

정책연구 09-60

유료방송 요금 제도 개선방안 연구

염수현/박민성/안자영

2009. 12

서 언

1995년 종합 유선방송 개시와 함께 시작된 유료방송 요금에 대한 승인은 지속적으로 유지하여 오고 있습니다. 그 후 위성방송, IPTV와 같은 신규 플랫폼이 새롭게 사업을 시작하였고 이러한 신규 플랫폼에 대해서도 내용을 조금씩 달리하며 요금 승인이 이루어졌습니다. 그러나 방송·통신의 융합과 같이 미디어 환경이 급변하면서 유료방송시장의 경쟁 환경은 급격히 변화하였고 이와 함께 매체별로 적용되던 유료방송 요금 제도의 개선에 대한 목소리가 높아지고 있습니다.

이에 본 연구는 현재 우리나라에서의 유료방송 요금 제도의 현황과 문제점을 밝히고, 유료방송 요금제도 개선방안을 모색하고자 하는 취지에서 시작되었습니다.

이를 위해 본 연구는 총 6개의 장을 통해 이에 대한 해답을 찾고자 하였습니다. 제2장에서는 현재 우리나라의 방송 요금 제도의 특징과 그 변천과정을 밝히고, 제3장에서는 해외 주요 국가들의 유료방송 요금 제도를 분석하였습니다. 제4장과 제5장에서는 국내외 유료방송 사업자들의 요금 전략과 현황을 분석하여, 각 국가별로 요금 제도가 실제로 어떻게 반영되고 있는지를 확인하고자 하였습니다. 그리고 제6장에서는 이상에서 정리한 것을 바탕으로, 현재 우리나라에서의 유료방송 요금규제 관련한 핵심적인 문제라 할 수 있는 ‘결합판매시의 방송 상품 과다 할인으로 인한 채널사용사업자에 대한 수신료 배분 몫 감소’와 ‘플랫폼간 요금규제 제도 차이’에 대해 지적하고 이에 대한 정책방안을 제시하고자 하였습니다.

본 연구는 정보통신정책연구원의 염수현 책임연구원의 총괄책임 하에 수행되었으며, 해외 유료방송 요금 제도와 요금현황 정리는 박민성 연구원이, 국내 유료방송 요금 제도와 현황 정리는 안자영 연구원이 담당하였습니다. 이 자리를 통해, 그밖에 연구에 도움을 준 모든 분들에게 감사를 전합니다.

본 연구가 앞으로 진행될 국내 유료방송 요금 제도의 개선을 위한 이론적, 실증적 연구에 폭넓게 활용되며, 향후 우리나라의 상황에 적합한 유료방송 요금 제도를 만드는 정책에 반영되기를 진심으로 기원합니다.

2009년 12월
정보통신정책연구원
원 장 방 석 호

목 차

서 언	1
요약문	9
제1 장 서 론	21
제2 장 국내 유료방송 요금규제 제도	24
제1 절 국내 유료방송 요금 관련 법제도	24
제2 절 유료방송 요금규제의 경과	25
제3 장 주요국 방송 요금규제제도 분석	28
제1 절 미 국	28
1. 미국 방송 요금규제 제도	28
2. 케이블 요금의 규제기관과 방식	30
3. 1992년 케이블 법에서의 요금상한 규제도입의 결과 분석	32
제2 절 캐나다	35
1. 캐나다 유료방송 요금규제 제도	35
2. 디지털 기본서비스 규제	37
3. 캐나다 유료방송 요금규제 기구	38
제3 절 일 본	39
제4 절 영 국	41
제5 절 주요국 방송 요금규제제도의 시사점	42
제4 장 국내 유료방송 요금 현황	43
제1 절 국내 유료방송 요금 현황	43

1. 케이블방송 요금	43
2. 위성방송 요금	46
3. IPTV방송 요금	47
제 2 절 방송 결합상품 요금 현황	50
제 3 절 SO사업자의 매출액 추이와 PP 프로그램 사용료 지급 현황	61
제 5 장 해외 주요 유료방송사 요금 현황	64
제 1 절 미국 주요 유료방송사 요금 현황	64
제 2 절 캐나다 주요 유료방송사 요금 현황	68
제 3 절 일본 주요 유료방송사 요금 현황	69
제 4 절 영국 주요 유료방송사 요금 현황	71
제 6 장 방송 요금규제 관련 주요 이슈분석 및 정책방안	73
제 1 절 결합판매 시 PP 수신료 분배 몫 감소의 문제	73
1. 현황과 문제점	73
2. 검토방안	75
제 2 절 플랫폼간 요금규제 제도 차이 개선 방안	82
1. 현황과 문제점	82
2. 검토방안	84
제 3 절 요금규제 증장기 정책방안	89
참고문헌	92

표 목 차

〈표 2-1〉	현행 방송법에서의 유료방송 요금규제 관련 조항	24
〈표 2-2〉	현행 IPTV법에서의 요금규제 관련 조항	25
〈표 2-3〉	아날로그 이용요금 승인기준(2002년 4월)	26
〈표 3-1〉	1992년 케이블 법에서의 유효경쟁 요건	29
〈표 3-2〉	일본 케이블TV 방송법에서의 요금관련 규정	39
〈표 4-1〉	종합유선방송 서비스별 가격현황(2009년 11월 현재)	43
〈표 4-2〉	케이블TV 묶음별 매출액 및 가입자(2009년 6월 현재)	44
〈표 4-3〉	스카이라이프의 요금현황	46
〈표 4-4〉	IPTV(실시간방송 포함) 3사 요금 비교	47
〈표 4-5〉	IPTV(VoD-only) 요금 비교	48
〈표 4-6〉	각 사별 IPTV 요금제 현황	48
〈표 4-7〉	KT의 실시간 방송 상품별 채널 구성현황	49
〈표 4-8〉	종합유선방송 결합상품 할인율 현황(2009년, DPS)	51
〈표 4-9〉	티브로드계열 SO의 결합상품 할인율	52
〈표 4-10〉	종합유선방송 결합상품 할인율 현황(2009년, TPS)	54
〈표 4-11〉	GS강남방송의 결합상품 할인율 현황	55
〈표 4-12〉	결합 가입자수 분석(2009년 12월)	56
〈표 4-13〉	KT IPTV 결합상품(맞춤형) 현황	58
〈표 4-14〉	LG데이콤의 IPTV 결합상품 현황	59
〈표 4-15〉	월 평균 케이블/위성TV 이용요금	59
〈표 4-16〉	월 평균 IPTV 이용요금	60
〈표 4-17〉	SO사업자의 매출액 추이	61

〈표 4-18〉 SO와 위성방송의 PP 프로그램 사용료 지급현황	62
〈표 4-19〉 주요 MSO 및 위성방송의 PP 프로그램 사용료 지급현황(2008년)	63
〈표 5-1〉 Comcast의 방송 서비스 가격 및 특징	64
〈표 5-2〉 Comcast의 결합서비스 구성	65
〈표 5-3〉 Time Warner Cable의 결합서비스 구성	67
〈표 5-4〉 Rogers Communication의 방송 서비스 가격 및 특징	68
〈표 5-5〉 Bell Canada의 방송 서비스 가격 및 특징	68
〈표 5-6〉 J:Com의 방송 서비스 가격 및 특징	69
〈표 5-7〉 J:Com의 결합서비스 구성	70
〈표 5-8〉 Virgin Media의 방송 서비스 가격 및 특징	71
〈표 5-9〉 BskyB의 방송 서비스 가격 및 특징	72
〈표 6-1〉 통신 인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가 심사기준 및 절차(지침) ...	76
〈표 6-2〉 전기통신사업 회계분리기준과 인터넷멀티미디어 방송제공사업의 회계분리기준에서의 자산의 일괄취득과 관련된 조항	78
〈표 6-3〉 결합상품 관련 회계기준 규정 근거	79

그 림 목 차

[그림 4-1]	종합유선방송 ARPU 추이	46
[그림 4-2]	종합유선방송 결합상품 할인율 현황(2009년, DPS)	53
[그림 4-3]	종합유선방송 결합상품 할인율 현황(2009년, TPS)	54
[그림 4-4]	SO사업자의 매출액 구성비율 추이	62
[그림 6-1]	종합유선방송 매출액 구성내역	75
[그림 6-2]	종합유선방송사 손익현황	90

요 약 문

제1 장 서 론

본 연구에서 검토하고자 하는 케이블 및 위성방송 요금과 관련된 정책 현안은 다음과 같다. 첫째, 결합판매시의 방송 상품에 대한 과도한 할인과 관련된 문제이다. 둘째, 플랫폼간 요금 승인방식의 차이를 개선하는 문제이다. 마지막으로 방송시장 요금규제의 중장기적인 방향 설정에 대한 문제이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 국내 방송 요금규제 제도를 살펴보고 3장에서는 주요국 방송 요금규제 제도를 분석하여 시사점을 도출하였다. 4장에서는 국내 유료방송 요금 현황을 분석하였고 5장에서는 해외 주요 유료방송사 요금 현황을 살펴보았다. 6장에서는 국내 유료방송 요금과 관련된 주요 이슈들을 분석하고 정책방안을 제시하였다.

제2 장 국내 유료방송 요금규제 제도

제1 절 국내 유료방송 요금 관련 법제도

현행 방송법에 따르면 유료방송 서비스의 이용약관에 대해서는 신고, 이용요금에 대해서는 승인을 받도록 되어 있으나, 승인기준이 명확히 나타나 있지는 않으며 하위법령으로의 위임규정도 부재하다. ‘인터넷 멀티미디어 방송 사업법(IPTV 법)’에도 제15조에 이용약관을 신고할 의무와 함께 이용요금을 승인받을 의무도 부여하고 있으며, 방송법과 마찬가지로 승인원칙 및 조건은 나타나 있지 않고 위임조항도 없다. 그러나 승인 제도의 구체적인 운영에 있어서는 기존의 유료방송 요금 승인과의 차이를 보이는데, 상품별로 요금을 얼마 이하로 받을지 승인받도록 되어 있는 케이

블방송, 위성방송과는 달리, IPTV의 승인방식은 상품별로 요금을 하나로 정하여 승인받게 되어 있는데, 이를 정액으로 승인한다는 용어를 사용하여 왔다.

제2 절 유료방송 요금규제의 경과

한국에서 유료방송 요금규제는 1995년 케이블TV 방송이 개시된 시점부터 적용되었다. 유료방송이용약관심사위원회를 구성하고 운영하면서(2001년부터 2003년 6월까지), 채널상품 구성 기준 및 각 이용요금에 대한 승인기준을 확정하였는데 전 SO에 대해 이 기준에 따라 이용약관을 변경하고 신고하도록 조치(2002년 4월)하였다.

한편, 2002년 3월 위성방송 서비스를 허가하면서, 전국 단일 사업자인 스카이라이프(SkyLife)의 자의적인 요금 변경으로 인한 가입자들의 혼란을 막기 위한 취지에서 위성방송 요금을 정액으로 승인하였다. 그 후 2003년 4월에는 위성방송 이용요금 승인방식을 조건부 상한승인방식으로 변경하였다. 한편 2002년 12월 공정거래위원회는 종합·중계유선방송 표준약관을 승인하여, 의무형 채널상품을 포함해 3개 이상 채널상품 구성을 의무화하였다. 그 후 2004년 10월에는 디지털 케이블TV 도입과 함께 디지털 케이블TV요금 승인을 위한 원칙과 기준을 마련하였다. 그리고 2008년 IPTV 신규 사업자를 선정하면서 방송통신위원회는 IPTV의 저가 출혈경쟁을 막기 위해 IPTV 요금을 정액으로 승인하는 방식을 취하기로 결정하였다.

제3 장 주요국 방송 요금규제제도 분석

제1 절 미 국

1996년 개정된 통신법에 의해 1999년 4월부터 다시 LFA가 기본서비스(Basic Tier)에 한해 케이블 관련 요금을 규제하고 있다(조은기, 2008). 그런데 FCC가 지역 케이블 회사들이 유효경쟁 상황에 있다고 판단한다면, LFA는 이러한 기본서비스에 대한 요금규제마저도 하지 않을 수도 있다.

한편 LFA가 규제하는 것은 케이블 요금 자체가 아니라 케이블 요금 인상분에 관한 것이다. 기본서비스 요금을 규제할 때 LFA는 케이블 프로그램이나 기타 관련 비용 인상이 정당한 것이었는지 결정하기 위해 기본서비스의 요금증가를 검사한다.

FCC는 LFA에 요금의 적정성(reasonableness)을 판단하기 위한 기준을 제공한다. FCC는 CFR 47 part 76 Multichannel Video and Cable Television Service에서 요금규제에 대해서 구체적으로 기술하고 있으며, CFR 47. 543에서는 케이블TV 서비스 요금의 부당성을 판단하는데 고려하는 여섯 가지 요인을 제시하고 있다. 이 기준에서 주목할 점은 유효경쟁에 있는 케이블 시스템의 요금을 기준으로 삼는다는 점이다. 그리고 현재의 요금에서의 광고수입을 고려하고 있어서, 방송 서비스가 가지는 양면시장 요소를 어느 정도 고려하고 있다는 점 역시 특징적이다.

한편 공익성이 요금 그 자체의 부당성을 판단하는데 기준이 되지 않는다. 다만 베이직 티어에 모든 공적(Public), 교육(Educational), 정부접근(Governmental) 채널이 반드시 포함되도록 함으로써 공익적인 측면이 고려되고 있다.

제2 절 캐나다

캐나다의 유료방송 사업자에 대한 규제는 ‘방송배급규제(Broadcasting Distribution Regulations)’에서 규정하고 있다. 캐나다의 유료방송 기본요금(monthly basic fee)은 Basic portion과 Pass-through portion으로 구성되어 있다. 여기에서 Pass-through portion은 유료방송 사업자가 프로그램 공급 사업자에게 지불해야 하는 요금인데, 이로 인해 가입자가 프로그램 공급 사업자에게 직접적으로 지불하는 역할을 한다. 그리고 Pass-through portion을 인상하기 위해서는 사업자가 사전에 소비자에게 적절한 수단을 통해 공지하여야 하고, CRTC가 승인한 총액을 넘지 않는 범위에서 가격을 인상할 수 있다.

제3절 일본

일본의 경우 ‘케이블TV 방송법(有線テレビジョン放送法)’에 요금규제에 관한 내용이 존재한다. 이 법 제14조(서비스 제공 조건의 인가(認可)) 제1항에 따르면, ‘케이블TV 방송 사업자는 난시청지역에, ‘TV 방송’ 또는 ‘TV 다중 방송’을 재송신할 경우, 먼저 해당 재송신의 서비스의 요금 및 기타 제공 조건에 관한 계약약관을 결정하고, 총무대신의 인가(認可)를 받게 되어 있으며, 변경할 경우에도 인가를 받도록 되어 있다. 그리고 요금 인가 시에는 원가에 비추어 합리적인지를 총무성이 심사한다.

제4절 영국

영국의 경우 유료방송시장의 수익성이나 투자 수익률 등을 측정하여 적정 가격을 평가하는 ‘수익률 규제(rate of return regulation)’ 접근 방식을 활용하고 있다. 즉, 이를 통해 시계열(時系列)적으로 사업자들이 시장지배력을 과도하게 행사하여 소비자들에게 높은 요금을 부과하는 것을 검토하고자 하는 것이다. 이는 ‘지속적으로 기업의 자본 비용을 초과하는 이윤이 유지될 경우 공정경쟁의 제약이 될 수 있다’는 생각에 근거를 두고 있다(조은기, 2008).

제5절 주요국 방송 요금규제제도의 시사점

미국에서는 방송시장에 경쟁이 도입되면서 점차 규제가 완화되어 현재는 지상파 방송 재송신과 PEG 채널들을 반드시 포함하는 기본서비스에 대해서만 요금을 규제하고 있고 캐나다에서도 마찬가지로 기본서비스에 대해서만 요금을 규제하고 있다. 일본에서도 지상파방송 재송신서비스의 요금에 대해서만 인가제이고 이외의 케이블방송 요금에 대해서는 신고제를 택하고 있다. 이상의 주요 국가들의 사례를 종합해 보면, 케이블요금을 규제하는 주요 국가들은 난시청해소와 국민들의 보편적인 시청권 보장을 위한 차원에서 최소한의 요금규제를 유지하고 있음을 볼 수 있다. 이

로 인해 시청자들은 지상파방송을 포함한 필수 채널들을 저렴한 가격으로 시청할 수 있게 되고, 케이블 사업자들은 기본서비스 이외의 상위 티어나 프리미엄 채널의 가격은 자유롭게 책정함으로써 기업 활동의 자율성을 충분히 확보할 수 있다.

제4 장 국내 유료방송 요금 현황

제1 절 국내 유료방송 요금 현황

국내 유료방송시장에서는 플랫폼 사업자들간의 경쟁이 치열해지면서 경쟁정도가 증가하고 있으며 이로 인한 가격경쟁이 일반화되고 있다. 이는 플랫폼 사업자간의 제공 서비스와 속성이 유사하므로 가격경쟁을 통해 안정적으로 가입자를 확보하기 위해서이다. 각 SO들의 전체 방송 서비스 가격을 평균하여 보면 방송은 무약정 시 평균 12,918원이고, 아날로그 방송은 8,532원이다.

전국 권역 위성방송 사업자인 스카이라이프의 방송 서비스는 모두 디지털로 구성 되어 있는데, SD급 서비스인 일반서비스의 요금은 설치비를 제외하고 3년 약정시 수신료 임대료 월 1,000원을 포함하여 월 11,000원이고, TV채널 107개를 제공하고 있는 HD급 서비스 중 저렴한 Green HD의 경우 3년 약정시 수신료 임대료 월 4,000원을 포함하여 월 16,000원이다. TV채널 146개를 제공하는 Platinum HD서비스는 3년 약정시 월 이용료가 30,000원이다.

IPTV서비스의 요금은 정액으로 승인되었고 각 사의 요금 현황은 다음과 같다. IPTV 요금은 기본적으로 IPTV 서비스이용료, 단말장치(셋톱박스) 사용료, 가입설치비로 구성되어 있으며, 무약정 시 KT는 월 16,000원, SK브로드밴드는 14,500원 LG데이콤은 14,000원 수준이다. 무약정 시에는 여기에 셋톱박스 임대료 월 7,000원이 추가된다.

약정할인은 KT는 기간에 따라 할인율을 다르게 적용하고 있으며 LG데이콤은 정액으로 할인하여 주는 방식을 택하고 있다. 이는 3년 약정시 KT는 20%, SK브로드밴드는 31%, LG데이콤은 21.4%의 할인이 적용되는 것으로 볼 수 있다. 또한 서비스

를 공동으로 다량 신청하는 경우 3~20%까지 공동청약 할인을 제공하며, 약정할인과 결합할인 등과 중복하여 적용된다.

제2절 방송 결합상품 요금 현황

현재 SO사업자들이 제공하고 있는 결합상품은 방송과 인터넷 서비스 또는 방송과 전화서비스를 결합한 DPS 상품과 세 가지 상품을 모두 결합한 TPS 상품으로 구성되어 있다. 개별 SO의 결합할인 현황을 살펴보면 2009년 11월 현재 방송 서비스와 인터넷 서비스의 결합상품을 제공하는 94개의 SO중에서 3년 약정시 평균 방송 할인율이 인터넷 할인율보다 큰 SO는 16개로 17%정도를 차지한다. 인터넷 할인율이 더 큰 SO는 32개이고, 나머지는 평균방송 할인율과 인터넷 할인율이 동일하다.

대부분의 SO에서는 아날로그 가입자의 디지털 전환을 장려하기 위해 아날로그 서비스에 대해서는 약정할인을 제공하고 있지 않다. 때문에 아날로그 방송 서비스를 제외하고 디지털 방송 서비스를 대상으로 평균할인율을 계산하여 볼 필요가 있다. 디지털 방송 서비스와 인터넷 결합상품을 제공하는 90개의 SO중에서 3년 약정시 디지털 방송 할인율이 더 큰 SO는 38개로 42%가량의 SO가 디지털 방송 할인율을 인터넷에 비해 더 크게 적용하고 있다. 인터넷 할인율이 더 큰 SO는 16개이고 나머지는 할인율이 동일하다.

제5장 해외 주요 유료방송사 요금 현황

제1절 미국 주요 유료방송사 요금 현황

미국의 주요 케이블방송 사업자로는 Comcast, Time Warner Cable, Cox Communications 등이 있다. Comcast사는 지역·정부의 채널위주로 구성되어 있는 기본서비스의 경우 요금이 월 \$11부터 \$20까지이고, Standard/Starter 패키지의 경우 월 \$50에서 \$60사이의 수준이다. 가장 많은 시청자가 가입한 중간단계 패키지의 경우에는

월 \$70~\$80, 가장 상위티어 서비스인 Premium 패키지의 경우는 월 \$100~\$127 수준이다. Comcast의 경우 결합서비스의 확대를 위해 일정기간 동안 할인을 해주는 정책을 실시하고 있다.

제2절 캐나다 주요 유료방송사 요금 현황

캐나다의 최대 통신사업자인 Bell Canada는 디지털 위성방송 서비스를 제공하고 있는데 현재 아날로그 서비스를 제공하고 있지 않다. 결합상품 이용 시 초고속인터넷, 전화 상품 및 이동전화 상품의 경우 \$5의 할인 혜택을 상대적으로 가격이 높은 TV 상품의 경우 \$10의 할인 혜택을 제공하고 있는 것이 특징이다.

제3절 일본 주요 유료방송사 요금 현황

일본에는 디지털 채널을 중심으로 다양한 파생상품이 존재하고 있다. J:Com의 유료방송에 대한 가격정책 현황을 보면, 디지털 컨버터의 여부, 지상파 재송신 등을 기준으로 제공 서비스의 종류가 세분화 되어 있다.

제4절 영국 주요 유료방송사 요금 현황

영국의 최대 케이블방송사업자는 2006년 NTL과 Telewest가 합병하여 설립된 Virgin Media이다. Virgin Media의 경우 45개 채널이 제공되는 TV Size M의 경우 무료로 제공하고 있다. 위성방송 사업자인 BskyB는 엔터테인먼트와 프리미엄 패키지에 대해서는 유료서비스를 실시하고 있지만, 이와는 별도로 위성 수신기기만 있으면 지상파방송을 포함하여 240개의 디지털 TV 채널들을 무료로 볼 수 있는 Freesat from Sky 서비스를 제공하고 있다. 이러한 결과는 장비만 갖추면 Freeview를 통해 수십 개의 디지털 지상파 방송을 직접수신 할 수 있고 무료 위성서비스 Freesat을 통해서도 지상파 수신이 가능해지자 이들과 경쟁하는 유료방송 플랫폼에서도 마케팅 차원에서 지상파 방송을 무료로 제공하게 되면서 나타나게 되었다.

제 6 장 방송 요금규제 관련 주요 이슈분석 및 정책방안

제 1 절 결합판매 시 PP 수신료 분배 몫 감소의 문제

국내 유료방송시장의 독점적인 시장구조는 가입자시장 뿐 아니라 프로그램 송출 시장에서도 유지되어 왔다. 특히 PP 등록제 실시 이후 수신료 배분에 있어서 PP의 배분 몫이 점차 줄어들게 되었다. 이에 방송통신위원회는 방송채널사용사업자(PP)에게 수신료 25%를 지급하는지 여부를 종합유선방송사업자(SO)의 재허가 조건에 포함시켰다. 이러한 규제가 시행되자 방송 상품의 수신료 매출을 줄이는 방법으로 규제를 회피하려는 시도들이 관찰되었고, 방송 요금 승인시 결합 판매의 방송 상품 할인율을 규제할 수 있는 별도의 승인기준을 마련해야 한다는 의견이 제시되었다.

구체적인 방안으로 ‘결합판매시 방송 상품의 할인율이 일정 수준을 넘지 못하게 하거나 인터넷 상품의 할인율과 같도록 규제하는 방안’, ‘방송 상품의 할인율이 인터넷 상품의 할인율보다 높지 않도록 규제하는 방안’ 등이 있을 수 있다. 그러나 결합상품 할인율 규제는 결합상품의 가격이 더 낮아질 수 있는 가능성을 막는 것처럼 보이기 때문에 소비자단체나 공정거래위원회의 반대가 예상된다. 또한 마케팅 수단을 제약함으로써 사업자들의 자율성을 침해할 수 있으며, 소매 요금규제를 완화하는 세계적인 추세에 역행한다는 부담도 있다. 단지 PP와 SO간 배분비율규제로 인해 SO들이 배분의 모수가 되는 수신료를 의도적으로 줄이는 것을 방지하기 위한 것이라면 결합판매 할인율 규제는 규제 목적에 비해 수단이 과도할 수 있다. 결합판매시 수신료계산 방식을 재정비하면 되기 때문이다. 이에 결합판매시 수신료 계산 방식을 규제하는 다음의 방안을 검토한다.

방안: 재허가 조건인 ‘방송수신료의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급’ 적용시 결합판매의 경우 “구성 서비스의 이용약관 개별요금으로 공정가치를 정하고 구성서비스별 공정가치의 상대적 비율을 기준으로 배부하는 방식”으로 계산된 수신료를 기준으로 하도록 명시

이렇게 구성서비스별 공정가치(개별판매요금이 될 수 있음)의 상대적 비율을 기준으로 결합판매 수입을 각 서비스별로 배부하는 방식을 회계학에서는 상대적 공정가치법이라고 한다. 현재 SO사업자는 기간통신사업자로 등록되어 있어 전기통신사업 회계분리기준에 따라 회계처리를 하고 있는데, 결합할인 판매를 하는 경우의 수입은 이용약관에 명시되어 있는 결합 판매하는 경우의 할인가격 또는 할인율을 적용하여 배부하게 되어 있다. 따라서 약관상의 결합 할인율이 적용된 가격이 원가 등을 합리적으로 반영하고 있지 않더라도, 이를 적용하여 수신료 수입을 배부하는 불합리가 발생한다. 또한 SO들의 마케팅 전략에 따른 할인율 결정은 구성 상품의 원가 등을 적절히 반영한다고 볼 수 없으므로, 결합판매로 인한 수입은 개별가격의 상대적 비율에 따라 배부하는 것이 바람직하다.

다만, ‘방송수신료의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급’이라는 재허가 조건은 기본적으로 정부가 임의로 정한 PP-SO간 배분비율에 의존하고 있어, 근원적인 해결책은 아니라는 점에서 한계를 가진다. PP와 SO간 배분비율방식은 정부가 일괄적으로 정할 수 있는 것이 아니며, 수익배분방식에 있어서는 양자 간의 합의가 최선이다.

제2절 플랫폼간 요금규제 제도 차이 개선 방안

그 동안 새로운 방송 서비스 도입이나 신규 사업자가 진입할 때마다 요금 승인방식이나 기준이 새로 마련되면서, 국내 유료방송 요금 승인방식은 일관성과 원칙이 부족하게 되었고 플랫폼간 규제의 형평성 문제가 제기되어 왔다. 케이블방송과 위성방송은 얼마 이하의 가격을 받을지를 승인받도록 되어 있고(상한승인방식) 약관에도 요금이 ‘○○원 이하’라고 나와 있어서, 실제로도 변경 신고나 변경 승인 절차 없이 ○○원 이하에서 자유롭게 요금을 부과하고 있다. 반면, 인터넷 멀티미디어 방송 사업을 허가하면서 방송통신위원회는 IPTV의 저가 출혈경쟁을 막기 위해 IPTV 요금을 정액으로 승인하기로 하였다.

그러나 상호 대체관계에 있는 경쟁플랫폼들의 규제에 있어서는 기본적으로 동일

한 규제의 유형을 취하는 것이 경쟁 활성화에 바람직할 것이고, 만약 비대칭규제를 적용한다면 타당한 이유와 원칙이 있어야 할 것이다.

유료방송시장은 지역적으로 분할된 시장이고 각각의 지역 시장에서 케이블방송사의 시장 점유율이 IPTV방송사들에 비해 훨씬 높기 때문에 IPTV방송의 요금만을 정액으로 승인하는 것은 타당하지 않다. 현재의 비대칭적 규제의 논리적 근거가 부족하므로 플랫폼간 다르게 운영되고 있는 요금 승인방식을 동일하게 하는 것이 플랫폼간 형평성의 측면에서 그리고 경쟁 촉진의 측면에서 바람직하다는 전제하에, 단기적으로 두 요금 승인방식 중에 어떠한 요금 승인방식으로 통일하는 것이 바람직한지에 대해 논의를 전개한다.

상한승인방식은 상한요금을 승인받기 때문에 언제든지 자유롭게 가격을 인하할 수 있으므로 경쟁 촉진적이며 사업자들의 경쟁 수단을 제약하지 않음으로써 사업자들의 자율성을 증대시킬 수 있다. 또한 통신 요금규제 완화의 방향과도 일치한다. 한편, 정액승인방식으로 통일할 경우 현재 상한승인방식을 적용받는 케이블 사업자들과 위성방송 사업자의 저항이 거셀 것이다. 정액승인방식이 적용되면 요금을 바꿀 때마다 승인을 받아야하므로 100개가 넘는 사업자의 요금 승인에 따르는 상당한 행정비용과 사업자들의 규제 순응 비용을 유발할 것이다. 정액승인방식이 형식적인 규제로 흐를 수 있다는 점은 정액승인방식의 또 다른 약점이 될 수 있다.

한편, 상한승인방식을 확대 적용하는데 대한 가장 큰 우려는 과거 중계유선과 종합유선의 과당 경쟁으로 유료방송 가격 하락과 수신료 배분 감소가 초래되고 다시 콘텐츠 투자가 이루어지지 못하였던 악순환이 되풀이될 수 있다는 점이다. 그러나 과거 케이블방송 요금에 대해 정액승인 방식이 도입되었다면, 중계유선과 종합유선이 요금 경쟁을 벌이지 않고 결과적으로 현재와 같은 낮은 ARPU로 귀결되지 않았을 것이라는 주장에 대해서는 회의적이다. 케이블 요금이 정액승인방식을 채택했을 지라도, 요금을 낮추어 승인받거나 아니면 개별계약을 통한(불법적인) 할인 방법으로라도 가격 경쟁을 벌였을 가능성이 높다. 그러한 가격은 지상파 방송 콘텐츠의 순환에 그쳤던 유료방송에 대한 소비자의 낮은 지불의사가 반영되었을 것이기 때문

이다. 결론적으로 상호 대체관계에 있는 경쟁플랫폼들의 규제에 있어서는 기본적으로 동일한 규제의 유형을 취하는 것이 형평성의 원칙에 부합하므로, 경쟁관계인 케이블방송, 위성방송, IPTV방송에 동일한 가격 규제가 적용되는 것이 바람직하다.

제3 절 요금규제 증장기 정책방안

정부가 유료방송 가격을 규제하는 이론적 배경이 독과점으로 인한 시장실패를 보정하는 것이므로 지역 독점이었던 케이블TV 시장에서의 경쟁 도입은 케이블TV 요금 규제 전반에 대한 재검토를 요구하고 있다. 일반적으로 투자보수율규제, 가격상한제, 요금신고제 등의 요금규제의 유형에 대한 결정은 시장경쟁상황에 따라 달라진다. 따라서 경쟁상황 평가를 통한 시장 확정과 유효 경쟁여부를 확인하는 작업이 선행되어야 한다.

케이블TV 의무형 상품은 독점적인 시장이기 때문에 가격 규제가 필요할 것으로 예상된다. 현재 케이블TV 저가형 상품의 경우 아날로그 요금 승인 기준의 상한 가격이 실질적 구속력을 가지고 있는 것으로 판단되므로, 승인제를 유지하는 것이 바람직하다. 아날로그 의무형 케이블 상품에 가입한 가구도 디지털 TV를 구입하면 디지털 케이블 상품에 가입한 것과 동일한 화질로 지상파 방송을 시청할 수 있어 현재로서는 디지털 의무형 상품에 대한 규제가 불필요하나 아날로그 케이블방송 종료에 대비하여 디지털 의무형 상품에 대한 규제를 고민해야 한다. 경쟁상황 평가 결과 중고가형 시장 혹은 디지털 상품 시장에 유효경쟁이 존재하는 것으로 판단된다면 Upper Tier/디지털상품의 경우 신고제로 분리가능하다. 이러한 규제 완화는 IPTV 채널 라인업이 케이블TV와 비슷한 수준에 도달하여 유효경쟁이라고 판단되는 시점부터 정책이 시행될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

제 1 장 서 론

지역 독점 사업권에 기반을 두어 태생적인 독점 시장을 형성하고 있는 케이블TV 산업은 독점 가격에 대한 우려로 인하여 전통적으로 정부의 가격 규제 대상이 되어 왔다. 따라서 방송 요금규제정책의 기본적인 목표는 유료방송 사업자의 독점 가격 책정으로부터 소비자를 보호하는 것이었다. 그러나 국내 유료방송시장의 경우에는 케이블TV가 중계유선방송이나 위성방송과 저가 경쟁을 하면서 프로그램 제작 자본으로의 투입이 충분하지 못하게 되었고, 이는 다시 낮은 품질의 콘텐츠로 이어져 시청자들의 지불의사를 낮추는 악순환이 되풀이 되어 저가 유료방송시장이 고착화된다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 따라서 유료방송 수신료 수입의 안정적인 수입을 통한 유료방송시장 선순환구조의 확립은 유료방송 요금규제의 또 다른 현실적인 고민으로 자리 잡고 있다.

본 연구는 케이블 및 위성방송 요금규제와 관련하여 정책 현안이 되고 있는 주요 이슈에 대해 검토하고 개선 방안을 마련하고자 한다. 본 연구에서 검토하고자 하는 정책 현안은 크게 세 가지이다.

첫째, 결합판매시 방송 상품에 대한 과도한 할인과 관련된 문제이다. 국내 유료방송시장의 지역 독점적인 시장구조는 가입자시장 뿐 아니라 프로그램 송출 시장에서도 유지되면서, SO사업자의 방송채널사용사업자(PP)에 대한 우월적 지위가 형성되었고, 그 결과 SO와 PP간 수신료 배분에 있어서 PP의 배분 몫이 점차 줄어들게 되었다. 이에 구 방송위원회는 SO 재허가 심사 때 2008년까지 PP 수신료 배분을 아날로그의 경우 25%, 디지털의 경우 30%를 준수하도록 권고한 바 있으며, 방송통신위원회는 이를 강화하여 종합유선방송사업자(SO)의 재허가 심사에서 방송채널사용사업자(PP)에게 수신료의 25%를 지급하는지 여부를 재허가 조건에 포함시켰다. 이러한 규제가 시행되자 SO사업자들 일부는 결합상품 판매 시 인터넷상품의 할인율을

작게 하면서 방송 상품의 할인율을 크게 하였고, 방송 상품을 일정 기간 무료로 제공하기도 하였다. 결합 판매시의 방송 상품의 수신료 매출을 줄이는 방법으로 규제를 회피하려는 시도들이 관찰되면서 방송 요금 승인시 결합판매의 방송 상품 할인율을 규제해야 한다는 요구가 있어왔다. 따라서 이에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 플랫폼간 요금 승인방식의 차이를 개선하는 문제이다. 케이블TV 출범당시부터 승인제를 유지하고 있는 국내 유료방송 요금정책은 환경 변화에 따른 여러 가지 요구로 인하여 계속 변화되어 왔고, 새로운 서비스 도입과 신규 사업자 진입 때마다 요금 승인 기준이 추가되었다. 신규 서비스와 플랫폼은 기술적인 측면이나 도입 취지, 시장지배력 등에 있어 차이가 있으므로 규제도 이를 반영하여야 한다. 그러나 상호 대체관계에 있는 경쟁플랫폼들의 규제에 있어서는 기본적으로 동일한 규제의 유형을 취하는 것이 경쟁활성화에 바람직할 것이고, 비대칭규제를 하는 데에는 타당한 이유와 합당한 원칙이 있어야 할 것이다. 그러나 각각의 플랫폼들이 각기 다른 시기에 도입되면서 다양한 유료방송 플랫폼들에 대한 요금규제는 일관성과 원칙이 부족하게 되어, 플랫폼간 규제의 형평성 문제가 제기되어 왔다. 케이블방송과 위성방송은 얼마 이하의 가격을 받을지를 승인받도록 되어 있어(상한승인방식) 약관에도 ‘○○원 이하’라고 나와 있고 실제로 ○○원 이하에서 변경 신고나 변경 승인 절차 없이 요금을 자유롭게 설정하고 있는데 반해 IPTV 방송은 얼마를 받을지를 승인받도록 되어 있어(정액승인방식), 받아간 요금대로 판매하도록 의무화되어 있는 것이 그 대표적인 예이다. 이러한 요금 승인방식의 차이와 관련하여 어떠한 방식이 더 바람직한지에 대해서 논의될 필요가 있다.

마지막으로 방송시장 요금규제의 중장기적인 방향 설정이다. 과거 지역 케이블 사업자가 독점했던 유료방송시장에 위성방송사업자, IPTV사업자가 진입하면서 어느 정도 경쟁 환경이 형성되고 있으나, 여전히 저가 상품의 경우에는 케이블방송의 독과점이 유지되고 있는 상황이다. 이렇게 유료방송시장에 경쟁상황이 변화함에 따라 앞으로 유료방송 요금규제를 어떻게 가져가는 것이 바람직하고, 이를 위해서는 어떠한 전제들이 요구되는지 검토할 필요가 있다.

본 연구는 국내외 유료방송 요금제 현황과 요금규제 제도를 통해 시사점을 도출하였고 국내 유료방송 요금규제 제도의 주요 현안에 대한 개선 방안을 검토하였다. 이와 함께 중장기적으로 유료방송 이용요금규제가 어떻게 개선되어야 하는지에 대한 로드맵을 그려보았다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 국내 방송 요금규제 제도를 살펴보았고, 제3장에서는 주요국 방송 요금규제 제도를 분석하여 시사점을 도출하였다. 제4장에서는 국내 유료방송 요금 현황을 분석하였고, 제5장에서는 해외 주요 유료방송사 요금 현황을 살펴보았다. 제6장에서는 국내 유료방송 요금과 관련된 주요 이슈들을 분석하고 정책방안을 제시하였다.

제 2 장 국내 유료방송 요금규제 제도

제 1 절 국내 유료방송 요금 관련 법제도

현행 방송법에 따르면 유료방송 서비스의 이용약관에 대해서는 신고, 이용요금에 대해서는 승인을 받도록 되어 있으나, 승인기준이 명확히 나타나 있지는 않으며 이를 하위법령에 위임하는 규정도 부재하다. 승인제의 실제 적용에 있어서 케이블방송과 위성방송에 대해서는 채널수를 기준으로 티어를 나누고 각 티어별로 ‘최고 가격제(price ceiling regulation)’를 적용하고 있다. 그리고 사후규제로서 약관이 현저히 부당하여 시청자의 이익을 저해하는 경우, 요금을 포함하는 이용약관의 변경이 가능하다는 규정이 포함되어 있다.

〈표 2-1〉 현행 방송법에서의 유료방송 요금규제 관련 조항

제77조(유료방송의 약관 승인)

① 유료방송을 행하고자 하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자는 이용요금 및 기타 조건에 관한 약관을 정하여 방송통신위원회에 신고하여야 하며, 이용요금에 대하여는 방송통신위원회의 승인을 얻어야 한다. 신고한 약관이나 승인을 얻은 이용요금을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다. 〈개정 2008. 2. 29〉

② 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의한 약관이 현저히 부당하여 시청자의 이익을 저해한다고 판단하는 때에는 유료방송을 행하는 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자에게 상당한 기간을 정하여 그 약관의 변경을 명할 수 있다. 〈개정 2008. 2. 29〉

‘인터넷 멀티미디어 방송 사업법(IPTV 법)’에도 제15조에 이용약관을 신고할 의무와 함께 이용요금을 승인받을 의무도 부여하고 있으며, 방송법과 마찬가지로 승인원칙 및 조건은 나타나 있지 않고 위임조항도 없다. 그러나 승인 제도의 구체적인 운영에 있어서는 기존의 유료방송 요금 승인과는 차이를 보이는데 상품별로 요금을

얼마 이하로 받을지 승인받도록 되어 있는 케이블방송, 위성방송과는 달리 IPTV의 승인방식은 상품별로 요금을 하나로 정하여 승인받게 되어 있는데, 이를 정액으로 승인한다는 용어를 사용하여 왔다.¹⁾ IPTV법은 IPTV 요금 승인을 위한 근거자료의 제출을 요구하고 있으며, 방송법에서와 같은 사후규제조항은 없다.

〈표 2-2〉 현행 IPTV법에서의 요금규제 관련 조항

제15조(이용약관의 신고 등)

① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 그가 제공하고자 하는 서비스에 관하여 요금 및 이용조건(이하 “이용약관”이라 한다)을 정하여 방송통신위원회에 신고(변경신고를 포함한다)하여야 하고, 이용요금에 대하여는 방송통신위원회의 승인(변경승인을 포함한다)을 받아야 한다. <개정 2008. 2. 29>

② 제1항에 따라 서비스에 관한 이용요금의 승인(변경승인을 포함한다)을 받고자 하는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 요금산정의 근거자료(변경할 경우에는 신·구 내용 대비표를 포함한다)를 방송통신위원회에 제출하여야 한다. <개정 2008. 2. 29>

제 2 절 유료방송 요금규제의 경과

한국에서 유료방송 요금규제는 1995년 케이블TV 방송이 개시된 시점부터 적용되었다. 27개 전 채널을 의무 송신한다는 조건으로 15,000원(부가세 면제) 가격 승인이 되었으며, SO협의회와 PP협의회간 단체계약을 통해 SO 총 수신료 수입액의 32.5%를 PP협회에 일괄 분배하도록 위임하였다. 이러한 일괄 분배는 2000년까지 지속되었다. 그 후 1998년 전후 채널상품(tier)제도를 도입하여, 보급형 상품(평균 월 8,000원 이하) 제공이 가능하게 되었고, PP 등록제가 실시되기 전까지 14개 PP가 추가로 승인되어 총 구성 채널수는 41개가 되었다.

2001년 3월 방송법에 따라 PP 등록제가 실시됨에 따라, 보급형 상품에 대해서는

1) 통신 요금과 관련하여 정액제는 이용량에 상관없이 정해진 요금만 부과하는 요금제를 지칭하며 종량제에 대립되는 개념이다.

SO-PP 간 개별계약을 통해 채널공급계약이 이루어졌으며, 등록제 실시 직후 약 60여개 PP와 채널공급협상이 진행되었다. 또한 유료방송이용약관심사위원회를 구성하고 운영하면서(2001년부터 2003년 6월 까지), 채널상품 구성 기준 및 각 이용요금에 대한 승인기준을 확정하였는데(〈표 2-3〉 참고) 전 SO에 대해 이 기준에 따라 이용약관을 변경하고 신고하도록 조치(2002년 4월)하였다.

〈표 2-3〉 아날로그 이용요금 승인기준²⁾(2002년 4월)

구 분	채널 기준 수	이용 요금
묶음 1(의무형)	17~20개 채널 내외	월 4,000원 이하
묶음 2(보급형)	26~30개 채널 내외	월 6,000원 이하
묶음 3(패키지형 1)	34~40개 채널 내외	월 8,000원 이하
묶음 4(패키지형 2)	50개 채널 내외	월 10,000원 이하
묶음 5(기본형)	51~60개 채널 이상	월 15,000원 이하

한편 2002년 3월 위성방송 서비스를 허가하면서 전국 단일 사업자인 스카이라이프(SkyLife)의 자의적인 요금 변경으로 인한 가입자들의 혼란을 막기 위해 취지에서 위성방송 요금을 정액으로 승인하였다. 그 후 2003년 4월에는 위성방송 이용요금 승인방식을 조건부 상한승인방식으로 변경하였는데, 조건부 상한승인방식은 상한을 승인하는 것은 동일하되 최저가 요금을 5천원 미만으로 할인하는 것을 금지하고 묶음채널상품의 가격할인을 제공할 경우에는 바로 아래 단계의 묶음채널상품 가격 이하로는 할인할 수 없도록 한다는 점에서 케이블 요금 승인방식과는 차이를 보인다. 이 심의과정에서 동일 유료방송시장 내 경쟁 매체간 공정경쟁 및 가격규제 형평성 차원에서 상한제로 전면 허용해야한다는 의견도 존재하였으나, 오직 사업자의 사업환경 개선을 위한 목적(가입자 확대 목적)이라면 케이블TV와의 과당경쟁 유발 방지, PP 보호 필요 등의 측면에서 오히려 부정적이라는 의견도 제시되었다.

2) 최소 채널수(하한선)에 대해서만 규제하고, 상한선에 대한 규제는 없음

한편 2002년 12월, 공정거래위원회는 종합·중계유선방송 표준약관을 승인하여 의무형 채널상품을 포함해 3개 이상 채널상품 구성을 의무화하였다.

그 후 2004년 10월에는 디지털 케이블TV 도입과 함께 디지털 케이블TV요금 승인을 위한 원칙과 기준을 마련하였다. 승인 원칙은 첫째, 기존 아날로그 상품과 별개의 서비스로 간주하고 가입자의 채널 선택권을 확대하며, 둘째, 공정한 가격규제로 케이블TV 정상화를 유도하고, 셋째, 디지털 방송 서비스 조기 도입을 고려하여 단계적으로 이용요금을 승인한다는 것이었다. 그리고 구체적인 승인기준으로 요금의 경우 18,000원부터 26,000원 사이에서 정해야 하며, 채널구성의 경우 디지털기본형 패키지는 사업자가 자율적으로 구성하여 운용하되, 텔레비전방송 채널 기준으로 70개 채널 이상으로 구성하는 것을 원칙으로 하였다.

그리고 2008년 IPTV 신규 사업자를 선정하면서 방송통신위원회는 IPTV의 저가 출혈경쟁을 막기 위해 IPTV 요금을 정액으로 승인하는 방식을 취하기로 결정하였다.

제 3 장 주요국 방송 요금규제제도 분석

제 1 절 미 국

1. 미국 방송 요금규제 제도

미국에서는 1970년대까지 케이블 요금에 대한 전반적인 규제가 존재하였는데, 이는 케이블의 성장을 억제시키면서 지역 방송의 공익성을 보장한다는 것에 규제목적이 있었기 때문이다(Crandall, 1996; 권호영, 1999; 정윤식, 2006). 그러나 1970년대 후반부터 케이블 요금에 관한 FCC의 규제는 점점 없어지기 시작하였고(권호영, 1999), 1984년 미국 의회는 케이블TV법(The Cable Communications Policy Act of 1984)을 제정하여, 그 미디어 시장에 유의미한 경쟁이 존재한다는 것을 FCC가 보장해 준다면 케이블요금규제에서 면제한다고 결정하였다. 따라서 FCC는 미디어 시장이 경쟁적인지에 관해 판단할 수 있는 근거를 마련해야 했는데, 이 때 등장한 개념이 바로 ‘유효경쟁(effective competition)’이다.

당시 FCC가 정의한 유효경쟁이란 ‘3개의 중복되지 않는 지상파채널이 해당 지역에 제공되거나, 케이블TV 가입자의 50%가 경쟁적인 다채널 매체에 접근할 수 있고, 그 경쟁매체의 가입률이 10% 이상인 경우’를 말한다. 그러나 당시 대부분의 케이블 TV 서비스 지역이 유효경쟁지역으로 분류되었는데, 가장 큰 원인은 1960년대부터 본격화된 지역 방송사 허가로 인해 대부분의 지역이 3개 이상의 지상파 방송을 서비스하고 있었기 때문이다(조은기, 2005). 그 결과 1989년 GAO(General Accounting Office)의 조사에 의하면 약 96.5%의 지역이 유효경쟁 대상으로 간주되어 요금규제의 대상에서 벗어났다. 이러한 한계점을 보완하기 위해 FCC는 1991년에 그 지역에 방송되는 지상파채널이 6개 이상 있을 경우에, 케이블TV가 유효경쟁을 하는 것으로 규정을 개정하였다(Crandall, 1996; 28).

그러나 1984년 케이블 법에서 규제를 완화한 결과, 케이블TV 사업은 급속도로 발전하였지만, 동시에 수신료도 급격히 인상되었다. 1984년 법이 효력을 발휘한 1986년부터 1991년 4월까지 케이블 수신료가 61% 인상되었는데, 이는 물가상승률을 감안한다고 하더라도 36.5%의 상승률을 보인 것이다(정윤식, 2006). 그 결과 의회는 1992년 ‘케이블TV 소비자보호 및 경쟁촉진법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act)’을 통해 케이블 요금에 대한 규제를 마련하였다(Crandall, 1996; 25).

당시 FCC가 법개정을 통해 케이블TV에 대한 규제를 강화하고자 했던 중요한 이유는 케이블 사업자들이 유효경쟁의 부재로 인한 부적절한 시장영향력(market power)을 행사하고 있다고 판단했기 때문이다(Crandall, 1996; 24~27). 따라서 1992년 케이블TV법에서 중점을 둔 것이 유효경쟁의 개념을 보다 강화시키는 것이었는데, 이는 그 시장에 유효경쟁이 존재한다고 판단할 수 있으려면, 다음의 세 가지 중의 하나를 만족시켜야 한다는 내용이었다.

〈표 3-1〉 1992년 케이블 법에서의 유효경쟁 요건

-
1. 사업구역(franchise area) 지역 가구의 30%미만이 하나의 케이블 SO에 가입되어 있는 경우 (Low Penetration test)
 2. 적어도 두 개의 비제휴(unaffiliated) 다채널 프로그램 배급자(MVPD, Multichannel Video Program Distribution)가 전체 사업구역 가구의 50%에 각각 유사한 서비스를 제공하고, 가장 큰 다채널 프로그램 배급자 이외에 다채널 프로그램 배급자가 전체 사업구역 가구의 15%이상 가입자를 보유하고 있는 경우(50/15 test)
 3. 사업구역의 프랜차이즈 당국(franchising authority)이 운영하는 다채널 비디오 프로그램 배급자가 서비스의 50%이상의 가구에 서비스를 제공하는 경우(Municipal test)
-

출처: 47 U.S.C. 543(l) → 47 U.S.C 543(a)(2) & U.S.C 916(a)

그러나 1996년 통신법(Telecommunication Act of 1996)에서 1992년 개정된 유효경쟁의 개념에 새로운 규정이 추가되었는데, 유효시장을 충족시키는 네 번째 조건인 LEC(Local Exchange Carrier) 검사가 바로 그것이다. 즉, ‘지역전화회사(LEC) 또는 그 제휴사(또는 지역전화회사나 그 관계사의 설비를 이용하는 다채널 비디오 프로그램 배급자)가 위성방송(DBS, Direct broadcast satellite)이외의 수단으로, 비제휴 케

이블사업자가 서비스를 제공하는 지역에서 서비스를 제공하는 경우(LEC test)'가 유효경쟁의 네 번째 요건에 포함되었다. 또한 1996년 통신법에서는 소규모 케이블TV 사업자에 대해서도 가격규제 면제조항이 삽입되었는데, 1996년 법에 근거한 소규모 케이블TV 사업자란, '전체 가입자의 1% 미만을 대상으로 하고, 연 매출 2억5천만 달러 이상이 되는 어떠한 사업자와도 지분관계를 갖지 않는 사업자'로 규정된다. 그리고 이에 의해 소규모 사업자로 분류될 경우, 가입자 5만 미만의 사업자는 케이블 프로그래밍 티어³⁾에 대한 가격규제를 받지 않고, 만일 그 사업자가 단일의 티어만을 제공한다면, 기본서비스의 가격규제도 받지 않게 규정하였다(조은기, 2005). 이러한 유효경쟁의 요건은 지금까지 유지되고 있으며, 현재 유효경쟁의 근거가 되는 것은 주로 두 번째(50/15 test)와 네 번째(LEC test)로 위성방송가입자의 수가 15%를 넘거나 지역전화회사들이 비디오 프로그램을 제공할 경우, 그 지역은 유효시장이 있는 것으로 평가된다(multichannel news, 2009).

2. 케이블 요금의 규제기관과 방식

1992년 케이블 법이 통과되기 전까지 미국에서 케이블 요금을 규제했던 기관은 LFA(Local Franchising Authority)이었다. 1984년 FCC는 지상파방송사가 3개 미만으로 존재하는 지역에 대한 요금규제권을 LFA에 부여하였다. 1992년 의회는 1992년

3) 1992년 법에 따라서 만들어진 FCC의 가이드라인은 우선 가격규제를 받는 케이블 TV 서비스를 두 가지 수준으로 구분하였다. 첫째는 지역의 지상파 방송 재송신 채널과 PEG 채널로 구성된 기본티어, 둘째는 위성을 통해서 수신되는 케이블TV네트워크로 구성되는 케이블 프로그래밍 티어였다. 이처럼 가격규제의 대상이 두 가지 수준으로 나뉘게 된 까닭은, 만일 기본 가격규제만 이루어진다면 케이블TV 사업자가 인기 있는 채널을 상위티어로 이동시킬 것이라는 우려를 반영한 것이었다. 그러나 비록 이와 같은 의도 하에서 규제원칙이 마련되었다 하더라도, 가격규제가 각 티어를 구성하는 채널들의 평균가격을 기준으로 이루어질 수밖에 없는 상황에서 케이블TV 사업자는 인기 없는 채널, 즉 비용이 덜 드는 채널들로 새로운 티어를 구성할 수 있었고, 그에 따라 전체수익의 변화 없이 각 티어의 채널당 평균 가격을 낮출 수 있었다(조은기, 2005).

케이블 법에서 직접적으로 요금규제 할 수 있는 권한을 FCC에게 다시 주기도 했었지만(FCC, 2000), 1996년 개정된 통신법에 의해 1999년 4월부터 다시 LFA가 기본서비스(Basic Tier)⁴⁾에 한해 케이블 관련 요금을 규제하고 있다(조은기, 2008). 그런데 FCC가 지역 케이블 회사들이 유효경쟁 상황에 있다고 판단한다면, LFA는 이러한 기본서비스에 대한 요금규제마저도 하지 않을 수도 있다.

한편, LFA가 규제하는 것은 케이블 요금 자체가 아니라 케이블 요금 인상분에 관한 것이다. FCC가 기본서비스(Basic Tier Service)에 대한 규제 규칙을 설정하고 있는데 LFA가 이에 상응하는 규칙과 절차를 가지고 이를 집행할 수 있는지에 대해 증명서(certification)를 제공하고 있으며, LFA는 확증(certification)⁵⁾을 받은 후에야 요금 규제를 할 수 있다. FCC⁶⁾에 의하면, 기본서비스 요금을 규제할 때 LFA는 케이블 프로그램이나 기타 관련 비용 인상이 정당한 것이었는지 결정하기 위해 기본서비스의 요금증가를 검사한다. LFA가 케이블방송국들에게 자료 제출을 요구하면 케이블방송국들은 기본서비스 및 이와 연계된 장비 요금 사항들을 보고해야 한다.

FCC는 LFA에 요율의 적정성(reasonableness)을 판단하기 위한 기준을 제공한다. FCC는 CFR 47 part 76 Multichannel Video and Cable Television Service에서 요율규제에 대해서 구체적으로 기술하고 있으며, CFR 47. 543에서는 케이블TV 서비스 요금의 부당성을 판단하는데 고려하는 여섯 가지 요인을 제시하고 있다.⁷⁾ 이 기준에서

4) 단, 미국에서 기본서비스에는 반드시 지역 방송사들과 PEG 채널들이 포함되어야 한다. 케이블 회사가 의무적으로 제공해야 하는 Basic tier에는 대부분의 지역방송사의 프로그램, PEG(Public, Educational, Governmental) 채널이 포함되어야 한다.

(<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/cablerates.html>)

5) 케이블 요금을 규제하기 전에, LFA는 자신이 규제자격이 있다는 것을 증명해야 한다. 이를 위해서, 케이블 요금을 규제할 법적인 규제기관이며, 기본서비스 규제에 관한 FCC의 rule에 따르며, 규제과정에서 공지 및 지적을 위한 절차적인 rule을 지킬 것이라는 점을 증명해야 한다.

6) <http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/cablerates.html>

7) 여섯 가지의 요인을 정리하면 다음과 같다.

— 비교 가능한 케이블 프로그래밍 서비스를 제공하고 시설, 규제 및 행정 비용, 가

주목할 점은 유효경쟁에 있는 케이블 시스템의 요율을 기준으로 삼는다는 점이다. 그리고 현재의 요율에서 광고수입을 고려하고 있어 방송 서비스가 가지는 양면시장 요소를 어느 정도 고려하고 있다는 점 역시 특징적이다. 한편 공익성이 요율 그 자체의 부당성을 판단하는데 기준이 되지 않는다는 점도 마찬가지이다. 다만 베이직 티어에 모든 공적(Public), 교육(Educational), 정부접근(Governmental) 채널이 반드시 포함되도록 함으로써 공익적인 측면이 고려되고 있다.⁸⁾

3. 1992년 케이블 법에서의 요금상한 규제도입의 결과 분석⁹⁾

미국은 1992년 케이블 법을 통해 기본 케이블 서비스에 대한 요금규제를 도입하

입자 수, 기타 관련 요소들에 있어서 유사한 케이블방송국의 요금

- 유효 경쟁에 있는 케이블 시스템의 요금
- 일반적인 소비자 물가지수와의 연관성을 포함하여 그 케이블 시스템의 케이블 프로그래밍 서비스의 가격 추이
- 모든 케이블 프로그램 요금과 케이블 장비 요금, 케이블 시스템에 의해 제공되는 개별 채널이나 프로그램 단위로 제공되는 프로그램이 아닌 케이블 서비스 요금
- 케이블 시스템에 의해 제공되는 고객 서비스의 질과 비용을 포함하는 케이블 시스템의 자본과 운영비용
- 케이블방송국이 프로그램 광고로부터 얻는 수입

8) (7) Components of basic tier subject to rate regulation

(A) Minimum contents

Each cable operator of a cable system shall provide its subscribers a separately available basic service tier to which subscription is required for access to any other tier of service. Such basic service tier shall, at a minimum, consist of the following:

- (i) All signals carried in fulfillment of the requirements of sections 534 and 535 of this title.
- (ii) Any public, educational, and governmental access programming required by the franchise of the cable system to be provided to subscribers.
- (iii) Any signal of any television broadcast station that is provided by the cable operator to any subscriber, except a signal which is secondarily transmitted by a satellite carrier beyond the local service area of such station.

9) 본 절의 논의는 Kenneth S. Corts(1995)를 참고하여 구성하였다.

였다. 이 제도는 채널개수와 같은 서비스 수준을 기준으로 요금 상한을 규제하였는데, 실질적으로 추가되는 채널수에 비해 제한적인 가격 인상을 허용하였다. 그러나 1993년 9월 가격상한제가 효력을 발휘한 직후 많은 소비자들이 더 높은 가격을 지불하게 되는 등 의도하지 않은 결과가 초래되었는데, 이에 대해 비판자들은 FCC가 사용한 베이직 티어 가격설정 공식이 너무 높아서 케이블 사업자들로 하여금 가격을 인상할 기회를 허용한다고 주장하며 정부 규제를 비난하였다. 그러나 실증적인 사례는 기본서비스에 대한 가격규제가 구속력이 있다고 하더라도, 일부 기업은 여전히 상위 서비스에서 가격을 인상하였다는 것을 보여준다. 예를 들어, 뉴욕에서 타임워너케이블(Time Warner Cable)사는 기본서비스의 월가격을 24센트 내렸지만, 동시에 확장(expanded)서비스에 대해서는 87센트를 인상함으로써 오히려 확장 서비스 가격이 63센트 순증가하는 결과를 가져왔다. 그리고 이러한 사실은 학술적 논문에서도 증명되었는데 Kenneth S. Cortis(1995)는 케이블 회사들이 기본서비스를 법적으로 허용되는 최소 채널만을 포함하도록 재구성하여 대부분의 소비자를 규제받지 않는 서비스로 옮겨가게 함으로써, 케이블 법의 의도를 회피하려 한다는 것을 모델로 보여 주었다.

기업들은 실제로 기본서비스를 법이 허용하는 최소한으로 감소시킬 인센티브를 가지고 있으나, 이러한 사실이 기본서비스 요금규제의 효과가 전혀 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 기본서비스에 대한 규제 하에서 기업들의 이윤은 감소하였고, 기본서비스를 구매하였던 소비자들은 그들이 구매하였던 서비스의 질이 감소하였을지라도 후생이 증가하였기 때문이다. 그러나 그 밖의 소비자들(상위 티어 가입자들)은 경우에 따라서 같은 수준의 서비스에 대해 더 높은 비용을 지불하게 될 수 있기 때문에 후생이 감소할 수도 있다는 점은 기본서비스 요금규제가 가지고 있는 한계를 잘 보여주고 있다.

케이블 서비스들 간에는 상호 대체성이 있기 때문에 기본서비스의 가격과 품질의 변화는 상위서비스 가입자의 선택에 변화를 가져올 수 있다. 만약 기본서비스의 규제로 기본서비스 상품의 가격과 구성이 변화하였을 때, 상위서비스 가입자가 기본

서비스로 이동할 것이 우려된다면 독점기업은 상위서비스의 가격을 낮추게 된다. 반면 가격과 구성이 변화한 기본서비스가 상위서비스 가입자에게 이전보다 덜 매력적이 된다면 독점기업은 상위티어의 가격을 인상할 여지를 갖게 된다. 이 모델은 규제적인 가격 상한 스케줄은 변화하지 않을지라도, 기본서비스의 최소 품질(minimum quality) 기준을 높이는 것이 상위서비스에 의해 지불되는 가격을 감소시킬 수 있다는 것을 보여준다.

1992년 케이블법의 기본서비스에 대한 가격 상한 규제 도입의 또 다른 결과는 25개의 대형 MSO 중 11개가 가격규제에 대응하여 ‘알 라 카르테(a la carte)’ 방식으로 전환하였고, 요금의 시스템에서 증가하였다는 것이다. FCC가 발표했던 이 규제의 효과에 대한 연구(FCC Report No.DC-2516)는 알 라 카르테 가격체계 하에서 기본서비스 이외의 추가적인 채널은 그것들이 전통적으로 마케팅 했던 패키지 방식보다 개별적으로 제시됨을 보였다. Kenneth S. Cortis(1995)는 기본 티어에 대한 가격 상한이 독점자의 묶음 판매에 대한 인센티브를 변화시켜 개별판매를 가져올 수 있음을 보여 주고 있다.

채널의 번들 판매에 대한 가장 설득력 있는 설명은 개별상품에 대한 소비자 선호에 이질성이 있을 때 번들판매가 소비자 선호의 이질성을 낮추춤으로써 판매자로 하여금 소비자 잉여를 더 많이 가져갈 수 있게 한다는 이론이다. 이해를 위해, 일부 소비자들은 기본서비스에 대해 상당한 금액을 지불하고자 하고 프리미엄 채널을 구매하고자 하지 않는데 반해 다른 소비자들은 기본서비스에 포함되지 않은 특정 채널을 높게 평가하는 경우를 고려해보자. 소비자가 들인 단순한 예를 들어보면, 소비자 1은 기본서비스에 대해 5를 지불할 용의가 있고 프리미엄 채널에 대해 지불의사가 전혀 없는데 반해, 소비자 2는 기본서비스에 대해 3을 지불할 용의가 있고 프리미엄 채널에 대해 2를 지불할 용의가 있다고 하자. 만약 이러한 상황에서 케이블 서비스가 개별판매 된다면, 독점기업은 기본서비스에 대해 3을 그리고 프리미엄 서비스에 대해 2를 과금하는 것이 최선의 전략이고, 이로부터 8을 벌어들일 수 있다(소비자 1, 2가 모두 기본서비스에 가입하고, 소비자 2만 프리미엄 서비스 구매).

한편 독점기업이 묶음상품을 제시하고 5의 요금을 부과한다면, 소비자 1, 2 모두 이를 구매하여 독점기업은 10의 수입을 얻기 때문에, 독점기업은 기본서비스에 프리미엄 채널을 넣어 묶음으로 판매하고자하는 유인이 존재하게 된다. 다시 말해, 되도록 많은 소비자들이 케이블 서비스에 가입하게 하려면 기본서비스에 대해 충분히 낮은 요금이 부과되어야 하는데, 낮은 기본서비스 요금은 기본서비스에만 가입한 사람들로부터의 이윤을 제한하는 결과를 낳는다. 따라서 독점사업자들은 이러한 충돌을 막기 위해 이들 상위 티어 채널의 일부를 기본서비스에 포함시켜 소비자 선호의 동질성을 높여 소비자 잉여를 더 많이 가져가려 한다. 그러나 일단 규제가 기본서비스의 이윤을 제한하면(예를 들어, 위의 예에서 기본서비스는 무조건 3의 가격을 부과해야 한다고 규제하면) 독점자는 더 이상 기본서비스 소비자에서 마진을 잃는 것에 대해 두려워하지 않고, 대신 상위 서비스의 가입자로부터 최대한의 잉여를 뽑아내려고 하므로 다시 개별판매를 시도하게 된다.

이 모델은 소비자의 이질성이 극단적이고, 기본서비스 가격 상한이 매우 실질적인 구속력이 있는 시장에서 채널의 개별판매가 발생할 수 있음을 보여준다. 실제로 1992년 기본서비스 가격 상한 규제 도입 후 알 라 카르테 가격설정으로의 전환은 도시 지역에서 더 많이 발생했는데, 이 현상은 도시지역 소비자들의 선호가 더 이질적이라고 할 수 있기 때문에 위 분석의 함의와 일치한다.

제 2 절 캐나다

1. 캐나다 유료방송 요금규제 제도

캐나다의 유료방송 사업자에 대한 규제는 ‘방송배급규제(Broadcasting Distribution Regulations)’에서 규정하고 있다. 방송배급규제에 따르면 영업허가를 받은 사업자는 가입자가 기본서비스(Basic service)¹⁰⁾의 요금을 지불하는 한, 이를 제공할 의무를 갖

10) 캐나다 방송시장에서의 기본서비스란 지방자치단체가 소유·운영하는 지역방송

는다. 이때 유료방송 기본서비스의 월 기본요금은 CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, 캐나다의 방송 관련 규제기관)의 인가를 받지 않고서는 인상할 수 없다.

캐나다의 유료방송 기본요금(monthly basic fee)은 Basic portion과 Pass-through portion으로 구성되어 있다. 여기에서 Pass-through portion은 유료방송 사업자가 프로그램 공급 사업자에게 지불해야 하는 요금인데, 이를 통해 가입자가 프로그램 공급 사업자에게 직접적으로 요금을 지불하는 역할을 한다. 그리고 Pass-through portion을 인상하기 위해서는 사업자가 사전에 소비자에게 적절한 수단을 통해 공지하여야 하고, CRTC가 승인한 총액을 넘지 않는 범위에서 가격을 인상할 수 있다. Base Portion은 가입자가 지불하는 기본요금 중에서 Pass-through portion을 차감한 요금이다. 이를 인상하기 위해서는 허가지역내의 각 가입자에게 인상에 대한 정보를 고시하고, CRTC에 관련 자료를 보낸 후 자료 수령증을 받은 뒤 90일이 지나야 한다. 이때 CRTC는 Base Portion의 가격이 인상되기 이전에, 가격인상의 전부 혹은 부분의 이행을 보류 하거나 허가하지 않을 수 있다. Base Portion을 인상할 수 있는 경우 역시 CRTC의 규제를 받는데, 통계상으로 인구의 50%이상이 프랑스어를 사용하는 지역에서 허가를 받은 사업자와 공지의무에 따라 CRTC의 허가를 받은 사업자의 경우, 특별서비스(Specialty Service)¹¹⁾ 배급에 대해서는 다음과 같이 Base Portion의 인

국에서 제공하는 프로그램 서비스와 교육당국이 선정한 사업자가 제공하는 교육 방송 서비스 등을 단일 요금으로 제공하는 방송패키지를 말한다.

- 11) 캐나다에서 특별서비스(specialty service)란, 1980년대 중반에 아날로그 채널을 대상으로 처음 도입된 개념으로, BDU를 통해서만 제공되는 채널을 의미한다. 특별 서비스 채널 지정은 CRTC가 수행하고 있는데, 2000년 이후부터는 오직 디지털 채널만이 신규 특별서비스로 지정되고 있다. CRTC는 ‘아날로그나 디지털 category 1’ 특별서비스와 ‘디지털 category 2’ 특별서비스를 구분하여 규제한다. 즉, ‘아날로그나 디지털 category 1’ 특별서비스의 경우, 하나의 장르에 하나의 특별서비스만 허가를 해 주며, 따라서 여기에 속하는 기존의 특별서비스 채널이 사라질 경우에 한해서만, 새로운 채널이 ‘디지털 category 1’에 진입할 수 있다. 따라서 일반적인 경우, 신규 디지털 채널이 특별서비스로 규정될 경우 이는 ‘디지털 category 2’

상이 허용된다. 즉, 프랑스어 사용지역에서 허가 받은 사업자는 각 기본서비스의 일부로 제공되는 특별서비스 당 최대 \$0.03의 Base portion을 인상할 수 있다. 그리고 프랑스어 사용지역에서 허가 받지 않았더라도 공지의무에 따라 CRTC의 허가를 받은 사업자의 경우, 각 특별서비스 당 최대 \$0.02의 Base portion을 인상할 수 있다.

그러나 만약 사업자가 서비스를 제공할 때 위와 같이 Base Portion을 인상하면서도 기본서비스의 일부를 공급하지 않는 경우, 사업자는 인상전의 양과 동일한 양만큼의 Base Portion을 줄여야 한다(Broadcasting Distribution Regulations, 1997).

2. 디지털 기본서비스 규제

CRTC는 ‘CRTC 2006-23 Public Notice’¹²⁾를 통해 유료방송과 특별서비스의 디지털 방송체계로의 전환에 관한 가이드를 제시하였다. CRTC는 가입자가 아날로그와 디지털 중 어느 것을 이용하더라도 기본서비스의 제공을 가능하게 하는 것을 목표로 하고 있다. 이에 CRTC는 케이블 BDU(Broadcasting Distribution Undertaking)¹³⁾들이 가입자가 아날로그와 디지털 중 어느 것을 이용한다고 하더라도 기본서비스를 제공하도록 하는 의무를 유지한다. 또한 이미 완전히 디지털 서비스를 제공하고 있는 DTH BDU, MDS BDU와 DSL(digital subscriber line) BDU에게도 기본서비스 제공에 대한 의무를 요구하고 있다. 이와 관련하여 CRTC는 케이블 BDU들이 현재 제공하

특별서비스 허가를 받았다는 것을 의미한다. 이는 ‘디지털 category 2’의 특별서비스 끼리 활발한 경쟁이 발생해도 무관하지만, ‘아날로그나 디지털 category 1’ 채널과의 경쟁이 발생하지 않도록 하기 위함이라 할 수 있다.

또한, ‘디지털 category 2’ 특별서비스로 선정되기 위해서는 세 가지의 조건을 만족시켜야 하는데, ‘캐나다 소유권 기준에 부합하며’, ‘캐나다 콘텐츠 기준(1년 15%, 2년 25%, 3년 35%)을 지키며’, ‘아날로그나 디지털 category1의 서비스와 직접적인 경쟁을 하지 않을 것’이라는 증거를 제시해야 한다(Blakes, 2008).

12) <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2006/pb2006-23.htm>

13) 이 글에서 BDU란, 영상 프로그램을 제공하는 사업자를 총칭하는 것인데, 여기에는 케이블 사업자, DTH(direct-to-home) 위성 사업자, MDS(multipoint distribution systems) 사업자 등이 포함된다.

는 서비스체계를 디지털 방송 하에서도 동일하게 만들도록 하는 조항이 포함된 양해각서(MOU)를 체결하였다.

다만, CRTC는 디지털 기본 운임에 적용되는 예외적 규정을 통해서 디지털 환경에서 특별서비스가 기본적인 요금을 인상할 수 있는 가능성을 제시하였다. 이를 위해서는 다음과 같은 세 가지 조건을 만족해야 한다. 즉, 첫째, 디지털 기본서비스를 제공할 수 있는 지위를 가짐으로써 법률상 정책목적을 만족시킬 수 있어야 하며, 둘째, 사업계획이 적절하고 이를 실행할 능력을 갖추고 있으며, 셋째, 제공하고자 하는 서비스의 도매가격이 소비자가 감당할 수 있다는 점을 증명하여야 한다.

3. 캐나다 유료방송 요금규제 기구

케이블 요금과 관련한 캐나다의 규제기구는 캐나다방송통신위원회(CRTC: Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)이다. CRTC는 1997년 위성방송의 도입으로 인해 시장에 새로운 경쟁이 도입되자, 기본서비스 가격(Basic service rate)에 대한 규제를 완화하였다. 그리고 CRTC는 기본서비스 이상의 케이블 패키지 서비스에 대해서는 소비자 가격에 대한 규제를 한 적이 없다(The Star, 2009).¹⁴⁾

다만 최근에 CRTC는 아래 세 가지의 경우에 케이블 회사가 기본서비스 가격을 인상하는 것에 대해 허용하고 있다. 첫째, 케이블 사업자가 CRTC의 경제적 테스트를 만족하고, 수익성이 일정 지점에 이르지 못할 경우, 둘째, 케이블 사업자가 기본서비스에 특별서비스를 추가할 경우, 셋째, CRTC가 이미 기본서비스에 제공되고 있는 특별서비스에 대한 가격인상에 승인한 경우이다. 이때 고객은 이에 대하여 사전에 공지 받아야 하고, 가격 인상에 대해 설명 받을 기회를 제공받아야 한다(CRTC Public Notice 2001-53, 2001).¹⁵⁾

14) <http://www.thestar.com/printArticle/679734>

15) <http://crtc.gc.ca/eng/archive/2001/PB2001-53.htm>

1) if the cable company has met the necessary economic tests and its profitability is below set thresholds; or

제3절 일본

일본의 경우 ‘케이블TV 방송법(有線テレビジョン放送法)’에 요금규제에 관한 내용이 존재한다. 이 법 제14조(서비스 제공 조건의 인가(認可)) 제1항에 따르면, ‘케이블TV 방송 사업자는 난시청지역에, ‘TV 방송’ 또는 ‘TV 다중 방송’을 재송신 할 경우, 먼저 해당 재송신의 서비스의 요금 및 기타 제공 조건에 관한 계약약관을 결정하고, 총무대신의 인가(認可)를 받게 되어 있으며, 변경할 경우에도 인가를 받도록’ 되어 있다. 그리고 요금 인가 시에는 원가에 비추어 합리적인지를 총무성이 심사한다.

〈표 3-2〉 일본 케이블TV 방송법에서의 요금관련 규정

케이블TV 방송법(최종개정 1994년 3월 31일)¹⁶⁾

제14조(서비스 제공 조건의 인가(認可))

- (1) 유선 TV 방송 사업자는 제13조 1항의 규정에 의해, ‘TV 방송’ 또는 ‘TV 다중 방송’을 재송신 할 경우, 먼저 해당 재송신 서비스의 요금 및 기타 제공 조건에 관한 계약 약관을 결정하고, 총무대신의 인가(認可)를 받아야한다. 해당계약약관을 변경하고자 하는 경우에도 마찬가지로 한다.
- (2) 총무대신은 전항의 승인 신청이 다음 각 호에 적합하다고 인정할 때에는 인가해야 한다.
 - 하나. 서비스의 요금이 업무의 능률적인 운영에 따른 원가에 비추어 합리적인 경우.
 - 둘. 제13조제1항의 규정에 의해 TV재송신과 재송신이외의 유선 방송을 함께 방송하는 경우이고, 해당 재송신 서비스 제공에 대해서만 계약을 체결하는 경우
 - 셋. 케이블TV방송사업자 및 수신자의 책임에 관한 사항이 적정하고 명확하게 정해져 있는 경우
 - 넷. 특정인에 관해 부당한 차별적 취급이 없는 경우

2) if the cable company has added a specialty service to basic; or

3) if the Commission has approved a rate increase for a specialty service that is already carried on basic.

16) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S47/S47HO114.html>

제15조(서비스의 요금에 관한 계약 약관의 신고(届出))

- (1) 유선 TV방송 사업자는 제13조 제1항의 규정에 의한 TV방송 또는 텔레비전 다중 방송¹⁷⁾의 재전송 이외의 유선 텔레비전 방송을 실시하는 경우에도, 수신자로부터 해당 유선 TV 방송의 서비스에 대해 요금을 징수하는 경우에는 먼저 해당 서비스의 요금 및 기타 제공 조건에 관한 계약약관을 결정하고, 총무 대신에게 신고해야 한다. 해당 체결 약관을 변경하고자 하는 경우에도 마찬가지로 한다.

제24조(개선명령과 벌칙)

- (3) 총무대신은 제15조의 규정에 의한 신고에 관한 서비스 요금이 수신자의 이익을 저해한다고 인정하는 경우에는, 유선 TV 방송 사업자에게 해당 서비스의 요금에 관한 사항을 변경하도록 명령할 수 있다.

제36조

- (3) 제15조에 규정한 신고한 계약약관과 다른 요금을 징수할 경우 35만엔 이하의 벌금에 처한다.
-

일본의 경우 이처럼 지상파 방송을 재송신 하는 케이블 사업자에 대한 요금규제를 시행하고 있지만, 그 외의 유료방송에 관해서는 신고제를 시행하고 있다. 즉, 케이블TV법 제15조(서비스의 요금에 관한 계약 약관의 신고(届出)) 제1항에 의하면, ‘케이블TV 방송 사업자는 수신자로부터 해당 유선 TV 방송의 서비스에 대해 요금을 징수하는 경우에는 먼저 해당 재송신의 서비스의 요금 및 기타 제공 조건에 관한 계약약관을 결정하고, 총무 대신에게 신고해야 한다. 해당 체결 약관을 변경하고자 하는 경우에도 마찬가지로 한다’로 명시하고 있다. 이처럼 일본에서는 난시청 지역 지상파 재송신과 무관한 케이블 요금에 대해서는 신고만 하면 가격책정이 가능하도록 되어 있다.

17) 일본 방송법 제2조 제2항의 5.

“TV 방송”이란, 정지 또는 이동하는 사물의 순간적영상 및 이에 따른 음성·음향을 보내는 방송(문자, 도형, 기타 영상 또는 신호를 함께 보내는 것을 포함한다)을 말한다.

방송법 제2조 제2항의 6.

“다중방송”이란, 초단파 방송 또는 텔레비전 방송의 전파에 중첩하여, 음성·음향, 문자, 도형, 기타 영상 또는 신호를 방송하고, ‘초단파 방송’ 또는 ‘텔레비전 방송’에 해당되지 않는 것을 말한다.

그러나 제24조(개선명령 등) 제3항에 의하면, ‘총무대신은 제15조의 규정에 의한 신고에 관한 서비스 요금에 관한 사항이 수신자의 이익을 저해한다고 인정하는 경우에는 유선 TV 방송사업자에게 해당 서비스의 요금에 관한 사항을 변경하도록 명령할 수 있다’고 명시하여, 재송신 방송이 아니라고 하더라도 케이블TV 사업자가 부당하게 요금을 부과할 경우 이에 대해 개입할 여지를 남겨두고 있다.

제 4 절 영 국

영국의 경우 유료방송시장의 수익성이나 투자 수익률 등을 측정하여 적정 가격을 평가하는 ‘수익률 규제(rate of return regulation)’ 접근 방식을 활용하고 있다. 즉, 이를 통해 시계열(時系列)적으로 사업자들이 시장지배력을 과도하게 행사하여 소비자들에게 높은 요금을 부과하는 것을 검토하고자 하는 것이다. 이는 ‘지속적으로 기업의 자본 비용을 초과하는 이윤이 유지될 경우 공정경쟁의 제약이 될 수 있다’는 생각에 근거를 두고 있다(조은기, 2008).

이러한 수익률 규제 이외에 영국 유료방송 서비스 가격과 관련된 규제 중의 하나는 채널 번들링에 대한 것이다. 이는 Ofcom의 전신인 ITC(Independent Television Commission)에서 고려되기 시작한 것으로, ITC의 주된 관심은 채널 번들링이 소비자의 선택권을 제약함으로써 케이블 사업자나 채널 공급업자가 부당한 이익을 누리 고 있지 않는가에 맞춰져 있었다. ITC는 번들링 자체에 대해서는 소비자에게 유익 할 수도, 유해할 수도 있다는 신중한 입장이다. 즉, 소비자의 채널 선호가 비교적 동질 적이라면, 번들링은 방송사업자와 프로그램 제작자의 수입을 증가시키는 것은 물론 소비자가 이용가능 한 채널이 증가되는 편익을 유발할 수 있는 장점이 있다는 것이다.

그러나 번들링은 시청자의 선택권을 제약하거나 프로그램에 대한 투자유인을 감소시킴으로써, 신규사업자의 시장진입에 대한 진입장벽으로 기능할 가능성도 있다는 입장이다. 이에 관해 검토한 결과, ITC는 영국 유료방송시장 내에 채널 번들링으로 인한 소비자 이익 침해가 가능하다는 결론이 제시되었으며, 다음과 같은 해결 방

식이 모색되었다. 첫째, 케이블 사업자가 ‘알 라 카르테(a la carte)’나 작은 패키지를 제공할 수 없도록 제약하는 최소전송요구(minimum carriage requirements)와 결합상품 의무관행을 금지하며, 둘째, 모든 기본패키지에 프리미엄 채널을 추가로 가입할 수 있도록 하며, 셋째, 한 개 이상의 프리미엄 채널로 번들링 할 경우 이 채널들이 동시에 알 라 카르테 방식으로 판매되어야 한다는 것이다(권호영, 1998).

제 5 절 주요국 방송 요금규제제도의 시사점

이상 해외 국가들의 사례를 요약하면, 미국에서는 방송시장에 경쟁이 도입되면서 점차 규제가 완화되어 현재는 지상파방송 재송신과 PEG 채널들을 반드시 포함하는 기본서비스에 대해서만 요금을 규제하고 있고 캐나다에서도 마찬가지로 기본서비스에 대해서만 요금을 규제하고 있다. 일본에서도 지상파방송 재송신서비스의 요금에 대해서만 인가제이고 이외의 케이블방송 요금에 대해서는 신고제를 택하고 있다. 이상의 주요 국가들의 사례를 종합해 보면, 케이블요금을 규제하는 주요 국가들은 난시청해소와 국민들의 보편적인 시청권 보장을 위한 차원에서 최소한의 요금규제를 유지하고 있음을 볼 수 있다. 이로 인해 시청자들은 지상파방송을 포함한 필수 채널들을 저렴한 가격으로 시청할 수 있게 됨으로써 지상파 방송의 난시청 문제가 해소될 수 있고, 케이블 사업자들은 기본서비스 이외의 상위 티어나 프리미엄 채널의 가격은 자유롭게 책정함으로써 기업활동의 자율성을 충분히 확보할 수 있다.

한편 영국에서는 Freeview, Freesat 등 지상파방송을 무료로 수신할 수 있는 환경이 여러 가지로 잘 갖춰지고 발전하자 위성방송 Sky와 Virgin Media 등의 유료방송 사업자들도 마케팅 차원에서 지상파방송을 포함한 많은 채널들을 무료로 제공하여 소비자들은 별도의 기기와 설치 비용만 부담하고 유료방송 사업자의 서비스를 통하여 지상파 방송 등을 무료로 시청하고 있다. 기본 티어 요금에 대해 사전 규제를 하고 있지 않은 영국의 유료방송 규제는 이러한 영국의 방송 환경과 무관하지 않을 것이다.

제 4 장 국내 유료방송 요금 현황

제 1 절 국내 유료방송 요금 현황

1. 케이블방송 요금

1995년 종합유선방송사업(SO)의 도입 이후 중계유선방송(RO)과의 제한적 경쟁이 진행되어왔던 국내유료방송시장은 2002년 3월 위성방송사업자인 한국디지털위성방송(스카이라이프)의 서비스 개시로 경쟁이 본격화 되었다. 2006년 7월 SK브로드밴드가 pre:IPTV서비스를 제공하기 시작하였고 2008년 9월 정부가 KT, SK브로드밴드, LG데이콤을 IPTV제공 사업자로 허가함에 따라 유료방송 플랫폼간 경쟁이 가속화되고 있다. 이렇게 국내 유료방송시장에 플랫폼 사업자들이 증가하면서 가입자를 확보하기 위해 가격경쟁이 일반화되고 있다. 이는 플랫폼 사업자간의 제공 서비스와 속

〈표 4-1〉 종합유선방송 서비스별 가격현황(2009년 11월 현재)

(단위: 원)

		가격(할인율)			
		무약정	1년약정	2년약정	3년약정
아날로그 방송가격	전체	8,532(0.6%)			
	MSO	8,786(0.4%)			
	개별SO	7,658(1.0%)			
디지털 방송가격	전체	19,531(0.6%)	17,824(9.3%)	16,473(16.2%)	14,721(25.3%)
	MSO	19,886(0.7%)	18,153(9.3%)	16,840(15.8%)	15,083(24.8%)
	개별SO	17,821(0.3%)	16,243(9.3%)	14,708(17.9%)	12,978(27.6%)
케이블방송 가격 평균	전체	12,918(0.6%)	12,237(4.5%)	11,697(7.6%)	11,000(11.7%)
	MSO	13,391(0.6%)	12,672(4.6%)	12,127(7.6%)	11,398(11.8%)
	개별SO	11,072(0.7%)	10,542(4.2%)	10,023(7.6%)	9,445(11.1%)

자료: 방송통신위원회(2009)

성이 유사하므로 가격경쟁을 통해 안정적으로 가입자를 확보하기 위해서이다.¹⁸⁾

앞의 <표 4-1>은 종합 유선방송 아날로그 서비스 가격 현황을 보여주고 있다.

현재 SO들은 2012년 말까지 아날로그 케이블TV가입자의 63%이상을 디지털 가입자로 전환하는 것을 목표로 사업을 추진 중이며, 이에 아날로그 방송가입자의 경우에는 약정할인을 제공하지 않고 있다. 각 SO들의 전체 방송 서비스 가격을 평균하여 보면, 방송은 무약정 시 평균 12,918원이고, 아날로그 방송은 8,532원이다. 2009년 6월 기준, SO 전체 유료방송 가입자는 15,131,755명으로 집계되었는데 그중에서 디지털 서비스 가입자는 2,325,002명으로, 전체 유료방송 가입자의 15.4% 수준으로 집계되었다.¹⁹⁾

<표 4-2> 케이블TV 묶음별 매출액 및 가입자²⁰⁾(2009년 6월 현재)

(단위: 천 원/월, 단자수 기준)

	아날로그			디지털			총계/평균	
	의무형	보급형	기본형	기본형	고급형	HD형		
총수신료 (A)	2,150,340	60,710,691	36,656,639	21,138,548	12,599,523	6,009,943	139,265,684	
가입 자수	유료+ 무료	525,689	8,148,335	4,132,729	1,335,795	755,408	233,799	15,131,755
	유료 (B)	509,660	8,021,603	4,090,753	1,331,331	748,473	233,625	14,935,445
	무료	16,029	126,732	41,976	4,464	6,935	174	196,310
비율(유료기준)	3%	54%	27%	9%	5%	2%	100%	
월평균 수신료 (A/B)	4,219	7,568	8,961	15,878	16,834	25,725	9,325	

자료: 방송통신위원회, 『방송산업실태조사 보고서』(2009)

18) 미디어미래연구소(2008), ‘원가 산정을 통한 케이블 이용요금 적정성 연구’ 참고

19) 한국 케이블TV방송협회 자료를 이용하여 계산

20) 단자수기준은 종합유선방송을 수신하기 위한 수신시설(단자)을 설치한 TV수상기 대수를 기준으로 가입자수를 산출함. 따라서 한 대의 TV에 수신시설을 가진 단수 수신자는 물론 2대 이상의 TV에 수신시설이 설치된 복수 수신자도 모두 가입자수에 포함됨.

케이블TV매출액 및 가입자현황을 묶음별로 살펴보면 아날로그 의무형은 전체 케이블TV 가입자의 3%가량이 가입되어 있으며 월평균 수신료는 4,219원이다. 보급형 상품은 총 케이블TV 가입자의 54%를 차지하고 있으며 가입자가 지불하는 월평균 수신료는 7,568원이다. 기본형 서비스의 경우 케이블TV가입자의 27%정도가 가입되어 있으며, 유료가입자 1인당 지불하는 월평균 수신료는 8,961원 수준이다.

디지털 가입자는 전체 가입자의 15%정도이고, 기본형 가입자가 가장 많다.

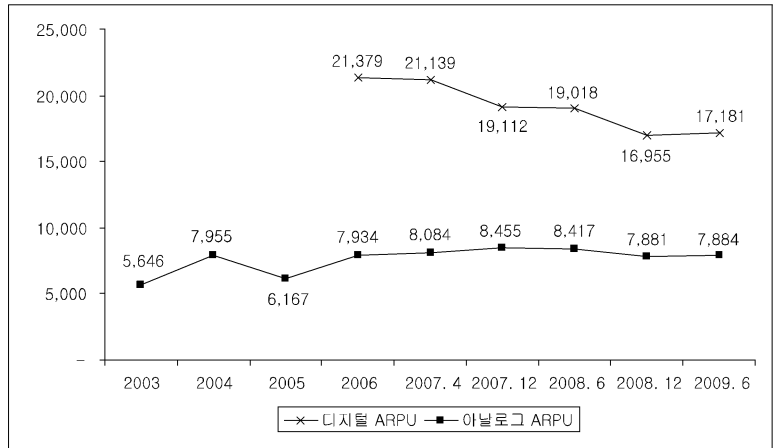
디지털기본형 서비스가입자는 총 가입자의 9%수준으로 월 평균 15,878원 정도를 지불하고 있다. 고급형은 월 평균 16,834원 정도의 수신료를 지불하고 있으며, 가장 고급형 서비스인 HD형은 월 평균 25,725원을 지불하고 있다.

연도별로 가입자당 평균 수신료(ARPU)를 계산하여 보면, 아날로그 상품의 ARPU는 조사기간 동안 크게 변화하지 않는 것으로 보인다. 2009년 6월말 현재 아날로그 케이블방송 상품의 ARPU는 7,880원 수준이고, 디지털 케이블의 경우는 17,100원 수준으로 두 배 이상 차이가 난다. 여기서 주목할 점은 디지털 방송 상품 ARPU는 점차 떨어지고 있는 경향을 보인다는 점이다. 다만, 가입자가 실제 낸 요금에 대한 자료가 미비하여 각 티어별 가입자가 약정할인을 받지 않고 무약정으로 가입하였다고 가정하고 ARPU를 계산하였으므로, 약정이나 결합할인을 반영하여 계산할 경우 실제 ARPU는 더 낮아지게 된다.

의무형은 수신자가 수신할 수 있는 최저 가격의 묶음채널로 방송법상 의무송신채널 등으로 구성된 최소단위의 채널상품으로 수신료가 4,000원대인 상품, 보급형은 채널의 특성, 수신자의 기호 등을 고려하여 사업자가 여러 개의 채널을 묶어서 함께 제공하는 채널상품 중 의무형과 기본형을 제외한 모든 상품으로 수신료가 7,000원~12,000원 대 상품임. 기본형은 유료채널을 제외하고 사업자가 송출하는 모든 채널을 수신할 수 있는 채널 상품으로 수신료가 15,000원 이상인 상품(지역에 따라 수신료가 15,000원 이하인 곳도 있음), 그 외에 수신료 없이 무료로 종합유선방송을 제공받는 가입자도 있음.

총 수신료(A) = 월 수신료(단독주택, 공동주택에 대한 약관상 가격이 아닌 가입자가 실제 부담하는 평균 공급가격(부가세포함), 2009년 6월 30일 기준) × 유료 가입자수(단자수기준)

[그림 4-1] 종합유선방송 ARPU 추이



자료: 방송통신위원회, 『방송산업실태조사 보고서』 각 연도

2. 위성방송 요금

전국 권역 위성방송 사업자인 스카이라이프의 방송 서비스는 모두 디지털로 구성 되어 있는데, 기존의 SD급 서비스와 HD급 서비스가 있으며, 최근에는 HD급 위주로 판매를 하고 있다. SD급 서비스인 일반서비스의 요금은 설치비를 제외하고 3년 약정시 수신료 임대료 월 1,000원을 포함하여 월 11,000원이고, TV채널 107개를 제공 하고 있는 HD급 서비스 중 저렴한 Green HD의 경우 3년 약정시 수신료 임대료 월

<표 4-3> 스카이라이프의 요금현황

(단위: 원)

구 분	Green(일반)			Green HD			Blue HD			Platinum HD		
	3년	4년	5년	3년	4년	5년	3년	4년	5년	3년	4년	5년
가입설치비	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	30,000	무료	무료	무료	무료	무료	무료
수신기 임대료(월)	1,000	500	무료	4,000	3,000	2,000	4,000	3,000	2,000	무료	무료	무료
서비스 이용료	10,000	9,500	9,000	12,000	11,500	11,000	17,000	16,000	15,000	30,000	29,000	28,000

자료: 스카이라이프 홈페이지(2009년 9월 현재)

4,000원을 포함하여 월 16,000원이다. TV채널 146개를 제공하는 Platinum HD서비스는 3년 약정시 월 이용료가 30,000원이다.

3. IPTV방송 요금

최근 유료방송시장에 진입한 IPTV로 인해 유료방송 사업자간 경쟁이 본격화되었다. 국내의 IPTV사업자는 KT, SK브로드밴드, LG데이콤의 3개 사이다. 하나로텔레콤이 2006년 7월 주문형 비디오(VoD) 서비스를 주로 하는 하나TV를 런칭 한 이후 방송통신위원회는 2008년 9월 인터넷멀티미디어방송제공 사업자 허가법인으로 3개 업체를 선정하였다. 2008년 11월 최초로 KT가 실시간방송이 포함된 IPTV서비스를 국내 최초로 상용화하였고, SK브로드밴드와 LG데이콤은 2009년 1월부터 상용서비스를 제공하였다.

IPTV서비스의 요금은 정액으로 승인되고 있고, 각 사의 요금 현황은 다음과 같다. IPTV 요금은 기본적으로 IPTV 서비스이용료, 단말장치(셋톱박스) 사용료, 가입설치비로 구성되어 있으며, 월정액 구조를 갖는다. 가입설치비(이전설치비 별도)는 가입 초기 일회 지불하는 비용이고, 서비스 이용료와 셋톱박스 사용료는 매월 청구된다.

〈표 4-4〉 IPTV(실시간방송 포함) 3사 요금 비교²¹⁾

(단위: 원)

구분	KT(QOOK TV)				SKB(브로드앤IPTV)				LGD(myLGtv)			
	무약정	1년	2년	3년	무약정	1년	2년	3년	무약정	1년	2년	3년
가입설치비	24,000	24,000	24,000	24,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,000
STB 임대료	7,000	5,000	3,000	2,000	7,000	5,000	3,000	2,000	7,000	5,000	3,000	2,000
서비스 이용료	16,000	15,200	14,440	12,800	14,500	13,000	11,500	10,000	14,000	13,000	12,000	11,000

자료: 각 사 홈페이지(2009년 6월 말 현재)

21) 요금표의 서비스 이용료는 기본형 요금제 기준. 이천시 가입설치비와는 별도로 이전설치비가 부과되며, 이전설치비는 맥외이전(맥내이전)시, KT 16,000원(-), SKB 12,000원(-), LGD 20,000원(10,000원)임

〈표 4-5〉 IPTV(VoD-only) 요금 비교

(단위: 원)

구 분	KT(QOOK TV VoD)				SKB(브로드앤TV)				LGD(myLGtv)			
	무약정	1년	2년	3년	무약정	1년	2년	3년	무약정	1년	2년	3년
가입설치비	24,000	—	—	—	20,000	20,000	20,000	20,000				
STB 임대료	7,000	5,000	3,000	—	7,000	5,000	3,000	—				
서비스 이용료	10,000	9,500	9,000	8,000	13,000	12,300	11,700	11,000	13,000	12,000	11,000	10,000

자료: 각 사 홈페이지(2009년 6월 말 현재)

기본형 요금제를 기준으로 할 때, 무약정 시 KT는 월 16,000원, SK브로드밴드는 14,500원 LG데이콤은 14,000원 수준이다. 무약정 시에는 여기에 셋톱박스 임대료 월 7,000원이 추가된다.

〈표 4-6〉 각 사별 IPTV 요금제 현황²²⁾

(단위: 원)

		상품명	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	비고
KT	VoD	QOOK TV VoD	10,000	9,500	9,000	8,000	• 약정할인율 - 1년: 5%, 2년: 10%, 3년: 20%
	실시간	QOOK TV 실속형	12,000	11,400	10,800	9,600	
		QOOK TV	16,000	15,200	14,400	12,800	
		QOOK TV 고급형	23,000	21,850	20,700	18,400	
SKB	VoD	브로드앤TV(VoD형)	13,000	12,300	11,700	11,000	• 약정할인율 - 1년: 약 10%, 2년: 약 17~21%, 3년: 약 26~31%
	실시간	브로드앤IPTV 기본형	14,500	13,000	11,500	10,000	
		브로드앤IPTV 고급형	23,000	21,000	19,000	17,000	
LGD	VoD	myLGtv VoD형	13,000	12,000	11,000	10,000	• 약정할인 - 1년: 1000원, 2년: 2000원, 3년: 3000원
	실시간	myLGtv 실시간 기본형	14,000	13,000	12,000	11,000	
		myLGtv 실시간 고급형	25,000	24,000	23,000	22,000	

자료: 각 사 홈페이지 및 이용약관(2009년 12월 현재)

22) 위 요금에는 월별 IPTV서비스 이용료만 제시하였으며, 실제 IPTV 이용에는 가입 설치비, 셋톱박스 사용료 및 추가적 서비스(유료채널, VoD, 부가서비스) 이용료가 부과됨

각사에서 제공하고 있는 IPTV와 VoD서비스의 전체 요금 현황을 살펴보면 <표 4-6>과 같다.

약정할인은 KT는 기간에 따라 할인율을 다르게 적용하고 있으며, LG데이콤은 기간에 따라 할인액을 다르게 적용하고 있다. 결과적으로 3년 약정시 KT는 20%, SK브로드밴드는 31%, LG데이콤은 21.4%의 할인이 적용되는 것을 볼 수 있다. 또한 서비스를 공동으로 다량 신청하는 경우 3~20%까지 공동청약 할인을 제공하며, 이는 약정할인, 결합할인 등과 중복하여 적용된다.

<표 4-7> KT의 실시간 방송 상품별 채널 구성현황

종별	내 용				
	실시간방송 채널	데이터방송 채널	라디오방송 채널	VoD제공 편수	옵션채널팩
실속형	50개이상	25개	30개	7만여편	—
기본형	70개이상				
고급형	80개이상				
선택형	기본채널팩 18개이상	25개	30개	7만여편	엔터팩(13ch), 뉴스/인포팩(13ch), 레저팩(13ch), 중최소1개이상 옵션채널필수 가입해야함
교육형	기본채널팩 31개이상	—	—	6만여편	초등팩, 중고등팩, 영어팩중 최소1개이상 선택팩필수 가입해야함

자료: KT 홈페이지(2009년 12월 현재)

KT가 제공하고 있는 실시간 방송의 채널 구성은 <표 4-7>과 같다. IPTV 실시간 방송 상품은 실속형, 기본형, 고급형으로 구성되어 있다. 또한 최근 선택형의 알 라

카드형식의 상품을 출시하였는데, 기본채널팩에 옵션채널팩을 추가하는 형식이다. 쿡TV선택형은 기본팩요금(8,000원), 선택형 옵션팩 요금(2,000원/옵션1개당)에 제공된다. 선택팩은 OCN, 온게임넷 등 15개의 엔터테인먼트 채널을 담은 엔터팩과 투니버스, 애니맥스 등 15개 교육 및 키즈 채널의 에듀팩, 레저팩, 뉴스/인포팩 등 4가지로 구성되어 있으며 1개를 추가할 때마다 월 2,000원을 추가로 내면 서비스를 이용할 수 있다. 이러한 선택형 서비스를 이용하면 기본채널팩에 옵션 1개를 추가할 경우, 일반 상품에 비해 저렴한 월 1만원으로 IPTV서비스를 이용할 수 있다. KT 관계자는 “선택형 서비스인 알 라 카르테 상품은 2009년 9월 출시되어 벌써 3만 5,000여명이 가입하였다”고 말하였다.²³⁾

SK브로드밴드의 브로드밴드엔 IPTV에서도 선택성 서비스를 제공하고 있는데, 월 9,000원으로 편당 3,500원의 최신영화를 무제한 즐길 수 있는 ‘프리미어 월정액’서비스이다. LG데이콤은 상반기중 myLGtv에서 알 라 카르테 상품을 선보일 예정이며, KT에서도 추가 상품을 준비하고 있다.

제 2 절 방송 결합상품 요금 현황

현재 SO사업자들이 제공하고 있는 결합상품은 방송과 인터넷 서비스 또는 방송과 전화서비스를 결합한 DPS 상품과 세 가지 상품을 모두 결합한 TPS 상품으로 구성되어있다. 각 사업자들은 결합상품을 제공할 경우 단품 서비스를 제공할 때보다 약 5%정도(무약정시)의 할인혜택을 제공하고 있으며, 약정기간이 길어질수록 할인율은 높아진다.

다음 <표 4-8>은 SO의 결합상품 가입시 각 서비스의 약정기간별 할인율의 평균을 나타낸다.

23) 스포츠칸, 2010년 1월 14일자 참고

〈표 4-8〉 종합유선방송 결합상품 할인율 현황(2009년, DPS)

	인터넷				방송			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
전체	5.59%	15.17%	21.10%	29.25%	5.02%	15.61%	19.96%	26.78%
MSO	6.18%	16.92%	23.10%	32.30%	4.68%	17.16%	21.86%	29.26%
개별SO	3.40%	8.69%	13.67%	17.97%	6.28%	9.88%	12.96%	17.59%

	아날로그 방송				디지털 방송			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
전체	4.68%	12.42%	16.43%	20.71%	5.72%	18.65%	23.47%	32.27%
MSO	4.31%	13.31%	17.72%	22.14%	5.32%	20.09%	25.28%	34.73%
개별SO	6.14%	8.90%	11.36%	15.07%	7.64%	11.66%	14.70%	20.39%

자료: 방송통신위원회, 2009년 11월 현재(단, 장비임대료, 부가세 제외)

이 표에 의하면, MSO계열의 SO들이 MSO에 속하지 않은 개별 SO들에 비해 평균적으로 할인율이 높은 것을 볼 수 있다. 3년 약정시 MSO사업자들의 평균 인터넷 할인율은 32.3%인데 비해 개별 SO사업자들은 18%가량을 할인해 주고 있다. 다만, 개별 SO들의 기본요금이 MSO계열 사업자들에 비해 낮게 책정되어 있어, 할인 혜택 제공 후 소비자가 실제로 지불하는 가격은 크게 차이가 나지 않는다.

티브로드 계열 SO들의 제공하고 있는 결합상품의 할인율을 보면, 약정 기간이 길어짐에 따라 할인율 증가폭이 커지고 있는 것을 볼 수 있다. 대부분의 SO에서는 아날로그 방송 서비스에 대해서 약정할인을 적용하고 있지 않은데, 티브로드는 아직 약정할인을 제공하고 있다. 다만 아날로그 방송 서비스의 약정 할인율은 디지털 서비스의 약정 할인율에 비해 낮다.

결합상품 판매시 방송과 통신서비스에 대한 할인율은 각각 다르게 나타난다. 1년 약정의 경우 통신서비스에 대한 할인율은 13%로 아날로그 방송 할인율과 13%로 동일하지만, 디지털 방송 서비스는 23%가 할인되고 있다. 2년 약정시에도 마찬가지로 통신과 아날로그 방송 서비스의 할인율은 23%인데, 디지털 방송 서비스의 할인율은 28%로 상대적으로 더 높게 나타난다.

〈표 4-9〉 티브로드계열 SO의 결합상품 할인율

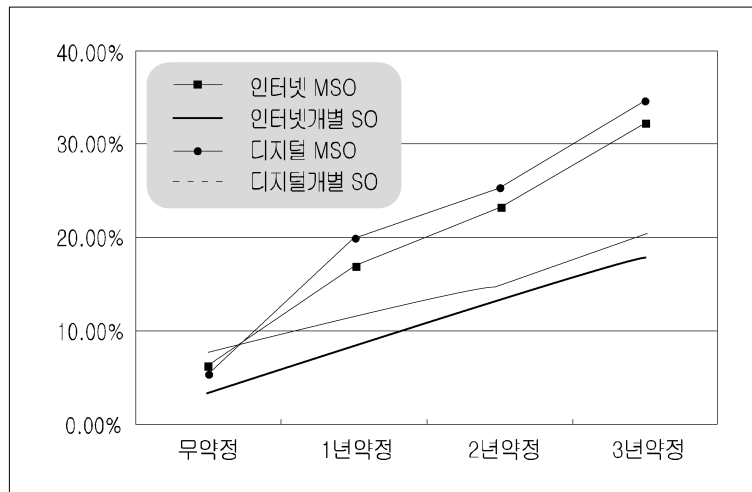
구 분			할인율(%)				
			무약정	1년약정	2년약정	3년약정	
결합 상품 (DPS)	인 터 넷	파워100M (아날로그 결합시)	0%	13%	23%	41%	
		파워100M (디지털 결합시)	0%	13%	23%	49%	
		파워100M외 (아날로그 결합시)	0%	13%	23%	33%	
		파워100M외 (디지털 결합시)	0%	13%	23%	47%	
	방송	아날로그	0%	13%	23%	33%	
		디지털 (파워100M결합시)	0%	23%	28%	49%	
		디지털 (파워100M외결합시)	0%	23%	28%	47%	
	전화	DV Phone	25%	25%	25%	25%	
	결합 상품 (TPS)	인 터 넷	파워100M (아날로그 결합시)	0%	13%	23%	41%
			파워100M (디지털 결합시)	0%	13%	23%	49%
파워100M외 (아날로그 결합시)			0%	13%	23%	33%	
파워100M외 (디지털 결합시)			0%	13%	23%	47%	
방송		아날로그	0%	13%	23%	33%	
		디지털 (파워100M결합시)	0%	23%	28%	49%	
		디지털 (파워100M외결합시)	0%	23%	28%	47%	
전화		DV Phone	50%	50%	50%	50%	

자료: 방송통신위원회(2009년 11월 현재)

또한 두 가지 상품을 결합한 DPS상품보다 세 가지 상품을 결합한 TPS상품에서

전화서비스의 할인율이 더 높게 나타난다.

[그림 4-2] 종합유선방송 결합상품 할인율 현황(2009년, DPS)



자료: 방송통신위원회(2009년 11월 현재)

아날로그 방송의 경우 디지털 상품으로의 전환을 유도하기 위해 결합 할인율이 높게 책정되지는 않고 있다. 그러나 디지털 방송의 경우 인터넷 서비스 평균 할인율에 비해 높은 할인혜택을 제공하고 있는 것을 볼 수 있다. 3년 약정시 디지털 방송 서비스의 할인율은 MSO계열의 경우 평균 35%가량이며, 인터넷은 평균 32%이다.

방송과 초고속인터넷 서비스, 전화서비스의 세 가지 상품을 결합하여 판매하는 TPS결합상품은 DPS결합상품에 비해 평균 할인율이 높다. 아날로그 방송의 경우 약정에 따른 할인율이 낮기 때문에 초고속인터넷 서비스의 할인율과 디지털 방송 서비스의 할인율을 비교해 보면, 3년 약정시 초고속인터넷 서비스는 평균 31.8%이고, 디지털 방송의 경우 34.36%로 디지털 방송 서비스의 할인율이 2.5%p정도 높다.

〈표 4-10〉 종합유선방송 결합상품 할인율 현황(2009년, TPS)

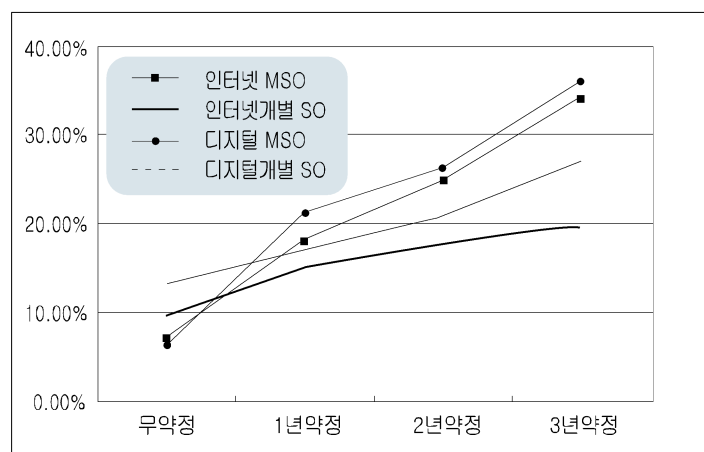
	인터넷				방송			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
전체	7.48%	17.49%	23.69%	31.85%	6.48%	17.63%	21.80%	28.50%
MSO	7.13%	17.88%	24.61%	33.80%	5.32%	17.85%	22.52%	29.88%
개별SO	9.70%	15.09%	17.90%	19.56%	13.13%	16.38%	17.73%	20.54%

	아날로그 방송				디지털 방송			
	무약정	1년약정	2년약정	3년약정	무약정	1년약정	2년약정	3년약정
전체	5.04%	13.27%	17.06%	20.95%	7.27%	20.53%	25.42%	34.36%
MSO	3.84%	12.93%	17.34%	21.77%	6.35%	21.05%	26.17%	35.56%
개별SO	11.47%	15.19%	17.83%	21.36%	13.13%	17.25%	20.70%	26.79%

자료: 방송통신위원회(2009년 11월 현재)(단, 할인율 계산시 장비임대료, 부가세 제외)

MSO계열의 SO들의 결합상품 할인율은 약정기간이 길어짐에 따라 MSO에 속하지 않은 개별 SO들에 비해 더 크게 상승한다. MSO계열의 SO들의 초고속인터넷 서비스와 디지털 방송 서비스의 할인율을 비교해보면, 디지털 방송 서비스의 할인율이 상대적으로 더 높기는 하지만, 크게 차이가 나지는 않는다. 반면 개별 SO들은

(그림 4-3) 종합유선방송 결합상품 할인율 현황(2009년, TPS)



자료: 방송통신위원회(2009년 11월 현재)

TPS 결합상품의 약정기간이 증가함에 따라 디지털 방송 서비스의 할인율 증가가 인터넷 서비스 할인율 증가에 비해 더 많이 이루어지고 있다.

개별 SO의 결합할인 현황을 살펴보면, 2009년 11월 현재 아날로그 방송 서비스와 인터넷 서비스의 결합상품을 제공하는 94개의 SO중에서 3년 약정시 평균 아날로그 방송 할인율이 인터넷 할인율보다 큰 SO는 14개로 15%정도를 차지한다. 인터넷 할인율이 더 큰 SO는 57개이고, 나머지 23개 SO는 평균 방송 할인율과 인터넷 할인율이 동일하다. 디지털 서비스의 경우 평균 디지털 방송 할인율이 인터넷 할인율보다 큰 SO는 디지털 결합상품을 제공하는 90개 SO중 38개로 42%이고, 인터넷 할인율이 더 큰 SO는 16개로 18%를 차지한다.

티브로드와 큐릭스, 씨앤엠계열의 SO는 두 서비스의 할인율이 동일하고, CJ헬로비전과 씨엠비계열의 SO는 인터넷 할인율이 방송 서비스의 할인율에 비해 크게 나타나고 있다. HCN계열은 방송 할인율의 평균은 39%로 높는데, 인터넷 할인율 평균은 13%로 방송 할인율이 3배 높다.

〈표 4-11〉 GS강남방송의 결합상품 할인율 현황

(단위: 원)

구분			할인율(%)				
			무약정	1년약정	2년약정	3년약정	
결합 상품 DPS	인터넷	100M	29,000	5%(27,550)	10%(26,100)	15%(24,600)	
		10M	18,000	0%(18,000)	0%(18,000)	0%(18,000)	
	방송	아날로그	기본형	73%(4,000)	73%(4,000)	73%(4,000)	
				0%(18,000)	39%(11,000)	56%(8,000)	67%(6,000)
		디지털		0%(24,000)	33%(16,000)	46%(13,000)	54%(11,000)
				0%(20,000)	35%(13,000)	50%(10,000)	60%(8,000)
			0%(26,000)	31%(18,000)	42%(15,000)	50%(13,000)	

자료: 방송통신위원회(2009년 11월 현재)

GS강남방송은 SO중 인터넷 할인율과 방송 할인율의 차이가 가장 큰데, 인터넷은

100M상품에 대하여 3년 약정시 15%의 할인율을 적용하는데 반해 아날로그 기본형은 73%, 디지털 방송에 대해서는 50%에서 많게는 67%까지 할인혜택을 제공하고 있다.

대부분의 SO에서는 아날로그 가입자의 디지털 전환을 장려하기 위해 아날로그 서비스에 대해서는 약정할인을 제공하고 있지 않다. 때문에 아날로그 방송 서비스를 제외하고 디지털 방송 서비스를 대상으로 평균할인율을 계산하여 볼 필요가 있다. 디지털 방송 서비스와 인터넷 결합상품을 제공하는 90개의 SO중에서 3년 약정시 디지털 방송 할인율이 더 큰 SO는 38개로 42%가량의 SO가 디지털 방송 할인율을 인터넷에 비해 더 크게 적용하고 있다. 인터넷 할인율이 더 큰 SO는 16개이고 나머지는 할인율이 동일하다.

〈표 4-12〉 결합 가입자수 분석(2009년 12월)

(단위: 원)

	단독 가입	결합가입					전체 합계 (B)
		DPS결합	TPS결합	결합소계(A)	비율	(A)/(B)	
아날로그 의무형	437,511	21	20,505	20,526	1.2%	4.5%	458,037
아날로그 묶음1 (6,000원 이하)	2,195,931	254,021	9,752	263,773	15.4%	10.7%	2,459,704
아날로그 묶음2 (8,000원 이하)	5,144,772	78,521	6,522	85,043	5.0%	1.6%	5,229,815
아날로그 묶음3 (10,000원 이하)	2,598,213	130,214	1,994	132,208	7.7%	4.8%	2,730,421
아날로그 기본형	1,199,551	232,546	8,912	241,458	14.1%	16.8%	1,441,009
아날로그 총계	11,575,978	695,323	47,685	743,008	43.3%	6.0%	12,318,986
디지털 기본형	1,117,298	219,288	163,229	382,517	22.3%	25.5%	1,499,815
디지털 기본형 외	968,713	377,146	213,075	590,221	34.4%	37.9%	1,558,934
디지털 총계	2,086,011	596,434	376,304	972,738	57.0%	31.8%	3,058,749
전체 총계	13,661,989	1,291,757	423,989	1,715,746	100%	11.2%	15,377,735
비율	88.8%	8.4%	2.8%	11.2%			100%

자료: 2009년 12월 방송통신위원회

한편, 결합상품에 가입된 가입자 분포를 살펴보면 <표 4-12>와 같다. 전체 케이블 방송 가입자의 대부분인 88.8%가 단독상품에 가입되어있고, 나머지 11.2%가 결합상품에 가입되어 있다. 전체 가입자 중에서 DPS결합 가입자는 8.4%, TPS결합 가입자는 2.8%로 TPS가입자 비율은 아직까지는 매우 낮은 편이다.

상품별로 비교하여 보면 아날로그 서비스 가입자는 6.0%만 결합상품에 가입되어 있다. 반면 디지털 가입자는 31.8%가 결합상품에 가입되어 있고 나머지 68.2%가 단독상품에 가입되어 있다. 즉, 아날로그 가입자에 비해 디지털 가입자에서 결합상품 가입비율이 상대적으로 높은 것을 볼 수 있다. 티어별로 보면 아날로그 상품에서는 기본형에서 결합가입자수 비율이 16.8%로 가장 높았고, 그 다음은 6,000원 이하의 티어에서 결합가입자수 비율이 10.7%로 높았다. 다른 티어에서는 결합가입자수 비율이 모두 5%이하로 낮은 편이다. 디지털상품의 경우 디지털 기본형 상품은 25.5%가 결합가입자인 반면, 기본형 상품 이외의 디지털 상품에서는 37.9%로 결합상품 가입자 비율이 가장 높게 나타났다.

결합 상품 판매시 방송상품의 할인율과 인터넷 상품의 할인율이 단순 평균 측면에서는 큰 차이를 보이고 있지 않지만, 디지털 방송상품과 결합시에는 방송상품의 할인율이 인터넷 상품의 할인율보다 훨씬 크기 때문에 이렇게 고가 티어의 상품일 수록 결합 가입자 비율이 높아지는 경향과 결부되어 결합 판매시의 방송 수신료 감소의 문제가 야기되고 있다. 현재 수신료 수입의 25%를 PP에게 지불하였는지 여부를 SO 재허가 조건에 포함시켜 규제하고 있기 때문에 수신료 수입이 줄어드는 것에 대해 민감할 수밖에 없는 PP측에서는 결합 판매시 방송 상품 과다 할인에 대해 문제를 제기하고 있다.

KT의 결합상품은 정액형, 제휴형(결합약정 고객에게 요금 할인대신 생활서비스 혜택을 제공하는 상품), 맞춤형, 소호형(20인 이하로 구성된 사업자 고객대상)의 형태로 제공되고 있으며, 정액형은 IPTV 및 초고속인터넷을 제공하는 DPS와 음성전화(시내전화, 인터넷전화, 이동전화)의 기본료를 합한 금액에 약정기간별로 3~10%의 할인을 제공한다. 맞춤형 결합상품은 각 서비스별로 다양한 선택요금제가 존재

하여 이들을 결합한 정액요금에 일정 할인율을 적용하고 있다.

〈표 4-13〉 KT IPTV 결합상품(맞춤형) 현황

형태	결합상품
DPS	IPTV + 초고속인터넷
TPS	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화
	IPTV + 초고속인터넷 + 인터넷전화
	IPTV + 초고속인터넷 + 이동전화
	IPTV + 초고속인터넷 + WIBRO/NESPOT
QPS	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화 + 인터넷전화
	IPTV + 초고속인터넷 + 이동전화 + WIBRO/NESPOT
	IPTV + 초고속인터넷 + 인터넷전화 + WIBRO/NESPOT
	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화 + 이동전화
	IPTV + 초고속인터넷 + 인터넷전화 + 이동전화
5PS	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화 + WIBRO + NETSPOT
	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화 + 인터넷전화 + WIBRO/NESPOT
	IPTV + 초고속인터넷 + 인터넷전화 + 이동전화 + WIBRO/NESPOT
	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화 + 인터넷전화 + WIBRO/NESPOT
	IPTV + 초고속인터넷 + 인터넷전화 + 이동전화 + WIBRO/NESPOT
	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화 + WIBRO/NESPOT + 이동전화
	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화 + 인터넷전화 + 이동전화
6PS	IPTV + 초고속인터넷 + 시내전화 + 인터넷전화 + WIBRO/NESPOT + 이동전화

자료: KT IPTV서비스 이용약관(2009년 7월 13일 현재)

SK브로드밴드는 브로드앤세트(약정형)상품으로 결합할인을 제공하고 있는데, IPTV와 인터넷을 결합하는 DPS상품과 집전화를 결합하는 TPS상품 모두 무약정시 할인혜택은 없으며, 1년 약정시 5%, 2년 약정시 10%, 3년 약정시 15%의 할인혜택을 제공하고 있다.

〈표 4-14〉 LG데이콤의 IPTV 결합상품 현황

할인 구분	결합상품 내용	할인 규모
DPS	XPEED광랜 + IPTV	인터넷 10%, 3년 약정시 셋톱박스 월 5,000원 할인
TPS	XPEED광랜 + IPTV + 집전화	인터넷 10%, 3년 약정시 셋톱박스 월 5,000원 할인 및 월 이용료 1,000원 할인
	XPEED광랜 + IPTV + 이동전화	인터넷 15%, 3년 약정시 셋톱박스 월 5,000원 할인 및 월 이용료 10% 할인
QPS	XPEED광랜 + IPTV + 집전화 + 이동전화	인터넷 15%, 집전화 50%, IPTV 20%, 이동전 화 10% 할인

자료: LG데이콤 홈페이지(2009년 12월 현재)

LG데이콤은 결합상품 판매시 인터넷에 대해 10%~15%의 할인혜택을 제공하고 있으며, 월 사용료 7,000원인 셋톱박스를 3년 약정시 월 5,000원 할인하여 2,000원에 제공하는 혜택을 준다. 인터넷, IPTV, 집전화, 이동전화를 모두 결합하는 경우 할인 혜택이 가장 많은데, 인터넷은 15%, 집전화는 50%, IPTV는 20%, 이동전화는 10%의 할인을 제공한다.

〈표 4-15〉 월 평균 케이블/위성TV 이용요금

(단위: 명, %, 원)

	현재 이용 케이블/ 위성 TV 사업자			결합상품 이용 형태			
	일반 케이블 TV	디지털 케이블 TV	스카이 라이프	결합 비이용	DPS	TPS	QPS
응답자수(Total: 1,192명)	(914)	(215)	(105)	(687)	(336)	(128)	(41)
7천원 미만	28%	6%	6%	23%	21%	23%	34%
7천원 이상~1만원 미만	28%	12%	7%	23%	24%	29%	20%
1만원 이상~1만5천원 미만	21%	28%	21%	22%	23%	19%	17%
1만 5천원 이상~2만원 미만	11%	20%	15%	12%	14%	13%	17%
2만원 이상	12%	34%	51%	20%	19%	17%	12%
평균(원)	10,949	16,417	18,976	12,492	12,779	11,721	10,439

자료: 2009년 KISDI 설문조사

한편 2009년 실시된 KISDI 설문조사 결과를 보면, 케이블 사업자의 아날로그 서비스를 이용하는 소비자의 56% 이상이 월 1만원 미만의 이용요금을 지불하고 있는 것으로 조사되었고, 디지털 서비스의 경우 54% 이상이 1만 5천원 이상의 요금을 지불하고 있다고 응답하였다.

스카이라이프 이용자의 경우 디지털 케이블 이용자와 유사하게 66% 이상의 사용자가 1만 5천원 이상의 요금을 지불하고 있는데, 이 중 2만원 이상의 요금을 지불하고 있는 사용자가 응답자의 51%를 차지하였다. 케이블방송과 위성방송 가입자중 결합상품 이용현황을 보면, 결합상품을 이용하고 있지 않은 사용자는 전체 응답자의 57%정도를 차지하였으며, 나머지 응답자는 결합상품을 이용하고 있다고 응답하였다.

〈표 4-16〉 월 평균 IPTV 이용요금

(단위: 명, %, 원)

	현재 이용 IPTV 사업자			결합상품 이용 행태			
	KT	SK 브로드 밴드	LG 데이콤	결합 비이용	DPS	TPS	QPS
응답자수(Total: 262명)	(87)	(148)	(27)	(54)	(60)	(88)	(60)
8천원 미만	10%	25%	19%	15%	17%	24%	20%
8천원 이상~1만원 미만	26%	23%	15%	19%	22%	25%	27%
1만원 이상~2만원 미만	47%	39%	56%	46%	48%	39%	43%
2만원 이상	16%	13%	11%	20%	13%	13%	10%
평균(원)	13,989	11,312	12,156	13,502	11,941	12,522	11,200

자료: 2009년 KISDI 설문조사

IPTV 이용자는 KT가입자의 63% 이상, SK브로드밴드 가입자의 52%, LG데이콤 가입자의 67%가 월 1만 원 이상의 이용요금을 지불하고 있는 것으로 조사되었다. IPTV 이용자의 경우 전체 가입자의 80% 가량이 결합상품을 이용하고 있어, IPTV가 케이블이나 위성서비스에 비해 결합상품 이용비율이 훨씬 높은 것을 볼 수 있다. 또

한 케이블/위성가입자의 경우 결합상품 이용자의 25%가 TPS 사용자인 것에 반해, IPTV 이용자의 경우 결합상품 이용자의 42%가량이 TPS 서비스를 이용하고 있는 것으로 나타났다.

제 3 절 SO사업자의 매출액 추이와 PP 프로그램 사용료 지급 현황

2008년의 전체 종합유선방송사업자의 총 매출은 2조 401억원 규모이고, 이 중 방송수신료수익은 1조804억원이고, 인터넷접속사업수익은 6,266억원이다. 그 외에는 광고수익, 협찬수익, 홈쇼핑송출수수료수익, 시설설치수익, 단말장치대여수익, 중계유선방송수신료수익 등이 있다.

〈표 4-17〉 SO사업자의 매출액 추이

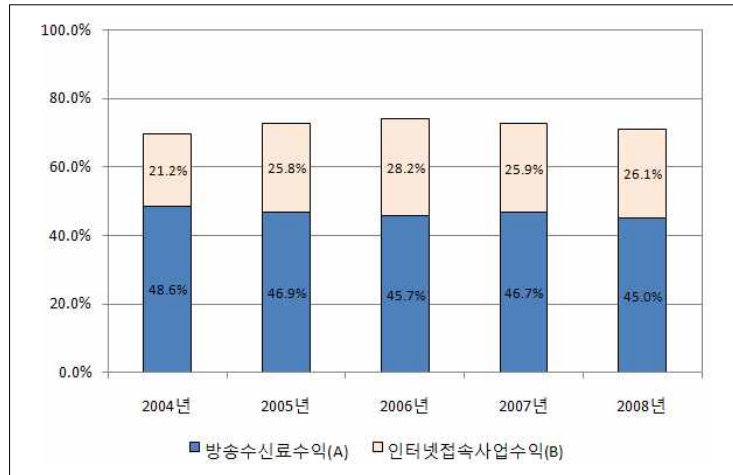
(단위: 천 원)

	방송수신료수익(A)	인터넷접속사업수익(B)	(A) + (B)	총매출합계
2004년	655,050,345	285,110,217	940,160,562	1,347,948,056
2005년	741,585,234	408,439,040	1,150,024,274	1,581,807,465
2006년	843,800,848	520,811,414	1,364,612,262	1,846,747,567
2007년	998,035,554	554,096,985	1,552,132,539	2,135,834,267
2008년	1,080,407,818	626,608,793	1,707,016,611	2,401,819,500

자료: 방송통신위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』 각연도

방송수신료수익과 인터넷접속사업수익은 매년 증가하고 있으나, 그 구성내역에서는 약간의 차이를 보인다. SO사업자의 매출액 구성내역을 살펴보면 2004년 총 매출액의 48.6%가 방송수신료이고, 인터넷접속사업수익은 21.2%였다. 2008년에는 방송수신료수익 비중이 2004년에 비해 감소하여 45%를 차지하고 있고, 인터넷접속사업수익은 26.1%로 5%p가량 비중이 증가하였다. 전체매출에서 방송매출액이 차지하고 있는 비중은 2007년을 제외하고는 계속 하락하고 있다. 2008년에는 방송수신료수익은 전년대비 1.7%p 감소하였다.

〔그림 4-4〕 SO사업자의 매출액 구성비율 추이



자료: 방송통신위원회, 『방송산업 실태조사 보고서』 각연도

〈표 4-18〉 SO와 위성방송의 PP 프로그램 사용료 지급현황

(단위: 억 원)

연도	구분	매출액	수신료 수입 (A)	PP 프로그램 사용료 지급액(B)	지급비율 (B/A)
2004년	전체 SO	13,479	6,551	763	11.6%
	위성방송	2,550	1,825	789	43.3%
	합계	16,029	8,376	1,552	18.5%
2005년	전체 SO	15,818	7,416	891	12.0%
	위성방송	3,473	2,474	911	36.8%
	합계	19,291	9,890	1,802	18.2%
2006년	전체 SO	18,467	8,438	1,272	15.1%
	위성방송	3,940	2,834	926	32.7%
	합계	22,407	11,272	2,198	19.5%
2007년	전체 SO	21,358	9,949	1,687	17.0%
	위성방송	3,874	2,924	971	33.2%
	합계	25,232	12,873	2,658	20.7%
2008년	전체 SO	24,018	10,804	2,325	21.5%
	위성방송	3,870	3,608	1,041	28.9%
	합계	27,888	14,412	3,367	23.4%

자료: 방송통신위원회, 『방송산업실태조사 보고서』 각 연도

종합유선방송 도입당시 32.5%로 시작하였던 PP에 대한 프로그램 사용료 지급비율은 그 후 하락하여 2004년 11.6%까지 낮아졌다가 다시 상승하여 2008년에는 21.5% 수준이 되었다. 위성방송의 경우 PP에 대한 프로그램 사용료 지급비율이 2004년 43.3%에 비해 최근에는 낮아지기는 하였으나, 2008년에도 28.9%로 SO의 평균에 비해 높은 수준이다.

〈표 4-19〉 주요 MSO 및 위성방송의 PP 프로그램 사용료 지급현황(2008년)

(단위: 억 원)

	매출액	수신료 수입(A)	PP프로그램 사용료 지급액(B)	지급비율(B/A)
티브로드	5,474	2,464	494	20.0%
씨제이	4,652	1,892	475	25.1%
씨엠비	1,026	660	135	20.4%
씨엔엠	4,160	1,639	369	22.5%
에이치씨엔	1,655	795	158	19.8%
온미디어	624	333	73	22.0%
큐릭스	1,202	556	104	18.7%
지에스	945	369	93	25.1%
MSO합계	19,736	8,707	1,900	21.8%
개별 SO 합계	4,282	2,097	425	20.3%
SO전체합계	24,018	10,804	2,325	21.5%
위성방송	3,870	3,608	1,041	28.9%

자료: 방송통신위원회, 『방송산업실태조사 보고서』(2009)

2008년 말 주요 MSO들의 PP에 대한 프로그램 사용료 지급비율을 살펴보면, 씨제이헬로비전과 지에스계열이 25.1%로 가장 높고, 큐릭스가 18.7%로 가장 낮다. MSO들의 지급비율은 21.8%로 개별 SO들의 지급비율인 20.3%보다는 약간 높은 편이다.

제 5 장 해외 주요 유료방송사 요금 현황

제 1 절 미국 주요 유료방송사 요금 현황

미국의 주요 케이블방송 사업자로는 Comcast, Time Warner Cable, Cox Communications 등이 있다. Comcast사는 지상파방송과 지역·정부의 채널위주로 구성되어 있는 기본서비스(Basic Service)의 경우 요금이 월 \$11부터 \$20 사이, Standard/Starter 패키지의 경우 월 \$50에서 \$60 사이의 수준이다. 가장 많은 시청자가 가입한 중간단계 패키지의 경우에는 월 \$70~\$80, 가장 상위티어 서비스인 Premium 패키지의 경우는 월 \$100~\$127 수준이다(Costhelper, 2009).

아래의 <표 5-1>는 Comcast사의 단품 방송 서비스 판매 가격과 티어별 특징을 나타내는 표이다. 아날로그의 기본티어 서비스는 월 \$9.4 정도의 가격이 책정되어 있는데 비해, 디지털 기본티어인 Starter 패키지의 경우 \$54.95로 가격이 책정되어 있다.

<표 5-1> Comcast의 방송 서비스 가격 및 특징

서비스명	가격(월)	특징
Basic Cable	\$9.40	- 모든 지역프로그램 시청 가능(지역뉴스, 스포츠, 날씨 등) - 안테나 필요 없음
Digital Starter:	\$54.95 (6개월 할인가 \$29.99)	- 수천개의 무료 On Demand 영화 및 쇼프로그램 제공 - 100개의 디지털 케이블 채널 제공 - 45개의 무료 음악 채널 제공 - 지역방송(Local programming) 및 유명 케이블 채널 제공 - Easy parental controls 기능
Digital Preferred:	\$71.90 (6개월 할인가 \$44.99)	- 100개 이상의 디지털 케이블 채널 제공 - 만개 이상의 무료 On Demand 영화 및 쇼프로그램 제공 - 45개의 무료 음악 채널 제공 - 지역방송(Local programming) 및 유명 케이블 채널 제공 - Easy parental controls 기능

서비스명	가격(월)	특징
Digital Preferred Plus	\$92.95	<ul style="list-style-type: none"> - HBO와 Starz 및 On Demand 채널 포함 - 150개 이상의 디지털 케이블 채널 제공 - 만개 이상의 무료 On Demand 영화 및 쇼프로그램 제공 - 45개의 무료 음악 채널 제공 - 지역방송(Local programming) 및 유명 케이블 채널 제공 - Easy parental controls 기능
Digital Premier	\$102.95	<ul style="list-style-type: none"> - HBO, Starz, Showtime, Cinemax 및 On Demand 채널 포함 - 150개 이상의 디지털 케이블 채널 제공 - 만개 이상의 무료 On Demand 영화 및 쇼프로그램 제공 - 45개의 무료 음악 채널 제공 - 지역방송(Local programming) 및 유명 케이블 채널 제공 - Easy parental controls 기능

출처: Comcast 홈페이지(2009년 9월 현재)²⁴⁾

또한 Comcast의 결합상품 역시 디지털 채널을 중심으로 제공되고 있는데, 서비스의 특성과 가격을 정리하면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> Comcast의 결합서비스 구성

상품명	상품구성	구성상품 현황				결합 요금 (월)	총 할인율
		구분	단독구매시 요금	결합시 할인요금	개별 할인율		
Triple Play Preferred Plus	디지털 케이블 + 초고속(6M) + VoIP	디지털 케이블	\$71.90	\$63.99	11%	\$132.99 (EMTA 요금 \$3.00 포함)	신규 21.7% 기존 14.1%
		초고속	신규:\$57.95 기존:\$42.95	\$33.00	신규:43.1% 기존:23.2%		
		VoIP	\$39.99	\$33.00	17.5%		
Triple Play Premier	디지털 케이블 + 초고속(6M) + VoIP	디지털 케이블	\$102.95	\$93.99	8.7%	\$162.99 (EMTA 요금 \$3.00 포함)	신규 18.9% 기존 12.3%
		초고속	신규:\$57.95 기존:\$42.95	\$33.00	신규:43.1% 기존:23.2%		
		VoIP	\$39.99	\$33.00	17.5%		

24) 기본서비스의 방송 서비스 가격 및 특성은 미시시피주의 잭슨빌을 대상으로 작성하였다.

상품명	상품구성	구성상품 현황				결합 요금 (월)	총 할인율
		구분	단독구매시 요금	결합시 할인요금	개별 할인율		
HD Starter Triple Play	HD케이블 + 초고속(12M) + VoIP	HD 케이블	\$55.40	-	-	\$114.99	16.9%
		초고속	\$42.95				
		VoIP	\$39.95				
HD Plus Triple Play	HD케이블 + 초고속(16M) + VoIP	HD 케이블	\$101.50	-	-	\$139.99	28%
		초고속	\$52.95				
		VoIP	\$39.95				
HD Premier Triple Play	HD케이블 + 초고속(16M) + VoIP	HD 케이블	\$119.99	-	-	\$179.99	15.5%
		초고속	\$52.95				
		VoIP	\$39.95				

출처: 이재영 외(2008)에서 재인용²⁵⁾

또한, Time Warner Cable사의 경우 기본티어 서비스는 월 \$14~\$18가량에 제공되며, 디지털 패키지 서비스의 기본티어로 제공하는 패키지는 월 \$50~\$60이다. 디지털 패키지의 가장 상위티어 서비스는 월 \$100~\$120 수준이다(Costhelper, 2009). 제공되고 있는 결합상품의 특징을 정리하면 <표 5-3>과 같다.

25) Everyday Double Play, Triple Play Preferred Plus, Triple Play Premier 상품은 미시시피주의 잭슨시를 기준으로 했으며 나머지 상품은 오레곤주의 코발리스시 기준으로 하였다. 또한 표에 제시된 결합요금의 경우 1년 약정을 할 경우의 가격이며, 1년 후에는 요금이 상승함. Triple Play Preferred Plus는 1년간 월 \$132.99로 제공한 뒤, 월\$171.89로 상승하며, Triple Play Premier는 월 \$162.99에서 월\$181.89로 상승, HD Starter Triple Play는 \$114.99에서 \$129.99로, HD Plus Triple Play는 \$139.99에서 \$169.99로, HD Premier Triple Play는 \$179.99에서 \$209.99로 상승함(이재영 외 (2008)에서 재인용)

〈표 5-3〉 Time Warner Cable의 결합서비스 구성

상품명	상품구성	구성상품 현황		결합 요금 (월)	총 할인율
		구분	단독구매시 요금		
Double Play Package	디지털 케이블 + 초고속(1.5M)	디지털 케이블	\$51.95	\$81.90	0%
		초고속	\$29.95		
	디지털 케이블 + 초고속(10M)	디지털 케이블	\$63.50	\$106.95	2.3%, 1.4%
		초고속	Road Runner Standard \$45.95 EarthLink Standard \$44.95		
	디지털 케이블 + 유선전화	디지털 케이블	\$51.95	\$91.90	0%
		유선전화	\$39.95		
	디지털 케이블 + 유선전화	디지털 케이블	\$63.50	\$102.90	0.5%
		유선전화	\$39.95		
Triple Play Starter Package	디지털 케이블 + 초고속(1.5M) + 유선전화	디지털 케이블	\$51.95	\$116.95	4%
		초고속	\$29.95		
		유선전화	\$39.95		
All-In-One Triple Play	디지털 케이블(DTValue) + 초고속(10M) + 유선전화	디지털 케이블	\$63.50	\$134.95	9.7%, 9.1%
		초고속	Road Runner Standard \$45.95 EarthLink Standard \$44.95		
		유선전화	\$39.95		

출처: 이재영 외(2008)에서 재인용

Cox Cable사의 패키지는 3개의 티어로 구성되어 있는데, 기본티어로 볼 수 있는 Limited 서비스는 월 \$12~\$17에 제공되고 있다. 그 이상의 티어에 대해서는 월 \$50~\$55, 월 \$58~\$64 수준의 요금이 책정되어 있다(Costhelper, 2009).

제 2 절 캐나다 주요 유료방송사 요금 현황

캐나다의 대표적인 케이블방송 사업자인 Rogers Communication의 경우, 영어 패키지 서비스 요금을 <표 5-4>와 같이 제공하고 있다.

<표 5-4> Rogers Communication의 방송 서비스 가격 및 특징

서비스명	가격(월)	특징
Digital basic	\$37.47	
VIP	\$64.97	- Basic + 200채널
VIP Ultimate with Movie	\$103.95	- VIP + 8개 특별패키지

출처: Rogers Communication 홈페이지(2009년 9월 현재)

또한 Rogers Communication의 결합판매는 각 서비스별로 할인율을 다르게 적용하고 있지 않고 모두 동일한 할인율을 적용하고 있다. 즉, 결합하는 서비스의 가지 수에 따라 두 가지 서비스 결합시 5%, 세 가지 결합시 10%, 네 가지 결합시는 15%의 할인율을 동일하게 적용하고 있다.

<표 5-5> Bell Canada의 방송 서비스 가격 및 특징

서비스명	가격(월)	특징
HD Basic	\$18	- 100개 이상, Free HD
HD Essential	\$54	- HD Basic + 4HD, 6Digital
HD Extra	\$75	- HD Basic + 4HD, 7Digital, Premium Movie
HD Max	\$90	- HD Basic + 4HD, 12Digital, Premium Movie
Digital Basic	\$18	- 100개 이상, HD도구1 선택시 Free HD
Digital Essential	\$44	- Digital Basic + 6Digital
Digital Extra	\$65	- Digital Basic + 7Digital, Premium Movie
Digital Max	\$80	- Digital Basic + 12Digital, Premium Movie

출처: Bell Canada 홈페이지(2009년 9월 현재)

캐나다의 최대 통신사업자인 Bell Canada의 경우 디지털 위성방송 서비스를 제공하고 있는데, Bell Canada의 영어패키지 기준 방송 서비스 요금은 앞의 <표 5-5>와 같다.

Bell Canada의 경우 결합상품 이용 시, 초고속인터넷, 전화 상품 및 이동전화 상품의 경우 \$5의 할인 혜택을, 상대적으로 가격이 높은 TV 상품의 경우 \$10의 할인 혜택을 제공하고 있는 것이 특징이다. 그리고 소비자는 초고속인터넷, 전화, TV, 이동전화 중 자신이 원하는 서비스를 선택하여 고를 수 있다.

제 3 절 일본 주요 유료방송사 요금 현황

일본의 경우, 디지털 채널을 중심으로 다양한 파생상품이 존재하고 있다. <표 5-6>은 일본의 대표적 케이블 사업자인 J:Com의 유료방송에 대한 가격정책을 보여준다. 이에 의하면 디지털 컨버터의 여부, 지상파 재송신 등을 기준으로 제공 서비스의 종류가 세분화되어 있다.

J:Com의 가격정책에서 특징적인 점은 지상파 재송신 코스의 경우, 일반 케이블 상품을 구매하고 추가적으로 구매한다는 데 있다. 이는 지상파 재송신 채널들이 모든 패키지에 기본으로 포함되는 우리나라의 상황과는 대조적이다.

<표 5-6> J:Com의 방송 서비스 가격 및 특징

서비스 종류	가격(월)
J:COM TV 디지털	4,980엔(세금포함 5,229엔)
J:COM TV 디지털 컨버터	4,180엔(세금포함 4,389엔)
J:COM TV 디지털+HDR	5,780엔(세금포함 6,069엔)
J:COM TV 디지털컨버터+HDR	5,180엔(세금포함 5,439엔)
J:COM TV 디지털+추가지상파디지털/BS디지털코스	5,380엔(세금포함 5,649엔)
J:COM TV 디지털컨버터+추가지상파디지털/BS디지털코스	4,580엔(세금포함 4,809엔)
J:COM TV 디지털+HDR+추가지상파디지털/BS디지털코스	6,180엔(세금포함 6,489엔)

자료: J:Com 홈페이지

일본의 경우 각 사업자마다 디지털 방송을 중심으로 다양한 결합상품을 제공한다. 인터넷의 경우 최고속도에 따라 서비스 상품의 종류가 다르며, 지진 알람 서비스와 같은 부가 서비스를 결합상품에 추가하기도 한다.

〈표 5-7〉 J:Com의 결합서비스 구성

TV	결합서비스 종류			개별합계금액	결합이용요금	결합할인금액
	인터넷	전화	이동전화			
디지털	울트라 160M코스	●	●	15,072엔 (세금포함 15,826엔)	13,390엔 (세금포함 14,060엔)	1,766엔 할인
디지털	울트라 160M코스	●		12,310엔 (세금포함 12,926엔)	10,890엔 (세금포함 11,435엔)	1,491엔 할인
디지털	울트라 160M코스		●	13,742엔 (세금포함 14,429엔)	12,700엔 (세금포함 13,335엔)	1,094엔 할인
디지털	40M코스	●	●	14,572엔 (세금포함 15,301엔)	12,890엔 (세금포함 13,535엔)	1,766엔 할인
디지털	40M코스	●		11,810엔 (세금포함 12,401엔)	10,390엔 (세금포함 10,910엔)	1,491엔 할인
디지털	40M코스		●	13,242엔 (세금포함 13,904엔)	12,200엔 (세금포함 12,810엔)	1,094엔 할인
디지털+HDR	울트라 160M코스	●	●	15,872엔 (세금포함 16,666엔)	14,190엔 (세금포함 14,900엔)	1,766엔 할인
디지털+HDR	울트라 160M코스	●		13,110엔 (세금포함 13,766엔)	11,690엔 (세금포함 12,275엔)	1,491엔 할인
디지털+HDR	울트라 160M코스		●	14,542엔 (세금포함 15,269엔)	13,500엔 (세금포함 14,175엔)	1,094엔 할인
디지털 컨버터	울트라 160M코스	●	●	14,272엔 (세금포함 14,986엔)	12,590엔 (세금포함 13,220엔)	1,766엔 할인
디지털 컨버터	울트라 160M코스	●		11,510엔 (세금포함 12,086엔)	10,090엔 (세금포함 10,595엔)	1,491엔 할인
디지털 컨버터	울트라 160M코스		●	12,942엔 (세금포함 13,589엔)	11,900엔 (세금포함 12,495엔)	1,094엔 할인

자료: J:Com 홈페이지(2009년 9월 현재)

일본의 J:Com은 TV, 인터넷, 유선전화, 이동전화 서비스 중에서 소비자가 원하는 서비스를 선택할 수 있도록 결합상품의 종류가 세분화되어 있다. 앞의 <표 5-7>은 J:Com이 제공하는 주요 결합상품의 가격을 정리한 것이다.

제 4 절 영국 주요 유료방송사 요금 현황

영국의 최대 케이블방송사업자는 2006년 NTL과 Telewest가 합병하여 설립된 Virgin Media이다. <표 5-8>은 Virgin Media의 방송 가격정책을 보여주고 있는데, 45개 채널이 제공되는 TV Size M의 경우 무료로 제공되고 있다.

<표 5-8> Virgin Media의 방송 서비스 가격 및 특징

서비스 종류	채널 수	가격(월)	비고
TV Size M	45개 이상	무료	11파운드를 추가 지불하면, Virgin Phone 이용 가능
TV Size M+	65개 이상	£5.5	
TV Size L	100개	£10	
TV Size XL	160개	£21.5	

출처: Virgin Media 홈페이지(2009년 9월 현재)

Virgin Media 역시 결합상품 판매를 위한 할인혜택을 제공하고 있는데, 소비자가 1년 이상 약정으로 결합상품을 구입할 경우, 설치비와 초기 2개월 이용료를 무료로 제공한다. 또한 인터넷·방송·전화의 결합서비스를 구입할 경우에는 각 개별상품에 대해서 할인 혜택이 따로 주어지지 않고, 인터넷만 최저사양의 경우 월 £20에서 £14로 할인혜택이 주어진다. 그리고 상위사양의 인터넷 서비스에 대해서도 평균 30%정도의 이용료 할인혜택이 제공된다.

〈표 5-9〉 BskyB의 방송 서비스 가격 및 특징

서비스명	가격(월)	특징
Entertainment	£17.50 ~ 22.50	200개 기본채널+ 하나의 패키지 선택시 £17.5이며, 한 가지씩 추가시 £1(총 6개의 패키지)
Premium	추가 £9 ~ 36	Entertainment팩을 기본으로 하고, sports와 movie 각각 1, 2 채널로 구성되어 있으며 각각 £9임

출처: BskyB 홈페이지(2009년 9월 현재)

〈표 5-9〉는 영국의 위성방송 사업자인 BskyB의 방송 서비스 단품 가격 및 특징을 나타내고 있다. 이처럼 엔터테인먼트와 프리미엄 패키지에 대해서는 유료서비스를 실시하고 있지만, 이와는 별도로 위성 수신기기만 있으면 지상파방송을 포함하여 240개의 디지털 TV 채널들을 무료로 볼 수 있는 Freesat from Sky 서비스를 제공하고 있다. 이러한 결과는 장비만 갖추면 Freeview를 통해 수십 개의 디지털 지상파 방송을 직접수신 할 수 있고 무료 위성서비스 Freesat을 통해서도 지상파 수신이 가능해지자 이들과 경쟁하는 유료방송 플랫폼에서도 마케팅 차원에서 지상파 방송을 무료로 제공하게 되면서 나타나게 되었다.

영국에서는 결합상품과 관련한 할인제도는 발달하지 않았다. 위성방송 사업자인 BskyB의 경우를 보더라도, 결합상품에 대해 특별한 가격할인 정책을 갖고 있지 않다. 다만 TV서비스 구입 시 SKY box 제공과 무료설치 혜택이 있다.

제 6 장 방송 요금규제 관련 주요 이슈분석 및 정책방안

제 1 절 결합판매 시 PP 수신료 분배 몫 감소의 문제

1. 현황과 문제점

국내 유료방송시장의 독점적인 시장구조는 가입자시장 뿐 아니라 프로그램 송출 시장에서도 유지되어 왔다. 특히 PP 등록제 실시 이후 SO의 가용 채널수에 비해 등록 PP의 수가 압도적으로 증가하면서, SO의 방송채널사용사업자(PP)에 대한 우월적 지위가 형성되었고 PP-SO간 수신료 배분에 있어서 PP의 배분 몫이 점차 줄어들게 되었다.

다채널 프로그램 배분 시장이라고 불리는 유료방송시장은 수십 개 이상의 채널이 공급되기 때문에 시청률을 높이기가 매우 힘들고, 양질의 프로그램이 광고수입으로만 제작되기에는 근본적으로 어려운 구조로 되어 있다. 따라서 광고수입과 함께 수신료 수입이 프로그램 제작 자본으로 투입되고, 이것이 다시 콘텐츠의 질을 끌어올려 유료방송 가입자들의 지불 의사를 끌어올리는 선순환구조 확립은 지금까지 국내 유료방송시장의 가장 큰 화두였다.

이에 구 방송위원회는 SO 재허가 심사 때 2008년까지 PP 수신료 배분을 아날로그의 경우 25%, 디지털의 경우 30%를 준수하도록 권고한 바 있으며 방송통신위원회는 이를 강화하여 방송채널사용사업자(PP)에게 수신료 25%를 지급하는지 여부를 종합유선방송사업자(SO)의 재허가 조건에 포함시켰다. 이러한 규제가 시행되자 SO 사업자들 일부는 인터넷 서비스 등과 방송 상품의 결합판매시 인터넷상품의 할인율을 작게 하면서 방송 상품의 할인율을 크게 하였고, 심지어 방송 상품을 일정 기간 무료로 제공하기도 하였다.

인터넷 서비스 제공을 위해 기간통신사업자 허가를 취득한 케이블방송 사업자들

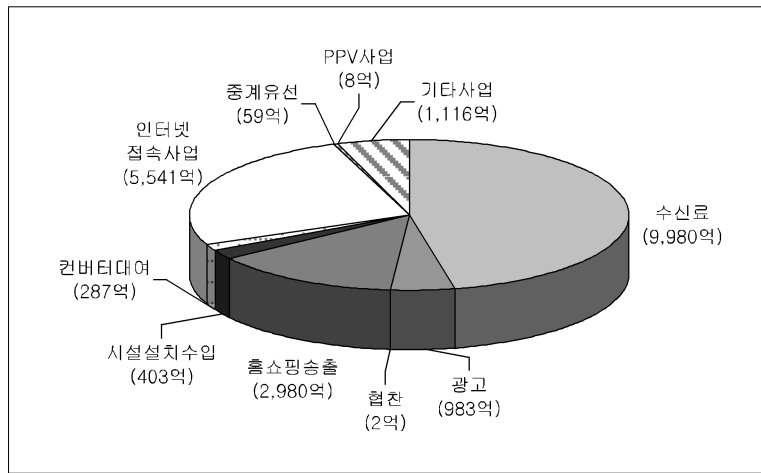
은, 전기통신사업 회계분리 기준에 따라 결합판매 수익은 이용약관에 명시된 할인 가격 또는 할인율을 적용하여 배부하고 있다. 현재 유료방송 사업자들은 이용약관에 결합판매 시의 각 구성 상품별 할인가격 또는 할인율을 명시하고 있으므로, 결합 판매 시 수신료 매출액은 방송 상품 할인율이 적용된 할인가격으로 계산되고 있다. 결과적으로 높은 할인율 적용으로 인하여 방송수신료 매출액이 적게 잡히고, 그에 따라 PP에 대한 분배몫도 작아지게 된다.

합리적인 소비자라면 결합상품 선택시 개별상품의 가격보다는 전체 결합상품의 가격과 질을 고려하게 되므로, 결합할인으로 인한 총 할인폭이 같다면 개별상품 할인 가격이 어떠한 조합을 보이더라도 소비자의 선택은 달라지지 않는다. 현재 방송 매출의 25%를 반드시 PP에게 분배해야하는 규제가 존재하므로, 결합상품의 총가격은 동일하게 유지하면서 방송 상품의 할인폭을 크게 할 경우, 가입자 수와 총수입은 동일하게 유지되면서도 PP에게 지불하는 콘텐츠 구입 비용은 줄어들므로 SO의 순수익은 증가하게 된다. 이러한 방식으로 콘텐츠 구입 비용을 줄이는 현상은 PP가 SO와 대등하게 협상할 수 있는 시장구조라면 일어날 수 없으므로, 국내 유료방송시장에서 SO가 PP에 비해 절대적으로 우위에 있기 때문에 발생하고 있는 문제라 할 수 있다.

대부분의 SO들은 초고속인터넷 서비스나 VoIP 서비스를 동시에 제공하면서 전체 매출액 중 수신료가 차지하는 비중이 지속적으로 낮아져 왔다. 그리고 시장의 경쟁 형태가 점차 결합상품 중심으로 형성됨에 따라 SO들도 인터넷, VoIP, 케이블방송의 결합상품 판매에 노력을 집중하고 결합 판매의 비중이 점차 높아지면서, 이러한 문제는 더욱 심각해질 수 있다.

채널사용사업자의 수신료 배분 수입은 유료방송 수신료 총수입의 절대적인 크기와 배분율에 달려있는데, 국제적으로 낮은 수준인 방송 상품 가격은 결합상품 판매 시 방송 상품에 대한 높은 할인율 적용으로 인하여 더욱 낮아져 수신료 배분 수입이 PP에게 좀더 많이 돌아가도록 하려는 PP-SO간 수신료 배분을 규제의 취지가 퇴색될 수 있다.

[그림 6-1] 종합유선방송 매출액 구성내역



출처: 방송통신위원회(2008)

2. 검토방안

이렇게 방송 상품의 수신료 매출을 줄이는 방법으로 규제를 회피하려는 시도들이 관찰되면서, 방송 요금 승인시 결합 판매의 방송 상품 할인율을 규제할 수 있는 별도의 승인기준을 마련해야 한다는 의견이 제시되었다. 지배적 기간통신사업자의 통신 요금에 대해서는 “인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가 심사기준 및 절차 지침”에 따라 결합상품 요금에 대한 인가를 하고 있으나 방송 요금 승인시에는 결합상품 관련 승인기준이 마련되어 있지 않아 이를 마련할 필요가 있다는 의견이다. 구체적인 방안으로 ‘결합판매시 방송 상품의 할인율이 일정 수준을 넘지 못하게 하거나 인터넷 상품의 할인율과 같도록 규제하는 방안’, ‘방송 상품의 할인율이 인터넷 상품의 할인율보다 높지 않도록 규제하는 방안’ 등이 있을 수 있다. 통신 인가역무 결합판매 인가 심사 기준에 따르면 결합판매를 구성하는 인가역무 요금을 비용보다 낮게 설정하는지 여부를 심사하도록 되어있는데, 이를 방송결합판매에 적용한다면 방송 요금을 비용보다 낮게 설정하는지의 여부를 심사하는 방안도 고려해볼 수 있다.

〈표 6-1〉 통신 인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가 심사기준 및 절차(지침)

제2조(인가 심사기준) ①인가역무가 포함된 결합판매에 관한 이용약관을 인가함에 있어서는 제 2항에 의한 결합판매의 요금적정성, 정보통신부 고시 결합판매의 금지행위 세부유형 및 심사기준 제 4조 내지 제 6조에 따른 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편의 증대 효과 및 동등결합판매 여부를 심사한다.

②결합판매 요금의 적정성은 다음 각 호에서 정하는 요금할인 등으로 인하여 경쟁사업자의 경쟁력 저하가 현저한 지를 심사한다

1. 결합판매요금을 비용보다 낮게 설정하는지 여부
2. 결합판매를 구성하는 인가역무요금을 비용보다 낮게 설정하는지 여부

③제2항에서 규정하는 경쟁사업자의 경쟁력 저하는 결합판매로 인한 경쟁사업자의 시장 점유율, 수익성 및 요금 등의 변화 추이와 전망 등을 심사한다.

④제2항의 심사를 위해 기준이 되는 요금과 비용은 결합판매가 시작된 시점으로부터 합리적으로 인정되는 상당한 기간동안 발생하는 수익과 비용을 기준으로 산정하며 결합판매의 요금할인으로 인한 통화량 증가 및 가입자 증가효과 등을 반영할 수 있다.

제5조(심사간소화) 결합판매의 요금 할인율이 결합판매를 구성하는 개별역무의 요금의 합계 기준으로 하여 30%이하이고, 결합판매를 구성하는 인가역무의 요금 할인율이 인가받은 요금을 기준으로 하여 30%이하인 경우에는 제2조에서 규정하는 요금적정성 심사를 한 것으로 본다.

그러나 결합상품 할인을 규제는 결합상품의 가격이 더 낮아질 수 있는 가능성을 막는 것처럼 보이기 때문에, 소비자단체나 공정거래위원회의 반대가 예상된다. 또한 결합상품 할인을 규제는 마케팅 수단을 제약함으로써 사업자들의 자율성을 침해할 수 있으며, 소매 요금규제를 완화하는 세계적인 추세에 역행한다는 부담도 있다. 한편 통신 인가역무 결합판매 인가 심사 기준 제5조 요금적정성 심사 간소화 기준은 요금 할인율이 30% 이하인 경우 요금 적정성 심사를 한 것으로 보고 있는데, 방송 통신 융합에 따라 통신과 비슷한 물이 적용된다면, 방송 상품 할인율이 극단적인 경우를 제외하고는 실질적인 규제 효과를 보기 어렵다. 또한, 방송과 통신이 융합되어 방송시장과 통신시장 모두에 대해 경쟁이 증가하고 있는 상황에서 통신 요금규제가 완화되면서 결합상품과 관련된 통신 요금규제도 점차 완화되는 추세라는 점을 고려할 때, 방송 결합상품의 규제를 새로 도입하는 것에 대한 부담이 있다.

독점 기업의 결합판매 규제에 대한 전통적 시각은 A상품의 독점기업이 이 상품을

다른 상품B와 결합하면 B시장도 독점화된다는 이른바 지렛대 이론이었다. 따라서 결합할인에 대한 규제는 기본적으로 지배적 사업자의 지배력 전이를 막기 위한 것이다. 통신 요금과 관련해서 캐나다에는 시장지배적 사업자의 규제대상 서비스가 포함된 결합판매에 대한 사전규제가 존재하고 있고 미국의 경우에는 부분적 사전규제를 적용하며 영국을 비롯한 기타 나라들은 주로 사후규제를 표방하고 있다. 국가별로 편차는 있으나 지배적 사업자 결합판매 허용조건은 대체로 (1) 순수결합 금지, (2) 경쟁사업자가 동등한 결합판매 제공이 가능할 것, (3) 결합판매 요금의 적정성 조건으로서 수직적 가격압착과 약탈적 요금 금지로 요약된다(김희수 외, 2007).

단지 PP와 SO간 배분비율규제로 인해 SO들이 배분의 모수가 되는 수신료를 의도적으로 줄이는 것을 방지하기 위한 것이라면 결합판매 할인을 규제는 규제 목적에 비해 수단이 과도할 수 있다. ‘방송수신료의 25%이상을 PP 프로그램 사용료로 지급’하도록 규제받는 SO사업자는 프로그램 사용료로 지급되는 비용을 줄이기 위해 방송 상품으로부터의 수입이 적게 계산되도록 하려는 유인이 있고, 이로 인해 결합판매시 방송 상품의 할인율이 커지는 결과로 나타난다면 결합판매시의 수신료계산 방식을 재정비하면 되기 때문이다. 이에 결합판매시의 수신료 계산 방식을 규제하는 다음의 방안을 검토한다. 이 방안을 적용한다면 결합판매시의 방송 상품 할인율이 인터넷상품의 할인율과 같도록 직접 규제하는 것과 PP의 분배몫 측면에서 동일한 결과를 가져올 수 있을 것이다.

방안: 재허가 조건인 ‘방송수신료의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급’ 적용시 결합판매의 경우 “구성 서비스의 이용약관 개별요금으로 공정가치를 정하고 구성서비스별 공정가치의 상대적 비율을 기준으로 배부하는 방식”으로 계산된 수신료를 기준으로 하도록 명시

위의 방안을 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 방송 상품과 인터넷상품의 개별가격이 각각 10,000원, 20,000원이고, 결합시 방송가격이 5,000원 인터넷가격이 15,000원으로 할인되어 결합상품 가격은 20,000원인 상품이 있다고 하자. 본 방안을 적용하기 위해서는 우선 구성서비스별 공정가치의 상대적 비율을 계산해야 하는데 여기

서 공정가치는 구성서비스의 이용약관 개별 요금이므로, 방송 서비스 공정가치의 상대적 비율은 $10,000/(10,000+20,000)$, 인터넷 서비스 공정가치의 상대적 비율은 $20,000/(10,000+20,000)$ 이 된다. 따라서 본 방안을 적용하게 되면 결합판매로 인한 수입 20,000원 중 방송수신료로 $20,000원 \times \{10,000/(10,000 + 20,000)\} = 20,000/3$ 원을 잡고, 인터넷매출로 $20,000원 \times \{20,000/(10,000 + 20,000)\} = 40,000/3$ 원을 잡게 되므로, SO-PP간 수신료 배분을 규제의 기준이 되는 방송 수신료는 6,667원이 된다. 한편 기존에는 결합상품의 약관 가격대로 방송매출로 5,000원이, 인터넷 서비스 매출로 15,000원이 배부되어 SO-PP간 수신료 배분을 규제의 기준이 되는 수신료는 5,000원이었으므로 방송 상품의 결합할인율이 인터넷 상품의 결합할인율보다 높은 경우 본 방안을 적용하게 되면 기존의 방식을 적용하는 것보다 SO-PP간 수신료 배분을 규제를 적용받는 방송 수신료가 증가하게 되어 결과적으로 PP에게 배분되는 수신료가 증가하게 된다.

이렇게 구성서비스별 공정가치(개별판매요금이 될 수 있음)의 상대적 비율을 기준으로 결합판매 수입을 각 서비스별로 배부하는 방식을 회계학에서는 상대적 공정가치법이라고 한다. 상대적 공정가치법은 결합판매에 도입하기 전에도 일반 회계학에서 토지와 건물을 하나의 가격에 구입하는 것과 같은 자산의 일괄구매에 적용되어 온 방식이며 전기통신사업 회계분리기준과 인터넷멀티미디어 방송제공사업 회계분리기준에서도 이를 수용하여 적용하고 있다.

〈표 6-2〉 전기통신사업 회계분리기준과 인터넷멀티미디어 방송제공사업의 회계분리기준에서의 자산의 일괄취득과 관련된 조항

관련 규정	내용
전기통신사업 회계분리기준 제7조(유형자산등의 취득) 제2호	유형자산등을 일괄 취득하는 경우에는 구성 자산의 공정가치비율을 기초로 분배한다.
인터넷멀티미디어 방송제공사업의 회계분리기준 제16조(유형자산등의 취득) 제2호	유형자산등을 일괄 취득하는 경우에는 구성 자산의 공정가치비율을 기초로 분배한다.

한편, 전기통신사업 회계분리기준과 인터넷멀티미디어 방송제공사업의 회계분리 기준에서는 결합판매의 수익 분리와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

〈표 6-3〉 결합상품 관련 회계기준 규정 근거

관련 규정	내 용
전기통신사업 회계분리기준 제12조(결합판매 수익의 분리)	“전기통신역무간 또는 전기통신역무와 전기통신역무 외의 서비스 등을 결합판매하는 경우의 수익은 이용 약관에 명시된 할인가격 또는 할인율을 적용하여 배 부한다. 다만, 약관에 명시되어 있지 않은 경우에는 각각 개별 제공하는 경우에 발생하는 수익비율로 배 부한다.”
인터넷멀티미디어 방송제공사업의 회계분리기준 제20조(결합판매 수익의 분리)	“인터넷 멀티미디어 방송 서비스”(이하 “방송 서비 스”라고 한다)와 방송 서비스외의 서비스 등을 결합 판매하는 경우의 수익은 이용약관에 명시된 할인가 격 또는 할인율을 적용하여 배부한다. 다만, 약관에 명시되어 있지 않은 경우에는 각각 개별 제공하는 경 우에 발생하는 수익비율로 배부한다.”

상기 규정을 살펴보면, 이용약관을 기초로 수익을 분리하도록 되어 있으며, 단서 조항이 상대적 공정가치법을 의미한다. 미국의 경우에도 미국 재무회계기준심의회 (FASB)²⁶⁾의 EITF(Emerging Issue Task Force)²⁷⁾에서 2002년 10월에 발표한 보고서는

26) 미국의 FASB(Financial Accounting Standards Board)는 사적영역(private sector)에서 재무회계(financial accounting)의 기준을 정립하는 기구이며, 그 기준은 Securities and Exchange Commission(SEC)과 American Institute of Certified Public Accountants에 의해 공식적으로 정당성을 획득하고 있다. SEC는 1934년의 증권거래법(Securities Exchange Act)에 근거한 재무상태와 보고에 관한 기준을 세우는 법적기구이다. 그러나 SEC의 역사를 통해 살펴보면 그 기준을 세우는 역할은 주로 사적영역이 담당한다.

27) 1984년 FASB의 권고로 만들어진 EITF의 목적은 새로 나타나는 재무회계 관련 이슈들을 식별하고 상이한 방법이 나타나기 이전에 그러한 이슈들을 정리하여 이러한 이슈들이 통일된 방법으로 처리되도록 하는 것이다. EITF의 의무는 현재 존재

결합판매의 수익인식에 대한 지침을 포함하고 있는데, “2개 이상의 회계단위로 구성된 결합판매의 경우 회계단위로 어떻게 대가를 배부할 것인지의 문제”를 설명하면서 수익 인식에 있어서 모든 회계단위(unit of accounting)에 대한 공정가치(fair value)의 객관적이고 신뢰할만한 증거가 있으면, 수익 대가는 서비스들의 상대적 공정 가치에 따라서 회계단위로 배부되어야 한다고 기술하고 있다.

현재 SO사업자는 기간통신사업자로 등록되어 있어 전기통신사업 회계분리기준에 따라 회계처리를 하고 있는데, 결합할인 판매를 하는 경우의 수입은 이용약관에 명시되어 있는 결합판매하는 경우의 할인가격 또는 할인율을 적용하여 배부하게 되어 있다. 따라서 약관상의 결합 할인율이 적용된 가격이 원가 등을 합리적으로 반영하고 있지 않더라도, 이를 적용하여 수신료 수입을 배부하는 불합리가 발생한다.

SO들에 따르면 통신사업자의 인터넷 요금보다 상당히 낮은 케이블 인터넷 요금을 추가적으로 할인하는 것보다는 상대적으로 경쟁력을 갖추고 있는 방송 상품을 큰 폭으로 할인해 주는 것이 소비자들에게 어필하는 효과가 더 크기 때문에 마케팅 전략상 방송 상품의 할인율을 더 크게 가져간다고 주장한다. 또한 방송 상품의 가격이 인터넷상품보다 낮을 경우 방송 상품을 할인하는 것이 실질적으로 동일한 금액의 할인효과를 가져오면서도 큰 폭의 할인율을 광고할 수 있게 하여 마케팅적인 면에서 효과가 좋다는 측면도 있다. 그러나 이러한 마케팅 전략에 따른 할인율 결정은 구성 상품의 원가 등을 적절히 반영한다고 볼 수 없으므로, 개별판매 가격이 결합판매시의 개별 할인 가격에 비해 각 상품의 가치를 더 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 결합판매로 인한 수입은 개별가격의 상대적 비율에 따라 배부하는 것이 바람직하다.

물론 상대적 공정가치법을 적용한다고 하더라도 방송 상품의 개별 판매가격을 결합상품의 전체할인율로 할인한 것과 동일한 효과가 발생하므로 가입자 1인당의 방

하는 권위있는 문헌에서의 프레임 안에서 집행 견본을 공표함으로써, 실제 집행에서의 상이성을 줄이는 것이다. EITF은 주로 대형 공기업의 회계사들로 구성되어 있으나 SEC의 chief accountant도 구성원으로 있다.

송 수신료 수입은 감소하게 된다. 그러나 결합할인으로 인해 가입자가 증가할 것이므로 결합 판매가 없는 것보다 총수신료 수입이 크게 감소하지는 않을 것이다.

물론 PP-SO간 수신료 배분을 규제의 목적인 PP 수신료 배분 수입 증대를 더욱 효과적으로 달성하는 방법은 결합판매를 하더라도 개별판매 가격으로 수신료 수입을 계산하게 하는 것인데, 이러한 방법은 결합할인으로 인한 가입자 증대의 효과, 가입자의 고가 티어로의 이동 효과 등을 고려하지 않고 일방적으로 PP의 손을 들어줌으로써 실질적으로 PP에게 배분되는 몫이 현재 PP-SO간 수신료 배분을 규제 기준인 25%보다 훨씬 크게 되는 결과를 가져올 것이므로 SO의 극심한 반대에 직면할 것이다.

본 방안은 결합판매 할인을 등에서 특별한 규제를 하지 않음으로써 사업자의 마케팅 수단을 제약하지 않으며 결합할인으로 인한 결합상품 전체 가격의 감소는 감안되어 수신료가 계산되므로 SO들이 본 방안에 대해 반대할 명분을 찾기 어려울 것이다. 또한 유료방송 요금에 대한 직접 규제가 아니기 때문에 기재부 등 타부처와 협의할 필요가 없으며 방송통신위원회의 의결 사항인 SO 재심사 기준 보완만으로 충분하다는 점에서 규제 도입이 상대적으로 용이하다는 장점도 있다.

그러나 ‘방송수신료의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급’해야 한다는 재허가 심사 기준의 ‘방송수신료’라는 용어가 약관상 할인 가격이 명시되어 있는 경우, 이를 적용하도록 되어 있는 회계기준에 의해 계산되는 ‘수신료매출’과 다르게 되어 적용에 혼선이 발생할 수 있으므로, 결합판매시 방송 수신료는 상대적 공정가치법에 의해 계산해야 한다는 구체적인 표현이 잘 정비되어야 한다.

만약 SO사업자가 방송 상품만을 판매하는 경우라면 수신료 수입의 일정 비율을 프로그램 사용료로 지급하도록 의무화하더라도, 방송 수신료 수입을 극대화하는 것이 SO의 인센티브와 상충되지 않는다. 그러나 비용이 가격에 의존하지 않는 방송 이외의 상품과 결합 할인을 통해 판매하는 경우에는 방송 상품 가격만을 최대한 할인하고자하는 유인이 존재한다. 본 방안은 이러한 SO들의 할인을 왜곡 유인을 없애므로써 PP 프로그램 사용료 지급 감소의 문제를 완화하는 효과가 있을 것으로 기대된다.

다만 ‘방송수신료의 25% 이상을 PP 프로그램 사용료로 지급’이라는 재허가 조건은 기본적으로 정부가 임의로 정한 PP-SO간 배분비율에 의존하고 있어, 근원적인 해결책은 아니라는 점에서 한계를 가진다. PP와 SO간 배분비율방식은 정부가 일괄적으로 정할 수 있는 것이 아니며, 수익배분방식에 있어서는 양자 간의 합의가 최선이다. 본 재허가 조건은 PP의 수가 가용채널수보다 많고 프로그램 송출시장에서 SO의 지역 독점이 유지되고 있는 현재의 상황 하에서 한시적으로 SO의 시장 지배력 남용 행위를 막기 위한 불가피한 조치이며, 장기적으로는 채널가격을 협상하도록 유도하는 것이 바람직하다.

제 2 절 플랫폼간 요금규제 제도 차이 개선 방안

1. 현황과 문제점

그 동안 새로운 방송 서비스 도입이나 신규 사업자가 진입할 때마다 요금 승인방식이나 기준이 새로 마련되면서 국내 유료방송 요금 승인방식은 일관성과 원칙이 부족하게 되었고, 플랫폼간 규제의 형평성 문제가 제기되어 왔다.

케이블방송과 위성방송은 얼마 이하의 가격을 받을지를 승인받도록 되어 있고(상한승인방식²⁸⁾) 약관에도 요금이 ‘○○원 이하’라고 나와 있어 실제로도 변경 신고나 변경 승인 절차 없이 ○○원 이하에서 자유롭게 요금을 부과하고 있다. 반면, 인터넷 멀티미디어 방송 사업을 허가하면서 방송통신위원회는 IPTV의 저가 출혈경쟁을 막기 위해 IPTV 요금을 정액으로 승인²⁹⁾하기로 하였다. 케이블TV처럼 요금을 상한

28) 유료방송 요금 승인과 관련하여 ‘○○원이하’로 승인하는 방식에 대해 상한제라는 표현이 사용되어 왔으나 가격 상한제는 일반적으로 공공 서비스 요금 결정 방식의 하나로 규제 기관에서 물가 상승률을 감안하여 서비스 요금 인상률의 상한선을 정해 놓고 그 범위 내에서 사업자가 자유로이 결정할 수 있게 하는 방식을 지칭하므로 가격상한제와의 혼동을 피하기 위해 유료방송 요금 승인과 관련하여 ‘○○원이하’로 승인하는 제도를 “상한으로 승인” 혹은 “상한승인방식”이라는 표현을 사용하여 가격 상한제와 구별하고자 한다.

으로 승인하게 되면 IPTV가 방송시장의 성장 동력 역할을 하지 못하고 출혈경쟁만 부추길 수 있다는 우려를 해소하기 위해서였다. 따라서 월 1만5,000원을 상한으로 승인받은 케이블방송 사업자는 1만5,000원 이하로 자유롭게 요금을 인하할 수 있으나 IPTV 방송사업자는 승인받아간 요금대로만 판매하도록 되어 있다.

현재 아날로그 케이블방송 이용 요금 승인기준을 보면 채널수별로 티어가 정해져 있고, 티어마다 최고 요금이 있어 티어별로 정해진 요금 이하의 가격으로 요금 승인을 신청하면 승인해 주도록 되어 있으므로, 최고가격제(price ceiling regulation)의 형태를 보이고 있다. 디지털 상품의 경우 18,000원~26,000원의 요금에 대해 승인해 주도록 되어 있어 하한제의 성격도 가지고 있는 것처럼 보이나, 디지털 상품의 경우에도 〇〇원 이하의 요금으로 승인받도록 되어 있어 18,000원~26,000원 구간내의 가격 이하로 승인받으므로 아날로그 케이블방송과 마찬가지로 최고가격제에 가깝다.

‘〇〇원 이하’로 승인받았을 때 그 〇〇원과 실제로 가입자들에게 판매하는 가격이 얼마나 차이가 있는지는 SO별로 그리고 상품별로 상당한 차이를 보이고 있다. 아날로그 저가형 상품의 경우에는 점차 승인받은 요금의 상한으로 판매하고 있으며, 그 가격은 아날로그 승인 기준의 상한과도 일치되는 경우가 대부분이다. 이에 비해 아날로그 고가형 상품의 경우 사업자마다 차이를 보이는데, 디지털 전환 촉진에 마케팅의 초점이 맞추어진 지역 사업자의 경우에는 아날로그 고가 티어의 가격을 승인 받은 요금의 상한으로 유지하여 디지털 방송과의 가격 차이를 최대한 줄여 상대적으로 아날로그 고가형 상품의 매력도가 디지털 상품에 비해 떨어지도록 하는 전략을 취하고 있다. 반면, 아직까지 아날로그 고가형 상품으로의 유도조차 미비한 지역에서는 아날로그 고가형 상품의 가격을 승인 받은 요금의 상한보다 훨씬 낮게

29) 유료방송 요금 승인과 관련하여 ‘〇〇원 이하’로 승인하는 제도와는 구별하여 상품별로 가격을 얼마로 정하여 받을지를 승인하는 제도에 대해 정액제라는 표현이 사용되어 왔으나 통신 요금과 관련하여 정액제는 이용량에 상관없이 정해진 요금만을 부과하는 요금제를 지칭하며 종량제에 대립되는 개념이므로 혼동을 피하기 위하여 유료방송 요금 승인과 관련하여 정액으로 승인받도록 하는 제도를 “정액 승인방식”이라는 표현을 사용하기로 한다.

유지하고 있다. 디지털 상품의 경우에는 과반 이상의 사업자들이 승인 받은 요금의 상한으로 요금을 부과하고 있는데 이는 약정 할인, 결합할인이 활성화되면서 약정 할인율, 결합할인율을 높여 마케팅 효과를 극대화하기 위한 것으로 보인다. 실제로 SO들은 디지털상품으로의 전환을 높이기 위해 아날로그 방송가입자의 경우에는 약정할인을 제공하지 않고 있다. 또한 디지털 방송 상품의 결합할인율이 아날로그 방송 상품의 결합할인율보다 높은 경향을 뚜렷하게 보여주고 있다.

정리하면 아날로그 저가형 상품의 경우, SO들은 승인받은 요금의 상한으로 요금을 책정하고 있으며 승인받은 요금의 상한이 아날로그 이용요금 승인기준의 상한과 일치하고 있어 아날로그 이용요금 승인기준의 상한이 실질적 구속력이 있다는 것을 알 수 있다. 아날로그 고가형 상품과 디지털 상품의 경우에는 사업자에 따라 다르나 승인받은 요금의 상한보다 훨씬 낮은 요금을 책정하는 사례가 상당수 존재하였으며 승인받은 요금의 상한 자체도 케이블방송 이용요금 승인 기준의 상한선보다 낮은 경우가 많았다. 특히 디지털 상품의 경우 약정할인이 있고 결합할인율이 높아 디지털 방송 이용요금 승인 기준의 상한은 실질적 구속력이 있지 않으며, 단지 가이드라인의 역할 정도를 하는 것으로 보인다.

한편, 정액 승인을 받고 있는 IPTV방송의 승인 기준은 정확히 알려져 있지 않으나 기본적으로 사업자가 승인 받을 요금을 산정하여 제시하게 되어 있고 방송통신위원회의 기본적 입장이 IPTV 도입 후 저가 경쟁을 우려하는 입장이었으므로, 실질적으로 구속력 있는 요금 상한 기준이 존재하지는 않을 것이다. 오히려 너무 낮은 가격이라면 승인해주지 않았을 가능성이 높으므로 실제로는 가격 하한제에 가까울 수 있다.

2. 검토방안

플랫폼간 다르게 운영되고 있는 요금 승인방식의 차이를 어떻게 개선할 것인가를 검토하기 위해서는 요금 승인방식이 동일한 것이 바람직한지 그리고 차이가 있을 수 있다면 어떤 원칙이 적용되어야 하는지가 논의되어야 하고, 상한승인방식과 정

액승인 방식의 장단점이 논의되어야 한다.

신규 서비스와 플랫폼들은 기술적인 측면이나 도입 취지, 시장지배력 등에 있어 차이가 있으므로 규제도 이를 반영해야 한다. 그러나 상호 대체관계에 있는 경쟁플랫폼들의 규제에 있어서는 기본적으로 동일한 규제의 유형을 취하는 것이 경쟁 활성화에 바람직할 것이고, 만약 비대칭규제를 적용한다면 타당한 이유와 원칙이 있어야 할 것이다. 현재 동일 시장에서 경쟁하고 있는 케이블방송과 IPTV방송은 모두 요금을 승인받고 있으나 승인 방식의 차이로 인해 실질적으로 케이블방송의 경우 약관 가격 이하로 자유롭게 가격을 낮출 수 있는데 반해, IPTV 방송은 약관을 변경하기 전에는 가격을 낮출 수가 없다. 이러한 비대칭규제가 도입된 이유는 IPTV 도입으로 과당경쟁³⁰⁾이 우려되었기 때문이다.

그런데 유료방송시장은 지역적으로 분할된 시장이고 각각의 지역 시장에서 케이블방송사의 시장 점유율이 IPTV방송사들에 비해 훨씬 높기 때문에 IPTV방송의 요금만을 정액으로 승인하는 것은 타당하지 않다. 일반적으로 비대칭 규제는 시장 지배력이 더 높은 사업자에게 상대적으로 더 강력한 규제를 취하는 제도인데, 사업자의 자율성을 더 제약하는 강력한 규제인 정액승인제도를 지배력이 약한 IPTV사업자에게 적용하고 지배력이 강한 케이블방송사업자에게는 신축적인 대응을 용이하게 하는 상한승인방식을 적용하는 것은 비대칭규제의 일반적인 원칙에 반하기 때문이다. 또한 위성방송도입 초기(이후에 조건부 상한제로 변경)와 IPTV방송에 대해 정액승인방식을 도입하는 논리로서 전국 규모 단일사업자라는 점이 강조되었는데, 전국사업자라는 점은 마케팅 측면에서는 유리하지만 시장상황과 소비자 분포에 있어서의 지역적 상이함을 고려하지 못하고, 전국적으로 공통된 가격을 설정해야 한

30) 과당경쟁은 효율적인 생산기술 활용을 위해 고정투자가 많이 소요되는 산업에서 발생하기 쉬운 것으로 알려져 있는데 과당경쟁은 경쟁상대방을 시장에서 퇴출시키기 위한 불순한 의도를 가지고 한계비용이하로 가격을 설정하는 약탈적 가격경쟁으로까지 이어질 수 있다. 이렇게 과당경쟁으로 기업들이 평균비용이하로 내려가서 기업들이 손실을 보는 파괴적 경쟁이 유도되지 않도록 최저가격을 규제할 수 있다.

다는 제약(common price constraint)으로 인하여 최적 요금을 설정하는데 불리하게 작용될 수 있다.

이와 같이 현재의 비대칭적 규제의 논리적 근거가 부족하므로 플랫폼간 다르게 운영되고 있는 요금 승인방식을 동일하게 하는 것이 플랫폼간 형평성의 측면에서 그리고 경쟁 촉진의 측면에서 바람직하다는 전제하에, 단기적으로 두 요금 승인방식 중에 어떠한 요금 승인방식으로 통일하는 것이 바람직한지에 대해 논의를 전개한다.

상한승인방식은 상한요금을 승인받기 때문에 언제든지 자유롭게 가격을 인하할 수 있으므로 경쟁 촉진적이며 사업자들의 경쟁 수단을 제약하지 않음으로써 사업자들의 자율성을 증대시킬 수 있다. 또한 현재 국회에 제출되어 있는 전기통신사업법 개정안의 요금인가제 완화의 내용도 이미 인가받은 이용약관의 요금을 인하하는 경우에는 인가대상 기간통신사업자의 경우에도 신고만 하면 되도록 하는 것이므로, 통신 요금규제 완화의 방향과도 일치한다. 다만 기간통신사업자의 약관요금은 정액으로 표시하게 되어 있고 전기통신사업법은 약관과 다르게 역무를 제공하는 행위를 금지하고 있어 요금을 인하할 때도 변경 신고를 반드시 해야 한다는 점에서는 유료방송 요금의 상한승인제도와의 차이를 보인다. 한편, 정액승인방식으로 통일할 경우 현재 상한승인방식을 적용받는 케이블 사업자들과 위성방송 사업자의 저항이 거셀 것이다. 정액승인방식이 적용되면 요금을 바꿀 때마다 승인을 받아야하므로 100개가 넘는 사업자의 요금 승인에 따르는 상당한 행정비용과 사업자들의 규제 준수비용을 유발할 것이다.

정액승인방식이 형식적인 규제로 흐를 수 있다는 점은 정액승인방식의 또 다른 약점이 될 수 있다. 현재 방송법에는 금지행위가 아직 도입되어 있지 않아 이용약관과 다르게 역무를 제공하는 행위를 규제하지 못하고 있다. 또한 약관규제에 관한 법률 제4조(개별약정의 우선)에 따르면 약관에서 정하고 있는 사항에 관하여 사업자와 고객이 약관의 내용과 다르게 합의한 사항이 있을 때에는, 당해 합의사항은 약관에 우선되어 실질적으로 고객과의 개별약정을 통해 약관이하 가격으로 판매한 것을

허용하고 있으므로 정액승인방식을 적용하는 경우에도 승인받은 요금 이하로 판매하는데 대해 규제하기 쉽지 않다. 약관과 다르게 역무를 제공하는 행위의 규제가 가능하도록 방송법이 개정되더라도 정액 승인방식과 결부되는 경우 공정거래위원회와의 협의 과정에서 마찰을 겪을 수 있으며, 사업자들이 약관 이하로 판매하는 불법 행위가 발생할 가능성이 높다.

실제로 KT 전용회선사업의 경우 요금 인가 대상임에도 약관가격 이하로 판매하는 행위가 수차례 적발되어왔다. 일반적으로 요금을 낮추어 승인받기는 쉬워도 요금을 올려 승인받는 것은 까다로운 심사를 거쳐야 하기 때문에, 피규제사업자들은 일단 어느 정도 높게 요금을 설정하여 승인받으려는 경향이 있다. 그 후 요금 인하 시에는 다시 승인을 신청하거나 개별 약정을 통해 (불법적으로) 요금을 낮춰 판매하는 것을 선호한다. 인상요인이 있을 때 승인 과정 없이 다시 올려 받기 쉽기 때문이다. SO사업자가 전국적으로 100개가 넘는 현실에서 정액승인방식으로 요금규제를 통일하고 약관대로 요금을 받고 있는지를 일일이 규제하는 것은 불가능에 가까운 일이다. 약정할인 및 결합할인이 사업자의 자율에 맡겨져 있는 현실까지 감안한다면 정액승인방식은 형식적인 규제로 흐를 가능성이 높다.

한편, 상한승인방식을 확대 적용하는 것에 대한 가장 큰 우려는 과거 중계유선과 종합유선의 과당 경쟁으로 유료방송 가격 하락과 수신료 배분 감소가 초래되고 다시 콘텐츠 투자가 이루어지지 못하였던 악순환이 되풀이될 수 있다는 점이다. 위성방송 도입시³¹⁾와 IPTV 요금에 대해서 정액승인방식을 취하였던 것도 이에 대한 우려 때문이었다. 이에 반해, 정액승인방식은 수신료시장 과당경쟁을 방지함으로써 국제적으로 최하위 수준인 ARPU를 높여야한다는 주장에 부응한다. 방송사업의 수익은 기본적으로 광고 수입과 수신료 수입으로부터 발생하는데, GDP에 연계되어 성장에 한계가 있는 광고에 비해 성장 잠재력을 가지고 있는 수신료 시장을 안정화 시킴으로써 방송 산업 성장에 기여한다는 믿음이 있기 때문이다. 또한 케이블TV의

31) 2002년 3월 위성방송 도입시 이용요금 정액승인방식을 채택하였으나 이후 2003년 조건부 상한승인방식으로 승인 원칙을 변경하였다.

가격경쟁으로 수신료 배분이 줄어들어 어려움에 처해있는 PP의 수신료 배분수입을 안정화시켜야 한다는 주장과도 연관되어 왔다.

그러나 과거 케이블방송 요금에 대해 정액승인 방식이 도입되었다면 중계유선과 종합유선이 요금 경쟁을 벌이지 않고 결과적으로 현재와 같은 낮은 ARPU로 귀결되지 않았을 것이라는 주장에 대해서는 회의적이다. 케이블 요금이 정액승인방식을 채택했는지라도 요금을 낮추어 승인받거나 아니면 개별계약을 통한 (불법적인) 할인의 방법으로라도 가격 경쟁을 벌였을 가능성이 높다. 그러한 가격은 지상파 방송 콘텐츠의 순환에 그쳤던 유료방송에 대한 소비자의 낮은 지불의사가 반영되었을 것이기 때문이다. 시장경쟁이 활성화되지 않은 원인을 분석하기 위해서라면 요금규제와 함께 병목요소를 잘 살펴봐야 한다. 반대로 유료방송시장의 과당 경쟁이 우려된다면 병목 요소가 심각하지 않은 것으로 판단할 수 있다. 즉, 그동안 콘텐츠 경쟁을 하지 않고 가격 경쟁만을 해왔기 때문이라는 것을 쉽게 발견할 수 있을 것이다. 따라서 유료방송 산업의 활성화를 위해서는 유료방송사업자들이 콘텐츠 경쟁을 할 수 있는 환경을 조성해주는 것이 더욱 중요할 것이다.

결론적으로 상호 대체관계에 있는 경쟁플랫폼들의 규제에 있어서는 기본적으로 동일한 규제의 유형을 취하는 것이 형평성의 원칙에 부합하므로 경쟁관계인 케이블 방송, 위성방송, IPTV방송에 동일한 가격 규제가 적용되는 것이 바람직하다. 정액승인방식으로 통일하는 것은 방송 요금규제 완화의 세계적인 추세에 역행하는 것이며, 사업자들의 가격 담합을 용이하게 한다는 비난을 받을 수 있다. 그리고 상한승인방식을 적용받아 승인받은 상한요금 이하로 자유롭게 요금을 책정하던 사업자들의 거센 저항이 있을 것이다. 또한 현재 약정할인과 결합할인에 대한 사업자의 재량을 허용해주고 있다는 점을 고려해 본다면 실질적으로도 가격 안정화에 대한 효과는 크지 않을 수 있으며, 사업자들의 불법적인 약관 이하 가격 판매를 막기 어렵다. 따라서 현 정부가 추진하는 규제완화의 방향과 일치하는 상한승인방식으로 요금규제를 통일하는 것이 사업자들의 자율성을 높이는데 바람직할 것이며, 상한승인방식 하에서의 대폭적인 할인요금에 대해서는 방송법상에 금지행위를 도입하고 경쟁제

한성 심사를 통해 사후적으로 규제해야 할 것이다.

제 3 절 요금규제 중장기 정책방안

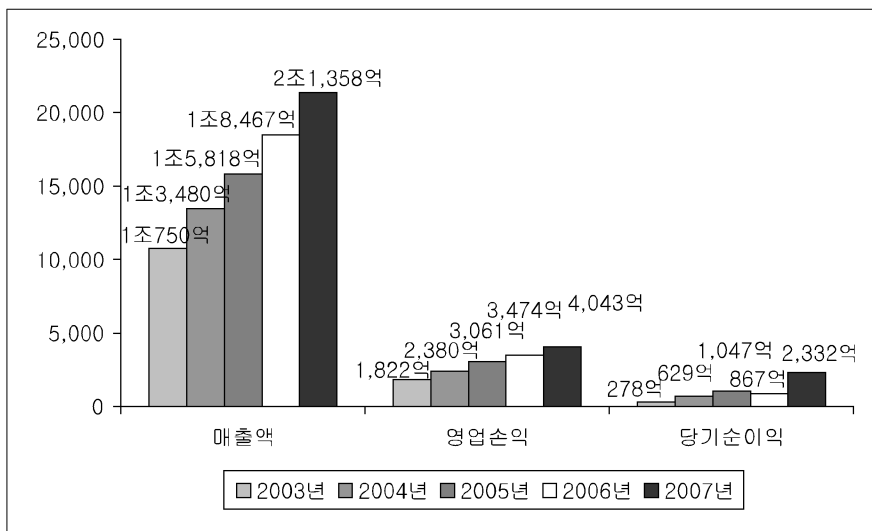
전통적으로 정부 규제하에 있어 왔던 방송 산업 가격 규제의 목적은 첫째, 지역 독점 사업자인 케이블TV SO들이 경쟁 가격 이상으로 독점 가격을 설정하는 것을 방지하는 것이고, 둘째, 보편적 서비스로서의 저가 의무형 유료방송 상품을 안정적으로 공급하는 것이다. 이는 지상파방송의 난시청 문제의 해결과도 관련되어 있다. 정부가 유료방송 가격을 규제하는 이론적 배경이 독과점으로 인한 시장실패를 보정하는 것이므로 지역 독점이었던 케이블TV 시장에서의 경쟁 도입은 케이블TV 요금규제 전반에 대한 재검토를 요구하고 있다. 더욱이 우리나라의 유료방송 ARPU가 국제적으로 최하위 수준인 현실에서, 요금규제의 정책적 정당성에 대한 의문이 제기되고 있다. 그러나 여전히 지상파 방송 등 최소한의 채널로 구성된 의무형 상품은 보편적 시청권 보장 차원에서 특별히 관리하여야 할 필요성이 있다. 유료방송시장에 경쟁이 도입되고 증가되면서 Basic 티어 이외의 유료방송 요금에 대한 규제를 완화하였던 해외의 경험은 시사하는 바가 크다.

지금까지 정부는 유료방송 요금을 사전 승인하는 직접 규제의 방법을 택하여 왔다. 요금 승인 기준은 채널수를 기준으로 티어를 나누고 각 티어별로 상한 요금을 정하고 있어, 요금 승인시 이 기준을 만족시키면 승인해주는 방법을 택하여 왔다. 케이블 도입당시 1만 5천원으로 결정되었던 아날로그 케이블 기본형³²⁾ 상품의 승인 기준은 현재까지도 유지되고 있고, 위성방송도 2003년 책정된 1만 8천원의 요금이 상한 가격으로 유지되고 있다. 그러나 상한 가격 규제가 15년 남짓 인상 없이 유지되고 있음에도 불구하고, 기본형 상품 구성 채널의 양적 질적 수준은 조금씩 증가하였으며, SO의 영업 이익도 지속적으로 증가하여 왔다. 또한 SO사업자들이 실제로 가입자들로부터 받고 있는 가격은 승인받아간 가격보다도 상당히 낮은 수준이다.

32) 유료채널을 제외하고 사업자가 송출하는 모든 채널을 수신할 수 있는 상품

따라서 유료방송 요금규제의 상한 가격이 시장 균형 가격 이상이어서 가격 상한 규제가 실질적인 효과를 발휘하지 못하고 있는 상태로 볼 수 있다(조은기 외, 2008).

[그림 6-2] 종합유선방송사 손익현황



출처: 방송통신위원회(2008)

일반적으로 투자보수율규제, 가격상한제, 요금신고제 등의 요금규제의 유형에 대한 결정은 시장경쟁상황에 따라 달라진다. 선·후발 사업자간 가격경쟁력 차이가 매우 커서 후발사업자의 가격대응력이 취약할 경우 시장지배적 사업자의 요금에 대해서만 투자보수율규제를 적용하고, 후발사업자에는 요금신고제를 적용한다. 후발사업자의 가격대응력이 어느 정도 있으나, 시장지배적 사업자의 시장지배력 남용으로 소비자의 후생감소가 우려될 경우에는 가격상한제를 적용하며, 요금신고제는 시장경쟁이 활성화되어 있는 경우에 적용한다. 따라서 경쟁상황 평가를 통한 시장획정과 유효 경쟁여부를 확인하는 작업이 선행되어야 한다.

케이블TV 의무형 상품은 지상파 방송 난시청과 밀접한 연관을 맺고 있어 역사적 배경이나 가입자의 특성 등이 중고가형 상품과 다르며 여전히 타플랫폼으로의 이동

이 불가능한 독점적인 시장이기 때문에 가격 규제가 필요할 것으로 예상된다. 현재 케이블TV 저가형 상품의 경우 아날로그 요금 승인 기준의 상한 가격이 실질적 구속력을 가지고 있는 것으로 판단되므로 케이블TV 의무형 상품에 대해서도 신고제로 전환된다면 케이블TV의무형 상품의 가격은 인상될 것이고, 소비자부담증가로 민원 증가가 예상되므로 승인제를 유지하는 것이 바람직하다. 또한 방송의 공익성, 보편적 접근권, 난시청지역 해소를 고려하여 의무형 상품을 구성하는 채널의 범위를 책정하는 것이 필요하다. 그리고 이러한 케이블TV 의무형 상품의 가격상한을 정하는 합리적인 기본공식 체계와 회계자료 분석 방법이 연구되어야 한다. 이에 대해서는 물가연동방식을 이용하여 상한요금규제를 하고 있는 해외 방송 요금규제의 사례를 참고할 수 있을 것이다.

아날로그 의무형 케이블 상품에 가입한 가구도 디지털 TV를 구입하면 디지털 케이블 상품에 가입한 것과 동일한 화질로 지상파 방송을 시청할 수 있어 현재로서는 디지털 의무형 상품에 대한 규제가 불필요하지만, 아날로그 케이블방송 종료에 대비하여 디지털 의무형 상품에 대한 규제를 고민해야 한다.

경쟁상황 평가 결과 중고가형 시장 혹은 디지털 상품 시장에 유효경쟁이 존재하는 것으로 판단된다면 Upper Tier/디지털상품의 경우 신고제로 분리가능하다. 이러한 규제 완화는 IPTV 채널 라인업이 케이블TV와 비슷한 수준에 도달하여 유효경쟁이라고 판단되는 시점부터 정책이 시행될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 우선적으로는 부가서비스 시장부터 규제를 완화하는 것이 필요하다. 부가서비스 시장은 시청자의 능동성이 강하게 반영되는 시장이므로 비용지불의사가 높다. 이러한 시장에서 가격규제가 성장을 막아서는 안되며 자유 경쟁을 통해 시장이 확대되도록 하는 것이 바람직하다.

참 고 문 헌

- 권호영(1999). 유료방송 요금규제 및 효과에 관한 연구. 한국방송진흥원 연구보고서.
- 방송통신위원회(2008). 2008년 방송산업 실태조사 보고서.
- _____ (2009). 2009년 방송산업 실태조사 보고서.
- 이재영 외(2008). 해외의 결합서비스 시장실태 분석을 통한 국내 결합서비스 활성화 방안 연구. 정보통신정책연구원 정책연구 08-56.
- 정윤식(2006). 방송산업 재정분석 및 요금정책. 방송위원회 자유 2006~07.
- 조은기(2005). 유료방송의 가격규제: 케이블TV를 중심으로. 한국케이블TV협회 제12회 방송통신포럼 발표문.
- _____ (2008). 원가산정을 통한 케이블 이용요금 적정성 연구. 방송통신위원회 지정 2008-16.
- Blakes(2008). Overview of licencing process for specialty channels in Canada.
- Costhelper(2009). How much does cable TV costs?
<http://www.costhelper.com/cost/electronics/cable-tv.html>
- Crandall, R.(1996). Cable TV: Regulation or Competition? The Brookings Institution.
- FCC(2000). Fact Sheet. <http://www.fcc.gov/mb/facts/csgen.html>
- _____ (2008). FCC Consumer Facts: Regulation of Cable TV Rates.
<http://www.fcc.gov/cgb/consumerfacts/cablerates.html>
- Corts, Kenneth S.(1995) “Regulation of a Multi-Product Monopolist: Effects on Pricing and Bundling” The Journal of Industrial Economics, volume X L III, 377~397
- Lemay-Yates Associates(2003). Broadcast Distribution Undertakings in Canada-Competitive Environment and Market Evolution
- Multichannel News(2009). FCC Warns LFAs About Rate Regulation.

● 저 자 소 개 ●

염 수 현

- 서울대학교 경제학과 학사/석사수료
- Univ. of Illinois 경제학 석사/박사
- 現 정보통신정책연구원
방송·전파정책연구실 책임연구원

안 자 영

- 이화여자대학교 경제학 학사/석사
- 現 정보통신정책연구원
방송·전파정책연구실 연구원

박 민 성

- 서울대학교 언론정보학과 학사/석사수료
- 現 정보통신정책연구원
방송·전파정책연구실 연구원

정책연구 09-60

유료방송 요금 제도 개선방안 연구

2009년 12월 일 인쇄

2009년 12월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄 인성문화

ISBN 978-89-8242-594-3 93320
