

직접사용채널의 해외사례 검토를 통한 합리적 운영 방안

Rational Operation through International Case Studies on SO Operating Channel

김희경*, 차영란**

미디어전략연구소*, 수원대 언론정보학과**

Hee-Kyung Kim(fourtvir@gmail.com)*, Young-Ran Cha(yrcha@suwon.ac.kr)**

요약

우리나라의 경우 SO와 위성방송사업자는 직접사용채널을 운용할 수 있다. 그런데 직접사용채널을 어떠한 목적과 방식으로 운용할 것인지에 대해서는 방송법상 규정이 없다. 때문에 SO와 위성방송사업자는 직접사용채널을 운용하지 않거나 운용하더라도 주로 수익채널로 활용하고 있는 실정이다. 이런 점에서 직접사용채널을 어떻게 운용하는 것이 바람직한가를 살펴보기 위하여 미국과 일본의 사례를 검토하였다. 미국의 경우 수익성 채널, 공동이용채널, 액세스 채널 등 다양한 성격으로 활용하고 있었다. 일본의 경우 지방자치단체와 긴밀한 연계를 통해 지역소식과 이슈에 대한 여론을 형성하고, 지역행사를 안내하는 등 지역채널로서의 성격이 강조되고 있었다. 우리나라의 경우 SO는 직접사용채널이 아닌 지역채널을 통해 일본과 유사한 성격의 지역채널을 운용하고 있고, 위성방송은 주로 자사의 수익을 목적으로 직접사용채널을 운용하고 있다. 이런 점에서 방송사업자의 자사 이익에 의해 운용하는 방식이 아니라 직접사용채널의 위상과 운용방안에 대한 심도깊은 논의를 통해 공익적 측면에서의 활용방안을 모색해야 할 것이다.

■ 중심어 : | 직접사용채널 | 임대채널 | 지역채널 | 액세스 채널 | 방송법 |

Abstract

SO and Satellite Broadcaster can operate SO Operating channel in Korea. However, the Broadcasting act does not specify the direction of what purpose the SO operating channel would be operated for. Accordingly, SO and Satellite Broadcaster do not operate SO operating channel or use it as profit channel when operating. In this respect, the cases of U.S. and Japan have been studied to determine how SO operating channel should be operated to make it desirable. In the U.S., it is being used in various ways such as profit channel, multi-access channel and access channel. In Japan, it is mainly focused on the role as local channel, being coordinated with local governments to form public opinion on local news and issues or to announce local events. In Korea, SO is operating local channel similar to the one in Japan rather than SO operating channel, while Satellite Broadcasting is operating SO operating channel mainly for its profits. As SO operating channel is operated on the basis of the broadcasters' expediency without clear stipulation in Korea, we will need to seek the plan to use it for public interests by discussing more the status and operation of SO operating channel.

■ keyword : | SO Operating Channel | Leased Channel | Local Channel | Access Channel | Broadcasting Act |

I. 서론

직접사용 채널 혹은 지역채널은 나라마다 약간씩 다른 의미와 형태로 사용되고 있기 때문에 그 성격을 일괄적으로 규정하기는 어렵다. 그러나 굳이 정의하자면 프로그램 공급업자가 전국을 대상으로 프로그램을 송출하는 채널과 지상파 TV의 재전송 채널을 제외하고 케이블방송사업자(이하 SO: System Operator)가 직접 프로그램을 제작하거나 구입, 또는 내용 등에 대한 편성권을 가진 채널을 직접사용채널이라고 규정하고, 이 채널을 이용해서 특정 방송 구역 내의 지역주민만을 대상으로 프로그램을 송출하기 위해 개설, 운용되는 채널을 지역채널이라고 정의할 수 있다.

직접사용채널에 대한 정의에 대해 이수영[1]은 'SO가 직접 프로그램을 제작하거나 구입, 또는 내용 등에 대한 편성권을 가지고 있는 채널'이라고 규정한 바 있다. 즉 다채널 매체인 위성방송이나 SO의 특징인 채널 패키징의 권한을 플랫폼 사업자나 SO가 갖는 채널 간 편성이 아닌 특정 채널에 대한 편성권 즉 채널 내 편성을 말한다.

현재 SO가 제공하는 채널은 전문채널(프리미엄 채널 포함), 지역채널(PEG 역할의 채널 포함), PPV로 구분되며, 이 중 방송법상에 규정된 직접사용 채널은 3개로 한정된다. 그러나 직접사용채널에 대해 방송법에서는 70조 2항에는 개념규정이 있지만 구체적인 운영 방식과 편성 내용에 대한 조항은 없다. 또한 관련된 선행 연구도 없어 직접사용채널에 대한 검토와 논의는 부재한 상태다.

이와 같은 배경으로 인해 구)방송위원회는 직접사용 채널 운용 개선방안 등을 마련해왔는데, 지난 2004년에는 유료방송의 채널운용기준을 개선하는 내용으로 공청회를 열기도 했다. 이 공청회의 주요 내용은 직접사용채널 편성범위 및 채널수를 산정하는 기준안을 제시하는 것이었다. 즉 유료방송의 채널운용기준을 개선해서 국내 영상산업의 활성화, 부가서비스 개발, 일반 PP가 운영하기 어려운 방송프로그램의 편성 등 공익성 있는 방송프로그램 편성을 유도하는 방향으로 편성범위를 산정했다. 이로 인해 스포츠, 영화 등 PP와의 과당경쟁을 유발할 수 있는 특정 장르의 집중편성을 지양(다

만, PPV는 적용 제외)하고, SO 직접사용채널에서의 지상파 프로그램의 무단 녹음녹화 편성을 제한하며 SO가 운영하는 데이터 방송의 경우 지역밀착형 서비스 활성화를 적극 지원하는 방안이 채택되었다. 그리고 보도 전문편성 또는 보도를 포함하는 종합편성을 지양(다만, 해당지역 지상파방송사업자 내지 승인받는 보도전문 채널에서 송출된 보도프로그램을 VOD로 다시 방송하는 경우는 별도 승인 불필요)함으로써 직접사용채널 편성범위의 구체화 및 종합·보도전문 편성 금지를 위한 방송법 개정을 추진(모법 개정사항)하기도 했다. 그리고 방송프로그램의 순서를 소개하는 가이드채널의 경우, 채널 수 산정에서 제외하는 대신 프로그램 내용을 소개하는 프로모션 채널의 경우는 채널 수 산정에 포함시켰다.

그러나 이러한 시책은 의무편성과 해외프로그램 재전송 제한 등과 함께 SO의 프로그램 편성 자율권을 지나치게 침해한다는 측면과 유료방송으로서의 영업 이익을 저해한다는 측면, 그리고 IPTV 등 증가하는 플랫폼과의 경쟁에 따른 부담 요인으로 작용하고 있다. 특히 자본규모가 영세한 개별 SO의 경우는 직접사용채널에 대한 투자보다 이를 활용해서 광고수익을 얻는데 집중하고 있기 때문에 이에 대한 규제가 시급히 요청된다. 그럼에도 불구하고 현재 직접사용채널에 대한 규제기관의 특별한 규제안이나 정책방안이 전무하고, 관련 연구조차 부재한 상황이다. 이와 같은 문제는 자본규모가 열악한 SO에게 불법적 이익을 취하는 빌미를 제공할 뿐만 아니라 이를 적극적으로 활용해서 다양한 전략을 창출하고자 하는 일부 SO의 의지를 꺾을 수 있는 요인이 되기도 한다.

이와 같은 상황에서 본 연구는 직접사용 채널의 바람직한 개선방안을 모색하기 위해 외국 사례를 살펴보고, 이를 국내의 직사채널 운영 개선 방안에 적용하기로 한다. 즉 미국과 일본 등 SO가 운영하는 직접사용채널의 기능과 운용·편성 현황, 이에 대한 규제당국의 정책방안을 살펴봄으로써 합리적이고 바람직한 직사채널 운용 방안을 마련하고자 한다. 단, 조사대상은 현재 국내의 SO와 유사한 개념으로 운용되고 있는 직사채널로 대상을 제한하고자 한다. 구체적인 연구 문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 미국의 경우, SO의 직사채널은 어떤 방식으로 운영되고 있는가?

- 1) 직사채널 사업현황은 어떠한가?
- 2) 직사채널에 대한 규제기관의 정책과 규제 방안은 무엇인가?
- 3) 자체편성채널과 액세스 채널의 특성과 시사점은 무엇인가?

연구문제 2. 일본의 경우, SO의 직사채널은 어떤 방식으로 운영되고 있는가?

- 1) 직사채널 사업현황은 어떠한가?
- 2) 직사채널에 대한 규제기관의 정책과 규제 방안은 무엇인가?
- 3) 지방자치단체와 주민 참가형 프로그램 활성화의 특성과 시사점은 무엇인가?

미국과 일본의 사례를 통해 해외에서는 어떤 방식과 목적으로 직사채널을 운영는지 살펴볼 것이다. 그리고 국내 직사채널의 문제점과 방향을 정립하기 위해 이들 사례가 어떤 함의를 가지는지 살펴보고자 한다.

II. 직사채널 개념과 법적 현황

케이블TV에서 방송되는 프로그램에는 여러 유형이 있다. 첫째는 케이블TV SO가 다른 곳에서 제작된 프로그램을 전송받아 헤드엔드를 통해 가입자들에게 송신만 하는 유형으로, 이들 프로그램은 기본 서비스(basic service)와 유료 서비스(pay service)를 포함하며, PP들에 의해 제공된 프로그램과 지상파방송을 케이블TV사업자들이 받아서 가입자들에게 전송한다.

둘째는 케이블TV 사업자에 의해 제작되는 프로그램으로 이를 지역자주방송(LO: Local Origination)이라고 부른다. 주로 SO의 스튜디오 안에서 제작되는 LO는 다른 방송 프로그램보다 단순하고 서비스 담당 지역과 관련된 정보에 주력하고 있다. 이러한 자체제작은 SO가 직접 제작하거나 SO의 지원 하에 제작된 것으로 편집통제권이 SO에 있다. 이는 SO가 편집 통제권을 가질 수 없는 기타 다른 채널과는 전혀 다른 개념이다. 때문

에 LO라는 의미는 프로그램 제작 소스로부터 공급받은 프로그램을 단지 헤드엔드를 통해 전송해주는 간접적인 방송서비스와 달리 방송사업자인 SO가 직접 제작한 프로그램을 전송한다는 의미를 내포하기 때문에 지역 자주방송으로 명명되고 있다. LO는 케이블사업자들이 지원·운용할 뿐만 아니라 광고시간 판매에 대해서도 통제권을 행사할 수 있다.

우리나라의 직사채널은 위성방송이 도입되면서 기존의 지상파나 케이블TV와 차별화되고, 채널 내의 다양성 구현을 위해 제안된 개념이었다. 2000년에 열렸던 방송위원회 회의 공청회에서는 위성방송의 도입이 국내 방송영상콘텐츠 공급기반을 마련하고, 채널의 다양성 구현을 위해 모든 방송채널사용사업자를 비차별적으로 수용할 것과 위성방송사업자와 수직 통합된 채널의 운용을 제한하는 방향으로 계획되어야 한다고 밝히고 있다[2]. 여기에서는 직접사용채널에 대한 운용 비율을 타 PP들의 단위채널보다 수직적 통합 채널 전체의 공익성을 강화하기 위해 시행령에서 정한 직접사용채널(10/100)과 특수 관계자 임대 채널(20/100)을 축소 운용해야 한다고 밝혔다. 운용범위는 전체채널의 10/100으로 축소하고 운용채널은 데이터방송과 PPV 등 부가서비스를 중심으로 방송 소외 계층을 위한 공익채널을 운영하며 독립제작사나 지역민방 프로그램을 구매, 전문 방송 채널을 운영하고, 시민 액세스 채널을 운영하는 등의 방안을 제안했다.

그러나 매체 간 균형 발전을 주장하는 SO들의 반발로 인해 SO역시 직접사용채널을 운영하는 방안이 제기되면서 본격적으로 직사채널이 운영되기 시작했다.

이와 같이 SO가 운영하게 된 직사채널의 현행 방송법 상 운영 규정은 다음과 같다. 첫째, SO는 직접사용채널이 3개를 초과할 수 없다. 단, 전체운용채널수가 100개를 초과할 경우에는 숫자가 아닌 비율기준으로 규제되는데 텔레비전방송채널과 라디오방송채널은 각각 10%, 데이터 방송채널의 경우는 30%(운용하는 데이터 방송채널이 3개 이하인 경우는 1개)로 제한된다.

둘째, SO가 특수 관계자에게 임대할 수 있는 채널수는 텔레비전방송채널의 경우는 20%, 라디오방송채널의 경우는 50%(운용하는 라디오방송채널이 30개 이하인 경우는 제외), 데이터 방송채널은 30%(운용하는 데이

터 방송채널이 3개 이하인 경우는 제외)이다.

셋째, SO가 특정PP에게 임대할 수 있는 한도는 운용하는 전체 텔레비전방송채널수의 20%이고, 데이터 방송채널의 경우는 30%(운용하는 데이터 방송채널이 3개 이하인 경우는 제외)이다.

직접사용채널 비율과 채널임대 비율 제한은 해당사업자의 경제적인 수익과 직접적인 관련성이 있기 때문에 비교적 상세하게 규정되고 있다. 특정PP에 대한 임대제한은 MPP, MSO 등 영향력이 큰 PP간의 결합과 PP와 SO간의 결합이 점차 늘어나는 추세를 보이고 있는 현실에서 방송시장의 공정거래 질서 구축 측면에서 그 중요성이 더욱 커지고 있다.

III. 기존문헌 검토

현재 국내에서는 직사채널과 관련한 연구나 보고서가 거의 전무한 실정이다. 규제기관의 공청회나 세미나 자료에서 여러 현안 정책을 가운데 하나로 채택되거나 타 유료 매체 정책 보고서에서 간단하게 언급되는 정도였다. 이와 같은 현상은 규제기관 담당자들이 직사채널의 개념을 구조적으로 접근하는데 한계를 보였을 뿐만 아니라 국내 연구자들 사이에서조차 직사채널에 대한 합의된 개념을 도출하기 어렵게 하는 요인으로 작용했다.

상기한 바와 같이 직사채널은 위성방송이 출범하면서 10% 정도의 비율로 편성되었고, 케이블사업자가 매체 균형의 차원에서 직사채널 운영을 요구하면서 신설되었다. 때문에 직사채널에 대한 직접적 검토보다 초기 위성방송 채널 정책과 관련된 문헌을 검토할 필요가 있다.

위성방송의 직사채널 비율이 현행 시행령과 같이 결정된 것은 방송위원회의 제안에서 비롯되었다. 방송위원회는 2000년 8월에 위성방송의 직접사용채널 및 특수 관계자 채널의 허용 비율을 하향 조정할 필요성이 있다고 지적하면서 시행령에서 제안된 20/100 비율을 10% 축소할 것을 주장했다.

황 근[3] 역시 방송위의 입장과 비슷한 의견을 제시했다. 그는 위성방송의 직접사용채널 정책을 연구한 보고서에서 2000년 당시 방송법 시행령 제53조 제2항의 위성방송직접사용채널에 대한 조항은 '직접사용채널은

전체 채널의 10/100, 특수관계자 임대 채널은 20/100이 내'로 규정했다고 했다. 이는 직접사용채널 및 특수관계자 임대채널 위주의 채널 구성을 막기 위한 것이며, 이러한 현상이 양적 측면뿐만 아니라 질적으로 문제를 야기할 가능성이 있다고 지적했다. 즉 위성방송사업자가 직영하거나 특수관계자 임대채널에 상업적인 채널을 집중 배치할 경우, 형평성의 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 이러한 배경에서 그는 다음과 같은 정책적 기준을 제시했다.

첫째, 위성방송사업자가 직접 운영하는 채널은 공공성 위주의 채널과 외주제작에 의한 편성을 원칙으로 한다. 둘째, 직접사용채널 및 특수관계자 채널의 허용 비율을 하향 조정할 필요성이 있다. BSkyB의 경우에도 자체채널의 비율이 높을 경우 오히려 경제적 채산성이 떨어질 수 있기 때문이다. 따라서 전체채널의 10/100 정도로 축소하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 셋째, 직영채널은 주로 데이터방송, PPV 등 부가서비스 채널 중심으로 운영하는 것이 바람직하다. 실제로 PPV나 á la carte 중심으로 운영되는 일본의 SkyPerfetTV는 많은 경제적 어려움을 겪고 있고, 위성방송의 정착에 어려움이 있는 것으로 평가되고 있다. 그러므로 PPV나 부가서비스는 주로 직영채널에 한정하는 방안도 제시했다. 넷째, 직영채널에 대해서는 Non-Network(독립제작자, 지역민방) 프로그램 위주의 채널 운영을 위해 지상파 방송 외주제작 고시와는 별도로 기준을 제시할 필요가 있다. 즉, 위성방송 사업자들의 자체 채널에는 반드시 non-network 프로그램의 편성비율을 의무화할 필요가 있고, 나아가 전년도 매출액의 일부를 non-network 프로그램을 제작하는 독립제작사에게 의무 지원하도록 규정할 필요성이 있다고 주장했다. 이는 영국은 공·민영방송의 편성 중 25%는 독립제작사의 프로그램을 편성할 것을 의무화하고 있고, 프랑스의 경우 전년도 총매출액의 15%를 독립제작사의 프로그램 제작비로 채투자할 것을 의무화하고 있었기 때문이다. 특히 당시 지상파 방송사에 대해서 20%의 의무 외주제작 비율을 고시하고 있으므로, non-network 프로그램의 의무 비율 역시 지상파 방송사의 예와 형평성을 갖추어 적용해야 한다고 주장했다. 아울러 저작권이라든지 공정거래와 관련된 감시기능에 대한 필요성도 언급했다.

다섯째, 직영채널로 운영될 프로그램 안내(Electronic Program Guide) 채널 운용에 있어서 자체 채널과 다른 채널들 간에 공정성을 담보할 수 있는 원칙을 제시할 필요가 있다.

위성방송 직사채널에 대한 정책 제안서가 나오면서 케이블TV의 직사채널 정책에 대한 문제제기도 이루어졌다. 유세준[4]은 위성방송이나 케이블TV의 직접 사용채널 제한을 대폭 완화할 필요가 있다고 주장했다. 즉 당시 방송법 제70조 제2항에서 위성방송사업자는 전체 사용채널의 10/100, 케이블TV SO는 3개 채널범위 내에서 방송채널을 직접 사용할 수 있다고 규정하고 있었는데, 이 규정의 취지가 위성방송 사업자나 케이블TV SO가 편성권을 가진 직접 사용채널에 대해서는 규제규정이 없이 방임할 경우, 다른 위탁 PP들에게 불이익을 줄 수 있는 가능성을 최소화하기 위한 안전장치라고 주장했다. 그러나 다채널 방송시장의 규모가 작고 위성방송과 케이블TV간의 채널 차별화가 미흡한 유료방송 실정에서 상호 공존해 나갈 수 있는 방법의 하나로서 독자적 고유영역이나 중점영역을 개척해 나갈 채널의 발굴이나 운용은 반드시 필요하다고 하면서 디지털서비스로 전환되었을 때 PP나 VOD 서비스 등 부가서비스가 다양하게 늘어나게 되므로 이와 같은 변화추세에 걸맞도록 직접 사용채널 수의 제한도 과감하게 완화시킬 필요가 있다고 주장했다. 그는 이와 같은 주장의 구체적 대안으로 100개 정도의 채널 운용 시 30개 정도는 직접 사용할 수 있는 수준으로 개방되어야 한다고 언급했다.

한편, 이수영과 이우승[5]은 유료방송의 직접사용채널의 비율을 상황에 맞게 조정해 나갈 수 있는 기준을 마련할 필요성이 있음을 지적했다. 실제로 미국의 경우 SO 사업자는 자신과 수직적 관계에 있는 채널을 전체 가용 채널의 40% 이상을 초과하여 편성할 수 없다. 여기서 가용채널(activated channel)은 의무 재전송되는 지역 공중파 채널, PEG채널 임대 채널을 포함하고 있으며, 광대역화 및 지역채널 신설을 촉진하기 위해 75개 이상의 채널 및 지역 프로그램에 대해서는 제한이 적용되지 않는다는 예외사항을 가지고 있다.

그러나 이와 같은 연구들은 실질적인 직사채널의 운영방안이나 지역채널과 구분되는 정체성에 대한 가이

드라인보다 직사채널의 비율이나 하한선에 대한 내용만이 제기되어 여전히 직사채널에 대한 정의와 역할에 대한 모색이 부재하다는 문제점을 안고 있다.

IV. 연구결과

1. 미국

1.1 직사채널 사업 현황

미국은 우리나라와 같은 직접사용 채널의 개념보다 퍼블릭 액세스 채널이 더 발달되어 있는 상황으로 현재 케이블TV를 통해 약 3천개의 액세스 채널이 운영 중이다. 채널의 수와 장비, 규모 등은 케이블 회사와 지역정부 간의 프랜차이즈 협정을 통해 결정되는데, 이 과정은 매우 복잡하고 결정이 되기까지 수년이 걸리기도 한다.

미국의 경우, 케이블TV의 퍼블릭 액세스 채널 성격은 케이블방송사업자의 장기 독점권 협약에 대한 시민운동에서 마련되었다. 1970년 미국 맨해튼 지역에서는, 5년 전부터 임시 케이블 방송을 해왔던 두 개의 케이블 회사가 뉴욕시 정부와 20년 동안 독점방영권 협약을 맺으려고 하자 수많은 미디어전문가와 지역운동단체들이 장기 독점권 협약에 반대하고 나섰다. 케이블 TV의 중요성과 잠재력을 알고 있었던 그들은 프랜차이즈 계약이 밀실협약으로 체결되어서는 안 되며, 그 과정을 공개하고 시민들의 공적인 참여를 보장해야 한다고 주장했다.

또한 이들은 협약의 내용이 방송에 있어서 소수자들에게 액세스를 제공하지 않는다고 비판하면서, 진정한 퍼블릭 액세스를 위한 비상업적 무료채널을 보장하라고 요구하였다. 이와 같은 요구가 거세지자, 뉴욕시와 케이블 사업자는 퍼블릭 액세스 채널을 무료로 제공할 것을 약속하였다.

이 외에도 SO는 지역 공동체 제작자들에게 카메라와 스튜디오 및 장비를 제공하고 기술 인력들을 제공하기로 합의했으며 교회, 타카소, 학교와 같은 공공기관에 무료로 케이블을 연결하기로 하였다. 이후 뉴욕시는 두 개의 퍼블릭 채널 이외에 두 개의 정부채널도 추가로 확보하게 되었다.

이와 같이 미국의 액세스 채널은 케이블TV를 통해

의사표현을 실현하려는 각 주 정부와 시민단체, 일반시민들의 요구로 인해 1972년 연방통신위원회(FCC)의 규정으로 명문화되었다. 지역채널 확보 요구의 이면에는 의사표현의 다양성 확보, 지역사회에서의 공공포럼의 필요성, 정치 홍보 매체로서의 유용성, 접근채널에 대한 정부기관의 영향력 행사도 등 복합적인 의도가 내포되어 있었다. FCC의 규정은 “케이블 TV 시장규모 기준 상위 100개 지역에 속한 케이블공급업체는 공중(public), 교육(educational), 정부(governmental)의 일정 목적을 위하여 무료로 사용할 수 있는 독립된 채널을 설치할 것”을 명시하였다[6]. 이러한 조치는 방송국들이 지방정부나 교육 프로그램을 제대로 수용하지 못하고 지역민들에게 충분한 액세스권을 보장해주고 있지 못하다는 인식에서 나온 것으로, 지역정부가 프랜차이즈를 부여할 때 이러한 채널의 설치를 요구할 것을 명문화시킨 것이다.

1.2 직사채널 규제 및 정책 현황

그러나 미국에서도 이를 둘러싼 법적 논란이 없었던 것은 아니다. FCC의 기본 취지는 미디어 액세스를 통해 지역성을 강화하자는데 있었다. 그러나 기본취지에 대해서는 공감하면서도 현실적인 실행과 운영문제에 대해서는 많은 논란이 제기되었다. FCC의 강제규정에 대해 케이블업계에서는 이의를 제기했고 마침내 1979년 대법원은 소송을 제기한 Midwest Video 회사에 대한 판례에서 FCC가 케이블 사업자에게 액세스 채널과 관련된 사항을 강제할 권리가 없으며 액세스 요구의 문제는 규제기관의 소관이 아니라는 입장을 밝혔다.

이 판결 이후 액세스 채널에 대한 의무조항은 없어졌으나 이의 필요성에 대해서는 여전히 공감대가 형성되어 있으며 케이블 사업자들도 여기에 동의하고 있다. 그러나 기본취지에 대해서는 공감하면서도 현실적인 실행과 운영의 문제에 대해서는 많은 논란이 제기되었다.

방송에서의 탈규제 현상은 1970년대 후반이 되면서 가속화되었는데, 1984년 통과된 케이블법은 케이블TV와 관련된 연방통신위원회(FCC)의 많은 규제를 정부와 지역차원으로 이동하게 된다. 특히 1984년 케이블법 601조는 프랜차이즈와 관련 지역정부가 케이블 공급업체로 하여금 수용자의 필요와 이익에 부응할 수 있도록

요구할 수 있는 몇 가지 조항을 명시하였다. 또한 동 법 611조는 공공액세스 채널과 관련 프랜차이즈를 수여하는 지역정부가 일정 비율의 채널을 공중, 교육, 정부 액세스 채널로 할당할 것을 요구할 수 있음을 명시했다. 이러한 공공액세스채널 관련 조항은 1992년 케이블법에 수정 없이 그대로 계승되었다.

공공액세스채널과 관련된 조항은 1996년 텔레 커뮤니케이션법에도 이어졌으나 이 법은 기존의 케이블 공급업체가 4가지 기준을 치명적으로 만족시키지 못했을 경우를 제외하고는 지역정부가 기존의 케이블 공급업체의 사업권을 거부할 수 없도록 했다[7].

1.3 직사채널의 특성 및 유형

우리나라의 직접사용채널 개념과는 다르지만 지역사업권자인 미국의 케이블 사업자들은 다음과 같이 직접사용채널을 보유하고 있다. 1) 종합유선방송국이 프로그램을 자체 제작하여 가입자에게 송출하는 지역방송채널(Local Origination Channel : LO) 2) 지역의 공공기관이나 지역사회 단체가 프로그램을 제작, 공급하는 채널인 공공 접근채널(Public Access Channel) 3) 케이블TV사업자가 임대료를 받고 채널을 사용자에게 제공하는 임대채널(Leased Channel)로 구분된다.

지역방송채널(LO)은 케이블 TV 사업자가 유희채널을 이용하여 지역광고를 함으로써 새로운 부가수입을 얻고 지역사회에 케이블TV를 홍보하기 위한 노력의 일환으로 운용되기 시작했으나, 초기에는 채널운용에 필요한 방송장비 시설에 막대한 설치비가 소요되어 활발하게 운용되지 못했다. 그러나 1970년대에 들어와 케이블 TV사업이 도시지역까지 확대되고, 특히 미국 연방통신위원회(FCC)규칙에서 지역방송채널의 편성의 의무화함으로써 급속한 발전을 보게 되었다.

가. 자체편성 채널

① LO채널(Local Origination)

LO 채널은 SO의 자체제작 프로그램이나 방영권을 획득한 프로그램, 또는 인근지역의 여러 SO가 연합하여 제작한 프로그램이나 각자 제작하여 교환하는 프로그램 등을 SO의 자체운영 채널에 배치하여 편성하는 것을 말한다. 일반적으로 지역의 뉴스와 정보, 그리고

게시판 역할을 하는 내용과 SO의 홍보 및 프로그램 소개 등의 내용으로 구성되는 공공적 성격을 띠는 경우가 많다.

우리나라의 '종합유선방송비시행령' 제23조 2항에서는 지역생활정보프로그램, 지방자치단체의 시책홍보, 방송프로그램 안내, 그리고 지역사회와 주민편의를 위해 필요한 프로그램에 국한하여 편성하도록 되어 있다. 그러나 미국의 다수 SO들은 광고 삽입이 가능하고 시청률 경쟁을 겨냥한 지상파 채널과 유사한 형태의 스포츠, 드라마, 음악 등의 프로그램을 이용한 상업적 LO 채널 편성도 실시하고 있다. 즉 LO 채널의 편성내용과 운영방식이 광범위하며, 이를 이용한 수익도 올리는 실정이다.

LO 채널은 대략 프로그램 제공방식과 내용에 따라 지역뉴스 삽입방송(local news insertion operation and rebroadcasting), 지역뉴스 채널(regional all-news channel), 풀 서비스 채널(full-service channels resending broadcast station)의 세 가지 형태로 운용되고 있다. 먼저 지역뉴스 삽입방송은 종합유선방송국이 프로그램 공급자의 채널로부터 할당받은 5분간의 지역방송 시간대에 지역뉴스를 삽입하여 방송함으로써 지역서비스를 제공하는 것을 말한다. 지역삽입방송은 전문적인 뉴스제작 인력이나 시설에 대한 막대한 투자를 하지 않고 비교적 적은 비용으로 간단한 지역사회 뉴스나 날씨 등을 삽입하여 방송함으로써 광고수입을 올릴 수 있다는 이점이 있다.

지역뉴스채널은 24시간 동안 지역사회에서 일어나는 뉴스가치가 있는 이벤트와 현안 문제에 초점을 맞춰 뉴스프로그램을 제공하며 광고를 내보내고 있다. 이와 같은 지역뉴스 서비스는 광고주 유치에 용이한 가입자가 많은 지역에서 대부분 이루어지고 있다.

풀 서비스 채널은 광고로 유지되며, 시의회 모임에서부터 만화, 드라마, 뉴스, 오락 등 다양한 프로그램을 제공하는 채널로 거의 공중파 TV의 종합편성을 지향하고 있다[8].

② 공동이용 채널(Piggybacking, Cherrypicking)

케이블 SO가 자체 운영할 수 있는 여분의 채널 또는 24시간 다 채워지지 않은 채 전송되고 있는 PP채널을

이용한 혼합적 편성방식이 있는데, 이는 그 혼합방식과 정도에 따라 두 가지로 나뉜다. 첫째, 한 채널에 두 개의 PP에서 제공하는 프로그램들을 두 개의 시간대로 나누어 편성하는 경우이다. 즉, 한 PP의 희망편성시간 또는 주된 소구대상의 시청시간대가 오후 2시부터 밤 12시까지 10시간 동안이라면, 나머지 14시간의 빈 편성시간의 전부 또는 일부는 이 시간대에 편성하기를 희망하는 다른 PP의 프로그램을 편성하게 된다. 이렇게 한 채널에 두 개의 PP 편성을 공동으로 하는 경우를 업기 편성(Piggybacking)이라고 한다. 두 번째는 여러 PP가 제공하는 프로그램 또는 신디케이션 프로그램들을 하나씩 뽑아서 한 채널에 시간대별로 편성하는 방식이다. 이는 주로 스포츠나 종교 전문채널에서 자신들의 프로그램 중 가장 출중한 것들에 대한 시청자들의 노출을 기대할 때 이용되는데, 이를 체리 고르기(Cherrypicking) 또는 취사선택(eclectic) 편성이라고 한다.

여러 PP의 공동이용 채널은 케이블SO에게 수입 면에서 유리하게 작용할 수 있으나, 그 채널의 정체성이 생기지 않을 가능성이 있으며, PP나 상이한 프로그램의 교체로 인해 원활한 시청의 흐름(audience flow)이 끊어질 수도 있다. 그리고 한 PP의 편성시간이 끝나고 다른 PP의 편성시간으로의 전환이 빈번하고 변칙적이므로 기술적으로 전환시키는 능력과 이에 대한 주의가 더 요구된다.

나. 액세스채널(Access Channel)

접근채널은 1972년의 미국 케이블 법에 최초로 규정되었고, 현재에도 지역자치정부의 관리 하에 지역사회나 교육기관, 그리고 지역자치 정부의 공적 이용을 위해 마련되는 채널들이 있으며(PEG Access), 개인들 또는 각종 단체가 자신들의 견해나 입장을 알리기 위해 케이블TV SO의 장비와 시설을 유상으로 이용하는 채널들이 있다(Leased Channel). 우리나라에서는 케이블 접근채널에 대한 SO의 운영에 대한 규정이 없으며, 임대접근채널은 아예 금지하고 있다(종합유선방송법 제22조 4항). 중앙정부가 공공의 목적으로 SO 채널을 이용할 권리는 '공공채널'이라는 애매한 용어로 규정하고 있다(종합유선방송비시행령 제22조 1항).

이후 1984년 미국의 케이블TV법은 허가권자가 1) 중

합유선방송국의 허가 신청과 재허가 신청 시에 공공·교육·정부용 채널을 제공하도록 종합유선방송국에 요구하거나 강제할 수 있으며, 2) 이러한 공공 접근채널이 당초의 목적에 따라 사용되지 않을 경우, 그 이용에 관한 규칙이나 절차를 제정할 수 있고, 3) 종합유선방송국은 공공 접근채널을 통해 제공되는 서비스가 음란하거나 미국 헌법상 보호될 수 없는 서비스의 경우를 제외하고는 편집 통제권을 행사할 수 없도록 규정하였다.

결국 공공접근채널은 종합유선방송국이 아닌 특정 개인이나 집단이 편집통제권을 갖고 프로그램을 제작하여 송출할 수 있으며, 종합유선방송국은 단지 이를 가용채널과 방송시설을 이용하도록 지원해주는 역할만을 하도록 되어 있다는 점에서 지역방송채널과 상당한 차이점이 있다. 그리고 여기에 임대채널을 추가로 포함시키기도 한다.

이상과 같은 액세스채널의 특성을 정리하면 다음과 같다.

- a. 공공채널(Public Access Channel)은 특수 공공 기관이 아닌 일반 공중의 자유로운 접근을 보장하는 채널로서 종합유선방송국이 지역주민이나 단체에게 무료 또는 명목적인 요금을 받고 신청순위에 따라 방송기자재와 기술 인력을 제공함으로써 이들의 프로그램제작과 송출을 후원하는 방식으로 운영된다.
- b. 정부채널(Governmental Access Channel)은 지방 정부기관의 공공회이나 정치토론 중계 등을 주요 프로그램으로 제공하는 채널이다.
- c. 교육채널(Educational Access Channel)은 초·중·고·대학교 등에서의 교육은 물론, 평생교육, 사회교육, 취학전 교육, 장애자 교육 등 모든 분야와 수준에서 주민을 위한 교육을 목적으로 설치 및 운영되는 채널이다.
- d. 임대채널은 영리, 비영리를 막론하고 임대료만 지불하면 누구나 사용 가능한 채널로서 특히 선거 기간 중 입후보자들이 흔히 이용하기도 하고 간혹 지방신문사들이 안내광고를 내는데 활용되는 채널이다.

① PEG 접근채널

미국에서 다수의 지역자치정부는 공공/교육/정부 접

근채널을 각각 또는 통합 운영하도록 지역 SO 지역사업면허부여의 조건으로 규정하고 있다. 공공접근채널은 어떠한 개인이나 단체도 선착순으로 자신들의 의견을 자유롭게 표출하는 기회가 되며, 주로 공적이슈에 대한 의견개진이나 소수의견 소지자나 소수인종집단의 의견발표의 장으로 이용된다. 교육접근채널은 학교, 주민, 정부 사이의 커뮤니케이션 용도로 활용되거나 평생교육의 도구로 이용된다. 정부접근채널은 정부정책이나 지침, 정부에서 시행하는 사업내용 등을 알리는 게시판 역할을 하고 있다.

접근채널이 필요 없을 시에는 SO가 다른 용도로 쓸 수 있도록 하고 있으며, 접근을 하려는 단체나 개인이 있을 시에는 바로 접근채널로 된다. 접근채널의 내용에 대한 SO의 통제권한(editorial control)은 없으며, 따라서 그 내용에 대해 SO는 책임을 지지 않는다. 이 채널을 이용하는 과정에서 SO는 시설과 장비의 사용에 대한 대가를 받을 수 있다.

미국에서의 PEG 채널 또는 퍼블릭 액세스 채널은 폭발적으로 증가하여 2006년 7월 현재 1,800여개 이상[9]의 접근채널이 운영되고 있고, 퍼블릭 액세스 채널을 지원 또는 보완하는 미디어센터가 현재 미국 전역을 통하여 운영되고 있다. 이들의 운영에는 몇 가지 공통점이 있는데, 첫째는 액세스 센터를 설립하여 이를 통해 지역 주민들에게 방송제작 교육을 무료로 실시한다는 것이다. 그리고 이러한 교육을 이수한 주민들에게 프로듀서로서 활동할 수 있는 기회를 제공한다는 것이다. 액세스 채널을 운영하는 기금은 지역 통신위원회(CRTC)의 프랜차이즈 협정에서 결정된 라이선스(허가권)비용과 케이블TV 운영자로부터 직접 기금을 받는 두 가지 방식으로 조성되지만, 이것으로는 부족하기 때문에 지역주민들을 회원으로 확보하여 후원금을 받고 있다.

액세스 채널들은 1976년 <커뮤니티 매체 연합(The Alliance for Community Area)>을 결성하여 각 지역 액세스 채널의 활동과 액세스 정책에 관하여 논의하기 위해 매년 연합회를 개최하고, 각 지역 액세스 채널들의 활동을 후원하고 있다.

다음의 [표 1]과 [표 2]는 액세스 채널을 운영하고 있는 주요 방송국 현황과 액세스 채널의 현황이다.

케이블TV에서 공공채널은 표현의 자유를 보장하는 기회를 제공한다는 점에서 공적 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 이와 같은 이유로 미국에서 케이블TV가 더욱 본격화된 1970년대부터 일정비율의 채널을 공공액세스 채널로 할당하도록 하는 규정이 제정되었고, 기본적으로 케이블TV의 독점사업권을 부여하는 지역정부는 케이블 공급업체가 공공액세스채널을 의무적으로 제공하도록 하고 있다. 때문에 공공액세스채널의 운용과 채널비율 등은 독점사업권 부여와 사업권 지속을 위한 재계약(renewal)심사 시 중요한 평가요인으로 작용하고 있다.

② 임대접근채널

이는 1984년 케이블 법에 의하여 일정 규모 이상의 케이블SO가 그 규모에 따라 이용 가능한 채널수를 할당하여 그 채널과 SO의 시설 및 장비를 사용료를 받고 임대해주는 채널이다. 36개 이상의 가용채널을 가진 경우는 총 가용채널 수의 10%, 54개 이상의 가용채널의 경우는 15% 이상을 임대접근채널로 할당해야 한다. 이 채널을 임대하기 위해서는 SO 사업자와 이해관계가 없는 개인이나 조직이어야 한다. 이 채널을 이용하는 목적과 내용은 제한이 없으나, 문제발생시 그 책임은 SO에게도 부과될 수 있다.

미국의 경우, 사실상 SO들이 자체적으로 운용할 수 있는 채널은 PPV와 임대 채널이다. 미국의 대표적인 케이블TV 사업자인 Time Warner, AT&T, 그리고 Charter Communications의 경우 MSO의 성격에 따라 PPV와 광고 채널에 대한 수익 배분에 있어서 차이가 있다. 즉 AT&T의 경우는 각 지역 SO를 중앙의 모기업에서 관리하는 체제이기 때문에 지역 SO의 자율적인 경영 정도가 낮고 PPV 서비스와 지역 광고채널 운용을 통한 수익을 모두 모기업이 가져간다. 이에 비해서 Time Warner나 Charter Communications는 상대적으로 지역 SO의 자율성이 높아 PPV 서비스와 지역 광고채널의 운용에 따른 수입은 모두 지역 SO가 가진다. 그러나 세 케이블SO 모두 임대 채널은 운용하지 않는다.

③ 접근채널의 성공적 운영방식

접근채널 운용의 궁극적인 목적은 올바른 지역성(localism)의 확립과 지역민들의 참여기회 제공이라고

할 수 있는데, 이를 위한 이상적 운영방식 모델의 요인들은 다음과 같다[8].

- 지역정부 공무원, 케이블 관련 자료, 지역사회의 각급 기관, 이해집단, 주민의 광범위한 협조(Broad Community Support)
- 지역의 집단과 개인들의 접근채널의 효과적 이용에 대한 공동의 협조체제와 적극적 참여가 필요함(Consortium Approach)
- 상호작용성과 현장감을 가지도록 생중계를 원칙으로 함(Live Programming)
- 일정 정도 이상의 시청률이 유지되게 하기 위한 정기적 편성과 프로그램 예고(Regular Programming Service)
- 충분한 시설과 장비의 구비(Equipment and Facilities)
- 접근채널 운영을 위한 공적 자금 제공과 그 실제 사용에 대한 지역 정부의 감독(Supervision)

미국의 경우, 연방통신위원회(FCC)의 1972년 규정은 “케이블 TV 시장규모 기준 상위 100개 지역에 속한 케이블공급업체는 공중, 교육, 정부의 일정한 목적을 위하여 무료로 사용할 수 있는 독립된 채널을 설치할 것”을 명시하였다[6]. 이러한 조치는 방송국들이 지방정부나 교육 프로그램을 제대로 수용하지 못하고 지역민들에게 충분한 액세스권을 보장해주고 있지 못하다는 인식에서 나온 것으로, 지역정부가 프랜차이즈를 부여할 때 이러한 채널의 설치를 요구할 것을 명문화시킨 것이다.

케이블 TV의 기본채널과 유료채널은 프로그램 공급자로 등록되어 있거나 인가받은 주체로부터 프로그램을 공급받아 편성된다. 이에 반해 일부채널은 케이블TV의 운영주체가 프로그램을 자체 제작하여 직접 운영하기도 하고 지역의 공공기구나 지역사회단체가 프로그램을 제작, 공급, 운영하는 액세스채널로 운용된다. 미국에서는 전자를 지역방송채널(local origination channels), 후자를 공공액세스채널(public, educational, governmental access channels: PEG channels)이라고 부른다. 지역방송채널과 공공액세스채널은 전자가 케이블TV 방송사 자체의 고용 인력으로 프로그램이 제

작되는 반면 공공액세스채널은 비전문가인 시민들에 의해서 제작된다는 차이점이 있다. 액세스채널 중에서 공공액세스채널은 지역사회의 자원 봉사자들이 프로그램을 제작하며, 교육 액세스채널은 학교 측 관계자들이, 정부액세스채널의 경우에는 정부 고용인들과 자원봉사자들이 프로그램을 제작한다. 대부분의 공공액세스 채널은 비상업적으로 운영되며 광고는 포함하지 않는 것이 원칙이다.

공공액세스 채널인 PEG 가운데, 정부 채널의 경우는 지역 정부의 현황 및 그 지역 사회 및 문화 등 다양한 지역 소식을 전하며, 교육 채널은 주로 대학에서 운영하며, 교육과 관련된 다양한 프로그램을 제작한다. 미국에서는 이러한 PEG 채널운영을 권장하고 있기 때문에 지방정부 혹은 작은 도시의 시의회에서도 얼마든지 자신들의 정보를 제공하는 케이블 채널을 만들 수 있다. 이들 채널은 지역의 정보에 한정되어 있고, 케이블 서비스는 지역별로 이루어지기 때문에 그 지역 혹은 지역 주변의 소식에 한정되어 방송된다. 이러한 채널은 홍보개념보다 정보제공으로서의 의무개념이 크기 때문에 시청자도, 지방정부도 긍정적으로 받아들이는 상황이다.

미국의 경우, 사실상 SO들이 자체적으로 운용할 수 있는 채널은 PPV와 임대 채널이다. 미국의 대표적인 케이블TV 사업자인 Time Warner, AT&T, 그리고 Charter Communications의 경우 MSO의 성격에 따라 PPV와 광고 채널에 대한 수익 배분에 있어서 차이가 있다. 즉 AT&T의 경우는 각 지역 SO를 중앙의 모기업에서 관리하는 체제이기 때문에 지역 SO의 자율적인 경영 정도가 낮고 PPV 서비스와 지역 광고채널 운용을 통한 수익을 모두 모기업이 가져간다. 이에 비해서 Time Warner나 Charter Communications은 상대적으로 지역 SO의 자율성이 높아 PPV 서비스+와 지역 광고 채널의 운용에 따른 수입은 모두 지역 SO가 가진다. 그러나 세 케이블SO 모두 임대 채널은 운용하지 않는다.

케이블TV에서 공공채널은 표현의 자유를 보장하는 기회를 제공한다는 점에서 공적 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 이와 같은 이유로 미국에서 케이블TV가 더욱 본격화된 1970년대부터 일정비율의 채널을 공공액세스 채널로 할당하도록 하는 규정이 제정되었고, 기본적으로 케이블TV의 독점사업권을 부여하는 지역정부는 케

이블 공급업체가 공공액세스채널을 의무적으로 제공하게 요구할 수 있도록 하고 있다. 때문에 공공액세스채널의 운용과 채널비용 등은 독점사업권 부여와 사업권 지속을 위한 재계약(renewal)심사 시 중요한 평가요인으로 작용하고 있다.

2. 일본

1.1 직사채널 사업 현황

일본은 1993년 12월부터 케이블TV가 지역의 중심적 정보통신기반으로 발전할 수 있도록 다양한 제도 개정을 실시했다. 이와 같은 제도 개정은 일본이 디지털 위성방송이 상대적으로 발달되어 있기 때문에 케이블TV를 보다 차별화된 지역 중심 매체로 발전시키려는 의도가 깔려 있다. 그러나 SO가 공공채널 혹은 지역 채널과 같은 직접 사용채널을 운영해야 한다는 법 조항은 없는 것으로 나타났다. 또한 지역채널 또는 퍼블릭 액세스 채널 등 채널 편성에 대해서는 규제하지 않고 있다.

그럼에도 불구하고 일본은 지방분권이 비교적 잘 정착되어 있어서 지역채널이 미래 케이블TV의 핵심적인 영역임을 인식하고 있다. 특히 지역채널의 뉴스는 지역 밀착형 생활 정보 뉴스에 초점을 맞추으로써 지역 시장과 방송과 차별화를 시도하고 있다. 때문에 일본 SO의 직접사용채널은 기본적으로 지역 채널로 사용되고 있다. 자주방송을 행하는 다채널형 사업자의 경우는 거의 빠짐없이 하나 이상의 채널을 운영하고 있다.

일본은 일본 전역에 100개국을 넘는 케이블TV 지역 방송국을 네트워크화 시켜 재난 시에 대처하고 있다. 40여개 이상의 채널을 제공하는 사업자들은 대부분 2-3개의 직접사용채널을 운영하고 있었다. 직접사용채널 운영에 있어서 제이콥 도쿄의 경우, 하나의 채널은 지역 정보 중심으로, 하나의 채널은 교육 및 가라오케 등 전문채널로 구성하여 사용하고 있다. 이것은 여러 개의 직접사용채널을 전부 지역 채널만으로 사용하는 것은 제작인력, 비용 등의 문제가 있기 때문에, 한 개의 채널로 기본적인 지역 채널의 기능을 수행하고 나머지 채널들은 보다 수익성 있는 사업을 실시하려고 하는 의도라고 볼 수 있다.

표 1. 액세스 채널을 운영하고 있는 주요 방송국 현황

방송국	내 용
Access Fort Wayne	공공 지역 정부 방송
Access Houston	
Access Los Altos	시의 퍼블릭 액세스 방송국
Access Phoenix	
Access Tucson	
AQC TV-Atlanta, TX	지역 정보와 가족 오락물을 제공
Arlington Community TV- Arlington County, VA	퍼블릭 액세스 채널 33 운영
Austin Community TV- Austin, TX	
BCTV- Bowie, MD	비영리, 커뮤니티에 기반 한 조직의 뉴스 오락 제공
BHTV Channel 3- Beverly Hills, CA	퍼블릭 액세스 방송국
Blue Ridge Calbe TV 13	북동 펜실바니아 지역 액세스 채널
Bratteboro Community TV	BCTV 8 채널로 퍼블릭액세스 운영
C3 TV- Cape Cod, MA	비디오, 컴퓨터 테크놀로지를 이용 공동체 프로그램 제작, 장비 및 기술 지원 접근 가능
CA3- Stevens Point, WI	지역정부 공공 액세스 방송국
Cable 8, Wrentham, MA	케이블 액세스 회사
Channel 29, Seattle, MA	TCI 퍼블릭 액세스 방송국
CATV, Bismarck, ND	
COGECO 11- CHatham, Kent, Windson	지역 프로그램 정보, 이벤트, 지역 연계, 토론 포럼 제공
Community Access TV of Boulder	
Chicago Access Network Television(CAN-TV)	채널 19, 21, 27, 36, 42로 시민의 목소리 제공
Contra Costa Television(CCTV)	프로그램 정보, 계획, 서비스 현황 제공
CTSB, Berkshire, MA	텔레비전 프로그램 제작 설비를 제공하는 비영리 기구
DATV, Dayton, OH	퍼블릭 액세스 채널 20 운영
DCCATV 26, Gardnerville, NV	지역 액세스 채널
Evanston Community Television	커뮤니티 액세스 생산 설비 제공
Government Channel, The- TGC16	케이블 프로그램과 정보를 오하이오주 아덴 시민에게 제공
JCTV Puublic Access Television, Jefferson City, MO	
KAWK/KAWB- Bemidiji, MN	북 중부 미네소타 지역 퍼블릭 TV
KGEM- Monrovia CA	커뮤니티에 액세스 텔레비전
KLCS, Los Angeles, CA	채널 58로 방송 설비 운용
KOCT, Oceanside, CA	비영리 방송국으로 지역 정부와 미디어접근을 보장하기 위함
Manhattan Neighborhood Network(MNN)	
Metro Cable Network (MCN), Twin Cities, MN	채널 6 운영
Mid-Peninsula Access Corporation(MPAC), Palo Alto, CA	

출처: 김덕모[10]

표 2. 미국의 액세스 텔레비전 현황

액세스 채널수	전송수단	전송채원	프로그램 재원	광고, 스폰서 허용 여부
약 1,800	Cable/ Microwave UHF	사업자 의무전송	케이블 사업자의 지역정부 면허료 대학	불가

출처: [9]

표 3. 일본 직사채널의 재난방송시스템

지역	재난방송시스템
이와지시마 고시끼 지역	- 재해발생시 지역채널에 의한 긴급연락이 가능
규슈사가현 다케오시 다케오케이블TV	- 룩각구가(육각천) 다카바사(다까교량)에는 하천 감시 카메라가 설치되어 집중호우로 하천이 범람할 때 다케오케이블TV가 24시간 생방송을 진행
후쿠이현 스루가시 레낭케이블네트워크	- 시청 방송실과 원자력발전소를 케이블로 연결 방송 능이 누출되거나 지진 등의 재해가 발생하면 케이블TV 컨버터의 경보음이 울리며 적색램프가 점멸 - 스루가시는 1년에 1회씩 케이블TV를 이용하여 재해 대비훈련
시즈오카 이즈반도의 하가시이즈	- 케이블TV 카메라 1대는 24시간 바다를 응시 - 해상감시 카메라에 송출되는 화면을 보고 바다날씨 예측

* 출처: 김종문[11]

1.2 직사채널 규제 및 정책 현황

일본 정부는 다양한 방법으로 케이블TV 사업장을 재정적으로 지원하고 있다. 우선 일본 정부는 지역사회에 뿌리를 내린 방송 프로그램과 소프트 제작, 유통을 촉진함으로써 지역정보화를 추진하고 지역 경제를 활성화시키기 위하여 지역의 케이블TV 사업자가 방송프로그램이나 영상소프트를 공동 제작할 경우 이를 지원하는 시설인 지역 케이블TV 보급촉진센터 약 10개소를 전국적으로 설치하였다.

또한 케이블TV 사업자가 통신위성을 이용하여 방송 프로그램을 송출할 경우에 공동으로 이용하는 시설인 케이블TV 공동프로그램 센터를 세울 때 지리 또는 무이자로 용자해주고 있다. 이밖에 기존 케이블TV 사업자가 가공 케이블을 지하로 옮길 경우도 고정자산세를 감면하여 지하에 묻은 케이블을 특별 상각 대상 설비로 인정해주는 제도를 마련해 주고 있다. 지역사회형 케이블의 경우, 일반적으로 NHK 프로그램들과, 농업정보, 기상정보 등의 정보프로그램 그리고 우리나라의 지역채널에 해당하는 '자주방송'이 포함된다. 자주방송의 내

용은 주로, 지역사회에서 일어난 모임이나 행사, 화제의 대상을 집중적으로 취재 보도하거나 지역사회에서 유용하게 쓰일 수 있는 정보 프로그램 등으로 이루어져 있다.

1.3 직사채널의 특성 및 유형

가. 지방자치단체와 케이블TV의 협력

일본의 케이블TV는 직접사용채널에 대한 제도적 장치가 없지만 지역미디어로서 지역의 정보유통에 공헌하도록 요청되어 왔으며, 지역적 기능을 중시하여 케이블TV 시설의 허가 시에는 해당지방자치단체장의 의견을 듣도록 되어 있다. 일본의 130여 지방자치단체는 직, 간접적으로 케이블TV와 협력 체제를 유지하고 있는데, 대부분의 도시형 케이블TV국의 설립자본금 가운데 일부를 지방자치단체에서 부담하는 것을 비롯, 지역프로그램을 지방자치단체에서 직접 제작하거나 방송국과 공동 제작하는 등 그 협력형태도 다양하다. 또한 관계 중앙부처, 지방공공단체, 케이블TV 사업자 등으로 '지역케이블TV추진협의회'를 구성하여, 케이블TV사업이 당면하고 있는 문제점을 밝힘과 동시에 지방공공단체에 의한 케이블TV사업을 적극적으로 추진할 수 있도록 구체적인 방안에 대한 의견교환, 조사연구, 강연회, 심포지엄 개최 업무 등을 수행하고 있다.

이와 같이 일본의 케이블TV는 지역미디어로서 지역의 정보유통에 공헌하도록 요청되어 왔으며 지역적 기능을 중시하여 케이블TV 시설의 허가 시에는 해당지방자치단체장의 의견을 듣도록 되어 있다. 심사의 공정을 기한다는 의미에서 전기통신심의회의 자문을 받아서 허가를 내주도록 규정되어 있다.

또한 시설을 허가하는 조건의 하나로서, "유선텔레비전방송시설을 설치하는 것이 그 지역의 자연적, 사회적, 문화적인 모든 사정에 비추어 보아 필요하며 적절해야 된다"고 규정하고 있다. 이 조항을 근거로 하여, 케이블TV에 대한 지역적인 밀착성이 요구되어지며, 총무성의 전신인 우정성은 이를 실현하기 위한 수단으로서 케이블TV 사업 인가 시에 해당 지역의 자본이 지배 주주로 참여할 것을 요건화하였다. 그 후 이 요건은 전기통신에 대한 규제완화책의 일환으로서 폐지되었으며 이로써 MSO가 가능하게 되었다.

표 4. 일본의 주민 참가형 프로그램 제작 사례

무사시노 미타카 케이블 TV(주)	시정홍보 및 로컬 뉴스를 중심으로 내보내는 커뮤니티 채널인 '파크 시티 채널'의 프로그램 일부를 시민에게 개방	-프로그램의 기획 및 제작은 주민 자원봉사자 약 70명으로 구성되어 있는 'NPO법인 무사시노 미타카 시민TV국' -TV에 의한 마을 건설을 테마로 해당 지역 및 일상생활 관련 화제를 다루고 30분의 정규 프로그램을 자체 제작해 '파크 시티 채널'에서 방송
(주)쥬카이 테레비 방송	현재 지역주민이 제작한 프로그램을 그대로 송출하는 '퍼블릭 액세스 채널' 외에 뉴스 전문 채널인 '코무 코무 스튜디오', 이벤트 전문채널인 '파루디아', 비상시의 문자방송 '테레비 전언판·재해정보' 4개의 자주 제작 채널을 운영	-운영에 있어서는 주민으로 구성된 '프로그램 심의회' 외에 '코무 코무 스튜디오'의 내용을 주민이 감사(監査)하는 조직인 '코무 코무 컨퍼런스', '파루디아'의 프로그램 모니터, '퍼블릭 액세스 채널 프로그램 운영협의회' 등 주민 의견을 충실하게 반영하는 체제를 정비
(주)케이블 네트 스즈카	커뮤니티 채널 'CNS스테이션'에서 2개의 주민 제작 프로그램을 방송	-'운동 시민 모두가 주역'은 주민이 기획, 촬영, 편집까지 제작 전반을 담당. '잠깐 말하게 해줘!~TV게시판'은 주민(개인 또는 단체)에게 스튜디오를 개방하고 1분씩 전달하고 싶은 정보를 자유롭게 표현해 방송

* 출처 : 김영덕[12]

지역밀착형 케이블TV는 방송구역 이외의 민방을 동시 재송신함으로써 지방과 중앙과의 정보격차를 해소하고, 동시에 독자적인 자주방송을 실시하고 있는 케이블TV를 일반적으로 가리키는 말이다. 지역밀착형 케이블TV의 운영주체는 영리단체이외에도 지방자치단체가 자본을 투자하거나, 공익법인이 운영하는 경우도 있다.

케이블TV의 퍼블릭 액세스, 시민참여 채널 등이 운영 가능하기 위해서 케이블 SO뿐만 아니라 지방자치단체의 협력과 지원도 필요하다고 여겨진다. 한편 드물기는 하지만 직접사용채널의 유료채널로의 활용에 대한 가능성도 있다. 이러한 상황에서 볼 때 일본 케이블TV의 직접사용채널에 대한 핵심은 지역성, 지역사회라고 볼 수 있다.

나. 주민 참가형 프로그램의 활성화

일본의 경우에는 미국과 같은 액세스채널의 형태보

다는 지역공동체의 자주방송을 위주로 시민미디어의 운영이 이루어지고 있다. 즉 프로그램에 참여하고 프로그램에 자신들의 의견을 반영하는 위주로 참여가 이루어지고 있다.

자체방송 프로그램에서 주민의 참여를 독려하기 위한 노력 중 시민전용 채널이 갖는 의의는 시민들에게 있어서 단지 '보는 것'이었던 텔레비전을 '사용하는 것'으로 바꾸어줬다는 것이고 또한 이를 통해서 시민들의 언론의 자유가 보장될 수 있다는 것이다.

프로그램의 내용은 시민생활의 문제점에 대한 의견 발표, 지역행사, 각종단체의 활동보고 등 여러 가지 형태로 방송국으로부터의 제한은 없다. 또한 각종단체의 대표자가 '공익액세스채널 운영협의회'를 만들어 채널을 보다 적극적으로 활용하고 있다.

표 5. 무사시노 미타카 케이블TV(주)와 NPO법인 무사시노 미타카 시민텔레비국과의 파트너십 협정 내용

<ol style="list-style-type: none"> 1. '무사시노 미타카 케이블TV(주)'는 지역의 일원으로서 지역에 유익한 방송통신 서비스를 제공하기 위해 '무사시노 미타카 시민텔레비국'을 지원한다. 2. '무사시노 미타카 시민텔레비국'은 '무사시노 미타카 케이블TV(주)'가 제공하는 서비스를 활용해 지역주민이 마을을 알고, 사람을 알고, 시민다운 활동을 실천해 나갈으로써 파크 시티가 시민 미디어로 정착하는 것을 지원한다. 3. '무사시노 미타카 케이블TV(주)'는 '무사시노 미타카 시민텔레비국'을 위해 이하의 협력을 행한다. <ol style="list-style-type: none"> ① 무사시노 미타카 시민텔레비국이 제작하는 프로그램을 방송하는 방송시간의 제공 ② 프로그램 제작에 필요한 시설, 설비, 기재의 제공 ③ 프로그램 제작에 필요한 정보, 지식의 제공 및 기술적 지원 ④ 무사시노 미타카 시민텔레비국의 홍보선전 ⑤ 무사시노 미타카 시민텔레비국의 운영에 필요한 경제적 지원 4. '무사시노 미타카 시민텔레비국'은 '무사시노 미타카 케이블TV(주)'를 위해 이하 협력을 행한다. <ol style="list-style-type: none"> ① 커뮤니티 채널에서 방송하는 프로그램 제작 및 제공 ② 커뮤니티 채널의 시청 촉진 ③ 무사시노 미타카 케이블TV(주)의 기업 목적의 주지 및 지역활동에의 참가 지원 ④ 커뮤니티 채널의 홍보선전
--

* 출처 : 김영덕[12]

V. 논의 및 결론

1. 연구의 논의

미국과 일본의 경우, SO가 직접 사용하는 채널에는 차이가 있다. 미국의 경우는 전문채널 이외의 SO들이 운용할 수 있는 채널로 PEG 채널, PPV, 임대채널이 있다. PEG 채널은 지방자치단체의 요청에 따라 편성 여부가 결정되며, SO는 편성에 대한 권한을 가지고 있지 않다. 따라서 미국의 SO는 일본의 자주제작프로그램 또는 우리나라의 지역소식과 같은 프로그램을 직접 제작하지 않는다. 미국의 PEG 채널에서 SO의 참여가 부재한 이유는 초기부터 이를 지역주민의 커뮤니케이션 확대의 차원에서 접근했기 때문이다. 결국 지역주민의 자발적인 참여를 바탕으로 무차별, 무삭제, 선착순의 원칙이 적용되어 사실상 SO의 참여를 허용하지 않은 셈이라고 할 수 있다. 미국의 지역 SO가 직접사용채널을 운용하지 않는 이유는 PEG채널이 지역밀착의 기능을 담당하고 있으며, 전체 채널 패키지 내에 케이블SO와 수직 결합된 채널 사용 사업자 또는 방송콘텐츠 소유자가 많기 때문에 특정 지역을 근거지로 하는 소규모의 직접 채널 운영에 투자할 필요를 느끼지 못하기 때문으로 추측되어진다[1].

일본의 케이블TV는 직접사용채널 운용에 대한 제도적 장치는 없지만 허가과정에서 지역정보 유통에 공헌하도록 요구받는다. 이에 따라 지방자치단체와 케이블TV는 긴밀한 협력관계를 구축하면서 직접사용채널을 통해 지역의 커뮤니티 채널로 활용하고 있다. 즉, 일본 케이블TV사업자는 직접사용채널의 성격을 지역성 구현과 지역사회를 위한 채널로 간주하고 지방자치단체와의 긴밀한 협력관계 속에서 다양한 지역정보를 제공하는 형태로 운용하고 있다. 예를 들어 지역에서 일어나는 다양한 이슈와 현안을 제기하거나, 지역행사를 소개하거나, 각종 지역단체의 활동내용을 전달하는 등 지역에 관련된 다양한 내용으로 편성하고 있다. 뿐만 아니라 지역에 존재하는 다양한 사회단체들은 케이블TV 직접사용채널을 적극적으로 활용하고 있다.

2. 연구의 결론

국내의 경우 직접사용채널 운용방향에 대해 법적으로 뚜렷한 방향성이 존재하지 않고 있는 실정이다. SO의 경우 방송법 상 의무적으로 지역채널을 운용하게 되어 있고, 따라서 지역채널을 통해 SO는 지역 관련 프로그램을 자체적으로 제작하여 방송하고 있다. 따라서 직접사용채널의 경우 SO가 직접 운용하는 것이 아니라 채널사용사업자에게 할당하거나, 직접 운용하는 경우 케이블TV 가입이나 특정 방송프로그램을 홍보하기 위한 프로모션 목적으로 활용하는 경우가 대부분이다.

따라서 국내의 경우는 현재의 모호한 규정을 수정하고, 미국식으로 PEG 액세스채널로 같지, PPV, 임대채널로 같지, 일본식으로 지역뉴스채널 혹은 퍼블릭 액세스 채널 역할을 할 것인지 정책방향을 명확히 할 필요가 있다. 특히 디지털 전환에 따라 케이블이 지역채널로서 기능할 수 있는 역할이 더욱 커지고 있는 상황이므로, 일본의 경우처럼 지자체가 보다 적극적인 관심을 가지고 케이블의 지역채널을 공익적 목적으로 활용될 수 있도록 지원할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하는 방안도 필요하다.

위성방송의 경우에는 직접사용채널을 2011년 기준 6개의 채널을 운용하고 있는데, 방송 전송 기술의 특성상 지역의 커뮤니티 채널로 활용하기가 적절하지 않다는 점에서 수익성 확보를 위해 자사의 프로모션이나 수익채널로 활용하고 있는 실정이다. 그러나 SO의 경우에는 지역성에 대한 문제가 수반되기 때문에 직접사용채널 운용방향을 지역사회를 위한 여론수렴의 창구로 규정하여 이에 대한 재정의가 필요할 것이다. 직접사용채널에 대해 공익적 성격을 강조할 경우, SO의 직접사용채널은 현재 방송법 상 의무적으로 운용하게 되어 있는 지역채널과 차별성을 모색해야 할 필요가 있다. 직접사용채널 편성범위를 구체화하고 종합 및 보도전문 편성금지를 위한 관련법 개정이 필요하다. 즉 국내 영상산업 활성화, 부가서비스 개발, 일반 PP가 운영하기 어려운 방송프로그램 편성 등 공익성 방송프로그램 편성하고 스포츠, 영화 등 PP와의 과당경쟁 유발할 수 있는 특정 장르 집중편성 지양하고 보도전문 편성 또는 종합편성 지양하도록 해야 한다

참고 문헌

- [1] 이수영, “케이블TV 직접채널 운용에 관한 연구”, 대진논총, 2001.
- [2] 강대인, “위성방송 도입에 따른 정책방안”, 공청회 자료집, 방송위원회, 2000(8).
- [3] 황근, “위성방송 채널규제 정책 방향”, 위성방송 규제정책 연구, 방송위원회, 2000(12).
- [4] 유세준, “다매체·다채널시대 뉴미디어 방송의 공존과 발전에 관한 연구-우리나라 기존 케이블 TV와 신규위성방송을 중심으로-”, 동국대학교 언론정보대학원 석사학위논문, 2001.
- [5] 이수영, 이우승, “21세기를 대비한 방송종합정책 연구”, 방송개발원, 연구보고 99-09, 1999.
- [6] Third Report and Order on Docket 18397, 36 FCC 2nd 143, 1972.
- [7] 유승관, “디지털 방송시대의 공중 참여권에 대한 연구: 미국 케이블TV의 공공액세스 채널 운용의 법적 토대와 쟁점을 중심으로”, 언론과 법, 창간호, 2002.
- [8] S. T. Eastman, “Broadcast/cable programming : Strategies and practices,” 5th ed., Belmont, CA : Wadsworth, 1993.
- [9] <http://www.openchannel.se/cat/overview.htm>
- [10] 김영덕, “지역 공공채널과 액세스채널 활성화 방안”, SO 지역채널 활성화방안 마련을 위한 전문가 토론회 발표 논문, 방송위원회 매체정책국 유선방송부, 2004.
- [11] 김종문, 케이블TV를 활용한 일본 지방자치단체의 지역발전시책, 한국전력공사, 1995.
- [12] 김영덕, “일본 총무성의 지역미디어 콘텐츠 활성화 방안”, 동향과 분석, 방송영상산업진흥원, 제 195호, 2004.
- [13] 최호택, “지방의회의 활성화를 위한 정책·참여 콘텐츠 개발”, 한국콘텐츠학회 추계학술대회논문집, Vol.4, No.2, 2006.
- [14] 최이정, 이근우, “케이블TV의 디지털 전환에 따른 지역채널 개선방안”, 한국콘텐츠학회논문지,

Vol.8, No.6, 2008.

저자 소개

김희경(Hee-Kyung Kim)

정회원



- 1993년 2월 : 제주대학교 사회학과(문학사)
- 1997년 8월 : 성균관대학교 신문방송학과(정치학석사)
- 2004년 2월 : 성균관대학교 신문방송학과(언론학박사)

▪ 2005년 6월 ~ 2011년 3월 : 한국케이블TV방송협회 연구위원

▪ 2011년 3월 ~ 현재 : (사)미디어전략연구소 연구실장

<관심분야> : 방송정책 및 제도, 미디어산업, 융합서비스

차영란(Young-Ran Cha)

중신회원



- 1982년 2월 : 이화여자대학교 의류직물학과(학사)
- 1987년 2월 : 중앙대학교 광고홍보학과(문학 석사)
- 2002년 8월 : 중앙대학교 광고홍보학과(언론학 박사)

▪ 2005년 3월 ~ 현재 : 수원대학교 언론정보학과 교수

<관심분야> : 광고, 홍보, 마케팅, 정치커뮤니케이션, 미디어 정책