

KCA 연구 2018

유료방송 사업자간 공정경쟁 활성화 방안 연구

(최종보고서)

2019. 1.

한국방송통신전파진흥원

연구수행기관 : 정보통신정책연구원

KCA 연구 2018

유료방송 사업자간 공정경쟁 활성화 방안 연구

(최종보고서)

2019. 1.

한국방송통신전파진흥원

연구수행기관 : 정보통신정책연구원

이 보고서는 한국방송통신전파진흥원의 재정지원으로 이루어졌으며,
보고서 내용은 연구자의 견해이며 한국방송통신전파진흥원의 공식
입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

한국방송통신전파진흥원장 귀하

본 보고서를 『유료방송 사업자간 공정경쟁 활성화 방안 연구』
의 연구결과 최종보고서로 제출합니다.

2019년 1월

주 관 연 구 기 관 : 정보통신정책연구원
총괄연구책임자 : 곽동균(정보통신정책연구원 연구위원)
참 여 연 구 원 : 김창희(정보통신정책연구원 연구원)

목 차

제 1 장 연구의 배경 및 목표	1
제 1 절 연구의 배경	1
제 2 절 연구의 목표	3
제 3 절 본 연구의 차별성	4
제 2 장 유료방송 사업권 규제의 배경 및 연혁	6
제 1 절 유료방송에 대한 정부 규제의 배경	6
1. 정부 규제의 일반론적 근거	6
2. 방송 규제와 유료방송 규제	10
제 2 절 유료방송 지역사업권 규제의 배경	13
1. 사업권 규제의 이론적 배경	13
2. 현행 지역사업권 제도 성립 연혁	16
3. 주요국의 플랫폼 지역사업권 규제	19
제 3 절 해외 지역사업권 규제 사례의 교훈	30
1. 미국: SO의 지역사업권 유지 속 변화 움직임	30
2. 영국: 위성 우위 속 케이블 플랫폼의 독점화	35
3. 일본: 케이블이 유료방송시장의 변수가 되지 못함	36
제 3 장 사업권 규제 관련 주요 쟁점	38
제 1 절 국내 유료방송 현황	38
1. 사업자 개황	38
2. 매출액 현황	40
3. 가입자 현황	48
4. 수익성 현황	53

5. 경쟁상황에 대한 요약	55
제 2 절 사업권 규제 관련 쟁점	58
1. 진입규제로서 허가제의 유효성 논란	58
2. 사업권역 규제 관련 쟁점	60
제 4 장 지역사업권 제도 폐지에 대한 이해관계 분석	64
제 1 절 사업자 인터뷰 절차 및 방법	64
제 2 절 사업자 의견수렴 결과	65
1. 1차 간담회	65
2. 2차 간담회	70
3. 3차 간담회	72
제 5 장 지역사업권 제도 개선 방안	75
1. 제도 개선의 원칙	75
2. 제도 개선안 제안	78
제 6 장 요약 및 결론	83
1. 기존 이론의 유효성 검토	83
2. 제도 개선안 제안	84
3. 본 연구의 한계 및 향후 보완 방향	85
참고문헌	87

표 목 차

〈표 2-1〉 미국의 유료방송 허가체계	22
〈표 2-2〉 케이블TV 운용주체별 사업자수(2017년 3월말 기준)	30
〈표 2-3〉 미국 10대 MVPD 사업자(2000년 12월 기준)	31
〈표 2-4〉 일본 케이블TV 사업자 현황	37
〈표 3-1〉 유료방송사업자 수 추이	38
〈표 3-2〉 종합유선방송사업자 수 추이	39
〈표 3-3〉 주요 유료방송사별 방송사업매출액 및 점유율 추이(2011~2017년)	40
〈표 3-4〉 주요 유료방송사별 홈쇼핑 송출수수료 현황	42
〈표 3-5〉 주요 유료방송사별 가입자매출 현황(2016년)	44
〈표 3-6〉 주요 유료방송사별 방송수신료매출 현황(2016년)	45
〈표 3-7〉 주요 유료방송사별 VOD 매출 현황	47
〈표 3-8〉 유료방송 가입자 수 추이	48
〈표 3-9〉 전체 유료방송시장의 유료방송사별 가입자 점유율 추이	49
〈표 3-10〉 지역별 유료방송 가입자 현황	50
〈표 3-11〉 유/무선 방통결합상품 가입자 사업자별 현황	52
〈표 3-12〉 주요 유료방송사별 전체사업 수익성 지표	54
〈표 3-13〉 지역사업권 제도 폐지를 둘러싼 쟁점	62
〈표 4-1〉 지역사업권 제도 유지 여부에 대한 업체별 입장	66
〈표 4-2〉 지역채널 약화 우려에 대한 대안	68
〈표 4-3〉 지역사업권 제도 개선 선호 방식	69
〈표 4-4〉 지역사업권 제도 고집 않는 업체들의 지역채널 제도 개선 선호 방식	70
〈표 4-5〉 개별 SO들의 지역사업권 제도 개편에 대한 반응	71
〈표 4-6〉 지역채널 약화 우려에 대한 대안	71

그 립 목 차

[그림 2-1] 주요국의 플랫폼별 HD services 제공 현황(2016년 말)	26
[그림 2-2] 영국의 주요 유료방송 업체별 가입자 수 현황(2015년, 천 명)	27
[그림 2-3] 일본 통신방송의 법체계	28
[그림 2-4] 미국 케이블 사업자간 M&A 사례	33
[그림 2-5] 미국 영상플랫폼가입자(2018년 2분기)	34
[그림 3-1] SO 사업자 현황(2016년 12월)	39
[그림 3-2] 주요 유료방송사별 가입자 수 추이	49
[그림 3-3] 사업자별 유료방송가입 대비 유/무선 방통결합상품 비중 추이	53
[그림 3-4] SK군의 이동전화 결합상품 및 SK텔레콤의 이동전화 점유율 추이 ·	57

제 1 장 연구의 배경 및 목표

제 1 절 연구의 배경

- 유료방송 플랫폼 사업은 국내 방송시장에서 사실상 유일한 소매시장으로 경쟁 활성화가 가장 중요한 정책 방향이 될 수밖에 없는 사업부문¹⁾
 - － 시청자들의 직접 지불을 통해 5조원이 넘는 매출액을 발생시키고 있을 뿐 아니라, 다양한 채널이 시청자들과 만나기 위한 시청자 접점을 관리하는 서비스로서 방송산업 생태계 안에서 핵심 역할을 수행 중
 - － 또한 지상파 직접 수신 가구 비율이 높지 않은 국내 현실에서, 유료방송서비스는 국민들의 시청권 보장에 직접적 기여가 매우 높은 특수성도 갖고 있음
 - － 따라서 유료방송 플랫폼 서비스 사업자간 경쟁 활성화는 국민들의 시청권 보호 관점에서도 중요하지만, 방송산업 생태계의 선순환 구조 정착을 위해서도 포기할 수 없는 정책 목표일 수밖에 없음
 - － 때문에 플랫폼간 공정경쟁 환경 조성은 공적 대리인으로서 정부의 의무에 해당한다고 간주됨
- 경쟁활성화 차원에서 우리 유료방송시장의 규제 환경을 분석하면 지역 사업권 제도와 전국 사업권 제도의 동일시장 혼재로 동일시장 동일규제 원칙에 위배된다는 논란에서 자유로울 수 없음을 알게 됨
 - － 현행 제도 하에서 케이블TV는 허가받은 방송구역 이외에 서비스를 제공할 수 없어 공급대체성이 제약되는 반면, IPTV나 위성방송 사

1) 수평규제 체계를 도입한 EU의 사례를 보면, 우리의 PP에 해당하는 콘텐츠 계층은 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Service Directive)의 규율을 받게 되며, 전송 계층은 규제프레임워크(Regulatory Framework)의 적용을 받게 됨. 이 때 규제프레임워크지침의 정책 목표는 경쟁의 극대화임. 우리나라의 플랫폼 사업은 EU의 전송 계층과 1대1로 대응될 정도로 일치하지는 않는 것으로 알려져 있으나, 콘텐츠 계층보다는 전송계층의 비중이 크다는 걸 감안하면, 결국 경쟁 활성화가 제1의 정책 목표가 된다고 판단하는 것이 적절함.

- 업자는 전국 사업권을 부여받고 있어 사업적 판단에 따라 서비스 역량의 지역간 대체가 가능한 비대칭성을 갖고 있음
- 규모의 경제가 어느 경제 요소보다 크게 작동할 수밖에 없는 유료 방송서비스 시장의 속성을 감안할 때, 현행 제도를 유지할 경우 지역 사업권 업체는 구조적으로 전국 사업권 업체에 비해 경쟁 열위에 놓일 위험성이 큼
 - 결국 지역사업권의 비대칭성이 플랫폼간 경쟁력의 차이를 낳게 되고, 이것이 공정경쟁을 저해하는 대표적인 기제가 될 우려로 이어지게 되는 구조임
- 결합판매 역량의 현저한 차이로 인해, 경쟁의 지속가능성에도 의문이 제기되는 중
- 유료방송 사업자간 경쟁이 방송서비스의 품질이나 가격을 통해 이뤄지기보다는, 이동통신이나 초고속인터넷과 같은 기간통신서비스와의 결합판매를 통해 이뤄지는 구조 하에서 이동통신 경쟁력이 거의 없는 플랫폼(케이블)이나, 인터넷서비스에 취약한 플랫폼(위성)의 경쟁력에는 한계가 존재할 수밖에 없음
 - 이는 국내 유료방송업계에서 나타나는 대표적인 범위의 경제 현상으로 볼 수 있으며, 이를 보완하기 위한 제도적 장치가 부재할 경우 국내에서 결합판매의 확산은 이론적으로 케이블TV나 위성방송의 쇠퇴로 나타날 수밖에 없음
 - 다만, 위성의 경우 서비스의 특수성과 소유관계(KT)로 인해 문제가 덜 불거지고 있을 뿐이며, 케이블TV는 동등결합 제도 시행으로 약간의 보완만 이뤄진 상황
 - 하지만, 사업권 범위의 차등으로 인한 규제 비대칭성 사안과 달리, 결합역량의 비대칭성은 인위적인 규제로 발생하는 문제가 아니라는 점에서, 경쟁열위에 있는 SO의 구조조정을 촉진하는 요인은 될 수 있으나, 정책 수단을 통해 해소하는데 훨씬 더 제약이 따를 수밖에 없는 한계가 존재
- 현재 전세계적으로 케이블TV가 IPTV 등장 및 OTT 동영상 유통 증가라는 이중고에 직면해서 과거에 비해 경쟁력이 하락하는 경향이 나타나는 것은 사실

- 다만, 앞서 언급한 결합판매의 확산 등으로 우리나라처럼 빠르게 유료방송 가입자 시장에서 입지가 축소되는 사례가 드물다는 점을 감안²⁾할 때, 국내 제도의 개선 필요성 검토는 당면 과제일 수밖에 없음
- 기술 발전이나 공정 경쟁의 결과가 아니라, 제도의 실패로서 특정 플랫폼이 소멸되는 것은 결과적으로 시청자 선택폭을 좁힘으로써 사회후생의 손실을 가져올 위험성이 높다는 점에서 이를 정확히 진단하고, 정책적 처방을 제시하는 것은 시청자 후생 관점에서 매우 중요한 과제일 수밖에 없음
- 한편, 제도적 문제와 무관하게 전세계적으로 나타나고 있는 케이블 TV의 퇴조 현상만으로도 유료방송 플랫폼 중 유일한 지역매체로서 역할을 하고 있는 점을 감안할 때 사회적 우려가 제기될 수 있음
- 따라서 특정 플랫폼 의존형 지역성 구현 정책의 유효성을 재검토하고, 이를 보완하기 위한 방안을 마련하는 것도 반드시 필요한 상황

제2절 연구의 목표

- (연구목표 1) 유료방송 규제의 도입배경 및 연혁을 지역사업권 제도 위주로 검토
- (연구목표 2) 해외 주요국의 지역사업권 규제사례 조사
- (연구목표 3) 지역사업권 규제 관련 주요 쟁점 및 사업자별 이해관계 분석
- (연구목표 4) 합리적인 국내 지역사업권 규제 개편방안 도출

2) 주요국의 유료방송가입자 중 케이블TV 가입자 비중은(Ovum 자료 기준), 영국이 2013년 25.5%에서 2016년 23.2%로 2.3%p 하락했고, 프랑스는 같은 기간 22.9%로 큰 변화가 없었던 편임. 다만 케이블 비중이 높은 독일은 81.3%에서 76.8%로 4.5%p 하락해 비교적 하락폭이 컸음. 같은 기간 우리나라는 58.0%에서 46.4%로 케이블TV 점유율 하락폭이 무려 11.6%p에 달할 정도로 유례없이 빠르게 점유율이 축소되고 있는 중임.

제3절 본 연구의 차별성

- 이상의 연구목표를 달성하는 과정에서 본 연구가 갖는 차별성은 첫째 경제학적 논거를 사회문화적 논거와 함께 중요한 고려 요인으로 다룬다는 점임
 - － 우선 본 연구는 케이블 지역사업권 제도의 도입 논거의 타당성을 지역성 보호에 국한해온 기존 논의와 다르게, 경제학적 논거와 사회문화적 논거 두 가지 부문에서 모두 검토하는 것을 목표로 삼고 있음
 - － 일반적으로 얘기되는 지역성 보호는 주로 사회문화적 논거에 해당하는 것으로 간주되지만, 실제 케이블TV의 지역사업구역 획정 과정에서 사업성 확보가 중요한 고려사항이었음을 밝힘으로써, 경제학적 논거 또한 논의에서 배제할 수 없음을 드러내도록 할 계획임
 - － 특히 경제학적 논거의 경우 단순한 사업성 이외에도 경제적 자원할당 과정에서 효율성을 달성하기 위한 정부 개입 차원의 논거도 갖고 있음을 살펴볼 예정임
 - － 만약 자원할당의 효율성 달성이 어려워진 시장상황이라면, 지역독점도 사실상 해체된 환경 하에서 사업권 부여 방식이 더 이상은 정책적 정당성을 갖기 어려울 것이기 때문에 이 대목은 반드시 검토가 필요한 사항임에도, 그간 간과되어온 면이 있기 때문
- 또한 지역사업권 부여와 지역성 보호가 반드시 매칭되어야 하는지 여부를 검토함으로써, 정책적 유연성을 확보할 수 있는지 여부를 살펴보았음
 - － 그간 국내 제도는 지역성 보호라는 명분으로 지역사업권 제도와 지역채널 의무운용 제도를 패키지로 해서 운영해온 것이 사실
 - － 하지만 지역사업권 부여가 과연 지역성 보호를 위해 필수적인 장치 인지는 제대로 검토되지 않은 채, 지역사업권 보장이 곧 지역성 보호처럼 여겨진 면이 없지 않아 있는 것이 사실임
 - － 때문에 제도 개선에 대한 논의는 곧 지역성 보호 포기 시도로 논의의 프레임이 전환되어 정부 정책의 합리성과 유연성 발휘 여지가 극도로 제한되는 모순이 존재한 것이 사실

- 따라서 본 보고서는 이 두 가지 사안이 반드시 필수적으로 연계될 필요가 없다는 사실에 기반 하여, 이 두 사안을 분리시키는 새로운 접근법을 검토함으로써, 기존 연구와 차별성을 기하고자 함

제 2 장 유료방송 사업권 규제의 배경 및 연혁

제 1 절 유료방송에 대한 정부 규제의 배경

1. 정부 규제의 일반론적 근거

가. 정부의 정책과 규제

- 일반적으로 규제는 정부의 정책(government policy)의 한 요소(element)나 부분(part)으로서 간주됨(성옥제 · 이재영, 2013, p.20)
 - － 보통 정책(policy)이란 정부 정책을 의미하는 용어로 사용되곤 하지만, 실제로는 ‘목표와 가치, 그리고 실제 수단을 가지고 있는 예정된 계획’처럼 정의되기도 하는 등, 반드시 정부 정책만을 한정해서 지칭되는 개념은 아님³⁾
 - － 그럼에도 불구하고, 정책을 정부의 기본 방침이나 제반 활동을 의미하는 것으로 파악하는 시각도 존재하는 것이 분명하기 때문에, 본 보고서에서는 관행을 따라 정책을 ‘정부가 수립하는 공적 목표를 실현하기 위한 미래의 활동지침’의 의미로 사용하기로 함⁴⁾
- 이런 맥락에서 정부 정책은 다음의 다섯 가지 특성을 가지는 것으로 이해할 수 있음
 - － 첫째, 수립 및 추진의 주체가 국가, 그 중에서도 행정권을 행사하는 행정부라고 볼 수 있음
 - － 둘째, 성취하고자 하는 목표가 제시되고, 이를 위해 동원되는 수단이 포함되어 있음

3) 실제로 국내 이동통신 대리점 등에서는 본사에서 정해진 새로운 보조금 지급 방침을 ‘정책’이라 부르는 것을 쉽게 접할 수 있음. 즉 새로운 보조금 액수가 정해질 때, ‘새로운 정책이 나왔다’는 식으로 사용하는 것이 업계 관행임.

4) 이는 권기현의 정책에 대한 정의를 본 보고서의 맥락에 맞게 수정한 것. 권기현은 정책을 ‘미래의 바람직한 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 강구된 과학적 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 내린 미래의 활동지침’으로 정의한 바 있음(권기현, 2008, p.67).

- 셋째, 상황에 대한 인위적인 통제 또는 변화가 수반되기 때문에 이해당사자와의 갈등을 내재하기 쉽고, 따라서 타협과 조정을 통한 결과물의 속성을 지님
 - 넷째, 현상(as-is)에 대한 문제의식에서 출발하기 때문에 존재하거나 존재할 것으로 예상되는 문제에 대한 해결책의 성격을 지님
 - 다섯째, 정책 추진의 성패는 미래에 나타나므로 미래지향적인 속성을 지님⁵⁾
- 모든 정책은 결국 더 큰 공공의 이익을 위한다는 공통의 명분을 지니고 있는데, 이에 따라 규제 또한 광의로는 ‘공공의 이익을 위해서,(민간의) 행위나 과정에 정부가 통제나 개입함’을 의미
- 기존 연구들이 정책을 여러 가지로 다르게 구분하고 있지만, 대체로 규제 정책과 분배 정책은 공통적으로 포함될 정도로 보편적인 정책적 유형으로 간주된다는 점에서 규제는 정책의 핵심 구성요소 중 하나로서 인정됨
 - 규제(regulation)는 법령 또는 법령의 제정이라는 뜻을 가진 라틴어‘regula’에서 유래한 말로, 영미권에서 법률 용어로서 일상적으로 사용되고 있으며,⁶⁾ 일반적으로는 정부에 의한 규제를 의미⁷⁾
 - 규제에 대해서도 다양한 정의가 가능하지만, 구체적으로는 ‘바람직한 경제사회 질서 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것(최병선, 1992, p.18)’정도를 의미
- 규제 또한 다음 몇 가지 요소 특성을 지니고 있음
- 첫째, 행정 행위의 주체가 개입의 주체가 됨. 국가의 권력 행사는 어떤 형태로든 구성원에 영향을 미치게 되지만, 이 중 규제는 반

5) 심지어 과거 역사적 사실에 대한 정부 정책 또한 결과물은 과거가 아닌 미래에 나타나므로, 정책 목표는 과거의 어떤 일에 대한 것을 바로 잡아 미래에 정책 이득을 얻기 위한 형태로 수립된다.

6) 미국 연방통신위원회(Federal Communication Commission, FCC)와 같이 정부기관(government agency)은 미 의회가 만든 법률의 시행(enforcement)을 위해 우리 법률체계의 시행령이나 고시에 해당하는 규칙들을 제정하게 되는데 이를 CFR(code of regulations)이라고 부른다.

7) 물론 반드시 국가 기관에 의한 통제만을 의미하는 용어로 사용되는 것은 아니다. 예컨대, 월드컵 축구대회의 공식 경기 시간은 전/후반 각각 45분씩인데, 이렇게 사전에 정해진 경기 시간을 의미하는 단어로 ‘regulation’이 사용되기도 한다. ‘4 goals in regulation’이라면, ‘정규 경기 시간에 터진 4골’을 의미하는 식이다.

- 드시 행정 권력에 의해 행사된다는 특성을 지닌다는 뜻⁸⁾
- 둘째, 개입의 대상이 주로 사적 활동임. 특정 행정부서가 다른 행정부서의 행동을 제약하는 경우가 존재하지만, 이를 일반적으로 규제라고 부르지는 않는 이유가 여기에 있음⁹⁾
- 셋째, ‘바람직한 사회·경제적 질서(desirable socio-economic order)’의 구현이나 또는 ‘공익’의 실현이라는 정책 목표가 규제의 최종 목적임

나. 정부 개입으로서 규제가 합리화될 수 있는 근거

- 공공 경제학에서는 일반적으로 정부 규제가 시장의 결함 또는 실패를 보완하기 위한 것에 국한되어야 한다고 주장
 - 경제학적으로 자원 배분의 효율성이 극대화되는 것은 완전경쟁시장이지만, 이는 이론적으로만 존재할 뿐 현실에서는 거의 발견하기 어려움
 - 따라서 불완전 경쟁시장에서 발생하는 자원 배분의 효율성 저하(경제학에서는 이를 후생 손실이라고 부름)를 정부 개입에 의해 보완해야 한다는 것이 규제가 필요하다는 주장의 가장 큰 근거가 되고 있음
- 시장 실패는 대체로 경쟁의 불완전성, 정보의 불충분성, 재화나 서비스의 공공재적 성격, 외부효과의 존재 등으로 인해 발생¹⁰⁾
 - 경쟁의 불완전성이란 수요와 공급에 가격을 제외한 어떤 제약이 존재할 때 발생하는 것으로, 현실에서는 완전 경쟁시장이 사실상 존재하지 않으며, 특히 공급이 독과점 되어 있어 공급자들이 시장 가격의 수용자(price acceptor)이기보다는 설정자(price setter)일 때가 더 많음

8) ‘정부가 규제한다’는 말은 친숙해도 ‘법원이 규제한다’거나, ‘국회가 규제한다’는 말은 낯선 이 유가 여기에 있음.

9) 예컨대, 상급부서가 하급부서를 규율하는 것을 규제라고 부르는 일은 거의 없음. 법무부가 검찰을 규제한다는 표현은 일반적으로 통용되지 않는다는 뜻.

10) 이 네 가지 요인은 경제학자들이 공통적으로 인정하는 시장 실패의 요인이거나, 정부 개입의 필요조건일 뿐, 필요충분조건은 되지 못한다는 시각이 우세함. 또한 여기에 열거된 시장 실패 요인 이외에도 산업의 보호/육성, 대외관계의 조정, 공익지향적 재분배 필요 등과 같은 요인들도 정부 개입을 합리화시키는데 활용되는 경제적 논리들이다.

- 정보의 불충분성이란 상품에 대한 정보 등에 제한이 있다는 뜻. 완전 정보 하에선 동일한 가격이 책정된 품질이 차등화된 상품 중 저품질 상품의 판매 가능성이 0이지만, 현실에서는 그렇지 않으므로 자원 배분의 왜곡을 발생시킬 수밖에 없음
- 경제학적으로 공공재(public good)란 도로, 항만, 국방 등과 같이 비배제성(non-exclusiveness)과 비경합성(non-rivalry)을 지닌 상품이나 서비스를 일컫는 말. 공공재의 경우 비배제성 특성으로 인해 무임승차(free rider) 문제가 발생하거나, 비경합성으로 인해 가격 메커니즘이 작동하지 않는 등의 문제로 시장에 의한 자원배분의 효율성 달성이 불가능
- 외부효과(externality)란 경제적 거래가 재화의 공급자와 수요자 이외의 제3자에게 효용이나 비용의 증감을 가져올 때 발생하며, 이 때 효용이나 비용에 대한 대가 지불이 이뤄지지 않아 자원배분의 최적화가 이뤄지지 않게 됨
- 시장 실패 이외의 규제 논거는 대체로 비경제적 요인이 많이 거론되며, 이에 기반한 규제들은 대체로 사회문화적 규제로 분류되는 경우가 많음
 - 집단적 기대나 공동체 윤리의 보호 및 발전이 필요한 경우가 대표적으로, 음란물의 유포를 막거나 비윤리적인 정보 유통을 제약하는 것 등은 시장 실패에 근거해서 도입된 규제라고 보기 어려움
 - 이외에도 다양성 제고, 사회적 차별 완화나 해소, 욕구충족의 무제한성에 기반한 소비행위에 대한 통제, 비가역적인 피해에 대한 사전 예방¹¹⁾ 등도 시장실패와 직접적 관련성을 찾기 힘든 규제 논거들임
- 방송의 경우 경제적 측면에서 시장 실패를 낳는 4대 요소에 거의 모두 해당되어 시장을 통한 자원배분의 효율성 달성이 사실상 불가능한 대표적인 분야
 - 전통적으로 방송서비스는 공급자가 되기 위해 상당한 자본력은

11) 마약이나 주류, 담배 등과 같은 육체적 중독 증상을 일으키는 재화뿐만 아니라, 인터넷 중독, 쇼핑 중독 등과 같은 것은 욕구 충족이 1회성으로 완료되지 못하기 때문에 생기는 대표적인 현상이며, 대부분의 사회에서 이를 자극할 수 있는 정보 유통은 공적 통제를 받고 있다.

물론, 주파수와 같은 물리적인 전달 수단의 확보, 양질의 프로그램 수급 등과 같은 막대한 경제적 자원이 소요되는 등 진입 장벽이 높아 공급 부문의 독과점이 나타나는 게 일반적

- 방송과 같은 문화상품은 대표적인 경험재(experience good)로서, 시청하기 전에는 품질을 정확하게 알 수 없어 정보의 완전성이 갖춰지기가 원천적으로 불가능
- 방송의 경우 소비 행위인 시청에 경합성이 거의 발생하지 않으며, 지상파 방송의 경우 대가의 일종으로 볼 수 있는 수신료 미지불자의 시청을 차단하기도 어려움
- 방송은 대표적인 문화상품으로, 양질의 프로그램 유통은 공급자인 방송사나 해당 프로그램 시청자뿐만 아니라, 사회 전체의 교양과 정보 수준을 제고시킬 수 있음¹²⁾
- 방송의 경우 다른 문화상품처럼 경제적 요인 이외에도 사회문화적 요인에 의한 규제 필요성도 적극적으로 제기되는 대표적 분야
- 공동체 가치의 보존, 윤리의식 제고, 다양성 증진, 사회적 차별 해소 등과 같은 앞서 언급한 비 경제적 규제 논거에 방송이 거의 모두 해당함을 쉽게 알 수 있음
- 이런 점들이 방송이 유례를 찾아보기 어려울 정도로 강력한 정부 규제 하에 놓이게 만든 요인이며, 방송에 대한 규제의 이론적 정당성을 부여해온 논리적 근거라고 볼 수 있음

2. 방송 규제와 유료방송 규제

가. 이론적 정당성

- 원래 방송미디어의 전형적인 역할은 정보전달과 오락제공에 있음
- 대부분의 대중매체가 정보전달 목적으로 발명, 보급되어 오다가 점차 오락제공의 목적을 더하게 되는 양상을 보이는 것이 일반적이며, 방송도 유사함

12) 이것이 양(+)의 외부효과 또는 긍정적인 외부효과(positive externality)로 불리는 것. 저질 프로그램 유통은 반대 효과를 낳게 되며, 이는 음(-) 또는 부정적(negative) 외부효과라고 할 수 있음.

- 다만, TV의 경우 영상매체라는 특성이 이 매체를 통한 오락제공을 더욱 두드러지게 함
 - － 오늘날 ‘안방극장’과 같은 표현으로 불리게 된 것도 오락제공 기능이 두드러지기 때문. 하지만 정보전달 매체로서의 영향력과 중요성 역시 여전히 강력한 것이 사실
 - － 인터넷의 보편화로 그 비중이 줄어들고 있다고는 하나, 여전히 TV의 메인뉴스는 우리사회에서 가장 강력한 ‘의제설정자(agenda setter)’ 중 하나
- 특히 인터넷 이용도가 낮은 중장년층에게 압도적인 1차 정보 전달자 역할을 맡고 있는 것은 여전히 TV 방송임
 - － 방송의 강력한 여론영향력은 불특정 다수에게 동일한 콘텐츠를 선형적으로 연속해서 송출하는 매체의 속성 덕분이며, 이것이 방송매체에 대한 사회적 규제를 합리화해온 실제 이유
 - － 주파수의 희소성이 약화되거나, 적용되기 어려운 케이블이나 위성파 같은 유료방송 매체에도 지상파 못지 않은 내용 규제가 적용되고 있는 현실도 이런 속성에 대한 경험적 학습의 결과로 해석 가능
- 주파수 희소성에 따른 신탁이론이 방송규제에 정당성을 부여해온 것은 부인하기 어려운 사실
 - － 방송의 시초인 지상파방송의 경우, 가용 주파수 대역이 희소하기 때문에 이른바 공공의 재산인 주파수를 소수의 방송사업자가 독점적으로 사용할 때만 혼신 등을 피할 수 있어 진입규제가 불가피했으며, 이 사업자들은 공공의 재산을 특정 기간 동안 신탁받아 운용하는 권한만을 부여받았으므로, 공공의 개입이 당연시되어 왔고, 이것이 방송 규제의 초기 정당성을 제공해 왔음
 - － 하지만 이는 다소 명분론적인 근거였을 뿐, 실제로는 강력한 여론영향력을 가진 매체를 통해 생각이나 의견들이 무방비로 전 국민들을 대상으로 뿌려질 수 있는 매체적 특성이 엄격한 방송규제를 대부분의 나라들이 유지해온 실제 이유

- 방송과 유료방송은 개념적으로도 다르고, 기술적으로도 다르기 때문에 기존 방송에 대한 규제 정당성을 유료방송에 그대로 적용하는 것의 적절성 여부가 논란이 될 소지가 있음
 - 유료방송의 기술적 속성은 불특정 다수를 대상으로 무선 주파수를 통해 방송 신호를 송출하는 지상파와 사뭇 다른 것이 사실
 - 또한, IPTV의 경우 기술적으로 기존의 케이블이나 위성파 달리 IP망을 이용하기에 방송이라는 용어의 적합성에 대해 논란의 여지도 존재할 수 있음
- 그러나 가장 중요한 시청자 입장에서 볼 때, 유료방송이란 대체로 플랫폼간 차이에도 불구하고 방송서비스의 한 종류로 받아들여지고 있는 것은 명확함
 - 이런 맥락 때문에 대부분의 나라에서 유료방송 역시 방송의 한 갈래로 간주하고, 여러 사회문화적 규제를 경제적 규제와 더불어 부과하고 있는 것
 - 유료방송이 방송의 일원으로서 사회적 역할을 하고 있기 때문에 시장의 영역에서 규율되는 방식보다는 대부분의 나라에서 상대적으로 강한 규제를 정부나 사회적 규제기구를 통해 부과하고 있다는 뜻

나. 유료방송 플랫폼 규제의 배경

- 유료방송산업을 가치사슬에 따라 구분해 보면, 결국 콘텐츠에 해당하는 채널 또는 프로그램을 제공하는 사업(국내에서는 프로그램 공급자란 의미로 PP라고 통칭함)과 채널의 묶음을 의미하는 티어(tier)를 소비자에게 판매하는 사업(흔히 플랫폼 사업이라고 통칭함)으로 나뉘어짐
 - 이 중 플랫폼 사업은 기본적으로 면허제 사업으로 진입규제가 매우 강력히 작동하는 불완전 경쟁 시장으로, PP에 비해 정부 개입이 태생적으로 불가피한 측면이 큰 것이 사실
 - 기본적으로 등록제로 운영되는 PP사업은 활성화를 위해 정부가 사용할 수 있는 정책 수단이 매우 제한적인 것이 사실이나, 플랫폼 사업은 허가제이자, 규제산업으로 정부의 정책 수단이 상대적으로

- 으로 통용될 여지가 큰 측면이 존재
- 이것이 산업활성화와 같은 정부의 정책적 목표 달성을 위한 개입이 불가피할 때, PP사업보다는 플랫폼 사업에 대한 정책 수단이 동원되곤 하는 핵심적 이유 중 하나임
- 특히 유료방송 플랫폼간의 공정경쟁 활성화를 위한 규제는 불완전 경쟁시장에서 정부 개입에 정당성을 부여하는 대표적인 경제학적 논거 중 하나임
- 따라서 공정경쟁 활성화란 정책 목표 구현을 위한 규제 수단으로서 사업권 규제의 타당성이나 개선 방안에 대한 논의는 사회문화적 방송규제 관점에서 논의되기보다는 경제적 방송규제 관점에서 논의되는 것이 불가피하므로, 철저히 경제 논리에 의해 살펴보는 것이 맥락일탈의 우를 범하지 않는 방법으로서 바람직하다고 할 것임

제 2 절 유료방송 지역사업권 규제의 배경

1. 사업권 규제의 이론적 배경

가. 진입 규제로서 사업권 규제의 성격

- 볼드윈 등은(Baldwin et al, 2012) 정부 규제를 유형별로 7가지 형태구분한 바 있으며, 이들은 다시 가장 직접적인 정부 통제권 행사를 의미하는 ‘명령과 통제(command & control)’와, 이의 대안적 방식으로 고안된 것들로 구분 가능하다고 밝힌 바 있음(p.105~106)
- ‘명령과 통제’는 일정 기준(standards)을 정해서 준수하도록 하며, 이를 어길 경우 형사처벌도 가능하도록 하는 강제적 방식의 규제를 의미하며, 법(laws)을 통해 규제 대상에게 어떤 긍정적 행동을 하도록 요구하거나, 특정 행태의 행동을 하지 못하게 하는 등의 강제력을 지님
- 볼드윈 등은 명령과 통제의 대안적 방식으로 ‘경제적 인센티브 기반 규제¹³⁾’, ‘시장활용 통제’, ‘정보 공개¹⁴⁾’, ‘정부의 직접 행동과

디자인 해결책¹⁵⁾, ‘권리와 책임 강조¹⁶⁾, ‘공적보상/사회 보장 제도¹⁷⁾ 등을 제시한 바 있는데, 이들은 모두 명령과 통제에 비해 덜 제한적인 특징을 지님

- 이들 대안적 방식 중 ‘시장활용 통제’는 오늘날 시장경제 도입 국가들에게서 ‘명령과 통제’ 못지 않게 널리 활용되고 있으며, 경제학적 시장 원리를 통해 사회적 배분의 효율성 저해를 방지하고자 하는 규제를 통칭하며, 보통 다음과 같은 네 가지 형태로 구분
 - － 첫째, 시장 지배력의 남용을 규제함으로써 보편적인 시장경쟁 활성화를 목적으로 하는 경쟁법을 통한 규제. 일반적으로 분야별 전문 규제기구 없이 공정거래위원회 등의 일반 경쟁법에 따라 규제하는 경우만 여기에 해당하는 것으로 간주¹⁸⁾
 - － 둘째, 지역독점사업권 부여는 일반적으로 시장 내에서 경쟁구도가 형성되기 어렵고, 자원배분의 효율성을 달성하기 어려운 철도, 통신이나 전기, 수도 등과 같은 자연독점 산업에서 사용하는 통제 방식으로, 시장 내에서의 경쟁을 시장 진입을 위한 경쟁으로 대체하는 형태이므로, 다른 사업권 규제와 달리 시장 활용 통제에 속한다고 간주됨
 - － 셋째, 계약에 의한 규제, 정부 혹은 공공이 구매자로 서비스 공급자와 계약하며, 이 과정에 필요한 규제 내용을 계약에 사전에

13) 오염물 배출 기업에 공해세를 부과하거나, 친환경 기업에 보조금을 지급하는 방식이 대표적인 사례.

14) 기업으로부터 소비자에게 가격, 구성요소, 양, 품질 등과 관련한 정확한 정보를 제공하도록 하는 구조화 하는 규제.

15) 공장 내 집진 레벨을 정해 놓고 규제하기보다, 아예 관련 시설을 정부가 만들어 공장에 대어 하는 방식. 도로에서 차량 속도를 규제하기보다, 아예 속도를 내기 어렵게 도로를 설계하는 것이 디자인 해결책의 대표적 사례.

16) 환경 오염 기업에 대한 직접적 제재보다, 환경 보호는 기업이 수행해야 할 사회적 가치로 설정하고 이를 강조함으로써, 평판 관리를 위해 기업 스스로 노력하도록 만드는 방식.

17) 안전 관리에 철저한 기업에게 산업재해보상보험료를 감면해 주고, 고용 안정에 노력하는 기업과 기업 종업원들에게 고용보험료를 감면해 주는 등의 규제 방식

18) 볼드윈 등에 따르면, 분야별로 전문 규제기구를 두고, 일반적으로 통용되지 않는 경쟁 기준을 적용하는 경우에는 ‘명령과 통제’ 방식의 규제로 간주됨. 예컨대, 지난해까지 적용되던 방송법과 IPTV법의 유료방송 가입자 합산 규제에서 정한 가입자 33% 초과 금지 조항은 공정거래법에 정해진 일반적인 시장 지배적 사업자 판단 기준(점유율 50% 초과)과 다르다는 점에서 ‘명령과 통제’에 속하는 규제로 판단할 수 있음.

담는 방식으로 이뤄지는 규제를 의미. 정부나 공공기관에 물품을 공급하는 업체들은 미리 정해진 환경 규제 등을 모두 준수한 생산 절차를 통해서만 물품을 생산해야 한다거나 하는 방식이 이에 속함

- 넷째, 배출권 거래 방식은 비교적 최근에 등장한 시장 활용 통제 방식으로, 일괄적인 오염배출권 제한이 가져올 수 있는 후생손실을 시장 친화적인 방식으로 보완함으로써 결과적으로 사회의 총 후생은 증가할 수 있다는 이론에 근거한 것. 오염물의 배출 총량 한도 내에서 정부가 오염물배출권을 업체에 배분 후, 이의 업체 간 거래를 허용하는 방식

나. 사업권 규제 중 지역사업권 제도의 이론적 배경

- 이상의 논의를 요약하면 면허나 허가제와 같은 사업권 규제나 지역독점사업권 규제는 외형적으로는 모두 진입 규제의 일종이라는 점에서는 공통점이 있으나, 엄연히 다른 이론적 배경을 갖고 있음을 알게 됨
- 즉, 결국 일반적인 진입규제의 한 형태로서 사업권 규제는 고전적인 정부 규제의 유형인 ‘명령 및 통제’의 한 형태로서, 한정된 재화를 나눠주는 방식으로 정부가 특정 사업자에게 사업을 허용하고, 특정 사업자에게는 불허하는 방식으로 작동
- 특히 일정한 자격 요건을 갖추지 않은 사업자의 진입을 불허함으로써 정책 목표 달성 가능성을 높이는 방식에 가까우며, 이 때 반드시 경제적인 효율성만이 정책 목표가 아닐 수 있다는 점이 특징임¹⁹⁾
- 지역 프랜차이즈 제도는 이와는 다소 결이 다른 ‘시장 활용 통제’ 방식의 하나로서 첫째, 자연독점 산업 특성이 강한 분야에 한해서만 적용되는 것이 합리화되고, 둘째, 그 목표가 오직 경제적 효

19) 일반적인 사업권 규제는 진입 규제이므로, 당연히 경제적 규제에 속한다고 간주되지만, 아이러니하게도 자격을 갖춘 소수에 한정함으로써 가격 기능을 왜곡시켜 경쟁시장에 비해 가격 수준을 높이고, 소비자 선택권을 제한함으로써 오히려 단기적인 후생손실이 발생할 가능성이 높다. 의사나 변호사 직역에 대한 면허제는 서비스 품질을 일정 수준 이상으로 유지한다는 장점이 있지만, 공급 제한에 따라 가격 수준을 높인다는 비판을 꾸준히 받고 있음을 상기할 것

율성 제고에만 한정된다는 의미에서 훨씬 경제 논리에 충실한 규제란 특성을 지님

- 결론적으로 방송사업에서 사업권 규제는 매우 보편적으로 발견되는 진입규제 방식이지만, 지역 프랜차이즈 제도는 방송 부문 중 자연독점 가능성이 높을 때만 경제적 효율성 제고라는 정책 목표 달성을 위한 정부 개입 정당성이 합리화될 수 있다는 점에서 뚜렷한 차이가 있음
- － 주파수나 위성궤도 자원의 부족, 혼선 가능성 방지, 관로 용량의 부족 등의 이유로 진입규제로서 방송사업 허가제를 실시하거나, 뉴스나 종합편성, 또는 홈쇼핑채널처럼 특정 자격을 갖춘 소수에 게만 사업권을 부여하는 방식의 진입규제는 명령과 통제 영역에 속하는 규제이나,
- － 경쟁보다는 소수의 사업자에 의한 자원배분의 효율성이 더 커질 수 있다는 판단 하에 한 개 사업자에게 특정 지역 내의 사업권 독점을 허용하는 케이블의 프랜차이즈권 부여는 시장을 활용한 통제 영역에 속하는 규제라는 점에서 본질적으로 구분될 수 있음
- － 본 보고서에서 관심을 갖고 있는 지역사업권 제도가 결국 지역독점사업권의 변형된 형태라고 간주한다면, 이 제도가 유일하게 적용되고 있는 케이블TV 부문이 과연 자연독점에 의한 경제적 효율성 달성이라는 정책 목표에 부합하는 영역인지 여부에 대한 판단이 제도 존속의 이론적 타당성여부를 결정하게 될 핵심 논거중 하나가 될 것임

2. 현행 지역사업권 제도 성립 연혁²⁰⁾

가. 1차 지역사업권역 획정(1993년 5월)

- 1993년 당시 공보처는 종합유선방송사업 허가를 위한 준비과정의 일환으로 1993년 5월 공보처 고시 제1993-2호 제정을 통해 전국을 116개의 방송구역으로 분리해서 획정한 바 있음

20) 이 부분은 강준석·이기훈(2012)의 해당 부분을 요약, 정리하였음.

- 당시 서울, 부산 등 6대 도시는 44개 방송구역으로 확정하고 나머지 지역은 72개 방송구역으로 확정하였음
- SO 방송구역 1차 확정 시 구역 분할은 행정구역(구·시·군)을 기본 단위로 하되 1개 구역당 10만 가구를 원칙으로 하여 전국을 분할(공보처, 1994)
- 또한 공보처는 특별시와 직할시는 원칙적으로 1구를 1개 구역으로 분할하고, 1개 방송구역 안에 소속된 시·군은 ‘최고 4개 행정구역’이 넘지 않도록 확정하였음

나. SO 방송구역 2차 확정(1993년 10월)

- 1차 확정이 이루어진 5개월 후, 공보처는 관련 고시 개정을 통해서 일부 지역의 방송구역을 조정
 - <중구·북구> 방송구역과 <남구> 방송구역 간의 잠재적 시장규모의 불균형 문제를 해소하기 위해 1차 종합유선방송구역 확정시의 <대구시 중구·북구> 방송구역과 <대구시 남구> 방송구역을 <대구시 중구·남구> 방송구역과 <대구시 북구> 방송구역으로 변경하여 재확정²¹⁾

다. SO 방송구역 3차 확정(1997년 2월)

- 1997년 1997년 2월 14일 공보처 고시 제1997-1호를 통해 방송구역 고시 3차 확정안을 발표
 - 1993년 초 이루어진 SO 방송구역 1차 확정에서는 1개 방송구역당 10만 가구를 기준으로 확정이 이루어진 바 있음
 - 방송개시 2년만에 정책당국은 방송구역당 10만 가구의 잠재적 시장규모가 해당 방송구역에서 영업하는 SO의 사업성과 경쟁력을 충분히 보장해주지 못하는 수준이라고 판단해서 정책을 수정한 것
 - 1995년 사업을 시작한 제1차 SO 운영결과 방송구역이 협소하여

21) 1993년 5월 이루어진 1차 방송구역 확정에 따른 <대구시 중구·북구> 방송구역과 <대구시 남구> 방송구역의 주민등록상 세대수는 각각 142,733세대와 74,386세대로 <중구·북구> 방송구역이 <남구> 방송구역에 비해서 약 2배 정도 큰 잠재적 시장규모를 갖고 있어 방송구역 간 시장규모의 불균형이 상당하였음. 이와 같은 방송구역 조정 이후 <대구시 중구·남구> 방송구역과 <대구시 북구> 방송구역에 거주하고 있는 주민등록상 세대수는 각각 115,849세대와 101,270세대로 해당 지역에 위치한 두 방송구역은 유사한 잠재적 시장규모를 갖게 되었음

- 규모의 경제 실현이 어렵고 사업성이 떨어지는 등 케이블 TV 조기 정착에 어려움이 발생한 점이 주로 작용
- 이외에도 1997년부터 이루어질 SO시장 부분개방에 대비한 대외 경쟁력 제고를 위한 정책적 목적이 있었던 것으로 알려져 있음
- 3차 SO 방송구역 조정의 원칙은 다음과 같았음
 - 우선 SO 방송구역은 광역자치단체의 범위 안에서 지역별 상황을 고려하여 재조정하기로 함
 - 또한 2차 SO 방송구역 확정 이후 이루어진 행정구역 개편으로 광역시에 편입된 4개 지역은 인접지역 SO 중 실적이 높은 기존 SO의 방송구역에 편입되는 것을 원칙으로 함
 - 다만, 서울 및 5개 광역시의 경우 1995년 사업을 개시한 1차 SO가 해당 방송구역에서 이미 운영 중이므로 이들 방송구역의 광역화는 현실적으로 가능하지 않다고 판단해서 기존 구획을 유지
 - 기고시된 SO 방송구역 중 1차 SO가 운영되지 않은 미허가 62개 SO 방송구역은 사업성 및 생활권역을 감안하여 ‘재조정·광역화’ 시행
 - 1997년 이루어진 3차 SO 방송구역 확정 결과 수도권 지역에서 1개 방송구역은 20~30만 가구, 비수도권 지역은 1개 방송구역 당 20만 가구 내외로 시장규모가 증가
 - 1차 SO 방송구역 확정 때에 비해서 잠재적 가입자 규모가 커짐에 따라서 규모의 경제 실현 가능성이 높아지게 되는 등 SO 사업자의 사업성과 경쟁력 향상을 기대한 조정으로 평가됨
 - 특히 공보처는 3차 방송구역 확정 시, 각 도에 1개 방송구역씩 시범적으로 허가되어 운영을 하고 있는 1차 SO 중 추진실적이 우수한 SO의 경우, 광역화된 도내 여타 지역 방송구역 규모와의 형평성을 고려하여 이들과 대등한 규모가 되도록 이들의 방송구역을 확장하여 고시

라. 지역사업권 구역획정 연혁 검토가 주는 시사점

- 기존 SO 방송구역 획정 연혁을 살펴본 결과, 비록 법령에서는 직접적으로 언급되어 있지 않지만 국내 케이블TV 사업자의 지역사

업권 부여와 관련된 방송구역 확정 시 가장 중요한 고려 요인은 역시 잠재적 시장규모와 사업성

- SO 지역사업권 부여의 암묵적인 목적 중의 하나가 소수의 사업자에게 특정 지역에서 SO 사업을 운영할 수 있는 배타적인 권리를 부여하여, 사업자 사이의 과도한 경쟁을 회피함으로써 고품질 방송서비스를 제공할 수 있는 경제적 기반을 확보할 수 있도록 하는 것이었음을 알 수 있는 대목임
- 잠재적 시장규모가 과도하게 작은 수준으로 방송구역이 확정된다면, 해당 구역에서 사업을 하게 될 SO 사업자의 사업성 및 경쟁력에 중장기적으로 상당한 문제가 발생할 소지가 커지기 때문
- 따라서 유료방송시장에 새로운 플랫폼이 진입하여 케이블TV의 사업성이 악화된 지금 시점에서는 기존처럼 케이블TV가 유료방송시장을 독점하던 시기에 설정된 방송구역 확정의 정당성이 상대적으로 감소될 것으로 논리적으로 추정해 볼 수 있을 것으로 판단됨

3. 주요국의 플랫폼 지역사업권 규제

가. 미국의 프랜차이즈 제도

- 오늘날의 유료방송의 원형이 된 케이블TV는 미국에서 가장 먼저 발달했으며, 그 원조는 이른바 공동채안테나TV(communitv antenna TV, CATV)였음. 따라서 유료방송 지역사업권 제도의 기원도 미국 사례에서 그 연원을 찾을 수 있음
- 광활한 국토 탓에 방송전파의 커버리지가 충분하지 못해 발생한 난시청을 극복하기 위해 도입한 것이 CATV였고, 이것이 상업적으로 발달한 것이 오늘날의 케이블TV가 된 것
- 때문에 미국은 역사적으로 케이블시스템을 전기, 가스 등과 같은 공익재(public utilities)로 분류해 왔음
- 미국에서 케이블TV 서비스를 제공하는 SO의 지역의 진입 단위는 카운티(county)로 보는 것이 일반적²²⁾

22) '08년 통신사업자들은 케이블 SO와 동일상황에 직면함에 따라, 프랜차이즈 당국을 지역 수준

- 당국에 의해 발급되는 최초의 허가 또는 재허가를 의미하는 것이 바로 프랜차이즈(franchise)이며, 이것이 미국 유료방송 사업권 허가의 원형이 된 것
 - 이 허가는 케이블시스템의 구축이나 운영을 허가하는 것(47 U.S.C. 522(9))²³⁾으로, 이 때 프랜차이즈 당국(authority)은 연방법, 주법, 또는 지방법에 의해 프랜차이즈를 부여할 권한을 가진 정부 기관을 의미(47 U.S.C. 522(10))
 - 이 허가를 지자체가 갖게 된 것은 관로에 대한 이용권리(right-of-way) 때문이며, 이를 관리하는 지자체가 전기나 통신서비스가 사용하는 관로를 SO가 이용할 수 있게 해 주는 권한도 행사하게 된 것에서 유래하였음
 - 프랜차이즈 당국은 그 관할 내에서 하나 이상의 프랜차이즈를 부여할 수 있으나, 독점적 프랜차이즈는 부여할 수 없고, 추가적인 경쟁 프랜차이즈의 부여를 불합리하게 거부할 수도 없게 규정(47 U.S.C. 541(a)(1))
 - 법률로는 독점적 프랜차이즈 부여를 금하고 있지만, 실제 시장에서는 프랜차이즈 지역에 복수의 SO가 존재하는 경우는 적은 것이 현실임
- 미국에서 유료방송서비스, 즉 MVPD(multichannel video programming distribution)에 대한 허가는 일명 수직적 허가체계로서 설비의 특성과 목적에 따른 개별 허가(individual license)제를 유지
 - 이는 수평적 규제체제를 도입한 EU 내 여러 국가들과는 구분되는 특성으로, 개별 허가체제는 우리제도와 유사한 면이 있음
 - 즉, 위성방송의 경우 위성체를 이용한 위성주파수를 사용하여 방

에서 주 또는 전국(national) 수준으로 이동시키려는 노력을 취하기도 하였음

23) Title VI. Cable Communications 47 U.S.C. 522

(9) the term “franchise” means an initial authorization, or renewal thereof(including a renewal of an authorization which has been granted subject to section 626), issued by a franchising authority, whether such authorization is designated as a franchise, permit, license, resolution, contract, certificate, agreement, or otherwise, which authorizes the construction or operation of a cable system;

(10) the term “franchising authority” means any governmental entity empowered by Federal, State, or local law to grant a franchise

송을 행한다는 점에서 연방차원(FCC)의 허가를 받도록 되어 있는데 비해,²⁴⁾ 케이블TV, 즉 SO의 경우 FCC의 허가가 아닌 지역별 즉, 주(state), 카운티(county)의 프랜차이즈 당국의 허가를 통해 서비스를 제공

- IPTV 진입 이후 기존의 지역별 허가 시스템 적용 여부를 둘러싸고 논란이 벌어짐
 - 미국에서 IPTV는 1996년 ‘Telecommunications Act’ 개정으로 통신사업자의 방송사업 진입 장벽이 철폐되면서, 별도의 IPTV 분류체계 없이 진입이 허용된 바 있음
 - 2000년대 중반 통신사업자가 주도하는 IPTV의 다채널시장진입 시 로컬 프랜차이즈 적용을 어떻게 할 것인지에 대한 논쟁 발생
- 2005년 9월, 텍사스 주가 최초로 IPTV 사업자에 대한 주단위 프랜차이즈 제도를 도입
 - 2007년 7월, 뉴저지를 비롯 21개 주가 IPTV는 주단위로 프랜차이즈 허가를 받도록 하는 법안 통과
 - 루이지애나, 미주리 등 일부 주는 관련 법안 통과가 거부되는 등 미국 내에서도 지역마다 상황이 달랐음
 - 현재도 기타 소규모 IPTV 사업자는 지역단위 SO와 동일하게 지역당국의 허가를 받아 진입하여 서비스를 제공하고 있는 것으로 파악됨

24) FCC: The Communications Act requires a license for any commercial communications transmitted via satellite to, from and within the United States. Satellite transmission involves both a space station and an earth station to complete the transmission link. Thus, the commission licenses both space stations and earth stations.

〈표 2-1〉 미국의 유료방송 허가체계

구분	케이블	IPTV	위성
전송방식	폐쇄형 유선망(Closed Network)을 이용하여 전송		인공위성의 통신망을 이용하여 전송
인허가	케이블시스템 프랜차이즈		상업용 위성통신 허가 (우주국 및 지구국 허가)
인허가 단위	지역당국(County) 또는 주 단위 프랜차이즈		연방(FCC) 라이선스
근거법령	Telecommunications Act(47U.S.C§541~549)		Telecommunications Act (47.U.S.C.§335)

자료: 이종원·김청희(2018), 유료방송의 지역성 구현을 통한 공적책무 확보 방안

- FCC의 지역사업권 제도 개선(2007년 3월 5일)
 - － MVPD(다채널비디오프로그램배급자) 시장의 후발 주자인 IPTV의 진입장벽 완화를 위한 지역사업권 제도 개선을 위해 FCC가 케이블 프랜차이즈에 대한 새로운 명령(Report and Order)과 FNPRM(Further Notice of Proposed Rulemaking)을 발표
 - － 기본 취지는 지역사업권 제도 개선을 통해 IPTV와 같은 신규 융합서비스 조기 정착
 - － 핵심은 지역사업권의 폐지라기보다는 신규 사업자에 프랜차이즈 허가 과정의 차별을 없애도록 하는 것이었음
- 미 법원의 판결
 - － 텍사스 주 의회는 AT&T가 주 차원에서 IPTV 서비스인 U-Verse 시스템을 텍사스 전역에서 운영할 수 있는 허가권에 지원할 수 있게 허용
 - － 반면, 기존 케이블SO들은 시한이 다할 때까지는 현재 지역사업권 협약을 준수하게 강제하는 비대칭 규제 법안을 통과시킴
 - － 원고인 타임위너 케이블과 일부 텍사스 주의 케이블 SO들이 텍사스 주의 공공서비스위원회(the Texas Public Utility Commission)를 상대로 소송을 제기
 - － 하급 법원은 텍사스케이블연합회와 타임위너의 제소에 대해 이런 텍사스 주 의회의 법이 소규모이자 확인 가능한 수의 케이블 공급자들을 차별하고 있다고 판결한 바 있음²⁵⁾

- 연방 대법원은 이 판결을 지지함으로써, 타임워너와 기존 케이블 사업자들이 어빙(Irving), 댈러스(Dallas), 코퍼스크리스티(Corpers Christi) 등의 도시들과 맺은 프랜차이즈 협약을 파기할 수 있게 한 것

○ 판결의 함의

- 연방 대법원 판결에 따라 텍사스 주의 경우 기존 케이블 사업자들이 지역의 공공, 교육, 정부 접근 채널에 대한 지원을 중단하고, 지역 공동체에 지불해야 할 사업권 대가(franchise fee)를 줄이며, 공공기관에 할인된 서비스 제공을 중단할 수 있게 되었음
- 원래 이 법은 IPTV 사업자들인 AT&T와 Verizon이 비디오 공급을 위한 협약을 모든 지자체와 일일이 맺을 필요를 덜기 위해 이들 전화회사가 텍사스 주의회에 로비를 해서 통과시킨 것
- 이 법은 비판가들에 의해 SO들에 대한 지역의 통제와 감독권을 약화시키고, 지역단체에 납부되어야 할 사업권 대가를 줄이게 될 것이라는 우려를 산 바 있음
- 결과적으로 이 판결에 따라 텍사스 지역의 경우 케이블 업체들이 프랜차이즈 의무에서 벗어나는 자유를 얻음에 따라 오히려 비판가들이 우려했던 사안이 일반 케이블에도 확산되는 결과가 빚어진 셈

○ 지역성 구현의무는 여전히 부여되고 있음

- MVDP사업자의 지역성 구현 문제의 경우, 먼저 미국의 케이블 SO는 자체 지역채널을 운영(local origination)하도록 하고 있음
- 또한 지역 프랜차이즈 당국은 PEG 채널²⁶⁾의 사용을 위한 채널용량의 지정과 사용에 관해 법에서 규정된 한도 내에서 프랜차이즈

25) <http://stopthecap.com/2012/06/19/court-invalidates-existing-cable-franchise-agreements-in-texas-twc-unshackled/>

26) PEG 채널: 공익(Public), 교육(Educational), 공공(Governmental) 채널을 의미. 다만 미국에서는 지역채널에 대한 법적 용어는 없지만, 우리나라와 유사한 형태의 지역채널로 지역 고유채널(local origination channel)이 존재함. 당해 지역 고유 채널은 지역 프랜차이즈 당국과의 협정(local programming agreement)을 통해 당국과 케이블사업자가 지역 고유 채널의 운영 등과 관련하여 협정을 맺어 운영하고 있는 것으로 파악됨

요건을 설정하도록 되어 있음(47 U.S.C 531)²⁷⁾

- 주목할 것은 IPTV사업자의 경우도 PEG채널을 의무적으로 편성해야 하며 현재도 편성되어 운영되고 있다는 점

나. 영국: 지역사업권 제도 폐지한 대표적 사례

- 영국의 케이블TV사업에서 지역면허와 같은 제도는 존재하지 않으며,²⁸⁾ 케이블망, IP망 등 전송망의 형태와 상관없이 어느 지역에서든지 네트워크 포설 및 서비스 제공 가능
- 따라서 서비스 대상지역에 제한도 존재하지 않음
- 원래 영국의 지역면허는 1990년 방송법(Broadcasting Act)의 Part II. Local Delivery Service에서 규정하고 있었으며,²⁹⁾ 지역전송서비스는 텔레커뮤니케이션 시스템을 이용하여 제공되는 서비스로 정의된 바 있음
- 케이블서비스는 정부의 인가(authorization)을 받아야 하는 것으로 규정되어 있었으나,³⁰⁾ 이런 규제들은 영국이 EU 회원국이었던

27) o SEC. 611. [47 U.S.C. 531] CABLE CHANNELS FOR PUBLIC, EDUCATIONAL, OR GOVERNMENTAL USE.

(a) A franchising authority may establish requirements in a franchise with respect to the designation or use of channel capacity for public, educational, or governmental use only to the extent provided in this section.

28) 커뮤니케이션법 제213조 지역케이블시스템의 면허 폐지
텔레비전 양도일 그리고 그 이후, 지역전송서비스를 위한 1990년 법의 제2부에 따른 어떤 면허도 요구되지 않는다.

213 Abolition of licensing for local cable systems.

On and after the television transfer date no licence shall be required under Part 2 of the 1990 Act for the provision of a local delivery service.

29) 1990년 방송법 제2부 지역전송서비스

72 Local delivery services.

(1) In this Part “local delivery service” means a service provided by any person which—(a) consists in the use of a telecommunication system(whether run by that or any other person) for the purpose of the delivery of one or more of the services specified in subsection(2) for simultaneous reception in two or more dwelling-houses in the United Kingdom; and

30) 73 Licensing of local delivery services.

(1) The Commission may grant such licences to provide local delivery services as they may determine.

(2) Local delivery licences shall authorise the provision of local delivery services for such areas in the United Kingdom as the Commission may determine; and, where such licences authorise the provision of such services to any extent by

2003년 수평적 규제체계를 적용하며 폐지됨

- 영국의 유선방송은 수상 상태의 질을 향상시키고 난시청 지역 해소를 위해 TV 및 라디오 방송을 중개하는 업무로부터 시작
 - 1984년 유선 방송법(Cable and Broadcasting Act)에 의해 방송국 허가와 프로그램 감독, 유선 설치 장려 등 업무를 관장하는 유선 기구(Cable Authority, CA)가 1985년 출범
 - 초기엔 Sky Channel, Screensport, Music Box, The Movie Channel 주요 채널을 주로 제공
 - 케이블 시설 확대 및 서비스 향상뿐만 아니라 고도의 신기술 도입이 편리하도록 규제를 최소한으로 국한시켰으며, 쇼핑 및 기타 생활정보 등의 수신기술 개발을 위해 초창기에 5백만 파운드를 유선 방송사업에 투입하기도 함
- 1990년 새 방송법에 의해 영국의 독립TV위원회(Independent Television Commission: ITC)가 상업 TV와 유선(Cable), 위성방송 업무를 총 관장하는 공익 방송기관으로 1991년 1월에 발족
 - 과거 상업TV, 라디오 방송을 관장하던 IBA(Independent Broadcasting Authority) 업무 중에 일부가 이관된 것
- 2003년 커뮤니케이션 법(Communication Act)³¹⁾ 제정으로 방송통신 통합규제기구인 Ofcom을 출범시킨 이후 케이블의 인수합병이 가속화
 - 2005년 주요 케이블 MSO던 NTL과 Telewest가 합병했고, 사명을 ntl Inc. 변경하였는데, 2007년 NTL이 버진 모바일을 인수하면서 영국 케이블 서비스의 사실상 독점 사업자로 등장
 - 버진 모바일은 Virgin Media'로 사명을 변경했으며,³²⁾ 현재 영국

wireless telegraphy, they shall be so provided on frequencies assigned to those services by the Commission.

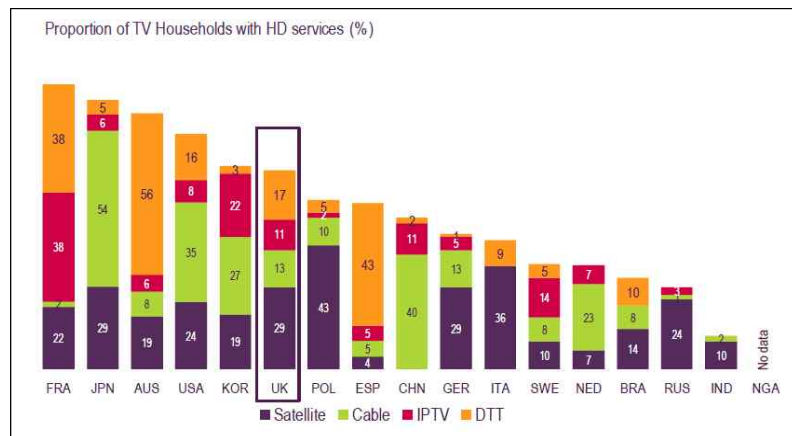
31) Communication Act 2003, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

32) 2007년 유료 방송 시장 내, 케이블의 버진 미디어와 위성의 BSkyB 대결구도와 규제에 대한 가디언 기사: Sky is the limit: Everything you wanted to know about Sky, Virgin and Ofcom but were too afraid to ask. 2007년 3월 20일.

<https://www.theguardian.com/media/2007/mar/20/broadcasting.bskyb>

- 케이블 가입자 중 95%를 차지하는 케이블 독점 기업³³⁾
- 합병을 통해 독점 전국 사업자가 되었음에도 불구하고, 영국의 케이블 서비스는 위성방송 BSkyB와 디지털 지상파 텔레비전(digital terrestrial television)에 비해 VOD 등 양방향 서비스 제공에서 뒤처지고 있다는 평가가 일반적임
 - 2012년 디지털 방송 전환 이후 케이블 디지털 방송 가입자는 소폭 상승했지만, 디지털 지상파,(Digital Terrestrial only) 유료 디지털 위성(Pay digital satellite)의 절대적 시장점유에 비해 시장 영향력은 높지 않음³⁴⁾

[그림 2-1] 주요국의 플랫폼별 HD services 제공 현황(2016년 말)



자료: IHS Markit/ BARB Establishment Survey

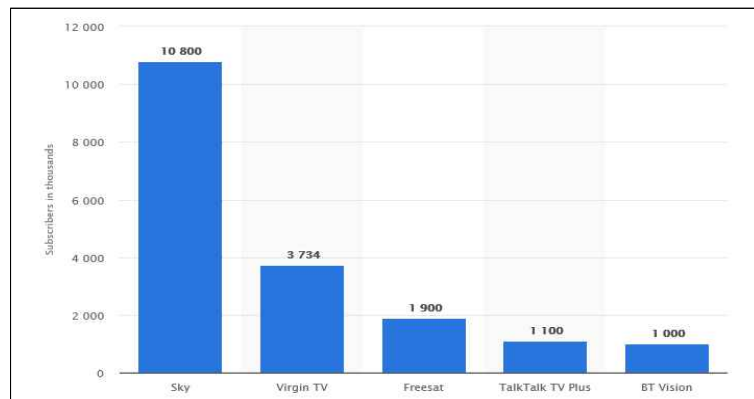
- 영국의 2003년 방송법 개정의 가장 큰 목적은 ‘규제완화를 통한 경쟁 제고’였다는 점에 주목해야 함. 케이블에 대한 규제완화도 이런 맥락에서 이루어진 것임
- 원래 영국은 BskyB(위성)가 가장 유력한 유료방송 사업자로서,

33) 단, WightFibre는 잉글랜드 남단의 섬, 아일 오브 와이트(Isle of Wight)지역 케이블사업자로 남아 있으며, 이 사업자는 주로 스카이라이프와 YouView에서 콘텐츠를 제공받고 있는 것으로 알려져 있음

34) Ofcom(2016), “UK Communication Market report 2016”,
<http://www.digitaltvnews.net/?p=27818>

BBC를 필두로 한 지상파와 위성 플랫폼에 비해 케이블은 커버리지 자체도 좁고, 가입자 규모도 작았음

[그림 2-2] 영국의 주요 유료방송 업체별 가입자 수 현황(2015년, 천 명)



자료: Statista(2017), “Pay TV operators ranked by number of subscribers in the United Kingdom(UK) as of December 2017(in 1,000)”,
<https://www.statista.com/statistics/410979/main-pay-tv-operators-in-the-uk/>

- 특히 영국은 BBC와 PBS의 영국내 지역 서비스 의무가 기본적으로 강한 가운데, 케이블 방송이 특히 지역성을 더 강화해야 한다는 사회적 요구는 낮은 편³⁵⁾
- 이런 상황 속에서 영국 정부는 케이블 사업자간의 자유로운 M&A를 촉진하기 위해 노력하였고, 경쟁 활성화를 위해 전국적인 경쟁이 가능하도록 하기 위해 지역독점 프랜차이즈 부여제도를 개선한 것으로 조사되었음³⁶⁾
- 이는 케이블 프랜차이즈 제도가 변화된 환경 하에서 경쟁 활성화를 가로 막는 장애만 되고 있다는 비판이 Ofcom 출범 이전부터 꾸준히 제기되어왔음을 보여주는 것으로 해석 가능함
- 결국 2003년 방송법 개정에 의해 프랜차이즈 규정이 폐지되고,

35) 영국 DCMS, A new framework for local TV in the UK, July 2011.
 (https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mar02_uk_com_e.pdf)

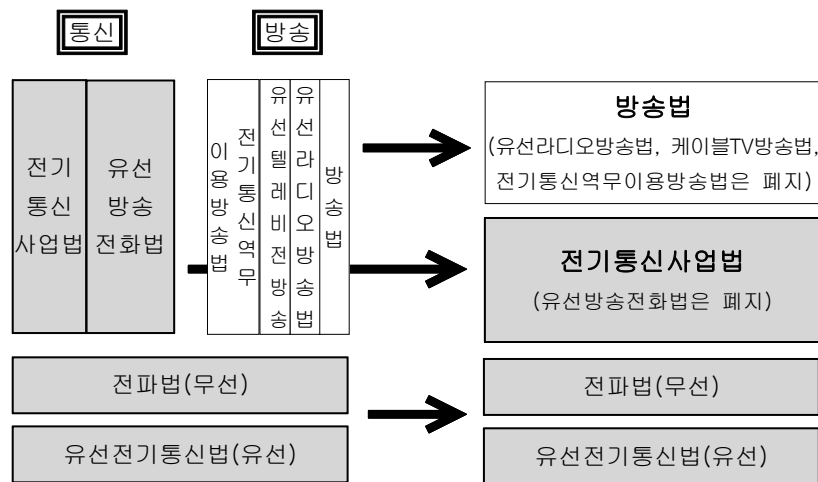
36) 영국 DTI, Communication Liberalisation in the UK, March 2001
 (https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mar02_uk_com_e.pdf)

그 결과 양대 사업자이던 NTL과 Telewest가 2006년 합병, 영국의 케이블 사업자는 NTL로 단일화된 것임(지금은 Virgin Media로 개명)

다. 2010년 지역면허 제도를 폐지한 일본

- 현재 일본의 통신·방송 법체계는 2010년 개정된 내용에 기반해서 만들어진 것으로, 이 때 케이블TV에 대한 지역면허제도가 폐지되었음
- － 2010년에 기존 8개의 통신·방송 관련법을 4개로 통합하는 개혁 단행
- － 방송 부문에서 유선라디오방송법, 케이블TV방송법, 전기통신역무이용방송법을 폐지하고 이를 방송법으로 통합
- － 통신 부문은 유선방송전화법을 폐지하고 이를 전기통신사업법으로 통합시킴으로써 우리 체계와 유사한 면 존재

[그림 2-3] 일본 통신방송의 법체계



자료: 總務省(2010)

- 현행 방송법에서 방송은 ‘기간방송(방송전용 또는 우선적으로 방송용으로 할당된 주파수를 사용하는 방송)’과 ‘일반방송(기간방송 외의 방송)’으로 분류된다는 점을 주목해야 함(總務省, 2010).
 - － 기간방송은 지상파방송과 위성기간방송(BS위성방송, 동경(東經) 110도 CS위성방송)을 포함
 - － 일반방송에는 위성일반방송(동경 124/128도 CS), 케이블TV방송, IPTV가 포함
- 일반방송으로 분류되는 유료방송의 경우 매체에 관한 구분 없이 총무성에 등록함으로써 사업을 할 수 있음
 - － 500단자 이하의 소규모 케이블사업자의 경우는 신고로 사업이 가능. 지상파방송 및 위성기간방송(BS위성)의 경우는 기간방송으로 허가를 받아야 함
- 사업권역의 경우 2010년 방송통신 관련법 개정을 통해 케이블TV의 지역면허 제도를 폐지
 - － 이는 케이블TV 지역독점(monopoly franchise)을 폐지하고, 당해 권역에서 경쟁 케이블TV 사업자가 등장할 수 있도록 했음을 의미
 - － 따라서 현실에서 해당 권역에 케이블TV사업자가 하나만 존재하는 경우는 제도에 의한 것이라기보다는, 선발사업자의 영향에 따른 잠재적 신규사업자의 진입이 이루어지지 않는 것으로 해석됨
- 지역사업권 허가체계의 폐지로 허가단위의 지역권역은 존재하지 않으나, 커버리지 차원에서 지상파방송권역내 재송신을 위한 지역방송권역은 존재하는 것으로 파악됨
 - － 케이블TV의 경우 독점적 지역사업권은 존재하지 않지만, 지역별(region)로 자체채널을 운영 중
 - － 예컨대 일본 최대 케이블사업자인 제이콤의 경우 8개 지역³⁷⁾에서 지역자체채널을 운영하고 있는 것으로 알려져 있음(이종원·김청희, 2018)

37) 삿포로, 센다이, 관동, 간사이, 시모노세키, 기타큐슈, 후쿠오카, 쿠마모토 지역

- 일본은 역사적으로 지방분권이 강한 나라이며, 때문에 지역 매체인 케이블TV가 지역사회에 결합해서 역할을 하는 경우가 남아 있는 것은 사실이나, 현실적으로 우리나라가 참고하기에 부적절한 면도 많다는 사실에 유의해야 함
- － 케이블TV 사업 환경 자체가 우리나라와 다르게 비영리단체 중심이고, 기존 채널 재송신 위주라는 점을 감안해야 함

〈표 2-2〉 케이블TV 운용주체별 사업자수(2017년 3월말 기준)

운영주체		사업자수		설비수		가입가구수	
주식 회사 등	영리 법인	296 (58.3%)	75 (14.8%)	442 (65.7%)	157 (23.3%)	28,882,931 (96.9%)	11,148,863 (37.4%)
	NPO		221 (43.5%)		285 (42.3%)		17,734,068 (59.5%)
지방자치 단체		186 (36.6%)		205 (30.5%)		749,268 (2.5%)	
공익법인		3 (0.6%)		3 (0.4%)		103,804 (0.3%)	
기타		23 (4.5%)		23 (3.4%)		59,140 (0.2%)	
합계		508 (100.0%)		673 (100.0%)		29,795,143 (100.0%)	

자료: 總務省(2018). ケーブルテレビの現状(2018年2月9日), p.13.

제 3 절 해외 지역사업권 규제 사례의 교훈

1. 미국: SO의 지역사업권 유지 속 변화 움직임

가. 시장환경 변화에 따른 SO간의 인수합병

- 미국은 주요국 중 케이블이 유료방송 시장에서 가장 큰 영향력을 보유하고 있는 나라라고 할 수 있으나, 2000년대 이후 IPTV의 성장과 OTT 동영상서비스의 등장으로 케이블의 점유율이 축소되면서 사업자간 인수합병이 거듭되는 중

- 미국 유료방송시장은 상업적 케이블TV 서비스가 가장 먼저 시작된 나라답게 최근까지도 Comcast를 비롯한 케이블 MSO들이 MVPD 시장을 주도하는 가운데, 전국적 커버리지를 지닌 위성이 보완적으로 존재하는 형태를 오랫동안 지속해 왔음

〈표 2-3〉 미국 10대 MVPD 사업자(2000년 12월 기준)³⁸⁾

순위	사업자	가입가구수	전체 케이블 가구 대비 점유율
1	AT&T Broadband	16,090,000	23.8%
2	Time Warner Cable	12,751,000	19.4%
3	Comcast Cable Communication	7,606,800	11.3%
4	Charter Communication, Inc.	6,350,900	9.4%
5	Cox Communication	6,193,300	9.1%
6	Adelphia Communication	5,292,000	7.7%
7	Cablevision Systems	2,830,800	4.1%
8	Insight Communication	919,300	1.3%
9	Mediacom LLC	779,000	1.1%
10	CableOne	734,900	1.0%

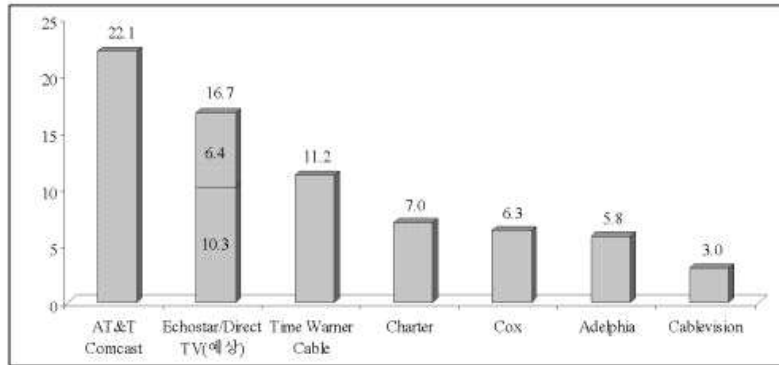
자료: 박민성(2014), “미국 MVPD 주요 동향과 FCC 및 의회의 대응방안”

□ 2002년 컴캐스트-AT&T Broadband 합병

- 미국 내 3위 케이블사업자 컴캐스트가 AT&T Broadband를 520억 달러에 인수하면서 2,330만 가입자를 확보
 - 합병 회사인 AT&T Comcast는 미국 20개 메트로폴리탄 지역 중 17개 지역에서 가입자를 보유하게 되었으며, 확보된 케이블 시장의 가입자를 기반으로 정보, 통신, 엔터테인먼트 서비스를 통합하여 제공
 - 합병을 통해 2위인 AOL 타임워너케이블을 추월하여 미국은 물론 세계 최대 케이블 사업자로 부상

38) 이 표에서 AT&T 브로드밴드는 케이블MSO로, 오늘날 U-Verse란 브랜드로 판매되는 AT&T의 IPTV 서비스와는 다른 것이며, 2002년 당시 3위이던 컴캐스트에 합병된 바 있음

[그림] 업체별 가입자 수



자료: Wall Street equity research

자료: 문주영(2002), “Comcast의 AT&T Broadband 인수 합병의 의미와 전망”

- 다만 2000년대를 전후해서 주요 케이블 MSO간 M&A가 지속적으로 진행되면서 과거 상위권에 속하던 MSO들이 컴캐스트를 비롯한 주요 사업자에게 사업을 매각하는 일이 반복되고 있는 중³⁹⁾이며, 이는 케이블 시장의 위축을 단적으로 보여주는 사례

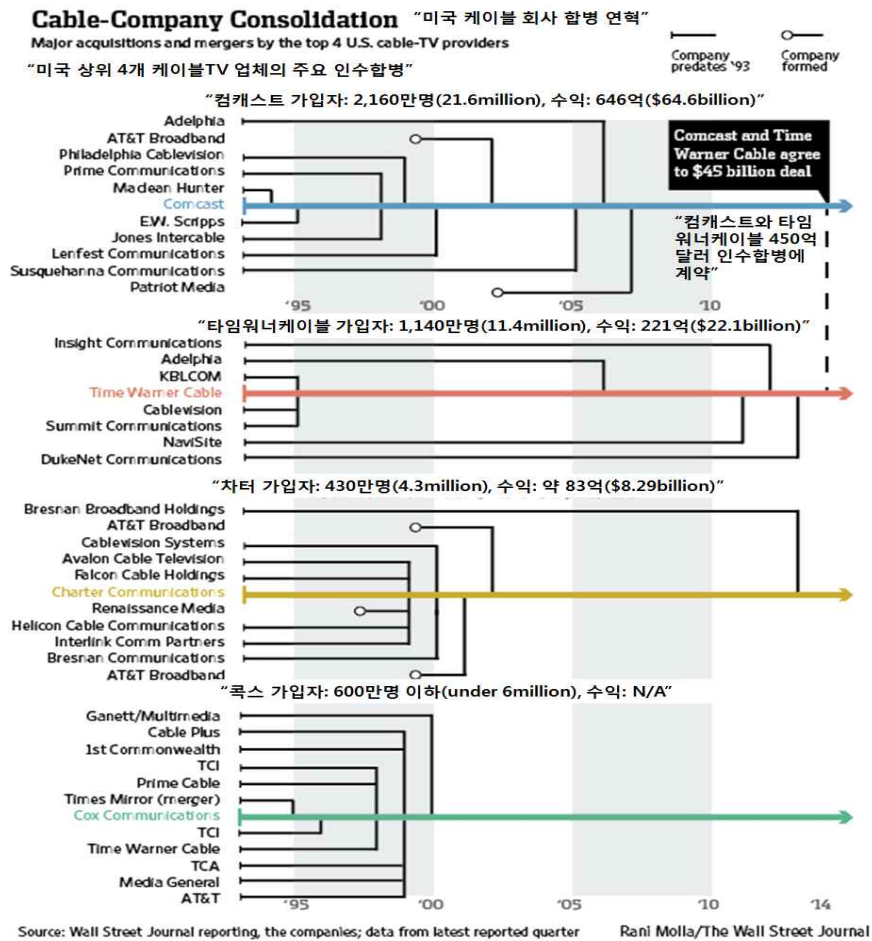
〈2002년 이후 미국 케이블MSO간 M&A 주요 사례〉

- 2005년 컴캐스트, 타임워너케이블의 아델피아 커뮤니케이션 공동 인수
 - 2002년 컴캐스트가 AT&T Broadband를 520억 달러에 인수한 이후 이루어진 대규모 인수합병
 - 아델피아는 500만명의 가입자를 확보하고 있는 미국 내 6위 케이블TV사업자로, 2002년 회계부정 사건 이후 파산 상태가 지속되던 상황
 - 양사가 파산한 케이블 사업자인 아델피아에 127억 달러의 현금을 지불하고, 나머지는 새로운 합작 케이블 회사의 주식으로 제공
 - 아델피아를 인수함으로써, 타임워너케이블과 컴캐스트는 뉴욕과 로스앤젤레스의 가입자 1,440만명을 확보
- 2011년 타임워너케이블-인사이트 커뮤니케이션 합병
 - 미국 2위 타임워너케이블이 인사이트 커뮤니케이션을 30억 달러에 인수
 - 인사이트 커뮤니케이션은 미국 내 9위 케이블 방송사로, 케이블TV와 초고속 인터넷, 유선 전화 서비스 등을 일리노이, 인디애나, 켄터키, 오하이오 주 소재의 75만명 가량의 가입자 보유

39) 2014년에는 미국 1위 케이블TV 사업자인 컴캐스트가 2위 사업자인 타임워너케이블을 452억 달러(약 48조원)의 규모로 인수할 것을 공식 발표했으나, 미 법무부와 FCC의 승인을 받지 못해 무산된 바도 있음. 이에 대해서는 박병선(2014)을 참고할 것

- 2016년 차터 커뮤니케이션-타임워너케이블 합병
- 2014년 타임워너케이블과 컴캐스트의 합병 무산 이후, 상대적으로 독과점 논란이 적은 차터 커뮤니케이션이 타임워너케이블을 약 710억 달러에 인수
 - FCC는 향후 7년간 고객들의 월간 데이터 사용량에 제한을 두지 않을 것, 넷플릭스 등 트래픽을 많이 차지하는 업체에 상호 접속 수수료를 물리지 않을 것 등의 조건을 달아 합병안을 승인
 - 합병을 통해 차터 커뮤니케이션은 2,400만명의 가입자를 확보하며 가입자 2,720만명의 미국 케이블TV 업계 1위인 컴캐스트를 견제하는 강력한 2위 사업자로 올라서게 됨

[그림 2-4] 미국 케이블 사업자간 M&A 사례



자료: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/02/14/chart-of-the-week-a-long-history-of-cable-consolidation/>

[그림 2-5] 미국 영상플랫폼가입자(2018년 2분기)

SERVICE		SUBSCRIBERS	SERVICE		SUBSCRIBERS
1.		57.4 MILLION	6.		16.7 MILLION
2.		26.0 MILLION	7.		10.7 MILLION
3.		25.5 MILLION	8.		4.6 MILLION
4.		22.1 MILLION	9.		3.8 MILLION
5.		20.0 MILLION	10.		3.4 MILLION

자료: SNL Kagan, NCTA

- IPTV 업체들 역시 전국 사업권이라는 개념이 없으며, 지역허가주체의 허가가 원칙적으로 필요
 - － 현실적으로 케이블의 독점적 지위 때문에 신규 진입이 어려워지자 FCC가 ‘잠정허가(deemed grant) 조항⁴⁰⁾을 만들어 지자체들이 IPTV를 부당하게 차별하지 못하게 했을 뿐
 - － 일부 주에서 주차원에서 IPTV의 진입을 용이하게 하기 위한 입법(프랜차이즈 의무 면제 등)을 진행된 바는 있음
 - － 다만 이런 조치가 결과적으로 대법원 판결에 의해 케이블 업체가 프랜차이즈에 대한 의무에서 해방되는 계기가 되어(텍사스 주 사례), 많은 주가 이런 IPTV에 대한 진입 장벽 해소를 위한 특별법 통과를 포기함으로써 지역사업권 제도 자체가 현재도 존치되고 있는 셈

40) 미 연방통신법 Section 621(a)(1)

- 다만 미국도 지속적인 규제완화와 IPTV의 시장 잠식에 따라 케이블의 성장세가 멈추고 시장이 위축되면서 사업자간 M&A가 지속적으로 진행되고, 거대 MSO의 규모가 점점 커지는 현상이 다른 나라와 공통적으로 나타나고 있는 중

2. 영국: 위성 우위 속 케이블 플랫폼의 독점화

가. MSO간 합병과 지역사업권 폐지

- 영국에서 케이블의 지역사업권 규제가 완화되기 시작한 것은 보수당 정부가 아니라, 노동당 정부였음
 - 1997년 5월, 보수당으로부터 정권을 인수한 노동당의 T. Blare 정부는 디지털 정보시대를 맞이하여 규제의 기본 골격은 기술과 시장의 발전정도에 적합해야 한다는 인식 하에, 광대역통신망에 관한 성명서를 통해 전기통신산업의 경쟁 극대화를 목적으로 1998년부터 규제적 제한을 점진적으로 제거할 것임을 공표(장석윤 · 조성원, 1998)
 - 위의 기초를 받아들여, 1998년 4월 23일 DTI는 <광대역 영국: 방송오락 제한에 대한 새로운 시각(Broadband Britain: A Fresh Look at the Broadcast Entertainment Restrictions)>이란 정책 문서를 발표
 - 해당 더불어 발표에서 BT를 포함한 공중전기통신사업자(Public Telecommunications Operator: PTO)의 방송오락 서비스 제공을 점진적으로 허락한다는 방침을 제시
 - 이와 함께 PTO는 현재 CATV사업자의 지역독점사업권 지역 외의 가정(17%에 해당)에 대한 방송오락 서비스를 곧바로 할 수 있어야 하며, 또 2001년 1월 1일부터 전국에 걸쳐 방송서비스를 제공할 수 있도록 허용되어야 한다고 밝힘(장석윤 · 조성원, 1998)
- 케이블 가입자가 줄면서 과거에 비해 위축된 것이 탈규제의 동인 중 하나
 - 2000년대부터 이미 케이블 사업의 M&A를 독려하는 등 탈규제(불필한 규정 철폐) 움직임이 나타났고, 케이블 사업자끼리가 아

- 닌, 타 플랫폼 사업자들에 맞서 차별화된 서비스를 제공하도록 함
- 즉 유료 방송 시장 내 가장 공격적인 위성 방송사업자인 BSkyB (현재는 Sky로 개칭)로부터 케이블 사업을 지키기 위해 M&A를 유도하고, 지역사업권을 폐지하는 등의 개혁을 단행한 셈
- 그 결과 버진 미디어에 의해 케이블 플랫폼이 독점화 되었지만, 케이블 서비스의 질과 차별화된 콘텐츠 및 투자에 대해서는 매체 영향과 경제력에서도 여전히 역부족하다는 평가

3. 일본: 케이블이 유료방송시장의 변수가 되지 못함

가. 플랫폼간 경쟁이 무의미

- 일본은 플랫폼간 채널의 이질성으로 인해 플랫폼간 경쟁이 무의미한 상황이므로 케이블의 사업권역 자체가 권역내 특정 플랫폼 독점 논란과는 무관한 상황
- 우리나라는 유료방송 시장은 채널 경쟁이 아니라 플랫폼 경쟁이 벌어지는 중이지만, 일본은 그렇지 않다는 뜻

나. 플랫폼 정책으로서 일본 사례 인용은 신중해야

- 또한 위성파 NHK가 제공하는 공영 위성방송 위주의 방송 환경 탓에 일본의 케이블TV는 우리나라의 케이블과 같은 위상을 가진 것으로 평가하기 어려운 상황
- 케이블TV만의 독자채널보다는 기존 채널 재송신 위주의 채널 라인업을 지닌 사업자 비중이 30.7%에 이르고, 사업자 수도 무려 727개에 이를 정도로 SO들의 규모 자체가 영세하다는 점⁴¹⁾
- 절반 이상의 SO들이 비영리단체로 기록되어 있다는 점 등은 일본의 케이블TV 사례가 우리나라와는 전혀 다름을 시사해 줌

41) 인입 단자수가 501이상의 유선 전기 통신 설비를 이용하는 방송은 참가 규모가 등록제(일본 방송법 제126조)이며, 인입 단자 수 500 이하의 유선 전기 통신 설비를 이용하는 방송은 참가 규모가 신고제(방송법 제133조)

〈표 2-4〉 일본 케이블TV 사업자 현황

구 분	2016년도 말	2017년도 말	증감 수	증감률
등록 자주 방송을 위한 유선 전기 통신 설비	508	504	-4	-0.8%
등록 재방송만 하기 위한 유선 전기 통신 설비	229	223	-6	-2.6%
합 계	737	727	-10	-1.4%

자료: ケブルテレビの現況(총무성 자료, 2018년 7월)

- 일본의 현재 케이블TV 모습은 흡사 우리나라의 중계유선 정도에 그치는 것으로 파악되는 상황에서 케이블의 지역성 구현 모범사례로 일본 사례를 드는 것은 맞지 않음
- 일본은 플랫폼간 채널의 이질성으로 인해 플랫폼간 경쟁이 무의미
 - 따라서 일본 케이블의 지역사업권 여부는 사실 여부와 무관하게 우리나라 제도 개선에 참고할 점이 크지 않음

제 3 장 사업권 규제 관련 주요 쟁점

제 1 절 국내 유료방송 현황

1. 사업자 개황

가. 사업자 수

- 2017년 기준 유료방송사업자 수는 총 96개이고 이 가운데 SO는 92개, 위성방송사는 1개, 그리고 IPTV 사업자는 3개
- － 2017년 8월, 세종시 방송구역 SO로 2개 사업자가 추가 선정되어, 전년 대비 2개 증가

〈표 3－1〉 유료방송사업자 수 추이

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SO	94	94	92	92	92	90	90	92
위성방송사	1	1	1	1	1	1	1	1
IPTV사	3	3	3	3	3	3	3	3
계	98	98	96	96	96	94	94	96

주: 중계유선방송사는 제외

자료: 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도 및 사업자 제출 자료

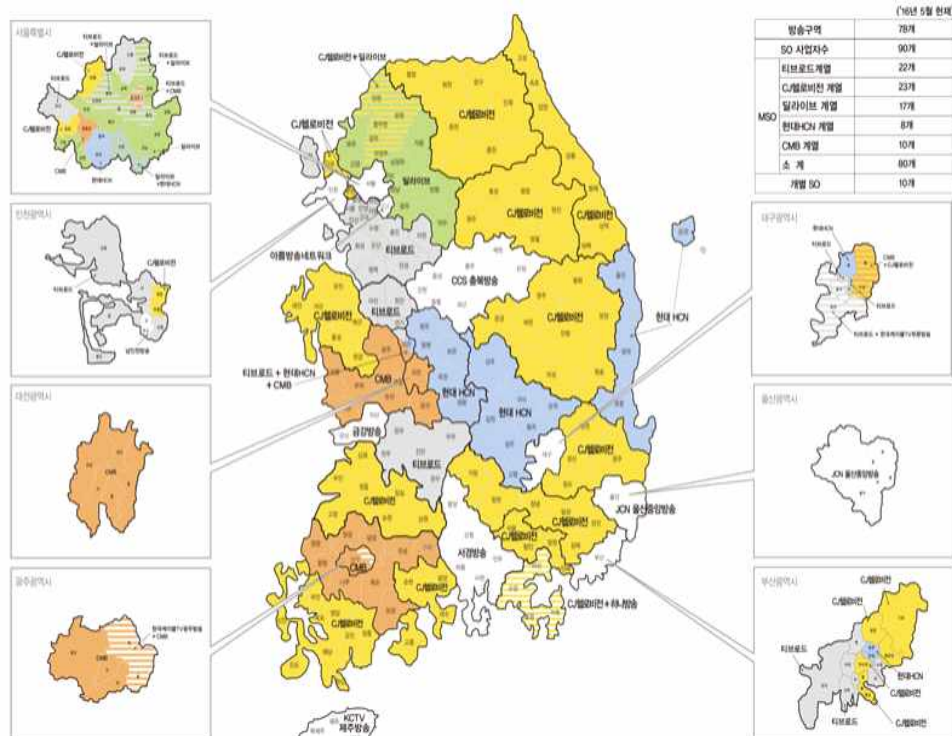
- SO 부문의 경우 최근 인수합병 움직임이 크게 둔화된 게 수치상 드러나고 있음

〈표 3-2〉 종합유선방송사업자 수 추이

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
t-broad	21	23	23	22	22	23
CJ헬로	19	22	23	23	23	23
딜라이브	17	17	17	17	17	18
HCN	8	9	9	8	8	8
CMB	9	10	10	10	10	10
GS	—	—	—	—	—	—
MSO 소속 SO 수	74	81	82	80	80	82
개별SO 수	18	11	10	10	10	10
전체 SO 수	92	92	92	90	90	92

자료: 『방송산업 실태조사 보고서』 각 연도 및 사업자 제출 자료

〔그림 3-1〕 SO 사업자 현황(2016년 12월)



자료: 한국케이블TV방송협회

2. 매출액 현황

가. 방송사업매출

- (정의) 방송사업매출은 영업매출에서 유선전화나 초고속인터넷 등의 통신사업매출과 기타사업매출 제외
 - － 가입자매출, 홈쇼핑 송출수수료, 광고, 협찬매출 등이 포함됨
- (규모) 2017년 유료방송사 전체의 방송사업매출은 5조 6,312억 원으로 2016년 대비 9.1% 증가
- (플랫폼별) 2011년부터 2017년까지 방송사업매출액의 변화 추이를 살펴보면, MSO전체, SO전체의 방송사업매출액은 2013년을 기점으로 감소하고 있는 반면, IPTV는 2011년부터 꾸준히 상승하여 2016년에는 SO전체 방송사업매출액을 뛰어넘음
 - － 2017년 SO 전체의 방송사업매출액은 약 2조 1,307억 원으로 2016년(2조 2,169억 원) 대비 1.8% 감소했으며, 전체 방송사업매출액에서 차지하는 점유율도 37.8%로 2016년(42.0%) 대비 4.2%p 감소함
 - － 반면 2017년 IPTV 전체의 방송사업매출액은 약 2조 9,251억 원으로 2016년(2조 4,277억 원) 대비 20.5% 증가했으며, 전체 방송사업매출액에서 차지하는 점유율도 51.9%로 2016년(47.0%) 대비 4.9%p 증가함

〈표 3-3〉 주요 유료방송사별 방송사업매출액 및 점유율 추이(2011~2017년)
(단위: 억 원)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
티브로드	방송사업매출액	5,384	5,842	6,131	5,958	5,790	5,451	5,268
	점유율(%)	17.8	16.0	15.1	13.5	12.3	10.6	9.4
CJ헬로	방송사업매출액	5,031	5,763	6,663	6,938	6,720	6,375	6,432
	점유율(%)	16.7	15.8	16.5	15.8	14.2	12.3	11.4
딜라이브	방송사업매출액	4,741	4,582	4,596	4,393	4,097	3,979	3,857
	점유율(%)	15.7	12.5	11.3	10.0	8.7	7.7	6.8
HCN	방송사업매출액	1,836	2,053	2,228	2,227	2,153	2,142	2,087
	점유율(%)	6.1	5.6	5.5	5.1	4.6	4.1	3.7

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CMB	방송사업매출액	1,142	1,298	1,452	1,408	1,343	1,278	1,240
	점유율(%)	3.8	3.5	3.6	3.2	2.8	2.5	2.2
MSO 합계	방송사업매출액	18,134	19,537	21,069	20,923	20,102	19,225	18,884
	점유율(%)	60.1	53.4	52.0	47.6	42.6	37.2	33.5
개별SO	방송사업매출액	3,035	3,625	2,723	2,539	2,488	2,467	2,423
	점유율(%)	10.1	9.9	6.7%	5.8	5.3	4.8	4.3
SO 합계	방송사업매출액	21,169	23,163	23,792	23,462	22,590	21,692	21,307
	점유율(%)	70.2	63.3	58.7	53.3	47.9	42.0	37.8
KT스카이 라이프	방송사업매출액	3,739	4,993	5,457	5,532	5,496	5,656	5,754
	점유율(%)	12.4	13.6	13.5	12.6	11.7	11.0	10.2
OTV	방송사업매출액	2,409	4,227	5,039	6,615	8,304	10,370	12,172
	점유율(%)	8.0	11.6	12.4	15.0	17.6	20.1	21.6
KT 계열	방송사업매출액	6,148	9,220	10,496	12,147	13,800	16,027	17,926
	점유율(%)	20.4	25.2	25.9	27.6	29.3	31.0	31.8
SKB TV	방송사업매출액	1,338	2,196	3,446	4,517	5,990	7,924	9,616
	점유율(%)	4.4	6.0	8.5	10.3	12.7	15.3	17.1
LG U+TV	방송사업매출액	1,518	2,007	2,766	3,852	4,794	5,982	7,464
	점유율(%)	5.0	5.5	6.8	8.8	10.2	11.6	13.3
IPTV 합계	방송사업매출액	5,265	8,429	11,251	14,984	19,088	24,227	29,251
	점유율(%)	17.4	23.0	27.8	34.1	40.5	47.0	51.9
합계	방송사업매출액	30,173	36,585	40,500	43,978	47,174	51,625	56,312
	점유율(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 『방송시장 경쟁상황평가』 각 년도, 『2017년도 방송사업자 재산상황 공표집』

나. 홈쇼핑 송출수수료

- (규모) 2017년 유료방송사 전체의 홈쇼핑 송출수수료는 약 1조 4,093억 원으로 2016년(1조 2,561억 원) 대비 12.2% 증가했으며, 이는 방송사업매출 증가폭(9.1%)에 비해 높은 수준
- － (플랫폼별) SO 전체의 홈쇼핑 송출수수료는 약 7,561억 원으로 2016년에 비해 110억 원 감소했으나, 위성(1,642억 원)과 IPTV(4,890억 원)의 홈쇼핑 송출수수료를 더한 규모보다 여전히 약 1.16배 높은 수준(2016년에는 1.57배 높았음)
- － (사업자별) CJ헬로가 2,264억 원으로 유일하게 2천억 원이 넘는

홈쇼핑 송출수수료 매출을 기록 중이며, IPTV 업체 중에선 SKB가 1,841억 원으로 가입자 규모나 방송사업매출액에서 IPTV 1위 업체인 KT의 올레TV 1,814억 원보다 2년 연속 앞선 결과를 나타냄

- (비중) 방송사업매출 대비 홈쇼핑 송출수수료 비중은 25.0%로 2016년 대비 0.7%p 증가
 - － (플랫폼별) SO의 홈쇼핑 송출수수료 비중은 약 35.5%로 지난해에 비해 0.1%p 상승했으며, 위성방송은 28.5%로 1.6%p 상승했고, IPTV 3사는 16.7%로 2.8%p 증가함
 - － (사업자별) SO 중에서는 CMB가 홈쇼핑 송출수수료가 방송사업매출에서 차지하는 비중이 46.7%로 가장 높은 가운데, 다른 MSO들은 대체로 36% 내외를 기록했으며, IPTV에서는 SKB가 19.1%로 가장 높게 나타남
- (전년 비교) 방송사업매출 대비 홈쇼핑 송출수수료 비중이 2016년에 비해 SO(0.1%p), 위성방송(1.6%p), IPTV 3사(2.8%p) 모두 증가했으나, 증가폭은 전년에 비해 다소 완화된
 - － 국내 유료방송사업자들의 홈쇼핑 송출수수료 매출 의존도가 매년 심화되는 가운데, IPTV의 의존도 증가폭이 그간 가장 높았던 위성을 추월해서, 유료방송시장에서 IPTV의 영향력 확대를 그대로 반영하고 있음

〈표 3-4〉 주요 유료방송사별 홈쇼핑 송출수수료 현황

(단위: 억 원)

	2016년			2017년		
	방송사업매출(A)	홈쇼핑 송출수수료(B)	B/A	방송사업매출(A)	홈쇼핑 송출수수료(B)	B/A
티브로드	5,451	1,990	36.50%	5,268	1,923	36.5%
CJ헬로	6,375	2,176	34.10%	6,432	2,264	35.2%
딜라이브	3,979	1,374	34.50%	3,857	1,312	34.0%
HCN	2,142	813	37.90%	2,087	775	37.1%
CMB	1,278	580	45.40%	1,240	580	46.7%
MSO 합계	19,225	6,933	36.10%	18,885	6,853	36.3%

	2016년			2017년		
	방송사업 매출(A)	홈쇼핑 송출 수수료(B)	B/A	방송사업 매출(A)	홈쇼핑 송출 수수료(B)	B/A
개별SO	2,467	739	29.90%	2,423	708	29.2%
SO 합계	21,692	7,671	35.40%	21,307	7,561	35.5%
KT스카이 라이프	5,656	1,522	26.90%	5,754	1,642	28.5%
OTV	10,370	1,155	11.10%	12,172	1,814	14.9%
SKB TV	7,924	1,298	16.40%	9,616	1,841	19.1%
LG U+TV	5,982	915	15.30%	7,464	1,235	16.5%
IPTV 합계	24,277	3,368	13.90%	29,251	4,890	16.7%
전체 합계	51,625	12,561	24.30%	56,312	14,093	25.0%

자료: 『2017년도 방송사업자 재산상황 공표집』

다. 가입자매출

- (정의) 가입자로부터 벌어들이는 매출로 방송수신료매출(VOD 및 PPV 매출 포함), 시설설치매출, 단말장치대여매출 등이 포함
- (총규모) 2017년 유료방송시장의 가입자매출은 약 3조 8,180억 원으로 2016년 대비 8.2% 증가해서, 전년대비 증가폭이 2년 연속 상승하는 추세를 나타냄(2014년 8.8% → 2015년 6.9% → 2016년 7.4% → 2017년 8.2%)
- (플랫폼별) 2017년 SO 전체의 가입자매출은 1조 2,292억 원으로 전년에 비해 2.4% 감소했으며, 유료방송 전체 가입자 매출에서 차지하는 비중도 32.2%으로 전년 대비 3.5%p 하락, 꾸준히 감소세를 보이고 있음
 - － 반면 IPTV의 가입자매출은 처음으로 2조 원을 넘어선 2조 2,523억 원을 기록하면서, 전체 가입자매출에서 차지하는 비중도 59.0%로 계속 상승 중이며, 위성방송의 점유율은 하락세가 지속(12.3% → 10.9% → 9.8% → 8.8%)
- (사업자별) KT 계열이 전체 가입자매출에서 차지하는 비중은 34.2%로 가장 높았는데, 2016년 33.9%에 비해 점유율이 0.3%p 증

가했음. 다음으로 비중이 높은 업체는 SKB(18.5%), LGU+(15.1%) 순으로 나타나 IPTV 3사가 상위권을 모두 휩쓴 가운데, SO 중에서는 CJ헬로(10.0%)만이 두자릿수 점유율 비중을 나타냄

－ KT 계열을 분리해서 보면, IPTV(25.4%)와 위성(8.8%)의 점유율 격차가 16.6%p로 지속적으로 커지고 있음(2014년 6.5%p → 2015년 11.0%p → 2016년 14.3%p → 2017년 16.5%p)

〈표 3-5〉 주요 유료방송사별 가입자매출 현황(2016년)

(단위: 억 원)

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
티브로드	3,745	3,539	3,331	3,141	3,030
CJ헬로	4,181	4,253	4,067	3,854	3,821
딜라이브	3,021	2,760	2,472	2,228	2,135
HCN	1,373	1,321	1,246	1,198	1,192
CMB	835	779	707	656	620
MSO합계	13,155	12,652	11,823	11,077	10,798
개별SO	1,768	1,638	1,563	1,514	1,494
SO합계	14,923	14,291	13,385	12,591	12,292
KT스카이라이프	3,918	3,786	3,575	3,471	3,365
올레TV	4,511	5,766	7,187	8,497	9,707
KT계열	8,429	9,552	10,762	11,967	13,072
SKB	2,711	3,680	4,846	6,074	7,045
LGU+	2,194	3,229	3,876	4,660	5,771
IPTV 합계	9,415	12,675	15,909	19,230	22,523
합계	28,257	30,752	32,870	35,293	38,180

자료: 『방송시장 경쟁상황평가』 각 년도, 『2017년도 방송사업자 재산상황 공표집』

라. 방송수신료매출

- (정의) 가입자매출에서 시설설치매출 및 단말장치대여 매출을 제외한 가입비, 수신료, VOD 이용매출, 기타 요금매출의 합계
- (총규모) 2016년 유료방송시장의 방송수신료매출은 약 2조 8,969억 원으로 2015년(2조 7,885억 원) 대비 3.9% 증가했으나, 전년 대비 증가폭(5.4%)은 둔화

- 전체 가입자매출의 약 82.1%의 비중을 차지, 2015년(84.8%)에 비해 2.7%p 감소
- (플랫폼별) 2016년 SO 전체의 방송수신료매출은 약 8,424억 원으로 전년도(9,405억 원)에 비해 10.4% 감소한 반면, IPTV는 1조 7,209억 원으로 전년(1조 5,018억 원) 대비 14.6% 증가하면서, 전체 유료방송시장 수신료매출에서 차지하는 비중도 59.4%로 더욱 높아짐
- 위성방송은 2015년도에 비해 약간 감소한 3,336억 원의 매출로 11.5%의 점유율을 기록
- (사업자별) KT 계열이 1조 1,047억 원의 수신료매출을 기록하면서 전체 유료방송수신료 매출의 38.1%를 점유한 가운데, SKB가 19.1%의 비중(5,537억 원 매출)을 점유하고, LGU+가 13.7%(3,962억 원)을 점유하는 등 1~3위를 기록 중인 IPTV 업체 모두 점유율이 상승
- CJ헬로는 2,361억 원(8.1%)으로 SO 중에서는 방송수신료매출 순위가 가장 높았으나, 전체 수신료매출 규모에서는 4위에 그쳤고, t-broad는 2,091억 원으로 전체 방송수신료매출의 7.2%를 점유하는 데 그치는 등 SO 비중은 지속적으로 감소

〈표 3-6〉 주요 유료방송사별 방송수신료매출 현황(2016년)

(단위: 억 원)

	방송수신료 매출(A)	점유율	전년대비 증가율	가입자매출(B)	A/B
티브로드	2,091	7.2%	-10.3%	3,141	66.6%
CJ헬로	2,361	8.1%	-11.1%	3,854	61.3%
딜라이브	1,460	5.0%	-13.7%	2,228	65.6%
HCN	768	2.7%	-9.4%	1,198	64.1%
CMB	617	2.1%	-7.5%	656	94.0%
MSO 합계	7,297	25.2%	-11.0%	11,077	65.9%
개별SO	1,127	3.9%	-6.9%	1,514	74.4%
SO 합계	8,424	29.1%	-10.4%	12,591	66.9%
KT스카이라이프	3,336	11.5%	-3.6%	3,471	96.1%
OTV	7,710	26.6%	11.8%	8,497	90.7%
KT 계열	11,047	38.1%	6.6%	11,967	92.3%

	방송수신료 매출(A)	점유율	전년대비 증가율	가입자매출(B)	A/B
SKB TV	5,537	19.1%	19.0%	6,074	91.2%
LG U+TV	3,962	13.7%	14.4%	4,660	85.0%
IPTV 합계	17,209	59.4%	14.6%	19,230	89.5%
합계	28,969	100.0%	3.9%	35,293	82.1%

주: 방송수신료매출은 요금매출, VOD 및 PPV로부터 발생한 매출 포함

자료: 『2016년도 방송사업자 재산상황 공표집』

마. VOD 매출

- (규모) 2016년 유료방송사 전체의 VOD 매출은 7,055억 원으로 2015년(6,380억 원)에 비해서 약 11.2% 증가했으나, 증가율은 전년(12.4% 증가) 대비 1.2%p 감소
 - － (플랫폼별) IPTV 3사의 VOD 매출은 약 5,475억 원으로 2015년에 비해 17.0% 증가했으나, SO는 1,580억 원으로 2015년에 비해 VOD 매출이 120억 원이나 감소
- (비중) 방송수신료매출 대비 VOD 매출 비중은 유료방송 전체의 경우 약 24.5%로 전년(22.9%)에 비해 1.6%p 증가
 - － 수신료매출 중 VOD 매출이 차지하는 비중은 SO가 18.8%로 2015년에 비해 0.7%p 증가했으나 IPTV 3사의 31.8%(전년 대비 0.6%p 증가)에 비해 여전히 상당히 낮은 수준
- (분석) SO는 VOD 매출액 절대 규모 감소에도 불구하고, 수신료 매출 감소세가 더 컸던 탓에 방송수신료매출 대비 VOD 매출액 비중이 증가한 것으로 나타남

〈표 3-7〉 주요 유료방송사별 VOD 매출 현황

(단위: 억 원)

	2015년			2016년		
	방송수신료 매출(A)	VOD매출 (B)	B/A	방송수신료 매출(A)	VOD매출 (B)	B/A
티브로드	2,331	408	17.5%	2,091	429	20.5%
CJ헬로	2,657	636	23.9%	2,361	536	22.7%
딜라이브	1,692	378	22.4%	1,460	322	22.1%
HCN	848	134	15.8%	768	141	18.3%
CMB	667	7	1.0%	617	8	1.2%
MSO 합계	8,195	1,563	19.1%	7,297	1,436	19.7%
개별SO	1,210	137	11.3%	1,127	144	12.8%
SO 합계	9,405	1,700	18.1%	8,424	1,580	18.8%
올레TV	6,899	2,365	34.3%	7,710	2,719	35.3%
SKB TV	4,655	1,309	28.1%	5,537	1,584	28.6%
LG U+TV	3,464	1,006	29.0%	3,962	1,172	29.6%
IPTV 합계	15,018	4,680	31.2%	17,209	5,475	31.8%
합계	27,885	6,380	22.9%	28,969	7,055	24.4%

주: 방송수신료 매출 전체 합계에 SkyLife 수신료 포함

자료: 『2016년도 방송사업자 재산상황 공표집』. 단, LG U+TV 데이터는 업체 측 요구에 의해 사업자 제출 자료로 대체함

3. 가입자 현황

가. 유료방송 전체

- (총규모) 2017년 전체 유료방송(중계유선방송 및 Pre-IPTV 제외)
가입자 규모는 약 3,161만 단자로 전년대비 5.5% 증가⁴²⁾

〈표 3-8〉 유료방송 가입자 수 추이

(단자 수 기준)

	2014		2015		2016		2017	
유료방송 합계	27,368,396	100.0%	28,182,171	100.0%	29,959,397	100.0%	31,607,766	100.0%
중합유선 방송	14,611,459	53.4%	13,732,042	48.7%	13,886,673	46.4%	14,036,693	44.4%
아날로그	7,481,306	27.3%	4,678,124	16.6%	2,799,963	9.4%	1,111,472	3.5%
디지털	7,130,153	26.1%	7,496,153	26.6%	7,722,410	25.8%	7,748,723	24.5%
8VSB			1,557,765	5.5%	3,364,300	11.2%	5,176,498	16.4%
위성	3,090,739	11.3%	3,091,938	11.0%	3,183,501	10.6%	3,245,577	10.3%
IPTV	9,666,199	35.3%	11,358,191	40.3%	12,889,223	43.0%	14,325,496	45.3%
OTS	2,338,435	8.5%	2,217,655	7.9%	2,023,621	6.8%	1,817,923	5.8%

주: ‘유료방송 합계’는 중합유선방송+위성+IPTV임

자료: 중합유선방송, IPTV, 위성 가입자 수는 『2018년 방송산업 실태조사 보고서』 원시 데이터,
OTS는 사업자 제출자료

- (아날로그 축소) 일부 SO들이 기존의 아날로그 가입자들을 8VSB
방식으로 전환하기 시작했고, IPTV 가입자 증가세가 지속되면서
전체 유료방송 가입자 중 8VSB를 제외한 순수 아날로그 서비스
가입자 비중이 2017년에는 3.5%로 급감함
- (8VSB 급증) 반면 SO들이 제공하는 8VSB 서비스 가입자는 518
만으로 급증하면서 전체 유료방송가입자 중 비중이 16.4%로 늘어남

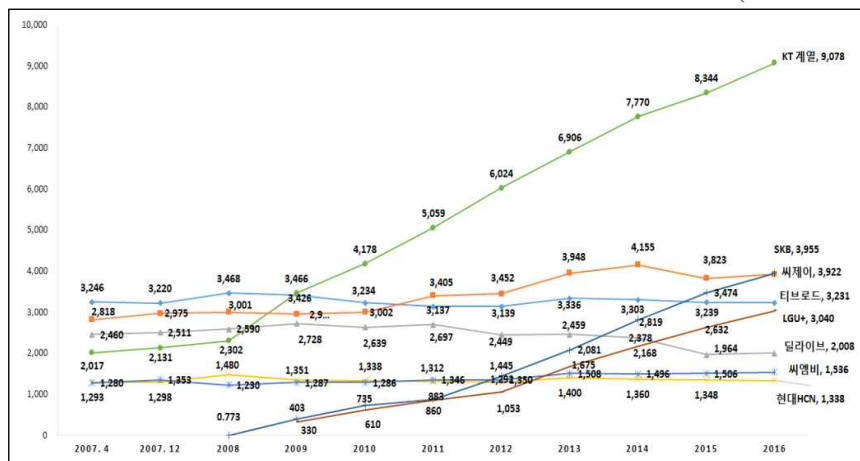
42) 본 보고서는 『방송산업 실태조사 보고서』 통계의 단자 수를 따라 가입자 수를 집계하고 있음.
또 경쟁상황 평가에서 채택하고 있는 방식대로 위성만 진출해 있는 개성공단 가입자 수는 집
계에서 제외함. 아울러, 유료방송합산규제 시행에 따라 2015년 가입자 수부터 가입자 산정기
준이 일부 변경되어 적용되었음에 유의할 것

나. 주요 유료방송사별 현황

- 2016년 KT 계열의 가입자는 908만 명으로 2009년 이후 가입자 수 1위를 계속 유지하고 있으며, 2위는 SKB가 기존의 CJ헬로를 추월해서 2위로 부상한 가운데, 1위와 2위 사업자의 점유율 격차는 더 커졌음(2015년 16.0% → 2016년 17.1%)

〔그림 3-2〕 주요 유료방송사별 가입자 수 추이

(단위: 천 명)



주: 1) t-broad는 큐릭스 계열, CJ헬로는 온미디어 계열, 딜라이브는 GS 계열 SO 가입자 수를 포함

2) KT 계열은 'OTV+위성', IPTV는 'OTV+B tv+U+TV', 합계는 'SO 합계+KT 계열+B tv+U+TV'로 계산

자료: 『2017년 방송산업 실태조사 보고서』 원시 데이터, OTS는 사업자 제출자료

〈표 3-9〉 전체 유료방송시장의 유료방송사별 가입자 점유율 추이

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017. 6
t-broad	15.9%	14.5%	13.5%	13.1%	12.1%	11.5%	10.8%	10.5%
CJ헬로	14.7%	15.8%	14.8%	15.5%	15.2%	13.6%	13.1%	12.9%
딜라이브	12.9%	12.5%	10.5%	9.7%	8.7%	7.0%	6.7%	6.6%
HCN	6.6%	6.1%	5.5%	5.5%	5.0%	4.8%	4.5%	4.4%
CMB	6.3%	6.2%	5.8%	5.9%	5.5%	5.3%	5.1%	5.0%
MSO 합계	56.4%	55.1%	50.1%	49.8%	46.4%	42.2%	40.2%	39.3%
개별SO	16.5%	13.3%	13.4%	8.2%	7.0%	6.6%	6.2%	6.0%

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017. 6
SO 합계	72.9%	68.5%	63.5%	58.0%	53.4%	48.7%	46.4%	45.3%
올레TV	7.6%	10.7%	13.4%	15.1%	17.1%	18.6%	19.7%	20.0%
SkyLife	12.9%	12.8%	12.5%	12.1%	11.3%	11.0%	10.6%	10.5%
OTS	1.8%	4.7%	7.6%	8.8%	8.5%	7.9%	6.8%	6.3%
KT 계열	20.5%	23.4%	25.8%	27.2%	28.4%	29.6%	30.3%	30.5%
SKB TV	3.6%	4.1%	6.2%	8.2%	10.3%	12.3%	13.2%	13.5%
LGU+TV	3.0%	4.0%	4.5%	6.6%	7.9%	9.3%	10.1%	10.7%
IPTV 합계	14.2%	18.8%	24.1%	29.9%	35.3%	40.3%	43.0%	44.2%
합계	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

주: 1) SO 가입자 수 집계기준은 단자 수 기준

2) t-broad는 큐릭스 계열, CJ헬로는 온미디어 계열, 딜라이브는 GS 계열 SO 가입자 수를 포함

3) KT 계열은 ‘올레TV+ 위성’, IPTV는 ‘올레TV+SKB TV+ LGU+TV’, 합계는 ‘SO 합계+KT 계열+ SKB TV+LGU+TV’로 계산

자료: 『2017년 방송산업 실태조사 보고서』 원시 데이터, OTS는 사업자 제출자료

다. 지역별 현황

- 2016년 지역별 유료방송 가입자 현황을 살펴보면, SO는 광주(60.8%)와 대구(60.7%), 대전(57.8%), 울산(55.2%) 등 주로 지방 광역시에서 점유율이 높은 경향을 보여, 2015년과 유사한 패턴을 보였음
- － 반면, 세종(26.9%), 인천(39.5%), 경기(39.7%), 충남(39.7), 강원(40.5%) 등에서는 SO의 가입자 점유율이 낮게 나타났으며, IPTV 점유율이 높은 지역은 세종(57.5%), 인천(51.8%), 경기(50.7%), 제주(47.7%) 순이었음

〈표 3-10〉 지역별 유료방송 가입자 현황

(단자 수 기준)

	종합유선(A)		IPTV(live)(B)		위성(C)		OTS(D)		유료방송합계(A+B+C)	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
전국	13,732,042	13,886,673	11,358,191	12,889,223	3,091,938	3,183,501	2,217,665	2,023,621	28,182,171	29,959,397
서울	2,492,512	2,503,304	2,272,754	2,499,815	292,735	309,611	264,091	238,847	5,058,001	5,312,730
부산	1,175,872	1,137,760	798,290	906,544	141,178	163,106	154,599	139,028	2,115,340	2,207,410
대구	809,797	833,095	412,102	472,997	60,120	67,065	64,286	58,227	1,282,019	1,373,157
인천	587,812	607,499	709,228	796,452	134,937	133,807	101,871	89,117	1,431,977	1,537,758

	종합유선(A)		IPTV(live)(B)		위성(C)		OTS(D)		유료방송합계 (A+B+C)	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
광주	550,516	548,093	265,736	297,948	52,119	54,811	48,901	45,231	868,371	900,852
대전	520,447	528,869	294,445	330,587	51,987	56,325	40,673	40,846	866,879	915,781
울산	419,756	425,995	244,353	279,257	58,735	65,934	66,489	60,684	722,844	771,186
경기	2,645,783	2,743,353	3,085,964	3,501,782	669,735	659,034	510,624	465,316	6,401,482	6,904,169
강원	422,471	435,575	419,868	480,746	165,468	158,389	90,157	79,651	1,007,807	1,074,710
세종	27,248	32,660	56,201	69,798	18,985	18,851	11,372	11,476	102,434	121,309
충북	417,213	420,250	336,480	388,041	156,883	155,521	82,442	77,531	910,576	963,812
충남	504,677	523,535	449,870	522,937	234,575	272,992	128,650	122,037	1,189,122	1,319,464
전북	426,918	426,064	393,283	445,191	172,249	177,311	99,480	91,491	992,450	1,048,566
전남	550,772	546,102	307,837	364,103	269,928	267,174	143,351	131,264	1,128,537	1,177,379
경북	882,687	896,544	472,138	553,913	281,205	283,427	141,695	127,854	1,636,030	1,733,884
경남	1,131,476	1,093,662	672,132	780,338	301,662	306,580	240,541	219,498	2,105,270	2,180,580
제주	166,085	184,313	167,510	198,778	29,441	33,563	28,443	25,523	363,036	416,654

자료: 종합유선방송 가입자 수는 『2017년 방송산업 실태조사 보고서』 원시 데이터, 위성, OTS, IPTV는 각 사업자 제출자료

라. 방송통신 결합상품 가입 현황

- 2016년 기준 전체 유료방송가입자 중 20.5%가 유/무선 방통결합상품을 이용 중이며 그 비중은 증가세를 보였으나, 전년 대비 증가폭은 2015년(4.3%p)에 비해 절반에도 못미치는 수준인 1.8%p에 그친 것으로 나타남
- － IPTV3사의 유료방송가입자 대비 유/무선 방통결합상품 가입 비중을 보면 2015년에는 3사 모두 전년 대비 뚜렷한 상승세를 보였으나, 2016년에는 LGU+가 2.9%p 상승하고, KT가 1.1%p 상승한 반면, SK군은 0.1%p 하락세로 반전됨

〈표 3-11〉 유/무선 방통결합상품 가입자 사업자별 현황

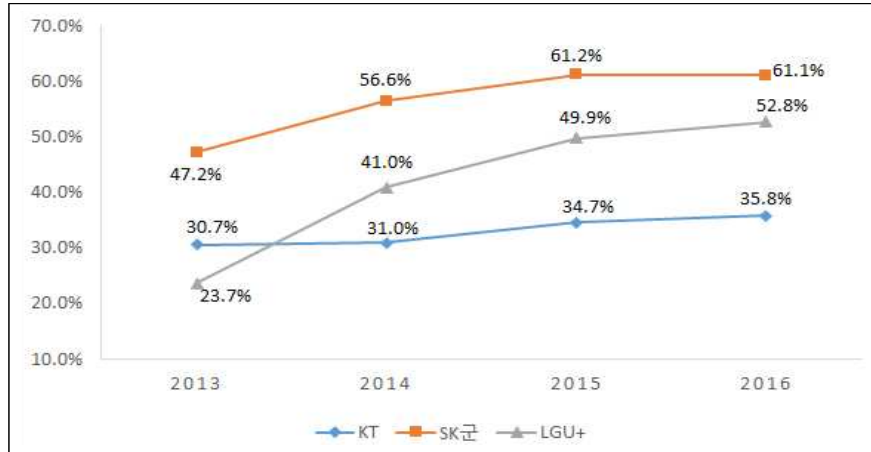
구분		2011	2012	2013	2014	2015	2016
IPTV3사 전체	가입자 수	1,276,019	1,748,114	2,557,695	3,934,422	5,264,444	6,134,564
	해당상품 내 점유율	100.0%	99.9%	99.3%	99.6%	99.8%	99.9%
	유료방송(전체) 대비 비중	5.9%	7.5%	10.1%	14.4%	18.7%	20.5%
KT	가입자 수	867,167	988,328	1,177,587	1,451,037	1,823,587	2,112,174
	해당상품 내 점유율	68.0%	56.5%	45.7%	36.7%	34.6%	34.4%
	유료방송(전체) 대비 비중	4.0%	4.2%	4.6%	5.3%	6.5%	7.1%
SK군	가입자 수	349,400	592,954	983,262	1,594,579	2,127,437	2,418,136
	해당상품 내 점유율	27.4%	33.9%	38.2%	40.4%	40.3%	39.4%
	유료방송(전체) 대비 비중	1.6%	2.5%	3.9%	5.8%	7.5%	8.1%
LGU+	가입자 수	59,452	166,832	396,846	888,806	1,313,420	1,604,254
	해당상품 내 점유율	4.7%	9.5%	15.4%	22.5%	24.9%	26.1%
	유료방송(전체) 대비 비중	0.3%	0.7%	1.6%	3.2%	4.7%	5.4%
SO	가입자 수		1,371	17,083	16,740	12,437	8,137
	해당상품 내 점유율		0.1%	0.7%	0.4%	0.2%	0.1%
	유료방송(전체) 대비 비중		0.0%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%
전체	해당 결합상품 가입자 수	1,276,019	1,749,485	2,574,778	3,951,162	5,276,881	6,142,701
	방통 결합상품군내 비중	20.4%	22.0%	27.4%	36.4%	44.5%	48.6%
	유료방송(전체) 대비 비중	5.9%	7.5%	10.1%	14.4%	18.7%	20.5%

주: 1) 결합상품 가입자 수는 결합상품 계약건수 기준

2) 유료방송 가입자 수는 회선 수 기준

자료: 통신시장 경쟁상황평가 원자료(사업자제출), 방송시장 경쟁상황평가 원자료(전체 유료방송 가입자 수, 사업자제출)

[그림 3-3] 사업자별 유료방송가입 대비 유/무선 방통결합상품 비중 추이



자료: 『2017년도 방송시장 경쟁상황 평가』

4. 수익성 현황

가. 영업이익률 등 수익성 악화 추세

- 2016년 기준 전체 SO의 영업이익률은 9.8%로 전년도의 12.5%보다 2.7%p 감소함
 - － HCN(17.4%, 2015년 16.4%)과 CMB(8.6%, 2015년 4.9%), 그리고 개별SO(9.3%, 2015년 9.2%)는 전년 대비 영업이익률이 상승했으나, t-broad(14.5%, 2015년 18.5%)와 딜라이브(12.4%, 2015년 12.7%)는 소폭 하락했으며, CJ헬로(3.9%, 2015년 9.3%)은 전년에 비해 영업이익률이 크게 하락
- IPTV 3사의 2016년 방송사업 영업매출은 2조 4,277억 원으로 영업비용 2조 5,544억 원에 미치지 못하고 있으나, 영업적자 규모는 전년(3,155억 원)에 비해 절반 이하로 감소한 1,267억 원 정도로 방송사업의 영업수지 개선 추세가 두드러짐
 - － IPTV는 회계상으로 적자를 기록했으나 1인당 방송사업매출은 SO에 비해 낮지 않음(SO 평균은 월 13,090원, KT계열과 SKB, LGU+ 평균은 월 16,345원)⁴³⁾

- MSO의 전체사업 총자산순이익률(ROA)의 평균은 2.8%로, 전년에 비해 4.9%p 하락한 가운데, t-broad(10.3%), 개별SO(6.7%), HCN(5.8%) 순으로 높게 나타났음
 - 5대 MSO 중 HCN(0.5%p 상승)과 CMB(0.2%p 상승)을 제외하고는 모두 지난해에 비해 다소 하락한 가운데, 딜라이브의 하락폭(15.8%p)이 가장 큼
- 방송사들의 현금 창출 능력을 보여주는 지표라 할 수 있는 EBITDA⁴⁴⁾ 마진율은 SO 전체가 14.2%대로 전년(24.5%)의 절반 수준에 머물렀으며, MSO가 전년 대비 12.2%p 하락하는 동안, 개별SO는 7.2% 상승해서 MSO를 앞지름
 - MSO 중에서는 모든 업체가 전년 대비 소폭 하락한 가운데, 딜라이브가 50.5%p나 하락한 것이 전체 하락세를 주도
- 통신 3사의 수익률 통계에는 IPTV 부문에 더해서 주력사업인 통신부문 수익률이 함께 포함되어 있으므로 다른 유료방송사와 직접 비교할 수 없음

〈표 3-12〉 주요 유료방송사별 전체사업 수익성 지표

(단위: 억 원)

	영업손익		영업이익률		당기순손익		총자산순이익률		EBITDA마진율	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
t-broad	1,463	1,056	18.5%	14.5%	1,072	699	10.3%	6.9%	20.3%	14.4%
CJ헬로	1,115	429	9.3%	3.9%	657	215	3.3%	1.2%	12.2%	7.8%
C&M	646	613	12.7%	12.4%	1,937	30	16.1%	0.3%	70.8%	20.3%
HCN	465	492	16.4%	17.4%	451	394	5.3%	5.8%	20.9%	19.3%
CMB	72	122	4.9%	8.6%	40	42	1.3%	1.5%	9.0%	8.5%

43) IPTV와 위성을 별도로 계산하면 OTS 가입자로 인한 왜곡이 불가피하기에 SO가 아닌 사업자들의 평균을 일괄적으로 구한 것이며, 연간 가입자 증가폭이 클 경우 생길 왜곡을 최소화하기 위해 가입자 수는 <2015년말 가입자 수 + 2016년말 가입자 수>를 2로 나눈 값으로 사용하였음

44) EBITDA는 법인세, 이자, 감가상각비 등의 경비를 차감하기 이전의 영업이익을 일컫는 것으로 노동집약적 산업인 방송(또는 미디어 산업)의 경우 일반 재화와 달리 유무형 자산에 대한 상각 처리가 회계정책 등에 크게 달라질 수 있어 수익성을 측정하기 위한 지표로 EBITDA 마진율(EBITDA를 영업매출로 나눈 값)을 살펴볼 필요가 있음

	영업손익		영업이익률		당기순손익		총자산순이익률		EBITDA마진율	
	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년	2015년	2016년
MSO 전체	3,762	2,712	12.8%	9.9%	4,157	1,380	7.7%	2.8%	25.3%	13.1%
개별SO	294	294	9.2%	9.3%	213	442	3.5%	6.7%	16.9%	24.1%
SO 전체	4,056	3,006	12.5%	9.8%	4,369	1,822	7.3%	3.2%	24.5%	14.2%
위성방송	978	781	15.6%	12.5%	744	659	10.7%	8.6%	28.2%	25.7%
KT	8,639	10,596	5.1%	6.2%	7,703	8,093	3.2%	3.3%	25.9%	25.6%
SKBroadband	637	817	2.3%	2.8%	108	215	0.3%	0.61%	21.3%	20.71%
LG U+	6463	7,558	6.0%	6.6%	3673	5,010	3.1%	4.18%	21.1%	21.36%

주: 영업이익률 = 영업손익/영업매출, 총자산순이익률 = 당기순손익/총자산, EBITDA마진율 = EBITDA마진/영업매출, EBITDA마진 = 법인세 차감전 이익 + 이자비용 + 유형자산감가상각비 + 무형자산상각비

자료: 『2016년도 방송사업자 재산상황 공표집』

5. 경쟁상황에 대한 요약

가. IPTV 성장세 지속

- (IPTV가 SO매출액 추월) 유료방송플랫폼의 방송사업매출액이 2015년(4조 7,174억 원) 대비 9.4% 증가하며, 최초로 5조 원을 돌파(5조 1,625억 원)한 가운데, IPTV의 매출액(2조 4,277억 원, 전년 대비 27.2% 증가)이 최초로 SO의 매출(2조 1,692억 원, 전년 대비 4.0% 감소)을 추월
- 수신료 매출에서도 2014년(1조2,148억 원) 최초로 SO(당시 1조 646억 원)를 추월한데 이어, 2016년에는 SO의 2배를 넘어섰으며 (IPTV 1조7,209억 원, SO 8,424억 원), 2015년 처음으로 SO를 추월한 가입자 매출(수신료 매출+ 셋톱박스 임대료 등)은 1조9,230억 원으로 SO(1조2,591억 원)와의 격차가 확대
- 홈쇼핑송출수수료 매출에서만 SO가 7,671억 원으로 IPTV(3,368억 원)를 두 배 이상 앞서고 있으나, 그 격차는 2015년도 5,310억 원에서 2016년 4,303억 원으로 19.0% 축소됨
- 1인당 수신료 매출(ARPU)에서도 SO의 하락세가 지속(전년대비 447원, 8.1% 하락)되고 있는 가운데, 그간 계속 상승세를 보이던 비SO(IPTV, 위성방송, OTS) 사업자들도 2016년에는 전년대비 102원 하락한 것은 향후 유료방송의 수익성에 부정적 영향을 줄 우려

- (VOD에서도 IPTV 우위 지속) IPTV 3사가 전체 VOD 수신료 매출의 77.6%를 차지해, IPTV의 점유율이 계속 증가하는 양상을 보이고 있음(2014년 70% → 2015년 73.4% → 2016년 77.6%)
- IPTV의 VOD 매출액은 2016년 기준 5,475억 원으로 전년 대비 17.0% 증가한 반면, SO의 VOD 매출액은 1,580억 원으로 전년 대비 7.1% 감소
- IPTV 가입자의 VOD 이용률이 SO 가입자에 비해서 높은데다, 유료 VOD 지불 요금 역시 IPTV 가입자가 SO 가입자에 비해 높기 때문인 것으로 분석됨

※ 유료방송 가입자 대상 설문조사 결과에 따르면 지난 1주일 간 VOD 이용률이 디지털 케이블 가입자(9.9%)에 비해 IPTV 가입자(18.3%)가 높았으며, VOD 월 평균 추가 지불 요금 수준도 디지털 케이블(약 5,414원)에 비해 IPTV(약 7,863원)가 높게 나타남 (2016년 방송매체 이용행태 조사)

나. 8VSB 대체 속 홈쇼핑송출수수료 의존 심화

- (8VSB의 아날로그 케이블 대체) 아날로그 케이블 가입자들 상당수가 8VSB로 전환되면서 아날로그 케이블 가입자수가 2016년말 현재 280만으로 전년대비 40.1%가 줄어든 반면, 8VSB 가입자수는 116.7% 증가한 336만에 이를 정도로 성장
- 이에 따라 전체 유료방송시장에서 아날로그 가입자가 차지하는 비중이 2016년말 현재 9.4%에 머무른 반면, 8VSB 가입자가 차지하는 비중은 11.2%로 증가하는 등 8VSB의 아날로그 대체가 뚜렷해짐
- (높은 홈쇼핑송출수수료 의존도) 모든 플랫폼에서 영업이익 규모보다 홈쇼핑송출수수료 규모가 더 큰 것은 물론, 홈쇼핑송출수수료의 영업이익기여도⁴⁵⁾가 더욱 커지는 등 의존도가 심화되고 있는 것으로 평가됨
- 위성의 경우 2016년도 홈쇼핑송출수수료(1,522억 원)가 영업이익

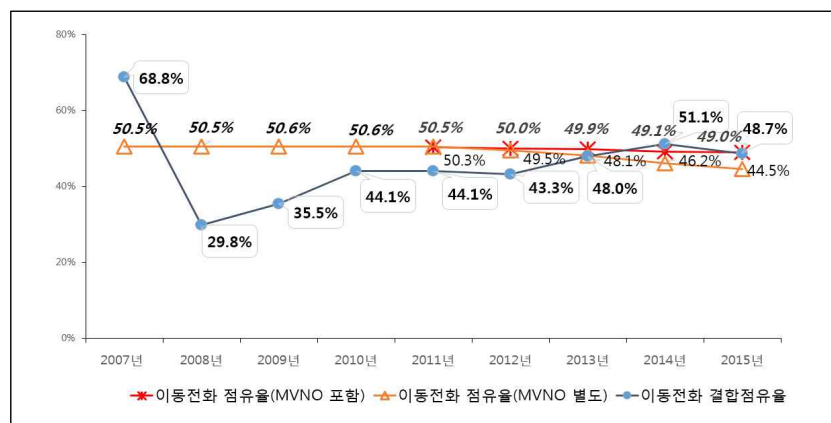
45) 홈쇼핑송출수수료 매출액을 영업이익으로 나눈 값으로, 100%를 넘을 경우, 홈쇼핑송출수수료 제외시 적자로 전환될 것으로 추정된다는 뜻

(781억 원)의 1.95배 수준(2015년은 1.26배)이며, SO는 홈쇼핑송출수수료(7,671억 원)가 최초로 감소세를 보였음에도 방송사업(아날로그+8VSB+디지털) 영업이익(3,006억 원)의 2.55배 수준에 이릅니다(2015년 1.9배)

다. 결합상품 확산에 따른 SO의 경쟁력 저하 우려 증대

- (결합상품 가입자 증가세가 둔화) 방송통신 결합상품 가입자수가 꾸준히 늘어나고 있으나, 전년 대비 증가율은 점차 둔화되고 있으며, 특히 그간 결합상품 증가세를 견인했던 이동전화를 포함한 결합상품 가입자 또한 증가세가 둔화되고 있어 향후 관찰이 필요
- － 이에 비해 유료방송 단품 가입 증가세는 지속되고 있어 유료방송 가입자 중 결합가입자 비중이 점차 포화치에 접근하고 있는 것인지 여부를 향후 몇 년간 좀 더 예의주시해야 할 필요가 제기되고 있음
- (이동전화 결합 중요성 증가) 2014년부터 이동전화 포함 방송통신 결합상품 이용자 증가세가 두드러지고 있으며, 향후 이동전화 결합의 중요성은 더욱 커질 것으로 예상됨

[그림 3-4] SK군의 이동전화 결합상품 및 SK텔레콤의 이동전화 점유율 추이



주: 이동전화 결합점유율은 통신 4사(KT, SKB, SKT, LGU+)기준 점유율이며, 이동전화 점유율은 통신3사 및 MVNO 가입자 기준 점유율임

자료: 방송통신위원회(2017)에서 재인용

- 실제로 이동전화 포함 결합상품 가입자 증가에 따라서 유선 결합상품(이동전화가 미포함된 방송통신 결합상품) 이용자가 전체 결합상품 이용자 중 차지하는 비중은 감소하는 추세가 나타나고 있는 중
- ※ 2015년부터는 이동전화 미포함 방송통신 결합상품 가입자의 절대규모도 최초로 감소하기 시작
- (이동전화 결합확산에 따른 SO 경쟁력 저하) 방송통신 결합상품 중 이동통신 포함 결합의 영향력이 큰 것은 분명하며, 따라서 이동전화 포함 결합상품 제공에 불리한 여건인 SO의 디지털 유료방송 시장에서의 경쟁력이 저하되고 있는 것으로 판단됨
- SO의 방송통신 결합상품 가입자 절대 규모는 2015년 상반기 들어 순감소로 전환되었고, 2016년 상반기에도 감소세 지속
- 이와 같은 변화가 유선 중심 결합에서 이동전화 중심 결합으로의 추세적 전환의 결과일 가능성이 크므로, 이동전화 포함 결합상품 제공이 없다면 유료방송시장에서 SO의 경쟁력 유지가 어려울 가능성이 크다고 판단됨
- ※ 이동전화 포함 결합상품 판매가 활성화될수록 해당 상품 제공 능력이 열위에 있는 사업자의 상대적 경쟁력 저하 가능성은 더욱 높아지게 됨

제 2 절 사업권 규제 관련 쟁점

1. 진입규제로서 허가제의 유효성 논란

- 앞서 살펴본 것처럼 유료방송에 대한 허가제 유지는 방송 분야에서 대표적인 ‘명령과 통제’ 방식의 규제가 적용된 사례
- 진입규제를 통해 시장의 실패 보완을 주목적으로 하는 경제적 규제에 속하지만, 사회문화적 가치의 실현을 위해 활용되기도 한다는 점에서 지역 프랜차이즈 제도와는 구분해서 논할 필요가 있음
- 우리나라의 경우 유료방송에 대한 허가제 자체를 문제 삼기보다는, 적용의 양상이 ‘칸막이식’으로 적용되는 것에 대한 논란이 더

큰 특징을 지니고 있음

- 이는 기술발전 추세에 따라 전송 방식을 기준으로 방송법(SO, 위성) 및 IPTV법(IPTV)에서 개별 사업허가체계를 단계적으로 신설해 온 국내 방송법 체계와 관련된 문제
- － 이에 따라 사업허가 종류가 전송 방식별로 연계되어 있어 사업자가 자율적으로 전송방식(RF, IP 등)을 선택하는 것이 불가능
- ※ 기술결합서비스를 허용하여(2016. 10월) 전송방식의 혼합이 가능해졌으나, 혼합 이용이 아닌 전송방식의 100% 전환은 어려움

- (SO) 주파수 기반 전송방식(RF)으로 케이블망을 이용하는 종합유선방송사업 허가('95)
- ※ 「유선방송국설비 등에 관한 기술기준」 및 「방송 공동수신설비의 설치기준에 관한 고시」상 종합유선방송의 기술방식은 HFC망을 기반으로 한 RF 방식 기준만을 반영
- (위성) 위성 기반 RF 방식의 위성방송사업을 허가('02)
- (IPTV) IP 전송방식에 기반한 IPTV사업을 허가('08)
- ※ 인터넷 멀티미디어 방송 정의규정에 전송방식이 포함되어 있음(“인터넷 멀티미디어 방송”이란 광대역통합정보통신망등을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로…”)

- (규제수준도 상이) 허가제가 칸막이식으로 적용되면서, 시장 진입 당시 경쟁상황, 서비스·기술 특성 등 고려하여 규제가 마련되어 결과적으로 사업자간 규제 수준이 상이한 것이 진입 규제로서 사업권 제한 규제 도입의 정책적 정당성을 저해한다는 비판이 제기될 수 있음
- － 시설변경허가의 경우 SO는 중요 시설 변경시 변경허가⁴⁶⁾를 받도록 하여 통상 90일이 소요(미래부 심사 30일, 방통위 사전동의 30일, 전파관리소 준공 검사 30일)되나, IPTV는 동일 시설에 대해 변경허가 제도 자체가 없음
- ※ 최근 기술기준 적합여부에 영향을 미치는 시설의 변경은 변경허가 대상에서 제외하였으나(2017. 12월) 여전히 기술기준의 적합여부에 영향을 미치는 운용채널의 변경 시 변경허가 수행
- － 준공검사도 SO는 허가·재허가·변경허가마다 유선방송국설비 준

46) 방송법에서 ‘중요한 시설 변경’시 변경허가를 받도록 하며(15조), 시행령에서 중요한 시설 변경 사항을 기술기준 적합여부에 영향을 미치는 채널·시설 변경으로 규정(15조)

공검사를 받도록 하고 있으나, 위성·IPTV는 동일 규정이 없음
※ 위성방송은 방송설비로서가 아닌, 전파법 상 무선설비로서 변경
허가·준공검사 실시

2. 사업권역 규제 관련 쟁점

가. 논의 및 적용 배경

- 유료방송 허가제 및 적용 방식에 따른 논란에 대해서 그 해소에 대해 비교적 사회적인 합의 수준이 높아 허가제는 당분간 유지하되, 칸막이식 적용이나 기술중립성 미확보 등을 개선하자는데 어느 정도의 컨센서스가 이뤄진 상황
 - － 이에 비해, 사업권역 규제와 관련된 쟁점은 제도 도입의 취지나 현 상황에서의 적합성에 대한 논의와 무관하게, 여전히 이해당사자간 득실관계가 크게 엇갈리면서 국내 유료방송사업 분야 제도 개선 방향에 사회적 합의가 이뤄지지 못하고 있음
- SO에 대한 지역사업권 제도는 SO 도입시 행정구역, 규모의 경제 실현 가능성, 주민생활권 등을 고려하여 방송구역을 획정한 후 약 20년간 권역 조정 없이 유지⁴⁷⁾
 - － SO 제도 도입시('93) 행정구역(구·시·군)을 기본 단위로 하되, 방송 구역당 10만 가구를 원칙으로 전국을 116개 방송구역으로 분할
 - － SO 시행 이후 '97년 사업성과 경쟁력을 보장할 수 있도록 잠재적 시장규모를 확대하기 위해 방송구역을 광역화하여 20~30만 가구 기준의 77개 방송구역으로 조정
 - ※ 기존 116개 권역은 방송구역이 협소하여 규모의 경제 실현이 어렵고 사업성이 낮다고 판단
 - ※ 세종시 신설(2014년) 1개 방송구역이 추가되어 현재 78개로 구분
- SO 출범시 권역별 독점으로 허가하였으나 RO의 SO 전환을 허용

47) SO 방송구역은 행정구역, 지역주민의 생활권, 지리적 여건, 전기통신설비 등을 참작하여 획정(방송법 제12조제2항)

하는 과정에서 결과적으로 구역 내 복수의 SO가 경쟁하는 구조로 전환

－ 1차 RO의 SO 전환 승인(2001년)으로 33개 업체가 SO 허가 획득, 2차(2002년) 9개 업체가 SO 허가를 받아 119개 SO가 사업을 운영

※ 77개 구역 중 55%인 42개 구역에서 SO간 경쟁 체제로 전환

－ 규모의 경제 실현 및 시장 경쟁력 강화를 위한 사업자 간 인수 합병이 진행되어 2018년 말 현재 78개 권역에서 92개 SO가 사업중

※ 78개 중 66개 구역에서 독점, 12개 구역에서 복점 사업중

나. 도입 당시와는 달라진 경쟁 환경

○ (환경변화) 지역별 인구구성 변화 및 전국사업자 등장으로 지역 사업권을 제공한 초기와 사업환경이나 경쟁상황 등이 변화함

－ 대규모 택지, 신도시 개발 등 인구 변동에 따라 권역별 인구분포의 편차가 커져 사업성에 불균형이 발생하고 공정성을 저해

※ 방송구역 당 최대 71만 가구(경기도 수원·오산·화성), 최소8만 가구대구 서구) 거주

※ SO 전국 점유율(48.7%)을 구역별로 적용할 경우 최대 34만 가구, 최소 4만 가구 거주

－ 위성, IPTV 등 전국사업자 등장으로 SO가 독점적 지위를 상실하고 경쟁이 심화되어 권역내 규모의 경제 실현 범위가 축소

○ (정책변화) MSO 허용, MSO의 권역 소유 규모제한 폐지 등 규제 완화로 규모의 경제 실현 가능성 확대 및 산업활성화 유도하였으며, 주요한 경과는 다음과 같음

－ 2000년, 2002년 RO의 SO 전환을 허용하여 77개 중 42개 권역에서 복점 발생

－ 1999년 방송구역 소유 제한을 완화하여 MSO 허용

－ 2014년 SO 권역 소유 제한 폐지(1999년 1/10 → 2000년 1/5 → 2008년 1/3 → 2014년 폐지)

－ 정책 변화에 따라 시장에서 SO간 권역 외 인수·합병이 이루어져 자발적으로 사업규모 확대 및 산업 성장을 위한 여건이 조성됨

다. 주요 쟁점

- 2015년 SK브로드밴드와 CJ헬로비전의 인수합병 시도가 무산된 이후 유료방송 시장의 성장을 위한 새로운 돌파구가 필요해짐에 따라, 정부는 2016년 한해 동안 각계의 전문가들을 중심으로 유료방송 발전방안을 수립해서 발표
- 이 때 핵심 쟁점 중 하나로서, SO 사업권역 제한의 타당성 및 실효성 여부가 제기된 바 있으며, 당시 핵심 쟁점들은 다음과 같았음
 - － 20년간 경쟁·대형화 정책으로 실제 시장 상황과 괴리가 있는 권역제도를 유지할 경우 유료방송 사업자간의 자발적 구조 재편에 장애가 될 수 있음
 - － 다만 이 경우 지역방송매체로서 SO의 위상이 추락해서 플랫폼 경쟁력이 오히려 하락할 우려가 일각에서 제기됨
 - － 또한 현실적으로 제도를 개선하더라도, 과연 실질적인 지역간 경쟁이 가능할 것인지에 대한 회의도 없지 않았음
 - － 뿐만 아니라, 지역사업권 제도의 폐지는 지역매체로서의 케이블을 정부가 불인정하는 것으로 비춰져, 지역방송의 약화로 이어질 수밖에 없고, 이것이 방송의 지역성 구현이라는 목표에 부합하지 않는다는 비판도 제기됨

〈표 3-13〉 지역사업권 제도 폐지를 둘러싼 쟁점

유지주장	폐지주장
<ul style="list-style-type: none"> • 지역사업자로서 정체성 유지를 위해 지역사업권을 유지할 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국사업자에 대해 비교열위에 처해 있어 동일한 경쟁환경을 조성할 필요
<ul style="list-style-type: none"> • IPTV사업자의 아날로그 방송진출을 통한 지배력 확산이 우려됨 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 경쟁상황 반영에 한계가 있으므로 권역폐지하여 불확실성 완화, 투자 독려
<ul style="list-style-type: none"> • SO간 오버빌딩에 따른 중복투자로 출혈경쟁 우려 	<ul style="list-style-type: none"> • SO간 경쟁은 관로 제약 등으로 현실성이 없으며, SO-IPTV간 경쟁 가능성은 있음

자료: 과학기술정보통신부 유료방송발전방안(2016), 30쪽

라. 소결

- 이상의 논의를 통해 내릴 수 있는 결론은 다음과 같음
 - － 만약 지역사업권 제도를 경제학상의 지역 프랜차이즈 제도의 변형으로 간주한다면, 이 제도의 유효성은 이러한 제도를 통해 공급의 효율성 제고가 달성되고 있는지를 통해 판단할 필요
 - － 현재 국내 유료방송시장에서 지역사업권을 부여받은 케이블TV는 전국사업권을 갖고 있는 IPTV 3사에 비해 VOD나 결합상품에서의 경쟁력 저하 등의 이유로 경쟁 열위 상태에 놓여 있음
 - － 따라서 경제적 규제의 일환으로 도입된 지역 프랜차이즈 제도가 케이블TV에만 제한적으로 적용되는 사업권 규제의 비대칭성으로 인해 제도 도입 당시의 정책 목표 구현이 어려워진 측면이 있음

제 4 장 지역사업권 제도 폐지에 대한 이해관계 분석

제 1 절 사업자 인터뷰 절차 및 방법

- 그간 지역사업권 제도의 변경 논의 때마다 쟁점이 되어 왔던 것은 크게 세 가지 정도로 요약 가능함
 - － 첫째, 지역사업권 제도 변경이 유료방송 플랫폼 시장의 경쟁상황에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점
 - － 둘째, 지역사업권 제도가 폐지될 경우 이와 연계된 지역채널 의무운영 제도가 동반 폐지되어 지역채널의 약화를 불러올 것이라는 점
 - － 셋째, 제도 변경이 취지야 어찌되었건 결과적으로 지역채널 운영에 공을 들여온 기존 케이블TV 사업자들의 노력을 훼손하거나, 지역 프랜차이즈권으로 보호받던 기득권을 침해한다는 점 등임
- 플랫폼 업체들 중 지역사업권 제도의 폐지에 반대하는 쪽에서는 대체로 이런 논리 중 하나 이상을 동원해서 제도 변경에 반대해왔으나, 최근 유료방송시장의 경쟁 환경이 변화하고, 추가적인 인수/합병 분위기가 조성되면서 입장 변경이 일부 감지됨
 - － 이에 본 보고서에서는 플랫폼 업체들과의 연쇄 간담회를 통해 현상화에서 업체별 입장을 다시 한번 청취해서 분명히 하는 기회를 가졌으며, 이를 보고서 이해관계 분석 장에서 요약해서 싣기로 함
- 플랫폼 업체들과의 간담회는 총 3차에 걸쳐 기획, 진행되었는데, 1차는 MSO는 물론, IPTV와 위성방송 업체들을 대상으로 진행하였으며, 2차는 개별 SO중 섭외가 가능했던 업체들 위주로 진행함
 - － 1, 2차 간담회의 경우 각 업체별 의견이 경쟁 업체를 의식해서 왜곡되거나 영향을 받는 것을 최대한 차단하고, 허심탄회한 의견 청취가 가능할 수 있도록 개별 업체와 연구진이 1대1로 면담하는 형태로 진행
 - － 이 과정에서 사업자간 형평성을 제고하기 위해 표준 질문지를 활용

하였으며, 면담시간도 업체간 1시간씩으로 동일하게 조정하는 등 필요한 노력을 기울였음

- 표준 질문지는 첫째, 현행 지역사업권 제도에 대한 찬반을 묻고, 둘째, 이와 연동되어 있는 지역채널 운영 제도에 대한 대응방안 등을 묻는 형식으로 구성됨

○ 3차 간담회는 1,2차 간담회의 보충적 성격으로 진행해서 집단 간담회 형식으로 진행

- 참석 대상은 1,2차 간담회 때 참석한 업체들을 우선으로 회의 진행을 알리고, 참석 희망 업체들을 모집했으며, 각 플랫폼별 협회도 함께 초청해서 의견 개진의 기회를 부여함

제 2 절 사업자 의견수렴 결과

1. 1차 간담회

가. 회의개요

○ 일시 및 장소

- 1차 간담회는 일정상 조율을 위해서 2018년 11월 15일(목), 11월 16일(금) 양일에 걸쳐 진행되었으며, 장소는 업체간 중립성을 보장하기 위해 협회 사무실이 아닌 제3의 회의실을 요일별로 임대해서 진행

○ 참석업체

- MSO 5개 업체, IPTV 3개 업체, 위성방송 1개 업체

○ 표준 질문 항목의 구성

- 첫째, 현재와 같은 지역사업권 제도에 대한 개별 업체의 찬반을 묻고, 둘째, 찬성할 경우 지역채널의 부실화 우려에 대한 대안을, 반대할 경우 선호하는 개선 방안을 묻는 구도로 설정되었음

나. 주요 회의 결과 요약

- 먼저 현행 지역사업권 제도에 대한 찬반을 물은 결과는 다음과 같았음

〈표 4-1〉 지역사업권 제도 유지 여부에 대한 업체별 입장

업체명	찬/반	업체명	찬/반
티브로드	찬성(현행 유지)	올레TV	폐지에 찬성
현대HCN	찬성(현행 유지)또는 강화	SKB	공식입장 없음
CJ헬로비전	찬성(현행 유지)	LGU+	SO 문제에 공식입장 밝히기 어려움
CMB	찬성(현행 유지)	스카이라이프	조심스럽지만 폐지(합산규제 일몰전제)
딜라이브	공식적인 의견은 없음(어떤 결론이든 무방)		

- <표 4-1>에서 보는 것처럼 대체로 MSO들은 현행과 같은 지역사업권 제도를 유지해야 한다는 입장이 우세했으며, IPTV나 위성방송은 공식적으로는 SO에 해당하는 제도이므로 입장을 밝히기 어렵다거나, 조심스럽다는 의견이 우세했음

- 다만 업체별로 반응에 미묘한 차이는 존재하였음

- 티브로드는 현행 제도가 지속가능한지에 대해 확신을 표명하지는 않은 채, 현행 제도 유지시 지역채널의 부실화 우려에 대해서는 방발기금 지원 등의 대책을 통해 보완이 필요하다는 입장을 보였음
- SKB는 2016년 합병 시도 당시에는 지역사업권 제도 개선이 필요하다는 입장이었으나, 이번 간담회에서는 폐지 여부에 특별한 입장이 없다는 의견을 내면서, 개선할 경우에도 특정 방식 선호보다는 사업자들 자율에 맡기는 것이 낫다는 입장으로 선회하였음
- CJ헬로비전은 2016년 합병 당시에는 인수 대상 업체로서 지역사업권 제도 유지 여부에 대해 SK의 입장을 따른다는 소극적 태도였으나, 이번 간담회에서는 있는 제도를 굳이 폐지하기보다는 유지하는 것이 낫다는 입장을 표명함. CJ헬로비전 관계자는 당시에

- 도 지역사업권 제도는 유지하자는 입장이었다며, 지리적 시장획정만 전국으로 하자는 것이었을 뿐이라고 설명함
- LGU+는 SO에만 해당하는 제도이기 때문에 IPTV 업체로서 공식 입장을 내기 어렵다는 태도를 보였음
 - 현대 HCN은 지역사업권 제도가 케이블의 존재이유라고 할 정도로 본질적인 가치에 해당하므로 유지해야 하며, 광역화 자체가 지방분권화라는 시대정신에 역행한다는 강한 반대 입장을 표명
 - CMB는 현행 제도가 유지되길 희망하고 있었음
 - 딜라이브의 경우 2016년 당시 공식의견과 변화 없이 ‘제도 개선에 대해 찬반이 없으며, 결과를 따른다’는 입장을 표명
 - 올레TV는 지역사업권 제도가 이제는 폐지되어도 좋다는 입장을 공식적으로 표명함. 이 업체는 2016년 당시 지역사업권 제도가 유지되어야 한다는 입장을 보인 바 있는데, 당시와 달라진 시장 상황을 근거로 제도를 더 이상 유지하기 어렵다는 입장을 나타냄
 - 스카이라이프는 지역사업권 제도 자체보다는 합산규제의 부활 여부가 더 관심사라면서, 합산규제가 일몰된다면 지역의 의미가 없는 지역사업권 제도 유지보다는 2016년 논의 당시 제안된 바 있는 원하는 SO에 대해 전국사업권을 부여하는 방안이 합리적이라는 입장을 표명함
- 첫 번째 질문에 대한 답을 요약하면 결국 MSO 4개 업체는 현행 유지를 주장한 것으로 파악되며, IPTV3사나 위성방송의 경우에는 조심스러운 반응 속에서도 지역사업권 제도 폐지에 명시적으로 반대하는 업체는 없는 것으로 파악되었음
- 현행 지역사업권 유지를 주장한 업체들에게 두 번째 질문, 즉 현행 제도 유지 시 지역채널 약화 우려에 대한 대안을 물은 결과는 다음과 같이 나타났음

〈표 4-2〉 지역채널 약화 우려에 대한 대안

업체명	지역채널 약화 우려에 대한 대안
티브로드	방발기금 지원 등 지역채널 강화 동인 제공 필요
현대HCN	지역채널이 IPTV와의 차별화 요소이므로, 강화를 위해 방발기금 지원 필요. IPTV에 지역사업권을 부여 하고, 지역채널 의무화 하는 방안 긍정 검토 필요
CJ헬로비전	압박은 있으나, 유지 가능하며, 지역사업권 폐지가 대안이 될 수 없음
CMB	지역채널 운영은 책무이며, 꼭 어렵다고 판단하지 않고 있음. 지역채널의 지역방송 지위 격상 및 방발기금 지원 등이 필요

- 지역채널 약화 우려에 대한 대안으로 거론된 방안으로는 방발기금 지원을 꼽은 의견이 많은 가운데, IPTV에도 지역사업권을 부여하면서 지역채널 운용 의무를 동등하게 부과하는 형평성 제고 방향이 맞다는 견해도 제시됨
- 또한 지역채널 운용 자체가 케이블TV로서는 사업허가를 받을 때 부여받은 책무이므로, 비록 시장상황이 다소 어려워지더라도 유지하겠다는 의지를 표명한 업체들도 있었음
- 하지만 정책연구 관점에서 볼 때, 설득력 있는 구체적 대안을 제시한 것으로 판단하기는 쉽지 않은데, 최대한 객관적으로도 평가하더라도 제안된 견해를 지역채널의 대안으로 인정하는 이들은 많지 않을 것으로 보임
- 방발기금 지원책 같은 경우 현실적으로 고려해 볼 수는 있으나, 그 형식이 어떠한 결과적으로 유료방송시장에서 경쟁 중인 플랫폼 중에서 특정 플랫폼에만 선별적으로 지원하는 모양새가 될 수밖에 없는 한계가 존재하는 것이 사실이며, 이는 제도 개선 가능성을 낮추는 요인이 될 수밖에 없음
- 실제 면담 결과를 복기해 보면, 대체로 현행대로 지속될 경우 지역채널의 미래가 밝지 않다는 점에는 동의하면서도, 지역채널이 케이블SO의 영업에 이득이 되는 면이 있다는 점, 지역성 강화에 제도 개선이 이롭지 않을 것이라는 나름의 판단, 다른 대안이 없다는 점 등에서 지역사업권 제도에 반대하는 연장선상에서 명분상 우위에 있다는 점 때문에 지역채널 제도의 유지를 주장하는

면도 있다고 분석할 수 있음

- 현행 지역사업권 제도를 폐지 또는 개선해야 한다는 의견을 제시했거나, 제도 개선 자체에 반대하지 않는다는 소극적 제도 개선 찬성 업체들에게는 어떤 방식을 선호하는지에 대해 물었고, 이에 대한 견해는 다음과 같음

〈표 4-3〉 지역사업권 제도 개선 선호 방식

업체명	사업권 개선시 선호하는 방식
SKB	광역화나 폐지에 대해 사업자 자율에 맡기는 게 좋다는 입장
LGU+	현 제도가 규모의 경제나 지역성 보존에 모두 미흡하니, 정책목표에 맞는 방향으로 갈 수 있게 충분한 논의가 필요
딜라이브	특별한 선호는 없음
올레TV	공식적인 입장은 없음
스카이라이프	전국면허 원하는 사업자에게 부여하는 방식

- 면담 결과, 지역사업권 유지를 고집하지 않는 업체들은 대체로 제도 개선 대안을 선택하는데 있어서도 특정 방식을 고집하지는 않는 것으로 나타났음
- 개인의견임을 전제로 물었을 때에도 폐지가 불가피하다는 견해와, 광역화를 거쳐 단계적으로 전국사업권 제도로 가는 게 낫다는 견해가 엇갈린 것으로 보아 실제 제도 개선안이 제시될 경우에도 논란이 다소 발생할 우려가 엿보였음
- 제도 개선을 고집하지 않은 업체들에게 마지막으로 제도 개선시 지역 채널 제도 개선 방향에 대해 질의했을 때 반응을 정리하면 다음 <표 4-4> 정도로 제시할 수 있음

〈표 4-4〉 지역사업권 제도 고집 않는 업체들의 지역채널 제도 개선 선호 방식

업체명	지역채널 제도 개선 선호 방식
SKB	제작과 전송 분리는 불가피하나, 케이블뿐만 아니라, 지상파 반대를 극복할 수 있는 방식이어야 실효성
LGU+	내부적으로 검토한 바 없어 특별한 선호방식 없음
딜라이브	복수의 지역채널 운영 허용 및 해설 논평 허용 필요
올레TV	공식적으로 검토한 바 없음. 정부 입장 나온 후 검토 가능
스카이라이프	노코멘트 선택

- 지역사업권 제도를 유지해야 한다는 입장이 강하지 않았던 업체들은 제도개선시 지역채널 제도도 현행처럼 유지되기 어렵다는 것에는 어느 정도 동의했으나, 구체적인 개선 방향에 대해서는 뚜렷한 입장 자체를 제시한 업체가 없었음

2. 2차 간담회

가. 회의개요

- 일시 및 장소
 - 2차 간담회는 2018년 11월 22일(목)에 진행하였으며, 개별SO만을 대상으로 진행하는 점을 고려해서 참석 대상 섭외를 맡았던 KCTA 회의실에서 진행하였음
- 참석업체
 - 개별 SO 3개 업체(1개 업체는 섭외 단계에서 참석 확정하였으나, 이후 일정 조율 과정에서 참석을 취소함)
- 질문지와 면담 형식은 1차 간담회와 동일하게 진행

나. 주요 회의 결과 요약

- 먼저 현행 지역사업권 제도에 대한 찬반을 물은 결과는 다음과 같았음

〈표 4-5〉 개별 SO들의 지역사업권 제도 개편에 대한 반응

업체명	현행 지역사업권 제도에 대한 찬반
울산중앙방송	전국사업자와 지역사업자가 경쟁하는 구도가 지역사업자에게 불리하지만, 폐지시 경쟁 심화나 이중투자 우려가 있어 유지가 바람직
제주방송	현 제도에 별 문제가 없다는 입장
서경방송	현 제도 유지 필요

- 간담회에 참석한 개별 SO 3사는 한결같이 현행제도가 유지되어야 한다는 입장을 개진하였음
- 간담회 이전부터 개별 SO들은 현행 제도를 폐지하려는 움직임에 거부감이 강하다는 기류를 알고 있었으나, 모든 개별 SO와 접촉했던 것은 아니어서 참석 업체들의 견해에 모든 개별 SO들이 동조하는지 여부는 여전히 확인이 필요
- 업체들에게 두 번째 질문, 즉 현행 제도 유지시 지역채널 부실화 우려에 대한 대안을 물은 결과는 다음과 같음

〈표 4-6〉 지역채널 약화 우려에 대한 대안

업체명	지역채널 약화 우려에 대한 대안
울산중앙방송	신규 플랫폼 사업자들에게도 지역채널 의무를 부과하는 방식이나, IPTV가 지역채널을 의무 송출하도록 하는 것도 대안이 될 수 있음
서경방송	지역채널은 효과의 문제이며, 의무이자 권리. 어찌 운영되는지 변별적인 평가를 통해 제대로 운영하면 보상해주는 방식이 필요. 방발기금도 지원 필요
제주방송	지역채널에서 수익이 나지않는 것은 사실이나, 이것은 IPTV에 전국사업권을 부여했기 때문에 생긴 결과로, 원인을 제거하지 않고 결과만 변화시키자는데 동의할 수 없음

- 개별 SO 역시 지역채널 부실화 가능성을 부정하지는 않는 편이었으나, 그렇다고 뚜렷한 제도 개선 방안을 내놓았다고 보기는 어려웠음. 현실보다는 당위에 근거한 주장이 강해서 현실적인 정책 대안을 제시해 주길 추가 요청했으나 특별한 소득이 있지는

않았음

- 개별 SO들과의 면담 결과를 요약하면, 적어도 참석한 업체들은 지역사업권 제도의 변경 자체에 극히 부정적이었고, 지역채널 운영이 가입자 유지 확보에 도움이 되는 측면과, 자신들이 MSO에 비해 지역채널 운영에 모범을 보이고 있다는 자부심을 강조하는 견해를 피력

3. 3차 간담회

가. 회의개요

- 일시 및 장소
 - － 3차 간담회는 2018년 12월 19일(수) 16:00부터 18:00시까지 2시간에 걸쳐 진행되었으며, 여러 플랫폼이 함께 참여하는 회의 진행 성격을 감안해서 중립적인 회의장을 임대해서 진행
- 참석업체
 - － MSO 5개 업체, IPTV 3개 업체, 개별 SO 1개 업체, 협회 2곳(KCTA, KIBA)
- 면담 형식은 1차 간담회 때와는 다르게 특정 순서 없이 자유롭게 의견 개진과 토론이 가능하게 집단 간담회 형태로 진행
 - － 주로 1차 간담회 때 미진했던 의견을 추가 표명하거나, 검토 가능한 대안들에 대한 견해들을 개진하는 형태로 진행됨

나. 주요 회의 결과

- 제도개선에 찬성하는 쪽보다는 반대하는 쪽이 적극적으로 의견을 개진하는 가운데, 확인된 사안들은 다음과 같음
- 먼저 현행 지역사업권 제도가 케이블에만 적용되는 가운데, 전국사업자인 IPTV가 진입한 구도 자체가 문제라는 시각이 강했음
 - － 제도 개선에 반대하는 쪽에서는 지역사업권이 개선되면 IPTV에 의한 SO인수가 가속화 될 것이라는 우려를 거듭 제기하였음

- 지역 채널의 미래가 밝지 않다는 데는 어느 정도 공감대가 형성되었으나, 대안 중 하나로 논의된 PP 형태로의 독립이 과연 지속가능한 대안이 될 것인지에 대해 의문이 제기됨
 - 78개 권역별로 제작 인력이 배치되어 있는 상황에서 고용효과가 있으며, 그간 상당한 비용을 투입해 온 현실을 감안할 때, 과연 PP로 독립시켜서 채산성을 갖출 수 있을 것인지에 대한 문제제기가 있었음
 - 이 문제제기는 적어도 재산상황공표집 등의 자료를 통해 확인해볼 때는 어느 정도 신빙성이 있는 것으로서, 향후 대안 마련시 반드시 고려되어야 할 사항임에 참석자 모두 어느 정도 동의가 이루어짐
 - PP화된 지역채널의 공공적 성격을 감안하지 않을 수 없으나, 이런 공공성에만 치우쳐서 공적 재원으로 운영비를 감당하는 구조가 될 경우 공적재원의 낭비 우려가 클 수밖에 없으므로 반드시 사업성을 보완할 수 있는 방안도 함께 고민해야 한다는 취지의 대화가 이어진 바 있음
- 해외 사례에 대한 정확한 고찰이 부족하여 업체들조차 글로벌 차원에서 진행되는 유료방송 플랫폼 부문의 움직임에 둔감하다는 사실을 확인
 - EU 차원의 수평규제 도입 등 상당수 해외 국가가 OTT 동영상 서비스 확산 등의 환경 변화에 능동적으로 대응하기 위해 케이블을 포함한 유료방송 플랫폼 사업에 대한 허가제 자체를 재검토해서 진입장벽을 낮추고 있다는 사실을 제대로 파악한 업체가 많지 않음
 - 우리나라와 같은 방식의 지역사업권+지역채널 의무운영 패키지 정책 형태가 현재 거의 남아 있지 않다는 사실이 제대로 알려져 있지 않음
 - 우리 케이블TV 도입 당시 벤치마킹 대상이었던 미국식 제도하에 서조차 케이블 부문의 지속적인 축소와 이에 대응하기 위한 연쇄적인 M&A 움직임이 일어나는 현실은 인지하고 있었으나, PEG 채널의 의무전송 의무가 PEG 채널의 직접 운용 의무로 잘못 알

- 려지는 등의 오해가 남아 있었음
- 일본사례를 들어 우리 케이블TV의 지역사업권 제도를 옹호하는 목소리도 있었으나, 이들조차 일본이 케이블TV 사업 자체를 500 단자 이상 사업자에 한해 허가제도 아닌 등록제로 운영하고 있다는 사실을 모르고 있거나, 절반 이상의 SO들이 비영리단체일 정도로 일본 케이블TV가 우리가 벤치마킹할 수 없을 정도의 특수한 사례임을 정확히 파악하지 못하고 있었음
 - 본 보고서에서 해외 사례를 일부 조사해서 수록하였으나, 정부 차원에서 공식적으로 제도 개선 해법을 다루는 단계에서는 좀 더 광범위하고 정확한 해외사례 파악이 이뤄져야 하며, 그 결과 또한 업체들에게 정확하게 공유될 필요가 있음을 확인하였음
 - 뿐만 아니라, 해외 사례를 선택적으로 인용하여 제도 개선을 특정 방향에 유리한 쪽으로 활용할 우려도 배제하기 어려우므로, 실제 주요국을 업체들과 공동으로 방문하거나, 현지 전문가를 공동으로 초청해서 정확한 정보가 공유될 수 있도록 하는 노력이 필요함을 확인함

제 5 장 지역사업권 제도 개선 방안

1. 제도 개선의 원칙

가. 지속 가능한 제도

- 지역사업권 제도의 이론적 근거, 관련 해외사례나 국내 유료방송시장 경쟁 환경을 종합적으로 고려할 때, 현행 제도의 변화가 필요하다고 생각됨
 - － 첫째, 경제학의 자연독점 현상에 기반한 지역독점사업권 제도를 채택하고 있던 통신이나 전력 등과 같은 많은 독점 산업들이 기술발달이나 글로벌화 진전 등과 같은 요인으로 경쟁체제를 도입
 - － 둘째, 현행 제도는 케이블TV가 유료방송시장의 유일한 대안이었을 때 고안된 제도로서, 위성방송과 IPTV가 추가로 진입했음은 물론, OTT 동영상이 전세계적으로 확산되는 지금의 시장 환경에 대한 고려 필요
 - － 셋째, 무엇보다도 현행 제도는 지역사업권 제도를 통한 독과점 이윤의 일부를 지역채널 운영 비용에 활용하도록 한 것으로, 일종의 내부보조에 기반한 제도여서 케이블TV의 독과점 이윤이 소멸될 경우 지역채널 운영이 위기에 봉착할 수밖에 없는 구조적 취약성을 갖고 있음
- 결국 현행 제도는 다양한 시장변화 환경 등을 고려해 재검토가 바람직하다고 판단됨
 - － 다만 이해당사자들의 반발 가능성, 확립된 기득권에 대한 보호, 새로운 제도의 불확실한 시장 안착 가능성 등을 종합적으로 고려할 때 현행 유지도 검토 가능한 대안으로 포함시킬 수는 있을 것임
- 국내 유료방송시장의 변화 추이로 볼 때 보다 지속가능한 제도로의 개선이 필요
 - － 국내 유료방송시장에서 케이블TV가 차지하는 비중이 매년 축소

되고 있으며, 이런 추세를 중장기적으로 되돌리기 어려울 것으로
사료됨

－ 1990년대 후반 디지털 직접수신위성방송(DTH)의 도입, 2000년대
중반 IPTV의 시장 진입 이후 독점적 지위를 상실한 케이블TV의
성장 정체 또는 비중 축소는 국내뿐만 아니라 전세계적으로 나타
나고 있는 현상

－ 2010년대 들어서는 OTT를 통한 동영상 소비가 유료방송시장에
점차 경쟁압력을 제공하기 시작한 징후들도 나타나고 있음

○ 다른 나라와 비교했을 때도 국내 케이블TV가 직면한 경쟁압력이
높은 것으로 판단됨

－ 우선 우리나라는 사실상 전국 모든 권역에서 서비스를 제공할 수
있을 정도로 인프라가 발달해 있는 통신3사가 모두 IPTV 사업권
을 획득해서 유료방송시장에 진입해 케이블TV와 경쟁하고 있음

－ 게다가 이들 통신 업체는 케이블TV 대비 이동통신을 포함한 결
합상품 제공이 용이하기 때문에 결합상품 가입 비중이 높아질수
록 케이블TV의 경쟁환경에는 불리한 면 존재

○ 요약하자면, 현행 제도는 프랜차이즈 제도를 통한 케이블TV의 독
과점 이윤을 암묵적으로 인정하고 설계된 제도이므로, 지역독점이
현실적으로 붕괴된 시장 환경이 지속될 경우 필연적으로 지역채널
운영에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없는 구조적 한계가 있음

－ 따라서 현행 방식에 비해 유료방송시장의 변화 추이를 감안하더
라도 보다 안정적으로 유지될 수 있는 방안으로 제도 개선이 필요

나. 수용 가능한 제도

○ 지역사업권 제도의 개선이 어려웠던 이유 중 하나가, 현행 제도가
20년 넘게 지속되면서 사업자들이 구축해온 지역사업자로서의 입
지에 부정적 영향을 미칠 가능성 때문임

－ 단순히 기득권으로 치부할 수 있는 문제인지 여부를 차치하고서
라도, 제안된 제도가 이해당사자들에게 수용 가능해야 입법 사항
인 제도 개선안의 국회 통과 가능성이 높아지고, 제도로서의 안

착 가능성도 커진다는 점에서 수용 가능성은 매우 중요한 고려 요소일 수밖에 없음

- 따라서 이론적으로 옳기 때문이라거나, 정책 방향과의 부합성만으로 제도를 개선하려 하면, 불필요한 반발에 직면해서 제안된 제도가 제대로 검토되지 못할 우려가 크다는 점을 인식하면서 보다 수용성 높은 보완책이 함께 제시되는 것이 필요함
- 뿐만 아니라 시장이나 기술상황을 고려해서, 제안된 제도가 시장에서 수용 가능해야 하며, 기술적으로도 호환/수용이 가능해야 제도로서의 실현 가능성도 제고될 수 있음
 - 아무리 좋은 제도도 시장에서 수용되기에 너무 비용이 많이 든다거나, 사업성이 턱없이 부족하다든가 할 경우에는 안착 가능성이 높다고 판단하기 어려움
 - 현행 케이블TV의 지역사업권 제도는 지역채널 운영제도와 패키지로 묶여 있는데, 지역채널 운영이 그 자체만으로 보면 사업성이 객관적으로 볼 때에도 높은 편이 아니기 때문에 제도 개선 과정에서 이를 감안할 필요가 있음
 - 또한 디지털 기술 발달로 물리적인 채널 대역폭의 한계가 많이 사라졌다고는 하지만, 여전히 일부 IPTV 업체들의 회선 용량이나 위성의 주파수대역 한계를 감안할 때 한 개 업체가 모든 지역채널을 다 전송하도록 하는 것이 가능한지 여부를 고려하는 것은 불가피한 상황
- 따라서 수용 가능성을 높이기 위해서는 제도 개선 방안을 검토할 때 예상되는 반발을 최소화하기 위한 정책적 유인책의 제공이 필수적일 뿐 아니라, 시장과 기술의 수용성까지 고려해서 과감한 타협책도 검토해 보는 것이 필요함

다. 경쟁 중립적이며 친화적 제도

- 제도 개선 과정에서 고려해야 할 또 다른 중요한 고려요소는 공정 경쟁에 관한 것임
 - 기존 제도는 유료방송시장에 케이블TV만 존재하던 시절에 설계

- 이후 위성방송이 진입했을 때만 해도, 케이블TV와는 기술방식이 차이가 난데다, 위성방송의 도입 목적 중 하나가 케이블TV 서비스가 제공되기 어려운 도서산간 지역에 대한 다채널서비스 제공이었기 때문에 두 서비스간 다소간 차별적 제도가 용인될 수 있었음
- 하지만 IPTV의 경우 케이블TV와는 전송방식에서만 다를 뿐, 시청자 입장에서는 어떤 차이점을 느끼기 어려울 정도로 유사한 서비스임에도 전국사업권을 부여하고, 지역채널은 운영하지 못하도록 되어 있는 규제의 비대칭성이 두드러지는 것이 사실
- 동일시장에서 경쟁하고 있는 특정 플랫폼에만 지역사업권을 부여하고, 경쟁 플랫폼에는 전국사업권을 부여하는 제도는 동일서비스 동일규제라는 관점에서 개선이 불가피하다고 판단됨
- 게다가 지역채널 운영 의무를 케이블TV에만 부과함으로써, 결과적으로 동일시장내에 경쟁하고 있는 동일서비스에 대해 규제 차등이 이루어지는 것이므로, 경쟁 중립성을 훼손하고 있다는 비판이 가능
- 동일서비스 동일규제는 원칙적으로 규제의 경쟁 중립성을 보장하기 위한 것임을 감안하면, 개선안은 플랫폼간 차별성을 최소화함으로써 경쟁 중립성을 보장하는 것이 바람직
- 뿐만 아니라, 특정 사업자만 프랜차이즈권을 보유하는 제도는 경쟁 활성화를 목표로 하는 시장에서는 통용되기 어려운 제도일 수 밖에 없으므로, 진입장벽을 낮추는 경쟁 친화적 방향으로 제도 개선을 고민할 필요

- 현 제도가 케이블TV의 지역사업권과, 지역채널 운영의무를 연계시켜 놓고 있는 기본 구조를 채택하고 있으며, 이런 형태의 제도가 다른 나라에서도 통용되는지, 그리고 우리나라의 현 시장상황에 적합한 것인지에 대해서 추가 논의가 필요함
- 다시 말해서, 일단 지역채널 운영을 케이블TV에만 의무화하는 현행 제도가 지속가능성이 의심받고 있는 상황임을 감안해서, 이 문제를 조금 더 심도 있게 논의해서 이해 당사자들간의 합의를 도출해 나가는 작업이 필요하다는 것
- 이 과정에서 기존 SO들의 수용가능성을 높이기 위해서라도 희망하는 사업자들에게는 지역 채널 운영에 참여할 수 있는 방안을 포함하는 다양한 대안을 폭넓게 검토할 필요가 있음
- 특히 제도 개선 과정에서 어떤 형태로든 공적 자금이 지역채널 발전을 위해서 투입되는 방향 등을 포함하여 이해당사자들이 수용할 수 있는 방향으로 정책적 노력을 경주해 나갈 필요
- 이를 통해 유료방송을 통한 방송의 지역성 강화라는 명분에도 부합하면서, 지역채널의 자생력을 갖추는데도 현 제도보다 더 유리한 방법을 사회적 논의를 통해 도출하는 것이 바람직
- 다만, 지역채널의 구체적 운영방안에 대해서는 추가 논의가 필요
 - 지역채널의 운영 방안에 개선에 대한 사회적 합의가 필요한 항목은 이미 제기된 바 있는 지역채널의 PP 분리 방안, 지역채널의 운영주체, 기존 지역채널 운영자들의 참여 방안, 재송신의무 부과 방안, 예산 확보 방안 등이 포함될 수 있을 것
 - 현실적으로 본 보고서에서 각 방안의 장단점을 모두 고려해서 제시하기에는 연구범위를 초과하는 면이 존재하므로, 이에 대해서는 추가 논의가 필요함

나. 지역사업권 제도는 변화가 불가피

- 다음으로 케이블TV에만 부여하고 있는 지역사업권 제도 또한 지역채널 운영의무 제도가 개선되는 것과 무관하게 변화에 대한 검토가 필요하다는 판단임
- 특정 플랫폼만 지역사업권에 구속되도록 하는 것은 경쟁 중립적

일 수 없으며, 이 플랫폼의 유료방송시장 내 경쟁력이 지속적으로 저하되는 추세 하에서 바람직하지 않음

- 무엇보다도 프랜차이즈권을 인정하는 제도는 경쟁친화적인 제도라고 보기 곤란하고, 추가적인 경쟁을 원하는 사업자가 단 하나라도 존재하는 한, 정부가 이 사업자로부터 발생하는 경쟁 압력을 제도를 통해 봉쇄하는 것은 경쟁을 활성화하기보다는, 경쟁을 제한한다는 비판을 피하기 어려움

○ 경쟁 중립적인 것만이 목표일 경우 케이블TV처럼 IPTV에도 지역사업권을 부여하는 방안을 검토할 수는 있겠으나

- 이 경우 위성방송에 대한 비대칭규제 논란을 피할 길이 없으며, 기존 SO의 허가구역 이외 진출이 제도적으로 봉쇄되므로, 경쟁친화적인 제도개선으로는 미흡할 수밖에 없음
- 또한 현재 미국을 제외하고는 이런 형태로 IPTV와 케이블TV간의 진입 규제 관련 비대칭성을 해소한 사례는 거의 없다는 점도 고려해야 할 것임

○ 지역사업권 개편의 구체적 실행방안 역시 추가 논의가 필요

- 2016년 논의 당시 제안된 바 있는 ‘원하는 사업자에 한해 전국사업권을 부여하는 방식’은 여전히 유효한 방안이 될 수 있다고 판단됨
- 이런 방안은 모든 지역사업권을 일괄적으로 폐지하는 방안에 비해, 사업자의 선호를 보다 직접적으로 반영할 수 있고, 제도유지를 원하는 사업자들에게도 현상 유지의 기회를 부여하는 방안일 수 있다는 점에서 검토 과정에서 인위적으로 배제할 필요는 없을 것으로 보임
- 또한 이런 방식 대신, 지역사업권 제도를 유지하되, 고시로 정해지는 지역을 대폭적으로 확대해서 광역화하자는 주장도 존재하지만, 이 때는 결국 적정 사업구역수를 몇 개로 할 것인지를 둘러싼 또 다른 논쟁이 불가피할 것이라는 점에서 검토 후보로서는 한계가 있는 것이 사실임

다. 보다 적극적인 지역채널 보호 및 진흥정책 필요

- 그간 지역사업권 제도의 개선이 지연되어 온 것은 지역사업권 제도 개선이 지역채널 의무운용제도의 약화와 동일시되어 온 것과 무관하지 않음
 - － 방송의 중요한 가치인 지역성이 약화될 수 있는 제도개선이라고 인식되고 있다 보니, 정부의 정책 선택폭이 넓지 않았던 것이 사실
- 제도 개선이 없으면 지역 채널의 약화가 불가피한 현실을 보다 직시할 수 있도록 논의 구조를 바꿔 나가는 노력이 선행되어야
 - － 따라서 지역사업권 제도 개선과 무관하게, 정부가 현행 지역채널 운용보다 더 실질적인 지역채널 운용이 이뤄질 수 있는 방안을 함께 제시하면서, 이 제도 개선이 지역성 약화가 아니라, 지역성 약화를 미연에 방지하기 위해서도 반드시 필요한 정책적 노력임을 적극 알릴 필요
 - － 다만 이런 프레임 전환이 실효를 거두기 위해서는 실질적인 지역채널 강화를 위한 정책 방안이 지역사업권 개선 방안과 동시에, 또는 선제적으로 추진되어야 함
 - － 그래야만 정책 추진의 진정성이 시장의 신뢰를 획득하게 될 것이며, 개선 방안의 수용성도 높아지게 될 것
- 지역채널 운영을 강화하기 위한 방안에 대해서는 사업자들과 함께 논의해서 결정하는 것이 바람직
 - － 다만 이 과정에서 공공성을 강화하면서도, 적정 사업성 구현이 조화를 이룰 수 있는 대안을 찾기 위한 노력이 필요
 - － 지역 채널의 사업성 확보는 첫째, 최소효율규모 이상의 적정 커버리지의 확보로 규모의 경제 달성이 가능하도록 해야 하며, 둘째, 범위의 경제 달성이 가능하도록 안정적인 포트폴리오 구성이 가능해야 함을 의미
 - － 다만 구체적 방안에 대해서는 기존 사업자들의 반발 가능성 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 접근할 필요가 있음
- 뿐만 아니라, 비용 합리화가 가능하도록 기존 유관 자원이 적극적으로 활용될 수 있도록 이해 당사자들이 열린 마음으로 제도 개선

에 협력할 필요가 있음

- 현행 칸막이식 규제의 유효성은 인터넷 기반의 OTT 동영상서비스의 확산에 따라 이미 의문시되고 있는 것이 냉정한 현실임
- 양질의 지역 프로그램을 안정적으로 지역민들에게 공급할 수 있도록 하기 위해서는 프로그램 제작의 노하우가 있는 기존 지역 지상파방송의 역량을 활용할 필요가 있으며, 이는 지역 지상파방송사들이 케이블의 지역채널 제도 개선에 적극적인 반대 입장을 개진할 것이라는 일각의 우려를 불식시키는 기제로 작용할 수 있을 것

제6장 요약 및 결론

1. 기존 이론의 유효성 검토

- 본 연구는 지역 프랜차이즈 제도가 자원배분 과정에서 정부가 갖는 고유한 권한의 일환이지만, 그 기저에 자연독점 사업에 대한 경제학적 효율성 달성을 위한 근거가 있음을 밝힘
 - 즉, 결국 일반적인 진입규제의 한 형태로서 사업권 규제가 고전적인 정부 규제의 유형인 ‘명령 및 통제’의 한 형태에 불과한 데 비해,
 - 지역사업권 규제는 ‘시장 활용 통제’ 방식의 하나로서 첫째, 자연독점 산업 특성이 강한 분야에 한해서만 적용되는 것이 합리화되고, 둘째, 그 목표가 오직 경제적 효율성 제고에만 한정된다는 의미에서 훨씬 경제 논리에 충실한 규제란 특성을 지니고 있음을 보임
- 이런 특성 때문에 방송사업에서 보편적으로 사용되는 사업권 규제에 비해서, 지역 프랜차이즈 제도는 방송 부문 중 자연독점 가능성이 높을 때만 경제적 효율성 제고라는 정책 목표 달성을 위한 정부 개입 정당성이 합리화될 수 있는 측면이 있음
- 이런 점에서 국내 유료방송시장 현황을 고찰해 볼 때, 내릴 수 있는 결론은 다음과 같음
 - 지역사업권 제도의 유효성은 이를 통한 공급의 효율성 제고가 달성되고 있는지를 통해 판단하는 것이 필요
 - 현재 국내 유료방송시장에서 지역사업권을 부여받은 케이블TV는 전국사업권을 갖고 있는 IPTV 3사에 비해 VOD나 결합상품에서의 경쟁력 저하 등의 이유로 경쟁 열위 상태에 놓여 있으며, 이런 상황이 단기적이든, 중장기적이든 케이블에 우호적으로 변경될 가능성도 높지 않음
 - 따라서 경제적 규제의 일환으로서 지역 프랜차이즈 제도의 유효성은 케이블TV에만 제한적으로 적용되는 사업권 규제의 비대칭성 등을 고려하여 재검토가 필요

2. 제도 개선안 제안

- 이런 이론적 논의와 현재 시장상황 검토에 기반해서 본 보고서는 우선 지역사업권과 지역채널 제도 변화가 필요하다는 결론에 도달하였음
 - － 경쟁 관련 정부 정책을 개선할 때에는 제도의 지속 가능성, 수용 가능성, 경쟁 중립적이거나 친화적이어야 한다는 원칙에 부합할 필요가 있다는 인식이 필요함
 - － 이런 관점에서 우선 케이블TV의 지역사업권과, 지역채널 운영의 무를 연계 구조를 해체함으로써 제도 개선의 유연성을 확보함과 동시에, 제도 개선의 수용성을 개선할 수 있을 것으로 기대함
 - － 이런 제도 개선 없이는 케이블TV의 경영상황이 악화될수록 지역채널이 동반 부실화되는 현상을 막을 수 없기 때문에 결과적으로 지역채널의 존속 가능성을 크게 저하시키게 될 수밖에 없다고 판단함
 - － 즉, 지속 가능성면에서 플랫폼의 경쟁상황이 지역채널 운영에 직접적으로 부정적인 영향을 미치는 구조를 차단할 필요가 있다는 것
- 다만 지역채널의 강화 방안에 대해서는 추가 논의가 필요
 - － 지역채널 운영 강화에 사회적 합의가 이뤄진다고 하더라도, 지역채널의 운영주체, 기존 사업자의 참여 보장 방안, 재송신의무 부과 여부, 예산 확보 방안 등은 추가 논의가 필요
 - － 이 문제를 심도 깊게 논의하는 것은 본 보고서의 연구범위를 초과한다고 판단하였음
- 다음으로 케이블TV에만 부여하고 있는 지역사업권 제도 또한 현행 제도를 변화 없이 계속 유지하기 어렵다는 것이 본 보고서의 조심스러운 판단임
 - － 특정 플랫폼만 지역사업권에 구속되도록 하는 것은 경쟁 중립적일 수 없으며, 이 플랫폼의 유료방송시장 내 경쟁력이 지속적으로 저하되는 추세 하에서 바람직하지 않음
 - － 다만, 이 방안은 수용 가능성이라는 면에서 현실적으로 제도 개선에 반대하는 상당수 SO들의 반대를 고려할 때 진통이 불가피한

면이 존재함

- 제도 개선 자체를 포기하기보다는, 기득권을 침해당할 가능성이 있는 업체에게 일부 유인책을 제공하는 방안을 고안하는 것이 현실적인 것으로 판단함

3. 본 연구의 한계 및 향후 보완 방향

- 본 연구는 지역사업권 제도를 지역성 보호 관점에서만 논한 기존 연구와 다르게, 이 제도의 이론적 근거를 경제학적 관점과 사회문화적 관점으로 구분해서 접근했다는 점에서 진일보한 방식이라고 평가함
- 특히 지역사업권 제도가 자연독점 산업에 대한 경제적 효율성 달성의 일환으로 고안된 점에 착안하여, 이 경제학적 논거가 현 상황에서 유효한지를 비판적으로 검토했다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다고 판단함
- 또한 지역사업권 제도 개선이 곧 지역성 포기 또는 약화로 이어질 것이라는 논의 구조를 배격하고, 오히려 현 제도 유지가 지역채널의 약화로 필연적으로 이어질 수밖에 없는 상황을 논리적으로 상기시킨 후 해법을 모색했다는 점에서 차별성이 있음
- 향후 지역채널 강화를 위한 다양한 대안들이 주로 논의되는 양상으로 진행되면, 지역사업권 제도 자체 개선 과정에서 정부의 정책 운신의 폭이 지금보다는 훨씬 넓어질 수 있을 것으로 기대함
- 해외 사례에 대한 연구 대상 국가를 확대하고, 해당 지역 전문가나 현지 전문가들을 통해 조금 더 역사적인 규제 완화의 맥락을 검토해 볼 여지가 있음
- 제한된 연구자원으로 인해 본 연구는 주로 미국, 영국, 일본의 사례를 살펴보았으나, 각국의 케이블TV 산업의 역사에 대해 일목요연하게 정리된 자료를 확보하는 데 어려움을 겪었음
- 특히 사업자 간담회 과정에서 해외 사례의 일부만을 편의적으로 인용하는 경우가 빈번함에 따라 객관적이고 사실에 근거한 논의를 방해하는 측면이 있었음

- 따라서 향후에는 연구 대상 국가를 제시된 3개국 이외에 추가로 확보하고, 해당 지역의 케이블TV 전문가들을 적극적으로 섭외하든지 해서 정확한 정보를 파악하고, 이를 관련 업체들과 공유하는 과정이 생산적인 제도 개선 논의 과정에서 반드시 필요할 것으로 판단됨

참 고 문 헌

[국내 문헌]

- 강준석·이기훈(2012), 종합유선방송구역 획정 모델 연구, 방송통신정책연구 12-진흥-036.
- 공보처(1994), 종합유선방송 허가백서
- 권기현(2008), 정책학: 현대 정책이론의 창조적 탐색, 박영사.
- 문주영(2002), “Comcast의 AT&T Broadband 인수 합병의 의미와 전망”, 정보통신정책연구원, from file:///D:/KISDI/Desktop/a1020020103.pdf
- 박민성(2014), “미국 MVPD 주요 동향과 FCC 및 의회의 대응방안”, 정보통신정책연구원 초점 제26권 19호 통권 587호.
- 박병선(2014), “미국 케이블TV 시장의 재편과 시사점: 컴캐스트와 타임워너케이블 합병을 중심으로”, 정보통신정책연구원 초점 제26권 6호 통권 574호.
- 성육제·이재영(2013), 국내 방송규제 합리화를 위한 국가 간 규제체계 비교 연구, 기본연구 13-07, 정보통신정책연구원.
- 이종원·김청희(2018), 유료방송의 지역성 구현을 통한 공적책무 확보 방안, 방송통신정책연구 17-융합-87.
- 장석윤·조성원(1998), “BT의 사업전략과 구조조정”
- 정보통신정책연구원(2018), “해외 유료방송 시장 및 규제의 변화”, 미발간 자료.
- 최병선(1992), 『정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제』, 서울: 박영사.
- 「방송법」
- 「방송사업자 재산상황 공표집」
- 「방송산업 실태조사 보고서」
- 「방송시장 경쟁상황 평가」
- 「인터넷멀티미디어방송사업법」

[해외 문헌]

- Balwin, R. et al.(2012), Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice, 2nd. ed. Oxford.
- Commision of the European Communities(2005b). 「Communication Act 2013」.
- 일본총무성(2010). 『放送法』.
- _____ (2018). ケ ブルテレビの現況(케이블TV 현황).
- DCMS(2011). “A New Framework for Local TV in the UK”, from https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/72920/Local-TV-Framework_July2011.pdf.
- DTI(2001). “Communications Liberalisation in the UK”, from https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mar02_uk_com_e.pdf
- FCC(2013). “Video Competition 15th Report”.
- Ofcom(2015). “Communication Market Report”, from http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/cmr15/CMR_UK_2015.pdf.
- _____ (2015. 10. 14). “Ofcom brings regulation of ‘video-on-demand’ in-house”, from <http://media.ofcom.org.uk/news/2015/1520333/>.
- _____ (2016). “UK Communication Market Report 2016”, from <http://www.digitaltvnews.net/?p=27818>
- PwC(2013). “Media and Entertainment Outlook 2013~2017”.
- _____ (2015). “Media and Entertainment Outlook 2015~2019”.
- Richard Wray(2007. 3. 20). “Sky is the limit: Everything you wanted to know about Sky, Virgin and Ofcom but were too afraid to ask”. <The Guardian>. from <https://www.theguardian.com/media/2007/mar/20/broadcasting.bskyb>
- Statista(2017). “Pay TV operators ranked by number of subscribers in the United Kingdom(UK) as of December 2017(in 1,000)”. from <https://www.statista.com/statistics/410979/main-pay-tv-operators-in-the-uk/>

유료방송 사업자간 공정경쟁 활성화 방안 연구

2019년 1월 일 인쇄

2019년 1월 일 발행

발행인 김 대 희

발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원

충청북도 진천군 덕산면 정통로 18

TEL: 043-531-4114 FAX: 043-535-4695~6

인 쇄 인 성 문 화
