

# 인센티브 경매에서의 지상파 방송사 참여 유인 검토

김 주 현\*

미국의 규제기관인 FCC는 광대역 주파수 확보를 위해 인센티브 경매를 제안하였다. 본 경매제의 정책 목표는 기존의 지상파 방송국이 활용하고 있는 600MHz 대역을 이동통신 용도로 할당하는 것이다. 인센티브 경매의 성공을 위해서는 방송사의 적극적인 참여 및 자발적인 주파수 반납이 선행되어야 한다. 따라서 FCC는 지상파 방송국의 참여를 독려하기 위해 인센티브 경매가 지상파 방송사에게 새로운 사업 모델 구상 및 시장 탈출 전략으로 적합하다는 의견을 제시하고 있다. 또한 인센티브 경매의 주요 절차 중 하나인 역경매에서 방송사가 선택할 수 있는 세 가지 옵션을 제시하여 방송사에게 선택의 폭을 넓혀 주었다. 본고에서는 FCC가 제시하는 인센티브 경매에서의 지상파 방송사 참여 유인을 검토하고, 지상파 방송사가 바라보는 인센티브 경매의 주요이슈를 정리하고자 한다.

## 목 차

I. 서 론 / 2

II. 인센티브 경매 개요 / 3

III. 인센티브 경매에서의 방송사 참여 유인 검토 / 4

1. 인센티브 경매가 지상파 방송사에게 미치는 영향 / 4
2. 인센티브 경매를 통한 방송 주파수의 시장가치 실현 / 5

3. 역경매에서 방송사가 선택할 수 있는 옵션 / 9

4. 방송사의 옵션 선택 전략 / 12

IV. 결론 및 시사점 / 14

1. 전미방송협회의 소송 이슈 / 14
2. LPTV 이슈 / 17
3. 소 결 / 18

\* 정보통신정책연구원 통신전파연구실 연구원, (043)531-4082, jaykim@kisdi.re.kr

## I. 서 론

이동통신 주파수의 수요가 늘어감에 따라 미국의 통신규제기관인 FCC는 인센티브 경매제 실행을 추진하고 있다. 인센티브 경매란 방송사가 자발적으로 반납한 주파수를 재배치 과정을 통해 효율적인 밴드플랜으로 구성한 뒤, 타 용도(이동통신용도)로 할당하는 일련의 절차를 말한다. 인센티브 경매는 2010년 미국의 광대역 주파수 확보를 위한 National Broadband Plan의 일환으로 소개되었으며<sup>1)</sup> 이를 바탕으로 미국의 회에서는 2012년 관련 법안<sup>2)</sup>을 처리하였다. 이후 FCC는 인센티브 경매제의 구체적인 절차를 담은 Notice of Proposed Rulemaking(NPRM)<sup>3)</sup>을 발행하였으며, NPRM을 통해 이해관계자로부터 의견을 수렴하였다. 이러한 절차를 바탕으로 지난 2014년 5월 FCC는 인센티브 경매의 세부규칙을 담은 Report and Order<sup>4)</sup>를 발표하여 인센티브 경매 시행이 임박하였음을 밝혔다. FCC는 인센티브 경매 시행일정을 2015년경으로 준비하였으나, 경매제도의 세부절차 마련 및 지상파 방송사의 인센티브 경매 이해도를 높이는 시간이 필요하다는 판단 하에 2016년경으로 시행을 연기하였다.

본고에서는 인센티브 경매에서 지상파 방송사의 참여 유인을 다루고자 한다. 인센티브 경매의 경우 방송사의 적극적인 참여 및 자발적인 방송 주파수 반납이 가장 중요하다. FCC는 600MHz 대역에서 84MHz 폭의 주파수를 확보하기 위해서는 모든 지상파 방송사<sup>5)</sup>가 참여한다는 가정 하에 최소 200여개 방송사가 주파수를 자발적으로 반납해야 할 것으로 보고 있다. 방송사의 인센티브 경매 참여가 미진한 경우에는 FCC가 원하는 만큼의 여유 주파수를 확보하기가 어렵다. 따라서, FCC는 방송사의 인센티브 경매에 대한 이해도를 높이는 것 뿐만 아니라 참여를 독려하기 위해 관련 세미나를 개최하고, 자체 홈페이지를 통해 인센티브 경매에 대한 정보를 지속적으로

1) FCC(2010)

2) Middle Class Tax Relief and Job Creation Act(2012)

3) FCC(2012)

4) FCC(2014)

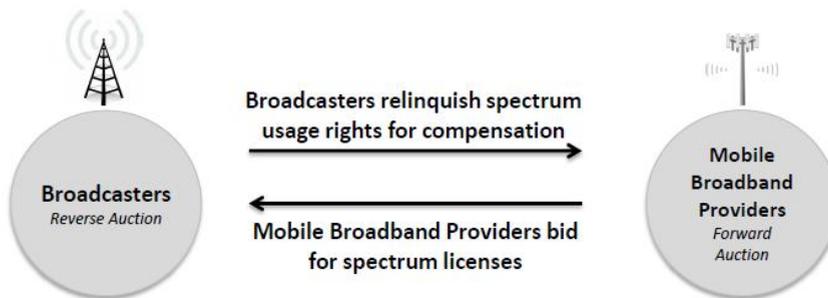
5) 여기서 지상파 방송사란 Full Power TV 및 Class A TV 방송사를 뜻함

제공하고 있다.<sup>6)</sup>

## II. 인센티브 경매 개요<sup>7)</sup>

인센티브 경매는 역경매(Reverse Auction), 재배포 단계(Repacking), 순경매(Forward Auction) 등 세 가지 단계로 구분할 수 있다. 그러나 각 단계는 유기적으로 연결되어 있으므로 인센티브 경매의 성공은 세 개의 구분된 단계가 얼마만큼 효율적으로 운용되는 것에 달려 있다. 우선 역경매 단계는 방송사가 자발적으로 주파수를 반납하는 단계이다. 만약 역경매에서 자발적으로 반납하는 방송 주파수 양이 충분하지 못하면, 시장에서 요구하는 주파수 수요를 만족시킬 수 없다. 재배포 단계는 역경매에서 반납된 주파수를 효율적인 밴드플랜으로 재구성하는 단계이다. 효율적인 밴드플랜 구성은 순경매에서의 이동통신사 참여를 증가시킬 수 있으며, 이는 성공적인 순경매 결과로 이어질 수 있다. 다음으로 순경매 단계에서는 역경매 및 재배포 단계를 통해 확보된 여유주파수를 타 용도로 할당하는 과정이다. 순경매를 통해 거둔 수익은 자발적으로

[그림 1] 인센티브 경매 개념도



자료: FCC(2015)

- 6) FCC는 <http://wireless.fcc.gov/incentiveauctions/learn-program/>를 통해 인센티브 경매제에 대한 정보를 지속적으로 제공하고 있음
- 7) 해당 절에서는 개략적인 인센티브 경매제를 소개하고자 하며, 구체적인 절차에 대해서는 김주현 (2014a, 2014b)를 참고하기 바람

반납한 방송사에게 보상금액으로 제공될 뿐만 아니라 방송 채널 재배치 과정에서 필요한 재원으로 활용된다. 따라서 순경매의 수익이 방송사 보상금액 및 방송 채널 재배치 과정에서 필요한 비용보다 크지 않을 경우에는 인센티브 경매의 실패로 이어질 수 있다. 이와 같이 인센티브 경매에서 역경매, 재배치 단계, 순경매는 독립된 단계로 구성되어 있으나 유기적으로 연결되어 있기 때문에 경매 설계의 복잡도가 매우 높다. FCC는 인센티브 경매의 성공적인 도입을 위해 일련의 과정을 면밀히 검토하고 있으며 잠재적으로 발생할 수 있는 문제를 최소화하기 위해 노력하고 있다.

### Ⅲ. 인센티브 경매에서의 방송사 참여 유인 검토

인센티브 경매는 현재 지상파 방송 서비스로 활용되고 있는 600MHz 대역을 확보하여 타 용도로 할당하기 위한 일련의 과정이다. 따라서 지상파 방송사의 적극적인 참여가 없으면 성공적인 정책적 목표를 달성하기 어렵다. FCC는 정책적 목표 달성을 위해 인센티브 경매가 방송주파수의 시장 가치를 적절하게 실현할 수 있는 기회이며, 재정적으로 어려움을 겪고 있는 방송사에게는 유용한 시장 탈출 전략이 될 수 있음을 강조하고 있다. 또한 기존 중소 방송사의 경우에는 급변하고 있는 방송 환경을 고려하여 신규 사업전략을 구상할 수 있는 기회로 인센티브 경매를 활용할 수 있을 것으로 보고 있다. 본고에서는 FCC가 제시하고 있는 인센티브 경매에서의 방송사 참여 유인과 인센티브 경매에 대한 방송사의 반응을 검토하고자 한다.

#### 1. 인센티브 경매가 지상파 방송사에게 미치는 영향

FCC는 Middle Class Tax Relief and Job Creation Act(2012)를 통해 인센티브 경매의 참여 여부와 상관없이 지상파 방송사의 주파수 및 방송채널을 재배치할 수 있는 권한을 부여받았다. 따라서 본고에서는 역경매에서 낙찰 받은 방송사, 역경매에 참여하였으나 낙찰 받지 못한 방송사, 역경매에 참가하지 않은 방송사로 구분하여 인센티브 경매가 각각 방송사에게 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

우선 역경매에서 낙찰 받은 방송사의 경우 자신이 활용하던 주파수를 반납하는 권리에 상당하는 보상금액을 받을 수 있다. 역경매를 참여할 경우 방송사는 크게 세 가지 옵션을 선택할 수 있다. 여기서 세 가지 옵션은 방송주파수를 완전히 반납하여 지상파 방송을 종료하는 옵션, 채널 공유를 통해 주파수 일부를 반납하는 옵션, UHF 대역에서 VHF 대역으로 방송 주파수를 이동하는 옵션이다. 방송주파수를 완전히 반납하거나 일부 반납하는 경우에는 보상금액을 받은 후 3개월 안에 기존 채널의 주파수를 반납해야 한다. 반면에 UHF 대역에서 VHF 대역으로 방송 주파수를 이동하는 경우에는 39개월 안에 기존 채널의 방송을 종료해야 한다.

다음으로 경매에는 참여하였으나 낙찰 받지 못한 지상파 방송사의 경우는 애초에 경매에 참여하지 않은 지상파 방송사와 동일한 권리를 지닌다. FCC는 해당 방송사의 주파수 및 방송채널을 재배치할 수 있는 권리를 통해, 인센티브 경매 종료 후 해당 방송사의 최종 방송 채널을 할당한다. 신규 방송채널을 할당받은 방송사는 39개월 안에 기존 채널의 방송을 종료해야 하며 채널 재배치에 따라 소요되는 비용은 FCC로부터 지원받을 수 있다.<sup>8)</sup>

## 2. 인센티브 경매를 통한 방송 주파수의 시장가치 실현

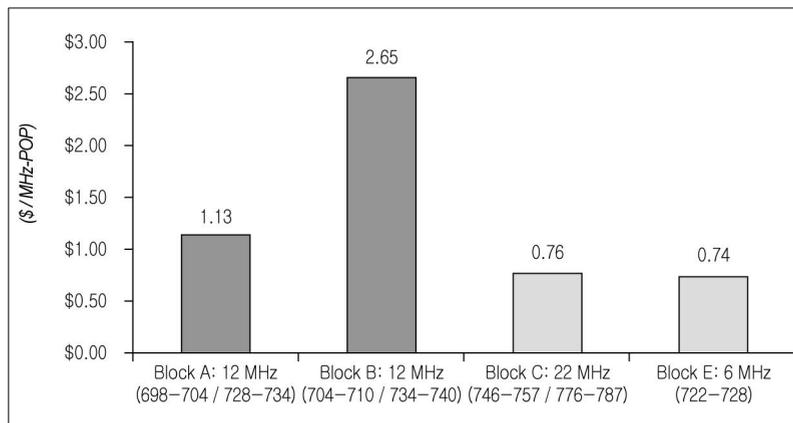
주파수 자원은 석유 자원과 같이 사용할수록 자원이 고갈되는 특성을 지니고 있지는 않으나, 대역에 따라 용도별 가치가 다른 특징을 지니고 있다. 특히 디지털 방송에 활용되고 있는 UHF 대역의 경우 전파 특성이 뛰어나 다양한 분야에서 수요를 제기하고 있다. 이러한 시점에서 인센티브 경매는 방송사가 보유하고 있는 주파수를 시장가치로 실현하여 보상받을 수 있는 기회로 볼 수 있다. FCC는 인센티브 경매의 시행 예정이 한번 뿐이라는 것을 고려하여, 만약 방송사가 인센티브 경매에 참여하지 않게 된다면 향후 방송사가 보유하고 있는 방송 주파수를 적절하게 평가받을 수 있는 기회를 잃게 된다는 점을 강조하고 있다. 그리고 이동통신 주파수의 수요가 급증하고 있는

8) 채널 재배치 비용 관련하여 Middle Class Tax Relief and Job Creation Act(2012)에서는 17.5억 달러 예산을 편성함

현 시점이 방송 주파수의 시장가치를 가장 높게 책정하여 보상할 수 있는 기회가 될 수 있다는 의견을 밝혔다. 대형 방송국이 아닌 중소 방송국의 경우 차세대 방송기술 도입(예: ATSC 3.0 전송기술, HEVC 압축기술 등)의 투자에 대한 불확실성 등을 해소할 수 있고 재무적으로 어려움을 겪고 있는 방송사의 경우 시장 탈출전략으로 활용될 수 있다는 점을 들며 인센티브 경매에 지상파 방송사가 적극적으로 참여하도록 유도하고 있다.

FCC는 위에 언급한 의견을 뒷받침하기 위해 2008년에 시행된 700MHz 대역의 주파수 경매 결과 및 이동통신 주파수의 2차거래 시장의 최근 현황을 제시하고 있다. 2008년 700MHz 대역 경매에서 FCC는 190억 달러 수준의 경매 수익을 얻었으며, 이는 1MHz 폭의 1인당 가치로 단위 환산 할 경우 1.28 달러의 수준이다. 이러한 가치를 바탕으로 미국의 광대역 주파수 확보 계획인 National Broadband Plan<sup>9)</sup>에서는 방송 주파수와 이동통신 주파수의 시장가치를 비교하였다. 방송 주파수의 경우 1MHz 폭의 1인당 시장 가치를 0.11~0.15 달러로 추정하였으며, 반면에 이동통신 주파수는 700MHz 대역의 경매 결과를 바탕으로 1.28 달러로 추정하였다.

[그림 2] 2008년 700MHz 대역 경매 결과(1MHz 폭의 1인당 시장 가치)

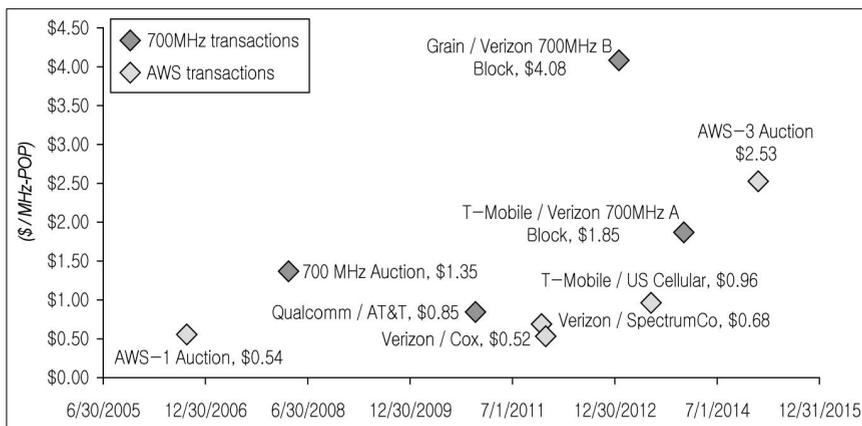


자료: FCC(2015)

9) FCC(2010)

또한 FCC는 최근 5년간, 이동통신사 간의 2차거래 시장 규모가 총 90억 달러 이상이며 거래 금액도 점차적으로 커져 가는 추세임을 밝혔다. 700MHz 대역 및 AWS 대역의 2차거래 결과를 1MHz 폭의 1인당 시장 가치로 환산 할 경우에도 시간에 따라 가치가 점차적으로 증가하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 3] 주파수 2차거래 현황(1MHz 폭의 1인당 시장 가치)



자료: FCC(2015)

FCC는 방송 주파수의 수요 및 방송 주파수 시장 가치 등을 고려하여 방송 권역에 따라 인센티브 역경매의 시작가(opening bid)를 제안하였다. 해당 제안가를 살펴보면 뉴욕지역의 경우 UHF 대역의 1개 채널을 자발적으로 반납할 경우 최대 8억 7천만 달러의 보상을 받을 수 있다. 본 금액은 보유 주파수를 완전히 반납하는 옵션을 선택한 경우이다. UHF 대역에서 고 VHF 대역으로 이동하는 경우에는 해당 금액에서 33~50% 수준이며, 저 VHF 대역의 경우는 67~80% 수준이다.

그러나 역경매의 시작가가 방송사가 받는 보상과 항상 일치하는 것은 아니다. 이는 역경매 절차와 관련있는데, 만약 최초 시작가에서 FCC가 원하는 주파수 만큼 방송사가 입찰한다면 최초 시작가가 낙찰가로 결정되어 방송사의 보상금액이 될 수 있다. 하지만 FCC가 필요한 주파수에 비해 방송사가 자발적으로 반납하고자 하는 주파수

의 양이 더 많은 경우에는 보상금액이 다음 역경매 라운드에서 줄어들게 된다. 각 라운드가 진행됨에 따라 보상금액은 계속 줄어들게 되며 FCC가 필요한 주파수 양과 방송사가 반납하고자 하는 주파수의 양이 일치될 때 역경매는 종료되게 되며 해당 라운드의 입찰금액이 낙찰금액으로 결정되는 것이다.

<표 1> 역경매 시작 제안가(Opening Bid) - Full Power TV

DMA	FCC's Proposed Opening Bid Prices Per Broadcaster(\$mm)	
	Maximum	Median
New York, NY	\$870	\$660
Los Angeles, CA	630	560
Chicago, IL	610	520
Philadelphia, PA	680	490
Dallas-Ft. Worth, TX	350	290
San Francisco-Oakland-San Jose, CA	540	410
Boston, MA	540	420
Washington, DC	490	410
Atlanta, GA	470	380
Houston, TX	290	270

주: 1) 시장조사 전문기관인 Nielsen社의 2013년 방송권역 순위에 따라 정렬된 수치  
 2) 본 시작가는 향후 방송사의 의견 청취 및 정책 진행 결과에 따라 인센티브 경매 시행 시점에서 달라질 수 있음  
 자료: FCC(2015)

[그림 4]에서는 FCC가 2개의 방송 주파수가 필요한 상황을 가정하여 역경매의 라운드 별 진행 절차를 도식화하였다. 1라운드에서는 5개의 방송사가 입찰하여 수요보다 공급이 더 큰 상태이다. 이에 따라 최초 시작가에 비해 낮은 금액으로 2라운드가 시작되었으며, 본 금액에서는 3개의 방송사가 입찰하였다. 1라운드에서 입찰한 방송국 중 2라운드에 입찰하지 않은 2개의 방송사는 입찰을 포기하였으며 해당 방송국은

인센티브 경매에 참여하지 않은 방송국과 동일한 지위를 가지게 되고, 재배치 단계 (repacking)에서 해당 방송국의 주파수는 신규밴드플랜 구성을 위해 재배치된다. 3라운드에서는 2라운드에 비해 낮아진 금액으로 방송사들이 입찰하였으나 3개의 방송국이 그대로 입찰하였다. FCC가 필요한 2개의 방송국 주파수 보다 여전히 공급이 큰 상태이므로 4라운드를 진행하게 된다. 4라운드에서도 3라운드에 비해 입찰금액은 낮아지게 되며, 해당라운드에서 3라운드에 입찰한 방송국 중 1개의 방송국이 입찰을 포기하여 역경매가 종료된다. 4라운드의 입찰금액은 최종 낙찰 금액으로 결정되게 되며 해당 금액은 방송사가 선택한 옵션에 따라 주파수 반납 대가로 보상받게 된다. 이와 같은 일련의 절차를 통해 역경매에서는 방송주파수의 가치를 책정하게 되며, 보상금액을 바탕으로 방송사는 새로운 비즈니스 모델을 구상할 수 있다.

[그림 4] 역경매 진행 예시



자료: FCC(2015)

### 3. 역경매에서 방송사가 선택할 수 있는 옵션

인센티브 경매제 참여를 고려하고 있는 지상파 방송사의 우려사항 중 하나는 현재 자신이 제공하고 있는 방송 서비스의 종료이다. 그러나 인센티브 경매종료 후 역경매

에서 낙찰받은 방송사는 현재 자신이 제공하고 있는 방송을 무조건 종료해야 하는 것은 아니다. FCC는 인센티브 경매에 참여하는 방송사의 부담을 줄이기 위해 역경매에서 선택할 수 있는 옵션을 세 가지 제시하였다. 첫 번째 옵션은 방송주파수의 권리를 완전히 포기하여 방송을 종료하는 옵션이다. 이 경우에는 디지털 방송을 위해 보유하고 있는 6MHz 폭의 주파수에 대한 권리를 완전히 포기하는 것이며, 이에 따라 보상 금액 비율을 가장 높게 책정 받을 수 있다. 두 번째 옵션은 채널 공유이다. 이 경우는 기존의 6MHz 폭 주파수에 2개의 방송사가 같이 방송을 하는 것으로 인센티브 경매 참여에 따른 일정 수준의 보상 및 기존의 방송을 유지할 수 있는 장점이 있다. 마지막 옵션은 UHF 대역의 방송 주파수를 VHF 대역으로 이동하거나 고 VHF 대역 주파수에서 저 VHF 대역으로 이동하는 방법이다. 본 옵션은 기존의 방송사가 보유하고 있는 6MHz 폭의 주파수에 대한 권리를 포기하는 대신 타 대역에서의 6MHz 폭 주파수를 확보하는 방법이다. 마지막 세 번째 옵션에서는 이동 대역에 따라 보상 비율이 달라지는 것이 특징이다.

앞에서 논의한 방송사의 선택 옵션을 보다 자세히 살펴보면, 주파수 공유 옵션에서는 2개의 방송사가 6MHz 폭을 3MHz 폭씩 이용하는 것이 아니라, 동일한 방송장비를 공유하여 각각의 방송 서비스를 제공하는 것을 뜻한다.<sup>10)</sup> 따라서 채널을 공유하는 방송국들은 운용비용을 기존 보다 절감할 수 있는 추가적인 장점이 있다.

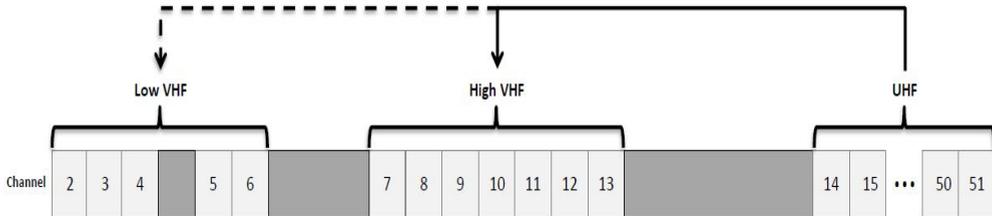
[그림 5] 주파수 공유 옵션



자료: FCC(2015)

10) 김주현(2014a)

[그림 6] UHF대역에서 VHF 대역으로 이동 옵션



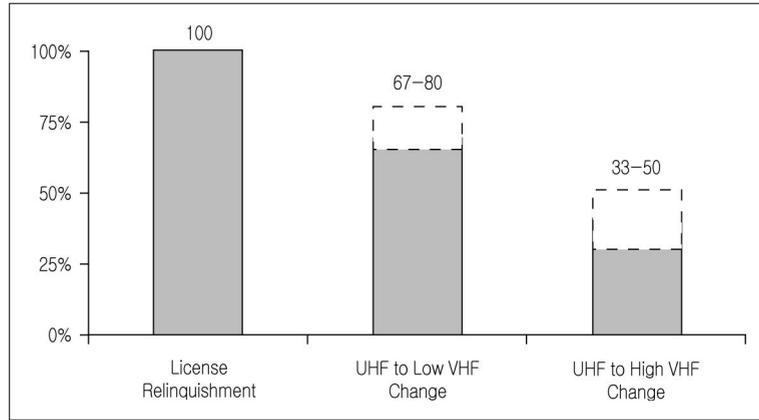
자료: FCC(2015)

다음으로 UHF 대역에서 VHF 대역으로 이동하는 옵션을 살펴보면, 방송사는 UHF 대역에서 제공하는 방송서비스를 VHF 대역에서 동일하게 제공할 수 있다. 본 옵션을 선택한 방송사는 UHF 대역에서의 방송 커버리지 및 시청자의 보호에 대한 우려가 발생할 수 있다. 이에 따라 인센티브 경매 법안에서는 FCC에게 방송 주파수 대역 이동에 따른 커버리지 감소 및 시청자 보호를 위해 합리적인 노력을 이행해야 하는 의무<sup>11)</sup>를 부여하였다. 이와 같은 정책적 노력 이외에도 만약 해당옵션을 선택한 방송사가 위성 및 케이블과 같은 타 방송 제공 플랫폼을 보유하고 있는 경우에는 자신의 커버리지 및 시청자 손실을 최소화 할 수 있기 때문에 매력적인 옵션이 될 수 있다.

FCC는 UHF 대역에서 VHF 대역으로 이동하는 옵션에서 이동 주파수 대역에 따라 최초 시작가(opening bid)를 다르게 설정하고자 한다. 예를 들어 UHF 대역에서 고 VHF 대역으로 가는 경우는 UHF 대역에서 주파수 반납을 통해 방송을 완전히 종료하는 옵션에 비해 최초 시작가를 33~55% 수준으로 설정하였다. UHF 대역에서 저 VHF 대역으로 가는 경우에는 방송종료 옵션 대비 67~80% 수준에서 최초 시작가를 고려하고 있다. 본 비율은 FCC의 잠정안이며 경매가 시작되는 시점에서 달라질 수 있다. [그림 7]에서는 이와 같은 최초 시작가를 도식화하여 설명하고 있다.

11) Middle Class Tax Relief and Job Creation Act(2012)

[그림 7] UHF대역에서 VHF 대역 이동 옵션의 최초 시작가(opening bid) 설정



자료: FCC(2015)

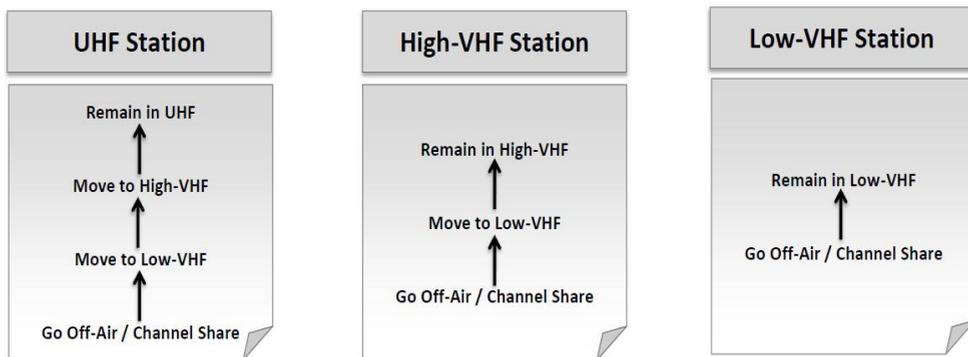
#### 4. 방송사의 옵션 선택 전략

방송사는 미래의 방송환경 및 방송사의 사업전략에 따라 제안된 세 가지 옵션 중 하나를 선택할 수 있다. 따라서 방송사는 옵션 선택을 위해 다양한 요소를 고려해야 하며, 본고에서는 필수적 고려사항 다섯 가지를 소개하고자 한다. 첫째, 인센티브 경매에 참여하는 방송사는 우선 방송사의 현재 기업현황 및 미래의 방송 시장에 대한 고려가 필요하다. 둘째, 새로운 지상파 방송 기술이 방송사에게 미칠 수 있는 잠재적 영향에 대해 분석해야 한다. 셋째, 주파수 공유 옵션을 고려하고 있는 방송사의 경우는 주파수 공유로 줄일 수 있는 운영 원가와 주파수 공유를 통해 손실되는 방송 가치에 대한 손익계산이 필요하다. 넷째, 방송사는 인센티브 경매를 통한 보상금액을 바탕으로 신규 비즈니스 모델을 고려할 수 있다. 여기에는 타 플랫폼을 활용한 방송 서비스의 제공뿐만 아니라 방송 이외의 신사업 등이 포함될 수 있다. 마지막으로 재무상황의 악화로 방송서비스의 종료를 고려하고 있는 방송사에게는 훌륭한 시장 탈출 전략이 될 수 있다.

방송사는 역경매 라운드 마다 자신이 선호하는 옵션을 반드시 하나는 선택해야 한다. 만약 2개 이상의 옵션을 선택하는 경우에는 각 옵션 중 선호도에 대한 순위를 받

해야 한다. 각 라운드마다 역경매 시스템은 방송사의 선호 옵션을 중심으로 낙찰자를 탐색하게 되며, 만약 방송사의 선호옵션이 채택되지 못할 경우에는 다음 순위의 옵션이 고려될 수 있다. 또한 다중 옵션 선택 시 중요한 점은 옵션에 따라 역경매 시작가가 다르다는 점이다. 따라서 주파수 권리 포기 옵션을 차선으로 선택하고 저 VHF 대역 이동을 우선 옵션으로 선택하는 경우에는 우선 옵션의 시작가가 차선 옵션의 시작가 보다 낮기 때문에 실현될 수 없다. 방송사는 이와 같은 시작가 차이를 고려하여 우선 옵션과 차선 옵션을 선택해야 한다. 방송사가 선택한 우선 옵션 및 차선 옵션 모두 역경매 시스템에서 고려될 수 없는 경우에는 해당 방송사의 주파수는 pre-auction 밴드에 할당되게 된다. 즉 해당 방송사는 인센티브 경매에 참여하지 않은 방송사와 동일한 지위를 가지게 된다.

[그림 8] 방송사의 위계적 옵션 선택



자료: FCC(2015)

FCC는 각기 다른 방송사의 환경을 고려하여 역경매 진행 시 위계적으로 옵션을 선택할 수 있는 방안을 마련하였다. 역경매의 라운드가 진행됨에 따라 방송사는 자신이 선택한 경매 옵션의 위험도를 줄일 수 있다. 예를 들어 UHF 주파수를 보유하고 있는 방송사가 주파수 채널 공유 옵션을 선호하는 옵션으로 선택한 경우에는 다음 라운드에서 상위 계층에 있는 저 VHF 대역 이동 또는 고 VHF 대역 이동과 같은 옵션을

선택할 수 있다. [그림 8]에서 설명하고 있는 바와 같이 화살표 방향으로 차기 라운드에서 옵션을 변경할 수 있는 것이다. 그러나 UHF 주파수를 보유하고 있는 방송사가 저 VHF 대역 이동의 옵션을 선호하는 옵션으로 선택한 경우에는 차기 라운드에서 하위 계층에 있는 채널 공유 또는 방송 종료 옵션을 선택할 수 없다.

FCC는 인센티브 경매에 방송사 참여를 독려하기 위해 다양한 옵션 및 선택 조건을 제시하고 있다. 방송사는 자신의 사업 환경 및 사업 전략에 따라 최적화 된 옵션을 찾는 것이 중요하다. 물론 인센티브 경매에서 보상해주는 금액에 비해 자신이 보유하고 있는 방송주파수의 가치가 더 크다고 판단되는 경우에는 인센티브 경매에 참여하지 않는 것도 좋은 경영전략이 될 수 있다.

## IV. 결론 및 시사점

미국의 규제기관인 FCC는 광대역 주파수 확보를 위해 인센티브 경매를 제안하였다. 본 경매제에서는 기존의 지상파 방송국이 활용하고 있는 600MHz 대역을 이동통신 용도로 할당하는 것이 주요 정책 목표이다. 인센티브 경매의 성공을 위해서는 방송사의 적극적인 참여 및 자발적인 주파수 반납이 선행되어야 한다. 따라서 FCC는 인센티브 경매가 지상파 방송사에게 새로운 사업 모델 구상 및 시장 탈출 전략으로 적합하다는 의견을 제시하고 있다. 또한 인센티브 경매의 주요 절차인 역경매에서 방송사가 선택할 수 있는 세 가지 옵션을 제시하여 방송사의 선택의 폭을 넓혀 주었다. 이와 같이 FCC는 성공적인 인센티브 경매의 수행을 위해 노력하고 있으나 실제 미국의 지상파 방송사는 인센티브 경매를 바라보는 시선이 긍정적인 것만은 아니다.

### 1. 전미방송협회의 소송 이슈

2014년 8월 전미방송협회(National Association of Broadcasters, NAB)는 FCC가 2014년 5월에 채택한 인센티브 주요 경매 규칙(Report and Order)<sup>12)</sup>을 검토한 후,

연방법원에 소송을 제기하였다. 전미방송협회는 FCC가 제시한 인센티브 경매제의 시행규칙이 인센티브 경매 시행 과정에서 지상파 방송사에게 발생할 수 있는 잠재적 문제를 최소화하기에 부족하다고 판단하였다. 우선 인센티브 경매의 법안<sup>13)</sup>에서는 2012년 2월 22일 기준<sup>14)</sup>으로 각 방송사의 커버리지 및 시청자의 보호를 위해 모든 합리적인 노력을 해야 함을 명시하고 있으나, 전미방송협회는 FCC가 제안한 시행규칙에서 이와 같은 노력이 현저히 부족하다는 점을 지적하고 있다.

〈표 2〉 인센티브 경매에서의 FCC 의무

SEC. 6403. SPECIAL REQUIREMENTS FOR INCENTIVE AUCTION OF BROADCAST TV SPECTRUM.  
 (b) REORGANIZATION OF BROADCAST TV SPECTRUM.—  
 (2) FACTORS FOR CONSIDERATION.—  
 the Commission shall make all reasonable efforts to preserve, as of the date of the enactment of this Act, the coverage area and population served of each broadcast television licensee, as determined using the methodology described in OET Bulletin 69 of the Office of Engineering and Technology of the Commission.”

자료: Middle Class Tax Relief and Job Creation Act(2012)에서 해당 내용 발췌

또한, 미국 정부는 인센티브 경매의 재배치 과정(repacking)을 위해 17억 5천만 달러의 예산을 확보하였으나 지상파 방송사는 보수적으로 검토하여도 확보된 예산 이외에 최소 5억 달러 이상이 추가적으로 소요될 것으로 추정하였다. 전미방송협회는 방송채널 및 주파수 재배치에서 발생할 수 있는 예산범위 이상의 비용을 중소 지상파 방송사가 제공하는 것은 불가하다는 입장이다.

12) FCC(2014)

13) Middle Class Tax Relief and Job Creation Act(2012)

14) 인센티브 경매 관련 법안이 제정된 날짜

<표 3> 인센티브 경매에서의 재배치 비용

SEC. 6402. GENERAL AUTHORITY FOR INCENTIVE AUCTIONS

(G) INCENTIVE AUCTIONS. -

(iii) Treatment of Revenues - “(I) \$1,750,000,000 of the proceeds from the incentive auction of broadcast television spectrum required by section 6403 of the Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012 shall be deposited in the TV Broadcaster Relocation Fund established by subsection(d)(1) of such section.”

자료: Middle Class Tax Relief and Job Creation Act(2012)에서 해당 내용 발췌

마지막으로 전미방송협회에서는 인센티브 경매제 재배치과정을 위해 FCC가 도입하고자 하는 방법론과 인센티브 경매 법안에 기술되어 있는 방법론이 다르다는 점을 지적하고 있다. 해당 법안에서는 <표 2>에서와 같이 방송사의 커버리지 및 시청자를 추산하기 위해 OET Bulletin 69 방법론을 활용해야함을 명시하고 있으나, FCC는 원활한 주파수 및 채널 재배치 과정을 진행하기 위하여 소프트웨어 및 입력값을 일정 부분 개선해야 한다고 밝혔다.<sup>15)</sup> FCC는 수정된 방법론이 기존의 방법론 보다 빠르고 정확하게 지상파 방송사의 커버리지 및 시청자를 추산할 수 있다고 주장하고 있으나 방송사는 FCC의 방법론이 주요 방송사의 커버리지 및 시청자를 감소시키는 결과를 야기한다고 주장하고 있다.

전미방송협회는 위에 언급한 세 가지 이유를 바탕으로 소송을 제기하였으며, 인센티브 경매의 재검토 및 시행 연기를 희망하고 있다. 그러나 FCC 의장인 Tom Wheeler는 이와 같은 방송사의 지적이 근거 없다는 의견을 밝혔다.<sup>16)</sup> 전미방송협회가 제기한 소송의 결과는 아직 나오지 않은 상태이나, FCC는 기존에 2015년에 추진하고자 했던 인센티브 경매를 재배치 과정의 방법론에 대한 심도있는 검토 이유로 기존의 시행 일정보다 1년 늦춰 2016년으로 연기하였다.

15) FCC(2014)

16) PolicyTracker(2014, 9. 19)

## 2. LPTV 이슈

LPTV 연합은 인센티브 경매에서 보호받지 못하는 LPTV 방송국을 위한 방안이 마련되어야 한다며 진정(petition)을 제출하였다. 인센티브 경매에서는 Full Power TV와 Class A TV 방송국만 기존의 방송 커버리지 및 시청자의 보호를 받을 수 있다. 이에 대한 이해를 위해 우선 미국의 방송국 구조를 간략하게 설명하고자 한다.

미국의 지상파 방송사는 크게 Full Power Station과 Low Power TV(LPTV)로 구분할 수 있다. FCC는 1982년 특정 지역 내에서 소규모 커뮤니티의 이익을 표현할 수 있도록 저출력 기반의 방송인 LPTV를 허가하였다. 여기서 소규모 커뮤니티는 시골지역 뿐만 아니라, 도시지역 내에서의 개별적인 집단까지 포함한다. LPTV의 경우 Full Power Station에 비해 방송 내용에 대한 규제가 유연하고, 방송비용이 저렴한 장점이 있다. LPTV 방송국은 VHF 채널(2-13), UHF 채널(14-51) 중 하나를 통해 방송을 송출할 수 있으나, FCC는 LPTV 방송을 위해 별도 채널을 할당하지는 않는다. 그리고 LPTV 소유에 대한 제한은 없으며 케이블 방송 사업자 또는 신문사의 경우에도 LPTV 방송국을 소유할 수 있다. LPTV는 Full Power TV에 비해 방송 출력이 낮으며 Full Power Station의 방송에 간섭을 일으켜서는 안 되는 것이 특징이다. 반면에 LPTV는 Full Power Station의 방송으로부터 오는 간섭에 대해서는 감수해야 한다. 즉,

〈표 4〉 채널 별 출력 제한

	디지털 방송		
	VHF Low (Ch. 2-6)	VHF High (Ch. 7-13)	UHF
Full Power Station	45kW	160kW	1MW
Low Power TV	3kW		15kW

자료: Full Power 방송국 관련 출력은 47 CFR 73.622 - Digital Television Table of Allotments에서, LPTV 방송국 출력은 FCC의 Low Power Television(LPTV) Service Guide(<http://www.fcc.gov/guides/low-power-television-lptv-service>)를 참고하여 재정리함

방송국의 지위 상 Full Power Station이 LPTV에 비해 상위에 위치하며, LPTV는 Full Power Station에 영향을 미치지 않는 범위 안에서 한정적으로 방송을 할 수 있다.

반면에 Class A 방송국은 LPTV와 동일한 방송 출력 제한을 가지고 있으나, Full Power Station과 동등한 방송 지위를 보유하고 있다. 2000년 4월 FCC는 Community Broadcasters Protection Act of 1999를 바탕으로 Class A 방송서비스를 수립하였고, 2000년 5월 Class A 방송서비스에 대한 규칙을 채택하였다. 이를 바탕으로 FCC는 Class A 방송국을 신청한 LPTV 방송사 중 일부를 Class A 방송국으로 승격시켰다.

인센티브 경매는 동등한 방송 지위를 가지고 있는 Full Power 방송국과 Class A 방송국에 대해서는 주파수 재배치과정에서 커버리지 및 시청자를 보호하나 LPTV 방송국에 대한 보호는 고려되지 않고 있다. 이에 따라 LPTV 연합은 FCC 측에 LPTV의 커버리지 및 시청자를 보호해주거나 인센티브 경매에 참여할 수 있는 권한을 부여해 달라고 진정(petition)을 제출하였다.

### 3. 소 결

앞에서 살펴본 바와 같이 인센티브 경매는 지상파 방송사에게 자신이 보유하고 있는 주파수를 시장기반으로 가치화 할 수 있는 기회가 될 수 있으나 채널 및 주파수 재배치 과정에서 발생할 수 있는 잠재적 피해 가능성으로 인해 지상파 방송국은 우려를 표하고 있다. 인센티브 경매의 성공을 위해서는 지상파 방송사의 적극적인 참여가 가장 중요하다. 따라서 FCC는 인센티브 경매의 원활한 진행을 위해 전미방송협회가 제기한 소송과 LPTV 연합에서 제출한 진정을 슬기롭게 대처할 필요가 있다.

### 참고문헌

- 김주현 (2014a), 인센티브 경매: 경매 규칙 설계를 위한 FCC의 제안을 중심으로 『정보통신방송정책』, 정보통신정책연구원, 제26권 2호, 통권 570호, 2014. 2. 3.
- \_\_\_\_\_ (2014b), 인센티브 경매 주요 이슈 검토: 주파수 및 방송채널 재배치 단계

를 중심으로 『정보통신방송정책』, 정보통신정책연구원, 제26권 5호, 통권 573호, 2014. 3. 17.

FCC (2010). “National Broadband Plan.”

\_\_\_\_ (2012). “Expanding the Economic and Innovation Opportunities of Spectrum through Incentive Auctions(FCC 12-118),” Notice of Proposed Rulemaking.

\_\_\_\_ (2014). “Expanding the Economic and Innovation Opportunities of Spectrum through Incentive Auctions(FCC 14-50),” Report and Order.

\_\_\_\_ (2015). “Incentive Auction Opportunities for Broadcasters.”

Middle Class Tax Relief and Job Creation Act (2012). Pub. L. No. 112-96, § § 6402, 6403, 125 Stat. 156.

PolicyTracker (2014. 9. 19). “Broadcasters, Mobile Operators and Others Challenge FCC Incentive Auction Plans,” News Article.