

대안적 방송제작시스템 연구

영국 채널4의 외주제작시스템을 중심으로

은혜정

(한국방송진흥원 책임연구원)

본 글은 영국의 채널4라는 방송사의 설립의 역사적 배경, 이론적 배경 그리고 그 재정과 경영문제, 나아가 실제 외주제작 과정에 이르는 모든 주요 이슈들을 심층연구한 것이다. 다채널·다매체 시대를 실현시켜주는 가장 중요한 축으로서의 콘텐츠 문제가 지속적으로 해결되지 않고 있는 한국의 상황에서 모든 프로그램을 외주제작 프로그램으로 방영하는 출판형 방송사인 채널4가 하나의 대안을 제시할 수 있다고 생각했기 때문이다. 채널4는 기존의 방송제도내에서는 해결될 수 없는 다양한 소수 집단의 이해를 반영하고 실험정신이 강한 프로그램을 편성함으로써 방송의 다양성을 실현해야 한다는 임무를 가지고 태어났다. 이러한 임무를 실현하기 위해서는 새로운 채널을 기존 방송사가 운영하지 말고 독립제작사를 비롯한 다양한 집단에 의한 참여가 가능한 방식을 찾아야 한다고 보았던 것이다. 이 결과로서 채널4는 스스로 제작은 하지 않으면서 프로그램을 구입하거나 외주제작하는 과정을 통해 방송하는 출판사형 방송사로 운영되고 있다. 본 연구에서는 외주제작 과정에 대한 문제를 집중조명함으로써 현재 경직되어 있는 우리나라 외주제작시장에 시사점을 찾고자 하였으며, 동시에 채널4의 재정과 경영상태 분석을 통해 이상적인 방송에 대한 현실적인 구현방안에 대해서도 배울 바를 찾고자 하였다.

[키워드: 영국 채널4, 대안적 방송제작시스템, 위탁제도, 출판사형 방송사, 상호보증제도]

1. 들어가며

최근에 결정된 위성방송정책과 더불어 바야흐로 우리나라도 다채널 시대에 진입하게 되었다. 한국의 다채널 시대는 케이블 텔레비전의 개막

과 더불어 이미 시작되었으나 케이블 텔레비전 산업의 정책적 문제와 콘텐츠의 부족 등으로 도입된지 이미 5년이 경과했지만 여전히 어려움에 직면하고 있는 상황이다. 위성방송 또한 오랜 난항을 거듭하면서 주체가 결정되기는 했지만 그 많은 채널을 어떤 프로그램으로 채울 수 있을지는 또 다른 구체적인 고민으로 다가온다. 우리에게 충분한 콘텐츠가 준비되어 있거나 이를 지속적으로 생산해주는 건강한 메커니즘이 존재하지 않는다면 이는 실로 명석은 깔았으며 객이 재주를 넘는 격이 될 수도 있을 것이다. 즉 수많은 채널들은 미처 걸러지지 않은 다양한 질의 수입 프로그램들로 채워질 수밖에 없다는 점이다. 그렇다면 우리나라의 콘텐츠 산업은 눈앞에 닥친 다매체·다채널 시대에 걸 맞는 수준으로 어떻게 발전할 수 있을 것인가? 이에 대한 답은 여러 가지가 있을 수 있겠으나, 본 연구는 기존의 경직된 방송제작 시스템에서 문제의 많은 부분이 기인한다고 보고 있으며, 따라서 그 해답을 대안적인 방송제작 시스템의 도입에서 찾고자 한다.

콘텐츠는 영상산업이 가져올 고부가치라는 기대의 한 가운데 서 있는 중요한 요소이다. 한 번 만들어진 콘텐츠는 다양한 매체에 따라 여러 모습으로 포맷을 바꿀 수도 있고 일체의 추가비용 없이 무제한적 복제가 가능하기 때문이다(Wasko, 1990). 그러나 우리나라 콘텐츠 산업의 역량은 아직까지 미비하기만 하다. 이는 곧 제작 인프라의 미약함이라고 설명할 수 있겠으나, 이에 앞서 제작 인프라가 충분히 성장할 수 있는 환경을 조성하지 못했던 우리 영상산업의 문제점을 지적해야 할 것이다. 현재 방송용 프로그램은 지상파 방송3사에 의해 전체 산업이 주도되고 있는 실정이다. 프로그램 제작은 물론이고 유통에 이르기까지 전 부문이 이들의 네트워크 체제 안에 수직적으로 통합되어 있다는 것이 바로 영상산업의 인프라가 성장할 수 있는 기회를 마련하지 못했던 주요한 원인이라고 할 수 있다(김동규, 1997). 방송사는 수직적 통합의 경제적 효율성을 들어 자신의 외주제작에 대해 과민한 반응을 보이고 있으나, 방송사가 자신의

이익에 부합되도록 해석하고 있는 수직결합의 경제적 효율성 모델은 사실 방송사가 현재 누리고 있는 독점적 위치가 지속적으로 유지될 때만이 존재하는 것이며, 나아가 필연적으로 나타나는 경쟁제한적 효과로 인한 품질의 저하와 가격 경쟁의 부재로 인한 가격 기준의 상실, 관리비용의 과다지출, 단일한 제작방식과 진입장벽으로 인한 제작의 다원화를 원천 봉쇄하는 등 많은 폐해를 불러일으키고 있다는 사실을 간과하고 있다고 비판할 수 있을 것이다(권호영, 1997; 송경희, 1999).

이러한 문제점을 시정하고자 1991년부터 시작된 정책이 외주제작의 무비율고시이다. 이는 방송3사의 독점적 지배로부터 방송 프로그램 제작 및 공급 부문을 분산, 다원화하기 위해 각 방송사로부터 외부제작 프로그램의 방영 비율을 의무적으로 일정한도까지 끌어올리도록 만들어졌다. 이에 대한 비율은 1991년 실행 원년의 3% 이상을 시작으로 점차 증가하여 1999년 통과된 통합방송법에서는 20% 이상을 권장하고 있다. 외주제작 비율의 의무화정책은 외형상으로는 성공한 정책으로써 매년마다 편성시간에 대한 외주제작물 비율이 증가하고 있으나 내용상으로는 사실상 실패한 정책이다. 외주제작 비율 도입의 정책적 목적은 프로그램 공급시장에서의 경쟁촉진을 통한 독립제작의 활성화와, 이에 따른 제작선의 다변화가 결과하는 프로그램의 다양성을 들 수 있을 것이다. 그러나 외주제작에 대한 비율정책이 10년간 존속되어왔지만 방송 프로그램 제작 및 유통시장에서의 방송사의 독점적 구조는 오히려 보다 확고해졌으며, 지상파 방송사들의 불공정 거래행위로 그나마 따낸 외주제작이 독립제작사를 더욱 영세하게 만들고 있다. 또한 외주제작된 프로그램의 94%가 방송사로 다시 저작권이 귀속되어 유통활성화의 장애요인이 되고 있는 현실을 생각해볼 때 이 정책은 실패한 정책이라고 말할 수밖에 없는 것이다(송경희, 2000). 단순히 수치상의 외주제작 비율이 얼마를 달성하였는가가 곧바로 영상산업 발전의 척도가 될 수는 없다. 기존의 방송사들에서 오랫동안 통용되어오던 관행이 몇 줄의 법안으로 고쳐지기

는 어려우며 뿌리깊은 구조적 문제를 고치기 위해서는 보다 혁신적인 접근이 요구되기 때문이다.

한국방송 프로그램의 구조적 문제를 이와 같이 지적하면서 본 연구는 독특한 방식으로 운영되어 문화적으로나 상업적으로 모두 성공을 거둔 영국의 채널4 텔레비전 방송사의 외주제작 시스템을 그 대안으로 제시하고자 한다. 영국의 채널4는 20여 년간의 논의기간을 거쳐 설립된 대안적 방송사로써 BBC와 더불어 영국 공영방송의 양대축을 형성하고 있는 방송사이다. 자체제작을 지양하고 송출되는 프로그램의 전부를¹⁾ 외주제작과 구입된 프로그램으로 채우는 ‘출판사형’ 방송사이다. 이 방송사에서 특히 초점의 대상이 되는 것은 독특한 방식의 외주제작시스템에 있다. 혁신적인 아이디어와 창의성을 모토로 누구에게나 개방되어 있는 외주제작시스템은 궁극적으로 다양한 소수의 이해를 충족시키고 차별화된 서비스와 창의적 아이디어로 그 성패가 판가름날 다매체·다채널 시대에 시사하는 바가 많다.

이러한 맥락에서 본 연구의 연구주제는 다음과 같다.

1) 첫번째의 연구주제는 채널4의 재정과 경영에 관한 문제이다.

영국 채널4가 주목을 받는 또 하나의 커다란 이유는 채널4 설립당시의 재정적 보증제도이다. 채널4가 소수의 취향을 충족시켜주면서 사회의 다원적 가치를 표방하는 등 공공 방송의 역할을 충실히 하기 위해서는 이러한 방송사는 경제적 어려움으로부터 완전히 자유로울 수 있어야 한다는 합의에 이르렀다. 재정적 자유로움 없이는 아무리 높은 이상도 유지하기가 어려운 것이 현실적인 문제이기 때문이다. 채널4는 소위 말하는 ‘상호보증원칙’이라는 특이한 재정보증제도 아래 운영되었다. 이는 새로운 방송사가 기존의 서비스와는 차별적인 서비스를 실시하기 위해 겪어야 할 시행착오를 가능하게 해주는 안전망의 역할을 하였다. 그러나

1) 우리나라의 음부즈맨 프로그램과 같은 <Right to Reply> 프로그램 한 편만 자체 제작하고 있다.

채널4는 여기에 안주하지 않고 그 차별성을 무기 삼아 보다 공격적인 마케팅을 펼침과 더불어 상호보증원칙의 문제점을 지적하여 결국에는 그 법안을 폐지시키고 독립적인 위상을 가지게 되었다. 이에 재정적으로도 꾸준한 성장을 거듭하고 있는 현황과 그 성공원인을 살펴보고자 하는 것이다. 이는 공영성과 시장논리에서 갈등하고 있는 많은 공영 방송사들에게 시사하는 바가 크다고 하겠다.

2) 두번째의 연구주제는 채널4의 특성이면서 바로 독립제작사의 활성화를 이끌어낸 외주제작 시스템이다.

채널4 설립 당시에만 하더라도 영국의 상황이 독립제작사들에게 그리 우호적인 것은 아니었다. BBC와 ITV 양대 방송사의 독점구조가 유지되면서 외주제작 비율은 지극히 미비하였다. 그러나 산업적인 측면에서의 지원에 대한 필요성이 사회적으로 제기되면서 이와 맞물린 다양성에의 이상적 가치가 결합하여 출판사형 방송사라는 당시로서는 파격적인 새로운 개념의 방송사가 탄생하게 된 것이다. 본 연구에서는 이러한 외주제작 시스템을 보다 자세히 알아봄으로써 향후 우리나라에 도입할 가능성이 있는지도 검토해보고자 한다.

2. 채널4의 역사

본 연구주제에 대한 분석에 들어가기에 앞서 먼저 영국 채널4의 생성 배경과 그에 따른 논의들을 정리해보고자 한다. 하나의 방송국을 만들기 위해 역사적으로 진행되는 논의와 사회적 합의도달과정은 채널4의 속성을 이해하기 위해 필요한 배경이라 짐작된다.

채널4에 대한 논의는 1962년 6월에 발간된 ‘필킹턴 보고서’²⁾에서 시

2) 필킹턴 보고서는 1960년 보수당 정부에 의해 필킹턴 경을 위원장으로 하여 설치된 방송제도 연구위원회에서 발간한 보고서이다.

작되었다. 여기서 상업방송의 ‘지나친 상업화’에 대한 불만으로 인해 3번째 채널이 BBC2에게 할당되면서, ITV의 상업주의를 비판하고 제 4채널 설립의 필요성을 처음으로 시사하였다. 이후 계속되는 다양한 집단들의 논의들은 문화적으로나 정치적으로 서로 다른 다양한 목표와 의견을 가지고 있었고 이에 대한 협상점도 찾을 수는 없었으나 이들은 공통적으로 4번째 채널은 좀더 교육적이고, 지역사회 중심적인 채널, 그리고 실험정신과 창조정신을 담보하는 채널로 발전시킬 것을 제안하였다. 그리고 이 새로운 채널을 기존 방송사가 주도해서는 안된다는 점을 분명히 했다(Blanchard, 1982). 1974년 3월 새롭게 들어선 노동당 정부가 아난(Annan) 경을 위원장으로 하는 방송조사연구위원회를 출범시키면서 채널 4 출범에 대한 논의는 새로운 전기를 맞게 되었다. 아난위원회는 방송이 사회 내의 분화, 계층간의 분화, 지역간의 분화를 반영하여 다원주의 사회에서의 다양한 의견과 태도를 적극적으로 수용해야 한다고 생각했다. 이에 따라 1977년 3월 ‘좋은 방송’의 핵심 개념으로 공공의 의견 반영, 서비스의 다양화, 조직의 유연성, 편성의 독립 등을 정립한 아난보고서를 제출하였다. 여기에서는 새로 도입될 영국의 4번째 채널은 다양한 소수집단의 이해를 반영하고 실험정신이 강한 프로그램을 편성함으로써 방송의 다양성을 실현해야 하며, 이를 위해서는 새로운 채널을 기존 방송사가 운영하지 말고 독립제작사를 비롯한 다양한 집단에 의한 참여가 가능한 방식을 찾아야 한다고 보았다. 사회적으로 채널4에 대한 일정한 합의에 도달했다는 판단하면서 1980년 11월 새로운 방송법이 의회를 통과하게 된다. 1980년 방송법에서 채널4에 관련한 조항 내용은 다음과 같다(Broadcasting Act, 1980).

첫째, IBA는 채널4의 서비스가 적절한 비율로 ‘ITV와는 다른 취향을 충족시킬 수 있도록 서비스하고, 또한 교육적 성격의 프로그램들이 포함되도록 하며, 그 내용과 형식이 실험적인 면을 지향할 수 있도록’ 보장한다.

둘째, IBA는 채널4의 운영을 위한 적절한 조직과 기구를 만들며, 그 재정에 필요한 자금을 조달하기 위해 ITV에 참가하고 있는 모든 방송사들로부터 매년 납부금을 일정한 비율로 징수한다. 대신 ITV 각 사는 자신들의 면허지역에서 채널4의 광고시간을 판매함으로써 광고판매의 독점을 계속 유지한다.

이에 따라 채널4는 1981년 1월 1일부터 업무를 시작하여 1982년 11월 2일 첫 방송을 시작하게 되었다.

3. 채널4 설립의 이론적 배경

채널4의 설립은 그러나 영국인이 즐겨하는 끈질긴 논쟁의 산물로만 보아서는 안될 것이다. 이러한 각각의 논쟁에서 특히 독립제작자들의 입장을 대변해주던 논리가 있었으며, 이를 현실화시켜줄 수 있는 사회적 합의가 있었던 것이다. 거대 네트워크의 프로그램 제작에 관한 수직통합에의 거부 움직임이 그 하나이고 이에 대한 혁신적인 대안을 재정적으로 가능하게 해준 유럽의 뿌리깊은 사기업의 문화에호의무를 또 하나의 사회적 변수로 설명하고자 한다.

1) 수직적 통합에 대한 규제

특히 영국의 방송현실에서는 전국적인 네트워크를 형성하면서 비대해진 방송국들은 자체 제작시스템을 완벽하게 갖추어놓고 있으면서 자체적으로 필요한 프로그램을 제작·수급하는 것이 방송계의 일반적인 현상이었다. 이는 방송국에 속해 있다가 밖에 나가 프로그램을 제작하거나 혹은 독립적으로 프로그램을 제작하고자 하는 독립제작자들에게는 커다란 진입장벽으로의 역할을 하고 있었다. 그러나 이들에게 대서양 건너

미국 제작자들에 대한 정책적 배려는 무척 고무적이었다. 1974년도 미국 법무성의 반독점 분과에서는 3대 네트워크가 모두 반경쟁적 행위를 하고 있는 것으로 판단하였다. 이에 따라 Networks's Consent Decrees³⁾가 제정되어 3대 네트워크가 독립제작사에 대해 반경쟁적 행위를 하지 못하도록 규정하도록 함으로써 네트워크의 시장 지배력을 규제하는 정책이 통과되었다. 이와 함께 중복 프로그램 배제규정의 확립과 저작권법을 강화함으로써 일련의 신디케이션 산업 육성방안들이 FCC에 의해 활성화되었다. 미국에 있어 방송유통구조는 다소 복잡하지만 크게는 네트워크와 거대 할리우드 영화사 및 이에 대한 대안적 프로그램으로서의 신디케이션 프로그램으로 나눌 수 있기 때문에 네트워크의 방송시장 독점으로 인한 프로그램 다양성의 저하를 막기 위해 제작, 배급, 방영 부문 별로 경쟁적 시장구조 보완을 위한 정책과 규제조치는 필연적인 것이었다(최양수·조성호, 1996). 이러한 조치들은 자연스럽게 미국 방송프로그램 시장에서의 신디케이션을 육성하고 지원하는 역할을 하게 되었다.

그러나 네트워크의 방송시장 독점을 옹호하는 목소리도 높았다. 엄청난 거래비용 등의 절감을 내세우는 효율성의 논리가 그것이다. 효율성을 평가하는 척도로는 생산비용 및 거래비용 그리고 관리비용을 들 수 있는데, 방송사가 자체 제작함으로써 프로그램 시장의 지배력을 획득하고 최종재 생산을 위한 투입물 간의 대체가 가능해지며, 거래비용이 들지 않는다는 것이다. 그러나 방송프로그램이라는 창작물의 생산에 있어서는 투입물 간의 대체가 무척 어렵고 거래비용이 들지 않는 대신 조직이 커지면서 관리비용이 지나치게 비대하게 됨에 따라(권호영, 1998) 효율성의 논리도 그 근거가 희미해짐을 알 수 있다. IMF를 맞이하면서 우리가 새롭게 듣게 된 많은 용어 중의 하나인 ‘아웃소싱(outsourcing)’의 효율성

3) 이 법안은 네트워크가 자체제작한 프로그램의 방영시간을 제한하고 네트워크와 계열사간 계약기간과 내용에 관한 규제내용을 모든 네트워크가 동의해야 한다는 내용을 담고 있다(최양수·조성호, 1996, 113-114 참조).

에 대한 논리적 근거도 바로 여기에 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 그 어떤 경제적 논리보다도 소구력이 큰 것은 아무래도 문화적 상품에 대한 존중과 다양성을 저해하는 획일화된 목소리에 대한 두려움이 컸을 것으로 짐작된다.

2) 문화예술 활동에 대한 지원: 메세나

‘채널4’라는 혁신적인 아이디어를 실현 가능하도록 한 사회적 역학관계에서 빼놓지 말고 지적해야 할 부분으로 유럽 특히 영국 기업들의 메세나 활동에 대한 합의와 이를 적절하게 추진시킨 노동당 정부의 노력을 들 수 있다. 이는 새로 설립하게 되는 방송사의 막대한 자원을 충당하게 된 ITV 각 방송사들의 결정과 실행에 대한 커다란 설명력을 지닌다. 유럽은 황실이 중심이 되어 예술과 문화활동에 대해 재정적으로 지원해오는 오랜 전통을 가지고 있었는데 이것은 자본주의와 더불어 시작된 근대 정부에 의해 그 맥이 이어져오고 있었다. 1970년대를 거치면서 이러한 전통은 문화예술에 대한 경제적 분석을 시작하게 되는 공공경제학과 접맥되면서 문화예술활동과 그 산출물에 대한 공공재로서의 재화적 성격을 규명하게 되었다(김문환, 1998). 즉 예술 및 사상은 여타 재화와는 구분되는 공공재로서의 성격을 가지면서 완전경쟁이라는 시장의 기능으로는 충분히 분배되고 소비되기 힘든 면을 가지고 있다는 문화경제학적 접근이 그것이다. 문화예술 산출물 중에서도 특히 방송은 그 외재성(externalities)과 다른 상품의 소비와는 차이가 있는 가치재(merit goods)적 특성 그리고 무엇보다도 시민사회 혹은 공동체의 구성과 유지를 위한 정치 사회적 기능으로 인해(Graham, 2000) 정부가 개입하여 경제적 지원을 마련해 주는 것이 합당하게 받아들여졌다.

이러한 맥락에서 기존의 구조가 만족시켜줄 수 없는 시민의 다양성에 대한 요구를 채워주는 새로운 체계를 만드는데 있어 이를 상업적 시장의

논리가 아닌 새로운 체계로 만들기 위해서는 자본의 논리에서 벗어날 수 있도록 보다 획기적인 시스템이 필요로 하게 된 것이고, 이를 ‘채널4’라고 명명하면서 이에 대한 재원을 정부의 세금으로 충당한 것이 아니라 사기업인 ITV의 각 방송사들로 하여금 지원토록 한 것은 메세나 형태의 한 발로라고 설명할 수 있을 것이다. 메세나 활동에 대한 개념과 역사적 발로를 설명하는 것은 본고의 성격을 넘어서는 일이기여 여기서는 다루지 않기로 한다. 다만 요약하자면 이는 단순한 자선단체의 기금과는 성격을 달리하는 것으로 일종의 계약관계에 바탕을 두는 문화지원의 형태라고 볼 수 있을 것이다. 물론 새롭게 생기는 방송사의 광고시간에 대한 소득이 새로운 재원으로서의 역할을 할 수 있다는 것을 장기적 안목에서 계산을 했다 하더라도 초기 비용과 향후 일정기간동안 채널4에 들어갈 자금은 엄청난 것이었기 때문에 이러한 합의가 존재하지 않고서는 선뜻 ITV의 재정적 지원이 가능하지 않았을 것이다. 메세나 활동의 일례로 이탈리아에서는 은행기업이익의 30%를 공익단체에 충당하도록 결정되어 있으며, 프랑스의 경우 기업의 급여 1%를 기업위원회에 납부하여 적립하도록 하는 등 제도를 통한 문화예술지원활동들이 확립되어 있다(김문환, 1998). 이러한 일련의 사회적 전통과 분위기를 한 축으로 보고 당시 영국이 노동당 정부 집권하에 있었던 시대배경까지를 고려해보면 적극적인 메세나 활동의 발로로서의 채널4 설립이라는 새로운 논지를 뒷받침해준다고 볼 수 있다.

4. 채널4 재정과 경영

앞에서 간단히 언급되었던 것처럼 출범당시부터 채널4는 본래의 이상적인 목적을 실현하기 위한 재정적 안전장치를 마련해 놓은 상태였다. 이를하여 ‘상호재정보증원칙(Funding Formula)’이 그것인데, 이는 마치 동

전의 양면처럼 서로 다른 이해를 충족시키기 위해 고안된 장치라고도 할 수 있다. 즉, 채널4로 하여금 시청률이나 광고판매의 부담으로부터 자유로이 자신의 방송에만 전념할 수 있도록 한다는 고상한 취지를 살릴 수 있음과 동시에 채널4의 광고시간을 각 지역의 ITV 방송사들만이 판매할 수 있도록 함으로써 새로 생겨난 채널에게 광고시장을 뺏기거나 경쟁할 필요 없이 오히려 더욱 늘어난 광고시간을 판매하여 안전한 수익을 얻을 수 있도록 보장해주는 역할을 하기도 하였다. 그러나 이것이 향후에는 채널4에게 오히려 커다란 짐으로 작용하게 되었다. 1990년 11월 새 방송법은 1990년까지 IBA의 'Public Limited Company' 형태이던 채널4를 1993년부터 'Channel 4 Corporation'으로 운영토록 하여(ITC Notes: No.29, Channel 4), 독자적으로 광고영업을 할 수 있도록 허가하였다. 직접 광고판매의 과정을 거쳐 급기야는 1999년 이 제도 자체가 폐기 되기에 이른다. 채널4는 마침내 1999년 재정 보증원칙의 부담으로부터 자유로와 졌으며 그 결과 1993년 자체적으로 방송시간을 판매하기 시작한 이래로 처음으로 ITV에 재원(fund)을 줄 필요가 없어졌다. 따라서 채널4의 상업적 성과는 모두 채널4를 위해 투자하는 것이 가능해졌다.

1) '상호재정보증원칙'의 운영과 폐지

출범에서부터 채널4의 재정은 각 ITV사들이 판매한 ITV와 채널4의 전년도 총 광고 수입의 13.6%를 부담함으로써 충당되었다. 그리고 ITV사들은 이 부담금의 대가로 자신들의 면허지역에서 채널4의 광고시간을 팔았다(ITC Notes: No. 29, Advertising). 경영에 있어 IBA에 종속되어 있던 채널4는 1990년 12월 6일의 법령에 따라 1993년 1월 1일 독립체가 되었으며, 채널4는 자체적인 광고 영업을 가능하게 되면서 자신의 광고시간을 팔아 재정을 충당하게 되었다. BBC처럼 채널4도 정보를 제공하고 교육하며 오락을 제공할 의무가 있기 때문에 이러한 특성은 시청률

확보 이전에 준수해야 하는 채널4의 이념과 같은 사항이었다. 하지만 이제껏 공영방송으로서의 의무를 지니고 있던 이 채널에게 있어서 시청률 확보가 또 하나의 새로운 중요한 전제로 부각되었다. 이러한 상호모순적인 제약사항 때문에 채널4의 수입이 전체 민영방송사들의 총광고수입의 14%이하인 경우, 채널 3을 구성하는 방송사들이 그들 수입의 비례배분에 따라 재정지원을 하도록 하였다. 그 대가로 채널4의 수입이 이 한도를 넘는 경우 채널4는 14%를 넘은 후부터 발생하는 수입의 절반을 ITV 방송사들에게 할당해야 한다. 이 재정운영 방식을 보다 상세히 살펴보면 다음과 같다. 채널4의 당해 연도 광고수입이 ITV, 채널5, S4C, 채널4를 포함한 전국 지상파TV 광고수입의 14%에 미치지 못할 경우, 우선은 자체 예비자금으로 이를 메워 14%가 되도록 하고, 그래도 모자랄 때는 ITV 각 사들이 돈을 내 14%에 해당하는 최저수입(prescribed minimum income)에 이르도록 하며 단, ITV사들이 내는 이 부담은 당해 연도 지상파TV 광고수입의 2%를 넘지 못한다는 것이 채널4에 대한 ITV의 '상호재정보증원칙'이다. 하지만 반대로 채널4가 14%이상의 수입을 올리게 되는 경우에는 그 초과 수입액의 50%는 ITC를 통해 부담금을 낼 경우의 비율대로 ITV 각 사에 나눠주게 되고, 25%는 예비자금으로 비축하며, 나머지 25%는 채널4의 운영비로 지출하도록 규정하고 있다(ITC Notes: No. 29 Channel 4. Funding Formula).

이와 같이 상호재정보증원칙의 본래 목적은 채널4가 재정에 대한 우려 없이 프로그램 제작에 전념토록 하는데 있었으나 폐지되기 이전까지 끊임없이 그에 대한 문제점이 지적되어 왔다. 즉, '채널4의 재정적자를 ITV가 지원할 경우에는 부담금의 상한선이 2%라는 규정이 있지만 채널4가 14%를 넘는 흑자를 올렸을 때 ITV에 주는 기부금에는 한도가 없다'는 법규정상의 불평등 때문이다. 그러나 무엇보다 현실적인 문제는 채널4가 1993년 이래 계속 14%가 넘는 광고수입을 올림으로써 해마다 자신들의 경쟁자이기도 한 ITV 회사들에게 수천만 파운드의 돈을 그냥

넘겨주어야 한다는 사실이었다. 1993년에 채널4는 24시간 방송을 시작하였다. 그 후로 시청률은 상당히 올라갔고, BBC2의 시청률에 버금가거나 이를 앞지르기도 하였다. 이와 같은 상황에서 ‘상호재정보증원칙’은 채널4 자체 재투자에 대한 걸림돌로 작용한다는 불만의 목소리가 나오기 시작하였다.

그 동안 논의되어왔던 채널4와 ITV 간의 ‘상호재정보증원칙’이 지속되기에는 많은 문제점이 있다고 인정되어 1997년 급기야 새로운 방안이 만들어지게 되었다. 즉 현행 이익금의 50%를 무조건적으로 ITC를 통해 ITV로 헌납하게 되어있는 조항을 대폭 수정하여 궁극적으로는 이 법안을 아예 폐기한 것이다. 새로운 규정에 따라 기존 법안은 1997년까지 유지하되, 1998년에는 전체 잉여금의 35%만을 ITV에게 지급하며 1999년 이후에는 채널4의 의무를 완전히 면제하기로 결정한 것이다. 새로운 규정은 채널4로 하여금 잉여금액으로 새로운 프로그램에 투자할 수 있는 다양한 방안들을 개발할 수 있도록 도와주며 영화산업에도 활기를 가져올 것으로 기대된다(ITC News Release, 1999, July, 1). 이에 따라 1999년은 채널4가 ITC를 통해 ITV각 회사들에게 잉여금을 지급하는 마지막 해가 되었다. 1998년 모든 지상파 상업방송(ITV, Channel 4, Channel 5 그리고 S4C(Welsh))의 전체 상업이익(광고, 후원 그리고 판매 등으로부터 얻은 이익) 금액은 25억8,350만 파운드(한화 약 4조9,086억 원)로 ITC에 의해 최종 집계되었고 이에 따라 채널4의 최소 수입금액인 14%는 3억6,170만 파운드(한화 약 6,872억 원)로 확정되었다. 그러나 당해 채널4는 5억6,050만 파운드(한화 약 1조650억 원)를 벌어들였기에 개정된 법안에 따라 이의 33.33%인 6,600만 파운드(한화 약 1,254억 원)를 ITV에게 넘겨주는 것으로 확정되었다.⁴⁾

4) 최종 금액에서 약간의 차이를 보이는 것은 ITC가 개별 면허업자의 이윤을 감사하는 최종감사 결과에서 조금씩 차이가 발생하기 때문이다(ITC News Release 1999, February, 10).

<표 1> 채널4의 2000년 이익(1999년 12월 31일 기준)

	1998(£m)	1999(£m)	2000(£m)
매출액	590.5	642.1	716.4
전송·판매 비용	(467.4)	(564.1)	(643.1)
총수익	123.1	78.0	73.3
행정 비용	(25.7)	(24.4)	(29.0)
감가 상각비	(8.9)	(8.7)	(10.5)
운영 비용	88.5	44.9	32.8
순이익	3.8	1.1	2.0

출처: *Report and Financial Statements*(p. 45) by Channel 4 Television Corporation, 2000; *Report and Financial Statements*(p. 49) by Channel 4 Television Corporation, 1999.

1999년 채널4의 보고서에 따르면 전체 전송 비용은 1999년에 11%가 증가한 3억 9천1백만 파운드(한화 약 6,256억 원)이며, 이와 같이 증가한 비용은 다양한 프로그램 제공을 통해 시청자들을 더욱 분화시키도록 이용되고 있다. ITV 각 사에 보조금을 제공토록 했던 사항을 폐지한 것은 다양한 프로그램과 런던 외의 제작, 교육, 새로운 디지털 서비스 등의 많은 영역에 보다 많은 재원을 투자할 수 있게 하였다. 상호재정보증원칙이 더 이상 지속되지 않고 폐지될 수 있었던 이유는 무엇보다도 채널4가 수입 상태에 있어서 실질적으로 안정되어 있다는 사실이 입증되었기 때문이다. 이로써 채널4의 상업적 성과는 모두 채널4를 위해 투자하는 것이 가능해졌다.

2) 채널4와 광고

(1) 광고판매 전략

ITV의 광고판매는 판매대행사(sales house)를 통해 이루어지지만 채널4

는 자체 영업부를 두고 광고시간을 판다. 이의 장점은 ITV 네트워크에 전국 광고를 할 경우 광고주나 그 대행사가 각 지역에 있는 ITV 방송사를 모두 방문해야 하는 불편이 있지만 채널4는 전국 동시방송이라 이런 문제가 없다는 점이며 또한 채널4는 가격 흥정이 없는 정액제 판매를 실시하고 있다. 방송시간을 판매하기 시작하면서 광고주들과 대행사에게 예상되는 시청자의 숫자에 기초해 정해진 가격을 내걸게 된다. 이러한 확정가격 전략(fixed price strategy)은 채널4의 차별성이라는 중요한 포인트에 기여하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 채널4의 영업 활동은 기존의 TV 방송시간 판매방식의 몇 가지 요소들을 그대로 활용하고 있기도 하다. 그 가운데 하나는 ‘논 딜(non-deal)’ 프로그램으로, 채널4는 매월 한 달 전에 특별 판매를 위해 통상 4~5개의 프로그램을 선정한다. 이른바 ‘특선 광고(hot spots)’ 프로그램으로서 광고주들에게 제시되고 막대한 프리미엄이 추가된 요금으로 팔린다. 특별 취급 대상으로 선정되는 프로그램의 종류는 다양하다. 특선 광고 프로그램들의 광고료 책정은 채널4나 광고주들 양자 모두에게 민감한 문제여서 자료가 공개되지 않지만, 집중적으로 판매활동을 벌이는 프라임타임 대의 1분 광고요금이 10만 파운드(1996년 자료: 한화 약 1억9천만 원) 이상 호가하고 있다고 알려져 있다.

또 하나의 특성으로 ‘편성상의 이정표를 세우는(signposting schedule)’ 구획편성 전략을 들 수 있다(문화방송 편성국, 1996). 이는 채널4에게는 직접적인 상업적 이익을 가져다주지 않을지라도 광고주들로부터 폭넓은 지지를 받고 있다. 그 한 사례는 금요일 밤에 가장 인기 있는 코미디와 시츄에이션 코미디를 계속적으로 편성하는 것으로 어느 시간대를 특정 장르의 프로그램으로 집중 방송하는 방식(소위 ‘띠 편성’)이다. 이와 비슷한 또 다른 방법은 주제가 있는 주말이나 저녁시간을 선정해 소수 시청자들의 관심사를 집중적으로 충족시키는 것이다. 채널4는 다양한 프로그램을 혼합하여 절충(eclectic) 편성을 하는 것으로 유명하다. 같은 주제는 아니더라도 소수의 다양한 계층을 위해 이들의 지적 호기심과 다양한

관심을 충족시킬 수 있는 프로그램들을 지속적이고도 집중적으로 방영함으로써 이들을 텔레비전 앞에 고정시킬 수 있는 전략이며 자연히 광고주들이 관심을 가질 수밖에 없게 된다.

(2) 시청률과 광고 시장 점유율

새로운 채널과 새로운 매체들이 서로 경쟁을 하는 상황에서 광고 수입은 수용자의 규모와 특성에 따라 다르게 나타난다. 2000년 채널4의 전체 시청자 점유율은 10.5%이다. 채널4의 시청자 점유율은 1993년 11%를 정점으로 10%대를 고르게 유지하고 있다(<표2> 참조).

<표 2> 각 채널의 수용자 점유율(시청률)
(단위: %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BBC1	32.7	32.4	32.2	32.5	30.8	29.5	28.4	27.2
BBC2	10.2	10.6	11.1	11.5	11.6	11.3	10.8	10.8
ITV 와 GMTV	40.0	39.5	37.3	35.1	32.9	31.7	31.2	29.3
채널4 와 S4C	11.0	10.7	10.9	10.7	10.6	10.3	10.3	10.5
채널 5	-	-	-	-	2.3	4.3	5.3	5.7
위성과 케이블 TV	6.1	6.8	8.5	10.2	11.8	12.9	14.0	16.5
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: *Report and Financial Statements*(p. 73) by Channel 4 Television Corporation, 2000.

이를 반영하듯이 채널4의 수입은 급변하는 다매체·다채널 방송 상황에도 불구하고 꾸준히 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 2000년 전체 매출액은 7억1,600만 파운드으로써 1999년의 6억4,200만 파운드보다 무려 11.5%가 늘어났다. 이는 전체 지상파 텔레비전 광고와 후원 시장의 22.0%를 차지하는 것이다.

<표 3> 채널4의 광고와 후원 수입 비율

(단위: %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
채널4	18.2	19.7	20.9	21.8	21.5	21.7	21.6	22.0
ITV, GMTV, S4C, 채널5	81.8	80.3	79.1	78.2	78.5	78.3	78.4	78.0
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: *Report and Financial Statements*(p. 73) by Channel 4 Television Corporation, 2000.

이 표들이 보여주듯이 채널4는 10% 안팎의 시청점유율에도 불구하고 광고수익의 시장점유율은 그의 두 배가 넘는 21% 이상을 유지하고 있는 추세이다. 시청점유율 또한 새로운 방송사(채널5)가 생겨났고, 수많은 채널을 시청할 수 있는 위성과 케이블 텔레비전과의 경쟁상황을 생각하면 상당히 성공하고 있다고 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 성공요인은 어디에 있는 것일까. 이에 대해서는 다양한 분석이 있을 수 있겠지만 여기서는 눈에 띄는 몇 가지 사항만을 지적하고 넘어가고자 한다.

첫번째는 우선 자신의 존재론적 이유에 충실한 실천이다. 이미 앞에서 여러 번 지적되었듯이 채널4는 기존의 방송이 충족시켜주지 못했던 다양한 취향과 다원화된 가치를 위해 서비스하는 방송이다. 또한 이러한 노력은 과격적으로 보일지라도 용인할 수 있는 실험정신을 존중하며 이를 위해 방송제작 시스템부터 획기적인 개방형 구조를 띠고 있다. 결국에는 이러한 정신과 그 정신을 꾸준히 지켜온 실천적 방송이 지금의 채널4를 있게 한 것이다. 두 번째의 이유로는 영화를 중심으로 자신의 분야를 특화시킨 전략에서 찾을 수 있다. 이는 결과적으로 영국 영화산업 자체를 발전시키는 동인이 되었으며 BBC나 ITV방송사들도 영화산업에 적극적으로 투자하게 만드는 부수 효과도 거두었다. 또한 다매체 시대에 걸맞게 이미 보유하고 있는 방대한 콘텐츠를 기초로 하여 현재 약 25만

명의 가입자를 보유하고 있는 'Film Four'라는 디지털 채널 서비스와 'filmfour.com'이라는 웹사이트를 통한 영화 서비스 등을 시작함으로써 새로운 수입원을 만들어내고 있기도 하다. 또 하나의 성공요인은 그 독특한 편성방식에 있다. 이에 대해서는 앞의 광고판매전략에서 자세히 소개된 바 있다. 사람들은 BBC1이나 BBC2를 보면 어떤 종류의 방송 프로그램을 볼 수 있겠다는 일종의 기대감과 사전 지식을 갖게 된다. 이는 방송사들과 시청자들과의 일종의 보이지 않는 약속과도 같은 것이어서 사람들은 이러한 기대가 충족되었을 때 편안함과 안도감을 느끼며 반대로 이러한 기대가 무너지거나 도전 받을 때 불안을 느끼게 된다. 이는 단지 BBC의 경우만은 아니며 ITV도 마찬가지라고 할 수 있는 영국 방송의 커다란 특징이라고 하겠다. 채널4의 경우 여기서 한 단계 더 나아가 '테마 편성'으로 발전시키고 있다. 즉 금요일 8시부터 10시까지 는 요즘 가장 인기 있는 시추에이션 코미디를 연속적으로 편성하여 시청자들을 TV 앞에 고정시키는 것이다. 이에 대해서는 채널4가 지나치게 미국의 인기 프로그램을 많이 편성함으로써 특히 젊은 시청자를 많이 보유하고 있는 채널4가 행여 영국의 정체성 유지에 좋지 않은 영향을 미칠 수도 있다는 우려도 있다. 마지막으로 출판형 방송사라는 특성에서 기인하는 낮은 인건비와 운영비 때문에 보다 효율적으로 방송사를 운영할 수 있다는 점을 들 수 있다. 제작팀을 자체적으로 가지고 있지 않기 때문에 이로 인한 인건비나 막대한 설비 등에 소요되는 자금이 필요하지 않고 이러한 자금을 프로그램 위탁제작 혹은 구입하는 데에 사용하게 된다. 2000년에 발간된 1999년 연감에 의하면 현재 1조원 이상의 매출을 기록하고 있는 채널4의 정식직원은 808명이며 나머지는 비정규 직원을 고용하고 있는 것으로 밝히고 있다(Channel 4 Television Corporation, 1999, p. 56).

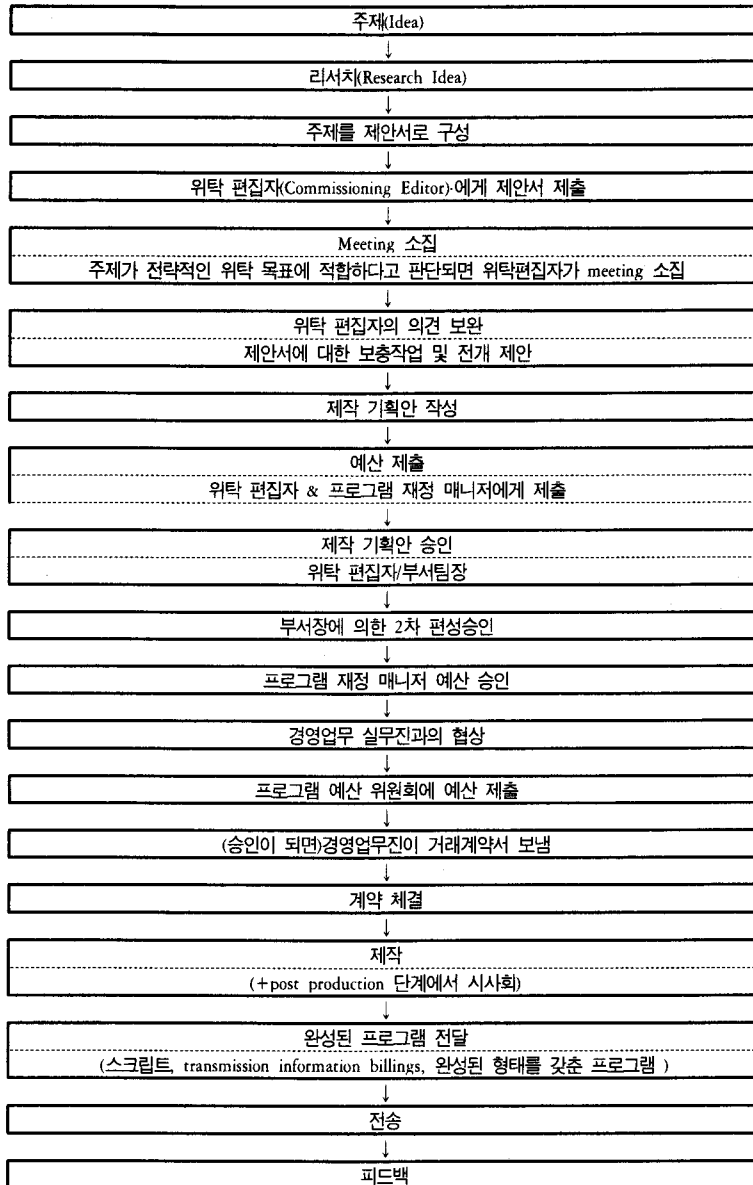
5. 채널4의 외주제작 시스템

채널4가 당시로서는 파격적이라고 할 수 있는 ‘출판사형 방송사’라는 형식을 취하게 된 데에는 새로운 방식만이 기존의 방송에서는 서비스하지 못하는 다양한 취향과 다원주의적 가치를 반영한다는 이상의 실현을 위한 가장 좋은 구조라는 데에 의견이 모아졌기 때문이다. 그러나 또한 그 이면에는 “경제적으로 텔레비전 제작시스템에 자유시장 원리를 적용시키려는 의도가 반영된 것”이기도 하다(King, 1998, p. 280). 채널4의 외주제작은 그러나 단순히 외부에서 만들어진 프로그램을 구입한다는 차원은 아니다. 처음 기획단계에서부터 공동으로 이루어지는 작업으로서 ‘위탁제작(commissioning)’의 개념으로 이를 설명하고 있다. 즉 아이디어를 갖고 제작자가 찾아오면 이를 근거로 프로그램을 구매할 것인가를 판단하고 아이디어에 관심이 있다면 이를 함께 발전시켜 프로그램으로 제작할 수 있도록 지원하는 방식을 주로 채택하고 있기 때문이다.

1) 채널4의 외주제작 과정

채널4의 프로그램 위탁 업무는 프로그램별 위탁 편집자(commissioning editor)들이 담당하고 있는데, 이들은 드라마, 예술, 음악, 스포츠, 교육 등 각 장르의 편성정책을 주관한다. 편집자들은 3개 그룹으로 나뉘어 각각 예술 및 오락부문 담당자(Controller of Arts and Entertainment), 사실 프로그램 부문 담당자(Controller of Factual Programmes), 그리고 드라마 국장(Head of Drama) 등의 지휘 하에 있으며, 프로그램 편성이사가 이들 모두의 업무를 관장한다. 각 위탁 편집자들은 그들 임의로 처리할 수 있는 예산과 편성시간을 갖고 외부 제작자들이 낸 프로그램 기획안을 검토하거나 의뢰한다. 그래서 어떤 기획 아이디어가 자신의 마음에 든다면 완전한 대본, 제작 조건, 방문 조사 등을 실시해 제작위탁을 추진할 수 있

< 표 4 > 채널4 위탁제작 프로그램 생산과정



다. 그러나 최종적으로 제작 위탁 계약이 이루어지기 위해서는 프로그램 재정부서(Programme Finance Department)와 협의가 필요하고 예산과 계약 내용에 대한 프로그램 구입 부서(Acquisitions Department)의 동의 및 프로그램재정위원회(Programme Finance Committee)의 승인을 거쳐야 한다. 만약 채널4가 하나의 프로젝트를 위탁하려 한다면 여기에는 제작을 위한 시설이나 제작기간 그리고 예비비 등에 관한 자세하고 실제적인 내용의 예산과 자금 운용이 필요하다. 일단 총제작비의 액수가 정해지고 나면 일정 비율의 제작수수료(production fee)가 덧붙여져 독립제작사에 지급된다. 이 같은 위탁 제작 시스템은 아무리 작은 규모의 프로덕션과도 확실한 아이디어와 신뢰감만 줄 수 있다면 위탁제작 계약이 성사될 수 있으며, 각 프로덕션들은 위탁받은 프로젝트를 제작하기 위해 반드시 막대한 자금을 준비하거나 제작 실패로 인해 적자를 떠맡을 위험 부담이 줄어들게 되는 것이다. 이러한 과정을 표로 정리하면 <표 4>와 같다.

2) 결과의 통보

위탁제작의 과정에서 제안서를 접수하고 심의하여 결정하는 과정만큼이나 중요한 것은 이러한 결과에 대한 통보의 절차이다. 더구나 영세한 규모의 제작사에게는 때로 결과에 대한 빠른 통보가 제작사의 사활을 결정하는 중요한 문제가 될 수도 있기 때문이다. 채널4는 이러한 과정 또한 서비스의 차원에서 생각하고 있으며 기획서를 제출한 제작사 혹은 개인의 편의를 고려하고자 노력하고 있는 것을 알 수 있다. 이에 대한 단계별 진행은 다음과 같이 이루어진다.

- ① 제출된 기획서는 공평하며 철저한 보완 아래 심의된다.
- ② ‘저작권 보호를 위한 연대’에 의해 승인된 규약에 따라 모든 기획서는 다루어진다.

③ 기획안이 제출된지 최대 열흘⁵⁾ 안에 정식 접수된다.

④ 기획안 제출자는 한달 안에 통보를 받는다. 만약 심사에서 통과되지 못했다면 채널4는 그 이유를 자세히 설명해야 한다.

⑤ 만약 기획안이 이미 제출된 다른 기획안들과 함께 고려되어야 할 이유가 있으며 여전히 관심이 있다면 심의과정이 한달 이상 걸릴 수도 있다. 이때 역시 채널4는 제안자에게 지연이유, 채널4가 갖고 있는 관심의 정도, 예측 가능한 타임테이블 등에 대해 지속적으로 통보해준다.

⑥ 위탁제작의 심의과정 동안 채널4는 제안자와 연락체계를 유지한다.

매년 6백여 개 이상의 프로덕션에 프로그램 위탁제작을 하고 있는 채널4는 이러한 시스템의 운영으로 독립제작 분야의 성장뿐 아니라 다양한 프로그램을 확보하는 데도 크게 기여하고 있다. 이와 같이 독립제작 사들에 의존하는 채널4는 TV와 영화 영역의 결합을 시도, 위탁제작한 영화를 TV로 방송하기 앞서 극장에서 먼저 개봉함으로써 좋은 평판과 함께 재정적 수입을 올리기도 한다.

3) 외주제작의 의의

위탁제작은 제작 관료주의를 피하고 유연한 편성과 다양한 아이디어를 반영할 수 있다. 또한 채널4는 다른 방송사에 비해 적은 인원과 저예산으로 운영된다. 1987년 조사에 따르면 채널4의 시간당 평균 소요비용은 BBC의 절반, ITV의 20%에 지나지 않는다(Harvey, 1989). 그럼에도 불구하고 이 채널은 저예산 채널이란 이미지를 전혀 주지 않고 있다. 오히려 고급 소수 취향 채널의 이미지가 강하다. 이러한 채널4의 프로그램 공급 체계가 내포하고 있는 의미는 다음과 같다.

5) 기간은 모두 근무일수(working days)를 기준으로 하고 있다.

- 방송이 자체 스튜디오와 스태프를 갖는 거대한 조직체에서만 가능한 것은 아니라는 사실,
- 이러한 방식은 독립 제작 산업과 영상 소프트웨어 산업의 성장에 크게 기여할 수 있고,
- 보다 다양한 프로그램의 공급을 가능케 함으로써 채널이 지향하고 있는 방송 다원화에 도움이 된다는 것이다.

6. 나오며

영국의 채널4는 오랜 논의과정을 거쳐 탄생한 방송제도답게(요즘 와서 제기되고 있는 지나친 상업성에 대한 논란을 받아들여더라도) 우리가 생각할 수 있는 가장 최고의 방송제도라는 찬사를 들어왔다. 채널4 출범의 이념적 배경은 후기 산업사회의 문화적 다원주의 사상을 방송에 적용한 것이었다. 영국에는 이미 기존의 공영방송 두 채널과 상업방송 한 채널이 있었지만 이들 어느 쪽에서도 채워지지 않는 보다 창의적이고 다른 취향을 담은, 내용과 형식면에서 혁신적이면서 실험적인 방송을 요구하게 되었다. 이러한 방송은 또한 사회 속의 다양한 소수 집단들의 취향을 적극 반영하면서 시청자들의 선택의 폭을 확대하고 독립제작사들에게 더 많은 기회를 할애한다는 면에서 환영을 받았다. 그러나 무엇보다도 이 프로젝트의 독특성은 새로운 방송국이 초기에 필연적으로 겪을 수밖에 없는 재정적 문제를 해결해 준 ‘상호재정보증원칙’에 있다. 아무리 이상적인 아이디어를 실현하고자 하여도 의욕적인 프로그램을 아무도 보여주지 않고 나아가 새로운 방송국이 자신의 재정적 우려로부터 자유로울 수 없다면 애초의 이상을 유지하기가 구조적으로 불가능할 것이기 때문이다. 1999년 이 조항이 폐지될 때까지 많은 논란이 있었지만 나름대로 의의를 인정해야 할 것이다.

출범 이후 채널4는 사회 일반의 통념을 깨는 과격적인 프로그램의 편성 때문에 자주 보수계층의 비판을 불러일으키기도 했지만, ‘소수를 위한 채널’의 한계를 창조적으로 극복하면서 기대 이상의 선전을 해온 것으로 평가될 수 있다. 우리가 그러나 채널4라는 새로운 방송제도에서 눈여겨보아야 할 부분은 무엇보다도 독립제작자들을 포함한 영상산업 전반에 걸친 지원체계이다. 채널4는 뉴스를 제외하고는 자체적으로 프로그램을 생산할 수 없도록 구조 지워진 출판형 방송사이다. 위탁제작제도를 통해 채널4가 일으킨 반향은 컸다. 이를 통해 영국의 독립제작사들은 커다란 시장을 확보하게 된 셈이며 기존의 In-House 제작사들이 시도하지 못했던 참신하면서도 때로 논란을 불러일으키는 다양한 소재와 새로운 접근방법 등이 영국의 방송계에 새로운 바람을 몰고 오게 된 것이다. 더구나 채널4는 자체제작을 하지 않는 관계로 극소수의 적은 인원만으로도 운영이 가능하며 2001년 현재 1조 원이 넘는 매출을 기록하면서 광고 영업면에서나 프로그램 판매 및 영상산업에 대한 적극적인 투자와 성공을 통해 꾸준한 성장을 보여주고 있다. 나아가 채널4의 이러한 성공은 다른 방송사들을 자극하여 BBC나 ITV로 하여금 외주제작 비율을 확대하도록 하였으며 궁극적으로 외주제작 비율 25%라는 방송법의 규정을 이끌어내게 되었다. 또한 각 방송사들이 채널4가 투자한 <Four Weddings and a Funeral>, <Full Monty> 등의 커다란 성공에 고무되어 앞다투어 영국의 자국 영화산업에 많은 자본을 투자하고 있음으로 인해 그 동안 할리우드의 거대자본에 밀려 사양산업의 길을 걷던 영상산업이 다시 한번 부흥기를 맞이하게 되는 촉진제의 역할을 하기도 하였다.

채널4의 또 다른 장점은 뛰어난 경영전략에 있다. 현재 대부분의 공영방송이 경영성과 효율성의 문제에 직면하면서 디지털 방송시대에 있어서의 공영방송 존폐위기론까지 대두되고 있는 것이 현실이다. 영국의 BBC가 계속적인 구조조정과 새로운 재정방안을 발표하는 가운데, 채널4는 위성방송과 케이블의 성장세에도 불구하고 시청률과 광고시장 점유

울에서 각각 10%대와 20% 이상을 유지하고 있는 것으로 나타났다. 이는 단지 좋은 프로그램을 방영한다는 진부한 원칙만으로 이루어지는 일은 아니다. 채널4는 프로그램 편성과 광고판매를 전략적으로 연결짓고 있으며, 광고판매에 있어서도 ITV사들이 생각하지 못했던 다양하면서도 적극적인 방안들을 사용함으로써 자신의 시장성을 한층 높이고 있다. 특화된 수용자층의 유지는 10%대의 시청률로 그 두 배에 달하는 광고 시장 점유율을 가능하게 하는 뛰어난 경영전략이다. 앞으로의 공영방송은 자체적으로 효율성을 높이며 관료적 행태를 버리고 수익구조의 다양화를 위해 적극적으로 노력할 필요가 있다. 디지털 방송시대를 준비하기 위한 막대한 재원을 수신료에만 의존해서는 감당할 수 없을 것이다. 또한 방만한 경영구조를 획기적으로 개선하는 것도 시급히 이루어져야 할 일이다.

이와 같은 긍정적인 의의 이외에도 우리에게 시사하는 바를 정리해보면 다음과 같다. 우선 가장 먼저 디지털 방송시대의 공익성 개념으로 떠오르고 있는 '다양성'에 대한 화두를 채워줄 수 있는 대안적 방송제작 형태를 들 수 있다. 아날로그 방송시대의 공익개념이 기존의 보다 많은 사람을 위한 '보편적 서비스'에 초점이 맞추어져 있었다면 수많은 채널과 다양한 매체에의 접근이 용이하게 되는 디지털 방송시대에 있어서의 새로운 공익 개념은 '다양성에의 충족'으로 바뀌어가고 있다고 할 수 있다. 다양한 사회적 가치와 다원화된 문화적 취향 등을 반영할 수 있는 프로그램에 대한 사회적 요구가 커질 것이며 이러한 다양성에의 충족은 현재의 독과점적 방송체제에서는 이루어지기 힘든 과제이다. 무엇보다도 외주제작을 활성화하여 프로그램 소스를 다원화하는 방안이 다양성에의 충족을 위한 구조적인 개선책이 될 것으로 본다. 이는 현재 형식적으로 이루어지는 외주제작 비율고시제로 획득될 수 있는 것은 아니다. 보다 근본적인 시스템 자체를 새롭게 바꾸는 시도가 요구된다 하겠다. 이를 위해 채널4가 채택하고 있는 프로그램 위탁과정을 다시 한번 꼼꼼

히 살펴볼 필요가 있다. 이는 단순화시켜 말하자면 좋은 아이디어만 있다면, 자본이나 기술이 전혀 없어도 채널4가 적극 개입하여 전 과정을 함께 발전시켜 나갈 수 있는 지원정책이기 때문이다. 제작기술이나 제작 장비 등의 대여는 물론이고 초기의 아이디어를 리서치팀의 지원을 통해 함께 발전시켜 나아간다는 방안은 우리의 어려운 현실과 비교해 보면 많은 차이를 느끼게 된다. 창의력이 돋보이는 좋은 결과물(프로그램)을 위해서라면 적극적인 지원을 아끼지 않는 자세가 필요하다고 본다.

21세기는 문화의 전쟁시대가 될 것이라는 말도 있듯이 콘텐츠의 중요성은 모두가 실감하고 있는 바이지만 콘텐츠의 생산을 활성화시켜줄 제대로 된 인프라의 구축이 무엇보다 시급한 시점이다. 창의적인 아이디어와 이의 결과물들이 활발히 생산되기 위해서는 이를 뒷받침시켜주는 혁신적인 제도가 필요하다. 영국 채널4의 방송제작 시스템은 지금 우리나라가 직면하고 있는 어려움을 극복할 수 있는 고려해볼만한 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

● 참고문헌

- 권호영 (1997). 《TV산업의 수직적 결합에 대한 경제적 평가》 (연구보고서 97-15). 서울: 한국방송개발원.
- 권호영 (1998). 방송사 제작부문의 수직적 분리를 위한 논의. 《방송연구》, 제46호, 3-32.
- 김동규 (1997). 국내 방송 프로그램 제작 메커니즘에 대한 경제적 분석: 수직적 통합과 하도급 거래를 중심으로. 《한국방송학보》, 제9호, 45-78.
- 김문환 (1998). 《문화경제론》. 서울: 서울대학교출판부.
- 문화방송 편성국 (1996). 《영국의 방송 구조와 정책》. 서울: 문화방송.
- 송경희 (1999). 《외주제작 의무편성 정책의 효과 및 개선방향 연구》 (연구보고서 99-01). 서울: 한국방송진흥원.

- 송경희 (2000). 《TV 프로그램 공급시장의 경쟁촉진 연구》 (연구보고서 00- 01). 서울: 한국방송진흥원.
- 최양수·조성호 (1996). 《한국형 프로그램 유통전문업체 육성방안 연구》 (연구보고서 96-24). 서울: 한국방송개발원.
- Blanchard, S., & Morley, D. (1982). *What's this Channel Four*. London: Comedia Publishing Group.
- Broadcasting Act(1980).
- Broadcasting Act(1990).
- Broadcasting Act(1996).
- Channel 4 Television Corporation (1999). *Report and Financial Statements*. London: Channel 4 Television Corporation.
- Channel 4 Television Corporation (2000). *Report and Financial Statements*. London: Channel 4 Television Corporation.
- Graham, A. (2000). The future of communication: Public service broadcasting. Balliol College Discussion Document.
- Harvey, S. (1989). Deregulation, innovation and Channel 4. *Screen*, 30(1-2), 60-75.
- Independent Television Commission (1999, February 10). ITC news release.
- Independent Television Commission (1999, July 1). ITC news release.
- Independent Television Commission (2000). Channel 4 advertising. *ITC Notes*, 29.
- Independent Television Commission (2000). Channel 4 funding formula. *ITC Notes*, 29.
- Independent Television Commission (2000). Channel 4 programme regulation. *ITC Notes*, 29.
- King, A. (1998). Thatcherism and the emergence of Sky Television. *Media, Culture and Society*, 20(2), 277-293.
- Wasko, J. (1990). *Hollywood in information age*. London: Polity.

The Study of the Alternative Broadcasting System: in the Case of the Channel 4 in Britain

Hyechung Eun
(Korean Broadcasting Institute)

In this article, Channel 4 in Britain is the main theme since its alternative broadcasting system can shed the light to the Korean case. Korea is getting into the era of multimedia and including webcastings there are over thousands channels are available. However the infrastructure for the broadcasting contents never seems to be matured to match its need. Instead Korean production system is rather vertically integrated into the Networks(KBS, MBC and SBS) which oligopolise the broadcasting in terms of supply. Even though 'Program Quota Regulation' has been established under the new Broadcasting Act(1999), the old habits die hard and still the independent producers have the unfair relationships with the Networks. Under this circumstance, Channel 4 can be the good example to show how well the alternative system can serve to the diversity of broadcasting and the taste of the minority. Channel 4 took almost 20 years to establish since there were enormous amount of debates about its public missions, ideal broadcasting system, whom it should serve for, etc. between all the social sectors including the independent producers. The social agreement was reached on the point that the new broadcaster should not produce but publish and it is called the 'publishing broadcaster'. In this sense, it can be managed effectively with comparatively little fund and at the same time, it can always have all different sorts of contents as well as genres very freely through 'commissioning process' or buying programs from even the most innovative producers. The 'commissioning process' is one of the key points which makes the Channel 4 so unique. The commissioning process is literally open to anybody, in particular, to the small scale producers with much innovative ideas. Channel 4 will support financially as well as with facilities and human resource to produce the program once after their program idea is accepted by the commissioning editor. Even better side of Channel 4 is about their financial success. From the

beginning, the 'funding formula' helped in great deal to make the Channel 4 doing all sorts of innovative experiments. The history of 'funding formula' and its contribution are explained in the article, too. With all this effort, the article is hoped to bring discussion about the alternative broadcasting system which might help to prepare the new era of broadcasting.

[Keywords: Channel 4, alternative broadcasting system, commissioning process, publishing broadcaster, funding formula]