

# 케이블TV 지역채널의 해설·논평 금지에 관한 일 고찰

신태섭\* · 김재영\*\*

이 글은 케이블 지역채널에 대한 해설·논평 금지의 문제점을 검토하고 그 대안을 제시했다. 특히 방송법상의 저널리즘 원리에 입각해, 특정 사안에 대한 지역채널의 해설과 논평을 금지한 방송통신위원회 규칙이 방송 저널리즘의 책무와 상충한다고 논했다. 지역채널의 해설·논평 기능을 금지한 현행 규제는 오히려 지역여론이 지역의 기득권 혹은 기존 질서에 순응하는 방향으로 흐르게 하는 부작용을 야기한다. 지자체 정책홍보 프로그램의 의무편성과 맞물려, 지역채널을 지자체 정부의 홍보도구로 전락시킬 위험도 안고 있다. 이에 따라 법제 개정을 통해 지역채널의 해설·논평 기능을 허용하되, 케이블 SO에게 지역 저널리즘 기관으로서의 책무와 조건을 부과하고 이를 충족하도록 촉진·지원하는 보완책을 병행하는 게 바람직하다고 제안했다.

주제어: 케이블 지역채널, 방송 저널리즘, 해설·논평

## 1. 서론

### 1) 해설·논평 금지 규제의 현황과 의미

방송법 제70조(채널의 구성과 운용) 제4항은 종합유선방송사업자(System Operator, SO)에게 지역정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용할 의무가 있음을 규정하고 있다. 이에 의거해, 방송법 시행령 제55조(지역채널의 운용) 제1항은 SO가 운용해야 하는 지역채널을 1개로 정하고, 제3항에서는 지역채널을 통하여 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위를 5가지로 명시하고 있다. 그것은 ① 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 프로그램 ② 방송구역 안의 지역생활정보 프로그램 ③ 지방자치단체의 시책홍보를 위한 프로그램 ④ 방송프로그램 안내 ⑤ 기타 지역사회 발전 및 지역주민 편의를 위하여 방송통신위원회 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 프로그램이다.

이어서 방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙 제24조(지역채널의 운용 등) 제3항은 “다만 특정 사안에 대한 해설과 논평은 금지한다”는 단서를 전제로 지역생활정보 방송프로그램의 기준을 2가지로 유형화해 제시하고 있다. 하나는 당해 방송구역 내의 지역보도 프로그램 및 주민생활정보 프로그램이며, 다른 하나는 당해 방송구역이 속한 광역자치단체 내의 보도 및 생활정보 프로그램 중 지역주민의 공동 관심사항으로 지역사회 발전과 지역주민의 편의를 도모하기 위한 생활정보이다.

여기에서 해설과 논평의 금지란 지역채널이 지역의 보도와 생활정보 프로그램을 제작·편성·송신함에 있어서 해설과 논평의 요소 일체를 사용할 수 없음을 의미한다. 즉 장르로서의 해설과 논평은 물론이고 기자의 가치평가가 개입될 수밖에 없는 심층·분석 보도, 기자의 주관이 포함됐다고 해석될

\* 동의대학교 광고홍보학과 부교수(tsshinjp@hanmail.net), 주저자

\*\* 충남대학교 언론정보학과 부교수(jaekim@cnu.ac.kr), 교신저자

수 있는 코멘트 등 일체의 의견 표출을 금지한 것이다.

## 2) 케이블TV 지역보도에 관한 정책의 변화 과정

우리나라에서 케이블TV 본방송은 1995년 3월1일 시작됐지만, 그 체계와 기능은 1991년 12월31일 제정된 종합유선방송법에 의해 마련되었다. 이 법은 1990년 방송위원회 산하 방송제도연구위원회(1990)에서 발간한 보고서를 기초로 하고 있다. 이 보고서가 제안한 케이블TV 도입의 필요성은 “산업적, 기술적 파급효과와 문화적 필요성”에 부응하고, “민주화 시대 … 이익 집단들의 매체 액세스 욕구”를 충족시키며, “(지상파방송으로의) 집중을 경감시킬 수 있는 차선택책”이 될 수 있고, 나아가 “지방자치제의 실시와 더불어 … 지역 언론매체나 지역 정보매체로서의 역할을 담당할 수 있도록 육성성”키는 것으로 요약된다.

류한호(2010)는 그 핵심을 “문화적으로는 지방자치시대의 민주주의 정착과 다양한 전문채널 제공을 통한 정보 욕구를 충족하고, 산업적으로는 고도 정보화 사회의 기반을 구현하며, 정책적으로는 지상파 중심의 매체정책을 탈피하고 뉴미디어 시장을 육성하는 것”으로 해석했다. 여기서 본 논문의 주제와 관련해 주목할 부분은 ‘지역 언론매체나 지역 정보매체로서의 역할’ 또는 ‘지방자치시대의 민주주의 정착’이라는 표현이다. 이는 케이블TV에 의한 지역 저널리즘 활동의 필요성을 원칙적으로 인정하는 것으로 SO 지역채널의 지역보도 허용을 전제로 하는 것이다. 하지만 이듬해 제정된 종합유선방송법은 지역채널의 지역보도 프로그램을 허용하지 않았다. 제도의 취지에 부응할 만큼 SO의 물적·인적 여건이 충분하지 않다고 입법자가 판단했기 때문이다.

1995년 3월 1일 케이블TV 본방송이 시작되고, 같은 해 6월 27일 지방선거 실시를 계기로 지방자치제가 전면 시행되면서 지역채널에 대한 지역보도 허용 요구가 본격적으로 제기되었다. 이에 1996년 6월 종합유선방송위원회는 공청회를 열어 지역보도 허용에 대한 각계의 의견을 청취했지만 이번에도 위원회는 우려의 목소리를 더 무겁게 받아들였다. 사이비 기자에 대한 우려와 케이블TV 사업자의 열악한 물적·인적 여건을 이유로 지역채널에 대한 취재·보도 허용 방침을 연기하기로 결정한 것이다(한국케이블TV방송협회, 2005). 결국 2000년 3월 2일 정보통신부가 방송법 시행에 관한 방송위원회 규칙(안)을 입법예고하고, 5월 22일 시행에 들어가면서 이 논란은 법제적으로 일단락되었다. 동 규칙(안) 제16조 제2항을 통해 해설과 논평은 금지한다는 단서를 전제로 지역채널의 보도프로그램을 허용한 것이다.<sup>1)</sup>

정상운·지성우(2007)에 의하면, 입법자가 이처럼 지역채널에 대해 해설과 논평을 배제하고 제한적으로 보도 기능을 허용한 이유는, SO의 물적·인적 기반이 온전한 저널리즘 기능을 감당하기에 영세하고 해당 지역의 토착세력과 유착될 가능성이 있기 때문이었다. 정상운·김희경(2010)은 이밖에도 지역여론의 독점에 대한 우려도 작용했다고 진단했다.

SO는 케이블 지역채널 보도 기능의 부분적 허용 이후 해당 권역에서 정규 뉴스프로그램을 신설하거나 기존 주민생활정보 프로그램의 내용과 형식을 개선하기 시작했다. 하지만 보도와 정보프로그램의 운용은 해설·논평이 금지된 조건 안에서만 가능한 일이었다. 이에 따라 SO는 지역채널 보도 기능

1) 현행 방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙 제24조 제3항은 이 조항을 승계한 것이다.

제한의 부당성에 관한 여론을 환기시키면서 해설·논평 금지 규제의 해소를 요구하기도 했다.

반면 규제당국은 지역채널의 그 같은 활동이 지역생활정보 제공의 한계를 넘어서고, 인가된 해당 권역의 경계를 벗어난다며 법령의 한계 이탈에 대한 우려를 감추지 않았다. 2009년 방송통신위원회 산하 지역방송발전위원회는 지역채널이 생활정보 제공이라는 법령의 한계를 넘어 사실상 보도 기능을 수행하고 있고, 일부 복수종합유선방송사업자(Multiple System Operator, MSO)는 방송권역을 준수하지 않아 지역보도의 경계를 허무는 등 문제가 있다고 지적하기도 했다. 이에 따라 지역채널 보도프로그램에 대해 “법규에 의거해 위법성 여부를 판단하고, 프로그램 내용과 편성에 대한 관리·감독을 강화”하라고 방송통신위원회에 건의하기도 했다(류한호, 2010).

### 3) 연구문제

오늘날 지역채널의 보도 기능을 둘러싼 갈등은 수면 아래에 있으나 현재진행형이다. 문제의 핵심은, 지역채널이 지역보도와 지역생활정보를 제작·편성·송신할 수 있게 하면서 특정 사안에 대한 해설과 논평을 금지한 현행 규제가 타당한지 여부이다. 이 규제가 타당하다면 현행 법령을 유지하는 선에서 현재의 갈등을 해소해야 하고, 그렇지 않다면 법령 개정을 통한 규제완화 차원에서 해법을 찾아야 할 것이다.

본 연구의 목적은 바로 이 문제, 즉 현행 방송법령의 지역채널 보도 기능 제한이 타당한지를 검토하고 이에 대한 해결책을 모색하는 데 있다. 특히 본 연구에서는 방송법상의 저널리즘 원리에 입각해 그 제한의 타당성 여부를 검토하고자 한다. 이를 토대로 해설·논평 금지 규제를 둘러싼 갈등 해결에 도움이 되는 제도 개선의 기본 방향과 정책을 제안할 것이다. 이를 연구문제로 제시하면 다음과 같다.

<연구문제 1> 저널리즘 차원에서 지역채널에 대한 해설·논평 금지는 타당한가?

- 1-1. 의견을 금지하고 사실만 허용하는 것이 저널리즘 원리에 부합하는가?
- 1-2. 저널리즘 측면에서 지역채널의 해설·논평 금지는 어떤 문제가 있는가?

<연구문제 2> 지역채널의 해설·논평 금지에 따른 문제를 해소할 대안은 무엇인가?

- 2-1. 현행 법령의 개선을 위한 기본 방향은 무엇인가?
- 2-2. 문제 해결의 실효성을 담보하기 위한 정책은 무엇인가?

## 2. 기존 연구 검토와 이론적 배경

### 1) 기존 연구 검토

SO 지역채널의 보도나 그 기능 제한과 관련한 기존 연구는 그리 많지 않은 편인데 이들은 대략 4가지로 분류할 수 있다. 첫째는 SO의 경쟁력 또는 정체성 제고방안을 모색하는 일환으로 관련 법제와

정책의 개선을 다룬 연구이다. 가령, 정상윤(2006)은 법과 제도 측면에서 로컬리즘을 분석하고 이를 바탕으로 지역채널의 정체성 개선을 모색했다. 그리고 이를 종합해 로컬리즘을 보호·발전시키기 위해 지역채널이 취급하는 프로그램의 범위와 내용을 개선해야 한다고 제안했다. 송종길(2005)은 법적 검토를 기반으로 국내외 지방자치단체들이 운영하는 행정홍보성 방송채널의 현황을 분석했다. 이를 통해 공공채널 영역에 지자체 행정채널을 포함하고 해당 지역에서 의무송신할 것을 제안했다. 또한 우리나라 지자체에서 운영하는 채널이 긍정적으로 기능하기 위해서는 채널 정체성을 보다 분명히 해야 한다고 밝혔다.

둘째는 SO 지역채널의 해설·논평을 금지한 관련 법령이 기본권을 제한하는 규제로서 의당 갖춰야 할 원칙을 충족하고 있는지 분석한 연구이다. 이 분야의 대표적 연구로는 정상윤·지성우(2007)를 들 수 있다. 이들은 SO가 이미 산업적으로 크게 성장했기 때문에 해설·논평을 포함한 저널리즘 기능을 수행하는 데 요구되는 물적·인적 능력이 부족하지 않다고 밝혔다. 이와 함께 지역 유지 또는 지역 정치인 등 토착세력과 연계됨으로써 야기될 부작용을 우려해 SO에 대해서만 보도 기능의 핵심적 일부를 제한한 것은 미래에 범죄를 저지르리란 예단 하에 미리 그 가능성을 차단하는 부당하고 자의적인 예방조치라고 지적했다. 이에 따라 특정 사안에 대한 지역채널의 해설과 논평을 금지한 법령이 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 등의 측면에서 기본권 제한의 여지가 있다고 결론 내렸다.

셋째는 규제로 인한 긍정적 효과가 해당 규제의 지속성을 위한 필수조건이라는 맥락에서 지역채널 보도 기능 제한의 실효성을 실증적으로 탐색한 연구이다. 김재영·양선희·신태섭(2011)은 대전·충남 지역의 지상파 3사와 SO 지역채널 4개사의 메인뉴스를 일반적 특성, 성격(지역성과 중립성), 다양성, 심층성 등 4가지 차원에서 비교 분석했다. 그 결과, SO 지역채널과 지상파의 뉴스프로그램은 일반적 품질 면에서 별 차이가 없고, 양쪽 모두 다양성이 저조했으며, 표피적인 수준에서 평면적인 보도행태를 보였다. 반면, 두 유형의 방송사 모두 객관보도 원칙에 따라 뉴스를 보도하는 규범적 성향을 보였으나 지역채널 뉴스가 상대적으로 더 중립적·지역 밀착적 태도를 견지했다. 지역채널 뉴스가 지역 지상파에 비해 수준과 품질이 떨어지고 보도의 공정성이나 형평성 또는 중립성 측면에서 문제를 야기할 소지가 크다는 통념은 근거가 약하기에 지역채널의 보도 기능을 제한하는 게 타당한지 재고할 필요가 있다는 판단이다.

넷째는 지역채널의 해설·논평 금지 규제를 규범적이고 당위론적인 저널리즘 관점에서 조망한 연구이다. 최영목(2010)은 우리나라 방송정책을 개관하는 작업의 일환으로 지역채널이 수행해야 할 기능을 5가지로 분류했다. 이 중에는 지역의 주요 이슈를 여론화하고 지역의 이웃과 이웃을 유기적으로 연결하여 하나의 공동체적 커뮤니티를 형성하는 데 기여하는 여론형성 기능, 지역주민의 다양한 정치적 의사를 통합·조정하고 선거 시 유권자들에게 합리적 판단의 기회를 제공하면서 지역 행정기관에 대한 건전한 압력단체 또는 비판자 구실을 하는 감시 기능이 포함되어 있다. 이는 지역채널의 보도 기능이 제한 없이 적극적으로 구현될 때 비로소 가능한 일이다. 류한호(2010)는 우리나라 케이블 TV 정책을 개관하면서 뉴스와 해설·논평의 구별이란 일종의 허구이며, 따라서 그에 기반한 지역채널의 보도 기능 제한은 설득력이 없다고 말하기도 했다.

## 2) 이론적 배경: 방송법상의 저널리즘 원리

우리나라 방송법 제1조는 방송법의 목적을 ‘시청자의 권익보호’, ‘민주적 여론형성’, ‘국민문화의 향상’, ‘방송의 발전’, ‘공공복리의 증진’으로 규정하고 있다. 또한 이를 달성하는 방법으로 ‘방송의 자유와 독립의 보장’과 ‘방송의 공적 책임 제고’로 명시하고 있다. ‘민주적 여론형성’은 저널리즘의 목적, ‘방송의 자유와 독립’은 저널리즘이 정상적으로 작동할 수 있는 조건 또는 환경에 해당한다.

저널리즘은 “매체를 통해 보도와 해설 등 뉴스를 전달하고, 주의·주장의 시시비비를 가리며, 이를 통해 여론을 형성하고, 사회적 합의에 의한 문제 해결을 촉진하는 언론현상 또는 그러한 실천과정”을 의미한다. “그 핵심은 방송이 시민들에게 공적 정보를 정확하고 충분히 전달하고, 다양한 의견을 형성·교류할 수 있도록 공정한 공론의 장을 형성”하는 것이다(김재영·양선희·신태섭, 2011).

저널리즘은 민주주의가 구현되고 작동할 수 있게 하는 필수조건이고, 신문사나 방송사 등 저널리즘 기관은 그 필수 인프라이다. 그 기능은 두 축으로 구성된다. 첫째는 국민에게 의견형성에 필요한 공적 정보를 정확하게 제공하는 일이다. 사회적 의사결정이 필요한 사안에 대한 정보 및 그 사안과 관련한 다양한 이해관계와 관점을 제공해야 하고, 국민이 이를 토대로 자신의 의견을 자유롭게 개진하도록 돕는 것이다. 둘째는 국민에게 소통과 토론의 기회를 공정하게 제공하는 일이다. 국민이 다양한 입장과 의견을 잘 접하도록 하고, 무엇이 가장 바람직한 사회적 합의인지 토론할 수 있게 함으로써 민주적 방식으로 사회적 의사결정이 이뤄지도록 기여하는 것이다.

민주주의 체제에서 주권자는 국민이다. 국민이 실질적으로 주권자가 되려면 공적 사안들을 숙지하고 그에 관해 토론하며 사회적 의사결정 과정에 참여할 수 있어야 한다. 민주주의 사회에서 국민은 관련 이해관계와 관점들을 포함한 공적 사안에 대해 알권리가 있고, 이에 관해 자신의 의견을 표현하고 소통할 권리가 있다. 저널리즘 기관은 국민에게 그러한 기회를 제공할 윤리적 책무를, 특히 방송의 경우에는 법률적 책무까지 지고 있다. 그리고 국가는 이러한 저널리즘 기능을 보장하고 지원할 의무가 있다.

저널리즘 기관이 본연의 책무를 다하기 위해서는 정치·경제·문화 등 제 분야의 사회적 권력에서 자유로워야 한다. 특히 국가와 대기업 등 거대 권력기관 및 언론 사주나 경영진으로부터의 자유와 독립은 더욱 중요하다. 방송사업자는 방송법에 의해 규정된 저널리즘 기관이다. 우리나라 방송법은 제4조에서 방송의 편성과 제작에 대해 누구도 법률에 의해 특정되지 않은 어떠한 규제와 간섭도 해서는 안 된다고 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 방송사가 제작·편성의 자유를 향유하는 것은 방송사가 내외적으로 독립성을 유지하는 것과 같은 의미이다. 그리고 이는 저널리즘이 구현될 수 있는 기본 환경을 가리킨다. 결국 방송의 자유와 독립이란 기자나 PD 등 저널리스트가 직무수행 과정에서 누리는 자유와 독립성을 넘어 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하는 데까지 이르는 적극적인 수준의 자유를 의미한다.

2) 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 사업자에 대해서는 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위해 취재 및 제작 종사자들의 의견을 들어 방송편성규약을 제정·공표해야 할 의무를 부과하고 있기도 하다.



### 3. 지역채널 해설·논평 금지의 문제점

#### 1) 객관주의 신화와 알권리 침해

방송통신위원회 규칙 제24조가 특정 사안에 대한 지역채널의 해설과 논평을 금지한 것은 우리나라 방송법이 사실과 의견을 저널리즘 장르로 구분하는 ‘객관보도 제도’<sup>3)</sup>의 관점을 취하고 있음을 시사한다. 방송통신심의위원회 규칙인 선거방송 심의에 관한 특별규정 제16조(사실과 의견의 구별)도 같은 맥락에서 방송사로 하여금 선거방송에서 사실보도와 해설·논평 등을 구별하게 하고, 해설이나 논평에 있어서도 사실과 의견을 명백히 구분하도록 하고 있다.

하지만 객관보도 제도는 사실과 가치가 불가분하다는 점에서 그간 많은 논란을 불러일으켰다. 보도되는 사실을 선택하고 사실 구성 요소를 선별하는 것은 가치판단 없이 어려운 일이다. 사실을 객관적으로 전달하는 스트레이트 뉴스는 취재의 첫 단계부터 기사작성을 거쳐 최종 편집되는 마지막 단계에까지 가치판단이 개입될 수밖에 없다(이효성, 1990). 사실과 가치의 불가분성에 비추어 객관적 사실만 있는 그대로 표현해 전달하는 것은 애초부터 허구에 불과할 수 있다.

그럼에도 왜 객관주의 보도는 폐기되지 않고 지속되는 것일까? 일종의 매체전략 때문이다. 역사적으로 객관보도는, 1860년대에 AP통신이 이데올로기에 관계없이 모든 집단에게 수용될 수 있는 뉴스를 생산하기 위해 의견 배제·균형·정확성을 강조하면서 비롯되었다. 당시 신문의 주 수입원이 정치적 후원에서 상업광고로 바뀌면서 신문사는 더 많은 광고를 유치하기 위해 더 많은 독자를 확보해야 했다. 자연히 신문은 특정 정치이념을 지지해서는 안 되고, 다양한 이념을 가진 독자들의 관심을 폭넓게 끌 수 있는 뉴스생산에 전력을 기울였다. 더불어 특정한 정치세력의 압력으로부터 자유로운 모습을 보여주기 위해 자신이 객관적이고 공정하며 불편부당하다는 논리를 개발했다. 그 결과 나온 것이 객관보도의 형식과 이념이다(Schiller, 1979). 다른 언론도 AP통신의 이러한 전략을 채택했고, 이후 자본주의권의 지배적인 언론제도와 관행으로 정착했다. 오늘날 언론사들이 하나의 사건에 대해서도 다르게 해설하면서도 마치 그 사건의 고유한 의미를 객관적으로 드러내는 것처럼 포장하는 것은, 육하원칙의 스트레이트 뉴스형식과 마찬가지로 객관성의 외관을 갖추기 위한 일종의 전략이라 할 수 있다.

객관보도 전략은 지배적 가치를 은연중에 정당화하는 효과를 창출한다. 대표적으로 갠스(Gans, 1979)는 객관보도에 입각한 스트레이트 뉴스가 어떻게 지배 이데올로기를 지속적으로 유포하는지 밝히기도 했다. 객관보도 제도하에서 뉴스는 자기 밖에 있는 현실을 반영하는 것이 아니다. 다른 사람의 경험을 결정할 힘을 가진 자들의 관행을 반영하며, 특히 기존 권력 담당자들이 사건을 결정하는 정치적 작업이 곧 뉴스에 담겨진 현실이 된다(Molotch & Lester, 1974). 이렇듯 객관보도 제도는 민주주의에 기여하는 저널리즘의 본질적 기능을 훼손하는 측면이 있다.

지역채널에 대한 해설·논평 금지의 배경으로 작동하는 객관보도 제도는 이처럼 그 정당성 측면에

3) 이 제도는 사실기사와 의견 기사를 장르로 구분해 보도된 사실이 순수한 사실 자체인 것처럼 보이게 하는 것을 말한다. 객관보도 제도는 국가 기구와 대기업 등 권력집단의 일상적 정보 제공에 의존하며, 정보 제공자의 공신력을 기준으로 정보의 객관성을 간접 검증하고, 정보를 고정된 유형에 맞게 선별하며, 뉴스거리를 이벤트화·극화·개인화·단순화·지역화 식으로 한 번 더 가공하는 관행 등으로 이루어진다(Hemanus, 1986).

서 심각한 비판에 직면해 있다. 이는 지역채널에 대한 해설·논평 금지 역시 저널리즘 원리 차원에서 그 타당성을 인정받기 어려움을 의미한다.

사실과 의견의 단순 구분에서 한 발 더 나아가 법률적 강제로 지역채널에게 의견을 배제한 스트레이트 뉴스만 허용하는 것은, 객관보도 제도 자체의 문제점을 증폭시키는 결과로 이어질 수 있다. 해설과 논평의 요소를 배제하고 사실에 관한 정보만 제공하는 것은 사실로 규정되어 뉴스로 선택된 정보에 담겨진 권력자의 정치적 작업을 무비판적·기계적으로 중계하는 것과 다르지 않기 때문이다. 지역채널의 기자나 앵커가 사안을 보도하면서 자신의 의견이 드러나지 않도록 감추거나 제거하는 자기검열의 부작용을 유발하기도 한다.<sup>4)</sup>

결론적으로 특정 사안에 대한 지역채널의 해설과 논평을 금지한 방통위 규칙은, 국민의 알권리 충족과 자유로운 의견의 형성 및 소통 기회의 보장을 통한 민주적 여론형성이라는 방송 저널리즘의 목적을 달성할 수 없게 한다. 방송법이 규정한 저널리즘 책무와 상충하기도 한다. 한마디로 지역채널에 대한 해설·논평 금지 규제는 저널리즘 원리에 부합하지 않는다.

## 2) 지역채널 저널리즘 기능의 무력화

지역채널의 해설·논평 금지에 따른 직접적인 효과는 크게 2가지이다. 하나는 지역채널이 장르로서의 해설기사를 사용할 수 없게 되는 것이며, 다른 하나는 스트레이트 형태의 보도기사에서도 사안에 대한 직·간접적인 의견 표출이 금지된다는 점이다. 이는 지역채널의 저널리즘 기능을 위축하는 방향으로 작용한다.

저널리즘 기관이 수행해야 할 임무에는, 공중에게 사회적 의사결정 과정에 필요한 정보와 다양한 관점, 그리고 사회적 합의에 도달할 기회를 제공하는 것이 있다. 이를 온전히 수행하기 위해서는 권력자 등 기득권층에 대한 감시와 비판, 각 관점에 대한 정보와 그에 대한 의견 및 시사비비 등 사실의 의미와 가치에 대한 기술, 곧 해설·논평적 요소가 개입되기 마련이다.

객관보도 제도에서 언론사는 권력 집단의 정보에 의존해 뉴스를 생산하는 것이 관행화되어 있는데 이는 지역언론도 마찬가지이다. 중앙정부의 지역 하부조직과 산하기관, 지자체 정부와 그 산하기관, 지역의 기득권층이 운영하는 기업이나 이익단체 등 지역의 권력기구는 뉴스거리의 직접적 생산자이다. 지역언론은 뉴스거리를 수집·정리해 배포하는 역할을 담당한다. 해설·논평 기능이 금지된 상태에서 지역채널이 전달하는 스트레이트 보도는 지역 내 기득권층의 이익을 음성적 방법으로 은밀하게 옹호하기 쉽다. 뉴스거리의 선별과 생산을 주도하는 지역의 기득권층에 의해 ‘정치적 작업’이 가해진 사안들이 기계적·일방적으로 전달될 개연성이 크기 때문이다.

방송법령이 지역채널로 하여금 지역 내 공식 권력체인 지자체의 정책홍보 프로그램을 편성하도록 의무화한 것은 또 다른 부작용을 일으킨다. 지역채널을 지자체 정부의 업무를 보조하는 행정 홍보수단으로 전락시키기 때문이다. 사안의 숨은 의미와 가치를 드러내는 데 필요한 해설·논평적 접근이 금지된 상태에서 법령의 강제에 의해 제작·편성되는 지자체 정책홍보 프로그램은 지자체 권력에

4) 이러한 자기검열은, 김재영·양선희·신태섭(2011)의 연구에서 케이블 지역채널과 지역 지상파 양자 모두 객관보도 원칙에 따라 ‘있는 그대로’ 뉴스를 보도하는 규범적 성향을 보인 가운데 지역채널이 상대적으로 더 중립적 태도를 견지한 것으로 나타난 점을 설명하는 열쇠가 될 수 있다.

대한 감시·비판 기능을 차단한 상태에서 지자체 홍보를 강제하는 것밖에 되지 않는다.

지역방송에 의한 지자체 정책홍보 자체는 지역의 발전을 위해 필요한 일이다. 그러나 이는 지자체의 일반적 홍보가 아니라 지역민이 지자체 정책을 충분히 파악할 수 있도록 지역 유권자의 관점에서 정보를 제공하고, 지자체 정책에 대한 다른 견해에 대해서도 접근이 가능할 때 성립하는 이야기이다. 즉 법률적 규정에 의해 지자체 정책홍보 프로그램을 송신하더라도, 이와 동시에 지역채널은 자유롭게 지자체 정책을 감시·비판하고 다양한 대안을 취재·보도할 수 있어야 하는 것이다.

특정 사안에 대한 해설과 논평을 금지한 채 지역채널로 하여금 지자체 정책을 홍보하도록 의무화한 것은 공직선거법의 취지에도 반하는 일이다. 공직선거법 제86조는 공무원 또는 그에 준하는 지위에 있는 사람들이 선거에 영향을 미치는 행위를 금지하고 있다. 제1항의 제1호를 통해 “소속 직원 또는 선거구민에게 교육 기타 명목 여하를 불문하고 특정 정당이나 후보자의 업적을 홍보하는 행위”를 금하고 있는 것이다. 감시·비판 기능이 배제된 상태에서 지역채널이 지자체 정책을 유권자들에게 홍보하는 것은, 특히 현직 지자체장이 후보자 또는 후보자가 될 가능성이 큰 인물일 경우 그의 업적 또는 그가 속한 정당의 업적을 홍보하는 효과로 이어질 수밖에 없다. 비록 지역채널이 공직선거법상의 공무원에 해당하지는 않지만, 지역채널의 해설·논평을 금지한 상태에서 지자체 정책홍보를 의무화한 방송법령은 공직선거법의 취지와 모순된다고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

결론적으로 해설·논평 금지 규제는 지역채널로 하여금 지역에 대한 환경감시와 비판 기능을 수행하지 못하도록 제약한다. 이는 방송의 민주적 여론형성 책무에 반하는 것이다. 또한 이러한 제약 속에서 지자체 정책홍보 프로그램을 의무편성토록 한 것은 지역채널을 지자체 정부의 홍보도구로 전락시키는 셈이 된다. 이는 공직선거법상의 후보자간 공정경쟁 원칙 및 후보자에 대한 공무원 등의 홍보를 금지한 규정과도 충돌한다.

## 4. 지역채널에 대한 해설·논평 금지의 대안 모색

### 1) 법령 개선의 기본 방향

앞에서 논의했듯 지역채널에 대한 해설·논평 금지 규제는 저널리즘 원리에 어긋나고, 방송의 민주적 여론형성 책무에 반하며, 공직선거법의 취지 및 규정과도 상충한다. 이를 개선하기 위해서는 우선 그 기본 방향을 확립해야 한다. 즉 금지 규제의 틀을 유지한 상태에서 부작용을 해소할 대책을 마련할지, 아니면 규제 법령 자체를 개정하는 게 옳은지 따져봐야 한다.

이에 관한 판단을 위해서는 지역채널에 해설·논평 기능을 허용함에 따른 부작용을 오늘날의 시점에서 가늠하는 작업이 필요하다. 애초 입법자가 지역채널의 해설·논평을 금지하면서 제시한

5) 유사한 맥락에서 공직선거법 제86조 제5항도 지방자치단체의 장과 소속 공무원이 “지방자치단체의 사업계획·추진실적 그 밖에 지방자치단체의 활동상황을 알리기 위한 홍보물(홍보지·소식지·간행물·시설물·녹음물·녹화물 그 밖의 홍보물 및 신문·방송을 이용하여 행하는 경우를 포함한다)을 분기별로 1종 1회를 초과하여 발행·배부 또는 방송하여서는 아니 되며 당해 지방자치단체의 장(소속 공무원을 포함한다) 선거의 선거일 전 180일부터 선거일까지는 홍보물을 발행·배부 또는 방송할 수 없다”고 규정하고 있다. 이 역시 지역채널에 대한 현행 방송법령의 지자체 정책 의무홍보 조항과 상충된다.



논거는 전술한 바와 같이 3가지였다. 첫째는 SO가 정상적인 저널리즘 기능을 수행할 물적 능력과 인적 자원이 부족하고, 둘째는 지역채널이 해당 지역 토착세력과 야합해 공익을 훼손할 우려가 있으며, 셋째는 지역채널이 지역여론을 독점할 개연성이 있다는 것이었다. 이 중 어느 하나라도 타당하다면, 해설·논평 금지를 유지한 상태에서의 보완이 올바른 접근법이 될 것이다. 반대로 3가지 이유 모두 타당성이 떨어진다면, 규제 자체를 해소하는 방향에서 문제를 풀어야 할 것이다.

첫째, SO가 정상적인 저널리즘 기능을 수행할 물적 능력과 인적 자원이 부족하다는 논거에 관해서이다. 이는 그동안 지역채널의 해설·논평을 금지하게 한, 최소한 금지 규제를 반대하지 못하도록 한 가장 큰 이유였다.

우선 물적 능력에 대해 살펴보자. 2009년도 방송사업 수익은 8조 9,474억 원으로 전년에 비해 3.7% 증가했다. 이 가운데 지상파방송의 수익은 전년대비 4.1% 감소한 3조 2,564억 원으로 36.4%를 점유했고, SO는 전년대비 7.4% 증가한 1조 8,047억 원으로 20.2%를 점유했다. 또한 2009년 12월 기준으로 티브로드 계열이 22개사, CJ헬로비전 계열이 14개사, C&M 계열이 16개사, CMB 계열이 12개사, HCN 계열이 8개사, GS 계열이 2개사, 온미디어 계열이 4개사 등 총 100개 사업자 중 78개사가 대기업격인 MSO 소속이고, 개별 SO는 22개사에 불과하다(방송통신위원회, 2010). 이러한 현황을 감안할 때 SO의 자본력과 수익성은 지역채널의 해설·논평을 금지할 만큼 취약하다고 보기 어렵다.

다음으로 인적 자원을 파악하기 위해 저널리즘을 일선에서 수행하는 SO의 인력을 지역민방과 비교했다. <표 1>과 같이 2009년의 방송직 인력은 11개 지역민방이 1개사 당 평균 기자 31.8명, PD 19.4명, 아나운서 4.7명, 제작관련 인원 18.0명, 기타 16.7명이었다. 반면, 99개 SO는 1개사당 평균 기자 3.0명, PD 1.5명, 아나운서 0.6명, 제작관련 1.9명, 기타 0.7명이었다. 방송 권역의 차이로 지역민방과 SO의 사업자 수가 각각 11개, 77개로 다르다는 점을 감안해, SO의 인력규모에 7을 곱하면 지역민방 1개사 규모로 환산된다. 이 경우, 지역민방과 SO는 기자 31.8 대 21.0, PD 19.4 대 10.5, 아나운서 4.7 대 4.2, 제작관련 18.0 대 13.3, 기타 16.7 대 4.9가 된다. 결과적으로 지역민방 1개사와 그 규모에 준하는 SO 7개사의 방송직 인력은 90.6명 대 53.9명, 즉 10 대 6가량의 비율이 된다. 같은 크기의 권역으로 단순 환산한 수치이기에 속단은 무리이지만, 어쨌든 SO의 방송직 인력은 지역민방의 60% 수준에 불과하다.

<표 1>에서 주목할 점은 SO의 종사자 규모가 2005년 6,947명에서 2009년 5,332명으로 크게 감소한 사실이다. 특히 기사를 제외하고 PD, 아나운서, 제작관련 등 방송직 인력이 크게 줄었다. 자체 프로그램 제작의 핵심인 PD는 2005년 176명에서 2009년 150명으로, 기타 제작관련 인력은 2005년 333명에서 2009년 191명으로 감소했다. 반면, 지역민방은 기사를 비롯한 대부분의 직종에서 고르게 증가해 전체 인원이 2005년 1,322명에서 2009년 1,595명으로 증가했다.

SO의 이러한 인력 감소는 제작·편성비용 감축과 관련이 있다. 2007년 466억 원이던 편성·제작비용은 2009년에 315억 원으로 감소했다. 또한 2009년 기준으로, 지역채널의 프로그램 조달을 위해 SO 1개사당 약 3억 원을 투입했는데, 이는 SO 평균 방송사업 수익 180억 원의 약 1.7%에 불과한 액수이다. 한편, <표 2>와 같이 지역채널의 프로그램 유형별 비용에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 2007년에 보도와 교양이었지만, 2008년에는 교양과 오락으로 판도가 변했다. 이 기간 동안 유일하게 오락 장르의 제작·편성비용만이 증가했다. 특히 보도 프로그램의 비용 감소 폭이 가장 컸다. 이는 그동안의 지속성장 끝에 케이블TV 시장이 포화국면에 이르면서, SO의 경영전략이 수익성과 이윤을

중시하는 방향으로 선회했음을 시사한다(이상식, 2011).

<표 1> 지역민방과 SO의 직종별 종사자 현황

(단위: 명)

구분	전체	임원	관리 행정직	방송직					기술직 (연구직포함)	영업 홍보직	기타	
				기자	PD	아나운서	제작관련	기타				
지역 민방	2005.6	1,322	32	135	216	162	33	253	72	125	83	211
	2006.12	1,405	30	170	252	170	47	188	183	216	75	74
	2007.12	1,627	39	161	312	197	49	227	245	268	84	45
	2008.12	1,634	37	164	334	216	54	208	197	266	87	71
	2009.12	1,595	27	149	350	213	52	197	184	228	90	105
SO	2005.6	6,947	318	1,749	244	176	88	333	151	1,731	1,483	674
	2006.12	5,581	293	1,287	303	193	86	245	124	1,158	1,129	763
	2007.12	5,050	243	981	303	163	76	226	116	1,225	974	743
	2008.12	5,376	293	816	304	167	71	298	83	1,388	1,488	468
	2009.12	5,332	303	920	294	150	63	191	66	1,258	1,391	696

\*출처: 방송통신위원회(2010), 이상식(2011).

<표 2> 지역채널의 프로그램 유형별 연간 편성시간과 비용

구분		보도	교양	오락	생활정보	기타
2007년	시간(분)	2,889,607	4,066,220	2,402,923	3,268,588	781,883
	비용(천원)	8,302,087	6,543,827	4,572,161	5,961,741	3,096,621
2008년	시간(분)	2,197,426	2,541,630	1,947,356	3,035,516	442,401
	비용(천원)	3,983,216	5,476,072	5,334,952	4,322,979	1,588,747

\*출처: 정상운·정인숙(2011), 65쪽. 방송통신위원회(2010)가 프로그램 유형별 연간 편성시간과 비용을 별도 집계하지 않아 2009년 데이터를 포함하지 못했음.

요약하자면, 오늘날 대다수 SO는 정상적인 저널리즘 기능을 수행하는 데 필요한 자본력과 수익성 등 물적 능력 측면에서 크게 뒤떨어지지 않는 것으로 보인다. 하지만 현재의 인적 자원과 편성·제작에 대한 투자의 만성적 부족, 수익성 위주의 경영전략과 최근 두드러진 인적·물적 투자 축소 경향 등은 SO가 해설·논평을 포함한 정상적 저널리즘 기능을 감당할 의지가 있는가 하는 의구심을 들게 한다. 이러한 이중적 상황은 실효성 있는 문제 해결을 위해 지역채널의 해설·논평을 허용하되, 그에 상응하는 의무와 유인을 부과하는 접근법이 필요함을 시사한다. 즉 일정 수준의 지역 저널리즘 책무를 부과함과 동시에 그 책무 수행을 유도하는 보완책을 연동·병행함으로써 SO로 하여금 물적 능력을 인적 자원에 투입하게 하는 것이다.

둘째, 지역채널이 해당 지역의 토착세력과 야합해 공익을 훼손할 우려가 있다는 이유로 해설·논평 기능을 금지한 것은 검열과 같은 사전억제에 해당한다. 이는 민주주의 국가라면 의당 법률로 보호하고 있는 표현의 자유에 대한 침해라 할 수 있다. 오늘날 민주주의 사회에서는 국가가 언론보도에 위법의 소지가 있다 하여 그것을 사전에 차단하는 행위를 금지하고 있다. 사후처벌만을 허용하는 사전억제

금지 원칙이 보편적으로 채택되고 있는 것이다. 따라서 지역채널과 지역 토착세력 간의 야합 우려는 해설·논평 금지의 정당한 사유로 작용하기 무리이다.

셋째, 지역채널이 지역여론을 독점할 우려가 있다는 이유로 해설·논평을 금지하는 것은 지역채널의 방송구역에서 주민들이 접할 수 있는 지역방송이 13개 이상이라는 현실을 무시한 기우라 할 수 있다. 우리나라에는 2010년 기준 총 250개의 지역방송이 있다. 광역과 중역을 방송권역으로 종합편성을 행하는 지상파TV 58개사, 라디오방송 93개사,<sup>6)</sup> 그리고 협역을 방송구역으로 하는 SO가 77개 권역에 99개사 있다. 여기에 7개의 소출력 공동체 라디오를 더하면, 광역과 중역에 총 151개, 협역에 106개의 지역방송이 전파를 내보내고 있는 셈이다. 한 지역에서 접할 수 있는 지역방송은 광역 규모의 TV 4개 채널, 중역 단위의 라디오 8개 채널, 협역의 지역채널 1.3개 등 대략 13개가 된다. 지역채널보다 영향력과 신뢰도가 더 큰 광역 및 중역의 TV와 라디오 채널이 12개가량 운영되고 있는 현실에서, 지역채널에 대한 해설과 논평의 허용이 지역채널에 의한 여론독과점으로 이어질 가능성은 희박하다 할 수 있다.

결론적으로 지역채널의 해설·논평 금지는 지속될 근거가 미약하다. 따라서 지역채널의 해설·논평을 허용하는 방향으로 법제를 개정하는 게 타당하다. 동시에 케이블 SO에 지역 저널리즘 기관으로서의 책무와 조건을 부과하고, 그 수행을 촉진하고 지원하는 보완책을 병행하는 것이 바람직할 것이다.

## 2) 실효성 담보를 위한 보완 정책

뉴스는 지역방송 프로그램의 핵심으로 지역의 문제를 사회적 현실로 구성함으로써 사안에 대한 지역민의 이해와 해석에 영향을 미친다(주정민·박복길, 2007). 그러나 현실에서는 지역방송의 두 축인 지역 지상파와 지역채널 뉴스 모두 다양성이 저조하고 단편적이며 표피적인 수준에서 수동적이고 평면적인 보도행태를 보이고 있는 실정이다(김재영·양선희·신태섭, 2011). 지역채널의 해설·논평 기능을 허용하는 법제 개선만으로 이러한 현실의 한계가 극복될 수 있을까? 이를 위해서는 보완 정책이 병행되어야 한다. 그 단초는 무엇보다 지역채널의 인력과 편성·제작에 대한 투자가 부족한 현실에서 찾아야 할 것이다.

첫째, SO가 자본력이나 수익성에서 일정 수준에 도달한 상태이나 이는 어디까지나 저널리즘 기능 수행의 잠재적 가능성일 뿐이다. 사업자 스스로 지역채널이 여론형성의 한 축을 담당하는 지역의 언론매체로서 사회적 신뢰를 얻을 만한 투자를 하고 있는지 성찰해야 한다. 정책적으로는 SO의 투자 확대를 이끌어낼 수 있는 방안 마련이 필요하다.

이를 위해서는 SO가 자신의 지역채널에 대해 일정 수준 이상 인적·물적 투자하는 것을 전제로 혹은 그에 연동하여 해당 지역채널에 한해 선별적으로 해설·논평 금지 규제를 완화하는 접근 방식이 요구된다. 방통위, 지역채널, 지역민, 유관학계 등의 인사들이 함께 숙의하여 지역채널의 보도 기능 정상화에 필요한 인적·물적 투자의 적정 기준을 만들고, SO로 하여금 이를 충족하겠다는 약속과 지역채널의 해설·논평이 연동된 세트를 선택하도록 하며, 이를 방송평가와 재허가 과정에 반영하는 방안을 생각해볼 수 있다.

6) 지역을 권역으로 하지만 종교 프로그램을 전문 편성하는 종교방송국은 총 38개가 있다. 하지만 이들은 방송의 목적과 주된 내용(편성)이 '종교의 선교'라는 점에서 지역방송으로 분류되지 않는다.

둘째, 해설·논평 허용의 긍정적 결과는 정책적 강요만으로 담보되지 않는다. SO가 지역 저널리즘 기관으로서의 가치와 책무를 중시하는 방향으로 경영의 기초와 전략을 선회하도록 유도하는 정책이 필요하다. 지역채널을 지역민이 참여하는 민간 공익채널로 발전시키고, 퍼블릭 액세스 등 지역민의 참여를 제고하며, 지역보도 프로그램의 품질과 이에 대한 지역민의 신뢰를 제고하기 위한 노력 등에 대해 인센티브를 제공할 필요가 있다.

셋째, 지역채널이 의무 편성해야 하는 지자체 정책홍보 프로그램이 공정선거와 충돌하지 않도록 그 내용과 형식, 구성과 진행의 방식 등을 포지티브하고 구체적으로 한정하는 것이 바람직하다. 특히 선거 시기에 지자체 정책홍보 프로그램을 편성하지 않도록 해야 한다. 또한 지역채널의 지자체 정책홍보 프로그램에 대한 지역민과 관련 전문가들의 의견과 비평을 전달하는 프로그램의 편성을 의무화하는 것도 검토할 만하다.

마지막으로, 지역발전과 지역성 구현이라는 책무와 관련한 고민이다. 현행 방송법은 지역성을 지역 방송의 핵심가치로 규정하고, 이를 관철하기 위한 수단을 운영하고 있다.<sup>7)</sup> 하지만 방통위가 주관하는 현실의 방송정책에서 지역성은 여전히 지역방송의 주요 목적으로 승화되지 못한 채 공익성의 주변항목으로 걸들고 있다(정용준, 2010). 케이블TV에 대한 학계와 시청자의 평가도 호의적인 편이 아니다(김선남·최용준·이영원, 2007; 이상식, 2008; 정삼윤, 2006 등). 그럼에도 당사자인 SO는 문제의 심각성을 외면하고 있는 상황이다. 지역채널의 해설·논평 허용이 지역 저널리즘 활성화라는 긍정적 성과로 귀결되기 위해서는 지역성이 더 이상 중앙집권적인 방송정책의 폐해를 가리기 위한 장식품이 아니라 실질적인 지향점이 되도록 법제와 정책을 획기적으로 개선해야 한다.

그 일환으로 지역방송 관련 기구의 위상 및 역할이 강화되어야 한다. 무엇보다 방송법 제42조에 규정된 지역방송발전위원회의 목적을 지상파 중심 ‘지역방송의 발전 및 지역방송 콘텐츠의 경쟁력 강화와 유통구조 개선’에서, 지역채널 등 비지상파 영역의 지역방송까지 망라한 ‘지역 저널리즘 기능과 지역성의 제고 및 지역방송 콘텐츠의 경쟁력 강화와 유통구조 개선’으로 확대하고, 방송통신위원회 지역방송팀의 위상과 역무를 강화해야 할 것이다.<sup>8)</sup>

결론적으로 해설·논평 금지 규제의 해소를 지역채널 보도 부문의 인적 자원과 편성·제작비에 대한 투자 증대와 연동해 하나의 세트로 묶고, 이를 확일적으로 시행하기보다 SO가 선택할 수 있도록 하는 보완 정책이 요구된다. 또한 지역 저널리즘 기관으로서의 가치와 책무를 중시하는 방향으로 SO가 경영 기초와 전략을 세우도록 유인할 필요가 있다. 아울러 지자체 정책홍보 프로그램이 공정선거법의 취지에 반하지 않도록 법규를 개정해 해설·논평 기능의 허용이 긍정적 효과를 거둘 수 있게 해야 할 것이다.

- 
- 7) 예컨대, 재허가나 재승인의 기초자료가 되는 방송평가에 관한 방송통신위원회 규칙은 SO에 대한 방송평가 총점 500점 중 40점을 지역성에 할당하고 있다. 그 비중은 8%이다. 반면, 지상파TV에 대한 방송평가에서 지역성 평가는 900점 중 60점으로 그 비중은 6.6%이다. 지상파 라디오, 보도전문채널, 지상파·위성DMB 등의 경우에는 지역성 관련 평가항목이 아예 없다. 또한 SO에 대한 방송평가에서 지역성 요소의 평가항목은 ‘지역성 구현 프로그램 편성 현황’으로 지상파TV의 평가항목인 ‘지역방송사 자체제작비율’보다 지역성 구현 정도를 보다 직접적으로 반영하고 있다. SO를 평가하는 데 있어서 지역성은, 전통적으로 공익성 책무가 가장 강하게 부과된 지상파TV의 경우보다 더 강조되고 있는 상황이다.
- 8) 2007년 1월 방송법에 지역방송발전위원회의 설치와 운영에 관한 조항(제42조)이 신설됐다. 이에 따라 2008년 8월 지역방송발전위원회가 발족했고, 방통위 출범과 함께 지역방송팀이 정식 부서로 신설됐다. 하지만 지역방송발전위원회는 설치 이후 실질적 활동이 거의 없고, 지역방송팀의 활동도 지지부진한 상태이다(김경환, 2010).

## 5. 결 론

우리나라 방송법은 제작과 편성 및 송신을 담당하는 사업자에게 민주적 여론형성과 지역성 구현의 의무를 부과하고 있다. 방송사는 법률에 의해 규정된 저널리즘 기관이다. 현행 방송법제에서 SO는 방송사업자에 해당한다. 방송법은 SO에게 지역정보와 방송프로그램 안내, 공지사항 등을 제작·편성·송신하는 지역채널을 운용하도록 하고 있다. SO는 법령에 의해 상당한 수위의 공익성을 담보해야 하는(정상윤·정인숙, 2011) 지역 저널리즘 기관인 것이다. 저널리즘 측면에서 지역채널이 특정 사안에 대한 해설과 논평의 자유를 갖는 것은 SO가 지역정부로부터 독립해 지역의 민주적 여론형성을 증진하고 지역발전에 기여하기 위한 전제조건에 해당한다.

따라서 방송법이 시행령과 규칙을 통해 SO 지역채널의 방송프로그램 범위를, 해설과 논평을 배제한 지역보도와 지역생활정보 및 지자체의 시책홍보 프로그램 등으로 협소하게 한정된 것은 일종의 이율 배반이라 할 수 있다. 법령에 의거해 지역채널을 민주적 여론형성과 지역발전에 기여하라고 규정함과 동시에 동일한 법령의 체계 내에서 그러한 의무 수행의 전제조건을 박탈하고 있기 때문이다.

지역채널의 해설과 논평을 금지한 방통위 규칙은 방송법이 정한 지역채널의 방송 저널리즘 책무와도 상충한다. 이는 지역채널로 하여금 지역에 대한 환경감시와 비판 기능을 수행하지 못하도록 제약한다. 이와 동시에 지자체 정책홍보 프로그램을 의무편성토록 한 것은 지역채널을 지자체 정부의 홍보 도구로 전락시킨다. 이는 공정선거법상의 후보자간 공정경쟁 원칙 및 후보자에 대한 공무원 등의 홍보를 금지한 규정과도 충돌한다.

SO 지역채널이 지역 저널리즘 기관으로서 순기능을 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는, 지역채널의 해설·논평을 허용하는 법제 개정과 지역채널 보도 부문의 인적 자원과 편성·제작비 투자 확대를 연동하는 안전장치, SO가 그러한 연동 옵션을 채택하게 하는 유인책을 마련해야 한다. 아울러 지역 저널리즘 기관으로서의 책무를 중시하는 방향으로 SO의 경영 기조와 전략을 수립하도록 촉진하고, 지자체 정책홍보 프로그램이 공정선거법의 취지에 부합하도록 법규를 개정하는 것이 필요하다.

본 연구는 방송법상의 저널리즘 원리에 입각해 지역채널 보도 기능 제한의 타당성과 현실에서 야기될 수 있는 부작용을 검토했다. 이를 토대로 지역채널에 대한 해설·논평 금지 규제의 해소를 문제 해결의 기본 방향으로 제안함과 동시에 몇 가지 보완책을 제시했다. 그러나 이들 기본 방향이나 보완책이 원론적이고 선언적 수준에 머물고 있다는 한계가 있다. 또한 지역민의 시청 행태에 관한 데이터를 비롯해 본 논문의 주제와 관련된 직접적 당사자인 케이بل 지역채널 현업과 방통위의 최근 입장 등 보다 풍부한 자료를 활용하지 못한 것도 연구의 한계로 남는다. 향후 실효성 분석에 입각한 보다 현실적이고 체계적인 정책방안의 모색이 이루어지길 기대한다.

## Ⅰ 참고문헌

- 김경환 (2010). 지역방송 지원을 위한 법제화 방안: 지역방송발전법을 중심으로. 전국언론노조 지역신문위원회 등 주최 ‘지역언론 살리기 대토론회’ 발표논문.
- 김선남·최용준·이영원 (2007). 티브로이드 전주방송 지역자체채널 콘텐츠 개발을 위한 조사연구. 한국방송



학회 주최 ‘디지털 시대 케이블 TV 활성화 방안’ 세미나 발표논문.

김재영·양선희·신태섭 (2011). 대전·충남 지역 지상파와 케이블 지역채널 뉴스 비교 분석. 『한국방송학보』, 25권 3호, 167~200.

류한호 (2010). 케이블TV 정책. 방정배 외, 『미디어 정책론』(172~211쪽). 서울: 한울.

방송제도연구위원회 (1990). 『방송제도연구보고서』.

방송통신위원회 (2010). 『2010년 방송산업 실태조사 보고서』.

송종길 (2005). 지방자치단체의 방송채널 운영 해외사례분석 및 정책방안. 방송위원회 주최 ‘지자체 방송채널 정책방안’ 토론회 발표논문.

이상식 (2008). 케이블TV 지역채널 운영의 문제점과 활성화 방안. 『사회과학논총』, 27집 1호, 395~417.

\_\_\_\_\_ (2011). 지역방송 자체제작 프로그램 현황과 심의방향. 한국케이블TV방송협회 워크숍 발표논문.

이효성 (1990). 대중언론의 이데올로기. 한국사회언론연구회, 『현대사회와 매스커뮤니케이션』(145~165쪽). 서울: 한울.

정상운 (2006). 지역채널 활성화에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 『언론과학연구』, 6권 1호, 393~424.

정상운·김희경 (2010). 지역채널의 현황과 쟁점. 『디지털 미디어 트렌드』, 3월호, 5~42.

정상운·정인숙 (2011). 케이블TV SO의 지역채널 운영 및 재허가 심사에 관한 연구. 『한국언론정보학보』, 54호, 58~75.

정상운·지성우 (2007). 『지역채널 보도기능 강화를 위한 방안연구』. 한국케이블TV방송협회 연구보고서.

정용준 (2010). 방송의 로컬리즘과 지역케이블TV의 활성화 방안. 민생경제정책연구소 주최 ‘지역발전과 케이블TV방송의 역할’ 토론회 발표논문.

주정민·박복길 (2007). 지역방송 뉴스 특성, 구성방식과 지역성 구현과의 관계 연구. 『한국언론학보』, 51권 1호, 304~327.

최영목 (2010). 『한국방송정책론』. 서울: 논형.

한국케이블TV방송협회 (2005). 『케이블TV 10년사』.

Gans, H. (1979). *Deciding What's News*. New York: Random House.

Hemanus, P. (1986). Fundamental concept of news. In U. Kivikuru & T. Varis (Eds.), *Approaches to International Communication: Textbook for Journalism Education*. Helsinki: UNESCO.

Molotch, H. & Lester, M. (1974). News as purposive behavior: On the strategic use of routine events, accidents, and scandals. *American Sociological Review*, 39(1), 101~112.

Schiller, D. (1979). An historical approach to objectivity and professionalism in American news reporting. *Journal of Communication*, 29(4), 46~57.

(투고일자: 2011. 5. 31, 수정일자: 2011. 10. 26, 게재확정일자: 2011. 11. 2)

ABSTRACT

## On the Restriction of Cable TV Local Channel's News Commentary Function

Tae Sub Shin\* · Jae Young Kim\*\*

This study critically reviews the justifications for the restriction of cable local channel's news commentary function in terms of the fundamental principle of journalism. By doing so, it tries to find some problems and ways to solve them. Broadcasting Law and Korea Communications Commission's Rule inhibiting the news commentary of cable local channel on specific issues conflict with the basis of journalism which is particularly represented in Broadcasting Law. The law and rule tend to solidify public opinion for vested rights of local worthies. In addition, they are likely to degenerate cable local channel to the tools for promoting local government. Therefore, this article proposes the revision of the law and rule towards permitting the news commentary of cable local channel. At the same time, it suggests a new broadcasting policy for inducing cable local channel to increase manpower resources and production investment.

Keywords: Cable Local Channel, Broadcast Journalism, News Commentary

---

\* Professor, Dept. of Advertisement & PR, Dong-Eui University

\*\* Professor, Dept. of Communication, Chungnam National University