

정책연구 12-36(방송통신정책연구 12-진흥-035)

# 스마트시대의 지역방송 종합발전방안 연구

(A Study on the Comprehensive Development Plan of Regional Broadcasters in the Era of Smart Media)

이재영/김남두/박민성

2012. 11

연구기관 : 정보통신정책연구원





이 보고서는 2012년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.



# 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『스마트시대의 지역방송 종합발전방안 연구』의  
연구결과보고서로 제출합니다.

2012년 11월

연구기관: 정보통신정책연구원

총괄책임자: 이재영 연구위원

참여연구원: 김남두 부연구위원

박민성 연구원



# 목 차

요약문 .....	ix
<b>제1장 서 론</b> .....	1
제1 절 연구의 배경 및 목적 .....	1
제2 절 지역지상파방송 환경 분석 .....	2
제3 절 기존 연구결과 및 본 연구의 내용 .....	5
<b>제2장 지역방송의 현황 및 문제점</b> .....	10
제1 절 지역지상파방송사 일반현황 .....	10
1. 지역방송의 범위 .....	10
2. 지역방송사의 수익구조 .....	12
3. 지역방송의 매체별 수익구조 비교 .....	15
제2 절 지역방송 제작·유통·서비스 활성화 이슈 .....	19
1. 방송법상 지역방송 개념 명문화 .....	19
2. 지역방송의 콘텐츠 제작·유통 활성화 .....	21
3. 지역방송 라디오 활성화 .....	26
4. 공동체라디오방송 활성화 .....	29
5. 지역 지상파DMB 활성화 .....	34
6. 지역방송 광역화 .....	37
제3 절 지역방송 재정 관련 이슈 .....	43
1. 지역방송 광고판매 지원 정책 .....	43
2. 지역방송의 방송통신발전기금 징수 유예 .....	45
3. 지역방송사 세제 지원 .....	47
4. 지역방송사 이윤배당 합리화 .....	49

제 4 절	지역방송 편성 규제 이슈	50
1.	지역민방의 자체편성 관련 규제	50
2.	지역방송의 외주제작 편성 규제	54
3.	특수관계자 외주제작 편성 규제	57
4.	지역방송의 중앙방송사 프로그램 이시편성권	60
제 5 절	관련 방송사 규제 이슈	62
1.	지상파방송의 N스크린서비스 역외방송 규제	62
2.	지상파/중편채널의 지역방송 프로그램 의무편성 규제	64
3.	SO 지역채널의 보도·논평 행위 금지	66
4.	유료방송의 지상파HD채널 재송신 제도	67
제 6 절	지역방송정책 인프라 이슈	68
1.	방송사 및 시장 현황 조사체계	68
2.	지역방송정책 전담 조직	69
<b>제 3 장</b>	<b>지역방송발전 정책방안</b>	<b>71</b>
제 1 절	비전 및 정책 목표	71
제 2 절	세부 정책방안	74
1.	지역방송 콘텐츠 제작 및 유통 촉진	74
2.	지역방송 재정 건전성 확보	76
3.	지역방송 규제 합리화	80
4.	지역방송 정책인프라 구축	82
<b>제 4 장</b>	<b>결 론</b>	<b>86</b>
	<b>참고문헌</b>	<b>88</b>



# 표 목 차

〈표 1-1〉 지역 지상파방송의 SWOT 분석 .....	4
〈표 2-1〉 지상파방송사 현황(2010) .....	11
〈표 2-2〉 지역방송사 방송사업 수익 구조(2011) .....	12
〈표 2-3〉 중앙 지상파방송 3사 방송사업 수익 구조(2011) .....	13
〈표 2-4〉 지역MBC 평균 방송사업 수익 구조(2011) .....	14
〈표 2-5〉 지역민방 평균 방송사업수익 구조(2011) .....	14
〈표 2-6〉 중앙 및 지역방송 TV 방송사업수익 비교(2011) .....	16
〈표 2-7〉 중앙 및 지역방송 라디오 방송사업수익 비교(2011) .....	17
〈표 2-8〉 중앙 및 지역방송 DMB 방송사업수익 비교(2011) .....	18
〈표 2-9〉 공동체 라디오 수익구조(2011) .....	19
〈표 2-10〉 지상파방송사 매출액 대비 제작비 비중(2011) .....	21
〈표 2-11〉 지상파방송사 제작비 현황(2011) .....	22
〈표 2-12〉 지상파방송사 방송프로그램 매매 현황(2011) .....	22
〈표 2-13〉 국내 방송사업자의 N-스크린 서비스 현황 .....	23
〈표 2-14〉 지상파 중앙3사 인터넷 실시간채널/VoD 제공 현황 .....	23
〈표 2-15〉 지역지상파방송 슈퍼스테이션 채널 현황(2011) .....	24
〈표 2-16〉 지역 지상파 방송사업자 재무현황(2011) .....	27
〈표 2-17〉 지역 라디오(전용)방송사업자별 재무현황(2011) .....	27
〈표 2-18〉 라디오활성화 정책방안(사례) .....	28
〈표 2-19〉 공동체라디오 매체 특성 .....	30
〈표 2-20〉 공동체라디오사업자 전체 재무현황(2011) .....	30
〈표 2-21〉 공동체라디오사업자별 재무현황(2011) .....	30
〈표 2-22〉 공동체라디오사업자별 상근인력 현황(2011) .....	31
〈표 2-23〉 공동체라디오사업자별 편성 현황(2011) .....	31

〈표 2-24〉 공동체라디오 활성화 정책방향(예시) .....	33
〈표 2-25〉 지상파DMB 제공사업자 현황 .....	34
〈표 2-26〉 지상파DMB 활성화를 위한 전략 및 주요 정책방안(예시) .....	36
〈표 2-27〉 각 주체별 광역화의 장단점 .....	42
〈표 2-28〉 지역방송사 연계판매 및 자체판매 비율(2010년) .....	44
〈표 2-29〉 방송사군별 방송통신발전기금 분담금 징수 비율(2009) .....	46
〈표 2-30〉 지상파방송사 배당 현황(2008~2010) .....	49
〈표 2-31〉 지역민방 자체편성 규제 현황 .....	51
〈표 2-32〉 지역민방 수중계 편성 현황(2011년) .....	51
〈표 2-33〉 지역민방 편성현황(2011) .....	52
〈표 2-34〉 방송사별 외주제작편성 규제 현황 .....	54
〈표 2-35〉 지역민방 외주제작편성 현황(2010) .....	55
〈표 2-36〉 지상파방송사들의 외주 제작물 길이 대비 제작비용(2011) .....	56
〈표 2-37〉 지상파방송사들의 구매물 길이 대비 소요비용(2011) .....	56
〈표 2-38〉 MBC 외주제작 편성 현황(2010) .....	58
〈표 2-39〉 지역MBC 편성현황(2011) .....	58
〈표 2-40〉 Pooq서비스 제공 요금 .....	63

## 그림 목 차

[그림 2-1] KBS 지역방송국 현황 .....	37
[그림 3-1] 지역방송 기본정책방향 .....	72
[그림 3-2] 지역방송 종합발전방안 .....	73



# 요 약 문

## 1. 제 목

스마트시대의 지역방송 종합발전방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

유료방송 및 온라인 광고의 성장으로 지상파방송광고는 위축되고 광고시장 제도 변화로 취약한 지역방송사들의 입지는 더욱 약화되었다. 유료방송을 통해 전송되는 PP가 전체 TV광고시장에서 차지하는 비중이 증가하고 있고, 최근 진입한 종합편성채널 역시 한정된 TV광고시장을 잠식할 가능성이 있다. 또한 온라인 및 모바일 광고의 비중이 급증하면서 전통적인 방송광고시장 전반에 대해 위협하고 있다. 특히 2012년 방송광고판매시장의 경쟁도입으로 민영미디어랩이 등장하면서 지역지상파방송사의 광고수익 기반이 약화될 우려가 있다.

이처럼 방송환경 전반의 기술발전과 신규 미디어의 진입으로 (지역)지상파방송의 경제적·사회적 입지가 약화됨에 따라, 지역지상파방송의 유지·발전을 통한 지역성 보호 및 방송의 공적 기능 제고를 위하여 종합적 정책 처방이 요구되고 있다. 이에 따라 본 보고서에서는 변화하는 환경 하에서 지역방송의 이슈들을 검토해보고 지역방송 발전을 위한 종합적 정책방안을 제시하고자 한다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

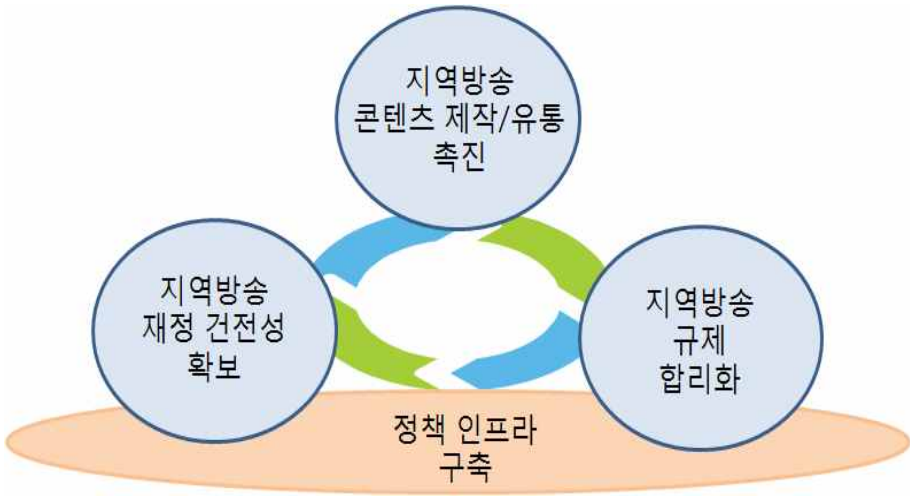
제2장에서는 지역방송의 현황 및 문제점을 활성화, 재정, 규제(지역방송사에 대한 규제와 관련 방송사에 대한 규제로 구분) 등으로 분류하여 세부 이슈를 검토한다. 제3장

에서는 2장에서 검토결과를 바탕으로 지역방송발전 종합발전방안을 수립·제시한다. 마지막으로 제4장에서는 발전방안을 요약하고 본연구의 한계 및 향후 연구방향을 제시한다.

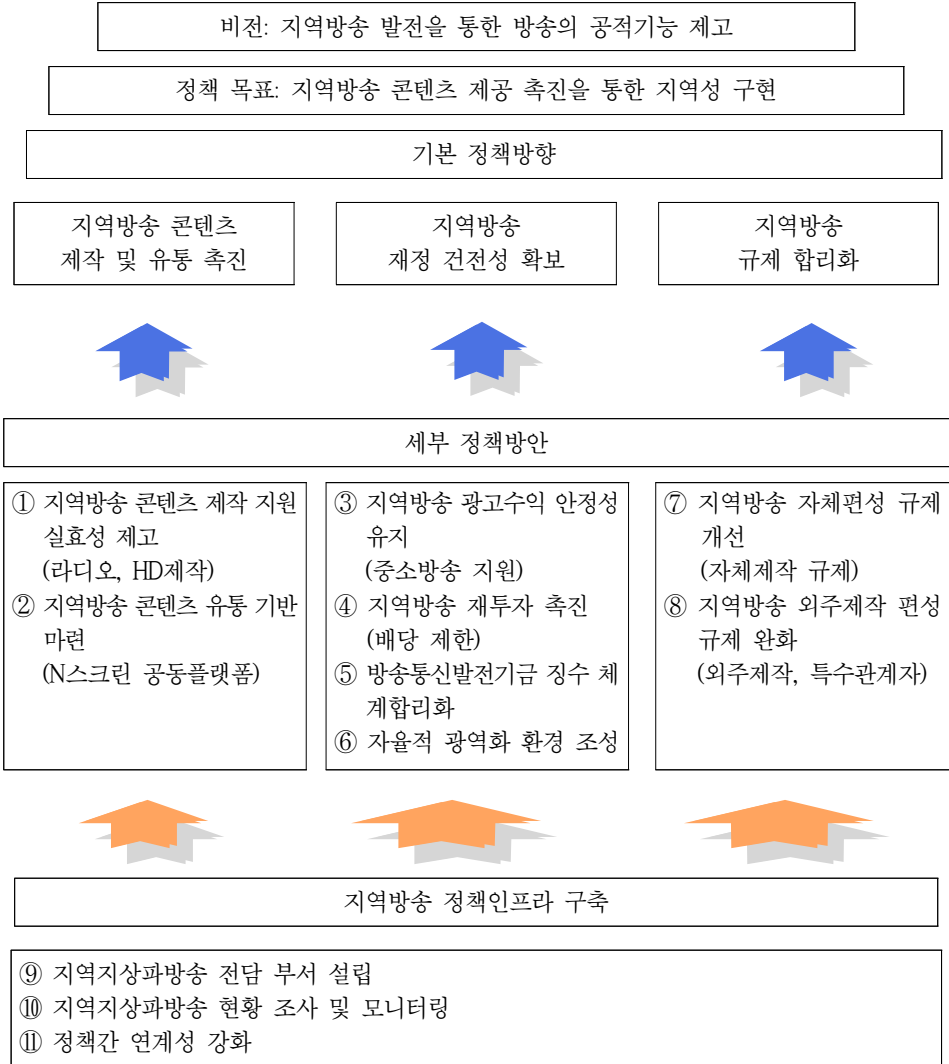
#### 4. 연구 내용 및 결과

본 연구에서는 현재 지역방송과 관련된 주요 이슈를 제작·유통/재정/규제 이슈로 정리하여 현황제시와 문제점 분석 그리고 이를 바탕으로 한 검토의견을 제시하였다. 그리고 이러한 내용을 통해 ‘지역방송 발전을 통한 방송의 공적 기능 제고’를 비전으로 하고, ‘지역방송 콘텐츠 제공 촉진을 통한 지역성 구현’을 정책목표로 하여, 4개의 기본정책방향과 10개의 세부정책방안을 제시하였다. 이를 그림으로 정리하면 다음과 같다.

[그림] 지역방송 기본 정책방향



[그림] 지역방송 종합발전방안



## 5. 정책적 활용 내용 및 기대효과

본 연구결과는 향후 방송통신위원회의 지역방송 발전 방안에 반영되어 지역방송의 활성화와 국내 여론의 다양성 증진에 기여할 것으로 예측된다.





# SUMMARY

## 1. Title

A Study on the Comprehensive Development Plan of Regional Broadcasters in the Era of Smart Media

## 2. Objective and Importance of Research

Due to the development of pay TV and online advertising, the terrestrial advertisement market is shrinking, which gives a detrimental effect on regional broadcasters. Furthermore, the adoption of competition in TV broadcasting advertisement market in 2012 can worsen the fiscal fundamentals of regional broadcasters.

Considering the changes in broadcasting environments such as the development of technologies and the entry of new media, the comprehensive development plan to protect locality and diversity is required. Thus this research studies the issues related to local broadcasters in smart media era, and suggests a comprehensive plan for the development of local broadcasters.

## 3. Contents and Scope of the Research

Chapter 2 examines the current status of regional broadcasters in terms of activation, finance, regulation. Chapter 3 establishes and suggests comprehensive development plans of regional broadcasters. Last, Chapter 4 summarizes development plans and proposes the limit of this research and a direction for future researches.

## 4. Research Results

Based on the findings on regional broadcasters, this research sets a vision as ‘the elevation of public functions of broadcast by means of the development of regional broadcasters.’ In addition, this research suggests a policy goal as ‘the realization of locality through promotion of local content provision,’ and proposes four basic policy directions and ten specific policy measures.

## 5. Policy Suggestions for Practical Use

This research suggests the following policies to promote regional broadcasters: first, the promotion of local content production and distribution, second, the achievement of robust fiscal fundamentals of regional broadcasters, third, the rationalization of regulations on regional broadcasters, and fourth, the establishment of a firm basis for policies on the overall broadcast market.

## 6. Expectations

The results of this research can provide a basis for setting policies for the development of regional broadcaster and contribute to promoting regional broadcasters and diverse perspectives on this issue.

# CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Current status of regional broadcasters

Chapter 3. Policy plans for the development of regional broadcasters

Chapter 4. Conclusions

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

- 인터넷 기술이 발전하고 유·무선 네트워크가 광대역화 되면서 방송의 개념이 변화
  - － 대용량의 동영상 전송할 수 있는 유무선 통신서비스와 강력한 컴퓨팅 파워를 갖춘 단말기 등장
  - － 수동적인 일방향 전송방식이 양방향으로 확대되면서, 방송콘텐츠 소비의 시간적·공간적 제약이 사라짐
- 방송시장에 새로운 플레이어들이 진입하고 방송콘텐츠 소비 행태가 바뀌면서 지상파방송의 위상이 변화
  - － 케이블TV, 위성방송, IPTV 뿐만 아니라 최근에는 유·무선인터넷을 기반으로 한 뉴미디어들이 진입하여 경쟁
  - － 시청자들은 수동적인 시청행태에서 벗어나 언제, 어디서나 콘텐츠를 선택·소비할 수 있게 되면서 전통적 방송서비스의 입지가 축소됨
- 유료방송 및 온라인 광고의 성장으로 지상파방송광고는 위축되고 광고시장 제도로 취약한 지역방송사들의 입지는 더욱 약화됨
  - － 유료방송 PP의 광고 비중이 증가하고 있고, 최근 진입한 종합편성채널도 광고시장을 잠식할 가능성이 있음
  - － 온라인·모바일 광고 비중이 급증하면서 전통적인 방송광고시장을 위협하고 있음
  - － 방송광고판매시장의 경쟁도입으로 민영미디어랩이 등장하면서 지역지상파방송사의 광고수익 기반이 약화될 우려가 있음
- 상업적 성격이 강한 유료방송 및 인터넷 미디어의 발전은 독점적 이윤 보장을 통한 방송의 공공성 유지 모델을 위협하고 있음
  - － 더 이상 독점적 이윤의 보장이 어려운 상황에서 지상파방송사도 생존을 위하여 시장 경쟁력을 강화해야하는 입장

- 이에 따라 독점적 이윤을 방송의 공공성·지역성 유지 분야에 이전·보조하던 전통적 시스템(cross-subsidy)을 계속 유지하기가 어려워짐
- 이처럼 기술발전과 신규 미디어의 진입으로 (지역)지상파방송의 경제적·사회적 입지가 약화됨에 따라,
  - 지역지상파방송의 유지·발전을 통한 지역성 보호 및 방송의 공적 기능 제고를 위하여 종합적 정책 처방이 요구되고 있음
- 본 보고서에서는 변화하는 환경 하에서 지역방송의 이슈들을 검토해보고 지역방송 발전을 위한 종합적 정책방안을 제시하고자 함

## 제 2 절 지역지상파방송 환경 분석

- 경쟁매체의 진입으로 지상파방송의 위상이 변화하고 상대적으로 더 취약한 지역방송의 입지는 더욱 좁아짐
  - 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 유료방송 진입으로 직접 수신 가구가 줄어들어 지상파방송의 플랫폼으로서의 위상 약화
    - ※ 정확한 지상파방송 직접수신가구 비율을 파악하기는 어려우나, 세대수 대비 유료방송가구수를 이용하여 추산('10년 전국 주민등록세대수 대비 유료방송가입 가구수 비중은 93.6%로 나머지 6.4% 정도를 직접수신 세대로 간주)
  - 최근에는 스마트기기 확산과 OTT서비스 등 인터넷 미디어들의 가세로 지상파방송의 입장이 더욱 어려워짐
    - ※ 글로벌 인터넷 기업 및 국내 가전사 중심으로 Smart TV를 제공하고 다양한 온라인 동영상 콘텐츠 제공서비스들이 발전
- 경쟁매체의 진입은 지상파방송 광고시장을 위축시키고 지역 지상파방송의 재정적 기반을 위협
  - 유료방송의 활성화로 PP의 광고매출이 비교적 꾸준히 증가하는 것에 비해 지상파방송 광고 비중은 감소
    - ※ '01~'11년 사이, 국내 전체 광고시장에서 차지하는 지상파방송 광고비중은 41.3%에서 24.5%로 감소하였고, 유료방송 광고는 3.1%에서 13.3%로 증가(광고연감)

- 작년 말 진입한 종합편성채널도 광고시장을 잠식할 수 있는 잠재력 보유
  - ※ '11년 12월에 JTBC, 채널 A, MBN, TV조선의 4개 종합편성채널이 개국하였고 그 이전부터 광고영업을 개시
- 인터넷 미디어 광고시장(온라인 광고시장)이 빠르게 성장하고 있어 기존 미디어 광고를 대체해나가고 있음
  - ※ '01~'11년 사이, 국내 전체 광고시장에서 차지하는 온라인(모바일 포함) 광고 비중은 2.4%에서 20.0%로 늘어남(광고연감)
- 이러한 광고시장의 변화는 1차적으로 지상파방송 시청률의 감소로 나타나고 있음
  - ※ 전체 TV시청률에 차지하는 지상파방송3사 시청률의 비중: '06년 51.9%에서 '11년 45.7%로 서서히 감소(지상파방송3사 계열PP를 포함할 경우에는 여전히 59.9%를 유지)
- 중앙 지상파3사의 인터넷/모바일 전국 서비스 제공으로 중앙-지역 방송사간 사업자간 갈등 발생
  - 기존의 인터넷을 통한 채널제공 외에 다양한 스마트 기기를 통한 중앙 방송사의 실시간채널 제공은 지역방송사의 입지를 더욱 어렵게 한다는 주장
    - ※ 지상파 중앙3사의 콘텐츠연합플랫폼(Pooq): 서울MBC와 SBS 공동투자회사로 KBS도 채널과 VoD용 프로그램을 제공
- 지역방송사 방송권역 침해 논쟁과 광고수익 잠식에 대한 우려가 제기됨
- 미디어레법의 통과로 민영 미디어레프가 진입하였으며, 중앙3사와의 방송광고 연계판매(결합판매)에 의존하던 취약 지상파방송 광고수익 기반이 불안해지고 있음
  - 기존 수준의 광고연계판매 지원은 계속 유지될 것으로 제도화되었으나, 지역방송사 입장에서는 광고수익 전액 보전을 주장하는 입장
    - ※ '방송광고 결합판매 지원고시'에 따라 미디어레프에 직전5개년 평균 수준의 방송광고 결합판매 의무를 부과
    - ※ 미디어레프의 광고판매지원 의무가 없는 부분은 지역방송사의 자체판매 부분으로 '11년 기준으로 지역MBC 18사의 자체판매 총광고 수익 대비 비중은 20.1%, 지역민방9사는 19.1%
- 과거 kobaco가 통제·관리하던 중앙-지역방송사 간의 방송광고수익 배분(전파료)도 민영미디어레프의 진입으로 새로운 갈등 가능성을 내포

- ※ '10년 11월 대전방송은 지역MBC의 전과료 배분 사례, 가시청 가구 수 등을 고려할 때 전과료가 자사에 불리하게 책정되었다며(kobaco가 차별적이고 불합리한 전과료 집행) 소송을 제기한 바 있고 '12년 2월 1심에서 패소하였으나 아직 갈등이 완전히 해소된 것은 아님
- 지역방송사간의 합병은 시너지 창출의 긍정적 효과와 동시에 지역성 훼손에 대한 우려를 유발함
  - 방송사간 합병은 규모의 경제를 통한 조직 운영 및 콘텐츠 투자 측면의 효율성 제고 효과를 기대
- ※ '11년 창원MBC와 진주MBC의 합병으로 MBC경남이 출현하였으나 기존 지역채널은 그대로 유지
- 또한, 강릉MBC와 삼척MBC, 청주MBC와 충주MBC 간의 광역화 논의가 각각 진행되고 있으나 노동조합 및 시민단체의 반발이 있는 것으로 알려짐
- ※ 지역채널이 제공하던 지역 뉴스·정보 제공이 중단되어 지역성 차원의 기능이 소멸될 것을 우려

〈표 1-1〉 지역 지상파방송의 SWOT 분석

(강점)	(기회)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역 콘텐츠의 수요(시청자 계층) 상존               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 지역콘텐츠 수요계층이 협소하여 광고수익 제고는 어려움</li> </ul> </li> <li>○ 대표적 지역성 구현 매체로서의 명분 보유               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 다른 매체를 통한 지역콘텐츠 제공 가능성이 커짐에 따라 지역지상파방송의 위상은 약화됨</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새로운 유통 플랫폼의 등장-인터넷/모바일 플랫폼 및 스마트 미디어               <ul style="list-style-type: none"> <li>* 취약한 콘텐츠 경쟁력으로 인해 기회를 활용할 가능성은 낮음</li> </ul> </li> </ul>
(약점)	(위협)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 콘텐츠 시장경쟁력 취약</li> <li>○ 지역콘텐츠 자체제작 능력 취약</li> <li>○ 광고기반(재정기반) 취약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중앙3사 채널의 인터넷/모바일을 통한 전국 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지상파방송 플랫폼 위상 하락</li> </ul> </li> <li>○ 방송광고판매시장 경쟁도입에 따른 민영미디어 진입               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역방송 광고수의 안정성 약화</li> </ul> </li> <li>○ 경쟁 사업자(PP, 종편, 인터넷 미디어) 진입에 따른 지상파방송 위상 약화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지상파방송 광고수익 감소</li> </ul> </li> </ul>

### 제 3 절 기존 연구결과 및 본 연구의 내용

- 지역방송발전방안과 관련해서는 학계의 다수 논문을 통하여 연구가 이루어진 바 있으나, 대부분 광고, 미디어렐, 편성, 콘텐츠, 제작, 지역성 등 구체적이고 개별적인 이슈에 무게를 두고 접근하는 경향이 있음
- 그에 비하여 '종합적인' 지역방송발전방안은 대체로 공공부분에서 발간한 보고서들에 의해 제시되어옴
  - 방송위원회(1994), 『지역방송발전방안 연구보고서』
  - 방송개혁위원회(1999), 『방송개혁의 방향과 과제』
  - 방송위원회(2000), 『지역방송 발전정책 연구』
  - 방송정책기획위원회(2001), 『방송정책기획위원회 종합보고서』
  - 방송위원회(2003), 『지역방송발전위원회 종합보고서』
  - 박찬표(2003), 『지역방송 활성화 방안 연구』, 한국방송광고공사
  - 이은미·윤석년·김관규 외(2005), 『방송·통신 융합시대의 지역방송 위상재정립 연구』, 방송위원회
- 이 중 '03년 방송위원회가 지역방송발전위원회 이름으로 작성한 보고서와 같은 해의 한국방송광고공사 보고서 그리고 '05년의 방송위원회 연구보고서 내용을 간략히 제시하면 다음과 같음

#### □ 방송위원회(2003)

- '03년 방송위원회는 『지역방송발전위원회 종합보고서』를 통하여 지역방송 발전 기반 구축 방안, 프로그램 경쟁력 강화방안 및 광고제도 개선방안 을 종합적으로 제시
- 자율경영 확대, 광역화·권역화, 슈퍼스테이션채널 활성화, 방송발전기금 징수 차등화, SO/RO의 지역방송 의무채송신, 지역방송 디지털전환 지원, 시청자미디어센터 운영 확대 등 지역방송 기반구축 방안 제시
- 프로그램 경쟁력 강화방안으로는 지역방송 편성시간대(prime time access rule) 도입, 자체제작 확대방안, 공동제작 활성화, 라디오방송 활성화 및 지역방송 전문성 강화



및 프로그램 제작지원 확대 등을 제안함

- 광고측면에서는 지역방송의 전과료 비율 인상, 전과료 배분비율 정률제 도입, 객관적 전과료 배분비율 조정, 지역프로그램 광고판매 기준가 상향조정, 지역 토막광고요금 상향 조정 등 다수의 방안을 제시

#### □ 박찬표(2003, kobaco)

- '03년도에는 한국방송광고공사(kobaco)에서는 광고정책을 중심으로 한 지역방송 발전 방안을 제시한 바 있음
- 박찬표(2003)에서는 우리나라 지역방송 체제의 특징과 경영실태를 살펴보는 한편 지역방송편성의 양적·질적 분석, 기존 관련 연구와 전문가 설문을 통하여 지역방송 발전방안 및 kobaco의 역할을 제시
- 이 보고서는 대체로 지역방송 발전을 위해 필요한 방송광고 관련 방안에 집중하고 있으며 관련된 kobaco의 역할에 대해 전문가 의견을 조사하여 제시하고 있음
  - 전과료 비율 인상, 전과료 배분 비율 정률제 도입, 전과료 배분비율 조정, 지역방송 광고요금 인상, 지역방송 판매비율 제고, 지역방송광고 수수료율 인하, 지역방송광고 규제 완화 등
- 또한 단기적·점진적으로 현재의 중앙집중형 수직적·폐쇄적 네트워크 체제를 수평적·개방적 네트워크로 전환하는 방향을 소개하고, 이를 위해 지역방송사의 경쟁력 제고와 그에 필요한 광고요금체제의 개편 필요성을 주장
  - 광고요금체제 개편을 위해 필요한 원칙으로 광고신탁액의 수도권 과잉집중을 조정하는 정책적 기능을 강화하고, 지역방송간의 기계적 평등화를 지양할 것의 두 가지를 강조

#### □ 이은미 · 윤석년 · 김관규 외(2005, 방송위)

- 이은미 외(2005)에서는 주요국의 지역방송 현황 및 정책방향을 정리하고 방송통신융합 환경에서의 지역방송의 발전 방향을 제시하고 있음
- 지역밀착형 서비스 확대로 지역방송의 정체성 확립

- 보도, 정보, 스포츠 등 특화된 장르에 제작역량을 집중시켜 중앙방송사와의 차별화
- KBS 지역국, MBC계열사, 지역민방 간의 조화로운 역할분담과 중앙사로부터의 자율성 확대로 지상방송시간 위상을 차별화
- 지역방송 경쟁력 강화를 위한 광역화
  - 네트워크 필요에 의한 광역화가 아닌 지역방송사 간의 공동 생존을 위한 광역화로 전환되어야 수평적 네트워크 체제로 전환 가능
  - 광역화의 전제조건은 지역방송에 대한 역할 정의, 인력과 설비에 대한 지역종사자들의 동의, 지역프로그램에 대한 시청자의 기대 충족 등이 조화롭게 해결될 것 등
- 지역방송 정체성 확립과 광역화를 위한 제도개선과 지원
  - 지역방송 정체성 확립을 위해 편성제도 개선, 자체제작비 지원, 지역방송 프로그램 유통창구의 확대, 협찬고지·간접광고 등 규제 완화 등이 필요
  - 광역화를 위해서는 광고 제도를 개선하고 M&A를 위한 정책 마련 필요

#### □ 지역방송 발전방안 관련 학계 논문

- 지역방송에 대한 종합적이고 체계적인 발전방안을 제시하고 있지는 않으나, 지역방송의 문제를 비교적 포괄적으로 다룬 연구논문들 중 비교적 최근에 발표된 것들을 소개하면 다음과 같음
- 정용준(2007)은 뉴미디어 출연, 디지털 전환과 같은 지역방송의 환경변화 속에서 지역지상파방송의 경쟁력 확보를 위한 방안을 외국 사례와 비교하여 논의하고 대안을 제시
  - 자체편성비율 규제(지역쿼터제), 방송발전기금 차등화 등 지역방송의 규제 및 지원 정책을 재검토하고, 수퍼스테이션 채널, 지역간 공동제작, 광역화 등 경쟁력 확보 방안을 검토
  - 디지털 시대에 걸맞은 지역방송 규제와 지원모델의 모색을 주장
- ※ 공영방송/상업방송의 분업모델 vs 전면적 경쟁모델에 대한 고민, 수신료 인상과 공영방송의 지역성 구현 보완, 방송사/지역NGO에 구분없이 지역방송 발전기금을 확보·배분 등

- 직접적 자금지원보다는 규제완화를 우선 검토할 것을 주장
  - ※ 지역방송의 체질을 강화하기 위한 광고 및 소유규제 완화
- 지역방송 프로그램의 뉴미디어 유통을 위한 슈퍼스테이션을 공익채널로 지정하여 보편적 시청권과 수익성을 동시에 확보할 것을 제시
- 이진로·하봉준(2010)은 경쟁심화로 지역방송의 경영이 어려워지고 지역성 강화와 거리가 먼 방송정책이라는 환경에서 지역방송의 발전방안에 관한 전문가 조사결과를 제시
  - 프로그램의 수준 향상을 통한 경쟁력 확보, 취약한 인력, 제작비 개선, 지역밀착형 프로그램 등 공익적 역할 제고, 킬러 콘텐츠 제작, 지역간 공동 프로그램 제작 활성화 등의 방안을 제시
  - 정부는 지역성과 공익성을 배려하고 지역방송을 보호하기 위한 정책방안으로 지역 밀착 프로그램 제작 지원, 조세지원, 방송발전기금 지원, 디지털전환 비용 지원 등을 제시
  - 그 밖에 유통구조 개선, 케이블/위성방송 등의 불법과 탈법 규제, 지역방송의 광역화 추진 등을 제시
  - 광고제도와 관련해서는 연계판매제도의 양성화, 방송광고요금 책정의 투명화·합리화, 매체간 광고자원의 합리적 배분, 전과료 배분비율의 현실화·합리화 등을 제시
  - 마지막으로 지역방송 주체인 경영진, 근무자, 정부, 시민 등의 차원에서 각각 필요한 지역방송 발전 과제들로 장·단기적 전략 수립·추진, 지역방송 인력 강화, 다각적 정부 지원, 시청자의 관심·참여 등을 필요성 제안
- 조영신(2012)은 지역방송의 위기를 유료방송, 온라인서비스 등 뉴미디어의 등장에 따라 지상파네트워크 체제의 효율성이 저하하여 발생한 자연스런 결과로 보고, 네트워크가 아닌 콘텐츠 중심의 지역방송의 역할 전환을 주장
  - 특히 최근의 스마트TV환경은 망사업자가 무의미해지고 콘텐츠·유통·망의 분화를 촉진하므로, 지역방송이 공익적 역할을 유지하려면 망 중심에서 탈피하여 지역관련 프로그램 등 콘텐츠 중심으로 전환할 것을 제시

## □ 본 연구의 주요 내용

- 지역방송에 대한 기존의 논의로부터 최근의 환경변화에 따라 강조되는 다양한 이슈들을 검토하고 각 이슈에 대한 정책적 접근 방향을 판단
  - 지역방송과 관련하여 제기된 문제 또는 개선방안 중에서 적극적으로 수용해야 하거나 수용할 수 있는 부분들을 현황 검토, 연구반 등 전문가 의견 수렴 등의 방법을 통하여 구분
- 이를 체계적으로 구성하고 정책 비전을 마련함으로써, 지역방송발전을 위한 종합적인 발전계획을 수립·제시하고 자 함
  - 여기서 제시된 발전계획이 이후 실제 정부의 지역방송발전계획의 수립 논의를 위한 출발점으로서의 역할을 할 수 있기를 기대
- 본 보고서의 구성은 다음과 같음
  - 제2장에서는 지역방송의 현황 및 문제점을 활성화, 재정, 규제(지역방송사에 대한 규제와 관련 방송사에 대한 규제로 구분) 등으로 분류하여 세부 이슈를 검토
  - 제3장에서 제2장에서의 검토결과를 바탕으로 지역방송발전 종합발전방안을 수립·제시
  - 마지막으로 제4장에서는 발전방안을 요약하고 본연구의 한계 및 향후 연구방향을 제시

## 제 2 장 지역방송의 현황 및 문제점

### 제 1 절 지역지상파방송사 일반현황

#### 1. 지역방송의 범위

- 방송법 시행령에 따르면, 서울특별시 '전체'를 방송구역에 포함하고 있는 지상파방송사들은 지역방송의 범위에 포함되지 않는 것으로 볼 수 있을 것
- ※ 방송법 시행령 제25조의2(지역방송의 범위)에서 지역방송은 다음 어느 하나에 해당하는 지역을 방송구역으로 하는 지상파방송이라고 밝힘: ① 특별시 일부와 특별시 외의 지역 ② 특별시 외의 지역
- TV방송국 중에서 이 범위에 해당하는 지역방송은 지역MBC 18사 및 지역민방 10사(OBS 포함)
- ※ 창원MBC와 진주 MBC가 2011년 9월 1일 MBC경남으로 통합되었으나 채널은 별도로 유지하고 있음
- 라디오 방송사 중에서는 경기방송(K-FM), 경인방송(iTV-FM), 광주영어방송 및 부산영어방송이 해당
- ※ 도로교통공단(TBN)과 국제방송교류재단(영어FM)의 FM라디오방송은 서울특별시를 방송구역으로 포함하지 않으나, DMB임대채널(지상파DMB PP)을 통하여 서울 지역에 송출
- 7개 공동체라디오 중 5개 방송사는 특별시 이외의 지역만을 방송구역으로 하는 지역방송이며, 나머지 2개 방송국은 서울특별시의 '일부'만을 방송구역으로 포함하고 있음
- ※ 관악공동체라디오(관악구) 및 마포공동체라디오(마포구)

〈표 2-1〉 지상파방송사 현황(2010)

분 류	개수	사업자명 (2010년 조사대상 사업자 기준)
중앙	3개	한국방송공사, (주)문화방송, (주)SBS
지역MBC*	18개	부산문화방송(주), 대구문화방송(주), 광주문화방송(주), 대전문화방송(주), 전주문화방송(주), 문화방송경남(주), 춘천문화방송(주), 청주문화방송(주), 제주문화방송(주), 울산문화방송(주), 목포문화방송(주), 여수문화방송(주), 안동문화방송(주), 원주문화방송(주), 충주문화방송(주), 삼척문화방송(주), 포항문화방송(주), 강릉문화방송(주)
지역민방*	10개	(주)KNN, (주)대구방송, (주)광주방송, (주)대전방송, (주)울산방송, (주)전주방송, (주)청주방송, (주)G1, (주)제주방송, OBS경인TV(주)
중소 지상파방송	1개	한국교육방송공사
지역 라디오방송*	2개	(주)경인방송, (주)경기방송
종교방송	5개	(재)CBS, (재)평화방송, (재)불교방송, (재)원음방송, (재)극동방송
교통방송	2개	서울시교통방송, 도로교통공단+
영어방송	3개	(재)국제방송교류재단+, (재)광주영어방송재단*, (재)부산영어방송재단*
보도전문	1개	(주)와이티엔라디오
국악전문	1개	(재)국악방송
공동체라디오	7개	(사)관악공동체라디오+, (사)마포공동체라디오+, (사)문화복지미디어연대*, (사)성서공동체에프엠*, (사)영주에프엠방송*, (사)광주시민방송*, (사)금강에프엠방송*
독립DMB	3개	YTN DMB, 한국DMB, 유원미디어

주: 1) \* 방송법 시행령상 지역방송의 범위 규정에 부합

2) + FM라디오방송은 특별시를 방송구역으로 포함하지 않으나, DMB(임대채널)방송이 서울특별시를 포함하고 있음

3) + 서울특별시의 일부 지역만을 방송구역으로 포함

○ 이하의 분석은 자료의 한계로 주로 지역MBC, 네트워크 지역민방 9사를 중심으로 이루어지고 있으며, 경우에 따라서 OBS, 지역라디오방송(경인, 경기) 및 공동체라디오를 포함하고 있음<sup>1)</sup>

1) 지역방송사의 범위에 대하여 법률상의 정확한 정의를 따져서 사용하기 보다는 MBC와 SBS의 네트워크지역 지상파방송사들만을 지칭하는 경우도 종종 있으며 최근에는 지역방송사의 범위에 종합유선방송사업자(SO)까지 포함해야 한다는 주장도 제기됨

## 2. 지역방송사의 수익구조

### □ 지역방송사 수익구조

- (개관) 2011년 기준 지역방송사(18개 지역 MBC 및 10개 지역민방)의 방송사업수익은 약 6,442억원이며, 매체별로 보면 TV(약 5,346억, 약 84.4%)가 가장 높은 비중을 차지함

〈표 2-2〉 지역방송사 방송사업 수익 구조(2011)

(단위: 백만원)

		방송사업 수익	광고수익	협찬수익	방송 프로그램 판매수익	프로그램 재송신 수익	기타 프로그램 판매수익	기타방송 사업수익
지역 MBC 및 지역 민방 합계	TV	532,506	453,256	53,460	13,616	1,841	11,774	12,174
	라디오	87,124	80,689	6,376	0	0	0	58
	지상파 DMB	72	0	0	0	0	0	72
	기타	24,576	2,994	4,143	0	0	0	17,437
	합계	644,278	536,940	63,980	13,616	1,841	11,774	29,741

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

- (영업이익률) 지역방송사의 방송사업 매출액 영업이익률은 6.3%
  - ※ 영업이익률=영업이익/매출액=456억 원/7,201억 원)
- (광고수입) 지역방송사의 가장 핵심적인 수익원은 광고수익으로, 약 83.4%(5,369억 원)의 비중을 차지함
  - 광고수익 중에서는 TV광고의 비중이 84.4%를 차지하고 있음

### □ 중앙3사의 수익구조

- (개관) 2010년 기준, 중앙 지상파 3사의 방송사업수익은 약 2조 9,856억이며, 매체별로 보면 TV(약 2조 8,097억, 약 93.2%)가 가장 높은 비중을 차지함

〈표 2-3〉 중앙 지상파방송 3사 방송사업 수익 구조(2011)

(단위: 백만원)

		방송사업 수익	방송 수신료수익	광고 수익	협찬 수익	방송 프로그램 판매수익	프로그램 재송신 수익	기타 프로그램 판매수익	기타방송 사업수익
중앙 지상파 3사 합계	TV	2,809,747	577,880	1,607,712	206,420	417,733	28,013	389,720	0
	라디오	128,715	0	107,389	21,326	0	0	0	0
	지상파 DMB	9,300	0	9,291	9	0	0	0	0
	기타	37,901	0	0	0	0	0	0	37,901
	합계	2,985,664	577,880	1,724,393	227,755	417,733	28,013	389,720	37,901

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

- (영업이익률) 중앙 지상파 3사의 방송사업 매출액 영업이익률(영업이익/매출액, 9,164억/3조 552억)은 3.0%
- (광고수입) 중앙 지상파 방송사 3사의 가장 핵심적인 수익원 역시 광고수익으로, 약 1조 6,077억, 57.8%의 비중을 차지함
  - 광고수익 중에서는 TV광고의 비중이 93.2%를 차지하고 있음.
- 지역방송사와 중앙 지상파 3사의 비교
  - (개관) 지역 MBC의 평균 방송사업수익은 약 206억이며, 지역민방은 253억으로 나타남
    - 이는 key station인 (주)문화방송과 SBS(주)에 대비해 전체방송사업수익 기준 각각 2.37%, 3.28%에 불과함



〈표 2-4〉 지역MBC 평균<sup>2)</sup> 방송사업 수익 구조(2011)

(단위: 백만원)

		방송사업 수익	광고수익	협찬수익	프로그램 재송신 수익	기타 프로그램 판매수익	기타방송 사업수익
지역MBC 19개사 평균	TV	16,074	14,092	1,524	35	400	21
	라디오	3,779	3,514	262	0	0	3
	지상파 DMB	0	0	0	0	0	0
	기타	735	260	207	0	0	527
	합계	20,589	17,606	1,993	35	400	552
문화방송(주)에 대한 비율		2.37%	2.95%	3.04%	-	0.21%	3.38%

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

〈표 2-5〉 지역민방 평균 방송사업수익 구조(2011)

(단위: 백만원)

		방송사업 수익	광고수익	협찬수익	프로그램 재송신 수익	기타 프로그램 판매수익	기타방송 사업수익
지역 민방 10개사 평균	TV	22,709	18,549	2,450	115	416	1,176
	라디오	1,531	1,391	139	0	0	0
	지상파 DMB	0	0	0	0	0	7
	기타	1,059	298	19	0	0	741
	합계	25,307	20,240	2,609	115	416	1,925,
문화방송(주)에 대한 비율		3.23%	3.51%	2.91%	1.65%	0.50%	-

참고: \*(주)SBS는 기타 사업수익 없음

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

2) 창원MBC와 진주MBC가 2011년 9월 통합하여, 현재 전체 지역MBC의 숫자는 18개로 줄어들었으나, 통합 전의 기간 동안은 별도의 회계가 이루어졌음. 따라서 지역 MBC의 평균은 전체 지역 MBC의 값을 19로 나누어서 구함

- (방송사별 광고수익 비중) 중앙 3사의 평균 광고수익 비중은 57.8%로, 지역방송사 평균 광고비중 83.3%에 비해 낮음
- 중앙 지상파 중 수신료 수익이 있는 KBS는 42.3%에 불과하고, MBC는 68.9%, SBS는 75.1%에 달함
- 이에 비해 지역방송사는 방송사업수익 중 광고수익이 차지하는 비율이 평균 83.3%를 기록하고 있는데, 방송사별로 55.3%(울산방송)~100%(전주문화방송)의 차이를 보이고 있음

### 3. 지역방송의 매체별 수익구조 비교

#### □ TV 수익구조

- (개관) 전체 지역MBC의 TV 방송사업수익은 약 3,054억원, 민방 10개사의 TV 방송사업수익은 약 2,270억원으로 나타남
  - 이는 중앙 지상파 3사 TV의 방송사업수익 2조 8천억에 비해 각각 10.9%, 8.1% 수준에 불과함
  - 또한 1개사 평균으로 보았을 때에도 지역MBC TV 평균 방송사업수익은 160억원, 지역민방은 227억원으로 각각 MBC와 SBS의 2.1%, 3.4% 정도에 불과함
- (방송사별 광고수익 비중) 중앙 3사 TV의 평균 광고수익 비중은 57.2%로, 지역방송사 평균 광고비중 85.1%에 비해 낮음
  - 그러나 중앙 지상파 중 수신료 수익이 있는 KBS는 41.9%에 불과하고, MBC는 69.0%, SBS는 75.0%에 달함
  - 이에 비해 지역 MBC의 TV 광고비중은 평균 87.7%로 77.0(여수문화방송)~100%(전주문화방송, 포항문화방송)까지 분포를 보임
  - 또한 지역민방 10개사 TV의 광고비중은 평균 81.7%로 73.8%(광주방송)~100%(청주방송)의 분포를 보임

〈표 2-6〉 중앙 및 지역방송 TV 방송사업수익 비교(2011)

(단위: 백만원)

	방송사업 수익	방송수신료 수익	광고수익	협찬수익	프로그램 재송신 수익	기타 프로그램 판매수익	기타방송 사업수익
중앙 지상파 3사 TV 합계	2,809,747	577,880	1,607,713	206,421	28,013	389,721	0
지역MBC 19개사 TV 합계	305,412	0	267,757	28,958	682	7,607	408
민방 10개사 TV 합계	227,095	0	185,500	24,502	1,159	4,167	11,766
중앙 지상파 3사 평균	936,582	192,627	535,904	68,807	9,338	129,907	0
	775,871	0	535,084	53,180	0	187,608	0
지역MBC TV 평균	16,074	0	14,092	1,524	36	400	21
SBS TV	663,786	0	497,986	75,312	7,011	83,477	0
민방 10개사 TV 평균	22,709	0	18,550	2,450	116	417	1,177

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

□ 라디오 수익구조

○ (개관) 라디오는 TV보다 다양한 사업자들이 참여하고 있음

- 중앙 지상파 3사 및 지역MBC, 지역민방뿐만 아니라 지역라디오와 공동체라디오 까지 서비스되고 있음
- 라디오 시장에서도 역시 중앙 지상파 3사의 수익이 가장 많음
- 지상파 3사의 라디오 수익은 약 1,287억원으로, 지역MBC 718억원, 민방 10개사 153억원, 지역라디오 2개사 158억원과 공동체라디오 7개사의 4억2천만원을 앞서 는 것

〈표 2-7〉 중앙 및 지역방송 라디오 방송사업수익 비교(2011)

(단위: 백만원)

	방송사업 수익	광고수익	협찬수익	프로그램 재송신수익	기타 프로그램 판매수익	기타방송 사업수익
중앙 지상파 3사 라디오 합계	128,715	107,389	21,326	0	0	0
지역MBC 라디오 합계	71,809	66,770	4,981	0	0	57
민방 10개사 라디오 합계	15,315	13,919	1,395	0	0	1
지역 라디오 2개사 합계	15,881	7,815	6,965	0	0	1,100
공동체라디오 7개사 합계	361	223	61	0	0	77
중앙 지상파 3사 라디오 평균	42,905	35,796	7,109	0	0	0
지역 MBC 라디오 평균	3,779	3,514	262	0	0	3
민방 10개사 라디오 평균	1,532	1,392	139	0	0	0
지역 라디오 2개사 평균	7,941	3,908	3,483	0	0	550
공동체라디오 7개사 평균	51	32	9	0	0	11

자료: 방송통신위원회(2012)

- (방송사별 광고수익 비중) 중앙 3사 라디오의 평균 광고수익 비중은 83.4%로, KBS는 100.0%에 광고수익에 의존하고 있고, MBC는 82.7%, SBS는 75.1%에 달함
- 이에 비해 지역 MBC와 민방 라디오의 광고비중은 더 높은데, 지역 MBC 라디오 수익 중 광고비중은 평균 93.0%로 50.7(여수문화방송)를 최하로 부산문화방송을 비롯한 8개 지역 MBC가 100%를 기록함
- 또한 지역민방 라디오의 경우 평균 광고의 비중이 90.9%를 기록하였고, 광주방송이 81.9%를 최하로 광고비중이 100%를 기록한 곳도 9곳 중 2곳(대전방송, 청주방

송) 있었음

- 또한 지역라디오 2개사와 공동체라디오 7개사의 광고비중은 평균 49.2%, 61.7%로 상대적으로 낮은 것으로 나타남
- 다만 공동체 라디오 방송사별로 광고비중은 큰 차이를 보이는데, 3곳(광주시민방송, 금강에프엠방송, 성수공동체에프엠)은 광고수익이 0%인 반면, 4곳(영주에프엠방송, 관악공동체라디오, 마포공동체라디오, 문화복지미디어연대)은 광고수익이 100%를 기록함

□ DMB 수익구조

- 28개 지역방송사 중 DMB 방송사업수익을 표시한 사업자는 대구방송, 광주방송, G1의 3개 방송사에 불과하며, 광고수익은 없고 전부 기타방송수익으로 신고함

〈표 2-8〉 중앙 및 지역방송 DMB 방송사업수익 비교(2011)

(단위: 백만원)

	방송사업 수익					
	광고수익	협찬수익	프로그램 재송신수익	기타 프로그램 판매수익	기타방송 사업수익	
KBS DMB 방송사업수익	21,308	0	0	0	0	
MBC DMB 방송사업수익	3,577	9	0	0	0	
SBS DMB 방송사업수익	35,964	8,939	0	0	0	
대구방송 DMB 방송사업수익	20	0	0	0	20	
광주방송 DMB 방송사업수익	20	0	0	0	20	
G1 DMB 방송사업수익	32	0	0	0	32	

자료: 방송통신위원회(2012)

□ 지역방송 라디오와 공동체라디오 방송사업 수익 비교

- 지역MBC 라디오의 방송사업 수익은 평균 약 37억 원, 지역 민방 라디오의 방송사

업수익은 평균 약 15억 원인데 반해, 7개 공동체라디오 사업자의 평균 방송사업수익은 약 5천만 원 정도에 그침

- 특히 성서공동체에프엠의 경우 방송사업수익이 존재하지 않은 것으로 나타남

〈표 2-9〉 공동체 라디오 수익구조(2011)

(단위: 천원)

	매출액	방송사업 수익	영업비용	영업손익	총수입	총비용	당기 순손익
(사)관악공동체라디오	276,254	21,773	263,321	12,933	276,283	268,860	7,423
(사)마포공동체라디오	251,232	34,208	229,942	21,290	258,494	235,028	23,466
(사)문화복지미디어연대	31,817	31,817	116,666	-84,849	69,735	117,446	-47,712
(사)성서공동체에프엠	60,795	0	76,386	-15,592	60,899	76,386	-15,488
(사)영주에프엠방송	134,904	134,904	172,773	-37,869	226,668	172,773	53,895
(사)광주시민방송	92,045	48,045	95,174	-3,130	92,077	95,174	-3,098
(사)금강에프엠방송	89,975	89,975	90,955	-980	90,210	90,955	-746
7개사 합계	937,022	360,722	1,045,217	-108,197	1,074,366	1,056,622	17,740
7개사 평균	133,860	51,532	149,317	-15,457	153,481	150,946	2,534

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

## 제 2 절 지역방송 제작 · 유통 · 서비스 활성화 이슈

### 1. 방송법상 지역방송 개념 명문화

#### □ 현황

○ 현재 『방송법』 상에서는 '지역 지상파방송'이나 '지역 지상파방송사업자'라는 범주는 규정되어 있지 않으나, '지역방송발전위원회'를 규정

※ 방송법 제42조의2(지역방송발전위원회의 설치): 지역방송의 발전 및 지역방송콘텐츠의 경쟁력 강화와 유통구조 개선을 목적으로 지역방송발전위원회를 설치한다고 밝힘

○ 다만, 『방송법』 시행령 상에는 지역방송의 범위를 규정하고 있음

※ 방송법 시행령 제25조의2(지역방송의 범위)에서 지역방송은 다음 어느 하나에 해

당하는 지역을 방송구역으로 하는 지상파방송이라고 밝힘: ① 특별시 일부와 특별시 외의 지역 ② 특별시 외의 지역

- 그 밖에 『방송광고판매대행 등에 관한 법률』에서는 “네트워크 지역지상파방송사업자”와 “중소지상파방송사업자”를 구분하여 규정하고 있음
  - ※ 『방송광고판매대행 등에 관한 법률』 제2조(정의) 제4항은 지상파방송사업자로부터 방송을 수신받아 중계하고 방송광고매출을 배분받는 지역지상파방송사업자를 네트워크 지역지상파방송사업자로 규정
  - ※ 동법 제2조 제5항은 중소지상파방송사를 특별시 외의 지역 또는 특별시 일부와 특별시 외의 지역을 방송구역으로 하는 지상파방송사업자 외에 종교방송과 보도전문 편성 지상파방송사업자 등으로 규정(단 네트워크 지역지상파방송사업자 제외)
- 2012년 8월 발의된 방송법 개정안에서는 지역방송을 ‘특별시를 주된 방송구역으로 하지 아니하는 지상파방송’으로 규정
  - 지역지상파방송사업자는 지역방송을 행하는 지상파방송사업자로 규정
  - ※ 신경민의원 대표발의(2012. 8. 29) 방송법 일부개정법률안(의안번호 1383)

#### □ 문제점

- 방송법 상 지역방송에 대한 정의가 규정되어 있지 않아 지역방송의 독립적 위상이 확보되지 못했다는 비판
  - 지역방송의 정의를 규정하고 그 특성을 고려한 공적책임과 방송프로그램 편성 등에 대한 규제를 도입해야 한다는 입장
- 그러나 ‘지역 방송’에 사업자 개념까지 결부시켜 허가·승인 대상으로 할 경우, 방송 구역·방송내용의 성격에 상당한 제약이 가해질 가능성이 높아, 오히려 지역방송의 산업적 성장을 저해할 수도 있음
- 지역방송의 ‘지역성’ 요건을 규정하는 과정에서 ① ‘사업자의 지역성’(소재지)을 근거로 방송구역을 확정하고, ② ‘방송내용의 지역성’과 관련된 의무를 지역방송 사업자에 부과할 가능성이 있음
  - 이러한 지역방송 사업자의 규정방식은 지나치게 사업자의 운신을 제약할 수 있으므로, 오히려 지역 방송콘텐츠 산업 활성화에 제약이 될 소지가 있음

□ 검토 의견

- 지역방송의 활성화는 허가제로 운용되는 지상파방송에 새로운 사업자 범주를 신설하는 방식보다는
  - ‘지역성’에 대한 유연한 해석을 기반으로 지역방송 콘텐츠의 제작 지원, 유통 활성화에 초점을 두는 방식이 바람직할 수 있음
- ‘지역방송’은 ‘사업자’의 개념이 아니라 지역방송 콘텐츠의 제작, 편성, 유통 활성화를 촉진하기 위한 정책적 범주 혹은 제한적 규제 근거(예컨대 편성규제)로 한정하여 사용하는 것이 합리적일 것

**2. 지역방송의 콘텐츠 제작 · 유통 활성화**

가. 현황

□ 방송프로그램 제작

- 지역지상파방송사의 전체 제작비용은 중앙 3사에 비하여 크게 낮은 상황임
  - 매출액 대비 제작비 비율을 살펴보면 서울 MBC 27.0%, SBS 43.9%인데 비해, 지역MBC 평균 9.2%, 지역민방 9사 평균 17.8%(11년 기준)

〈표 2-10〉 지상파방송사 매출액 대비 제작비 비중(2011)

(단위: 백만원)

방송사	매출액	제작비	비율
	(a)	(b)	(b/a)
MBC	891,011	240,142	27.0%
지역MBC 19사	446,632	41,076	9.2%
SBS	720,571	316,094	43.9%
지역민방 10사	273,526	48,609	17.8%

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성.

- 지역지상파방송사의 자체제작 비용 역시 지상파 중앙 3사에 비하여 크게 낮은 실정
  - 지역민방 및 지역 MBC의 제작물 시간 대비 제작비용(단독·공동제작)도 중앙 3사에 비해 상당히 낮은 수준(11년 기준)



※ 방송프로그램 1분 제작 시, 지상파 3사는 7.7만원을 투자하는데 반해, 지역MBC 18개사는 평균 0.8만원, 지역민방은 1.8만원을 투자

〈표 2-11〉 지상파방송사 제작비 현황(2011)

방송사업자 유형	자체제작(단독 + 공동)		비용/길이 평균 (천원/분)
	제작물 길이(분)	제작비용(천원)	
지상파3사 합계	6,236,122	477,422,375	76.6
지상파3사 평균	2,078,707	159,140,792	
민방 10개사 합계	2,392,786	41,348,138	17.3
민방 10개사 평균	239,279	4,134,814	
지역MBC 19개사 합계	4,834,070	37,849,000	7.8
지역MBC 19개사 평균	254,425	1,992,053	

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

□ 방송프로그램 유통

- 서울 지상파 3사에 치중된 프로그램 유통구조를 반영하여, 지역MBC 및 지역민방의 방송프로그램 판매실적은 서울MBC 및 SBS와 비교하여 대단히 빈약한 실정(편수, 금액 기준)

〈표 2-12〉 지상파방송사 방송프로그램 매매 현황(2011)

구 분	프로그램 판매			프로그램 구매		
	편수	금액(천원)	편당 금액	편수	금액(천원)	편당 금액
서울 MBC	9,192	52,971,343	5,763	3	33,000	11,000
지역 MBC 19개사 합계	3,139	2,126,771	678	3,337	2,273,700	681
지역 MBC 평균	165	111,935		176	119,668	
SBS	6,194	49,503,022	7,992	133	2,861,863	21,518
지역민방(OBS 포함) 10개사 합계	3,976	3,007,978	757	1,699	1,219,110	718
지역민방(OBS 포함) 10개사 평균	398	300,798		170	121,911	

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성.

- 지역MBC와 지역민방의 방송프로그램 판매 실적은 약 51억원으로 중앙지상파방송사의(서울MBC 및 SBS 1,025억원) 5.0% 수준에 불과
- 지역 지상파방송사의 편당 방송콘텐츠 판매금액은 72만원으로 중앙 지상파방송사의 10.8% 수준(666만원)임
- 방송프로그램 판매 외에도, 서울의 지상파 3사는 자사 계열 PP 채널에서 자사 프로그램을 재방영함으로써 광고수익을 증대하고,
- 최근에는 인터넷 TV 포털(Conting), 모바일 앱(Pooq) 등 인터넷 기반 N-Screen 서비스를 본격화하여 창구 다원화 전략을 추진 중
- 현재 지상파 방송사업자를 포함한 국내 방송사업자의 유·무선 인터넷 콘텐츠 서비스(N-screen 서비스) 현황은 아래와 같음

〈표 2-13〉 국내 방송사업자의 N-스크린 서비스 현황

사업 유형	사업자	서비스 명	개시일	사업모델	콘텐츠
지상파	KBS	KBS Player	'11. 9.	무료	KBS TV 및 라디오 채널 실시간 방송
	MBC, SBS	pooq	'11. 10.	실시간 무료,* VOD 유료	MBC 및 SBS 계열 PP 6개 채널 실시간 서비스 및 VOD
케이블	CJ헬로비전	TVing	'10. 6.	유료가입 (한달 7,000원)	130여개 실시간 채널 및 VOD
	HCN	에브리온TV	'11. 10.	무료	50여개 실시간 채널
IPTV	KT	올레TV 나우	'10. 4.	IPTV 서비스(올레TV) 가입자만 무료 이용	30여개 실시간 채널 및 VOD

참고: \* '12. 7 Pooq서비스가 유료화되면서, KBS/EBS도 채널/프로그램을 제공

〈표 2-14〉 지상파 중앙3사 인터넷 실시간채널/VoD 제공 현황

	Conting (지상파3사)	K-player (KBS)	Gorila (SBS)	pooq (MBC·SBS)
실시간방송 여부	X	O	O	O
VOD 여부	O	X	O	O

- 반면, 지역MBC 및 지역민방은 자사 프로그램 방영을 위하여 1개씩의 PP 채널을 확보하였을 뿐('MBCNET', 'K-Net TV'), 추가적인 창구 확보 및 판로 개척에는 어려움을 겪고 있음
  - 특히 지역민방의 K-Net TV는 케이블방송에서 송출하지 못하고 있는 상황

〈표 2-15〉 지역지상파방송 슈퍼스테이션 채널 현황(2011)

(단위: 천원)

사업자 명	재무현황				본방 비율	채널 송출 사업체 수		
	매출액	방송사업수익	영업손익	당기순손익		SO (94)	위성 (1)	IPTV (3)
(주)지역MBC 슈퍼스테이션 ('MBCNET')	2,487,111	2,487,111	175,672	300,715	29.5%	27	1	3
(주)콘텐츠 스퀘어 ('K-NET TV')	3,494,415	191,000	283,311	253,611	24.0	0	1	1

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

#### 나. 문제점

##### □ 방송프로그램 제작

- 중앙3사에 비하여 상대적으로 영세한 재정상황을 고려하더라도, 지역방송사들의 낮은 제작비(또는 제작비 비중)는 자체편성 또는 자체제작 프로그램의 품질을 저하시키는 요인으로 작용하고 있음

##### □ 방송프로그램 유통

- 서울의 지상파 3사는 다양한 창구를 통하여 자사 방송콘텐츠를 시청자에 노출시킴으로써 부가가치 창출기회(프로그램 판매, 광고매출, VoD 등)를 증진하고 있으나,
  - 지역방송사들의 콘텐츠 유통·판매 창구는 여전히 제한적이어서 양자 간에 창구 불균형 현상 심화
  - 지역민방 프로그램을 방영하는 PP 채널들은 아직 다수의 SO에 송출되지 못하고 있어 채널 경쟁력의 확보가 시급한 상황
- 재정규모의 영세성에도 불구하고, 지역방송은 간헐적으로 콘텐츠제작 지원금을

활용하거나 창사특집 등의 계기를 활용하여 기획프로그램에 일정 수준 이상의 제작비를 투입하고 있으나,

- 이러한 방송프로그램을 인터넷 TV 포털, 모바일 앱 등 다양한 창구를 통하여 시청자들에게 노출시킬 기회를 확보하지 못함으로써, 부가가치의 창출 기회를 제약받고 있음
- 또한 중앙3사의 인터넷을 통한 전국적인 실시간 채널서비스가 지역방송사의 시청자 이탈을 유도할 가능성(지역민방의 광고위축, 지역성 위협 이슈 대두)이 제기되고 있음
- 장기적으로 중앙방송사와 지역방송사간 네트워크 협정 체제에 불안정성을 야기할 수 있음

#### 다. 검토 의견

##### □ 방송프로그램 제작

- 지역MBC 및 지역민방의 '콘텐츠 투자 규모' 또는 '매출액 대비 투자비'는 중앙시상과 3사에 비하여 현저하게 낮은 수준
- 이에 따라 지역방송사의 콘텐츠 경쟁력은 중앙3사와 큰 차이가 나며, 이는 지역방송사의 광고수익 및 지역성 유지를 어렵게 함
- 낮은 콘텐츠 매력도는 시청률을 하락시키고 광고수익 확보를 어렵게 할 뿐만 아니라, 지역 시청자들이 지역 콘텐츠를 시청할 유인도 떨어뜨려 지역 여론 측면의 역할을 수행하는 데에도 부정적
- 결과적으로 지역방송사의 미흡한 콘텐츠 제작 투자는 지역여론 형성 및 지역청취자의 방송복지 증진에 있어서도 부정적 영향을 주게 되는 악순환 발생
- 따라서 지역방송사의 콘텐츠 투자를 촉진할 수 있도록 직접적인 제작 지원을 비롯한 다각도의 인센티브 촉진 정책이 필요

##### □ 방송프로그램 유통

- 지역방송의 영세성(고품질 콘텐츠의 정기적 제작역량 미흡)을 감안할 때, 지역방송사들만이 연합하여 독자적인 콘텐츠 유통창구를 확보하고 안정적으로 유지할 기반 현실적으로 쉽지 않다고 판단됨

- 지역방송사에 한정된 콘텐츠 DB나 콘텐츠 유통지원 센터를 구축하기보다는, 서울 지상파 3사의 콘텐츠 유통 확대전략과 연계하여 지역방송 콘텐츠의 유통 활성화를 도모하는 방안을 모색하는 방안이 현실적
  - 지역방송사들의 슈퍼스테이션 PP채널 사업에 중앙의 방송사도 참여함으로써, 채널 경쟁력의 제고를 꾀하는 방안도 가능
  - ※ 2011년 'MBCNET' 채널의 본방송 비율이 29.5%에 불과했음을 고려할 때, 지역 MBC 슈퍼스테이션 채널에 MBC 본사의 인기 프로그램을 편성하여 채널 경쟁력을 강화하는 방안
- 문제는 현재 지역방송사의 프로그램 경쟁력 수준으로는 중앙3사가 지역방송사와 공동으로 콘텐츠 유통사업을 추진할 유인이 별로 없다는 점
  - 지역방송사 스스로의 콘텐츠 경쟁력 제고 노력 및 정부의 지원 그리고 중앙3사에 대한 공동유통사업 인센티브 제공 등 다각도의 노력이 필요

### 3. 지역방송 라디오 활성화

#### 가. 현황

- 라디오방송은 지역뉴스, 정보 등의 주기적 제공을 통하여 TV보다도 오히려 더 친근한 지역 매체로서의 기능을 할 수 있다는 장점이 있음
  - 수신기의 이동편의성, 단순성 등으로 인해 최후의 재난방송으로서의 기능도 무시하기 어려운 매체가 라디오방송
- 지역방송사들도 TV 중심으로 운영하고 있어 라디오방송은 부수적 역할만을 수행하는 것으로 평가됨
  - ※ 2011년 기준 방송사업수익에서 차지하는 라디오방송사업수익의 비율은 지역MBC 19사가 18.4%, 지역민방 10사가 6.1%에 불과
- '11년도 지역 라디오(전용)방송사업자(2개)들의 당기순이익은 흑자를 유지한 것으로 나타남
  - ※ TV/라디오 겸영을 하는 지역방송사들은 라디오부문의 매출은 분리해서 보고하나 (방송산업실태조사보고서 내부자료) 비용은 별도로 구분하여 보고하지 않음

〈표 2-16〉 지역 지상파 방송사업자 재무현황(2011)

(단위: 천원)

	매출액	방송사업수익	총수입	총비용	당기순이익
지상파방송 전체	4,490,914,209	3,914,472,588	4,753,060,843	4,508,100,375	245,334,860
지역MBC(19)	446,632,484	391,198,934	466,284,745	435,432,784	31,226,357
지역민방(10)	273,525,779	253,079,941	289,444,509	278,984,134	10,460,376
지역라디오방송(2)	16,073,928	15,881,308	16,708,240	15,901,115	807,124

참고: 영업수익 = 방송사업수익 + 기타사업수익; 총수입 = 영업수익 + 영업외수익

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

〈표 2-17〉 지역 라디오(전용)방송사업자별 재무현황(2011)

(단위: 천원)

사업자 명	매출액	방송사업수익	영업비용	영업손익	총수입	총비용	당기순손익
(주)경인방송	6,598,028	6,434,608	6,343,313	254,715	6,913,630	6,625,254	288,376
(주)경기방송	9,475,900	9,446,700	8,701,022	774,877	9,794,610	9,275,861	518,748

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

나. 문제점

- TV를 중심으로 한 다양한 매체의 진입으로 라디오방송의 입지는 점점 어려워지고 있는 상황
  - 다채널 유료방송, 온라인을 통한 라디오서비스 등은 이러한 경향을 더욱 심화시키고 있음
  - 이러한 상황에서 라디오방송을 활성화한다고 하여도 산업적 측면의 성과를 기대하기는 어려움
- TV/라디오 겸영방송사의 경우 TV부문에서의 수익을 통해서 라디오부문의 보조가 가능하나, 라디오 전용방송사는 그런 기회조차 없음
  - 라디오방송의 디지털전환을 추진한다고 하여도 라디오 전용방송사의 입장은 상대적으로 불리한 상황
- TV/라디오 겸영방송사는 콘텐츠 투자/지원, 지역성 프로그램 편성률 등 라디오에 대한 별도의 통계가 미흡하여 정확한 현황 파악이 곤란

다. 검토 의견

- 라디오방송을 활성화하여 산업적 성과를 이루는 것이 정책목표가 되기는 어려운 상황이며, 라디오방송만이 갖는 지역성, 재난방송 기능 등이 정책방향 결정 시 재평가 될 필요가 있음
  - 평가결과에 따라서 제도·재정적 지원을 적극적으로 고려할 수 있을 것
- 라디오방송 활성화와 정책 결정을 위해서는 지역방송 라디오, 특히 TV/Radio 겸영 방송사의 라디오 방송에 대한 현황 파악 및 분석이 필요
  - 현재로서는 광고 매출과 같은 소수의 피상적 자료 외에는 현황을 파악할 수 있는 상세한 데이터가 불충분

〈표 2-18〉 라디오활성화 정책방안(사례)

<p>① 뉴미디어 제작·유통 지원센터 설립을 통한 정부 지원</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 라디오방송사들을 위한 정부차원의 뉴미디어 제작·유통 지원센터를 설립 운영<ul style="list-style-type: none"><li>- 제작·유통 지원센터에서 지상파라디오 관련 웹진(webzine)을 운영하고 라디오 프로그램을 소개</li><li>- 청취자 신문고, UGC(user generated content) 등을 통해 시청자 아이디어를 공모하고, 라디오방송사들이 그 프로그램 포맷(format)을 구매할 수 있음</li></ul></li><li>※ 중요한 것은 시청자 제보 차원을 넘어서 프로그램 아이디어를 시청자로부터 제공받는 것</li><li>○ 이러한 제작·유통 시스템을 구축하고 운영을 정부가 지원할 수 있을 것</li></ul> <p>② 광고 공동제작 센터 운영을 통한 소액 광고주의 광고대행비용 절감</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ 지역 라디오 광고의 경우 소규모 광고주의 수요도 상당히 존재하나, 광고대행사를 통해 광고를 제작·구매해야 하므로 그 비용 부담이 높아서 광고 구매 장벽으로 작용<ul style="list-style-type: none"><li>- 모든 지상파 TV/라디오 광고의 판매를 대행하는 KOBACO의 입장에서는, 지역의 소액 라디오 광고주에 대해 특별히 편의를 제공할 인센티브는 크지 않음</li></ul></li><li>○ 광고대행사 대신, 다수의 지상파라디오방송사가 ‘광고 공동제작 센터(가칭)’를 운영하여 소액광고주의 광고제작을 대행한다면 상당한 효과를 거둘 수 있을 것<ul style="list-style-type: none"><li>- 음향·음성 중심의 라디오 광고의 특성상, 여러 지역의 방송사들이 보유한 장비, 성우 등을 활용하여 온라인 작업을 통하여 지역광고주가 요구하는 광고제작도 가능할 것</li></ul></li><li>○ 광고 공동제작 센터 운영은 방송사들이 공동으로 추진할 것이 아니라, KBS와 같은 공영 방송사가 주도해야 하는 공적책무에 해당하는 부분일 수도 있음</li><li>○ 나아가, 이러한 광고 공동제작 센터에 대해서 공적 지원도 가능할 것<ul style="list-style-type: none"><li>- 방송통신발전기금을 통한 지원</li><li>- 공동제작을 위하여 서울 DMC 및 지역의 ‘시청자 미디어 센터’를 활용할 수 있을 것</li></ul></li><li>※ 방통위도 2개의 시청자 미디어 센터를 운영하고 있으며, 문화부에도 여러 개의 시청자 미디어 센터를 운영</li></ul> <p>③ 온라인비즈니스 공동 추진을 통한 거래비용 절감</p> <ul style="list-style-type: none"><li>○ R2-player의 경우에서 볼 수 있듯이 KBS/MBC/SBS 간에도 협력이 잘 이루어지지 않고 독자 노선을 유지하는 경향</li></ul>
--

- 영국의 UK플레이어(인터넷라디오 플레이어)와는 대조적
- 이런 신규서비스에는 많은 자금이 소요되는데, 지상파 공동 서비스나 방송사 연계 프로젝트 등을 활용하면 취약 중소 방송사(소출력 라디오방송사 포함)에게 큰 도움이 될 수 있음
  - 웹사이트, 위젯, 앱 등을 공동 개발·운영하는 “경쟁과 협력” 모델
- 온라인 서비스는 지상파라디오방송 자체와의 상호작용을 통하여 시청자의 인지도·관심을 제고하고 청취율을 올리는 긍정적 효과가 있으므로 정책적으로 지원할 필요성이 있음
  - R2-player와 같이 KBS가 운영할 수도 있지만, 전파방송진흥원 차원에서 이를 운영·개발하고 방송통신발전기금으로 지원하는 것도 방법
- 단, 여기에 지상파라디오 방송사 외에 ‘온라인전용’ 라디오 방송사들의 참여를 허용하는 것은 적절하지 않은 것 같음
  - 우선, 지상파방송국을 운영하는 것에 비하여 온라인 전용 라디오는 큰 비용이 들지 않는 비즈니스이므로 이를 특별히 지원할 이유는 없는 것으로 보임
  - 또한 온라인 전용 라디오들에게 지원을 하게 되면, 논리적으로 그에 상응하는 제도적 부담(각종 규제 차원)이 발생할 가능성도 있음
- ④ 라디오 전문 조사기관 운영을 통한 청취율 측정 및 라디오광고 홍보
  - 미국은 라디오 전문 조사기관 Arbitron(청취율 조사), 라디오 광고 판매 전문기관 RAB(Radio Ad Bureau)와 같이 라디오 산업을 뒷받침하는 기관들이 존재
    - 지상파라디오 방송사간에는 경쟁이 치열하여 디지털전환 방식 협의조차 이루어지지 못하고 있으며, 상호협력을 통하여 이러한 전문 지원기관의 설립하기가 어려운 상황
  - 라디오 방송사간의 협력을 통하여 라디오 전문 조사기관을 설립하여 라디오 방송 및 라디오광고 성장을 촉진할 필요성은 있음
    - 라디오 전문 조사기관을 설립하여 공식적인 라디오 청취율을 조사하고, 라디오 매체의 중요성이나 라디오 광고를 홍보
      - ※ 미디어랩 논의가 마무리되지 않은 상황에서는 라디오방송 별도의 전문 광고판매기관을 설립하는 것은 어려울 수도 있고 효과적이지 않을 수 있지만, 이러한 전문 조사기관의 필요성은 있음
  - 라디오방송 전문조사기관을 사설기관으로 설립하는 것이 어렵다면, 방송사 협회나 공영 미디어랩(KOBACO 이후) 등을 통하여 시스템을 마련하고, 방송통신발전기금으로 지원할 수도 있을 것

자료: 이재영 외(2011) pp.219~222 참조

#### 4. 공동체라디오방송 활성화

##### 가. 현황

- 일반적인 라디오방송보다 훨씬 작은 지역을 방송구역으로 하는 공동체라디오는 소규모 장비·재원·인력으로 지역밀착형 매체 역할을 할 뿐만 아니라 디지털 시대에 정보격차를 해소할 수 있다는 장점을 갖춤



〈표 2-19〉 공동체라디오 매체 특성

① 소규모 장비, 인력, 재원으로 운영되는 작은 라디오
② 지역공동체 매체 - 주민자치 일환으로 공동체라디오운영 가능 - 지역 밀착형 프로그램 제작·편성 - 지역민들이 직접 운영 경비 마련
③ 디지털시대, 정보격차 해소에 기여하는 무료매체 - 지역중심의 소규모 매체를 통한 문화다양성 실현 및 지역 문화발전에 기여
④ 기존 정규출력 라디오와 다른 프로그램을 방송하는 라디오 - 좁은 지역 단위의 지역 소식과 정보, 문화, 이야기 거리를 방송 - 지역소식 전달, 지역민 및 지역 내 소수자의 방송참여

자료: 이만제(2007) pp.2~4 참조

○ '11년 공동체라디오방송사업자 전체는 당기순손실을 기록함

〈표 2-20〉 공동체라디오사업자 전체 재무현황(2011)

(단위: 천원)

	매출액	방송사업수익	총수입	총비용	당기순이익
지상파방송 전체	4,490,914,209	3,914,472,588	4,753,060,843	4,508,100,375	245,334,860
공동체라디오(7)	937,022	360,722	1,074,366	1,056,622	17,740

참고: 영업수익 = 방송사업수익 + 기타사업수익; 총수입 = 영업수익 + 영업외수익

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성.

〈표 2-21〉 공동체라디오사업자별 재무현황(2011)

(단위: 천원)

사업자 명	매출액	방송사업수익	영업비용	영업손익	총수입	총비용	당기순손익
(사)관악공동체라디오	276,254	21,773	263,321	12,933	276,283	268,860	7,423
(사)마포공동체라디오	251,232	34,208	229,942	21,290	258,494	235,028	23,466
(사)문화복지미디어연대	31,817	31,817	116,666	-84,849	69,735	117,446	-47,712
(사)성서공동체에프엠	60,795	0	76,386	-15,592	60,899	76,386	-15,488
(사)영주에프엠방송	134,904	134,904	172,773	-37,869	226,668	172,773	53,895
(사)광주시민방송	92,045	48,045	95,174	-3,130	92,077	95,174	-3,098
(사)금강에프엠방송	89,975	89,975	90,955	-980	90,210	90,955	-746
7개사 합계	937,022	360,722	1,045,217	-108,197	1,074,366	1,056,622	17,740
7개사 평균	133,860	51,532	149,317	-15,457	153,481	150,946	2,534

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성.

- 공동체라디오방송사업자는 열악한 재무상황과 더불어 상근인력 부족 등의 문제를 안고 있음

〈표 2-22〉 공동체라디오사업자별 상근인력 현황(2011)

사업자명	임원	관리 행정직	방송직					기술직	연구직	영업/ 홍보직	기타	사업 자별 합계
			기자	PD	아나 운서	제작 관련	기타					
관악공동체라디오	1	6	1	1	0	0	4	1	0	0	0	14
마포공동체라디오	1	8	0	1	0	0	0	1	0	0	0	11
문화복지미디어연대	1	1	0	4	0	0	0	1	0	0	0	7
성서공동체에프엠	1	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	4
영주에프엠방송	1	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	5
광주시민방송	10	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	13
금강에프엠방송	1	1	0	1	0	1	0	1	0	0	0	5
직종별 합계	16	18	1	11	1	3	4	5	0	0	0	59
※ 자원봉사자 합계	110	4	2	51	277	18	50	0	0	1	20	533

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

- 열악한 재정상황 및 인력 부족으로 인하여, 일부 공동체 라디오방송의 경우 재방송의 비율이 상당히 높게 나타나고 있음

〈표 2-23〉 공동체라디오사업자별 편성 현황(2011)

사업자명	매체	연간 방송시간과 편성비율(시간: 분, 비율: %)									
		보도		교양		오락		본방송		재방송	
		시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율
(사)관악공동체라디오	관악 FM	0	0	37,440	7.1	488,160	92.9	304,080	57.9	221,520	42.1
(사)마포공동체라디오	마포 FM	0	0	82,500	20	330,000	80	323,400	78.4	89,100	21.6
(사)문화복지 미디어연대	FM 분당	0	0	210,240	48	227,760	52	372,300	85	65,700	15

사업자명	매체	연간 방송시간과 편성비율(시간: 분, 비율: %)									
		보도		교양		오락		본방송		재방송	
		시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율
(사)성서공동체에프엠	성서 공동체 FM	0	0	168,600	48.1	181,800	51.9	172,560	49.2	177,840	50.8
(사)영주에프엠방송	영주 FM	0	0	394,200	100	0	0	253,800	64.4	140,400	35.6
(사)광주시민방송	CBN	0	0	224,256	64	126,144	36	178,704	51	171,696	49
(사)금강에프엠방송	금강 FM	0	0	153,300	41.2	219,000	58.8	127,980	34.4	244,320	65.6

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

#### 나. 문제점

- 공동체라디오방송의 특성상 수익성을 기대하기 힘든 측면이 있으나, 사업자의 재무 상황 악화는 상근 인력의 감소, 재방송 비율의 증가 등 방송콘텐츠의 품질에 부정적 영향을 미칠 것으로 판단됨
  - 일부 사업자(2개)를 제외하고는 상근인력이 10명 미만이어서 방송국의 안정적 운영에 어려움을 겪을 것으로 추정됨
  - 일부 사업자의 경우 재방송의 비율이 상당히 높게 나타나, 재방송 비율이 50% 혹은 이를 초과하는 경우도 존재
- 공동체라디오방송에도 광고가 허용되어 있으나, 가청취 지역의 협소, 인기있는 콘텐츠 편성 부재 등으로 광고수익(방송사업수익)은 저조한 실정

#### 다. 검토 의견

- 공동체라디오방송 도입의 목적은 소수계층, 특정지역 중심의 공공성 성격을 지닌 소출력 라디오 방송을 활성화하여 미디어 다양성을 제고하기 위한 것
  - 특정 지역민을 위한 공동체라디오뿐만 아니라 소외계층, 이주 노동자, 성소수자 등 그룹을 위한 소출력 공동체라디오 도입
- 현재 적용되고 있는 '과도한' 규제를 완화하여, 소출력 공동체 라디오의 설립을 촉진하고 운영을 지원하는 방향을 검토할 필요

- 예를 들어, 소출력 공동체 라디오에 부담이 되는 '시청자 위원회 보유', '설비기사 1인 보유' 등의 규제를 완화하는 것을 검토
- 현 수익구조로는 유지가 어려우므로 공동체 라디오방송사업자의 광고수익 증대를 유도하기 위하여 가청취지역을 확대할 수 있도록 방송 송신출력 증강을 검토할 필요도 있음
- 소출력 공동체 라디오에 대한 출력제한을 10W까지 현실화하는 것을 고려해볼 필요가 있음
- ※ 1W 출력으로는 건물이 없는 평지에는 이론적으로 5km 반경의 방송이 가능하나, 실제로 건물이 많은 지역에서는 2km 반경 정도밖에 도달하지 않음
- 동시에 공익적인 공동체라디오방송 사업자를 선정하여 공익적 프로그램의 제작비 등을 지원할 수도 있을 것
- 재방송 비용을 낮추고 지역밀착형 프로그램 개발을 지원하기 위하여, 일정한 심사기준을 마련하여 요건에 부합하는 사업자에게 프로그램 제작 및 방송설비 이용을 지원하는 방안도 검토

〈표 2-24〉 공동체라디오 활성화 정책방향(예시)

<p>□ 정책 목표</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역사회 및 청취자의 방송 참여요구 부응과 방송 소외 계층의 방송 참여 유도를 통한 방송의 공익성 제고</li> <li>○ 한정된 주파수 자원을 효율적으로 활용하여 다매체·다채널환경에 탄력적으로 대응</li> <li>○ 기존 매체와 차별화된 콘텐츠를 제공함으로써 다양한 청취욕구 만족을 통한 시청자 복지 증진</li> </ul> <p>□ 정책 기본방향</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역정보 제공과 지역 정체성 확립을 위한 방송프로그램 제작을 통해 지방자치시대에 대응, 지역공동체의식 형성을 위한 소규모 지역방송으로서의 역할 증대</li> <li>○ 주민이 방송의 주인으로서 지역민의 방송접근권 확대와 소외계층을 위한 프로그램 제작을 통한 복지 증진 기여</li> <li>○ 지역주민으로 구성된 비영리법인으로서 지역권과의 유대관계 조성 및 법인에 대한 주민의식 및 책임의식 강화</li> <li>○ 가용주파수 발굴을 통한 공적자산 활용의 극대화</li> </ul>
---

자료: 김우석(2007) 참조

## 5. 지역 지상파DMB 활성화

### 가. 현황

- 전국에서 DMB 서비스를 제공하는 사업자는 서울/수도권의 6개 사업자(지상파3사, 독립 DMB 사업자 3개)와 나머지 6개 권역의 지상파방송사업자(KBS, 지역 MBC 6개사, 지역민방 6개사)가 있음
  - － 부산, 대구, 강원, 충청, 전라, 제주의 6개 권역에서 지역 DMB 사업은 KBS, 지역 MBC, 지역민방이 겸영하는 형태로 운영됨

〈표 2-25〉 지상파DMB 제공사업자 현황

방송사 유형	지역 DMB 제공 사업자
KBS	비수도권 단일
지역 MBC(5개)	부산, 안동, 광주, 대전, 춘천, 제주
지역 민방(6개)	KNN(KNN u), 대구방송(TBC u), 광주방송(KBC u), 대전방송(TJB u), 강원민방(GTB u), 제주방송(JIBS u)

- 지상파 DMB는 지상파방송의 무료 보편적 서비스를 이동 중에도 이용할 수 있도록 확대하는 기능을 수행하며, 지역 지상파 DMB는 지역시청자의 정보 접근권을 강화하는 긍정적 측면을 지니고 있음
  - － 지상파 DMB는 지상파 DTV 수신보조매체로서의 기능 수행
- 지역 DMB 사업의 비용 및 매출은 KBS 혹은 지역 방송사의 매출에 포함되어 따로 집계되고 있지 않음
  - ※ 매년 발간되는 『방송사업자 재산상황 공표집』은 독립 DMB 사업자(YTN DMB, 한국 DMB, 유원미디어)에 대해서만 DMB 사업자별 재무상황을 공표
- 지상파 DMB 사업의 수입원은 광고가 유일하나, DMB 사업의 전반적인 광고판매 실적은 저조한 편
  - － 특히 지역 지상파 DMB의 광고수입은 전무한 것으로 추정됨(『방송산업 실태조사』 보고서 설문)
- 지역 지상파 DMB 사업자들은 광고 판매에서 수도권 DMB 사업자보다도 불리한 위

치에 있음

- 지역 DMB서비스의 경우 서울/수도권에 비해 난시청 지역이 많고, 방송사의 투자 회피와 광고주의 낮은 구매의향이 결합하여 사업성 악화 심화 문제를 안고 있음

#### 나. 문제점

- 지역 지상파 DMB는 광고수익은 전무하고 향후 수익발생 가능성도 낮은 반면, 투자비(방송보조금 구축 등) 부담은 증가하는 상황
  - 광고주의 DMB 매체력에 대한 신뢰도가 낮으며, 미디어렙 도입 이후 DMB 광고판매 지원도 불확실
- 최근 스마트기기 이용 확산과 함께 모바일 앱을 통한 지상파 실시간 시청이 급증하면서 지상파 DMB의 미래 불확실성 및 추가 투자에 대한 위험부담이 더욱 증가하고 있음
- 광고수입의 부진, 수익모델 창출 실패, N-Screen 서비스 출현 등에 의하여 지상파 DMB 사업의 지속성에 대한 회의적인 시각 증가
  - 경쟁 서비스인 위성DMB 사업은 사실상 시장 퇴출 상태
- 이러한 상황을 고려할 때, 지역 지상파 DMB 활성화 정책의 필요성은 '지상파 DMB 사업의 보전 필요성'에 대한 정책적 판단이 선행되어야 논의가 가능한 상황
- DMB가 수익성을 확보하지 못하는 이유로 산업·제도 측면이 지적되고 있음<sup>3)</sup>
  - (산업) DMB의 이동성과 같은 매체특성에 맞는 수익모델을 만들어 내지 못하고 있음
    - ※ 이동성은 DMB의 차별화의 핵심요소이나, 최근 이동통신망을 통한 모바일TV의 제공이 가능해진 상황에서 별도의 차별화 전략이 부족
  - (법·제도) 이동성/개인성이라는 특수성을 가진 매체임에도 불구하고 일반 지상파 방송과 동일한 규제를 적용

#### 다. 검토 의견

- 지상파 DMB 사업의 수익성 개선 전망이 부정적이라면, DMB 사업의 지속 여부는 궁극적으로 지상파 방송사들의 '공적 책무'를 어디까지 적용할 수 있는지의 문제와 연계하여 결정 될 수 있을 것

---

3) 박태욱 외(2008) 참조

- 즉, 지상파 DMB 서비스를 '보편적 서비스'와 관련된 지상파방송사의 책무로 적극적으로 해석할 수 있는지에 대한 정책적 판단이 필요
- 아울러 최근 DMB 서비스의 대체재로 떠오른 스마트폰의 N-Screen 서비스를 지상파방송사업자에 대한 규제 프레임워크 속에 편입할 수 있는지의 문제와도 일정한 상관관계가 있음
- 만일 '공적 책무'의 일환으로 지상파 중앙 3사에 의한 DMB 사업의 유지가 담보된다면, 이러한 연장선 상에서 지역 지상파 방송사들의 DMB 사업도 유지될 수 있을 것
  - 이 경우 지역 지상파 방송사들의 DMB 사업 유지를 의무로 부과하면서 아울러 이들의 재정 부담을 덜어주기 위한 지원책의 필요성(방송통신발전기금 지원, 광고 연계판매 지점 등)을 논의할 수 있을 것임
  - 지상파 DMB는 산업적으로 높은 수익성을 목표로 하는 활성화 차원의 접근 보다는 보편적 서비스의 일환으로 정상화를 추진하는 차원으로 접근한다는 의미

〈표 2-26〉 지상파DMB 활성화를 위한 전략 및 주요 정책방안(예시)

<input type="checkbox"/> 지상파DMB 활성화 전략 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 타 방송매체와의 차별적 지위 확보</li> <li>○ 수신 환경 개선 및 커버리지 확대</li> <li>○ 매체 특성에 적합한 수익모델 개발</li> </ul>
<input type="checkbox"/> 주요 정책방안 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ (기술)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단말기 보급 활성화 및 기능 고도화</li> <li>- AT-DMB 도입을 통한 추가채널 확보                 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 기존 DMB보다 전송속도를 2배로 높여 채널용량을 2배 증가시킨 기술(고화질 영상 및 채널수 증가)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ (정책)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 데이터 방송 채널에 대한 규제 완화                 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 관련 광고규제 완화</li> </ul> </li> <li>- 재난방송 전문채널 신설</li> <li>- 지하철 및 다중이용시설 중계망 구축 지원</li> <li>- 지하철, 터널, 빌딩 내부용 중계기 허가제도 완화</li> <li>- 소출력 지상파 DMB 도입                 <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 적정 출력 및 안테나로 캠퍼스 등 소규모 지역에 서비스 가능</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

자료: 박태욱 외(2008) p.42 참조

## 6. 지역방송 광역화

### 가. 현황

#### □ 지상파 방송권역 현황<sup>4)</sup>

- KBS: 본사 1개, 지역국 18개로 19개의 방송권역
  - 19개 방송권역에서 누락된 지역은 없으나, 인접 지역국의 방송권역끼리 서로 중첩되어 있음
  - ※ (예)대전광역시 지역은 대전총국/청주총국 방송권역 중첩(방송사 허가장 기준)
- MBC: (주)문화방송과 18개의 지역방송사로 총 19개의 방송권역
  - '11년 합병된 MBC경남(창원·진주MBC)을 구분할 경우 20개의 방송권역
  - MBC의 방송권역에는 1개 군이 누락되어 있으며, KBS와 같이 중첩된 방송권역도 상당 수 존재
  - ※ 강원도 정선군: 춘천/강릉/원주/삼척 MBC 방송권역 어디에도 포함되지 않음(가시청 지역이지만 제도상 누락)

[그림 2-1] KBS 지역방송국 현황

부산 방송총국	창원 방송총국	대구 방송총국	광주 방송총국	전주 방송총국	대전 방송총국	청주 방송총국	춘천 방송총국	제주 방송총국
· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국	· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국	· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국 · 영일송신소	· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국	· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국	· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국	· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국	· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국	· 편성제작국 · 보도국 · 기술국 · 시청자서비스국
울산방송국	진주방송국	안동방송국 포항방송국	목포방송국 순천방송국			충주방송국	강릉방송국 원주방송국	

자료: KBS 홈페이지(2012. 9)

- 지역민방: (주)SBS 등 지역민방 10사와 OBS를 포함하여 11개의 방송사로 11개의 방송권역

4) 이은미 외(2006) 및 각사 홈페이지 참조



- 지역민방의 방송권역에는 누락된 지역과 중복된 지역이 상대적으로 널리 분포
- ※ SBS 등 지역민방 10사의 방송권역에서 누락된 지역은 총 26개 시군(방송사 허가장 기준)

□ 방송권역 광역화의 정의

지역방송사가 방송권역을 확대하기 위해 제휴·합병 등을 하고 이를 통해 규모의 경제를 실현함으로써 프로그램의 품질 향상과 광고수익의 증대를 기함과 동시에 지역성을 유지하는 것 (정종건·김재영, 2012)

□ 방송권역 재편 논의의 배경<sup>5)</sup>

- (구조) 중앙집중적 사회구조에서 비롯된 지역 광고 위축, 지역방송 자생력 하락, 콘텐츠 제작 능력 약화, 중앙사 종속 심화의 악순환
- 지역프로그램 축소, 중앙사 의존 확대로 지역방송의 정체성/기능이 약화되고 지역생활·문화 매체로서의 역할 상실
- 지리적 협소, 지역 인구/경제규모 감소 등으로 광고수익이 제한되어 경영상 어려움 지속
- 유료방송 발전으로 중앙-지역간 네트워크 체제의 유효성이 감소하고, 소지역방송(SO)의 성장으로 지상파 지역방송의 입지 약화
- 방송·통신 융합과 디지털 전송 확산으로 지역방송의 존립 위기가 심화
- ※ 스마트 미디어 발전으로 방송권역의 개념 약화는 더욱 심화
- (기술) 방송기술의 급속한 발전으로 방송권의 공간범위 확대 가능
- 지역방송이 지역사회 정체성을 확립하고 자립기반을 강화하기 위한 제한적이지만 현실적인 대안의 하나로 방송권역 재편방안 논의
- 광역화는 방송사의 경제적 기반 강화에는 긍정적이지만, 지역성 추구 측면에서 약점이 있는 것으로 평가됨

□ 방송권역 광역화 논의 및 경과<sup>6)</sup>

- 광역화에 대한 최초의 논의는 '88년 지역MBC 노조에서 시작됨

5) 이은미 외(2006) pp.71~72 참조

6) 정종건·김재영(2012) p.622에서 인용한 내용과 이은미(2005) p.214의 논의를 정리

- '88년 방송문화진흥회가 출범하고 공영방송으로서의 MBC 위상이 굳어지면서, 지역MBC 노조가 지역MBC 위상정립방안을 논의
  - ※ MBC는 KBS가 보유한 주식 70%를 돌려받았으나, 지역MBC 주식이 서울 본사로 넘어감으로써 지역MBC의 위상이 모호해짐에 따라, 지역MBC 노조에서 “지방 MBC 위상정립 공동대책위원회”를 구성
- 논의의 결과, 도권/권역별로 묶어 지역방송화하는 블록시스템, 사실상의 광역화안 제시
  - ※ “지방MBC 위상정립 연구보고서 I”
- '97년에는 IMF 경제위기를 맞아 지역MBC 경영이 어려워지자 권역별 광역화를 추진하기로 계획
- 광역화가 경영진보다 노조의 요구에 의해 추진되었음에도, 결국 지역 구성원들의 반대로 좌초
- MBC는 '06년 다시 경남지역 4개사의 권역확대 구체적 목표로 광역화를 추진하였으나 실패
  - ※ 복수 연주소 인정으로 강한 추진력을 얻었으나, 광고총량/고용 유지가 어렵다는 인식 확산이 실패 원인
- '11년 창원·진주 MBC 합병은 지역MBC 광역화 논의의 최초 현실화 사례
  - ※ 구성원 내부 논의보다 본사 경영진의 일방적 지침으로 실행되었었다는 비판
- '11년 3월, 광역화를 전제로 강릉·삼척MBC와 청주·충주 MBC에 겸임사장을 각각 임명한 상황
- KBS는 '04년 지역방송국 기능 조정과 통폐합 차원에서 6개 지역국을 감축하여 현재와 같은 9개총국, 9개 지역국 체제 유지
  - KBS는 직할국 체제라는 특수성으로 별다른 논란 없었음
- 지역민방은 '05년 7월 경남지역 민방사업자로 부산방송 PSB가 선정되면서 광역화가 이루어진 사례가 있음
  - PSB의 광역화는 광역자치단체 중 유일하게 민영 지상파방송사가 없던 지역에서 이루어진 특수 사례여서 역시 논란이 없었음

나. 문제점

□ 현행 방송권역의 문제점<sup>7)</sup>

- 지역방송의 존립 목적인 '지역성 구현'에 필요한 조건을 현재의 지역방송 방송권역이 충족시키지 못하고 있는 것으로 평가됨
  - 각 방송권역은 동일 지역성을 기반으로 설정될 필요
  - 해당 지역방송사의 자립기반을 제공할 정도의 경제력 필요
- 지역성 구현보다는 정치적 이해관계에 따라 설정된 결과, 현재의 방송권역은 여러 취약점들을 가지고 있다는 지적
  - 어떤 경우에는 지나치게 넓게 설정되거나 과도하게 세분화되어, 상이한 문화권이 동일 방송권역에 있거나 그 반대 경우가 발생
  - 누락된 지역이 있는가 하면, 복수의 방송권역에 중첩된 시군이 상당히 존재
- 방송권역 조정 이슈는 지역방송사 자립기반에만 초점을 맞출 것이 아니라 이러한 방송권역의 취약점들을 동시에 고려할 필요가 있을 것임

□ 광역화에 대한 쟁점<sup>8)</sup>

- 광역화에 따른 지역방송사의 경제적인 안정 여부

찬성측 주장	반대측 주장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역화로 인해 지역방송사 규모의 경계가 달성될 수 있음</li> <li>- 현재 지역MBC 및 민영방송의 세분화로 인해 좁은 시장에서 방송규모로 인해 지역방송사의 독자적인 생존조차도 어려움</li> <li>- 지역성 구현이라는 지역방송의 역할을 기대하기 위해서는 광역화를 추진하여 지역방송사의 독자 생존이 가능하게 하는 것이 필요함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 서울 중심의 수직적 네트워크 구조가 공고한 국내 지역방송 상황에서 광역화가 지역방송사의 규모의 경계를 도달하는 수단이 아니며 오히려 중앙 방송사의 이익을 더 극대화하는 방향이 될 수 있음</li> </ul>

7) 이은미 외(2006) pp.86~87 참조

8) 이 부분은 이진로(2004)와 정종건·김재영(2012) 글 참고함

○ 광역화 이후 지역방송사의 자율성 확보 여부

찬성측 주장	반대측 주장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역화로 지역방송사의 독자적인 자립이 가능하게 되면, 기존의 중앙방송사에 의존적인 수직적 계층구조에서 벗어날 수 있음</li> <li>- MBC의 경우 광역화로 자율성이 확대된 지역방송사가 방문진 이사회 구성이나 출자에 참여할 수 있음</li> <li>- 지역방송사의 광역화는 지역분권, 균등화, 다양성 등의 사회변화를 추구하는데 필요함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역화를 통해 국내 수직적 네트워크 방송구조가 해결되지 못함</li> </ul>

○ 광역화가 지역성 구현에 주는 영향(또는 프로그램의 품질에 대한 영향)

찬성측 주장	반대측 주장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 지역별 로컬 뉴스 생산 전문화를 통해 지역성 구현이 더 잘 됨.</li> <li>- 지역 관련 프로그램 제작 비중이 낮은 것은 지역 방송사들이 중앙방송사의 프로그램을 수중계하는 것을 선호하기 때문.</li> <li>- 그런데 광역화로 지역방송사의 시장이 커지면, 수중계 비중을 줄이고 지역 콘텐츠를 생산할 수 있는 여건 만들어짐.</li> <li>- '시청자 규모 확대, 광고수입의 증가, 제작비 증가 및 제작환경의 개선, 프로그램 질적 향상, 지역 시청자의 양질의 지역 프로그램 시청 증가, 지역방송으로서 역할 제고'의 선순환 구조 완성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송권역이 지나치게 넓어지면, 지역성 구현의 어려움이 더 증가함</li> </ul>

○ 광역화에 따른 지역방송사 효율성 제고 여부

찬성측 주장	반대측 주장
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설 및 인력의 효율적 이용으로 효율성이 제고됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역화로 인해 효율성이 보장되는 것은 아니며 오히려 고용 안정성이 약화된다는 문제점이 있음</li> </ul>

□ 주체별 광역화의 장단점

○ 주체별 광역화의 장단점을 정리하면 <표 2-27>과 같음

<표 2-27> 각 주체별 광역화의 장단점

	장점	단점
본사	- 인력의 효율적 이용 - 경영합리화	- 시민단체 반발 - 공익성 약화
지역 key station	- 가시청자 확대 - 시설의 효율적 이용 - 지역 프로그램 품질 상승 - 지역 편성비율 증가	- 지역성 약화 - 광역 방송시간 경쟁 심화
소지역 방송사	- 고용 승계시 처우 개선 - 시설의 효율적 이용	- 고용인 안정성 약화
지역 시청자	- 프로그램 품질 상승	- 지역성(지역밀착성) 약화 - 다양성 감소

자료: 이은미 외(2006), p156

다. 검토 의견

- 중장기적으로 지역방송사를 광역화하고 경쟁력을 확보할 필요가 있으나, 관련 당사자들의 이해관계가 첨예하게 대립되고 있음
  - SBS의 네트워크인 지역민방보다는 19개의 방송권역으로 나누어져 있는 지역MBC의 광역화 문제가 중심이 될 것
- 현재로서는 '03년 지역방송위원회가 밝힌 바와 같이, 방송사 자율적으로 결정할 경우 법적 절차를 통해 합병 허가 여부를 결정하는 방식이 무리가 없을 것으로 보임
  - 해당 방송사들은 지역방송사별 특성, 지역성 구현, 지역 생활문화 권역 등을 고려한 자체 추진계획에 따른 구조개편을 추진하고 법인합병에 관한 변경허가를 신청
  - 정부는 법률에 정한 조건을 심의하고 합병 허가 여부를 결정

### 제 3 절 지역방송 재정 관련 이슈

#### 1. 지역방송 광고판매 지원 정책

##### □ 현황

- 지상파방송의 광고매출은 전반적으로 하락 추세에 있으며, 지역 지상파방송광고의 비중도 감소하고 있음
  - ※ 전체 광고시장에서 차지하는 지상파방송광고 비중은 '02년 39.7%에서 '10년 25.9%로 감소하였고, 금액도 2조7천억 원에서 2조2천억 원으로 감소(광고연감)
  - ※ 지상파방송광고에서 차지하는 지역MBC 19사의 광고매출 비중은 '07년 14.7%였던 것이 '11년 13.7%로 감소하였고 지역민방 9사는 8.0%에서 7.2%로 감소(KOBACO)
- 신규 종편·보도 채널의 진입은 지상파방송 광고시장을 잠식하여, 특히 취약한 지역방송의 광고매출에 부정적 영향을 줄 것으로 우려
  - 현재 종편·보도 채널은 유료방송PP들과 경쟁하는 수준이어서 아직까지 지상파방송 광고를 잠식하는 단계는 아닌 것으로 평가되고 있으나, 향후 이들 채널의 성장 여부에 따라 시장영향이 달라질 것
- 현재 중앙방송사의 프로그램 광고수익은 '전파료(플랫폼 사용료)' 형태로 지역방송사들에게 배분되고 있음
  - 지역방송사들은 현행의 '제작비 및 전파료'의 2원 구조, 전파료 배분 기준 등에 대해 이견을 제기하고 있으며, 전파료 배분에 대한 법적 분쟁이 발생하기도 하였음
    - ※ 대전방송과 kobaco 간의 전파료 관련 소송 사례
  - 미디어렐법에서는 중앙-지역 지상파방송사간 전파료 배분에 대한 분쟁 발생시 방통위에 조정신청할 수 있도록 규정
    - ※ 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제21조(방송광고 매출배분 분쟁조정)
- 지역지상파방송사의 광고매출 구성을 살펴보면 연계판매와 네트워크 전파료에 대한 의존도가 매우 높아 자체판매 비율이 지역MBC19사가 18%, 지역민방9사는 25%에 불과한 실정
  - 특히, 중앙-지역간 광고 배분에 해당하는 네트워크 전파료에 대한 의존도는 지역MBC 19사가 44%, 지역민방9사가 53% 수준으로 가장 큰 비중을 차지

〈표 2-28〉 지역방송사 연계판매 및 자체판매 비율(2010년)

		네트워크 전파료	연계판매	자체판매	총계
지역MBC소계	총액(백만원)	132,296	114,459	54,239	300,993
	비율	43.95%	38.03%	18.02%	100.00%
지역민방 소계	총액(백만원)	81,429	33,499	38,581	153,509
	비율	53.05%	21.82%	25.13%	100.00%

자료: kobaco

- ‘미디어랩법’ 제정으로 지역지상파방송사를 비롯한 취약 지상파방송사에 대한 방송 광고 결합판매 지원이 이루어질 예정
  - ※ 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조(방송광고 결합판매 지원): 미디어랩으로 하여금 직전 5개년 수준 결합판매(랩별 광고매출의 일정비율)를 지원하도록 규정
  - ※ 금년 9월, 방송광고 결합판매 지원고시를 통하여 구체적인 지원비율 및 랩별 지원대상 방송사를 지정
- 지역MBC와 지역민방 등 중소방송사들은 연계판매 부분에 대한 광고수익은 법률로 보장받게 되었으나, 자체판매에 해당하는 부분은 보장되지 않은 상황

□ 문제점

- ‘미디어랩법’ 제정으로 지역지상파방송사를 비롯한 취약 지상파방송사에 대한 방송 광고 결합판매 지원이 이루어질 것이나, 지원 수준 및 형평성에 대한 불만은 완전히 해소되지 않음
- 현행 중앙-지역방송사 간의 전파료 배분 관행은 지역방송사의 기여도를 적절히 반영하지 못하고 있다는 불만이 있음
  - 중앙 방송사의 귀속분인 ‘제작비’가 과다하고 네트워크 방송사 간의 ‘전파료’ 배분 원칙에도 문제가 있다는 것
- 또한 결합판매 지원의무에 대해 현재의 공적 기능은 충분히 인정되어야 하지만, 광고거래당사자의 자율적인 의사결정을 제한함에 따라 광고시장의 수요/공급 효율성을 떨어뜨린다는 지적이 있음

## □ 검토 의견

- 중앙 및 지역방송사 간의 광고료 배분(전파료)에 대해서는 '미디어랩법'에 따라 방송통신위원회에 조정 권한을 부하고, '방송광고균형발전위원회'가 심의하도록 함
  - ※ 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제21조(방송광고 매출배분 분쟁조정) 및 제23조(방송광고균형발전위원회)
- 분쟁 발생을 대비하여 합리적 광고료 배분을 위한 기본 원칙을 준비할 필요가 있음
- '미디어랩법' 및 그 하위 법령을 통한 최소한의 지역방송사 방송광고 연계판매 지원 방안은 마련됨
  - 광고 연계판매를 통한 중소방송사 지원을 현재 수준 이상으로 확대/강화하는 것은 기존 방송광고시장의 시장왜곡을 심화시킬 우려도 있음
  - 미디어랩법에 규정된 방송광고균형발전 기본계획을 수립하고 단기적인 대응방안 뿐만 아니라 중장기적 해소방안을 모색할 필요
    - ※ 단기적으로 미디어랩-중소방송사 매칭구조, 지원비율 등에 대한 현안을 해소해야 하며, 중장기적으로는 중소방송 지원을 통한 공익성 유지와 시장기능을 적절히 조화할 수 있는 정책방안을 강구할 필요
- 중장기적으로 현재 결합판매 지원정책이 수행하는 공적기능을 대체할 수 있으면서도, 시장기능(산업성장)을 최대한 보호할 수 있는 제도로의 전환을 고민할 필요

## 2. 지역방송의 방송통신발전기금 징수 유예

### □ 현황

- 방송통신발전기본법 및 동법 시행령과 방통위 고시에 따라 방송사는 방송통신발전기금 분담금을 납부
  - 지상파방송(지상파DMB 포함)은 방송광고매출 기준, 케이블방송/위성방송/IPTV/위성DMB는 방송서비스 매출 기준, 홈쇼핑채널은 방송사업 영업이익 기준으로 부과
  - ※ 지역MBC 및 지역민방 등 지상파TV방송사의 분담금 징수율은 방송광고 매출액의 3%인 것에 비하여 KBS 3.17%, MBC본사 및 SBS는 4.75%
  - 지상파DMB, IPTV, 위성DMB의 징수율은 현재 0%



〈표 2-29〉 방송사군별 방송통신발전기금 분담금 징수 비율(2009)

(단위: 억 원, %)

방송사업자	방송매출액	분담금	방송매출액 대비 징수율
전체 지상파	31,942	743	2.33
EBS, KBS	13,641	173	1.27
그 외 지상파	18,294	570	3.12
유료방송	21,551	394	1.83
종합유선	18,047	359	1.99
위성	3,503	35	1.00
홈쇼핑	19,140	415	2.17
전체	72,632	1,551	2.14

자료: 방송통신위원회

□ 문제점

- 유료방송의 발전, 신규 종편·보도 PP 진입에 따른 지상파광고 특히 지역방송사 광고 잠식, 민영미디어랩 도입 등에 따라 지역방송 광고 수익 불안 가중
  - 동시에 디지털전환/HD화 투자 및 아날로그/디지털 동시방송<sup>9)</sup> 등 비용부담이 가중되고 있음
- 현재 지역방송사는 중앙3사에 비해 낮은 기금 징수율을 적용하고 있지만, 지역방송의 열악한 재정 현실을 고려할 때 기금 부담이 과중하다는 입장

□ 검토 의견

- 기금 징수 유예는 재정적 위기 등 긴급한 이유가 있어야 가능할 것이므로 정당성을 확보하기가 용이하지 않음
- 방송통신발전기금의 유예, 감면, 면제 등 보다는 기금 징수 체계를 합리화함으로써 지역방송사의 부담을 경감시켜 주는 것이 타당할 수 있음
  - 방송사별 광고매출 점유율, 콘텐츠 판매 수익 등을 고려한 징수율 책정
  - 지역방송사의 수익성 조건을 고려하여 차별적으로 기금 부과
  - 자체 제작편성 실적 등과 연동하는 것도 정책목표를 달성하는 데에 효과적

9) 2012년말 아날로그방송 종료로 동시방송 비용부담은 소멸될 예정

### 3. 지역방송사 세제 지원

#### □ 현황

- 지역방송사에 대한 별도의 세제지원은 없으나, 중소기업에 해당할 경우 관련 세제 지원 혜택이 적용될 수 있음<sup>10)</sup>
  - ※ 중소기업기본법 시행령 상 방송통신업의 중소기업 기준은 매출액 300억 원 이하 또는 상시 근로자 300명 미만
- 지역방송사 중에는 중소기업에 해당하지 않는 경우도 상당 수 존재함
  - ※ '11년 기준으로 부산·대구·대전·경남 MBC, OBS, KNN, 대구방송 및 광주방송은 영업수익이 300억 원을 초과하여 중소기업 해당 요건을 벗어남
- 중소기업에 해당하는 지역방송사는 중소기업투자세액공제, 중소기업에 대한 특별세액감면, 고용창출투자세액공제 등의 적용이 가능
  - ※ 중소기업투자세액공제: 자산 투자의 3% 공제(사업용 자산, 정보보호시스템 설비 등)

#### □ 문제점

- 소규모 지역방송사들이라고 하더라도 특정지역 방송권역을 부여받고 허가를 받은 사업자이므로, 제도적으로 독점이윤을 보장받은 사업자로 볼 수 있음
  - 일종의 혜택을 받은 사업자에게 추가적인 세제지원을 하는 것은 특별한 경우가 아니라면 사회적 공감과 지지를 받기 어려운 상황
    - ※ 등록대상이어서 상대적으로 진입이 자유롭고 경쟁에 노출되어있는 방송채널사용사업자(PP)에 대한 세제지원은 비교적 사회적 지지를 받기 용이할 것
- 일반적으로 세제지원이 설득력을 얻기 위해서는 산업성장이나 사회적 편익과 같은 대의명분이 필요하나, 지상파방송은 그런 측면이 취약
  - 지상파방송이 산업성장을 통해 국민경제적 기여가 기대되는 분야로 보기도 어려움
  - 이는 방송사에 대한 세금감면을 통해 산업이 성장하고 그로 인해 감면되었던 세금을 회복하는 선순환 과정을 기대하기 어렵다는 의미
  - 더욱이 미디어환경의 변화로 지역방송사가 갖는 지역성·다양성 차원의 명분(사회적 편익)도 점차 약화되고 있는 상황

---

10) 추현재 외(2011) 참조

□ 검토 의견

- 만약 지상파방송사 특히 지역방송사에 대한 세제지원을 한다면 다음과 같은 방안들을 생각해볼 수 있을 것
  - 각종 설비투자에 대한 세액 공제
    - ※ 디지털전환 투자 및 지상파 DMB 설비투자에 대한 세액 공제
  - 방송통신 재난 관련 투자금액에 대한 임시투자세액 공제
    - ※ 재난관련 투자비용에 대한 연구를 병행하여 임시투자세액공제 신설시 효과에 대한 실증 분석 필요
  - 대외방송 및 사회교육방송을 위한 송신구 구입 관세 면제
    - ※ 관세법 제92조 정부용품 등의 면세, 조세특례제한법 제118조 관세의 경감
  - 지방세특례제한법에 따른 지방세 감면
    - ※ 지방세의 금액이 크지 않아, 세금 감면 효과에 대해서는 정책연구가 필요
  - 방송통신 콘텐츠 육성을 위하여 '투자자'의 이자·배당에 대한 비과세 적용으로 투자 유도
    - ※ 녹색산업 세제지원 사례가 있지만, 지역방송사의 콘텐츠 투자를 고려하여 세제 혜택 효과를 실증분석할 필요
  - 지역방송사의 광고를 구매하는 '광고주'에 대해 투자세액공제 또는 연구 및 인력 개발비 세액공제 적용으로 지역방송 광고시장 확대
    - ※ 지역방송사 광고가 지역균형발전, 지역분권화, 지역 소상공인 육성 등에 기여하는 측면을 정책연구를 통해 증명함으로써 정당성을 확보할 필요
- 그러나, 지역방송사의 세금 경감은 세제당국과의 협의 단계에서부터 장벽에 부딪힐 공산이 큼
  - 경제적/산업적 명분(세제감면에 따른 해당산업 성장)은 취약하고, 지역성 (공공성/공익성) 논거만으로는 세제당국을 설득하기에 불충분할 수 있음
  - 일단 특정 분야 세수가 줄어들면, 다른 분야에서 세원을 확보해야 하는 세제당국 으로서는 지역방송 세제감면 혜택이 부담일 수밖에 없음
- 디지털전환과 같은 범국민적 혜택이 걸린 이슈가 아니라면 추가적인 세제지원을 이끌어내기는 현실적으로 쉽지 않을 것으로 예상

- 따라서 세제지원은 최소화하여 전략적으로 접근할 필요

#### 4. 지역방송사 이윤배당 합리화

##### □ 현황

- 대체로 최근 3년간('08~'10년) 지역방송사들은 비교적 높은 배당성향을 보이고 있는 것으로 평가됨
  - 서울MBC의 배당성향은 3년간 비교적 낮게 유지되어 0.2%인데 비하여, 지역MBC는 '08년에 당기순손실에도 불구하고 배당을 하였고 '10년에는 무려 72%의 배당성향을 보였으며 '11년에도 8.4%를 기록
  - SBS는 '08년과 '10년에 배당이 없었고 '09년에만 38.4%의 높은 배당성향을 보였을 뿐이지만, 지역민방 9사는 3년간 16.9%, 22.3%, 34.7%의 꾸준히 높은 배당성향을 기록함

〈표 2-30〉 지상파방송사 배당 현황(2008~2010)

방송사	2008년			2009년			2010년			3년 평균		
	당기 순이익	배당금	배당 성향	당기 순이익	배당금	배당 성향	당기 순이익	배당금	배당 성향	당기 순이익	배당금	배당 성향
MBC	2,841	100	3.5%	74,647	100	0.1%	97,543	100	0.1%	175,031	300	0.2%
지역MBC 19사	-9,217	1,737	-18.8%	2,649	1,908	72.0%	41,546	3,476	8.4%	34,978	7,121	20.4%
SBS	7,711	0	0.0%	23,754	9,126	38.4%	3,752	0	0.0%	35,217	9,126	25.9%
지역민방 9사	16,600	2,803	16.9%	30,983	6,923	22.3%	35,627	12,355	34.7%	83,210	22,081	26.5%

자료: 방송통신위원회

- 최근 지역방송사별로 배당관련 권고사항 이행 실적을 평가한 결과 7개 지역민방의 배당이 전체 산업 평균 배당성향 16%를 상회
  - ※ '10년 7개 지역민방의 배당 성향은 26%~75%로 평균 41.0%였으며(지역MBC 8.4%, 지역민방 34.7%), '08~'10년간 20.7%~38.8%(각 사 당기순손실 연도 제외)
  - 이에 비하여 이들 7개 지역민방의 매출액 대비 제작비 비중은 다른 지역방송사 수준이거나 그에 미치지 못하는 것으로 나타남

※ 7개 지역민방의 제작비 비중은 3.1%~15.3%였으며(평균 11.0%), 그 중 2개사는 각각 3.1%, 7.9%로 저조(지역MBC 11.5%, 지역민방 12.1%)

□ 문제점

- 이윤배당은 기업/주주의 권리이므로 정부가 직접 제한하는 것은 부적절할 수 있지만,
  - 반면에 지역방송사가 공적책무(지역콘텐츠 투자/제공)를 등한시 하고 이윤배당에만 치중하는 것은 비판받을 소지가 큼
- 지역방송사가 높은 배당성향을 보이게 되면, 정부의 지역방송 지원정책 효과가 주주들에게 돌아가는 누수현상과 '수익 → 재투자 → 콘텐츠경쟁력강화'의 선순환 구조가 저해될 것을 우려
  - 지역방송이 재정적 어려움을 호소함에도 불구하고 주주에 대한 과도한 이윤배당을 할 경우 콘텐츠 투자 등에 차질이 발생할 수밖에 없음

□ 검토 의견

- 지역방송사들의 수익이 가능한 한 지역콘텐츠 및 인력 개발에 재투자되도록 하는 것이 바람직
- 정부가 방송사의 이윤배당을 직접적으로 규제할 논리나 법적 근거는 취약하지만, 다른 정책들과 연계하여 과도한 이윤배당을 자제할 수 있는 인센티브를 제공할 수는 있을 것
  - 재허가, 프로그램 제작지원, 방송통신발전기금 징수 등과 연계하여 정책 실효성을 제고하는 것이 효과적
- ※ 방통위 의결(11년 11월 제61차): 향후 지역민방의 배당실적 및 제작비 투자 등 방송사업 투자실적 등을 재허가, 방송평가, 프로그램 제작지원, 방송통신발전기금 분담금 징수율 등에 반영할 수 있도록 함

## 제 4 절 지역방송 편성규제 이슈

### 1. 지역민방의 자체편성 관련 규제

□ 현황

- 현행 방송법은 민영 지상파 방송사가 '다른 한 방송사업자의 제작물'을 일정비율 이

상 편성하지 못하도록 규제

※ 방송법 제69조(방송프로그램의 편성 등) 제6항

- 서울 중심의 방송콘텐츠 제작/유통구조 개선을 위해, SBS 네트워크 지역민방의 SBS 프로그램 '수중계' 비율을 제한하고 지역민방의 자체편성 비율을 일정 수준 이상 확보하려는 취지

※ 2008년 방통위 고시부터 지역민방에 대해서는 69~77%의 수중계 비율 제한이 적용되고 있음

- 다만, 방송법은 지역민방의 자체편성 중 '자체제작' 프로그램의 편성비율에 대해서는 특별히 규정하지 않고 있음

〈표 2-31〉 지역민방 자체편성 규제 현황

	지상파	지상파 DMB
다른 한 방송 사업자 제작물 편성 비율 (KBS 지역국, 지역 MBC 제외)	월 69% 이하(1차 민방)	월 80%이하
	월 71% 이하(2차 민방)	
	월 77% 이하(3차 민방)	

참고: 1차 민방: 부산/대구/광주/대전; 2차 민방: 전주/청주/울산; 3차 민방: 강원/제주

○ 방송사업자들이 전파관리소에 제출한 '방송실시결과' 보고에 의하면, 2010년 현재 SBS 네트워크 가입 9개사는 수중계 편성비율 제한 규정을 준수 중(평균 70.8%, 『방송편성백서』 자료)

〈표 2-32〉 지역민방 수중계 편성 현황(2011년)

		수중계 편성비율 연간 평균(%)
1차 민방	TV	68.4
	Radio	66.7
2차 민방	TV	70.5
	Radio	70.8
3차 민방	TV	76.9
	Radio	75.2

참고: 경인방송(TV)과 경기방송(라디오)은 네트워크 협정에 가입하지 않고 자체편성하므로 위의 계산에서 제외

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

- 『방송산업 실태조사보고서』에 의하면, SBS 네트워크 가입 지역민방(9개사)의 2011년 TV 기준 자체편성 비율(수증계 제외)은 평균 29.0%이며,
  - 이 중 자체제작물(단독 혹은 공동제작) 편성비율은 평균 21.2%, 외주제작 혹은 구매 프로그램의 편성비율은 평균 8.8%

〈표 2-33〉 지역민방 편성현황(2011)

지역민방 유형	자체 제작		외주제작		구매			수증계	계
	단독 제작	공동 제작	순수 외주	특수 관계사 외주	국내물 구매		국외물 구매		
					외주*	비외주			
1차 민방	296,385	100,162	59,846	60	23,800	0	49,841	1,145,768	1,675,862
합계	17.69%	5.98%	3.57%	0.00%	1.42%	0.00%	2.97%	68.37%	100.00%
2차 민방	182,719	81,635	40,926	0	31,655	15,065	21,235	893,789	1,267,024
합계	14.42%	6.44%	3.23%	0.00%	2.50%	1.19%	1.68%	70.54%	100.00%
3차 민방	90,785	50,790	12,645	7,990	26,630	0	4,805	647,806	841,451
합계	10.79%	6.04%	1.50%	0.95%	3.16%	0.00%	0.57%	76.99%	100.00%
민방 합계	569,889	232,587	113,417	8,050	82,085	15,065	75,881	2,687,363	3,784,337
	15.06%	6.15%	3.00%	0.21%	2.17%	0.40%	2.01%	71.01%	100.00%

참고: \* '국내 구매' 중에는 법정 외주제작으로 인정받는 '외주 구매'가 포함되어 있음  
 자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

- 『방송산업 실태조사』와 『방송편성백서』 간에는 지역민방의 외주제작물 편성비율 등에서 차이를 보이고 있음
  - ※ 『2011 방송산업 실태조사』 자료에서는 9개 지역민방의 외주제작물 편성비율(순수 외주제작 + 특수관계자 외주제작 + 외주 구매)이 평균 5.39%로 나타난 반면, 『2011 방송편성백서 및 사안별 편성현황 분석』 자료에서는 9개사의 외주제작물 편성비율이 평균 8.6%
  - 특히 지역민방의 자체편성 세부내역은 매년 『방송산업 실태조사보고서』를 통해 조사하나, 검증 없이 방송사업자 설문에 의존한 자료라는 한계가 있음
- 한편, 지역민방이 투자하는 자체제작 비용은 서울 소재 지상파 3사에 비하여 크게 낮

은 실정으로, 이는 자체제작 프로그램의 품질을 저하시키는 요인으로 작용하고 있음  
- 지역민방 및 지역 MBC의 제작물 시간 대비 제작비용(단독 혹은 공동제작)은 지상파 3사에 비해 상당히 낮은 수준(〈표 2-11〉 지상파방송사 제작비 현황 참조)

#### □ 문제점

- 현재 SBS 네트워크 가입사들은 수중계 비율 제한을 준수하고 있으나, 지역민방의 영세성으로 인하여 저비용으로 다수의 프로그램을 제작하거나 저가 프로그램을 구매하는 현상이 나타나고 있음
  - Negative 방식으로 수중계 상한비율만 제한하고, Positive 방식의 자체제작, 외주제작, 외주구매 비율 등에 대해서는 규제하지 않음
  - 다만, 현재 지역민방의 자체편성 현황 자료(『방송편성백서』, 『방송산업 실태조사』)는 방송사업자의 신고 혹은 설문답변에 대한 특별한 검증 없이 집계된 것이어서 한계가 있음
- 공영방송(KBC 지역국, 지역 MBC)에는 부과되지 않는 수중계 비율 규제를 민영방송에만 적용하는데 따른 규제 형평성 문제 내재

#### □ 검토 의견

- 정확한 현황 파악을 위하여, 지역민방의 자체편성 세부내역에 대한 신뢰할 만한 자료 수집·검증이 우선될 필요가 있음
  - 방송사업자의 프로그램 제작원별 편성비율(단독제작, 공동제작, 순수외주, 구매 등)에 대한 자료 수집 및 검증이 가능하도록, 조사사업을 강화하고 필요시 이를 뒷받침하는 방송법령 개정 추진
- 지역성 구현의 실질적 정책목표 달성을 위하여, 현재의 수중계 비율 규제를 자체편성 혹은 자체제작물 편성에 대한 규제로 전환하되, 자체제작에 대한 지역민방의 부담은 경감하는 방안을 검토
  - 지역민방의 역량의 고려 없이 자체제작물 편성비율을 상향조정할 경우 저품질 프로그램 양산 등의 문제가 초래될 수 있으므로,
  - 자체제작물 편성비율 하한선을 현재의 수중계를 제외한 나머지 편성비율(23~31%)보다 낮게 적용하는 방안을 검토



- 지역민방의 '자체제작물' 편성비율 규제를 도입할 경우, 자체제작물의 정의를 명확히 하고, 편성비율의 구체적 기준은 지역민방의 투자여력을 고려하여 결정될 필요가 있음
  - 자체 제작물의 범위에 지역민방 간 공동제작, 독립제작사의 단순 하청 등을 포함시킬지 여부를 결정하여야 하며,
  - 수중계 비율의 증가로 인한 지역민방의 수익 증가분을 추정하여, 자체제작물 편성비율 혹은 자체제작 비용의 의무비율을 정하는 방안을 고려할 수 있음

## 2. 지역방송의 외주제작 편성 규제

### □ 현황

- 프로그램 제작원의 다양성 증대, 제작산업의 활성화 등을 위하여 1991년부터 모든 지상파 방송사에게 외주제작 프로그램 편성의무 부여
  - ※ 방송법 제72조(외주제작 방송프로그램의 편성), 동법 시행령 제58조
- KBS, MBC, SBS 등 주요 지상파방송사에 대해 채널별로 외주제작 의무편성 비율을 규제(MBC, SBS는 반기별 35% 이상)
  - 지역민방의 경우, 반기별 외주제작 의무편성비율은 4% 이상
    - ※ 방통위 고시 제2012-11호

〈표 2-34〉 방송사별 외주제작편성 규제 현황

구 분	지상파방송	지상파DMB	지상파PP
외주제작 프로그램	40% 이상(KBS2)	20% 이상(KBS)	4% 이상
	24% 이상(KBS1)		
	35% 이상(MBC/SBS)	28% 이상(MBC/SBS)	
	20% 이상 (EBS)	4% 이상(기타)	
	4% 이상(지역민방)		

- 방송사업자들의 방송실시결과 보고에 따르면, 2010년 10개 지역민방 모두 법정 비율(4%)을 넘는 수준으로 외주제작 프로그램 편성

- SBS 네트워크 협정에 가입하지 않은 경인방송의 외주제작 비율이 가장 높게 나타났으며, 대전방송, 청주방송, 강원방송, 경인방송은 10% 이상의 비율로 외주제작 프로그램을 편성

〈표 2-35〉 지역민방 외주제작편성 현황(2010)

(단위: %)

방송사	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	연평균
경인방송	15.1	17.6	20.1	22.8	18.90
KNN	6.7	6.6	7.6	8.0	7.23
광주방송	6.4	7.3	6.6	6.6	6.73
대구방송	8.7	8.3	8.3	8.4	8.43
대전방송	12.3	13.5	13.1	12.8	12.93
울산방송	7.1	7.6	7.7	7.3	7.43
전주방송	8.5	5.9	6.2	5.3	6.48
청주방송	10.5	12.5	12.9	13.9	12.45
G1	10.0	10.0	11.1	12.2	10.83
제주방송	4.9	4.7	5.0	6.2	5.20

자료: 방송통신위원회(2011)

- 하지만, 앞서 언급하였듯이 지역민방에 대한 『방송편성백서』 자료(수중계 비율, 외주제작 비율)는 『방송산업 실태조사』(자체편성 내역별 비율)와 차이가 있어, 이에 대한 자료 검증이 필요한 실정
- 현행의 외주제작 판정기준을 보면, 독립제작사 프로그램의 구매 방영도 외주제작 편성으로 인정하는 등 모호성 존재
- 한편, 지역민방과 지역 MBC의 평균 외주제작 비용 및 구매 비용은 서울 지상파 3사와 비교하여 현저히 낮은 실정
  - 이는 지역 방송사들의 외주 제작/구매가 저비용 콘텐츠의 제작/구매에 경도되어 있음을 방증

〈표 2-36〉 지상파방송사들의 외주 제작물 길이 대비 제작비용(2011)

방송사업자 유형	외주 제작(특수관계자 제작 포함)		비용/길이 평균 (천원/분)
	제작물 길이(분)	제작비용(천원)	
지상파3사 합계	770,434	393,731,360	511.1
지상파3사 평균	256,811	131,243,787	
민방 10개사 합계	173,792	5,393,281	31.0
민방 10개사 평균	17,379	539,328	
지역MBC 19개사 합계	63,480	926,599	14.6
지역MBC 19개사 평균	3,341	48,768	

자료: 방송통신위원회(2012)

〈표 2-37〉 지상파방송사들의 구매물 길이 대비 소요비용(2011)

방송사업자 유형	구매		비용/길이 평균 (천원/분)
	제작물 길이(분)	제작비용(천원)	
지상파3사 합계	55,218	11,114,499	201.3
지상파3사 평균	18,406	3,704,833	
민방 10개사 합계	198,899	1,867,820	9.4
민방 10개사 평균	19,890	186,782	
지역MBC 19개사 합계	201,660	2,299,956	11.4
지역MBC 19개사 평균	10,614	121,050	

자료: 방송통신위원회(2012)

□ 문제점

- 지역민방들은 외견상 외주제작 편성비율을 준수하고 있으나, 지역민방의 자원부족 등으로 인하여 저가의 방송콘텐츠를 양산하는 외주제작 관행이 지속되는 것으로 추정됨
  - 지역민방의 자원 부족과 지역 군소 독립제작사의 영세성이 맞물려 외주제작 콘텐츠의 품질 저하 가능성 상존
- 지역의 경우 고품질 방송콘텐츠의 제작역량을 갖춘 독립제작사가 부족한 실정이어서, 지역 외주산업의 육성효과도 불확실
  - 수도권 독립제작사나 프로그램 유통업체의 프로그램을 구매하거나, 지역성이 담보되지 않는 프로그램을 편성할 가능성 존재

- 외주제작 편성 판정기준의 불명료성이 지역민방 외주제작의 현황파악에 애로사항이 되고 있음
  - 공동제작, 완전 외주, 단순하청 간 차별성에 대한 고려가 미흡하고, 외주제작사의 프로그램 구매도 외주제작물 편성으로 인정

□ 검토 의견

- 지역민방의 외주제작 편성이 지역의 방송콘텐츠산업 활성화 및 콘텐츠 품질 제고에 미치는 영향을 조사·평가한 후 규제 완화 여부를 결정하는 수순을 밟는 것이 바람직
  - 지역 단위의 방송콘텐츠 외주제작 및 유통 실태(외주제작사 소재지, 외주제작 인정 프로그램 구매 등)에 대한 체계적인 조사가 필요
- 조사 결과 지역민방에 대한 외주제작 편성규제가 지역 외주제작 산업의 활성화 효과가 미약한 것으로 나타나면, 지역민방의 자체 제작역량 강화에 우선순위를 두는 것이 더욱 효율적이라고 판단됨
  - 이 경우 지역민방에 대한 외주제작 편성규제를 폐지·완화하되, ① 자체제작물의 편성비율 증대에 초점을 맞추는 방안이나 ② 지역 독립제작사를 활용한 외주제작에 인센티브를 부여하는 방안을 검토

### 3. 특수관계자 외주제작 편성 규제

□ 현황

- MBC에 대해서는 본사와 지역 MBC의 구분 없이 동일한 ‘외주제작 편성비율 규제’와 ‘특수관계자 외주제작 편성비율 규제’ 적용
  - ※ 방통위 고시 2012-11호
    - 외주제작 활성화를 위하여, 서울/지역 MBC 모두에 외주제작 편성비율 35% 이상 기준을 적용
    - 자사계열 제작사를 통한 방송콘텐츠 수급을 억제하기 위하여, 서울/지역 MBC 모두에 특수관계자 외주제작 편성비율 21% 이하 기준을 적용
- 방송실시결과 보고(『방송편성 백서』자료)에 의하면, 서울 MBC 및 지역 MBC들은 외주제작 편성비율 및 특수관계자 외주제작 편성비율(21% 이하)을 준수한 것으로 나

타남(2010년도 기준)

- 하지만, 지역 MBC의 외주제작물 편성비율 속에는 서울 MBC의 외주제작물을 수 증계한 경우도 포함되므로, 지역 MBC의 자체편성 중에서 외주제작이 차지하는 비중은 알 수 없는 문제가 있음

〈표 2-38〉 MBC 외주제작 편성 현황(2010)

(단위: %)

MBC 및 지역계열사	외주제작 편성비율		특수관계자 외주제작 편성비율	
	상반기	하반기	상반기	하반기
서울MBC	49.8	47.7	15.6	15.2
지역MBC 19개 평균	46.5	42.5	14.9	16.4

자료: 전파관리소, 『지상파방송사업자 항목별 편성비율 현황』 자료 재구성

- 지역 MBC의 편성내역에서 서울 MBC의 수중계와 자체편성을 구분하여 조사한 『방송산업 실태조사』 자료에 의하면(2010년 기준),
  - 지역 MBC의 자체편성 비율은 평균 17.1%, 지역 MBC의 외주제작 혹은 외주구매 편성비율(순수외주 + 특수관계자외주 + 외주구매)은 평균 2.7%에 그친 것으로 나타남

〈표 2-39〉 지역MBC 편성현황(2011)

방송사 유형	매체	자체제작		외주		구매			수중계	계
		단독 제작	공동 제작	순수 외주	특수 관계사 외주	국내물 구매		국외물 구매		
						외주	비외주			
지역 MBC 19개사 평균	TV	47,912	18,868	2,290	1,833	8,205	788	966	354,167	435,029
		11.0%	4.3%	0.5%	0.4%	1.9%	0.2%	0.2%	81.4%	100%
	R(FM)	100,341	137	0	0	0	0	0	422,221	522,699
		19.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	80.8%	100%
R(AM)	88,369	4,208	0	0	0	0	0	430,595	523,172	
	16.9%	0.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	82.3%	100%	

자료: 방송통신위원회(2012) 재구성

## □ 문제점

- MBC에 대한 현재의 외주제작 편성비율 규제(35% 이상)는 서울 MBC를 고려한 외주제작 활성화 조치이며, 지역 MBC 수준의 외주제작 편성에 대해서는 실효성은 의문
  - 지역 MBC가 전파관리소에 보고하는 외주제작 편성비율에는 서울 MBC의 수중계가 포함되어 있어, 지역 MBC 자체의 외주제작 편성비율은 파악할 수 없는 문제점이 있음
  - 다만 『방송산업 실태조사』의 자료를 토대로 할 때, 지역 MBC 수준에서의 외주제작 편성비율은 상당히 낮으리라는 추정 가능
- 또한 지역의 경우 고품질 방송콘텐츠의 제작역량을 갖춘 독립제작사가 부족한 실정이며, 지역 외주산업의 육성효과도 불확실
  - 수도권 독립제작사나 프로그램 유통업체의 프로그램을 구매하거나, 지역성이 담보되지 않는 프로그램을 편성할 가능성 존재
- 현재 지역민방에 대해서는 외주제작 편성비율 4% 이상, 지역MBC에 대해서는 외주제작 편성비율 35% 이상이 적용되고 있는데, 양자를 비교하면 지역 MBC에 대한 규제가 과도하게 보이나,
  - 지역 MBC의 경우 서울 MBC의 외주제작물을 수중계한 경우도 외주제작 편성에 포함되고 있어, MBC에 대한 현행의 외주제작 편성비율 규제가 지역 MBC에 미치는 실질적인 영향은 적다고 판단됨
- 한편, MBC에 대한 특수관계자 외주 편성비율 규제(21% 이하)는 지역 MBC 제작물이 서울 MBC나 다른 지역 MBC를 통하여 방영되는 경우도 포함하므로,
  - 결과적으로 지역방송 콘텐츠의 전국적 공급 기회를 제한하는 문제점이 있음

## □ 검토 의견

- 서울/지역 MBC를 구분하지 않는 현행 외주제작/특수관계자 편성비율 규제는 지역 MBC의 실정을 감안하지 않은 규정이라고 볼 수 있음
  - 서울MBC-지역MBC 간 프로그램의 공급과 지역MBC의 자체편성에 대한 공식적인 보고체계가 수립될 필요가 있음
  - 지역민방과 유사하게, 지역MBC에 대해서도 서울MBC의 수중계를 제외한 자체편성

- (자체제작, 공동제작, 외주제작, 구매 등) 현황을 파악할 수 있도록 법령 개선이 필요
- MBC의 외주제작 편성규제(35%) 개선방향은 ① 서울MBC와 지역MBC의 편성규제를 분리할 것인지의 문제와 ② 지역민방에 대한 현재의 외주제작 편성규제(4%)를 자체 제작물 편성규제로 변경할 것인지의 문제와 연계하여 논의하는 것이 바람직
    - 서울MBC와 지역MBC에 대한 편성규제를 차별화하되, 지역MBC에 대해서는 외주 제작 편성비율보다는 자체제작 편성비율의 일정 수준 이상 확보에 초점을 두는 방안을 검토할 필요가 있음
    - ※ 지역민방과 마찬가지로 지역 MBC가 자체 제작, 외주제작, 혹은 구매에 소요하는 비용은 서울 MBC에 비해 현저히 낮은 수준이므로, 우선 지역 MBC의 자체 제작 역량을 강화하는 방안이 더욱 효율적일 수 있음
  - 다만, MBC에 대한 특수관계자 외주제작 편성규제(21% 이하)를 지역 방송콘텐츠산업의 활성화를 위하여 완화하는 조치는 자칫 부작용을 야기할 수도 있어 신중한 접근이 요망됨
    - 지역방송 콘텐츠의 유통 활성화를 위하여, 서울 MBC가 지역 MBC 제작물을 편성하는 경우는 예외적으로 '특수관계자 외주제작물'의 범위에서 제외하는 방안을 생각해 볼 수 있으나,
    - 서울 MBC가 자사계열 외주제작을 증대할 목적으로 이러한 예외규정을 악용할 수도 있으므로, 이에 대한 검토 필요
  - 한편, 공영방송과 민영방송 간 형평성 제고를 위하여, KBS와 지역 MBC의 재허가 조건에 지역 방송사 자체제작물을 일정 수준 이상 편성하도록 의무화하는 방안도 검토할 수 있음
    - 지역 MBC의 경우 명문화된 규제는 없으나, 재허가 조건으로 '제작비' 기준의 자체 제작(비율) 의무를 부과해오고 있음

#### 4. 지역방송의 중앙방송사 프로그램 이시편성권

##### □ 현황

- 지역방송사는 중앙 방송사의 방송프로그램을 단순 (동시)재송신하는 것이 관행이며, 이시편성권은 제한되고 있음

- 유료방송사는 KBS1과 EBS를 재송신해야 하고, 이때 방송프로그램에 변경을 가하지 못하도록 규제(동시재송신)하고 있음

※ 방송법 제78조(재송신) 제1항

- 그러나 중앙-지역 지상파방송사 간의 수중계(재송신)에 대해서는 동시재송신에 대한 별도의 규제는 없고, 방송사간의 계약에 따름

□ 문제점

- 중앙 방송사의 프로그램 중단 등에 대한 시청자의 민원이 있어도, 계약관계 때문에 추후 별도로 방송할 수 없는 상황
- 중앙방송사와 지역방송사 간 계약관계에서 이시편성권을 명확히 할 수 있도록 제도 및 정책 필요하다는 주장이 있음
  - 수중계 계약을 중앙-지역 간의 프로그램 거래시장이라기 보다는, 이 프로그램을 매개로 지역방송 권역내 시청자들에 대한 접근권을 거래하는 시장으로 봄<sup>11)</sup>
  - 중앙사가 시청자 접근권을 갖는 것이 중요한 만큼 지역방송이 지역성 구현을 위해 일정한 편성의 자율성을 누리는 것이 중요하며,
  - 지역사의 이시편성권이 있어야 수직적 네트워크가 아닌 수평적 네트워크가 가능하다는 입장

□ 검토 의견

- 원칙적으로 (자체편성을 제외한) 수중계 프로그램의 편성은 방송사간 계약에 따르는 부분이므로 정책 개입의 여지가 불투명함
  - 필요시 관련 법령 개정이나 공정경쟁 이슈 등의 특별한 상황이 아니라면, 계약 일방에 유리한 권한(이시편성권)을 부여하는 것은 저항에 부딪힐 가능성이 큼
- 이시편성권은 지상파방송 네트워크 체제 및 재송신 제도 전반에 대한 영향 등을 고려하여 신중한 접근이 필요할 것
  - 지역방송사에 이시편성권을 부여할 경우 중앙-지역방송사의 네트워크 체제가 약화되면서 방송사간 갈등이 심화될 수 있음

---

11) 조준상(2012) 참조



- 무엇보다도 중앙-지역간 방송광고료(전파료) 배분 문제가 복잡해지고 보다 첨예해질 가능성이 있음
  - ※ 동시재송신을 전제로 광고수익을 배분(전파료)하고 있지만, 이시편성이 가능할 경우 광고효과를 장담하기 어려워지고, 전파료 배분 구조의 변경이 불가피<sup>12)</sup>
- 또한 이러한 이시편성권이 시청자 권익을 저해할 가능성마저 있음
  - 시청자 입장에서는 중앙방송사가 송출하는 프로그램을 다른 지역보다 뒤늦게 시청할 때 생기는 불편에 대해 불만을 제기할 가능성도 있음

## 제 5 절    관련 방송사 규제 이슈

### 1. 지상파방송의 N스크린서비스 역외방송 규제

#### □ 현황

- 현재 지상파방송사 및 유료방송사들은 유·무선 인터넷을 통한 동영상 서비스(N-Screen 서비스)를 제공하고 있음
  - KBS, MBC 및 SBS의 중앙3사가 제공하는 실시간채널/VoD 서비스 외에 CJ헬로비전, HCN, KT 등도 다양한 온라인 동영상 서비스를 제공 중<표 2-13> 국내 방송사업자의 N-스크린 서비스 현황 참조)
- 최근 유료화된 지상파방송3사의 유·무선 인터넷을 통한 실시간 채널서비스 Pooq은 전국의 시청자들이 언제·어디서나 이용 가능한 상황
  - 콘텐츠연합플랫폼(Pooq)은 MBC와 SBS가 50:50으로 합작투자하여 설립했으며, KBS 및 EBS, 지상파계열 PP들도 채널 및 프로그램을 제공
    - ※ 콘텐츠연합플랫폼(Pooq)은 PC 및 각종 스마트 기기를 통하여 서비스를 제공(단, 스마트TV에서는 VoD만 제공)하고 있으며, 무료이벤트 기간인 8월 중에 40만 가입자를 확보하였고, 연중 유료가입자 100만명을 목표로 하고 있는 것으로 보도됨<sup>13)</sup>

---

12) 이시편성시의 방송광고수익 배분 기준을 달리해야 할 것이고, 이것이 해당지역 유료방송사의 재송신 대가 산정에도 영향을 줄 공산이 큼

13) 아시아경제(2012. 8. 8) 참조. 또 다른 인터넷 신문에서는 9월 1개월간 유료가입자 6만

〈표 2-40〉 Pooq서비스 제공 요금

	실시간	SVoD	실시간+SVoD
요금/월	3,900원(2,900원)	9,900원(8,900원)	1만1,900원(9,900원)

참고: 괄호 안은 자동결제 시 할인 가격

자료: pooq 홈페이지

□ 문제점

- 온라인을 통한 지상파 중앙3사 채널의 전국 서비스에 따라, 지역방송사의 시청자 이탈이 발생할 가능성이 제기되고 있음
  - 지역방송 자체편성 프로그램 시청자가 감소하게 되면, 지역방송사 광고수익을 위축시킬 뿐만 아니라 지역성 기능을 위협할 수 있다는 우려
  - ※ 지역방송이 제공하는 지역뉴스·보도 등 지역콘텐츠가 본연의 역할을 하기 어려울 위기를 의미
- 새로운 플랫폼을 통해 중앙방송사의 실시간 채널이 지역에 제공될 수 있음에 따라, 장기적으로 중앙-지역방송사간 네트워크 협정 체제에 불안 요인으로 작용할 가능성 있음
  - 만약 새로운 플랫폼으로 인해 지상파방송 네트워크의 중요성이 떨어질 경우, 중앙-지역방송사간 광고수익 배분(전과료)에서부터 갈등이 발생할 소지가 큼

□ 검토 의견

- 유·무선 통신 네트워크를 통하여 제공되는 N-Screen 서비스는 현재 방송법령상 방송사업에 해당하지 않으므로 역외재송신 규제의 근거도 없음
  - 통합 방송법 제정 등을 통하여 N-Screen 서비스가 방송사업 속에 편입되지 않는 이상, 현 단계에서 이에 대한 직접적 규제는 불가능
- 아울러 N-Screen 서비스가 아직 초기단계임을 고려할 때, 이에 대한 선부른 규제는 신규 서비스 활성화를 저해할 수 있음
  - 무엇보다도 Pooq서비스가 유료로 전환된 이후 지역방송에 미치는 영향은 무료로

---

명을 확보하는 등 안정화 단계를 눈앞에 두고 있다고 보도됨(OSEN, 2012. 10. 17)

제공되는 경우보다 크지 않을 가능성이 높음

※ Gorealra(SBS TV)나 K-player(KBS1, 2 및 몇몇 계열 PP채널)는 여전히 무료로 제공되고 있음

- 이를 고려할 때, 이 문제는 우선 이해관계가 있는 방송사업자(서울 MBC-지역 MBC, SBS-지역민방) 간 자율 협상에 의하여 해소되어야 할 사안이라고 판단됨
  - 다만 N-Screen 서비스 이용 증대에 따라 서울-지역 방송사업자 간 갈등이 심화될 가능성이 있으므로, 지속적인 모니터링은 필요
  - N-Screen 서비스 이용 현황 및 지역민방·지역MBC의 시청률 현황 등에 대한 정기적인 조사 연구를 추진하여 장기적인 정책방향을 결정

## 2. 지상파/종편채널의 지역방송 프로그램 의무편성 규제

### □ 현황

- 지역 프로그램은 각 지역 내에서만 제공되므로 경쟁력 제고를 위한 투자유인을 갖기 어려운 구조임
- 현행 방송법령에서는 방송사업자 및 종합편성을 행하는 방송사업자에 대하여 방송 콘텐츠 장르에 따른 편성비율 규제가 적용되나, 특별히 '지역'과 연관된 방송콘텐츠에 대한 편성비율 규제는 없음
  - ※ '종합편성을 행하는 방송사업자'에 대한 편성규제: 오락프로그램의 편성비율 규제(방송법 제69조, 동법 시행령 제50조제1항)
  - ※ 지상파방송사업자 등에 적용되는 편성규제: 국내 영화, 국내 애니메이션, 국내 신규애니메이션의 편성비율 규제(방송법 제71조, 동법 시행령 제57조)
- 현행 방송법에는 '지역방송발전위원회' 관련 조항에서 지역방송 및 지역방송콘텐츠 용어가 등장하나, 실질적인 규제 근거로 이러한 개념이 사용되지는 않고 있음
  - ※ 방송법 제3장의 2 및 제42조의2-4

### □ 문제점

- 서울의 지상파3사 및 종합편성 PP는 서울의 '지역방송' 혹은 전국 채널의 법적 지위를 지닌 것으로 해석할 수 있어, 이들 사업자에 지역방송 프로그램의 편성의무를 부

여하는데 어려움이 있음

- 지역방송 프로그램의 편성규제를 도입하려면, 지역방송 프로그램의 내용 혹은 공급주체에 대한 규정 마련이 필요하나 어려움 예상
- 지역방송 프로그램을 '지역적 내용'에 초점을 맞춰 규정할 경우, 아래와 같은 사항이 어려움으로 작용할 수 있음
  - 서울의 지역방송으로 해석할 수 있는 서울MBC와 SBS의 경우, 서울의 시청자들에게 다른 지역의 내용을 다루는 방송프로그램을 제공해야 하는 필요성을 정당화하기 쉽지 않음
  - 종합편성채널의 경우에도, 전국적으로 단일한 내용을 제공하는 PP 채널이 특정 지역의 내용을 다루는 방송프로그램을 제공해야 할 이유가 분명하지 않음
- 지역방송 프로그램을 '공급주체의 지역성(사업자 소재지)'에 초점을 맞춰 규정하더라도, 규제 기준으로 이용되기에는 어려움 존재
  - 지역방송 프로그램의 제작주체가 다양하고 법적 지위가 상이하야(KBS 지역국, 지역MBC, 지역민방, 외주제작사 등), 이들을 포괄하는 '지역방송콘텐츠 제공자'의 범주 구성이 쉽지 않음

#### □ 검토 의견

- 상기한 사항들을 고려할 때, 서울의 지상파3사(전국 단일법인 혹은 서울의 지역방송)나 전국채널에 해당하는 종합편성채널에 '지역방송 콘텐츠'의 편성의무를 부과하는 데에는 무리가 있다고 판단됨
  - 중앙 방송사 채널에 특정지역 프로그램을 강제 편성할 경우 시청자 편익을 떨어뜨릴 가능성도 있음
  - 종합편성PP의 경우는 아직 사업 초기이므로 지금 단계에서 추가적인 편성규제를 도입하는 것은 시기상조라고 판단됨
- 지상파 3사/종합편성채널에 대한 편성규제 도입보다는 지역방송콘텐츠의 유통활성화 방안 모색이 현실적이라고 판단됨<sup>14)</sup>
  - 방송콘텐츠 유통시장에서 영향력이 큰 서울의 지상파 3사와 지역방송사들이 공동

---

14) 본 보고서 제2장 제3절 2. “지역방송의 콘텐츠 제작·유통 활성화방안” 참고

으로 유통망을 확장해 나가는 것이 합리적

### 3. SO 지역채널의 보도·논평 행위 금지

#### □ 현황

- 종합유선방송사(SO)가 방송법에 금지되어 있는 ‘해설과 논평이 있는 보도 프로그램’을 지역채널을 통해 제작·방송하고 있다는 지적
  - ※ 방송법 제2조 제24호에서 보도를 국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관해 시사적인 취재보도·논평·해설 등의 방송프로그램을 편성하는 것으로 규정
- 방송법 제70조 제④항에서 SO가 지역정보 및 방송프로그램 안내와 공지사항 등을 제작·편성 및 송신하는 지역채널을 운용하도록 함
  - － 방송법 시행령 제55조 제③항에서 지역채널의 방송프로그램 범위를 지역생활정보 방송프로그램, 지자체 시책홍보 등으로 한정
  - － ‘방송법 시행에 관한 방통위 규칙’ 제24조 제③항에서 지역생활정보 방송프로그램의 기준을 제시하면서 단서 조항으로 특정 사안에 대한 해설/논평은 금지하고 있음
    - ※ 지역생활정보 방송프로그램의 기준: 1.당해 방송구역 내의 지역보도 프로그램 및 주민생활 정보프로그램 2.당해 광역자치단체 내의 보도프로그램 및 생활정보 프로그램 중 지역주민의 공동 관심사항으로 지역사회 발전과 지역주민의 편의를 도모하기 위한 생활 정보

#### □ 문제점

- SO의 보도프로그램은 지역 지상파방송사의 ‘편성권’ 및 ‘종합편성 의무’나 ‘보도 권한’에 대한 간접적 침해라는 비판이 있음
  - － ‘방송법 시행에 관한 방통위 규칙’ 제24조에서 지역채널 ‘보도프로그램’을 허용한 것 자체가 상위법 위반이라는 주장도 있음
- 관련 단체에서는 SO의 보도 프로그램(일반적 뉴스형식으로 앵커가 취재물을 소개하는 방식)을 금지하고 지역밀착형 생활정보 전달기능 강화를 유도할 것을 주장
- 또한 보도의 신뢰성을 보장하기 위해 승인 대상으로 하고 있는 보도/종편 채널과의 규제 형평성 문제가 있다는 의견도 있음

□ 검토 의견

- 정책결정에 앞서서, 현재 SO 지역채널의 보도 행태가 불법인지에 대해서는 이견이 있으므로 판단이 필요
- SO 지역채널에 대해서 별도의 정책결정을 내리는 것보다는, EBS/국정TV/종교방송의 보도 등 사실상 용인되고 있는 보도프로그램들을 모두 포함하여 종합적인 검토를 통해 중장기적으로 정책방향을 결정해야 할 것
  - 이러한 방송사들의 보도성격 프로그램이 지역사회에 가져오는 긍정적/부정적 측면을 동시에 고려할 필요
  - ※ (선거방송 등) 지역콘텐츠 제공에 더 적절한 역할을 하고 있다는 평가를 받기도 하는 SO 지역채널만을 적극 규제하는 것은 정당성을 얻기 어려울 수 있음

#### 4. 유료방송의 지상파HD채널 재송신 제도

□ 현황

- 현재 지역민방의 지상파 HD 채널이 유료방송 플랫폼에서 '접근성'이 낮은 불리한 채널 번호를 배정받는 현상이 나타남
  - 이는 현재 유료방송사업자가 지상파 아날로그 방송채널과 디지털 방송채널을 병행하여 재송신하면서 나타나는 현상

□ 문제점

- 시청자 입장에서 채널번호 혼선에 따른 불편을 유발할 수도 있다는 비판
  - 일반적으로 인지하고 있는 지상파방송 번호에 다른 채널이 등장
- SBS/지역민방이 채널번호 인지도 확보에 투자한 비용과 시간이 낭비되었으며 향후 추가 비용도 발생할 수 있다는 불만
  - 지역민방이 원래의 지상파방송 번호로 재송신되지 못함에 따라 다른 채널과의 경쟁에서 불리하다는 입장
- 유료방송사들이 SBS/지역민방 번호의 인지도를 통하여 부당한 이득을 취하고, 시청자의 시청권을 침해한다는 주장
  - ※ 예를 들어, 6번에 SBS/지역민방 대신 홈쇼핑채널을 배정

## □ 검토 의견

- 현재 방송법령에는 유료방송 사업자의 채널번호의 배정에 대해서 명시적 규제 근거가 없음
  - ※ ‘채널의 구성 및 운용’ 규제가 있으나, 이는 전체 운용 채널목록 속에 특정 채널을 포함하는 문제에 관한 것인지 채널 번호 배정에 관한 것은 아님
- 채널번호 규제를 위해서는 현행 방송법 개정(재송신 규정)이 필요할 것으로 보이는데, 그에 따른 정책적/사회적 비용은 상당
  - ※ 방송법 제78조(재송신)에서 “지상파방송을 수신하여 그 방송프로그램에 변경을 가하지 아니하고 그대로 동시에 재송신” 하도록 하고 있는데, 여기서 ‘방송프로그램’이 아니라 ‘방송채널’에 변경을 가하지 못하도록 규정하는 방식을 지역방송에서 제안함
- 더욱이 이 문제는 지상파방송의 디지털 전환(아날로그방송 종료)이 완료될 경우 대체로 해소 가능한 문제로 예상됨
  - 지상파 채널콘텐츠가 경쟁력이 높음은 주지의 사실이므로, 디지털전환 이후 채널번호가 정리되면서 원래 지상파방송의 채널번호를 배정받을 가능성이 높음
  - 따라서 이 문제는 지상파방송의 디지털 전환이 완료된 후 판단하여도 무방하다고 판단됨

## 제 6 절 지역방송정책 인프라 이슈

### 1. 방송사 및 시장 현황 조사체계

#### □ 현황

- 방송사의 현황을 정리한 공식 자료로는 『방송사업자재산상황공표집』, 『방송산업실태조사보고서』, 『방송편성백서』 등이 있음
- 특히, 방송사의 편성 현황은 『방송편성백서』와 『방송산업실태조사보고서』를 통하여 조사·제공되고 있음
  - 『방송편성백서』는 방송사의 신고 자료를 기초로 작성되며, 『방송산업실태조사보

고서』는 방송사업자 설문을 통하여 편성현황을 조사하고 있음

- 그에 따라, 이 두 보고서가 제공하는 지역민방 외주제작물 편성비율이 서로 일치하지 않고 있음

※ 『2011 방송산업 실태조사보고서』에는 9개 지역민방의 외주제작물 편성비율(순수 외주제작 + 특수관계자 외주제작 + 외주 구매)이 평균 5.39%로 나타난 반면, 『2011 방송편성백서 및 사안별 편성현황 분석』에는 평균 8.6%로 나타남

- 또한 지역 MBC가 전파관리소에 보고하는 외주제작 편성비율에는 서울 MBC의 수증계가 포함되어 있어, 지역 MBC 자체의 외주제작 편성비율은 파악할 수 없는 문제점이 있음

※ 단, 『방송산업 실태조사』의 자료를 토대로 할 때, 지역 MBC 수준에서의 외주제작 편성비율은 상당히 낮으리라는 추정 가능

#### □ 문제점

- 정책 추진을 위해서 필요한 방송사 현황 자료에 대한 파악 및 평가가 부족한 상황
  - 특히, 현재 지역민방의 자체편성 현황 자료(『방송편성백서』, 『방송산업 실태조사』)는 방송사업자의 신고 혹은 설문답변에 대한 특별한 검증 없이 집계된 것이어서, 보다 면밀한 현황 파악이 필요
- 현황파악이 정확히 이루어지지 않으면, 정책집행이나 규제 결과의 모니터링도 실효성을 담보하기 어려움

#### □ 검토 의견

- 방송 정책에 대한 실효성을 높이고, 정책집행에 따른 환류체계를 마련하기 위해 방송산업 전반에 대한 현황조사 및 모니터링을 체계화할 필요

## 2. 지역방송정책 전담 조직

#### □ 현황

- 현 방송법은 방송통신위원회에 지역방송발전위원회를 설치하도록 규정
  - ※ 방송법 제42조2(지역방송발전위원회의 설치) 지역방송의 발전 및 지역방송콘텐츠의 경쟁력 강화와 유통구조 개선을 위하여 방송통신위원회에 지역방송발전위



원회를 둔다.

- 지역방송발전지원계획 및 지역방송에 관한 지원정책 심의, 지역방송의 전국적 유통기반 마련을 위한 시책평가, 지역방송발전지원에 관한 주요시책 평가, 지역방송발전을 위한 교육·연구 등의 직무를 수행

※ 방송법 제42조의4(지역방송발전위원회의 직무)

- 지역방송발전위원회의 사무국 기능을 위하여 방송정책국 지상파방송과 내에 '지역방송팀'을 두고 있으나,
  - 현행 방송통신위원회의 직제 관련 대통령령(방송통신위원회와 그 소속기관 직제)에 따른 상설 조직은 아님

□ 문제점

- 현재의 불안정한 조직으로는 변화하는 환경 하에서 지역방송의 정책적 비전을 달성하기 위한 능동적이고 체계적인 대응을 해나가는 데에 한계

□ 검토의견

- 신규 미디어의 발전, 방송광고판매시장의 경쟁도입 등 격변하는 환경속에서 산적한 현안을 지속적으로 모니터링하여, 지역방송발전위원회가 원활하게 기능할 수 있도록 보좌하는 상설 조직 필요
- 새로운 정책환경 하에서 지역방송사의 생존뿐만 아니라, 공적책임과 문화적 다양성을 고려하여 지역방송 정책을 실무선에서 종합적으로 전담할 수 있는 조직이 필요

## 제 3 장 지역방송발전 정책방안

### 제 1 절 비전 및 정책 목표

#### □ 비전

- “지역방송 발전을 통한 방송의 공적 기능 제고”
  - 지역방송의 발전을 촉진함은 지역성이라고 하는 방송의 공적기능을 제고하는 것이 궁극적 목표

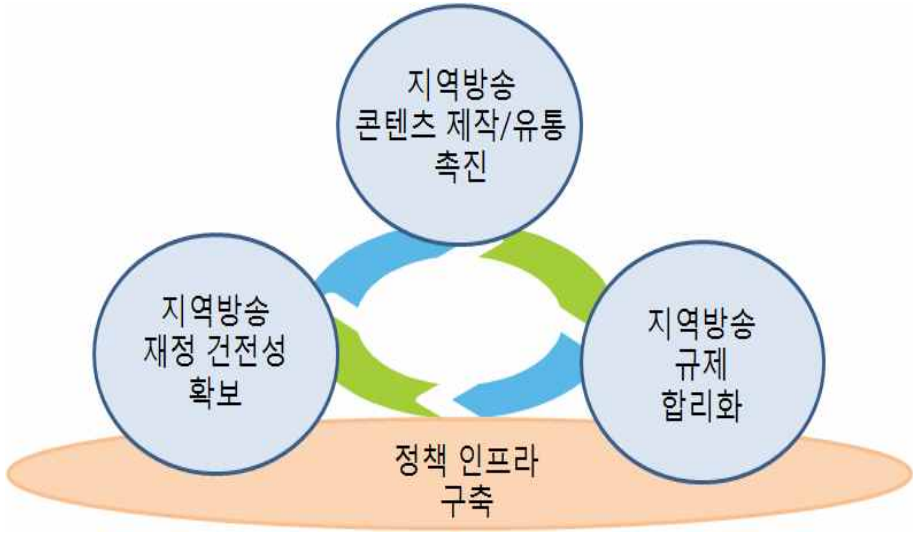
#### □ 정책 목표

- “지역방송 콘텐츠 제공 촉진을 통한 지역성 구현”
  - 지역방송의 공적 책무는 보도를 중심으로 한 지역콘텐츠를 제공함으로써 지역공동체/지역문화 발전에 기여하는 것이라고 볼 때,
  - 지역방송사에 대한 지원과 규제는 지역 콘텐츠 제작을 극대화하기 위한 방향으로 설계될 필요가 있음
  - 이러한 최소한의 공적 책무 수행이 자율적인 시장기구를 통해 지지될 수 있으면 가장 바람직하겠으나, 현실적으로 그 반대의 경우들이 발생하므로 일정한 정부의 정책지원을 통한 목표달성을 추진

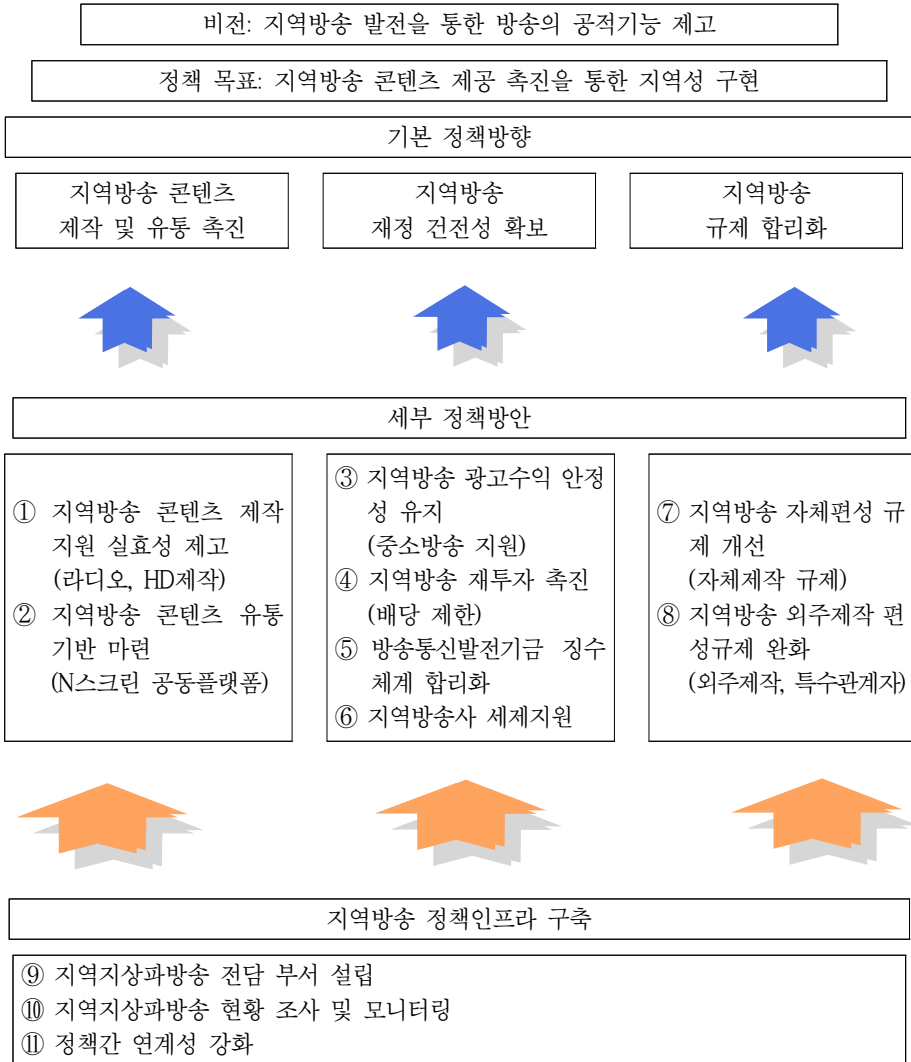
#### □ 기본 정책방향

- ① 지역방송 콘텐츠 제작 및 유통 촉진
- ② 지역방송 재정 건전성 확보
- ③ 지역방송 규제 합리화
- ④ 지역방송 정책인프라 구축

[그림 3-1] 지역방송 기본정책방향



[그림 3-2] 지역방송 종합발전방안



## 제 2 절 세 부 정책방안

### 1. 지역방송 콘텐츠 제작 및 유통 촉진

가. 지역방송 콘텐츠 제작 지원 실효성 제고

□ 정책 필요성

- 지역방송사의 콘텐츠 경쟁력은 방송프로그램 제작 투자에서 결정된다고 볼 수 있으나,
  - 지역MBC 및 지역민방의 콘텐츠 투자 규모(매출액 대비 투자비)는 중앙3사에 비하여 현저히 낮은 수준
- 콘텐츠 경쟁력은 지역방송사의 광고수익 등 생존과도 직결되어 있을 뿐만 아니라, 지상파방송사의 지역성 유지를 위해 중요
- 따라서, 지역여론 형성 및 지역 정취자의 방송복지 증진을 위해 지역방송콘텐츠 제작을 지원할 필요가 있음
  - 궁극적으로 지역공동체 형성 및 지역문화 발전에 기여

□ 정책방안

- 지역 지상파방송 콘텐츠 제작 활성화를 위한 지원은 관련 현황 파악 및 지원 타당성 검토를 위한 조사·분석 작업이 선행될 필요
- 지역 TV/라디오 프로그램 제작비 투자 증액을 위한 공적 지원(방송통신발전기금 등)을 하되,
  - 지역 콘텐츠 투자, 자체(제작) 편성비용, 지역성 프로그램 편성률 등에 대한 조사 분석 결과와 연동하여 정책 효율성을 제고
  - ※ 방송콘텐츠 제작지원(공공/공익 프로그램 제작지원), 디지털방송콘텐츠 지원센터 구축('13년 상반기)
- 지역 지상파방송사의 제작설비 현황을 조사한 후, 이에 기초하여 HD제작 설비 투자를 지원하고 방송품질 저하를 방지
  - 설비 자체의 비용을 직접 지원하기보다는 설비구매에 대한 세제 지원 방식이 더욱 적 헤이를 통제하기에 용이

- 공동체라디오에 대해서는 출력 증강을 통해 방송권역을 확대하고 요건에 부합되는 경우 콘텐츠 제작, 방송설비 등에 대한 공적 지원

#### 나. 지역방송 콘텐츠 유통 기반 마련

##### □ 정책 필요성

- 지역방송의 영세성(고품질 콘텐츠의 정기적 제작역량 미흡)을 감안할 때, 지역방송사들만이 연합하여 독자적인 콘텐츠 유통장구를 확보하고 안정적으로 유지하 기란 현실적으로 쉽지 않음
- 지역방송사들의 슈퍼스테이션 PP채널이나, 콘텐츠 유통센터에 중앙 3사가 참여함 으로써, 콘텐츠 유통 경쟁력의 제고를 꾀하는 방안을 고려할 수도 있으나,
  - 중앙 3사가 여기에 참여할 의무나 인센티브가 없으므로 실효성을 장담하기 어려움
- 지역방송 종사자의 제작 의욕을 고취시키고, 양질의 지역 콘텐츠 제작을 촉진함 으로써 지역방송 시청자의 후생을 증진시키기 위하여 지역방송의 콘텐츠 유통을 위한 지원이 필요
- 중앙3사의 N스크린 서비스 규제, 중앙방송사/종편의 지역콘텐츠 편성 의무 부과 등은 현 법제도 하에서 직접 수용하기 어려우므로, 사업자간 갈등을 콘텐츠 유통 협력 측면에서 완화하는 효과
  - 중앙3사로서도 지역방송사를 배제한 채 실시간 채널 제공 등 인터넷 콘텐츠 유통을 추진하는 것에 대한 부담이 있을 것

##### □ 정책 방안

- 중앙-지역방송사 공동으로 N스크린 서비스 통합플랫폼을 구축하고 유무선 인터넷을 통하여 채널/콘텐츠를 제공
  - ※ 예를 들어, 지역방송사들이 서울의 지상파 3사가 진행 중인 콘텐츠연합플랫폼 (Pooq)에 참여
  - 중앙-지역사 연합으로 스마트폰 등 스마트 기기를 통한 콘텐츠를 제공하는 등 구체적인 협력 방안은 사업자간 협상으로 결정
  - 단, 이 과정에서 사업자간 협상을 촉진하기 위하여 정부의 역할이 필요할 것
- 지상파방송사 전체의 공동 프로젝트에 대한 정부 예산 지원의 정당성을 확보하 기 도 용이

- ※ 중앙-지역 공동 프로젝트에 대한 방송통신발전기금 지원 등
- 향후 지상파 TV 방송의 디지털 전환 후 지상파다채널방송(Multi-Mode Service, MMS)<sup>15)</sup>을 도입할 경우,
  - 지상파 3사의 MMS채널에 지역방송 콘텐츠를 추가하거나(지역방송 시간 편성), 지역방송사들의 슈퍼스테이션 사업에 신규 지상파채널을 할당(지역방송 전용 전국채널)하는 방안도 검토할 수 있을 것
- ※ 독일의 제1공영방송인 ARD는 각 연방주의 공영방송이 연합한 네트워크 시스템 방송

## 2. 지역방송 재정 건전성 확보

### 가. 지역방송 광고수익 안정성 유지

#### □ 정책 필요성

- 지역방송사가 유지·존속함으로써 지역성을 구현할 수 있도록 최소한의 광고수익 안정성을 확보할 필요
- ‘미디어렙법’ 제정으로 지역지상파방송사를 비롯한 취약 지상파방송사에 대한 예년(직전5개년) 수준의 방송광고 결합판매 지원이 이루어질 예정
  - ※ 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조(방송광고 결합판매 지원)
  - ※ 지역MBC 19사의 '07~'11년 연계판매 비중은 약 35%, 지역민방9사는 약 23%
- 따라서, 지역방송사들은 최소한의 재정적 기반은 보장될 수 있을 것이나, 현행 법하에서의 지원 수준 및 형평성에 대한 지역방송사들의 불만은 제기될 수 있을 것으로 예상됨
  - 법제도로 강제하고 있지는 않으나, 신규 미디어 렙들은 취약방송사들의 방송광고 판매 전액 수준을 보장해줄 것으로 기대되고 있음
- ‘미디어렙법’은 중앙-지역방송사간 광고료(광고수익) 배분 분쟁이 발생할 경우를

---

15) MMS(multi-mode service, 다중 모드 서비스): 디지털 지상파방송 한 채널(6MHz)의 신호전송 용량인 19.39Mbps 한도 내에서 현재의 HD방송 외에 또 하나의 HD방송을 제공하거나 HD/SD/Audio/Data등 다양한 형태의 서비스를 다중방식으로 조합하여 제공하는 서비스. 멀티캐스팅(multicasting)이라고 부르기도 함.

대비하여 방송통신위원회에 조정권한을 부여하고 있으므로,

- 정부로서는 분쟁가능성에 대비하여 사전에 조정 원칙들을 마련해둘 필요가 있음

※ 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제21조(방송광고 매출배분 분쟁조정) 및 제 23조(방송광고균형발전위원회)

○ 현행의 지역/중소방송에 대한 결합판매 지원 제도는 광고시장의 효율성을 떨어뜨려 성장을 저해할 가능성이 있음

- 지역방송사에 대한 일정한 지원이 불가피하다면 최소화하는 방안을 검토할 필요가 있으며,

- 무엇보다도 시장기구 작동에 가장 적합한 지원방식을 고려할 필요가 있음

#### □ 정책 방안

○ 현행 법령에서 허용한 지역방송사 결합판매 지원의 효과를 극대화하고 취약방송사들의 불만을 해소하기 위한 노력이 필요

- 지역방송사를 포함한 취약방송사들의 공영·민영 렘에 대한 합리적인 배정, 5년 미만의 신규방송사에 대한 형평성 확보, 향후 미디어렐의 광고(결합판매, 자체판매, 전과료) 관리 등

○ 중앙 및 지역방송사 간의 광고료 배분(전과료) 관련 분쟁 발생에 대비하여 합리적 광고료 배분을 위한 기본 원칙을 준비

- 무리한 전과료 합리화는 지역방송사에 오히려 불리하게 작용할 수도 있음

○ 추가적인 연계판매/전과료 배분 보다는 수중계 비율 제고 등을 통한 재정적 기반 확보가 효율적이며 정책목표에도 부합

※ 자체편성 규제를 자체제작 규제로 전환하여 지역콘텐츠 제공과 수익확보를 동시에 촉진

○ 중장기적으로, 광고 결합판매 지원방식을 기금지원 방식 등으로 전환하여 광고시장의 효율성을 제고하고 성장을 촉진하는 방안 검토

- 지역/중소방송 광고를 결합판매 하는 대신, 예를 들어 주력매체의 광고거래시 일정 비율의 추가요금(간접세 방식)을 더하여 지불하도록 하고, 이렇게 만들어진 수익금을 지역/중소방송사에게 정해진 기준에 따라 배분

- 그러나 지원방식 전환에 대해서는 공론화하여 당사자 간 의견수렴 절차를 진행



한 후 장기적·점진적으로 추진

나. 지역방송 재투자 촉진(합리적 수준의 이윤배당)

□ 정책 필요성

- 방송사이기도 하지만 주주를 보유한 기업인 지역방송은 이윤배당에 대하여 스스로 결정할 권리가 있으며 이를 정부가 직접 강제하는 것은 적절하지 않을 수 있음
- 다만 과도한 이윤배당 대신 적절한 내부 재투자를 유도하게 되면, 장기적으로 방송사의 콘텐츠 경쟁력 제고로 이어져 공적책무 수행(지역콘텐츠 제공을 통한 지역성 유지)과 기업성장의 두 가지 목적을 동시에 달성
- 따라서 지역방송사의 수익이 주주에 대한 이윤배당으로 과도한 누수가 일어나지 않도록 유도하고, 수익의 (콘텐츠, 인력 분야) 재투자를 통한 선순환 구조를 마련하는 것이 필요

□ 정책 방안

- 이윤배당을 직접적으로 규제할 근거는 없으나, 다른 정책들과 연계하여 과도한 이윤배당을 자제할 수 있는 인센티브를 제공
  - 이윤배당 실적을 재허가, 프로그램 제작지원, 방송통신발전기금 징수 등과 연계함으로써
  - 지역방송사 스스로 수익을 지역콘텐츠 및 인력 개발에 재투자하도록 유도

다. 방송통신발전기금 징수체계 합리화

□ 정책 필요성

- 유료방송, 온라인 서비스 등 신규 미디어의 발전이나 방송광고시장 경쟁도입 등으로 지역방송의 광고매출 감소 가능성이 더욱 높아짐
  - 디지털 전환투자나 프로그램 제작 HD화는 지역방송에 부담
- 비록 중앙3사에 비해서는 낮은 방송통신발전기금 징수율을 적용하고 있으나, 지역방송사의 재정적 현실을 고려할 때 기금 부담이 과중하다는 지적이 있음
- 공공 목적으로 부과하는 기금의 유예/감면/면제는 정당하고 긴급한 사유가 아니라면 사회적으로 용인되기 쉽지 않음
  - 직접적인 기금 감면보다는 징수 방식을 합리화하는 방향으로 접근할 필요

□ 정책 방안

- 징수 유예보다는 방송통신발전기금 징수 체계를 합리화하여 지역방송사의 부담을 완화시켜 주는 것이 적절할 수 있을 것임
  - 방송사별 광고매출 점유율을 기준으로 한 누진적인 분담금 징수율을 설정할 경우 매출액이 적은 지역방송사에게 유리할 것
  - 또한 기금 징수 대상으로 광고수익 외에 콘텐츠 판매수익을 포함함으로써 콘텐츠 경쟁력에 비례하여 부담을 조정하는 방안 등을 검토
- 또한 일괄적인 징수 유예보다는 지역방송사의 재정 여건(영업이익, 당기순이익)을 고려하여 차별적으로 접근할 필요가 있으며,
  - 자체제작편성 실적 등과 연동하는 것도 정책목표를 달성하는 데에 효과적일 것

라. 자율적 광역화를 위한 환경 조성

□ 정책 필요성

- 현재의 지역방송권역이 지역성이나 지역방송 자립기반을 제공하는 데에 적절하지 못하다는 비판이 있어옴
  - 과하게 넓거나 지나치게 세분화되어 서로 다른 문화권이 동일 방송권역에 포함되어 있거나 그 반대의 경우도 발생한다는 지적
  - 여러 개의 방송권역에 중첩된 지역이 있는가 하면, 심지어 어떤 방송권역에도 포함되지 않는 지역도 있음
- 그러나 방송권역 광역화는 필연적으로 기존 지역방송사의 합병을 동반하게 되고 방송사 내부에서도 서로 합의가 용이하지 않은 경향이 있음
  - 광역화로 규모의 경제가 달성된다고 하지만 그 이득의 대부분은 중앙사에 귀속될 것이라는 부정적 견해도 있음
  - 광역화에 따라 지역방송사의 시장이 커지고 수중계 비중을 줄여 지역성 구현에 더 유리한 상황이 된다는 의견에 대해서도 지나치게 큰 방송권역이 지역성 구현을 더 어렵게 할 것이라는 반대의견도 존재
- 현재의 방송권역에 대한 이슈는 정책당국이 인위적으로 개입하는 것은 더 많은 불확실성을 만들어낼 가능성이 높음

- 완전히 검증되지 않은 주장에 근거하여 정책방향을 주도하는 것도 위험스러우며, 이해당사자 설득을 통한 의견 조율 부담도 상당함

□ 정책 방안

- 과거 광역화 사례에 따른 성과를 평가하고 정책방향을 결정
  - 최근의 지역MBC 광역화로부터 과거 KNN 방송권역 확대 등 유사사례에 이르기까지 결과를 평가하여 장단점을 검토
- 사례 분석 결과 긍정적 효과가 더 큰 것으로 나타난다면, 조심스러운 정책 접근을 시도
  - 방송사의 광역화 결정·추진은 철저히 자율적으로 결정하되, 광역화를 선택한 방송사에 대해서는 정책적으로 인센티브를 제공할 수 있을 것
  - 기금, 세제 등에 서부터 재허가, 방송평가에 이르기까지 다양한 혜택을 강구
  - 지역방송사 합병 신청시 정책 결정을 신속·정확하게 내릴 수 있도록 기준과 원칙을 마련하고 실무 절차를 준비

### 3. 지역방송 규제 합리화

#### 가. 지역방송 자체편성 규제 개선

□ 정책 필요성

- 편성규제의 실효성을 높임으로써, 지역성 구현의 실질적 정책목표에 해당하는 지역 콘텐츠 제공을 유도할 필요가 있음
- 동시에 중앙사 채널 수중계 비율을 높여, 광고수익(전파료 배분)을 추가로 확보하여 재정적 안정을 꾀하는 효과가 있음
- 따라서 현재의 수중계 비율 규제를 자체편성 혹은 자체제작물 편성에 대한 규제로 전환하되, 자체제작에 대한 지역민방의 부담은 경감하는 방안을 검토
- 지역민방에 대한 자체편성 규제를 개선·완화하더라도 타 지역방송사(지역총국)와의 규제 형평성 문제가 남음으로 이에 대한 정책방안이 필요
  - KBS 지역 총국 및 지역MBC에 대해서는 자체편성 규제가 없음

□ 정책 방안

- 정확한 현황 파악을 위하여, 지역민방의 자체편성 세부내역에 대한 신뢰할 만한

자료 수집·검증이 우선되어야 함

※ 방송사업자의 프로그램 제작원별 편성비율(단독제작, 공동제작, 순수외주, 구매 등)에 대한 자료 수집 및 검증이 가능하도록, 조사사업을 강화하고 필요시 이를 뒷받침하는 방송법령 개정 추진

- 현재의 수중계 비율 규제를 자체편성 혹은 자체제작물 편성에 대한 규제로 전환 하되, 자체제작에 대한 지역방송의 부담은 경감
  - 지역방송의 역량을 고려하여 자체제작물 편성비율 하한선을 현재의 수중계를 제외한 나머지 편성비율(23~31%)보다 낮게 적용
- 단, 자체제작물의 정의를 명확히 하고, 편성비율의 구체적 기준은 지역방송의 투자여력을 고려하여 결정
  - 자체 제작물의 범위에 지역민방 간 공동제작, 독립제작사의 단순 하청 등을 포함시킬지 여부를 결정
  - 수중계 비율 증가로 인한 지역민방의 수익 증가분을 추정하여, 자체제작물 편성 비율 혹은 자체제작 비용의 의무비율을 지정
- KBS, 지역MBC 및 지역민방 사이의 편성규제 형평성 유지를 위한 제도 보완이 필요
  - 신규규제 도입은 용이하지 않으므로 재허가 조건으로 KBS(지역총국)와 지역MBC에 대하여 자체편성 의무를 부과할 수 있을 것
    - ※ 현재 지역MBC에 부과하고 있는 자체제작 투자비율 요건 대신 지역민방 자체 편성 규제에 준하는 편성 의무를 부과
    - ※ KBS의 경우에도 지역총국에 대한 자체편성 비율을 지역총국 전체 합산 총량으로 부과하는 것은 가능할 것
  - 이 때, 콘텐츠 제작 투자 지원, 이윤배당 요건 등과 연계하여 정책 실효성을 제고

#### 나. 지역방송 외주제작 편성규제 완화

##### □ 정책 필요성

- 서울/지역 MBC를 구분하지 않는 현행 외주제작/특수관계자 편성비율 규제는 지역 MBC의 실정을 감안하지 않은 규정이나,
  - 서울MBC와 지역MBC에 대한 편성규제를 차별화할 수 있는 법률적 근거는

## 회박

- 또한 지역MBC에 대해서는 외주제작 편성비율보다는 자체제작 편성비율의 일정 수준 이상 확보에 초점을 두는 것이 더 중요하겠으나,
  - 현행 법령하에서 지역MBC에 대한 자체편성/자체제작 편성 규제를 새로 도입하기는 용이하지 않음
- 정책 방안
  - 외주제작 규제는 지역외주제작 활성화가 목표이므로 규제 개선을 위해서는 실효성에 대한 평가가 우선될 필요
    - 지역민방의 외주제작 편성이 지역의 방송콘텐츠산업 활성화 및 콘텐츠 품질 제고에 미치는 영향을 조사·평가한 후 규제 완화 여부를 결정하는 것이 바람직
    - ※ 지역 단위의 방송콘텐츠 외주제작 및 유통 실태(외주제작사 소재지, 외주제작 인정 프로그램 구매 등)에 대한 체계적인 조사 필요
  - 또한 외주제작 편성규제 폐지·완화 여부는 자체 편성규제를 자체 제작 규제로 전환하는 것과 연동하여 검토할 필요가 있음
    - 새롭게 규정되는 자체제작 규제 수준이 높을 경우에는 외주제작 편성규제를 폐지하고, 자체제작 규제 수준이 높지 않을 경우에는 외주제작 편성규제를 일정 정도 완화
  - 지역방송이 제작한 프로그램에 대해서는 특수관계자의 외주제작 편성의 규제를 축소/폐지하여 지역방송 콘텐츠의 유통을 촉진
    - 이 제도의 개선을 위해서는 서울MBC-지역MBC 간 프로그램의 공급과 지역MBC의 자체편성에 대한 공식적인 보고체계가 수립이 선행될 필요가 있음

## 4. 지역방송 정책인프라 구축

### 가. 지역방송정책 전담조직 신설

#### □ 정책 필요성

- 방송광고판매시장의 경쟁도입, 종합편성PP 등 새로운 매체의 시장진입 등으로 지

역방송의 경영여건이 악화될 가능성이 높아짐에 따라, 지역방송 활성화에 대한 건의사항도 증대할 가능성이 높음

- 이러한 환경변화를 방송의 공적책임, 매체간 균형발전, 문화적 다양성 등 정책적 가치를 고려하여 종합적으로 분석할 실무 조직이 부족한 상황
- 지역방송발전위원회가 구성·운영되어 지역방송의 현안 문제를 해결하는데 일조하였으나, 향후 발생할 이슈들을 지속적으로 모니터링하여 지역방송발전위원회를 체계적으로 보좌할 수 있는 상설 조직이 필요

□ 정책 방안

- 지역방송발전위원회가 보다 내실 있게 운영될 수 있도록 하고, 관련 정책 등을 체계적으로 지원할 수 있는 별도 전담조직(과 신설) 마련 등을 검토
- '(가칭)지역방송정책과'는 지역방송 정책 추진 및 제도개선을 위한 전담 실무부서의 역할을 담당
- 신설 조직을 중심으로 정책과제 개발과 추진을 위한 별도의 인력과 예산을 확보하여 종합적이고 지속적인 지역방송 정책 추진을 모색

나. 방송시장 및 방송사 현황 조사 및 모니터링 체계 구축

□ 정책 필요성

- 지역지상파방송 정책을 수행함에 있어 지역 지상파방송의 현황 파악의 한계가 존재
  - 제출 자료에 대한 검증시스템이 부재한 상황이어서 사업자 제출 자료의 정확성을 판단하기 어려움
  - 담당 부서별로 방송통계 조사 기준이 달라서 자료의 일관성이 부족하다는 지적
- 불가피하게 정확성이나 일관성에 한계가 있는 자료들을 기초로 정책을 수립·집행해야함에 따라, 지역지상파방송에 대한 정책도 실효성이 부족
  - 설문이나 방송사가 제출한 자료에 전적으로 의존하여 정책을 결정하는 데에는 한계가 있음
- 미디어랩 도입 이후 광고수익 배분, 연계판매 지원에 관한 현황 모니터링이나 중앙3사 N스크린서비스의 지역방송 영향 분석 등 '자료조사와 검증'에 대한 수요는 더욱 증가하고 있는 현실

□ 정책 방안

- 지역지상파방송뿐만 아니라 전체 방송사에 대한 현황 조사·분석 사업을 수행
  - 『방송사업자재상상황공표집』, 『방송산업실태조사보고서』, 『편성백서』 등의 조사를 강화하고, 방송사현황 DB를 구축
- 수집된 자료에 의한 검증 및 모니터링 체계를 구축하여 방송사 현황 자료의 실효성을 확보

다. 지역방송정책간의 연계성 강화

□ 정책 필요성

- 다양한 지역방송 정책 수단들을 개별적·산발적으로 접근하게 될 경우 서로 상충되거나 부조화를 발생시킬 소지가 있음
  - 당초 목표로 했던 효과를 제대로 거둘 수 없을 뿐만 아니라, 지역방송사의 부담만 가중시킬 수 있음
- 따라서 지역방송 정책 수립에 있어서 세부 정책 간의 정합성을 고려할 필요가 있음
  - 특히 방송사에 대한 지원과 부담해야 하는 의무를 연계함으로써 정책 실효성을 제고할 필요가 있음
    - ※ 지원(콘텐츠 제작지원, 기금 감면/면제, 세제지원) vs. 부담(콘텐츠 투자 의무, 자체 편성/제작 규제, 이윤배당 제한)

□ 정책 방안

- 콘텐츠 제작 지원, 자체(제작)편성 규제, 이윤배당 이외에도 방송통신발전기금 징수나 세제지원 등을 연계하여 정책을 묶음 형태(package)로 수립하고 집행
  - 지역방송사 재허가 조건으로 콘텐츠 투자, 자체편성, 이윤배당 등을 권고하거나 강제할 수도 있는데, 이 때 콘텐츠 투자나 자체편성 기준을 이윤배당과 연동하여 제시할 수 있을 것
    - ※ 이윤배당 자체를 문제시할 수는 없겠으나, 콘텐츠 투자나 자체편성 비율이 부진한 방송사가 높은 이윤배당을 하는 것에 대한 비판은 사회적 공감을 얻을 수 있을 것
  - 방송통신발전기금의 부담 조정이나 세제지원 또는 콘텐츠 제작 지원을 결정할

- 때에도 지역콘텐츠 제작이나 자체 편성/제작 실적과 연동할 수 있을 것
- 방송평가 등에 있어서도 자체 편성/제작, 지역콘텐츠 제작 등 지역방송 지표들을 반영함으로써 지역성 제고를 촉진할 수 있을 것



## 제 4 장 결 론

### □ 지역방송발전 정책방안 요약

- 기술·시장·제도 환경의 변화에 따라 지역 지상파방송의 공공성 유지 모델이 지속되기 어려운 상황
  - － 본 보고서에서는 지역 지상파방송의 유지·발전을 통한 지역성 보호와 방송의 공적기능 제고를 위한 종합적 정책방안을 제시하고자 하였음
  - － 단순히 ‘지역지상파방송사’의 생존·성장과 같은 주체 중심의 시각에서 탈피하여 ‘지역성’이라는 가치 중심의 대안을 제시하려고 시도
- 2장에서 지역방송과 관련한 다양한 현황 및 이슈들을 검토하고, 이를 바탕으로 3장에서는 지역방송 발전을 위한 종합계획을 수립·제시
- 지역방송 콘텐츠 제공이 활성화되고 방송의 다양성이 실현될 수 있도록 “지역방송 발전을 통한 방송의 공적기능 제고”로 비전을 설정
- 지역 지상파방송사에 대한 지원·규제를 통해 지역 콘텐츠 제작이 확대될 수 있도록 “지역방송 콘텐츠 제공 촉진을 통한 지역성 구현”으로 정책목표를 설정하고 그에 따른 4가지 기본 정책방향을 설정함
- 첫째, 지역방송 콘텐츠 제작·유통 촉진
  - － ① 지역프로그램 제작을 지원하고, ② 지역콘텐츠가 유통될 수 있는 환경을 조성
- 둘째, 지역방송의 재정기반 건전화
  - － ① 광고수익의 안정적 확보, ② 지역방송의 재투자 촉진, ③방송통신발전기금 징수 체계 합리화, ④자율적 광역화 환경 조성을 통해 지역방송사의 안정적인 콘텐츠 제작을 위해 필요한 재정기반 건전화를 추진
- 셋째, 지역방송에 대한 규제 합리화
  - － ① 자체편성 규제 및 ②외주제작 규제 등을 개선하는 등 지역 콘텐츠가 제작·유통될 수 있도록 관련 규제를 합리화

- 넷째, 방송시장 전반에 관한 정책인프라 구축
  - ①지역방송정책 전담부서 설립, ②정책판단의 기초자료의 실효성 제고 ③정책간의 연계성 강화 등을 목적으로 방송시장 전반에 관한 정책인프라를 구축

## □ 향후 정책 추진 방향 및 연구의 한계

- 단기적으로 실현가능한 정책방안과 중장기적으로 추진해야 할 정책방안을 구분할 필요
  - 콘텐츠 제작·유통 촉진, 편성정책 등과 같이 정책방향이 분명한 경우는 담당 부서와의 긴밀한 협조와 공론화 과정을 통해서 정책을 신속히 추진
  - 방송통신발전기금 체계 개선, 중소방송 광고지원 제도 개선 등 단기간에 해소되기 어려운 과제는 로드맵을 마련하고 현황조사 및 정책연구 단계부터 신중하게 접근
  - 무엇보다도 지역방송 정책의 연속성과 체계 구축을 위해 필요한 조직·예산을 확보하고 방송정책의 근간이 될 수 있는 자료 조사·분석·검증 체계의 구축과 같은 정책인프라의 마련은 시급하게 진행될 필요
- 지역방송사의 생존발전이라는 경직적 시각에서 정책방향을 제시하기 보다는 나름의 합리적인 접근을 시도하려 하였으나, 그 과정에서 여러 이슈들이 최종적으로 제시된 발전방안에 포함되지 않게 됨
  - 이러한 선택에 대해서 여러 이견이 있을 것이나, 향후 후속 연구 또는 정책추진 과정에서 가감이 이루어질 수 있을 것으로 사료됨
- 방송사 및 방송시장에 관한 정확한 자료 부족은 정책결정을 위한 현황분석의 한계로 작용할 뿐만 아니라, 이 보고서와 같은 정책연구의 한계로도 작용하였음을 밝혀두는 바임

## 참 고 문 헌

- 김우석(2007), “공동체라디오방송 정책방안(안)”, 『공동체라디오방송 정책방안 마련을 위한 공청회』, 방송위원회.
- 박태옥·채지혜·박시백 외(2008), 『전파방송 정책 및 전파법령 정비방안 연구—DMB활성화를 위한 정책방안 연구』, 전파방송정책연구 KORPA 2008-03, 한국전파진흥원.
- 박찬표(2003), 『지역방송 활성화 방안 연구』, 연구과제 03-1-03, 한국방송광고공사(kobaco).
- 방송위원회(2000), 『지역방송 발전정책 연구』.
- \_\_\_\_\_ (2003), 『지역방송발전위원회 종합보고서』.
- 방송통신위원회(2011), 2011 방송편성백서 및 사안별 편성현황 분석.
- \_\_\_\_\_ (2012), 2012년도 방송산업 실태조사 보고서.
- 아시아경제(2012. 8. 8), “지상파 N스크린 ‘Pooq’ 가입자 40만 넘어서”.
- 이만재(2007), “공동체라디오방송의 도입 의의”, 『공동체라디오방송 정책방안 마련을 위한 공청회』, 방송위원회.
- 이상훈(2005), 『방송통신융합환경에서의 지역방송사 위상 정립 방안』, 방송학회.
- 이은미·윤석년·김관규 외(2005), 『방송통신 융합시대의 지역방송 위상재정립 연구』, 방송위원회.
- 이은미·임영호·이철우 외(2006), 『지역성 개념의 제도화 방안 연구』, 정책연구 2006-12, 방송위원회.
- 이재영·임희수·안자영(2011), 『스마트 미디어 시대 지상파방송 종합발전방안 연구』, 정책연구 11-47, 정보통신정책연구원.
- 이진로(2004), 『지역방송 광역화 방안에 관한 연구』, 2004년 한국방송학회 가을철 정기학술대회.
- 이진로·하봉준(2010), “매체환경 및 정부정책 변화에 따른 지역방송의 전망 및 대응방안에 관한 연구”, 사회과학연구 26(2).
- 조준상(2012), “지상파방송 네트워크 진단과 지역방송 거버넌스 개선방향 모색”, 『시청자주

권을 위한 지역방송 제도개선 토론회』국회토론회.

정용준(2007), “매체환경 변화에 따른 지역 지상파방송의 경쟁력 확보방안”, 2007 지역방송 토론회, 「경쟁과 개방시대에 지역방송의 활로 모색」, 방송위원회.

정종진·김재영(2012), “지역방송 광역화에 따른 편성의 변화 분석”, 한국방송학보 26(3).

조영신(2012), “스마트TV 시대의 지역 기반 방송의 위상과 과제”, 언론정보연구 49(1), 서울대학교 언론정보연구소.

추현재·이경천·박지혜(2011), 『조세특례제한법 등 세법상의 방송통신 분야 세제지원 현황 및 개선방안 연구』, 정책연구용역 지정 2011-27, 방송통신위원회.

한진만(1998), “지역방송사(국)의 광역화에 관한 논의”, 방송학회.

OSEN(2012. 10. 17), “Pooq 서비스 유료화 한달, 유료회원 6만 돌파”.



● 저 자 소 개 ●

---

이 재 영

- 고려대학교 경제학과 졸업
- 고려대학교 경제학 석사
- Univ. of Texas at Austin 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원  
방송미디어연구실 연구위원

박 민 성

- 서울대 언론정보학과 졸업
- 서울대 언론정보학 석사
- 현 정보통신정책연구원  
방송미디어연구실 연구위원

김 남 두

- 서울대학교 신문학과 졸업
- 서울대학교 언론정보학 석사
- Univ. of Texas-Austin 저널리즘 박사
- 현 정보통신정책연구원  
방송미디어연구실 부연구위원

방송통신정책연구 12-진흥-035

스마트시대의 지역방송 종합발전방안 연구

(A Study on the Comprehensive Development Plan of  
Regional Broadcasters in the Era of Smart Media)

---

2012년 11월 일 인쇄

2012년 11월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 인 성 문 화

---