

# 시장 환경에 입각한 지역 지상파 방송사 조직의 상호작용 특성에 대한 탐사적 연구\*

권장원\*\*

본 연구에서는 시장 환경적 특성과 함께 조직 내부의 자원 구성 및 조직 구성의 특성을 분석하고, 이 과정에서 조직과 환경, 조직과 조직, 조직 내부의 상호작용 특성과 문제점 등을 종합적으로 조망하고자 하였다. 이를 위해 지역 방송에서의 시장 환경적 특성과 조직 내부 구조, 그리고 자원 구조의 특성은 최근 3년간 발간된 각종 통계 자료를 평균하여 현실에서의 환경 요인을 분석하고자 하였으며, 이러한 외적인 환경과 내부 구조적 특징과 더불어 외부 환경과 타 조직, 그리고 조직 내부 상호작용 특성 및 각종 문제점 등을 내부 구성원들에 대한 심층 인터뷰를 통해 지역 방송사 조직과 외부 환경과의 상호작용 특성과 그 문제점 등을 탐사적으로 분석하였다. 분석 결과, 제한된 지역 시장 환경에 경쟁 체제가 도입되고, 자원 확보 및 조직 구조가 열악한 속에서 지역 방송사 조직은 시장 환경의 확장과 조직 간, 조직 내 상호작용 방식 전환을 통해 조직의 내적 역량의 열악함을 극복하고자 하지만, 상호작용 과정에서 발생하는 다양한 불확실성과 이해관계의 첨예한 대립 등으로 인해 적지 않은 어려움을 겪고 있는 것으로 분석되었다. 시장 환경의 불확실성과 한계를 극복하기 위한 제도적 방안이 제 효과를 발휘하지 못함에 따라, 역량 강화를 위한 투자와 장기적인 인사 정책 수립이 어렵게 되고, 이는 시점에 따른 인력 구조의 편중과 더불어 방송사 조직 내부의 불안정을 가져오는 주요한 구조적 요인으로 작용하고 있는 것으로 해석 가능하다.

주제어: 지역방송, 상호작용, 조직구조, 불확실성, 지역시장환경

## 1. 문제제기와 기존 논의

지역방송이 도입된 이래 그 역할과 성과에 대한 적지 않은 논란이 있어왔다. 과거 경계 설정에 입각한 지역 독점적 운영 하에서는 정치적 환경과의 상호작용이 중요하며, 지역 공론의 장으로서 지역방송의 정체성 확립과 활로 모색이 중요한 문제일 수밖에 없다. 하지만, 미디어의 경계가 사라지고 다양한 미디어에 의한 총체적 경쟁 환경이 형성되는 시점에서는 자원 확보에 따른 위기와 생존 가능성의 담론이 중요한 화두로 부각된다. 제도를 기본 규칙으로, 조직을 플레이어로 간주하고 있는 노스(North, 1990)의 제도주의적 관점에 입각하면 독과점에서 경쟁으로의 제도 변화가 조직의 변화를 초래할 수밖에 없기 때문이다. 수도권 중심의 정치 및 광고 시장 환경 하에서 지역 방송사의 조직 역량(organizational capacity)을 조직 내부가 아닌 본사에 대한 의존적 관계 형성을 통해 이루어왔던 지역 방송사로서는 지역에서의 경쟁적 여건에 직면하면서 지역방송의 독점적 중계 역할과 가치를 더욱 위축시키는 결과를 초래할 수밖에 없다(정용준, 2007).<sup>1)</sup> 많은 연구 결과는 지역 주민이 지역 방송의 필요성을 인식하고 있다는 점을 보여주지만 실제 시청 상황은 지역 방송을 외면하고 있는

\* 이 논문은 2010년도 대구가톨릭대학교 교내연구비 지원에 의한 것임.

\*\* 대구가톨릭대학교 언론광고학부 언론영상전공(kweon@cu.ac.kr)

1) 지역방송의 자생력 확보가 어려운 것은 비단 국내의 문제는 아니다. 일본에서도 위성방송이 출현하면서 지역방송의 위기감이 고조되어 지역방송들은 인접 지역간 M&A와 투자비용 삭감 등의 대대적인 구조조정을 단행하였다(정용준, 2007).

것도 유사한 맥락으로 이해될 수 있다.

지역 방송에 대한 기존 논의들은 주로 환경적 요인과 행위 방향의 측면에서 이루어져 왔다. 지역 방송을 둘러싼 환경적 요인의 문제로는 제한된 권역 설정에 따른 광고 시장의 협소함과 편성 및 경영의 중앙 종속적 조직 구조, 제작비 투입의 열악함 등이 대표적이다(장낙인, 1992; 한진만, 1997; 정상윤, 2001; 이진로, 2005 재인용). 문제를 해소하기 위해 지역 방송의 발전 기금 징수를 인하, 공익 자금과 지역방송 활성화를 위한 시청료 지원, 광고 수수료 인하, 낮은 광고 요금의 현실화 등과 같은 재정적 지원, 지역 프로그램 방영에 대한 외주 제작 편성 비율 인정 문제, 지역 방송 자체 프로그램 제작 확대, 지역방송 편성시간대(PTAR) 도입, 공동제작의 자체 제작 포함 등과 같은 편성 정책 모색, 방송위원회의 지역 출신 선임을 통한 지역의 정책 참여 도모, 복수 네트워크 가입 허용, 지역 방송의 역외 재전송 허용 등과 같은 유통 정책, 인력 재교육과 제작비 지원 확대와 같은 제작 인프라 지원 등 정책적 차원에서 적지 않은 대안이 모색되어져 왔으며, 중앙의 키 방송사와 지역 방송사 간의 수평적 관계 형성, 키(Key) 방송사로부터의 독립된 편성권 확보, 본사에서 지역방송 담당 부서 및 지역 방송 담당 이사 신설, 공동 제작 방식 도입, 지역민방과 MBC 계열사를 PP로 하는 슈퍼스테이션 채널 운영, 지상과 매체 간 또한 케이블 방송, 위성방송 간의 편성차별화 전략 수립 등 지구적인 노력(방송위원회, 2003)과 지역 밀착형 프로그램 개발, 낮은 제작비의 현실화, 지역 저널리즘 강화, 시청자 제작 프로그램 확대, 지역 주민의 여론 조사를 방송에 반영, 시청자 욕구 확충 제도 도입, 시청자 위원회 활동의 내실화 등 수많은 지구 노력이 동시에 병행, 모색되어 왔다. 그럼에도 불구하고 지역방송 프로그램 제작 여건의 열악함은 여전히 지속되고 있으며, 장래가 매우 불확실한 상황이라는 것이 중론이다.

지역방송의 위기 상황에 대한 대안 모색의 정점에는 시청자 확보와 재원 마련을 위한 경제적 환경 요인의 열악함과 지역적 경계 설정에 기반한 제한된 시장 규모에 초점을 두고 있다. 주된 대안 모색은 정책적인 혜택을 부여하고 지역적 경계를 극복하기 위한 유통 전략과 지역 프로그램 활성화를 위한 전략적 제휴 방안에 집중되고 있는 것도 바로 그 때문이며, 공동 제작, 혹은 지역 제작국의 슈퍼스테이션화 등을 통해 지역 밀착형 프로그램을 제작하고, 시장 유통의 다각화를 도모함으로써 지역 프로그램에서도 규모의 경제를 확보할 수 있는 방안을 모색하고자 하는 것도 동일한 맥락에서 이해될 수 있다. 지역 방송을 둘러싼 환경적 제한 요인 극복과 방송사 행위 방향에 대한 논의가 주를 이루고 있는 셈이다. 그럼에도 불구하고, 지역 방송사가 현재보다 나아지리라 보는 시각은 별로 보이지 않는다.

본 연구는 지역 방송에 대한 대안 모색 과정에서 주변의 정치, 경제적 환경과 지역방송사의 행위 방향에 대한 지향점은 나와 있지만, 정작 지역 방송사 조직 특성에 대한 고려가 부재한 채로 논의되어 왔다는 점에 주목한다. 조직은 주변 환경과 상호작용하면서 구조와 행위 방향 간의 상호 영향을 직접적으로 관계하는 주체이기 때문에 조직과 환경, 조직과 조직, 조직 내부의 상호작용 특성이 구조와 행위 방향에서의 변화 가능성을 모색할 수 있는 주요한 단서가 될 수 있다. 특히, 방송사 조직의 경우 경영과 생산 부서가 상호 이질적인 조직 목표를 가지고 있는 이중적 조직 특성을 가지고 있으며, 생산 조직 내에서도 보도와 제작 부서를 중심으로 또한 상호 차별화된 특징을 가지고 있어 일반 기업과는 차이가 있다. 본 연구에서는 특히, 지역 지상과 방송사의 시장 환경의 특성에 입각하여 지역 방송사의 조직의 대내외적인 상호작용 특성을 탐사적 차원에서 종합적으로 조망, 지역방송 활성화를 위한 내부적 동력에서의 문제점과 그 해소 방안을 모색할 수 있는 단초를 제공하는 데 궁극적인 목적이 있다고 하겠다.

## 2. 이론적 논의

### 1) 방송사 조직 구성의 특성 및 변화

리즈와 슈메이커(Leese & Schumaker, 1996)는 미디어 조직을 “미디어 내용을 제작하기 위해 미디어 종사자들을 고용한 사회적, 공식적, 경제적인 실체”로 규정한다. 사회적 실체는 사회적 영향력이 크다는 점을, 경제적 실체라는 점은 일반 기업조직처럼 자본주의 시장 질서 속에서 움직이고 있음을 의미한다(김재범 외, 2004). 방송 미디어 조직 역시 광고 및 사업을 통한 이윤 추구를 목적으로 하는 경영관리 부서와 공공성 및 공익성의 준거에 입각한 보도 및 제작 부서로 구성되어 있어 조직 내부에 상이한 목표를 지닌 두 개의 하부구조를 지닌 이중적 조직 구조를 가지고 있다.

방송사의 이중적 조직 구조로 인해 방송사 조직 논의는 한편으로는 공익적 차원에서, 다른 한편으로는 기업적 차원에서 이루어져왔으며, 재원 확보를 통한 이윤 추구하고 공익성 실현이라는 양면성을 동시에 판단해야 하는 특성을 지니고 있다. 하지만, 전자의 경우는 측정 가능하지만, 후자는 측정하기가 쉽지 않다. 또한, 공익성 실현의 경우 사회적 정의 실현 차원에서 의미가 크지만, 재원 확보와 이윤 추구의 문제는 조직과 조직 구성원들의 생존과 맞물려 있다는 점에서 그 영향력이 적지 않다. 지역 방송의 시장 출범 과정에서 지역적 경계를 설정하여 해당 지역에서의 독점적 권한을 부여한 것 또한 재원 마련의 안정성 하에서 지역 사회의 공론장으로 그 역할을 수행할 수 있도록 한 것 또한 유사한 맥락에서 이해할 수 있다.

하지만, 공영 체제에서 공민영 혼합체제로 변화되고, IMF를 거치는 과정에서 기존의 방송 환경은 광고 시장을 둘러싼 경쟁 환경으로 급속하게 전환되었다. 외적 환경이 경쟁 체제로 전환되면서 광고를 주요 재원으로 하는 국내의 방송사들에 있어 시장성, 효율적 경영 확보 또한 중요한 기업 목표로 부각될 수밖에 없다. 그 결과, 보도 및 제작 부서를 중심으로 형성된 공익성과 공공성에 입각한 조직의 목표와 더불어 경영의 효율성과 이윤 추구라는 경영 조직의 목표가 부상하면서 방송사 조직 내부 조직의 지향점에 따른 가치 간의 갈등과 조정 필요성이 이전에 비해 급격하게 증가할 수밖에 없는 계기를 마련하게 된다. KBS와 MBC 내부 구성원들을 대상으로 한 조사 결과에서 전반적(Overarching) 조직 문화에 대해 유연성, 자율 및 개성을 강조하는 ‘혁신형’ 발전 방향으로 나아가야 한다고 인식하는 반면, 경영층에 대해서는 경쟁과 시장 중심적인 ‘시장형’이라는 방향을 선호한다는 조사 결과가 나타나고 있는 것도 비슷한 맥락에서 이해될 수 있다(방송문화진흥회, 2003).

조직적 차원에서의 조정 가능성은 비단 경영 부서와 보도/제작 부서 간의 문제만이 아니다. 조직 내부의 효율성을 도모하기 위해 기자와 PD로 대표되는 하위 조직간 통합 가능성에 대한 논의 또한 이루어졌다. 소위 기자와 PD로 대표되는 보도본부와 TV제작본부의 이원화된 조직 구조를 유연화함으로써 조직 내부의 제작 시스템을 효율적으로 재편해야 한다(홍경수, 2010; 이권영, 1996)고 보는 셈이다. 경영과 보도/제작 부서 간의 갈등 및 타협 문제, 보도와 제작 부서들 간의 조직 유연화 문제는 경쟁 환경이 부각되고, 조직의 효율성이 적지 않은 화두로 부각되면서 대두된 현상이지만, 상호 이질적 조직 문화를 고착화한 상태일 뿐만 아니라 경쟁적 환경 하에서 조직간 통합이 조직 차원에서의 명확실성을 최소화해줄 수 있을지에 대해서는 논란의 여지가 적지 않다.

## 2) 환경 변화에 따른 불확실성과 상호작용 특성

조직은 보다 안정된 조직 행위와 생존 가능성을 확보하기 위해 환경과 끊임없이 상호작용한다. 어떠한 조직도 환경을 완전하게 통제하기 어려우며, 행위에 따른 불확실성에 항상 직면하기 때문이다. 특히, 광고를 재원으로 운영하는 방송사의 경우 기업과 시장 규모에 입각한 환경과의 상호작용은 매우 중요하다. 이미 주어진 환경 하에서 조직이 불확실성을 극복하기 위해 어떠한 대안을 모색하고, 대안의 실효성을 확보하기 위한 다각도의 상호작용을 하는 과정에서 어떠한 문제점과 그에 대한 해결 방안이 모색되고 있는지에 대한 논의는 조직의 안정적 운영과 생존을 위한 가장 기본적인 문제일 수밖에 없기 때문이다.

환경과 조직과의 관계를 설명하고자 시도하는 제도화 이론에서는 조직이 환경 변화 속에서 그 변화 요인을 조직 내부로 편입시킴으로써 안정성을 유지하고자 한다고 주장한다(Pfeffer, 1982). 조직은 안정적 행위에 필요하다고 여겨지는 다양한 요인이나 방안들이 환경 속에 존재하고 있다고 간주하는 경향이 있으며, 각 조직은 이들 요인이나 방안들을 선별적으로 받아들이는 과정에서 기존의 환경에 속해있는 조직과 유사한 방식으로 구조화하게 된다는 것이다. 그리고 이는 조직 간, 조직 내부의 상호작용에 직·간접적인 영향을 미치게 된다. 이 과정에서 조직은 스스로의 대안 모색을 기반으로 변화를 모색하기 보다는 이미 정당성을 확보한 타 조직 구조나 행위 방식을 모방, 안정성을 회복하고자 하는 방향으로 나아가는 경향이 있으며, 그 결과, 당연시되어지는 인식적 판단에 근거한 사실 구조를 조직이 자발적으로 채택함으로써 제도의 유지 및 확산이 이루어지는(Tolbert & Zucker, 1996, pp.175~190) 동시에, 조직은 기존의 제도 하에서 형성된 행위 경로가 변화될 수밖에 없는 여건에 직면하게 된다. 과거의 구조 하에 형성되어 온 인식이나 신념에 입각한 조직 문화(샤인(Schein, 1992)<sup>2)</sup>와 차이가 날 수밖에 없다는 점에서(Ikenberry, 1988; Krasner, 1984; 정용덕, 2000; 권장원, 2007a 재인용), 기존 제도의 변화는 기존 제도 하에서 형성되어진 행위 경로의 변화를 요구하기 때문이다. 특히, 한국의 지역 방송 환경은 정치적 환경의 영향을 많이 받았으며 공익적 제도와 신념에 대한 가치가 높았다는 점에서 시장 경쟁적 환경으로의 전환은 비단 지역 방송사 조직의 생존과 정체성에 대해 전반적인 혼란을 초래할 수 밖에 없다(권장원, 2007b). 그 결과, 지역 지상파 조직은 자신이 직면한 환경에서의 불확실성을 보다 안정적으로 전환시킬 수 있는 방안을 모색하는 과정에서 다각도의 내·외적인 상호작용을 필요로 하고, 이는 새로운 행위 경로 모색과 이에 따른 다양한 차원의 갈등을 유발시키게 된다. 그리고, 이러한 갈등은 전체 지역방송 구조의 변화와 전반적인 지역 방송 조직 행위자의 행위 경로에 영향을 미치게 된다. 결국, 조직 차원에서 이루어지는 다각도의 상호작용 특성을 밝히는 것은 변화된 환경에서의 불확실성에 대한 조직의 적응 방식을 의미하는 동시에 전체 구조 변화의 과정을 보여주는 작업인 셈이다. 그리고 이 과정에서 발생하는 다양한 갈등과 이를 해소하기 위한 다각도의 노력들은 지역 지상파 방송사 해당 조직은 물론, 전체 지역 지상파 방송사의 정체성과 구조를 만들어가는 역동적 상호작용의 한 단면으로서 그 의미를 갖게 된다.

2) 샤인(Schein, 1992)은 조직 구성원들이 공유하고 있으면서, 무의식적으로 작용하고, 한 조직이 그 자체와 외부 환경을 인식하는데 있어 당연하다고 여기는 기본적인 가정과 신념으로 조직 문화를 정의한다(박인규, 2004 재인용).

### 3. 연구문제 및 연구방법

#### 1) 연구문제

본 연구는 지역 지상파 방송사의 생존을 위해 적지 않은 대안 모색이 이루어지고 있음에도 불구하고 방송 환경의 제도 변화에 따라 생존 가능성에 대한 문제 제기가 지속적으로 대두될 수밖에 없는 여러 가지 환경 요인들을 지역 지상파 방송사의 조직과 함께 연계하여 조망해보고자 한다. 조직은 구조와 환경으로부터 영향을 받고, 이에 입각하여 행위하는 과정에서 구조 변화가 이루어지는 특성을 가지고 있다. 이런 점에서 볼 때, 조직 차원에서의 상호작용 논의는 전체 환경과 개별 행위자를 매개하면서 구조와 행위 전반에 걸쳐 영향을 미치게 된다는 점에서 보다 역동적인 차원에서의 변화 과정을 조망할 수 있도록 해준다. 본 연구에서는 시장 환경적 특성과 함께 조직 내부의 자원 구성 및 조직 구성의 특성을 분석하고, 이 과정에서 조직과 환경, 조직과 조직 간, 조직 내부의 상호작용 특성과 문제점 등을 종합적으로 조망하고자 하였으며, 이에 따른 연구문제는 다음과 같다.

첫째. 지역 지상파 방송사의 시장 환경적 특성은 어떠한가?

둘째. 지역 지상파 방송사의 조직 내부 구조와 자원 구조의 특성은 어떠한가?

셋째. 지역 지상파 방송사 조직의 상호작용 특징과 문제점은 무엇인가?

지역 지상파 방송사의 시장 환경적 특성은 조직의 행위에 영향을 미치는 외적인 요인이다. 광고 재원을 기반으로 하는 지역 지상파 방송사의 경우 광고 시장 환경이 주된 외적 환경이 된다. 아울러, 자원 확보 및 활용 특성을 방송사 내부 조직 규모에 입각하여 살펴봄으로써 지역 지상파 방송사가 시장에서 생존을 위협받을 정도로 어려운지, 만약 어려우면 그 원인은 어디에 있는지를 각종 통계 자료를 통해 조망하고자 한다. 이를 통해 현재 지역 지상파 방송사의 공간 개념 확장을 포함하여 진행되고 있는 논의들과 지역 방송사 조직 내부 구성원들의 대내외적 상호작용 특성들은 과연 어떠한 의미와 문제점을 안고 있는지, 기존의 생존 방안으로 논의된 쟁점들이 과연 실효성이 있는지, 문제 해결의 방향은 어떻게 진행될 필요가 있는지 등을 종합적으로 검토하는 데 본 연구의 궁극적인 목적이 있는 셈이다.

#### 2) 연구방법

본 연구에서는 광고를 주된 재원으로 하고 있는 지역 MBC와 지역민방을 분석 대상으로 설정, 자원 확보의 원천인 시장 환경을 분석하기 위해 인구비, 수상기 등록비율, 국토면적비율, 사업체수비율, 지역 내 총생산비율 등의 자료를 활용하였다.<sup>3)</sup> 이들 자료들은 해당 지역에서의 광고 시장 규모를

3) 한 심사위원께서 지적한 바와 같이 본 연구에서 설정한 지역 MBC와 지역 민방은 공영과 민영이라는 점에서 위상의 차이가 있는 것은 사실이다. 다만, KBS와는 달리 이들 지역 방송사들이 광고 자원 확보를 위한 경쟁적 관계에 놓여 있으며, 비록 내용 상의 차이는 있지만, 외형적으로 독립적인 조직 운영을 하고 있다는 점, 중앙 방송사에 대한 높은 의존도를 가지고 있다는 점에서 조직 운영 및 생존을 둘러싼 상호작용 특성에서는 유사한

가능하는 중요한 잣대이기 때문이다. 아울러, 개별 방송사의 재원 확보 및 활용이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보기 위해 총매출액, 광고수익, 제작비, 당기손익 등에 대한 자료를 수집, 분석하였으며, 개별 방송사 조직 구성적 특성을 살펴보기 위해 경영관리, 보도, 제작편성, 기술 등 지역 지상파 방송사 조직 내부의 인적 구성 현황을 분석하였다. 더 나아가, 조직 내의 보도 및 제작 편성 부서의 인력 규모를 중심으로 1인당 매출액, 제작비, 제작비를 산출, 조직 내부의 투입과 산출에 따른 효율성과 이윤 창출을 위한 조직적 차원에서의 전략에 내재해 있는 문제점을 살펴보고자 하였다. 본 연구를 위해 시장 환경과 조직 내부 구조 및 재원 구조의 특성과 관련해서는 통계청에서 발간한 사회 인구학적 통계 자료와 외부 감사보고서 자료 등 각종 데이터를 수집하여, EXCEL과 SPSS 10.0을 통해 분석하였다. 아울러, 조직과 외적 환경과의 상호작용 방식과 그에 따른 문제점을 살펴보기 위해 지역 방송에 관한 기존의 문헌 조사와 현업인들을 대상으로 심층인터뷰 조사<sup>4)</sup> 방법을 통해 조망하였다. 심층 인터뷰는 2010년 6월부터 8월 중순까지 현장에 종사하는 기자 3인(16년차, 7년차 2인), PD 5인(16년차 2인, 5년차, 9년차, 7년차), 경영관리 2인(16년차 2인)을 대상으로 직접 면접 조사와 인터뷰 질문지를 통한 이메일 응답 조사, 전화 인터뷰 조사 등 다양한 방식으로 이루어졌다.

## 4. 연구결과

### 1) 연구결과 1-지역에서의 시장 환경적 특성

지역에서의 시장 환경과 관련하여 인구, 국토면적, 사업체수, 지역내 총생산 비율을 통해 살펴본 결과, 국토면적비율은 지역이 상대적으로 높지만, 인구비율과 사업체수, 지역내총생산 비율에서 서울과 경기 지역이 40% 내외로 분포하고 있으며, 수상기 등록대수 역시 유사한 비율을 보이고 있다는 점에서 서울 경기에서의 집중 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 서울 경기에서의 지역 관심사가 전체 지역 주민의 생활에 영향을 미칠 수 있는 시장 환경 특성을 가지고 있는 셈이다. 시장 환경 특성만 놓고 볼 때, 서울, 경기 지역에서의 관심을 유도하지 못하면 단순히 지역 뉴스와 법적인 편성 시간을 채우기 위한 지역 프로그램으로 머물 수밖에 없다는 추론 또한 가능하며, 실제 기존 논의와 인터뷰에 응한 대부분의 현업 종사자들 역시 중앙 집중적인 경제 구조와 시장 경쟁적 방송 정책이 지역 방송사 운영과 활동에서 나타나는 가장 어려운 문제의 원인으로 응답하고 있다.<sup>5)</sup>

측면이 존재한다고 판단하였다.

- 4) 본 연구를 위해 광역시를 포함하여 전국의 3개 지역에서 근무하는 지역 MBC와 지역 민방 관계자들 중 5년 이상 근무한 현업인들 중 인터뷰에 응한 총 10인을 대상으로 이루어졌으며, 개인의 신상 보호를 위해 인터뷰 내용은 무순으로 표기하였다.
- 5) “지역 방송사의 존재 목적이 지역성 구현에 있다고 하면서, 정책적으로는 산업 논리에 입각하여 지역 방송사에 경쟁 논리를 강요함으로써 조직 생존을 위해서는 지역성보다는 시장 확장에 입각한 효율적 조직 운영과 편성을 압목적으로 강제한다”(지역민방 PD A)는 점에서 지역의 공익성 구현이라는 지역 방송사의 명분을 자체적으로 실현하기에는 다소 어려운 환경적 특성을 갖추고 있다는 현업 종사자들의 관점을 엿볼 수 있다.

<표 1> 지역 시장 환경의 특성으로서의 인구, 국토면적, 사업체수, 지역 내 총생산

	인구 비율	수상기 등록비율	국토면적 비율	사업체수 비율	지역 내 총생산 비율
서울	20.6%	19.6%	0.6%	22.0%	23.8%
부산	7.2%	8.2%	0.8%	7.9%	5.5%
대구	5.1%	7.2%	0.9%	5.5%	3.2%
인천	5.4%	7.8%	1.0%	4.8%	4.7%
광주	3.0%	4.0%	0.5%	3.0%	2.2%
대전	3.1%	3.9%	0.5%	2.8%	2.3%
울산	2.2%	2.8%	1.1%	2.1%	5.1%
경기	23.1%	18.4%	10.2%	20.0%	19.4%
강원	3.0%	3.6%	16.6%	3.6%	2.6%
충북	3.0%	3.2%	7.4%	3.1%	2.9%
충남	4.0%	3.4%	8.6%	4.0%	5.6%
전북	3.6%	3.9%	8.1%	3.7%	2.9%
전남	3.7%	3.2%	12.2%	3.8%	5.1%
경북	5.4%	4.2%	19.1%	5.6%	6.6%
경남	6.4%	5.4%	10.5%	6.7%	7.3%
제주	1.1%	1.3%	1.9%	1.4%	0.9%
총계	48,606,787(천명)	20,739,544(대)	99828(km <sup>2</sup> )	3,264,782(대)	1,031,457,161(백만원)

\* 출처 : 통계청, 2009

## 2) 연구결과 2-지역 지상파 방송사의 자원 및 조직 구조상의 특성

지역 지상파의 생존 방안에 대한 대부분의 논의는 정부의 정책적 지원에 집중하는 경향이 있다. 자체적으로 재생산이 어려운 시장 환경 여건을 가지고 있다는 점에서 지역적 공익성 구현은 정책적 지원에 의존할 수밖에 없기 때문이다. 아울러, 지역 지상파 방송사의 지구 노력에 대한 논의는 주로 지역적 경계로부터 비롯되는 한계를 극복하고 시장 규모의 확장을 통한 지역 방송의 활성화와 공익성 구현 방안을 모색한다. 그럼에도 불구하고, 지역의 지상파 방송사들의 현실적 여건이 더욱 나아지리라 보는 논의는 거의 찾아보기 어렵다. 일본과 서구의 경우에서도 지역 방송사의 열악함의 문제는 지속적인 정책적 노력에도 불구하고 여전히 해결이 어려운 중요한 이슈로 남아 있다.<sup>6)</sup> 지역 방송사가 직면한 가장 큰 문제는 과연 현재의 지구 노력이 실효성이 있을 것인가 라는 점이다. 그리고 그 실효성의 문제의 이면에는 이미 중앙의 지상파 방송사와 서구의 우수 프로그램들 등 많은 비용이 투입된 높은 품질을 요구하는 지역 시청자들이 만족할 만한 프로그램 제작 능력을 보유할 수 있을지, 만약 가능하다면, 그 방안은 무엇인지 등의 문제로 귀결된다. 지역 간 시장 조정에 따른 방송 환경 문제와 실제 행위하고 있는 방송사 내부, 방송사 간 상호작용 특징 및 조정 가능성에 입각한 조직의 문제를 전제하고

6) 일본의 경우에도 위성 방송이 출현하면서 지역방송의 위기감이 부각, 인접지역 간 M&A와 투자비용 삭감 등의 대대적인 구조조정을 단행하였다. 한국의 경우도 중앙 네트워크에 대한 경제적 종속성을 감소시키면서 지역방송의 정체성과 경쟁력을 찾을 수 있는 ‘묘수찾기’에 지역방송인들은 물론, 방송규제기관도 적극적으로 나서고 있다(정용준, 2007).

있는 셈이다. 2007년부터 2009년까지 3개년간 데이터에 입각하여 각 방송사별 매출액/광고 등에 따른 재원 구조와 경영관리/보도/편성-제작/기술 영역에 입각한 조직 구성을 분석한 결과는 다음과 같다.

#### (1) 지역 지상파 방송사의 재원 구조

최근 3개년의 자료를 합산, 평균한 내역을 토대로 지역 지상파 방송사별 매출액, 광고수익, 방송제작비 현황을 살펴본 결과<표 2 참조>, MBC의 경우 서울이 63.7%(매출액), 63.0%(광고수익), 67.9%(제작비)를, 지역민방은 키 방송사인 SBS가 전체 지역민방의 74.1%(매출액), 75.5%(광고수익), 73.1%(제작비)를 차지하고 있어, 전반적으로 MBC와 SBS 공히 서울 본사의 재원 확보가 지배적이며, 지역은 1~5% 이내의 협소한 시장 규모를 가지고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>7)</sup> 인구비, 수상기 등록비율, 사업체수, 지역내 총생산 비율에서 서울, 경기 지역이 국내 전체 시장 규모에서 차지하는 분포가 40% 내외임을 고려해볼 때, 매출액과 광고수익 규모는 이에 비해 약 2~30%가 웃도는 분포를 보이고 있는 셈이다.

크루그먼(Krugman, 1997)은 기업의 집중이 외부 경제를 가져온다는 점을 마샬(Marshall)의 견해를 빌어 제시한다. 특정지역으로의 집적이 기업들 간의 중간재 공급을 용이하게 하고, 특화된 노동량을 풍부하게 하며, 해당 산업에서 필요로 하는 지식의 과급효과로 인해 생산성이 올라간다는 점이 바로 그것이다(김태기·박호정·나주몽, 2006, 105쪽 재인용). 방송 프로덕션, 제작 인력, 제작 교육 기관 등의 대부분이 서울, 경기도에 집중되어 있는 것 역시 기업 집중에 따른 외부 경제 효과와 무관하지 않은 것으로 해석 가능하다. 이러한 서울-경기 중심적인 매출액 구조는 조직 구성 및 제작비 투입 과정에서 적지 않은 영향을 미치게 되며, 이는 지역 지상파 방송사의 위치를 경쟁이 아닌 중앙과의 수직적 통합 구조로 자리매김한다. 또한, 손익에 입각한 방송사의 효율성 측면만 놓고 볼 때, 수직적 통합 구조가 중앙과 기업으로서의 지역 지상파 방송사 모두에게 장점이 있다. 중앙의 방송사로서는 시청자 시장 확장의 효과를, 지역의 방송사로서는 제작비 투입(input)에 따른 산출 부담이 감소할 뿐만 아니라 별도의 비용 투자 없이도 중앙과 함께 채널 브랜드를 공유할 수 있기 때문이다. 지역 지상파 방송사로서는 협소한 지역 광고 시장에서의 광고 분할에 따른 불확실성을 보다 안정적으로 관리할 수 있을 뿐만 아니라 이를 매개로 보다 효율적인 투자와 산출 구조를 확보할 수 있게 된다. 중앙과 지역의 지상파 방송사는 수직적 혹은 네트워크적 통합 구조를 매개로 조직 및 시장 행위 과정에서의 불확실성을 최소화할 뿐만 아니라 그 성과를 공유할 수 있다는 점에서 상호의존적 특성을 지니고 있는 셈이다(Pfeffer, 1982).

한편, 지역민방의 최근 3년간 당기손익을 합산한 결과 지역 MBC의 경우 지역에 따라 손실인 지역 또한 적지 않게 나타나고 있는 반면, 지역민방의 경우 비록 적은 규모이기는 하지만 전반적으로

7) 지역 지상파 방송사의 재원 확보 노력은 광고를 통한 방식 이외에 협찬과 기타 부대 사업, 방송 프로그램 판매 사업 등을 통해 진행된다. 하지만, 중앙의 키 방송사들을 제외한 대부분의 지역 지상파 방송사는 중앙에 대한 방송 프로그램 의존도가 상대적으로 높기 때문에 방송 프로그램 판매 사업을 통한 재원 확보는 쉽지 않다. 따라서, 방송 프로그램 이외의 사업 영역에 관심을 기울일 수밖에 없으며, 축적되어진 브랜드 이미지에 입각한 다각도의 부대 사업의 확장이 가장 대표적인 부가사업으로 부각된다. 방송 프로그램을 통한 부가가치의 창출이 이루어지기 어려움에 따라 방송 프로그램에 담겨진 지역적 가치 또한 부각되기 어렵다. 방송 산업에서 고부가가치의 상품적 토대로서 OSMU적 특성은 중앙의 키 지상파 방송사에게 재원 확보에 입각한 경제적 가치와 중앙 중심의 문화적 가치에는 적지 않은 의미가 있지만, 지역의 지상파 방송사로서는 지역의 경제적, 문화적 가치가 이미 설정된 물리적 경계 내부로 한정될 수밖에 없다.

이윤을 창출하는 것으로 분석되었다<표 2 참조>. 이와 관련하여, 지역 MBC에 종사지는 방송사의 편성 비율과 HD 장비에 대한 설비와 장비 투자에서 그 차이가 나타나고 있음을 지적한다. 즉, 지역 MBC의 경우 정부의 시책에 발맞추어 전국에 소재한 지역의 MBC의 설비와 장비를 HD로 바꾸는 과정에서 적지 않은 자금이 투입된 반면, 지역민방은 법정 비율을 맞추는 선에서 자체 제작을 하고 HD 장비에 대한 투자 역시 MBC에 비해 소극적이라는 점이다(지역 MBC PD A). 지역민방의 한 종사지는 지역민방이 편성비율에서 다소 소극적인 전략을 취하는 경향을 보이고 있으나, MBC에 비해 지역민방은 대주주를 비롯, 소유 구조가 명확하기 때문에 인건비 및 제작비에서 다소 효율적인 구조를 가지고 있음을 지적한다(지역민방 PD B). 결국 지역 MBC와 지역 민방에서의 재원 구조와 관련하여 손실액으로 나타나고 있는 주요 원인은 2012년 시행되는 HD 방송 기술 환경의 전환기라는 현재의 특수성에 입각한 것으로 해석 가능하다. 정부 정책적 차원에서 시행하는 HD 방송 전환에 따른 비용 투입이 지역 방송사 재원 구조에 적지 않은 부정적 영향을 미치고 있는 만큼 지역 공익성 구현 차원에서라도 그 비용을 일정 부분 정부가 보조해주는 정책적 방안 노력이 필요하다는 견해(지역 민방 PD C, 지역 MBC PD B)가 대두될 수밖에 없다.

<표 2> 지역별 매출액, 광고수익, 방송제작비 현황 (2007~2009년 3년 평균 기준)

	MBC					지역민방				
		총매출액	광고수익	제작비	당기손익	방송사	총매출액	광고수익	제작비	당기손익
서울	서울	729428.0	601965.7	512037.3	191771.0	SBS	696675.7	578985.7	384645.7	94265.0
부산	부산	41619.7	35012.3	22372.0	6269.0	KNN	48942.0	36489.7	26530.3	19909.0
대구	대구	38037.0	27448.3	19686.7	-629.0	TBC	35846.7	28395.0	19387.0	14550.0
광주	광주	25326.3	22431.7	13307.0	5004.0	KBC	27850.0	21952.0	15283.3	7502.0
대전	대전	27416.7	24272.7	16837.3	2987.0	TJB	24346.0	21323.0	13200.0	10223.0
울산	울산	24918.7	20271.0	16212.0	-652.0	UBC	20308.0	12559.3	12463.3	6209.0
경기	-	-	-	-	-	KFM	9516.0	4786.7	0.0	1234.0
	-	-	-	-	-	OBS	10974.0	8313.0	15139.3	-74592.0
강원	강릉	17147.0	15369.0	10112.7	850.0	GTB	19610.3	16809.7	10334.0	3465.0
	삼척	14762.7	12855.0	9030.3	948.0	-	-	-	-	-
	원주	14840.3	12711.0	8327.7	2393.0	-	-	-	-	-
충북	춘천	17234.7	15398.3	10374.0	652.0	-	-	-	-	-
	청주	18811.0	16256.0	13566.7	-10167.0	CJB	16340.7	12237.0	10666.3	1756.0
충주	충주	14793.3	12575.3	7968.0	-240.0	-	-	-	-	-
	전북	전주	22890.0	20501.3	13219.3	1295.0	JTV	16056.0	12800.7	9007.3
전남	목포	17724.7	14321.7	11206.3	3593.0	-	-	-	-	-
	여수	18840.3	14891.0	10238.3	3983.0	-	-	-	-	-
경북	안동	16554.7	15402.3	10881.7	-1523.0	-	-	-	-	-
	포항	19293.3	16036.7	12680.7	-3566.0	-	-	-	-	-
경남	마산	23499.7	19198.0	12074.3	3909.0	-	-	-	-	-
	진주	23638.7	15195.3	11657.0	-4660.0	-	-	-	-	-
제주	제주	18039.3	17074.3	12258.0	-775.0	JIBS	13389.0	11767.3	9024.0	8958.0

\* 당기손익의 경우 3년간 자료를 합산하였고, 그 이외는 3년치 자료를 합산, 평균하여 산정하였음.

\* 단위 : 백만원

\* 출처 : 각 방송사 감사보고서, 2007~2009.

하지만, 지역 지상파 방송사의 미래를 긍정적으로 보는 시각은 많지 않다. 중앙의 지상파 방송사와 최근 활성화되고 있는 케이블 및 위성 방송 등은 지역을 부수 시장으로 놓고 경쟁을 하게 되지만, 지역 지상파 방송사의 경우 해당 지역이 법적, 제도적, 거래 특성적 차원에서 지역적 경계에 입각한 1차 시장으로서의 의미를 가질 수밖에 없으며,<sup>8)</sup> 현재 논의되고 있는 광고 정책이 경쟁 중심으로 전환될 경우 지역 시장에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다. “FTA를 통한 방송시장 개방, 종편 신설, 민영 미디어 랩 등 미디어 분야에서의 큰 흐름이 지역 방송사에서는 심각한 도전이 된다”(지역 MBC 기자 A)는 응답은 지역이라는 제한적 시장 환경 하에서 지역 방송사의 경쟁적 여건이 증가됨으로써 시장 환경이 더욱 열악해진다는 것을 의미하며, 특히, 시장에서의 무한 광고 경쟁에 따른 불확실성을 최소화하기 위해서는 공익성보다 기업 조직으로서의 광고와 사업 다각화를 통한 이윤 창출에 입각한 효율성이 더욱 중요한 조직 논리로 부각될 수밖에 없다는 점을 시사한다.

## (2) 지역 지상파 방송사의 조직 구조

본사와 지역 방송사와의 조직 구조는 전반적으로 경영관리, 보도, 편성제작, 기술 등 하위 조직 구성에 있어 동질적 특성을 가지고 있다. 지역 지상파 방송사의 출범이 정치적 판단에 입각하여 이루어졌으며, 기존의 지상파 방송사 출신 사장을 영입하여 조직을 구성하면서 기존의 지상파 방송사와 유사한 조직 내부를 갖게 되었다는 것이 주요 원인이다(지역민방 PD). 현재 구성되어 있는 동질적 조직 구조는 정치적 영향력과 정당성에 입각한 억압적 유질동화의 측면과 지역 방송 환경의 불확실성을 최소화하기 위해 기존의 조직 구조를 벤치마킹한 모방적 유질동형의 특성을 동시에 내재하고 있는 셈이다(DiMaggio & Powell, 1991).

실제 분석을 통해, 경영관리부서와 보도, 편성제작, 기술 부서에 따른 지역 지상파 방송사 내부의 조직 내부의 구성 분포를 비교한 결과, 서울 MBC와 지역민방의 네트워크 방송사인 SBS가 지역의 조직 규모를 모두 합친 정도인 50.2%와 37.4% 정도로 나타나고 있어 지역 방송사의 지배적인 프로그램 공급자로서의 규모를 보여주고 있다. 하지만, 방송사 내부 조직을 지배적인 하위 조직인 보도와 편성 제작 부서간의 구성 특징을 중심으로 살펴본 결과 방송사별로 그리고 지역별로 분포상의 차이가 나타나고 있다. MBC의 경우 서울과 개별 광역시, 전남북을 제외한 전국에 걸쳐 편성-제작 조직의 분포가 높은 것으로 나타나고 있는 반면, 지역민방의 경우 SBS와 울산, 청주, 제주를 제외하고는 보도와 편성-제작 부서 간의 유사한 분포를 보이고 있다. 타 지역에 비해 시장 규모가 크다는 점에 기인하고 있으나, 지역민방의 경우 보도 부분에 대해 적지 않은 관심을 가지고 있다는 점을 엿볼 수 있다.<sup>9)</sup> 지역민방의

8) 가령, MBC 계열사의 재원은 지역프로그램 광고료 및 스포츠 광고료와 함께 전국 광고료 중에서 전과료와 제작비 명목으로 본사에서 할당받는 전국 프로그램 광고료의 30%로 충당되고 있다(방송위원회, 2005). KBS를 제외하고 나머지 지역 방송사들은 네트워크 프로그램 편성을 일정시간 받아 그 시간 내의 토막 광고는 지역방송사에서 판매하고, 대신 프로그램 광고는 모두 네트워크 방송사들이 판매하는 구조로 되어 있다. 네트워크는 판매 수익을 일정정도 지역 방송사들에게 나눠주게 되는데, 그 비율이 공개되지는 않으나, 대체로 65~85%를 네트워크사가 가져가는 것으로 알려져 있다(박소라, 2000).

9) 실제 자료는 확보하지 못했지만, 제작 편성의 경우 편성 부분을 포함하고 있어 제작 분야의 분포는 훨씬 더 적은 규모를 가지고 있는 것으로 추정된다. 인터뷰 과정에서 “자사의 경우, 편성팀과 제작팀이 구분 운영되고 있으며, 편성팀은 주조 운행, 프로그램 편성, SPOT 제작, 외주 구입, 관리, DMB 등을 관리 운영하며, 제작팀은 법정 편성 비율에 입각한 프로그램 제작, 특집, 다큐 등을 제작하는 업무를 수행하고 있다고 응답하고 있다”(지역민방 PD E). “자사 편성팀의 경우 제작 업무 일부를 분담하는 경우가 많아 제작 부서와의 공조 체계가 이루어지고

출범이 정치적 판단에 입각하고 있다는 점, MBC에 비해 시장 경험이 적을 수밖에 없어 여전히 정책적 보호를 필요로 한다는 점과 무관하지 않은 것으로 보인다. 또한, 광주를 제외한 전남북 지역의 경우 다소 편차는 있지만, MBC와 지역민방 모두 보도국 분포가 편성-제작 조직보다 높게 나타나고 있어 지역의 정치, 문화적 특성 또한 지역 방송사 조직 구성에 영향을 미치고 있다는 해석이 가능하다. 아울러, 전반적으로 지역 MBC에서의 경영관리 조직 분포가 지역민방에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있는 점 또한 특징적이다. 실제 인터뷰 과정에서 나타난 대부분의 견해 역시 지역 방송사의 사회적 역할 면에서 볼 때, 지역 방송사 조직에서 보장되어야 할 가장 핵심적인 인력은 보도와 제작 부서지만, 조직 생존 차원에서는 경영관리 부서가 강조될 수밖에 없으며, 이들 분야에 권력이 집중되는 경향이 있다는 지적 또한 적지 않다.<sup>10)</sup> 지역 방송사의 조직 구성 특성을 통해 볼 때, 지역 방송사 조직은 지역 시장의 규모, 타 조직의 구성 특성, 상호작용하는 네트워크 방송사와의 관계 구조, 지역의 정치 문화적 환경, 불확실성을 최소화하기 위한 대응 방식 등 조직 대내외적인 상호작용 방식에 대한 고려 하에 조직 구성의 변화가 진행되고 있음을 유추해볼 수 있다.

<표 3> 지역 방송사 조직구성 (단위 : 명, %)

		MBC							지역민방							
		총인원	구성비1	구성비2	경영관리	보도	제작편성	기술	총인원	구성비1	구성비2	경영관리	보도	제작편성	기술	
서울	서울	1704	30.8	50.2	15.8	24.9	34.0	19.5	SBS	801	14.4	37.4	8.2	28.5	39.8	14.4
부산	부산	174	3.1	5.1	15.1	22.9	29.4	22.8	KNN	179	3.2	8.4	10.6	21.0	19.9	15.1
대구	대구	146	2.6	4.3	16.5	25.6	31.6	22.0	TBC	157	2.8	7.3	14.2	30.4	29.9	20.8
광주	광주	113	2.0	3.3	25.1	16.3	33.4	21.6	KBC	115	2.1	5.4	16.6	28.8	30.5	21.8
대전	대전	104	1.9	3.1	14.5	24.4	25.7	30.2	TJB	112	2.0	5.2	16.6	30.3	25.8	22.8
울산	울산	106	1.9	3.1	20.4	22.3	27.0	23.3	UBC	102	1.8	4.7	12.1	22.6	34.4	23.3
경기	-	-	-	-	-	-	-	-	KFM	47	0.8	2.2	17.9	35.7	31.4	10.0
	-	-	-	-	-	-	-	-	OBS	283	5.1	13.2	3.2	30.0	39.9	11.7
강원	강릉	62	1.1	1.8	23.7	19.4	20.4	29.0	GTB	94	1.7	4.4	13.2	32.0	29.2	17.1
	삼척	63	1.1	1.9	28.4	18.4	24.7	25.3	-	-	-	-	-	-	-	
	원주	57	1.0	1.7	21.1	19.3	26.9	31.0	-	-	-	-	-	-	-	
	춘천	67	1.2	2.0	18.4	23.4	23.9	28.4	-	-	-	-	-	-	-	

있으나, 편성 업무의 증가로 기존 비 제작인력이 편성업무만을 위해 전직하는 경우도 증가하고 있다”(지역민방 PD A)고 응답. 비록 지역에 따라 조직 운영에서 약간의 차이가 있기는 하지만, 편성과 제작 구분이 이루어지고 있음을 엿볼 수 있다.

- 10) 김대중 정부의 출범과 더불어 방송개혁위원회를 중심으로 방송의 공익성이 강조되었으며, 민영방송에 대한 공익적 규제가 본격적으로 이루어진 적이 있었다. 이 시기에 방송 역사상 경인방송의 재허가 추천이 취소되었으며, 서울방송과 강원민방은 조건부 재허가 추천이라는 고강도의 규제를 받았다(정용준, 2007). 역사적 경험을 통해 볼 때, 인허가 정책에 대한 정부의 입장에 따라 언제라도 통제가 이루어질 수 있다는 점과 더불어 지역 시장의 한계와 기술, 편성, 경영 분야는 보도와 제작 분야의 연동 인력이라는 한 응답자의 지적(지역민방 PD D)도 있지만, 재원 확보 없이는 제작-보도 프로그램 제작이 불가능하다는 점에서 경영에 비중을 두는 응답도 있어(지역민방 경영관리) 방송사 내의 이중적 조직 구조의 측면을 엿볼 수 있다.

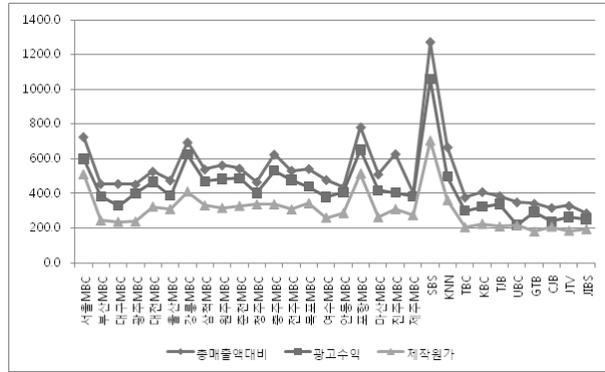
충북	청주	86	1.6	2.5	19.0	22.1	24.8	25.2	CJB	94	1.7	4.4	4.6	24.8	29.8	22.3
	충주	74	1.3	2.2	14.9	13.1	19.0	21.3	-	-	-	-	-	-	-	-
전북	전주	93	1.7	2.7	18.6	30.4	15.7	24.6	JTV	85	1.5	4.0	21.7	30.3	27.2	18.1
전남	목포	65	1.2	1.9	19.1	26.8	23.7	26.3	-	-	-	-	-	-	-	-
	여수	76	1.4	2.2	17.1	27.6	24.1	23.7	-	-	-	-	-	-	-	-
경북	안동	73	1.3	2.1	16.9	17.8	34.2	23.7	-	-	-	-	-	-	-	-
	포항	72	1.3	2.1	16.7	14.4	19.9	28.2	-	-	-	-	-	-	-	-
경남	마산	96	1.7	2.8	21.2	21.5	26.4	25.3	-	-	-	-	-	-	-	-
	진주	81	1.5	2.4	15.7	16.5	30.2	26.0	-	-	-	-	-	-	-	-
제주	제주	86	1.6	2.5	14.3	24.3	27.4	24.3	JIBS	75	1.4	3.5	15.5	24.3	37.6	23.0

\* 각 방송사의 3년간 조직 구성 내역을 평균하여 산출한 수치임.  
 \* 구성비 1의 경우 MBC, 지역민방 전체 구성원 대비 비율  
 \* 구성비 2의 경우 MBC, 지역민방 각 조직에서의 구성원 대비 비율  
 \* 출처 : 『한국신문방송연감』, 한국언론재단, 2007~2009.

### 3) 연구결과 3-지역 지상파 방송사 조직과 외부 환경과의 상호작용 특성

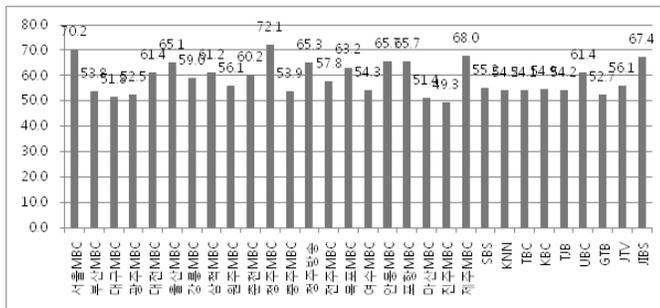
#### (1) 지역 지상파 방송사 자원 구조의 외적 효율성과 조직 내부에서의 문제점

지역 지상파 방송사 내부의 보도와 편성제작 부서 인력대비 1인당 매출액, 광고수익, 제작원가를 비교 분석한 결과, SBS가 MBC와 타 지역 지상파 방송사에 비해 상당히 높게 나타나고 있는 점이 특징적이다. 이는 SBS가 전체 매출액과 광고수익에 있어 MBC와 유사한 반면, 조직 규모와 제작원가에 있어 MBC의 50%, 75% 정도의 수준에 머무르고 있다는 점에 기인한다. 투입 대비 산출이라는 경제적 관점에 입각해볼 때, SBS는 MBC에 비해 상당히 높은 효율성을 보이고 있는 셈이다. 또한, MBC는 서울과 지역 간의 격차가 크게 나타나지 않는 반면, 지역민방의 경우 상호작용하는 네트워크 방송사인 SBS는 물론, 지역 MBC에 비해 1인당 매출액과 광고수익, 제작원가 면에서 상대적으로 큰 차이를 보이고 있다. 특히, 총매출액 대비 제작원가의 경우 지역 MBC의 경우 49.3%(진주 MBC)에서 72.1%(청주 MBC)로 그 편차가 20% 이상, 지역민방의 경우 52.7%(GTV)에서 67.4%(JIBS)로 14%의 내외를 보이고 있다. 지역 방송사가 비단 방송 제작뿐만 아니라 외주 수주에 따른 비용 절감, 임대 사업을 비롯한 다각도의 사업을 추구하는 과정에서 개별 방송사간 차이가 존재한다는 점을 보여주고 있는 셈이다.



\* 3년간 평균 매출액, 광고수익, 제작원가를 보도, 제작편성 인력 규모를 기준으로 재계산한 결과임.  
 \* 단위 : 백만원  
 \* 출처 : 『한국신문방송연감』, 한국언론재단, 2007~2009; 각 방송사 감사보고서(2007~2009).

<그림 1> 지역 방송사의 1인당 매출액, 광고수익, 제작비 (2007~2009 자료 평균)



\* 출처 : 『한국신문방송연감』, 한국언론재단, 2007~2009; 각 방송사 감사보고서 (2007~2009).

<그림 2> 매출액 대비 제작원가 (2007~2009년 자료 평균, 단위 : %)

1인당 매출액, 광고수익, 제작비와 매출액 대비 제작원가와 관련하여 통계적 효율성만 높고 보자면, 지역 방송사의 효율성이 높게 나타나고 있지만, 실제 내부 종사자들의 인터뷰 결과, 제작 부서의 경우 2008년 금융위기 전후로 적지 않은 인원이 방송사를 떠난 상황에서 제작 인력 구조가 더욱 열악해졌다는 점(지역민방 PD B), 보도국의 경우에도 취재 인력 부족으로 인해 개별 기자에 할당되는 출입처가 늘어났으며 종편 등 보도 경쟁 요인 증가로 취재 보도의 질적 향상이 더욱 어려워질 것이라는 점(지역민방 기자 A), 신입 인력 부재로 인한 항아리형 조직 구조(지역민방 기자 B) 등 프로그램의 질적 향상을 기대하기 어려운 조직 구조적 특성을 가지고 있는 것으로 응답하고 있다. 향후, 종편 채널 도입 등 지역 시장에서의 경쟁 여건이 더욱 가중될 경우 지역 지상파 방송사는 지역에서의 경쟁력 확보와 직간접적 지원 및 전파료<sup>11)</sup> 수익을 통한 재원 확보 차원에서도 중앙의 키 방송사에 대한 의존도는

11) 현행 전파료 수입의 경우, 배분 방식이 의무적이지 않아 관계의 우월성에 의한 분배의 불공정성이 이루어질 가능성

더욱 증가할 수밖에 없다. 조직 구조에 있어서도 중앙 방송사와의 경쟁을 위한 내부 조직 규모의 확충보다 네트워크 구조 중심이 이윤창출에 보다 효율적이기 때문에 고부가가치 창출을 위한 투자 노력보다 지역 현안 보도와 의무편성비율을 유지하면서<sup>12)</sup> 방송 활동을 매개로 임대 등 방송 이외의 다양한 사업을 통해 효율성을 확보하고자 하는 경향 또한 보이고 있다(지역민방 PD C). 제작을 통한 이윤 창출보다는 지역의 정치적 영향력 확보를 매개로 지역 지상과 방송사에 대한 정부 차원에서의 정치적이고 정책적인 대안을 이끌어내는 데 유용할 수 있는 보도 조직을 외면하기 어려운 점 또한 유사한 맥락에서 이해할 수 있다. 실제 지역 지상과 방송사의 한 종사자의 인터뷰 내용에서도 ‘지역에서의 보도 조직은 비록 그 자체로서는 조직 내부 효율성을 가지기 어려울 수도 있겠지만, 보도가 있음으로 인해 방송사 조직 관리 운영에 적지 않은 도움을 받는다’고 지적, 지역 방송사 경영에 있어 보도 분야가 적지 않은 역할을 수행하고 있음을 엿볼 수 있게 해준다(지역민방 PD D).

## (2) 시장 환경 변화에 입각한 상호작용의 대안 모색과 그 문제점

시장 경계의 확장에 따른 산업적 효율성과 지역적 관심사에 입각한 공론장 활성화를 동시에 도모할 수 있는 교육정책으로 지역적 경계의 재조정<sup>13)</sup>에 입각한 효율성 제고 방안이 모색되고 있다. 우선 MBC는 지역 광역화 재편 문제를 제기한다. 광역화는 ‘가시청권을 확대하기 위해 지역성을 크게 벗어나지 않는 범위 내에서 방송사들에 제휴, 합병하는 등의 형태로 방송권역을 넓혀가는’ 것으로 정의된다(방송위원회, 2001). 지역 방송 시장을 광역화 구조로 재편, 지역적 관심에 입각한 공론장을 유지하면서도 조직 운영 비용 절감과 계열사 운영의 효율성을 도모, 절감된 비용을 제작 환경 및 제작비에 투입, 프로그램 경쟁력에 입각한 규모의 경제 효과를 동시에 확보할 수 있다고 하는 것이 주된 명분이다. 하지만, 조직 개편과 광역화 논의를 둘러싸고 중앙과 지역, 지역과 지역 간의 갈등 현상이 부각되어 왔으며, 내부 갈등을 관리하기 위한 비용 요인이 중앙과 지역의 지상과 방송사 공히 경쟁력 확보에 적지 않은 걸림돌로 작용한다. 지역의 MBC 방송사 중에서 상대적으로 협소한 시장을 대상으로 하는 방송사로서는 일종의 구조조정의 의미로 받아들여질 수 있으며, 지역 방송사 간의 이해에 입각한 첨예한 갈등과 저항을 유발할 수 있기 때문이다. 지역 지상과가 해당 지역의 정치, 경제, 문화적 분야와 밀접한 관련이 있다는 점에서 단순히 지역 방송사 간의 이해 관계로 치부하기도 어려운 문제이다. 권역 통합은 소규모의 지역 시장을 대상으로 하는 방송사로서는 구조조정의 의미를 완전히 배제하기 어려울 수 있을 뿐만 아니라 규모가 작은 지역 방송사에 기반한 지역의 지방자치 단체의 목소리가 여론 형성 과정에서 소외될 수 있다는 것 또한 문제점으로 지적된다(지역민방 PD B) 때문이다.

한편, 광역화 논의가 행정적 관할 범위, 즉, 지역의 행정 구역을 기준으로 한 기존의 물리적 공간 개념 확장을 통해 지역 지상과 방송사의 한계를 극복하고자 하는 시도라고 한다면, 최근 교통 및 통신의 발전으로 인해 인구 이동이 자연스럽게 이루어지고 있는 상황에서 기존의 기술적, 지리적

이 있으며(지역민방 기자 C), 광고료 배분에 있어 지역의 실제 구매력 지수 필요성(지역민방 기자 D) 등 전파료와 광고료의 책정 방식이 보완되어야 한다는 지적이 있었다.

12) 인터뷰 결과, 의무편성비율이 오히려 지역방송 프로그램의 질적인 하락을 초래하는 원인이며, 법정 제작 비율을 낮추어서 소수의 프로그램이라도 집중적으로 제작할 수 있도록 하는 방안이 훨씬 실효성이 있다(지역민방 PD E)는 지적과 더불어, 현행의 의무편성비율보다 자체제작비율 방식으로 전환해야 한다(지역민방 PD A)는 응답도 나타나고 있어 현행 의무편성비율 제도는 실효성에 문제가 있다고 판단하는 경향을 엿볼 수 있다.

권역 구분은 점차 그 의미가 퇴색해가고 있다는 문제의식에 입각한 사회학적 공간 개념 논의가 최근 논의되고 있다. 지역이라는 단위를 동질적인 실체로서가 아닌 다양한 요소들의 움직임과 상호작용으로 이루어지는 복합적인 것으로 파악하고 있으며, 기술적, 지리적 권력 구분이 아닌 공간성을 초월하여 어느 곳에 위치해 있던 간에 해당 지역에 관한 공유된 가치, 즉, 사회적 유대감의 형성이 오히려 중요하게 작용한다(강명현·홍석민, 2005)는 점을 강조한다(임영호, 2002; 강명현·홍석민, 2005). 특히, 새롭게 도입되고 있는 위성방송, 인터넷, DMB, IPTV 등의 미디어 테크놀로지는 국경이나 권역에 따른 지리적 공간 구분과 무관하게 정보를 유통시키면서 지리적, 기술적 공간을 파괴하고 있다. 광역화 논의가 동질성과 정체감의 기준을 지역적 경계에 입각하여 정의함으로써, 기존의 관점을 해치지 않는 범위 내에서 규모의 경제를 가져오기 위한 지구책으로 본다면, 사회학적 공간 개념은 동질성과 정체감의 기준을 문화적 가치 공유에 놓고 있다는 점에서 지역적, 물리적 경계가 더 이상 의미가 없다는 문제의식을 제기하고 있는 셈이다. 특히, 사회학적 공간 개념의 도입은 공익성의 개념을 단순히 지역의 소재를 개발하는 것으로부터 탈피, ‘지역의 관점’ 개발 측면을 포함시킴으로써(정상운, 2001), 지역적 관점을 이미 정해져 있는 지역 시장 경계로부터 자유롭게 유통시킬 수 있어야 한다는 보다 적극적인 관점으로 해석 가능하다. 이런 점에서 볼 때, 광역화와 사회학적 공간 개념으로의 전환 모두 지역적 경계로부터 비롯되는 시장의 한계를 극복하기 위한 의도를 담고 있다는 점에서 지역 지상파 방송사가 직면하고 있는 제한된 지역적 환경을 극복하고 보다 확장된 주변 환경과 상호작용할 수 있는 가능성을 다각도로 모색하고 있음을 엿볼 수 있다.

### (3) 유통과 제작에서의 상호작용 특성과 문제점

방송사 조직 간의 상호작용과 관련하여 2003년 지역방송발전위원회 종합보고서(방송위원회, 2003.1)에서 제시한 ‘슈퍼스테이션 채널 도입’과 ‘지역 방송 공동 제작’ 방안을 가장 대표적인 방안으로 들 수 있다. 슈퍼스테이션 채널은 지역방송 프로그램의 전국 송출을 통해 규모의 경제를 위한 창구 확대 및 마케팅 기회 확대를 위해, 지역 방송 공동 제작은 지역 방송사 간 공동 제작을 통해 부족한 내부 자원을 함께 공유함으로써 신규 장르 개발 등 지역 방송 프로그램의 질적인 향상을 도모하고자 하는데 주요 목적이 있으며, 광역화 전단계로 논의되었다(이진로, 2008). 이에 따라 2007년 1월 MBC 넷이 개국되고, 공동 제작 또한 진행되었으며, 그 성과와 관련해서는 적지 않은 논란이 있다. 슈퍼스테이션 채널의 경우 비록 위성방송 스카이라이프 가입자 200만 가구로 제한되었다는 어려움은 있었지만, 채널 운영이 어려운 상황에 처해 있으며, 공동 제작 역시 질적 향상과 포맷 개발이 어려운(이진로, 2008) 등 애초에 예상했던 결과가 나타나지 않고 있다는 것이 중론이다.

실제 현업인들과의 인터뷰 과정에서는 MBC와 지역민방 종사자들, PD와 기자 간의 관점 차이를 부분적으로 보이고 있는데, “MBC net의 프로그램이 재방, 삼방되는 경우가 허다하며, 프로그램 다양성에 문제가 있다. 또한 중앙에서 제기하는 시장 중심의 경제 논리를 지역에 대입하는 정책이다”(지역 MBC PD), “각 사의 현실적인 제작 역량의 차이와 참여비율, 인력구성, 운영방식에 대한 민방 경영진들의 자사 중심주의 등이 작용하기 때문에 난항이 계속될 수밖에 없다”(지역민방 PD O)는 답변과 “지역 민방에서는 공동제작이 활성화되어 있으며, 제작비를 공동 부담하면서 Key 방송사를 지정하여 제작을 전담하는 경우, 각 방송사가 꼭지별로 제작해 Key 사로 보내어 최종 제작을 하도록 하는 방식 등 적은 제작비에 비교적 높은 품질의 제작물을 만들 수 있다”(지역민방 PD D)고 답변하고 있어 관점을

차이를 보이고 있다. 이와 더불어, 지역 방송사의 지역성 강조가 오히려 지역 방송사들 간의 협력을 어렵게 하는 요인이라는 점을 제기하기도 한다. “물론 보도 부분에 국한하기는 하지만, 전국의 각 시도마다 처한 입장이 다르고 이해 관계가 첨예하게 대립하는 경우도 있기 때문에 각 시도에 기반을 둔 지역 방송사들이 이를 넘어선 협력을 통해 공통의 의제를 만들어내기가 쉽지 않다”(지역 MBC 기자 B, 지역민방 기자 A)는 점을 주된 이유로 든다. 지역성이 해당 지역에서는 주요한 공익적 명제가 될 수 있지만, 타 지역에 기반한 지역 방송사와의 상호작용 과정에서는 오히려 협력보다는 갈등의 소지가 적지 않을 수 있다는 의미를 내포하고 있는 셈이다. 종합해볼 때, 공동 제작의 경우 비단 서울 및 중앙과의 연계 못지 않게 효율성 차원에서 의미가 크지만, 지역적 특성을 희석시키지 않고서는 상호작용에 입각한 시너지 효과를 가져오기 어렵다는 지적도 있어 비단 자사 중심주의에 따른 협력의 어려움 뿐만 아니라 제작 장르에 따른 관점의 차이 등도 해결해야 할 문제로 작용하고 있는 셈이다.

#### (4) 방송사 조직 구조에 내재한 상호작용적 특징과 문제점

방송 조직의 열악함에 대해서는 각종 보고서<sup>13)</sup>를 통해 적지 않게 논의되어 왔다. 보고서내용과 더불어 최근 방송사 조직과 관련한 논의 속에서 주로 다루어지고 있는 문제는 본사와 대주주에 의한 방송사 내부 통제 문제, 방송사 조직 구성상의 문제, 기자와 피디 간의 업무간 협업 가능성에 따른 문제 등으로 대표될 수 있으며, 이는 조직 내부 구성원들 간의 상호작용 방식과 그 문제점은 무엇인지를 엿볼 수 있게 해준다.

우선, 본사 혹은 대주주와 방송사 조직 자체의 상호작용과 관련해서는 MBC의 경우 본사로부터의 사장진 영입에 따른 문제로, 지역민방의 경우 대주주의 지원과 통제의 문제로 나뉘볼 수 있다. MBC의 경우 본사로부터 사장진이 영입되고 있는 것과 관련하여 장단점이 있는 것으로 응답하고 있다. ‘자사 출신 사장진의 경우 조직 구성원들의 입장 대변과 자긍심 고취, 지역적 현실에 대한 고려에, 본사로부터 영입된 사장진의 경우 지역에서의 연고 중심의 인사의 난맥상과 변화에 따른 방송사 내부의 체질 개선과 중앙의 폭넓은 인맥과 경험을 바탕으로 회사 발전과 경영 면에서 한계를 극복할 수 있다는 점에서 장점이 있으며, 제작 역량 강화와 관련해서는 본사의 통제와 간섭이 미치는 부정적인 영향보다는 제작비 축소, 열악한 제작 환경, 재투자와 재교육 미비, 제작 책임자의 마인드 부족 등 지역 방송사 내부의 근본적인 문제가 더 크게 작용한다(지역 MBC 기자 C)고 지적한다. 반면, 지역민방 종사자의 경우, 대주주가 인사, 예산에 대한 지침에 따른 권한 행사는 있지만, 그보다는 지역 시장 활성화가 가장 중요하다(지역민방 PD E)는 응답과 지분 제한이 법적으로 명시되어 있기는 하지만, 우호지분 확보와 우회 소유 등을 통해 얼마든지 대주주의 경영권 장악이 가능하며, 사장에 대한 대주주의 인사권 통제가 가능해짐에 따라 지역 방송사 경영진은 대주주의 배당금 이익에 충실히 작동하는 경향이 있다는 점을 지적한다(지역민방 PD A). 지역방송사 조직 내부의 문제는 비록 조직을 둘러싼 시장 환경의 불확실성과 열악함이 주된 원인이기도 하지만, 조직 내부 차원에서는 지역 민방 경영진의 경우 대주주로부터의 임기 보장을 위한 흑자 중심 경영을 모색하는 과정에서 장기적인 인사정책이 아닌 단기적인 필요에 따른 인력 충원이 이루어지고, 이는 다시 인력 구조의 편중 현상을 야기함으로써

13) 지역 방송과 관련한 실태 보고서는 방송위원회에서 발간한 지역방송 발전방안 연구보고서(1994년 11월)와 지역방송발전위원회 종합보고서(2003년 1월)에 발간되었으며, 그 내용 간의 비교 분석에 대해서는 이진로(2008)의 논의를 참고할 수 있다.

조직 내부의 제작 역량이 약화되는 동시에, 인사 정책의 장기적 계획 수립을 어렵게 함으로써 방송사 내부 조직의 불안정을 야기한다는 해석이 가능한 셈이다.

한편, 기자와 PD와의 협업 가능성과 관련하여 기자, PD 공히 긍정적인 측면이 있지만, 현실적으로는 어렵거나 불가능하다고 보는 관점이 지배적이었다. 긍정적인 측면의 경우 “기자의 이성과 PD의 감성이 합쳐진 프로그램 제작에 초점을 둔다면 협업하는 것이 바람직하다”, “개인적인 제작 역량 강화 등 자기 개발에 도움이 될 것 같다”, “조직 효율화, 양질의 프로그램 제작, 다양한 아이템 선정 등에 도움이 된다”는 긍정적 응답이 많았으나, 현실적으로 어려운 이유로는 “기존의 경험을 통해 볼 때, 별다른 효과는 없었다”, “장기적인 재교육이 전제되어야 하겠지만, 경험상 교육을 거친다 해도 개선될 여지는 거의 없을 것이다”, “서울의 거대 방송사와 같이 조직이 클 경우 시도해 볼만하겠지만, 한정된 인원을 가지고 매일 허덕이는 지역 방송사의 여건에서는 그럴 만한 여유가 없을 것 같다”는 반응이 주된 이유였다. 하지만, “토론회와 같은 일부 프로그램의 경우 기자와 PD간 협업 가능성은 가능하다고 본다”는 제한적 차원에서의 가능성을 제기하는 응답도 있었다.

## 5. 결론 및 제언, 본 연구의 한계

본 연구는 지역 방송의 환경적 요인에 입각하여 지역 방송사 조직 특성에 따른 상호작용적 특성을 탐사적 차원에서 종합적으로 조망, 지역 방송 활성화를 도모하기 위한 내적인 지구 노력에서 발생하는 문제점 및 그 해소 방안을 모색할 수 있는 단초를 제공하는 데 궁극적인 목적이 있다. 이를 위해 지역 방송에서의 시장 환경적 특성과 조직 내부 구조, 그리고 채용 구조의 특성은 최근 3년간 발간된 각종 통계 자료를 평균하여 현실에서의 환경 요인을 분석하고자 하였으며, 이러한 외적인 환경과 내부 구조적 특징과 더불어 외부 환경과 타 조직, 그리고 조직 내부 상호작용 특성 및 각종 문제점 등을 내부 구성원들에 대한 심층 인터뷰를 통해 탐사적으로 조망하고자 하였다. 분석 결과, 서울, 경기도에 입각한 중앙집중적 시장 환경 특성을 보이고 있으며, 채용 구조는 지역에 따라 손실의 측면이 있기는 하지만, 지역민방을 중심으로 미약하나마 이윤 창출이 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 아울러, 지역 방송사들의 재무 구조가 열악하게 나타나고 있는 주요 원인은 2012년 시행되는 HD 방송 기술 환경에 대한 시설과 장비 확충이라는 현실적 특수성에 입각한 것으로 해석 가능하다. 지역 방송사 조직 구조는, 통계자료에 의한 외적인 측면에서 볼 때, 대체로 인적 구성이 열악한 상태이며 직종별 분포에 있어서는 제작-편성과 보도 분야의 인력 분포가 유사하거나 혹은 보도 중심의 구조를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만, 인터뷰 과정에서, 편성과 제작 간의 업무 구분이 이루어지고 있다는 점에서 편성 분야만을 통계 자료에서 분리시킬 경우 대체로 제작보다는 보도 중심의 인력 구조를 보이고 있으며, 최근 경영 분야의 조직 구성 또한 증가하고 있음을 엿볼 수 있다. 1인당 매출액과 광고수익 등에 대한 통계 분석을 진행한 결과, 지역 방송사가 중앙에 비해 외형적 효율성이 높은 것으로 나타나고 있지만, 실제 내부 종사자들의 인터뷰 결과 제작 부서의 경우 인력 구조가 더욱 열악해졌을 뿐만 아니라 의무제작비율을 맞추기에도 어려움이 있어 지역 프로그램의 질적 향상이 어려운 상황임을 엿볼 수 있다.

한편, 제한된 지역 시장 환경에 경쟁 체제가 도입되고, 지역 방송사 채용 확보 및 조직 구조가 열악한

구조 속에서 지역 방송사 조직은 시장 환경의 확장과 조직간, 조직내 상호작용 방식 전환을 통해 조직의 내적 역량의 열악함을 극복하고자 하는 노력을 기울이고 있다. 이는 제도적 차원에서 중점적으로 논의되어 왔으며, 시장 환경에서는 광역화와 사회학적 공간 개념을 토대로, 조직 간에는 공동제작과 슈퍼스테이션 도입을 통해, 조직 내부에서는 역할 분담보다 협업을 통한 상호작용 방식 전환에 입각한 내적인 역량 강화로 집약할 수 있다. 하지만, 지역 공간 개념의 확장을 위한 노력은 조직 간 통합과 구조조정 가능성에 대한 조직 내부의 불확실성 문제로, 공동제작과 슈퍼스테이션은 조직 규모와 비용, 시장 공유에 따른 장점에도 불구하고 질적 향상과 포맷 개발의 어려움뿐만 아니라, 비록 보도 부분이기도 하지만, 각 시도마다 처한 입장이 다르고 이해 관계가 침해하게 대립되는 경우도 있어 지역적 경계를 넘어서는 협력을 통해 공동의 의제를 확보하기에는 어려움이 있음이 지적되고 있다. 마지막으로, 협업을 통한 내적 역량 집중 가능성은 조직 규모 자체가 대폭 축소됨으로 인해 주어진 의무편성비율을 맞추기에도 어려우며, 오히려 그 비율을 감소시키거나 자체제작비를 할당 방식으로 전환하고, 이를 지원하는 것이 질적인 향상에 입각한 공익성 구현에 도움이 된다는 지적이 나오고 있는 상황이다. 시장 환경의 불확실성을 극복하기 위한 제도적 방안이 의도한 효과를 제대로 발휘하지 못함에 따라, 역량 강화를 위한 투자와 장기적인 인사 정책 수립이 어렵게 되고, 이는 향아리형 조직 구조 등과 같은 인력 구조의 편중과 더불어 방송사 조직 내부의 불안정을 가져오는 요인으로 작용하고 있는 셈이다.

지역 방송사를 둘러싼 불확실성의 문제는 비록 외형적으로는 주변 시장 환경의 열악함에 근본적인 문제가 있기는 하지만, 그 이면에는 시장 제한을 통해 공익성을 구현시키고자 하는 기존의 정책 방향이 무한 경쟁 상황으로 전환되면서 조직 자체의 생존 가능성 문제가 부각되고, 이는 다시 지역 지상파 방송사의 성립 근거라 할 수 있는 공익성의 구현 문제와 정면으로 배치될 수밖에 없는 결과를 초래하고 있다는 점에 있다. 지역 방송사 조직의 성립이 시장 단합을 통한 공익성 구현에 초점을 맞추어 온 역사적 흐름에서 시장 열람을 요구하는 정책으로의 정책 수정은 지역 지상파 방송사에게 생존에 따른 불확실성을 유발, 공익성에 입각한 정체성을 희석시키도록 암묵적으로 강요하는 결과를 초래한 셈이다. 이런 점에서, 정부의 정책 방향은 단기적으로는 2012년 시행을 앞두고 있는 HD 장비 및 시설 도입에 따른 비용 지원은 물론이고, 공익성 구현을 위한 감시나 통제 못지않게 지역 간, 직종 간 상호작용 과정에서 발생 가능한 갈등의 문제를 해소시키기 위한 다각도의 대안 모색을 통한 지역 간 상생의 노력이 실효를 가질 수 있도록 정책적 지원 방향을 모색하는 것이 현재의 시점에서 가장 필요하다고 생각된다. 또한 전체 지역 방송에 대한 획일적이고 포괄적인 정책적 대안 모색보다 지역의 시장 규모와 지역 조직의 특성, 지역적 공익성 확보를 위한 내적인 노력 여부 등에 입각한 차별화된 정책적 대안 모색을 통해 지역 지상파 방송사 운영에 따른 불확실성을 최소화해주는 동시에 공익성 구현에 입각한 정체성을 확보할 수 있도록 통제와 지원의 최적점을 찾아나가는 노력 또한 요구된다고 하겠다.

본 연구는 정책적 대안이나 수용자 분석과 편성 등을 통해 정부의 정책 방안 제안과 시장 전략 등을 중심으로 논의되어 왔던 기존의 지역 방송 논의와는 달리 지역 방송사 조직과의 상호작용적 관점에서 지역 방송의 문제를 살펴보고자 하였다. 이 점에서 그 의미를 찾을 수 있다. 물론, 정부의 정책적 지원이 전제되어야 하겠지만, 상호작용 과정에서 발생하는 불확실성 요인들에 대한 문제 해결을 통해 제도적 실효성을 확보하고, 이 과정에서 조직 대내외적인 차원에서 원활한 상호작용을 위한 행위 경로를 마련하는 것이 지역 지상파 방송사의 활성화와 돌파구 마련에 가장 중요하다고 판단하였기

때문이다. 하지만, 본 연구는 다음의 측면에서 적지 않은 한계점을 가지고 있다. 지역 지상파 방송사로서 지역과 지역민에 대한 공익적 차원의 문제 의식을 공유하고는 있지만, 지역 MBC와 지역 민방의 경우 방송사의 위상에서 비롯되는 지향점의 차이와 더불어 지역 방송사마다 직면한 시장 환경에서의 차이들에 따른 개별 방송사 특수성을 보다 세세하게 반영하지 못했다는 점, 지역 방송사에 종사하는 기자와 PD 등의 입장을 중점적으로 반영할 수밖에 없었던 점, 방송사 조직 내부 구성원들 중 일부 구성원에 대한 인터뷰를 진행함으로써 논의의 일반화가 어렵다는 점 등이 바로 그것이다. 아울러, 조직의 상호작용 과정에서 부각되는 문제의식에 초점을 두고 있으며, 문제 해결 방안에 대한 다각도의 고려가 함께 병행되지 못하고 있다는 점 또한 한계로 지적할 수 있다. 지면상의 한계와 더불어, 조직 차원에서의 이해가 첨예하게 얽혀 있어 공통의 분모와 그 해결 방안을 이끌어내기가 쉽지 않기는 하지만, 향후 개별 지역 환경의 특성과 개별 조직 내부의 특수성 등을 고려한 다각도의 후속 논의들을 통해 조직 내, 조직 간 합의와 대안 모색이 보다 구체적으로 이루어질 수 있기를 기대해 본다.

## Ⅰ 참고문헌

- 권장원 (2007a). 방송 정책과 방송사 조직 내부 관행 간의 상호작용 연구. 『한국언론정보학보』, 통권 38호, 245~275.
- 권장원 (2007b). 지역 지상파방송 프로그램 제작의 문제와 전망 : 산업적 차원에서의 생존 전략 대안을 중심으로. 대구경북 언론학회·대구MBC공동 학술세미나 발제문, 1~18.
- 김재범·최양호 (2000). 매스미디어 조직과 제작시스템. 『현대사회와 매스커뮤니케이션』. 서울: 한울 아카데미.
- 김태기·박호정·나주몽 (2006). 규모의 경제, 자본의 역할과 지역발전. 『경제학연구』, 제55집 제1호.
- 강명현·홍석민 (2005). 로컬리즘과 지역방송 : 사회적 로컬리즘의 개념화를 위한 시론적 연구. 『한국방송학보』, 제19-1호, 109~141.
- 박소라 (2000). 지역방송의 광고와 프로그램 수급 현황 및 전망. 『지역방송 발전정책연구』.
- 박인규 (2004). 공영방송 KBS의 조직문화와 가치지향성. 『한국언론정보학보』, 통권 24호, 93~117.
- 방송문화진흥회 (2003). 『방송사 조직 및 인사제도 연구』. 서울: 방송문화진흥회.
- 방송위원회 (2000). 『지역방송 발전정책 연구』. 서울: 방송위원회.
- 방송위원회 (2003). 『지역방송발전위원회 종합보고서』. 서울: 방송위원회.
- 방송위원회 (2005). 『방송·통신 융합시대의 지역방송 위상재정립 연구』.
- 이권영 (1996). 디지털 시대 방송국 조직과 인사관리 체계의 변화방향. 광주대학교. 『사회과학연구』, Vol 4.
- 이진로 (2005). 지역방송의 지역성 구현과 방송법의 규제 방안. 『한국방송학보』, 통권 18-3호, 643~678.
- 이진로 (2008). 지역방송 정책의 평가와 과제 : 방송위원회 보고서(1994년과 2003년)의 제안 내용 분석과 이명박 정부의 정책 방향 제언. 『언론과학연구』, 제8권 3호, 68~113.
- 임영호 (2002). 공간이론을 통해 본 한국 방송학의 정체성 문제 : 지역방송 관련연구를 중심으로. 『한국방송학보』, 제16-2호, 275~303.
- 장낙인 (1992). 지방 TV 방송의 활성화 방안. 『방송문화연구』, 제4집, 한국방송공사.
- 정상윤 (2001.5.3). 방송환경 변화와 지역방송의 대안 모색. 전국언론노동조합. '위기와 지역방송' 그 대안은 무엇인가 토론회 발표문.

- 정용덕 외 (2000). 『신제도주의 연구』. 서울: 대영문화사.
- 정용준 (2007). 방송정책의 지역주의에 대한 국가간 비교분석. 『언론과학연구』, 제7권 4호, 143~176.
- 한진만 (1997). 지역방송실태와 개선방안. 김세철 외. 『지역사회와 언론』. 커뮤니케이션북스.
- 홍경수 (2010). 방송저널리즘 활동에 있어서 기자-PD 협업의 시너지 효과 고찰. 『한국방송학회 학술대회 논문집』.
- 황진수 (1994). 『환경변화와 조직구조와의 관계에 관한 연구 : 방송조직을 중심으로』. 연세대학교 석사학위논문.
- 한국언론재단 (2007~2009). 『한국신문방송연감』. 서울: 한국언론재단.

- DiMaggio, P. J. & Powell, W. W.(1991). The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ikenberry, G. J.(1988). Conclusion : An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy. In G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno (Eds.), *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, S.(1984). Approaches to the State : Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16, 223~246.
- Krugman, P.(1997). *Development, Geography, and Economic Theory*. Cambridge: MIT Press.
- North, D. C.(1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pfeffer, J., & Salancik, J.(1982). *The external control of organizations :a resource dependence perspective*. N.Y.: Prentice-Hall.
- Schein, E.(1992). *Organizational Culture and Leadership (2nd ed.)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shoemaker, P. J., Reese, S. D.(1996). Mediating the message : Theories of influences on mass media content (2nd ed.). 김원룡 역 (1997). 『매스미디어 사회학』. 서울: 나남출판.
- Tolbert, P. S. & L. G. Zucker(1996). The Institutionalization of Institutional Theory. In Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy & Walter R. Nord (Eds.), *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.

(투고일자 : 2010.5.31, 수정일자 : 2010.10.12, 게재확정일자 : 2010.10.20)

ABSTRACT

## An Exploratory Study on the Interaction among Local Broadcast Stations based on Market Environment

Jang-Won Kwon\*

This study analyzes the latest statistics for 3 years based on the traits of market environment, internal organization characteristics(the size and distribution of workforce), and financial structure, and then, investigates the interactivity traits and drawbacks between organization and market environment, among the local broadcast stations, and, among the type of work in the internal organization, by interviewing with broadcasters working at the local stations. Major findings of this studies are : at first, statistically, the conditions of local market environment, the size of local station workforce, financial structure are very poor. And, the interactivity among the local broadcast stations have so many difficulties because of a conflict of interest. So, for getting over a difficult situation at the local stations, in addition to planning to support local stations with various policies, government and local stations should seek for solution to overcome the conflict of interest jointly.

Keywords: Local broadcast station, Interactivity, Organization structure, Uncertainty, Local market environment

---

\* Associate Professor, Dept. of Mass Communication & Advertising, Catholic University of Daegu(kweon@cu.ac.kr)