

아날로그 케이블 방송의 디지털 전환 현황과 쟁점에 관한 고찰

김희경*, 김덕모**

미디어전략연구소, 호남대학교 신문방송학과**

The Study on the digital conversion present situation and consideration regarding an issue of analogue cable broadcast

Hee-Kyung Kim*, Dug-Mo Kim**

Research Manager, Media Strategy Institute*

Professor, Dept. of Journalism & Mass Communication University of Honam**

요약 2012년 12월 31일 디지털 전환 종료 이후에도 아날로그 대역에 고스란히 남아 있는 아날로그 케이블 가입자의 디지털 전환에 차질이 빚어지고 있다. 디지털 전환을 위해서는 디지털 TV를 보유하거나 DtoA 컨버터를 설치하면 되지만 이는 지상파 방송 직접 수신 가구에만 해당되는 것으로서 디지털 전환 이후에도 지속적으로 유료채널을 시청하고자 하는 아날로그 케이블 가입자와 저소득 가구의 시청에는 제한이 초래될 것으로 우려되고 있다. 더욱이 전체 유료방송 가입자의 절반에 해당하는 케이블 가입자의 디지털 전환이 이루어지지 않고서는 진정한 의미의 디지털 전환이라고 판단하기 어렵기 때문에 정부도 이에 대해 비로소 심각한 고려의 대상으로 인지하고 있는 중이다.

본 연구는 디지털 전환을 맞아 본격적인 디지털 TV 시청의 사각지대에 놓이게 된 아날로그 케이블의 문제점과 원인, 그리고 해결방안을 모색하고자 했다. 연구결과 현재 디지털 전환의 위기 원인은 보편적 서비스라고 할 수 있는 디지털 지상파 신호를 직접 수신받을 수 있는 가구 수가 제한되어 있다는 점과 이를 보완할 수 있는 유료방송의 디지털 전환시장이 구조적으로 미성숙하고 상호약탈적인 경쟁시장을 형성한다는 점에서 장기적으로 디지털 전환에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 같은 문제로 인해 아날로그 케이블 가입가구에 대한 디지털 전환 보조금 지원이나 저소득층 가구의 자유로운 디지털 플랫폼 선택권 강화, 클리어 캄이나 8VSB 신호의 재전송과 같은 정책적 대안이 적극 마련되어야 할 것으로 판단된다.

주제어 : 아날로그, 디지털케이블, 케이블의 디지털전환, 지상파 디지털전환, 정보격차

Abstract The digital signal is terminated on Dec.31, 2012. But most of the analog cable subscribers are faced with the difficult reception of the digital because the government has defined the terrestrial broadcast as digital transition obligation operators. It is estimated that half analog of the total pay-TV subscriber that is approximately 10million households that are directly receiving terrestrial signal must hold the digital TV or DtoA convertor to transit digital. But cable system subscriber should buy Set-top box that are expensive and pay the expensive rates. The cast of analog cable subscribers has been classified as a group that can cause the most damage after digital switch.

This study investigate the problem, and cause, solution of the analog cable subscribers that are placed in the blind spots of the digital switch.

Key Words : Analog, Digital Cable, Digital Convergence of Cable, Digital Divide

Received 17 April 2013, Revised 20 May 2013

Accepted 20 June 2013

Corresponding Author: Dug-Mo Kim(University of Honam)

Email: kdmpof@honam.ac.kr

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1738-1916

1. 서론

지상파 아날로그 전환이 종료되고 런던 올림픽, 대선 등 국내외적으로 굵직한 행사가 개최될 시점에서 디지털 전환에 대한 우려가 확산되고 있다. 이와 같은 우려에는 지상파 방송의 고질적인 난시청 문제를 비롯해서 유료방송 가입자의 1/3에 해당하는 아날로그 케이블 가입자들이 처하게 될 문제에 대한 논의에서 출발한다. 즉 유료방송을 통한 지상파 시청가구가 90%에 이르는 상황에서 디지털 지상파 위주의 정책이 아니라 유료방송에 대한 실질적인 정책 수립이 디지털 전환의 핵심 변수로 등장하고 있는 것이다. 정부 차원에서 민간 사업자인 유료방송, 특히 아날로그 케이블에 지원을 하는 것은 정부 당사자에게는 부담스러운 일이고, 가입자의 디지털 전환을 유도해야 하는 주체는 결국 사업자라는 점에서 케이블 사업자가 디지털 전환에 대한 다양한 방안과 서비스 구축 방안을 세워야 하는 것이 논의의 핵심이라는 것은 분명하다.

그러나 불구하고 디지털 케이블의 디지털 전환이 지속적으로 주목을 받는 이유는 지상파의 디지털 전환만으로는 전체 방송 시청자의 디지털 전환이 완벽하게 이루어질 수 없다는 것에 문제의 원인이 있다. 2010년을 기준으로 지상파 직접 수신 가구는 전체가구의 약 10%에 불과한 반면, 유료방송을 통한 간접수신 세대가 전체가구의 약 90%에 이르는 상황이다. 그 중에서도 케이블TV 가입자가 80%에 이르는 1천500만 가구를 차지하고 있다. 이 중 많은 수가 아날로그 상품 가입자라는 점을 고려하면 2013년 디지털 전환 후에도 상당수 시청자들은 여전히 아날로그 방송을 시청해야만 해 정부에서 얘기하는 디지털 전환의 혜택을 제대로 누릴 수 없다는 지적이다.

국내 난시청 발생요인의 87%가 고층건물 등 인위적 요인에 의한 것이므로, 유선망을 이용한 시청이 불가피한 실정에서 케이블TV의 디지털 전환이 원활하게 이뤄지지 못할 경우 상당수의 시청자가 디지털방송 혜택을 받지 못할 소지가 매우 크다는 의미다. 물론 지상파 방송사업자는 독자적으로 디지털 수신률이 95% 이상까지 가능하다고 주장하나, 도시 난시청이 대부분인 우리나라의 경우 수신률 20%에도 못 미칠 것이라는 게 일반적 관측이다.

전국적 네트워크가 이미 94.6% 구축된 상황에서 난시청 해소의 효율성 제고 및 중복투자에 의한 국가적 자원 낭비 방지를 위해 케이블TV를 통한 지상파 무료 재송신

유지는 불가피하다. 더욱이 특별법의 선언적 규정으로 유료방송의 난시청 해소 기능은 불확실성을 심화시키고 있다. 즉 디지털전환 관련 방송사업자에 대한 책임(의무) 규정이 결여되어 동법이 사실상 선언 수준에 그치고 있다. 이와 같은 상황에서 본 연구는 디지털 전환에 유료방송사업자가 기능해야 하는 주요 원인과 문제를 쟁점화하여 향후 순조로운 디지털 전환을 위한 대안은 무엇인지 파악하고자 한다.

2. 케이블 디지털 전환의 문제점

2.1 유료방송 디지털 전환 추진과정

유료방송시장은 2009년 IPTV 서비스의 도입으로 디지털 유료방송 시장의 경쟁이 활성화되면서 가입자가 2008년 213만에서 2011년 1,165만으로 증가했다. 케이블의 경우, 94개 SO가 제작 송출 시설 등의 디지털화를 완료했으며, 전송망 시설의 95.7%를 디지털화했고, 2012년 말까지 전송망 시설의 96.6%를 디지털로 업그레이드해서 추진할 예정이다.

아날로그 방송 종료 후 유료방송 가입자의 시청권 확보를 추진하려는 목적으로 케이블TV방송사, 중계유선방송사는 ‘디지털 컨버터’를, 위성방송사는 ‘HD→SD 변환기’를 2011년 12월말 설치를 완료해서 일정기간 이상 운영하려는 계획에 있다.

유료방송 가입자의 지상파 방송 시청권을 확보하고 유료방송의 디지털 전환 등을 종합적으로 고려하여 2012년 중에 최소 운영 기간을 결정하도록 할 방침이다. 방송통신위원회(이하 방통위)는 이에 대해 자막고지 방송과 아날로그 또는 SD 가입자의 정상적인 지상파 방송 시청을 가능하도록 하기 위해 요구되는 최소한의 조치로서 현재 진행 중인 지상파방송사와 유료방송 사업자간 재송신 협상과 무관함을 밝히고 있다.

방통위는 디지털 전환 2단계 추진전략(2013. 3~)으로 유료방송 디지털 전환을 위한 지원계획을 밝힌 바 있는데[1], 케이블TV방송의 디지털 전환을 위해 다양한 디지털 상품 출시를 유도하고 SO에 대한 융자지원 등을 지속적으로 추진하겠다는 내용이 그것이다. 이를 위해 모든 방송사에 지원하던 디지털전환 융자지원(2012년 170억원 규모) 사업을 케이블 방송사업자 위주로 전환할 예정

이다. 그러나 이는 2011년 지원 금액(220억원)에 비해 감소된 비율이다.

2.2 유료방송 이용형태

방통위가 2011년 5월 제주도를 포함하여 전국의 3천4백여 가구, 13세 이상 가구원 6천 7백명의 방송이용실태를 조사한 결과, 조사 대상 가구의 88.6%가 유료방송(케이블 방송 74.8%, 위성방송 6.8%, IPTV 12.4%)에 가입하고 있고(2개 이상 가입 가구 5.1%), 케이블 방송 가입자의 66%는 월 1만 원 이하의 저가 상품에 가입되어 있었으며, 위성방송 가입자의 47%는 월 1만 4천 원 이상의 상품에 가입하고 있는 것으로 나타나 저가 가입자 위주의 유선방송과 차이를 보였다.

유선방송 해지 가구의 39.9%는 IPTV에 가입해서, 19.7%는 위성방송 가입을 해지 이유로 응답했다. 또한 위성방송 해지자의 16.1%는 유선방송 가입을, 10.4%는 IPTV 가입을 해지 이유로 들어 유료방송 간의 가입자 유치를 둘러싼 경쟁이 앞으로 더욱 치열해질 것으로 나타났다[2].

응답자들의 대부분은 현재 이용 방송 유지 의사가 가장 높으며 지상파만 보는 가구의 대다수(97.2%)가 향후 유료방송에 가입할 의사가 없는 것으로 나타났고, 케이블 방송 가입자는 이와 반대로 향후 유료방송에 지속적으로 가입할 의사(97.5)를 보였다. 이와 같은 결과는 방송 서비스의 경험재적 성격이 드러난 것으로 파악될 수 있고, 향후 디지털 전환에 대한 선택 과정에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

3. 기존문헌 검토

디지털 수신환경의 문제는 수용자 복지차원에서 보편 서비스에 대한 논의로 발전해왔다. 방송분야에서 사용되고 있는 보편적 서비스 개념은 본래 철도, 도로와 같은 교통부문에서 비롯되어 유선전화 등 통신부문으로 확대되면서 본격적으로 논의되기 시작했다. 뉴미디어 시대의 방송환경은 유료화와 서비스 선택성 증가, 정보격차의 문제가 확대될 수 있기 때문에 이를 제도화하는 것이 필요하다. 특히 방송 상품의 성격이 비배제성, 비경합성의 원칙에 의해 운영되었다면 방송과 통신이 융합되는 뉴미

디어 시장은 배제성과 경합성이 중요한 특성으로 자리잡을 수 있기 때문이다.

정용준[3]은 융합 환경 속에서 보편적 서비스가 강조되어야 하는 이유로 다채널 경쟁 체제가 시청자들에 대한 최소한의 공익적 서비스를 제공하지 않을 수 있다는 우려를 꼽았다. 고민수는 통신 분야에서의 '정보수단에의 접근가능성'에 대한 보장을 방송에 적용하여 모든 시청자가(복지 보편성) 언제 어디서나(지리적 보편성) 적절한 요금(지불 보편성)으로 제공받을 수 있는 기본적인 방송서비스에 대한 접근 보장을 방송의 보편적 실현이라고 해석한다[4].

결국 방송에서의 보편적 서비스 개념은 사회적 취약계층이 사회구성원으로서 누려야 할 최소한의 미디어 이용권과 정보 접근 기회를 보장함으로써 미디어가 제공하는 편익이 전체 국민에게 평등하게 돌아가게 한다는 관점에 입각해 있다[5]. 그리고 비용이나 환경의 문제로 인해 방송을 수용할 수 없는 농어촌 지역의 문제가 해결되고, 어떤 플랫폼을 선택하든지 주요 프로그램에 대한 접근이 보장되어야 함을 강조한다[6].

이로 인해 국가예산이 투입되는 지상파 직접 수신율을 높이는 방법보다 기존에 가장 많이 포설되어 있는 망을 활용하는 방안이 검토되고 있다. 즉 리턴패스망을 갖추면서도 홈패스율이 95%에 달하고, 점유율이 93.5%에 이르는 SO의 유선망을 이용하는 것이 지상파방송의 수신율을 높이는 현실적인 대안일 수 있으며[7], 지상파 아날로그 종료 이후에 발생하게 될 미전환자에 대한 시청권 보호를 위해서 유료방송을 통한 지속적인 시청 가능성을 법적으로 반드시 보장해야 한다는 것이다[8]. 난시청 해소를 위해 유료방송을 이용해야 한다는 논리에는 국가재원 낭비의 방지라는 목적도 작용하지만 지상파콘텐츠가 보편적 서비스의 기능을 수행하기 때문에 사회구성원 전반이 공유해야 한다는 전제가 깔려 있다.

4. 연구문제와 연구방법

유료방송 디지털 전환의 문제점을 살펴보고 정책적 대안을 제시하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 2가지 연구문제가 채택되었다.

연구문제 1. 현재 지상파방송의 수신시설의 현황은 어떠한가, 이로 인해 발생하는 디지털 전환의 문제는 무엇인가?

그 동안 정부와 지상파, 각종 연구기관이 발표한 디지털 전환의 수치는 지속적으로 부합하지 않으며, 이로 인해 정확한 디지털 전환 가구의 통계수치가 마련되지 않아 실질적인 디지털 전환에 대한 지원과 정책이 마련되지 못하고 있다. 본 연구문제를 통해 디지털 전환의 실질적인 수치가 어떤 방식으로 측정되고 있으며, 이로 인해 어떤 문제가 발생하고 있는지 검토하고자 한다.

연구문제 2. 아날로그 케이블상품 가입자와 저소득 가구의 보호는 어떤 방식으로 해결되어야 하는가?

지상파 방송의 디지털 전환이 완료되는 시점에서 가장 많은 문제로 지적되는 부분이 바로 아날로그 케이블 가입자의 문제다. STB가 설치되지 않는 기존 아날로그 케이블 가입자는 디지털 전환 이후 화면이 정상적으로 작동되지 않아 디지털 전환의 사각지대에 놓이게 된다. 더욱이 아날로그 케이블 가입자 중 저소득 가구의 경우도 디지털 전환 이후 더 이상 값싼 케이블 상품에 가입할 수 없게 된다. 이와 같은 현상은 어떻게 발생하며 해결방법은 무엇인지 정책적 대안을 제시하고자 한다.

이와 같은 연구문제를 해결하기 위해 본 연구에서는 방통위와 지상파 방송 및 유료방송 디지털 전환 관련 각종 연구보고서를 토대로 한 문헌 연구방법을 사용했다.

5. 연구결과

5.1 수신시설의 문제

지상파방송사업자들은 2012년 아날로그 방송의 종료와 디지털방송 전면 실시를 위해 디지털 송신시설을 구축해왔다. 기간국의 경우, 100% 디지털 전환이 완료되었고, 보조국의 경우는 20.2% 정도만 디지털 방식으로 전환되어 지상파 디지털방송 송신 커버리지가 전 국토의 약 90%에 달하고 있다[9].

〈Table 1〉 the status of digital conversion of the transmission facilities(by the end of 2009)

Categories	broadcast main station			broadcast auxiliary stations		
	analog	digital	conversion rate(%)	analog	digital	conversion rate(%)
KBS	31	31	100	634	86	13.6
EBS	1	1	100	252	52	20.6
MBC Head Office	1	1	100	17	5	29.4
MBC Affiliates	19	19	100	166	40	24.1
SBS	1	1	100	11	5	45.5
local private broadcasting	10	10	100	48	40	83.3
total	63	63	100	1,128	228	20.2

신규 방송 보조국은 전대역(470MHz-806MHz)에서 구축하고, 2012년 말 확정채널(470MHz-698MHz)로 전환할 예정이다. 그러나 DTV KOREA 측은 지상파 방송의 경영 구조상 방송보조국 구축을 위한 자금 마련과 현재의 주파수 대역을 아날로그 종료시 확정채널로 이전하기 위한 비용의 문제가 해결되어야 하며, 방송 보조국의 구축에도 불구하고 수신자 측면의 수신환경 개선이 심각한 문제에 처하고 있다고 주장하며 시청자가 직접 지상파 디지털 방송을 수신할 수 있는 상태가 개선되지 못하고 있다는 문제점을 지적한 바 있다[10]

이를 위해 디지털 TV보급에 장애가 되지 않도록 개별 소비세 부과대상 기준 마련시, 대형제품으로 한정하고, 국민들에게 기존 아날로그 TV 수상기로 디지털 컨버터(DtoA)를 이용하여 디지털 방송을 시청할 수 있도록 적극 홍보하고 있지만 디지털TV 보급률 증가를 위해 저가형 수신기를 보급 판매할 경우, 디지털 방송의 장점인 양방향 서비스와 고품질의 다양한 서비스를 제약할 가능성이 있다는 문제점이 발생하게 된다. 또한 아날로그TV 수상기로 디지털 컨버터를 이용하여 디지털 방송을 수신하는 것은 디지털 전환의 정책 목표인 디지털 방송을 통한

관련 산업의 육성을 무색하게 하는 조치라고 볼 수 있다. 즉 진정한 의미의 디지털 전환을 기대하기 어렵게 하는 부분이다.

이와 관련하여 DTV KOREA는 시청자가 원활하게 디지털 방송을 시청할 수 있도록 공공임대주택, 민영공동주택, 저소득층 주택 등의 노후화된 TV수신설비의 개선을 추진하고 있다고 발표한 바 있다. 한국토지주택공사와 SH공사(서울시), KBS 등이 공동 투자하여 공공임대주택 등의 노후화된 수신 설비를 개선했고, 지상파 방송을 중심으로 15개 공동주택(16,149세대, '06년)의 노후화된 공시청설비 및 농어촌학교(15개, '05~'08년)의 방송 수신설비를 개선한 바 있다. 또한 2012년까지는 전국 공공임대주택(179단지)와 민영공동주택(2,700단지), 저소득층 세대(1,000건) 등 노후화된 TV수신설비의 개선사업을 추진하겠다는 입장이다[11].

그러나 공급자인 열악한 지상파방송 수신환경으로 인해 국민들은 지상파 디지털 방송을 직접 수신할 수 없는 상황이다. 2006년 방송위의 조사자료[5]에 따르면 케이블 TV 가입가구의 57.1%, 위성방송 가입가구의 약 29.9%가 지상파방송의 직접수신 상태의 불량으로 인해 유료방송에 가입한 것으로 나타났고, 이후 2009년 추가 조사자료[4]에서는 유료방송을 통해 지상파방송을 수신하는 가구가 2,500가구 중 2,164가구(86.6%)에 달하고, 이들 가구들이 유료방송을 통해 지상파방송을 수신하는 이유는 지상파TV 직접 수신시 화면상태가 좋지 않아서라는 응답이 가장 많았다(46.2%). 이와 같은 결과는 지상파 방송을 시청하기 위한 수신 설비의 디지털화가 아직 이루어지지 못했음을 반증하는 것이라고 볼 수 있다.

이로 인해 그 동안 방통위는 다양한 방식으로 수신 단위에서의 디지털 전환을 시도해왔는데, SO가 지상파 디지털 신호를 아날로그 방식으로 변환·송신하는 디지털 컨버터를 구축하고, 전국 아파트의 공시청 설비에 디지털 컨버터 구축과 컨버터 보급을 통해 수신기 보급률을 높여왔다.

이와 같은 결과에 힘입어 방통위가 2011년 12월 31일부터 2012년 1월 21일까지 전국 13세 이상 9천200명을 면접조사 방식으로 디지털 전환 보급률 및 인지율을 조사한 결과[2], 아날로그 방송 종료 이후 지상파 디지털 방송 시청 가능 가구가 96.6%에 이르는 결과를 보여주고 있다. '11년 12월 조사한 결과에서 SO가 지상파 디지털 신호를

아날로그 신호로 변환·송신하는 디지털 컨버터를 구축하도록 조치하여 보급률 94.4%를 달성했고, '12년 1월 조사한 결과에서는 디지털 컨버터를 자체 구축한 전국 아파트(1,606단지) 현황 등을 추가 반영하여 수신기 보급률이 96.8%로 상승한 바 있다.

방통위가 집계한 통계는 위의 표에서 보는 바와 같이 유료방송 가입가구와 디지털 TV 보유가구, 공시청 설비에 디지털 컨버터가 설치된 아파트 거주 가구와 아날로그TV에 디지털 컨버터를 설치한 가구를 포함한 수치다. 이로써 디지털 전환이 이뤄지지 않는 가구는 전체 1,734만 가구 중 3.2%에 해당하는 55만5천 가구로 집계됐다고 보고한 바 있다. 조사 이후 약 5만 가구에 대해 디지털 수신기 보급 등 정부지원이 이뤄짐에 따라 3월 현재 디지털 미전환 가구는 50만5천 가구가 되는 셈이다. 이들 50만5천 가구는 안테나를 이용해 아날로그 방송을 직접 수신하는 가구들로서 정부가 지원하는 디지털수신기를 아날로그TV에 부착하거나 정부 보조금 10만원을 지원받아 디지털TV를 구매해야 내년부터 디지털방송을 시청할 수 있다.

그러나 이와 같은 수신 개선율에는 유료방송 가입가구에 대한 허수가 존재한다. 유료방송 가입가구의 90%를 차지하고 있는 케이블의 디지털 전환율은 전체 가입자의 20% 수준이며, 아날로그 종료 시에는 약 70% 내외의 가입가구에 디지털 방송 신호의 전송이 불가능해질 수 있다. 아날로그 가입자를 위해 디지털 신호 다운 컨버팅시 화면 왜곡 문제가 발생하기 때문이다. 아날로그 케이블 방송에 가입된 약 1,000만 가구가 디지털 전환 수신기 사각지대를 형성하고 있는 셈이다.

동일한 자료의 조사결과에 의하면, 지상파 디지털방송 직접수신이 가능한 수치는 221만 가구 중 방통위가 지원을 약속한 가구는 아날로그 TV 1대 만을 보유한 97.5만 가구(일반가구+저소득층)는 전체 TV시청 가구의 5.9%에 불과한 수치다. 이와 같은 형태의 지원은 유료방송을 보고 있는 일반 가구와 저소득층 가구가 단지 방송시청이 가능하다는 이유로 지원 대상에서 배제하는 결과를 초래하고 있다.

<Table 2> The status of nationwide subscribe household that is direct reception of analog TV (unit: million)

Categories	total sub	analog TV direct reception sub
nationwide	1,734.2	97.5(5.6%)
Seoul	350.5	19.3(5.5%)
Busan	124.4	3.5(2.8%)
Daegu	86.8	3.6(4.1%)
InCheon	91.9	4.9(5.3%)
Gwangju	51.6	1.9(3.7%)
Daejeon	53.3	2.5(4.7%)
Ulsan	37.4	0.8(2.1%)
Kyonggi	383.2	21.6(5.6%)
Gangwon	55.8	3.1(5.6%)
Chungbuk	55.9	2.9(5.2%)
Chungnam	74.9	6.9(9.2%)
Jeonbuk	66.0	7.7(11.7%)
Jeonnam	68.2	5.1(7.5%)
Gyeongbuk	100.6	7.5(7.5%)
Gyeongnam	115.1	5.4(4.7%)
Jeju	18.7	0.9(4.8%)

<Table 3> the status of household KCC¹⁾ support in 2010

Support household	Unsupported household		
household received directly for ATV (5.6%, 97.5million)	household received directly for ATV and DTV (0.8%, 10million)	household received directly for ATV pay-TV household (2.4%, 42.1million)	household received directly for DTV (4.1% 71.4만)

* % is the compared rate with total household(1,734million)

이에 따라 디지털전환 이후에도 전체 케이블 가입자 중 아날로그 케이블 가입자인 1094만 가구(73.2%), 그 가운데서도 아날로그TV를 보유한 가정은 여전히 아날로그 화질(480i)로 방송을 시청할 수밖에 없다. 막대한 예산을 들인 디지털 전환 사업임에도, 대규모 사각지대가

발생, 1000만 가구 이상이 혜택을 누릴 수 없는 상황이다.

이로 인해 그 동안 방통위는 디지털 전환 연구반을 통해 케이블TV 아날로그 상품 가입자 보호 방안과 아날로그 방송 송출 종료 이후 케이블TV 아날로그 상품 유지 기간, 디지털 전환에 따른 시청각 장애인의 시청권 보호 방안, HD 프로그램 방영 확대를 통한 서비스 질 개선 등이 논의됐지만 실질적으로 아날로그 케이블 방송 가입자에 대한 보호방안은 검토되지 못하고 있다.

IPTV나 위성방송이 선명한 HD 화질 등을 강점으로 내세우며 가입자들도 이미 디지털 방송의 혜택을 누리고 있는 상황에서 케이블 플랫폼에만 지원을 한다는 것도 문제다. 케이블이 공공적 성격을 다소 가지고 있긴 하지만 IPTV나 위성방송을 비롯해 지상파 직접 수신 등 대체재가 존재하는 상황에서 가입자 유지를 위한 민간 사업자의 사업을 정부에서 지원해야 하는지는 논란의 여지가 있는 것이다. 특히 케이블 TV 사업자 역시 자연스러운 디지털 전환이 이루어지도록 자기책을 마련해야 한다는 주장도 제기됐다. 망 고도화와 셋톱박스 구축은 물론이고, 가입자들이 디지털로 전환할 수 있는 차별화된 서비스를 제공할 수 있어야 한다는 것이다.

그럼에도 불구하고 아날로그 케이블 가입자에 대한 디지털 전환은 용이하지 않은 상황이고, 이에 대한 문제를 해결해야 한다는 목소리가 높아지고 있다[12][13][14][15][16][17]. 아날로그 케이블 가입자에 대한 새로운 조명은 수신환경 뿐만 아니라 지상파 방송의 접근권 강화라는 보편 서비스 논의로 옮겨가고 있다.

5.2 아날로그 케이블 상품 가입자와 저소득 가구 보호

DTV Korea 콜센터를 통해 디지털 전환과 관련된 문의 내용은 2010년 6월말 현재 총 6,633건으로 나타났는데, 이 중 유료방송 가입자의 문의전화가 총 621건(9.4%)에 이르고 있다.

현재 디지털전환 홍보를 담당하고 있는 DTV KOREA의 인적구성이 지상파 구성원만으로 이루어져 있는 상황이고, 지상파와 유료방송의 갈등구조로 볼 때 이와 같은 조직구성은 유료방송 가입자에 대한 적절한 대응이 어려울 수 있음을 암시한다. 전국적으로 디지털 전환이 종료되면 아날로그 케이블에 가입되어 있는 전체

1) 방송통신위원회, Korea Communication Commission

국민의 약 70%는 가장 열악한 시청 환경에 놓일 수 밖에 없는 상황이다.

영국과 일본의 경우는 취약계층을 국가 지원의 대상 계층으로 삼고 있으나 미국의 경우 전체 가구를 대상으로 삼고 있다는 점은 국내에 유의미한 시사점을 제공하고 있다. 즉 아날로그 방송 종료를 정부의 일정에 맞추기 위해서는 일반 계층에 대한 지원도 고려할 필요가 있으며, 지상파 디지털 전환 만으로는 보편적 시청권이 확보되기 어려운 상황이므로 정부는 케이블TV의 디지털 전환에 대한 플랜과 정책집행을 서둘러야 할 필요가 있다. 특히 지방 개별SO 권역 내의 가입자는 상대적으로 도농격차의 피해자가 될 수 있기 때문이다. 유료방송 가입자의 문의전화가 9.4%에 이르는 상황에서 이에 대한 정책 대응이 마련될 필요가 있는 것이다.

방통위는 현재 자발적 디지털 전환이 어려운 저소득층의 TV 시청권 보장을 위해 디지털 컨버터 무상지원 또는 DTV의 구매를 보조(10만원) 지원하고 있는데, 디지털 TV 방송 수신이 불가할 경우에는 안테나 개·보수와 무상지원을 할 예정이다. 2011년 7월부터 서울시, 8월부터 인천시, 경기도, 11월부터 전국의 저소득층을 대상으로 정부지원을 추진했으며, 2012년 1월 12일 현재 시점으로 91,040가구가 지원 신청하여 34,403 가구에 지원을 완료했다. 이 중 컨버터 지원은 34.6%에 달하고, DTV 구매보조는 65.4%에 이르고 있다.

<Table 4> the status of KCC' s support of low-income (Unit: household)

Categories	Applications received			Complete support		
	sub	Converter	DTV	Sub	Converter	DTV
Seoul	23,114	4,774	18,340	13,983	2,128	11,855
Kyonggi	15,993	4,578	11,415	8,111	1,874	6,237
InCheon	4,104	1,281	2,823	1,931	438	1,493
outside the metropolitan	35,805	16,678	19,127	7,350	3,208	4,142
total	91,040*	27,311	51,705	34,403	7,648	26,755**

* 12,024 cases including by mail received

** 3,028 cases including by system has not been entered after finishing support for DTV

또한 아날로그 방송 직접수신 가구의 소득수준 등을 고려하여 저소득층, 일반, 노인(만 65세 이상), 장애인(장

애인복지법상 장애로 등록된 자) 등으로 구분하여 맞춤형으로 지원하도록 계획하고 있다.

저소득층은 기초생활수급자, 차상위 계층, 수신료 면제 가구 등 저소득층을 대상으로 DTV 구매보조(10만원) 또는 디지털 컨버터(1대 무상)를 지원하는데, 정부 지원에도 불구하고 디지털 방송 시청이 곤란한 경우에는 안테나를 개·하거나 무상으로 지원하는 방안을 제시하고 있다. 일반가구는 저소득층 지원 대상에 포함되지 않는 가구로서 디지털 컨버터 1대를 대여해주고, 안테나를 설치지원 하는 등 최대 10만원 상당을 지원할 예정이다. 디지털 컨버터의 경우, 자가 부담금 2만원을 납부하도록 하여 무분별한 신청을 방지하고, 택배로 배송하여 자가 설치를 유도할 예정이다.

디지털 컨버터를 신청한 가구에는 안테나 개보수가 필요한 경우 실외 안테나(설치포함)에 한하여 지원(6만원 상당)하고 자가 부담금을 3만원 부과하는 방식이다. 지원대상 확대에 다른 디지털 컨버터는 2012년 초에 소요물량을 확보하고, 전산시스템을 보강하기 위해 2011년도 취약계층 지원사업의 예산 일부를 활용할 예정이다.

그러나 이와 같은 계획은 온전히 지상파 직접 수신가구에 한정된 것이다. 전체 저소득층 약 178만 가구 중 아날로그 방송 직접수신가구는 16만 가구로 추정되고, 이 중 아날로그 케이블방송 가입가구는 전체의 64%인 114만 가구에 달하고 있다. 이들은 디지털 전환 종료 이후 다채널 방송과 양방향 서비스를 시청할 수 없으며, 심지어 화질 열화 현상 등에 대한 근본적인 시청방해를 받게 된다. 이로 인해 디지털전환 이후, 유료방송을 시청하고 있는 최빈층이 디지털 전환 정책의 최대 사각지대가 될 수 있다. 케이블TV를 시청중인 저소득층이 디지털전환 시 보조금으로 인해 지상파 수신만을 선택하게 된다면 간접적인 방송선택권 제한'이 발생할 수도 있다.

이에 대해 정인숙은 아날로그 케이블 가입자 중에는 로우채널 상품 가입자 등 최빈층이 많은데 이들은 지원대상에서 벗어나 선택의 여지가 없다고 주장한 바 있으며[12], 미디어미래연구소[18]는 최빈층의 유료방송 가입자에게 디지털 전환 시 가입설치비, 셋톱박스 입차비, 요금 등을 지원하는 등 직접적 지원이 필요하다고 주장한 바 있다.

이외에도 아날로그 케이블 저소득층 가입자에 대한 지원 방안으로 디지털케이블TV 보급형 STB(DtoA)에

대한 보조금이 지원될 필요가 있다. 디지털 전환에 있어 보조금 지원 대상이 지상파를 선택하거나 디지털케이블 TV를 선택하여도 보조금은 동일하게 지급될 수 있는 방안을 마련해야 한다. 보조금은 아날로그방송 종료에 따른 피해 보상 개념으로 규정하고, 시청자가 아날로그방송 시청을 포기하는 시점부터는 디지털 방송 플랫폼에 대한 자유로운 선택이 가능함을 전제로 해야 한다. 따라서, 보조금의 성격을 'DtoA 컨버터 보조금'으로 제한하기 보다는 '디지털 전환 보조금'으로 용도를 확대 적용하는 것이 타당하다. 아날로그 방송을 시청하는 국민 중 법이 정하는 저소득층 가구가 자유롭게 방송플랫폼을 선택할 수 있도록 하자는 것이다.

또한 케이블의 클리어 램 및 8VSB 도입도 하나의 방안으로 제시될 수 있다.[19] 클리어램과 8VSB 도입은 지상파 아날로그 신호 종료 이후 고화질 지상파 디지털 콘텐츠를 100% 전송할 수 있다는 측면과 디지털 전환에 속도를 붙일 수 있다는 점에서 기대를 모으고 있다. 케이블 사업자의 입장에서는 조기에 케이블의 디지털 전환 확산을 꾀할 수 있다는 것도 특징이다. 셋톱박스가 없을 경우, 저가형 디지털 유료방송 상품구성이 가능하여 시청자의 시청료 부담의 최소화가 가능하다는 것이다.

별도의 셋톱박스없이 램 수신 모듈이 내장된 TV에서 직접 시청이 가능하고, 제공되는 채널수를 고려할 때 낮은 비용으로 디지털 케이블TV 서비스를 이용할 수 있기 때문이다. 일반적인 디지털 셋톱박스 임대료는 5천원 내외이며, 표준 이용요금은 1만 2천원 내외의 수준이지만 클리어 램의 경우에는 셋톱박스 임대료가 없는 'plug & watch' 방식으로 사실상 무료라고 볼 수 있기 때문에 매우 저렴한 비용으로 디지털 다채널 방송 서비스의 이용이 가능해지는 것이다.

6. 연구결과의 논의

지난 2010년 10월부터 11월까지 실시된 방통위의 디지털 전환 시범사업 현지조사 결과에 의하면[20], 고질적인 난시청으로 인해 다수의 시청자가 유료방송을 통해 지상파를 수신하는 환경이었으며, 대부분의 시청자가 노인층이라는 점을 감안하면 아날로그 케이블 시청자가 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

그리고 해당 지역의 조사결과 공통적으로 제기되는 주장은 전국적으로 90% 이상이 유료방송을 시청하고 있는 상황에서 구태여 지상파를 직접수신하고 있는 가구만을 대상으로 한 디지털 전환을 시도하는 것에 대한 의미부여를 찾기 어려웠다는 점이다. 특히 디지털방송 시범사업에 맞춰 난시청을 해소하기 위해 해당 지역에 별도의 중계기를 증축했지만, 지상파방송사들(MBC, 지역민방)이 경제적 타당성을 이유로 중계기 사용을 거부함으로써 시범사업의 공익성 취지를 무색케 하고 있다[21]. 이처럼 직접수신의 당사자인 지상파방송사들이 주민의 수신 상황을 개선하는데 미온적인 태도를 보이고 있는 마당에 역지로 지상파에 초점을 맞추기 보다는 직접수신 세대에게 유료방송으로 전환하는 비용을 보조해주고, 케이블TV의 경우 디지털 전환비용을 SO에게 지원해주는 것이 더 비용효율적일 수 있다는 것이다.

이와 같은 의견이 제시된 배경은 상기한 바와 같이 지상파방송 직접 수신 설비의 미비가 가져오는 문제에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 보다 실질적인 디지털 전환 방안을 마련하기 위해 유료방송의 협조를 고려해 봐야 할 시점이다.

REFERENCES

- [1] KCC. Policy for the activation of the digital broadcast and analog broadcasting shutdown in 2012. 2012. 1
- [2] KCC, the survey result for the rate of penetration and awareness rate about digital conversion, 2012
- [3] Y. J. Jung. Public interest of Terrestrial Broadcasting in Digital area. Conference Paper Korean Association for Broadcasting & Telecommunication Studies 2008. 12. 4
- [4] M. S. Go. Research of nation & international law about universal service in accordance with competitive system of pay-TV. Conference Paper, Korea Womanlink. 2008.10.24.
- [5] Y. J. Kim. Study about Institutionalization of universal service in the broadcasting industry, Korean Journal of Broadcasting and Tele

communication Studies, Vol. 22-5. pp. 45~91. 2008.

[6] H. K. Kim, Study on Charge of terrestrial retransmission via pay-TV, Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies, Vol. 23-4, pp. 49-87. 2009.

[7] S. J. Choi, Successful strategy for Digital TV transition 2013. Popular culture and media seminar of the National Assembly discussion paper. 2009.1.29.

[8] I. S. Jung, Evaluation research for Changes in terrestrial retransmission policy direction and policy objectives, Korean Journal of Journalism and Communication Studies, Vol.50-2. pp. 175~197. 2006.

[9] W. J. Heo, the digital conversion of the terrestrial broadcasting , the national audit KCC policies in 2010, 2010.

[10] KCC, the survey of the reception environment for terrestrial broadcasting, 2009.

[11] KBC, 'the study of TV viewing type in 2006, 2006.

[12] H. R. Kang. the guarantee of the right of choice for media and the solution of the poor reception , the seminars announcement for viewers monitoring meetings about digital conversion. 2012.

[13] D. Y. Kim. the assessment for terrestrial broadcasting to digital conversion pilot project, the special session statement of Korean Association for Broadcasting & Telecommunication Studies, 2010.

[14] J. Y. Kim. the assessment for terrestrial broadcasting to digital conversion pilot project, the special session statement of Korean Association for Broadcasting & Telecommunication Studies, 2010.

[15] G. H. Nam.,the assessment for terrestrial broadcasting to digital conversion pilot project, the special session statement of Korean Association for Broadcasting & Telecommunication Studies . 2010.

[16] I. S. Jeong, digital conversion, requires a careful review, The Kyunghyang Shinmun. 2010. 9. 7.

[17] J. M. Ju, digital conversion, should take advantage of cable television, 2011. 11. 1

[18] I. S. Jeong, for digital conversion. Media Future

Institute special seminar statement, 2012.

[19] H. K. Kim, digital conversion of pay-TV and the welfare of viewers. the announcement of autumn conference of Korean Association for Broadcasting & Telecommunication Studies, 2012.

[20] Media Future Institute, the announcement of special seminar about digital conversion., 2012.

[21] S. Y. Jeong & Jeong. I. S., Kim. J. Y., Nam. G. H., Kim. D. Y, the result of survey for digital conversion pilot project area, KCC. 2010.

김 희 경(Kim, Hee Kyung)



- 1993년 2월 : 제주대 사회학과(문학사)
- 1997년 8월 : 성균관대 신문방송학과 (정치학 석사)
- 2004년 2월 : 성균관대 신문방송학과 (언론학 박사)
- 2005년 6월 ~ 2011년 3월 : 한국디지털케이블연구원 선임연구원
- 2011년 3월 ~ 현재 : 미디어전략연구소 연구실장
- 관심분야 : 방송산업, 정책, 제도, 뉴미디어, 융합서비스
- E-Mail : fourtvir@gmail.com

김 덕 모(Kim, Dug-Mo)



- 1986년 2월 : 성균관대 신문방송학과 (정치학사)
- 1988년 2월 : 성균관대 신문방송학과 (정치학석사)
- 1997년 2월 : 성균관대 신문방송학과 (정치학 박사)
- 1998년 3월 ~ 현재 : 호남대학교 신문방송학과 교수
- 관심분야 : 저널리즘, 언론정책, 디지털 콘텐츠
- E-Mail : kdmprof@hanmail.net