

국내 디지털위성방송 활성화를 위한 과제

김 건 · 현대경제연구원 연구위원

방송 시장 대외 개방과 방송의 디지털화 추세에 능동적으로 대응하기 위해서는 국내 디지털위성방송이 조기에 실시되어야 한다. 국내 위성방송 활성화를 위해서는 대기업·언론사의 참여나 소유 지분 상한 등에 대한 규제를 최소화하여 위성방송을 경쟁력있는 '산업'으로 육성해나가야 한다. 또한 위성방송 실시가 국내의 취약한 콘텐츠 산업을 활성화시키는 계기가 될 수 있도록 다각적인 방안을 강구해야 할 것이다.

준비해온 주요 업체들의 관심마저 위축되고 있다. 특히, 뉴미디어시대의 중핵이 될 콘텐츠 산업의 육성이 시급히 요청

우리나라는 이미 수년 전부터 한국통신이 디지털위성방송용 중계기를 탑재한 무궁화위성 1,2호기를 운용하고 있고, 1996년 7월부터 KBS가 시험 방송을 실시하고 있는 등 디지털위성방송 실시를 위한 물리적 준비는 사실상 갖추어진 상태이다. 그러나 관련 각계의 이해 대립과 갈등으로 인해 위성방송의 법제적 근거가 될 통합방송법이 수년째 통과되지 못하고 있어 귀중한 시간과 자원을 허비해오고 있는 실정이다. 이로 인해 무궁화위성(1,2호)의 방송용 중계기가 유평화되고, 위성방송 진출을

되고 있음에도 불구하고, 아무런 대책도 마련되지 못한 채 해외 위성방송 및 프로그램의 공략에 무방비 상태로 노출될 위험에 처해 있다.

이러한 상황에서 지난 2월 데이콤社は '미디어의 황제'라 불리는 루퍼트 머독의 뉴스코프社와 합작하여 1999년 하반기부터 국내 디지털위성방송에 진출하겠다고 선언하였다. 신설 합작사인 DSM (Dacom Satellite Multimedia)社의 주요 지주 지분은 데이콤社 30%, 뉴스코프社 15%이며, 나머지 55%는 국내 업체

에 컨소시엄 형태로 할당할 계획이다. 특히, 대통령 당선자(당시)가 머독 회장을 면담한 자리에서 뉴스코프社의 진출에 대해 지원을 약속한 것으로 전해짐으로써, 이번 발표는 국내 위성방송의 진로와 관련해 통합방송법 문제를 새롭게 부상시키는 계기가 되었다.¹⁾ 그간의 방송법 논쟁에서 정부측과 달리 (당시 야당이었던) 국민회의측은 대기업·언론사 및 해외 자본의 위성방송 참여를 배제해야 한다는 입장을 견지해왔기 때문이다.

그간 수년에 걸친 방송법 논쟁 과정에서 디지털위성방송의 실시 필요성에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되었다고 판단된다.²⁾ 따라서 본 고에서는 위성방송의 조기 실시 필요성을 전제한 위에서, 그간의 논쟁 과정에서 드러난 주요 쟁점들을 중심으로 국내 디지털위성방송을 활성화하기 위한 과제와 방안을 살펴보기로 한다.

디지털위성방송과 방송의 디지털화

1) 세계 디지털위성방송 시장의 흐름

전통적으로 아날로그 방식의 위성방송은 영국과 일본이 주도해왔다. 상업적 위성방송의 대표적 성공 사례로 손꼽히는 영국의 BskyB는 1991년부터 방송을 시작하여 1995년에 300만 명의 가입자를 확보하여 흑자 전환을 이룩하였으며, 1996년 말에는 가입자가 500만 명을 돌파하였다. BskyB는 방송의 디지털화에 적극 대응하기 위해 올해부터 디지털 방식의 위성방송을 실시할 예정이다.

일본은 공영방송인 NHK와 민영인 JSB를 합해 위성방송(아날로그) 수신 세대가 850만 가구를 넘는다. 하지만, 일본의 위성방송은 디지털 전환이 늦어 1996년 가을에야 PerfecTV가 상업방송을 시작하였으며, 그나마도 가입자 확보가 부진하여 경영 상의 애로를 겪고 있다. PerfecTV는 올해 안에 머독 계열의 JSkyB와 합

1) 현재 우리나라에서는 통합방송법이 제정되지 않아 위성방송 사업을 허용할 수 있는 법적 근거 자체가 없음.

2) 물론, IMF체제 하에서 외화 유출 문제 등을 근거로 위성방송 실시를 수년간 연기하자는 주장이 일각에서 제기된 것은 사실이나, 이는 뒤에서 보듯이 사태의 본질을 충분히 파악하지 못한 데서 연유하는 것으로 생각됨.

병하게 된다.

반면에, 세계 최대의 방송 시장인 미국은 케이블 TV의 보급률이 워낙 높아 위성방송(아날로그)이 거의 뿌리를 내리지 못하였다. 그러나 1994년 GM社 계열의 휴즈社가 운영하는 DirecTV가 디지털위성방송을 시작한 이래 케이블 TV 시장을 잠식하면서 폭발적 성장세를 보여, 사업 개시 3년만인 1997년에 가입자 300만 명을 돌파하여 흑자 전환을 이룩하였다. DirecTV에 이어 Echostar, 케이블 TV 계열의 Primestar 등이 디지털위성방송에 잇달아 참여함으로써, 이제 미국에서 디지털위성방송은 케이블 TV에 대항하는 새로운 방송 미디어로서 위치를 확고히 해나가고 있다.

요컨대, 아날로그 방식에서 디지털 방식으로 전환되면서 위성방송의 전통적 주도국이었던 일본의 경쟁력이 쇠퇴하고 미국이 새로운 강자로 부상하고 있다. 이에 따라 세계 디지털위성방송의 주도권 다툼은 영국과 미국의 양자 대결 구도로 굳어지고 있는데, 탄탄한 아날로그위성방송을

기반으로 뒤늦게 디지털위성방송에 뛰어 드는 영국이 어느 정도의 경쟁력을 확보할 수 있을지가 주목된다.

2) 디지털위성방송의 의의

디지털위성방송은 난시청 지역의 해소, 국경을 초월한 글로벌 방송, 재해·재난 등에 대비한 백업방송망 확보 등 위성방송 일반의 특징을 공유한다. 하지만, 보다 중요한 것은 '디지털' 방송으로서 가지는 의의이다. 즉, 디지털위성방송의 가장 큰 의의는 '방송 디지털화'의 첨병 역할에 있다. 미국과 영국이 올해부터 디지털 지상파 방송을 시작하는 것을 필두로 세계 각국이 지상파 방송의 디지털 전환을 서두르고 있다.³⁾

방송의 디지털화는 고화질·고음질의 방송을 가능하게 할 뿐만 아니라, 무엇보다도 주파수 자원 이용 효율을 크게 높여 수십수백 개의 다채널 서비스를 가능하게 한다. 이제까지 주파수 자원의 제약이라는

3) 일본은 당초 2000년대 초에 디지털방송을 시작한다는 계획이었으나 최근 그 시기를 2000년 이내로 앞당길 것임을 밝혔고, 우리나라는 2001년부터 지상파디지털방송을 시작하여 2010년까지 디지털 전환을 완료할 계획임.

조건 위에 성립해온 방송 산업 구도 전반이 근본적으로 달라지게 되는 것이다.

우선 방송 산업 '구조 규제'의 존립 근거가 의문시되게 된다. 이제까지는 방송 채널의 희소성때문에 방송의 공공성이 강조되어왔고, 이때문에 대부분의 나라들이 공영방송체제를 유지하거나 미국처럼 상업방송체제를 채택하는 경우에도 소유 구조 등에 대해 상당한 제약을 가해왔다. 그러나 수백 개의 채널이 이용 가능하게 되는 상황에서는 이러한 규제는 거의 의미를 가지기 어렵다. 이때문에 디지털위성방송의 경우에는 세계적으로 소유 구조를 규제하는 경우가 없다. 방송의 디지털화에 따라 방송의 공공적 성격보다는 산업적 성격이 강조되는 것이다.

또한 다채널화는 방송 산업에서 채널(방송국) 소유자와 콘텐츠(프로그램) 소유자간의 역관계를 변화시킨다. 이제까지는 채널의 희소성때문에 채널 소유자가 프로그램 제작자에 대해 우위에 설 수밖에 없었고, 경우에 따라서는 프로그램 제작을

내부화하는 경우가 많았다. 이 점은 우리나라의 방송 산업 구도에서도 명확하게 드러난다. 그러나 다채널 방송 서비스가 시작되면 콘텐츠에 대한 수요가 급격히 확대되고 시장 입지 역시 강화되게 된다. 디지털시대의 방송 산업 경쟁력은 콘텐츠 경쟁력이라고 해도 과언이 아니다.⁴⁾

디지털(위성)방송은 영상뿐만 아니라 인터넷 등 다양한 부가 서비스를 제공할 수 있다. 이동통신이 디지털화되면서 새로이 등장하는 각종 부가 서비스들을 연상해보면 쉽게 이해가 될 것이다. 뿐만 아니라 양방향 대화형 서비스도 가능해질 전망이다. 방송의 디지털화는 TV와 PC를 통합한 단일 플랫폼의 출현을 가져올 것으로 예상된다. 디지털(위성)방송은 정보화·멀티미디어시대의 새로운 사회간접자본으로서 의미를 가진다고 할 수 있다.

IMF시대와 디지털위성방송

IMF체제가 국내 방송 산업에 대해서

4) 미국에서 ASkyB위성방송을 추진하던 머독 회장이, 케이블 TV 계열의 공격으로부터 자신의 콘텐츠 사업(폭스社 등)을 보호하고 또 다른 콘텐츠 업체인 타임워너社와 우호적 관계를 유지하기 위해 ASkyB를 포기하기로 한 것은 디지털시대에 콘텐츠의 중요성을 보여주는 대표적인 예임.

가지는 의미는 무엇인가? 이 문제를 올바르게 이해하는 것이 위성방송을 포함한 국내 방송 산업 주요 이슈에 대한 올바른 접근 시각을 정립하는 데 관건이 된다. IMF체제가 초래한 外貨 유동성의 제약이나 광고 시장 위축으로 인한 방송 시장 경기 압박도 중요한 변수이기는 하나, 장기적 관점에서 본다면 국내 방송 산업에서 IMF시대의 의미는 다른 곳에 있다.

이미 80년대 들어서부터 기술 발전과 脫규제의 확산에 따라 선진 각국에서 통신, 방송 등 전통적 공공 독점 부문의 자유화가 급속도로 진전되기 시작하였다. 이러한 대내적 자유화의 흐름은 이후 WTO체제의 성립을 계기로 통신 선진국의 통신 시장 대외 개방 요구로 이어지게 된다. 작년에 타결된 WTO기본통신협정에 따라 국내 통신 시장의 개방 일정이 제시되었음은 주지의 사실이다. 이러한 시대적 흐름에 대해 우리나라는 '先 대내 개방, 後 대외 개방'의 원칙을 견지해왔다. 통신 부문에서 시외·국제 전화, 이동통신 등에 연이어 경쟁체제를 도입한 것은 바로 대외 개방을 준비하기 위한 대내적 자율화의 포석

이었던 것이다.

아직 통신 부문에서만 공식적 논의가 이루어진 것은 아니지만 방송 부문에서도 WTO체제의 의미는 동일하다. 90년대 들어 방송 부문에서 제2지상파방송 사업자(SBS) 진입, 지역 민방 및 케이블 TV 도입 등 매체별 경쟁체제를 서둘러 도입하거나 사업을 추진해온 것은, 바로 우리의 의사와는 무관하게 이들 부문의 대외 개방이 조만간 현실화될 수밖에 없다는 판단과 결코 무관하지 않았다. 본 고에서 논의하는 디지털위성방송 실시 논의 역시 마찬가지이다.

그러나 지역 민방이나 케이블 TV 사업자 선정 기준 등에서 보듯이, 그간 우리의 방송 산업 정책은 자율화·개방화라는 시대적 흐름에 결코 충실했다고 할 수 없다. 그 결과가 현재 우리 방송 산업의 현실이다. 지역 민방과 케이블 TV 업체 대다수의 극심한 경영난의 근본 원인이 무엇인지를 되씹어보아야 할 때다. 방송의 자율화·개방화는 무엇보다도 방송을 하나의 '산업'으로 대우할 것을 요구한다.⁵⁾ 공공성 확보를 명분으로 한 '구조 규제'가 산업으로서

의 존립 가능성 자체를 위태롭게 해서는 안된다. 대내외적 경쟁체제 하에서 방송의 공공성은 기본적으로 적절한 '콘텐츠 규제'를 통해 확보되어야 한다.

IMF 구제금융은 국내 방송 산업에서 WTO체제의 기본 정신을 더욱 더 철저하게 그리고 더욱 조속하게 구현하도록 하는 강력한 압박 요인으로 작용하게 될 것이다. 즉, 국내 방송 산업 전반의 자율화와 개방화를 앞당길 수밖에 없게 될 것이다. 이러한 거시적 맥락을 분명하게 인지하지 못하는 한, 국내 위성방송은 제2의 케이블 TV가 될 것이며 케이블 TV와 지역 민방의 구조 개편 논의도 소기의 성과를 거두지 못하게 될 것이다.

국내 디지털위성방송 활성화를 위한 제언

국내 디지털위성방송이 활성화되기 위

해서는 무엇보다도 사업 자체의 조기 허용이 이루어져야 한다. 선진국의 개방 압력과 인접국 위성방송의 越境때문에 어차피 위성방송의 대외 개방은 조만간 불가피하다. 국내 기업이 조속히 위성방송에 진출하는 것이 경쟁력 확보의 최우선 과제이다.⁶⁾ 또한 우리로서는 디지털위성방송이 지상파디지털방송에 대비한 여러 가지 노하우를 축적할 수 있는 유일한 기회이다. 방송법이 제정된다 해도 실제 상업 방송을 실시하기까지는 최소한 1~2 년의 시간이 소요된다는 점을 명심해야 한다. 방송법이 조속히 제정되어야 함은 물론, 위성방송의 사업 형태(多채널 사업의 허용 여부, 위성방송 사업자의 업무 영역 범위 등)에 대해서도 시급히 방침이 확정되어야 한다.

둘째, 위성방송 사업자의 소유 구조에 대한 규제는 최소한의 수준에 그쳐야 한다. 다채널시대에는 소유 구조 제한의 의

5) "대기업의 방송 산업 진출을 허용하면 방송이 영리 추구의 도구가 될 것이다"라는 식의 발상을 버려야 함. 이제는 당연히 방송 산업도 영리 추구의 場이 되어야 함. 그렇지 않고서는 생존 자체가 어려울 것이기 때문임. 왜 공공 방송에서도 선정주의가 나타나게 되는가 하는 진정한 이유를 생각해보아야 할 것임. 방송 산업에 경쟁이 도입되면 (영리 목적이 아니더라도) 시청률 경쟁에 따라 부분적으로 선정주의적 경향이 유발될 수밖에 없음. 문제 해결의 방도는 다른 곳에서 찾아야 함.

6) 디지털위성방송 추진을 결정한 것은 우리가 일본보다도 앞섰음. 그러나 우리가 관련 법제 정비(단일 방송법 제정)를 둘러싼 소득없는 갑론을박으로 시간을 허비하는 동안, 뒤늦게 출발한 일본은 이미 1996년부터 상업적 디지털위성방송을 실시하고 있음.

미도 크게 퇴색되었고, 어차피 위성방송이 산업적 경쟁력을 갖추기 위해서는 대기업의 참여가 불가피하다는 사실을 인정해야 한다.⁷⁾ 아날로그지상파방송과 동일한 잣대를 다채널 미디어에 적용해서는 안된다. 설령 방송의 공공성 유지와 정보 독점 방지를 위해서 소유 규제가 꼭 필요하다 하더라도, 대기업이나 언론사에 대해 종합 편성 채널이나 보도 채널에 대한 참여를 제한하는 정도면 충분하다. 또한 위성방송 사업자의 소유 지분 상한을 지나치게 규제하는 것 역시 책임있는 경영과 투자 자금 조달에 많은 애로를 야기할 것이므로 바람직하지 못하다.⁸⁾

반면에, 기왕의 논쟁에서는 외국 자본의 참여에 대해서는 제대로 논의가 이루어지지 못했다. 방송 시장의 대외 개방을 염두에 둔다면 오히려 외국 자본의 지분 참여 비율에 대해 명시적 상한을 설정할 필요가 있다. 한편으로 위성방송의 활성화를

위해서 외국 자본의 유입을 통해 경영 및 방송 노하우를 획득하고, 다른 한편으로 방송 산업 개방 요구에 효과적으로 대응하기 위해서는, 외국 자본의 참여를 허용하되 일정한 상한(예컨대, 10%)을 두어 방송 산업 개방 요구에 대응할 필요가 있다.

마지막으로 무엇보다도 중요한 것이 콘텐츠(방송 프로그램) 산업을 육성하는 것이다. 다채널시대 방송 산업의 경쟁력은 콘텐츠 경쟁력이다. 실제로 국내 콘텐츠 산업의 취약성때문에 위성방송을 조기 실시할 경우 외국 방송 프로그램 일색이 될 것이라는 점이 위성방송 조기 실시에 반대하는 주장의 논거로 등장하기도 한다. 물론, 위성방송을 실시할 경우 불행하게도 콘텐츠의 상당 부분을 해외에 의존할 수밖에 없다. 그러나 이 문제는 위성방송 실시 시기를 수년 정도 늦춘다 하여 해결될 문제가 결코 아니다. 국내 콘텐츠 산업의 경쟁력을 높이기 위해 필요한 것은 '시간'이


7) 언론사의 참여도 마찬가지로 허용되어야 함. 뉴미디어의 시대로 전환되는 과정에서 전통적 paper 매체의 뉴미디어 진출을 막는다는 것은 불합리함. 이른바 '매체간 경쟁'의 원칙은 언론사의 지상파방송 진출을 막는 것으로 충분함.

8) 과거 야당 시절 국민회의측 방송법안은 위성방송 사업자의 소유 상한을 지상파방송과 마찬가지로 10%로 규제하는 내용을 담고 있음(정부안은 30%). 위성방송에 대해 소유 상한을 10%로 규제한다면 효율적 운영은 사실상 불가능하다고 판단됨.

아니라 '수요'와 '자금'이다.

현재와 같이 지상파 방송사가 소요 프로그램 대부분을 자체 조달하고, 케이블 TV 프로그램 공급자(PP)는 케이블 TV에만 프로그램을 판매할 수밖에 없는 구조 하에서는 국내 콘텐츠 산업의 경쟁력이 결코 제고될 수 없다. 디지털위성방송은 전문 채널 방송 업자나 독립 프로덕션이 제작한 프로그램에 대한 수요를 다원화함으로써 양질의 프로그램 제작 의욕을 높이고 시장을 확대하는 긍정적 효과를 가질 수 있다. 즉 'one source - multi use'가 콘텐츠 산업과 방송 산업의 경쟁력을 동시에 높이는 길이다. 그래야만 자본력을 갖춘 업체들이 적극적으로 콘텐츠 산업에 뛰어들도록 유인할 수 있다.⁹⁾

이렇게 되면 위성방송과 케이블 TV의

조화로운 발전을 위한 여건도 조성될 수 있다. 혹자는 위성방송 실시가 케이블 TV를 고사시킬 것이라고 우려하지만, 현재의 규제 하에서라면 케이블 TV는 위성방송과 무관하게 몰락할 수밖에 없다. 물론, 케이블 TV와 위성방송은 동일한 시청자층을 대상으로 경쟁할 수밖에 없지만, 방송 프로그램 공급이라는 측면에서는 얼마든지 보완적 협력이 가능하다. 또한 케이블TV 방송국(SO)을 경유한 위성방송 송출 등을 통해 시청자층의 공유도 가능하다.¹⁰⁾ 빈사 상태에 빠진 케이블 TV에 활력을 불어넣기 위해 필요한 것은 불필요한 규제를 완화하는 것이다.¹¹⁾ 국내 디지털위성방송 산업이 제2의 케이블 TV가 되지 않기 위해 필요한 것 역시 마찬가지이다. 

9) '주라기공원'의 대성공을 거론하며 콘텐츠 산업의 중요성을 이야기하면서도, 정작 주라기공원이라는 히트작 하나를 만들기 위해서는 수많은 제작자들이 엄청난 자금을 투입하여 수많은 영화를 제작해야 했었다는 사실에는 무심한 것이 우리의 현실임.

10) 실제로 일본의 경우 디지털위성방송 실시 이후 아날로그위성방송 가입자의 증가 추세는 크게 둔화되었지만, 케이블 TV 가입자 증가율은 오히려 높아진 것으로 나타났음.

11) 우리나라와 일본의 케이블 TV가 실패한 가장 결정적 요인은 자본력을 갖춘 업체의 진입을 봉쇄한 데 있음. 이미 일본은 1993년 말에 SO구역 광역화와 겸영(MSO) 허용 등 케이블 TV에 대한 규제를 대폭 완화하였으며, 외자 제한 역시 완화하여 해외 업체와의 제휴 및 노하우 도입을 촉진하였음. 이후 가입자도 연간 20~30%씩 건실한 성장세를 보이고 업체들의 경영수지 역시 지속적으로 개선되고 있어, 일본 케이블 TV 사업의 전망은 결코 비관적이지 않음. 일본은 디지털위성방송에 대해서도 1997년말 지분 소유 상한을 인상하고 중계기 보유 상한을 확대하는 등 규제 완화 조치를 시행하였음.