유료방송 다양성 평가제도 도입방안 연구

전범수 (한양대학교 교수)
우형진 (한양대학교 교수)
서영택 (한국방송광고진흥공사 차장)
송영아 (한국방송광고진흥공사 전문위원)
정해진 (한양대학교 박사수료)
서수정 (한양대학교 석사과정)

<목 차>

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 연구배경 ····· 1
2. 유료방송 다양성 평가 도입 필요성 및 목적 ····· 2
Ⅱ. 유료방송 산업 현황 및 당면 과제 ····· 5
1. 유료방송 합산규제 현황 및 평가 ····· 5
1) 합산규제 도입배경 ····· 5
2) 진행경과 ····· 5
3) 합산규제의 평가 ····· 8
2. 유료방송 산업 현황 및 당면 문제 ····· 10
1) 산업 현황 및 동향 ····· 10
2) 유료방송 합산규제 폐지 후 예상되는 결과 ····· 11
3. 유료방송 다양성 평가제도 도입 당위성 및 필요성 ····· 12
Ⅲ. 유료방송 다양성 ····· 13
1. 미디어 다양성 및 미디어 다양성 평가 ····· 13
1) 미디어 다양성 개념 ····· 13
2) 미디어 다양성 정의 및 차원 ····· 14
3) 미디어 다양성 평가 국내외 사례 ····· 16
① EU의 미디어 다원성 모니터(Media Pluralism Monitor; MPM) ····· 16
② 네덜란드의 미디어모니터(The Dutch Mediamonitor) ····· 17
③ 방송 다양성(Broadcast TV Diversity) ····· 18
④ Ofcom의 미디어 다양성 측정 프레임워크(Media Plurality Measurement ·· 19
⑤ 미디어다양성 조사 ····· 22
2. 유료방송 다양성 및 유료방송 다양성 평가 ····· 23
1) 유료방송 개념과 범주 ····· 23
2) 유료방송시장의 구조적 특징 : 양면시장으로서의 유료방송시장 ····· 42

3) 유료방송 시장 획정 ····· 26
Ⅳ. 유료방송 다양성 평가 ····· 28
1. 유료방송 다양성 평가 차원 마련 시 고려사항 ····· 28
1) 방송 공익성의 개념 ····· 28
(1) 수탁이론 ····· 28
(2) 공론의 장/숙의 민주주의 이론 ····· 32
(3) 융합 환경에서 방송공익성 ····· 32
(4) 보편적 서비스로서의 공익성 ····· 32
2) 시장 독점과 시장실패 ····· 29
3) 시장 독·과점과 시청자 편익의 관계 ····· 32
4) 공적 규제의 유형과 방송시장의 사전·사후 규제 ····· 38
5) 유료방송 시장의 성장과 혁신이 지속 가능성 ····· 43
6) 지리적 시장 획정 ····· 53
7) 사회문화적 규제 적용의 필요성 ····· 53
8) 중·장기적 차원에서 OTT 서비스에 대한 고려 필요 ····· 43
2. 유료방송 다양성 평가 차원 및 항목 ····· 53
1) 유료방송 플랫폼 다양성 평가 차원의 모색 : <1안> ····· 53
2) 유료방송 플랫폼 다양성 평가 차원 및 항목에 대한 검토 : <2안> ····· 73
(1) 유료방송 다양성 평가제도 목적에 대한 재고찰 ····· 73
(2) 유료방송 다양성 평가 차원에 대한 타당도 고찰 ····· 93
(3) 유료방송 다양성 평가항목 구성요소에 대한 논의 ····· 114
3) 평가항목 도출을 위한 유료방송 다양성 평가 개념 재정리: <3안> ····· 44
(1) 전문가 자문회의에 대한 평가('19. 9. 27.) ····· 44
(2) 연구의 현실적 문제 ····· 44
(3) 유료방송 다양성 평가에 대한 새로운 접근 모색 ····· 54
4) 유료방송시장 다양성 평가 지표(제4안) ····· 25

5) 타 평가 제도와의 차별성 ····· 35
(1) 방송평가와의 차이 ····· 35
(2) 방송시장 경쟁상황 평가 ····· 35
(3) 유료방송 서비스 품질평가 ····· 36
(4) 기타 방송 다양성 규범과의 차별성 ····· 26
(5) 현행 법령 및 규범과의 중복성 및 법적 적합성 검토 ····· 36
6) 유료방송 서비스 이용자와 사업자의 인식 조사 ····· 56
(1) 유료방송 서비스 이용자 만족도 및 다양성 인식 설문조사 ····· 66
Ⅴ. 유료방송 다양성 평가제도 도입의 기대효과 ····· 77
Ⅵ. 향후 과제 및 제언 ····· 79
<덧붙임> ····· 82
[붙임1] 유료방송 다양성평가 도입 방안 연구 전문가 연구반 1차 회의록 ····· 28
[붙임2] 유료방송 다양성평가 도입 방안 연구 전문가 연구반 2차 회의록 ····· 19
[붙임3] 유료방송 다양성 평가 지표에 관한 법률 검토 ····· 04
[붙임4] 유료방송 다양성 평가 방안에 대한 자문 질문서(서면 인터뷰) ····· 81
[붙임5] 유료방송 사업자 다양성 평가를 위한 이용자 조사 설문지 ····· 72
[붙임6] 유료방송 사업자 다양성 평가를 위한 사업자 조사 설문지 ····· 13
<참고문헌> ····· 134

< 표 차례 >

표 1. 제368차 과방위 법안소위(4.16) 주요 논의사항 ····· 1

표 2. 유료방송 합산규제의 추진 경과 ····· 7

표 3. 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 가입자점유율 ····· 11

표 4. 선행연구에서 제안된 미디어 다양성 개념의 유형화 ····· 31

표 5. 미디어모니터 측정/판단 지표 ····· 38

표 6. 방송다양성 척도의 구성 ····· 38

표 7. 미디어 다양성 측정 프레임워크(Media plurality measurement framework) 21

표 8. ‘18년 미디어다양성 조사 항목 ····· 22

표 9. ‘19년 미디어다양성 조사 항목 ····· 23

표 10. 유료방송 플랫폼 다양성 평가 차원 및 항목(1안) ····· 63

표 11. 유료방송 플랫폼 다양성 평가 차원 및 항목 ····· 83

표 12. 유료방송 다양성 평가 차원 및 항목(2안) ····· 04

표 13. 유료방송 다양성 평가항목(3안) ····· 94

표 14. 유료방송 다양성 평가 점수 측정 방법 ····· 06

표 15. 유료방송 다양성 평가 지표 및 점수 측정 방법(4안) ····· 35

표 16. 유료방송 다양성 평가 점수 측정 방법 ····· 55

표 17. ‘17년 방송평가 대상 사업자 : 총 157개 사업자(361개 방송국) ····· 85

표 18. 방송평가 주요 평가영역 : 내용 · 편성 · 운영 영역으로 나누어 평가 ····· 95

표 19. 방송시장 경쟁상황평가 유료방송 관련 주요 평가항목 ····· 06

표 20. ‘18년 유료방송서비스 시범평가 항목 ····· 16

표 21. 2019 유료방송 품질평가 개요 ····· 26

표 22. 행정절차법 ····· 64

표 23. 기존 관련 법령과의 중복성 등 ····· 106

표 24. 과기정통부와 방통위의 소속기관 직제 ····· 107

<그림 차례>

그림 1. 유료방송시장의 개념(2018년 방송시장경쟁상황평가) ····· 42
그림 2. 양면시장으로서의 유료방송시장 개념도 ····· 52
그림 3. 유료방송 플랫폼 시장집중사업자의 지배력 전이 ····· 84
그림 4. 성별 ····· 66
그림 5. 연령 ····· 66
그림 6. 유료방송 가입 유형 ····· 67
그림 7. 유료방송 서비스사 ····· 67
그림 8. 이용자를 위해 추진하는 노력 ····· 76
그림 9. 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력 문항 1번 ····· 86
그림 10. 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력 문항 2번 ····· 86
그림 11, 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력 문항 3번 ····· 86
그림 12. 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력 문항 4번 ····· 86
그림 13. 지역, 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력 ····· 96
그림 14. 사업자가 지역 및 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력 문항 1번 ····· 96
그림 15. 사업자가 지역 및 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력 문항 2번 ····· 07
그림 16. 사업자가 지역 및 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력 문항 3번 ····· 07
그림 17. 상품, 서비스 이용방법에 대한 평가 ····· 07
그림 18. 사업자가 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 문항 1번 17
그림 19. 사업자가 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 문항 2번 17
그림 20. 사업자가 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 문항 3번 17
그림 21. 사업자가 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 문항 4번 17
그림 22. 이용자 불만처리에 대한 평가 ····· 27
그림 23. 이용자를 위한 서비스 만족도 1 ····· 37
그림 24. 이용자를 위한 서비스 만족도 2 ····· 37
그림 25. 유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 문항 1번 ····· 37

그림 26. 유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 문항 2번 ····· 37
그림 27. 유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 문항 3번 ····· 47
그림 28. 유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 문항 4번 ····· 47
그림 28. 콘텐츠 서비스 만족도 ····· 74
그림 29. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 1번 57
그림 30. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 2번 57
그림 31. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 3번 57
그림 32. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 4번 57
그림 33. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 5번 67
그림 34. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 6번 67
그림 35. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 7번 67
그림 36. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 8번 67

요 약 문

1. 제목 : 유료방송 다양성 평가제도 도입방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

2015년 도입된 유료방송 합산규제 제도 폐지로 방송시장의 시장지배적 사업자 등장이 가능한 환경이 조성되고 있다. 이에 따라 갑작스런 규제공백으로 인한 시장혼란을 방지하고 공정경쟁을 확보하기 위한 논의가 활발히 전개되고 있다. 유료방송 시장 내 시장지배적 사업자 출현 및 시장집중 가능성은 사회문화적 관점에 따른 시장 다양성 저해 우려를 불러일으키고 있으며, 채널 및 이용요금 등 유료방송사업자의 다양성을 평가하는 제도 도입 필요성을 요구하고 있는 것으로 판단된다. 즉, 사전 구조규제인 유료방송 합산규제가 폐지될 경우 유료방송 시장에서 지배력이 높은 사업자에 대한 합리적인 사전·사후 행위규제가 강화될 필요가 있으며 이를 제도화하기 위한 구체적인 실행방안들이 요구된다. 그 맥락에서 다양성(diversity) 개념을 활용해 유료방송 플랫폼 시장 내 서비스 공급과 이용자의 서비스 접근성을 포괄적으로 살펴보는 것이 필요하다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 연구를 위한 미디어다양성에 관한 개념 정립 및 평가지표 도출을 위해 기존 선행연구와 관련 이론 등 문헌연구를 진행하였으며 문헌연구를 바탕으로 유료방송 다양성 평가차원 및 항목을 도출하였다. 또한 기존의 방송사업자들을 대상으로 시행하고 있는 타 평가제도와의 차이점을 비교·분석하여 새로운 평가방식 도입의 의의와 차별성을 검토하였고, 평가차원 및 항목을 정교화하기 위한 전문가 자문, 평가 항목 및 차원에 대한 법적 정합성 평가, 평가제도의 도입시 평가 수용성 파악을 위한 유료방송 사업자 등 이해관계자 의견 청취 및 자문, 이용자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 마지막으로 유료방송 다양성 평가제도가 도입될 경우 예상되는 기대효과 향후 당면과제 및 제언을 기술하였다.

4. 연구의 내용 및 결과

1) 미디어 다양성 개념

방송의 가치에서 중요하게 다뤄지는 다양성 개념은 사상의 자유 시장(free marketplace of idea)에 근거하고 있는 방송의 기본적인 가치이다(Napoli, 1999) 그

결과, 오랜 기간 미디어의 공정성 및 수월성과 함께 우리 사회가 지향해야 할 공익적 가치로 중요한 미디어 정책 목표로 자리해왔다(윤석민, 2005). 미디어 다양성 개념은 오랫동안 논의되어 왔음에도 불구하고 미디어 기기와 플랫폼의 변화, 콘텐츠의 증가와 같은 미디어 환경 변화에 따라 그 가치가 변하기 때문에 개념에 대한 지속적인 논의가 필수적이다(배진아, 2019). 미디어 다양성은 개념이 갖는 다원성과 복합성에 따라 하나의 개념으로 정의하지 않고, 개념을 유형화한 후에 각 하위 차원에 대한 이해를 통해 개념을 정의해 왔다. 하위 차원에 대한 접근법과 해석은 학자에 따라 다양하다.

다양성 중에 가장 많이 인용되어 온 개념은 나폴리 개념 유형화이다. 나폴리는 측정 가능한 개념으로서의 미디어 다양성을 이해하기 위해 뚜렷이 구분(distinct)되며 상호작용(interacting)하는 세 개의 하위 차원으로 다양성을 구분했다(Napoli, 1999; 2001). 그 차원은 원천 다양성(source diversity), 내용 다양성(content diversity), 노출 다양성(exposure diversity)으로 구성된다. 나폴리가 제안한 유형화는 미국 의회의 다양성을 보는 원천(source)-출구(outlet)-관점(viewpoint) 프레임에 근거하고 있다. 그에 따르면, 원천 다양성은 콘텐츠의 다양성뿐만 아니라 아울렛의 다양성과 조직을 운영하는 인력구조의 다양성까지 포함한다. 내용 다양성은 제공되는 콘텐츠의 특성에 기반한 것으로, 제공되는 콘텐츠의 포맷 및 프로그램 유형의 다양성, 프로그램에 등장하는 등장인물의 인구학적·사상과 관점의 다양성을 포함한다. 노출의 다양성은 소비되는 콘텐츠의 다양성을 의미하며, 특정 콘텐츠 내의 콘텐츠 소비자의 다양성(수평적 노출)과 특정 소비자가 소비하는 콘텐츠의 다양성(수직적 노출)을 포함한다.

많은 학자들이 미디어 다양성 개념을 유형화하고 하위차원에서의 개념 정의를 제안했지만, 미디어 다양성의 개념 유형화에 회의적인 관점을 보이는 접근법도 있다. 정보통신정책연구원(2013)의 미디어 다양성 증진에 관한 연구보고서에 따르면, 미디어 다양성은 개념화와 측정방법이 모호하기 때문에 별도의 하위 개념 제시 없이 미디어 다양성을 선택 가능한 미디어(단말, 플랫폼, 채널, 프로그램)의 수가 많고 미디어에 대한 이용이 집중되어 있지 않은 상태로 포괄적인 개념 정의를 제시했다.

2) 미디어 다양성 평가 국내외 사례

① EU의 미디어 다원성 모니터(Media Pluralism Monitor; MPM)

EU의 Media Pluralism Monitor(MPM)는 EU의 재정지원을 받는 미디어다양성센터(CMPF; Center for Media Pluralism and Media Freedom)가 진행하는 프로젝트이다. MPM의 수행목적은 미디어의 집중을 위협(risk)으로 간주하고, EU 회원국 내 미디어 다원성(media pluralism)을 측정하여 각 국의 위험수준을 계량적으로 판단하기 위한 도구를 마련하는 것이다.

MPM은 미디어 다원성을 저해하는 위협을 네 차원으로 구분하고 평가했으며, 그것은 (1) 기본영역(Basic Domain), (2) 시장다원성(Market Plurality), (3) 정치적 독립

(Political Independence), (4) 사회적 포용(Social Inclusiveness)을 포함한다. 각 위협의 차원은 다시 5개씩의 지표로 구성되어 총 20개의 지표를 활용하여 미디어 다원성과 관련 있는 법적, 경제적, 사회정치적 측면을 평가하게 된다.

② 네덜란드의 미디어모니터(The Dutch Mediamonitor)

네덜란드는 2008년 제정된 미디어법에 따라 해당 법령의 준수 및 감시를 위해 설치된 The Dutch Media Authority(CvdM)를 통해 시청각 미디어 관련 일을 관장한다. 미디어모니터는 CvdM 소속 기관으로, 미디어 시스템의 집중도와 다양성에 대한 모니터링을 진행, 매년 보고서를 발간한다. 미디어다양성의 반대되는 개념으로 미디어 집중도(concentration)를 제시하여, 미디어 생산·소비과정의 각 단계에서 미디어 집중 정도를 평가하고 있다. 미디어모니터는 콘텐츠집중도는 별도로 측정하고 있지 않다.

③ 방송다양성(Broadcast TV Diversity)

방송다양성은 미국 내 로컬 뉴스의 방송다양성을 의미하며, 미국 주요 20개 지역(DMA; Designated Market Area)에서의 지역 관련 뉴스 다양성을 6개의 척도로 측정하며 척도는 총 ① TV산업 매출/방송사 수 ② 케이블 침투율 ③ 평균 가계소득 ④ 컴퓨터 소유비 ⑤ 인구집중도 ⑥ 65세 인구를 포함한다. 방송다양성 척도는 방송 채널 수, 이용가능 대체매체 여부, 상품가격 등이 콘텐츠 다양성 및 시청자 접근성 향상 및 권익보호를 위해 필요함을 시사한다.

④ Ofcom의 미디어 다양성 측정 프레임워크(Media Plurality Measurement Framework)

'미디어 다양성 측정 프레임워크'는 일차적으로 정량적 지표(quantitative metrics)를 통해 미디어 다양성을 판단한다. 정량적 지표는 가용성(Availability), 콘텐츠의 소비행태(Consumption), 콘텐츠 소비에 따른 사회적 영향(Impact) 등 3가지로 구성된다.

'가용성'은 정보채널의 다양성을 나타내는 물리적 지표로서 콘텐츠를 제공하는 미디어 사업자의 수로 측정한다. 일반적인 산업통계자료를 통해 간단하게 파악 가능하다는 점에서 미디어 콘텐츠의 다양성을 평가하는데 적용 가능한 가장 기본적인 지표이다.'콘텐츠의 소비행태'는 미디어 채널의 이용자 수와 이용빈도 및 시간 등을 통해 파악이 가능하다. 구체적 지표로는 미디어별 도달 범위(Reach), 이용비중(share of consumption), 이용하고 있는 미디어채널의 다양성(multi-sourcing) 등이 포함되며 소비자 설문조사 등을 통해 파악한다. 미디어별 이용 비중은 미디어 채널의 시장 영향력을 파악하기 위해 요구되며 인터넷, 방송, 라디오 등 콘텐츠 전달 플랫폼의 종류

로 측정되는 도달 범위와 다양성 여부는 소비자의 미디어별 정보 파급력 및 수용 현황을 확인하는데 활용된다. '사회적 영향력'은 미디어 채널 및 콘텐츠가 소비자들의 주관적인 의견형성에 미치는 영향력을 의미한다. 콘텐츠의 영향력을 정량화하는 것은 쉽지 않지만 대중적인 의견이나 정치적 사안에 영향을 미칠 수 있는 미디어 채널의 파워를 측정하는 것은 필수적이다. '사회적 영향력'은 소비행태와 마찬가지로 소비자 설문조사를 통해 파악되며 개인이 지각하는 미디어 채널의 중요도, 공정성, 신뢰성, 품질 등이 세부지표로 활용된다.

⑤ 미디어 다양성 조사

미디어 다양성 조사는 미디어 다양성이 가지는 사회적 중요성 및 가치를 감안, 표준화된 미디어 다양성 조사항목을 설정하여 방통통신위원회의 주관 하에 정보통신정책연구원(KISDI)에서 2016년부터 조사를 실시하고 있다.

표 1. '19년 미디어 다양성 조사 항목

구분			공급(Source)	이용(Exposure)
채널	소유주체		유료방송(플랫폼)별 소유주체에 따른 채널 비율(개수)	채널별 시청 비율
	주제(theme)		유료방송(플랫폼)별 주제에 따른 채널 비율(개수)	채널별 시청 비율
프로그램	주체	제작사	주요 채널별 소유주체에 따른 제작사 비율 (개수)	프로그램별 시청 비율
	형식	포맷/장르	종합편성채널별 편성된 포맷/장르 비율(개수)	포맷/장르별 시청 비율
	내용	드라마	(등장인물) 사회문화적 특성(성, 연령, 직업 등)에 따른 현실 반영(재현) 정도	시청자 인식조사
		뉴스	(정보원) 사회문화적 특성(성, 연령, 직업 등)에 따른 현실 반영(재현) 정도	

3) 유료방송 시장 특징

방송법 정의에 따른 유료방송시장의 사업자는 종합유선방송사업자(System Operator; SO), 위성방송사업자, 인터넷멀티미디어방송(Internet Protocol Television; IPTV) 등을 포함하며, 이 유료방송사업자들이 다채널방송서비스 등을 제공하고 가입자를 확보하는 곳이 바로 유료방송시장이다(방송시장경쟁상황평가, 2018).

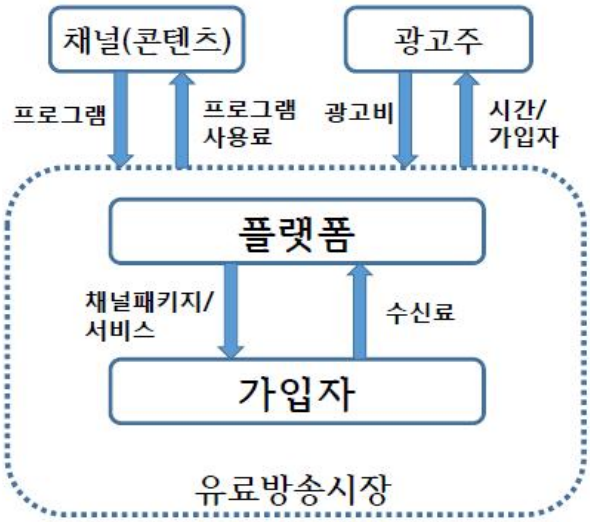

그림 1. 유료방송시장의 개념(2018년 방송시장경쟁상황평가)

또한 유료방송시장은 전형적인 양면시장이다. 양면시장은 플랫폼 역할을 하는 사업자가 두 개 이상의 성격이 다른 그룹들(distinct groups)이 상호작용할 수 있도록 플랫폼을 제공하는 구조로 나타나며(Evans, 2003; 김성환 외, 2008; 김재홍·이에스더, 2011), 그룹들이 동일한 플랫폼을 이용하여 상호작용하는 과정에서 이용자들의 편익과 경제적 가치가 창출될 수 있다. 유료방송시장의 참여자는 유료방송사업자, 콘텐츠 소비자, 콘텐츠제공사업자, 그리고 광고주이며, 유료방송시장 내에 유료방송사업-소비자, 유료방송사업자-콘텐츠제공사업자, 유료방송사업자-광고주 이렇게 세 개의 복합적인 시장이 존재하는 것이다. 이처럼 양면시장은 특정 시장 내에 복합적인 두 개의 시장이 존재할 때 정의할 수 있다(전범수, 2007). 이는 시장참여자 간 수요와 공급이 일차원적으로 구성되는 전통적인 일면시장(one-sided market)과의 가장 큰 차이점이다.

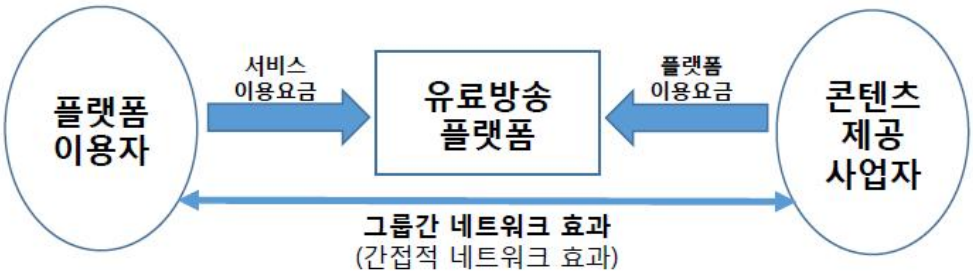

그림 2. 양면시장으로서의 유료방송시장 개념도

4) 유료방송 다양성 평가시 고려사항

수탁이론에 따르면 정부로부터 제한된 자원인 주파수 사용 및 사업허가의 특권을 부여받은 방송사업자에게는 공공수탁자로서 공익적 프로그램 제공의무가 부과되며 방송내용은 불특정 다수에게 봉사할 수 있어야 하고, 정부에 의한 방송규제는 정당화된다. 숙의 민주주의 이론에서는 방송의 공론의 장 개념을 발전시켜 다양한 의견이 방송을 통해 실질적으로 유통되는 것이 중요하고 보았다.

융합 환경에서 방송의 공익성 확보는 소비자의 선택권을 제한하는 여건을 없애는 것에서 찾아야 하고 소비자 편익의 관점에서 방송 공익성을 바라보고 접근해야 함을 강조하고 있다. 보편적 서비스로서의 공익성은 일상생활에서 가장 기본적이고도 필수적인 서비스가 소비자의 소득수준이나 거주지역 등과 같은 개별적인 환경요인에 상관없이 모든 소비자들에게 보편적으로 제공되도록 하는 것이다. 공익성의 개념은 불특정 다수의 국민뿐만 아니라 평균 수준에도 미치지 못하는 사회적 계층에 대한 편익까지 고려하는 것을 포함한 포괄적인 개념으로 해석된다.

그 동안 종합유선방송 시장이 독점시장 구조일 경우에 유료방송 서비스 가격이 높아지는 연구 결과들이 제시되기도 했다. 방송 산업에서 경쟁의 도입이 소비자 편익을 증가시킨 사례는 대표적으로 미국 케이블방송이 독점적으로 시장지배력을 행사했던 다채널비디오 프로그램 배급시장(MVPD)에 DBS 사업자의 진입으로 소비자의 편익이 증가했던 사례를 들 수 있다. 글수비와 퍼틴(Goolsbee & Petrin,2004)의 연구에 의하면 DBS의 도입으로 케이블TV 서비스의 질이 작게나마 상승한 것으로 나타났으며, DBS 가입자는 1년에 $127~$190의 편익을 얻은 것으로 추정되었으며, 케이블TV에 머물러 있는 가구는 1년에 $50~$60의 편익을 얻은 것으로 나타났다. 이는 시장 경쟁 구조가 실질적으로 서비스 요금에 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여준다.

유료방송 플랫폼 다양성 평가에 경제적 규제 이외에 사회문화적 규제 적용이 필요한가에 대해 논의가 진행되고 있다. 유료방송 시장 역시 지상파 방송과 마찬가지로 방송의 공익성, 그리고 방송의 헌법적 가치를 갖고 있다. 특히 공중의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 사회적 조직의 역할을 담당하고 있다. 다른 산업에서와 같이 경제적 규제로 유료방송 시장의 공익성을 담보할 수 있을 것이라는 이론적 논의는 검증될 필요가 있다. 게다가 합산규제와 같이 검증되지 않은 기준으로 유료방송 시장 경쟁 구조를 규제함으로써 얻게 될 수 있는 효과도 불분명하며 방송이 궁극적으로 지향해야 하는 사회문화적 역할에 대한 재검토 역시 필요하다.

5) 유료방송시장 다양성 평가지표

유료방송시장은 양면시장으로써 이용자 시장과 사업자 시장으로 나눌 수 있다. 유료방송 시장의 두 가지 구분된 시장을 바라보는 정책 목표는 이용자 시장에서 이용자의 편익 극대화와 사업자 시장에서 사업자 간 시장경쟁 활성화이다. 이용자 시장에서

이용자 편익 극대화는 '이용자 보호의 다양성'과 '이용자를 위한 상품·서비스 다양성'으로 구성될 수 있다. 사업자 시장에서 사업자 간 시장경쟁 활성화는 '사업자 간 거래 다양성'과 '사업자 채널 운영 다양성'을 통해 현실화될 수 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 이용자 보호의 다양성은 1) 다양성 확보를 위한 기반 체계 (유료방송플랫폼 사업자가 이용자 시장에서 다양성 확보를 위한 경영철학과 실질적 실행 수준을 갖추는 것), 2) 지역 및 취약 계층 이용자 접근의 다양성 (유료방송플랫폼 사업자가 지역민이나 방송혜택 취약계층에 대해 보장하는 접근 수준을 높이는 것), 3) 상품·서비스 이용방법 다양성(상품·서비스에 대한 가입, 해지, 해약, 취소, 변경, 상품·서비스 내용, 그리고 장애인들에 대한 이용안내 설명을 다양하게 하는 것), 4) 이용자 불만처리 체계의 다양성(이용자 불만 처리의 속도, 방법, 대응체계의 다양함) 등을 포함하는 것으로 구성했다.

한편, 이용자 시장에서 이용자를 위한 상품·서비스 자체의 다양함을 높이는 것도 필요하다. 즉, 제공되는 상품의 전체 수, 단일상품, 결합상품의 요금제, 약정기간, 결제방법의 다양성을 증대시키는 것이다. 뿐만 아니라, 이용자에게 제공되는 VOD의 다양성도 요구된다. 즉, 제공되는 VOD의 전체 수, 단일상품, 결합상품의 요금제, 약정기간, 결제방법의 다양성 등이 포함될 수 있다.

둘째, 사업자 간 거래의 다양성은 주로 사업자 간 차별행위 금지를 의미한다. 유료방송 사업자 시장에서 차별행위가 빈번할 경우, 유료방송의 다양성은 축소될 것이다. 이를 방지하기 위한 방송사업자 간 사용료 지급, 특수관계자 차별, 중소PP 배제 등 공정거래 준수에 대한 내용이 포함될 수 있다. 사업자 채널 운영 다양성도 사업자 시장의 다양성을 추동한다. 사업자가 구성하는 채널에서 전체 채널 수, 지역채널 수, 공익채널 수, 특수관계자 채널 수를 모니터링 하는 것은 유료방송시장의 다양성을 증가시키는데 큰 역할을 한다. 또한 특정 번호대에 어떤 채널들이 배치되는지 채널 배치의 집중도를 파악하는 것도 중요하다.

결과적으로 이용자 시장은 이용자와 플랫폼 사업자 간의 관계, 사업자 시장은 플랫폼 사업자와 타 방송사업자 간의 관계가 이루어진다. 이용자 시장의 목표는 이용자 편익 극대화이고, 사업자 시장의 목표는 사업자 시장경쟁 활성화가 그 목표이다

표 2. 유료방송 다양성 평가 지표 및 점수 측정 방법

평가 기준	중분류	이용자 편익 극대화를 위한 다양성 항목 (700점 만점)		평가 척도				
				수	우	미	양	가
총 계				25	20	15	10	5
이용자 보호의 다양성 (400점)	다양성 확보를 위한 기반 체계	1-1	다양성에 대한 이용자와의 소통강화 노력	25	20	15	10	5
		1-2	다양성에 대한 이용자 의견 수렴 및 반영 절차	25	20	15	10	5
		1-3	다양성에 대한 직원 교육시행·교육내용·성과분석	25	20	15	10	5
		1-4	인력구조의 다양성 확보를 위한 채용 성과 (성, 지역, 장애인, 이주민 등 사회취약계층 채용)	25	20	15	10	5
	지역·사회 취약계층 이용자	1-5	지역채널 지역민 참여 보장 실적 및 계획	25	20	15	10	5
		1-6	지역채널을 통한 지역사회 공헌 실적	25	20	15	10	5

평가 기준	중분류	이용자 편익 극대화를 위한 다양성 항목 (700점 만점)		평가 척도				
				수	우	미	양	가
	접근의 다양성	1-7	8VSB 상품 제공 실적 및 계획	25	20	15	10	5
		1-8	난시청 지역 커버리지 확대 실적 및 계획	25	20	15	10	5
	상품·서비스 이용 방법 다양성	1-9	상품·서비스 가입 설명에 대한 다양한 방식 제시	25	20	15	10	5
		1-10	상품·서비스 해지/해약/취소/변경에 대한 다양한 방법 제공	25	**20**	15	10	5
		1-11	상품·서비스 패키지 내용 설명에 대한 다양한 방법 제공	25	20	15	10	5
		1-12	장애인을 위한 상품·서비스 이용안내의 다양한 방법 제공(점자안내, 오디오/점자 리모콘 제공 등)	25	20	15	10	5
	이용자 불만처리 체계의 다양성	1-13	이용자 불만 접수채널의 다양성 및 처리시간	25	20	15	10	5
		1-14	이용자 불만처리 방법의 다양성	25	20	15	10	5
		1-15	이용자 이익 저해행위 발생 시, 대응 체계의 다양성	25	20	15	10	5
		1-16	이용자 불만 처리 결과 고지의 다양성	25	20	15	10	5
	행정처분 (감점)		방송법 제85조 2의 4, 5, 6 금지행위	처분 건당 과징금 -5점, 과태료 -3점, 시정명령 -1점(동일 건 중복 제외)				
이용자를 위한 상품·서비스 다양성 (300점)	제공되는 상품의 다양성	2-1	사업자 제공 단일상품 전체 수	25	20	15	10	5
		2-2	사업자 제공 단일상품 요금제의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-3	사업자 제공 단일상품 약정기간의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-4	사업자 제공 결합상품 전체 수	25	20	15	10	5
		2-5	사업자 제공 결합상품 요금제의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-6	사업자 제공 결합상품 약정기간의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-7	사업자 제공 유료서비스 결제방법의 다양성	25	20	15	10	5
	제공되는 VOD의 다양성	2-8	VOD 상품 패키지 전체 수	25	20	15	10	5
		2-9	VOD 상품 패키지별 요금제의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-10	VOD 상품 패키지별 약정기간의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-11	VOD 상품 패키지별 카테고리 다양성	25	20	15	10	5
		2-12	사업자 제공 VOD 유료서비스 결제 방법의 다양성	25	20	15	10	5
사업자간 거래 다양성 (100점)	사업자간 차별행위 금지	1-1	PP(CP) 사용료 지급 실적 및 계획	25	20	15	10	5
		1-2	특수관계 PP 차별대우 여부	25	20	15	10	5
		1-3	중소PP 배제 여부	25	20	15	10	5
		1-4	사업자 간 공정거래 준수 행위	25	20	15	10	5
	행정처분 (감점)		방송법 제85조 2의 1, 2, 3, 7 금지행위	처분 건당 과징금 -5점, 과태료 -3점, 시정명령 -1점(동일 건 중복 제외)				

6) 타 평가제도와의 차별성

새롭게 도출된 '유료방송 다양성 평가지표'의 여타 방송 평가제도와의 차별성 검토하고 신규 평가규범의 특징을 설명하기 위해서는 기존 방송시장과 연관된 평가제도의 한계성을 먼저 파악해 보는 것이 필요할 것으로 판단된다. 우선 현행 방송평가와 비교를 해보면 현행 방송평가는 전체 방송사(IPTV사업자 제외)를 대상으로 내용, 편성, 운영 영역의 개괄적인 평가를 실시하고 있어, 유료방송 합산규제 폐지에 따른 사후 보완적 정책 수단으로 활용하기에는 구체성의 한계가 있으며, 방송시장에서 플랫폼사업자의영향력이 커지고 있는 상황에서 유료방송의 특징을 반영한 독자적인 다양성 평가체계를 대체하기는 미흡한 상황이다.

또한 방송시장의 경쟁상황을 평가하여 방송시장 환경변화에 따른 경쟁상황을 분석·평가함으로써 그 결과를 관련 시장의 공정경쟁 환경 조성을 위한 정책판단의 기초자료로 활용하고자 2011년 7월부터 '방송시장경쟁상황평가위원회'에서 실시하고 있는 방송시장경쟁상황평가는 유료방송 시장 각각의 시장 내적인 경쟁상황을 구조-행위-성과의 분석틀로 평가하는데 주안점을 두고 있으며, 유료방송 시장 간의 경쟁상황을 심화 평가하는 데는 미치지 못한다는 점에서 한계성이 있으며, 시장의 경쟁상황과 집중도에만 평가의 초점을 맞춘 나머지 상품서비스, 채널구성 및 배치, 제공 프로그램(VOD) 다양성 등 세부적인 요인을 아우르는 평가척도가 부재, 방송시장의 시장행위를 사후에 종합적으로 모니터링 하고 평가하기에는 부족한 점이 있다.

과기정통부가 유료방송 사업자를 대상으로 진행하고 있는 품질평가는 채널전환시간, 영상체감 품질, VOD 시작시간 및 광고횟수, 채널별 음량수준, 콘텐츠 다양성 및 이용자 만족도 등을 평가하고 있는데, 평가항목에서 보이는 것처럼 유료방송 기기 사용에 관한 기술적 요소와 유료방송 플랫폼을 사용하는 이용자들의 기술적 부분에 관한 이용편의성 및 상품 사용에 대한 만족도가 평가의 대부분을 차지하고 있어 유료방송 합산규제의 대체로서 유료방송의 공급, 노출, 이용을 포함한 종합적인 다양성 평가의 역할을 담당하기에는 부족한 점이 있다고 판단된다.

2018년부터 적용하고 있는 "유료방송시장 채널계약 절차 관련 가이드라인"은 종합유선방송사업자와 IPTV사업자 등 유료방송 사업자의 PP(Program Provider)에 대한 채널제공 계약의 해지, 채널번호 변경, 상위티어 상품 등으로의 이동행위와 같은 채널계약 행위에 대해 일정 부분 가이드라인을 제공하고 있고 유료방송 시장 내 합리적인 채널제공 계약 절차 정립을 위한 최소한의 준수사항을 규정한 것으로 유료방송 사업자와 콘텐츠 제공 사업자간 자율적인 평가 시스템을 구축했다는 점에서 의의가 있으나 자칫 협상력에 우위를 점하고 있는 유료방송 사업자가 자의적이고 임의적인 평가기준과 해석을 통해 콘텐츠 제공 사업자를 불공정하게 통제할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없는 것이 현실이다.

7) 현행 법령 및 규범과의 중복성 및 법적 정합성 검토

‘유료방송 다양성 평가 지표 및 항목’의 기존 법령과의 중복성 및 법적 정합성에 관해 전문가 자문을 실시한 결과, 총괄적인 평가 및 효용성에 대해 유료방송 합산규제 폐지 시에 통신 3사의 시장 독과점이 예상되어 플랫폼 축소에 따른 채널·상품·VOD 등 구성 획일화, 수직 계열화 심화에 따른 특수관계자 콘텐츠 편중, 요금제 변경·채널 축소 등 이용자 접근성 제한 가능성 등 여러 가지 부작용이 예상됨에 따라 이용자 편익 및 공정경쟁 제고를 위해 사후적으로라도 유료방송 다양성을 평가하여 정책 자료로 활용하는 것이 필요하며, 본 연구 안이 기존 방송평가에서 제외된 IPTV를 포함한다는 점, 콘텐츠 다양성 외에 유료방송 플랫폼에 대한 구조·내용 차원을 확대하여 다양성을 평가한다는 점 그리고 양면시장인 유료방송 시장의 특수성을 고려하여 ‘이용자 보호’측면과 ‘사업자간 공정경쟁 환경 조성여부’를 두루 평가할 수 있다는 점에서 그 필요성과 의의가 있다고 평가하였다.

기존 법령과의 중복성 및 상충성에 대한 검토에서는 본 연구 안의 ‘이용자 보호의 다양성’, ‘사업자간 거래 다양성’, ‘사업자 채널운영 다양성’ 등 평가기준 중 ‘시청자 의견 반영’, ‘지역성 구현’, ‘PP만족도’, ‘제작·유통상 공정거래 확립 노력’, ‘채널 구성 다양성’ 등 방송평가와 유사한 항목이 일부 있으나 ‘다양성 평가의 실시 및 그에 따른 행정지도가 그 목적달성에 필요한 최소한도를 초과하여 비례의 원칙에 위반하였거나 기타 법령을 위반하였다고 보기는 어려울 것으로 보인다’라는 의견이 제시되었다.

본 연구 안이 도입되었을 때 발생할 수 있는 법률적 문제점에 대해서는 유료방송의 사업자가 과기정통부의 허가 대상이라는 점에서 미디어 다양성평가 및 이에 따른 행정지도 시 분쟁예방 차원에서 과기정통부와 협의를 하는 것이 바람직하지만 권고 등 행정지도까지 나아가지 않고 사업자의 자발적 개선 유도 차원의 다양성 평가결과를 공표하는 경우 부처 간 협의가 필요하지 않다는 점이 확인되었다.

5. 정책적 활용

유료방송 다양성 평가는 시장점유율 합산규제 폐지 이후 시장을 모니터링하고 평가하기 위한 보완적 목적이 있다. 이 같은 사후 모니터링 방식은 통신사업자 중심의 유료방송 시장재편으로 인한 방송의 부상품화 가능성과 방송의 다양성 및 공익성 저하에 대한 우려를 해소하는 규범적 평가틀을 제공하고, 유료방송 시장과 같이 기술적 환경 변화에 민감하고 글로벌 사업자가 직접 국내 시장으로 진입, 경쟁하는 시장에서 효율적으로 시장 평가와 쟁점 해결을 위한 지표의 기능을 담당할 수 있을 것이다. 생각된다. 이를 통해 향후 유료방송 시장과 관련한 정책 및 입법 참고자료로 다방면에서 활용될 수 있을 것으로 생각된다.

6. 기대 효과

유료방송 다양성 평가는 기존의 시장점유율 규제와 같이 경제 차원으로 시장을 규제하는 방식을 배제하는 대신에 사회문화 차원 등을 통합해 다차원적 개념으로 시장을 역동적으로 살펴볼 수 있는 이점이 있다. 이러한 맥락에서 유료방송 다양성 평가는 기존의 규제 패러다임을 극복하고 현실적으로 빠르게 변화하는 국내외 유료방송 시장의 역동성을 이해하고 그 바탕 위에서 사업자들의 행위와 그 영향력들을 다차원적으로 평가하기 위한 단초가 될 수 있다. 즉, 유료방송 다양성 평가의 목적은 규제의 목적이기 보다는 유료방송 시장이 내재하고 있는 다양한 속성과 그 사회, 문화, 경제 영향력의 객관적 평가와 측정에 있다. 이 같은 평가와 성찰을 통해 유료방송 시장의 효율적, 합리적 규제 방안을 모색하기 위한 일차바탕이 마련될 수 있을 것으로 판단된다.

SUMMARY

1. Title

A Study on Introducing Pay-TV Diversity Assessment System

2. Objective and Importance of Research

Since the one-third restriction of the combined Pay-TV subscribers' share across the various platforms was abolished in 2018, there have been the need for new approaches for measuring concentration and diversity therein. The purpose of this study is 1) to understand the characteristics of the Pay-TV market and present problems therein, 2) to re conceptualize media diversity in the context of Pay-TV industry, and 3) to suggest the items assessing Pay-TV diversity.

3. Contents and Scope of the Research

Chapter I introduced the background and the purpose of this study. Chapter Ⅱ analyzed the Pay-TV industry, reviewing the issues raised since the abortion of the one-third restriction of the combined Pay-TV subscribers' share across the various platforms. Based on the review, the chapter rationalized the need for new approaches for measuring concentration and diversity in Pay-TV industry. Chapter Ⅲ reconceptualized the concept of media diversity in the context of Pay-TV industry and understood the characteristics of Pay-TV as two-sided market. In Chapter Ⅳ, important considerations to establishing Pay-TV diversity assessment system. Then the chapter suggested the dimensions and items for assessing Pay-TV diversity. Finally, expected contribution of introducing Pay-TV diversity assessment system and future research suggestions were discussed in Chapter Ⅴ and Chapter Ⅵ.

4. Research Results

Based on a thorough review of previous studies on media diversity, and results from in-depth interviews of experts and survey of service users and service providers, an evaluation index system for Pay-TV diversity is suggested. The index is composed of two parts, Pay-TV diversity for user benefits and Pay-TV diversity for service providers. Pay-TV diversity for user benefits considers two aspects of user benefits, which are User Protection Diversity and Service/Product Diversity. User Protection Diversity consists of four dimensions, Internal Efforts(4 items), Access Diversity(4

items), Method Diversity(4 items), and Complaints Procedure Diversity(4 items). In Service/Product Diversity, two dimensions, Service/Product Diversity(7 items) and VOD Diversity(5 items). As for Pay-TV diversity for service providers Aspect, two aspects are suggested. They are Trade Diversity and Channel Diversity. While Trade Diversity is evaluated based on one dimension of Trading Behavior, Channel Diversity is composed of two dimensions, Channel Diversity(4 items) and Placement Diversity(4 items).

5. Policy Suggestions for Practical Use

This study suggests an evaluation index system for Pay-TV diversity. Considered as one of few first attempts to establish the index specialized for Pay-TV, the suggested evaluation index and follow-up discussion in this study is expected to help policy makers to fully understand the ever-changing TV industry and function as stepping stones to revise the relevant laws and policies.

6. Expectations

It is expected to contribute the creation of a fair competition environment and promotion of user benefits in the Pay-TV market.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Present Problems in the Pay-TV Market

Chapter 3. Media Diversity in the Pay-TV Market

Chapter 4. Media Diversity Assessment in the Pay-TV Market

Chapter 5. Expected Contribution of Introducing Media Diversity Assessment in the Pay-TV Market

Chapter 6. Future Research and Suggestions

Ⅰ. 서론

1. 연구배경

2015년 도입된 유료방송 합산규제 제도 폐지로 방송시장의 시장지배적 사업자 등장이 가능한 환경이 조성되고 있다. 이에 따라 갑작스런 규제공백으로 인한 시장혼란을 방지하고 공정경쟁을 확보하기 위한 논의가 활발히 전개되고 있다.

특히 방송시장의 혼란방지와 산업진흥을 위해 기존의 합산규제를 대신한 규제안을 놓고 정부 및 국회 등에서 관련 대체입법을 위한 다양한 방안들이 검토되고 있으나 실질적이고 효용성 있는 방안들은 아직 도출되지 못하고 있다.

대부분의 유료방송 전문가들은 합산규제와 시장점유율 규제가 폐지될 경우 공정경쟁, 다양성, 지역성 보장 등의 정책 목적이 실현되는 것을 전제로 대안을 추진해야 하는데 공감하고 있다. 유료방송 업계에서도 '합산규제와 시장점유율 규제를 모두 없애면 통신 기업 기반 IPTV 3사가 유료방송 시장 대부분을 장악할 것' 이라는 우려를 표명하고 있다.

2019년 4월 개최된 국회 과방위 소위에서는 유료방송 시장 내 공정경쟁 확보 방안, 유료방송 다양성, 지역성 강화방안, 위성방송 공익성 확보 방안 등을 집중적으로 논의하여 사후규제 방안의 필요성에 대한 인식이 국회 차원에서도 확산되고 있는 상황이다.

표 1. 제368차 과방위 법안소위(4.16) 주요 논의사항

▪ (공정경쟁 확보방안) 시장지배적 사업자의 지정 및 시장교란 방지 대책, 결합상품을 통한 통신 지배력 전이 방지 등
▪ (유료방송 다양성·지역성 강화방안) 유료방송 다양성 평가제도, 콘텐츠 독점방지, 지역채널 운용 제도 개선 등
▪ (위성방송 공익성 확보방안) 허가·재허가 심사기준 강화, 위성방송 공적책임 강화 방안, 소유 지분 제한방안 등

특히, 유료방송 시장 내 시장지배적 사업자 출현 및 시장집중 가능성은 사회문화적 관점에 따른 시장 다양성 저해 우려를 불러일으키고 있으며, 채널 및 이용요금 등 유료방송사업자의 다양성을 평가하는 제도 도입 필요성을 요구하고 있는 것으로 판단된다.

2. 유료방송 다양성 평가 도입 필요성 및 목적

유료방송 시장, 특히 플랫폼 중심으로 유료방송 시장 다양성을 살펴봐야 하는 이유는 시장의 독과점이나 이용자 이익 침해와 같은 예상되는 쟁점에 대응하기 위해서이다. 보다 구체적으로 유료방송 시장점유율 합산 규제가 폐지된 이후에 나타날 수 있는 여러 가지 문제점들(가령, 시장 독과점 사업자 출현, 이용자 후생 감소, 사업자들 간 불공정 거래 증가) 등을 일차적으로 모니터링 해야 할 필요가 생겨났다. 규제가 없는 상황에서 유료방송 시장이 어떻게 변화되고 있는 가를 살펴봐야 한다는 것이다. 다음으로 유료방송 시장 상황을 검토·평가한 뒤에 사후에 문제점들을 해소할 수 있는 방안들을 모색해야 할 객관적 근거로 유료방송 시장 상황에 대한 측정 지표가 필요해 보인다. 이를 통해 유료방송 시장의 상황을 구체적으로 검토할 수 있기 때문이다.

유료방송 다양성 평가를 위해서는 현재의 시장 상황을 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있다. 현재 유료방송 플랫폼 시장에서 활동하는 3개 사업자들(종합유선방송, 위성방송, IPTV) 모두 동질적 서비스를 이용자들에게 제공하고 있기 때문에 실질적으로 이들 시장은 동일 서비스 시장으로 간주된다. 개별 서비스들을 다루는 법체계가 다르지만 이들 3개 서비스 모두 동일 서비스인 셈이다.

문제는 유료방송 시장이 자체적으로 혁신이나 규모에 의존해 추가로 확장 가능성이 없는 포화 시장이라는 점이다. 게다가 외부적으로는 기존 유료방송 시장 서비스와 직접 대체성이 높은 OTT 서비스가 점차 성장세를 나타내고 있다. 점차 통신사업자 기반의 IPTV 플랫폼이 유료방송 서비스 시장 주도권을 확보한 가운데 이들이 유무선 통신 및 인터넷 서비스를 결합, 판매하는 보완 시장으로 종합유선방송시장을 활용할 가능성이 높아 보인다. 현재의 유료방송 시장점유율 합산 규제 없이 유료방송 시장이 동일 유료방송 서비스 시장으로 구성될 경우에 종합유선방송 사업자들이 지역 시장을 포기한 채 사업권을 통신사업자들에게 매각하게 되고 통신사업자들은 유무선 방송통신 결합 판매 시장 및 5G 시장을 이끌어갈 수 있는 가입자 시장으로 종합유선방송 시장을 활용할 가능성이 높다.

그 결과, 예측 가능한 시나리오 중의 하나는 통신 3사가 이들 종합유선방송을 포함해 유료방송 시장을 과점 구조로 지배할 가능성이 높다는 점이다. 이 경우, 통신사업자들은 유무선 통신 서비스 및 IPTV 서비스 시장에서 확보한 지배력을 활용, 단시간 내에 유료방송 시장 전체를 지배하게 될 가능성이 적지 않다. 물론, 통신 3사들 간에 치열한 경쟁이 이루어지면 단일 사업자가 독점적으로 시장점유율을 압도적으로 확보하기는 어렵겠지만 3개 사업자 위주로 현재 유료방송 시장이 과점 시장으로 재편될 경우에도 서비스 요금 인상을 포함해 채널사용사업자들에 대한 지배력 남용, 다양한 상품 끼워 팔기나 결합판매 증가, 지역 채널의 존립 가능성 감소 등과 같은 쟁점들이 야기될 수도 있다. 통신사업자들의 유료방송 시장 사업다각화에 따른 시장지배력 증가 가능성이 있다는 의미이다.

한편, 통신 3사들 역시 기존 유무선 통신 시장이 거의 포화상태에 직면해 있는 것

으로 보인다. 이러한 조건은 통신사업자들로 하여금 새로운 사업 분야에 대한 투자를 촉진하는 요인으로 작동하고 있다. 통신사업자들은 유료방송 시장을 포함해 5G 서비스 구축 및 이에 따른 가입자 확보, 그리고 이들 이용자들에게 AR·VR 콘텐츠들을 제공함으로써 새로운 미래 성장 동력을 확보하려 하고 있다. 그런 만큼, 통신사업자들은 공격적으로 신규 가입자 확보에 나서고 있으며 그 결과 국내 유료방송 시장을 중심으로 치열하게 사업자들 간에 경쟁이 전개되고 있다.

현재의 유료방송 시장은 시장점유율 합산 규제와 같은 사전 규제 철폐를 감안해 볼 때 통신 3사들 중심의 과점 시장으로 재편될 가능성이 높다. 그렇게 될 경우에 지상파 방송을 제외한 나머지 유무선 통신 서비스와 유료방송 시장 모두 3개 통신사업자들이 결합 상품 판매 방식을 통해 지배력을 높일 수 있을 것이다. 채널 시장에서는 CJ E&M 계열 채널이나 종편채널 중심으로 경쟁적 독과점 시장 구조가 유지되면서 플랫폼 사업자들과의 협상력 경쟁이 다양한 차원에서 이루어질 가능성이 있다. 다만, 유료방송 플랫폼 시장에서 중요한 부분 중의 하나는 OTT 서비스 시장이다. 현재 법적 규제를 받지 않는 OTT 서비스 시장은 넷플릭스와 같은 글로벌 사업자 중심으로 시장의 지배력이 집중될 가능성이 적지 않아 보인다.

이 같은 산업적 특성에서 쟁점은 통신 3사들이 유무선 통신, 인터넷 접속 서비스, 유료방송 시장을 하나의 결합판매 시장으로 통합할 가능성이 높다는 점이다. 반면에 지상파방송 및 일부 채널사용사업자들의 채널, 그리고 해외 채널이나 VOD 등을 전송하는 사업자들은 통신사업자들의 더욱 집중된 시장지배력에 의해 간접적으로 영향을 받을 가능성이 있다. 그 경우, 국내 유료방송 시장은 OTT를 제외할 경우 콘텐츠 사업자보다는 통신 3사의 플랫폼 시장지배력이 더욱 커질 것으로 보인다. 그 결과, 통신 3사들은 이용자 요금 증가, 불필요한 서비스의 결합판매에 따른 소비자 이익 침해, 콘텐츠 및 홈쇼핑채널 사업자에 대한 플랫폼 사업자들의 시장지배력 남용, 콘텐츠 투자보다는 유통에 집중하는 비즈니스 모델 등과 같은 부정적 행위들을 야기할 가능성도 있다.

또 다른 문제점은 통신 3사의 시장지배력이 유무선 통신시장에서 유료방송 시장으로 전이될 가능성이다. 통신사업자들이 종합유선방송 시장에 진입해 전체 유료방송 시장 가입자를 늘리려는 이유는 불확실성이 늘어가는 통신 시장에서 이용자 기반을 확대해 미래 수익 창출 및 비용 절감이 가능할 것이라는 기대에서 비롯된 것으로 보인다. 통신사업자들은 유료방송 시장을 매개로 방송과 통신이라는 융합 시장의 지배력을 극대화 하려는 미래 비즈니스 전략을 갖기 때문이다.

따라서 시장점유율 합산 규제와 같은 사전 규제가 폐지된 이후에 별도 사전 규제가 준비되지 않는다면 유료방송 시장은 소수 통신사업자들에 의해 시장 집중도가 높아질 가능성이 있다. 그 이유로 인해 유료방송 시장 내 다양한 사업자들의 시장 행위와 문제점들을 사후에라도 모니터하고 평가할 수 있는 틀을 준비할 필요가 있다. 사후적으로 시장 내 적절한 평가 기준을 통해 유료방송 시장이 혁신과 성장, 공정한 경쟁이 이루어질 수 있는 시장으로서 유지하는 것이 필요하기 때문이다.

유료방송 시장에 대한 새로운 평가 방식의 모색은 유료방송 시장의 규제 방식을 근본적으로 바꾸는 개념 전환의 의미가 있다. 그 이유들은 다음과 같이 논의될 수 있다. 첫째, 그 동안 사전 규제에 의존해왔던 유료방송 시장에 대한 규제 방식을 사후 규제로 전환해 사업자들의 전략적 선택의 폭을 확대할 수 있게 된 점이다. 사전 규제는 규제의 틀을 안정적으로 유지할 수 있는 이점이 있는 반면 지나치게 사업자들의 행위를 제약할 수 있기 때문이다.

둘째, 기존에 유료방송 시장점유율 합산 규제 기준으로 3분의 1을 상한선으로 설정한 것은 그 기준이 모호할 뿐만 아니라 1/3 시장 점유율 규제로 인해 실질적인 이용자 및 사업자 혜택이 무엇인지 불분명한 부분이 있었다. 명확한 기준 없이 유료방송 시장점유율을 사전 규제하기 보다는 사후적으로 시장을 모니터링하고 평가함으로써 더 구체적으로 시장의 역동성과 변화를 평가할 수 있을 것이다.

셋째, 기존 유료방송 시장점유율 합산 규제가 다른 대부분의 산업에서 그러한 것과 같이 경쟁이나 경제 규제에 머무르고 있는 반면 이번 사후 규제 방식을 통해 유료방송 시장 내 공익적, 공공적 속성에 대한 평가 차원을 추가할 수 있게 되었다. 이는 곧 유료방송 시장 내의 다양성 평가 등을 통해 시장이 집중되지 않고 이용자 이익에 부합할 수 있는 논리적 연결고리를 만든 셈이다.

사전적 유료방송 시장점유율 합산 규제를 사후적 유료방송 플랫폼 다양성 측정으로 개념을 바꾼 이유는 유료방송 시장이 갖고 있는 여러 가지 속성들을 시장 점유율과 같은 단일 차원이 아니라 다양한 차원에서 이를 검토, 평가하기 위해서이다. 시장점유율과 같이 독과점 시장 규제만을 위한 기준이 아니라 유료방송 시장이 갖고 있는 다양한 가치 차원들을 통합해 살펴볼 수 있는 개념으로 다양성 측정은 적절하고 효율적일 수 있다.

유료방송 시장점유율 합산 규제와 같은 사전 규제를 철폐하게 될 때에는 여전히 시장의 문제로 야기될 수 있는 서비스 요금 인상이나 사업자 간 불공정 거래, 독과점 사업자들의 시장지배력 남용, 이용자 편익 등에 대한 간접적인 모니터링 제도와 평가 방식을 대안적으로 활용할 필요가 있다. 그 결과, 시장의 활성화와 규제에 대한 균형 있는 조율이 가능할 것이다. 그 맥락에서 다양성(diversity) 개념을 활용해 유료방송 플랫폼 시장 내 서비스 공급과 이용자의 서비스 접근성을 포괄적으로 살펴보는 것은 개념적 타당성이 높을 것으로 판단된다.

Ⅱ. 유료방송 산업 현황 및 당면 과제

1. 유료방송 합산규제 현황 및 평가

1) 합산규제 도입배경

2018년 6월 27일, 유료방송 사업자(종합유선방송, IPTV, 위성방송)의 시장점유율에 대한 합산규제 법안(이하 합산규제)이 도입된 지 3년 만에 예정대로 일몰되었다.

그동안 방송법 제8조제16항(제2호 및 제3호) 및 제17항, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제13조(제1항 제2호, 제3호)의 규정을 토대로 특정 유료방송사업자가 전체 유료방송 가입자 수의 3분의 1을 초과할 수 없도록 규정해 왔었다. 그러나 이 규정이 일몰됨으로서 이를 다시 규제해야 한다는 입장과 자유로운 시장경쟁을 통해 산업 활성화를 촉진해야 한다는 입장이 나뉘면서 논란이 계속되고 있다(김여라, 2019).

이러한 시장점유율 제한 규제 논의는 2006년부터 약 2년 간 운영된 국무총리실 산하 '방송통신융합추진위원회'까지 거슬러 올라간다. KT가 1999년 민영화 되면서 공기업이 전주 및 관로 네트워크 시장 진입 1년 만에 인터넷 점유율이 49%까지로 높아지자, KT의 방송시장 내 시장지배력을 고려하지 않을 수가 없었다. 이에 KT의 방송 사업을 자회사로 분리하자는 논의가 방송통신융합추진위원회에서부터 오랜 기간 이어졌다. 그런데 정보통신부와 KT로부터 자회사 분리가 어렵다는 결론이 나왔으며 그의 대안으로 시장점유율 제한 규제와 망 동등 접근이 제안되었다. 즉, 시청점유율 합산규제는 KT스카이라이프의 OTS나 DCS서비스 등장에 따른 결과물은 아니라는 것이다(제20대 국회 소위원회 회의록, 2019a).

2) 진행경과

유료방송 합산규제에 대한 논의가 더욱 구체화된 시점은 2010년이다. 이 당시 KT가 위성방송사업자인 스카이라이프 지분을 32.1%로 높이고 위성방송사업자인 스카이라이프를 KT그룹사로 편입시켰다. 이에 케이블방송사업자들이 위성방송까지 시청점유율 규제를 해야 한다고 주장하며, KT의 유료방송 시장독식에 대한 우려를 표하면서 전면에 등장하기 시작했다(안호천, 2018, 12, 13.).

이에 따라 2013년 전병헌·홍문종 의원이 방송법 및 인터넷 멀티미디어 방송사업법(이하 IPTV법)에 대한 법안을 발의되면서 본격적인 정책 논의가 시작되었다. 그 해 12월에는 국회 미방위 전체회의에 상정되어, 그간 발의된 관련 4개 법률안에 대한 대체 토론을 실시한 후, 법안심사소위원회에 회부되었다. 2014년 12월에는 첫 법안심사소위원회 심사가 이뤄졌으며, 2015년 2월 합산규제법에 대한 법안심사소위의 의결

및 미방위 전체회의를 통과함으로서 같은 해 6월 합산규제가 본격 시행되었다. 특히 본격적인 시행에 앞서 2015년 3월에 IPTV법 개정안이 우선 시행되고 있었다. 6월에는 방송법 개정안이 시행됨으로서 본격적인 합산규제법이 적용되었다. 그로부터 3년 후인 2018년 6월 27일 합산규제가 일몰되었다. 일몰이 된 후에 방송법 일부개정 법률안(추혜선·김석기 의원(안)), 및 IPTV법 일부개정 법률안(추혜선·김석기 의원(안)[1])이 발의되었다.

같은 해 11월 27일, 2019년 1월 22일, 4월 16일 각각 국회 과방위에서 합산규제에 대한 1~3차 논의가 개최되었다. 1차 논의에서는 합산규제와 관련한 진술인들의 의견을 청취하였으며, 2차 논의에서는 국회에 제출된 추혜선 및 김석기 의원이 발의한 방송법 일부개정법률안 및 IPTV법 일부개정법률안에 대한 소의원회를 개최하고, 법안을 상정하였다(제20대국회 소위원회 회의록, 2019b). 이후 5월16일에는 과기정통부가 합산규제 폐지 및 사후규제 전환에 관한 법률(안)을 국회에 제출하였다. 그 다음날인 5월17일에는 방통위가 과기정통부가 제출한 법률(안)에 대한 의견을 제출하였다. 그리고 지난 6월27일 유료방송 합산규제 일몰이 1년 경과되었다(박지성, 2019, 6, 13).

특히 2019년에 합산규제 재도입에 대한 논의는 법안 소위 시작 이후부터, 합산규제의 재도입에 대한 타당성 논란 등과 맞물려 국회에서의 논의가 몇 차례 연기되면서, 파행을 겪어왔다. 2월에는 당시 이효성 방통위원장이 방송규제 부처 일원화가 필요하다고 언급하기도 하였다. 그러던 중 4월 16일 국회는 정부가 제출하는 사후규제안을 검토한 후에 결론을 내리기로 방침을 정했다. 이에 관련부처인 과기정통부와 방통위는 단일안을 마련하고자 했으나, 부처 간 입장 차이로 '단일안' 도출에 실패하였다. 이로써 과기정통부와 방통위는 각각 다른 사후규제안을 국회에 제출하게 되었다.

부처 간 단일안 조율이 어려워지자, 7월에는 국무총리실에서 중재에 나섰다. 이에 국회에 단일안을 도출해 제출하여, 합산규제 논의를 8월에 마무리 짓기로 하고 수차례 논의를 진행하였다.

일부 언론의 보도에 따르면, 최근 신임 과기정통부 최기영 장관뿐 아니라, 방통위원장으로 임명된 한상혁 위원장 역시 인사청문회에서 유료방송 합산규제 폐지에 찬성한다고 밝혔다. 특히 한상혁 방통위원장은 유료방송 합산규제 일몰에 따른 부작용에 대한 대응이 방통위가 해야 할 역할이라고 밝힌 바 있다(박수형, 2019, 8, 30). 이는 합산규제에 대한 재규제 또는 재도입에 대한 부정적 기류가 여권 내에서도 형성되었다는 의미로 볼 수 있다(김지효, 2019, 8, 30),

현재 유료방송 합산규제에 대한 사후규제의 쟁점은 시장지배적 사업자에 대한 규제, 지역성의 구현, 위성방송사업자인 스카이라이프에 대한 규제 등으로 구분된다(김용주, 2019, 5, 6).

첫째, 시장지배적 사업자에 대한 쟁점은 시장지배적 사업자에 대한 지정의 필요성 여부다. 규제를 찬성하는 측에서는 시장지배적 사업자 지정을 사전에 지정하고, 결합

1) 추혜선, 김석기 의원이 대표발의한 방송법 및 IPTV법 일부개정안(안)은 일몰규제를 각각 2년 연장, 3년 연장 등을 골자로 유료방송 합산규제에 대한 기간 연장을 검토한 개정(안)이다.

표 2. 유료방송 합산규제의 추진 경과

구 분	주요내용
2006년~2008년	국무총리실 산하 '방송통신융합추진위원회' 구성·운영 - KT의 방송사업진출에 따라, 해당 사업부문 자회사 분리 추진, 정보통신부와 KT가 사실상 분리 불가 선언 - 대안으로 가입자점유율 제한 규제와 망 동등 접근 이슈 등장
2010년	KT, 스카이라이프 지분을 32.1%로 높이고 KT그룹사로 편입 - SO사업자들은 위성방송까지 가입자점유율 규제 필요성 주장
2013년 6월	전병헌 의원, 방송법 및 IPTV법 개정(안) 발의
2013년 8월	홍문종 의원, 방송법 및 IPTV법 개정(안) 발의
2013년 12월	국회 미방위, 전체회의에 유료방송 합산규제 관련 법안 상정 - 의원 발의한 4개 법률(안) 대체토론 및 법안심사소위에 회부
2014년 12월	합산규제법 첫 법안심사소위 심사
2015년 2월	합산규제법 법안심사소위 의결 및 국회 미방위 전체회의 통과
2015년 6월27일	합산규제법 본격 시행 - 3월에 IPTV법 개정안 우선시행 및 6월에 방송법 개정안 시행
2016년 11월15일	인터넷 멀티미디어 방송사업법 일부개정법률안(신경민의원(안)) 발의[2]
2018년 6월27일	합산규제 일몰
2018년 6월28일	방송법 일부개정법률안 및 IPTV법 일부개정법률안(추혜선의원(안)) 발의
2018년 6월29일	방송법 일부개정법률안 및 IPTV법 일부개정법률안(김석기의원(안)) 발의
2018년 11월27일	국회 과방위 합산규제 논의 1차 법안 소위 개최
2019년 1월22일	국회 과방위 합산규제 논의 2차 법안 소위 개최 - 합산규제에 관한 전문가 의견청취 및 관련 법률안 심사
2019년 4월16일	국회 과방위 합산규제 논의 3차 법안 소위 개최 - 관련 법률안 심사
2019년 5월16일	과기정통부, 합산규제 폐지 및 사후규제 전환 법률(안) 제출
2019년 5월17일	방통위, 합산규제 폐지 및 사후규제 전환 법률(안) 의견 제출
2019년 7월	국무총리실, 부처 간 단일안 조율 중재했으나, 단일안 마련 실패
2019년 7월12일	국회 과방위, 합산규제 결론 못내고, 8월은 개각이슈 등으로 일정 지연
2019년 9월	신임 방통위원장 및 과기정통부 장관 모두 '합산규제 폐지'에 찬성

* 출처 : 제20대국회 소위원회 회의록 (2019a), 구채은(2019, 7, 30), 구채은(2019, 7, 17), 박지성(2019, 6, 13) 등을 토대로 재정리

상품 할인율 제한, 요금인가제 도입, 콘텐츠 및 채널, 수신료 불공정 거래의 방지, 채널 편성의 규제, 유선지배력의 전이를 방지할 수 있는 장치를 마련해야 한다고 주장한다. 규제를 반대하는 측은 시장지배적 사업자의 지정 자체가 또 하나의 사전규제이

2) 신경민 의원의 (안)은 합산규제 일몰 기간을 삭제하는 것이 주요골자다.

므로 기존의 공정거래법에서 정하고 있는 기준을 토대로 하되, 별도 규제하지 않는 것이 효율적이며, 방송시장의 경쟁상황평가 방식이 합리적이라고 주장한다.

둘째, 지역성에 대한 쟁점으로는 지역채널을 유지할 것인가의 여부다. IPTV는 전국을 권역으로 하고, 케이블방송사업자는 78개 권역을 대상으로 하는 사업자이기 때문이다. 이때 지역채널을 유지할 수 있도록 법을 개정하자는 규제 찬성 입장과 지역 채널 활성화에 적극 협조 및 전국 권역의 사업자가 지역 채널을 재송출하는 방안을 마련하면 된다는 규제 완화 입장이 맞서고 있다.

셋째, 위성방송사업자인 KT스카이라이프의 지분구조 문제다. 규제를 찬성하는 측은 KT가 KT스카이라이프의 지분 보유 한도를 축소하고, 위성방송의 공적역할에 대한 공공성을 강화하여 위성방송의 허가와 재허가 심사 시 반영해야 한다는 입장이다. 규제 완화 입장은 현행의 지분구조를 강제적으로 바꾼다는 것은 불가능하기 때문에, 위성방송사업자의 사장 선임 절차를 보완하고, 도서·산간 지역의 난시청 해소 의무 및 시청자위원회 설치 의무화 등을 법 개정안에 포함한다면 협조한다는 입장이다. 2019년 1월 국회 과학기술정보방송통신소위 제1차 회의에 참석한 KT의 한 임원은 KT스카이라이프는 법 규정에는 없지만, 자발적으로 위성방송사업자의 시장점유율이 33%가 넘지 않도록 적극 노력하겠다는 입장을 밝히기도 했다(제20대국회 소위원회 회의록, 2019a).

이러한 쟁점들을 토대로 과기정통부와 방통위의 합산규제 사후규제안의 차이는 크게 2가지다. 우선은 시장집중사업자에 대한 구분이다. 과기정통부는 이를 대통령령으로 지정한다는 입장이다. 반면에 방통위는 방통위가 방송시장경쟁상황평가 결과를 활용하여 지정한다는 것이다. 두 번째는 다양성에 대한 평가다. 과기정통부는 기존 방송평가 제도를 활용한다는 입장이다. 반면에, 방통위는 유료방송 미디어 다양성 평가 기준을 별도로 마련할 필요가 있다고 보고 있다. 즉, 방통위는 이용자 권익보호와 채널 다양성 보장을 위해 다양성 평가가 필요하다는 입장이다(구채은, 2019, 7, 30).

이처럼 규제에 대한 찬·반 논란은 계속 가중되고 있다. 주무부처인 과기정통부 장관과 방통위원장이 새로 임명되었고, 유료방송 합산규제에 대한 폐지 입장을 명확히 밝힌 만큼 합산규제와 관련된 사후규제에 대한 타당한 근거를 조속히 마련할 필요가 있다. 다만, 시장에서의 자율경쟁과 이용자 보호라는 규제의 효율을 달성할 수 있는 제도적 뒷받침이 전제되어야 한다. 따라서 사후규제의 수준 및 범위를 명확히 하여, 현재와 같은 규제의 불확실성을 줄여야 한다.

3) 합산규제의 평가

유료방송 합산규제는 방송법·인터넷멀티미디어사업법에서 유료방송 시장의 특정 사업자가 점유율 33.3%를 초과할 수 없도록 한 규제 조항이다. 이는 독과점 방지 차원에서 2015년 6월부터 3년간 한시적 효력을 갖는 일몰 조항으로 도입됐다가 2018년 6월 효력이 상실됐다. 규제 효력 상실 직후 국회의 논의를 통해 다시 도입 법안이 재

상정되었으나 최종 결론이 도출되지 못하고 있다.

유료방송 시장점유율 합산 규제의 목적은 기술 발전과 경쟁 상황 등을 반영하여 규제형평성을 제고하고, 궁극적으로 융합을 통해 규제일원화를 추구하겠다는 것이다. 규제일원화는 중복 규제를 줄이는 한편 사업자들에게 예측 가능한 방식으로 규제를 단순화하는 효율적 접근이다. 이는 수평적 규제 방식으로 유료방송 시장에 접근하겠다는 의미와도 같다. 그 동안 기술 발전은 방송과 통신이라는 서로 다른 플랫폼의 기술적 동질성을 가능하게 했으며 이로 인해 경쟁 구조 역시 동일 시장으로 편입되고 있다. 이는 동일 시장 동일 규제 원칙의 적용을 필요로 한다는 수평 규제 철학과도 유사하다.

그러나 이 접근 방식은 기능적으로는 동질적이지만 지리적으로는 서로 다른 플랫폼 시장을 단일 기준으로 규제하겠다는 것이다. 현재 종합유선방송을 규제하는 방송법과 IPTV를 규제하는 특별법인 IPTV법 체계가 다른 상태로 유지되고 있으며 방송 프로그램을 전송하는 플랫폼 동질성이 존재하는 것은 사실이지만 지리적 시장 범위가 다르다. 그럼에도 유료방송 시장점유율 합산 규제는 유료로 서비스를 제공받는 이용자들을 모두 합해 여기에서 그들이 각각 점유하는 시장 점유율을 다룬다는 점에서 규제의 효율성이 있다.

유료방송 시장 점유율 규제는 세 가지 규제 목적이 있다. 첫째, 규제를 통해 특정 사업자가 방송 시장을 독과점하는 행위를 차단함으로써 궁극적으로 다양성을 높일 수 있다. 둘째는 소수 사업자가 시장을 독점하거나 과점하는 행위를 차단함으로써 더 많은 사업자가 시장에 진입해 공정한 경쟁 및 시장 활성화에 기여할 수 있다. 셋째, 시장 독과점에 따라 이용자에 대한 서비스 요금 증가 부담을 차단하기 위한 것이다. 그러나 이 규제를 통해 3가지 규제 목적이 달성된 것인지 시장점유율 상한선 기준에 대한 타당성이 있는지, 미디어 환경변화에 따른 시장점유율 개입이 효율적인 방식인지 등에 의문이 남아 있다.

시장점유율 규제는 경쟁법에서 관련시장을 획정하고 그에 따른 경쟁제한성을 판단하기 위한 하나의 기준으로 인정되고 있다. 그런데 시장획정조차 불명확한 유료방송 시장에서의 시장점유율 사전규제로 인한 효과에 대한 정확하고 면밀한 분석은 존재하지 아니하고 기존 제조업 중심의 기준을 그대로 적용함으로써 발생할 수 있는 혼란은 더욱 가중될 수 있다(손혁상, 2014).

결과적으로 이 같은 시장점유율 규제 대신에 유료방송 플랫폼 다양성 측정이 필요한 이유는 첫째, 기존의 사전 규제 방식을 대체할 수 있는 새로운 모니터링 시스템의 타당도와 신뢰도를 검증할 수 있는 대체 지표로 적합하다는 점, 둘째, 유료방송 시장을 경제적 집중 개념이 아니라 여러 가지 사회문화 지표를 통해 동시에 다각적으로 살펴볼 수 있다는 점에서 이점이 있다는 것이다.

2. 유료방송 산업 현황 및 당면 문제

1) 산업 현황 및 동향

국내 유료방송 서비스는 크게 종합유선방송 또는 케이블방송, 위성방송, 인터넷멀티미디어방송(IPTV) 등 3개로 구분된다. 종합유선방송은 유료방송의 선도자로 지상파 방송의 직접 수신이 어려운 지역에서 공공성과 지역성 보장이라는 책무를 안고 1995년 출범했다. 2002년 위성방송 스카이라이프 가세에 이어 2008년엔 통신사 운영의 인터넷멀티미디어방송(IPTV)이 후발 주자로 뛰어들며 유료방송 3파전 시대를 열었다. 2011년 기준으로 종합유선방송 서비스 가입자의 33%에 그쳤던 IPTV는 이동전화와 초고속인터넷, 방송을 묶은 결합상품을 바탕으로 2017년 11월부터는 종합유선방송 서비스 가입자를 추월하며 유료방송을 장악하기 시작했다.

여기에 넷플릭스 등과 같은 동영상온라인서비스(OTT, Over-The-Top)의 급부상도 유료방송 시장의 성장과 확대에 위협적인 요인으로 작용했다. 현재 진행되는 유료방송 시장의 재편은 통신사업자 소유 IPTV 사업자가 종합유선방송을 인수 혹은 인수·합병하는 상황으로 통신사업자 중심으로 시장이 변화되고 있다. 이는 기존에 방송이 지니고 있던 다양성, 지역성, 공익성의 훼손 가능성에 대한 우려를 강화시키는 요인으로 평가할 수 있다.

합산규제의 일몰에 따라 국내 통신사업자들은 발 빠르게 종합유선방송사업자(SO)에 대한 인수·합병에 나서기 시작했다. 이에 LG유플러스는 2019년 2월 CJ헬로비전(CJ Hellovision)에 대한 인수계약을 맺었다. 같은 해 4월에는 SK브로드밴드가 티브로드(T-Broad)와의 합병을 의결했다. 한편, KT는 KT스카이라이프를 통해 종합유선방송사업자인 딜라이브(D`LIVE)를 인수한다는 입장을 갖고 있는 것으로 알려져 있다.

이러한 유료방송사업자 간 인수합병은 시장에도 적지 않은 영향을 끼치고 있다. 2019년 5월 과기정통부 발표에 따르면, 유료방송 사업자간 인수합병(M&A) 등으로 인해 2018년 하반기 기준 유료방송 가입자 점유율은 다음과 같다. 우선 KT는 KT와 KT스카이라이프의 가입자 점유율은 31.07%로 여전히 가장 높다. SK브로드밴드는 티브로드와 합산하면 점유율이 23.92%이며 LG유플러스가 CJ헬로비전과 인수가 결정되면 점유율이 24.54%로 SK브로드밴드 점유율보다 더 높게 된다.

한편 KT가 KT스카이라이프를 통해 딜라이브를 인수합병 한다면, KT 전체적으로는 합산규제의 기준인 3분의 1(33%)을 초과할 것으로 예상되지만, 일몰규제가 폐지되었기 때문에 현재까지는 법적인 문제는 되지 않을 것으로 보인다. 여당 내에서는 KT스카이라이프의 지분을 KT가 일부 매각하는 방안을 사후규제안으로 다루고 있다(강승태, 2019, 6, 10). 이렇게 합산규제의 일몰과 함께 유료방송 사업자 간 인수합병으로 인한 합산 가입자점유율이 요동치고 있음에 따라, 사후규제를 통한 유료방송시장의 경쟁과 미디어의 다양성을 보장할 수 있는 대안 마련에 대한 논의가 점차 탄력을 받을 수밖에 없다.

표 3. 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 가입자 점유율

구 분		각 사업자별 가입자 점유율	인수합병 후 가입자 점유율 합산
KT	KT	21.12%	31.07%
	KT스카이라이프	9.95%	
SK브로드밴드	SK브로드밴드	14.32%	23.92%
	티브로드	9.60%	
LG유플러스	LG유플러스	11.93%	24.54%
	CJ헬로비전	12.61%	
** 딜라이브(SO사업자)		6.29%	6.29%

* 출처 : 과기정통부(2019). 자료를 토대로 재정리,

** 딜라이브 : SO사업자로서 KT가 인수합병을 고려하고 있다고 알려져 있음

2) 유료방송 합산규제 폐지 후 예상되는 결과

대기업인 통신사업자들이 유료방송 시장까지 장악하게 될 경우에 각종 유료방송 플랫폼에 대한 콘텐츠를 제공하는 콘텐츠 제공사업자(PP)의 협상력이 약화되고 나아가 콘텐츠 투자가 이뤄지지 않는 악순환이 반복될 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 한국방송협회 등 일각에서는 “IPTV 3사의 유료방송 시장 독과점 체제가 형성되면 채널과 VOD를 플랫폼 사에 공급하는 지상파PP의 협상력은 대폭 악화되고, 콘텐츠 제값 받기는커녕 오히려 콘텐츠 제작재원 확보가 어려워지는 악순환 구조에 빠져들 것이며, 이는 방송시장의 공정한 경쟁을 해치고 이용자의 선택권을 제한해 궁극적으로 국민편익이 저해되는 결과로 이어질 것”이라는 점을 주장하고 있다.

IPTV사업자가 케이블TV를 인수하여 콘텐츠제공 영역으로 외연을 확장하게 될 경우 일부 방송채널사업자(MPP)와 특수 관계가 형성, 일반 PP들이 역차별을 받을 수 있다는 점과 케이블이 보유한 지역채널을 통해 IPTV 사업자가 편파적인 정치여론을 형성할 수 있다는 문제점이 제기되고 있다. 즉, IPTV 사업자가 자사와 특수 관계에 있는 콘텐츠 사업자에게 채널번호 배정이나 수신료, VOD 수익 배분율 협상 등에 있어 우선적인 혜택을 제공할 가능성이 높고, 이는 일반 플랫폼 사업자에 대한 역차별 문제로 이어질 수 있다. 또한 통신 재벌들이 지역 채널의 유사보도를 악용해 자사에 유리한 방향으로 편파적인 정치여론을 형성하는 등 방송의 공공성까지 훼손할 수 있다는 주장이 제기되고 있다.

3. 유료방송 다양성 평가제도 도입 당위성 및 필요성

최근 유료방송 시장의 M&A 진행 상황을 보면 결국 자본력이 압도적인 통신사업자 위주로 시장이 재편되는 흐름이다. 유료방송 시장에서 경쟁력이 높은 사업자 위주로 인수·합병이 추진되는 것은 자연스러운 현상이지만 유료방송 시장을 단지 시장에만 맡기는 것이 바람직한 것인가에 대한 논의도 배제하기는 어렵다. 시장에 의한 자유방임은 결국 방송 산업이 통신 산업의 부상품화가 될 것이라는 우려를 야기하고 있다. 게다가 서비스 요금이나 불공정 경쟁의 측면에서의 문제, 공익성이나 다양성, 지역성 및 사회문화적 측면을 포괄적으로 다루어야 한다는 의견이 설득력을 얻고 있다.

방송시장의 독과점 발생은 요금, 불공정 경쟁 등 경제적 측면뿐만 아니라 다양성·지역성 등 사회문화적 측면에서도 영향을 미칠 우려가 있다. 특히, 유료방송 합산규제가 폐지될 경우 통신시장의 영향력이 방송시장으로 부당 전이되거나 방송시장 왜곡 및 산업경쟁력이 급격히 약화될 가능성이 매우 크다. 따라서 시장지배적 사업자에 대한 합리적인 책임부여와 유료방송 시장의 공정경쟁 담보를 규정하고 유효경쟁을 유지해야 할 필요가 있으며, 합산규제 폐지와 통신사업자(IPTV) 중심의 M&A로 인해 통신 지배력이 유료방송에 부적인 영향력을 미칠 수 있는 문제점들에 대한 사후 규제가 필요하다는 것이 방송시장 전문가들의 공통적인 견해로 판단된다.

유료방송 시장에서의 시장지배적 상황에 대처하기 위해 이용자 권익 보호를 위한 제도적 보완이 필요하며, 방통융합 미디어 IPTV, 지역미디어 SO, 위성방송 등 유료방송 시장의 플랫폼 다양성과 해당매체의 공적 책임은 유지되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

사전 구조규제인 유료방송 합산규제가 폐지될 경우 유료방송 시장에서 지배력이 높은 사업자에 대한 합리적인 사전·사후 행위규제가 강화될 필요가 있으며 이를 제도화하기 위한 구체적 실행방안들에 대한 연구가 필요한 상황이다.

Ⅲ. 유료방송 다양성

1. 미디어 다양성 및 미디어 다양성 평가

1) 미디어 다양성 개념

방송의 가치에서 중요하게 다뤄지는 다양성 개념은 사상의 자유 시장(free marketplace of idea)에 근거하고 있는 방송의 기본적인 가치이다(Napoli, 1999) 그 결과, 오랜 기간 미디어의 공정성 및 수월성과 함께 우리 사회가 지향해야 할 공익적 가치로 중요한 미디어 정책 목표로 자리해왔다(윤석민, 2005). 미디어 다양성 개념은 오랫동안 논의되어 왔음에도 불구하고 미디어 기기와 플랫폼의 변화, 콘텐츠의 증가와 같은 미디어 환경 변화에 따라 그 가치가 변하기 때문에 개념에 대한 지속적인 논의가 필수적이다(배진아, 2019).

특히 새로운 미디어 환경에서 주요 선진국들이 신문과 방송의 겸영을 직접적인 규제를 통해 금지하는 것을 지양하고 대신 겸영의 수준에 따라 부분적인 제약을 두게 됨에 따라 미디어 다양성 혹은 여론 지배력 개념에 대한 주목은 자연스럽게 높아졌다(박주연·전범수 2009; 유의선, 2009). 방송에 대해 직접적인 규제가 없기 때문에 방송의 공익적 가치의 유지를 위해 가치 충족 정도의 판단과 측정을 위한 합리적인 방안을 마련하는 것이 더 중요하기 때문이다(유의선, 2009).

정의된 개념에 따라 판단이나 평가를 위한 기준, 범위 및 그 결과가 달라질 수 있다는 것 역시 미디어 다양성 개념에 대한 지속적인 논의의 필요성을 뒷받침한다. 이는 미디어 다양성 개념과 정책은 개념이 막연하고 변화가능성(malleability)이 높기 때문에 최악의 경우에는 그 개념을 활용하는 주체에 따라 목적이 변형될 수 있다는 지적과 그 맥락을 같이 한다(정준희, 2009). 또한 현재 미디어 다양성을 바라보는 여러 관점이 존재하는데, 향후 관련 정책 방안의 일관성 유지를 위해서라도 미디어 다양성의 개념과 정책 방안에 대한 논의가 필요하다(배진아, 2019).

미디어 다양성을 논의할 때 함께 거론되는 개념이 바로 다원성(plurality)이다. 다양성과 다원성은 개념적으로뿐만 아니라 개념의 실천에 있어서도 명확히 구별되는 영역에 존재한다(정준희, 2009). 구체적으로 다양성은 얼마나 다른(다양한) 콘텐츠가 제공되는지를 의미하고, 내용 규제(contents regulations)를 통해 관리된다. 반면에 다원성은 이용자들이 콘텐츠를 제공하는 서비스를 선택할 때 얼마나 다른(다양한) 선택지 내에서 선택할 수 있는지를 의미하고, 이는 콘텐츠를 소유하고 배포하는 주체의 다수성에 근거하기 때문에 소유권 규제(ownership regulations) 통제를 통해 달성된다. 하지만 이런 차이점에도 불구하고 많은 학자들의 개념정의나 여러 나라의 정책에서 나타나는 두 개념은 혼용해서 쓰이는 경우가 많다. 앞으로 살펴볼 다양성 개념만 하

더라도 원천 다양성과 내용 다양성을 구별하기 보다는 동일 개념을 구성하는 하위 개념으로 정의되는 것이 대부분이다(예. Napoli, 2001). 각 개념의 정의에서도 언급됐듯이 콘텐츠와 서비스 제공의 관계가 사실상 밀접하기 때문이다. 따라서 본 연구에서도 다양성과 다원성의 개념의 구별 없이 개념에 대해 논의할 예정이다.

2) 미디어 다양성 정의 및 차원

미디어 다양성은 개념이 갖는 다원성과 복합성에 따라 하나의 개념으로 정의하지 않고, 개념을 유형화한 후에 각 하위 차원에 대한 이해를 통해 개념을 정의해 왔다. 하위 차원에 대한 접근법과 해석은 학자에 따라 다양하다. 먼저 와일드만과 오웬(Wildman & Owen, 1985)은 미디어 다양성을 접근의 다양성, 내용의 다양성, 사상의 다양성으로 유형화하여 정의했다. 이에 따르면 접근의 다양성은 공중의 동등한 접근권을 제공하여 미디어가 사회 현상에 대해 다양한 관점을 배제하지 않는 것을 의미하고, 내용의 다양성은 수용자에게 제공되는 프로그램의 다양성을, 사상의 다양성은 미디어를 통해 편견 없이 다양한 이념과 비판이 제공되는 것을 의미한다. 반데볼프와 퀼렌버그(Van der Wurff & Van Cuilenburg, 2001)는 다양성 개념을 이분화하고, 수용자들의 기호와 시장의 요구가 다양하게 반영된 여부를 의미하는 반영적 다양성(reflective diversity)과 공익적 측면에서 전달되는 의견의 다양성을 의미하는 개방적 다양성(open diversity) 개념을 소개했다.

다양성 중에 가장 많이 인용되어 온 개념은 나폴리 개념 유형화이다. 나폴리는 측정 가능한 개념으로서의 미디어 다양성을 이해하기 위해 뚜렷이 구분(distinct)되며 상호작용(interacting)하는 세 개의 하위 차원으로 다양성을 구분했다(Napoli, 1999; 2001). 그 차원은 원천 다양성(source diversity), 내용 다양성(content diversity), 노출 다양성(exposure diversity)으로 구성된다. 나폴리가 제안한 유형화는 미국 의회의 다양성을 보는 원천(source)-출구(outlet)-관점(viewpoint) 프레임에 근거하고 있다. 그에 따르면, 원천 다양성은 콘텐츠의 다양성뿐만 아니라 아울렛의 다양성과 조직을 운영하는 인력구조의 다양성까지 포함한다. 내용 다양성은 제공되는 콘텐츠의 특성에 기반한 것으로, 제공되는 콘텐츠의 포맷 및 프로그램 유형의 다양성, 프로그램에 등장하는 등장인물의 인구학적·사상과 관점의 다양성을 포함한다. 노출의 다양성은 소비되는 콘텐츠의 다양성을 의미하며, 특정 콘텐츠 내의 콘텐츠 소비자의 다양성(수평적 노출)과 특정 소비자가 소비하는 콘텐츠의 다양성(수직적 노출)을 포함한다.

이처럼 많은 학자들이 미디어 다양성 개념을 유형화하고 하위차원에서의 개념 정의를 제안했다. 하지만 미디어 다양성의 개념 유형화에 회의적인 관점을 보이는 접근법도 있다. 정보통신정책연구원(2013)의 미디어 다양성 증진에 관한 연구보고서에 따르면, 미디어 다양성은 개념화와 측정방법이 모호하기 때문에 별도의 하위 개념 제시 없이 미디어 다양성을 선택 가능한 미디어(단말, 플랫폼, 채널, 프로그램)의 수가 많고 미디어에 대한 이용이 집중되어 있지 않은 상태로 포괄적인 개념 정의를 제시했다.

미디어다양성 개념의 유형화에 대한 정리는 <표 4>를 통해 확인할 수 있다.

표 4. 선행연구에서 제안된 미디어 다양성 개념의 유형화

구분	유형	정의
레빈(Levin,1971) 리트만(Litman,1979)	수평적 다양성	채널의 다양성(외적 다양성)
	수직적 다양성	채널 내 다양성(내적 다양성)
와일드맨과 오웬(Wildman & Owen,1985)	접근의 다양성	공중에게 동등한 접근권을 제공하여 미디어가 사회 현상에 대해 다양한 관점을 배제하지 않는 것
	내용의 다양성	수용자에게 제공되는 프로그램의 다양성
	사상의 다양성	미디어를 통해 편견 없이 다양한 이념과 비판이 제공되는 것
호프만 리엠(Hoffmann-Riem;(1987)	포맷(이슈) 다양성	분야의 다양성
	콘텐츠 다양성	뉴스 등에서 다루는 소재와 의견의 다양성
	인물/그룹 다양성	프로그램에 등장하는 사람이나 그룹의 다양성
	지리적 커버리지 다양성	프로그램이 제공되는 장소의 다양성
맥퀘일(Mcquail,(1992)	송신된 다양성	(diversity of content as sent) 프로그램 편성시간의 다양성(수평적 노출)
	수신된 다양성	(diversity of content as received) 프로그램 장르별 시청률에 따른 다양성(수직적 노출)
그랜트(Grant,1994)	모든 채널을 통틀어 시청자들이 선택해서 시청할 수 있는 프로그램 유형의 다양성 (high versus low)	
나폴리(Napoli,1999; 2001)	* 의회의 source-outlet-viewpoint 프레임에서 발전시킴	
	원천 다양성	콘텐츠 다양성, 아울렛 다양성, 인력구조 다양성
	내용 다양성	포맷/프로그램 유형, 프로그램 등장인물의 인구학적·사상과 관점의 다양성
	노출 다양성	소비자에게 소비되는 콘텐츠와 원천의 다양성 - 수평적 노출: 콘텐츠의 다양한 소비자/청중 분포의 다양성(across all available content options) - 수직적 노출: 소비자/청중 개인이 소비하는 콘텐츠의 다양성(within individual audience members)
반더워프와 퀼린버그(Van der Wurff & Culienburg, 2001)	반영적 다양성	수용자들의 기호와 시장의 요구에 맞춘 의견이 다양하게 반영된 것
	개방적 다양성	수용자 욕구와 관계없이 공익적인 측면에서 다양한 의견이 시청자들에게 전달되고 있는 것
기본스Gibbons,1998) 도일(Doyle,2002)	* 미디어 집중과 다원성 개념에 근거하여 발전시킴	
	내적 다원주의	프로그램 콘텐츠의 다양성
	외적 다원주의	미디어와 콘텐츠의 출처 다양성
웹스터(Webster,2007)	* Napoli(1999;201)가 제안한 노출 다양성의 세분화	
	시청자중심 측정	(viewer-centric measures) 시청자 측면에서의 콘텐츠 노출의 다양성(수평적 노출 다양성)
	내용중심 측정	(concent-centric measures) 프로그램별 이용 점유율 다양성(수직적 노출 다양성)
	채널중심 측정	(channel-centric measures) 채널별 이용 점유율 다양성
EU	소유 다양성	매체 소유 구조의 다양성
	정보원 다양성	정보 생산자의 다양성
	콘텐츠 다양성	접근 가능한 콘텐츠의 다양성
정두남·심영섭 (2012)	공급원 다양성	콘텐츠 공급자의 다양성
	내용물 다양성	콘텐츠 내 반영된 사상, 관점, 문화, 장르, 지역 등의 다양성
	노출 다양성	채널과 플랫폼의 다양성, 동일 채널 내 제공되는 콘텐츠의 다양성
	이용 다양성	특정 미디어나 콘텐츠 장르의 의존도 및 신뢰도
KISDI (2013)	선택 가능한 미디어의 수가 많고 미디어 이용이 집중되지 않은 상태를 다양성으로 정의	

3) 미디어 다양성 평가 국내외 사례

① EU의 미디어 다원성 모니터(Media Pluralism Monitor; MPM)

EU의 Media Pluralism Monitor(MPM)는 EU의 재정지원을 받는 미디어다양성센터(CMPF; Center for Media Pluralism and Media Freedom)가 진행하는 프로젝트이다. MPM의 수행목적은 미디어의 집중을 위협(risk)으로 간주하고, EU 회원국 내 미디어 다원성(media pluralism)을 측정하여 각 국의 위험수준을 계량적으로 판단하기 위한 도구를 마련하는 것이다. MPM 측정과 관련하여 유념해야 할 것은 이 측정결과는 각 나라의 미디어 다원성 정도를 비교하여 순위를 매기는 데 쓰일 수 없고, 각 결과 해석 역시 평가대상이 되는 나라의 특수한 상황과 맥락에 근거하여 이뤄져야 한다는 것이다. MPM은 뉴스와 시사 분야의 분석에 초점을 맞추고 있으며, 전통 레거시 미디어와 각 미디어의 온라인 버전을 그 분석 대상으로 하고 있다.

MPM은 미디어 다원성을 저해하는 위협을 네 차원으로 구분하고 평가했으며, 그것은 (1) 기본영역(Basic Domain), (2) 시장다원성(Market Plurality), (3) 정치적 독립(Political Independence), (4) 사회적 포용(Social Inclusiveness)을 포함한다. 각 위협의 차원은 다시 5개씩의 지표로 구성되어 총 20개의 지표를 활용하여 미디어 다원성과 관련 있는 법적, 경제적, 사회정치적 측면을 평가하게 된다. 각 위협의 차원에 해당하는 지표는 다음과 같다.

(1) **기본영역(Basic Domain)**: 다원적이고 민주적인 사회에서 갖춰져야 할 기본적인 항목들을 보호하기 위한 규제적 장치의 존재 여부와 운영 효과성을 평가한다. 평가 지표는 보호받아야할 항목들로 구성되며, 다음과 같다.
- ◦표현의 자유(freedom of expression)
- ◦정보 권리(right to seek, receive, and impact information)
- ◦언론인 지위(status of journalists)
- ◦규제기구의 독립성(independence and effectiveness of the media authority)
- ◦전통매체 보편적 범위 및 인터넷 접근(universal reach of traditional media and access to the Internet)

(2) **시장다원성(Market Plurality)**: 미디어 소유와 미디어다원성 평가 차원의 필수 요소인 경제적 측면을 평가한다. 시장 내 미디어다원성과 관련된 항목들은 미디어다원성을 위협하는 요인들로 사용된다.
- ◦미디어 소유의 투명성(transparency of media ownership)
- ◦미디어 소유의 집중(concentration of media ownership)
- ◦교차 미디어 소유의 집중(cross-media concentration of ownership and competition enforcement)

◦편집 내용에 대한 상업적/소유주의 영향력(commercial & owner influence over editorial content)
◦미디어 생존능력(media viability)

(3) **정치적 독립(Political Independence)**: 미디어에 대한 국가적 개입과 영향력으로 인한 위협을 평가한다. 구체적으로 미디어 구조, 미디어 기관, 뉴스 기관, 공공미디어에 대한 정치화(politicization) 정도를 평가한다.
◦미디어의 정치적 독립(political independence of media)
◦편집의 자율성(editorial autonomy)
◦미디어와 민주적 선거 과정(media and democratic electoral process)
◦미디어 분야의 자원과 지원에 대한 정부차원의 규정(state regulation of resources and support to media sector)
◦공공미디어 관리 및 재원의 독립성(independence of Public Services Media governance and funding)

(4) **사회적 포용(Social Inclusiveness)**: 다양한 사회적·문화적 집단의 미디어 접근권에 대한 평가이다. 보통 소수자, 지역 커뮤니티, 장애인, 여성 등의 취약하고 종종 배제되는 집단의 미디어 이용가능성과 접근권을 말하며, 미디어정보 해독력(media literacy)까지를 포함한다.
◦소수자 미디어 접근권(access to media access for minorities)
◦지역 커뮤니티와 커뮤니티 미디어를 위한 미디어 접근권(access to media for local/regional communities and for community media)
◦장애인을 위한 미디어 접근권(access to media for people with disabilities)
◦여성을 위한 미디어 접근권(access to media for women)
◦미디어정보 해독력(media literacy)

② 네덜란드의 미디어모니터(The Dutch Mediamonitor)

네덜란드는 2008년 제정된 미디어법에 따라 해당 법령의 준수 및 감시를 위해 설치된 The Dutch Media Authority(CvdM)를 통해 시청각 미디어 관련 일을 관장한다. 미디어모니터는 CvdM 소속 기관으로, 미디어 시스템의 집중도와 다양성에 대한 모니터링을 진행, 매년 보고서를 발간한다. 미디어다양성의 반대되는 개념으로 미디어 집중도(concentration)를 제시하여, 미디어 생산·소비과정의 각 단계에서 미디어 집중 정도를 평가하고 있다. 미디어모니터는 콘텐츠집중도는 별도로 측정하고 있지 않다.

표 5. 미디어모니터 측정/판단 지표

단계	집중도 종류	측정/판단 지표
제공자	소유 집중	- HHI(Herfindah-Hirschman Index) - 시장점유율(마켓리더 및 상위 5위 미디어 기업 파악)
편집/편성자	편성 집중	- 독립된 편집/편성 타이틀 및 채널 개수 * 편성 집중의 반대개념은 편집/편성 경쟁임
콘텐츠	콘텐츠 집중	- 다양성 인덱스(diversity index) · 개방성: 정량적 개념, 다양한 선호와 의견을 반영하는지 여부 · 반영성: 콘텐츠가 선호도 등의 사회 구성 비율을 반영하는지 여부 - 풍부성 인덱스(profusion index): 소비자 선택 다양성 개념, 제공된 콘텐츠 수가 소비자가 콘텐츠를 실제로 소비하는 수보다 얼마나 많은지 여부
청중	노출 집중	미디어/채널의 선호도와 이용 정도 - 미디어/채널별 이용시간 - 미디어 도달률(reach)

③ 방송다양성(Broadcast TV Diversity)

방송다양성은 미국 내 로컬 뉴스의 방송다양성을 의미하며, 미국 주요 20개 지역(DMA; Designated Market Area)에서의 지역 관련 뉴스 다양성을 6개의 척도로 측정하며 척도는 총 ① TV산업 매출/방송사 수 ② 케이블 침투율 ③ 평균 가계소득 ④ 컴퓨터 소유비 ⑤ 인구집중도 ⑥ 65세 인구를 포함한다. 방송다양성 척도는 방송 채널 수, 이용가능 대체매체 여부, 상품가격 등이 콘텐츠 다양성 및 시청자 접근성 향상 및 권익보호를 위해 필요함을 시사한다.

표 6. 방송다양성 척도의 구성

구분		내용
①	총 TV산업 매출 (Total Industry Revenue)	산업매출 증가에 따른 다양성 여부
	방송사 수 (Number of Stations)	경쟁 여부에 따른 다양성 여부
② 케이블 침투율 (Cable Penetration Rate)		케이블TV의 접근 범위
③ 평균 가계소득 (Average Household Income)		소득에 따른 방송 상품의 구매 다양화
④ 컴퓨터 소유비 (Computer Ownership Rate)		컴퓨터 소유율에 따른 뉴스 콘텐츠의 접근 다양화
⑤ 인구 집중도 (Population Density)		인구 밀집(집중)에 따른 획일성 여부
⑥ 65세 인구 (Population over 65)		65세 인구 분포에 따른 균등화

④ Ofcom의 미디어 다양성 측정 프레임워크(Media Plurality Measurement Framework)

영국에서는 문화 미디어 및 스포츠부(Department for Culture Media & Sports)와 방송통신 규제기관인 오프콤(Ofcom)의 주도 아래 2011년부터 미디어 다양성 관련 사안들이 검토되어 왔다. 영국의 방송통신 규제기관인 오프콤(Ofcom)이 지난 2012년에 발간한 미디어 다양성 관련 자문보고서에 따르면 미디어 다양성(Media Plurality)은 다양한 플랫폼과 미디어 소유자의 콘텐츠를 통해 국민들이 충분한 정보를 획득할 수 있는 환경을 의미하며, 특정 미디어가 정치적 또는 사회적으로 과도한 영향력을 발휘하지 못하도록 제한하는 일종의 안전장치로 이해된다.

영국에서 미디어 다양성 확보에 관한 논의의 배경은 2011년 미국 대형 미디어 사업자인 뉴스 코퍼레이션(News Corporation)이 영국 최대 위성 방송사 비스카이비(British Sky Broadcasting, BSkyB)의 인수를 추진하면서 미디어 다양성에 대한 논의의 필요성을 촉발한데 기인한다. 당시 뉴스코퍼레이션의 비스카이비 인수에 대해 영국 미디어 업계에서는 정보 발신에 관한 영향력이 단일 사업자에 집중될 수 있다는 우려를 제기하였으며 관할 부처인 문화 미디어 및 스포츠부(Department for Culture Media & Sports)는 미디어 다양성을 확보하기 위한 정책의 필요성을 절감하며 미디어 다양성 측정 방안 등에 대한 검토를 오프콤에 요청하였다. 이에 오프콤은 미디어 산업 전문가 네트워크로부터의 자문과 자체적인 분석을 토대로 '미디어 다양성 측정 프레임워크(Media Plurality Measurement Framework)를 제안하였다(정보통신기술진흥센터, 2015).

'미디어 다양성 측정 프레임워크'는 일차적으로 정량적 지표(quantitative metrics)를 통해 미디어 다양성을 판단한다. 정량적 지표는 가용성(Availability), 콘텐츠의 소비행태(Consumption), 콘텐츠 소비에 따른 사회적 영향(Impact) 등 3가지로 구성된다.

'가용성'은 정보채널의 다양성을 나타내는 물리적 지표로서 콘텐츠를 제공하는 미디어 사업자의 수로 측정한다. 일반적인 산업통계자료를 통해 간단하게 파악 가능하다는 점에서 미디어 콘텐츠의 다양성을 평가하는데 적용 가능한 가장 기본적인 지표이다.

'콘텐츠의 소비행태'는 미디어 채널의 이용자 수와 이용빈도 및 시간 등을 통해 파악이 가능하다. 구체적 지표로는 미디어별 도달 범위(Reach), 이용비중(share of consumption), 이용하고 있는 미디어채널의 다양성(multi-sourcing) 등이 포함되며 소비자 설문조사 등을 통해 파악한다. 미디어별 이용 비중은 미디어 채널의 시장 영향력을 파악하기 위해 요구되며 인터넷, 방송, 라디오 등 콘텐츠 전달 플랫폼의 종류로 측정되는 도달 범위와 다양성 여부는 소비자의 미디어별 정보 파급력 및 수용 현황을 확인하는데 활용된다.

'사회적 영향력'은 미디어 채널 및 콘텐츠가 소비자들의 주관적인 의견형성에 미치

는 영향력을 의미한다. 콘텐츠의 영향력을 정량화하는 것은 쉽지 않지만 대중적인 의견이나 정치적 사안에 영향을 미칠 수 있는 미디어 채널의 파워를 측정하는 것은 필수적이다. '사회적 영향력'은 소비행태와 마찬가지로 소비자 설문조사를 통해 파악되며 개인이 지각하는 미디어 채널의 중요도, 공정성, 신뢰성, 품질 등이 세부지표로 활용된다.

오프콤은 미디어 다양성을 측정하기 위한 척도로서 정량적 지표에 더해 정성적 지표(Qualitative Metrics)인 '환경적 요인(Contextual factors)'을 활용한다. 환경적 요인은 미디어 채널을 제공하는 사업자의 조직 구조나 성격 등 정량적 지표만으로는 나타낼 수 없는 요인들로 정량적 지표를 보완하는 척도로서의 역할을 수행하며 세부지표로 미디어 산업 관련 규제 및 관리 체계, 콘텐츠 제공 기업이나 조직의 운영 행태, 미디어 채널 소유주의 콘텐츠에 대한 편집제어 권한 정도, 미디어 사업자의 조직 성격 등을 포함한다.

오프콤은 지금까지 실시되었던 '미디어 다양성 측정 프레임워크' 검토결과를 2015년 3월 발표했으며 이에 대한 새로운 의견 수렴과정을 거친 상태다. 발표된 보고서에는 온라인 뉴스 등 디지털 매체의 다양성 측정방안, 크로스 미디어 소비행태 측정의 필요성, 미디어의 사회적 영향력에 대한 적절한 측정방법 논의 필요성 등이 포함되었으며 환경적 요인 측정의 타당성, 영국 전역에서 적용 가능한 지표 개발 방안, 미디어 소유권 관련 측정 지표 포함 여부 등에 대한 문화 미디어부와 오프콤의 입장을 정리해 제시하였다.

미디어 다양성 측정과 관련한 원칙이나 방법론에 대한 합의가 쉽지 않다는 점에서 오프콤의 관련 프레임워크 개발은 매우 고무적인 시도라고 판단된다. 하지만 이후 영국 정부의 지표 활용에 관한 구체적인 방안이나 정책목표가 뚜렷하게 제시되지 않고 있어 목적을 상실한 정보제공 도구에 불과하다는 비판도 제기되고 있다.

표 7. 미디어 다양성 측정 프레임워크(Media plurality measurement framework)

구분	측정척도	내용	자료원	의미점
가용성 (Availability)	채널 제공사업자 수	뉴스원을 제공하는 주체 수	산업계 데이터	정보채널의 다양성, 다양한 관점을 의미
콘텐츠 소비행태 (Consumption)	도달범위 (Reach)	TV, 라디오, 신문 인터넷 등 플랫폼, 플랫폼내 채널제공 사업자	업계 측정도구 소비자 설문조사	다양한 관점의 확산
		크로스 플랫폼	소비자 설문조사	플랫폼에 관계 없이 각 사업자가 이용자에게 콘텐츠를 도달시키는 능력
	이용 비중 (Share of consumption)	TV, 라디오, 신문 인터넷 등 플랫폼, 플랫폼 내 채널제공 사업자	업계 측정도구 소비자 설문조사	이용형태 내에 잠재적 집중도 * 업계 측정시스템에 의해 측정된 각 플랫폼의 이용 시간
		크로스 플랫폼, 제공 사업자별 크로스 플랫폼	소비자 설문조사	이용빈도와 이용 도달 범위의 비중
	이용채널 다양성 (Multi-sourcing)	플랫폼 및 크로스 플랫폼별	소비자 설문조사	소비자가 매체로부터 뉴스를 시청하는 정도 또는 뉴스 원천의 범위
사회적 영향 (Impact)	개인이 지각하는 미디어채널 중요도	플래폼별 사업자별	소비자 설문조사	여론에 영향을 미치는 잠재성 측정
	지각된 공정성 신뢰도,뉴스원천이 의사결정에 영향을 미치는 정도	플랫폼별 사업자별	소비자 설문조사	개인이 인식하는 중요도 측정에 대한 추가적 맥락
환경적 요인 (Contextual factors)	환경적 요인을 고려	뉴스원과 조직 간의 정성적(질적) 차이 기술	다양한 자료원, 내적 다양성, 내적 관리체계, 편집정책,공정성 요구,시장트렌드 미래시장 개발에 한정되지 않고 관계 요인의 예들을 포함	측정 도구에 의해 정량화 될 수 없는 다양성의 이해에 관련된 요인

⑤ 미디어 다양성 조사

미디어 다양성 조사는 미디어 다양성이 가지는 사회적 중요성 및 가치를 감안, 표준화된 미디어 다양성 조사항목을 설정하여 방통통신위원회의 주관 하에 정보통신정책연구원(KISDI)에서 2016년부터 조사를 실시하고 있다. '14년, '15년에 미디어 다양성 지표개발과 관련한 연구용역을 진행하였으며 방송사업자의 플랫폼, 채널, 프로그램 등 지표를 기준으로 국내 방송사업자들의 미디어다양성과 관련한 항목을 조사하고 있다.

'16년부터 프로그램의 내용분석 강화 필요성을 반영하여 드라마의 등장인물에 대한 성별, 연령 등을 분석하고 시청자 인식조사를 실시하였으며,'17년에는 드라마뿐만 아니라 뉴스 등장인물에 대한 성별, 연령을 추가 분석하였다. 또한 '18년에는 시청자가 현실을 인식하는데 영향력을 많이 미치는 장르(드라마, 뉴스)의 프로그램 내용부문에 대한 다양성 조사를 강화하였으며 드라마의 유형별, 뉴스의 주제별 사회문화적 특성의 교차분석을 통해 다양성 측정정도를 세분화 및 정교화하였다.

'19년에는 프로그램의 내용 다양성 측정기준인 사회문화적 특징 중 하나(예, 이주민)를 선정하여 정량분석과 더불어 정성분석을 추가 실시하였으며 기존의 전체 방송프로그램별로만 실시하던 사회문화적 특성(성, 연령, 직업)간 교차분석을 채널별로도 확대하였다.

표 8. '18년 미디어다양성 조사 항목

<table>
<tr><th colspan="2">프로그램</th><th>공급(Source)</th><th>이용(Exposure)</th></tr>
<tr><td>형식</td><td>포맷(장르)</td><td>포맷(장르)의 다양성</td><td>포맷별 시청 다양성</td></tr>
<tr><td rowspan="2">내용</td><td>드라마</td><td>(등장인물) 사회문화적 특성(성, 연령, 직업 등)에 따른 재현 다양성
(주제/소재) 주제/소재 다양성</td><td rowspan="2">시청자 인식조사</td></tr>
<tr><td>뉴스</td><td>(정보원) 사회문화적 특성 분석
(패널) 사회문화적 특성 분석
(주제) 주제(정치, 경제 등) 다양성</td></tr>
</table>

표 9. ‘19년 미디어 다양성 조사 항목

구분			공급(Source)	이용(Exposure)
채널	소유주체		유료방송(플랫폼)별 소유주체에 따른 채널 비율(개수)	채널별 시청 비율
	주제(theme)		유료방송(플랫폼)별 주제에 따른 채널 비율(개수)	채널별 시청 비율
프로그램	주체	제작사	주요 채널별 소유주체에 따른 제작사 비율 (개수)	프로그램별 시청 비율
	형식	포맷/장르	종합편성채널별 편성된 포맷/장르 비율(개수)	포맷/장르별 시청 비율
	내용	드라마	(등장인물) 사회문화적 특성(성, 연령, 직업 등)에 따른 현실 반영(재현) 정도	시청자 인식조사
		뉴스	(정보원) 사회문화적 특성(성, 연령, 직업 등)에 따른 현실 반영(재현) 정도	

2. 유료방송 다양성 및 유료방송 다양성 평가

유료방송시장 내 다양성 개념을 이해하기 위해서는 유료방송의 개념과 유료방송 시장의 구조적 특징에 대한 이해가 선행되어야 한다. 이에 따라 이 장에서는 유료방송의 개념과 범주, 유료방송시장의 구조적 특징, 유료방송 시장 획정에 대해 살펴보고자 한다.

1) 유료방송 개념과 범주

유료방송의 다양성 개념을 이해하기 위해 유료방송 개념에 대한 정립이 필요하다. 방송법에서 방송은 ‘방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것’으로 정의한다(방송법 제2조1항). 유료방송은 포괄적인 방송의 개념에 시청자와의 계약에 의한 대가라는 의미를 더해 정의한다. 방송법에 따르면 유료방송은 ‘*시청자와의 계약에 의하여* 수개의 채널단위·채널별 또는 방송프로그램별로 *대가를 받고* 제공하는 방송’을 말한다(방송법 제2조20항).

유료방송의 개념은 지상파방송과의 차이점을 고려할 때 개념에 대한 이해가 더 용이하고 그 특징이 두드러진다. 지상파방송은 불특정 다수의 시청자를 대상으로 무료로 제공되기 때문에 공공재로서의 방송이라는 성격이 강하다. 실제로 지상파방송 대부분이 공적자원과 광고재원을 바탕으로 운영되고 채널이나 프로그램별로 요금을 부과하지 않는다(김대호, 2009). 이는 방송기술의 발전으로 주파수 희소성 원리의 의미가 점점 퇴색하고 방송서비스의 유료화가 진행되는 요즘에도 별반 다르지 않다(곽정호, 2005). 이에 반해 유료방송은 계약에 의한 대가로서 시청자들이 선택적으로 소비

하는 유료재로서의 방송이라는 데 그 차이점이 있다.

방송법 정의에 따른 유료방송시장의 사업자는 종합유선방송사업자(System Operator; SO), 위성방송사업자, 인터넷멀티미디어방송(Internet Protocol Television; IPTV) 등을 포함하며, 이 유료방송사업자들이 다채널방송서비스 등을 제공하고 가입자를 확보하는 곳이 바로 유료방송시장이다(방송시장경쟁상황평가, 2018). 아래의 <그림 1>은 유료방송시장의 개념을 도식화한 것이다.

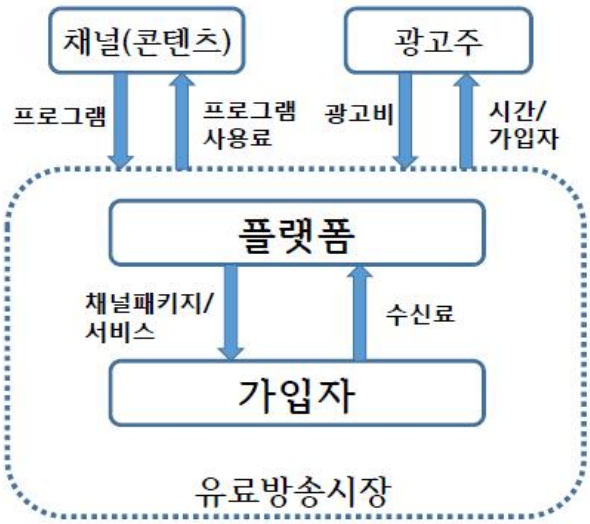

그림 1. 유료방송시장의 개념(2018년 방송시장경쟁상황평가)

<그림 1>에서 볼 수 있듯이 유료방송시장에서는 유료방송사업자(플랫폼)와 시청자(가입자)가 주요 시장 참여자이며, 이 둘의 관계에 초점이 맞춰져 있다. 이는 시청자와의 계약에 의한 서비스로서의 유료방송의 특징을 반영한 것이다. 사업자와 시청자 외에도 콘텐츠제공사업자와 광고주가 유료방송과 관련된 유료방송시장 참여자로 존재하며, 플랫폼, 혹은 플랫폼을 보유한 유료방송사업자가 시장의 중심에서 나머지 시장 참여자들의 상호작용을 도와 매개자로서 역할을 한다(김재홍·이에스더 2011). 이런 유료방송시장 내 플랫폼의 역할과 참여자들 간의 상호작용으로 인해 유료방송시장은 전형적인 양면시장(two-sided market)으로서의 특징을 가지며(전범수, 2007; 이광훈, 2011), 경우에 따라 광고주와의 상호작용까지 고려하여 삼면시장으로 여겨지기도 한다(황창식, 2009).

2) 유료방송시장의 구조적 특징 : 양면시장으로서의 유료방송시장

양면시장은 유료방송 다양성 개념을 온전히 이해하기 위해 다뤄야할 유료방송시장의 구조적 특징이다. 앞에서 언급했듯이, 유료방송시장은 전형적인 양면시장이다. 양면시장은 플랫폼 역할을 하는 사업자가 두 개 이상의 성격이 다른 그룹들(distinct groups)이 상호작용할 수 있도록 플랫폼을 제공하는 구조로 나타나며(Evans, 2003;

김성환 외, 2008; 김재홍·이에스더, 2011), 그룹들이 동일한 플랫폼을 이용하여 상호작용하는 과정에서 이용자들의 편익과 경제적 가치가 창출될 수 있다. 유료방송시장의 참여자는 유료방송사업자, 콘텐츠 소비자, 콘텐츠제공사업자, 그리고 광고주이며, 유료방송시장 내에 유료방송사업-소비자, 유료방송사업자-콘텐츠제공사업자, 유료방송사업자-광고주 이렇게 세 개의 복합적인 시장이 존재하는 것이다. 이처럼 양면시장은 특정 시장 내에 복합적인 두 개의 시장이 존재할 때 정의할 수 있다(전범수, 2007). 이는 시장참여자 간 수요와 공급이 일차원적으로 구성되는 전통적인 일면시장(one-sided market)과의 가장 큰 차이점이다.

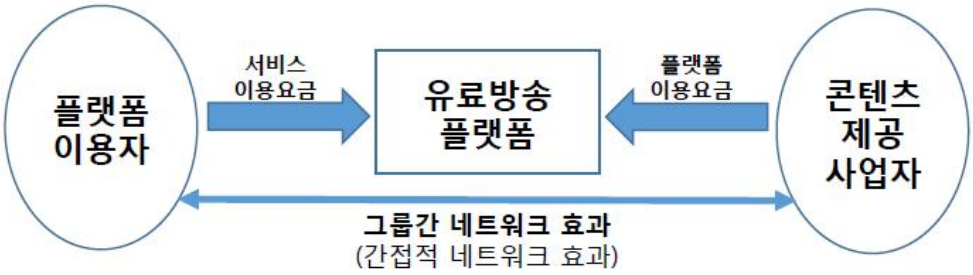

그림 2. 양면시장으로서의 유료방송시장 개념도

<그림 2>에서 볼 수 있듯이, 유료방송시장에서 소비자는 유료방송사업자와의 계약을 통해 원하는 콘텐츠에 대한 접근권을 갖고, 콘텐츠제공사업자는 유료방송사업자와의 계약을 통해 원하는 콘텐츠를 소비자들에게 제공할 수 있는 기회를 갖게 된다. 광고주 역시 유료방송사업자와의 계약을 통해 그들이 원하는 소비자에게 접근할 수 있는 권리를 갖는다. 유료방송사업자는 소비자와 콘텐츠제공사업자, 광고주가 서로 원하는 것을 주고받을 수 있는 환경을 제공하는 매개자 역할을 하며, 이 상호작용의 장이 바로 플랫폼이다(김재홍·이에스더, 2001). 유료방송시장에 플랫폼이 존재하지 않는다는 가정을 할 경우, 나머지 시장참여자들 간의 상호작용은 현실적으로 불가능하며, 설사 가능하다고 할지라도 큰 경제적 부담이 따를 수밖에 없다. 이렇듯 플랫폼의 부재로 예상되는 높은 거래비용은 양면시장의 또 다른 기본 전제조건이 된다(김성환 외, 2008).

양면시장의 또 다른 특징인 간접적 네트워크 외부성(indirect network externality) 혹은 교차 네트워크 외부성(cross-network externalities)은 동일한 한 그룹 내에서의 이용자 간의 외부성이 아니라 서로 다른 그룹의 행위로 발생하는 외부성을 의미한다(이상규, 2010). 시장 내 동일한 플랫폼을 이용하는 두 그룹이 있을 때, 한 그룹의 규모가 커질수록 다른 그룹이 얻는 편익이 높아지는 경우를 말한다(Hesse, 2007). 예를 들어 유료방송시장의 경우, 특정 플랫폼의 가입자가 많아질수록 콘텐츠제공업사자가 그 플랫폼을 이용함으로써 얻게 되는 가치(예. 소비자 접근권 및 콘텐츠 노출 기회 확대 등)가 높아진다고 느끼게 된다. 소비자의 입장에서도 마찬가지이다. 콘텐츠제

공사업자가 많아질수록 소비자에게 제공되는 콘텐츠의 양과 종류가 다양해질 것이고, 그럴수록 소비자가 플랫폼을 이용함으로써 얻게 되는 편익(예. 다양한 콘텐츠 선택권 등)이 높아진다고 느끼게 되는 것이다.

이런 시장구조에서 플랫폼을 보유하고 있는 유료방송사업자는 각 그룹이 부과해야 할 가격을 책정하는 데 큰 영향을 끼친다. 한 그룹에 책정한 가격이 그에 대응하는 그룹에 상대적인 영향을 끼치고 연쇄적 상호작용을 초래하기 때문이다. 이런 양면시장의 특징을 가격의 비중립성(price non-neutrality)이라고 한다(Rochet & Tirole, 2006). 플랫폼이 어느 그룹에 어떤 수준의 요금과 어떤 요금 구조를 제공하는지에 따라 플랫폼 사업자의 이윤뿐만 아니라 소비자 후생, 복합시장을 구성하는 하위 시장들의 효율성 등에 영향을 미치게 된다(김성환 외, 2008).

이처럼 양면시장을 이루는 요소들은 다양하고 복합적이다. 이런 양면시장의 특징은 시장 내 경쟁상황을 이해하고 평가하는 접근법 또한 다르게 한다. 시장지배력을 파악하기 위해서는 통상적으로 시장점유율과 같은 대리지표를 활용하는데, 이런 정량적인 지표를 사용하여 양면시장 내 경쟁상황을 이해하는 데 한계가 있기 때문이다(Evans , 2003; 이광훈, 2011). 예를 들어, 일반적인 시장에서는 활발한 사업자 간의 경쟁이 시장의 성과와 소비자 후생과 직접적인 연관이 있다. 경쟁이 높을수록 소비자들에게 더 유리한 조건의 서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 하지만 양면시장에서는 활발한 경쟁보다는 플랫폼을 중심으로 한 시장 양 측의 균형을 맞추는 것을 더 핵심적인 요소로 본다(김성환 외, 2008). 양면시장에서 높은 시장점유율은 간접적 네트워크 외부성을 증대시키고, 이로 인해 결과적으로 시장독점으로 발생 가능한 소비자 후생 손실을 상쇄시킬 뿐만 아니라 오히려 소비자 후생이 높아질 수 있기 때문이다(Hesse, 2007).

예를 들어, 유료방송시장에서 플랫폼이 시장점유율(시청점유율)이 높은 것은 플랫폼 이용자 수가 많은 것을 의미하고, 많은 이용자 수는 콘텐츠제공사업자들이 플랫폼 가치를 높게 평가하는 기준이 된다. 이런 간접적 네트워크 외부성에 따라 많은 콘텐츠 제공사업자들이 플랫폼에 콘텐츠를 제공하게 되고, 결과적으로 소비자에게 다양한 콘텐츠를 제공할 수 있게 되는 것이다. 따라서 유료방송시장과 같은 양면시장을 시장점유율 기반의 제도로 평가할 때 생기는 한계를 고려해 수치에 근거한 정량적인 접근보다 서비스(상품)의 특성 및 소비행태 등에 근거한 정성적인 접근이 더 통찰력 있는 시장 파악과 평가를 가능하게 한다는 것이다(이광훈, 2011).

3) 유료방송시장 획정

유료방송의 다양성 개념을 이해하는 데 있어서 유료방송 서비스 시장 획정 역시 중요한 요소이다. 시장이 어떻게 획정되느냐에 따라 다양성 평가 대상자가 달라지기 때문이다. 시장획정과 관련해 지금까지 유료방송 서비스를 제공하는 사업자인 종합유선방송사업자(디지털 케이블TV), 위성방송사업자와 IPTV사업자를 개별시장으로 획정할

것인지 아니면 하나의 시장으로 획정할 것인지에 대한 논의가 지속적으로 있었다(예. 이수일, 2009 등). 그 중 방통위는 매년 방송시장경쟁상황평가를 통해 시장변화를 반영한 시장획정 결과를 발표한다. 이때 상품의 유사성과 차이점, 상품 유사성에 대한 소비자 인식, 소비자 특성, 수요 및 공급대체성 분석 등을 활용한다. 2018년 방송시장경쟁상황평가에 따르면 종합유선방송, 위성방송, IPTV는 디지털 유료방송시장이라는 하나의 시장으로 획정될 수 있다. 이를 바탕으로 본 연구에서도 유료방송 서비스 시장을 종합유선방송(디지털 케이블TV), 위성방송, IPTV을 포함하는 시장으로 획정한다.

이와 더불어, 유료방송시장 서비스의 시장획정과 관련하여 2019년 1월 발의된 방송법 전부개정법률안(일명 통합방송법) 역시 고려해야 할 사항이다. 기존의 방송법은 매체별로 분리된 체계로 종합유선방송과 위성방송은 방송법의 영향을 받고, IPTV는 인터넷 멀티미디어 방송사업법(IPTV사업법)의 영향을 받는다. 통합방송법에서는 '동일 서비스 동일 규제' 원칙에 따른 일치성과 형평성 확보를 위해 별도로 규제되던 IPTV를 방송법으로 포함하여 '다채널유료방송사업자'로 통합하였다. 이로 인해 종합유선방송, 위성방송, IPTV가 단일 역무로 통합되어 동일 규제가 적용되며, 유료방송 시장 내 경쟁이 더 치열해질 것으로 예상된다(강신욱 외, 2018). 통합방송법에서는 OTT 사업자 역시 부가 유료방송사업자로 방송사업자 지위를 부여받았으나 서비스 제공 방식의 차이, 글로벌 기업 참여 등에 대한 이유로 본 연구에서는 평가대상에 포함하지 않기로 한다.

Ⅳ. 유료방송 다양성 평가

1. 유료방송 다양성 평가 차원 마련 시 고려사항

1) 방송 공익성의 개념

(1) 수탁이론

방송 산업에서 공익성의 개념으로 그 동안 주류를 이루었던 고전적 이론은 수탁이론이다. 주요 내용은 방송은 주파수의 희소성과 아날로그 기술의 제한성 때문에 채널의 수가 한정되어 있는 영역으로 제한된 공공자원인 주파수를 사용하여 막대한 사회적 영향력을 행사하는 방송사업자는 특정한 사익에 지배되지 않고, 국민의 수탁자로서 공공의 이익에 기여해야 하는 의무를 지니고 있다. 정부로부터 제한된 자원인 주파수 사용 및 사업허가의 특권을 부여받은 방송사업자에게는 공공수탁자로서 공익적 프로그램 제공 의무가 부과되며 방송 내용은 불특정 다수에게 봉사할 수 있어야 하고, 정부에 의한 방송의 규제는 정당화된다.

(2) 공론의 장/숙의 민주주의 이론

방송은 민주사회의 유지, 발전에 필수적인 여론형성 기능을 담당하는 핵심적인 공론의 장이 되어야 하며, 공론의 장이란 여론이 형성되는 생활영역이자 시청자들이 다양한 견해를 접하고 토론에 참여할 수 있는 열린 논의의 장을 의미한다. 숙의 민주주의 이론은 방송의 공론의 장 개념을 발전시켜 다양한 의견이 방송을 통해 실질적으로 유통되는 것이 중요하다고 보는 입장이다. 참여자로 하여금 다양한 정보를 접할 수 있도록 하여, 이를 통해 자신의 오류를 수정하고 선호를 정확히 파악하여 올바른 판단에 이르게 하는 것이 숙의 민주주의 이론의 핵심이다. 다채널로 인한 선택의 다양성만이 공익성을 제고하는 것이 아니기 때문에 경제적 이해관계로부터 독립된 공공채널이나 공공프로그램의 공급을 통해 다양한 정보와 토론을 유도해야 함을 강조한다.

(3) 융합 환경에서 방송공익성

융합 환경에서의 다양한 플랫폼과 미디어의 등장은 다양한 목소리를 보장해야 한다는 방송 규제의 다원성 목적을 어느 정도는 충족하게 된다. 방송의 공익성 확보는 소비자의 선택권을 제한하는 여건을 없애는 것에서 찾아야 한다. 시청자들의 선호에 의해 좋은 프로그램들이 선택되고, 질 좋은 프로그램을 제공하고자 하는 사업자들 간의

경쟁이 유발되는 것이 곧 공익성의 기여로 이어진다. 융합 환경에서의 공익성은 결국 소비자 편익의 관점에서 방송 공익성을 바라보고 접근해야 함을 강조한다.

(4) 보편적 서비스로서의 공익성

보편적 서비스로서의 공익성은 일상생활에서 가장 기본적이고도 필수적인 서비스가 소비자의 소득수준이나 거주지역 등과 같은 개별적인 환경요인에 상관없이 모든 소비자들에게 보편적으로 제공되도록 하는 것이다. 모든 사람이 평등한 권리를 가지고 태어났다는 평등주의적 정의관을 바탕으로 하는데 형평에 관한 문제를 가장 체계적으로 정리한 대표적인 학자로 롤스(Rawls)를 들 수 있다. 롤스는 모든 개인은 다른 사람의 자유와 양립할 수 있는 최대한의 자유를 누릴 수 있는 동등한 권한을 가져야 한다고 언급하고 있다. 여기서 공익성의 개념은 불특정 다수의 국민뿐만 아니라 평균 수준에도 미치지 못하는 사회적 계층에 대한 편익까지 고려하는 것을 포함한 포괄적인 개념으로 해석된다.

2) 시장 독점과 시장실패

소비자들과 생산자들이 자유롭게 경쟁하는 완정경쟁 시장에서는 수요와 공급의 원리에 의해 시장가격이 결정된다. 하지만 시장에서의 자원배분이 언제나 효율적으로 이루어지는 것은 아니다. 때에 따라서는 재화와 서비스가 소비자들이 원하는 것보다 적게 생산되기도 하고, 반대로 더 많이 생산되기도 한다. 적게 생산된다는 것은 희소한 자원이 필요한 것에 충분히 배분되지 않았다는 것을 의미하며, 더 많이 생산된다는 것은 희소한 자원이 불필요하게 낭비된 것이라 볼 수 있다. 이와 같이 시장에서 가격에 의한 자원배분이 효율적이지 못한 현상을 '시장실패'라고 한다. 시장참여자들 사이에서 자유로운 경쟁이 이루어지지 않으면 시장실패가 나타난다. 완전경쟁시장이 성립하면 시장실패가 발생하지 않지만, 과점이나 독점과 같은 불완전경쟁이 존재하면 시장실패가 나타날 수 있다. 독과점 기업이 시장을 지배하는 경우 가격은 높고 생산은 줄어드는 비효율적인 자원배분이 이루어진다. 이 경우 정부가 시장에 개입하여 자원배분의 개선을 꾀할 수 있다. 정부는 시장 참여자들이 공정하게 경쟁할 수 있는 규칙과 질서를 마련하고 그것을 감시하는 역할을 수행한다.

3) 시장 독·과점과 시청자 편익의 관계

그 동안 종합유선방송 시장이 독점시장 구조일 경우에 유료방송 서비스 가격이 높아지는 연구 결과들이 제시되기도 했다. 방송 산업에서 경쟁의 도입이 소비자 편익을 증가시킨 사례는 대표적으로 미국 케이블방송이 독점적으로 시장지배력을 행사했던 다채널비디오 프로그램 배급시장(MVPD)에 DBS 사업자의 진입으로 소비자의 편익이

증가했던 사례를 들 수 있다. 글수비와 퍼틴(Goolsbee & Petrin,2004)의 연구에 의하면 DBS의 도입으로 케이블TV 서비스의 질이 작게나마 상승한 것으로 나타났으며, DBS 가입자는 1년에 $127~$190의 편익을 얻은 것으로 추정되었으며, 케이블TV에 머물러 있는 가구는 1년에 $50~$60의 편익을 얻은 것으로 나타났다.

이는 시장 경쟁 구조가 실질적으로 서비스 요금에 영향을 미칠 수 있다는 것을 보여준다. 다만, 이 결과들은 종합유선방송 시장이 IPTV나 위성방송 등과는 다르게 지역 시장으로 분할된 만큼 개별적인 지리적 시장을 바탕으로 산정된 결과이다. 다시 말해, 지리적 시장 구역별로 MSO들이 중복적으로 있을 경우에 서비스 요금이 줄어들고 독점일 경우에는 요금이 증가하는 것을 의미한다.

한편, 지리적 시장 획정을 전국 시장으로 확대할 경우에 그 시장 획정 방식이 타당한지는 아직 검증되지 못했지만 대체로 통신 3사와 중소 규모 MSO들로 시장이 나뉠 가능성이 있다. 문제는 유료방송 시장을 지배할 가능성이 높은 통신 3사 중에 1개 사업자가 과도한 시장점유율을 갖게 될 때, 2개의 사업자가 시장을 복점할 때, 3개 사업자가 시장을 골고루 분할해 시장점유율을 갖게 될 때의 조건이 모두 달라진다는 사실이다. 현실적으로 3개 사업자가 시장을 얼추 비슷하게 분할, 점유할 가능성이 높지만 이 같은 시장점유율 변동은 늘 계속적인 모니터링이 필요한 부분이다.

유료방송 시장점유율 합산 규제가 종료되고 이후 주요 사업자들인 통신 3사가 시장 구조를 바꾸고 지배력을 행사하게 될 때 이들의 시장 구조가 유료방송 서비스 가격에 미치는 영향은 다양한 방식으로 검토되고 분석되어야 할 부분이다. 그러나 통신 3사가 통신 및 방송 서비스 결합 판매를 늘리면서 매출액 자료가 명확하게 드러나지 않는다는 문제점이 야기된다. 이들 사업자들이 시장지배력을 전이시키거나 유료방송 상품을 마케팅 유인 상품으로 활용하면서 단일법인 내 현금 흐름을 명확하게 드러내지 않는다면 이들의 시장점유율이나 경쟁 구조가 유료방송에 미치는 영향을 명확하게 분석하기는 어렵다.

기존의 합산 규제 방식으로는 사업자들이 갖고 있는 유료방송 서비스들, 다시 말해 종합유선방송, 위성방송, IPTV 사업 분야를 통합한 시장점유율 규제가 가능했다. 그러나 이에 대한 규제가 없을 때에 유료방송 플랫폼 서비스 다양성 측정을 통해 공급과 노출, 이용자 다양성 보장이 될 수 있는지 대체 지표로서의 타당성을 확보해야 할 것이다.

4) 공적 규제의 유형과 방송시장의 사전·사후 규제

규제는 크게 목적에 따라 경제적 규제, 독과점 규제, 사회적 규제로 나눌 수 있다. 경제적 규제는 기업의 본원적 활동에 대한 정부규제를 의미하는 것으로 동일 산업에 속한 기업 간의 자유로운 경쟁을 제약한다. 공익재 산업의 경우 경제적 규제로 과당경쟁, 중복투자 방지 등을 위해 진입규제 및 최저가격 규제 등을 실시하고 있다. 독과점 규제는 진입, 가격, 생산량, 품질, 공급대상 및 조건 등을 직접적인 규제대상으

로 하고 있다는 점에서 경제적 규제와 유사하나 시장경쟁을 제약하는 것이 아니고 시장경쟁을 창달하거나 시장성과를 확보하는 방향으로 이루어진다는 점에서 경제적 규제와 개념의 차이가 있다. 특정 산업영역에서 독점화가 발생하면 자원배분의 문제, 비효율성, 기술혁신 등의 문제가 발생할 수 있기 때문에 정부는 시장에서의 공정한 경쟁이 이루어지지 않는 경우 시장지배력이 존재하는 사업자에 대하여 경제적 규제와 더불어 독과점규제를 실시하게 된다.

사회적 규제는 기업의 사회적 행동(Social Conduct)에 대한 규제를 말하는데 기업의 사회적 행동이란 환경오염, 근로자의 보건 및 안전에 대한 위협, 소비자의 권익침해, 근로자에 대한 차별 대우 등과 같이 기업 내부적으로 국한되는 것이 아니고 사회적 영향을 야기하는 기업행동을 말한다. 사회적 규제의 대표적인 예로 보편적 서비스제도의 시행을 이야기 할 수 있다. 보편적 서비스제도 기본 이념은 일상생활에서의 가장 기본적이고도 필수적인 서비스가 소비자의 소득수준이나 거주지역 등과 같은 개별적인 환경요인에 상관없이 모든 소비자들에게 보편적으로 제공되도록 하는 것이다(정보통신정책연구원, 2000).

방송 산업은 공익재 산업의 한 축으로서 공익재 산업의 특성인 자연독점성과 네트워크 외부성을 지니게 된다. 자연독점성이란 두 개 이상의 생산물을 생산할 경우 한 기업에서 생산하는 것이 여러 기업에서 각 생산물을 나누어 생산하는 것보다 더 저렴하게 생산하는 것이 가능하다는 것을 의미한다. 한 상품만을 생산할 경우 해당 산업에 자연독점성이 존재한다면 규모의 경제에 의한 우월적 지위 때문에 진입 사업자는 생존하기 어렵게 된다. 경쟁자의 비용이 독점사업자의 가격을 초월하게 됨에 따라 독점사업자는 경쟁사업자의 진출에도 불구하고 독점성을 유지할 수 있게 된다.

네트워크 외부성은 소비자들이 어떤 상품이나 용역으로부터 얻는 가치나 효용이 그 상품이나 용역을 이용하는 다른 소비자들의 수가 증가할수록 증가하는 경우가 발생한다는 개념이다. 규제기관이 사용할 수 있는 규제수단은 직접적인 사전규제와 간접적인 사후규제로 나눌 수 있다. 직접적인 사전규제로는 경쟁의 활성화를 위한 면허제도, 가격 상한제, 진입규제 등이 있고 간접적인 사후규제로는 시장참여자들의 시장행위를 평가, 점검하여 사후에 적정한 공적 책임을 부여하는 방안들이 있다. 그 동안 방송 산업에서의 규제근거는 주파수 자원의 희소성, 보편적 서비스, 방송서비스의 사회적 영향력 등을 바탕으로 규제정책을 펼쳐 왔으며, 대표적인 규제로 진입(허가) 규제, 소유/겸영 규제, 내용(광고)/편성/채널 규제 등을 시행해 왔다(이상우·김창완, 2006).

현재 공정거래위원회는 인수합병(M&A) 대상 산업의 특수성에 따른 규범적 평가와는 무관하게 당해 M&A의 경쟁제한성만을 판단하고 있다. 유료방송 플랫폼에 있어서의 다양성 개념은 PP와 지상파 방송에 주로 적용되는 이론을 배경으로 하고 있으며 매체균형발전의 수단으로 사용되는 것으로 보이나 그 가치의 방향성이 모호하다. 방송사업자의 M&A 심사는 명백한 사전 규제로 심사기준을 보면 사후규제로도 적용이 가능한 부분이 많다. 사전규제는 국민의 기본권에 대한 제한이라 최대한 사후규제 방

안으로 가는 것이 적절하다(최용준, 2019).

2018년 6월에 일몰된 유료방송 시장 점유율 합산규제와 관련된 논의가 국회에서 계속되고 있으며, 국내 유료방송 시장은 가까운 장래에 급격하게 변화될 것으로 예상된다. 모든 IPTV 사업자가 케이블 방송사에 대한 인수합병(M&A)를 추진함에 따라 대대적인 시장구조 개편이 불가피하다. 또한 넷플릭스 외에도 유튜브, 디즈니 등 유력 콘텐츠를 장악한 글로벌 OTT 사업자가 한국에 진출해 유료방송 시장 전반의 경쟁구도가 기존과는 비교할 수 없을 정도로 변화할 전망이다. 이와 같은 유료방송 시장의 동태적인 경쟁상황과 변화에 비춰볼 때 기존의 정태적인 시장구조에 기반한 직접적 사전규제 보다는 급변하는 시장상황과 미디어현황을 종합적으로 반영할 수 있는 사후 평가 및 점검 시스템이 필요할 것으로 판단된다.

5) 유료방송 시장의 성장과 혁신의 지속 가능성

국내 유료방송 시장은 아직까지 그 시장 규모를 안정적으로 유지하고 있다. 그동안 유료방송 시장의 성장을 이끌어왔던 종합유선방송 서비스 가입자 수가 줄어들고 있지만 IPTV 가입자가 증가하면서 유료방송 시장 전체적으로는 가입자 규모를 유지하고 있는 셈이다. 그러나 서비스 이용자들이 중복적으로 서비스에 가입하거나 인구가 늘지 않는 조건에서 유료방송 시장의 성장 가능성은 높지 않을 것으로 보인다.

최근에는 동영상 콘텐츠 서비스 이용자들 대부분이 유료방송 서비스 플랫폼을 이용하기 보다는 모바일을 통해 콘텐츠나 정보에 접근하는 비율이 늘어나는 추세이다. 게다가 넷플릭스와 같은 OTT 서비스, 유튜브와 같은 동영상 포털 서비스 이용도가 늘어나면서 기존의 유료방송 시장을 약화시킬 수 있는 외부 환경이 마련되고 있다. 결과적으로 유료방송 플랫폼 시장의 가입자 이탈이나 해지가 늘어나는 한편 5G 통신서비스 구현을 통해 모바일 플랫폼으로 이용자들이 분산될 가능성이 높아졌다. 유료방송 시장이 새로운 돌파구로 혁신 서비스를 개발하고 치열하게 경쟁한다면 시장을 유지할 수 있겠지만 그렇지 않다면 점차 성장률이 줄어드는 성숙된 시장으로 이행될 가능성이 적지 않다.

앞으로 OTT나 기타 모바일 서비스 시장으로 어느 정도나 기존 유료방송 시장 가입자들이 이탈할 것인지는 명확하지 않다. 그러나 유료방송 시장이 계속적으로 축소되고 성장률이 감소하는 시장이라면 이들에 대한 평가의 방식은 탄력적으로 변경할 필요성이 있다. 그 시점이나 기준이 정해지지는 않았지만 현재의 시장이 더 이상 자체적으로 성장하는데 한계가 드러나거나 또는 OTT나 새로운 플랫폼을 보완하는 부가시장으로 변동하거나 또는 틈새시장이 될 경우에 이들에 대한 독과점 규제 및 사후규제 방식도 연동해서 탄력적으로 기준을 마련하는 것이 필요할 것이다. 그러나 이는 유료방송 시장 환경 변화를 고려하여 중장기적 관점에서 접근하는 것이 적절할 것이다.

6) 지리적 시장 획정

유료방송 시장의 상품 시장은 동일 시장으로 간주된다. 유료방송 시장점유율 합산 규제 자체가 이미 종합유선방송을 포함해 위성방송, IPTV가 동질적인 서비스라는 것을 인정한 것이다. 그러나 지리적 시장을 획정할 때에는 플랫폼 간에 차이가 나타난다. 종합유선방송은 지역시장독점권역을 갖고 있는 한편 위성방송이나 IPTV 서비스는 전국을 단일 시장으로 운영되는 서비스이다. 만약 통신 3사가 지역독점권을 갖고 있는 종합유선방송 사업자들을 인수하거나 합병할 경우 통신사업자들의 개별적인 사업 권역을 전국 시장으로 보아야 할 것인지 아니면 개별 지역 시장별로 보아야 할 것인지가 명확하지 않다.

이는 유료방송 플랫폼 다양성을 평가하는 과정에서도 문제를 야기할 수 있다. 한 개의 통신사업자가 동시에 소유하고 있는 IPTV와 종합유선방송의 지리적 시장을 어떻게 구분할 것인지, 그리고 이를 다른 사업자와 어떻게 비교할 것인가에 대한 해결책이 필요하다. 전체 시장으로 지리적 시장을 획정할 때 지역채널이나 지역성에 대한 다양성 평가를 어떻게 할 것인가? 단일 사업자가 소유하고 있는 서비스 지역별로 평가가 이루어질 경우 서로 상반된 다양성 평가 결과가 나타날 때 이를 어떻게 해석하고 이후 규제의 근거로 활용할 수 있을 것인가? 등에 대한 심층적 논의가 필요할 것으로 판단된다.

7) 사회문화적 규제 적용의 필요성

유료방송 플랫폼 다양성 평가에 경제적 규제 이외에 사회문화적 규제 적용이 필요한가의 여부다. 유료방송 시장 역시 지상파 방송과 마찬가지로 방송의 공익성, 그리고 방송의 헌법적 가치를 갖고 있다. 특히 공중의 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 사회적 조직의 역할을 담당하기 때문이다. 다른 산업에서와 같이 경제적 규제로 유료방송 시장의 공익성을 담보할 수 있을 것이라는 이론적 논의는 검증될 필요가 있다. 게다가 합산규제와 같이 검증되지 않은 기준으로 유료방송 시장 경쟁 구조를 규제함으로써 얻게 될 수 있는 효과도 불분명하며 방송이 궁극적으로 지향해야 하는 사회문화적 역할에 대한 재검토 역시 필요한 시점이다.

앞으로 유료방송보다 OTT나 인터넷 기반 서비스들이 더 낮은 가격으로 이용자들에게 더 큰 만족감을 제공할 수도 있다. 그러나 제도로서의 방송은 현재의 헌법적, 법률적 가치 측면에서 지역성이나 다양성 등 공공적 이익을 경제적 성과와 균형을 맞출 필요가 있다. 그 결과 기존의 유료방송 합산규제를 대체하는 유료방송 플랫폼 다양성 평가는 경제적 평가의 기준이 되는 요소들뿐만 아니라 방송의 존재 이유를 설명하는 사회문화적 요소들을 평가 기준에 포함시키는 것이 타당해 보인다.

8) 중·장기적 차원에서 OTT 서비스에 대한 고려 필요

현재 법적, 제도적으로 OTT 서비스는 유료방송 시장으로 편입되지 못하고 있다. 비교적 신규 서비스로서 OTT 서비스를 직접 규제하기 보다는 유료방송 서비스를 중장기적으로 보완 또는 대체하는 서비스로서 성장할 수 있는 발판을 마련해 주는 것도 적절해 보인다. 다만, OTT 서비스는 기존의 유료방송 서비스와 동질적인 서비스를 제공하고 있으며 콘텐츠 경쟁력에 따라서는 기존 서비스를 대체하는 효과가 적지 않을 것이다. 이 경우에 방송을 통한 언론의 자유, 그리고 이용자 편익이라는 측면에서 복합적 규제를 적용받고 있는 유료방송 시장에 적용되는 다양성 평가의 기준이나 항목들은 좀 더 유연하고 탄력적으로 조정될 필요성이 있다.

2. 유료방송 다양성 평가 차원 및 항목

1) 유료방송 플랫폼 다양성 평가 차원의 모색 : <1안>

기존 유료방송 합산규제를 대체하고 새롭게 유료방송 시장에서의 다양성 요인들을 평가하기 위한 차원들과 문항들은 <표 10>에 나타나 있다. 유료방송 플랫폼 다양성 평가는 크게 공급(supply), 접근(access), 이용(use)이라는 3가지 차원으로 구성해 살펴보게 될 것이다. 기존 시장점유율 합산규제가 독과점적 사업자의 행위 규제를 통해 요금이나 시장지배력 남용 등의 문제를 해결하고자 한 것에 비해 유료방송 플랫폼 다양성 평가는 사업자들의 행위를 이용자 편익, 중소 규모 콘텐츠 사업자에 대한 배려, 지역채널 등 공익적 가치에 대한 판단, 특정 번호대 채널 구성, 상품 특성에 따른 채널 구성 등 유료방송 서비스 가치를 평가하고 실현할 수 있는 요소들로 구성했다. 이들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 유료방송 플랫폼 다양성 평가에서 공급 측면은 상품의 다양성과 채널 구성의 다양성을 살펴보게 된다. 상품의 다양성은 사업자별 상품의 수와 가격, 상품별 가격 선택 가능성 등이 포함된다. 채널 구성의 다양성은 상품별 채널 구성에서부터 기본형 상품의 채널 구성 및 장르 다양성, 지역채널 구성 여부와 편성시간, 독점 채널 유무, 소유구조별 채널 구성 등의 다양성을 검토하게 된다.

둘째, 유료방송 플랫폼 다양성 평가에서 접근 측면은 채널 배치의 다양성과 제공되는 VOD 다양성으로 구분해 살펴보게 된다. 채널 배치의 다양성은 특정 번호대의 채널 다양성과 특수 관계자 채널, 홈쇼핑 유사 채널 다양성 등을 포괄적으로 검토하게 된다. 이외에 중소PP 채널 배치와 제작역량이 우수한 중소PP 채널 배치, 지역채널 배치 등을 살펴보면서 접근성의 정도를 측정하게 될 것이다. 제공되는 VOD 다양성은 국적, 장르, 가격 특성, 제작사, 무료 콘텐츠 제공 여부 등을 검토해 이용자들에게 어느 정도 충분한 접근권을 부여하고 있는가를 검토하기 위한 것이다.

셋째, 유료방송 플랫폼 다양성 평가에서 이용 측면은 이용방법의 다양성, 채널/VOD 수요의 이용 다양성, 그리고 이용자 만족도 등을 포함하게 된다. 이는 이용자 측면에서 유료방송 서비스에 대한 이용방법이 어느 정도나 다양한 것인지, 실질적으로 이용자들이 이용한 채널이나 VOD 콘텐츠 서비스는 이용 다양성이 어느 정도인지, 그리고 포괄적으로 이용자들이 자신들이 이용하는 서비스에 대한 만족도가 어느 정도나 되는 가 등을 측정하고자 하는 것이다.

표 10. 유료방송 다양성 평가 차원 및 항목(1안)

구 분		평가항목
공급 측면	상품 다양성	①사업자별 구성 상품 개수 ②기본형 상품의 가격 등 **③상품별 가격 선택 가능성**
	채널 구성의 다양성	①상품별 채널 구성(티어별 특성) ②기본형 상품의 채널 구성 및 **장르 다양성 등** **③지역채널 구성 및 편성시간** **④독점 공급 채널 구성** **⑤소유구조별 채널 구성**
접근 측면	채널 배치의 다양성	①특정 번호대* 채널 다양성 ②**특정 번호대, 특수관계자 채널, 홈쇼핑 유사 채널 다양성 등** ※ 공영방송, 공익채널, 소수자 채널 등 공공서비스의 패키지 포함 여부 – 홈쇼핑 유사 채널은 50번 이내에서 17개에 달하며, 50번 채널 내에 CJ계열 및 MPP의 채널 집중이 과다하다는 지적 **③중소PP 채널 배치** ④제작역량 우수 중소PP 채널 배치 **⑤지역채널 채널 배치** *1~20번대, 1~40번대, 1~50번대, 1~100번대
	제공되는 VOD 다양성	①국적 ②장르 ③가격 특성 **④제작사 ⑤무료콘텐츠** 등
이용 측면	이용방법의 다양성	①상품·서비스에 대한 이해 및 선택의 다양성 ②서비스 패키지 내 채널 간 이동방식의 다양성 ③채널 및 콘텐츠에 대한 접근 다양성 ④VOD 콘텐츠에 대한 선택 및 이동 편의성 ⑤가격측면의 이용자 접근의 다양성 ⑥방송소외계층을 위한 이용안내(점자 안내, 오디오·점자 리모컨 제공 등)의 다양성
	채널/VOD 수요의 다양성	실제 시청된 결과에 따른 수요 다양성
	만족도*	**서비스 이용 만족도**

* 이용자 서비스 만족도 항목은 포함 여부를 추후 결정

2) 유료방송 다양성 평가 차원 및 항목에 대한 검토 : <2안>

(1) 유료방송 다양성 평가제도 목적에 대한 재고찰

유료방송 다양성 평가 제도의 목적은 '유료방송 시장점유율 합산규제 폐지' 이후, 발생할 수 있는 시장 실패를 미리 방지하는데 있다. 실질적으로 유료방송 시장을 지속적으로 모니터링 할 수 있는 도구를 확보함으로써 향후 유료방송 시장 내 사업자들의 독과점적 영향력 증대, 이용자 후생 감소, 불공정 거래 증가를 방지하기 위한 목적이 있는 것이다.

유료방송 시장점유율 합산규제의 대안으로서 유료방송 다양성 평가 제도는 기존 규제의 목적을 달성하면서도 접근 방법은 직접 규제가 아닌 간접 규제의 성격을 갖게 된다. 다시 말해, 사전 규제가 아닌 사후 규제의 형태를 가져야 한다. 즉, 기존 규제가 유료방송 시장에서 유료방송 사업자들의 소유 규제(한 사업자가 유료방송시장 가입자를 33.3% 이상 점유할 수 없다)를 통해 사전적 구조 규제를 했다면, 유료방송 다양성 평가제도는 기존 소유 규제 관련 정보를 확보하면서도 사후 규제가 가능한 간접적 행위 규제의 형태를 갖는 것이 유료방송 시장의 성장과 효율적 규제를 위해 보다 적합한 방식일 수 있다.

유료방송 합산규제는 유료방송 시장 내의 사업자들의 가입자 수를 제한함으로써 유료방송 시장 내의 점유율을 규제하여 소수의 사업자에게 독점적 영향력이 갈 수 없도록 사전에 구조적으로 제한을 둔 것이다. 그러나 유료방송 다양성 평가제도는 사후에 유료방송의 시장 다양성을 파악해야 하는 어려움을 안고 있기 때문에 기존 규제 방식보다 더 많은 다차원적 다양성 평가가 필요하게 된다.

이를 위해 전문가 연구반이 4차례 논의를 통해 다양성 개념 정의 및 다양성 하부차원에 대한 논리를 개발하였다. 다양성 개념은 '공급,' '접근,' '이용' 측면의 세부 차원으로 구성되었고, 해당 차원은 공급 측면의 경우, '상품다양성'과 '채널 구성의 다양성,' 접근 측면의 경우, '채널 배치의 다양성'과 '제공되는 VOD 다양성,' 이용측면은 '이용방법의 다양성'과 '채널/VOD 수용의 다양성'으로 구성하였다. 더불어, 이용 측면의 부가 사항으로 '서비스 이용 만족도'를 포함하였다(<표 11> 참조).

표 11. 유료방송 다양성 평가 차원 및 항목

구 분		평가항목
공급 측면	상품 다양성	①사업자별 구성 상품 개수 ②기본형 상품의 가격 등 **③상품별 가격 선택 가능성**
	채널 구성의 다양성	①상품별 채널 구성(티어별 특성) ②기본형 상품의 채널 구성 및 **장르 다양성 등** **③지역채널 구성 및 편성시간** **④독점 공급 채널 구성** **⑤소유구조별 채널 구성**
접근 측면	채널 배치의 다양성	①특정 번호대* 채널 다양성 ②**특정 번호대* 특수관계자 채널, 홈쇼핑 유사 채널 다양성 등** ※ 공영방송, 공익채널, 소수자 채널 등 공공서비스의 패키지 포함 여부 – 홈쇼핑 유사 채널은 50번 이내에서 17개에 달하며, 50번 채널 내에 CJ계열 및 MPP의 채널 집중이 과다하다는 지적 **③중소PP 채널 배치** ④제작역량 우수 중소PP 채널 배치 **⑤지역채널 채널 배치** *1~20번대, 1~40번대, 1~50번대, 1~100번대
	제공되는 VOD 다양성	①국적 ②장르 ③가격 특성 **④제작사 ⑤무료콘텐츠** 등
이용 측면	이용방법의 다양성	①상품·서비스에 대한 이해 및 선택의 다양성 ②서비스 패키지 내 채널 간 이동방식의 다양성 ③채널 및 콘텐츠에 대한 접근 다양성 ④VOD 콘텐츠에 대한 선택 및 이동 편의성 ⑤가격측면의 이용자 접근의 다양성 ⑥방송소외계층을 위한 이용안내(점자 안내, 오디오·점자 리모컨 제공 등)의 다양성
	채널/VOD 수요의 다양성	실제 시청된 결과에 따른 수요 다양성
	만족도	**서비스 이용 만족도**

(2) 유료방송 다양성 평가 차원에 대한 타당도 고찰

문제는 전문가 연구반을 통해 조작적으로 정의된 “유료방송 다양성”과 “유료방송 다양성을 구성하는 세부 차원들”이 안면타당도(face validity)와 구성타당도(construct validity)를 확보하고 있는가이다. 안면타당도는 검사자의 관찰에 의해 어느 정도 피상적으로 검사의 목적을 달성하고 있는지 정도를 말하며, 구성타당도는 추상적 개념인 다양성을 구성하는 모든 세부 항목들이 해당 개념인 유료방송 플랫폼 다양성의 범위를 포괄하고 있는가를 의미한다.

이런 점에서 다양성 개념에 대한 재고찰이 필요하다. 나폴리(Napoli, 1999)는 다양성의 차원을 ‘정보원의 다양성,’ ‘내용의 다양성,’ ‘노출의 다양성’으로 나누고, 세 가지 다양성이 서로 밀접하게 연결돼 있다고 보았다. 비슷한 관점에서 이상우 외(2011)는 미디어 다양성의 차원을 ‘공급원의 다양성’(source diversity), ‘상품의 다양성’(product diversity), ‘노출의 다양성’(exposure diversity)으로 나누었다.

공급원의 다양성이란 시장에서 미디어 서비스를 제공하는 정보 주체가 얼마나 다양한가의 정도를 말한다. 이 경우, 다양성은 누가 미디어 창구를 소유하고 있는가에 의해 상당한 영향을 받으며, 나아가 정보를 제공하는 각 단계의 미디어 구성원(기자, 조직 등) 특성에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 한마디로 시장에서 다수의 제작/배급 주체가 다양한 조직 구성원에 의해서 미디어 콘텐츠를 만들 때, 다양성이 확보될 수 있다는 의미이다.

상품의 다양성은 미디어를 통해 얼마나 다양한 프로그램과 다양한 관점이 제공되고 있는가를 말한다. 상품의 다양성은 내용의 다양성과 같은 맥락이다. 즉, 미디어가 제공하는 콘텐츠의 내용이나 특성이 차별화되는 정도를 의미하는데, 여기에는 1) 콘텐츠 장르의 다양성, 2) 프로그램에 등장하는 인물들의 인구사회학적 특성의 다양성, 3) 프로그램이 제공하는 관점의 다양성 등이 포함된다. 콘텐츠 장르의 다양성은 특정 채널 혹은 특정 미디어가 얼마나 다양한 장르의 프로그램을 제공하고 있는가를 의미한다. 인구사회학적 특성의 다양성은 성별, 연령, 직업, 민족 등이 프로그램 내용에서 골고루 제시되고 있는 가이며, 관점의 다양성은 미디어 콘텐츠가 제공하는 정치적, 사회적, 문화적 관점이 충분히 다양한가의 측면이다. 특히 정치적 관점의 다양성(diversity of opinion)은 전통적으로 미디어 사업자에게 부여된 공익(public interest)의 의무 수행을 평가하는 가장 유효한 잣대로 간주돼 왔다. 그러나 관점의 다양성은 매우 주관적인 요소들을 담고 있기 때문에 실제 이를 평가하는 데에는 어려움이 많다.

노출의 다양성은 미디어 소비자가 실제로 선택할 수 있는 콘텐츠가 얼마나 다양한가의 정도를 말한다. 즉, 소비자들이 얼마나 다양한 프로그램 상품에 노출되어 있는지, 실제로 이러한 상품을 다양하게 소비하는지의 여부다. 크게 수평적 다양성과 수직적 다양성으로 나눌 수 있는데, 수평적 다양성은 특정 시점에서 선택할 수 있는 콘텐츠가 얼마나 다양한가를 말하며, 수직적 다양성은 개별 소비자들이 특정

채널에서 특정 기간 동안 선택할 수 있는 콘텐츠가 얼마나 다양한가의 여부다(정회경, 2013).

종합하면, 유료방송 시장 내 사업자의 다양성 정도는 외적 다양성과 내적 다양성으로 나눌 수 있다. 외적 다양성은 공급원의 다양성을 의미하고, 그 지표는 공급자 소유 구조의 다양성과 공급자의 조직 구성의 다양성이다. 내적 다양성은 노출의 다양성을 의미하고, 그 지표는 유료방송 시장 내 사업자가 제공하는 상품 서비스의 다양성과 해당 서비스 내용상의 다양성으로 나뉠 수 있다. 그리고 외적 다양성과 내적 다양성에 의해 만들어진 다양한 결과물을 향유하는 이용자의 편리성 측면에서 이용자의 다양성 평가가 필요하다. 다시 말해서, 외적 다양성은 다양성의 공급 측면, 내적 다양성은 다양성의 노출 측면, 그리고 이용자 다양성 평가는 접근 측면의 다양성이라고 할 수 있다.

이를 바탕으로 전문가 연구반에 의해 도출된 유료방송 플랫폼 다양성 평가 차원 및 항목을 살펴보면, 논리적/이론적 불일치가 나타난다. <표 12>를 살펴보면, 첫째, 공급 측면 차원은 상품 다양성과 채널 구성의 다양성으로 구성되어 있다. 공급 측면의 다양성은 소유 구조나 인력 구조의 다양성을 대표해야 하는데, 내용의 다양성 또는 노출의 다양성 지표인 상품 서비스의 다양성을 배치하고 있다. 둘째, 접근 측면 차원은 채널 배치의 다양성과 제공되는 VOD 다양성을 구성하여 상품 혹은 내용의 다양성 관련 지표들을 배치했다. 셋째, 이용 측면 차원은 접근 측면으로 보면서 외적/내적 다양성에 대한 평가 차원으로 보아야 하는데, 이에 대한 용어 정리와 지표의 명확성이 불분명하게 명기되어 있다.

유료방송 플랫폼 다양성 평가차원 및 항목에 대한 고찰 결과, 안면타당도와 구성타당도가 왜곡되어 있으므로 개념 정리 및 지표에 대한 논리 재구성이 요구된다.

표 12. 유료방송 다양성 평가 차원 및 항목(2안)

	구 분		평가항목
외적 다양성	공급 측면	소유 구조 다양성	①소유 지분 비율(%): 현 소유 규제 기준 ②인력구조 비율(임직원 성별 채용, 사회적 약자 채용, 본사/지역 인원 비율, 지역인재채용 비율 등)
		사회적 책임 다양성	①공정거래: 망중립성(트래픽공개), 불공정거래 ②노동관행: 노사관계, 종사자인권 ③지역사회봉사: 공익사업, 자선사업, Outreach사업 ④소비자보호: 개인정보보호, 불만처리, 약관이행
내적 다양성	노출 측면	상품 서비스 다양성	①사업자 구성 상품 개수 ②기본형 상품의 가격 등 ③상품별 가격 적절성 ④결합상품: 수, 가격, 내용 등
		채널 구성 다양성	①상품별 채널 구성 ②기본형 상품의 채널 구성 및 장르 다양성 등 ③지역채널 구성 및 편성시간

구 분			평가항목
			④독점 공급 채널 구성 ⑤소유구조별 채널 구성
		채널 배치 다양성	①특정 번호대* 채널 다양성 ②특정 번호대* 특수관계자 채널, 홈쇼핑 유사 채널 다양성 등 - 홈쇼핑 유사 채널은 50번 이내에서 17개에 달하며, 50번 채널 내에 CJ계열 및 MPP의 채널 집중이 과다하다는 지적 ※ 공영방송, 공익채널, 소수자 채널 등 공공서비스의 패키지 포함 여부 ③중소PP 채널 배치 ④제작역량 우수 중소PP 채널 배치 ⑤지역채널 채널 배치 *1~20번대, 1~40번대, 1~50번대, 1~100번대
		제공되는 VOD 다양성	①국적 ②장르 ③가격 특성 ④제작사 ⑤무료콘텐츠 등
이용자 다양성 평가	접근 측면	이용방법 다양성	①상품·서비스에 대한 이해 및 선택의 다양성 ②서비스 패키지 내 채널 간 이동방식의 다양성 ③채널 및 콘텐츠에 대한 접근 다양성 ④VOD 콘텐츠에 대한 선택 및 이동 편의성 ⑤가격측면의 이용자 접근의 다양성 ⑥방송소외계층을 위한 이용안내(점자 안내, 오디오·점자 리모컨 제공 등)의 다양성 ⑦합법적 기기 부착의 자유 ⑧EPG(Electronic Program Guide) 제공
		채널/VOD 수요 다양성	실제 시청된 결과에 따른 수요 다양성
		이용자 만족도	①외적 다양성에 대한 만족도 평가 ②내적 다양성에 대한 만족도 평가

(3) 유료방송 다양성 평가항목 구성요소에 대한 논의

외적 다양성의 공급 측면은 '소유 구조의 다양성'과 '사회적 책임의 다양성' 지표로 구성된다. 외적 다양성은 공급원의 다양성이고, 이는 사업자의 소유 구조와 인력 구조에 대한 다양성을 의미한다. 즉, 시장에서 다양한 사업자와 다양한 구성원이 생산해내는 결과물은 그 사회의 다양한 입장을 포괄할 가능성이 높다는 전제이며, 공급원의 다양성은 내용의 다양성을 담보한다고 볼 수 있다.

또한 최근 많은 기업들이 기업의 사회적 책임(corporate social responsibility)을 경영철학과 기업관행으로 삼고 있다. 기업의 사회적 책임은 기업이 보유한 인적/물적 자원을 '자발적 의지'에 의해 운용하고, 기업이 행할 수 있는 유/무형의 영향력을 통해 '기업의 사적 목표와 공적 의무'를 달성하는 것이다. 기업의 사회적 책임 활동은 기업이 탐욕적인 자기 이익 추구에만 머무는 것이 아니라, 사회의 다양한 영역의 발전에 기여함으로써 기업의 경제적 이익뿐만 아니라 공동체의 복지, 종사자의 행복,

교육 발전, 환경 복원, 인권 존중 등 사회적 이익 증대에 기여하는 것을 의미한다. 사회적 이익 증대는 곧 다양성의 증가를 의미한다. 세계표준기구(International Standard Organization)는 기업의 사회적 책임 표준 지표(ISO 26000)를 발표했다. ISO 26000은 기업이 사회적 책임을 준수할 때, '7대 핵심 영역'(지배구조, 인권, 노동관행, 환경, 공정거래, 소비자 보호, 지역사회발전 및 참여)을 포함할 것을 권고했다.

1) 소유 구조의 다양성

① 소유 지분 비율(%)은 기존 유료방송 합산규제에서 사용된 소유 지분에 대한 측정방식을 그대로 사용해도 적합할 것으로 판단된다.

② 인력구조 비율(%)은 사업자가 운용하는 기업의 인력 구성을 의미하며, 인력 구성이 얼마나 사회적 다양성을 담보하는 가로 파악한다. 이를 측정하기 위해 임직원의 성별 구성 비율, 본사/지역사 인원 비율, 사회적 약자 채용 비율, 지역인재 채용 비율 등을 측정할 수 있다.

2) 사회적 책임의 다양성

① 공정거래 : 협력업체(외주제작업체) 불공정거래 적발 횟수, 망 중립성(트래픽 공개)기준 준수 여부
② 노동관행 : 불법적 노사행위 적발, 산업안전재해 위반, 종사자 인권 문제 제소 관련적발 (노무, 양성평등, 직장 내 괴롭힘 등)
③ 지역사회봉사 : 공익사업, 자선사업, outreach사업
④ 소비자 보호 : 개인정보보호, 서비스 불만처리, 약관이행, 시청자보호위원회 운영

내적 다양성은 노출 측면으로서 사업자가 제공하는 1) 상품·서비스 다양성(사업자가 제공하는 상품 및 서비스 종류, 각 상품 및 서비스의 요금, 결합상품 및 서비스의 특성 요인), 2) 채널 구성 다양성(사업자가 제공하는 다양한 유료방송 상품들이 각각 어떤 채널(장르)로 구성하고 있는가), 3) 채널 배치 다양성(특정 번호대에 특정 채널 혹은 특수관계자 채널 포함 여부), 4) 제공되는 VOD 다양성(VOD의 내적 다양성 영역)을 포함할 수 있다.

유료방송 다양성 평가의 완전성은 유료방송 사업자에 대한 외적 다양성과 내적 다양성 평가 이외에 이용자 측면에서 유료방송 사업자의 외적/내적 다양성을 평가하는 이용자 다양성 평가가 함께 대응될 필요가 있다. 공급자의 외적/내적 다양성은 규제당국의 직접 평가에 의해 가능하지만, 이용자가 느낄 수 있는 실질적 다양성 정도는 이용자의 직접 평가에 의해서만 가능하기 때문이다. 이를 위해 1) 이용방법 다양성(각종 상품 및 서비스에 대한 다양한 정보 제공, 정보 접근, 신청, 해지, 재가입 방법의

용이성, 방송소외계층에 대한 지원 방식의 다양성, 합법적 기기 부착의 자유, EPG 제공 등), 2) 채널/VOD 수요의 다양성, 3) 유료방송 사업자의 외적 다양성 항목, 내적 다양성 항목에 대한 이용자의 만족도 평가 등을 포괄적으로 측정할 필요가 있다.

3) 평가항목 도출을 위한 유료방송 다양성 평가 개념 재정리: <3안>

(1) 전문가 자문회의에 대한 평가('19. 9. 27.)

참석한 전문가들에게 2안에 대한 충분한 숙지의 시간을 주지 못했고, 전문가들도 1안 및 2안에 대한 면밀한 분석이 부족했으며 동시에 다양성 개념에 대한 이견으로 인해 자문의 내용이 효과적이지 못했다. 그럼에도 불구하고, 몇 가지 점에서 전문가 자문을 통해 보완성의 방향을 모색할 수 있었다. 전문가 자문 내용을 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 방통위가 추진하려는 유료방송 다양성 평가 제도의 취지가 명확해야 한다. 이와 같은 평가 제도의 목적이 유료방송 시장에 대한 모니터링인가? 아니면 규제를 위한 시도인가?를 분명히 해야 한다는 것이다. 그것이 명확하지 않기 때문에 다양성 개념 정의와 측정단위에서의 평가항목에 대한 정리가 불명확할 수 있다. 구체적으로 2안에서 측정하고자 하는 다양성의 의미가 무엇인가? 유료방송시장의 다양성(경쟁상황)인가? 아니면 유료방송사업자의 상품 다양성에 대한 측정인가? 전자라면, 합산규제 정책과 기존 제도(과기정통부 의견)로 이미 측정가능하고(즉, 2안으로는 시장의 다양성을 측정하기 어렵고), 후자라면 상품 수의 다양성이 질의 다양성을 담보하지 못한다는 의미이다(정준희 교수, 강재원 교수).

둘째, 2안에서 제시된 다양성의 측면이 광범위할 뿐만 아니라 외적 다양성에서 '사회적 책임 다양성'은 다양성보다 공익성 측정을 위한 시도에 가깝다(강재원 교수)는 혼란이 야기될 수 있다.

셋째, 유료방송 시장을 구조적으로 명확히 볼 필요가 있다. 유료방송 시장은 플랫폼 사업자를 중심으로 양면시장(이용자 시장, 사업자 시장)을 가지고 있어서, 이들 간에 이루어지는 영향력을 살펴보는 것은 의미가 있다. 또한 공익성 측정이라고 하는 불공정거래나 소비자보호 등 금지조항과 시정명령에 대한 논의를 통해 다양성 측정이 가능할지는 명확해 보이지 않는다(황용석 교수).

(2) 연구의 현실적 문제

다양성은 말 그대로 다양한 차원을 지닌 개념이고, 각 차원들은 공급자, 상품, 이용자 등 다양한 주체와 연결되어 있다. 또한 각 차원에서 다양성 수준이 높아지면 일반적으로 공익성이 증대되는 경향을 지니고 있다. 때로는 공익적 수준이 높아지면 다양성이 함께 증대되는 경향도 있다. 즉, 다양성과 연관된 모든 차원들은 상호의존적 인과관계를 맺고 있기 때문에 각 차원에 대한 경계가 불분명하고, 다양성의 크기(얼마나 커야 다양한가?)와 기준(어떤 지점을 기준으로 다양함과 다양하지 않음을 구분할 수 있는가?)을 과학적이고 체계적으로 상정하기 어렵다. 이는 해당 사회구성체의 사회적 합의를 통해서만 해결될 수 있는 문제이다. 이런 점에서 유료방송의 다양성은

무형의 크기를 가진 정책 목표로 삼아야 한다. 연구자는 다양성을 직접 측정하기보다는 다양성을 해칠 가능성이 있는 “시장집중사업자의 자본주의의 정신을 왜곡한 자유방임적 이윤추구행위, 또는 자유경쟁의 과정 중 자본이 집중·집적된 결과, 나타나는 거래주체 간의 경제력 차이 행위”들을 측정함으로써 유료방송 시장에서 다양성의 변화 여부를 살펴보아야 한다.

유료방송 다양성 평가제도는 사전적 구조 규제인 유료방송 가입자 점유율 합산규제의 대안으로 마련되어야 하는 목적을 가지고 있다. 즉, 사후적 행위 규제로 정책 집행 방법이 수정되었기 때문에 다양성에 대한 접근도 시장 구조에 대한 논의가 아닌 유료방송 사업자의 행위에 대한 추적 및 평가가 요구된다.

그렇다면, 다시 원점으로 돌아가서 왜 유료방송 다양성 평가 제도를 정책당국이 실행하려는지 살펴보아야 한다. 이유는 “유료방송 합산규제 폐지로 인한 유료방송 시장의 시장집중사업자(IPTV, SO, 위성 플랫폼 사업자)의 등장과 시장지배력의 부당 전이가 유료방송 시장의 실패”(공급자 다양성, 내용다양성, 상품다양성, 노출다양성, 이용다양성 축소)를 추동하는지 모니터링하고, 나아가 규제 근거로 활용할 수 있는 도구적 가치가 있다.

(3) 유료방송 다양성 평가에 대한 새로운 접근 모색

유료방송 플랫폼 사업자가 자신의 지배력을 통해 부당 이익을 취할 수 있는 방법은 크게 두 가지 영역에서 두 가지 방법으로 가능하다. 첫째, 이용자 영역과 사업자 영역, 둘째, 직접/간접적 방법으로 영향력 행사가 가능하다는 점이다.

<1> 이용자 영역

1) 소비자 보호 태만 및 불이행 (“직접적인 영향력 행사”)
   ① 소비자불만처리
   ② 약관이행
   ③ 개인정보보호

2) 낮은 수준의 상품서비스 제공 (“간접적인 영향력 행사”)
   ① 사업자 제공 단일/결합상품 패키지 수
   ② 사업자 제공 단일/결합상품 패키지 요금제
   ③ 사업자 제공 단일/결합상품 콘텐츠(VOD포함)

3) 낮은 수준의 접근방법 제공 (“간접적인 영향력 행사”)
   ① 상품서비스 가입에 대한 설명 부족
   ② 상품서비스 해지/해약/취소/변경 방법 부족

③ 상품서비스 패키지 내용 설명 부족
④ 방송소외계층 이용안내 부족

<2> 사업자 영역

1) 불공정 거래 (“직접적인 영향력 행사”)
① 부당한 거래 거절
② 거래조건 등의 차별적 취급
③ 우월적 지위의 남용
④ 부당한 거래 강제
⑤ 허위과장광고 및 기만행위

2) 자사 이익 중심적 채널 구성 (“간접적인 영향력 행사”)
① 패키지별 채널 수
② 패키지별 공익채널 수
③ 패키지별 지역채널 수
④ 패키지별 특수관계자 소유 채널 수

3) 자사 이익 중심적 채널 배치 (“간접적인 영향력 행사”)
① 특정 번호대 특수관계자 채널 집중도
② 특정 번호대 홈쇼핑 및 유사채널 집중도
③ 특정 번호대 지역채널 채널 집중도
④ 특정 번호대 우수 중소PP 채널 집중도

<3> 3안 도출을 위한 개념 정리 및 측정 방안

1) 다양성 개념을 유료방송 시장 전체로 획정하고, 통합적으로 측정하는 것이 아니라, 유료방송 시장을 이용자 시장(B2C)과 사업자 시장(B2B)로 나눈다. 다양성을 시장집중형 유료방송 플랫폼 사업자가 등장했을 때, 각 시장에서 시장집중 사업자가 행사할 수 있는 지렛대 (이용자 측면: 소비자 보호와 상품서비스 제공, 사업자 측면: 거래와 편성)의 운용에 따라 발생할 수 있는 이용자와 사업자의 불이익이 곧 다양성 축소로 가정된다.

2) 아래의 도표를 살펴보면, 이용자 시장(B2C)에서 유료방송 사업자가 높은 수준의 소비자 보호와 상품서비스를 제공하면 소비자에게 높은 수준의 “노출의 다양성”, “상품의 다양성”, “접근의 다양성”이 확보되는 것이다. 사용자 시장(B2B)에서 유료방송 사업자가 높은 수준의 공정거래와 채널

편성을 제공하면 사업자에게 높은 수준의 “공급의 다양성”, “내용의 다양성”, “상품의 다양성”이 확보되는 것이다.

① 노출의 다양성: 다양한 상품 및 서비스의 이용자 노출
② 상품의 다양성: 이용자 측면의 다양한 상품의 이용, 사용자 측면의 다양한 상품 제공
③ 접근의 다양성: 이용자 측면의 다양한 이용방법 제공
④ 공급의 다양성: 유료방송 시장의 다양한 공급원 확보
⑤ 내용의 다양성: 다양한 공급원 확보로 프로그램 내용(관점, 등장인물 등)의 다양성

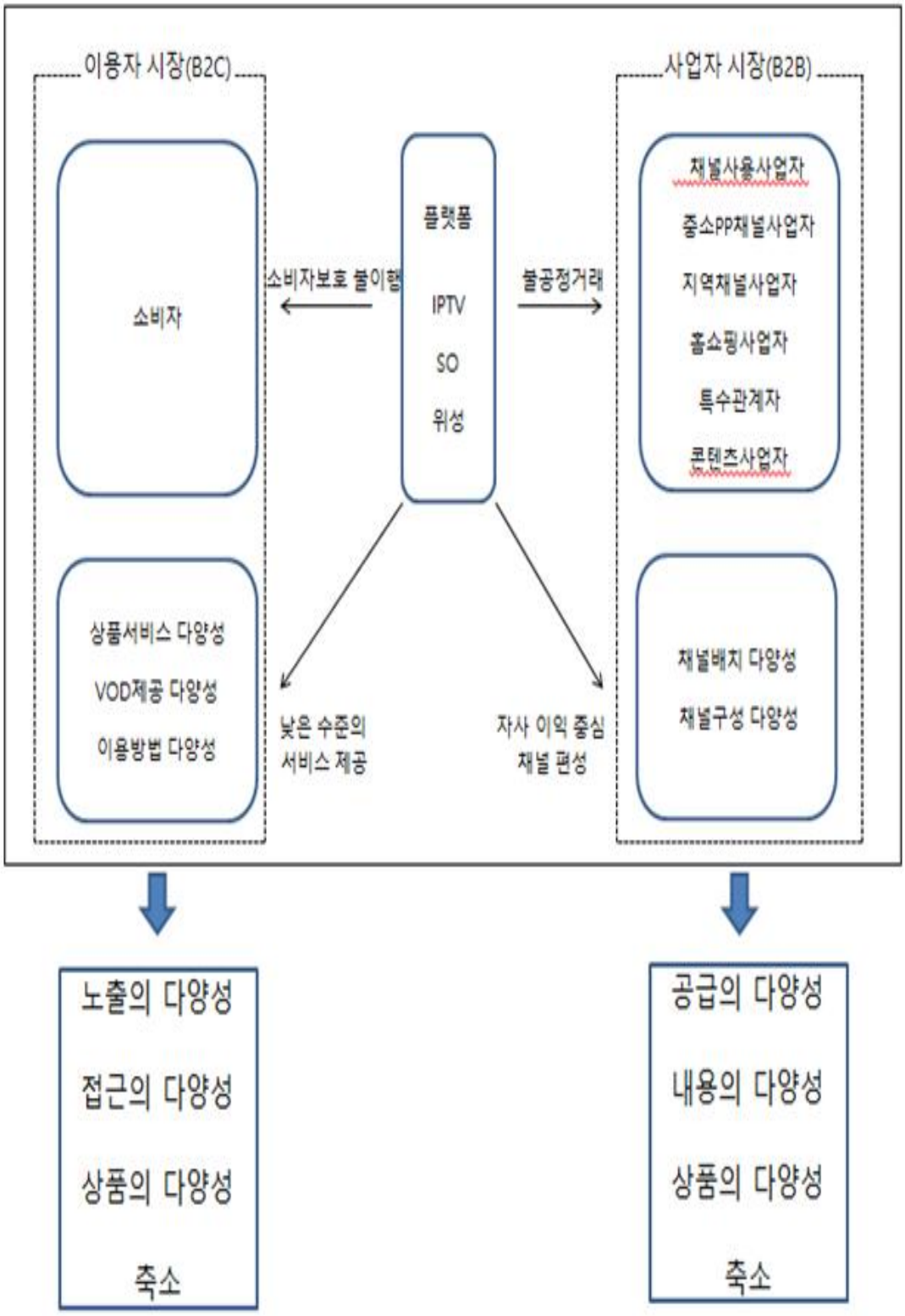

그림 3. 유료방송 시장집중사업자의 지배력 전이

이를 토대로 구체적인 유료방송 다양성 평가항목은 <표 13>과 같고, 측정방법은 <표 14>과 같이 정리할 수 있다.

표 13. 유료방송 다양성 평가항목(3안)

	구 분		평가항목
이용자 시장 다양성	직접적 영향력 행사	이용자보호	① 이용자불만처리 ② 약관이행 ③ 개인정보보호
	간접적 영향력 행사	상품서비스 다양성	① 사업자 제공 단일상품 및 결합상품 다양성 ② 사업자 제공 단일상품 및 결합상품 요금 다양성
		제공되는 VOD 다양성	① 상품 패키지 수 ② 상품 패키지별 요금제의 다양성 ③ 상품 패키지별 카테고리 다양성 ④ VOD 해외 프로그램 제작사 국적 다양성
		이용방법 다양성	① 상품·서비스 가입에 대한 설명 다양성 ② 상품·서비스 해지/해약/취소/변경 방법 다양성 ③ 상품·서비스 패키지 내용 설명에 대한 다양성 ④ 방송소외계층을 위한 이용안내(점자 안내, 오디오·점자 리모컨 제공 등)의 다양성
사업자 시장 다양성	직접적 영향력 행사	공정거래	① 부당한 거래 거절 ② 거래조건 등의 차별적 취급 ③ 우월적 지위의 남용 ④ 부당한 거래 강제 ⑤ 허위과장광고 및 기만행위
	간접적 영향력 행사	채널구성 다양성	① 모든 상품별 채널 수 ② 모든 상품별 공익채널 편성 수 ③ 모든 상품별 지역채널 수 ④ 모든 상품별 특수관계자 소유 채널 구성 수
		채널배치 다양성	① 특정 번호대 유형별 특수관계자 채널 집중도 ② 특정 번호대 유형별 홈쇼핑 채널 집중도 ③ 특정 번호대 유형별 지역채널 배치 집중도 ④ 특정 번호대 유형별 우수 중소PP 채널 배치 집중도
이용자 만족도			① 외적 다양성에 대한 만족도 평가 ② 내적 다양성에 대한 만족도 평가

표 14. 유료방송 다양성 평가 점수 측정 방법

	구분	평가항목 점수 (700점 만점)
이용자 시장 다양성 (400점)	이용자 보호 (100점)	**① 이용자보호(100점)** * 이용자불만처리(예: 개인정보보호, 불만처리이행, 약관이행, 등) 불이행에 대한 방통위, 방송통신심의위원회, 소비자보호원, 개인정보보호위원회 민원 횟수, 횟수 10개 당 1점씩 감점 (각 부처 별, 최대 25점)
	상품 서비스 다양성 (100점)	**① 사업자 제공 단일상품 및 결합상품 서비스 다양성(50점)** * 전체 구성(TV, 유선전화, 인터넷 전화, 인터넷, 홈캠, Wifi 등) 상품 개수 (결합상품 포함)다양성 - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점 * 단일 및 결합 상품의 약정 기간의 다양성 - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점 **② 사업자 제공 단일상품 및 결합상품 요금 다양성(75점)** * 단일상품 요금제 다양성 정도 - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점 * 결합상품 요금제 다양성 정도 - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점
	제공되는 VOD 다양성 (100점)	**①상품 패키지 수(25점)** * VOD 상품 패키지 수 - 5가지 이상: 25점, 4가지: 20점, 3가지: 15점, 2가지: 10점, 1가지: 5점 **②상품 패키지별 요금제 다양성(25점)** * 패키지별 월정액 요금제 다양성 - 5가지 이상: 25점, 4가지: 20점, 3가지: 15점, 2가지: 10점, 1가지: 5점) **③상품 패키지별 카테고리 다양성(25점)** * 1)지상파TV, 2)종편TV, 3)영화, 4)어린이/애니, 5)드라마, 6)정보/교양, 7)성인물 - 전체 보유 VOD 중, 1개 카테고리가 전체의 70%를 점유할 경우, 5점, 2개 (70%): 10점, 3개 (70%): 15점, 4개(70%): 20점, 5개 이상(70%): 25점 **④VOD 해외 프로그램 제작사 국적 다양성(25점)** * 1) 북아메리카, 2)남아메리카, 3)아시아(한국 제외), 4)호주, 5)유럽, 6)아프리카, 7)그 외 비율 - 전체 보유 VOD 중, 1개 제작사 국적이 전체의 70%를 점유 5점,2개(70%): 10점, 3개 (70%): 15점, 4개(70%): 20점, 5개 이상(70%): 25점
	이용방법 다양성 (100점)	**①상품・서비스 가입에 대한 설명 다양성(25점)** * 상품가입 설명에 대한 상담 시스템 구축 여부(전화, SNS, 인터넷, 면대면) - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점 **②상품・서비스 해지/해약/취소/변경 방법 다양성(25점)** * 상품해지 설명에 대한 상담 시스템 구축 여부(전화, SNS, 인터넷, 면대면) - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점 **③상품・서비스 패키지 내용 설명에 대한 다양성(25점)** * 상품패키지 내용에 대한 설명 시스템 구축 여부(전화, SNS, 인터넷, 면대면) - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점 **④방송소외계층을 위한 이용안내(점자 안내, 오디오・점자 리모컨 제공 등)의 다양성(25점)** *방송소외계층 지원혜택 설명 절차 시스템 구축 여부(전화, SNS, 인터넷, 면대면) - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점

	구분	평가항목 점수 (700점 만점)
사업자 시장 다양성 (300점)	공정거래 (100점)	**①공정거래(100점)** * 방통위 및 공정거래위원회 공정거래 관련 제재 조치사항, 횟수 당 2점씩 감점 (각 부처 별 최대 50점), - 동일 사안에 대해 중복의 제재조치들이 내려진 경우, 3점 감점
	채널구성 다양성 (100점)	**①모든 상품별 채널 수(25점)** * 단일상품 및 결합상품의 운영 채널 수 - 수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점 **②모든 상품별 공익채널 편성 수(25점)** * 사회복지분야, 과학문화진흥분야, 교육지원분야, 장애인복지채널로 구성된 공익채널 지정 채널 중(현재 방통위 9개 채널 지정), 현재 서비스되는 공익채널의 수 - 3개 의무 지정(15점), 4-6개 지정(20점), 7-9개 지정(25점) **③모든 상품별 제공된 지역채널 수(25점)** * 모든 상품별 지역채널 수/전체 제공 채널 수 - 10% 이상: 25점, 9-5%: 20점, 5% 이하: 15점 **④모든 상품별 특수관계자 소유 채널 구성 수(25점)** * 모든 상품별 자사 특수관계자 소유 채널 수/전체 제공 채널 수 - 10% 이하: 25점, 11-20% 이하: 20점, 21% 이상: 15점
	채널배치 다양성 (100점)	**①특정 번호대 유형별 특수관계자 채널의 집중도(25점)** * A형: 1-30번, B형: 31-60번, C형: 61번-90번, D형: 91-120번 이상 - A형 집중: 10점, B형 집중: 15점, C형 집중: 20점, D형 집중: 25점 **②특정 번호대 유형별 홈쇼핑 및 홈쇼핑 유사채널의 집중도(25점)** * A형: 1-30번, B형: 31-60번, C형: 61번-90번, D형: 91-120번 이상 - A형 집중: 10점, B형 집중: 15점, C형 집중: 20점, D형 집중: 25점 **③특정 번호대 유형별 지역채널 배치 집중도(25점)** * A형: 1-30번, B형: 31-60번, C형: 61번-90번, D형: 91-120번 이상 - A형 집중: 25점, B형 집중: 20점, C형 집중: 15점, D형 집중: 10점 **④특정 번호대 유형별 제작역량 우수 중소PP 채널 배치 집중도(25점)** * A형: 1-30번, B형: 31-60번, C형: 61번-90번, D형: 91-120번 이상 - A형 집중: 25점, B형 집중: 20점, C형 집중: 15점, D형 집중: 10점 **** 해당 채널이 가장 많이 집중된 번호대 유형 점수 채택(만약, 각 번호대별로 동일한 비율로 배치했을 경우, 20점)**
	이용자 만족도	**①외적 다양성에 대한 만족도 평가 (해당 측정문항 별 만족도 설문조사)** **②내적 다양성에 대한 만족도 평가 (해당 측정문항 별 만족도 설문조사)**

4) 유료방송시장 다양성 평가 지표(제4안)

유료방송시장은 양면시장으로써 이용자 시장과 사업자 시장으로 나눌 수 있다. 유료방송 시장의 두 가지 구분된 시장을 바라보는 정책 목표는 이용자 시장에서 이용자의 편익 극대화와 사업자 시장에서 사업자 간 시장경쟁 활성화이다. 이용자 시장에서 이용자 편익 극대화는 '이용자 보호의 다양성'과 '이용자를 위한 상품·서비스 다양성'으로 구성될 수 있다. 사업자 시장에서 사업자 간 시장경쟁 활성화는 '사업자 간 거래 다양성'과 '사업자 채널 운영 다양성'을 통해 현실화될 수 있다.

보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 이용자 보호의 다양성은 1) 다양성 확보를 위한 기반 체계 (유료방송플랫폼 사업자가 이용자 시장에서 다양성 확보를 위한 경영철학과 실질적 실행 수준을 갖추는 것), 2) 지역 및 취약 계층 이용자 접근의 다양성 (유료방송플랫폼 사업자가 지역민이나 방송혜택 취약계층에 대해 보장하는 접근 수준을 높이는 것), 3) 상품·서비스 이용방법 다양성(상품·서비스에 대한 가입, 해지, 해약, 취소, 변경, 상품·서비스 내용, 그리고 장애인들에 대한 이용안내 설명을 다양하게 하는 것), 4) 이용자 불만처리 체계의 다양성(이용자 불만 처리의 속도, 방법, 대응체계의 다양함) 등을 포함하는 것으로 구성했다.

한편, 이용자 시장에서 이용자를 위한 상품·서비스 자체의 다양함을 높이는 것도 필요하다. 즉, 제공되는 상품의 전체 수, 단일상품, 결합상품의 요금제, 약정기간, 결제방법의 다양성을 증대시키는 것이다. 뿐만 아니라, 이용자에게 제공되는 VOD의 다양성도 요구된다. 즉, 제공되는 VOD의 전체 수, 단일상품, 결합상품의 요금제, 약정기간, 결제방법의 다양성 등이 포함될 수 있다.

둘째, 사업자 간 거래의 다양성은 주로 사업자 간 차별행위 금지를 의미한다. 유료방송 사업자 시장에서 차별행위가 빈번할 경우, 유료방송의 다양성은 축소될 것이다. 이를 방지하기 위한 방송사업자 간 사용료 지급, 특수관계자 차별, 중소PP 배제 등 공정거래 준수에 대한 내용이 포함될 수 있다. 사업자 채널 운영 다양성도 사업자 시장의 다양성을 추동한다. 사업자가 구성하는 채널에서 전체 채널 수, 지역채널 수, 공익채널 수, 특수관계자 채널 수를 모니터링 하는 것은 유료방송시장의 다양성을 증가시키는데 큰 역할을 한다. 또한 특정 번호대에 어떤 채널들이 배치되는지 채널 배치의 집중도를 파악하는 것도 중요하다.

결과적으로 이용자 시장은 이용자와 플랫폼 사업자 간의 관계, 사업자 시장은 플랫폼 사업자와 타 방송사업자 간의 관계가 이루어진다. 이용자 시장의 목표는 이용자 편익 극대화이고, 사업자 시장의 목표는 사업자 시장경쟁 활성화가 그 목표이다.

표 15. 유료방송 다양성 평가 지표 및 점수 측정 방법(4안)

평가 기준	중분류	이용자 편익 극대화를 위한 다양성 항목 (700점 만점)		평가 척도				
				수	우	미	양	가
총 계				25	20	15	10	5
이용자 보호의 다양성 (400점)	다양성 확보를 위한 기반 체계	1-1	다양성에 대한 이용자와의 소통강화 노력	25	20	15	10	5
		1-2	다양성에 대한 이용자 의견 수렴 및 반영 절차	25	20	15	10	5
		1-3	다양성에 대한 직원 교육시행·교육내용·성과분석	25	20	15	10	5
		1-4	인력구조의 다양성 확보를 위한 채용 성과 (성, 지역, 장애인, 이주민 등 사회취약계층 채용)	25	20	15	10	5
	지역·사회 취약계층 이용자 접근의 다양성	1-5	지역채널 지역민 참여 보장 실적 및 계획	25	20	15	10	5
		1-6	지역채널을 통한 지역사회 공헌 실적	25	20	15	10	5
		1-7	8VSB 상품 제공 실적 및 계획	25	20	15	10	5
		1-8	난시청 지역 커버리지 확대 실적 및 계획	25	20	15	10	5
	상품·서비스 이용 방법 다양성	1-9	상품·서비스 가입 설명에 대한 다양한 방식 제시	25	20	15	10	5
		1-10	상품·서비스 해지/해약/취소/변경에 대한 다양한 방법 제공	25	20	15	10	5
		1-11	상품·서비스 패키지 내용 설명에 대한 다양한 방법 제공	25	20	15	10	5
		1-12	장애인을 위한 상품·서비스 이용안내의 다양한 방법 제공(점자안내, 오디오/점자 리모콘 제공 등)	25	20	15	10	5
	이용자 불만처리 체계의 다양성	1-13	이용자 불만 접수채널의 다양성 및 처리시간	25	20	15	10	5
		1-14	이용자 불만처리 방법의 다양성	25	20	15	10	5
		1-15	이용자 이익 저해행위 발생 시, 대응 체계의 다양성	25	20	15	10	5
		1-16	이용자 불만 처리 결과 고지의 다양성	25	20	15	10	5
	행정처분 (감점)	방송법 제85조 2의 4, 5, 6 금지행위		처분 건당 과징금 -5점, 과태료 -3점, 시정명령 -1점(동일 건 중복 제외)				
이용자를 위한 상품·서비스 다양성 (300점)	제공되는 상품의 다양성	2-1	사업자 제공 단일상품 전체 수	25	20	15	10	5
		2-2	사업자 제공 단일상품 요금제의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-3	사업자 제공 단일상품 약정기간의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-4	사업자 제공 결합상품 전체 수	25	20	15	10	5
		2-5	사업자 제공 결합상품 요금제의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-6	사업자 제공 결합상품 약정기간의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-7	사업자 제공 유료서비스 결제방법의 다양성	25	20	15	10	5
	제공되는 VOD의 다양성	2-8	VOD 상품 패키지 전체 수	25	20	15	10	5
		2-9	VOD 상품 패키지별 요금제의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-10	VOD 상품 패키지별 약정기간의 다양한 제시	25	20	15	10	5
		2-11	VOD 상품 패키지별 카테고리 다양성	25	20	15	10	5
		2-12	사업자 제공 VOD 유료서비스 결제 방법의 다양성	25	20	15	10	5

(계속)

평가 기준	중분류	사업자 시장경쟁 활성화를 위한 다양성 항목 (300점 만점)		평가 척도				
				수	우	미	양	가
총 계				25	20	15	10	5
사업자 간 거래 다양성 (100점)	사업자간 차별행위 금지	1-1	PP(CP) 사용료 지급 실적 및 계획	25	20	15	10	5
		1-2	특수관계 PP 차별대우 여부	25	20	15	10	5
		1-3	중소PP 배제 여부	25	20	15	10	5
		1-4	사업자 간 공정거래 준수 행위	25	20	15	10	5
	행정처분 (감점)		방송법 제85조 2의 1, 2, 3, 7 금지행위	처분 건당 과징금 -5점, 과태료 -3점, 시정명령 -1점(동일 건 중복 제외)				
사업자 채널 운영 다양성 (200점)	채널구성 다양성	2-1	모든 상품별 편성된 전체 채널 수	25	20	15	10	5
		2-2	모든 상품별 편성된 공익채널 수	25	20	15	10	5
		2-3	모든 상품별 편성된 지역채널 수	25	20	15	10	5
		2-4	모든 상품별 자사 소유 특수관계자 채널 수	25	20	15	10	5
	채널배치 다양성	2-5	특정 번호대 유형별 제작역량 우수 중소PP 채널 배치 집중도	25	20	15	10	5
		2-6	특정 번호대 유형별 홈쇼핑 및 홈쇼핑 유사채널 배치 집중도	25	20	15	10	5
		2-7	특정 번호대 유형별 지역채널 배치 집중도	25	20	15	10	5
		2-8	특정 번호대 유형별 특수관계자 채널 배치 집중도	25	20	15	10	5

표 16. 유료방송 다양성 평가 점수 측정 방법

구분		평가항목 점수 (1,000점 만점)
이용자 보호 다양성 (400점)	다양성 확보를 위한 기반 체계 (100점)	**① 다양성에 대한 이용자와의 소통강화 노력** * 사업자가 이용자를 위해 추구하는 기본적인 다양성 정의, 기업철학, 기업관행에 대한 정책 수립 및 백서 발간 (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **② 다양성에 대한 이용자 의견 수렴 및 반영 절차** * 자사의 다양성 추구 노력에 대한 이용자의 의견 조사 실시 및 반영 결과 보고서 발행 여부 (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **③ 다양성에 대한 직원 교육시행·교육내용·성과분석** * 자사가 추구하는 다양성 철학에 대한 내부 직원 교육 연 워크숍 수, 교육수준, 성과 분석 보고서 발행 여부 (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **④ 인력구조의 다양성 확보를 위한 채용 성과** * 임원 남녀 성별 비율: 여성 임원 수/전체 임원 수 * 직원 남녀 성별 비율: 여성 직원 수/전체 직원 수(임원 수 제외) * 사회적 약자 채용 비율: 장애인, 탈북자, 외국인노동자, 이주여성 신규 채용직원의 수/ 해당 년도 신규 채용 직원 전체 수 * 지역인재채용 비율: 지역인재채용 신규 직원 수/해당 년도 신규 채용 직원 전체 수 (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점)
	지역·사회 취약계층 이용자 접근의 다양성 (100점)	**① 지역채널 지역민 참여 보장 실적 및 계획** * 지역주민 제작 프로그램 수 및 지원 계획에 대한 시스템 집행 여부 (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **② 지역채널을 통한 지역사회 공헌 실적** * 지역채널을 통한 자원봉사, 지역봉사, 지역문화발전 지원 행사 집행 여부(수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **③ 8VSB 상품 제공 실적 및 계획** * 8VSB 가입자를 위한 서비스 제공 및 관리 계획(수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **④ 난시청 지역 커버리지 확대 실적 및 계획** * 섬지역, 오지, 건물 장애물 등에 따른 난시청 해결 실적(수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점)
	상품·서비스 이용방법의 다양성 (100점)	**① 상품·서비스 가입 설명에 대한 다양한 방식 제공** * 상품가입 설명에 대한 상담 시스템 구축 여부[전화, SNS, 인터넷, 면대면](수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **② 상품·서비스 해지/해약/취소/변경에 대한 다양한 방법 제공** * 상품해지/해약/취소/변경 설명에 대한 상담 시스템 구축 여부[전화, SNS, 인터넷, 면대면] (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **③ 상품·서비스 패키지 내용 설명에 대한 다양한 방법 제공** * 상품패키지 내용에 대한 설명 시스템 구축 여부[전화, SNS, 인터넷, 면대면], (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **④ 장애인을 위한 상품·서비스 이용안내의 다양한 방법 제공** * 장애인지원혜택(예: 점자 안내, 오디오/점자 리모콘 제공 등) 설명 시스템(전화, SNS, 인터넷, 면대면)구축 여부(수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점)
	이용자 불만처리 체계의 다양성 (100점)	**① 이용자 불만 접수채널의 다양성 및 처리기간** * 이용자 불만사항 접수 방법의 다양성(예: 면대면, 전화상담, 온라인상담 등) 및 처리의 신속성(수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **② 이용자 불만처리 방법의 다양성** * 전화해결, 기사직접방문, 온라인원격처리 등의 다양성(수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **③ 이용자 이익 저해행위 발생 시, 대응체계의 다양성** * 환불, 다음 달 요금 공제, 직접 현금 보상, 현물 보상 등의 다양성(수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **④ 이용자 불만처리 결과 고지의 다양성** * 직접방문, 전화, 인터넷, 편지 등을 통한 불만처리 결과 고지의 다양성 (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점)
	행정처분 (감점)	* **방송법 제85조 2의 4 금지행위 위반 행정처분 내역** (부당한 시청자 차별, 현저한 요금 또는 이용조건 차별 행위)로 인한 행정처분 결과) * **방송법 제85조 2의 5 금지행위 위반 행정처분 내역** (이용약관 위반 또는 계약과 다른 요금 청구 행위) * **방송법 제85조 2의 6 금지행위 위반 행정처분 내역** (시청자 정보 부당 이용) 처분 건당 과징금 -5점, 과태료 -3점, 시정명령 -1점(동일 건 중복 제외)

(계속)

구분		평가항목 점수 (1,000점 만점)
이용자를 위한 상품 서비스 다양성 (300점)	제공되는 상품 다양성 (175점)	**① 사업자 제공 단일상품 전체 수** * 조사 기간 사업자가 공급하는 단일상품 전체 수 **② 사업자 제공 단일상품 요금제의 다양한 제시** * 조사기간 사업자가 제시하는 단일상품 요금제의 수 **③ 사업자 제공 단일상품 약정기간의 다양한 제시** * 조사기간 사업자가 제시하는 단일상품 약정기간의 수 **④ 사업자 제공 결합상품 전체 수** * 조사 기간 사업자가 공급하는 단일상품 전체 수 **⑤ 사업자 제공 결합상품 요금제의 다양한 제시** * 조사기간 사업자가 제시하는 결합상품 요금제의 수 **⑥ 사업자 제공 결합상품 약정기간의 다양한 제시** * 조사기간 사업자가 제시하는 결합상품 요금제의 수 **⑦ 사업자 제공 유료서비스 결제방법의 다양성** * 조사기간 사업자가 제공하는 결제방법의 수
	제공되는 VOD 다양성 (125점)	**① VOD 상품 패키지 전체 수** * VOD 상품 패키지 수 (5가지 이상: 25점, 4가지: 20점, 3가지: 15점, 2가지: 10점, 1가지: 5점) **② VOD 상품 패키지별 요금제의 다양한 제시** * 패키지별 월정액 요금제 다양성 (5가지 이상: 25점, 4가지: 20점, 3가지: 15점, 2가지: 10점, 1가지: 5점) **③ VOD 상품 패키지별 약정기간의 다양한 제시** * 패키지별 약정기간의 다양성 (5가지 이상: 25점, 4가지: 20점, 3가지: 15점, 2가지: 10점, 1가지: 5점) **④ 상품 패키지별 카테고리 다양성** * 1)지상파TV, 2)종편TV, 3)영화, 4)어린이/애니, 5)드라마, 6)정보/교양, 7)성인물 (전체 보유 VOD 중, 1개 카테고리가 전체의 70%를 점유할 경우, 5점, 2개(70%): 10점, 3개(70%): 15점, 4개(70%): 20점, 5개 이상(70%): 25점) **⑤ 사업자 제공 VOD 유료서비스 결제방법의 다양성** * 조사기간 사업자가 제공하는 결제방법의 수(수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점)
사업자 시장 다양성 (300점)	사업자간 차별행위 금지 (100점)	**① PP(CP) 사용료 지급 실적 및 계획** * 사업자 간 계약된 프로그램 사용료 지급의 완결성 및 계획(수25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **② 특수관계 PP 차별 대우 여부** * 특수관계자에 대한 특혜 방지 실적 및 계획(수25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **③ 중소PP 배제 여부** * 중소PP에 대한 차별 방지 실적 및 계획(수25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **④ 사업자 간 공정거래 준수 행위** * 사업자 간 공정거래 표준계약서 작성 및 관리 계획 (수25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점)
	행정처분 (감점)	* **방송법 제85조 2의 1 금지행위 위반 행정처분 내역** (정당한 사유 없이 채널/프로그램 제공 또는 타 방송사업자에 서비스 제공 필수설비 접근 거부/중단/제한 또는 채널 편성 변경행위) * **방송법 제85조 2의 2 금지행위 위반 행정처분 내역** (적정 수익배분 거부/지연/제한하는 행위) * **방송법 제85조 2의 3 금지행위 위반 행정처분 내역** (부당한 타 방송사업자 방송시청 방해, 서비스 제공 계약 방해 행위) * **방송법 제85조 2의 7 금지행위 위반 행정처분 내역** (홈쇼핑 등 채널사용사업자의 불공정한 상품판매방송 편성 및 비용결정/취소/변경행위) · 처분 건당 과징금 -5점, 과태료 -3점, 시정명령 -1점(동일 건 중복 제외)

(계속)

구분		평가항목 점수 (1,000점 만점)
사업자 시장 다양성 (300점)	채널구성 다양성 (100점)	**①모든 상품별 편성된 채널 수(25점)** * 단일상품 및 결합상품의 운영 채널 수, (수: 25점, 우: 20점, 미: 15점, 양: 10점, 가: 5점) **②모든 상품별 편성된 공익채널 편성 수(25점)** * 사회복지분야, 과학문화진흥분야, 교육지원분야, 장애인복지채널로 구성된 공익채널 지정 채널 중(현재 방통위 9개 채널 지정), 현재 서비스되는 공익채널의 수, 3개 의무 지정(15점), 4-6개 지정(20점), 7-9개 지정(25점) **③모든 상품별 편성된 지역채널 수(25점)** * 모든 상품별 지역채널 수/전체 제공 채널 수, (10% 이상: 25점, 9-5%: 20점, 5% 이하: 15점) **④모든 상품별 자사 소유 특수관계자 채널 수(25점)** * 모든 상품별 자사 특수관계자 소유 채널 수/전체 제공 채널 수, (10% 이하: 25점, 11-20% 이하: 20점, 21% 이상: 15점)
	채널배치 다양성 (100점)	**①특정 번호대 유형별 제작역량 우수 중소PP 채널 집중도(25점)** * A형: 1-30번, B형: 31-60번, C형: 61번-90번, D형: 91-120번 이상 (A형 집중: 10점, B형 집중: 15점, C형 집중: 20점, D형 집중: 25점) **②특정 번호대 유형별 홈쇼핑 및 홈쇼핑 유사채널 배치 집중도(25점)** * A형: 1-30번, B형: 31-60번, C형: 61번-90번, D형: 91-120번 이상 (A형 집중: 10점, B형 집중: 15점, C형 집중: 20점, D형 집중: 25점) **③특정 번호대 유형별 지역채널 배치 집중도(25점)** * A형: 1-30번, B형: 31-60번, C형: 61번-90번, D형: 91-120번 이상 (A형 집중: 25점, B형 집중: 20점, C형 집중: 15점, D형 집중: 10점) **④특정 번호대 유형별 특수관계자 채널 배치 집중도(25점)** * A형: 1-30번, B형: 31-60번, C형: 61번-90번, D형: 91-120번 이상 (A형 집중: 25점, B형 집중: 20점, C형 집중: 15점, D형 집중: 10점) **** 해당 채널이 가장 많이 집중된 번호대 유형 점수 채택(만약, 각 번호대별로 동일한 비율로 배치했을 경우, 20점)**
이용자 만족도		**①이용자 시장 다양성에 대한 의견 평가** **(해당 측정문항 별 만족도 설문조사)** **②사업자 시장 다양성에 대한 의견** **(해당 측정문항 별 만족도 설문조사)**

5) 타 평가 제도와의 차별성

지상파와 종편PP, 일부 MPP 중심의 콘텐츠 공급구조 하에서 콘텐츠 다양성이 조사되고 있지만 플랫폼 차원의 다양성을 평가하는 방법론이나 체계는 미비한 상태이다. 유료방송 플랫폼의 콘텐츠 유통과 노출 영향력이 점점 확대되는 상황에서 플랫폼 중심의 다양성 평가 도입은 기존 콘텐츠 중심의 내용 다양성 평가와는 상이한 새로운 방송시장의 분석 틀을 제시한다는 면에서 기존의 타 평가와 제도 및 선행연구들과 다른 새로운 시도이다.

합산 규제의 목적이 유료방송 서비스 공급자의 다양성을 유지하기 위한 것이었다는 점을 감안할 때 사후규제 역시 다양성을 고려하는 것이 타당하며, 유료방송 플랫폼 서비스의 외적 다원성(external plurality) 즉, 유료방송 플랫폼의 수적 다양성을 공급자 내부의 다원성(internal plurality), 채널구성 등의 다양성으로 전환하는 것은 현재의 미디어 다양성 평가와는 다른 보다 진일보한 평가 방안일 수 있다.

(1) 방송평가와의 차이

방송평가는 방송법 제31조와 제17조에 근거하여 허가·승인 대상 방송사업자의 방송내용·편성·운영 영역에 대한 평가를 실시하여 해당 사업자의 재허가 또는 재승인 심사에 반영하고 있다. 즉, 재허가, 재승인 대상 사업자의 지난 1년간의 방송사업 실적을 종합적으로 평가하여, 그 결과를 재허가나 재승인 심사에 반영함으로써 방송의 공적 책임을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다.

※ 방송법 제31조(방송평가위원회) ①방통위는 방송사업자의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영 등에 관하여 종합적으로 평가할 수 있다.

※ 방송법 제17조(재허가 등) ③과기정통부장관 또는 방통위가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각호 및 다음 각 호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다.
1. 제31조제1항에 따른 방송평가

방통위의 방송평가 규칙 제12조에 의한 방송평가의 대상은 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 법 제9조 제5항 단서의 규정에 의하여 승인을 받은 방송채널사업자로 되어 있다. 이와는 달리 방송법 제2조 20호에 따르면 '유료방송'이라 함은 "'시청자와의 계약에 의하여 수개의 채널단위·채널별 또는 방송 프로그램 별로 대가를 받고 제공하는 방송"으로 규정되어 있어 위성, 종합유선방송 사업자와 같은 플랫폼 사업자를 의미하고 있다. 또한 2018년 일몰 폐지된 '유료방송 합산규제' 대상 사업자 역시 위에 언급한 유료방송 플랫폼 사업자로 방송평가에서 대상으로 하고 있는 방송사업자와 상이점이 있다. 따라서 유료방송 합산규제의 일몰로 인한 규제공백과 방송시장 혼란을 대체하기 위해 도입을 검토하고 있는 '유료방송 다양성평가'와는 평가대상에 차이가 있다.

표 17. '17년 방송평가 대상 사업자 : 총 157개 사업자(361개 방송국)

지상파			SO	위성		PP			합 계
TV	R	DMB		일반	DMB	종편	보도	홈쇼핑	
45개+3개(DMB) (TV 64개, R 164개, DMB 19개)			90개	1개	-	4개	2개	12개	157개 사업자 (361개 방송국)

방송평가 영역은 내용, 편성, 운영으로 구분하며, 각 영역별 평가대상으로 내용영역은 개별 방송프로그램의 내용, 방송 프로그램의 질 및 방송내용과 관련된 사항을 평가하며, 편성영역은 대상별 편성비율의 적절성 및 대상별 시간량의 적절성 등에 대해 평가한다. 운영영역은 방송사업자의 방송사업 및 사업운영의 적절성 등에 대해 평가

한다. 이처럼 현행 방송평가 영역은 방송사업자의 방송내용(지역성, 재난방송, 장애인 시청지원 등) 편성영역 평가와 운용영역(재무, 경영 등)이 주요 항목으로 구성되어 플랫폼, 채널 등 유료방송의 구조적인 측면과 프로그램의 사회문화적 측면을 종합적으로 평가하기에는 한계성이 있다.

표 18. 방송평가 주요 평가영역 : 내용 · 편성 · 운영 영역으로 나누어 평가

내 용 영 역	편 성 영 역	운 영 영 역
심의규정 준수, 수상실적, 프로그램 질 평가 등	어린이·장애인 프로그램 편성, 편성규정 준수 등	재무건전성, 공정거래법 준수, 인적자원 개발 투자 등

즉, 현행 방송평가는 전체 방송사(IPTV사업자 제외)를 대상으로 내용, 편성, 운영 영역의 개괄적인 평가를 실시하고 있어, 유료방송 합산규제 폐지에 따른 사후 보완적 정책 수단으로 활용하기에는 구체성의 한계가 있으며, 방송시장에서 플랫폼사업자의 영향력이 커지고 있는 상황에서 유료방송의 특징을 반영한 독자적인 다양성 평가체계를 대체하기는 미흡한 상황이다.

(2) 방송시장 경쟁상황 평가

2011년 7월 이루어진 '방송법' 제35조의 5 신설에 따라 '방송시장경쟁상황평가위원회'를 설치하고 IPTV를 포함한 방송시장에 대한 경쟁상황평가를 매년 실시하여 그 결과를 국회에 보고할 의무가 방통위에 부과되었다. 경쟁상황평가의 목적은 방송시장의 경쟁상황을 평가하여 방송시장 환경변화에 따른 경쟁상황을 분석·평가함으로써 그 결과를 관련 시장의 공정경쟁 환경 조성을 위한 정책판단의 기초자료로 활용하는데 있다.

경쟁상황 평가의 주요 내용은 현재의 시장상황이 완전경쟁시장에서 얼마나 괴리되어 있는지를 분석하는 것이며, 완전경쟁시장을 일종의 이상적인 시장형태로 보고 현실의 시장이 완전경쟁시장으로부터 멀어질수록 경쟁상황이 좋지 않다고 평가한다. 평가의 대상이 완전경쟁시장에서 얼마나 가까운지를 분석하는 대표적인 분석틀로 구조-행위-성과(S-C-P:Structure-Conduct-Performance) 방법론을 사용한다.

방송 산업의 가치사슬과 주요 매출이 발생하는 거래관계를 고려하여 방송시장을 크게 방송광고시장, 유료방송시장, 방송채널 거래시장, 방송프로그램 거래시장으로 구분하고, 거래상품의 특성 및 대체성 등에 따라 세부 방송시장을 획정한 후 개별시장의 경쟁상황을 평가한다. '18년도 평가결과에 따르면 유료방송시장의 경우 8VSB 유료방송시장과 디지털유료방송시장으로 분리 획정하고 시장점유율 및 시장집중도, 약정기간에 따른 유료방송서비스 요금 할인 수준 및 유료방송가입자의 전환용이성 등을 분

석하며 플랫폼사업자와 시청자간 관계에 초점을 맞춰 플랫폼이 시청자에 대해 지배력을 남용하는지에 대해 평가한다.

방송채널 거래시장은 유료방송플랫폼사업자(수요자)와 방송채널(공급자) 사이에 방송채널의 송신권(상품)이 거래되거나 그 대가가 결정되는 도매시장이며, 유료방송서비스 사업자가 자신의 서비스 이용자(유료방송플랫폼 가입자)에 대한 접근권을 방송채널에 제공하는 측면도 동시에 지니고 있는 시장으로 설정하여 유료방송채널 거래시장과 각 지상파 방송채널 재송신권 거래시장으로 분리·획정하고 이들 시장에서의 시장점유율, 이용자 대응력, 이용자 전환 가능성 및 영업이익률 등을 분석한다.

방송프로그램 거래시장은 외주제작프로그램 시장으로 지상파방송사와 PP가 외주제작사의 상품(방송프로그램) 구매와 공급의 거래가 일어나는 시장으로 해당 시장에서의 수요집중도, 시장행위 및 시장성과 등과 관련된 외주제작사 대상 설문조사 결과 등을 분석한다.

표 19. 방송시장 경쟁상황평가 유료방송 관련 주요 평가항목

구분	유료방송 시장	방송채널 거래시장		방송프로그램 거래시장 (외부제작 프로그램 거래시장)
		유료방송채널 거래시장	지상파방송채널 재송신권 거래시장	
주요 평가 항목	시장점유율, 시장집중도 요금할인 수준, 가입자전환 용이성 등	시장점유율, 이용자 대응력 이용자 전환가능성, 영업이익률 등		수요집중도, 시장행위 및 시장성과 관련 설문조사 (외주제작사 대상)

방송시장경쟁상황평가는 유료방송 시장 각각의 시장 내적인 경쟁상황을 구조-행위-성과의 분석틀로 평가하는데 주안점을 두고 있으며, 유료방송 시장 간의 경쟁상황을 심화 평가하는 데는 미치지 못한다는 점에서 한계성이 있으며, 시장의 경쟁상황과 집중도에만 평가의 초점을 맞춘 나머지 상품서비스, 채널구성 및 배치, 제공 프로그램(VOD) 다양성 등 세부적인 요인을 아우르는 평가척도가 부재, 방송시장의 시장행위를 사후에 종합적으로 모니터링 하고 평가하기에는 부족한 점이 있다.

(3) 유료방송 서비스 품질평가

정보통신서비스 산업에서 사회적 규제로 품질평가 제도가 실시되고 있다. 1999년에 실시된 품질평가 제도는 고객서비스 부문과 통화품질 부문에 대해 접속성공률, 통화단절률 등 기계적인 측정이 가능한 객관적 지표와 가입, 과금, 장애, 해지, 문의, 변경에 관한 이용자 만족도를 측정하는 주관적 지표의 측정을 병행하여 실시하였다. (구)방통위는 '09년부터 3년 동안 IPTV의 상용서비스 조기안정을 위해 유료방송서비

스 품질평가 제도를 한시적으로 실시하였으며, 이어 과기정통부와 한국정보화진흥원은 유료방송서비스 품질에 대한 정보제공과 사업자간 품질경쟁 환경을 조성하기 위해 IPTV(3개사), 케이블TV(MSO 5개사), 위성방송(1개사)의 디지털 셋톱상품과 케이블TV의 8VSB 상품을 대상으로 '18년 7월에서 9월동안 유료방송서비스 시범평가를 실시하였다.

※ 8VSB(Vestigial Side Band) : 셋톱박스 없이 기존 디지털TV로도 디지털 케이블 방송의 실시간채널(PP) 시청이 가능하도록 하는 전송기술

유료방송을 이용 중인 일반 국민(이용자 평가단) 381명과 만족도조사를 위해 1,100명을 지역 구분 없이 전국 단위로 모집하여 평가를 진행한 '18년 유료방송 서비스 품질평가는 채널전환시간, 영상체감품질, VOD 시작시간 및 광고횟수 등 '11년 품질평가'와 동일한 항목에 더해 채널별 음량수준, 콘텐츠 다양성, 이용자 만족도 등을 추가하여 총 6개의 지표를 사용하여 평가하였다.

표 20. '18년 유료방송서비스 시범평가 항목

구분	평가 항목
채널전환시간	-전체 전환시간, 인접채널 전환시간, 비인접채널 전환시간
영상체감품질(MOS)	-영상체감품질 : 5점 만점 척도
VOD시작시간 및 광고횟수	-VOD 시작시간(초) : 평균, 최대, 최소 -광고횟수(건), 광고시간(초)
채널별 음량수준	-허용 오차(dB), 평균 음량(LKFS)
콘텐츠 다양성	-실시간 채널(개), VOD(편)
이용자 만족도	-전체 평균, 가입, 설치, 이용, A/S, 상품변경, 해지

과기정통부는 유료방송 서비스에 대해 '18년 시범평가를 시작으로 '19년 평가 대상을 지역 종합유선방송사업자(SO) 포함 전국 18개 사업자로 확대할 계획이었지만 '18년 시범사업(1억 2,700만원) 보다 적은 예산(1억 원) 탓에 수도권에 모든 예산을 집행하여 한정된 예산을 집중시켜 효과를 최대화하려 계획하고 있다.

2019년 과기정통부는 유료방송 품질평가를 IPTV 3개사, 복수 종합유선방송사업자(MSO) 5개사, 위성방송(KT스카이라이프) 1개사 등 9개사를 대상으로 수도권에 실시하고 평가에 착수했다. 전국 사업자인 IPTV 및 위성방송과 달리 케이블TV는 서울 27개, 경기도 11개 등 수도권 총 38개 권역에서 서비스를 제공하고 있다.CMB는 수도권 권역이 2개, CJ헬로는 4개인 반면 딜라이브는 16개 등 사업자별로 차이가 있다. 어느 지역(권역)이 평가 대상이 될지는 확정되지 않았으며, 평가단 운영과 모집단 구분 방식에 따라 대상이 달라질 것으로 보인다. 과기정통부는 약 400명 규모의 평가단을 운영해서 채널 전환시간, 영상 체감품질, 주문형 비디오(VOD) 시작 시간 및 광고시간 횟수, 채널별 음량 수준, 콘텐츠 다양성, 이용자 만족도, 셋톱 시작 시간 등 7개

항목을 평가한다. 과기정통부가 주관하는 유료방송 품질평가에 대해서는 평가항목 및 방식 등 사업자가 수긍할 수 있는 수용도가 중요하며 평가방식 개선이 필요하다는 일부 주장이 있으며, '품질'을 평가하는 것인 만큼 사람이 주관적으로 평가하는 '체감 품질'이나 '이용자 만족도' 등을 평가항목에서 제외시켜야 하며, 셋톱박스 구성을 비롯해 케이블TV, IPTV 등 플랫폼의 근본적인 차이가 분명한 만큼 플랫폼을 구분해서 측정하거나 결과 값에 플랫폼 차이 설명이 포함되어야 한다는 의견도 있다.

유료방송 품질평가는 평가항목에서 보이는 것처럼 유료방송 기기 사용에 관한 기술적 요소들을 중심으로 평가하고 있으며, 유료방송 플랫폼을 사용하는 이용자들의 기술적 부분에 관한 이용편의성과 상품 사용에 대한 만족도가 평가의 대부분을 차지하고 있어 유료방송 합산규제의 대체로서 유료방송의 공급, 노출, 이용을 포함한 종합적인 다양성 평가의 역할을 담당하기에는 부족한 점이 있다고 판단된다.

표 21. 2019 유료방송 품질평가 개요

구분	내용
지역	수도권
대상	IPTV 3사, 케이블TV 5사, 위성방송 1사 등 9개사
평가단 규모	약 400명
평가 항목	채널전환시간, 영상체감 품질 등 7개 항목
결과 발표	회사별, 연말

(4) 기타 방송 다양성 규범과의 차별성

현행 유료방송 사업자를 포함한 방송사업자의 소유제한 규제(방송법 제8조, 소유제한 등)는 여론 집중의 부작용을 방지하기 위해 방송사업자의 지분에 대한 소유제한 규정으로 유료방송 다양성 평가에서 검토하고 있는 플랫폼의 소유 주체별 채널편성 현황(채널 수 등)과는 차이가 있다. 또한 동법 제70조의 '채널 구성 및 운영'은 유료방송 사업자 중 SO에게만 유일하게 지역성 책무(지역채널 포함)를 부여, 이미 시장지배력을 공고히 하고 있는 IPTV 사업자와의 불평등 문제가 제기, 유료방송 사업자 모두에게 지역성 책무 부여 등 균등한 수평적 다양성 평가방안의 도입이 필요하다.

방송법 제85조의 2(금지행위) 제1항 "정당한 사유 없이 채널·프로그램의 제공 또는 다른 방송사업 등의 서비스 제공에 필수적인 설비에 대한 접근을 거부·중단·제한하거나 채널 편성을 변경하는 행위" 조항과 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제12조(공정경쟁의 촉진), 제17조(금지행위) 5항 "우월적 지위를 이용하여 인터넷 멀티미디어 방송 콘텐츠사업자에게 부당한 계약을 강요하거나 적정한 수익배분을 거부하는 행위" 조항을 근거로 2018년부터 적용하고 있는 "유료방송시장 채널계약 절차 관련 가이드라인"은 종합유선방송사업자와 IPTV사업자 등 유료방송 사업자의 PP(Program Provider)에 대한 채널제공 계약의 해지, 채널번호 변경, 상위티어 상품 등으로의 이

동행위와 같은 채널계약 행위에 대해 일정 부분 가이드라인을 제공하고 있다. 유료방송사업자는 플랫폼에 콘텐츠를 제공하는 PP(Program Provider)들을 매년 시청률, 본방비율, HD송출, 자체 제작, 채널운용 충실도, 시청자 만족도 등 자체적인 평가기준을 마련하여 평가하고 평가결과에 따라 차기년도 계약 시 근거자료로 활용할 수 있도록 하고 있다. 이러한 “유료방송시장 채널계약 절차 관련 가이드라인”은 유료방송시장 내 합리적인 채널제공 계약 절차 정립을 위한 최소한의 준수사항을 규정한 것으로 유료방송 사업자와 콘텐츠 제공 사업자간 자율적인 평가 시스템을 구축했다는 점에서 의의가 있으나 자칫 협상력에 우위를 점하고 있는 유료방송 사업자가 자의적이고 임의적인 평가기준과 해석을 통해 콘텐츠 제공 사업자를 불공정하게 통제할 수 있는 가능성을 완전히 배제할 수 없는 것이 현실이다.

(5) 현행 법령 및 규범과의 중복성 및 법적 적합성 검토

앞서 도출한 유료방송 다양성 평가차원 및 항목에 대한 기존 법령 및 규범과의 중복성과 법적 적합성에 대한 검토를 위해 방송정책 관련 법률 전문가 자문을 실시하였다. 자문대상 선정은 방송법령 및 정책과 관련한 경험과 이력이 풍부한 전문변호사로 선정하였으며 “유료방송 다양성 평가차원 및 항목(안)”에 대한 총괄적인 평가와 효용성, 법적 측면(기존 법령과의 중복성 및 상충성, 법률적 정합성 등) 및 본 연구 안이 도입되었을 때 발생할 수 있는 법률적 문제점 등에 대해 의견을 구하였다.

자문 결과 유료방송 다양성 평가와 관련한 본 연구 안은 평가 차원 및 항목을 고려할 때 유료방송 사업자에 대한 직접적인 규제보다는 정책 참고자료나 평가에 따른 행정지도 등으로 활용될 것으로 이해되며, 행정지도의 법률적 특성상 행정절차법 제 48조에 따라 ‘① 그 목적달성에 필요한 최소한도에 그쳐야하고(비례의 원칙), ② 상대방의 의사에 반해 강요할 수 없으며(임의성의 원칙), ③ 이에 따르지 않음을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니된다(불이익 배제의 원칙)’라는 기준을 바탕으로 실행되는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

표 22. 행정절차법

◇ **행정절차법**

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “행정지도”라 함은 행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용을 말한다.

제48조(행정지도의 원칙) ① 행정지도는 그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다.

② 행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

총괄적인 평가 및 효용성에 대해 유료방송 합산규제 폐지 시에 통신 3사의 시장 독과점이 예상되어 플랫폼 축소에 따른 채널·상품·VOD 등 구성 획일화, 수직 계열화 심화에 따른 특수관계자 콘텐츠 편중, 요금제 변경·채널 축소 등 이용자 접근성 제한 가능성 등 여러 가지 부작용이 예상됨에 따라 이용자 편익 및 공정경쟁 제고를 위해 사후적으로라도 유료방송 다양성을 평가하여 정책 자료로 활용하는 것이 필요하며, 본 연구 안이 기존 방송평가에서 제외된 IPTV를 포함한다는 점, 콘텐츠 다양성 외에 유료방송 플랫폼에 대한 구조·내용 차원을 확대하여 다양성을 평가한다는 점 그리고 양면시장인 유료방송 시장의 특수성을 고려하여 ‘이용자 보호’측면과 ‘사업자간 공정경쟁 환경 조성여부’를 두루 평가할 수 있다는 점에서 그 필요성과 의의가 있다고 평가하였다.

기존 법령과의 중복성 및 상충성에 대한 검토에서는 본 연구 안의 ‘이용자 보호의 다양성’, ‘사업자간 거래 다양성’, ‘사업자 채널운영 다양성’ 등 평가기준 중 ‘시청자 의견 반영’, ‘지역성 구현’, ‘PP만족도’, ‘제작·유통상 공정거래 확립 노력’, ‘채널 구성 다양성’ 등 방송평가와 유사한 항목이 일부 있으나 ‘다양성 평가의 실시 및 그에 따른 행정지도가 그 목적달성에 필요한 최소한도를 초과하여 비례의 원칙에 위반하였거나 기타 법령을 위반하였다고 보기는 어려울 것으로 보인다’라는 의견이 제시되었다.

본 연구 안이 도입되었을 때 발생할 수 있는 법률적 문제점에 대해서는 유료방송의 사업자가 과기정통부의 허가 대상이라는 점에서 미디어 다양성평가 및 이에 따른 행정지도 시 분쟁예방 차원에서 과기정통부와 협의를 하는 것이 바람직하지만 권고 등 행정지도까지 나아가지 않고 사업자의 자발적 개선 유도 차원의 다양성 평가결과를 공표하는 경우 부처 간 협의가 필요하지 않다는 점이 확인되었다.

6) 유료방송 서비스 이용자와 사업자의 인식 조사

양면시장으로서의 유료방송 시장은 이용자 시장과 사업자 시장으로 구분된다. 본 연구 제안된 평가제도 역시 이용자 시장의 목표는 이용자 편익의 극대화, 사업자 시장의 목표는 사업자 시장경쟁 활성화라는 데 근거하고 있다. 이에 따라 본 연구는 제안된 평가제도 항목을 바탕으로 유료방송 서비스 이용자와 유료방송 서비스 사업자의 인식조사를 진행했다. 구체적으로는 유료방송 서비스 이용자의 서비스 만족도와 서비스의 다양성 인식을 알아보기 위해 유료방송 서비스 가입자를 대상으로 온라인 설문조사를 진행했으며, 유료방송 서비스 사업자의 서비스 다양성과 시장경쟁 활성화에 대한 의견을 듣기 위해 사업자들을 대상으로 심층인터뷰를 진행했다.

이 두 조사의 결과는 유료방송 다양성 평가제도 도입 방안을 마련하기 위한 본 연구와 중요한 참고자료이며 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 이용자와 사업자에 대한 조사 결과는 현재 유료방송 시장 내 다양성 정도를 파악하는 데 척도로서 도움을 준다. 유료방송 시장 내 다양성의 현재 상황에 대한 이해는 향후 유료방송 다양성 평가제도와 관련한 정책이 나아가야 할 방향을 논의하는 데 필요한 자료가 될 것이다.

둘째, 유료방송 이용자에 대한 조사는 다양성에 대한 이용자의 인식 정도를 이해하는 데 도움을 준다. 미디어 다양성 개념을 이해하는 데 이용자의 역할이 중요함에도 불구하고 현재 미디어 다양성에 대한 미디어 이용자들의 인식 정도에 대한 연구는 거의 없다. 이런 상황에서 이용자들의 다양성에 대한 인식 조사는 그 자체로서 의미가 있다. 나아가 본 연구에서 제안된 바에 따라 유료방송 다양성 평가 항목에 이용자들의 인지된 다양성이나 만족도를 포함하게 될 경우, 과연 이용자 인식과 관련하여 포함된 항목들이 평가기관에서 의도한대로 미디어 다양성의 한 분야로서 적절한지, 측정을 위한 적절한 항목을 포함하고 있는지, 각 항목은 얼마나 변별력이 있을지에 대한 논의가 필요하다. 이때 이용자 인식에 대한 설문조사의 결과를 활용할 수 있으리라 예상한다.

셋째, 유료방송 사업자들의 다양성 개념과 다양성 평가제도에 대한 심층 인터뷰 결과는 향후 유료방송 다양성 평가제도의 취지와 항목을 정교화하고 수정하는 데 중요한 척도가 될 것이다. 유료방송 다양성 평가는 직간접적으로 사업자들이 서비스를 기획하고 제공하는 데 영향을 미친다. 따라서 평가 주체와 평가 대상 간의 시각 차이를 이해하고 좁혀나갈 만한 근거로서 본 조사 결과를 활용할 수 있다. 이와 더불어 사업자들의 서비스 다양성 달성을 위한 노력과 서비스 이용자들이 실제로 인식하는 다양성 정도와의 비교를 통해 이용자와 사업자들의 다양성에 대한 정도와 인식의 차이를 알 수 있다. 인식 차이에 대한 이해를 통해 평가 항목뿐만 아니라 나아가 미디어 다양성의 개념을 재정립하는 데도 활용할 수 있을 것이다.

(1) 유료방송 서비스 이용자 만족도 및 다양성 인식 설문조사

유료방송 서비스 이용자 조사는 온라인 설문을 통해 2019년 12월 5일부터 2019년 12월 11일까지 7일간 진행되었다. 설문은 인구통계학적 질문 7문항, 유료방송 이용현황 5문항(가입유형, 사업자명, 지불비용, 유료VOD 사용 여부, OTT 이용 여부), 이용자들을 위한 서비스 사업자의 노력 4문항, 지역·취약계층 이용자들을 위한 서비스 사업자의 노력 3문항, 상품 및 서비스, 이용방법 다양성 4문항, 이용자 불만처리 방식 4문항, 이용자 서비스 만족도 13문항, 이용자 콘텐츠 서비스 만족도 8문항 등 총 48문항으로 구성되었다. 각 문항은 리커트 5점 척도로 작성되었다[설문지는 <붙임 5> 참고]

① 응답자 특징 및 유료방송 이용 현황

설문대상은 서울·경기권에 거주하는 20~60대의 유료방송(IPTV, 케이블TV, 위성방송 등) 서비스 가입자였으며, 총 500명의 응답자가 설문에 참여하고 모든 설문문항에 응답했다. 응답자는 남자 50.2%, 여자 49.8%, 20대 19.2%, 30대 20.8%, 40대 23.0%, 50대 22.0%, 60대 15.0% 케이블TV 가입자 24.8%, 그리고 위성방송 가입자 6.0% 로 구성되었다. 유료방송 서비스 사업자에 따른 응답자는 KT올레TV 가입자가 24.4%, SK BTV 가입자가 30.6%, LG U+TV 가입자가 18.00%, 지역케이블 TV 가입자가 24.8%, 그리고 KT올레TV스카이라이프 가입자가 6.0%로 분포되었다. 응답자 중 46.0%는 한 달 간의 유료VOD를 이용한 적이 있으며, 52.0%는 OTT 서비스를 이용하고 있다고 응답했다. (<그림 4~7> 참조)

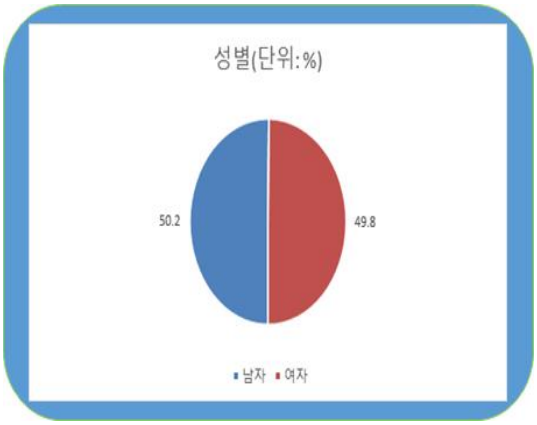

그림 4. 성별

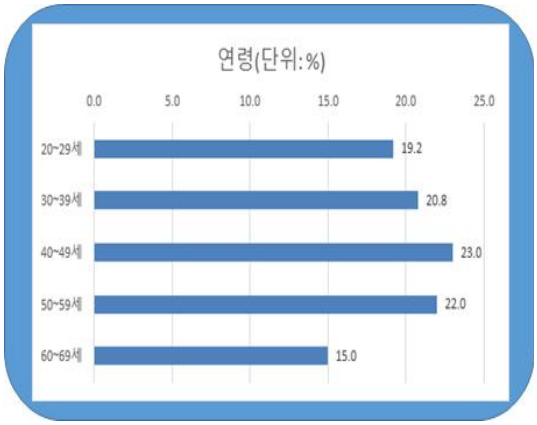

그림 5. 연령

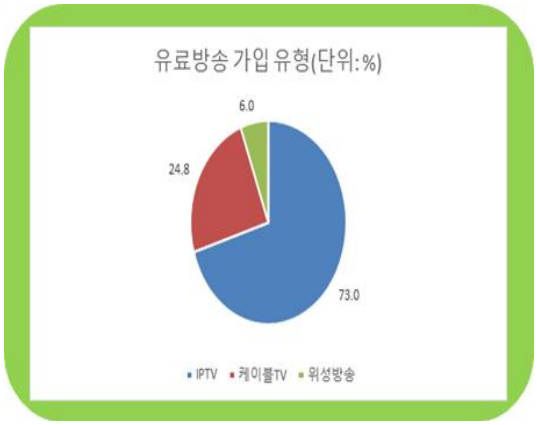

그림 6. 유료방송 가입 유형

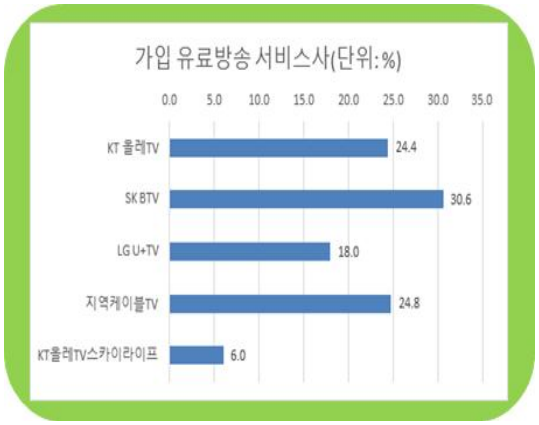

그림 7. 유료방송 서비스사

② 이용자들을 위한 유료방송 서비스 사업자의 노력

유료방송 서비스 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력에 대한 설문은 총 4문항으로 구성되어 있으며, (1) 다양한 소통 수단(M = 3.11), (2) 의견 수용 및 개선 반영 의지(M = 3.04), (3) 철저한 직원 교육(M = 3.15), (4) 사회취약계층 배려(M = 2.95)에 대한 문항이 포함되었다. 이 중 5점 척도 기준으로 철저한 직원교육에 대한 문항이 가장 높았고, 사회취약계층 배려에 대한 문항이 가장 낮은 점수를 보였다. 구체적으로 개별 항목에 대한 응답은 모든 항목에서 과반 수이상이 '보통'이라고 응답하였다(<그림 8~12> 참조)

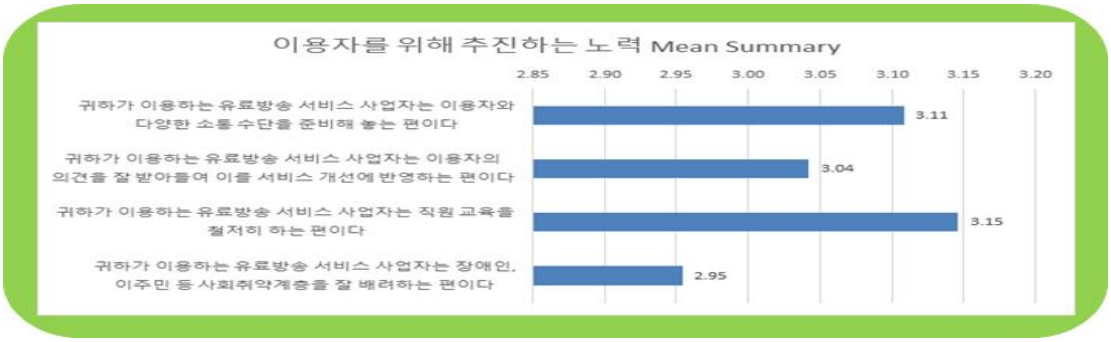

그림 8. 이용자를 위해 추진하는 노력

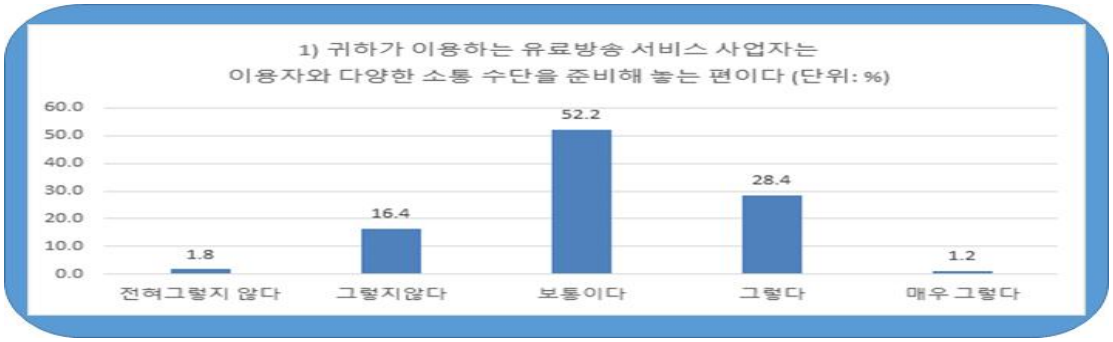

그림 9. 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력 문항 1번

그림 10. 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력 문항 2번

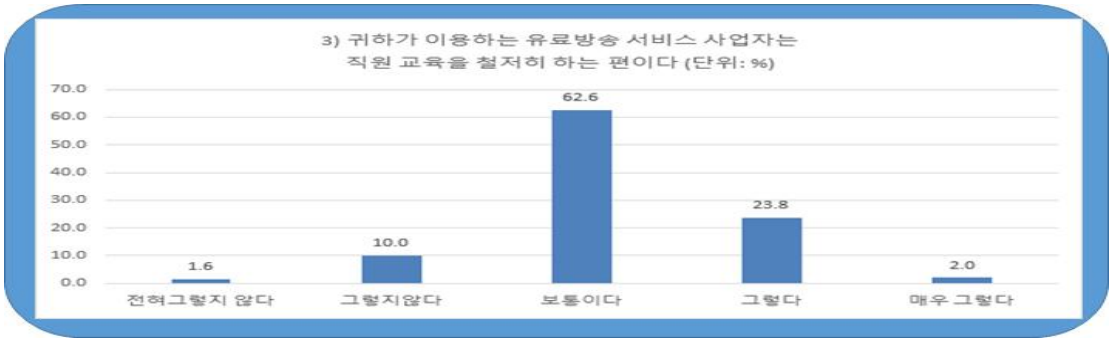

그림 11, 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력 문항 3번

그림 12. 사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력 문항 4번

③ 지역 및 취약계층이용자를 위한 유료방송 서비스 사업자의 노력

유료방송 서비스 사업자가 지역 및 취약계층이용자를 위한 노력에 대한 설문은 3개의 문항으로 구성되어 있으며, (1) 지역 뉴스나 관련 프로그램 포함 채널 및 서비스 제공(M = 3.31), (2) 지역 사회 공헌(M = 2.81), (3) 아날로그 가입자를 위한 서비스 제공(M = 2.78)에 대한 문항을 포함한다. 구체적으로는 지역 뉴스와 관련 프로그램 제공에 대해서는 44.4%(그렇다 42.0%, 매우 그렇다 1.8%)의 응답자가 긍정적인 응답을 했으나, 동시에 보통이라는 응답도 42.0%로 높은 비중을 차지했다. 지역 사회 공헌과 아날로그 가입자와 관련해서는 각각 과반이 넘는 56.4%와 53.4%의 응답자가 보통이라고 응답했다. (<그림 13~16> 참조)

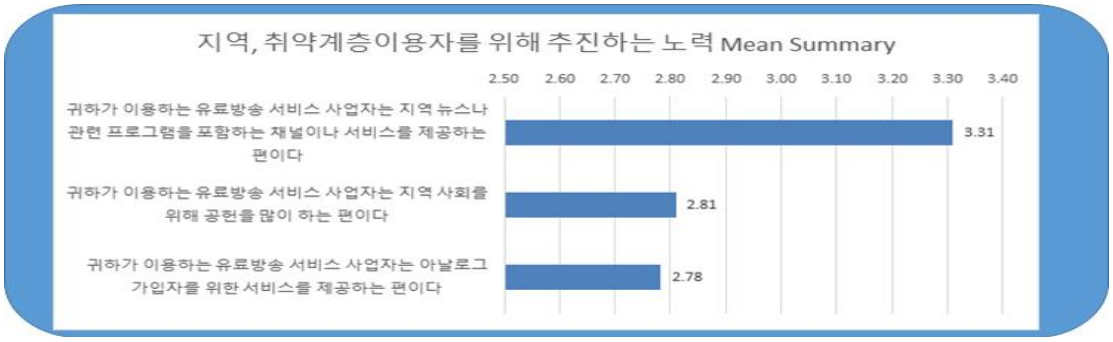

그림 13. 지역, 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력

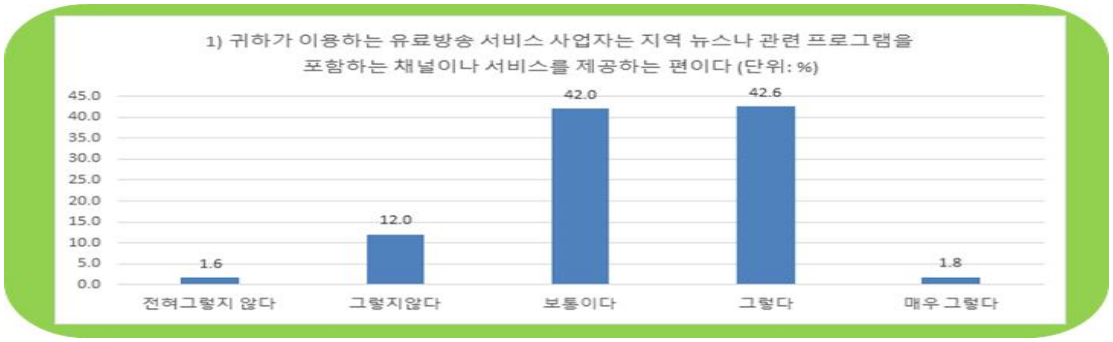

그림 14. 사업자가 지역 및 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력 문항 1번

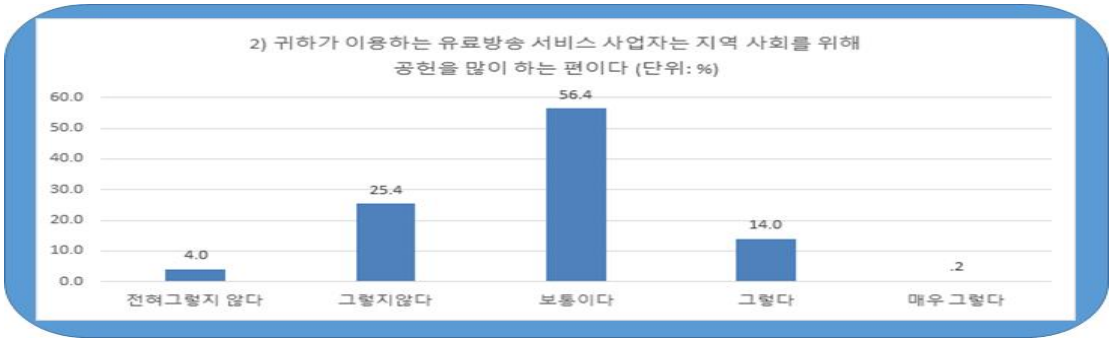

그림 15. 사업자가 지역 및 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력 문항 2번

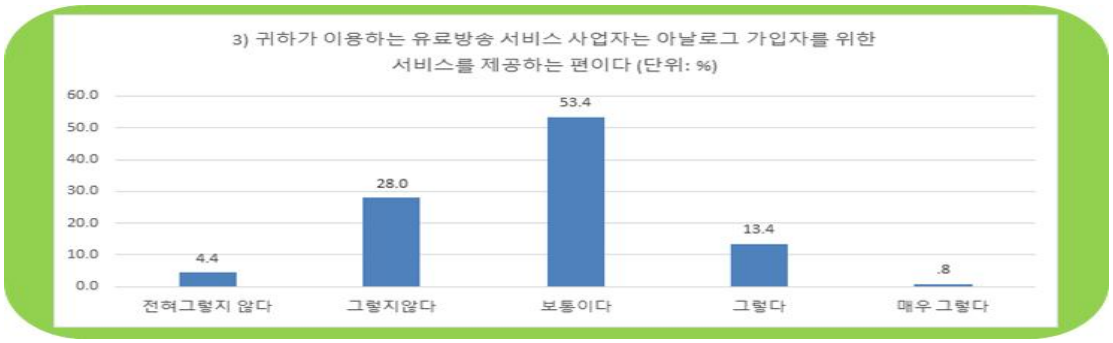

그림 16. 사업자가 지역 및 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력 문항 3번

④ 유료방송 서비스 사업자의 상품과 서비스 이용방법 및 이에 대한 설명

유료방송 서비스 사업자가 그들이 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 설문은 총 4개의 문항으로 구성되며, (1) 상품이나 서비스 가입에 대한 설명의 다양성(M = 3.20), (2) 상품이나 서비스 해지/해약/취소/변경에 대한 방법의 다양성(M = 2.99), (3) 상품이나 서비스 패키지 내용에 대한 설명의 다양성(M = 3.12), (4) 장애인을 위한 이용안내의 다양성(M = 2.76)이 포함된다. 각 문항에 대한 응답의 비중을 살펴봤을 때, 4개의 모든 문항에서 각각 48.4%, 48.4%, 47.8%, 50%의 응답자가 보통이라고 응답했다. (<그림 17~21> 참조)

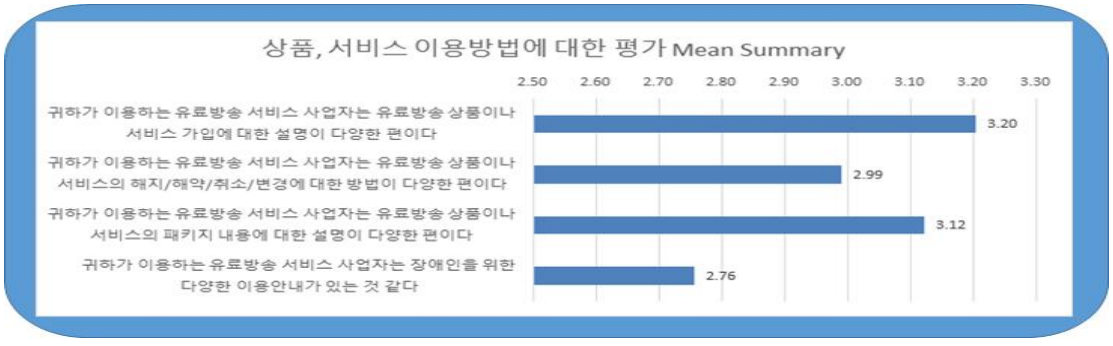

그림 17. 상품, 서비스 이용방법에 대한 평가

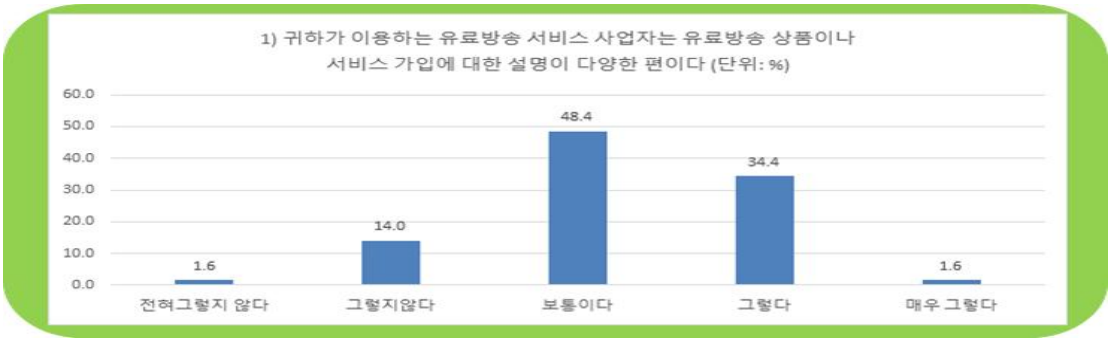

그림 18. 사업자가 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 문항 1번

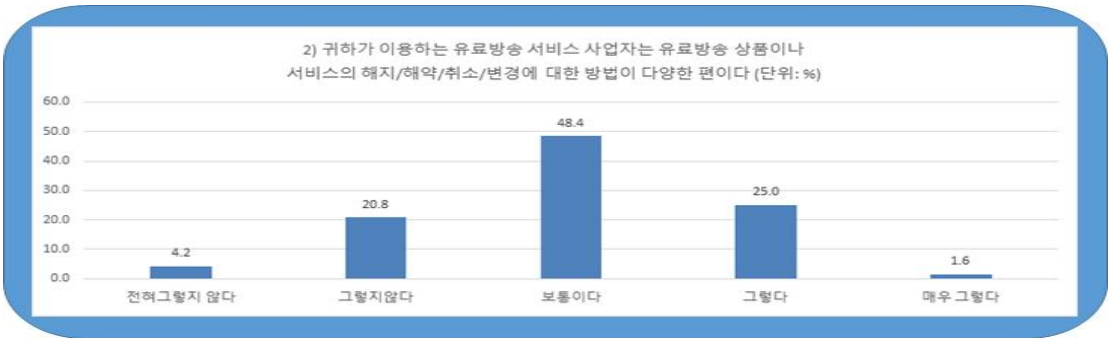

그림 19. 사업자가 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 문항 2번

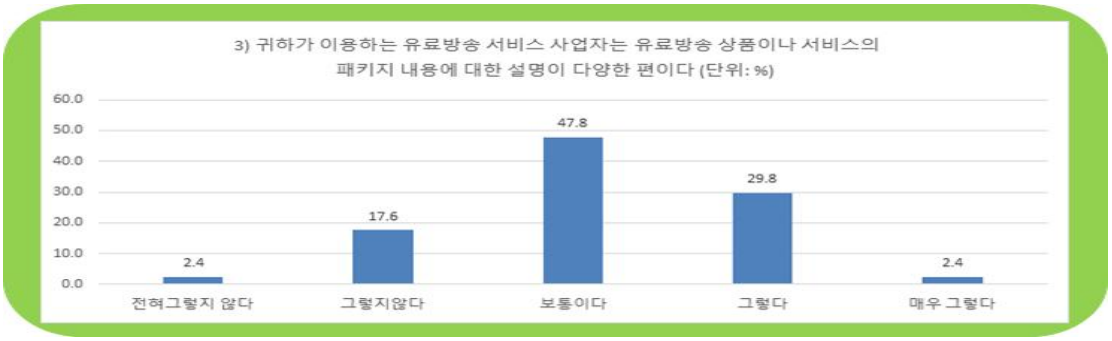

그림 20. 사업자가 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 문항 3번

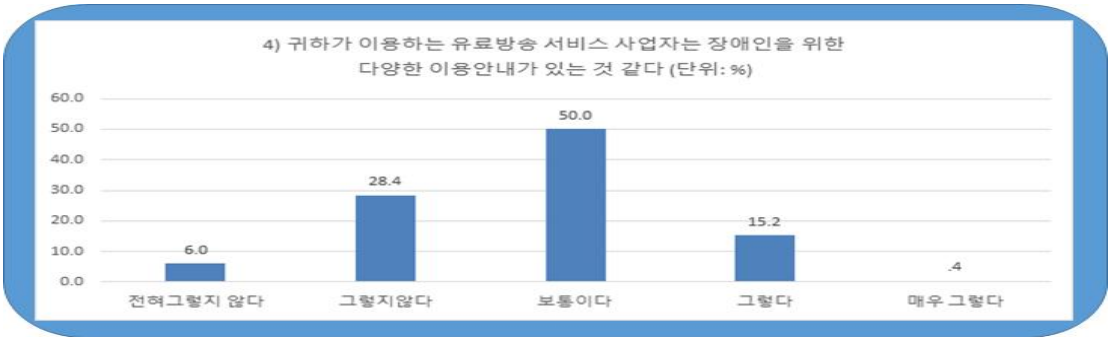

그림 21. 사업자가 제공하는 상품과 서비스의 이용방법과 그에 대한 설명에 대한 문항 4번

⑤ 유료방송 서비스 사업자의 이용자 불만처리

유료방송 서비스 사업자가 이용자들의 불만을 처리하는 방식에 대한 문항들로 총 4개의 문항으로 구성되며, (1) 이용자 불만처리의 신속성(M = 3.27), (2) 이용자 불만처리의 다양성(M = 3.17), (3) 이용자 이익 침해에 대한 대응방식의 다양성(M = 2.99), (4) 이용자 불만처리 결과 고지 방식의 다양성(M = 2.97)이 포함된다. (<그림 22> 참조)

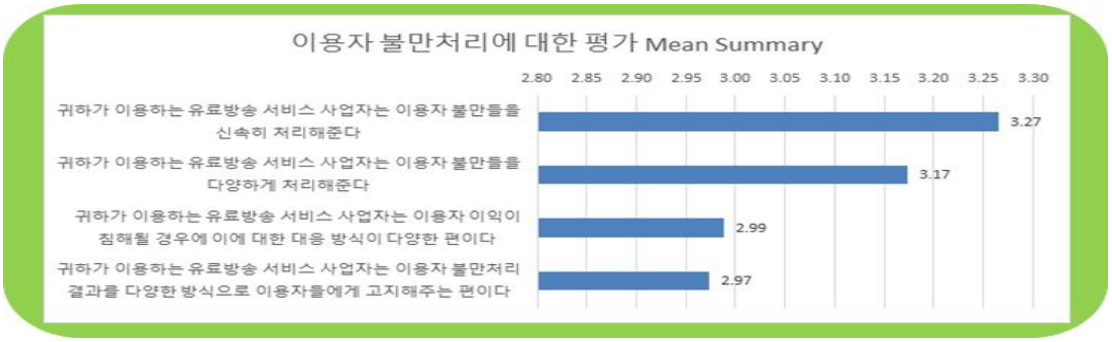

그림 22. 이용자 불만처리에 대한 평가

⑥ 유료방송 서비스 이용자 만족도

유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 것은 총 13문항으로 구성되었으며, 이용자들의 이용편의를 위한 정보제공 및 서비스, 제공되는 정보와 서비스의 다양성 등에 대한 문항으로 구성되었다. 구체적으로는 (1) 마일리지나 멤버십 포인트 활용 등에 대한 홍보(M = 2.70), (2) 이용자 피해 예방 정보 제공(M = 2.71), (3) 이용방식과 해지 단계별 용이성(M = 2.90), (4) 피해 보상(M = 2.77), (5) 결제수단의 다양성(M = 3.28), (6) 환불 신속성(M = 2.97), (7) 고객센터 서비스(M = 3.29), (8) 민원처리(M = 3.22), (9) 상품의 다양성(M = 3.28), (10) 요금제의 다양성(M = 3.26), (11) 서비스 상품 약정기간의 다양성(M = 3.16), (12) 인터넷·모바일 결합상품의 다양성(M = 3.31), (13) 방송·통신 결합상품 요금제의 다양성(M = 3.27)에 대한 문항이 포함되었다. 문항들 중 눈여겨 볼 것은 대부분의 다른 문항들에 대해 응답자들이 보통이라는 중립적인 응답을 한 것에 반에 만족하지 않는다는 응답이 두드러지는 문항들이 있다는 것이다. 예를 들어 마일리지나 멤버십 포인트 활용에 대한 홍보에 대한 문항에 42.8%(약간 만족하지 않음 33.2%와 전혀 만족하지 않음 9.6%)의 응답자가 불만족을 표현했다. 이용자 피해 예방 정보 제공의 경우 37.6%(약간 만족하지 않음 31.2%와 전혀 만족하지 않음 6.4%), 이용방식과 해지 단계별 용이성의 경우 30.2%(약간 만족하지 않음 25.0%와 전혀 만족하지 않음 5.2%), 피해 보상의 경우 32.4%(약간 만족하지 않음 26.6%와 전혀 만족하지 않음 5.8%)의 응답자가 불만족을 표현하기도 했다. (<그림 23~28> 참조)

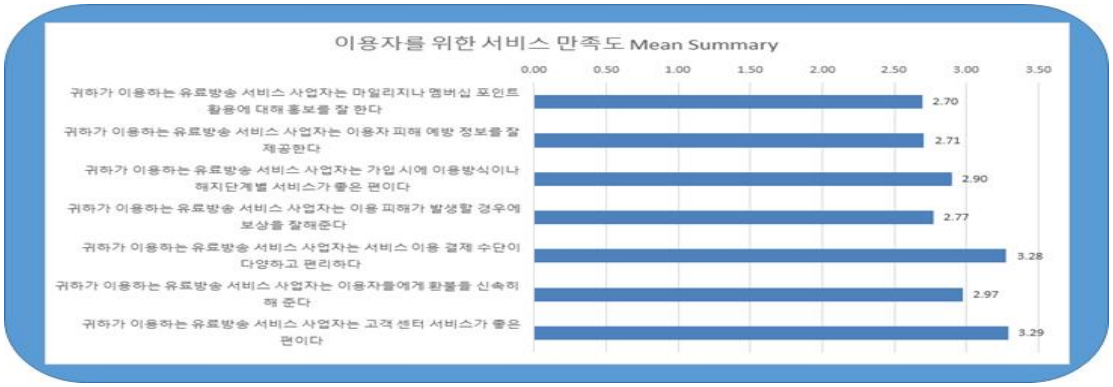

그림 23. 이용자를 위한 서비스 만족도 1

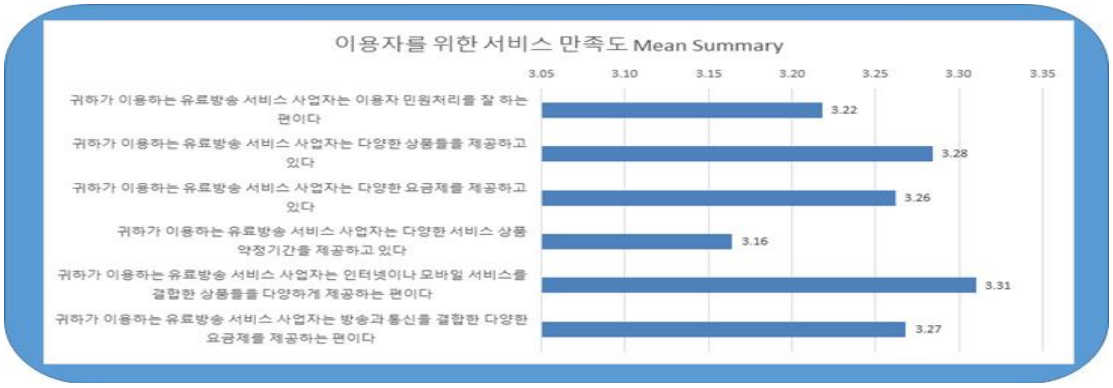

그림 24. 이용자를 위한 서비스 만족도 2

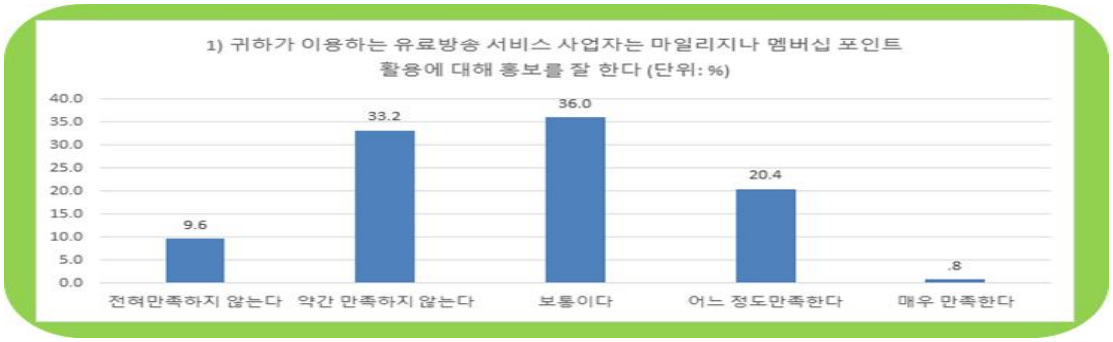

그림 25. 유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 문항 1번

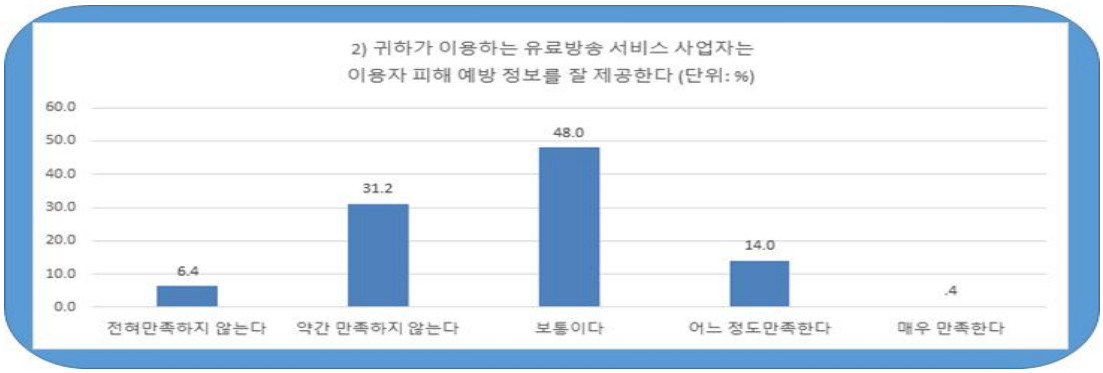

그림 26. 유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 문항 2번

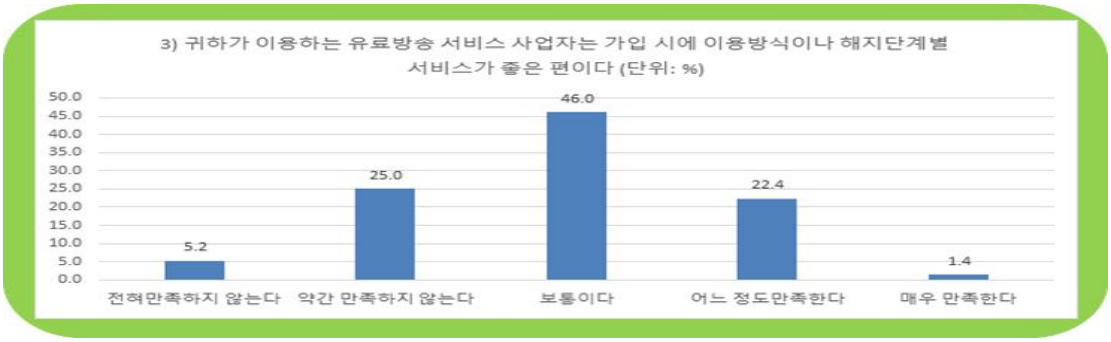

그림 27. 유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 문항 3번

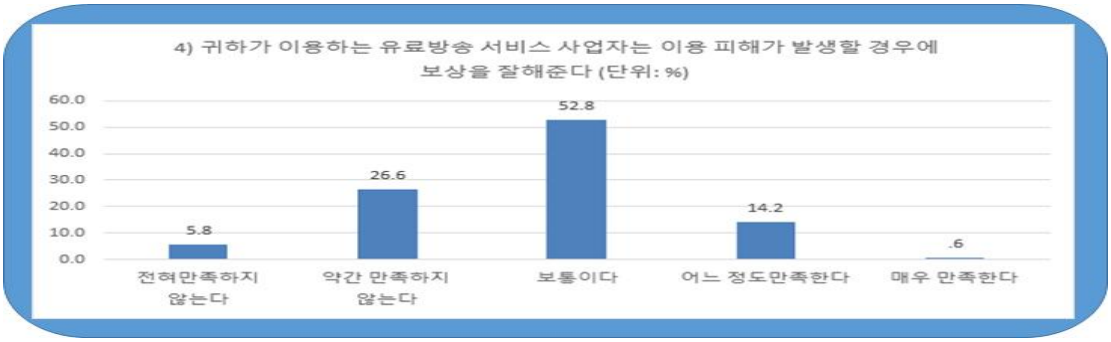

그림 28. 유료방송 서비스 이용자 만족도에 대한 문항 4번

⑦ 유료방송 서비스의 콘텐츠 만족도

유료방송 서비스 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항은 총 8개로 구성되었으며, (1) 채널 개수(M = 3.48), (2) 채널 다양성(M = 3.42), (3) VOD 개수(M = 3.24), (4) VOD 장르 다양성(M = 3.26), (5) 홈쇼핑 채널 수(M = 3.27), (6) 채널 안내 서비스(M = 3.17), (7) 요금 적정성(M = 2.92), (8) 결합서비스 동시 제공 편의성(M = 3.20)의 문항을 포함한다. 이 문항들 중 과반이 넘는 응답자들이 채널개수(57.4%; 어느 정도 만족한다 52.4%와 매우 만족한다 5.0%)와 채널 다양성(52.4%; 어느 정도 만족한다 47.6%와 매우 만족한다 4.8%)에 만족함을 표현했다. 응답자들은 이 외의 대부분의 문항들에서는 보통이라는 중립적인 응답을 했다. (<그림 28~36> 참조)

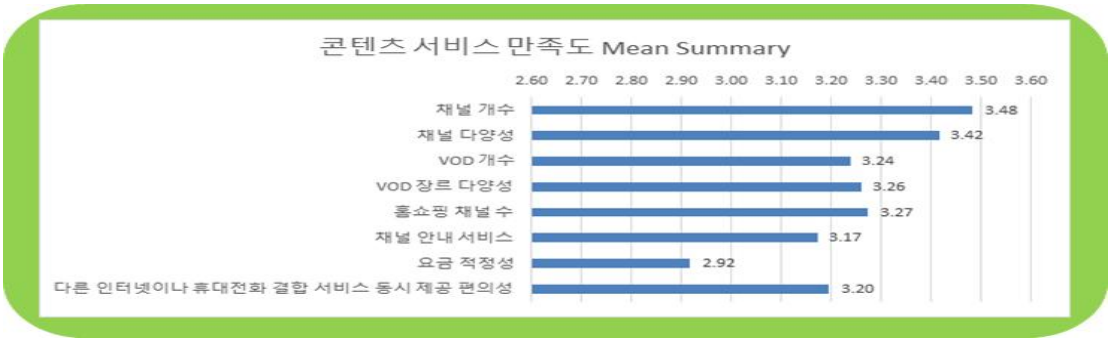

그림 28. 콘텐츠 서비스 만족도

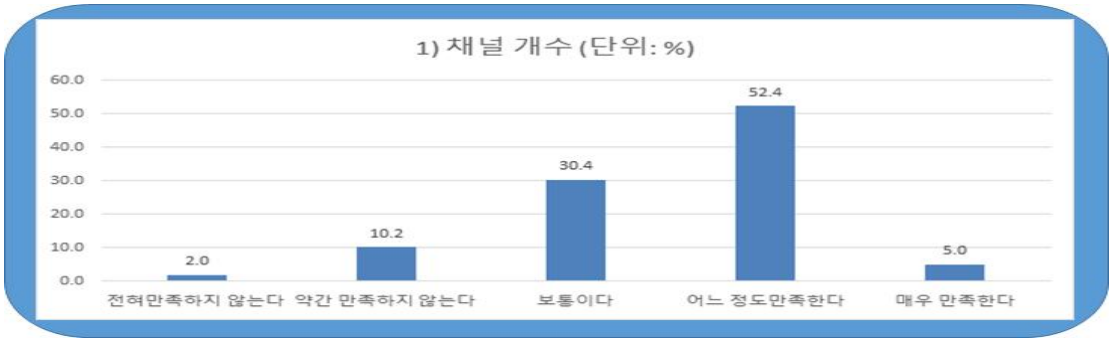

그림 29. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 1번

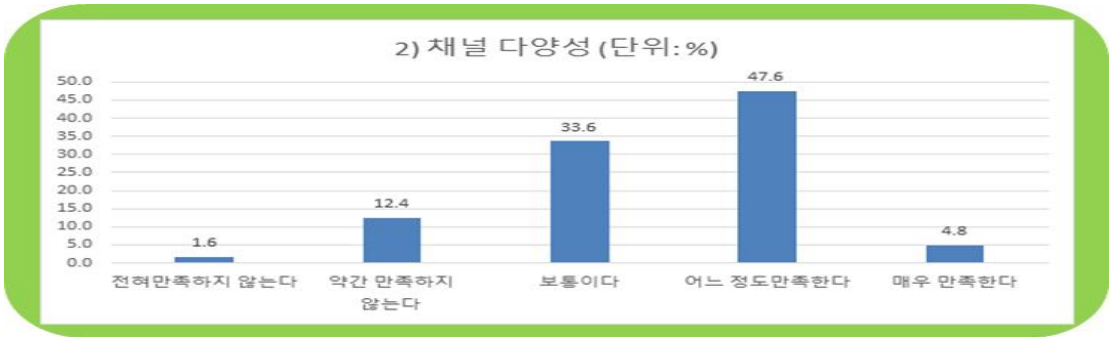

그림 30. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 2번

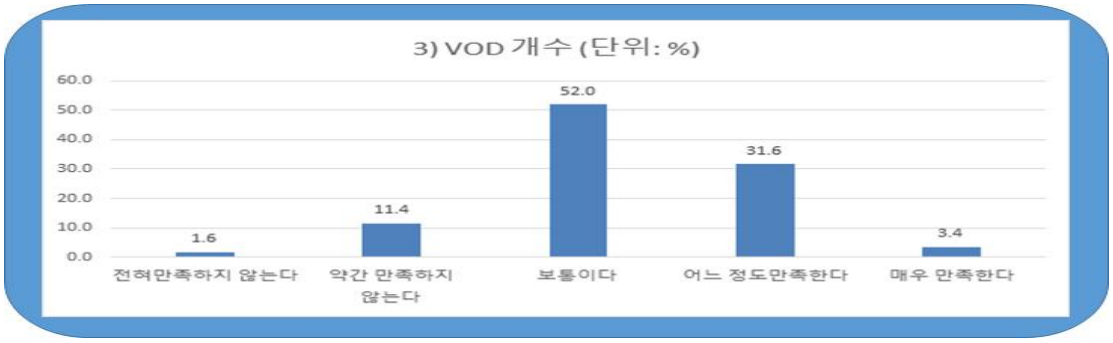

그림 31. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 3번

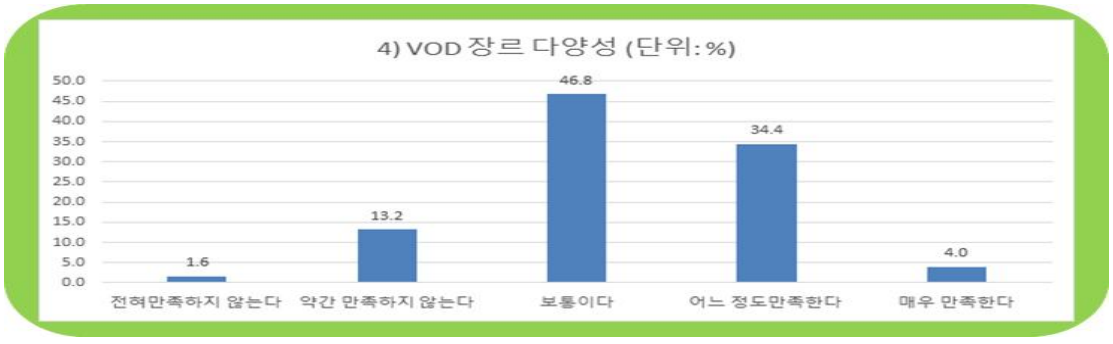

그림 32. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 4번

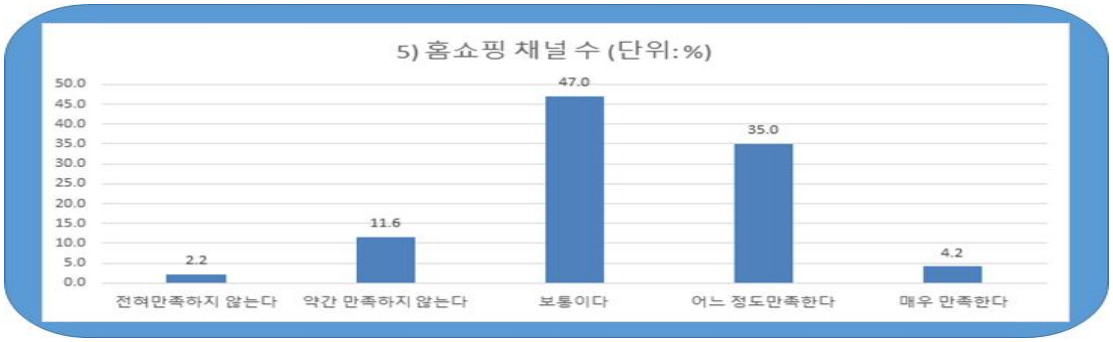

그림 33. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 5번

그림 34. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 6번

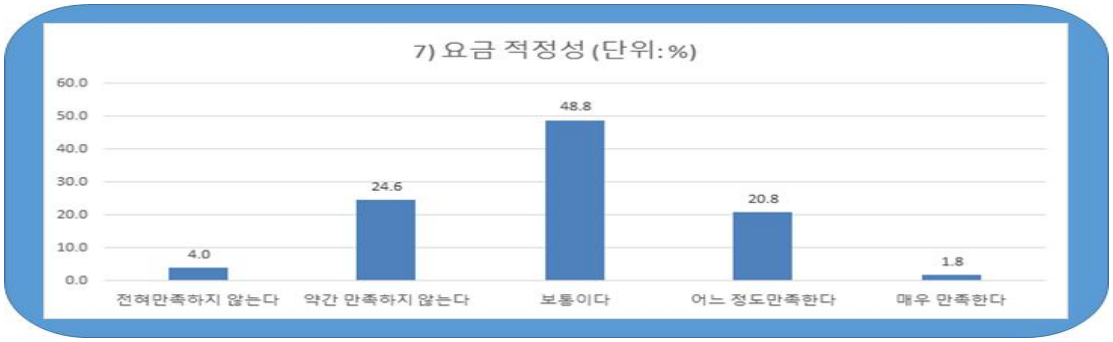

그림 35. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 7번

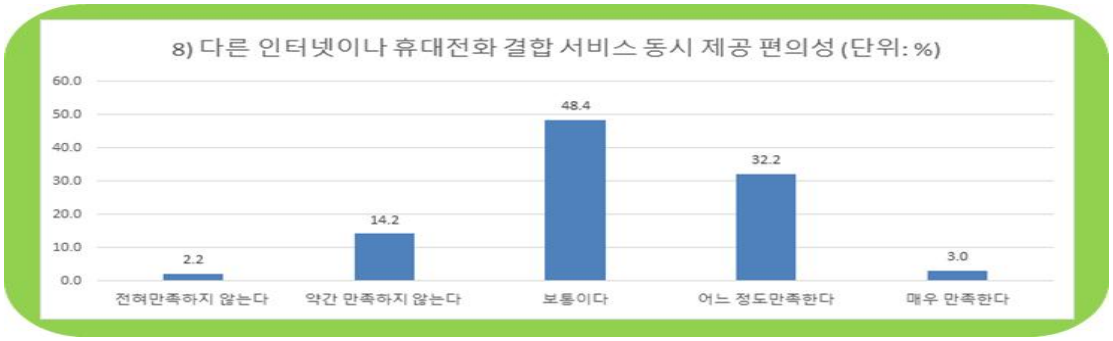

그림 36. 사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠에 대한 만족도에 대한 문항 8번

Ⅴ. 유료방송 다양성 평가제도 도입의 기대효과

지금까지 유료방송 다양성 평가제도의 도입에 따른 목적과 구체적인 평가 방식 등에 살펴보았다. 이 연구는 기존의 유료방송 시장 점유율 합산규제라는 방식 대신에 시장의 성과와 행위를 중심으로 새로운 유료방송 시장 평가 제도의 틀을 마련하기 위한 것이었다. 기존 유료방송 시장점유율 합산규제는 나름대로 유료방송 시장 내 독점 사업자의 등장과 이에 따른 시장지배력 남용을 막기 위한 목적이 있었으며 충실히 그 기준에 따라 시장의 문제점을 선행적으로 막을 수 있는 장치로 도입되었다. 이는 유료방송 시장 내 독점적 사업자 규제를 통해 유료방송 서비스의 다양성 확보와 공정 경쟁을 강화하기 위한 목적이 있었다.

이 같은 규제는 크게 두 가지 문제점을 갖는 것으로 평가되었다. 첫째는 유료방송 시장점유율 합산규제가 명확하게 시장의 범위 내에 사업자들의 시장점유율 상한선을 제시하고 있지만 그 상한선이 갖고 있는 규제의 타당성을 증명하지 못하고 있다는 점이다. 실증적 근거를 통해 시장점유율 상한선이 갖는 시장 내 문제점의 발생을 인과적으로 설명하지 못한다는 취약점이 있다. 유료방송 시장은 다른 일반 상품과 마찬가지로 수요와 공급에 의존하는 경제 시장이기도 하지만 방송 프로그램이나 채널이 거래되는 문화 시장의 속성이 있기도 하다. 그 결과, 시장의 독점을 방지하면서 시장을 활성화화고 동시에 여론이나 문화적 가치가 독점적으로 생산, 유통, 이용되는 것을 규제하려는 접근의 중요성이 적지 않다. 다만, 이와 같은 목적을 달성하기 위해 유료방송 시장점유율의 상한을 별도의 근거나 기준 없이 지속시키는 것은 타당성이 높지 않은 것으로 이해될 수 있다.

두 번째 쟁점은 새로운 미디어 환경에 따른 유료방송 시장 변화에 대한 것이다. 특히 넷플릭스와 같이 글로벌 OTT 사업자의 국내 유료방송 시장 진입에 따른 지형 변화가 유료방송 시장에 미치는 영향 등을 살펴볼 시점이다. 인터넷 기반의 OTT 동영상 플랫폼이 도입되면서 기존 유료방송 시장의 속성이나 경쟁 방식에 변화가 야기될 수 있는 계기가 만들어진 것이다. 넷플릭스나 디즈니와 같이 글로벌 OTT 플랫폼의 세계 시장 장악, 그리고 유튜브와 같은 이용자 기반 콘텐츠의 글로벌 시장 유통 확대 등으로 기존 유료방송 시장의 경쟁 구조는 이전과는 다른 방향으로 변화하기 시작하고 있다. 코드 커팅이라는 이름으로 기존 유료방송 서비스 가입자 해지가 늘어나고 있는 반면에 OTT 서비스 이용자 규모는 증가하는 추세이다.

이 같은 환경에서 기존 유료방송 서비스 사업자들은 방송 및 통신 서비스의 융합 서비스나 결합 서비스 제공을 통해 가입자들을 최대한 유지, 확보하는 전략을 활용해 왔다. 별개 상품이나 서비스로 판매되던 방송과 통신 서비스를 결합해 시장 규모를 확대해 성장률을 유지해왔던 것이다. 그러나 방송이나 통신 시장 모두 개별적으로 시장 성장률이 둔화되면서 최근에는 사업자 단위의 인수합병을 통해 시장 구조가 바뀌는 추세가 나타나고 있다. 가령, LG유플러스가 CJ헬로를 조건부 인수하거나 SK텔레

콤이 티브로드를 인수하는 등 기존 유료방송 시장이 소수 사업자 중심으로 재편되는 추세가 나타나고 있다. 이는 유료방송 플랫폼 시장에서 소수 사업자 중심으로 과점화 추세가 나타난다는 신호일 수 있으며 한편으로 글로벌 OTT 서비스 사업자와의 경쟁 구조로 인해 기존 유료방송 시장의 경계가 확대되고 있다는 것을 의미한다.

그 결과, 유료방송 시장점유율 합산규제라는 사전적 직접 규제 방식보다는 사후적으로 시장을 진단, 평가해 탄력적으로 대응하기 위한 다양성 평가제도 도입에 대한 필요성이 모색되고 있다. 유료방송 다양성 평가는 시장점유율 합산규제 폐지 이후 시장을 모니터링하고 평가하기 위한 보완적 목적이 있다. 이 같은 사후 모니터링 방식은 유료방송 시장과 같이 기술적 환경 변화에 민감하고 글로벌 사업자가 직접 국내 시장으로 진입, 경쟁하는 시장에서 효율적으로 시장 평가와 쟁점 해결을 위한 지표의 기능을 담당할 수 있을 것으로 보인다. 이미 다른 주요 국가들에서도 유료방송 시장이 기존 플랫폼 사업자들과 OTT 서비스 사업자들이 경쟁 구도를 형성하고 있으며 결과적으로 일부 글로벌 사업자의 로컬 국가 시장 진입이나 시장점유율 규모가 빠르게 늘어가고 있는 현실이다.

유료방송 다양성 평가는 기존의 시장점유율 규제와 같이 경제 차원으로 시장을 규제하는 방식을 배제하는 대신에 사회문화 차원 등을 통합해 다차원적 개념으로 시장을 역동적으로 살펴볼 수 있는 이점이 있다. 유료방송 시장은 단순히 방송 프로그램이나 채널이 교환되는 시장의 속성을 넘어 이들이 여론을 형성하거나 또는 새로운 문화 가치를 창출하는 등의 다차원 효과를 창출하기 때문이다. 유료방송 시장은 단순히 경제 가치의 생산과 소비 이외에도 정치, 사회, 문화적 영향력이 적지 않은 시장으로 그 복합적 속성의 다양성을 구체적이고 체계적으로 살펴봐야 할 필요성이 있다.

이 같은 맥락에서 유료방송 시장이 지향하는 핵심 가치와 공정 거래, 그리고 이용자에 미치는 영향을 동시에 다차원적으로 검토해야 할 필요성이 있다. 이는 유료방송 시장이 우리 사회에서 갖고 있는 다양한 가치 차원들을 구체적으로 검토하고 이를 바탕으로 후속적인 규제 틀을 마련한다는 이론적 정합성을 보여주고 있다. 기존의 사전 규제 방식으로는 빠르게 변화하는 국내외 유료방송 시장의 역동성을 따라잡기가 어려웠다. 대신에 매년 유료방송 시장의 다양한 속성들, 다시 말해 공정경쟁과 이용자 이익 제고라는 두 가지 목표를 동시에 달성하기 위한 평가 작업이 선행되어야 한다는 것이다.

따라서 유료방송 다양성 평가는 기존의 규제 패러다임을 극복하고 현실적으로 빠르게 변화하는 국내외 유료방송 시장의 역동성을 이해하고 그 바탕 위에서 사업자들의 행위와 그 영향력들을 다차원적으로 평가하기 위한 목적이 있다. 유료방송 다양성 평가의 목적은 규제의 목적이기 보다는 유료방송 시장이 내재하고 있는 다양한 속성과 그 사회, 문화, 경제 영향력의 객관적 평가와 측정에 있다. 이 같은 평가와 성찰을 통해 유료방송 시장의 효율적, 합리적 규제 방안을 모색하기 위한 일차바탕이 마련될 수 있을 것으로 판단된다.

Ⅵ. 향후 과제 및 제언

이 연구를 통해 유료방송 시장에 대한 다양성 평가 개념과 측정 방식을 살펴보았다. 연구진과 전문가, 현업 자문들을 거쳐 총 4개의 평가 방안들을 도출했으며 최종적으로는 제4안을 토대로 유료방송 다양성 평가를 적용하는 방안을 제안했다. 구체적으로 유료방송 다양성 평가는 이용자 시장과 사업자 시장으로 구분한 다음에 각각 하위 측정 지표 차원들을 살펴보았다. 이용자 시장에서는 이용자 보호와 이용자를 위한 상품·서비스 다양성을, 사업자 시장에서는 사업자 간 거래와 사업자 채널 운영 다양성 등을 핵심 측정 지표 차원으로 설정했다.

이 연구의 목적은 유료방송 시장에 대한 사전 합산규제 대신에 새롭게 유료방송 시장의 다차원 속성들을 검토, 평가하기 위한 것이다. 유료방송 시장은 단순히 일반 상품이나 서비스 시장과는 다르게 문화와 여론에 영향력을 미치는 방송 프로그램과 채널들이 거래되는 시장이다. 그 결과 유료방송 시장에 대한 독과점 규제와 공정거래, 그리고 이용자에게 미치는 영향력 등을 감안해 규제 방식들이 통합적으로 논의되어야 하는 시장이다. 기존 유료방송 시장점유율 합산규제 방식은 전체 유료방송 시장 점유율 3분의 1을 상한선으로 설정하고 사전적으로 관련 기업들의 행위들을 규제해 왔다.

아날로그 방송 시대와는 다르게 현재의 방송, 특히 유료방송 시장은 기술적 변화와 글로벌 경쟁 구조의 변화, 그리고 이용자 변화 등이 혼재되어 구조적 변동이 급격하게 이루어지는 시기이다. 이에 따라 유료방송 시장점유율 합산규제, 특히 3분의 1 시장 점유율 초과 금지와 같은 기존 규제 기준에 대한 타당성 확보가 전제되지 않은 사전 규제를 적용하는 것 보다는 여러 가지 요인들을 통합적으로 감안한 사후 규제 적용이 필요한 시점이다. 이는 유료방송 시장 활성화와 공정경쟁 환경 조성, 사업자들 간 시장지배력 균형, 이용자 이익 등을 포괄적으로 평가하고 검토할 수 있는 새로운 평가와 규제 패러다임 모색이 필요하다는 것을 의미한다.

따라서 이 연구가 제시한 연구 결과들을 바탕으로 유료방송 시장을 평가하고 측정하기 위해서는 앞으로 다음과 같은 부분들에 대한 보완이 필요해 보인다. 첫째, 이 연구는 유료방송 시장을 다각적으로 살펴보기 위한 핵심 개념으로 다양성 개념을 활용했다. 유료방송 시장점유율을 단순 규제함으로써 그에 파생되는 영향력 규제 방식 대신에 시장을 구성하는 사업자와 이용자 층위에 포함된 다양한 속성들을 살펴보기 위한 것이었다. 그러나 다양성 개념은 다의적 의미와 차원을 갖는 만큼 통일된 개념을 활용하기는 어려운 것으로 판단되었다. 다양성이라는 의미에 노출 다양성을 포함해 소유 다양성, 행위 다양성 등 다양한 다양성 개념이 혼재되어 있기 때문이었다.

따라서 일차적으로는 유료방송 시장 내 다양성을 측정하고 검토하는 방식으로 유료방송 시장을 조망할 수는 있겠지만 개념 자체를 다양성 차원이 아니라 유료방송 플랫폼 시장에 대한 구조와 행위 평가 차원으로 개념적 전환이 필요한 것으로 보인다. 전문가 자문들을 통해서도 유료방송 플랫폼 내의 다양성 개념에 대한 상이한 해석과 판

단이 혼재해 있는 것으로 나타났다. 복잡하고 혼동된 개념보다는 보다 단순하고 현실적인 측정 개념의 도입이 우선적으로 보완될 필요가 있다. 따라서 유료방송 시장에 대한 구조와 행위 평가는 유료방송 시장을 보다 역동적이고 다양한 주체들 간의 관계들을 이해하고 분석할 수 있는 이점이 있다. 이 같은 핵심 개념은 유료방송 시장 내 다음과 같은 3가지 요소들이 잘 작동하고 있는 가를 살펴보기 위한 것이다.

우선, 유료방송 시장의 경쟁 구조와 이에 따른 독과점적 폐해 가능성을 모니터링 하는 것이다. 다른 일반 시장과 마찬가지로 유료방송 시장 역시 소수 기업에 의한 독점이나 과점적 시장 구조는 궁극적으로 이용자 서비스 품질이나 다양성 하락, 그리고 요금의 인상으로 귀결될 가능성이 충분하다. 기존의 유료방송 시장의 획정은 법적으로는 방송법과 IPTV법으로 이원화되어 있지만 이들을 동일 서비스를 제공하는 동일한 시장으로 획정하는 것이 타당해 보인다. 추가로 넷플릭스와 같은 해외 글로벌 OTT 사업자 그리고 국내 OTT 사업자들 역시 기능적으로 유료방송 서비스와 거의 유사하기 때문에 이들을 감안한 시장 획정이 어렵더라도 이들의 영향력이나 관계들은 지속적으로 탐색하고 검토해야 할 것이다.

다음으로 사업자들 간 공정 경쟁 현황을 모니터링 할 필요가 있다. 특히 방송 프로그램이나 채널을 거래하는 플랫폼과 채널 사업자들 간에 지배력에 차이가 많이 벌어지게 된다면 불공정 거래가 늘어나고 혼탁한 시장 행위가 많아질 가능성이 높다. 따라서 사업자들 간의 거래 질서와 관계들을 효율적으로 측정하고 모니터링 할 수 있는 개념적 틀을 포함해 측정 차원들을 다양하게 제시하는 것이 필요하다.

또한 유료방송 시장의 구조적 변화에 따라 이용자들에 대한 혜택과 서비스 다양성이 어떻게 달라질 것인지에 대한 지속적 모니터링이 필요하다. 유료방송 시장은 단순히 특정 사업자의 개별 시장점유율 여부에 따라서만 작동되는 시장이 아니다. 이미 유료방송 시장에는 IPTV를 기반으로 통신사업자들이 결합 서비스를 제공하고 있다. 게다가 VOD와 같은 개별 콘텐츠 제공, OTT와 같은 인터넷 기반 동영상 플랫폼 서비스들이 통합적으로 이용자들에게 제공된다. 따라서 단순히 일차원적인 유료방송 시장으로만 시장을 이해하기는 어렵다.

따라서 여러 가지 구조적 변화에 따라 유료방송 시장이 변화될 때 이 같은 변화가 이용자들에 미치는 영향들을 지속적으로 검토하고 모니터링 할 필요가 있다. 이용자들이야말로 유료방송 서비스를 통해 비용을 직접 지불하고 콘텐츠 소비를 담당하는 소비 시장에서의 핵심 주체이기 때문이다. 시장의 구조적 변화에 따라 개별 이용자들에게 제공되는 방송 프로그램과 채널, 그리고 기타 다양한 서비스들의 규모와 다양성, 가격 등에 대한 지속적 평가를 통해 이용자 권익을 보호하고 시장을 더욱 활성화시킬 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

둘째, 이 연구에서 제시된 유료방송 사업자 평가 차원에서 서로 다른 유료방송 사업자 간 동일한 평가 차원을 확보하는 방향으로 후속 보완책이 필요하다. 일차적으로 이 연구는 방송법에 규정된 종합유선방송과 위성방송, 그리고 IPTV법에 근거가 있는 IPTV 등 3개의 유료방송 플랫폼 서비스와 사업자를 대상으로 평가 차원들을 구성했

다. 이들 3개 플랫폼들은 서로 관할 법령도 다르며 지역 채널 등 일부 서비스에서는 서비스 자체가 다른 특성이 있다. 공통적으로 이들 3개 유료방송 플랫폼 서비스가 기능적으로 동질적인 것은 사실이지만 부분적으로 서로 다른 기능적, 제도적 특성이 있다. 따라서 유료방송 플랫폼 서비스들마다 공통적인 부분과 이질적인 부분을 병렬로 평가함에 따라 야기될 수 있는 쟁점들을 해결하기 위한 대안적 모색이 필요해 보인다.

셋째, 유료방송 시장 획정 및 사업자의 결합 상품 판매에 따른 다시장 영역에 대한 검토 역시 필요한 부분이다. 이 연구를 통해 유료방송 시장은 종합유선방송, 위성방송, IPTV 등 3개 기존의 서비스들로 범위를 제한했다. 그러나 국내외 OTT 서비스와 같이 새롭게 기술 혁신을 통해 기존 유료방송 시장에 진입하는 서비스들이 증가하고 있다. 이들은 이미 유료방송 시장에 다양한 방식으로 영향을 끼치고 있으며 기능적으로 동질적인 시장을 구성하고 있다. 그러나 규제의 틀 차원에서 OTT 서비스에 대한 제도적 근거가 충분하지 않다는 점 때문에 이들을 같은 유료방송 시장의 범위 내에서 평가하기는 쉽지 않다. 그럼에도 추후 유료방송 시장의 역동성과 변화의 속성을 정확히 이해하기 위해서는 OTT 서비스 사업자에 대한 평가와 모니터링도 필요할 것으로 보인다.

아울러 KT와 같이 위성방송과 IPTV 서비스를 동시에 제공하는 사업자 또는 SK텔레콤과 같이 IPTV와 OTT 서비스를 동시에 제공하는 사업자들과 같이 기존의 유료방송 사업자들이 여러 가지 시장 내에서 다양한 서비스를 결합해 판매하는 추세인 만큼 이들 결합판매가 유료방송 시장에 미치는 다양한 영향력들을 살펴볼 수 있도록 평가틀을 보완할 필요가 있다. 이는 시장지배력 전이나 개별 이용자에게 미치는 영향력이 적지 않을 것이기 때문이다.

넷째, 이 연구를 통해 제시된 핵심 개념들과 평가 차원들을 중심으로 우선 유료방송 시장에 대한 시범 평가를 시행할 필요가 있다. 시범 평가를 통해 유료방송 시장 평가 차원들과 항목들에 대한 구체적인 타당성을 검증하고 문제점을 보완하게 될 것이다. 시범 평가를 통해 확정된 평가 차원들을 바탕으로 연례 평가를 통한 지속적인 모니터링을 통해 시장의 역동적 변화들을 추적할 수 있을 것이다. 이 같은 작업을 통해 시계열적으로 유료방송 시장 및 사업자, 이용자들에 대한 다양한 평가 자료들을 확보할 수 있다. 이들 자료들은 급격히 변화하는 현재 유료방송 시장에 대한 유용한 데이터들을 제공할 것이며, 이들을 통해 보다 합리적이고 타당성 높은 유료방송 시장 및 사업자 평가 모델을 구축할 수 있을 것이다.

<덧붙임>

[붙임1] 유료방송 다양성평가 도입 방안 연구 전문가 연구반 1차 회의록

1. 일시·장소 : 2019. 9. 27.(금) 13:00, KOBACO 17층 대회의실

2. 전문가 참석자(3인) : 황용석 교수(건국대학교)
강재원 교수(동국대학교)
정준희 교수(한양대학교)

3. 방통위 참석자(3인) : 배춘환 과 장
이명심 사무관
나금륜 사무관

4. KOBACO 참석자(1인) : 김동률 팀장

5. 연구진(6인) : 전범수 교수(한양대학교)
우형진 교수(한양대학교)
서영택 차장(KOBACO)
송영아 전문위원(KOBACO)
정해진 박사과정(한양대학교)
서수정 석사과정(한양대학교)

<주요 논의 내용>

□ **논의주제**

o 유료방송 다양성 평가 연구의 개념 틀

– (전범수 교수) 시장점유율 합산폐지에 따른 논쟁이 해소되지 않아, 대체 규제 방식으로 유료방송 플랫폼 다양성 평가 논의가 시작, 사후평가의 방식을 갖자는 것이 기본적 특징임

· 법제는 다르지만, SO, 위성, IPTV가 동일시장의 사업영역에 포함되나, OTT는 기능적 유사성 있으나, 근거나 규제적용이 되지 않아 현재 본 연구의 논의에서는 배제된 상황

· 유료방송 다양성 평가의 목표는 이용자 권익, 다양성제고, 공정경쟁 및 산업 발전을 목표를 규제 및 평가를 목표로 하므로 이를 검토 중

· 기본적인 핵심개념은 다양성 개념이며, 경제적 규제에서 사후규제 방식인 다양성 적용이 타당한가의 논의가 있으나, 이전의 전문가 연구반의 결론을 바탕으로 현재 논의가 진행 중에 있음

· 이 연구에서 제시하는 1안과 2안에 대한 검토를 통해 요금, 서비스 및 채널, 공급자 및 이용자, 공정거래 질서, 서비스 혁신과 고용창출 등을 다양성 평가 차원에서 도입하려고 하고 있음

· 기대효과는 사업자 평가 후 재허가 등과 연계, 다양성 하락 시 사전 규제 재도입의 근거를 시장상황을 보며 파악할 수 있으며, 산업발전과 기업의 사회적, 경제적 책임 기준 마련 등임

o 유료방송 다양성 평가 차원 및 항목(1안/2안)

– (전범수 교수) 1안은 이전의 전문가 연구반에서 검토된 사안으로서 공급, 접근, 이용측면의 차원으로 구분한 것인데, 차원에 대한 개념은 설득력은 있으나, 상호배타적이고 명료하게 다양성 측정 지표로서 기능성이 있는가에 대한 내부적 논의가 있어 2안을 마련하였음

– (우형진 교수) 1안은 그간의 전문가 연구반에서 4회에 걸쳐 만듦, 1안은 상품과 채널구성의 다양성이 공급의 다양성이 아닌 결과물의 다양성을 의미하기에 불일치가 있다할 수 있으며, 전반적으로 이용측면을 제외하고 공급자가 만들어놓은 결과물들을 어떻게 배열하고 있는가에 대한 문제의식에서 출발해 2안을 만듦

· 사후규제의 형태에서는 행위규제에 가까운 것이므로, 이를 측정할 도구들이 좀 더 섬세해야할 필요, 2안은 외적(공급), 내적(노출), 이용자 다양성(접근) 평가로 구분 및 1인보다 확대된 내용들을 측정

① 공급측면은 공급자의 다양성, 즉 소유 및 사회적 책임(대주주, 경영진 정책방향, 종업원, 협력업체, 시민단체나 소비자들 의견)의 다양성을 평가할 필요

② 노출측면은 기존 1안의 내용이 대부분 이에 해당되어 내적다양성 차원으로 묶을 수 있다고 판단할 수 있음

③ 접근측면은 이용자가 배열된 상품을 택하는 법(가입/해지/변경/취소 등)을 쉽게 이용할 수 있는 솔루션이 제공되고 있는지를 볼 수 있음

□ 전문가 의견

1. 지표로서의 타당성 여부 검토

o (정준희 교수) 1안은 논리적으로 안 맞는 부분이 있다고 지난 전문가 연구반에서 의견을 제시하였고, 2안에서는 어느 정도 다른 방식으로 변화를 주었다고 보이나, 다양성 개념이 너무 확장되는 것으로 보임

– 2안에서는 다양성이라는 의미 층위를 모두 넣어서 측정하는 것으로 보이는데, 유료방송 관련된 측정 도구들을 넣는 것으로 비춰짐

· 사회적 책임 다양성의 경우, 일반적으로 미디어 평가의 개념인가에 대한 의문이 있으며, 다양성 보장 차원으로의 적정성 검토 필요

o (강재원 교수) 연구의 개념 틀에 나타난 규제/평가 목표가 다양성 평가가 아닌 공익성 평가로 보이며, 다양성은 질적인 것인데, 플랫폼은 질적으로 평가할 수 없음

– 이런 관점에서 1안은 직관적으로 보았을 때 목적달성(타당도) 및 플랫폼의 다양한 부분들을 측정할 수 있을지, 중복된 문항들은 없는지에 대한 검토 필요

– 2안은 경향신문에서 개발한 지표 중 지속가능한 사회적 책임 평가지수 같은 것이 있는데, 2안에서 사회적 책임 다양성을 한 이유가 무엇인지와 소유구조 다양성은 사전규제인데, 지분이 분산되었다는 것이 다양성을 평가할 수 있는지의 문제 보완 필요

– 연구 배경의 방향성 문제를 되짚어 보자면, 새롭게 지표를 만들어서 합산규제의 문제를 해결한다는 것은 대안적 방법이 아닐 수 있음

· 합산규제는 기존 규제를 보완해서 가야할 필요

o (전범수 교수) 종합하면, 개념적 혼란과 측정하위 변수들의 타당성 문제가 제일 큰 문제라고 지적하는 것으로 볼 수 있음

o (배춘환 과장) 국회는 입법부나 행정부에 사후보완대책을 제출하면 판단하겠다는 입장, 사전규제 폐지하고 사후규제책을 금지행위 만들 어 규제하는 것을 적절치 않다고 보기 때문에, 본 연구는 직접규제가 아닌 간접규제의 형태로 도입이 적절하다는 입장

o (황용석 교수) 다양성 평가는 사용목적성에 따라 정책 지수 구성이 달라지므로, 유료방송 사업자 대상이라면 플랫폼 사업자를 프로그램 채널 거래 공급의 차원, 이용자 선택은 이용자 시장으로 하는 양면시장으로 구분할 필요, 또한 금지행위 등 위반 행위는 감점형태로 평가하는 것도 도입해야할 필요

- 공급 측면에서, 무엇이 바람직한 서비스인지를 측정하기가 애매할 수 있다는 점을 고려해야할 필요

- 채널사업자와 PP간 부당행위에 대한 평가 요소들도 중요, 채널 구성은 IPTV는 VOD외는 거의 같고, SO의 경우 투자문제로 인해 다양성을 구현 못하는 점을 어떻게 평가할 것인가의 문제도 들여다 봐야함

- 방송경영평가를 보면, 이용자의 자발적 선택성에 따라 상품 선택에 대한 다양성도 있으며, 지수로서 다양성을 평가한다는 것은 어려운 것이 사실, 정책의 도구가 되려면 다양성은 정책 행위 통해 도달되는 최종 목표 개념이 되고, 수단적 개념은 집중규제나 부당금지행위 같은 것들이 중요한 발견적 수단 도구가 될 수 있음

· 이는 결국 부당행위나 경쟁저해요소들을 점수로 감점하는 형태로 나가는 것이 필요, 지수화 했을 때 이 점수를 어떻게 평가할 것인지를 검토해야 하며, 총점 지수화 기준으로 간다면 직접규제도 용이하지 않으므로 허가 사항에서 참고 자료나 모니터링 수준으로 활용될 것으로 판단됨

2. 기존 평가 제도를 활용하여 규제하는 것에 대한 입장

o (강재원 교수) 자율적으로 두는 것이 제일 좋으나, 있는 제도를 활용하는 것은 도입 목적이 다르기에 활용 측면에 문제가 있을 수 있음에도 불구하고, 새로운 것을 만들어 논란을 만드는 것보다 기존 제도를 활용하는 것이 낫지 않나 생각함

- 다양성이 플랫폼을 직접규제, 평가를 한다고 측정될 수 있는 것이 아니므로 타당도가 떨어질 것이고, 규제의 방향성 문제가 생길 것

- 채널 구성, 상품 다양성은 플랫폼 다양성에 맞는 것 같고, 이용측면을 사업자의 다양성을 평가할 수 있는지에 대한 검토 필요

- 합산규제 폐지 이후, 플랫폼 경쟁을 측정할 도구로서, 측정 차원으로 대체 평가를 한다는 것이 다양성 목표를 제대로 구현하지 못하는 것 아닌가라는 생각

이며, 정부가 이용측면 다양성을 높이거나 평가하고 모니터링 하는 것은 측정 문제가 있다고 봄

o (정준희 교수) 사후규제 도입 시 문제가 되는 것을 어떻게 판단해서 해결할지를 판단할 문제가 있으므로, 평가방법을 만드는 것보다 사례별 판단의 정도/기준/가치 정도 등을 만드는 것이 필요하다 생각

- 기존 합산규제를 포괄하지 못했던 채널구성, 채널배치, VOD다양성, 이용방법의 다양성 등 4가지 차원은 기존에 평가하지 않았던 것이므로, 타당할 것으로 판단, 이를 위해 핵심을 잘 정해야 함

- 이용방법의 다양성은 편의성 또는 소외계층에 대한 이용방법의 선택성이 주어질 것인가의 문제가 결합되어 있는 것으로 보임

3. 합산규제 폐지(일몰) 이후에 별도 규제의 필요성 여부

o (강재원 교수) 일몰규제를 시장에 맡기는 것은 무책임한 측면이 있으므로, 경제규제, 사전·사후규제 등을 종합적으로 판단할 필요

- 인수합병 시 공익성 심사에 대한 평가 매뉴얼이 있다면, 공정위에서 갖고 있는 개념을 가지고 오는 것이 나을 수 있음

o (배춘환 과장) 유료방송 다양성 평가를 재허가 실사에도 유용하게 활용될 수도 있다고 보며, 케이블방송의 지역성개념 역시 향후에는 차용할 수도 있겠지만, 본 연구와 포인트는 좀 다른 측면이 있음

o (전범수 교수) 일몰규제 이후, 평가 제도라는 것이 없고, 아무런 규제 시스템이 없다면 공정위 등 경쟁당국의 역할로 넘어간다면 주무부처인 방통위나 과기정통부의 역할 축소될 수 있음

- 방송시장 및 향후 OTT서비스까지 개념을 확장했을 때, 다양성 뿐 아니라 공익성까지 개념을 포함할 수 있을 것으로 보임

- 전체적인 유료방송 시장을 보여줄 수 있는 묶음형태나 규제적 문제로 보일 수 있는 부분은 집중의 형태로 접근하는 것이 나을 수 있다는 생각도 듬

o (황용석 교수) IPTV와 SO의 인수합병 논의에서 보듯, 프로그램 거래시장에서는

플랫폼사업자가 많을수록 창구효과가 생기는데, 집중도가 높아지면 협상을 유리하게 이끌 수 있는 힘이 유료방송 사업자에게 나타날 것

- 그런 것들을 진단할 수 있는 평가항목들이 나온다면 인수합병 시 공익성심사 자료로서 활용 가능, 이용자 입장에서는 요금 상승 및 상품 대체성 등의 항목들이 중요할 것으로 판단

- 채널 패키징은 채널 번호만 다르지 큰 틀에서는 다르지 않고, 거의 비슷한 형태로 가고 있음(MPP의 파워가 높아진 결과도 반영됨)

- 따라서 이용자의 편익 영역들을 중심으로 문제를 도출해서 필요한 경험적 지수들을 우선적으로 찾아보고, 경험적 지수를 차원으로 나눈 후에 실태조사 항목 및 핵심적 경험적 지수 항목으로 배치해서 본다면, 정책에서 판단할 때 중요한 항목들이 도출 될 것으로 봄

· 이를 다양성 개념으로 포괄해도 문제가 없을 것으로 판단

- 양면시장으로서 CP들 간의 다양성 차원, 이용자 차원의 다양성, 플랫폼 사업자의 운영에 대한 평가 등을 판단할 도구로서 기존 지수를 활용하는 것도 효율적일 것(이용자보호체계 등)

4. IPTV와 위성방송사업자의 지역성 구현의 근거 적용의 타당성 검토

o (황용석 교수) 한국의 유료방송은 법으로 규율된 시장일 뿐이기에 각각의 사업자 단위를 각각 다르게 볼 필요가 있음

- 유료방송 사업자 시장의 집중도가 들어간다고 한다면, 유료방송 사업자의 전국과 지역단위의 권역을 각각 조사해서 두 개 지표를 정리하는 것이 효율적일 것

· 시장 획정이 그렇게 중요하지 않을 것으로 판단

- 방통위에서 이용자평가, 경영상황평가나 시청점유율 등을 관장하므로 기존의 경쟁다양성 위한 평가 등의 지수를 뽑아서 해당 자료들을 토대로 개념을 설계해야할 필요

- 유네스코나 문화다양성 지수 같은 것 역시 공표된 자료들을 합산해서 복합지수로 구성하는 형태가 많고, 새로운 것을 만드는 것은 어려움

o (강재원 교수) 경쟁평가지표에 따르면 같이 가는 것이 맞는 것으로 볼 수 있으며, 정부에서 평가한다면 지표는 같은 측면과 기준 하에서 만들 필요가 있음

- 피 평가자 입장에서는 지리적 시장 획정 시장이 다를 때 불합리하다고 볼 수 있으므로 규제목적이 무엇인지에 따라 시장 획정을 넓게 또는 적게 잡을 수 있음

- 이 연구에서는 이용자 측면과 거래시장, 플랫폼 유료방송 시장에서의 관계를 평가할 수 있는 지표가 필요

- 이 연구는 규제와는 관련 없다고 밝히고, 다양성 평가에 집중하는 것을 목적으로 하는 것이 좋을 것으로 판단됨

o (정준희 교수) 플랫폼 안에서 내적 다양성을 어떻게 촉진할 것인가의 문제로 이어질 텐데, 채널구성, 배치, 접근, 이용 등에 집중해서 모니터링을 한다면, 재허가 조건에 붙이는 방식으로 반영하고 향후에 OTT가 규제범위 안에 들어오면 이를 적용해서 할 필요

o (전범수 교수) 중범위로 가는 것이 적절하며, 구체적 목적이 특정된 것이 아니며 그렇다고 손을 놓고 있을 수 없으므로, 전체적으로는 평가 모니터링을 하면서 OTT로 확장 가능성 고려 필요

5. 다양성 평가 지표로서의 적정성 검토(1안, 2안)

o (강재원 교수) 현재의 지표는 회의적, 공익성 심사 매뉴얼 등 기존 항목 들이 있다면 그 지수를 활용하는 것이 새롭게 지수를 개발하는 것보다 타당하다고 보며, 제3의 대안, 즉 1안과 2안이 아니더라도 규제책을 보완할 수 있는 방법을 제시하는 것이 괜찮을 수도 있음

- 유료방송 공익성 평가는 이해는 되는데, 직관적으로 유료방송 플랫폼의 다양성은 경쟁의 평가지, 다양성의 평가는 아닌 것 같음

o (정준희 교수) 맥락화를 하는 데 규제책 보완 등의 방식으로 접근하는 것이 필요할 수 있음, 다양성 추구를 선택하면 왜 선정되어야 하는가의 필요성 강조 필요, 다른 수단이 필요하다는 것은 연구자의 입장이 필요

- VOD의 경우, 사업자가 메인 화면 1면에 노출되는 것이 철저한 플랫폼 사업자의

권한으로 남겨져 있는 것이 아니라, 이용자가 1면에 더 많은 것을 노출을 바랄 수 있으므로, 이 영역이 플랫폼사업자의 영역인가를 다룰 필요가 있음

6. 유료방송시장에서의 다양성을 어떤 관점으로 볼 것인가

o (황용석 교수) 유료방송 플랫폼과 연결되는 시장의 경쟁구조나 사업자 행위가 방송시장에서 다양성에 영향을 주는 가에 대한 관점으로 이해해야할 필요(양면시장의 관점)

- 이 연구의 연구문제로서, 무엇을 평가할지가 고려되어야 하며, 선택성의 제약, 이용자 비용유발 요소, 채널거래시장에서의 불공정성 등도 포함되야 할 필요

o (강재원 교수) PP들(공익채널/홈쇼핑 등)을 모아서 채널을 구성했을 때, 내용적 측면 다양성의 책임을 왜 사업자에게 묻는가에 대한 차원의 문제가 있을 수 있음

- 장르의 다양성 차원은 지역채널을 몇 개 배치했는지 등으로 평가는 할 수 있으나, 채널의 다양성이라고 볼 수 있는가에 대한 검토 필요

o (전범수 교수) 1-2안을 그대로 따라갈 필요는 없고, 3안으로서 플랫폼 기준 축으로 콘텐츠사업자들의 관계인데, PP의 수, 채널 배치, 장르의 구성 정도 등은 공정 경쟁으로 차원을 구축, 이용자에게 공급되는 채널의 다양성을 고려하는 것으로 단순화하는 것이 될 수 있다고 봄

o (우형진 교수) 1안은 상품서비스가 많아지면 다양성은 높아지나 IPTV결합상품을 많이 만들면, 케이블TV 가입자가 IPTV로 전환되면 전체 다양성은 줄어들 수밖에 없는 것이 현실임

- 이에 2안에서는 방송재허가, 방송평가품질평가 등에서 본 연구에 맞는 지수들을 가져와 적용, 사회적 책임 다양성도 그러한 범주라 할 수 있음

o (정준희 교수) 여러 평가지수들을 가져와서 제한적으로 적용하고, 향후 확장성을 고려해서 지수를 만들 필요

o (강재원 교수) 콘텐츠, 공급, PP 다양성 등 내적 다양성 평가지수에 집중해서 지수를 만들고, 나머지 부분은 기존지수를 활용하는 방안고려 필요

o (전범수 교수) 2안에서 외적다양성 측면은 공익성 심사와 연동되는 부분이므로 추가적으로 보완할 수 있는 또 다른 과제로 볼 필요

7. 유료방송 다양성 평가 점수 측정 방법(안)에 대한 검토

o (배춘환 과장) 개량화 평가 뿐 아니라 정성평가도 있을 필요가 있으며, 2안대로 라면 정성평가도 있어야할 것으로 보임

- 양면시장과 2안의 소유구조와 사회적 책임 다양성에 대한 평가지수는 차용하기가 용이하지 않을 수 있음, 2안을 내적, 이용자 다양성 등으로 정교화하면 좋으나, 평가 항목을 적정 수준으로 맞출 필요

o (황용석 교수) 이용자보호국에서 기간통신사업자 평가항목 지수들을 면밀히 검토해 볼 필요

- 신규사업자의 시장 진출이 다양성을 확보해주는지, 이용자 입장에선 선택과 대체상품, 채널 선택 축소 및 품질 문제 등을 나열하고, 연구 목적들을 맞추면 지표로서 정리될 것

8. OTT가 시장에 편입되었을 때, 규제적 차원에 대한 검토

o (강재원 교수) 시장획정의 문제로서 OTT가 유료방송 시장의 경쟁적 측면이 있는지의 여부를 검토해야할 필요, 정부가 나설 상황은 아님

- 시장 파악이 우선인데 파악이 용이하지 않으며, OTT로 시장을 재획정 차원은 신중하게 접근할 필요, 결국 규제틀을 바꿔야할 것으로 예상

o (황용석 교수) OTT에 대한 고려는 시기상조이며, 향후 방송법 개정 등으로 활성화 시킬 수 있다고 보고 있음

[붙임2] 유료방송 다양성평가 도입 방안 연구 전문가 연구반 2차 회의록

1. 일시·장소 : 2019. 11. 4.(월) 163:00, KOBACO 17층 대회의실

2. 전문가 참석자(3인) : 황용석 교수(건국대학교)
강재원 교수(동국대학교)
이종관 박사(법무법인 세종)

3. 방통위 참석자(2인) : 이명심 사무관
나금륜 사무관

4. KOBACO 참석자(1인) : 김동률 팀장

5. 연구진(5인) : 전범수 교수(한양대학교)
우형진 교수(한양대학교)
서영택 차장(KOBACO)
정해진 박사과정(한양대학교)
서수정 석사과정(한양대학교)

<주요 논의 내용>

□ **논의주제**

o 유료방송 플랫폼 다양성 지표의 특성과 구조(전범수 교수)

– (전범수 교수) 이 연구에서 '다양성'이라는 용어는 '개별사업자의 시장점유율을 간접적으로 반영할 수 있는 또 다른 개념'으로 이해 필요

· 시장점유율 측면만을 보는 것이 아니므로 효과 반영하는 대체 지표라고 할 수 있음

· (특성) 유료방송 플랫폼 다양성은 개별 사업자별 시장점유율의 효과를 반영하며, 양면시장과의 관계를 통해 그 효과를 간접적으로 측정하는 것임

· (차원) 채널사용사업자와의 관계(B2B), 이용자와의 관계(B2C 시장) 차원에서 다양성 지표를 활용하자는 측면이 있음

· (요소) 플랫폼-채널사업자와의 관계는 채널송출 계약 지속 기간, 규모, 공정 및 불공정거래에 빈도 등이 포함되어야함을 고려, 플랫폼-이용자와의 관계는 이용자들에게 제공되는 채널의 규모, 다양성 및 플랫폼사업자 시장지배력 남용에 따른 채널 서비스 이용과 관련된 이용자 보호가 들어간다면, 전체적인 유료방송 플랫폼이 움직이는 특징들을 잡아낼 수 있을 것으로 예상

· (가정) 플랫폼 기업 시장점유율의 크기는 시장지배력을 반영, 시장지배력이 증가 시 이용자 가격 인상 또는 서비스 다양성이 낮아질 가능성이 높으나, 채널사용사업자 이익은 감소 가능성 높음

o 평가항목 도출을 위한 유료방송 다양성 평가 개념 재정리(우형진 교수)

- (우형진 교수) 다양성은 조작적 정의나 규정하기가 모호한 것이 많으며, 모든 다양성 개념을 별도로 설명하기도 어려운 것이 사실

· 다양성을 직접 측정하기는 어렵기 때문에, 다양성을 해칠 가능성 높은 시장 사업자의 이윤추구 및 자본집중에 따른 불공정행위 등으로 인한 다양성 변화들을 측정하는 것이 나을 것이라고 보았음

· 새로운 지표를 만드는 이유는 사전적 규제 구조가 아닌 사후 구조 규제에 대한 평가로 넘어가므로 유료방송 사업자의 행위를 평가하는 구조를 함께 가야한다고 보았음

· 지난 1차 전문가 자문회의에서 황용석 교수님의 의견을 반영해 사업자와 이용자의 시장으로 나누어 지표 등을 반영함

· 이에 직접적/간접적 지배력 행사로 나누고, 직접적 지배력 행사는 이용자 불이익 및 보호 태만을 말하는 것을 의미함

· 간접적 지배력 행사는 질 낮은 수준 패키지, 결합상품이나 콘텐츠 제공 뿐 아니라 서비스 접근에 따른 해지, 해약, 취소·변경, 이용 안내부실 등이 이용자 시장 다양성을 떨어뜨릴 수 있다고 보았음

· 사업자 시장에서는 직접적 지배력 행사는 불공정거래로 보았음, 특히 방송법

58조 금지행위 관련 부분들과 채널송출계약 지속시간, 규모 등을 포함해 타 사업자들에게 행할 수 있는 직접적 지배력 행사를 파악해 봐야할 것으로 보임

· 패키지, 공익, 지역, 특수관계자 채널 등에서 자사이익중심 채널 구성할 가능성도 높기 때문에 이를 통해 간접적으로 사업자 또는 이용자들에게 다양성에 미치는 것이라고 볼 수 있음

· 플랫폼 사업자를 중심으로 사업자와 이용자 시장으로 구분되어 있고, 직접적 영향 미치는 불공정거래, 이용자 보호 불이행 등이 있으며, 간접적 영향은 낮은 수준 서비스, 자사이익 중심 채널 편성함으로서 다양성의 축소 및 변화 등을 측정해 본다는 것임

· 사업자 시장과 이용자 시장에서 변화가 발생했을 때 노출/접근/ 상품의 다양성 및 공급/내용/상품의 다양성은 사업자나 이용자 시장에서 확보될 수 있는 다양성에 변화가 있을 것이라고 볼 수 있음

· 이 지표들은 기존에 경쟁상황평가, 재허가 등의 지표들을 가져와서 배점들을 만든 상황으로, 의견을 주시면 반영할 예정

□ 전문가 의견

1. <3안>에 대한 전문가 의견

o (이종관 박사) 전체적 틀에 있어서 양면시장으로 나눠서 사업자(B2B), 이용자(B2C)로 나눈 것은 바람직한 것으로 판단

– (이용자영역) 개인정보보호 차원은 B2C 독점적 플랫폼사업자 입장에서 이용자 정보 독점이나 부당이용성 때문에 포함했을 것으로 유추하나, 다양성 차원이 어떻게 연계되는지 정당성이 부족해 보이는 측면 있음

· (소비자불만처리) 독점사업자가 이용자 관련한 독점력 남용행위 중 하나가 가격차별 행위이므로, 이용자 영역의 '낮은 수준의 상품서비스 제공'과 연계해서 티어링(tiering) 격차 등을 검토해야할 필요

※ 유료방송은 크게 4개 티어 상품 구조인데, 상품 티어별로 가격이나 채널 격차를 크게 벌려 놓았을 때, 이용자가 특정채널 접근 할 때 과도한 요금을 지불하는 등의 차별이 있음

· (낮은 수준의 접근방법) 특정지역에 거주하는 가입자가 유료방송 상품이나 사업자 선택권이 제한되는 경우가 생각보다 많으므로,

※ 간접적 지배력 행사라고 보긴 어렵지만, 이용자가 특정 지역에서 유료방송 사업자가 가입자의 상품 선택에 대해서 포함할 필요

– (사업자영역) 자사 이익 중심적 채널 배치에 있어서, 특정 번호대 홈쇼핑 및 유사채널 집중도는 필요하다고 보이며, 여기에 특정 번호대 특수관계자 포함 여부를 함께 고려되어야 할 필요

· CJ헬로비전은 오쇼핑과 분리구조이나, 데이터홈쇼핑 KTH와 SK스토어는 MSP 구조 유지, LG유플러스는 데이터홈쇼핑이 없어서 상대적으로 그런 행위가 나타날 수 있고, 채널 간 맞교환(barter)가 나타날 수 있다고 보여 지기 때문임

– (공정거래) 사업자 시장 다양성의 공정거래 내용은 방송법 85조2가 위법성 판단기준은 이용자 이익침해, 경쟁제한으로 보는데, 이익침해에 대해서 방통위가 판단을 내려줘야 하는 부분은 문제가 없다고 판단되나,

· 우월적 지위 남용, 부당한 거래 강제, 차별적 취급 등은 방송법에 없는 판단 기준이므로, 이 부분은 공정위가 반대가 심하기 때문에 방송법 85조2의 금지 행위에 관한 문항을 준용해서 하는 방안을 고려 필요

o (황용석 교수) 경쟁법에서는 직접적/간접적 지배력 전이라는 용어는 안 나오는 개념인데, 평가항목 구분에서 직접/간접적 지배력 전이 내용은 개념적 혼란이 있는 것으로 보임

– (우형진 교수) 그렇게 구분 한 것은 연구자가 구분을 용이하게 하고자 사용한 것이며, 의견에 반영하겠음

– (이종관 박사) 개인정보/거래거절/차별적 행위는 지배력 전이로 보기 어렵고, 지배력이 있어야 전이가 가능하며, 지배력이 있다는 것은 지위 남용의 형태로 나타나므로 지위남용 행위 또는 독점적 사업자의 지대추구 행위라고 볼 수 있음

· 직접적/간접적 지배력 전이 표현을 '독점력 보유에 의한 지위남용' 또는 '독점력 행사' 등으로 표현하는 것이 나을 것 같음

– (황용석 교수) 지배력 전이 단어 쓸려면, OTT서비스나 결합서비스 등에 대한 결합이 있을 때 가능할 것으로 판단

· 유럽의 경우, 특정 콘텐츠 제공사업자들이 계약할 때 부속계약이나 끼워팔기 등을 하는지가 지배력 전이 개념에 주로 나타남

· 콘텐츠제공자와 플랫폼사업자 간 부당한 거래 적시할 때 방송법하고 세분화해서 넣을 수 있을 것으로 보임

o (황용석 교수) 이용자 이익 저해의 침해 여부 판단은 사적 계약에 해당되는 자료 확보나 지표가 있어도 판단하기가 어렵기 때문에, 이용자 후생관점에서 지표를 강하게 만들어 내야할 필요가 있음

– 방통위 입장을 고려해 이용자 후생 즉, 이용자 보호 부분을 구체화해서 이용자 후생에 대한 지표들을 만들어야할 필요

※ 부가통신사업자, 별정통신사업자 평가에서 이용자 후생에서 약관위반 관련 지표들 중, 유료방송 관련 지표를 추출해 활용

– (공정거래) 이 부분은 현재와 같이 상세히 하는 것이 좋을 것 같음

– (시장집중사업자) 시장집중사업자라는 전제를 둘 필요가 없고, 유료방송 시장 자체가 양면시장 영향을 미칠 뿐 아니라, 허가 시 진입 자체가 제한적으로 이뤄지므로, 완전한 시장집중사업자가 나올 수 없도록 사전/사후규제를 하고 있으므로 '플랫폼 사업자의 다양성 평가' 이 정도로 정리해도 될 것으로 판단됨

· (노출/접근/상품의 다양성, 공급/내용/상품의 다양성) 표현을 '이용다양성' 및 '공급다양성'으로 줄여서 표현이 맞을 것으로 판단, 그 안에서 세부지표를 구체적 차원으로 나누면 될 것

o (황용석 교수) 이 보고서가 향후에 근거자료로 활용될 가능성이 있으므로, 계량적 지표는 가능한 많아야할 필요, 매체 간 세부지표들을 나열하는 형태로 하는 것이 효과적일 수 있음

– 평가항목의 '배점'을 제외하고, 지표항목을 나열하는 형태가 필요

o (강재원 교수) 시장지배력 전이는 시장이 존재하고, 시장 지배할 수 있는 마켓파워가 인접시장에 영향을 준다는 이론, 시장지배력 전이는 네트워크외부성의 직·간접효과에 대한 시장지배력 전이는 결이 다르지만, 유료방송 시장을 사업자와 이용자 시장으로 연결해보면 기존 연구나 이론적 논의와는 용어들이 너무 낯섦

– (시장집중사업자) 시장집중사업자가 전제 되려면 시장 획정이 유료방송 시장이 되어야하나, 이 연구는 시장집중사업자의 전체는 지역시장을 보는 것인데, 지배력을 갖고 있는 것 자체가 문제가 있다는 식으로 보여 질 수 있음

– (지배력 전이) 지배력 전이 부분 역시 통상적 용어가 아니므로 합당한 용어 사용이 아닌 것으로 판단되며, 전국시장에서 마켓파워의 수준이 일정 수준 넘을 때(30%) 시장집중사업자로 하고 시장 집중이 이용자에게 어떻게 영향을 미치는지를 볼 필요

· (특수관계자) 특수관계자가 압착, 봉쇄 등 수직적 사업자의 임무를 수행하는 것인데, MSP 등은 금지행위로 포섭되어 있는데, 거래한 횟수로 평가를 하는 것이 타당한지의 여부 검토 필요

※ MSP 자체가 갖고 있는 구조 때문에 감점된다는 것은 아니므로 MSP에 대해서 문제를 해소하라는 것인지에 대한 논란 있을 듯

· (우형진 교수) 합법적으로 하는 것은 문제가 되지 않으나, 제재 받았을 때 감점요인을 두고자 하는 것임

– (채널 장르 다양성) 채널구조의 다양성은 많을수록 좋으며, 질적인 다양성을 넣는 것도 고려할 필요, 장르나 사회문화적 요소 등 뿐 아니라 채널 수 만으로 규제가 어려우므로 방송의 다양성은 장르 및 의견의 다양성 및 채널 장르 다양성을 추가해야할 필요가 있음

– (이용자보호) 이용자 단에서 가격 등 상품에 대한 복잡성으로 파악이 어려우므로 이용자 후생높이는 평가방안인가의 여부 판단 필요

– (평가의 틀) 전체적 틀에서 양면시장, 시장지배력전이, 시장집중사업자 등에 대한 내용은 전체를 다 빼는 것이 좋을 것으로 보이며, 경제학적으로 맞지 않는 내용들이므로 단순하게 할 필요

· 다양성 차원을 볼 수 있고, 다른 평가에서 측정하지 않는 것으로 단순화할

필요, 너무 항목이 펼쳐져야할 필요는 없다고 봄

o (전범수 교수) 현재 논의가 혼란스러운 이유는 개념적 혼란 때문, 이 연구는 경제모델이 전혀 아니므로, 경제적 모델 내용 포괄하되, 시장에서 문제 발생 시 그 문제 발생하는 차원을 보자는 것, 또한 지표 등은 이용자 보호단에서 강조를 많이 해야 할 것으로 판단됨

- 채널 패키지 등을 가능한 열어주고, 취사선택 가능토록 할 필요

o (황용석 교수) 유료방송 선택 다양성 평가는 이용자의 선택 다양성 평가를 토대로 평가하는 것이 필요할 것으로 판단, 최근 인수합병 되었을 때 기존 8VSB 가입자의 다양성 문제도 있음

- 사업자별 8VSB 상품이 적게는 40채널, 많게는 100채널 편성하는 것을 봐도 이러한 시장, 즉 이용자들에게 미치는 다양성 평가를 할 필요

- 또한, 인수합병 시 저가시장에 lock-in 된 부분 고려했을 때, 이용자가 케이블 또는 IPTV로 사업자 변경 시 어떤 영향을 주는지 평가 필요

· 이용자 데이터, 시청률 데이터, 사업자 보고 데이터(과기정통부)를 토대로 지표를 구성해볼 필요

o (전범수 교수) 인수합병 시장이 긍정적 영향을 준다고 바라봐왔으나, 최근 홈쇼핑과 PP 등은 부정적인 평가를 내리는 경향이 있음

o (강재원 교수) 유료방송시장이 IPTV중심으로 재편되면, 전후 과정에서 다양성에 대한 차이가 있는지를 유니크한 차원으로 평가해야할 필요

- 콘텐츠단에서는 시계열적 차원에서 영향이 어떻게 나타나는지 등은 프로그램 제작 등의 다양성으로 파악가능, 사업자 단에서는 MSP나 통신사, 유료방송 속성에 따라 차이점 구별 및 이용자단 차이 파악 필요

o (우형진 교수) 인수합병은 결합상품 통해 이용자 확장 외에 다른 기여들은 없을 것, 콘텐츠 제작 같은 분야는 일종의 미끼라고 봄

o (이명심 사무관) 유료방송 다양성 평가는 규제보다는 사업자 자율개선으로 했으면 하는 바람이 있음

o (황용석 교수) 지역구도에서 보면 고용, 콘텐츠제공사업자 측면에서 보면 플랫폼사업자가 줄어들면 콘텐츠 협상력이 떨어지므로 권역단위에서 보았을 때, 어떤 변화가 일어나는지를 파악해야할 필요

- 연구문제를 유료방송시장이 변화가 있을 때 어떤 문제가 생기는지를 파악해 보면, 문제를 찾을 수 있는 지표들을 넣을 수 있도록 해야 함

o (이종관 박사) 방통위나 과기정통부 등 인수합병 인가조건으로 8VSB 요금인상 금지, 교차판매 금지, 유료방송 문제인식은 합산규제로 출발했지만, 이 연구는 합산규제와 같은 차원의 규제를 하려는 것이 아니고 모니터링을 하고자하는 것으로서, 특정 임계치를 초과하면 규제가 발동한다는 평가는 아닌 것임

- (배점화 효용성) 배점을 통해 평가하는 것은 효용성이 낮을 것으로 보이기 때문에, 중·장기적으로 통신사업자 중심 사업으로 재편 되었을 때, 방송시장이 통신시장과 유사한 점유율 구조로 가는데 있어서 다양성의 변화를 추적해야할 필요가 있다는 것이 전제되어야 함

- (채널시장 협상력) 점점 양극화될 가능성 높고, 다양성 및 미디어 공공성 관점에서 볼 때 개별PP에 대한 논의가 더 많아져야 함

- (홈쇼핑 채널) MSP구조는 해체되는 구조이나, 수백억 원에 채널이 거래되므로 홈쇼핑을 관심 있게 보려면, 채널번호의 구조, 채널 구역대, 특수 관계인의 채널 구조로 넣는지를 파악할 필요가 있음

- (소비자 약관이행) 이용자 후생관점에서 약관이 제일 중요, 상품의 후생의 본질은 요금과 수량인데, 약관의 본질은 상품에 대한 요금과 상품채널이며, 핵심사항임

· 다만, 약관은 정부에 인가한 형태이므로 평가하기가 어려우며, 약관 미 이행으로 처벌받은 경우가 방통위에서 거의 없을 것임

※ 약관 미 이행에 따른 감점은 어려울 수 있을 것으로 보임

· 약관을 통한 변별력을 가지려면, 매우 상세한 논의가 필요할 것

※ 방송법 금지행위, 공정위 부당약관 제재나 처분, 과기정통부의 약관시정명령 등 3개 부처의 시정조치에 따라 평가 지표에서 감정을 주는 방식으로 할 수는 없을 것으로 보임

o (전범수 교수) 약관 심사는 연구나, 검토, 논의되지 않았던 부분이므로 그 부분을 연구에 고려해보고, 향후 연구에서 이용자 설문을 통해 이용자의 인식을 추적하는 것이 필요할 것으로 보임

o (강재원 교수) 플랫폼 집중과 관련한 다양성 이슈는 플랫폼에 소수 독립채널들이 채널구성에 올라 갈 수 있느냐의 여부임

- (MSP) 힘의 균형상 MSP가 특수 관계자를 통해서 채널 차별적 거래 등은 공정위에서 관리하므로, 사업자 영역에서 채널구성/배치 다양성이 남는데, 이용자 후생 측면을 평가할 수 있을 것으로 봄

  · (홈쇼핑채널) 특정사업자에 집중되는 순간, 이용자의 후생이 떨어지는 측면이 있음, 좋은 대역에 있어서 선택의 폭이 좁아진다는 차원에서 볼 때 그러함

  · (소비자 보호 측면) 다양성 평가에 대한 혼란이 있으므로 제외, 개인정보이용 보호가 미흡하다면 플랫폼사업자가 다양성을 훼손했다고 볼 수 있는지, 약관 미 이행이 다양성 미 이행인가 등은 적합성이 떨어짐

- (평가항목 축소) 상품서비스 다양성, VOD다양성, 이용방법 다양성 등으로 전체 평가항목을 축소하는 안이 나을 것, 왜냐하면 근거 마련이 어려울 것으로 보임

o (전범수 교수) 현재 논의되는 안을 전문가들께서 정리를 해서 주신다면, 연구의 안으로서 활용하는 방안이 효율적일 것으로 보임

- 현재 연구 과정 중이므로 부족한 점은 추가적으로 보완 필요, 로직을 만들기 보다는 개념적 차원의 어려움으로 합산규제가 대체되었을 때, 시장변화를 모니터링 할 수 있는 방안으로 가는 것이 적절

  · 배점 및 평가 등을 보류해두고, 이를 토대로 보완해서 향후에 의견을 재 청취 하는 방안 필요

o (김동률 팀장) 많은 지표들을 검토해 보고서에 명시 필요, 향후 모니터링을 통해 규제 도구로 활용 가능성 등을 모색할 것으로 봄

o (전범수 교수) 지표를 늘리면 늘릴수록 좋다고 봄

o (황용석 교수) 깔데기 모형으로서, 중요한 지표를 쭉 나열하고 점점 더 좁혀나가는 형태로 정리하는 방안이 수월할 것으로 보임

– 합산규제 폐지 이후, 정책적 모니터링 및 조사의 필요성을 강조하고, 어떤 조사와 어떤 지표들이 필요한지를 차원을 나눠 제시할 필요

· 입법적으로 조사에 대한 지원 필요한 경우, 미디어다양성위원회에서 조사의 필요성을 언급할 필요가 있다고 판단됨

o (서영택 박사) 향후에 연구진이 모여서 연구 내용을 정리하고, 향후 전문가 자문회의 개최 여부를 정하는 형태로 향후 일정을 고려

o (강재원 교수) '다양성'이라는 지표를 만든다는 것이 어렵고, 조작적 정의를 한다고 해도 기존의 다양성 개념과 맞지 않음

– 과제명에서 '다양성'을 제외하거나, 조작적 정의를 기존 다양성 개념과 가깝게 해야 할 필요

o (황용석 교수) 다양성은 시청점유율 제도도 결과적으로는 집중률 규제, 미디어다양성위원회 직군 안에서 어떤 것들을 집어넣어야할지를 정해야 함

– 미다위는 이용자의 노출다양성이 최종 종착점, 양면시장의 관점에서 다양성을 해석하고, 종합지표를 나열해서 판단하여 정책조사가 이뤄질 수 있어야 함

o (이종관 박사) 이 연구는 합산규제 일몰이후, 유료방송 구조개편이 가속화, 방송법에는 집중사업자 통제장치가 없으므로 규제보다는 모니터링을 해야 할 필요에 의해서 연구가 시작되었음

– 향후 유료방송 시장이 통신사업자 중심으로 과점화 되면, 개별SO 등을 어떻게 다룰 것인지로 봉착될 것

· 지상파는 매체균형발전, 지역방송발전 특별법 등이 있는데, 유료방송은 사적 시장에서 그런 논의는 어려울 것으로 봄

· 이에 유료방송 플랫폼 다양성을 평가한다는 차원으로 논의하지만, 후발사업자 등이 적정 수준에서 동반이 필요하다는 것임

· 경쟁이나 다양성에 천착하면 어려울 수밖에 없고, 향후 어떤 식으로 제도화나

사업화 될지 모르지만, 유료방송 시장 구조개편 취지를 고려한다면, 유료방송 시장 내에 다양성을 통해 상생발전정책에 이바지할 강조점이 필요함을 강조해야 함

o (강재원 교수) 모니터링을 하는 것은 좋은데 시장 집중에 대한 부분, 사업자 지배력이 더 커지는 것에 대한 우려이므로 노출, 내용, 사업자 다양성이 있다면 너무 많이 나갔다는 것임

o (이종관 박사) 이 지표가 특정사업자를 타겟팅하는 것이 아니므로, 지배적 사업자 등장여부는 경쟁상황평가에서 판단하고, 이 연구는 특정사업자를 타겟팅 하는 것이 아님을 명확히 해야 할 필요

– 지배력 전이라는 것은 지배력을 보유한 사업자가 있기 때문에 가능한 것인데, 시장이 전체적 지배력을 전이하는 것이 아니고, 사업자가 전이하는 것임

o (전범수 교수) 이 연구에서 개념은 '다양성'인데, 구조적 변화에 대한 효과 모니터링 지표가 다양성이라고 정의할 수 있음

– (레고 모델) 규제 깔때기 모형보다 규제의 레고 방식으로서, 레고는 탄력적으로 조합을 할 수 있도록 모니터링 할 수 있는 지표를 널어두고, 선택적으로 조합하여 효과를 측정할 수 있는 지표를 택하도록 할 필요

· 다양성 차원은 좁혀지거나 확대할 수 있는 가능성이 있으며, 향후 OTT가 방송 사업을 대체하거나 또 다른 플랫폼 등장할 수도 있으므로,

· 이런 형태의 모니터링을 일관되게 함으로서 방통위 차원에서 해볼 만한 중요한 일이라고 봄

o (강재원 박사) 공정거래 거절이 있었을 때, 전체적 평가, 다양성이나 구조적 변화에 대해서 어떻게 반영할 수 있나요?

– (이종관 박사) 공정거래 부분은 신중해야할 필요, 허위과장/부당거래는 특정사업자 사익추구를 위법하게 하는 행위

· 시장지배력이 커지면 그런 가능성을 평가할 수 없으므로, 공정위나 관련 규제기관의 제재여부를 파악할 수 있다고 볼 수 있음

· 점유율 분포를 본다면, 시장점유율 30% 이상 등 나오면 불공정행위가 나오는

빈도수 등으로 파악은 가능한데, 행위 발생가능성을 놓고 지표화 시키는 것은 굉장히 어려움

– (우형진 교수) 제재를 받은 경우에 한해, 모니터링하는 차원의 지표임

– (전범수 교수) 모니터링 차원에서 활용하고, 구체적 측정한다는 것 아니며, 공정거래위원회 등에서 제재 받은 건수를 반영해보겠다는 것임

– (강재원 교수) 다양성 평가 등 지표를 만들 때, 기존 척도와 이 연구의 척도 연관성이 없는 것으로 보일 수 있으므로, 지표에 대한 논거를 다 찾아서 지표의 경계를 한정해서 지표 논의를 세우고 시작하자는 것임

· (조작적 정의) 다양성의 조작적 정의부터 명확히 해야 할 필요, 그래야 전문가 자문에서 비슷한 내용의 논의 반복되지 않음

– (황용석 교수) 이 연구는 서비스 제공 등에 영향이 있는지의 여부를 모니터링 하는 것이 전제임

· 유료방송 사업자에 대한 연구문제를 잡아서 그것을 중심으로 지표를 빼거나, 가져와서 하면 될 것이므로, 우선 지표를 다 다 펼쳐놓고 각 영역에서 취사선택할 영역을 정하면 될 것

o (전범수 교수) 연구 지표를 리스트化하고, 리스트 업 된 차원들을 어떻게 조합할지는 2단계 작업이라고 보고 있음

– (연구범위) 이 연구에서는 방향성을 제시하는 것이라고 볼 수 있으며, 검증 차원은 향후 연구에서 해야 할 부분임

– (다양성 개념) 다양성에 대한 개념적 혼선이 있으므로 정리해야할 필요

o (이종관 박사) 방통위나 미래부 평가들이 많은데, 평가 지표 등이 상당 부분 겹치므로, 기존에 있는 평가들에서 결과를 가져오면 되는 것이므로, 각 평가 지표에서 모듈화 시켜서 반영하는 것이 좋을 것으로 보임

o (전범수 교수) 3안을 토대로 기존 지표에서 가져올 수 있는 안(레고 모델)을 가져와서 4안을 마련하는 것으로 하겠음

– (서영택 박사) 3안 역시 다양한 평가 지표를 토대로 추출해서 가져와서 하는 것, 개념하고는 안 맞는 문제가 있을 수 있으나, 많은 고민을 통해 만들어짊

· (법적 자문) 법적인 부분, 공정거래법 충돌 가능성 등은 향후 법적 자문을 통해서 보완을 할 것임

– (전범수 교수) 결론에 다른 개념적 용어로 바꿀 수 있다는 제언 가능

□ 향후일정

o '유료방송 플랫폼 다양성 도입 방안 연구' 연구진 회의 (미정)

o 전문가 연구반 3차 회의 개최 또는 자문(필요시 개최)

[붙임3] 유료방송 다양성 평가 지표에 관한 법률 검토

함께하는 사람들!
법무법인 해승
137-872 서울특별시 서초구 서초대로 240 동일하이빌 6층
(전화)02-593-1985 (팩스)02-597-1963 www.heeseung.com

문서번호 :	해승 2019-11-21
시행일자 :	2019. 12. 3.
수 신 :	한국방송광고진흥공사
참 조 :	서영택 차장님
발 신 :	법무법인 해 승
매 수 :	

제 목 : 유료방송시장 다양성 평가 지표에 대한 법률 검토에 관한 건

1. 귀사의 무궁한 발전을 기원합니다.

2. 귀사의 질의에 대하여 다음과 같이 회신하오니 업무에 참조하시기 바랍니다.

다 음

1. 질의의 배경 및 요지

유료방송 합산규제가 폐지될 경우 통신사의 SO 인수·합병이 가속화되면서 방송시장 독과점으로 인해 부당한 요금인상 등 이용자 이익 저해행위, 중소 PP 등에 대한 불공정거래행위 등이 우려됩니다. 이에 귀사는 방통위로부터 연구용역을 의뢰받아 합산규제 일몰에 따른 제도개선 방안으로서 유료방송 다양성 평가제도 도입을 위한 평가 지표 및 점수 측정 방법을 개발하였으며, 이에 대한 법적 검토를 요청하셨습니다. 한편 위 다양성 평가제도는 재허가 반영 등 직접 규제 근거로 활용하지는 아니하나 정책 참고자료 및 평가에 따른 행정지도 등으로 활용될 예정으로 이해됩니다.

2. 관련 규정

⑴ 행정지도란 행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용을 말하며(행정절차법 제2조 제3호), 구체적인 개별 법령의 근거 없이도 행할 수 있는 비권력적 사실행위에 해당한다는 것이 다수의 견해입니다.

⑵ 그러나 행정주체에 의한 행정작용이기 때문에 법치주의원리에 따른 적용을 받아야 한다는 한계를 가지고 있습니다. 즉 행정지도는 행정절차법 제48조에 따라 ① 그 목적달성에 필요한 최소한도에 그쳐야하고(비례의 원칙), ② 상대방의 의사에 반해 강요할 수 없으며(임의성의 원칙), ③ 이에 따르지 않음을 이유로 불이익조치를 하여서는 아니 됩니다(불이익 배제의 원칙).

> ◇ **행정절차법**
> **제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
> 3. “행정지도”라 함은 행정기관이 그 소관사무의 범위안에서 일정한 행정목적을 실현하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 지도·권고·조언 등을 하는 행정작용을 말한다.
> **제48조(행정지도의 원칙)** ① 행정지도는 그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며, 행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다.
> ② 행정기관은 행정지도의 상대방이 행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다.

3. 검토의견

가. 제 4안 내용에 대한 총괄적인 평가 및 효용성

⑴ 합산규제 폐지 시 통신3사의 유료방송시장 독과점이 예상되어, ① 유료방송 플랫폼 축소에 따른 채널·상품·VOD 등 구성 획일화, ② 플랫폼의 수직적 계열화 심화에 따른 특수관계자 콘텐츠 편중, ③ 요금제 변경·채널 축소 등으로 이용자 접근권 제한 등이 우려됩니다. 이에 이용자 편익 및 공정경쟁 제고를 위해 유료방송 다양성을 사후적으로 평가하여 관련 정책자료로 활용할 필요가 있습니다.

⑵ 그러한 배경에서 귀사가 마련한 유료방송 다양성 평가 지표(제4안)는 기존에 방송평가 대상에서 제외된 IPTV를 포함한다는 점과 콘텐츠 다양성 이외에 유료방송 플랫폼에 대한 구조·내용 차원을 확대하여 다양성을 평가한다는 점에 의의가 있습니다. 또한 양면시장인 유료방송시장의 특수성을 고려하여 ‘이용자 편익 극대화를 위한 다양성 항목’과 ‘사업자 시장경쟁 활성화를 위한 다양성 항목’ 구분하고 세부 평가지표를 마련함으로써 이용자 보호와 사업자 간 공정경쟁 환경 조성 여부를 두루 평가할 수 있을 것으로 기대됩니다.

나. 법적 측면(기존의 관련 법령과의 중복성 및 상충성, 법률적 정합성 등)

⑴ 다음 표와 같이 유료방송 다양성 평가 지표 중 일부 항목이 현재 실시중인 방송평가 지표와 중복되는 것으로 판단됩니다.

표 23. 기존 관련 법령과의 중복성 등

평가기준	중분류	유료방송 다양성 평가	방송평가
이용자 보호의 다양성	다양성 확보를 위한 기반 체계	1-2 다양성에 대한 이용자 의견 수렴 및 반영 절차	시청자 의견 반영
		1-4. 인력구조의 다양성 확보를 위한 채용 성과(성, 지역, 장애인, 이주민 등 사회취약계층 채용)	장애인/여성고용
	지역, 사회 취약계층 이용자 접근의 다양성	1-6. 지역채널을 통한 지역사회 공헌 실적	지역성 구현 프로그램 편성
사업자 간 거래 다양성	사업자간 차별행위 금지	1-1. PP(CP) 사용료 지급 실적 및 계획	채널공급 계약 시 선정기준 및 PP 만족도
		1-2. 특수관계 PP 차별대우 여부	
		1-3. 중소 PP 배제 여부	제작·유통상 공정거래 질서 확립 노력
		1-4. 사업자 간 공정거래 준수 행위	
사업자 채널 운영 다양성	채널구성 다양성	2-1. 모든 상품별 편성된 전체 채널 수	채널구성 다양성
		2-2. 모든 상품별 편성된 공익채널 수	
		2-3. 모든 상품별 편성된 지역채널 수	
		2-4. 모든 상품별 자사 소유 특수관계자 채널 수	

⑵ 다만 ① 방송평가 대상이 아닌 IPTV가 다양성평가 대상에는 해당하는 점, ② 재허가 반영 등 직접적인 규제수단인 방송평가와 달리 다양성 평가는 미디어 다양성 연구의 일환으로 정책 참고자료 내지 행정지도 사항으로 활용될 예정인 점, ③ 유료방송 플랫폼 다양성을 극대화하기 위한 종합적인 평가항목 마련이 필요한 점 등을 고려하여 일부 중복되는 항목으로 인해 다양성 평가의 실시 및 그에 따른 행정지도가 그 목적달성에 필요한 최소한도를 초과하여 비례의 원칙에 위반하였다거나 기타 법령을 위반하였다고 보기는 어려울 것으로 보입니다.

다. 기타 본 안이 도입되었을 때 발생될 수 있는 법률적 문제점 등

⑴ 행정지도는 행정기관이 그 소관사무의 범위 안에서 일정한 행정목적을 실현하기

위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 아니하도록 권고 등을 하는 행정작용을 의미하므로(행정절차법 제2조 제3호), 행정지도를 행하는 행정청은 조직법상으로 정당한 권한을 가져야 합니다.

]

표 24. 과기정통부와 방통위의 소속기관 직제

◇ 과기정통부와 그 소속기관 직제
제14조(네트워크정책실) ③ 실장은 다음 사항을 분장한다.
72. 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자 및 인터넷멀티미디어방송콘텐츠사업자(종합편성 사업자 및 보도전문편성 사업자는 제외한다. 이하 같다), 중계유선방송사업자, 음악유선방송사업자, 전광판방송사업자, 인터넷멀티미디어방송제공사업자(이하 이 항에서 "소관 방송사업자"라 한다)의 건전한 방송운영 관련 정책의 수립·시행 및 방송사업자 간 균형발전에 관한 사항
◇ 방통위와 그 소속기관 직제
⑥ 미디어다양성정책과장은 다음 사항을 분장한다.
10. 미디어다양성 관련 국내외 정책 및 시장동향 분석

⑵ 유료방송 다양성 평가는 해당 사업자가 과기정통부의 허가 대상이라는 점에서 부처 간 업무 중복 및 이에 따른 사업자 부담 가중 등이 우려됩니다. 따라서 미디어 다양성 평가 및 이에 따른 사업자 행정지도 시 분쟁예방 차원에서 사전적으로 과기정통부와 협의를 하는 것이 바람직합니다. 다만 권고 등 행정지도까지 나아가지 않고, 사업자의 자발적 개선 유도 차원의 다양성 평가 결과 공표의 경우에는 부처 간 협의를 요구하지 않는다고 할 것입니다.

※ 이상과 같이 답변하오니 업무에 참고하시기 바랍니다. 아울러 저희 법무법인의 위 의견에 의문이 있으시면 언제든지 전화를 주시기 바랍니다.

2019. 12. .

법무법인 해 승

변호사 김 * *

한국방송광고진흥공사 귀중

[붙임4] 유료방송 다양성 평가 방안에 대한 자문 질문서(서면 인터뷰)

▣ 이 질문은 첨부 파일의 표에 제시된 유료방송시장 다양성 평가 지표에 대한 전문가 여러분의 고견을 듣기 위한 목적이 있습니다. 보완이 필요한 부분 또는 더욱 강조되어야 할 부분들을 중심으로 의견을 주시면 좋겠습니다. 감사합니다.

1. 유료방송시장 다양성 평가는 기존의 시장점유율 규제 대신에 관련 시장을 효율적으로 모니터하거나 평가 또는 분석하기 위한 취지를 갖고 있습니다. 이 같은 접근 방식에 대한 귀하의 의견은 무엇입니까?

[이 * *]

▶ 시장점유율 규제는 다양성을 평가하는 하나의 척도일 수 있으나, 복잡한 다양성 개념을 설명하기에는 충분하지 않은 측면이 있었음. 이에 다양한 평가 척도를 개발하여 지표화하는 작업은 매우 의미 있고 실질적으로 관련 정책 수립 및 이용자 복지 제고에 기여할 것으로 판단됨

▶ 다양성은 내부적 다양성(콘텐츠 다양성), 외부적 다양성(공급원 다양성)으로 구분(freedman, 2008)하거나, 공급 다양성, 콘텐츠 다양성, 노출 다양성(napoli, 2001)로 구분하는 것이 일반적임. 물론 해당 분류법이 모두 다양성을 정확히 측정할 수 있는 것은 아니나 다양성 정책의 주요 근거로 활용되어 왔음

- 이를 기반으로 본다면, 해당 연구에서 제시하는 다양성 평가 지표는 다소 외부적 다양성, 공급원 다양성에 집중되어 있는 듯하며, 내용 다양성과 노출다양성을 평가할 수 있는 지표를 고려할 필요가 있음

- 내용의 다양성은 측정의 가능성 및 현실적 어려움으로 인해 장르의 다양성으로 대체 가능하며, 노출 다양성은 채널별 시청점유율을 측정하면 가능할 것으로 보임

▶ 그럼에도 불구하고, 미디어 환경이 변화하고 시청/이용 패턴도 복잡해지면서 미디어 다양성 개념도 변화가 생기고 있음. 이러한 환경에서 단순히 시장점유율만으로 다양성을 평가하기 어려운 것이 현실이며, 시장 및 이용자를 정확히 파악하는데는 한계가 있을 수밖에 없음

- 따라서 새로운 접근방식으로 다양성을 평가하는 것은 매우 중요하며 시장 변화에 적절히 적용할 수 있는 유연한 틀을 구성하는 것은 의미 있는 일이라 판단됨

[김 * *]

▶ 유료방송시장 다양성 평가의 취지와 그 목적엔 적극 공감합니다. 제도가 안정적으로 작동하기 위한 방식 가운데 하나로 다양성에 대한 사업자 평가방안을 고민중인 것으로 판단됩니다. 이 같은 접근방식과 관련해, 법제도 틀 안에서 정책목표를 달성하기 위한 사업자 강제방안을 두는 형식을 일정부분 취하는 것은 다소 인위적이나 효과 측면에선 분명히 성과를 가질 수 있을 겁니다. 다만, 이 지표를 적용하고 활용하는 방식과 관련해 제게 주어진 정보만으로 판단하기엔 부족해서, 다소 의문이 있습니다.

일반적으로 정책적 목표를 달성하기 위한 방식은 두 가지로 나뉘죠. 사업자의 이행을 강제함으로써 정책목표를 효율적으로 달성하거나, 정책목표를 권고하지만 사업자가 이행할 경우 얻게 될 사회경제적 이익을 구체화시켜 놓는 방식일 겁니다. 제시된 지표 안(案을) 살펴보면, 행정처분에 따른 감점사항이 있는 것으로 보아, 강제성을 띤 첫 번째 방식일 가능성이 높아 보입니다. 그런데 이렇게 될 경우 지표의 완결성은 상당히 중요한 요소가 될 수 있습니다. 정책당국이 취하는 지표의 활용방식에 따라 다르겠지만, 논란이 일 가능성을 사전에 차단해야 한다는 것이죠. 특히 법적으로 행정처분 감점 요소는 이중규제 혹은 중복규제 논란이 항상 뒤따르는 방식이므로 이를 굳이 반영할 필요가 있는지에 대한 고민도 필요해 보입니다. 이밖에도 몇 가지 우려사항이 있는데요. 다음 질문과 연계돼 있어, 답변은 2번 항목에서 풀어 가겠습니다.

[최 * *]

▶ 2018년 상반기까지 유료방송사업자가 특수 관계자인 타 유료방송 사업자를 합산하여 전체 유료방송 가입자 수의 3분의 1을 초과하지 못하도록 제한해 온 시장점유율 합산 규제 방식이 사업자의 '규모'의 측면에 한정하여 시장의 다양성을 평가했던 것과 달리, 현재 연구진께서 제시하신 '유료방송시장 다양성 평가 지표(제4안)'은 이용자 보호 및 편익 중심의 평가 방안이라는 점에서 매우 고무적으로 평가됩니다. 특히 시장의 전체 파이가 이미 상한선에 다다른 상황이 되었고, 이에 따라 유료방송사업자는 가입자 수의 증가를 통해 수익을 얻는 방식이 아닌 결합상품이나 신규 서비스 론칭 등 융합을 통한 비즈니스모델로 변화를 꾀하고 있습니다. 따라서 이제는 사업자의 규모만큼이나 이용자의 실질적 권리와 이익이 얼마나 담보되고 있는지를 관리, 감독할 때입니다. 이를 염두한 여러 학자분들이 이미 유료방송사업자들의 공적 책무 부여 타당성에 대해 논의해왔습니다. 본 평가 지표(제4안)는 유료방송 사업자가 수행할 수 있는 사회적 역할과 바람직한 책무를 고려하여 이용자들이 마땅히 누려야 할 권리 보장 및 복지 확대의 측면에서 구성되었다는 점이 높이 평가됩니다.

(김＊＊)

▶ 관련 시장에 대한 시장 획정이 우선적으로 선행되어야 함

- 유료시장의 다양성을 평가(모니터 혹은 분석)하고 분석할 수 있는 틀의 마련이 중요한데, 유료방송시장의 참여자들(이해관계가 복잡한)의 의견을 반영한 분석틀 마련이 가능할지 의문임

- 유료방송의 다양성을 어떤 지표와 기준을 가지고 평가할지, 누가 평가할지 등에 대한 사회적 합의(객관적인 지표와 기준 등에 대한)가 필요하다고 봄

- 이 제도가 정착되기 위해서는 실제 다양성 평가 지표가 마련된 후 이들 지표가 정확하고 객관적으로 다양성을 평가한 것인지에 대한 검증작업이 필요할 것으로 봄

[이＊＊]

▶ 유료방송 시장에서의 시장 지배적 상황에 대처하기 위해 이용자 권익 보호를 위한 제도적 보완 필요성은 지속 제기되어 왔었음. 또한 방통융합미디어 IPTV, 지역미디어 SO, 위성방송 등 유료방송시장의 플랫폼 다양성과 해당 매체의 공적책임(다양성, 지역성) 유지를 위해 유료방송 다양성평가 제도 도입 필요한 것으로 판단됨

▶ 특히 유료방송사업자들은 다양성 평가와 관련된 자체적인 모니터링이나 대비가 안 된 경우가 다수이며, 경영의 관점에서 수익발생 여부 등 사업적 성과에 집중하는 경향이 있기 때문에 다양성 평가의 당위성이나 중요성에 대해 심각하게 여기지 않는 경향이 있음

▶ 따라서 본 평가 방안의 제시에 대해 긍정적으로 판단하고 있으며, 지속적으로 평가되는 수단으로 활용되길 바람

[임＊＊]

▶ 과거에 시장점유율 중심의 규제에 대한 비판의견이 우세했던 것은 사실이며, 통신사 중심으로 유료방송시장이 재편되고 있는 지금, 기존의 시장점유율 규제는 문제가 있지만, 향후에 더 큰 인수합병을 통해서 독점적 상황으로 가는 것은 제지할 수 있는 법적 근거는 필요하다고 봅니다. 단지 시장 모니터로 통신사의 유료방송시장에서의 행위를 통제할 수 있다는 생각은 상황을 너무 낙관적으로 보는 듯 한 인상을 줍니다. 그러나 유료방송의 사회적 영향성 평가는 어떤 형태로든 시행하면, 기업들의 규범을 만들어가는 데에 도움을 줄 것으로 봅니다. 그러나 이 평가지표가 시청점유율보다 더 큰 부담을 준다면, 바람직하지 않을 수도 있습니다.

[한 * *]

▶ 첨부된 다양성 평가(안)는 기존의 방송평가 또는 재허가 심사 항목과 유사한 지표들로 구성되어 있으며, 평가 취지에 부합하지 않은 평가 지표들이 포함되어 있음. 평가 취지에 맞게 평가 지표 항목에 대한 선택과 집중이 필요함.

▶ 2015년 3월 시장 독과점 방지 및 공정경쟁 환경 조성을 위해 국회는 합산규제 법안을 통과시킨바 있음. 시장점유율 규제를 대체하기 위해서는 평가 지표에 특정 사업자의 방송시장 독과점에 따른 소비자 편익 문제, 공정경쟁시장 파괴로 인한 소규모 사업자의 경영 문제 등을 종합적으로 평가할 수 있는 평가 지표가 포함되어야 할 것으로 사료됨

[고 * *]

▶ 우선, 시장에서의 점유율 규제가 공정경쟁을 보장하기 위한 강력한 제도적 수단으로 작동하고 있는 반면, 다양성 평가는 방송사업 운영과 보다 밀접하게 관련되어 있고 사후적 측면에서 평가가 진행된다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있습니다.

- 다만, 다양성 평가 역시 평가 그 자체에 머물지 않고, 방송사업자에 대한 재허가, 재승인 심사의 주요 요인으로 활용될 경우, 방송사업자에 대한 진입 규제적 성격이 부각되어 자칫 시장점유율 규제 보다 더욱 강력한 규제 요인으로 작용할 수 있다는 점이 문제입니다.

- 시장에 대한 효율적인 현황 파악과 분석, 이용자 복지 증진을 위한 기초 자료로, 시장에서의 자율 경쟁의 활성화 등 긍정적인 목적 달성을 위해 다양성 평가가 새로운 규제목적을 위한 도구로 이용되지 않도록 경계할 필요가 있다고 생각합니다.

- 다른 하나는, 현재 유료방송시장의 플랫폼 사업자는 케이블과 위성 그리고 IPTV 등 세 가지 기술적 특성에 기반하여 형성되어 있지만, 최근 몇 년 동안 기술중립성 이슈가 정책적으로 계속 논의되어 왔고, 동시에 시장에서도 개별 사업자 간 인수합병이 진행되고 있습니다. 관련하여, 케이블과 위성, IPTV의 기술관련 고시 개정 준비도 진행되고 있는 바, M&A 이후 하나의 사업자가 서로 다른 두 개의 기술적 기반의 서비스를 제공할 경우에도 다양성 평가 대상 사업자와 대상 서비스에 대한 다양성 평가가 적절하게 진행될 수 있는 방안도 미리 고민이 필요해 보입니다.

[김 * *]

▶ 1) 목적과 취지 – 시장점유율 규제 자체가 애초에 어떤 목적과 취지를 갖는 규제인지 애매모호한 규제였다고 봅니다. 이를 대체하고자 마련된 유료방송 다양성 평

가 역시 목적과 취지가 무엇인지에 대해 보다 명확한 설명이 이루어졌으면 하는 바람입니다. '사업자간 거래 다양성'과 '사업자 채널 운영 다양성'이 어떻게 시장 경쟁활성화와 연결될 수 있는지 논리적 연계가 전혀 분명하지 않습니다.

▶ 2) 개념의 과잉? - 제가 과문한 탓인지 모르겠습니다만, 다양성이라는 용어의 사용이 지나치게 '독창적'(이거나 자의적)인 것이 아닌가 싶습니다. 왜 굳이 다양성이라는 단어에 집착해야 하는지, 모든 평가 기준에 다양성이라는 단어를 집어넣어서 구성해야만 하는지 이해하기가 쉽지 않습니다. 특히 사업자간 차별행위 금지와 행정처분 내역을 한데 묶는 개념으로 '사업자간 거래 다양성'이라는 용어를 사용한 것은 아무리 생각해도 부자연스럽다는 생각입니다.

▶ 3) 평가 결과의 판단 및 활용 - 평가 결과 나온 전체 총점을 어떻게 해석할 것인지, 어느 정도 점수 이하를 다양성이 부족한 것으로 판정할 것인지는 이론적으로 해답을 제시할 수 없는 부분이므로, 충분한 의견 수집과 고민이 필요합니다. 그리고 만약 다양성이 부족한 것으로 판단될 경우 이에 대한 후속 조치는 무엇인가요?

2. 첨부파일 표에 제시된 유료방송시장 다양성 평가 지표 구성 전반에 대해 귀하의 의견은 어떠하십니까?

[이 * *]

▶ 각 항목(이용자 편익 극대화를 위한 다양성 항목, 사업자 시장경쟁 활성화를 위한 다양성 항목) 아래 나오는 총계는 의미가 없는 표임. 항목별 평가 점수를 합산한 것도 아니고 수우미양가로 되어 있음

- 총계로 했을 경우에는 각 항목 표 하단에 총계로 기재하고 전체 평가 점수를 기재하는 것이 바람직함

▶ 평가지표 표에는 사업자 시장경쟁 활성화를 위한 다양성 항목(300점)이 사업자간 거래 다양성(100점), 사업자 채널 운영 다양성(200점)으로 되어 있는데, 다양성 평가 점수 측정방법 표에는 사업자 시장 다양성(300점)으로 되어 있음. 수정 필요

▶ 사업자 시장 다양성 내 사업자간 차별행위 금지는 다양성과 직접적인 연관성이 보이지 않는 지표라 생각됨

- 다양성보다는 공정거래행위에 더 가까운 지표이므로 삭제되는 것이 바람직

▶ 채널구성 다양성이 실질적으로 측정되기 위해서는 공익채널, 지역채널 뿐만 아니라

장르별 다양성이 포함될 필요가 있음

- 현재 지표는 채널의 다양성을 설명하기에는 부족함이 있음. 측정은 채널배치 다양성 방식(유형별 점수)으로 가능

▶ 케이블만 평가한다면 상관없을 듯하나, 유료방송 다양성 평가지표이기 때문에 IPTV도 평가대상이 될 수 있다고 생각됨

- 이 경우, 이용자보호의 다양성 중 지역, 사회취약계층 이용자 접근의 다양성은 IPTV에 사실상 해당되지 않는 지표임

- 지역채널 및 8vsb는 케이블에만 해당되므로 IPTV 평가 시에는 다른 항목이 대체되어야 함(그렇지 않으면 IPTV는 50점을 받을 기회가 사라짐)

[김 * *]

▶ 제가 일견한 느낌은 다양성지표가 추구하는 두 가지 목표, 이용자편익증대와 시장경쟁 활성화에 부합하는 거의 모든 지표를 망라하고 있는 느낌입니다. 그 얘기는 다른 여타의 정책목표 혹은 경제적 목표를 추구하는 지표와 오버랩되거나 지표 내 항목 간 중첩도가 엿보이는 대목마저 존재하는 것처럼 여겨진다는 의미입니다. 예를 들어 다양성 개념을 좁혀 내려오는 과정에서 이용자보호와 상품 및 서비스 측면의 다양성으로 구분하고, 이를 다시 28개의 세부 항목으로 구체화시켜 놓고 있는데요. 각 항목들이 과도하게 세분화되다 보니, 다양성이라는 개념하에 사회, 경제적 개념이 거의 모두 집약된 느낌입니다. 그런데 너무나 잘 아시다시피 기업 활동이라는 것이 모두 각 항목에서 살필 수 있는 정도로 독립적으로 이뤄지기엔 무리가 있죠. 그러다보니, 다소 정성적 요소가 많이 포함된 것으로 보입니다. 다시 말해 지표를 정량화하는 과정에서 평가자가 내리는 판단이 상당히 정성적인 내용이 많고 상호 독립적이지 않은 지표항목들이 보인다는 것입니다. 논란이 제기될 소지가 다소 있습니다. 상호 배타적이지도 혹은 독립성이 강한 영역이라 보기 어려운 지표들이 별도의 평가항목으로 존재하는데, 이를 정성적으로 판단하라고 하면, 결과에 대한 수용이 다소 어려운 것처럼 여겨지지 않을까 싶습니다.

▶ 따라서 지표를 좀 더 간명하게 만드는 작업을 해보면 어떨까 싶습니다. 지표의 수가 적지 않고, 추상적이며, 상호 배타적이지 않은 항목들을 일부 통합하시면 어떨까요? 예를 들어, 지역, 사회취약계층 이용자 접근의 다양성에는 4가지 항목이 존재하는데, 이 가운데 1-5와 1-6 그리고 1-7과 1-8은 각각 통합 가능한 것으로 보입니다.

▶ 반면 이 항목들을 평가하기 위해 판단해야 할 과정과 내용을 기술하는 부분에선 훨씬 더 구체적인 방식이 제시되면 어떨까요? 비록 정성적이지만 최소한의 정량적 데이터에 기반으로 해, 최종적으론 정성적으로 판단할 수 있도록 말이죠. 그리고 수우미양가로 표기된 척도 간 배점 차이가 지표항목과 무관하게 모두 동일한 구간으로 설정이 돼 있군요. 이 역시 조정될 필요는 없는지요? 대항목간 배점 차이를 반영하는 구간 설정은 의미가 없을지 한번 고민해 보시면 어떨까 싶습니다.

[최 * *]

▶ 이용자 보호의 다양성(400점), 이용자를 위한 상품·서비스 다양성(300점), 사업자 간 거래 다양성(100점), 사업자 채널 운영 다양성(200점)으로 구성된 본 다양성 평가 지표(제4안)가 평가기준 측면에서는 다양성. 적절성을 확보하고 있다고 판단됩니다. 다만 평가기준 별 총합 점수에 차이가 크다는 점이 다소 의문스럽습니다. 이용자 시장 차원(총 700점)과 사업자 시장 차원(총300점)의 총합 점수가 두 배 이상 차이가 나므로 일부 조정이 필요하다는 점을 연구진분들께서 검토해주시길 권유 드립니다. 질문지 서두에 언급되어 있는 것처럼 유료방송시장은 이용자 시장, 사업자 시장으로 구분되는 양면시장으로, 두 시장의 다양성이 모두 안정성으로 확보되어야 합니다. 이에 유료방송시장 다양성 평가 과정에서 이용자와 사업자 시장의 다양성에 대한 평가가 균등하게 진행될 수 있도록 검토가 필요합니다. (사업자 간 거래 다양성, 사업자 채널 운영 다양성의 측정 항목을 추가하거나, 혹은 현재 마련된 측정 항목에 대한 수~가 배점을 X2하여 배정하는 방안도 고려 가능. 예: 25점→50점)

[김 * *]

▶ 이용자와 사업자 차원으로 다양성 평가를 나눈 것은 적절하다고 봄

- 다만 각각의 배점을 700: 300으로 한 이유는 무엇인지 궁금함. 이러한 배점 구성이 전문가들의 의견인지, 연구자들의 자체적인 판단인지 7:3의 비율로 구분한 근거를 제시할 필요가 있음.

- 또한 이용자 편익 극대화를 위한 다양성 항목을 이용자 보호의 다양성 400, 이용자를 위한 상품 서비스 다양성 300으로 배점 구분을 한 이유도 궁금함.

- 유료방송의 다양성에 대한 정의를 이용자 보호의 다양성(다양한 방법으로 이용자를 보호하고 있는가?로 해석하면 되는지)과 상품 서비스의 다양성(얼마나 다양한 채널/프로그램과 서비스를 확보하고 있는가?로 해석하면 되는지)으로 나누고 그 배점을 400점 300점으로 한 근거는 무엇인지 궁금함.

- 이용자를 위한 상품 서비스 다양성 지표에서 단일상품, 결합상품의 수가 의미하는 바가 무엇인지 명확치 않음. 채널 수인지, 전화, 인터넷 등과의 결합상품을 의미하는 것인지?

- 내용의 다양성과 서비스의 다양성 개념이 혼재되거나 구분 없이 사용되는 것 같음

- 다양성에 대한 이용자와의 소통강화 노력의 경우, 이 항목에서 말하는 다양성의 의미(정의)는 무엇인지 모르겠음.

[이 * *]

▶ 이용자 편익 극대화 측면과 사업자 시장경쟁 활성화 측면으로 구분한 점은 전반적으로 수요와 공급 측면의 구분된 접근방식이라 잘 구분된 것이라 판단됨. 그러나 세부 항목에서는 이 부분이 이용자 측면인지 사업자 측면인지에 대한 논란의 여지가 있는 항목이 있을 수 있음. 또한 이용자의 선택결과에 대한 부분은 추가될 수 없는 것인지 의견을 드리고 싶음.

▶ 특히 이용자 측면의 다양성은 실제시청 결과를 평가 항목으로 포함하는 정량적 시도가 추가되는 것이 바람직하다는 생각임. 예컨대 유료방송사업자의 채널 및 VOD 편성 공급과 맞물려서 시청자의 선택이 어땠는지를 확인하는 과정이 있으면 좋겠다는 것임. 편성의 의도대로 시청자의 시청결과가 다양했는지를 정량적으로 분석할 수 있다면 공급에 따른 수요결과의 비교와 개선점이 확연히 드러날 수 있을 것으로 판단됨.

[임 * *]

▶ 다양성 평가로 명명하고 나서, 이용자 보호의 여러 항목들을 모두 '다양성'이라는 개념에 무리하게 맞춘 듯해 보입니다. 1번 항목을 제외하고는 "다양성"으로 묶기에는 매우 어색해 보입니다. 예를 들면, 지역, 취약계층 이용자 접근의 다양성, 상품·서비스 이용방법 다양성, 이용자 불만처리 체계의 다양성 등의 표현을 처음 접했을 때, 각 항목 뒤의 ( )안의 내용을 떠올리기가 쉽지 않았습니다. 사업자 측면도 그런 점들이 보입니다. 다양성 평가를 하기로 하고, 거기에 여러 가지 평가 차원들을 다양성에 다 맞추어 넣다보니, 항목들이 좀 무리가 있어 보입니다.

[한 * *]

▶ 유료방송시장 다양성 평가는 전체 유료방송시장을 평가하는 지표들로 구성되어야 함. 그러나 지역채널, 8VSB, 난시청 지역 커버리지 등은 특정 사업자에게만 해당되는 평가 지표라고 판단됨. IPTV, 위성, SO 등 모든 유료방송사업자를 평가하

는 지표로 사용하기에 부적절한 면이 있음. 또한 결합상품, VOD 상품에 대한 지표들은 특정 사업자에게 유리한 지표들이 될 수 있으며, 시장점유율 규제 대신 유료방송의 다양성을 평가하는 취지에 적절한지 여부에 대한 판단이 필요함. 단순 유료방송의 다양성을 평가하는 지표로만 사용될 수 있음

- 사업자간 공정거래를 평가하는 지표 또한, PP와의 공정거래만을 평가하는 지표들로 구성되어 있음. 유료방송의 다양성이 보장되기 위해서는 모든 유료방송사업자들 간 공정경쟁을 평가할 수 있는 평가지표들이 필요함

- 채널배치 다양성과 관련하여, 지역채널의 경우 방송법시행령 제55조(지역채널의 운용에)에 의해 각 사별 1개의 지역채널을 운영하고 있는데 상품별 편성된 지역채널 수에 대한 평가는 무의미할 것으로 사료됨

[고＊＊]

▶ 다양성 평가 지표는 구체적으로 잘 설계되어 있다고 생각합니다.

- 다만, 측정항목이 매우 세분화 되어 있어 타당도와 신뢰도를 높일 수 있겠지만, 평가 목적에 최적화 시키고 측정 효율성을 높인다는 측면에서 일부 항목을 통합/축소하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것 같습니다. 특히, 단순히 제공되고 있는 서비스 및 운영 현황 등에 대한 자료에 대해서는 기계적인 판단으로 진행되므로 사업자 간 평가 결과의 차이가 거의 없거나 미미한 수준에 머무를 수 있습니다. 이럴 경우, 다양성 평가의 실질적인 목적을 달성하기 힘들 수 있다는 딜레마에 빠질 수 있습니다.

[김＊＊]

▶ 1) 이용자보호의 다양성 & 이용자를 위한 상품·서비스 다양성 – 이용자보호의 다양성 항목들은 현재 방통위 이용자보호과에서 통신서비스에 대해 실시하고 있는 통신이용자 보호업무 평가 항목들과 유사하다고 봅니다. 배점 등을 한번 비교해보는 것도 좋을 것 같습니다. 이용자를 위한 상품·서비스 다양성 평가는 이용자들이 선택할 수 있는 옵션을 어떻게 확대하는가에 초점이 맞춰져 있는 것으로 읽힙니다.

▶ 2) 콘텐츠(장르) 다양성의 고려 – 현재의 평가 항목 구성에서는 전통적인 콘텐츠(장르) 다양성에 대한 부분이 너무 과소평가되고 있는 것이 아닌가 하는 생각입니다. 현재 이와 관련 있는 항목은 2-11 'VOD 상품 패키지별 카테고리 다양성' 하나 뿐인 것으로 보입니다. 또한 해당 항목의 카테고리는 현재 지상파, 종편, 영화, 어린이/애니, 드라마, 정보/교양, 성인물의 7개 하위범주로 구성되어 있는데, 구

분 기준에 대해서도 보다 심도 있는 논의와 고민이 필요하지 않을까 합니다. (현재 구분 기준이 일관적이지 않은 문제가 있습니다. 그리고 지상파와 종편을 따로 구분할 필요가 있을까요?)

▶ 3) 사업자 채널 운영 다양성 – 평가 항목 구성과 관련하여 가장 논란을 불러일으킬 수 있는 부분이 아닌가 합니다.

– (i) 일단 개인적으로, 2-2 '모든 상품별 편성된 공익채널 수'를 평가 항목에 포함하는 것은 완전한 넌센스라고 생각합니다. 현재의 공익채널 선정 제도에 대해 제기되고 있는 수많은 비판들을 차지하고라도, 공익채널의 수와 다양성 간에 아무런 논리적 연관 관계를 찾을 수 없기 때문입니다. (차라리 전체 타이틀이 유료방송시장 '공익성' 평가였다면, 이해가 될 수도 있겠습니다.)

– (ii) 위 2)에서 제기한 콘텐츠(장르) 다양성 개념을 채널구성 다양성 평가 항목으로 적극 활용해야 하지 않을까 생각합니다.

– (iii) 앞에서도 언급했지만, 현재 사업자 채널 운영 다양성을 평가하는 세부 항목들은 목표로 제시하신 '시장경쟁활성화'와는 전혀 무관한 항목들입니다.

– (iv) 만약 채널 거래 시장에서 유료방송 플랫폼 사업자가 보유할 수 있는 지배력 남용을 견제하고자 하는 의도를 담고 싶으시다면, 군소PP와 대형PP를 나누거나 싱글PP와 다각화PP로 나누어 각 그룹의 런칭 비율을 세부 평가 항목으로 삼는 것도 생각해 볼 수 있겠습니다.

– (v) 2-5 '특정 번호대 유형별 제작역량 우수 중소PP 채널 배치 집중도' 평가는 수월성 평가라고 봅니다. 다양성과는 어떤 관계가 있는지요?

3. 첨부파일 표에 제시된 <u>유료방송시장 다양성 평가 지표의 항목별 배점 구성에 대한 귀하의 의견은</u> 무엇입니까?

[이 * *]

▶ 세분류를 각 25점씩 배점한 것은 평가 편의상 배점한 것처럼 보일 수 있음

– 평가기준(대분류로 이해)의 배점이 400, 300 등 다른 것처럼, 중분류 및 세분류 역시 최대점수의 차이가 있을 수밖에 없음

– 각 항목별로 우선순위나 가치가 다르기 때문인데, 이를 동일하게 배점한다는 것은

일률적인 평가시스템을 만드는 것으로밖에 이해되지 않음

- 각 중분류 지표에 대한 우선순위 또는 가중치를 적용하여 배점을 달리할 필요가 있음(AHP 방법 활용)

▶ 모든 항목의 배점이 수우미양가로 평가하도록 되어 있는데, 이는 차별성이 나타나지 않는 방식이며, 정확하게 측정하지 못할 가능성을 배제할 수 없음

- 예를 들면, 1-2 지표에서 A 사업자가 1년에 30회의 의견수렴을 했을 경우, 수(25점)를 준다고 가정할 대, B 사업자가 1년에 25회의 의견수렴을 했다면, 우(20점)를 주기 어려움

- 또한 같은 수(25점)를 배점한다 하더라도 5회의 차이가 있기 때문에 동일한 25점을 주기에도 모호함

- 특히 사업자마다 체계가 다르고 역량이 다르기 때문에 절대적 수치의 차이로 판단할 수 없다는 점을 고려할 필요가 있음. KT IPTV와 개별SO를 동일기준에서 판단할 수 없기 때문임

▶ 또한 평가자 입장에서 애매모호한 상황을 만들게 되며, 우(20점)를 주기에는 잘했지만, 수(25점)를 주기에는 미흡하다고 판단되는 항목에서는 적절한 평가를 하기 어렵게 됨

- 지표에 대한 평가척도는 일반 설문이 아니므로 등간척도를 사용하기에는 적절한 평가 결과를 산출하는데 무리가 있음

- 해당 지표의 총점(25점)만 제시하고 사업자의 역량과 평가자의 판단에 따라 평가하는 방식이 고려될 필요가 있음

- 각 세분류 지표도 중분류 지표와 마찬가지로 우선순위 또는 가중치를 적용하여 배점을 달리할 필요가 있음(AHP 방법 활용)

[김 * *]

▶ 이 질문에 답을 하기 위해선, 어떻게 중항목에 대해 현재의 배점이 구성되었는지에 대한 과정을 이해해야 할 듯합니다. 표면적으로만 봐선 크게 무리는 없어 보입니다. 하지만 몇 가지 질문과 의견을 드리자면 다음과 같습니다. 1) 중항목 대부분이 100점(6개 영역)이나 상품 및 서비스 다양성 그리고 채널운영 다양성만 차이가 있는 배점을 준 근거는? 보다 논리적이거나 과학적 측면의 근거들이 제시되길 바랍니

다. 2) 소항목(평가척도) 내에서는 차별을 둘 필요는 없을까요? 다소 획일적인 척도구성 방식으로 여겨집니다. 3) 이용자 보호와 시장경쟁 활성화 영역의 배점 차이를 700:300으로 구분한 근거는 무엇일까요?

▶ 이와 같은 차등화와 동등화 처리된 배점이 도출된 근거를 대강은 동의하지만 주관성에 따라 문제제기가 일어날 수 있을 듯합니다. 보고서엔 담기겠지만, 평가지표를 형식적으로만 봐도 그 차이를 둔 근거가 좀 더 명확하게 드러날 수 있도록 구조화하는 방안을 생각해 보면 어떨까요? 예를 들어, 사회적 가치를 추구함으로써 부수적으로 얻게 되는 경제적 효과로 다양성을 정의하고, 각 지표 항목에 대한 네이밍에 그 의미가 스며들 수 있도록 제시하는 방식 등.

[최 * *]

▶ 항목별 배점과 관련하여서는 앞선 2번 문항에서 일부 언급하였습니다.

[김 * *]

▶ 앞에서도 지적했지만, 배점 구성의 기준이 무엇인지 설명이 필요함

- 누가 어떠한 기준으로 배점을 정한 것인지 궁금함

- 개인적으로 내용의 다양성에 대한 배점이 더 중요하다고 판단됨.

- 또한 연구자들이 다양성 확보를 위한 기반체계에 포함시킨 유료방송사에 소속된 인적 구성의 다양성 (여성, 장애인, 여성임원 비율 등)이 중요한 다양성 구성의 한 지표일 수 있는데, 현재 1000점 의 전체 점수 중 25점의 배점으로 되어 있음. 제작인력 중 여성/사회적 약자의 비율 등 구조적인 차원의 다양성 문제가 너무 가벼운 비중으로 처리됨. 배점이 현재보다 더 커져야 한다고 봄

- 연구자마다 혹은 사람에 따라 다양성에 대해 상이한 판단을 할 수 있으므로 이 연구에서 제안하는 배점 구성의 원칙과 기준을 명확히 할 필요가 있음.

[이 * *]

▶ 항목별로 세분화된 정도와 배점 구성은 무난하며, 잘 구분된 것으로 판단됨. 일부의 항목에서 측정 가능 여부(난시청 커버리지 등), 측정의 변별력 여부(다양성 기반체계 등) 등이 논란 야기 가능하나 시범적 시행 이후 더욱 개선된 세부적 측정 방법을 고민하면 될 것으로 보임.

▶ 선택의 역설 이론(지나친 선택지는 사용자의 만족도를 감소시킨다는 이론)에서 알 수 있듯이 공급되는 상품의 다양성의 경우 무조건 다양한 것만이 최선은 아닐 수 있으므로 채널 및 VOD 등의 다양성 판단에서는 적정 규모에 대한

규제기관의 가이드라인도 동시에 고려되어야 할 것으로 판단됨.

[임＊＊]

▶ 항목 간에 배점 차등을 두는 것이 바람직해 보입니다. 경영 철학적 측면에 대해서는 평가자의 점수 범위가 크지 않을 것으로 예상되는 반면, 사업적 측면에 대해서는 평가점수의 범위가 클 가능성이 있으므로, 경영 철학적 측면에 대해서 배점을 낮추는 것이 바람직해 보입니다. 다른 항목들 간의 배점에서도 중요도와 점수의 범위를 고려해서 배점 차등을 두는 것이 어떨까 합니다.

[한＊＊]

▶ 지역채널, 8VSB, 난시청 커버리지 등의 지표와 관련된 배점이 100점이며, 특정 사업자를 평가하는 지표에 대한 배점 비율이 높은 것으로 판단됨. 또한 사업자 공정경쟁 항목 배점에서 채널 운영 다양성보다 모든 유료방송사업자간 거래 다양성 부분에 대한 배점이 더 높아야 할 것으로 판단됨

[고＊＊]

▶ 전반적으로 평가지표의 항목별 배점 구성은 타당도를 확보하고 있다고 생각합니다. 그러나 일부 측정항목들이 유료방송사업자의 기술적 특성(케이블, 위성, IPTV)이 반영되지 않은 것아 수정/보완이 필요해 보입니다.

- 예를 들어, 전국사업자인 위성과 IPTV의 경우는 별도의 지역채널이 없으며, 8VSB도 해당사항이 없기 때문에 1-6, 1-7,(이용자보호다양성), 2-7(채널배치의 다양성) 등의 문항에서 IPTV사업자에 대한 평가를 어떻게 할 것이지 고민이 필요해 보입니다.

- 각 평가 척도의 기준이 되는 내용들이 실제 서비스에서는 미세한 차이이지만, 5점 단위의 평가 척도로 통일되어 있어 자칫 실제 서비스 차원에서는 큰 차이가 없지만 평가 척도에서 큰 차이가 발생하는 문제가 있습니다. 예를 들어 상품서비스 다양성 분야에서 문2-6, 2-7 등의 경우, 약정기간이 대부분 1년, 2년, 3년 등 세 가지 형태로 구성되어 있는 것이 대부분이며, 유료서비스 결제 방식 역시 계좌이체, 휴대폰결제, 신용카드 등으로 몇 가지 방법으로 제한되어 있다는 점입니다. 따라서 모든 평가 항목의 척도가 5점 단위 5개 척도로 구성하는 것이 바람직한지에 대해서는 조금 의문이 남습니다.

- 마이너한 문제이긴 하지만, 행정처분에 대한 감점 부분의 내용에 방송법의 금지행위 관련 조항만 적시되어 있는데, IPTV사업자에게 적용되는 인터넷멀티미디어 방송사업법의 금지행위 규정과 일부 차이가 있기 때문에 그 내용이 함께 포함되는

것이 바람직하다고 생각합니다.

[김＊＊]

▶ 위 2에 대한 답변으로 갈음합니다.

4. 첨부파일 표에 제시된 유료방송시장 다양성 평가 지표의 평가 척도들에 대한 귀하의 의견은 무엇입니까?

[이＊＊]

▶ 평가 척도는 3번과 동일. 여기서는 측정방법에 대해 기술함

▶ 다양성 확보를 위한 기반 체계 측정 방법 중, ③ 다양성에 대한 직원 교육 시행, 내용, 성과분석 항목은 측정하기 어려울 가능성이 있음

- 현실적으로 사업자가 직원을 진행하는 교육 프로그램이 많지 않으며, 교육 프로그램이 다양하게 구성되어 있기 때문에 다양성만을 교육하는 프로그램은 1회에 그칠 가능성이 높으며, 직무 교육 내 한 챕터 정도로 끝날 수도 있음

- 따라서 다양성 교육으로 한정된 항목으로 평가하기에는 무리가 있으며, 이를 ① 이용자와의 소통강화 노력 내에 포함시키는 것으로 의견 제시함(해당 항목에, 다양성 정의, 기업 철학 등의 내용이 있으므로 가능할 것으로 보임)

▶ ④ 인력구조의 다양성 확보를 위한 채용 성과는 기업 전체의 다양성 측정 항목으로 볼 수 있음

- 플랫폼에 대한 평가이므로 의미가 없을 수 있겠으나, 제작인력의 다양성이 사실상 더 중요한 항목이라고 할 수 있음

- 플랫폼이어도 so의 경우에는 지역채널(제작파트)이 있으므로 이에 대한 평가도 가능할 것으로 보임

▶ 채널배치 다양성 중, 특정번호대 유형이 사실상 ABCD 순으로 시청률이 높다고 전제한다면, A형에 우수 중소PP채널이 집중되는 것이 바람직하고 특수관계자 채널이 집중되는 것은 바람직하지 않다고 생각할 수 있음(사실 이것도 자의적인 해석이라 적절한지는 의문)

- 이 경우, ①은 우수 중소PP채널이 앞 유형에 있는 경우라면, A형에 대한 배점은 25점(현재는 10점)이 되어야 하고, ④ 특수관계자 채널배치는 A형이 10점이 되어야 함

▶ 채널구성 다양성 중에서, 지역채널은 대부분 1개뿐인데 차등적으로 배점할 가능성이 없어 보임

- 자사 소유 특수관계자 채널은 개별 SO에는 해당되지 않는데 특수관계자 채널이 없다고 해서 채널 구성이 다양하다고 보기 어려운 측면이 있음

- 자사 소유 특수관계자 대신 MSP, MPP, 지상파, 종편 계열 PP 등을 제외한 중소 PP 채널수를 지표로 하면 어떨까 하는 생각이 있음

▶ 모든 상품별 편성이라는 것은 어떻게 측정하고 배점할 것인지 애매함

- 예를 들면 A 사업자의 상품이 모두 10개라 했을 때, A-1 채널에서는 25점, A-2 채널에서는 20점 등 채널별로 달라진다면 이를 어떻게 합산(또는 평균) 낼 것인지에 대한 대책이 있어야 함

[김 * *]

▶ 이 질문은 2번 문항에 한꺼번에 언급돼 있습니다.

[최 * *]

▶ 이용자 보호 다양성 평가 기준 중 <지역, 사회취약계층 이용자 접근의 다양성>에 대한 평가 척도에 대한 의견입니다. 본 다양성 평가 지표(제4안)에 따르면, 지역주민 제작 프로그램 수 및 지원 계획에 대한 시스템 집행 여부를 '지역채널 지역민 참여보장 실적 계획'이라는 하나의 항목으로 점수를 부여하고 있습니다. 그러나 유료방송(케이블 방송)이 시장에 도입될 초기를 생각해보면, 지역채널의 소유와 운영을 케이블 방송에 맡기면서 유료방송에 지역성 책무가 부여되어 왔고 여전히 유료방송의 지역성 구현은 중요한 요소로 평가되고 있습니다(언론노조 김동원 정책국장은 지역성에 상관없이 전국 모든 권역의 가입자로부터 무차별적으로 수익을 얻는 위성, IPTV도 지역성 강화 책무에서 자유로울 수 없다고 밝힌 바 있음[3]). 따라서 '지역채널 지역민 참여보장 실적 계획' 평가 항목을 좀 더 세분화할 것을 제안 드리고 싶습니다.

- 예: ① 지역채널 지역민 참여를 위한 지원 계획 마련, ② 지역주민 제작 프로그램 수, ③ 지역주민의 프로그램 제작을 위한 시설 협조 및 교육 제공, ④ 지역채널 지역소재 반영 프로그램 수, ⑤ 지역채널을 통한 지역사회 공헌 실적, ⑥ 8VSB 상품 제공 실적 및 계획, ⑦ 난시청 지역 커버리지 확대 실적 및 계획 등

3) http://blog.daum.net/q88p/880

▶ 아울러 사업자 시장 다양성 평가 기준 - 사업자간 차별행위 금지 평가 척도 중 ① PP(CP) 사용료 지급 실적 및 계획을 '사업자 간 계약된 프로그램 사용료 지급의 완결성 및 계획'과 함께 "프로그램 사용료의 적절성"을 평가할 수 있는 방안이 언젠가 마련되면 좋을 것 같습니다. 다만, 사용료의 적절성을 판단하는 기준을 마련하는데 어려움이 따를 것으로 예상되므로 평가 기준의 수정, 발전 단계에서 추후 고민해주시길 부탁드립니다.

[김＊＊]

▶ 사업자 지표에 포함된 채널구성의 다양성이나 채널배치의 다양성은 이용자 지표로 포함되어도 되는 것은 아닌지 의문임.

- 이용자 차원에서 이용자가 체감하는 가장 중요한 다양성이 채널의 다양성과 채널배치라고 생각되기 때문임.

- VOD 다양성은 이용자를 위한 상품 서비스 다양성에 포함되어 있는데, 채널 다양성은 사업자 시장 다양성에 포함된 것은 이상함.

[이＊＊]

▶ 평가 척도는 균등한 비율로 구성되어 무난한 것으로 보임. 그러나 항목에 따라서는 균등 비율의 측정이 의미감소 또는 측정의 어려움이 발생할 수 있으므로 시범적으로 시행 후 세분하여 측정할지에 대한 판단을 더 해보는 것이 바람직할 것으로 보임

[임＊＊]

▶ 직원의 다양성까지 유료방송 다양성 평가지표에 포함시킨다면, 최종적으로 나온 방송사의 다양성 지표가 의미하는 바가 매우 혼란스러울 것으로 보입니다. 물론 항목별로 점수가 제시되겠지만, 결국, 사별로 총합적 의미의 점수가 공개될 것인데, 그 의미가 채널 구성, 경영철학, 인력구성, 서비스 다양화 등 그 스펙트럼이 매우 넓습니다. 이런 다채로운 측면들을 모두 합쳐보겠다는 것이 정부의 시도로 보이지만, 상당히 다른 측면들을 묶어놓아서, 결국은 어떤 측면도 드러내지 못하는 결과를 낳을 우려도 있습니다.

[한＊＊]

▶ 의견 없음

[고＊＊]

▶ 일부 측정항목의 경우 개별 유료방송사업자 사이에 거의 차이가 없는 측정항목들이 일부 있으며, 오히려 유료방송사업자가 제공하는 상품구성에 따라 달라질 수 있기 때문에 측정에 유의할 필요가 있습니다. 예를 들어, 사업자 채널 운영의 다

양성(평가기준)의 채널 구성의 다양성 측정항목의 경우, “모든 상품별 편성된”이라는 표현이 모호합니다. 즉, 유료방송사업자의 채널수는 상품에 따라 다르게 구성되어 있는데, 모든 상품별 편성되어 있다는 표현은 “기본상품”에 편성된 채널수를 의미하는 것인지 불명확합니다. 그리고 기본상품 채널 구성은 고시로 지정되어 있기 때문에(의무편성 채널 등) 사업자 사이에 차이가 거의 없다는 점을 평가 척도 설계 시 고려해야합니다.

- 사업자 간 차별행위 금지 행위와 같은 경우는 사업자 내부 업무 기밀에 해당하거나 설령 공개되어 있는 수준이라 하더라도 케이블과 위성, IPTV 사업자 대상으로 PP 사용료 지급 실적을 단순 비교하여 평가하는 것은 문제가 있습니다. 나아가 현행법/시행령의 위반사항에 준하는 내용들이 평가항목으로 설계되어 있는데, 특수관계 PP 차별대우 여부, 중소PP 배제 여부에 대해 25~5점으로 평가한다는 것에 대해서는 조심스러운 접근이 필요하다고 생각합니다. 법위반 사항이 평가지표 항목으로 들어갈 경우, 그 판단 주체와 판단 기준 등이 문제될 수 있기 때문입니다.

[김 * *]

▶ 2-5 ‘특정 번호대 유형별 제작역량 우수 중소PP 채널 배치 집중도’ 평가시 A형 집중에서 D형 집중으로 갈수록 점수가 높아지고 있는데, 낮아져야 하는 것 아닌지요?

5. 제시된 유료방송시장 다양성 평가 지표를 보완하기 위한 추가 사항들이 있다면 무엇인지 귀하의 의견을 말해주세요.

[이 * *]

▶ 노출다양성(시청점유율) 측정 항목이 있으면 좋을 듯하나, 국내 시청 패턴 상 한쪽으로 몰릴 수밖에 없어서 큰 의미를 갖기 어려울 수 있음

- 이에 대한 지표 개발은 차기 과제에서 수행하는 것이 좋을 것 같음

[김 * *]

▶ 이 질문 역시 2번과 3번 문항에 한꺼번에 언급돼 있습니다.

[최 * *]

▶ <채널배치 다양성> 평가 항목과 관련하여 추가 의견을 드리고자 합니다. 해당 평가 항목은 특정 번호대에 특정 유형의 채널이 집중적으로 배치되어 있진 않은지를 평가하고 있습니다. 홈쇼핑, 우수PP 채널이 앞 번호대에 집중 배치되어 이용자 선택의 다양성을 방해하고 편협한 콘텐츠 소비를 야기할 것을 우려한 다양성 평가 기준이라고 판단됩니다. 다만 이러한 채널 배치의 집중이 ‘이용자 편익 관

점'과 상충될 수 있다는 점이 우려됩니다. 다양한 유형의 채널 균등 분배는 이용자 편익의 효용성을 낮출 수도 있습니다. 특정 유형의 채널을 블록화하여, 이용자가 선택, 이용할 수 있는 UI 시스템이 개발되면 가장 좋겠지만 기술 개발을 직접적으로 장려하기는 어려운 상황이므로, 타 항목에 채널 배치 관련 이용자 편의에 대한 평가 기준을 추가하는 것이 어떨까 싶습니다. 가령 채널 이용에 대한 안내 방법의 다양성·적절성, 채널 번호 변경 시 안내 방법의 다양성·적절성 등의 항목을 고려해볼 수 있을 듯합니다.

[김＊＊]

▶ 현재 마련된 지표들을 가지고 시뮬레이션을 해볼 필요가 있음

- 장르의 다양성도 지표의 하나로 포함시킬 수 있다고 봄

- 인력구조 및 운용의 다양성은 이용자 보호 다양성이 아니라 사업자 시장 다양성에서 다뤄져야 할 구조적인 문제가 아닌지 고려해 보면 좋겠음.

[이＊＊]

▶ 수요측면에서 실제 시청률이나 VOD시청건수에 대한 환류 측면의 평가 방법론이 보강되는 것을 제안드림. 공급측면의 다양성이 준비되더라도 시청자의 수용 단계에서 구현되지 않는 경우 어떻게 다양성을 확보할지 대안을 찾을 수 있기 때문임

▶ 업무의 과중함이 염려되어 조심스럽기는 하나 본 다양성 평가를 지속하면서 초기에 시범적으로 수개월 혹은 수 분기동안 종단 분석을 통한 개선 필요성이 있음

▶ 다양성평가 방법론이 수립된 이후 다른 플랫폼(OTT 등)으로 확장하여 적용 혹은 차별적 요소가 있는지 확인할 필요가 있음

- 추가적으로 콘텐츠 내용 측면의 다양성에 대한 평가 요구가 있을 것으로 예상됨

▶ 본 평가가 잘 정비되어 유료방송 플랫폼 전반에 활용할 수 있는 통합적 모델로 자리 잡길 기대함

[임＊＊]

▶ 상이한 평가가 다른 점수로 발표될 수 있도록, 무리해서 다양성 하에 묶지 말고, 3-4개의 지표로 처음부터 분리해서 다루는 것도 방법일 수 있습니다.

[한＊＊]

▶ 사업자간 시장경쟁 활성화를 평가하기 위해서는 IPTV, SO, 위성, PP 등의 모든

유료방송사업자 간 공정한 시장경쟁을 평가할 수 있는 지표들이 마련되어야 함.

▶ 또한 유료방송의 다양성을 보장하기 위해 중소사업자와의 협업 등을 평가할 수 있는 지표들이 추가되어야 함

[고 * *]

▶ 유료방송시장 다양성 평가가 실제 정책적으로 제도화 되고 원활히 수행되기 위한 몇 가지 방안을 말씀 드리고자 합니다.

- 첫 번째는 평가 대상 사업자들의 입장에서는 아무리 좋은 제도적 취지에도 불구하고 새롭게 추가되는 규제로 받아들일 가능성이 높아 보입니다. 즉, 기존의 재허가, 재승인 심사와 더불어 추가되는 평가 항목의 하나로 인식될 수 있습니다. 따라서 이러한 오해나 거부감을 미연에 막고 적극적으로 평가에 참여할 수 있도록 재허가 재승인 측정항목과 중복되거나 유사한 항목은 새롭게 설계하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

- 두 번째는 실제 측정과 평가 과정을 보다 투명하고 과학적인 방법에 따라 수행되어야 객관성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것입니다. 따라서 객관적 지표, 수치, 자료에 근거해서 측정/평가되는 항목과 평가자의 주관적 판단이 개입될 수 있는 측정항목을 명확히 구분하여 측정방식을 공개하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

- 세 번째로 개별 사업자들은 시장에서 경쟁관계에 있기 때문에 평가 결과에 대해 매우 민감하게 반응하게 될 것입니다. 따라서 제도적으로 정착시키는 과정에서 시범사업 기간을 충분히 확보하여 절차상 문제점 등을 수정, 보완할 수 있는 장치를 사전에 만들어 놓는 것이 필요해 보입니다. 추가로 평가 결과에 대해 평가 대상사업자들을 대상으로 사전 공개를 통해 평가 결과의 문제점이나 착오를 사전에 충분히 검토하는 장치를 마련해 두는 것이 필요합니다.

- 마지막으로, 평가를 위한 평가, 규제를 위한 규제에 그치지 않고 실질적인 평가 목적을 달성하기 위해서는 우수 평가 대상자에 대한 benefit(포상, 표창 등)을 통해 자발적인 노력을 독려하는 것이 좋다고 생각합니다.

[김 * *]

▶ 위 1~4에 대한 답변으로 갈음합니다.

[붙임5] 유료방송 사업자 다양성 평가를 위한 이용자 조사 설문지

2019 유료방송 사업자 다양성 평가를 위한 이용자 조사

안녕하십니까?

한국방송광고공사는 우리나라 유료방송 사업자의 다양성 평가를 위해 이용자 여러분의 의견을 구하고 있습니다.

귀하께서 응답해 주신 내용은 앞으로 우리나라 유료방송 발전을 위해 유용하게 활용될 예정으로 바쁘시더라도 귀한 시간을 내시어 본 설문에 적극 협조해 주시기를 부탁드립니다.

본 설문에서 응답해주시는 정보는 법률 제11690호 개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)에 의거 보호 받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보의 파기)에 의거 조사 종료 후 파기되오니 안심하시고 원활한 조사가 진행이 될 수 있도록 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다.

2019. .

문의사항	한국방송광고공사

응답자 기본 사항 (해당 사항에 V표시 해주세요)			
현재 가입 유료방송은? (복수 선택 가능)	① IPTV ② 케이블TV ③ 위성방송		
현재 가입 유료방송 서비스 회사는? (복수 선택 가능)	① KT 올레 TV ② SK btv ③ LG u+ ④ 지역케이블TV ⑤ KT 올레 스카이라이프		
연 령	(세)	성 별	① 남자 ② 여자
지난 달 지불한 유료방송 총 비용?	(원)	지난 달 유료 VOD 사용 여부?	① 있다 ② 없다
현재 웨이브, 넷플릭스 등 OTT 이용 여부?	①있다 ②없다	향후 OTT 가입의사는? (가입하지 않은 분만 체크)	① 있다 ② 없다

1. 다음은 유료방송 플랫폼사업자가 이용자들을 위해 추진하는 노력에 대한 설문입니다. 해당되는 칸에 √ 표시를 해주세요.

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자와 다양한 소통 수단을 준비해 놓고 있다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자의 의견을 잘 받아들여 이를 서비스 개선에 반영하는 것 같다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 직원 교육을 철저히 하는 것 같다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 장애인, 이주민 등 사회취약계층을 잘 배려하는 것 같다	①	②	③	④	⑤

2. 다음은 귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼사업자가 지역, 취약계층이용자를 위해 추진하는 노력에 대한 것입니다. 해당되는 칸에 √ 표시를 해주세요.

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 지역 뉴스나 관련 프로그램을 포함하는 채널이나 서비스를 제공하는 것 같다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 지역 사회를 위해 공헌을 많이 하는 것 같다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 아날로그 가입자를 위한 서비스를 제공하는 것 같다	①	②	③	④	⑤

3. 다음은 귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼사업자의 상품이나 서비스, 이용방법 등에 대한 설문입니다. 해당되는 칸에 √ 표시를 해주세요.

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 유료방송 상품이나 서비스 가입에 대한 설명이 다양한 편이다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 유료방송 상품이나 서비스의 해지/해약/취소/변경에 대한 방법이 다양한 편이다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 유료방송 상품이나 서비스의 패키지 내용에 대한 설명이 다양한 편이다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 장애인을 위한 다양한 이용안내가 있는 것 같다	①	②	③	④	⑤

4. 다음은 귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼사업자의 이용자 불만처리에 대한 설문입니다. 해당되는 칸에 √ 표시를 해주세요.

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자 불만들을 신속히 처리해준다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자 불만들을 다양하게 처리해준다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자 이익이 침해될 경우에 이에 대한 대응 방식이 다양한 편이다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자 불만처리 결과를 다양한 방식으로 이용자들에게 고지해주는 편이다	①	②	③	④	⑤

5. 다음은 귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼사업자가 이용자들을 위한 서비스 등에 대한 만족도 평가 설문입니다. 해당되는 칸에 √ 표시를 해주세요.

문항	전혀 만족하지 않는다	약간 만족하지 않는다	보통 이다	어느 정도 만족한다	매우 만족한다
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 마일리지나 멤버십 포인트 활용에 대해 홍보를 잘 한다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자 피해 예방 정보를 잘 제공한다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 가입 시에 이용방식이나 해지단계별 서비스가 좋은 편이다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용 피해가 발생할 경우에 보상을 잘해준다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 서비스 이용 결제 수단이 다양하고 편리하다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자들에게 환불을 신속히 해 준다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 고객 센터 서비스가 좋은 편이다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 이용자 민원처리를 잘 하는 편이다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 다양한 상품들을 제공하고 있다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 다양한 요금제를 제공하고 있다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 다양한 서비스 상품 약정기간을 제공하고 있다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 인터넷이나 모바일 서비스를 결합한 상품들을 다양하게 제공하는 편이다	①	②	③	④	⑤

귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 방송과 통신을 결합한 다양한 요금제를 제공하는 편이다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 다양한 지역 관련 채널이나 서비스를 제공하고 있다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 다양한 방식으로 지역사회를 위해 공헌한다	①	②	③	④	⑤
귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼 사업자는 아날로그 서비스 가입자를 위한 서비스를 제공한다	①	②	③	④	⑤

6. 다음은 귀하가 이용하는 유료방송 플랫폼사업자가 이용자들에게 제공하는 콘텐츠 서비스 등에 대한 만족도 평가 설문입니다. 해당되는 칸에 √ 표시를 해주세요.

문항	전혀 만족하지 않는다	약간 만족하지 않는다	보통 이다	어느 정도 만족한다	매우 만족한다
귀하가 지금 이용하는 상품에 포함된 채널 개수	①	②	③	④	⑤
귀하가 지금 이용하는 상품에 포함된 채널 다양성	①	②	③	④	⑤
귀하가 지금 이용하는 상품에 포함된 VOD 개수	①	②	③	④	⑤
귀하가 지금 이용하는 상품에 포함된 VOD 장르 다양성	①	②	③	④	⑤
귀하가 지금 이용하는 상품에 포함된 홈쇼핑 채널 수	①	②	③	④	⑤
귀하가 지금 이용하는 상품에 포함된 채널 안내 서비스	①	②	③	④	⑤
귀하가 지금 이용하는 상품에 포함된 요금 적정성	①	②	③	④	⑤
귀하가 지금 이용하는 상품에 포함된 다른 인터넷이나 휴대전화 결합 서비스 동시 제공 편의성	①	②	③	④	⑤

7. 다음은 귀하가 평소 자주 이용하는 실시간 방송 채널들을 5개 정도 말씀해 주세요.
(예시: KBS, MBC, tvN, JTBC 등)

①

②

③

④

⑤

감사합니다.

[붙임6] 유료방송 사업자 다양성 평가를 위한 사업자 조사 설문지

2019 유료방송 사업자 다양성 평가를 위한 사업자 조사

안녕하십니까?

한국방송광고공사는 우리나라 유료방송 사업자의 다양성 평가를 위해 이용자 여러분의 의견을 구하고 있습니다.

귀하께서 응답해 주신 내용은 앞으로 우리나라 유료방송 발전을 위해 유용하게 활용될 예정으로 바쁘시더라도 귀한 시간을 내시어 본 설문에 적극 협조해 주시기를 부탁드립니다.

본 설문에서 응답해주시는 정보는 법률 제11690호 개인정보보호법 제15조(개인정보 수집/이용)에 의거 보호 받을 수 있으며, 동법 제21조(개인정보의 파기)에 의거 조사 종료 후 파기되오니 안심하시고 원활한 조사가 진행이 될 수 있도록 빠짐없이 응답해 주시기를 부탁드립니다.

2019. .

문의사항	한국방송광고공사

응답자 기본 사항 (해당사항에 V표시 해주세요)			
소속된 자신의 기업 유형은?	① IPTV ② MSP ③ MPP ④ 개별 PP ⑤ 위성 ⑥ CP ⑦ 기타 ( )		
연 령	(세)	성 별	① 남자 ② 여자
직위	( )	입사 후, 경력기간	(년)
이직 경험?	① 있다 ② 없다	향후, 이직 계획은?	① 있다 ② 없다

□ 여러분이 동의하는 의견에 √ 표시를 해주세요.

1. 사업자간 차별행위 금지 경험

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
우리 회사는 타 유료방송사업자로부터 정당한 사유없이 채널/프로그램 제공 또는 서비스 제공 필수설비 접근, 거부/중단/제한 또는 채널 편성 변경 행위를 당한 적이 있다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 타 유료방송사업자로부터 적정 수익배분 거부/지연/제한 행위를 당한 적이 있다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 타 유료방송사업자로부터 부당한 방송시청 방해, 서비스 제공 계약 방해 행위를 당한 적이 있다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 홈쇼핑 등 채널사용사업자로부터 불공정한 상품판매방송 편성 및 비용 결정/취소/변경 행위를 당한 적이 있다	①	②	③	④	⑤

2. 자사 채널 운영 다양성에 대한 의견

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
우리 회사 상품에 편성된 채널수가 많은 편이다	①	②	③	④	⑤
우리 회사 상품에 편성된 공익채널 수가 많은 편이다	①	②	③	④	⑤
우리 회사 상품에 편성된 지역채널 수가 많은 편이다	①	②	③	④	⑤
우리 회사 상품에 자사 특수 관계자 채널이 많은 편이다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 특정 번호대에 제작역량 우수PP를 집중 편성한다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 특정 번호대에 홈쇼핑 및 홈쇼핑 유사 채널을 집중 편성한다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 특정 번호대에 지역채널을 집중 편성한다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 특정 번호대에 특수관계자 채널을 집중 편성하다	①	②	③	④	⑤

3. 자사의 다양성 추구에 대한 의견

문항	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다
우리 회사는 사회 다양성을 추구하는 것 같다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 인력 다양성 확보를 위해 지역민, 장애인, 이주자 등 사회취약계층 입사를 추구하는 것 같다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 다양성 관련 직원 교육이나 실천을 하고 있다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 사회취약계층을 위한 서비스를 잘 하는 것 같다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 지역공동체 발전에 관심이 많다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 현재 지역사회공헌을 많이 하고 있다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 공정거래를 하기 위해 노력하고 있다	①	②	③	④	⑤
우리 회사는 다양한 상품 개발을 위해 노력하고 있다	①	②	③	④	⑤

<참고문헌>

강승태 (2019, 6, 10). 유료방송 합산규제-세계 유례없는 점유율 규제…역차별 우려. <매경 이코노미>. URL : https://news.v.daum.net/v/20190610100600221

강신욱·장준영·이민영·이종관·이지은 (2018). OTT사업자에 대한방송사업자 지위 부여 등 방송사업 규제 개편을 위한 통합방송법 개정안 주요 내용 및 향후 전망. 법무법인 세종 Legal Update.

과기정통부 (2019). '18년 하반기 유료방송사업 가입자 수 및 시장점유율 공고. URL : https://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?cateID=mssw32&artI d=1942495

곽정호 (2005). 방송의 보편적 서비스제도 도입방안 분석. <정보통신정책>, 17권 1호, 1-37.

구채은 (2019, 7, 17). 과기정통부, 방통위 '단일案'으로 공 넘어간 합산규제. <아시아경제>. URL: https://www.asiae.co.kr/article/2019071712393097834

구채은 (2019, 7, 30). 합산규제 단일案 안갯속...풀리나 더 꼬이나. <아시아경제> URL : asiae.co.kr/article/2019073012382856851

김대호 (2009). 방송 서비스의 보편적 서비스 정책 연구. <정보통신정책연구>, 16권 3호, 28.

김성환·김민철·이재영·김남심·강유리·김태현 (2008). 양면시장(two-sided market) 이론에 따른 방송 통신 서비스 정책 이슈 연구. 정보통신정책연구원 기본연구 08-11.

김여라 (2019). 유료방송 합산규제. 국회입법조사처 경제산업조사실(편), <2019 국정감사 이슈 분석 Ⅷ> (7-8쪽). 서울 : 국회입법조사처.

김용주 (2019, 5, 6). [이슈분석]'유료방송 사후규제 전환'..또 다른 '올가미' 안 된다. <전자신문>. URL: https://news.v.daum.net/v/20190506170106961

김재홍·이에스더 (2011). 양면시장으로서의 방송시장 경쟁 분석. <법경제학연구>, 8권 2호, 321-346.

김지효 (2019, 8, 30), KT 딜라이브 인수 다시 나서나, 유료방송 합산규제 재도입 부정적 기류. <비즈니스포스트>. URL : www.businesspost.co.kr/BP?command=article_view%num=1% num=141660

박수형 (2019, 8, 30), 한상혁 후보자 :합산규제 폐지 부작용 대응이 방통위 역할". <지디넷코리아>. URL : https://news.v.daum.net/v/20190830152023656

박주연, 전범수 (2009). 미디어 시장의 다양성 연구: 시장집중도 측정을 중심으로. <언론정보연구>, 46권 1호, 37-61.

박지성(2019, 6, 13). 유료방송 합산규제 일몰 1년…룰에 갇힌 국회, 룰은 걷어찼다. <전자신문>. URL: https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=105 &oid=030&aid=0002820306

방통위 (2018). 2017년 방송시장 경쟁상황 평가보고서.

배진아 (2019). 미디어 다양성 개념 재정립: 전문가 인식 분석. <한국방송학보>, 33권 4호, 110-145.
손혁상 (2014). 유료방송사업자에 대한 시장점유율 사전규제(안)의 경쟁제한성 검토. <홍익법학>, 15권 4호, 779-803.
이상규 (2010). 양면시장의 정의 및 조건. <정보통신정책연구>, 17권 4호, 73-105.
전범수 (2007). 유료방송 시장에서의 공정 경쟁. <한국방송학회 학술대회 논문집>, 299-306.
정보통신정책연구원 (2013). 미디어다양성 증진법 제정을 위한 기초 연구. <방송통신정책연구>, 13-진흥-068.
정준희 (2009). 영국의 의견 다원성 정책과 미디어 집중 규제 사례. <세계의 언론법제: 미디어 집중도 조사>, 2009년 상권, 통권 제25호, 60-129.
정회경 (2013). <미디어 경영·경제>. 서울 : 커뮤니케이션북스.
제20대국회 소위원회 회의록 (2019a). 제366회 국회, 과학기술정보방통위회의록(정보통신방송법안심사소위원회) 제1차(2019년1월22일) URL : http://likms.assembly.go.kr /record/mhs-10-030.do
제20대국회 소위원회 회의록 (2019b). 제368회 국회, 과학기술정보방통위회의록(정보통신방송법안심사소위원회) 제1차(2019년4월16일). URL : http://likms.assembly.go.kr /record/mhs-40-010.do#none
한국방송협회 세미나리포트 (2019, 7.5). 공공미디어연구소 '바람직한 유료방송 생태계 조성방향:시장재편을 중심으로'
황창식 (2009). 다면적 플랫폼 사업자에 대한 공정거래규제: 양면 시장이론의 경쟁법적 적용 및 대법원의 티브로드 강서방송 판결 등의 사례분석을 중심으로. <정보법학>, 13권 2호, 97-148.
KISDI 이슈리포트 (2006. 3.27). '융합환경에서의 방송규제 변화방향-통신과 방송산업의 규제 논리분석'. 정보통신정책연구원.
Evans, D. S. (2003). The antitrust economics of multi-sided platform markets. *Yale Journal on Regulation*, 20, 325-382.
Evans, D. S. (2009). Two-sided market definition. *ABA Section of Antitrust Law, Market Definition in Antitrust: Theory and Case Studies*.
Evans, D. S., & Schmalensee, R. (2008). Markets with two-sided platforms. *Competition Law and Policy*, 1, chapter 28.
Hesse, R. (2007). Two-sided platform markets and the application of the traditional antitrust analytical framework. <Competition Policy International>, 3, 191-195.
Hoffmann-Riem, Wolfgang (1987). National Identity and Cultural Values: Broadcasting Safeguards. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 19, 643-663.

McQuail, D. (1992). Media Performance: Mass Communication and the Public Interest.

Napoli, P. M. (1999). Destructing the Diversity Principle. *Journal of Communication*, 49(4), 7-34.

Napoli, P. M. (2001). Foundations of Communications Policy.

Ofcom report (2015. 11. 5). 'Measurement framework for media plurality', Ofcom UK.

Ofcom report (2015. 3. 11). 'Measurement framework for media plurality', Ofcom UK.

Rochet, J., & Tirole, J. (2006). Two-sided markets: A progressive report. *Rand Journal of Economics*, 50, 103-122.

Tambini, D. (2001). Communications: Revolution and Reform. London: IPPR.

Wilidman, S., & Owen, B. (1985). Program competition, diversity and multichannel bundling in the new video industry. In E. Noam(ed.) *Video Media Competition: Regulation, Economics and Technology*. NY: olumbia University Press.