

IPTV 시장성과와 관련 규제제도의 검토

민대홍*, 김성철**

한국전자통신연구원

A Review on the IPTV Regulatory Regime and Market Performance

Dae Hong Min, Sung Chul Kim

ETRI

E-mail : dhmin@etri.re.kr* kimsch@etri.re.kr **

요 약

IPTV는 기술적으로 TV에 PC적 기능이 더해지고 인터넷 프로토콜(IP)을 통해 인터넷과 연결되는 서비스로, 국내 초고속인터넷의 속도가 VDSL, 광랜과 같은 서비스의 등장으로 최대 100Mbps에 이르러 동영상 콘텐츠의 실시간 스트리밍 서비스가 가능한 환경이 구현되었다. IPTV 도입을 통해 산사건 방송, VOD 등의 기본적인 서비스뿐만 아니라 양방향 광고, IPTV 민원발급 및 IPTV 공공서비스 제공 등 다양한 응용서비스의 개발 및 활성화를 기대하였다. 또한 IPTV를 통해 유료방송의 경쟁을 촉진시키고 케이블TV의 디지털 전환을 촉진시킴으로써 시청자들의 복지를 향상시킨다는 취지도 함께 있었다. 정량적으로는 IPTV가입자가 2012년에 이르러 보수적으로 290만가구, 낙관적으로는 450만가구에 이를 것으로 예상하였으며 관련 시장규모도 동년도에 약 7,515억원에 이를 것으로 전망하였다. 하지만, 2011년 말에 이미 450만 가입자를 돌파하고 2012년 8월 500만 가입자를 유치하면서 IPTV 서비스는 본격적인 mass market을 형성해 나가고 있다. IPTV 시장이 확대해 나가면서 유료방송 가입가구 수도 증가하였는데 도입당시인 2008년 말 1,740만 가구가 유료방송에 가입하여 104%의 보급률을 보였으나 2011년 6월말 현재 가구수 대비 유료방송 가입가구수는 127%로 증가하였다. 이렇게 IPTV서비스 시장이 확대되고는 있으나 정부의 신규 서비스에 대한 과도한 요금규제 IPTV와 경쟁하는 케이블방송사(SO) 계열의 콘텐츠 사업자(CP)들의 방송채널 공급거절 및 지상파 방송사의 과도한 재전송 대가, 전국 권역사업자인 IPTV에 대한 권역별 가입자점유율 규제 IPTV의 차별성으로 내세웠던 T-Commerce 및 양방향 광고에 대한 규제는 앞으로 개선해 내야할 과제이다. 이에 본고는 IPTV의 시장성과를 조망하고 시장의 지속성장을 위해 필요한 제도개선 방향을 살펴보았다.

키워드 : IPTV, 유료방송시장, 시장성과, 규제개선

1. 서 론

IPTV는 기술적으로 TV에 PC적 기능을 더하고 인터넷 프로토콜(IP)을 통해 인터넷과 연결된 서비스이다. TV와 PC는 태생적으로 서로 다른 성향의 device임에도 불구하고, IPTV는 방송용 전파가 아닌 IP를 이용하여 인터넷방송처럼 스트리밍 방식으로 서비스를 제공한다. IPTV는 기술의 발전과 사업자들의 요구와 필요, 시장요인이 주요하게 작용하면서 시장에 등장하게 되었는데, 초고속인터넷 기술의 발전으로 초고속인터넷 서비스

전송속도가 VDSL, 광랜과 같은 서비스의 등장으로 최대 100Mbps의 이르러 동영상 콘텐츠의 실시간 스트리밍 서비스가 가능해지면서 서비스 확산의 계기가 마련되었다. 여기에 통신사업자들이 기존에 투자한 초고속인터넷망을 활용하여 동영상, 방송 등의 부가서비스를 제공함으로써 범위의 경제 효과를 기대할 수 있게 된 것도 IPTV등장의 계기로 작용하였다. IPTV는 실시간방송, 주문형비디오(VOD) 등의 기본적인 서비스 뿐만 아니라, 기존의 통신·방송서비스에서 볼 수 없었던 혁신적인 융합형 신규 서비스의 창출이 가능한데 IPTV 공교육·영어교육, IPTV 민원발급, IPTV 공공서비스 등과 같은 다양한 콘텐츠 및 응용서비스의 개발 및 활성화가 기대되는 서비스이다. 또한, 과거 제한된 방송채널(케이블, 위성방송)과 달리 IPTV의 도입으로 콘텐츠 제공통로가 크

1) TV는 방송사가 송출하는 방송 프로그램을 일방향적으로 받아들이는 수동적 매체이며 PC는 이용자가 원하는 정보를 적극적으로 탐색하고 다른 이용자와 상호 공유하는 능동적인 매체

게 늘어남에 따라 기존 방송채널사용사업자(PP) 및 인터넷콘텐츠사업자(CP)에게 새로운 윈도우를 제공하는 계기를 마련하였다. 새로운 방송플랫폼의 등장으로 그동안 유료방송 채널 수 제한과 관련 사업자의 독점적 지위 남용으로 인해 어려움을 겪던 콘텐츠사업자(PP)들의 채널 확보가 용이해진 것이다. 또한 IPTV의 특성상 채널 수용능력이 매우 크므로 보도, 교육, 교양, 오락, 문화, 종교, 역사, 지역문화 등 다양한 분야에서 다수 콘텐츠를 수용할 수 있으므로 콘텐츠의 문화적 다양성 구현이 가능하다는 평이다

II. IPTV의 시장성과

가. 가입자 규모

2009년 ETRI의 'IPTV 전망 보고서'에 따르면 IPTV의 도입이 이루어질 경우 보수적 전망시 2009년에 158만 가입자에서 2012년에는 289만 가입자로 증가(연평균 16.2%)할 것으로 예측하였고 낙관적 전망시에는 2009년 192만 가입자에서 2012년에는 452만 가입자(연평균 23.8%)에 이를 것으로 전망되었다. 하지만, 2011년말 현재 실제 IPTV 가입자 규모는 457만으로, ETRI의 낙관적 전망치를 상회하는 결과를 보이고 있다

<표 1> IPTV 가입자 수 전망 및 실적

	2009년	2010년	2011년	2012년	CAGR
낙관적	192만	307만	396만	452만	23.8%
보수적	158만	227만	268만	289만	16.2%
실적치	175만	309만	457만	-	

출처)IPTV 전망 보고서 및 IPTV 3사 IR자료

이러한 급격한 시장성장은 가입자 IPTV 가입자 규모는 세계 유료방송 서비스 중 최대기간에 100만 가입자를 돌파하면서 규모의 경제를 달성했다는 평가를 받고 있다.2)

<표 2> IPTV 가입자 수 증가 milestone

가입자	100만	200만	300만	400만	500만
돌파 시점	'09년 10월	'10년 4월	'10년 12월	'11년 8월	'12년 8월

나. 매출규모

가입자수의 증가에 따라 IPTV의 시장전망치는 보수적 전망치에서는 2009년부터 2012년까지 연평균 14.7%의 성장세를 이어갈 것으로 예상하였

2) 100만 가입자를 돌파하는데 프랑스는 2.5년, 홍콩은 5년의 기간이 소요되는데 반해, 국내는 도입 첫해에 100만 가입자를 돌파

으며, 낙관적 전망치에서는 3년동안 22.3%의 성장세를 이어갈 것으로 예상하였다. 하지만, IPTV 서비스 매출 수준은 예상과는 달리 전망치에 다소 못미치는 결과를 보여주고 있다. 2009년 매출액은 807억원 수준으로 전망치 4,336억원의 18.6%에 불과하였다. 이후 지속적인 매출증대가 이루어져 2011년에는 전망치(보수적)에 근접(전망치 대비 81.5%)하는 결과를 보여주고 있다.

<표 3> IPTV 시장규모 전망 및 실적(억원)

	2009년	2010년	2011년	2012년	CAGR
낙관적	5,289	8,269	10,492	11,820	22.3%
보수적	4,336	6,048	7,035	7,516	14.7%
실적치	807	3361	5737	-	

출처) IPTV 전망 보고서 및 IPTV 3사 IR자료

이처럼 매출액이 전망치와 차이를 보이는 이유는 가입자당 수익(ARPU)이 전망치에 미치지 못한 것에 기인하고 있다. 서비스 초기 가입 프로모션으로 인한 수익저하(무료체험 및 프로모션 요금제 등)가 서비스 초기단계의 매출액을 저하시키는 요인으로 작용한 것이다. 하지만, IPTV서비스가 시장초기 단계를 벗어나 서비스 안정화와 다양화가 이루어지면서, VOD 등의 부가서비스 이용이 증대되면서 ARPU가 지속적으로 증가하여 수익성이 개선되고 있다.

한편, IPTV 서비스 도입에 따른 사업자 손익은 여전히 적자 수준을 벗어나지 못하는 상황이다. IPTV에 대한 사업자들의 적극적인 마케팅 활동에 의해 매출액은 증가하였으나, 이로 인한 마케팅비용 및 가입자 유치비용 등 비용상승이 주요 원인으로 지목되고 있다. 뿐만 아니라 대규모 설비투자 등에 따른 감가상각비 등의 증가 등으로 비용요인이 상승하면서 적자가 지속되고 있다.

<표 4> IPTV 매출액 및 비용현황 (억원)

항목	2009년	2010년	2011년
매출액	807	3,361	5,761
비용	3,662	5,065	8,065
손익	-2,885	-1,704	-2,328

출처) IPTV 3사 IR자료

다. 투자성과

IPTV의 상용화에 따른 투자성과는 크게 두 부분으로 구분할 수 있다. 첫째, HD급 동영상 등 고품질의 영상콘텐츠를 전국적인 커버리지에서 안정적으로 제공될 수 있도록 프리미엄망 FTTH, 광랜 구축 등 네트워크의 지속적 고도화를 위한

설비 투자와 둘째, 관련 콘텐츠의 확보를 위한 투자로 구분할 수 있다.

설비관련 투자와 관련해서는 2009년부터 2012년까지 4개년도에 걸쳐 2조 4,846억원의 투자를 전망했으나 2011년까지의 투자액은 IPTV 3사 전체 1조 9,784억원의 투자에 그친 것으로 나타났다. 한편, 콘텐츠 투자와 관련해서는 IPTV사업자들의 적극적인 투자로 많은 수의 채널과 VOD를 확보하게 되었는데, 이로써 콘텐츠 부분의 투자도 상당부분 진척된 것으로 보인다.

<표5> IPTV 3사의 콘텐츠 확보 현황

		2009년	2010년	2011년
KT	실시간 채널	42	120	137
	VOD	85,000 여편	95,000 여편	120,000 여편
SKB	실시간 채널	23	89	119
	VOD	80,000 여편	62,000 여편	72,000 여편
LGU+	실시간 채널	52	88	121
	VOD	-	50,000 여편	49,000 여편

출처) IPTV3주년 성과보고서 (한국디지털미디어산업협회)

III. IPTV 활성화에 따른 시장영향

가. 방송시장의 경쟁 활성화

1991년 출범한 케이블방송은 유료방송시장의 중심을 이루고 있는 선도적 플랫폼으로 전체 유료방송 가입가구의 64%가 케이블 방송을 시청하여 케이블 방송이 유료방송시장을 주도하여 왔다. 특히, 종합유선방송사업 또는 중계유선방송 사업의 허가에 있어 방송구역별로 사업 운영권을 승인해 왔으며, 그로 인해 케이블 방송사업자(SO)들은 사실상 독과점적인 지위를 부여받아 사업을 수행해 왔다. 하지만 IPTV의 도입으로 고착화된 유료방송시장 구도에 변화를 가져옴으로써 유료방송시장의 경쟁의 새로운 전기를 마련하게 되었다. 가입자 수의 증가로 IPTV가 유료방송시장에서 차지하는 비중(점유율)은 2011년 6월 기준 18%를 차지하게 되면서 유료방송시장의 경쟁을 활성화 시키는 계기를 마련했다 할 수 있다.

나. 콘텐츠 시장 활성화

IPTV의 도입은 콘텐츠 수요처의 증가로 콘텐츠 사업자(PP)의 수익원이 확대되는 결과를 가져

와 콘텐츠 산업의 활성화에 기여했다. IPTV서비스 등장으로 인한 콘텐츠 수요의 증대, IPTV사업자와 기존 케이블 방송사업자(SO)의 경쟁으로, 방송콘텐츠의 가치가 높아지면서 PP들에게는 수익을 향상시킬 수 있는 기회를 마련한 것이다. 실제로 IPTV서비스의 출현으로 콘텐츠 제작자들의 콘텐츠 제작여건은 개선되고 있다는 평가를 받고 있다. 특히, 유료방송시장에서의 수익모델이 플랫폼 사업자가 가입자로부터 징수한 방송 수신료를 플랫폼 사업자와 방송콘텐츠 사업자가 상호 공유하는 모델인데, IPTV는 방송수신료의 60~70%를 콘텐츠 사업자에게 사용료로 지급하고 있어 PP들의 수익성 개선에 기여하고 있다³⁾

다. 양방향 콘텐츠 서비스의 본격화

IPTV가 기존의 유료방송 매체와 비교해 큰 차별성을 갖는 것은 양방향성으로서 IPTV를 통해 본격적인 양방향 서비스의 체험이 이루어지고 있다. 디지털 케이블방송 역시 IPTV와 같이 양방향 서비스의 제공이 가능하지만 그 보급률이 미미해 유료방송 이용자들이 양방향서비스를 실제로 체험한 경우는 미미한 상황이다. IPTV 서비스의 보급이 확산되면서 유료방송 이용자들이 방송에서의 양방향성을 체험할 수 있는 기회가 제공되었다고 볼 수 있다.

IV. IPTV 활성화를 위한 정책개선 과제

가. 방송시장의 경쟁 활성화

케이블방송사업자(SO)와 IPTV사업자 모두 요금승인제를 받고 있으나 세부적인 요금규제의 적용은 상이하게 이루어지고 있다. SO의 요금 규제 방식이 상한요금 승인을 받는 체제로 설정되어 상한 요금 한도 내에서 자유로운 요금설정이 가능한 반면, IPTV 사업자는 요금승인을 받은 후 요금을 포함한 약관을 방통위에 신고토록 하고 있다.(IPTV법 제 15조1항) 이로 인해 IPTV사업자는 새로운 방송상품의 개발에 제약이 받게 되며 선발 유료방송사업자인 SO보다 강한 규제를 받게 되는 모순이 발생하고 있다. 따라서, 시장지배력 남용 우려가 없는 IPTV사업자에 대해서는 신고제 전환을 통해 요금자유성을 보장할 필요가 있다. 요금승인제는 유료방송시장내에서 실질적인 SMP를 남용할 우려가 있는 사업자에 대해 적용하고 그렇지 않은 경우에는 규제를 축소해야 한다.

나. 방송콘텐츠 확보를 위한 정책 마련

IPTV가 새로운 방송미디어 시장에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 핵심콘텐츠의 확보가 필수적이지만 IPTV사업자들은 핵심 콘텐츠에 어려움

3) SO들은 약 25%~30%를 PP들에게 지급

을 겪고 있는 것이 현상이다. 지상파 방송사들은 IPTV의 지상파 방송 재전송에 대해서 대가 지불을 전제로 하여, 유료방송전체의 대가협상 이전에 대가를 지급받고 있는 상황이다. 한편 일반 PP들은 SO와의 관계를 인식하여 IPTV 사업자에게 인기방송채널이 공급을 거부하는 사태가 발생하고 있다. 주요 핵심 콘텐츠를 공급하는 사업자들은 협상력이 약한 신생 IPTV사업자에 대해서 과도한 기대와 요구로 인해 핵심콘텐츠 확보가 지연되어, 기존업체에 비해 콘텐츠 확보를 위한 비용이 상승하고 있는 문제가 발생하고 있다. 이에 IPTV 사업자와 지상파 및 복수방송채널사업자(MPP)간 방송 프로그램 재전송 협상에 대한 가이드라인 마련하여 합리적인 콘텐츠 유통채널 구조가 마련되도록 할 필요가 있다.

다. 양방향 광고 및 T-Commerce 규제 해소

IPTV에서 제공하는 다양한 양방향 방송을 현행 법규정에서는 데이터 방송으로 규정하고 있다. 데이터방송은 방송프로그램과의 연동여부에 따라 연동형데이터방송과 독립형 데이터 방송으로 구분되는데, T-Commerce는 보조적 데이터방송으로 규정하고 있다. 현행 규정에서는 데이터방송채널(전용)의 최초화면 1/4이내에서는 자막광고를 허용하지만, TV방송채널의 프로그램(연동형)에서는 광고를 금지하고 있다. 양방향 방송서비스가 데이터방송으로 규정됨에 따라 방송과 연계된 양방향 T-Commerce등은 광고로 규정하여 다양한 규제가 적용되어 양방향 광고 및 T-Commerce이 제약을 받고 있다. 보조적 데이터방송의 T-Commerce를 허용(KBS-1TV, EBS 및 공공채널은 공익성을 고려하여 금지)하되 최초화면에서의 T-Commerce에 대해서는 제한적으로 허용함으로써 T-Commerce 운용에 제약을 하고 있는 상황이다. 따라서 방송법상의 방송에 대해서는 공익성에 근거해 강력한 규제를 적용함으로써 현행 기술수준, 시장상황 및 경제환경 변화와 맞지 않는 규정이라 할 수 있는 것이다.

이에 데이터방송의 광고에 대한 화면구성 광고 크기 및 시간제한 등에 관한 규제의 현실적인 개선방안 마련이 필요하다. 최근들어 방통위는 양방향 데이터방송의 특성뿐만 아니라 법령에서 정한 규제권한을 넘어 지정자(Trigger)를 활용한 광고의 자막까지도 중지하라는 권고조치를 취하기도 하였다. 하지만 지정자 또는 자막광고로 인한 시청의 흐름 방해는 이를 원하지 않는 시청자를 위한 회피방법(자막의 사전설정 또는 노출 시간의 조정 등)이 존재하기 때문에 단방향 방송광고와 양방향의 데이터방송 광고를 구분하여 규제하는 등의 개선이 필요하다. 또한 방송과 통신 간의 구별이 모호해지고 있는 융합서비스 시대에 적합하도록 데이터방송에 대한 포괄적이고 통일적인 정의 규정의 마련이 필요한 시점이라 하겠다.

참고문헌

- [1] 한국방송광고공사, IPTV도입의 방송광고 정망에 관한 연구, 2008
- [2] 한국전자통신연구원, IPTV 도입의 영향분석 연구, 2007
- [3] 한국정보통신진흥협회, 방송통신산업통계월보, 2011. 12월
- [4] 한국디지털미디어산업협회, IPTV 3주년 성과 보고서, 2011
- [5] 2012 방송통신 산업전망 컨퍼런스 자료집
- [6] IPTV 3사의 IR 자료