

15개분야 25개 프로그램업체 지정 독점창구 지양... 허가범위 확대해야

1995년 3월 1일은 우리나라 방송사에 있어 획기적인 의미를 가진 날이다. 지난 10여년간 수없이 논의되었던 CATV가 본격적으로 출범한 날이기 때문이다.

그러나 CATV가 시작되지 2개월도 못된 시점에서 여러 문제점이 속출하고 이에 대한 대비책이 시급히 필요하다는 주장이 여기저기서 제기되고 이유는 무엇인가?

또한 이러한 문제점들이 초기부터 제기되는 이유는 무엇때문인가? 특히 제기된 문제점들이 정책상의 오류에서 기인하는 것인가, 아니면 CATV 정착과정에서 필연적으로 나타나는 현상인가? 이러한 문제들에 대한 대답을 한마디로 단언하여 결론내릴 수는 없다.

그 해답은 아마 CATV의 기술적 특성에서부터 찾아 나가야 할 것 같다. 이미 알고 있는 것처럼 CATV는 공중파가 아닌 유선을 통하여 프로그램을 송출함으로써 고품질의 선명한 화면을 보낼 수 있다는 것과 많은 채널을 이용하여 다양한 프로그램을 제공할 수 있다.

따라서 CATV는 정보화시대의 중심적인 매체로서 '수용자 선택의 확대', '수용자 주도의 방송'과 같은 환상적인 이미지로 포장되어 우리에게



알려지게 되었던 것이다.

이와 같이 CATV의 기술적 특성에만 근거한 평가는 가급적 빨리 우리사회에 도입되어 활용하는 것이 바람직하다는 기술결정론적인 '기술적 정명성(technological imperatives)'에 근거한 낙관적 기술관을 우리사회에 만연시키게 되었던 것이다.

成敗는 프로그램 공급에

문제는 이와같은 CATV가 다양한 프로그램을 제공할 수 있음에도 불구하고 그렇게 되기가 매우 어렵다는 것이다. 그것은 기술의 문제가 아니라 사회의 문제인 것이다.

즉, CATV를 통한 다채널방송시대의 도래는 기술적인 문제가 아니라 사회적 혹은 산업적 문제라고 하는 점이

중요하다.

다시 말하면 CATV의 성패는 많은 채널을 만족시킬 수 있는 양적으로 풍부한 프로그램과 수용자로 하여금 지상파방송에 더하여 추가비용을 부담하면서까지 유선채널을 선택할 수 있게 하는 양질의 프로그램 보급에 있다. 이러한 CATV의 특성은 지구상에서 미국을 제외하고 어떤 나라도 만족할 만한 CATV 보급 및 정착에 실패하고 있다는 사실을 설명해 주는 것이다.

미국의 경우에 CATV정착이 가능했던 가장 큰 이유는 무엇보다도 세계 시장을 장악하고 있는 거대한 프로그램 제작 및 공급 능력에 있다. 나라마다 약간의 차이는 있지만 유럽국가들의 CATV 보급이 매우 더디고, 일본의 CATV 정책이 사실상 실패로 끝난 이유는 바로 프로그램 공급능력의 한계에서 기인하는 것이다.

이러한 문제점들이 우리나라의 경우에도 예외일 수 없다. 이미 잘 알고 있는 바와 같이 우리나라의 영상산업은 선진국들이나 다른 경쟁국들에 비해 결코 앞서있다고 보기 어렵다. 따라서 우리 정부가 CATV를 도입하기 위한 정책수립에 있어 가장 고심해야 할 부분도 바로 프로그램 공급분야였어야 할 것이다.

시청자주도의 방송돼야

CATV정책을 추진하면서 정부는 1993년 8월31일 35개 종합유선방송 프로그램 공급업 허가 대상 신청자들을 심사하여 11개 분야에 20개 업체를 선정하였고, 1994년 하반기에 만화, 바둑, 문화예술, 홈쇼핑 4개분야에 5개 업체를 추가로 선정해 총 15개분야 25개 업체가 프로그램 공급업체로 지정되었다.

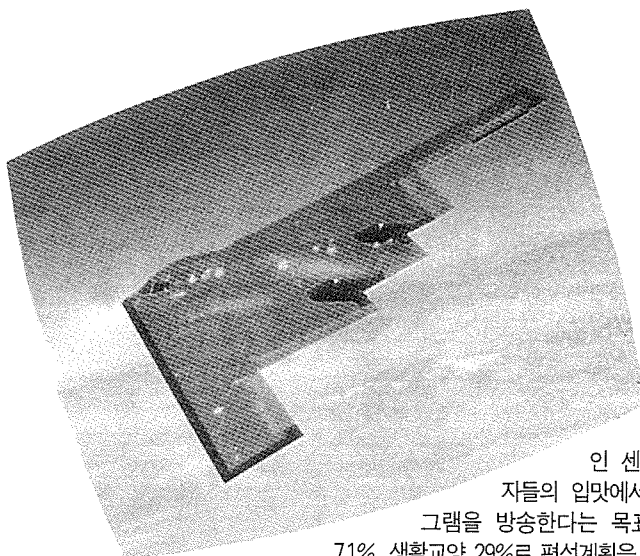
이중에서 영화채널인 캐치원(catch one)은 유료채널이고 나머지는 기본채널로 허가되었다. 선진국들의 경우에 유선방송을 통해 제공되는 프로그램 채널은 일반적으로 10~20개 정도의 기본채널과 가입자가 채널당 추가비용을 지불해야 볼 수 있는 유료채널로 구성되고 있다.

또한 최근에는 특정 프로그램에 대하여 추가지불을 해야만 볼 수 있는 pay - per - view 방식이 외국의 경우에 점차 늘어나는 추세다. 따라서 우리나라의 경우에 아직까지는 주로 기본채널에만 치중되어 있지만, 점차 유료채널이 많이 허가될 것으로 예상된다. 그러나 유료채널의 확장은 가입자의 추가비용의 지불을 요구하므로 쉽게 이루어질 것으로 보이지는 않는다.

여기서 우리는 우리나라 종합유선방송사업의 특징이 3개의 사업영역별로 분할되어 있다는 점을 인식하여야 한다.

즉, 현재 시행되고 있는 종합유선방송사업은 프로그램공급업, 지역별 유선방송사업, 전송망사업이 각각 독립된 영역으로 운영되고 있는 것이다.

따라서 우리나라의 종합유선방송은



교양·다큐멘터리 전문채널인 센츨리 TV는 시청자들의 입맛에서 맞는 고급프로그램을 방송한다는 목표로 다큐멘터리 71%, 생활교양 29%로 편성계획을 세우고 있다. 사진은 최첨단 군사무기, 항공무기를 소개하는 '파이어 파워' 프로그램에 방영된 레이더망에 걸리지 않는 스텔트 전투기.

기존의 공중파 방송과 달리 프로그램을 제작, 공급하는 프로그램 공급업자, 그들로부터 프로그램을 전송받아 각 개별 가입자들에게 프로그램을 송출하는 방송사업자, 그 과정에서 전송망을 설치, 운영하는 전송망사업자가 엄격히 분리되어 있고, 특히 각 사업자간에 겸영을 엄격히 금하고 있다. 이는 기존의 공중파방송에서 나타난 방송사업자의 독점적 폐해를 막고 각 분야별 전문화를 통하여 방송산업의 활성화라는 목적에서 만들어진 제도이다.

물론 이러한 제도는 유기적으로 연결되어 운영된다면 매우 효율적인 방안이 될 수 있지만 현재까지 나타난 바로는 그렇게 긍정적인 효과를 보기 어려운 것으로 보인다. 즉, 현재 나타나고 있는 것과 같이 전송망사업의 부진은 나머지 분야의 운영마저 어렵게 되는 결과를 야기하는 것이다.

그러나 더 큰 문제점은 프로그램 공급업자들의 프로그램 공급능력과 현행 규정상 한 채널을 독점적으로 편성할 수 있도록 하는 제도상의 문제

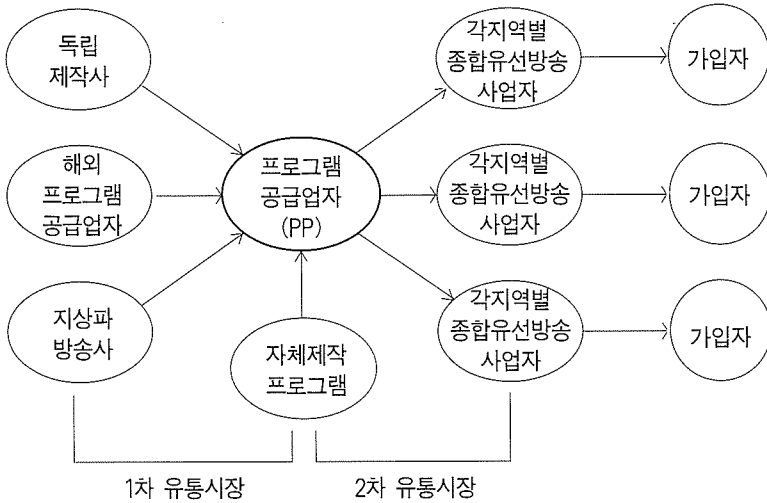
점이다. 우리나라의 종합유선방송은 초기의 사업적 안정을 도모하고, 한 채널에 대한 프로그램업자들의 경쟁적 진입을 막기 위하여 하나의 프로그램 공급업자가 한 채널을 독점적으로 편성하도록 하고 있다.

그 결과 프로그램 공급업자는 곧 기존의 지상파방송과 마찬가지로 하나의 방송사인 셈이다. 현행 종합유선방송법에 의하면, CATV 방송사들은 20%는 자체제작, 30%는 외국 프로그램, 50%는 국내에서 제작된 프로그램을 구입하여 편성하여야 한다고 규정하고 있다.

따라서 이들은 자체제작 이외에도 외국 프로그램 공급업자, 국내 지상파 방송사, 독립제작사로부터 프로그램을 공급받아 편성하도록 하고 있다. 즉, 1차 프로그램 유통시장이 방송사업자가 아닌 프로그램 공급업자와 독립제작사들 간에 형성되고 있는 것이다.

이렇게 프로그램을 공급받아 프로그램 공급사에 의하여 편성된 종합유선방송 프로그램은 각 지역 종합유선

〈그림〉종합유선방송 프로그램 유통 흐름



방송사에게 독점적으로 공급되고 있다. 이러한 과정은 물론 프로그램 사업의 초기 정착과 안정화라는 측면에서는 유용할 수 있으나, 장기적으로 CATV의 성장을 뒷받침할 프로그램 산업의 활성화를 기대하기는 어렵다.

즉, 프로그램 산업의 활성화는 독점적 거래 관행을 통해서서는 결코 불가능한 것이다. 더구나 프로그램 산업의 다창구 효과를 극대화하고 새로운 사업자의 시장진입을 유도하기 위해서 독점창구는 시급히 개선되어야 할 문제인 것이다.

그것은 CATV의 도입을 통하여 영상산업의 획기적 발전을 기대하고 있는 정부의 정책과도 궤를 같이 하는 것이라고 할 수 없다.

현재와 같은 제도는 CATV 도입에 따라 기대되고 있는 '시청자 주도의 방송', '시청자 선택이 주도하는 방송'을 기대할 수 없다는 것이다. 시청자 선택의 폭은 제공되는 프로그램이나 채널의 다양성과 수요에 대한 탄력적 대응에서 찾아야 한다. 그러기 위해서는 프로그램 공급업자와 방송

사업자, 방송사업자와 수용자 간에 탄력적인 수요 - 대응의 관계가 성립되어야 한다. 그러나 현재의 종합유선방송제도에서 보면 그들간의 관계는 탄력적 관계라기 보다 경직된 관계, 일방적 전달 - 수용의 관계에 가깝다고 할 수 있다.

〈그림〉에서 보면 우리나라 CATV의 프로그램공급사의 특징이 수용자의 취향에 관계없이 일방적 흐름을 보이고 있다는 점을 잘 보여 주고 있다. 즉, 독립제작사, 해외 프로그램 공급업자, 지상파방송사에서 제작된 프로그램은 반드시 과점적으로 허가된 몇 개의 프로그램 공급업자를 통하도록 되어 있다.

그렇게 제공된 프로그램은 프로그램 공급업자가 직접 제작한 프로그램과 함께 프로그램 공급업자에 의하여 편성되어 각 지역의 종합유선방송사업자에게 독점적으로 제공된다.

물론 여기에는 분야별로 복수 채널이 존재하여 약간의 경쟁이 존재할 수는 있다.

그렇게 제공된 프로그램은 수용자들

과 직접 연관된 방송사업자의 어떤 여과과정도 없이 수용자에게 제공된다. 이 과정에서 가입자들의 선택이나 욕구에 대한 탄력적 대응이란 존재하기 힘들다.

또한 전체과정에서 경쟁의 과정이 거의 배제되어 있어 프로그램 산업의 활성화를 기대하는 것은 거의 무망하다. 물론 CATV의 지역성 반영이라는 것은 더욱 더 기대할 수 없는 것이다.

이러한 문제를 극복하기 위해서 장기적으로 가장 바람직한 방법은 1차 유통시장의 범위를 2차유통시장까지 확대하는 방안이다. CATV는 전세계적으로 보아 분명히 산업적 성격이 강조되는 매체이다.

따라서 산업적 토대를 고려하지 않는 CATV정착이란 기대할 수 없다. 또한 산업적 토대를 구축하기 위해서는 시장경제의 원리에 충실하는 방안이 가장 바람직한 방법이라고 하는 점을 인식하여야 한다.

그러기 위해서는 현재 1차 유통시장에 제한되어 있는 경쟁의 원리가 2차 시장에게까지 확대되어야만 한다. 여기에는 구체적으로 두가지의 개선방안이 있을 수 있다.

시장진입 장벽완화 절실

하나는 현재 제한되어 허가되고 있는 프로그램 공급업의 허가범위를 대폭 증가시켜 지역별 종합유선방송사업자들이 선택할 수 있는 채널선택의 폭을 증가시켜야 한다.

그것은 프로그램공급업자들간의 경쟁을 통하여 수용자들의 취향을 만족시키는 자체 능력을 배양하는 결과를 가져다 줄 것이다. 한마디로 지금과

같은 시장진입장벽을 대폭 완화시켜야 한다. 그것은 채널간 경쟁을 강화하여 프로그램산업의 활성화를 자연스럽게 유도하게 될 것이다.

물론 경쟁의 심화로 인하여 일부 산업상의 부침이 예상되나, 장기적으로 볼때 프로그램 시장 전체의 경쟁력을 유도하는 결과를 가져다 줄 것이다. 또 다른 방안은 지역별 종합유선방송사업자들의 독자적 편성권을 허용하는 것이다.

앞에서 논한바와 같이 프로그램 공급업자들이 편성한 프로그램을 일방적으로 제공받아 송출하는 방송사는 결코 개별 가입자들의 수요에 탄력적으로 대응할 수 없다.

따라서 그들이 채널에 대한 독자적인 편성권을 확보하여 프로그램 공급업자들 뿐만아니라 독립제작사, 해외 프로그램 공급업자, 지상파방송사로부터 전체 채널이 아닌 특정 프로그램을 선별적으로 공급받아 편성할 수 있다면 자연스럽게 프로그램 산업은 점차 활성화 될 수 있을 것이다.

그것은 또한 중소 프로그램제작사들의 방송시간대 접근을 용이하게 하여 그들의 산업적 의욕을 고취시키는 결과도 가져다 줄 것이다. 채널을 독점

적으로 편성 운영하는 프로그램 공급업에 대한 진출은 그 막대한 예산과 인력, 장비에 의하여 시장진입장벽이 매우 높다고 할 수 있다.

그러나 중소 프로그램 제작사들이 직접 방송사업자들과 특정 프로그램 계약을 할 수 있다면 자연스럽게 프로그램 산업 전체 시장의 활성화를 기할 수 있을 것이다. 궁극적으로 이러한 방법들은 CATV사업의 활성화를 위하여 시장진입의 장벽을 완화하고, 경쟁을 강화하자는 논리로 귀결된다. 그것은 CATV의 조기 정착을 가져다 줄 수 있는 가장 좋은 대안이라고 할 수 있다.

기본채널에 정책적 배려를

정보화사회의 기본질서는 산업사회의 독점적 사회구조가 아니라 개별 구성원의 창의적 노력에 의하여 운영되는 것이다. 따라서 정보화사회의 방송정책은 구성원의 창의적 노력을 조성하는데 초점이 맞추어져야 한다. 그러나 우리나라 CATV 도입정책은 산업사회의 경직된 방송정책의 단면을 상당부분 내포하고 있다.

물론 종합유선방송 역시 방송의 공공성이라고 하는 것에서 크게 벗어나

서는 안될 것이다. 그러나 그것은 어디까지나 방송사업의 안정되고 효율적인 운용이 가능한 토대에서 추구되어야 할 목표인 것이다. 부실한 운영에 의하여 역기능이 만연하는 방송이나 수용자로부터 외면당하는 방송에 대한 공공성의 강조는 무의미한 것이기 때문이다.

따라서 CATV의 산업적, 제도적 정착을 위해서는 몇가지의 기본적인 정책적 대응을 필요로 한다. 그것은 우선 자율경쟁이 공정하게 이루어지기 위해서는 공정거래를 위한 법제도적인 기반이 조성되어야 한다는 것이다. 이미 선진국의 경우에 방송사업자간의 불공정거래, 담합행위 등은 중요한 정책적 과제가 되고 있다.

또한 프로그램분야의 저작권 제도의 확립과 같은 법적 보호장치 역시 시급히 요구되는 정책분야인 것이다. 둘째, 이미 선진국에서 나타나고 있는 것처럼 CATV는 '악화가 양화를 구축'하는 현상이 두드러지게 나타난다는 것이다.

즉, 건전하고 유익한 프로그램이 상업적 오락 프로그램에 의하여 침식당하는 현상이 심화되는 것이다. 그것은 수용자의 직접 지불방식에 의해 운영되는 CATV에서 필연적으로 나타나는 현상이다. 그러한 문제를 극복하기 위해서는 공익적 성격을 반영하는 기본채널에 대한 정책적 배려가 역시 병행되어야 할 것이다.

결론적으로 최소한 공익채널과 다양성을 확보한 상태에서 각 분야별 경쟁과 선택의 영역을 증대시키는 것만이 장기적인 안목에서 CATV의 정착과 사회적 효율성을 증대시키는 결과를 가져다 줄 것이다. ④



국내외 영화계는 물론 영화계 소식·주말극장가 안내와 같은 영화관련 프로그램을 함께 내놓고 있는 대우 시네마네트워크의 송출실