

의무편성채널제도 개선방안 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과
다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘의무편성 채널제도 개선방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 서울여자대학교

책임연구원 : 임정수(서울여자대학교 언론영상학부 교수)

공동연구원 : 박남기(오클라호마 주립대학교 신문방송학과 교수)

목 차

요약

I 서 론

- 1. 문제제기 9
- 2. 연구의 구성 10
- 3. 기대효과 및 활용방안 11

II 의무편성채널제도의 현황과 평가분석

- 1. 의무편성채널 제도의 개요 12
- 2. 의무편성채널의 추진경과 및 현황 13
 - 1) 지상파 재송신 13
 - 2) 종합편성 및 보도 채널 14
 - 3) 공공채널 및 종교채널 16
 - 4) 공익채널 17
 - 5) 지역채널 19
- 3. 평가의 분석방법 20
- 4. 의무편성채널 제도의 성과 및 문제점 분석 21
 - 1) SO의 채널편성권 제약 21
 - 2) 단독PP의 시장 진입장애 23
 - 3) 사회적 비효율성 24
 - 4) 의무편성채널의 적정성 문제 24
 - 5) 시장경쟁의 왜곡 25
 - 6) 제도의 운용의 문제 26
- 5. 디지털환경 변화에 따른 의무편성채널제도의 전망분석 26
 - 1) 디지털 방송 환경 26

2) 인터넷 환경	27
-----------------	----

III 해외사례

1. 미국의 의무전송 사례	29
1) 의무전송규정의 시작과 규제근거	29
2) 의무전송규정에 대한 법적 논란	30
3) PEG 채널	37
4) 임대채널	46
5) C-SPAN	47
2. 캐나다의 의무전송의 사례	49
1) 의무전송규정의 시작과 규제근거	49
2) 최근 의무전송규정의 주요 항목	50
3) 커뮤니티 채널	52
4) CPAC	55
3. 프랑스의 의무전송의 사례	57
1) 의무전송의 현황	57
2) 디지털 방송으로의 전환과 의무전송규정	61
4. 해외사례분석의 종합적 시사점	63

IV 의무편성채널의 기준 설정

1. 방송공익 개념의 진화	67
2. 의무편성채널의 기준 설정	69
3. 의무편성채널의 기준에 따른 현행 제도의 검토	73
1) 지상파 재송신	73
2) 공공채널 & 종교채널	77
3) 보도 및 종합편성 채널	80
4) 공익채널	81
5) 지역채널	84

V**의무편성채널제도 개선방안**

1. 제도 개선의 필요성	86
2. 제도개선 방향	87
3. 제도개선 방안	88
1) 의무편성채널의 기준 마련	88
2) 제도의 통합적 운영	89
3) 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널	90
4) 지상파재송신 제도의 정비	94
5) 요약	95

**참고
문헌**

[부록1]	100
-------------	-----

표 목 차

<표1> 의무편성채널 현황	12
<표2> 지상파 재송신의 시대별 변화	14
<표3> 종합편성 및 보도채널 변화추이	15
<표4> 공공채널의 변천	17
<표5> 지역채널의 제도의 변화	20
<표6> 심층인터뷰 대상자	21
<표7> 케이블방송의 서비스 채널수에 따른 채널운용	22
<표8> 서비스 받는 케이블방송 채널수에 따른 이용자 수의 현황	24
<표9> 각 주의 PEG 채널현황	40
<표10> 프랑스의 의무전송채널	59
<표11> 미국, 캐나다, 프랑스의 의무편성 및 유사 의무편성채널 비교	65
<표12> 공공채널 시청률 추이	79
<표13> 종교채널의 SO 확보율 추이	80
<표14> 종교채널의 시청률 추이	80
<표15> 보도채널의 SO 확보율 추이	81
<표16> 보도채널의 시청률 추이	81
<표17> 공익채널의 SO 확보율 추이	82
<표18> 공익채널의 시청률 추이	84
<표19> 케이블방송의 연도별 의무편성채널의 변화	100

그림 목 차

[그림 1] 의무편성채널제도의 정당성	72
----------------------------	----

요 약 문

제1장

종합유선방송(이후 ‘케이블 방송’으로도 칭함), 위성방송, 중계유선방송은 수익을 목적으로 하는 상업적 방송사업자들이 중심이 되어 운영하고 있지만, 방송의 공익적 역할을 유도하기 위해 우리나라는 의무편성채널 제도를 실시하고 있다. 2008년에 방송법은 지상파 재송신, 공공채널 및 종교채널, 보도채널 및 종합편성채널, 공익채널, 지역채널 등에 관하여 의무적으로 편성해야 하는 채널들을 규정하고 있다. 이처럼 여러 가지의 규정들을 포괄하고 있는 의무편성채널제도는 그 취지에서도 단일하지 않다. 난시청지역의 해소, 다채널 방송시장에서 과도한 상업성 추구와 시장집중을 견제, 소수자 보호 및 다양성의 보장, 지역사회복지 등 다양한 취지에 기반을 두고 있는데, 이러한 점들은 긍정적 취지에도 불구하고 제도의 추진과정과 실효성에서의 문제점들, 산업에서 파생적인 부작용 등을 유발시키고 있다.

이같은 의무편성채널제도의 누적된 문제들을 해결하기 위해서 무엇보다도 의무편성채널제도에 대한 지금까지의 성과에 대한 종합적인 평가와 개선방안의 도출이 필요하게 되었다. 의무편성채널제도를 개선하고, 다양성과 아울러 영상산업 발전을 도모할 수 있는 종합적이고 실제적인 대책이 마련되어야 한다.

제2장

의무편성채널제도의 개선에 앞서 평가에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 크게 두 개의 물음에 집중하여 제도의 평가분석을 시도하였다. 첫째는 의무편성채널제도의 성과와 문제점은 무엇인가 하는 문제로 평가의 중심질문이 된다. 둘째는 디지털 미디어 환경 변화는 의무편성채널제도에 어떤 영향을 미칠 것으로 전망하는가 하는 문제로 작금의 변화와 제도 개선방향에 대한 전망을 해보고자 한다. 이 질문에 답하기 위해서, 문헌 연구와 심층인터뷰 방식을 채택했다. 문헌연구는 그 동안의 의무편성채널관

런 국내외 연구와 관련법의 연구를 통해서 진행되었다. 2008년 11월 16일부터 12월 16일에 걸쳐 플랫폼사, PP(의무채널, 비의무채널), 학계 및 관계단체 등을 대상으로 개방형 질문으로 구성된 서면 질문지를 20여 명에게 이메일로 배포하여, 10명으로부터 서면질문지의 응답을 받았고, 그 후 필요에 따라, 서면 질문지 응답자와 전화 및 방문을 통해서 심층적으로 인터뷰를 실시했다. 심층 인터뷰는 SO 편성권 제약, 신규PP 및 단독PP의 SO 확보의 어려움, 사회적 비효율성, 의무편성채널의 적정성, 시장의 왜곡, 제도의 운용문제 등을 다루었다.

제3장

제3장에서는 미국, 캐나다, 프랑스의 의무편성채널 제도에 대해 살펴 보았다. 먼저 미국의 의무편성채널 제도는 미국의 수정헌법 제1조의 전통과 상업주의에 바탕을 둔 방송운영을 반영한다. 즉, 의무전송규정의 논란은 지속적으로 지상파 방송의 경제적 생존력을 보호하고자 하는 정부의 규제와 SO들의 수정헌법 제1조의 권리간의 갈등이라고 할 수 있다. 또한 PEG 채널은 민주적 토론장을 형성하고 공익을 실현하고자 하는 취지에서 시작되었으나, SO들의 이익극대화 추구는 이들 PEG 채널들이 기대만큼의 성과를 거두는데 부정적인 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 그러나 미국의 의무편성채널 제도와 관련한 특징은 FCC를 비롯한 규제기관이 지상파 방송을 제외하고는 특정의 채널을 전송하기를 요구하지 않는다는 점이다. 이는 지상파 방송의 보호와 공익 실현을 위한 PEG 채널을 제외하고는 케이블과 위성방송의 채널 운영은 전적으로 이들 사업자들의 수정헌법 제1조에 기초한 권리에 따라 이루어져야 하고, FCC를 비롯한 정부규제는 공정한 경쟁을 촉진하는데서 머물러야 한다는 것을 의미한다고 하겠다.

캐나다의 의무편성채널 제도의 특징은 캐나다의 지역적 특성상 미국 프로그램의 영향을 받기 쉬워, 공영방송을 통해 캐나다의 국가정체성을 지키고자 하는데 초점이 맞춰진다는 점이라 할 것이다. 또한 캐나다 정부와 CRTC는 의무전송규정에 포함되는 프로그램을 하원의 의정활동을 방송하는 CPAC 등 일부 케이블 채널에까지 포함시키고 있으며, SO들 또한 커뮤니티 채널에의 기여를 통해 지상파 방송사들의 프로그램이나

케이블 PP들의 프로그램을 단순히 전송하는데서 벗어나, 커뮤니티 프로그램의 확대와 캐나다의 가치를 지켜나가는 데 큰 역할을 하고 있다. 따라서 미국의 PEG 채널과는 달리, 캐나다의 커뮤니티 채널은 지역주민들이나 지역단체가 직접 제작하는 프로그램은 거의 없다고 할 수 있다. 결국, CRTC가 SO에 커뮤니티 채널과 관련하여 위탁기능을 맡기는 것은 공영방송의 전통을 SO에게까지 확대한 것이라 할 수 있다. 이는 또한 캐나다 정부와 CRTC가 방송정책에 관한 한 공익과 SO들의 기업이익에 큰 차이가 없다고 간주하는 것을 보여준다고 하겠다.

프랑스의 의무전송규정의 특징은 다른 국가들과 비교해서 적극적인 국가개입이 이루어진다는 점이다. 즉, 프랑스의 의무전송규정은 모든 지상파 방송뿐만 아니라 지역 케이블 채널들을 포함하며, 인접한 외국의 지상파 방송채널까지도 포함한다. 또한 프랑스 문화에 대한 자부심과 이를 방송에 반영하고자 하는 프랑스 정부의 노력 또한 특징적인 사안이라 할 것이다. 또한 디지털 방송으로의 전환과정에서 의무전송규정과 관련하여 SO들과 프랑스 정부와의 마찰은 SO들과 위성방송사업자들 사이의 불평등한 의무전송규정이 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 이는 프랑스 정부의 방송정책이 시장에서의 공정한 경쟁에 비중을 두기 보다는 관리형 규제에 기인한 부정적인 단면을 보여주는 것이라 하겠다.

결론적으로 각국은 의무편성채널 제도와 관련하여 자국의 전통과 역사에 비추어 특징적인 제도를 갖추고 있다. 물론 어느 국가의 제도가 다른 국가들의 제도에 비해 우월하다고 말하기는 어렵다. 그러나 공통적인 사항은 지상파 방송을 국가의 기간방송으로 간주하고 이의 보호에 초점을 두고 있다는 점이라 할 것이다. 이는 지상파 방송이 국민의 재산인 지상파를 이용한다는 점에서 당연한 현상이라 할 것이다. 그럼에도 디지털화로 지상파채널의 증가는 의무송신에 변화가 일어날 수 있음을 예고하고 있다.

제4장

제4장은 본 연구에서 제시하고자 하는 의무편성채널의 세 가지 기준을 다음과 같이 정리하였다.

(ㄱ) 시장실패의 보완: 시장이 제 기능을 하지 못하여 소비자 수요가 있

는 상품이 시장에 정상적으로 공급되지 못하는 등 비효율적으로 운영될 때, 이를 시장의 실패(market failure)라고 한다. 이를 타개하기 위하여, 정부는 규제, 과세, 보조, 우대 등의 방법으로 시장에 개입하게 된다.

(ㄴ) 유익성 및 필요성의 추구: 정책적으로 특정 채널을 의무편성채널로 지정하도록 규정하는 제도는 기본적으로 시장의 실패를 보완하는 기능을 갖는데, 시장의 실패 뿐 아니라, 유익성 및 필요성에 의해서 정당성을 확보할 수 있다. 그러나, 시장실패의 보완적 측면은 그 자체로서도 의무편성채널제도의 이유가 되는 반면, 유익성 및 필요성은 그 자체만으로 의무편성채널제도를 정당화시키는 데에는 충분하지 않다. 왜냐하면, ‘유익함’이나 ‘필요함’의 기준은 실로 모호한 부분이 많으며, 개별 채널들이 스스로 유익하고 필요한 채널이라고 주장할 근거는 얼마든지 있기 때문이다. 그렇게 되면, 의무편성채널로 지정되는 채널들의 수는 계속 증가되어, 정상적인 경쟁이 가능한 시장을 형성하기 어려워진다.

(ㄷ) 제도의 실효성: 제도의 실효성은 제도의 결과가 취지에 부합하는 정도를 의미한다. 제도는 취지와는 달리 기대했던 효과가 충분히 나타나지 않거나 기대와는 달리 전혀 반대의 효과가 나타나기도 한다. 그 뿐 아니라, 어느 정책이든지 부작용은 발생하기 마련인데, 규제의 긍정적인 효과보다 그로 인한 부작용이 더 크다면, 규제정책은 채택될 수 없으며, 규제의 긍정적인 효과보다 그로 인한 부작용이 작다면, 규제정책은 채택될 수 있다.

제5장

제5장은 의무편성채널제도의 개선방안과 법령개정안을 제시하였다.

○ 제도의 통합적 운영

의무편성채널은 다른 시점에 다른 배경을 가지고 출발하면서, 방송법상의 다른 여러가지 항목에서 규정되고 있다. 분리되어 운영되는 의무편성채널 관련 조항들을 ‘의무편성채널’ 조항을 신설하여 통합적으로 규정하여, 의무편성채널의 무분별한 확장을 통제하는 것이 필요하다. 그렇게

함으로써, 방송사에 “의무”편성을 규정하는 법적 취지를 명확히 제시하고, 그 취지하에서 의무편성채널의 영역과 채널들이 지정될 수 있도록 해야 한다.

○. 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널의 구분

본 연구는 의무편성채널제도의 구체적인 개선방안으로 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널을 구분하여 제도를 실시할 것을 제안한다.

ㄱ. 핵심적 의무편성채널: 케이블방송과 위성방송이 반드시 의무편성해야 하는 채널들을 의미한다. 본 연구에서는 지상파재송신채널만을 이 범주에 둘 것을 제안한다. 지상파 재송신 제도는 현행대로 유지하여 KBS와 EBS에서 각각 한 채널씩 지정하도록 한다. 의무편성제도는 규제정책이므로, 규제를 통해서 확보할 수 있는 사회적 이익이 명확할 때 실시되어야 한다. KBS1TV와 EBS를 제외한 지상파 TV채널들도 승인을 통한 재송신이 가능하며, 실제로 케이블방송사는 지상파 채널들을 거의 모두 재송신하고 있으므로, 의무편성채널 지정은 국가기간방송으로 규정되어 있으며 광고방송을 하지 않는 KBS1TV와 교육이라는 특수목적의 EBS에 국한하는 것은 타당하다.

ㄴ. 선택적 의무편성채널: 케이블방송과 위성방송이 지정되어 있는 여러 영역으로 구성된 의무편성채널군에서 법으로 정한 일정비율의 채널들을 선택적으로 편성하는 제도를 의미한다. 선택적 의무편성채널의 운용에 대해서 좀 더 자세히 제안하고자 한다. 핵심적 의무편성채널은 모든 해당채널의 편성이 강제되는 반면, 선택적 의무편성채널은 플랫폼이 서비스하는 채널의 수에 따라 차등적인 비율로 ‘선택적 의무편성채널군’에 속하는 채널들 중에서 자율적으로 편성하는 제도이다.

선택적 의무편성채널의 영역을 4개 정도로 두어 각 영역에서 3~4개 채널을 해마다 방송통신위원회 고시를 통해 정한다. 선택적 의무편성채널의 4개 영역은 시장실패의 가능성과 필요성/유익성의 기준을 적용해 볼 때, 소수자이익대변 영역, 문화적 다양성 영역, 교육 영역, 알권리 영역 등으로 설정해 볼 수 있다. SO에게 4개 영역을 모두 편성할 의무를

부과하지는 않는다. 따라서, 의무편성채널을 4개 영역으로 설정하더라도, 실제로 SO는 특정영역에서 세 개 채널을 설정할 수도 있고, 어떤 한 영역의 채널은 아예 편성하지 않을 수도 있다. SO는 다만, 선택적 의무편성채널군에 포함된 채널들 중에서 자사에 해당되는 비율만큼 선정하여 편성하면 된다.

이 점에 대해서는 의무편성채널로 지정된 특정 영역이 아예 편성되지 않을 수 있다는 점에서 비판의 여지가 있다. 그러나, 의무편성제도는 상업적 유료방송플랫폼이 방송공익의 핵심적 역할을 해야 한다는 인식에서 출발한 것이 아니라, 시장경쟁 속에서 플랫폼사들이 공익적 책임을 간과할 것을 우려하여 의무편성제도로 규제하는 것이라는 점을 상기할 필요가 있다. 상업적 유료방송플랫폼사의 사회적 책임은 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널의 모든 영역을 모두 송신함으로써만 완성된다고 보는 것은 타당하지 않다. 따라서, 핵심적 의무편성채널과 일정 비율의 선택적 의무편성채널을 편성함으로써, 유료 방송플랫폼사는 공익적 책임을 충분히 수행했다고 평가하는 것이 타당하다. 이 이상을 요구하는 것은 공영 지상파방송사의 역할을 그대로 케이블방송사와 위성방송사에 전가하는, 혹은 그 이상을 요구하는 것이 될 수 있다.

케이블방송과 위성방송이 선택적 의무편성채널을 편성해야 하는 비율은 예시적으로 다음과 같이 정한다. 기본형 서비스에서는 전체서비스채널수의 10% 이상을 선택적 의무편성채널로 지정된 채널들로 편성하여야 한다. 단, 70개 미만의 채널을 제공하는 서비스에서는 서비스하는 채널들의 7% 이상을 선택적 의무편성채널로 편성해야 한다.

이런 방식을 채택하면, 디지털 케이블 시대에 채널 수용력이 높아졌을 때에도 적용할 수 있다. ‘선택적 의무편성채널’은 궁극적으로는 시장 진입이 어려운 유익하고 필요한 채널들을 시청자에게 제공되도록 하는 장치로서, 시청자를 보호하는 데에 그 근본적인 취지가 있다. 동시에, 선택적 의무편성채널제도의 실시의 또 다른 목적은 시장위주의 유료방송에서 수용자 복지를 위한 유료방송으로서의 적정 수준의 다양성과 공익성을 유지하도록 특정영역의 채널들을 보호하는 것이다. 따라서, 케이블방송과 위성방송의 채널편성에서 보호를 필요로 하지 않는 영역 혹은 개별 채널들은 대상에서 제외된다. 이 방식에 의해서 선택적 의무편성채널의 수가 12개(4영역×3채널) 내지 16개(4영역×4채널)까지 가능하므로, 수

혜를 받을 수 있는 가능성이 지금보다 다소 더 많은 PP사에게 개방된다. 또한, 이 제도의 실시는 현행 의무편성채널로 지정된 채널들을 배제하지 않고, 개선안을 구체화시킬 수 있다. 물론 일부 현행 의무편성채널들의 경우에 SO 확보율에서 다소의 감소가 예상되지만, 제도의 개선과 실시는 일차적으로는 사업자 중심이 아닌 시청자 중심에서 평가되어야 한다.

○ 공공채널은 공익채널과 함께 선택적 의무편성채널영역으로 포함시킴으로써 통합적으로 운용할 수 있다. 공공채널은 극도로 낮은 시청률과 상호간의 역할 중복, 국가기간방송과의 역할 중복 등 사회적 비효율성이 높아서, 별도의 의무편성영역으로 두기보다는 선택적 의무편성채널의 영역에 묶는 것이 적절하다고 본다.

공공기관이 운영하는 공공채널의 경우는 제3장에서 설명한 미국의 임대채널(leasing channel)의 형태로 편성하여 플랫폼사에 부담을 덜어주며 공공채널의 취지를 살릴 수 있는 방안도 차후에는 검토해 볼 수 있을 것이다.

○ 보도채널은 의무편성 지정에 상관없이 100%의 SO확보율을 보여주었다. 보도채널의 의무편성규정은 보호와 규제의 의미가 미약하여 장기적으로 개선이 필요하나 단기적으로는 여론의 다양성 측면을 감안한 검토도 필요하다.

○ 위에서 제안한 의무편성채널제도의 개선안들이 구체화되기 위해서는 관련법령의 개정이 수반되어야 한다. 이 보고서는 의무편성채널에 관한 조항의 신설 내용을 다음과 같이 제안한다..

- 방송법 제70조 <채널의 구성과 운용> 조항 하에서 “종합유선방송사업자 및 위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다)는 대통령령이 정하는 바에 의하여 의무편성채널을 두어야 한다”는 규정을 두며, 의무편성의 목적과 그 목적을 실현시키기 위한 기준에 대한 명시가 필요하다.
- 신설되는 방송법시행령의 <의무편성채널>조항에서는 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널에 관한 정의 및 운용방침에 대한 규정이 명시되어야 한다.
- <의무편성채널>조항에서는 지상파 재송신 채널(KBS1TV와 EBS)

을 핵심적 의무편성채널로 정한다는 조항을 포함한다.

- <의무편성채널>조항에서는 선택적 의무편성채널의 영역과 채널을 방송통신위원회 고시로 정한다는 조항을 포함한다.

○ 지상파 재송신은 현행대로 방송법 제78조에서 의무재송신과 승인대상채널들에 대한 규정을 하되, 별도의 논의를 거쳐 디지털 지상파 재송신에 대해 규정을 명시한다.

○ 지역채널은 의무규제가 없더라도 SO가 방송매체로서의 위상과 입지를 위해 유지함으로써, 시장에서 퇴출될 가능성은 낮으므로, 의무편성으로 규정하기 보다는 방송법제70조제4항과 동법시행령 제55조를 “종합유선방송사는 지역채널을 둘 수 있다”는 규정으로 정책변화를 검토해볼 수 있다. 지역채널은 지역정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제공할 뿐 아니라, 지역채널은 지역별 긴급 재난방송 등에 유용하게 활용될 수 있다. 특히, 케이블방송 지역채널이 일정한 편성 시간을 지역주민의 미디어 참여에 대한 기회 제공에 보다 적극적인 창구가 될 수 있다. 그러나, 지역채널의 역할에 대한 논의는 본 연구의 범위를 다소 넘어서는 것으로 별도의 논의가 요구되는 사안으로 보인다.

I. 서론

1. 문제제기

종합유선방송(이후 ‘케이블 방송’으로도 칭함), 위성방송, 중계유선방송은 수익을 목적으로 하는 상업적 방송사업자들이 중심이 되어 운영하고 있지만, 방송의 긍정적인 사회적 역할을 유도하기 위해 우리나라는 의무편성채널제도를 실시하고 있다. 의무편성채널제도는 독립적으로 실시되는 하나의 제도가 아니라, 방송법에 근거하여, 몇 갈래의 다른 취지를 가지고 유료방송의 채널 편성에서 의무적으로 편성해야하는 채널을 지정하는 제도이다. 2008년에 방송법은 지상파 재송신, 공공채널 및 종교채널, 보도채널 및 종합편성채널, 공익채널, 지역채널 등에 관하여 의무적으로 편성해야 하는 채널들을 규정하고 있다. 이처럼 여러 가지의 규정들을 포괄하고 있는 의무편성채널제도는 그 취지에서도 단일하지 않다. 난시청지역의 해소, 다채널 방송시장에서 과도한 상업성 추구하고 시장집중을 견제, 소수자 보호 및 다양성의 보장, 지역사회복지 등 다양한 취지에 기반을 두고 있는데, 이러한 점들은 긍정적 취지에도 불구하고 제도의 추진과정과 실효성에서의 문제점들, 산업에서 파생적인 부작용 등을 유발시키고 있다.

상업적인 유료방송으로 출발한 케이블 방송과 위성방송이 사회적 책임과 방송공익성의 의무를 어느 정도 가지는가에 대한 논의도 계속 있었지만, 그러한 중에 미디어 환경은 이들 미디어의 사회적 책임을 완전히 부정하기는 어렵게 되었다. 이들 다채널 방송서비스가 아무리 상업적 유료방송이더라도 사회적 자원을 사용하는 매스미디어이며, 이미 케이블 방송과 위성방송의 시장 점유율은 90% 이상에 달하고 있어 이들 미디어의 공적 역할을 근본적으로는 부정하기 어려운 것이 사회적 정서이다.

그렇다면, 적어도 공익성을 추구하기 위해 시행하는 의무편성채널제도가 실효성을 갖는가 하는 문제가 제기될 수 있다. 의무채널제도는 플랫폼 사업자 입장에서는 회사의 편성의도 및 운영전략과 일치하지 않음으로써 발생하는 손실을 감수해야 하는 부분이 분명히 발생한다. 각 플랫폼사의 희생을 통해서 정책이 의도한 공통의 가치를 실현할 수도 있겠

지만, 때로는 미디어 기업의 이윤추구에 큰 걸림돌이 될 뿐 뚜렷한 사회적 기여를 발생시키지 않기도 한다. 이런 이유로 해서, 의무편성채널제도에 대한 근본적인 점검이 필요하다는 목소리가 높다.

PP의 입장에서 볼 때, 일단 의무채널로 선정이 되면 치열한 SO 확보 경쟁을 피하여 모든 혹은 상당히 많은 SO를 확보하는 데에 무리가 없게 되며, 지원 및 광고수입도 동반되는 반면, 선정에서 배제되면 SO 확보 및 광고수입에서 그만큼 불리해진다. 그러다 보니, PP사들은 여러 가지 이유를 제시함으로써, 의무편성채널로 선정되고자 하며, 그 이유도 점점 다채로워졌다. 종교의 다양성, 시청자 참여, 어린이·노인·장애인 등에 대한 사회복지, 문화예술의 다양성, 공교육, 사회교육, 국정홍보, 보편적 서비스 등은 개별 채널의 의무편성채널로 선정되어야 하는 정당성을 제공하였다. 그래서, 의무편성채널의 수는 2008년 하반기 현재 17개 정도에 이른다. 의무채널 17개와 KBS2TV, MBC, 지역민방 등의 지상파 채널과 4~5개 정도의 홈쇼핑 채널들을 제외하면, 전문편성채널이 들어설 자리는 지극히 제한적이다. SO의 입장에서 채널을 자율적으로 편성할 수 있는 여유가 없어지게 되어 수익성에 부정적인 영향을 받게 되며, 케이블 가입자 입장에서는 선호하는 전문채널들에 대한 접근이 제한되는 문제가 발생한다. PP에 있어서도 의무채널로 지정된 업체들은 이 제도의 수혜를 받지만, 의무채널 영역에도 포함되지 못하는 채널들의 경우에는 향후에 선정될 수 있다는 가능성도 없는 채 SO 확보에 어려움만 가중되고 있다.

이같은 의무편성채널제도의 누적된 문제들을 해결하기 위해서 무엇보다도 의무편성채널제도에 대한 지금까지의 성과에 대한 종합적인 평가와 개선방안의 도출이 필요하게 되었다. 의무편성채널제도를 개선하고, 다양성과 아울러 영상산업 발전을 도모할 수 있는 종합적이고 실제적인 대책이 마련되어야 한다.

2. 연구의 구성

이 연구는 다음과 같이 구성된다.

첫째, 종합적으로 의무편성채널제도의 현황을 검토하고 정책효과를 평

가하여 제도개선의 출발점으로 삼으려고 한다.

둘째, 의무편성채널제도를 시행하고 있는 미국, 프랑스, 캐나다 등의 해외사례 등을 검토하여, 관련 제도의 개정안 작업에 참고하고자 한다.

셋째, 본 연구는 의무편성채널의 선정이 어떠한 기준에 의해서 이루어져야 하는지를 논하고자 한다. 현재의 제도가 다양한 취지에 근거하고 있어, 이 부분에 대한 논의는 향후의 의무편성제도의 방향성에 대한 논의로 이어질 수 있다.

넷째, 의무편성채널의 기준에 대한 논의에 바탕을 두고, 제도의 개선안과 법안 개정안 등을 논하고자 한다.

3. 기대효과 및 활용방안

이 연구는 다음의 기대효과를 갖는다.

첫째, 의무편성채널제도에 대한 종합적인 평가를 통해, 지금까지 실시되어온 의무편성채널제도의 의미를 점검하고자 한다.

둘째, 의무편성채널제도의 핵심적인 이슈에 대한 정책적 판단에 도움이 되는 의무편성채널 지정의 기준에 대한 논의를 제공한다.

셋째, 의무편성채널제도 개선방안 및 관련 방송법령 개정안 마련의 기초자료로 활용한다.

넷째, 케이블 방송 뿐 아니라, 시장에 계속 등장하고 있는 각종 디지털 매체들에서도 유사한 현상은 발생하게 될 수 있어 이들의 편성정책을 위한 실증적인 근거를 이미 많은 경험적 사례를 제공할 수 있는 케이블 방송 영역에서 확보한다는 차원에서 본 연구는 필요하다.

II. 의무편성채널제도의 현황과 평가분석

1. 의무편성채널 제도의 개요

우리나라에서 의무편성채널은 다채널방송의 도입과 함께 시작되었다고 볼 수 있다. 케이블방송 도입의 가장 큰 이유 중 하나가 지상파 난시청지역의 해소에 있었고, 실제로 케이블 가입수의 확장도 이와 무관하지 않다. 따라서, 케이블방송 관련법이 마련된 1991년 이래 지상파 동시재송신 채널은 의무편성되어왔고, 이에 대해서는 케이블방송의 본질적인 부분으로 수용되었다.

<표1> 의무편성채널 현황(2008년 기준)

구분	지상파 재송신(2)	종합편성 (0)	보도 (2)	공공 (3)	종교 (3)	공익 (6)	지역채널 (1)
채널	KBS1 EBS	현행없음	YTN MBN	KTV NATV OUN	종교별 편견없이 3개	6개 분야별 1개씩	SO의 직접 사용채널
근거법령	방송법제78 조제1항	방송법제70 조제1항, 동 법시행령 제53조제1항 제2호나목 제3호라목	방송법제70 조제1항, 동 법시행령제 53조제1항 제2호다목, 제3호라목	방송법제70 조제3항, 동법시행령 제54조제1 항	방송법제70 조제3항, 동법시행령 제54조제1 항	방송법제70 조제8항, 동법시행령 제56조의2 제1항	방송법제70 조제4항, 동법시행령 제55조제1 항
적용대상	케이블방송 위성방송 중계유선	케이블방송 위성방송	케이블방송 위성방송	케이블방송 위성방송	케이블방송 위성방송	케이블방송 위성방송	케이블방송

이러한 상황에 힘입어, 유료방송에 대한 의무편성채널의 적용은 업계의 저항에도 불구하고 “공익”, “방송의 사회적 책임” 등의 이름 하에서 일정 부분의 정당성을 갖추게 되었다. 그런 맥락에서 1992년 공공채널의 의무전송이, 2000년 보도/종합채널과 종교채널이 의무전송채널에 포함되었다. 보도/종합채널은 승인된 모든 채널을 전송하도록 하였으며 종교채널

은 종교편견 없이 3개 이상 의무전송토록 하였다. 2002년 기존에 지상파 재송신 채널에 포함되었던 KBS2가 의무전송채널에서 배제되면서 의무재송신 채널이 2개 채널로 줄게 되었다. 2004년에는 아리랑TV가 공공채널에서 배제되고 새롭게 국회방송(NATV)이 공공채널로 선정되었다. 또한, 2002년에 기존의 비의무 전송채널이었던 지역채널이 의무전송으로 변경되었다. 2005년 공익채널이 의무전송채널에 포함되었다. 2005년 12월에는 공익채널의 8개 이상의 분야에서 1개 이상의 채널을 전송케 하여, 2007년 11월부터 6개로 축소됨으로써, 그동안 계속 늘어오던 의무편성채널의 수가 줄어든 계기가 되었다. 이는 공익성 채널의 모호한 기준에 대한 부분에 대한 비판에 따른 결과이지만, 근본적으로 방송채널정책에서 규제완화로의 획기적인 전환을 의미하는 것은 아니었다. 2008년 현재는 총 17개의 채널이 의무전송채널로 선정되어 있다(<표1>과 부록의 <표20> 참조).

2. 의무편성채널의 추진경과 및 현황

1) 지상파 재송신

우리나라에서 지상파 재송신은 케이블방송의 출범과 함께 시작했으며, 그 취지는 수신료를 재원으로 하는 공영방송의 난시청지역을 해소하기 위한 것이었다. 우리나라의 의무재송신 제도의 취지는 “지역 지상파방송의 경제적 자생력을 지키려는(FCC, 1965)” 취지를 천명한 미국의 재송신 의무편성과는 큰 차이를 보인다.

1991년부터 2002년까지 KBS1TV와 KBS2TV, EBS가 의무재송신 대상이었다가, 2002년에 KBS2TV는 제외되었다. 그동안 유료방송의 다양성이 상당히 확보되었고, KBS2TV에서 광고를 통한 수익창출을 하고 있기 때문에, KBS2TV가 과연 의무전송채널에 적합한지에 대한 타당성 논란이 있었다(여석기, 1989; 유의선, 2001). 그러나, 법적으로는 현재도 KBS2TV도 의무편성채널이 될 자격이 주어져 있으며, 다만, KBS 채널들 중 하나를 의무편성토록 규정하고 있어, 해마다 고시에서 KBS1TV를 의무편성채널로 지정하고 있다.

2008년 현재, 방송법 제78조제1항은 케이블방송 사업자, 위성방송사업

자, 중계유선방송 사업자에게 일부 지상파채널의 동시재송신 의무를 규정하고 있다. 이 조항에 의해서 KBS와 EBS는 동시재송신 대상이 되지만, 방송법 제78조제2항에서 “지상파방송사업자가 수개의 지상파방송 채널을 운용하는 경우, 제1항 본문의 규정에 불구하고 동시재송신하여야 하는 지상파방송은 방송통신위원회가 지상파방송사업자별로 방송편성 내용 등을 고려하여 지정·고시하는 1개의 지상파방송 채널에 한한다”는 법규과 KBS1TV를 지정하는 고시에 따라, 2008년은 KBS1TV와 EBS가 의무적으로 편성되어야 할 동시재송신 대상 채널이다. 참고로, 케이블방송과 위성방송이 추가적으로 MBC, 민영방송, KBS2TV 등의 지상파방송을 재송신하기 위해서는 동법 제78조제3항에 근거하여 방송통신위원회의 승인을 받아야 한다.

최근 케이블방송사가 지상파 디지털방송 채널을 동시 재송신함에 따라, 지상파방송사와 저작권 갈등을 겪고 있다. 지상파디지털방송의 재송신은 지상파방송사에서는 케이블방송사의 저작권 침해라고 주장하는 반면, 케이블방송사는 재송신에 의해서 지상파디지털방송의 시청자를 확대시킬 수 있어 오히려 지상파방송사는 광고시장을 확대시킬 수 있어 이점이 클 것이라고 주장한다. 결국, 지상파방송 이익단체인 방송협회는 케이블방송사의 허락 없는 지상파 재송신을 중단하라고 요청했다. 만약 지상파 재송신을 지속하려면 콘텐츠에 대한 정당한 대가를 지불해야 한다는 것이다.

<표2> 지상파 재송신의 시대별 변화

시기	의무편성-지상파재송신	승인채널-지상파재송신	
		케이블방송	위성방송
1991~2002	KBS1TV, KBS2TV, EBS	MBC	X
2002~현재	KBS1TV, EBS	KBS2TV, 지역MBC, 지역민방. OBS(구iTV)는 서울지역재송신	KBS2TV, 지역MBC, 지역민방

2) 종합편성 및 보도 채널

종합편성채널과 보도채널의 의무편성채널화는 보편적 시청권의 보장 차

원에서 접근한 것으로 추정된다. 특히, 종합편성채널과 보도채널은 승인대상 채널로 그 수가 제한되어 있으므로, 특정 지역의 유료 플랫폼 가입자들이 SO의 선택에 의해서 종합편성과 보도에 대한 접근이 방해받지 않도록 한 제도로 볼 수 있다.

종합유선방송법 하에서는 이 부분에 대해서 특별한 규정은 없었으며, 2000년 3월 개정된 방송법시행령 제53조제1항제2호에서는 “방송위원회의 승인을 얻은 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것”으로 규정하고 있으며, 2001년 3월 개정된 시행령의 동조항에서는 “방송위원회의 승인을 얻은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것”으로 개정했다.

2007년 8월 개정된 방송법시행령 제53조제1항제2호다목, 제3호라목에 의해 종합편성채널과 보도채널의 의무편성은 보다 제한적으로 규정되었으며, 2008년 12월 현재까지 유효하다. 따라서, 케이블방송과 위성방송은 보도채널 2개 이상을 편성해야 하고, 종합편성채널이 일단 승인되면 모두 편성해야 한다. 방송법시행령 제53조제2항은 다음과 같이 규정하고 있다.

제53조 제2항

나. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송통신위원회의 승인을 받아 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것

다. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송통신위원회의 승인을 받아 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 2개 이상 포함할 것

<표3> 종합편성 및 보도채널 변화추이

시기	제도	해당 채널
2000.3.~ 2001.3.	승인채널 모두	YTN, MBN
2001.3.~ 2007.8	승인된 종합편성채널, 보도채널	YTN, MBN
2007.8. ~ 현재	승인된 종합편성채널 승인된 보도채널 2개 이상	YTN, MBN,

3) 공공채널 및 종교채널

공공채널은 종합유선방송법 시행령에서 그 목적을 명확히 제시하고 있다. 종합유선방송법 제22조제2항에 근거해서 종합유선방송법 시행령 제22조제5항에서 “공공채널을 통하여 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위는 국가의 시책홍보를 위한 방송프로그램 기타 공공복리를 위하여 공보처장관이 특히 필요하다고 인정하는 방송프로그램”으로 규정하였다.

<표4>는 공공채널의 지정에 대한 변화를 시대별로 살펴보았다. 공공채널은 1992년 종합유선방송법 시행령이 제정되면서 “종합유선방송국은 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널(공공채널로 칭함)을 1개 이상 두어야 한다”는 규정에 따라 의무편성되었다(종합유선방송법 시행령 제22조제1항). 2000년에 개정된 방송법과 동법시행령에서는 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널과 선교를 목적으로 하는 채널을 각각 3개 이상 두도록 규정했다. 2004년에는 아리랑TV가 공공채널에서 공익채널로 이전되고, 대신에 OUN이 공공채널로 선정되어 있다. 방송위원회는 행정부, 입법부, 사법부가 각각 1개의 채널이 의무공공채널로 지정되는데, 사법부 채널이 신설될 때까지는 OUN이 공공채널로 지정되는 것으로 정했다.

2000년 3월 이전에는 종교채널의 의무규정이 없었고, 2000년 3월 개정에서 종교채널의 의무화가 명시되면서, 불교TV, CBS, 평화방송, 기독교TV 등의 종교채널들 중에서 3개 채널을 선택하도록 했으며, 2008년 현재까지 유지되고 있다.

방송법 제70조제3항은 “종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널을 두도록” 정하고 있다. 방송법시행령 제54조제1항은 다음과 같이 공공채널의 운용을 규정하고 있다.

제54조 (공공채널 및 종교채널의 운용) ①종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 법 제70조제3항의 규정에 의하여 방송통신위원회가 인정하는 공공채널과 종교의 선교목적을 지닌 채널(이하 “종교채널”이라 한다)을 텔레비전방송 채널로 각각 3개 이상 두어야 한다. 이 경우 종교채널을 두는 경우에는 특정 종교를 위한 종교채널만을 두어서는 아니 된다.

②종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 방송기술상의 문제 등 특별한 사유가 없는 한 공공채널 또는 종교채널을 통하여 방송되는 내용을 변경하여 송신하여서는 아니 된다.

<표4> 공공채널의 변천

시기	관련 규정	공공 채널	종교 채널
1992.6.~2000.3	공공채널 1개 이상	K-TV, OUN, 아리랑TV	없음.
2000.3.~2004.7	공공채널 3개 이상 종교채널 3개 이상	K-TV, OUN, 아리랑TV	불교TV, CBS, 평화방송, 기독교TV 등에서 택3.
2004.7. ~ 현재	공공채널 3개 이상 종교채널 3개 이상	K-TV, OUN, NATV	불교TV, CBS TV, 평화방송, 기독교TV, 증산도방송, 현대불교방송, C3TV, CGN TV 등에서 택3.

4) 공익채널

의무편성을 위한 공익채널의 지정은 다양한 영역과 채널들의 선정을 통해서 볼 때 다소 모호한 목적을 띠고 있다. 수용자 선택의 폭을 넓혀 주려고 하는 의미에서의 다양성을 구현하려는 취지를 갖고 있지만, 시행 초기에 이미 SO 확보율과 시청률에서 상위에 위치한 PP들이 선정되는 등 취지의 혼선을 보여주었다.

방송법 제11조, 제70조제1항 및 동법시행령 제53조제1항 및 제2호의 (다)의 규정에 근거해서 공익채널의 의무편성 제도(‘방송의 공익성 제고를 위한 텔레비전방송의 전문편성분야 및 해당 채널 인정절차 고시’)가 2005년 9월부터 실시되고 있다. 2007년 8월 7일 개정된 방송법시행령에서 공익채널에 대한 규정을 포함시켰다. 현재 방송법시행령 제56조-2의 제1항은 다음과 같이 공익채널의 운용을 규정하고 있다.

제56조의2 (공익채널의 선정 및 운용) ①종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 법 제70조제8항 전단에 따라 방송통신위원회가 고시한 방송분야에 속하는 채널을 1개 이상 운용하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 해당 방송분야별로 공익채널이 선정되지 아니

한 경우에는 그러하지 아니하다.

우리나라의 공익채널의 형태는 해외에서 찾아보기 어려웠고, 다만, 미국의 PEG (*public, educational, governmental access channels*) 채널이 이에 가장 근접한 개념이다. PEG채널은 “기존의 일방향적인 미디어로부터 소외되어 있던 수용자에게 다양한 의견과 정보를 커뮤니케이션하는 기회를 제공함으로써 표현의 자유에 기여할 수 있는 대안채널(유승관, 2004, 95쪽)”을 의미한다.

PEG채널들 중 퍼블릭 액세스 채널은 지역사회의 자원봉사자들의 참여를 통해서 프로그램이 제작되고 있으며, 교육 액세스 채널은 학교측 관계자들에 의해 제작되며, 정부 액세스 채널은 정부 고용인들과 자원봉사자들의 의해 제작된다(유승관, 2004, 91쪽). 따라서, 미국의 PEG채널은 광고수익에 의존하지 않는 비영리채널로 인식되어 있다(이는 제3장에서 자세히 다룬다). 1970년대부터 미국은 케이블방송이 이러한 일정비율의 PEG채널의 편성을 의무화하고 있으며, 이는 케이블방송 사업자들이 지역 프랜차이즈를 확보하는 대가로 사회에 공익적 기여를 해야 한다는 사회적 합의에 따른 것으로 볼 수 있다. 케이블방송에서 공익적 의무와 독점권의 교환(*trade-in*)은 1920년대 지상파방송에서와 유사하게 진행되었다고 할 수 있다.

우리나라에서 시민 참여를 의미하는 퍼블릭 액세스 채널의 편성을 법적으로 보장한 것은 공익채널에 대한 법령(방송법제70조제8항, 방송법시행령 제56조-2의 제1항)의 한 부분으로 포함되면서부터이다. 지상파방송에서는 방송법 제69조제7항 (방송 프로그램의 편성 등)에서 “한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여 프로그램을 편성하여야 한다”고 규정하고 있다. 그러나, 이것이 시민의 보다 폭넓은 아이디어의 다양성을 구현해내는 창구의 역할을 해내지는 못했다.

공교육에 대한 방송의 의무화는 방송법 제78조제1항에서 변경을 가하지 않고 EBS의 동시재송신을 의무화하는 조항에 나타나 있으며, 방송법 제6조제7항에 “방송은 사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다”는 방송의 일반적 의무 형태로 명시되어 있다. 이 외에 공익채널의 의무화를

규정한 2009년 고시에서 “공교육 보완” 항목이 있는데, 이는 “어린이 청소년의 공교육 보완을 통해 과외대체를 통한 사교육비 절감, 지역, 계층 간 교육기회 격차해소 등을 목적으로 하는 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야”로 정의되어 있다.

5) 지역채널

지역채널은 케이블방송사가 직접 운영하는 채널로 케이블방송에서 유일한 지역밀착형 채널이다. 케이블방송이 시작할 때, 1991년 종합유선방송법 제22조제3항에서 “종합유선방송국은 대통령령이 정하는 바에 따라 스스로 제작한 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항 등을 송신하는 지역채널을 운용할 수 있다”고 규정하여 의무조항으로 출발하지 않았음을 알 수 있다.

2000년 1월 방송법 제70조제4항에 근거해서 방송법시행령 제55조제1항은 “종합유선방송사업자는 1개의 텔레비전 방송 채널을 지역채널로 운용하여야 한다”고 명시함으로써, 지역방송의 의무편성을 규정하였다. 지역방송 형태로 운영되는 케이블방송에서 지역채널은 전국 네트워크가 불가능하므로, PP의 형태로 제공되지 못하며, SO가 이를 맡게 되었다. 지역채널에서 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위도 방송법시행령 제55조제3항에 규정되어 있다.

1. 법 제70조제7항의 규정에 의하여 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 방송프로그램
2. 방송통신위원회규칙이 정하는 기준에 의한 종합유선방송구역안의 지역생활정보 방송프로그램
3. 지방자치단체의 시책홍보를 위한 방송프로그램
4. 방송프로그램안내
5. 기타 지역사회 발전 및 지역주민 편의를 위하여 방송통신위원회 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 방송프로그램

위의 첫 번째 조항에서 케이블방송의 지역채널을 통해서 송신할 수 있는 프로그램의 하나로 방송법 제70조제7항의 규정에 의하여 “시청자

가 자체 제작하여 방송을 요청하는 방송프로그램”을 포함시키고 있다. 그러나, 이는 의무편성을 명시한 것은 아니며, 지역채널에서 편성할 수 있는 프로그램의 범주에 포함시킨 소극적 규정이라고 볼 수 있다. 지역채널의 프로그램과 관련하여 시청자들의 액세스권을 강조한 부분은 첫 번째 조항인 “시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 방송프로그램”에 국한되면, 세 번째와 다섯 번째 조항은 지방자치단체가 필요로 하는 프로그램들로, 두 번째와 네 번째는 SO의 정보 프로그램들로 명시해 두었다.

<표5> 지역채널의 제도의 변화

시기	제도
1992.3.~ 2000.1.	비의무, 지역채널 운영의 허용
2000.1.~ 현재	1개 지역채널의 의무화

3. 평가의 분석방법

의무편성채널제도의 개선에 앞서 평가에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 크게 두 개의 물음에 집중하여 제도의 평가분석을 시도하였다.

첫째는 의무편성채널제도의 성과와 문제점은 무엇인가 하는 문제로 평가의 중심질문이 된다.

둘째는 디지털 미디어 환경 변화는 의무편성채널제도에 어떤 영향을 미칠 것으로 전망하는가 하는 문제로 작금의 변화와 제도 개선방향에 대한 전망을 해보고자 한다.

이 질문에 답하기 위해서, 문헌 연구와 심층인터뷰 방식을 채택했다.

ㄱ) 문헌연구는 그 동안의 의무편성채널관련 국내외 연구와 관련법의 연구를 통해서 진행되었다.

ㄴ) 심층인터뷰는 <표6>에 정리되어 있듯이, 2008년 11월 16일부터 12월 16일에 걸쳐 플랫폼사, PP(의무채널, 비의무채널), 학계 및 관계단체 등을 대상으로 개방형 질문으로 구성된 서면 질문지를 20여 명에게 이

메일로 배포하여, 10명으로부터 서면질문지의 응답을 받았고, 그 중 필요에 따라 일부 응답자와는 직접 인터뷰를 했다. 연구주제가 ‘의무편성 채널제도의 개선방안’으로 제시되자, 현재의 의무편성채널들이 인터뷰에 소극적으로 반응했다. 그 후 필요에 따라, 서면 질문지 응답자와 전화 및 방문을 통해서 심층적으로 인터뷰를 실시했다.

<표6> 심층인터뷰 대상자

인터뷰 대상자	해당 업종	서면 질문지	직접 인터뷰
P1	비의무편성채널	○	○
P2	공익채널	○	-
P3	공익채널	○	-
O1	플랫폼 사업자	○	○
O2	플랫폼 사업자	○	-
A1	학계 및 관련 단체	○	○
A2	학계 및 관련 단체	○	-
A3	학계 및 관련 단체	○	○
A4	학계 및 관련 단체	○	○
A5	학계 및 관련 단체	○	-

4. 의무편성채널 제도의 성과 및 문제점 분석

1) SO의 채널편성권 제약

의무편성채널정책은 미디어 플랫폼의 채널수용능력에 의해서 영향을 받는다. 물론 채널수용능력이 증가한다고 해서, 플랫폼사가 의무편성채널의 증가에 대해서 부담을 느끼지 않는 것은 아니지만, 채널수용능력이 한계가 있는 경우에 이러한 제도는 플랫폼사에게 더욱 큰 부담으로 와닿는다(O1, O2, 플랫폼사).

케이블방송의 채널수는 정책적으로 하한선이 규제되어왔다. 현행 케이블방송과 위성방송의 채널수에 대한 규제는 방송법시행령 제53조제1항의 1-가)에 근거해서, 전체운용채널의 수를 70개 이상으로 규정하고 있

다(2004년 9월 이전에는 40개 이상으로 규제되었다). 이 시행령은 방송법 제70조제1항의 “특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현” 되도록 하는 것을 목표로 한다.

<표7>은 케이블방송의 가용채널수에 따른 채널운용을 보여주고 있다. 35개 채널은 SO가 제공하고 있는 경제형 패키지를 가정한 것이고, 70개 채널은 현행 기준으로 최소 운용채널을 제공하는 SO를 가정한 수치이며, 130개는 최대로 채널을 운용하는 SO를 가정한 것이다. <표7>을 참고해서 볼 때, 서비스 채널의 수가 70개로 가정하면, 단독PP 혹은 신규 PP의 채널이 편성될 여지는 16개 채널 정도에도 미치지 못할 것으로 보이며, 100개 채널이 운용되어야 46개 채널이 가능성을 제공한다. 실제로 130개 채널까지 운용할 수 있지만, 대개는 70~80개 사이의 채널을 편성하고 있다. 참고로, 방송통신위원회의 자료에 따르면, 2008년 1월 3일 현재, 승인 및 등록된 방송채널사용사업자(PP)는 165개 법인의 220개 채널로 집계되고 있다.

<표7> 케이블방송의 서비스 채널수에 따른 채널운용

서비스 채널의 수	의무채널의 수	승인 지상파 채널의 수	SO확보율 90%이상 채널의 수	홈쇼핑채널의 수	그 외 수용가능한 채널의 수
35	17	3	41(29)	3~5	NA
70	17	3	41(29)	5	16
100	17	3	41(29)	5	46
130	17	3	41(29)	5	76

※ SO 확보율은 2007년 방송산업실태조사보고서를 기초로 함. 괄호안의 수치는 2006년에 90%가 넘었던 채널 41개에서 의무채널 17개와 중복되어 있다고 추정할 수 있는 채널 12개(공공채널3, 보도채널2, 종교채널3, 공익성채널 중 2004년부터 2007년까지 SO 확보율이 평균 90%를 넘었던 4개 채널인 아리랑TV/EBS플러스1/EBS플러스2/재능방송)을 뺀 수(41-12=29).

의무편성채널 수의 적정수준에 대해서는 관련사업자들 간의 큰 견해 차이를 보였고 의무대상채널 PP사 간에도 차이를 보였다. “SO의 런칭가능 채널이 70개 내외라고 할 때 20%정도의 채널은 공공적이고 공익적인 목적에 쓰일 수 있어야 한다(P3, 의무PP)”는 의견이 있는가 하면, “의무편성

채널이 너무 많아 SO가 채널편성에 어려움을 겪고 있으며 SO도 편성만 하면 되다보니 보급형이 아닌 시청가구수가 얼마 되지 않는 기본형 high 채널에 편성해 의무지정제도의 효과를 보지 못하고 있다(P2, 의무PP)”는 의견도 있었다. 플랫폼사의 응답자는 “유료방송 플랫폼사에 대해 특정채널의 편성을 강제하는 것은 방송의 다양성 보장 차원으로 이해될 수 있지만, 한정된 주파수 자원의 효과적인 분배라고 하는 산업적 차원과 방송법이 지향하는 공익과의 조화가 필요하다”는 의견을 제시했다(O1, 플랫폼사).

2) 단독PP의 시장 진입장애

SO의 의무편성채널의 수가 많을수록 SO와의 거래에서 협상력이 약한 단독PP는 더욱 어려운 여건에 처하게 된다. 앞서 보았던 <표8>이 제시하듯이, 비의무편성채널인 단독PP가 진입할 수 있는 가능성은 줄어든다. 디지털 전환에 따라 주파수대역을 조정하여 아날로그 채널 6개 정도가 없어질 경우, 단독PP의 SO송출은 더욱 어려워진다. 특히, 2008년에는 MSP의 채널 신설로 일부 단독PP들이 아날로그 채널에서 상당수 퇴출되었다. 뿐만 아니라, 의무편성채널의 수가 많다는 것은 신규PP의 진입이 극도로 억제되는 시장환경이라는 말이 된다(A5, 학계 및 관련 단체).

이 부분에 대해서 의무편성채널제도의 취지에 대한 의견 차이가 크게 작용하였다. “신생 PP의 경우 초기 방송권역 확보에 어려움을 겪게 되는데 의무편성채널로 지정됨으로써 넓은 방송권역 확보와 이에 따른 광고수입의 증가를 얻을 수 있다(A2, 학계 및 관련단체)”는 의견이 있는가 하면, “의무편성채널제도는 플랫폼사의 편성권 침해의 측면보다 PP 경쟁을 왜곡시키는 문제가 더 심각하다”는 전혀 상반된 의견도 있었다(A1, 학계 및 관련단체; P1, 비의무PP).

2007년 방송산업실태조사 보고서를 기준으로 볼 때(<표8>), 티어는 채널이 70개 미만 제공되는 상품에 대부분 가입되어 있고, 70개 이상 채널을 제공하는 기본형에는 10% 미만이 가입되어 있다. 이러한 현실을 고려한다면, 공익성 채널로 지정되더라도 실제로 가입자에게 노출이 획기적으로 증가할 가능성은 제한적임을 알 수 있다.

<표8> 서비스 받는 케이블방송 채널수에 따른 이용자 수의 현황 (2007년4월)

	서비스 받는 채널수	
	티어	기본 (70개 이상)
이용가구의 수	12,027,773	1,737,940

3) 사회적 비효율성

시청률이 지극히 낮은 공공채널을 과도하게 의무편성채널화 하는 것은 사회적으로 비효율적이라는 의견이 많았다. 공공채널로 지정된 KTV, NATV, OUN 등은 국고와 방송발전기금에 의존하여 정부부처가 운영하는 채널로 업무 중복에 따른 예산 낭비도 지적되고 있다¹⁾(송종길, 2008). 의무편성 지정된 채널들도 “공공채널, 종교채널, 보도채널 등에 대해서는 의무편성 대상에서 제외 내지 재검토해야 한다”는 의견을 냈다(P3, 의무 PP; A3, A4, A5, 학계 및 관련단체). 그러나, 공공채널의 의미를 완전히 부정하기보다, 그 역할을 통합하여 하나의 채널로 운영하는 것이 바람직하다는 제안도 있었다(A4).

4) 의무편성채널의 적정성 문제

의무편성채널의 기준에 대한 합의나 이해가 부족하여, 부적절한 의무편성채널이 증가하고 있다는 지적들이 많았다(A4, 학계 및 관련단체). 공공채널의 경우 운영주체가 국가이기 때문에 국가정책을 홍보하는 성격의 콘텐츠가 대부분을 차지하고 있어, 과도한 상업주의와는 전혀 다른 방향에서 방송의 공익적 기능을 저해하고 있다는 비판이 있다. 공익채널의 경우 선정기준이나 채널의 정체성이 분명하지 못하며, 공익채널로 선정된 이후 투자가 부진하여 양질의 콘텐츠가 제공되지 못하고 있다는 문제점이 지적되어 왔고(송종길, 2008), 이번 심층인터뷰에서도 노출되었다(A1, A4, 학계 및 관련단체). 특히, KTV, NATV, OUN 등 3개 국공영 의무편성채널

1) KTV는 국정홍보처 산하 영상홍보원이 100억 원 규모의 국고와 방송발전기금으로 정부 정책을 홍보하는 채널이다. NATV는 국회사무처가 국고 및 방송발전기금으로부터 약 50억 원의 지원을 받고 있다. OUN은 한국방송통신대 등 국가기관에서 운영하고 있으며 아리랑TV는 방송발전기금에서 지원받아 운영되며 문화관광부 장관이 사장을 임명한다. 방송법에선 아리랑TV 외에 3개 채널을 공공 채널로 정해 케이블TV나 위성방송에서 의무적으로 방송하도록 규정하고 있다.

은 보도 프로그램을 편성할 수 있어 특혜라는 지적도 나오고 있다.

공익채널의 개선과 관련한 이야기가 인터뷰에 빈번히 나왔다. 공익채널 영역 중 ‘공교육 보완’과 ‘사회교육 지원’은 겹치고 있으며, ‘저출산, 고령화 사회대응’은 다른 분야와 달리 특수한 분야로 제외되어야 한다는 의견도 제시되었다(A1, 학계 및 관련단체).

지역채널과 관련하여서는 의무편성화를 강조하는 관련 사업들은 드물었다. SO사는 “지역채널은 비용 대비 수익성을 기대할 수는 없지만, 지역 방송매체로서의 입지를 위해서 유지하고자 한다(O1, 플랫폼사)”고 했으며, “의무화하지 않더라도 편성할 생각”이라고 했다. SO사들은 지역채널의 의무규정 대신에 “지역채널을 편성할 수 있다”는 정도의 규정으로 충분하다는 입장을 보였다.

한 학계 및 관련단체 응답자(A1)는 의무편성채널의 기준으로 “공익적 필요성, 지나친 상업성의 배제, 지역성”을 꼽았다. 다른 응답자(A2)는 “공익성이 있다고 판정되는 채널들 중에서 기존 일반채널들과 기능이 많이 겹치지 않는 채널들을 정하고, 그 중에서 대중성이 낮아서 채산성이 낮은 채널들을 중심으로 의무편성채널을 지정하는 것이 좋을 것”이라는 의견도 제시했다.

5) 시장경쟁의 왜곡

심층 인터뷰에서 의무편성채널을 17개나 지정하는 것은 국가가 사적 계약에 과다하게 개입하는 것이라는 주장이 제기되었다(A1, A4, 학계 및 관련단체). 시장에 대한 정부의 개입은 시장의 실패를 보완하는 과정이지만, 과다하면 정부의 실패로 이어짐을 지적한 것으로 볼 수 있다.

또한, 플랫폼사 응답자들은 공익채널의 운용이 방통위의 재량에 따라 해마다 고시에 의해서 구체적인 채널수와 선정기준이 유동적이라서 예측 가능성이 없으며, 공익채널의 선정으로 인해 동일 장르 일반PP가 편성에서 제외되는 직접적 피해를 입게 되는 등 시장경쟁의 왜곡문제를 지적했다. 그 근거로 플랫폼사 응답자(O1)는 “실제로 공익채널로 선정되는 장르는 비인기 장르로 해당 장르의 PP는 2~3개에 불과한데, 플랫폼사로서는 비인기 장르의 PP를 복수로 편성하기 곤란하기 때문에 특정채널을 선정할 수 밖에 없고 이를 규제기관이 지정하는 상황이다. 따라서 선정되지

못한 채널은 심각한 타격을 받을 수 밖에 없는 구조로 되어 있다”고 주장했다.

6) 제도의 운용의 문제

공익채널의 영역과 채널 선정에 대해서는 비판의 목소리가 인터뷰과정에서 매우 빈번히 노출되었다. 특히, 공익채널의 심사방식에 대한 지적에 주목해볼 필요가 있다. “지상파의 면허 갱신처럼 일정한 점수를 넘으면 된다는 식의 절대평가 방식이 아니라 각 영역별로 2개씩 선정하는 상대평가 방식이라는 점에서 근본적인 문제의 소지가 있다(A2, 학계 및 관련단체)”는 주장이 있었다.

또한, 공익채널의 경우 해마다 한 영역당 복수로 지정되고 있어, 공익채널로 지정되고도 큰 혜택을 받지 못하는 경우가 발생할 수 있다는 지적도 있었다(P2, 의무PP). 따라서, 공익채널의 지정으로 정책적 역할이 끝나는 것이 아니라, 다년간의 의무지정과 사후관리가 필요하다는 의견이 있었다(P2, 의무PP; A5, 학계 및 관련단체).

5. 디지털환경 변화에 따른 의무편성채널제도의 전망분석

1) 디지털 방송 환경

케이블방송의 디지털화 과정에서 상향 주파수 확대에 의한 아날로그 채널수의 감소가 발생한다. 방송통신위원회는 2008년 6월 27일에 ‘유선방송국설비 등에 관한 기술기준’ 개정안에서 상향 주파수를 현행 5.75~41.75MHz에서 5.75~65MHz로 확대하겠다고 밝혔다. 그렇게 되면, 6개 아날로그 채널이 감소하고 되는데, 1~6번 채널에 해당한다. 이 채널들은 현재 SBS, EBS, 지역지상파 채널의 주로 사용 중인데, 향후 채널 번호 조정 불가피하게 된다. 이렇게 되면, SO의 PP 수용능력이 감소하게 되어 현재의 의무편성채널을 그대로 적용할 시에 SO가 편성권을 활용하여 선정할 수 있는 채널의 수가 지극히 제한적으로 바뀌게 되며, PP는 SO 확보에서 어려움이 가중된다.

또한, 압축신호를 MPEG2에서 MPEG4로 변경하여, 디지털 채널 수가 증가하게 된다. 그렇다면, 채널수의 제약을 덜 받기 때문에, 의무편성채널의 수를 다소 늘리더라도 SO의 편성권을 침해한다든지, 시장을 왜곡시킨다든지 하는 비판으로부터 다소 자유로워지는 것이 아닌가 하는 물음이 제기될 수도 있다. 그러나, 기술적으로 채널 수용력이 높아졌다고 채널을 계속 수용할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면, 수익을 발생하지 못하는 채널을 수용하여, 수신료 분배를 하는 상황을 SO는 원치 않을 것이다. 그렇게 되면, 플랫폼의 채널 수용력이 확대되는 것이 의무채널을 확대시켜도 거부감이 없는 환경을 의미하지는 않는다(A4, 학계 및 관련단체).

디지털화는 의무채널과 타채널간의 경쟁을 가속화시킬 것이므로, 채널수에 집착하기보다는 의무채널의 경쟁력을 높이는 조치가 필요하다는 주장이 있었다(A1, 학계 및 관련단체).

그리고, 디지털 환경은 의무편성채널의 수가 과다하다는 비판에 대한 방어가 될 수도 있지만, 디지털 환경에서 채널의 수용능력이 확대되는 것이 의무채널의 수를 늘려도 되는 이유가 되지 않는다는 주장이 인터뷰 과정에서 강하게 제시되었다(A3, A4, A5, 학계 및 관련단체).

2) 인터넷 환경

인터넷 환경은 공공채널과 공익채널 등의 의무편성채널 제도의 존립의 의미를 상쇄시키고 있다. 우리나라의 의무편성채널은 기본적으로는 시장에 의해서 퇴출될 수 있는 다양성에 대한 시청자들의 접근권을 보장하고자 하는 것인데, 요즘 시청자들은 이러한 다양성에 대한 욕구를 텔레비전에 전적으로 의존하는 것이 아니라, 인터넷에 더 크게 의존하고 있다. 인터넷에서 커뮤니티를 형성하고, 정보와 정보의 소스를 교환함으로써 정보의 양이나 질적인 면에서나 텔레비전이 제공하는 수준 이상을 제공하고 있다.

이를 두고 피에르 레비(Pierre Levy)는 집단 지식(collective knowledge) 등의 개념을 사용하였다. 인터넷 상에서의 소비와 생산은 이제 개인적인 혹은 기업 단위의 창작과 소비가 아니라, 집단적인 과정이 되었다. 웹2.0 환경 하에서 텍스트 정보, 음성 정보, 이미지 정보, 동영상 정보 등의 다양한 형태의 정도가 전문가가 아닌 평범한 시민들에 의해서

생산되고, 유통되고 있다. 그러나, 켈킨스(2006)에서 언급한 “그 누구도 모든 것을 알 수는 없지만, 우리 각자는 무언가를 조금씩은 알고 있다. 그리고 우리가 자신의 자원을 끌어오고 기술을 결합시킨다면, 각자가 아는 것을 하나로 모을 수 있을 것”이라는 표현에서 인터넷에서의 정보가 결코 쓰레기가 아니라, 오프라인에서의 지성 집단이 생산한 정보와 지식에 모자라지 않는, 오히려 더 풍부한 것을 생산하고 유통시키고 있음을 감지할 수 있다. 사실상, 인터넷은 교육, 종교, 국정홍보, 뉴스, 소외계층, 고급문화 등에 대한 다양한 수요를 텔레비전보다 효율적으로 채워주고 있다(A4, 학계 및 관련단체).

그러나, 여전히 텔레비전이 주는 만족감과 인터넷이 주는 만족감이 동일 혹은 유사하다고 속단할 수 있는 근거는 없다. 대체로 텔레비전의 화면은 컴퓨터의 모니터보다는 크고, 화질이나 음질에서 텔레비전은 인터넷에서의 동영상의 질을 훨씬 뛰어넘고 있기 때문에, 인터넷이 얼마만큼이나 텔레비전의 대체재가 될 수 있는지는 의문이다. 다시 말해서, 인터넷에서 구할 수 있는 정보와 지식이라는 이유로, 그것이 텔레비전에서는 수용자 접근권이 보장되지 않아도 된다고 주장하기에는 근거가 다소 약하다는 말이다. 인터넷의 보급이 아무리 확대되었다고는 하지만, 인터넷은 모든 사람들이 텔레비전처럼 쉽고 간단하게 이용할 수 있지는 않다. 심층인터뷰에서도 “인터넷 콘텐츠의 다양성 때문에 오히려 의무채널의 필요성이 커질 수 있으며, 콘텐츠와 정보가 매우 다양하기에 꼭 필요한 것을 얻지 못하기도 한다”는 의견도 나왔다(A1, 학계 및 관련단체). 또한, “인터넷을 통해 UCC 등 일종의 시청자 참여 프로그램의 공급이 늘고 있지만 이러한 프로그램 공급이 공익성 추구를 명확한 목적으로 내세우고 있지 않다는 점에서 현재의 의무편성채널제도와는 거리가 있다(A2, 학계 및 관련단체)”는 의견도 드러났다.

III. 해외사례

1. 미국의 의무전송 사례

1) 의무전송규정의 시작과 규제근거

미국 케이블 텔레비전에서 의무전송규정(must-carry rules)은 케이블 텔레비전이 본격적으로 출범하면서부터 시작되었다고 해도 과언이 아니다. 1960년대에 접어들면서 케이블 텔레비전은 마이크로웨이브(microwave) 설비를 이용, 먼 지역에 있는 방송 프로그램까지 전송할 수 있게 되면서 본격적인 성장을 시작하였고, 지역 지상파 방송사들은 케이블 SO들이 그들이 제공하지 못하는 프로그램까지 전송하자 케이블의 성장에 위협을 느끼게 되었다. 한편, 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission)는 1965년까지는 케이블 텔레비전을 규제하는 것에 대해 적절한 규제의 틀이 없다는 이유로 주저했다. 그러나 지상파 방송사들의 요구에 따라 1965년 FCC가 SO들이 지역 지상파 방송을 전송할 수 있도록 규정하면서 의무전송이 시작되었다. 즉, 의무전송 규정은 1965년에 시작되었다고 할 수 있다.

따라서 의무전송규정의 본래 목적은 SO들의 지상파 방송 프로그램 시장에서의 진출을 막는 동시에 지상파 방송 시청자들을 케이블 텔레비전에 뺏기지 않으며, 지역 지상파 방송의 경제적 자생력을 지키는 것이라고 할 수 있다(FCC, 1965). 이에 대해 SO들은 지역 지상파 방송사들이 케이블 방송으로 인해 입는 경제적 피해가 없다고 주장하였으나, FCC는 지역 지상파 방송사들이 입을 경제적 불이익의 가능성이 너무 크기 때문에 이를 무시할 수 없다면서 의무전송규정의 부과를 정당화했다. 또한 FCC는 의무전송규정의 목적은 지역 지상파 방송의 경제적 이익을 보호하면서 케이블 산업을 미국 전체 텔레비전 산업의 한 분야로 흡수하여 시청자들이 최대의 프로그램 선택을 할 수 있도록 하는 것이라고 설명했다. 이를 바탕으로 FCC는 1966년 의무전송규정을 전체 SO로 확대했다.

2) 의무전송규정에 대한 법적 논란

(1) Quincy 판결

이후 의무전송규정은 많은 논란 속에도 불구하고 계속 유지되었는데, FCC는 1979년 케이블 텔레비전과 관련된 거의 모든 규제를 다시 정비하면서도 의무전송규정은 전혀 손대지 않았고, 1984년의 케이블법(The Cable Communications Policy Act of 1984) 또한 근본적인 취지가 케이블 텔레비전에 대한 탈규제임에도 불구하고 의무전송규정은 유지되었다. 의무전송규정이 다시 본격적으로 논의된 것은 1985년 워싱턴 DC의 고등법원에서의 *Quincy Cable Television v. FCC* 판결에서였다. 이 판결에서 법원은 의무전송규정은 SO들의 편집권을 침해하는 규정으로써, 수정헌법 제1조(the First Amendment)의 권한을 심각히 침해하고 있다고 판결했다. 법원은 의무전송규정이 지나치게 포괄적이며, 일부 지역 지상파 방송사들은 지역 프로그램을 전혀 방송하지 않고 있어 지역 지상파 방송사들을 통한 커뮤니티의 다양한 의견의 전송 또한 유명무실한 경우가 많다고 지적했다.

Quincy 판결이후 FCC는 의무전송규정의 적용을 중단하는 한편, 법적으로 의무전송규정을 다시 부과하기 힘들다고 밝혔다. 그러나 지상파 방송사들은 FCC가 그들의 의무를 포기한다고 비난하면서 FCC의 의무전송규정의 재부과를 촉구했다. 이에 따라 FCC는 1986년 지상파 방송사들과 SO들간의 이해관계를 절충하는 새로운 의무전송규정을 내놓았다. 또한 FCC는 SO들이 A/B 컨버터를 설치함으로써 케이블 가입자들이 SO를 통해 전송되는 프로그램과 지상파 방송사를 통해 전송되는 프로그램을 선택할 수 있도록 하는 방안을 마련했다. FCC는 SO들이 전송해야 하는 채널수를 지정하는데 있어 이전의 의무전송규정에 비해 다소 약화된 규정을 제안했는데, 21~26개의 채널을 가진 SO는 최대 7개의 지상파 방송을 전송할 수 있으며, 27개 이상의 채널을 가진 SO는 채널의 25%를 지상파 방송의 의무전송에 할애할 수 있다고 밝혔다. 또한 20개 이하의 채널을 가진 SO들은 의무전송규정의 적용에서 제외된다고 밝혔다. 이와 함께 새로운 의무전송규정은 SO의 채널이 54개 이하일 경우에는 비상업방송의 전송을 위한 채널을 최소한 한 개 제공해야 하고, 채널이 55개 이상일 경우에는 2개의 비상업방송을 위한 채널을 제공할 것을

제안했다.

그러나 이러한 제안에 대해 SO들은 부당함을 주장하며 소송을 제기했다. 워싱턴 DC 고등법원은 *Century Communications v. FCC* 판결을 통해 FCC의 결정은 지극히 의심쩍은 주장들에 근거하고 있으며, 실제보다 과장되게 지상파 방송사들의 경제적 불이익을 감싸고 있다라고 밝혔다. 또한 법원은 의무전송규정이 없이는 SO들이 지역 지상파 방송사들의 프로그램을 전송하지 않을 것이라는 FCC의 주장은 전혀 근거가 없으며, 새로운 의무전송규정이 정부의 실제적인 정책목표를 달성하기에 적합한 규정이라는 것을 증명하는데 실패했다고 판결했다. 따라서 법원은 새로운 의무전송규정의 부과는 SO들의 수정헌법 제1조의 권한을 침해하는 것이라고 판결했다. 그러나 법원은 지상파 방송의 프로그램을 SO가 전송하도록 요구하는 것 자체가 위헌이라는 것은 아니라고 강조했다. 단지 FCC가 실제적 증거를 제공하고 의무전송규정을 부과할 보다 적절한 논리를 펴는데 실패한 것이 판결의 주요 결정요인이었다고 밝혔다.

(2) 1992년 케이블법과 터너방송 판결

1992년 케이블법(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)은 의무전송규정을 다시 통과시켰다(The Cable Act of 1992, Section 534 & 535). 이 법에 따르면, SO의 가용채널이 12개 이상일 경우 (그리고 가입자가 300명 이상일 경우), SO는 가용채널의 최대 1/3까지 역내 모든 상업 지상파 방송의 전송에 할애해야 한다. 만약 SO의 가용채널이 12개 이하일 경우(그리고 가입자가 300명 이상일 경우), SO는 3개의 상업 지상파 방송채널을 전송해야 하며, SO의 가입자수가 300명 이하일 경우에는 의무전송규정으로부터 면제된다(The Cable Act of 1992, Section 534).

또한 SO의 가용채널이 12개 이하일 경우, 한 개의 지역 비상업방송(예를 들어, PBS)을 전송해야 하며, 가용채널이 13-36개일 경우, 1-3개의 지역 비상업방송을 전송하고, 36개 이상인 SO들은 전송을 요청하는 모든 지역 비상업방송을 전송해야 한다. 지역 비상업 교육방송이 존재하지 않는 지역에서는 다른 지역으로부터 이러한 방송을 도입, 방송해야 한다(OECD, 2007).

그러나, 새 케이블법이 통과되자마자 터너방송(Turner Broadcasting System)은 의무전송규정이 편집권을 침해하고 수정헌법 제1조를 위반했다고 주장했다(*Turner Broadcasting System v. FCC*, 1994: Turner I). 연방대법원은 1994년 판결에서 의무전송규정은 콘텐츠에 기반을 둔 규제가 아니라, 프로그램 제작자들이 그들의 방송을 전달하는 방법에 대한 규제라고 밝혔다. 또한 연방대법원은 서로 다른 미디어에 서로 다른 규제원칙을 적용하는 것은 특정 프로그램의 내용에 따른 것이 아니며, 의무전송규정은 그동안 미국국민들에게 필요한 정보를 제공해오던 지상파 방송이 경제적 위기를 맞고 있고 정부로부터의 특별한 지원을 필요로 하기 때문에 부과된 것이라고 판결했다.

연방대법원은 또한 케이블 산업이 정부로부터 규제를 받는 것은 케이블 텔레비전의 특별한 지위, 즉, 지역적 자연독점(natural monopoly)을 통해 지상파 방송 프로그램을 전송함에 있어 게이트키퍼(gatekeeper)의 역할을 하기 때문이라고 밝혔다. 연방대법원은 또한 의무전송규정을 부과하는 근거로 정부가 추구하는 세 가지 목적을 들었다. 이는 ㄱ) 무료의 지역 지상파 방송의 보호(preserving the benefits of free, over-the-air local broadcast television), ㄴ) 다양한 정보원으로부터 광범위한 정보 전달의 활성화(promoting the widespread dissemination of information from a multiplicity of sources), ㄷ) 텔레비전 프로그램 시장에서의 공정한 경쟁의 활성화(promoting fair competition in the market for television programming) 등이 그것이다(*Turner Broadcasting System v. FCC*, 1994). 1994년의 판결에서 연방대법원은 터너방송의 소송을 하위법원으로 반송하면서, 과연 의무전송규정이 정부가 추구하는 목적을 실제로 구현하고 있는지, 그리고 이러한 목적을 실현하는데 필요이상의 규제인지에 대해 재심사할 것을 요구했다.

터너방송 케이스는 1997년 재판결이 이루어졌는데(*Turner Broadcasting System v. FCC*, 1997: Turner II), 대법관들의 결심에서 5대 4의 근소한 차이로 의무전송규정이 합헌으로 결정되었다. SO들에게 의무전송규정을 부과함으로써, 반경쟁적 행위를 방지하고, 지역 지상파 방송사들의 수익보장과 경제적 자생력을 기를 수 있을 것으로 전망했다. 또한 연방대법원 판사들은 당시 40% 정도의 미국 국민들이 케이블이 아닌 지상파 방송으로 방송을 시청한다는 점을 고려할 때, 지역 지상파

방송의 경제적 자생력은 케이블 텔레비전과의 경쟁을 위해서도 필수적이라고 주장했다.

1994년과 1997년의 터너방송 판결은 미국 정부가 케이블 텔레비전을 어떠한 모델을 통해 규제할 것인지를 보여주는 판결이라고 할 수 있다. 즉, 연방대법원은 SO들을 “게이트키퍼”로 간주하면서, SO들에게 적용될 수 있는 규제모델은 전파의 희소성에 기반한 지상파 방송 모델도, 정부의 규제로부터 자유로운 신문모델도 아님을 분명히 했다. 즉, FCC는 SO에 대한 규제를 경쟁의 부재와 연관시켜, 다양한 텔레비전 프로그램의 전송을 위해서는 SO에 대한 규제가 필요하다고 주장한 것이다. 또한 연방대법원은 다수의 미국 국민들이 케이블 텔레비전을 통해 지상파 텔레비전을 시청한다는 점을 고려할 때, SO들은 이를 이용, 지역 지상파 방송사들의 경제적 능력과 재정적 이익에 불이익을 가할 수 있다고 판단한 것이다. 특히 1997년의 터너방송 판결은 1994년의 판결에 비해 보다 많은 경제적인 기준들을 채택하고 있는데, 연방대법원은 의무전송규정의 부과에 대한 근거로 ㄱ) SO들의 지역독점; ㄴ) 케이블 프로그램과 지상파 프로그램의 높은 교차탄력성(cross elasticity); ㄷ) 케이블 프로그램의 수적인 우세; ㄹ) 케이블 SO들과 광고의 상호의존; ㅁ) 케이블 SO들이 지상파 방송 프로그램을 적절히 전송하지 않은 전례; ㅂ) 지속적으로 확대되고 있는 케이블 시장규모 등을 경제적 기준으로 들었다(*Turner Broadcasting System v. FCC*, 1997). 이와 더불어 연방대법원은 케이블 산업이 SO들과 PP들이 수직적으로 통합되어 프로그램들을 통제하는 체제로 간주하였다(Whitmore, 2001). 이러한 경제적 논리에 기반하여 연방대법원은 의무전송규정이 콘텐츠에 기반을 둔 규제(content-based regulation)가 아니라 콘텐츠 중립적인 규제(content-neutral regulation)라고 하면서, 정부는 정부의 목적을 추구하기 위해 의무전송규정을 부과할 수 있다고 판결했다.

그러나, 오코너(O'Connor) 판사는 “의무전송규정은 정부가 목표로 하는 지상파 방송과 케이블간의 공정한 경쟁을 촉진하는데 적절한 규제방안이 아니다”라고 주장하면서, 터너 판결이 종결된 1997년 당시 이미 위성방송이 급속히 보급되고 있어 케이블이 지역독점이라는 경제적 분석은 잘못된 것이라는 주장을 제기했다(*Turner Broadcasting System v. FCC*, 1997). 또한 오코너 판사를 비롯한 소수의견은 수직적 통합의 문

제를 해결하기 위한 방안으로서도 의무전송규정은 적절하지 않다고 지적하면서, 만약 SO들이 수신료를 통해 수익을 확보하지 못하더라도, 이들이 그들과 연계된 케이블 PP들의 프로그램들을 통해 광고수익을 확보할 것이라는 증거는 어디에도 없다고 주장했다. 결국 소수의견은 터너판결이 의회의 자료에 지나치게 의존하면서 다수의견을 낸 판사들이 SO들의 수정헌법 제1조의 권한을 축소하면서 지상파 방송사들에게 유리한 판결을 내린 것이라고 주장했다.

(3) 디지털 방송에서의 의무전송규정

터너판결에서 디지털 방송에 대한 언급이 전혀 없었기 때문에 디지털 방송에서의 의무전송을 둘러싸고 지상파 방송사들과 SO들은 다시 첨예하게 대립하게 된 것이다. FCC는 1997년 4월 Fifth Rule and Order를 통해 디지털 텔레비전의 전개를 공식화했는데, 당시 전국방송사연합(NAB: National Association of Broadcasters)의 회장이던 에디 프리츠(Eddie Fritts)는 “1997년 4월 3일은 미국 디지털 텔레비전의 탄생일”(Communication Daily, 1997)이라고 언급한 반면, 당시 SO들 중에서 규모가 가장 컸던 TCI의 회장은 “디지털 의무전송은 명백히 위헌이며, 우리는 의무전송규정이 아날로그 방송과 디지털 방송에 모두 적용될 것이라는 데 결코 동의한 적이 없다”(West, 1998)라고 밝혔다.

이를 보다 자세히 살펴보면, 지상파 방송사들은 디지털 방송의 전개가 국가적인 과제인 만큼, SO들이 아날로그 방송과 디지털 방송을 모두 전송해야 신속하고도 성공적인 디지털 시대로 옮겨갈 수 있다고 주장했다. SO들은 기존의 지상파 아날로그 방송을 의무전송하고 있는 상황에서 디지털 방송까지 전송하라고 요구하는 것은 그들의 채널 편집권을 무시하는 처사이며, 이는 그들의 수정헌법 제1조의 권한을 심각하게 침해하는 것이라고 반박했다. 이러한 논쟁에 직면하여, FCC는 임시적으로 SO들이 아날로그 방송과 디지털 방송을 모두 전송할 필요는 없다고 SO들의 손을 들어주었다.

한편, FCC는 1997년의 보고서에서 디지털 방송으로의 전환에 있어 정부의 정책목표를 ㄱ) 경쟁적 시장에서 무료 지상파 방송의 성공을 촉진; ㄴ) 아날로그 방송에 사용되던 주파수의 신속한 반환; ㄷ) 지상파 방송사들의 공익에의 봉사의무 확인의 세 가지로 밝혔다. 이와 더불어, 디지

텔 방송으로의 조속하고 성공적인 전환 역시 정부가 디지털 방송으로의 전환에 주요 정책목표가 된다고 할 수 있다. 그러나, 다음의 반론들이 주요 쟁점이 되었다.

첫째, 만약 정부가 지상파 방송사들의 요구를 수용, 디지털 방송의 의무전송을 의무화한다면, 1994년 터너판결에서 연방대법원이 의무전송규정의 주요 정책적 목표로 설정한 항목 중 두 번째인 “다양한 정보원으로부터 광범위한 정보 전달의 활성화”는 구현하기 힘들다는 주장이다. 이는 아날로그 방송과 디지털 방송을 모두 전송한다면 이는 똑같은 내용의 프로그램을 다른 포맷으로 전송하는 것으로써, 다양한 목소리를 전달한다고 주장하기는 어렵기 때문이다.

둘째, 아날로그 방송의 의무전송규정과 달리 디지털 방송의 의무전송은 1992년의 케이블법과도 상충되는 면이 있다고 하겠다. 1992년의 케이블법은 “케이블 SO는 지역 지상파 방송사의 프로그램을 의무전송할 경우, 이와 상당한 정도로 중복되는 프로그램이 다른 지상파 방송사에 의해 방송될 경우에는 의무전송규정의 적용을 받지 않는다”라고 기술하고 있다(1992년 케이블법 Section 534(b)(5)). 따라서 이 조항에 따르면 SO는 아날로그 방송과 디지털 방송을 모두 전송할 필요는 없는 것이다(Aaron, 2000). 그러나 이 조항은 다소 애매한 측면을 내포하고 있는데, 위의 조항은 중복되는 두 프로그램이 두 개의 다른 지역방송사에 의해 방송될 경우를 의미하는데 반해, 아날로그 방송과 디지털 방송은 중복되는 프로그램이라 하더라도 결국은 한 지역방송사에서 방송되는 것이다(Aaron, 2000). 그러나 이 조항의 궁극적인 목적은 앞에서 언급한 정부의 정책 목표중의 하나인 다양한 관점과 지역주의를 활성화하자는 취지에서 제안된 조항으로 해석할 수 있어, 프로그램의 내용이 상당히 중복될 경우에는 의무전송할 필요가 없다는 데 더 비중이 주어져야 할 것으로 보인다. 또한 중복된 프로그램은 시청자들이 디지털 텔레비전을 채택하는데 흥미를 잃게 할 것이므로, 오히려 디지털 방송으로의 전환에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있다고 할 것이다(Park, 2004).

셋째, 1992년의 케이블법은 SO는 각 지역 지상파 방송사들의 “주요 비디오 프로그램(primary video)”만을 의무전송하면 된다고 기술하고 있는데(1992년 케이블법 Section 534(b)(2)(A)), 2009년 2월 17일 완전히 디지털 방송으로 전환하기 전까지 각 지역방송사의 주요 비디오 프로그

램은 디지털 방송이라기보다는 아날로그 방송일 경우가 대부분이라는 점을 감안하면, SO들로서는 아날로그 방송만을 전송하더라도 법적으로 전혀 하자가 없다고 할 것이다(Park, 2004). 그러나 만약 케이블법의 조항을 따라 SO들이 아날로그 방송만을 전송할 경우, 정부가 지향하는 신속하고 성공적인 디지털 텔레비전으로의 전환을 추진하기는 힘들게 된다. 따라서 일부에서는 아날로그 방송과 디지털 방송이 모두 “주요 비디오 프로그램”이 될 수 있다고 제안하기도 했으나(Lung, 2000), 이는 “주요 비디오 프로그램”의 개념에 대한 편의위주의 해석이 될 수 있다.

한편, 2007년 9월 FCC는 2009년의 디지털 방송으로의 전면적 전환이 다가오자 SO들에게 아날로그와 디지털 방송을 모두 전송하도록 요구함으로써, 디지털 의무전송규정을 부과했고 이는 디지털 방송이 전면적으로 실시되는 2009년 2월 이후 3년이 지날 때까지 적용되도록 했다.

(4) 위성방송에서의 의무전송

미국의 위성방송사업자들(DirecTV와 EchoStar)은 커뮤니케이션 법 Section 338에 의해 지역 지상파 방송의 프로그램들을 전송할 수 있다. 지난 1999년의 위성방송법(The Satellite Home Viewer Improvement Act of 1999: SHVIA)은 산간지역에 살던 시청자들이 지상파 방송을 시청할 수 없을 경우, 위성방송을 통해서 지상파 방송을 시청할 수 있도록 했다. SHVIA가 법으로 통과되기 전에는 위성방송사업자들이 지상파 방송사들과 재전송 협약(retransmission consent)이나 의무전송규정에 적용 받지 않고 지상파 방송을 전송하였으나, SHVIA를 통해 지상파 방송 전송의 법적 근거를 얻게 된 것이다.

또한 2002년 1월부터 SHVIA는 위성방송사업자가 지역 지상파 방송 채널을 하나라도 전송하기로 결정하면 그 지역의 다른 지상파 방송 채널들을 모두 전송해야 하도록 했다(carry one, carry all 원칙). 이는 위성방송사업자들이 인기 있는 지역 지상파 방송 채널만을 선별, 전송하는 것을 방지하기 위해서라 할 수 있다. 위성방송사들 역시 케이블 SO들과 마찬가지로 지역 지상파 방송을 전송함에 있어 지상파 방송사들과의 협상에 따라 의무전송의 원칙을 택하거나 재전송 협약을 할 수 있다. 즉, 지상파 방송사가 의무전송을 택할 경우에는 지상파 방송사들은 전송에 따른 보상금을 받을 수 없고, 재전송 협약을 할 경우에는 케이블 SO나

위성방송사업자로부터 지상파 방송의 전송의 대가를 받을 수 있다.

한편, SHVIA의 통과로 인해 위성방송의 점유율이 크게 상승했다는 것은 주지의 사실이다. 지난 1990년대 말의 경우, 케이블 SO의 점유율이 80%를 상회하였으나, 2005년의 경우 이는 69%로 하락했고, 위성방송은 27.7%에 이르러 케이블과 위성방송의 경쟁이 점차 심화되고 있다(FCC, 2006). 그러나 위성방송사업자들 역시 케이블 SO들과 마찬가지로 의무전송규정이 그들의 수정헌법 제1조의 권리를 침해하고 있다고 주장했다. 그러나 연방고등법원(The Fourth Circuit Court of Appeals)은 *Satellite Broadcasting and Communications Association v. FCC*(2001) 판결을 통해 케이블 SO들의 터너방송에서의 판결과 마찬가지로 위성방송에서의 의무전송규정 또한 적법하다고 판결했다.

또한 2004년 의회는 수정된 위성방송법(The Satellite Home Viewer Extension and Reauthorization Act of 2004: SHVERA)을 통과시켰는데, 이는 오는 2010년까지 위성방송사업자들에게 지역 지상파 방송과 광역 지상파 방송을 전송할 수 있는 강제 저작권 허가(compulsory copyright license)를 부여함으로써, 위성방송사업자들 또한 케이블 SO들이 전송하는 모든 채널들을 전송할 수 있도록 했다. 따라서 SHVERA를 통해 위성방송사업자들은 케이블 SO들과 공정한 경쟁이 가능해졌다고 할 수 있다(Frieden, 2006).

한편, 위성방송사업자들은 채널용량의 4%를 비상업적인 교육 또는 정보방송을 위해 할애해야 한다. 이러한 위성방송의 채널을 이용하기 위해서는 프로그램 공급자가 1) 비영리단체이어야 하고, 2) 전국규모의 교육용 프로그램의 공급자이어야 하며, 3) 위성방송사업자가 프로그램을 전송하는데 드는 비용의 50%를 부담하여야 한다. 또한 이 채널에서는 광고방송은 금지되어 있고, 프로그램의 내용이 교육적이거나 정보전달의 목적을 가지고 있어야 하며, 정규 스케줄에 편성될 수 있어야 한다(OECD, 2007).

3) PEG 채널

(1) 공공액세스 채널의 성격과 현황

미국 의회와 FCC는 지역독점을 이루고 있는 케이블 텔레비전(케이블

SO)은 시장실패를 초래할 가능성이 높기 때문에 공공액세스 채널 정책(public access policy)을 통해 민주적 토론장을 마련할 기회를 제공하고 자 했다. 미국의 공공액세스 채널 정책은 세 가지 종류의 채널을 통해 구체화되고 있는데, 이들은 협의의 공공액세스 채널(public access channel), 교육액세스 채널(education access channel), 그리고 정부액세스 채널(government access channel)이다. 일반적으로 이들은 PEG 채널(Public, Education, & Government channels)이라고 일컬어지는데, 이는 세 가지 채널을 모두 지칭하는 말이다. 현재 미국에는 3,000개 이상의 PEG 액세스 센터가 존재하고 있으며, 이들은 매주 20,000여 시간의 새로운 PEG 텔레비전 프로그램을 제작하고 있다. 또한 25만여 개의 커뮤니티 단체들을 통해 120만의 자원봉사자들이 PEG 센터와 이를 통한 프로그램 제작에 협력하고 있다(Alliance for Community Media website).

(2) 공공액세스 채널(public access channel)

공공액세스 채널은 미국 케이블 텔레비전의 특유한 정책이라 할 수 있는데, 이는 누구에게나 언론의 자유를 제공한다는 취지에서 마련되었다. 그러나 실제로 많은 지역에서 공공액세스 채널은 유명무실한 형태로 남아있으며, 반대로 일부 지역에서는 커뮤니티의 다양한 목소리를 전달하는 역할을 충분히 하고 있다. 공공액세스 채널은 일반인들에게 개방되어 있으며, 대부분 SO나 지역정부가 지정한 제3자가 관리하고 있다.

공공액세스 채널을 실제로 운영하는 사람들은 커뮤니티의 일반 시민 단체, 비영리단체 등이 될 수 있는데, 이들은 공공액세스 채널의 운영에 관한 자체적인 기준과 규정을 가지고 있는 경우가 많다. 이들 공공액세스 채널을 운영하는 단체나 개인은 지역정부로부터 보조금을 받을 수 있는데, 이 보조금은 SO들이 수익의 5%에 해당하는 프랜차이즈 요금(franchise fee)으로 충당된다. 보조금을 통해 프로그램의 제작을 비롯, 시설확보, 프로그램 제작관련 교육, 커리큘럼의 개발, 워크숍 개최 등이 이루어진다. 이 보조금은 지역 커뮤니티의 케이블 가입자수에 의해 규모가 결정되는 경우가 많으며, 인구 밀집지역의 공공액세스 채널은 그만큼 많은 재원을 확보할 수 있다.

공공액세스 채널에서 방송되는 프로그램들은 일반적으로 분량에 제한

이 없으며, 이는 공공액세스 채널을 관리하는 단체에 의해 결정된다. 또한 공공액세스 채널이 지역 주민들의 프로그램을 전송하는데 부족할 경우, 지역정부는 SO와의 협약을 통해 추가적으로 채널을 할당받을 수 있다. 또한 공공액세스 채널에서는 다른 커뮤니티에서 제작된 프로그램들도 방송될 수 있는데, 이는 이러한 프로그램들이 커뮤니티를 위해 필요하다고 인정될 경우 가능하다.

(3) 교육액세스 채널(education access channel)

교육액세스 채널은 대부분 한 커뮤니티 내의 커뮤니케이션을 위해 주로 이용되고 있다. 교육액세스 채널은 커뮤니티 내의 주요 학교들의 필요를 위해 이용되거나, 또는 사설기관이 교육적 목적을 위해 이용하는 경우가 많다. 이러한 학교나 교육기관들은 지역 주민들과의 커뮤니케이션을 위해 교육액세스 채널을 이용하고 있다. 예를 들어, 이들 교육액세스 채널에서는 주로 학교 육성회비, 새로운 커리큘럼에 관한 내용, 학교 이사회의 회의내용 등이 주요 내용을 이룬다.

교육액세스 채널을 관리하는 학교나 교육단체는 공공액세스 채널을 운영하는 단체들과 긴밀한 관계를 유지하면서 프로그램 제작관련 교육이나 정보를 공유하기도 한다. 또한 일부 교육액세스 프로그램은 전국적인 시청자들을 타겟으로 제작되기도 한다.

(4) 정부액세스 채널(government access channel)

정부액세스 채널은 교육액세스 채널과 비슷한 목적으로 운영되고 있는데, 주로 지방정부와 지역주민들간의 커뮤니케이션이 주요 내용이라 할 수 있다. 정부액세스 채널은 지역 게시판의 역할을 하는 경우가 많으며, 여기에는 시의회의 회의내용, 활동상황, 시의회 의원 선거와 관련된 내용, 쓰레기 픽업 스케줄, 세금납부 공지, 지역 자치단체 회의의 주요 의제, 직원모집, 레크리에이션 활동 등 다양한 주제와 내용을 다루는 것이 특징이라 하겠다. 재난방송을 위해서도 정부액세스 채널이 이용되고 있다. 정부액세스 채널은 지역정부가 직접 관리하는 경우가 대부분이다.

한편, PEG 채널의 운영은 SO들의 지속적인 압력으로 어려움을 겪고 있는 것 또한 사실이다. 지난 2006년 컴캐스트(Comcast), AT&T 등 SO들은 PEG 채널에 대한 지원금을 줄이기 위해 하원에 지속적인 로비를

해은 것으로 알려졌다. 또한 PEG 채널들은 줄어드는 지원금 외에도 기술적 어려움 또한 겪는 것으로 알려지고 있는데, 일반인들이 PEG 채널을 통해 프로그램을 제작하고자 할 경우, 장비와 설비의 불충분, 스케줄 조정의 어려움, 제작지연, 채널 용량의 부족 등이 일반인들에 의해 제기되고 있는 불만사항들이다. 아래의 <표9>는 미국 각 주의 PEG 채널의 수를 보여주고 있는데, 표에서 볼 수 있듯이 모든 주가 모든 PEG채널을 보유하고 있지는 않다. 이러한 경우, SO들은 전국 시청자를 상대로 제작되는 PEG채널이나 인접 주의 PEG채널을 도입, 방송하기도 한다.

<표9> 각 주의 PEG 채널 현황(채널수)

주명	공공액세스	교육액세스	정부액세스
아칸사스	1		1
아리조나	3	4	3
캘리포니아	55	20	25
콜로라도	5		4
코네티컷	16	4	1
워싱턴 DC	1		1
델라웨어			1
플로리다	2	9	49
조지아	1		1
하와이	3		1
아이오와	6	4	6
아이다호	1		1
일리노이	8	7	11
인디애나	4	2	2
캔사스	2	2	2
켄터키	2	1	
루이지애나	2		1
매사추세츠	74	4	9
매릴랜드	8	4	5
메인	8	2	4
미시건	15	7	18
미네소타	22	3	14
미주리	2	3	3
미시시피			1
몬타나	3		1
노스캐롤라이나	5	2	6

노스다코타	6		2
네브라스카		1	
뉴햄프셔	8	1	6
뉴저지	6	2	3
뉴멕시코	5		
네바다	2	1	
뉴욕	20	6	7
오하이오	12	1	10
오클라호마	1		
오레곤	8	1	2
펜실베이니아	10	1	2
로드아일랜드		2	
사우스캐롤라이나			1
테네시	3		3
텍사스	4		3
유타	1	1	
버지니아	3	4	8
버몬트	18	1	1
위스콘신	17	5	9
워싱턴	9	5	8
와이오밍	1		

출처: Alliance for Community Media website at <http://www.ourchannels.org>

(5) PEG 채널의 유래와 취지

PEG 채널 정책은 1968년에서 1972년 사이 FCC가 케이블 관련 규제 정책을 마련하던 시점에서부터 시작된다. 즉, 1969년 FCC는 대규모 SO들로 하여금 그들이 자체적으로 제작한 프로그램들을 전송할 때, 공공 액세스 채널을 시험 방송할 것을 지시했다. FCC는 한 이해집단이 개별 가정으로 전송되는 케이블 콘텐츠를 독점할 수 없다는 점을 내세워, SO들이 공익에 봉사할 수 있는 가장 적절한 방법은 일부 채널들을 PEG 채널로 전환함으로써, 이 채널들이 어느 한 집단의 목소리가 독점적으로 전달되지 않는, 전화나 우편과 같은 “일반 전송자(common carrier)”의 형태를 띠 것을 요구했다. 즉, 이러한 PEG 채널들은 콘텐츠에 있어서 SO의 영향을 받지 않음으로써 지역주민들의 의견이나 공공의 토론장이 되도록 유도한 것이다.

한편, FCC는 1972년 케이블 텔레비전에 대한 규제정책을 새로 정비하

면서 PEG 채널 정책이 연방정부의 정책적 목표임을 밝혔다(FCC, 1972). FCC는 상위 100대 케이블 시장에 있는 케이블 SO들은 3개의 채널을 공공(public), 교육(educational), 그리고 정부(governmental) 액세스 채널로 제공할 것을 규정하였고, 이러한 PEG 채널들은 비영리채널로 공중이 접근할 수 있도록 했다. FCC는 또한 PEG 채널은 무료로 제공되며 제작비용 또한 염가에 공급될 수 있도록 했다. 이와 더불어, 공공의 발언권을 보호하기 위해, SO들이 PEG 채널의 콘텐츠에 대해 통제할 수 없도록 했으며, 개별 프로그램 제작자들이 콘텐츠에 책임을 지도록 했다.

1976년 FCC는 이와 같은 PEG채널에 관한 규제를 재정비했는데, 이를 통해 FCC는 가입자 수가 3,500 가구 이상인 SO들은 모두 이러한 PEG 채널을 제공할 것을 규정했다. 결국 FCC는 PEG 채널들을 통해 지역 주민들의 목소리, 프로그램 콘텐츠의 다양성, 비디오 미디어에 대한 개방과 참여, 그리고 민주적 과정을 통한 정보와 교육 프로그램의 활성화를 꾀했다고 할 수 있다.

(6) PEG 채널에 대한 법적 논란

PEG 채널 규정은 1979년 연방대법원에 의해 기각되었다. MSO 중의 하나인 미드웨스트 비디오 코퍼레이션(Midwest Video Corporation)은 FCC의 규정이 SO들의 편집권을 침해하며, SO들에게 “일반 전송자”채널을 제공하라고 강제하는 것은 FCC의 권한을 넘어서는 것이라 주장하면서 소송을 제기했다. FCC는 공공의 의견이 케이블 PEG 채널을 통해 원활히 제공되게 함으로써 지역화와 다양성을 제공하고자 하는 것은 FCC의 책임이자 권한이라 반박하였으나, 연방대법원은 1934년의 커뮤니케이션법(The Communications Act of 1934)이 지상파 방송을 “일반 전송자”로 규정하지 않는다는 점을 들어, 케이블 채널 또한 “일반 전송자”로 규정될 수 없다고 판결했다. 그러나 연방대법원은 FCC의 PEG 채널 규정이 연방법으로는 인정되지 않는다고 하더라도 지역정부는 SO들과의 협상에서 PEG 채널을 통해 SO를 “일반 전송자”로 규정할 수 있도록 하는 여지를 남겨놓았다.

한편, 미 의회는 지난 1984년 케이블법을 제정하면서(The Cable Communications Policy Act of 1984), 처음으로 케이블의 PEG 채널에

대한 제한적인 지지를 표명했는데, 의회는 PEG 채널이 정보원의 다양화와 공익에 봉사할 수 있는 적절한 수단이 될 수 있다고 밝혔다. 1984년의 케이블법은 SO의 프랜차이즈를 부여하는 지역정부가 PEG 채널의 제공을 의무화하는 규정을 마련할 수 있으며, SO들은 이러한 PEG 채널에 대해 편집권이 없다고 밝혔다. 그러나 케이블법은 PEG 채널이 공공장(public forum)이라고 명확히 밝히지는 않았다.

지난 1992년 미 의회는 케이블 관련 법령을 새로이 고치면서(The Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992), PEG 채널에 관한 규정을 다시 정비했다. 개정법 중 주목할 사안은 어린이들이 음란 프로그램으로부터 보호되어야 한다는 취지에서, 의회는 SO들이 PEG 채널들에 음란 프로그램이 방송되지 않도록 통제할 수 있는 규정을 만들도록 FCC에 지시했다는 점이다. 이는 1984년의 케이블법과는 상당히 다른 규정이라 할 수 있는데, 1992년의 케이블법은 SO에게 PEG 채널의 편성권을 부여함으로써, SO들의 권한을 강화시키는 한편, 음란물의 방송에 대해서는 책임을 지도록 한 것이다. 이러한 PEG 채널에서의 음란물로부터 어린이들을 보호하는 규정은 이후 1996년의 새 통신법(Telecommunications Act of 1996)에서도 재확인되었는데, 새 통신법은 SO가 PEG 채널에 외설(obscene), 음란(indecent), 노출이 심한(nude) 프로그램이 방송되지 않도록 통제하는 권한을 부여했다.

그러나 1992년의 케이블법과 1996년의 통신법은 SO들이 PEG 채널에서의 음란물에 대해 책임을 지도록 함으로써, 과연 PEG 채널들이 누구를 위한 채널인가에 대한 의문을 제기했다(Stein, 2000). 즉, SO가 PEG 채널의 콘텐츠를 통제할 수 있게 됨에 따라 필요이상의 편성권을 갖게 될 수 있으며, 다양한 시각과 커뮤니티의 목소리를 제공한다는 원래의 취지는 상당히 약해진 것이다. 이러한 비판과 함께 PEG 채널의 전국적인 조직인 커뮤니티 미디어 연맹(The Alliance for Community Media)은 1995년 워싱턴 DC의 고등법원에 1992년 케이블법의 PEG 채널에 관한 규정은 적절하지 않다는 소송을 제기했다. 그러나 법원은 커뮤니티 미디어 연맹의 소송을 기각했는데, 이를 통해 PEG 채널이 SO와는 관계 없는 프로그램 제작자들과 시청자들의 수정헌법 제1조의 권한을 실현할 수 있는 공공의 포럼이라는 주장을 받아들이지 않았다.

이와 같은 판결에 대해 덴버지역 교육 텔레컴 컨소시엄(Denver Area

Educational Telecommunications Consortium), 미국시민연맹(American Civil Liberties Union) 등은 연방대법원에 이의 재심사를 요구했는데, 이들은 의회가 SO들에게 PEG 채널에서의 음란물에 대해 통제하게 함으로써 수정헌법 제1조를 위반했다고 주장했다. 이에 대해 FCC는 PEG 채널을 프로그램 제작자들의 수정헌법 제1조의 권한이 적용되는 채널로 보지 않고, 정부가 제공한 일종의 특권(privilege)으로 간주했다. 따라서 PEG 채널은 어디까지나 SO들의 사적 자산이며 공적 포럼으로 볼 수는 없다는 입장을 표명했다. 이러한 견해에 따르면 PEG 채널에서의 음란물 제한규정은 SO들의 수정헌법 제1조의 권한과 PEG 채널의 프로그램 제작자들의 특권에 균형을 맞추고자 하는 시도인 것이다.

그러나 연방대법원은 5대 4의 판결로 SO가 PEG 채널의 음란 프로그램에 대해 통제하는 것은 헌법에 위배된다는 판결을 내렸다(*Denver Area Educational Telecommunications Consortium v. FCC*, 1996). 연방대법원 판사들의 다수 의견은 PEG 채널에서의 음란물에 관한 규정은 적절하지도 필요하지도 않으며, 역사적으로도 SO들이 PEG 채널의 콘텐츠에 대해 통제하지 않은 점으로 미루어 볼 때, 음란물을 적절히 통제할 수 없다는 입장을 밝힌 것이다. 그러나 연방대법원의 판결은 과연 PEG 채널에서의 수정헌법 제1조의 권한을 누가 가지고 있느냐에 대한 근본적인 질문에 대답하지 않음으로써 향후 분쟁의 불씨를 남겨놓았다고 할 수 있다. 또한 연방대법원은 PEG 채널들이 공공 포럼은 아니지만, 이들 채널들의 프로그램을 제작하는 제작자들이 특별한 접근권을 가지고 있다고 밝혔다. 이러한 권한은 SO들이 지역정부가 주관하는 도로를 비롯한 공공시설을 이용하는 대가로 PEG 채널을 제공해야 한다는 프랜차이즈 협약에 따른 것이라 할 수 있다.

(7) PEG 채널에 대한 현재의 규정

현재 PEG 채널은 연방정부에 의해 요구되는 것이 아니며, 연방정부는 SO들이 PEG 채널을 두도록 요구하는 권한을 지역정부에 위임하고 있다. 따라서 SO가 PEG 채널을 제공하는 것은 전적으로 지역정부와의 협상에 달려있다고 할 수 있다. 또한 지역의 규모와 SO와의 협약에 따라 PEG 채널의 형태도 달라질 수 있는데, 예를 들면, 공공액세스 채널을 두지 않는 대신 두 개의 정부액세스 채널을 둘 수도 있고, 아니면 아예

공공액세스 채널을 두지 않을 수도 있다. 또한 커뮤니티가 큰 경우에는 공공액세스, 교육액세스, 정부액세스 채널들을 각기 따로 관리하는 기관이 존재할 수 있으며, 커뮤니티의 규모가 작을 경우에는 한 기관이 세 가지 PEG 채널을 모두 관리할 수도 있다. 한편, 지역정부는 SO에 대해 PEG 채널의 제공과 함께 PEG 채널에서의 프로그램을 위한 서비스, 설비 등을 요구할 수도 있다(FCC, 1998). 또한 지역정부와 SO는 협약에 따라 콘텐츠에 기반을 두지 않은 다음과 같은 규정을 부과할 수도 있다(FCC, 1998).

ㄱ) PEG 채널을 이용하고자 하는 신청자가 많을 경우 프로그램의 내용을 제외한 적절한 기준에 따라 시간배정을 하는 규정

ㄴ) 최소한의 제작 기준을 부과할 수 있는 규정

ㄷ) PEG 채널을 사용하고자 하는 사용자들에게 일정기간 동안 교육을 받도록 하는 규정

한편, 1992년의 케이블법은 Section 623에서 PEG 채널이 케이블 서비스의 가장 기본적인 티어(tier)에서 가장 낮은 가격에 제공되도록 규정하고 있다. 그러나 최근 케이블 텔레비전의 디지털 티어에 가입하는 가구가 증가하면서 일부 SO들은 PEG 채널들을 디지털 티어로 옮기는 경향을 보이고 있다. 예를 들어, 컴캐스트는 2007년 말 미시간 주에서 PEG 채널들을 디지털 티어로 옮기려고 하자, 미시간 주 출신이며 하원의 에너지/상무 위원회(House Energy and Commerce Committee)의 의장인 존 딘젤(John Dingell) 의원으로부터 경고를 받았다. 또한 AT&T는 PEG 채널들이 높은 번호의 채널에서 방송되도록 조정하기도 했는데, FCC는 비공식적인 논평에서 이와 같은 행위는 1984년 케이블법에 의하면 불법으로 간주될 수 있다고 밝히기도 했다. 결국 SO의 이와 같은 행위는 PEG 채널들이 점차 쇠퇴하고 있다는 간접적인 증거라고 볼 수 있으며, 이에 대해 커뮤니티 미디어 연맹을 비롯한 PEG 채널들을 대표하는 조직들은 PEG 채널에의 지속적인 지원과 활성화를 위해 로비를 벌이고 있는 상황이다. 그러나 갈수록 SO를 비롯한 거대 미디어 기업들이 케이블 산업을 지배하고 있는 상황을 감안하면 PEG 채널들의 위상은 더욱더 좁아지고 있다고 할 것이다.

4) 임대채널

임대채널(leased access channel)은 SO와 관련이 없는 제3자가 SO로부터 채널을 대여 받아 텔레비전 프로그램을 전송할 수 있는 채널을 의미한다. 이는 일반인들에게 차별이 없이 먼저 신청하는 순서대로 (first-come, first-served basis) 제공된다. 임대채널에 대한 개념이 처음 도입된 것은 FCC가 처음 케이블 산업에 대해 규제를 시작하면서부터라고 할 수 있다. 지난 1969년의 보고서(First Report and Order)에서 FCC는 임대채널은 SO의 권리를 침해하지 않으면서 일반인들의 수정헌법 제1조의 권한을 증진시킬 수 있는 방안이라고 주장했다.

1972년의 보고서에서 FCC는 SO들이 최소한 3개의 PEG 채널을 제공함과 동시에 임대채널 또한 제공해야 한다고 발표했다. 또한 FCC는 임대채널을 제공함에 있어서 최소한 한 채널은 부정기 이용자에게 우선권이 주어져야 한다고 규정했다. 이 규정은 임대채널을 제공함에 있어 SO와 임대채널의 이용자는 사용료에 대해 협상할 수 있으나, SO가 내용에 대해서는 간섭할 수 없도록 했다.

SO가 임대채널을 제공하는 이유로는 SO들은 지역독점이기 때문에 이를 이용, 그들의 영향력을 남용할 수 있으며, 임대채널을 통해 SO의 영향을 받지 않는 독립적인 콘텐츠를 제공하는 것이 임대채널의 의의로 받아들여졌다.

1979년의 *Midwest Video Corp. v. FCC*의 판결에서 연방대법원은 FCC가 임대채널 제공의무를 SO에게 부과하는 것은 임대채널이 “일반 전송자(common carrier)”의 기능을 하도록 하는 것인데, FCC가 SO들을 규제하는 것은 지상과 방송 규제의 연장선에서 볼 수 있으며, 지상과 방송이 “일반 전송자”가 아닌 것처럼 케이블 방송 또한 “일반 전송자”가 아니기 때문에 FCC가 SO들에게 임대채널을 제공할 것을 규정하는 것은 FCC의 권한 밖이라고 판결했다.

그러나 이러한 연방대법원의 판결에도 불구하고 많은 지역정부들은 SO들에게 임대채널을 제공할 것을 요구했고, 이러한 요구들은 일관된 원칙이 없어 임대채널에 대한 연방정부 차원의 정책이 필요하다는 목소리가 높아졌다. 결국, 임대채널이 법적으로 SO들에게 부과된 것은 지난 1984년의 케이블법(The Cable Communications Policy Act of 1984)이

라 할 수 있다. 1984년 케이블법의 Section 612(a)는 임대채널의 목적에 대해 “임대채널의 목적은 SO들의 성장과 발전을 저해함이 없이 가장 광범위한 형태로 다양한 정보를 제공하는데 있다”라고 기술하고 있다. 1984년의 케이블법에 의하면, 36개에서 54개의 채널을 가진 SO는 그들의 채널의 10%에 해당하는 채널을 SO와 전혀 관련이 없는 제3자가 상업적 목적으로 채널을 이용할 수 있도록 해야 하며, 54개 이상의 채널을 가진 SO는 15%에 해당하는 채널을 임대채널로 할애해야 한다고 규정하고 있다(1984년 케이블법 Section 612). 또한, 케이블법은 PEG 채널의 경우와 마찬가지로 SO가 임대채널에 대해 편집권을 가지지 못하도록 규정하고 한다.

1984년의 케이블법 제정 이후 임대채널은 크게 활성화되지 못했는데, SO들은 임대채널 이용의 저조한 실적에 대해 SO들이 이미 충분히 다양한 프로그램들을 제공하고 있어, 굳이 임대채널의 이용이 필요 없다고 주장했다. 또한 SO들은 제3의 프로그램 공급자가 케이블 채널을 통해 프로그램을 제공하고자 할 경우, 임대채널보다는 계약을 통해 한 채널을 장기적으로 이용하는 것이 보다 경제적이라고 주장하기도 했다. 그러나 일부 프로그램 공급자들은 SO들이 프로그램의 내용을 제외한 모든 권한을 쥐고 있기 때문에 임대채널의 계약은 항상 외부 프로그램 공급자들에게 불리하게 작용할 수밖에 없다고 밝히기도 했다. 예를 들어, 일부 SO들은 임대채널에서 방송되는 프로그램이 케이블에서 방송되는 프로그램들과 비슷하고 서로 경쟁할 경우 임대비용을 더 높이 책정하기도 하고, 아예 임대채널을 확보할 수 없는 경우도 있어, 외부 프로그램 공급자들은 SO들로부터 부당한 대우를 받는 사례가 많다는 것이다. 또한 임대채널의 경우에는 SO들이 요금청구와 징수 서비스, 마케팅 등에 대한 의무가 전혀 없기 때문에 임대채널을 통해 프로그램을 공급하고 수익을 얻고자 하는 독립 프로그램 공급자들은 이와 같은 서비스와 설비를 갖추는 데에도 비용이 들어 이중고를 겪고 있다고 밝히기도 했다.

5) C-SPAN

미국의 케이블 채널 중 의무채널은 아니지만, SO들이 거의 모두 전송하고 있는 채널은 C-SPAN이라고 할 것이다. C-SPAN은

Cable-Satellite Public Affairs Network의 약자로서, 정부의 정책결정과정을 여과 없이 방송하는 케이블 네트워크이다. 현재 C-SPAN은 전국에 걸쳐 7,900여 SO들에 의해 전송되고 있으며, 평균 8,600만 가구가 이를 시청하고 있다(C-SPAN website). C-SPAN은 미국의 SO들이 지상파방송 티어의 한 채널에 편성하고 있고, 지역 지상파 방송사들의 프로그램들, PEG 채널들과 함께 방송된다(Baldwin, McVody, & Steinfield, 1996). 즉, 미국 케이블 서비스는 대개의 경우 지상파방송티어(broadcasting tier), 기본티어(basic tier), 프리미엄티어(premium tier) 등으로 나눌 수 있는데(최근에는 지상파방송티어를 제공하지 않는 SO들도 있음), C-SPAN은 지상파방송티어 이상의 서비스에는 거의 자동적으로 전송되고 있다.

FCC가 지상파 방송의 의무전송이나 PEG 채널의 경우와 달리 의무전송을 요구하지 않음에도 불구하고 SO들이 C-SPAN을 전송하는 이유는 SO들 또한 공익에 봉사하고 있다는 것을 보여주기 위함이라 할 수 있다. 즉, C-SPAN은 SO들이 직접 재원을 충당하면서 미국 의회와 다른 공공업무, 정책결정 등을 방송하는 비영리 목적의 케이블 채널이다. 결국, C-SPAN은 SO들이 직접, 또는 간접적으로 제작에 참여한 채널이기 때문에, 거의 모든 SO들은 이를 지상파방송티어나 기본티어에서 전송하고 있는 것이다. 또한 C-SPAN은 의회의 의정활동이나 정책결정에 대한 의견을 거의 표현하지 않음으로써 의사결정에 영향을 미치고자 하지 않으며, 단순히 어떠한 공적인 일들이 일어나고 있는가를 보여주는데 초점을 맞추고 있다.

현재 C-SPAN은 세 개의 채널을 가지고 있으며, 광고의 지원을 받지 않으며 종일 방송된다. C-SPAN은 1979년부터 하원의 의사결정과정을, C-SPAN2는 1986년부터 상원의 의정활동을, 그리고 C-SPAN3은 2001년부터 의정활동을 생방송으로 중계하고 역사물을 방송하기도 한다.

2. 캐나다의 의무전송의 사례

1) 의무전송규정의 시작과 규제근거

캐나다의 케이블 가입가구 비율은 이미 1990년대 말 캐나다 전 인구의 80%에 이르러 세계에서 가장 높은 케이블 보급률을 보이고 있다. 또한 2000년대 중반이후 캐나다의 케이블 가입인구는 720만여 가구에 달해, 위성방송의 200만여 가구를 훨씬 앞지르고 있으며, SO들은 평균적으로 68개의 아날로그 채널을 전송하고 있다(Hennessy, 2004). 캐나다의 케이블 텔레비전에 관한 규제의 틀은 지난 1968년 캐나다 의회에서 통과된 방송법(The Broadcasting Act of 1968)에 의해 마련되었다고 할 수 있다. 이 법은 캐나다의 케이블 텔레비전이 지상파 방송의 규제를 담당하는 CRTC(Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission)에 의해 규제를 받도록 했는데, 이는 캐나다의 공영방송인 CBC(Canadian Broadcasting Corporation), 그리고 민영 방송사들, 그리고 케이블 텔레비전의 규제를 일원화하기 위한 것이라 할 수 있다.

1968년의 방송법은 캐나다 정부의 세 가지 주요 정책목표를 다음과 같이 나타내고 있다: ㄱ) 광범위한 방송통신 서비스의 제공, ㄴ) 프로그램의 내용과 성격에 있어 캐나다의 가치를 나타낼 것, ㄷ) 전국에 걸쳐 영어와 프랑스어로 된 프로그램을 함께 제공할 것. 결국 이러한 목적은 SO들 역시 사적 이익을 추구하는 기업으로서보다는 캐나다의 국가정책성을 확보하고 전국에 걸쳐 두 개의 언어로 된 프로그램을 방송하는데 중요한 역할을 하는 매체로 자리매김하도록 하는데 초점을 두고 있다고 할 것이다.

CRTC는 1970년 4월 미국의 의무전송규정과 비슷한 지상파 방송의 케이블에서의 전송을 요구했는데, 이는 FCC와 유사하게 지상파 방송의 경제적 위기를 돕고자 하는 취지에서 출발했다(Le Duc, 1976). 즉, CRTC는 SO가 지역 프로그램을 전송하지 않거나, 지역 지상파 방송의 재정적 위기가 초래될 경우, 또는 캐나다 프로그램을 확대하는데 실패할 경우, SO의 라이선스를 취소할 수 있다고 발표했다(CRTC, 1971a). 또한 최근 CRTC는 SO들은 캐나다의 콘텐츠를 보호하고 충분한 제작비용을 확보하기 위해 지상파 방송사들에게 일정 금액을 지불해야 한다는 규정

을 제안하기도 했다(O'Brien, 2008). 이는 결국 케이블 텔레비전에 대한 규제가 공영방송을 축으로 하는 지상파 방송을 보호하고, 이를 통해 미국 프로그램의 홍수로부터 캐나다 프로그램을 지키기 위한 것임을 의미한다고 하겠다. CRTC는 또한 1971년 “Canadian Broadcasting: A Single System Policy Statement on Cable Television”이라는 케이블 텔레비전에 관한 정책 청사진을 제시하면서 SO들은 지역정부가 요구할 경우, 교육 프로그램을 제공해야 하고, 지역 커뮤니티가 케이블 방송을 통해 의견을 개진할 수 있도록 해야 하며, 보다 다양한 사회적 정보와 지식을 제공해야 한다고 밝혔다. 이러한 목적을 달성하기 위해 CRTC는 세부적인 의무전송방안들을 제시했는데, 이는 다음과 같은 순서로 지상파 방송이 전송되어야 한다고 규정하고 있다(CRTC, 1971b): ㉠ 지역 방송사 프로그램, ㉡ 광역 방송사 프로그램, ㉢ 모든 전송가능한 CBC의 프로그램, ㉣ 먼 거리에 있는 캐나다 방송사들의 프로그램.

이와 더불어, 지역 정부의 요청이 있을 시에는 한 채널은 교육 프로그램을 위해 할당되어야 하고, 한 채널은 커뮤니티 프로그램을 위해 할당되어야 하는데, 이는 공공액세스 뿐만 아니라 SO가 직접 제작한 지역방송과 정보 프로그램을 방송하는 커뮤니티 채널을 포함한다(Le Duc, 1976). 그러나 CRTC는 같은 프로그램을 여러 지상파 방송사들이 방송할 경우, 위의 우선순위에 있는 방송사가 하위에 있는 방송사에서 방송하는 프로그램을 전송하지 않도록 요구할 수 있도록 했다. 이는 시청자들이 케이블 텔레비전을 통해 지상파 방송사 프로그램을 여러 번 볼 수 있도록 하는 것이지만, 광고는 가장 우선순위에 있는 지상파 방송사에서만 방송할 수 있도록 하여 지상파 방송사의 경제적 이익을 보장하고자 한 것이다. 그러나 이 조항은 SO에 가입한 가입자수가 3,000명 이상일 경우에만 적용된다.

2) 최근 의무전송규정의 주요 항목

1991년 개정된 방송법(The Broadcasting Act of 1991)에서는 SO들의 지상파 방송 전송에 있어 캐나다의 방송 프로그램을 전송하는데 우선권이 주어져야 한다고 명시하고 있고, 이를 전송함에 있어 지상파 방송사와 SO간의 적절한 계약이 이루어져야 한다고 기술하고 있다. 또한 방송

법은 SO들을 가입자수에 따라 3개 집단으로 분류하고 있는데(Section 22), 가입자수가 많은 1집단과 2집단은 기본 서비스로 아래와 같은 우선 순위로 프로그램을 전송해야 한다(OECD, 2007): ㄱ) CBC에 의해 소유, 운영되는 모든 지역 지상파 방송의 프로그램; ㄴ) 지역 교육당국의 책임 하에 제작되며 지상파 또는 위성을 통해 전송되는 교육 프로그램; ㄷ) 모든 다른 지역 지상파 방송사들의 프로그램; ㄹ) CBC에 의해 소유, 운영되는 광역단체의 프로그램; ㅁ) 모든 다른 광역 지상파 방송사들의 프로그램; ㅂ) 위성이나 마이크로웨이브로 전송되고, 위의 조항들에 적용을 받지 않으며, CBC에 의해 소유, 운영되면서 한 채널은 영어로 방송되고 한 채널은 프랑스어로 방송되는 프로그램; ㅅ) CBC에 의해 소유, 운영되며, 먼 지역의 지상파 방송사에서 방송되는 프로그램; ㅇ) CBC에 의해 소유, 운영되지 않는 먼 지역의 지상파 방송사에서 방송되는 프로그램; ㅆ) 케이블 SO가 프랑스어 사용지역에 위치하고 있는 경우, CPAC(Canadian Public Affairs Channel), 즉, 하원(the House of Commons) 방송 프로그램의 프랑스 방송을 주요 오디오 서비스로 간주, 영어방송을 보조 오디오 서비스로 간주; ㅈ) 케이블 SO가 영어 사용지역에 위치하고 있는 경우, CPAC의 영어 방송을 주요 오디오 서비스로 간주, 프랑스어 방송을 보조 오디오 서비스로 간주.

3집단은 1집단이나 2집단보다 가입자수가 적은 SO들을 지칭하는데, 이들에게는 보다 가벼운 규제가 적용된다. 즉, 가입자수가 2,000가구 이상, 3,000가구 미만인 3집단은 최소한 2개의 채널을 지상파 방송의 전송에 할애해야 하는데, 한 채널은 영어로 방송되는 CPAC와 다른 한 채널을 프랑스어로 방송되는 CPAC가 될 수 있다(OECD, 2007).

또한 SO가 550MHz의 전송용량을 가지고 있고, 디지털로 프로그램을 전송할 경우에는 다음의 프로그램을 전송해야 한다(OECD, 2007): ㄱ) 케이블 SO가 프랑스어 사용지역에 위치하고 있을 경우, 10개의 프랑스어 채널 당 최소 한 개의 영어 프로그램 채널이 제공되어야 함; ㄴ) 케이블 SO가 영어 사용지역에 위치하고 있을 경우, 10개의 영어 채널 당 최소 한 개의 프랑스어 프로그램 채널이 제공되어야 함; ㄷ) 영어와 프랑스어로 된 하원의 의정중계 프로그램(CPAC).

이외에도 SO들은 다음의 채널들을 전송해야 하는데(Hennessy, 2004), 아래의 채널들은 의무전송 채널을 아니지만, 의무에 준하는 채널들로서

지역 정부와의 협상을 통해서, 또는 지역 커뮤니티의 특성에 맞춰 방송되고 있다: ㄱ) TVA(프랑스어 서비스 방송), APTN(원주민 방송); ㄴ) MuchMusic(캐나다의 MTV), TSN(캐나다의 ESPN), Weather Network, Newsworld(캐나다의 CNN), Vision TV(다문화 채널), YVT(청소년 채널).

3) 커뮤니티 채널

(1) 커뮤니티 채널의 시작과 취지

캐나다 국민들의 케이블 가입의 주요 동기 중의 하나는 미국 텔레비전의 시청이라 할 수 있다. 따라서 캐나다 정부와 CRTC로서는 캐나다의 국가정체성을 확보하기 위해 공영방송을 중심으로 이루어지는 지상파 방송의 케이블에서의 재전송이 절실하다고 할 수 있다. 이와 더불어 캐나다의 가치와 문화를 보호하기 위한 프로그램의 전송이 필요한데, 이를 위해 CRTC는 1974년 전까지는 SO들이 직접 지역 커뮤니티의 의견과 가치를 표현할 로컬 프로그램을 만들기를 장려했다(Sparkes, 1976). 그러나 CRTC는 1975년 SO들이 직접 프로그램을 제작하는 것을 금지했는데(CRTC, 1975), 이는 케이블 텔레비전에서 방송되는 커뮤니티 프로그램들이 상업화되는 것을 방지하기 위해서였다(Sparkes, 1976).

그러나 CRTC는 미국에서 시행되고 있는 PEG 채널 형태의 채널을 채택하지 않고, SO가 직접 프로그램을 제작하는 방식과 PEG 채널의 중간 형태의 모델을 제시했다. 즉, CRTC는 “커뮤니티 채널”이라는 개념을 도입, SO로 하여금 커뮤니티 채널에 필요한 프로그램을 개발하는데 책임을 지도록 하고, 직접 프로그램 제작에 참여하거나 아니면 커뮤니티 단체들이 프로그램을 제작하는데 적극적으로 돕도록 했다. 즉, 캐나다의 커뮤니티 채널은 미국의 PEG 채널과 비슷한 성격을 띠고 있지만 다른 형태로 운영, 유지되고 있다고 할 것이다. 이러한 커뮤니티 채널은 CRTC에 의해 지난 1971년 7월부터 SO들에게 의무적으로 부과되었으나 여러 번의 수정을 거치고 있다.

한편, CRTC는 커뮤니티 채널의 의의와 목적을 다음과 같이 설명하고 있다. “커뮤니티 구성원들과 그룹들에게 그들의 생각과 소망(ideas and aspirations)을 표현할 수 있는 기회를 제공하고, 지역정부와 학교 이사

회의 활동들을 알리며, 개인들과 그룹들이 커뮤니티의 이해에 관한 사항들을 표현할 기회를 제공한다”(Borre & Scarbrough, 1998, p. 331). 또한 CRTC는 커뮤니티 채널을 캐나다의 문화적 아이덴티티와 지역 주권을 보호하는 수단으로 여겼다.

또한 CRTC는 SO가 직접 커뮤니티 채널의 프로그램을 제작하는 경우에는 방송광고의 지원이 없도록 했다. 따라서 SO는 지상파 방송사들의 프로그램이나 케이블 PP들의 프로그램을 단순히 전송하는데서 벗어나, 커뮤니티 프로그램의 제작에 중요한 역할을 하고 있다. SO들의 커뮤니티 채널과 관련한 의무와 책임은 아래와 같다(CRTC, 1975).

- ㄱ) 지역 커뮤니티의 커뮤니케이션 필요를 충족시키기 위한 프로그램의 제작
- ㄴ) 지역 커뮤니티 단체가 커뮤니티 채널을 위한 프로그램을 제작하고자 할 때 필요한 스튜디오와 방송장비 제공
- ㄷ) 지역 커뮤니티 단체의 프로그램 제작을 돕기 위한 인력의 확보와 커뮤니티 단체가 방송장비를 이용할 수 있도록 교육
- ㄹ) 지역 커뮤니티에 커뮤니티 채널에 필요한 프로그램을 제작하도록 장려하고 커뮤니티 채널을 이용할 잠재 이용자가 있는지 파악
- ㅁ) 지역 커뮤니티 단체들이 커뮤니티 채널을 이용할 때 이들의 프로그램 콘텐츠가 법적으로 문제가 없는지 확인
- ㅂ) SO의 수익 중 10%를 커뮤니티 채널의 프로그램 제작을 위해 할당

결국 CRTC가 SO에 커뮤니티 채널과 관련하여 이러한 위탁기능을 맡기는 것은 미국의 경우와는 달리 공영방송의 전통을 SO에게까지 확대한 것이라 할 수 있다(Sparkes, 1976). 그러나 이와 같이 SO에게 권한과 책임을 맡기는 것은 결국 어떤 프로그램이 커뮤니티 채널에서 방송되고 어떤 프로그램이 방송되지 않는가를 SO가 결정하도록 하는 것이라 할 수 있다. 따라서 과연 다양한 커뮤니티의 목소리를 전달하고자 하는 본래의 취지가 얼마만큼 성과를 거두지는 의문이라고 하겠다.

결론적으로 캐나다의 커뮤니티 채널의 특징은 미국의 PEG 채널과는 달리 지역주민들이 직접 제작하는 프로그램은 거의 없다는 점이다. 커뮤니티 채널들은 일반적으로 공공액세스와 커뮤니티 서비스 프로그램들을 방송하는데, 여기에는 시 의회의 회의내용, 지역 스포츠 중계, 지역 토크

쇼 등이 포함된다. 일부 커뮤니티 채널들은 한 시간 분량의 프로그램들을 방송하기도 하지만, 일반적으로 짧은 뉴스 프로그램, 공공행사, 지역 주민들의 관심사에 관한 내용들을 방송하고 있다. 커뮤니티 채널이 방송 프로그램을 전송하지 않을 때는 지역 행사 등을 안내하는 게시판의 역할을 하기도 한다(Inglis, 2006).

한편, 캐나다의 주요 MSO인 로저스 케이블(Rogers Cable)이나 코게코 케이블(Cogeco Cable) 등은 이들이 제작에 참여하는 커뮤니티 채널을 로저스TV, TV코게코 등 그들의 이름을 붙여 방송하고 있다. 규모가 작은 SO들은 그들이 직접 커뮤니티 채널 프로그램의 제작에 참여할 수 없을 경우, 다른 지역의 커뮤니티 채널 프로그램들을 아웃소싱하기도 한다. SO들은 대개의 경우 하나의 커뮤니티 채널을 제공하고 있는데, 한 지역에 한 개 이상의 SO가 존재하는 경우에는 이들이 공동으로 커뮤니티 채널을 소유하기도 한다.

(2) 커뮤니티 채널의 규제와 관련한 최근 동향

1995년 이후 CRTC는 SO들이 연수익의 5%를 캐나다 텔레비전 기금(Canadian Television Funds)에 기부할 것을 요구했는데, 이를 통해 CRTC는 독립 프로그램 제작사들이 제작능력을 키울 수 있도록 했다(Borre & Scarbrough, 1998, p. 334). 또한 CRTC는 5% 가운데 2~3%는 SO가 운영하는 커뮤니티 채널의 운영에 쓰이도록 함으로써, 커뮤니티 채널의 유지와 성장에 도움이 되고 있다. 이 금액은 지난 2005년의 경우에는 9천만 달러에 이르렀다(CRTC, 2006).

1997년 CRTC는 SO가 커뮤니티 채널을 제공하는 의무를 없애기로 결정했는데, 이는 정부규제가 없어도 지역 커뮤니티의 의견이 제공될 충분한 환경이 조성되었다고 판단했기 때문이다(CRTC, 1997). 그러나 CRTC는 SO들이 지속적으로 커뮤니티 채널을 전송하기를 장려했는데, CRTC는 SO는 지역에 기반을 둔 미디어이며, 긍정적인 기업 이미지를 유지하기 위해서는 커뮤니티 채널을 전송하는 것이 효과적일 수 있다고 밝혔다(CRTC, 1997). 이는 CRTC를 비롯한 캐나다 정부는 방송정책에 관한 한 공익과 기업이익에 차이가 없다고 간주한다는 것을 보여준다고 하겠다(Inglis, 2006). 그러나, 2002년 CRTC는 Community Media Education Society(CMES) 등 커뮤니티 단체들의 압력에 따라 커뮤니티

채널에 대한 규제를 다시 강화했는데, 주요 내용은 다음과 같다(Inglis, 2006).

- ㄱ) SO가 커뮤니티 채널을 전송하기로 한 경우, 일주일의 60%이상의 프로그램을 지역 커뮤니티 프로그램으로 채울 것
- ㄴ) SO가 커뮤니티 채널을 전송하지 않기로 결정한 경우, 지역 비영리 단체는 CRTC에 커뮤니티 채널 운영허가를 신청할 수 있으며, SO가 제공하는 5%의 이익금을 이용하여 커뮤니티 채널을 운영할 것.

이와 더불어 CRTC는 커뮤니티 채널 정책과 관련하여 다음의 원칙들을 제시했다(Lincoln, 2003).

- ㄱ) 커뮤니티 프로그램을 통해 높은 수준의 지역주민 참여와 커뮤니티 활동에의 참여
- ㄴ) 커뮤니티 채널에 지역주민들의 적극적인 참여를 활성화하고, 제작 교육 프로그램의 제공과 활성화
- ㄷ) 커뮤니티 채널에서 방송되는 프로그램들에 대한 지역주민들의 피드백을 활성화하기 위한 메카니즘의 제공
- ㄸ) 혁신적인 사고와 대안적인 시각의 추구
- ㄹ) 공공이슈에 관해 서로 다른 의견을 표현할 수 있는 적절하고 균형있는 기회의 제공
- ㅁ) 공식언어와 함께, 인종적, 토착 커뮤니티의 구성을 반영
- ㅎ) 지역 행사의 전달 제공
- ㅏ) 프로그램 스케줄의 공고

결국 캐나다의 커뮤니티 채널은 미국의 상업방송 위주의 체제와 비교해 볼 때, SO들이 보다 많은 권한과 프로그램 제작의 책임을 바탕으로 SO들 역시 캐나다의 국가정체성과 문화창달에 기여하는 역할을 하고 있다고 할 것이다.

4) CPAC

캐나다의 SO들이 전송하고 있는 네트워크들 중, CPAC(Cable Public

Affairs Channel)는 캐나다 하원의 주요 의제들과 공공, 정부 사안들을 다루는 비영리 민영 케이블 네트워크이다. 지난 2003년 CRTC는 시청자들이 CPAC를 선택적으로 영어나 프랑스어로 시청할 수 있도록 했는데, 많은 SO들은 두 언어로 모두 전송하고 있다. 이는 미국의 C-SPAN과 유사한 프로그램이라 할 수 있는데, CPAC는 주로 하원의 의제들과 함께, 상원의 여러 위원회, 대법원의 판결, 정치 집회, 선거 방송 등을 주요 콘텐츠로 다룬다.

지난 1977년 캐나다 하원은 의정활동을 방송으로 전송하도록 했는데, CRTC는 SO들이 이를 케이블 채널에서 전송하도록 했다. 1979년에는 CBC가 의정방송을 할 수 있는 허가를 받았고, 이에 따라 CBC Parliamentary Television Network이 설립되었다. 또한 1989년에는 CBC와 SO들의 컨소시엄이 새로운 케이블 의회 채널(Cable Parliamentary Channel)을 설립할 것을 제안했는데, 당시 예산경감으로 인해 CBC는 더 이상 영어와 프랑스어로 의정방송을 제작할 수 없다고 밝혔고, 결국 1992년 25개의 SO들로 구성된 컨소시엄이 케이블 의회 채널을 설립했다. 1995년에는 CRTC에 의해 전국방송으로 허가되었고, 1996년 CPAC로 이름을 바꾸었다. CPAC의 소유권은 여러 SO들이 지분을 분배하고 있는데, 로저스 커뮤니케이션(Rogers Communications: 41.4%), 쇼 커뮤니케이션(Shaw Communications: 25.05%), 비디오톤(Videotron: 21.71%), 코게코(Cogeco: 6.7%), 브래그 커뮤니케이션(Bragg Communications: 3.7%) 등이 CPAC를 소유하고 있는 주요 SO들이다(CPAC website). 지난 1992년 이후 캐나다의 SO들은 CPAC에 5천만 달러에 이르는 자금을 지원해오고 있으며, 캐나다의 천만 가구에 케이블과 위성으로 방송된다(CPAC website). 즉, 캐나다의 SO들은 CPAC를 통해 그들이 캐나다의 주요 의제와 의사결정과정을 보여줌으로써 캐나다에 기여한다는 것을 자부하고 있다.

현재 CPAC는 프로그램의 98%가 캐나다에서 제작되거나 캐나다에 관련된 프로그램으로 이루어져 있고, 광고는 방송되지 않는다. 또한 CPAC는 정부로부터 재정적 지원을 받지 않으며, 정부의 어느 기관과도 연계되어 있지 않다. 또한 CPAC는 이들을 지원하고 있는 SO들로부터도 콘텐츠의 편집에 있어 영향을 받지 않는 것으로 알려지고 있다. 또한 CPAC와 비슷하게 정치, 의정방송을 주로 하고 있는 CBC의 Newsworld

프로그램보다도 더 독립적인 의견과 정보를 제공하고 있다. CPAC는 다음과 같은 프로그램 정책과 원칙을 가지고 있다(CPAC website).

- ㄱ) 주요 의제의 보도에 있어 균형유지
- ㄴ) 지역적으로 다양한 의견의 추구
- ㄷ) 모든 참가자들이 그들의 의견을 표현할 수 있는 기회의 제공
- ㄹ) 논쟁을 만들기보다는 정보의 전달에 초점(논설 없음)

3. 프랑스의 의무전송의 사례

1) 의무전송의 현황

프랑스의 텔레비전 방송의 역사는 크게 세 시기로 구분할 수 있는데 (Kuhn, 1995), 지난 1945년부터 1982년까지는 정부주도의 공영방송체제를 이루어왔다. 이 시기를 통해 프랑스 정부는 방송허가, 프로그램의 보급 등 광범위한 규제를 통해 프랑스의 문화적 가치와 아이덴티티의 보호에 힘썼다. 1982년부터 1990년대 중반까지는 상업방송의 등장과 방송에서의 경쟁이 도입된 시기라고 할 수 있다. 즉, 지난 1982년 프랑스 의회가 “커뮤니케이션의 자유는 무료가 되어야 한다”는 원칙에 따라 새 법을 통과시키면서 프랑스 방송은 상업화의 과정을 겪는다. 상업방송인 Canal+가 영화, 스포츠, 오락 등의 프로그램으로 유료로 방송되었고, 다른 유럽 국가들에 비해 보급률이 낮지만 케이블과 위성방송의 가입자수 또한 이 시기에 증가하기 시작했다. 또한 주요 공영방송 채널이던 TF1이 1987년 민영화되었으며, 공영방송 채널들도 시장상황에 맞게 경쟁력을 갖추는 방향으로 조정되었다.

한편, 1990년대 이후 프랑스의 텔레비전 방송은 디지털 방송으로 전환하기 시작했는데, 2006년 말 현재 프랑스 국민의 65%가 디지털 지상파 방송으로 텔레비전을 시청하고 있다. SO와 위성방송의 경쟁에 있어서는 미국이나 캐나다와는 달리 위성방송이 보다 많은 시장점유율을 보이고 있는데, 위성방송 가입가구수는 약 375만, 케이블 가입가구수는 약 256만 가구에 이른다(이영주, 김종하, 2008). 또한 프랑스 정부는 방송정책을 담당할 기관으로 문화성(Ministry of Culture) 산하에 Conseil Supérieur

de L'Audiovisuel (CSA)을 1986년에 설립했다. 현재 CSA는 지상파 방송, 케이블, 그리고 위성방송을 모두 규제하고 있다.

프랑스의 의무전송규정은 지난 1966년의 법에 의해 결정되었는데, 이는 케이블 SO들로 하여금 SO가 운영되는 지역에서 방송되는 모든 지상파 방송을 전송토록 했다. 또한 프랑스 정부는 SO들 또한 운영이 시작된 첫 3년을 제외하고는 지상파 방송과 마찬가지로 케이블 텔레비전에서 방송되는 영화와 비디오 프로그램의 60%는 유럽에서 제작된 것이어야 하고, 최소한 40%는 프랑스에서 제작된 것이어야 한다고 규정했다. 이는 결국 프랑스어가 방송제작의 주요 언어가 되어야 한다는 것을 의미한다고 하겠다.

1986년 9월 개정된 프랑스법 34-I 조항(Article 34-I)은 커뮤니케이션의 자유에 관한 항목을 다시 담고 있고 SO에 관한 규제에 대해 설명하고 있다. 2000년 8월에 다시 개정된 이 법은 SO들의 사업허가는 지역정부의 관할 사항이며, SO의 운영은 지역정부의 요청에 따라 CSA가 규제한다고 기술하고 있다. 또한 이 법의 34-II 조항은 지역정부가 케이블 SO의 사업허가를 주면서 다음의 사항을 부과할 수 있다고 설명하고 있다(Ovum, 2001).

- ㄱ) 한 지역에서 “일반적으로 수신되는(normally received)” 지상파 방송의 재전송
- ㄴ) 1986년 법의 33-I조항에서 추구하고 있는 프랑스어와 프랑스 문화를 고양할 수 있는 국제방송 서비스(TV5)의 재전송
- ㄷ) 케이블 SO로부터 독립적인 적절한 수의 프랑스어로 된 채널의 구성

또한 이 조항은 지역정부는 다음의 사항들을 의무전송에 포함시킬 수도 있다고 밝히고 있다.

- ㄱ) 지역정보를 다룰 한 개의 채널을 지역정부에 할당
- ㄴ) 지역생활과 관련된 프로그램을 방송하기 위한 한 개의 채널을 비영리 단체에 할당
- ㄷ) 최소한의 숫자의 자체제작 프로그램의 전송
- ㄹ) 사용허가 납부금을 지역정부에 지급

이와 같은 조항들을 바탕으로 SO들은 그들이 전송할 모든 지상파 방

송 채널들과 지역채널들을 포함한 제안서를 지역정부를 경유, CSA에 제출하는데, 사용허가를 받은 SO들은 현재 아래의 채널들을 의무전송하고 있다. 이는 위성방송 사업자들 또한 의무전송해야 하는 채널들이다(OECD, 2007).

- ㄱ) 모든 아날로그 지상파 방송(France 2, France 3, France 5, Arte)
- ㄴ) TV5 Monde
- ㄷ) Reseau France outre-mer(해외 주재공관들을 위한 정부의 네트워크)
- ㄹ) 의회방송(Parliamentary Channel: La Chaine parlementaire)의 모든 방송과 인터랙티브 서비스

이외에도 SO들은 지역 지상파 채널과 지역 케이블 채널들을 전송해야 한다.

한편, 모든 전국 텔레비전 네트워크들은 Reseau France outre-mer의 프로그램들을 무료로 전송해야 하는데, Reseau France outre-mer는 프랑스 공영방송인 France 2, France 3, France 5와 Radio France를 운영하는 국가소유 기업인 France Televisions에 프로그램을 무료로 제공해야 한다(OECD, 2007). 아래의 <표10>은 프랑스의 공, 민영 방송 중 의무전송되고 있는 채널들을 보여준다.

<표10> 프랑스의 의무전송채널

전국 공영방송 채널	전국 민영방송 채널*	민영 유료 채널*
- France 2 (일반채널: Generalist Channel) - France 3 (지역일반채널: Regional Generalist Channel) - France 5 (교육, 과학, 기술 채널) - Arte (프랑스-독일 문화채널) - TV5 Monde	- TF1 (일반채널: Generalist Channel) - M6 (일반, 음악채널)	- Canal+ (영화, 스포츠, 오락 채널)

(프랑스어 국제방송) - Reseau France outre-mer (해외 주재공관을 위한 채널) - La Chaine Parlementaire (의회방송)		
---	--	--

* 전국 민영방송채널과 민영유료채널은 의무에 준하는 채널임.

이중 TV5 Monde는 TV5에서 지난 2006년 TV5 Monde로 이름이 바뀌었으며, 이는 프랑스어로 된 국제방송이다. TV5 Monde는 영국의 BBC, 미국의 CNN과 MTV 다음으로 가장 많은 시청자를 보유하고 있다. 프랑스 정부와 CSA는 프랑스어와 프랑스의 전통과 문화를 전 세계에 널리 알리기 위해 TV5 Monde를 적극적으로 홍보, 방송하고 있다. TV5 Monde는 현재 뉴스와 영화, 음악 매거진 등을 내용으로 방송하고 있다.

또한 La Chaine Parlementaire는 의회방송으로써, 지난 1999년 의회의 요청에 의해 설립되었으며, 영국의 BBC Parliament와 비슷한 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 처음 설립되었을 당시에는 일주일 두 번, 화요일과 수요일에 France 3채널을 통해 방송되었으나, 이후 프랑스 의회의 의사결정과 의정활동을 24시간 방송하고 있다.

한편, 국경근접지역에 위치하고 있는 SO들은 근접 외국 지상파 방송 채널들 또한 전송해야 하는데, 여기에는 ARD, ZDF, RTL, SW3, Rai 등 독일, 네덜란드, 스위스 등 국가들의 지상파 방송들이 포함된다.

프랑스의 의무전송규정은 다른 국가들과 비교해서 의무전송규정의 수혜자가 누구인지에 대해 명확한 정의가 없다는 것이 특징이라 할 수 있다. 즉, CSA는 SO들에게 특정 지상파 방송 전송의무를 부과할 수 있기 때문에 “잠재적(potential)” 의무전송규정의 수혜자들이 얼마든지 존재할 수 있다. 즉, 채널의 성격에 관계없이, 프랑스에서 제작된 채널 또는 외국 채널, 공영 또는 민영방송, 일반(generalist) 또는 특화된 채널(specialized), 그리고 유료채널까지도 의무전송의 대상이 될 수 있는 것이다. 그러나 의무전송규정의 수혜자가 명확히 정해져있지 않다고 해서 SO들이 의무전송을 선택적으로 할 수 있는 것은 아니다. 일단 CSA에 의해 의무전송 채널로 정해지면 SO는 이를 무조건 전송해야 한다. 한편, 위성방송의 경우에는 앞의 <표10>에서처럼 France 2, France 3,

France 5, Arte, TV5 Monde는 의무전송 채널로 정해져 있다(Ovus, 2001).

한편, 위성방송사업자들은 SO들에 비해 다소 느슨한 규제를 받고 있다. 즉, 위성방송사업자들은 위의 지정된 의무전송채널 외에는 CSA에 그들이 어떤 서비스를 제공하는지를 알려주면 된다. 또한 서비스에 변경이 있을 시에는 이를 신고하도록 되어있다. 또한 1986년 법의 34-III조항은 프랑스의 대도시 지역에서는 위성방송 사업자들이 공영방송 채널들과 유럽의 문화채널을 전송해야 한다고 기술하고 있는데, 문화채널의 경우 공영방송의 위상을 해치지 않는 내용을 담고 있어야 한다(Ovus, 2001).

또한 외국방송의 경우에 있어서는 Radio France Outre-mer를 전송해야 하는데, Radio France Outre-mer의 내용 역시 프랑스 공영방송의 품위와 어긋나지 않아야 한다. 이러한 위성방송사업자들의 지상파 방송의 의무전송에 관한 비용은 외국 방송의 경우를 제외하고는 위성방송사업자들이 부담해야 한다(Ovus, 2001).

이와 같이, 프랑스의 의무전송규정은 SO들과 위성방송사업자 등 모든 플랫폼에 부과되고 있는데, 지난 2004년 프랑스 정부는 의무전송규정을 IPTV와 3G 휴대폰, 그리고 지상파 방송을 전송하는 휴대방송 수신기에 까지 확대했다.

2) 디지털 방송으로의 전환과 의무전송규정

문화커뮤니케이션성(Ministry of Culture and Communication) 법령 2002-125는 SO들이 16~19개에 달하는 무료 디지털 채널까지 모두 전송할 것으로 요구하고 있다. 그러나 이 법령은 SO들에게 아무런 보상 없이 디지털 채널들의 전송을 요구하고 있고, 위성방송사업자들에게는 디지털 의무전송규정을 부과하지 않아 논란이 되기도 했다. 또한 CSA는 2002년 10월 16개의 무료 디지털 지상파 채널과 15개의 유료 지상파 채널에 방송허가권을 주기도 했다. 새로 허가를 받은 디지털 채널 중에는 아날로그 의무전송규정을 통해 SO에 의해 전송되고 있는 7개의 아날로그 채널들이 신청한 디지털 채널들이 포함되어 있다(Braverman & Frappier, 2003).

프랑스 정부는 위성방송은 두 개의 사업자가 존재하고 케이블은 지역 독점이기 때문에 SO에게만 디지털 의무전송규정을 부과한다고 밝히고 있으나, SO들은 이에 적극적으로 반발하고 나섰다. 즉, SO들의 연합인 AFORM과 대표적 SO인 UPC는 이 법령에 대해 소송을 제기하기도 했는데, 이들은 디지털 의무전송규정을 부과할 어떠한 법적 근거도 없다고 주장했다. 이들은 현재의 프랑스법은 CSA로 하여금 의무전송규정을 부과할 권한을 부여했지만 이는 아날로그 방송에 국한된 것이며, 디지털 방송은 여기에 포함되지 않는다고 밝혔다. AFORM은 아날로그 방송이 의무전송규정에 포함되는 것은 이들 방송이 한 지역에서 “일반적으로 수신(normally received)”되기 때문인데, 디지털 채널은 “일반적으로 수신”되는 채널이 아니라고 주장했다(Braverman & Frappier, 2003). 뿐만 아니라 AFORM은 현재의 법으로 디지털 채널까지 의무전송하도록 부과하는 것은 SO들의 사업허가권과 관련하여 재산권을 침해하는 처사라고 밝혔다. 즉, 디지털 채널의 의무전송은 SO들이 사업허가권을 얻을 때 이용하기로 한 방송용량을 디지털 채널의 전송을 위해 써야하기 때문에 이는 SO들의 사업권한을 착취하는 것에 다름 아니라는 것이다(Braverman & Frappier, 2003).

AFORM은 또한 디지털 의무전송규정이 EU의 법령에 기초해서도 근거를 가지고 있지 않다고 주장했다(Braverman & Frappier, 2003). 먼저, 의무전송규정을 기술한 EU의 법령(Directive)은 의무전송규정이 “명확히 정의된 일반적 이익 목적(clearly defined general interest objectives)”을 가지고 있어야 하나, 프랑스의 디지털 의무전송규정은 명확한 일반적 이익 목적을 가지고 있지 않다는 것이다.

둘째, AFORM은 디지털 의무전송규정은 정부의 목적을 추구하는데 있어서 적절하지 못하다고 주장하고 있는데, 그 이유는 ㄱ) 정부가 디지털 의무전송규정을 통해 추구하는 목적을 적절히 정의하지 못했고, ㄴ) 케이블 SO들에게 적절한 보상이 없이 상업방송, 유료 채널들을 전송할 것을 요구하는 것은 공정한 경쟁의 원칙에도 어긋난다는 것이다.

셋째, 디지털 의무전송규정을 부과하는 법령은 전적으로 CSA의 명확하지 않은 목적에 기초하고 있어 EU 법령의 투명성 원칙에 어긋난다는 것이다. 이와 함께 AFORM은 의무전송을 보상할 적절한 보상의 제공에 대한 내용이 부족하다고 주장했다. 또한 AFORM은 프랑스 수상에게 이

법령을 폐기하도록 요구하기도 했으며, 만약 프랑스에서 그들의 의견이 관철되지 않으면 EU에 이를 제소하겠다고 밝히기도 했다.

그러나 프랑스 정부는 디지털 의무전송규정은 한시적인 것으로써 디지털 방송으로의 전환을 촉진하기 위한 것이라고 주장했고, 법령 2002-125 또한 1986년의 법 34조를 위반한 것이 아니라고 설명했다. 즉, SO들이 디지털 채널들을 전송하더라도 이는 SO들의 사업의 자유를 침해하는 것이 아니며, 디지털 의무전송규정을 통해 전송되는 채널들은 프랑스 사업자들에 의해서만 제작된 것이 아닐 뿐더러, 프랑스로 된 프로그램만 전송되는 것이 아니기 때문에 경쟁을 방해하는 것이 아니라고 주장했다.

4. 해외사례분석의 종합적 시사점

이상에서 미국, 캐나다, 프랑스의 의무편성채널 제도에 대해 살펴보았다. 이를 간략히 정리하면 다음과 같다. 먼저 미국의 의무편성채널 제도는 미국의 수정헌법 제1조의 강한 전통과 상업주의에 바탕을 둔 방송운영을 반영한다고 하겠다. 즉, 의무전송규정의 논란은 지속적으로 지상파 방송의 경제적 생존력을 보호하고자 하는 정부의 규제와 SO들의 수정헌법 제1조의 권리간의 갈등이라고 할 수 있다. 또한 PEG 채널은 민주적 토론장을 형성하고 공익을 실현하고자 하는 취지에서 시작되었으나, SO들의 이익극대화 추구는 이들 PEG 채널들이 기대만큼의 성과를 거두는데 부정적인 영향을 미치고 있는 것이 사실이다. 그러나 미국의 의무편성채널 제도와 관련한 특징은 FCC를 비롯한 규제기관이 지상파 방송을 제외하고는 특정의 채널을 전송하기를 요구하지 않는다는 점이다. 이는 지상파 방송의 보호와 공익 실현을 위한 PEG 채널을 제외하고는 케이블과 위성방송의 채널 운영은 전적으로 이들 사업자들의 수정헌법 제1조에 기초한 권리에 따라 이루어져야 하고, FCC를 비롯한 정부규제는 공정한 경쟁을 촉진하는데서 머물러야 한다는 것을 의미한다고 하겠다.

캐나다의 의무편성채널 제도의 특징은 캐나다의 지역적 특성상 미국 프로그램의 영향을 받기 쉬워, 공영방송을 통해 캐나다의 국가정체성을 지키고자 하는데 초점이 맞춰진다는 점이라 할 것이다. 또한 캐나다 정

부와 CRTC는 의무전송규정에 포함되는 프로그램을 하원의 의정활동을 방송하는 CPAC 등 일부 케이블 채널에까지 포함시키고 있으며, SO들 또한 커뮤니티 채널에의 기여를 통해 지상파 방송사들의 프로그램이나 케이블 PP들의 프로그램을 단순히 전송하는데서 벗어나, 커뮤니티 프로그램의 확대와 캐나다의 가치를 지켜나가는 데 큰 역할을 하고 있다. 따라서 미국의 PEG 채널과는 달리, 캐나다의 커뮤니티 채널은 지역주민들이나 지역단체가 직접 제작하는 프로그램은 거의 없다고 할 수 있다. 결국, CRTC가 SO에 커뮤니티 채널과 관련하여 위탁기능을 맡기는 것은 공영방송의 전통을 SO에게까지 확대한 것이라 할 수 있다. 이는 또한 캐나다 정부와 CRTC가 방송정책에 관한 한 공익과 SO들의 기업이익에 큰 차이가 없다고 간주하는 것을 보여준다고 하겠다.

프랑스의 의무전송규정의 특징은 다른 국가들과 비교해서 적극적인 국가개입이 이루어진다는 점이다. 즉, 프랑스의 의무전송규정은 모든 지상파 방송뿐만 아니라 지역 케이블 채널들을 포함하며, 의무에 준하는 채널들은 인접한 외국의 지상파 방송채널까지도 포함한다. 또한 프랑스 문화에 대한 자부심과 이를 방송에 반영하고자 하는 프랑스 정부의 노력 또한 특징적인 사안이라 할 것이다. 이는 프랑스의 지난 몇 십 년 동안의 방송정책과 무관하지 않은데, 지난 1980년대 초, 텔레비전 방송이 탈규제, 상업화를 겪기는 했으나, 텔레비전 방송이 정부에 의해 소유, 운영, 규제되어 온 역사를 반영한다고 하겠다. 또한 디지털 방송으로의 전환과정에서 의무전송규정과 관련하여 SO들과 프랑스 정부와의 마찰은 SO들과 위성방송사업자들 사이의 불평등한 의무전송규정이 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 이는 프랑스 정부의 방송정책이 시장에서의 공정한 경쟁에 비중을 두기 보다는 관리형 규제에 기인한 부정적인 단면을 보여주는 것이라 하겠다.

결론적으로 각국은 의무편성채널 제도와 관련하여 자국의 전통과 역사에 비추어 특징적인 제도를 갖추고 있다. 물론 어느 국가의 제도가 다른 국가들의 제도에 비해 우월하다고 말하기는 어렵다. 그러나 공통적인 사항은 지상파 방송을 국가의 기간방송으로 간주하고 이의 보호에 초점을 두고 있다는 점이라 할 것이다. 이는 지상파 방송이 국민의 재산인 지상파를 이용한다는 점에서 당연한 현상이라 할 것이다.

반면 국가별 차이는 케이블이나 위성방송에 어떠한 역할을 부여하느

나에 달려있다. 위에서 살펴본 세 국가들 모두 케이블과 위성방송이 사기업이고 이들이 운영하는 채널은 이들의 사유재산임을 감안하면 정부정책의 목표와 사기업의 이윤추구의 가치가 균형을 이루어야 한다는 것은 명백하다고 할 것이다. 즉, 정부와 규제기관이 지나치게 의무편성채널 제도를 부과할 경우, 원래 목적을 달성하기 보다는 오히려 채널을 효율적으로 사용하지 못하는 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 할 것이다. 결국 의무편성채널 제도 또한 탈규제화 되어간다는 점을 간과할 수 없으며, 지상파 방송도 디지털 방송으로의 전환을 통해 보다 많은 채널용량을 보유하게 되면 계속 의무전송에 대한 재고가 필요함을 시사하고 있다. <표11>은 각국의 의무편성 및 유사 의무편성채널의 정책적 목표와 특징들을 보여준다.

<표11> 미국, 캐나다, 프랑스의 의무편성 및 유사 의무편성채널 비교

	미국	캐나다	프랑스
정책 목표	○수정헌법 제1조의 전통과 상업방송주의의 균형	○캐나다 아이덴티티 보호에 초점	○정부주도형 관리형 규제 ○프랑스 아이덴티티와 문화적 자부심 고양
지상파 채널	○지상파 방송과 PEG 채널을 제외하고는 정부가 의무전송 채널을 지정하지 않음 ○케이블 SO의 가용채널이 12개 이상일 경우 채널의 1/3까지 지상파 재전송에 할당.	○미국보다 광범위한 의미로 간주됨 ○지상파 방송, 케이블 프로그램에까지 확대. ○1집단과 2집단 SO -CBC에 의해 소유, 운영되는 모든 지역 지상파 방송 프로그램 -지역 교육 프로그램 -모든 다른 지역 지상파 방송사들의 프로그램 -CBC에 의해 소유, 운영되는 광역단체의 프로그램 -모든 다른 광역 지상파 방송사들의 프로그램 -위성이나 마이크로웨이브로 전송되고, CBC에 의해 소유, 운영되는 영어와 프랑	○공, 민영방송 외에도 유료채널까지도 의무전송의 대상이 될 수 있음 ○위성방송은 케이블에 비해 느슨한 규제 ○IPTV, 3G 휴대폰에까지 확대 ○France2(일반채널) ○France3(지역일반채널) ○France5(교육, 과학, 기술 채널) ○Arte(프랑스-독일 문화채널) ○TV5 Monde(프랑스어 국제방송) ○Reseau France outre-mer (해외 주재공관을 위한 채널)
재송	○VHS, UHF 지상파 방송, PBS, 2개의 저출력 방송		
신	○최소 1개의 지역 비상업 교육방송 ○위성방송의 경우, 한 지상파 채널을 전송하면, 모든 채널을 전송해야 함 ("carry one, carry all" 원칙)		

		<p>스어 방송</p> <ul style="list-style-type: none"> -CBC에 의해 소유, 운영되며, 먼 지역의 지상파 방송사에서 방송되는 프로그램 -CBC에 의해 소유, 운영되지 않는 먼 지역의 지상파 방송사에서 방송되는 프로그램 -영어CPAC, 프랑스어CPAC <p>○3집단 SO: 영어CPAC, 프랑스어CPAC</p>	<p>○La Chaine Parlementaire (의회방송)</p>
공공채널	<p>○ C-SPAN:</p> <ul style="list-style-type: none"> -의정활동중계 -비영리 민영 케이블 -비의무, SO자발적 전송 	<p>○ CPAC (의무전송)</p> <ul style="list-style-type: none"> -의정활동 중계 -비영리 민영 케이블 -주요 SO에 의해 소유, 운영 	<p>○La Chaine Parlementaire (의회방송)</p> <p>○공영방송</p>
시민액세스채널	<p>○ PEG 채널</p> <p>-지역정부와 SO와의 협약에 따라 존재</p> <ul style="list-style-type: none"> -SO 편집권 없음 -공공액세스 채널 -교육액세스 채널 -정부액세스 채널 	<p>○ 커뮤니티 채널:</p> <ul style="list-style-type: none"> -CRTC가 SO에 제작, 운영 위탁 -SO들의 연수익 중 2-3%를 커뮤니티 채널운영에 이용 -의무전송 아니나, 정부에 의해 전송 장려 -SO들이 직, 간접적으로 프로그램 제작에 관여 -지역주민들의 직접 제작 프로그램 거의 없음 -공공액세스와 커뮤니티 서비스 	<p>-해당사항 없음</p>
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ PBS ○ 저출력 방송 ○ 임대채널 		<p>○TV5 Monde (프랑스어 국제방송)</p> <p>○Reseau France outre-mer (해외주재공관을 위한 채널)</p>

IV. 의무편성채널의 기준 설정

1. 방송공익 개념의 진화²⁾

의무편성채널제도는 크게는 방송공익과 산업균형적 측면에서 실시되고 있는데, 어느 쪽이든 간에 방송공익의 의미를 담지 못한다면 제도의 유지를 위한 근거가 흔들리게 된다. 그런데, 방송공익은 고정된 개념이 아니라, 방송의 기술적 환경과 수용적 환경에 따라 변화해오고 있기 때문에, 그것에 근거한 의무편성채널도 다양한 취지에서 출발할 수 밖에 없다. 임정수(2008)는 방송공익의 배경을 크게 네 이론으로 유형화하여, 공공수탁모델, 시청자선호이론, 보편적서비스, 공론장이론 등으로 보고 있다.

전통적인 방송공익의 정의에 대해서는 여러 가지 주장들이 있었지만, 요약하자면, 공공성, 공정성, 다양성, 균형성, 사실성 등으로 정의되었다(김동진, 1986). 이러한 방송공익 하부개념들 간의 의미는 중복되어 있으며, 추구하는 가치의 차별성이 불명확한 측면이 있다(정인숙, 2004). 공공수탁모델의 전통은 디지털 미디어 시대에까지 이어져, 방송의 공적 책임을 규정한 <방송법>제5조, 방송의 공정성과 공익성을 규정한 <방송법>제6조, 방송사업자의 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성의 의무를 강조한 <방송법>제69조제1항 등을 통해 구체화되었다. 미국의 FCC는 공공수탁모델을 1934년 <커뮤니케이션법>에 반영하여, 방송공익을 법적으로 명시하기 시작했다. 이 법은 방송사업자에게 프로그램의 다양성, 선거 입후자들의 방송접근권 보장, 공공문제에 대한 다양한 관점의 제공, 뉴스와 공적 문제를 다루는 프로그램의 제공, 지역방송의 활성화, 어린이를 위한 교육적인 프로그램 제공, 비상업적 방송서비스의 독립적 영역 유지 등 공익적 방송서비스를 의무적으로 부과하였다(이우승·강만석·은혜정, 2000).

1996년 미국의 <텔레커뮤니케이션법>은 다채널시대의 환경을 반영하여, 전파희소성 논리의 폐기와 시장효율성을 강조하게 되었다. 또한, 2000년대 방송에서 디지털 기술의 도입은 시청자의 선택권과 상호작용성을 높

2) 임정수(2008). 방송공익의 개념적 파생에 대한 칸트 윤리학적 논의. 「한국언론학보」 52권6호에 기초함.

임으로써, 기술체계 자체가 공익을 보장하여 정부의 개입을 통한 공익정책이 더욱 설득력을 잃어가고 있다(Kim, 2001). 그러나, 시청자 선호를 중시하는 시장주의적 입장에 대해서, 공익(public interest)과 공중의 이익(public's interest)을 동일시하고 있는 것이 아니냐는 비판도 있다(김진웅, 2003, 14쪽).

한편, ‘보편적 서비스’는 미국의 통신기업인 AT&T이 “One system, one policy, universal service(하나의 시스템, 하나의 정책, 보편적 서비스)”를 기업추구이념으로 밝히면서 시작했다. 전화보급률을 높이는 데에 초점을 둔 보편적 서비스는 1934년 미국의 커뮤니케이션법 제1조에서 “모든 국민에게 가능한 한 신속하고 효율적으로 미국 전역 및 전세계에 걸쳐 유무선 서비스를 충분한 설비와 합리적인 요금으로...”라는 표현으로 명문화하였다(이상식, 2003. 참고). 보급률(penetration rate)은 보편적 서비스의 지리적 접근성, 가격 접근성, 서비스 질적 측면에서의 비차별적 접근성을 가시적으로 보여주는 척도가 된다(OECD, 1991). 가능한 한 많은 소비자들이 수혜를 받을 수 있도록 하겠다는 보편적 서비스는 ‘최대다수의 최대행복’을 지향하는 공리주의 철학과 상통하고 있다(임정수, 2008). 공공수탁모델에 집착해오던 우리나라 방송정책에도 커다란 반향을 일으켜, 2007년 1월에는 <방송법>제76조에서 “방송사업자는 다른 방송사업자에게 방송프로그램을 공급할 때에는 공정하고 합리적인 시장가격으로 차별없이 제공하여야 한다”는 방송 프로그램의 공급 및 보편적 시청권을 규정하였다(임정수, 2008).

공론장(Öffentlichkeit) 이론은 하버마스(Habermas, 1962/2001), 아렌트(Arendt, 1958) 등에 의해서 주장된 개념이다. 이들은 미디어 사업자의 상업적 목적에 대한 비판을 가하면서 미디어는 민주적 시민이 원활한 커뮤니케이션을 실현할 수 있는 장을 제공한다고 보았다. 공론장 개념은 숙의(deliberation) 개념을 통해서 보다 실천적인 의미로 확장되어 갔다. 숙의 과정없는 다수의 선택을 공익이라고 부를 수 없다는 것이 숙의민주주의론자들의 기본적인 입장이다(윤영철, 2001; 이상길, 2003). 방송이 시민들의 민주적 커뮤니케이션 활동의 장이 되어야 한다는 생각은 관념적 차원에 머물지만 않고, 방송제도로 채택되기도 했다. 예를 들면, 시청자 권익보호를 다룬 <방송법>제3조는 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 시청자가 참여하도록 제도화했고, 방송의 결과가 시청자의 이

익에 합치해야 함을 명시했다. <방송법>제89조제1항은 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램의 편성을 의무로 규정했다. 이에 따라, 지상파방송은 시청자 참여 프로그램, TV 옴브즈만 프로그램, 토론 프로그램 등을 편성하였다. 그러나, 이러한 프로그램은 지극히 제한된 시간에만 편성되고 있으며, 시청률에 대한 우려 때문에 특히 주시청시간대에 편성하기는 어려웠다. 최근의 미디어 2.0환경은 수용자의 단순참여수준을 넘어 기술적으로 수용자들의 직접적인 미디어 참여와 정보공유를 조성하는 수준으로 발전했다(이상훈, 2007).

지상파재송신은 공공수탁모델과 보편적 서비스와 밀접한 관계를 갖고 있으며, 종합편성의 의무화는 시청자 선호와 보편적 서비스에, 보도, 종교, 공공 채널, 일부 공익채널(교육관련)의 의무화는 대체로 보편적 서비스에 주로 기인한다고 볼 수 있다. 지역채널과 일부 공익채널(소수자이익대변, 저출산 고령화 등)은 비교적 공론장 이론에 근거한다고 볼 수 있다. 현재의 의무편성채널제도가 방송공익개념의 진화과정에서 생성된 다양한 개념들을 반영하고 있는 가운데, 의무편성채널제도가 제자리를 잡고 사회적 합의에 바탕을 두기 위해서는 의무규제가 각각의 배경에 근거해서 각기 다른 기준으로 제도에 적용하기 보다는 통합된 기준을 적용할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

2. 의무편성채널의 기준 설정

다른 국가들과는 달리 우리나라의 의무편성채널은 여러 가지 배경 하에서 출발하여 이미 시행되고 있는 상황이므로, 개별적 제도로부터 접근하기보다 의무편성채널들을 지정하는 보다 통합적 기준의 논의로부터 의무편성채널의 기준 설정 작업을 시작하고자 한다.

우선, 국내 현황과 해외 사례를 통해서 보았던 다양한 유형의 의무편성채널제도가 지금까지 추구해왔던 근본적인 가치와 의무편성채널 지정의 기준은 무엇인지 검토해 보고자한다. 둘째, 의무편성채널 기준에 대한 논의에 기초하여, 우리나라에서 현재 실시되고 있는 의무편성채널 제도의 정당성을 논하고자 한다.

본 연구는 의무편성채널제도는 의무채널로 지정된 사업자에게는 지원

의 의미가 있지만, 이들을 제외한 나머지 모든 방송사업자, 특히 의무를 이행해야 하는 사업자에게는 규제정책이 된다. 정당한 이유없는 규제는 시장을 왜곡시킬 뿐, 그 대가로 긍정적 효과를 거두기 어렵기 때문에, 의무편성채널 제도도 마찬가지로 제도의 정당성에 기초하여야 한다.

의무편성채널 제도가 정당성을 확보하기 위해서는 의무편성채널 제도의 두 가지 주요 목적인 ‘시장의 실패의 보완’과 ‘필요성 및 유익성의 추구’를 충족시켜야 한다. 이 두 가지 기준은 앞서 보았던 심층인터뷰에서도 응답자들에 의해서 언급된 “공익적 필요성, 지나친 상업성의 배제, 지역성”, “공익성, 비중복성, 낮은 대중성(시장성으로 이해하는 것이 더 좋을 듯하다)” 등과 상통한다. 시장실패의 보완과 필요성 및 유익성의 추구만으로 의무편성채널의 조건을 모두 충족시키지는 않으며, 반드시 ‘규제의 실효성’이 있어야 제도로서의 가치를 완전히 확보하게 된다. 본 연구에서 제시하고자 하는 의무편성채널의 세 가지 기준을 다음과 같이 정리하고자 한다.

(ㄱ) 시장실패의 보완: 시장이 제 기능을 하지 못하여 소비자 수용가 있는 상품이 시장에 정상적으로 공급되지 못하는 등 비효율적으로 운영될 때, 이를 시장의 실패(market failure)라고 한다. 이를 타개하기 위하여, 정부는 규제, 과세, 보조, 우대 등의 방법으로 시장에 개입하게 된다.

(ㄴ) 유익성 및 필요성의 추구: 정책적으로 특정 채널을 의무편성채널로 지정하도록 규정하는 제도는 기본적으로 시장의 실패를 보완하는 기능을 갖는데, 시장의 실패 뿐 아니라, 유익성 및 필요성에 의해서 정당성을 확보할 수 있다. 그러나, 시장실패의 보완적 측면은 그 자체로 써도 의무편성채널제도의 이유가 되는 반면, 유익성 및 필요성은 그 자체만으로 의무편성채널제도를 정당화시키는 데에는 충분하지 않다. 왜냐하면, ‘유익함’이나 ‘필요함’의 기준은 실로 모호한 부분이 많으며, 개별 채널들이 스스로 유익하고 필요한 채널이라고 주장할 근거는 얼마든지 있기 때문이다. 그렇게 되면, 의무편성채널로 지정되는 채널들의 수는 계속 증가되어, 정상적인 경쟁이 가능한 시장을 형성하기 어려워진다.

(ㄷ) 제도의 실효성: 제도의 실효성은 제도의 결과가 취지에 부합하는

정도를 의미한다. 제도는 취지와는 달리 기대했던 효과가 충분히 나타나지 않거나 기대와는 달리 전혀 반대의 효과가 나타나기도 한다. 그 뿐 아니라, 어느 정책이든지 부작용은 발생하기 마련인데, 규제의 긍정적인 효과보다 그로 인한 부작용이 더 크다면, 규제정책은 채택될 수 없으며, 규제의 긍정적인 효과보다 그로 인한 부작용이 작다면, 규제정책은 채택될 수 있다.

<그림1>에서 의무편성 기준의 한 축은 시장실패의 가능성이고 다른 한 축은 필요성 및 유익성으로 설정되었고, 각 축의 높고 낮음은 두 차원을 조합하여 4개의 셀이 만들어진다. <그림1>에서 오른쪽 아래 셀에 해당하는 유익성 및 필요성도 낮은데도 시장실패의 가능성이 낮은 경우는 정책적으로 시장 진입이 규제될 수 있다. 예를 들면, 포르노그래피의 경우는 유익성과 필요성에 대한 사회적 합의가 낮은 반면, 수요는 많아서 시장진입은 어려움이 없을 뿐 아니라, 오히려 활성화될 수 있다. 이런 경우에는 정책적 규제를 통해서 저급한 콘텐츠가 함부로 시장에 진입하는 것을 억제하려는 정책이 정당성을 얻게 된다. 그러나, 이것만으로는 충분하지 않으며, 규제에 의해서 유익하지 않거나 필요하지 않은 채널이 시장진입하는 것을 큰 부작용없이 차단시키는 데에 실효성을 가질 때에 비로소 제도로서의 정당성을 확보하게 된다. 그러나, 유익성에 대한 기준은 사회마다 다소 달라, 어떤 사회에서는 규제되는 내용이 다른 사회에서는 규제되지 않기도 한다. 미국의 경우는 표현의 자유를 천명한 수정헌법1조에 근거해서 미디어 콘텐츠에 대한 규제정책이 채택되기는 어렵다.

<그림1>에서 오른쪽 위 셀에 해당하는 유익성 및 필요성이 높고 시장실패의 가능성은 낮은 경우에는 규제나 진흥 정책 없이도 시장에서 선택된다. 뉴스채널이 대표적인 사례이다. 그러나, 뉴스채널의 수가 많아지면, 뉴스채널들간의 경쟁이 치열해질 수 있다. 그런 경우에조차도 뉴스채널이 시장에 제공되지 않을 가능성은 희박하다.

<그림1>에서 왼쪽 아래 셀에 해당하는 유익성 및 필요성도 낮으면서 시장실패의 가능성이 높은 경우는 시장에서 퇴출된다. 이런 채널이 있다면 진흥 혹은 규제 정책이 필요없이 시장에서 나타나지 않게 된다.

<그림1>에서 왼쪽 위 셀에 해당하는 유익성 및 필요성도 높는데 시

장실패의 가능성도 높은 경우에는 재정 및 세제 지원이나 의무편성채널 제도 등을 통해서 그러한 채널들이 시장에 나올 수 있게 지원할 필요가 있다. 시민참여 채널이나 소수자 채널 등은 필요성과 유익성에서는 사회적 합의에 이를 수 있지만, 시장성이 결여되어 제도적 지원없이 시장에서 생존이 어렵다. 그러나, 이것만으로는 충분하지 않으며, 규제에 의해서 유익하거나 필요한 채널이 시장진입에 실패하는 것을 큰 부작용없이 개선시키는 데에 실효성을 가질 때에 비로소 제도로서의 정당성을 확보하게 된다. 그러나, 정부 개입은 언제나 긍정적인 효과를 유발시키는 것은 아니며, 때로는 부정적 결과를 초래하기도 한다. 이를 ‘정부의 실패’로 부른다.

정부의 정보부족이나 소비자(수용자) 이익에 대한 몰이해(소비자를 보호하려는 의도의 정책이 오히려 소비자를 힘들게 하는 경우를 말한다), 정책결정자의 이해관계에 따른 결정 등의 이유들로 인해 정부의 의도와는 달리 정부의 시장개입이 소비자 후생의 차원에서 문제를 더욱 악화시키기도 한다.

<그림1> 의무편성채널제도의 정당성

		시장실패 가능성	
		고	저
필요성 / 유익성	고	지원 (재정, 세제 등) 의무편성	시장선택
	저	시장퇴출	시장진입규제

3. 의무편성채널의 기준에 다른 현행 제도의 검토

1) 지상파 재송신

지상파재송신은 다른 의무채널들과는 다소 다른 출발배경을 가지고 있다. 다른 의무편성채널의 규정은 케이블방송이 상업성으로부터 방송공익적 측면을 보호하려는 측면이 강한 반면, 지상파 재송신은 지상파 난시청 지역 해소에 중점을 두고 있다. 따라서, 우리나라 지상파재송신은 유익성 및 필요성의 요건을 충족시키고 있다. 현실적으로 개별계약제로 바뀐다고 하더라도 시장에서 SO에 의해서 KBS1TV와 EBS가 편성되지 않을 가능성은 희박하다. 그러나, 만일 계약 체결에 실패하게 되면(SO의 개별적, 혹은 집단적 거부 등으로 인해), 모든 시청자들에게 지상파공영방송이 도달하지 못하는 상황이 발생할 우려가 있으므로, 의무편성채널로 규정하고 있다. 국민의 90% 이상이 유료방송플랫폼을 이용하는 상황에서 지상파 의무 재송신 규정으로 인한 사회적 이익이 그로 인해 SO의 채널 편성권의 위축을 능가한다면, 제도의 실효성에서도 인정될 수 있다.

지상파 재송신 제도의 목적을 크래튼메이커(Krattenmaker, 1998, p.573; 유의선, 이영주, 2001, 358~359쪽)은 수용자 복지, 미디어 균형발전, 지역 지상파방송 보호 등 세 가지로 제시하였다. 첫째 목표는 난시청 해소와 관련된 수용자 복지이다. 유료방송 가입자에게 지상파방송을 본방송과 동일한 내용으로 수신할 수 있도록 법적으로 보장함으로써 다양성에 대한 접근권을 최대한 보장하는 것이다. 이러한 목표는 지상파방송 난시청지역의 주민들이 케이블방송이나 위성방송이 부재하다면, 지상파방송을 시청할 수 있는 기회가 전혀 없다는 것을 전제로 한다. 그러나, 이러한 전제는 인터넷이 발달한 미디어 환경 하에서는 상당한 수준까지 완화되어, 지상파 채널의 가청지역에서도 인터넷으로 텔레비전 프로그램을 원하는 시간에 시청하는 수용자의 수가 증가하고 있다. 그렇다고 해서, 인터넷이 지상파방송 난시청 문제를 완전히 해결해 줄 수 있는 것은 아니며, 텔레비전이 제공하는 만족도와 인터넷이 제공하는 만족도는 동일하지는 않다. 다만, 지상파 방송에 대한 접근권을 보장한다는 목표는 과거에 비해서는 다소 느슨해져가고 있음은 인식해야 할 것이다.

난시청 지역 해소는 케이블방송에서 의무편성을 제도적으로 규정한 출발점이 된다. 이는 미국에서 케이블방송은 지상파신호의 난시청 지역에서 방송 서비스를 제공하기 위해서 출발한 데서 기인한다. 난시청지역의 해소에는 많은 비용이 들어가며, 상업방송의 경우에는 규모의 경제로 인해 난시청 해소에 비용을 투입할 가능성이 공영방송에 비해 적기 마련이다. 비용을 투입한다고 하더라도 기술적인 제약으로 인해서 완전히 해소하기는 어려움이 따른다. 케이블방송과 위성방송에서의 지상파 동시재송신은 지상파 난시청 해소에 기여하여 시장실패를 보완할 수 있다. 우리나라에서의 케이블방송은 시간적으로 미국과는 수십년의 간격을 두고 시작했지만, 난시청지역 해소는 여전히 케이블방송의 가장 중요한 존재이유가 되었다. 난시청의 해소는 보편적 서비스 차원에서도 지상파방송 채널에 대한 접근성의 보장이라는 측면에서 강조되었다. 난시청 해소라는 정책적 목적은 주로 재송신 정책(retransmission policy)의 형태로 구현되었다. 스티븐슨 연방법원판사는 의무재송신은 특정 프로그램을 의무적으로 전송케 하거나, 특정 내용의 송신을 금지하는 내용규제가 아니므로, 표현의 자유와 배치되지 않는 내용중립적인 규제라고 주장하였다(유의선, 이영주, 2001).

우리나라의 의무편성채널의 경우를 볼 때, 지상파재송신은 이 경우에 해당되어, 내용규제를 목표로 하고 있지 않지만, 이번 장의 뒤에서 다루게 될 공공채널, 종교채널 등은 특정 내용의 프로그램들로 구성된 채널의 편성을 의무화함으로써 내용규제적 성격을 띠고 있다는 비판으로부터 자유롭기 어렵다.

둘째는 미디어간의 균형발전을 들고 있다. 미국적 상황하에서 케이블방송의 지배력이 커지면서, 지상파방송의 영역을 보장하기 위해서 의무채널이 요구되었다. 유의선, 이영주(2001)는 우리나라의 지상파 재송신은 케이블방송, 위성방송 등의 유료방송들이 최소한의 공익성을 제공해야 하고 난시청지역 주민들의 수신료 이중부담을 덜어주려는 의도를 가지는 반면, 미국은 지상파방송과 전송매체간의 상호역학관계를 우선적으로 고려하는 차이를 갖는다고 주장하였다(360쪽).

지상파 의무재송신은 향후에 MMS가 현실화된다고 하더라도, KBS와 EBS의 방송사당 한 채널만을 의무편성하도록 규정하고 있기 때문에, 현행 방송법 상에서는 크게 문제를 발생시키지 않을 것으로 보인다. 그러

나, 미국의 경우에도 마찬가지로 1개 방송사당 1개 지상파채널의 의무편성을 규정하고 있었지만, 2005년에 이 문제로 업계간의 갈등이 고조되었다. 디지털화를 통해 지상파 방송이 기존 1개의 채널에서 5~6개의 채널을 전송할 수 있을 때, 이 모든 채널들을 케이블방송사가 의무편성해야 한다는 내용이 다채널 의무전송규칙(multicast must-carry)인데, 케이블방송사가 강력히 거부했고, 이 의견은 FCC에서 수용되었던 것이다.

1997년 미국 대법원의 의무전송 관련 판결에서는 케이블 보급률이 70%에 도달하고 있는 현재의 상황에서 의무전송을 부과하지 않을 경우 공공적 성격이 강조되는 지상파 채널의 통로가 막힐 수 있다는 FCC의 주장을 수용하였다.

이 문제는 디지털화라는 변화하는 환경을 맞아 2005년에 다시 확대되었는데, 케이블 업계는 크게 두 가지의 논리를 제시했다. 첫째, 예전 연방 대법원의 경우처럼 다채널 의무전송의 부과는 케이블 회사의 채널 편집권을 훼손한다는 면에서 수정헌법 1조 위반이라는 것이다. 특히, 모든 디지털 지상파 신호를 의무 재전송할 경우 30여 개가 넘는 채널 대역이 지상파 몫으로 할당되어야 한다는 점에서 과도하다고 주장한다. 둘째, 지상파 방송의 신규 채널이 기존 채널에 비해 질적 수준이 낮을 것이라는 우려를 제기한다. 즉, 콘텐츠 및 투자비용의 한계로 인해 신규 채널은 인포머셜(informercial), 재방송, 혹은 B급 프로그램 등 질적 저하가 발생할텐데, 이런 채널이 공익을 증진시키는 것으로 볼 수 없다는 주장이다(장병희, 2005). 그리고 무엇보다 케이블방송사들이 다채널 의무전송을 거부한 실질적인 이유는 추가되는 채널들이 수익을 보장하지 못하고 채널 대역만 차지하게 된다는 것이다. 그러나, 2009년 2월 미국은 지상파 디지털 전환이 이루어지면서 케이블방송사가 지상파 아날로그 방송과 디지털 방송을 모두 의무재전송해야 한다는 규정을 FCC가 발표하면서 논란이 일고 있다(Eggerton, 2008).

정책적 목적의 측면에서 본다면, 공공의 자산인 지상파 전파를 이용한 지상파방송의 수신이 어려운 지역에 유료방송을 통해서 재송신을 의무화하는 것은 어느 정도의 정당성을 가져왔다. 그러나, 실천적 측면에서는 단순히 난시청해소의 문제를 떠나, 역외 재송신 문제로 인해서 매우 다루기 어려운 방송정책 관련쟁점들 중의 하나이다.

예를 들면, 2002년에 출범한 위성방송 스카이라이프의 지상파재송신

문제는 오랫동안 케이블방송과의 갈등 상황을 겪어야 했다. 위성방송의 지상파재송신 문제는 케이블 SO와 지역민방 등의 강력한 반발에 부딪히면서 난항을 겪다가, 2005년 2월 시험방송을 거쳐 같은 해 4월부터 본격적으로 위성방송에서 MBC와 민방의 권역별 동시 재송신과 KBS2TV의 동시재송신이 방송위원회 승인을 통해 가능해졌다. 서울지역에 한해 종합유선방송사업자(SO)의 iTV 역외 재송신을 허용하고, SO의 지역지상파TV 재송신을 의무화하는 등이 가능해졌다. 그러나, 위성방송 스카이라이프는 iTV를 재송신할 수 없었는데, 최근에 OBS도 위성방송으로부터 재송신 협상을 거부당하면서 갈등이 벌어지고 있다. OBS는 의무재전송 대상채널이 아니므로, OBS와 플랫폼사가 계약을 한 뒤에 방송통신위원회의 승인을 받는 절차를 거쳐야 한다.

김도연(2004)은 의무재송신을 포함한 재송신 정책의 몇 가지 문제점을 제시했는데, 지금까지도 논의되고 있는 문제들이 있다. 첫째, 만일 케이블방송사가 지상파 채널의 재전송을 거부하든지, 방송사가 저작권에 대한 대가를 요구하게 되면, 갈등이 발생할 가능성이 있는데, 이러한 문제들에 대해서 근본적으로 의무재송신을 포함한 재송신 정책의 목적이나 취지가 불분명한 데서 기인한다고 보았다. 둘째는 미디어의 특성을 고려하지 않고 지역기반 방송사업인 케이블방송과 전국 권역의 위성방송에 동일하게 지상파재송신을 의무화하는 것은 타당하지 않다는 주장이다. 셋째, 디지털방송의 재송신 문제에 대해서 명확한 규정이 없어, 최근에 프로그램 사용료를 요구하는 지상파방송사와 디지털지상파 채널의 접근권 확대라고 주장하는 케이블방송사 간의 갈등이 드러나고 있다.

지상파 방송사의 재전송료가 명확하게 정리되지 않고 지금까지 온 이 유는 지상파방송사와 케이블방송사가 각각 재송신을 통해 이익을 얻고 있었기 때문이다. 중계유선방송, 케이블 TV, 위성방송의 재송신으로 지상파방송의 난시청지역에까지 지상파 방송이 전송되면서 지상파방송은 광고 수입을 늘리는 효과를 누리는 한편, 유료방송사들은 지상파재송신을 통해서 가입자수를 확대시킬 수 있어 수신료 수입을 늘리는 실질적 이익을 보았다. 그러나, 미디어 플랫폼 시장의 경쟁 심화와 자체적인 킬러 콘텐츠의 확보 실패는 지상파 콘텐츠에 대한 의존도를 높였다. 따라서, 지상파 방송 프로그램의 무료 재송신을 케이블방송과 위성방송에 이어 다른 신규 플랫폼에 확대적용할 것인지, 사업자간 계약에 따라 차별

적 재송신을 하고 재송신료를 부과할 것인지에 대한 논쟁이 일어났다 (이영주·김중하, 2008; 윤석민·김수정, 2005; 정용준, 2002).

유료방송의 지상파방송 재송신은 난시청 해소의 목적을 유지하고 있는 반면, 역외재송신 문제로 귀결될 때에는 간단한 문제가 아님을 보았다. 그러나, 우리나라에서 역외재송신은 지상파 재송신 승인대상 채널³⁾들의 문제이고, 케이블방송과 위성방송에서 부과되고 있는 의무재송신은 KBS와 EBS 각각 한 채널로 규정되고 있어, 역외재송신의 이슈를 포함하고 있지는 않다.

셋째는 지역 지상파방송을 보호하려는 의도와 관련되어 있다. 케이블 방송사가 지역 지상파방송을 배제하게 되면, 지역주민들이 지역 지상파 방송에 접근할 수 있는 기회를 박탈당하게 되므로, 이를 보장하기 위해서 지상파재송신을 의무화하는 제도를 마련했다고 볼 수 있다. 지상파재송신의 세 번째 목표는 미국적 상황에서는 적용되지만, 우리나라에서는 의무편성이 지역 지상파방송의 보호 차원에서 접근되지는 않았다. 오히려 승인에 의한 지상파 역외재송신과 지역방송의 갈등이 보다 중요한 쟁점이었다. 해외연구에서도 위트몰(Whitmore, 2001)은 지상파방송의 의무재송신은 비영리 지역방송사보다는 프로그램 네트워크를 보유한 네트워크 제휴사들이 더 큰 혜택을 받았다고 보고하였다.

2) 공공채널 & 종교채널

국가 및 정부홍보와 종교채널도 의무편성채널의 한 유형을 차지하고 있다. 방송법은 “종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널을 두도록” 정하고 있는데, 구체화된 형태는 유사하더라도 그 목적에 있어서는 국가 및 정부 홍보와 액세스 채널은 전혀 반대라고도 볼 수 있다. 일반적으로 액세스 채널은 국민의 정부에 대한 접근권, 언론에 대한 접근권 등을 의미하며, 정부 뿐 아니라, 국

3) 승인대상 지상파방송사의 재송신과 관련하여서 방송법 시행령 제61조 제1항-3은 방송통신위원회의 지상파방송 재송신 심사의 기준을 다음과 같이 정하고 있다. 1. 방송매체간의 균형발전 및 국내 방송산업에 대한 기여계획; 2. 시청자의 권익 보장; 3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성; 4. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성; 5. 방송프로그램 내용의 공익성·다양성; 6. 재송신에 필요한 기술적 안정성에 관한 사항

회, 지방의회 등의 회의와 활동에 대한 시민들의 접근권을 방송을 통해서 보장하려는 것이다. 한편, “국가가 공공 목적으로 이용할 수 있는 채널”이라 함은 액세스 채널의 개념과는 상반된 것이다. 2008년 말 현재, 공공채널의 운용주체로서의 국가는 행정부, 입법부, 사법부에서 대표적으로 운영하는 각 1개 채널로 한정하고 있다. 단, 사법부 채널이 지정될 때까지 OUN을 공공채널로 유지하는 것으로 정하고 있다. 공공업무 접근권은 민주주의의 근본이 되는 시민의 알 권리를 보장하기 위한 방편인 반면, 우리나라 방송법은 비록 “공공의 목적”이라고는 하지만 국가의 필요에 따라 이용할 수 있는 채널을 보장하고 있다. 따라서 우리나라는 국가의 국민에 대한 액세스 채널은 보장하지만, 국민의 액세스 채널의 설립을 법적으로 보장하지는 않는다고 볼 수 있다.

공공채널은 시장실패의 보완이란 측면에서는 긍정적이지만, 유익성과 필요성에 있어서는 광범위한 사회적 합의에 이르지 못한 상태이며, 제도의 실효성도 의심받고 있다. 심미선(2005)은 공공채널에 비판을 다음 두 가지로 지적하고 있다.

첫째, 지극히 낮은 시청률에 비해서 공적 자금의 낭비가 심하다는 것이다. 시청률이 0.01% 수준인 KTV의 예산은 연간 100억을 넘어서고 있으며, NATV도 50억 수준에 이르는 것으로 알려져 있다. 연간 100억의 예산이라 함은 PP들 중에서 연간 예산에서 상위권에 위치한다. 이는 제도의 실효성에 대한 비판으로 볼 수 있다.

둘째, 공공채널의 주체를 국가로 규정하고 있어, 시청자 중심의 공공성, 공익성이 되기보다 정부, 국회 등 국가 기관 중심의 방송 채널이라는 점이 비판의 대상이 되고 있다. 미국에서는 C-SPAN(the cable satellite public affairs network)이라는 채널을 통해서 의회방송을 하고 있지만, 이는 국가 기관 방송의 형태는 아니며, 의무편성 대상도 아니다. 지역케이블방송사가 광고없이 비영리로 운영되는 의회방송인 C-SPAN을 자율적으로 편성하고 있다. 이 지적은 공공채널이 의무편성할 만큼 유익성과 필요성을 확보하고 있는가에 대한 지적으로 볼 수 있다.

공공채널의 의미를 인정하더라도, 그것이 의무편성되기 위한 요건을 충분히 갖추고 있지 못하다고 볼 수 있다. C-SPAN의 예를 보면, 그 채널의 공공성은 인정받고 있으며, 지역케이블방송사에 의해서 편성되고 있지만, 의무편성채널로 규정되고 있지 않다. 정당정치가 기본인 우리나라

라에서 KTV와 NATV는 그 역할에 있어서 중복적인 측면이 있어서, <표12>가 제시하듯이, KTV가 2005년에 0.059 정도를 보여준 것을 제외하고는 극도로 낮은 시청률을 보여주고 있어, 각각을 의무편성채널로 지정하는 것은 충분한 설득력을 갖지는 않는다.

<표12> 공공채널 시청률 추이(2001~2005)

채널명	2001	2002	2003	2004	2005
KTV	0.14	0.07	0.051	0.049	0.059
NATV	-	-	-	0.005	0.034
OUN	0.01	0.03	0.027	0.028	0.020

※ 닐슨리서치 자료에 근거함(매년 12월 평균 시청률/05년은 9월 자료), 분석지역은 서울/인천, 경기/부산/광주/대전/대구, 전국 1550가구 중 케이블 유료가입가구 730가구 대상으로 함.

종교채널의 경우에는 해외에서는 전례를 찾아볼 수 없는 의무편성채널이다. 종교채널에 대한 유익성과 필요성에 대한 사회적 합의가 모호하다. 종교인들은 절대적으로 필요로 할 것이고, 유익하다고 생각할 것이고, 비종교인들에게는 의무편성할 만큼의 가치를 갖지는 않는다. 물론 선교를 목적으로 하는 종교채널에게 있어서 비종교인을 대상으로 하는 기회를 확보하는 것은 중요한 일이지만, 여전히 의무화에 대한 합의를 도출하기는 쉽지 않다. 지금 의무로 지정될 수 있는 최소 종교채널의 수는 3개이지만, 3~4개 정도의 종교채널들을 편성한다고 할 때, 3개 채널에 선택되지 않은 종교의 선교는 차별적 대우를 받는 것이 된다. 국가가 국민들의 종교 선택 및 선교에 대해서 차별적 지원 혹은 통제를 가할 수는 없는 일이다.

또한, 종교채널은 시장실패의 보완적 성격을 갖지 않는다. 지금 의무화되어 있는 주요 종교채널이 모든 SO를 확보하지 못할 수는 있지만, 그 채널들이 시장에서 배제되거나 퇴출될 가능성은 희박하다. 오히려, 종교채널의 SO 확보율 추이를 보여주는 <표13>은 그 반대의 증거를 보여주고 있다. 종교채널의 경우, 2004년부터 4개 채널의 SO 확보율의 합계가 300%를 넘어서고 있다. 즉, 종교채널을 4개 이상 편성한 채널이 나타나기 시작했다는 말이다. 2007년에는 4개 채널의 SO 확보율의 합계

가 385.98%이다. 즉, 85.98%의 SO는 법적 최소편성채널수인 3개를 넘어서 4개의 종교채널을 편성하고 있다는 말이 된다. 즉, 이들 채널의 의무화가 시장실패를 보완하는 장치로 작용하지는 않음을 알 수 있다.

<표13> 종교채널의 SO 확보율 추이(2003~2007)

채널명	2003	2004	2005	2006	2007
CBS	18.64	47.90	63.03	70.27	95.33
CTS	86.44	58.82	94.96	100.00	90.65
불교TV	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
PBC	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

시청률을 보면(<표14>), CTS는 2004년에는 0.1, 2005년에는 .083을 보여주고 있어, 상당한 시청률을 보여주고 있으며, 다른 종교채널들은 그에 미치지지는 않지만, 일정수준은 유지하고 있다.

<표14> 종교채널의 시청률 추이(2001~2005)

채널명	2001	2002	2003	2004	2005
CBS	-	-	-	0.037	0.053
CTS	0.06	0.04	0.086	0.108	0.083
불교TV	0.02	0.05	0.032	0.045	0.044
PBC	0.03	0.06	0.069	0.064	0.038

※ 닐슨리서치 자료에 근거함(매년 12월 평균 시청률/05년은 9월 자료), 분석지역은 서울/인천,경기/부산/광주/대전/대구, 전국 1550가구 중 케이블 유료가입가구 730가구 대상으로 함.

3) 보도 및 종합편성 채널

보도 및 종합편성 채널의 의무편성채널 지정의 정당성을 검토해보고자 한다. 보도채널은 미디어의 정보제공 및 환경감시 등과 같은 언론의 핵심적 역할을 수행하고 있으므로 유의성과 필요성에 있어서는 사회적 합의가 상당히 가능해보인다. 그러나, 시장실패의 보완 차원에서는 정당성을 얻기 어렵다. KBS1TV가 이미 의무재송신되고 있어서 뉴스에 있어서의 절대적 접근 한계가 존재하지 않으며, 현실적으로 뉴스채널을 편

성하지 않을 SO는 지극히 제한적이다. 추가적인 뉴스채널이 허가되어 경쟁을 해야 하면, SO 확보율에서 감소할 수 있겠지만, 어떤 SO가 모든 뉴스채널을 편성에서 배제함으로써 시청자 입장에서 뉴스에 대한 접근 제한이 발생할 가능성은 사실상 희박하다. 뿐만 아니라, 초기 비용이 많이 들어가는 보도 장르에 대한 신규진입이 쉽지 않다는 점도 주목할 만하다. 기존 주류 언론사들이 PP사업에 뛰어들 것을 고려하고 있지만, 인터넷 뉴스포털을 운영하는 것과는 달리 보도채널을 운영하는 것은 기존 취재 네트워크로만 가능한 일이 아니어서 신중을 기하고 있다.

<표15> 보도채널의 SO 확보율 추이(2003~2007)

채널명	2003	2004	2005	2006	2007
YTN	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
MBN	99.15	100.00	100.00	100.00	100.00

시청률에서도 2005년에 YTN은 0.55, MBN은 0.134를 보임으로써 매우 높은 수준을 계속 유지했다.(<표16>). 다만 여론의 다양성 측면에서 검토가 필요하다.

<표16> 보도채널의 시청률 추이(2001~2005)

채널명	2001	2002	2003	2004	2005
YTN	0.99	0.42	0.486	0.464	0.550
MBN	0.10	0.08	0.140	0.155	0.134

※ 닐슨리서치 자료에 근거함(매년 12월 평균 시청률/05년은 9월 자료), 분석지역은 서울/인천, 경기/부산/광주/대전/대구, 전국 1550가구 중 케이블 유료가입가구 730가구 대상으로 함.

종합편성 채널도 궁극적으로는 개선의 필요성이 있다고 보이지만 현재까지 존재하지 않았고 지상파와 경쟁할 수 있는 PP가 필요한 상황을 감안할 때 좀 더 검토가 필요하다.

4) 공익채널

공익채널의 지정은 유익성과 필요성에 있어서는 상당한 사회적 합의

가 가능한 채널들을 포함하고 있다. 시청자 참여, 소수자이익 대변, 저출산 고령화 사회대응, 문화예술, 과학기술, 공교육, 사회교육 등의 영역으로 구성되어 있어, 영역의 명칭으로 볼 때는 사회적으로 유익하고 필요한 채널들임에 의심할 나위없다.

그러나, 공익채널은 긍정적 측면을 완전히 배제할 수는 없다고는 하더라도, 규제정책을 적용하고, 시장경쟁을 왜곡시키는 대가를 치러야할 명백한 이유를 제시하지는 못한다. 다양성 측면에서 볼 때, 케이블방송의 많은 채널들이 이미 장르의 다양성을 상당히 보장해주고 있으며, 내용의 공익적 측면에서도 지상파 의무재송신을 통해서 공익적 프로그램의 제공에 대한 접근이 보장되어 있다. 또한, 선정된 채널들이 제공하는 프로그램들이 모두 공익적이라고 주장하기에는 근거가 박약하여, 규제기관이 시장에 개입하는 이상의 의미를 발견하기 어려운 제도이다. 공익채널로 선정된 채널과 선정되지 못한 채널들의 성격을 분명히 나누기는 매우 어려운데, 그 사실은 공익채널 선정의 필수성이 없음을 의미하기도 한다. 공익채널의 의무편성에 대해서 그 규제의 정당성과 수단의 범위와 적정성을 논한 이영주·송진·채정화(2006)에서도 공익채널의 의무편성 규정은 다른 규제들과 중복적이고, 채널 다양성 제고에 효과가 크지 않다는 주장을 제시한 바 있다.

이들 공익채널의 의무편성채널 지정은 시장실패의 보완적 기능 측면이 있는가? 2004년부터 2007년까지 SO확보율 추이를 보여주고 있는 <표17>이 제시하듯이, 공익채널로 지정된 채널들 중 교육관련 채널들은 의무편성 지정 이전에도 SO 확보에서 100%를 보여주고 있으며, 다큐멘터리 관련채널들도 광고시장에서 통상 광고효과를 기대하는 SO확보율 50%를 훌쩍 넘어서고 있다. 적어도 이들 채널들의 의무편성은 시장실패의 보완적 기능을 하지는 않았다고 볼 수 있다.

<표17> 공익채널의 SO확보율 추이 (2003~2007) 단위:(%)

채널명	2003	2004	2005	2006	2007
KBS코리아	45.76	30.25	100.00	63.06	-
아리랑국제방송	100.00	100.00	100.00	97.30	97.20
EBS플러스1	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

EBS플러스2	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
RTV	5.08	5.88	4.20	31.53	55.14
ABS 농어민방송	-	-	-	8.11	7.48
어린이TV	100.00	100.00	94.96	63.06	74.77
JETI 재능방송	94.92	98.32	96.64	98.20	96.26
CTN/환경TV	자료없음	26.89	25.21	자료없음	48.60
휴먼TV	22.03	41.18	54.62	55.86	-
히스토리채널	67.80	60.50	75.63	45.95	28.04
내셔널지오그래픽	67.80	68.91	78.15	81.08	89.72
복지TV	-	-	-	26.13	46.73
예술TV Arte	-	-	-	1.80	2.80
CEMTV/예당아트	-	48.74	74.79	69.37	77.57
EDU TV	-	-	1.68	11.71	13.08
EDUON	-	-	-	-	-
마운틴TV	-	-	2.52	27.03	47.66
실버TV	-	-	-	7.21	17.76
육아방송	-	8.40	34.45	35.14	73.83
EBS플러스3	-	-	-	-	-
사이언스TV	-	-	-	-	0.00
EBS English	-	-	-	-	7.48
JCBN	-	-	-	-	-

※ 2003년에는 총 SO가 118, 2004년에는 총 SO 수가 119개, 2005년에도 119개, 2006에는 111개, 2007년에는 107개. 각 연도별로 각 채널별로 ($\frac{[확보된\ SO수]}{총\ SO수} * 100$)의 방식으로 SO확보율을 계산. 빗금 친 셀은 공익채널로 지정된 연도를 의미함.

또한, 실효성 면에서 볼 때, 공익채널의 지정은 시장경쟁을 왜곡시키는 부작용을 초래하고 있다. 공익채널의 시청률 추이를 보여주는 <표 17>을 보면, 공익채널 지정 전후로 시청률이 극적으로 변화한 경우는 지극히 드물다. 이는 위의 <표 17>에서 SO 확보율에서도 공익채널 지정 전후로 다소의 변화는 발견되지만, RTV, EDUTV, 마운틴TV, 실버TV 등을 제외하고는 극적인 변화가 없었던 것과 일맥상통한다.

<표18> 공익채널의 시청률 추이 (2001~2005)

채널명	2001	2002	2003	2004	2005
아리랑국제방송	0.04	0.05	0.097	0.038	0.034
어린이TV	-	0.37	0.361	0.264	0.107
JETI 재능방송	0.38	0.46	0.474	0.427	0.497
CTN/환경TV	0.01	0.00	0.000	0.003	0.003
휴먼TV	-	-	0.027	0.086	0.091
히스토리채널	-	0.02	0.034	0.017	0.027
내셔널지오그래픽	0.01	0.06	0.041	0.070	0.097
CEMTV/예당아트	-	-	-	0.066	0.049

※ 닐슨리서치 자료에 근거함(매년 12월 평균 시청률/05년은 9월 자료), 분석지역은 서울/인천,경기/부산/광주/대전/대구, 전국 1550가구 중 케이블 유료가입가구 730가구 대상으로 함. 빗금 친 셀은 공익채널로 지정된 년도를 의미함.

5) 지역채널

유익성과 필요성의 측면에서 SO의 지역채널은 중요한 의미를 띠고 출발했다. 지역시청자의 복지, 지역문화의 다양성, 지역의 정보 등의 제공은 케이블방송에게 주어진 의무 중 난시청지역 해소와 접근권 보장 못지않게 중요한 것으로 간주되었다. 케이블방송은 전국을 지역의 권역으로 세분화시켜 지역방송의 틀을 가지고 성장해나갔다. 그런 과정에서 케이블방송의 중요한 존재이유의 하나로 지역성이 부각되기도 했다.

시장실패의 보완 측면에서 SO 지역채널은 다소 모호한 부분이 있다. SO 지역채널의 유지는 제2장에서의 인터뷰에서도 제시했듯이, SO에게는 이윤의 측면보다는 방송 미디어로서의 입지를 확인하는 방법이므로, 의무화하지 않았다고 해서 SO가 포기하지 않을 가능성이 더 크다. 물론 지역채널의 편성을 통한 재정적 압박이 큰 반면 유지를 통한 혜택이 적은 지역에서는 지역채널을 포기할 가능성도 있지만, 대체로 지역채널을 유지할 것으로 기대된다. 따라서, SO의 지역채널을 시장보완적 측면에서 접근하기 위한 충분한 조건을 갖추고 있지는 않다.

지역채널의 의무편성제도는 실효성 면에서 의문이 제기될 수 있다. 케이블방송을 통한 지역성 확보는 현실성이 낮고, 지역민방조차도 지역성

을 통한 문화의 다양성을 확보하는 데에 어려움을 겪게 되었다. 국내 뿐 아니라, 미국의 지역채널도 시청률면에서는 성과가 전혀 없다. 그런 이유로 지역채널의 의무편성화에 대해서 논란의 여지는 충분히 있다. 다만, 지역채널 의무화의 필요성이 이에 따른 비효율성을 능가하는지가 관건이라고 할 수 있다. 지역채널이 갖는 사회적 의의를 살리면서도 의무규제를 완화시키는 방안도 함께 고려해 볼 수는 있다.

V. 의무편성채널제도 개선방안

1. 제도 개선의 필요성

의무편성채널제도의 현황, 해외사례, 인터뷰 등을 통해서 볼 때, 제도의 긍정적인 기능에도 불구하고, 부정적 기능이 많이 노출되었다. 이는 수혜 업체는 제한적이고, 그로 인해 불이익을 받는 업체가 대다수라는 점에서 오는 결과이기도 하지만, 의무편성채널제도의 사회적 기여가 뚜렷이 부각되지 못한 결과로 볼 수 있다.

플랫폼사들은 상업적인 유료방송 플랫폼사에 의무편성이 과대하게 적용되고 있음에 강한 불만을 표시했고, “의무”의 적절성에 대한 문제제기를 해왔다. 물론, 의무편성채널제도의 수혜PP들은 이 제도의 공익적 측면을 주장하며 맞섰다. 그러나 문제는 업계간에만 벌어진 것이 아니라, 의무편성채널제도가 시청자들의 시청권을 침해하는 측면이 제기되기도 했다. 시청자 측면에서도 소수자 대변 채널들의 의무편성에 대해서 바람직하게 보는 입장도 있는 것이 사실이며, 이같은 주장은 방송공익적 측면에서는 상당한 정당성을 갖기도 한다. 시청자의 복지에 대한 해석차이 역시 업계간 갈등 논리의 하나로 전개된 측면이 있음을 부정할 수는 없지만, 제기된 문제점을 더 이상 간과할 수는 없는 상황에 이른 것으로 보인다.

의무편성채널제도에 대해서는 지속적으로 문제제기가 되어왔고, 공익 채널의 영역, 채널의 수, 선정 등도 해마다 조정되어왔는데, 이제 “의무편성”이 무엇이며, 무엇을 추구해야 하며, 어떤 기준에 따라 정해져야 하는가에 대한 보다 근본적인 논의가 선행되어야 다채널시대에 유용한 정책을 수립할 수 있을 것이다.

또한, 디지털 플랫폼이 다채로워지면서, 유사한 문제가 새로운 미디어 플랫폼에서 발생할 가능성이 높기 때문에, 보다 근본적인 논의를 통해서 향후에 안정적이고 지속적으로 적용될 수 있는 기준 마련이 요구되고 있다.

방송시장 개방의 확대로 해외 자본의 국내 유입이 활성화될 것이 기

대되고 있는 가운데, 전반적인 국내PP의 수입 안정이 필요해졌고, 동시에 경쟁력 있는 소수 PP의 성장도 필요한 일이 되었다. 그에 따라, 의무편성채널제도가 우리나라 방송시장과 콘텐츠 시장의 국제경쟁력을 약화시킬 수 있는 요인의 하나가 될 수 있다는 우려도 생겨나고 있어서, 의무편성채널제도의 개선에 대한 구체적인 논의를 할 시점이라고 판단된다.

2. 제도개선 방향

의무편성채널제도의 개선방향에 대해서는 여러 가지 의견이 나올 수 있으며, 지금까지도 그와 관련한 논의는 계속되어왔다(권호영, 2008; 송종길, 2002, 2008; 심미선, 2008; 유승관, 2004; 유의선, 이영주, 2001, 이영주, 송진, 채정화, 2006). 기존 연구들에서의 주장들은 각각의 사안들과 관련하여 나름대로의 타당성을 가지고 있으며, 이 보고서도 일정부분에서는 기존 연구들에서의 주장을 참고하고 있다.

그러나, 이 보고서에서는 의무편성채널제도의 개선과 관련하여 세 가지 점에서 기존 제안들과 차별적으로 염두에 두고자 했다. 첫째, 의무편성채널제도에서 비효율적이거나 불필요한 규제적 측면을 개선하는 한편, 개선안이 의무편성규제의 사회적 요구와 의미를 손상시키지 않도록 해야 한다는 점이다. 예를 들면, 의무화(must-carry)하기에는 충분한 조건을 갖추지 않았지만, 유료방송의 긍정적인 역할을 유도하기 위한 제도가 필요하다면 이번 개선안에 반영하고자 하려는 것이다.

둘째, 개별 제도에 대한 존폐의 논의를 넘어 제도의 본질적인 의미로부터 문제를 다루고자 했다. 따라서, 이 보고서는 현행 제도들의 기본틀 하에서 쟁점이 되는 개별 규제들에 대해서 유지할지 폐지할지 개선할지를 다루는 방식을 택하지 않고, 통합적으로 다루는 방식을 택하고자 한다. 이러한 방식의 채택은 기존의 의무화된 채널들의 수는 줄이면서도 지금까지 의무편성채널제도가 추구한 바가 급작스럽게 폐기되지 않고, 포괄적 측면에서의 의무편성채널제도 하에서 어떻게 수용될 수 있는지 검토할 수 있는 기회를 제공한다. 그렇게 함으로써, 더 많은 제도적 선택의 가능성을 갖게 된다. 미디어 기술의 발전, 수요의 변화 등에 따라

의무규제에 대한 사회적, 산업적 요구는 다양한 형태로 나타날 가능성이 높는데, 그럴 때마다 개별 사안에 대해서 의무화할지 말지 논쟁을 벌여야 한다면 제도의 사회적 비용이 높아진다.

셋째, 이 보고서는 의무편성채널 제도의 보편적 기준을 만들어, 제도 적용의 안정성을 높이고자 했다. 의무편성채널제도의 통합적 논의와 판단기준의 설정은 결과적으로 의무편성채널 규제를 보다 확고한 근거에 의해서 실시할 수 있도록 하며, 가변적 상황을 줄여 안정적으로 제도를 실시하고, 사회적 합의도가 낮은 대상이 의무편성채널로 지정되는 일을 방지하는 데에 기여할 수 있다.

3. 제도개선 방안

1) 의무편성채널의 기준 마련

우리나라의 의무편성채널제도는 유익하고 필요한 채널이 시장경쟁의 논리 속에서 시장 진입이 어려워지는 상황을 타개하기 위해서 도입되었지만, 시장의 실패를 해결하기 위한 정부의 시장개입이 공공재 시장의 비효율성을 해결해 주는 만병통치약은 아니다.

지상파재송신, 지역채널, 공공채널 및 종교채널 보도채널 및 종합편성채널, 공익채널 등의 의무편성채널들은 각기 다른 취지에서 다른 배경을 가지고 출발하다보니, 각각은 나름의 정당성을 주장하고 있다. 그렇다면, 향후에도 계속 새로운 의무편성채널이 추가될 여지가 커지게 된다. 무분별한 의무편성채널의 확대는 경쟁이 유지되고 있는 시장 상황을 왜곡시킴으로써, 수요가 작은 재화는 시장에 과다하게 공급되는 반면 수요가 큰 재화는 시장에 과소 공급되는 문제를 유발시킨다. 즉, 의무편성채널 제도를 통해서 공급의 다양성과 장르의 다양성을 확보했는지는 몰라도 이용의 다양성은 보장되지 않았다. 이용의 다양성은 미디어 측면에서 볼 때는 노출의 다양성을 의미한다.

의무편성채널의 지정 기준을 본 연구에서는 시장 실패의 보완, 유익성 및 필요성의 추구, 제도의 실효성 등에 두었다.

- 시장실패의 보완: 시장이 제 기능을 하지 못하여 소비자 수용가 있는 상품이 시장에 정상적으로 공급되지 못하는 등 비효율적으로 운영될 때, 이를 시장의 실패(market failure)라고 한다. 이를 타개하기 위한 방편으로 의무편성제도를 통해서 시장에 개입하는 것이다. 그렇다면, 특정 영역 혹은 채널이 시장진입에 어려움이 있는지 여부가 의무편성채널 지정을 위한 기준의 하나가 된다.
- 유익성 및 필요성의 추구: 방송공익성에 기초하여, “시청자가 원하는 채널(혹은 프로그램)”을 제공하기보다 “시청자에게 필요하다고 판단되는 채널(혹은 프로그램)”을 제공하려는 취지를 의무편성채널의 지정 기준에 반영할 수 있다. 이 보고서의 앞선 장에서 논의했듯이, 유익성 및 필요성은 의무편성채널의 부분적인 정당성을 제공하지만, 그 자체만으로 의무편성채널제도를 정당화시키는 데에는 충분하지 않다. 그 첫째 이유는 유익함’이나 ‘필요함’의 기준은 사회적 가치기준에 따라 유동적이기 때문이다. 그렇게 되면, 의무편성채널로 지정되는 채널들의 수는 계속 증가되어, 정상적인 경쟁이 가능한 시장을 형성하기 어려워진다. 두 번째 이유는 유익하고 필요한 채널이나 프로그램이라고 하더라도 상업방송사에 “의무”의 형태로 부과할 수 있는지에 대해서는 여전히 문제가 남을 수 있기 때문이다.
- 제도의 실효성: 제도의 실효성은 제도의 결과가 취지에 부합하는 정도를 의미한다. 제도는 취지와는 달리 기대했던 효과가 충분히 나타나지 않거나 기대와는 달리 전혀 반대의 효과가 나타나기도 한다. 그 뿐 아니라, 어느 정책이든지 부작용은 발생하기 마련인데, 규제의 긍정적인 효과보다 그로 인한 부작용이 더 크다면, 규제정책은 채택될 수 없으며, 규제의 긍정적인 효과보다 그로 인한 부작용이 작다면, 규제정책은 채택될 수 있다.

2) 제도의 통합적 운영

의무편성채널은 다른 시점에 다른 배경을 가지고 출발하면서, 방송법상의 다른 여러 항목에서 규정되고 있다. 현재, 의무편성채널은 방송법

에서 제70조의 ‘채널의 구성과 운용’과 제78조의 ‘재송신’의 조항에서 규정되어 있다. 방송법 시행령에선 제53조의 ‘채널의 구성과 운용’, 제54조의 ‘공공채널 및 종교채널의 운용’, 제55조의 ‘지역채널의 운용’, 제56조-2의 ‘공익채널의 선정 및 운용’, 제61조의 ‘재송신’ 등에 규정되어 있다. 분리되어 운영되는 의무편성채널 관련 조항들을 ‘의무편성채널’ 조항을 신설하여 통합적으로 규정하여, 의무편성채널의 무분별한 확장을 통제하는 것이 필요하다. 그렇게 함으로써, 방송사에 “의무”편성을 규정하는 법적 취지를 명확히 제시하고, 그 취지하에서 의무편성채널의 영역과 채널들이 지정될 수 있도록 해야 한다.

○ 의무편성채널에 관한 조항의 신설:

- 방송법 제70조 <채널의 구성과 운용> 조항 하에서 “종합유선방송사업자 및 위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외한다)는 대통령령이 정하는 바에 의하여 의무편성채널을 두어야 한다”는 규정을 두며, 의무편성의 목적과 그 목적을 실현시키기 위한 기준에 대한 명시이 필요하다.
- 신설되는 방송법시행령의 <의무편성채널>조항에서는 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널에 관한 정의 및 운용방침에 대한 규정이 명시되어야 한다.
- <의무편성채널>조항에서는 지상파 재송신 채널(KBS1TV와 EBS)을 핵심적 의무편성채널로 정한다는 조항을 포함한다.
- <의무편성채널>조항에서는 선택적 의무편성채널의 영역과 채널을 방송통신위원회 고시로 정한다는 조항을 포함한다.

3) 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널

본 연구는 의무편성채널제도의 구체적인 개선방안으로 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널을 구분하여 제도를 실시할 것을 제안한다.

- 핵심적 의무편성채널: 케이블방송과 위성방송이 반드시 의무편성해야 하는 채널들을 의미한다. 본 연구에서는 지상파재송신채널만을 이

범주에 둘 것을 제안한다.

- 지상파 재송신 제도는 현행대로 유지하여 KBS와 EBS에서 각각 한 채널씩 지정하도록 한다. 의무편성제도는 규제정책이므로, 규제를 통해서 확보할 수 있는 사회적 이익이 명확할 때 실시되어야 한다. KBS1TV와 EBS를 제외한 지상파 TV채널들도 승인을 통한 재송신이 가능하며, 실제로 케이블방송사는 지상파 채널들을 거의 모두 재송신하고 있으므로, 의무편성채널 지정은 국가기간방송으로 규정되어 있으며 광고방송을 하지 않는 KBS1TV와 교육이라는 특수목적의 EBS에 국한하는 것은 타당하다.
 - 의무편성채널제도는 시청자의 접근권을 보장하기 위한 제도이므로, 사업자의 이해관계는 고려의 대상이기는 하지만, 제도 준립의 판단 기준이 될 수는 없다. 위성방송의 지상파재송신은 논란이 계속 되어오던 부분이다. 전국방송을 행하는 위성방송사가 서울의 지상파방송(예를 들면, 서울MBC, SBS)을 전국적으로 방송하게 되면 지역방송사는 이들과 불리한 경쟁을 해야 하므로, 지역방송사업자들의 불만이 가장 큰 쟁점이었다. 이 쟁점은 방송법 제78조제4항을 통해서 정리되었는데, 위성방송사업자가 의무편성해야 하는 2개의 지상파채널을 제외한 지상파방송 채널의 권역별 재송신 제도를 통해서 가능해졌다.
- 선택적 의무편성채널: 케이블방송과 위성방송이 지정되어 있는 여러 영역으로 구성된 의무편성채널군에서 법으로 정한 일정비율의 채널들을 선택적으로 편성하는 제도를 의미한다. 선택적 의무편성채널의 운용에 대해서 좀 더 자세히 제안하고자 한다.
- 핵심적 의무편성채널은 모든 해당채널의 편성이 강제되는 반면, 선택적 의무편성채널은 플랫폼이 서비스하는 채널의 수에 따라 차등적인 비율로 ‘선택적 의무편성채널군’에 속하는 채널들 중에서 자율적으로 편성하는 제도이다.
 - 선택적 의무편성채널의 영역을 4개 정도로 두어 각 영역에서 3~4개 채널을 해마다 방송통신위원회 고시를 통해 정한다. 그러나, 심층인터뷰에서 지적된 바와 같이 영역별로 지정채널의 수를 할

당하는 것과 동시에 심사과정에서 절대점수를 적용하여 일정 수준 이하에서는 탈락시키는 방식이 적절하다. 선택적 의무편성채널의 각 영역군은 의무형 채널을 지정하는 기준을 위한 틀로서 사용되며, SO에게 4개 영역을 모두 편성할 의무를 부과하지는 않는다. 따라서, 의무편성채널을 4개 영역으로 설정하더라도, 실제로 SO는 특정영역에서 두 개 채널을 설정할 수도 있고, 어떤 영역의 채널은 아예 편성하지 않을 수도 있다. SO는 다만, 선택적 의무편성채널군에 포함된 채널들 중에서 자사에 해당되는 비율만큼 선정하여 편성하면 된다.

- 이 점에 대해서는 의무편성채널로 지정된 특정 영역이 아예 편성되지 않을 수 있다는 점에서 비판의 여지가 있다. 그러나, 의무편성제도는 상업적 유료방송플랫폼이 방송공익의 핵심적 역할을 해야 한다는 인식에서 출발한 것이 아니라, 시장경쟁 속에서 플랫폼사들이 공익적 책임을 간과할 것을 우려하여 의무편성제도로 규제하는 것이라는 점을 상기할 필요가 있다. 상업적 유료방송플랫폼사의 사회적 책임은 핵심적 의무편성채널과 선택적 의무편성채널의 모든 영역을 모두 송신함으로써만 완성된다고 보는 것은 타당하지 않다. 따라서, 핵심적 의무편성채널과 일정 비율의 선택적 의무편성채널을 편성함으로써, 유료 방송플랫폼사는 공익적 책임을 충분히 수행했다고 평가하는 것이 타당하다. 이 이상을 요구하는 것은 공영 지상파방송사의 역할을 그대로 케이블방송사와 위성방송사에 전가하는, 혹은 그 이상을 요구하는 것이 될 수 있다.
- 케이블방송과 위성방송이 선택적 의무편성채널을 편성해야 하는 비율은 예시적으로 다음과 같이 정할 수 있다. 기본형 서비스에서는 전체서비스채널수의 10% 이상을 선택적 의무편성채널로 지정된 채널들로 편성하여야 한다. 단, 70개 미만의 채널을 제공하는 경제형 서비스에서도 서비스 채널의 7% 이상을 선택적 의무편성채널로 편성해야 한다. 예를 들어, 40개 채널을 서비스 하는 경우, $40 \times 7\% = 2.8$ 이 되어, 2.8 이상을 편성해야 하므로, 선택적 의무편성채널군에서 3개 채널을 편성해야 한다.
- 이런 방식을 채택하면, 디지털 케이블 시대에 채널 수용력이 높아졌을 때에도 적용할 수 있다. ‘선택적 의무편성채널’은 궁극적으로는

시장 진입이 어려운 유익하고 필요한 채널들을 시청자에게 제공 되도록 하는 장치로서, 시청자를 보호하는 데에 그 근본적인 취지가 있다.

- 동시에, 선택적 의무편성채널제도의 실시의 또다른 목적은 시장위주의 유료방송에서 수용자를 복지를 위한 유료방송으로서의 적정 수준의 다양성과 공익성을 유지하도록 특정영역의 채널들을 보호하는 것이다. 따라서, 케이블방송과 위성방송의 채널편성에서 보호를 필요로 하지 않는 영역 혹은 개별 채널들은 대상에서 제외된다.
 - 이 방식에 의해서 선택적 의무편성채널의 수가 12개(4영역×3채널) 내지 16개(4영역×4채널)까지 가능하므로, 수혜를 받을 수 있는 가능성이 지금보다 더 많은 PP사에게 개방된다.
 - 또한, 이 제도의 실시는 현행 의무편성채널로 지정된 채널들을 원칙적으로 배제하지 않고, 개선안을 구체화시킬 수 있다. 물론 일부 현행 의무편성채널들의 경우에 SO 확보를에서 다소의 감소가 예상되지만, 제도의 개선과 실시는 일차적으로는 사업자 중심이 아닌 시청자 중심에서 평가되어야 한다.
 - 위에서 제시한 선택적 의무편성채널 비율(서비스 채널수에 따라 7~10% 적용)의 준수 여부를 '방송평가'와 SO, 위성방송사 재허가시에 평가항목에 반영함으로써, 사업자가 자율적으로 적극 편성하도록 유인할 수 있다.
- 선택적 의무편성채널의 4개 영역은 <그림1>에서 제시했던 시장실패의 가능성과 필요성/유익성의 기준을 적용해 볼 때, 소수자이익대변 영역, 문화적 다양성 영역, 교육 영역, 알권리 영역 등으로 설정해 볼 수 있으며, 각각 다음과 같은 전문영역들을 포함한다.
- 소수자이익대변 영역: 사회복지, 노인, 장애인, 농어촌 관련 채널들.
 - 문화적 다양성 영역: 전통문화예술, 고급문화예술, 외국인 채널 등 문화적 다양성을 반영하는 채널들.
 - 교육 영역: 학교 공교육의 보완 및 성인 사회교육의 보완을 위한 채널들.
 - 알권리 영역: 의정활동중계 채널, 정부 액세스 채널 등.

- 공공채널은 공익채널과 함께 선택적 의무편성채널영역으로 포함시킴으로써 통합적으로 운용할 수 있다. 공공채널은 극도로 낮은 시청률과 상호간의 역할 중복, 국가기간방송과의 역할 중복 등 사회적 비효율성이 높아서, 별도의 의무편성영역으로 두기보다는 선택적 의무편성채널의 영역에 묶는 것이 적절하다고 본다.

대안적 방안으로, 공공기관이 운영하는 공공채널의 경우는 제3장에서 설명한 미국의 임대채널(leasing channel)의 형태로 편성하여 플랫폼사에 부담을 덜어주며 공공채널의 취지를 살릴 수 있는 방안도 차후에는 검토해 볼 수 있을 것이다. 종교채널의 경우도, 중장기적 검토가 필요하며 SO가 자율적으로 종교채널 패키지 서비스를 수요자에게 제공하는 방안도 고려해볼 수 있다.

- 보도채널은 앞선 장에서 보았듯이, 의무편성 지정에 상관없이 100%의 SO확보율을 보여주었다. 따라서, 보도채널의 의무편성규정은 보호나 규제 의미가 미약하며 장기적으로 개선이 필요하나 단기적으로는 여론의 다양성 측면을 감안한 검토도 필요하다.

- 지역채널은 의무규제가 없더라도 SO가 방송매체로서의 위상과 입지를 위해 유지함으로써, 시장에서 퇴출될 가능성은 낮으므로, 의무편성으로 규정하기 보다는 방송법제70조제4항과 동법시행령 제55조를 “종합유선방송사는 지역채널을 둘 수 있다”는 규정으로 정책변화를 검토해볼 수 있다. 지역채널은 지역정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제공할 뿐 아니라, 지역채널은 지역별 긴급재난방송 등에 유용하게 활용될 수 있다. 특히, 케이블방송 지역채널이 일정한 편성 시간을 지역 주민의 미디어 참여에 대한 기회 제공에 보다 적극적인 창구가 될 수 있다. 그러나, 지역채널의 역할에 대한 논의는 본 연구의 범위를 다소 넘어서는 것으로 별도의 논의가 요구되는 사안으로 보인다.

4) 지상파 재송신 제도의 정비

- 현재, 지상파 의무재송신은 KBS1TV와 EBS로 제한적으로 실시되고 있어서 비교적 안정적으로 정착되어 있지만, 역외재송신, 권역별 재송신, 지상파 디지털 채널의 재송신과 관련하여서는 논쟁의 여지를 늘 안고 있다. 다양한 디지털 미디어 플랫폼이 등장하게 되면, 이 문제는 계속 발생할 수 있어서, 보다 명확한 기준을 마련하여 사회적 합의를 도출할 필요성이 있다.
- 지상파 재송신 쟁점은 의무편성 관련해서 뿐 아니라, 승인대상 개별 계약 관련해서 더 논란이 되고 있어서, 본 연구와는 별도의 연구와 논의가 요구되는 부분이다. 지상파 재송신은 현행대로 방송법 제78조에서 의무재송신과 승인대상채널들에 대한 규정을 하되, 별도의 논의를 거쳐 디지털 지상파 재송신에 대해 규정을 명시한다.

5) 요약

현행 채널수에 관계없이 최소 17개 채널을 의무편성하도록 규정하고 있지만, 개선안을 따르면 서비스하는 채널의 수에 따라 비율로 적용되므로, 의무편성채널의 수는 유동적이다. 70개 채널을 운용할 시에 현행 17개에서 최소 9개로 의무편성채널의 수를 줄일 수 있게 된다. 100개의 채널을 운용하면, 최소 12개의 의무채널을 편성하게 된다. 이 보고서에서 제안하는 제도개선 방안은 서비스 채널수에 따라, 의무편성채널의 수를 달리하고 있다. 그렇게 함으로써, 저가 티어에도 일정 수준의 의무채널들을 규정하고 있다. 이로써, 의무편성채널제도의 불필요한 규제적 측면은 배제하면서, 한편으로는 이 제도가 유명무실하지 않고 명실상부한 제도가 되도록 할 수 있다.

참고문헌

- 강명현, 임정수(2005). 케이블TV의 윤리경영과 시청자 서비스 수준 향상 방안. <케이블TV의 성과와 발전방안> 케이블TV10주년 기념 세미나 발제문.
- 권호영(2008). 공익·공공채널 운영 현황 및 문제점. <의무편성채널제도 관련 전문가 토론회>발제문.
- 김동진(1986). 「방송의 공익성에 관한 연구」. 연세대 박사학위논문.
- 김진웅(2003). 방송 공익성의 철학적 제도적 분석. 「방송과 커뮤니케이션」, 4권, 6~31.
- 박남기(2008). 미, 소규모케이블 방송사업자, 디지털의무전송 규정에 반대. 『해외방송』, 2008년 3월.
- 박소라(2003), 경쟁도입이 텔레비전 프로그램 장르 다양성에 미치는 영향에 대한 연구, 『한국언론학보』, 47권5호.
- 송종길(2002). 다매체·다채널방송을 위한 공공채널 운영개선방안. 『동서언론』 6집.
- 송종길(2008). 의무전송 채널규제 개선방안. 토론회 발제문.
- 심미선(2005). 국내공공채널 현황 및 발전방안에 관한 연구. 『사회과학연구』, 10권 3호.
- 유승관(2004). 케이블TV의 공중액세스채널 제도화와 운용방안: 한국과 미국의 현황과 쟁점을 중심으로. 『방송학보』 18권 3호.
- 유의선, 이영주(2001). 의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석. 『한국언론학보』 45권 4호.
- 유의선, 이영주(2001). 의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석. 『한국언론학보』, 45권 5호.
- 윤영철(2001). 디지털시대 방송의 공익성과 민주주의. 「방송연구」, 여름호, 33~55.
- 이상길(2003). 공론장의 사회적 구성. 「한국언론학보」, 47권 1호, 5~30.
- 이상식(2003). 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구. 「한국언론정보학보」. 통권20호, 111~139.

- 이상훈(2007). 방송의 진화와 공익성의 변화: TV 2.0의 전망과 한계. 「언론과학연구」, 7권 4호.
- 이영주, 김종하(2008). 디지털 융합 환경에서의 지상파 방송 재전송 정책의 해외 사례 및 함의: 재전송료(retransmission fee)를 중심으로.
- 이영주, 송진, 채정화(2006). 공익성 방송 분야의 의무전송 규정에 관한 타당성 고찰. 『한국언론학보』, 50권 2호.
- 이우승·강만석·은혜정(2000). 「디지털방송의 공익실현방안연구」. 한국방송영상산업진흥원.
- 임정수(2003). 인터넷 이용패턴에 대한 연구: 채널레퍼토리 형성과 수용자 집중현상을 중심으로. 『한국언론학보』, 47권 2호.
- 임정수(2007). 영상미디어 산업의 이해(개정판). 서울: 나남.
- 임정수(2008). 방송공익의 개념적 파생에 대한 칸트 윤리학적 논의. 「한국언론학보」, 56권 2호.
- 장병희(2005). 미, 케이블TV의 지상파다채널 의무재전송 논란. 『해외방송』, 2005년 5월호.
- 정인숙(2004). 방송시장에서의 공정경쟁 기본원칙과 불공정거래행위분석. 「방송연구」, 여름호. 205~237.
- Aaron, H. J.(2000). I want my MTV: The debate over digital must-carry. Boston University Law Review.
- Arendt, H.(1958). *The human condition*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Borre, O., & Scarbrough, E. (1998). *The Scope of Government*. Oxford University Press.
- Braverman, B., & Frappier, D. (2003). Digital must-carry and forced access: Government-mandated access to cable distribution networks in the US and the EU. *Communications & Strategies*, 49.
- Communication Daily (1997, April 4). FCC agrees on DTV builtout, not on DTV obligations and must carry.
- CRTC (1971a). Annual Report: 1970-1971.

- CRTC (1971b). Canadian Broadcasting: A Single System.
- CRTC (1975). Policy Statement: Cable Television--The Community Channel.
- CRTC (1997). Public Notice CRTC 1997-25.
- CRTC (2006). Broadcast Policy Monitoring Report 2006.
- Eggerton, J. (2008, February 11). Operators duel over “dual carriage”. *Broadcasting & Cable*.
- Entman, R.M., & Wildman, S.S.(1992). Reconsidering economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the marketplace of ideas, *Journal of Communication*, 42(1). 5~19.
- FCC(1965). To adopt rules and regulations to govern the grant of authorization in the business radio service for microwave stations to relay television signals to community antenna systems, 38 FCC 683.
- FCC(1969). First Report and Order.
- FCC(1972). Cable Television Report and Order, 36.
- FCC(1976). Cable TV Capacity and Access Requirement. Report and Order.
- FCC(1998). Cable Television Fact Sheet: Public, Educational, and Governmental Access Channels (“PEG Channels”). Available at <http://www.fcc.gov/mb/facts/pegfacts.html>
- Habermas, J.(1962/2001). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Berlin and Neuwied: Luchterhand. 한승완(역). 「공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구」. 서울: 나남.
- Habermas, J.(1991). *Erläuterungen zur Diskursethik*, Frankfurt: Suhrkamp. 이진우 (역)(1997). 「담론윤리의 해명」. 서울: 문예출판사.
- Hennessy, M. (2004, June 29). Remarks by Michael Hennessy, President and CEO of Canadian Cable Television Association at Washington Metropolitan Cable Club.
- Inglis, G. (2006). Controlled by Canadians--Public Process and the CRTC: Public Participation, the Community Channel, and the Regulation of Canada’s Broadcasting System. MA Thesis, Simon

- Fraser University.
- Kim, E.(2001). Rethinking public interest in digital broadcasting: A review of policy discourse in Korea. <정보통신정책연구원 세미나> 발제문.
- Kuhn, R. (1995). *The media in France*. New York: Routledge.
- Le Duc, D. R. (1976). Cable TV control in Canada: A comparative policy study. *Journal of Broadcasting*, 20(4).
- Lincoln, C. (2003). *Our Cultural Sovereignty: The Second Century of Canadian Broadcasting*. Standing Committee on Canadian Heritage. Government of Canada.
- Lung, A. N. (2000). Must-carry rules in the transition to digital television: A delicate constitutional balance. *Cardozo Law Review*.
- O'Brien, G. (2008). BDU and specialty preview: Compensation for carriage. Available at <http://50yearsofnews.ctv.ca/index.php>.
- OECD (2007). Policy considerations for audio-visual content distribution in a multiplatform environment.
- Ovum (2001). An inventory of EU "must-carry" regulations: A report to the European Commission, Information Society Directorate. Available at <http://www.pedz.uni-mannheim.de>.
- Owen, B.M., & Wildman, S.S.(1992). *Video Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Park, N.(2004). Digital must-carry and competition in the video marketplace. Paper presented at the annual convention of International Communication Association (ICA). New Orleans, LA.
- Sparkes, V. M. (1976). Community cablecasting in the US and Canada: Different approaches to a common objective. *Journal of Broadcasting*, 20(4).
- West, D. (1998, November 16). The medium they couldn't kill. *Broadcasting & Cable*.
- Whitmore, N.(2001). Congress, The US. Supreme Court and must-carry policy: A Flawed economic analysis. *Communication Law and Policy*, 6.

부록.1

<표19> 케이블방송의 연도별 의무편성채널의 변화

연도	구분	지상파 재송신(3)	보도/종합		공공	종교	지역채널	총 채널수	
			보도	종합					
1991	구분	지상파 재송신(3)	보도/종합		공공	종교	지역채널	총 채널수	
	채널	KBS1 KBS2 EBS	-		-	-	-	3	
1992	구분	지상파 재송신(3)	보도/종합		공공 (3)	종교	지역채널	총 채널수	
	채널	KBS1 KBS2 EBS	-		KTV 아리랑TV OUN	-	-	6	
2000	구분	지상파 재송신(3)	보도/종합 (2)		공공 (3)	종교 (3)	지역채널(1)	총 채널수	
	채널	KBS1 KBS2 EBS	YTN MBN		KTV 아리랑TV OUN	종교의 선교목적 지닌 채널을 종교편견 없이 3개 이상	SO	12	
2002	구분	지상파 재송신(2)	보도/종합 (2)		공공 (3)	종교 (3)	지역채널(1)	총 채널수	
	채널	KBS1 EBS	YTN MBN		KTV, 아리랑TV OUN (공공채널 1개 이상)	종교의 선교목적 지닌 채널을 종교편견 없이 3개 이상	SO	11	
2004	구분	지상파 재송신(2)	종합편성 (0)	보도 (2)	공공 (3)	종교 (3)	공익 (10개 예시)	지역채널(1)	총 채널수
	채널	KBS1 EBS		YTN MBN	KTV, NATV, OUN	종교별 편견 없이 3개	시행 전	SO	11
2005	구분	지상파 재송신(2)	종합편성 (0)	보도 (2)	공공 (3)	종교 (3)	공익 (8)	지역채널(1)	총 채널수
	채널	KBS1 EBS		YTN MBN	KTV, NATV OUN	종교별 편견없이 3개	8개 채널 이상	SO	19
2005년 12월	구분	지상파 재송신(2)	종합편성 (0)	보도 (2)	공공 (3)	종교 (3)	공익 (10)	지역채널(1)	총 채널수
	채널	KBS1 EBS		YTN MBN	KTV, NATV OUN	종교별 편견없이 3개	8개 분야 이상 채널 1개 이상	SO	19
2006(사)인정심	구분	지상파 재송신(2)	종합편성 (0)	보도 (2)	공공 (3)	종교 (3)	공익 (8)	지역채널(1)	총 채널수
	채널	KBS1 EBS		YTN MBN	KTV, NATV OUN	종교별 편견없이 3개	8개 분야별 채널 1개 이상	SO	19
2007년	구분	지상파 재송신(2)	종합편성 (0)	보도 (2)	공공 (3)	종교 (3)	공익 (6)	지역채널(1)	총 채널수
	채널	KBS1 EBS		YTN MBN	KTV, NATV OUN	종교별 편견없이 3개	6개 분야별 1개씩	SO	17

방송통신위원회 정책 2008-20

의무편성채널제도 개선방안 연구

발행일 2008년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄처 (주)서등
