

8VSB 도입이 방송시장에 미치는 영향에 대한 평가 -전문가 심층 인터뷰를 중심으로-

김희경*, 김덕모**
미디어전략연구소*, 호남대학교 신문방송학과**

The evaluation on the impact of introduction of 8VSB transmission method on the broadcast market -Focusing on the in-depth interviews with experts-

HeeKyung Kim*, DugMo Kim**
Research Manager, Media Strategy Institute*
Professor, Dept. of Journalism & Mass Communication University of Honam**

요약 디지털 전환이 시행된 지 2년이 지났지만 시청자의 절반 이상은 아직도 디지털 전환의 혜택을 보지 못하고 있다. 이로 인해 셋톱박스과 같이 양방향 서비스와 보안 기능이 갖추어지지 않더라도 디지털 전환의 혜택을 대다수의 시청자가 누릴 수 있도록 8VSB 송출방식이 정부에 의해 제안되었다. 그러나 8VSB가 방송시장에 미치는 부정적 영향에 대한 우려도 나오고 있어 실질적인 영향 평가를 시도할 필요가 있다. 이에 본 연구는 8VSB 도입이 방송시장에 미치는 영향을 검증하고, 이후 피해를 최소화하는 방안을 검토하기 위해 관련 전문가들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시했다.

전문가 인터뷰 결과, 콘텐츠 및 플랫폼, 네트워크 시장에 미치는 부정적인 영향이 실제 시장에서 실현될 가능성이 낮은 것으로 나타났다. 그리고 대다수의 전문가가 정책적으로 8VSB 송출제한이 부적절한 규제이며, 소비자 선택의 폭을 넓히기 위해 관련 정책이 개선되어야 한다는 입장을 밝힌 것으로 나타났다.

주제어 : 디지털 전환, 지상파, 케이블, 디지털 전송 방식, 8VSB

Abstract The enforcement of the digital switch been two years, but more than half of the viewers are still not enjoying the benefits of it. Therefore, the government proposed that 8VSB transmission method so that majority of the viewer is able to enjoy the benefits of a digital switch. However, the claim has been suggested that 8VSB transmission method will have negative impacts on broadcast market feedback. In this regard, this study verified the effect of 8VSB and the method of minimization on the broadcast market. This study has conducted in-depth interviews concerned experts to achieve this purpose. Results of an interview revealed that the negative impact on the market of content and platforms, network is very small. In other words, the majority of the experts argued that the policy of government about 8VSB transmission are inadequate and it is improved to broaden the choice of the broadcast consumer.

Key Words : Digital Switch, Terrestrial, Cable, Digital transmission method, 8VSB

Received 2 March 2014, Revised 18 April 2014

Accepted 20 May 2014

Corresponding Author: DugMo Kim(University of Honam)

Email: kdmprof@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

2012년 12월 31일, 우리나라는 역사적인 아날로그 종료와 디지털 전환을 시작했지만 시청자의 절반 이상은 아직도 디지털 전환의 혜택을 보지 못하고 있다. 이와 같은 문제는 정부가 디지털 전환의 목표를 지상파 직접수신 가구에 한정해서 설정하고, 이들 가구의 디지털 신호 전송 여부를 디지털 전환으로 규정한 것에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 난시청으로 인해 지상파 직접 수신가구가 미미한 상황에서 이와 같은 디지털 전환의 대상과 목표는 전혀 실질적이지 않다는 문제를 초래하고 있다. 이에 대해 지상파사업자는 독자적으로 수신율 95% 이상 가능하다고 주장하나, 도시 난시청이 대부분인 우리나라의 경우 수신율 30%에도 못 미칠 것이라는 게 일반적 관측이다. 지상파 방송사가 주장하는 난시청 해소 비율과 실질적인 난시청 해소 비율이 이처럼 다르게 나타나는 이유는 난시청의 해소의 기준에 대한 차이 때문이다. 지상파 방송의 경우, 송신측면에서 2012년 12월 31일에 아날로그를 종료하는 것이 디지털 전환을 완료하는 것이라고 보고 있고, 수신측면에서는 DTV 보유 또는 컨버터(D to A)설치 여부를 전환 기준으로 삼고 있다. 그러나 케이블 TV의 경우는 디지털 전환율의 기준을 셋톱박스 보급대로 삼고 있다.

이와 같은 차이점은 전송방식의 차이와 STB의 사용 여부로 발생하는데, 지상파의 전송방식은 8VSB 방식이며, 케이블TV는 QAM방식을 사용하고 있다. 때문에 케이블TV는 시청자의 수신측면에서 볼 때, 1천4백만 가구 중 STB가 미설치된 9백 7십만만 가구는 지상파 아날로그 방송이 종료 된 이후에도 아래와 같이 디지털 전환이 되지 않은 아날로그 시청자로 남아있게 되는 것이다. 아래의 표에서 보는 바와 같이 유료방송 전체 시청가구 중 Cable TV 가입률은 64%인데, 이 중 디지털 전환율은 22.2%에 불과하며, 전체 유료방송을 통한 디지털TV 보급율은 현재 60% 넘지 못하고 있으며, 41.5%에 해당하는 가구가 여전히 아날로그에 머물러 있다고 볼 수 있다.

좀 더 구체적으로 케이블방송의 디지털 전환율을 지역별로 살펴보면, 서울(61.2%)지역은 비교적 높은 비율을 보였지만 인천, 경기, 부산을 제외한 중소도시 및 농어촌 지역은 29.2%에 머물러 있어 디지털 전환의 혜택을 누리지 못하는 가구가 지역별로 편차가 심하고, 농어촌

지역은 70% 이상의 가구가 여전히 아날로그를 시청하고 있다는 것을 알 수 있다.

[Table 1] the status of cable subscribers by region
(2013.6)

the number of local SO	the number of cable subscribers			the rate of switch
	Total	Digital	Analogue	
Seoul	2,974,001	1,821,046	1,152,955	61.2%
Kyunggi	2,845,830	1,174,060	1,671,770	41.3%
megalopolis	4,244,041	1,294,262	2,949,779	30.5%
small city and rural	4,883,288	1,423,624	3,459,664	29.2%
Total	14,947,160	5,712,992	9,234,168	38.2%

출처:[1] 2013. 6

이와 같은 상황에서 일부 시청자들은 아날로그 서비스에 만족하고 있고, 셋톱박스 사용을 원하지 않거나 요금이 부담된다는 이유 등으로 디지털방송 전환을 꺼리는 것으로 조사됐다. 이에 케이블업계는 지역별 고객 성향을 고려한 다양한 디지털 상품을 개발하기로 했는데, 우선 60% 수준 이상의 디지털 전환이 달성된 지역은 취약계층의 경우 추가 요금부담 없이 디지털방송 상품을 이용할 수 있도록 하는 방안이다. 저소득층에 대한 디지털 전환에 가장 근접한 서비스로 최근에 가장 많이 논의되고 있는 것이 8VSB 신호 전송의 도입이다. 디지털 TV를 보유하고 있는 케이블TV 아날로그 시청자는 수신측면에서 엄연히 디지털 전환을 완료한 상태라 볼 수 있으므로, 방법적으로 셋톱박스 없이도 케이블TV 유료방송채널을 시청할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

8VSB는 채널 수 제한과 저소득층이라는 대상의 한정에도 불구하고, 군소PP 자동 방출이나 저작권 침해, 양방향 서비스 구현 불가능, 유료방송 시장의 저가화 등의 문제를 초래할 것이라는 경쟁 사업자들의 우려로 인해 여전히 논란의 대상이 되고 있다. 그러나 이와 같은 논란은 과연 타당한 것인지의 여부가 증명되지 않고 있는 상태이며, 이로 인해 8VSB 도입에 대한 논란만 가중되고 있는 상태다.

이에 본 연구는 8VSB 전송방식의 도입이 경쟁 사업

자들의 우려와 같이 문제가 있는 것인지 검증하고자 한다. 이를 위해 방송 정책, 제도, 경영, 산업, 기술, 홍보 등 다양한 분야의 전문가들을 대상으로 플랫폼, 콘텐츠, 네트워크 레이어(layer)에 대한 영향을 검토하고, 향후 이와 관련된 디지털 전환 정책의 방향을 검토하기 위해 심층인터뷰를 실시했다.

2. 국내 방송시장의 디지털 전환 정책과 8VSB의 관계

방송의 디지털 전환이란, 아날로그 방송을 디지털 방송으로 전환하는 것을 의미한다. 방송프로그램의 제작, 송·수신 등의 전 과정을 아날로그 방식에서 디지털 방식으로 바꾸는 것이다. 디지털 방송으로 전환하게 되면 영상, 음성, 데이터 등의 정보를 디지털로 압축 처리하여 전송하기 때문에 아날로그 방송과 비교하여 잡음에 강하고 전송 효율이 높아질 수 있다. 이러한 이유로 디지털 방송은 고화질 프로그램, 데이터 방송 등 다양한 정보를 시청자에게 안전하게 전달할 수 있다. 또한 방송 프로그램의 보관, 복사, 이동 등이 용이해지므로 향후 방송, 통신, 인터넷 등 다양한 플랫폼을 통해 서비스를 제공하는데 중요한 역할을 하게 된다. 디지털 전환 정책은 디지털 방송 개시, DTV보급 확대, 디지털 방송 활성화, 아날로그 방송의 종료, 유료 방송의 디지털 전환 등을 포함하고 있다[2].

현재 추진되어 진행되고 있는 디지털 전환은 지상파 방송의 디지털 전환과 케이블 방송의 디지털 전환으로 구분하여 접근 할 수 있다. 먼저 지상파 방송의 디지털 전환은 2008년 3월 제정된 「지상파 텔레비전 방송의 디지털 전환과 디지털TV 방송의 활성화에 관한 특별법」에 근거하여 2012년 12월 31일지상파 아날로그TV 방송이 종료됨에 따라 위원회는 지상파 디지털TV 방송 전면 실시에 대비한 다양한 정책을 시행하였다. 위원회는 시청권 보장을 위해 DTV 구매 보조 및 디지털 컨버터 지원 등의 정책을 실시하였다.

한편, 케이블 방송의 디지털 전환과 관련하여 방송통신위원회는 케이블방송, 위성방송, IPTV 등 유료방송의 디지털 전환을 활성화하기 위한 ‘유료방송 디지털 전환 활성화 정책방향’을 2012년 10월 확정하여 발표한 바 있

다. 유료방송 디지털 전환 활성화 정책방향을 마련한 배경은 지난 1997년부터 시작한 지상파 텔레비전 방송의 디지털 전환이 2012년 말 마무리됨에 따라, 시청자 복지, 산업 경쟁력 강화 차원에서 유료 방송의 디지털 전환에 대한 사회적 요구가 대두되었기 때문이다. 유료 방송의 디지털 전환은 2005년부터 유료 방송사업자가 자체적으로 진행하고 있으나, 2012년 6월 기준 유료방송 가입자의 디지털 전환율은 54.8% 수준으로, 약 1,100만에 달하는 아날로그 SD 가입자가 남아 있다. 특히 저소득층은 디지털TV 구매비용 및 아날로그에 비해 높은 디지털 유료방송 이용요금에 대한 부담 때문에 디지털로 전환하기 쉽지 않은 문제가 있다[2].

방송통신위원회의 유료방송 디지털 전환 활성화 방향은 크게 세 가지로 ‘유료 방송 사업자간 경쟁을 활성화하기 위한 제도 개선’, ‘저소득층의 디지털 전환 지원’, ‘아날로그TV 보유 가구의 시청권 보호’에 있다[2]. 이처럼 유료 방송의 디지털 전환은 아날로그 가입자를 디지털 가입자로 전환하고 차세대 신규 방송통신서비스 도입 기반 조성을 포함하는 광의(廣義)의 개념인 것이다. 일차적으로는 아날로그 TV로 아날로그 방송을 시청하는 것에서 디지털TV로 디지털 방송을 시청하는 것으로 변화하는 것을 의미하는 것이며, 아울러 아날로그 유료방송 종료로 생기는 여유 대역을 이용하여 채널 수 확대 및 다양한 신규 서비스 도입 기반을 마련하는 것까지 포함하고 있는 것이다[4].

그러나 국내의 경우는 디지털 송신 환경에만 신경을 쓴 나머지 지상파 직접 수신가구에 한정된 디지털 전환 사업이 추진되었고, 수신단에서의 디지털 준비는 전혀 갖춰지지 않은 채 아날로그 오프가 되었다. 이로 인해 농어촌 지역은 70%이상이 지상파와 같이 보편적인 채널을 아날로그로 시청하고 있어 디지털 전환으로 인해 보편적 서비스가 후퇴하는 결과를 초래하고 있다. 이로 인해 최근에는 농어촌 지역을 중심으로 보편적 서비스를 구현하는 방안으로 8-VSB 도입이 논의되고 있다.

3. 8VSB의 기술적 특성과 방송시장에 대한 파급효과

3.1 8VSB 개념과 기술적 특성

8VSB란 8레벨 잔류 측파대(8-VSB, 8-level vestigial sideband) 전송은 디지털 신호를 송출하는 방식으로, 현재 지상파 채널에서 사용하고 있다. 8VSB는 1개 채널당 6MHz 대역폭을 사용해 아날로그 케이블에도 고화질(HD) 방송을 내보낼 수 있는 기술이다. 국내 디지털방송 변조 방식은 8VSB와 콰(QAM, quadrature amplitude modulation·구조진폭변조)방식이다. 2002년 방송위원회는 관련 법령의 정비 없이 케이블의 지상파 재전송 정책 결정과 전송을 위한 장비의 무상 공급을 통해 케이블TV 사업자가 지상파 채널 5개만을 변조 없이 8VSB 신호로 송출하도록 행정조치를 내린 바 있다.

현재는 케이블방송사업자가 방송신호를 받아 콰와 8VSB, 아날로그 등 3개 방식으로 변조해서 송출하면, 각 가정의 TV 시청자는 필요에 따라 원하는 방식으로 선택해서 수신하고 있다. 유료 플랫폼에서 이들 콘텐츠가 전송되는 방식은 지상파의 경우, NTSC(아날로그), 8VSB(HD디지털), QAM(HD디지털)의 변조방식이고, PP의 경우는 NTSC(아날로그) QAM(HD디지털) 변조방식을 사용하도록 기술기준에 사용하도록 규정하고 있다.

이와 같은 전송방식은 지상파와 PP 모두 케이블 가입자에 대한 전송 및 시청이 가능했기 때문에 아날로그 시대에는 크게 문제가 되지 않았다. 그러나 디지털 환경에서 이와 같은 기술기준 방식은 PP에 대한 제한적인 접근을 초래하고 있다. 방통위 고시에서는 지상파는 보급형인 8VSB를 사용하도록 하고, 케이블TV에는 고급형인 콰 방식만을 사용하도록 의무화(유선방송국 설비 등에 관한 기술기준 제27조 대역 내 채널변조 및 전송조건 등 제3항)하고 있다. 결국 지상파의 HD디지털 콘텐츠는 아날로그와 디지털 가입자에게 모두 전송이 가능한 반면, PP의 HD디지털 콘텐츠는 셋톱박스를 사용하는 5백만 가입자에게만 송출되는 결과를 초래하기 때문이다. 셋톱

박스를 갖추지 않은 가입자에게는 결국 PP에 대한 접근성이 제한되는 문제가 발생하게 된다.

이로 인해 8VSB 송출 방식은 디지털 전환을 가로막는 주요 원인으로 지적되고 있으며, 디지털 전환의 보편적 서비스 실현을 위해 케이블방송사업자에게도 8VSB 송출 방식을 허가해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 즉 중소 케이블 사업자는 투자비가 많이 들고 시청자 입장에서 불편하고 부담이 큰 콰 방식이 아니라 한시적으로 8VSB 신호를 전송할 수 있도록 기술기준 개정 및 유예가 필요하며, 이것이 곧 디지털 전환을 앞당길 수 있는 방법이라고 주장하고 있다. 디지털TV의 보급률이 80%를 넘긴 상황에서도 국민의 다수가 아날로그 형태를 시청하는 문제점이 발생하므로 디지털 TV에 내장되어있는 8VSB 수신 장치를 활용해서 한시적으로 케이블 사업자가 전송할 수 있도록 배려하도록 해야 한다는 것이다.

3.2 8VSB가 방송시장에 미치는 영향

현재 지상파 방송사만 8VSB 방식으로 HD 방송을 송출하고 있으며 기타 유료방송은 콰 방식을 활용하고 있는데, 케이블 사업자에게 8VSB를 허용했을 때 전체 방송시장에 대한 파급효과에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이와 같은 논의의 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 8-VSB 변조방식은 가용채널 수를 감소시켜 다양성을 훼손할 수 있다는 문제다. 케이블에 8VSB가 허용되면 기존의 콰 방식보다 전송 효율이 떨어지기 때문에 일부 케이블 PP는 퇴출의 위기에 빠지게 된다는 것이다. 즉 8VSB 사용 시 콰에 비해 데이터 전송량이 1/2 수준이며, 압축방식 적용이 어려워 가용채널은 1/4로 감소하게 되는데, 이런 이유로 PP들은 케이블 SO의 8VSB 허용에 꾸준히 반대 입장을 보여 왔다.

또한 중소 PP의 노출도가 급감함에 따라 광고수입이 축소되고 수신료 배분 역시 감소하게 되어 PP 전반에 위기 상황이 도래할 수 있다는 점도 지적된다. 더욱이 8VSB 상품이 25~30개 채널을 제공한다고 가정할 경우 여유 채널수가 적어 MSP에게 유리한 구조가 되며, 이는 수직계열화에 의한 MSP의 불공정 경쟁상황을 초래하게 된다는 것이다.

둘째, 케이블 사업자의 8VSB 허용은 단순히 화질만 개선시킬 뿐 디지털 전환의 핵심인 양방향 서비스가 불가능하다는 점에서 진정한 의미의 디지털 전환이라고 보

1) [표28] 유선방송국 설비 등에 관한 기술 기준(방송통신위원회고시 제 2012-95호)

제21조(대역내 채널변조 및 전송조건 등) ① 대역내 채널은 54MHz부터 1,002MHz 또는 88MHz부터 1,002MHz 사이의 주파수대역에서 사용하여야 한다 ② 대역내 채널에서 변조된 신호의 채널당 주파수대역폭은 6MHz로 하여야 한다. ③ 대역내 채널의 변조 방식은 64QAM 또는 256QAM으로 하여야 한다. ④ 대역내 채널의 변조방식에 따른 전송속도는 '디지털 유선방송 송수신 정합' 표준에서 규정하는 값을 따른다.

기 어렵다는 비판이 제기되고 있다. 케이블 SO가 자사의 가입자 유출을 막기 위해 정상적인 디지털 전환을 목표로 합당한 비용을 치루는 대신, 단순히 화질개선만 내세운 미봉책에 몰두하고 있다는 비판이 나오는 이유다.

셋째, 이런 이유로 시청자가 기존의 아날로그 케이블 상품과 비슷한 비용으로 디지털 방송을 볼 수 있도록 만들어 유료방송 산업의 고질적인 저가 고착화 문제를 심화시킬 가능성이 있다는 지적이 있다. 8VSB 패키지 요금만 약 4천원에서 6천원 수준으로 결정된다고 가정할 때 경쟁 사업자는 아날로그 가입자를 자사로 유치하기 위해 이에 상응하는 요금수준으로 낮출 수밖에 없으며, 이는 디지털 시대에 또 아날로그와 같은 저가 요금체계가 지속됨을 의미하는 것이라고 보는 것이다.

넷째, 8VSB가 콘텐츠 저작권 침해를 초래할 수 있다는 점이다. 8VSB 방식은 디지털TV만 있으면 셋톱박스 없이 시청이 가능하기 때문에 가입자 제한이 불가능하기 때문에 도시·청 및 해적 방송 행위에 의한 저작권 침해가 지속될 가능성이 더욱 높아지게 된다는 것이다. 즉 콤팩트 방식은 가입하지 않은 시청자의 시청이 불가능하나, 8VSB 방식은 디지털TV만 있으면 셋톱박스 없이 시청이 가능하기 때문에 가입자 제한이 불가능하다는 것이다.

마지막으로 유료방송시장의 공정경쟁을 저해하게 된다는 점이다. 8VSB는 케이블에게만 해당하는 제도로써 유료방송에 유보적인 가입자나 취약계층, 아날로그 가입자를 우선적으로 케이블에게 할당하는 효과가 존재하며 가입자 시장 불공정 구조를 구조적으로 야기하는 문제를 초래할 수 있다는 것이다.

4. 연구문제와 연구방법

4.1 연구문제

상기한 바와 같이 케이블 사업자를 제외한 타 유료방송사업자와 지상파 방송사업자들은 8VSB를 통한 PP체널의 송출이 방송시장에 미칠 수 있는 파급력과 문제점을 고려해야 한다는 입장이다. 그러나 8VSB가 도입되지 않는다고 해서 유료방송과 콘텐츠 산업의 발전이 자연스럽게 이루어지는가의 문제는 별도로 생각해야 할 변수가 많다. 그렇다면 8VSB가 유료방송이나 콘텐츠 산업에 영향을 미치는 절대 변수도 아니며, 필요충분조건도 아니

다. 그리고 실제로 8VSB가 위와 같은 우려를 모두 내포하고 있는지의 문제에 대해서도 꼼꼼한 검토가 이루어진 바 없이 모두 추정에 의한 주장만 난무할 뿐이다.

이에 본 연구는 다년간의 실무경험과 연구경력을 가진 관련 분야의 전문가들을 대상으로 8VSB 도입이 기존의 우려와 같이 방송시장에 부정적인 영향을 미치는가에 대해 검증하고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 연구문제가 설정되었다.

1) 8VSB가 방송시장의 미디어 가치사슬에 미치는 영향은 어떠한가?

국내 미디어 시장에서 8VSB 도입이 미치게 될 영향에 대한 평가는 미디어 가치사슬인 콘텐츠, 플랫폼, 네트워크로 분류되어 구성되었다.

콘텐츠의 경우는 8VSB 방식의 보안 문제, 군소PP에 대한 악영향, 콘텐츠 시장에 대한 긍정적 및 부정적 효과의 하위 항목으로 구성되었다. 플랫폼의 경우는 전체 유료시장에 대한 요금 인하 효과, 디지털 상품의 별도 운영, 업계의 8VSB 자율 도입 정책, 플랫폼 시장에 대한 영향력 등으로 구성되었다. 세 번째 네트워크의 경우는 8VSB가 도입되었을 경우, 부족해지는 주파수 대역의 문제와 차후 네트워크 시장에 미치게 될 전반적인 영향에 대해 분석하기로 한다.

2) 8VSB에 대한 정부 정책은 어떻게 평가될 수 있는가?

향후 8VSB에 대한 정부 정책 개선방안을 묻는 항목과 관련해서는 정부가 8VSB를 도입해야 하는 정책적 근거와 정부 정책 및 규제에 대한 개선 의견, 8VSB 도입을 위한 바람직한 도입 방안과 군소PP를 보호하기 위한 제도적 개선 방안을 분석하기로 한다.

4.2 연구방법

본 연구를 진행하기 위해 관련 업계 및 학계를 중심으로 구성된 전문가를 대상으로 심층인터뷰를 진행하고자 한다. 8VSB의 기술적 특성과 디지털 전환이라는 주제는 문헌 연구나 기타 통계방식으로 다루어질 수 있는 보편적인 연구대상이 아니라 최근의 트렌드를 반영한 전문적인 영역이다. 이로 인해 관련 분야에 대한 전문적인 지식

이 축적된 실무자 및 연구자들을 중심으로 구체적인 검증절차가 요구된다고 판단된다.

심층인터뷰 기간은 9월 15일부터 25일까지 총 열흘간에 걸쳐 이루어졌으며, 1차 사전질문지의 형식으로 업계 핵심 관계자 2명을 사전 인터뷰해서 2차 설문지를 작성하고, 본격적인 인터뷰를 실시했다. 인터뷰는 면대면 심층면접과 메일, 전화 등 총 3차의 단계로 진행되었다. 면접 내용의 전문성과 응답자들의 다양한 전문 분야를 고려해서 사전 방문 형태의 면접이 진행된 이후 메일을 통해 질문지 배포와 응답이 이루어졌다.

5. 연구결과

5.1 응답자 특성 및 주요 설문 항목

응답자는 방송정책 및 제도, 뉴미디어 산업, 미디어 경제학, 미디어 기술, 콘텐츠 정책, 홍보 등 6개 분야의 전문가로 구성되었다. 응답자의 대부분은 각 전문 분야에서 10년 이상의 경력을 보유한 중간 관리자급 이상이며, 연구원, 학교를 비롯해 케이블, IPTV, 위성, 콘텐츠 등 8VSB 도입과 관련하여 첨예한 의견을 제시해 온 대표적인 이해 당사자들이 포함되었다. 응답자 연령은 평균 45세이며, 1명을 제외하고 모두 남성으로 구성되었다.

[Table 2] The list of in-depth interview with experts

Name	Sector	Title	Career (Years)	Areas of Expertise	Sex	Age
L	Media Institute	the chief of research	10	Economics	male	44
C	Academic	Professor	9	Broadcasting policy	male	49
J	Academic	Professor	14	New media policy	male	51
G	Academic	Professor	20	media management	male	45
B	Academic	Professor	20	Electronics	male	56
O	Media Institute	Team manager	8	Media Industry	male	42
S	Contents	Director	15	Contents	male	50
JS	Academic	Professor	15	Broadcasting policy	female	52
JY	IPTV	Ph.D	3	Broadcasting policy	male	38
JG	Skylife	Ph.D	10	Broadcasting policy	male	46
Y	Academic	Professor	23	Broadcasting System	male	53
K	Cable	Team manager	10	PR	male	39
BS	Terrestrial	Ph.D	8	Media Industry	male	42
N	Academic	Professor	13	Media Industry	male	48

주요 설문 내용은 크게 두 가지로 분류할 수 있는데, 미디어 가치사슬에서 8VSB가 미치게 될 영향, 향후 8VSB에 대한 정부 정책 개선 방안이 그것이다.

5.2 심층인터뷰 결과

1) 미디어 가치사슬에 따른 8VSB 도입의 방송시장 파급효과

(1) 콘텐츠

가. 8VSB의 콘텐츠 보안

8VSB방식이 콘텐츠 보안에 취약하다는 의견에 대한 전문가들의 견해는 그렇지 않다는 입장과 보안에 취약하다는 입장과 같이 크게 두 가지로 나뉘고 있었다. 우선 8VSB 방식이 콘텐츠 보안에 취약하지 않다는 주장을 하는 전문가들은 셋톱박스의 유무와 상관없이 콘텐츠 복제는 마음만 먹으면 쉽게 할 수 있기 때문에 셋톱박스과 CAS의 존재 여부가 저작권에 큰 영향을 미치지 않는다는 의견을 제시했다. CAS 기능은 유료시청자만이 유료 방송을 시청할 수 있도록 콘텐츠를 제한시키는 것이 불법 복제를 막는 기술이 아니다. 다시 말해서 해커가 복제를 하려고 마음먹는다면, 정식으로 시청료를 내고 콘텐츠 암호가 풀려있는 것을 복제하면 되므로 CAS가 근본적으로 불법복제를 막지는 못하는 것이다. 단지 TV나 셋톱박스가 콘텐츠의 완전한 디지털 출력을 하지 않고 있기 때문에, 8VSB 방식을 사용하나 안하나 어차피 취약 정도는 동일하다고 볼 수 있다는 것이다. 더욱이 8VSB를 취약계층을 중심으로 보급할 경우 이들은 별도의 채널 추가 등 디지털방송의 부가서비스를 이용하지 않기 때문에 큰 문제가 되지 않는다는 입장이다.

“CAS없이 유료콘텐츠를 시청해도 별도의 유료채널을 추가할 수 없을 뿐, 셋톱박스를 통한 이용과 별 차이가 없습니다. 특히 8VSB를 저가의 취약계층을 중심으로 보급할 경우 이들은 별도의 채널 추가 등 디지털방송의 부가서비스를 이용하지 않은 계층이어서 큰 문제가 없다고 판단됩니다.”(J)

그러나 지상파 및 경쟁사업자들은 8VSB 도입이 저작권을 침해할 것이라는 반대 의견을 제시하고 이었는데, 문제는 이와 같은 현상이 발생하는 근본적인 원인과 근

거는 제시하지 않은 것으로 나타났다.

“매우 취약하며, 추후 다양한 이슈들이 발생할 가능성이 매우 높습니다.”(JY)

“해의 방송 프로그램을 공급받는 의존도가 높은 채널들의 경우에는 저작권 확보에 문제가 있게 됩니다.”(G)

이와 같은 두 가지 주장에 의하면 콘텐츠 보안에 대한 취약점은 CAS가 설치되지 않는 8VSB 시스템의 문제에서 유발되는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 CAS는 유료 방송의 ‘Walled Garden’ 서비스를 위한 조치에 불과하고 근본적인 보안의 대안이 될 수 없으므로 가입료를 정식으로 내고 서비스를 받아서 저작권 침해를 하는 행위까지 통제할 수 있는 방법은 이전에도 없었다는 점에서 콘텐츠 보안 이슈는 확대 해석된 경향이 있는 것으로 판단된다.

나. 8VSB 도입이 군소PP에 미치는 영향

8VSB 도입에 반대의 입장을 표명하는 사업자 중 가장 절박한 사업자는 콘텐츠 사업자인 PP일 것이다. 이 중에서도 군소 PP는 반대의 강도가 더 강할 것으로 예측된다. 8VSB로 인해 대형 PP는 더욱더 가치청권이 확대되지만 군소PP의 채널은 오히려 그 반대일 가능성이 높기 때문이다. 그러나 응답자의 대부분은 8VSB 도입이 군소 PP에게 불리한 것은 사실이나, 기술적으로 8VSB의 전송 용량이 낮다는 문제제기는 사실과 다르다고 주장하고 있는 것으로 나타났다. 아날로그 방송으로 현재 전송하는 채널 수는 50개 수준인데, 8VSB로 전송할 경우, 기술적으로 아날로그 방송 화질보다 좋은 Standard Definition(SD) 급 디지털 채널을 현재의 아날로그 방송 대역에 100여개 채널까지도 전송할 수 있으므로 8VSB가 군소PP에게 불리한 것이라는 가정은 전혀 개연성이 없는 주장이라는 것이다.

물론 콤팩트 2배의 채널 전송력을 가지고 있기 때문에 8VSB가 채널 용량에 있어 불리한 것은 사실이다. 그러나 낙후된 지역은 콤팩트 전환을 위한 셋톱박스 사용을 이미 지난 10여 년간 거부해왔고(가격저항), 현재도 가격으로 인해 이에 대해서는 미온적인 상태다. 이런 상황이라면 차라리 이들이 구매력이 생길 때까지라도 8VSB를 사용

하는 것이 바람직하다는 입장이다. 그리고 향후 더 많은 채널의 수요가 발생하고 구매력이 있을 때 콤팩트로 전환해도 늦지 않다는 판단이다. 이와 더불어 8VSB는 완전한 디지털 전환으로 과정 중의 서비스에 불과하기 때문에 만약 케이블 사업자의 특정 PP에 대한 불합리한 처우가 발견되는 경우에는 이를 사후규제로 관리하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다는 의견도 제시되었다.

“8VSB 도입에 의한 PP 영향은 있을 것으로 판단됩니다. 그러나 문제는 현재 유료방송이 디지털 전환 과정에 있다는 것입니다. 즉, 8VSB가 항구적인 서비스라 볼 수 없고, full-scale 디지털 전환의 과도기적 단계로서 제공되는 서비스이기 때문에 PP들을 항구적으로 배제할 것으로 보이지 않습니다. 향후 방송법 금지행위의 채널 제공의 거부, 제한, 중단 규정을 활용하여 플랫폼 사업자가 정당하지 않은 사유로 PP를 배제하는 행위를 사후규제로써 규제하는 것이 바람직한 방향이라 할 것입니다.”(L)

전체 채널 수의 10% 가량에 군소PP의 쿼터를 두는 방식도 제시되었다. 그러나 채널 계약은 어디까지나 사업자 간 사적 계약이라는 점에서 쿼터제를 설정하는 것은 케이블사업자의 채널 편성권 및 사업자 간 사적계약에 위배되는 정책이라고 볼 수 있다. 즉 법적으로 명확한 근거없이 단순히 군소PP를 보호하기 위한 목적 하에 케이블 사업자의 채널 편성권을 박탈하고, 사업자 간 사적계약에 개입하는 것은 법적으로 문제의 여지가 있다고 판단된다.

“군소PP의 입장에서 당연히 반발할 수밖에 없다고 생각합니다. 물론 (양방향) 디지털TV 가입자가 지속적으로 늘어날 경우 이러한 불만은 완화될 수 있겠지만, 아직은 아날로그케이블TV 가입자가 많은 상황에서 (군소PP가) 이 시장에 참여할 수 없게 될 경우 생존의 위협을 받기 때문에 불리할 수밖에 없습니다.”(O)

다. 8VSB 도입이 콘텐츠 시장에 미치는 긍정적 영향
8VSB의 도입이 콘텐츠 시장에 미치는 효과를 묻는 항목에 대해서는 긍정과 부정의 상반된 의견이 제시되었다. 콘텐츠 시장에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 전망한 전문가들은 8VSB 방식의 경우 개선된 화질과 지상파

와 유사한 수신환경을 제공하기 때문에 송출 대상 PP로 선정되기 위해 콘텐츠 경쟁이 발생할 가능성이 높아질 것이라는 의견을 제시했다. 즉 디지털 콘텐츠 제작 및 투자자 촉진될 가능성이 높아진다고 전망했다. 그리고 이와 같은 경쟁력의 강화는 결국 저화질로 인식된 PP에 대한 브랜드 가치를 제고할 뿐만 아니라 향후 HD 제작 활성화에도 중요한 기능을 수행할 것이라는 의견이 제시되었다. 또한 홈쇼핑 채널이나 보도PP, 종합편성 PP에 대한 태도도 어느 정도 담보된다는 점에서 전체 콘텐츠 시장에 미치는 영향은 긍정적이라고 판단할 수 있다는 것이다.

“8VSB 방식의 경우 개선된 화질과 지상파와 유사한 수신환경을 제공하기 때문에 8VSB 방식 송출 대상 PP로 선정되기 위해 콘텐츠 경쟁이 발생할 가능성이 높습니다. 따라서 디지털 콘텐츠 제작 및 투자자 촉진될 가능성이 높아집니다.”(L)

“많은 군소 PP가 현재 HD로 전환하지 않았고, 한동안 HD로 전환하지 않을 것으로 보이기 때문에, 현재의 아날로그 채널로 적어도 30개 이상의 더 많은 채널이 시청자에게 전달이 될 것입니다.”(B)

라. 8VSB 도입이 콘텐츠 시장에 미치는 부정적 영향
그러나 이와는 반대로 8VSB의 도입은 콘텐츠 산업의 붕괴를 초래할 것이라는 부정적인 전망도 제시되었다. 주로 PP와 지상파, 경쟁 플랫폼에서 이와 같은 의견이 제시된 것으로 나타났다.

“일부 PP들(8VSB 송출 가능한)은 광고 수익을 추가로 확보하여 투자 자금을 확보할 수 있게 되지만 다수의 PP들에게는 피해를 줄 수 있어 콘텐츠 시장의 부익부 빈익 빈 현상을 심화 시킬 것으로 예상됩니다.”(JS)

더욱이 8VSB이 도입에 대한 가장 큰 문제점으로는 양방향서비스를 지연시킴으로써 디지털 전환에 대한 전망이 밝지 않다거나 군소PP가 채널 편성되지 않는 문제 등이다. 하지만 이미 지상파가 고화질중심 디지털전환 완료한 상황에서 지상파를 보기 위해서라도 유료방송의 HD전환이 가장 시급하다고 볼 수 있는데, 전문가들은 대

안으로 고화질 중심의 디지털 전환을 완료하고 단계적으로 양방향·초고화질·스마트 등으로 서비스의 업그레이드의 진행을 제시했다.

또한 군소PP들이 저가 채널에서 빠지고 8VSB 채널 패키지에 포함되기 위해 송출 수수료를 지급하거나 수신료를 지급받지 못할 가능성에 대해서도 의견이 제시되었다. 이는 장기적인 관점에서는 출혈 경쟁을 하는 PP뿐만 아니라 저가 요금경쟁을 해야 하는 플랫폼 사업자의 재무 불안정을 초래하는 문제로 이어질 수 있다는 것이다.

이에 대한 대안으로 장기적 차원에서 아날로그 상품의 종료 시점을 명기하여 전체 미디어 생태계의 디지털 전환을 강화하고, 요금 인상 부분을 보완하기 위해 가입자 당 콘텐츠 사용료는 전체 모수가 증가함에 따라 조정되어야 한다는 입장이 제시되었다. 또한 8VSB 도입이 디지털 전환을 촉진하는 것이라면, 궁극적으로는 아날로그 주파수 대역을 축소하여 디지털 대역을 확보하고, 디지털 채널로의 이전을 통해 새로운 여유 대역을 확보하는 것이 필요하다는 주장도 제기되었다.

“8VSB의 허용으로 중소 및 군소PP들이 8VSB를 통한 패키지에서 빠질 수 있는 문제가 있고, 8VSB 채널패키지가 소수채널로 구성될 경우 중소PP가 8VSB 채널 패키지에 포함되기 위해 출혈 경쟁을 할 가능성도 있습니다.”(J)

“8V의 부정적인 영향은 아직도 많은 가입자를 확보하고 있는 케이블TV 시장의 저가구조를 유지하고 디지털 전환을 저해하는 정책이라고 할 수 있습니다.”(JG)

(2) 플랫폼

가. 플랫폼 시장 요금 인하

8VSB의 디지털 케이블 송출이 허용될 경우, 플랫폼 시장 요금 인하 등 부정적인 영향을 미칠 것이라는 주장에 대해 대부분의 전문가들은 유료방송 요금 인하에 영향을 미치지 않을 것이라고 전망했다. 이미 국내 유료방송 요금은 세계에서 유례없는 낮은 가격에 제공되고 있는데다 사업자간 경쟁이 치열한 수도권에서는 디지털 서비스의 가격이 아날로그 가격보다 못한 곳도 수없이 많다.

아무리 저가형 8VSB 패키지를 구성한다고 해도 주로

아날로그 저가형 상품에서 벗어나지 않는 가구가 주류를 이루므로 현재와 같이 낮은 수준의 저가 요금 패키지 수준일 가능성이 높다는 것이다. 오히려 서비스 개선을 위해 요금 인상은 있을 수 있어도 요금 인하 현상은 더 이상 발생하지 않을 것으로 보고 있었다.

“소외지역이나 낙후지역에서는 이미 아날로그 방송 시청료를 내고 있기 때문에, 이 지역에 본격적으로 8VSB가 도입될 것이므로 오히려 디지털PP 사용료로 인해 기존 시청료보다 조금 인상효과가 있으면 있었지 요금 인하 현상은 발생하지 않을 것으로 보입니다.”(B)

부정적인 측면에 대해 주장하는 전문가들은 이미 유료방송 시장이 출혈경쟁에 의해 막대한 손해를 감수하면서 요금인하 경쟁을 하고 있는데, 8VSB가 도입되면 추가적인 요금 인하는 물론이고, 유료방송 가입자들의 해당 서비스에 대한 대량 이탈을 초래할 수 있다는 것이다. 이를 제어하기 위해서 과도기적 서비스나 저가형 서비스는 복지 차원에서 취약계층 등에 제한적으로 제공되거나 한시적으로 제공하는 것이 플랫폼에 미치는 부정적 영향을 최소화할 수 있다는 대안으로 제시되었다.

나. 디지털 상품의 별도 운영

아날로그 상품을 유지하면서 8VSB 방식의 별도 상품을 구성·운영하는 것이 현실적으로 어려운가를 묻는 항목에 대해서 대부분의 전문가들은 긍정적인 답변을 한 것으로 나타났다. 플랫폼 사업자들이 8VSB 방식의 별도 상품을 구성·운영하는 것은 설치비용 등 현실적으로 어렵다고 하지만 송출단에서 8VSB로 송출하면 시청자들은 기존 TV로 8VSB 신호를 수신할 수 있기 때문에 충분히 별도의 상품 구성이 가능하다는 입장이다. 그럼에도 불구하고 케이블 기술 전문가는 2개의 방식이 공존하여 운영 하는 것이 경제적이지 않다고 주장했다. 아날로그 유지를 원하는 가입자에게는 Digital To Analog(D/A) 전환 박스를 제공하고 있다.

“플랫폼 사업자들이 8VSB 방식의 별도 상품을 구성·운영하는 것은 설치비용 등 현실적으로 어렵다고 하지만, 플랫폼 사업자들의 송출단에서 8VSB로 송출하면 시청자들은 기존 TV로 8VSB 신호를 수신할 수 있기 때문에

충분히 별도의 상품 구성이 가능할 것으로 생각합니다.”(S)

“2개의 디지털 전환 방식이 공존하여 운영하는 것이 경제적이지 않기 때문입니다. 아날로그 유지를 원하는 가입자에게는 Digital To Analog(D/A) 전환 박스를 제공하면 될 것입니다.”(B)

다. 8VSB 도입에 대한 업계의 자율 채택에 대한 의견
디지털 전환의 속도를 높이기 위해 8VSB를 업계 자율로 채택하는 안에 대한 의견에 대해 대부분의 전문가들이 긍정적인 반응을 보인 것으로 나타났다. 특히 정부의 디지털 전환 정책이 기술 중립적으로 전개되어야 한다는 의견이 다수를 차지했는데, 사업자가 자신의 서비스 특성이나 마케팅 전략에 입각하여 자유롭게 선택할 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다. 이를 통해 서비스의 고도화 및 유연성을 높이고, 기술적 효율성(technology efficiency)를 제공할 필요가 있다는 의견이다. 오히려 디지털 전환 정책 수립시 정부가 사업자 자율성을 무시하고 현재와 같이 기술기준 등의 방식 등을 결정함으로써 디지털 전환이 지연된 것으로 이해될 수 있다.

“8VSB 제공 자체가 막혀 있는 상태이기 때문에 이것을 해소시켜 주면, 8VSB 도입 여부는 사업자의 자율에 맡기는 것이 타당합니다.”(O)

“기술발전의 추세와 현실에 맞는 적절한 기술 이용을 통해 시청자들의 편의를 높이는 것이 중요합니다. 디지털 전환이 방송정책의 중요한 현안 중의 하나인 상황에서 8VSB를 통해 디지털 전환이 가속화 되고, 영구적으로 디지털 전환이 불가능해 보이는 계층에게 디지털 전환의 기회를 준다는 측면에서 긍정적으로 검토하는 것이 필요합니다.”(J)

그러나 소수의 전문가들은 사업자 자율보다 정부의 규제 결정되어야 한다는 입장을 밝혔다. 업계 자율로 진행하면, 아날로그 상품을 계속 유지하려는 가입자들 수만 증가하기 때문에 정부가 디지털 전환의 목적을 명확히 하고 이를 정책적으로 수행해야 한다는 입장이다. 특히 개별SO가 디지털 전환에 필요한 경비를 최소한으로

지출하면서 디지털을 늦추고 있는 실정이고, 이로 인해 지역별로 편차가 생기는 문제가 발생하므로 디지털 전환이 지연될 수 있다는 우려가 작용한 것이다. 따라서 정부가 일정한 보조금 형태나 대여금 형태를 통해 가능한 한 동시에 진행할 수 있도록 강제하는 것이 효과적이라는 것이다.

“디지털 전환의 목적이 무엇인가에 대한 진지한 고민이 필요합니다. 단순성과 및 비율을 위한 디지털 전환이 중요한지, 전체 미디어 생태계의 성장을 통한 소비자 복지 증가가 중요한지에 대한 정밀한 검토가 필요합니다. 업계 자율로 진행된다면, 아날로그 상품을 계속 유지하려는 가입자들 수만 증가합니다.”(JY)

“업계의 자율도 좋지만 케이블의 디지털 전환을 통해 방송의 완전한 디지털 시대를 맞이하기 위해서는 강제성이 필요하다고 생각됩니다. 특히 독립SO는 디지털 전환에 필요한 경비를 최소한으로 지출하면서 디지털을 늦추고 있는 실정입니다.”(C)

라. 플랫폼에 대한 전반적 영향력

대다수의 전문가들은 8VSB 허용으로 플랫폼 시장에 미칠 수 있는 영향을 긍정적으로 평가하고 있다. 그러나 8VSB의 허용이 현재의 저가 유료방송 시장의 문제를 고착할 가능성이 높다는 문제도 제기되었다. 아날로그 전환을 미루고 있는 개별 SO의 투자 유인이 더 낮아져 전체 유료방송 시장의 발전이 지체될 것이라는 것이 중론이다. 특히 경쟁 플랫폼 사업자들의 입장에서 타 플랫폼의 이탈을 방지하기 위한 수단으로 활용될 가능성이 높다는 것이다.

“기존의 케이블SO들은 아날로그 방식과 디지털방식을 현재 양립해서 사용하고 있는데, 이로 인하여 비용이 많이 발생할 수밖에 없습니다. 동일한 채널을 아날로그와 디지털 형태로 2번을 송출해야 하므로 시설 및 인건비가 커질 수밖에 없고 방송 전파 대역폭도 2배로 필요했던 것과 같습니다. 그러므로 플랫폼 사업자에게도 긍정적으로 작용할 것으로 보입니다.”(B)

“이미 플랫폼 시장에서 케이블TV와 IPTV의 경쟁이 분

격화되었습니다. 위성방송도 새로운 전송방식을 시도하며 3자 경쟁에 끼어들려 하고 있습니다. 플랫폼 사업자의 경쟁은 결국 서비스 품질의 향상과 양질의 콘텐츠 제공을 추동할 것입니다. 그리고 차별화된 서비스를 위해 노력하도록 만들 것이다. 케이블TV 콘텐츠 시장이 시청자 시장에 비해 발달하지 못한 이유 중 하나가 케이블 플랫폼의 독과점에서 비롯된다는 점을 감안할 때 경쟁시장의 긍정적 효과가 분명 나타나리라 생각합니다.”(C)

(3) 네트워크

가. 주파수 대역 부족 문제

8VSB 전송 시 기존 아날로그 네트워크 대역의 부족 문제가 쟁점으로 떠오른 바 있다. 이에 대해 전문가들은 8VSB를 현재의 아날로그 방송대역에 전송할 경우 대역 부족 문제가 없으며, 케이블TV 디지털화로 남게 되는 아날로그 채널 대역을 8VSB 대역으로 활용하도록 하는 방안도 마련할 수 있다는 의견을 제시했다.

“8VSB를 현재의 아날로그 방송대역에 전송할 경우 대역 부족 문제가 전혀 없습니다. 현재의 아날로그 방송을 유지하면서 8VSB를 전송할 경우, 대역폭 문제가 발생할 수 있는데, 이렇게 2중 3중으로 방송을 전송하려는 케이블 SO는 존재하지 않을 것이라고 생각합니다.”(B)

“케이블TV 디지털화로 남게 되는 아날로그 채널 대역을 8VSB 대역으로 활용하도록 하면 됩니다. 아니면 별도의 주파수 대역을 할당하여 8VSB 서비스를 위해 활용할 수 있도록 하면 됩니다. 케이블TV의 경우 별도의 유선망을 쓰기 때문에 해당 유선망 내에서 주파수 대역 할당이 자유로운 장점이 있습니다.”(J)

그러나 8VSB 허용으로 인해 방송 및 통신 네트워크에 부담이 될 수 있다는 의견도 제시되었다. 특히 주파수 대역이 부족할 경우 일부 PP의 송출 중단이 초래되어 서비스를 제공하지 못하는 문제가 발생할 것에 대해 우려하는 목소리도 다수 존재했다.

“8VSB가 전송과정에서 기존 방식보다 더 많은 데이터 용량을 차지하게 될 경우 트래픽 양이 늘어 방송, 통신 네트워크에 부담이 될 수도 있지 않을까 생각됩니다.

8VSB가 허용되어 주파수 대역이 부족할 경우, 결국 일부 PP채널이 서비스 제공을 중단하게 함으로써 대역을 확보하는 수밖에 없지 않을까 생각됩니다. 기술적으로 주파수를 늘릴 수는 없기 때문입니다.”(O)

나. 방송 및 통신 네트워크에 대한 영향

8VSB 전송 시 방송 및 통신 네트워크에 대한 기대효과 및 영향에 대한 전문가들의 의견을 청취하는 항목에서는 케이블TV가 디지털 방송서비스를 원활하게 제공하기 위해 망 업그레이드에 박차를 가하는 효과를 가져올 수 있다는 의견이 제시되었다. 케이블TV 망이 고도화될 경우 방송서비스 이외의 인터넷 등 해당 망을 통해 서비스의 고도화 및 고 품질화가 가능해지고, 이러한 서비스 품질의 제고는 기타 통신사업자 등과의 서비스 품질 경쟁을 야기해 전반적인 망의 업그레이드 등의 효과를 가져올 수 있다는 것이다.

“8VSB는 양방향 프로그램 제공 어렵고 QAM보다 전송 효율은 떨어지지만 QAM보다 상대적으로 시청자들에게 고품질의 프로그램 제공이 가능하다고 생각합니다.”(S)

“케이블TV 망이 고도화 될 경우 방송서비스 이외의 인터넷 등 해당 망을 통해 서비스의 고도화 및 고 품질화가 가능해지고, 이러한 서비스 품질의 제고는 기타 통신사업자 등과의 서비스 품질 경쟁을 야기해 전반적인 망의 업그레이드 등의 효과를 가져올 수 있습니다.”(J)

그러나 8VSB는 현재 정부 정책으로 논의되고 있는 기가 코리아, UHD TV 등에 논의들과 정면으로 충돌되는 정책이라고 할 수 있다는 의견도 제시되었다. 주파수 효율성을 높여 보다 양질의 서비스를 제공하고자 하는 정부 정책과 달리 기존의 주파수를 쪼개서 쓰는 정책은 정면으로 충돌된다는 것이다.

2) 8VSB에 대한 정부 정책 평가

(1) 정부가 8VSB 정책을 추진해야 하는 정책적 근거
 정부가 8VSB를 추진해야 하는 이유에서 대부분의 전문가들은 디지털 전환의 가속화와 유료방송 서비스 활성화를 꼽았다. 디지털 전환 의지가 없거나 소득이 낮은 가입자들의 우선 전환이 요청되므로 일단 이 가입자들을

대상으로 하는 정책이 필요하다는 것이다. 또한 향후 미래 방송정책이 기술 중립적인 방향으로 나가는 시발점으로 8VSB를 인식해야 한다는 의견도 제기되었다. 즉 차세대 유료방송 서비스 도입 활성화를 위해 정부의 정책이 필요하다는 것이다.

“아날로그 유료방송 가입자의 이익을 우선적으로 감안하는 정책보다는 다양한 기술적 가능성 및 표준을 만드는 것이 정부 정책의 핵심이 될 필요가 있습니다.”(G)

“아날로그 가입자 정책이 아니라 케이블시청자의 정책입니다. 매체 선택권의 강화가 아니라 디지털 방송 산업으로 아날로그 시청자를 편승시키는 전략이 될 것입니다. 여전히 아날로그에 머물고 있는 시청자들은 디지털 방송 시대의 발전을 저해하는 큰 요소로 남게 될 것입니다.”(C)

그러나 케이블 업계 내에서도 의견이 다르고, 일부 종편과 케이블 사업자의 요구로 정부가 8VSB를 추진하는 것은 문제가 있다는 지적도 제기되었다. 특히 8VSB가 유료방송시장의 저가화를 부추기고 고착시킬 확률이 높기 때문에 디지털 전환의 속도가 오히려 느려질 수 있다는 문제제기도 존재했다.

“지역 아날로그케이블TV 가입자의 디지털 전환 정책이 슈는 결국 디지털방송 전환에 따른 수신료 부담 증가라고 할 수 있습니다. 저소득층이나 디지털전환 저항층에 게만 별도로 8VSB를 제공하는 것이 기술적으로 어려울 것이기 때문입니다.”(O)

“정부의 적극적인 추진 의지가 천명되었지만 사업자 간의 이해가 엇갈려 이를 추진하는데 많은 어려움이 있습니다. 대체적으로 정부의 추진 이유는 일부 지역SO의 디지털 투자에 소극적이고 지역 시청자들의 서비스 요구에 부응하기 위해서 또 디지털 정책의 실질적인 완성을 위해서입니다.”(Y)

(2) 8VSB 허용을 위한 정부의 정책적, 규제적 개선안에 대한 의견
 8VSB 허용을 위한 정부의 정책적 개선 방안을 묻는

질문에 대해서는 시청자 보호 및 PP 피해 최소화 차원에서 최소한의 범위의 지정이 필요하다는 의견이 제시되었다. 이를 위해 유선방송국 설비 등에 관한 기술기준(제27조 대역내 채널변조 및 전송조건 등)을 개정해야 한다는 주장이 다수 제기되었다. 이와 동시에 매체별로 적용되는 기술규제를 융합 환경이나 수평적 규제 환경에 부합하도록 네트워크와 전송단의 기술규제를 통합하는 정책 방안이 필요하다는 의견도 제시되었다.

그러나 8VSB를 통해 전송하는 채널의 수와 포함되어야 할 필수 채널 등에 대한 정책수립도 시급히 요청된다는 의견을 제시하기도 했다. 또한 특정 사업자 및 사업군이 채널의 일정량 이상을 차지하지 못하도록 하는 방안이나 유료방송시장 확장에 대한 고려도 진행해야 한다는 의견이 제시되었다.

“디지털 전환의 범위를 실시간 채널과 더불어 다양한 양방향서비스 포함하는 것으로 한다면 8VSB 허용이 오히려 아날로그케이블TV 가입자의 디지털전환 저항의지를 높일 수 있어 다른 유인책을 마련할 필요가 있을 것으로 보입니다.”(O)

“케이블 채널의 다양성을 확보하기 위해서 MSP와 같은 대규모 사업자가 케이블 채널 시장을 독과점하지 못하도록 규제할 필요가 있습니다.”(C)

“우선 기술기준 고시의 개정이 필요. 동시에 매체별로 적용되는 기술규제를 융합 환경, 수평적 규제 환경에 부합하도록 네트워크/전송단의 기술규제를 통합하는 정책 방안이 필요합니다.”(L)

그러나 여전히 지상파 방송과 경쟁 플랫폼 업계에서는 8VSB의 도입에 대해 부정적인 인식을 하고 있었으며, 서비스의 범위와 종료에 대해 구체적으로 생각해야 한다는 의견을 제시했다.

“8VSB를 허용한다면 다른 플랫폼 사업자의 규제완화 요구는 더 거세질 것입니다, 다른 플랫폼 사업자가 요구하는 규제완화 내용이 케이블 방송사업자에게 더 큰 경쟁 압박으로 작동할 수 있다는 점을 고려해야 합니다.”(BS)

“장기적 청사진을 먼저 제시하여야 할 것입니다. 만약 8VSB를 시작한다면 이에 대한 범위와 어떻게 종료 시킬지에 대한 고민이 동시에 필요합니다.”(JY)

(3) 8VSB 허용을 위한 바람직한 도입 방안

정부의 8VSB 허용이 가시화되는 가운데, 이를 도입하기 위한 방안에 대해서는 사업자에게 대한 자율성을 부여해 플랫폼 사업자의 의지에 따라 활성화에 나설 수 있도록 지원해야 한다는 의견이 지배적이었다. 즉 8VSB 도입에 대해서는 사업자 자율로 결정하고, 채널구성 등도 사업자들이 자유롭게 선택할 수 있도록 하여 군소PP의 소외 문제 등을 사업자들이 자율적으로 해결할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

이를 위해 구체적으로는 기술기준을 개정하여 케이블 방송사가 선택하여 지역 상황이나 수요에 적절히 대응할 수 있게 해주어야 한다는 의견도 제시되었다. 디지털TV 혹은 DtoA Converter가 없는 가정에서는 케이블방송사가 이를 배포하게 하여 시청자 보호도 동시에 추진하게 해야 한다는 것이다.

채널 정책의 관점에서 채널 수를 제한하되, 점진적으로 디지털 전환 추이를 보면서 8VSB 채널 제한을 완화하는 정책이 바람직할 것으로 보인다는 의견이 제시되었다. 또한 아날로그 의무형 상품과 같이 상위 티어 보다는 하위 티어 상품에만 적용하는 방안도 검토할 수 있다는 의견이 제시되었다.

“점진적으로 디지털 전환 추이를 보면서 8VSB 채널 제한을 완화하는 방안과 정책이 바람직할 것으로 보입니다. 또한 아날로그 의무형 상품과 같이 상위 티어 보다는 하위 티어 상품에만 적용하는 방안도 검토할 수 있습니다.”(L)

(4) 군소 PP의 피해를 최소화하기 위한 정책적 대안
전문가들은 SO-PP 상호 입장을 중재해서, PP채널 최소화의 범위를 설정해야 한다는 입장인 것으로 나타났다. 특히 군소PP업계가 우려하는 바는 기존 QAM 방식보다 전송 효율이 떨어지는 8VSB 도입으로 일부 PP의 퇴출이 기정사실화될 수 있기 때문에 특정 Cell에 한정된 가입자(병원, 숙박업소 등 아날로그 단체계약 대상)에 대해서만 기존 아날로그 PP채널을 대체(PP채널 퇴출 없이)

해서 8VSB 채널 송출해야 한다는 입장을 고수하고 있었다.

전문가 중에서는 이를 위해 채널 쿼터제를 할당하는 방식을 채택하거나 기존 아날로그 채널에서 전송되던 PP는 최소한 SD 급으로 계속하여 전송하게 하고, 최소한 20~30개의 새로운 군소 PP채널을 확대 추가하여 SD 급으로 전송하는 방안도 제시됐다. 좀 더 명확한 정책적 대안을 마련하기 위해 플랫폼-PP 간의 채널 전송 관련 불공정 경쟁을 규제하도록 사후규제 적용이 필요하다는 의견도 제시되었다.

“군소PP가 우려하는 것은 기존 QAM 방식 보다 전송 효율이 떨어지는 8VSB 도입으로 일부 PP의 퇴출을 우려하는 것으로 특정 Cell에 한정된 가입자(병원, 숙박업소 등 아날로그 단체계약 대상)에 대해서만 기존 아날로그 PP채널을 대체(PP채널 퇴출 없이)해서 8VSB 채널 송출 한다면 군소 PP가 우려하는 상황은 없을 것으로 보입니다.”(S)

이에 대해 시청자의 보편적 접근권을 최대한 보장하려고 한다면 홈쇼핑 채널의 송출을 제한하는 방법도 하나의 대안이라는 주장이 지상파 업계에서 제시되었다. 그러나 이와 같은 방안은 이윤 추구를 목표로 하는 사적 기업의 영업자유를 박탈하는 주장에 해당하는 것으로 전체 매출액의 1/3을 차지하는 홈쇼핑 송출 수수료를 포기하라는 것과 다름없는 주장이므로 타당성을 상실하는 의견으로 판단된다.

5. 결론 및 논의

디지털 전환이 종료되었지만 여전히 국내 유료방송 가입가구의 1/3에 육박하는 아날로그 케이블 가입자가 디지털 전환을 하지 못하는 상황이고, 이는 대부분 가격 저항에서 비롯되고 있다. 이로 인해 셋톱박스와 같이 양방향 서비스와 보안 기능이 갖춰지지 않더라도 일단 디지털 전환의 혜택을 대다수의 시청자가 누릴 수 있게 해야 한다는 동기에 의해 8VSB 송출방식의 도입이 제시되었다. 그러나 8VSB가 방송시장에 미치는 부정적 영향에 대한 우려가 제시되었다.

이에 본 연구는 8VSB가 방송시장에 미치는 영향을

검증하고, 이후 피해를 최소화하는 방안을 검토하기 위해 관련 전문가들을 대상으로 심층 인터뷰를 실시했다.

인터뷰를 종합한 결과, 콘텐츠 및 플랫폼 시장에 미치는 영향으로 제시되었던 저작권 침해나 군소PP의 붕괴 문제는 현실과 전혀 다른 것으로 나타났다. 8VSB가 도입될 경우, 복제에 취약해서 콘텐츠 저작권 보호가 어렵다는 의견은 셋톱박스의 CAS 기능에 대한 오해에서 비롯된 것이라는 의견이 다수를 차지했다. CAS 기능은 유료시청자만이 방송을 시청할 수 있도록 콘텐츠를 제한시키는 것이지 불법 복제를 막는 기술이 아니다. TV나 셋톱박스가 콘텐츠의 완전한 디지털 출력을 하지 않고 있기 때문에, 8VSB 방식의 사용 여부와 관련 없이 저작권 침해에 대한 취약 정도는 동일하다고 볼 수 있다. 더욱이 8VSB를 취약계층을 중심으로 보급할 경우 이들은 별도의 채널 추가 등 디지털방송의 부가서비스를 이용하지 않기 때문에 큰 문제가 되지 않는다.

군소PP 붕괴의 문제도 아날로그 방송으로 현재 전송하는 채널 수는 50개 수준인데, 8VSB로 전송할 경우에는 아날로그 방송 화질보다 좋은 Standard Definition(SD) 급 디지털 채널을 현재의 아날로그 대역에서 100여개 채널까지 전송할 수 있다는 점에서 8VSB 송출이 군소PP에게 불리하다는 것은 전혀 개연성이 없는 주장이라고 볼 수 있다. 기존의 전체 아날로그 채널을 일시에 HD로 전환하여 전송할 경우, 현재의 채널 수와 동일한 채널 수 50개 정도 전송이 가능해진다. 향후 더 많은 채널의 수요가 발생하고 구매력이 있을 때 그 때가서 람으로 전환해도 늦지 않다는 판단이다.

플랫폼 시장의 저가화 문제에 대해서는 가장 많은 우려가 제시되었다. 그러나 대부분의 전문가가 8VSB 도입이 유료방송 요금 인하에 영향을 미치지 않을 것이라고 전망했다. 이미 국내 유료방송 요금은 세계에서 유례없는 낮은 가격에 제공되고 있는데다 지역에서의 요금은 아날로그 수준에 머물러 있기 때문에 아무리 저가형 8VSB 패키지를 구성한다고 해도 주로 아날로그 저가형 상품에서 벗어나지 않으려는 기구가 주류를 이루므로 현재의 낮은 수준의 저가 요금 패키지 수준일 가능성이 높다는 것이다.

정부의 8VSB 허용이 가시화되는 가운데, 이를 도입

하기 위한 방안에 대해 전문가들의 의견을 종합하면, 첫째, 난시청으로 인한 지상파 직접 수신에 한계로 케이블사업자들이 8VSB 신호를 전송할 수 있도록 현행 유선방송국 설비 등에 관한 기술기준(제27조 대역내 채널변조 및 전송조건 등)을 개정해야 한다는 의견이 제시되었다.

둘째, 전문가들은 케이블 사업자에게 대한 기술전송 방식의 자율성을 부여할 필요가 있다고 강조했다. 즉 8VSB 도입은사업자 자율로 결정하고, 채널구성 등도 사업자들이 자유롭게 선택할 수 있도록 하여 군소PP의 소외 문제 등을 사업자들이 자율적으로 해결할 수 있도록 해야 한다는 것이다.

결론적으로 대다수의 전문가는 기술적, 정책적으로 8VSB 송출제한이 부적절한 규제이며, 소비자 선택의 폭을 넓히기 위해 관련 정책이 개선되어야 한다는 입장을 밝혔다. 특히 셋톱박스가 필요 없기 때문에 시청자들의 케이블TV 수신료 부담이 최소화 될 수 있다. 기존에는 디지털 케이블 셋톱박스나 혹은 다른 유료방송사의 셋톱박스는 시청료 이외에 매달 거의 4000원에 육박하는 셋톱박스 임대료를 추가로 지불했지만, 8VSB는 임대료가 없어지므로 소외계층 혹은 노약자들이 더욱 경제적으로 디지털방송을 시청할 수 있을 것이다. 더욱이 평균적으로 20-30개의 필수 채널을 저가로 제공받을 수 있다는 점에서 저가형 서비스를 선택하고자 하는 서비스 계층에게는 좀 더 저렴하게 다 채널 서비스를 수용할 수 있는 계기가 되고, 도심지역 및 부유계층에게는 자신의 구매력에 맞추어 서비스를 제공하기 때문에 서비스 계층이 저가형과 고급형으로 자연스럽게 분류될 수 있다는 것이다.

그러나 서비스 저가화가 전반적인 요금체계의 경향으로 자리잡을 수 있다는 우려는 피할 수 없는 과제임에는 분명하다. 8VSB가 하나의 티어로 제시될 가능성이 높아짐에 따라 고급사양의 티어를 소비하던 가구도 8VSB 상품을 채택할 가능성이 높아지기 때문이다. 여기에서 VOD를 제외하고는 제대로 된 부가서비스 시장이 형성되고 있지 않은 구조적인 문제도 방송 저가화를 부추기는 요인으로 작용하고 있다. 심지어 대부분의 시청자들은 VOD 서비스를 제외하고는 부가서비스 사용 UI(User Interface)에 익숙치 않아 제대로 된 부가서비스 학습에 대한 경험이 없다는 것도 저가화

경향에 부정적인 요인으로 작용하고 있다. 이와 같은 부정적인 요인은 지속적으로 사업자와 정부가 풀어야 할 과제로 남아 있다.

REFERENCES

- [1] KCTA homepage available www.kcta.or.kr
- [2] S, H, Song. The status of the policy on digital transmission of broadcast *Information and Telecommunication*, pp. 53-57. 2012
- [3] KCC. Policy for the activation of the digital broadcast and analog broadcasting shutdown in 2012. 1
- [4] I. S. Jeong, For digital conversion. Media Future Institute special seminar statement, 2012.
- [5] 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.
- [6] S. J. Choi, Successful strategy for Digital TV transition 2013. Popular culture and media seminar of the National Assembly discussion paper. 2009. 1. 29.

김희경(Kim, Hee Kyung)



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