

케이블TV SO의 지역채널 운영 및 재허가 심사에 관한 연구*

정인숙** · 정상윤***

이 연구는 케이블TV SO의 지역채널 운영 현황과 이와 관련된 재허가 심사제도를 분석하는 데 연구목적이 있다. 다른 유료방송 플랫폼과 달리 SO에게만 부여하고 있는 지역채널 편성 의무는 케이블TV로 하여금 상당한 공익성을 담보하도록 요구하고 있지만, 방송시장의 경쟁이 가속화되는 환경 속에서는 이를 지속적으로 유지 발전시키기가 쉽지 않은 구조이다. 방송평가나 재허가제도가 지역채널의 존치를 담보하는 기제로 작용하고 있긴 하지만 실질적인 역할을 하는 데는 한계가 없지 않다. 이러한 문제의식 하에 세 가지의 연구문제를 설정하였으며, 문헌분석, 2차 자료 분석, 전문가 심층인터뷰 등의 방법을 사용하였다. 연구결과, 지역채널은 SO마다 거의 동일편성이 이루어지고 있지만 순환편성의 비율이 점차 증가하고 있고, 제작비용은 감소하는 추세여서 질적인 측면에서는 퇴행적 조짐을 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 재허가 심사의 방송평가 점수에서 지역채널 운영실적은 그다지 긍정적이지 않았다. 이러한 결과는 지금까지의 지역채널에 대한 정책기조에 변화를 가져올 필요가 있음을 의미한다고 할 수 있으며, 그에 따른 몇가지 정책대안을 제시하였다.

주제어 : 케이블TV, 종합유선방송사업자(SO), 지역채널, 방송평가, 재허가

1. 문제의 제기 및 연구목적

종합유선방송사업자(이하 SO)가 다른 유료방송 플랫폼사업자와 차별화되는 부분은 지역채널의 의무편성 부분이다. 방송법 제70조(채널의 구성과 운영) 제4항에서는 종합유선방송사업자(SO)로 하여금 대통령령이 정하는 바에 의하여 지역정보 및 방송프로그램안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용하도록 하고 있기 때문이다. 다른 유료방송 플랫폼과 달리 SO에게만 부여하고 있는 이와 같은 책무는 사실상 상당한 공익성을 케이블TV에게 담보하도록 하고 있는 것이라고도 볼 수 있다.¹⁾

SO가 플랫폼사업자이면서도 이처럼 공익적 프로그램의 제작·편성의 의무를 지고 있는 이상 이러한 부분에 대해 방송사업자의 재허가 심사에서도 이를 반영하는 평가가 이루어지고 있다. 현행 방송법에서는 방송통신위원회의 허가·재허가 추천과정에서 일정 요건을 심사하여 그 결과를 공표하고(방송법 10조1항, 17조3항)있으며, 매년 실시하는 방송평가와 3~5년²⁾ 사이에 실시되는 재허가를 통해 방송사의 내용·편성 및 운영 상태를 평가하는 시스템을 구축하고 있다. 이러한 평가시스템에서

* 이 논문은 2011년도 경원대학교 교내연구비 지원에 의한 결과임.

** 경원대학교 신문방송학과 교수(chung94@kyungwon.ac.kr)

*** 경남대학교 신문방송정치외교학부 교수(sychung58@paran.com)

1) 정인숙(2010)은 케이블TV 지역채널의 법적 위상을 ‘준종합편성채널’로 규정하였다.

2) 2010년 7월 27일 전파법 시행령 개정으로 2010년 10월 27일부터 지상파 방송사업자의 허가유효기간이 기존 3년에서 5년으로 연장되었으며, 심사결과를 고려하여 2년 이내의 기간 내에서 허가유효기간을 단축할 수 있게 되었다. 종합유선방송사업자의 경우 최대 7년을 명시하였으며, 시행령에서는 유효기간을 5년으로 정하였다. 뿐만 아니라 시행령 제16조 제2항의 단서조항에 따라 재허가 심사결과를 고려하여 2년까지 재허가 기간을 단축할 수 있다는 강력한 제재조항을 2010년 1월 26일자로 신설하였다.

지역채널의 편성 및 지역사회에의 발전 등은 중요한 평가 요소가 되고 있으며, 이는 방송법상 지역채널 운영이 갖는 공적 가치를 재확인해주고 있는 부분이라고 할 수 있다.

그러나 미디어융합 환경 하에서 사업자간 경쟁이 치열해지면 질수록 SO사업자들은 지역채널 편성의 의무를 소홀히 할 가능성이 높아진다. 굳이 제작비용을 투입하면서 특별한 경제적 보상이 이루어지지 않는 부분에 사업자가 지속적인 투자를 할 이유가 없기 때문이다. 이미 미국이나 캐나다 등 우리보다 케이블TV 산업이 발전한 나라들의 경우 케이블TV 사업자들이 지역채널의 채널번호를 높은 번호대역으로 옮기거나 지역채널을 편성하지 않는 등 점차 지역채널의 존재가치가 축소되는 경향을 보이고 있는 실정이다.³⁾ 또한 캐나다의 방송규제기관인 CRTC(2009)는 2002년 수립한 지역채널 정책을 전면 재검토하는 내용의 정책개편안을 2009년에 발표하였다. 2009년까지 6천 명 미만의 가입자를 가진 SO들은 지역채널 편성이 면제되었으나 2009년 8월부터는 기준이 2만 명으로 규제완화된 것이다. 이로 인해 지역채널이 상당수 사라질 수 있는 상황이 되자 CRTC가 발표한 지역채널 정책은 상당한 논란을 가져오기도 하였다.

따라서 우리나라의 경우도 케이블TV 지역채널에 대한 위상을 어떻게 가져갈 것인가에 대한 근본적인 재검토가 필요한 시점이다. 법적으로 케이블TV SO사업자에게 부여하고 있는 지역채널 편성의 의무를 지속적으로 유지하도록 하거나 지역채널의 발전을 도모할 것인지 아니면 보다 실질적인 방향으로 지역채널에 대한 정책을 개선할 것인지 정책 판단이 필요한 것이다. 그동안 방송평가와 재허가 심사 항목에 지역채널에 대한 평가 항목을 존치시켜왔지만 해당 항목의 심사 적정성 및 매체간 차별성이나 심사 결과에 대한 사후 조치, 그리고 제도 개선 등의 노력이 충분하지는 못했다고 본다. SO의 지역채널 운영과 그에 대한 방송 평가 및 재허가에 대한 관련 연구 역시 정상운·정인숙(2010)의 연구⁴⁾에 와서 처음 이루어졌을 정도로 연구가 거의 행해지지 않았다. 본 연구는 이와 같은 문제의식에서 비롯되었으며 지역채널 운영 실태와 방송평가 결과를 분석하고, 지역채널 운영자와 학계의 전문가를 대상으로 심층인터뷰를 실시하여 지역채널과 관련된 방송평가 및 재허가 제도의 개선방안을 모색하였다.

2. 선행연구

1) 지역채널 운영에 대한 선행 연구

지역채널 운영과 관련한 연구는 법·제도 및 정책, 그리고 지역채널 편성 및 프로그램에 관한 연구 등으로 나누어 볼 수 있다. 지역채널의 법·제도 및 정책 연구는 다매체 다채널 시대가 시작된 2000년대 이후 주로 지역매체로서 케이블 TV의 경쟁력을 확보하기 위한 측면에서 진행되었다. 송종길(2005)은 국내외 케이블TV 지역채널과 관련된 법적, 제도적 장치를 검토하고, 지방자치단체들이 운영

3) 실제적으로 미국에서는 2009년 12월 1일자로 Charter Communications사가 미시건의 Traverse City 지역에서 PEG 채널을 20번대에서 90~900번대 채널로 재배치하겠다고 가입자들에게 통보한 것에 대해 이를 막기 위한 소송이 제기되기도 하였다(Cable channel dispute goes to court, 2009.11.27.).

4) 이 논문은 연구자들이 수행한 <방송통신융합시대 케이블TV 재허가 정책에 관한 연구>의 자료를 토대로 재구성하였다.

하는 행정홍보성 방송채널 운영현황을 분석하였다. 정상윤(2006)은 법·제도적인 측면에서 로컬리즘에 대한 재해석을 바탕으로 지역채널의 정체성을 명확하게 정의하고, 프로그램의 범위와 내용을 구체화함으로써 로컬리즘을 보호·발전시킬 수 있는 정책이 필요하다는 것을 제안하였다.

한편 지역채널과 관련된 연구의 또 다른 경향은 프로그램 및 편성전략을 분석하여 케이블TV의 지역채널 발전 및 활성화를 위한 실질적인 접근을 시도한 연구라고 할 수 있다. 이러한 연구들의 대부분은 특정 지역 또는 케이블방송사를 표본으로 하여 사례분석(정미영, 1999; 양문석, 2006; 최영목, 2006)을 시도하고 있다. 양문석(2006)은 2005년 12월 12일부터 2006년 1월 1일까지 티브로드 강서방송, CMB 한강케이블TV, HCN서초방송, CJ케이블넷양천방송, 티브로드 수원방송, C&M경기케이블TV의 지역채널 프로그램을 분석하여 지역채널의 전반적인 문제점을 도출하였다. 이 연구에서 양문석(2006)은 지역채널 자체 제작 프로그램을 분석한 결과 전반적으로 지역과 무관한 내용이 많다고 지적하면서 현실적으로 지역채널의 정체성은 과연 존재하는가 하는 질문을 제기하고 있다. 뿐만 아니라 MSO제작 프로그램의 경우에도 지역공동체 발전과 지역 커뮤니티 형성과는 거리가 먼 주제를 다루고 있음을 밝히고 있다. 최영목(2006)은 지역채널의 자체제작 프로그램을 포함한 주요 프로그램 편성현황과 외국에서 성공적으로 정착하고 있는 유사 케이블TV 채널이나 뉴미디어 채널의 주요 프로그램의 포맷을 분석하여 국내 미디어 환경과 현실에 적합한 케이블TV 지역채널 프로그램 포맷은 무엇인가를 제시하고 있다.

그러나 지역채널의 정체성에 대한 부정적 시각이나 비판과 더불어 긍정적 존재가치를 주장하는 연구도 적지 않다. 이석태(2000)는 지방자치시대 지역사회의 발전을 위한 하나의 대안으로서 케이블TV 지역채널의 매체적 특징을 제시하고, 일본 등의 외국 지역채널 사례를 분석하였다. 정상윤(2004)은 지역채널과 관련된 국내외 현황을 사례분석하여 지역채널 활성화와 관련된 대안을 제시하고 있다. 특히 케이블TV 지역채널의 자체 제작 프로그램을 통한 로컬리즘의 실현은 방송의 공익성과 밀접한 관련이 있다고 강조하였다. 또한 케이블TV 지역채널의 자체 제작 프로그램은 지역밀착형 생활정보를 지향한다는 점에서 지역 지상파 방송의 지역성과 차별성을 갖는다고 분석하였다. 송종길(2005)은 공공채널의 영역에 지방정부의 행정채널을 포함하고, 해당 행정지역 내에 한정하여 의무송신정책을 도입해야 한다고 주장한다. 또한 지방정부가 운영하는 채널이 긍정적인 역할을 수행할 수 있도록 채널 정체성을 명확히 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다고 주장하고 있다. 한편 이수영(1999)은 시민미디어에 대한 운용방안을 모색하기 위하여 해외 주요 국가들의 시민미디어 사례를 분석하여 각각의 매체에 따른 정책을 제시하고 있다. 특히 시민들의 참여가 어려운 국내 방송현황을 세부적으로 지적하고 이에 따른 문제를 극복하기 위해 케이블TV의 지역성을 강조하였다. 또한 위성방송과의 경쟁체제에 대비하여 액세스채널을 통해 케이블TV의 차별화 전략을 제고시킬 필요성을 역설하고 있다.

또한 최근에는 케이블TV 지역채널이 갖는 보도 기능에 초점을 맞추어 지역뉴스를 분석한 연구(박용일, 2005; 김재영·신태섭, 2010)도 행해지고 있다. 김재영·신태섭(2010)은 케이블TV 지역채널이 지역 언론으로서 ‘민주적 여론형성’과 ‘지역성 구현’을 모두 충족시킬 수 있도록 하기 위해서는 해설·논평을 금지하는 방송법을 개정하는 한편, 지역 여론의 민주적 형성과 지역성 구현 의무를 보다 강하게 부과하는 정책을 수립할 것을 제안하고 있다. 그밖에 염성원(2007)은 케이블TV 지역채널의 광고변화를 2005년 재허가 심사 전후로 비교하여 업계의 자정 노력 덕분에 상업광고가 감소하였다고

평가하였다.

2) 지역채널 운영과 방송평가 및 재허가 심사 간의 연관성

선행연구에서 살펴본 것처럼 지역채널에 대한 지금까지의 연구들은 대부분 운영 현황이나 편성의 문제점을 지적하는 데 초점을 맞추고 있으며 대체적으로 지역채널의 존재 가치를 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 그러나 지역채널 운영이 SO 사업자의 의무조항으로 존재하고 있고 지역채널 운영 실적이 재허가 심사에서 중요한 비중을 차지하고 있지만 이들간의 상호 연관성을 다룬 연구는 이루어지지 않았다.

방송법 제17조(재허가 등) 제3항의 재허가 심사기준에서는 방송법 제10조 제1항 각호 및 제17조 제3항 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하도록 하고 있다. 즉 최초 허가의 기준 위에 다시 재허가 심사 기준을 추가하여 심사하도록 하고 있다. 그런데 최초 허가 시 적용하는 방송법 제10조에 ‘지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성’을 심사기준으로 두고 있고, 방송법 제17조에서는 ‘지역사회 발전에 이바지한 정도’를 규정하여 방송의 지역성 구현에 대해 중복적인 심사항목을 두고 있다. 이는 재허가 심사에서 SO의 지역채널 운영을 비중있게 심사하려는 법적 의지가 있음을 보여주고 있다.

그러나 방송의 지역성 평가와 관련하여 심사항목의 세부 사항과 배점을 보면 지역채널 편성의 의무를 강하게 부여받고 있는 SO와 위성 간에 심사항목의 특화된 차별성이 존재하지 않는다. 특히 재허가 심사 항목에서 가장 큰 비중을 차지하는 부분은 매년 실시하는 방송평가 부분으로서 1,000점 만점에 500점을 차지하고 있는데, SO와 위성의 내용과 편성 영역의 배점은 <표 1>에서 보는 것과 같이 동일하게 200점으로 규정되어 있다.

<표 1> 매체별 영역별 배점

평가대상 매체 \ 방송평가 영역	내용	편성	운영	총점
지상파방송사업자(TV)	300	300	300	900
지상파방송사업자(R)	250		250	500
SO·위성방송사업자	200		300	500
PP(보도분야)	250		250	500
PP(홈쇼핑분야)	250		250	500
지상파DMB	250		250	500
위성DMB	200		300	500

이러한 문제점을 개선하기 위하여 권호영·하주용(2010)은 평가규칙개정안에서 <표 2>와 같이 ‘매체별 특성에 따른 편성평가안’을 제시하였으며, 2010년 12월 방송통신위원회가 이를 반영하는 평가규칙을 개정하였다. 그렇지만 그 내용을 보면 지상파의 경우 지역방송사의 자체제작 비율만으로 지역성을 평가하는 반면, ‘지역성 구현’이라는 쉽지 않은 가치 구현은 SO에 부여함으로써 실질적으로 방송사업자 중에서는 SO사업자가 방송의 지역성을 구현하는 가장 큰 책무를 안고 있다고 볼 수 있다.

<표 2> 매체별 특성에 따른 편성 평가안

평가항목	평가척도	평가대상
매체별 특성에 따른 편성	○ 지역방송사 자체제작 비율 (KBS지역총국, 지역MBC, 지역민방 중 자체편성비율이 50% 미만인 종합편성 방송사업자)	지상파TV
	○ 지역성 구현 프로그램 편성	SO
	○ 채널구성 및 운영 다양성 - 직접제작/외주제작 프로그램 편성 실적 - 지역채널의 액세스프로그램 편성시간량 및 액세스 프로그램 활성화 노력(SO)	케이블SO, 위성방송

지역채널에 대한 기존 연구에서 보듯이 지역채널의 정체성에 대해 부정적 평가가 없는 것은 아니지만 그 존재가치에 대해서는 기본적인 전제가 동의되고 있는 상황이며, 과거 형식적으로 진행되던 방송평가와 재허가 심사의 기준이 강화되고 있는 상황에서 심사항목의 일정 부분을 차지하는 지역채널의 운영은 SO사업자에게 점점 더 중요한 의미를 지니게 된다. 사업자 입장에서는 지역채널을 유지하기 위해 적지 않은 비용을 투자해야 하기 때문이다.

따라서 SO사업자가 지역성 구현 의무를 위해 운영하고 있는 지역채널이 법적 취지 및 심사취지에 맞게 운영되도록 하기 위해서는 양자간의 연관성이 어떻게 나타나고 있는지 기본적인 현황을 파악하고 그에 따른 문제점을 개선할 필요가 있을 것이다. 이러한 기본 인식 하에서 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1: SO의 지역채널 편성은 어떻게 이루어져 왔는가?

연구문제 2: SO의 지역성 구현과 관련하여 방송평가 결과는 어떻게 나타났는가?

연구문제 3: SO의 지역성 구현을 위해 재허가 심사에서 개선되어야 할 사항은 무엇인가?

3. 연구 방법

이상의 연구문제를 해결하기 위하여 문헌 분석, 2차 자료 분석, 심층인터뷰 등의 방법론을 사용하였다. 먼저, 연구문제 1에 대해서는 지역채널 운영실적을 분석하기 위하여 <방송산업실태조사보고서> 2008년도부터 2010년도 발간분(실제 데이터 값은 2007~2009년치)을 대상으로 지역채널 편성 실태의 추이를 분석하였다. 지역채널 운영의 세부 내용으로는 지역채널 편성량, 순환편성 비율, 프로그램 장르별 편성량, 제작원별 편성량, 제작원별 제작비용⁵⁾ 등을 조사하여 함의를 분석하였다.

연구문제 2의 방송평가 실적 분석을 위해서는 2008년부터 2010년까지 3년간의 SO의 방송평가

5) 심사위원 중 한 분은 방송산업실태조사보고서에 나타난 제작비용 자료에 대해 투명성과 신뢰성에 회의적인 시각을 보였으며 SO들로부터 직접적으로 1차자료를 수집하여 분석하는 것이 타당성이 있다고 지적하였다. 그러나 재무회계에 대한 1차 자료를 입수하기는 어려웠으며, 방송통신위원회에도 자료를 요청하였으나 끝내 자료 제공을 받지 못하였다. 심사 지적사항을 통보받은 후 이 문제를 해결하기 위해 MSO의 간부와 제작본부장을 만났으나 계속해서 '관련 자료는 공개하기 어렵다'는 입장을 표명하였다.

결과를 관련 항목별로 재분석하였다. 방송평가는 재허가 심사의 단일 항목 중 가장 비중이 높은 분야이고 재허가의 실질적 평가요소로 작용하고 있기 때문에 이를 분석하였다. 방송평가는 내용영역, 편성영역, 운영영역이 있지만, 여기서는 SO가 운영하는 지역채널의 내용 편성 영역에 주로 초점을 맞추어 분석하였으며 운영 영역 부분은 평가분석에서 제외하였다. 방송평가에서 이루어지는 직접제작, 외주제작 프로그램 편성 평가 30점⁶⁾과 지역성 구현 프로그램 편성 40점은 지역채널과 관련된 중요한 평가 부분이다. 여기에 덧붙여 지역채널과 밀접한 연관성이 있는 프로그램 수상실적 10점에 대한 평가 내용을 살펴보았다. 방송통신위원회에서 발표한 방송평가 점수 결과를 해당 항목별로 분석하였다.

연구문제 3에 대해서는 한국케이블TV협회 지역채널 분과위원회 분과위원 7명과 케이블 지역채널에 대한 연구경험이 있는 신문방송학과 교수 5명 등 총 12명에 대해 이메일 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰의 내용은 SO의 지역성 구현과 관련된 방송평가 및 재허가 심사항목과 배점의 적정성, 유료방송 재허가 제도의 문제점, 그리고 개선방안에 대해 개방형 질문을 하였다. 이메일 인터뷰는 2010년 10월 1일부터 10월 30일까지 진행되었다.

4. 분석 결과

1) SO의 지역채널 편성 실적

2007~2009년 3개년간 SO사업자의 월평균 지역채널 프로그램 편성량은 SO당 약 4만 분(일평균 약 22시간)으로 나타났다. 이는 종일 편성 기준 44,640분⁷⁾과 비교할 때 대부분의 SO가 지역채널에 대해 사실상의 종일 편성을 하고 있음을 의미한다(<표 3> 참고). 개별 SO의 경우도 월평균 39,319분으로 전체평균과 거의 차이가 없는 것으로 나타났다. 또한 지역채널 편성량은 소폭이긴 하지만 지속적으로 상승 추세에 있다.

그러나 <표 3>에서 보는 것과 같이 본방 비율의 3개년 평균이 20.2%에 그쳐 사실상 순환편성 비율이 약80%에 달하고 있다. 뿐만 아니라 지역채널의 월간 방송시간량은 소폭 증가하고 있지만 본방 비율의 경우 2009년에 17.7%로 대폭 낮아진 것으로 나타났다. 즉 SO의 지역채널 시간은 증가하고 있지만 실질적으로는 순환편성 비율이 확대되면서 재방송에 상당부분 의존하고 있음을 알 수 있다. 지역채널의 본방 비율이 점차적으로 축소되고 있다는 것은 지역채널에 대해 시청자의 지속적인 시청 관심이나 시청습관을 기대하기 어렵게 만드는 만큼 결과적으로 지역채널의 질적 하락을 가져올 수 있다. 따라서 이에 대한 정책적 대안이나 제도적 개선이 필요한 부분이라고 할 수 있다.

6) 지역채널이나 직접사용채널에 대한 직접 제작 또는 외주제작 프로그램 편성실적을 말한다. 직접외주제작 편성실적이 15점, 액세스 프로그램 편성실적이 10점, 액세스 프로그램의 활성화 노력이 5점으로 배점되어 있다. 그러나 직접제작, 외주 프로그램 편성 평가는 30점, 지역성 구현 프로그램은 40점이던 것이 2011년 1월 1일부터 시행되는 방송평가 규칙 개정을 통해 배점이 각각 20점씩으로 축소되었다. 그러나 이 연구에서 사용한 자료는 그 이전 자료이기 때문에 과거 배점으로 분석한 상태이다.

7) 월 31일 기준으로 분으로 편성시간량을 계산하면 60분×24시간×31일=44,640분

<표 3> SO별 지역채널 월간 편성량 및 본방 비율

연도	월간 방송시간 평균(분)			본방 비율(%)	순환편성 비율(%)
	평일	주말	계		
2007	27,466	11,291	38,757	21.3	78.7
2008	29,062	10,574	39,636	21.6	78.4
2009	30,014	10,653	40,667	17.7	82.3
평균	28,847	10,839	39,686	20.2	79.8

* 출처: 『2008년 방송산업실태조사보고서』, 160-168; 『2009년 방송산업실태조사보고서』, 143-153; 『2010년 방송산업실태조사보고서』, 145-153의 내용을 토대로 계산함.

한편 지역채널의 제작유형은 자체제작⁸⁾, 외주제작, SO교환, 시청자제작, 그리고 기타 제작으로 구성되어 있는데, 제작유형 중 가장 많은 것은 자체제작으로 3개년 평균이 62.7%에 이르고 있다. 그러나 이는 순환편성의 경우도 그대로 자체제작 비율로 계산한 것이기 때문에 실질적 자체제작 비율은 62.7%의 20% 정도인 약 12.5% 정도로 환산 추정해볼 수 있다. 한편 자체제작의 비율은 점차 증가하고 있는 반면 SO교환비율과 외주제작 비율은 점차 감소 추세에 있는 것으로 나타났다.⁹⁾

<표 4> 지역채널 제작원별 편성 비율

연도	자체제작비율 평균(%)	SO교환 비율 평균(%)	외주제작 비율 평균(%)	기타 비율 평균(%)
2007	55.2	13.7	12.5	18.6
2008	64.4	9.4	15.2	11.1
2009	68.5	7.0	11.0	13.5
평균	62.7	10.0	12.9	14.4

* 출처: <표 3>의 내용과 동일.

지역채널 제작비용의 변화 추이를 살펴보면 <표 5>에서 보는 것과 같이 2007년 465억 원이던 것이 2008년에는 50% 미만으로 감소하였다가 2009년에 다시 314억 원으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2009년 기준 100개의 SO사업자를 대상으로 한 조사라는 점을 감안할 때 SO당 연평균 약 3.1억 원 정도의 비용을 투입하여 지역채널을 운영하고 있음을 알 수 있다.

이는 SO의 2009년 총매출액 2조 5,252억 원을 기준으로 SO당 연평균 매출액이 252억 원이라고 환산하면 전체 매출액의 약 0.01%를 지역채널 유지 비용에 투입하고 있는 것이라고 볼 수 있다. 방송사업수의 1조 8천억 원을 기준으로 한다면 100개 사업자의 SO당 방송사업 수입 평균이 180억 원이므로 매출액 대비 약 1.7%의 비용을 지역채널 유지에 투입하고 있다고 볼 수 있다. 미디어 생태계

8) 방송평가에서는 직접제작이라는 표현을 사용하고 있으며, 방송산업실태보고서에서는 자체제작이라는 표현을 사용하고 있는데 여기서는 후자의 자료를 인용하는 만큼 자체제작이라고 표현하였다.
 9) 그러나 MSO의 한 간부에 따르면 MSO의 경우 별도의 비계열 외주제작사를 분사 형태로 운영하고 있으며 이를 통해 보도나 일반 교양, 오락프로그램을 외주 형태로 공급받고 있는데 사실상 방송산업실태보고서에서는 이 부분이 반영되고 있지 않다고 설명하였다. 아마도 사업자들이 회계상의 이익을 위해 이와 같은 경영방식을 유지하고 있다고 보여지며 이러한 부분이 지역채널의 편성실적에 실질적으로 반영되어 나타난다면 실제적인 외주제작 비율은 실제보다 증가할 수 있을 것이다.

가 급격히 변화하는 추세 속에서 SO사업자들이 지역채널 운영에 지속적으로 비용을 투입하여 채널의 질을 높이기 위해서는 그만큼의 동기부여가 필요한 상황임을 알 수 있다.

<표 5> 제작유형별 편성 비용(년간)

(단위 : 천원)

	자체제작	외주 제작	SO교환	시청자 제작	기타 제작	합계
2007	28,476,437	14,989,989	1,540,967	871,493	683,224	46,564,117
2008	20,705,966	5,099,000	786,887	963,691	648,783	20,705,966
2009	24,896,799	5,381,905	57,000	812,065	351,415	31,501,193
평균	24,693,067	8,490,298	794,951	882,416	561,140	32,923,758

* 출처: 『2008년 방송산업실태조사보고서』, 160-168; 『2009년 방송산업실태조사보고서』, 143-153; 『2010년 방송산업실태조사보고서』, 145-153.

프로그램유형별로는 보도, 교양, 오락, 생활정보, 기타 등으로 구분되는데 가장 많은 부분을 차지하는 것은 교양과 생활정보 프로그램 분야이다(<표 6> 참고). 보도방송 역시 적지 않은 비중을 차지하고 있는데 프로그램 유형별 제작비용에서 보도프로그램의 비용은 대폭 감소한 것으로 나타났다. 이는 각주 9에서 설명한 것과 같이 보도프로그램이 비계열 분사에 의해 제작되면서 나타난 결과라고도 해석해볼 수 있다. 한편 모든 프로그램 유형의 제작 비용이 감소한 반면 오락프로그램은 편성 시간량이 가장 적으면서도 제작비용은 소폭 증가한 것이 특징적이다. 이는 SO 지역채널에서도 오락프로그램의 편성은 고비용 투입요소임을 보여주는 것으로 해석할 수 있다.

<표 6> 프로그램유형별 지역채널 편성 실적 (년간)

		보도	교양	오락	생활정보	기타
2007	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
2008	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: <표 3>의 출처와 동일. 2009년 데이터의 경우 방송산업실태조사보고서에 프로그램 유형별 연간편성시간과 비용이 별도로 조사되어 있지 않아 제외하였다.

2) SO의 지역채널에 대한 방송평가 결과

방송평가에서 지역채널과 직접적으로 관련된 항목은 내용영역의 평가항목 배점 중에서 프로그램 관련 수상실적(10점)이며, 편성영역의 평가항목에서는 직접제작 외주 제작 편성 실적(30점), 그리고 지역성구현 프로그램 편성(40점, 9등급 평가) 부분이 해당된다고 할 수 있다. 이는 내용 및 편성영역 방송평가 배점 200점 중에서 40% 정도를 차지하고 있다.

먼저 수상실적의 평균 점수는 10점 배점에서 3개년 평균이 4점으로 항목 중 3개년 평균 점수의 실적 비중이 가장 낮은 편이다. 또한 수도권 방송사업자에 비해 비수도권 방송사업자의 점수가 낮은 편인데, 다만 비수도권 사업자의 수상실적 점수는 점차 상승하는 경향을 보이고 있는 것으로 나타났다. 직접제작/외주제작 프로그램 편성의 경우 30점 만점에서 3개년 평균이 23점이며 수도권, 비수도권 모두 점수가 상승하는 경향을 보이고 있는 것은 긍정적 변화라고 할 수 있다.

지역성 구현 프로그램 편성 항목의 경우 40점 배점인데 3개년 평균을 보면 23.3으로 30점 만점인 직접제작 점수의 평균값과 거의 차이가 없을 만큼 점수가 낮은 편이다. 뿐만 아니라 갈수록 평균값이 하락하고 있음을 알 수 있으며, 2010년의 경우 40점 만점에서 평균 19.42를 기록할 만큼 낮은 점수를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 7> 종합유선방송사업자의 내용 및 편성 영역 평가 추이 (2008-2010)

	배점	지역별	2008	2009	2010	3개년 평균
수상실적	10	수도권	5	4.58	4.63	6.05
		비수도권	2.72	3.25	4.29	3.42
		평균	3.72	3.82	4.5	4.01
직접제작 외주제작 프로그램 편성	30	수도권	20.74	24.24	25.89	25.22
		비수도권	21.42	23.65	24.96	23.34
		평균	21.12	23.91	24.14	23.06
지역성 구현 프로그램 편성	40	수도권	30.78	21.22	19.42	27.86
		비수도권	28.62	20.44	19.42	22.83
		평균	29.56	20.76	19.63	23.32

지역채널 운영과 관련된 방송평가 내용만을 보았을 때 최근 3년간 방송사업자들이 지역채널 성과는 그다지 좋은 평가를 받지 못하고 있다고 결론지을 수 있다. 이러한 결과를 초래한 원인은 여러 가지가 있을 수 있을 것이다. 우선은 SO사업자들이 지역채널을 제대로 운영하려는 의지가 결여되어 있는 것이라고 해석할 수 있다. 지역채널 편성 현황에서 보듯 순환편성 비율이 높은 상황에서는 채널에 대한 시청자 유인이 이루어질 수 없고 지역성 구현에 실질적으로 기여하기 어렵기 때문이다. 또다른 측면에서는 SO사업자들로 하여금 지역채널에 대한 관심과 투자를 적극적으로 행하도록 유인하는 제도적 장치가 결여되어 있기 때문이라고 해석할 수 있다. 즉 방송법에서 지역채널을 의무편성으로 규정하고 있고, 이를 방송평가와 재허가 심사를 통해 평가하는 시스템을 가지고 있지만 이러한 법적 규정들이 지역채널의 유지 발전에 실질적으로 기여하기에는 역부족인 상황이라고 평가할 수 있는 것이다.¹⁰⁾

10) 이 부분에 대해 심사위원 한분은 SO들이 투자 대비 효과를 생각할 때 그 효과가 크지 않다고 판단하여 지역 채널에 투자하지 않은 결과에서 비롯된 요인이 더 크다는 의견을 제시하였다. 지역채널에 종사하는 전문가들과의 인터뷰에서도 경영진의 이해나 의지부족을 언급하는 경우가 많았다는 점을 고려할 때 평가제도적 요인보다는 사업자의 투자이지 문제가 더 크다고 할 수 있을 것이다.

3) SO의 지역성 구현과 관련된 재허가 심사의 문제점과 개선방안

따라서 현재 방송평가의 여러 항목 중 지역채널 운영과 관련있는 앞의 세 가지 평가항목과 재허가 제도에 대해 현업과 학계 전문가 12인을 대상으로 심층인터뷰를 실시하였다. 프로그램 관련 수상실적, 직접제작/외주제작 편성, 지역성 구현 프로그램의 편성 등에 대해 전문가들은 대체적으로 배점 등을 조정할 필요가 있다고 지적하였으며, 다양한 개선방안을 제시하였다.

(1) 프로그램 관련 수상 실적 항목의 문제점과 개선방안

프로그램 관련 수상 실적에 대한 평가가 낮은 것과 관련하여 업계에서는 수상실적을 현실화해야 한다고 주장하였다. SO의 경우 수상 기회가 많지 않다는 점에서 현실에 맞게 보완해야 한다는 의견이 지배적이었다. 현실화 방안으로는 점수 배점보다는 가산점이나 수상실적 인정 범위의 확대 등을 강조하였다.

현실적으로 수상할 기회가 거의 없다. 또한 수상 기관을 정하는 것도 문제가 있다고 생각된다. 현실적으로 적용한다면 가산점을 주는 방향이 좋다고 본다.(현업 1)

케이블TV방송대상, 협회 주관 시상식(자체제작 우수프로그램응모전 등)의 수상실적 인정, 배점을 없애기 보다는 케이블TV 주관시상식의 실적인정 범위를 높임으로써 상의 권위를 높이고 SO의 제작의욕을 북돋우는 계기로 활용할 수 있을 것이다.(현업 2)

방송통신위원회가 상당부분 투자하는 케이블 TV 관계자 및 제작물 공식 시상식 등이 연례행사로 정착되어야 한다.(현업 3)

SO의 제작여건 및 인력으로 봤을 때 프로그램 관련 수상횟수가 많을 수 없는 상황이다. 이에 프로그램 관련 수상실적이 기관에 대한 수상실적 평가가 아닌 ‘시청자위원회’의 평가 및 모든 방송사(지상파 포함)의 경쟁에서 평가된 수상실적만이 아닌 SO간에 의한 프로그램 평가(별도의 수상실적 혹은 프로그램 평가에 대한 절차)가 이루어진다면 SO에 대한 방송평가 취지에 부합될 수 있을 것이다.(현업 4)

현업에서는 프로그램 관련 수상 실적에 대해 점수 배점보다는 가산점이나 수상실적 인정 범위의 확대를 주장하고 있지만, SO의 지역채널 프로그램 제작을 진작시키는 차원에서 배점제는 현행대로 유지할 필요성이 있다고 본다. 특히 SO의 배점은 10점으로 지상파의 25점 배점에 비해 낮은 배점이라는 점을 고려할 때 매체별 평가의 차별성도 유지되고 있다고 보기 때문이다.

(2) 직접제작/외주제작 프로그램 편성 항목의 문제점과 개선방안

직접제작/외주제작 프로그램 편성 항목에 대해서 업계에서는 현실적인 측면에서 제도를 개선하거나 보완해야 한다고 지적하였다. SO교환실적 프로그램 편성실적에 대한 평가나 액세스프로그램에 대한 유연성 있는 평가 그리고 녹음, 녹화채널의 운영 사례 항목 폐지 등이 대안으로 제시되었다.

현업 1은 “양질의 자체 제작 프로그램 제작 장려를 위하여 SO교환프로그램 편성실적 평가(10점 배점)가 이루어져야 한다”고 주장하였는데 앞서 살펴본 지역채널 편성 현황에서 SO 교환 프로그램의 편성이 점차 감소하고 있는 추세를 고려하고, 지역채널 프로그램의 활용가치를 고려할 때는 긍정적으로 검토해볼 수 있지만, 지역채널이 가지는 본래의 의미를 고려한다면 지역성을 넘어서는 문제가 발생할 수 있기 때문에 쉽게 수용하기는 어려울 것으로 보인다.

액세스 프로그램에 대해서는 15점의 배점이 주어졌는데 지역채널의 특성상 적절한 배점이기는 하지만 현업에서 주장하고 있는 것처럼 한정된 지역 내에서 이를 지속적으로 유지하는 것은 일정한 한계가 있어 보인다. 오히려 직접제작의 평가 비중을 높이고 여기에 시청자 참여를 활성화하는 방향으로 가는 것도 고려해볼 필요가 있다.

직접제작, 외주제작 프로그램편성의 30점 만점항목의 구성은 직접제작, 외주제작 편성 15점, 액세스 프로그램 편성 10점, 액세스 프로그램 활성화 노력 5점 총 30점으로 구성된다¹¹⁾. 액세스 프로그램의 편성 여부가 평가되어지는 부분이 50%를 차지하게 되는데 액세스 프로그램의 특성상 참여빈도가 SO의 노력과 무관하게 움직이지 않을 때를 감안한 평가가 이뤄 질 수 있도록 보완되어야 한다.(현업 4)

직접·외주제작 프로그램의 경우 녹음, 녹화 채널을 운영하는 사례가 거의 없으므로 유명무실한 항목이다. 그러므로 새로운 항목의 도입과 배점 향상이 필요하다.(현업 5)

학계에서도 SO가 직접 제작한 프로그램이나 직사채널에 대한 배점을 확대하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 학계 2와 학계 3 모두 “케이블TV 직사채널, 지역채널의 지역에서의 긍정적이고 적극적인 역할을 고려하여 현재의 배점보다 2배 정도의 비율로 배점하는 것이 필요하다”는 주장을 제시하였다. 그러나 학계 1의 경우 배점의 상향조정에는 동의하지만 프로그램 공동제작에 대해서는 부정적인 입장을 표명하였다. “지역채널에 대한 직접제작이 중요하므로 40점으로 상향조정이 필요하다. 다만 MSO들의 SO간 공동제작이 오히려 지역주의를 떨어뜨리므로 같은 계열의 SO간 프로그램 공동제작은 금지가 필요하다(예, <자갈치아줌매>가 전주 티브로드에서 방송).”

직접 제작 프로그램의 배점 비중을 확대하는 방안에 대해서는 긍정적으로 검토해볼 필요가 있지만 SO간 프로그램 공동 제작의 경우 학계 1의 주장대로 지역성의 구현에 부정적 결과를 가져올 가능성이 있다는 점을 고려할 때 신중한 검토가 필요한 부분이다.

(3) 지역성 구현 프로그램 편성 항목의 문제점과 개선방안

‘지역성 구현 프로그램 편성’ 항목의 경우 40점 배점을 차지하고 있는데, 업계에서는 세부 항목에 대한 수정이 필요하며, 무엇보다도 지역성을 구현하는 프로그램의 범위를 확대해야 한다는 의견이 있었다.

지역채널의 보도기능과 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위를 생활권역이 같은 지역으로 확대하여 ‘지역성 프로그램의 평가’ 범위를 넓혀나가야 할 것이다.(현업 1)

11) 2010년 개정 규칙에서 ‘액세스 프로그램 활성화 노력’에 대한 평가는 액세스프로그램 참여 안내 방송(자막고지 포함), 시청유도를 위한 안내 방송 등 방송을 통한 실적만 인정하도록 규정하였다.

또한 지역성 구현 프로그램의 구체적인 평가 기준¹²⁾을 명확히 하는 것이 필요하다는 견해가 제시되었다. “지역성 구현 프로그램의 판단근거 기준이 명확하지 않아 지역성 프로그램의 분류가 개인적인 판단으로 이루어지고 있는 것 같다”(현업 7)는 의견이며, 지역성 구현 프로그램을 세 가지 기준 중 한 가지 이상을 충족시키는 프로그램으로 규정해야 한다는 의견도 제시되었다. 즉 ① 프로그램의 소재가 지역 내에 있는 프로그램 ② 지역 주민이 출연하는 오락 프로그램 ③ 지역 내 행사 중계 중 하나 이상을 충족시키면 지역성 구현 프로그램 인정해주어야 한다는 의견(현업 6)이다.

지역성 구현 프로그램의 기준 확대에 대해서는 2009년 말 개정된 방송법의 규제완화 내용을 고려할 때 현업의 의견을 수용할 필요성이 있다. 개정 방송법에서 SO와 지상파방송 간의 겸영이 허용된 상황이며, 향후 양자간의 겸영이 활성화된다면 SO의 뉴스프로그램과 지상파의 뉴스프로그램 간에 차별성이 존재하기 어렵기 때문이다. 미국의 경우 지역뉴스를 제공하는 지역 케이블방송국의 약50%가 지상파TV방송국이나 지역신문과 같은 뉴스매체와 겸영(지역뉴스를 제공하는 57개 방송국 중 26개)하고 있으며, 지역뉴스를 제공하는 독립지역케이블방송국의 거의 대부분이 전통적인 뉴스매체들과 제휴관계를 유지하고 있는 상황이다(Lynn, Cooper, & Turner, 2007).

한편 지역성 구현을 위한 프로그램 편성에서 MSO는 SO간 상호교환 프로그램에 대한 평가 항목을 추가해야 한다고 주장하였다.¹³⁾ 지역채널 프로그램의 SO간 상호교환 프로그램을 배점 항목에 추가할 경우 SO들의 지역채널 편성 다양성이 증진되고 프로그램 편성의 비용효율성을 높일 수 있는 긍정적 효과가 있는 반면, 프로그램 돌리기 편성으로 인해 지역채널의 지역성 유지라는 원래 목적에 배치되는 측면이 있고 SO별 자체 제작의 전체 비율이 감소될 수 있는 가능성도 있기 때문에 이에 대해서는 신중한 정책 판단이 필요한 부분이다.

서울 등 대도시의 경우 SO 방송권역에 한정된 방송은 시청률이 낮아지고, 이에 대해 제작하는 어려움이 생기게 된다. 현재 대부분이 MSO화되고 있는 시점에서 공동으로 제작되어지는 프로그램에 대한 부분이 전혀 반영이 되지 않는 점도 제작 현실적으로 어려운 부분이다. 그러므로 SO교환 프로그램에 대한 항목 추가 배점 보완이 필요하다. 또한 지역성구현 프로그램에 SO가 자체 제작하여 SO간 상호 교환하는 프로그램에 대한 평가가 지역성구현 프로그램에 반영되지 않더라도 별도의 자체제작 노력 및 능력에 대한 평가가 이뤄질 수 있도록 제도적 보완이 필요하다고 생각된다.(현업 7)

12) 2010년 방통위 규칙 개정안에서는 지역성 구현 프로그램의 인정범위는 방송법시행령 제55조제3항 및 동법시행규칙 제16조제3항에 의거, 지역성 구현 프로그램의 범위를 2, 3, 5호의 기준에 한정하였다. 즉 방송법시행령 제55조제3항의 1호에 해당하는 시청자가 자체 제작하여 방송을 요청하는 프로그램의 경우는 액세스 프로그램과 중복되어 제외하며, 4호의 방송프로그램 안내는 지역성 구현 프로그램 편성 평가항목의 취지에서 벗어나므로 제외하였다. 단 방송법시행령 제55조제3항의 5호에 ‘지역성 구현 프로그램 편성’ 평가항목의 본래 취지를 살려 SO 지역채널의 프로그램 형식에 관계없이 지역주민을 대상으로 한 프로그램으로 한정함. 단, 지역사회 또는 문화를 내용으로 하는 프로그램으로 당해 방송구역이 속한 지역보도 프로그램, 주민생활정보프로그램, 각종 지역행사의 중계 또는 지역주민이 참여한 오락프로그램을 포함하였다.

13) 2010년 방통위 규칙 개정안에서는 지역성구현 프로그램의 인정범위와 관련하여 지역의 범위를 해당 SO사업권역 내와 해당 사업권역과 경계가 맞닿아 있는 인접 시군구로 한정하였다. 서울 및 광역시의 경우 해당 SO사업권역이 속한 구 및 해당 구와 경계가 맞닿아 있는 인접구 및 인접시군, 기타 지역의 경우 해당 SO의 사업권역이 속한 시군구와 경계가 맞닿아 있는 인접 시군구에 대한 내용을 다른 프로그램만 인정하였다. 또한 MSO의 경우 해당 지역관련 프로그램만 분리하여 평가하도록 하였다.

또한 지역성 구현 프로그램의 배점을 높여야 한다는 의견이 학계와 현업의 다수의 의견으로 제시되었다. 현행 40점 배점을 최소 50점 이상에서 최대 2배인 80점까지 배점 확대를 주장하고 있는 것으로 나타났다. 현업 3은 “케이블 TV 제작물 대부분이 지역성을 벗어나 제작될 수 없는 만큼 배점이 보다 최소 50점 이상으로 확대되어야 한다”고 주장하였으며, 학계 5는 “케이블TV 직사채널, 지역채널의 지역에서의 긍정적이고 적극적인 역할을 고려하여 현재의 배점보다 2배 정도의 비율로 배점하는 것이 필요하다”고 의견을 제시하였다. 학계 4 역시 “당초 케이블의 도입 취지를 고려할 때 배점을 대폭(2배) 확대해야 한다”는 입장을 보였으며, 학계 3은 “SO의 존재 이유가 지역매체이므로 지역성 구현 프로그램의 배점을 60점으로 상향조정하는 것이 필요하다”는 의견을 보였다.

그러나 지역채널에 대한 평가가치를 절상하지는 다수의 주장과 달리 학계 1과 학계 2의 경우 배점 축소가 필요하다는 주장을 제기하였다. 이유는 SO가 자체 편성하는 비중이 작기 때문에 현행보다 배점을 축소할 필요가 있다는 주장이다.

케이블TV의 경우 자체 채널이 있기는 하지만 전체 채널에 비하면 매우 비중이 적은 편이다. 케이블TV가 제공하는 채널이 적절하냐는 부분에 대한 평가가 필요하지만, 이에 대해서 규제 기관이 강력하게 규제하기 어려운 성격이 있다. 내용과 편성 부분이 지상파의 경우에는 평가의 2/3를 점유하고, 케이블TV의 경우 2/5를 차지하는 것이 적절한지를 정확하게 판단하기는 어렵지만, 케이블TV의 경우 내용과 편성의 비중을 작게 두는 것을 설명할 수 있을 것이다.(학계 1)

지상파방송은 편성이 강조되어야 하고, 케이블은 운영이 강조되어야 하는 것은 타당하다고 생각한다. 내용과 편성이 200점도 많다고 생각한다. SO가 자체 편성하는 내용이 그다지 많지 않기 때문이다.(학계 2)

지역채널 방송평가의 항목별 문제점 외에 전체적인 지역채널 평가방식의 문제점을 지적한 의견도 적지 않았다. 지금의 차별적 배점 방식은 지역 시청자 욕구에 따라 진화해야 하는 미디어의 특성을 전혀 반영하지 못한다는 것이 현업과 학계의 공통된 의견으로 나타났다.

종합유선방송 출범 이후 15년이 지난 현재, 지역채널은 해당지역의 사회적 기능을 잃어간 중요한 매체로 자리 잡고 있다. 현재의 정량적/형식적 평가제도는 지역 시청자 욕구에 따라 진화해야 하는 미디어의 특성을 반영하지 못하고 있다. 지역채널 발전을 유도할 수 있는 내용평가 영역이 늘기를 기대한다.(현업 1)

특히 지역채널을 편성하는 SO의 특수성을 고려할 때 내용 및 편성에 대한 전체 배점 비중이 운영영역에 대한 배점만큼 높아질 필요가 있다는 주장이 많았다.

케이블TV(SO)도 직사채널과 지역채널의 경우 지상파와 동일하게 자체 편성과 제작을 하고 있기 때문에 이에 대한 평가가 이루어져야 한다. 특히 직사채널과 지역채널이 지역에서 수행하는 역할은 지역의 지상파방송과 동일하거나 그 이상이기도 하다.(학계 5)

지상파의 방송 평가는 내용3: 편성3: 운영3으로 케이블TV는 내용 및 편성2: 운영 3의 비율로 되어 있다.

이는 지상파방송에 비해 케이블TV의 재무구조, 마케팅 및 기술적 투자능력을 중요하게 본다는 의미이다. 하지만 내용과 편성을 합친 것이 운영보다 비율이 적은 것은 문제라고 할 수 있다. 최소한 3:3 정도의 비율은 되어야 한다고 생각된다. 특히 케이블TV가 지역매체로서 위상을 지니고 있지만, 지역 채널 외에는 지역주의를 구현하는 채널이 거의 없다는 점에서 내용 및 편성에 가중치를 부여하는 것이 타당하다고 판단된다.(학계 3)

SO의 재허가와 관련하여 지역시청자들의 의견 수렴이 더욱 적극적으로 이루어질 필요가 있다는 의견도 제시되었다.

지역시청자들을 대상으로 지역 SO에 대해 평가하는 여론조사 작업과 지역여론지도자들을 대상으로 하는 전문심층인터뷰 결과를 실시하여 이를 재허가 기준으로 반영하였으면 한다. 이를 위해 지역 SO의 방송을 통하여 재허가를 반복적으로 공지하고 지역 SO의 재무상태, 지역채널 운용 등을 방송국 로비에 비치하고 인터넷에 공개하여 지역민들이 지역 SO에 대한 정보에 쉽게 접근할 수 있어야 한다.(학계 3)

현업 및 학계의 지역채널 전문가들을 대상으로 한 심층인터뷰 내용을 종합해보면 지역채널의 가치를 유지하고 지역채널을 활성화하기 위해서는 심사항목의 배점에 대한 개선방안을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있음을 보여주고 있다. 특히 학계와 현업에서 지역성 구현 프로그램의 배점을 높여야 한다는 의견이 다수의 의견으로 제시된 반면, SO가 자체 편성하는 비중이 작기 때문에 현행보다 배점을 축소할 필요가 있다는 주장이 상충되고 있는 부분에 대해 방송평가 및 재허가 심사 기준을 어떻게 개선할 것인가에 대해 면밀한 정책 개선의 노력이 필요할 것으로 보인다.

5. 결론 및 연구의 제한점

지금까지 방송법에 명시된 케이블TV SO의 지역채널 편성 의무가 실질적으로 어떻게 이루어지고 있고 이에 대한 방송평가 및 재허가 심사는 어떻게 나타나고 있는지 살펴보았다. 연구결과 지역채널은 거의 종일편성이 이루어지고 있지만 실질적으로는 본방 비율이 20% 정도로 매우 낮고, 갈수록 순환편성 비율은 증가하고 있는 추세인 것으로 나타났다. 방송시장의 경쟁이 가열되고 있는 상황에서 이와 같은 추이는 지역채널의 운영이 향후에도 질적 성장을 보여주는 데 한계를 가질 수밖에 없음을 보여주고 있다. 또한 지역채널에 투입되는 제작비용은 더 이상 증가세를 보이지 못하고 있는 것으로 나타났는데 비용 부분에 대한 조사 결과는 방송산업실태보고서의 자료가 갖는 신뢰성의 한계로 인해 결론을 내리기가 쉽지 않은 상황이다. 다만 방송시장의 경쟁이 가속화되는 상황 속에서 사업자의 수익성이 악화된다면 방송사업자 입장에서는 지역채널에 대한 비용 투자를 최소한의 형식 요건으로 생각할 가능성이 높다고 본다. 지역채널의 운영이 방송법상에 SO의 의무규정으로 되어 있고 이를 재허가 심사에서 평가하는 구조이지만 이를 통해 얻어지는 사업상의 이익이 가시화되지 않는다면 사업자들은 채널을 최소한의 비용으로 유지하고자 할 것이며 결과적으로 지역채널의 질적 발전을 기대하기가 어렵다는 뜻이다.

재허가 심사항목 중 가장 큰 비중을 차지하는 방송평가 점수에서 지역채널 운영실적이 그다지

좋은 결과를 가져오지 못했다는 것은 이러한 추론의 타당성을 짐작케 해준다. 지역채널 운영과 관련있는 심사항목인 프로그램 관련 수상실적(10점), 직접제작/외주제작 편성(30점), 지역성 구현 프로그램의 편성(40점)이 모두 80점 배점인데 2007년부터 2009년까지 3개년 평균값이 각각 4.01점, 23.06점, 23.32점으로 총 50.39점으로 100점 기준으로 환산하였을 때 약 63점에 불과한 평가 결과를 보이고 있는 것이다. 지역채널에 대한 방송평가 결과가 이렇게 낮은 것은 사업자들이 지역채널을 제대로 운영하겠다는 의지가 부족한 데 일차적인 원인이 있다고 본다.

그러나 다른 한편으로 방송평가와 재허가 심사 등을 통해 제도적으로 지역채널을 적극적으로 운영하도록 하는 유인책이 결여된 결과라고도 해석할 수 있다. SO사업자는 플랫폼사업자임에도 불구하고 다른 유료방송 플랫폼과 달리 상당한 공익성을 담보하고 있는 지역채널의 편성을 의무화하도록 규정한 지 15년이 지났다. 따라서 케이블TV 지역채널의 존재가치에 대한 중간 점검의 차원에서 운영 실태에 대한 정확한 정책 판단을 내리고 이에 대한 근본적인 정책 변화가 필요한 시점이다. 연구결과를 통해 파악한 내용을 토대로 몇 가지 정책대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지역채널 운영에 대한 정밀한 조사결과가 선행되어야 한다. 지역채널의 편성실적과 비용 투자에 대해 정확한 자료 공개와 수집이 이루어져야 하며 이를 통해 지역채널 운영에 대한 합리적인 정책 판단과 정책 개선이 있어야 한다. 이를 위해서는 방송산업실태보고서가 신뢰성있는 자료를 바탕으로 구성되어야 한다. 현재 방송산업의 전체적 규모와 실태를 파악할 수 있는 유일한 정부 자료가 이 보고서인데 보고서의 자료에 대해 학계와 업계가 모두 신뢰하기 어렵다는 인식을 가지고 있는 상황이라면 실태보고서로서 자료가치가 없다고 본다.

둘째, 초방 제작비율에 대해 보다 세부적인 자료 수집을 하고 이에 대해 충분한 평가가 이루어질 필요가 있다. SO의 지역채널 의무편성은 거의 종일 편성이 이루어지고 있는 점을 고려할 때 일단 형식적으로는 사업자의 의무가 잘 이행되고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 거의 종일 편성되고 있는 지역채널의 초방비율이 매우 낮기 때문에 지역채널을 통해 지역민의 정보욕구를 충족시키는 데 한계가 있다. 현재의 기준이라면 1개의 프로그램을 만들어 재방 편성을 많이 하더라도 점수가 나오고, 방송사가 전체 방송시간을 적게 한다면 높은 비율의 편성실적을 올릴 수 있는 불합리한 구조이다. 직접, 외주제작 평가 항목에 대해서는 초방제작 비율로 판단하고, 지역성 구현 프로그램 편성 평가는 편성 실적을 기준으로 삼는 방법도 고려해볼 필요가 있을 것이다. 이미 권호영·하주용(2010)이 제시한 방송평가규칙안에서는 지역성 구현 프로그램 편성 시간량 산정시 본방(초방) 또는 순환방송을 모두 인정하나 과도한 순환방송을 방지하기 위하여 순환방송시간 배점은 각 편성비율에 따른 본방 배점의 50%만 인정하는 안을 제시하였기 때문에 이에 따른 제도 개선의 효과가 있을 것으로 보인다.

셋째, 개정 방송법에서 SO와 지상파의 겸영을 허용한 이상 양자간의 겸영이 활성화된다면 지역채널의 편성 및 재허가에서도 좀 더 지역 확장적인 검토가 필요할 것이다. 권호영·하주용(2010)이 제시한 방송평가규칙안에서 지역성구현 프로그램의 인정범위는 지역의 범위를 해당 SO사업권역 내와 해당 사업권역과 경계가 맞닿아 있는 인접 시군구로 한정하고 있으나 지역채널 종사자들을 포함하여 학계 전문가들이 지역채널의 가치에 대한 평가를 확대하자는 의견을 보이고 있는 점을 고려할 때 지역민에 대한 서비스 확장 측면에서 가능하다면 지역성구현 프로그램의 충족 요건을 완화할 필요가 있어 보인다.

넷째, 재허가 심사 기준을 개선할 때 SO의 지역성 구현 프로그램에 대한 배점에 대해서는 지역채널에 대한 정책 방향성을 우선 결정한 후 배점을 조정할 필요가 있다. 현행 40점을 보다 확대하자는

의견이 지배적인 반면 오히려 축소하자는 의견도 있는데 이는 전적으로 지역채널에 대한 정책의지와 정책방향성에 따라 결정될 사항이라고 본다. 향후에도 지역채널을 SO사업자에게 부과하는 차별적 책무로 남겨두고자 한다면 매년 실시하는 방송평가의 40점 배점과 재허가 심사 기준에 있는 지역채널의 운용 실적 및 계획 배점 40점은 그대로 유지될 필요가 있을 것이다.

이 연구에서는 방송산업실태조사보고서를 지역채널 현황조사를 위한 기본자료로 사용하였으나 보고서의 자료가 갖는 신뢰성의 한계로 인해 연구결과의 신뢰성과 타당성에 문제가 있을 수 있다. 그러나 다각도의 노력에도 불구하고 1차 자료의 접근에 어려움이 있었기 때문에 불가피하게 보고서의 자료를 활용할 수밖에 없었다. 또한 방송법 제10조의 재허가 방송평가 항목과 방송법 제17조의 재허가 심사 항목을 합쳐서 재허가 심사 평가가 이루어지는데 방송평가 항목에 대해서는 자료 입수를 할 수 있었지만 재허가 전체 심사에 대한 사업자별 세부 자료는 공개 불가라는 규제기관의 입장으로 인해 원자료를 입수할 수 없었다. 따라서 지역채널의 운영 현황을 파악하고 그와 관련된 재허가 심사 제도의 개선방안을 모색하기 위한 결론을 도출하는 데 일정 부분 한계를 가지고 있다. 또한 논의의 범주를 지역채널과 재허가 심사 연관성에 한정하였기 때문에 방송평가제와 재허가제 간의 중복규제 등 재허가 심사제도가 가지는 근본적인 구조적 문제점에 대해서도 이 논문에서는 포함시키지 않았다.

지역채널 활성화가 이루어지고 있지 않은 원인은 방송사업자 요인이나 방송환경변화 요인 등 여러 가지가 있을 수 있는데 이 논문에서는 방송평가나 재허가 제도와 같은 국내 제도적 요인에 국한하고 있는 것도 본 연구의 한계점이라고 할 수 있을 것이다. 후속 연구에서는 이러한 한계점들을 보완하는 차원에서 서베이 등의 방법론을 통해 지역채널 의무편성의 지속타당성이나 개선방안에 대해 전문가의 의견을 수렴해보고자 한다.

Ⅰ 참고문헌

- 권호영·하주용 (2010). 방송환경변화에 따른 방송평가규칙 개선방안. 방송평가에 관한 규칙개정안 토론회 발제문.
- 김재영·신태섭 (2010). 『지역채널 뉴스 경쟁력 확보 방안』. 한국케이블TV방송협회.
- 김정태 (2007). 『디지털시대 방송법 해설』. 커뮤니케이션북스.
- 박용일 (2005). 케이블TV 지역채널 뉴스에 관한 연구—뉴스의 질을 중심으로 한 경쟁력 강화 모색. 『2005 우수논문공모전 자료집』. 한국케이블TV방송협회.
- 송종길 (2005). 지방자치단체의 방송채널 운영 해외 사례분석 및 정책방안—지자체 방송채널 정책방안 토론회 발표문, 방송위원회.
- 양문석 (2006). 『SO편성·제작 실태 보고서』. 한국방송학회.
- 염성원 (2007). 한국케이블TV 지역채널의 광고메시지 특성과 운영에 관한 비판적 고찰. 『한국광고홍보학보』, 제9-3호, 129~163.
- 이석태 (2000). 지방자치단체 발전을 위한 케이블TV방송국 지역채널 활성화 방안 연구. 동의대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이수영 (1999). 『시민미디어 정착방안 연구』. 한국방송진흥원, 연구보고 99-14.

- 정미영 (1999). 케이블TV 지역채널 프로그램에 관한 연구—부산지역 SO 8개사를 중심으로. 동아대학교 언론정보대학원 석사학위논문.
- 정상윤 (2004). 『지역채널활성화방안 연구』. 한국케이블TV방송협회
- 정상윤 (2006). 지역채널 활성화에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 『언론과학연구』, 제6권 1호, 393-424쪽.
- 정상윤 · 정인숙 (2010). 『방송통신융합시대 케이블TV 재허가 정책에 관한 연구』. 한국케이블TV방송협회.
- 정인숙 (2010.3.4). 케이블TV 지역채널의 전망 및 전략. 2010 KCTA Digital Cable TV Show 세미나.
- 최영목 (2006). 『SO 지역채널의 프로그램 포맷 연구』. 한국케이블TV방송협회.
- Cable channel dispute goes to court (2009.11.27). Available: <http://www.themorningsun.com/articles/2009/11/27/news/srv0000006909885.txt>
- CRTC (2009). Review of community television policy framework. Available: <http://www.crtc.gc.ca/eng/archive/2009/2009-661.htm>
- Lynn, A., Cooper, M & Turner, S. (2007). National Owners Dominate Local Cable News:Local Cable News Channels Do Not Significantly Contribute to Source or Viewpoint Diversity. Available: http://www.freepress.net/files/study_4_cable_local_news.pdf

(투고일자: 2011.2.28, 수정일자: 2011.4.24, 게재확정일자: 2011.4.26)

ABSTRACT

A Study on the Management of Local Channel and Renewed License of Cable TV System Operator in Korea

In-Sook Jung* · Sang-Yune Chung**

This study explores the management of cable local channel and its related issue of renewed license. Programming of the local channel is the special obligation duty on the cable system operators(SO) under the article 70 (3) of the Broadcast Act. The law provides that SO should operate a local channel which produce, program and transmit the local information, a broadcast program guide and the official announcement items etc. under the conditions as prescribed by Presidential Decree. And the article 55 of the Enforcement Decree defines the scope of broadcast program which transmit through the local channels. And the Korea Communications Commission(KCC) grants a renewed licence 3-5 years based on the level of contribution to the development of local community under the article 31 of the Broadcasting Act and the Rules of Broadcast Evaluation. However, the management of local channel does not give the operators real benefit for the investment of a significant cost, and it could be a reason why the local channel programming has not been vitalizing despite of the legal coercion. To solve the several research questions, this study used in-depth interviews with the experts concerned and literature review for the government documents. The result shows that each SO local channel schedule almost 24 hour a day, but much of them is the repeat programming. In addition to that, the outcome reveals that the scale of the cost investment on the local channel is decreasing and the evaluation score of its management is not so positive figures. These result indicates that the policy of the cable local channel needs revised policy alternatives or paradigm on the basis of realistic goals.

Keywords: Cable TV System Operators, Cable Local Channel, Broadcast Evaluation, Renewed License

* Associate Professor, Dept. of Broadcasting and Telecommunications, Kyungwon University

** Full Professor, Division of Mass Communication and Political Science, Kyungnam University