방송통신정책연구 17-융합-87

유료방송의 지역성 구현을 통한 공적책무 확보 방안

A Study on Securing Public Responsibility of Pay-TV: Focusing on Localism

2018. 02

연구기관 : 정보통신정책연구원

과학기술정보통신부
Ministry of Science and ICT

IITP 정보통신기술진흥센터
Institute for Information & communications Technology Promotion

방송통신정책연구 **17-융합-87**

유료방송의 지역성 구현을 통한 공적책무 확보 방안

(A Study on Securing Public Responsibility of Pay-TV: Focusing on Localism)

이종원/김청희

2018. 02

연구기관 : **정보통신정책연구원**

과학기술정보통신부
Ministry of Science and ICT

정보통신기술진흥센터
Institute for Information & communications Technology Promotion

이 보고서는 2017년도 과학기술정보통신부 방송통신발전기금 방송통신 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 과학기술정보통신부의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

과학기술정보통신부 장관 귀하

본 보고서를 『**유료방송의 지역성 구현을 통한 공적책무 확보 방안**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2018년 2월

연 구 기 관 : 정보통신정책연구원
총괄책임자 : 이종원 연 구 위 원
참여연구원 : 김청희 연 구 원

목 차

요약문 ····· ix

제 1 장 서 론 ····· **1**

제 1 절 연구배경 ····· 1

제 2 절 연구의 필요성 및 목적 ····· 7

제 3 절 연구의 주요내용 및 연구방법 ····· 9

1. 연구의 주요 내용 ····· 9

2. 연구 방법 ····· 9

제 2 장 국내외 유료방송 제도 현황: 지역성 구현을 중심으로 ····· **10**

제 1 절 국내 유료방송 제도 현황 ····· 10

1. 지역성, 지역성의 유형: 지상파방송에 관한 담론 ····· 10

2. 방송법상 지역성 규정 및 의미 ····· 18

3. 유료방송의 지역성 구현 제도 및 현황 ····· 21

제 2 절 해외 주요국 유료방송 제도 현황 ····· 24

1. 미국 ····· 24

2. 일본 ····· 33

3. 영국 ····· 51

제 3 장 유료방송의 공적책무 구현 제도 현황 및 문제점 ····· **57**

제 1 절 유료방송사업자 공적 책무 구현 제도 현황 ····· 57

1. 법률적 실체: 허가·재허가 제도 ····· 57

2. 재허가 제도 운용 현황: 심사기준 ····· 60

제 2 절 재허가 제도의 문제점 ····· 62

1. 심사항목간 체계성 결여: 심사기준 중복 ····· 62

2. 심사기준의 추상성 ····· 65
3. 심사기준과 방송평가 항목간 중복성 논쟁 ····· 65
4. 유료방송 재허가 법령체계 미비 ····· 67
5. 재허가 조건 이행 실효성 확보 미흡 ····· 69

제 4 장 유료방송사업자 공적책무 구현 방향 ····· 71
제 1 절 유료방송사업자의 시장 불확실성 해소 ····· 71
1. 법령정비 ····· 71
2. 행정절차 개선 ····· 73
제 2 절 전국사업자(IPTV) 공적책무 구현 방향 ····· 78
1. 전국사업자 지역성 구현 이슈 ····· 78
2. 전국사업자 지역성 구현 서비스: 사례 ····· 79

제 5 장 결론 및 시사점 ····· 81

제 6 장 정부정책 반영현황 ····· 84

참고문헌 ····· 85

〔부 록〕 ····· 88

표 목 차

〈표 1-1〉 유료방송사업자의 4차산업 대응 양상 ····· 1
〈표 1-2〉 유료방송가입자 현황 ····· 5
〈표 1-3〉 지역사업권 개편에 대한 유지·폐지 입장 ····· 8
〈표 2-1〉 방송법상 지역성 규정 ····· 19
〈표 2-2〉 케이블TV 지역사업권 규정 ····· 21
〈표 2-3〉 케이블TV 지역채널 의무운용 규정 ····· 22
〈표 2-4〉 Cable Act(1984) ····· 27
〈표 2-5〉 미국의 유료방송 허가체계 ····· 29
〈표 2-6〉 미 50개(states) 주 케이블 프렌차이즈 법률 개선 현황(2012년 1월 기준) ··· 30
〈표 2-7〉 일본 기간방송보급계획(방송법 제91조) ····· 34
〈표 2-8〉 위성방송사업자의 보유가능 트랜스폰더 상한 ····· 35
〈표 2-9〉 방송사업 분류 및 관련 규제체계 개요 ····· 36
〈표 2-10〉 도쿠시마현의 지정재전송사업자(일부) ····· 42
〈표 2-11〉 케이블TV 운용주체별 사업자수(2017년 3월말 기준) ····· 44
〈표 2-12〉 케이블TV의 STB 설치 현황 ····· 45
〈표 2-13〉 자주방송 가입자 현황 ····· 46
〈표 2-14〉 J:COM의 자체제작 및 커뮤니티채널 ····· 46
〈표 2-15〉 San-In Cable의 기본채널 ····· 47
〈표 2-16〉 NNS의 베이직 채널 ····· 49
〈표 2-17〉 쥬카이TV의 커뮤니티채널 ····· 50
〈표 2-18〉 영국의 커뮤니케이션법 체계 ····· 51
〈표 2-19〉 EU 수평적 규제체계 개념과 영국의 방송통신 면허체계 비교 ····· 53
〈표 3-1〉 인터넷멀티미디어방송제공사업자 (재)허가 법적 근거 ····· 58
〈표 3-2〉 유료방송사업자 (재)허가 시 사업자 공적책무 심사내용 ····· 60

〈표 3-3〉 방송사업자(재)허가·승인 심사기준 ····· 61
〈표 3-4〉 심사항목의 운용 ····· 61
〈표 3-5〉 '방송의 공적책임·공정성·공익성' 규정의 적용 범주 ····· 63
〈표 3-6〉 기간통신사업자 허가 법령 체계 ····· 67
〈표 3-7〉 기간통신사업자 허가신청요령 및 심사기준(고시) ····· 68
〈표 3-8〉 기간통신사업·인터넷멀티미디어방송사업 면허체계 비교 ····· 69
〈표 4-1〉 현재 계류 중인 방송법 개정(안): 단계적 위임안 ····· 72
〈표 4-2〉 허가심사사항에 대한 배점(인터넷멀티미디어방송사업법 시행령 제2조 제4항 관련) ····· 73
〈표 4-3〉 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 중계유선방송사업자 허가·재허가 등의 절차 및 기준(초안) ····· 75
〈표 6-1〉 「인터넷멀티미디어방송사업법」 개정안 전후 비교표 ····· 84

그 림 목 차

〔그림 1-1〕 방송사업매출 성장 추이 ····· 2
〔그림 1-2〕 방송사업매출의 매체별 구성내역(2016년) ····· 3
〔그림 1-3〕 매체별 방송매출 추세 ····· 3
〔그림 1-4〕 유료방송 가입자 수 추이(단자수 기준) ····· 4
〔그림 1-5〕 유료방송 규율체계 ····· 6
〔그림 2-1〕 일본케이블TV협회(JCTA) ····· 38
〔그림 2-2〕 일본케이블TV협회(JCTA): 한글번역 ····· 38
〔그림 2-3〕 의무재전송제도 개요 ····· 39
〔그림 2-4〕 케이블TV 가입가구수 및 보급률 ····· 43
〔그림 2-5〕 케이블TV의 광역별 보급률 ····· 43
〔그림 2-6〕 J:COM 채널의 주요 프로그램 ····· 47
〔그림 2-7〕 San-In Cable 주요 채널 ····· 48
〔그림 2-8〕 쥬카이TV의 커뮤니티채널 ····· 50

요 약 문

1. 제 목

유료방송의 지역성 구현을 통한 공적책무 확보 방안

2. 연구 목적 및 필요성

○ 방송환경 변화로 인한 유료방송시장의 경쟁구도 변화는 다양한 시장전략과 그에 따른 지역성, 공적책임의 실현 등 방송의 공적책무에 대한 개념적 구체화와 실현 방식의 변화를 요구

○ 유료방송발전방안에서는 유료방송사업자의 공적책무 이슈를 시청자 후생 제고 차원에서 검토

- 유료방송사업자에게 부여되어 온 공적책무 수단으로서의 지역채널, 지역사회에 대한 기여 등에 대한 의무들이 지금의 변화된 유료방송 시장 환경에서 적절한 것인지에 대한 문제
- 유료방송사업자의 공적책무를 담보하기 위한 (재)허가 제도의 심사항목(방송의 공적 책임의 실현 가능성 등)의 구체성 결여, 다른 심사항목 간 차별성 부족 등으로 인해 환경변화에 따른 공적 책임에 대한 개념 정립 및 구체화에 대한 검토가 필요함을 제기

○ 이에 시장 환경의 변화를 고려하여 지역성 구현을 위한 정책수단을 진단하고, 유료방송(사업자)의 공적책임에 대한 개념 정리 및 구체화를 통해 유료방송의 공적책무 확보 방안을 마련할 필요

3. 연구의 구성 및 범위

○ 본 연구에서 수행하는 연구의 구성 및 범위는 다음과 같음

- 첫째, 국내 유료방송의 지역성 구현 제도 현황을 지역성에 대한 정의, 지역성의 유형에 대한 논의, 지상파방송과 관련한 기존 연구들을 통해 정리하고, 변화된 방송환경을 고려해 서비스 지역과 관계없이 특정 지역의 고유한 이해나 관심사를 어떻게 반영해야 하는가를 규범적, 산업적 측면에서 검토될 필요가 있음을 제언
- 둘째, 해외 주요국(미국, 일본, 영국 등)의 유료방송 규제체계 현황을 살펴보았으며, 그 중에서 일본의 지역성 구현 제도 및 현황에 초점을 두었음
- 셋째, 국내 유료방송의 지역성, 유료방송사업자의 공적책무 개념 정립 및 구체화를 재허가 심사 제도를 통해 문제점을 제시하고, 개선방향을 제안
- 넷째, 지역성 등의 공적책무 확보를 위한 재허가 심사제도 개선(법령개정, 고시제정 등) 방안을 마련, 더불어 전국사업자인 IPTV사업자가 지역성 구현에 기여할 수 있는 방안을 모색

4. 연구 내용 및 결과

○ 본 연구의 주요 결과를 정리하면 다음과 같음, 첫째, 방송의 지역성이 중요한 정책 가치이자 미래에도 유효하다고 한다면, 변화된 방송환경에서 지역성이라는 규범적 가치, 즉 규범적 지역성과 산업적 지역성을 조화시켜 내는 것이 핵심 정책과제가 될 것임

- 기술발전이나 새로운 매체의 등장과 함께 지역성 개념을 실질적으로 재구성하기 위한 노력들, 그리고 지역성의 가치가 상실될 수 도 있다는 가능성이 제기되면서 지역성에 대한 고민이 필요한 시점
- 더불어 IPTV의 경우도 방송프로그램을 전달하는 사업자로서 지상파 방송 재송신을 통해 지역성 등 방송의 공적책무를 부과하고 있다는 점을 주목할 필요가 있음을 지적

○ 둘째, 유료방송사업자의 공적책무 구현 제도로 '재허가'제도에 초점을 맞춰, 유료방송

사업자의 공적책무 강화를 위해 재허가 제도의 문제점으로 심사기준 중복 추상성, 법령체계의 미비 등을 지적하였으며, 이를 해결하기 위한 정책방안으로 법령체계의 정비 및 행정절차 개선안으로, 재허가 관련 고시제정(안)을 제안

○ 셋째, 전국사업자인 IPTV사업자의 공적책무 강화, 그 중에서도 지역성 기여에 대한 관심이 높아짐에 따라 IPTV사업자가 검토해 볼 수 있는 서비스들을 사례로 제안

○ 넷째, 본 연구결과에 기반해 IPTV사업자 공적책무 제고를 위해 IPTV 재허가 조건 미이행 시 이를 규율하기 위한 법적근거를 마련할 수 있는 법률개정안을 제안

5. 정책적 활용 내용

○ 정책반영일: 2018~2019년

○ 반영정책명: IPTV사업자 공적책무 제고를 위한 법 개정안

○ 반영내용: 유료방송시장의 동일서비스 동일규제를 위한 IPTV 재허가 조건 이행 실효성 확보

※ 인터넷멀티미디어방송사업법(제24조, 제26조) 개정 추진

6. 기대효과

○ 본 연구는 변화하고 있는 방송환경에서 지역성 등 유료방송의 공적책무들이 약화되는 현실을 개선하여, 궁극적으로 유료방송의 지역성 강화, 지역사회 및 지역사회 유관 산업 등에 기여할 수 있음

SUMMARY

1. Title

A Study on Securing Public Responsibility of Pay-TV: Focusing on Localism

2. Objective and Importance of Research

○ The competitive landscape of pay-TV, which changes according to the broadcasting environment, requires conceptualization and realization of public obligations of broadcasting such as various market strategies, localization and public responsibility

○ Public responsibility issues in pay-TV were reviewed in order to enhance the welfare of viewers

- There is an issue of whether the obligations that have been granted to pay-TV broadcasters are appropriate in the changed pay-TV market environment
- It is necessary to reify the concept of public responsibility due to the lack of differentiation among the different assessment item of licence system to secure public responsibility

○ Therefore, it is necessary to diagnose the core policy instruments such as broadcasting districts, local channel in consideration of changes in the market environment, and to formulate the concept of public responsibility of pay-TV in order to secure public obligation of pay-TV

3. Contents and Scope of the Research

○ Contests and scope of this study are as follows:

- First, the definition and the type of localism are discussed through the existing studies on terrestrial broadcasting. In addition, it is necessary to consider how to reflect the unique interests or concerns of a specific region regardless of the service area from the normative and industrial aspects
- Second, the current status of pay-TV regulation systems is reviewed in major foreign countries(US, Japan, UK, etc.), focusing on the pay-TV regulation system for localism in Japan
- Third, the problem of license system of pay-TV in Korea and improvement directions are suggested
- Lastly, measures to secure public responsibility of pay-TV and to contribute to the localism for IPTV operators are suggested

4. Research Results

○ First, if the localism is an important policy value in broadcasting, it will be a key policy task to harmonize the normative values(localism) and industrial values in the changed broadcasting environment

○ Second, problems of current license system are pointed out, and policy measures to solve this problem are suggested

○ Third, as interest in IPTV operators' public responsibility, especially localism, has increased, services that IPTV operators can provide are suggested as examples

○ Lastly, based on the results of this study, we proposed a law amendment to provide legal basis for regulating IPTV operators when they do not fulfill the condition of re-licensing

5. Policy Suggestions for Practical Use

○ Amendment on the law to secure public responsibility of IPTV operators

6. Expectations

○ This study can improve the reality that the public responsibility of pay-TV has weakened in the changing broadcasting environment, ultimately contributing to strengthening localism of pay-TV and related industries in local community

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Domestic and Overseas Pay-TV Systems: Focusing on Localism

Chapter 3. Current Status and Problems of Pay-TV Systems for Securing Public Responsibility

Chapter 4. Direction for Implementing Public Responsibility of Pay-TV

Chapter 5. Policy Suggestions for Practical Use

Chapter 6. Contribution to Government Policy

제1장 서 론

제1절 연구배경

○ 국내 유료방송시장은 방송통신 융합이 심화됨에 따라 시장경쟁, 기술혁신의 방향 등 변화의 양상이 역동적

– 특히 4차 산업혁명시대를 추동하는 핵심 요소기술인 AI(인공지능), ICBM(IoT, Cloud, Big Data, Mobile: 5G)은 성장정체에 있는 유료 방송산업에 새로운 성장 동력을 창출할 수 있는 기술요인들로 주목을 받고 있음

– 예컨대 인공지능과 빅데이터 기반의 IPTV 셋톱박스 '기가지니(KT)'(2017. 1), '누구(SKT-SKB)' 등이 대표적, 기가지니의 경우 출시 1년 만에 가입자 50만명을 확보, LGU+는 네이버의 AI스피커 '프렌즈 플러스'와 유플러스TV의 셋톱박스를 별도 연동하는 방식을 채택, 케이블TV 역시 CJ헬로는 시청경험 빅데이터와 AI를 기반으로 고객 맞춤형 콘텐츠를 제공하는 차세대 케이블서비스인 '알래스카'를 선보임, 또한 각 업체들은 차기 셋톱박스를 출시할 때 AI를 적용하는 방안을 고려

〈표 1－1〉 유료방송사업자의 4차산업 대응 양상

구분	기업명	내용
케이블TV	CJ헬로	SK텔레콤 '누구' 탑재 논의, 6월경 공개
	CMB	지난해부터 네이버 '클로버' 적용 테스트
	티브로드	차기 출시하는 셋톱에 AI엔진 적용
위성방송	KT스카이라이프	'구글 어시스턴트' 도입 예정
IPTV	KT	2017년 1월 'IPTV+AI스피커' 기가지니 출시
	SK브로드밴드	2018년 1월 'BTV 누구' 출시
	LG유플러스	2017년 12월 네이버 클로버 적용 'U+우리집AI' 출시

자료: 정명섭(2018. 3), "인공지능에 꽂힌 유료방송.. 케이블TV·위성방송도 AI심는다", KINEWS

– 유료방송시장의 성장정체, 경쟁구도의 변화, 4차 산업의 요소 기술들은 유료방송사업자들의 시장전략의 변화를 추동할 뿐만 아니라 이용자의 미디어소비행태의 변화와 맞물리며, 전통적 유료방송의 제도 및 정책의 변화를 강제

○ 산업적으로 2016년 현재 전체 방송사업매출은 15조 9,021억 원으로 전년대비 3.8% 성장

– 홈쇼핑매출(홈쇼핑PP의 상품거래 수수료)을 제외한 방송사업매출은 12조 4,757억 원

– IPTV 진입('08년) 후 방송사업매출 성장률이 14.9%('10)까지 상승했으나 이후 계속 감소하는 추세

〔그림 1－1〕 방송사업매출 성장 추이

(단위: 억 원,%)

자료: 과학기술정보통신부・방송통신위원회,「방송산업 실태조사 보고서」각 연도, 방송통신위원회(2017),「2016년도 재산상황공표집」

– 매체별로는 PP가 방송사업매출의 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 지상파방송과 IPTV가 그 뒤를 잇고 있음

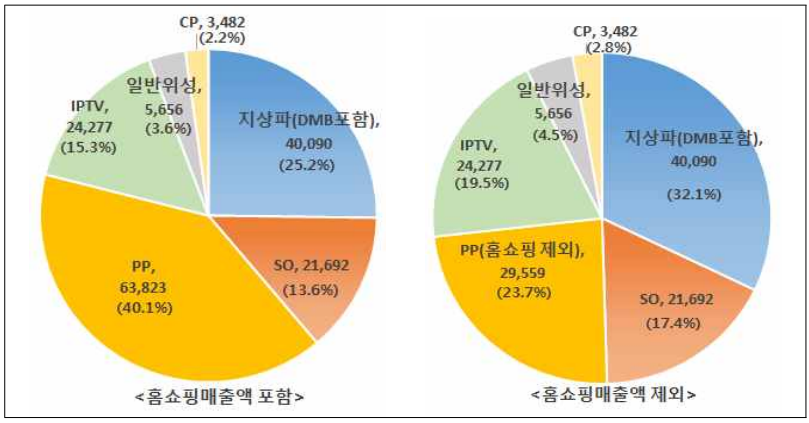
※ PP 6조 3,823억원(40.1%), 지상파방송사(DMB포함) 4조 90억원(25.2%), SO 2조 1,692억원(13.6%), 위성방송사(DMB포함) 5,656억원(3.6%), IPTV사업자 2조 4,277억원(15.3%), IPTV콘텐츠제공사업자(CP) 3,482억원(2.2%)

– 2016년에 처음으로 IPTV매출액이 SO매출액을 추월

– 홈쇼핑매출액을 제외하면, 지상파방송 매출액이 32.1%로 가장 큰 비율을 차지하고 PP는 23.7%(2조 9,559억원)

〔그림 1－2〕 방송사업매출의 매체별 구성내역(2016년)

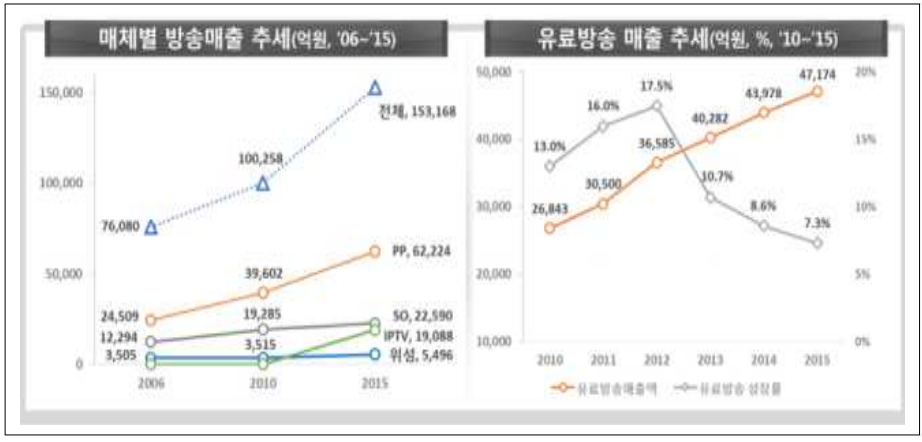
(단위: 억 원, %)



자료: 방송통신위원회(2017), 「2016년 재산상황공표집」

– 매체별 매출과 유료방송 매출 추세를 보았을 때, 지금까지 유료방송시장의 성장은 2008년 도입된 후발사업자 IPTV가 주도한 것으로 보여짐

〔그림 1－3〕 매체별 방송매출 추세



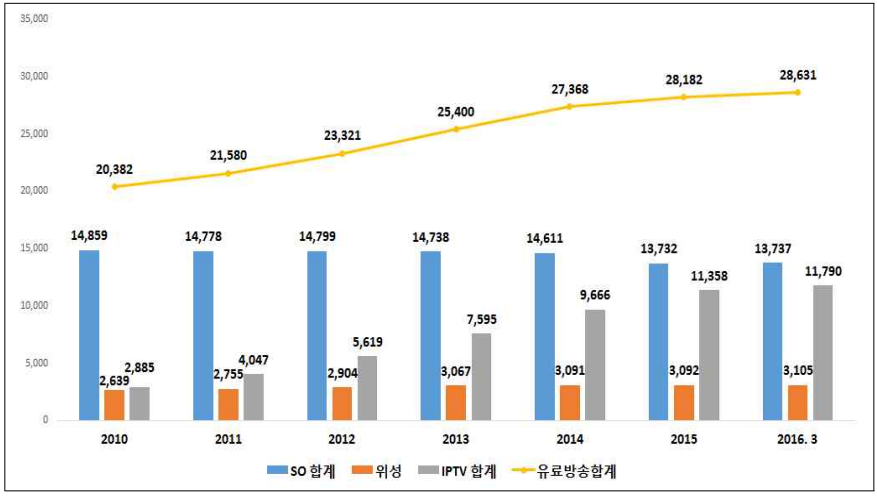
자료: 이종원(2017); 「방송산업 실태조사 보고서」 각 연도; 「방송사업자 재산상황공표집」 각 연도; 「방송시장 경쟁상황 평가」 각 연도

○ 가입자 수 현황을 보면, 2016년 3월말 SO·위성방송 가입자 수는 1,374만, 311만으로 감소·정체 상태, 2008년 진입한 IPTV는 빠르게 증가하여 1,179만에 이름

※ 매체별 가입자 점유율('16년 3월말): 케이블TV 48.0%, 위성방송 10.8%, IPTV 41.2% (OTS 7.6%)

〔그림 1－4〕 유료방송 가입자 수 추이(단자수 기준)

(단위: 천 단자)



자료: 「2016년도 방송시장 경쟁상황 평가」

– 유료방송 가입자시장은 2,864만명으로 이미 전체 세대수(2,101만)를 초과해 가입자 시장은 이미 포화된 상황, 이처럼 포화된 가입자 시장에서 가입자 확보를 위한 사업자 간 경쟁이 심화

– 특히 IPTV사업자는 방송통신 결합상품을 이용하여 가입자를 확대하였고, SO는 기존 아날로그가입자의 디지털 전환에 주력하는 추세

※ 2016년 3월말 디지털유료방송 가입자는 2,245만(2,436만)으로 전체 유료방송가입자의 78.4%(8VSB 디지털 포함 85.1%)를 차지(IPTV도입 이전인 '08년 말 24.3%)

※ 디지털유료방송 서비스별 점유율('16년 3월말): IPTV 52.5%(8VSB포함 48,4%), 디지털케이블TV 33.7%(38.9%), 위성방송 13.8%(12.7%), OTS 9.6%(8.9%)

〈표 1－2〉 유료방송가입자 현황

(단위, 만)

	2016. 3월말	2016.12월말
전체	2,863 (100.0%)	2,996 (100.0%)
디지털	2,245 (78.4%)	2,380 (79.4%)
디지털8VSB	150 (5.2%)	336 (11.2%)
아날로그	468 (16.4%)	280 (9.4%)

자료: 방통위(2018), 2017년 방송시장경쟁상황평가, 보도자료

○ IPTV의 등장과 함께 통신사업자의 방송시장 진입은 산업영역에서의 방송통신융합을 의미

– IPTV의 출범과 함께 예견되었던 결합상품의 등장과 확산은 방송시장의 경쟁양상을 결합상품 제공을 통한 저가 할인 경쟁으로 나타나고 있으며, 최근에는 이동통신 포함 결합상품의 증가가 두드러짐

※ 방송통신 결합상품: 약 309만 건('10년) → 약 1,176만 건('15년) 약 4배로 증가
이동전화 포함 방송통신 결합상품: 약 76만 건('10년) → 약 521만 건('15년) 약 7배로 급증(계약 건수 기준)

– 당장 이동통신 제공 능력이 없고, 신규 이통서비스에 참여할 자본력도 부족한 SO로서는 융합시장에서 경쟁에 매우 불리한 입장

※ 2015년 현재 SO의 방송통신 결합상품은 약 257만 건(점유율 21.9%)이나, 이동통신 포함 결합상품(MVNO 이용)은 약 1.2만 건(점유율 0.2%) 수준에 불과(계약건수 기준)

○ 유료방송 가입자들의 미디어 이용행태도 과거와 달리 많은 변화를 경험하고 있음, 1인 가구의 증가, 스마트폰의 대중화로 미디어 소비패턴이 이동형·개인형으로 전환, 그 속도 역시 빠르게 진행

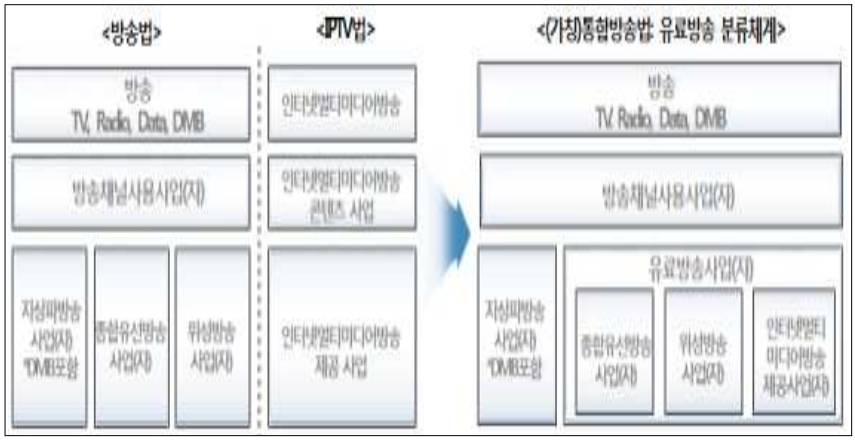
※ 스마트폰 보급률 '11년 21.6% → '15년 77.6%로 증가, '16년 일주일에 5일 이상 TV 시청 응답자의 바율 75%, 반면 스마트폰 사용 답변자 81%(KISDI, 2016; 2017)

○ 제도적 측면에서 현행 방송제도는 과거 아날로그 방송환경시대에 성안된 것으로, 특정 기술에 종속적인 수직적 규율체계임

– IPTV는 06~07년 IPTV 도입 논쟁 당시, 서비스 성격에 대한 지난한 논쟁의 결과로써 케이블TV와 위성방송을 규율하는 방송법과는 별도의 개별법으로 시장에 진입

– (사업분류) 이는 현행 유료방송이 '주파수할당방식(Radio Frequency, RF)의 유료방송'과 '인터넷프로토콜(IP)방식의 유료방송'으로 각기 규율하는 별도의 법체계를 갖추고 있는 상황

〔그림 1－5〕 유료방송 규율체계



자료: 이종원(2014, 2017)

– 이와 같은 사업분류 및 규율체계 하에서 네트워크 고도화와 함께 전개되고 있는 기술융합, OTT 등장에 따른 정책이슈들은 각기 다른 개별법(방송법, IPTV법, 전기통신사업법 등, 정보통신망 법 등)들을 통해 대응하고 있는 상황

※ 현재 국회 계류 중인 가칭 통합방송법(방송법+IPTV법) 역시, 현행 특정 전송기술에 따른 사업분류 및 허가체계를 유지

– 현행 유료방송시장에 진입하기 위해서는 유료방송사업자별로 진입(면허)의 단위가 각기 다른 상황, 케이블TV의 경우 지역면허(local franchise), 위성방송과 IPTV의 경우는 전국면허(national franchise)

제 2 절 연구의 필요성 및 목적

○ 유료방송이 직면한 지금의 방송환경은 전통적인 유료방송사업자에게 우호적이지 않다는 점을 시사

– 방송통신 융합이 네트워크를 기반으로 빠르게 진행되고 있으며, 비즈니스 차원에서 결합상품이 대세인 현 시장구도에 대응하기 위한 시장 전략들이 등장

○ 최근 1~2년 사이 전개된 에스케이텔레콤(SKT)의 케이블TV업계 1위 사업자 CJ헬로비전 인수합병 공식발표는 방송통신 시장의 큰 변화를 촉발시키는 신호탄이었음

– 발표 후 1년여 간의 논쟁에서 제기되었던 방송분야 핵심 이슈는 '방송의 지역성 구현', '유료방송발전 측면'으로 압축

– 특히 케이블TV에게 부여된 지역성 의무는 지역사업권(local franchise), 지역채널(local origination channel)운영 등을 두고 합병 반대 측은 SKT의 인수합병은 방송의 지역성 상실을 의미한다는 점에서 반대를, 케이블TV산업의 체질개선을 지향하고, 지역채널이 유명무실화된 점을 고려해 지역채널 운영의 대안을 고민해야 한다는 찬성 측으로 대립

○ SKT-CJH 인수합병은 정부당국(공정위)의 불허로 최종 결정되었지만, 과기정통부(구, 미래창조과학부)는 동 인수합병의 가부와는 관계없이 '유료방송발전방안'을 발표하겠다는 입장을 공표

– 이에 정부는 2016년 12월 유료방송의 산업적 성반기반 조성, 공정한 경쟁환경조성, 시청자 후생 제고 등을 통한 건전한 산업생태계 조성을 위해 유료방송발전방안을 발표

– 정부의 유료방송발전방안과 관련해 산업적·사회적으로 쟁점이 된 이슈는 '사업권역', '유료방송사업자의 공적책무'로 집중

○ 사업권역개편 이슈는 현 유료방송시장의 경쟁 환경이 지역에서 전국경쟁으로 전환되었다는 인식,

– MSO 등 시장현실을 반영하지 못한 현 SO권역 제도를 정비, 케이블TV의 자발적 구조개편의 장애 완화 및 경쟁 활성화 차원에서 제기되었음

– 그러나 동 이슈에 대해 찬, 반으로 입장이 양분되어 있는 상황에서 장기적으로는 디지털 전환완료 시점에 유료방송사업권역 개편을 추진하되, 구체적인 방법은 지역성

논의와 병행한 정책연구를 통해 결정하기로 하였음(유료방송발전방안, 2016, 31쪽)

〈표 1－3〉 지역사업권 개편에 대한 유지·폐지 입장

유지주장	폐지주장
• 지역사업자로서 정체성 유지를 위해 지역사업권을 유지할 필요	• 전국사업자에 대해 비교열위에 처해 있어 동일한 경쟁환경을 조성할 필요
• IPTV사업자의 아날로그 방송진출을 통한 지배력 확산이 우려됨	• 시장 경쟁상황 반영에 한계가 있으므로 권역폐지하여 불확실성 완화, 투자 독려
• SO간 오버빌딩에 따른 중복투자로 출혈경쟁 우려	• SO간 경쟁은 관로 제약 등으로 현실성이 없으며, SO-IPTV간 경쟁 가능성은 있음

자료: 미래창조과학부(2016), 유료방송발전방안, 30쪽

○ 유료방송사업자의 공적책무 이슈는 방송환경변화에 따른 시청자 후생 제고 차원에서 검토가 이루어졌음

– 첫째, 케이블 사업자에게 부여되어 온 공적책무 수단으로서의 지역채널, 지역사회에 대한 기여 등에 대한 의무들이 변화된 유료방송 시장환경에서 적절한 것인가에 대한 문제가 제기

– 둘째, 유료방송사업자의 공적책무를 담보하기 위한 (재)허가 제도의 심사항목(방송의 공적 책임의 실현가능성 등)의 경우 구체성이 결여되어 있으며, 다른 심사항목간의 차별성 부족 등으로 인해 환경변화에 따른 공적 책임의 개념 정립 및 구체화에 대한 검토가 필요함을 제기

○ 이에 본 연구과제에서는 시장 환경 변화를 고려해 지역성 구현을 위한 정책수단을 진단하고, 유료방송(사업자)의 공적책임 개념 정리 및 구체화 등에 관한 연구를 통해 유료방송의 공적책무 확보방안을 마련할 필요

– 더불어 당해 연구는 '16년 유료방송발전방안의 후속 정책 연구과제라는 점에서 수행이 이루어질 필요

제 3 절 연구의 주요내용 및 연구방법

1. 연구의 주요 내용

○ 본 연구에서 수행하는 연구의 범위와 주요 내용은 다음과 같음

- 첫째, 국내 유료방송의 지역성 구현 제도 현황을 지역성에 대한 정의, 지역성의 유형에 대한 논의를 지상파방송과 관련한 기존 연구들을 통해 정리하고, 변화된 방송환경을 고려해 서비스 지역과 관계없이 특정 지역의 고유한 이해나 관심사를 어떻게 반영해야 하는가를 규범적, 산업적 측면에서 검토될 필요가 있음을 제언
- 둘째, 해외 주요국(미국, 일본, 영국 등)의 유료방송 규제체계 현황을 살펴보았으며, 그 중에서 일본의 지역성 구현 제도 및 현황에 초점을 두었음
- 셋째, 국내 유료방송의 지역성, 유료방송사업자의 공적책무 개념 정립 및 구체화를 재허가 심사제도를 통해 문제점을 제시하고, 개선방향을 제안
- 넷째, 지역성 등의 공적책무 확보 방안을 위한 재허가 심사제도 개선(법령개정, 고시제정 등) 방안을 마련, 더불어 전국사업자인 IPTV사업자가 지역성 구현에 기여할 수 있는 방안을 모색해 봄

2. 연구 방법

○ 본 연구의 목적을 수행하기 위한 정책화 과정으로서 다음과 같은 연구방식을 채택하였음

- 해외 주요국 중 일본과 관련해서는 일본 전문가를 통해 일본 유료방송사업자 지역성 구현 의무의 법적 근거, 실제 현황들을 파악
- 유료방송사업자의 공적책무를 담보하기 위한 수단으로 재허가 심사절차의 법적 안정성을 갖기 위한 연구와 그 결과의 신뢰성을 높이기 위해 학계·법률계 전문가 자문을 받는 방식을 취하였음
- 마지막으로 전국사업자의 지역성 구현 방향을 모색하기 위해 전국사업자인 IPTV 사업자의 의견을 청취하는 방식으로 수행하였음

제2장 국내외 유료방송 제도 현황: 지역성 구현을 중심으로

제1절 국내 유료방송 제도 현황

1. 지역성, 지역성의 유형: 지상파방송에 관한 담론

가. 지역성

○ 방송정책에서 지역성 문제는 보호할 가치가 있는 지역 단위를 설정하고 이러한 지역사회의 요구와 관심사를 충족시키는 데 지역의 방송이 어떻게 기여할 것인가 하는 측면에서 고찰되어 왔음(이은미, 2006)[1]

– 미국 FCC의 지역방송 정책은 초창기부터 '서비스 구역 내에서 공중의 문제, 수요 관심사'를 발견, 충족시키도록 하는 데 목표를 두었음

– 이 때 지역성과 관련해서 두 가지 쟁점이 도출, 첫째, 지역 사회의 요구와 관심사란 무엇이며, 이 때 지역이란 어떤 범위와 성격의 사회적 단위를 지칭하는 하는 문제, 둘째 지역의 수요와 관심사를 충족시킨다는 것은 무엇인가, 과연 지역성이란 지역이 바라는 것(wants)은 그대로 반영한다는 것인가, 아니면 지역이 바라는 것과 무관하게 지역이 필요하다고 생각하는 사항(needs)을 제공해야 하는 규범적 가치를 지칭 하는가로 압축

– 지금까지의 방송정책에서 지역성 논의는 후자 측면에서 논의가 이루어짐

– 방송이념으로서의 지역성은 방송이 지역이라는 공동체의 욕구나 관심사를 충족시키고 공동체에 기여하는 사회적 기능의 측면에서 이해

○ 지역성 개념은 지역이라는 일정 범위의 사회적 공간과 분리할 수 없는 밀접한 관련

1) 이하에서 '지역방송'이라 함은 특별한 언급이 없는 한, '지역 지상파방송'(KBS, 지역MBC, 지역민방)을 의미

을 맺음

- 방송에서 지역성의 공간 범위를 규정하는 기준으로는 기술적 지역성, 행정적 지역성, 산업적 지역성, 규범적 지역성 등이 대표적
- 지역성의 각 기준은 일종의 이념형(ideal type)의 성격을 띠며, 지역성 이념에서는 여러 기준이 혼재되어 나타남

나. 지역성의 유형[2)]

1) 기술적·지리적 지역성

○ 방송정책에서 지역성 논의 관련 기본적인 잣대로 기술적, 지리적 공간에 근거한 지역성 개념을 들 수 있음

- 지역이란 단위를 기술적, 지리적 한계에 의해 규정된 일정한 범위로 이해, 이러한 전제하에서 이해하면, 지역성이란 일정한 지리적 범위 내에 거주하는 주민들의 요구와 관심사에 부합해야 한다는 의미를 지니게 됨
- 기술적 지역성과 지리적 지역성은 별개이지만, 이 둘은 서로 밀접한 관련이 있는 것으로 인식되어 왔음, 전파 송출에서 독특한 지형(예컨대, 산악지대) 난시청 발생을 제외하면 대개 공간적 거리가 핵심적인 요인이었기 때문임, 미디어 기술이 지리적 거리 요인의 제약에서 벗어나기 시작한 것은 위성방송, IPTV 등이 등장한 비교적 최근에 와서 임
- 따라서 기술적 도달 범위를 지리적 범위와 연계해서 이해하는 것은 통념화된 것이었음

○ 채널, 방송권역 등과 같은 용어는 물리적이고 지리적인 의미를 함축하는 용어

- 지역방송정책에서 각 방송사의 관할 영역을 지리적으로 세분화하게 되는데, 이때 기술적인 송출범위나 지리적 거리는 가장 기본적인 고려사항
- 방송을 기술적 공간적 한계의 측면에서 파악하기 시작한 것은 방송매체의 기술적 특성과 관련이 있음, 초장기의 방송은 주파수대의 관리와 전파의 도달범위 제한이라는 기술적 이유 때문에 공간적 제약에서 자유롭지 못했음

---

2) 이은미(2006, 20~32쪽)의 글을 참고하여 재구성

○ '방송권역' 개념은 방송의 지리 공간적 특성을 전형적으로 잘 보여 줌

- 방송권역이란 "특정방송사업자가 방송신호를 송출할 수 있는 구역"을 말하며, '방송사업권역'과 동일한 의미로 사용됨(방송위원회, 2006. 3, 1쪽)
- 방송권역 설정의 의미는 두 가지로 제시, 첫째, 기술적 목적으로 지상파방송 간 주파수 혼신을 일으키지 않도록 각 지역별로 방송구역을 정하여 그 구역 내에서 방송하도록 한 조치라는 점, 둘째, 지역방송 보호 목적으로 지역방송사의 배타적 전송권을 보장하여 지역방송을 보호하려는 데 목적이 있어왔다는 점, 즉 방송권역이 중복될 경우 지역방송사의 독자적인 생존이 어렵기 때문에 지역방송사의 배타적 전송권으로부터 발생하는 경제적 이익을 보장해 주는 것(monopoly rent)

○ 방송권역 설정의 기술적 요건은 방송기술이 발달하면서 방송전파의 기술적 제한이 사라지고 있다는 점에서 기술적 요인은 유약해지고 있음

- 기술적 장벽이 소멸하게 되면서, 권역구분에서 산업적 요인을 중시하는 경제적 접근방식이 제기되었으며, 앞서 언급한 방송권역 설정의 의미로 지역방송 보호라는 목적을 제시
- 이러한 권역설정은 사회적 차원을 추가하기는 했지만, 사회적 공간을 지리적으로 분할된 지역 단위로 파악하고 있다는 점에서 지리적, 기술적 공간과 비슷
- 이러한 관점에서 설정된 방송권역의 분포는 지도상에서 단순히 여러 조각들을 합쳐놓은 모자이크 모습을 갖게 됨, 이러한 관점에 근거해 지역성을 개념화하면, 지역 간 관할권 배분문제로 귀결

○ 기술적, 지리적 지역성 개념은 지역방송 문제를 파악하는 데 한계점을 드러냄

- 첫째, 기술의 발전과 글로벌화 추세로 기술적 한계나 지리적 거리의 장애가 점차 사라지고 있다는 것. 지역성 역시 이전과 같은 공간적 관점에서 벗어나 사회적 측면에서 규정되는 지역성으로 전환해야 한다는 주장(강명현·홍석민, 2005; Napoli, 2001; Stravitsky, 1994)
- 스트라비스키(1994)는 미국 공영라디오방송 사례연구에서 정책이념으로서의 로컬리즘이 초창기의 공간적 개념에서 사회적 개념으로 점차 변화해 왔다고 주장, 즉 지리적, 정치적 실체(지리적 지역이나 행정단위)에 의해 규정되는 공간적 척도는 특정한 공동체 거주자의 관심사를 충족시키려는 초창기 정책 이상과 일치

했다고 봄, 하지만, 오늘날에는 점차 관심사, 취향, 가치 등의 인구학적, 심리적 특성의 공유에 의해 규정되는 사회적 공동체가 방송이념의 토대로 작동하고 있다는 것

- 강명현·홍석민(2005)은 오늘날 지역성 개념은 공간적 지역성에서 사회적 지역성(사회적 로컬리즘)으로 전환할 필요가 있다고 주장, 사회적 공간성의 개념을 지역방송 정책에 적용하면, 제작지(point of origin)을 강조하던 이전의 방침에서 탈피해, 제작지와 상관없이 지역의 관심사를 어느 정도 반영하고 있는가 하는 내용의 측면에서 지역성 준수 여부를 파악하게 됨
- 둘째, 기술적·지리적 지역성 개념으로 지역방송 현상을 접근할 경우, 지역성을 사회적 산물로써의 사회현상의 공간적 분포로 보기 보다는 자연 현상처럼 주어진 것으로 이해될 수 있다는 점, 지역방송 관련 논의에서 지역은 언제 논의의 기본 전제로 가정되었음, 그러나 지역이라는 사회적 공간 분포는 기술적, 지리적 제약의 영향을 받을지라도 사회적 과정의 결과로 형성된 것이라는 점[3)]
- 셋째, 기술적, 지리적 지역성은 공간을 도구적 관점에서 보기 때문에, 사회현상의 분석에서 고려해야 할 다양한 사회적 행위자들을 논의에서 누락시키게 됨, 그렇기 때문에 지역방송 관련 논의에서 주요 행위자를 방송사와 정책당국에 국한시키는 경향이 나타나게 되고, 지역방송 저책에 관한 논의에서도 방송사는 기술적 관리나 산업적 행위의 주체로서 중심적인 역할을 부여 받고 있는데 비해, 지역성을 향유해야 할 주체로서의 '지역'은 추상적인 단어로만 작용하게 됨(김동규, 1994), 그 결과 방송권역 구분의 단위가 되는 지역은 채널의 성격이나 여건에 따라 때로는 넓게, 때론 좁게 자의적으로 설정되기도 함

---

3) 기술적, 지리적 관점에서 사회적 과정을 파악하는 것이 가능한가에 대한 의문이 제기될 수 있음. 그런 까닭에 기술적, 지리적 공간관은 지역방송 현상을 사회적 가치 측면이 아니라 도구주의적 효율성 차원에서 공간을 이해할 수 있음. 요컨대 기술적 한계(전파의 도달)가 상당부분 사라진 지금에도 기술적으로나 행정적으로 관리의 효율성은 방송 권역 설정에서 중요한 평가 기준으로 작동. 방송권역 구분에서 대개 행정적 관할 범위, 즉 행정구역이 주요한 사용되고 있음. 이러한 도구적인 공간관은 방송현상에 공간적 측면을 다른 사회적 차원에 부수적인 객관적이고 물리적인 현상으로 간주하는 경향이 존재

- 2016년 3월 기준, 지상파방송사 KBS, MBC, SBS 등 모든 방송사가 지역 방송사들을 두고 있지만, 이들 방송사가 지역의 대변자를 언급할 때 지칭하는 지역은 지리적 범위에서 상당히 큰 편차를 보임, 예컨대 KBS는 지역총국 9개소 지역국 9개소로 모두 18개소, MBC는 17개 지방 계열사를 두고 있어 지역을 비교적 작은 권역 단위로 세분화하고 있음, 반면 SBS와 네트워킹 관계에 있는 지역민방은 9개사에 불과함.
- 케이블TV의 경우 지역사업권 제도를 통해 78개 방송구역으로 구분하여 지역을 더 세분화하고 있음
- 이는 현재의 지역 방송권역 구분이 도구적이고 관리적으로 설정된 자의적 개념인지를 보여주는 단적인 증거

○ 사회과학적 의미에서 지역이란, 지역 내에서 정치세력, 이익지단, 주민을 비롯해 수많은 사회적 행위가 상호작용하는 복합적인 상호작용과정

- 지금까지 지역이란 방송사나 정책행위자가 지역이란 추상적 실체의 대표자로서 자유롭게 분할하고 활용할 수 있는 중립적이고 물리적인 공간인 것처럼 간주 되는 경향이 상존

2) 행정적 지역성

○ 행정적 지역성이란, 행정 단위 내의 기능이라는 측면에서 파악된 지역성

- 법률적 차원에서 규정된 지역 개념에 근거하며, 이때의 지역구분은 행정구역과 일치하는 데, 이는 사회적 공간에서 나타난 차이를 제도화, 법제화한 것, 행정구역의 설정은 행정적 관리의 효율성 뿐 아니라 일상 생활권이나 지역 역사 등 다양한 요인들을 고려한 채 이루어지기 때문

○ 국내 초창기 지역방송 정책에서는 이러한 성격의 지역성이 지배적이었음

- 이때의 지역이란, 독자적인 공동체 단위라기 보다는 주로 중앙정부의 통제와 행정적 관리 대상에 가까운 개념이었음, 그러한 연장선상에서 지역방송은 중심 방송내용을 사각지대(난시청 지역) 없이 효율적으로 전파하는 기능하는 경향이 있었음
- 따라서 지역성이란 한편으로 보존되고 계승되어야 할 전통적이고 토속적인 가치를 지칭하면서도, 다른 한편으로는 주변부, 낙후지역 등을 연상시키는 다소 부

정적 의미의 용어를 내포하고 있었음

○ 1990년대 중반 지방자치제 도입, 그로부터 행정적 지역성의 의미 역시 변화

– 지방자치 측면에서 방송의 지역성은 자치단위내의 지방 자치 활성화에 기여해야 한다는 중요한 기능을 새롭게 부여 받았음. 이런 맥락에서 지역 언론은 "지방적 특수이익의 존중"을 꾀하고 "지역사회의 발전"을 위해, 혹은 지방자치 활성화를 위해 적극적인 역할을 해야 한다는 주장으로 이어짐(김병국, 1997), 여기서의 지역은 다양한 정치적 행위들이 참여하는 사회적 현상으로 나타남

○ 행정구역은 정치적인 자치 단위의 성격을 겸하게 되면서, 독자적인 권역으로서의 성격이 더 강화되었음, 그러나 행정구역 개념에 근거한 행정적 지역성은 본질적 한계를 가짐

– 첫째, 행정구역은 오래 전의 사회적 여건에 근거해 설정되었고 변경하기도 쉽지 않다는 점에서 시간 경과에 따른 사회적, 공간적 변화를 반영하지 못할 가능성

– 둘째, 주목할 것은 행정적 지역성이 전제하는 공간관은 기술적, 지리적 지역성의 도구적인 공간관과 밀접한 관련을 맺고 있다는 점, 실제로 행정적 권역과 기술적, 지리적 권역을 엄격히 구분하기 힘듬. 기술적 한계가 많은 부분 사라진 현재에도 권역 설정에서는 기술적으로나 행정적으로 관리의 효율성이 중시되기 때문, 그리고 이러한 도구적 공간관에서는 사회적 가치와 이익의 측면에서 지역방송이나 지역을 파악하기 곤란

○ 지역방송 현상이 물리적 공간 위에 성립하는 것은 사실이지만, 이 공간은 사회적 요인의 상호작용에 의해 형성되는 역동적 사회과정의 성격도 띰

– 지역방송에서 '지역'이라는 공간을 사회 현상의 한 형태로 간주할 경우, 지역을 보는 시각은 달라질 수 있음

3) 규범적 지역성

○ 지역, 지역성에 대한 규범적 접근은 방송매체가 지니는 공적 성격에 기인

– 방송정책은 기술적 요인, 사회적 경제적 여건만을 고려해 결정되지 않는다는 점, 즉 방송 정책에서는 기술적, 경제적 효율성 차원과 불일치하거나 때로는 모순되는 다른 가치에 의존하기 때문, 대표적으로 '공익성(public interest)' 이러한 가치의 대표적 사례

- 지역방송 정책에서는 지역성의 규범적 차원을 다른 (기술적, 경제적)차원과 조화시키는 과정이 핵심 의제였음

○ 지역방송 관련 논의에서 지역은 규범적 공동체로 가정, 즉 지역이라는 공간 단위는 경제적, 기술적 효율성과 무관하게 전국적 방송(key station의 네트워킹 포함)의 경제적 압력부터 보호, 육성해야 할 공익적 가치로 간주

- 이 공동체는 어느 정도 동질적인 상징적 정체성을 유지하는 일종의 상상의 공동체로 가정되는 경향
- 규범적 차원에서 파악한 권역 개념은 정도의 차이는 있지만, 거의 통념화된 전제로 그간 지역방송에 관한 연구를 일관되게 관통(관련 90년대~2000년대 초반 연구: 강상현, 1994; 김동규, 1994; 변동현·양승관, 1997; 전환성, 2001; 정상윤, 2001을 참고)

○ 규범적 가치로서의 지역성은 지역방송 담론에서 다양한 형태로 전개

- 규범적 지역성은 동질적인 문화적 공동체로 개념화되기도 하고, 동질적인 '정서'의 공동체로 묘사되기도 함
- 예컨대, '지역정서를 반영하는 지역생활 문화매체로서의 역할', '지역주민의 공동체의식 제고', '지방문화의 건전한 육성과 개발' 등으로 묘사
- 이러한 지역성에 근거한 규범적 권역은 기술적·지리적 권역이나 행정적 권역과 다른 잣대에 의존하지만, 실제 권역 구분에서는 이들 간의 편차는 크지 않음
- 각 지역의 지역방송은 서울이나 다른 지역과 사회적으로 거리감이 있을 뿐만 아니라 지리적으로도 떨어져 있기 때문

○ 그렇지만 새로운 전국매체(대표적으로 위성방송)가 등장하면서 이러한 기존 공간 구분을 해체하고 있고, 이 때문에 규범적 지역성 이념의 근거가 퇴색하고 있다고 볼 수 있음

- 위성방송 도입 당시, 위성방송이 갖는 기술적, 매체적 속성은 그간의 지역방송 정책이념에서 근간을 이루던 권역개념을 사실상 유명무실하게 만들었음
- 위성방송매체가 가져온 기술적 혁신은 기술적, 산업적 차원을 넘어 방송 정책에서 유지되어 온 규범적 공간구조, 예컨대 서울 중심의 네트워크와 분권적 지역방송의 공존에 대한 통념까지 흔들어 놓는 계기였음

– 이러한 현상은 IPTV가 도입될 당시에도 케이블TV와의 서비스 성격, 매체적 성격을 두고 논쟁이 되었으며, 특히 지역성과 관련해서 지역방송 재송신 이슈로 쟁점화 되기도 하였음

4) 산업적 지역성

○ 산업적 지역성이란, 경제적, 산업적 관점에서 지역성을 규정하려는 접근방식을 말함

– 지역 방송사의 방송권역이란 개념 자체가 사업 구역을 의미하기 때문에, 이 개념은 지역성 문제에서도 그리 생소하지 않음

– 이 접근방식에서는 소비자에게 선택권을 부여한다는 측면에서 지역 간의 인위적인 장벽을 최소화하고, 방송사업자에게 많은 재량권을 허용해야 한다는 것

○ 산업적 지역성은 지역방송 광역화 논의에서 출발

– "광역화"란 현재의 지역방송사들이 가시청권을 확대하기 위하여 지역성을 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 방송사들이 제휴, 합병 등의 형태로 방송권역을 넓혀가는(방송위원회, 20015, 214쪽) 것으로 정의

– 광역화는 지역방송에 관한 논의에서는 지역성 보호라는 명분 때문에 방송권역의 경계 재편에 대해서도 조심스러운 견해가 우세했음, 또한 지역성 보호의 취지에 입각한 방송 정책[4]이 실효성을 거두지 못하고 지역 프로그램이 소비자의 외면을 받고 있는 것도 광역화가 대두하게 되는 계기가 됨

○ 따라서 방송환경변화와 더불어 탈규제론에 입각한 시장주의적 관점이 확산되면서 지역방송에 관한 논의에서도 방송권역의 광역화가 불가피하다는 주장이 힘을 얻어 왔음(강명현·홍석민, 2005; 김석환, 1999; 방송위원회, 2000).

○ 광역화 논의를 촉진한 또 한 가지 요인은 기술적 발전에 의한 시장 환경의 변화

– 지역방송은 중앙방송에 비해 상대적 열세에 있기는 했지만 네트워크 프로그램의 배타적 전송로 구실을 통해 지역에서 독점적 지위로 사업을 해왔음

---

4) 예컨대 방송법에 규정된 지역성 보호의 입법취지를 살리기 위한 정책수단인 지역방송사 '의무편성 비율 고시' 제도를 운용하고 있지만, 오리지널 편성을 확대할수록 경영상의 어려움이 발생하기 때문에, 방송프로그램 구입을 통해 법정 비유을 맞춤으로써 지역편성이 양적으로 증가했음에도 불구하고 질적으로는 그에 부합하지 않는 측면이 존재한다는 점, 과거 이와 같은 논의에 대해서는 정상윤(2001)을 참고

– 위성방송, 인터넷, DMB, IPTV 등[5] 커뮤니케이션 테크놀로지의 발전은 지역 내 전송망 독점에 의한 우월적 지위를 사실상 무력화해 버렸음

○ 지역성은 방송에서 중요한 정책적 가치였음, 그리고 지역성을 구현하는 방식으로 기술적인 특성, 전파의 기술적 한계를 고려해 물리적·지리적 권역을 설정하는 것과 함께, 경제적 기반을 충족하기 위해 독점을 부여해 왔음

– 방송, 지상파방송의 지역성 구현의 정당화 근거로 동원되었던 기술적·지리적 지역성, 행정적 지역성, 규범적 지역성, 산업적 지역성은 방송의 지역성을 어떻게 이념적으로 정립할 것인가 그리고 이를 실현하기 위해 동원되었던 정당화 논거들간의 충돌로 이해될 수 있을 것임

– 특히 기술적·지리적 지역성은 커뮤니케이션 기술의 발전·네트워크의 고도화 등으로 지역성 구현의 정당화 논리로 동원되기는 제한적

○ 결국 방송의 지역성이 중요한 정책 가치이자 미래에도 유효하다고 한다면, 변화된 방송환경에서 지역성이라는 규범적 가치, 즉 규범적 지역성과 산업적 지역성을 조화시켜 내는 것이 핵심 정책과제가 될 것으로 이해

– 이는 지상파방송, 유료방송 특히 케이블TV에게도 던지는 핵심 과제일 것임, 요컨대 지역성 개념의 변화와 관련된 관전 포인트는 서비스 지역과 관계없이 특정 지역의 고유한 이해나 관심사를 어떻게 반영하는가가 중요하다는 점

2. 방송법상 지역성 규정 및 의미

가. 방송법상 지역성 규정 그리고 의미 유추

○ 2000년 제정된 현행 방송법은 사실상 처음으로 지역성 관련 조항들이 명시적으로 포함되었음

– '지역', '지역 간', '지역사업권' 등의 지역과 관련된 용어들이 언급된 규정은 대략 일곱개 정도

---

5) 최근 몇 년 사이 유무선 OTT서비스의 등장은 과거의 방송매체환경변화는 근본적인 차이를 갖는데, 그것은 전송네트워크만 다를 뿐 서비스나 콘텐츠는 기존의 전통적 방송과는 차이가 없기 때문임

〈표 2－1〉 방송법상 지역성 규정

제5조(방송의 공적 책임) ② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다. 제6조(방송의 공정성과 공익성) ⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다. 제8조(소유제한등) ⑱ 과학기술정보통신부장관은 도서산간 등 위성방송 수신만 가능한 지역은 제16항 및 제17항에 따른 가입자 수 산정에서 배제할 수 있는 예외지역으로 지정할 수 있다. 제10조(심사기준·절차)①과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 제9조제1항, 제2항 및 제11항에 따른 허가, 같은 조 제3항, 제5항, 제6항 및 제8항에 따른 승인을 할 때에는 다음 각호의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다. 1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 2. 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성 3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성 제12조(지역사업권) ① 과학기술정보통신부장관은 제9조제2항에 따라 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 허가할 때에는 일정한 방송구역안에서 사업을 운영하는 권리(이하 "地域事業權"이라 한다)를 부여할 수 있다. 제9조제3항의 규정에 의하여 종합유선방송사업을 승인할 때에도 또한 같다. ② 제1항의 규정에 의한 방송구역과 음악유선방송의 사업구역은 행정구역을 중심으로 지역주민의 생활권 및 지리적 여건과 전기통신설비등을 참작하여 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 과학기술정보통신부장관이 고시한다 제17조(재허가 등) ③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다. 1. 제31조제1항에 따른 방송평가 2. 이 법에 따른 시정명령의 횟수와 시정명령에 대한 불이행 사례 3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가 4. 지역사회발전에 이바지한 정도 제70조(채널의 구성과 운용) ④ 종합유선방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용하여야 한다. 다만, 지역채널에서는 지역보도 이외의 보도, 특정 사안에 대한 해설·논평은 금지한다

- 방송법 제6조 공정성과 공익성 관련 조항에서는 '지역사회의 균형 있는 발전'을 독립적인 조항으로 두어, 지역성을 방송 이념의 중요한 요소로 부각시켰음
- 그러나 법에 규정된 지역성 이념의 성격이 모호하거나 불확실한 상태, 예컨대 지역발전을 위한 지역방송의 역할이라든가 하는 것들이 명확하게 명시되어 있지 않음

○ 지역, 지역사회에 대한 조작적 정의가 분명하게 명시되어 있지 않지만, 현행 방송법 관련 조항을 통해 지역성의 의미를 유추해 보면,

– 지역성은 '지역적 .. 필요성과 타당성'(제10조, 심사기준), '방송구역..행정구역을 중심으로 지역주민의 일상 생활권 및 지리적 여건...'(제12조, 지역사업권), '지역사회 발전'(제17조, 재허가) 등의 다양한 차원들과 관련되어 있음

※ 제12조에 비춰 볼 때 '지역'이라 함은 '일정한 방송구역'임을 간접적으로 해석

– 즉 지역성은 주민의 일상생활권이나 지리적 여건을 고려하고, 지역사회 발전과 요구를 충족시켜야 하며, 지역의 의견을 반영하여야 한다는 의미로 해석 가능

○ 한편 IPTV법의 경우 지역, 지역과 관련된 규정 및 단어는 한 번도 등장하지 않음

※ 시장점유율 제한의 가입자 산정기준 방법을 위한 준용 조항(방송법 제8조⑱)이 한번 등장(IPTV법 제13조 ④항)

○ 지역성(localism)은 방송규제정책의 주요 목표로 설정되어 왔음

– 방송에서의 지역성은 방송주파수 분배와 방송사 허가 정책과 연계해서 구현되어 왔음(1927 Radio Act, 9조)

– 특히 무선주파수를 이용하는 지상파방송에 적용되어 온 지역성 구현 목표는 케이블TV, 위성방송에서도 '지상파방송 (역외)재송신'으로 그 가치를 실현하고자 하였음

– 이는 미국의 규제정책인 FCC가 지역성이라는 가치를 케이블, 위성방송에게까지 확대하는 데 작용(Carter Mountain Transmission Corporation v. FCC, 1963; Napoli, 2001)

– 지역성은 국내외를 막론하고 오랫동안 폭넓게 적용되어 왔음에도 불구하고, 지역성의 구체적인 의미와 그것의 타당성을 둘러싼 논쟁이 방송정책분야에서 지속적으로 전개

※ 미국의 경우 FCC가 지적했듯이 1934년 커뮤니케이션법에는 '지역' 혹은 '지역성'이라는 단어가 등장하지 않지만, 법원은 지역성이 어느 정도 추구할만한 가치가 있는 정책목표라는 FCC의 가정을 대체로 지지한 결과라고 할 수 있음(Napoli, 2001), 반면 우리나라의 경우는 방송법에 지역에 대한 단어들이 등장

○ 기술발전이나, 새로운 매체의 등장과 함께 지역성 개념을 실질적으로 재구성하기 위한 노력들, 그리고 지역성의 가치가 상실될 수 도 있다는 가능성이 제기되면서 지

역성에 대한 고민이 필요한 시점

- 특히 유료방송인 케이블TV의 지역성구현과 관련된 개념 정의 '지역에서 제작된 프로그램('원산지 기원')'으로 볼 것인지, 아니면 공간적인 개념을 떠나 '방송프로그램의 속성'('사회문화적 요소')으로 볼 것인지를 두고 논란이 제기되고 있음
- 더불어 IPTV의 경우도 방송프로그램을 전달하는 사업자로서 지상파 방송 재송신을 통해 지역성 등의 방송의 공적책무를 부과하고 있다는 점을 주목할 필요

3. 유료방송의 지역성 구현 제도 및 현황

가. 지역면허 사업자(케이블TV SO)

1) 제도

○ 케이블TV SO는 도입('95년)시 행정구역, 규모의 경제 실현 가능성, 주민생활권 등을 고려해 방송구역을 획정한 후 20여년간 권역 조정 없이 현행 유지

- SO방송구역은 행정구역, 지역주민의 생활권, 지리적 여건, 전기통신설비 등을 참작하여 획정(방송법 제12조제2항)

〈표 2－2〉 케이블TV 지역사업권 규정

방송법 제12조(지역사업권) ① 과학기술정보통신부장관은 제9조제2항에 따라 종합유선방송사업 또는 중계유선방송사업을 허가할 때에는 일정한 방송구역안에서 사업을 운영하는 권리(이하 "地域事業權"이라 한다)를 부여할 수 있다. 제9조제3항의 규정에 의하여 종합유선방송사업을 승인할 때에도 또한 같다. ② 제1항의 규정에 의한 방송구역과 음악유선방송의 사업구역은 행정구역을 중심으로 지역주민의 생활권 및 지리적 여건과 전기통신설비등을 참작하여 관계중앙행정기관의 장 및 시·도지사와 협의하여 과학기술정보통신부장관이 고시한다. ③ 삭제

- SO 시행 이후 '97년 잠재적 시장규모를 확대하기 위해 방송국역을 최초('95) 116개 방송구역에서 현행 77개 방송구역으로 조정
- 세종시 방송구역 신설 이후 현재 78개 방송구역에서 5개의 MSO와 8개의 개별 SO가 유료방송사업을 영위

○ 출범 당시 독점적 지역의 사업권리 부여(local monopoly franchise)에 따른 지역성 구현을 위해 지역채널운영이 의무화

– 방송법에서 SO에게 지역채널의 운용을 의무화(방송법 제70조 제4항)

〈표 2－3〉 케이블TV 지역채널 의무운용 규정

방송법 제70조(채널의 구성과 운용) ④종합유선방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용하여야 한다. 다만, 지역채널에서는 지역보도 이외의 보도, 특정 사안에 대한 해설·논평은 금지한다.

– 방송법시행령에서 1개의 텔레비전채널을 지역채널로 운용하도록 규정(제55조 제 1항)

○ 지역채널과 직사채널간의 제도적 차이에 대한 혼동이 그간 지속되어왔다는 점에서 이를 분명히 할 필요

– 지역채널은 케이블TV SO 의무운용채널이지만, 직사채널은 의무운용이 아닌 자율, 지역채널은 지역생활정보 중심의 서비스를 제공하지만, 직사채널은 연예·오락, 스포츠 등의 서비스를 제공

※ 직사채널은 방송법(제70조 2항)과 방송법시행령(제50조 2항의 2)에서 운용채널수를 명시하고 있는데, 3개 이내(지역채널 제외)로 운용하되 100개 채널이상 운용 시 10%까지 가능

○ 지역채널 운용을 하기 위해서는 지역채널 운용계획서를 제출

– 방송법시행령에서 지역채널의 운용절차를 규정(제55조2항), SO가 지역채널을 운용하고자 할 경우, '지역채널운용계획서'를 과기정통부장관과 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 각각 제출 의무화

※ 직사채널을 운용하고자 할 경우, 방송법 시행령에 규정된 운용절차(제53조3항)에 따라 과기정통부장관에게 '직접사용채널운용계획서' 제출을 의무화

○ 지역채널의 편성 및 방송내용

– 지역채널은 지역정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작편성 및 송신

하는 지역채널을 운용하되 세부 방송내용은 시행령에 명시(방송법 제70조 제4항)

– 지역채널의 방송프로그램 범위는 지역생활정보 프로그램, 지자체 시책홍보 등으로 규정(방송법 시행령 제55조 제33항)

• 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 방송프로그램

• 과학기술정보통신부령이 정하는 기준에 의한 종합유선방송구역안의 지역생활정보 방송프로그램

• 지방자치단체의 시책홍보를 위한 방송프로그램

• 방송프로그램안내

• 기타 지역사회 발전 및 지역주민 편의를 위하여 과학기술정보통신부장관 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 방송프로그램

– '지역생활정보 프로그램'의 범위(방송법시행규칙, 제14조 제2항)

• 해당 방송구역 내의 지역보도프로그램 및 주민생활정보프로그램

• 해당 방송구역이 속한 광역자치단체 내의 보도프로그램 및 생활정보프로그램 중 지역주민의 공동 관심사항으로서 지역사회 발전과 지역주민의 편의를 도모하기 위한 생활정보

• 다만, 특정사안에 대한 해설과 논평은 제외

2) 지역채널 운용 현황

○ 지역채널 운영 현황을 보면, 시청률이 낮고, 수익이 정체됨에 따라 제주방송을 제외하고는 지역채널에 대한 투자가 감소하고 형식적으로 운영되고 있는 상황(유료방송발전방안, 2016, 62쪽)

– 최근 3년간 MSO지역채널 평균시청률(3사) 0.19%, 시청점유율 0.57%

– MSO별 1개 SO 지역채널 평균 투자액이 10.1억원('15년)으로, 3년간 지속적으로 감소

– 또한 본방 및 방송구역 내 프로그램 비율이 낮아 지역채널에 대한 시청자의 지속적인 관심, 선호를 유지 못하고 지역정보 제공에 한계

※ MSO 평균 본방송 비율이 최근 3년간 지속적으로 20% 미만에 불과

나. 전국면허 사업자(위성방송, IPTV)

○ 위성방송, IPTV사업자의 경우 지역채널 운영 관련 규정이 없으며, 케이블TV와 같은 지역성 구현 의무를 부여받고 있지 않음

○ IPTV의 경우 전국사업자로서 특정 해당 지역에서 다수의 지역 가입자들을 확보하고 있는 상황에서 지역성 이슈와 관련해 다양한 문제들이 제기[6)]

– 첫째, IPTV에서는 지역관련 정보들이 제공될 필요가 있지 않은가라는 지역 IPTV 가입자들의 문제제기

– 둘째, 케이블TV에게 부여된 지역의 배타적 사업권에 기반한 경제적 기반이 IPTV의 영향력 증대로 케이블TV에 부여된 공적책무(지역성 실현) 부담을 공유해야 하지 않는가라는 문제제기

– 셋째, 전국사업자가 해당 지역에서의 영업활동을 통해 수익을 창출하는데 해당 지역에 대한 기여가 없다는 것에 대한 문제제기 등이 대표적

제 2 절 해외 주요국 유료방송 제도 현황

1. 미국

가. FCC와 로컬리즘

○ 미국 FCC는 방송서비스 도입 초창기부터 지역성 이념을 중시해 로컬서비스(local service)를 의무화, FCC의 규정 역시 광범위하게 보면 서로 연관된 두 가지 개념의 산물(Collins, 1980, 566-567)

– 첫째, 지상파 라디오와 텔레비전 방송사의 운영 허가권이 지리적으로 모든 지역에 골고루 분포되도록 의무화한 것. 이러한 취지에 따라 커뮤니케이션법(Communications Acts)에도 다음과 같은 규정이 만들어졌음, “위원회(FCC)는 여러 주와 공동체들이 해당 구역에 라디오 서비스를 공정하고, 효율적이며, 평등하게 제공할 수 있도록... 허가권을 배분해야 한다”[7)]는 조항이 바로 그것, 여기서는 지

6) 실제 SKT-CJH 인수합병 발표 후 사회적으로 쟁점화된 것들 중 하나가 지역성 관련한 다양한 주장들이 공청회, 언론인터뷰들을 통해 등장

역별로 방송권역을 어떻게 설정, 배분할 것인가 하는 문제가 중심

- 둘째, 방송사들이 지역의 수요와 문제를 파악해서 프로그램에 반영하도록 의무화한 것, "즉 허가받은 방송사의 의무에서 주된 요소는 방송사의 서비스 구역 내에서 공중의 문제, 요구, 관심사를 발견하고 완수하려는 노력을 부지런하고, 적극적이며, 부단하게 기울이는 것이다"[8], 이 때 지역의 문제, 요구, 관심사를 어떻게 규정하는지에 따라 지역성에 관한 해석의 범위가 규정 됨, 두 가지 개념에 입각한 FCC의 정책사례는 다음과 같음

○ 첫째, '메인스튜디오 소재와 프로그램 제작지 규정'(Main studio and program origination rules)[9]과 주시청간대 접근규칙(Prime Time Access Rule, PTAR)[10]을 언급할 수 있음

- 메인스튜디오 소재와 프로그램 제작지 규정은 방송사들이 허가를 받은 지역에 스튜디오를 두도록 했으며, 해당 지역 스튜디오에서 프로그램의 50%이상을 제작하도록 의무화하였음, 이 규정은 방송사의 프로그램 제작이 해당 지역 내에서 이루어질 경우 지역주민과 방송사 사이의 접촉과 상호작용이 더 늘어날 것이라는 가정에 근거
- 주시청시간대 접근규칙은 당시 3대 네트워크(ABC, CBS, NBC)의 지배력을 제한하고 지역방송(local station)을 보호하기 위해 도입, 이 규정에 따라 상위 50대 시장(도시)의 네트워크 가맹국(affiliated station)들은 주시청시간대(오후 7시~10시)에는 네트워크 프로그램을 편성하는 것을 규제

○ 둘째는, 1970년대에 제정된 방송사 면허확증 정책(ascertainment policy)을 예로 들 수 있음,[11] 이는 지역 주민/시청자가 보기에 방송사가 방송프로그램을 통해 실질적

---

7) "The Commission shall make such distribution of licenses ...among the several states and communities to provide a fair, efficient, and equitable distribution of radio service to each of the same"(47 U.S.C. 307 (b))

8) "The principle ingredient of a licensee's obligation is the diligent, positive an continuing effort by the license to discover and fulfill the problems, needs and interests of the public within the station's service area"(Collins, 1980)

9) 이 규정은 1980년대에 탈규제 정책국면에서 폐지

10) 이 규정 역시 실효성이 불확실하다는 근거로 1995년 폐지되었음

11) 이 규정 또한 1981년에는 라디오 방송사 관련 규정이, 1984년에는 텔레비전 방송사에

으로 지역성이라는 효과를 어느 정도 달성했는지 측정해서 방송사에 대한 평가에 반영하도록 규정한 제도

- 구체적으로 지역방송사가 지역 주민들과 의견 지도자들을 대상으로 여론 조사를 실시하고 이를 통해 방송사가 지역 사회의 관심사를 어느 정도 잘 반영했는지 평가하도록 규정하였음
- 동 제도는 지역성이 지역방송사에 대한 의무조항으로서 단순히 지역사회와 유리된 채 형식적으로 운영되는 것을 막고 방송사와 지역주민 사이의 적극적인 의사소통을 위해 고안된 것으로 해석

○ 미국 방송정책에서 로컬리즘은 중요한 정책적 가치, FCC는 오랫동안 방송사들로 하여금 허가된 지역의 요구와 이익에 봉사하도록 요구해 왔으며, 앞선 여러 정책들을 도입하고 폐지하면서 지역성 구현을 위한 정책적 고민들을 수행해 오고 있음

- 예컨대 2007년 FCC는 「지역방송 활성화 방안(Localism Proposals to Ensure Programming is Responsive to Needs of Local Communities)」을 채택하고, 지역방송의 활성화를 위한 방안을 강구할 것을 발표함(곽동균, 2008)
- 2003년부터 방송의 지역성(localism and broadcasting)을 주도하기 위해 전담팀을 만들어 논의하기 시작하였고, 전국을 순회하며 공청회 등을 통해 의견을 수렴하였으며, 입법적 대안 등을 강구한 바 있음(FCC, Broadcasting and Localism, FCC Consumer Fact, 2015. 11)
- FCC는 지역민들의 구체적인 요구사항들을 지속적으로 들을 수 있도록 무료안내전화나 방송사의 웹사이트 등을 통해 지역민과 직접적으로 소통할 것을 제시함과 동시에 각 지역방송사업자들이 구체적으로 지역성을 위해 어떠한 활동을 하였는지를 자세하게 평가하고 이를 지역민에게 공개하도록 함
- 그러나 지역성의 개념과 범위에 대한 규정이 어렵고, 실제로 어떤 정책이 지역방송사업자에게 도움이 될 지를 판단하는 기준이 불분명하다는 의견이 제기되기도 함(정용준, 2007, 168쪽)

관한 규정이 폐지되었음. 이 규정의 효율성에 관한 논란이 있었음

나. 유료방송사업 분류

○ 1996년 통신법 개정 이전인 1984년 케이블 법 하에서는 통신사업자의 유료방송시장 진입이 금지되어 있었음

– 그러나 1996년 통신법 개정으로 통신사업자들도 다채널 비디오 배급(Multichannel Video Programming Distribution) 서비스(국내의 유료방송 서비스에 해당)의 개시가 가능하게 되었으며, IPTV 서비스의 경우 IPTV 사업자들이 '케이블 시스템'을 선택함으로써, 케이블 사업자와 마찬가지로 지방 자치단체로부터 지역 프랜차이즈(local Franchise, 지역사업권)를 취득하여 사업을 개시하게 되었음

〈표 2－4〉 Cable Act(1984)

Public Law 98-549
Cable Communications Policy Act of 198
by the 98th Congress of the United States
An Act
``PART II—USE OF CABLE CHANNELS AND CABLE OWNERSHIP RESTRICTIONS

``OWNERSHIP RESTRICTIONS

``SEC. 613.(a) It shall be unlawful for any person to be a cable operator if such person, directly or through 1 or more affiliates, owns or controls, the licensee of a television broadcast station and the predicted grade B contour of such station covers any portion of the community served by such operator's cable system.
``(b)(1) It shall be unlawful for any common carrier, subject in whole or in part to title II of this Act, to provide video programming directly to subscribers in its telephone service area, either directly or indirectly through an affiliate owned by, operated by, controlled by or under common control with the common carrier.

○ 미국에서 IPTV는 법적 용어가 아님, IPTV에 대한 법적 정의는 없으며, IPTV를 케이블서비스(cable service)로 분류

– 따라서 미국의 유료방송은 위성방송을 포함해 케이블TV, IPTV를 단일사업으로 분류하고, MVPD사업자의 정의를 가지고 동일서비스·동일규제를 실현하는 규제체계임

다. 유료방송허가 체계

○ 통상 유료방송이라 함은 가입자가 서비스에 대해 대가를 지불하고 소비하는 방송을 의미, 우리나라의 케이블TV, 위성방송, IPTV가 이에 해당

– 이와 같은 정의를 미국의 제도와 연계한다면 다채널비디오프로그램배급업자(MVPD)[12]가 이에 해당할 것임

○ 이들 서비스들에 대한 허가는 일명 수직적 허가체계로써 설비의 특성과 목적에 따른 개별 허가(individual license)임

– 위성방송의 경우 위성체를 이용한 위성주파수를 사용하여 방송을 행한다는 점에서 연방차원(FCC)의 허가를 받아야 함[13]

– 케이블TV, 즉 SO의 경우 FCC의 허가가 아닌 지역별 즉, 주(state), 카운티(county)의 프렌차이즈 당국의 허가가 있어야 서비스를 제공할 수 있음

○ IPTV는 '96년 'Telecommunications Act' 개정으로 통신사업자의 방송사업 진입이 가능하게 되었으며 별도의 IPTV 분류체계 없이 진입이 허용되었음

– 2000년대 중반 미국 IPTV 논쟁의 본질은 통신사업자의 다채널시장진입 시 로칼 프렌차이즈 적용 문제였음. 당시 Verizon과 AT&T는 지역별 프랜차이즈 규제의 완화를 주장하였으며, 텍사스주 등 10여개 주는 주법 개정으로 주 단위 프랜차이즈를 발급하였고, 기타 소규모 IPTV 사업자는 지역단위 SO와 동일하게 지역당국의 허가를 받아 진입하여 서비스를 제공하고 있음

---

12) MVPD는 다채널을 이용자가 가입할 수 있도록 제공하는 케이블사업자, MMDS, 위성방송과 같은 법인(a person)으로 정의하되, 단 이들에게만 국한하지 않는다라고 정의하고 있다.

▸ 〔47 U.SC. § 522〕 (13) the term "multichannel video programming distributor" means a person such as, but not limited to, a cable operator, a multichannel multipoint distribution service, a direct broadcast satellite service, or a television receive-only satellite program distributor, who makes available for purchase, by subscribers or customers, multiple channels of video programming;

13) FCC: The Communications Act requires a license for any commercial communications transmitted via satellite to, from and within the United States. Satellite transmission involves both a space station and an earth station to complete the transmission link. Thus, the commission licenses both space stations and earth stations.

– 통신사업자의 방송시장 진입 형태를 보면, 기술적으로 IP방식이 아닌 주파수 할당(RF)방식을 채택한 버라이어존(Verizon)의 경우 2005년 9월에 Fios TV라는 브랜드로 시작하여 2006년 8개 주(states)에서 서비스를 제공하였음, 반면 IP방식으로 2006년 시장에 진입한 AT&T는 미국 내 22개 주(states)에서 U-verse라는 브랜드로 서비스를 제공하였음

〈표 2－5〉 미국의 유료방송 허가체계

구분	케이블	IPTV	위성
전송방식	폐쇄형 유선망(Closed Network)을 이용하여 전송		인공위성의 통신망을 이용하여 전송
인허가	케이블시스템 프랜차이즈		상업용 위성통신 허가 (우주국 및 지구국 허가)
인허가 단위	지역당국(County) 또는 주 단위 프랜차이즈		연방(FCC) 라이센스
근거법령	Telecommunications Act(47U.S.C § 541~549)		Telecommunications Act (47.U.S.C. § 335)

라. 진입규제

1) 진입 단위[14]

○ 2015년 기준 미국 케이블 시스템(SO)은 약 660개의 사업자(cable operator), 5,200여개의 케이블 시스템이 허가를 받아 운영 중

– 미국은 역사적으로 케이블시스템을 전기, 가스 등과 같은 공익재(public utilities)로 분류해 왔음, 케이블 시스템이 5,200여개이고, 카운티(county)가 3,140여개인 것을 감안할 때 시티(city)에도 케이블 시스템이 존재할 수 있음, SO의 지역의 진입 단위는 카운티(county)로 보는 것이 일반적임[15]

– 통신사업자는 케이블시스템 허가를 통해 다채널 유료방송(MVPD)시장에 진입하고 있음, 진입 단위는 주 단위 프렌차이즈, 2012년 주 단위 프렌차이즈를 허용한

14) 위성방송의 경우 위성주파수를 이용한다는 점에서 허가사업권역은 전국(national)

15) '08년 통신사업자들은 케이블 SO와 동일상황에 직면함에 따라, 프렌차이즈 당국을 지역 수준에서 주 또는 전국(national) 수준으로 이동시키려는 노력을 취하기도 하였음

주는 전체 50개 주에서 23개 주이며, 27개가 개정이 이루어지지 않은 상황

〈표 2－6〉 미 50개(states) 주 케이블 프렌차이즈 법률 개선 현황(2012년 1월 기준)

2005년 이전 4개주: Alaska, Hawaii, Rhode, Vermont 2005, 2006, 2007, 2008년 19개 주 2005: Texas 2006: Indiana, Kansas, Michigan, New Jersey, and North Carolina 2007: Califonrnia, Connecticut, Florida, Gerogia, Illionis, Iowa, Missouri, Nevada, Ohio, South Carolina, and Wisconsin 2008: Louisiana and Tenessee

자료: "State Video Franchise Law: State of Art or State of War", Bagchi & Sivadasan(2012) 재인용

○ 주 단위 프렌차이즈는 케이블TV에도 적용, 주 내의 커뮤니티지역에 제공하는 서비스들에 대해 하나의 주 프렌차이즈를 받도록 하고 있으며, 이러한 주 프렌차이즈 규정은 신규 사업자 및 기존 사업자들에게도 모두 적용

– 주 단위 프렌차이즈를 신청하는 경우 지역당국(county)은 심사를 하지 않는 것으로 파악되며, 주 프렌차이즈 당국이 심사를 대신하는 것으로 해석.[16] 다만, 사업자가 주 단위에 신청을 할 때 지역당국에도 해당 주에 신청을 한다는 것을 사전에 통지하도록 되어 있음

2) 지역사업권(franchise)

○ 'franchise'는 프랜차이즈 당국에 의해 발급되는 최초의 허가 또는 재허가를 의미하며, 그러한 허가는 케이블시스템의 구축이나 운영을 허가하는 것(47 U.S.C. 522(9))[17],

16) State law that provide for a state-wide franchising authority generally allow existing local franchise agreements to remain in effect until a new service provider with state-issued franchise begins offering service in a community.(Bagchi & Sivadasan. 2012)

17) Title VI. Cable Communications 47 U.S.C. 522
(9) the term "franchise" means an initial authorization, or renewal thereof(including a renewal of an authorization which has been granted subject to section 626), issued by a franchising authority, whether such authorization is designated as a franchise, permit, license, resolution, contract, certificate, agreement, or otherwise, which

여기서 프렌차이즈 당국(authority)은 연방법, 주법, 또는 지방법에 의해 프랜차이즈를 부여할 권한을 가진 정부 기관을 의미(47 U.S.C. 522(10))

- 프랜차이즈 당국은 그 관할 내에서 하나 이상의 프랜차이즈를 부여할 수 있음, 단 독점적 프랜차이즈를 부여할 수 없으며 추가적인 경쟁 프랜차이즈의 부여를 불합리하게 거부할 수 없다(47 U.S.C. 541(a)(1))라고 법률로 정하고 있음
- 법률로는 독점적 프렌차이즈 부여를 금하고 있지만, 실제 시장에서는 프렌차이즈 지역에 복수의 SO가 존재하는 경우는 적은 것으로 알려져 있음

○ 프렌차이즈료(franchise fee)는 1년(12개월) 동안 케이블 시스템 운영 수입의 5%를 초과할 수 없으며(47 U.S.C. 542), 프렌차이즈료는 가입자의 정기 요금고지서에 별도의 항목[18]으로 구분하여 명시할 수 있음(47 U.S.C. 542(c)(1))

- 프렌차이즈료는 케이블 운영자, 케이블 가입자 또는 양자에게 프렌차이즈 당국 또는 기타 정부기관이 부과하는 세금, 수료, 기타 부가료를 포함(47 U.S.C. 542(g)(1))

3) 재허가(renewal) 절차 및 기간

○ 프렌차이즈 당국은 프렌차이즈 갱신(renewal)을 위한 행정절차에 따라 기존 사업자의 성과에 대한 평가 후 갱신을 허가할 것인지, 취소할 것인지를 결정하고, 그 결과를 기존 사업자에게 통지(47 U.S.C 546(c)(3)).

○ 재갱신 절차 시 프렌차이즈 지역의 케이블에 대한 수요를 파악할 수 있는 행정절차를 취하도록 규정하고 있어(47 U.S.C. 546(a)(1)) , 재갱신 시에 신청사업자에 대한 심사가 이루어지는 것으로 추정되며, 주법에 따른 주 프렌차이즈 당국의 경우 신규사업자에 대한 명시적 언급이 있다는 점을 참고할 필요가 있겠음

---

authorizes the construction or operation of a cable system;
(10) the term "franchising authority" means any governmental entity empowered by Federal, State, or local law to grant a franchise

18) (1) 프렌차이즈 요금으로 부과된 금액과 요금을 징수하는 프렌차이즈 당국, (2) 프랜차이즈 협정에서 PEG채널의 사용을 지원하기 위해 케이블 사업자에게 부과된 요건을 충족하기 위해 부과된 금액, (3) 케이블사업자와 가입자가 거래에 대해 정부 당국이 부과하는 수수료, 세금, 부가료 등

– 따라서 필요 시 또는 사업자 신청 시 진입을 심사하는 방식은 아닌 것으로 추정, 즉 재갱신 시에 맞춰 신규 사업자 심사도 병행하는 것으로 이해

○ 프렌차이즈 당국은 프렌차이즈 기간 만료 36개월째로부터 시작되는 6개월 동안 (a) 미래의 케이블 관련 지역사회의 수요를 확인하고, (b) 프렌차이즈 기간 동안 기 케이블운영자의 수행성과를 검토하기 위해 프렌차이즈 지역 내 사람들에게 통지 및 참여의 기회를 부여하는 절차를 개시할 수 있음(47 U.S.C. 546(a)(1))

– 법적으로 프렌차이즈 갱신(renewal) 규정이 있으며(47 U.S.C. 546), 프렌차이즈 갱신 기간은 지역마다 다르지만(franchise agreement) 통상 5~7년(Bagchi & Sivadasan, 2012) 혹은 10~15년(Robert, 2008) 정도이다. 위성방송의 경우 10년을 재허가 기간으로 두고 있음

마. 지역성 구현 방식

○ MVDP사업자의 지역성 구현과 관련해 미국의 케이블SO는 자체 지역채널을 운영(local origination)하고 있음

– 또한 지역 프렌차이즈 당국은 PEG 채널[19]의 사용을 위한 채널용량의 지정과 사용에 관해 법에서 규정된 한도 내에서 프렌차이즈 요건을 설정(47 U.S.C 531),[20] IPTV사업자의 경우도 PEG채널을 의무적으로 편성해야 하며 현재도 편성되어 운영되고 있음

○ 우리나라와 같은 형태의 '지역채널'을 의무적으로 운영해야 한다는 통신법상 법률 규정은 없음

– PEG채널에 대한 법적 용어 외 지역채널에 대한 법적 용어는 없음, 다만 우리나라와 유사한 형태의 지역채널로 미국의 지역자체채널(local origination channel)이 있음

---

19) PEG 채널: 공익(Public), 교육(Educational), 공공(Governmental) 채널

20) o SEC. 611. 〔47 U.S.C. 531〕 CABLE CHANNELS FOR PUBLIC, EDUCATIONAL, OR GOVERNMENTAL USE.

(a) A franchising authority may establish requirements in a franchise with respect to the designation or use of channel capacity for public, educational, or governmental use only to the extent provided in this section.

– 당해 지역자체채널은 지역 프렌차이즈 당국과의 협정(local programming agreement)을 통해 당국과 케이블사업자가 지역자체채널의 운영 등과 관련하여 협정을 맺어 운영할 수 있음

– 예를 들어 프렌차이즈 당국(NWSCCC)와 컴캐스트 그리고 노스웨스트 커뮤니티 텔레비전(Northwest Community Television)간 지역프로그램 협정에서 당국이 지정하는 자가 지역자체프로그램(local origination programming)을 공급하도록 지정하고 있으며,[21] 컴캐스트의 경우 지역자체채널에서 당해 지역자체프로그램을 방송하고 있음(Comcast Web: For Huntsville, AL(Alabama), 3 LOOR03-Local Origination ; For LasALLE, IL(llinois), 13 LOOR 13-Local Origination)

2. 일본[22]

가. 일본 방송제도의 이해: 매스미디어 집중배제 원칙

○ 일본의 방송제도는 다원성, 다양성, 지역성을 규범으로 내세움(曽我部真裕, 2011; 村上聖一, 2015)

– 즉 다수의 사업자가 다양한 프로그램과 지역정보를 제공해 시청자 모두가 방송의 자유와 알권리를 보장한다는 것임. 이를 위한 대표적인 규정이 방송법의 '기간방송보급계획'(방송법 제91조, 전파법 제7조제2항제4호)이며,[23] 이는 '기간방송업무 표현의 자유 기준성령'(매스미디어 집중배제원칙)에 구체적으로 명시되어 있음

– 또한 방송대상지역을 NHK와 위성방송(BS, CS)은 전국, 지상파는 광역지자체(都道

---

21) Local Programming Agreement Between Northwest Suburbs Cable Communications Commission(NWSCCC) Northwest Community Television And Comcast of Minnesota/ Wisconsin Inc. August 20, 2014. 〈부록〉에 본 협정서 원문을 모두 번역하였음을 참고
Section 1. Definitions
1.3. Local Origination Channel is a Channel designated pursuant to this Agreement to include Local Origination programming developed by the NWSCCC and its designees.

22) 일본 관련 현황은 연구과제자문위원 안창현(2018) 자문보고서를 발췌, 참고하였음

23) 기간방송에는 지상파(TV, 중파, FM, 커뮤니티FM: 특정지상파기간방송)와 BS, 110도CS(위성기간방송)이 있음. 이외 124·128도CS와 케이블TV, IPTV는 일반방송으로 분류됨, 기간방송보급계획은 기간방송에만 적용됨

府県), 케이블TV와 커뮤니티FM은 기초지자체(市町村) 등으로 차별화하고 있음

○ 방송법 제91조는 방송을 최대한 보급해 그 효용창출을 보장한다(제1조)는 규제원칙에 의거해 기간방송이 그 역할을 확실하고 적정하게 이행하도록 총무대신이 보급계획을 정하고 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있음

〈표 2－7〉 일본 기간방송보급계획(방송법 제91조)

(기간방송보급계획) 제91조 총무대신은 기간방송의 계획적인 보급 및 건전한 발달을 위해 기간방송보급계획을 정하고, 이에 의거해 필요한 조치를 강구해야 한다. 2. 기간방송보급계획에는 다음에서 제시한 사항을 정해야 한다. 가. 기간방송을 국민에게 최대한 보급시키기 위한 지침, 기간방송을 할 수 있는 기회를 가능한 많은 자가 확보하도록 해 기간방송을 통한 표현의 자유를 가능한 한 많은 자가 향유할 수 있도록 하기 위한 지침 기타 기간방송의 계획적인 보급 및 건전한 발달을 위한 기본적 사항 나. NHK의 방송, 방송학원의 방송 또는 기타 방송의 구분, 국내방송, 국제방송, 중계국제방송, 협회국제위성방송 또는 내외방송의 구분, 중파방송, 초단파방송, 텔레비전방송 기타 방송의 정류를 통한 구분 기타 총무성령에서 정한 기간방송의 구분별 동일 방송프로그램의 방송을 동시에 수신할 수 있는 것이 상당하다고 인정되는 일정한 구역(이하 '방송대상지역'이라고 한다) 다. 방송대상지역별 방송계(동일 방송프로그램의 방송을 동시에 행할 수 있는 기간방송국의 총체를 말한다)의 수(위성기간방송 및 이동수신용 지상기간방송과 관련된 방송대상지역에서는 방송계를 통해 방송할 수 있는 방송프로그램의 수)의 목표 3. 기간방송보급계획은 제20조제1항, 제2항 제1호 및 제5항에서 규정한 사항, 전파법 제5조제4항의 기간방송용 할당가능 주파수, 방송에 관한 기술발달 및 수요동향, 지역의 자연적 경제적 사회적 문화적 상황 기타 상황을 감안해 정한다. 4. 총무대신은 전항의 상황이 변동해 필요하다고 인정될 때는 기간방송보급계획을 변경할 수 있다. 5. 총무대신은 기간방송보급계획을 정하거나 또는 변경한 때는 지체없이 이를 공표하지 않으면 안된다.

○ 매스미디어집중배제원칙

－ 방송법은 지상파방송과 위성기간방송(BS, 110CS)의 다원성을 규정하고 있음(제93조제1항제4호), 이에 의거해 총무성령에서는 지배관계, 특례, 의결권 비율, 출자비율 등을 규정하고 있음

– 위성기간방송의 경우에는 사업신청자가 보유 가능한 트랜스폰더(transponder)의 수를 제한하고 있음

– 신청자가 지상파방송사업자가 아닌 경우에는 BS와 110CS를 4트랜스폰더까지 보유할 수 있음

– 지상파방송사업자가 신청할 경우에는 BS의 의결권을 50%까지 보유할 수 있으며, 방송지주회사의 자회사인 경우에는 0.5트랜스폰더까지 지배가 가능

– 지상파방송사업자가 110CS에 채널사업을 하고자 할 경우에는 2트랜스폰더까지 보유할 수 있음

– 반면 위성일반방송은 적용을 받지 않음

〈표 2－8〉 위성방송사업자의 보유가능 트랜스폰더 상한

구분 / 신청자	위성기간방송		위성일반방송 (214/128도CS방송)
	BS방송	110도CS방송	
지상파기간방송사업자 이외의 경우	4트랜스폰더		매스미디어 집중배제원칙의 규제를 받지 않음
지상파기간방송사업자의 경우	×	2트랜스폰더	

* 신청자, 신청자를 지배하는 자, 신청자에게 지배받는 자, 신청자를 지배하는 자에게 지배받는 자.
** 지상파기간방송사업자, 지상파기간방송사업자를 지배하는 자, 지상파기간방송사업자에게 지배받는 자, 지상파기간방송사업자를 지배하는 자에게 지배받는 자.
*** 인정방송지주회사의 자회사인 경우에는 0.5트랜스폰더까지 지배가능, 또는 2분의 1 이하의 의결권을 보유가능.
자료: 総務省(2017). 衛星放送の現状(2017年10月1日), p.14.

나. 케이블TV 등 방송관련 규제체계

1) 분류체계 및 면허

○ 케이블TV는 유선전기통신설비를 이용하며, 일반방송으로 분류, 규제는 규모에 따라 다름

– 인입단자가 501개 이상 케이블사업자는 등록사업자이며(방송법제126조)이며, 프로그램기준 책정(방송법제5조), 방송프로그램심의기관 설치의무(방송법제6조), 기

술기준 적합성 유지의무(방송법제136조), 중대사고 보고의무(방송법제137조) 등의 규제를 받음

– 그러나 500개 이하는 신고사업자이며(방송법제133조), 등록사업자에게 부과된 규제를 받지 않음

○ 기간방송을 제외한 모든 방송서비스는 일반방송에 해당

– 이들은 모두 유료방송이며, 여기에는 위성일반방송(CS위성), 케이블TV, IPTV 등이 해당

– 2010년 통합법제 정비 전, 케이블TV나 전기통신용무이용방송에 대해서는 허가와 등록으로 이원화되었으나 이를 정비하여 등록으로 통일

〈표 2－9〉 방송사업 분류 및 관련 규제체계 개요

방송구분			기간방송			일반방송		
			특정지상파 기간방송	지상파 기간방송	위성기간방송 이동수신방송	위성일반방송 대규모CATV	중규모CATV 유선라디오 에어리어방송	소규모CATV
사업유형			지상파TV 중파, FM 공동체라디오		BS, 110CS	124/128CS CATV(대)	CATV(중) 에어리어방송	CATV(소)
주파수 할당계획			○			×		
기간방송보급계획			○			×		
방송업무참여	참여절차		면허	인정	인정	등록	신고 (총무성)	신고 (지자체장)
	참여요건	과거 법령·명령 위반	○			○	×	×
		기술적 능력	○			○	×	×
		기술기준 (표준,안정)	○			○	×	×
		경리적 기초	○			×	×	×
		표현자유 향유기준	○			×	×	×
		비교심사	○			×	×	×
		외자규제	1/5(직간접)	1/5(직간접)	1/5(직접)	×	×	×

방송구분		기간방송			일반방송		
		특정지상파 기간방송	지상파 기간방송	위성기간방송 이동수신방송	위성일반방송 대규모CATV	중규모CATV 유선라디오 에어리어방송	소규모CATV
사업유형		지상파TV 중파, FM 공동체라디오		BS, 110CS	124/128CS CATV(대)	CATV(중) 에어리어방송	CATV(소)
프로그램규율	프로그램준칙, 자막, 정정, 후보자 등	○			○	○	×
	재방송	○			○	○	○
	프로그램기준, 심의기관, 프로그램 보존, 광고	○			○	×	×
	심의기관 공동설치 제한	○			○	×	×
	장르조화, 장르공표, 재해, 교육, 공급협정제한 등	○ (장르조화, 장르공표는 종합편성에만적용)			×	×	×
기술기준 적합유지, 중대사고 보고		○			○	×	×
유료방송 약관 신고		○			×	×	×
유료방송 설명의무		○			○	○	×
유선전기통신설비 사용규율		×			○	○	○

주: 1) CATV는 인입단자가 501개 이상이면 대규모, 51개 이상 500개 미만이면서 자체방송을 하면 중규모, 재송신만 하면 소규모로 분류.
2) 에어리어방송은 공항이나 쇼핑센터 등의 소출력방송.
자료: 総務省(2018). ケーブルテレビの現状(2018年2月9日), p.18.

2) 케이블TV 사업권역

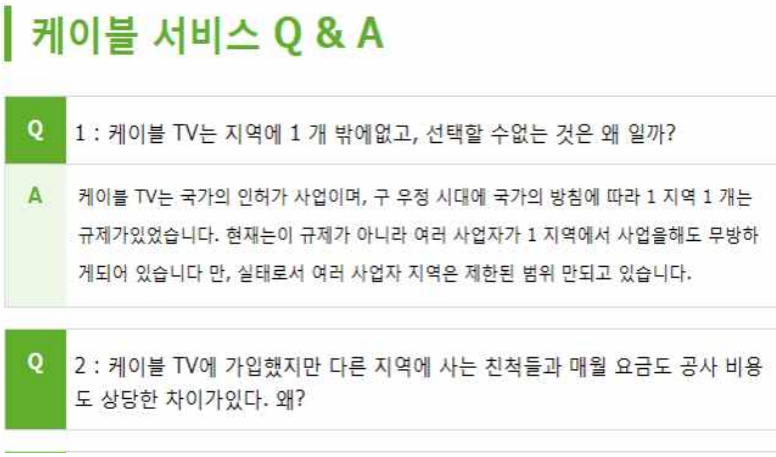
○ 사업권역의 경우 2010년 방송통신 관련법 개정을 통해 케이블TV의 지역면허 제도를 폐지하였음(이종원, 2017.2, 8~19쪽)

– 이는 그간 케이블TV 지역독점(monopoly franchise)을 폐지하고, 당해 권역에서 경쟁 케이블TV 사업자가 등장할 수 있도록 하였다는 점

– 따라서 현실에서 해당 권역에 케이블TV사업자가 하나만 존재하는 경우는 제도적이기 보다는 선발사업자의 영향에 따른 잠재적 신규사업자의 진입이 이루어지지 않는 것으로 해석될 수 있음

〔그림 2－1〕 일본케이블TV협회(JCTA)

〔그림 2－2〕 일본케이블TV협회(JCTA): 한글번역



다. 유료방송 지역성 구현 제도: 의무재전송

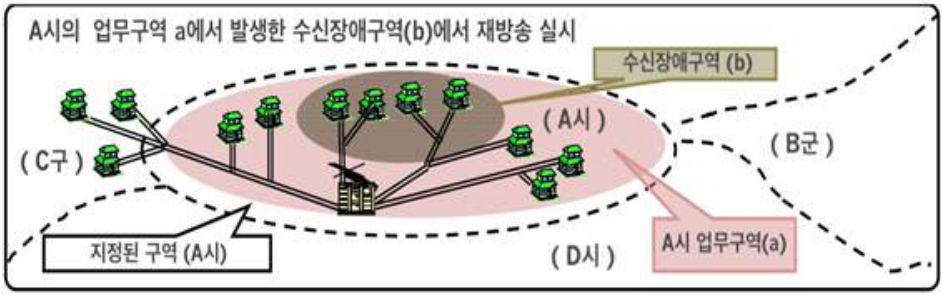
1) 정의

○ 현행 방송법에서 유료방송의 지역성을 구현하는 대표적인 제도는 ‘의무재전송제도’(義務再放送制度)

– 방송법에서는 수신장애구역에서 재전송을 규정하고 있음(제140조제1항)[24], 이는 총무성이 지정재전송사업자를 선정해 지상파방송 난청지역에서 재송신을 하도록 의무화한 것임, 이 제도는 과거 유선텔레비전방송법을 제정하면서 도입되었음

(방송법 제140조) 기초지자체의 전부 또는 대부분을 업무구역으로 하는 등록일반방송사업자 가운데 유선전기통신설비를 이용해 텔레비전방송을 실시하는 자를 총무대신이 지정재전송사업자로 지정해 업무구역 내에서 지상파기간방송의 수신장애가 발생하는 지역이 있을 때는 정당한 이유가 있는 경우로 총무성령에서 규정한 경우를 제외하고, 해당 수신장애가 발생하고 있는 구역에서 기간방송보급계획에 이거해 방송이 되어야 할 모든 지상파기간방송을 수신해 그 모든 방송프로그램을 변경을 가하지 않고 동시에 재전송하지 않으면 안된다.

〔그림 2－3〕 의무재전송제도 개요



자료: 総務省(2018). ケーブルテレビの現状(2018年2月9日), p.19.

2) 의무재전송구역

○ 의무재전송구역은 방송법시행규칙에 따르면, 현역 지상파방송 내의 수신장애구역 가운데 기초자자체가 해당하며, 수신장애구역이 속한 기초지자체와 인접한 지자체도 포함됨(제160조제1항).

24) 반면 퍼블릭액세스채널(PAC)은 법적 규정이 없음, 학계전문가와 시민단체의 주장으로 일부 케이블TV사업자는 시민이나 시민단체가 만든 프로그램을 방송하고 있음. 또한 '자주방송사업'자는 대부분 커뮤니티채널을 편성하고 있음

(방송법 시행규칙 제160조) 방송법 제140조제1항의 총무성령으로 정하는 구역은 다음에서 제시한 경우의 구분에 따라 각각 해당 각호에서 정하는 구역으로 한다.

① 수신장애구역(이에 속한 광역지자체를 방송대상구역으로 하는 지상파기간방송[텔레비전방송에 한정한다]의 수신장애가 발생하는 구역을 말한다) 내에서만 방송법제140조제1항의 규정에 의거한 재전송(의무재전송을 말한다)을 하는 경우 해당 수신장애구역

1. 수신장애구역에 속한 기초지자체에 인접한 기초지자체의 구역에 설치된 텔레비전방송을 하기 위한 유선전기통신설비와 일체로 해당 수신장애구역에 설치된 유선전기통신설비를 이용해 의무재전송을 하는 경우 해당 수신장애구역이 속한 기초지자체에 인접한 기초지자체의 구역 및 해당 수신장애구역
2. 유선텔레비전방송을 하는 경우(제2호에서 제시한 경우는 제외) 해당 유선텔레비전방송을 하는 구역이 속한 기초지자체의 구역
3. 기초지자체 합병특례법률 제2조제1항에서 규정한 기초지자체가 합병된 경우의 전항 제2호 및 제3호의 운용에 대해서는 이들 규정 중 '기초지자체의 구역'이라는 부분은 '법제140조제1항의 규정에 의거한 지정 시 현재 유선텔레비전방송을 하고 있는 구역이 속한 합병 관계 기초지자체(기초지자체 합병특례에 관한 법률 제2조제3항에서 규정한 합병관계 기초지자체를 말한다)의 구역'으로 한다.

3) 지정재전송사업자

○ 지정재전송사업자는 두 가지 노력의무가 부과됨

– 첫째, 총무대신에게 의무재전송 관련 계약약관을 신고해야 함. 즉 계약약관을 정하거나 변경한 뒤, 총무대신에게 신고해야 함(제140조제2항).

– 둘째, 의무재전송을 '지상파방송 재전송서비스'로 제공할 노력의무가 있음. 재송신과 다채널서비스를 동시에 제공하는 사업자는 재전송서비스와 계약할 수 있도록 해야 함(제14조제2항), 중앙정부와 지방정부는 필요한 조치를 강구해야 함(제140조제5, 6항). 한편 재전송을 필요로 하지 않는 정당한 이유가 있을 경우에는 예외로 함

○ 지정재전송사업자의 기준은 방송법시행규칙에서 규정(제161조제1항)

– 지정기준은 형 집행이나 인정취소, 면허취소, 지정취소 이후 2년이 경과해야 하며, 기술적 능력을 갖추어야 함

(지정재전송사업자의 지정에 관한 기준) 방송법시행규칙 제161조 총무대신은 유선텔레비전방송사업자(등록 일반방송사업자에 한정)가 다음에서 제시한 기준에 적합하다고 인정된 때는 방송법제140조제1항의 지정을 할 수 있다.

① 유선텔레비전방송사업자가 다음 가에서 사까지 어느 것에도 해당하지 않을 것.

가. 법에서 규정한 죄를 범해 벌금 이상의 형에 처해져 그 집행을 끝냈거나 그 집행을 받는 것이 소멸한 날로부터 2년을 경과하지 않은 자

나. 방송법제103조제1항 또는 제104조(제5호를 제외)의 규정에 의거해 인정취소를 받아 그 취소일로부터 2년이 경과하지 않은 자

다. 전파법 제75조제1항 또는 제76조제4항(제4호를 제외)의 규정에 의거해 기간방송국 면허취소를 받아 그 취소일로부터 2년이 경과하지 않은 자.

라. 제165조제1항의 규정에 의거해 지정취소를 받아 그 취소일로부터 2년이 경과하지 않은 자

마. 법인 또는 단체로 그 임원이 가부터 라의 어느 하나에 해당하는 자가 있는 경우

바. 일반방송의 업무를 적확하게 수행하기에 충분한 기술적 능력을 가지지 않은 자

사. 방송법 제136조제1항의 총무성령에서 정한 기술기준에 적합한 일반방송업무에 이용되는 전기통신설비를 권리 상 이용할 수 없는 자

② 유선텔레비전방송사업자가 현재 방송법 제140조제1항에서 규정한 구역의 전부 또는 대부분에서 유선텔레비전방송을 하고 있을 것(방송법제126조제1항의 규정에 의거한 등록 또는 방송법 130조제1항의 규정에 의거한 변경등록을 받은 경우에 해당 구역의 전부 또는 대부분에서 유선텔레비전방송을 하는 것에 관해 유선전기통신설비의 설치계획이 합리적이면서 그 실시가 확인한 것으로 인정되는 경우를 포함)

○ 지정재전송사업자의 사업주체는 다양, 케이블TV가 대부분이지만, 지자체나 조합 등도 사업자로 참여하는 지역도 있음

– 또한 홋카이도나 도쿄, 오사카 등에서는 위성사업자 스카파JSAT도 사업자로 인정하고 있음, 지역별로 인정재전송사업자가 없는 곳도 있는가 하면, 복수의 사업자가 재전송사업자로 지정된 곳도 있음

〈표 2－10〉 도쿠시마현의 지정재전송사업자(일부)

법제140조 제1항 기초지자체 감안해 정한 구역			지정번호	지정재전송사업자	지정연월일
군	시구쵸손	번지 이하			
	도쿠시마시		SK0024-0022	케이블TV도쿠시마(주)	2011. 6. 30
			SK0030-0028	농사방송농업협동조합	2011. 6. 30
			ZZ0002-0002	스카파JSAT(주)	2014. 4. 1
		신하마쵸 등	SK0036-0034	신하마TV공청관리조합	2011. 6. 30
	나루토시		SK0044-0042	(주)TV나루토	2011. 6. 30
			ZZ0002-0002	스카파JSAT(주)	2014. 4. 1
	고마츠시마시		SK0046-0044	일본중앙TV	2014. 10. 24
			SK0054-0052	(주)히가시아와TV	2011. 6. 30
			ZZ0002-0002	스카파JSAT(주)	2014. 4. 1
	아난시		SK0001-0001	아난시	2011. 6. 30
			SK0023-0021	(주)케이블TV아난	2011. 6. 30
			SK0045-0043	미나미 미디어네트워크	2011. 6. 30
			ZZ0002-0002	스카파JSAT(주)	2014. 4. 1

자료: 総務省(2015). 指定再放送事業者一覧 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000515018.pdf)

라. 일본 유료방송사업자 '지역성' 구현 현황

1) 케이블TV 사업자 및 보급 현황

○ 일본에서 케이블TV에는 규모에 따라 지역채널을 운영하는 사업자와 재전송만하는 사업자가 있음.

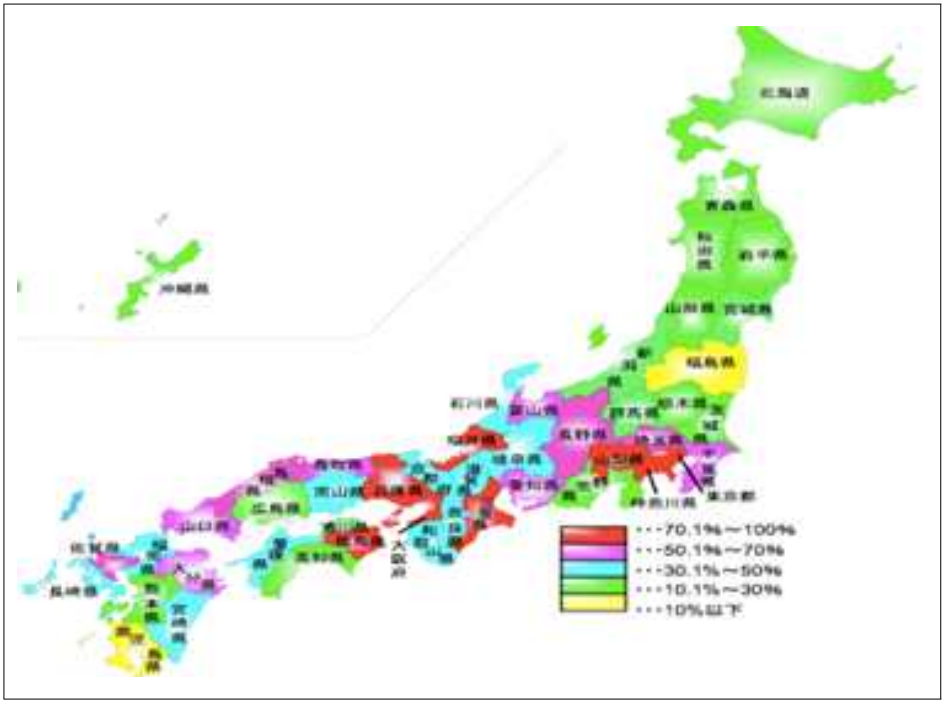
– 전자는 자주방송사업자라고 하며, 지역채널을 제작해 제공함. 대부분 사업자는 자주방송을 함

– 케이블TV는 지역채널뿐만 아니라 행정정보와 교통정보, 재해정보, 쇼핑정보 등 다양한 지역정보를 제공하고 있음, 모바일사업도 강화해 지역정보를 전송하고 있음

〔그림 2－4〕 케이블TV 가입가구수 및 보급률

자료: 総務省(2018). ケーブフルテレビの現状(2018年2月9日), p.2.

〔그림 2－5〕 케이블TV의 광역별 보급률



자료: 総務省(2018). ケーブフルテレビの現状(2018年2月9日), p.12.

○ 2017년 3월 말을 기준으로 자주방송사업자의 가입자수는 2979만건(52.3%), 자주방송을 하는 않는 사업자에 가입한 경우는 90만건(1.6%)으로 전체 가입자수는 3,070만건, 보급율은 53.9%

– 보급율은 지역별로 편차가 큼. 오사카부는 92.1%(자주방송 87.4%), 도쿠시마현이 90.9%(89.8%), 야마나시현이 83.8%(82.2%), 도쿄도가 82.1%(81.7%) 등으로 평균을 크게 웃돈 반면, 후쿠시마현 5.9%(3.9%), 가고시마현 8.9%(8.3%), 아키타현 16.7%(16.5%), 야마가타현 17.1%(16.6%) 등이었음

〈표 2－11〉 케이블TV 운용주체별 사업자수(2017년 3월말 기준)

(단위: 만)

<table>
<tr><th colspan="2">운영주체</th><th colspan="2">사업자수</th><th colspan="2">설비수</th><th colspan="2">가입가구수</th></tr>
<tr><td rowspan="2">주식회사 등</td><td>영리법인</td><td rowspan="2">296
(58.3%)</td><td>75
(14.8%)</td><td rowspan="2">442
(65.7%)</td><td>157
(23.3%)</td><td rowspan="2">28,882,931
(96.9%)</td><td>11,148,863
(37.4%)</td></tr>
<tr><td>NPO*</td><td>221
(43.5%)</td><td>285
(42.3%)</td><td>17,734,068
(59.5%)</td></tr>
<tr><td colspan="2">지방자치단체</td><td colspan="2">186
(36.6%)</td><td colspan="2">205
(30.5%)</td><td colspan="2">749,268
(2.5%)</td></tr>
<tr><td colspan="2">공익법인</td><td colspan="2">3
(0.6%)</td><td colspan="2">3
(0.4%)</td><td colspan="2">103,804
(0.3%)</td></tr>
<tr><td colspan="2">기타</td><td colspan="2">23
(4.5%)</td><td colspan="2">23
(3.4%)</td><td colspan="2">59,140
(0.2%)</td></tr>
<tr><td colspan="2">합계</td><td colspan="2">508
(100.0%)</td><td colspan="2">673
(100.0%)</td><td colspan="2">29,795,143
(100.0%)</td></tr>
</table>

자료: 総務省(2018). ケーブルテレビの現状(2018年2月9日), p.13.

* NPO는 일반적으로 '제3섹터'라고 하며, 지자체가 출자한 사단법인과 재단법인, 지자체가 출자한 주식회사와 합병회사, 합동회사, 합자회사, 유한회사 등이 속함

2) 케이블TV의 서비스 제공 현황

○ 지상파방송의 재전송으로 출발한 케이블TV는 지역정보와 재해정보, 다채널방송 등의 방송서비스, 고속인터넷과 휴대전화 등 통신서비스를 제공하는 종합 지역정보서비스로 발전하고 있음

– 지역정보(행정, 교통, 쇼핑)와 재해정보는 자체 제작한 프로그램을 지역채널로

제공하고 있음. 재해가 발생하면 영상과 자막을 활용해 생활 지원정보를 제공

○ 고속인터넷서비스를 제공하는 케이블TV는 359사이며, 이들 대부분은 초고속 인터넷서비스(다운로드 30Mbps 이상)를 제공하고 있음(319사).

– 고속인터넷 가입자가 1,023만건, 초고속인터넷은 686만건이었음. 유선전화는 250사에서 제공하며, 가입자는 793만건이었음. MVNO서비스는 120사가 제공하며, 가입자는 82만건이었음. BWA(Broadband Wireless Access)는 22사에서, Wi-Fi서비스는 144사에서, 전력서비스는 78사에서 제공하고 있음

○ STB 설치대수는 894만대이었음. 이중에서 방송수신용 튜더만 설치한 경우가 280만대, 쌍방향 통신기기를 보유한 경우가 613만대, 케이블4K와 자체제작 4K프로그램 등 4K방송 수신용이 1만대이었음

〈표 2－12〉 케이블TV의 STB 설치 현황

STB 설치대수(합계)		894만대
내역	방송을 수신하기 위한 튜더기능만 가진 것	280만대
	쌍방향 통신기능을 가진 것	613만대
	4K방송 대응기능(케이블4K나 자체제작 4K프로그램)	1만대

자료: 総務省(2018). ケーブルテレビの現状(2018年2月9日), p.13.

○ (케이블TV가 제공하는 지역정보) 시청자 참가형 퍼블릭악세스채널을 제공하는 사업자도 늘어나고 있음.

– 일부 케이블TV사업자는 지역미디어로 지상파민방과 협력을 강화하거나 커뮤니티FM을 자회사로 두고 있기도 함

– 2017년 3월 말을 기준으로 자주방송(커뮤니티채널) 가입가구수는 2,979만 가구이며, 케이블4K 시청가구는 4만 가구였다. 자주제작 4K프로그램은 78만이 시청하고 있음

〈표 2－13〉 자주방송 가입자 현황

커뮤니티채널 2K *	2,822만 가구
케이블4K	4만 가구
자체제작 4K프로그램 **	78만 가구

주: * 자주방송을 하는 등록 일반방송사업자 508사 중 482사의 가입가구. ** 스카파JSAT와 I-Cast가 제공하는 4K프로그램 가입가구 포함.
자료: 総務省(2018). ケーブルテレビの現状(2018年2月9日), p.4.

3) 케이블TV사업자의 지역성 구현 현황

□ J:COM

○ 일본 최대의 MSO J:COM은 케이블TV와 고속인터넷, 고정전화, 모바일, 전력 등의 서비스를 제공하고 있음

– 이들 서비스 가입가구는 537만건에 이르며, 커뮤니티채널 시청가능가구는 1,367만건(2017년 12월 말 기준), SO는 27사(74국)를 두고 있음

○ J:COM에서는 커뮤니티채널 'J:COM채널'을 운용하고 있음, 이는 지역별 정보채널로 데일리뉴스와 거리산책, 지역축제, 스포츠, 먹거리, 행정정보 등을 제공

〈표 2－14〉 J:COM의 자체제작 및 커뮤니티채널

채널명	스탠더드	개요	화질
J:COM TV	O	전국 각지에서 지역정보를 시청할 수 있는 전국채널	
J:COM 채널	O	지역별 정보채널: 데일리뉴스, 거리산책, 지역축제, 스포츠, 먹거리, 행정정보 등	
케이블4K	O	4K채널, 지역사업자가 제작한 다큐멘터리, 자연	4K
프로모채널	O	J:COM의 프로그램 소개, 기기 조작방법, 서비스정보, 캠페인정보 등 제공	
안내채널(데이터방송)	O	옵션채널	
스타D(데이터방송)	O	스타채널의 동영상서비스	
J:COM프리미어채널	O	드라마, 음악 등	HD

자료: J:COM

〔그림 2－6〕 J:COM 채널의 주요 프로그램

자료: J:COM홈페이지 https://c.myjcom.jp/jch/

□ San-In Cable

○ San-In Cable은 시마네현 마츠에에서 케이블방송과 인터넷서비스를 제공

– 시청가구수는 5.3만건이며, San-In Cable은 지상파방송과 커뮤니티채널, BS방송을 기본채널로 묶어 월 2,000엔에 제공하고 있음, 그러나 BS의 유료채널을 가입이 필요함

〈표 2－15〉 San-In Cable의 기본채널

채널 (리모콘)	채널명	방송내용
1	NKT TV	NTV 계열국
2	NHK ETV	NHK 교육채널
3	NHK GTV	NHK 종합채널
4	Sun TV	독립국
5	히로시마Home TV	TV아사히 계열국
6	BSS	TBS 계열국
7	TV세토우치	TV도쿄 계열국
8	San-in Chuo TV	후지TV 계열국
11	Mable	커뮤니티채널: 지역정보, 지역축제, 먹거리, 행정정보, 시의회중계, 여행정보, 날씨정보 등 편성

자료: 山陰ケーブルビジョン, http://www.mable.jp/11229.html

– 커뮤니티채널은 Mable이며, 지역정보, 지역축제, 먹거리, 행정정보, 시의회중계, 여행정보, 날씨정보 등을 제공하고 있음

〔그림 2－7〕 San-In Cable 주요 채널

基本チャンネル

市販のテレビやレコーダー等で視聴できます。

基本チャンネル 印刷用ページ

放送基本利用料　月額2,000円で視聴できるチャンネルです。

地デジ

リモコン番号	チャンネル番号	
1	011ch	日本海テレビ
2	021ch 022ch	NHK Eテレ（教育）
3	0310ch 0320ch	NHK総合
4	0311ch	サンテレビ
5	051ch	広島ホームテレビ
6	061ch	山陰放送
7	071ch	テレビせとうち
8	081ch	山陰中央テレビ
11	111ch 112ch	マーブル お天気情報チャンネル

※サンテレビ、広島ホームテレビ、テレビせとうちは気象状況により受信状態が悪くなる恐れがありますのでご了承ください。
※サンテレビはお使いのテレビによってリモコン番号の"4"以外に設定される場合があります。

FMラジオ

77.4MHz	エフエム山陰(V-air)	84.5MHz	NHK-FM（松江）

주: 커뮤니티채널은 111ch '마블'과 112ch 날씨정보채널

□ 일본네트워크서비스(NNS)

○ NNS는 야마나시현 코후의 케이블TV사업자로서 케이블방송과 인터넷, 고정전화 등을 제공

– 지상파방송(12채널)과 FM라디오(7채널), BS방송(16채널), 자주방송(커뮤니티채널)을 묶은 베이직채널을 월 3,000엔에 제공

– 자주방송은 2개 채널을 운용, NNSD10은 오전11시대에 뉴스프로그램을 띠편성하고 있으며, 시의회중계, 날씨정보, TV홈쇼핑, 행정정보 등을 편성, NNSD11은 TV홈쇼핑, 행정정보, 날씨정보, 여행, 드라마, 지역축제 등을 편성하고 있음

〈표 2－16〉 NNS의 베이직 채널

채널 (리모콘)	채널명	채널 (리모콘)	채널명	채널 (리모콘)	채널명
1	NHK GTV	5	TV아사히	9	Tokyo MX
2	NHK ETV	6	UTY TV야마나시	10	NNS자주방송
3	tvk(TV가나가와)	7	TV도쿄	11	NNS자주방송
4	YBS야마나시	8	후지TV	12	방송대학

자료: 日本ネットワークサービス, http://www.nns-catv.co.jp/tv/hfc.html

□ 아사히카와CATV

○ 아사히카와CATV는 홋카이도 아사히카와의 케이블사업자

– 아사히카와는 케이블사업자 2사가가 의무재전송을 하고 있음, 시 전역은 아사히카와CATV가 커버하고 있으며, 일부지역은 시청에서 의무재전송을 담당

– 아사히카와CATV는 지상파방송과 BS방송, 커뮤니티채널 등 71개 채널을 '디지털베이직코스'로 묶어 월 3,800엔에 제공

– 커뮤니티채널은 3개 채널을 운용하고 있으며, 포테토003은 지역공연, 자연다큐, 행정정보 등을, 포테토10는 시청자동영상, 정보버라이어티, 자연다큐, 뉴스 등을, 포테토11은 시의회중계, 지역정보, 지역축제, 지역뉴스 등을 편성하고 있음

□ 쥬카이TV

○ 쥬카이TV는 돗토리현 요나고에서 다채널서비스와 인터넷, 고정전화, 모바일, 전력 등을 제공

– 지역밀착형 정보서비스를 제공하는 사업자로 평가받고 있으며, 지상파방송(NHK, 현역 로컬, 현이외 로컬, 커뮤니티채널 등 13채널), BS방송(NHK, 무료채널 등 9개 채널)을 묶은 디지털미니코스를 월 2,300엔에 제공하고 있음

〔그림 2－8〕 쥬카이TV의 커뮤니티채널

자료: 中海テレビ放送 http://gozura101.chukai.ne.jp/p/page/chukai/independence/

〈표 2－17〉 쥬카이TV의 커뮤니티채널

채널	채널명	주요 내용
111ch	쥬카이TV뉴스	지역뉴스, 교통정보, 날씨정보, 이벤트정보 등 제공
121ch	쥬카이TV121	지역밀착형 정보프로그램, 여행, 산업정보, 세미나 등 제공
113ch	각지역전문채널	기초지자체별 지역정보, 행정정보 등 제공
331ch	PAC	시민 및 지역단체 제작 프로그램 편성
332ch	현민채널	쥬카이TV121의 재방송, 현의회 중계 등
123ch	생활정보채널	지역이벤트, 지자체 알림 등

- 쥬카이TV는 다수의 커뮤니티채널을 운영하고 있음, 뉴스전문채널, 지역정보채널, 지역별 전문채널, 퍼블릭악세스채널(PAC), 현민(県民)채널 등이 있음
- 쥬카이TV는 PAC를 적극적으로 추진하는 사업자로 알려져 있으며, PAC에서는

시민이나 지역단체 제작한 동영상을 방송, 현재 PAC운영협의회에서 33개 단체가 참여하고 있음

3. 영국

가. 방송통신사업분류체계

○ 영국은 '03년 EU의 지침('02)에 따라 수평적 분류체계(전송과 콘텐츠)를 적용한 방송통신 통합법(Communications Act 2003)을 제정

〈표 2－18〉 영국의 커뮤니케이션법 체계

제1부 OFCOM의 역할	규제기구
제2부 네트워크, 서비스, 그리고 무선 주파수	전송망/전송서비스
제1장 전자 커뮤니케이션 네트워크와 서비스	
제2장 무선 주파수 이용	
제3장 분쟁과 항소	
제3부 텔레비전과 라디오 서비스	콘텐츠
제1장 BBC, C4C, 웨일즈 위원회와 게일어미디어 서비스	
제2장 독립텔레비전서비스에 대한 규제구조	
제3장 독립라디오서비스를 위한 규제기구	
제4장 규제조항	
제5장 미디어의 소유와 감독	
제6장 기타조항	
제4부 텔레비전 수신 면허부여	
제5부 커뮤니케이션 시장에서의 경쟁	경쟁
제1장 경쟁법령에 의거한 OFCOM의 역할	
제2장 미디어의 합병	
제6부 기타 조항과 추가조항	
부칙	

○ 영국의 커뮤니케이션법체계와 EU의 수평적 규제체계 개념을 비교해 정리하면 다음과 같음

－ 커뮤니케이션법은 EU지침에 따라 전송망·전송서비스 계층에 해당하는 방송, 통

신 관련 네트워크 및 서비스 영역을 '제2부 네트워크, 서비스, 그리고 무선 주파수'로 통합하였다. 방송신호를 가입자들에게 전송하는 전송플랫폼의 경우 전송영역으로 분류하고 전자커뮤니케이션 서비스로 통합하였음[25]

○ 콘텐츠계층의 경우 EU의 '국경 없는 TV 지침(AVMS 지침)'에 따라 콘텐츠서비스는 '제3부 텔레비전과 라디오 서비스'로 통합. EU 지침에서 명시한 실시간AVMS는 지역 디지털TV 프로그램서비스와 텔레비전면허로 가능한 콘텐츠서비스(TLCS, Television Liecensable Contents Service) 등으로 분류하고(제211조, 제232조),[26] 비실시간AVMS

---

25) 동법에서 '전자커뮤니케이션서비스'는 전자커뮤니케이션네트워크를 주요 수단으로 하는 신호의 전송으로 이루어진, 혹은 그것이 주요 기능인 서비스를 의미하며, 다만 콘텐츠 서비스는 제외한다라고 규정하고 있다(32,(2)). 그리고 '콘텐츠서비스'는 (a) 전자커뮤니케이션네트워크를 수단으로 전송되는 신호를 구성하는 내용의 제공, (b) 그와 같은 네트워크를 수단으로 전송되는 신호의 내용에 대한 편집 통제의 행사 하는 경우, 둘 중의 하나 혹은 모두로 구성되는 서비스라 정의하고 있다(32,(7)). 그리고 여기서 말하는 '신호의 전송'은 신호의 변환과 송신 혹은 그 일부의 변환과 송신, 그리고 일반적인 수신을 위한 신호의 방송이 포함된다고 정의하고 있다(32,(8)).

PART 2 NETWORKS, SERVICES AND THE RADIO SPECTRUM

CHAPTER 1 ELECTRONIC COMMUNICATIONS NETWORKS AND SERVICES

32 Meaning of electronic communications networks and services

(2) In this Act "electronic communications service" means a service consisting in, or having as its principal feature, the conveyance by means of an electronic communications network of signals, except in so far as it is a content service

(7) In subsection(2) "a content service" means so much of any service as consists in one or both of the following－

(a) the provision of material with a view to its being comprised in signals conveyed by means of an electronic communications network;

(b) the exercise of editorial control over the contents of signals conveyed by means of a such a network.

(8) In this section references to the conveyance of signals include references to the transmission or routing of signals or of parts of signals and to the broadcasting of signals for general reception.

26) 영국 커뮤니케이션법에서는 텔레비전서비스의 유형을 7개로 분류하고 있다. ① television broadcasting service, ② restricted television services(RTS_E), ③ additional television services, ④ television licensable content service(TLCS), ⑤ digital television programme service(DTPS), ⑥ television multiplex services, ⑦ digital television additional services

는 주문형프로그램서비스(VOD)로 분류(제368조 후반에 반영)로 분류

〈표 2－19〉 EU 수평적 규제체계 개념과 영국의 방송통신 면허체계 비교

<table>
<tr><td rowspan="3">콘텐츠
(contents)</td><td rowspan="2">시청각
미디어
서비스</td><td>지역디지털TV
프로그램서비스</td><td>텔레비전면허로가능한
콘텐츠서비스(TLCS)</td><td>주문형프로그램
서비스
(on demand program
service)</td></tr>
<tr><td colspan="2">실시간=텔레비전 서비스*</td><td>비실시간</td></tr>
<tr><td colspan="4">정보사회서비스</td></tr>
<tr><td rowspan="2">전송/망
(Network)</td><td colspan="4">전자커뮤니케이션서비스
－ 전자통신서비스(전용회선 등), 공중전자통신서비스(초고속인터넷 등),
공중전화서비스(전화서비스 등) － 방송서비스</td></tr>
<tr><td colspan="4">전자커뮤니케이션네트워크(방송망, 통신망, 인터넷망 등)</td></tr>
</table>

나. 유료방송허가 종류 및 허가권역

○ 영국은 우리나라와 같이 설비기반의 방송사업별 허가체계가 아님

－ 지상파방송을 제외한 유료방송의 경우 전송(플랫폼)사업 등록만하면 유료방송서비스를 제공할 수 있음. 위성전송체를 이용하는 경우에 한해서는 전파법의 적용을 받는다는 점에서 무선주파수의 특성상 국제적 조화(harmonization)를 고려하여 개별 국가 내에서 자유롭게 이용할 수 없도록 하고 있음

○ 영국의 케이블TV사업에서 지역면허와 같은 제도는 존재하지 않음[27)]

－ 케이블망, IP망 등 전송망의 형태와 상관없이 어느 지역에서든지 네트워크를 포설하고 서비스를 제공할 수 있음. 따라서 서비스 대상지역에 제한이 없음

－ 영국의 지역면허는 1990년 방송법(Broadcasting Act) 의 Part Ⅱ. Local Delivery

(DTAS)

27) 커뮤니케이션법 제213조 지역케이블시스템의 면허 폐지
텔레비전 양도일 그리고 그 이후, 지역전송서비스를 위한 1990년 법의 제2부에 따른 어떤 면허도 요구되지 않는다.
213 Abolition of licensing for local cable systems.
On and after the television transfer date no licence shall be required under Part 2 of the 1990 Act for the provision of a local delivery service.

Service에서 규정하고 있었으며,[28] 지역전송서비스는 텔레커뮤니케이션 시스템을 이용하여 제공되는 서비스로 정의하였음

- 그리고 케이블서비스는 정부의 인가(authorization)을 받아야 하는 것으로 규정,[29] 이상의 규제는 2003년 수평적 규제체계를 적용하며 폐지되었음

다. 지역TV의 역사와 유료방송의 지역성

1) 지역TV의 역사(The local TV heritage)[30]

○ 지역TV서비스는 아날로그 환경에선 많은 제약이 있었지만, 영국에서는 1972년 이후 다양한 형태로 존재

- Greenwich Cablevision은 남부 런던의 Plumstead High Street의 점포(shop)에서 지역커뮤니티서비스를 출범
- 많은 지역 케이블네트워크들이 그 후 몇에 걸쳐, 커뮤니티기반 혹은 광고기반으로 출범하였고, 1981년부터는 유료TV서비스 형태로 운영
- 많은 케이블 사업자들은 콘텐츠를 차별화하며 지역의 콘텐츠를 제공하였지만, 지역서비스(Local service)가 의무(mandatory)는 아니었음

---

28) 1990년 방송법 제2부 지역전송서비스
72 Local delivery services.
(1) In this Part "local delivery service" means a service provided by any person which — (a) consists in the use of a telecommunication system(whether run by that or any other person) for the purpose of the delivery of one or more of the services specified in subsection (2) for simultaneous reception in two or more dwelling-houses in the United Kingdom; and

29) 73 Licensing of local delivery services.
(1) The Commission may grant such licences to provide local delivery services as they may determine.
(2) Local delivery licences shall authorise the provision of local delivery services for such areas in the United Kingdom as the Commission may determine; and, where such licences authorise the provision of such services to any extent by wireless telegraphy, they shall be so provided on frequencies assigned to those services by the Commission.

30) OFCOM(2006.1), Digital Local, pp.16~17

○ 영국에서 지역케이블채널들은 힘겨운 역사를 경험하였음, 다른 나라들에게 비해 케이블TV 보급률이 낮았기 때문

– 야심찬 지역뉴스채널들이 런던, 버밍엄, 리버풀 등에 있은 주요 신문그룹들의 후원 속에 출범하였지만, 1990년대 중반에 모두 실패

– 그 외 런던의 Live TV같은 지역채널들은 오락적 모델을 시도하였으나 이 또한 성공적이지 못했음

– Eastern Counties Newspapers이 Huntingdon에서 케이블 상에서 6개월의 실험을 시도하였으나, 실패

○ 1996 방송법은 RSL(Restricted Service Licence) 면허에 기반한 새로운 형식의 지역텔레비전서비스(지역방송) 제공할 수 있는 법적 근거를 마련하였음

– RSL은 특정 지역을 커버하기 위해, 특정 이벤트(예, 축제)를 커버하기 위해, 그리고 대학 등을 커버하기 위해 지상파텔레비전방송의 아날로그 주파수대역의 여유분을 이용하여 도입

– RSL은 단기 면허로써, 지역기반 서비스의 경우 최초 2년, 그 후 4년까지 서비스를 제공할 수 있었음[31]

– 텔레비전방송 주파수 대역의 제한적 이용으로 RSLs이 보편적일 수 없었으며, 일반적으로 저출력 송출기(transmitter)로 이용될 수 있음을 의미

– 3번의 재면허가 있은 후, 23개의 RSLs 면허 중 13개만이 방송 중(2006년 현재)

2) 유료방송의 지역성 구현 방식

○ 영국의 케이블TV를 포함해 유료방송사업자들의 경우 자체 지역채널 운영의 의무를 부여받고 있지 않으며, 자체적으로 운영도 하고 있지 않음

– TV채널 면허를 별도로 두고, 채널에 대한 허가를 통해 지역성을 실현하고 있는 구조

○ 영국은 수평적 사업허가체계에 따라 전송사업자(유료방송사업자)의 경우 지상파채널(BBC, ITV 등) 의무송신(must carry) 조건 의무 외에는 우리나라와 같은 의무채

31) OFCOM은 이 서비스(RSL)를 2003년에 RTS(Restricted Television Service)로 이름을 변경하고, 지역라디오서비스(radio restricted service) 면허와 구분하였다. 그러나 시장(산업)에서는 여전히 RSL이라는 용어를 사용하고 있음

널 구성·운영에 대한 규정이 없음

○ 2010년 이후 영국 내 지역성에 대한 관심이 증대하면서, '12년 부터 지역지상파채널에 대한 신규 허가를 21개 지역*에 부여하였음(Ofcom, 2012).

– DCMS는 1단계 21개 지역(location), 2단계 추가 지역을 선정해 전체 44개 지역에 지역지상파채널을 허가하겠다는 계획을 수립하였음(지역당 1개 채널).

– 지역지상파채널은 지역지상파플랫폼만을 통해 송신되며, 동 지역지상파채널이 케이블, 위성, IP플랫폼 등으로 송신하고자 할 경우 별도의 TLCS 면허를 받고 동시송신(simulcasting)하게 되며, 지역지상파채널의 경우 의무송신 채널로 규정하고 있지는 않음

○ DCMS는 유료방송플랫폼사업자(virgin media: cable so)에게 지역지상파채널의 의무송신에 대한 의견을 구하였으나, 공적지원이 없이는 어렵다는 입장을 표명하였음

– 반대의사 표명과 함께 Virgin media는 자사의 홈스크린에 앱 기반의 접근을 제안하였고, 의무구성에 대해서는 반대를 표명(virgin media's response to the DCMS consultation 'A new framework for Local TV in the UK', 23. Sep. 2011).

제3장 유료방송의 공적책무 구현 제도 현황 및 문제점

제1절 유료방송사업자 공적 책무 구현 제도 현황

1. 법률적 실체: 허가 · 재허가 제도

○ 현행 국내 방송사업자의 허가·승인은 방송법 제9조, 인터넷멀티미디어방송사업법 제4조에 명시되어 있으며, 재허가·재승인은 방송법 제17조와 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제5조의2에 규정되어 있음

○ 또한 관련 법률에 따라 방송사업자의 허가(승인), 재허가(승인)은 방송사업자의 유형에 따라 관할권이 과학기술정보통신부(이하, 과기정통부)와 방송통신위원회로 구분

– 과기정통부는 유료방송사업자(SO, 위성, IPTV)에 대한 허가/재허가와 홈쇼핑PP에 대한 승인/재승인을 담당.[32]

– 방송통신위원회는 지상파방송(TV/R/DMB/공동체라디오)에 대한 허가/재허가와 보도·종편PP에 대한 승인/재승인을 담당

○ 유료방송사업자에게 부과되는 공적 책무는 법률에서 정한 허가심사사항과 이를 구현하기 위해 허가 시 부과하는 조건으로 구체화

– 심사 관련해 방송법·IPTV법에서 방송의 공적 책임·공정성·공익성, 지역·사회·문화적 필요성과 타당성, 방송발전을 위한 지원, 방송영상산업발전에 대한 기여 등을 심사하도록 하고 있음

– 조건의 경우 재허가, 변경허가 등 심사에서 공적책무를 이행하도록 조건을 부과하고, 이를 위반하는 경우 시정명령 등 제재할 수 있도록 하여 사업자의 공적 책무 이행에 대해 강제성을 부여

32) 본 연구에서는 과기정통부 소관 유료방송사업자에 대한 (재)허가·승인으로 한정함, 그리고 방통위 사전동의제도 운영 관련은 제외

○ 유료방송사업자 재허가와 관련해서, 과기정통부는 재허가·승인 기본계획 수립→신청 공고→신청서 접수→시청자 의견청취→심사위원회 심사평가→방통위 사전동의→재허가 등 확정·통보하는 절차를 수행

○ 허가심사사항, 즉 심사기준은 방송법 제10조제1항, 제17조제3항에서 규정하고 있는 심사항목을 기본으로 정책목표 및 매체 특성에 따라 구성하되, 대항목 및 배점은 행정청에서 정하며. 세부심사항목 및 세부심사항목별 배점은 심사위원회에서 의결

○ IPTV의 경우 IPTV법 시행령에 심사사항에 대한 배점을 명시하고, 세부 심사항목 및 구체적인 절차와 방법은 고시로 위임, 심사항목은 방송법상의 심사항목과 유사하나 방송평가는 제외

– 인터넷멀티미디어방송의 경우 제공사업과 콘텐츠사업으로 분류되며, 인터넷멀티미디어방송제공사업에 대해서는 (재)허가, 인터넷멀티미디어콘텐츠사업 중 종편·보도·홈쇼핑에 대해서는(재)승인을 둠

〈표 3－1〉 인터넷멀티미디어방송제공사업자 (재)허가 법적 근거

인터넷멀티미디어방송사업법	인터넷멀티미디어방송사업법시행령
제4조(인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 허가 등) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하고자 하는 자는 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다. ④ 과학기술정보통신부장관은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 허가함에 있어서 다음 각 호의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다. 1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 2. 콘텐츠 수급계획의 적절성 및 방송영상산업 발전에 대한 기여도 3. 유료 방송시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성 4. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성 5. 재정 및 기술능력 6. 신청인이 설립 중인 법인인 경우에는 해당 법인의 설립이 확실한지 여부 7. 시설계획이 적정한지 여부	제2조(인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 허가) ④ 법 제4조제4항 각 호의 심사사항에 대한 배점은 별표 1과 같다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 허가에 필요한 구체적인 절차, 방법, 세부심사항목 및 그 밖에 필요한 사항은 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시한다.

인터넷멀티미디어방송사업법	인터넷멀티미디어방송사업법시행령
8. 그 밖에 사업 수행에 필요한 사항 ⑦ 제1항에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 허가에 필요한 절차, 심사기준에 대한 배점, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	
제5조(허가의 유효기간) 제4조제1항에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업 허가의 유효기간은 5년의 범위에서 대통령령으로 정한다.	제3조(허가의 유효기간) 법 제5조에 따른 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 허가의 유효기간은 5년으로 한다.
제5조의2(재허가) ① 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 허가 유효기간의 만료 후 계속 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업을 하고자 하는 경우 과학기술정보통신부장관의 재허가를 받아야 한다. ② 과학기술정보통신부장관이 제1항에 따라 재허가를 할 때에는 제4조제4항 각 호 및 다음 각 호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다. 1. 이전(以前) 허가 당시의 사업계획, 허가조건 및 그 밖의 준수사항의 이행 여부 2. 방송통신위원회 또는 과학기술정보통신부장관의 시정명령, 과징금·과태료 부과처분의 내용·횟수와 그 이행 여부	제4조(재허가) ① 법 제5조의2에 따라 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자는 재허가를 받으려면 허가의 유효기간이 끝나기 3개월 전까지 법 제4조제3항 각 호에 규정된 사항을 포함한 허가 신청서에 사업실적보고서 및 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업의 허가증 사본을 첨부하여 과학기술정보통신부장관에게 재허가 신청을 하여야 한다.

○ 인터넷멀티미디어방송의 경우 동법 시행령에 심사사항에 대한 배점을 명시하고 있으며(시행령 제2조제4항), 세부 심사항목 및 구체적인 절차와 방법은 고시에 위임

– 심사항목은 방송법의 심사기준과 유사하나 재허가·재승인시 방송평가제도가 없으므로 방송평가 항목 그 자체는 제외

○ 인터넷멀티미어방송사업자에 대한 허가·승인 제도를 볼 때 심사기준 및 배점, 절차 등이 법령에 근거를 두고 사전에 고시하는 형태를 취하고 있다는 점을 확인할 수 있음.

– 그리고 그에 대한 구체적인 내용은 고시에 따라 기본계획으로 정함으로써 관련 제도의 법적 안정성을 확보하고 있는 것으로 이해

○ 방송법상의 유료방송사업자인 케이블 SO, 위성방송과 IPTV법상의 유료방송사업자인

IPTV간 (재)허가 시 사업자 공적책무 심사내용을 비교해 보면

– 방송법상의 유료방송사업자의 경우 지역성 구현, 방송산업발전 기여, 공적책임 실현 등에 걸쳐 심사를 받지만,

– IPTV의 경우 지역성 구현에 대한 공적책무 실현 관련 심사는 받지 않음[33]

〈표 3－2〉 유료방송사업자 (재)허가 시 사업자 공적책무 심사내용

지역성 구현	방송산업발전 기여	공적 책임
• 지역채널 운용 적절성 • 지역채널 투자 현황 • 시청자 제작프로그램 현황 등	• 콘텐츠·네트워크 투자 확대 • 방송 혁신서비스 개발 • 미디어 교육 등 인력양성 등	• 최대주주와의 공정거래 • 타 방송사업자와의 공정경쟁 • 협력업체와의 상생발전 등
케이블 SO, 위성방송	IPTV 등 유료방송사업자	IPTV 등 유료방송사업자

2. 재허가 제도 운용 현황: 심사기준

○ 방송사업자 허가·승인 심사기준(방송법 제10조제1항)의 경우 7개 심사항목으로 구성되어 있음.

– 방송사업자 재허가·재승인 심사기준의 경우(방송법 제17조제3항) 7가지의 심사항목 이외에 방송법 제10조제1항의 7개의 심사항목도 포함하여 심사하도록 규정하고 있어, 법률상 재허가 심사항목은 14개이나 실제 운영상에서는 조정을 통해 10개의 심사항목으로 운영(〈표 3－3〉참고).

○ 실제 운영상 심사기준은 방송법에서 규정하고 있는 심사항목을 기본으로 하여 해당 시기 정책목표에 따라 구성을 하되, 대항목은 과기정통부에서 정하고, 세부 심사항목의 경우에는 허가 심사위원회에 위임을 하고 있음

33) 이에 대한 이슈는 동 보고서의 '유료방송의 지역성 구현 제도 및 현황'을 참고

〈표 3－3〉 방송사업자(재)허가 · 승인 심사기준

방송법 제10조제1항	방송법 제17조제3항
1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 2. 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성 3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성 4. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성 5. 재정 및 기술적 능력 6. 방송발전을 위한 지원계획 7. 기타 사업수행에 필요한 사항	1. 방송통신위원회의 방송평가 2. 방송통신위원회의 시정명령의 회수와 시정명령에 대한 불이행 사례 3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가 4. 지역사회발전에 이바지한 정도 5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부 5의2.「방송광고판매대행 등에 관한 법률」제20조제2항에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 방송광고 판매 지원 이행 정도 6. 기타 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부

〈표 3－4〉 심사항목의 운용

심사항목	허가	재허가
1. 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성	○	○
2. 방송프로그램의 기획성 및 제작계획의 적정성	○	○
3. 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성	◇	◇(11호)
4. 경영계획의 적정성	○	○
5. 재정 및 기술적 능력	○	○
6. 방송발전을 위한 지원계획	◇	◇(12호)
7. 기타사업수행에 필요한 사항	○	○
8. 방송평가		○
9. 시정명령 횟수, 불이행사례		○
10. 시청자위원회의 방송프로그램 평가		○
13. 렙법		○
14. 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부		○
계	7개 항목	14개 항목

제 2 절 재허가 제도의 문제점[34)]

1. 심사항목간 체계성 결여: 심사기준 중복

○ 현행 방송법상 심사기준에 해당하는 심사항목인 방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현 가능성, 방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성, 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성, 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, 재정 및 기술적 능력, 방송발전을 위한 지원계획, 기타 사업수행에 필요한 사항의 경우 등으로 구성되었으나, 해당 심사항목 간의 계위가 맞지 않은 측면이 있어 조정 또는 합리적 범주화가 필요

– 예컨대 방송의 공적책임·공정성·공익성 등의 개념은 다른 심사항목들을 모두 포괄할 수 있는 대단히 추상적인 성격의 항목으로 다른 심사항목들과의 계위가 맞지 않으며, 지역적·사회적·문화적 필요성 및 타당성이나 방송발전을 위한 지원계획 등은 그 의미가 불분명한 측면이 있음

○ 또한 심사항목들이 평가하고자 하는 대상이 혼재되어 있다는 점에서 실제 세부심사항목에서는 중복적인 아이템들이 발생하고 있음

– 예를 들어 '방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현 가능성' 항목의 경우, 이 항목의 개념은 방송법의 '방송의 공적책임(제5조), 방송의 공정성과 공익성(제6조)'에 뿌리를 두고 있으며, 그것의 구체적인 적용 대상을 분류해 보면 다음과 같은 분석틀로서 논의될 수 있음

– 즉 제6조의 세부조항의 적용대상을 방송사업자(법인), 방송채널(방송프로그램)영역으로 구분하여 논의를 진행해 보면 다음과 같은 모습으로 그 실체가 형성

○ 방송의 공적책임 조항(제5조)의 경우, 방송에게만 특수하게 부여될 수 있는 공적책임의 내용 보다는 일반 보편적인 공적책임의 내용이 규정되어 있음

○ 방송법 제10조의 7개와 제17조의 7개 항목 간 일부 중복되는 요소가 있고, '방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 가능성' 항목의 경우 다른 심사항목을 포괄하는 등 항목

34) 이종원(2014)의 보고서를 참고

들 간 계위가 맞지 않음

– 법인에 적용되는 심사항목과 채널(방송프로그램)에 적용되는 심사항목이 혼재

○ 따라서 방송사업자로서 가져야할 일반 공적책임을 수행할 규정과 방송프로그램으로 공적책임을 구분하는 것을 생각해 볼 수 있음(<표 3-5>참고).

– 그리고 이러한 구분은 일반 공적 책임을 수행하는 법인으로서의 성격, 방송프로그램으로 공적책임을 수행하는 채널로서의 성격으로 해당 심사항목들을 재분류 할 수 있음, 현 심사항목이 평가하고자 하는 대상이 혼재되어 있는 것은 바로 이러한 속성이 구분되지 않고 혼재되어 있기 때문

– 케이블 SO의 지역채널의 경우 SO재허가 심사 시 지역채널 운용과 관련해서는 방송채널 분류되어 심사를 받고 있음[35]

〈표 3-5〉 '방송의 공적책임 · 공정성 · 공익성' 규정의 적용 범주

	지상파방송		유료방송 (SO, 위성방송)	
	방송 사업자	방송 프로그램	방송 사업자	방송 채널(PP)
제5조(방송의 공적책임)				
① 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다. (방송법의 목적조항과 취지 동일)	–	–	–	–
② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.		○		○
③ 방송은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니된다. (일반 공적 책임 규정)	○		○	

35) 케이블TV SO는 재허가 심사에서 지역채널의 편성 및 운영실적, 법규 준수 등에 대해 심사를 받음, 재허가 평가는 1,000점에서 400점은 방송평가 결과를 600점은 방송실적 및 계획을 평가, 방송실적 및 계획에서는 지역채널과 직사채널의 운용실적/계획의 내용을 평가

	지상파방송		유료방송 (SO, 위성방송)	
	방송 사업자	방송 프로그램	방송 사업자	방송 채널(PP)
제5조(방송의 공적책임)				
④ 방송은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니된다. (일반 공적 책임 규정)	○		○	
⑤ 방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니된다.		○		○
제6조(방송의 공정성과 공익성)				
① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.		○		○
② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.		○		○
③ 방송은 국민의 윤리적·정서적 감정을 존중하여야 하며, 국민의 기본권 옹호 및 국제친선의 증진에 이바지하여야 한다. (일반 공익론에 해당)		○		○
④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.		○		○
⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.		○		○
⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.	○		○	
⑦ 방송은사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다.	○		○	
⑧ 방송은 표준말의 보급에 이바지하여야 하며 언어순화에 힘써야 한다.	–	–	–	
⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.		○		○

2. 심사기준의 추상성

○ 지금까지 행정당국은 현행 방송법상의 (재)허가·승인 심사기준이 명확하지 않아, 허가 때마다 기본방향 및 심사기준을 매번 정하고 있는 상황

– 예컨대 공적책임·공정성 심사항목과 방송프로그램 기획·편성의 적정성 심사항목은 실제 운영상에 있어 중복되는 측면이 있엄, 이러한 현상은 해당 심사항목이 무엇을 심사하고자 하는지에 대한 방향성을 담고 있지 못하기 때문임

– 특히, 공적책임, 공정성, 공익성 등의 개념은 방송법 제5조, 제6조에 그 기본원칙이 나와 있음에도 불구하고, 그 범위가 너무 포괄적이고, 방송이 준수해야 할 기본원칙들을 열거하고 있어 사업자들이 제출한 사업계획서만으로는 심사의 방향이나 원칙을 설정하기가 쉽지 않음[36)]

– 그러므로 공적책임, 공정성, 공익성 항목을 보다 세분화해 무엇을 중점적으로 심사해야 할지 우선순위를 부여하는 작업이 필요할 것으로 판단되며, 현행법상의 심사기준을 보다 체계화하는 작업이 필요

○ 재허가 심사사항 중 공적책무와 관련하여 '방송산업 기여', '지역성'은 명시하고 있으나, 공적 책임에 대해 명확한 정의나 세부 규정은 없음

– '공적책임' 심사사항에 대해 협력업체와의 상생발전, 최대주주와의 공정거래 등으로 분류하는 등 포괄적인 의미로 해석

3. 심사기준과 방송평가 항목간 중복성 논쟁

○ 심사기준의 중복성과 함께 심사기준과 방송평가와의 중복성은 지속적으로 제기되어 온 쟁점

– 첫째, 방송사업자의 입장에서는 매년 방송평가를 받고 있음에도 불구하고 재허가

36) 성욱제(2011)는 실제로, 이러한 현상은 사업자들의 허가 또는 재허가 신청서를 보면 알 수 있는 데, 재허가를 앞둔 한 지상파방송사업자의 경우, 이행실적을 제출하면서, 자신들이 편성하는 모든 프로그램을 공적책임, 공정성, 공익성의 취지에서 설명하고 있으며, 이러한 현상은 다른 방송사업자(B)가 제출한 공익적 프로그램 선정기준에도 그대로 드러나고 있다고 보고하고 있음

기간이 끝날 때마다 유사한 자료를 제출하는 행정력의 낭비가 있다는 것.

- 둘째, 방송평가와 중복성이 높음에 따라, 방송평가에서 낮은 점수를 받은 사업자는 재허가 심사에 포함되는 방송평가 점수로 인해 이중적으로 평가점수가 낮을 수밖에 없다는 지적.

○ 두 번째 지적과 관련해서는 중복성 이슈가 될 수 없음

- 왜냐하면 방송평가는 방송사업자의 지난 1년간의 내용/편성/운영 실적에 대한 계량평가인데 비해 방송법 제17조의(재)허가 심사기준은 사업자가 재허가 신청 당시 제출한 계획에 대한 이행실적으로 비계량, 정성평가라는 점에서 그 내용과 방법이 다르다는 점에서 중복성 문제는 발생하지 않음
- 또한 방송심의규정 제 규정 준수여부와 행정처분에 따른 감점은 방송평가에 반영된 기간 이외의 제재 또는 행정처분에 대해서만 재허가 심사에 반영하므로 중복을 피하고 있다는 점

○ 두 번째, 행정력 낭비라는 지적과 관련해서는 방송평가와 재허가 심사 간 중복성이 발생하지 않음에도 불구하고 실무차원에서는 제기되고 있는 행정력 낭비에 대해서는 방송사업자와 해정당국이 이를 최소화할 수 있는 행정시스템을 고안할 필요가 있음

- 예를 들어 행정당국과 방송사업자가 공동으로 행정전산시스템을 구축하는 것임. 재허가 재승인 심사가 매년 이루어지는 현실을 고려한다면 비용대비 편익이 클 것으로 기대.[37]

37) 참고사례로 도입목적은 다르지만 미국의 'Public Inspection File' 제도화가 있음. 동 제도는 방송사업자가 공익 요건을 충실히 이행하고 있는지에 대한 정보를 담은 것으로, 방송사업자는 항상 이를 구비하여 열람하고자 하는 시민에게 제공해야하는 의무가 있으며, 시민들이 해당 방송국이 공익 의무를 얼마나 충실히 수행했는가에 대한 정보를 얻을 수 있는 일련의 문건들임. 17 종류의 관련문건이 포함(허가증, 지원서, 시민동의서, 표준공익 보고서 등)되어 있음. 2012년 8월부터는 FCC 웹사이트를 통해 방송사업자(http://stationaccess.fcc.gov/)와 시민, 시민단체 모두(http://stations.fcc.gov/)가 이 문서에 접근 가능하도록 하고 있음

4. 유료방송 재허가 법령체계 미비

○ 기간통신사업자, IPTV사업자의 경우 심사기준 및 배점, 절차 등을 법령에 근거를 두고 사전에 고시하며, 구체적인 내용은 고시에 따라 기본계획을 정함으로써 법적 안정성을 가지고 있음

– 기간통신사업의 경우 전기통신사업법에서 세부심사기준에 대한 고시 위임 근거 규정을 명시하고(법 제6조제5항)있으며, 동법 제6조제2항에서는 재정, 기술, 이용자 보호계획 등을 심사하도록 심사의 큰 방향과 범주를 법에서 규정하고 있음, 특별히 기간통신사업의 경우에는 재허가 제도를 두고 있지 않음

〈표 3－6〉 기간통신사업자 허가 법령 체계

전기통신사업법	전기통신사업법시행령
제6조(기간통신사업의 허가 등) ① 기간통신사업을 경영하려는 자는 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다. ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 허가를 할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다. 1. 기간통신역무 제공계획의 이행에 필요한 재정적 능력 2. 기간통신역무 제공계획의 이행에 필요한 기술적 능력 3. 이용자 보호계획의 적정성 4. 그 밖에 기간통신역무의 안정적 제공에 필요한 능력에 관한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ⑤ 과학기술정보통신부부장관은 제2항에 따른 심사 사항별 세부 심사기준과 허가의 시기 및 허가신청 요령을 정하여 고시한다.	제12조(허가서의 발급 등) ① 과학기술정보통신부장관은 법 제6조제1항에 따라 기간통신사업을 허가하거나 법 제16조제1항에 따라 변경허가를 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 기간통신사업자 허가대장에 적은 후, 기간통신사업자 허가서(변경허가서를 포함한다)를 발급하여야 한다. 1. 허가번호 및 허가 연월일 2. 상호 또는 명칭 및 대표자 성명 3. 사업구역 4. 주된 사무소의 소재지 5. 자본금 또는 자산평가액 6. 사업용 주요 설비의 명세 및 설치 장소 7. 기술인력에 관한 사항 8. 허가 조건 ② 기간통신사업자는 제1항에 따라 발급받은 허가서를 잃어 버렸거나 허가서가 헐어 못 쓰게 된 경우에는 그 사유를 적어 과학기술정보통신부장관에게 재발급을 신청할 수 있다.

〈표 3－7〉 기간통신사업자 허가신청요령 및 심사기준(고시)

제3조(허가신청방법 및 자격에 관한 기본사항) ① 사업법 제6조에 따라 기간통신사업의 허가를 받고자 하는 자는 허가신청법인의 대표자 명의로 허가를 신청하여야 한다. 제6조(허가신청접수) 기간통신사업의 허가를 받고자 하는 자는 제5조에 따른 허가신청서류를 과학기술정보통신부장관에게 직접 제출하여야 한다. 제8조(허가심사기본계획 수립) ① 과학기술정보통신부장관은 제6조에 따른 허가신청접수 결과를 바탕으로 허가신청역무, 허가대상법인의 수 등을 고려하여 허가심사를 위한 기본계획을 수립·시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 기본계획은 다음 각호에 관한 사항을 포함한다. 1. 허가심사 일정, 장소 및 절차 2. 허가심사추진반 구성·운영 등 3. 제11조제2항에 따른 심사위원 선정방법 4. 기타 허가심사를 위하여 필요한 사항 제9조(허가신청적격 여부 결정)(생략) 제10조(세부심사기준) ① 사업계획서에 대한 심사사항별 세부심사기준은 〈별표 3〉과 같다. 제11조(심사방법) ① 사업계획서 심사는 허가신청적격으로 결정된 허가신청법인을 대상으로 계량평가와 비계량평가로 구분하여 실시한다. ② 과학기술정보통신부장관은 사업계획서 심사중 비계량평가를 위해 정보통신분야의 학식과 경험이 풍부한 자를 20명 이내의 범위에서 심사위원으로 위촉하여 심사하게 할 수 있다. ③ 비계량평가는 심사항목별 평가결과의 최저점과 최고점을 제외한 점수들의 평균점을 부여한다. 다만, 최저점 또는 최고점이 2개 이상일 경우 각 1개만 제외한다. ④ 심사 또는 평가를 보완하고 심사항목간의 일치성 등을 확인하기 위해 필요한 경우에는 허가신청법인을 대상으로 청문을 실시할 수 있다. 이 경우 모든 허가신청법인에게 동등한 기회를 부여하여야 한다.

○ 앞서 정리한바와 같이, 인터넷멀티미디어방송의 경우 동법 시행령에 심사사항에 대한 배점을 명시하고 있으며(시행령 제2조제4항), 세부 심사항목 및 구체적인 절차와 방법은 고시에 위임을 하고 있음

– 심사항목은 방송법의 심사기준과 유사하나 재허가·재승인시 방송평가제도가 없으므로 방송평가 항목 그 자체는 제외됨

○ 기간통신사업자와 인터넷멀티미어방송사업자에 대한 허가·승인 제도를 볼 때 심사기준 및 배점, 절차 등이 법령에 근거를 두고 사전에 고시하는 형태를 취하고 있다는

점을 확인할 수 있음

- 그리고 그에 대한 구체적인 내용은 고시에 따라 기본계획으로 정함으로써 관련 제도의 법적 안정성을 확보하고 있는 것으로 이해됨

〈표 3－8〉 기간통신사업·인터넷멀티미디어방송사업 면허체계 비교

구분	기간통신사업	인터넷멀티미디어방송사업
근거법	전기통신사업법	인터넷멀티미디어방송사업법
면허	기간통신사업: 허가	IPTV 제공사업: 허가 보도·종편·홈쇼핑 IPTV 콘텐츠: 승인
허가 심사항목	- 재정적 능력 - 기술적 능력 - 이용자 보호계획의 적정성 - 기타 대통령령으로 정하는 사항	- 방송의 공적책임·공정성·공익성 - 콘텐츠 수급계획 - 유료방송 공정경쟁 확보계획 - 조직 및 인력운영 등 경영계획 - 재정 및 기술능력 - 해당 법인 설립이 확실한지 여부 - 시설계획이 적정한지 여부 - 그밖에 사업수행에 필요한 사항
재허가 심사항목	재허가 없음	- 사업계획, 허가조건 이행여부 - 시정명령, 과징금 등 부과처분
허가유효기간		5년
고시 근거	전기통신사업법 제6조제5항	IPTV법 시행령 제2조제5항

○ 반면 현행 방송법령상 케이블TV, 위성방송 등의 경우 고시 위임 근거 규정이 없는 상황, 법체계 정비가 필요할 경우 방송법령 개정을 통한 고시 위임 근거 규정 마련 필요

○ 재허가(승인) 심사 시마다 기본계획을 수립하여 세부심사기준을 마련함에 따라 사업자 측면에서는 예측가능성이 떨어지고, 심사 측면에서는 심사기준의 일과성이 떨어진다는 지적

5. 재허가 조건 이행 실효성 확보 미흡

○ 현행 방송법상 종합유선방송, 위성방송은 방송법상 재허가 조건 미이행 시 제재조치가 존재

– 요컨대 시정명령→과징금, 허가기간 단축, 업무 정지 등이 법률로 가능

방송법제99조(시정명령등) ① 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 소관 업무에 따라 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 음악유선방송사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 시정을 명할 수 있다. 1. 정당한 사유 없이 방송을 중단하는 등 시청자의 이익을 현저히 저해하고 있다고 인정될 때 2. 이 법 또는 허가조건·승인조건·등록요건을 위반하고 있다고 인정될 때

○ 반면 IPTV의 경우 재허가 조건 미이행 시 이를 규율하기 위한 법적 근거가 없는 상황

인터넷멀티미디어방송사업법 제24조(허가취소 및 사업정지) ① 과학기술정보통신부장관은 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 이 법에 따른 해당 사업의 허가를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 때에는 그 허가를 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제4조제1항에 따른 허가를 받은 때 2. 제4조제1항에 따른 허가를 받은 날부터 1년 이내에 사업을 개시하지 아니하거나 1년 이상 계속하여 휴업한 때 3. 제10조제2항 및 제13조제2항에 따른 명령을 이행하지 아니한 때

○ 이에 IPTV 재허가 조건 이행 실효성 확보를 위해, 동일서비스를 제공하는 종합유선방송(SO), 위성방송의 근거법(방송법) 수준으로 정비할 필요

제4장 유료방송사업자 공적책무 구현 방향

제1절 유료방송사업자의 시장 불확실성 해소

1. 법령정비

○ 현행 재허가 제도에서는 유료방송사업자들이 허가(승인) 유효기간 동안 허가당국의 정책목표를 사전에 알 수 없다는 점에서 허가기간 만료 후 (재)허가 여부에 대한 예측가능성이 떨어질 수밖에 없음, 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 두 가지가 제안될 수 있음

가. 방송법에 고시 위임근거를 마련하는 방안(방송법→고시)

○ 구체적 심사항목과 배점기준을 마련하여 방송법에 위임 근거를 두고 이에 근거해 고시를 제정하는 방안

– 동 방안의 장점은 시장의 예측가능성을 제고하여 방송사업자들이 허가 유효기간 동안 해당 방송사업에 충실히 행할 수 있게 함으로써 방송의 공적책임 제고와 방송산업의 경쟁력 확보에 기여하게 할 것이라는 점

– 반면 단점으로는 다른 분야와는 달리 방송관련 소관법률인 방송법에서의 고시는 방송법, 방송법 시행령과 동일한 수준의 법적 효력을 갖는다는 점에서 급변하는 방송환경에 대응하기 위한 행정당국의 정책목표를 구현하는 데 있어 제도의 탄력적 운영이 어려울 수 있다는 점이 언급될 수 있음

○ 방송사업의 허가는 특허에 가까운 재량행위로 볼 수 있음. 만약 심사기준을 사전에 고시하는 경우 방송사업의 허가를 기속행위화 하는 것이라는 점에서 부정적 의견도 존재함

– 허가제도의 실효성을 확보하기 위해서는 법률적으로 체계화될 필요가 있음, 제도의 실효성이라는 측면에서 본다면 법적 근거를 갖출 필요가 있으나 행정 절차의 문제라 한다면 다른 관점에서 접근도 가능

나. 단계적으로 위임하는 방안: 방송법 → 시행령 → 고시

○ 법률에서 구체적 심사항목과 배점기준을 직접 고시로 위임하는 것은 입법자의 재량적 판단에 따른 결과임

– 그러나 입법기술적으로 법률에서 시행령으로 대강의 사항을 위임하고, 다시 시행령에서 고시로 세부적인 사항을 위임하는 '헌법합치적인 단계적 위임' 방식에 대한 요구도 설득력을 얻고 있음[38]

○ 따라서 단계적 위임방안은 법적 안정성을 확보한다는 측면에서 심사기준 및 절차에 관한 사항을 시행령에서 규정하고, 이에 대한 구체적인 세부사항은 고시로 재위임하는 방안이라 하겠음,[39] 이 방안에 따라 정부는 현재 재허가 심사 관련 방송법 개정안을 국회에 제출한 상황이며, 현 20대 국회에 계류 중

〈표 4－1〉 현재 계류 중인 방송법 개정(안): 단계적 위임안

현행 방송법	개정 방송법(안)
제17조(재허가 등) ①~④ (생략) ⑤(신설)	제17조(재허가 등) ①~④ (생략) ⑤ **위성방송사업자·종합유선방송사업자·중계유선방송사업자** 또는 상품소개와 판매에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자의 **재허가** 또는 재승인의 **절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령**으로 정한다.

38) 이와 같은 단계적인 위임에 대한 요청은 '구 조세특례제한법 제2조 제3항 위헌소원'에서 박한철, 이정미, 이진성 재판관이 지적한 사항이기도 함. "다수의견은, 헌법이 예정하는 위 위임입법 형식을 예시적인 것으로 본 뒤, 한 국가 내의 모든 업종을 분류하는 작업에는 해당분야에 대한 고도의 전문적·기술적 지식이 요구되고, 막대한 인력과 시간이 소요된다는 점을 들어 법률이 법규명령에 위임하지 아니하고 바로 행정규칙에 위임하는 것도 허용되어야 한다고 주장한다. 그러나 전문적·기술적 영역에 관하여 법규명령이 아닌 행정규칙에 위임하여 탄력적 대응이 필요하다는 요청은 이른바 헌법합치적인 단계적 위임에 의하여도 충분히 해결할 수 있다." 헌법재판소 2014. 7. 24, 2013 헌바183 결정.

39) 현행 인터넷멀티미디어방송사업법 제4조제7항 제1항에 따른 인터넷멀티미디어방송제공사업의 허가에 필요한 절차, 심사기준에 대한 배점, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 명시.

○ 현재 국회 계류 중인 방송법 개정안의 경우, 대통령령으로의 위임사항이 '재허가의 절차 및 방법 등에 관한 사항'으로 정하고 있음

– 방송법의 경우 허가에 대한 대통령령으로의 위임사항이 없음, 반면 IPTV법의 경우는 허가 심사배점을 대통령령으로 정하고 있음

〈표 4－2〉 허가심사사항에 대한 배점
(인터넷멀티미디어방송사업법 시행령 제2조 제4항 관련)

심사사항	배점
1. 방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현 가능성	80
2. 콘텐츠 수급계획의 적절성 및 방송영상 산업 발전에 대한 기여도	100
3. 유료 방송시장에서의 공정경쟁 확보 계획의 적정성	80
4. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성	80
5. 재정적 능력	80
6. 기술적 능력 및 시설계획의 적정성	80
계	500

○ 법 개정안의 경우 재허가에서 위임할 대령 규정이 없는 상황에서 고시에서 심사기준(심사배점, 세부심사항목 등)을 마련할 있는지 여부가 다툼이 될 수 있으나 개정안의 조항 중 '절차 및 방법 등에 관하여 필요한 사항'에서 이를 수용할 수 있다고 판단(연구반 유권해석)

– 다만, 방송법 시행령 개정이 수반되어야 함, 시행령 제6조(방송사업 등의 허가) 제5항의 경우 '구체적인 절차 및 방법 등'으로 개정할 필요가 있음

– 또한 동법 시행령, 제16조(허가 및 승인의 유효기간) 개정도 필요

2. 행정절차 개선

○ 재허가 제도의 실효성을 담보하는 방법으로서 법령 개정이 제도의 법적 안정성을 도모한다는 점에서는 유의미한 방식

– 그러나 방송법을 개정하는 데는 상당한 기간이 소요될 가능성이 항시 존재한다는 점에서 법령 개정의 실질적 효과를 담보할 수 있는 방안으로 행정 절차를 개선하

는 방안이 대안으로 검토될 수 있겠음

- 즉 제도의 실효성을 담보하는 방식으로 행정절차의 합리화를 도모하는 방향으로 재허가 기본계획을 허가가 이루어지는 시점에 함께 사전에 공표하는 방식임 예컨대 현행의 경우 7~8개월 전에 이루어지고 있으나 2~3년 전에 허가·승인 시 공표하는 것이라 하겠음

○ 동 방안의 장점은 법령 정비 방안의 그것과 다르지 않으며, 단점으로는 제도를 운영함에 있어 법적 안정성이 떨어진다는 기본적인 문제점을 갖고 있음

- 7~8개월, 2~3년 전 등 기본계획 발표 기간만 다를 뿐 기본계획이 변경될 가능성이 있다는 측면에서 방송사업자의 시장 불확실성은 일정수준 존재할 수 밖에 없다는 점을 지적할 수 있겠음

○ 결론적으로 방송사업자의 시장불확실성을 최소화하기 위한 심사기준 등의 사전예고는 예측가능성 제고라는 긍정적 측면과 재량행위의 축소라는 부정적 측면이 상충하고 있음을 확인할 수 있음

- 따라서 핵심은 고시에 무엇을 적시할 것인가가 쟁점이며 고시에 적시하는 것 자체는 문제가 되지 않음. 다만, 고시라는 체계에 무엇을 담을 것인가로 압축될 필요가 있음

○ 다음의 〈표 4-3〉 법령정비, 혹은 해정절차 개선을 통한 후속 조치로써 검토할 수 있는 고시의 한 예로서(재)허가·승인 기본계획 수립·시행, 심사기준 및 배점, 심사방법 등에 관한 절차 및 기준을 담았음[40]

40) 본 고시(안)은 법령정비 연구반에서 논의된 결과물임

〈표 4－3〉 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 중계유선방송사업자 허가 · 재허가 등의 절차 및 기준(초안)

종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 중계유선방송사업자 허가·재허가 등의 절차 및 기준

제1장 총칙

제1조(목적) 이 고시는 「방송법」(이하 "법"이라 한다)에 따라 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 중계유선방송사업자의 허가 및 재허가 등에 필요한 구체적인 절차와 방법 및 세부심사항목 등을 정함을 목적으로 한다.

제2장 종합유선방송사업자 허가

제1절 신규허가

제2조(종합유선방송사업 허가신청) 방송법(이하 "법"이라 한다) 제9조제2항 및 같은 법 시행령(이하 "영"이라 한다) 제5조제1항에 따른 종합유선방송사업의 허가를 받고자 하는 자는 별지 제O호 서식에 따른 허가를 신청하여야 한다.

제3조(허가신청서류) ① 영 제5조제1항제2호에 따른 사업계획서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 사업의 목적에 관한 사항
2. 신청인에 관한 사항
3. 방송운용계획(채널운용계획을 포함한다)에 관한 사항
4. 방송프로그램 편성·수급계획에 관한 사항
5. 조직 및 인력계획에 관한 사항
6. 자금조달 및 운영계획에 관한 사항
7. 방송발전 기여계획에 관한 사항

② 영 제5조제1항제3호에 따른 시설설치계획서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 방송사옥에 관한 사항
2. 방송장비 등 시설 구축 및 투자에 관한 사항
3. 사업구역도 및 시설배치계획도

③ 과학기술정보통신부장관은 영 제5조제1항에 따라 허가신청서를 제출받으면 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 다음 각 호의 서류를 확인하여야 한다. 다만, 신청인이 제2호 및 제3호의 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 해당 서류를 첨부하도록 하여야 한다.
1. 법인 등기사항증명서
2. 신청인(법인의 경우에는 대표자를 말한다) 및 편성책임자의 주민등록표 등본
3. 신청인(법인의 경우에는 대표자를 말한다) 및 편성책임자의 가족관계등록전산정보

④ 영 제5조제3항에 따른 종합유선방송사업의 허가서는 별지 제0호서식과 같다.

⑤ 종합유선방송사업자 제6항에 따른 종합유선방송사업의 허가서가 훼손되었거나 그 허가서를 분실한 경우에는 과학기술정보통신부장관에게 별지 제3호서식의 재교부 신청서를 제출하여 재교부를 요청할 수 있다.

제4조(허가신청서류의 보정) 과학기술정보통신부장관은 허가신청법인의 주주구성 등 사실관계 확인에 있어서 제출 서류의 누락 또는 하자가 있는 경우 고의나 중대한 과실로 인한 것이 아닐 때에는 일정기한을 정하여 이를 보정하게 할 수 있다.

제5조(허가기본계획) ① 과학기술정보통신부장관은 종합유선방송사업 허가심사를 위한 기본계획을 수립·시행한다.

② 제1항에 따른 기본계획은 다음 각 호에 관한 사항을 포함한다.

1. 허가심사 일정, 장소 및 세부절차
2. 심사위원회 구성·운영
3. 제8조제1항에 따른 심사위원 선정방법
4. 기타 허가심사를 위하여 필요한 사항[41]

제6조(심사기준) 종합유선방송사업 허가에 관한 심사사항, 심사항목 및 배점[42]은 별표 0과 같다.

제7조(심사방법) ①허가심사는 허가신청법인의 허가신청서류를 대상으로 계량평가와 비계량평가로 구분하여 실시한다.

②비계량평가는 심사항목별 평가결과의 최저점과 최고점을 제외한 점수들의 평균점을 부여한다. 다만, 최저점 또는 최고점이 2개 이상일 경우 각 1개만 제외한다.

제8조(심사위원회 구성) ① 과학기술정보통신부장관은 분야별 전문가를 구성하여 심사위원회를 구성할 수 있다

② 심사위원회의 위원은 사업자 제출자료, 시청자 및 지자체 의견 등을 검토, 의견청취 실시, 심사사항별 평가의견 제시, 심사결과에 따라 허가 여부 및 조건에 대한 의견 등을 제시할 수 있다.

③ 허가신청법인은 심사위원회의 신청서류 심사 집계 결과 총점의 100분의 70 이상, 심사사항별 점수가 100분의 60 이상을 받아야 적격으로 판정한다.

제9조(허가증 교부) ① 제8조제3항에 따라 적격으로 판정된 법인(이하 "허가대상법인"이라 한다)은 심사결과를 통보받은 날부터 1개월 이내에 법인설립등기, 외자도입 신고 및 자본금 납입 등 관련법령에 규정된 필요사항을 이행하고, 이의 사실여부를 확인할 수 있는 증빙서류와 허가조건의 이행을 확인할 수 있는 필요서류를 과학기술정보통신장관에게 제출하여야 한다.

② 과학기술정보통신장관은 합리적인 사유가 있는 경우 1회에 한하여 제1항에 따른 필요서류의 제출기한을 연장할 수 있다.

③ 과학기술정보통신장관은 허가대상법인이 제1항에 따른 의무 및 관련 법령에 규정된 필요사항을 이행한 경우 지체없이 별지 제0호 서식의 허가증을 교부한다.

41) 세부절차에 허가·재허가 신청서류 작성 세부 지침과 서식을 일별할 것인지, 아니면 고시에 각각의 신청서식과 작성지침을 붙일 것인지 등에 대해서 정책당국이 고려

42) "허가에 관한 심사사항별 세부심사기준 및 심사시 고려사항"으로 달리 표현하는 방안도 있음, 이하 동일

제2절 재허가

제10조(재허가신청) ①법 제17조제1항 및 영 제16조제3항에 따라 재허가를 받으려는 종합유선방송사업자는 별지 제00호 서식의 종합유선방송사업 재허가신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.

1. 신청인에 관한 사항을 기재한 서류
2. 제3조제1항에 따라 작성된 사업계획서(운영실적서를 포함한다)
3. 제3조제2항에 따라 작성된 시설설치계획서(시설배치도 및 시설현황을 포함한다)

② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 재허가 신청을 받은 경우에는 신청을 접수한 날부터 90일 이내에 재허가 여부를 결정하여야 한다.

제11조(재허가에 관한 사전통지) ① 과학기술정보통시장관은 종합유선방송사업 유효기간이 끝나는 날의 6개월 전까지 재허가 대상 종합유선방송사업자 에게 재허가 절차와 유효기간 내에 신청하지 아니하면 재허가를 받을 수 없다는 사실을 미리 알려야 한다.

② 제1항에 따른 통지는 문서, 전화, 모사전송 등으로 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 재허가의 사전통지에는 재허가의 세부심사기준이 포함되어야 한다.

제12조(재허가 심사기준등) ① 종합유선방송사업 재허가에 관한 심사사항, 심사항목 및 배점은 별표 0과 같다.

② 과학기술정보통신부장관은 재허가 심사의 연속성과 완결성을 확보하기 위하여 직전 재허가 심사에서 누락되었던 방송평가 결과를 반영해야 한다.

③ 신청서류 심사 집계 결과 별표 O의 각 심사사항별로 배점의 40% 이상이어야 하고, 총점은 650점 이상을 받아야 적격으로 판정한다. 과학기술정보통신장관은 위 적격기준 미만의 사업자에 대해서는 재허가 거부를 할 수 있다.[43]

④ 과학기술정보통신부장관은 법 제17조제1항에 따라 재허가를 한 때에는 신청인에게 허가증을 갱신 교부하여야 한다

⑤ 과학기술정보통신부장관은 법 제17조제1항에 따라 재허가를 거부하는 경우에는 재허가 거부 사유를 구체적으로 밝혀 신청인에게 서면으로 통보하여야 한다.

⑥ 재허가 신청 및 심사에 관하여 그 밖에 필요한 사항에 대해서는 제2조부터 제8조까지를 준용한다.

제3장 위성방송사업자 허가

제1절 신규허가

제13조(위성방송사업 허가신청) 방송법(이하 "법"이라 한다) 제9조제2항 및 같은 법 시행령(이하 "영"이라 한다) 제5조제1항에 따른 위성방송사업의 방송국 허가신청서는 「전파법 시행규칙」제7조제1항제3호에서는 정하는 서식에 따른다

제14조(심사기준) 위성방송방송사업 허가에 관한 심사사항, 심사항목 및 배점은 별표 O과 같다.

제15조(준용규정) 위성방송사업의 허가 신청 및 심사에 관하여 그 밖에 필요한 사항에 대해서는 제3조부터 제5조, 제7조부터 제9조까지를 준용한다.

43) 그 밖에 이행권고, 이행각서 제출 등의 근거를 규율할 것인지 여부에 대한 검토.

제2절 재허가

제16조(재허가 심사기준등) ①위성방송사업 재허가에 관한 심사사항, 심사항목 및 배점은 별표 0과 같다.

② 과학기술정보통신부는 재허가 심사의 연속성과 완결성을 확보하기 위하여 직전 재허가 심사에서 누락되었던 방송평가 결과를 반영해야 한다.

③ 신청서류 심사 집계 결과 별표 O의 각 심사사항별로 배점의 40% 이상이어야 하고, 총점은 650점 이상을 받아야 적격으로 판정한다. 과학기술정보통신장관은 위 적격기준 미만의 사업자에 대해서는 재허가 거부를 할 수 있다.

④ 과학기술정보통신부장관은 법 제17조제1항에 따라 재허가를 한 때에는 신청인에게 허가증을 갱신 교부하여야 한다.

⑤ 과학기술정보통신부장관은 법 제17조제1항에 따라 재허가를 거부하는 경우에는 재허가 거부 사유를 구체적으로 밝혀 신청인에게 서면으로 통보하여야 한다.

제17조(준용규정) 재허가 신청 및 심사에 관하여 그 밖에 필요한 사항에 대해서는 제2조부터 제8조까지를 준용한다.

제4장 중계유선방송사업자 허가

○ 향후 법령정비 일정을 고려해 보완

제5장 보칙

제18조(관련서류의 비공개 등) 과학기술정보통신부장관은 방송사업의 허가 또는 승인 신청서류를 당해 신청법인의 동의가 없는 경우, 심사위원의 명단 또는 세부심사내역을 심사위원의 동의가 없는 경우 각각 공개하지 아니한다.

제19조(필요사항 공고) 이 고시에 명시되지 아니하였으나 허가 또는 승인에 필요한 기타 사항은 과학기술정보통신부장관이 별도로 공고할 수 있다.

제20조(재검토기한) 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」(대통령훈령 제248호)에 따라 이 고시 발령 후 법령이나 현실여건의 변화 등을 검토하여 이 고시의 폐지, 개정 등 조치를 하여야 하는 기한은 2010년 O월 O일까지로 한다.

제 2 절 전국사업자(IPTV) 공적책무 구현 방향

1. 전국사업자 지역성 구현 이슈

○ 전국사업자인 IPTV의 가입자 시장 점유율이 높아짐에 따라, 지역성 구현에 대한 관심이 높아지는 상황

– 법률상 IPTV사업자가 지역성 구현에 대한 의무를 갖지는 않지만, 내용상 지역지상파재송신을 하고 있으며, 지역의 가입자를 기반으로 수익을 창출한다는 점에서 전

국사업자이지만 지역발전에 기여해야 한다는 것

- SKT-CJH 인수합병국면에서 진행된 토론회에서도 전국사업자의 공적책무로 지역성 문제에 대해 관심을 가져야 할 필요가 있음을 피력
- "통신사가 케이블을 인수하는 걸 기술과 자본으로 하겠다는 걸 막을 수는 없지만, SK는 공적 책무의 하나로 지역채널의 지역성 문제를 포함해 주길 기대한다"(토론 내용 중, '헬로비전 미래부 첫 토론회', 이데일리, 2016. 2. 3)

○ 케이블TV는 1994년 도입 당시, 77개 사업구역에 배타적 독점사업권을 부여하는 대신, 당해 사업구역에서의 지역성 구현을 위한 의무를 부과 받았음

- 해당 지역의 시민들에게 100% 접근할 수 있는 독점권을 주는 대신, 지역에서 필요시 되는 정보나 지역사회의 발전에 도움이 되는 일들을 의무적으로 수행하라는 것이, 케이블TV 지역사업권 부여의 정당화 논거였음
- 물론 케이블TV산업의 속성이 네트워크 산업이라는 특성 때문에 규모의 경제가 작동하는 영역(natural monopoly)이라는 점에서 효율성 측면이 고려된 측면도 있었음

○ 그러나 최근 몇 년간 유료방송시장의 환경이 변화하면서, IPTV 가입자들이 증가하고 있는 현실을 감안할 때, 전국사업자인 IPTV가 지역성 구현의 의무를 법률적으로 갖지는 않지만, 현실에서는 지역성 구현 이슈가 제기되고 있는 상황

- 예컨대, 해당 지역의 케이블TV를 시청하던 주민들이 IPTV로 전환할 경우, 기존에 케이블TV에서 제공되던 지역채널의 지역정보나, 지역뉴스 등을 접할 수 없게 되면서, 당해 IPTV가입자들이 왜 지역채널이 없냐는 현실적인 문제가 제기

○ 궁극적으로 IPTV가 방송법상의 방송사업자, 지역사업자가 아닌 전국사업자이긴 하지만, 변화된 유료방송환경, 즉 케이블TV가 해당 지역의 독점적 지위를 갖지 못한 상황에서 그간 방송에 부여된 지역성 구현 수행주체, 수행방식 등을 변화된 방송환경을 고려해 전면적으로 다시금 고민해 보아야 할 상황

2. 전국사업자 지역성 구현 서비스: 사례

○ 전국사업자인 IPTV사업자가 광역기반의 지역성 구현을 위해 검토해 볼만한 서비스들을 사례로서 몇 가지 제안을 해보면 다음과 같음

○ 첫째, 금년에 예정된 6월 지방선거에서 선관위 주최 토론방송을 IPTV에서 VOD로 제

공하는 것을 고려할 수 있음

- 선관위는 현재 PP채널로 등록해 독자편성을 하며, 선관위 뉴스 등을 방송하고 있음, 이에 전국사업자인 IPTV가 선관위와 협의하여 광역단체 수준에서 당해 선관위 뉴스를 VOD화 하여 제공하는 것을 검토해 볼 수 있음
- 다만, 사회적으로 필요성이 충분하다는 점에서 서비스 자체는 긍정적이나 사업자 입장에서는 VOD로 구현하는 비용이 소요된다는 제약이 존재

○ 둘째, 취약계층 지원사업으로 IPTV초기 도입당시 진행되어 온 '공부방' 운영을 지차체, 대학 등과 연계하여 활성화는 것을 생각해 볼 수 있음

- 현재 공부방 운영은 많이 축소된 상황, 공부방운영은 기초자치단체 구 정도에 몇 개씩의 물리적인 방을 마련하여, IPTV를 설치하고, 자원봉사자를 모집해 IPTV 교육콘텐츠 시청을 기반으로 학습지도를 하는 모델임
- 현재 자원봉사자의 수는 감소하고, 콘텐츠 업그레이드도 잘 안되고 있는 상황, 현재 봉천동 정도를 IPTV협회가 지원중인 것으로 파악
- 이에 공부방 운영을 지자체, 지자체에 있는 대학과 연계해 기존 자원봉사자들에겐 공공근로 형태로 체계화해, 자원봉사와 공공근로가 합께 하는 구조로 재모델링하는 것을 고민해 볼 필요

○ 셋째, CUG(Closed Used Group) 서비스임, 현재 일부에서 진행되고 있는 것으로, 특정 가입자들에게만 콘텐츠가 보이는 방식의 서비스를 말함

- 기술적으로 기존의 IPTV의 채널방식의 채널구성이 아니라, 특정 지역의 가입자들만이 이용할 수 있는 가상번호를 부여하고, 리모컨을 통해 가상번호를 눌렀을 때, 특정 지역의 가입자들만이 해당 번호에서 콘텐츠를 소비할 수 있는 방식을 말함, 다른 지역의 가입자들이 해당 번호를 누를 경우 해당 콘텐츠를 볼 수는 없음
- 예를 들어, 종로구에서 전개되고 있는 종로구 지역뉴스가 대표적임, 관공서에서는 IPTV를 통해 종로구의 지역뉴스가 CUG서비스를 통해서 방송됨
- 해당 기초단체장들이 선거를 앞둔 상황에서 단체장들이 공직선거법상 출현을 할 수 없다는 점에서 당장의 수요나 관심이 없을 것으로 전망되지만
- 이러한 제약요인 외에는 일상적인 수준에서 전국사업자의 지역성 구현 방안으로 검토될 수 있을 것임

제5장 결론 및 시사점

○ 2018년 지금의 방송환경은 전통적인 유료방송사업자에게 우호적이지 않다는 점을 시사하고 있음

- 방송통신 융합이 네트워크를 기반으로 빠르게 진행되고 있으며, 비즈니스 차원에서 다양한 시장 전략들이 등장하고 있음
- 인수합병 외에도, 4차 산업혁명의 핵심기술인 AI, Big Data 기술을 활용해 새로운 신규 서비스 모델들이 등장하고 있음

○ 최근 1~2년 사이 전개된 에스케이텔레콤(SKT)의 케이블TV업계 1위 사업자인 CJ헬로비전 인수합병의 공식발표는 방송통신 시장의 큰 변화를 촉발시키는 신호탄이었음

- 발표 후 1년여 간의 논쟁에서 제기되었던 방송분야 핵심 이슈는 케이블TV에 부여된 '지역성 구현' 의무와 그것의 미래, 그리고 합병이 가져올 '유료방송발전 측면'으로 압축됨

○ SKT-CJH 인수합병이 정부당국(공정위)의 불허로 최종 결정되었지만, 합병논의 과정에서 발생된 다양한 이슈들은 정책당국(과기정통부)의 '유료방송발전방안'으로 수렴되었음

- 유료방송발전방안과 관련해 산업적·사회적으로 쟁점이 된 이슈는 '사업권역', '유료방송사업자의 공적책무'로 집중되었고, 사업권역 이슈는 케이블TV 디지털 전환 완료 이후로 유보되었고, 유료방송사업자의 공적책무 구현 방향 연구가 당면과제로 제기

○ 유료방송발전방안에서 유료방송사업자의 공적책무 이슈는 방송환경변화에 따른 시청자 후생 제고 차원에서 검토가 이루어졌음

- 첫째, 케이블 사업자에게 부여되어 온 공적책무 수단으로서의 지역채널, 지역사회에 대한 기여 등에 대한 의무들이 변화된 유료방송 시장환경에서 적절한 것인가에 대한 문제가 제기
- 둘째, 유료방송사업자의 공적책무를 담보하기 위한 (재)허가 제도의 심사항목(방송의 공적 책임의 실현가능성 등)의 경우 구체성이 결여되어 있으며, 다른 심사항목간의

차별성 부족 등으로 인해 환경변화에 따른 공적 책임의 개념 정립 및 구체화에 대한 검토가 필요함을 제기

○ 본 연구는 이러한 배경 하에 기획되었고, 시장 환경 변화를 고려해 지역성의 의미, 지역성의 유형 등을 지상파방송에 대한 기존의 담론을 통해 살펴보고, 해외 주요국 유료방송사업자들의 지역성 구현 제도 및 현황 등을 정리하였고, 마지막으로 유료방송(사업자)의 공적책무 구현을 위한 법령정비 방안, 그리고 전국사업자 공적책무 구현 방향 등을 제안하였음

○ 이상과 같은 연구내용에 근거한 주요 연구결과를 정리하면 다음과 같음

- 첫째, 방송의 지역성이 중요한 정책 가치이자 미래에도 유효하다고 한다면, 변화된 방송환경에서 지역성이라는 규범적 가치, 즉 규범적 지역성과 산업적 지역성을 조화시켜 내는 것이 핵심 정책과제가 될 것이라는 점
- 더불어 기술발전이나, 새로운 매체의 등장과 함께 지역성 개념을 실질적으로 재구성하기 위한 노력들, 그리고 지역성의 가치가 상실될 수 도 있다는 가능성이 제기되면서 지역성에 대한 고민이 필요한 시점, 더불어 IPTV의 경우도 방송프로그램을 전달하는 사업자로서 지상파 방송 재송신을 통해 지역성 등의 방송의 공적책무를 부과하고 있다는 점을 주목할 필요가 있음을 지적
- 둘째, 유료방송사업자의 공적책무 구현 제도로 '재허가' 제도에 초점을 맞춰, 유료방송사업자의 공적책무 강화를 위해 재허가 제도의 문제점, 즉 심사기준 중복 추상성, 법령체계의 미비 등을 지적하였으며, 이를 해결하기 위한 정책방안으로 법령체계의 정비 및 행정절차 개선안으로, 재허가 관련 고시제정(안)을 제안하였음
- 셋째, 전국사업자인 IPTV사업자의 공적책무 강화, 그 중에서도 지역성 기여에 대한 관심이 높아짐에 따라 IPTV사업자가 검토해 볼 수 있는 서비스들을 사례로 제안하였음
- 마지막으로 본 연구결과에 기반해 IPTV사업자 공적책무 제고를 위해 IPTV 재허가 조건 미이행시 이를 규율하기 위한 법적근거를 마련할 수 있는 법률개정안을 제안하였음(제6장 참고)

○ 본 연구의 결과를 제시하면서도 추가적으로 검토해야 할 이슈가 있음을 확인

- 케이블TV 지역사업권 이슈임, 지역사업권과 지역성을 동전의 양면으로 볼 것인지 아니면 이를 분리해서 접근할 수 있을 것인지에 대한 보다 심층적인 연구가 필요함을

숙제로 남겼음

- 지금까지 네트워크와 콘텐츠가 분리되지 않는 설비기반의 방송사업제도 및 구조에서 지역성의 구현을 물리적 네트워크와 불리하지 않은 채 지금의 인터넷환경에서 끌고 갈 수 있을 것인지에 대한 문제
- 이 이슈에 대한 정책적 논의, 사회적 숙고 등은 조만간 풀어야 할 숙제로 남겨둠

제6장 정부정책 반영현황

□ IPTV사업자 공적책무 제고를 위한 법 개정안('18년 현재 추진 중)

○ IPTV 재허가 조건 이행 실효성 확보를 위해, 동일서비스를 제공하는 종합유선방송(SO), 위성방송의 근거법(방송법) 수준으로 IPTV법을 개정

– 종합유선방송, 위성방송은 방송법상 재허가 조건 미이행 시 제재조치, 요컨대 시정명령→과징금, 허가기간 단축, 업무 정지 등이 법률로 가능하나, IPTV의 경우 재허가 조건 미이행 시 이를 규율하기 위한 법적 근거가 없는 상황

○ 이에 IPTV법 제26조 시정명령 사유에 '허가조건 위반'을 신설하고, 제24조 허가취소 및 사업정지 사유에 '시정명령 미이행'을 신설

〈표 6－1〉 「인터넷멀티미디어방송사업법」 개정안 전후 비교표

현행	개정안
제24조(허가취소 및 영업정지) ① (생략) 1~3. (생략) <신설>	제24조(허가취소 및 영업정지) ① (생략) 1~3. (생략) 4. 제26조 제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 때
제26조(시정명령) ① (생략) 1~2. (생략) 3. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 때 ②~④ (생략)	제26조(시정명령) ① (생략) 1~2. (생략) 3. ---------- 하거나 허가조건을 위반하고 있다고 인정될 때 ②~④ (생략)

○ IPTV 재허가('18년)를 감안하여 '18~'19년도 의원입법 또는 정부입법 등을 추진

참 고 문 헌

강명현・홍석민(2005), 로컬리즘과 지역방송: 사회적 로컬리즘의 개념화를 위한 시론적 연구, 한국방송학보, 제19권 1호, 109~141.

강상현(1994), 방송환경의 변화와 지역방송의 과제, 방송연구, 38호, 12~38.

과학기술정보통신부·방송통신위원회,『방송산업 실태조사 보고서』, 각 연도.

곽동균(2008), FCC가 발표한 미국 지역방송 활성화 방안의 매체정책적 의미,『Digital Media Trend』, 8-2호 통권 24호.

김동규(1994), 지역방송의 활성화를 위한 산업적 분석, 방송연구, 제38호, 39~62.

김동욱(2005), 방송사업자 허가/재허가 관련 방송법 적용사례 분석, 한국행정학회.

김병국(1997), 지방자치와 지역언론, 김세철 외『지역사회와 언론』, 서울.

김석환(1999), 지역민방 광역화와 지역방송 활성화 방안, 한국방송학회 주최 지역방송의 과제와 활성화 방안 세미나 자료집.

김재영·이승선(2010), 지상파방송 재허가 과정의 쟁점과 실천적 대안, 방송의 공익성과 지상파방송 재허가 제도 세미나(2010. 4. 29), 한국방송학회.

김창규 외(2005),『방송 허가·재허가 제도에 관한 연구』, 방송위원회.

미래창조과학부(2016), 유료방송 발전방안.

박성철 외(2009),『지상파 방송국 허가 및 검사제도 개선방안 연구』, 방송통신위원회.

방석호(1995), 미디어법학, 서울: 법문사.

방송위원회(2000), 지역방송 발전정책 연구.

_____(2005), 방송통신 융합시대의 지역방송 위상 재정립 연구.

_____(2006),『지역지상파DMB 방송권역 획정을 위한 공청회』, 자료집, 방송회관, 2006. 3. 20.

방송통신위원회,『방송사업자 재산상황 공표집』, 각 연도.

_____,『방송시장 경쟁상황 평가』각 연도.

방송통신위원회(2014. 8), “제3기 방송통신위원회 비전 및 주요 정책과제”.

변동현・양승관(1997), 지역민방의 위상과 역할, 방송연구, 45호, 3~22.

성욱제 외(2011),『지상파방송사업 선진적 규제체계 마련－허가, 소유, 편성 규제를 중심으로－』, 정보통신정책연구원.

송종현(2012),『지상파방송 재허가 심사기준』, 방송통신위원회.

안창현(2018), 일본 유료방송의 지역성 구현제도 및 의무채널 구성현황, KISDI 과제자문결과 보고서.

여재현 외(2009),『주파수 할당대가 제도개선 및 실행방안 연구』, http://wireless.fcc.gov/auctions/default.htm?job=bandplans.

이병태(2010), 법률용어사전, 법문북스.

이은미(2006), 지역성 개념의 제도화 방안 연구, 방송위원회.

이종원(2014), 방송사업자 재허가 재승인 제도개선 방안 연구, 방송통신위원회.

_____(2017), 국내외 유료방송규제개편 사례 및 정책동향 분석, 미래창조과학부.

조영신・이선미(2010), 미국의 지상파 재허가 정책. 한국방송학회 정기학술세미나.

전환성(2001), 방송환경 변화에 따른 지역방송의 대응전략 및 정책방향, 방송연구, 제53호, 95~127.

정명섭(2018. 3. 22.), “인공지능에 꽂힌 유료방송...케이블TV・위성방송도 AI심는다”, KINEWS, http://www.kinews.net/news/articleView.html?idxno=117756.

정상윤(2001), 지역방송 프로그램의 경쟁력 강화방안, 한국언론학회 주최「미래의 방송과 로칼리즘」, 심포지엄 발제문 2001. 11. 9.

정용준(2007), 방송정책의 지역주의에 대한 국가간 비교 분석; 영국, 미국, 캐나다, 호주, 한국방송의 지역주의 정책을 중심으로, 언론과학연구, 제7권 제4호.

정인준 외(2011),『주파수 배분체계 등 전파법령 개선방안 연구』.

Carter, T. B., Franklin, M. A., & Wright, J. B.(1999). *The First Amendment and the Fifth Estate: Regulation of Electronic Mass Media(5th).* NY:Foundation Press.

Collins, Tom A.(1980). The Local Service Concept in Broadcasting: An Evaluation and Recommendation for Change, *Iowa Law Review,* 65(3), pp.553-645.

Matthias Cornils(2014). Die Verlängerung von Rundfunklizenzen, ZUM 2014, S. 274.

Napoli, Philip M.(2001). *Localism. In P.M. Napoli, Foundations of Communications Policy* Creskill, NJ: Hampton Press. pp.203-224.

Ofcom(2006). Digital Local: Options for the future of local video content and interactive services. 2016. 1. 19.

_____(2014). Ofcom renews ITV, STV, UTV and Channel 5 licences, 2014. 2. 20.

_____(2014). Renewal of the Channel 4 licence. 2014. 3. 11.

Stravitsky, Alan G.(1994, Winter). The changing conception of localism in U.S. Public Radio. Journal of Broadcasting & Electronic Media, 38(1), pp.19-33.

Broadcasting Act, UK.

Communications Act 2003, UK.

Communications Act 1934, USA.

Telecommunications Act 1996, USA.

曽我部真裕(2011). マスメディア集中排除原則の議論のあり方.〈法律時報〉83(2).

村上聖一(2015). 戦後日本における放送規制の展開.〈NHK放送文化研究所年報2015〉No.59.

総務省(2015). 放送法及び関係省令等の改正について(2015年４月１日). http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pdf/150401_02.pdf

_____(2016). 山間地等における難視聴解消のための受信障害対 策中継放送を行う基幹放送局の免許及び再免許申 請手続について(2016年9月改訂). http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/pdf/071206_1.pdf

_____(2016). 有線テレビジョン放送事業者による基幹放送事業者の地上基幹放送（テレビジョン放送に限る）の再放送の同意に係る協議手続及び裁定における「正当な理由」の解釈に関するガイドライン. http://www.soumu.go.jp/main_content/000495573.pdf

〔부 록〕

노스웨스트 교외 케이블 통신위원회(NWSCCC) 노스웨스트 커뮤니티 텔레비전(Northwest Community Television)과 미네소타/위스콘신 컴캐스트 주식회사(Comcast of Minnesota/Wisconsin Inc.) 간의 지역프로그램 협정

2014년 8월 20일

지역프로그램 협정

본 지역프로그램 협정(이하 "협정")은 노스웨스트 교외 케이블 통신위원회 ("NWSCCC")와 미네소타/위스콘신 컴캐스트 주식회사 ("컴캐스트") 사이에 2014년 ____월 ____일 (이하 "발효일")에 체결되고 발효된다.

전문

본 협정의 당사자는 프랜차이즈 계약을 체결했으며, 이 프랜차이즈 계약에 따라 컴캐스트는 NWSCCC 회원 도시에 케이블 서비스를 제공한다. 본 협정은 컴캐스트가 컴캐스트 소유의 케이블 시스템에서 지역 자주방송(Local Origination) 프로그램을 위한 채널을 제공할 것임을 합의한 것이다. 또한 본 협정은 지역 자주방송 프로그램을 위해 케이블 시스템에서 컴캐스트가 제공할 프로그램에 관한 NWSCCC와 컴캐스트 사이의 구체적인 계약 조건, 요건 및 상호 이해사항을 설명한다. 본 협정은 프랜차이즈 계약의 일부로 간주되며, 프랜차이즈 계약에 명시된 모든 조건 및 요건에 따라 완전하게 집행된다.

따라서, NWSCCC와 컴캐스트는 다음과 같은 조건에 따라 본 협정을 체결하기로 합의했다.

SECTION 1.
용어의 정의

본 협정에서는 프랜차이즈 계약의 정의가 본 협정서에 완전하게 명시된 것처럼 본 협정에 적용될 수 있으며, 본 협정서에서 사용되는 다음의 용어는 아래에 명시된 의미를 갖는다.

1.1 **채널**은 케이블 시스템에서 사용되며 텔레비전 채널을 전송할 수 있는 전자기 주파수 스펙트럼의 일부를 의미한다.

1.2 **프랜차이즈 계약**은 2014년 ____월 ____일 NWSCCC와 컴캐스트 사이의 계약상의 합의를 의미하며, "연합권한협약(Joint Powers Agreement)"의 조항에 따라 2014년 ____월 ____일 NWSCCC에 의한 조례의 조건에 따라 승인된 계약이다.

1.3 **지역자체채널(Local Origination Channel)**은 이 협정에 따라 NWSCCC와 그 지정인이 개발한 지역 자주방송(Local Origination programming)을 포함하도록 지정된 채널이다.

SECTION 2.
참조문서의 편입－프랜차이즈 계약

본 협정은 프랜차이즈 계약에 완전하게 명시되어 있는 프랜차이즈 계약의 모든 조건 및 요건을 모두 참조하여 여기에 통합한다. 프랜차이즈 계약의 이전 또는 소유권이나 관리권한 양도의 경우 양수인은 본 협정에 따른 모든 권리와 의무를 맡아야 한다. 본 협정은 프랜차이즈 계약서에 명시된 절차 및 요건에 따라 집행할 수 있다.

SECTION 3.
계약기간

본 협정은 프랜차이즈 계약과 기간이 일치하며, NWSCCC와 컴캐스트의 서면 합의에 의해서만 또는 프랜차이즈 계약의 수정이나 준거법에 의하여 요구되는 경우에만 수정 또는 변경 될 수 있다.

SECTION 4.
비독점

NWSCCC와 컴캐스트는 프랜차이즈 계약이 독점적이지 않으며, NWSCCC의 허가를 받은 유사한 성격의 프랜차이즈가 지역자체채널의 지역 프로그램에 관련된 조항이나 요건을 포함할 수 있음을 인정한다.

SECTION 5.
권리불포기

NWSCCC와 컴캐스트 사이의 어떠한 거래 과정이나 본 계약상의 권리를 행사하는 일방 당사자의 어떠한 지연도, 명시적으로 권리가 포기된 경우를 제외하고, 그러한 권리를 포기하거나 또는 그러한 권리에 위반되는 다른 일방의 행동을 묵인하는 것으로 간주되지 않는다.

SECTION 6.
SD 지역자체채널

컴캐스트는 NWSCCC가 36 개월 후에 채널을 포기하기로 동의하지 않는 한, 프랜차이즈 계약 기간 동안 SD 지역자체채널 (12번 채널) 하나를 유지한다. 컴캐스트는 케이블 규정 (Cable Act) Section 611에 따라 컴캐스트가 제공하는 가장 기본형 서비스 티어에서 SD 지역자체채널을 제공해야 한다. 프랜차이즈 계약 발효일로부터 36개월이 지나자마자 그리고 최소한 120일 전에 컴캐스트에 서면통지를 보냄으로써 NWSCCC는 프랜차이즈 계약 Section 7에 명시된 대로 SD 지역자체채널을 포기할 수 있다.

SECTION 7.
HD 지역자체채널

프랜차이즈 계약 발효일로부터 12개월 후, 컴캐스트는 HD 형식으로 이용가능한 지역자체채널을 한 채널 제공해야 하며, 해당 채널에서 제공되는 콘텐츠의 80% 이상이 HD 형식이어야 하고 문자가 생성되는 프로그램은 콘텐츠의 5% 이하여야 한다. NWSCCC는 HD 지

역자체채널을 수신하려면 가입자가 특수한 장비를 구매 또는 임대하거나, 또는 모든 HD 서비스에 적용되는 추가 HD 요금을 지불해야 할 수도 있음을 인정한다.

SECTION 8.
동시방송

NWSCCC와 컴캐스트는 지역자체채널을 SD 형식과 HD 형식으로 동시방송하는 것에 동의한다. 즉, 동일한 비디오 콘텐츠가 SD 채널과 HD 채널에서 동시에 방송된다는 것이다. NWSCCC가 프랜차이즈 계약발효일로부터 36개월 후에 SD 지역자체채널을 포기하기로 결정하면 이러한 동시방송은 중단된다.

전송장비(HD 변조기 및 복조기, 인코더 및 디코더 장비, 멀티플렉스 장비 및 비디오 반송 회선에 대해 필요한 업그레이드)을 포함한 HD 형식의 지역자체채널 제공과 관련된 모든 비용은 NWSCCC가 부담하며, NWSCCC가 지원받은 PEG 기금에서 지급될 수 있다.

NWSCCC는 HD로 프로그램을 제작하는데 필요한 모든 장비를 마련할 책임이 있다.

SECTION 9.
지역자체채널의 관리감독

지역자체채널의 관리 및 운영은 NWSCCC가 담당하며, NWSCCC는 NWSCCC의 단독 재량으로 결정된 바에 따라 프랜차이즈 계약 기간에 수시로 그러한 관리 및 운영을 다양한 기관에 위임할 수 있다.

SECTION 10.
지역자체채널 위치

SD 지역자체채널은 관련 법률이 정한 범위 내에서 그리고 프랜차이즈 계약 Section 7에 명시된 대로 기본 케이블 서비스(Basic Cable Service) 티어에서 제공된다. 이 문서에는 컴캐스트가 기본 케이블 서비스에 필요한 장비에 대해 요금을 청구하지 못하도록 하는 내용은 없다.

컴캐스트는 SD 및 HD 지역자체채널에 대한 채널 이동을 최소화하기 위해 합당한 노력을 기울일 것이며, HD 채널 구성에서 가입자가 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 HD 지역자체채널을 배치하기 위해 합당한 노력을 기울일 것이다.

컴캐스트는 지역자체 방송의 채널 위치가 변경되기 최소 60일 전에는 그에 대해 NWSCCC에 통보해야 하며, 가급적 120일 전에 통보할 수 있도록 최선을 다해야 한다. 또한 컴캐스트는 지역자체채널 위치를 다시 알리고 행정적 기술적으로 그러한 재배치를 관리하는 데 소요된 NWSCCC의 실제 비용을 지역자체채널 당 최대 5천 달러까지 NWSCCC에 지불해야 한다. 컴캐스트가 지불한 금액은, 컴캐스트의 재량에 따라, 가입자에게 청구되는 케이블 서비스 요금에 추가될 수 있다. 컴캐스트는 NWSCCC의 요청에 따라 NWSCCC의 채널 변경 통지를 정기 월청구서에 공지하고, 이에 대한 비용은 NWSCCC가 부담한다.

컴캐스트는 케이블 시스템에서 제공하는 다른 상업 채널들과 다른 방식으로 지역자체채널을 암호화하지 않는데 동의한다.

SECTION 11.
지역자체채널 탐색

컴캐스트는 모든 채널에 대한 케이블 시스템 제어에서 시각 인터페이스를 사용하는 경우, 지역자체채널이 준거법에 따라 비차별적인 방식으로 취급되어 가입자가 해당 채널에 즉각적으로 접근할 수 있도록 하는데 동의한다. 이것은 컴캐스트가 이러한 의무로 인해 발생할 수 있는 제 3자 수수료를 지불해야 하는 것으로 해석되지 않는다.

SECTION 12.
지역자체채널에 대한 소유권

컴캐스트는 지역 자주방송을 위해 지정한 채널에 대한 소유권이나 최종 관리 권한을 포기하지 않는다. NWSCCC 또는 지역 자주방송 제작자는 그렇게 지정된 채널 위치를 사용함으로써 어떠한 소유권이나 이익을 얻지 않는다. 컴캐스트는 컴캐스트가 제공하는 채널을 사용하는 어떠한 지역 자주방송 프로그램에 대해서도 편집 권한을 행사하지 않는다.

단, 준거법을 위반한 외설, 음란 또는 누드를 포함하는 지역 자주방송 프로그램 또는 그 일부에 대한 전송을 거부할 수 있다.

SECTION 13.
지역자체채널 전송

지역자체채널 또는 신호가 NWSCCC의 지정 재생(playback) 시설이나 NWSCCC가 허가한 지정 재생 센터를 떠난 후에 발생한 지역자체채널이나 신호의 변경과 관련된 모든 비용은 컴캐스트가 전적으로 부담한다. 컴캐스트는, NWSCCC의 구두 또는 서면 허가가 있는 경우를 제외하고는, 어떠한 프로그램이 지역자체채널의 지역 자주방송을 중단시키는 일이 발생하지 않도록 해야 한다. 단, 비상 경보 신호의 경우는 예외로 한다.

NWSCCC 또는 그 지정인이 지역자체채널 사용을 위한 규정의 개발, 시행, 해석 및 집행을 담당한다.

컴캐스트는 지역자체채널 전송에 적용되는 기술 표준을 포함한 FCC 기술 표준 준수를 보장하기 위해 기술 품질에 대해 지역자체채널을 모니터한다. 단, 컴캐스트는 지역 자주방송 프로그램의 제작 품질에 대해서는 책임지지 않는다. NWSCCC 또는 그 지정인이 모든 지역 자주방송 프로그램의 제작과 품질을 책임진다. 컴캐스트는 자막 방송, 스테레오 오디오 및 프로그래밍과 관련된 기타 요소를 포함하되 이에 제한되지 않고 SD 및 HD 지역자체채널의 모든 구성 요소를 전송해야 한다.

SECTION 14.
지역자체채널 기술 품질

컴캐스트는 컴캐스트에 전달된 채널 신호 품질보다 더 높은 품질의 형식으로 지역자체채널을 전송할 필요가 없다. 그러나 컴캐스트는 지역자체채널의 전달 방법을 변경함으로써 신호 품질의 현저한 저하나 시청자의 지역채널 수신 방해를 초래해서는 안된다. 단, 이러한 요건은 컴캐스트가 자사의 케이블 시스템에서 전송되는 상업 채널에 활용 될 수 있는 새로운 기술을 구현하는 것을 금지하지 않는다. 컴캐스트는 지역자체채널을 제공할 때 FCC 신호 품질 표준을 충족해야 하며, 자막방송 패스스루(pass-through) 요건을 계속해서

준수해야 한다. 케이블 시스템에서 방송 송신 업스트림 지점에서 수신 다운스트림 지점까지 지역자체채널 신호에 현저한 품질저하가 발생하지 않아야 한다.

NWSCCC로부터 지역자체채널에 기술적 문제를 확인하고 지원을 요구하는 서면 요청을 받고나서 24시간 이내에 컴캐스트는 지역채널 신호 문제가 자사에 책임이 있는 문제의 결과로 발생한 것인지 여부를 결정하기 위해 기술적인 지원 또는 진단 서비스를 제공할 것이며, 만약 그렇다면 컴캐스트는 신속한 시정 조치를 취한다. 문제가 지속되고 그 원인에 대해 분쟁이 있는 경우, 양 당사자는 해당 문제 해결을 위한 조치를 결정하기 위해 컴캐스트 및 NWSCCC의 엔지니어링 대표와 만난다.

SECTION 15.
기술 변경

컴캐스트가 케이블 시스템과 관련 장비 및 시설에 또는 신호 전송 기술에 변경을 가한 경우, 이러한 변경으로 인해 NWSCCC가 지역채널 전송 및 제공을 목적으로 그러한 변경사항과의 호환을 위해서 새로운 장비를 확보해야 한다면, 컴캐스트는 그에 대한 비용을 부담하여 NWSCCC 또는 그 지정 기관에게 무료로 프랜차이즈 계약 요건에 따라 지역자체채널의 유선 텔레비전 방송을 촉진하는데 필요할 수 있는 그러한 장비를 구매하여 제공해야 한다.

SECTION 16.
전자 프로그램 가이드(EPG)

컴캐스트는 컴캐스트 EPG 제공업체와 함께 양방향 채널 가이드에 지역자체채널 프로그램 정보를 배치할 수 있는 기능을 NWSCCC에 계속 제공한다. 컴캐스트는 지역자체채널이 EPG에 표시되기 위해 필요한 자리 및 지침을 제공할 책임이 있다. EPG 제공업체의 모든 비용과 운영 요구사항은 컴캐스트의 책임이다. NWSCCC는 NWSCCC가 다른 지역 자주방송 프로그램을 동일한 채널 번호를 통해 다른 회원 도시에 있는 가입자에게 배포하기로 선택한 기간을 포함하여 EPG가 모든 지역 자주방송 프로그램에 대해 기술적으로 가능하지 않음을 인정한다.

SECTION 17.
생방송 프로그램을 위한 NWSCCC의 네트워크 사용

컴캐스트는 NWSCCC의 네트워크에 연결된 컴캐스트 또는 기타 시스템 사용에 대해 고품질 스포츠 경기 생중계 및 기타 지역 관련 중요 프로그램 공유하고 유선 텔레비전 방송할 수 있도록 NWSCCC가 컴캐스트의 네트워크를 사용하는 것을 가능하게 한다. NWSCCC는 NWSCCC의 지역 프랜차이즈 영역(Local Franchise Area)의 지리적 경계를 넘어 유선 텔레비전 방송되는 고품질 및 지역적 중요성을 지닌 이벤트에 대해 컴캐스트와 공동 브랜딩 파트너쉽을 맺을 수 있다.

SECTION 18.
비디오 파일 전송을 위한 컴캐스트 네트워크

컴캐스트는 컴캐스트 비즈니스 서비스 계약을 통해 NWSCCC의 비디오 파일 전송 데이터 니즈를 위한 기능을 탐색하고 가능하게 할 것이다.

SECTION 19.
광고이용시간(AD AVAIL) 제공

컴캐스트는 NWSCCC의 지역자체채널 프로그램 홍보를 위해 캠캐스트의 최저단위비용으로 계산한 최대 3만 달러 상당의 광고이용시간(ad avails)들을 매년 무료로 NWSCCC에 제공한다. 광고는 NWSCCC의 비용으로 제작되어 컴캐스트의 광고 삽입 장비와 호환되는 형식으로 컴캐스트에 제출된다. 광고이용시간은 일정 기준에 따라 진행되며, 지역 광고를 위해 컴캐스트가 사용하는 채널에 나타난다.

SECTION 20.
지역자체채널 지원

지역자체채널은 NWSCCC와 컴캐스트 사이의 프랜차이즈 계약에 따라 사용가능한 요금으로 지원될 수 있다.

SECTION 21.

컴캐스트 헤드엔드(HEADEND)의 이전

컴캐스트가 헤드엔드를 이전하는 경우, 모든 기능과 용량을 그대로 사용할 수 있게 하고 안정적으로 작동하며 모든 관련 기술 표준 및 관련 프랜차이즈 의무를 충족시키기 위해 컴캐스트가 비용을 부담하여 기존의 전용 광섬유 연결을 교체하거나 복원할 책임이 있다. NWSCCC 또는 그 지정 기관에 대해서는 어떠한 비용도 발생하지 않는다.

SECTION 22.

머리말

본 협정의 각 섹션에 제시된 머리말은 오로지 본 협정의 섹션 및 조항의 이해 및 참조를 용이하게 하기 위한 목적으로 사용된 것이다. 그러한 머리말은 이 협정의 의미 또는 해석에 영향을 미치지 아니한다.

SECTION 23.

완전합의

이 서면 협정서에는 당사자 간의 완전한 합의가 포함되어 있으며, 본 협정서에 구체적으로 포함된 경우를 제외하고, 서면 또는 구두로 맺어진 이전의 모든 계약 및 제안을 대체한다. 본 협정은 서면 개정 없이는 변경 될 수 없으며 NWSCCC 및 컴캐스트 모두가 승인해야 한다.

SECTION 24.

분리

본 협정의 섹션, 조항 또는 절이 관할 법원에 의해 불법이거나 유효하지 않거나 집행 불가능한 것으로 간주되는 경우, 또는 연방 또는 주 법률이나 규정이 우선적용되는(pre-empted) 경우, 해당 섹션, 조항 또는 절은 본 협정의 나머지 부분에서 분리될 수 있는 것으로 간주하며, 본 협정의 나머지 부분에 대한 합법성, 타당성 또는 집행 가능성에 영향

을 주지 않는다.

SECTION 25.

법규 변동

본 협정에 적용되는 연방법이나 주정부 법 또는 프랜차이즈 계약이나 규정이 변경된 경우, NWSCCC 또는 컴캐스트는 그러한 법규의 변경 사항을 준수하기 위해 본 협정을 개정하고자 하는 의사를 서로에게 통보 할 수 있다. NWSCCC와 컴캐스트가 그러한 개정에 동의하면 양 당사자는 그러한 법규의 변경 사항을 준수하기 위해 본 협정을 개정 할 수 있다.

SECTION 26.

계약의 적용

본 협정서의 모든 조항에 의해 NWSCCC와 컴캐스트 그리고 각각의 승계인 및 양수인은 계약으로 구속된다. 본 협정은 각 회원 도시가 채택한 연합권한협약에 따라 모든 권리와 의무를 부여받은 NWSCCC에 적용가능한 것으로 인정된다. 컴캐스트는 프랜차이즈 계약과 일치하도록 본 협정을 실행할 권한이 있다.

SECTION 27.

수락

이 협정은 컴캐스트와 NWSCCC에 의해 수락되며, 아래 서명된 대로 각 당사자는 본 협정의 조건을 준수할 것에 동의한다.

2014년 8월 20일

수신: 노스웨스트 교외 케이블 통신위원회

Comcast Cable Communications, LLC는 2014년 1월 1일부로 “셋톱박스의 에너지 효율에

대한 지속적인 개선을 위한 자발적 협약"(이하 "자발적 협약")에 서명했습니다. 이 자발적 협약은 유료 TV 셋톱박스에 대한 에너지 효율 기준들에 대한 내용을 포함하며, 이들 기준은 9천만 이상의 미국 가정에 상당한 에너지 절감 효과를 가져올 것으로 예상됩니다. 유료 TV 산업, 소비자가전 업계 및 에너지 효율 지지단체 간의 비규제인 자발적 협약을 통해 개발된 이 새로운 기준들은 2017년까지 셋톱박스의 효율을 셋톱박스 종류에 따라 10%에서 45 %까지 향상시킬 것으로 기대되며, 소비자가 부담하는 에너지 요금이 연간 10억 달러 이상 절감될 것입니다.

자발적 협약과 산업계 전체의 노력에 대한 보다 자세한 정보는 NCTA 웹사이트 (www.ncta.com)에서 "Keeping Cable Green"이라는 제목의 내용에서 찾을 수 있습니다.

궁금한 점이 있으시면 저희 사무실로 언제든지 연락하십시오.

● 저 자 소 개 ●

이 종 원

• 서강대 신문방송학과 박사
• 현 정보통신정책연구원 방송미디어실장

김 청 희

• 서강대 신문방송학과 석사
• 현 정보통신정책연구원 연구원

방송통신정책연구 17-융합-87

유료방송의 지역성 구현을 통한
공적책무 확보 방안
(A Study on Securing Public Responsibility of Pay-TV: Focusing on Localism)

2018년 2월 일 인쇄
2018년 2월 일 발행

발행인 과학기술정보통신부 장관
발행처 과학기술정보통신부
경기도 과천시 관문로 47
Homepage: www.msit.go.kr
인 쇄 인 성 문 화