

미국과 영국의 디지털방송 활성화 비교 분석 - 시장 구도 및 규제 체제를 중심으로 -

주임연구원 곽 동 균*

미국과 영국은 디지털방송의 선도국으로서 많은 공통점이 있지만, 또 한편으로는 적지 않은 차이도 발견할 수 있는 국가들이다. 국가적 차원에서 디지털방송 서비스를 추진 중인 우리로서는 참고할 것이 많은 나라들이기도 하다. 본 고에서는 미국과 영국에서 활성화 되고 있는 디지털방송 현황을 시장 구도 및 규제 체제라는 측면에서 비교 분석함으로써, 우리에게 주는 교훈이 무엇인지 생각해 보기로 한다.

목 차	
I. 서 론	1
1. 들어가며	
2. 미국과 영국 사례의 중요성	
II. 양국의 디지털방송 산업 및 규제 체제 현황	
1. 미국의 디지털방송 산업 및 규제 체제 현황	
2. 영국의 디지털방송 산업 및 규제 체제 현황	
III. 미국과 영국의 현황 비교	
1. 방송 산업적 측면	
2. 규제 체제의 측면	
IV. 결론 및 시사점	
1. 우리나라와의 비교	
2. 맺으며	

I. 서 론

1. 들어가며

지난 몇 년 동안 정보통신 분야에서 가장 핵심적인 화두로 등장한 단어 중 두 가지를 꼽으라면, 하나는 '디지털'이며, 다른 하나는 아마도 '융합(convergence)'일 것이다. 특히 후자의 경우에는 비단 IT 분야에서 뿐만 아니라, 전통적인 가전산업 분야에서도 디지털 기술이 폭넓게 응용되기 시작하면서 두드러지기 시작했는데, 모든 정보가 0과 1로 표시되는 디지털

연락처: * 통신·방송정책연구소 (02) 570-4415, tonggy@kisdi.re.kr

기술의 폭넓은 응용 가능성을 시사해 주는 것이라 하겠다. 즉, 통신과 방송이 결합되어 새로운 서비스가 출현하고, 네트워크의 구분이 사라지는 것이나, 컴퓨터와 가전이 결합되는 것 모두 그 바탕에는 디지털 기술을 기반으로 한 기존 경계의 사라짐이 자리잡고 있는 것이다.

그런데, 하드웨어 분야의 통합도 그러하지만, 서비스 분야에 있어서의 융합은 필연적으로 관련 산업에 대한 규제 체제의 정비를 요구하게 된다. 디지털 기술의 발달로 새로운 경제영역적 서비스가 출현하고, 이로 인해 기존의 규제들만으로는 대처가 어려워지는 상황이 발생하기 때문이다. 따라서 현재 여러 나라에서 대두되고 있는 통신과 방송의 통합 규제 기구 논의 역시 그 바탕에는 '디지털화'와 그로 인한 '융합'이라는 현상이 깔려 있는 것으로 볼 수 있다. 물론, 여기에는 시장경제체제의 확대에 따른 탈규제적 움직임과, 각 국가별로 다양한 사회, 문화적 환경 요소가 함께 맞물려 있지만, 그 본질에는 역시 규제의 대상이 되고 있는 산업의 융합을 가져온 디지털화가 가장 핵심적 동인인 것은 분명해 보인다.

최근 디지털방송 환경으로의 본격적인 전환을 맞이하고 있는 국내 방송 분야에도 이러한 규제 기구 통합과 관련된 논의가 여러 경로를 통해 표출되고 있는 중이다. 이는 새로운 정부 출범을 계기로 예상되어지는 정부 조직 개편에 대비하기 위한 것이기도 하지만, 근본적으로는 현행 규제 체제가 디지털 시대에 그 소명을 다하기 어렵지 않느냐는 인식을 기반으로 한 것이기도 하다.

이에 본 고에서는 방송 분야에 있어 선진국들로 평가받는 미국과 영국의 디지털방송 현황을 시장 구도를 비교해서 살펴보고, 이들 국가의 방송 관련 규제 체제의 양상을 고찰함으로써, 디지털방송 시대를 맞고 있는 우리가 참고할 수 있는 것들은 무엇인지 살펴보고자 한다.

구체적으로는 방송의 디지털화와 다채널 시장의 팽창을 맞이하고 있는 양 국가의 방송 관련 동향을 개략적으로 살펴보고, 규제 기구의 형태 및 변화 양상을 이와 연관시켜서 고찰해 봄으로써, 우리나라가 취해야 할 정책적 시사점은 무엇인지 알아보려고 하는 것이다.

2. 미국과 영국 사례의 중요성

앞서 언급한 바와 같이 디지털방송이라는 측면에서 현재 가장 주목할 만한 국가는 역시 미국과 영국이다. 이 두 나라는 기존의 아날로그 방송 시대에도 그랬던 것처럼, 디지털방송 부문에서도 두드러진 움직임을 보이고 있을 뿐 아니라, 방송 산업과 규제 체제라는 측면에서 우리에게 곧잘 인용되는 국가들이라는 점에서 현 시점에서 그 고찰의 중요성은 더욱 크다고 생각된다.

실제로 미국과 영국은 방송분야에 있어서 대조적이면서도 유사점을 함께 갖춘 좋은 비교

연구 대상이기도 하다. 특히, 미국과 영국은 규제 체제 개편과 관련해서 이미 통합된 규제 기구를 갖고 있거나, 갖게 될 예정이라는 점에서 참고의 필요성이 있다.

II. 양국의 디지털방송 산업 및 규제 체제 현황

1. 미국의 디지털방송 산업 및 규제 체제 현황

가. 미국의 디지털방송 산업 개요

미국은 세계 최대의 방송시장이다. 넓은 국토와 많은 인구가 결합된 경제력, 앞선 기술력, 그리고 무엇보다도 할리우드를 배경으로 한 풍부한 영상 콘텐츠 제공능력은 미국이 세계 최대의 방송시장으로서의 위상을 유지해온 가장 커다란 원동력들이다.

먼저, 지상파의 경우 우리에게도 잘 알려져 있는 지상파 네트워크들인 NBC, ABC, CBS의 3대 네트워크를 비롯, Fox나 UPN, WBN 등의 신규 네트워크들이 각 지역의 방송국들을 직접 소유, 운영하거나, 가맹국 형태로 제휴 관계를 형성하는 식으로 운영되고 있다. 이들 상업방송 네트워크들과 함께, PBS라는 공영방송사가 미국의 지상파TV 방송의 대표적 방송사들이다.

미국은 지난 1998년 11월, 22개의 방송국들이 ATSC방식의 지상파 디지털방송 신호를 송출하기 시작한 이래, 꾸준히 디지털 전환을 확대해 왔는데, FCC의 계획대로라면 오는 2006년말, 전체 가구 수의 85% 이상에 디지털방송이 보급되면 아날로그 송출을 중단할 예정으로 있다.

지상파방송이 1998년에야 디지털 송출을 시작한 것에 비해서, 위성방송은 이보다 훨씬 이른 1994년 출범한 DirecTV가 처음부터 디지털방식을 채택함으로써 미국내 디지털방송을 주도하게 되었다. DirecTV는 더욱 선명하고, 더욱 많은 채널을 전송할 수 있는 디지털방송을 무기로, 기존의 아날로그 케이블TV가 사실상 독점하고 있던 미국내 다채널 영상 제공 서비스(MVPD) 시장에서 두각을 나타내게 되었다. DirecTV는 지난 1998년 기존 위성방송 사업자인 Primestar까지 합병함으로써, 현재 미국의 위성방송 시장은 DirecTV와 EchoStar 2개 사업자가 주도하고 있는 셈이다. 하지만, 최근 이들 사업자간의 합병 움직임, 루퍼드 머독이 이끄는 News Corp.의 DirecTV 인수 움직임 등과 같은 시장질서의 재편 조짐이 나타나고 있어 미국의 위성방송 사업자 구도는 다시 한번 변화가 불가피할 것으로 전망되기도 한다.

케이블TV의 경우 디지털 전환 과정에서는 위성이나 지상파보다 다소 뒤쳐진 모습을 보이

고 있지만, 2002년 11월 현재 약 7천3백만 이상의 가입 가구를 기록, 무려 68.9%의 보급률을 기록¹⁾하고 있을 정도로 미국의 대표적 유료방송 매체로 자리잡고 있다.

〈표 1〉 미국내 위성방송과 케이블TV 비교

	위성방송	케이블TV
대표사업자	DirecTV, EchoStar	Comcast, Time-Warner 등
디지털 서비스 개시 시기	1994년	1997년
가입가구수(2002. 11월 기준)	약 1,977만 가구*	약 7,353만 가구**
비 고	전국 사업자	MSO 중심의 지역 사업

주: * SkyReport 자료 기준(<http://www.skyreport.com>)

** NCTA 자료 기준(<http://www.ncta.com>)

나. 미국의 디지털방송 산업의 특징

먼저, 미국의 디지털방송 산업의 가장 두드러진 특징은 위성방송이 현재까지 디지털방송 산업을 선도하고 있다는 점이다. 비교적 이른 시점인 1994년부터 디지털방송을 도입함으로써, 뒤늦게 디지털방송 전환에 나선 기존의 지상파방송이나, 케이블TV에 비해서 유리한 고지를 점령할 수 있었던 것이다. 또한 거대한 영토를 가진 미국의 속성상 네트워크 운영의 효율성 면에서 위성방송은 분명 경쟁 매체들에 비해서 훨씬 강점을 갖고 있다고 볼 수 있다.

다음으로, 기본적으로 지상파가 다른 유료방송 매체들과 비교적 대등한 입장에서 경쟁하고 있다는 점이다. 유료방송이 지상파와는 독자적으로 발달해온 미국의 방송환경은 이미 오래 전부터 케이블TV나 위성방송의 채널들이 지상파를 통해 방송되는 채널들에 필적할 만큼 넓은 시장을 구축해 왔다. 그 결과 급기야 지난 2002년 4월부터 2개월간 조사된 방송 점유율 조사에서 기본형 케이블TV 네트워크 전체의 시청자 점유율이 프라임 타임에서 지상파방송의 점유율을 앞선 것으로 조사되기에 이르렀다.²⁾

결론적으로, 미국의 경우 지상파와 위성, 그리고 케이블이 비교적 나름대로 독자적 영역을 구축하고, 이들이 서로 시장에서 경쟁함으로써 시청자들의 선택 폭을 넓혀 주고 있다고 볼 수 있을 것 같다.

1) NCTA 자료 기준(2002).

2) Nielson Media Research사의 조사 결과(자세한 내용은 Variety.com의 2002년 7월 2일자를 참고)

다. 규제 체제

주지하다시피 미국은 지난 1934년 창립된 연방통신위원회(FCC)가 방송 분야의 정책과 규제를 함께 담당하고 있다. FCC는 의회에 대해서 책임을 지는 독립된 정부기관으로서, 기본적으로 방송을 무선통신의 일부로서 간주하고 있는 미국의 1934년 통신법 전통을 비교적 충실히 따르고 있다. 현재는 지난 1996년 개정된 법률에 의해서 통신 분야뿐만 아니라, 방송 분야에서도 적극적인 규제 완화, 경쟁 촉진 정책 등을 추진하고 있다. 1996년 통신법은 FCC에게 모호한 사항에 대한 결정권을 상당 부분 위임하고 있으며, FCC는 이런 권한을 최대한 활용, 미국의 디지털방송 전반에 걸쳐 논란이 되는 문제들을 주도적으로 해결해 나가고 있는 중이다.

실제로 전반적인 규제 완화의 흐름 속에서도 FCC는 디지털방송 분야에 있어서는 이례적 일 정도로 뚜렷한 정책 목표 수립과 이를 굳건히 추진해 나가는 모습을 보여주고 있는 것으로 평가 받고 있다. 특히 지상파 부문의 경우 이미 지난 1986년부터 보다 나은 품질의 방송서비스를 제공하기 위한 검토에 착수한 이래, 1997년 4월, 디지털TV 전반에 관한 정책방안과 주과수 할당 방안을 발표하기까지 FCC는 사업자들의 자율 의사를 최대한 존중하면서도, 디지털 전환의 목표를 이루기 위한 노력을 적극적으로 기울여 왔다. 이에 따라 사업자들은 최소한 1개 이상의 무료채널을 방송하는 것과, FCC가 정한 디지털 전환 스케줄을 이행하는 것 이외에는 비교적 자유로운 분위기에서 디지털 전환에 나서게 되었다. 물론, 그 동안 싱글레어 그룹과 같은 일부 사업자들이 8-VSB라는 ATSC의 전송방식이 난시청 등과 같은 문제가 있다면서 방송 표준의 변경과, 방송 일정의 연기 등을 주장하는 등 혼선이 빚어지기도 하였으나, FCC는 비교적 일관되게 디지털 전환 목표를 추진해 나가고 있는 것으로 평가된다. 지난 2002년 4월에는 FCC 의장이 의회에서 디지털TV 전환 일정을 구체화시켜 발표한 바 있고, 2002년 8월에는 오는 2006년 1월 1일부터 미국내 모든 TV에 디지털 튜너를 내장하도록 의무화하는 등 오는 2006년으로 예정된 디지털 완전 전환 일정을 지키기 위해 적극적인 노력을 기울이고 있는 중이다.

한편, 조직개편과 관련해서 FCC는 지난 1999년 발표한 '21세기를 향한 새로운 FCC'라는 보고서를 기반으로 5개년에 걸친 계획하에 2004년까지 전반적인 조직 정비를 완료하는 것을 목표로 삼고 추진 중이다.

2. 영국의 디지털방송 산업 및 규제 체제 현황

가. 디지털방송 산업 개요

일반인들에게 영국의 방송 산업을 대표하는 두 방송사는 아마 BBC와 BskyB일 것이다.

세계 최고 수준의 공영성을 갖춘 방송으로 잘 알려져 있는 BBC가 대표하는 영국의 지상파방송은 공영방송 체제를 근간으로 하고 있으며, 광고로 운영되는 ITV와 소수를 대상으로 한 채널인 Ch4, Ch5 등의 방송사가 있다. 지난 1998년 9월, BBC가 세계 최초로 디지털 지상파방송을 시작한 바 있으며, 현재 프로그램 연동형 데이터서비스, 독립형 데이터방송 서비스 등을 함께 제공하고 있는 중이다. 영국은 또한 1998년 11월, 세계 최초의 유료 디지털 지상파방송인 On Digital이 출범하기도 하였다.³⁾ Granada와 Calton의 공동출자로 출범한 이 방송사는 지난 2001년에는 그 명칭을 ITV Digital로 변경하고, 영국내 유료방송 시장에서 BskyB와 의욕에 찬 경쟁을 벌였으나 결국 지난 2002년 5월 자금난으로 서비스를 중단하기에 이르렀다. 이 회사는 결국 2002년 7월, BBC와 BskyB가 공동출자한 'Free To View'에 소유권이 넘어가게 되었고, 일단 영국내에서 유료 디지털 지상파방송 사업은 막을 내리고 말았다.

<표 2> 영국의 디지털 지상파방송 사업자 현황

구 분	소유업체	디지털 개시 시기	멀티플렉스	비 고
BBC	BBC	1998. 9.	3개	공중파 방송
ITV Digital*	Calton, Granada	1998. 11.	3개	유료 가입제 방송 2002. 5월 서비스 중단

주: * 2002. 7월, 'Free to Air'에 인수됨

ITV Digital이 성공하지 못한 데는 여러 이유가 있겠지만, 가장 큰 이유는 영국에서 이미 오래 전부터 유료방송 시장을 사실상 장악해 왔던 BskyB와의 경쟁에서 패배하였기 때문이라고 할 수 있을 것 같다. 지난 1990년 머독이 운영하던 SkyTV가 BSB를 합병하면서 탄생한 BskyB는 사실상 영국의 위성방송 시장을 독점하면서 성장을 거듭, 가입자 규모에서 미국의 DirecTV와 EchoStar에 이어 3위에 오를 정도의 확고한 지위를 차지한 상태이다. 지난 1998년 10월부터 'Sky Digital'이라는 디지털 서비스를 시작한 BskyB는 2001년 9월 아날로그 송출을 중단하였는데, 이로써 디지털 서비스를 개시한지 채 3년이 지나지 않은 시점에서 무려 400만 가구에 이르는 기존 가입자의 디지털 전환을 사실상 완료하는 놀라운 성공을 보여준 바 있다. 2002년 9월 현재 Sky Digital은 약 630만 정도의 가입자를 확보, 영국내 유료

3) 영국은 1996년 방송법에 따라 지상파 디지털방송 사업자의 허가에 멀티플렉스(multiplex)라는 개념을 도입하였다. 멀티플렉스란 일종의 주파수 블록을 말하는 것으로, 영국은 지난 1997년 총 6개의 멀티플렉스 중 3개를 BBC에, 나머지를 BDB(나중의 On Digital)에 배정한 바 있다.

디지털방송 시장을 사실상 장악하고 있는 상태이다.

한편, 영국의 케이블TV 업계는 아날로그 시절부터 BSkyB의 위세에 눌려, 고전을 면치 못해 왔었다. 영국 정부의 적극적인 규제 완화 정책에 힘입어 NTL와 Telewest가 난립해 있던 케이블업체들을 합병함으로써, 이 두 업체는 영국내 케이블TV 시장을 사실상 양분하고 있다. 지난 1999년 7월, 지금은 NTL에 합병된 당시 CWC가 디지털 서비스를 개시한 이래, NTL와 Telewest는 케이블전화, 고속 인터넷 접속 등을 무기로 Sky Digital과의 경쟁에 나서고 있지만, 아직은 가입자 규모나 매출액 면에서 열세를 면치 못하고 있다. 2002년 4월 현재, 영국내 디지털 케이블TV 가입가구는 200만을 조금 넘는 수준에 머물러서 위성방송에 비해 현격한 격차를 나타내고 있다.

〈표 3〉 영국의 디지털방송 현황

매체 구분	주요사업자	디지털 개시 시기	가입 가구수	비 고
위 성	Sky Digital	1998. 10.	약 630만* (2002. 9. 기준)	2001. 9. BSkyB, 아날로그 서비스 중단
케이블	NTL, Telewest 등	1999. 7.	약 200만** (2002. 4. 기준)	

주: * Sky.com(<http://www.corporate-ir.net>); ** ITC(<http://www.itc.org.uk>)

나. 디지털방송 산업 특징

영국은 디지털방송에 관해서 유럽내에서 가장 앞서가는 국가라고 볼 수 있다. 이처럼 영국의 디지털방송이 다른 나라들에 비해서 비교적 활성화된 것에는 정부의 의지도 중요하게 작용했다는 점이 주목된다. 지난 1996년 방송법 개정의 가장 큰 특징 중 하나가 디지털방송에 대한 규제틀 마련이었을 정도로, 영국 정부는 디지털방송 도입을 통해 방송기술과 서비스 측면의 경쟁력을 제고시키고자 했던 것이다. 또한 이 방송법에서는 미디어 소유에 관한 규칙을 크게 완화함으로써, 직접적으로 케이블TV 업계 등의 인수합병을 촉진시키는 결과를 낳기도 하였다.

한편, 영국도 위성방송이 디지털방송을 주도하고 있다는 점은 특이할 만하다. 미국과는 달리 영국에서는 지상파방송이 가장 먼저 디지털 서비스를 시작했음에도 불구하고, 결국 ITV Digital은 BSkyB와의 경쟁에서 패배하고 만 것이다. 여기에는 위성에 비해서 적은 채널, 안정적이지 못한 방송 품질 등이 복합적으로 작용한 것으로 분석되지만, 결과적으로 당분간 영국의 위성방송은 자국의 디지털방송 시장을 계속적으로 지배하게 되는 결과를 낳고 말았다.

게다가 NTL이 지난 2000년과 2001년의 통신업계 불황의 여파로 급기야 2개 회사로 분리하는 안이 확정되면서,⁴⁾ 적극적인 마케팅 활동에 위축을 가져옴에 따라 이러한 위성방송의 독주는 앞으로도 상당 기간 계속될 가능성이 있는 것 같다.

다. 규제 체제 개요

영국의 방송 관련 규제 체제는 다소 복잡하다. 자율규제가 원칙으로 되어 있는 BBC 이외의 상업방송들을 규제하는 독립텔레비전위원회(ITC), 라디오위원회(RA)와 함께, 방송의 내용 규제 기관이라고 할 수 있는 방송기준위원회(BSC) 등으로 규제 권한이 나누어져 있기 때문이다. 게다가 미국과는 달리 방송에 대한 정책권은 정부 부처인 문화매체스포츠부(DCMS)가 갖고 있다.⁵⁾

비록 현재의 규제 체제가 다소 복잡하지만, 이러한 복잡한 규제 체제는 2003년 말에는 대폭 개편을 앞두고 있다. 우리에게도 잘 알려진 통합 규제 기구 OFCOM이 올해 말에는 출범할 것으로 예정되어 있기 때문이다.

OFCOM은 영국의 통신과 방송의 통합 단일 규제 기구로서 그 동안 ITC, RA, BSC 등이 나누어 갖고 있던 방송 관련 규제 권한과, 영국 통신위원회(OFTTEL)가 갖고 있던 통신에 대한 규제 권한, 그리고 무선통신청(Radiocommunications Agency)의 주파수 관리 업무를 모두 포괄하게 될 예정이다.

OFCOM이 통신과 방송에 대한 통합된 규제 권한을 갖게 되지만, 정책권은 여전히 정부부처들인 DCMS와 통상산업부(DTI)가 갖게 된다. OFCOM은 대외적으로 규제 완화와, 일원화된 규제 체제 확립을 통해 영국내 관련 산업의 발전에 기여하기 위해 출범하는 것으로 알려져 있고, 실제로 그 동안 문제가 되어 왔던 경계영역적 서비스들에 대한 통합적 규제가 가능해짐으로써 영국내 디지털 미디어 산업과, 통신 산업 발전에 기여할 것으로 기대를 모으고 있는 중이다.

Ⅲ. 미국과 영국의 현황 비교

1. 방송 산업적 측면

가. 공통점

먼저, 방송 산업적 측면에서 양 국가의 공통점을 꼽아보면, 우선 이 두 국가는 디지털 전환

4) 자세한 사항은 NTL 홈페이지(<http://www.ntl.com>)을 참고할 것.

5) 영국의 현행 방송 관련 규제 체제 및 OFCOM에 대한 자세한 내용은 광동균(2001) 등을 참고할 것.

에 있어서 어느 나라보다도 앞서가고 있는 국가라는 점에서 공통점이 있다. 이 점은 디지털 전환에서만큼은 선진국에 뒤쳐지지 않기 위해 국가적 시책으로 디지털방송을 추진하고 있는 우리에게는 커다란 참고가 되는 점이라 하겠다.

〈표 4〉 영국과 미국의 방송 매체별 디지털 서비스 도입 시기

구 분	매체별 디지털방송 개시(전환) 시기		
	지상파	위 성	케이블TV
미 국	1998. 11.	1994.	1997.
영 국	1998. 9.	1998. 10.	1999. 7

자료: 조성은·한은영 외(2002)

또한 이 두 나라는 기존의 지상파방송 이외에도 위성이나, 케이블TV와 같은 다채널 매체들이 매우 발달해 있는 나라들이기도 하다. 우리나라의 경우 지상파방송사들이 전체 방송시장에서 절대적 독점 구도를 유지하고 있으며, 위성과 케이블TV에도 직, 간접적으로 참여하고 있다는 점에서 이들 나라와는 전혀 상반되는 셈이다. 이외에도 디지털방송과 관련해서 두 나라 모두 위성방송이 다른 매체에 비해서 다소 앞서가고 있다고 평가받는 것 또한 이 두 나라의 공통점으로 지적할 수 있을 것이다.

나. 대조적인 점

미국과 영국은 방송분야에서는 이처럼 공통점도 있는 반면, 적지 않은 차이점도 보여주고 있는 국가들이기도 하다.

먼저, 기본적으로 두 나라는 지상파방송의 성격에서 확연히 구분된다. 미국은 NBC를 비롯한 주요 네트워크들이 모두 상업방송사들인데 비해서, 영국은 공영방송인 BBC가 지상파방송을 주도하고 있기 때문이다. 그리고 이러한 양상은 디지털 전환기에도 크게 변화되지 않을 것으로 전망된다. 지상파의 경우, 양 국가가 채택한 방송방식의 차이 때문이기도 하지만, 기본적으로 영국은 다채널 부가서비스에 중점을 두어 서비스를 전개하고 있는 반면, 미국은 방송사의 자율에 맡겨 놓은 형식을 띠면서도 대체로 고화질의 HD(High Definition) 서비스를 지향하고 있다는 점도 차이가 될 것이다.

또한 두 나라의 경우 비록 현재 전 세계에서 손꼽힐 정도로 다채널 방송 산업이 발달한 나라들이기는 하지만, 그 주도세력은 엄연히 다르다. 주지하는 바와 같이 미국에서는 그 동안 케이블TV가 다채널 방송을 주도해 오면서 전체 MVPD시장의 60% 이상을 차지하고 있는데

비해서, 영국은 BSkyB로 대표되는 위성방송이 다채널 방송의 선두 주자였다. 비록 최근 들어 미국내 MVPD시장에서 케이블TV가 차지하는 위상은 다소 하락하고 있지만, 여전히 다채널 시장의 절대 과반수 이상을 장악한 케이블TV 산업의 팽창은 계속되고 있는 중이다. 또한 디지털 전환을 계기로 많은 이들은 미국의 케이블TV가 위성방송의 성장세를 주춤거리게 만들 수 있을 것이라 전망하기도 한다.

이에 비해서 영국은 머독이 이끄는 BSkyB가 아날로그 시절 전체 다채널 시장을 사실상 독점해 왔던 여세를 몰아, 디지털 다채널 분야에서도 Sky Digital을 앞세워서 두각을 나타내고 있는 중이다. 케이블TV 업계의 경우, 최근 들어서야 겨우 디지털 전환 움직임을 보이면서 산업적 기틀을 재정비하고 있으나, 위성방송의 공세에 맞서기는 여전히 힘에 부치는 모습을 보여주고 있다.

2. 규제 체계의 측면

가. 공통적인 면

규제 체계의 경우, 비록 현재의 규제 기구 양상은 영국과 미국이 매우 상이하지만, 공교롭게도 영국이 올해 말 정도에 출범시킬 것으로 보이는 OFCOM이라는 통합 규제 기구를 지향하고 있다는 점에서 조만간 두 나라 모두 통합 규제 기구를 갖춘 나라들이라는 점도 우리에게 적지 않은 시사점을 준다고 하겠다.

사실, 이 문제는 조금 더 자세히 들여다 볼 필요가 있는데, 그것은 영국이 OFCOM 도입을 결정했다는 사실은 그 동안의 유럽의 방송에 대한 시각이 변화하고 있다는 것을 말해주는 것일 수도 있기 때문이다. 대체로 유럽의 경우 미국과는 달리 방송, 특히 지상파방송 부문에 있어서 공적인 책임의식을 가장 우선시하여 온 것이 사실이다. 대부분의 유럽 국가들이 공영방송 체제를 근간으로 지상파방송을 유지해 온 것은 방송의 산업적 측면보다는 언론기관이나, 문화적 매체로서의 가치를 더 중시했기 때문이라고 볼 수 있다. 이 점에서 역시 공공적 성격을 갖고 있지만, 비즈니스의 성격이 두드러졌던 통신 분야와의 통합에 대해서 그동안은 다소 부정적인 입장을 취했던 경우가 많았다. 일례로 프랑스의 경우, 대부분의 국가들과는 달리 융합의 진전에도 불구하고 방송의 고유한 문화적 가치를 지키기 위해서 오히려 그 동안 방송과 통신 분야의 통합 규제 기구 역할을 수행했던 CNCL((la Commission Nationale de la Communication de des Libertes)⁶⁾을 분리, 방송 규제 기구인 CSA와 통신 분야를 담당하는

6) CNCL에 부여되었던 통신 분야의 규제 권한은 FCC 등이 가진 것보다는 매우 제한적이어서 주로 사적 통신 분야에 한정된 것이다.

ART로 분리하기도 하였다. 영국도 그 동안 줄기차게 제기되어 왔던 통합의 필요성에 대한 주장에도 불구하고, OFCOM 설립을 결정하기 전까지만 해도 기존 제도의 ‘운용의 묘’를 살리면 대처가 가능하다는 정도의 입장을 견지해온 바 있다. 따라서 영국이 통합 규제 기구의 설립을 공식적으로 선언하고, 준비해 왔으며, 이제 그 출범을 목전에 두고 있다는 사실은 그 동안 규제 기구의 통합 여부에 대해 고민해 왔던 많은 국가들에게는 적지 않은 영향을 미치게 된 것이다.

그런데, 여기에서 간과해서는 안 될 점이 있다. 미국의 경우 초기부터 FCC에 의해 방송과 통신의 단일 규제가 이루어지고 있으며, 그 동안 개별 규제 시스템을 고수해 오던 영국이 이를 포기하고, 통합 규제 시스템을 도입하기로 한 것을 냉철히 살펴볼 필요가 있는 것이다. 다시 말해서 통합된 규제 시스템 구축의 필요성이 점차 확산되고 있는 것은 분명한 흐름으로 읽을 수 있다. 그러나 이러한 움직임이 결코 방송의 독립성이나, 문화 매체로서의 속성을 강화해 주기 위한 것은 아니라는 점도 인식할 필요가 있다.

실제로 미국의 FCC는 방송을 무선통신의 한 종류로서 파악하고 있으며, 비록 통신 분야에 비해서 엄격한 규제 시스템을 가동하고 있으나, 문화적 매체로서의 방송이나, 언론 기구로서의 방송에 대한 지향점은 크게 두드러지지 않는다. 오히려 소비자들에게 더 많은 선택권이 부여될 수 있고, 더 좋은 품질의 서비스가 제공될 수 있도록 하는데 더 주안점을 두고 있다. 더구나 최근 FCC가 주도하는 방송정책은 소유 제한을 포함하는 광범위한 규제완화와, 그로 인한 공정 경쟁 촉진에 초점이 맞추어져 있다.

영국 또한 OFCOM의 설립 과정에서 여러차례 강조한 내용이 바로 ‘선택, 가격, 서비스의 질, 비용가치 등의 면에서 보다 개방되고 경쟁적인 시장을 형성함으로써 소비자를 보호한다’는 것이었다는 점도 주목해야 한다. 물론 고품질 콘텐츠의 유지, 프로그램 다양성 확보, 공공의견의 다원성 확보 등이 방송과 관련해서 주요한 정책 목표로 남아 있지만, 이러한 것들은 개방되고 경쟁적인 시장 형성을 통해 소비자를 보호하기 위해 필요한 것들일 뿐이다.

나. 상이한 점

미국과 영국이 모두 통신과 방송을 아우르는 단일 규제 기구를 갖고 있거나, 곧 갖게 될 예정으로 있지만, 단일 규제 기구의 성격까지 동일한 것은 아니다. 물론, 규제라는 측면에서 OFCOM은 상당 부분 FCC와 유사한 성격을 갖게 될 것은 분명해 보인다. 그러나, 통합된 규제 기구가 총괄적인 정책권을 행사하지는 않는다는 점에서 OFCOM은 FCC에 비해서 제한적인 권한만을 갖고 있다고 볼 수 있다.

영국의 경우, 그 동안 여러 경로에서 규제 기구의 단일화를 제안해 왔는데, 그 내용은 ‘통신과 방송을 통합한 규제 기구를 설립해야 한다’는 것에는 대체로 공통점이 있지만 그러한

통합의 방법에 있어서는 상당한 차이를 노정해온 것이 사실이다.⁷⁾ 우리는 결과적으로 DCMS와 DTI가 공동으로 발표한 OFCOM 설립안이 최종적으로 채택되어 이러한 논란이 종식되기에 이르렀다는 점을 주목할 필요가 있다. 왜냐하면, 그 동안의 논의가 의회를 중심으로 진행되어 온 측면이 강했음에도 불구하고, 실제로 채택되어 입법 과정이 진행 중인 것은 결국 정부 부처가 발표한 백서⁸⁾에서 제안한 내용이기 때문이다. 그리고 그 결과 비록 통신과 방송을 아우르는 통합 규제 기구가 출범하더라도, 각 분야의 정책 총괄권은 여전히 DTI와 DCMS가 그대로 갖게 되었다는 점이다. 즉, 비록 규제 기구는 통합하지만, 방송과 통신에 대한 정책은 정부 부처가 총괄적으로 수립하는 방안이 채택되었다는 것이다.

IV. 결론 및 시사점

1. 우리나라와의 비교

앞에서 언급한 것처럼 미국과 영국은 디지털방송과 관련해서 우리에게서 여러모로 참고할 것이 많은 나라들이다. 또한 이 분야에서 두 나라는 적지 않은 유사점이 있기도 하지만, 서로 대조적인 면도 있다.

먼저, 양국은 디지털방송의 선도국들이다. 또한 유료 다채널 서비스 시장이 발달하여 지상파와 치열한 경쟁을 벌이고 있는 나라들이다. 우리나라의 경우 디지털방송 실시에 있어 미국과 영국을 제외하고는 그리 늦은 편이라고 보기는 어렵지만, 이 두 국가에 비해서는 여러모로 어려움을 겪고 있는 중이다. 또한 기본적으로 아직 지상파방송의 지위가 절대적이라는 점에서 이들 국가와는 크게 상이한 경쟁 환경을 갖고 있다고 볼 수 있겠다.

현재 미국과 영국은 위성이 디지털방송 시장을 사실상 선점한 상태에서 지상파와 케이블이 디지털 전환을 통해 경쟁력을 회복해 나가고 있는 상황이다. 하지만 우리나라는 지상파방송사들이 대주주로 직접 참여하고 있는 위성방송이 디지털방송의 잇점을 충분히 살리지 못하고 있어서인지, 어느 매체도 디지털에서 두각을 나타내고 있지는 못한 편이다. 여기에다가 가장 파급효과가 큰 지상파방송의 경우, 제작비 부담 등을 이유로 방송사들이 HD급 콘텐츠 제작에 소극적인 입장을 보이고 있는데다가, 수신기 가격도 아직 높은 편이어서, 방송구역의 확

7) 영국의 규제기구 통합 논의에 대해서는 김대호(1998), 이상식(2001), 광동균(2001) 등을 참고할 것.

8) DTI와 DCMS가 지난 2000년 12월에 공동으로 발표한 'A New Future for Communications'이라는 제목의 백서로, 통합 규제 기구로서 OFCOM을 설립한다는 것이 가장 핵심적인 내용이다.

대에도 불구하고 아직 디지털방송의 혜택을 직접적으로 누리는 사람은 많지 않은 상황이다. 상대적으로 디지털 전환이 늦어진 케이블TV 역시 디지털 전환에 따르는 막대한 자금부담을 감당하기 힘든 사업자들의 영세성, 디지털 서비스의 표준으로 선정한 오픈 케이블 방식의 POD 분리형 셋탑박스의 출시가 늦어지고 있는 점 등이 복합적으로 작용하여 본격적인 디지털 서비스 개시가 원래 계획보다 늦어지고 있는 중이다.

한편, 규제 체제의 측면에서도 미국과 영국은 방송과 통신을 통합 규제하는 시스템을 이미 갖고 있거나, 곧 갖게 될 예정인데 비해서, 우리나라는 아직 이 문제가 논의의 차원에서 머무르고 있다는 점에서 차이가 난다. 사실, 영국의 경우 OFCOM이 출범 전의 규제 체제 구도 자체는 대체로 우리나라의 현행 규제 체제와 유사한 점이 많다는 평가를 받아 왔다. 통신과 방송 관련 정부 부처가 서로 분리되어 있으며, 규제 기구 또한 분리되어 있었기 때문이다. 다만, 우리나라의 경우 현재 방송위원회가 총괄적인 방송정책권을 갖고 있는 데 비해서, 영국은 DCMS가 방송정책권을 갖고 있다는 점 정도가 두드러진 차이점으로 지적되어 왔을 뿐이다.⁹⁾ 이런 상황에서 영국이 OFCOM을 출범시키기로 결정한 것은 우리에게도 적지 않은 의미를 던질 수밖에 없다. 국내 방송위원회나, 방송 관련 정부 부처들이 영국을 예의주시하게 된 것도 그 만큼 영국의 사례가 우리에게 적용 가능성이 크지 않을까 하는 기대감을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

2. 맺으며

디지털방송은 기존의 아날로그 방송에 비해서 고품질, 다채널, 다기능 서비스가 가능한 장점을 갖고 있다. 미국과 영국의 사례에서 보는 것처럼 디지털 전환은 방송 매체가 매체간 경쟁에서 살아남기 위해서 반드시 필요한 것이어서, 자금 부담이나, 수요 부족 등의 이유로 회피할 수는 없는 것이다. 따라서 우리나라도 정부 차원에서 디지털방송 활성화를 적극 추진해야 하며, 실제로 정부가 앞장서서 추진 중에 있다.

그런데, 디지털방송이 활성화될수록 방송과 통신의 융합은 그만큼 더 진전될 수밖에 없다. 당장 우리나라도 대표적인 융합형 서비스인 데이터방송이 오는 4월 위성방송인 스카이라이프에서 시작된다. 뿐만 아니라, 케이블TV의 디지털 전환은 디지털미디어센터(DMC)라고 하는 새로운 형태의 융합형 사업자를 등장시킬 것으로 예상되고 있다. 그리고 이러한 변화는

9) 물론, 통신 부문에서도 영국은 OFTEL이 대부분의 규제를 담당하고 있는 것에 비해서, 우리나라는 통신위원회보다는 정부부처인 정보통신부에 규제 권한이 오히려 집중되어 있는 편이라는 점 등에서 다소 차이가 있다.

필연적으로 규제 기구의 개편 논의를 또다시 촉발시킬 것이다. 실제로 일부 언론단체나, 학계에서 통합 규제 기구 설립에 대한 논의를 활발히 진행하고 있으며, 새 정부의 공약에도 이에 대한 부분이 포함되어 있어서 향후 이 문제가 어떤 식으로든 거론될 것으로 예상된다.

사실, 이미 지난 2001년 방송위원회가 주축이 되어 운영한 '방송정책기획위원회'는 융합시대의 규제 기구 정비 방안에 대한 토론회에서 1999년의 방송개혁위원회 건의내용, 행정자치부의 경영진단위원회가 대정부 건의안으로 제출한 내용(1999) 등을 검토한 끝에 몇 가지 형태의 안을 제시한 바 있다. 이 가운데에는 방송위원회의 기능설정에 관련해서 첫째, 단일 위원회를 수립한 후 이 위원회가 정책기능까지 수행하는 방안, 둘째, 정부와 단일 위원회가 정책 기능을 분담하는 방안이 모두 포함되어 있다. 이와 함께 단일 위원회가 출범하게 될 경우, 이 위원회가 갖게 될 법적 위상에 대해서도 국가기관화 하는 방안, 독립성을 강화하는 방안 등이 각각 검토되었다. 그리고 기능설정과 위상문제를 종합적으로 고려해서 정책기능을 통합한 국가기관형 모델, 정책기능을 분리한 독립규제위원회형 모델, 정책기능을 통합한 정부기관형 모델 등과 같은 3가지 방안이 최종 선택 가능한 안들로 제시되었다.

만약, 지금 시점에서 통합과 관련된 논의가 다시 시작될 경우 2001년에 검토되었던 방송정책기획위원회의 안과 함께, 어떤 식으로든 통합 규제 기구를 운용하고 있는 미국과, 영국의 사례가 중요한 참고점이 될 수밖에 없을 것이다. 이 경우, 규제 체제의 모양새나, 방송시장 상황으로 보아 우리나라는 미국보다는 영국의 사례를 더 유심히 살펴볼 필요가 있을 것으로 생각된다.

그런 점에서 방송정책권을 정부가 갖는 방안에 대해서도 선입견을 버리고 충분히 검토해볼 필요가 있을 것으로 생각된다. 실제로 미국을 제외한 대부분의 국가에서 정부 부처가 방송정책을 총괄하되, 관련 규제 기구는 사업자 인·허가나 경제적 규제, 규범적 규제 등을 주로 수행하는 역할을 맡고 있는 경우가 일반적이다. 기본계획을 수립하고, 시행하거나, 제도 정비, 연관 산업의 육성이나 지원, 인력과 기술 개발 등과 같은 것은 대체로 정책 기능에 속하고, 이는 규제 기구보다는 정부 부처가 추진하는 것이 적합한 것으로 생각된다. 특히, 우리나라의 경우 디지털방송을 국가의 역점 사업으로 추진해야 한다는 점에서 이 문제를 바라볼 필요가 있다.

대체로 디지털방송은 기존 서비스의 전환 형태로 이루어지기 마련이다. 국내의 경우, 위성방송이 상업 서비스부터 디지털 방식을 채택한 것에 비해 지상파TV, 라디오, 케이블 등은 모두 아날로그 서비스의 전환형 서비스에 해당한다고 볼 수 있다. 그런데, 이 경우 기존의 아날로그 사업자들의 디지털 전환을 촉진시킬 수 있는 유인책 마련이 쉽지 않거나, 기존의 방송 산업 구도가 그대로 지속되어, 새로운 변화를 기대하기 어려운 측면이 있다. 실제로 국내의

경우 기존 방송시장에서 절대적 위상을 갖고 있는 지상파방송사들은 디지털 전환에 소극적 입장을 보이고 있는 것이 사실이다. 지상파방송사들로서는 디지털 전환은 얻을 수 있는 소득은 불확실한데 위험은 큰 사업인 것이 현실이기 때문이다. 제작설비의 교체, 제작비의 증가 등으로 지금보다 더 많은 자금이 투입되어야 하는 것이 디지털방송 환경이지만, 광고비는 방송사들이 원하는 만큼 증가하지 않을 가능성이 크다. 게다가 디지털멀티미디어방송(DMB) 등과 같은 신규 경쟁 매체에 새로운 사업자라도 진입하게 되면, 현재의 독점적 지위에 위협이 될 소지도 있으니, 적극적인 디지털 전환에 나설 것을 강제하는 것도 말처럼 쉬운 일은 아니다. 결과적으로 보면, 현재 디지털방식으로 시장을 개척 중인 위성방송의 등장에 자극받은 케이블TV 업체만이 디지털 전환의 압박을 받고 있으며, 디지털 전환의 혜택이 상대적으로 분명한 셈이다. 그런데, 아쉽게도 이들 케이블TV 업체들은 막대한 투자비를 감당할 만큼 자금력이 충분하지 못하다.

상황이 이렇다보니, 현실적으로 국내 디지털방송은 정부나 소비자의 기대보다는 다소 그 성과가 더디게 나타나는 듯한 느낌을 주고 있다. 사업을 진행할 여건이 갖추어진 기존 사업자들은 신규 투자를 감행할 메리트가 불분명하다는 이유로 신규 서비스 확대를 주저하고 있고, 하루 빨리 디지털 전환을 하고 싶은 사업자들은 자금력 부족으로 정부의 도움만 바라보고 있는 셈이다. 정부로서는 방송 환경의 디지털 전환을 계기로 그 동안 상대적으로 낙후되었던 국내 방송 인프라를 고도화시키고, 관련 기기 산업의 활성화를 통해 세계 시장으로의 진출을 노려보겠다는 야심찬 계획을 갖고 있지만, 방송사들의 자발적 움직임에만 맡겨 두기에는 상황이 그리 녹록치 않은 셈이다. 또한 시청자들 또한 더 다양해진 서비스, 더 고품질의 서비스를 체험하고 싶은 욕구는 있으나, 현실적으로 새로운 수신기 장만이나, 새로운 유료 서비스의 등장은 다소 부담스럽기도 하기 때문이다. 상황이 이렇다보니, 디지털 전환과 통방 융합을 계기로 신규로 시장에 진출하고자 했던 사업자들만 제대로 추진되지 않고 있는 사업 현실 때문에 진퇴양난에 빠져 있는 경우도 발생하고 있다.

영국의 사례에서 보는 것처럼, 현재 대부분의 선진국에서 방송 분야 정책권에 대해서 '정부로부터의 독립'을 최우선 고려 사항으로 삼고 있는 사례는 발견하기 어렵다. 물론, 대부분 방송의 특수성을 감안하여, 규제 기구는 정부에서 분리된 형태로 독립성을 유지하고 있는 경우가 일반적이다. 따라서 우리의 경우에도 향후 규제 체제 개편 논의시에는 이러한 일반적 경향을 반드시 고려할 필요가 있다고 생각된다. 현실적으로 법적 위상이 모호하다고 논란을 빚고 있는 현행 방송위원회 형식을 유지한 채, 이 기구를 확대 개편하여 우리나라 방송과 통신에 대한 모든 정책과 규제 권한을 갖도록 하는 것이 과연 바람직한 것인지 생각해 볼 필요가 있는 것이다.

사실, 정책권을 어떤 주체가 갖느냐는 것은 중요한 문제가 아닐 수도 있다. 미국이나 영국의 사례에서 볼 수 있는 것처럼, 정작 중요한 것은 언제나 체제보다는 운용이기 때문이다. 특히 영국의 사례에서 우리가 주목해야 할 것은 개편에 대한 합의 도출, 충분하고 객관적인 검토를 통한 모델 선정, 꼼꼼하고 치밀한 준비, 여유 있는 전환 등의 기본 원칙을 충실히 지켜가고 있는 과정인 것이다. 따라서 줄속으로 이루어지는 개편 논의는 커다란 문제를 낳을 수 있다는 인식하에, 향후 국내 융합 환경에 대한 준비는 조금 냉정하고, 여유로우면서도, 치밀하게 이루어져야 할 것으로 보인다. 그것이 바로 미국과 영국에서 이루어진 것과 같은 디지털방송의 활성화를 이루는 길이기 때문이다.

참 고 문 헌

- [1] 광동균, 「영국의 OFCOM 설립 추진 과정과 시사점」, 『정보통신정책』, 정보통신정책연구원, 제13권 제22호 통권 제291호, 2001. 12. 1.
- [2] 김국진, 「지상파 디지털방송 도입국의 정책과 전망」, 『정보통신정책』, 정보통신정책연구원, 제12권 제15호 통권 제261호, 2000. 8. 16.
- [3] 김국진·김도연 외, 「신규 디지털방송 서비스의 조기정착을 위한 정책연구」, 연구보고 02-04, 정보통신정책연구원, 2002. 2.
- [4] 김대호, 「영국의 방송·통신 정부부처, 규제기구 일원화 추진」, 『정보통신정책』, 정보통신정책연구원, 제10권 제12호 통권 제212호, 1998. 7. 1.
- [5] _____, 「디지털방송의 법제도 - 해외 주요국에서 제기된 법제도 이슈를 중심으로 -」, 『방송연구』, 방송위원회, 2001년 여름호 통권 제52호, 2001. 8. 30. pp.129~160.
- [6] 방송정책기획위원회, 『방송정책기획위원회 최종보고서』, 2001. 7.
- [7] _____, 『방송정책기획위원회 종합정책안 마련을 위한 토론회(Ⅲ) 자료집』, 2001. 7.
- [8] 이상식, 「방송통신융합과 규제기구」, 방송위원회 창립 1주년 기념 세미나 발표문, 2001. 3.
- [9] 초성운·한은영 외, 「디지털시대의 방송 산업 경쟁구도 분석 및 법·제도 개선방안 연구」, 연구보고 02-39, 정보통신정책연구원, 2002. 12.
- [10] 한국언론정보학회, 「멀티미디어 시대에 적합한 규제체계에 관한 연구」, 2000. 2.
- [11] DTI & DCMS, *A New Future for Communications(White Paper)*, 2000. 12.
- [12] FCC, *Annual Assessment of the State of Competition in the Market for the De-*

- livery of Video Programming, MB Docket No. 02-145(FCC 02-338), 2002. 12.
- [13] “FCC Report: Cable Subs Slipping”, *Broadcasting & Cable*, 2002. 1. 6.
- [14] NCTA, *Cable & Telecommunication Industry Overview 2002*, 2002.
- [15] Stefaan Verhulst, 『The United Kingdom』, 『Regulating the Changing Media: A Comprehensive Study』, Ed. by David Goldberg, Tony Prosser, Stefaan Verhulst, Clarendon Press · Oxford, 1998.
- [16] Towers Perrin, *OFCOM Scoping Project*, 2001. 10. 9.
- [17] <http://www.corporate-ir.net>
- [18] <http://www.itc.org.uk>
- [19] <http://www.kbi.re.kr>
- [20] <http://www.ncta.com>
- [21] <http://www.ntl.com>
- [22] <http://www.skyreport.com>