

아날로그 종료 8개월, 매체선택권 보장과 난시청 해소

**강혜란(한국여성민우회 미디어운동본부 정책위원)
DTV전환감시시청자연대 주최 공개토론회
2012년 4월 26일 오후 2시 서울YMCA**

1-1. 들어가기

- 지상파방송의 디지털 전환이 또 하나의 전환기를 맞고 있음. 아날로그 방송이 곧 종료되기 때문임.
- 종료 당해인 만큼 지난 연말 이후 4개월여에 걸쳐 수정되거나 보완된 내용들이 적지 않음. 일반 가구 기기 지원 확대, 시청자지원센터 업무 확충, 컨버터/안테나 등 판매 인프라 확대, 민영아파트 공시청 시설 개보수 본격화, 지상파 채널 재배치 시기 조정 등 속도가 빨라지고 있음.
- 그럼에도 불구하고 이 정책의 한계는 명확함. 아날로그 직접 수신가구 **5.6%**만을 대상으로 하는 소극적 전환 정책이기 때문임.
- 디지털 수혜의 확대보다는 시청권 방어 차원에 머물고 있는 전환정책은 규제기관과 공급자의 입장에서 아날로그 방송이 종료되는 것일 뿐 국민의 입장에서 변화를 체감하기 어려운 내용.
- 그러나 국민 다수는 원하든 원하지 않든 곧 아날로그**TV**는 상당수 무용지물이 되고 정보 격차는 늘어나는 불편을 감수하여야 함 .

1-2. 들어가기

- 더욱 문제는 지금과 같은 과도기가 얼마나 지속될 지 불투명하다는 점에 있음. 이준웅·정준희 **(2011)**에 따르면 유료방송 우위 모델인 독일, 네덜란드, 스웨덴의 경우 아날로그 송출 중단은 쉽게 이루어졌지만 아날로그 케이블의 비중은 여전히 상당하여 디지털 전환으로 나아가지 못한다는 것.
- 이는 결국 다수 국민이 불편을 감수하고도 실익은 얻지 못하는 결과를 예고하는 것이기도 해 적극적 사회적 논의를 필요로 함.
- 이에 **DTV**전환감시시청자연대는 국민이 처한 다층적 현실을 외면한 채 사업자들의 이해 조정이나 성과주의에 머물고 있는 규제기관의 종료 계획을 비판적으로 검토해보고자 함.
- 이를 통해 수용자의 관점에서 **2013~2015**년에 이르는 과도기의 정책 방향을 빠르게 매듭짓고 각 이해당사자들의 책무와 권한을 분명히 하는 계기로 삼고자 함.

2-1. 디지털 전환과 방송통신 환경의 재구성

1) 이용자 입장에서 본 디지털 전환의 의미

- 디지털 전환이란 단순히 기존 아날로그방송을 고화질, 다채널로 전환시키는 것을 의미하는 소극적 개념이 아님. 디지털 기술에 기반한 다양한 플랫폼을 통해서 다양한 서비스를 제공받는 환경을 조성하고, 이를 통해서 모든 이용자가 최대 이익을 얻는 것이 되어야 함. 그런 면에서 다채널, 뉴미디어 기반 부가서비스 등의 논의 또한 예외일 수 없음.
- 우리가 당면하고 있는 현실처럼 지상파 방송 채널만 디지털 전환이 완료되고 케이블 등 기타의 유료 플랫폼에서 디지털화가 제대로 구현되지 않는다면 일반 시청자들에게 제공되는 선택은 매우 제한적일 수밖에 없음. 이는 디지털 전환의 실제 효과가 발생하지 않은 것과 같음.
- 이에 우리는 디지털 전환의 수혜가 극대화되는 디지털 환경의 재구성을 기대함. 특히 디지털 환경에서 예고되는 비즈니스 경쟁이 다양성으로 이어지지 못한 채 상업주의와 획일화, 고비용으로 귀결되는 경향을 경계함. 이에 공영방송 등 공공서비스 영역을 확충하여 상업서비스의 한계를 보완해나갈 필요가 있다고 봄.

2-2. 디지털 전환과 방송통신 환경의 재구성

2) 디지털 전환을 둘러싼 이해 당사자들의 갈등

- 이용자 입장

아날로그 방송환경에서 배제되었던 매체선택권 회복
적수율 제고가 아닌 직수 인프라 확보가 핵심
보다 저렴한 가격대 유지, 다양하고 질 높은 서비스

- 방송 사업자 입장

디지털 환경에서의 유리한 지위 선점
다양한 부가 서비스 및 미래 비즈니스 모델 확보

- 단말기 공급자 입장

가전제품 판매 수익 극대화
단말기를 매개로 한 플랫폼 역할 확대

2-3. 디지털 전환과 방송통신 환경의 재구성

- 규제기관의 입장
- 디지털 환경에서의 문화 다양성 확보
- 디지털 격차 최소화
- 주파수의 효율성 제고
- 방송통신산업의 미래 가치 고양

2-4. 디지털 전환과 방송통신 환경의 재구성

3) 이용자 중심의 갈등 조정 필요성

- 무원칙한 제 논에 물대기식 사업자 행태 엄단

매체별 책무와 권한이 균형적으로 재구성되어야 함.

지상파: 주파수, 재전송, 다채널, 수신료 등 총체적 판단 필요

케이블SO: 재전송, 규제 완화 등

-공공서비스 확정 및 무료 제공 망 유지

한미FTA라는 변수 등을 고려하면 케이블TV의 수신보조 기능은 망의 공공성을 훼손할 수 있는 위험요인 중 하나로 볼 수 있음. 이에 아날로그와 디지털 방송정책의 다른 접근이 요구됨. (예:지하철 9호선, KT 민영화로 인한 비용부담 등)

이에 필요에 따라서는 송신공사 설립 등을 별도로 검토할 필요 있음. 이는 주파수 효율 가치 극대화를 위한 국가적 개입 필요함을 의미하는 것임.

-상업서비스 간 공정 경쟁을 통해 다양성 촉진, 독과점 제어

공공서비스에 대한 엄격한 사회적 관리, 상업서비스 규제 완화

2-5. 디지털 전환과 방송통신 환경의 재구성

- 무료망을 바탕으로 한 무료 지상파 디지털 플랫폼은 콘텐츠 없는 유료플랫폼의 무한 경쟁, 저가 경쟁의 국내 판도를 전환시킬 수 있는 또 다른 변화의 기점이 될 것임

----→ 이를 통해 무료 공공서비스와 고품질 유료서비스가 경합하는 이용자 입장의 미래 비전이 구성될 것을 기대함.

2-6. 디지털 전환과 방송통신 환경의 재구성 원칙

4) 법제 정비 필요성

- 방송법 44조

44조(공사의 공적 책임) ①공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다.

②공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.

③공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.

④공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

- 명확한 책무 부여의 필요성. 방송법 44조 2항에 대한 벌칙 조항 신설. 기타 정관(45조), 이사회 기능(49조), 집행기관 등의 역할에 수신환경 관리 및 난시청 해소 책무 부여

2-7. 디지털 전환과 방송통신 환경의 재구성

- 전파법 36조

36조(방송수신의 보호) ① 통상적으로 수신이 가능한 방송의 수신에 장애를 일으키는 건축물의 소유자는 해당 수신장애를 제거하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

② 제1항에 따른 통상적으로 수신이 가능한 방송의 기준은 방송통신위원회 고시로 정하고, 방송의 수신장애 제거에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

-이처럼 애매모호하고 책임주체가 분명치 않은 난시청 조항도 개정 필요

인위적 난시청 해소를 위한 공적 지원 업무를 신설하고 적극적인 관리 책임을 명시할 필요 있음

3-1. 시청자입장에서 본 현 아날로그 종료 정책의 한계

1) 수신 환경 개선, 관리 감독 노력 미흡

국민의 시청권 방어를 위해 방통위가 채택한 핵심 수단은 유료방송설비 지원을 기본으로 한 보완적 의미의 지상파 직접 수신환경 개선이었음. 이에 지상파방송사들의 역할에 대한 관리감독의 책임이 매우 미진하였고 지상파방송사들의 자발적인 투자도 심각한 수준임. 이는 아날로그 수신 환경 구축의 부정적 유산을 그대로 답습하는 것임.

☞ 유료방송 설비 지원

SO, RO 등 디지털 컨버터/ 위성은 HD→SD 변환기 설치 완료 (2011년 완료)

* 아날로그 종료에 따른 시청권 방어에는 유효하지만 원칙적인 수신환경 구축으로 볼 수 없음

3-2. 시청자입장에서 본 현 아날로그 종료 정책의 한계

☞ 수신환경 개선

-2012년 이전

SH, LH 등 공공임대아파트 등 공시청 시설 개보수 (2012년 완료)

마을 공시청 및 소출력 중계기 설치(2012 진행 중)

-2012년 이후

KBS 100%재단 등과 공동으로 150가구 이상 민영아파트* 공시청 시설 개보수 시작

150가구 미만 민영아파트 및 빌라 등 계획 미비

아날로그 직접 수신 가구 대상 컨버터 및 DTV 구매 보조(10만) 실시

*참고자료 :민영아파트 공시청 시설 개선의 법률적 한계

2004년 이전 주택에 대한 분리 배선 강제 불가로 인한 관리 문제

<장기수선계획의 수립기준>에 따라 부분수리 5년, 전면 교체 20년 등 보완조항 있지만 문제를 해결할 만한 수준은 아님

이는 디지털 환경에서 매체선택권 확보의 장애 요인 중 하나로 보여짐

3-3. 시청자입장에서 본 아날로그 종료 정책의 한계

<건축 허가 연도별 공시청 설비 규정 및 특징>

연도	1992	1993	2004	2007
규정	공시청설비설치 의무화	케이블TV선로설치 의무화	공동주택내 구내 선로의 분리배선 의무화	
특징	공시청설비만 설치	구내 선로의 분리배선 원칙이나 공동배선 가능	장치함까지 분리배선	세대단자함까지 분리배선
비고	공시청설비개선 필요	분리배선행태가 아님에 따라 지상파TV 불가 공동주택 발생	비교적 공시청설비 상태가 양호하나 일부는 디지털 전환시 방송채널 변동에 따라 개선 필요	

출처 : 이미정(2009)

<민영아파트 공시청설비 개선 효과>

현황	2011	2012
아날로그 공시청 설비 (2,349단지, 18.7%)	디지털방송 직접 수신 불가	디지털방송 직접 수신 가능
디지털 공시청 설비 (5,536단지, 43.9%)	디지털방송 직접 수신 가능	디지털방송 직접수신 가능
공시청 설비 훼손/방치 (4,712단지, 37.4%)	유료방송을 통한 디지털방송 시청	유료방송을 통한 디지털방송 시청

출처 : 방통위(2012)

3-4. 시청자입장에서 본 아날로그 종료 정책의 한계

- 마을 공시청 시설(382) 및 소출력중계기(144) 설치 타당성 검토
설치 지역 적절성 및 효과에 대한 공개적 이고 투명한 판단 요구됨.
실내외 안테나 수신 가능성 여부 등이 면밀하게 체크되어야 함.
- 절대 난시청 및 새로운 난시청에 대한 위성 임대
2014년 말 이후의 비용 부담 주체 문제 해결 시급
- 공시청 설비 등 수신환경 개선에 따른 컨버터 재활용 방안 선순환 구조 마련 필요

3-5. 시청자입장에서 본 아날로그 종료 정책의 한계

2) 지원 대상 의 협소함

- 수신 기기 시청자 지원 대상을 기초생활 수급자 중심 취약계층 지원에서 일반가구까지 확대하였으나 이는 유료방송 가입가구, 디지털TV 보유가구, 공시청 설비에 디지털 컨버터 등이 설치된 공동주택 거주가구, 아날로그TV에 수신시설이 설치된 가구 등을 모두 제외한 수치여서 단 5.6%에 불과함
- 특히 이는 유료방송 가입가구의 전환의사를 반영하지 못하는 내용으로 대안이 시급함
- 또한 최소한의 시청권 보장이라는 정책 취지에 따라 2ndTV 등을 지원하지 않음. 시청자의 입장에서 아날로그TV에 대한 재산권이 박탈되는 한계가 있으므로 검토대상임.

<아날로그 방송 직접 수신 가구 유형>

정부지원 대상 가구	2ndTV 직접 수신 ATV 시청가구	
직접 수신 ATV만 시청가구 (5.6%, 97.5만/1,734만)	직접수신 ATV 및 DTV 시청가구 (0.6%, 10만/1,734만)	직접수신 ATV 및 유료방송TV 시청가구(2.4%, 42.1만/1,734만)

출처 : 방통위(2012)

3-6. 시청자입장에서 본 아날로그 종료 정책의 한계

- DTV코리아와 방통위가 지난 2011년 상반기에 실태조사 한 바에 따르면 전체 가구는 케이블 (85.2%), 위성(5.3%), IPTV(7.6%) 에 가입하고 있었음.
- 디지털 케이블(26..1%), 위성, IPTV 등 디지털 상품에 대한 이용자들의 가입동기는 다채널 욕구에 기반한 특성이 각 41.3, 45.2, 33.9로 우세함. 지상파 채널을 잘 보기 위한 동기는 그 절반 수준임. 즉 비용부담이 가능한 계층에서는 다채널 시청을 위한 유료방송 가입이 정착되어 가는 추이.
- 그러나 아날로그 케이블 방송(51.9%)에 가입한 이유로는 ‘지상파 채널을 잘 보기 위하여 (48.9%)’가 압도적인 우위를 점하였음. 아날로그 케이블 가입가구의 절반 정도가 기본적인 TV 시청을 위해 아날로그 케이블에 가입하였음을 보여줌.
- 이는 아날로그 케이블가입자들의 디지털 상품 전환이 매우 더디게 나타나고 있음을 보아도 알 수 있음.
- 이에 디지털 전환 과정에서 직접 수신으로 전환의사를 밝히는 시청자들에 대한 형평성 있는 접근이 필요함. 핵심은 수신기기 무료보급의 형평성일 것임. 이는 2013년 이후 전환기에서 반드시 반영되어야 하는 내용임.

4-1. 2013년 이후 실질적 전환기 중점 과제

1) 방송통신환경의 재구성 원칙 공고화

- 공공서비스 관련 법제 정비, 대상 기간 명문화
- 직수 인프라 구축 강제를 통한 매체 선택권 보장
- 그에 따른 주파수 재배치, 다채널 도입, 지상파 재전송료 산정 등을 공식화

2) 형평성 있는 시청자 지원

- 유료방송가입가구들의 전환 의사 반영

3) 수신환경 개선 실태 점검 강화

- 민영아파트 공시청 시설 개선 완료
- 빌라 등 공동주택에 대한 형평성 있는 시설 지원
- 소출력 중계기 등 인프라 구축의 적절성 평가 및 추가 보완
- 대규모 실태조사를 통한 수신 인프라 구축 정도 평가

4-2. 2013년 이후 실질적 전환기 중점 과제

- 4) 직접 수신 공고화를 위한 세부 법령 정비
 - 방송법, 전파법 난시청 기준 및 책임주체, 새로운 난시청 지원 방안 등 명문화 .
 - 2015년 이후 위성 무상 임대 문제 명문화
 - 공시청 시설 훼손에 대한 잠정 대안 모색

참고문헌

- 이준웅, 정준희(2011). 디지털 전환과 디지털 지상파 플랫폼 서비스 제공.방송통신연구, 제77호
- 김광호(2010). 디지털방송환경과 수신환경 개선 .한국방송학회 연구보고서
- 이미정(2009). 디지털텔레비전(DTV)으로의 전환을 위한 갈등관리 연구. 건국대학교 석사학위 논문
- 좌미애(2008). 디지털방송 수신환경 개선에 관한 연구. 서울과학기술대학교 석사학위 논문
- 방통위(2012). 디지털방송활성화 및 12년도 아날로그 방송종료를 위한 정책방안
- 방통위,DTV코리아(2011).2011년 상반기 디지털 전환 인지율 및 디지털 방송 수신기 보급률 조사
방송법/전파법/장기수선계획의 수립기준

감사합니다