

영국 ITV Digital의 실패에 관한 연구

김승수*

(전북대학교 언론심리학부)

디지털방송은 나라마다 전략 산업으로 확정되어 급속히 발전하는 중이다. 디지털 방송은 지상파방송, 위성방송, CATV에 이르기까지 방송의 구조를 근본적으로 바꾸는 힘을 갖고 있다. 경제적으로 보면 디지털 방송은 천문학적인 비용이 들어가는 사업이다. 그래서 디지털방송정책은 신중히 수립되어야 한다. 디지털방송 사업자 역시 다른 어떤 사업보다 신중한 자세로 사업을 진척시켜야 할 것이다. 하지만 디지털방송의 전도는 지극히 불투명하다. 특히 디지털 지상파방송의 불투명성은 더 심각하다. 한국에서도 디지털 지상파방송은 총 70조 원까지 들어간다는 예측도 있지만 막대한 자본이 소요되는 사업이어서 정부, 방송사, 수용자, 학계 누구하나 디지털 방송사업에 소극적인 자세를 보이고 있다. 이런 상황에서 우리보다 먼저 디지털 지상파방송을 실시한 나라를 참고하면 많은 교훈을 얻을 수 있을 것이다. 이에 필자는 영국 ITV Digital 방송의 실패 원인을 분석함으로써 한국 디지털 지상파방송의 발전에 유용한 교훈을 얻으려 할 것이다.

키워드: 디지털 방송정책, 경영실패, 사유화, 개방화, 경쟁

1. 문제제기

나는 지난 2001년 11월 한국을 방문했다. 한국 측은 디지털 지상파방송의 개국을 축하하고, 유럽의 디지털 텔레비전이 얼마나 경이로운지를 설명해줄 것을 기대하며 나를 초청하였다. 이에 나는 유럽 디지털 지상파방송에 대하여 비판적(sceptic)으로 본다고 답했다. 그럼에도 한국 측은 나에게 어쨌든 한국에 오라고 말해 서울에 갔다. 나는 서울에 가서 유럽의 디지털 방송 정책은 곤경에 빠졌다

* kiss9839@hanmail.net

고 말했다

— 존 호킨스(John Howkins, 영국의 디지털방송 관련 자문위원 겸 영국 영상자문 위원회 위원의 말)

디지털 지상파방송은 상당한 자원이 소요되고, 전체 시민이 재정을 부담하는 대역사이다. 이런 성격 때문에 세계 각국은 디지털 지상파방송 사업을 매우 신중히 접근하고 있다. 그런데도 벌써부터 실패 국가가 나타났다. 디지털 지상파 방송의 선도국가인 스페인, 스웨덴은 이미 실패를 맞보았고 영국과 미국도 그런 방향으로 가고 있다. 미국의 디지털 지상파방송이 불안정하다는 것은 디지털 튜너가 고작 30만 대가 팔린 데서도 잘 알 수 있다.¹⁾ 그런 가운데 세계 디지털 지상파방송을 양분하고 있는 영국의 ITV Digital이 도산, 법정 관리에 들어간 것은 현존하는 디지털 방송기술이 결점도 많고, 시장도 이를 뒷받침하지 못하고 있다는 중요한 단서를 제시해준다. ITV Digital의 도산은 Digital 방송뿐 아니라 방송시장 전체의 안정을 해칠 위험이 있다. 디지털 CATV사업자인 NTL의 부채는 120억 파운드, 텔레웨스트(Telewest)는 53억 파운드에 이른다. CATV사업자 부진은 높은 경쟁비용, 인수와 합병에 막대한 자금 지출, CATV하부구조 구축비용에 그 원인이 있다. 이들은 연명하는 데 급급해 언제 도산할지 모른다.

디지털 방송이 미래 경제를 이끄는 견인차 역할을 하리라는 기대가 있지만 갈 길이 험난하다. 위에서 말했듯이 스페인의 끼에로 텔레비전(Quiero Television)과 영국의 ITV Digital의 몰락은 디지털방송의 미래가 얼마나 불확실한 사업인지를 보여준다. 영국에서는 ITV Digital이 파산함에 따라 디지털 지상파방송에 대한 비관적인 예측이 나오기 시작하였다. ITV Digital의 도산은 두 가지 점에서 중요한 문제가 있다. 하나는 디지털 지상파방송이 근본적인 문제를 안고 있는 것이 아니냐 하는 회의감이다. 다른 하나는 유럽

1) 미국의 디지털 방송도 유럽보다 나은 것이 없다. 디지털 TV 보급의 부진-디지털 방송 프로그램의 부족-디지털 TV 판매 감소라는 악순환이 계속되자 연방통신위원회는 2007년까지 모든 TV 수상기에 디지털 튜너 내장을 의무화하기로 결정하였다(경향신문, 2002. 11. 2).

식 전송방식에 특별한 문제가 있는 것이 아니냐 하는 의구심이다. 두 번째 문제의 답은 의외로 간단하다. 거의 똑같은 기술을 도입한 BBC 디지털 방송은 기술적으로 하자가 없기 때문에 ITV Digital의 실패가 곧 유럽식 전송 방식의 실패는 아니라는 사실이다. 그러므로 첫 번째 문제가 좀더 본질적인 것으로 디지털 지상파방송의 경제적 가능성 여부를 들 수 있다. 디지털 지상파방송으로 돈을 벌려는 행위는 마치 ‘바위에서 우유를 짜내는 것처럼 무모하다’는 평가도 있다. 더구나 소비자에게 원치 않는 서비스를 위해 많은 부담을 지우면서 디지털 지상파 방송을 강행하는 것은 비현실적이라는 지적이 많다(Omwando, 2002). 그런데도 방송의 디지털화가 피할 수 없는 대세라면 선행 사업자들의 장단점을 객관적으로 평가하고, 실패의 전철을 밟지 않는 것은 중요하다. 이런 맥락에서 영국 ITV Digital의 도산은 다각적인 검토가 필요하다. ITV Digital을 비롯한 유럽의 디지털 지상파방송이 시작부터 위기를 맞은 것은 두 가지 차원에서 접근할 수 있을 것이다.

첫번째는 거시적 시각에서 자본주의 시장경제가 안고 있는 한계이다. 자본주의 생산방식은 과잉투자와 과잉자본으로 불안정하다. 과잉 경쟁과 시장 포화는 시장에 투입된 자본의 생존을 어렵게 만든다. 시장 경쟁체제를 보면 생산력은 높지만 안정성이나 효율성에서는 문제가 적지 않다. 점점 많은 자본이 수익을 얻지 못해 파산하거나 다른 자본의 인수와 합병의 대상이 되곤 한다. 자본 과잉이 발생하면 기업들은 수단방법을 가리지 않고 공공영역을 사유화해서라도 이윤 극대화를 추구한다. 이런 자본의 이윤욕구는 신자유주의 정치질서를 탄생시켰다. 영국의 대처정권은 미국과 함께 신자유주의를 주도하였다. 그녀는 공기업, 공공영역의 효율성 문제를 비판하면서 방송, 통신, 철도, 교육, 가스, 도로 등 공공 시설에 대한 규제를 거의 다 풀어버렸다. 이것은 효율성의 제고, 노조의 제압을 통한 경영권 강화 등으로 영국병을 고친다는 믿음에서 출발하였다. 대처 정권의 사유화와 시장 개방은 경쟁 이데올로기의 결과이기도 하다. 그리하여 영국석유공사(BP), 영국통신(BT), 영국항공(BA), 영국에너지공사, 롤스로이스 등 공기업이 국내의 사적 자본에 매각되었다.²⁾ 이와 함께 BBC 사유화도 공공연히 거론되었다. BBC의 매각

은 워낙 사회적인 반발이 심해 실행되지는 않았다. 정부는 그 대신 BskyB에 전국 규모의 위성방송 사업을 허가함으로써 사실상 BBC-ITV 독점 체제를 해체시켰다. 외국자본인 BskyB의 허가는 독과점적 방송산업의 비효율성을 감소시킨다는 명분을 깔고 있었다. 당시 방송사 노조, 학계, 시민단체는 BskyB에 대한 특혜성 허가를 강력히 반대하였다. 그럼에도 대처 정권은 자신의 정치적 후원자인 루퍼트 머독에게 위성방송 사업권을 주었다.³⁾ 머독은 더 타임스, 선데이 타임스 등 4개 신문을 총동원하여 대처 정권을 강력히 지지한 대가로 위성방송의 특혜를 받았다. 전국적 방송 서비스 사업의 허가를 받은 BskyB는 일찍부터 고난도 디지털방송 기술과 마케팅 능력을 확보할 수 있는 기회를 가졌다. BskyB는 영국의 방송산업에 결정적인 충격을 주었다. BBC-채널3-채널4로 이어지는 영국의 방송산업은 BskyB의 정교한 상업주의 전략에 말려들어 시장의 주도권을 상당 부분 BskyB에 빼앗기고 말았다.

두번째는 미시적 시각에서 보면 디지털 방송이 가진 내재적 한계이다. 엘스타인(Elstein, 2002)은 영국의 디지털 방송의 네 가지 한계를 지적하였다. 첫째, 디지털방송 사업자들은 자신들이 CATV나 위성방송에 버금가는 디지털 기술을 가졌다고 확신했으나 사실이 아니었다. 디지털 지상파방송의 송출력이 빈약해 국토의 40% 밖에 커버하지 못할 뿐더러 아날로그 신호와 혼선되지 않도록 출력을 증대하는데 많은 추가 비용을 부담해야 한다. 둘째,

-
- 2) 고비용, 저효율의 멍에를 쓴 공기업은 사기업에 매각되었지만 당초 기대와 달리 소비자의 부담을 증대시켰으면서도 재정상태가 나빠 국가 지원을 받는 처지에 있다. 이것은 공기업의 사유화를 만병통치약으로 여긴 정부의 책임이 크다(박성준, 2002, 100-101쪽).
 - 3) BskyB는 대처정권의 방송정책의 최대 수혜자이다. 사주인 루퍼트 머독은 대처정권을 위해 홍보 역할을 충실히 수행하였다. 정부는 그 대가로 머독에게 전국 규모의 BskyB를 허가해 주었다. BskyB가 시장 진입에 성공하자 미국, 프랑스 등 외국 자본도 방송산업에 속속 진출하였다. 현재 영국 방송시장에는 미국을 비롯한 글로벌 자본이 총집결하여 주도권 쟁탈전을 벌이고 있어 마치 외국자본의 사냥터로 변질된 모습이다.

많은 시민들이 디지털 지상파방송과 같은 유료TV에 관심을 가질 것이고, 위성방송 접시나 CATV접속을 통해 디지털 지상파방송 서비스를 받을 것이라고 예상했지만 이것도 빗나갔다. 위성이나 CATV 가입자들이 실내 안테나를 이용하여 디지털 지상파방송 서비스를 수신할 것이라는 기대도 무산되었다. 유료TV가입자들의 60% 가량은 디지털 지상파 유료TV에 가입하지 않았다. 셋째, 디지털 방송사업자들은 얼마간 시간이 지나면 시민들이 아날로그에서 디지털 방송으로 바꿀 것으로 기대했지만 이 역시 어긋났다. 더구나 ITV Digital의 경우 요금이나 셋탑박스 가격이 BskyB보다 경쟁력이 떨어져 처음부터 가입자들의 외면을 받았다. 디지털 방송용 셋탑박스는 한 대에 200파운드를 넘는다. 그러나 BskyB는 뉴스 코퍼레이션(News Corporation)의 계열사가 공급하는 셋탑박스를 가입자에게 무료로 신속하게 제공하여 기선을 제압하였다. 이와 비교하여 ITV Digital은 셋탑박스 비용을 대는데 너무 많은 비용을 지출하고 말았다. 넷째, 디지털 방송사업자들은 디지털 방송으로 전환은 누구도 피할 수 없어 금방 실시될 것이라고 믿었으며, 특히 정부의 호언장담에 넘어가고 말았다.

한편 메릴 린치가 공개한 자료에 따르면 ITV Digital의 실패 원인은 도달 범위의 제한, 시청 상태의 불량, 프로그램의 부실, 가입자 확보에 지출한 높은 마케팅 비용⁴⁾, 높은 도청률, 25%를 넘나드는 해지율(churn)이다 (Broadcast, 12 April 2002. p. 1).

이런 여러 가지 평가를 기초로 하여 ITV Digital의 파산 원인을 좀더 근본적으로 살피고자 필자는 다음과 같은 세 가지 연구 문제를 설정하였다.

첫째, ITV Digital의 파산을 초래한 정부의 정책 실패(policy failure)는 무엇인가?

둘째, ITV Digital의 파산을 초래한 기업 부실(corporate failure)은 무엇인

4) ITV Digital은 원래 온디지털(Ondigital)로 출발하였다. 공동 대주주인 그라나다와 칼턴은 ITV의 좋은 이미지를 이용하기 방송사 이름에 ITV를 붙이고자 하였으나 ITV의 다른 방송사업자들이 이름을 도용하지 말 것을 요구하자 이를 포기하고 온디지털이라는 상표를 썼다.

가?

셋째, ITV Digital의 파산을 초래한 기술 부실(technology failure)은 무엇인가?

이렇게 연구 문제를 설정한 필자는 ITV Digital의 파산 원인을 검토하고, 이것이 한국의 디지털 방송산업 정책에 어떤 의미가 있는지 나름대로 해석할 것이다. 앞의 세 가지 연구 문제를 해명하기 위해 필자는 영국의 디지털 방송 정책에 관한 자료를 수집하여, 비판적으로 분석하였다. 정부와 산업방송위원회(ITC)의 디지털 방송 정책 자료를 수집, 비판적으로 분석하여 경쟁 정책이 디지털 방송산업의 혼선을 초래한 근본적인 요소임을 밝히고자 하였다. ITV Digital의 재정에 관해서는 공개된 재무자료와 회계기관이 작성한 회계자료를 참고로 하였다. 경영전략에서는 경영의 부실(business failure), 지급불능(insolvency) 그리고 기업 도산(bankruptcy)이라는 차원에서 검토하고자 하였다(장영광, 2002, 389쪽). 그리고 세번째 기술 부실은 주로 BskyB와 ITV Digital의 기술 전략을 비교함으로써 그 원인을 규명하려고 하였다.

영국의 실패를 거울삼아 한국 디지털 지상파방송 정책의 방향을 재점검하는 것은 중요한 일이다. 그래서 이 글에서는 정부와 사영방송사의 합작품인 ITV Digital의 도산은 예정된 것이라는 현실을 돌아보려고 하였다. 디지털 방송 기술의 문제나 경영 실패 차원을 넘어선 구조적 요인을 비판적으로 검토하는 것이 이 연구의 주된 관심사이다. ITV Digital과 같이 막대한 자본이 소요된 사업이 왜 몇 년도 못 버티고 실패하고 말았는지 규명하는 것은 한국의 방송 디지털화의 성공을 위해 값진 교훈을 줄 것이다.

2. 디지털 방송정책의 실패

1980년대 후반부터 몰아치기 시작한 방송의 경쟁 체제 구축은 국가 이데올로기였다. 오로지 경쟁만이 모든 문제를 해소할 수 있다는 가설이 영국 정부와 의회 그리고 학계를 휩쓸었다. 영국의 극단적인 신자유주의는 디지

텔레방송을 시장 경쟁 체제로 몰고 갔다. 이런 정책은 경쟁만이 디지털방송의 다양성과 수용자 복리를 확보할 수 있는 최선의 방법이라는 편향된 사고가 깔려 있었다. 대처정부이래 사유화-개방화는 절대적 이념으로 자리잡았고, 디지털 방송도 이런 이념에서 벗어나지 못했다.

방송은 전통적으로 공공 영역으로 인식되어 다양성과 수용자 이익이 강조되는 영역이었다. 그러나 대처 정권이 추진한 경쟁 정책은 소유 규제완화를 통해 방송의 사유화를 유도하였다. 사유화는 사적 자본의 방송 지배를 의미하는 것인 동시에 국제 자본의 진입을 허용한다는 것을 뜻한다. 영국 방송산업 정책은 경쟁을 촉진함으로써 다양성을 재고하는 것이 목표이다. 이를 위해 사유화-개방화를 추진하는 규제 완화가 실시되었다. 규제완화는 다양한 채널의 자유로운 경쟁, 채널 선택의 다양성 확보, 효율성의 제고, 국제 경쟁력 확보와 같은 거창한 이데올로기를 갖고 출발하였다. 그러나 방송과 통신산업의 규제 완화에 따라 집중 현상이 심화되어 규제 완화의 목적을 달성되지 않았다(Mosco, 1990).⁵⁾ 규제가 완화됨에 따라 디지털 방송사업에 사적 자본이 허용되어 경쟁 체제가 도입되었지만 막대한 자금 소요, 수익 모형의 부재 등으로 디지털 방송산업은 자리를 잡기도 전에 좌초할 운명이다. 디지털 방송에 대한 정부의 개입은 예전과 비교할 수 없을 정도로 증대하였고, 과잉 경쟁, 과잉 투자로 인해 자원 낭비가 극심하다. 이 모든 부담은 소비자에게 전가된다. 규제완화로 인해 경제적 집중은 급격히 증대하고 있다.

사유화는 곧 시장 개방과 직결되었다. 영국이 개방한 방송시장은 곧바로 미국 등 외국인 손에 넘어 갔다. 대처 정권이 신자유주의 이념을 실현하기

5) 모스코는 신자유주의자들이 금과옥조처럼 생각하는 규제완화(deregulation)가 5개의 신화를 깔고 있다고 보았다.

첫째, 규제완화는 정부의 경제적 역할을 축소시킨다.

둘째, 규제완화는 소비자에게 이익이 돌아가게 한다.

셋째, 규제완화는 경제적 집중을 감소시킨다.

넷째, 규제완화는 폭넓은 지지를 받고 있다.

다섯째, 규제완화는 불가피한 것이다.

위해 방송시장 개방한 틈을 타 루퍼트 머독은 재빨리 BskyB를 허가받아 유료TV시장을 선점하였다. 머독은 이미 더 타임스를 비롯해 4개의 신문을 운영하고, 시장 점유율이 20%를 넘기 때문에 방송법과 공정거래법에 따라 방송사업에 진출할 수 없었다. 그럼에도 대처정권은 머독에게 특혜를 준 것이다. BskyB⁶⁾가 방송시장의 20%를 점령함으로써 머독은 신문시장의 20%, 방송시장의 20%를 지배하는 언론권력이다.

CATV시장에도 미국과 프랑스 자본이 진출하였다. 미국의 리버티 미디어(Liberty Media) 계열인 NTL은 ITV 송출을 담당할 뿐 아니라 CATV사업자이기도 하다. NTL과 함께 CATV를 과점하는 텔레웨스트도 미국 자본이다. 영국정부는 방송법을 개정함으로써 지상파 채널인 채널5⁷⁾도 외국인에게 넘겼다. 외국인이 지상파방송사 주식의 소유를 허용하자 신규 채널인 채널5가 곧장 외국 자본의 통제에 들어갔다. 결국 국내 자본으로는 BBC와 ITV밖에 남지 않았다. 초조해진 영국 정부는 외국 방송자본의 위협을 방지할 수 없었다. 경쟁정책을 강력히 실시하여 다양한 자본이 격투하도록 유도하였다. 이로 인해 위기에 몰린 것은 외국자본이 아니라 영국 자본이었다.

<표 1>에서 보듯이 영국 정부는 외자를 끌어들이더라도 디지털 방송의 경쟁 체제를 선택하였다. CATV 사업자를 복수의 외국기업에 허가한 것은 시장 개방의 수준을 알 수 있는 지표이다. 위성방송을 독점하는 BskyB 역시 외국자본이다.⁸⁾ 위성방송은 미국계인 BskyB가, CATV는 미국, 프랑스 자본의 통제를 받는다. 디지털 방송사업은 워낙 막대한 자금이 소용되고, 첨단 기술과 콘텐츠가 없으면 애초부터 불가능하기 때문에 영국은 외국자본을 대거 끌어 들였다. 더구나 멀티플렉스B, C, D를 운영하던 ITV Digital은 도산하고 BBC-크라운 캐슬(Crown Castle)-BskyB가 구성한 프리뷰(Free-

6) BskyB는 2001년 9월부터 아날로그 서비스를 중단하였다.

7) RTL그룹(룩셈부르크)은 영국의 다섯 번째 지상파 채널인 채널 5의 65% 지분을 소유한다. 그런데 독일의 베텔스만은 RTL의 지분을 89% 인수함으로써 채널5의 실질적인 주인이 되었다.

8) CATV와 위성방송사업자들은 출범 초기에 아날로그 서비스만 제공하였지만 1998년부터 아날로그와 디지털 서비스를 동시에 공급하기 시작하였다.

<표 1> 영국 디지털 방송사업자의 자본구조

| 방송영역 | 사업자 | 주요 주주(지분) |
|----------|--|---|
| 디지털 지상파 | 멀티플렉스1 | BBC (BBC1, BBC2, Choice, News24, Text, Parliament) |
| | 멀티플렉스2 멀티플렉스A Freeview (멀티플렉스B, C, D) | 채널3, 채널4, ITV2, Teletext, FilmFour 채널5, S4C, BBC Knowledge, S DN PPV BBC-Crown Castle-BskyB의 연합 Crown Castle Communications(미국)는 1997년 BBC의 송출 시설을 인수 BskyB는 경영 불개입 |
| 디지털 위성방송 | BskyB | 뉴스 코퍼레이션(미국, 36%), 비방디 유니버설(프랑스, 22.7%) |
| 디지털 CATV | NTL | 프랑스 텔레콤(프랑스, 18.32%) Cable & Wireless plc(영국, 11.23%) |
| | Telewest | Liberty Media(미국, 25.0%), 마이크로소프트(미국, 22.0%) |

view)로 사업권이 넘어갔다.⁹⁾ 이에 대하여 영국 신문은 BskyB가 디지털 영토를 횡령했다(digital land grab)는 비난을 쏟아 디지털 방송 사업허가권을 쥔 상업방송위원회는 몇 가지 조건을 달아 BskyB의 참여를 허용하였다.¹⁰⁾

9) 미국계 다국적 기업인 크라운 캐슬 커뮤니케이션스(Crown Castle Communications)는 방송 장비, 송출 시설 전문 기업이다. 이 회사는 1997년에 BBC 국내서비스용 송출 시설을 인수한 바 있다. 이와 더불어 미국계 NTL은 ITV 송출 시설도 인수하였다. ITV 송출시설은 원래 상업방송위원회가 관리해 왔다. 한마디로 말해 방송의 실패물이라 할 수 있는 전국의 송출 시설이 몽땅 미국 자본에 넘어간 셈이다. 영국 정부가 국가자산 시설은 송출시설을 외국인에게 매각한 이유는 매각 대금으로 디지털 지상파방송의 사업 자금을 마련하기 위한 것이었다. 송출시설까지 외국 자본에 팔아서 구축한 디지털방송까지 외국인 손에 넘어간 현실은 방송의 사유화-개방화의 결과물이다.

10) 세 가지 조건은 다음과 같은 것들이다(정준희, 2002, 영국:디지털 지상파방송의 미래, BBC와 BskyB 연합체로. 『해외방송정보』, 8월호).

첫째, BskyB는 경영에 개입하지 않는다. 둘째, 채널의 변동이나 무료 서비스를 조금이라도 포기하고 유료 서비스를 제공할 경우 상업방송위원회의 동의를 받아야 한다. 셋째, 디지털 지상파방송의 수신에 필요한 기술 개발과 판매는 모든 사

공영방송인 BBC, 미국 기업인 Crown Castle, 미국계 News Corporation이 대주주인 BskyB가 무료의 디지털 지상파방송을 공동으로 운영하는데 이는 거의 누더기 옷과도 같아 보인다. 과연 BBC의 독주를 다른 사기업이 허용할 것인가 하는 문제, BskyB의 유료TV시장 독과점이 심각한 문제로 남는다.

외국 자본을 끌어들이며 경쟁 구조를 만들면서 조급하게 방송을 디지털화한 것은 방송산업을 부실하게 만들었다. 경쟁 정책의 결과 중복 투자, 외국 자본의 시장 지배와 같은 심각한 문제가 발생하였다. 영국정부는 정치적 의도에서 디지털 지상파방송을 서둘러 허가한 것은 잘못이었다. 이런 정책에 따라 정부와 상업방송위원회는 무려 6개나 되는 멀티플렉스를 허가하였다.

디지털 방송시장에 국내외 사적 자본이 대거 진출함으로써 격렬한 경쟁 구도가 정립되었다. 경쟁을 통한 다양성의 실현을 정책 목표로 삼았던 정부의 방송 정책이 실현되는 듯 하였다. 그러나 이런 식의 경쟁 구도는 잘못된 정책의 결과물이었다. 경쟁은 목적을 달성하기 위한 수단에 불과하지 그 자체는 목적이 아니다. 그런데도 정부는 디지털 방송 정책의 목적을 경쟁체제의 도입에 두고 이를 구현하기 위해 사유화, 시장 개방을 수단으로 삼았다. 경쟁 정책은 결국 국내외 많은 자본을 끌어들이는데 급급하여 무리하게 경쟁 체제를 구축한 결과, 희생자가 나오기 시작한 것이다. 이런 정책의 배경에는 표를 의식한 정치적 목적이 있었다. 정부는 세계 최고 또는 최초 디지털방송을 구현하는 것이 마치 큰 업적인 양 선전하였다. 자연히 지상파, 위성, CATV까지 모든 방송의 디지털화가 조급하게 진행되었다. 사업적, 기술적 가능성이나 시장과 시민의 소비 능력 등 실제로 중요한 요소는 별로 심각하게 생각하지 않았다. 다만 빨리 디지털화하겠다는 정부의 정치적 야망은 정책과 디지털 지상파방송을 부실하게 만들었다. 이렇게 디지털 기술의 한계나 수요의 제한성을 무시하고 정치적 판단으로 디지털 지상파방송을 무리하게 끌고 나간 것이 ITV Digital이 도산하게 되는 발단이 되었다.

방송의 디지털화를 몇 년 간격으로 과격하게 몰아친 것은 대단히 위험한 정책이었다. 시장이 흡수하지 못할 정책이기 때문이다. 영국정부가 상정한

업자의 참여가 보장된다.

디지털 방송정책은 공영 디지털 방송사업자, 사영 방송사업자에게 각각 멀티플렉스 허가를 주어 경쟁을 시키고, 또 국내 디지털 방송사업자와 외국 디지털방송 사업자를 경쟁시키는 것이었다. 이렇게 경쟁시키면 소비자 선택의 폭이 늘어나고, 다양성이 확보될 것이라는 계산이었다. 디지털 지상파방송 사업자도 BBC와 ITV Digital로 양분함으로써 유사한 디지털 서비스를 공급할 수 있는 BskyB, NTL, 텔레웨스트의 경쟁 변수를 과소평가 하였다. 정책 입안자들은 공영과 사영, 국내와 국외 자본으로 구분하는 아날로그 시대의 철학을 그대로 이식함으로써 천문학적인 사업의 초기 비용, 비싼 수용자 부담에 따른 디지털 지상파방송의 특수성을 충분히 감안하지 못했다.

정부가 경쟁구도를 접목시켜 채널의 다양화를 꾀했지만 방송시장은 여전히 독과점 구조를 벗어나지 못했다. 5개 지상파채널이 총 80%의 시장을 확보하고 있는 반면, 240개나 되는 뉴미디어 채널은 20%의 점유율을 두고 필사적으로 경쟁하는 실정이다. 이런 시장 현황이 말하듯이 경쟁을 촉진하면 내용이나 시청자 시장의 다양성이 기계적으로 확보되지는 않는다. 대부분의 뉴미디어 수용자들은 영화, 스포츠, 어린이 채널에 몰리고 또 홈쇼핑채널과 같은 유통채널에 몰려있다(ITC, 2002). 그리하여 이론상 채널의 다양성이 내용의 다양성, 시장의 다양성, 수용자 선택의 자유 증대라는 기대는 깨졌다. 즉 채널 다양성이 내용 다양성을 보장하지 않는다는 ‘다양성의 역설 (diversity paradox)’이 영국 방송산업에서 입증된 것이다.

지금까지 설명했듯이 방송의 디지털화 정책을 정부가 정치적 판단에 따라 한건주의 식으로 밀고 간 끝에 조금씩 시장을 개방하고, 사유화 정책을 펼친 것은 디지털방송의 실패를 예고한 일이었다.¹¹⁾ 정부는 디지털 방송정책의 목적을 경쟁의 촉진에 두었으나 이것이 화근이었다. 정부의 경쟁 정책에 따라 디지털방송산업은 디지털 위성방송, 디지털 지상파방송, 디지털 CATV, DSL(Digital Subscriber Line)으로 4분할되었다. 그러나 정작 새로운 다

11) 정부의 조금증은 영국뿐 아니라 한국, 미국도 마찬가지이다. 미국은 2006년 12월 모든 아날로그 방송을 끝내고 디지털 방송만 실시한다는 계획이었다. 이런 무리한 계획은 실현될 가능성이 전혀 없는 것이다.

채널 체제의 성패를 결정하는 수용자의 요구와 재정 상태, 기술과 콘텐츠 등에 대해서는 그다지 심각한 고민을 하지 않았다. 방송의 전송 방식이 틀려도 수용자에게는 똑같은 텔레비전일 뿐이다. 영국 정부는 이 점도 간과하였다. 그리하여 경쟁정책의 실패를 비판하는 분위기가 싹텄다. 경쟁 정책의 대안도 적극 제시되었다. 디지털 지상파방송의 멀티플렉스 사업은 공적 소유로 하자는 안도 나왔다. 공적 자본과 사적 자본이 함께 투자하는 등 새로운 자본 조달 방식도 유력한 대안으로 제기되었다. 또는 의결권 주식과 이익 배당만 받는 주식 등 다양한 방식의 소유 방식을 개발하는 것이 불필요한 경쟁비용이나 자본의 불안정을 억제할 수 있을 것이다.

3. ITV Digital의 경영 전략

자본은 끊임없이 새로운 수입 창구를 찾아 댈다. 자연히 전도가 유망하다고 판단되는 곳에 투자가 집중된다. 디지털 방송은 신규 투자를 유도하는 강력한 흡입력이 있다. 그러나 디지털 방송시장은 과잉 투자-과잉 생산-과잉 자본-도산과 집중이라는 전형적인 자본주의 시장 경제의 특징을 가진다. 영국정부가 21세기 국가 핵심 사업으로 설정한 디지털 방송 산업의 발전을 목표로 지상파, 위성, CATV를 일제히 디지털화하였다. 이 덩어리에 걸린 것이 ITV Digital, NTL, 텔레웨스트이다. 이보다 낮지만 BBC의 디지털 서비스 역시 장래가 밝지 않다. 영국은 BBC에게 디지털 지상파방송 사업을 맡겨 공익성의 기반을 갖추었고, 사적 자본이 통제하는 ITV Digital을 허가함으로써 공적 자본과 사적 자본이 경쟁하는 틀을 갖추었다. 그러나 ITV Digital의 공동 대주주인 그라나다(Granada)와 칼턴(Carlton Communications)은 방송산업의 경쟁 현실을 정확히 판단하지 않고, 자신들이 가진 자금력과 프로그램 공급 능력을 과신하면서 디지털방송에 진출한 것은 큰 착오였다. BBC, BskyB, NTL, 텔레웨스트 등이 경쟁적으로 디지털 방송 서비스를 공급하고 있는 상황에서 ITV Digital은 정체성을 확립하지도 못했고, 경쟁력

을 쌓는데도 실패하고 말았다.

경쟁체제에서 방송사는 저마다 살아남기에 모든 노력을 기울였다. 버긴과 그릭스퍼어(Bughin & Griekspoor, 1997)는 경쟁 구도에서 방송의 생존 전략을 이렇게 정리하였다.

첫째, 지리적으로 팽창(geographic expansion)한다. 이것은 방송사가 다른 나라에 투자함으로써 사업을 확장하는 것이다.

둘째, 프리미엄 채널과 같은 유료TV에 투자한다.

셋째, 디지털방송에 투자한다.

넷째, 전문채널에 투자한다. CNN, ESPN, HBO같은 것이 대표적이다.

다섯째, 지상파방송사가 CATV사업자, 위성방송사업자와 수직적으로 통합한다.

버긴과 그릭스퍼어가 지적하듯이 세계 주요 방송자본은 위와 같은 5가지 생존 전략을 도입했지만 크게 성공한 사례는 많지 않다. 특히 디지털 방송은 자본에게 신기루가 아니다.

1) 경영부실

ITV의 실질적인 주도자인 그라나다와 칼턴은 디지털 방송의 경쟁 정책을 밀고 나가는 정부의 강력한 논리를 배경으로 시장에 진출하였다. 그러나 이들은 전통적인 아날로그 방송 독점 시장에서 누렸던 기득권의 연장선에서 디지털 방송 사업에 접근하였다. ITV Digital의 주주는 경영권을 장악한 후 아날로그식 운영에 안주한 결과 경쟁력이나 수익 모형의 부재로 큰 실패를 겪고 말았다.

ITV Digital이 개국될 당시에는 여건도 좋지 않았다. 이 무렵 디지털 방송 서비스 시장은 포화 상태인데다가 시장의 50% 이상은 BskyB가 독점하고 있었다. 그라나다와 칼턴은 주식을 반분하면서 그간 총 8억 파운드를 ITV Digital에 쏟아 부었다. 이것이 실패하면 모 자본도 부실해질 것이라는 당연한 결론을 준비하지 못한 것은 ITV 대주주의 책임이 크다. 이들은 유료TV

시장을 마치 지상파방송처럼 평면적인 시장으로 오판한데서 시작되었다. 그라나다와 칼턴은 50:50의 지분으로 지주회사인 ITV Digital 홀딩스(ITV Digital Holdings)를 세웠다. 이 회사는 아날로그 방송사업자인 모자본과는 일정한 거리를 두고 디지털 방송환경에서 살아남는 노력을 해야했다. 하지만 사사건건 공동 대주주의 지시에 따라야 했다. 자율적인 경영 지배구조는 세워질 수 없었다.

ITV Digital의 대주주들은 지상파방송의 성공에 자만해서 그런지 유료 TV 시장을 지나치게 낙관하였다. 이들의 경영 전략도 유료 디지털 방송 서비스에는 맞지 않았다. 그런데도 BskyB를 따라 잡을 수 있다는 자신감에 젖어 있었다.¹²⁾ 하지만 ITV Digital은 BskyB보다 나은 점이 거의 없다. 다음 자료를 보자.

<표 2> BskyB와 ITV Digital의 비교

| 유료TV 내용 | BskyB | ITV Digital |
|-------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| 소유관계 | News Corp.(36.0%) | 그라나다(50%) |
| | 비방디 유니버설(22.7%) | 칼턴(50%) |
| 기술 | Videoguard | Mediaguard |
| 디지털 방송기술 제조 | NDS(CAS, EPGs 기술 보유, News Corp의 자회사) | |
| 편성 | 대중 취향 | 중부 잉글랜드 가입자 중심 |
| 마케팅 | 적극적 | 소극적 |
| 공급과 가격 | 탄력적, 다양함 | 비탄력적, 경직성 |
| 셋탑박스 | 무료 임대 | 개국 초기 대당 100파운드에 유료 임대, 이후 무료 임대 |
| 아날로그 서비스 | 공급(2001년 후반에 중단) | 없음 |

12) ITV Digital은 두 가지 전략적 선택을 고민하였다. 첫째는 BskyB와 정면 대결을 할 것인가? 둘째는 수익모형은 어떻게 할 것인가? ITV Digital은 BskyB를 경쟁 상대로 놓고 정면 경쟁의 길을 선택하였고, 월 이용료 수입을 주요 재원으로 삼았다. 그러나 이런 전략은 실패하고 말았다. 한마디로 말해 ITV Digital은 모든 면에서 BskyB의 적수가 못했다.

1998년 ITV Digital이 개국되었을 때 BskyB는 이미 3백만 가구의 가입자를 확보하고 있었다. 정부의 특혜를 받은 BskyB가 개국된 이래 BBC, ITV Digital, NTL, 텔레웨스트가 후발주자로 디지털 방송 서비스를 개시하였다. 디지털 방송사업 허가권을 가진 상업방송위원회는 정부의 디지털 방송정책에 따라 허가를 남발하였다. 마치 한국에서 중계유선방송이 있는데도 이를 무시하고 다수의 종합유선방송사업자를 허가한 것과는 비슷했다. 무리한 다채널 경쟁은 시장의 수요와 공급의 균형을 무너뜨렸다.

ITV Digital의 사업 전략도 무모하기 짝이 없었다. 이들은 시장의 냉정한 현실을 잘 몰랐고, 자신의 능력을 넘어선 전략에 의존한 것은 치명적인 결과를 가져왔다. <표 2>에서 보듯이 ITV Digital은 BskyB와는 경쟁 상대가 안 된다. 단적인 예로 뉴스 코퍼레이션은 셋탑박스를 제조하는 NDS를 자회사로 두고 있어 BskyB의 가입자에게 셋탑박스를 무료로 공급한 반면 ITV Digital은 유료로 공급한 전략부터 문제였다. ITV Digital은 셋탑박스 제조업자의 공급 능력에 의존하였고, 제 날짜에 공급받지도 못했다. 그나마 무료 임대료가 어려워 개국 초기에는 가입자에게 100 파운드를 부담시켰다. 이에 대한 비판이 비등하자 셋탑박스를 무료로 제공하기 시작했는데 여기에 든 수익 파운드의 지출은 그대로 부채가 되어 재정난을 몰고 왔다.

프로그램의 부실도 심각한 문제였다. ITV Digital은 경쟁자를 물리칠만한 프로그램을 제공하지 못했다. 공동 대주주인 그라나다와 칼턴은 다양한 내용, 지역적 기반의 구축을 추구함으로써 지상파 상업방송은 성공했지만 이것을 디지털방송에 접목시키지는 못했다. 이들은 경쟁사나 다름없는 sky채널에서 공급하는 콘텐츠를 공급받아 방송하는 등 BskyB와 차별화 하는데 실패하였다(정준희, 2002). 더구나 100개 이상의 채널을 공급하는 경쟁자에 비해 ITV Digital이 제공한 채널은 고작 27개에 불과했다. 2000년 6월 ITV Digital은 BskyB와 경쟁하기 위해 내셔널와이드 리그(Nationwide League)¹³⁾의

13) 내셔널와이드 리그는 프리미어 리그와 함께 영국 2대 프로 축구리그이다. 프리미어 리그 중계권은 BskyB가 획득했고, 이에 대응하여 ITV Digital은 내셔널와이드 리그의 독점 중계권을 얻었다.

독점 중계권을 확보하였다. 하지만 3년간 독점 중계권료는 무려 3억 1,500만 파운드나 되었다. 이것은 독점권을 따는 데 급급해 ITV Digital이 바가지 요금을 쓴 것이다. ITV Digital은 이 계약으로 인해 하루 30만 파운드의 비용을 부담하게 되었다. 이외에도 ITV Digital은 럭비 월드컵 중계권에 4천만 파운드를 지출하였다. 이렇게 ITV Digital은 다분히 BskyB를 염두에 두고 스포츠 중계권에 막대한 비용을 부담하였지만 신규 가입자나 시청률 증대에 결정적인 도움을 받지 못했다.

수익 모형의 부재 역시 ITV Digital의 재정 부실을 자초하였다.¹⁴⁾ 가입자 중심의 수익 모형을 설정했으나 채널, 프로그램, 디지털 부가 서비스 어느 것 하나 ITV Digital은 위성방송이나 CATV와 차별적이고, 경쟁적인 것을 제공하지 못해 잠재적 가입자의 외면을 받은 끝에 손익분기점에 이르는 가입자 규모를 확보하는 데 실패하였다.

가입자가 내는 이용료는 ITV Digital에 가장 중요한 수입원이지만 이것으로 는 눈덩이처럼 불어나는 비용을 감당하지 못했다. 더구나 손익분기점이라 할 수 있는 200만 가구 확보를 실패하고 말았다. 사업자별 유료 가입자 규모를 보면 BskyB가 580만, NTL이 238만, 텔레웨스트가 138만, ITV Digital이 131만

14) 일반적으로 디지털 유료TV의 수익모형은 새로운 것이다. 그런 만큼 아직까지는 확실한 수익 모형이 만들어지지 않았다. 손익분기점에 이르려면 최소 200만 가입자를 확보해야 한다. 여기에서 디지털 유료TV는 선택의 기로에 선다. 기존에 확보된 가입자를 중심으로 운영할 것인지 아니면 신규가입자를 중심으로 운영할 것인지를 결정해야 한다. 기존 가입자 중심의 운영은 쌍방향 서비스를 확대하는 등 부가 서비스에 치중하게 된다. 자연히 가입자들의 부담은 늘어난다. 반면 신규 가입자 중심의 운영은 저렴한 가격전략을 통해 가입자 수를 늘려야 한다. 대개 디지털 유료TV 사업자들은 가입자 규모를 증대하는 전략보다는 이미 가입한 이용자에게 부가 서비스를 제공하거나 경쟁력 있는 프로그램을 공급하여 추가 수입을 확보하고, 월 가입료를 인상하는 방법을 선호한다. 이런 전략에서 중요한 점은 가입자 해지율을 최소한으로 줄이는 것이다. 디지털 유료TV사업자들은 '가입자당 평균 지출(Average Revenue Per User, ARPU)'을 중요한 경영성과 척도로 활용한다. ARPU는 유료 TV의 월 시청료 이외에 인터넷서비스, 전화서비스, 쌍방향 서비스 등 다양한 서비스를 제공함으로써 가입자들로부터 추가 비용을 징수한다.

<표 3> 유료 TV의 월 이용료

(단위: 파운드)

| 방송 | 기본 서비스 월 이용료 | 프리미엄 서비스 월 이용료 |
|------------------|--------------|----------------|
| KIT(DSL) | 6.00 | 35.00 |
| Home Choice | 6.00 | 24.00 |
| Telewest(케이블) | 9.49 | 46.00 |
| BskyB(위성방송) | 10.00 | 37.00 |
| ITV Digital(지상파) | 12.00 | 35.00 |
| NTL(케이블) | 27.99 | 43.99 |

이었다. BskyB가 절대 우세한데도 불구하고 ITV Digital은 BskyB를 표적으로 삼아 셋탑박스의 무료 제공, 값비싼 축구 독점 중계 등 고비용 경영 전략을 도입하였지만 오히려 재정 실패를 심화시키고 말았다. 더 큰 타격은 2001년에 다가왔다. 방송광고 수입이 계속 줄어드는 상황에서 미국의 테러 사태가 터지자 영국 경제도 악화되어 광고비 수입은 더욱 줄었고, 유료TV 가입자도 늘지 않았다. 방송경제 환경이 악화되자 ITV Digital은 가장 먼저 그리고 가장 큰 타격을 받고 주저앉고 말았다.

ITV Digital은 정책의 조급성과 사유화-개방화를 축으로 한 무모한 경쟁체제, 부실한 기술, 여기에 총체적인 기업 부실로 도산하고 말았다. 부실과 실패의 원인은 다음 자료에서 잘 나타난다.

<표 4> 유료TV의 시장 현황(2001)

| | 총가입자 (천 명) | 유료TV가 입자(천 명) | 유료TV보 급률(%) | 수입(백만 파운드) | 가입자당 월 부담(파운드) | 유료 TV가입자당 월 평균부담(파운드) | 해지율 (%) |
|----------------|---------------|------------------|----------------|---------------|-------------------|--------------------------|------------|
| NTL | 2,900 | 2,387 | 9.7 | 1,972 | 57 | 28 | 20.4 |
| Telewest | 1,798 | 1,388 | 5.6 | 1,236 | 59 | 30 | 18.0 |
| 기 타 | 27 | 960 | 3.8 | 19 | 58 | 29 | 19.2 |
| CATV 소계 | 4,725 | 4,735 | 19.2 | 3,227 | 58 | 29 | 19.2 |
| BskyB | 5,887 | 5,840 | 23.7 | 2,672 | 41 | 41 | 10.6 |
| ITV Digital | 1,317 | 1,317 | 5.3 | 311 | 22 | 22 | 22.4 |
| 총 계 | 11,882 | 11,892 | 48.1 | 6,209 | 46 | 34 | 15.3 |

주: 유료 TV가입자당 월 평균부담(파운드)는 ARPU를 말함.

출처: ABN Amro의 추정치. *Television Business International*, March. 2002. p. 10에서 재인용.

<표 4>에 따르면 ITV Digital은 경쟁 서비스와 비교해 가격 면에서는 경쟁적이다. 그러나 유료TV 가입자에게 월 이용료의 차이는 큰 문제가 아니다. ITV Digital은 경쟁사에 비해 가입자를 끌어당길 만한 채널이나 콘텐츠를 제공하지 못한 것이 더 본질적인 문제이다. NTL이나 텔레웨스트의 경우 무료 채널 서비스도 상당히 제공함으로써 그나마 경쟁력을 유지하였다. 특히 ITV Digital은 뉴스, 최신 영화, 최고급 스포츠를 제공하는 BskyB와 경쟁하기에는 역부족이었다. 자연히 ITV Digital은 경쟁력이 떨어지고, 수익력도 빈곤하였다. 비용은 증대한 반면 수입은 정체하였다. ITV Digital은 2001년에 총 3억 파운드의 수입을 올렸다. 그러나 이것은 3년간 축구 중계권료도 못 미치는 금액이다.¹⁵⁾

2) ITV Digital의 도산과 재편

ITV Digital은 ‘내선와이드’ 중계권료의 미지급금인 1억 7,850만 파운드를 다 내지 못하자 축구협회와 협상에 들어갔다. 그러나 ITV Digital이 수억대에 이르는 미지급금을 7천만 파운드 수준으로 깎으려 하자 축구협회는 이 협상을 거부하였다. 결국 ITV Digital은 미지급금을 제때 갚지 못해 파산하였다. 중계 협상 실패로 영국 축구리그는 큰 혼란에 빠졌다. 경기를 후원할 자금이 없어진 것이다. 이렇게 감당도 못할 비용을 쓴 ITV Digital은 13

15) 2001년 ITV Digital의 수입은 BskyB나 NTL 등 다른 디지털 방송사업자의 1/4에서 1/8에 수준에 불과하였다. 더구나 비용이 거의 안 들어가는 지상파 방송인 채널4나 채널5보다 나올 것이 없었다.

<표 5> 방송사의 광고수입 (2001)

(단위: 백만 파운드)

| 방송 채널 | 광고수입 |
|-------|-------|
| 채널3 | 1,703 |
| 채널4 | 604 |
| 채널5 | 192 |
| S4C | 58 |

출처: ITC(2002).

억 파운드 가량의 부채를 지고 쓰러졌다. 이중 8억 파운드는 공동 대주주인 그라나다와 칼턴이 진 빚이다. 2002년 3월에 ITV Digital은 법정관리에 들어가고, 4월에는 멀티플렉스 사업권을 상업방송위원회에 반납하였다. ITV Digital이 사업을 포기함에 따라 상업방송위원회는 BBC-크라운 캐슬-BskyB가 주도한 컨소시움에 사업권을 넘겼다. 사업권 변경으로 문제가 일단락 된 것처럼 보인다. 그러나 ITV Digital의 도산은 영국뿐 아니라 세계 디지털 방송업계와 정책입안자에게 커다란 충격을 주었다.

한편 ITV Digital은 청산 절차를 밟으면서 자산을 매각하기 위해 내놓았지만 자산 가치가 있는 것은 고작해야 가입자 주소 목록이었다. NTL은 이 목록을 인수하였다. 이것은 ITV Digital이 매각한 유일한 자산이다. 셋탑박스 처리 문제도 ITV Digital이 떠안은 유산이다. 약 1백만 대 가량의 셋탑박스가 무료 또는 100파운드에 임대되었다. 그렇기 때문에 셋탑박스는 채권자의 재산이다. 현재 법정관리인의 손을 거쳐 청산인이 셋탑박스 처리를 놓고 고심하고 있다. 하지만 문제 해결은 쉽지 않다. ITV 디지털 서비스를 인수한 프리뷰는 이전의 셋탑박스는 폐기처분 되어야 한다고 주장하였다. ITV Digital이 셋탑박스를 무료로 나눠주기 전에는 가입자에게 판매하거나 임대 해주었기 때문에, 이들도 ITV Digital의 채권자들이다. 이들은 현재 갖고 있는 셋탑박스로 프리뷰를 볼 수 있거나 현금으로 돌려줄 것을 요구하고 있다. 그러나 프리뷰의 공동 주주인 BBC는 모든 셋탑박스는 무료로 회수하거나 셋탑박스 주인들이 현금을 요구하면 회수하지 않을 방침이다. 이렇게 디지털 지상파방송이 도산하면 셋탑박스까지도 심각한 문제로 부각된다.

4. ITV Digital의 기술전략

셋탑박스의 공급을 비롯한 디지털 기술 전략의 실패도 ITV Digital의 도산을 앞당겼다. 그렇다고 유럽식 전송방식이 미국식 전송방식보다 열등하다고 해석해서는 안 된다.¹⁶⁾ 각각의 전송 방식은 장단점이 뚜렷하다. 어쨌든

ITV Digital을 수신하려면 IDTV¹⁷⁾나 디지털 셋탑박스를 설치하면 된다. 그런데 ITV Digital은 개국 초기에 셋탑박스를 제때에 공급하지 못했다. ITV Digital 경영진은 최고의 판매 시점인 크리스마스 기간을 잡아 셋탑박스를 무료로 제공하기로 결정하였지만 대주주인 그라나다와 칼턴이 돈 많이 들어간다고 이를 거부함으로써 유료로 팔 수밖에 없었다(권호영, 2001). BskyB가 셋탑박스를 무료로 제공한 것과 대조적이다. 셋탑박스의 소프트웨어에서도 문제가 있었다. 셋탑박스의 중추인 중앙처리 장치 기술을 좌우하는 메모리 기능이 취약해 화면이 끊기고, 정지하는 등 많은 문제가 있었다. 이런 기술적 난맥상은 서비스의 질을 떨어뜨렸다.

ITV Digital의 낮은 송출 능력도 문제였다. 이 회사는 디지털 방송이면서도 출력을 아날로그 방송의 1/10로 설정해 서비스의 품질에 차질을 빚었다. 송출력이 떨어지면 ITV Digital의 도달 범위가 축소된다. 그런데 영국정부는 ITV Digital에 도달 범위가 가장 좁은 멀티플렉스를 배당하였고, 출력도 아날로그 대비 평균 1/100로 송출함으로써 먼 거리에서 수신을 어렵게 만들었다.¹⁸⁾ 또한 디지털 텔레비전 수상기를 설치한 후 기존 아날로그 안테나를 연결하는 전송 케이블을 교체하지 않고 쓰도록 하는 플러그 앤 플레이(plug and play) 방식이 문제로 지적된다. 이것을 ITV Digital을 수신할 수 있는 능력을 급격히 약화시켰다(권호영, 2001).

이밖에 ITV Digital은 대역 용량의 한계로 디지털방송의 최대 장점인 깨끗한 화면을 제공하지 못했다. 더구나 기존의 안테나로 서비스를 수신할 수 있어야 하는데 일부 지역에서는 ITV Digital이 장애가 있어 수신이 불가능했다. 또한 ITV Digital은 셋탑박스의 공급 능력에 문제가 있었고, 더구나 경쟁사인 BskyB가 좋은 수신 제한 기술(EPGs)을 갖고 있어 ITV Digital은 경쟁자를 따라가기에 벅찼다. BskyB는 NDS가 개발한 비디오가드(Video-

16) 디지털 지상파방송 기술에 대해서는 박병완 방송기술인협회 회장의 자문을 받았다.

17) 디지털 튜너를 내장한 디지털 텔레비전 수상기.

18) 한국에서는 디지털 지상파방송의 출력을 아날로그 방송의 1/4로 하고 있다(KBS 기술인협회, 2002).

guard)를 이용, 셋탑박스의 가장 중요한 소프트웨어인 CAS와 EPGs를 얼마든지 공급할 수 있었다. 이것은 가입자 경쟁에서 ITV Digital을 물리친 중요한 요소로 작용하였다. 결국 ITV Digital은 기술 전략의 차질로 인해 가입자 확보에 실패하고 말았다.

앞서 살핀 바와 같이 영국 방송의 시장개방으로 BskyB에 의해 디지털 방송시장이 선점당한 것,¹⁹⁾ 위성, 지상파, CATV를 한꺼번에 디지털로 전환시켜 중복투자를 초래한 것은 디지털방송이 뿌리를 내리는데 큰 장애가 되었다. 상업방송위원회는 ITV Digital이 반납한 사업권을 BBC-크라운 캐슬-BskyB의 연합체에 넘겼다. BskyB의 참여는 프리뷰에 스카이(sky)채널을 공급하는 것으로 제한되었다. 하지만 공영방송인 BBC보다 디지털 방송사업 능력이나 오락 콘텐츠가 월등한 BskyB의 참여를 제한한다는 문서상의 규제는 별 효과가 없어 보인다. 이제 BskyB는 명실공히 독점적 디지털 방송사업자 위치를 확보한 것이다.

ITV Digital사업의 파산 등 디지털 지상파방송의 시장 형성 실패 등 문제의 원인은 외국자본인 BskyB에 일찍부터 위성방송 사업권을 넘겨준 대처 정권의 사유화-개방화 정책에 있었다. 그리고 디지털 방송의 파산과 외국자본에 의한 방송시장 점령은 심각한 사회경제적 문제임에도 불구하고 무리하고 조급한 경쟁 정책을 추진하여 사태를 이토록 악화시킨 정부나 상업방송위원회의 누구 하나 책임지는 사람이 없다.

5. 맺는말

이 연구의 결과 ITV Digital의 붕괴는 과잉 투자, 과잉 경쟁 그리고 기술

19) BskyB의 보급률은 텔레비전 가구 대비 23.3%이다. 이에 비해 디지털 지상파방송 사업자는 4.5%, CATV사업자는 14.8%에 불과하다. 디지털 텔레비전 시장의 가입자 점유율을 보면 BskyB가 53.8%, 디지털 지상파방송 사업자가 11.9%, CATV사업자가 34.1%를 차지한다.

맹신으로 생긴 인위적인 현상이다. 여기에 방송정책의 실패, 경영과 기술전략의 부실이 합쳐졌다. 정부의 경쟁 정책은 ITV Digital을 침몰시킨 결정적인 원인이다. 한국에서는 이런 실패가 반복되지 않도록 정책에 대한 감시가 필요하다. 포레스터 리서치 사(Forrester Research Inc.)에 소속된 음완도는 영국과 스페인의 디지털 방송의 실패를 교훈삼아 다음 몇 가지 대안을 제시하였다(2002).

첫째, 방송의 디지털화는 지상파방송이 아니라 CATV와 위성방송에 집중되어야 한다.

둘째, 기술과 서비스의 한계로 인해 10년 안에 시장이 형성되기는 어려울 것이다.

셋째, 정부는 시한을 정해놓고 줄속으로 지상파방송을 디지털화 하려는 계획을 즉각 중지해야 한다.

넷째, 시장의 힘(market force)에 의해 디지털 지상파방송이 도입되어야 한다.

필자는 음완도의 소극적이지만 현실적인 대안이 효과적일 수 있다는 점을 ITV Digital 연구에서도 확인하였다. 이 연구에서는 영국 정부가 무리하게 몰고 간 디지털 방송 경쟁 정책이 ITV를 도산시킨 주요한 원인이었다는 점을 밝혔다. 좀더 구체적으로 ITV Digital 실패를 통해 우리가 얻을 수 있는 교훈은 정리하면 다음과 같은 것이다.

첫째, 디지털 방송정책은 반드시 시민 참여를 통해 결정되어야 한다. 방송의 디지털화는 전반적인 경제 상황, 소비자의 재정 상태, 방송 시장의 수급 균형, 매체 자원 구조 등을 총체적으로 평가한 후 다양한 시민 여론조사를 통해 의견을 수렴하여 조급하지 않게 실시해야 한다. 디지털 지상파방송 사업은 시민의 막대한 부담을 전제로 하기 때문에 기술 방식의 결정이나 사업자 선정에서 시민적 참여와 동의는 필수적이다. 그런데 정보통신부가 옛날에 결정한 미국식 전송방식을 고수하는 바람에 문제가 생기고 있다. 사실 미국식이나 유럽식이나는 많은 문제의 하나에 불과하다. 더 심각한 문제는 정부가 시민의 소리를 들으려 하지 않는다는 점이다. 시민들이 직접 개입

하여 디지털 지상파방송으로 인해 공익이 위협받지 않도록 디지털 방송 정책에 대한 시민적 감시가 꼭 필요하다.

둘째, 지상파방송과 위성방송 그리고 CATV를 한꺼번에 디지털로 바꾸는 것이 얼마나 무모하다는 일인지는 ITV Digital 사례에서 분명하게 드러났다. 그러므로 이 중 한 곳부터 디지털화를 추진하되 다양한 자본이 진출할 수 있도록 정책을 수립해야 한다. 또한 경쟁체제의 도입에 집착해서 한꺼번에 여러 개의 플랫폼을 허가하는 대신 디지털 지상파방송 플랫폼의 소유 형태를 공공 소유로 통일함으로써 디지털 방송의 공적 기반을 확고히 하는 것이 중요하다. 즉 공공 디지털 지상파방송 사업모형(Publicly-owned 디지털 Terrestrial Platform Model)은 유력한 대안이 될 수 있다(Frost, 2002).

셋째, ITV Digital은 내용을 만든 프로그램도 없이 아날로그 지상파방송 철학을 갖고 시장에 나온 것은 큰 실책이었다. 아날로그 방송의 연장선에서 ITV Digital을 운영한 대주주와 경영진의 무능도 문제로 지적되었다. 이것은 소유와 경영의 분리가 필요하다는 점을 간접적으로 말해준다. 즉 전문성을 갖지 못한 대주주가 디지털방송이라는 새로운 방송을 경영하는 것은 긍정적인 면보다 부정적인 면이 더 많다. 그럼으로 한국의 디지털방송사업자는 소유와 경영의 철저한 분리를 실천하도록 법제화해야 한다. 그리고 경쟁력이 있는 프로그램을 공급할 수 있는 기업에게 디지털 방송의 사업 기회를 줄 필요가 있다.

넷째, 전송 방식의 선택은 디지털 방송사업의 성격을 규정한다는 점에서 볼 때 정부나 특정 기업이 독단적으로 결정할 일이 아니다. 종합적이고 공정한 조사를 실시하여 전송 방식을 결정해야 한다. 아직은 미국식과 유럽식 모두 장단점이 많아 어느 것이 좋다고 단정하기가 어려운 만큼 두 방식을 다각적으로 검증해서 좋은 쪽을 선택해야 할 것이다. 유럽식 전송방식을 채택한 ITV Digital의 실패는 기술적인 측면에서 디지털 방송의 불안정성을 보여 주었다. 도달 범위의 제한, 수신제한장치(CAS)의 무단 복제에 따른 해킹²⁰⁾행위도 큰 문제였다. 수신제한장치의 정교한 개발은 더 중요한 과제가

20) ITV Digital이 사용한 수신제한장치는 기술상 많은 한계가 있었다. 그래서 비가

되었다.

다섯째, 셋탑박스의 보급은 정부 등 공공 기관이 개입하는 방법을 강구해야 한다. 디지털 지상파방송 구조에서 셋탑박스는 유통망과 같은 중요성이 있다. 그런데 특정 사업자가 셋탑박스와 관련된 기술을 보유하는 등의 이유로 불공정 경쟁을 할 가능성이 있다. 디지털 방송의 경쟁은 프로그램의 경쟁이지 기술의 우월성을 배경으로 하는 불공정 경쟁이어서는 안 된다.

여섯째, 외국자본가에게 디지털 방송사업에 진출을 허가하는 것은 자본 유입이라는 긍정적인 효과가 있지만 반대로 시장 선점과 지배의 기회를 준다는 점에서 부정적인 효과가 크다. 영국정부가 BBC-ITV의 독과점 체제를 해체한다는 정책적 목표를 달성하기 위해 허가된 BskyB가 BBC, ITV 등 영국 방송사를 물리치고 디지털 방송 서비스 시장의 지배권을 장악한 것은 역설적인 현상이다. ITV Digital의 뒤를 이은 프리뷰까지 통제의 폭을 넓혔다. 디지털방송을 좌우하는 핵심 영역에 대해서는 외국 자본의 진입을 규제하는 것도 하나의 방법이다.

필자는 ITV Digital의 실패를 조사한 끝에 위와 같은 몇 가지 시사점을 얻을 수 있었다.²¹⁾ 이 연구에서 얻을 수 있는 결론은 지나친 시장 경쟁체제는 디지털 방송을 위협에 처할 수 있다는 사실이다. 또한 주의할 점은 한국에서는 지상파방송 사업자들이 또 다시 디지털 방송의 지배자가 될 가능성이 있는 반면 영국은 다양한 자본에게 기회를 주었다는 점에서 영국과 한국의 수평적 평가는 단정적인 것이 아니다. 디지털 지상파방송이 무리 없이 발전하고, 시장의 다양화를 이뤄내려면 지상파방송 사업자가 디지털 방송에 대한 과도한 영향력을 적절히 제어할 필요성은 있다. 사실상 KBS가 주도하는 스카이 라이프의 문제도 결국은 지상파방송 사업자의 주도권 장악과 비

입자들이 얼마든지 접속하여 무료로 시청할 수 있었다. 해킹을 차단하지 못한 ITV Digital은 무료 이용자를 제재하지 못해 많은 재정적 손실을 입었다.

21) 김광호(2002)에 따르면 유럽식 전송방식인 DVB-T가 미국식 전송방식인 ATSC 보다 난시청, 수신 편의성, 고화질, 이동수신, 수상기와 셋탑박스 비용 등 거의 모든 면에서 우세하다.

전문가들에 의한 경영 실패에서 발생했다고 보아도 무방하다.

이 연구는 논문으로서 몇 가지 한계가 있다. ITV Digital이라는 한 사업자를 중점적으로 분석하였지만 뚜렷한 방법론을 제시하지 못한 채 파편적인 자료를 엮었다는 한계가 있었다. ITV Digital 실패가 중요한 연구 주제이기는 하지만 아직까지는 심층적인 연구가 없고, 또 신빙성 있는 자료도 많지 않아 참고할 자료가 많지 않았던 것도 이 논문에 부정적인 영향을 주었다.

◆ 참고문헌

- 김광호 (2002. 8). 지상파 디지털 전환정책 재수립과 시청자 방송주권 회복. 디지털TV 방송방식 변경을 위한 소비자 운동 주최 세미나 자료집.
- 김주영 (2002. 9). ITV 디지털 실패. 『방송21』.
- 권호영 외 (2001). 『국내외 방송영상시장 종합분석 연구』. 서울: 한국방송진흥원.
- 권호영 (2001. 5. 31). 영국 ITV Digital의 몰락 원인과 향후 전망. 『동향과 분석』.
- 박성준 (2002). 공기업 민영화, 영국이 교과서라고? 『시사저널』, 제674-675 합병호.
- 장영광 (2002). 『경영분석』. 서울: 무역경영사.
- 정희준 (2002. 5). 영 지상파 디지털방송 계획차질. 『해외방송정보』.
- 한국방송 기술인협회 (2002. 10). 지상파DTV의 이동수신과 난시청 관련 최근 동향에 부쳐.
- NHK放送文化研究所편 (2002). 『放送의 세계 2001』. 東京: NHK.
- Bughin, J. & Griekspoor, W. (1997). A new era for European TV. *The McKinsey Quarterly*. No.3.
- Elstein, D. (2002). The politics of digital TV in the UK. *openDemocracy*. 17 July, 2002.

- Frost, L. (2002). *A Publicly-Owned Digital Terrestrial Platform*. Free Press. 128. London: CPBF.
- ITC (2002). *Annual Report and Accounts for 2001*. London: ITC.
- Lennon, T. (2002. 8. 4). *Digital Debacle*. London: The Campaign for Press and Broadcasting Freedom.
- Mosco, V. (1990). The Mythology of Telecommunications Deregulation. *Journal of Communication*. 40(1). Winter.
- Market Preparation Group (2002). *Digital TV Action Plan*. London: DTI.
- Omwando, H.K. (2002). *Digital Terrestrial TV won't bear fruit*. London: Forrester Research Inc.

(최초투고 2002. 12. 3, 최종원고 제출 2003. 1. 9)

Critical Analysis of ITV Digital in UK

Seung-Soo Kim

Professor

Dept. of Mass Communication and Journalism, Chonbuk National University

This essay provides a critical introduction to some of the major issues relating to ITV Digital. The demise of ITV Digital has hit the economics of broadcasting industry in UK. ITV Digital's failure is seen as digital nightmare. This study approaches to three dimensions of the failed ITV Digital. There are the failure of policy, business strategy, technological debacle. As I have discussed, competitive environment of digital broadcasting squeezed ITV Digital into financial trouble. In order to examine current development of digital terrestrial television, three questions have been raised. First, What is the government of digital broadcasting? Second, What is the business strategy of ITV Digital? In particular, the failure of business model deserved careful watching. Third, What is the failure of digital technology?

Keywords: digital broadcasting policy, business failure, privatization, open market, competition