

『한국언론정보학보』 2002 가을, 통권 19호, 한국언론정보학회

방송 권역의 의미와 쟁점에 대한 연구

김대호*

(인하대학교 언론정보학과 교수)

이 연구는 최근 들어 방송기술의 발달로 위성방송, 인터넷방송과 같이 전국성을 띠는 방송미디어가 속속 등장하면서 논란이 제기된 방송 권역 문제를 다루고 있다. 방송 권역의 문제는 위성방송 문제로 불거졌지만, 이 문제는 한국의 방송 철학과 이념에 대한 근본적인 문제를 제기하고 있다. 즉 방송 권역 문제는 새로운 미디어의 육성을 지향할 것인가? 커뮤니케이션 기술이 발달하더라도 지역문화, 지역언론의 역할을 중시해야 할 것인가? 등의 다양한 방송 이념과 관련 있기 때문이다. 이 연구에서는 방송 권역에 대한 기존의 논의를 평가한 뒤 방송 권역의 쟁점으로 방송 권역외 재송신, 위성방송 사업자의 지상파방송 재전송, 방송 권역의 광역화 등을 다루고 있다. 이 연구에서는 방송 권역의 목적이 기술적인 의미보다는 지역방송의 보호를 위해 유지되고 있으나, 방송 기술의 발전과 새로운 미디어의 등장으로 그 의미마저 상실되고 있음을 논의하고 있다. 따라서 방송 권역 개편을 통해 지역방송의 경쟁력을 강화하고, 방송 권역과 관련된 방송사업자들의 문제를 풀어야 한다고 주장한다. 즉 디지털 멀티미디어 시대에 '방송 권역'의 의미를 재검토해야 한다고 주장하고 있다.

키워드 : 방송권역, 역외재송신, 지상파방송 재전송, 광역화

1. 서론

2000년 10월 SBS의 디지털 지상파방송 본 방송을 시작으로 한국에서도

* jinseon@inha.ac.kr

본격적인 디지털 방송 시대로 접어들었다. 2002년 3월에는 디지털 위성방송이 본 방송을 시작하였고,¹⁾ 디지털 케이블TV도 본격 추진되고 있다.²⁾ 그러나 무엇보다도 디지털 위성방송의 등장은 방송산업 내 다양한 변화의 중심에 위치해 있다. 위성방송의 등장은 하나의 방송계 미디어의 추가라는 의미를 넘어서 상당히 복잡한 문제들을 불러일으키고 있다.

무엇보다도 경쟁 미디어의 출현과 경쟁 채널의 증가로 방송시장의 경쟁이 한층 더 치열해지게 되었다는 점을 들 수 있다. 일부에서는 협소한 국내 방송시장에서 새로운 방송미디어들의 동시 다발적인 등장으로 인한 방송산업의 불확실함을 지적하고 있다(한국일보, 2002. 2. 22).

지역방송과 관련해서는 위성방송사업자가 전국 지상파방송의 위성방송을 통한 재송신을 추진함으로써 지역 지상파방송의 반발을 가져왔다. 즉 다른 권역에서 방송사업 허가를 받은 지역방송사업자의 권역 내 방송 서비스는 본래 권역의 지역방송사의 시청점유율을 하락시키고, 네트워크 방송의 역외 재전송이 이루어지면서 네트워크 편입에 따른 경제적 이득을 기대하기 어렵게 한다는 것이다. 이는 지역방송사의 생존의 문제로 직결되어 인식되었다(윤석년, 2001a).

특히 재송신 문제는 방송정책의 중요한 쟁점으로 부각되었다. 이는 단지 위성방송사와 해당 지역방송사 등 이해 당사자만의 문제가 아니라 우리나라 방송 정책의 철학에 대한 재검토를 요구하는 문제가 되기에 충분한 조건을 갖추었다. 겉으로 보면 이 문제는 위성방송 사업의 안정을 위해 재송신을 허용할 것인가? 아니면 지역방송의 보호를 위해 불허할 것인가?의 양자택일의 문제로 귀결되는 것 같다. 그러나 그 이면에는 방송정책의 국제화 수용, 매체간 균형 발전, 특히 뉴미디어에 대한 규제 완화라는 최근에 성립되기

-
- 1) 2002년 10월 현재 32만 가입자를 확보하고 있다. 초기에는 수신기 보급 지연으로 문제가 있었으나 점차 수신자 가입이 증가하고 있다.
 - 2) 케이블TV 사업자들은 한국디지털케이블미디어센터(KDMC) 등 케이블TV의 디지털화를 적극 추진하고 있다. 케이블TV는 디지털화를 통해 기존의 다채널 서비스 이외에 VOD, T-커머스, 데이터방송, VoIP, 양방향TV를 지향하고 있다.

시작한 방송정책의 축을 유지할 것인가? 아니면 지상파 방송 중심, 규제 보호정책이라는 전통적인 방송정책의 틀을 유지할 것인가?의 문제가 놓여 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 상황 모두에 ‘방송 권역’이 관련되어 있다.

더욱이 이 문제는 현실적으로도 국회와 방송위원회간에 상반된 결정을 가져와 커다란 논란을 불러일으킨 바 있다. 국회 문화관광위원회는 2002년 2월 위성방송의 지상파 의무재송신 대상을 KBS 1TV와 교육방송(EBS)으로 제한하는 내용의 방송법 개정안을 의결한 것이다(전자신문, 2002. 2. 27). 따라서 KBS 2TV와 MBC, SBS 등 여타 지상파 방송 채널은 방송위원회의 사전승인을 받아야만 위성 재송신이 가능하게 되었다.³⁾

국회의 결정은 두 가지 문제를 불러일으켰다. 하나는 위성방송사의 MBC와 SBS 동시 재전송 주장을 인정하지 않고 지역방송의 입장을 들어준 것이다. 이는 지역방송의 가치를 존중해야 한다는 입장을 수용한 것이다. 다른 하나는 방송위원회의 기존 정책 결정을 뒤집음으로써 방송위원회의 정책 결정과 권위에 커다란 흠집이 생겼다는 것이다. 이는 결국 방송정책의 혼란을 가져옴으로써 방송위원회 위원장이 사퇴하는 결과를 낳았다.⁴⁾

결국 이 문제는 지상파방송 시대에 설정해 놓은 ‘방송 권역’의 의미에 대한 재검토를 요구하고 있는 것이다. 방송 권역이란 어떤 방송사업자가 방송신호를 송출할 수 있는 구역을 의미한다. 방송 권역은 신규 방송사업자가 사업자 허가를 받을 때 정해진다. 방송 권역의 결정은 허가 이전의 문제로서, 방송정책에 따라 전국방송이나 지역방송이나, 지역방송이라면 어느 지역 중심이나 등을 정치적, 경제적, 사회적 요건에 따라 정하게 된다. 한국에서는 지난 30년간 전국방송 허가는 이루어지지 않았으며 주로 지역방송과 관련하여 방송 권역이 정해졌다. 그러나 최근 들어 방송기술의 발달로 위성

3) 이에 따라 방송위원회가 KDB에게 KBS 2TV 방영을 중단하라고 결정하였는데, KDB가 이를 이행하지 않고 계속 방송하자 과태료 1000만원을 부과하는 등 이 문제는 방송위원회와 위성방송간의 갈등으로 확대되었다(조선일보, 2002. 6. 28).

4) 방송위원회는 2001년 11월 <방송채널정책 운용방안>을 발표하면서 위성방송의 지상파방송 재송신을 2년의 유예기간을 거쳐 MBC, SBS도 허용하도록 결정한 바 있다.

방송, 인터넷방송과 같이 전국성을 띠는 방송미디어가 속속 등장하면서 방송 권역에 대한 문제가 제기되기 시작한 것이다. 특히 방송권역의 재송신, 위성방송 사업자의 지상파방송 재전송, 방송 권역의 광역화 등의 문제들이 제기되었다.

그러므로 방송 권역의 문제가 위성방송 문제로 불거졌지만, 이 문제는 한국의 방송 철학과 이념에 대한 근본적인 문제를 제기하고 있다. 즉 방송 권역 문제는 새로운 미디어의 육성을 지향할 것인가? 아무리 커뮤니케이션 기술이 발달하더라도 지역문화, 지역언론의 역할을 중시해야 할 것인가? 방송사업자가 자유경쟁의 확대를 받아들여야 할 것인가? 등의 다양한 방송 이념과 관련 있기 때문이다. 특히 이들의 이념이 공존하기보다는 상호 충돌 될 가능성이 크기 때문에 방송의 지리적 구역 문제에만 국한되지 않는 것이다.

이 연구에서는 위성방송과 같은 새로운 미디어의 등장으로 변화의 요청을 받고 있는 '방송 권역'의 문제를 검토하는데 목적이 있다. 따라서 이 연구에서는 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

<연구문제 1> 위성방송 시대에 방송 권역의 의미는 무엇인가?

<연구문제 2> 방송 권역의 쟁점은 무엇인가?

2. 기존 연구에 대한 논의

1) 방송 권역의 의미

방송 권역 문제는 지역방송사에 의해 본격적으로 제기되었다. 지역방송사들은 오랫동안 자신의 방송 권역 하에서 독점권을 갖고 방송사업을 운영해 왔는데 이런 방식에 위협이 될만한 요인들이 발생했기 때문이다. 그것은 특히 뉴미디어의 도입과 디지털화 등 새로운 방송서비스와 기술의 등장에

기인한다. 이는 지역방송의 경영, 경제적 환경을 매우 불확실하게 하여 지역 방송을 위기에 빠뜨린다는 것이다. 기존의 지역 지상파방송사간의 경쟁은 차치하더라도 점점 지역밀착 방송을 확대하고 있는 지역 케이블 TV, 무엇보다도 기존의 방송 권역을 무너뜨리는 위성방송 등 새로운 방송미디어의 등장도 지역방송의 위상을 뒤흔들어 놓는다는데 있는 것이다.

특히 전국을 대상으로 하는 디지털 위성방송의 등장은 방송 권역을 해체 시킴으로써 지역방송사에게는 가장 커다란 위협 요인이 되었다.

방송 권역은 방송사가 허가를 받을 때 전파 도달 범위를 정한 것을 말한다. 방송 권역을 설정하는 목적은 기술적인 목적과 지역방송 보호정책의 목적을 가지고 있다.

기술적인 목적으로는 지상파방송의 주파수가 혼선을 일으키지 않도록 각 지역별로 방송 구역을 정하여 그 구역 내에서 방송하도록 한 조치이다. 즉 전파 무질서를 방지하고 시청자가 양질의 신호를 수신하도록 보장하기 위한 기술적인 필요에서 나온 성격이 강하다. 그러나 방송 권역이 단지 기술적 문제만 관련되지는 않다. 그것은 방송 권역이라는 장치를 통해 지역방송을 보호하기 위한 성격 역시 강하다. 특히 방송 기술이 발달하면서 사실 방송 권역의 기술적 의미는 많이 퇴색하고 있는 것이 현실이다. 새로운 미디어일 수록 방송 권역의 기술적 제한은 아무 의미가 없는 것이다.

따라서 이제는 방송 권역의 설정 목표가 주로 지역방송사의 독점권을 보장해주어 지역방송을 보호하려는 데 두어져 있게 된다. 즉 지역방송사의 독자적인 생존이 어렵기 때문에 지역방송사의 독점권을 보장해 주는 것이다. 더욱이 지역방송사는 지역 내에서의 방송만으로는 생존하기 어려워져 전국 방송과 어떤 형태로든 연결 체제를 갖게 된다. 그것은 한국의 지역방송이 잘게 쪼개져서 경쟁하고 있고, 지역경제의 규모가 적고, 지역 시청자의 구매력이 높지 않아 지역 내에서의 수입만으로는 운영이 불가능하기 때문이다. 따라서 KBS처럼 중앙과 지역이 한 조직 내에서 직할국 체제로 운영되거나, MBC처럼 계열사 체제를 갖거나, 아니면 SBS와 지역민영방송처럼 네트워크 체제를 갖는 것이다. 이러한 체제는 겉으로는 차이가 있어 보이지만 세 체제

모두 지역방송사가 중앙 방송사에 재정적 기반인 광고 영업이나 프로그램 공급 등에 대해 거의 전적으로 의존한다는 점에서는 비슷한 경제적 특성과 효과를 낳고 있다. 즉 지역방송사는 사실상 전국 방송의 우산 하에서, 전국 대상 프로그램 위주 편성으로, 지역 내 독점권을 행사하면서 운영해 온 것이 현실이다. 지역민영방송의 주 수입원으로는 SBS 프로그램을 전송함으로써 얻는 전파 임대료가 큰 비중을 차지하고 있다는 것은 지역방송의 현주소를 잘 보여준다. 지역민영방송은 각기 독립적인 기업으로 운영되지만 실제로는 SBS를 중심으로 하는 전국 네트워크의 일원으로서 가지고 있는 위상이 더욱 중요한 것이 현실이다. 그리고 이러한 구조를 유지하게 하는 것이 방송 권역인 것이다.

따라서 김동규의 지적처럼 이러한 네트워크 체제는 오히려 지역방송사의 위상과 기능을 구조적으로 제한하는 요인으로 작용하였다. 소유형태가 계열사이거나 제휴사이든 간에 자체 프로그램 제작을 통해서 프로그램 시장에 참여하는 생산자보다는 해당 지역을 대상으로 전국 네트워크 프로그램의 유통 부문을 담당하는 중계자가 더 경제적인 시장메커니즘이 구조화되어 버린 것이다. 즉 지역 자체 제작 프로그램을 만들면 만들수록 경제적으로는 손해가 발생하는 시스템이 되어 버린 것이다. 그리고 이런 경제적 조건 아래서 기존의 지역방송사는 자신이 설정해 놓은 지역언론 및 문화 매체로서의 규범적, 당위적 목표(지역성의 확보)와 실제로 지역방송사가 운영되는 시장 메커니즘의 구조적 한계(지역성의 축소)라는 충돌하는 가치 사이에 끼어 있게 된 것이다. 그리고 궁극적으로 지역방송사는 자신의 독립적인 방송을 추구하기보다는 네트워크의 중계자의 역할을 선택, 안주할 수밖에 없었던 것이다(김동규, 2001).

따라서 실제로 방송 권역 설정을 통한 지역성의 보호가 그 정책적 목표를 잘 수행하고 있는가에 대해서는 의문이 드는 것이 사실이다. 다음 표를 보면 지상파방송과 케이블TV의 경우 방송구역을 잘게 쪼개서 운영되고 있지만 프로그램과 채널은 거의 전국성을 띠고 있음을 알 수 있다. 즉 운영에 있어서만 지역성을 띠 뿐 그 내용에 있어서는 지역성과 관계가 크지 않다는 것이다.

<표 1> 방송매체별 구역과 채널의 지역성

	구역	채널
지상파방송	지역성	대부분 프로그램 : 전국성
		일부분 프로그램 : 지역성
케이블TV	지역성	일반채널 : 전국성
		자체채널 : 지역성
위성방송	전국성 (국제성)	전국성 (국제성)

이는 지역방송사의 편성을 통해서도 쉽게 알 수 있다. KBS, MBC와 달리 완전히 독립적인 방송사업자 구조를 가지고 있는 지역 민영방송조차 SBS의 프로그램을 80% 가까이 편성하고 있는 것을 알 수 있다. 2001년 봄 현재 KBS 지역국의 자체 편성 비율은 충주국의 0.8%에서 부산본부, 광주총국의 5.5% 수준에 걸쳐 있다(방송위원회, 2000a). 연 평균 비율도 10%내외에 머물러 있다. MBC 계열사 역시 충주MBC의 8.8%에서 부산MBC의 16.6% 수준에 분포되어 있다. 흥미로운 점은 MBC 지방계열사의 자체 편성 비율이 매년 낮아지고 있다는 점이다. 가장 높은 부산MBC의 경우 1997년 21.8%를 정점으로 2000년에는 16.6%로 감소하고 있다(방송위원회, 2000a). 지역 민영방송도 사정은 비슷하다. 경인방송을 제외한 나머지 7개 지역 민영방송의 SBS 프로그램 중계비율은 79%에서 84.2% 사이에 분포되어 있다. 최근 방송위원회의 권고에 따라 지역 민영방송의 자체 프로그램 편성 비율이 20% 이상 증가하기는 했지만, 그 경제적 기능은 미미한 것이 사실이다. 따라서 방송 권역이 과연 지역성의 보호와 지역문화의 발전이란 가치에 충실했는가는 논란의 소지가 있다.

따라서 방송 권역은 해당 방송사에게 자신의 방송 구역 내에서 독점력을 행사할 수 있게 하여 안전한 수익을 확보하는 장치가 되었다. 그리고 방송 기술이 발달하여 방송 권역을 넘나드는 방송 서비스가 등장하는 상황에서도 방송 권역은 변하지 않고 종전과 같이 유지되었다. 이러한 현상 유지가 바로 방송 권역의 문제를 드러내게 한 원인이 된 것이다.

2) 방송 권역에 대한 기존 논의의 평가

방송 권역에 대한 기존의 논의는 직접적으로 다루어지기보다는 역외 재송신 이슈와 위성방송의 지상파방송 재송신 이슈로 간접적으로 드러나고 있다. 기존의 논의는 주로 이러한 이슈에 대한 찬성과 반대의 모습으로 나타나고 있다.

한진만(2001)은 규제를 강화하는 차원에서 재송신과 관련하여 규정되어 있는 현행법을 준수하도록 해야 한다고 강조하고 있다. 즉 현행 방송법을 엄격히 적용하여 네트워크의 위성방송 동시재전송이나 방송 권역을 벗어난 역외 재송신을 못하도록 규제해야 한다는 것이다. 정상운(2001)은 지역방송의 여건이 열악한 지금의 상황을 감안하여, 현 단계에서는 방송법을 엄격히 적용하여 방송 권역을 벗어나는 역외 재전송을 못하도록 규제하고 점진적으로 합법화하는 방안을 제한하고 있다. 윤석년(2001)은 지금까지 지역여론을 수렴하고 지역문화를 전파해 온 지역방송의 역할은 도외시 한 채, 또한 지역방송의 제작능력과 프로그램의 질이 경쟁시대에 맞서 경쟁력을 미처 확보하지 못한 상황에서 위성을 이용한 동시재전송은 지역방송에 치명적일 수밖에 없다고 주장하고 방송 및 통신 관련 법 개정 및 정책방향이 새로 논의 될 때까지 유보해야 할 필요성을 주장한다. 조성호(2001) 역시 지역방송의 시청점유율 분석에서 동시재전송이 지역방송의 편성과 제작에 미칠 영향력을 우려하면서 이에 대한 적절한 대책 마련 될 때까지 유보할 것을 주장한다. 송종길(2001)은 바람직한 재전송정책 수립을 위한 정책방안 제시에서 매체간 균형발전과 가입자 시청 편의성을 고려한 정책 목표 하에 현행 방송법상 KBS와 EBS의 재전송은 그대로 하되, MBC와 SBS 등의 채널은 규제하는 것이 바람직하다는 입장을 보였다. 방송정책기획위원회(2001b)는 위성방송의 동시재전송 실시와 이에 따른 지역방송에 미치는 영향에 대해 면밀히 검토한 결과 지역방송의 설립취지를 존중하는 의미에서 위성방송 동시재전송은 당분간 유보되어야 한다는 입장을 다수 의견으로 표방하였다.

이러한 논의는 주로 방송 권역을 유지하면서 방송 권역 이외의 재송신을

불허, 내지 유보하지는 입장으로 요약할 수 있다.

반면에 최양수(2001)는 다채널TV 시장의 활성화와 방송산업의 발전을 위해서는 위성방송이 지상파 네트워크의 편성을 재구성하는 것을 매체 균형 발전을 크게 훼손하지 않는 한도 내에서 허용하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다. 김대호(2001: 60)는 다매체 다채널 시대, 위성방송이 일시에 전국을 커버하고, 인터넷이 전국을 넘어서 전 세계를 넘나들고 있는 상황에서 기존의 방송 권역의 의미가 탈색되고 있다고 지적하고 있다. 따라서 채널의 수가 점점 증가하고 있고, 콘텐츠의 요구가 증가하고 있는 상황에서 여러 전송수단을 통해 지역방송의 프로그램이 전 국민에게 도달하게 하는 것이 필요하다고 주장한다. 더욱이 외국방송의 재송신을 허용하면서 지역방송의 역외 재송신을 규제하는 것은 일관성을 잃은 제도라도 주장한다. 이상식(2001, 49쪽)은 해외 위성방송까지 국내에 유입되어 국내 지상파 방송을 위협하는 상황에서 지역방송들만 허가 받은 방송 권역으로 방송을 제한하는 것은 국내 영상 산업의 발전을 위해 바람직하지 못하며, 무한 경쟁의 시대를 눈앞에 두고 지역방송이 전국으로 나아가 세계로 뻗어 나갈 수 있는 제도적 징비가 시급하다고 주장한다. 정용준(2001)은 뉴 미디어를 이용한 지상파 재전송 규제정책이 시기의 문제일 뿐 언제인가는 규제가 완화되어야 할 것이라는 전제하에 지상파방송의 동시재전송이 지역방송에 미치는 영향력을 미미하다고 주장한다. 그러면서 권역 외 재전송을 허용한다면 지역방송의 어려움과 혼란이 가중될 것을 감안하여 해당 수신 권역의 지역방송을 동시에 재전송할 것을 의무화해야 한다는 단서를 달기도 한다.

이러한 논의는 기존의 방송 권역이 방송기술의 발달과 새로운 미디어의 등장으로 맞지 않는 상황이 되었으므로 이를 개편해야 한다는 주장을 담고 있다.

이렇게 주로 위성방송의 동시 재전송을 둘러싸고는 찬성과 반대의 입장이 팽팽하게 맞서 있는 모습이다. 특히 위성방송의 동시 재전송, 방송 권역 외 재전송 문제는 지역방송 보호라는 가치와 상반되기 때문에 치열한 찬·반의 모습을 띠고 있다.

따라서 김동규(2001)가 동시재전송에 대한 검토를 위해 여러 주장들을

좀 더 정확하게 비교 검토하는 작업이 선행되어야 함을 강조하면서 다소 시간이 걸리더라도 객관적인 비교와 합리적인 의견조정의 과정을 필요하다고 주장한 것은 시의적절하다. 지금까지는 지나치게 양분법적인 입장에서 방송 권역 논의가 이루어졌고, 여전히 어떤 하나의 입장을 주장하는 차원에 머물고 있다. 이제는 방송 권역의 의미를 검토하고 그와 관련된 문제를 객관적으로 분석하는 것이 필요한 시점이다.

3) 연구의 범위

이 연구에서는 방송 권역을 둘러싼 세 가지 주요 쟁점을 중심으로 살펴보고자 한다. 그것은 역외 재송신, 위성방송 사업자의 지상파방송 재송신, 방송 권역의 광역화 문제이다. 이중 역외 재송신과 위성방송의 지상파방송 재송신은 케이블TV와 위성방송 등장에 따라 비교적 최근 5~6년 전부터 제기되어 온 문제인 반면, 방송 권역의 광역화는 20여 년 전부터 제기되어 온 문제이다. 앞의 두 문제가 뉴미디어와 지상파방송, 특히 지역방송과의 관계와 관련된 문제라면, 뒤의 것은 지역방송사의 생존과 관련된 문제이다. 그러나 이들 문제는 이제 지역방송의 생존을 둘러싸고 서로 중첩되어 있다. 이 연구에서는 이들 세 가지 문제에 대해 기존의 논의를 중심으로 정리하고자 한다.

3. 방송 권역을 둘러싼 쟁점

1) 역외 재송신

역외 재송신이란 특정 지역을 서비스 대상으로 하는 방송국의 신호가 해당 지역을 벗어나 다른 지역으로 전송되는 것을 말한다. 이는 지상파방송 환경에서는 크게 문제가 되지 않았다. 지상파방송의 경우 전파 도달 범위가 제한되었고, 따라서 자신의 방송 구역을 지키기만 하면 되었던 것이다. 그러

나 케이블TV와 위성방송 시대에서 문제가 되기 시작했다. 케이블TV와 같은 다채널 상황에서 많은 채널을 필요로 하게 되자 타 지역의 채널을 전송하기 시작한 것이다.

역외 재송신의 형태는 크게 두 가지로 나누어볼 수 있다.

첫째, 지역민영방송의 케이블TV, 중계유선방송을 통한 역외 재송신이다. 특히 SBS, 경인방송 등이 다른 지역의 케이블TV나 중계유선방송을 통해 역외 재송신이 이루어져 왔다. 전국 각 지역의 케이블TV SO와 중계유선방송사들은 한국통신으로부터 위성수신장치(TVRO)를 임대받아 가입자들에게 SBS와 경인방송의 프로그램을 송신하고 있다. 현재 SBS는 TV중계 등 방송보조용으로 사용하기 위해 정보통신부로부터 SNG에 대한 지구국 시설 허가를 받아 운용하고 있으나, 사실상 방송 보조용이 아니라 전 프로그램을 무궁화위성을 통해 전송하고 있는 상태이다. 경인방송 역시 한국통신의 성수 지구국을 통해 프로그램을 위성으로 전송하고 있다.

둘째, SBS가 위성방송을 통해 서울과 경기 지역을 벗어나 다른 지역으로 재송신되는 경우이다. 이는 다음에서 살펴볼 위성방송의 지상파방송 재송신 문제와 겹쳐 있다.

현재 지역방송 채널은 공식적으로 역외 재전송이 금지되어 있다. 방송위원회는 “방송매체간 균형발전 및 방송 권역 유지”를 명목으로 이를 허가하지 않고 있다. 방송위원회는 2000년 <종합·중계 유선방송 채널운용 기준>을 발표하면서 방송매체간 균형발전 및 방송 권역 유지 고려의 명분으로 지상파 방송의 권역 외 송신을 불허한다는 방침을 밝힌 바 있다(방송위원회, 2000b). 이 방침은 하나의 지역방송이 허가받은 방송 권역을 넘어 타 지역으로 방송을 보냈을 경우, 다른 지역의 지역방송들이 타격을 받을 가능성을 우려했기 때문이다. 이러한 이유로 지금까지는 원거리 신호 유입으로부터 기존의 지역방송들을 보호하기 위해 방송 권역을 제한해 왔다.

그러나 역외 재송신 허용이 오히려 방송 발전에 긍정적이라는 주장 또한 제기되고 있다. 케이블TV·중계유선을 통한 역외 재송신은 국내에서 시청 가능한 모든 채널을 시청자에게 제공함으로써 시청자의 채널선택권을 증진

시킬 수 있고, 방송프로그램 유통창구의 확대를 통해 지역민방의 광고수입을 증가시킬 수 있으며, 유익한 지역방송 프로그램이 전국적으로 방송될 수 있는 기회를 제공하는 긍정적인 측면이 있다. 더 나아가 해외 위성방송까지 국내에 유입되어 국내 지상파방송을 위협하는 상황에서 지역방송사들만 허가받은 방송 권역으로 방송을 제한하는 것은 국내 영상산업의 발전을 위해 바람직하지 못하며, 무한경쟁시대를 눈앞에 두고 지역방송이 전국으로 나아가 세계로 뻗어나갈 수 있는 제도적 준비가 시급하다는 주장(이상식, 2001, 60쪽)도 있는 상황에서 역외 재송신의 금지만이 반드시 지역방송에 유리한 것은 아닐 수 있다는 것이다.

김대호(1994)는 영국의 지역방송의 예를 통해 역외 재송신이 오히려 지역방송을 더욱 경쟁력 있게 하는 방안임을 제시한 바 있다. 영국의 지역방송에서 이러한 사례를 발견할 수 있다는 것이다. 지역방송을 기반으로 하는 ITV는 네트워크 체제를 통한 전국적인 정체성을 동시에 가지고 있다. 여기에 15개의 지역방송사는 전국채널인 ITV에 프로그램을 제공하는 독립 제작사로서의 성격도 가지고 있다는 것이다. 각 지역방송사는 자기 지역 대상의 프로그램을 제작, 방송하면서 동시에 전국채널에 프로그램을 분담해서 제공하고 있다. ITV의 이러한 지역방송사들의 전국네트워크 구성체제는 지역적 다원주의를 실현하기 위한 방송의 지역분산을 시도하면서 재정적으로 운영이 가능하고 지역방송사의 제작 능력을 발전시킬 수 있는 제도인 것이다. 이 제도는 지역방송사가 단지 소수의 로컬 프로그램을 제작하고 나머지는 중앙사의 네트워크 프로그램을 일괄해서 공급받는 형식적인 지역방송이 아니라, 지역방송사 스스로 전국대상 프로그램을 제작하고 다른 지역사의 프로그램을 자신의 지역에 송출하게 됨으로써 전국대상의 광고 유치 가능성이 지역방송사의 재정 자립을 가능케 한다는 것이다(김대호, 1994, 81-83쪽). 따라서 영국의 지역방송은 지역만을 위한 로컬 프로그램을 제작, 방송하는 역할과 전국 네트워크의 독립 제작사 역할을 동시에 수행하고 있으며, 특정 지역 외에 다른 지역으로의 역외 재전송도 허용되고 있다.

물론 영국의 사례를 한국에 그대로 적용시킬 수는 없다. 그러나 역외 재

송신 금지가 지역방송 보호에 적합한 방안이라고 볼 수만은 없는 예로 들 수 있을 것이다.

역외 재송신 문제는 정부 부처간 갈등으로 확대되기도 했다. 2002년 1월 공정거래위원회는 방송위원회에 ‘방송채널운용방안에 대한 의견 제시’ 공문을 통해 “지역민방 방송프로그램의 역외 유통을 현재와 같이 엄격하게 제한하는 것은 다른 매체(SO, 위성방송, 다른 지역민방 등)와의 업무 제휴, 채널사용, M&A 등을 통한 자율적인 경쟁력 확보를 곤란하게 하고, 장기적으로 지역민방이 방송시장에서 퇴출될 수 있으며, 이 경우 소비자의 채널선택권도 제한하는 결과를 초래”할 것이므로 역외 재송신을 허용해야 한다고 주장하였다(전자신문, 2002. 1. 17).

이에 대해 방송위원회는 “현행 방송법에 의한 지상파방송의 유선방송을 통한 역외 재송신 제한은 채널 입차를 통한 동시송출에 한하는 것으로 방송사의 프로그램 판매를 통한 유통은 전혀 제한되지 않고 있으며, 공정위의 의견은 제한 없는 교차소유 등 방송산업에서의 전면적인 자유경쟁체제 도입으로 잘못 이해될 수 있고 이는 방송관련법령의 제정취지와 현 방송시장의 현황을 제대로 이해하지 못한 결과”라고 비판하였다(방송위원회, 2002. 1. 21 보도자료).

무엇보다도 방송위원회는 방송 권역을 유지해야한다는 입장을 분명히 했다. 즉 “특정지역을 방송구역으로 허가받은 지상파방송사업자가 매체 성격이 다른 유선방송 채널을 입차해 동시 송출되는 경우, 실제로 방송구역을 확대하는 효과를 가져와 다른 지역 지상파방송사업자의 허가 구역내 방송시장에 심대한 영향을 주고, 허가받은 지역을 대상으로 사업 허가된 기본취지에 위반해 전국적인 방송사업자의 기능에 주력함으로써 지역민방으로서의 역할이 왜곡되는 등 부정적인 결과를 초래할 것”이라고 본 것이다(앞의 자료).

2) 위성방송 사업자의 지상파방송 재송신

위성방송의 지상파방송 재전송 규정은 지상파방송의 공공적인 기능을 재

전송을 통해 보장하기 위한 의도에서 비롯되었다. 이러한 목적은 1996년 중계유선방송 사업자가 종합유선방송국의 재전송 조항에 대해 제기한 헌법 소원에서도 살펴볼 수 있다. 이 때 헌법재판소는 케이블TV의 공익성 확보와 난시청지역 시청자의 시청료 이중부담 문제의 해결을 위한 조항이므로 유선방송사업자의 권리를 침해하지 않았기에 합헌이라고 판결하였다(유의선, 2001).

그러나 위성방송사업자인 KDB는 KBS와 EBS는 물론이고 MBC와 SBS도 재송신하겠다고 주장하고 있다. 위성방송사업이 정착되기 위해서는 많은 시청자를 확보하고 있는 KBS, MBC, SBS 등의 지상파방송 채널을 전송하는 것이 필수적이라는 것이다.

그런데 국내 방송산업의 구조상 시청률과 방송광고 수입의 대부분을 차지하고 있는 지상파 방송사의 신호를 KDB가 동시 재송신할 경우, 지상파방송사들의 지위는 더욱 강화되고 케이블TV, 지역방송사들은 위기에 처하게 될 것이라는 우려가 제기되면서 논란이 되었던 것이다. 특히 지역방송사들은 지역방송에 대한 필요성이 감소하여 생존의 문제로까지 귀결된다고 보았다. 위성방송은 매체의 특성상 지역프로그램을 해당 지역에만 국한해서 전송하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문에, 중앙 지상파 방송사의 프로그램이 위성을 통해 전국으로 동시 재전송될 수밖에 없다. 따라서 지역의 위성방송서비스 가입자가 늘어나면 늘어날수록 지역방송의 시청자는 줄어들 수밖에 없고 이는 서울지역의 네트워크방송사로 하여금 지역방송에 대한 필요성을 감소시키는 결과를 가져오게 된다는 것이다(정상윤, 2001, 10쪽). 광고주들도 지역방송에 굳이 광고를 따로 할 필요성이 줄어들게 되어 지역방송이 존재할 경제적 기반이 무너지게 된다는 것이다. 특히 지역방송이 아직 디지털방송을 위한 투자 재원이 더욱 필요하고 디지털 전환이 완성되지 않았으며, 본격적인 미디어 경쟁체제를 위한 프로그램 경쟁력이 확보되지 못한 상황에서 위성방송 동시 재전송 실시는 지역방송의 역할을 무너트리고 생존에 커다란 위협이 된다는 것이다(윤석년b, 2001). 여기에는 케이블TV 사업자들도 반대의 뜻을 댔는데, 이들은 KDB가 MBC, SBS를 동시 재송신

한다면 케이블TV 가입자가 위성으로 전환할 가능성이 높아진다는 것을 우려하고 있기 때문이다.

반면 KDB는 전국 지상파방송의 동시 재송신이 시청자의 시청 편의에 필수적임을 주장하였다. 또한 이들 지상파방송의 재송신이 가져올 지역방송의 시청률, 광고비 축소로 인한 피해는 상대적으로 미미할 것이라고 주장하기도 하였다. 지역문화 창달과 지역성 보호 가치에 대해서도 과연 현재의 지역방송이 그러한 역할을 얼마나 수행해 왔는지에 의문을 제기하기까지 하였다(장운택, 2001).

KDB의 KBS·EBS·MBC·SBS채널의 동시 재송신도 방송 권역과 관련된 문제이다. 이들 지상파 방송사는 중앙사와 다수의 지역 계열사 또는 지역 민방으로 구성되어 있고, 지역 계열사 또는 지역민방은 중앙사에서 전송하는 프로그램을 수신하여 이를 해당 방송 권역으로 다시 송출하는 구조를 가지고 있으므로, 위성을 통한 동시 재송신은 각 방송국별로 제한되어 있는 방송 권역을 넘어서기 때문이다.

따라서 재송신 정책 역시 방송 권역 설정 정책의 맥락에서 이해될 수 있다. 송종길(2001, 11-12)은 재송신 정책이 지상파방송 채널을 케이블TV, 중계유선방송, 위성방송 등의 다채널 사업자로 하여금 동시에 재전송 하도록 함으로써 가입자가 지상파방송 프로그램을 편리하게 시청할 수 있도록 시청권을 보호하고, 방송매체간 균형 있는 발전을 도모하려는 목적을 가지고 있다고 보고 있다. 즉 전자의 경우는 케이블TV나 위성방송 등의 유료방송서비스에 가입한 시청자가 지상파방송을 시청하고자 할 경우 별도의 수신장비가 없이도 시청할 수 있어야 한다는 것이다. 또한 케이블TV나 위성방송 가입자들이 지상파방송의 프로그램을 시청할 수 있도록 함으로써 프로그램의 다양성이 최대한 보장될 수 있다는 차원이다. 케이블TV나 위성방송 사업자가 시장논리에 따라 지상파방송 프로그램을 시청할 수 없게 한다면, 결국 수용자는 다양한 매체에서 제공되는 정보를 즐길 수 없게 되고 이는 결과적으로 수용자 복지를 훼손시키게 된다는 것이다. 후자의 경우는 매체간 균형 발전의 차원이다. 특정 매체가 방송시장에서 과도하게 시장지배력을 행사하

지 못하도록 억제하기 위한 수단으로 재전송정책이 활용될 수 있다는 것이다.

법적으로는 위성방송사업자의 지상파방송 재송신에 문제가 있는 것은 아니다. 방송법 제78조에 따르면 지상파 방송의 동시 재송신은 KBS, EBS 등 공영방송의 의무 재송신에 제한하고 있으며, MBC, SBS 등의 기타 지상파방송에 대해서는 규정되어 있지 않다.⁵⁾ 이에 대해서는 법리적으로 가능하다는 해석이 지배적인 것이 사실이다(방송위원회, 2001a). 따라서 위성방송의 지상파방송 재송신 역시 지역방송 보호라는 측면에서 정책적인 쟁점이 된 것이다.

3) 방송 권역의 광역화

방송 권역에 대한 또 다른 쟁점으로는 방송 권역의 광역화를 들 수 있다. 지역방송의 합리화를 위해서는 광역화가 필요하다는 의견은 이미 오래 전부터 제기되어 왔다(방송위원회, 2000a). 이는 한국의 지역 규모에 비해 지역방송의 수가 많고 이것이 지역방송의 열악한 상황의 주요 근거가 되었기 때문이다.

한진만(2001)은 지역방송의 위기를 해소하기 위한 방안의 하나로 권역이 확대되어야 한다고 주장하고 있다. 즉 지역방송의 광역화를 추진하여 경영의 효율화 및 합리화를 추구해야 한다는 것이다. 한국의 지역방송 시장 규모

5) 방송법 제78조(재송신) ① 종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 중계유선방송사업자는 대통령령이 정하는 지상파방송을 행하는 지상파방송(라디오방송을 제외한다)을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신(이하 “동시재송신”이라 한다)하여야 한다. 다만, 지상파방송을 행하는 당해 방송사업자의 방송구역안에 당해 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자의 방송구역이 포함되지 아니하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 당해 방송구역 이외에서 허가받은 지상파방송사업자가 행하는 지상파방송을 동시재송신하고자 하는 때에는 방송위원회의 승인을 얻어야 한다

가 너무 협소하고 경쟁 매체의 증가로 지역방송의 경영의 어려움이 있으므로 이를 타개하기 위한 방안으로 광역화가 필요하다는 것이다. 광역화는 생활, 경제, 문화권이 유사한 인접 방송사들이 연합하여 경영과 프로그램 제작, 편성을 단일구조 형태로 운영함으로써 제한된 자원으로 최대의 효율성을 확보하고 각 권역이 자체적으로 지역에 맞는 방송 서비스를 할 수 있는 체제이다(이준안, 2001, 69쪽). 따라서 광역화는 방송환경의 개선, 경영의 효율화, 프로그램 품질 향상 등 많은 장점이 있을 것으로 기대된다는 것이다.

이러한 논의는 지역방송인들도 인정하고 있다. 정상윤(2000, 149쪽)의 조사에 따르면 지역방송 종사자들은 우리나라 지역방송사의 수가 많다고 생각하고 있다(70%). 이는 지역방송이 방송경영의 효율성 측면에서 문제가 있음을 인정하고 있는 것이라고 할 수 있다.

방송개혁위원회도 지역민영방송에 대해 방송 권역 확대를 정책으로 제안하여 실행된 바 있다(1999, 106-107쪽).

광역화는 가시청권을 확대시키기 위해 지역방송사들이 제휴 또는 합병하여 방송사 규모를 확대하는 방안으로 이에 대해 논의는 많이 되었으나 합의되지는 않았다. 이에 대해서는 규모의 경제를 실현하는 차원에서 어느 정도 동의가 이루어지고 있지만 구체적인 실행 단계에서는 이해 당사자들간의 상이한 이해관계로 어려운 점이 제기되고 있다.⁶⁾ 광역화가 곧 지역방송사의 통폐합으로 연결될 가능성이 높기 때문에 지역방송간에 자사중심주의나 기득권 유지 경쟁이 발생할 경우 강제력을 행사해야 한다는 부담이 있다. 특히 각 방송사별로 시각이 다르고 같은 방송사 내에서도 이해관계에 따라 입장이 다르다. 따라서 구체적인 실행방안을 각 방송사의 여건에 맞게 모색해야 하는 것도 어려운 문제이다. 지역민영방송사들은 오래 전부터 광역화를 지지해 왔지만, 계열 지역사는 이와는 다른 입장을 보여주고 있다.

정상윤(2000, 152쪽)의 조사에 따르면 방송인들도 광역화로 인해 방송

6) 정상윤(2000, 150)의 조사에 따르면 방송인의 57%가 권역화에 찬성하고 있으나, 31%도 반대하고 있는 것으로 나타나고 있다.

장비의 디지털화에 따른 중복투자 비용을 절감하는데 도움이 될 것이며, 방송장비와 기자재를 효율적으로 사용할 수 있고, 프로그램의 질적 향상에 기여하며, 전반적인 제작능력을 증대시키며, 프로그램 편성의 다양성을 증대시킬 것이라는 점에서 긍정적인 판단을 내리고 있음을 알 수 있다. 더 이상 방송인력의 물리적 통합으로 인한 후유증 발생 등의 부정적인 측면 때문에 방치되어서는 안된다는 것이다.

방송 권역의 광역화와 관련된 또 하나의 쟁점으로는 SBS와 경인방송의 수도권 방송 권역 중복을 들 수 있다. SBS는 서울, 인천, 수원, 부천 등 일원, 파주 등 경기도 일부에 충남 당진 일부를 허가 권역으로 하고 있다. 반면 경인방송은 인천시 일부, 부천, 수원 등 경기도 일부, 서울 강서구 일부를 허가 권역으로 하고 있다. 따라서 불가피하게 두 방송사의 권역이 겹치는 것이다.

더욱이 지역 민영방송을 1도 1사 기준으로 방송 권역을 확대하면서 수도권 지역은 SBS와 경인방송의 방송 권역이 겹친다는 이유로 이를 적용하지 않았다. 종전에 경인방송은 인천방송으로 출범했다가 경기지역까지 포괄하는 방송으로의 변화가 있었다. 그러나 SBS와 경인방송의 권역이 그대로 유지됨에 따라 경기 지역 동북부에는 경인방송이 미치지 않는다.

SBS는 당초 서울방송으로 서울을 비롯한 수도권 지역의 지역민영방송의 하나로 출범했지만, 기타 지역민영방송과의 네트워크 협약에 따라 하나의 전국 네트워크 체제를 이루고 있어서, 이제는 서울 지역의 민영방송의 의미는 더 이상 가지고 있지 않다. 따라서 SBS와 경인방송을 같은 지역민방으로 보는 것은 무리이다. <표 2>에서 보는 바와 같이 SBS의 광고수입은 경인방송의 15-20배 수준에 달한다.

경인방송은 여타 지역민방과는 다른 길을 걸어왔다. SBS와 네트워크 관계에 있지도 않았고, 100% 자체편성을 유지해 왔다. 독립적인 방송사의 위상을 유지해 온 것이다. 그러나 방송 권역이 경인 지역 전체로 확대되지 못하는 구조적인 문제 때문에 광고 수입의 제한 등으로 상당한 경영적자를 기록하였다. 이에 대해 경인방송 측에서는 방송 권역의 광역화 원칙을 계속

<표 2> 방송 광고 시장 점유 현황

구분	1999		2000	
	판매액 (억원)	점유율(%)	판매액 (억원)	점유율(%)
총TV 광고 판매액	14,922	100	20,686	100
KBS	4,735	31.7	6,506	31.5
MBC	5,684	38.1	7,581	36.6
SBS	3,347	22.4	4,557	22.0
3사 합계	13,766	92.3	18,644	90.1
경인방송	152	1.0	313	1.5

출처: 『방송정책기획위원회 종합보고서』, 방송위원회, 2001b, 서울: 방송개혁위원회.

이행할 것을 주장하고 있으나, 이해관계 당사자들간의 반대 등으로 해결되지 못하고 있다. 수도권 지역은 방송 권역의 광역화가 추진되지 못하고 있는 경우이다.

4. 논의 및 결론

방송 권역 문제 역시 한국의 방송 철학과 이념, 방송산업 발전의 측면에서 다루어질 필요가 있다. 과연 방송 권역을 유지함으로써 달성하려는 목표가 어디에 있는냐는 것이다. 이는 <지역방송 보호>, <방송사업자의 경쟁력 제고>, <매체간 균형 발전> 등 다양한 방송 이념과 관련 있기 때문이다.

지금까지 지역방송에 관한 한 방송권역의 재전송은 제도적으로 금지되어 있다. 방송위원회의 지상파 방송 권역외 송신 불허 방침은 기존의 지역방송들을 보호하기 위해 방송 권역을 제한해 온 정책을 유지하겠다는 의미를 가진다. 이 방침은 2000년에 유선방송을 대상으로, 일단 현상 유지 방향을

잡은 것이다. 그러나 이제는 케이블TV가 아니라 위성방송 서비스가 현실화 되면서 근본적인 변화가 요구되고 있다.

특히 위성방송 추진의 가치와 지역방송 보호의 가치가 방송 권역을 중심으로 상반된 것으로 나타남에 따라 지역방송사에 불리할 것으로 보는 담론들이 주류를 이루고 있다. 그 주된 내용으로는 첫째, 중앙 방송사들이 위성을 이용하여 현재의 지역 네트워크 유지비용보다 훨씬 저렴한 방법으로 자사 프로그램을 전국에 분배하게 될 경우, 지역방송사에 대한 지원금을 줄이거나 극단적인 경우 지역방송사와의 관계를 단절할 가능성이 있다. 둘째, 장기적인 측면에서 위성방송은 지역방송의 광고시장을 상당부분 잠식할 것으로 예상된다. 셋째, 위성방송의 출범은 프로그램 공급능력이 제한된 국내 상황에서 콘텐츠에 대한 수요를 증가시켜 가격상승을 일으킬 것으로 예상된다. 프로그램 가격의 상승은 외주구입비율을 맞추어야 하는 지역방송사에게 커다란 재정부담으로 작용할 것이다(송종길, 2001).

그러다 보니 방송계에는 <위성 대 지역>의 방송 대결구도마저 형성될 정도였다.

한편에서는 지역방송의 여러 가지 열악한 여건 상 현 단계에서는 방송법을 엄격히 적용하여 방송 권역을 벗어난 역외 재송신을 못하도록 규제하고 점진적으로 합법화하는 방안을 제안하고 있다(한진만, 2001; 정상윤, 2001). 즉 지금까지 지역여론을 수렴하고 지역문화를 전파해온 지역방송의 역할을 무시한 채 또 지역방송의 제작능력과 프로그램의 질이 무한 경쟁시대에 맞서 경쟁력을 확보하지 못한 여건에서 위성을 이용한 동시 재전송은 지역방송에 치명적일 수밖에 없다고 주장하고 방송 및 통신 관련 법 개정과 정책 방향이 새로 논의될 때까지 유보할 것을 요구한 것이다(윤석년, 2001a).

그러나 다른 한편에서는 다매체 다채널 시대, 위성방송이 일시에 전국을 커버하고, 인터넷이 전국을 넘어서 전 세계를 넘나들고 있는 상황에서 기존의 방송 권역의 의미는 탈색되고 있다고 지적하고 있다. 따라서 채널의 수가 점점 증가하고 있고, 콘텐츠의 요구가 증가하고 있는 상황에서 여러 전송수단을 통해 지역방송의 프로그램이 전 국민에게 도달하게 하는 것이 필요하

다고 주장한다. 해외 위성방송까지 국내에 유입되어 국내 지상파 방송을 위협하는 상황에서 지역방송들만 허가 받은 방송 권역으로 방송을 제한하는 것은 국내 영상 산업의 발전을 위해 바람직하지 못하며, 무한 경쟁의 시대를 눈앞에 두고 지역방송이 전국으로 나아가 세계로 뻗어 나갈 수 있는 제도적 준비가 시급하다는 것이다(이상식, 2001; 김대호, 2001).

김동규(2001)는 이러한 갈등 자체가 지역방송사를 중심으로 한 기존 지상파 네트워크 체제에 대한 근본적인 회의와 함께 방송 권역 논리에 의한 기존의 지역방송 보호논리가 점차 현실성을 잃고 있음을 보여주는 것이라고 평가하고 있다.

더욱이 방송 권역 설정은 오히려 그 동안 지역방송사들이 상대적으로 기업적 자생력을 확보하는 데 취약한 제도로 작용해 왔다. 그러다 보니 네트워크의 외부성의 비경제성 즉, 역효과에 대한 대응력이 매우 약한 구조를 형성하고 있다는 것이다.

결국 방송 권역의 개편은 불가피한 것으로 보인다. 지금까지 방송 권역을 유지하기가 어렵게 된 것이다. 이는 방송 권역 개편을 환경의 변화에 맞게 개편하면서 부정적인 점은 최소화하고 보완한다면 이는 자연스럽게 방송산업의 구조 개편의 계기가 될 것임을 시사한다. 이러한 입장에서 방송 권역 문제를 논의하면 다음과 같다.

첫째, 방송 권역 개편을 지역방송사의 구조 개편의 계기로 논의할 수 있다. 그동안 지역방송사 차원에서 내부적으로 방송여건이나 환경을 개선할 수 있는 여지가 있었지만 각 방송사의 내·외적인 요인으로 인해 시간을 소비한 점이 없지 않았다는 지적(정상운, 2001)에 주목할 필요가 있다.

먼저 KBS직할국, MBC계열사 등은 대대적인 정비와 더불어 방송 권역의 광역화를 통한 재정비의 계기가 될 것이다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 KBS와 MBC의 경우 소규모 지방도시까지 별도로 지역방송국이 존재하고 있다. 특히 강원도에는 KBS 6개, MBC 4개의 지역방송국이 운영되고 있다. 이러한 지리적 협소함, 적은 인구, 제한된 광고 수입 등 지역적 한계는 경영의 어려움과 악순환의 지속의 근본적인 요인이 되어 왔다(방송위원회, 2001b,

143쪽).

<표 3> KBS, MBC의 지역방송 현황

지역	KBS	MBC
강원도	춘천, 강릉, 원주, 영월, 속초, 태백	강릉, 춘천, 원주, 삼척
충청남도	대전, 공주	대전
충청북도	청주, 충주	청주, 충주
전라북도	전주, 군산, 남원	전주
전라남도	광주, 목포, 순천, 여수	광주, 여수, 목포
경상북도	대구, 안동, 포항	대구, 안동, 포항
경상남도	부산, 울산, 창원, 전주	부산, 울산, 마산, 전주
제주도	제주	제주
총계	25개 지역국	19개 계열사

출처: <방송정책기획위원회 종합보고서>, 방송위원회, 2001b, 서울: 방송개혁위원회.

더욱이 교통·통신의 발달과 방송 기술의 발전은 인접 지역에 별도의 방송국이 있어야 할 필요성을 감소시킨다. 또한 케이블TV 시장의 확대, 위성 방송과 인터넷방송 등 새로운 방송서비스의 등장은 지역방송의 입지를 약화시키기에 충분하다(방송위원회, 2001b, 143-144). 그러므로 방송 권역의 광역화의 조건은 방송사 내외에서 성숙되어 있다.

방송위원회 산하 방송정책기획위원회의 제안은 그래서 중요하다. 방송정책기획위원회는 지역의 인구, 경제적 규모에 근거한 적정한 지역방송 재배치를 주장하였다(방송위원회, 2001b, 146쪽). 이에 따르면 중심도시에 자원을 집중하여 전문제작 기지화를 추진하여 규모의 경제를 실현하고, 중소도시의 기존 방송국은 중계국, 보도 네트워크, 라디오국 등으로 전환하는 것이다. 이러한 방안은 방송 권역 확대를 위한 구체적인 방안일 수 있다.

지역 민영방송 역시 자생력을 키우지 않으면 안될 것이다. 경인방송을 제외한 지역 민영방송은 권역 확대가 완료되었다. 이제는 M&A, 프로덕션

화, 지역연립방송 등에 대한 공동 노력이 필요하다. 지역방송간 공동제작·공동송출, 공동출자로 독립제작사 설립을 추진하는 등의 방안이 제기된다(앞의 글, 146쪽). 지역방송사는 어떠한 방식이든 새로운 활로를 모색하고자 부단한 노력을 기울일 수밖에 없을 것이다.

둘째, 케이블TV 사업자는 위성방송에 대한 경쟁력 확보를 위해 디지털로 전환을 더욱 서두르게 될 것이다. 이는 케이블TV의 인프라 개선을 통해 정보네트워크 산업으로의 장점을 더욱 살릴 수 있다. 즉 양방향 전송망을 통하여 문자, 도형, 음성, 동영상 및 정지화상 등을 동시에 병행하여 제공하는 멀티미디어 서비스를 구현하는 것이다.

디지털화의 방안으로 한국의 케이블TV 산업계는 DMC(Digital Media Center)의 설립 또는 주요 MSO의 경우 독자적인 추진을 통해 디지털화를 기하고 있다. DMC는 2000년 24개의 케이블SO가 참여하여 광역 디지털 송출센터를 설치하고자 하는 것으로, 케이블TV SO의 디지털화 추진에서 중요한 발전으로 인정되고 있다. 그것은 디지털화를 위한 투자 비용을 절감에 매우 효과적이다. 77개 지역 SO가 개별적으로 디지털화를 추진할 경우 4,900억 원이 소요되는 것으로 추정되지만 DMC 구축 소요 비용은 430억 원으로 10% 수준에 불과하다. DMC는 전국을 5개의 광역지역으로 분할하여 각 광역별로 디지털 헤드엔드를 설치하고, 이곳에 디지털 방송 장비를 집중함으로써 디지털화를 이루고, 이를 통해 양방향 서비스 등을 제공하고 자 한다(최성진 외, 2001). 이밖에도 C&M, 미래 케이블TV, 드림시티 등의 케이블TV 사업자는 독자적으로 디지털화를 추진하고 있다.

이는 디지털 케이블TV가 지역내의 방송과 통신을 아우르는 정보네트워크로 발전할 계기를 마련해 준다. 지역 내 미디어의 위상이 변화하게 된다.

셋째, 경인방송의 광역화 문제도 방송 권역의 하나의 이슈이다. 이 문제는 한 지역방송사의 위상에만 국한되지 않는다. 그것은 한국의 방송계에 매우 상징적인 의미를 갖는다. 경인방송은 경기, 인천 지역의 지역방송사이지만 100% 자체 편성으로 다른 지역방송사와 크게 다르다. 지역방송사 중 중앙의 방송사와 네트워크 관계를 맺지 않고 독립적인 편성을 하는 방송사

는 경인방송 뿐이다. 이에 송종길(2001)은 주목할 만한 방안을 제안하였다. 즉 SBS는 지역민방과의 제휴를 통해 네트워크화 됨으로써 실질적으로 서울 지역을 방송 권역으로 하는 방송이라는 의미가 퇴색되었다고 할 수 있기 때문에, SBS와 경인방송의 방송 권역을 단일화하고 SBS와 경인방송을 서울·경기권의 지역민방으로 허용하여 이들 방송사가 자율적으로 경쟁하게 하는 방안을 검토해 볼 수 있겠다는 것이다.

이 방안은 사실 새로운 것은 아니다. 이미 방송개혁위원회에서도 권역 확대 방안의 2단계로 대권역화를 제안하였던 것이다(방송개혁위원회, 1999). 방송개혁위원회는 중자 등을 통한 차입 경영 의존 체질을 개선하고, 일정 비율 이상의 지역 프로그램을 편성하는 조건으로 방송 권역 확대를 허용할 것을 제안한 바 있다. 따라서 SBS와 경인방송을 수도권 방송으로 자리매김하여 복수 체제를 만드는 것이다. 이것은 경기, 인천, 서울 등 수도권 지역의 시청자에게 채널 선택의 다양성을 증대시킬 수 있다.

경인방송은 2001년 11월 방송위원회에 수도권으로의 방송 권역 확대를 신청하였다. 그러나 방송위원회는 2002년 3월 경인방송이 수도권으로 방송 구역을 확대하기 위해 신청한 중계소 4개소 개설 및 변경허가추천 1건에 대하여 허가추천신청 서류를 반려하였다. 방송위원회는 “경인방송 방송구역의 수도권 확대 문제는 방송정책적 측면과 경영 및 수지 측면, 기술적 고려사항, 파급효과 등을 다각적으로 검토해야 하는 만큼 현 시점에서 결정하는 것보다 의견수렴 절차를 거쳐 방송전반에 대한 총괄적인 정책을 마련한 후 논의하는 것이 바람직하다”고 밝혔다(방송위원회, 2002. 3. 13 보도자료).

결국 방송위원회의 결정은 방송 권역의 확대는 추진하지만, 수도권 지역에 대해서는 방송 권역을 고수하겠다는 의사로 해석될 수 있다. 그러나 방송위원회 자신도 밝히고 있듯이 이 문제는 방송 권역의 하나의 쟁점으로, 방송 권역의 개편과 더불어 논의되어야 할 문제이다.⁷⁾

7) 방송위원회는 2002년 4월 ‘경인방송 방송구역 및 SO역외재송신 관련 전문가토론회’를 개최한 바 있다. 특히 이해관계에 있는 SBS는 경인방송의 광역화에 적극 반

이렇게 방송 권역 개편은 방송산업 내 많은 당사자에게 커다란 영향을 미치는 문제이다. 여기에는 장점과 단점이 공존한다. 지역방송사에게조차도 단점만 있는 것이 아니라 구조 개편의 장점을 갖는 방안인 것이다. 따라서 방송 권역 개편하면서 지역방송 보호 정책을 병행하는 것이 바람직하다.

이런 점에서 지역방송사가 자체 경쟁력을 강화해야 한다는 주장들이 제기되고 있음은 당연하다. 윤석년(2001b)은 지역방송의 생존을 위한 보다 적극적인 주문하고 있다. 지역의 특수성을 고려한 차별화된 프로그램과 장르를 집중적으로 투입하는 전략을 구사해야 한다는 것이다. 이를 위해 지역방송은 타 지역방송과의 프로그램 교환, 공동구입, 공동제작, 제작 후 다른 지역사 판매 등을 통해 안정적인 프로그램 공급원을 확보하면서, 자체제작 프로그램의 질 향상을 위한 과감한 투자와 차별화된 장르와 포맷을 중점적으로 개발해야 한다는 것이다. 어쨌든 지역방송의 종사자들은 자사의 브랜드 이미지를 높이고 자사 상품(프로그램)의 질을 향상하는데 노력을 경주해야 한다.

방송위원회 또한 현상 유지를 통한 문제의 봉합보다는 지역방송에 대한 궁극적인 문제 해결의 입장이 필요하다. 역시 윤석년(2001b)은 지역방송사에 대한 소유 규제 완화를 제안하고 있다. 즉 지역 여론의 독점과 같은 부작용이 없다면 지역방송에 대해 상호 주식과 지분 소유도 허용되어야 한다는 것이다. 규제를 완화하여 지역방송의 경쟁력 강화를 위한 물적 토대를 마련해 주어야 한다. 지역방송에 대한 지속적인 투자를 유인하고 이들의 경쟁력 강화가 지역 내 공익적인 역할 확대에 이어질 때 비로소 지역방송사의 존재 의의를 가질 수 있음을 지적하고 있는 것이다.

이 연구에서는 방송 권역의 의미와 쟁점을 검토하였다. 특히 방송 권역을 둘러싸고, 역외 재송신 문제, 위성방송의 지상파방송 재송신 문제, 방송 권역의 광역화 문제, SBS와 경인방송의 방송 권역 중첩 문제들을 중심으로

대하고 있다. 또한 경인방송이 요구하는 방송 권역 확대를 수용할 경우, 이는 제2 민방을 허가하는 것이나 다름없기 때문에 신중을 기해야 한다는 입장들이 개진되었다(전자신문, 2002. 4. 18).

살펴보았다. 이 문제들은 방송 권역의 문제이지만 한국의 방송 철학과 방송 정책의 중요한 연결고리가 되고 있다.

이 연구에서는 방송 권역의 목적이 기술적인 의미보다는 지역방송의 보호를 위해 유지되고 있으나, 방송 기술의 발전과 새로운 미디어의 등장으로 그 의미마저 상실되고 있음을 논의하였다. 그러므로 이제는 방송 권역의 지역방송 보호라는 명분이 오히려 지역방송의 경쟁력에 커다란 장애 요소가 되고 있다는 것이다. 따라서 방송 권역 개편을 통해 지역방송의 경쟁력을 강화하고, 방송 권역과 관련된 방송사업자들의 문제를 풀어야 한다.

김동규 (2000, 2001)는 기존의 네트워크 체제가 지역방송사의 전국화를 통해 수직적 통합이 발생시키는 경제적 효율성을 확보했지만, 이제는 이와 같은 기존 지상파네트워크 체제의 경제적 특성이 위성방송과 같은 뉴미디어를 이용한 새로운 통합 네트워크 체제의 출현으로 이제 그 경쟁력과 존재의 의미를 상실할 위기에 놓여 있음을 지적하고 있다. 이런 상황을 적극적으로 돌파하지 않고 현상 유지에만 매달릴 때 오히려 문제를 더욱 어렵게 만들 것이다.

이제는 디지털 멀티미디어 시대에 ‘방송 권역’의 의미를 재검토해야 한다. 케언크로스는 디지털 정보통신 혁명이 가져 온 가장 중요한 변화는 거리의 소멸이라고 말하고 있다. 국가간의 거리, 지역간의 거리 등 물리적, 심리적인 거리들이 소멸되고 있다는 것이다. 글로벌화란 바로 거리의 소멸과 같은 의미이다(Cairncross, 1997/1999). 또한 글로벌화와 지역화는 함께 따라다니는 개념이다. 이것은 방송에 대해서도 마찬가지이다. 이는 지역방송사들이 방송 권역에 따른 네트워크 체제의 우산 하에 안주해서 자생력을 잃고 그 우산 아래에서만 있으려고 해서는 안된다는 것을 의미한다. 방송 권역이라는 제한이 더 이상 지역방송 보호의 울타리가 되기 어렵게 되어 버린 것이다. 즉 기존의 방송 권역이 방송의 변화를 따라가지 못하게 된 것이다. 따라서 이 연구에서 살펴본 것처럼 방송 권역의 제 문제들이 드러난 이상 이제는 방송 권역 문제를 재검토해야 할 시점이다.

◆ 참고문헌

- 강현두 (2001). KDB의 위성방송 사업계획. 한국방송협회, 『방송문화』 제 235호.
- 김대호 (1994). 영국의 지역방송, 『방송연구』, 38호, 76~84.
- 김대호 (2001. 7.13). 방송법에 나타난 위성방송 정책의 제 문제. 사단법인 여의도클럽세미나 발표문.
- 김동규 (2000). 지역 방송산업의 시장구조와 경영성과 분석. 방송위원회, 『지역방송 발전정책 연구』, (정책연구 2000-6).
- 김동규 (2001. 10). 위성방송의 지상파 재송신과 지역방송: 그 경제적 함의. 방송위원회, 『방송채널정책방안 마련을 위한 공개 토론회』 발표문.
- 박소라 (2000). 지역방송의 광고와 프로그램 수급 현황 및 전망. 방송위원회, 『지역방송 발전정책연구』, (정책연구 2000-6).
- 방송개혁위원회 (1999). 『방송개혁위원회 종합보고서』. 서울: 방송개혁위원회.
- 방송위원회 (2000a). 『지역방송 발전정책 연구』. 서울: 방송위원회.
- 방송위원회 (2000b). 『중합·중계 유선방송 채널운용 기준』. 서울: 방송개혁위원회.
- 방송위원회 (2001a). 『재송신정책에 대한 공청회 자료집』. 서울: 방송개혁위원회.
- 방송위원회 (2001b). 『방송정책기획위원회 종합보고서』. 서울: 방송개혁위원회.
- 송종길 외 (2001). 『다매체·다채널 시대 국내 재송신정책수립 방안에 관한 연구』. 서울: 한국방송진흥원
- 유의선 (2001). 의무전송규정에 대한 법적 해석과 그 타당성 분석. 『한국언론학보』, 제45-4호, 353~388.
- 윤석년 (2000). 디지털시대 지역방송의 기반구축. 광주전남언론학회 산학협동 세미나 발표문.
- 윤석년 (2001a. 9). 위성방송의 실시와 지역 지상파방송의 활로 모색. 전국언론노동조합 주최 『다매체 다채널 시대의 지역방송 생존전략』 발표문.
- 윤석년 (2001b. 10). 위성방송 동시재전송이 지역방송의 편성과 제작에 미

치는 영향. 방송위원회, 『방송채널정책방안 마련을 위한 공개 토론회』 발표문.

- 윤재식 (1998). 『지역민방의 생존전략에 관한 연구』. 서울: 한국방송진흥원.
- 이상식 (2001). 디지털 경쟁매체의 변화에 따른 지역방송의 위상정립: 케이블TV와 위성방송의 영향을 중심으로. 대구·경북학회 주최 세미나 『디지털시대의 지역방송 미래』 발표문.
- 이상훈·송종길 (2000). 『디지털환경에서의 다매체 균형발전 방안 연구』. 서울: 한국방송진흥원.
- 이준안 (2001, 5). 공영방송 로컬서비스의 새로운 패러다임, 방송위원회, 『방송21』, 66~72.
- 장윤택 (2001). 위성방송의 조기 정착을 위한 정책 과제와 사업 방향. 한국방송학회, 『위성방송 조기정착을 위한 정책방향』 토론회 발표문.
- 전환성 (2001). 방송환경 변화에 따른 지역방송의 대응전략 및 정책방향, 『방송연구』, 52호, 95~127.
- 정보통신정책연구원 (2001). 『디지털방송산업 종합발전계획 수립』. 서울: 정보통신정책연구원.
- 정상윤 (2001. 5. 3). 방송환경변화와 지역방송의 대안 모색, 전국언론노동조합. 『위기의 지역방송, 그 대안은 무엇인가』 토론회 발표문.
- 정용준 (2001. 8). 디지털시대에 있어서 지역방송의 대응방안. 호남언론학회 발표논문.
- 조성호 (2001). 다매체 다채널 시대의 지역방송 편성전략. 전국언론노동조합 세미나 『다매체 다채널 시대의 지역방송 생존전략』 발표문.
- 최성진·황근·박문식 (2001). 『디지털시대에 케이블TV 산업의 활성화 방안』. 서울: 한국케이블TV방송협회, 한국케이블TV방송국협의회.
- 최양수 (2001. 6). 케이블TV와 위성방송의 위상정립 방안. 한국 케이블TV 방송협회 주최 『케이블 TV 방송정책 세미나』 발표문.
- 한국무선국관리사업단 (2001). 『지상파디지털TV 의무재전송 방안 연구』. 서울: 한국무선국관리사업단.
- 한진만 (1998). 지역방송사(국)의 광역화에 대한 논의. 한국방송학회 가을철 학술대회 발표논문집.
- 한진만 (2001. 5. 25). 위성방송 실시와 지역방송의 활로, 전국언론노동조합 주최 『지역방송 활성화를 위한 토론회』 발표문.

- Barendt, E. (1995). *Broadcasting law: A comparative study*. 김대호 옮김 (1998). 『세계의 방송법』. 서울: 한울출판사.
- Cairncross, F. (1997). *The death of distance: How the communications revolution will change our lives*. 홍석기 옮김 (1999). 『거리의 소멸⑧ 디지털 혁명』. 서울: 세종서적.

(최초투고 2002. 3. 20, 최종논문 제출 2002. 10. 8)

Meanings and Issues of Broadcasting Area

Daeho Kim

Professor

Dept. of Mass Communication and Information, Inha University

This research deals with meanings and issues of 'broadcasting area' in which trans-regional broadcasting media such as satellite broadcasting and webcasting provoked. The issues around broadcasting area have raised the examination of fundamental broadcasting philosophy in Korea, i.e. establishment of broadcasting area intends to foster new media development? or protect local culture and local journalism? After assessing current criticisms around the broadcasting area, this study particularly addresses re-transmission outside the broadcasting area, satellite broadcaster's re-transmission of terrestrial channels, and widening of broadcasting area. This research argues that broadcasting area has lost its *raison-etre* due to the advent of new communication technology, even though it was maintained to protect regional broadcasting stations. Therefore it argues that now is the right time to change the broadcasting area in the digital media era. This approach could strengthen the competitiveness of regional broadcasting stations and solve the rows surrounding broadcasting areas.

Keywords: broadcasting area, re-transmission outside the broadcasting area, widening of broadcasting area