

## 가입신청 겨우 30만 ... 목표보다 부진 정부주도 지나쳐 규제 대폭 완화해야

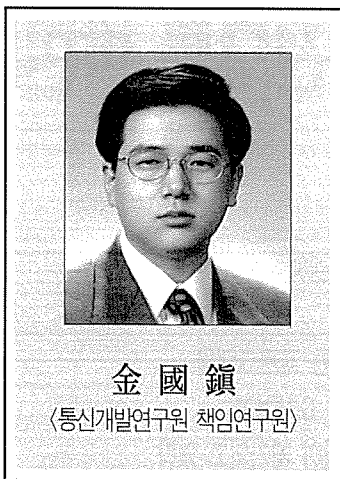
1980년대 초부터 국내에서 관심을 모아온 CATV가 10여년만에 본 방송이 시작되었다. 그러나 사실상 본격적인 도입정책 수행은 2년밖에 되지 않았고 그 결과는 귀책 사유를 언급할 수밖에 없는 상황의 전개이다.

다른 국가의 예에서도 보는 바와 같이 새로운 미디어 테크놀로지는 항상 기술적 가능성을 그대로 발현하지도 않으며 해당기술의 사회, 문화, 경제적 향유도 개별국가의 제도와 여건에 따라 상이하게 나타나기 마련이다. CATV도 예외가 아니다.

초기에 난시청지역에서의 공중파 TV수신을 위해 등장하기 시작했던 Community Antenna TV인 CATV는 오늘날의 다채널 방송, 나아가 쌍방향 서비스가 가능한 Cable TV인 CATV로 전 세계에 보급되어 있다.

이러한 CATV는 기술적으로는 채널수에 있어서 거의 제한이 없는 단계이 이르렀고, 대용량 컴퓨터의 발달과 교환기 기술의 발달로 쌍방향 서비스가 가능하지만 지구상의 어느 나라도 이러한 기술적 가능성을 충분히 누리고 있는 나라는 없다.

그렇다고 해서 우리나라의 CATV보급상의 난맥상이 합리화될 수는 없다. 이러한 상황에도 불구하고 CATV부문이 1997년 대외 개방 대상으로 되어 있



특성을 인정하고 이를 바탕으로 다뤄야만 바람직한 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

〈방송과 비교해서 본 CATV의 특성〉  
기존 공중파 방송과 비교해 볼 때, CATV는 케이블을 전송수단으로 하므로 채널수에 사실상 제한이 없다. 그것은 기존에 공중파방송이 몇개의 채널이라는 희소성에 입각한 규제논리를 적용하는 것이 부적절하게 한다 〈표1 참조〉.

또한 액세스방법에 있어서도 기존 공중파 방송은 수신기를 가진 사람은 누구나 가능한 오픈(open)방식인데 비하여 CATV는 가입자에게, 또 경우에 따라서는 여기에 스크램블을 걸어 제공하는 클로즈드(closed)방식이므로 내용상의 규제를 가할 이유가 없다.

세계 각국이 기존의 공중파 방송에는 공영방송 중심운영을 하거나 비교적 강한 규제정책을 시행하고 있는데 반해 CATV에 대해서는 민영으로 운영하도록 하고 진입규제나 사업규제, 나아가 내용규제를 완화하는 이유가 되고 있다.

그 결과 CATV는 하나의 산업분야로서 발달하고 있다.

〈산업으로서의 CATV의 성격〉

단순 제조업도 서비스업도 아닌 복합사업이 CATV이다. 프로그램공급업

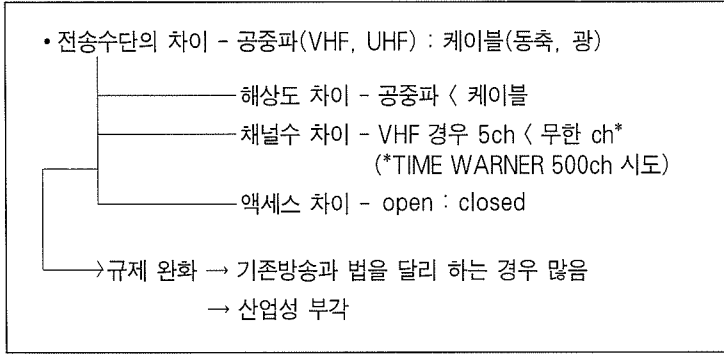
다는 점은 문제의 심각성을 더해준다.

이에 대해 본고에서는 국내 CATV의 현황과 문제점을 분석하여 바람직한 개선책을 제시하고자 한다. 이에 앞서 정책실패는 CATV에 대한 이해 부족이 근본적인 원인이었다고 보고 CATV의 성격을 규명한 후 전 세계적 현황과 전망을 살펴보기로 한다. 이는 국내 CATV의 문제점을 보다 분명히 이해하고 개선방향을 설정하는데 필요하기 때문이다.

### 복합사업성격 이해해야

CATV를 단순히 기존 공중파 TV와는 전송수단이 다른 매체로 파악하는 것은 기존의 방송을 보는 시각을 CATV에 그대로 적용하게 되는 잘못을 낳는다. 따라서 CATV의 독특한

〈표1〉 방송과 CATV차이와 특성



과 CATV서비스업으로나 관련 기기 산업과 서비스업으로 골격은 구성되지만 CATV산업에 있어서 상호작용은 광고산업, 프로그램제작산업을 공급원으로 하는 유통업으로서의 프로그램공급업과 편성이라는 상품을 판매하는 CATV방송국, 그리고 이를 구매하는 소비자인 수용자들이 경제 주체로 구성되는 복합산업이다.

CATV의 복합산업 성격으로 인해 하부산업에 대한 이해가 필요하다. 광고산업, 제조업에 해당되는 프로그램 제작업, 그리고 이를 공급, 유통시키는 프로그램공급업, 이를 제공받아 편성을 통해 제2차 가공상품을 소비자에게 제공하는 CATV서비스업, 그리고 이를 둘러싼 케이블선로 위탁가설 관리업, 케이블망사업, 관련기기산업, 시청률조사 대행업, 방송인력교육업, 연예인 및 방송인력제공업 등 많은 부분의 이해가 결부되어 있다.

CATV는 처음부터 기존의 공중파방송의 물리적인 장애로 인한 기술적 문제를 해결하기 위하여 등장한 것이다. 통신기술을 근간으로 하는 사업이므로 급격히 발달하는 통신분야의 기술의 영향을 받아 산업전반의 변화가 야기되는 것이 특징이다.

CATV는 기술베이스성으로 인해 급

속한 변화를 보이는데 특히 최근에는 교환기술, 디지털, 광케이블기술의 발달로 대용량, 초고속, 쌍방향서비스가 가능하게 되어 기존의 수십개의 채널 개념을 수백개의 채널개념으로 변화시키고 있으며 오락성 매스미디어적 기능에서 다기능의 미디어로 변해가고 있다.

정보통신산업의 핵심분야로 부각되고 있는 가운데 미국에서는 슈퍼하이웨이건설과 운영과 관련하여 멀티미디어산업으로의 변이가 이루어지고 있다.

### 스위스는 TV보급수에 육박

CATV는 기존 공중파 방송과는 차별화된 제도를 적용받고 있다는 점을 먼저 들 수 있다. CATV는 지역사회에 밀착형 미디어로 도입, 확산되어

있는 것이다. 지역독점산업권을 주는 프랜차이즈제를 CATV에 적용하고 있는 것이 보편적인 추세인 것이다.

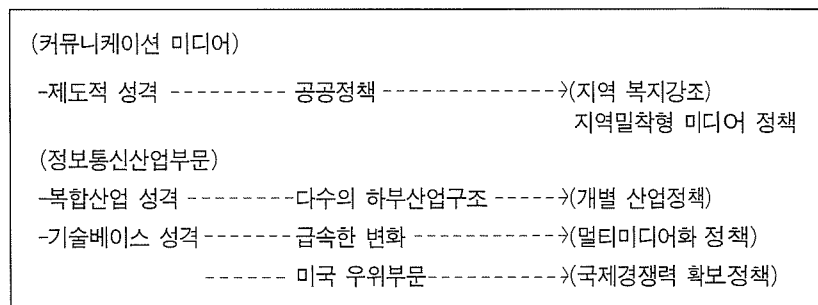
이는 기존 공중파방송과의 보완적 관계를 설정하여 지역사회에 이바지하고(제도적 성격 감안) 나아가 산업 부문으로서 육성, 발전시키려는 의도가 반영되어 있는 것이라고 하겠다.

그러나 모든 국가에서 CATV의 보급, 활용이 활발하게 이루어지고 있는 것은 아니다(표3 참조). 이는 해당국가의 기존 미디어시장의 구조와 CATV에 대한 제도 및 정책의 성격에 의해 보급정도와 활용의 성격이 다르게 되기 때문이다.

그럼에도 불구하고 앞서 언급한 CATV의 특성에 대한 이해와 정책지향은 조화를 이루고 있다고 할 수 있다. 특히 정보통신산업적 특성에 의해 최근에는 유관 미디어산업과의 조화를 위해 하부산업부문을 규제하기도 한다. 그 한 예가 미국이 1992년 케이블법으로 CATV가 프로그램공급자에게 DBS사업자에게 프로그램공급을 억제, 금지하는 조치 등을 하지 못하도록 규정한 것이다.

한편 기술베이스성을 감안하고 초고속정보망 구축의 일익 담당 및 국제경쟁력 확보를 위해 CATV의 전화, 통

〈표2〉 CATV 이해구조와 정책지향



신사업진출을 장려하고 있으며 쌍방향 서비스를 위하여 Video on Demand(VOD) 서비스도 허용하고 있다.

이러한 정책에 힘입어 CATV부문에 서의 합병과 제휴가 빈번히 이뤄지고 있는데 이는 CATV와 통신사업자간의 상호진출을 보다 용이하게 하기 위한 사업자적 측면에서의 움직임이라고 하겠다.

더욱이 각국이 CATV에 대해서는 외국사업자의 진출을 규제하지 않거나 기존 방송에 비해 대폭 완화된 조치를 취하고 있어 초국적 CATV사업자의 등장으로 방송부문의 세계시장을 촉진하고 있다.

영국에서는 1984년 케이블방송법 및 1984년 전기통신법으로 CATV사업과 전기통신사업의 상호참여가 인정되었다. 이는 CATV업계에 투자의욕을 높이는 동시에 BT에게 CATV업계의 진출로 경쟁도입의 자극을 주어 요금인하 등을 유도하기 위해서였다. 1991년 3월 DTI는 전기통신정책에 관한 백서를 발표하고, 1984년 CATV사업과 전기통신사업의 상호참여 인가조건을 대

폭적으로 완화하였다.

영국에서 CATV 사업자에 의한 전화서비스는 1992년 3월말 3만 가입에 3백만파운드의 수입이 있었으며, 1997년에는 2백65만 가입에 7억5천1백만파운드에 달할 것으로 예상된다. 2천년까지 CATV시스템을 이용하는 가입자는 20%라 할 경우 3백40만 가입이며, 또한 기업은 3%의 증가율로 할 때 전화가입률은 21%로 하면 90만 가입하여 총 4백30만 가입하게 되어 연간 총매출액은 14억8천8백만파운드가 된다.

일본에서도 CATV가 통신을 수용할 움직임이 급부상하고 있다. 대규모 CATV사인 LCV(Lake City Cablevision Network)는 1993년 12월부터 전화서비스 실험에 착수하였다. 후지츠 등이 출자하는 CATV사도 통신, 방송 융합형의 Video On Demand, 통신서비스 등을 제공하는 실용실험을 1994년 중 개시하였다.

더욱이 미국의 지역전화회사인 나이넥스가 도멘과 미국의 최대 CATV사인 TCI가 스미도모상사와 제휴하여 일본에서의 차세대 CATV전개를 노리고 있는 상황이다. 이에 우정성도 '통신방송통합제공'에 대해 지원하는 입장을 1993년 12월7일 일련의 조치를 통해 취하기 시작했다.

한편 쌍방향 서비스를 지향한 VOD서비스를 각국의 사업자들이 실험서비스하고 있으며 특히 통신사업자의 '영상프로그램 on Demand' 서비스인 VDT의 경우, 미국

FCC로부터 허가받은 사업이 1995년 3월말 현재 14개이고 심사중인 것이 20개이다. 미국의 CATV와는 달리 대부분의 국가에서 VOD는 통신사업자에 의해 추진되고 있는 특징을 보이고 있다.

그러나 이들 기술베이스성에 바탕을 둔 제반 사업움직임에 대해서 부정적인 전망이 팽배해지고 있다. 특히 VOD시험서비스나 기타 쌍방향 서비스실험 결과, 관심을 보이던 사업자들의 후퇴가 두드러지게 나타나고 있는데 이는 지나치게 기술적 가능성만을 인식하고 수용자의 휴먼웨어측면을 무시한 결과라고 보여진다.

쌍방향이란 매우 바람직하지만, 이를 이용하기 위해서는 사용자의 별도의 노동이 필요하고 미디어문맹을 깨야 한다는 근본적인 어려움이 도사리고 있는 것이다. 따라서 지나친 기술 가능성에 입각한 공급자적 접근을 수용자입장의 접근법으로 전환하여야 할 것이다.

### 2년만에 본방송 개시는 무리

지난 4월12일 정부부처관계자와 국회의원 등이 참석한 정책간담회에서 공보처는 4월9일 현재 전국 가입신청자는 30만, 전송망 연결가구는 18만3천, 가시청가구는 15만, 컨버터 설치가구는 2만5천이라고 3월1일 본 방송을 개시한 국내 CATV의 현황을 발표한 바 있다.

이같은 내용은 당초 계획목표에 크게 뒤진 것으로 정책실패를 그대로 드러낸 것이다. 그 결과 CATV방송국과 프로그램공급업자들은 예상된 적자운영이기는 하지만 손익분기점에 도달하는 시기를 더 늘여 잡아야 할

〈표3〉 각국의 CATV보급현황

국 가	가입가구수	보급율(TV세대수 대비)
벨기에	3,795,000	91.6%
덴마크	1,283,558	56.5%
스위스	2,313,000	92%
영 국	707,707	3.18%
프랑스	1,000,000	4.79%
독 일	14,472,000	43.9%
미 국	60,495,090*	66.3%
일 본	1,629,388**	4.7%

출처 : Cable & Satellite Yearbook '95

\* Broadcasting & Cable, vol. 125 No. 10, 1995

\*\* 日本 郵政, 1995. 도시형 CATV에 한정

입장이다.

그러면 이러한 상황은 왜 발생하였는가?

첫째, 그 원인 중 가장 기본적인 것은 도입정책이 본격적으로 실시된지 2년만에 본방송을 개시하였다는 정책상의 무리이다. 외국의 예를 보더라도 5~6년에서 10년에 이르는 정책적 배려가 있었던 점을 감안한다면 정책적 무리가 확연하게 드러난다. 더욱이 컨버터 등의 제반기기제품의 국산화를 이 짧은 시기에 병행 조치하는 우(愚)를 범했던 것은 아무리 나무래도 부족할 것이다.

둘째, 지나친 정부주도 정책에도 원인이 있다. 과거 60~70년대의 개발 산업정책을 그대로 복합산업성을 가지고 기술베이스성이 강한 CATV에 적용함으로써 사업성을 무시한 조치가 이루어졌던 것이다. 사업자들이 자사가 가능한 시기에 방송사업을 개시할 수 있는 자유만이라도 주어졌다면 현재와 같은 '케이블 없는 CATV' 상황은 연출되지 않았을 것이다.

서비스가 철저히 소비자에게 밀착된 것이 되기 위해서는 인위적 정책을 탈피하여 자율적 사업이 이루어지도록 했어야 했다. 가령 사업자를 구분하고, 겸영(兼營)을 불허하고 프로그램 공급업자마저 허가로 정하고, 공급내용도 지정하는 식의 계획정책은 시장 조정능력을 애당초 불허한 행위였다고 할 수 있다.

셋째, CATV사업에 대한 이해가 부족하여 사업성이 약한 정책을 일관하였다. 사업자구분을 3분으로 하여 망사업과 시스템사업을 인위적으로 분할 사업화한 점이나 사업성이 보장되지 않는 서비스지역분할(1백16개로



▲북부종합유선방송이 가입자를 대상으로 CATV프로그램을 송출하고 있는 모습. 현재 CATV는 전국 1백16개 구역 가운데 51개 구역에서만 시청이 가능하고 오는 6월에 3개 구역이 추가될 예정이다.

전국을 분할하였음), 전국 동시서비스 개시 등은 CATV의 사업성을 고려하지 않은 결과이다.

넷째, 해당 정부부처의 정책적 전문성 부족과 협력 부족도 또 다른 원인이 되고 있다. 사업을 주관한 정부부처인 공보처의 전문성 부족은 잘못된 정책시행을 유발하였다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 관련부처인 통상산업부와 정보통신부와의 협력 부족도 한 원인으로 지적될 수 있다. 컨버터 공급상의 차질과 전송망 부설의 지연 등은 서로 연관된 문제로서 정부부처의 비효율적 정책행위를 나타내 주는 한 예이다.

다섯째, 충분한 정책상의 검토가 없었다. CATV도입은 초고속통신망 구축 등 차세대 정보네트워크의 핵이 될 수 있다는 점과 이 분야의 세계 산업화의 가속으로 국제경쟁력을 갖추기 위해서 신속히 국내 CATV시장이 안전적으로 운영, 발전될 수 있도록 하여야 한다는 목표를 망각한 졸속정책

이었던 것이다.

### 드러난 문제점 종합조정을...

상기의 현황은 모두 우리나라의 CATV정책상의 문제를 말해주고 있다고 하겠다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 보다 현실성 있는 정책의 시행이 필요한데 이에 앞서 현재의 문제를 보다 종합적으로 파악하기 위해 정부, 민간, 사업자차원의 합동조사가 있어야 하겠다.

이에 지적된 문제를 해결함에 있어서 사업성을 인정하는 방향으로 규제를 대폭 완화하고 정부는 기술조건과 내용상의 규제에만 개입하여 국내 CATV산업의 조속한 정상궤도화를 가능하게 하여야 할 것이다. 이같은 조치는 방송전반의 정책개혁과 맥을 같이 할 때 가능하리라 보여지며 진정한 소비자지향주의의 시각만이 이를 가능하게 이끌어 줄 것으로 믿어 의심치 않는다. ㉑