케이블 지역채널은 방송 지역성 강화의 대안일 수 있을까?

지역 지상파와 케이블 지역채널 간 접목 가능성 탐색*

김재영 충남대학교 언론정보학과 교수**

이 논문은 지역 지상파와 케이블 지역채널의 시너지를 통한 방송 지역성의 극대화 가능성을 모색한다. 이를 위해 4차 산업혁명으로 대별되는 시대적 환경 변화 속에서 지역성 개념이 갖는 유의미성을 검토하고, 방송 지역성의 현재적 상황과 케이블 지역채널에 관한 기존 논의의 지형을 분석한다. 이를 통해 그간 이질적 유형의 사업자로 동떨어져 존재한 지역 지상파와 케이블 지역채널이 지역성 향상을 위해 유기적으로 연계할 수 있는 가능성을 탐색한다. 권역의 규모와 편성시간의 상이성은 두 매체의 시너지를 위한 최적의 조건을 구성한다. 이에 따른 쟁점으로 무료 보편적 성격이 강한 지역 지상파와 유료방송인 케이블 지역채널을 동일한 법체계로 묶는 것의 적합성과 현실성 문제를 논하며, 케이블 지역채널을 공적 범주로 제도화하는 데 있어서 가장 큰 걸림돌이 정서적 거부감에서 비롯함을 밝힌다. 이를 타개하기 위한 당면과제로 현재의 정책기조인 동일 서비스 동일 규제에 입각한 유료방송 일원화와 케이블 SO 지역사업권 폐지의 폐기, 지역채널의 해설·논평 허용, 종합유선방송사업자의 자체 역량 강화를 제시한다.

KEYWORDS 지역성, 케이블 지역채널, 지역 지상파, 지역방송발전지원특별법

* 이 논문은 2017년 한국언론학회 봄철 정기학술대회 발표원고에 기초한 것으로 2016년 CNU 학술연구과제로 수행되었습니다.

** jaekim@cnu.ac.kr

1. 문제제기

발의와 폐기, 재발의 등 고단한 입법과정을 거친 끝에 지역방송발전지원특별법이 2014년 6월 3일 제정되었다. 특별법은 역사상 처음으로 지역방송에 제도적 '공민권'을 부여한 것으로(조항제, 2015, 210쪽), 이 법에 의거해 출범한 지역방송발전위원회는 "한국방송사에 한 획을 긋는 혁명적인 사건"(2008년 8월 19일 한국지역방송협회 성명서)이라는 찬사까지 받았다. 그러나 특별법 시행 이전부터 원안의 핵심 내용 일부가 수정 또는 삭제돼 법안의 실효성에 의문이 제기되었다. 특히 이승선(2014)은 당초 설치 · 운영키로 한 지역방송발전기금이 방송통신발전기금으로 대체된 것을 두고 사실상 원안의 수정이기보다 폐기라 지적했다. 특별법 시행 이후의 변화를 평가한 연구들도 하나같이 그 성과에 회의적이다. 주요 원인으로는 중장기 지역방송 정책의 골자라 할 수 있는 지역방송발전지원계획의 편의적 · 피상적 접근, 거버넌스(governance) 등 거시적 · 구조적 사안의 배제(김재영 · 한상헌, 2015), 지원 자체보다 제도 개선을 중시하는 지역방송 종사자의 기대와 지원계획 간 괴리(김영수 · 최진호, 2015), 변형된 신자유주의에 기초한 정책기조, 민주주의 공론장과의 미흡한 관계 정립, 네트워크에 대한 강제력 결핍, 유통 관련 시장의 실효성 문제(조항제, 2015), 심의에 한정된 지역방송발전위원회의 위상과 협소한 직무 범위, 재원 확보의 실질적 기반인 전파료 배분체계와 분쟁 해소에 대한 대응력 한계(김재영 · 이승선, 2017) 등이 꼽혔다. 방송을 통한 지역성 향상의 획기적 계기가 될 것이란 기대를 한껏 모았던 특별법이 시행 4년차 만에 '빛 좋은 개살구'로 전락할 처지에 내몰린 것이다. 이는 곧 방송을 통한 지역성 제고의 한줄기 희망조차 무산될 것이란 우려를 불러일으킨다.

현행법상 지역방송에 속하지 않으나 실질적으로 그 기능을 수행하는 사업자가 있다. 방송법 제12조 제1항에 의거해 미래창조과학부장관으로부터 지역사업권, 즉 일정한 방송구역 안에서 사업을 운영하는 권리를 부여받은 동시에 방송법 제70조 제4항, 동 시행령 제55조에 따라 지역정보 등을 제작 · 편성 · 송신하는 지역채널을 의무적으로 운용해야 하는 종합유선방송사업자(System Operator, SO)이다. 지역성 책무 측면에서 케이블 지역채널과 지상파 지역방송은 별 차이가 없다. 방송사업자 재허가나 재승인의 기초가 되는 방송평가에 관한 규칙은 지상파방송사업자(TV)에 대한 방송평가 총 900점 중 60점을 지역성(지역방송사 자체제작비율 평가)[1]에 할당한다. SO에 대해서는 총 550점 중 50점을 '매체 특

1) KBS-1TV 지역총국은 자체제작비율 10%를 만점으로, 지역MBC는 자체제작비율 15%를 만점으로, 자체편성비율 50% 미만의 지역민방은 자체제작비율 20%를 만점으로 각각 9등급 평가한다.

성에 따른 편성 적정성'[2]으로 평가한다. 방송평가에서 차지하는 비중으로 볼 때 지상파 TV(6.7%)보다 SO(9.1%)가 오히려 더 큰 지역성 책무를 지는 셈이다.

유료매체이자 지역사업자인 SO는 후발주자로 등장한 위성방송, IPTV와 경쟁구도를 이루면서 점차 입지가 축소되었다. 급기야 사업 경쟁력 확보의 일환으로 추진한 CJ헬로비전과 SK텔레콤 간 인수 · 합병이 2016년 7월 18일 공정거래위원회에 의해 불허되면서 본래의 위상을 재정립하는 와중에 있다. 동일 서비스 동일 규제에 입각한 유료방송 일원화를 기조로 한 미래창조과학부(2016)의 '유료방송 발전방안'에 대응할 필요성까지 발생했다. 여기에는 디지털 전환 완료 시점의 권역 폐지를 포함한 케이블TV 규제체계 개편도 포함되어 있다.

SO는 그 어느 때보다 지역성을 구현하는 매체로서의 정체성 확립 의향이 강하다. 그와 동시에 방송을 통한 지역성 구현의 구심체로 상정된 지역 지상파의 운신 폭이 제한적이라는 전망이 유력하다. 이러한 배경에서 이 논문은 지역 지상파와 케이블 지역채널의 접목을 통한 방송 지역성의 극대화 가능성을 탐색하고자 한다. 새 정부 출범과 함께 연방제에 버금가는 지방분권형 개헌이 국정과제로 제시되었음을 감안할 때 이는 지역분권과 자치의 물적 토대를 강화하는 정책적 제안의 일환이기도 하다. 특히 권역의 규모 면에서 지역 지상파가 광역이거나 중역인 데 비해 케이블 지역채널이 상대적으로 협역이라는 객관적 현실은 두 이질적 매체의 시너지를 위한 최적의 조건을 구성한다. 이를 위해 이 논문은 먼저 4차 산업혁명으로 대별되는 시대적 환경 변화 속에서 지역성 개념이 갖는 유의미성을 검토한다. 이어 방송 지역성의 현재적 상황과 케이블 지역채널에 관한 기존 논의의 지형을 분석한다. 이를 통해 그간 이질적 유형의 사업자로 동떨어져 존재한 지역 지상파와 케이블 지역채널이 유기적으로 연계할 수 있는 고리와 지점을 탐색하고 이에 따른 쟁점과 과제를 제시한다.

2. 4차 산업혁명 시대 지역성 개념의 유효성

지역은 일정한 물리적 공간을 지칭한다. 중앙의 대칭적 용어인 '지방'이 아닌 한, 수도 서울도 하나의 지역이다. 그런데 우리나라에서 지역방송은 지역방송발전지원특별법 제2조 제

2) 직접제작 · 외주제작 프로그램 편성 평가(20점), 지역채널의 액세스 프로그램 편성시간량 및 액세스 프로그램 활성화 노력(10점), 지역성 구현 프로그램 편성 현황 종합평가(20점)로 구성되어 있다.

1항을 통해 "특별시 외의 지역을 방송구역으로 하거나 특별시 일부와 특별시 외의 지역을 방송구역으로 하는 지상파방송"으로 규정되어 있다. 지역방송의 범위를 굳이 지상파방송으로 한정한 것도 의아하지만 수도 서울을 지역의 범주에서 사실상 제외함으로써 지역방송을 '지방방송'이라 명시하고 있는 모양새다.[3] 지역을 중앙과 대비되는 변방처럼 취급해서는 지역성 개념을 올바르게 파악할 수 없다. 특히 네트워크 사회(network society)를 넘어 초연결사회(hyper-connected society)로 진입하고 있는 환경 변화에 따라 달라지기 마련인 지역성의 가치와 함의를 온전히 읽기 어렵다. 이 논문에서는 지역성 개념을 중앙에 종속적인 지방이 아니라 그 자체로 독립적인 지역으로 간주한다.

정보통신기술이 발달하고 WTO 체제가 출범한 1990년대 초부터 세계화가 급속히 전개되었다. 당시 세계화는 국가경제가 세계경제로 통합되는 것을 의미했다. 이는 곧 '국경 없는 세계(borderless world)'가 상징하듯 '거리의 소멸(death of distance)'을 의미하는 것으로, 지역성이 더 이상 유의미한 가치가 아니라는 선언과도 같았다. 하지만 비슷한 시기에 세계화(globalization)와 지역화(localization)의 합성어인 '글로컬라이제이션(glocalization)'과 그 이념형 표현인 '글로컬리티(glocality)'가 회자되었다. 아울러 작은 규모의 마을 단위에서 온라인 뉴스 또는 미디어 콘텐츠를 제공하는 서비스를 일컫는 '하이퍼로컬(hyper-local)' 개념이 등장했다(Radcliffe, 2012). 글로컬리티는 '세계적으로 생각하고 지역적으로 행동하자'는 경영전략의 일환으로, 하이퍼로컬은 지역 뉴스 콘텐츠 연구에서 비롯했다.

지리적 공간을 무의미하게 만드는 세계화의 물결 속에서 오히려 더 작은 단위의 지역성이 부상하는 '역설'이 성립될 수 있었던 이유는 무엇일까? 사회혁신을 위한 영국의 국립과학기술예술재단인 네스타(Nesta)의 보고서는 그 이유를 10가지로 제시했다(Radcliffe, 2012, p.7). 주요 내용은 인터넷이 커뮤니티를 연결하는 수많은 경로(routes)를 창출했고, 워드프레스(Wordpress)와 유튜브(YouTube) 등 새로운 서비스 덕분에 누구나 자기 주변의 소재를 콘텐츠로 제작 · 유통할 수 있게 되었으며, 지역 콘텐츠에 접근할 수 있는 디지털 기기가 폭발적으로 증가했다는 것이다. 이에 따라 지역민들이 자신의 삶과 밀접한 지역 이슈에 더 많은 관심을 기울이고, 지역 콘텐츠를 자발적으로 공유하고 유통하면서, 심지어 대기업들도 지역 콘텐츠의 가치를 재인식하게 되었다고 설명한다. 경남 통영에 있는 작은 출판사 '남해의 봄날'이 소셜미디어를 통해 전국적 인지도를 높이고(엄지혜, 2013), 가수 싸이의 '강남스타일'이 유튜브를 타고 세계적 신드롬을 일으킨(오세정, 2102) 사례가 이를

3) 이와 달리 지역신문발전지원특별법은 제2조에서 지역신문을 "일부 특별시 · 광역시 · 특별자치시 · 도 · 특별자치도 또는 시 · 군 · 자치구 지역을 주된 보급지역으로 하는 신문"이라 정의하고 있다.

실증한다.

일찍이 프리드먼(Friedman, 2005)이 21세기 초반의 세계화를 분석하면서 세계가 공평한 경쟁의 장으로 '평평해졌다'고 밝힌 것도 같은 맥락이다. 그는 세계를 평평하게 만든 원동력으로 컴퓨터 운영체제인 윈도(Windows), 웹 브라우저인 넷스케이프(Netscape), 효율적 일처리를 돕는 워크플로 소프트웨어(Workflow Software), 참여와 공유에 기초한 오픈소싱(open-sourcing) 등을 꼽았다. 그리고 이들이 융합해 지리적 거리와 언어의 장벽에 관계없이 누구나 실시간으로 작업을 공유하며 협업하고 경쟁하는 분위기가 창출되었다고 설명한다. 누구라도 자신의 생활공간에 거주하면서 전 세계가 네트워크로 연결된 무대 위에서 고유의 가치를 드러낼 수 있는 환경이 조성되면서 세계화는 지역성의 위기일 수 있으나 기회요소로도 작용할 수 있게 된 것이다.

4차 산업혁명은 담론 수준이 아닌 현실로 다가왔다. 골자는 초연결성과 초지능성이다(이민화, 2016). 사람과 사람은 물론 사람과 사물, 나아가 사물끼리도 연결되는 초연결사회로 진입하면서 '21세기의 석유'라 불리는 빅 데이터가 생성되고 이를 인공지능과 로봇이 처리하는 것이다. 이런 사회에서는 경직된 중앙집중형 시스템이 요구되지 않는다. 더 이상 효율성을 담보하지 못하기 때문이다. 그 대신에 모듈 단위의 유연한 분산형 체제가 적합하다. 그것이 개방형 혁신(open innovation)을 통한 지속가능성의 원천이 되기 때문이다. 프리드먼(Friedman, 2005) 역시 세계가 명령과 통제라는 수직적 가치 창조 모델에서 연대와 협력이라는 수평적 가치 창출 모델로 전환하는 중이라고 진단했다. 이는 대기업이나 대도시 중심의 성장모델을 일컫는 '낙수효과(trickle-down effect)'에서 지역 등의 작은 성공을 통한 아래로부터의 동반성장을 뜻하는 '분수효과(fountain effect)'로의 관점 이동을 시사한다.

초연결사회에는 위험요소도 따른다. 뉴스 소비 분화로 인한 사회구성원 공동의 경험과 가치관의 기반 약화와 계층 간 정보격차 심화, 이에 따른 사회양극화 확대 등이다. 미디어와 콘텐츠가 풍족해졌으나 개인의 관심과 기호에 따라 파편화되어 소비되는 경향은 지금도 쉽게 목도할 수 있는 현상이다. 이러한 환경일수록 지역 단위에서 공유해야 할 뉴스 정보의 중요성이 더욱 커진다. 상향적 · 하향적 커뮤니케이션이 교차하는 지역사회 소통의 장이 어느 때보다 중요해지는 것이다. 4차 산업혁명을 시대적 화두로 공식화한 2016년 다보스 포럼의 주제가 '4차 산업혁명의 이해(Mastering the Fourth Industrial Revolution)'였고, 바로 다음 해인 2017년 주제가 '소통과 책임의 리더십(Responsive and Responsible Leadership)'이었다는 사실은 그 의미심장한 방증이다.

세계화가 글로컬리티와 하이퍼로컬 개념의 등장을 자극했듯이 4차 산업혁명 시대는

지역사회 소통을 매개하는 구심체의 중요성을 일깨운다. 이 플랫폼은 지역의 중요한 의제와 담론을 발산하고 수렴하는 공간이자 지역공동체의 삶에 밀착한 콘텐츠를 기획 · 제작 · 유통하는 전진기지로서 그 역할이 어느 때보다 커질 것이다. 초연결사회에서 관계는 확장되고 세계는 좁아진다. 초지능성과 함께 초연결성을 특징으로 하는 4차 산업혁명 시대에 지역성은 무의미해지거나 위축되기는커녕 경쟁력의 원천으로 작용한다.

3. 현황과 기존 논의 분석

1) 방송 지역성의 현황

지역방송발전지원특별법에 의해 지역방송으로 '공인'되어 방송 서비스를 실시하는 방송사는 〈표 1〉과 같이 270개에 달한다. 외형상 적지 않은 숫자이나 대부분 종교 등 특수방송이자 주파수 자원이 풍부한 라디오가 차지하고 있다. 지역방송의 실질적 주체는 KBS의 18개 지역방송국, MBC의 16개 지역계열사, 지역민방 10개사라 할 수 있다.[4)]

제도권 지역방송의 두드러진 특징은 거의 모두, 본사(key station) 구실을 하는 중앙사와 네트워크 체제를 이루고 있으며 그 관계, 즉 거버넌스가 종속적이거나 비민주적이라는 사실이다. 국가기간방송인 KBS는 서울에 있는 본사가 지역방송국의 예산 · 재정 · 경영 · 인사 · 제작 등 제반 운영을 관리하는 중앙집권적 직할국 체제로서 실제 네트워크 기능이 서울 본사의 필요와 판단에 따라 가동된다. MBC는 형식상 인사 · 경영 · 편성이 본사로부터 독립된 계열사 체제이지만, 사장 선임과 네트워크 계약 등에서 지역계열사가 대주주인 서울MBC의 통제 아래 놓여 있다. 1995년 지방자치제 부활에 맞춰 중앙집권화에서 지역분산화로, 독점에서 분산으로, 편재화에서 균등화로, 획일성에서 다양성으로의 사회변화를 추구하기 위해 출범한 지역민방은 소유구조만 독립적일 뿐, 편성구조상 OBS경인TV를 제외하고 모두 수도권의 SBS에 의존적이다(김재영 · 한상헌, 2015, 187-189쪽). 이러한 맥락에서 지역방송이 처한 현실은 한 국가 내의 중심부와 주변부 간 격차를 일컫는 '내부 식민지론(internal colonialism)'을 통해 분석되곤 했다(김재영 · 이승선, 2016; 문종대 · 이강형, 2005; 장호순, 2015).

---

4) KBS 지역방송국은 개별적으로 허가의 대상이며 지역방송으로 분류되기는 하지만 직할국 체제로서 다른 지역방송사업자와 달리 서울에 소재한 하나의 법인이기에 지역방송발전지원특별법상의 기금지원 사업 대상에서는 제외된다. MBC는 2014년 12월 기준 17개 지역계열사가 있었으나 2016년 충주MBC와 청주MBC가 통합해 16개사가 되었다.

표 1. 허가받은 지역방송사 현황 (2014.12. 기준)

방송사		지 역 명	방송국 수					합계
			TV	DMB	라디오			
					AM	FM	단파	
KBS (18개국)		총국(9개 지역): 부산, 창원, 대구, 광주, 전주, 대전, 청주, 춘천, 제주 지역국(9개 지역): 울산, 진주, 안동, 포항, 목포, 순천, 충주, 강릉, 원주	30	1	23	44	1	99
MBC 계열사 (17개사)		부산, 대구, 광주, 대전, 전주, MBC경남(창원본부, 진주본부), 춘천, 청주, 제주, 울산, 목포, 여수, 안동, 원주, 충주, 강원영동, 포항	19	6	19	38		82
지역민방 (10개사)		KNN, 대구, 광주, 대전, 울산, 전주, 청주, G1, 제주, OBS경인TV	10	6		9		25
라디오 (12개사)	기독교방송 (13개 지역)	강릉, 광주, 대구, 대전, 마산, 부산, 순천, 울산, 전주, 제주, 청주, 춘천, 포항			4	14		18
	극동방송 (10개 지역)	강릉, 대전, 목포, 부산, 울산, 제주(AM), 창원, 포항, 대구, 광주			1	9		10
	불교방송 (6개 지역)	부산, 광주, 대구, 청주, 춘천, 울산				6		6
	평화방송 (4개 지역)	광주, 대구, 부산, 대전				4		4
	원음방송 (4개 지역)	광주, 부산, 익산, 대구				4		4
	TBN교통 (11개 지역)	광주, 대구, 대전, 부산, 인천, 원주, 전주, 울산, 창원, 포항, 제주				11		11
	경인방송 (1개 지역)	인천				1		1
	경기방송 (1개 지역)	수원				1		1
	아리랑FM (1개 지역)	제주				1		1
	국악방송 (1개 지역)	광주				1		1
	영어방송 (2개사, 2개 지역)	부산, 광주				2		2
공동체라디오		성남FM, 성서공동체FM, 영주FM, 광주FM, 금강FM				5		5
합 계			59	13	47	150	1	270

내부 식민지화된 지역방송의 현실은 종사자들의 긍지와 자부심을 훼손하면서 체념문화와 위계적 관료문화를 조장해 양질의 프로그램 기획과 생산을 제약하는 방향으로 작용한다(한선 · 이오현, 2013). 지역방송을 다룬 거의 모든 연구들은 그 양상을 드러내고 개선방안을 제시하는 방식을 취했다고 해도 과언이 아니다. 실제 지역방송 연구에 관한 메타분석을 실시한 원용진과 황상현(2011)은 지역방송 연구 담론들의 공통된 내러티브가 '잃어버린 것을 되찾는 회복서사'라 밝혔다. 지역방송이 처한 위기 상황은 지역성을 잃은 데서 기인하기에 제도, 정책, 자구책 등을 동원해 지역성을 회복하자는 경향이 지배적이라는 분석이다. 이 지점에서 원용진과 황상현은 지역방송이 애초부터 지역성을 구현하고 있었는지, 즉 회복할 지역성이라도 있는지 되묻는다. 지역방송은 국가적으로, 좁게는 방송체계상 권력 불균형으로 말미암아 단 한 시기에도 지역성 구현에 충실하지 못했다는 의미다.

지역방송발전지원특별법 시행과 이에 따른 지역방송발전위원회 출범은 이러한 배경에서 방송을 통한 지역성 실천의 일대전환이 되리라는 기대를 받을 만했다. 하지만 특별법과 위원회 활동을 분석 대상으로 한 연구들(김영수 · 최진호, 2015; 김재영 · 이승선, 2017; 김재영 · 한상헌, 2015; 조항제, 2015)에 의거할 때 특단의 조치가 선행되지 않을 경우 당초 기대했던 효과를 거두기 어려울 것으로 판단된다. 급기야 2017년 4월 26일 한국지역언론학회와 지역민주언론시민연합, 지역방송협의회는 공동으로 지역방송 정상화를 위한 기자회견을 열고 6가지 요구 사항을 제안했다. 여기에는 방송통신위원회를 비롯한 법정 방송통신기구와 공영방송 이사회의 지역 대표성 보장, 지역방송사 사장 선임 시 사장추천위원회 구성과 지역사회 의견 청취 의무화, 네트워크 전파료와 광고 배분 구조의 수평적 조정, 지역방송발전기금 설치와 지역방송발전위원회 권한 강화 등이 포함되었다. 이 안들은 내부 식민지화되어 피폐화된 지역방송의 숨통을 틔울 뿐만 아니라 종속적 거버넌스 개편의 신호탄이 될 수 있다. 문제는 정책적 반영과 실행 의지에 달려 있다.

2) 케이블 지역채널에 관한 기존 논의 분석

현재 SO는 전국 78개 사업구역에서 90개사가 지역채널을 운영하고 있다. 12개 구역에 복수의 사업자가 있으며,[5] MSO(Multiple System Operator)에 해당하는 CJ헬로비전, 티브로드, 딜라이브, CMB, 현대HCN이 전체 90개 SO 중 80개를 소유하고 있다. 지역채널을 통해 송신할 수 있는 방송프로그램의 범위는 방송법 시행령 제55조 제3항에 5가지로 명시되어

5) 복수의 SO가 존재하는 이유는 중계유선방송사업자(Relay Operator, RO)가 SO로 전환하면서 발생한 현상일 뿐 정책적으로 복수의 SO에 지역사업권을 부여한 것은 아니다.

있다. 시청자가 자체 제작해 방송을 요청하는 프로그램, 방송구역 안의 지역 생활정보 프로그램, 지방자치단체의 시책홍보를 위한 프로그램, 방송프로그램 안내, 기타 지역사회 발전과 지역주민의 편의를 위해 방송통신위원회나 지방자치단체장이 필요하다고 인정하는 프로그램이다.

케이블 지역채널은 학문적으로 크게 주목받지 못했다. 그 위상과 역할이 크지 않기 때문으로 해석된다. 그럼에도 축적된 기존 연구가 없는 것은 아니며 이들은 시기별로 일정한 경향성을 보이고 있기도 하다.

2000년대 중후반의 연구들은 대체로 지역채널 활성화를 목적으로 현황을 분석하고 이에 기초해 개선방안을 제시하는 형식이었다. 정상윤(2006)은 이 흐름을 주도한 대표적 연구로 지역채널을 활성화하는 데 영향을 미치는 요인을 방송사 내적 · 외적 요인으로 나누어 분석한 뒤 지역채널이 로컬리즘을 구현하는 매체로서의 정체성을 갖추는 데 필요한 정책 마련을 촉구했다. 이준호(2010)도 무시할 수 없는 영향력과 잠재력을 지닌 지역채널의 차별적 위상을 정립하기 위해 지역채널의 제작 · 편성 현황과 시청자들의 이용행태 · 만족도를 분석하고 지역채널 운영과 콘텐츠 전략, 제도 정비 등을 제안했다. 이보다 미시적 차원에서 콘텐츠 등의 서비스에 초점을 맞춰 지역채널의 경쟁력 강화를 모색한 연구도 있다. 김점일(2007)은 지역뉴스의 저널리즘 강화, 향토프로그램 제작, 광역 단위 SO 간 공동제작, 순환편성의 장점 극대화, 시청자 제작 프로그램 주력을 통한 액세스 채널 이미지 부각을, 이상식(2008)은 자녀교육, 원격학습, 평생교육, 재무상담, 취업정보, 건강, 다문화 · 새터민, 종교, 지역이슈 포럼, 실종 어린이 찾기 등 지역의 삶과 문화에 밀착한 프로그램 개발을 제시했다. 최이정과 이근우(2008)는 디지털 전환 국면에 주목하고 지역채널 제작 · 편성 실무자를 심층인터뷰한 뒤 T-거버먼트, T-뱅킹, T-커머스, 화상의료 등의 신규 서비스 도입을 통한 지역 밀착 미디어로서의 역할과 기능 확립을 제언했다.

규범적 성격의 정책연구 경향이 짙었던 지역채널에 대한 접근은 2010년대 들어 구체적 사안에 대한 분석적 형태를 띠기 시작했다. 특히 2011년에는 지역채널의 해설 · 논평 금지[6] 문제가 본격적으로 제기되었다. 방송법상의 저널리즘 원리에 비추어 지역채널의 보도 기능 제한이 타당한지를 이론적으로 검토하고 그 해결책을 모색한 연구(신태섭 · 김재영, 2011)가 등장한 데 이어 해설 · 논평 금지의 타당성을 실증적으로 점검하기 위해 동일

6) 관련 조항은 2011년 당시 방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙 제24조 제3항에 포함되어 있었으나 2013년 3월 23일 개정되어 현재 방송법 제70조 제4항에 다음과 같은 단서조항으로 있다. "종합유선방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지역정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작 · 편성 및 송신하는 지역채널을 운용하여야 한다. 다만, 지역채널에서는 지역보도 이외의 보도, 특정 사안에 대한 해설 · 논평은 금지한다."

권역 내 지역 지상파와 케이블 지역채널 간 메인뉴스를 비교 분석한 작업(김재영 · 양선희 · 신태섭, 2011)이 이루어졌다. 저널리즘 매체로서의 가능성과 한계를 파악하기 위해 지역채널의 뉴스 · 시사보도 프로그램 편성과 시청자 편익을 위한 서비스 제공 현황, 그리고 이에 투입되는 방송인력 구성과 제작 여건을 분석한 연구(이영주, 2011)도 같은 시기에 나왔다. 이보다 거시적 수준에서 지역채널에 부과된 지역성 구현 의무가 방송평가와 재허가라는 제도적 차원에서 적절히 설계되었는지를 다각적으로 분석하고 정책 대안을 제시한 경우(정인숙 · 정상윤, 2011)도 있었다.

비교적 최근의 연구는 선행 시기와 유사한 문제의식에 CJ헬로비전과 SK텔레콤 간 인수 · 합병 추진, 네트워크 사회 고도화와 같은 환경 변화를 고려한 가운데 이루어졌다. 김미경(2015)은 기존 연구의 연장선상에서 충청 지역 7개 지역채널의 편성 총량과 본방 · 순환편성 · 제작원별 비율 등을 분석한 뒤 활성화 방안으로 권역 내 지자체, 대학, 독립제작사와의 협력 등을 제시했다. 김미경(2016)은 인수 · 합병이 이슈로 부상함에 착안해 충청 지역 CJ헬로비전과 SK Btv의 채널 구성과 편성을 비교 검토하기도 했다. 그 결과는 지역채널의 지역성 실천이 미흡하다는 것이었다. 이에 따라 인수 · 합병은 가격과 서비스 부문에서의 소비자 편익은 물론이고 지역채널의 본방 비율 증가와 채널 내 프로그램 다양성 확보 등의 과제를 던진다고 밝혔다. 임준철(2016)은 인수 · 합병 논란을 미디어 생태계 차원에서 풀이했다. 지역 커뮤니티 사업자로서 독점적 지위를 부여받은 케이블TV가 여러 사업자들과 경쟁하면서 상실한 고유의 정체성과 차별성을 회복하는 게 긴요하다는 입장을 개진했다. 아울러 디지털을 기술이 아닌 문화적 맥락에서 수용하는 프레임 전환이 필요하다고 덧붙였다.

지난 10여 년 사이 케이블 지역채널을 주제로 한 학술적 논의를 종합할 때 한 가지 뚜렷한 기류가 관통함을 확인할 수 있다. 지역성을 구현하는 미디어로서 지역채널이 지닌 위상과 역할이 긴요함에도 편성과 프로그램부터 지역민의 이용에 이르기까지 그 실행이 미흡하다는 것이다. 이는 투자와 인력 구성 등 SO의 내부적 요인과 해설 · 논평 금지와 방송평가 · 재허가 등의 법제도적 미비에서 기인하는 것으로 요약된다. 지역 밀착형 서비스로서 지역채널의 가치는 유효하며 이를 어떻게 작동케 할 것인지에 대한 탐색 필요성은 여전하다. 장기적으로 SO의 지역사업권을 폐지하는 것이 바람직하다는 방안(미래창조과학부, 2016)이 제시된 시점임을 고려할 때 이는 시급성을 요하는 현안이기도 하다.

4. 지역 지상파와 케이블 지역채널 간 접점과 접목 가능성 탐색

우리나라 헌법은, 선언적 이념이건 헌법상 기본권이건 '행복추구권'을 뼈대가치로 삼고 있다. 지역에 거주하는 국민이 차별 없이 행복을 추구하도록 하는 게 헌법정신에 부합한다는 뜻이다. 한마디로 지역성은 헌법에 투영되어 있는 가치다. 이 점에서 지역민이 지역 고유의 뉴스정보를 제공받게끔 하는 건 헌법상 국가책무에 속한다. 지역민이 수도권이나 타 지역 중심 시각에 물든 정보와 의견에 경도되지 않고 자신이 거주하는 지역의 관점에서 뉴스정보를 공급받고 여론형성 과정에서 자기결정권을 갖도록 해야 하기 때문이다. 이를 위한 물적 기반을 조성하는 일은 헌법상 요구인 행복추구권의 요체가 된다(이승선, 2010, 205-207쪽). 방송법에서 지역성을 공익성의 핵심가치로 제시한 것도 헌법정신의 연장선상이라 할 수 있다. 게다가 4차 산업혁명이 가속화될수록 지역성은 미래 경쟁력의 원천으로 더 세밀한 단위에서 작동해야 할 시대적 가치가 되고 있다.

지역방송에 부과된 지역성 의무는 헌법과 방송법상의 요청과 다름없다. 지역방송발전지원특별법이 제정되고 지역방송발전위원회가 법정위원회로 설립되어 운영 중인 것도 그러한 이유에서다. 그럼에도 방송을 통한 지역성 추구는 답보 상태에서 벗어나지 못하고 있다. 개선의 여지도 좀처럼 찾기 어렵다. 이를 타개하기 위해 이 논문은 지역성 구현의 법제도적 주체인 지역방송의 범주에 기존 지역 지상파와 더불어 케이블 지역채널도 포함할 것을 제안한다. 지역방송의 규모를 TV 기준 44개 지역 지상파방송국(KBS 18개 지역방송국, MBC 16개 지역계열사, 지역민방 10개사)과 SO 90개사로 확장함으로써 방송을 통한 지역성 실현의 일대 전기를 마련할 수 있다는 판단에서다.

지역방송 규모의 양적 확대는 지역성 가치에 할애되는 방송정책의 비중 증가를 의미한다. 현행 지역방송사의 내외부적 여건이 갈수록 악화되고 법제를 통한 활성화가 답보 상태인 상황에서 가장 중요한 일은 지역성의 '파이'를 키우는 것이다. 지역 지상파의 규모를 인위적으로 늘릴 수 없기에 현실적으로 가용한 방법은 지역사업자의 위상을 갖고 있는 SO의 지역채널을 포함하는 것밖에 없다. 케이블 지역채널의 지역방송 편입은 단지 지역성 구현 주체의 덩치를 키우기 위한 도구적 방편이 아니다. 지역 지상파와 케이블 지역채널은 크게 두 가지 측면에서 상호보완을 통한 시너지를 발휘할 수 있다.

첫째, 지역 지상파는 주로 광역 단위에서 방송 서비스를 제공한다. KBS는 9개의 광역 단위 총국과 9개의 지역국, 총 18개 지역방송국이 수도권을 제외한 전국을 커버한다(〈표 1〉 참고). MBC는 KBS 지역방송국과 유사하게 16개 지역계열사가 서비스를 실시하고 있다. 특기할 사실은 2011년 진주MBC와 창원MBC를 시작으로 2014년 강릉MBC와 삼척

MBC, 2016년 충주MBC와 청주MBC가 통합을 완료했다는 점이다. 광역화는 현재 진행형이다. 광주MBC와 여수MBC, 목포MBC가 통합을 추진하고 있으며, 안동MBC와 대구MBC 간, 울산MBC와 경남MBC 간 통합도 논의 중이다. 지역민방은 KBS, MBC보다 적은 10개 방송사가 광역 단위에서 운영되고 있다. 이에 비해 케이블 지역채널은 78개 지역사업권에 기반을 두고 있기에 지역 지상파보다 작은 권역에서 상대적으로 지역 밀착형 서비스를 제공하고 있다.

지역 지상파와 케이블 지역채널 간 방송권역의 규모 차이는 지역민에게 광역과 협역 단위에서 제공되는 지역 정보를 다각적으로 접할 수 있게 한다. 사실 우리나라 지역 지상파방송은 대부분 광역 수준에서 프로그램을 제공하나 해당 권역을 충분히 커버할 만큼의 인력과 설비를 보유하지 못하고 방송시간도 제한적이다. 그로 인해 권역 내에서 또 다른 중심부와 주변부가 만들어지고 이 구도가 고착되는 경향이 발생한다. 이는 지역 내 권력 불균형에 따른 또 다른 식민지화 현상으로 '이중소외'에 해당한다(양선희 · 김재영, 2016). 이 점에서 광역 단위의 뉴스정보를 주로 취급하는 지역 지상파의 틈새를 케이블 지역채널이 보완하면 실핏줄과도 같은 지역방송 본연의 기능이 강화될 수 있다.

둘째, 지역 지상파는 전국 네트워크 체제로 이루어진 탓에 전체 편성시간의 일부만을 자체 제작과 편성에 할애한다. KBS 지역총국의 자체편성비율은 15%, 지역MBC는 20%, 지역민방은 25-30% 정도에 불과하다. 게다가 편성 자체가 키국과의 협의를 거쳐 이루어지기에 주시청시간대에 자체 프로그램을 편성하기 어려운 구조다. 이에 비해 케이블 지역채널은, 순환편성과 재방 비율이 높기는 하나 100% 자체편성물이며 편성시간대의 제약도 받지 않는다(주정민, 2017). 결국 지역채널은 일부 중첩되는 권역에서 지역 지상파와 경쟁하기도 하지만 지역 지상파가 자체편성을 하지 못하는 시간에도 지역에 특화된 방송 서비스를 제공함으로써 지역 지상파의 보완재 구실을 한다.

풀뿌리 민주주의 실현을 위해 4년마다 실시하는 지방선거는 지역 지상파와 차별화된 지역채널의 가치를 확인할 수 있는 전형적 사례다. 지방선거는 광역자치단체장, 시 · 도의원, 기초단체장, 비례대표의원, 교육감, 교육의원 등 유권자가 선출해야 할 후보자 수가 어느 선거보다 월등히 많다. 따라서 전국 네트워크 체제에 편입되어 광역 단위에서 일정한 시간대에만 방송하는 지역 지상파가 선거와 후보자 관련 정보를 충분히 다루기 어렵다. 광역의원, 기초의원, 교육의원은 사실상 사각지대에 놓이기 쉽다. 이에 비해 케이블 지역채널은 협역 규모의 일정 구역을 대상으로 하루 24시간 운영 가능하기에 선거 시기에 필요한 정보를 풍부하게 제공한다. 후보자 등의 방송연설, 경력방송, 대담 · 토론회는 공직선거법에 의해 규정된 법정 선거방송이기도 하다. 지역 유권자 입장에서 자기 지역에 출마한 후

보자가 누구이며 자기 지역의 주요 이슈가 무엇인지를 알려 주는 방송매체는 사실상 케이블 지역채널밖에 없다고 해도 과언이 아니다. 후보자 입장에서도 전체 가구의 73.7%[7]가 가입한 케이블 SO의 지역채널을 활용하지 않고서는 유권자와의 접촉면을 제대로 확보할 수 없다. 케이블 지역채널이 행하는 순환편성은 이 경우에 후보자와 유권자 간의 접점을 넓히는 방향으로 작용한다. 케이블 지역채널은 지방선거에서 정치커뮤니케이션의 두 주체인 후보자와 유권자를 잇는 사실상 유일한 매개체다.

지역성 가치를 중심에 두면, 더욱이 4차 산업혁명의 도래에 따라 글로컬리티와 하이퍼로컬이 중시되는 환경 변화를 감안할 때 지역 지상파와 케이블 지역채널의 접목을 통한 시너지를 모색할 필요가 있다. 구체적으로 지역채널에 지역방송 의무 사업자의 지위를 부여해 커뮤니티 TV로서의 역할을 극대화하는 캐나다 사례나, IPTV 또는 위성방송사업자로 하여금 지역채널을 의무재전송(must-carry)하게 하며 세금 감면과 지방정부 보조금 지원 등의 경제적 혜택을 제공하는 프랑스 사례 등을 원용해 지역채널을 지역방송발전지원특별법 체계 내에 포함할 수 있을 것이다(김희경, 2017).

5. 쟁점과 과제

지역 지상파와 함께 케이블 지역채널을 지역방송발전지원특별법상의 지역방송 범주에 포함해 지역성의 파이를 키우고 권역과 매체 특성에서 기인하는 차이를 지역성 구현에 최적화해 활용하자는 이 논문의 제안은 적지 않은 난제를 던진다. 이에 관해서는 추후 충분한 공론과 합의 과정을 거쳐야 한다. 여기서는 쟁점이 될 만한 문제와 그 해소 방안을 제시하는 수준에서 논의를 전개한다.

무엇보다 무료 보편적 성격이 강한 지역 지상파와 유료방송인 케이블 지역채널을 동일한 법체계로 묶는 것의 적합성과 현실성 문제가 제기될 수 있다. 이는 여러 가지 쟁점이 농축된 사안이다. 우선 유료방송에 공적 자원을 제공하는 것의 적절성 문제가 있다. 이에 대한 판단은 우리 사회에서 케이블TV가 출범한 배경을 헤아리는 데서 출발해야 한다.

케이블TV는 1995년 본방송을 시작했으나 그 체계와 기능은 1991년 말 제정된 종합유선방송법에 의해 갖추어졌다. 이 법은 방송위원회 산하 방송제도연구위원회(1990) 보고서

7) 2015년 11월 기준 우리나라 총 가구 수인 19,560,603 가구, 2015년 12월 기준 케이블TV 가입자 수인 14,424,155 가입자 기준이다.

에 기초했는데 당시 제안된 케이블TV 도입 필요성은 “산업적, 기술적 파급효과와 문화적 필요성”에 부응하고, “민주화 시대 … 이익 집단들의 매체 악세스 욕구”를 충족시키며, 나아가 “지방자치제의 실시와 더불어 … 지역 언론매체나 지역 정보매체로서의 역할을 담당할 수 있도록 육성”하는 것이었다. 케이블TV 설립 취지의 핵심에는 지방자치시대의 풀뿌리 민주주의 정착이 자리하고 있었다(강상현, 1995; 류한호, 2010). 이는 케이블 SO로 하여금 지역채널을 의무적으로 운영하게 한 이유이기도 하다.

유료방송사업자라 하더라도 그 기능과 역할의 공공성이 인정될 경우 공적 지원의 대상이 된다. 유료이자 사적 매체인 인터넷신문 등 거의 모든 정기간행물을 포괄하는 신문법(신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률)을 비롯해 2004년 3월에 6년 한시법으로 제정된 뒤 시효 연장을 통해 현재도 시행 중인 지역신문발전지원특별법, 영화예술의 질적 향상과 영화산업 진흥을 통한 국민 문화생활 향상과 민족문화 창달을 목적으로 2006년 제정된 영화진흥법 등이 이에 속한다. 이들 법률은 소기의 공적 가치 달성을 위해 정부출연금 등으로 조성된 기금이나 금고를 운영한다. 신문법에 근거한 언론진흥기금은 인력 양성과 조사 · 연구, 유통구조 개선 등에, 영화진흥법에 따른 영화진흥금고는 영화 콘텐츠 제작과 유통, 상영관 유지 · 보수 · 개선 등에 공적 기금을 투입하고 있다. 이 논문의 주제와 가장 밀접한 지역신문발전지원특별법은 지역신문을 통한 여론 다원화, 민주주의 실현, 지역사회 균형 발전을 달성하고자 지역신문발전기금을 조성 · 운영 중이다.

신문법과 지역신문발전지원특별법, 그리고 영화진흥법상의 지원 대상과 비교할 때 케이블 지역채널은 공적 성격이 훨씬 더 강하다. 방송평가와 재허가 심사라는 공적 규제를 주기적으로 받는 이유도 바로 이 때문이다. 게다가 SO의 전신인 RO는 1960년대 중반부터 지상파가 미치지 않는 난시청 지역에 자생적으로 등장해(Sung, 2011, pp. 484-485) 사실상의 CATV(Community Antenna Television)로 기능하면서 지상파방송의 보편적 접근권 확대에 기여해 온 역사적 특수성이 있다. 따라서 케이블TV를 유료방송이라는 이유만으로 공적 지원 체계에서 배제하는 것은 형평성에 맞지 않는다. 그럼에도 이런 ‘정서’가 팽배한 배후에는 SO의 역할 수행에 대한 ‘편견’이 작용했기 때문으로 보인다.

지역매체로서 케이블TV의 위상과 역할은 방송제도연구위원회(1990)의 보고서에 명시된 사항이었다. 그런데 다음 해 제정된 종합유선방송법은 지역채널의 지역보도 프로그램을 허용하지 않았다. 제도의 취지에 부응할 만큼 SO의 물적 · 인적 여건이 충분치 않다고 입법자가 판단했기 때문이다. 1995년 케이블TV 본방송이 시작되고, 같은 해 6월 실시된 지방선거 이후 지방자치제가 전면 시행되면서 SO의 지역보도 허용 요구가 본격 제기되었다. 이에 1996년 6월 종합유선방송위원회는 공청회를 열고 각계의 의견을 청취했다. 그

러나 이번에도 지역채널의 취재보도는 허용되지 않았다. 케이블TV사업자의 열악한 여건에다가 사이비 기자에 대한 우려가 더해졌다. 이 문제는 2000년 5월 22일 정보통신부가 방송법 시행에 관한 방송위원회 규칙을 시행하면서 '법제적으로' 일단락되었다. 그 내용은 특정 사안에 대한 해설 · 논평을 하지 않는다는 전제에서 지역채널의 보도프로그램을 허용하는 것이었다(신태섭 · 김재영, 2011, 118쪽). 이는 현재까지도 방송법 제70조 제4항에 단서조항으로 남아 있다.

지역채널의 보도 기능을 제한적 수준에서만 용인한 이유는 SO의 물적 · 인적 기반이 약해 저널리즘을 제대로 수행하기 어렵다는 판단에서였다. 해당 지역 토착세력과의 유착에 따른 여론 독점과 왜곡에 대한 우려도 작용했다(정상윤 · 김희경, 2010; 정상윤 · 지성우, 2007).[8] 그러나 케이블TV 출범의 명분 중 하나가 당시 방송시장의 절대 강자였던 지상파의 집중도 완화와 뉴미디어 시장 육성임을 감안할 때 케이블 지역채널에 대한 '엄격한 검증'은 이례적인 일이었다. SO는 보도 기능의 부분적 허용 이후 정규 뉴스를 신설하고 기존의 지역 생활정보 프로그램을 개선하기 시작했다. 하지만 그 운용은 어디까지나 해설 · 논평이 금지된 조건 아래 가능한 일이었다. 반면 규제당국은 지역채널 보도가 지역 생활정보의 한계를 넘어서는지에 대한 경계를 낮추지 않았다. 2009년 방송통신위원회 산하 지역방송발전위원회는 지역채널이 생활정보라는 법령의 한계를 넘어선 보도 행위를 한다고 지적하며 방송통신위원회에 지역채널 보도물에 대한 위법성 여부 판단과 프로그램 내용 · 편성에 대한 관리 · 감독 강화를 건의하기도 했다(류한호, 2010). 지역매체로서의 지위를 부여했음에도 불구하고 지역채널의 보도 기능 허용 여부부터 현재도 유지되고 있는 해설 · 논평 금지에 이르기까지의 과정을 되짚어 보면 SO에 대한 불신과 여기서 비롯한 배타성이 감지된다. 케이블 지역채널을 지역방송이란 공적 범주로 제도화하는 데 있어서 가장 큰 걸림돌은 SO가 유료방송이어서라기보다 정서적 거부감 때문이라 할 수 있다.

사실 케이블 지역채널의 역할 수행에 대한 회의적 태도가 합리적 근거에 입각한 것인지, 아니면 정서적 거부감에서 비롯한 것인지를 확증할 객관적 지표는 없다. 관련 연구가 충분할 정도로 축적되지 않았고 분석 결과가 늘 일치하는 것도 아니다. 예컨대, 편성 측면

8) 법리적인 면에서 지역채널이 해당 지역의 토착세력과 야합해 공익을 훼손할 우려가 있다는 이유로 해설 · 논평을 금지한 것은 검열과 같은 사전억제에 해당한다. 민주주의 국가라면 당연히 법률로 보호하는 표현자유에 대한 침해라 할 수 있다. 오늘날 민주주의 사회에서는 국가가 언론보도에 위법의 소지가 있다 해도 이를 사전 차단하는 행위를 금하고 있다. 사후처벌만을 허용하는 사전억제 금지 원칙이 보편적으로 채택되고 있는 것이다. 지역채널과 지역 토착세력 간 야합에 대한 우려는 법리적으로 해설 · 논평 금지의 정당한 사유가 되지 않는다(신태섭 · 김재영, 2011, 126-127쪽).

에서 지역채널이 공익성과 지역성을 구현하지 못한다는 분석(김미경, 2016)이 있는가 하면 뉴스 품질 측면에서 지역채널과 지역 지상파 간 차이가 거의 없고 지역성 구현에 한정할 경우에는 케이블 지역채널이 지역 지상파보다 더 지역 밀착형이라는 결과(김재영 외, 2011)도 있다. 이렇게 서로 다른 결과는 권역별, SO별로 차이가 날 수도 있다. 중요한 점은 기존 연구 대부분이 지역매체로서의 케이블 지역채널이 지닌 중요성을 인정하고 그 역할 수행을 담보할 수 있는 방안을 모색하고자 주력했다는 사실이다. 이는 지역채널이 본연의 위상과 역할에 충실하도록 하는 정책적 조정과 동시에 SO 내부 혁신의 필요성을 시사한다. 이러한 조치가 선행되지 않고서는 지역채널의 행태를 온전히 검증할 수 없다. 현 시점에서 이를 위한 당면과제를 제시하면 다음과 같다.

현재 유료방송에 관한 정책기조는 동일 서비스 동일 규제에 입각해 케이블TV, 위성방송, IPTV를 일원화함과 동시에 SO의 지역사업권을 폐지하는 것이다(미래창조과학부, 2016). 이러한 발상과 접근 방법부터 폐기해야 한다. 동일한 유료방송사업자라 할지라도 지역성 구현에 최적화된 케이블TV와 전국적 차원에서 다양성 · 선택성 향상을 통해 산업 발전과 시청자 복지에 기여할 여지가 큰 위성방송, IPTV는 그 성격이 다르기(주정민, 2017) 때문이다. 특히 2013년 박근혜 정부가 출범하면서 시장과 일자리 창출을 명분으로 SO 인허가권을 미래창조과학부로 이관한 뒤 SO의 사업자 · 종사자 · 가입자 수, 매출액, 영업이익 등이 악화일로에 빠진 정책적 실패를 되풀이해서는 안 된다(안정상, 2016). 현재의 정책기조대로 지역사업권을 폐지해 복수 사업자가 시장에 진입할 경우 SO는, 전국망을 갖추었을뿐더러 매출액이 15배 이상이고 영업이익이 9배 이상인 통신사업자와의 경쟁에서 비교열위에 놓이게 된다. 이는 지역채널의 약화임과 동시에 지역성의 위축, 나아가 유료방송 시장 전체의 생태계 파괴로 이어지기 쉽다.

지역채널에 대한 정책적 접근은 헌법적 가치이자 풀뿌리 민주주의의 근간인 지역성 가치 실현에 맞춰져야 한다. 그 일환으로 이 논문은 지역채널을 지역방송발전지원특별법상의 지역방송 범주에 포함하자고 제안했다. 더 이상 효능성이 없는 것으로 지적받는 특별법을 대폭 개정하면서 케이블 지역채널을 지역방송의 일원으로 명문화하는 것이다. 이를 위해서는 지역채널의 해설 · 논평 허용을 통한 역할 강화가 긴요하다. 자유로운 의사소통이 보장되고 다양한 의제가 발굴되는 공론장(pubic sphere)의 존재는 지역사회 민주주의의 요체(Habermas, 1962/2001)로서 지역매체는 지역 현안을 민주적 절차로 발굴 · 숙의하며 여론을 형성해야 마땅하기 때문이다. 해설 · 논평 금지는 지역채널로 하여금 지역에 대한 환경감시와 비판 기능을 수행하지 못하도록 제약한다. 방송의 민주적 의사소통과 여론형성 책무에 반하는 것이다. 이러한 제약 속에서 지자체의 정책홍보 프로그램을 의무편

성토록 하면 지역채널을 지자체의 홍보 도구로 전락시키는 결과가 된다. 이는 공직선거법상의 후보자 간 공정경쟁 원칙과 후보자에 대한 공무원 등의 홍보 금지 규정과도 충돌한다(신태섭 · 김재영, 2011, 124쪽). 언론으로서 지역채널이 맡은 역할이 지역의 중요한 현안과 결정 사항을 단순 전달하거나 홍보하는 게 아니라 감시와 견제를 통한 민주적 공론화임을 고려할 때 해설 · 논평 기능은 지역채널의 정체성 강화를 위한 필수요소라 할 수 있다(김희경, 2017).

케이블SO 자체적으로도 본연의 역할 수행, 특히 저널리즘 기능을 뒷받침하는 데 필요한 역량을 갖추어야 한다. SO에게 독점적 지역사업권을 부여한 이유는 독점지대의 획득을 통해 재정 안정성을 도모하고 이를 통해 지역성에 매진하는 방송사업자로서의 공적 책임을 다하라는 의미다. 최근 들어 부쩍 SO가 지역사업자로서의 정체성을 내세우는 이유가 CJ헬로비전과 SK텔레콤 간 인수 · 합병 무산에 따른 후폭풍인 유료방송 일원화, 지역사업권 폐지 움직임에 대처하기 위한 일시적 자구책이 아닌가 하는 의구심도 있다. 이를 불식하기 위해서라도 SO는 그간 고질적 문제로 지적받아 온 인적 자원 부족과 편성 · 제작에 대한 소극적 투자를 개선해야 한다. 또한 현재 수준보다 엄격한 향후의 공적 규제도 수용해야 한다. 지역채널이 권역별로 다양한 편성을 통해 지역 연고 프로스포츠 중계 등 지역 밀착형 서비스를 제공하기도 하나 낮은 시청률과 수익 감소에 따른 투자 기피 등 형식적 운영을 지적하는 목소리도 적지 않다(김동원, 2014). 아울러 지역 토착세력과의 야합 개연성 등을 차단할 수 있는 내부 시스템 구축에도 힘써야 한다. SO의 혁신적이면서도 선제적인 조치는 케이블 지역채널이 처한 그 어떤 위기도 돌파할 수 있는 기본 동력으로 작용할 것이다.

지역 지상파와 케이블 지역채널 간 접목 가능성을 탐색한 이 논문은 관련 연구가 충분히 축적되지 않았으며 이조차 일관된 방향으로 결과가 도출되지 않은 탓에 제안의 근거가 다소 빈약하다는 한계가 있다. 이는 케이블 지역채널의 운영 실태에 대한 평가부터 공익적 가치 수행을 담보하기 위한 방안의 설계에 이르기까지 다양한 층위에서 후속연구가 이루어져야 할 필요성을 제기한다. 더욱이 새 정부 출범에 따라 지방분권형 개헌이 화두로 제시되면서 방송을 통한 지역성 강화가 시급한 현안으로 대두될 전망이다. 이 논문의 제안은 논거의 취약성에도 불구하고 더 이상 퇴보할 여지가 없는 방송 지역성의 현실을 타개하기 위한 일환이라는 점에서 그 의의가 있다.

참고 문헌

강상현 (1995). 지역매체로서의 CATV의 기술적 가능성과 제도적 장애: 현행 법규의 문제점 분석과 그 개선방안. 〈한국언론정보학보〉, 6호, 90-108.

김동원 (2014, 3월). 〈케이블방송 규제완화에 따른 문제와 지역 공공성 확보방안〉. 케이블방송 규제완화(방송법 개정)에 따른 문제와 지역 공공성 확보방안 토론회. 서울: 국회 의원회관.

김미경 (2015). 충청지역 SO 지역 채널 편성 분석 연구: 충청남북도 7개 SO를 중심으로. 〈동서언론〉, 17집, 1-22.

김미경 (2016). 미디어 인수합병에 따른 종합유선방송의 공익성과 지역성 구현 방안: CJ헬로비젼충남방송과 Btv 채널구성과 편성 비교. 〈동서언론〉, 18집, 43-68.

김영수·최진호 (2015). 지역방송발전지원계획에 대한 지역방송 종사자의 우선순위 인식 연구: 지역방송발전지원 특별법의 주요 정책사항에 대한 중요도 평가를 중심으로. 〈한국언론학보〉, 59권 6호, 446-474.

김재영·양선희·신태섭 (2011). 대전·충남 지역 지상파와 케이블 지역채널 뉴스 비교 분석: 케이블 지역채널의 보도 기능 제한에 대한 재고. 〈한국방송학보〉, 25권 3호, 167-200.

김재영·이승선 (2016). 지역방송의 내부 식민지는 어떻게 작동하는가?: 사장선임 등 지배구조 분석과 개선방안. 〈한국언론정보학보〉, 78호, 35-78.

김재영·이승선 (2017, 4월). 〈지역방송발전지원특별법 개정 방향〉. 호남언론학회 지역방송 정상화 방안 마련을 위한 토론회. 전주: 전북대학교.

김재영·한상헌 (2015). 지역방송발전위원회를 향한 기대와 현실: 지역방송발전지원계획에 대한 비판적 검토를 중심으로. 〈언론과학연구〉, 15권 3호, 67-96.

김점일 (2007, 11월). 〈디지털 시대 지역 케이블TV(SO) 활성화 방안: 지역채널 운영현황을 중심으로〉. 한국방송학회 제19-8차 쟁점과 토론 학술세미나. 전주: 전북대학교.

김희경 (2017, 4월). 〈융합시대 지역방송 정체성과 역할 정립방안: 해외사례를 중심으로〉. 한국방송학회 봄철 정기학술대회. 서울: 누리꿈스퀘어.

류한호 (2010). 케이블TV 정책. 방정배 외. 〈미디어 정책론〉 (172-211쪽). 서울: 한울.

문종대·이강형 (2005). 내부 식민지로서의 지역방송 재생산에 관한 연구. 〈언론과학연구〉, 5권 2호, 175-208.

미래창조과학부 (2016, 12, 27). 정부, 미래 지능정보사회를 대비한 주요 정보통신정책 발표 (보도자료).

방송제도연구위원회 (1990). 〈방송제도연구보고서: 2000년대를 향한 한국방송의 좌표〉. 서울: 방송제도연구위원회.

신태섭·김재영 (2011). 케이블TV 지역채널의 해설·논평 금지에 관한 일 고찰. 〈한국언론정보학보〉, 56호, 117-131.

안정상 (2016). 〈SO는 과연 미래창조과학부 신설의 핵심이었나?〉 (정책이슈 리포트). 더불어민주당 정책위원회.

양선희·김재영 (2016). 방송에 나타난 지역의 '이중소외' 현상에 관한 탐색적 연구: KBS와 KBS대전의 뉴스보도 분석. 〈미디어와 공연예술연구〉, 11권 3호, 109-129.

엄지혜 (2013, 10, 22). 남해의봄날 "통영에 출판사가 있다는 사실, 아직도 신기하세요?". 〈채널예스〉. URL: http://ch.yes24.com/Article/View/23344.

오세정 (2012, 11월). 〈싸이 〈강남스타일〉 신드롬의 성공 코드: 미주 지역 거주자들을 대상으로〉. 한국방송학회 가을철 정기학술대회. 서울: 연세대학교.

원용진·황상현 (2011). 지역방송연구의 경향성에 대한 비판적 고찰: 2000년부터 2010년 발표 논문을 중심으로. 〈언론과학연구〉, 11권 2호, 285-332.

이민화 (2016). 인공지능과 4차 산업혁명 그리고 인공지능 혁명의 본질. 〈브레인〉, 57호, 14-16.

이상식 (2008). 케이블TV 지역 채널 운영의 문제점과 활성화 방안. 〈사회과학논총〉, 27집 1호, 395-417.

이승선 (2010). 미디어법 개정과 지역민의 행복추구권. 〈사회과학연구〉, 21권 2호, 201-224.

이승선 (2014, 12월). 〈지역방송특별법의 실효적 시행 방안〉. '지역방송특별법의 실효적 시행방안' 정책 세미나. 서울: 국회 의원회관

이영주 (2011, 5월). 〈케이블 TV 지역채널의 보도 기능 정립에 관한 연구〉. 한국언론학회 봄철 정기학술대회. 부산: 벡스코.

이준호 (2010). 케이블TV 지역채널의 시청자, 프로그램 및 운영전략에 관한 연구. 〈언론학연구〉, 14권 2호, 151-183.

임준철 (2016). 케이블TV 지역채널 커뮤니티 서비스 연구. 〈글로컬창의문화연구〉, 7집, 162-174.

장호순 (2015). '종속'과 '배제': 한국 지역방송의 내부 식민지 구조에 대한 탐색적 연구. 〈언론과학연구〉, 15권 2호, 375-411.

정상윤 (2006). 지역채널 활성화에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 〈언론과학연구〉, 6권 1호, 393-424.

정상윤·김희경 (2010). 지역채널의 현황과 쟁점. 〈디지털 미디어 트렌드〉, 3월호, 5-42.

정상윤·지성우 (2007). 〈지역채널 보도기능 강화를 위한 방안연구〉 (연구보고서). 서울: 한국케이블TV방송협회.

정인숙·정상윤 (2011). 케이블TV SO의 지역채널 운영 및 재허가 심사에 관한 연구. 〈한국언론정보학보〉, 54호, 58-75.

조항제 (2015). 로컬리즘과 지역방송발전지원 특별법. 〈언론학연구〉, 19권 3호, 191-223.

주정민 (2017, 4월). 〈케이블TV SO의 지역성, 그리고 지역사업권〉. 한국방송학회 봄철 정기학술대회. 서울: 누리꿈스퀘어.

최이정·이근우 (2008). 케이블 TV의 디지털 전환에 따른 지역채널 개선방안: 편성·제작자 심층인터뷰 분석을 중심으로. 〈한국콘텐츠학회논문지〉, 8권 6호, 98-110.

한선·이오현 (2013). 지역방송 프로그램 생산의 제한 요인에 대한 질적 연구: 광주지역 생산(자)문화를 중심으로. 〈한국언론학보〉, 57권 4호, 243-268.

Friedman, T. (2005). *The world is flat: A brief history of the twenty-first century*. 김상철·이윤섭 (역) (2005). 〈세계는 평평하다: 21세기 세계 흐름에 대한 통찰〉. 서울: 창해.

Habermas, W. (1962). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. 한승완 (역) (2001). 〈공론장의 구조변동〉. 파주: 나남.

Radcliffe, D. (2012). *Here and now: UK hyperlocal media today*. London, UK: Nesta. Retrieved from http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/here_and_now_uk_hyperlocal_media_today.pdf

Sung, N. (2011). Competitive rivalry, inter-modal competition and market performance in the Korean cable television markets: An empirical analysis. *Telecommunications Policy*, *35*(6), 483-493.

투고일자: 2017. 5. 30. 게재확정일자: 2017. 7. 26. 최종수정일자: 2017. 7. 27.

Could Cable Local Channels Be an Alternative to Strengthen Broadcast Locality?

Exploring the Possibility of Linking Local Terrestrial and Cable Local Channels

Jaeyoung Kim
Professor, Dept. of Communication, Chungnam National University

This study explores the possibility of maximizing locality through synergy between local terrestrial broadcasters and cable local channels. To this end, it examines the significance of the concept of locality in the changing environment represented by the 4th Industrial Revolution. It also analyzes the existing situation of broadcasting locality and the terrain of existing studies concerning cable local channels. Based on the reviews, the study searches for the connection points between local terrestrial and cable channels, which are still heterogeneous operators. The difference in the size of broadcast region and the programming time constitutes the optimum condition. As a result of this, the study discusses the issue of appropriateness and feasibility of bundling the local terrestrial and pay-TV channels in the same legal system. By doing so, it reveals the biggest obstacle in institutionalizing the cable channel into the public category is the emotional rejection towards cable TV. In order to overcome this problem, the study suggests to abolish both the current policy guideline characterized as the same service, same regulation principle and the abolition of local business right of cable TV. It also proposes to allow news commentary function of cable local channels and strengthen cable TV's own capabilities.

KEYWORDS locality, cable local channel, local terrestrial broadcasting, special act on supporting local broadcast development