

지역방송발전을 위한 법적·제도적 지원방안 -지역방송 발전지원 특별법의 성과와 한계를 중심으로

강철수*, 김덕모**
고구려대학교 교수*, 호남대학교 교수**

A Legal & Institutional Supporting on Local Broadcast Development - Syntactic Approach about Special Act on the Development of Local Broadcasting

Chul-Soo Kang*, Dug-Mo Kim**

Dept. of welfare & lifelong education, Koguryeo College*
Dept. of Journalism & Broadcasting, Honam University**

요 약 미디어 환경의 변화 등에 따라 지역방송에 대한 지원방안이 요구되고 있다. 지역방송의 발전을 위한 법적·제도적 측면에서 지역방송발전지원특별법의 시행은 새로운 계기가 되었다. 이러한 측면에서 지역방송발전지원특별법에 대한 성과와 한계를 분석하였다. 연구방법은 문헌연구를 통하여 연구문헌과 관련 법령들을 분석하여 지역방송발전을 위한 법적·제도적 지원방안을 모색하였다. 분석결과 지역방송발전위원회가 실질적인 의결기능과 책임을 가지는 방향으로 법적·제도적 권한강화 방안이 모색되어야 하며, 운용기금에 대한 독자성을 확보하는 문제와 지역방송발전계획에서 지역방송프로그램 제작 능력과 유통구조를 촉진하는 방안이 모색되고, 지역성을 평가하는 지역성지수에 대한 보다 정교한 방안이 필요하다. 지역방송은 공익성과 공공성, 지역성과 다양성을 확보하는 방향으로 발전되어야 하며 이를 지원하는 제도적·정책적 방안이 모색되어야 한다.

주제어 : 지역방송, 법적·제도적 지원방안, 지역방송발전지원특별법, 지역방송발전위원회, 지역방송발전계획

Abstract According to the change in media environment, a support plan for local broadcast has been required. In terms of legal and institutional support for the development of local broadcast, the enactment of special Act for local broadcast has become a breakthrough. In this point of view, we analyzed the performance and the limitation of the special Act. As a literature research, analyzing the literature and related-ordinances, we have sought legal and institutional support plans for the local broadcast. As a result, with the Local Broadcast Development Council being in charge of legislative right and responsibility, a plan to empower them to have legal and institutional authority should be drawn; another plan to secure independence in operating a fund and to promote the capability to produce local broadcast programs and the distribution system should be drawn; the other elaborate plan for the locality index that assesses the locality is required. Local broadcast should be on a way to secure not only public interest and concern but locality and diversity; legal and institutional plans should be sought.

Key Words : Local broadcasting, Legal & Institutional supporting, Special Act on Supporting Local Broadcast, Local Broadcast Development Council, Local Broadcast Development & Support Plan.

Received 17 November 2016, Revised 20 December 2016
Accepted 20 January 2017, Published 28 January 2017
Corresponding Author: Dug-Mo Kim(Honam University)
Email:kdmprof@honam.ac.kr

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1738-1916

1. 연구목적 및 필요성

지역방송발전을 위한 법적·제도적 지원방안의 관점에서 수년간의 입법과정을 거치면서 제정된 지역방송발전지원특별법(이하 ‘특별법’과 혼용)은 지역방송 발전의 새로운 계기가 되었다. 지역에 기반을 두고 지역민을 대상으로 지역의 콘텐츠를 제공하고 있는 지역방송은 지상파 방송으로서 공익성, 공공성, 공정성 등의 공적 가치를 구현할 책임이 있기에 그 발전 방안에 지대한 관심이 쏠리고 있다[1].

그동안 지역방송 발전방안에 관한 제안들은 대부분 정부나 방송위원회의 정책적이고 제도적차원의 원칙적 변화에 관한 것들이었다[2]. 즉, 중앙집중화 되어 있는 국내 미디어정책과 제도의 한계를 인식하고 제도적으로 문제를 해결하려는 방안을 제시하고 있는 것이다.

지역방송 발전을 위한 법적·제도적 지원 방안은 지역방송에 대한 정체성과 특수성을 고려한 정책적 접근에서부터 찾아볼 수 있다. 방송 관련 산업의 근간이 되는 방송법에서도 지역방송특별위원회를 설치하도록 하고 지역방송발전을 위한 제도적 접근을 강조했다.

지역방송발전지원특별법이 제정되게 된 이유는 현재 지역방송은 미디어융합에 따른 미디어시장에서의 매체간 경쟁 심화 및 방송시장의 유료화 확산이라는 어려운 방송환경 속에서 지방에 거주하는 국민에게 공공재로서 보편적인 서비스를 행하고 알권리 보장에 기여하고 있으나, 복수 미디어업 제도의 도입 및 종합편성채널 출범에 따른 정부의 미디어 정책의 변화로 열악한 미디어환경에 있는 지역방송이 존립의 위기에 처했기 때문이다.

특별법은 미디어 환경의 변화[18,20] 등에 따라 존립의 위기를 맞고 있는 지역방송에 대한 지원방안을 마련함으로써 지역방송이 지역민의 알 권리를 보장하고 지역사회의 공적 커뮤니케이션 통로의 마련에 기여하도록 하려는 것임을 밝히고 있다.

지역방송에서 제도적으로 나타난 기구는 ‘지역방송위원회 설치’이다. 먼저 ‘지역방송위원회의 설치’에는 1994년과 2003년 두 방송위원회의 연구보고서가 중요한 역할을 하였다.

지역방송에서 공적 책무로서 공익성(공공성), 지역성, 다양성의 확보는 중요하다[19]. 2014년 12월 4일 시행된 지역방송발전지원특별법은 지역방송 발전에 대한 기대

를 높였고 특별법 시행 후 2년이 지난 시점에서 지역방송발전위원회의 권한과 사업, 재원의 규모, 실질적인 지원 등 특별법에 의해 운영되는 성과와 한계 등에 대한 논의 필요성이 대두되고 있다.

지역방송발전지원특별법의 시행으로 방송제작 지원 규모가 다소 늘어났고, 지역방송 종사자 대상의 국내외 연수 등 재교육 프로그램이 추진 중인 것은 가시적인 성과이다. 그러나 출범 초기부터 확보된 예산이 부족하고, 지역방송발전위원회의 권한이 제한되고, 지역방송의 다양한 요구를 충분히 수용하지 못한다는 지적을 받고 있기도 하다.

따라서 본 논문에서는 지역방송발전을 위한 법적·제도적 측면에서 제정, 운영 중인 지역방송발전지원특별법의 그동안의 성과와 한계를 분석하여 지역방송발전을 위한 실질적인 대안을 모색해 보고자 한다.

2. 기존 연구 분석

지역방송발전지원특별법의 제정 필요성과 관련하여, 그동안 지역방송 활성화를 위한 선행 연구들을 종합하여 보면 몇 가지로 정리해 볼 수 있다.

첫째, 지역방송 활성화 방안 관련 연구는 정책적, 제도적 차원에서 지역방송 발전 방안을 모색한 연구들이다(정상윤,[3]; 원용진·황상현,[4]).

정상윤(2001)은 지역방송언론 종사자들을 대상으로 설문조사를 실시한 후, 법과 제도적 차원의 지원과 지역방송사 자체의 노력이 필요하다고 주장하였다.

둘째, 그동안 대부분의 지역방송 관련연구들은 지역성 개념에 집중하는 경향을 보였다. 대표적인 연구로 임영호[5], 이진로[6], 강명현·홍석민[7],이근용[1] 등의 연구를 들 수 있으며 이들 연구들은 지역성 개념과 지역성 활성화 방안 및 지역미디어의 경쟁력 강화에 초점을 맞춰 진행되었다.

이진로[6]는 지역성 구현을 강화하기 위해 기존 규제 조항을 일부 수정하거나 새로 추가 할 필요가 있음을 지적했다. 구체적으로는 지역방송의 허가나 제1차시 지역성 구현 내용반영, 네트워크 키 방송사의 지역방송 주식소유제한, 지역방송 편성비율의 확대, 지역성 구현평가 결과에 따라 지역방송 조성기금의 차등적 지원 등을 제시했다[2].

셋째, 지역방송발전특별법의 제정과 시행에 따라 이를 분석하는 연구들로 정리 할 수 있다. 다양한 방향에서 법에 대한 검토가 이루어졌다(김영수, 2015; 김재영·한상현[8]; 이승선, 2015; 최세경, 2015). 이들의 대체적인 결론은 ‘뜻은 좋으나 미흡하다’[9]로 보인다. 그간 지역 방송이 법에서는 최소한의 지위조차 인정받지 못한 만큼 지원에 대한 사회적 합의 자체가 일단 중요하다라는 태도이다[9].

김재영·한상현[8]은 지역방송발전지원계획을 비판적으로 고찰하였고 조항제[9]는 로컬리즘과 지역방송발전지원특별법에서 지역방송발전지원특별법이 정책적 실효성이 의심된다고 밝혔다. 김영수·최진호[16]는 지역방송발전지원계획에 대한 지역방송종사자의 중요도 평가를 통한 우선순위에 대해서 분석하였다.

넷째, 지역방송발전지원특별법에 명시된 방송통신발전기금 운용과 관련한 지원제한 기준이 되는 지역성지수 관련 연구들이다. 방송통신위원회에서 고시한 지역방송에 대한 방송통신 발전기금 지원제한기준으로 기금지원 제한의 세부기준이 고시되어있다. 이진로[6], 주정민[14], 정용준(2006), 강명현·주정민[17] 등은 지역방송에 대한 방송통신 발전기금의 기금지원 제한 세부지침이 되는 지역성 평가지수를 구체적으로 마련 할 것을 제안하는 연구들을 하였다.

3. 연구방법 및 범위

지역방송의 발전을 위한 법적·제도적 지원방안 연구를 위한 연구방법으로는 문헌연구의 방법을 사용하였다. 문헌연구방법을 통해 기존연구에 대한 분석을 시도하였으며, 분석대상의 범위는 지역방송발전위원회의 설치를 제안한 1994년의 방송위원회의 연구보고서에서부터 2014년 지역방송발전지원특별법이 시행되고 난 이후 이 법의 성과와 한계를 분석한 관련 연구논문과 각종 문헌 자료들을 대상으로 하였다. 또한 이와 더불어 특별법과 시행령 및 방송통신위원회의 고시 등의 각종 법령 자료들도 분석 대상으로 하였다.

이러한 문헌 분석을 통해 본 연구에서는 다음과 같은 연구문제에 답하고자 하였다.

첫째 지역방송발전을 위한 법적·제도적차원의 성과로서 지역방송발전위원회의 활동 내역, 지역방송발전지

원특별법의 시행, 지역방송발전지원 계획의 현황과 문제점, 방송발전기금 지원 제한기준과 문제점은 무엇인가?

둘째, 지역방송발전을 위한 법적·제도적 개선방안은 무엇인가? 를 모색해 보고자 하였다.

4. 분석 및 결과

4.1 지역방송발전을 위한 법적·제도적 지원 분석

4.1.1 지역방송발전위원회 제1,2기 활동내역

지역방송발전위원회의 설치에는 ‘지역방송발전연구위원회(지연위, 위원장: 유재천)에서 1994년 11월 발간된 ‘지역방송발전방안 연구보고서’(방송위원회)와 2003년 1월 발간된 방송위원회의 ‘지역방송발전위원회 종합보고서’[4,5]가 바탕이 되었다.

‘지역방송발전방안연구보고서’는 1994년 4월부터 6개월간 조사, 연구보고서를 제출하였다. 지역방송을 (1)조직 및 인력, (2)재정 및 운영 (3)편성 및 제작 (4)시설 및 장비 분야로 분석하여 개선방안을 제시하였다.

특히, 법적·제도적 차원 : 조직 및 인력분야에서 ‘지역방송위원회’를 설치하여 방송운영에 대한 감독과 프로그램 심의, 지역방송세미나, 시청자 불만처리 등을 지역 현장에서 신속하게 처리하고 지역민 의견을 수렴하도록 ‘지역시청자위원회’를 활성화하고 본사의 경우에는 지역 대표를 참여시켜 지역사회 의견을 대변하게 하였다.

‘지역방송발전위원회 종합보고서’는 2003년 1월 방송위원회에서 발간, 1990년대 후반 개국한 지역 민방으로 확대된 지역방송발전 방향을 (1) 지역방송의 위상과 역할 (2) 지역방송발전기금 구축방안 (3) 지역방송프로그램 경쟁강화방안 (4) 지역방송광고제도 개선방안의 분야로 나누어서 제시하였다[5].

1994년과 2003년 보고서를 통해서 지역방송에 대한 정책과 제도적 지원현황은 결론적으로 지역방송위원회의 설치와 시청자 위원회 강화, 방송발전기금 징수를 인하, 슈퍼스테이션 채널 도입과 광역화 방안 등을 정부의 정책적 지원영역으로 제시하였다. 추진이 미흡한 정책에는 광고요금 현실화와 PTAR과 같이 지역방송과 키방송사의 상반된 이해관계와 불평등 구조에 영향을 받는 내용이 포함됐다. 또한 협찬광고 고지완화 제도 및 의무편성비를 준수정책은 지역방송경영과 제작 여건의 현실 개

선에서 요청되는 만큼 긍정적 검토와 개선책을 모색해야 한다[5] 등으로 정리할 수 있다.

2007년 1월, 방송법에 지역방송발전위원회(이하 '지발위'와 혼용) 관련 조항이 신설되었으며 그에 따라서 2008년 8월 지역방송발전위원회 제1기는 대통령 직속 방통위 산하에 출범하여 활동하였다. 발의에서 출범까지 2년 반이 소요되었고 2011년 8월에 제2기가 출범하였다.

지역방송발전위원회는 2008년 8월 발족한 이후 2013년 6월까지 약 5년 동안 총 51회의 회의를 개최하였다. 39회까지가 1기 지역방송발전위원회의 활동에 해당하고 이후는 2기 활동에 해당한다. 그중 5번의 회의는 비공개로 처리되었다[10]. 하지만 당시 방송법 제42조의 4에 명시된 위원회의 직무는 각종 계획에 대한 심의와 평가에 한정돼 있었으며 위원회가 직접 실행계획을 세워 집행할 수 없는 구조적 한계를 안고 있었다[8].

4.1.2 지역방송발전지원특별법의 시행과 지역방송발전위원회의 현황

지역방송에 대한 접근의 새로운 계기가 된 지역방송발전지원특별법은 2014년 6월 3일 제정되었으며, 6개월이 지난 12월 4일 시행되었다. 조항제는 역사상 처음으로 지역 방송을 법적으로 규정한, 달리 말해 제도적 '공민권'을 부여한 지역방송발전지원특별법이 마침내 제정되었다[9]고 하였다.

지역방송발전지원특별법[21]은 목적을 명확히 하고 지역방송의 자율성 보장 및 제 4조의 국가 및 지방자치단체의 책무와 제6조 다른 법률과의 관계에서 지역방송발전지원에 관하여 우선하여 적용하여야 한다고 명시하였다. 또한 '지역방송발전지원계획 수립'과 '지역방송발전위원회'를 설치토록 명시하였고 7조 ⑤항과 ⑥항에 방송통신발전기금 지원의 제한 사항을 명시하고 방송통신위원회의 고시로 정하였다(특별법, 7조 ⑥항).

지역방송발전지원특별법 시행령[22]에는 지역방송발전지원계획의 수립과 방송통신발전기금의 지원[23] 및 지역방송관련단체 예산지원 사항과 위원회조직과 운영에 대해 명시하였다. 시행령 12조에는 업무의 위탁으로 특별법 7조 ②항 6호에 따른 지역방송의 발전을 위한 조사 연구 기술개발 및 인력양성에 관한 사항과 7조 ②항 8호에 따른 지역방송 프로그램의 경쟁력 제고 및 국내외 유통 활성화에 관한업무를 명시하였다. 이에 따라 지역

방송에 대한 방송통신발전기금 지원제한 기준이 방송통신위원회 고시로 2014.12.3. 제정 2014.12.4.일 시행되었다(방송통신위원회 고시 제2014-22호). 기금지원 제한의 세부기준과 지역성지수 평가, 기금지원제한, 기금지원 심사, 심사대상 기간을 명시하였다.

특별법에 대해서 조항제[9]는 과거적으로 제정된 지역방송법은 이러한 기대와는 달리 그렇게 실효적인 법이 되기 어렵다고 분석하였다. 조항제[9]는 변형 신자유주의 정책기조 때문에 정책 당국이 이 법에 그렇게 적극적이지 않을 가능성이 높고 로컬리즘과는 결코 어울리지 않는 방향이다. 신문과 달리 독자적인 재원이 마련되지 못하고 일반적인 방송통신기금이 된 것은 이의 반영이라고 지적하였다. 최진봉[12]도 독립적인 기금이 되지 못한 점을 아쉽다고 지적하였다.

지역방송발전지원특별법의 법 실효성의 문제와 정책당국의 집행의지에 의해 좌우 될 수 있다는 소지를 포함하고 있다는 점 등은 문제점으로 지적 할 수 있다. 지역방송발전위원회 직무 기능에 대한 개선도 필요하다고 볼 수 있다. 실질적인 지역방송발전을 지원하는 제도적 기구로서 기능이 명확해야 할 것이다. 일반기금인 방송통신발전기금의 사용보다는 지역방송발전을 위한 독자적 기금이나 예산 확보가 필요하다고 볼 수 있으며 지역방송 평가가 어렵다는 점에서도 평가에 대한 정교한 방안들이 개발될 필요가 있다. 지역성지수의 도입이 지역방송을 평가하는 유용한 도구로 작용할 수도 있지만 다른 측면에서는 다양성이나 자율성을 제한 할 수도 있다.

2014년 12월 30일 방송통신위원회는 제3기 지역방송발전위원회 위원 9명을 위촉하였다. 지역방송발전위원회는 특별법 제9조에 의해 설립된 법정위원회로 위원장, 부위원장 및 지역방송에 관하여 전문성과 경험이 풍부한 총 9인의 위원으로 구성하도록 되어 있으며 임기는 3년이다(방송위원회, 2014.12.30). 김재영·한상헌[8]은 위원의 수가 기존 5명에서 9명으로 확대되는 등의 진일보에도 불구하고 특별법 제11조에 규정된 위원회의 직무 범위는 이전에 비해 큰 변별이 없다고 비판하였다.

특별법 제11조에 규정된 위원회의 직무 범위는 (1)지역방송발전지원계획 및 지역방송에 관한 주요 지원정책의 심의와 평가 (2)지역방송의 전국적 유통기반 마련을 위한 시책의 평가 (3)지역방송의 발전을 위한 교육·연구 및 조사 (4) 지역방송사업자, 유관단체의 의견 수렴 및

지역방송 제도 개선 방안마련 (5)방송통신발전기금 지원이 필요한 사업의 발굴 (6)지역방송의 허가 및 재허가에 필요한 자료 수집 (7)그 밖에 위원회의 목적수행을 위하여 필요한 사항이다.

위원회의 위상이 강화되었다고는 하나 심의와 평가에 한정된 직무 범위 등 실질적 권한이 부여되지 않은 점은 이를 방증한다. 실제 지역방송 육성 기틀이 될 지원계획 수립 과정에 지역방송발전위원회는 전혀 관여할 수 없으며 계획안이 나온 다음에야 심의를 위한 회의만 2~3차례 개최된다. 이런 정책결정구조에서는 계획 마련에 상당한 시간이 소요되는 대안을 제기하기 어렵고 주어진 계획안의 울타리 내에서 논의가 이루어질 수밖에 없다[8]며 특별법에 따라 새로 출범한 지발위의 기능과 역할이 이전 지발위와 대동소이한 수준에 머무는 한 지역방송 정상화는 또 다시 요원한 과제가 될 것이다[8]등의 비판에 놓여 있다.

지역방송발전위원회의 회의결과를 보면 안전에 대한 심의가 대부분이었으며 토론 및 의견수렴으로 나타나고 있음을 볼 수 있다. 지역방송발전지원계획(안)과 지역방송발전위원회 부위원장 위촉 동의에 관한 건 등 단 두건만이 이 기간 심의 의결된 안전이었다. 지역방송발전위원회의는 특별법을 구성하는 중요한 기구로 볼 수 있으나 그 기능이 심의, 평가, 조사 등으로 나타나 있어 실질적인 기능이 더 필요하다고 볼 수 있다. 특별법 시행령 제8조에는 위원회의 안전제출에 대해서 위원은 위원회 회의에 안전을 제출할 수 있다고 명시되어 있으나 회의 개최 내역에는 구분하여 확인할 수 없었다.

4.1.3 지역방송발전지원 계획의 현황과 문제점

지역방송발전지원계획은 지역방송 지원·육성의 방향과 내용을 마련하는 일이다. 방송통신위원회가 3년마다 수립·시행해야 하는 의무사항(특별법 제7조 ①항)으로 계획 수립 시 지역방송발전위원회 심의를 거쳐야 한다(특별법 제11조 ①항 1호).

지역방송발전지원계획을 수립할 때 포함되어야 하는 사항은 특별법 제7조 ②항에 의무규정으로 명시돼 있다. 이는 1.지역방송의 언론자유 증진과 자율성 보장 2.지역방송 발전지원의 기본방향 3.지역방송의 발전을 위한 중장기 및 연도별 지원계획 4.지역방송 발전지원을 위한 재원 확보 및 배분에 관한 사항 5.지역방송의 경영개선을

위한 기반조성 지원에 관한 사항 6.지역방송의 발전을 위한 조사·연구·기술개발·교육 및 인력양성 지원에 관한 사항 7.지역방송 광고체계 개선방안, 광고·편성·협찬 관련 규제 개선방안에 관한 사항 8.지역방송프로그램의 경쟁력 제고 및 국내외 유통활성화에 관한 사항 9.지역방송의 경쟁력 강화를 위한 평가, 분석 및 통계에 관한 사항이다.

이번 지원계획을 수립하기 위해 방통위는 2014년 11월부터 2015년 3월까지 연구반을 구성·운영했다. 지원계획은 지역방송을 둘러싼 현황 분석에 이은 4대 추진전략과 10대 정책과제, 그리고 15개 사업 제시로 구성되었다[9]. 지원계획은 관계 부처와 시·도 의견수렴과 공청회, 지역방송발전위원회의 심의를 거쳐 6월4일 방통위 상임위에서 의결되었다. 방송통신위원회 전체회의 의결을 통해 2015년 6월 11일 이를 확정 발표하였다.

지원계획의 골격은 4대 추진전략과 2개의 중장기과제를 포함하여 10대 정책과제로 구성되어 있다. 지원계획은 제작, 편성·유통, 인력, 재정으로 편제된 것도 이 부문들이 지역방송의 취약성을 대별한다고 볼 수 있다.

4대 추진전략과 10대 정책과제는 1. 콘텐츠 제작 역량 강화 ①지역방송 프로그램 제작 지원 ②지역사회 공유자원의 활용 확대 ③지역 프로그램 제작 기반 강화 2.지역 프로그램 유통 촉진 ①지역방송 프로그램 편성규제 합리화 ②지역방송 유통 인프라 조성[중장기] 3.지역방송 자체역량 구축 ①지역방송의 지역성 평가 ②지역방송사 인적 자원의 고도화 및 전문화 4.재정안정 지원제도 기반조성 ①협찬규제 개선 ②방송통신발전기금 징수제도 개선 ③전과료 배분 체계 및 결합판매 제도 개선[중장기]이다.

지원계획에 대해서는 김재영·한상현[8]의 연구에서는 지역방송의 소유와 경영이 분리되지 않은데서 지역성지수 평가의 항목 하나로 견제될 수 없으며 지배구조에 대한 엄격한 규율이 요구되는 의제다라고 비판적 분석을 하였다. 김재영·한상현은 지역방송 정상화의 핵심의제가 빠진 지원계획은 무위(無爲)한 걸치레에 지나지 않는다[8]고 비판하였다.

4.1.4 방송통신발전기금 지원 제한기준과 문제점

특별법 제7조 ⑥항에 따른 지역방송사업자에 대한 방송통신발전기금 지원 제한 할 수 있는 기준 등에 대한 세부적인 내용을 정하고 있다. 방통위 고시를 통해 지역방

송에 대한 방송통신발전기금의 지원을 제한할 수 있는 3가지 기준을 제시하고 있다. ①지역방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현가능성이 저조한 경우 ②지역방송의 재허가 시 조건부 재허가를 받는 경우 ③지역성 지수 평가에서 일정수준에 미달한 경우이다. 공적책임 등 실현가능성은 심사 직전 1년간을 대상으로 지역방송사가 방송법 제18조, 제19조, 제99조 및 제100조에 따른 처분을 받은 경우 지역방송사가 공적 책임, 공정성, 공익성이 실현 가능성이 저조하다고 판단하는 경우이다. 조건부 재허가는 직전 재허가 심사기간으로 방송법 제17조에 따른 직전 재허가 시 해당 지역방송사업자에게만 방송프로그램 제작, 편성 등 양질의 프로그램 제공과 관련된 사항에 대해 특별히 재허가 조건을 부여 받은 경우이며, 지역성지수 평가는 심사 전전년도 1년간(방송평가 기간과 동일 지역성지수 평가 결과 600점 미만(1,000점 만점)인 경우[11]로 볼 수 있다.

방송에서의 로컬리즘 혹은 지역성은 다양성과 함께 오랫동안 커뮤니케이션 정책에서 추구하는 중요한 목표 중의 하나이다[13]. 주정민[14]이 지적하듯이 지역방송의 지역성에 대한 평가는 부재하였다고 볼 수 있다. 지역방송이 지역의 특성을 창달하기 위해 어떠한 역할을 수행했는지를 객관적으로 평가하는 지표가 부족했기 때문이다. 방송평가지수를 통해 간접적으로 지역방송의 지역성을 측정하고 있으나 이 또한 주로 중앙 방송사를 위한 측정 지표이다. 더욱이 지역방송 프로그램은 해당 지역민을 시청대상층으로 하고 있음은 물론, 방송 프로그램을 통해 지역성을 구현한다는 특수성을 지니고 있다는 사실을 생각하면 지역성지수 평가의 부재를 더욱 실감할 수 있을 것이다[15].

지역성지수의 지역성 제고 및 정책적 활용 등 여러 의의에도 불구하고 지역성지수는 지속적인 논의와 토론, 연구 등을 통해 보완되어야 할 측면들이 있다. 제시한 지역성지수의 배점이나 산정기준 등의 정교함을 더할 필요가 있다. 아울러, 평가점수의 산정기준 또한 면밀한 검토가 필요하다.

4.2 지역방송발전을 위한 법적·제도적 지원방안

지역방송발전을 위한 법적·제도적 지원방안으로 모색되어야 할 부분은, 첫 번째 지역방송발전위원회의 제도적 개선으로 실질적인 의결기능과 책임을 가지는 방

향이 되어져야 한다. 지역방송발전위원회는 그 기능이 심의나 단순 자문 기능에 머물러 있고 특별법 제8조에 명시된 안전 제출 기능은 유명무실하여 구조적·제도적 한계를 노출하고 있다. 위원회의 위원 구성도 지역방송 전문성과 지역성을 대표하는 인사들로 구성될 필요가 있으며 법정위원회로 구성되어 있으므로 그 위상에 맞는 법적 제도적 권한 강화 방안이 모색되어야 한다.

두 번째 재원에 관한 부분으로 운용기금의 독자성을 확보하는 문제이다. 김재영·한상현[8], 최진봉[12] 등이 지적한 바와 같이 지역방송발전을 위한 독립적인 지역방송발전기금의 운용이 중요하다. 현재의 재원 운용방식을 과감히 전환하는 정책변화와 개선이 필요하다.

이러한 측면에서 지역방송의 취약한 분야에 대해서 현행과 같은 기금편성이나 지원의 틀을 벗어나 특정분야의 지원에 일정 금액이상을 배분 또는 일정비율이상을 배분하는 재원의 편성을 의무화하는 방안도 정책적으로 모색해 볼 필요가 있다.

세 번째, 지역방송의 프로그램 제작능력과 유통구조를 지원하는 분야의 활성화방안이 모색되어야 한다. 지역방송발전지원특별법과 지역방송발전위원회의 기능 및 지역방송발전계획을 보면 주요한 방향은 지역방송의 콘텐츠 제작능력 향상과 지역프로그램 유통촉진과 유통구조를 활성화하는 내용을 포함하고 있다. 현재 대부분의 지역방송지원계획은 지역방송이 취약한 제작, 편성·유통, 인력, 재정분야에 편제되어 있다[8]. 지역방송의 콘텐츠 제작능력과 유통촉진 분야 지원은 대단히 시급하고 지역방송 콘텐츠 제작 능력을 향상시키고 유통을 촉진하는데 제도적·정책적 지원을 집중하여야 한다. 최근에 이루어지고 있는 지역방송종사자의 직무교육 강화와 해외 방송 전문 과정 참가 지원 등의 사업이 이루어지고 있는 점은 의미 있는 일로 이의 확대 지원이 요청된다.

또한, 특별법에 대해서 조항제[9]는 실효적인 법이 되기 어렵다고 분석하였고 지역방송발전계획에 대해 김재영·한상현[8]은 지역방송 정상화의 핵심의제가 빠졌다고 비판하였다. 특별법과 지역방송발전계획에 대한 비판적인 분석에서 보여 지듯이 정책당국의 집행의지에 의해 좌우 될 수 있는 법 실효성의 문제와 지역방송 정상화를 위한 지원계획도 요구되는 실정이다.

끝으로 '지역성지수'의 도입에 대한 평가와 제도적 보완이 모색되어야 할 것이다. '지역성지수'의 도입은 지

역방송에 대한 지역성을 평가할 수 있는 방안으로 조항 제[9]는 확대제도처럼 산정방식여부에 따라 역할 할 수 있지만 평가의 어려운 점을 지적했다. 이렇듯 지역방송 전체를 평가하는 지표로서 기능 할 것인가에 대한 문제를 지적할 수 있다. 따라서 지역성지수의 배점이나 산정 기준 등에 대한 더 정교한 방안들이 필요하다고 하겠다.

5. 결론

지역방송에서 공적 책무로서 공익성(공공성), 지역성, 다양성의 확보는 중요하다. 2014년 12월 지역방송발전지원특별법이 시행되면서 지역방송 발전에 대한 새로운 계기가 되었다. 지역방송발전지원특별법 시행 후 지역방송발전위원회의 기능 확대와 재원 규모, 실질적인 지원 등에서 다소 성과를 나타내고 있지만 지역방송발전을 위한 법적·제도적 방안의 개선이 필요함을 보여주고 있다.

지역방송발전을 위한 법적·제도적 지원방안을 분석한 결과 지역방송발전을 위한 방안으로 먼저, 지역방송발전위원회의 위상에 대한 제고로 지역방송발전위원회가 지역방송발전을 위한 중요한 제도적 기구로 위치하도록 실질적인 기능을 활성화하는 제도개선과 법적·제도적으로 권한을 강화하는 방안이 모색되어야 한다.

둘째, 지역방송발전을 지원하기 위한 기금의 독자성을 확보하는 문제이다. 지역방송발전지원이라는 특정목적에 위한 기금운용방식에 대한 정책적 전환이 필요하다.

셋째, 지역방송 프로그램 제작능력과 유통구조를 지원하는 분야의 활성화로 지역방송이 취약한 분야에 대한 지원을 확대하고 제도적·정책적으로 지원을 집중하여야 한다. 이와 관련 특정 지원 분야에 대한 일정 재원이상이나 일정비율 이상의 재원을 의무 편성하는 정책적 방안도 고려해 볼 수 있다.

끝으로 '지역성지수'도입으로 인한 지역성지수 배점이나 산정기준 등에 대한 더욱 정교한 방안이 모색되어야 할 것으로 보인다.

지역방송발전지원특별법이 시행됨으로서 지역방송 발전에 대한 기대가 높게 나타나고 있다. 이러한 지원방안의 핵심은 위기에 처한 지역방송을 발전시키고 지역방송의 특수성을 인정하는 방안들이 모색되어야 한다는 점이다. 아무리 좋은 제도와 방안들도 이를 실행하고자하

는 의지에 따라 달라지는 많은 경우를 보면서 지역방송을 발전시키겠다는 적극적인 관심과 지역방송의 특수적 가치와 다양성을 고양시키는 측면에서 방향을 잡아야 할 것이다. 특히, 지역방송발전지원특별법이 시행되고 있음으로 정책당국의 적극적인 정책기조가 보다 더 요구되고 있으며 이를 지원하는 제도적·정책적으로 뒷받침하는 방안들이 심도 있게 모색되어야 할 것이다.

REFERENCES

- [1] Keun Yong Lee, "Localities of Korean Local Broadcasting Contents on Traditional Cultures". Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies Vol.26 No.2. 87~121. 2012.
- [2] Jin-Young Kim, Sang-Hun Lee, Tae-Hak Han, "The Study of Competitiveness of Local Broadcasting Programs: focusing on the pattern of programming, viewing, and advertising market". Journal of Communication Science, Vol. 8, No. 1, 81~120. 2008.
- [3] Sang Yune Chung, "A Study on the Localism Policy of the Local Broadcasting in Korea". Journal of Communication Science, Vol. 9, No. 2, 498~530. 2009.
- [4] Yong-jin Won, Sang-hyun Hwang, "A Meta - Analysis of Research on Local Broadcasting". 285~332. 2011.
- [5] Yung-Ho Im, "Spatial Understanding in Korean Broadcasting Research and Disciplinary Identity: The Case of Local-Broadcasting Research". Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies Vol. 16, No. 2, 275~303. 2002.
- [6] Jinro Lee, "Broadcast Localism and Its Regulations in the Broadcasting Law". Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies, Vol. 18, No. 3, 634~678. 2004.
- [7] Myung-Hyun Kang, Seok-Min Hong, "Localism and Local Broadcasting - An Exploratory Study for the Conceptualization of Social Localism". Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies, Vol. 19, No. 1, 109~141. 2005.
- [8] Jae-Young Kim, Sang-Heon Han, "Expectations and Reality Towards Local Broadcast Development Council: A

- Critical Approach about Local Broadcast Development & Support Plan". Journal of Communication Science, Vol. 15, No. 3, 67~96, 2015.
- [9] Hang-Je Cho, "Localism and Special Act on the Development of Local Broadcasting". Journalism & Communication, Vol. 19, No. 3, 191~223. 2015.
- [10] Korea Communications Commission, White book of Local Broadcast Development Council. 2013
- [11] KCC-2014-12, "A Study on the Locality Index of the Local Broadcasting", KCC.2014
- [12] Jin Bong Choi, "A meaning & limit of the Special Act on the Development of Local Broadcasting". <media column>, <http://choijinbong.khan.kr/149>(June 18, 2014)
- [13] P. Napoli. The Localism Principle in Communications Policymaking and policy Analysis :Ambiguity, Inconsistency and Empirical Neglect. Policy Studies Journal, Vol. 29, No. 3, 372~387. 2001.
- [14] Jung-Min Joo, "A Study on the Locality Index on the Local Broadcasting". 2004 KABS Annual Fall Conference, 331-348, 2004.11.
- [15] Myung-Hyun Kang "A Study on the Scale Development for the Qualitative Measurement of Local Broadcasting Programs". Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies Vol.27 No.6, 7~36. 2013.
- [16] Young-Soo, Kim & Jin-Ho, Choi, "A Study on Perception of Local Broadcast Employees about the Local Broadcast Development & Support Plan : Focusing on Importance Evaluation of Major Policy about the Special Act on Supporting Local Broadcast". Korean Journal of Journalism and Communication Studies, Vol. 59, No. 6, 446~474. 2015.
- [17] Myung-Hyun Kang, Jung-Min Joo, "A Study on the Local Audience's Perceptions for Local Broadcasting and Its Effects on the Viewing Behaviors for Local Broadcasting Programs". Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies Vol.27No.6, 7~33. 2014.
- [18] Kwang-Soon Park, "An Analysis on the Visualization of the Online Newspaper : Focusing on the dependent Online Newspaper and Naver News," Journal of Digital Convergence, Vol.14, No.7, pp.321-329, 2016.
- [19] Jeong-Min Seo, Nang-Hee Kim, "Recent Research Trends and Implications of the Social Service Supply System", Journal of Digital Convergence, Vol. 14, No.4, pp.55-68, 2016.
- [20] Sang-Wook Kim, "A Conceptual Framework for the Personalization of Public Administration Services", Journal of Digital Convergence, Vol. 14, No.8, pp.57-67, 2016.
- [21] The Special Act on the Development of Local Broadcasting(2014.12.4).law no.12743. 2014.6.3
- [22] An Enforcement Ordinance of the Special Act on the Development of Local Broadcasting(2014.12.4). An executive order no.25815, 2014.12.3
- [23] A fund regulation criterion of broadcasting communication development on the local broadcast(2014.12.4). An announcement of KCC no.2014-22, 2014.12.3.

강철수(Kang, Chul Soo)



- 1989년 2월 : 전남대학교 정치외교학과(정치학사)
- 1995년 2월 : 전남대학교 대학원 정치학과(정치학석사)
- 2003년 2월 : 전남대학교 대학원 정치학과박사과정졸업(정치학박사)
- 2005년 8월 : 전라남도 선거방송토론

위원회 위원

- 2006년 2월 : 광주광역시 남구선거방송토론위원회 위원
- 2007년 12월 ~ 2011년 12월 : (사)광주전남민주연론시민연합 공동대표
- 1996년 3월 ~ 현재 : 고구려대학교 교수
- 관심분야 : 정책결정, 복지교육, 매스미디어
- E-Mail : cskang@kgrc.ac.kr

김덕모(Kim, Dug Mo)



- 1997년 2월 : 성균관대학교 대학원 신문방송학 박사과정 졸업(정치학박사)
- 1994년 3월 ~ 1995년 3월 : 미국 클리블랜드대학 방문연구원
- 2014년 9월 ~ 2015년 8월 : 미국 아리오와대학교 방문교수

- 2015년 12월 ~ 현재 : 지방자치발전위원회 정책자문위원
- 2015년 11월 ~ 현재 : 한국커뮤니케이션학회 부회장
- 2009년 11월 ~ 2012년 9월 : 지역신문발전위원회 위원
- 1998년 3월 ~ 현재 : 호남대학교 신문방송학과 교수
- 관심분야 : 저널리즘, 미디어 산업, 언론정책
- E-Mail : kdmprof@honam.ac.kr