

**제작기능 지역 이전을 통한
지역방송 활성화 방안**
- BBC의 Out Of London 계획 -

제작기능 지역 이전을 통한 지역방송 활성화 방안

- BBC의 Out Of London 계획 -

박기성(한국전파진흥원) · 송종현(선문대학교) · 신현필(한국전파진흥원)

머리말

지역방송에서의 지역성 부재, 지역경제 침체와 뉴미디어 등장에 따른 지역방송의 위기, 그리고 이에 대응하는 지역방송 활성화 방안은 그동안 국내 지역방송 정책 연구에서 주요한 이슈가 되어왔다. 그리고 이에 대한 연구 성과로써 다양하고 구체적인 방안들이 제시되어 왔다. 하지만 지역방송이 시작된 지 오랜 기간이 지났음에도 불구하고 이러한 문제점들을 근본적으로 해결할 수 있는 방안은 제시되지 못한 것이 사실이다. 디지털 시대를 맞은 지역방송의 새로운 전환 국면에서 그동안 지속되어온 국내 지역방송 정책 방안들을 살펴보고 새로운 해결책을 제시하는 것은 매우 중요하다고 생각된다.

본 연구에서는 이와 같은 문제의식을 가지고 최근 영국에서 진행되고 있는 탈런던 계획(Out of London plan)을 살펴보고자 한다. 이 계획은 영국 BBC가 런던 밖으로 인력과 자원, 제작투자를 옮긴다는 내용을 담은 2004년 'Building Public Value'를 발표하면서 구체화되었다. BBC는 이때 탈런던화(A less London-centric BBC) 개념을 처음 사용하였으며, 지난 5년간 이전을 구체화하면서 Out of London Plan을 발표, 실행하고 있다. 본 연구에서는 지역방송 활성화 방안의 근본적인 해결방안으로서 중요한 사례가 될 수 있는 BBC의 지역이전에 대한 일련의 과정과 그것이 갖는 의의에 대해 살펴봄으로써 국내 지역방송 활성화를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

1. 서론

국내 지역방송은 서울 중심의 중앙사(KBS, SBS의 본사, SBS)에 대한 종속적인 관계를 바탕으로 다양한 환경적 변수들이 더해져 단선적인 방식으로는 해결이 어려운 고착화된 악순환이 계속되는 어려움을 겪고 있다. 이처럼 지역방송의 운영을 어렵게 만드는 환경적 변수들은 열악한 지역경제, 다채널 뉴미디어의 등장, 디지털화에 따른 재정적 부담 증가, 그리고 방송광고 시장에서의 미디어렐 도입 등이라 할 수 있다. 이러한 변수들은 지역방송들의 광고 수익 약화를 지속시키고, 광고 끼워팔기와 전파료에 의지토록 함으로서 중앙사로부터의 수중계를 증가시키고 지역성 콘텐츠를 약화시키는 종속적 관계를 더욱 공고히 하는데 기여한다고 할 수 있다. 즉, 계속적인 악순환의 연속이라 할 수 있다.

지역방송의 침체로 인한 가장 큰 문제는 지역방송이 근본적으로 추구해야 할 지역정보 제공, 지역문화계승, 지역여론 조성 등 이른바 지역성(Localism)이라는 개념을 추구하기 어렵게 만든다는 것이다. 즉, 문화적 다양성을 실현하고 지역성을 구현해야 하는 지역방송의 존재 이유가 퇴색된다는 것이다.

이에 따라 국내 지역방송을 활성화하기 위한 다양한 정책적 방안들이 제시되어 왔다. 이 방안들은 지역방송의 광역화, 중앙사 중심 구조에서 탈피, 지역광고 수익 확대 등이다. 하지만 이것들이 구체적으로 실현되지 않았던 이유는 수년간 고착화된 방송시장 구조를 근본적으로 해결하기에는 역부족이었기 때문으로 분석할 수 있다. 지역방송이 독자성을 갖고 생존할 수 있기 위해서는 두 가지 근본적인 문제가 선결되어야 한다. 지역경제 활성화와 지역방송 프로그램 제작 활성화가 그것인데, 이 둘을 해결하기 위해서는 보다 근본적인 변화가 필요하며, 장기적인 전략적 접근이 필요하다.

결국 국내 지역방송을 활성화시키기 위해서는 정책적으로 단기적 해결과제와 장기적 해결과제를 정하고 보다 전략적으로 접근하는 것이 필요하다. 본고에서 살펴볼 BBC의 Out of London plan은 지역방송 활성화와 지역경제 활성화라는 두 가지의 근본적 문제를 해결할 수 있는 장기적이고 근본적인 변화라 생각되며, 국내에 많은 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

2. 국내 지역방송 활성화 방안 및 한계점

1) 지역방송의 개념 및 구조

지역방송의 개념은 방송사의 소유주와 방송의 내용(편성), 가시청권 등 세 가지의 기준으로 정의할 수 있다(김동규, 2003). 첫째, 방송사의 소유주가 지역 연고권을 갖고 있어 방송사의 허가와 재허가의 과정에서 지역주민의 의사가 반영되어야 한다. 둘째, 지역 주민의 욕구를 반영하고 지역의 관심사를 주로 다루는 방송내용이어야 한다. 셋째, 가시청권을 기준으로 제한된 지역을 대상으로 방송하는 것이다. 가시청권의 크기를 기준으로 지역방송을 나누면 광역 지역방송, 중역 지역방송, 협역 지역방송으로 구분할 수 있다. 이 개념에 따르면, 국내 지역방송은 협역 또는 중역 지역방송으로 구분할 수 있다.

그간 국내 지역방송은 개념적 정의는 가능했으나, 어디까지를 지역방송의 범주로 포함시킬지에 대한 명확한 확정 기준이 부족했다. 하지만 2008년 방송법 시행령 제 25조의 3에 ‘『특별시 일부와 특별시 외의 지역』¹⁾, 『특별시 외의 지역』을 방송구역으로 하는 지상파방송’으로 지역방송의 범위가 신설되면서 지역방송에 대한 기준이 명확히 정의되었다. 이에 따르면 국내 지역방송국은 총 58개의 TV방송국(KBS 29개, MBC 19개, 지역민방 10개 등 총 58개의 TV방송국)이 있으며, 독립법인인 KBS를 제외한 19개 지역MBC계열사와 12개 지역민영방송사업자 등 31개의 지역지상파방송사업자가 있다고 할 수 있다.

국내 지역방송은 KBS와 MBC가 각각 직할국 체제와 계열사 체제로 유지해왔으나, 1995년 이후 각 지역 민영방송이 설립되고 SBS와 협력사 체제를 유지하면서 현재와 같은 지상파 방송시장을 구축하였다(남종훈, 2008, p. 76). 초기 지역민방은 지역사회에 기반하며 다른 방송사업자의 영향력에 들어가지 않는 독자성을 갖고 시작되었으며, 이러한 체제를 바탕으로 지역정보의 제공과 지역문화계승, 지역정치 활성화, 지역여론 조성 등 지역성 구현의 의무를 갖추며 시작되었다고 할 수 있다. 하지만 당초의 목적과는 달리, 지역민방들을 포함한 지역방송사들이 프로그램 수급에 있어 중앙 방송사에 대한 의존을 높여가기 시작함으로써 지역성을 효과적으로 구현하지 못하고 있다고 평가되기도 한다.

현재 국내의 지역방송은 앞에서 지적한 다양한 환경변수들로 인해 독자적인 생

1) ‘(주)라디오 인천’의 경우 이 범주에 속한다.

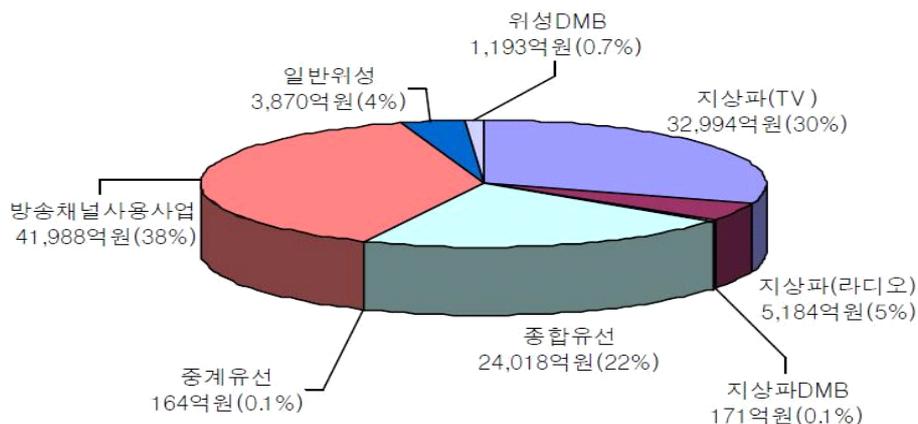
존력을 갖기 어려운 상황에 직면해 있다. 따라서 지역방송의 역할을 재정립하고 효과적인 지역성을 구현할 수 있는 방안들이 마련되어야 할 것이다. 다음에서는 지역 방송이 현재 직면하고 있는 각각의 위기 요인들을 파악하고 그동안 지역방송의 발전, 또는 활성화를 위해 제기되어 온 방안들에 대해 살펴보고자 한다.

2-1 국내 지역방송 위기

1) 신규 미디어의 등장과 디지털 전환

국내 방송 환경은 지상파방송을 비롯한 케이블방송과 위성방송, DMB, IPTV 등 새로운 매체들이 등장하면서 채널 수의 증가, 콘텐츠의 다양화 등을 통해 질적, 양적으로 성장해왔다.

하지만 신규미디어의 등장은 중앙사의 지방사 필요성 감소, 지역시장의 잠식, 콘텐츠 가격 상승으로 인한 지역방송에 재정적 부담 초래, 지역방송 인력 유출 등의 결과를 가져오기도 하는 등(전환성, 2000) 방송 환경의 변화가 긍정적인 모습만을 보인 것은 아니라고 생각된다. 특히, 유료방송시장의 성장은 전체 방송시장의 경쟁 확대를 가져왔고, 경쟁에서 살아남기 위한 이들의 시장 확대 전략은 한정된 시장의 지역방송과 같은 소규모 매체들의 수익을 약화시키는 원인이 되기도 한다.



[그림 1] 방송매체별 매출액과 매출비중

※ 출처: 2009년 방송산업실태조사보고서

새로운 방송매체의 등장이 지역방송을 포함한 전체 지상파방송사의 매출액 규모

에 상당한 영향을 미친다는 증거는 수치로도 확인 가능하다. 종합유선방송사의 매출액 점유율은 2005년 18.3%에서 2008년 21.9%로, 방송채널사용사업자는 36.2%에서 38.3%로 지속적인 증가세를 보이고 있으며, 위성방송은 전년대비 0.2% 정도만 하락한 것으로 나타난 반면, 지상파방송의 매출액 점유율은 2003년 49.7%에서 매년 감소하여 2008년 35%로 낮아졌다.

지상파방송의 매출액 감소는 지역방송의 매출액 감소로 이어지며, 중앙사에 대한 프로그램 수급 의존도를 강화시켜, 자체제작을 감소하려는 결과를 가져온다. 2009년 방송산업실태조사 보고서에 따르면 지역MBC의 경우, 수중계 방송시간을 제외한 자체제작물(공동제작 포함)과 외주제작물의 방송시간은 전체 방송시간의 평균 15.8%를 차지하였고, 지역민방은 평균 27.6%를 차지하는 것으로 집계되었다. 자체제작물 비중이 가장 큰 방송사는 OBS(47.2%)로 나타났다. 지역MBC의 연간 수중계 방송시간은 평균 6,078시간으로 총 방송시간의 82.6%를 차지하였고, 지역민방의 연간 수중계 방송시간은 평균 5,043시간으로 총 방송시간의 71.2%를 차지하였다. 이렇게 지역방송사들이 자체제작을 줄이고 수중계에 의존하는 것과 관련해 조성호(2003)는 지역자체 편성 프로그램의 시청률 경쟁력이 네트워크 프로그램의 약 52%에 지나지 않기 때문이라고 지적한다. 따라서 자체제작을 늘리는 것 보다는 경쟁력 있는 중앙사의 콘텐츠를 수급하는 것이 수익을 강화시키는 방안으로 지역방송사들이 인식하고 있다는 것이다. 결국 새로운 미디어의 등장으로 인해 지역방송의 매출액은 감소하고 자체적인 생존능력 약화로 인해 수중계를 증가하는 식의 악순환이 되고 있는 것이다.

또한 지상파방송의 디지털 전환은 지역방송의 상황을 어렵게 만들 수 있는 위기요인으로 작용할 수 있다. 특히, 디지털 전환 시 정부의 지원정책이 이루어지지 않을 경우, 광고 수익이 총 매출의 많은 부분을 차지하고 있는 지역방송사들로서는 전환비용을 부담하기에는 무리가 있다. 2006년 방송위원회의 자료에 따르면 2005년 말까지 지상파TV방송사가 디지털 전환 비용으로 지출한 자금은 약 5983억 원에 달했으며, 2012년까지 총 1조 2000억 원이 소요될 것으로 전망한다. 따라서 지역방송의 디지털 전환 비용 지출에 대한 충분한 광고수입 등의 자금여건이 마련되지 않는다면 경영상 부담으로 작용할 수 있을 것으로 보인다. 결과적으로 새로운 매체의 탄생 및 디지털 전환 등 방송 환경의 변화는 지역방송의 경영상 어려움을 가중시키는 요인이 되고 있다.

2) 광고 수익 약화와 지역경제 침체

2009년 방송산업실태조사(2009)에 따르면, 지상파 방송사의 매출액에서 방송광고 수입이 차지하는 비율은 57.6%에 달하지만 방송 광고 수입의 비중은 계속 줄어든 것으로 나타났다.

<표 1> 방송사업자 광고매출 현황

구 분	광고매출액 (단위: 천원)	광고매출비중	07년 대비 증감율
총계	3,214,784,605	100.0%	-4.5%
지상파방송	2,199,836,565	68.4%	-8.7%
공영방송 소계	1,461,962,283	45.5%	-9.1%
한국방송공사	532,594,121	16.6%	-10.2%
한국교육방송공사	25,646,833	0.8%	-17.2%
(주)문화방송	568,040,127	17.7%	-8.3%
본사	568,040,127	17.7%	-8.3%
계열사	335,621,202	10.4%	-7.8%
민영방송 소계	667,020,056	20.7%	-8.3%
(주)SBS	480,707,662	15.0%	-9.2%
(주)KNN	34,054,621	1.1%	-9.7%
(주)대구방송	27,314,308	0.8%	-11.1%
(주)광주방송	21,971,389	0.7%	-10.6%
(주)대전방송	18,970,921	0.6%	-10.0%
(주)울산방송	12,636,692	0.4%	-12.2%
(주)전주방송	12,917,466	0.4%	-11.8%
(주)청주방송	12,951,841	0.4%	-12.0%
(주)강원민방	16,868,537	0.5%	-11.9%
(주)제주방송	11,838,024	0.4%	-9.0%
오비에스경인티브이(주)	8,907,070	0.3%	-
(주)경인방송(iTVFM)	2,391,422	0.1%	-1.6%
(주)경기방송	5,038,904	0.2%	-8.8%
(주)와이티엔라디오	451,199	0.01%	-

* 전체 표에서 특수방송, 종합유선방송, 위성방송, 위성이동멀티미디어방송, 방송채널사용사업 제외

※ 출처: 2009년도 방송산업실태조사

위의 표에서 볼 수 있듯이 지역방송사를 포함한 모든 지상파방송사의 광고 매출이 하락하고 있다. KBS의 광고매출액은 2008년 5,326억 원으로 전년도에 비해 10.2%, SBS는 4,807억 원으로 전년 대비 9% 감소했다. MBC의 광고매출액은 5,680억 원으로 전년 대비 8.3% 감소하였다. 이러한 방송광고 수입의 하락 원인은 앞에

서 지적한 바 있는 매체 간의 경쟁 확대가 한 원인으로 작용한다고 볼 수 있다. 케이블방송과 위성방송, IPTV 등의 경우, 개별 채널의 시청률이 낮더라도 광고회수 증가, 다양한 채널을 활용한 광고 비용의 감소 등에서 광고효과를 얻을 수 있지만, 지역방송의 경우에는 낮은 시청률로 인한 광고효과 감소, 경제 침체로 인한 지역광고주의 감소 등이 이러한 현상을 심화시키는 요인으로 작용한다. 즉, 지상파방송사 수익의 근간인 광고판매 매출의 하락은 지역 지상파 방송사의 경영에 더욱 큰 영향을 미친다.

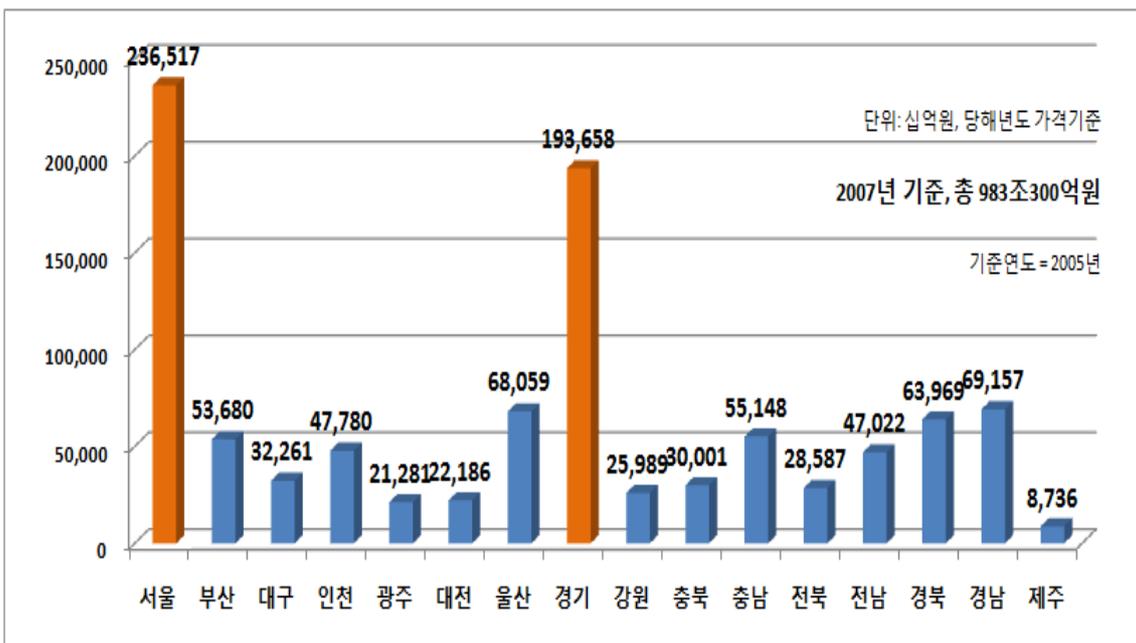
지역방송발전위원회 종합보고서는 현행 지역방송 광고제도가 지역 프로그램의 양적 확대 및 질적 향상을 위한 재원 마련과 지역방송 디지털 전환에 따른 재원 확충을 위해 개선될 필요가 있다고 판단한다. 광고제도와 관련된 다양한 현황과 문제점이 지역방송의 경영 악화 구조를 낳고, 지역방송에게 요구되는 공익성과 지역성을 구현하는 프로그램의 제작에 위기를 초래하고 있기 때문에 이에 대한 제도개선이 필요하다는 것이다. 특히, 지역방송 광고에서 KBS, MBC, SBS 등 중앙 3사가 전체 방송광고 매출액의 약 75%를 차지하는 독과점 체제를 이루고 있으며, 지역방송 광고도 광고주의 약 90% 이상이 서울 소재 광고주에 의존하고 있는 것이 문제로 지적된다. 이는 중앙방송의 대부분의 재원이 광고에 의존하는데 비해 지역방송은 릴레이를 통한 전파료 수익이 약 35%를 차지하고 있어, 지역방송의 자생력에 대한 문제를 양산한다는 지적이다(방송위원회, 2003, 85-87).

이러한 상황에서 민영미디어랩 도입으로 인한 광고시장의 경쟁체제로의 전환은 지역 지상파방송사에게 더욱 심각한 위기 요인으로 작용할 것으로 보인다. 이는 그간 지역방송사들이 연계판매(끼워팔기)를 통해 쉽게 이익을 냈다는 비판도 있을 수 있지만, 광고주가 선호하는 인기프로그램과 시청률은 낮지만 사회적으로 필요한 공익적 프로그램의 광고 판매를 조화시킨다는 점에서 긍정적인 요소도 있었다(이진로, 2008). 이러한 점에서 지역방송의 지역성 구현 프로그램을 제작할 수 있는 기반 여건이 되었다는 점을 간과할 수 없을 것이다.

지역방송의 광고수입 하락은 지역경제에 기반한 문제라고도 할 수 있다. 지역경제의 어려움은 지역 광고주의 투자를 축소시켜 지역방송사들의 지역 광고수입 저하를 가져오고, 이로 인해 제작비 투입 감소 및 프로그램 수준 저하로 이어지는 악순환이 반복되기 때문이다.

지역경제력의 규모를 말해주는 지역내 총생산의 각 지역별 점유비가 이를 증명

한다. 2006년 서울, 경기 등 수도권의 지역내총생산이 42.9%에 이를 정도로 높았다. 특히 각 지역별 서울 대비 지역내총생산 비중은 적게는 3.4배에서 많게는 25배에 이를 정도로 차이를 보이고 있다. 이를 바탕으로 수도권 집중적 경제력과 지역 경제의 열악은 지역방송시장을 활성화하는데 어렵게 만드는 가장 주요한 문제점으로 지적할 수 있는 것이다. 특히, 방송광고비 집행의 대부분이 수도권에 집중된 대기업에서 이루어지고 있다는 점은 지역경제 활성화를 통한 지역방송 활성화를 어렵게 만드는 요인으로 작용한다.



[그림 2] 2007년 지역내총생산(GRDP) 현황

※ 자료: 지역내총생산(GRDP)현황, 연합뉴스 2009년 7월 29일자

2-2. 국내 지역방송 활성화 방안분류, 한계점 및 접근방법의 변화 필요성

앞에서 살펴본바와 같이, 국내 지역방송을 활성화시키기 위해서는 많은 위기 요인이 작용하고 있음을 알 수 있다. 이러한 위기 요인 및 문제점을 해결하기 위해 그동안 많은 연구들이 이루어져 왔으며, 관련 정책적 접근이 이루어져 왔다.

지역방송 활성화 방안을 분류해 보면 크게 시장확대 및 구조개선, 수익구조 개선, 지원강화, 제작 시스템 강화 등 4가지로 나눌 수 있다.

우선, 오래전부터 논의되어온 방안으로서 시장확대 및 구조개선을 위해 지역방송

의 광역화를 추진하는 것이다. 박찬표(2003)는 지역방송의 광역화는 방송권역 확대를 통한 생존력과 경쟁력 강화, 중계자에서 생산자로의 변화, 네트워크에 대한 독자성 강화, 수직적 네트워크에서 수평적인 연방형 네트워크로의 체제개편 등을 복합적으로 의미한다고 밝히고 있다. 하지만 지역방송의 광역화가 지역방송사의 자구노력이 큰 부분을 차지하는데 반해, 결과의 불확실성 및 지역방송사 간의 이해 갈등 등으로 추진이 미흡한 상황이다. 현재 지역 프로그램의 축소 및 지역인구 감소로 인한 지역방송의 상대적 과잉상태, 경쟁매체의 성장 등이 지역방송의 광역화를 요구하고 있지만 실질적으로 이루어질 수 있는지는 여전히 미지수이다.

다음은 수익구조 개선을 통한 지역방송 활성화 방안이다. 이것은 주로 광고요금 배분 및 전과료 배분체계 개선 등을 주요 내용으로 하고 있다. 광고 판매율이 낮은 지역적 현실에서 중앙방송사에 의존한 방송광고 수입 배분 및 전과료 수입이 중요한 부분임을 인정할 수 있지만, 보다 자립할 수 있는 방안 마련이 더 필요할 것으로 생각된다.

세 번째는 디지털 전환 지원 및 제작비 지원, 융자 등 각종 지원을 강화하는 것이다. 현재 지역방송의 재정여건을 고려해 보았을 때, 디지털 전환 비용을 충당하고 자체제작을 강화하기 어렵다. 따라서 지역방송의 디지털 전환 비용 지출에 대한 자금여건이 마련되지 않는다면 경영상 부담으로 작용할 수 있으며, 자체 제작을 강화할 수 있는 환경이 되지 않는다. 하지만 이러한 지원은 근본적인 문제해결의 방식은 아닐 것으로 판단된다.

<표 2> 지역방송 활성화 방안

구 분	세부 방안
시장 확대 및 구조 개선	○ 광역화/대권역화 추진
수익구조 개선	○ 광고요금 체계 개선(산정기준 및 단가 개선) ○ 전과료 배분비율 개선
지원 강화	○ 지역방송 디지털 전환 지원 ○ 공동제작, 지역 프로그램, HD프로그램 제작비 지원
프로그램 제작 및 공동 제작 시스템 강화	○ 공동제작 프로그램에 대한 외주 인정 ○ 수출용 프로그램 재제작 지원

마지막으로 프로그램 제작과 관련한 직접적인 비용 지원 이외의 제도 개선 방안이다. 이는 자체제작의 단계적 확대를 가져올 수 있는 방안들로써 지역방송사 간 공동제작 프로그램을 외주제작 프로그램으로 인정하는 것, 슈퍼스테이션 채널을 의

무채널로 인정하는 것, 수출이 가능한 프로그램에 대해 다시 제작할 수 있도록 지원하는 것 등이다. 제작비용을 직접적으로 지원하는 것 이외에 지역방송의 제작활동을 강화할 수 있다는 측면에서 의미를 갖는다고 보지만, 확실한 수익원 보장이 바탕이 되어야 효과가 있을 것으로 보인다.

지금까지 살펴본 방안들은 각 구분별로 지역방송의 문제점 개선에 효과적이지만 지역방송의 자생력을 강화시키는 근본적인 방안은 되지 못했다. 현재 지역방송이 직면하고 있는 환경적 문제점을 바탕으로 고려해 보았을 때, 지역방송이 독자성을 갖고 생존할 수 있도록 하기 위한 방안마련이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 앞에서 지적한 바와 같이 지역방송의 활성화를 위해서는 지역경제 활성화와 지역방송 프로그램 제작 활성화가 필수적이며, 이를 실현할 수 있는 보다 근본적인 변화가 필요하다.

3. BBC의 Out-Of-London Plan

1) 추진 배경

2003년 커뮤니케이션법은 지역방송의 제작비용을 증가시킬 것을 명시하고 있으며, 런던 이외 지역에서의 지상파 방송사의 지역제작²⁾ 쿼터(전체 프로그램 편성시간과 제작비 등)에 대한 내용을 담고 있다. 커뮤니케이션법에 명시된 내용 이외에도 규제기관인 Ofcom은 지역방송 체제 변화를 위한 새로운 공공서비스방송(PSB: Public Service Broadcasting) 체계 구축 정책을 추진하고 있다.

지금까지 영국의 지역방송은 지역방송의 연합인 ITV를 중심으로 이뤄져왔으나, 칼튼과 그라나다의 합병이후 지역방송에 대한 역할을 줄이고자 하는 ITV의 새로운 전략으로 변화를 맞고 있다. Ofcom은 2005년 1차 공영방송보고서를 통해 지역방송에서의 BBC의 역할이 더욱 중요해질 것을 강조하고, 런던 외곽지역으로 제작 기반을 분산시킬 것을 고려한다. Ofcom은 그간 지역성 구현을 담당했던 ITV의 의무를 완화하고 공영방송인 BBC의 의무를 강화하는 내용으로 공공서비스 방송 개념을 다시 확립한 것이다. 또한 이 보고서를 통해 이를 실현될 수 있는 방안을 모색하였고 아

2) 여기서 '지역제작'은 런던 이외의 지방 소재지에서 전국방송(네트워크 프로그램)을 제작하는 행위를 의미한다.

래 <표 1>과 같은 지역방송 활성화와 관련한 7가지 핵심요소를 장기 모델(Long-term model)로서 제시한다.

<표 3> Ofcom의 7가지 핵심요소

1	BBC의 역할 강화
2	ITV의 의무완화 및 역할이동
3	런던 이외 지역에서의 프로덕션 수준 강화
4	런던 외부로의 제작 시스템 분산
5	새로운 형식의 지역 텔레비전
6	지역언어 서비스 전문 방송사의 설립
7	발주전문 공공서비스방송사(PSP: Public Service Publisher)검토

※ 출처: Ofcom review of public service television broadcasting(Phase 3-Competition for quality), ofcom, 2005

정책당국의 이러한 인식변화와 더불어, BBC 역시 새로운 방송환경에서 공영방송의 역할 중 하나는 지역방송 체제의 핵심주체가 돼야한다는 인식하에 이를 실현할 계획을 세운다. BBC의 존재이유 중 하나는 공영방송으로서 영국의 공공가치를 제공하기 위한 것(Department for Culture, Media and Sport, 2006)으로서 BBC는 앞에서 살펴본 Ofcom의 새로운 공공서비스 방송체계에 대응한 지역방송 모델 구축 전략을 수립한다. 또한 BBC가 영국 공영방송으로서 지역방송의 역할을 수행하는 것은 칙허장에 제시된 6가지 공공목적(Public Purposes)중 하나인 영국 전역과 지역성을 대표하는 것이기도 하다.

결과적으로 공영방송으로서의 새로운 역할을 고민하는 BBC를 새로운 지역방송의 핵심주체로 이끈 이유는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 상업방송인 ITV가 칼튼과 그라나다의 합병 이후 지역프로그램 제작을 축소할 계획을 세움으로써 이를 대신해야할 의무가 커진 것이며, 둘째는 공영방송과 대표적 공공서비스 방송사로서 영국 전역을 대표하고 지역성을 구현해야하는 의무를 갖고 있다는 본연적인 인식이 있었기 때문이다.

<표 4> BBC의 Public Purposes

1. 시민정신과 시민사회의 유지	2. 교육과 학습의 증진	3. 창조성과 문화적 우수성의 촉진	4. 영국 전역과 지역성 대표	5. 세계와 영국의 가교 역할
6. 디지털 전환의 주요 역할 수행과 함께 미래 커뮤니케이션 기술 및 서비스 혜택의 확산				

* 출처: BBC Trust(2007)

2) 추진 목표와 내용

지역방송에 대한 공영방송의 역할이 강조되는 상황에서 BBC는 2004년에 ‘Building Public Value’를 통해 ‘Renewing the BBC’계획을 세우고 BBC의 탈런던화(A less London-centric BBC) 개념을 사용한다. 이 계획은 향후 10년 동안 BBC가 런던 밖으로 인력과 자원, 제작투자를 옮긴다는 내용을 담고 있다.

(Question) 이전 계획을 통해 BBC는 여전히 국가 방송으로서의 역할을 다할 수 있을까?

(Yes)

- * 세계로 방송되는 BBC는 국내 시청자를 적절히 반영할 수 있는 능력이 있어야 한다.
- * ITV와 Channel4와는 달리, BBC는 영국 전역에서 포괄적인 범위를 제공할 자원을 가지고 있다.
- * 국가 전체(모든 국민)에 의해 자금지원을 받는 BBC는 영국 전역을 대표할 의무를 가진다.

(No)

- * 런던은 유럽에서 가장 창조적인 도시이며, BBC의 거물급 인사들은 결코 다른 지역에서 일하는 것을 원하지 않는다.
- * 네트워크 제작의 50%가량이 런던에 기반하고 있으며, BBC는 여전히 런던 중심(London-focused)이다.
- * 몇몇 도시는 제작을 위한 여유 자금이 있지만, 대부분의 영연방(nations)은 지역뉴스를 온라인으로 생산하고 있다.

※ 출처: The independent(17/Oct/2008), The Big Question: What will a BBC move out of London mean for programmes, and viewers?

이를 실현할 구체적인 추진 전략은 실무 부서 이전, 투자증가, 결정 권한 확대 등 3가지이다. 첫째는 주요 멀티미디어 방송과 제작을 담당할 직원과 부서를 맨체스터 지역으로 이전함으로써 BBC의 공공 서비스 관련 직원의 절반 이상³⁾을 런던 외곽지역에 거주하도록 하는 것이다. 둘째는 런던 이외 지역에서 제작하는 프로그램에 대해 2004년 7억 5천만 파운드에서 약 35% 증가한 수치인 연간 10억 파운드(약 2조원) 가량을 지역에 투자하도록 하는 것이다. 마지막으로 런던 이외의 지역에

3) 이 계획이 발표될 2004년도에 영국인의 80%이상이 런던 외곽에 거주하고 있었지만, BBC의 공공서비스 담당 직원들은 42%만이 거주하고 있는 것으로 나타났다.

서 독립제작을 활성화하기 위해 의사결정 권한(commissioning decisions)의 5분의 1 수준까지 확대하기로 한 것이다.

3) BBC의 Out of London plan 경과 내용 및 향후 계획

BBC는 2004년에 5개의 런던 기반부서를 옮기는 내용의 'Building Public Value'를 발표한 이후, 2005년에는 4개 지역을 선정해 이전을 계획하였으나, 2006년 1월 Salford Quays와 Central Spine 등 이전 대상 지역을 2개로 축소하였다. 2007년 5월, BBC Trust의 승인을 받아 셸퍼드 부지를 확보하였고, 이전 대상 부서로 BBC Children's, BBC Learning, BBC Sport, BBC Radio 5 Live, BBC 5 Live Sports Extra, BBC Future Media and Technology(FM&T)를 확정하는 등 구체적인 실행 단계에 들어갔다. 2009년 4월과 6월에 관리자들의 이전 여부가 결정되었으며, 2011년에는 모든 이전이 마무리될 예정이다. BBC는 2012년까지 민족권역에서 네트워크 프로그램 제작 예산의 12%를 지출하려는 목표를 세우고 있으며, 2016년에는 런던 이외 지역에서 네트워크 프로그램 제작 예산의 50%를 지출할 계획이다. 영국 언론이 추산하는 이전에 따른 경제 효과는 지역경제에 1억 7천 파운드와 10,000개의 일자리 창출이다.



[그림 3] 이전을 추진 중인 지역

3) 지역이전에 대한 보상책

BBC의 지역이전은 새로운 방송환경에서 공영방송으로서의 지역성 구현 의무를 책임지고자 하는 것이지만, 현실적인 문제들이 이에 대한 이행을 원활히 하지 못하도록 하고 있다.

특히, 지역이전에 대한 내부 직원들의 반발이 만만치 않은데, BBC는 이에 대한 해결을 위해 직원들에게 상당한 정도의 보상(relocation package)을 계획하고 있다. BBC는 자산을 보유한 직원에게 시장 가격의 85%로 제 3자를 통해 런던의 집을 구입할 예정이며, 월급의 10%를 일시불로 지급할 예정이다. 또한 이전 비용으로 5,000파운드(약 900만원)의 보상금과 최대 3,000파운드(약 540만원)의 추가 보상을 계획하고 있다. 이외에도 집을 팔기 원하지 않거나 보유하고 있지 않은 직원에 대해서는 이전 이후 2년 동안 렌트 비용으로 한 달에 최대 1,900파운드(약 342만원)를 지급할 예정이며, 이전 비용으로 8,000파운드(약 1,280만원)를 추가 지원할 예정이다.

하지만 이러한 보상 계획에도 불구하고, 이전에 대해 직원들의 불만이 줄어들지에 대해서는 미지수이다. BBC North의 책임자로 셸퍼드 이전을 책임질 Peter Salmon은 “이전 계획은 부서와 건물의 이동에 관한 것이지만, 한편으로는 BBC의 2,500여명에 달하는 직원들에 관한 것이기 때문에 강제적인 압박은 가하지 않을 것”이라며 직원들의 자율성을 강조하기도 하였다.

4. 결론

지금까지 우리는 방송의 공공성 및 공익성 등 방송의 공적 책임에 대해서는 많은 논의를 해왔으나, 그 안에 내포된 지역성에 대해서는 근본적인 대안을 제시하지 못한 측면이 있다. 현재까지 많은 연구들이 지역방송의 문제점을 지적하고 그 대안에 대해 제시를 해왔지만, 본질적으로 지역방송의 제반 환경을 변화시키지 못했다. 이렇듯 실질적으로 지역성의 강화를 이루지 못하고 항상 지역성의 위기만을 제기해 온 것은 방송환경의 변화에 따른 지역성이라는 개념에 대한 전향적인 새로운 논의가 부족하였고 이에 따라 구체적인 실현방안도 지엽적일 수밖에 없었기 때문으로 생각된다. 즉, 열악한 지역경제, 새로운 미디어의 등장, 디지털화에 따른 부담증가, 미디어렙 도입으로 인한 부담 등의 문제에 대해 각각에 대한 해결책으로써 수익구

조 개선, 시장 확대, 지원 강화 등을 제시하였다는 것이다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 지역방송이 현재 겪고 있는 문제들은 단편적인 수준이 아닌, 매우 오랫동안 지속되어 서로 얽혀있어 개별적으로 해결해 나가기 매우 어려운 문제들이다.

본 연구에서 살펴본 BBC의 Out-Of-London plan은 방송사의 지역이전을 통해 지역성을 구현하고자하는 근본적인 지역방송의 활성화방안이라고 생각된다. 이는 중앙 집중적 프로그램 생산 구조에서 탈피해 어느 지역에서건 국가의 모든 목소리를 대변할 수 있는 지역방송의 기반마련이라는 차원에서의 새로운 접근이기 때문이다.

이러한 점에서 BBC의 지역이전 계획은 우리에게 몇 가지의 시사점을 제시하고 있다. 첫째는 공영방송의 보다 적극적인 지역 제작 기반 마련 노력이 필요하다는 점이다. 외주제작사에게도 해당지역에서의 제작을 유인토록 함은 물론이고 자체의 제작기반 이전에 대해서도 고려가 필요하다는 것이다. BBC의 Out-Of-London 계획 실행 과정과 같이, 아무리 좋은 의미를 가진 정책이라도 실행차원에서 관련 이해 당사자의 저항이 많을 수 있다. 하지만 내부의 반대에도 불구하고 확실한 목적 달성을 위해서는 보다 적극적으로 추진을 고려할 필요가 있을 것이다. 둘째는 지역성은 공영방송이 추구해야 하는 중요한 가치 중 하나이며, 새로운 방송환경에서 이를 재정립할 필요가 있다는 것이다. 새로운 방송환경에 대응하기 위한 Ofcom의 규제 틀 재정립과 BBC의 자체적 인식 전환 등은 지역방송에 대한 전향적 해결방안의 하나가 되었다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

참고문헌

- 남중훈(2008). 방통융합 미디어의 도입과 지역방송의 생존전략: IPTV 도입 및 지역방송과의 이슈를 중심으로. *언론과학연구*, 7.
- 박찬표(2003). *지역방송 활성화 방안 연구*. 한국방송광고공사.
- 박소라(2009). *광고침체로 마이너스 성장 32개사 중 13개사 적자*. 신방경영정책.
- 방송위원회(2003). *지역방송발전위원회 종합보고서*.
- 방송통신위원회(2009). *2009년 방송산업 실태조사 보고서*.
- 윤석민, 김수정(2005). 지상파TV 재전송정책의 도입과 발전. *방송과 커뮤니케이션*, 6(1).

이진로(2004). *지역 MBC 발전방안 연구*. 커뮤니케이션북스.

이진로(2008). 지역방송 환경 변화와 지역성. *충청언론학회 학술대회 발표*. 2008. 11.27. 충남대.

이진로(2008). 소통의 시각에서 본 지역 미디어 공공성. *부경대학교 신문방송학과 창설 10주년 기념 세미나*. 2008.10.2, 부경대학교.

이진로(2009). 디지털 전환에 따른 지상파 재진송의 해법. *한국방송학회 봄철 학술대회 발표*. 2009.4.24.(충남대).

전환성 외(2000). *지역방송 발전정책 연구*. 방송위원회.

Department for Culture, Media, Sport(2006). *Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation*.

BBC Trust(2007). *Public Value Test(PVT): Guidance on the conduct of the PVT*.

Ofcom(2005). *review of public service television broadcasting(Phase 3-Competition for quality)*. ofcom, 2003

Ofcom(2004). *Reshaping television for the UK's nations. regions and localities* 2004.

Available at <http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb2/psb2/nations/nations.pdf>

_____ (2008). *Public Service Broadcasting: Annual Report 2008*.

Available at http://www.ofcom.org.uk/tv/psb_review/annrep/psb08/psb08.pdf

BBC(2004). *Building public value-Renewing the BBC for a digital world*

BBC Press(2008). *Beyond the M25: A BBC for all of the UK*. Jana Bennett.

Katherine Ushton(2009). *BBC Nations and Regions: Life outside London calling 22*.

Mark Shepherd(2009). *BBC looks north-west*. propertyweek.com

Newswales(2004). *BBC to become less London-centric*.

The independent(17/Oct/2008). *The Big Question: What will a BBC move out of London mean for programmes, and viewers?*