

국내 공동체라디오 정책에 대한 비판적 고찰: 신규 허가 조건에 따른 쟁점을 중심으로

김 은 규*

우석대학교 미디어영상학과

2021년 공동체라디오방송 신규 사업자가 허가됐다. 제4-5기로 이어지는 방송통신위원회는 허가 유효기간 확대, 출력 증강, 콘텐츠 제작 지원 등을 통해 공동체라디오 활성화를 모색했고, 이어 신규 공동체라디오방송 20개를 허가했다. 이러한 일련의 조치들은 공동체라디오의 활성화를 위한 것이다. 그러나 2021년 신규 사업자 승인 과정에서 제시된 허가 기준들은 여전히 공동체라디오의 활성화와 관련 쟁점 사안들을 안고 있다. 이에 본 연구에서는 2021년 신규 공동체라디오방송 승인 과정에서 제시된 허가 기준을 검토하면서 쟁점과 문제점을 살펴보았다. 그리고 이에 대한 개선 방향을 다음과 같이 제안하고 있다. 첫째, 공동체라디오의 법적 정의가 관계 법령에서 명확하게 제시되어야 한다는 점이다. 이는 두 가지 방안으로 모색될 수 있다. 하나는 방송법 내에 공동체라디오방송의 사회문화적 가치와 특성을 반영한 법적 정의를 분명하게 제시하는 것이다. 다른 하나는 공동체라디오의 진흥을 위한 별도의 법을 제정하는 것이다. 둘째, 공동체라디오 편성 분야에 대한 규제 완화이다. 이는 법률에 근거하지 않는 허가 기준이기에 방송위의 전향적 의지 속에서 지침만 변화하면 바로 개선될 수 있는 사안이다. 셋째, 허가 출력의 증강 문제이다. 10~100W 범위 내에서 지역 환경에 따라 탄력적으로 적용하는 주파수 정책을 고려해야 한다. 이를 위해서는 방송법 및 전파법 시행령이 개정되어야 한다. 넷째, 방송권역 기준의 모호성을 해소하는 것이다. 개선 방향은 허가 지침에서 관계 법령을 정확히 지키는 것이다. 또한 방송권역에 대한 지침을 ‘기초지자체 단위 권역’으로 정비하는 것도 하나의 방법이다. 다섯째, 공동체라디오에 대한 공적 지원의 문제이다. 개선 방향은 방송통신발전기금을 통한 공적 지원, 그리고 공동체라디오방송의 소유 구조 내에 지방자치단체가 부분적으로 참여할 수 있도록 하는 방안들이 있다. 두 방안 모두 관련 법 개정이 필요한 사항이다.

주요어: 공동체라디오방송, 공동체 미디어, 방송통신위원회

* 단독저자 : 김은규, 우석대학교 미디어영상학과 교수, 전라북도 완주군 삼례읍 삼례로 443,

E-mail : kimegy@hanmail.net

■ 최초투고일 : 2021년 11월 25일 ■ 심사마감일 : 2021년 12월 23일 ■ 게재확정일 : 2022년 1월 11일

1. 서론

국내 공동체라디오방송의 규모가 2022년부터 대폭 확대된다. 방송통신위원회(이하 방통위)는 2021년 7월, 20개 지역의 신규 공동체라디오방송을 허가했다. 신규 승인된 공동체라디오들은 준비기간을 거쳐 1년 이내에 개국해야 한다. 이로써 기존 운영되던 7개 지역을 포함하여 2022년 하반기부터는 전국적으로 27개 지역에서 공동체라디오방송이 운영된다.

공동체라디오는 명칭에서 나타나듯 지역공동체 내에서 주민 참여에 의해 운영되는 지역밀착형 라디오방송이다. 비영리, 공동체 소유, 사회적 서비스 제공이라는 가치와 특성을 갖는 방송이다(김은규, 최성은, 2013a, 187-188쪽). 공동체라디오는 민주적이고 공적 커뮤니케이션을 실현 할 수 있는 사회적 실천이라는 의미를 갖는다. 상업 미디어나 공영미디어와 달리 지역, 인종, 종교, 문화 등 다양한 공동체의 정체성을 강화한다. 그럼으로써 개별 공동체의발전과 변화를 촉진하며, 궁극적으로 시민사회의 활성화를 가져온다. 이러한 측면에서 공동체라디오는 표현의 자유, 퍼블릭액세스, 커뮤니케이션 권리 증진이라는 함의를 갖는다(김은규, 최성은, 2013b, 119-120쪽).

실제로 2009년 정규사업 이후 운영되고 있는 국내 공동체라디오 대한 논의들을 보면, 이들 방송들이 지역사회 및 지역 주민의 커뮤니케이션 권리 확장에 유의미한 순기능을 보여주고 있다고 평가되고 있다. 공동체 공론장의 분화와 재구성(채영길 외, 2016), 주민 참여 기반 다중 지성의 실천(강진숙, 소유석, 2016), 시민성과 공동체성의 관계망에 기여하는 미디어(반명진, 김영찬, 2016), 이주노동자들에게 문화적 시민권을 향유토록 하는 공간(지영임, 2020)이라는 것이다.

공동체라디오의 지속 가능성은 정책 및 제도와

밀접하게 연관된다. 공동체라디오 역시 주파수 할당이나 면허승인이 수반되는 ‘방송’이며, 규제가 적용되는 미디어 환경에서 존재하기 때문이다. 공동체라디오에 대한 정책은 법률적 인정, 주파수 및 플랫폼 접근, 지원이라는 세 가지 요소로 구분된다. 법률적 인정은 공동체라디오를 법적 체계 속에서 공식적으로 인정하는 것과 명확한 개념 규정을 제시하는 것이다. 주파수 및 플랫폼 접근은 공동체라디오를 운영하는데 필요한 사안들이며, 주파수 할당, 면허절차 및 조건, 소유 기준, 평가 기준 등이 포함된다. 지원은 공동체라디오의 지속성을 위한 재원에 대한 내용들이다. 특히 공동체라디오는 소출력이라는 조건과 비영리 방송이라는 특성을 가지고 있기에 지원 정책이 지속가능성을 위한 중요한 바탕이 된다(최성은, 2014, 43-44쪽).

시범사업이 시작된 2004년 이후 16년의 시간이 경과하면서 국내 공동체라디오 정책에서도 의미 있는 변화가 진행됐다. 허가 출력이 1W에서 10W로 증강되면서 방송 도달(청취) 범위가 확장됐으며, 재승인 기간이 3년에서 5년으로 늘어났다. 또한 콘텐츠 제작을 위한 지원기금이 별도로 편성되기도 했다. 이러한 정책적 변화는 분명 한걸음 나아가는 조치이기는 하지만, 그 안에서도 여전히 검토의 여지를 남겨놓고 있다.

한편 급변하는 미디어 환경과 시대상의 변화는 공동체라디오 정책 관련 새로운 쟁점을 제기하기도 한다. 공동체라디오가 도입된 이후 국내 미디어 환경은 상전벽해라 할 만큼 많은 변화가 일어났다. 디지털 기반 미디어 확산과 초고속 통신망을 바탕으로 방송통신 융합이 급속하게 진행됐다. 레거시 미디어 영역은 치열한 생존 경쟁에 내몰리고 있지만, 상호작용성이 강화된 미디어들은 시민들의 미디어 참여 활동을 촉진하고 있다. 더욱이 한국사회 시민의식의 성장과 지방자치제도 발전을 기반으로 주민참여 미디어 활동들이 급속하

게 성장하고 있으며, 이를 위한 환경 역시 빠르게 조성되고 있다. 예컨대, 2019년 11월 기준 전국적으로 313개의 마을공동체미디어가 운영되고 있고(시청자미디어재단, 2019, 165쪽), 이를 위한 지자체 차원의 조례들이 제정되고 있다.

그럼에도 불구하고 현재의 공동체라디오 정책은 16년 전의 관점과 기준에 머물러 있는 사항들도 있다. 물론 방송 관계법의 개정 등을 통해 일정정도 공동체라디오 정책과 제도 개선이 이루어지기도 했다. 하지만, 공동체라디오의 사회문화적 가치와 운영의 현실성을 담보하지 못하는 쟁점들은 여전히 남아 있기에, 방송 관계법 등 법과 제도를 보다 정치하게 보완하는 노력들이 이루어져야 한다. 이에 본 연구에서는 2021년 신규 공동체라디오방송 승인 과정에서 제시된 허가 기준을 검토하면서 정책의 문제점과 쟁점을 분석하고, 이에 대한 개선 방향을 제안하고자 한다. 구체적인 사안들은 공동체라디오의 법적 정의, 편성·출력·방송권역, 그리고 재정 문제와 관련된 내용들이다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 내용들을 정리한다. 첫째, 그동안의 공동체라디오 정책 변화 과정 및 방통위가 제시하고 있는 향후 공동체라디오 정책의 방향성이다(정책변화 과정). 둘째, 현재 공동체라디오 정책에서 나타나는 쟁점들과 문제의 원인을 짚어 본다(정책적 쟁점, 방송권역 및 출력). 셋째, 제기된 쟁점의 해소를 위한 개선 방향 모색이다.

2. 공동체라디오 정책의 변화 과정

1) 정책 변화: 시기 및 주요 내용

국내 공동체라디오 정책 변화는 법률적 인정,

주파수 및 플랫폼 접근, 지원이라는 세 가지 정책적 요소를 고려하여 크게 다섯 단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫 번째 시기는 소출력 라디오방송 도입을 검토하는 ‘준비기(1995-2003년)’이다. 1995년 공보처는 ‘선진방송 5개년 계획안’을 통해 지방화 시대에 적합한 매체로 소출력 라디오 방송 도입을 검토했다. 이어 1998년 국민의 정부는 소출력 지역라디오 방송 신설과 확대 방안을 100대 국정과제 중의 하나로 제시하기도 했다. 2002년에는 국내에서 개최된 월드컵 경기와 맞물리면서 방송구역이 경기장 주변지역으로 제한된 미니FM 형식의 소출력 방송이 도입됐다. 이후 2003년에는 안내방송(미니FM)과 소출력방송(공동체라디오)을 구분하는 방송법 개정안이 제출되었으나 도입되지는 못했다. 준비기에는 ‘소출력 라디오’라는 개념으로부터 출발하여, 실제 미니FM이라는 소출력 방송이 국가적 행사와 맞물리면서 시행되기도 했다. 아울러 지방자치시대에 부응하는 지역 매체로서 소출력 라디오에 대한 정책이 구상되면서, 이에 대한 법제화를 시도했지만 구체적 성과를 이루어내지는 못했다.

두 번째 시기는 소출력 라디오방송이 시범사업으로 진행되던 ‘도입기(2004-2008년)’이다. (구)방송위원회는 2004년 소출력 라디오 시범사업을 위해 8개 지역¹⁾의 시범사업자를 선정했으며, 이에 따라 2005년부터 소출력 라디오 시범방송이 시작됐다. 2006년에는 방송법 개정을 통한 법제화가 이루어지면서 공동체라디오 방송사업자의 법적 지위가 확보됐다. 2007년에는 방송법 시행령 개정을 통해 편성과 자원 등 운영에 필요한 사항을 마련했고, 방송위원회 시행규칙 개정을 통해 허가 및 신청 절차에 관한 사항들이 마련됐다. 하지만, 공동체라디

1) 마포, 관악, 분당, 공주, 영주, 광주, 대구, 나주 지역의 8개 방송사업자

오에 대한 법적 지위가 확보되었음에도 불구하고 정규사업화 단계로 나아가지는 못하는 정책적 한계를 보여주었다. 시범사업으로서 1년 단위 재허가가 계속 연장되면서 시범 사업기간이 5년간 지속되기도 했다.

세 번째 시기는 공동체라디오에 대한 정규사업화가 이루어진 반면, 지역 소규모 라디오 방송국으로 방치된 ‘방임기(2009-2016년)’이다. 2009년 시범사업으로 진행됐던 공동체라디오 방송이 정규사업으로 전환됐다. 이에 따라 8개 시범사업자 중 나주 지역을 제외한 7곳이 공동체라디오 정규사업자로 선정됐다. 2010년에는 전파법 시행령 개정을 통해 명칭, 출력, 허가 유효기간을 정비했다. ‘소출력 방송국’에서 ‘공동체라디오방송국’으로 명칭이 변경됐으며, 출력은 1W에서 10W 이하로, 허가 유효기간은 기존 1년에서 3년으로 변경됐다. 하지만 시장경쟁 중심의 국정철학을 표방했던 당시 정부의 미디어정책 틀 속에서 공동체라디오 정책은 제자리를 답습하거나 오히려 후퇴되었다. 시범사업 기간 동안 진행된 공적지원은 ‘자율경쟁 원칙’ 속에서 2009년부터 중단됐다. 또한 법 개정을 통해 출력이 10W까지 가능했지만, 출력 증가가 허용되지 않아 1W에 계속 머물렀다. 소출력방송국에서 공동체라디오방송국으로 명칭만 바뀌었을 뿐이다. 더구나 전국 각지에서 공동체라디오 방송에 대한 수요가 있었지만, 신규사업자에 대한 정책은 고려되지 않았다.²⁾ 주민참여와 비영리를 바탕으로 하는 공동체라디오는 단지 지역의 소규

모 민영라디오로 취급되는 수준이었다.

네 번째 시기는 공동체라디오 활성화를 위한 제도 및 정책이 다시 모색되던 ‘정비기(2017-2020)’이다. 2018년 공동체라디오 방송의 허가 유효기간이 3년에서 5년으로 변경되었다. 허가기간이 5년인 여타 지상파방송과의 형평성을 맞춘 것이다. 이에 따라 2017년 재허가 심사에서 7개 공동체라디오 방송의 허가 유효기간이 2022년 12월까지 승인되었다. 또한 2018년에는 공동체라디오 콘텐츠 지원을 위한 예산이 별도로 편성되어 집행되었고, 15년 동안 1W에 머물렀던 허가 출력 역시 3~10W(공동체라디오 7개 사업자 중 10W 허용 2개, 나머지 5개는 3W 허용)로 변경 허가되었다.

이러한 정책 변화는 공동체라디오 활성화에 대한 시민사회의 요구와 이를 반영한 정부 정책 변화가 맞물리면서 부터이다. 2017년 취임한 문재인 정부는 100대 국정과제에 ‘미디어의 건강한 발전’을 제시했으며, 이를 위한 방안의 하나로 공동체라디오 확대를 포함시켰다.

이에 따라 제4기 방통위는 2018년 ‘공동체라디오 활성화 방안 연구반’을 운영하면서 공동체라디오의 운영 현황 진단 및 정책 개선 방향성을 검토하기도 했다. 정비기 동안 이루어진 허가기간 연장, 출력 증강, 콘텐츠 제작 지원은 분명 앞선 정부의 방임기에 비해 진일보 한 것이었다. 하지만 출력 증강 수준은 방송법 상 허용된 10W³⁾에 비해 제한적이었고, 콘텐츠 제작 지원 예산 역시 2억 원의 수준에 머물렀기에 공동체라디오 활성화

2) 당시 이명박 정부의 방통위(위원장 최시중)는 방송의 다양성 확대를 내세우며 공동체라디오 대신 허가 출력 1KW의 영어FM 방송 설립을 추진했다. 이에 따라 2008년 서울, 부산, 광주에 영어FM 방송을 허가했으며, 2009년에는 대전, 광주, 울산 등 주요 광역시로 영어FM 방송을 확장하고자 했다(방통위, 2009 연차보고서). 그리고 이를 위한 예산 지원이 2007년 25.8억, 2008년 27.3억, 2009년 28억, 2010년 236억원 규모로 매년 투입되었다(방통위, 2010 연차보고서). 관련하여 2008년 6월 12일, 공동체라디오 신규 사업을 준비하던 시민사회단체와 전국미디어운동네트워크는 ‘이명박 정부의 영어FM 추진 중단과 공동체라디오 정규사업 실시를 촉구하는 시민사회단체 기자회견’을 개최하기도 했다.

3) 7개 공동체라디오 방송사업자들은 2019년 3월 현행 방송법이 허용하는 ‘10W 이하의 출력’ 보장을 요구하며, 출력 증강 신청서를 일제히 방통위에 제출했다(송창한, 2019.4.1.).

<표 1> 국내 공동체라디오 정책 변화 과정

구분	주요 내용
준비기 소출력 라디오 구상	· 1995: 공보처, 소출력라디오 방송 도입 검토 · 2002: 정통부, 전파법시행령 개정: 소출력방송국(미니FM) 도입 · 2003: 방송법 개정 통한 소출력지상파라디오 방송 도입 추진
도입기 소출력 라디오 시범사업	· 2004: 소출력라디오 시범사업 도입(8개 사업자 선정) · 2005: 8개 시범사업자 방송국 허가 · 2006: 방송법 개정, 공동체라디오 법적지위 부여
방입기 정규방송 시작 (7개 방송사업자)	· 2009: 공동체라디오 공적지원 중단: 자율경영 원칙 의결 공동체라디오 정규사업자 선정(7개 사업자) · 2010: 전파법 시행령 개정: 명칭, 출력, 허가기간 정비 - '소출력방송국'에서 '공동체라디오방송국'으로 변경 - 허가 출력 1W에서 10W 범위로 확대(법적) - 허가 유효기간 1년에서 3년으로 변경 · 2014: 공동체라디오 의무방송시간(1일 6시간 이상) 규정 폐지
정비기 정규방송 활성화 모색	· 2017: 문재인정부 국정과제 70, 공동체라디오 활성화 제시 · 2017: 공동체라디오 방송사업자 재허가(2022.12.31.까지) · 2018: 허가 유효기간 3년에서 5년으로 변경(전파법 시행령 개정) · 2018: 방통위, '공동체라디오 활성화 방안' 연구반 운영 · 2020: 공동체라디오 콘텐츠 경쟁력 강화 지원(총 2억) · 2020: 주파수 출력 증강(1W -> 3W~10W) 변경 허가
확장기 공동체라디오 신규 확장	· 2021: 공동체라디오 20개 사업자 신규 승인(7월) 공동체라디오방송 활성화 지원단 출범(8월) · 2022: 공동체라디오 전국 27개 운영 예정 · 2022년 이후: 공동체라디오 전국 50개 지역으로 확대 예정

를 위한 과제를 여전히 남겨둔 시기였다.

다섯 번째 시기는 공동체라디오 방송사업자 규모를 늘리는 ‘확장기(2021년 이후)’이다. 2021년 제5기 방통위는 20개의 신규 공동체라디오를 허가했다. 한편 방통위는 신규 공동체라디오 방송을 추가로 허가할 방침이다. 2021년을 출발점으로 하는 확장기는 향후 공동체라디오 정책 방향과 맞물려 있기에, 이어지는 내용에서 자세히 살펴본다.

2) 신규 허가 및 향후 정책 방향

2021년 7월, 방통위는 신규 공동체라디오방송 20개의 법인을 허가했다. 이에 따라 2022년부터는 전국적으로 총 27개 공동체라디오가 운영되게

된다([부록] 참고). 지역적으로 보면 서울·경기권 10개, 강원권 2개, 충청권 4개, 경상권 7개, 전라권 4개이다. 제주도 지역에서는 이번 신규 허가 신청에 응한 단체가 하나도 없었기에, 공동체라디오의 전국 분포에서 제외된 상황이다. 신규 허가된 방송의 허가출력은 3W를 승인한 2곳(구리시, 순천시)을 제외하고는 모두 방송법이 허락하는 최고치인 10W이다. 이번 신규 허가를 통해 그동안 제기되어 왔던 공동체라디오의 확장 및 출력 증강 요구에 부응한 것이다.

또한 신규허가 직후에는 ‘공동체라디오방송 활성화 지원단’이 출범했다. 방통위는 이 지원단을 통해 신규 방송사업자들의 개국을 지원하는 한편, 향후 공동체라디오의 활성화를 위한 협업 체계를

이끌어갈 것이라고 밝혔다. 이를 위해 지원단에는 방통위, 과기정통부, 행정안전부 등 정부 관계 부처와 유관기관인 시청자미디어재단, 그리고 민간 기구인 한국공동체라디오방송협회, 한국방송기술인연합회 등 6개 기관이 참여하도록 했다(방통위, 2021.8.27.).

방통통신위원회는 향후에도 신규 사업자를 계속 추가하여 국내 공동체라디오방송의 규모를 확대하겠다고 표방하고 있다. 방통위는 ‘2021 업무 계획’(방통위, 2021a)과 ‘제5기 비전 및 주요 정책 과제’(방통위, 2021b) 발표를 통해 향후 정책과제 중의 하나로 ‘방송의 공공서비스 확대’를 제시했다. 이 중 공동체라디오의 활성화와 관련된 정책은 ‘미디어 공공성 강화’와 ‘재난방송 대응체계 고도화’라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 미디어 공공성의 강화 측면은 미디어 공공성과 신뢰성을 강화하기 위해 제도 전반을 개선하고 지역방송 등의 공적서비스 확대 방안을 마련한다는 것이다. 이를 위해 공동체라디오 신규 허가를 추진하고, 재정지원 확대를 통해 공동체라디오 콘텐츠 제작 및 전문교육 지원 확대를 지속적으로 추진한다는 계획이다. 2021년 신규 허가와 지원단 구성은 이러한 계획을 실행하는 과정인 것이다. 공동체라디오 정책이 분명한 계획을 토대로 실제 현실화되고 있기에 향후 공동체라디오 활성화와 관련 청신호를 보내고 있는 셈이다.

둘째, 재난방송 대응체계 고도화 측면은 지역밀착형 방송인 공동체라디오의 특성을 살려 재난방송 체계에 연결시킨다는 것이다. 방통위는 ‘재난방송 강화 종합계획’(2021.8)을 통해 국민 누구나 자신이 이용하는 매체를 통해 언제 어디서나 재난정보를 받을 수 있도록 재난방송 접근성 및 전달체계를 강화하겠다고 밝히고 있다. 특히나 기후 변화로 인해 산불, 태풍, 홍수 등과 같이 국지적인

지역재난이 늘어나고 있는 상황에서 현장 중심의 재난방송이 신속하게 실시될 수 있도록 지역방송을 중심으로 하는 협력 체계를 구축한다는 계획이다. 이를 위해 관련법을 개정하여 공동체라디오를 의무 재난방송으로 편입시키는 한편, 지역 기반 공동체라디오방송을 향후 50개 이상으로 확대하여 촘촘한 재난방송을 실행하겠다는 것이다.

공동체라디오는 주민 참여에 의한 지역밀착형 방송이기에 재난방송으로 강점을 갖는다. 실제 2011년 3월 일본 동북부 지방에서 발생한 대지진 속에서 30여개 공동체라디오가 재난방송으로서의 기능을 발휘한 바 있다(이진행, 2011). 국내의 경우 코로나19 바이러스가 번창하던 2020년 4월, 공동체라디오 <대구성서FM>이 특별생방송을 통해 구내 마스크 판매 현황, 동네 마트 진열대 현황, 자가격리자 인터뷰 등 지역 소식을 제공하면서 지역밀착형 재난방송을 실시한 바 있다. 행정안전부는 이를 코로나19 대응 우수사례로 언급하기도 했다(지상파라디오진흥자문위원회, 2020, 20쪽).

위와 같은 방통위의 미디어정책 및 재난방송 계획은 향후 공동체라디오 활성화와 관련 긍정적인 예측을 가능하게 한다. 계획에 따르면, 2022년 이후 빠른 시일 내에 전국에서 50개 이상의 공동체라디오방송이 운영될 전망이다. 또한 공동체라디오에 재난방송 의무가 조건으로 부과되는 한편, 이러한 체계 구성과 연결된 지원 재정 역시 확보될 전망이다.

이처럼 방통위는 일정한 정책적 로드맵을 제시하며, 공동체라디오방송의 확대와 지원을 위한 단계적 수순을 밟고 있다. 과거에 비해 한걸음 나아가면서 정책의 일관성과 신뢰성을 확보하고 있는 것이다. 그러나 공동체라디오의 본래적 기능과 특성을 살리면서 주민참여 지역밀착형 미디어로 온전하게 정착하기 위해서는 풀어야 할 과제들이 있다.

3. 정책의 방점: 소출력라디오인가? 공동체라디오인가?

소출력라디오로 출발한 공동체라디오 정책은 그동안의 축적된 시간에 비해 더딘 행보를 이어왔다. 이는 국정 운영 담당자들의 정책 기조와 미디어정책에 대한 관점이 하나의 원인이기도 했다. 2017년 이후 제4-5기 방통위를 거치면서 공동체라디오 정책은 정비기에 이어 확장기로 이어지고 있다. 이에 따라 그동안 정책적 개선 사항으로 요구되어 왔던 규모 확대, 출력 증강, 지원 등의 문제가 부분적으로 해소되기도 했다. 하지만 공동체라디오의 확장과 활성화를 예고하는 정책의 근거

에는 여전히 쟁점들이 남아 있다.

무엇보다도 본질적인 쟁점으로는 공동체라디오 정책이 ‘소출력라디오’와 ‘공동체라디오’ 중 어느 지점에 방점을 두고 있는지의 여부이다. 이는 공동체라디오 정책과 관련 매우 중요한 지점이다. 미디어 정책에서 필연적으로 수반되는 규제 및 진흥 방안들이 해당 미디어의 법적 정의 및 철학의 문제와 연관되기 때문이다. 물론 방송법에 의한 법적 지위로서의 명칭은 분명 ‘공동체라디오’이다. 그러나 법적 개념 및 정의, 그리고 이에 따른 편성 규제, 소유규제, 지원 원의 문제 역시 ‘공동체’에 초점을 두고 있는지는 분명하게 검토되어야 할 문제이다.

<표 2> 공동체라디오의 허가 기준(2021년 3월)

구분	내용
소유	비영리 법인 <ul style="list-style-type: none"> 정부, 지자체, 종교단체, 정당, 영리목적 사업자 제외(방송법 제8조제14항) 공동체라디오방송국 1개 초과 소유 금지(방송법 제8조제15항)
출력	법정 출력(10W) 이내(전파법 시행령 제57조제2항1) <i>* 2010년 1W에서 10W 이내로 법령 개정 2020년 2월 기준 7개 사업자 3~5W로 출력 증강 허용</i>
재원	<ul style="list-style-type: none"> 자체조달(자율경영)을 원칙으로 함 기부금, 지방자치단체보조금, 방송광고수익금, 협찬고지수익금, 기타 수익금(방송법시행령 제13조의2 제2항) 방송광고와 협찬고지 지상파라디오채널과 동일(방송법 제73조제2항, 방송법시행령 제59조제2항) <i>* 2009.6 제1기 방통위 '자율경영' 원칙 의결: 공적지원 중단 및 광고 허용</i>
편성	<ul style="list-style-type: none"> 음악, 문화, 정보제공(지역관련 소식에 한정) (방송법시행령 제50조제2항에 의한) 보도에 관한 방송프로그램 편성 금지 매일 6시간 이상 방송 실시 매월 전체방송시간의 60% 이상을 허가받은 주된 방송분야 프로그램 편성(방송법시행령 제13조의2 제1항) 청취자 참여 방송평가회 연 1회 이상 실시(방송법 제86조제1항) 매월 전체 방송시간 20% 이상 청취자 참여프로그램 편성(방송법 시행령 제52조의2) 다른 공동체라디오방송사업자 제작물 매월 전체 방송시간 30% 미만 편성(방송법 시행령 제52조의2) <i>* 매일 6시간 의무방송 규정 폐지되었지만, 허가/재허가 조건으로 부과</i>
허가 유효 기간	5년(방송법 시행령 제16조제1항) <i>* 2010년(1-3년), 2018년(3-5년) 2차례 변경 기준 7개 사업자 재허가 기간 2022.12.31.</i>
방송 권역	시, 군, 구 행정구역 단위

주: a) 방통위(2021.3), ‘공동체라디오방송사업자 선정 심사기준 및 허가신청 요령’ 참조.

b) (*) 표시 설명은 해당 사항에 대한 정책 변화 내용임.

2021년 신규 허가 관련 방통위가 제시한 허가 조건 및 심사 기준은 공동체라디오 정책의 현재적 방점이 어디에 있는지 살펴볼 수 있는 기준이 된다. 방통위는 2021년 2월 전체회의를 통해 공동체라디오의 신규사업자 허가 계획을 의결했다. 공동체라디오 활성화 계획을 준비하고 이를 실행하는 결정이기에 방통위의 정책적 의지를 확인할 수 있는 조치였다. 이에 따른 허가 기준 역시 같이 발표 되었으며, 이에 대한 기본 내용은 <표 2>와 같다.

위 허가 기준을 종합해 보면 방통위가 제시하는 공동체라디오는 ‘소출력 지역 민영방송’이다. 10W 이하의 소출력으로, 시·군·구의 행정구역 단위에서, 자율경영의 재원을 토대로 시행되는 라디오 방송이라는 가이드라인이다. 편성, 출력, 자원 등 관련 기준들이 공동체라디오의 특성을 충분히 살려내지 못하고 있으며, 정책의 방점이 ‘공동체라디오’가 아니라 ‘소출력라디오’임을 확인할 수 있다.

제5기 방통위는 공동체라디오 활성화에 대한 정책적 의지를 표명하고, 이를 위한 계획과 실행을 진행하고 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 문제들이 나타나는 근본적인 원인은 방송법을 필두로 한 관계 법령들이 공동체라디오방송에 대한 명확한 정의를 담지 못하고 있기 때문이다. 아울러 관계 법령이 그러하다보니 정책 시행과정에서 기존의 ‘의결’ 등에 따른 관계적 방침이 적용되고 있는 것도 원인 중의 하나이다.

1) 법령상의 문제: 법적 정의의 부재

관계 법령을 살펴보면, 공동체라디오에 대한 개념적 조건과 정의는 ‘방송법’과 ‘전파법 시행령’을 통해 확인된다. 방송법에서 방송의 정의(제2조) 구분은 <방송-방송사업-방송사업자>의 3단계로 제시된다. 그런데 공동체라디오와 관련해서는 ‘방

송’에 대한 별도의 규정 없이 방송사업자의 한 유형으로서 ‘공동체라디오방송사업자’라고만 규정하고 있다. 그리고 방송사업자로서 공동체라디오방송은 ‘10와트 이하 공익목적 라디오방송’이라고 정의하고 있다(방송법 제2조3 마). 전파법 시행령 역시 ‘안테나 공급전력 10W 이하’(제57조 제2항 1)라고 공동체라디오방송사업자의 개설 조건을 제시하고 있다. 이러한 규정들은 공동체라디오의 특성이 아닌 출력이라는 기술적 형식으로, 그리고 지상파방송의 한 유형으로만 규정토록 하는 한계를 보여준다.

물론 방송법 조항에서 ‘공익목적’이라고 성격을 규정하고 있지만, 공익이라는 요건은 방송법 전반에 걸쳐 보여지듯 모든 방송과 방송사업자에게 부과되는 상위적 수준의 개념이다. 예컨대, 방송법 제6조 ‘방송의 공정성과 공익성’, 제10조 (방송사업자) 심사기준 절차 ‘방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현가능성’에서 제시되듯 방송의 사회적 책무와 관련 모든 방송사업자들에게 적용되는 상위적이고 일반적인 개념인 것이다.

결국 국내에서 공동체라디오에 대한 법적 개념은 ‘10W 이하 소출력 라디오방송’이며, 그 지위는 방송사업자의 한 유형이다. 방송 목적보다는 출력 제한이라는 형식에 중심을 두고 있는 것이다. 이러한 법령 상의 문제는 진입, 편성, 자원 등과 관련, 공동체라디오의 특성이 반영되지 않은 기준과 규제들이 적용된다는 문제, 또는 소규모 매체에 도 불구하고 여타 지상파방송과 동일 수준의 규제가 적용되는 상대적 불균형 문제를 낳고 있다. 예컨대, 지상파라디오진흥자문위원회(2020, 15쪽)는 ‘라디오방송 진흥을 위한 정책건의서’를 통해 방송법상 규제는 시각매체인 TV를 중심으로 이루어지고 있는데, 공동체라디오가 지상파TV에 준하는 규제를 받고 있다고 지적하며 정책 변화를 촉구하기도 했다.

2) 2009년 의결 사항 적용의 문제: 보도금 지와 자율경영 원칙의 문제

쟁점을 형성토록 하는 또 하나의 요인은 기존의 ‘의결’ 사항이 정책 변화에도 불구하고 그대로 준용되고 있다는 점이다. 공동체라디오 정책과 관련하여 주목할 만한 의결 사항은 제1기 방통위가 2009년 6월 의결한 ‘공동체라디오방송 사업자 선정 방안’이다. 이 의결에서는 정규사업 도입과 함께 공동체라디오방송의 방송분야 및 재정조달 방안을 확정했다. 방송분야는 음악·문화·정보제공(지역관련 소식)에 한정되며 뉴스 취재·보도 금지, 그리고 재원은 자율경영의 원칙에 따라 공적 지원은 없다는 것이 핵심이다(방통위, 2009.6.10.). 시장지배적 사업자 입지 강화(김동원, 2011)와 도구주의적 방송관(조준상, 2011)으로 미디어 공공성을 훼손했다는 평가를 받는 1기 방통위의 미디어 정책 기조가 공동체라디오에도 반영된 내용이다. 문제는 이후의 공동체라디오 정책에서도 이같은 의결 내용이 그대로 반영되고 있다는 것이다.

2021년 신규 사업자 허가에서도 공동체라디오의 방송 분야는 ‘음악·문화·지역관련 소식에 한정된 정보제공이며, 방송법 시행령 제50조 제2항4)에서 규정하는 보도에 관한 방송프로그램 편성은 금지’토록 하고 있다. 하지만 보도 프로그램의 금지는 두 가지 차원에서 문제가 있다. 하나는 법률에 근거하지 않는 편성 규제라는 점이다. 즉, 공동체라디오의 방송 분야에 대한 규정은 방송법을 비롯 관계 법령 등에서 규정하지 않는 사항이다. 둘째는 공동체라디오의 의미와 기능에 대한 물이해적 조치라는 점이다. 공동체라디오는 주민 참여를 바탕으로 하는 지역밀착형 방송이다. 그러기에 해당 지역공동체의 현안들이 뉴스 및 시사

프로그램을 통해 자유롭게 제공되어야 한다. 관련하여, 공동체라디오 정규방송을 검토하던 시점에서 뉴스·시사 프로그램 허용이 바람직하다는 진단(박천일, 2005, 113쪽)이 제출된 바 있으며, 최소한 해당 방송구역과 연관한 내용들에 한해서는 가능토록 해야 한다는 제안(박채은, 2012, 28쪽)이 있기도 했다. 지방자치시대에 부응하는 공동체라디오 기능을 충분히 살리기 위해서는 법률에 근거하지 않은 편성 제한 방침의 개선이 필요하다.

재원 문제 역시 같은 맥락이다. 공동체라디오는 비영리 방송이다. 이에 초기 시범사업 기간에는 월 500만원 정도의 공적지원이 있었다. 그러나 2009년 의결사항은 자율경영 원칙을 제시하며 공적지원을 중단시키고, 대신 방송광고가 가능한 것으로 결정했다. 비영리 방송이며, 방송 도달 범위가 소규모 제한된 지역이기에 광고 매출이 어렵다는 특성을 외면하고 시장경쟁 원칙을 공동체라디오에도 적용시킨 것이다. 이 의결 방침에 따라 2009년 이후 공동체라디오는 소규모 광고와 후원을 바탕으로 재정을 꾸려나가고 있다. 그러다보니 기존 방송사 중 과반 이상이 자본 잠식이라는 재정적 어려움을 겪고 있다. 2020년 기준 7개 방송사의 자본 총액은 3천7백만 원에 불과하며, 4개 방송사는 부채가 누적되어 있는 적자 경영 상태를 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 ‘자율경영’의 원칙은 2021년 신규 허가 지침에서도 그대로 적용되었다. 물론, 공동체라디오 활성화 정책을 추진하고 있는 제5기 방통위에서는 2020년부터 ‘공동체라디오 콘텐츠 경쟁력 강화사업’을 도입하여, 연간 2억원 규모의 예산을 편성하여 지원하고 있다. 현행 법령상 공적 지원에 대한 근거가 없고, 공동체라디오

4) 방송법 시행령 제50조 2항은 ‘보도에 관한 방송프로그램’이라 함은 국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평 또는 해설 등의 방송프로그램이라 규정하고 있다.

<표 3> 2020년도 공동체라디오방송 재무/손익 현황

회사명	자산 총계	부채 총계	자본 총계	매출액	방송 매출액	기타사업 매출액	영업 손익	당기 순이익
공동체라디오(7개사)	1,424	1,387	37	1,743	928	815	-228	210
(사) 관악공동체라디오	1,032	605	426	568	192	376	122	130
(사) 광주시민방송	84	59	26	326	154	172	-56	40
(사) 금강에프엠방송	67	15	52	153	153	-	21	23
(사) 마포공동체라디오	97	183	-86	229	45	184	-161	-16
(사) 문화복지미디어연대	16	364	-348	13	13	-	-174	15
(사) 성서공동체에프엠	75	83	-8	244	235	9	11	11
(사) 영주에프엠방송	53	78	-25	209	136	74	9	6

출처: <방송사업자 재산상황 공표집> (43쪽), 2021.6., 방송통신위원회.

의 재원은 방송광고, 기부금, 지방자치단체 보조금, 협찬 등 기타 수익금으로 규정(방송법 시행령 제13조의2 제2항) 되어 있는 상황에서 방통위의 대처 방안이기도 하다. 콘텐츠 제작 지원은 공동체라디오의 운영에 도움이 되는 것은 분명하지만, 보다 근본적인 인식 전환과 대안이 필요하다.

공동체라디오의 공적 지원에 대한 해법은 다음과 같은 방안들이 제시되고 있다. 첫째는 방송통신발전기금을 통한 공적지원이다. 방송통신발전기금은 방송통신의 진흥을 지원하기 위한 것이고, 공동체라디오방송사업은 공적 목적이 크기 때문에 방송통신발전기금 용도 중 하나로 공동체라디오방송을 지원하도록 ‘방송통신발전기본법’을 개정하는 방안이다(김여라, 2018, 14쪽). 둘째는 공동체라디오의 소유 구조에 지방자치단체의 간접 참여를 허용⁵⁾토록 하자는 안이다. 현행 법 상 지방자치단체는 공동체라디오의 소유에 참여할 수 없다(방송법 제8조 제14항). 그러나 공동체라디오

는 지역밀착형 주민 참여 방송으로서 지방자치 시행 의의와 부합하기에, 지역 상황에 따라 ‘반관반민 모델’이 허용될 수 있도록 하자는 것이다(이만제, 2019). 대표적으로 제시되는 두 가지 방안 모두 관계 법령 개정이 필요한 사안이다. 지방자치 시대에 지역밀착형 주민 참여 방송으로서의 의미가 크지만, 방송 권역이 제한되는 비영리 라디오라는 특성을 감안하여 공적 지원에 대한 문제는 전향적으로 검토되어야 할 것이다.

4. 방송권역과 출력: 어느 범위까지 들리는(들려야 하는) 방송인가?

공동체라디오의 허가 방침과 관련 또 다른 쟁점은 방송 권역 및 허가 출력에 관한 사항이다. 즉, 어디까지 들려야 하는지에 대한 쟁점이다. 2021년 신규 허가 지침은 허가출력 10W 이내, 허가 방송

5) 2018년 제4기 방통위에서 운영한 ‘공동체라디오 활성화 방안 연구반’ 조사에 따르면, 공동체라디오 설립에 관심을 갖는 주체 102개 중 지방자치단체가 54개로 가장 많았다(이만제, 2019). 관련하여 지방자치단체의 부분적 참여 문제는 보다 정치한 검토가 필요하다. 재정적 안정을 위한 장치가 자칫 관의 개입 여지를 확장함으로써 주민참여에 의한 지역밀착형 방송이라는 공동체라디오의 가치와 충돌할 수 있기 때문이다. 이에 참여비를 제한, 독립적 운영 보장과 같은 구체적 내용들이 관계 법령 혹은 지자체 조례 등을 통해 규정될 필요가 있다.

권역은 시·군·구 행정구역 단위라는 방침을 적용했다. 하지만 이 역시 ‘공동체’가 아니라 ‘소출력’이라는 지점에 방점을 두고 있다는 정책의 현실을 보여준다.

1) 허가 출력: ‘들리지 않는 방송’

공동체라디오 허가 출력은 전파법 시행령에 의해 10W 이하로 규정되고 있다. 이에 따라 방통위는 공동체라디오의 허가 출력을 3W~10W 내에서 승인하고 있다. 정확히 말하면 7개 사업자(기존 5개, 신규 2개)는 3W, 20개 사업자(기존 5개, 신규 18개)는 10W를 허가 받았다.

공동체라디오방송은 초단파(FM)를 사용하고 있다. 초단파는 88~108MHz 주파수를 중심으로 하는 근거리 직접파를 이용한다. 방송의 가청 범위는 허가 출력(안테나 공급전력)과 송신점(지상고+안테나높이)에 의해 좌우된다. KBS와 같은 지상파 라디오 방송사들의 FM방송 허가 출력은 500W~10KW 수준이다.

소출력 라디오방송은 100W 이하의 출력 범위를 말하며, 이는 다시 1W(반경 1Km) 이하의 미니FM 방송과 10~100W(반경 5~10KM) 이하의 라디오방송으로 구분 할 수 있다. 미니FM은 경기장·공원·박물관 등에서 제한적으로 운영되는 ‘안내방송’으로 활용되며, 10~100W 범위의 소출력 방송은 주로 ‘주민참여형 지역방송’으로 활용된다(한진만 외, 2001, 90쪽). 국내에서는 2002년

월드컵 당시 미니FM 형태의 안내방송이 시행된 바 있으며, 2004년부터 지역방송 개념으로서 1W 이하 소출력 방송을 시범사업으로 실시하기 시작했다.

2004년 시범 사업을 시작할 때부터 허가 출력 문제는 주요 쟁점 요소였다. 소출력FM이지만 지역방송이 되기 위해서는 10W 이상(이만제, 2003) 혹은 10~100W 범위(박천일, 2005)가 필요하다는 제안이 있었다. 그러나 시범 사업에서는 미니FM 수준의 출력 1W 이내를 허가 했다. 2009년 정규 방송을 허가 하면서도 ‘1W를 유지하는 것을 원칙’으로 했다. 이 역시 2009년 6월 1기 방통위의 의결 사항으로 10W 이하의 출력을 가능토록 한 방송법과 공동체방송의 사회문화적 기능을 외면하는 조치였다. 때문에 공동체라디오는 반경 1Km 수준에서만 겨우 들리는 ‘들리지 않는 방송’으로 치부되었다. 이후 2010년 전파법 시행령 개정을 통해 ‘10W 이내’로 출력 증강을 명시했지만, 현실적인 출력 증강은 2020년 2월 제4기 방통위 시기에 이루어졌다. 법령을 통해 출력 증강이 보장되었음에도 불구하고 정책적 허용은 장기간 실행되지 않았던 것이다.

제4기 방통위는 문재인 정부 국정과제에서 제시된 공동체라디오 활성화를 위해 2018년 ‘공동체라디오 활성화 방안 연구반’을 운영하는 등 정책적 노력을 기울였다. 이에 따라 기존 허가 유효기간 3년을 5년으로 변경하여 재승인하기도 했으며, 주파수 출력 역시 3~10W 범위에서 승인했

<표 4> 라디오 방송의 종류

	중파방송(AM)	단파방송(AM)	초단파방송(FM)
주파수	526.5~1606.5 KHz	3.9~26.1 MHz	88~108 MHz
전파특성	지표파 원거리	전리층 반사파 원거리(국제방송)	직접파 근거리

출처: <공동체라디오방송 평가 및 정책방안 연구> (89쪽), 2010, 한국전파진흥원.

다. 그리고 제5기 방통위에서 진행된 2021년 신규 허가 역시 동일한 범위에서 출력을 허가했다. 제4/5기 방통위로 이어지는 정책은 공동체라디오의 규제 완화 및 활성화를 위한 긍정적 변화라 평가할 수 있다.

하지만 반경 7Km 이내가 가청 범위인 10W 출력(한국전파진흥원, 2007, 109쪽)의 경우 지역밀착형 공동체라디오라는 기능을 수행하기에는 여전히 미흡할 수 밖에 없다. 이는 첫째, 안테나 위치(송신점)와 도심 빌딩 높이/밀집도에 따라 실제 가청범위는 줄어들고,⁶⁾ 둘째, 공동체라디오의 허가 권역인 시·군·구 단위의 지리적 면적이 대부분 반경 7Km 이상을 넘어선다는 문제에서 비롯된다. 요컨대, 공동체라디오가 허가된 동일 행정권역 내에서도 송신점의 위치에 따라, 지리적 면적에 따라, 도심의 건물 환경에 따라 들리거나 혹은 들리지 않은 가청범위가 형성된다는 것이다. 이에 소출력FM 출력 범위를 10~100W 이내로 허용하고, 방송권역과 지역 상황에 따라 유연하게 적용하는 출력 정책이 효율적이라는 제안이다(이만제, 2019).

공동체라디오가 활성화되어 있는 국가들의 경우 대부분 탄력적인 주파수 허가 정책을 실시하고 있다. 특히 우리나라와 비슷한 시기인 2005년도에 공동체라디오 정책을 도입한 영국의 경우 FM 25W(도시)/50W(농촌), AM 20~70W의 유연한 출력 허가과 지원 정책을 펼쳤고, 이에 2021년 9월 기준 총 314개(Ofcom, 2021)의 공동체라디오가 운영되고 있다. 국내의 경우도 현행 법령

의 개정을 통한 탄력적인 주파수 허가 정책을 고려할 필요가 있다.

2) 방송권역: ‘시·군·구’ 해석에 따른 형평성

방송권역은 방송이 실행되는 지역 단위를 말하며, 전파법 시행령은 이를 ‘방송구역’이라 정의하고 있다. 2021년 공동체라디오방송 허가 지침은 ‘시·군·구 행정구역 단위 허가를 원칙’으로 제시하고 있다. 우리나라 행정구역이 시·군·구에 기초하고 있기에 방송권역의 허가 범위로써 큰 문제는 없어 보인다. 그러나 엄밀하게 들여다보면, ‘구(區)’ 유형이 ‘자치구’와 ‘행정구’로 구분⁷⁾되는 상황에서 ‘구’의 범위를 어떻게 해석할 것인가의 문제가 발생한다. 관련하여, 방통위는 이를 행정구 단위로 적용하여 승인을 하는 한편, 방송 이름에서도 방송권역 단위의 명칭을 사용할 것을 엄격하게 요구했다. 그러나 이는 다음과 같은 논쟁점을 낳는다.

첫째는 법령에 근거하지 않거나 관계 법령과 배치되는 행정 지침이라는 점이다. <표 5>에서 보듯 방송 관계 법령에서는 방송권역에 대한 규정은 제시하지 않고 있다. 대신 전파법 시행령은 방송구역 단위를 국내 행정 체계와 맞추어 제시하고 있고, 이 중 ‘구(區)는 자치구를 말한다’고 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 2021년 신규 허가에서는 ‘행정구’ 단위를 적용하여 방송구역을 허가하는 정책적 모순을 보이고 있다.

- 6) 실제 소출력 주파수 측정결과 건물 등의 환경요인으로 인해 송신점에서 1Km 거리에 비해 5Km 거리에서는 63% 수준으로 수신율이 떨어진다는 실험결과를 볼 수 있다(허영태 외, 2001).
- 7) 자치구란 지방자치단체로서 법인격이 주어지고 일정한 관할 구역 내에서 자치권이 인정되는 구이며, 행정구란 행정사무의 처리 편의를 위하여 설치되는 시(市)의 하부 행정기관으로서 관할구역을 가지고 있는 구를 의미한다. 즉, 자치구란 권리와 의무의 주체가 되는 법인격을 가지며, 행정구란 행정 사무 편의를 위해 설치되는 부분이다. 2020년 12월 기준 국내에는 226개의 기초자치단체(시·군·구)가 있으며, 이중 자치구는 69개이다(행정안전부, 2021).

<표 5> 방송권역 관련 허가 기준과 관계 법령

허가 방송권역 (2021 지침)	시, 군, 구 행정구역 단위 허가를 원칙으로 하되, 주파수 환경과 지역·문화·사회적 특성을 고려하여 권역을 설정할 수 있음	
관계 법령	방송 관련법	<방송법>, <방송법 시행령>, <방송법 시행에 관한 방송통신 위원회 규칙>, <전파법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙> 등 법령과 규칙에서 허가 권역에 대한 조항은 없음
	전파법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> • 방송구역이란 방송을 양호하게 수신할 수 있는 구역 (제2조13) • 방송구역은 특별시·도·특별자치도·시·군·구(자치구를 말한다) 등의 구별에 따라 표시 (제58조 제1항)

둘째는 지역별 형평성 문제가 발생한다는 점이다. 지역 중소도시에 위치한 ‘행정구로서의 구’와 특별시·광역시 내의 ‘자치구로서의 구’가 동일하게 취급되는 문제가 발생한다. 예컨대, 전라북도 전주시 덕진구(행정구)와 서울특별시 마포구(자치구)는 인구 규모와 범위 면에서 분명한 차이가 난다.

또한 규모는 크지만 행정구가 없는 도시와 규모가 작음에도 불구하고 행정구가 나뉜 도시 간의 형평성 문제도 발생한다. 예컨대, 경기도 남양주시는 인구 약 70만에 458km² 면적에 달하는 대형 도시이지만 행정구(區)가 없다. 이에 방통위의 방송권역 지침에 따르면 1개의 공동체라디오가 운영 가능하다. 반면, 인구 약 65만에 205km² 면적의 전주시는 2개의 행정구로 나뉜다. 이에 방통위의 지침에 따라 남양주시에 비해 상대적으로 규모가 작은 권역 내에서만 공동체라디오 운영이 가능하다. 남양주시의 경우 큰 도시임에도 불구하고 1개의 방송만 운영해야 한다는 불합리성이, 전주시 덕진구의 경우 너무 작은 권역에서 방송을 운영해야 한다는 불합리성이 제기될 수 있다. 특히 전주시와 같은 중소도시의 경우 행정구는 행정편의 차원에서 나뉜 것이고, 주민들의 생활문화는 전체 도시 범위 내에서 이루어진다. 때문에 전주시 덕진구로 제한되는 방송권역 및 방송 명칭의 문제는 공동체라디오의 재정 및 주민 참여의 문제와 직결되며 운영의 장애로 이어질 수 있다.

공동체라디오의 운영 특성상 방송권역은 지자체 단위에 부합하는 것이 합리적이다. 공동체라디

오는 지방자치시대를 맞이하여 지역밀착형 방송으로서 주민참여에 의한 공론장 역할이라는 정책적 취지를 가지고 있다. 초기 논의에서도 공동체라디오 방송권역을 기초자치단체 권역과 일치시켜야 한다는 안이 제시된 바 있다(이만제, 2007). 법령에서도 공동체라디오 소유 구조에서는 지방자치단체를 배제시키면서도, 재원에서는 지방자치단체의 보조금을 받을 수 있도록 하는 것도 같은 맥락이다.

공동체라디오 방송권역 방침을 ‘시·군·구’ 행정구역 단위로 규정하는 것은 초기 정책 도입 당시 일본 공동체라디오 정책을 참고하면서 유사한 행정단위인 ‘시·정·촌’ 개념을 차용한 측면도 있다. 공동체라디오의 활성화를 위한 정책적 노력이 실행되는 상황에서 법령에도 배치되는 지침을 적용하여 오히려 걸림돌이 되도록 해서는 안될 것이다. 전파법 시행령에서 제시한 ‘자치구’의 규정을 준수하여 방송권역을 허가할 필요가 있다. 공동체라디오 방송권역에 대한 지침을 ‘시·군·구 행정구역 단위’에서 ‘기초자치단체 권역’으로 정비하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

5. 결론: 개선방안 제언

본 연구는 2021년 신규 공동체라디오 승인 과정에서 제시된 허가 기준을 통해 공동체라디오 정책의 쟁점과 문제점을 비판적으로 살펴보았다.

이를 위해 먼저 공동체라디오 정책의 변화 과정을 검토했다.

2006년 방송법 개정을 통한 법적 지위가 확보되면서 공동체라디오 정책이 자리 잡기 시작했다. 그러나 2009년 정규사업 전환 국면에서 공동체라디오는 그 사회문화적 특성이 외면된 체 지역의 소규모 민영라디오로 위치 지워졌다. 시장경쟁 중심 미디어 정책으로 일관했던 제1기 방통위는 2009년 의결을 통해 자율경영 원칙을 표방하였고, 공적지원 중단과 방송광고 허용을 정책의 중심으로 제시했다. 정책적으로 방치되는 가운데, 출력 1W의 들리지 않는 라디오로서 운영의 어려움을 겪을 수밖에 없었다.

이후 문재인 정부 국정과제로 공동체라디오 활성화 정책이 제시되면서 재정비가 진행됐다. 제4/5기로 이어지는 방통위는 허가 유효기간 확대, 출력 증강, 콘텐츠 제작 지원 등을 통해 공동체라디오 활성화를 모색했고, 2021년에는 신규 공동체라디오방송 20개를 허가했다. 이러한 일련이 조치들은 분명 공동체라디오의 활성화를 위한 것으로 긍정적으로 평가받을 만한 정책들이다.

그러나 2021년 신규 사업자 승인 과정에서 제시된 허가 기준들은 여전히 공동체라디오의 활성화와 관련 쟁점적 사안을 안고 있다. 이는 공동체라디오에 대한 관계 법령의 미비, 그리고 시장경쟁 미디어정책 기조에서 의결된 지침들이 여전히 적용되고 있기 때문이다. 쟁점 사안과 문제점, 그리고 개선 방향을 결론적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공동체라디오의 법적 정의가 관계 법령에서 명확하게 제시되어야 한다. 집을 짓는 과정에

서 토대를 튼튼히 하는 것과 같은 맥락이다. 현재의 법령 속에서 공동체라디오에 대한 명확한 개념 정의는 제시되어 있지 않다. 다만 방송법을 통해 지상파방송사업자의 하나로서 ‘소출력 라디오’라는 형태적 특성에 준하는 규정만 있을 뿐이다. 관계 법령 개선은 두 가지 방안으로 모색될 수 있다. 하나는 방송법 내에 공동체라디오방송의 사회문화적 가치와 특성을 반영한 법적 정의를 분명하게 제시하는 것이다. 다른 하나는 공동체라디오의 진흥을 위한 별도의 법을 제정하는 것이다. 이와 관련, 2016년 ‘공동체라디오방송진흥법안’⁸⁾이 발의되어 논의된 바 있기에, 이를 발전시킨다면 현실성 있는 법안을 제정할 수 있을 것이다.

해외 사례를 보면 공동체라디오의 사회문화적 목적과 특성을 관련 법체계에서 명확하게 명시하고 있음을 볼 수 있다. 영국의 경우, 별도 법령인 ‘2004년 공동체 라디오령(Community Radio Order 2004)’을 통해 공동체라디오는 ‘사회적 이득, 공동체에 대한 서비스, 비영리, 공동체 일원에게 참여기회’를 제공하는 라디오방송 서비스라는 것을 명확하게 규정하고 있다(김은규, 최성은, 2013b, 138쪽). 또한 호주의 경우에는 ‘1992년 방송법(Broadcasting Service Act 1992)’을 통해 ‘공동체 목적, 비영리, 공중의 자유로운 이용’을 공동체라디오의 규정으로 제시하고 있다. 이들 국가들에서는 이처럼 분명한 법적 정의를 토대로 이에 준하는 규제 및 지원 정책을 실시하고 있기에 수백개에 달하는 공동체라디오가 활발하게 운영하고 있다.

둘째, 공동체라디오 편성 분야에 대한 규제 완화이다. 현재의 허가 기준은 공동체라디오의 편성

8) ‘공동체라디오방송진흥법안’은 제20대 국회 시기인 2016년 12월 발의되어 논의되다가 2020년 21대 국회로 넘어오면서 임기만료 폐기된 바 있다. 이 법안은 ‘방송법’ 내 공동체라디오방송 규정의 한계를 극복하기 위해 제안된 별도 법안으로서, 공동체라디오방송의 개념, 면허규정, 편성규정, 지원 등에 대한 내용을 구체적으로 제시하고 있다.

을 음악·문화·지역정보로 제한하고 보도 프로그램은 금지하고 있다. 그러나 이는 법률에 근거하지 않는 규제이며, 2009년 의결의 준용이다. 지방자치시대 지역밀착형 방송으로서 공동체라디오의 가치는 지역공론장의 창출이다. 해당 지역공동체의 이슈들이 자유롭게 논의될 수 있어야 한다. 법률에 근거하지 않는 허가 기준이기에 방통위의 전향적 의지 속에서 지침만 변화하면 바로 개선될 수 있는 사안이다.

셋째, 허가 출력의 증강 문제이다. 법 규정에 의해 공동체라디오의 허가출력은 10W 이내이며, 실제적으로 3~10W 범위의 출력이 승인되고 있다. 1W로 제한되었던 출력이 활성화 정책에 힘입어 증강된 것이기에 방통위의 개선 노력을 확인할 수 있는 부분이다. 하지만, 10W의 출력의 실제 가청 범위는 반경 7Km 이내이며, 이 역시 도심 빌딩 등 지역적 환경과 맞물려 동일 허가 구역 내에서도 안정적인 청취가 보장되지 못하는 게 현실이다. 공동체라디오가 활성화되어 있는 여러 국가들의 경우 지역 환경에 따라 유연하게 적용하는 주파수 방침을 가지고 있다. 국내에서도 10~100W 범위 내에서 지역 환경에 따라 탄력적으로 적용하는 주파수 정책을 고려해야 한다. 이를 위해서는 방송법 및 전파법 시행령이 개정될 필요가 있다.

넷째, 방송권역 기준의 모호성을 해소하는 것이다. 현재 지침은 ‘시·군·구 행정구역 단위’를 허가 방송권역으로 하고 있다. 국내 기초자치단체가 시·군·구 단위이기에 일견 부합하는 것 같지만, 엄밀히 보면 논쟁을 일으키는 지침(문구)이다. 문제의 핵심은 국내 행정구역 구분에서 ‘구(區)’는 ‘자치구’와 ‘행정구’로 구분되는데, ‘구(區)’의 기준이 어디냐는 것이다. 2021년 신규 허가에서는 행정구로 적용하고 있다. 이는 구의 규모에 따른 형평성과 불합리성의 문제를 야기하고, 중소도시 행정구로 허가된 공동체라디오의 운영 난맥상으로 이어진다. 더군다나 ‘시·군·구 단위’라는 방송권역의 규정은 관계 법령에 근거하지 않는 허가 지침이다. 또한 행정구 단위라는 해석은 방송구역 기준에서 ‘구는 자치구를 말한다’고 명시하고 있는 전파법 시행령과도 배치된다. 개선 방향은 허가 지침에서 관계 법령을 정확히 지키는 것이다. 차체에 이러한 방송권역에 대한 지침을 ‘기초지자체 단위 권역’으로 정비하는 것도 하나의 방법이다.

다섯째, 공동체라디오에 대한 공적 지원의 문제이다. 공동체라디오의 특성을 규정하는 핵심 원칙 중의 하나는 비영리 방송이라는 것이다. 더욱이 공동체라디오는 소출력에 기반 한 지역밀착형 방송이다. 그럼에도 불구하고 현재의 허가 기준은 ‘자율경영’ 원칙을 제시하고 있다. 이는 시장경쟁

<표 6> 공동체라디오 정책의 개선 방향 제언

쟁점	현재 기준	개선 방향	비고
법적 개념 정의	지상파방송사업자의 한 유형	사회문화적 가치·특성 반영한 ‘공동체라디오방송’ 정의	방송법 개정 별도법 제정
편성 분야	음악·문화·지역정보 보도프로그램 금지	시사·보도 프로그램 허용	허가 지침 변경
허가 출력	10W 이내	10~100W 이내 탄력 적용	전파법시행령 및 방송법 개정
방송 권역	시·군·구 행정단위	기초지자체 권역	허가 지침 변경
재정	자율경영 원칙	공적 지원	방통통신발전기본법 및 방송법 개정

미디어정책을 기조로 하던 제1기 방통위에서 제시한 방침이다. 방송광고, 기부금, 지자체보조금 등을 재원으로 한다고 되어 있지만, 재원 마련이 쉽지 않은 구조이다. 공동체라디오의 가치와 특성을 법 체계 내에서 명확히 제시하는 가운데, 공적 지원 방안을 마련할 필요가 있다. 개선 방향은 방송통신발전기금을 통한 공적 지원, 그리고 공동체라디오방송의 소유 구조 내에 지방자치단체가 부분적으로 참여할 수 있도록 하는 방안들이 있다. 두 방안 모두 관련 법의 개정이 필요한 사항이며, 보다 구체적인 지침을 마련할 필요가 있다.

이상 2021년 적용된 허가 기준 검토를 바탕으로 공동체라디오 활성화를 위한 개선 방향을 살펴보았다. 개선안의 기본적인 틀은 공동체라디오의 사회적 가치와 필요성에 부합하는 개념 정의를 명확하게 하고, 이를 위한 세부 기준들을 보완하자는 것이다. 관계법 개정이 필요한 부분도 있고, 방통위의 의지를 반영한 방침 변화에 해당하는 사안들도 있다. 시장경쟁에 기초했던 과거의

기준들은 공동체라디오 활성화에 걸림돌이 되고 있다. ‘새 술은 새 부대에 담아야 한다’는 속담이 있듯이, 변화하는 미디어 환경 그리고 시대적 가치에 맞는 공동체라디오 정책의 전환이 필요한 시점이다.

본 연구는 2021년 공동체라디오방송 신규 승인 과정에서 제시된 허가 기준을 토대로 관련 정책의 쟁점과 문제점을 검토하고 개선 방향을 제안하고 있다는 점에서 의미가 있다. 그러나 제안된 개선 방향들에 대한 각론적 차원의 내용을 보다 정치하게 모색할 필요가 있다는 제한점을 안고 있다. 예컨대, 편성 규제와 관련 지방자치 발전과 지역미디어 보도프로그램과의 관계성, 출력의 탄력적 허용에서 도·농간 혹은 지리적 규모의 차이에 따른 세부적 기준, 재정안정을 위해 지방자치단체의 부분 참여 허용시 관의 개입을 제어하기 위한 대안적 장치 등에 대한 논의가 보다 구체적으로 필요하다는 것이다. 이는 공동체라디오의 활성화 및 지속가능성 모색을 위한 후속 연구로 남는다.

참 고 문 헌

- 강진숙·소유석 (2016). 공동체라디오 동작FM의 다중참여와 실천 사례 연구. <한국언론학보>, 60(5), 292-318.
- 김동원 (2011). 1기 방송통신위원회 3년의 정책 평가. 한국기독교교회협의회 정의평화위원회 세미나(2011.30.).
- 김여라 (2018). 공동체라디오방송이 현황과 과제 (NARS 현안분석, vol.34). 서울: 국회입법조사처.
- 김은규·최성은 (2013a). 정규방송 도입 이후 공동체라디오 운영구조 및 정책에 대한 평가적 고찰. <언론과학연구>, 13(3), 184-214.
- 김은규·최성은 (2013b). 영국 공동체라디오 정책 고찰을 통한 국내 정책 개선 방안 모색을 위한 연구. <정치커뮤니케이션연구>, 30, 113-158.
- 박채은 (2012). 공동체라디오방송발전법 제정 방안. 미디어개혁 입법을 위한 연속토론회: 공동체라디오방송 발전법제도 개선(2012.6.15.).
- 박천일 (2005). 소출력 FM방송의 도입 현황 및 정책방향. <방송통신연구>, 2005년 여름호, 87-116
- 반명진·김영관 (2016). 공동체라디오와 지역공동체 구성원의 상호작용에 대한 현장 연구. <한국언론정보학보>, 78, 79-115.

- 방송통신위원회 (2009.6.10). 보도자료: 공동체라디오방송 정규사업 도입. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2010). 2009 연차보고서. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2011). 2010 연차보고서. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2021.3). 공동체라디오방송사업자 선정 심사기준 및 허가신청 요령. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2021.6). 방송사업자 재산상황 공표집. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2021.8). 재난방송 강화 종합계획. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2021.8.27.). 보도자료: 공동체라디오방송 활성화 지원단 출범. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2021a). 방송통신위원회 2021년도 업무계획. 서울: 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2021b). 제5기 방송통신위원회 비전 및 주요 정책과제. 서울: 방송통신위원회.
- 송창한 (2019.4.1.). 전국 공동체라디오 일제히 ‘10와트’ 출력 증강 신청. 미디어스 [온라인], Available: www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=149378
- 시청자미디어재단 (2019). 전국 미디어센터 및 마을공동체미디어 강사운영 현황 조사(방송환경조사사업 보고서). 서울: 시청자미디어재단.
- 이만제 (2003). 소출력 FM 라디오 도입 방안 연구. 서울: 방송위원회.
- 이만제 (2007). 공동체라디오방송 사업자 선정 정책 방향. 공동체라디오방송 정책 방안 마련을 위한 전문가 토론회 (2007.10.25.).
- 이만제 (2019). 공동체라디오 현황과 과제. 전북민언련 세미나 ‘공동체미디어운동 현황과 과제’ 발제문(201911.14.).
- 이진행 (2011.3.28). 일본 대지진에서 활약하고 있는 공동체 라디오. 미디어스 [온라인], Available: www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=16854
- 조준상 (2011). 방송통신위원회 3년, 예고된 재안인가 운영의 잘못인가?. 언론연대 정책위원회 ‘방송통신위원회 3년 평가’ 토론회 (2011.1.24.).
- 지상파라디오진흥자문위원회 (2020). 라디오방송 진흥을 위한 정책건의서. 서울: 방송통신위원회.
- 지영임 (2020). 이주민 미디어의 활성화 방안에 대한 연구; 성서공동체FM을 중심으로. <인문과사회>, 11(4), 1915-1929.
- 채영길·김용찬·백영민·김예란·김유정 (2016). 서울시 마을공동체미디어와 공동체 공론장의 분화와 재구성. <커뮤니케이션이론>, 12(2), 4-46.
- 최성은 (2014). <공동체라디오>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 한국전파진흥원 (2007). 시민사회의 공동체라디오 방송수용에 관한 연구. 서울: 한국전파진흥원.
- 한국전파진흥원 (2010). 공동체라디오방송 평가 및 정책방안 연구. 서울: 방송통신위원회.
- 한진만·박철일·마동훈 (2001). FM방송의 효율적 활용을 위한 실태조사 및 활성화 방안 연구. 서울: 정보통신부.
- 행정안전부 (2021). 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황. 서울: 행정안전부
- 허영태·김광의·이승용·김경미 (2001). 소출력 FM방송을 위한 전파측정 및 분석연구. <학술대회논문집>, 2001.7, 1005-1008.
- Ofcom (2021.11.9.). List of Community Radio Stations [On-Line], Available: <http://static.ofcom.org.uk/static/radiolicensing/html/radio-stations/community/community-main.htm>

[부록 1] 국내 공동체라디오 방송사업자 현황(2021년 신규 승인 포함)

지역		법인명	허가출력	주파수 (MHz)	구분	
서울 경기 (10개)	서울	관악구	(사)관악공동체라디오	3W	100.3	-
		마포구	(사)마포공동체라디오	3W	100.7	-
		서대문구	(사)서대문마을공동체라디오	10W	91.3	신규
	인천	연수구	연수공동체FM	10W	98.7	신규
		서구	(재)인천FM방송	10W	98.5	신규
	경기	성남시	(사)문화복지미디어연대	3W	90.7	-
		수원 팔달구	수원마을공동체미디어	10W	96.3	신규
		화성시	화성FM공동체라디오	10W	98.7	신규
		구리시	(사)GO구리FM	3W	105.7	신규
		안산 단원구	(사)안산공동체라디오	10W	88.7	신규
강원 (2개)	영월군	(사)영월FM공동체라디오	10W	99.1	신규	
	태백시	공동체라디오태백FM	10W	100.5	신규	
충청 (4개)	대전	서구	(사)대전생활문화방송	10W	93.7	신규
		세종시	(사)세종공동체라디오방송	10W	98.9	신규
	충남	공주시	(사)금강FM방송	10W	104.9	-
	충북	옥천군	(사)청암송건호기념사업회	10W	104.9	신규
경상 (7개)	대구	달서구	(사)성서공동체FM	3W	89.1	-
		동구	와글 사회적협동조합	10W	104.5	신규
	경북	영주시	(사)영주FM방송	10W	89.1	-
		상주시	한국문화나눔사회적협동조합	10W	93.9	신규
		성주군	풀뿌리미디어	10W	92.7	신규
	부산	연제구	연제 공동체라디오	10W	106.3	신규
	경남	남해군	(사)남해FM 공동체라디오방송	10W	91.9	신규
전라 (4개)	광주	북구	(사)광주시민방송	3W	88.9	-
		광산구	(사)고려인마을	10W	93.5	신규
	전남	순천시	(사)순천미디어네트워크	3W	92.5	신규
	전북	전주 덕진구	(사)전주공동체라디오	10W	93.5	신규

출처: <공동체라디오방송 신규허가 대상 사업자 선정 개요>(방통위, 2021.7.21.) 및 <전국공동체라디오 지도>(붙임자료) 참고 재구성

A Critical Study on the Local Community Radio Policy: Focusing on the Issues of New Community Radio Broadcasting Permissions

EunGyoo Kim

Professor, Dept. of Media and Visual Communication, Woosuk University

In 2021, new community radio broadcasting operators were granted a license. This study examined the problems while reviewing the permit criteria, and suggested improvements as follows: First, the legal definition of community radio should be clearly presented in the relevant laws and regulations, which can be done by either clearly presenting the legal definition reflecting the socio-cultural values and characteristics of community radio broadcasting within the broadcasting laws or by enacting separate laws for the promotion of community radio. Second, it is necessary to streamline the program regulation of a community radio broadcasting, which is a licensing guideline that is not based on law. Hence, it can be improved immediately if the Korea Communications Commission (KCC) promulgates forward-looking guidelines. Third, frequency power enhancement is required. The frequency policy is applied flexibly in the 10~100W band, according to the local environment. For this, the Broadcasting Act and the Enforcement Decree of the Waves Act must be amended. Fourth, the ambiguities in the broadcasting area standards should be resolved by a clear delineation of the relevant laws and regulations. In addition, this is also a way to improve the guidelines for broadcasting in areas covered by the local governments. Fifth, it involves providing public financial support to community radio. The suggested improvement is to provide public support through the Broadcasting and Communications Development Fund and to allow local governments to participate in the ownership structure of community radio broadcasting.

Keywords: Community Radio Broadcasting, Community Media, the Korea Communications Commission