

특집/한국방송정책의 현황과 발전방향

케이블TV 산업 활성화를 위한 정책 수립 방향

이 상 식
계명대 신문방송학과

I. 문제의 제기

현행 종합유선방송법은 1991년 12월 21일 제정된 후, 1994년 1월 7일에 일차 개정되어 현재에 이르고 있다. 그러나 케이블 TV의 시작 전에 법개정이 이루어졌기 때문에, 방송이 시작된 이후 급속하게 진전되고 있는 국내외적인 매체환경의 변화에 부응하고 있지 못하다. 현행 종합유선방송법은 케이블 TV 사업의 조기 정착화, 그리고 국가의 중요한 전략산업으로 국제 경쟁력을 키우는데 장애 요인이 되고 있다는 지적이 있어 왔다.

동법 제 1조에서 범목적으로 '종합유선방송의 건전한 육성·발전과 이용자의 편의를 도모함으로써 국민 문화의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함'이라고 명시되어 있으나, 방송관련 사업자들은 규제일변도라는 비판을 제기해 오고 있어 범목적과 부합하지 않는 내용의 개정이 불가피하다.

그러나, 1995년도부터 시작된 방송법 제정 논의는 방송위원회의 구성과, 대기업의 방송참여를 둘러싼 여야간의 갈등으로 몇 년동안 그 결실을 보지 못하고 있다. 현재 집권 여당인 국민회의에서 법 초안을 발표하였으나, 금년 가을에 통과 가능성은 불투명한 상태에 있다. 이 과정에서 케이블TV 산업은 파국의 국면에 달하고 있다.

1998년 5월 중순 현재, 유료가입 가구 수는 825,000가구로 1997년 12월 말 이후 가입자 증대가 거의 이루어지지 않고 있다. 이러한 유료가입자 확보의 부진은 케이블TV 산업의 미래를 어둡게 하고 있다. IMF 구제금융의 신청이후, 산업계의 구조조정은 케이블TV의 시장 실패까지 예고하고 있다. 근본적인 활성화방안이 없다면, 한국의 케이블TV는 대표적 실패 사례가 될 것이다.

1997년말까지, 최근 3년간 프로그램 공급업(PP) 26개사의 누적 적자액은 6,287억원에 이르고 있고, 부채비

율은 1996년 현재 628%에 달하고 있다. 종합유선방송국(SO)의 최근 3년간 총 누적 적자액은 1,568억원에 달하고, 부채비율은 1997년 현재 640%이다.¹⁾ 전송망 사업자(NO)의 경우, 1997년말 기준으로 한국통신과 한국전력의 순 손실액이 6,156억원에 달한다. 따라서, 1997년말 기준으로 케이블TV 삼분야 사업자의 총 순 손실액은 거의 1조 4천억 원에 달하고 있다.

이러한 케이블TV 산업의 어려움에도 불구하고 케이블TV를 회생시키기 위한 방송정책은 표류하고 있다. 1991년도에 제정되어 1995년 12월 단 한차례 개정된 종합유선방송법의 비현실적인 요소에 대해 수많은 지적이 있었지만, 통합방송법안에 여야간의 합의가 이루어지지 않아 제정이 계속 지연되고 있기 때문이다. 이에 규제일변도인 종합유선방송법이 케이블TV의 활성화에 큰 장애 요인으로 작용하고 있다.

본 고에서는 한국 케이블TV의 구조적 문제점을 진단하고, 종합유선방송법의 개정 혹은 통합방송법의 입법 방향에 대해 논의하고자 한다.

II. 현행 종합유선방송법의 문제점

1. 이원화된 한국의 케이블 TV: 케이블 TV와 중계유선과의 과당 경쟁

중계유선방송은 1960년대 말에 등장하여, 지상파 방송의 보조매체로 생각하고 난시청 해소를 하는데 크게 기여하였다. 그러나, 중계유선업계는 난시청 해소에 그치지 않고, 1998년 현재 지상파 방송의 동시 재전송은 물론 이시재전송을 위해 프로그램을 자체적으로 편성하는 것뿐만 아니라, 외국의 위성방송까지 재전송하고, 최근에는 부가서비스까지 제공하는 노력을 계속해 왔다. 이에 중계유선방송과 종합유선방송은 망의 성능에

1) 종합유선방송위원회 내부자료(1998)

는 차이가 있지만, 제공 의무에 있어서는 거의 유사한 형태가 되었다.

현재와 같은 종합유선방송과 중계유선 사업자 사이의 과당 경쟁 하에서 케이블 TV 산업은 성장하기 어렵다. 케이블 TV 사업이 조기에 정착하지 못한 이유중의 하나가 중계유선과의 분리 정책으로 인해 난시청 지역의 잠재 가입자를 확보하는데 실패했기 때문이다. 이는 공공재적 특성을 갖는 케이블 TV가 진화할 수 있는 가장 중요한 기반인 절대적인 가입자 수의 조기 확보가 매우 어려워졌다는 것을 의미한다. 따라서 케이블 TV 시장에서 작용하는 네트워크 외부성은 전혀 가동될 수 없었다.

1998년 2월 현재, 전국의 중계유선방송업체수는 852개이며, 한국유선방송협회에서 발표한 자료에 따르면 가입 가구수는 830만에 달한다. 동협회에 따르면, 40만 Km의 자가망을 보유하고 있으며, 대개의 사업자들이 법인화 되었고, 중계시설 역시 550Mhz 이상으로 업그레이드 시킴으로 부가통신 서비스에 대비해왔다고 주장하고 있다.²⁾

현재 한국 케이블 TV 시장은 복수 망이 부설되어 있다는 것을 인정하는데서 출발해야 한다. 중계유선과 케이블 TV가 동일 시장에 복수로 존재함으로써 인해, 발생하는 문제는 다름 아닌 절대적인 가입자 수(critical mass)의 분산이다. 그것은 케이블 TV 시장의 진화를 가로막는 가장 큰 걸림돌이다. 특정 지역의 중계유선방송 가입자 수와 케이블TV 가입자 수간에는 음의 상관관계(pearson $r = -0.2825$, $p < .001$)로 드러났다.

종합유선방송은 중계유선방송과 동일한 전송 수단인 케이블을 이용하고 있음에도 불구하고, 1998년 국민회의 방송법안에서는 전광판 등은 유사방송으로 다루고 있으나, 중계유선방송은 별도의 법으로 규제하고 있는 모순성이 나타나고 있다.

(표 1)의 종합유선방송법과 유선방송관리법의 비교 분석에 나타났듯이, 전체적으로 보면 중계유선방송사업자에 비해 종합유선방송사업자들에 대한 규제는 심하게 나타나고 있다. 양 매체에 대한 차별적 규제를 비교해 보면 다음과 같다.

양 사업자의 채널 운영 및 제공의무에 대해서는, 중계유선방송사업자들에 대한 규제가 심하게 이루어지고 있다. 중계유선방송사업자들에 의한 케이블TV 프로그

램 전송 및 광고 영업이 금지되어 있다. 그리고 지역채널 운영에서 취재보도 허용은 종합유선방송의 경우 1998년 1월부터 허용되고 있으나, 중계유선방송은 여전히 금지되고 있다. 지상파 재전송은 종합유선방송의 경우 동시 재전송만 허용되고 있으나, 중계유선방송은 동시 재전송은 물론 이시재전송까지 허용되고 있다. 중계유선방송사업자들은 제공 의무에 있어 규제가 심하기 때문에, 이시재전송을 최대한 활용하여 종합유선방송과의 차별성을 줄이고 있다.³⁾

사업구역 및 소유제한에 있어서는 종합유선방송이 매우 엄격한 규제를 받고 있는 반면, 중계유선방송은 완전히 탈규제가 이루어져 있는 상태이다. 종합유선방송은 사업 구역 광역화가 2차 SO 지역에서는 약 25만 가구 전후로 확대되었으나, 1차 SO 사업 지역에서는 이루어지지 않았고,⁴⁾ MSO가 금지되어 있고, 대기업이나 외국인 참여가 금지되었다. 한편, 중계유선방송은 사업구역 광역화, MSO, 대기업이나 외국인 참여에 대한 규정이 존재하지 않음으로 인해 대규모 사업자들이 등장할 수 있는 제도적 가능성이 늘 열려 있다.⁵⁾

망 부설 및 이용과 관련하여서도 역시 중계유선방송은 완전한 탈규제가 이루어져 있는 반면에, 종합유선방송에 대해서는 규제가 존재한다. 종합유선방송사업자는 자가망을 소유할 수도 없거니와, 중계유선방송망을 사용할 수 없도록 되어 있고, 케이블TV 전송망만 사용토록 하고 있다.⁶⁾ 한편, 중계유선방송사업자들은 현행법으로도 케이블 TV 전송망, 중계유선방송망 사용이 가능하고, 자가망 구축이 가능하다.

이와 같이 종합유선방송에 대해 과도하게 시장 진입을 규제한 이유는 방송의 공익성을 강조하였기 때문이다. 근본적으로 SO를 기존의 지상파 방송과 같이 사회적 영향력이 큰 언론매체로 간주하였기 때문에 어떤 특정 단체가 종합유선방송국을 통하여 자신의 영향력을 확대하는 것을 방지하기 위하여 참여 대상을 엄격히 제한하였다.

그 결과, 종합유선방송국 사업에는 중소기업만이 참여할 수 있게 되었고, 중소기업은 자본력, 기술력이 부족하기 때문에 대규모 투자가 요구되는 프로그램 제작과 전송망 설치에는 독립적인 대기업 내지는 공기업의 참여가 필요하였으며 따라서 현재와 같은 삼분할 구조가 형성되었다. 또한, 전송망을 공기업이 소유하도

2) 한국유선방송협회, “중계유선방송의 실체와 위상정립”, 미간행 보고서, 1998. 3.

3) 예를 들면, 지상파방송의 영화, 드라마, 바둑, 음악 등을 녹화, 편성하여 영화채널, 드라마 채널, 바둑채널, 음악채널들을 운영하여 왔다.

4) 약 10만 가구 전후였음.

5) 이로 인해 한 사업자가 수십개의 중계유선방송국을 운영하여 백만 가입 가구이상을 확보한 경우도 있다.

6) 국민회의 방송법안에서는 망간 상호접속이 가능하고, 종합유선방송국이 자가망을 부설할 있도록 허용하고 있다.

(표 1) 종합유선방송과 중계유선방송의 현행 관련법 비교

		종합유선방송	중계유선방송
채널운영 및 제공여부	케이블TV프로그램 전송	○	×
	지역채널 운영(취재보도 허용)	○	△
	지상파 재전송	△(동시) ×(이시)	○
	광고 영업	○	×
사업규역 및 소유제한	사업 구역 광역화	×(1차) △(2차)	○
	복수 SO 겸영(MSO)	×	○
	대기업 참여	×	○
	외국인 참여	×	○
망 부설 및 이용	케이블TV 전송망 사용	○	○
	중계유선방송망 사용	×	○
	자기망 구축	×	○
	부가서비스위한 망 사용	△△	○

○ 탈규제, △ 규제관련 조항 있음, × 규제

록 하여 향후 국가기간 통신망으로 활용할 수 있도록 유도하고, SO 허가시 그 지역의 중소기업을 우대함으로써 종합유선방송의 지역방송으로서의 역할을 강조하겠다는 정책 의지도 반영되었다.

이상과 같이 종합유선방송에 대한 과도한 규제의 결과는, 종합유선방송 사업이 시작되면 중계유선방송은 저절로 소멸될 것이라고 생각해 왔지만, 오히려 종합유선방송이 시작되면서 중계유선방송은 가입자 수가 전국적으로 크게 증가해 왔다는 사실과 무관치 않은 것처럼 보인다. 즉 양 매체가 공정 경쟁을 할 수 있는 제도적 여건이 갖추어지지 않은데 기인한다.

국민회의가 최근 발표한 방송법안에 따르면 중계유선방송이 위성방송 프로그램을 재전송하도록 허용하고 있다. 그리고 종합유선방송국도 위성방송 프로그램을 재전송할 수 있도록 허용하고 있다. 이 경우에 사실상 위성방송 프로그램의 재전송과 관련해서는 중계유선방송과 종합유선방송 사이에는 차이가 존재하지 않게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 동일한 서비스를 제공하면서 양 사업자가 소유 제한에 차별적으로 규제를 받게 되는 것은 형평성에 어긋나는 것이다.

양 매체에 대한 정부와 정당의 입장은 좋은 대조를 보이고 있다. 전 공보처는 케이블TV 중심의 중계유선방송 흡수정책을 전개해 왔다. 케이블TV망을 통해 초고속 정보통신망 구축을 통한 정보화사회를 조기에 실

현한다는 것이다. 한편, 정보통신부는 중계유선방송 중심의 정책을 주장해왔다. 중계유선방송을 국가자원으로 적극 활용하여, 시청자 선택권의 제공 기회를 확대한다는 것이다. 방송은 통신의 한 부분으로서, 방송과 통신의 융합시대에 걸맞은 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 정보통신부가 방송관련 업무를 추진해야 한다고 주장함으로써 양 매체를 둘러싼 부처간의 갈등이 첨예화되었다.

정당의 입장도 차이가 난다. 국민회의는 여당으로서 상당한 가입자를 보유하고 있는 사회집단으로서 중계유선방송의 실체를 인정하고, 정치적 부담을 감수하면서 무리하게 통합 방송법내 중계유선방송을 포함시키는 것에 대해 반대하고 있다. 한편, 한나라당은 중계유선방송을 통합방송법체계로 수용하여 일원화하기 위해 현행 유선방송관리법을 통합방송법에 수용하는 방안을 추진 중에 있다.⁷⁾

양 매체의 통합을 위해, 중계유선방송에게 케이블TV 프로그램 공급 여부가 초미의 관심사로 떠오르고 있다. 이를 위해 중계유선방송과 종합유선방송을 통합하기 위한 몇 가지 방안들이 제기되고 있다. 즉 현행 종합유선방송국이 가지고 있는 지역독점권은 물론, 중계유선 사업자에게 지역독점권을 허용하여 복수 프랜차이즈를 허용하여 경쟁을 하도록 하는 방안이다.⁸⁾ 이러한 안은 작은 프로그램 시장을 대상으로 어려움에

7) 통신개발연구원, 「케이블TV산업 활성화를 위한 정책 방향」, 1996, p.10.

8) 1998년 5월 1일, 한나라당 문화관광위원회, 방송법 관련 간담회 토의 내용.

10) 정보통신부 안임.

직면해 있는 프로그램 공급업체들과 중계유선사업자로부터 대대적인 지지를 받고 있는 안이지만, 종합유선방송국 사업자들로부터 거센 반발에 직면하고 있다. 이미 자리를 잡은 중계유선방송에 비해 사업초기에 있는 종합유선방송과의 경쟁 결과는 중계유선사업자의 승리로 이어질 것이 분명하기 때문이다.

이에 대해 사업자들의 입장도 많은 차이를 보이고 있다. 케이블TV 사업자들은 통합방송법에 종합유선방송과 중계유선방송을 방송개념에 모두 포함하고, 동일법규 및 동일부처에서 양 매체를 통합하여 합리적으로 정책을 추진하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 그리고 양 매체의 역무를 구분하는데, 종합유선방송국은 주 방송국으로 다채널 방송 및 부가통신 서비스를 제공하고, 중계유선방송국은 부방송국으로 지상파 TV의 재송신 및 중계유선방송이 사용 허가받은 현행 주파수 대역 한도내에서 일부 케이블TV PP 프로그램을 SO를 통해 재송신하도록 한다는 것이다. 이에 대해 중계유선방송 사업자들은 중계유선방송은 저렴한 가격으로 다채널 방송 서비스가 가능하며, 국민의 채널 선택권을 보장하는 것으로서 현재의 독자적 사업 실체를 인정해야 하고, 유선방송관리법을 통합방송법에 포함시키기 보다는 유선방송관리법만을 개정하여 유선방송의 영역을 확대한다는 입장이다. 그리고 중계유선방송 관련 법령의 규제 완화를 도모하는데, 유선방송채널 및 방송법위를 확대하고, 한국전력의 전신주 이용을 합법화해달라는 주장을 계속 펼치고 있다.¹⁰⁾

최근에는 중계유선사업자들이 중계유선사업을 포기하는 대신, 전송망 사업자로 추가 지정해 줄 것을 요구한바 있다.¹¹⁾

종합유선방송위원회에서는 양자간의 관계가 두 개의 관리법과 두 개의 주부처로 인해 대립적 사업구도로 발전한 것이 국가 경제적 차원에서 낭비적 요소가 있음을 지적하고, 단일 법에 수용하는 것이 급선무이며, 일원화된 기관에서 관리하는 것이 타당하다고 주장하였다.

아울러, 케이블TV가 중계유선방송에 대한 가격 경쟁력을 확보하기 위해 티어링(tiering)제도를 조속히 실시하고, 중계유선방송 사업자는 시설과 망의 용량에 따라 SO를 경우하지 않고, 독자적으로 케이블TV PP 프로그램을 송출하는 방안을 제안하였다. 위원회는 본안에 대해 SO들로부터 반발이 예상되지만, 일부 SO에서 2만-4만 가입자를 확보한 상태에서 흑자를 기록하고 있기 때문에, 전체적인 케이블TV의 시장 확대를 위해

서 가능한 방법이라고 간주하였다.

현재로서는 이원화된 사업자 구도를 해결하기 위해 양 사업자간에 인수·합병하는 것 외에 다른 방법이 없다. 따라서, 통합방송법에서는 인수·합병을 가속화시킬 수 있는 방안을 담고 있어야 한다. 한가지 대안으로, MSO 허용에 따른 SO의 지배주주 변경 허가 때나, SO의 허가 유효기간 만료 때에 재허가의 요건(심사사항)으로 중계유선과의 망 통합 운영을 포함하도록 하는 방안이 가능할 것이다.¹²⁾

지난 이차 SO 허가시 허가 요건중 하나로 중계유선과의 통합을 포함시켰는데, 그 결실을 맺어 정책의 실효성을 입증한 바 있다.

2. 한국 케이블TV 삼분할 체제의 한계점

현행 종합유선방송법 제 4조 1항에서는 프로그램 공급업, 방송국 운영업 그리고 전송망 사업의 상호 겸영을 금지하고 있다. 소위 한국형 모델이라고 정부에서 주장한 삼분할 체제는 케이블TV 시장에서 많은 문제를 야기해왔다. 삼분야 사업자간에 유기적인 협조가 이루어지지 않음으로 인해, 삼분야 사업자간 이해가 다를 경우 전혀 조정이 이루어지지 않는 문제점을 초래하였다. 이로 인해 효율적인 정책 수립이 이루어지지 못하는 한계점을 나타냈다.

무엇보다 시급하게 고려되어야 할 사안은 종합유선방송의 삼분야 사업자간 교차 소유의 현행 금지 조항들을 전면 재검토하는 것이다. 현행 종합유선방송법에서는 삼분할 사업 영역간의 수직적 통합을 금하고 있을 뿐만아니라, 프로그램 공급업(PP)을 제외한 종합유선방송국 운영업(SO), 종합유선방송 전송망 사업(NO) 내의 수평적 결합과 대기업의 SO 참여 금지, 그리고 복수 SO를 불허하고 있다. 한국 케이블 TV 산업은 진입 장벽이 높고, 수직적, 수평적 결합이 원천적으로 금지된 대단히 폐쇄적인 시장 구조를 가지고 있다.

시장 원리에 의해 자연스럽게 성장했다기 보다는 강력한 정부 정책이 인위적으로 구축한 시장을 기반으로 출발한 우리 나라 케이블 TV 산업은 '삼분할' 구조를 그 특징으로 하고 있다. 우리 나라 케이블 TV 산업이 삼분할 구조로 출발 할 수밖에 없었던 이유로는 초기에 케이블 TV 사업을 정착시켜야겠다는 정부의 정책 목표가 결정적이었다고 할 수 있다. 민간 사업자에 비하여 단기 이익에 상대적으로 둔감할 수 있는 공기업(한국통신과 한국전력)으로 하여금 투자 회수 기간이

10) 종합유선방송위원회, "케이블TV 산업활성화를 위한 정책의견", 미간행 내부 보고서, 1998.6

11) 한국유선TV신문, "유선방송·종합유선 통합 해법", 제 122호, 1998. 6.10일자

12) 종합유선방송위원회, op.cit.

가장 긴 케이블 TV 망을 깔게 하고, 비교적 재정 능력이 양호한 대기업에게는 그 다음으로 투자 회수 기간이 긴 프로그램을 공급하게 함으로써, 케이블 TV 서비스가 제공될 수 있는 하부 구조를 빠른 시간 내에 구축한다는 의도였다.

그러나 케이블 TV사업의 조기 정착화를 위해 도입된 삼분할 구조와 서비스 및 요금 규제는 점차 사업이 진행되면서, 많은 문제를 낳았다. 표면적으로는 SO가 망을 소유하지 못함으로써 발생하는 A/S 문제, 사용자가 가입하고자 해도 적기에 망을 깔지 못하는 문제, 전 채널 의무 재전송에 따른 SO, PP, NO 간의 수신료 배분의 문제, PP의 반대로 SO의 티어링(tiering) 시행의 어려움으로 인한 가입자 확보의 어려움 등이 대표적인 경우라고 할 수 있을 것이다. 향후, 케이블 TV망을 통해서 부가서비스가 제공될 경우 SO와 NO간의 불가피한 갈등도 예상된다.

1) PP와 SO의 겸영 허용

PP와 SO간의 겸영은 허용되어야 한다. 프로그램 공급업과 복수 종합유선방송국 운영업(MSO)의 수직적 결합은 양자의 이해가 서로 맞아떨어지는 경우이다. PP의 입장에서 MSO와 결합하는 경우 장점은 자사의 프로그램이 결합한 MSO를 통해서 방송되는 것이 확실하게 보장되는 것이다. MSO의 입장에서는 PP에 대한 투자를 통해 수익을 올릴 수 있는 이점이 있다. 이외에도 MSO들은 시청자의 가입 욕구의 증가를 위하여 인기 있는 좋은 채널을 공급해야 하므로 직접 투자를 통하여 프로그램의 질을 높이거나 또는 함께 투자하여 신규 채널을 시작함으로써 이러한 목적을 달성할 수 있다.

2) SO와 NO의 겸영 허용

SO에게 NO 사업을 할 수 있도록 허용하는 것이 필요하다. SO의 망 부설권을 허용함으로써, 본래적 의미의 프랜차이즈권을 회복토록 한다. '케이블 망 없는 SO'에게 '지역 독점 영업권'이 부여됨으로써, 망 부설을 위한 지역 독점권이라는 원래적 의미가 퇴색된 것이다.¹³⁾

SO들이 엄청난 투자가 요구되는 망 사업에 적극적으로 참여토록 하기 위해서, MSO의 규모를 100만 대상 가구 정도로 허용 해주는 것이 바람직하다. SO 한 지역당 200억~500억원 정도의 전송망 투자가 이루어지기

위해서는 대자본의 유입을 유도해야 한다.

3) 복수겸영(Multiple System Operators)의 허용

종합유선방송법 제 4조 제 2항은 "종합유선방송은 상호 겸영할 수 없다. 단, 제 8조 제 3항 제 2호의 규정에 의하여 공보처장관이 지정하는 지역의 종합유선방송국을 추가 운영하는 경우에는 그러하지 아니하다"고 규정하여 복수겸영을 금지하고 있다.

한국의 케이블TV에 철저한 겸영금지 는 SO의 영세성으로 인해 케이블 TV의 장기적인 발전을 저해하는 요인이 되어 왔다. 특히 초기에 구역을 분할할때 사업성을 중심으로 한 것이 아니라, 선거구를 중심으로 일괄적으로 적용하여, 인구 10만명을 기준으로 분할하였다. 2차 SO지역에서는 20만 가구 전후로 광역화를 허용했지만, 그래도 규모의 경제 논리가 적용되기에는 그 규모가 적다.

복수소유금지의 장점은 한 지역의 SO가 다른 지역 SO의 부분 소유나 전체 소유를 원천적으로 방지함으로써 허가 받은 지역에서의 지역방송사업에 충실케 하는 장점이 있어, 결과적으로 복수소유로 인해 손상되기 쉬운 지역성의 보존에 도움이 된다. 또한 보다 많은 사람들에게 방송사업의 소유와 운영을 확대함으로써 케이블 TV의 공공재적 성격을 강하게 하는 역할을 한다. 즉 다양한 목소리를 보장하여 다원화된 사회를 지향하는 시대이념과 부합된다.

MSO는 허용되어야 한다. MSO의 허용 취지는 규모의 경제 원리가 적용되어 경제적 효율성을 증진시킬 수 있다는 점이다. 또한 중복 투자를 피할 수 있다는 점 역시 중요한 이유이다. MSO를 허용하게 되면 방송국간 기술적인 협업 체제의 구축으로 인해 시설 설치비가 가장 많이 절감될 것이다. 예상되는 투자 절감 효과는 종합유선방송국 1국당 순수 자재비 투자를 약 80% 정도 절감할 수 있을 것으로 예상된다.¹⁴⁾

3. 과도한 규제의 탈규제

1) 대기업의 종합유선방송국 운영업에 참여 허용

동법 제 4조 5항에서 대통령령이 정하는 대기업과 그 계열기업은 종합유선방송국 운영사업에 참여할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 시행령 제 2조 2항에서 대기업과 그 계열기업은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제 2조 제 2호 및 제 3호의 규정에 의한 기업집단

13) James C. Goodale, All About Cable, N.T.: Law Journal Seminars-Press, 1992, \$4.02참조.

14) 삼성전자, 내부 보고서, 1995

및 계열회사 중에서 동법 시행령 제 17조의 규정에 의한 대규모기업 집단 즉 30대 대기업의 참여를 배제하고 있다.

현행 법은 케이블 TV의 지역성이라는 기본정신을 중시하여 만들어졌다. 특히 대기업들에 대한 좋지 않은 국민 정서를 반영하여, 대기업의 참여를 불허하였다. 그러나, SO가 망사업에 참여할 경우, 자본금 50억 규모로는 자가망을 부설하는 것이 현실적으로 어렵다. 따라서, 비록 SO의 자가망 설치를 허용한다 할지라도, 망부설이 가능토록 하기 위해서는 대기업의 참여가 불가피한 현실이다.

2) 종합유선방송국 운영업자들의 채널 편성권을 허용

동법 제 22조는 종합유선방송국의 채널은 방송분야의 다양성이 구현되도록 구성·운영되어야 하며, 특정 분야에 편중되어서는 아니된다고 규정하고 있다. 입법 취지는 프로그램 공급업자들을 보호하기 위함이었다. 아울러 허가장 부관사항으로, 전 프로그램 공급업자들의 프로그램을 의무재전송 하도록 강제하였다.

이 결과, SO들이 채널 선택권을 가지지 못함으로 인해 지역 특성이나 가입자 개인 특성에 맞게 채널을 구성하거나, 가격을 차별화 하는 마케팅 전략이 작동될 수 없었다. 이 결과, 상대적으로 가격이 저렴한 중계유선과의 경쟁에서 경쟁력을 확보할 수 없는 결과를 초래한 것이다. 이에 SO들이 채널 선택권을 갖도록 하여, 가입자 확보에 필요한 마케팅 전략 수립이 용이하도록 하는 것이 필요하다.

3) 프로그램 공급업의 허가제 완화

동법 제 13조에서는 프로그램 공급업을 하고자 하는 자는 종합유선방송위원회를 거쳐 공보처장관의 허가를 받도록 하고 있다.

프로그램 공급업 분야에서도 탈 규제에 이루어져야 한다. 프로그램 공급 기반이 매우 취약한 현실에서, 위성방송까지 등장하면 국내의 프로그램 부족을 메우기 위해 외국으로부터 엄청난 양의 수입이 불가피하다. 이에 국내 프로그램 제작 산업을 활성화하기 위한 개혁적 조치가 필요하다. 누구나 프로그램 공급업에 진출할 수 있도록 시장 진입 제한을 해제하는 것이 필요하다. 즉 현행 프로그램 공급업의 허가제를 등록제로 완화하도록 한다.¹⁵⁾

일정한 등록 요건만 갖추면, 채널별로 프로그램을

제작, 편성하도록 하며, SO에게 채널 단위 또는 프로그램 단위로 공급하도록 한다. 등록제는 SO에게 채널 선택권을 부여하고, 티어링 제도를 허용하는 것과 동시에 실시한다.¹⁶⁾

케이블 TV와 위성방송의 프로그램 공급사를 구분하지 않음으로써, 케이블 TV PP사들이 위성방송에 진출할 수 있도록 한다. 그리하여 그 동안 케이블 TV 프로그램 공급사들이 제작한 프로그램들을 재활용 할 수 있게 되어 PP사들의 재정난을 어느 정도 덜어주는 효과를 거둘 수 있을 것이다.

현행 종합유선방송의 프로그램 공급업에 대한 허가제의 폐지와 함께, 공급 분야 지정제도 폐지하도록 함이 바람직하다. 케이블 TV 프로그램 공급업에 대한 허가제와 공급 분야를 지정하는 것은 위헌의 소지가 다분히 있다. 즉 제한된 주파수 사용 권한은 자연적 자유가 아니기 때문에 허가제를 유지해도 무방하다. 한편 기획·제작·편성 활동은 자연적 자유권에 속하기 때문에 헌법에서 보장하고 있는 직업 선택의 자유와 영업의 자유를 저해하는 것이기 때문에 위헌 해석이 가능한 것이다.

단, 분야의 특수성을 감안하여 공공성이 강한 보도 분야와 편성이 상대적으로 용이한 종합편성 분야는 허가에 준한 절차 및 요건을 명시하며, 어린이 분야와 일부 공공채널에 대해서는 요건을 정해 국가와 지방자치단체 외에도 공익법인의 참여를 유도한다. 상품 판매 방송은 SO들까지 가세한 과당경쟁이 예상되므로 철저한 등록 관리가 요망된다. 이에 대통령령으로 등록 요건을 명시하고, 통합방송위원회에서 규제토록 한다.

전문 편성과 관련하여서는, 본질적으로 전문 분야의 경계가 불투명하여 확실한 경계의 구분이 불가능하다. 현재 미국의 위성방송이나 케이블 TV에서 보여주고 있는 전문 분야별 채널들은 정부의 강제에 의하여 된 것이 아니고, 자유 경쟁 시장에서 시청자의 선택에 따른 결과이다. 전문 분야의 폐지후 일시적으로 대부분의 PP가 종합 편성을 채택할 수도 있겠으나, 동일한 시청자를 두고 PP사이의 경쟁이 심해져 틈새 시장을 노리고 전문 분야를 택하는 PP가 등장할 수밖에 없을 것이다.

재정 악화에 따른 PP의 어려움을 해결하기 위해서는 외국 프로그램의 수입비율을 상향 조정해주는 것이 필요하다. 재정악화에 따라 외국 수입물의 비중이 높아져 가고 있다. 이는 상대적으로 저렴한 비용에 기인한다. 외국 프로그램의 수입비율을 확대 허용하는 것은 PP들의 어려운 재정 상황을 타개하는데 도움을 줄 것

15) 종합유선방송위원회, "주요 쟁점에 관한 입법 의견", 미간행 내부 자료, 1998. 4.

16) 유익선, "통합방송법과 방송구조조정", 한국방송학회 주최 1998년 제 1차 쟁점과 토론 발표논문, 프레스센터, 1998, p.22.

이다.

5) 케이블 TV사업에 외국 자본의 참여

현행 종합유선방송법에 따르면 케이블TV 프로그램 공급업에 외국인 지분 참여는 15%로 제한하고 있으나, 입법 예고된 국민회의 법안에서는 15%로 제한 폭에 변화가 없다. 국내 프로그램 공급업체들이 겪고 있는 자금 사정이나, 제작 여건들을 고려할 때, 49%까지는 허용해도 무방하다는 주장이 제기되어 왔다.¹⁷⁾

현행 종합유선방송법상 전송망 사업에는 외국인의 참여가 전면적으로 금지되어 있으나, 국민회의 입법안에서는 33%까지 참여를 허용하였다. 꽤 높은 수준까지 허용한 셈이다. 이는 WTO 양허 협상에 따라 기간통신망사업에는 33%를 허용하고, 한국전력사업에는 25%까지 외국인 지분을 허용한 상태에서 케이블TV 전송망 사업에 외국인 참여를 금지한다는 것은 논리적으로 모순이기 때문에 불가피한 선택이었던 것으로 보인다.

종합유선방송국에는 종전과 같이 외국인 참여를 불허한 원안을 최종 개정안에서는 15%까지 허용하였다. 이는 1995년 UR 다자간 협상에 의하여 종합유선방송국 운영업도 프로그램 공급업에 준해 15%까지 개방하기로 이미 양허한 바 있기 때문에, 국제 협상 결과를 국내법이 수용하지 않는 모순을 초래하기 때문이었던 것으로 생각된다.

결론적으로, 국민회의 방송법안에서 외국인들은 종합유선방송국 운영업과 프로그램 공급업에 각각 15%, 망사업에 33%까지 참여할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 안은 재고될 필요가 있다. 전송망은 기간망으로 국가 자원이기 때문에 대외 개방의 폭이 엄격하게 제한되는 것이 선진국에서도 일반적인 경향이다. 한편, 프로그램 공급업은 보다 많은 외국인의 참여를 허용하는 것이 세계적 추세이다. 자가망을 부설할 수 있다는 것을 전제로, 종합유선방송국은 그 성격상 망사업과 프로그램 공급업의 중간 정도의 성격을 지닌다. 이러한 사업의 특성을 고려할 때, 대외 개방의 허용 정도에 있어 프로그램 공급업, 종합유선방송국 운영업, 전송망 사업 순으로 고려하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

6) 전송망 사업에 대한 정책 방향

현재 전송망 사업에 한국통신은 완전히 포기한 상

태에 있고, 케이블TV 전송망 대신 전화망을 통해 망진화를 도모할 계획이다. 한편, 한국전력 역시 2차 전송망 사업자로 지정되었으나, 사업의 수익성을 이유로 망사업 포기를 발표한다. 현재 한전은 외채 100억불 등 30조원의 부채를 지니고 있으며, IMF 경제위기 환경에서 극도로 경영이 악화된 상황이어서, 적자가 계속될 것을 예상하면서 한전의 주 대상 사업이 아닌 케이블TV 전송망 사업에 막대한 자금을 투입할 수 없다는 입장이다.¹⁸⁾

한국전력은 1차 SO지역에 2871억원을 투자하였고, 2차 SO지역에 4279억원을 투자할 예정이었다. 그러나, 한국전력은 케이블TV망 사업에 누적적자가 3653억원에 달하고 있고, 손익 전망은 당기순이익은 2020년이나 발생할 것으로 예상하고 있다.¹⁹⁾

물론 현행법상 정보통신부로부터 지정받은 한국전력이 망사업을 포기한다는 것은, 분명 삼분야 사업자의 질서를 깨는 위법입에 틀림없다. 그러나, 공기업인 한국전력으로 하여금 수익성없는 망사업을 강요한 결과는 전력비의 상승으로 이어져 결국 국민들의 부담을 초래하게 될 것이다. 따라서, 하나의 대안으로 추가 망사업자를 지정하는 것이 바람직하다. 그러나, 현재 어려운 경제 상황에서 과연 얼마나 많은 기업들이 망사업에 참여할 수 있을지에 대해서 의문시된다. 또 하나의 대안은 무선망 부설이다. 무선망 사업자들이 현재 2차 SO 지역에서만 허가가 나 있어 망의 외부성 효과를 기대하기가 어려운 실정이다. 이에 이들의 사업구역을 확대하여 1차 SO지역에서도 무선망 부설이 가능토록 하는 조치가 필요할 것이다.

III. 결 론

위기에 처해 있는 종합유선방송을 회생시키기 위한 정책으로 종합유선방송법의 개정 혹은 방송법의 조기 제정 외에는 별로 없는 것 같다. 가격 정책의 자유화, 프로그램 공급분야의 조정, 전문 편성의 탄력적 운용, 심의 기준의 완화, 외국 프로그램의 수입 비율의 규제 완화, 프로그램 공급업체들의 인수·합병 등의 다양한 정책 대안들도 현실적으로 그 실효성이 의문시된다. 이미 정책적으로 실기한 상태이기 때문이다.

부진한 종합유선방송 산업의 현 상황에서 위성방송의 등장은 케이블TV 산업을 더욱 어렵게 만들 가능성

17) 김대호, "통합방송법과 뉴미디어 정책", p.7. 한국방송학회/한국케이블방송협회 공동세미나 발표논문, 한국종합전시장, 1998. 3.

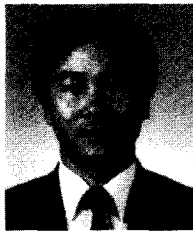
18) 한국전력, "방송사업 활성화 정책기획단 회의 자료", 미간행 국회 제출자료, 1998. 7.

19) 삼분야 사업자중에서 전송망 사업자들의 이러한 누적적자는 가입자 이용요금의 배분율에 기인한다. 수신료 수입중 배분비율은 SO(52%), PP(33%), NO(15%)로 NO의 몫이 가장 적다.

이 높다. 케이블TV의 대체재 성격이 강한 100개에 달하는 위성을 통한 다채널 서비스는 케이블TV 시장을 잠식해 갈 것이 분명하기 때문이다. 특히, 중계유선방송과 케이블TV의 관계 정립이 이루어지지 않는다면, 케이블TV의 미래는 낙관적이지 못하다. 이를 위해 중

계유선을 포함한 단일법의 제정 및 주무 부처의 일원화가 절대적으로 선행되어야 한다. 케이블TV의 출범시 정보화사회의 기간 망과 기간 산업으로 부여했던 의미를 다시 한번 음미하면서, 관련법의 조기 개정을 통한 케이블TV 산업의 회생은 정치권의 몫으로 남아 있다.

필자소개



이 상 식

- 연세대학교 신문방송학과 석사 및 박사과정 수료
- 영국 Sheffield(셰필드 대학교) 신문방송학 박사
- 전 종합유선방송위원회 연구위원
- 전 한국케이블TV방송협회 연구위원