

위성방송의 도입과 정책적 과제

정 윤 식(강원대학교 신문방송학과 교수)

I. 위성방송 도입과 방송법 제정

위성방송의 도입은 신문사, 방송사, 대기업, 외국자본 등 진입주체의 선정문제를 비롯한 미디어 역학상의 문제 뿐만 아니라 통신과 방송의 융합을 비롯한 미디어정책상의 쟁점, 전파의 월경과 지구정체제도 선점 문제를 둘러싼 국제간의 분쟁등 다양한 미디어정책상의 쟁점을 유발하고 있음은 공지의 사실이다.

그러나 디지털 위성방송과 영상압축기술의 발전은 전송로의 일대 확장을 가져왔고 전통적으로 방송 공영제를 준수해 왔던 유럽제국에서조차도 진입규제완화(민영화, 신문사와 대기업의 진입), 내용규제완화, 국제화(거대 다국적 미디어그룹의 활성화, 전파월경 허용, 외국사업자의 진출), 통신과 방송의 융합(통신사업자의 방송진출) 등 새로운 언론 질서와 규범을 창출하고 있다.

이러한 언론질서와 규범에 대한 패러다임 전환의 배경에는 정치적 신보수주의, 경제적 신자유주의라는 신국제질서를 깊게 반영하고 있다. 미디어 역학적 차원에서는 '구독률 저하-광고수입저하-영상, 컴퓨터산업간의 경쟁'등으로 인해 미디어 시장에서 새로운 활로를 정보통신 산업과 방송산업에서 개척하고자 하는 신문그룹과 대기업등의 야심, 그리고 정보고속도로 구축과 정보산업 육성에는 소프트 산업 육성 밖에는 그 대안이 없으며 소프트산업 육성의 출구로서는 방송의 다미디어 다채널화의 구축이 가장 효과적인 수단이라는 인식을 가지고 있는 선진 국가와 정부의 공통된 인식이 자리잡고 있다.

이와 같은 세계적인 조류에 편승하여 우리나라 통합방송법은 뉴미디어와 방송산업의 발전을 위해 종합편성 또는 보도전문방송을 행하는 방송사업자를 제외한 방송사업에 대기업, 언론사 및 외국자본의 참여를 일정 비율까지 허용하고 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송을 행하는 사업자간의 상호겸업을 제한적으로 허용하는 등 규제를 완화하도록 했다. 점유율 규제를 전제로 한 규제완화 핵심내용을 정리해보면 대략 다음과 같다.

- ① 그동안 논란이 제기되었던 대기업, 언론사, 외국자본의 참여를 종합유선방송사업과 위성방송사업에 33%까지 허용하되, 지상파방송은 제외하고 있다.
- ② 지상파방송 사업자, 종합유선방송 사업자, 위성방송사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위내에서 상호겸영이 가능하다. (다만 지상파 방송 사업자와 종합유선방송사업자는 상호겸영할 수 없다.)
- ③ 종합유선방송사업자, 방송채널사용사업자, 전송망 사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위내에서 상호겸영이 가능하다. (종합유선방송사업에서 SO, PP, NO간 겸영가능)
- ④ 종합유선방송사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위내에서 다른 종합유선방송사업을 겸영할 수 있다.(MSO가능)
- ⑤ 방송채널사용사업자는 시장점유율 또는 사업자수 등을 고려하여 대통령이 정하는 범위내에서 방송채널사용사업

을 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 있다.

또한 통합방송법에서는 방송과 통신의 융합도 고려하고 있는 것으로 판단된다.

위성방송사업자 구도는 통상적으로 (1) 전송망사업 + 플랫폼사업 + 채널사용산업 (2) 위성방송사업(전송망사업 + 플랫폼사업) + 채널사용사업으로 구분되나 통합방송법안에 따르면 위성방송사업자 구도는 플랫폼 사업(편성 + 마케팅 + 요금업무) + 전송망사업이 결합된 위성방송사업자와 채널사용사업자로 구분한 것으로 해석될 수 있다.

이미 위성방송 전송망을 확보하고 있는 한국통신도 위성방송 사업자로서의 지위를 확보함에 따라 사업자 영역에서 방송과 통신의 융합이 예상된다.

동시에 네트워크와 서비스의 융합(무궁화위성은 통신서비스, 방송서비스, 방송과 통신의 경계영역적 서비스를 동시에 제공할 수 있음), 사업자의 융합이 예상되고 있다.

II. 위성방송사업자 선정의 기본전제

- 1 Grand Consortium 체제와 한국통신 및 공영방송의 문제 -

우리사회에서는 위성방송 도입을 둘러싸고 그동안 대체로 다음과 같은 위성방송사업자 구도에 합의한 것으로 보인다.

- (1) 위성방송사업에는 대기업, 언론사, 외국자본의 참여를 33%까지 허용된다.
- (2) 방송채널사용사업에는 보도 또는 종합편성채널 이외에는 대기업, 언론사, 외국자본의 참여를 허용한다.
- (3) 위성방송사업자구도는 1 Grand Consortium으로 한다.

1 Grand Consortium 방식은 다수의 방송진입 희망자가 컨서시엄 형태의 단일법인을 설립하고 다수의 위성채널을 동시에 운영하는 것이다.

1사업자 1채널 허가방식은 초기의 위성방송(소수 채널이며 주로 아날로그 방식) 도입 때 선진국에서 주로 활용했던 허가방식이라고 한다면 디지털혁명이 몰고온 다채널시대에는 1컨서시엄이 가능하므로 1사업자 1채널 방식은 의미가 없다.

국내 위성방송사업의 실제적 문제는 위성 중계기에 비해 시장수요가 현저히 적다는 것이다. 이런 의미에서 1Grand Consortium 방식은 위성방송 허가절차상의 복잡함과 공정성 문제, 그리고 투명성 의혹을 배제하고 진입을 희망하는 사업자들의 대다수가 진입할 수 있는 기회를 부여하는 데는 효율적이지만 사업자간의 분쟁과 갈등을 조정하기 어려워 사업자체선정이 지연될 위험이 크다.

1Grand Consortium에 참여한 기존 공중파방송사, 케이블TV 사업자는 기존 방송사업에 대한 경쟁을 배제하기 위하여 위성방송 사업을 지연시킬 우려가 있다. 또한 신규 방송사업 진입자(전기통신사업자, 언론사, 대기업)는 기존 방송질서(공익성 유지, 시장지배력, 인력 스카우트)를 급속히 해체하려는 유혹을 받기 쉽다.

이러한 문제를 적절히 조화할 수 있는 조합주의 모델이 1Grand Consortium이라 할 수 있으나 역으로 이 방법은 이해관계의 조정의 여의치 않다는 문제점이 제기되기 때문에 방송위원회의 간섭과 개입이 불가피하다고 판단된다.

한국통신의 경우 위성사업에 상당한 투자를 해왔으나 정책상의 문제로 경영상의 손실을 감내해 왔고 지금도 위성방송사업에 적극적인 의지를 표명하고 있음은 공지의 사실이다. 위성방송에 대한 적극적 관심과 위성체를 보유하고 있다는 '事實의 規範力', 그리고 자본력을 인정하여 대주주로 참여하는 것은 통신과 방송의 융합에 따른 미디어 시장의 지배력 남용문제를 뛰어넘어 타당하다.

한국통신을 공영방송사, 지상파방송사, 대기업, 신문사 등 다양한 이해세력을 모두 통괄할 수 있는 단독 지배주주로 선정하는 것은 방송운영 경험과 경영의 미성숙, 공정경쟁상의 문제, 통신과 방송의 융합에 따른 시장지배력의 남용 등이 사회 일각에서 그 문제점으로 제기되고 있다.

현행 우리나라 방송의 질서와 규범을 고려할 때 위성방송사업에서도 공영방송의 존속, 발전은 보장되어야 하기 때문에 미국에서 보는 것과 같이 매체간 완전 경쟁체제는 불가능하다고 보인다. 즉 공영방송사를 배제한 위성방송 사업구도는 설정하기 어렵다. 무궁화호 위성 채널이 다수의 채널이기 때문에 다수의 그랜드 컨소시엄을 구성하고 그 중 하나를 공영방송이 담당하는 방법이 있다. BBC유형이라 판단된다. 그러나 1Grand Consortium을 전제로 한다면 그 실효성을 기대하기 어렵다. 공영방송의 위성방송 채널에 대해서는 수신료와 광고체제(수신료, 광고, 수신료+광고)로 운영하는 것이 합리적인 방법이라고 판단된다.

일본의 NHK와 같이 위성방송 사업을 주도하는 방법도 있으나 KBS의 재정여건이나 수신료 문제, 그리고 지상파 디지털 TV 추진문제를 고려할 때 디지털 위성의 1 그랜드 컨소시엄을 단독 지배주주로 담당하는 것은 현실적으로 어렵다고 판단된다.

III. 위성방송 사업자 선정과 그 해법

특히 위성방송 사업자의 선정은 그동안 방송사업의 진입이 제도적으로 금지되어 왔던 신문사, 대기업, 외국자본의 참여가 새 방송법의 제정으로 허용되고, 직무상 정부로부터 독립된 방송정책기구로서 방송위원회의 위상과 역할을 가능할 수 있는 척도가 된다는 점에서 비상한 관심을 모으고 있다. 법으로 강제된 규범은 아니지만 위성방송사업자는 이른바 1 그랜드 컨서시엄-다수의 방송진입 희망자가 컨소시엄 형태의 단일법인을 설립하고 다수의 위성채널을 동시에 운영-으로 사회적 합의가 이루어진 상태이며, 최근 물밑에서 사업권 경쟁이 가속화되고 있음은 공지의 사실이라 하겠다.

사업자 선정과정에서 논란의 초점은 다음과 같이 요약할 수 있는 데 첫째, 1 사업자 지배주주로 사업자 선정을 할 것인가? 또는 다자간 공동 경영방식으로 운영할 것인가? 둘째, 통신사업자, 방송사업자, 신문사, 대기업, 중소기업, 가전업체 특히 외국자본의 지분을 어떻게 배분할 것인가? 셋째, 특혜시비나 공정성 시비 없이 사회적으로 동의할 수 있는 허가절차나 방법을 마련할 것인가의 문제이다.

허가방법으로는 우선 영국의 민방허가나 미국의 PCS 사업자 허가방법과 같이 입찰제(경매제)를 실시하여 지배주주와 참여주주를 선정하고 그 지분을 배분하는 방식을 검토할 수 있다. 그러나 이 방법은 특혜시비를 원천적으로 불식할 수 있는 방법이라는 하나 방송의 공공성이나 공익성을 배제하고 자본의 논리로만 해결한다는 비판의 소지가 있다. 일본의 위성방송 JSB(WOWOW)채널의 사업자 선정이나 과거 우리나라 이동 통신 사업자 선정과 같이 사업자의

자율과 합의에 일임하는 방법도 있으나 지금 사업자들의 이해관계를 보아 그 합의점을 찾기가 매우 어려워 보인다. 전통적인 RFP(답안지를 제출하는 방식)은 방송의 공공성이나 기술 및 재정적 기초를 평가할 수 있는 허가과정에서 심사위원의 선정, 특혜시비 등 논란의 소지가 많다. 개척자 우선의 원칙은 ① 주주 및 파트너십의 구성요건 ② 자본금 규모 ③ 파일럿 프로그램 평가 ④ 제작설비 및 투자내용 ⑤ 방송의 공공성과 시청자의 주권확보 방안 등의 지표-가능하면 계량화되고 측정할 수 있는 지표-를 방송위원회가 먼저 제시하고 그것을 충족시키는 사업자 또는 사업자군에게 사업권을 우선 부여하는 방식이다. 이 방식은 공정한 심사절차라는 이점이 있으나 시간이 오래 소요되고 사업자간 중복투자를 초래할 위험이 있다.

위성방송 사업자 선정을 둘러싼 허가방법을 살펴보았지만 결국 방송위원회가 도덕성과 공정성을 가지고 과학적 방법을 통해 사업자를 선정할 수 밖에 없을 것이다. 다만 필자의 단견으로는 개척자 우선의 원칙을 적용하되 1차적으로 심사요건을 통과하는 사업자에게 70%의 지분을 배당하고, 2차적으로 심사요건을 통과하는 사업자에게 30% 정도의 지분을 배당하는 방식을 제안해보고자 한다. 심사요건상 필요한 항목의 선정과 배점은 방송위원회가 각계의 의견을 공청회 등을 통해 수렴하여 사업자에게 미리 제시해주면 바람직하다고 본다. 그러나 개척자 우선의 원칙이나 RFP방식보다 바람직한 것은 사업자들과의 합의와 방송위원회의 막후 조정을 통한 원만한 해결이 최선의 대책이 아닌가 한다. 그동안 우여곡절 끝에 탄생하는 위성방송의 도입을 눈앞에 두고 초반전에 힘겨루기로 기력을 소진하고, 막상 사업을 시작할 무렵에는 기진맥진하는 우를 범할 수는 없지 않겠는가? 방송위원회와 사업자 그리고 시청자단체의 도덕성과 과학적 판단이 다함께 요구되는 시점이다.

IV. 관련 정책 검토

1. 공영방송의 의무재송신

위성방송은 광역성을 그 특징으로 하기 때문에 난시청해소에 도움이 되며, 국경을 초월하는 확산성을 가지고 있기 때문에 공영방송의 재송신은 향후 남북방송교류 뿐만 아니라 해외 교포에게도 한민족 문화공동체를 실현할 수 있는 기반이 된다. 그러나 지역방송을 비롯한 민간상업방송은 전파권역을 초월하는 방송시장잠식 문제를 발생시키므로 규제하는 것이 타당하다(슈퍼스테이션 규제)

2. 외부적 다원주의와 공익의무

채널사용사업자의 채널권은 장르별로 지정하는 것이 아니라 시장수요에 따라 채널사용사업자가 자율적으로 선택하는 것이 바람직하다.

이런 의미에서 소외집단이나 문화 예술단체에게 악세스 채널을 제공하거나, 1-2채널을 국민주방송으로 허용하는 것도 검토해 볼만 하다. 영화, 스포츠, 홈쇼핑 등 인기채널을 운영하는 사업자에게 공익채널을 의무적으로 운영하게 하는 방안도 고려해볼 수 있겠다.

프로그램 심의상에 있어서는 위성방송의 상업성을 인정하여 기존 방송과는 차별적 기준을 적용하는 것이 신규방송, 유료방송의 시장접근을 용이하게 하는 정책적 배려라 하겠다.

프로그램 평가제시 포지티브 시스템을 활용하여 재미있고도 유익한 방송을 실시하는 채널사용사업자에게는 신규 채널사업권에 대한 사용우선권 부여, 중계기 사용료에 대한 인하 등 메리트를 부여하는 방안도 검토할 수 있겠다.

3. 프로그램 편성방향

프로그램에 대해서는 공익적 임무만을 부과할 것이 아니라 상업적 프로그램과 유료서비스, 유사방송서비스(방송과 통신의 경계영역적 서비스)등 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 해야한다.

최근 NHK 위성방송 편성의 방향은 다음과 같다. 이 편성방향은 우리나라 초기 위성방송 편성의 기본방향이 될 수도 있겠다.

첫째, 글로벌리즘(Globalism)으로 국경없는 정보 및 경제발전에 기초한 편성전략이다. 국제화·정보화도 결국 국가경제 발전의 수단에 불과하다. 따라서 세계 11개국(미국, 영국, 독일, 프랑스, 구소련, 스페인, 한국, 홍콩, 중국, 태국, 필리핀 등)의 '월드뉴스'도 이러한 국가이익차원에서 이루어지고 있다.

둘째, 라이브(Live)중심으로 생생하게 있는 그대로의 상황을 소개한다는 편성방향이다. 한마디로 대형집중 편성전략이라 할 수 있다. 스포츠 프로그램에서는 대담한 편성을 시도하고 있다. 물론 기존 지상파가 엄두도 낼 수 없는 위성파의 장점 활용인 동시에 한편으로는 소프트웨어 빈곤을 극복하기 위한 발상이라고도 볼 수 있을 것이다.

셋째, 집중 스페셜 편성으로 시청자에게 충족감을 만끽시켜 지상파의 정규편성에 도전한다는 전략이다. 이 편성방안은 위성방송 출발부터 시도한 전략으로 지상파와 달리 유연성을 갖고 특집 프로그램을 수시로 방송한다는 발상이기도 한다.

넷째, 퍼스널 앤드 하이 그레이드(Personal & High Grade)편성으로 가치관이 다양한 현대의 시청자 욕구를 충족시켜 준다는 방침이다. 이 발상은 지상파 채널과의 방안이자 공영방송의 책무를 수행하고자 하는 노력의 일환으로 보여진다.

이상과 같은 NHK의 편성전략은 다음과 같은 정책적 의도를 내포하고 있는 것으로 판단된다.

첫째, 제작비 절감을 위한 편성전략이다. 초기 위성방송의 도입 때는 위성방송의 사업성과 수용예측에 판단이 곤란하므로 난시청해소라는 명목으로 공중파방송과 교육방송의 재방송을 실시한 바 있다.

이른바 풀 텍스트(full text)방송을 실시함으로써 장시간 방송을 할 수 있었고 이 또한 제작비를 절감할 수 있는 방안이 될 것이다. 와이드 편성, 자원 재활용, 간단한 편성구조, 집중특별편성 전략 또한 같은 정책적 의도라 판단된다.

둘째, 공중파 방송과의 차별전략이다. 공중파 방송과의 차별화 전략은 국제화(국제뉴스, 스포츠), 퍼스널 앤드 하이 그레이드 편성에서 그 특징을 발견할 수 있다.

셋째, 시청률 확보전략이다.

영화, 뉴스, 스포츠 등 뉴미디어 방송에서 인기 있는 장르를 모두 포괄함으로써 '저 비용/고시청률 전략'을 추진하고 있다.

4. 요금문제와 채널 수

공영방송 채널에 대해서는 그 서비스가 공익적 성격을 내포할 경우는 수신료체제 또는 수신료+광고 체제로 운영하는

것이 바람직하다. 이 때 채널의 운영은 소수 채널로 국한해야 한다. 채널 수가 100여개를 초과한 경우는 기존 방송시장에 대한 과도한 시장지배력을 억제하고 재원 조달상의 충돌을 회피하기 위해 pay per view 방식을 채택해야 할 것이다. 다만 초기단계에서 30~40개 채널만을 운영하는 경우는 채널의 특성이나 packaging 전략을 감안하여 Pay channel, Basic channel 등 다양한 요금방식을 선택할 수 있겠다. 요금문제와 채널의 수는 규제기구가 결정하거나 가이드라인을 제시해야 한다. 이 결정은 위성방송이 전체 미디어 또는 방송시장에서 차지하는 점유율을 계산하고, 미디어의 상호발전과 존속 그리고 미디어 상호간의 경쟁의 속도를 조절하는 규제기관의 고도의 정책적 판단에 따라야 할 것이다.

5. 케이블 TV와의 관계

위성방송의 수신은 파라볼라 안테나(DTH) 수신방식·케이블과 중계위성을 통한 수신방식·SMATV를 통한 수신방식 등 다양한 수신방식을 채택할 수 있으며, 수신자주권의 측면에서는 이 모든 방식을 허용하는 것이 타당하다고 판단된다. 케이블TV와 위성방송과의 관계는 경쟁적 관계(미국, 일본의 경우)·보완적 관계(유럽)로 구분할 수 있다. 우리 나라 케이블TV는 중계유선방송이 M&A를 추진하고 위성방송을 수신할 수 있다면 위성방송과 케이블TV는 상호보완적 관계로 정착될 수 있을 것이다. 또한 케이블 PP와 SO가 위성방송사업자와 채널사용사업자로 진입할 수 있는 통로(점유율 규제)가 개방되면 위성방송은 케이블 사업자 입장에서는 새로운 사업기회로 인식될 수 있을 것이다.

그러나 SMATV의 허용이나 프로그램간 경쟁이라는 측면에서는 케이블과 위성은 상호경쟁관계가 형성될 수도 있을 것이다. 케이블과 위성이 향후 경쟁적 관계로 정착할 것인지 보완적 관계로 정착할 것인지는 그 예측이 곤란하므로 규제기관은 사업자 보호측면보다는 수신자주권의 차원에서 미디어 정책을 추진하면 족하다 할 것이다.