

지방분권과 방송분권

고성 전 (제주발전연구원 행정실장)

I. 시작하며

노무현 정부의 출범 후 지방분권은 시대의 화두로 등장했다.

더욱이 새 정부가 '동북아경제 중심 건설'과 '지방분권과 국가균형발전'이라는 두 가지 핵심 전략을 내세우면서 지방분권과 지역균형발전 전략수립을 위한 작업이 지역별로 진행 중이다.

진정한 의미에서의 국가 발전은 지방의 균형 있는 발전을 통해서 실현된다는 데는 온 국민이 공감하고 있다. 지방의 균형 있는 발전을 도모하기 위해서는 여러 가지 방안이 동원될 수 있는데, 그 중의 하나가 지역방송의 역할에 기대하는 것이다.

지역마다 고유한 전통과 특유한 사회적 문제점을 안고 있는 실정에서, 그 지역사회에서 호흡하고 그 사회를 가장 잘 꿰뚫어 볼 수 있는 지역방송이 지역문제를 논쟁적 관점에서 분석하여 해결책을 강구한다는 것은 지역방송에 부여된 소명인 것이다.

지방분권과 방송분권은 양자가 상호영향을 미치는 불가분의 관계라 할 수 있다. 즉, 분권화가 진전되면 될수록 지역방송의 역할과 입지는 더욱 강화될 것이며, 역으로 지역방송은 지역주민들로부터 지역민식을 고취시켜 분권화를 촉진시킬 수 있는 가장 강력한 자극제이자 매개체이기 때문이다.

지역방송이 지방자치 토착화에 기여하며 급변하는 다 매체 다 채널 시대의 방송 환경에 적응하고 진정 지역사회와 지역주민을 위한 방송으로 정착하기 위해서는 지역방송에 대한 위상의 재정립과 이에 따른 실질적인 개선 방안의 모색이 매우 절실하다고 하겠다.

II. 중앙집권적 방송제도의 산물 언론통폐합

방송분권의 문제가 제기되는 이유는 80년대 언론통폐합 이후 우리나라 방송체제가 너무 중앙중심의 수직적 구조로 짜여져 있기 때문이다.

우리나라에 방송국이 처음 생긴 것은 1927년 일제시대에 만들어진 경성방송국이 처음으로 라디오 방송을 시작함으로써 시작되었다. 해방이후 국영방송으로 유지되다가 1972년 12월 30일 국회에서 한국방송공사법이 통과되었으며 다음해 3월에 현재의 KBS가 탄생되어 공영방송체제로 운영되었다. 이후 1960년대 부산MBC가 개국하면서 공·민영 방송체제로 유지돼 오다가 제5공화국 탄생과 더불어 언론통폐합이 이루어지면서 공영방송시대를 맞이하게 됐다. 이후 1991년 SBS가 개국하면서 공·민영 방송시대로 바뀌게 된다.

방송의 중앙집권적 구조로의 전환은 제5공화국의 언론통폐합을 통해서다. 서울고등법원 판결

요지(강금실, 1993)를 보면 「1980년 5월 17일 전 국비상계업령선포, 계업법 제 7조 1항에 의하여 모든 행정사무를 관장한 계업사령관 예하에서 국군보안사령부가 신문, 잡지사의 통합 또는 폐쇄 조치와 민간방송사의 공영화 및 민간상업방송의 경영권 장악 등을 내용으로 하는 이른바 언론통폐합계획을 수립하였다」고 밝히고 있다.

전두환 정권은 언론을 통제하기 위해 1980년 11월 14일 한국신문협회와 방송협회의 '건전언론육성과 창달을 위한 결의문'을 빌려 방송통폐합을 이루게 된다

그 주요 내용은 KBS가 TBC(동양방송TV, 라디오)와 DBS(동아방송)을 흡수하여 국내방송을 KBS와 MBC로 이원화 시켰다. KBS는 종래의 KBS를 제1방송으로, TBC를 KBS 제2방송으로 개편하고, DBS를 인수하여 수도권 뉴스와 오락방송으로 활용하며, 그 외 광주·전일방송 및 군산의 서해방송을 흡수하고, CBS는 일반방송기능을 정지시키고 복음방송만 하게 하였다.

MBC는 각 독립법인으로 되어 있는 지방의 21개 지방방송사로부터 각각 주식의 51%를 소유주로부터 인수하여 이를 지방방송망으로 계열화하였으며, MBC본사는 대주주가 5.16재단이었으나 주식의 65%(후에 70%)를 KBS가 인수하도록 하였다가 1988년 12월 31일 이를 방송문화진흥법에 의하여 설립된 방송문화진흥회에 양도하였다. 이로서 방송의 중앙집권화가 이루어지게 되어 오늘에 이르렀다.

III. 지방자치 토착화를 위한 지역방송의 역할

지역방송은 지방분권의 핵심 의제인 지역경제의 활성화, 지역문화의 정체성 확립 그리고 지방

자치와 정치의 효율적 실현을 위한 가장 효과적인 수단이자 통로라고 할 수 있다.

지방자치 토착화를 위한 지역방송의 역할을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지역여론의 형성과 반영을 위한 기능을 해야 한다.

지역방송의 기본적인 역할은 여론형성이라고 할 수 있다. 따라서 지역방송에서는 지역사회의 중요 관심사에 대해 모든 구성원들이 자신의 의견을 형성할 수 있도록 충분한 정보를 제공하여야 한다. 그리고 지역방송은 지방행정에 대한 감시 역할 뿐만 아니라 지역사회와 관련된 문제를 찾아내 개인의 의견들이 하나의 여론으로 수렴될 수 있는 토론장으로서의 역할을 수행함으로써 주민의 참여의식을 고취시키고 지역사회의 주요 관심사에 대하여 여론을 행사할 수 있어야 한다.

둘째, 지역사회에 대한 환경 감시자로서의 역할을 해야 한다.

지역사회 속에는 정치, 경제, 사회, 문화적으로 많은 문제들이 존재한다. 지역방송은 지역사회 목탁의 기능과 파수꾼의 기능을 강화함으로써 지역사회의 환경을 감시하고 정화하는데 기여해야 한다. 지역방송이 이러한 환경감시의 기능을 적극적으로 수행함으로써 정치적 권위와 경제적 권위의 나태함과 타락함을 예방할 수가 있기 때문이다.

셋째, 지역사회 발전과 국제화의 기능을 수행해야 한다.

지역방송은 지역사회에 적합한 산업육성, 고용 창출, 각종 경제정보 등을 집중적으로 조명하고 제공함으로써 지역경제의 활성화에 이바지 할 수 있을 것이다. 또한, 지역방송은 지방화 세계화가 동시에 진행되고 있는 시점에서 그 지역사회의 모습들을 지역민 뿐만 아니라 국내·외에 소개하고 이해시킴으로써 국제화에 기여해야 한다.

넷째, 전통문화의 발굴과 보존에 앞장서야 한다.

전통문화의 계승과 발전을 위한 지역사회의 노력은 다양하게 강구될 수 있다. 예를 들면, 지역사회에 존재하는 교육기관, 박물관, 전시관, 도서관, 문화담당기관 그리고 정부관련 기관들이 각각 주어진 범위 내에서 전통문화의 계승과 발전을 위해 기여하고 있다. 그러나 지역방송은 이러한 기관들의 노력들을 종합적이고도 공통분모적으로 수렴하고 확산할 수 있게 된다. 문화창달의 중추적 매체로서의 지역방송은 사장된 문화를 재발굴하고, 굴절된 문화는 제자리에 놓고, 그리고 망각된 문화는 새로이 상기시켜야 한다.

다섯째, 지역주민의 공동체 의식을 제고하고, 개개인의 인격함양과 올바른 가치관의 형성에 기여하며, 민주주의국가의 구성원으로서의 시민의 권리와 책임, 윤리의식을 고취하고 계도하는 역할을 담당함으로써, 지역주민의 '더불어 살아가는 공동체 의식'을 함양하고, 건전한 시민정신과 올바른 가치관을 형성하는데 기여해야 한다.

이상에서 살펴본 것처럼 지역사회의 정체성을 확립하고, 각 분야의 독자적인 영역을 발전시키기 위해서 지역방송의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다.

IV. 방송분권을 실현하기 위한 방안

지역방송의 문제는 단지 지역의 문제가 아니라 중앙 중심적 방송정책, 그리고 더 나아가 중앙집권적인 정치, 경제, 사회, 문화구조에서 필연적으로 파생된 사안이라는 데 그 원인을 찾아볼 수 있다. 그러다 보니 "지역방송은 어쩔 수 없다"는 식의 고정관념이 깊게 뿌리박혀 방송 정책에 있어서나 시청자인 지역주민들로부터도 외면을 받아

왔으며, 심지어는 방송종사자들조차도 자조적인 매너리즘에 빠져 활로를 찾지 못하고 침체를 벗어나지 못했다. 결과적으로 지역방송과 지역 시청자들은 우리나라 방송정책에서 일정부분 소외되어 왔고, 그에 따른 불이익을 받아온 셈이다.

방송사업의 특성상 방송사업자는 국민의 공공의 재산인 전파를 국민으로부터 위탁받아 사용함으로써 인쇄매체에 비하여 더 높은 도덕성과 공공성을 요구받고 있다. 또한 전파는 국민 모두의 소유물이므로 지역민들도 당연히 전파사용에 대한 권리를 주장할 수 있다.

이러한 관점에서 지역방송의 방송분권을 이루기 위한 방안에 대해 논의하도록 하겠다.

1. 지역방송 자율경영 확대

1) MBC 계열사

MBC의 대주주인 방송문화진흥회가 밝힌 MBC 사장 추천 인사의 자격기준은 MBC에 애정을 가진 인사로 방송을 잘 알고 추진력과 리더십, 비전이었다.

이러한 원칙은 지역방송사에도 적용되어야 할 것이다.

① 자율경영 구축 및 책임경영제 확대

지역방송사의 요구와 특성을 무시한 본사중심의 획일적 경영 및 일방적 정책 결정 등 중앙 중심적 운영을 개선하고 지역방송 운영 평가와 실적에 따른 자율경영 확대를 위해 지역방송 사장 임명 시 지역 인사 중에서 방송경험이 풍부한 자를 사장으로 임명하며,

② 운영실적에 따른 실질 경영 평가 및 검증제도 확립

지역방송 자율경영 확대에 따른 문제점을 보완하기 위해 경영평가 및 검증제도를 확립하고 문제점이 없을 경우에는 연임이 가능토록 해야 할 것이다.(방송위원회, 2003)

현재 지역MBC 가운데 부산MBC만이 지난 1989년부터 지방사 출신이 사장에 선임되고 있고, 대구MBC의 경우 본사 출신이 선임되자 대구MBC 사원들이 강력히 반발해 논란을 빚었다.

2) KBS 지역국

정연주 KBS신임 사장은 취임사에서 전환기에 필요한 시대정신은 '독점에서 자유롭고 공정한 경쟁으로' '집중에서 분산으로' '폐쇄에서 개방으로' 라는 3가지 방향을 제시했다. 또한 KBS 조직문화를 바꾸고 인사정책과 각종 시스템을 재정비할 때도 이 시대정신은 그대로 적용돼야 한다고 밝히고 있다.

① 책임경영제 도입

KBS는 MBC지역방송사와 달리 단일 법인으로 지역총국장의 임기가 보장되지 않으며 본사의 인사방침에 따라 수시로 교체되고 있어 책임경영을 하기가 어려운 면이 있다.

따라서 경영에 대한 책임도 적으며 지방을 '거쳐 가는 자리'로 인식하게 함으로써 지역방송으로서의 기능을 수행하는데 어려움이 야기될 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 KBS지방국의 경우에도 MBC지방사와 같이 책임경영을 도입하여야 하며 그 방안으로 지역 총국장의 임기제를 실시할 필요가 있으며 가급적 해당 지역출신으로 임명할 필요가 있다. 또한 지역책임자의 직위와 신분을 보장하여 지역방송 운영 자율권 확대 및 책임성을 부여하며 지역프로그램 편성, 인사, 예산권 및 자체 정책기능 부여 등 지역방송의 자율 운영을 확대해야 한다.(방송위원회, 2003)

2. 지역방송 프로그램의 전국 방송시간대 의무 편성

지역방송사에 따라 다소 차이는 있지만 대개 프로그램의 80% 이상을 서울 프로그램을 그대로

재 전송받고 있는 것이 지역방송의 현실이다.

또한 서울 중앙사의 주요 프로그램을 중계해서 팔아야 하는 중요성 때문에 시청율이 높은 황금 시간대에는 지역 프로그램을 편성할 수 없는 실정이다.

최근 위성방송의 지상파방송 재 전송 문제가 불거졌을 때 지역 시청자들의 반응이 정책 당국자들을 어리둥절하게 만든 적이 있다. 지역 시청자들은 지역방송보다는 서울 여의도 중심의 방송을 더욱 선호한다는 것이다. 지역방송은 재미없으며 별로 유익하지 못하다는 불만이 상존하고 있는 우리 방송 현실에서 어쩌면 당연한 생각일 지도 모른다.

그러나 지역방송이 지역주민의 여론을 대변하면서 위에서 언급한 지역방송사의 역할과 기능을 다하고 있는 것도 사실이다.

이러한 문제를 해결하기 위해 지역방송프로그램을 중앙방송사와 지역방송사에서 프라임 타임(Prime Time)대를 통하여 의무 방송하는 제도의 도입이 요구된다.

예를 들어, 주 1회는 3개 중앙방송사에서 지역 방송사가 제작한 프로그램을 20:00~21:00까지 동 시간대에 전국 방송하고, 주 1회는 전국적으로 20:00~21:00까지 동시간대에 지역방송사에서 제작한 프로그램을 자체 방송하는 것이다. 이 경우 KBS, MBC, SBS도 서울지역 방송사란 입장에서 지역프로그램을 방송해야 한다. 시행 결과에 따라 점차 지역 방송시간을 늘려 나가야 할 것이다.

또한 지역방송사의 프로그램 질을 높이기 위하여 전국 방송 프로그램의 경우 프로그램 제작 지역방송사에 전국 판매요금 책정 등 인센티브를 제공하여야 한다.

3. 방송위원회 구성 시 지역방송 위원 배정 우리나라 방송정책의 중요사항을 심의·의결

하는 방송위원의 경우 외국의 경우처럼 직능이나 지역, 또는 공익의 대표로 구성되는 것이 아니라 9명의 위원을 대통령이 3명, 국회에서 6명을 추천받아 대통령이 임명하게 되어 있기 때문에 지역을 대표하여 지역방송의 현실과 입장을 적극적으로 반영할 수 있는 지역인사를 위원으로 포함하는 것이 필요하다. 이를 위하여 방송위원회에 지역방송사 대표들이 참여하는 지역방송위원회를 신설하고 그 대표자를 당연직 방송위원으로 선임토록 한다.

또한 KBS, MBC의 이사회에도 지역을 대표할 수 있는 지역방송위원회에서 추천한 자를 당연직 이사로 선임한다.

4. 시청자위원회 운영개선

방송분권의 궁극적인 목표는 지역민과 시청자의 이익이다. 그러나 이를 대표하는 시청자위원회는 설치 취지와 달리 구성과 운영 면에서 방송사의 모니터 역할에 그치고 있는 실정으로 지역민과 시청자의 의견을 프로그램에 반영하지 못하고 있는 게 현실이라 할 수 있다.

지역민과 시청자의 의견을 프로그램에 반영하기 위해 시청자위원회에 여론조사를 통해 지역현안 과제를 파악하게 하고 이를 바탕으로 지역사회의 요구사항과 문제점들을 총족, 해결하는데 도움을 줄 수 있는 내용의 프로그램을 제안, 이를 실제로 방송하고 평가할 수 있도록 해야 한다.

그렇게 함으로써 지역방송사가 지역민들의 참다운 여론을 반영하고 지방자치를 뿌리내리는데 일조할 수 있을 것이다.

5. 지역방송사 재정지원

지역방송사가 참다운 방송분권을 이루기 위해서는 재정적 독립이 최우선 과제이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정책담당기관이 지역방

송의 육성 지원을 위해 지역방송 재정안정화를 위한 특별한 정책적 배려가 있어야 할 것이다. 그렇지 않다면 지역세가 약한 지역의 방송사는 시장에서 도태되는 결과를 가져옴으로써 지방분권을 저해하는 결과를 낳을 것이다.

1) 방송발전기금의 지원

지상파 방송사업자에 대한 방송발전기금징수율고시에 의하면 방송법 제37조 제2항 및 동법시행령 제22조 제1항의 규정에 의하여 지상파 방송사업자에 대한 방송발전기금 징수율을 정해 놓고 있다. 이처럼 현재 방송광고 매출액의 일정비율을 각출하여 조성하고 있는 방송발전기금 징수대상에서 지역방송사를 제외시키거나 지역방송사의 재정상태를 고려하여 징수율을 결정하여야 하며 방송발전기금의 일정부분을 지역방송을 활성화하는데 지원할 수 있도록 해야 한다.

2000년 지역 MBC의 총 광고비는 3,400억원, 지역민방은 1,900억원이었다. 방송발전기금 징수율을 5%만 계산해도 260억원에 이른다.

2) 광고요금의 현실화 및 지역방송 광고 수수료율 인하

현재 지역방송에서 제작한 프로그램을 판매할 때 받는 광고요금이 서울에 비해 지나치게 낮게 책정되어 있다. 따라서 프로그램을 판매할 때 일정비율 이상의 실 제작비를 받을 수 있도록 현실화해야 한다.

또한 장기적으로 볼 때 방송환경의 변화와 관련하여 서울 본사로부터의 제작비 배분율이 점차 감소할 것으로 예측되므로 지역방송사의 주 수입원인 광고요금 및 체계에 대한 전반적인 검토가 필요하다. 현재와 같은 요금 구조가 지속되는 한 지역 프로그램의 광고 판매는 현실적으로 어렵고 지역방송사 입장에서는 생존을 위해 더욱 더 네트워크 의존적으로 될 수밖에 없다.

그리고 현행 한국방송광고공사법 제 19조와 한

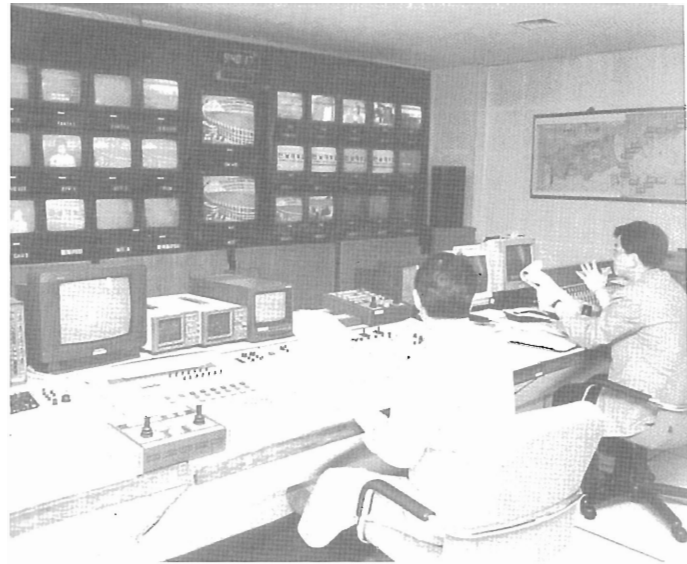
국방송광고공사법 시행령 제5조에 의하면 방송 광고 수수료가 14%로 정해져 있는데 이것은 지역방송의 입장에서 볼 때 부담으로 작용한다. 따라서 수수료를 10%이하로 낮추고 나머지를 지역방송에 지원(지역 방송인 연수 지원, 지역 영상 제작 공동이용 설비 지원, 특집제작 지원 등)할 수 있도록 해야 한다. 지역방송의 취약한 재정구조는 경제력과 인구가 서울에 집중되어 있음으로써 파생된 우리나라의 구조적 모순에 그 원인이 있기 때문에 자본주의적 경쟁원리에만 맡기기도 하는 지역방송에 대한 정책적 차원에서의 지원대책이 강구되어야 한다.(정상윤, 2001)

V. 끝내며

방송분권을 위해서는 무엇보다도 오랫동안 누적되어 온 중앙 예측적 방송관행을 타파해야 할 것이며, 이를 위해 지역방송사의 인사권 및 편성권의 독립과 더불어 안정된 재정확보 수단 등이 강구되어야 한다.


그러나 아무리 지역인사가 지역방송사의 책임자가 되고, 편성권이 독립되고, 좋은 프로그램이 제작된다고 해도 지역 시청자가 봐주지 않는다면 가까운 전파와 제작비를 낭비하는 결과가 될 것이다.

따라서 지역프로그램을 전국단위로 방송하기 위한 시간대를 확보하는 것이 본 논의의 핵심이



다. 방송전파는 서울과 지역을 포함하는 국민 모두의 것이며, 따라서 지역중심의 시간대 편성은 중앙에서의 시혜적인 문제가 아니라 지역의 당연한 요구이자 권리라 할 수 있다. 중앙중심적인 사고에서 벗어나 서울을 중앙이 아니라 서울지역으로 간주하는 지역중심의 사고가 정착되지 않고 선 풀어나가기 어려운 문제다.

지방분권이 성공적으로 자리 잡기 위해서는 방송의 역할이 대단히 중요하며 지역방송이 그 역할을 다하기 위해서 방송분권의 중요성이 강조된다.

아울러 지역방송은 지역성을 강화하며 지역민에게 사랑받는 방송이 되기 위한 노력을 게을리해서는 안 될 것이다. 

참고문헌

- 강금실(1993), "판례평석 : 1980년 언론통폐합 조치에 따른 방송사 주식양도의 효력"
- 방송위원회(2003), 지역방송발전위원회종합보고서 44쪽.
- 정상윤(2001. 7. 20). "지역방송의 미래와 전망" 14쪽~16쪽, 문화방송본부 강릉지부 주최 지역방송활성화를 위한 토론회 발제문.