



다채널방송의 채널구성 및 운용에 관한 정책 연구

이병섭

인제대학교 신문방송학과 교수 broadca2@hanmail.net

국민 전 가구의 85%가 유료다채널방송에 가입되어 있고, 이로 인하여 방송에 대한 수용자들의 불만중 유료방송에 대한 불만이 대다수를 차지하고 있다는 문제 의식에서 출발하여, 세 가지 연구 문제를 설정하였다. 그것은 첫째, 방송법 중 채널구성 및 운용에 대한 법 규정들은 어떠한 정책목표를 달성하기 위한 것이며, 둘째, 그러한 정책목표를 달성하기 위한 정책수단들과 하부 정책목표들은 어떠한 것이며, 셋째, 채널구성과 운용이 실제 어떻게 적용되고 있는가 하는 것이었다. 다채널방송의 채널구성 및 운용과 관련된 법 규정은 그 출발점을 방송법의 목적에서 출발하는데, 방송법의 목적인 공익성, 다양성, 수용자 복지라는 정책목표를 구현하기 위한 정책적 수단들이 혼란스럽고 비체계적이었다. 그리고 실제, 다채널방송사업 현장에서의 적용실태는 채널의 의무적 구성 및 운용이 피상적이며, 추구하는 정책목표를 달성할 수 있는 수준이 아니며, 오히려 혼란스러운 정책수단으로 인하여 부작용이 나타날 수 있는 것으로 평가된다.

결론적으로 정책목표들은 다채널방송사업을 규제하지만, 규제효과가 수용자의 이익으로 이전되지 아니하고, 외형적 준수에 머물러 있어서 다양성, 수용자 복지, 기타 공익적 가치가 효과적으로 구현하지 못하고 있다. 그리고 공익성, 다양성, 수용자 복지 등을 위한 채널구성 및 운용을 위한 규제가 다채널방송사업자의 기업활동의 자유와 충돌할 수 있으므로, 이들 정책목표들에 대한 평가와 규정을 통하여 양자를 충족시킬 수 있는 절충점을 찾아내는 것이 중요하다고 하겠다.

KEYWORDS 다채널방송 • 채널구성 및 운용 • 다양성 • 수용자 복지 • 공익성

1. 문제제기

우리나라의 다채널방송은 지상파방송의 난시청을 해소하기 위하여 중계유선방송이 허용되면서 시작되었다. 이후 종합유선방송이 본격화되고, 위성방송, 지상파 및 위성DMB, IPTV 등이 방송통신기술의 발전과 함께 차례로 도입되었다.

2010년 5월 기준으로 다채널방송사업자는 방송법상의 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 중계유선방송사업자와 인터넷 멀티미디어 방송(이하 IPTV) 사업법상의 IPTV 제공사업자와 이동멀티미디어 방송이 가능한 지상파방송 사업자와 위성방송사업자가 있다. 이 중 지상파 이동멀티미디어방송사업자를 제외하고는 모두 유료방송 사업자들이다.

2008년 말 유료방송가입자를 가구 수 기준으로 살펴보면 14,205,241 가구¹로 전체 16,673,162가구(통계청 추계인구 2008년 6월말 기준)의 약 85%에 이른다.² 이는 국민 대부분이 다채널방송사업자의 서비스를 통하여 방송서비스를 받고 있음을 보여준다.

따라서 다채널방송사업자인 유료방송에 대한 불만이 많이 발생하고 있는데, 방송통신위원회 보도자료(2009. 9. 24)에 따르면, 2008년 1월부터 2009년 6월까지의 방송 관련 민원 7,733건 중 79.4%(6,140건)의 민원이 유료방송에 관한 불만이였다. 유료방송에 대한 불만사항은 사전고지 없는 위약금 부과 및 부당 요금 청구(45.6%), 해지접수 누락 및 고의적 해지처리 지연 등 과잉 해지방어(12.6%), 일방적인 채널 및 패키지 변경(9%), 디지털상품 허위 영업(3.1%) 및 명의도용·임의약정(3.1%) 순으로 나타났다.

이러한 불만들은 유료방송사업자에 의한 수용자권리 침해의 모습을 보여주는 한 단면이라 하겠다. 방송통신위원회는 이에 대한 분석을

1 가입 단자수 17,568,178

2 여기에 위성 DMB 가입자 1,851,604명을 감안하면, 대부분의 국민들이 유료방송을 경험하고 있다고 하겠다.

토대로 유료방송 이용약관 가이드라인을 제시하였다. 가이드라인의 주요 내용에는 ① 약관상 중요 사항에 대한 사전고지 의무 강화, ② 대리인 신청요건 강화 및 단체계약 시 세대별 사전동의 의무화, ③ 채널·패키지 임의변경 및 일방적인 요금인상 금지, 당월제 금지³ ④ 계약연장 및 유료전환 시 사전안내 의무화, ⑤ 지나친 해지방어 금지 및 위약금 과다 부과 금지의 내용이 포함되어 있다. 이는 가입자에게 관련정보를 제공하고, 사전동의를 구하도록 하는 등 수용자의 권익을 보호하기 위한 조치가 포함되어 있지만 미흡하기 그지없다. 여타의 문제들은 유료방송 이용약관 가이드라인(이하 가이드라인)을 통하여 상당부분 개선될 수 있겠지만, 채널·패키지 임의변경의 문제는 쉽게 해결될 것으로 생각되지 않는다. 채널·패키지의 변경과 관련하여 고지의무 외에는 구속력이 부족하기 때문이다. 예를 들어 가이드라인은 가입 시에 제공하기로 한 채널을 계약기간 동안 계속 제공할 수 있도록 '최대한' 노력하여야 한다고 제시하고 있다. 구속력이 있도록 하기 위해 유료방송사업자는 '계약과 달리' 채널의 중단이나 패키지 변경으로 인하여 '이용자의 불만이 있을 경우' 이용자에게 추가적인 할인이나 해지 위약금 면제 등의 방법으로 보상하도록 하고 있다. 이러한 조치는 채널·패키지의 제공방식이 여전히 다채널방송사업자의 선택에 좌우되며 수용자의 선택권을 개선한 것이라 보기 어렵다.

실제 수용자들의 채널에 대한 기호는 매우 다양하기 때문에, 개별 수용자의 기호에 부합하는 패키지를 완벽하게 제공하는 것은 어렵다. 따라서 박경우(2001)는 다양한 패키지를 제공하기 보다는 모든 채널을 포함하는 하나의 패키지를 제공하는 현상도 나타난다고 지적하였다.

그러나 방송·통신융합기술은 수용자의 선택권을 보장할 수 있는 가능성을 열어주고 있으며, 일부 다채널 사업자들은 개별채널을 선택하여 수용자가 패키지를 스스로 선택할 수 있도록 허용하고 있다. 이러한

3 약관상 채널·패키지 변경 및 요금 인상이 가능한 경우를 명시하고, 변경시에는 사전에 충분한 안내를 하여야 하며, 유료방송 이용요금은 후불 납부제를 적용하여야 한다.

기술적 상황에서 다채널방송의 채널구성 및 운용에 대한 정책은 수용자의 채널 선택권을 뒷받침하고 있지 못하다.

수용자의 채널선택권은 수용자 권익을 위한 정책수단 중 하나이다. 수용자의 권익은 방송법 제1조(목적)에 '시청자의 권익보호'라는 선언적 어구로 포함되어 있을 정도로 중요하게 다루어진다. 그러나 역설적이게도 제3조(시청자의 권익보호)에서 '방송사업자는 시청자가 방송 프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록' 하여, 시청자의 권익을 제한된 의미로 규정하고 있다. 물론 시청자의 권익을 위한 중요한 내용들은 방송법에 포함되어 있으며, 구체적으로 명시되어 있지 않을 뿐이다. 시청자의 권익을 보장하기 위해 직접적으로 규정한 법제도적 내용은 방송심의, 시청자 불만처리위원회, KBS의 시청자 참여 프로그램, 시청자위원회 등과 관련된 것들이다. 반면 시청자의 권익과 간접적으로 관련되는 것은 방송법 전반에 걸쳐 퍼져 있다. 방송법 전반에 포함되어 있는 시청자 권익을 위한 다양한 규정들과는 달리 채널구성 및 운용에 대한 규정은 다채널방송사업자에게만 적용되는 것으로 다양한 정책목표를 담고 있다.

따라서 본 연구는 다음과 같은 연구 문제를 다루고자 한다. 첫째, 다채널방송사업자의 채널구성 및 운용을 규제하는 일반 원칙은 무엇인가? 둘째, 채널구성 및 운용규정에 포함되어 있는 정책수단과 정책목표는 무엇인가? 셋째, 채널구성 및 운용정책은 실제 어떻게 구현되고 있는가? 이를 위해 첫째, 방송법의 목적에 담겨 있는 정책적 가치인 공익의 개념과 다양성, 수용자 복지의 개념을 살펴볼 것이다. 둘째, 다채널방송사업자의 채널구성 및 운용에 대한 관련 규정을 분석하고자 한다. 이 규정들은 다채널방송을 수신하는 수용자에게 제공되는 서비스의 구성과 운영에 대한 것이기 때문에 다채널방송사업자에게만 적용된다. 관련 조항은 방송법 제70조와 제78조 및 시행령의 관련 조항과 방송통신위원회의 관련 규칙 및 고시이다.⁴ 이 법 규정은 수용자의 채널선택권과 다채널방송사업자의 자유로운 사업활동에 영향을 미칠 수도 있겠지만 방송의 공익

성, 다양성, 수용자 복지를 위해 필요한 것으로 인식된다. 끝으로, 다채널방송사업자의 채널구성 및 운영사례를 살펴봄으로써 관련법 규정의 정책목표들의 구현 여부를 평가해 보고자 한다.

2. 이론적 논의

1) 채널구성 및 운용의 일반 원칙

방송채널구성 및 운용은 여타의 방송법 조항들과 마찬가지로 방송법 제1조(목적)에 근거한다. 방송법은 방송의 자유와 독립을 보장하고, '방송의 공적책임'을 높임으로써(수단적 목적) '시청자의 권익보호'와 '민주적 여론형성' 및 '국민문화의 향상'을 도모하고, '방송의 발전'과 '공공복리의 증진'에 이바지함(궁극적 목적)을 목적으로 한다. 이처럼 방송법의 목적은 크게 두 가지로 서술되고 있다. 하나는 수단적 목적이며 또 다른 하나는 궁극적 목적이다.⁵

방송법은 궁극적 목적들을 제시하고 있지만, 수단적 목적과의 연계성을 직접적, 체계적으로 제시하지 못하며, 간접적으로 제시하고 있을 뿐이다.

궁극적 목적 중 시청자의 권익보호와 민주적 여론 형성, 국민문화

4 방송법 제69조(방송 프로그램의 편성등), 제71조(국내 방송 프로그램의 편성), 제72조(외주 제작 방송 프로그램의 편성), 제73조(방송광고등), 제74조(협찬고지), 제75조(재난방송), 제76조(방송 프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등) 및 관련 조항(제76조의2, 3, 4, 5), 제78조의2(외국방송사업자의 국내 재송신 승인 등) 등의 조항은 다채널방송과 직접 관련되어 있는 것은 아니지만 개별 채널의 편성과 관련된 것이어서 다채널방송의 채널구성 및 운용과 간접적으로 관련되어 있다. 그리고 IPTV 제공사업자의 경우 IPTV사업법 제21조를 통하여 방송 프로그램의 구성과 운용을 규제하고 있는데 방송법의 관련 조항을 준용하도록 하고 있다.

5 이는 인터넷 멀티미디어 방송사업법에서도 나타나는데 수단적 목적인 '방송사업의 적정 운영'을 통하여 '이용자의 권익보호', '관련기술과 산업의 발전', '방송의 공익성 보호 및 국민문화의 향상', '국가경제의 발전과 공공복리의 증진'이라는 궁극적 목적을 달성하고자 하고 있다.

의 향상, 공공복리의 증진은 공익과 관련된 것이라 할 수 있으며, 방송의 발전은 방송산업 및 제도발전과 관련된 것이라 할 수 있다. 그러나 산업이나 제도의 발전이 궁극적으로는 국민의 복리증진이라는 점을 감안할 때, 방송의 발전은 궁극적 목적이 아닌 수단적 목적이라고 할 수 있다. 따라서 방송법의 목적은 공익과 유사개념들로 구성되어 있다고 하겠으며, 공익은 구체적인 정책수단에 명시되어있지 않아도 암묵적으로 포함되어 있는 중요 개념이라고 하겠다.

(1) 추상적 개념으로서의 공익

수용자들은 방송에 대하여 각각 다른 기대를 갖고 있다. 또한 그 기대는 방송시장에 지상파방송만이 존재했을 때, 지금처럼 다양한 방송서비스가 존재할 때, 그리고 방송·통신이 완전히 융합되었을 때 각각 다르게 나타난다. 그러나 일관되게 나타나는 것은 방송의 공익성에 대한 기대이다. 수용자들이 방송의 공익성을 기대하는 것은 수용자의 권익과 직접 관련되기 때문이다.

공익개념은 그 자체로는 구체적이지 못하다. 또한 현행 방송법에서는 시청자의 권익으로 규정되어 있는 수용자의 권익에 대한 구체적인 내용이 부족할 뿐만 아니라 체계적이지 못하다. 이는 사회변화에 따라 수용자 권익의 개념과 내용이 변화해 온 것도 한 원인일 것이다.

방송의 공익성에 대한 최근의 논의들을 살펴보면, 유료 융합매체 서비스의 공익성을 다룬 임정수(2009)는 방송공익성 개념이 방송기술의 발전으로 변해 왔으며, 융합형 서비스의 공익성에 대한 논의도 보편적 서비스 개념을 중심으로 이루어져 왔다고 한다. 이와 함께 공익적 의무의 주체, 공익의 수혜자, 공익의 추구목표, 시청자 참여의 문제, 공익비용의 지불, 공익을 위한 규제방식 등을 언급하였다. 디지털 전환에 따른 수용자 복지와 관련된 정책이슈를 다룬 이종임(2008)도 방송의 공익적 가치가 디지털 전환에 따라 변화해야 한다고 지적했다.

이러한 공익개념의 변화 또는 변화 필요성에 대하여 임정수(2008)

는 방송공익이라는 가치를 정당화해 왔던 공공수탁모델, 공리주의모델(시청자선호모델, 보편적 서비스), 공론장이론 등과 관련된 다양한 연구들⁶을 정리한 후, 방송정책에서 언급되는 다양한 개념들이 공익의 파생적 개념이고, 공익이 관념적 가치일 뿐이며, 파생적 개념들을 흡수하여 각각의 논리에 정당성을 부여하는 형식을 띠고 있다고 주장했다(295쪽). 즉, 공익은 ‘방송정책에서 선행적으로 인지된 덕목과 같은 역할을 했지만, 방송정책의 실제에서는 다양한 형태로 표출되었다’고 하면서, 다양성과 관련된 방송정책도 이에 포함된다고 주장했다(296쪽).

그러나 공익은 관념적이지만, 다양한 파생적 개념들을 실천 가능한 하부가치로써 포섭하여, 그 가치들에 정당성을 부여한다.⁷ 공익이 사회에서 인정되려면 민주적 절차를 준수하고 숙의를 통해 합의되어야 한다. 따라서 공익은 “민주적 절차에 따라 숙의되고 합의된 다수의 사회목표적 가치”로 정의될 수 있다. 다양성은 그러한 가치 중의 하나이며, 민주적 여론형성 등을 위해 필수적인 가치로 인식되고 있다.

(2) 다양성

공익의 파생적 가치 중 하나인 다양성과 관련된 연구들은 주로 다양성이 어떻게 구현되고 있는가와 관련되어 있다.

탐사보도 프로그램의 내용 다양성에 관한 연구(강형철, 2007), 18대 총선과 관련하여 UCC의 다양성을 분석한 연구(김봉덕·송승혜, 2008), 스크린 수 증가에 따른 영화의 국적 다양성과 소비추세와의 관계에 대한 연구(박소라, 2008) 등은 미디어 내용의 다양성을 검증한 연구

⁶ 이와 관련된 구체적인 연구들은 임정수(2008, 285~289쪽)의 논의를 참조

⁷ 그럼에도 불구하고, 많은 경우에 공익적 가치는 시장적 가치에 대립되는 가치로 인식되어, 공익론과 시장론의 충돌이 발생한다. 공익은 숙의된 민주적 절차에 따라 합의에 도달하여야 하는데, 이 과정이 쉽지 않기 때문에 시장에서의 사적인 활동이 저절로 공익을 표출시킬 것이라고 보는 것이 시장론자이다. 반면에 시장교환 요인 때문에 현실세계에서 이상적 시장이 존재할 수 없으므로 시장의 이상적 모습을 인정하지 않고, 숙의된 민주적 절차를 통해 합의된 사회목표 가치를 추구하고, 실현하고자 하는 것이 공익론자라고 할 수 있겠다.

표 1. 다양성 확보 정책수단

유형	정책수단	측정수단	
공급의 다양성	진입규제, 교차소유제한, 점유율(매출액) 규제	CR, HHI 지수	
	소유(공급) 구조의 다원화 외주제작고시비율, 망중립성규제, FinSyn rule		
	방송법 제69조2 - 시청점유율 제한규정 사능&위버 지수		
제작인력의 다양성	제작인력의 다양성 확대(equal opportunity rule)	뉴스룸(편집진) 다양성 측정	
내용 다양성	장르 다양성	편성규제(국내외 제작비율, 보도/교양/오락비율)	내적/외적다양성 (프로그램편포) 지수*
	인구통계학적 특성	편성규제(PTAR 규제, 방송법 제5조, 제6조, 제69조)	
	관점/견해의 다양성	Fairness Doctrine, Personal Attack Rule, 반론권, 선거법에 기초한 여야 후보 방송토론회 규칙	
소비의 다양성	수평적 노출의 다양성	프로그램/채널/매체 액세스 보장	특정시간(전체)/ 시간대별 (개인) 시청(점유)측정
	수직적 노출의 다양성	가격정책, 신규플랫폼사업자 허가, PP승인	

* 개별 프로그램의 시청자군에 얼마나 다양한 인구사회학적 집단이 반영되어 있는지를 측정하는 것으로서 내적 다양성의 의미를 갖는다.

출처: 유의선(2009). 미디어 다양성: 정책함의와 접근방법. 『방송통신연구』, 2009년 겨울호(통권 제69호), 46쪽.

들이다.

그리고 방송매체 간 경쟁이 프로그램의 다양성에 미치는 영향을 분석한 전혜선(2009)의 연구는 경쟁정책이 미친 다양성의 변화를 분석한 것이다. 유료방송 콘텐츠의 다양화와 안정적 공급을 위한 법제도에 대한 강명현(2007)의 연구나 미디어 다양성의 함의와 측정방법에 대한 유의선(2009)의 연구는 다양성을 구현하기 위한 제도에 대한 연구들이다. 임정수(2009)는 독특하게 역대 방송관련법을 분석하여 ‘다양과 ‘선택’의 개념적 차이를 설명하고자 했다.

이처럼 미디어의 다양성에 대한 연구들은 몇 가지로 구분될 수 있

는데, 미디어의 다양성에 대한 개념을 분류할 때, Napoli(2001)가 제시한 다양성의 개념적 차원이 유용하다. Napoli에 따르면, 다양성은 소스(Source)의 다양성, 콘텐츠의 다양성, 노출(exposure)의 다양성으로 구분된다. 소스의 다양성은 미디어 소유주나 제작인력 구성의 다양성을 의미하며, 콘텐츠의 다양성은 포맷의 다양성, 등장인물의 인구학적 다양성, 아이디어의 다양성 등을 포함하는 것이며, 노출의 다양성은 수용자가 특정 프로그램이나 채널에 노출되는 정도를 의미한다.

유의선은 Napoli의 다양성 정의를 활용하여 다양성 확보를 위한 미디어 정책을 정리하였는데, 그것은 <표 1>과 같다.

이에 따라 유의선은 관련 연구들을 검토하면서 세 차원의 정책수단들을 평가하였는데, 첫째, 공급의 다양성을 위해 미디어 소유구조를 다원화하려는 노력이 있었지만, 미디어 소유구조의 복수화로 인한 미디어 간 경쟁과 내용의 다양성 간의 관계가 일관되지 않으며(47~50쪽) 둘째, 내용의 다양성을 확보하기 위한 법제도적 장치들은 언론자유와 직접 관련되는 편성의 관점에서 볼 때, 그 필요성이 법적으로 인정될 때를 제외하고는 강제하기 어려우며(50~52쪽), 노출의 다양성은 수용자와 정보 소비 패턴이 개인의 자율적 차원에서 이루어지므로, 정책수단의 효율성이나 목표와의 합리적 인과관계가 시장주도적 환경에서 재검토되는 것이 바람직하다고(54쪽) 주장했다.

이처럼 다양성이라는 정책목표는 여러 가지 정책수단을 통하여 구현되고 있으며, 다채널방송의 채널구성과 운용에도 영향을 미치고 있는 개념이다.

(3) 수용자 복지

공익추구를 통하여 얻고자 하는 최상위의 가치 중의 하나는 수용자의 권익이다. 수용자의 권익은 사회의 변화에 따라 그 내용을 달리 하고 있다(최세경·황주성·유승호, 2008, 254쪽). 지상파방송만이 존재하던 시기에는 모든 국민이 무료로 방송을 볼 수 있도록 하는 것이 중요했다. 이

러한 상황에서 수용자가 누리는 ‘최소한’의 권리는 공공서비스의 개념으로 제시되었다. 공공서비스는 공익을 우선하는 평등한 서비스로서 국가 정책이나 국영기업이 직접 개입하여 수용자 간 근본적인 불평등을 해소하기 위한 목적으로 제공되는 서비스를 말한다. 그러나 정보통신의 발전은 유선방송, 케이블, 위성방송 등 다양한 방송서비스들을 가능케 하고, 방송과 통신이 융합되는 환경을 가져왔다. 더욱이 유료화되는 추세는 ‘보편적 서비스⁸’ 개념을 등장시켰다.

방송통신기술의 발전에 따른 사회적 환경변화는 지식 격차를 넘어, 정보 격차 혹은 디지털 디바이드(digital divide)라고 하는 사회 격차 현상을 유발하게 되었다. 기존의 지상파방송 및 전화 서비스만으로는 어려운 처지의 사람들이 정보환경에 적합한 생활을 유지하기 어렵다는 판단에서, 방송통신융합 환경 하에서 필요한 최소한의 서비스를 ‘복지’ 개념으로 제시하게 되었다.

이러한 ‘복지’가 보편적으로 제공되어야 한다는 점에서 보편적 복지 개념이 나타난 것이다. 보편적 복지는 기본적으로 저렴한 비용을 전제로 하고 있기 때문에 무료로 제공되는 것은 아니다. 따라서 지불의사를 충족시킬 수 있는 적절한 서비스가 제공되어야 함은 당연한 논리적 귀결이라 하겠다.⁹

이러한 보편적 복지는 미디어와 관련하여 수용자 복지 개념으로 정착되었고, 이에 대한 연구들이 다양하게 이루어지고 있다. 정인숙(2004)은 방송시장에서의 불공정 거래행위를 분석한 연구에서, 공정경쟁의 기본 원칙인 공정성과 경쟁을 달성하기 위한 정책적 수단들이 소비자 후생차원으로 제시되지 않고 있음을 지적한 바 있다. 정애리(2008)는 방송통신 융합환경 하에서 수용자 복지를 구현하기 위한 정책방향을 제시하면서 수용자 복지가 접근의 수준을 넘어 활용과 참여, 기회의 확대를 위한

8 보편적 서비스에 대한 설명은 정애리(2008, 8쪽) 참조

9 엄격히 말해 복지의 관점에서는 무료제공이 바람직하지만, 새로운 정보통신 기술들을 무료로 제공하기 어렵기 때문에 요금 혹은 비용을 감면하는 형태로 복지제도가 정착했다.

것이 되어야 한다고 주장했다. 이는 단순히 서비스에 접근하는 것이 아니라 서비스를 활용하고, 서비스의 제작·편성 등에 참여하는 등 기회를 가질 수 있도록 개념이 확대되어야 한다는 것이다. 김병선·탁진영(2007)과 김병선(2008)은 실제 디지털케이블 서비스를 통해 공익성과 시청자 복지를 증대시킬 수 있는 방안을 탐색해 보기도 했다. 그리고 최세경·황주성·유승호(2008)는 완전한 방송융합에 이르기까지의 비즈니스 분화 현상을 설명하면서, 수용자 권리의 개념으로 확장된 수용자 복지 정책의 필요성을 강조했다.

이처럼 변화하는 방송기술 환경에서 수용자 복지의 개념은 단순 접근을 넘어 수용자의 적극성과 참여를 통해 기회를 가질 수 있는 수준으로 확대될 필요성이 주장되고 있다.

이상에서 살펴본 방송법의 목적이라고 할 수 있는 다양성과 수용자 복지의 개념은 방송법에 명시적으로, 혹은 암묵적으로 수용되어 있으며, 다채널 방송의 채널구성 및 운용에도 영향을 미쳐 구체적인 정책수단을 채택하고 있다고 하겠다.

2) 다채널방송의 채널 구성 및 운용의 구체적 정책수단

다채널방송의 채널 구성 및 운영과 관련된 실질적인 규제는 방송법 제70조(채널의 구성과 운용)와 제78조(재송신)를 통하여 이루어진다.

먼저 방송법 제70조 제1항은 이동멀티미디어방송을 행하는 지상파 방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자가 특정 방송 분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 채널을 구성, 운영하도록 규정하고 있다. 이를 뒷받침하는 방송법 시행령 제53조(채널의 구성과 운영) 제1항은 지상파이동멀티미디어방송사업자, 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 채널구성 및 운용 방식을 규정하고 있다.

이러한 규정은 방송이 다양성을 갖추도록 하기 위한 것이다. 최초의 다채널방송사업자인 종합유선방송의 PP들은 전문 편성을 시장전략

표 2. 채널 구성 및 운용을 위한 사업자별 기본 준수사항(방송법 시행령 제53조 제1항)

사업자별	준수사항
지상파이동멀티미디어 방송사업자	가. 텔레비전방송채널·라디오방송채널·데이터방송채널중 2개 이상의 방송채널을 포함하여 운용하도록 할 것
종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자	가. 전체 운용 텔레비전방송 채널의 수를 70개 이상으로 할 것 나. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송통신위원회의 승인을 받아 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 포함할 것 다. 법 제9조제5항 단서에 따라 방송통신위원회의 승인을 받아 보도에 관한 전문 편성을 행하는 방송채널사용사업자의 채널을 2개 이상 포함할 것
위성이동멀티미디어 방송사업자	가. 텔레비전방송채널·라디오방송채널 및 데이터방송채널을 포함할 것 나. 전체 운용채널 수를 15개 이상으로 할 것 다. 전체 운용 텔레비전방송채널의 수가 전체 운용 채널 수의 3분의 2를 초과하지 아니하도록 할 것 라. 종합편성을 행하는 방송채널사용사업자의 방송채널 또는 보도에 관한 전문 편성을 행하는 방송채널사용사업자의 방송채널을 1개 이상 포함할 것

으로 채택하였는데, PP들의 프로그램들을 종합하여 지상파방송과 같은 방송의 다양성을 제공하기 위해 종합유선방송은 다양한 방송 분야의 프로그램들로 채널구성을 하였던 것이다. 이러한 변화 과정을 통하여 다채널방송사업자의 채널구성은 다양성을 띠게 된 것이다.

또한 지상파이동 멀티미디어 방송사업자는 텔레비전, 라디오, 데이터 등 세 종류의 방송 중 두 종류 이상의 방송채널을 포함하도록 하고 있다. 다양한 형태의 방송 서비스를 제공하여 수용자가 TV, 라디오, 데이터 방송 중 원하는 형태의 방송을 선택할 수 있도록 한 것이다. DMB 송수신 기술의 발달에 따라 다양한 형태의 방송을 동시에 송수신할 수 있게 되었는데, 기술적 가능성을 최대한 활용하기 위한 것이었다. 새로운 방송기술을 활용하도록 하는 이러한 규정은 위성이동멀티미디어 방송사업자에게도 적용되고 있다.

반면에 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송 종류에 따른 구성이 규정되지 않은 대신 70개 이상의 TV방송 채널을 운용하도록

하고 있다. 이처럼 운용채널 수의 하한을 규정하고 있는 것은 발전한 전송기술을 이용하여 채널운용의 수를 확대함으로써 다채널 환경을 조성하고, 이를 통해 채널사용사업자의 시장진입을 확대하려는 의도로 판단된다. 따라서 해당 매체의 기술적 가능성을 근거로 운용채널 수의 하한이 정해진다고 하겠다.

한편 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 운용채널에 종합편성채널 전부와 보도전문 편성채널 중 2개 이상을 포함하도록 하고 있다. 또한 지상파이동 멀티미디어 방송사업에 비해 전체 운용채널 수가 많은 위성이동멀티미디어 방송사업자는 종합편성 또는 보도전문 편성을 행하는 방송채널 사용사업자의 방송채널을 1개 이상 포함하도록 규정하고 있다.

아직 시장에 출현하지 않은 종합편성 채널과 2개만이 존재하는 보도전문 편성채널을 의무적으로 포함하도록 하는 채널구성은 보도 분야를 편성하는 방송채널사용사업자(종합편성 포함)를 지원함으로써 종합유선방송 및 위성방송 시장을 통하여 언론의 다양성을 확보하고, 언론을 활성화하는 정책으로 평가될 수 있다. 그러나 승인을 통하여 시장진입이 제한되고 있기 때문에 보도 분야를 편성하는 방송채널사용사업자가 특혜를 갖는 것으로 평가될 수 있다.

결론적으로 방송법 제70조 제1항 및 관련 시행령 조항은 방송의 다양성 추구, 방송기술의 촉진, 방송채널사용사업자의 시장진입기회 확대, 언론의 다양성 확대 및 활성화라는 정책목표를 담고 있는 것이라 하겠다.

또한 관련 사업이 처해 있는 현재의 기술적, 산업적 조건을 고려한 것이므로, 향후 기술 및 산업의 변화에 따라 변화될 수 있으며, 다채널방송사업의 기술적·산업적 조건이 유사할 경우 플랫폼의 종류와 관계없이 동일한 규제가 이루어지고 있다.

둘째, 방송법 제70조 제2항은 “이동멀티미디어방송을 행하는 지상파방송사업자·종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 대통령령이 정하는 범위를 초과하여 방송채널을 직접 사용하거나 당해 방송사업자의 특수관계자 또는 특정 방송채널사용사업자에게 채널을 임대하여서

는 아니된다.”고 규정하고 있다. 대통령령이 정하는 범위에 대한 구체적 인 내용은 방송법 시행령 제53조 제2항에서 서술하고 있다.

다채널방송사업자의 직접사용채널 수와 특수관계자 및 특정 채널 사용사업자에 대한 채널임대를 제한하는 것은 방송채널사용사업자 간 불공정경쟁이 발생할 가능성을 배제하기 위한 정책이다. 그러나 다채널 방송사업자와 특수관계자나 특정방송채널사용사업자 간 회계의 분리 등 독점 및 불공정거래에 대한 규제를 통하여 공정경쟁을 유도할 수 있다면, 이와 같은 규제는 사업자의 활동을 지나치게 제한하는 것으로 평가될 수 있다. 결론적으로 방송법 제70조 제2항 및 관련 시행령 조항은 다채널방송사업자와 채널사용사업자 간 공정경쟁의 촉진이라는 정책목표를 담고 있다고 하겠다.

이와 관련하여 방송법에서는 제35조의3의 규정에 따라 방송분쟁조정위원회가 방송사업자 간 분쟁조정 의 우선적 역할을 할 수 있겠지만, 독점 및 공정거래에 관한 법에 따라 공정거래위원회가 해당 역할을 담당할 수도 있다. 반면에 IPTV사업법에서는 제3장 공정경쟁의 촉진 및 보장 제12조(공정경쟁의 촉진), 제14조(전기통신설비의 동등제공), 제17조(금지행위)등의 규정을 통하여 거래 관련 사업자 간 발생할 수 있는 불공정한 경쟁의 발생 가능성을 배제하기 위한 방법이 구체적으로 제시되어 있다. 이러한 규정들은 방송법제에서 공정경쟁이라는 요소가 중요하게 다루어지고 있음을 의미하는 것이다.

셋째, 방송법 제70조 제3항에 따르면 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자(이동멀티미디어방송을 행하는 위성방송사업자를 제외: 이하 일반위성방송사업자)는 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널(이하 공공채널) 및 종교의 선교목적을 지닌 채널(이하 종교채널)을 두어야 한다. 시행령 제54조에 따르면, 종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자는 방송통신위원회가 인정하는 공공채널과 종교채널을 텔레비전방송 채널로 각각 3개 이상 두어야 하며, 종교채널을 두는 경우에는 특정 종교를 위한 종교채널만을 두어서는 안 된다.

이러한 규정은 다채널방송사업자 중 70개 이상의 채널을 운용하는 종합유선방송사업자와 일반위성방송사업자¹⁰만 공공채널과 종교채널을 각각 3개 이상 의무적으로 포함시키도록 하고 있는데, 이는 방송의 공공성을 보장하고, 방송을 통한 종교활동에 동등한 기회를 부여하기 위한 정책으로 평가될 수 있다. 이는 종교의 자유를 가능한 동등하게 보장한다는 측면에서는 인정될 수 있겠지만, 모든 종교채널이 의무적으로 채널 구성에 포함되는 것이 아니므로 다채널방송 사업자의 채널선택 권한이 작용하고 있다. 그리고 수용자가 종교를 믿지 않는 경우에는 의무적으로 구성된 종교채널을 접하게 된다는 불합리성이 존재한다.

넷째, 방송법 제70조 제4항은 종합유선방송사업자가 지역정보 및 방송 프로그램 안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용하도록 규정하고 있다. 이와 관련된 방송법 시행령 제55조는 지역채널의 운용에 대한 구체적인 사항을 규정하고 있는데, 종합유선방송사업자는 1개의 텔레비전방송채널을 지역채널로 운용하여야 하며, 지역채널을 통하여 송신할 수 있는 방송 프로그램은 법 제70조 제7항의 규정에 의하여 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 방송 프로그램(이하 시청자 참여 프로그램), 방송통신위원회규칙이 정하는 기준에 의한 종합유선방송구역 안의 지역생활정보 방송 프로그램, 지방자치단체의 시책홍보를 위한 방송 프로그램(이하 공지 프로그램), 방송 프로그램 안내, 기타 지역사회 발전 및 지역주민 편의를 위하여 방송통신위원회 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 방송 프로그램 등이다. 이처럼 지역채널에 대한 규제는 시청자의 미디어접근권을 보장하고 주요 행정정보를 공지하는 등 종합유선방송사업자가 운용하는 공공적 성격의 채널에 대한 것이다.

다섯째, 방송법 제70조 제5항에서 중계유선방송사업자는 방송통신위원회규칙이 정하는 바에 의하여 방송 프로그램 안내와 공지사항 등을

10 IPTV 제공사업자 포함

제작·편성 및 송신하는 공지채널을 운용할 수 있도록 하고 있지만, 보도·논평 또는 광고에 관한 사항은 송출할 수 없다고 규정하고 있다.

여섯째, 방송법 제70조 제6항은 중계유선방송사업자가 운용할 수 있는 채널의 범위를 규정하고 있는데, 전체 운용채널은 31개를 초과할 수 없으며, 녹음·녹화채널은 전체 운용채널의 5분의 1을 초과할 수 없으며, 중계송신하는 내용은 ① 지상파TV방송 ② 한국교육방송공사가 행하는 위성방송, ③ 공공채널에서 행하는 방송, ④ 한국방송공사 및 공익채널에서 행하는 방송, ⑤ 종교채널에서 행하는 방송, ⑥ 국가기관·공익법인 또는 비영리법인이 행하는 방송으로서 당해 방송 분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방송통신위원회가 고시한 채널¹¹로 제한되어 있다.¹²

이처럼 공지채널에서 보도나 논평 등의 기능을 수행할 수 없도록 규제함으로써 중계유선방송의 지역언론화를 차단하고 있다. 그리고 중계송신에만 역무를 제한하고 있는데, 이를 통하여 중계유선방송이 종합유선방송으로 전환하도록 유도하여 방송망의 선진화를 달성하려는 정책적 의도가 담겨있다.

일곱째, 방송법 제70조 제7항은 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송통신위원회규칙이 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송 프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 지역채널 또는 공공채널을 통하여 방송하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 KBS가 방송법 제69조 제7항 및 방송법 시행령 제51조에 따라

11 방송법 시행령 제56조 (중계유선방송사업의 채널운용범위) 제2항 제4목에서 국가기관·공익법인 또는 비영리법인이 다음의 목적으로 행하는 방송들을 포함할 수 있도록 규정하고 있다.

- 가. 고등교육 또는 사회교육의 목적
- 나. 국내거주 외국인에게 대한민국에 관한 정보제공
- 다. 그 밖의 공익적 목적

12 이 규정은 규제일몰제가 적용되어 법률 제8301호(2007.1.26) 부칙 제2항의 규정에 의하여 2010년 6월 30일까지 유효하다.

시청자 참여 프로그램을 편성하도록 한 내용과 일맥상통한다. 이는 운용 채널이 많은 다채널방송사업자가 시청자 참여 프로그램을 통하여 시청자의 방송접근권을 보장하도록 하려는 정책이라 하겠다.

여덟째, 방송법 제70조 제8항은 공익채널의 운용에 대한 것으로, 종합유선방송사업자, 일반위성방송사업자는 당해 방송 분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방송통신위원회가 고시한 방송 분야에 속하는 채널(이하 공익채널)을 운용하도록 하고 있다. 또한 방송법시행령 제56조의2를 통하여 구체적으로 규정하고 있다.

종합유선방송사업자 및 일반위성방송사업자가 공익채널이 선정되지 아니한 경우를 제외하고 공익 분야별로 공익채널을 1개 이상 운용하도록 하고 있다. 공익채널 선정의 유효기간은 1년이므로, 방송위원회는 공익방송 분야별 공익채널을 매년 고시한다.

2008년에는 시청자 참여·사회적 소수이익 대변, 저출산·고령화 사회대응, 문화·예술진흥, 과학·기술진흥, 공교육보완, 사회교육자원 등 6개 분야의 공익채널들을 고시하였고, 2009년에는 사회복지, 과학·문화진흥, 교육지원의 3개 분야로 통합하여 공익채널들을 고시하였다. 방송통신위원회는 공익분야를 3개 분야로 통합축소한 것은 공익채널의 무편성에 따른 일반 방송채널사용 사업자의 송출기회 축소 및 플랫폼사업자 채널편성권 제한을 최소화하기 위한 것이라고 개정이유를 밝혔다.¹³

방송 분야의 통합축소는 공익성이 높으나 종합편성 및 전문 편성에서 다루어지지 않는 방송 분야를 선정하여 의무적 구성에 포함되도록 함으로써 방송내용의 다양성을 확대하기 위한 공익채널운영의 정책적 목표와는 상충되는 조치라고 볼 수 있다.

아홉째, 방송법 제78조에 따르면, 종합유선방송사업자·일반위성

13 2009년 11월 18일 방송통신위원회 55차 회의에서 2010년도 공익채널 선정결과를 의결하였는데, 사회 복지 분야에 복지TV, 육아방송(Korea Child Broadcasting), 법률방송, 과학·문화 진흥 분야에 아리랑TV, 사이언스TV(Science TV), 극동Art TV, 교육 지원 분야에 EBS English, EBS 플러스1 수능전문, EBS 플러스2 중학·직업 등의 채널들이 선정되었다.

표 3. 사업자별 의무적 채널 구성 및 운용 사항

사항	종합유선방송 사업자 및 일반위성방송 사업자*	지상파이동 멀티미디어 방송사업자	위성이동 멀티미디어 방송사업자	중계유선방송 사업자
전체 운용채널 수	70개 이상	-	15개 이상	31개 이하
방송 유형별 구성(TV, 라디오, 데이터방송)	-	2종류 이상	모두 포함 (TV가 전체 운용 채널의 2/3이하)	-
직접사용채널	제한	제한	제한	- (공지채널 국한)
특수관계자 및 특정채널사용사업자에 대한 임대제한	제한	제한	-	-
공공채널	3개 이상	-	-	-
지역채널	1개 이상 (종합유선만)	-	-	-
종교채널	3개 이상	-	-	-
공익채널	고시 분야별로 1개 이상	-	-	-
재송신	KBS1, EBS	-	-	KBS1, EBS
종합편성채널	모두 포함	-	1개 이상	-
보도전문 편성채널	2개 이상	-		-

* IPTV 제공사업자의 경우 실시간 채널이 70개 이상일 경우 일반위성방송사업자와 동일한 규제를 받게 됨.

방송사업자 및 중계유선방송사업자는 한국방송공사 및 한국교육방송공사가 행하는 지상파방송을 수신하여 프로그램의 변경없이 그대로 동시에 재송신(이하 동시재송신)하여야 한다. 이는 공영지상파방송사업자의 방송내용을 다채널방송사업자의 서비스를 통하여 기본적으로 제공받을 수 있도록 하기 위한 것이다. 그리고 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자는 당해 방송구역 외에서 허가받은 지상파방송사업자의 방송을 동시재송신(이하 역외재송신)하고자 하거나 위성방송사업자가 동시재송신하는 지상파방송 이외의 지상파방송을 재송신하고자 할 때는 방송

통신위원회의 승인을 받도록 하고 있다. 이는 지역방송의 허가받은 방송 구역을 준수토록 하는 동시에 지역방송을 보호하기 위한 조치이다.

앞에서 살펴본 바와 같이 다채널방송사업자의 채널구성 및 운용에 있어서 의무적인 사항을 간략히 정리한 것이 <표 3>이다. 의무적 채널구성 및 운영은 전체 운용채널 수에 의해 영향을 받는 것으로 평가된다. 채널의 운영 수가 많을수록 구성 및 운영에 있어서 의무사항이 증가하고 있다. 이는 향후 새로운 방송매체가 등장할 경우에도 운용채널 수에 의해 의무적 채널구성 및 운영방식이 결정될 것이라는 점을 짐작케 한다.

그러나 의무적 구성이 요구되는 채널이 실제 다채널방송사업자가 제공하는 어떤 상품에 포함되어야 하는지가 규정되어 있지 않다. 더욱이 의무구성채널들을 제외한 나머지 채널들이 다양성 구현은 사업자들의 자율적 구성에 맡겨져 있다.

3) 채널구성 및 운용정책에 대한 평가

이상에서 살펴본 방송법 제70조와 제78조 및 방송법 시행령의 주요내용과 정책목표를 정리해 보면 <표 4>과 같다. 이처럼 관련 규정들에는 다양한 방송정책 목표들이 혼란스럽게 포함되어 있는데, 채널구성 및 운용의 일반 원칙에 따라 분류해 보면 다양성, 수용자 복지, 기타 공익 등으로 구분할 수 있다.

먼저, 다양성과 관련하여 살펴보면 세 가지 정책수단들이 존재한다. 첫째, 종합편성 및 보도전문 편성채널을 허용하는 것은 관점의 다양성 확보를 위해 필요한 정책이라고 할 수 있다(유의선, 51쪽 참조). 그러나 해당 채널을 의무적 채널구성에 포함하는 것은 다른 방송채널사업에 비해 종합편성 및 보도전문 편성채널에 특혜를 주는 것이라 하겠다. 둘째, 공익채널의 운용은 소홀히 다루어지기 쉬운 내용들을 제공할 수 있도록 함으로써 내용의 다양성을 증진시키는 정착으로 평가되는데, 최소 운용채널의 수가 6개에서 3개로 줄어든 정책적 변화는 다양성이라는 가치를 추구하는 정책간의 모순을 보여주는 것이라 하겠다. 셋째, 전체운

표 4. 조항별 정책수단과 정책목표

조항	정책수단	정책목표	
방송법 제70조	제1항	전체 운용채널 수(하한규제) 다양한 방송 유형의 구성 종합편성 및 보도전문 편성의 의무구성	방송의 다양성 방송기술발전의 촉진 PP시장확대 언론의 다양성 확대 및 활성화
	제2항	직접사용채널제한 임대채널제한	공정경쟁의 촉진
	제3항	공공채널 종교채널	공공성보장 종교활동의 보장
	제4항	종합유선방송의 지역채널	시청자 접근권 보장
	제5항	중계유선의 공시채널	공공성 보장 중계유선 사업의 제한 종합유선방송으로의 전환유도 방송망의 선진화
	제6항	중계유선의 의무제한 - 중계송신 중계유선의 운용채널범위	
	제7항	시청자 참여 프로그램	시청자 접근권 보장
	제8항	공익채널	방송의 다양성 강화(시장기능보완)
방송법 제78조	동시재송신 역외재송신	기본적 방송서비스 확보 공영방송의 역할 강화 지역방송 활성화	

용채널의 하한을 정한 것은 채널의 다양성을 통하여 내용의 다양성을 추구하는 것이지만, 의무구성 채널의 기본 채널화가 강제되어 있지 않고, 여타 채널의 구성을 통한 다양성 구현이 사업자의 자의적 판단에 맡겨져 있다. 수용자 복지의 한 형태로 언급되는 시청자의 선택권은 다양성을 전제로 하는 것이므로 수용자 복지와 다양성은 상호밀접한 관계가 있다고 하겠다.

다음으로 수용자 복지와 관련하여 살펴보면, 첫째, 지역채널이나 시청자 참여 프로그램 등은 시청자 접근권을 보장하기 위한 정책이다.¹⁴ 지역채널의 경우 시청자를 위한 실행프로그램이 부족하여 종합유선방

14 유의선은 지역채널을 지리적 다양성의 관점에서 파악하기도 한다.

송의 직접사용채널로 운영되는 실정이다. 시청자 접근권은 시청자권을 위한 것으로 수용자 복지와 관련된다. 그러나 이를 제외하고는 구체적인 정책수단이 부족하여 융합시대의 수용자 복지와는 거리가 멀다고 하겠다. 더욱이 방송통신기술의 발전을 감안할 경우 수용자 복지를 위한 기술적 규제도 검증되어야 한다(최세경·황국성·유승호, 2008).

기타 공익과 관련된 내용들은 다음과 같다. 첫째, 공공성과 관련하여 공공채널에 대한 합의된 개념 없이 운용되기 때문에 국가가 공공의 목적으로 운용하는 KTV, OUN, 국회방송, 국군방송 등 공공채널의 운용은 필요하지만, 공공목적의 국가 운용채널의 의무편성 하한을 제한하는 것이 필요한 것인지 또는 국가 운용채널이 어떻게 운용되는 것이 바람직한지 등에 대한 합의가 부족하므로 이에 대한 후속적인 논의가 필요하다.

둘째, 방송기술 발전을 위한 규제는 매우 제한적인데, 이는 실제 다 채널방송사업자들의 사업과정에서 그대로 반영된다. 실제 수용자 복지를 증진시킬 수 있는 새로운 가입자 관리 기술이나 서비스는 비용 등을 이유로 도입을 꺼리는 경우가 있는데, 이를 규제하지 않고 있다.

셋째, 방송산업의 발전과 관련하여 PP 시장 확대와 공정경쟁의 촉진을 지적할 수 있다. 그러나 채널 수는 늘어나지만 PP 시장은 MPP에 의해 과점적 양상을 띠고 있어서 공정경쟁이 보장되지 않고 있다. 오정호(2007), 윤석민(2006), 이영미·전용찬(2009), 한국디지털위성방송(2004), 황근(2007) 등의 연구에 따르면, PP와 SO 간은 물론, SO와 위성방송사업자 간, 그리고 MPP와 위성방송사업자 간 공정경쟁이 이루어지지 않은 많은 사례들이 보고되고 있으며, 이의 개선이 잘 이루어지지 않고 있다.

넷째, 지역방송의 활성화를 통한 지역성 문제는 또 다른 다양성의 가치로써 인정되고 있지만, 실제 지역방송을 활성화하기 위한 추가적인 정책은 매우 드물다.

이상에서 살펴본 바와 같이 채널구성 및 운용정책은 다양성, 수용자 복지를 포함한 공익성을 제고하기 위한 여러 가지 정책수단들을 포함하고 있지만, 그 내용은 매우 혼란스러울 뿐만 아니라 효과적이지 못한 것으로 평가된다.

3. 다채널방송사업자의 채널 구성 및 운용의 실제

1) 다채널방송사업자의 채널구성 및 운용 사례

법 제도에서 규정하고 있는 채널구성과 운용에 대한 규정은 방송법 제17조(재허가 등)의 규정에 따라 재승인·재허가를 위한 방송통신위원회의 방송평가에서 평가항목으로 포함되어 있지 않다는 점에서 법 제도에서 규정하고 있는 채널구성 및 운용과 관련된 규정은 모두 준수되고 있는 것으로 간주할 수 있다. 그러나 의무편성 채널들이 다채널방송사업자가 제공하는 여러 가지 상품중 어떤 상품으로 제공되어야 하는지는 규정되지 않았므로, 단지 전체 운용 채널에 포함되면 규정을 준수한 것으로 해석된다.

〈표 5〉는 종합유선방송 및 위성방송사업자의 의무편성 채널들을 정리한 것이다. 이러한 채널들은 종합유선방송사업자가 제공하는 전체 운용채널 중에 포함되어 있다. 그러나 모든 서비스 상품 속에 의무편성 채널들이 포함되는 것은 아니다. 다음에서는 우리나라 주요 다채널 방송사업자가 제시하고 있는 상품들을 살펴보겠다.

표 5. 종합유선방송 및 위성방송사업의 의무편성 채널

구분	의무편성 채널 수	비고
공공채널	3개 이상	KTV, 국회방송, OUN 등
지역채널	1개 이상	종합유선방송사업자만 해당됨
종교채널	3개 이상	특정종교에 국한되지 않아야 함
공익채널	3개 이상	공익성 분야 3개 분야(각분야 1개 이상)
재승신	2개 이상	KBS1, EBS
종합편성채널	0개(모두)	현재 승인받은 사업자 없음
보도전문 편성채널	2개	YTN, MBN
계	14개 이상	

출처: 종합유선방송사업자의 채널 번들링에 관한 연구: 수용자 행태 및 선호도 분석을 중심으로(24쪽), 임준·김창완·김용철, 2009, 과천: 정보통신정책연구원의 내용을 개정된 방송법에 따라 수정한 것임

표 6. CJ 헬로비전 가이방송 서비스 상품 유형

상품명	상품 내용	약정기간	정상요금	할인요금	수신기	합계
헬로TV PVR	PVR STB(320G HDD) + 130개 TV 채널 + 30개 오디오 + VOD + 양방향서비스	3년	22,000	16,700	11,000 (7,000 + 4,000)	27,700
헬로TV 프리미엄HD	130개 TV채널(29개 HD) + 30개 오디오 + VOD	3년	22,000	16,700	7,000	23,700
헬로TV 베이직HD	130개 TV채널(29개 HD) + 30개 오디오 + VOD	3년	15,000	10,750	7,000	17,750
헬로TV SD 프리미엄	160개 TV채널	3년	22,000	16,700	5,000	21,700
헬로TV SD 베이직	100개 TV채널	3년	15,000	10,750	5,000	15,750
케이블TV 보급형	66개 TV채널	-	8,000	-	-	8,000
케이블TV 의무형	18개 TV채널	-	4,000	-	-	4,000

출처: <http://www.cjhellovision.com>의 내용을 재구성한 것임.

먼저 <표 6>은 종합유선방송사업자인 CJ 헬로비전 가이방송의 서비스 상품을 정리한 것이다. 종합유선방송의 경우 대부분 <표 6>과 같은 티어(tier) 형태의 서비스 상품을 제공하고 있는데, 개별 티어의 경우에는 채널구성 및 운용과 관련된 규정을 위반하는 경우가 발생하기도 한다. 이 중 케이블TV 의무형 상품에는 종교채널이 포함되어 있지 않지만, 다른 서비스 상품에는 종교채널들이 포함되어 있다. 이 의무형 상품은 18개의 TV채널만으로 구성되어 있어서 가격이 저렴한 대신 의무구성채널들을 모두 포함하기도 어려운 상품이다.

둘째, 현재 우리나라의 일반위성방송사업자에 해당하는 사업자는 SkyLife뿐인데, <표 7>은 SkyLife의 채널구성 상품 중 기본제공 채널이 가장 적은 선택형 상품인 HD Combi의 기본제공 채널을 정리한 것이다. 이는 의무편성채널을 대부분 수용하고 있지만 보도전문 편성채널은 기

표 7. 스카이 선택형 상품 HD Combi의 기본제공 채널

기본 제공 채널	공공채널	KTV, OUN, 국회방송
	종교채널	CBS TV, 평화방송, btn, 국회방송
	공익채널	아리랑국제방송, RTV, EBS 플러스1, EBS 플러스2
	재송신채널	KBS1, EBS
	보도전문 편성채널	없음
	KBS2, MBC, SBS, 스카이플러스(데이터방송), 스카이터치 가이드(데이터방송), KBS PRIME, 현대홈쇼핑, 롯데홈쇼핑, 농수산홈쇼핑, CJ홈쇼핑, GS홈쇼핑, MBC NET, 이데일리TV	

※ 지상파방송은 해당 권역별 지역방송으로 시청

본제공 채널에 포함되지 않고 선택채널에 포함되어 있다.

〈표 8〉은 Skylife가 제공하는 채널 선택형 상품인 HD Combi의 채널 선택목록이다. 이 상품은 기존제공채널에 대한 기본요금 7,000원과 5개 이상의 채널을 선택하여야만 가입이 가능한 상품이다. 이러한 채널 선택형 상품은 소비자의 선택권을 높인다는 장점이 있지만, 임준 등 (2009)의 연구에 따르면, 개별채널 선택형(알라카르테, à la carte) 형태의 서비스에 대해 호의적인 반응을 보이고, 또한 수요도 존재하는 것으로 판단되지만 개별 채널을 특화하여 가입자에게 전달하는 것이 필요하다고 언급하고 있다. 따라서 개별채널 선택형 서비스 상품의 전격적인 도입이 어려울 경우 점진적인 도입을 검토할 필요가 있다는 것이다.

이는 가입자가 개별 채널에 대하여 잘 알지 못할 경우 선택이 어렵고, 가입자의 특성에 따라 개별 채널보다 패키지형 서비스 상품을 선호하는 경우도 나타나기 때문인 것으로 판단된다.

한편 Skylife는 선택형 서비스 상품 외에 패키지형 서비스 상품도 제시하고 있는데, 그 내용을 요약한 것이 〈표 9〉이다. 이러한 서비스 상품 구성은 개별선택형 서비스 상품과 함께 가입자의 선택권을 확대해 주는 것이라 하겠다.

표 8. 스카이 선택형 상품 HD Combi의 장르별 선택채널

구분	장르	선택채널명	가격	장르	선택채널명	가격	
선택형 채널	드라마	HD MBC 드라마넷	700원	애니메이션	애니원	600원	
		HD KBS 드라마	700원		HD JEI재능방송	600원	
		HD SBS 드라마플러스	700원		어린이TV	500원	
	영화	BBCEntertainment	500원		취미/기타	디즈니	500원
		HD OCN	700원			카툰네트워크	500원
		XTM	700원			애니맥스	600원
		HD Mplex	600원			HD Sky 바둑	600원
		AniBOX	600원			FTV	500원
		HD Asia N	500원			한방간강 TV	500원
		HD CNTV	500원	HD 예술TV Arte		500원	
		MGM	500원	ATV		400원	
		HD AXN	400원	보도경제		HD YTN	700원
		다큐	디스커버리			600원	HD 한국경제TV
	HD 내셔널지오그래픽		500원		MBN	500원	
	HD History 채널		600원		부동산TV	500원	
	Animal Planet		500원		게임	HD MBC게임	600원
	사이언스 TV		400원	종교		HD CTS기독교TV	400원
	교육	EBS English	500원	정보종합	리빙TV	500원	
	공공	국군방송	400원	해외	CNN	400원	
	연예오락	코미디TV	700원		NHK World 프리미엄	400원	
		HD tvN	700원		CCTV4	400원	
		HD QTV	600원		BBC World	400원	
		HD 온스타일	500원	스포츠	SBS 골프	700원	
		EtN	500원		HD MBC ESPN	700원	
		HD E! TV	500원		HD SBS스포츠	700원	
		HD KBS JOY	500원		KBS N 스포츠	700원	
		Ystar	500원		Fsports/MTN	500원	
최소선택 채널 수			5개	Star Sports	400원		

출처: <http://www.skylife.co.kr>의 내용을 재구성한 것임.

표 9. 스카이 패키지 상품

상품명	상품내용	약정기간	정상요금	할인요금	수신기	합계
스카이블루	TV 채널 90개 + 오디오 채널 31개	3년	26,000	10,000	1,000	11,000
스카이 Green	TV 채널 78개 + 오디오채널 11개	3년	12,000	7,000	1,000	8,000
스카이 Platinum Plus HD	TV 채널 159개(3D 1개 포함) + 오디오31개 + Sky Choice 3편/월	3년	62,700	33,000	무료	33,000
스카이 Master HD	TV 157개(3D채널 1개 포함) + 오디오31개 + Sky Choice 2편/월	3년	46,500	25,000	3,000	28,000
스카이 Blue HD	TV 153개(3D채널 1개 포함) + 오디오 채널 31개	3년	27,000	18,000	3,000	21,000
스카이 Green HD	TV 119개(3D채널 1개 포함) + 오디오 채널 11개	3년	14,000	13,000	4,000	17,000

출처: <http://www.skylife.co.kr>의 내용을 재구성한 것임.

셋째, 우리나라 IPTV 제공사업자 중의 하나인 QOOK TV의 상품내역을 요약한 것이 <표 10>이다. 제시된 서비스 상품 중 비교적 적은 수의 채널을 제공하는 선택형 패키지는 기본제공 채널들과 함께 옵션팩을 선택할 수 있는데, 기본제공 채널들에는 의무편성채널들이 모두 포함되어 있다.¹⁵ 그리고 <표 11>은 쿡TV의 상품별 옵션을 요약한 것으로 쿡TV 상품중 선택형과 교육형 상품의 옵션팩 명칭과 내용을 간략히 제시한 것인데, 쿡TV는 선택형 상품을 옵션팩의 형태로 상품을 제시함으로써 위성방송사업자의 개별채널 선택형에 비해 가입자의 선택권이 제한되지만, 종합유선방송사업자나 위성방송사업자의 패키지상품에 비해 가입

¹⁵ 홈페이지의 내용을 살펴보면 기본제공 채널의 구체적인 내용을 확인할 수 있다.

http://tv.qook.co.kr/channel_list_channel_new_ext.asp?main_cate=9001&actOne=5&actTwo=&actThree=&codenum=5&depthnum=4 &history=tv&gnb1=&gnb2=&depth1=4&depth2=2 참조

표 10. 쿡TV 상품

상품명	상품내용	약정기간	정상요금	할인요금	셋탑박스	합계
선택형	TV 채널 기본 39개 + 옵션팩 4개(각 채널 14개 이상) + VOD	3년	10,000	8,000	2,000	10,000
실속형	실시간 채널 68개 + VOD	3년	12,000	9,600	2,000	11,600
기본형	실시간 채널 90개 + VOD	3년	16,000	12,800	2,000	14,800
고급형	실시간 채널 100개 + VOD	3년	23,000	18,400	2,000	20,400
교육형	실시간 채널 34개 이상(PC용 상품은 24개 이상) + VOD	3년	10,000	7,200	2,000	9,200

자료: <http://www.qook.co.kr>의 내용을 토대로 재구성한 것임.

표 11. 쿡TV 상품별 옵션

구분	옵션팩 명칭	상품내용	요금	
선택형	가정용	엔터팩	영화·오락, 15Ch	2,000/월
		뉴스/인포팩	뉴스·정보, 16Ch	2,000/월
		레저팩	취미·레저, 16Ch	2,000/월
		에듀팩	교육·키즈, 14Ch	2,000/월
	사업자용	멀티룸팩	영화 등, 24Ch	2,000/월
교육형	초등팩	초등수준의 교육용 VOD 서비스	2,000/월	
	중·고등팩	중등수준의 교육용 VOD 서비스	2,000/월	
	영어팩	영어교육(아동·청소년·성인, 영화) 관련 VOD 서비스	2,000/월	

* 선택형의 경우 4개의 옵션팩 중 최소 1개 이상의 옵션팩에 가입하여야 함(옵션팩당 2,000원 추가)

* 교육형은 TV형과 PC형으로 구분되나 요금이 동일함.

자료: <http://www.qook.co.kr>의 내용을 재구성한 것임.

자 선택권이 강화된 것이라 하겠다.

〈표 12〉는 또 다른 IPTV 제공사업자인 SK Btv의 패키지 상품들의 내용을 요약, 정리한 것이다. 공공/공익채널의 수가 부족하고, 보도전문 편성 채널의 의무편성 비율을 충족한 것으로 보이지만, 공익채널에 해당

표 12. Btv 실시간 패키지 상품

상품명	상품내용	약정기간	정상요금	할인요금	셋탑박스	합계
날개 패키지	84개 채널 <ul style="list-style-type: none"> • 지상파 5개 • 홈쇼핑 5개 • 애니/키즈 7개 • 공공/공익 4개 • 영화/드라마 9개 • 해외 11개 • 라이프/취미 12개 • 음악/연애 3개 • 교양/다큐 9개 • 종교 6개 • 스포츠/게임 6개 • 보도/경제 3개 • 교육 4개 	3년	23,900	17,000	2,000	19,000
행복 패키지	73개 채널 <ul style="list-style-type: none"> • 지상파 5개 • 홈쇼핑 5개 • 애니/키즈 7개 • 공공/공익 4개 • 영화/드라마 9개 • 해외 3개 • 라이프/취미 12개 • 음악/연애 3개 • 교양/다큐 6개 • 종교 6개 • 스포츠/게임 6개 • 보도/경제 3개 • 교육 4개 	3년	14,500	10,000	2,000	12,000
알뜰 패키지	25개 채널 <ul style="list-style-type: none"> • 지상파 5개 • 홈쇼핑 5개 • 애니/키즈 0개 • 공공/공익 3개 • 영화/드라마 0개 • 해외 0개 • 라이프/취미 0개 • 음악/연애 0개 • 교양/다큐 1개 • 종교 6개 • 스포츠/게임 0개 • 보도/경제 1개 • 교육 4개 	-				

주: 영화유료채널은 별도로 계약하여 수신

알뜰 패키지의 경우 홈페이지에 구체적인 요금정보가 명시되어 있지 않음.

하는 EBS + 1, EBS + 2와 같은 공익성 분야 채널로 선정된 채널들이 다른 장르로 분류되어 제시되는 반면, 보도전문 편성채널로 승인된 MBN채널은 전체 운용채널에 포함되어 있지 않으므로 채널 구성 및 운용과 관련된 규정으로 일부 위반하고 있다.

넷째, 현재 우리나라 지상파 이동멀티미디어 방송사업자는 대부분

표 13. 지상파 DMB

구분	TV	Radio	Data 서비스	요금
KBS	2개 (U-KBS STAR, U-KBS HEART)	1개 (U-KBS MUSIC)	1개 (U-KBS CLOVER)	무료
MBC	1개	1개	1개	
SBS	1개	1개	1개	

자료: <http://www.kbs.co.kr/dmb/index.html>, <http://dmb.imbc.com/index.html>,
<http://dmb.sbs.co.kr/index.jsp> 등의 내용을 재구성한 것임.

의 지상파방송사업자가 참여하고 있는데, 그중 KBS, MBC, SBS의 지상파 이동멀티미디어 방송사업의 제공서비스를 살펴보면 <표 13>과 같다. 지상파 이동멀티미디어 방송은 TV 라디오, 데이터 채널을 모두 서비스하고 있기 때문에 채널 구성 및 운용에 있어서의 의무사항을 모두 준수하고 있지만, 현재 할당된 채널대역의 제한 등 기술적 한계로 제한된 채널의 서비스를 제공하고 있다.

반면에 <표 14>는 위성 이동멀티미디어 방송사업자인 TU의 상품을 요약하여 제시한 것인데, 채널구성 및 운용과 관련된 사항을 모두 준수하고 있다.

표 14. tu DMB 상품

상품명	상품내용	요금
프라이 패키지	TV 채널 22개 + 오디오채널 16개	11,000원/월
프라이 플러스 패키지	TV 채널 23개 + 오디오채널 16개	13,000원/월
영화드라마 패키지	TV 채널 15개 + 오디오채널 13개	10,000원/월
스포츠 패키지	TV 채널 15개 + 오디오채널 13개	10,000원/월
컴팩트 패키지	TV 채널 9개 + 오디오채널 16개	6,000원/월
주니어 컴팩트 패키지	TV 채널 10개 + 오디오채널 13개	6,000원/월

자료: <http://www.tu4u.com>의 내용을 재구성.

2) 다채널방송사업의 채널구성 및 운용 실태의 문제점

우리나라 다채널방송사업자들의 채널구성 및 운용과 관련된 사업상황을 살펴보면, 몇 가지 문제점을 발견하게 된다. 먼저, 앞에서 제시한 사례들에서 밝혀진 바와 같이 채널구성 및 운용에 대한 규제가 가입자가 접하게 되는 개별 서비스 상품에 대한 것이 아니라 사업자들이 구성, 운용하는 전체 채널에 대한 것이기 때문에 하나의 패키지만을 선택하는 가입자에게는 규제의 성과가 전달되지 못한다는 점이다. 예를 들어, 언론의 다양성 확보와 활성화를 위해 보도 분야를 편성하는 채널들이 의무적 채널구성에 포함되도록 규정되어 있지만, 전체 운용채널에 포함되기만 하면 채널구성 의무를 준수한 것으로 해석되기 때문에, 관점의 다양성이라는 정책목표를 실효성 있게 달성하기 어렵다. 따라서 현재의 채널 구성과 운용에 대한 규제를 명확히 하여 의무적 구성이 요구되는 채널은 기본제공 채널에 포함되도록 할 필요가 있다.

둘째, 수용자의 채널선택권이 매우 제한되어 있다. 현재 우리나라 PP의 수는 <표 15>에 제시된 바와 같은데, TV의 경우 250개 PP가 있지만 가입자에게 제공되는 방송채널은 10여 개에서 약 160여 개에 이르기까지 다양하다. 그러나 가입자가 접하는 방송채널은 일차적으로 다채널방송사업자가 계약한 PP에 국한하게 되는데, 다채널방송사업자가 가입자가 원하는 방송채널에 대한 정보를 갖고 있지 못할 경우 가입자는 원하지 않는 프로그램을 접할 수밖에 없다. 황근(2007)에 따르면, 의무구성채널을 제외하고 90% 이상의 종합유선방송사업자에게 송출되는 채널들은 주로 MPP 혹은 MSP 계열의 인기채널들이며(12쪽), 시청률 상위의 채널들도 주로 드라마, 만화, 오락, 영화의 채널인 것으로 나타났다(17

표 15. 방송 유형별 PP(2010년 3월 31일 기준)

방송 유형	TV	Radio	Data
PP 수	250	64	67

출처: 방송통신위원회. 홈페이지 공개자료, <http://www.kcc.go.kr/download.do?fileSeq=27578>

쪽). 실제 케이블 TV 이용자들을 대상으로 채널 레퍼토리를 연구한 이상식·김관규(2001)의 연구나 다채널 수용자의 채널이용을 분석한 조성동·강남준(2008)의 연구에 따르면, 많게는 14개에서 적게는 10개 정도의 채널들을 주로 접하고 있는 것으로 나타났다. 또한 주로 이용하는 프로그램을 중심으로 방송서비스를 향유하는 양태는 다채널 환경이 진행되어도 변화가 없는 것으로 나타났다(조성동·강남준, 175쪽).

결국 수용자의 선택권이 보장되기 위해서는 많은 채널을 제공하는 것이 중요한 것이 아니라 채널구성방식이 변화할 필요가 있다. 미국 케이블 TV 사업자의 채널번들링 전략을 분석한 박경우(2001)에 따르면, 번들링 수가 많을수록 사업자의 수익이 증가하고 있으며, 채널을 장르유형별로 분석했을 때도 지상파 TV산업에 주로 제공하는 장르와 차별성을 보이지 않는다는 점은 시사하는 바가 크다. 따라서 다양한 채널번들링을 제공하거나, 개별 채널을 선택하도록 하는 방식으로 다채널방송 서비스를 제공하는 것도 수용자의 선택권을 보장하는 동시에 사업자의 수익을 증대하는 방안이 될 수 있을 것이다.

이미 일부 다채널방송사업자의 경우 개별채널선택 방식을 도입하여 활용하고 있으며, 옵션팩을 이용한 가입자의 선택권확대 등도 이루어지고 있는데, 개별채널에 대한 가입자의 정보부족과 개별채널선택을 위한 기기비용 및 등 여러 가지 문제점이 있기 때문에 개별채널선택방식의 급진적인 도입보다 점진적인 도입이 다채널방송사업자들의 노력을 통하여 이루어지는 것이 바람직하며, 이를 위한 정책도 필요하다고 하겠다. 임준·김창완·김용철은 개별채널 선택방식의 서비스가 각 이용자에게 전달되어야 하는데, 기술적 문제, 낮은 요금의 문제, PP산업에 미치는 영향 등을 감안하여야 한다고 주장한 바 있다.

또한 의무구성채널들을 제외한 나머지 채널들의 구성에 대하여, '다양성이 구현되도록' 사업자 자율에 맡겨져 있어서, 의무편성채널이 아닌 홈쇼핑채널이 대부분의 상품에 포함되어 구성되는 현상을 보여준다. 이는 다채널방송사업자가 홈쇼핑채널과의 계약을 통해 많은 수익을 올릴 수 있기 때문에 나타난 현상이겠지만, 비교적 적은 수의 채널이 편

성되는 기본형 서비스의 경우에는 홈쇼핑채널이 모두 구성되는 것은 개선되어야 할 것으로 판단된다.

이러한 현상들을 감안할 때, 채널구성 및 운용정책을 통하여 다양성, 수용자 복지 등의 정책목표를 달성하기 위해서는 의무구성채널을 제외한 여타의 채널들의 구성도 사업자 자율에 맡겨둘 것이 아니라 적절한 기준점을 제시할 필요가 있다고 하겠다.

셋째, 노령자나 기초생활수급대상자 등 복지지원이 필요한 가입자의 요금을 감면해 주는 제도가 있지만 수용자 복지를 제고하기 위한 다채널사업자의 노력을 거의 찾아볼 수 없다. 종합유선방송의 지역채널이 운용을 통하여 시청자 참여 프로그램을 제작·방송하거나 제작을 지원하는 등 구체적인 실행수단이 마련되어 있지 않다. 더욱이 지역성을 구현하는 노력은 매우 미흡하다. 2009년 종합유선방송사업자 방송평가결과를 살펴보면, 500점 중 40점이 배점된 지역성 구현 프로그램편성 항목에 대한 평가에서 평가대상 사업자 99개 모두 25점 이하로 평가되었다는 것은 지역 시청자들의 수용자 복지를 위한 종합유선방송사업자의 노력이 미흡하다는 사실을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다.

또한 일반위성방송사업자 및 IPTV 제공사업자의 경우 시청자 참여 프로그램을 제작하거나 지원하는 제도를 갖추고 있지 못하다. 물론 IPTV 사업자의 경우 open IPTV 서비스를 통하여 시청자 참여를 촉진하는 사업을 추진하는 모습을 보여준다. 따라서 다채널방송사업의 기술적 상황에 따라 다른 수용자 복지가 추진되고 있음을 짐작할 수 있다.

4. 결어

우리나라 다채널방송사업과 관련하여 채널의 구성 및 운용에 대한 규제정책을 검토하고자 하였다. 이는 국민 전 가구의 85%가 유료방송에 가입되어 있고, 이로 인하여 지상파방송의 시청 또한 다채널 방송을 통해 이루어지는데, 방송에 대한 수용자들의 불만 중 유료방송에 대한 불만이

대다수를 차지하고 있다는 문제의식에서 출발하였다. 실생활에서 ‘TV에서 볼 것이 없다’는 평가는 채널이 많지만, 반복 편성율이 높고, 지상파방송의 프로그램에 의존하는 채널이 많을 뿐만 아니라 홈쇼핑채널과 유사한 광고프로그램들이 만연한 채널들에 식상하여 나타나는 수용자들의 불만이다.

채널구성 및 운용정책은 방송법의 목적인 공익성, 다양성, 수용자 복지를 위한 것이지만, 이를 구현하기 위한 정책적 수단들은 혼란스럽고 비체계적이다. 채널구성 및 운용에 대한 법 규정들은 바람직한 정책목표들을 보여주지만, 규제효과가 수용자의 이익으로 전환되지 못하고 있다는 문제점을 안고 있다. 이는 법 규정이 명시적인 정책목표를 갖지 못하거나, 정책목표를 갖는 경우에도 이를 뒷받침하는 효과적 규제수단이 미흡하기 때문이다. 실질적인 다채널방송사업자의 채널구성 및 운용 의무 구성채널이 있음에도 불구하고, 여타채널의 경우 자의적으로 구성되어, 다양성, 수용자 복지, 기타 공익적 가치를 실현하는 것이 아니라 사업자의 이익을 위한 수준에 머물러 있다. 의무적 채널구성 및 운용을 위한 규제가 오히려 방송채널사업자 간 불공정 경쟁상황을 발생시키거나, 다양성을 추구하는 정책수단이 실행단계에서 효력을 잃게 되거나, 홈쇼핑채널의 편성만이 두드러져 가입자의 채널선택권이 제약되어 있는 상황들도 발견되었다. 따라서 채널구성 및 운용과 관련된 규제의 목적과 수단이 명확히 정립될 필요가 있다.

그러나 채널구성 및 운용을 규제하는 행위 자체가 방송규제에 있어서 중요한 가치들인 방송의 공익성과 다양성, 수용자 복지 등과 사업자의 기업활동의 자유 등이 충돌하는 양태를 유발하고 있으므로, 이들 정책목표들에 대한 평가와 규정을 통하여 절충점을 찾아내는 것이 중요하다고 하겠다.

이러한 점들을 감안할 때 다음의 몇 가지 점들이 정책적으로 재검토되어야 할 것으로 판단된다. 먼저, 방송채널사용사업에 있어서 종합 편성과 전문 편성의 구분에 대한 전면적인 검토가 필요하다. 지상파방송 사업과 경쟁하기 위한 시장전략의 한 방편으로 채택되었던 전문 편성이

시장상황과 무관하게 법제도적 강요되었다. 또한 종합편성에 포함되어 있는 ‘보도’를 제한하기 위한 수단으로 종합편성채널을 불허해 왔고, 보도 전문 편성채널의 수를 제한해 왔다. 그러나 최근 규제완화를 통하여 언론의 다양화와 언론산업의 활성화를 통한 경제적 효과의 극대화라는 명목으로 종합편성채널을 허용하는 것은 참으로 역설적이다. 따라서 종합편성과 전문 편성의 구분을 강제하는 것은 신중히 재검토되어야 할 것이다.

또한 종합편성채널과 보도전문 편성채널이 의무적으로 채널구성에 포함되도록 하는 규제도 다시 검토되어야 한다. 더욱이 현행법에서 제시되고 있는 종합편성채널의 의무편성은 KBS1과 EBS를 제외한 여타의 지상파방송을 의무재송신하지 않는 점을 감안할 때 공익적 차원이 아니라 종합편성채널사용사업자의 수익을 지원하기 위한 조치로 인식될 수 있을 것이다.

둘째, 공익채널의 선정을 위한 제도적 과정을 재검토하여야 한다. 공익채널을 의무편성채널에 포함시키는 것은 공영방송 및 상업적 방송 서비스가 제공하지 않는 방송 프로그램을 공익채널이 제공하도록 하려는 것이다. 대신 공익채널에 선정된 PP는 광고증가나 프로그램 제공비용으로 채널의 수익을 증대시켜 해당사업의 재원을 마련할 것으로 기대하는 것이다. 그러나 공익채널 선정의 유효기간이 1년에 불과하므로, 해당 채널이 유효기간이 만료된 후에도 계속 공익적 채널로 존재하기 어려운 상황에 직면한다. 또한 공익채널로 선정되었던 채널이 유효기간 만료 후에도 방송사업을 계속할 경우 해당 채널의 전문 편성분야는 공익성 분야와 중첩하게 된다. 이러한 과정을 거쳐 고시되는 공익성 분야가 점차 전문 편성채널의 방송 분야가 되는 경우가 많아지므로 시장상황을 고려하여 공익채널을 선정하고자 하는 정책목적은 달성할 수 있는 효과적인 방안을 찾아야 할 것이다.

셋째, 수용자 복지를 위해 수용자의 선택권이 강화되는 형태로 채널구성 방식을 개선하여야 한다. 기술과 비용의 문제로 수용자의 채널선택권을 제약하고 있는 다채널방송이 개선된 방송통신기술을 활용하여 수용자의 권익을 보호할 수 있는 형태로 서비스를 개선되도록 하여야 한

다. 수용자 복지가 수용자의 채널선택권만을 의미하는 것이 아니라 수용자의 방송에 대한 접근을 넘어 활용과 참여, 기회의 확대를 위한 것이 되기 위해서는 수용자 복지를 위한 효과적인 정책수단을 구축할 필요가 있다고 하겠다.

따라서 시청자 참여 프로그램 등 수용자의 권익을 보장할 수 있도록 제작의 지원이나 교육 등 공영지상파방송에게만 의무화되어 있는 사항들을 다채널방송사업자에게도 부과되어야 할 것이다.

넷째, 또 다른 다양성의 한 측면이라고 할 수 있는 지역성을 고양하기 위해 지역을 기반으로 하는 방송의 허가, 승인 등의 면허권한을 지역에 돌려주는 점도 검토해 보아야 할 것이다. 특히 종합유선방송사업자의 경우, 지역채널을 지역정보 및 방송 프로그램 안내, 공지사항 등을 제작·편성하여 송신할 목적으로 구성, 운용하도록 하고 있는데, 이는 지역채널의 성격을 지나치게 제한하고 있는 것이다. 결국 지역채널은 앞서 지적한 종합편성과 전문 편성의 구분과 같이 방송 분야가 제한됨으로써 지역방송으로 발전할 가능성이 차단된 것이다. 이러한 차별적 규제들은 철폐되어야 할 것이다.

끝으로, 방송 프로그램에 대한 접근에 있어서 다양성을 확보하기 위해서는 홈쇼핑채널의 승인제도를 개선하여야 한다. 홈쇼핑채널의 시장진입이 엄격하기 때문에 특혜적 상황이 발생하며, 이는 시장에 의해 홈쇼핑채널사업의 상황이 결정되기보다는 승인권자에 의해 결정된다는 문제점을 노출한다. 따라서 다른 전문 편성채널과의 공정한 시장경쟁이 나타나도록 신고나 등록제도의 변경도 검토되어야 할 것이다. 이로 인하여 발생할 수 있는 부작용은 가입자들이 접하게 되는 방송서비스 상품에서 홈쇼핑채널이 가입자의 선택과 무관하게 많이 제공될 수 있다는 것이며, 이를 억제할 필요가 있다. 이를 위해 홈쇼핑채널의 편성 채널 수나 편성비율을 제한하는 방법과 가입자의 선택에 의해 홈쇼핑채널이 편성되도록 하는 등의 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강명현 (2007). 유료방송 콘텐츠의 다양화 및 안정적 공급을 위한 법제도적 연구. 한국언론학회 2007 봄철 정기학술대회, (2007. 5), 29~50.
<http://uci.or.kr/G300-cX955476.vn0p29>
- 강형철 (2007). 탐사보도 프로그램의 내용 다양성에 관한 연구. 『한국방송학보』, 21권 1호, 7~46. <http://uci.or.kr/G300-jX1109962.vn211p7>
- 김봉덕 · 손승혜 (2008). 18대 총선 관련 UCC의 다양성 분석: 시민참여 미디어로서의 UCC의 가능성과 한계에 관한 탐색적 연구. 『한국언론학보』, 52권 5호, 295~319. <http://uci.or.kr/G300-jX1090303.v52n5p295>
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령 (2010. 5. 14)
- 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 (2009. 1. 30)
- 박경우 (2001). 다채널TV사업자의 번들링 전략: 미국 케이블TV사업자의 채널 번들링 전략을 중심으로. 한국언론학회 가을철 정기학술대회, (2001. 10), 299~319.
<http://uci.or.kr/G300-cX962651.vn0p299>
- 박소라 (2008). 스크린 수 증가에 따른 영화의 국적 다양성과 소비 추세에 관한 연구. 『한국언론학보』, 52권 1호, 5~30.
<http://uci.or.kr/G300-jX984815.v52n1p5>
- 방송법시행령 (2010. 3. 19)
- 방송법 (2010. 6. 8)
- 방송통신위원회 (2009. 11. 18). 2009년 제55차 방송통신위원회 회의 회의록.
- 방송통신위원회 (2010). 『2009방송평가』 결과- PP.
- 방송통신위원회 고시 제2009-27호-31. 인터넷멀티미디어 방송사업자의 전기통신설비 제공기준.
- 방송통신위원회 고시 제2009-27호-32. 인터넷멀티미디어 방송제공사업의 회계분리기준.
- 방송통신위원회 보도자료 (2004. 8. 24).
- 방송통신위원회. 고시 제 2009-24호. 공익성 방송 분야.

- 방송통신위원회규칙 제14호-4. 방송평가에 관한 규칙. 방송통신위원회 공고 제 2009-78호-4.
- 유익선 (2009). 미디어 다양성: 정책함의와 접근방법. 『방송통신연구』, 2009년 겨울호(통권 69호), 42~68.
<http://uci.or.kr/G300-jX1351765.vn0p42>
- 이상식 · 김관규 (2001). 케이블 TV의 채널 레퍼토리(repertoire)에 관한 연구: 다양성과 분극화를 중심으로. 『한국언론학보』, 45권 3호, 268~297.
<http://uci.or.kr/G300-jX962584.vn453p268>
- 인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 (2010. 5. 4).
- 인터넷 멀티미디어 방송사업법 (2009. 7. 31).
- 임정수 (2009). 역대 방송관련법령(1961~2008)에서 ‘다양’과 ‘선택’의 의미 사용에 관한 연구. 『한국언론학보』, 53권 6호, 66~86.
<http://uci.or.kr/G300-jX1312893.v53n6p66>
- 임 준 · 김창완 · 김용철 (2009). 『종합유선방송사업자의 채널 번들링에 관한 연구—수용자 행태 및 선호도 분석을 중심으로』, 정보통신정책연구원, 기본연구 09-02.
- 전혜선 (2009). 미디어시장의 ‘경쟁’과 지상파TV ‘프로그램의 질’에 관한 연구: <방송제작비 비율>과 <본방송 비율>을 중심으로. 『한국언론학보』, 53권 4호, 116~137.
<http://uci.or.kr/G300-jX1235413.v53n4p116>
- 정애리 (2008). 방송통신 융합환경하에서의 수용자 복지 구현. 2008 봄철정기학술대회 ‘소통과 융합, 그리고 축제 <기획세션> 한국언론학회, 한국방송학회’, (2008. 4), 1~28.
<http://uci.or.kr/G300-cX1114059.vn0p1>
- 정인숙 (2004). 방송시장에서의 공정경쟁 기본원칙과 불공정거래행위 분석. 『방송통신연구』, 205~237.
<http://uci.or.kr/G300-jX1177791.vn0p205>
- 조성동 · 강남준 (2008). 다채널 수용자의 채널이용 집중과 분극: 채널레퍼토리 구성차이에 따른 채널이용형태 분석을 중심으로. 『한국언론학보』, 52권 4호, 152~178.
<http://uci.or.kr/G300-jX1060217.v52n4p152>

최세경 · 황주성 · 유승호 (2008). 방송통신융합 시대에 비즈니스의 분화 현상
과 수용자 복지 정책. 『방송통신연구』, 방송연구 2008년 겨울호(통권 67
호), 227~262.

<http://uci.or.kr/G300-jX1120858.vn0p227>

Napoli, P. M. (2001). *Foundations of communication policy: Principles and
process in the regulation of electronic media*. Cresskill, N.J.: Hampton
Press.

<http://dmb.imbc.com/index.html>

<http://dmb.sbs.co.kr/index.jsp>

<http://www.cjhelloworld.com>

<http://www.kbs.co.kr/dmb/index.html>

<http://www.qook.co.kr>

<http://www.skylife.co.kr>

<http://www.tu4u.com>

http://tv.qook.co.kr/channel/list_channel_new_ext.asp?main_cate=9001&actOne=5 &actTwo=&actThree=&codenum=5&depthnum=4&history=tv &gnb1=&gnb2=&depth1=4&depth2=2

최초 투고일 • 2010. 07. 05

논문 수정일 • 2010. 08. 01

게재 확정일 • 2010. 08. 06