시민의 커뮤니케이션 권리 강화를 위한

미디어 정책 보고서

미디어개혁시민네트워크

CONTENTS

서문

04 / 08

미디어 공공성 재건과
건강한 미디어 생태계 구축

09 / 18

시민·이용자

19 / 30

콘텐트

31 / 76

플랫폼·네트워크

77 / 94

정책기구·체제

95 / 112

미디어개혁시민네트워크 소개

113 / 118

미디어 공공성을 강화할 사회적 논의와 실천이 시급하다

미디어 환경은 꾸준히 변하고 있다. 하지만 사회는 이 변화에 제대로 대응하지 못하고 있다. 법과 제도는 변화를 담아내지 못하고 있다. 지금의 방송법·제도 체계를 이루는 2000년 (통합)방송법 시기와 비교하면 미디어 환경 변화는 상전벽해 수준이다. 2000년 이후 신문관련법이나 방송법 개정 역시 기술, 시장, 이용자 등의 변화를 담아내지 못했다. 정부와 국회 등 책임 기관은 법·제도가 보장해야 할 공공적 가치, 공익 등을 점검하고 제도에 반영해야 함에도 시장의 변화만 관망하고 있는 꼴이다. 방송법 관련 대부분의 개정안들은 공영방송 최고 경영진 인사 제도에 집중해 있다. 공영방송의 독립성은 매우 중요한 의제이지만 그것만으로 공영방송이 독립성을 유지하고 공공성을 보장할 수 있을지 의문이다. 시장의 변화 속에서 존재 기반이 무너지고 있기 때문이다. 기존 미디어들도 사정은 다르지 않다. 통신의 확장과 새로운 플랫폼 등장은 기존 미디어 환경을 급격히 변화시키는데 이 영역에서 공공적 가치를 구현하려는 사회적 노력은 보이지 않는다. 사실 상 법 제도 영역 밖에 있는 최근의 강자 OTT(Over The Top, 동영상 스트리밍 서비스)를 고려한 법 개정안이 나왔지만 OTT를 법제도영역으로 흡수하려는 시도에 비해 OTT의 공익적 책무를 고민한 흔적은 없었다.

미디어 개혁: 공공성을 중심으로 한 사회적 논의가 필요

미디어 환경 변화를 총체적으로 고민하고 그 속에서 공공성과 같은 사회적 가치를 구현하려는 노력은 국가나 사적 자본의 이해가 아닌 민주주의 주권자로서 시민의 권리를 보장하고 시민의 이익을 보장하기 위해 매우 필요하다. 하지만 전술한 대로 미디어 환경 변화에 대응하려는 법 제도 개선의 노력은 보이지 않고, 단위 주제에 한정되어 있다. 반면 시장은 변화하고, 법 제도의 틀과 무관하게 시장은 자신의 논리로 체계를 형성해나가고 있다.

단위 사안에 대응하는 법 제도 개선으로 짜깁기 된 법체계, 시민의 권익이 고려되지 않는 법 제도 변화가 가져올 위험을 염려하지 않을 수 없다. 혹시나 법 제도 대응이 전무하여 무법적인 시장의 논리가 관철될 경우는 더욱 염려스럽다. 이를 염려한 언론운동단체, 시민단체들은 단발적 대응을 넘어서 미디어 전반의 의제를 종합적으로 논의하여 새로운 미디어 체계를 구성해야 할 필요성에 공감했다. 즉 미디어 개혁을 위한 사회적 논의 기구가 필요함에 공감했다.

특히 지금의 법 제도 논의들은 미디어 공공성보다는 시장 변화에 추종하는 산업 논리 속에서 이루어지는 측면이 강하다. 미디어는 개별 기업으로 보면 시장의 행위자이지만 이들이 행하는 미디어의 콘텐츠 생산에서 유통에 이르는 일련의 과정은 사회

를 구성하는 매우 중요한 요소이며, 민주주의의 필수 기제(메커니즘)이다. 미디어 논의에서 공공성의 가치는 매우 중요하다. 공공성을 중심에 둔 미디어 전반의 의제를 종합적으로 고려하여 앞으로 10년, 20년을 규정할 기본 틀을 논의하는 (가칭) 미디어개혁위원회를 구성하는 것이 필요하다. 이에 공감한 시민·언론운동단체들은 미디어개혁시민네트워크(이하 시민네트워크)를 결성했다. (가칭) 미디어개혁위원회를 통한 논의의 필요성을 강조하기 위해, 시민네트워크는 정책위원회와 4개 분과를 구성하였다. 분과에는 시민네트워크에 시민·언론운동단체의 전문가들이 참여하였다. 그리고 분과별로 현재 미디어·미디어 제도들을 점검하고, 단발적 대응의 위험성을 직시하고, 사업자의 관점이 아닌 시민의 관점에서 미디어 개혁 의제를 점검하는 논의를 진행하였다.

공공성을 강화하는 미디어 체계 재구성의 필요성

시민네트워크는 이제까지 법 제도 논의가 생산자의 관점에서 이루어진 측면이 강함을 반성하고, 미디어 활동의 중요한 이해당사자이고 민주주의 주권자인 시민의 이익을 고려한 논의가 필요함을 강조하였다. 전통적인 콘텐트, 플랫폼 사업자 그리고 정책 기구 등에 앞서 시민·이용자 분과를 구성한 이유다.

가시적 성과 창출이 상대적으로 용이한 산업의 논리에 밀려, 단기간에 구현하기 어려운 공공성의 가치는 뒷전으로 밀린다. 더군다나 공공성의 중심에 있어야 할 시민의 권익은 시혜적 차원의 공공성 구현의 명분으로 이용되기 일쑤였다. 공공성을 국가적 공공성에서 비국가적 공공성으로, 사업자 중심의 공공성에서 시민 중심의 공공성으로 인식을 전환해야 한다. 미디어 속에서 공공성 구현이 민주주의의 근간인 미디어 공론장 형성의 출발이기 때문이다. 건강한 미디어 공론장을 형성하기 위해 자유롭고 어카운터블한 미디어/언론(free and accountable media/press)은 필수적임을 논의하였다. 미디어 공론장의 민주성과 건강성을 훼손하는 미디어/언론에 대항하면서 미디어 공론장 재건과 건강한 미디어 생태계 구축을 견인해 갈 수 있는 미디어/언론을 어떻게 설계하고 구현해 갈 것인지에 초점을 맞추는 방식의'포지티브 비평/캠페인/정책'에 사회적 제도적 관심과 시민사회의 동력을 투입할 필요가 있다. 가령 영국의 학자 제임스 커런(J. Curran)이 미디어 생태계의 중심부에 기간미디어(Core Media)를 두고 그 주변에 사적기업부문(private enterprise sector), 시민미디어부문(civic media sector), 전문직 미디어 부문(professional media sector), 사회적 시장부문(social market sector) 등 네 가지 유형의 미디어를 배치한 모델을 차용하여 우리 현실에 적합한 미디어 체계를 구상해볼 수도 있을 것이다.

커뮤니케이션 권리 개념을 핵심으로

시민 네트워크는 이런 논의의 목표가 시민의 권리·권익 향상이어야 한다고 생각했다. 시민은 시혜의 대상도, 공공의 가치 구현에 동원되는 대상도 아니고 권리 행사와 권익의 주체여야 한다는 의미다. 시장 행위자 중심의 법 제도 논의에서는 시민의 권리는 사라지고, 시민의 권익은 소비자의 권익으로 대체될 것이다.

따라서 시민·이용자분과의 제안으로 시작한 커뮤니케이션권리 선언은 시민네트워크가 설치를 요구하는 (가칭)미디어개혁위원회가 지향해야 할 방향성을 담고 있다. 인간은 커뮤니케이션의 주인이자 권리의 주체이다. 시민이나 국민, 주민, 이주민 모두를 포함하는 인간은 소통을 하는 동시에 소통의 권리와 책무를 갖는 주체이다. 소통권리는 인간의 기본권인 동시에 기본재로서의 성격을 지닌다.

커뮤니케이션 권리 선언은 인간의 소통권리가 인간에게 부여된 기본적이며 천부적

인 권리임을 천명하는 것이다. 커뮤니케이션 권리 선언은 전문, 제1장 커뮤니케이션 권리의 주체와 의미, 제2장 시민의 커뮤니케이션 권리와 책무, 제3장 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 국가 책무 제4장 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 사업자 책무로 구성되었다.

우리가 이 권리 선언를 통해 실현하고자 하는 것은 모든 개인과 공동체의 자유와 권리의 확장인 동시에 "시민의 유대와 공통 가치에 기반 한 민주사회의 회복"이다.

그 동안 언론은 신자유주의적 시장질서, 그에 따른 사회경제적 양극화 그리고 권위적 정치 체제 속에서 벗어나지 못했다. 또 변화하는 기술·시장 속에서 시민은 자신들과만 소통하며 참여를 형식화한 파퓰리스트 공론장과 OTT로 상징되는 상업화하고 시장화한 거대한 미디어 쇼핑몰에서 소비할 선택 권한만 남은 소비자로 전락했다. 공공성이 사라진 것이다. 시민의 커뮤니케이션 권리를 보장하기 위한 미디어개혁 논의가 필요하다. 더 나아가 시민의 커뮤니케이션 권리는 헌법상의 권리가 되어야 하고, 헌법의 권리를 보장하고 신장시키기 위한 가칭 '커뮤니케이션권리위원회'를 설치할 필요성이 있음을 강조하였다.

콘텐트 분과, 플랫폼 분과, 정책기구·체제 분과는 시민의 권리와 미디어 공공성을 강화하기 위한 다양한 의제들 점검했다.

콘텐트 분과: 공공성을 강화를 위한 제반 요소를 점검하다

콘텐트 분과는 일련의 편집시스템과 게이트키핑 등 절차적 체계를 갖추고 있는 전문조직으로서 방송과 신문의 현안들을 다뤘다. 방송에서는 기존 방송법 체계의 모호함과 더불어 새로운 변화 체계를 담아내지 못한 한계를 극복하기 위해 미디어 분류를 체계화할 필요성을 제기했다. 또 시민참여 및 시민 거버넌스의 제도적 구현 가능성이 가장 높은 영역인 공영 미디어의 공적책무, 거버넌스, 재원구조 등에 관한 현실과 법제도 개선의 가능성을 논의하였다. 대형화, 전국화되는 시장 구조 속에서 지역 미디어와 지역성이라는 가치에 더 주목해야 함도 강조하였다. 저널리즘 매체로서 신문의 사회적 기능을 보장하기 위한 지원체계와 이를 진행할 기구의 형식에 관해서도 고민하였다. 미디어 공공성 복원을 위해서는 미디어 영역의 전체 그림을 다시 그리고 공공영역과 민간영역 내에서 각 미디어별 특성과 공적 가치를 기준으로 책무와 역할을 구체화함으로써 건전한 경합체계를 재구성해야 한다. 시민이 주체가 되는 소통매체로서 공동체라디오 방송이나 마을 미디어가 중요한 공공 영역이며 그 기능을 수행하기에 적절한 제도적 장치의 보완이 필요함을 강조하였다. 인수합병으로 인한 미디어의 대형화와 전국화되는 시장 구조는 지역 미디어의 위기로 귀착되고 '뉴스 사막화'를 초래한다. 지역 민주주의, 지역민의 평등한 커뮤니케이션권리를 보장하는 방향으로 관점을 전환해야 함을 강조하였다.

미디어의 이런 기능을 보장하기 위해서는 '편집·편성의 독립과 자율성 확보'가 매우 중요하다. 언론/미디어 종사자들이 안팎의 부당한 압력으로부터 독립해 자율적으로 언론/미디어 콘텐트를 생산할 수 있도록 보장하는 것을 의미한다. 종사자들이 정치권력, 사주로부터 독립하여 언론/미디어 콘텐트 왜곡으로 인한 '시민(이용자)의 알권리 침해를 방지'할 수 있는 힘과 의무를 제도적으로 보장하기 위함이다. 즉 종사자의 권리는 종사만을 위한 권리가 아니라 시민의 권익을 위한 필수 장치임을 강조하였다. 더불어 공영미디어들이 공적 책무를 다할 수 있는 기본 조건으로서 재원의 현실과 대안 모색의 방향을 정리했다.

플랫폼 분과: 시장결정 요인으로서 플랫폼에 공적 책무를 부과해야

한편 플랫폼 분과에서는 플랫폼이 단순 유통 채널이 아니라 콘텐트 생산자부터 이용자에 이르기까지 그 전 과정을 통제할 수 있는 힘을 얻고 있음에 주목했다. 1995년부터 시작된 정부 주도의 유료방송통신 정책은 단순한 송출 채널이 아닌 충분한 규모의 이용자를 확보하여 방송 콘텐트와 부가 서비스를 제공함으로써 수익을 얻는 방송통신플랫폼 사업자들의 과점 시장을 만들었다. 이제 시민을 매개하면서 양측에 모두 지배력과 통제를 행사할 수 있는 플랫폼 부문의 서비스 분류체계는 콘텐트 사업자 뿐 아니라 이용자 시민의 권리에도 영향을 미치는 핵심 과제임을 인식하고 사회적 논의를 통해서 적절한 분류 체계를 정립할 필요성을 강조하였다. 하지만 시장의 변화는 플랫폼 사업자에게 부과된 공적 책무를 형평성을 들어 최소 기준에 맞추려는 움직임이 있고 이런 움직임이 공공성을 해칠 것임에 주목했다.

플랫폼 사업자 중 한국에서 독특한 지위를 누리고 있는 포털 사업자들의 지배력을 명확히 인식하고, 이들에게 부과된 공적 책무의 성격 전환(매출 등 양적 지표에 따른 제약이 아닌 협력과 책임이라는 관점으로)이 필요함에 주목했다. 더 나아가 넷플릭스, 유튜브 뿐 아니라 애플TV, 디즈니 플러스 등 글로벌 OTT(동영상 스트리밍 서비스), 구글, 소셜 미디어(페이스북, 인스타그램, 트위터 등) 등 글로벌 사업자들에게도 국내 유료방송통신 플랫폼 기업과 동일한 철학과 관점에서 공적 의무와 이용자 시민에 대한 책임을 부과해야 한다는 점에 공감했다. 더불어 미디어 영역에서 활동하는 노동자의 권리를 어떻게 강화할 것인가도 중요한 의제임을 확인하였다.

이러한 의제를 담당해야 할 유료방송플랫폼 관련 주무부처는 과학기술정보통신부 방송진흥정책국이라는 한계가 있다. 즉 시장적 접근이 우세할 수밖에 없는 현실에 주목하고 미디어담당 기구의 근본적 혁신이 필요함을 강조하였다.

시민의 관점에서 인터넷상 표현의 자유를 과도하게 제한할 수 있는 현행 인터넷 표현물 규제 제도의 개선이 필요한 반면 허위조작정보 등 인터넷 표현물의 폐해가 심각해지는 상황에서 자유의 제한을 최소화하면서 적절한 규제를 할 수 있는 방법에 관해 사회적 논의가 필요하다는 데 공감하였다. 전체 미디어 공공성을 고려하지 않은 대증 요법의 위험성을 극복할 근본적 대책이 필요함에 공감했다.

정책기구·체제 분과: 공공성 보장에 적합한 정책 기구를 고민해야

마지막으로 정책기구·체제 분과에서는 전술한 많은 의제를 담당해야만 했던 미디어 관련 기구의 한계를 점검했다. 방송통신 융합 기구로서 방송통신위원회(이하 방통위)가 시대적으로 요구받았던 가장 중요한 가치는 공익성 강화 즉 공익적, 보편적 서비스의 확대와 (시청자)이용자 권익보호였다. 그러나 방통위는 초기부터 산업 활성화를 앞세운 정책 추진으로 시청자 권익에 반하는 정책(과도한 종편PP 허용, 소유제한완화, 방송광고 규제완화, 무료보편적서비스 축소 등)을 우선순위에 배치하는 잘못을 범했다. 그 이후 공공성 보다는 산업성 강조하여, 규제를 담당하는 방송통신위원회와 산업진흥을 담당하는 과학기술정보통신부로 정책 영역 이원화되어 공공성에 반하는 정책 입안과 시행이 되어 왔음을 지적했다. 방송 통신 등 미디어 정책이 명확히 구분하기 어려운 규제와 진흥을 분리하고, 규제와 진흥이 상호적임을 간과하여 실패했음을 지적한 것이다.

따라서 미디어 정책 기구는 이제 변화한 미디어 환경의 특성을 고려하고 이에 적합한 형태를 갖추어야 한다. 그리고 정책 기구로서 미디어 기구는 당연히 시장 실패가 가져올 공공성의 훼손을 방지하고 시민의 권리 확장을 위해 노력해야 한다. 이를 위한 조건으로 ① 기구 독립성 보장 방안, ② 합의제와 독임제 중 어떤 방식의 정부 형태를 취할 것인가, ③ 규제와 진흥(공공성과 산업활성화)의 통합과 분리, ④ 시민 참

여 강화 등의 쟁점을 점검할 필요성이 있다.
시민의 커뮤니케이션 권리는 헌법이 보장해야 할 천부적 권리로서 정책의 주요 의제여야 하지만 정책 기구에서 시민의 권리는 시혜의 대상으로서 전락한 측면이 있다. 시민네트워크는 새로운 미디어 기구에서 관련 부서를 (가칭)이용자커뮤니케이션 국으로 격상할 것을 제안했다. (통합)방송법은 시청자의 권리를 강조했지만 시청자·이용자들의 의견은 방송정책을 결정함에 있어서 요식행위로 받아들여졌을 뿐이다. 미디어환경의 변화와 시대의 요구에 따라 미디어 그리고 시청자·이용자에 대한 인식의 전환이 필요하다는 점을 강조했다.
한편 콘텐트 생산에 중요한 영향을 미치는 방송통신심의위원회의 위상을 명확히 할 필요가 있음에 주목했다. 명실상부한 민간기구로서 운영되도록 제도를 정비해야 할지, 행정기관 성격의 불가피성을 전제하고 내용규제 체제를 재설계할지 여부가 관건이다. 동시에 방송통신심의위원회를 정파적 논쟁으로 이끄는 핵심 요인인 '위원의 정치적 구성'을 해소해야 할 필요성에 공감하였다.

(가칭)미디어개혁위원회를 제안한다

시민네트워크의 정책위는 시민의 권리와 공공성을 중심으로 미디어 체계 전반과 현재 제도의 문제점을 점검하였다. 그리고 공공성을 강화하는 방향으로 대안을 고민했다. 일부의 경우 대안을 제시하기도 했고 일부는 병기하기도 했으며 또 그 방향만을 제시하기도 했다. 시민사회가 지향하는 공공성 강화의 방안이 있지만, 시민네트워크는 그 결론이 사회적 논의기구에서 심도 있는 논의를 통해 합의점에 이르러야 한다고 생각한다. 즉 현재 상태로 지속할 수 없는 현실과 종합적이고 체계적으로 논의해야 할 필요성 그리고 관련 이해당사자들이 모여 사회적 가치의 극대화를 이룰 수 있는 방안에 합의해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 그래서 시민네트워크는 독립적 사회적 논의기구로서 (가칭) 미디어개혁위원회를 제안한다. 정부와 국회는 정치적 논쟁에 휩싸이지 않고 오직 사회 공공성만을 위한 논의가 가능한 기구 설치를 조속히 진행하고, 결정적 시기를 놓치지 않고 공공성을 강화할 미디어개혁 방안을 마련해야 할 것이다.

커뮤니케이션권리 가치에 공감했던 시민네트워크

시민네트워크의 보고서는 정책위원회에 참여한 정책위원들의 자발적이고 희생적인 노력의 결실이다. 상근이 아닌 회의 체계를 통해 논의하고 작성한 보고서라 한계가 있을 수도 있다. 하지만 오직 미디어 법·제도·정책이 사업자 중심의 시장 논리에 따라 수립 시행 되서는 안 되며, 시민의 커뮤니케이션권리 가치에 공감하여 참여한 정책위원들의 노력의 결실이라는 점을 감안해주기를 바란다. 또한 일이 진행되도록 모든 뒷받침을 아끼지 않은 운영팀에게 찬사를 보내지 않을 수 없다. 정책위원들, 운영팀 그리고 보고서가 나오도록 전체 논의를 진행하고 지원한 시민네트워크 참여 단체 모두가 서로를 격려하고 응원할 것을 기대해본다. 그리고 외부의 독자들은 보고서가 드러내고자 했던 현재 미디어 제도의 한계, 그리고 사회적 논의 필요성에 주목해서 보고서를 읽어주기를 부탁드린다.

미디어 공공성 재건과 건강한 미디어 생태계 구축

요약문

▶ **언론자유와 미디어/언론 신뢰의 간극을 해소하고 미디어 공공성을 재건하기 위해서 '누가' '무엇을', '어떻게' 해야 하는가?**

- 미디어/언론에 대한 극도의 불신은 민주적 소통 질서의 교란, 미디어/언론 산업의 경영 위기, 전 사회적 불신의 확대, 막대한 규모의 사회적 비용 유발, 민주주의 가치의 실종, 사회적 불신과 위기 국면의 일상화로 이어지는 악순환 초래.

	2016	2017	2018	2019	2020
세계언론자유지수 (국경없는 기자회)	70위/180개국	63위/180개국	43위/180개국	41위/180개국	42위/180개국
언론(뉴스) 신뢰도 (로이터저널리즘연구소)	25위/26개국	36위/36개국	38위/38개국	38위/38개국	40위/40개국

- 먼저 미디어 정책(policy)의 목적과 지향점을 명확히 설정하는 것에서 출발해야 함. 이를 구현하기 위한 각종 시책(program)과 사업(project)의 체계적 계층적 합리적 설계 및 투명하고 공정한 집행이 이루어져야 함. 특히, 진흥과 지원과 규제 등은 각각의 목적, 대상과 주체, 원리, 이유, 구체적인 방식의 촘촘한 관계 설정과 종합적 검토를 통해 정책적 사회적 정당성을 확보해야 함.

▶ 미디어/언론의 공공성 재건을 위한 범 사회적 성찰과 실천

- 국가적 공공성에서'비국가적 공공성'으로, 사업자 중심의 공공성에서'시민적 공공성'으로의 패러다임 전환
- 토론과 소통, 조정과 합의, 신뢰와 상생의 사회문화 구축을 위한 문예(문화) 공론장 복원
- 자유로운 미디어/언론을 넘어 '자유롭고 책임있는 미디어/언론', '자유롭고 어카운터블한 미디어/언론'의 제도적 실천적 방안 모색
- 건강한 미디어 공론장을 견인해 갈 수 있는 미디어/언론 모델의 설계 및'포지티브 비평/캠페인/정책'에 대한 사회적 관심과 시민사회의 동력 투입

▶ 사회 문화 제도적 실체로서 미디어 공론장의 다원성 제고 및 건전한 경합 체계 구축

- 한국의 사회 문화 정치 역사적 맥락, 방송법 등 관련 법제도적 실체, 사회적 인식과 평가 등을 종합적으로 고려하여 미디어 생태계의 세부 영역(범주) 설정
- 소유 및 재원구조, 플랫폼 유형, 목적과 편성 철학 등이 상이한 다양한 유형의 미디어들이 공존하면서 각자의 차별적 위상과 역할, 강점과 약점을 상호 보완하는 건전한 경합 관계 지향

<table>
<tr><th colspan="2">영역 (Zone)</th><th>주요 분류 기준</th></tr>
<tr><td rowspan="2">I
공적영역</td><td>I -1 공영방송/미디어</td><td rowspan="9">▪ 목적: 공공성/공익, 무료보편적 서비스, 특수목적, 상업적 이윤, 시민참여 등
▪ 소유: 국영, 공영, 시영, 민영, 기타
▪ 재원:
- 공적재원: 수신료, 방발기금, 국고, 교부금, 기타
- 민간재원(시장연동): 구독료, 광고, 협찬, 콘텐트판매/제공, 재송신료, 기타 수익사업
- 민간재원(시장비연동): 후원/기부금, 회비, 기타
▪ 도달범위: 전국, 광역, 지역, 공동체 등
▪ 편성: 종합, 전문(일반), 전문(보도), 특수 등
▪ 주요채널: 지상파TV, 지상파R, PP, 종이, 온라인, 유튜브 등</td></tr>
<tr><td>I -2 공공채널/방송</td></tr>
<tr><td rowspan="4">II
민간영역</td><td>II -1 지상파민방</td></tr>
<tr><td>II -2 유료방송채널(PP)</td></tr>
<tr><td>II -3 플랫폼/네트워크</td></tr>
<tr><td>II -4 신문/잡지</td></tr>
<tr><td rowspan="2">III
독립영역역</td><td>III -1 공동체라디오</td></tr>
<tr><td>III -2 마을공동체미디어</td></tr>
</table>

- 미디어 정책과 거버넌스를 구성하는 4주체로 ①정부, ②국회, ③미디어 사업자/종사자, ④시민/이용자 등을 상정. 각 주체들의 권한, 책임과 역할을 구체화하고 이를 평가하기 위한 기준과 원칙, 실천적 제도적 방안 마련.

▶ 방송법 등 미디어/언론 관련 법체계의 전면적 개편과 새로운 패러다임의 시민권 구현

- 2000년 방송법 제정 당시와 전혀 달라진 방송통신서비스 유형의 확대 속에서 요구되는 전혀 다른 패러다임의 시민권이 무엇인지 검토. 시민의 커뮤니케이션 권리 보장과 확대를 위한 미디어/언론 정책 및 방송통신서비스 체계 재정립을 위해 관련 법체계의 전면적 개편.

1. 과제의 중요성

- 한국 미디어/언론의 현실: 언론자유의 상승과 미디어/언론 신뢰의 추락

	2016	2017	2018	2019	2020
세계언론자유지수 (국경없는 기자회)	70위/180개국	63위/180개국	43위/180개국	41위/180개국	42위/180개국
언론(뉴스) 신뢰도 (로이터저널리즘연구소)	25위/26개국	36위/36개국	38위/38개국	38위/38개국	40위/40개국

  - 언론자유와 미디어/언론 신뢰의 간극, 무엇이 문제인가? 원인은 무엇인가?
  - 이른바 '페이크뉴스'의 탓인가?'페이크뉴스'란 무엇인가? 원인은 무엇인가? 새로운 현상인가?
  - 이른바'확증편향'의 문제인가?'확증편향'이란 무엇인가? 원인은 무엇인가? 새로운 현상인가?
  - 이른바'페이크뉴스'혹은'확증편향'의 생산 유포 확산의 주범/원인으로 비판 받고 있는 미디어 또는 채널을 퇴출시키면 해결될 수 있는가?
  - 가짜뉴스 방지법(가칭)이나 징벌적손해배상제도 등의 도입으로 해결될 수 있는가?
  - 팩트체크, 뉴스리터러시교육, 미디어 비평 등으로 해결될 수 있는가?
  - 이른바'페이크뉴스'의 (능동적 혹은 수동적) 이용자,'확증편향'의 영향력에 (의도적 혹은 비의도적으로) 포섭되는 것은 누구인가? 그들은 시민/공중인가, 대중/군중인가?
- 미디어 정책의 목적과 지향점: 미디어 공공성과 산업성의 양가성
  - 미디어/언론에 대한 극도의 불신은 민주적 소통 질서의 교란, 미디어/언론 산업의 경영 위기, 전 사회적 불신의 확대, 막대한 규모의 사회적 비용 유발, 민주주의 가치의 실종, 사회적 불신과 위기 국면의 일상화로 이어지는 악순환 초래.
  - 이는 글로벌 미디어/언론 시장의 확대, 새로운 기술과 미디어의 도입, 사회 문화적 다원화, 이용자의 미디어/언론 이용 행태 변화 등 다양한 요인에 의한 복합적 결과이기도 함. 그러나 핵심은 이러한 변화를 진단하고 예측하고 미래를 설계하기 위한 미디어/언론 정책의 실종 혹은 미디어 공공성에 대한 (의도적/비의도적) 무관심과 정책적 실기에서 찾을 수 있음.
  - 정책(policy)은 미래 구상을 달성하기 위한 근원적 활동 방침과 지향점을 의미하며 정치적 합리성과 행정상의 기술적 경제적 합리성에 의해 총체적으로 구성됨. 정책 목표와 지향점은 진흥, 지원, 규제 등을 위한 각종 시책(program)과 사업(project)들의 체계적·계층적 인과 관계에 의해 완성될 수 있음.
  - 미디어/언론은 경제 활성화를 위한 핵심 산업군인 동시에 공공성 구현을 위한 핵심 제도에 해당. 이상적인 것은 공공성과 산업성의 조화로운 구현이겠지만, 공공성 지향 정책은 단시간에 가시적 성과를 창출하기 어려운 반면, 경제 산업적 이윤을 극대화하기 위한 시장 활성화 정책은 가시적 성과 창출이 상대적으로 용이함.
  - 결국, 미디어 정책의 지향점으로 공공성 구현을 표방하면서도 이를 달성하기 위한 각종 시책이나 구체적 사업들은 미디어 산업/시장 활성화나 사업자 이해를 지향하는 시책과 사업에 편향되기 쉬움. 산업/시장 활성화를 지향하는 정책이 이용자 복지 증진 등 '시혜적' 차원의 일부 시책이나 사업을 전면에 내세우며 미디어 공공성 구현 정책으로 포장되기도 함.
  - 미디어 생태계는 다양한 주체와 이해가 복잡하게 얽혀 상충하고 있기 때문에 누군가를 진흥하기 위한 지원은 또 다른 누군가에게는 가혹하거나 혹은 부당한 규제로 작동할 수 있음. 정책적 지향점과 목적, 대상과 주체, 원리, 이유, 구체적인 방법의 설계와 실천 방식 등에 따라서 진흥과 지원과 규제 등 각각을 위한 시책과 사업의 정당성은 달라질 수밖에 없음. 이에 관한 촘촘한 관계 설정과 검토가 결여된 상태에서'규제 vs. 규제 완화''규제 vs. 진흥' 등 이분법적 구도에 초점을 맞추는 방식은 불필요한 논쟁과 소모적 갈등만을 증폭시키고, 산업성과 공공성 모두의 위기와 정책적 실패로 귀결될 수밖에 없음. 작금의 국내 미디어/언론이 처한 위기 국면이 이를 증명함.
  - 미디어 공공성은 우리 사회의 모든 영역을 구성하는 공공성 재건의 출발이자 근간이기도 함. 하지만 기술적 가능성이나 산업적 성과, 시장 경쟁만으로는 구현되기 어려움. 미디어 공공성을 재건하고 건강한 미디어 생태계를 구축하기 위해서는 미디어 정책의 목적과 지향점을 먼저 명확히 설정해야 함. 이를 기반으로 진흥과 지원과 규제를 위한 각종 시책과 사업이 체계적 계층적 합리적으로 설계되어야 하며 공정하고 투명하게 집행되어야 함.

2. 쟁점 사안

▶ **핵심 정책 및 개념의 패러다임 전환**

- 국가적 공공성에서'비국가적 공공성'으로, 사업자 중심의 공공성에서'시민적 공공성'으로
  - ■ 국내에서 공(公), 공공성(公共性)이라는 용어와 개념은 이른바'국가적 공공성'을 중심으로 전개되어 왔음.'국가가 국민을 대상으로 행하는 법과 정책(official)'이나'공공복지, 공익, 공공질서 등 다수의 사람들에게 공통적으로 관계되는 것(common)' 등이 대표적임.
  - ■ 기존의 공공성 개념은 몇 가지 한계와 모순을 내재. ①국가권력이나 정부 개입을 요하거나 그 정당성을 부여함. ②주체가'국가(정부)'또는 사업자로 제한되어 엘리트주의, 정치적 후견주의(political clientelism), 정치 병행성(political parallelism) 등의 부정적 관행을 양산함. ③'다수' 혹은'보편성'이라는 이름 하에 다종다양한'소수'가 소외 또는 배제될 수 있음.
  - ■ 공공성 개념의 패러다임을 첫째, 국가/정부가 주도하는'국가적 공공성'에서'비국가적 공공성'으로, 둘째, 사업자 중심의 공공성에서 시민 중심의'시민적 공공성'으로 전환해야 함. '비국가적 공공성'과 '시민적 공공성'을 중심으로 하는 새로운 패러다임은 '누구에게나 열려 있고 누구나 접근할 수 있는 공간이자 정보(open)'라는 개념에서 출발함.
- 미디어 공공성에서 '미디어 공론장'으로
  - ■ '비국가적 공공성' 및'시민적 공공성'개념은 공공성 개념의 추상성과 스펙트럼을 확장시켜 제도적 구현과 실천상의 어려움 가중. 이를 극복하기 위해'미디어 공공성'을'미디어 공론장 (media public sphere; 公論場)'개념으로 구체화.
    - · 공론(公論) : 다양한 커뮤니케이션 수단을 통해 충분한 정보를 습득 공유, 토론을 거쳐 형성. 수 많은 전문조사기관 등에서 여론조사를 실시하여 정책 결정에 활용되고 있음에도 불구하고 주요 정책의 의사결정을 위해'공론화위원회'를 별도 설치하는 이유는 무엇인가? (cf.단순여론, 의사공론(疑似公論)).
    - · 공론장(公論場) : 각종 정책 결정 및 이행 과정에 영향을 미칠 수 있는'공론'형성의 과정이자 통로이며 공간. 국가적 공공성에 근거한 정치적 경제적 지배나 대중/군중의 동원, 단순여론이나 미확인 정보의 생산 유포와 명확히 구별. 민주적 공개적 비폭력적 방식의 '토론'과 '소통'을 매개로 '조정'과 '합의'지향. (cf. 단순 여론의 각축장, 조작된 공론장)
    - · 주체 : 공중/시민의 '시민참여'. 다원적 시민사회와 시민네트워크의 개방성과 상호작용성이 기본조건. (cf. 군중/대중)
  - ■ 신뢰와 소통, 상생과 공존의 사회적 문화적 풍토 구축을 위해'문예(문화) 공론장'의 복원 (cf. 정치 공론장과 과잉정치화)
- 자유로운 미디어/언론, 자유롭고 책임있는 미디어/언론, 자유롭고 어카운터블한 미디어/언론
  - ■ 자유로운 미디어/언론(free media/press) : 권력 감시를 위한 감시견 역할과 내외부로부터의 독립에 초점. 언론자유를 '배타적이고 독점적인 특권'으로 해석하는 경향이 강함.
  - ■ 자유롭고 책임 있는 미디어/언론(free and responsible media/press) : 미디어/언론의 자유는 시민과 시민사회가 위임한 역할과 책임에서 기인한다는 관점. 그 역할과 책임을 다했을 때 언론자유의 사회적 정당성 획득 가능. 책임 이행 방식으로 자율규제를 중시한다는 점에서 시민과 시민사회의 참여는 소극적이고 제한적이라는 한계.
  - ■ 자유롭고 어카운터블한 미디어/언론(free and accountable media/press) : 자유롭고 책임있는 언론 구현을 위해 미디어/언론과 시민의 상호 협력 관계, 시민적 공공성을 기반으로 한 시민참여와 연대를 중시하는 관점. 정치권력과 자본 등 외부로부터의 부당한 간섭과 개입은 물론, 미디어 조직이나 종사자 개인의 이해를 바탕으로 하는 내부검열 혹은 자기검열을 방지하기 위해 사회적 자율 규제(social self-regulation) 지향.'전문직업인(professional)으로서의 미디어/언론 종사자'와'주권자로서의 시민'양자 간의 신뢰와 호혜적 관계 구축이 핵심 과제.
  - ■ 어카운터빌리티(accountability) : 책무성/설명책임. 미디어/언론의 의사결정과 활동의 과정 및 결과에 대한 사회적 권위와 언론자유의 정당성 획득을 위해 미디어 스스로가 어카운터빌리티의 '이행 주체'가 되어 '사회적·공적 책임'을 어떻게 이행하고 있는지 혹은 이행하지 못했는지를 투명하게 공개하고 평가 받아야 한다는 개념. 참여민주주의의 사상과 기본 원리를 도입하기 위한 핵심 기제이자 거버넌스의 확장을 위한 출발점.
  - ■ 미디어의 책임과 어카운터빌리티의 관계 및 작동 기제는 각 주체, 대상(영역/범위), 목적, 내용, 절차/방법 등의 요소의 촘촘한 검토 및 유기적 설계를 바탕으로 실천되어야 함.

미디어 어카운터빌리티의 분류 기준과 적용

분류 기준	내용
주체 "누가 이행하는가?"	• 외적 어카운터빌리티: 미디어 조직 혹은 업무상의 대표, 관리/감독자 • 내적 어카운터빌리티: 책임, 업무 내용에 부합하는 내부 당사자
대상(영역/범위) "누구에게 이행하는가?"	• 외적 어카운터빌리티: 시민사회, 불특정다수의 이용자, 관련법/사회계약 상의 이해당사자 • 내적 어카운터빌리티: 미디어 조직 혹은 업무상의 대표, 관리/감독자
목적 "왜 필요한가?"	• 언론자유와 독립 구현 • 시민사회/대내외 이해당사자와의 신뢰네트워크 구축 • 공론장의 형성과 투명성·공개성 제고
내용 "무엇을 공표하는가?"	• 미디어 정책/시책/사업 등의 활동 및 업무 내용의 절차와 결과, 평가 • 재무, 회계, 경영, 조직 등에 관한 절차와 결과, 평가 • 고충 불만처리나 각종 판결 관련 절차와 결과, 평가
절차/방법 "어떤 단계/방법으로 이행하는가?"	• 미디어 활동의 전체 과정 상의 연동성 및 인과관계를 고려하여 상설화된 장치 • 각종 데이터, 관련 자료, 기록 등의 보존 • 신문, 방송, WEB사이트 등의 적극적 활용

출처: 정수영(2018). <미디어의 사회적 책임과 어카운터빌리티>, 패러다임북, 163쪽의 <표> 수정

- 네거티브 비평/캠페인/정책에서'포지티브 비평/캠페인/정책'으로
  - '네거티브 캠페인'은 정치커뮤니케이션 또는 선거 캠페인에서 경쟁 후보자의 신뢰성을 저하하고 지지 세력을 약화시키기 위한 목적과 방식의 행위를 지칭. 이를 차용하여 '네거티브' 중심의 미디어 비평/캠페인/정책 패러다임을'포지티브'중심의 패러다임과 실천으로 확장할 것을 제안
  - 로이터저널리즘연구소가 발표한 뉴스 신뢰도 순위에서 한국은 2017년 이후 연속 최하위. 2020년 조사에서"늘 신뢰하는 편"이라는 응답률 21% (40개국 평균은 38%). 다른 국가들과 가장 큰 차이는 온오프라인의 모든 미디어 중 포털 뉴스 의존도(네이버 62%, 다음 32%)가 압도적으로 높다는 것.
    : 2019 한국언론연감에 따르면, 2018년 현재 국내 등록 인터넷신문은 8,171(전체 정기간행물 대비 39.6%). 이들은 여론의 각축장인가 미디어 공론장인가?
- 이른바 '페이크 뉴스'와 미디어/언론의 폐해 지적, 심의규제 및 재승인(허가) 절차 강화, 가짜뉴스 방지법(가칭)이나 징벌적손해배상제도 등의 도입 방식은'네거티브 캠페인'의 작동 기제와 유사. 네거티브 비평/캠페인/정책에 초점을 맞추는 방식은 자칫 미디어/언론 전체에 대한 사회적 불신을 심화시키고 미디어 생태계 전체의 질적 저하 및 하향 평준화 등'부정적 외부효과'유발의 우려가 있음.
  - 건강한 미디어 생태계 구축을 견인해 갈 수 있는 미디어 공론장을 어떻게 설계하고 구현해 갈 것인가? 건강한 미디어 공론장을 발굴하고 재건하기 위해사회적 제도적 관심과 시민사회의 동력을'포지티브 비평/캠페인/정책'에 투입.[1]

▶ 미디어 공론장의 다원성과 건전한 경합 체계 구축

- 커런(J. Curran)의 민주적 미디어 시스템 모델(Curran, 2002).
  - 유럽 국가의 다양한 미디어 실천 활동과 특징으로 구성. 미디어 환경의 중심부에 기간미디어(Core Media)를 두고 그 주변에 사적기업부문(private enterprise sector), 시민미디어부문(civic media sector), 전문직 미디어 부문(professional media sector), 사회적 시장부문(social market sector) 등 네 가지 유형의 미디어 배치
  - 기간 미디어 (≠국가기간미디어) : 다양한 미디어 공론장들의 중심에서 핵심적 공론장(The Core Public Sphere) 역할 수행

1 네거티브 규제(법률·정책상으로 금지한 행위 이외의 모든 것을 허용하는 방식), 포지티브 규제(법률·정책상으로 허용되는 구체적인 사안을 제시하고 그 외에는 모두 금지하는 방식)과 구별.

· 상이한 원칙과 지향점으로 조직화된 미디어들의 중심적 위치이자 일반 이익에 봉사하는 미디어 채널. 다양한 미디어가 각자의 개성과 특징을 발현할 수 있도록 하는 동시에 이들을 견인해 가는 건전한 승수효과 창출

· 시민/이용자들이 사회적 논쟁을 위해 접근할 수 있는 공통의 장, 사회적 지향점에 관해 다양한 계급과 집단이 상호 작용하며 공적 대화를 나눌 수 있는 기회, 모든 개인이 각자의 이해 관심을 사회 공통의 이해와 연계시킬 수 있는 기회와 근거, 상호연대 강화를 위한 보편적이고 공통된 상징적 환경 등을 제공

■ 주요 특징

· 제도적 규범적 접근 : 전송경로나 플랫폼, 단말기 등 기술적 물리적 특성이 아니라, 사회적으로 기대 또는 부여받은 역할, 각 미디어가 궁극적으로 추구하는 목적 등을 주요 척도로 삼아 제도적 규범적 차원에서 미디어 유형 범주를 설계

· 건전한 경합 관계 지향 : 소유 및 재원구조, 플랫폼 유형, 목적과 편성 철학 등이 상이한 다양한 유형의 미디어들이 공존. 각자에게 부여된 차별적 위상과 역할, 강점과 약점을 상호 보완하는 건전한 경합 관계 속에서 미디어 생태계의 다양성과 다원성 구현

- 미디어 생태계의 종합적 검토 및 정책 재설계를 위한 세부 영역(범주) 설정

■ 현행 미디어 생태계를 종합적으로 검토하고 관련 정책을 재설계하기 위해 제임스 커런(J. Curran)의 민주적 미디어 시스템 모델을 구성하는 기본 원리 및 주요 특징을 차용. 한국의 사회 문화 정치 역사적 맥락, 방송법 등 관련 법제도적 실체, 사회적 인식과 평가 등을 종합적으로 고려. 미디어 생태계를 구성하는 영역(범주) 설정 시도.

· Ⅰ공적영역 (1. 공영방송/미디어, 2. 공공채널/방송), Ⅱ. 민간영역 (1. 지상파민방, 2. 채널사용사업자(PP), 3. 플랫폼/네트워크, 4.신문/잡지), Ⅲ. 독립영역(1. 공동체라디오방송, 2.마을공동체미디어) 등 3영역.

· '규제'및 "규제 대상'의 설정을 위한 구획이 아니라, 진흥-지원-규제 등 종합적 미디어 정책 설계 방향성 검토, 사회 문화 제도적 실체로서 미디어 생태계의 건전한 경합 관계를 지향.

영역 (Zone)		주요 분류 기준
Ⅰ 공적영역	Ⅰ-1 공영방송/미디어	▪ 목적: 공공성/공익, 무료보편적 서비스, 특수목적, 상업적 이윤, 시민참여 등 ▪ 소유: 국영, 공영, 시영, 민영, 기타 ▪ 재원: - 공적재원: 수신료, 방발기금, 국고, 교부금, 기타 - 민간재원(시장연동): 구독료, 광고, 협찬, 콘텐트판매/제공, 재송신료, 기타 수익사업 - 민간재원(시장비연동): 후원/기부금, 회비, 기타 ▪ 도달범위: 전국, 광역, 지역, 공동체 등 ▪ 편성: 종합, 전문(일반), 전문(보도), 특수 등 ▪ 주요채널: 지상파TV, 지상파R, PP, 종이, 온라인, 유튜브 등
	Ⅰ-2 공공채널/방송	
Ⅱ 민간영역	Ⅱ-1 지상파민방	
	Ⅱ-2 유료방송채널(PP)	
	Ⅱ-3 플랫폼/네트워크	
	Ⅱ-4 신문/잡지	
Ⅲ 독립영역역	Ⅲ-1 공동체라디오방송	
	Ⅲ-2 마을공동체미디어	

- '누가''무엇을''어떻게'해야 하는가? '권한'과 '책임'의 조화

■ 미디어 정책과 거버넌스 구성 4주체 : ①정부, ②국회, ③미디어 사업자/종사자, ④시민/이용자

■ 4주체 각각의 권한, 책임과 역할, 어카운터빌리티의 주체/대상/내용/방식에 관한 촘촘한 관계 설정(내적/외적). 구체적 내용과 범위, 평가 기준과 원칙 등은 사회적 토론 과정을 거쳐 구성. 이 역시 투명하게 검증 평가 되어야 함

① 정부 : 미디어 공공성 구현을 위한 방송 통신 정책의 권한과 책임 주체. 그러나 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 문화체육관광부 등 주요 소관부처의 분리로 인해 정책적 중복 또는 사각지대 발생. 각 부처별 이해관계 및 역학관계에 의해 방송 통신 정책의 향방이 갈리기도 함. 미디어 공공성 구현이라는 정책, 이를 달성하기 위한 각종 시책과 사업의 설계 및 집행에 관한 권한과 책임 주체의 명확화 필요

· 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률>의 제1조(목적), 제2조(운영원칙)에 따르면, 방송통신위원회는 방송의 자유와 공공성, 공익성의 구현, 국민의 권익 보호와 공공복리 증진을 목적으로 설치. 공공성과 공익성 구현을 위한 진흥, 지원, 규제 등 정책 소관 부처에 해당.

<방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률>
제1조(목적) 이 법은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.
제2조(운영원칙) ① 방송통신위원회는 방송과 통신 이용자의 복지 및 보편적 서비스의 실현을 위하여 노력하여야 한다. ② 방송통신위원회는 방송 · 통신사업의 공정한 경쟁환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다. ③ 방송통신위원회는 방송통신사업이 공공의 이익에 부합될 수 있도록 필요한 대책을 마련하여야 한다.
제3조(위원회의 설치) ① 방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속으로 방송통신위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

· <방송법> 제7장 제92조(방송발전의 지원)에서 정부의 노력의무(방송문화 발전 및 진흥), 문화체육관광부장관(방송영상산업의 진흥) 및 과학기술정보통신부장관(방송기술 및 시설)의 의무 규정. 방통위(방송의 자유와 공공성 및 공익성 제고, 국민의 권익보호 등)의 역할과 책무 규정 누락.

<방송법> 제7장 방송발전의 지원
제92조(방송발전의 지원) ①정부는 국민이 다양한 방송을 균등하게 향유할 수 있도록 하고, 방송문화의 발전 및 진흥을 위하여 노력하여야 한다. ②문화체육관광부장관은 방송영상산업의 진흥을 위하여 필요한 정책을 수립·시행하여야한다. ③과학기술정보통신부장관은 방송기술 및 시설에 관하여 필요한 정책을 수립·시행하여야한다.

· 방송 통신 등 미디어 관련 정책 소관부처의 분리 및 역학 관계 속에서 방통위의 법적 위상은'규제기구'로 축소. 미디어 공공성 지향의 정책 수립과 집행 의지와 동력 약화의 우려 제기.
· 방통위의 구성 방식과 절차, 역할 부재 등에 관한 사회적 비판에 대해 방통위 스스로 성찰하고 개선해 가야 함. 합의제 기구만의 장점과 단점, 성과와 한계 역시 명확한 평가 진단 필요. 동시에 설치 목적에 부합하는 권한과 책무(방송 자유와 공공성, 공익성 구현 등) 수행에 현행 법제도적 한계와 모순이 작동하는 것은 아닌지 살펴 볼 필요가 있음.
· 미디어 정책은'진흥-지원-규제'의 종합적 구성물이자 결과물. 진흥과 지원과 규제 등으로 분리된 미디어 정책 기구 단일화는 중요한 개혁 과제 중 하나. 다만, 미디어 정책 기구의 단일화 과정에서'방송 자유와 공공성, 공익성 제고'라는 정책 목표가 산업/시장 활성화 혹은 기술지향적 정책 목표의 후순위로 밀리거나 소외되는 일을 미연에 방지할 필요 있음. 이를 위해서는 '방송의 자유와 공공성, 공익성 제고를 위한 정책 수립과 시행을 위한 소관 부처이자 종합적 정책 기구'의 법적 위상, 권한과 책무의 재설계가 선행되어야 함을 제안함.

② 국회: 입법을 통해 미디어 관련 법제도의 모순을 해소하고 미디어 공공성을 구현하기 위한 권한과 책무의 주체. 그동안 미디어 개혁과 제도 개선을 위한 각종 입법과제가 정치적 이해관계나 정쟁에 의해 좌초되는 일이 빈번했음. 급변한 미디어 환경에서 미디어 공공성과 신뢰 추락. 미디어 공공성은 우리 사회 전체의 공공성을 구성하는 토대라는 점에서 미디어/언론 개혁 입법과 제도 개선은 더 이상 미룰 수 없는 과제임.

③ 미디어 사업자/종사자: 미디어 생태계의 중심에서 콘텐츠를 제작 생산 유통하는 권한과 책무의 주체. 사회 봉사 이념과 높은 수준의 사회적 책임 이행을 위한 시스템(게이트키핑, 품질관리 등)을 갖춘 조직이자 전문직업인. 다양한 플랫폼과 매체를 기반으로 활동하는 개인 미디어 등의 등장하여 활동 영역을 넓히고 있음. 그럼에도 불구하고 사회봉사 이념과 사회적 책임에서 기인하는 전문성은 기존 미디어 사업자와 종사자만의 차별화된 권한과 책무의 핵심이며, 더욱 중요해짐.
· 전문직업인 (재)교육 (저널리즘교육) : 스스로의 권한과 책임, 어카운터빌리티 등에 관한 인식과 태도, 실천 방안에 초점. 사회적 신뢰 회복을 도모하기 위한 출발점.

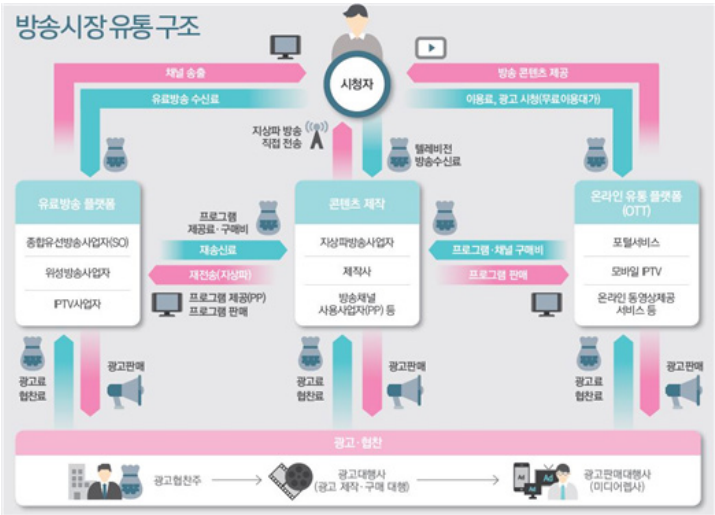
④ 시민/이용자: 시민참여, 시청자주권, 시민/이용자 권리 등의 주체. 커뮤니케이션 권리는 모두의 기본권이자 시민권으로서 보장되어야 마땅함. 하지만 시민-소비자-시청자/이용자 등의 복합적 정체성과 속성에서 기인하는 권한과 책무의 상충으로 모순적 현실 발생. 미디어 공론장과 생태계를 구성하는 주체이자 미디어 거버넌스의 주체로서 시민/이용자의 '권한'과 '책무'는 무엇인지에 대한 성찰과 실천에 주목해야 함. 시민적 공공성 중심의 미디어 개혁을 지향함에 있어서 커뮤니케이션 권리(권한)에 수반되어야 할 시민/이용자의 역할과 책임은 무엇인가?
· 미디어 교육 : 커뮤니케이션 권리는 인간의 기본적 권리라는 관점에서 출발. 소통 능력과 자주적 능동적 민주적 자질의 함양, 미디어 및 각종 정보에 대한 이해와 접근 능력 확대, 비판적 이해와 창의적 활용 능력 함양, 미디어 공론장을 구성

하는 핵심 주체로서의 권한과 책무(의무), 실천 의지와 능력 등을 종합적으로 함양.

· 초·중·고 교육 과정에서의 관련 교과목 개설을 종합적 체계적으로 검토하고 구현하기 위한 '미디어교육법'(가칭) 제정, 단일화된 정책 기구 설립 필요.

3. 미디어 시장 경쟁 및 공공성 진단

▶ 유료방송사업자 우위의 방송시장 재편



- 전통적인 방송시장 구조(OTT 제외)에 한정하면 방송사업매출액 규모는 지속적으로 증가하여 2018년 기준 17조 3,057억 원 규모임. 시장의 성장은 통신 3사의 IPTV(결합상품 포함), 종합편성채널, CJ 계열PP가 주도함으로써 비대칭 성장의 형태를 보이고 있음.
  - ■ 지상파 방송은 2010년~2015년까지 소폭의 상승세를 보이다가 2016년을 기점으로 매출 및 영업이익률이 급속히 하락. 2018년 기준 방송채널사용사업자(종편 및 일반PP) 전체 방송사업매출 규모는 3조 2,312억 원(홈쇼핑, 데이터방송 등 제외) 지상파 방송사의 3조 7,965억 원을 추격하고 있음.
  - ■ 방송채널사용사업자 방송사업매출의 증가는 방송광고 매출액의 증가에 따른 것으로 시청률 및 채널별 평균 시청시간 순위에서도 종편 및 CJ계열 PP이 2015년을 기점으로 지상파방송을 추월하고 있음. [2]
  - ■ 따라서 방송광고시장에서는 지상파 방송 광고와 유료방송채널 광고 간의 유사성과 대체가능성이 높아지면서 실시간 방송광고를 주재원으로 하는 지상파 방송사 수익 전략의 전면적인 변화를 요구하고 있음.
- 지상파 방송 직접수신율 약 1%로 추정되는 환경에서 2019년 LGU+&CJ헬로, SKB&티브로드 인수합병에 따라 콘텐츠 제작부문 사업자(지상파 및 유료방송채널)에 미칠 영향을 간과할 수 없음.
  - ■ LGU+와 SKB의 케이블사업자 인수합병에 따라 유료방송(플랫폼)시장 전국시장 기준 가입자 점유율은 KT 31.2%, LGU+&CJ헬로 24.6%, SKB&티브로드 23.9%,로 통신 3사가 79.8%의 가입자를 점유. 3개사의 이동통신, 초고속인터넷, 기타 모바일 서비스 등을 제외한 방송사업 매출만으로도 전국시장 기준 KT 32.6%, LGU+&CJ헬로 25.2%, SKB&티브로드 26.7%,로 통신 3사가 84.6%의 유료방송전체 매출액 점유율 합계를 기록하여 과점 시장으로 재편되었음.
  - ■ 통신 3사의 유료방송시장 가입자 및 매출액 점유율 증가는 유무선 통신서비스의 결합 비중의 빠른 증가를 의미하며 실시간 방송 및 VOD 서비스는 이동전화서비스 경쟁의 부상품으로 간주되고 있음.

2 2019년도 방송시장경쟁상황평가 보고서

■ 유료방송시장에서 지상파 방송 재송신 및 채널 제공 대가 수익은 소폭 증가하며 지상파 방송(계열PP 포함), 종합편성채널, CJ계열PP 등이 높은 점유율을 보이고 있으나 유료방송 가입자 및 매출액 과점시장 형성에 따라 콘텐츠 제작부문 사업자의 협상력이 약화될 가능성이 높음.

- 글로벌 OTT 사업자의 국내 시장 가입자 점유율 상승은 전혀 다른 시장 경쟁 상황을 만들고 있음. 통신 3사 중심의 유료방송플랫폼과 넷플릭스, 유튜브 및 디즈니+(진출 예상) 등 글로벌 OTT 사업자들의 국내 방송콘텐츠 확보 경쟁, 또는 양자 간의 전략적 제휴에 따라 콘텐츠 제작부문 사업자의 양극화가 이뤄질 수 있음.

■ 600억 원 규모의 제작비를 투자한 넷플릭스 오리지널 <킹덤>처럼 지상파 및 방송채널사업자가 제작비 투자를 감당하기 어려운 콘텐츠는 방송사업자보다 영화 및 드라마 콘텐츠에 특화된 대형 외주제작사/기획사 중심의 콘텐츠 제작시장을 형성할 것임.

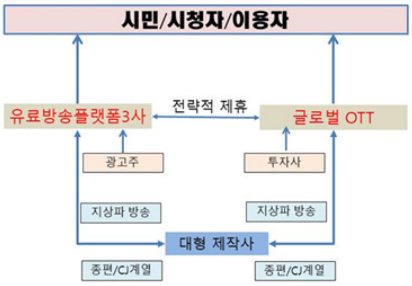
■ 실시간 방송광고 및 협찬을 주 수익원으로 하는 지상파 방송사보다 VOD, OTT 방영권 수익, 해외 판권 수익 등으로 2차 유통시장에서 더 큰 수익을 올릴 대형 외주제작사/기획사에 유리한 시장 환경

■ 시사·교양·교육·다큐멘터리 등 공익적 가치를 지닌 콘텐츠는 시장 경쟁력이 약화될 가능성이 높으며 이에 따라 미디어 시장 전체의 공공성 후퇴하고 보편적 콘텐츠 공급이 감소하며 시민의 커뮤니케이션 권리가 시장 경쟁에 침해될 가능성이 높음

■ 반면 과점 시장을 형성한 통신 3사에게는 넷플릭스와 같은 글로벌 OTT 사업자와의 망사용료 협상 및 어플리케이션의 셋톱박스 탑재 등 전략적 제휴를 통한 수익 전략, IoT와 같은 개인화된 홈서비스 등으로 더 많은 수익을 창출할 수 있음.

- 이상의 미디어 시장 변화는 아래와 같이 각 부문별 사업자의 시장 내 지위와 기능에 큰 변화를 가져올 것으로 예상됨.

■ 방송 및 영화 등 영상 콘텐츠 제작부문에서는 수익 전략이 가능한 대형 제작사가 중심에 서고 실시간 방송사업자는 본방·재방의 편성권만을 가지는 1차 유통 창구의 역할로 한정. 광고 및 투자사 또한 유료방송플랫폼 사업자와 글로벌 OTT 사업자에 더 많은 지출과 투자를 수행할 것으로 예상됨. 콘텐츠 제작 및 유통에서 유료방송 플랫폼과 OTT 사업자가 주도하는 시장에서는 시민/시청자/이용자의 권리는 단순한 소비자 편익의 수준에서 논의.



▶ 방송통신서비스 유형의 확대에 따른 시민의 커뮤니케이션 권리 약화

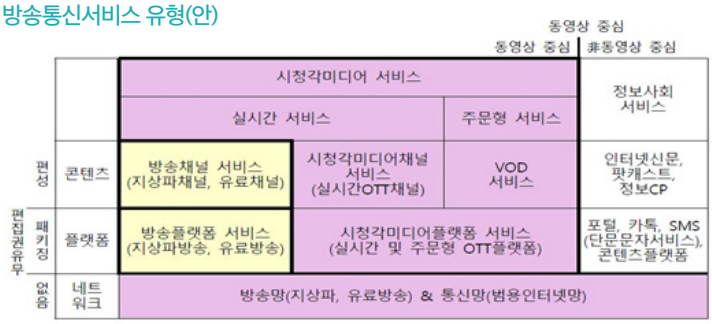
- 방송시장의 재편은 위 그림에 따라 동영상 중심의 시청각미디어 서비스에만 해당됨. 시민의 미디어 환경에는 인터넷 신문, 팟캐스트, 정보CP 등의 디지털 콘텐츠 서비스와 포털(뉴스제공서비스), 메신저 서비스, 소셜 미디어 등 또 다른 콘텐츠 플랫폼 서비스가 포함되어 있음.

■ 위와 같은 다양한 서비스 사업자들이 한국의 미디어 시장을 구성하고 있으며 이에 따라 콘텐츠 - 플랫폼 - 네트워크 층위 각 사업자들의 시장경쟁이 더욱 치열해 질 것으로 예상

- 공민영·지역 지상파 방송사과 채널사용사업자와 같은 레거시 미디어 사업자들은 기존 시장에 적합했던 수익 구조(방송광고, 협찬, 재전송료/프로그램 제공대가)의 위기를 맞음으로써 시민의 커뮤니케이션 권리 및 공적 책무보다 시장 경쟁력 확보를 위한 전략을 앞세울 가능성이 높음.

■ 이에 따라 현재 미디어 시장의 변화와 공공성의 약화는 시민의 커뮤니케이션 권리 보장과 확대를 위한 규제 및 진흥 정

방송통신서비스 유형(안)



출처: 방송제도개선 추진반(2019), 중장기 방송제도개선정책제안서

책, 방송통신서비스의 체계 수립 및 공적 책무의 다양화를 요구하고 있음.

- 특히 시청각미디어플랫폼 서비스(실시간 및 주문형 OTT 서비스)의 성장은 글로벌 기업(넷플릭스, 유튜브, 디즈니 플러스 등)에 의한 가입자 시장 뿐 아니라 작가, 출연자 및 독립제작사라는 생산요소 시장의 변동을 낳고 있음.
  - ■ 시청각미디어플랫폼 서비스의 성장은 시사 유튜브 채널과 같이 미디어 공론장의 구성을 파편화시키고 정치적 편향을 강화함으로써 충분한 정보를 제공받는 시민(informed citizen)의 형성에 영향을 미침.
  - ■ 시청각미디어플랫폼 서비스 중 글로벌 사업자의 국내 가입자 시장 점유율이 증가 할수록 시민 개인이 제공하는 데이터의 자산화가 이루어지고 개인정보 침해의 가능성이 높아짐.
  - ■ 무엇보다 시청각미디어플랫폼 서비스는 미디어 콘텐트를 공공재보다 소비재의 성격을 강화함으로써 정확한 정보를 제공받아 공론장을 형성할 수 있는 시민의 정체성보다 공정거래의 권리만을 주장하는 소비자라는 정체성을 더욱 강화할 수 있음.
- 2000년 방송법 제정 시기와 전혀 달라진 방송통신서비스 유형의 확대는 레거시 미디어에 대한 비대칭 규제, 개별 사업자 간의 경쟁 중재, 국내 사업자와 글로벌 사업자의 국내 시장 경쟁 이슈를 우선으로 만들고 시민의 권리는 퍼블릭 액세스와 같이 단순한 실시간 방송 편성용 콘텐츠 제작·제공, 프로그램 콘텐트에 한정된 시청자 의견이라는 오래된 영역으로 축소시키고 있음. 미디어 환경과 시장 경쟁의 변화는 20년 전과는 전혀 다른 패러다임의 시민권을 요구함.

4. 향후 전망

- 방송통신위원회는 2020년 방송제도 개선 10대 정책과제 제시
  - ■ 단기과제 : 방통위 2020년 업무계획과 연동하여 적극 추진
  - ■ 중장기과제 (5~7년) : 범사회적 숙의와 방통위 차원의 추가 논의 필요 과제는 후속 정책연구 및 의견수렴 추진

[정책분야 1] 방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복방안	• 공민영 방송체계 개편방안 (공민영 방송규제 개선방안) • 공영방송의 공공성 확보방안 (공영방송의 공적책무 및 평가방안) • 방송재원 위상정립 및 다각화 방안 (공적재원의 정당성과 현실화 방안) • 이용자 권익 강화방안 • 지역성 구현 기반 확대방안 (지역성 개념 및 지역권역 재검토, 편성 및 겸영규제, 결합판매 제도 등 개선방안) • 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안
[정책분야 2] 방송 통신 인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계 정비방안	• 방송 통신 규제체계 정비방안 • 방송 개념의 재정립 방안 • OTT 등 신규서비스 정책방안 • 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안

- 사회적 합의 수준과 제도적 수월성에 따른 로드맵을 설정하여 미디어 공공성 구현을 시책과 사업 설계와 집행, 이를 위한 관련 법제도를 개선해 나가야 함.

■ 규칙, 고시, 훈령, 예규, 가이드라인 : 변경 필요성이 잦은 경우에는 규칙이나 고시로 위임. 시행령보다 절차 간편. 각 행정기관에서 법과 시행령의 범위 내에서 관련 규칙을 제/개정하고 고시를 만들어 공표함으로써 사업자가 이를 준수하도록 함. 관련 법령이나 규칙, 고시의 준수 여부를 점검하는 등 감독기능도 수행. 관련 법령이 불명확하여 혼동이 있을 경우 보다 구체적인 가이드라인을 제정하거나 행정지도 실시

■ 시행령 : 법에서 정한 내용 중 보다 구체적인 사항에 대해서는 시행령으로 위임. 각 행정부처(위원회)에서 (안)을 만들고 이해관계자 의견 수렴을 거쳐 규제개혁위원회의 심사와 법제처 심사를 받아 차관회의를 거쳐 국무회의 의결로 확정. 행정부의 가장 중요한 업무 중 하나는 법에서 위임한 범위 내에서 시행령을 만들거나 개정하는 것. 안을 만들고 부처협의와 입법예고, 심사 등을 거치면 최소 2달 이상의 기간 소요.

■ 법령 : 방송법 cf) FCC 잠정규칙(intrim rule)

Ⅰ. 과제의 중요성
Ⅱ. 커뮤니케이션 권리 선언의 배경과 의미 (커뮤니케이션 권리 선언문)
Ⅲ. 커뮤니케이션 권리 선언 해제
Ⅳ. 커뮤니케이션 권리 보장과 확장을 위한 법, 제도 마련
1. 법, 제도(기구) 마련의 필요성
2. 헌법에 커뮤니케이션 권리 조항 삽입 필요
3. (가칭) '커뮤니케이션권리위원회' 구성

시민
이용자분과

요약문

1. 커뮤니케이션 권리 선언의 중요성과 의미

- 인간은 커뮤니케이션의 주인이자 권리의 주체임. 시민이나 국민, 주민, 이주민 모두를 포함하는 인간은 소통을 하는 동시에 소통의 권리와 책무를 갖는 주체임. 소통권리는 인간의 기본권인 동시에 기본재로서의 성격을 지님.
- 커뮤니케이션 권리는 인간이 단순히 자신의 의견을 표현하는 정도의 자유주의적 권리가 아니라 의견을 개진하고 행사할 수 있는 적극적 권리임. 인간은 소통의 주인이자 권리 주체임.
- 커뮤니케이션의 목표는 단순히 정보를 추구하고 수용하고 것만이 아니라, 말하고 표현할 수 있는 것이어야 함. 일방적이고 일면적인 소통이 아니라 인간 사이의 상호작용을 촉진하는 상호 소통이 되어야 할 필요가 있음. 소통의 목표는 단순히 말하는 것만이 아닌 상대방의 말도 들어주어야 한다는 것이 포함되어야 함.

2. 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 법과 제도 마련의 필요성

- 커뮤니케이션 권리는 인간으로서 누구라도 누릴 수 있는 기본적이고 보편적인 권리이기 때문에, 시민은 누구나 자신이 원하는 소통을 하고, 표현할 수 있어야 함. 커뮤니케이션 권리는 인간의 기본적인 권리이기 때문에 이를 구체화시킬 수 있는 물적 토대를 법과 제도, 기구를 통해서 보장하여야 함.
- '커뮤니케이션권리선언'은 인간의 기본적 권리인 소통권리를 확장하고 보장할 수 있는 기본적 원칙과 방향만을 담은 것임. 따라서 헌법에 커뮤니케이션 권리가 인간의 천부적이고 기본적인 권리라는 것을 명시할 필요가 있음.
- 커뮤니케이션 권리 보장과 확대를 위한 '커뮤니케이션권리위원회'의 신설이 필요함. 구체적 사항들은 '커뮤니케이션권리위원회법' 제정을 통하여 가능함.

Ⅰ.
과제의 중요성

- 인간은 커뮤니케이션의 주인이자 권리의 주체이다. 시민이나 국민, 주민, 이주민 모두를 포함하는 인간은 소통을 하는 동시에 소통의 권리와 책무를 갖는 주체이다. 소통권리는 인간의 기본권인 동시에 기본재로서의 성격을 지닌다.
- 커뮤니케이션 권리 선언은 인간의 소통권리를 보장하기 위한 인간의 기본적이며 천부적인 권리임을 천명하는 것이다. 커뮤니케이션 권리 선언은 전문, 제1장 커뮤니케이션 권리의 주체와 의미, 제2장 시민의 커뮤니케이션 권리와 책무, 제3장 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 국가 책무 제4장 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 사업자 책무로 구성되었다.
- 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 법과 제도 마련을 위한 방안을 모색한다. 구체적으로 1) 커뮤니케이션 권리 확대와 보장을 위한 법, 제도(기구) 마련의 필요성을 강조한다. 2) 헌법에 커뮤니케이션 권리 조항 삽입의 필요성 제기를 한다. 3) 국가인권위원회와 비슷한 성격을 갖는 (가칭) '커뮤니케이션권리위원회'의 구성을 제안한다.

Ⅱ.
커뮤니케이션 권리 선언의 배경과 의미

커뮤니케이션 권리는 모든 개인과 공동체가 향유해야할 기본재로 국가와 사회가 이를 제공해야 할 책무가 있다. 우리는 오늘 커뮤니케이션 권리를 선언하고 모든 개인과 공동체는 이를 확인하며 국가와 사회는 모두를 위한 커뮤니케이션 권리의 실행을 위하여 책임 있는 행동을 할 것을 촉구한다. 우리가 이 권리 선언를 통해 실현하고자 하는 것은 모든 개인과 공동체의 자유와 권리의 확장인 동시에 "시민의 유대와 공통 가치에 기반 한 민주사회의 회복"이다.

커뮤니케이션 권리는 새로운 권리가 아니다. 인권보장을 위한 기본권으로서 UN이 선언한 것이 어느덧 72년 전이고[2], 독자적인 고유의 권리로서 공식화된 것이 벌써 반세기 전이다[3]. 냉전의 차가운 대치 상황이었던 80년대에는 국제적으로 논쟁적인 권리이

2 UN 인권선언 Article 19
3 Jean d'Arcy (1969) 처음 제기하고 McBride Committee가 UNESCO에서 공식화

기도 하였다. 당시의 정치경제적 상황은 모두를 오로지 내편과 상대편 둘 중 하나로 선택하게 강요하였고, 내편에 대해서는 지속적인 감시를, 상대편에 대해서는 비방과 혐오 그리고 배제를 통해 개인과 사회의 목소리를 통제하고 억압한 시기였다. 미디어는 인위적으로 조직된 질서와 진영의 최전선에서 눈에 보이지 않는 통제와 억압을 수호하였다. 정치와 경제적 권력이 없는 힘없는 사회와 공동체의 자유와 권리는 그들에게 허용된 것들과 방식만이 허용되었을 뿐이었다. 커뮤니케이션 권리는 그러한 존재하지만 존재를 거부당한 사회와 공동체가 자신의 목소리를 통해 자율적인 공통의 사회를 만들 권리를 확인하고 실현할 수 있는 계기를 위해 제기되었던 것이다.

오늘날 우리는 다시 커뮤니케이션 권리를 선언하고 이를 확인해야만 하는 엄중한 상황에 직면해 있다. 우리가 당면한 정치사회는 '권리보장 없는 민주주의(Democracy without rights)[4]로 평가되고 있다. 대의정치는 일반 국민들을 이념으로 편 가르고 배제하면서 우리를 체계적으로 기존 정당과 정치인들만을 위한 정치를 위해 동원할 대상으로 만들고 있다. 정치가 나를 대표한다고 하지만 그 실천 내용과 방식은 시민들로부터 동떨어져 있다. 모든 시민의 목소리가 투영된 평등의 정치가 실현 불가능하며 효율적이지 않다고 주장하며 오로지 대리하고 대표하는 정치사회만이 가능하다고 주장한다. 미디어 공론장 역시 개인과 공동체에 대한 체계적인 커뮤니케이션 권리 소멸을 특징으로 한다. 기존의 공영방송과 언론은 신자유주적 시장질서와 그에 따른 사회경제적 양극화와 권위적 정치 체제를 형성하고 (90년대) 이를 강화하였으며, (2000년대) 지난 10여 년 간 보수우파 정권에 의해 퇴행적으로 공고화된 (2010년대) 동시에, 최근에는 유료방송과 새로운 플랫폼 및 글로벌 미디어 산업 자본의 국내 미디어 시장 잠식 등 규율 되지 않은 거대 자본과 자유 시장의 무한폭주까지 가세한 상황이 되고 있다. 우리에게 남은 것은 자신들과만 소통하며 참여를 형식화한 파퓰리스트 공론장과 OTT로 상징되는 상업화하고 시장화한 거대한 미디어 쇼핑몰에서 자유롭게 부유하는 파편화한 시민과 소비할 권한만 남은 소비자라는 지위이다. 시민사회 역시 공중과 시민 결사체간에 단절이 빈번해 지고 시민의 숭고한 사회적 참여는 익명의 개인을, 정치적 공간을 기획에 동원(Summoned)되는 참여의 소외 현상으로 이어지고 있다. 특히 미디어 분야의 개혁을 위한 참여의 성격 역시 전문가와 지식인을 대리로 한 "위임적"인 경향을 갖고 있다. 이러한 개인과 공동체 목소리의 소멸을 통해 정치사회는 첫째, 우리에게 필요한 공론장에 진입하여 다른 이를 만날 수 있게 하는 진입과 참여, 둘째, 활기차게 일상적인 것들을 서로 이야기 할 수 있는 우리의 공통 언어와 자원의 소유, 셋째, 사적인 것과 공적인 것의 전환을 통해 공공선을 함께 창출하고자 하는 연대의 토대를 요구하거나 가질 수 있는 실질적인 권력의 박탈을 제도화하고 있다. 이제 이러한 제도화된 목소리의 박탈을 극복하기 위하여 모두를 위한 커뮤니케이션 권리를 제도화 할 것을 촉구하며 우리는 커뮤니케이션 권리 선언을 시민들과 함께 공표하고자 한다.

4 Mounk, Y. (2018). The People vs. Democracy. Harvard University Press.

커뮤니케이션 권리 선언

전문

지금 우리는 개인과 공동체의 다양한 가치와 삶의 방식이 자본과 정치권력뿐 아니라 사회 내 특정 계층과 집단에 의해 위협받고 훼손되는 상황에 직면해 있다. 정보와 미디어의 접근과 이용, 그리고 그 효능감에 있어서도 계층과 집단 간 불평등과 차별이 심화되고 있다. 우리는 지속적인 커뮤니케이션 권리 회복과 미디어 공익성 강화의 노력을 통해서 시민의 유대와 공통 가치에 기반한 민주사회의 회복이 가능하다고 믿는다. 이에 우리는 커뮤니케이션 권리를 선언한다.

커뮤니케이션 권리는 인간이 지니는 고유한 기본 권리이다. 커뮤니케이션 권리는 개인과 공동체를 포함한 모든 사람이 다른 개인이나 공동체, 자본과 기술 또는 정치권력의 지배와 혐오차별 및 거짓선동에 의해 침해되거나 훼손받지 않을 권리이다.

커뮤니케이션 권리는 그 어떤 사회적 소수자도 차별하지 않는 보편적 권리이다. 커뮤니케이션 권리는 개인과 공동체를 포함한 모든 시민과 노동자가 국적과 지역, 민족과 인종, 계급과 지위, 세대와 성, 신념과 가치, 신체와 능력 등의 차이와 상관없이 향유할 보편적이며 평등한 권리이다.

커뮤니케이션 권리는 사회·정치·문화적 권리이다. 모든 개인과 공동체는 자신에게 부여된 고유한 권한인 커뮤니케이션 권리를 보장받고 실현하며 책임 있게 수행하기 위해 각종 미디어들을 조직·이용할 수 있다. 미디어 사업자와 종사자들은 시민들이 커뮤니케이션 권리를 실질적으로 행사할 수 있도록 해야 한다. 국가와 사회는 커뮤니케이션 권리를 보장하고 증진시키기 위해 법과 제도를 제정하고 실행하여야 할 책무를 갖는다.

나의 인권 보호는 타인의 권리에 대한 존중이라는 윤리를 수반한다. 시민의 권리행사는 시민권 존중이라는 국가의 의무를 요구하며, 개방적이고 다양한 공론장 마련은 미디어 사업자의 책임을 전제한다. 이러한 점에서, 우리는 시민의 커뮤니케이션 권리와 함께 국가와 사업자의 책무를 동시에 강조코자 한다.

제1장 커뮤니케이션 권리의 주체와 의미

제1조 커뮤니케이션 권리 주체

커뮤니케이션 권리는 인간이 가질 수 있는 근원적 권리이자 기본적 권리이다. 사회를 구성하는 모든 인간과 공동체는 커뮤니케이션 권리 행사의 주체다. 커뮤니케이션 권리는 시민과 국민을 넘어서는 인간이 인간으로서 지녀야할 보편적인 권리이다.

제2조 기본권 보장을 위한 커뮤니케이션 권리

커뮤니케이션 권리는 개인과 공동체 모두가 자유롭게 언론과 미디어 활동에 참여하고 평등하게 의사를 표현할 수 있는 자유를 보장받는 권리이다. 모든 개인과 다양한 공동체들은 소외된 개인과 공동체의 목소리가 공정하게 전달될 수 있도록 미디어 조직을 이용하고 조직할 수 있다.

제3조 시민권으로서의 커뮤니케이션 권리

커뮤니케이션 권리는 사회가 민주적이고 다원적으로 구성되고 민주적인 정치가 일상화 될 수 있도록 하는 모든 인간에게 부여되는 권리이다. 이들이 공평하고 자유롭게 언론 표현의 권리를 실현하고 향유할 수 있도록 국가와 사회는 구체적이고 실질적인 제도규범으로써 이를 보장해야 한다.

제4조 권리 보장을 위한 국가와 사업자 책무

공영미디어를 포함한 미디어·채널·플랫폼 사업자들과 그 종사자들은 커뮤니케이션 권리에 부합하는 다양하고 적절한 서비스를 제공하여야 한다. 개인과 공동체는 커뮤니케이션 권리 보장의 수행 방식 및 내용과 관련하여 적극적으로 의견을 제시하고 실질적 참여를 요구할 수 있는 권리를 갖는

다. 정부, 의회 그리고 공공기관을 포함한 국가는 시민의 요구를 법·제도와 정책 마련을 통해 실천하고 구현할 의무를 갖는다.

제2장 시민의 커뮤니케이션 권리와 책무

제5조 미디어에 대한 평등한 접근과 참여

사회적 소수자를 포함한 모든 개인과 공동체는 미디어·채널·플랫폼, 커뮤니케이션의 다양한 수단과 기술, 정보 및 콘텐츠의 여러 서비스들에 차별 없이 접근하고 이를 조직하며 평등하게 이용할 수 있어야 한다. 그 방식과 운영에 관한 의사결정의 과정에 실질적으로 참여할 권리가 있다.

제6조 보편적·공익적 정보의 생산과 유포

개인과 공동체는 자신이 속한 공동체와 국가 그리고 국제 사회에서 책임 있는 시민으로서 참여하고 자유롭게 정보를 생산·유통·공유할 권리를 갖는다. 시민은 시민 활동에 필요한 정보와 뉴스·데이터 서비스를 미디어 및 국가 기관들에게 요구할 권리를 가진다.

제7조 적극적이고 확대된 미디어 교육

모든 개인과 공동체는 시민으로서 커뮤니케이션 권리 실현에 필수적인 커뮤니케이션과 미디어 교육의 기회를 가진다. 교육 대상의 발굴과 실행 및 확대, 교육 프로그램 계발과 재원 마련 등 각종 제도·지원책 마련을 국가에 요구할 권리를 갖는다.

제8조 개인 정보 및 데이터의 자율통제

모든 개인과 공동체는 필요한 정보 및 데이터를 자유롭게 이용할 자유와 함께 불필요하거나 부당한 정보·데이터로부터 자신을 보호할 권리가 있다. 시민은 특히 자신과 관련된 데이터의 접근과 소유, 가공, 이전에 관해 자율 통제의 권리를 보장 받는다.

제9조 타인의 인권 보호책임의 윤리

의사소통은 타인과의 관계 속에서 이루어진다. 모든 개인과 공동체는 사회 공통의 구성원으로서 타인의 커뮤니케이션 권리를 인정해야 한다. 개인과 공동체는 모두의 말할 권리를 인정하는 것뿐만 아니라, 다른 개인과 타 공동체들의 목소리를 들어주어야할 책무를 동시에 지니고 있다. 개인과 공동체는 각 개인의 명예와 프라이버시를 보호해주어야 할 윤리의식과 책임감을 지니고 있다.

제10조 차별 없는 사회를 위한 보편적 가치의 존중

모든 개인과 공동체는 차별과 혐오, 증오를 유발하거나 특정인이나 집단을 사회로부터 배제할 수 있는 정보의 생산 및 유포를 자제해야 한다. 차이나는 개인과 집단들이 평화롭고 안전하게 대화하고 토론할 수 있는 사회 문화적 환경을 구현하기 위해 노력할 공통의 책무를 갖는다.

제3장 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 국가 책무

제11조 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 법·제도 마련의 책무

국가는 제2장의 각 조에서 규정한 시민의 커뮤니케이션 권리를 적극적으로 실현하고 유지·강화하기 위해 현행의 법·제도를 상시적으로 검토·정비해야 한다. 필요에 따라 관련 기구를 신설하고 기존의 기관 및 조직들을 개선할 책무를 갖는다.

제12조 커뮤니케이션 권리에 대한 미디어 교육 지원 책무

국가는 개인과 공동체의 커뮤니케이션 권리 실현과 유지 및 강화를 위하여 미디어 접근 및 미디어 교육의 기회를 획기적으로 확대시켜야 한다. 국가는 커뮤니케이션 교육이 체계적이고 지속적으로 가능토록 필요한 법 제도를 마련하고 정비할 책무가 있다. 국가는 커뮤니케이션 권리가 인간의 기본적 권리임을 지속적으로 강조할 필요가 있으며, 이를 구체화하기 위한 교육의 방법과 프로그램

을 개발·설계해야 한다.

제13조 지역·공동체 커뮤니케이션 권리 강화 지원 책무

국가는 지역·공동체의 커뮤니케이션 권리 확장을 통한 지역과 공동체의 민주주의 강화를 위해 노력해야 한다. 기존의 지역미디어는 물론이고 1인 미디어, 공동체 라디오 등 다양한 채널·플랫폼들을 지원할 정책을 수립해야 한다. 이 과정에서 개인과 지역·공동체 미디어 제작자들이 소외되지 않도록 할 책무를 지닌다.

제14조 공영미디어의 공공성 유지·강화의 책무

국가는 시민 커뮤니케이션 권리를 실현·보장할 목적으로 설립된 공영미디어의 사회 공익적 가치를 분명히 인식할 필요가 있다. 국가는 공영미디어의 공적 가치가 제대로 구현될 수 있도록, 독립적이고 시민 참여적인 민주적인 규제와 제도 지원책들을 강구하여야한다.

제15조 언론 및 미디어의 공공성 유지·강화 책무

국가는 다양한 미디어·채널·플랫폼 사업자들이 사적인 이익과 수익의 가치를 위해 자칫 시민의 커뮤니케이션 권리와 공공적 가치를 침해하거나 훼손하지 않도록 해야 한다. 공정하고 상호 호혜적인 시장과 미디어 생태계가 구축될 수 있도록, 합리적인 규제와 필요한 제도적인 지원책을 마련할 책무가 있다.

제16조 시민 전자 커뮤니케이션 권리 보호의 책무

국가는 개인과 공동체를 포함한 모든 시민들이 전자 커뮤니케이션 기기 또는 프로그램에 노출·접근하고 이를 이용하는 과정에서 이용자로서의 권리를 침해받지 않도록 해야 한다. 침해 가능한 기술과 상품, 서비스 그리고 기타 사업 행위에 대한 규제 및 제도적 지원책을 마련할 책무가 있다.

제4장 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 사업자와 종사자의 책무

제17조 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 사업자의 책무

미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업자들은 제2장 각 조에서 규정한 시민의 커뮤니케이션 권리를 확인하고 수용할 책무를 갖는다. 다양한 상품과 서비스, 기술들을 개발·제공하고 시민들이 이를 보편적으로 이용할 수 있게 함으로써 커뮤니케이션의 권리가 실행·보장되도록 하는 책무를 갖는다.

제18조 사회적 공익 보호의 책무

미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업자들은 자신이 모든 개인과 공동체의 실질적이고 잠재적인 사회·문화·정치적 기반 시설에 해당함을 분명히 인식해야 한다. 국가는 시민의 커뮤니케이션 권리 보장과 이를 위한 사회 공적인 역할의 제고가 그 무엇보다 우선함을 확인하고 이를 사업자들에게 실행할 수 있도록 독려할 책무를 갖는다.

제19조 이용자들의 실질적 참여 보장의 책무

미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업자들은 이용자들이 제작에 참여하거나 의견을 반영할 수 있는 다양하고 실질적인 제도적 장치를 마련해야 한다. 사업자들은 이용자·시민들이 사업의 운영과 관련해 의사를 표명하고 판단할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 이와 관련된 정보를 공개할 책무를 갖는다.

제20조 사업자의 종사자 및 노동자 권리 보장 책무

미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업자들은 자신이 직간접적으로 고용해 제작과 경영, 영업·판매 등의 직종에 배치한 노동자들이 의사결정 과정에 참여하고 의견을 표방할 권리를 보장해야 한다. 종사자들의 비판 및 견제의 목소리를 시민 커뮤니케이션 권리의 보호 차원에서 인정할 책무를 갖는다.

제21조 종사자 및 노동자의 책무

미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업에 종사하는 종사자 및 노동자들은 자신뿐만 아니라 타인의 말할 권리를 보장하기 위한 책무를 지닌다. 언론 및 매체 관련 산업에 종사하는 종사자 및 노동자들은 타인의 말할 권리를 인정하며 타인의 목소리에도 귀를 기울일 필요가 있다. 특히 무책임한 허위 정보와 가짜 뉴스의 생산에 무한한 책임을 지고 이를 생산하지 않거나 확대 재생산하지 않을 책무를 지닌다.

Ⅲ.
커뮤니케이션 권리 선언 해제

1. 커뮤니케이션 권리의 주체

커뮤니케이션 권리는 특정 국민과 시민에게 한정되는 제한적 권리가 아닌 모든 인간의 보편적 기본권이다. 정치경제 및 문화적으로 규정된 개인과 공동체가 아닌 '인간' 모두에게 평등하게 주어진 권리이다. 시민권으로서 커뮤니케이션 권리는 이러한 의미이다. 법제도적으로 규정한 시민권의 의미가 아닌 천부적 인권으로서 권리를 의미한다. 또한, 커뮤니케이션 권리는 개별적 개인뿐 아니라 개인이 포함된 지역 또는 정치, 경제, 문화적 공동체가 자신에게 주어진 자유와 권리를 보호하고 실현할 수 있는 공동체적 권리이다. 개인이 소속된 공동체의 권리 보호와 진작 없이 개인의 커뮤니케이션 권리는 온전히 실현되지 못한다. 공동체는 개인의 확장으로서 존재하지만 다양한 개인으로 구성된 공동체는 개인을 초월한 공통의 사회적 존재자로서 커뮤니케이션 권리를 향유할 권리가 있음을 확인하여야 한다.

2. 커뮤니케이션 권리의 평등성과 상호성

커뮤니케이션 권리는 모두를 위한 평등한 권리이다. 이는 커뮤니케이션 권리가 특정 개인이나 공동체 모두에게 동일하게 적용된다는 의미이지만, 특히 사회적으로 소외된 개인이나 공동체의 커뮤니케이션 권리를 보호하고 진작시켜야 함을 강조하고 있음을 확인하고 있다. 평등은 차별받고 소외받는 개인과 공동체에게 더 많은 기회와 자원을 배분하고 실질적으로 권력화가 가능하게 될 경우에만 실현되기 때문이다. 또한, 커뮤니케이션 권리는 상호호혜적인 성격을 가진다. 커뮤니케이션은 단지 나와 공동체의 목소리를 드러내고 주장할 수 있는 자유적 권리인 동시에 다른 개인과 공동체의 목소리를 듣고 공유해야 하는 책임적 권리이다. 커뮤니케이션이 가지는 의미도 이러한 상호성을 내포하고 있다. 나의 표현과 언론의 자유를 위해 타인을 혐오하고 증오하며 배제하게 한다면 이는 커뮤니케이션 권리를 훼손하는 행위이다. 커뮤니케이션 권리가 차별하지 않고 평등하며 상호적일 경우에만 모두를 위한 권리가 실현된다고 할 수 있다. 커뮤니케이션 권리가 차별을 배제하고 평등을 촉진할 수 있는 권리인 이유이기도 하다.

3. 커뮤니케이션 권리 실현

커뮤니케이션 권리를 실현한다는 의미는 권리를 선언적 의미로 확인하고 존중하는 상징적 행위에 그치는 것이 아니다. 선언에서 국가와 사회의 책무는 개인과 공동체의 권리들의 내용과 방식을 결정하고 집행하는 데 있어서 실질적인 기회와 권한을 가질 수 있는 방식을 제도화하여야 한다는 것을 의미한다. 국가의 커뮤니케이션 권리를 실현하는 데 요구되는 관련 제도의 수립과 실행 과정에 개인과 공동체는 참여를 할 수 있을 뿐 아니라 그 권한의 내용과 방식을 결정하는 과정에도 개입할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 기존의 각종 미디어 관련 위원회와 심의 기구 등 커뮤니케이션 관련 제도에 있어서 개인과 공동체는 형식적으로 대리하는 데 머무는 한계가 커뮤니케이션 권리의 침해 요소라는 비판과 직접적으로 연관된다.

4. 종사자 및 노동자의 권리 및 책무

각종 미디어 서비스와 콘텐츠 및 상품들은 이를 관리하고 제작하며 유통하는 개별 전문가와 전문 집단의 적극적인 커뮤니케이션 권리 인식과 이해 및 실천을 필요로 한다. 그렇기 때문에 커뮤니케이션 권리 선언에서는 미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업자의 책무와 더불어 개별 종사자들의 책무를 별도로 명시하였다. 또한, 정보화 시대에서 미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업장에 종사하는 노동자들의 불안정한 노동 환경은 그러한 책무를 온전히 수행하고 실현하는 데 장애가 될 뿐 아니라 그들의 노동 조건을 더욱 악화시키는 계기가 될 수 있다. 권리 없는 책무가 강조될 경우 커뮤니케이션 권리는 또 다른 억압이 될 수 있다. 따라서 커뮤니케이션 권리는 종사자들의 노동자로서의 기본적 권리를 확인하는 동시에 그들의 책무 또한 강조하고자 하는 것이다.

5. 미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업자

과거의 커뮤니케이션 권리는 일국 단위의 매스미디어 환경을 고려한 것이다. 매스미디어가 일반 개인과 공동체의 목소리를 제대로 대변하지 못하는 환경에서 커뮤니케이션 권리는 이러한 미디어에 대한 접근과 왜곡되지 않게 전달되게 하는 것을 우선적으로 고려하였다. 특히 매스미디어는 제한된 자원을 공공적 이익을 위해 활용해야 하는 공적 책무를 부여 받았는데 이 역시 매스미디어 환경에서의 시민들의 커뮤니케이션 권리가 우선하였기 때문이다. 공영미디어는 그러한 공적 책무를 민영미디어보다 더욱 엄격하게 실현할 것을 요구 받기도 하였다. 하지만 오늘날 네트워크 미디어 환경에서는 잠재적으로 모든 미디어에 개인과 공동체가 국경을 초월하여 상시적으로 연결되어 있으며 언제든지 이용할 수 있고 노출되어 있다. 이러한 네트워크화된 미디어 커뮤니케이션 환경은 기존의 미디어를 포함하여 다양한 채널들과 플랫폼 및 전기통신 사업자들을 포함하며 국적과 상관없이 모든 개인과 공동체에 대한 공적 책무를 가진다. 미디어에 연결되어 있고 이용하는 모든 개인과 공동체의 커뮤니케이션 권리를 실현하기 위하여 네트워크화된 국내외 미디어·채널·플랫폼 및 전기통신 사업자들은 커뮤니케이션 권리의 실현을 위한 책무를 가진다. 미디어이기 때문에 공적 책무를 부여 받는다는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리는 별도로 선언문에서 공영미디어에 공공성 유지 및 강화의 책무를 별도로 요구하였다. 그 이유는 오늘날 미디어 채널들과 플랫폼 및 전기통신 사업자들은 거의 예외 없이 사적 기업의 성격을 지닌 민간 사업자들이다. 그리고 최근 급증하고 있는 개인 미디어 역시 개별적인 미디어 사업자의 성격을 지닌다. 이처럼 절대 다수의 미디어가 사적 주체의 성격을 지니고 있기 때문에 공영미디어의 공적 책무는 상대적으로 더욱 강조되고 법과 제도적으로 이를 보호하고 진작시킬 필요가 있다. 모든 개인과 커뮤니케이션 권리는 이러한 공적 그리고 사적 미디어 주체들 간의 책무의 균형을 필요로 한다.

6. 커뮤니케이션 교육

커뮤니케이션 권리는 단순히 미디어 이용과 접근에 대한 보장을 요구하는 권리가 아니다. 모든 개인과 공동체의 기본권을 실현하기 위해서는 미디어 중심의 권리를 확장하여 커뮤니케이션의 개념, 의미, 그리고 그 역할에 기초한 미디어 접근, 이용, 생산, 및 공유 등에 대한 체계적인 교육이 요구된다. 커뮤니케이션 권리의 목적은 모든 개인과 공동체의 기본권을 실현하고 시민의 유대와 공통 가치에 기반 한 민주사회의 회복이기에 기존의 미디어 중심의 교육을 넘어서 커뮤니케이션 교육 차원으로 승화발전 시킬 필요가 있으며 국가와 사회는 이러한 커뮤니케이션 권리의 인식과 이해 및 실천을 확장시키기 위해 요구되는 교육을 지원할 책무가 있는 것이다.

7. 전자 커뮤니케이션 권리

우리는 커뮤니케이션 권리 선언에 별도로 시민 전자 커뮤니케이션 권리 보호의 책무를 포함하였다. 이는 전자 커뮤니케이션 환경에서의 개인과 공동체의 프라이버시 침해가 일상화되어 가고 있으며 개인과 공동체의 정보 주권은 이미 심각

한 정도로 훼손되고 있다. 하지만 이용자들은 이러한 침해와 훼손으로부터 스스로를 보호하고 권리를 요구하며 실현시킬 수단과 방법이 매우 제한되어 있다. 커뮤니케이션 권리는 이러한 개인과 공동체의 프라이버시와 정보주권을 확인하고 자신들에 대한, 자신들의 정보와 데이터를 관리하고 보호할 권리가 있음을 선언에 포함시켰다.

Ⅳ. 커뮤니케이션 권리 보장과 확장을 위한 법, 제도 마련

1. 법, 제도(기구) 마련의 필요성

- 커뮤니케이션 권리는 인간이 단순히 자신의 의견을 표현하는 정도의 자유주의적 권리가 아니라 의견을 개진하고 행사할 수 있는 적극적 권리임. 인간은 소통의 주인이자 권리 주체임.
- 커뮤니케이션의 목표는 단순히 정보를 추구하고 수용하고 것만이 아니라, 말하고 표현할 수 있는 것이어야 함. 일방적이고 일면적인 소통이 아니라 인간 사이의 상호작용을 촉진하는 상호 소통이 되어야 할 필요가 있음. 소통의 목표는 단순히 말하는 것만이 아닌 상대방의 말도 들어주어야 한다는 것이 포함되어야 함.
- 커뮤니케이션 권리는 인간으로서 누구라도 누릴 수 있는 기본적이고 보편적인 권리이기 때문에, 시민은 누구나 자신이 원하는 소통을 하고, 표현할 수 있어야 함. 커뮤니케이션 권리는 인간의 기본적인 권리이기 때문에 이를 구체화시킬 수 있는 물적 토대를 법과 제도, 기구를 통해서 보장하여야 함.
- '커뮤니케이션권리선언'은 인간의 기본적 권리인 소통권리를 확장하고 보장할 수 있는 기본적 원칙과 방향만을 담은 것임. 따라서 헌법에 커뮤니케이션 권리가 인간의 천부적이고 기본적인 권리라는 것을 명시할 필요가 있음.
- 커뮤니케이션 권리 보장과 확대를 위한 '커뮤니케이션권리위원회'의 신설이 필요함. 구체적 사항들은 '커뮤니케이션권리위원회법' 제정을 통하여 가능함.
- 세부적 커뮤니케이션 권리의 확장과 보장은 시청자/독자 위원회, 공동체라디오와 마을 미디어, 그리고 미디어 교육을 통

* 참조 현행헌법과 문재인 정부의 개헌안

현행 헌법	문재인 정부 개헌안
제21조 ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.	제20조 ① 언론·출판 등 표현의 자유는 보장되며, 이에 대한 허가나 검열은 금지된다. ② 통신·방송·신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.

현행 헌법	문재인 정부 개헌안
③통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다. ④언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.	③ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 안 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 경우 피해자는 이에 대한 배상·정정을 청구할 수 있다. 제22조 ① 모든 국민은 알권리를 가진다. ② 모든 사람은 자신에 관한 정보를 보호받고 그 처리에 관하여 통제할 권리를 가진다. ③ 국가는 정보의 독점과 격차로 인한 폐해를 예방하고 시정하기 위하여 노력해야 한다.

하여 이루어질 수 있음.

2. 헌법에 커뮤니케이션 권리 조항 삽입 필요

- 현행 헌법은 ①언론의 자유와 집회결사의 자유, ②통신, 방송의 시설 기준, 신문의 기능을 보장하기 위한 기능, ③타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리에 대한 침해 금지, ④이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있는 조항만이 언급되어있음.
- 문재인 정부의 개헌안도 이를 약간 보완하는 수준에 머무르고 있음.
- 따라서 개정될 헌법에는 커뮤니케이션 권리 선언에 기초한 인간의 커뮤니케이션 권리 보장을 명시하는 조항을 마련해야 할 필요성이 대두됨. 헌법 개정을 통하여 커뮤니케이션 권리가 인간의 기본권임을 명시할 필요가 있음.

3. (가칭)'커뮤니케이션권리위원회' 구성

- 공정과 정의를 바탕으로 하는 국민의 시대를 주장하는 현 정부는 미디어를 포함한 커뮤니케이션 권리의 보장을 위한 정책과 제도적 성과가 미비함.
- 따라서 커뮤니케이션권리의 법적 근거와 이를 실현할 정책 기구의 설치를 통해 가시적인 실천 의지가 요구됨.
- 커뮤니케이션권리는 기존의 미디어산업과 이용 환경을 중심으로 하는 규제와 진흥의 범위를 넘어서며 새로운 정책 비전과 목적을 가지므로 별도의 관리 기구가 요구됨. 이에 따라 커뮤니케이션권리위원회의 설치를 위한 논의는 기존의 규제와 진흥 정책 논의와 별도로 진행될 필요가 있음.
- 개인과 공동체의 미디어를 포함한 모든 커뮤니케이션 환경이 복잡하고 다층적으로 변화함에 따라 커뮤니케이션 권리의 침해의 문제들을 전문적으로 다루는 별도의 독립적인 공적 기구가 요구됨.
- 모든 개인과 공동체의 커뮤니케이션권리를 실현하고 보장하기 위해 '국가인권위원회'와 같이 모든 사적 그리고 공적 권력으로부터 독립되고 실효적인 권한을 갖춘 국가기구가 요구됨.
- 세계 최초로 우리나라에서 '커뮤니케이션권리위원회' 설치를 함으로써 도래할 4차 산업혁명과 민주주의의 심화를 선도적으로 주도할 수 있는 제도적 기준과 실천 모범 사례를 제공해 줄 수 있음.

Ⅰ. 공적 영역의 책무와 거버넌스
1. 과제의 중요성
2. 쟁점사안
(1) 공영방송/미디어
- 법적 지위
- 공적책무
- 거버넌스
- 재원 : 공영방송 수신료제도
(2) 공공채널(방송)
- 법적 지위와 공적책무
- 뉴스통신진흥회의 법적 지위와 공적책무
3. 관계부처/기관 대응 평가

Ⅱ. 민간 영역의 책무와 거버넌스
1. 과제의 중요성
2. 쟁점사안
- 법적지위와 공적 책무
- 거버넌스
3. 관계부처/기관 대응 평가
4. 향후 전망

Ⅲ. 독립 영역의 책무와 거버넌스
1. 과제의 중요성
2. 쟁점사안
(1) 공동체라디오방송
- 융합시대 미디어와 공동체라디오방송 정책 공백
- 공동체와 공익 개념의 법적 정의
- 현재 전국 7개 방송, 비어있는 시도부터 시군구로 단계적 설립
- 방송권역 확대, 재원 확보, 고유주파수 설정
(2) 마을공동체미디어
- 위상 정립
- 법적 근거 마련
- 정책 마련
- 기초자치단체 차원의 마을공동체미디어지원센터 설치
3. 관계부처/기관 대응 평가
4. 향후 전망

Ⅳ. 지역성과 지역미디어
1. 과제의 중요성
2. 쟁점사안
(1) 지역방송
- 법적 정의와 공적책무
- 지역성 구현 정책
(2) 지역신문
- 법적 정의와 공적책무
- 지역성 구현 정책
3. 관계부처/기관 대응 평가
4. 향후 전망

Ⅴ. 신문과 저널리즘
1. 과제의 중요성
2. 쟁점사안
- 지원 기구와 지원 목적의 문제
- 지원 방식의 문제
- 선택적 지원의 불가피성
- 기구 체계
3. 관계부처/기관 대응 평가
4. 향후 전망

Ⅵ. 편집·편성의 독립과 자율성
1. 과제의 중요성
2. 쟁점사안
- 기본 개념의 재검토 및 재설정
- 편집·편성위원회 운영에 관한 세부 내용
3. 관계부처/기관 대응 평가
4. 향후 전망

Ⅶ. 재원
1. 과제의 중요성
2. 쟁점사안
- 방송광고판매 체계 개편
- 협찬 제도 개선
- 방송통신발전기금 개편
3. 관계부처/기관 대응 평가

콘텐트

요약문

Ⅰ. 공적 영역의 책무와 거버넌스

1. 공영방송/미디어

▶ **법적 지위**

- 방송법 및 기타 유관 법령에서 KBS, MBC, EBS를 별도 규정하고 책무를 부여. 공영방송의 법적 정의 및 범주, 공적 책무 등 관계 법률 정비하여 공영방송의 법적 지위를 명확하게 규정.
- 공영방송/미디어의 법적 지위를 바탕으로 '공적책무-거버넌스-재원'이 함께 논의되어야 함.

▶ **공적책무**

- 공영방송/미디어의 책무는'핵심적 공론장(The Core Public Sphere)'. 각종 관련 법제도 등에서 파편적으로 규정하고 있는 공적책무 관련 조항을 종합적으로 재검토 후, 사회적 요구와 기대에 부합하는 공적책무를 명확하게 부여하고, 이에 대한 평가체계를 재설계해야 함.
  - ■ 우리 사회에서 요구되는 공영방송/미디어의 역할은 무엇인가?
  - ■ 다른 미디어/채널과 차별화된 권한과 책무는 무엇인가?
  - ■ 현행 법체계에서 규정하고 있는 임의규정(할 수 있다, 노력해야 한다)을 의무규정(해야 한다)으로 강화해야 할 것은 무엇인가?
  - ■ 전문직주의에 입각하여 자율적 이행 방식으로 전환할 것은 무엇인가?
  - ■ 지상파 중심의'공영방송'에서'공영미디어'로 진화하기 위해 각 채널 및 매체 고유의 책무와 범주를 어떻게 설정할 것인가?

▶ **거버넌스**

- 방송법, 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률에서 공영방송 거버넌스를 간접적으로 규정. 정치적 후견주의 등의 (비공식적) 관행이 계속되고 있음.
- 공영방송/미디어에 대한 부당한 정치 개입을 차단하고 종사자와 시민의 실질적 참여를 확장을 참여 확장을 위해 이사회 구성 및 사장 선임 절차와 방식 개선, 시청자위원회의 위상과 역할 재정립, 이사회와 시청자위원회의 관계 재설정 등을 위한 법제도적 개선 방안 마련.

▶ **재원**

- 공영방송의 재원을 공적재원과 민간재원에 의한 혼합재원 방식으로 재설계.
- 수신료제도는 공영방송의 정치적 경제적 독립 구현과 시청자시민의 직접 참여 및 관여로 성립."공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 소요경비를 충당하기 위한 특별부담금"이라는 법적 정의를 기반으로 공영방송/미디어의 지속가능성과 건전한 재원 기반 마련.
- 시청자시민, 전문가 등이 참여하는 독립기구 "수신료 산정위원회"(가칭)를 별도 설치. 수신료의 산정·징수·배분, 평가·관리·감독 등 전 과정의 투명성과 객관성, 사회적 정당성 확보.

2. 공공채널/방송

▶ **법적 지위와 공적책무**

- 특수 목적의 정책을 구현하기 위해 정부 부처, 공공기관, 지방자치단체 등이 출자하여 운영하는 방송 채널이 다수 존재. 소유 형태는 국영, 공영, 시영 등 다양하며 지상파 라디오나 유료방송채널(PP) 등을 통해 비영리 공공서비스 제공. 주요 재원은 지방자치단체, 해당 소관부처 예산에 의한 교부금, 방발기금, 광고/협찬 등의 상업재원 등.
- 공공채널(방송)의 법적 근거를 마련하고 소유구조 및 목적, 역할과 책무, 사업 중복성 등을 재검토. 각각의 정체성에 걸맞은 구체적 책무, 편성, 주요 재원방식 등을 종합적 관계적으로 재설계.

▶ **뉴스통신진흥회의 법적 지위와 공적책무**

- 연합뉴스는 뉴스통신진흥에 관한 법률에 의해 국가기간뉴스통신사로 지정. 그러나 2003년 제정된 현행 해당 법률은 변화된 미디어 환경과 뉴스 유통 구조를 반영하지 못하고 있는 실정임. 국가기간뉴스통신사의 지위, 책임과 역할, 재원, 거버넌스와 평가체계 등이 재논의되어야 함.

Ⅱ. 민간 영역의 책무와 거버넌스

1. 민간영역

▶ **법적지위와 공적 책무**

- 공민영 체계 개편은 민영을 포함한 지상파방송이 공적서비스를 담당해온 한국의 역사적·사회적 맥락을 고려하되, 민영 지상파방송의 공적책임과 규제수준을 그대로 유지할 것인지, 효율성·산업성 등 시장가치를 중심으로 재조정할 것인지 선택 필요. 이에 맞추어 규제와 진흥을 포괄하는 전반적인 정책 방향 재정립.
- 민간 영역의 방송 내에서도 △보편적 서비스 여부(유/무료), △전국/지역, △종합/보도/전문 편성 등의 기준을 고려하여 매체별/채널별로 특화된 사회적 책무를 검토. 이에 부합하도록 차별화된 책무이행 평가체계를 마련하는 논의가 동반돼야 함.

▶ **거버넌스**

- 대주주가 부당하게 경영에 개입하지 못하도록 소유와 경영을 분리하는 방안을 포함하여 대주주 및 방송지주회사의 적격성 심사를 강화하기 위한 법제도 논의 필요. 특히 종합편성이나 보도 편성 사업자는 사회 여론 형성에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점에서 소유주 또는 대주주에 의한 방송 편성 및 제작 자율성 침해를 방지할 수 있는 방식의 거버넌스를 구축.
- 대주주에 의한 경영 간섭 및 방송 사유화 행태를 방지하기 위해서 소유·경영의 분리를 보장하기 위한 방안의 법제화 검토 필요. (재)허가·승인 심사에서 제작 자율성 침해 행위에 대한 평가 결과를 반영하는 등 주주의 적격성을 평가하는 제도를 도입.

Ⅲ. 독립 영역의 책무와 거버넌스

1. 공동체라디오

- 공동체라디오방송은 비영리법인단체가 운영한다는 점에서 민간의 성격을 갖지만, 방송법의 공동체라디오방송사업자 개념 정의에서 공익 목적을 규정. 시행령 제52조의2에 따라 100분의 50 이내의 청취자 참여프로그램 편성 의무화. 따라서 공동체라디오방송의 공익적 역할이 무엇인지를 명확히 설정한 후, 이를 구현할 수 있는 제도적 실천적 방안 검토 필요.

2. 마을공동체미디어

- 마을공동체미디어는 법적 근거 없이 지방자치단체장의 관심에 따라 조례에 의해 운영되고 있음.기초자치단체를 중심으로 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 소규모의 미디어센터 설치 방안 모색. 이를 위해 마을공동체미디어의 위상을 정립하고 관련 정책을 마련하기 위한 사회적 논의가 시작되어야 함.

Ⅳ. 지역성과 지역언론

- 지역방송과 지역신문은 해당 지역의 풀뿌리 민주주의를 활성화하고 지역 공동체와 지역민의 삶에 필요한 정보와 콘텐츠를 기반으로 지역성 구현의 임무 수행. 미디어 법제도 (재)설계의 밑그림에서부터 자치분권의 정신이 반영될 수 있도록 공적 책무를 구성하는 핵심 가치 중의 하나로 지역성 가치가 논의되어야 함. 지리·행정상의 구분이나 경제적 차원에서의 사업 권역을 기반으로 설계된 현행 지역권역 구조의 한계를 보완하기 위해 사회문화적 차원에서의 지역성과 삶의 공간으로서의 지역 미디어에 대한 검토가 수반되어야 함.

Ⅴ. 신문과 저널리즘

- 정부 차원의 독립 기구를 통해 신문 정책의 목적, 지원 방식 등 관련 정책을 수립하고 집행하기 위한 사회적 논의가 확장해야 함. 특히, ① 방송영상산업을 포함한 통합미디어기구에서 신문의 지원 정책을 담당할 것인지 ② 현재와 마찬가지로 문화체육관광부가 담당하면서 지원의 독립성(자율성)을 높일 것인지 ③ 지자체를 중심으로 지원 체계 및 지원 방식을 분산시킬 것인지 ④ 독립성을 확보한 별도의 신문 관련 위원회를 구성하여 지원을 담당하도록 할 것인지 등 다양한 방식의 논의가 가능함.

VI. 편집·편성의 독립과 자율성

- 편집·편성의 독립과 자율성은 미디어/언론 종사자들이 안팎의 부당한 압력으로부터 독립적이고 자율적으로 콘텐트를 생산할 수 있도록 보장하기 위한 가치에 해당. 하지만 이를 구성하는 기본 개념에 대한 이해와 해석, 제도적 구현 방식에 대한 입장차가 여전히 존재. 핵심 개념과 가치에 관한 재검토, 편집·편성위원회 등 제도적 실천적 구현 방식에 관한 논의와 재설계 필요.

VII. 재원

- 상이한 목적과 소유구조, 역할과 책무를 담당하는 미디어/채널 대부분이 모두 광고 경쟁에 몰두할 수밖에 없는 기형적 재원 구조. 건강한 미디어 생태계를 구축하기 위해서 공적재원과 민간재원 등 다양한 재원 방식을 활용할 수 있도록 관련 제도를 재설계해야 함.

▶ 방송광고판매 및 협찬 체계개편

- 광고가 미디어 공공성 구현을 위한 콘텐트 제작 및 운영을 위한 건전한 재원으로 활용될 수 있도록 해야 함. 광고허용 시간 및 범위, 콘텐트 제작 및 편성에 대한 광고주 개입 차단, 공민영 경쟁체제를 포함한 광고판매제도의 전반적인 검토와 개선, 미디어렙의 사업방식과 조직구조 개편, 광고재원의 합리적 배분을 위한 결합판매제도의 대대적 개편 등 정책적 제도적 개선방안들이 제기되고 있음.

▶ 방송통신발전기금 개편

- 방송통신발전기금은 시장에서 구현하기 어려운 미디어 공공성과 공정경쟁 환경 구축, 시민의 커뮤니케이션 권리 보장과 강화를 위한 마중물로 기능해야 하며, 미디어 생태계를 구성하는 세부 영역 획정, 각 영역의 공적 책무와 관계성 등을 바탕으로 종합적 검토가 선행되어야 함..
- 기금의 목적, 분담주체, 부과 기준과 분담율, 지원대상, 지원금액과 사용 범위, 기금 관련 결정 주체, 방송통신발전기금운용심의회의 설치 및 구성과 운용 절차 등의 투명성과 합리성 제고 등 기금 재설계. 미디어다양성기금으로 확대, 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금의 통합 방안 등 기금 개편 논의 진행 중.

Ⅰ.
공적 영역의 책무와 거버넌스

1. 과제의 중요성

- 미디어 환경 변화 속에서 방송(放送; broadcasting)의 개념 정의와 범주를 다시 설정해야 하는 상황에 직면. 방송의 개념과 범주 재설정은 기술적 산업적 속성뿐 아니라, 사회적 기대와 역할, 미디어 공론장의 사회 문화적 제도 구현, 공공재, 편재성, 보편성, 사회적 영향력 등 기본 속성을 기반으로 해야 함.
- 미디어 체계를 공공영역, 민간영역, 독립영역으로 개편하기 위해서는 국내 미디어가 발전해 온 역사 사회 문화적 맥락을 고려해야 함. 또한 현재의 '공적소유' 혹은 '공적재원'이라는 형식적 기준이 아니라 공공서비스에 대한 '사회적 필요성'과 '수행 가능성'을 먼저 파악하고 우리 사회에서 필요한 공공영역의 규모와 범위를 설정해 나가야 함
- 공적 영역은 (1)공영방송/미디어, (2)공공채널/방송 등 두 영역으로 구성. 일련의 편집시스템과 게이트키핑 등 절차적 체계를 갖추고 있는 전문 조직임. 유튜브나 1인 미디어 등 새로운 시청각미디어와 관련 서비스로 인해 '여론의 각축장'이 확장되는 것을 제어하고 '건강한 공론장'재건이라는 역할 수행 가능성이 가장 높은 제도이자 미디어임.[6]

2. 쟁점사안

1. 공영방송/미디어

	목적	법적 근거	소유 운영	편성	범위	주요 재원	주요 채널
KBS / 지역총국	- 무료보편적 서비스 - 비영리공공 서비스	방송법	공영 (100% 정부출자)	종합	전국+ 지역	- 공적(수신료, 방발기금, 교부금 등) - 민간(광고, 협찬 등)	지상파TV와 지상파R를 기반으로 PP, 온라인 등으로 확장
MBC/ 지역 계열사		방송문화 진흥회법	공영 (방문진 70% + 정수장학회 30%)	종합	전국+ 지역	- 민간(광고, 협찬 등)	
EBS		한국교육 방송공사법	공영 (100% 정부출자)	전문 (교육)	전국	- 공적(수신료, 방발기금, 교부금 등) - 민간(광고, 협찬 등)	

6 Ⅰ공적영역 (1. 공영방송/미디어, 2. 공공채널/방송), Ⅱ. 민간영역 (1. 지상파민방, 2. 유료방송채널(PP), 3. 플랫폼/네트워크, 4.신문/잡지), Ⅲ. 독립영역(1. 공동체라디오, 2.마을공동체미디어) 등 3영역으로 분류.

▶ 법적 지위와 공적책무

- 전체 미디어 환경의 질적 제고를 견인하면서 미디어 공공성의 중추 역할을 담당할 공적 영역을 어떻게 설정하여 정책적 제도적 사회문화적으로 설계해 나갈 것인가. 정의와 범주를 설정하는 것에서 시작하여 이에 걸맞은 법적 사회적 책임과 역할을 설계하는 것은 규제와 진흥 체계 및 건전한 재원 구조 구축을 위한 기본 토대에 해당.
- 공영방송/미디어는 국가적 공공성의 한계를 극복하고 시민적 공공성으로 패러다임을 전환할 때, 시민참여 및 시민 거버넌스의 제도적 구현 가능성이 가장 높은 영역. 공영방송/미디어가 기간미디어로서 수행해야 할 공적 책무와 사회적 역할을 부여하고 이를 수행할 수 있는 제도적 물리적 환경과 토대 구축이 수반되어야 함.
- 국내 방송제도는 공영방송을 중심으로 한 공민영 이원체계를 채택하여 발전해 왔음. 그러나 현행 방송법(2000)에는 공영방송에 대한 명확한 규정이 없음. 단, 방송법 및 기타 유관 법령에서 KBS, MBC, EBS를 공영방송으로 직간접적으로 규정하고 책무 부여

■ KBS, MBC, EBS를 별도 규정하고 공영방송으로서의 책무 부여
- <방송법> 제8조(소유제한 등), 제69조(방송프로그램의 편성) 등
- <방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률> 제12조(위원회의 심의 의결 사항)
- <방송광고판매대행 등에 관한 법률> 제5조(방송광고의 판매대행), 제6조(광고판매대행자의 허가)
- <국정감사 및 조사에 관한 법률> 제7조(감사의 대상)
- <방송광고판매대행 등에 관한 법률 제5조 제2항 위헌 확인>(2012헌마271, 2013.9.26)
- <방송법 제8조 제8항 위헌소원>(2012헌바358, 2015.4.30.

■ KBS, MBC를 공영방송으로 명시하고 공적 책무 부여
- <공직선거법> 제8조의 7(선거방송토론위원회), 제82조의 2(선거방송토론위원회 주관 대담 토론회), 제137조의 2(정강 정책의 방송 연설의 제한)
- <정당법> 제39조(정책토론회)

■ <방송법 전부개정법률안>(2019.1.11. 김성수 의원 대표발의, 의안번호 2021707)
- 제2조(용어의 정의)에서 KBS, MBC, EBS를 공영방송으로 규정

- 공영방송의 "공적책무 – 거버넌스 – 재원구조"에 관한 사회적 논의와 법제도적 정비를 위해서, 공영방송의 법적 정의와 범주를 먼저 명확히 규정하고 관계 법률 조항을 정비해야 함.
  - ■ 1안: 방송법을 전부개정하여 공영방송(KBS, MBC, EBS)을 규율하기 위한 별도의 장과 조항 추가 + 방송문화진흥회법 개정 또는 폐지 + 한국교육방송공사법 개정 또는 폐지
  - ■ 2안: 방송법을 전부개정하여 방송 유형과 서비스 중 하나로 공영방송(KBS, MBC, EBS)의 정의와 범주 규정 + (가칭) 공영방송법(KBS, MBC, EBS) 별도 제정하여 거버넌스, 공적책무, 재원구조 등 규율 + 방송문화진흥회법 개정 또는 폐지 + 한국교육방송공사법 개정 또는 폐지
  - ■ 3안: 방송법을 전부개정하여 방송 유형과 서비스 중 하나로 공영방송(KBS, MBC, EBS)의 정의와 범주, 공영방송의 보편적 책무, 거버넌스, 재원구조 등에 대한 기본 사항 규율 + 공영방송의 개별 책무 등을 각각 별도 규율 (한국방송공사법 제정 + 방송문화진흥회법 개정 + 한국교육방송공사법 개정)

▶ 공적책무

- 기간미디어로서 공영방송/미디어의 가장 중요한 책무는 '핵심적 공론장(The Core Public Sphere)'이라는 역할 수행으로 집약 가능.
  - ■ 앞으로 가속화될 것으로 예상되는 경쟁 구도에서 미디어 공공성을 독립적으로 담보할 있는 최후의 보루
  - ■ 시청자가 다양한 견해에 접할 수 있도록 사회적 액세스를 개방하고, 뉴스나 시사 프로그램에 '우선권'을 주어 사회적 목적을 광범위하게 수행하기 위한 틀을 만들어야 함
  - ■ 공적 토론의 장에서 다양한 이유로 배척받는 계층이 생기지 않도록 국민 전체가 저렴한 가격으로 향유할 수 있는 기본적 정보 수단이자 한정된 범위의 정보에 갇히지 않고 폭 넓은 시야에서 종합적으로 편성된 프로그램 향유할 수 있어야 함
  - ■ 국가(정부) 권력과 상업 자본으로부터 독립적이어야 하며 시장점유율이나 시청률 등의 압박에서 '상대적으로'자유로워야 함
- 현행 방송법/시행령/기타 관련 법/고시/규칙 등에서 파편적으로 규정하고 있는 공적책무 관련 조항을 종합적으로 재검토 후, 사회적 요구와 기대에 부합하는 공적책무를 명확하게 부여해야 하며, 이에 대한 평가체계를 재설계해야 함.

■ 우리 사회에서 요구되는 공영방송/미디어의 역할은 무엇인가. 다른 미디어/채널과 차별화된 권한과 책무는 무엇인가. 현행 법체계에서 규정하고 있는 임의규정(할 수 있다, 노력해야 한다)을 의무규정(해야 한다)으로 강화해야 할 것은 무엇인가. 전문직주의에 입각하여 자율적 이행 방식으로 전환해야 할 책무는 무엇인가. 지상파 중심의'공영방송'에서'공영미디어'로 진화하기 위해 각 채널 및 매체 고유의 책무와 범주를 어떻게 설정할 것인가 등.

- 이를 위해서 우리 사회에서 지향하는 공영방송제도의 목적과 정책 방향성을 명확히 설정해야 함. 특히, 국내 방송정책의 주요 목표 중 하나가'지역성'이라는 점에서'지역성'은 공영방송/미디어가 구현해야 할 공적책무이자 핵심 가치에 해당.

■ 방송법(2000)에 지역성 관련 조항이 포함되었으나, 방송의 주요 목적으로 승화되지 못하고 공익성을 구성하는 하부 항목으로 주변화된 상태임. 지역성의 정확한 개념 규정이 없고, 지역성 구현을 위한 정책 요소와 방향성도 불분명.

■ 기술발전과 새로운 미디어 등장으로 인한 기술적·지리적 관점의 지역성 개념 퇴색, 미디어의 대형화 및 전국 시장화로 인한 지역성 가치의 위기가 일컬어지고 있음. 그러나 우리 사회에서 요구되고 필요한 사회 문화적 차원에서의 지역성 개념과 이를 실질적으로 구현하기 위한 지역방송의 정체성 및 역할의 재구성이 필요하다는 관점 제기.

■ 지역방송 정책은 지역 산업 발전뿐 아니라 지역 민주주의와 지역민의 평등한 커뮤니케이션 권리 보장을 목적으로 하는 정책 과제로 전환되어야 함. 이는 공영방송/미디어가 구현해야 할 공적 책무 중의 핵심에 해당. 관련 정책 수립과 제도적 설계를 위한 사회적 논의 필요.

▶ 거버넌스

- 공영방송의 '지배구조'라는 개념은 '통제(government)'의 의미를 강하게 내포. '국가적 공공성'이라는 관점의 패러다임에서 기인한 바가 큼.'비국가적 공공성'과'시민적 공공성'으로의 패러다임 전환은'협치'를 뜻하는 '거버넌스(governance)'로의 확장을 의미.
- 미디어 거버넌스를 구성하는 핵심 주체는 (1)정부, (1)국회, (3)미디어 사업자/종사자, (4)시민/이용자. 각 주체에게 부여된 권한과 역할과 책임의 균형 및 조화, 투명성과 공개성, 상호 연대와 협력, 호혜적 커뮤니케이션 등의 원칙을 바탕으로 한 거버넌스 모델 지향.
- 공영방송의 거버넌스 개혁은 이사회 구성 및 사장 임명 절차의 민주적 재구성에서 출발. 정치적/경제적 독립과 공공성 보장, 제작 편성 자율성 제고 등의 정책 목적 달성으로 확장. 현재, 공영방송 거버넌스 관련 핵심 내용은 방송법, 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 등에서 규정.

■ 방송법 제46조(이사회의 설치 및 운영 등), 제47조(이사의 임기), 제48조(이사의 결격사유), 제50조(집행기관) 등

■ 방송문회진흥회법 제6조(임원), 제10조(이사회의 기능), MBC정관 제27조(대표이사 등의 선임) 등

■ 한국교육방송공사법 제9조(임원), 제13조(이사회의 설치 및 운영) 등

■ 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제12조(위원회의 심의 의결 사항) 등

- 과거 공영방송 이사회의 추천 및 임명은 정치적 배분 방식으로 전개되어 왔으나. 이에 관한 법적 근거는 어디에서도 찾을 수 없음.

구분	방송사	임명 절차	비고
이사회 구성	KBS	- 방통위 추천 ⇒ 대통령 임명 (11인) - 이사장(비상임)은 호선	여7, 야4.
	방송문화진흥회	- 방통위 임명 (9인) - 이사장(상임)은 호선	여6, 야3.
	EBS	- 방통위 임명 (9인) - 이사장(비상임)은 호선	여6, 야3 (교육부장관, 대통령령이 정하는 교육관련단체에서 각 1인 추천)
사장 선임	KBS	이사회 과반수 찬성으로 제청 ⇒ 국회 청문 ⇒ 대통령이 임명	시민평가단 도입
	MBC	방문진 과반수 찬성으로 추천 ⇒ 주주총회 승인으로 임명	
	EBS	방통위 과반수 동의 ⇒ 방통위 위원장이 임명	

- 정치적으로 결정되어 왔던 과거의 공영방송 거버넌스 구성 절차와 관행은 정치적 독립 훼손과 사회적 불신의 핵심 원인. 수신료 현실화 등 공영방송 재원 관련 논의 과정에서 등장하는"선개혁 후인상"입장 역시 거버넌스에 대한 정치적 개입과 이에 대한 불신에서 기인. 공영방송의 정체성 확립과 사회적 신뢰 회복을 위한 최우선 과제는 거버넌스에 대한 정치적 개입 관행을 종식하기 위한 법제도적 개선.

노웅래 의원 발의 방송법 개정안 (2016.7.7.)	이사회 13인 (여7, 야 6)
박홍근 의원 발의 방송법 개정안 (2016.7.21)	이사회 13인 (여7, 야6) 사장추천위원회 구성, 사장 임명 제청시 특별다수제 도입
강효상 의원 방송법 개정안 (2017.11.10.)	이사회 13인(대한민국시도지사협의회, 방송언론 관련 단체/학회, 법조계, 학계 추천 인사), 사장추천위원회에서 사장 추천. 사장임면 제청시 이사회2/3 이상 의결
추혜선 의원 방송법 개정안 (2017.11.14.)	이사회 13인(KBS, EBS, 방문진 이사추천국민위원회(200인) 추천 -> 방통위 제청 -> 대통령 임명), 이사회 재적2/3 의결로 사장 임명 제청
이재정 의원방송법 개정안 (2018.4.5.)	이사회 9인 사장추천위원회 구성 (100인 이상). 사장추천위원회 추천안 보고로 사장 임명 제청
방송통신위원회 방송미래발전위원회 (2018.12)	이사회 KBS, MBC 13인, EBS 9인. 이사 총 정원의 1/3 이상 중립지대 이사 포함

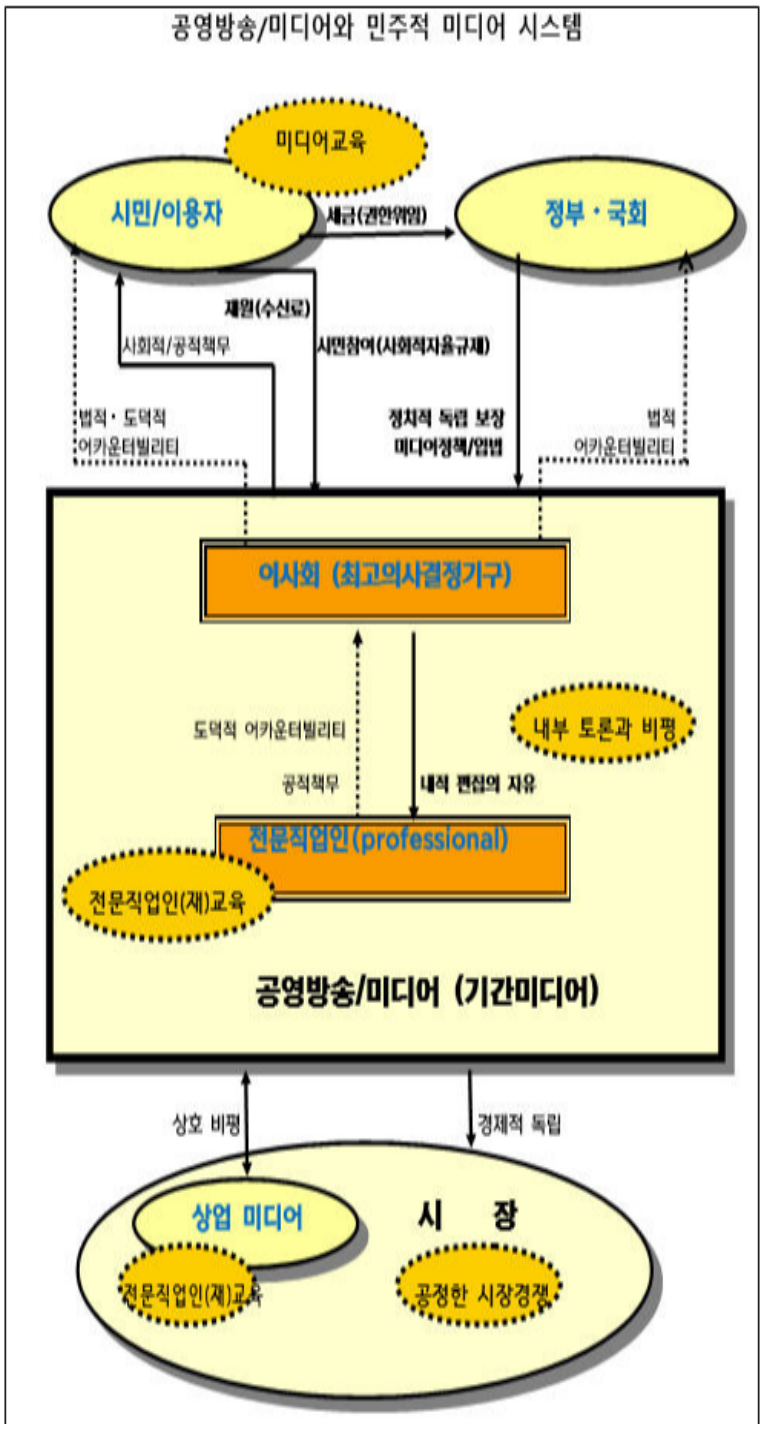
- 공영방송 거버넌스 개선은 대선공약과 방송통신위원회의 핵심 과제이기도 함.

제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집 <나라를 나라답게>(2017)	KBS, MBC 등 공영방송의 지배구조 개선 추진 공약
문재인정부 100대 국정과제(2017)	공영방송 이사회 구성, 사장 선임 등 지배구조의 합리적 개선을 약속
방송통신위원회(2020) 업무계획	2020 업무계획 중 하나로 KBS·EBS·방송문화진흥회 이사·사장 선임 시, 국민참여 보장 및 절차적 투명성 제고를 위한 방안 마련 발표

- 공영방송 이사회 구성 및 사장 선임 절차와 방식, 시청자위원회의 위상과 역할, 추천 및 구성 등에 관한 현행 법률과 시행령, 정관 등의 조항을 개정해야 함. 그러나 기존의 논의들은 이사회와 사장 선임 방식과 관행적으로 이루어졌던 정치적 개입 절차의 법적 명문화에 초점을 맞추고 있으며, 거버넌스의 주요 주체인 시민/이용자 및 종사자들의 실질적 참여 절차와 방식에 관한 논의는 소외되고 있다는 한계가 있음. 정치권의 개입을 방지하고 시민참여의 실질적 확대를 지향하는 방식의 거버넌스 확장성과 투명성 제고 방안을 고민해야 함.
  - 현행 시청자/독자위원회, 시청자 평가프로그램, 시청자평가원 제도 등의 경우, 최소한의 법적 조건을 충족하는 방식의 제도로만 존재한다는 한계가 지적되고 있음. 실효적 권한과 시민 대표성이 제한된 상태에서 형식적 운영과 자문기구라는 소극적 수동적 역할만을 부여받고 있기 때문. 실질적 권한을 지닌 시민참여 제도로서 커뮤니케이션 권리 보장에 기여할 수 있는 방식의 제도적 개선 방안을 강구해야 함.
  - 신문이나 방송 등 매스 미디어 중심의 패러다임을 넘어 네트워크 미디어/ 글로벌 OTT 미디어의 생산과 이용 환경도 함께 고려할 필요가 있음.
- 공영방송 이사회 및 시청자위원회의 위상과 공적 책무의 내용 등에 관한 입장과 해석 역시 상충하는 지점 존재. 특히 방송 제작 편성의 자율성 제고라는 규범과 충돌하는 경우도 발생. 미디어 거버넌스를 구성하는 주체로서 이사회와 시청자위원회의 위상, 구성 및 추천 방식, 권한과 책임, 양자 간의 관계성에 관한 사회적 논의와 법제도적 개선 필요.
  - 이사회 및 사장의 추천 주체, 방식, 절차의 투명성이나 공개성을 어떻게 확장할 것인가?
  - 시청자위원회의 추천 및 선임의 주체, 방식, 절차의 투명성과 공개성, 시민 참여의 구현이라는 관점에서 권한과 책무를 어떻게 확장할 것인가?

- 이사회의 불분명한 권한과 책임, 책임 없는 권한 등 비상임이사로서의 한계 극복, 이사회와 시청자위원회의 권한과 역할, 책무의 관계를 어떻게 조정할 것인가?
- 이사회 및 시청자위원회의 구성, 사장 선임 과정에 시민/이용자와 종사자들이 거버넌스 주체로서 참여하기 위한 실천적 방안은 무엇인가?
- KBS와 MBC가 공영방송/공영미디어로서 지역성이라는 가치와 공적책무를 이행하기 위해 바람직한 네트워크 거버넌스는 어떤 방식으로 구축해야 하는가?

공영방송/미디어와 거버넌스 4주체의 책임과 권한 * 작성: 정수영



▶ **재원 : 공영방송 수신료제도**

- 기간미디어이자 핵심적 공론장으로서 공영방송/미디어는 보다 엄격한 책무와 사회적 역할이 부여되어야 하며 이를 실천할 수 있는 제도적 물리적 환경과 함께 건전한 재원구조가 마련되어야 함.
- 방송/미디어 재원은 크게 공적재원(수신료, 방송통신발전기금, 교부금 등)과 민간재원(광고, 협찬, 구독료, 후원금/기부금 등)으로 구분 가능. 국내외 전문가의 평가에 따르면, 공영방송/미디어의 책무 수행에 바람직한 재원 방식은 공적재원과 민간재원에 의한 혼합재원방식. "수신료 + 광고수입"에 의한 혼합재원 방식이 공영성과 창의성, 활력 등을 함께 제고할 수 있기 때문. 단, 주요 재원은 공적재원으로 하고 민간재원은 보완적 재원으로 활용하되 양자 간의 적절한 비율의 조합을 도모해야 함.
  - 일본 NHK의 수신료 단독 재원구조 (전체 재원의 약 96%가 수신료 수입)는 세계적으로도 유례를 찾아보기 어려운 독특한 방식. 조직의 비대화, 현실 안주의 매너리즘, 정치적 편향성, 비판정신의 결여 등에 대한 사회적 비판이 끊이지 않는 원인으로"일본 유일의 공영방송이라는 독점적 지위"와"수신료 단일 재원"이 지적되고 있음.
- 헌법재판소 선고 98헌바70 결정에 따르면 수신료의 법적 정의는 "공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 소요경비를 충당하기 위한 특별부담금"

1999.5.27. 98헌바70 전원재판부, 판례집 11-1, 633~652

- 수신료는 조세도 아니고 서비스의 대가로서 지불하는 수수료도 아닌 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 소요경비를 충당하기 위한 것으로서 일반 재정수입을 목적으로 하는 조세와 다르다.
- 텔레비전방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자에게만 부과되어 공영방송의 시청가능성이 있는 이해관계인에게만 부과된다는 점에서도 일반 국민·주민을 대상으로 하는 조세와 차이가 있다.
- '공사의 텔레비전방송을 수신하는 자'가 아니라 '텔레비전방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자'가 부과대상이므로 실제 방송 시청 여부와 관계없이 부과된다는 점, 그 금액이 공사의 텔레비전방송의 수신정도와 관계없이 정액으로 정해져 있는 점 등을 감안할 때 이를 공사의 서비스에 대한 대가나 수익자부담금으로 보기도 어렵다.
- 수신료는 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정집단에 대하여 부과되는 특별부담금에 해당한다고 할 것이다.

- 현행 방송법(2000)의 수신료 관련 조항은 제4장 한국방송공사 제64조~제68조. 제65조(수신료의 결정), 제66조(수신료의 징수), 제67조(수상기 등록 및 징수의 위탁), 제68조(수신료의 사용).
  - 수신료의 주체를 한국방송공사로 규정하고 있으나, 해당 조항들은 1973년 국영방송 KBS의 공사화 당시 제정된 <한국방송공사법>의 제5장(텔레비전 방송수신료의 납부와 징수) 제35조~제39조를 대부분 그대로 차용한 것.
  - KBS가 국내 유일의 공영방송이었던 당시의 <한국방송공사법> 수신료 관련 조항이 현행 통합방송법(2000)으로 이동. <방송문화진흥회법>(1988), <한국교육방송공사법>(2000) 등의 제정으로 KBS 이외의 공영방송(MBC, EBS)이 실재하는 법체계적 실체와 지형, 사회적 문화적 역사적 맥락을 반영하지 못한 채 지금까지 존속.
- 방송법 제65조, 방송법시행에 관한 방송통신위원 규칙 제13조 등에서 수신료의 결정과 부과 징수 절차를 규정 (KBS 이사회 – 방송통신위원회 – 국회 – KBS). 이러한 절차와 방식이 수신료 현실화를 통한 공영방송의 건전한 재원구조 설계를 가로막는 장애물로 작동.
- "공영방송사업을 위한 특별부담금"이라는 수신료의 법적 정의에 따라"공영방송 수신료 재원"의 법적 근거를 명확히 할 수 있도록 방송법과 시행령 등 관계 법령 개정. 정치권력과 자본으로부터의 독립과 시청자시민의 직접 참여를 기반으로 공영방송의 안정적 재원 기반을 마련하고 관련 제도를 설계하기 위한 사회적 논의가 시급.
- 독일에서는 연방헌법재판소 8차 방송판결을 통해 <내용관여배제의 원칙>과 <수신료산정위원회>를 설치. 수신료 정책 결정과정에서 정치적 논쟁을 배제. 국내에서도"수신료 산정위원회"(가칭)의 별도 설치 필요성이 지속적으로 제기된 바 있음.
  - 수신료산정위원회(가칭)는 시청자시민과 전문가 등의 직접 참여로 구성 및 운영되는 독립기구. 수신료 결정과 배분 과정에 정치적 정파적 이해가 미치는 영향을 최소화하고, 수신료의 산정·징수·배분·평가, 관리·감독 등의 합리성과 전문성, 투명성과 객관성을 확보할 수 있는 방안으로 평가됨.

제19대 대통령선거 더불어민주당의 정책공약집 "나라를 나라답게"(2017.4)
■ 시청자가 참여하는 독립적인 '수신료위원회(가칭)'를 설치하여 공정하고 투명한 수신료 산정·징수· 배분 등 관리· 감독 강화

제4기 방송통신위원회 비전 및 주요 정책 과제 (2017.12.6.)
■ 재원의 투명성·객관성을 강화하는 동시에 안정성을 강화하기 위해 공영방송 수신료제도 개선 추진
■ 독립적이고 공정한 수신료 산정·징수·배분·평가 등을 위해 '공영방송 수신료위원회' 설치방안 마련 및 법개정 추진('18년~19년)
■ 수신료와 비수신료 회계분리기준 마련 등 관련 제도 개선 추진('18년)

2. 공공채널(방송)

	소관부처, 법적 근거	주요 재원	주요 채널
교통방송 TBN	도로교통공단-경찰청, 도로교통법	경찰청 예산	지상파R
교통방송 TBS	재단법인(서울시), 서울시 조례	서울시 출연금, 협찬/캠페인/상업재원	
국악방송	재단법인(문체부)	문체부 예산, 방발기금	
아리랑제주FM,		문체부 예산, 방발기금	
광주GFM,	재단법인 (광주시), 광주시조례	광주시 예산, 광고(광고결합판매)	
부산BeFM	재단법인 (부산시), 부산시 조례	부산시 예산, 광고(광고결합판매)	
아리랑국제방송	재단법인(국제방송교류재단(문체부)	문체부 예산, 방발기금	PP
연합뉴스	뉴스통신진흥에관한법률 (국가기간뉴스통신사)	문체부 예산, 상업재원	
KTV(국민방송)	한국정책방송원(문체부)	문체부 예산	
국회방송	국회법(국회사무처)	국회 예산	
OUN(방송대학TV)	방송대설치령 (교육부)	교육부 예산	
한국직업방송	산업인력관리공단. 근로자직업능력개발법시행령	산업인력관리공단 예산	
국방TV	국방부	국방부 예산	

▶ 법적 지위와 공적책무

- 특수 목적의 정부 정책을 구현하기 위해 정부 부처, 공공기관 및 지방자치단체가 출자하여 운영되는 방송 채널이 다수 존재. 소유 형태는 국영, 공영, 시영 등 다양. 지상파 라디오나 전문편성채널을 통해 비영리 공공서비스 제공. 그러나 현재 이에 대한 법적 근거는 모호한 상태.
- 1990년 방송법에서 "특수방송"이라는 개념으로 정의하고 종교방송, 교육방송, 교통 기상방송, 대외방송 등을 지칭. 2000년 방송법에서는 관련 개념 정의와 분류 방식이 삭제되었으며 제70조(채널의 구성과 운용)와 시행령 제54조(공공채널, 종교채널 및 장애인 복지채널의 운용) 등에서 모호하게 규정하고 있을 뿐.
  - ■ 각 채널들의 소유 운영 구조, 목적, 역할과 책무, 편성 내용 등이 중복되는 경우도 발생하고 있어 각각의 정체성에 걸맞은 구체적인 책무, 편성, 주요 재원 방식 등을 종합적이고 관계적으로 검토하여 재설계할 필요가 있음.
  - ■ 종교방송의 경우, 선교 및 포교를 주요 목적으로 설립하여 민간종교재단에 의해 운영. 방송법 및 시행령 상에서 정부 정책에 의해 설립 운영되는 공공채널(방송) 과 함께 규정되는 것이 타당한지, 별도의 영역으로 분류하는 것이 타당한 지에 대한 검토 필요.
- 연합뉴스는 뉴스통신진흥에 관한 법률에 의해 국가기간뉴스통신사로 지정. 뉴스통신사의 역할을 넘어 포털 인터넷 뉴스 서비스와 보도전문채널(연합뉴스TV) 등 매체와 독자 범위를 넓혀왔음. 그러나 현재 뉴스통신사에 대한 정의와 책무, 국가기간뉴스통신사의 거버넌스 등을 규정하고 있는 뉴스통신진흥에 관한 법률은 2003년도 제정. 변화된 미디어 환경과 뉴스 유통 구조를 반영하지 못하고 있다는 비판 제기. 뉴스 콘텐트 사업자들과 온라인/모바일 플랫폼의 경쟁 환경에서

국가기간뉴스통신사의 지위, 역할과 공적책무, 재원, 거버넌스와 평가체계 등에 대한 논의와 재설계가 필요해 보임.

- 보도전문채널인 YTN은 상법상 주식회사라는 점에서 위의 공공채널에 포함하지 않았음. 하지만 한전KDN, 마사회 등의 공공기관이 1, 2대 주주로 있으며, 두 공공기관의 임원추천위원회를 통해 사장과 회장 임명. 이들로 구성된 이사회가 사장을 선임하는 거버넌스 구조를 갖고 있음. 간접적이지만 정치적 변동에 민감할 수밖에 없으며, 여론에 큰 영향을 미칠 수 있는 보도전문채널이라는 점에서 YTN의 법적 지위와 거버넌스 또한 다른 민간영역의 미디어와는 별도의 정책적 제도적 논의가 필요함.

▶ **뉴스통신진흥회의 법적 지위와 공적책무**

- 뉴스 통신의 정의: 현행 뉴스통신진흥법에 명시된 '뉴스통신'의 정의는 "전파법에 따라 무선국의 허가를 받거나 그 밖의 정보통신기술을 이용하여 외국의 뉴스통신사와 뉴스통신계약을 체결하고 국내외의 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론을 전파하는 것을 목적으로 하는 유무선을 포괄한 송수신 또는 이를 목적으로 발행하는 간행물". 이는 "보도·논평·여론 전파 목적의 송수신 또는 간행물"을 콘텐츠로 "무선 및 정보통신기술"을 기술적 전달 수단으로 하는 2003년 제정 당시의 오래된 정의. 온라인/모바일 뉴스 플랫폼이 확대되면서 뉴스통신사는 타 언론사로부터 '뉴스 도매 영역을 넘어 소매 영역으로 확장'하였다는 반발에 처했으며 정부(문체부) 지원을 받을 수 있다는 법률 조항이 정치적 종속성을 낳는다는 지적을 받아왔음.
- 뉴스통신사의 공적 책무 : 달라진 뉴스 매체의 환경과 뉴스통신사의 현재 역할에 맞는 정의와 공적 책무가 필요함. 시민들이 인식하는 '뉴스'의 범위가 넓어진 만큼, 최초 보도의 팩트와 검증, 속보성보다 맥락에 충실한 정확성에 집중하는 매체로서의 뉴스통신에 대한 새로운 정의가 논의되어야 함. 정의 변경에 따라 연합뉴스사에게는 그 업무에 있어 콘텐츠의 제공 대상을 "국가 등 공공기관, 국내외 언론매체, 기업과 개인 등을 상대로"하는 조항의 적절성이 논의될 필요 있음. 제휴사에 대한 영향력보다 인터넷 뉴스서비스 이용자에 대한 영향력이 더욱 커진 지금의 상황에 맞는 업무의 정의와 책임이 요청되기 때문.
- 뉴스통신진흥회의 거버넌스 : 연합뉴스의 최대주주인 뉴스통신진흥회 이사는 이사장 포함 7명의 이사로 구성하되 국회의장 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 3명, 일간신문 발행인을 대표하는 전국 조직(신문협회) 1명, 지상파 방송사업자를 대표하는 전국 조직(방송협회)이 1명을 추천하여 대통령이 임명(뉴스통신진흥법 제26조4항). 대통령 2명, 여당 2명, 야당 1명(교섭단체가 두 곳일 경우), 신문과 방송사업자의 지대추구(rent seeking) 행위를 위한 친정부 인사 2인 등 7명의 이사 중 최대 6명이 친정부여당의 인사로 채워질 수도 있는 구조. 여기에 연합뉴스의 2대주주(27.7%)가 KBS이며, 3대주주(22.3%)가 MBC라는 점도 고려되어야 함. 인터넷 뉴스서비스 뿐 아니라 실시간 보도전문채널까지 운영하며 일반 시민과 이용자를 핵심 독자로 포괄하는 연합뉴스의 이사회 구성은 개선될 필요가 있음.
- 재원 : 문체부로부터 정부 구독료 명목으로 지원받는 약 300억 원의 산정 기준과 법적 근거(뉴스통신진흥법 제196조의 구독계약)는 뉴스시장 경쟁의 '지대'가 아니라 시민과 이용자에 대한 공적 책무를 위한 재원으로 재검토되어야 함. 무엇보다 이렇게 모호한 기준의 지원금은 국가기간뉴스통신사로서의 연합뉴스에 대한 정치적 의존성과 지배구조의 정파성을 더욱 심화시킬 수 있음.

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 현행 방송법(2000)은 공공영역과 민간영역의 구분 없이 모든 방송사업자에게 동일한 공적책임 부여. 공적책임 수행 여부를 차별화하여 평가하는 제도도 부재. 반면, 규제영역에서는 지상파방송과 유료방송에 대한 규제를 차등화하고 지상파방송은 진입(허가/승인/등록), 소유 제한, 방송편성 등 강한 규제와 공적 책무 부여. 미디어 환경변화에 대응할 수 있는 방송 통신 정책과 관련 제도 개선에 실패하여 미디어 공공성의 약화를 초래했다는 비판 제기. 지난 10년 사이 시장 상황을 고려하지 않고 종합편성채널사업자 4개를 신규 승인하여 방송의 공적책무 수행 환경을 훼손한 것이 대표적.
- 방통위·KISDI의 <중장기 방송제도 개선 및 미래지향적 규체체계 개편방안>(2020)에 따르면, 국내 미디어의 위기 국면

(사회적 불신, 경영 위기 등)은 법제도적 불비에서 기인. 미디어 기술 환경의 변화로 지상파 독과점이 무너져 공적책무 수행을 위한 재원 보전 시스템이 한계에 봉착했다는 문제의식 하에서 방송을 공공영역과 민간영역으로 분류하고 공공영역을 강화하고 규제 유형을 재구조화·차별화하기 이한 방안 제시.

- 방송을 시청각미디어 개념으로 재정의하는 방안과 공적영역과 민간영역을 분류하여 규제/지원체계를 이원화하는 방안 제시. 하지만 공영방송과 PSB(Public Service Broadcasting) 영역의 분리 설정안이 주목을 받으면서 방송의 공공영역을 "공영+민영 지상파방송"에서 "공영+공공서비스방송"으로 축소하는 구상은 상대적으로 주목 받지 못함. 민영방송도 PSB를 선택할 수 있다는 방안이 추가되기는 했으나 공공영역의 축소 및 도덕적 해이 등으로 이어질 가능성이 지적되었음.
- 미디어 공공성의 재건을 위해 공공영역을 명확하게 정립하겠다는 정책 목표와 시도는 타당해 보이나, 공/민영 체계를 이분법적으로 분리 적용하여 공공영역의 고립과 축소, 나아가 미디어 공공성의 훼손으로 귀결될 수 있다는 우려 팽배.
- 미디어 공공성의 재건을 위해서는 미디어 생태계 전체를 아우르는 전체 그림을 다시 그리고 공공영역과 민간영역 내에서도 각 미디어와 채널별 특성, 지향하는 목표와 공적 가치 등을 기준으로 공적 책무와 역할을 보다 촘촘하게 구체화함으로써 건전한 경합체계를 재구성하는 관점에서의 논의가 필요.

Ⅱ.
민간 영역의 책무와 거버넌스

1. 과제의 중요성

- 국내 방송 환경은 공영방송뿐 아니라, 민간영역의 지상파방송이 공적책임 수행을 함께 주도해 왔으며, 제도적으로나 대중적으로나 지상파방송 일반을 공공영역으로 인식해 왔음. 공영방송뿐 아니라 사적 소유이자 상업광고 재원의 방송사 역시 공적서비스 수행이라는 책무에서 자유롭지 않다는 것을 의미. 실제로 SBS는 소유구조는 민영이지만 재허가 심사 등을 통해 공적책임을 부여받았고 이를 수용해 왔음. 그러나 정부와 국회는 민간 영역의 지상파방송이 공적서비스를 지속할 수 있는 법제도적 환경을 조성하는데 실패하여 경영 위기 속에서 공공성이 저해되는 상황 초래.
- 2020년 방송통신위원회 중장기제도개선추진반에서는 공민영 분류체계를 도입, 민간영역은 공공성보다 시장가치를 중점 추구하는 방향으로 제도 개선을 추진하겠다는 정책안 발표. 이 과정에서 민영 지상파방송이 담당해온 공적책임에 대한 사회적 논의와 "민영 지상파의 공적책임을 얼마나 어떻게 유지할 것인가?"에 관한 사회적 논의 과정이 생략되어 급격한 시장화 우려를 야기하기도 했음. 일방적 '규제 해소'가 아니라 공적책임의 재설정와 구현을 위해 '진흥-지원-규제'의 통합적 정책 설계가 요구됨.
- 공민영의 이원체계 중심의 제도 개편 방안은 민영 지상파방송의 공적책무 관련 제도 및 규제의 변화를 야기할 것으로 예상. 민간 영역 지상파방송의 공적책임과 규제 수준을 그대로 유지할 것인지, 유료방송의 채널사업자(PP)에 유사하게 하향조정할 것인지에 대한 선택이 필요하며. 이에 맞추어 편성 등 전반적인 정책 방향을 재정립해야 함.

2. 쟁점 사안

▶ **법적지위와 공적 책무**

- SBS로 대표되는 민영 지상파방송의 공적책임은 공공영역의 설정과 연동하여 판단할 필요가 있음. 현재처럼 (무료) 보편적 서비스의 제공자로 공공영역에 남을 경우 여타 상업적 민영방송과는 구별되는 지위를 부여. 동시에 공공영역 내에서도 공공서비스의 핵심주체인 공영방송이나 특수목적 의 공공채널 등과 차별화된 역할 분배 필요. 이처럼 종합적 체계 검토 속에서 적합한 지원과 평가 체계를 마련해야 함. 예를 들어, 재허가 심사에서 공적책임의 핵심사항을 명시하고 구체적인 서비스 계획을 수행할 수 있는 제도적 방안을 모색할 수 있음.
- 반대로 민간영역으로 설정한다면 효율성, 산업성, 경쟁촉진 등 시장 가치를 중심으로 책임과 역할을 조정. 이 경우에도 콘텐츠 계층의 종합편성채널사업자(보도전문 포함)를 묶어 동일 책무를 부여할 것인지, 아니면 민간영역 내에서도 상대화된 역할 분담을 추구할 것인지가 쟁점. 이에 따라 민영 지상파방송과 종편채널의 재허가·승인 심사, 방송평가 등 관련 제도는 상이해 질 수 있음.

종합편성채널 - 지상파민방 SBS의 현행 재승인/재허가 조건

	종합편성채널(재승인)	SBS(재허가)
조건	• 사업계획서를 성실히 이행하여야 하며, 부득이한 사유로 사업계획서의 주요내용을 변경하고자 하는 경우에는 방송통신위원회의 승인을 얻을 것 • 방송의 공정성·공익성, 공적책임 확보를 위해 사업계획서에서 제시한 방송프로그램의 품격제고 계획을 철저히 준수할 것. • 방송심의 규정 제9조, 제13조 제1항 내지 제3항 및 제5항, 제14조, 제27조 제1호, 제2호 및 제5호, 제51조 위반으로 인한 법정제재를 매년 지난 3년('14년 6건, '15년 4건, '16년 5건) 중 최소 법정제재 건수(4건) 이하로 유지할 것. 단, '17년은 4월 1일부터 12월 31일까지 법정제재 건수를 대상으로 함 • 보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 편성하고, 장르별 다양성 제고를 위해 뉴스, 탐사보도, 시사논평, 토론·대담 장르 프로그램을 합산하여 매년('17년은 7월 1일부터 12월 31일까지로 함) 사업계획서에서 제시한 비율 이내로 편성할 것. • 방송 프로그램의 품질 향상과 콘텐츠 산업 활성화를 위해 사업계획서에서 제시한 연도별 콘텐츠 투자금액 이상을 준수할 것.	• 매년 기부금 공제 후 세전이익의 15%를 공익재단에 출연하여 방송분야 등에 환원 • 방송사업의 안정적 운영을 위하여 계열회사와의 SBS 콘텐츠 수익배분 비율 기준을 현행보다 확대하도록 노력하고, SBS 미디어홀딩스 계열사 간 이전거래 가격의 타당성에 대해 종사자 대표가 포함된 전담기구의 검토를 거쳐 이사회에 보고 • 2007년도 변경허가(지주회사 설립을 위한 법인 분할)시 제출한 이행각서 사항을 지속적으로 준수할 것 • 외주프로그램 제작비 산정 및 지급, 저작권과 수익배분 등에 관해 방송통신위원회가 제시하는 기준을 준수할 것. • 1일 최소 19시간 이상 방송을 실시할 것 • 경영의 투명성 및 자율성 보장을 위해 방송전문경영인 제도(대표이사) 유지, 주주와 특수관계자가 아닌 독립적인 사외이사 복수 위촉, 감사제도 강화 등을 이행할 것 • 긴급재난(지진규모 5.0 이상, 민방위 경보) 시 방송통신위원회가 제시하는 재난방송 가이드라인을 자체 가이드라인에 반영할 것
권고	• 방송의 공익성 제고를 위해 어린이·청소년·여성·노인·장애인·이주민 등 사회적 소수자 대상 프로그램 편성을 지속적으로 확대하고, 재방비율을 지속적으로 감소시킬 것 • 방송채널사용사업의 안정적 운영을 위해 재정적 건전성을 확보할 것	• 지역성 강화를 위하여 자체제작 및 자체편성 비율 증대를 위해 노력할 것 • 시청자가 직접 기획·제작한 시청자 참여프로그램을 편성할 것 • 재난방송, 어린이·다문화·장애인방송 등 공익적 프로그램 편성을 강화할 것 • 방송프로그램 포맷 개발 등을 통해 방송프로그램의 다양성을 제고할 것 • 시청자의 선택권 보장과 편성의 다양성 구현을 위해 재방송 프로그램을 매월 전체 심야편성 운영시간(01:00~06:00)의 40% 이내로 운용할 것 • 선정적 프로그램으로부터 청소년을 보호하기 위해 '19세 이상 시청자 방송프로그램'을 매월 전체 심야편성 운영시간(01:00~06:00)의 20% 이내로 운영할 것 • 세전이익이 발생하지 않은 해에도 사회 공헌을 지속할 수 있는 다양한 방안을 강구하고 이를 이행할 것 • 시청자위원회 구성 시 지역시청자의 다양한 의견이 반영될 수 있도록 연령, 직업, 성별 등에서 다양한 계층의 참여를 고려한 시청자위원 선임 기준을 마련하여 시행할 것 • 시청자위원회 구성의 객관성 제고를 위해 시청자위원 선임 시 관련 경과 및 추천 단체를 홈페이지 등에 공표할 것

	종합편성채널(재승인)	SBS(재허가)
권고		• 시청자들이 방송사에 대한 의견이나 불만 제기를 원활히 할 수 있도록 홈페이지 고지, 방송자막 송출(TV), 안내멘트(라디오) 등을 통해 시청자 의견 개진 창구를 안내할 것 • 시청자 민원(불만) 접수·처리 절차, 민원 유형 분석 및 내부 피드백을 통한 재발 방지 대책 등 시청자 권익 보호 방안을 마련하여 시행할 것 • 지상파 난시청 해소 및 직접수신 환경 개선을 위한 계획을 수립하여 시행할 것 • 사회적 쟁점이나 이해관계가 대립된 사안을 다룰 경우, 공정성과 균형성을 유지할 것 • 징계 관련 제도의 객관성을 제고할 것 • 계약직 및 파견직 등의 정규직화를 위해 노력하고 2017년 재허가 시 제시한 일자리 확대 방안에 대한 구체적 계획을 수립하여 이행할 것 • 장애인고용촉진 및 직업재활법에 따른 장애인 고용 의무를 준수할 것 • 노사 합의사항을 성실히 이행할 것 • 국산 방송 장비 산업 발전을 위한 연구 개발 투자와 국산장비 활용을 확대할 것 • 방송산업 및 중앙·지역 간 상생 발전을 위해 방송광고 배분 등에 있어 네트워크 지원방안을 마련하여 이행할 것 • 간접광고, 협찬 등 심의관련 규정에 대한 방송법 위반사항이 발생되지 않도록 심의기구, 심의절차 등을 점검하고 자율심의를 강화할 것

- 방송광고매출 감소와 경영 악화 극복을 위해서는 규모의 경제를 실현해야 하며, 민영방송의 소유·겸영규제를 완화해야 한다는 주장도 제기되고 있는 상황. 구조 규제를 완화하여 투자와 경쟁을 활성화하는 대신 행태 규제(시청점유율 규제 등) 또는 사후 규제를 채택하여 보완하는 것이 규제를 합리화하는 방향이라는 관점. 소유제한 규제는 기업이나 거대자본이 공공서비스인 방송을 이용하여 사적이익을 취하지 못하게 하려는 사전 방지 대책인데, 방송 독립성을 보장하기 위해서는 오히려 민영방송의 소유 지분 제한을 더욱 강화해야 한다는 반론도 존재. 공영방송이 정치권력으로부터 독립성을 확보해야 하는 것만큼이나 민영방송은 대주주의 사익추구 영향으로부터 벗어나는 것이 중요하다는 점에서 대주주가 직접 경영에 참여하지 못하도록 소유와 경영을 분리하고 대주주 및 방송지주회사의 적격성 심사를 더욱 강화하는 방안을 법률화할 필요성이 부상.
- 종합편성채널의 경우, 플랫폼·전송 계층에서는 지상파방송과 차별화된 위상의 사업자이지만 콘텐츠·편성 기준으로는 동일 성격의 사업자에 해당. 정부는 종편 개국(2010년) 이후 후발 사업자의 성장을 도와 경쟁을 촉진한다는 명분 아래 지상파방송과 비대칭규제를 지속적으로 적용. 의무송출제도를 폐지(2019년) 하는 등 개선조치가 있었지만 아래의 <표>와 같은 규제 상의 차별을 유지.
- <표>에서 지상파 공영방송과 민영방송에 부과되고 있는 편성규제(오락, 순수외주, 시청자참여프로그램, 국내제작, 국내

영화, 국내애니메이션, 공익광고 등)와 내용규제, 방송통신발전기금 분담금 등에 관한 규정은 종합편성(보도) 채널 등과 차별화되는 공적 책무가 부여되고 있음과 동일한 의미.

현행 법령상 지상파 방송과 종합편성채널방송의 공적책무와 규제 비교

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>지상파</th><th>종편(보도)PP</th></tr>
<tr><td colspan="2">진입규제</td><td>• 허가
• 기간 : 최장 5년, 2년 단축 가능
* 방송평가 : 700점 만점 (지역 600점)</td><td>• 승인
• 기간 : 지상파와 동일
* 종편 600점</td></tr>
<tr><td colspan="2">소유제한</td><td>• 1인 지분 : 40%
• 대기업(자산총액10조) : 10%
• 일간신문(구독률20%미만), 뉴스통신사 : 10%
• 외국자본 : 금지</td><td>• 1인 지분 : 40%
• 대기업(자산총액10조) : 30%
• 일간신문(구독률20%미만), 뉴스통신사 : 30%
• 외국자본 : 종편(20%), 보도(10%)</td></tr>
<tr><td colspan="2">겸영규제</td><td>• 지상파 ↔ 지상파 : 일방 지분 소유 7%, 쌍방 5%, 전체 지상파 방송사업자 수의 1/10 이내 지분 소유
• 지상파 → 위성 : 33%
• 지상파 ↔ SO : 33%
• 지상파 → PP : TV·라디오·데이터 PP사업별 사업자 수의 3% 이내 또는 6개 경영</td><td>• 전체 방송채널사용사업자의 매출 총액 33%이내</td></tr>
<tr><td rowspan="7">편성 규제</td><td>오락</td><td colspan="2">• 매월 전체 방송 시간의 50% 이하</td></tr>
<tr><td>순수 외주</td><td>• 매 반기 방송 시간의
<table><tr><td>KBS1</td><td>19%</td></tr><tr><td>KBS2</td><td>35%</td></tr><tr><td>MBC</td><td>30%</td></tr><tr><td>SBS</td><td>30%</td></tr><tr><td>EBS</td><td>16%</td></tr></table>• 주 시청시간대 : 매반기 10% 이상</td><td>• 30% 이하
• 주 시청시간대 : 10% 이상</td></tr>
<tr><td>시청자 참여 프로그램</td><td>• KBS : 매월 100분 이상
• 그 외 : 없음</td><td>• 없음</td></tr>
<tr><td>국내제작</td><td>• 반기 전체 방송 시간의 80% 이상
• 지상파PP : 60% 이상</td><td>• 40% 이상</td></tr>
<tr><td>국내영화</td><td>• 전체 영화 방송 시간의 25% 이상</td><td>• 20% 이상</td></tr>
<tr><td>국내애니</td><td>• 전체 애니메이션 방송 시간의 45% 이상
• 신규 편성 : 연간 전체 방송 시간의 1% 이상</td><td>• 30% 이상
• 신규 편성 : 매출액 기준에 따라 0.3~1% 이상</td></tr>
<tr><td>공익광고</td><td>• 매월 전체 방송시간의 0.2% 이상</td><td>• 0.1% 이상 (매출액 400억 이상)</td></tr>
<tr><td colspan="2">내용 규제</td><td colspan="2">• 방송심의규정 적용 (매체별 특성 반영)</td></tr>
<tr><td colspan="2">방송통신 발전기금 분담금</td><td>• 2019년 기준
<table><tr><td>KBS</td><td>2.62%</td></tr><tr><td>MBC</td><td>3.87%</td></tr><tr><td>SBS</td><td>3.96%</td></tr><tr><td>EBS</td><td>0.39%</td></tr></table></td><td>• 일괄 1.93%</td></tr>
</table>

- 지상파방송과 종편채널 간 비대칭 규제의 타당성에 대해서는 1)동일서비스 동일규제 원칙 적용, 2)지상파의 플랫폼 특수성과 영향력을 고려하여 비대칭규제 유지, 3)지상파방송 규제를 (일부) 완화하여 규제격차 축소, 4)유료방송과 OTT간 규제 형평성을 들어 (중장기적으로) 유료PP를 실시간 OTT와 동일한 수준으로 하향 규제 등의 다양한 의견 존재.
- 지상파방송과 종합편성채널 간 비대칭 규제 문제는 양 사업자 사이의 형평성을 따지기에 앞서 OTT 등 인터넷 동영상 서

비스가 확산되는 미디어 환경 변화 속에서 전통 매체라고 할 수 있는 방송 규제 수준을 (재)설정하는데서 실마리를 찾아야 할 것으로 보임. 해외의 경우, OTT를 규제의 틀로 포섭하는 시도와 함께 방송에 적용했던 기존 규제를 완화하는 방식으로 대처. 지상파 독과점 시기에 도입했으나 이제는 적합하지 않은 각종 규제를 걷어내고 융합 환경에 걸맞은 방송 정책/규제 체계를 먼저 마련한 후, 그 토대 위에서 지상파와 종편 간의 공적책임의 분배와 적정한 규제 격차를 판단하는 방식의 단계적 논의 필요.

▶ 거버넌스

- 특정 사기업이나 신문사의 방송사 소유 지분이 높을 경우 여론 다양성을 저해하고, 방송을 사적이익 추구 수단으로 이용할 가능성이 크다는 논리에 의거하여 현행 방송법에서는 엄격한 지분 제한 시행 중. 하지만 플랫폼 영역(유료방송)에서는 소유겸영제한을 지속적으로 완화하는 추세. 지상파 민영방송, 보도·종편채널의 소유·겸영 규제 완화 관련 쟁점에 대해 아래 <표>와 같은 찬반양론 존재.

소유·겸영 규제 관련 쟁점

	규제 유지	규제 완화
규제 전반	• 방송사에 대한 외부 영향력을 차단함으로써 방송의 공정성을 유지하고 국익을 보호할 필요성 • 소유·겸영 규제 목적은 특정인, 대기업, 타 매체, 외국인 등이 방송의 경영에 관여함으로써 공공성·공익성·공정성·다양성을 훼손하거나 국가 이익을 침해할 가능성을 방지	• 투자재원을 추가로 확보하고 시장변화에 능동적으로 대응하도록 함으로써 방송서비스 발전을 촉진, 방송 본연의 기능 강화 • 방송서비스의 품질 향상이나 신규서비스의 제공은 궁극적으로 시청자(국민) 편익을 제고
1인 규제	• 분산 소유구조(공익적 소유구조)를 통하여 특정인의 지상파방송에 대한 영향력을 제한하고 사유화를 방지할 필요 • 대주주의 이해관계에 따라 방송이 편향될 가능성 차단	• 소유 지분 확대로 해당 방송사에 대한 경영·투자 유인을 높임으로써 추가적인 재원확보를 통한 안정적 운영이 가능하여 경쟁을 촉진 • 다매체 환경에서, 지상파방송에 대한 특정인의 통제력이 높아진다고 해서 사회전체에 미칠 수 있는 악영향은 적음
대기업 집단 규제	• 지상파방송에 대한 대기업의 영향력을 차단하여 대자본(재벌)의 입장을 대변하거나 상업화되는 것을 방지할 필요	• 자본력이 충분한 주주의 투자를 촉진하고 방송 재원을 안정화시킴으로써 방송서비스 발전 가능성을 제고할 필요 • 대기업 지분을 더 강하게 제한하는 것은 불필요한 차별일 수 있으며, 대기업이 투자하게 되면 국제경쟁력을 갖춘 미디어 기업의 등장을 촉진할 가능성도 존재
일간신문 뉴스통신 지분 상한	• 타 매체(일간신문, 뉴스통신)의 방송에 대한 영향력이나, 지배력을 제한함으로써 여론의 편향이나 왜곡을 방지하고 미디어다양성을 유지할 필요	• 유료방송, 인터넷 등 다양한 뉴미디어들이 등장하였고 미디어 다양성 규제(시청점유율 규제)가 존재하므로 다른 매체에 대한 지분규제는 최소화할 필요
외국자본 제한	• 유사시 국가안보와 관련하여 국내 방송사에 대한 외국인의 영향력을 차단하여 여론시장에 대한 악영향을 방지 • 특히 희소한 주파수를 사용하여 일방적으로broadcast되는 지상파방송에 대해서는 보다 엄격한 제한을 적용할 필요	• 외국자본 수혈로 방송사의 새로운 활로를 열어주는 데에 기여하고 콘텐츠·서비스 발전을 촉진 • 유사시 해당 방송사의 영향력을 최소화하거나 무력화할 수 있는 대안 매체가 충분히 존재하기 때문에 과도한 규제는 불필요, 실제로 국가안보가 관련된 사안이 발생할 가능성은 매우 희박

	규제 유지	규제 완화
지상파방송 간 지분제한	• 지상파 방송의 위상이 과거에 비해 줄어들었다고는 하지만, 여전히 국내방송에서 차지하는 지상파 영향력은 건재하므로, 자칫 지상파 집중현상을 더욱 강화시킬 우려	• 다매체 환경에서 지상파방송의 영향력도 줄어들었고, 미디어다양성 규제가 존재하고 있으므로 지분규제를 최소화해도 문제없음
지상파·PP간 겸영규제	• 국내방송의 지상파방송(콘텐츠) 의존도를 더욱 심화시키고, 다양성을 훼손할 우려	• 지상파방송이 상대적으로 성장성이 높은 유료방송PP 부문에 더욱 긴밀히 참여함으로써 지상파방송의 비즈니스 다각화와 성장을 촉진

출처: 이재영/정은진(2017. 12). <방송의 미래 전망과 규제 개선을 위한 정책 과제 연구>, 정보통신정책연구원, 51~54쪽 요약 정리.

- 소유제한 규제 완화는 민영방송 내에서 대주주의 부당한 개입으로 발생한 공익성 훼손 사례들에 대한 역사적 검토 및 현황 분석을 통해 정책 결정에 이르러야 함. 또한 규제완화 시 신규투자 및 투자 편중의 가능성을 면밀히 예측해야 하며 자본 투자 외 방송재원의 확보방안, 지역/중소방송의 경영 현황 등을 종합적으로 고려해 적정 규제 수준을 판단해야 함.
- 소유지분제한과 더불어(또는 별개로) 민영방송의 소유와 경영을 분리하는 방안을 제도화해야 한다는 주장도 제기됨. 민영방송의 이윤추구와 사회적 책무 수행은 적절한 균형을 필요로 하는데, 그 균형은 방송사 자의로 규정될 것이 아니라 법제적으로 표현된 사회적 합의에 의해 규정되어야 할 성질의 것[7]이기 때문. 구체적인 방안으로는 △최대주주 의결권 제한, △민영방송 사외이사 선임 의무화, △대표이사(사장) 공동추천제[8] 또는 임명(부)동의제 등의 적격성 심사제도 실시를 제안할 수 있음.

민영방송 소유·경영의 분리 원칙을 위한 주요 쟁점

■ 방송법 소유제한 : 현재 1인 소유지분 40%. 지역의 산업구조를 고려하면 방송사업에 투자할 여력이 있는 기업이 매우 한정적인 점을 고려해야 함
■ 대주주 직접 경영 금지
■ 사외이사 구성 운영, 선임 방식: 경영투명성, 사원대표 포함 등
■ 대표이사(사장) 추천 및 선임 방식, 절차: 적격성 심사, 공동추천제 등

- 소유와 경영의 분리는 (대)주주의 경영권 침해라는 반론이 제기됨. 경영권 제한이 투자 유인을 감소시킬 것이라는 우려도 존재. 정부는 소유·경영 분리의 필요성은 인정하면서도 규제 적용에는 소극적인 태도. 예를 들어, 2017년 SBS 재허가 심사 당시 노동조합(SBS본부)은 노사가 합의한 사장 임명 동의제를 재허가 조건으로 부과할 것을 요청하였으나 방통위는 법적 근거가 없다며 거부.
- 한편, 방송지주회사 입법 미비도 주요 쟁점. 방송지주회사는 △지배구조 개선, △투명경영, △경쟁력 강화를 목표로 도입되었지만 결과적으로 방송법의 규제를 회피하는 수단이 되어 버렸다는 비판. 실례로 SBS는 방송 수익을 터널링하여 지주회사의 이익을 극대화하는 형태로 왜곡되었다는 평가가 지배적. 현재 방송법에는 방송지주회사를 직접 규제할 수 있는 조항이 없음. 방송지주회사 법률 공백은 최근 SBS 대주주인 태영건설의 지주회사 전환 과정에서도 방송법과 공정거래법 간의 충돌 이슈를 발생시킴.
- 현재 지상파, 종편을 계열사로 두고 있는 지주회사는 SBS 미디어홀딩스(SBS), 중앙그룹(JTBC)이 있음. 현행 방송법을 개정하여 여론형성에 크게 영향력을 미치는 지상파방송·종합편성채널 및 보도전문채널을 실제적으로 소유, 지배하는 방송지주회사에 대해서도 방송법 상 규제를 도입하는 방안을 검토할 필요성 제기.
- 민방 네트워크의 가장 큰 문제점은 대주주의 사적이익을 방송을 통해 관철하려는 것. 대주주는 지역성 구현을 위한 콘텐츠 제작에 노력을 기울이지 않고, 네트워크 체제에 안주하며 주주 배당 등 수익 추구에 몰두. 소유와 경영의 분리를 법

7 신태섭(2004), <민영방송 법제 개선방안 소고>, 민주언론시민연합 토론회 발제문
8 주주를 대표하여 대주주, 사원을 대표하여 노동조합, 언론소비자를 대표하여 시청자가 합의하여 사장을 추천하는 방안

제화하는 방안. 또는 재허가 심사에서 실효성 높은 규제 장치를 마련하여 적용하는 방안. 사외이사제도를 신설하고 노조 추천 인사를 포함, 사장공모추천제를 시행, 최대 배당률 규제를 도입하는 방안, 키스테이션과의 규약에 지역 민방에 일방적으로 불리한 조항이 있는지 점검하여 수평적 네트워크로 전환하여 현재의 자발적 종속형 구조에서 탈피해 프로그램 공급 통로를 다원화하는 방안 등이 검토되고 있음.

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 종편4사 등장에 이어 IPTV 도입, 인터넷 기반의 신규 미디어가 급속히 성장하면서 지상파방송의 과점적 시장구조가 해체됨. 이로 인하여 독점적 이익의 보장을 통하여 공적책무의 비용을 보조하던 전통적 '수탁제(trusteeship) 모델'[9]이 한계에 봉착했다는 게 정부(방통위)의 진단. 방통위는 중장기 방송제도개선 방안(2019)중 하나로 지상파방송의 공공성을 유지하기 위해서는 교차보조 시스템을 대체할 새로운 매커니즘을 디자인할 필요가 있음을 제안.
- 민영 지상파·종편PP간 비대칭규제 해소는 최적 시기를 놓쳐 규제 개편의 효과를 기대하기 어려운 상황을 초래. 방송·통신 간 규제 체계를 새로이 정하는 가운데 방송 일반의 적정 규제 수준을 설정하고, 이를 동일하게 적용하는 방향으로 규제전환 모색 필요. 사업자 요구에 휘둘려 눈치보기식으로 개별 카드를 만지작거리면서 정치적 판단이 개입하고, 이해관계 다툼과 혼란을 가중시킨 책임.
- 방송지배구조 논의가 공영방송에만 치우침. 대주주의 전횡으로 인해 방송의 공익성, 공정성이 저해되는 사태가 반복되었지만 관련 법제도를 보완하려는 노력 부족. 소유겸영 규제완화 시 신규 투자 가능성과 방송사유화 방지대책 없이 '규제완화=투자 활성화'를 도식적으로 적용. 주주 구성과 자격에 관한 검증도 부실. MBN이 차명 주주 명단으로 승인 받은 사실이 드러남. TV조선 등 종편 주주 구성에 대한 의혹제기 지속. 방송지주회사를 포함하여 민영방송 대주주 및 주요 주주를 검증할 수 있는 법률 부재.

4. 향후 전망

- 공적서비스의 범위에 민영 지상파방송을 포함하되, 공적책임의 수준을 공영방송과 차등화하는 방향의 제도 개선논의가 필요함. 또한, 민영방송 영역 내에서도 △보편적 서비스 여부(유/무료), △전국/지역, △종합/보도/전문 편성 등의 기준을 고려하여 매체별로 특화된 사회적 책무를 검토하고, 책무이행 평가체계를 마련하는 논의가 동반돼야 함.
- 민영방송 간 규제형평성 문제는 새로운 미디어 규제 프레임을 만드는 과정을 거쳐 판단해야 함. 인터넷 기반 서비스가 확산하는 미디어 환경에서 방송사업자에게 적용해온 강한 규제를 유지할지 여부부터 판단해야 함. 민영 지상파방송 규제는 종편PP와의 형평성 차원만이 아니라 △공적책임을 이행할 수 있는 재원구조의 마련, △시장에서의 공정경쟁여건 조성이라는 정책목표 하에서 규제수준을 판단해야 함.
- 종합편성을 하거나 보도 기능을 수행하는 방송사업자는 여론 형성에 커다란 영향을 미칠 수 있다는 점에서 소유주 또는 대주주가 방송 편성과 제작의 자율성을 침해하지 못하게 지배구조를 형성해야 함. 우리 현실에서 나타나는 가장 큰 문제

9 전파 희소성, 방송의 사회 영향력을 감안, 지역 내 독점을 인정해 주는 대가로 공익적 서비스 (프로그램)를 제공하도록 의무를 부과. 배타적인 방송사업 권리를 부여하고 그에 대한 대가로 공익 의무를 부여. 독점을 보장하되, 그로 인해 발생한 초과 이윤을 공익 서비스로 제공 하게끔 강제하는 일종의 교차보조시스템(subsidization)

점은 대주주가 경영에 간섭하여 방송을 사유화하는 행태로, 이를 방지하기 위해서는 소유와 경영의 분리를 법제화하는 방안을 검토해야 하며, (재)허가·승인 심사에서 제작 자율성 침해 행위를 반영하는 등 주주의 적격성을 평가하는 제도를 도입해야 함.

Ⅲ.
독립 영역의 책무와 거버넌스

1. 과제의 중요성

1. 공동체라디오방송

- 우리나라 방송규제 정책에 있어 공동체라디오방송은 지난 15년간 일관되게 '유령'방송사업자로 인식되었음. 마을미디어 또한 전국적으로 확대되고 있으나 이에 대한 제도적인 규정은 미비함.
- 공동체라디오방송 및 마을미디어는 소유규제 및 청취자(시청자) 직접 참여 제작 등 시장에서 제공하기 어려운 공공서비스를 제공. 특히 공동체라디오방송은 비영리법인단체가 운영하도록 한다는 점에서 민간의 성격을 갖지만, 공적 책무에 있어서는 공익목적이 강조됨. 한편 소유규제는 엄격한 데 비해 공공서비스를 유지하도록 하는 정책은 공백 상태. 15년간 방송권역 확대 정책에 의미있는 진전이 없고, 신규 진입에도 변화가 없어 적극적인 공공서비스 역할은 엄두를 내지 못함.

2. 마을공동체미디어

- 지방자치 활성화를 위한 주민자치와 분권이 국가적인 주요한 의제로 떠오르면서 마을 단위의 의사소통의 중요성이 높아져 가고 있음. 서울을 중심으로 한 전국적인 규모의 중앙미디어 중심인 우리나라의 경우 지역의제는 주민들의 관심 영역 밖으로 밀려나면서 소멸. 지방자치는 실질적인 주민자치로 이어지지 못하고 관권 중심의 지방자치로 전락.
- 각 지자체 마다 다양한 미디어/언론들이 활동하고 있지만 대부분 관의 보도자료를 받아쓰는 정도에 머물러 있어 지역주민의 관심사나 지역정보의 소통 및 건전한 지역여론 형성에 이르지 못함.
- 팟캐스트나 유튜브를 중심으로 시민들의 미디어 참여와 미디어 활용이 급격하게 증가. 이를 반영해 전국적으로 마을미디어 활성화 사업이 진행되고 있으나 자치단체장의 관심에 따라 산발적이고 일회적으로 진행되고 있는 실정임.
- 마을공동체미디어는 미디어 생태계의 기반을 구성하는 미디어에 해당. 미디어 산업 발전뿐만 아니라 사회적 필요성도 높다고 볼 수 있음. 제3영역으로서의 정책적 위상을 가지는 미디어이자 시민의 기본권인 커뮤니케이션 권리 확보라는 측

면에서 접근할 필요가 있음.

2 쟁점 사안

1. 공동체라디오

▶ **융합 시대 미디어와 공동체라디오방송 정책 공백**

- 기존 방송사업자를 놓고 볼 때 엑세스권은 퍼블릭엑세스 정책으로 소급되지만, 방송 환경에서 볼 때 퍼블릭엑세스는 사실상 시효가 만료됨. 시민은 스스로 방송을 기획, 제작, 유통하고 있으며, 엑세스권 논의가 청취자(시청자), 공중, 이용자 등의 구분을 넘어서는 만큼 콘텐트를 직접 제작하고 유통하는 시민 제작자의 지위를 법률적으로 인정하는 방안 모색 필요.
- 공동체라디오방송은 방송프로그램 편성에 있어 방송법 시행령 제52조의2에 따라 100분의 50 내 청취자 참여프로그램 편성을 의무로 하는 바, 이를 공공서비스의 주요 내용으로 구분하고 시민 제작자를 위한 편성규약 제정 등의 정책 범위를 확장할 필요가 있음.

▶ **공동체와 공익 개념의 법적 정의**

- 방송법에 공동체라디오방송사업자의 개념 정의는 있지만 공동체, 공동체라디오방송, 공동체라디오방송사업에 관한 별도의 정의 규정은 없음. 또한 공동체라디오방송사업자 개념 정의에 공익 목적을 분명히 하고 있지만 그것이 무엇을 의미하는 지 역시 정의되어 있지 않음.
- '공동체라디오방송'이란 지리, 사회, 문화, 경제적 공통성을 기반으로 하는 공동체가 일정 지역의 청취자와 시민 제작자의 방송참여를 보장하는 방송으로, '공동체라디오방송사업'이란 공동체라디오방송을 위하여 지상의 무선국을 관리·운영하며 영리를 목적으로 하지 아니하고 지역 공동체의 사회적 목적으로 공공서비스 방송을 행하는 사업 등 법적 정의의 도입을 고려해볼 만함.

▶ **현재 전국 7개 방송, 비어있는 시도부터 시군구로 단계적 설립**

- 공동체라디오방송의 방송 권역은 기초지자체로 설정. 방송구역을 기초지자체로 두는 한, 전국 시군구를 대상으로 신규 공동체라디오방송사업자 허가를 늘려나가야 함. 공동체라디오 허가가 가능한 지역은 전국 261개소이므로 단계적으로 늘려나가는 중장기 방안 검토.
- 공동체 및 방송 환경 변화와 맞물려, 엑세스권을 강화하여 이용자 권리를 확대하는 방향에서 방송 구역을 기초지자체와 광역지자체 범위를 놓고 공동체라디오방송의 공공서비스 역할과 시민 제작자의 제작 및 유통을 활성화할 수 있는 방안 모색.

▶ **방송권역 확대, 재원 확보, 고유주파수 설정**

- 공동체라디오방송이 공익목적, 공공서비스 제공을 주된 역할로 한다고 했을 때 풀어야할 사안은 방송권역 문제와 재원 문제. '공중선 전력 10w 이하'등 공동체라디오방송의 주파수와 권역을 제한하는 조항을 삭제하거나 수정. 제10조 ①호 1항의 '허가받은 방송구역'일원을 '커버하는 공중선전력'을 개설조건으로 출력을 증강할 수 있음.
- 공동체라디오방송이 공공서비스를 수행하기 위한 재원 방안을 마련하기 위해 영국 공동체라디오기금(CRF : Community Radio Fund Panel), 프랑스 공동체라디오공공기금(FSER : fond de soutien ⊠ l'expression radiophonique), 호주 연방정부의 커뮤니티방송기금(CBF) 등의 사례를 참고할 수 있음.
- 신규 공동체라디오방송 도입에 필요한 주파순 운용에 대해 공동체라디오방송 고유주파수 할당을 추진할 수 있음. FM

88MHz 대역의 주파수 5개(88.1MHz, 88.3MHz, 88.5MHz, 88.7MHz, 88.9MHz)를 재활용하고, 동일주파수를 사용하는 공동체라디오방송국 간의 직선 이격거리를 30~50킬로미터로 제한하면 기존 방송에 영향을 최소화하면서 공동체라디오 주파수 문제를 해소하는 것이 가능할 것으로 판단됨. 신규 공동체라디오방송 도입 시 기초지자체의 매칭 지원 정책 도입 검토 가능.

2. 마을공동체미디어

▶ 위상 정립

- 마을공동체미디어는 현재 마을공동체사업의 한 영역으로 인식되고 있음. 그러다 보니 마을공동체 사업의 주변부에 머물면서 주무부서 없이 지방자체단체의 사업 하나로 취급받고 있고, 활성화를 위한 종합적인 정책이 부재한 상황. 마을공동체미디어는 미디어생태계의 기반이 되는 미디어로 마을공동체미디어에 대한 정책적인 위상을 정립하여 종합적인 정책을 마련할 필요 있음.

▶ 법적 근거 마련

- 마을공동체미디어는 법적 근거 없이 지방자치단체장의 관심에 따라 조례에 의해 운영되고 있음. 마을공동체미디어 활성화를 위한 진흥, 규제를 정리한 법적 근거를 마련하여야 함. 이를 위해 마을공동체미디어 기본법의 제정을 검토할 필요가 있음. 이때 마을공동체미디어 영역이 지방자치단체 사무로 분류될 수 있는 근거를 마련할 필요.

▶ 정책 마련

- 마을공동체미디어 활성화를 위한 중앙정부차원의 정책 마련이 필요함. 지방자치단체 차원의 활성화 방안이 필요하나 자칫 지방자치단체의 간섭으로 운영에 어려움을 겪을 수 있기 때문에 중앙정부에서 종합적인 정책을 우선 마련해 지방자치단체에 지침으로 전달하는 게 바람직. 마을공동체미디어와 관련이 있는 범부처 차원의 활성화 정책이 마련되는 것이 핵심. 범부처 차원의 정책수립을 위한 TF가 구성을 제안함. 이후 이를 근거로 지방자치단체 마다 실정에 맞는 독자적인 마을공동체미디어 정책과 지원사업이 마련될 필요 있음. 안정성을 위해 지방자치단체의 조례로 제정되는 것이 바람직함.

▶ 기초자치단체 차원의 마을공동체미디어지원센터 설치

- 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 소규모 미디어센터가 기초자치단체를 중심으로 설치하는 것이 필요함. 이를 위해 중앙정부와 지방자치단체와는 매칭펀딩 형식의 협력틀을 만들 필요 있음.

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 4기 방통위는 공동체라디오방송 활성화를 방송정책에 포함하고 쟁점별로 단계적인 활성화 계획을 마련하고 있음. 법정 출력 증강, 콘텐츠 제작 지원 예산 확보, 신규 도입 추진 등 15년간 굳어있던 정책에 조금씩 실천적 변화가 엿보임. 그러나 공동체라디오방송 활성화의 구상과 기본적인 계획 수립에는 엄두를 내지 못하는 실정임. 특히 공동체라디오방송 활성화의 핵심 사안인 신규 도입에 대해 4기 방통위가 마무리되는 현 시점까지 이렇다 할 계획을 제시하지 못하고 있음
- 마을공동체미디어는 주무부서 없이 지방자치단체장의 의지에 따라 마을공동체사업의 일부나 추진되어옴. 서울시와 제주도, 전북도를 비롯한 광역자치단체와 노원구, 성북구 등 일부 기초자치단체에 마을공동체미디어 관련 조례가 제정되어 있는 실정임. 이들 지방자치단체들의 경우 마을 관련과나 홍보과 등의 업무로 배정되어 있으나 지방사무라는 관념이 없다보니 인력이나 예산 배정에 어려움을 겪고 있는 실정임.

- 공동체라디오방송과 마을공동체미디어의 공적 책무를 구체적으로 정하고, 이에 걸맞은 방식의 공적 재원을 지원할 수 있는 제도적 방안 모색.

4. 향후 전망

- 5기 방통위는 공동체라디오방송 활성화를 위한 구체적인 목표와 비전을 설정하고 기본계획과 실천 계획을 수립해야 함. 방송법 상의 출력 관련 독소조항 개정, 방송권역 제고, 공익목적 수행에 수반되는 재원구조 설계, 신규 공동체라디오방송 도입 등 시민 미디어주권 확보를 위한 정책적 방안을 구체적으로 마련해야 함.
- 마을공동체미디어는 지방자치와 분권이 활성화될수록 그 영역을 확장해나가면서 케이블방송의 퍼블릭 액세스(시민참여방송)와 공동체라디오방송의 발전에 크게 영향을 미칠 것으로 전망됨. 미디어교육과 미디어센터와도 밀접한 관계가 있다는 점에서 선제적인 정책 대응 필요. 향후 미디어 생태계의 기반으로 자리 잡는다면 전체 미디어 생태계의 산업적 사회적 발전은 물론 지방자치에 도 크게 기여할 것으로 보임.

Ⅳ. 지역성과 지역언론

1. 과제의 중요성

- 자치 분권을 통한 지역의 균형 발전은 시대 과제이자 국가 의제임. 자치에 기초한 지역 민주주의를 실현하기 위해서는 지역 의제를 공론화하고, 지역 공동체에 필요한 정보와 콘텐츠를 생산·유통하는 지역 미디어의 존재가 필수적. 지역방송은 해당 지역에서 지역성을 구현하는 임무를 부여 받았으며 지역신문은 삶의 가장 가까운 현장인 지역의 풀뿌리 민주주의를 활성화하고 디지털 미디어환경 변화 속에서도 지역민의 삶에 영향을 미칠 수 있는 정보를 제공하는 역할을 담당.[10]
- 하지만 지역방송은 지역 여론과 문화의 구심체로 자리매김하지 못하고 있는 실정. 지역방송의 한계는 정치와 경제가 중

10 최민재외, [지역신문 발전지원계획 수립 연구], 한국언론진흥재단, 2019, 4~7페이지.

앙에 집중된 한국 사회구조와 떼어 놓고 생각할 수 없겠지만 지역방송의 역할을 적극 뒷받침할 수 있는 법제도가 부재한 것도 주요 원인으로 작용.

- 지역신문 역시 지역의 민주적 여론을 형성하는 공론장의 역할을 잃어가고 있음. 지역신문의 사회적 역할과 국가의 지역신문 지원 책무에 대한 일정한 사회적 합의에 의해 지역신문지원제도가 운영되고 있지만 포털 중심의 디지털 뉴스 유통 지배와 언론은 물론이고 정치, 경제, 문화 등 한국 사회 전 영역에 거친 구조적인 중앙 집중으로 지역신문의 의제 설정 기능도 급속히 축소.
- 미디어환경은 지역방송의 위기를 심화하는 방향으로 변화 중. 전국사업자인 IPTV가 유료방송시장을 독과점하고, 인터넷 기반 OTT 서비스가 확대하면서 지역방송의 생존조건은 급격히 악화됨. 특히 새로운 미디어는 권역별 독점체제에 안주해 온 지역방송의 생존전략을 재점검하도록 강제함. 본질적으로 전국 권역을 커버하는 뉴미디어의 속성상 독점적 방송권역과 이에 수반되는 전파료 및 광고수익 배분에 의존해온 지역방송의 입지는 축소될 수밖에 없음.[11]
- 디지털미디어환경은 지역신문이 갖고 있는 공간적 지역성을 크게 위협하고 있으며 2019년 기준으로 디지털 뉴스유통의 76%를 포털이 지배하고 있는 뉴스생태계는 지역신문의 위기를 가중 시키고 있음. 포털의 뉴스서비스는 중앙/전국 뉴스 중심의 속보 경쟁을 가속화시킴으로써 지역 공론장 형성과 중앙 정책/정치에 대한 지역의 관점을 축소시킴. 포털의 뉴스 정책 변화에 가장 영향을 받는 언론사가 지역신문사임에도 지역신문의 디지털 콘텐트 기획·제작 역량은 충분한 지원을 받지 못함으로써 지역 독자 확보와 커뮤니케이션에 성과를 거두지 못하고 있음.
- 정부는 실효성 있는 대책을 내놓지 못한 채 땜질식 처방을 반복해옴. 방통위의 중장기제도개선추진반에서 발표한 보고서의 지역성과 지역방송 관련 정책 제안 역시 동일한 한계를 보임. 지역방송이 지속가능하기 위해서는 지배구조 및 네트워크 개선을 포함한 지역방송의 해묵은 과제들을 해결하고, 지역에 필요한 공적서비스 기능을 수행할 수 있는 규제와 지원의 체계를 서둘러 마련해야 함.
- 지역신문 진흥업무를 맡고 있는 문화체육관광부 또한 포털 중심의 뉴스생태계 내 지역신문의 위상을 증진할 계획이 부재함. 지역신문발전기금을 통한 지역신문 지원은 지역언론사의 지역독자를 향한 경쟁보다 중앙부서를 향한 경쟁으로 전도되어 나타남.

2. 쟁점 사안

1. 지역방송

▶ 법적 정의와 공적책무

- 지역방송의 정의 : 현행 방송법에는 지역방송의 정의가 부재하며, 지역성은 모든 방송에 공통 적용되는 항목으로 명시됨. 지역방송은 지역방송지원특별법에 정의되어 있으나, 구체적인 지역방송 정책은 규칙이나 고시라는 하위법 체계에 의존. 또한 지역방송이 "특별시 외의 지역을 방송구역으로 하거나 특별시 일부와 특별시 외의 지역을 방송구역으로 하는 지상파방송"이라 정의되어 있어 '지역'을 수도권과 비수도권으로 위계화하며 지리적 의미에 국한시킨다고 지적됨.

방송법

제5조(방송의 공적책임) ②방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간 · 세대간 · 계층간 · 성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.

제6조(방송의 공정성과 공익성) ②방송은 성별 · 연령 · 직업 · 종교 · 신념 · 계층 · 지역 · 인종등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. ..... ⑥방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다

---

11 2013. 박민, <지역방송 관련 법제 개선방안 : 지배구조 개선방안을 중심으로>, 지역방송협의회, <미디어 생태계 복원과 지역방송>에 실린 글.

- 지역방송의 범위 : 지상파방송에 한정하는 것도 지역의 현실과 괴리됨. 지역 지상파방송이 수행해온 공적 역할을 케이블TV의 지역채널까지 확장할 필요에 대한 검토 필요. 지역채널과 지상파방송이 각각 커버하고 있는 현재의 방송권역을 토대로 소권역(시·군 단위)은 지역채널이, 중권역(도 단위)은 지상파방송이 역할을 나누어 지역정보를 유통하는 협력적 모델 제안도 존재. 이에 대해 지역채널은 지역MBC나 지역민방 같은 독립된 법인이 아니라 SO가 운영하는 하나의 채널에 불과하며, 지역채널이 지역방송에 편입될 경우 동일서비스 동일규제 원칙에 따라 지역 지상파방송과 동등한 규제를 적용해야 하는 문제가 발생한다는 반론이 제기됨.
- 지역방송의 공적책임 : 지역방송지원특별법상 지역방송의 책임은 방송법상 일반 책임의 동어반복("정확하고 공정하게 보도하고 지역사회의 공론의 장으로서 다양한 의견을 수렴")이거나 추상적인 수준(지방자치의 실현, 지역경제의 활성화, 지역사회의 통합 및 지역문화의 전승과 창달을 위하여 노력)에 머물러 있음. 구체적인 책임은 재허가 심사 때마다 허가조건이나 권고사항으로 부여되는 형태로 하고, 지역방송의 공적책임을 현실화하기 위해서는 지위와 역할을 방송법에 규정해야 하며, 차별화된 책무수행 평가 시스템을 제도화하는 법 개정이 필요함.

▶ 지역성 구현 정책

- 유료방송 제도 현황을 보면, 방송법은 케이블방송에 배타적인 지역사업권을 제공하고, 이를 근거로 지역채널 의무 운용 등의 지역성 구현 의무를 부과해 왔음. 과기정통부는 전국사업자 중심의 유료방송시장 재편 과정에서 권역 기반의 지역성 체계를 대신하여 보편적 가치로써 지역성을 보장하기 위해 全유료방송사업자에게 지역성 의무를 부여하는 방안을 검토한 바 있음. 방통위도 지역 IPTV가입자의 지역정보 수요를 들어 지역사업권에 기반한 지역성 구현 방식에 의문 제기.
- 지역방송의 광역화 : 방통위는 지역방송사의 활로로 광역화와 지역국 폐지를 제시.[8] 광역화 논리는 규모의 경제를 실현하여 방송사업의 효율성을 제고하는 것이 지역방송에 유효한 생존전략이며, 이를 위해 지리적 시장규모를 확대해야 한다는 관점에서 기인. 광역화를 통해 중계자에서 생산자로의 지위 향상을 도모하고 네트워크에 대한 독자성을 강화하고자 한다면, 이는 지역방송사간 겸영규제를 완화하는 방안으로 연결됨.
- 수평적 체제개편론 : 반면, 광역화는 지역사회의 요구와 관심사를 대변하고 실현해야 할 지역주의 이념과 충돌하며 키스테이션의 이윤극대화 수단으로 악용된다는 반론 존재.[9] 수직 체계 하에서 광역화는 대안이 아니며 수평적 네트워크로 전환하여 지역방송과 지역미디어주체 사이의 협력과 공조의 체계를 만들자는 해법이 제시되고 있음.
- 지역방송 편성규제 : 지역방송 편성규제는 지역 프로그램 편성의무를 공적책임으로 부여하는 것. 따라서 실효성 문제가 지적돼 온 편성규제는 제작 편성규제로 전환하는 것이 바람직해 보임. 다만, 지역사업권에 따른 수익구조가 불안정해진 상황에서 규제 목적을 구현하기 위한 적정 수준을 면밀하게 판단해야 함. 이를 위해서는 제작 재원의 충당방안과 함께 지역민방의 편성현황과 관련 시장 상황 실태를 정확하게 파악하는 것이 우선 과제. KBS 지역국과 지역MBC는 공영방송별로 차별화된 지역성 책임을 설정하고, 이에 따른 재원규모와 규제 수준을 새로이 정립할 필요가 있음.
- 지역방송 비대칭규제 적용 : 지역방송과 종편은 방송법상 다른 지위를 갖고 있을 뿐 아니라 각각에 요구되는 공적책임도 상이하므로 기계적인 동등규제가 해법이 되기는 어려움. 수평규제를 고려하되 지역방송에 대해서는 지역방송의 책임을 분명히 설정하고, 이에 필요한 규제수준과 수단을 찾는 것이 바람직함. 종편과 균등한 규제가 아니라 매체 간 균형발전을 도모하기 위해 고안된 툴인 비대칭 규제를 보편적 로컬 서비스인 지역방송에 적용하는 관점이 필요함.
- 기금 : 현재 지역방송을 지원하기 위해 방송통신발전기금을 활용하고 있으나 지상파 내 교차보조를 통해 지역방송을 지원하여 지역성을 구현해 온 모델과 방식이 한계에 봉착. 지역방송의 공적책무 수행을 뒷받침하기 위한 보다 정치한 지원체계의 마련이 필요.

---

8 2020. 방통위 방송제도개선추진반, <중장기 방송제도개선을 위한 정책제안서>, 67p. (지역방송사 활로) 광역화·지역국 폐지 또는 지역방송 계열 PP 설립 등 검토 필요
9 2013. 박민, 같은 글

2. 지역신문

▶ 법적 정의와 공적책무

- 지역신문의 정의는 지역신문발전지원특별법 제2조에서 규정하고 있는데 신문법의 근거조문이나 보급지역이라는 표현에서 알 수 있듯이 인터넷 신문은 규율 대상에서 제외하고 있음.

신문 등의 진흥에 관한 법률

제2조 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "신문"이란 정치·경제·사회·문화·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체 분야 또는 특정 분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 같은 명칭으로 월 2회 이상 발행하는 간행물로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 일반일간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물

나. 특수일간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치를 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물

다. 일반주간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)

라. 특수주간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치를 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)

지역신문법

제1조(목적) 이 법은 지역신문의 건전한 발전기반을 조성하여 여론의 다원화, 민주주의의 실현 및 지역사회의 균형 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 "지역신문"이란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 해당하는 신문으로서 일부 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 또는 시·군·자치구 지역을 주된 보급지역으로 하는 신문을 말한다.

제5조(지역신문의 책무) 지역신문은 정확하고 공정하게 보도하고 지역사회의 공론의 장으로서 다양한 의견을 수렴하여야 한다.

- 지역신문법 제1조(목적) 등을 중심으로 보면 지역신문의 공적 책무는 여론의 다원화와 민주주의의 실현, 지역사회의 균형발전 등이라고 볼 수 있음. 지역신문법 제1조를 기반으로 지역신문법 제5조에는 지역신문의 책무를 정확하고 공정하게 보도하고 지역사회의 공론의 장으로서 다양한 의견을 수렴해야 한다고 규정.
- 그러나 세 가지 공적 책무는 규범적이며 추상적인 수준으로 지방분권, 균형발전, 지역 풀뿌리 민주주의 형성에 지역신문의 구체적인 역할과 평가의 기준은 되지 못함. 도리어 지역 토건자본이 사주가 되어 지자체 및 공공기관의 유료 구독, 지자체 및 지역 자본의 행사와 협찬, 부대사업 등을 주요 수익원으로 삼고 있음.
- 이와 같은 수익 구조는 지역신문의 핵심 독자를 지역 시민이 아닌 지자체와 토호 중심의 풀뿌리 카르텔로 만들고 이들 내에서의 매체 영향력을 우선시함. 더 큰 문제는 이러한 지역신문들로 인해 공적 책무를 구체화하고 지역 시민의 신뢰를 얻는 지역신문이 열악한 재정 상황에 처하게 된다는 점.
- 지역신문의 공적 책무는 2019년 정부가 발의한 헌법 개정안 중 아래 제안 이유를 참조할 수 있음.

대한민국헌법 개정안 공고: 대통령공고 제278호

제안이유

둘째, 대한민국의 지속가능한 성장을 위해 지방자치를 강화하였다. 지방정부에 자주조직권을 부여하고, 자치행정권, 자치입법권을 강화하는 한편, 자치재정권을 보장하였다. 그리고 지방자치에서 실질적 민주주의가 실현될 수 있도록 지방정부의 자치권이 주민으로부터 나온다는 것을 명시하고, 주민이 지방정부를 조직하고 운영하는데 참여할 권리를 가진다는 점을 명확히 하였으며, 주민발안, 주민투표, 주민소환 제도의 헌법적 근거를 신설하였다.

주요 개정안

1. 지방정부에 대한 주민참여 강화(안 제121조제1항 및 제3항)
2. 지방정부에 관한 주요 사항의 법률 유보(안 제121조제2항)
3. 보충성의 원칙 명시(안 제121조제4항)
4. 지방정부 등 명칭 변경 및 자주조직권 부여(안 제122조제2항)
5. 자치입법권 강화(안 제123조)
6. 자치재정권 보장 및 재정조정제도 신설(안 제124조)

- 지역신문의 공적책무는 지역 시민이 지방정부를 조직하고 운영하는데 필요한 정보의 제공, 보충성의 원칙에 따라 지역 시민의 삶에 직결된 문제를 알리는 역할, 지역 의회 및 행정부의 자치입법권에 대한 감시와 시민 참여 활성화, 지역 의회 및 행정부의 재정 감시, 지역 공동체 활성화를 위한 지원 등으로 보다 구체적인 책무를 지정하고 이와 연동된 지원 방안을 마련해야 함.

▶ 지역성 구현 정책

- 지역신문의 공공성과 지역성을 구현하기 위한 정책적 과제는 2004년 지역신문법 제정과 지역신문발전기금 설치로 구체화. 지역신문발전기금에 의한 지원제도를 통해 지역신문시장에서 건강한 지역신문을 선별 지원. 전국일간지에 비교하여 압도적으로 열악한 상황에 있는 지역신문의 경쟁력(시장점유율)을 강화하고 최종적으로 건강한 지역신문을 중심으로 지역신문시장의 난립구조를 개선하는 것을 목적으로 함.
- 지역신문발전기금 우선지원기준에서 편집위원회와 편집규약을 기반으로 내적 자유(편집 자율성)을 구비하고 배점 평가기준에 소유지분 분산 등을 포함하는 등 지역신문 개혁과제를 작동시키고 있음.

<지역신문법> 제16조(기금의 지원 등)

③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따라 기금을 지원받을 수 있는 지역신문 중 편집자율권 및 재무건전성의 확보 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 지역신문에 대하여 기금을 우선 지원할 수 있다.

- 지역신문의 공적 지원이란 정책수단을 통해 역기능을 하는 지역신문을 시장에서 퇴출되도록 견인하는 것이라고 규정. 지역신문이 구독료나 광고료 수입을 토대로 경영하는 것이 아니라 지방자치단체 등의 음성적 수입원에 의존하고 있기 때문에 공익성을 추구하고 투명 경영을 하는 지역신문에 정책적 지원을 해서 부실하고 부도덕한 지역신문의 자연적 퇴출을 유도하겠다는 구상이었음.[10]
- 현행 지역신문법에서 규정하고 있는 지역신문 발전지원계획은 지방자치 및 분권, 지역 시민의 커뮤니케이션 권리가 반영되지 않은 지역신문사업자 중심의 계획.

<지역신문법> 제6조(지역신문의 발전지원계획 수립)

② 지역신문의 발전지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역신문의 언론의 자유 증진과 자율성 보장
2. 지역신문 발전 지원의 기본방향
3. 지역신문의 발전을 위한 중장기 및 연도별 지원계획
4. 지역신문의 유통구조 개선을 위한 기반조성 지원에 관한 사항
5. 지역신문의 발전을 위한 조사, 연구, 기술개발, 교육 및 인력양성 지원에 관한 사항

- 지역신문법 발전지원계획에 지역민을 목적어로 둠으로써 지역신문의 지원이 신문사업자가 아닌 지역 시민과 지방자치 및 지방분권에 참여할 민주 시민을 위한 것임을 명확히 해야 함. 예컨대 "지역신문의 언론의 자유 증진과 자율성 보장"은 "지역민이 지방정부를 조직하고 운영하는데 참여할 권리 증진을 위한 지역신문 자율성 보장"으로 변경.
- 이에 따라 현행 기금 지원 대상의 기준을 대폭 수정하고 달라진 미디어 환경에 맞도록록 지역신문과 지역 시민 간의 커뮤니케이션 강화를 지원 목적으로 해야 함. 예컨대 1. 지역의 다양성과 지역민의 참여를 보장하는 독자위원회를 설치하고 정기적으로 운영하며 그 결과를 공개하는 경우 2. 지역신문 종사자의 편집 독립성 및 자율성을 보장하는 규정을 수립하고 그 실행실적을 보고하는 경우 3. 자체 홈페이지 운영 및 인터넷 서비스를 통해 지역민 참여 방안을 수립하고 그 실행실적을 보고하는 경우 등으로 수정할 수 있음.

---

10 지역신문발전 기본계획(2005~2010)』, 한국언론재단, 2004.
11 2013. 박민, 같은 글

<신문법> 제16조(기금의 지원 등)

① 문화체육관광부장관은 제15조에 따라 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역신문에 기금을 지원할 수 있다.

1. 지원대상 선정 당시 계속하여 1년 이상 정상적으로 발행하는 경우
2. 광고 비중이 전체 지면의 2분의 1 이상을 넘지 아니하는 경우
3. 사단법인 한국ABC협회에 가입한 경우
4. 지배주주 및 발행인 · 편집인이 지역신문 운영 등과 관련하여 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 금고 이상의 형을 선고받지 아니한 경우

② 제1항에 따라 기금을 지원받으려는 지역신문은 전년도 경영실적 · 재무상태와 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 문화체육관광부장관에게 제출하여야 한다.

③ 문화체육관광부장관은 제1항에 따라 기금을 지원받을 수 있는 지역신문 중 편집자율권 및 재무건전성의 확보 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 지역신문에 대하여 기금을 우선 지원할 수 있다.

④ 문화체육관광부장관은 지원대상 지역신문의 발행주기에 따라 서로 다른 지원기준을 수립하여 지원할 수 있다.

⑤ 기금을 지원받은 지역신문은 지원받은 기금을 지정된 목적 외의 용도로 사용하여서는 아니 된다.

- 수도권 시민 뿐 아니라 타 지역 시민들도 공유할 지역 뉴스 콘텐트를 유통하고 지원하는 인프라가 필요함. 지역민 신문 구독 바우처, 지역 언론사가 추천하는 뉴스 콘텐트 우선 노출, 개인정보 보호를 전제로 시민과 소비자에게 필요한 광고와 홍보 노출 등 중소 지역신문사가 지역 콘텐트 기획과 제작에 집중할 수 있는 지방정부 공동의 공공 플랫폼 육성 또한 한 방안임.

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 2018년 민주당 이상민 의원은 지역방송발전기금을 별도 설치 운용하는 내용의 <지역방송발전지원 특별법 일부개정안>(의안번호 2019414)을 발의. 해당 기금의 재원은 정부의 출연금, 다른 기금으로부터의 전입금, 기부금품 등으로 충당하도록 하였음. 이와 별도로 이와 별도로 유료방송이 콘텐츠 투자액의 일부를 '지역콘텐츠진흥분담금'으로 출연토록 하고, 지역을 대표하는 미디어 제작 주체 및 학계, 시민단체가 참여하는 공적기관에서 용하여 지역 지상파방송, 케이블TV 지역채널, 마을미디어, 공동체라디오 등의 제작비로 지원하자는 제안도 있었음.
- 방통위 제도개선추진반(2020)은 미디어 환경변화로 지역방송의 생존이 위기에 처했다고 진단하고, 환경변화에 대응할 수 있는 지역성 구현방식을 재설정해야 한다고 역설. 지역성 구현 책무는 부여하되 최소한의 경쟁력 확보를 위해 관련 규제를 재검토하고, 현 지역성 관련 제도를 어떤 매체에 어떤 방식으로 유지·보완할지 검토하겠다는 입장. 구체적으로는 지역방송사간 겸영규제 개선과 중앙방송의 방송광고결합판매 방식을 검토하겠다고 밝힘.
- 과기정통부는 2016년 유료방송 발전 방안의 일환으로 케이블TV에 지역채널 복수편성을 허용하고, 학계, 시민단체 등이 참여하는 심의위원회를 구성하여 운영상황을 점검하는 방안. 장기적으로는 IPTV까지 지역채널 의무를 확대하는 방안을 검토하고, 전국사업자도 지역사회에 기여하도록 의무를 부과하는 방안을 제안.
- 이처럼 지역방송 활성화를 위해 정부가 제안하는 방안들은 기존 정책의 틀 안에서 규제를 완화하거나 지역성 책무 대상 사업자를 확대하는 것이 주류. 이는 지역성 구현을 재구성하기 위한 근본 대책이 되기에 역부족. 광역화, 전국사업자를 통한 지역성 구현은 지역주의 이념과 배치되는 방향으로 평가됨. 자치분권의 실현이라는 국가적 아젠다의 층위에서 적극적인 발전계획을 제시하지 못하고, 산업구조 재편 대응과 취약매체 보호라는 소극적 관점으로 접근하는 한계를 보이기도 함. 마을공동체 미디어와 같은 주민들의 자치적 미디어활동을 지역방송 정책에 포괄·연계하는 노력 도 부족한 상태.
- 지역신문발전기금은 2016년 기획재정부의 기금존치 평가에서 언론진흥기금 사업내용 등이 유사하다면서 기금계정을 분리하는 형식으로 통합하라는 권고를 받았음. 2018년 기금존치평가에서도 법적 유효기간 2022년까지 조건부 존치하고 언론진흥기금과 통합을 준비하라는 권고를 받았음.
- 2017년 '지역신문발전지원특별법 일부개정법률안'(김두관 의원, 17.8.11.)이 발의되어 법의 한시적 효력 규정을 삭제하는

상시법 추진을 제안했음. 같은 해 문재인 대통령 대선 정책공약([나라는 나라답게], 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집, 2017) 중의 하나로 제시된 지역신문법의 일반법 전환은 유효기간 삭제를 통해 한시법에서 상시법으로 전환(특별법 유지)됨을 의미.

- 대통령 공약을 반영하여 문체부는 지역신문정책 실천과제로 의견수렴. 2018년 지역신문법 유효기간 조정이나 삭제를 추진하겠다고 밝혔음(문화체육관광부·지역신문발전위원회, [5기 지역신문발전 3개년 지원계획](2017~2019).
- 문화체육관광부가 6기 지역신문발전 3개년 지원계획(2020~2022)에서 지역신문법의 한시조항 삭제로 상시법 전환, 지역신문발전기금 안정적인 재원 확보 등을 제시. 하지만 상시법 전환 이후 지역신문지원제도의 독자성 유지나 기금의 다양한 재원 확충 등의 구체적인 내용을 찾아 볼 수 없음.

4. 향후 전망

- 인수합병으로 인한 미디어의 대형화와 전국화되는 시장 구조는 지역 미디어의 위기로 귀착됨. 미국에서는 지역 언론사가 감소해 기능을 상실하게 되는 과정을 '뉴스 사막화'의 개념으로 제시.[15] 지역 정보의 상실은 지역민주주의를 위협하는 요소로, 지역방송 정책은 산업 측면을 넘어서 지역 민주주의, 지역민의 평등한 커뮤니케이션 권리를 보장하는 과제로 관점을 전환해야 함.
- 글로벌 디지털 환경에서도 '장소'가 가진 구속력, 장소의 정치성은 여전히 유지됨.[16] 지리·행정적 특성을 반영한 현행의 지역권역 구조를 사회문화적 차원에서 재설정할 필요. 이 때 경제적 측면의 사업권역 만이 아니라 삶의 공간으로써 지역을 고려해야 하며, 다양한 지역미디어 주체들의 연계와 협력을 통한 지역미디어연합 구상이 반영되어야 함. 따라서 지역방송 정책은 지역 지상파방송뿐만 아니라 케이블TV의 지역채널, 지역 주민들이 주체가 되는 마을공동체미디어까지 정책대상에 포괄하는 지역 미디어 정책으로 확장될 필요.
- 이를 위해서는 지역성 구현을 국가 미디어 정책의 핵심가치로 상향해야 하며, 방통위를 포함한 각종 미디어 정책기구, 기관의 구성에 지역 대표성을 적극 강화해야 함. 미디어 법제도 개편 방향을 결정하는 사회적 논의에서 지역성은 개별·하위 주제로 설정되어서는 안 되며, 자치분권의 정신이 미디어 법제도 (재)설계의 밑그림에서부터 반영되도록 만들어야 함.
- 디지털 뉴스소비가 주류가 됐지만 지역의 경제·문화발전과 지역 사회통합, 건전한 여론조성, 중앙과 지역과의 격차 해소를 위해 지역신문의 역할이 여전히 중요하며 그에 대한 지원도 필요하다고 볼 수 있음.[17]
- 지역신문의 개혁과제를 담아서 기금 지원방식으로 풀어내고 있는 지역신문법과 지역신문발전기금로 구성된 지역신문지원제도는 강화 발전시켜야할 가치가 있음. 지역신문법 개정을 통해 기금 재원 다양화, 한시조항 삭제로 상시법 전환 등 제도의 안정성과 옥석을 가리는 선별지원제도의 강화 등을 추진. 상시법으로 전환하는 경우, 지역신문지원제도의 독자성을 확보하기 위한 방안도 모색해야 함. 디지털미디어환경에 맞게 지역신문의 정체성을 새롭게 정립하고 지역신문지원정책도 지원사업 내용이나 포털의 지역신문 지원정책 도입 등으로 디지털환경에 맞게 혁신해야 함.

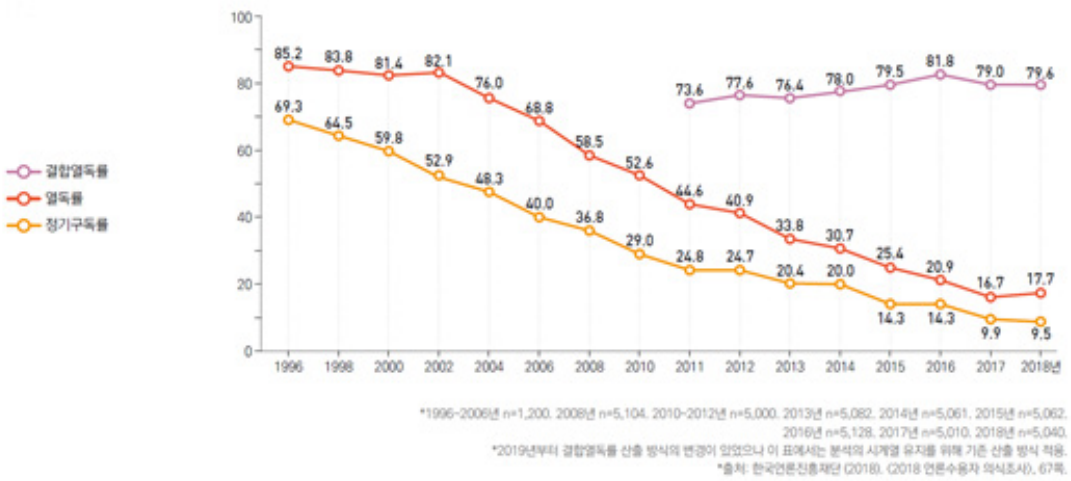
15 페넬로페 애버내티, <뉴스 사막의 확산(2018)>
16 <신문과 방송>, 박민, <지역언론의 존재가치, 신뢰와 권위 갖춘 지역 큐레이터 돼야>, 2019년 6월호
17 김영주외, <지역신문발전을 위한 법제도 개선방안>, 언론진흥재단, 2018.

Ⅲ.
신문과 저널리즘

1. 과제의 중요성

- 새로운 플랫폼으로 무게 중심 이동. 전통적 매체의 경쟁력 약화. 반면 매체 수는 매년 증가하고 있음. 따라서 시장은 포화 상태를 넘어 매체의 비정상 활동을 심화하는 요인으로 작용하고 있음.
- 종이신문 산업의 2018년 기준 총매출액은 3조 3,120억 원으로 언론산업 전체 매출액에서 34.8%를 차지하며, 2017년보다 2.3% 증가한 것으로 나타났음. 한편 인터넷 신문은 4,957억 원으로 2017년(4,969억 원)과 비교해 거의 비슷하지만 감소하였음[18]. 따라서 인터넷 신문의 상황은 더욱 열악해졌다고 봐야 함.
- 반면 신문 산업은 쇠락하고 있으나 다양한 플랫폼을 통한 신문의 영향력(결합열독률)은 그리 큰 변동을 보이지 않고 있음[19].
- 게다가 신문이 문자 매체로서 여타 매체와 차별성이 있음에 주목할 필요가 있음.

종이신문 정기구독률, 열독률 및 결합열독률 추이(1996-2018)



*1996-2006년 n=1,200. 2008년 n=5,104. 2010-2012년 n=5,000. 2013년 n=5,082. 2014년 n=5,061. 2015년 n=5,062. 2016년 n=5,128. 2017년 n=5,010. 2018년 n=5,040.
*2019년부터 결합열독률 산출 방식의 변경이 있었으나 이 표에서는 분석의 시계열 유지를 위해 기존 산출 방식 적용.
*출처: 한국언론진흥재단 (2018). (2018 언론수용자 의식조사), 67쪽.

- 문자 매체는 집약성이 높다는 특성을 지님.
- 문자 매체를 통한 정보의 수용은 정보의 숙고를 가능케 하는 여유 있는 소비 행태임.
- 더 나아가 종이 신문은 일람성이라는 특징을 지님. 일람성은 수용자가 개별 기사만을 수용하는 것이 아니라 다양한 분야, 다양한 기사를 섭렵하는 이용행태를 의미함. 따라서 개인이 종합적이고 체계적 사고 능력을 형성하는데 기여할 수 있는 장점이 있음.
- 이런 점에서 신문은 새로운 소통 방식의 변화에도 불구하고 여전히 민주주의의 주요 소통 수단으로서 존속할 가치가 있

18 한국언론진흥재단, 『2019 한국언론연감』. 2019, 101-103쪽
19 한국언론진흥재단, 『2019 한국언론연감』. 2019, 11쪽

음.

- 신문 산업의 사양화는 세계적인 현상이지만, 동시에 신문의 생존을 위한 사회적 지원 역시 각국 미디어 정책의 주요 대상임. 한국 역시 문화체육관광부가 관련기구로서 언론진흥재단을 통해 신문발전기금, 지역신문발전기금을 사용하여 지원하고 있지만 그 규모와 효과에 의문이 제기되고 있음.

2. 쟁점사안

▶ 지원 기구와 지원 목적의 문제

- 현재 신문 정책의 담당 부처는 문화체육관광부임.
  - 2018년 정책과제를 중심으로 평가하면 뉴스 콘텐츠 빅데이터화·디지털화 등을 통한 일자리 창출이나 수익 창출을 모색하고 저널리즘 복원과 신뢰 제고를 목표로 저널리스트 역량 강화를 위한 교육·연수 기회 확대를 지향하고 있음.
  - 지역신문발전위와 협력하여 지역신문을 지원하고 있음. 하지만 신문이 당면하고 있는 현실 구조를 개선하는 구체적인 방안과 저널리즘 차원에서 지원의 목표가 명확하지 않음.
  - 신문 산업은 신문 산업이기 때문에 지원하는 것이 아니라 저널리즘의 복원으로 민주주의 소통에 기여하는 것이 목적이어야 함.
- 아래 프랑스나 네덜란드의 예와 같이 신문지원 제도는 정치적 보도 기능을 수행하는 시사 전문 또는 종합일·주간지를 대상으로 함. 이들의 존립에 실질적으로 기여하는 지원 방식이 필요함.
  - 2003년 당시 프랑스 지역신문 지원제도는 1989년에 설치된 '정치 및 종합 지역일간지 중 광고 수입이 미약한 신문을 위한 기금'과 1996년부터 설치된 '지역 주간지 지원기금' 등 두 가지 신문기금으로 운영되고 있었음
  - 네덜란드의 신문진흥기금 지원기준은 신문이나 시사 잡지가 뉴스, 논평이 있는 종합편집을 해야 하고 경영과 편집이 분리되어 편집규약에 기초한 편집위원회를 갖춰야 하며 한 달에 최소 1회이 이상 발행되는 유가지 이어야 함.
- 문화체육관광부의 디지털 인프라 지원 사업[20]은 이런 범주에 해당한다고 볼 수 있음.(자부담을 포함한 지원) 하지만, 보건신문이나 코메디닷컴, IT조선, 게임 메카 등을 고려하면 지원 사업자 선정 기준이 저널리즘을 고려한 것이었는지 의문임. 여기에 경제 전문 뉴스까지 포함하면 문제는 더욱 심각하다고 봄.
- 반면 문화체육관광부의 주요 사업이었던 스타트업 지원[21]도 아래와 같이 코리아 엑스포제를 제외하고 비정치적 영역에

2018 디지털인프라 지원(문화체육관광부)

번호	사업명	지원사 수	지원사
1	뉴스콘텐츠 디지털화 지원	10개사	경향신문, 국민일보, 매일경제, 문화일보, 서울경제, 서울신문, 파이낸셜뉴스, 한국경제, 한국일보, 헤럴드경제
2	통합CMS 구축 지원	9개사	매일신문, 국제신문, 경향신문, 헤럴드경제, 대구일보, 부산일보, 전남일보, 경남신문, 광주일보
3	인터넷신문 공용인프라 지원	28개사	CEO스코어데일리, CNB, IT조선, 뉴데일리경제, 데이터뉴스, 디지털데일리, 디트뉴스24, 에너지경제, 보건신문, 쿠키뉴스, 코메디닷컴, 폴리뉴스, 프라임경제, 프레시안, 한국기자협회, 환경TV, 강원도민일보 , 이투데이, 쿠키뉴스, 게임메카, 글로벌이코노믹, 뉴데일리, 뉴스핌, 디지털데일리, 아주경제, 프레시안, 프라임경제, 쿠키뉴스

20 문화체육관광부, 『2018년도 문화체육관광부 자체평가 결과보고서』, 254쪽. 표에 디지털 데일리 두 번, 쿠키뉴스 세 번 나오는 것은 사업별 지원으로 각 사가 두 번 또는 세 번 지원받은 것으로 추측함. 보고서에 이와 관련한 설명은 없음.

집중해 있음

- 현재 문화관광체육부에서 담당하는 신문의 수는 사양 산업임에도 불구하고 지속적으로 증가함.[22] 결국 부실 언론이 다

2018 스타트업 지원(문화체육관광부)

번호	스타트업	서비스명	서비스 내용
1	머니스테이션	머니스테이션	글로벌 금융 소셜미디어 네트워크 서비스
2	굿큐레이션	스타피드	팬덤 기반 뉴스 큐레이션 서비스
3	루빅스	루빅스 미디어	AI를 활용한 국내 미디어 번역 서비스
4	코리아엑스포제	코리아 엑스포제	한반도 외교이슈 전문 뉴스레터
5	포브미디어	포브 플레이스	직장인 여성을 위한 생활경제 정보 큐레이션 메일링 서비스
6	왈	왈이의 아침식땅	AI스피커 대화형 콘텐츠 개발
7	고인싸이트	고인사이트	사용자 맞춤형 음성 뉴스제공 서비스
8	아이피스퀘어	아이피스퀘어	1인 크리에이터를 위한 스낵콘텐츠 글로벌 퍼블리싱 플랫폼
9	더아웃팅미디어	트렌디	라이프 스타일 트렌드 웹진

수 존재한다는 뜻이고 이 언론들까지 정책적으로 지원할 이유가 있는지, 지원이 가능한지 여부를 따져야 함. 특히 인터넷 신문, 인터넷 뉴스 서비스 사업자의 증가는 심각할 정도임. 정치적 성향을 고려한 선택적 지원은 온당하지 않지만 저널리즘 기관으로서 적절성 여부를 판단하는 옥석 가리기는 불가피함.

- 한편 지역신문발전기금은 정부의 정책에 따라 감소하는 중임. 따라서 기금 액의 증대도 필요하지만 지원 대상을 명확히

정기간행물 등록 추이

(2020.3.28. 기준)

정기간행물 등록현황 자료 내려받기

구분	신문						인터넷뉴스 서비스	뉴스통신		잡지 등 정기간행물					계
	일반일간	일반주간	특수일간	특수주간	인터넷	외신		내신	외신	잡지	정보	전자	기타	외국지사	
2015년	292	1188	105	1776	6347	74	258	20	17	5008	1419	34	2265	9	18812
2016년	310	1229	99	1774	6090	74	270	22	18	4931	1658	62	2118	11	18666
2017년	298	1233	91	1755	6885	74	266	23	18	5107	1748	65	2033	11	19607
2018년	305	1215	40	1698	7894	75	279	24	19	5211	1784	161	2019	11	20735
2019년	314	1190	40	1657	8878	77	266	26	19	5374	1810	171	2019	11	21852
2020년	316	1195	39	1657	9009	77	271	26	19	5407	1824	181	2015	11	22047
2019년-2020년 증감 (%)	2 (0.64%)	5 (0.42%)	-1 (-2.5%)	0 (0%)	131 (1.48%)	0 (0%)	5 (1.88%)	0 (0%)	0 (0%)	33 (0.61%)	14 (0.77%)	10 (5.85%)	-4 (-0.2%)	0 (0%)	195 (0.89%)

하는 것은 불가피함. 종이신문만을 대상으로 할지, 인터넷 신문도 포함할지, 아니면 종이신문과 인터넷 신문 중 일정한 조건을 갖춘 매체만을 대상으로 할지를 판단해야 함.

▶ 지원 방식의 문제

21 문화체육관광부, ,『2018년도 문화체육관광부 자체평가 결과보고서』, 253쪽
22 https://pds.mcst.go.kr/main/regstatus/selectRegStatusDetail.do

- 민주주의 소통 수단으로서 정치 또는 정치를 포함한 종합 매체를 중심으로 지원 대책이 실효성 있게 수립 시행되어야 함. 이 경우 형식적으로 이런 조건을 충족하는 모든 매체를 지원할지 아니면 선별지원할지가 논란이 될 수 있음.
- 비차별적 지원의 방법: 정부 또는 사회적 기관의 선택 과정 없이 모든 매체에게 혜택이 돌아가도록 해야 함. 하지만 전술한 바와 같이 신문(인터넷 신문 포함)의 수는 증가하고 있고, 현재도 다수임. 정치 또는 종합 매체를 중심으로 재분류한다 하더라도 그 수가 적지는 않을 것임. 따라서 각 매체에게 일정한 혜택이 돌아가도록 하는 방식은 재원의 한계로 실현성도 없고 실효성도 희박함. 따라서 사회적 개입이 없지만 지원이 집중되는 방식의 고민이 필요함. 프랑스에서 시행했던 방식이 던져주는 시사점이 있음.
  - 프랑스에서는 사르코지 대통령이 고등학교를 졸업하고 사회에 진출하는 사람에게 일 년 동안 구독료를 지원함. 정부나 사회적 기관이 개입할 여지가 없어 정치적 논란의 대상이 되지 않았으며, 경쟁력 있는 매체에 실질적 도움이 되고, 사회 진출자가 매체 친화성을 높일 수 있는 계기가 됨.
  - 한국에서는 20대 국회에서 김광림, 강효상, 추경호 의원 등이 신문 구독료 소득 공제 관련 법안을 발의했지만 임기 종료로 자동 폐기됐음.

▶ 선택적 지원의 불가피성

- 비차별적 방법이 최선이지만 현실성을 고려하면 불가피한 측면이 있음. 한국에서는 지역신문발전기금은 우선지원대상사를 정하고 이들에게 지원 기금 배분함. 하지만 이 방식은 우선지원대상사를 선정하는 기준이 있다 하더라도 논란의 소지가 있음. 지금 현재는 70억 정도의 지원기금을 사용하지만(초기 200억 수준의 기금 사용) 프랑스 정도로 실효성 있는 기금 지원을 하려면 우선지원대상사 선정에 강한 문제 제기가 있을 것임.
  - 프랑스는 2009년 인쇄미디어국민회의의 정책 제안들을 반영하여 신문지원정책을 점검하고 지원규모를 크게 확대했으며 인쇄와 배달 부문에서 구조개편을 추진했음. 2015년에도 신문지원제도의 개혁을 지속적으로 추진했음. 2015년 신문기금의 전체 규모는 8억 2천만 유로였음. 2016년 이후 새로운 미디어의 기술과 경영혁신 등을 지원하는 '신생 매체의 창업 및 혁신 지원기금'과 지역의 중소 신생매체를 지원하는 '지역밀착적 사회정보 미디어지원기금'이 새로 조성됐음.[23]
- 선별적 지원의 확대가 정치적 논란의 대상이 되지 않으려면 지원 정책 실행 기구의 독립성과 공정성이 매우 중요함.
  - 한국에서도 2009년 우선지원대상사 선정 범위를 놓고 지역신문발전위와 문화체육관광부가 갈등을 빚은 적이 있음. 2009년부터 문체부가 선택과 집중 방식(우선지원대상사 선정방식) 완화를 요구했으나 지역신문발전위원회와 언론노조, 지역신문, 시민언론단체, 민주당이 반대하여 기존의 방식을 유지하기로 함. 또 지역신문발전위원회가 2005년 지역신문발전기금 우선지원대상사를 선정한 결과에 대해 문화관광부 장관이 '지역사회 균형발전'을 이유로 재심의를 요청, 이에 기자협회, 언론노조 등이 비판 성명을 발표했으며, 결국 지역신문발전위원회가 지역일간 5개사, 지역주간 37개 우선지원대상사 원안을 재의결함.

▶ 기구 체계

- 통합 미디어위원회에 신문 관련 정책과 지원 업무를 통합시키는 안
  - 미디어 상황이 복잡해지면서 미디어를 규제하거나 지원하는 방안은 다른 미디어에 영향을 미칠 수밖에 없음. 따라서 미디어 전체 상황을 종합적 고려해야 함. 신문이 영상 매체들과 그 기본 성격이 다르더라도 미디어 전체 시장에서 경쟁 상황에 있는 것이므로 미디어 전체를 다루는 통합 기구를 설립하고 이 안에 신문 정책과 지원 업무를 통합시키는 방법이 있음.
  - 종합 대책의 필요성에도 불구하고 통합 미디어 기구에 신문을 포함시킬 경우 고려해야 할 지점이 있음. 첫째는 통합미디어기구가 독립적이어야 함. 신문을 고려하지 않더라도 시사, 정치 영역을 다루는 모든 매체를 대상으로 하는 정책 기구는 독립성을 기본 요소로 하여야 함. 하지만 현실에서는 방통위, 방통심의위 등이 위원 구성에서 그 운영까지 정치적 논란의

23 최민재·심영섭·진민정, [디지털 시대 해외 지역신문 지원제도, 언론진흥재단, 2017, 43~42쪽

대상이 됨. 둘째는 통합미디어기구에서 신문이라는 차별성 있는 매체의 실정을 충분히 고려하는 논의가 이루어질지에 의문이 있음. 신문이 미디어 통합기구에서 주변화 할 가능성을 방지하는 대책이 필요함.

- 지금 현재처럼 문화체육관광부가 신문 정책을 담당하는 방안
  - ■ 지금 문화체육관광부는 신문(인터넷 신문 포함)을 지원하고 발전시킬 수 있는 종합 대책을 내놓지 못하고 있음. 일부 정책이(뉴스 산업 부양) 이루어지고 있지만 그 효과는 적고(자체 평가도 부진), 시사, 정치 언론 지원 정책을 강화할 경우 정부 부처로서 강한 문제 제기에 직면할 것임.
  - ■ 현재 비록 적은 재원이지만 저널리즘 가치 기준에 따라 우선지원대상사를 선정하는 지역신문발전기금의 사용이 비교적 논란이 적은 것은 지역 신문의 영향력이 적기 때문이기도 하지만 문화체육관광부의 관할 아래 있어도 별도의 위원회(지역신문발전위원회)를 구성하고 상대적으로 독자적 활동을 진행하기 때문임.(언론진흥재단은 실행 업무지원만 하고 있음)
- 지자체 지원 안
  - ■ 지자체 별로 지역 신문의 사정이 다르기 때문에 지역 실정을 고려한 지원 가능성이 논리적으로는 설득력이 있지만 현실적이지는 않음. 지자체와 지역 신문의 유착 관계는 전국적인 언론 상황보다 더욱 심각함. 단지 지역 언론의 영향력이 작기 때문에 전국적인 쟁점 사안으로 부각되지 않은 것뿐임.
- 별도 기구 안
  - ■ 신문의 경우 일반법에 따라 자유 보장이 우선이고, 불법적인 행위는 일반법에 따라 처리하면 되기 때문에 정책의 대부분은 지원 정책일 수밖에 없음. 따라서 지원 정책의 결정이 반드시 행정부처에 준하는 권한을 전제로 하는 결정일 필요는 없음.
  - ■ 위원회 구성과 그 시행에서 사회적 합의 기준을 만들고 이를 법·제도화를 할 수 있다면 별도 위원회 방식이 효율적일 것임. 이 위원회는 지원 결정만이 아니라, 매체와 소통하여 지원 방식을 연구하고 대안을 제시하는 기능까지 수행할 수 있을 것임.
  - ■ 이러한 위원회 방식 또한 지원 규모를 늘릴 경우 독립성 확보 논란은 불가피함. 반면 신문 매체 중심의, 신문 매체에 실질적으로 기여하는 지원 방식을 고민한 가능성은 높다고 봄.
  - ■ 아래 2019년 11월 28일 보도자료로 제공한 우상호 의원의 '신문 등의 진흥에 관한 법률' 개정안에 따르면 문화체육관광부를 신문정책의 담당 부처로 상정하고 있지만 문화체육관광부를 별도의 신문위원회로 대체해도 그 권한에서 차이가 발생하지는 않을 것으로 판단함.

<우상호 의원 법률안>(2019. 11. 28일 보도자료)

제1조(목적)

제3조의4(기본계획) ① 문화체육관광부장관은 신문산업의 진흥을 위하여 3년마다 신문산업진흥기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 신문산업 진흥의 기본방향
2. 신문 및 인터넷신문을 통한 여론의 다양성 보장에 관한 사항
3. 미디어의 균형발전에 관한 사항
4. 신문산업의 진흥을 위한 중장기 및 연도별 지원 계획
5. 제34에 따른 언론진흥기금의 연도별 확충 계획
6. 그 밖에 신문산업의 진흥을 위하여 필요한 사항

③ 문화체육관광부장관은 기본계획의 수립·시행을 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 기관 및 단체에 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 기관 및 단체는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

---

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 신문은 사양 산업이지만 민주주의 소통 수단으로서 여전히 중요한 사회적 기구임. 민주주의 체제 유지 차원에서 저널리즘 기능 유지를 위한 사회적 지원이 필요함. 같은 맥락에서 신문 지원은 세계적 경향임
- 현재 한국의 지원은 문화체육관광부 산하 언론진흥재단을 통해서 언론진흥기금, 지역신문발전기금 등의 형태로 이루어지고 있음. 하지만 지원의 목적(민주주의 소통 수단으로서 저널리즘 기능 강화), 지원 방식(비차별적 지원, 선택과 집중이라는 선별적 지원) 등에서 확고한 체계가 정립되어 있지 않음. 지원의 실효성을 높이기 위해서는 지원기구의 체계가 정립될 필요가 있음
  - ■ ① 방송영상산업을 포함한 통합미디어기구에서 신문의 지원 정책을 담당할 것인지 ② 현재와 마찬가지로 문화체육관광부가 담당하고 지원의 독립성(자율성)을 높일 것인지 ③ 지자체를 중심으로 하는 지원 체계를 통해 지원 방식을 분산시킬 것인지 ④ 독립성을 확보한 별도의 신문 관련 위원회를 구성하고 지원을 담당할 것인지 결정해야 함.

4. 향후 전망

- 새로운 플랫폼으로 이용자들이 이동하고 있는 현실을 고려하면 전통적 매체 그 중에서도 종이 신문이나 인터넷 신문 지원이 시대착오적인 것으로 보일 수 있음. 그러나 사회적 뉴스생태계도 신문, 방송 등 전통적인 뉴스미디어를 중심으로 운영되고 있다는 점을 고려하면[24] 저널리즘 기능을 강화하는 신문 산업의 지원 방안은 사회적 과제임.
- 특히 지방자치제도의 활성화와 밀접한 관련이 있는 지역 신문의 지원은 더욱 필요함. 하지만 현재 지역신문과 지방정부의 유착 관계, 지역·인터넷 신문의 열악한 조건은 올바른 저널리즘 기능 수행보다는 신문의 연명을 위한 반 저널리즘적 폐해가 크다는 평가와 사회적 인식이 존재함.
- 이러한 인식의 변화와 더불어 기금의 규모도 축소하고 있음. 언론진흥기금은 2015년 431억, 2016년 385억, 2017년에는 357억으로 감소했음. 지역신문발전기금도 초창기 250억 규모에서 100억이 되지 않는 규모로 축소됐고 지원사업의 효율성도 떨어지고 있음. 2019년에는 일반회계전입금이 확대된다 하지만 축소가 전반적인 추세라 볼 수 있음. 전술한 대로 2015년 프랑스의 신문발전기금 8억 2천만 유로와 비교가 불가능한 차이가 있음.
- 지원을 넘어서서 신문의 사회적 기능을 활성화할 정책을 집중적으로 고민하고 수립하는 독립적 기구의 필요성 또한 존재함
- 지원과 정책 수립을 담당하는 기구 설립 등의 논의는, 특정 부처만의 문제가 아님. 따라서 정부 차원의 독립 기구를 통해 신문 정책의 목적, 지원, 정책수립을 담당할 기구 등의 의제와 관련하여 사회적 논의를 해야 할 필요가 있음.

24 최민재, [스마트미디어 시대의 디지털뉴스미디어 진흥방안], 2016, 1~5쪽

VI.
편집·편성의 독립과 자율성

1. 과제의 중요성

- ‘편집·편성의 독립과 자율성 확보’란 언론/미디어 종사자들이 안팎의 부당한 압력으로부터 독립해 자율적으로 언론/미디어 콘텐트를 생산할 수 있도록 보장하는 것을 의미. 이는 정권(공영언론) 내지 소유주(사영언론)에 의해 선임된 경영진이 상명하달식 의사 결정·집행을 통해 정권·소유주의 이익만을 위한 언론/미디어 콘텐트 생산을 강제하는 일이 발생하지 않도록 종사자들에게 일정한 견제의 권리를 부여함으로써 언론/미디어 콘텐트 왜곡으로 인한 시민(이용자)의 알권리 침해를 제도적으로 방지하기 위한 것임.
- 즉 ‘편집·편성의 독립과 자율성 확보’는 방송법상 규정된 방송의 공정성·공익성 의무와 공적 책임과 같이 언론/미디어에 부여된 사회적 가치와 책무가 제대로 구현되도록 뒷받침하는 중요한 수단이며, 동시에 공적 책무 중 하나로 볼 수 있음.
- 방송의 경우 현행 방송법은 방송사업자의 방송편성책임자에 대한 자율적인 편성 보장 의무, 종합편성 또는 보도전문편성 방송사업자의 취재·제작종사자 의견 청취를 거친 편성규약 제정·공표 의무 및 후자의 의무 불이행 시 처벌 규정 등을 두고 있음.
- 그럼에도 불구하고 언론/미디어 내외부에서 편집·편성의 독립과 자율성이 훼손되고 있다는 문제제기와 갈등이 여전히 발생 중.

<방송법>

제4조(방송편성의 자유와 독립)

① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다.

② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.

③ 방송사업자는 방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간 내에 매일 1회 이상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다.

④ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다.

제105조(벌칙) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제2항의 규정에 위반하여 방송편성에 관하여 규제나 간섭을 한 자

제106조(벌칙) ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제4항의 규정에 위반하여 방송편성규약을 제정하지 아니하거나 공표하지 아니한 자

제108조(과태료) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제4조제3항의 규정에 위반하여 방송편성책임자의 성명을 방송시간 내에 매일 1회 이상 공표하지 아니한 자

---

2. 쟁점사안

▶ 기본 개념의 재검토 및 재설정

- '방송의 내적 자유(방송사 내부에서 종사자들이 경영진의 간섭에 맞설 수 있는 편성의 자유) 내지 종사자들의 편성권을 인정할 것인가' 하는 문제에 대해, 사주의 경영권의 절대성을 강조하는 맥락에서 "방송 자유의 주체이자 방송에 대한 책임을 지는 것은 사업자이므로, 종사자에게 이런 권리를 인정할 수 없다"는 견해가 과거에는 다수. 최근에는 "방송의 자유는 사업자의 의견·정보를 전파하는 주관적 자유권이지만, 헌법의 기본원리인 민주주의와 국민주권 실현의 전제인 다양하고 자유로운 의견·여론 형성을 위해 필수적인 기능을 하는 객관적 규범질서로서 제도적 보장의 성격도 지니므로, 이런 기능을 강화해야 한다는 맥락에서 종사자들의 권리가 인정됨이 옳다"는 견해가 잇따르고 있음.
- 연장선상에서 방송법 제4조 제2항 "누구든지"(즉 방송법 제105조 제1호에 규정된 방송편성 규제·간섭죄의 주체)의 범위에 대해 ① 해당 조항은 언론의 '내적' 자유가 아니라 오로지 '외적'자유에 관한 규정이므로 내부자인 경영진 등은 이에 포함되지 않는다는 견해 ② 언론 자유에 대한 위협이 외부의 권력 못지않게 내부의 경영진에 의해 가해지는 현실에서 내부 경영진도 포함되는 것으로 보아야 한다(만약 현행법 규정을 이렇게 해석하기 곤란하다면 법 개정을 해야 한다)는 견해 ③ 언론에 대한 시민들의 비판을 가로막는 족쇄로 작용할 수 도 있으므로 확대 해석에 신중을 기해야 한다는 견해 등이 제기됨.
- 종사자들의 편집(편성)권을 인정하는 견해 안에서도 '편집(편성)권'이란 용어 사용을 두고 "과거 일본에서 (종사자들이 아닌) 사업자들의 편집(편성)에 관한 배타적 권리를 가리키는 것으로 도입되었고, 그러한 개념과 해석이 여전히 남아 있기 때문에 '편집의 자유(독립)' 등으로 용어를 바꾸자"는 입장 존재. 국내에서 사용되고 있는 '편집권(編輯權)'이라는 용어와 개념이 '배타적 특권'이라는 의미를 함축하고 있기 때문에, '귀속 주체'가 누구인지에 관한 논쟁에만 초점이 맞춰지는 경향을 보여 왔으며, 이러한 논쟁 속에서 언론/미디어의 자유의 본질이나 목적에 대한 철학적 실천적 성찰은 소외되고 시민들은 주체가 아니라 객체로 밀려날 수밖에 없다는 문제의식에서 기인함. 영문표기 'editorial rights' 역시 국내에서만 사용되는 독특한 용어.
- 반면, "편집(편성)권이란 용어가 국내에서는 종사자들의 제작 자율 권리를 가리키는 것으로 쓰여 왔으며, '권'이란 표현을 포기할 경우 권리성 부정에 동의하는 것으로 오해될 수 있으므로 그대로 사용해도 무방하다"는 반론 존재.

▶ 편집·편성위원회 운영에 관한 세부 내용

- 사업자-종사자가 함께 구성하는 편집·편성위원회의 의무화 등 관련 규정의 보완·강화 여부가 주된 쟁점. 편성위원회는 지상파방송사 내 사업자-종사자 간의 방송 편성에 관한 수평적 협의기구로서 자발적으로 제도화된 것. 그 설치와 운영을 법적으로 의무화할 것인가, 그렇게 한다면 의무화 대상은 어디까지로 할 것이며 구성 방식은 어떻게 할 것인가.
  - ■ 방송의 내적 자유를 부정하는 맥락에서 법적 의무화에 반대하는 견해도 있으나, 방송의 내적 자유를 긍정하는 기초에서 찬성하는 견해가 타당해 보임. 의무화 대상으로는 공영방송을 비롯한 지상파는 물론, 보도 기능을 통해 여론 형성 및 민주주의 제도에 미치는 영향력을 고려할 때 종합편성·보도전문편성 방송까지 포함시키자는 제안. 편성위원회의 구성은 사업자-종사자 중 일방의 의사 관철이 아닌 양자 간의 수평적 소통과 합의가 이루어지도록 양자 동수로 하는 것이 합리적이라는 견해가 다수이나, 경영책임에 직접적으로 영향을 미치는 사안 등에 관해서는 달리 보아야 한다는 견해도 있음.
- 편성위원회 의무화를 담보할 수단으로 의무를 이행하지 않을 경우에 대한 처벌규정을 도입할 것인가.
  - ■ 과태료를 부과하는 등의 방식보다 완화된 수단을 고려해야 한다는 견해도 있음. 그러나 현행법상으로 편성규약 제정·공표 의무 불이행 시 처벌규정이 존재한다는 점 등을 고려할 때 보다 실효적인 담보 수단인 처벌규정을 도입함이 가능하고 옳다는 견해가 유력함.
- 편성위원회의 직무범위에는 종사자들의 콘텐트 생산 자율성 침해 사안 해결, 편성규약 제·개정 등 포함. 아울러 보도·제작·편성 분야 실무책임 간부 임명에 관해 종사자들의 의견을 반영하는 제도, 예를 들어 임명 시점의 직선제·임명동의제·추천제, 임기 중의 중간평가제·소환제 등의 운영을 포함할 것인가.
  - ■ "사업자의 인사권을 침해할 우려가 있다"는 견해와 "종사자들을 직접 지휘·감독하는 실무책임 간부들의 인사 문제야말

로 종사자들의 콘텐트 생산 자율성 보장을 위해 실질적으로 가장 관건이 되는 사안이므로 종사자들의 관여를 인정해야 한다"는 견해가 맞서고 있음.

- 편성위원회가 사업자-종사자 동수로 구성되는 특성상 사업자-종사자 양자 간 이견을 끝내 좁히지 못할 경우 어떻게 해결할 것인가.
  - 분쟁 해결수단으로서 시청자위원회 추천 인사 등 시청자를 대표하는 사람 또는 이사회 구성 방식의 개선을 전제로 이사회에서 임명하는 사람 등에게 캐스팅 보트(중재 권한)를 부여하는 방안 등이 가능해 보임.

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 2016년 박홍근 의원을 비롯한 의원 162명이 공동 발의한 방송법 일부개정안(2016. 7. 21.)에 관련 쟁점들이 포함되어 있음. 2018년 방송통신위원회가 방송미래발전위원회 논의 결과를 토대로 마련한 '공영방송 지배구조 및 편성·제작 자율성 제고를 위한 방송관계법 개정 관련 의견서'(2018. 12. 26) 역시 해당 방송법 일부개정안의 내용 포함.

4. 향후 전망

- 편성위원회 의무화 등에 대해 시민사회의 전반적인 여론과 정부·여당의 기본 입장이 모두 긍정적인 상황으로 판단됨. 따라서 제21대 국회에서 언론개혁 입법 과제 중의 하나로 본격 추진될 수 있을 것으로 예상. 다만, 정치적 정파적 논리나 이해관계에 의해 개혁 방향성과 핵심 내용이 변질되지 않도록 의견 수렴과 정리 과정이 투명하고 질서 있게 진행될 필요가 있음.

VI.
재원

1. 과제의 중요성

- 재원 구조는 미디어(방송)의 정체성과 밀접한 관련성을 지님. 첫째, 재원조달 형태는 방송/미디어가 추구하는 궁극의 목적과 공공서비스, 콘텐트 등의 내용, 콘텐트 제작 종사자의 동기부여와 역량 등에 직접적인 영향을 미침. 둘째, 미디어 시장 내에서 사업자 간의 상호 경쟁 정도와 조건을 결정함. 셋째, 재원 조달 방식은 시민/이용자 뿐 아니라, 광고주인 대기업, 국가 및 정당, 시민사회단체 등과의 관계에도 영향력을 행사함.

■ 공적재원: 수신료(licence fee), 방송통신발전기금, 기타 교부금 등
■ 민간재원
- 시장 연동: 구독료(subscription fee), 시청료(pay per view), 광고, 협찬, 콘텐트 판매/제공, 기타 수익사업
- 시장 비연동: 후원금/기부금, 회비, 재송신료(CPS), 홈쇼핑송출수수료, 기타

- 미디어 재원은 크게 공적재원과 민간재원 등 두 가지 유형으로 분류할 수 있음. 미디어 환경 변화로 인해 양질의 콘텐트 제작을 위한 안정적 재원 구조가 무너지고 광고, 협찬, 기타 사업 매출 다각화를 통한 재원 마련에 내몰리고 있음. 또한, 공영방송 중심의 공민영 이원체제를 채택하고 있는 해외 국가와 비교했을 때, 국내 방송재원 중에 공영방송 수신료 등 공적재원의 비중이 매우 낮음. 공영방송 또한 광고 시장에서 치열한 시청률 경쟁에 나서야 하는 현실.
- 미디어 공론장의 다원적 경합체계 모델을 상정했을 때, 공공영역과 민간영역의 범주, 공적 책무 등을 명확히 설정하고 건전한 경합관계가 구축될 수 있도록 재원 관련 제도의 종합적 검토 및 재설계 필요.
- 공영방송/미디어의 공적재원인 수신료제도는 앞 장에서 검토. 이 장에서는 방송통신발전기금, 광고 협찬에 국한하여 검토함.

2. 쟁점사안

▶ 방송광고판매 체계 개편

- 광고가 미디어 공공성 구현을 위한 콘텐트 제작 및 운영을 위한 건전한 재원으로 활용될 수 있도록 해야 함. 광고허용 시간 및 범위, 콘텐트 제작 및 편성에 대한 광고주 개입 차단, 공민영 경쟁체제를 포함한 광고판매제도의 전반적인 검토와 개선, 미디어렙의 사업방식과 조직구조 개편, 광고재원의 합리적 배분을 위한 결합판매제도의 대대적 개편 등 정책적 제도적 개선방안들이 제기되고 있음.

구분	지상파	유료방송	근거조항
광고 형식	• 중간광고 금지	• 중간광고 허용	방송법 73조 시행령 59조
광고 총량	• 광고총량 프로그램 시간당 18/100 이내(방송 프로그램 광고 시간은 최대 15/100) • 가상·간접 프로그램 시간당 5/100	• 광고총량 프로그램 시간당 20/100 이내 • 가상·간접 프로그램 시간당 7/100	방송법 73조 시행령 59조
광고 판매 방식	• 방송광고 판매 대행 의무화 • 결합판매 의무 적용(라디오, 지역방송)	• 방송광고 직접 판매 • 의무 없음	방송광고판매대행등에관한법률 5조, 19조, 20조 시행령 제11조

- 미디어렙의 경우, 한국방송광고진흥공사, 미디어크리에이트, 4개의 종편 미디어렙 등 1공영 다민영 체제로 구성. KBS·MBC·EBS 등 공영방송은 한국방송광고진흥공사를 통해서 방송광고 판매. SBS와 종편 4채널은 각각 자사 미디어렙을 설립하여 운용 중. 보도전문채널 역시 광고 직접 영업 허용. 2014년 3월 방통위는 종편의 방송광고판매대행자(미디어렙)로 '제이미디어렙'(JTBC), '미디어렙에이'(채널A), '조선미디어렙'(TV조선)을 허가하고 11월엔 MBN 미디어렙을 허가.

미디어렙사	주요주주
미디어 크리에이트	SBS 40%, 일본 주피터텔레콤 20%, 지역민방 18%(9개 방송사가 2%씩 지분 소유), 다음 10% 등
제이미디어렙	JTBC 36.4%, 네이버비즈니스플랫폼 19.9% 등
미디어렙에이	채널A 40%, 메디오피아테크 20.2%, 아리지 20%, 네이버플랫폼 19.8%
조선미디어렙	TV조선 36.78%, 네이버비즈니스플랫폼 19.54%, 대성창업투자 13.79%, 코스맥스 11.49% 등
MBN미디어렙	MBN 32.43%, 한진칼 14.29%, 경동원 9% 등

- 현재, 미디어렙의 방송사 지분을 40%까지 허용하여 사실상 방송사에 의한 직접영업. 방송의 '제작·편성과 광고의 분리'라는 대원칙의 무력화 및 광고주의 직접적 영향력 증가, 방송의 영향력을 앞세운 약탈적 광고 영업 횡행 등으로 인해 방송 콘텐츠 및 편성의 상업화와 공공성 위협이 우려되고 있는 실정.
- 결합판매제도는 공영미디어렙인 코바코와 SBS M&C가 수행. 방송광고 매출 하락에 따라 공영방송(KBS, MBC)과 지상파방송 키스테이션(SBS)의 부담 가중. 결합판매 비율을 결정하는 광고총량의 축소로 인해 중소지상파방송이나 지역방송에 대한 결합판매 지원액 또한 지속적으로 감소.
- 방송광고시장을 둘러싼 구조적 한계에 더해 공민영 미디어렙, 광고주, 공영방송 KBS와 MBC, SBS, 지역방송, 중소지상파방송, 공공채널(방송), 종교방송 등의 이해관계가 상충. 전체 방송광고 시장의 활성화, 지역방송사 및 중소방송사의 경쟁력 강화, 방송의 공공성, 다양성, 지역성 구현 등 건강한 미디어 생태계와 다원적 미디어 시스템 구축이라는 관점에서 결합판매제도의 개선 방안이 논의되어야 함. 결합판매제도가 추구하는 궁극의 목적을 달성하고 현행 구조적 한계를 보완하기 위해서직간접의 다양한 방식으로 공적지원을 확보할 수 있는 방안이 함께 검토되어야 함.

미디어렙	방송사	결합판매	2019년 결합판매 평균비율
KOBACO	MBC	- 네트워크 : 지역MBC (16사) - 중소지상파방송사 : CBS, 평화, YTN라디오, TBS(영어), 부산영어방송, 광주영어방송, 경기 (7사)	9.8707% 7.2114% + 2.6593%
	KBS	- 중소지상파방송사 : EBS, 경인, 극동, 불교, 원음 (5사)	2.5433%
SBS M&C	SBS	- 네트워크 : 지역민방 (9사) - 중소지상파방송사 : OBS (1사)	9.1233% 5.6341% + 3.4892%

- 지상파 방송채널과 종편을 포함한 유료방송채널의 광고매출액은 2016년을 기점으로 역전됨. 특히 2018년에는 지상파 계열PP까지 포함하여도 유료방송채널의 광고매출액보다 줄어드는 경향. 지상파 방송사의 방송사업매출액 하락 추이와 방송광고 매출은 가파른 침체 경향은 액수보다 급격한 하락 속도가 더 심각함. 여기에 KBS, MBC, EBS, 지역MBC와 지역민방으로 범위를 좁히면 방송사업 매출액의 하락 경향은 회복되기 어려움.
- 공영방송을 포함하여 공적 책무를 지는 지상파 방송사의 방송광고 매출 하락 경향은 방송사업자만의 문제로 보기 어려움. 공적 영역 방송의 수익 악화는 방송사 내부 경쟁력 쇠퇴, 오래된 관료적 조직문화, 경쟁 사업자와의 비대칭규제 등 여러 요인에 기인.
- 지상파 방송광고의 또 다른 문제는 "방송광고시간 판매"방식에 있음. 방송 콘텐트의 질적 차이나 목표 시청자에 초점을 맞춘 콘텐트 기반의 광고가 아니라 상대적으로 높은 시청률이 나타나는 시간대의 판매가 기본 전략을 의미. 반면, 온라인/모바일 광고시장은 목표 이용자를 대상으로 한"광고 공간과 시간 판매 및 성과의 실시간 확인", 그리고 광고 효과에 따른 광고비 지출이라는 효율성에 있음.
- 이에, 온라인/모바일 광고시장에서 방송 콘텐츠의 경쟁력을 수익으로 연계시킬 수 있도록 전면적인 광고제도 개편이 필요하다는 주장이 제기되고 있음. 온라인/모바일 광고 영업과 다양한 인벤토리 및 솔루션을 개발할 수 있는 역량을 제고하여 시청자로부터 인정받는 콘텐트일수록 광고 수익을 낼 수 있도록 유인하는 광고판매체계의 혁신 필요하다는 관점.
- 중요한 것은 광고가 미디어 공공성 구현을 위한 콘텐트 제작 및 운영을 위한 건전한 재원으로 활용될 수 있도록 해야 한다는 것. 이와 관련하여 광고허용 시간 및 범위, 콘텐트 제작 및 편성에 대한 광고주 개입 차단, 공민영 경쟁체제를 포함한 광고판매제도의 전반적인 검토와 개선, 공익사업과 광고판매사업 분리 등 미디어렙의 사업방식과 조직구조 개편, 광고재원의 합리적 배분을 위한 결합판매제도의 대대적 개편 등 정책적 제도적 개선방안들이 당면 과제로 제기되고 있음.

▶ 협찬제도 개선

- 협찬은 방송사업자 또는 외주제작사가 방송프로그램의 제작에 직접적·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받는 것을 말함. 그러나 현행 방송법(제2조 제22항)에는 '협찬고지'만을 정의하고 있을 뿐 '협찬'에 대한 법적 정의는 부재한 상태. 협찬 자체의 허용 기준과 범위에 대한 규정 미비를 의미
- 고지 없이 협찬하여 광고효과를 주는 사례가 증가하고 있으며, 보도시사프로그램 등의 협찬이나 방송광고 금지 상품 및 용역의 협찬 여부는 그 확인이 불가능하여 제재를 할 수 없음. 방송사 또는 제작사와 협찬주 사이의 불투명한 거래 가능성이 있어 방송콘텐트가 협찬을 받기 위한 돈벌이 수단으로 전락할 수 있다는 것, 협찬주가 직접 제작하여 제공하는 홍보성 프로그램을 방송사가 송출할 수 있다는 것, 홈쇼핑 채널과의 연계 판매로 협찬주 제품의 판매 촉진을 위해 방송 콘텐트가 이용될 수 있다는 것, 기타 방송 콘텐트 내용과 편성에 대한 협찬주의 개입이나 간섭 등의 우려 제기
- 방송법 시행령 제60조(협찬고지)에 의해 공영방송 등 지상파와 종편 등 유료방송 간의 비대칭 규제 문제도 지적 가능.

	제작 협찬	시사/토론프로그램
공영방송 등 지상파	제한적 허용	협찬 금지
종편 등 비지상파	허용	협찬허용

- 방송통신위원회는 2019년 6월 19일 협찬의 법적 근거 마련과 시청자 보호를 위해 협찬고지, 협찬 관련 자료 보관 및 제출 등 협찬의 공공성과 투명성을 강화하여 건전한 제작 재원으로 활용할 수 있도록 하겠다는 목적으로 방송법 개정안 마련. 2000년 협찬고지 도입 이후 20년 만의 개정을 추진. 2019년 12월 법제처 심사, 차관 회의, 국무회의 의결 거쳐 국회에 상정할 계획이었으나 법제처 심사 통과도 이뤄지지 않은 상태.
- 방송법 상 협찬 개념 신설, 협찬 유치 및 판매의 투명성 확보, 협찬으로 인한 시청권 침해 방지, 협찬고지 의무화, 홈쇼핑과의 연계 판매 근절 등을 위한 협찬제도 개선이 필요함. 협찬 제도 개선의 방향성은 미디어 공공성의 제고, 투명한 거래를 통한 방송콘텐트 제작 재원 조달과 합리적 자원 배분, 협찬주의 부당한 개입 방지 등이 전제되어야 함.

▶ 방송통신발전기금 개편

- 방송통신발전기금은 방송통신위원회, 과학기술정보통신부가 방송사업자 및 통신사업자에게 방송통신 진흥 지원을 위

해 부과하는 법정 부담금. 방송통신의 공익성과 공공성을 보장하고, 방송통신의 진흥 및 방송통신의 기술기준·재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 방송통신발전에 이바지할 목적으로 제정된 방송통신발전기본법(2010)으로 규정. 징수, 운용 및 관리 업무는 방송통신위원회와 과학기술정보통신부가 한국방송통신전파진흥원에 위탁.

방송통신발전기금 개요

<table>
<tr><td>법적 근거</td><td>
• 방송통신발전기본법 (제4장 제24조~제27조)
• 방송통신발전기본법 시행령 (제4장 제11조~제18조)

제26조 (기금의 용도)
<table>
<tr><td>방송통신</td><td>연구개발사업, 표준개발 제정 및 보급사업, 인력양성, 서비스 활성화 및 기반 조성, 공익 공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원, 콘텐츠 제작유통 지원, 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익 증진 사업, 방송통신광고발전, 소외계층의 접근 지원, 남북 및 국제 교류협력 지원, 그밖에 방송통신발전에 필요하다고 인정되는 사업</td></tr>
<tr><td>방송</td><td>지역 및 중소 지상파방송의 공익적 프로그램 제작 지원, 시청자 제작 프로그램과 미디어교육 지원, 방송광고균형발전위원회 운영 비용 지원, 해외 한국어 방송 지원, 지역방송발전지원계획 수행 지원</td></tr>
<tr><td>통신</td><td>주파수 회수 손실보상금, 반환하는 주파수 할당 대가 지원</td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>소관 부처</td><td>
• 방송통신위원회, 과학기술정보통신부
• 징수, 운용 및 관리 업무는 한국방송통신전파 진흥원에 위탁
</td></tr>
<tr><td>성격</td><td>방송사업자 및 통신사업자들이 방송통신 진흥을 위해 부담하는 법정 부담금</td></tr>
<tr><td>징수 기준</td><td>
<table>
<tr><th>사업자 구분</th><th>부과기준</th></tr>
<tr><td>지상파방송사업자
종편 또는 보도전문편성 채널사용사업자</td><td>전년도 방송광고 매출액의 6% 이내</td></tr>
<tr><td>종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 인터넷멀티미디어방송제공사업자</td><td>전년도 방송서비스 매출액의 1.5% 이내</td></tr>
<tr><td>홈쇼핑방송채널사용사업자</td><td>전년도 결산상 영업이익의 15% 이내</td></tr>
</table>
- 분담금 산정
• (전년도 광고 매출액/방송서비스 매출액/영업이익 x 최종징수율) - 경감액
- 감면 및 면제 기준 (<시행령> 제13조, <방통위고시> 제5조 등)
• 한국방송공사, 한국교육방송공사는 '방송운영의 공공성'을 고려하여 기본징수율에서 1/3을 감경
• 지역, 중소지상파 방송사업자는 기본징수율의 1/3 감경. 전년도 단기순손실 발생한 경우 1/2 감경
• 종편 및 보도전문채널사업자는 기본 징수율에서 14.23% 감경
• 중앙지상파사업자, 종편 및 보도전문채널사업자는 전년도에 총 자본의 10%를 초과하는 당기순손실이 발생한 경우 기본징수율의 2분의 1을 추가 감경
</td></tr>
<tr><td>방발기금 운용 심의회</td><td>
제27조(기금의 관리 · 운용) ① 기금은 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회가 관리 · 운용한다.
② 기금의 공정하고 효율적인 관리 · 운용을 위하여 방송통신발전기금운용심의회를 둔다.
③ 방송통신발전기금운용심의회의 위원은 10명 이내로 하며, 방송통신위원회와 협의를 거쳐 과학기술정보통신부장관이 임명한다.
④ 방송통신발전기금운용심의회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
⑤ 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기금의 징수 · 운용 · 관리에 관한 사무의 일부를 방송통신 업무와 관련된 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다.
⑥ 기금의 운용 및 관리에 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.
</td></tr>
</table>

- 방송통신발전기금은 방송사업자에 대한 부과 항목인 방송광고 매출액이 감소하면서 지난 4년 동안 지속적으로 축소되어 왔음. 이는 방송광고 시장이 아닌 방송통신 및 디지털 미디어 시장 전체의 성장에도 불구하고 기금을 부담할 사업자 범위와 항목이 20년 전의 방송광고 과점시장을 전제로 정해졌기 때문.
- 현재, 방송통신발전기금 부과의 기준과 부과율의 불합리성, 사용범위의 모호성 등이 지적되고 있음. 방송광고시장 규모는 정체되어 있는 현실에서 공적책무에 대한 의무가 낮은 유료방송보다 공영방송 및 지상파방송이 상대적으로 높은 분담금을 납부. 예산 편성 및 집행에 있어서도 과학기술정보통신부의 소관인 정보통신 분야 진흥에 집중 투입(2018년 기준 약 73%). 기금의 목적, 분담주체, 분담율, 지원대상 및 금액, 결정 주체에 대한 종합적 검토와 재설계 필요.
- 방송통신발전기금의 징수와 지출이 방송통신위원회와 과학기술정보통신부로 이원화되어 있는 것도 중요한 문제. 특히, <방송통신발전기금운용심의회>(위원장 과기정통부 제2차관)의 경우, 방송통신발전기본법 제27조(기금의 관리·운용)에 의해 과학기술정보통신부장관이 임명. 방송통신위원회와 협의를 거치도록 되어 있지만, 심의회의 구성, 심의 운용 절차, 심의 결과 등에 미디어 공공성 구현이라는 목표가 얼마만큼 반영되고 있는지, 투명성과 객관성에 기반한 검토와 평가 필요.
- 방송통신발전기금의 징수 대상을 OTT와 포털 서비스 시장 등 지배적 사업자로 확대하고 매체 간 교차 보조가 가능하도록 미디어다양성기금으로 확대 개편하는 방안이나, 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금을 통합하는 방안 등이 현재 검토되고 있는 중.
- 기금 개편에 관한 논의는 미디어 생태계를 구성하는 세부 영역과 주체들의 관계성, 각 영역의 공적 책무 등을 바탕으로 종합적 검토와 재설계로 이어져야 함. 특히 시장에서 구현하기 어려운 미디어 공공성과 공정경쟁 환경 구축을 위한 사업에 우선 지출되어야 하며, 시민의 커뮤니케이션 권리 보장과 강화를 위한 마중물로 기능할 수 있는 제도적 개선이 수반되어야 함.

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 국내 미디어 환경에서 가장 큰 문제점 하나가 상이한 목적과 소유구조 하에서 상이한 역할과 책무를 담당하고 있음에도 불구하고 대부분 제한된 광고 시장에서 광고 수입을 중심으로 치열한 경쟁에 떠밀리고 있다는 것. 미디어 환경의 재설계를 바탕으로 공적재원과 민간재원 등 다양한 방식의 재원 관련 제도를 재설계하는 작업이 시작되어야 함.
- 공적재원(수신료, 방송통신발전기금, 교부금 등)과 민간재원(광고, 협찬, 구독료, 후원금/기부금 등)은 전체 미디어 환경의 그림 속에서 각각의 법적 사회적 위상, 공적 책무와 역할 등을 상호 관계적으로 바라보고 종합적으로 검토해야 할 쟁점에 해당. 2020년 방송통신위원회는 KISDI와 함께 방송규제 중장기 방안을 제안했으나 방송재원구조의 세부적 개선 방안은 누락.

Ⅰ. 방송통신서비스 분류체계
Ⅱ. 포털과 뉴스 미디어
Ⅲ. 유료방송플랫폼
Ⅳ. 인터넷과 표현의 자유
Ⅴ. 동영상 스트리밍 서비스(OTT)의 법적 지위와 책임

플랫폼 네트워크

요약문

한국 미디어 산업의 플랫폼은 이용자 시민이 방송·통신서비스 뿐 아니라 뉴스 콘텐트 등 기타 정보서비스에 접근할 때 반드시 거쳐야 할 관문과도 같음. 그러나 재벌과 대기업 중심으로 과점 경향을 보이고 있는 플랫폼 시장은 콘텐트 사업자 뿐 아니라 시민 이용자에게도 지배력을 강화하고 있음. 그러나 현재 플랫폼 사업자는 콘텐트와 채널을 전송하고 배열하는 민간 영역으로 구분되어 어떤 공적 책무도 지고 있지 않음. 플랫폼 사업자에게는 콘텐트와 채널 구성에서의 지역성과 다양성, 시민 이용자 정보 이용에 대한 책임성과 투명성이 부여되어야 함. 특히 인터넷뉴스서비스사업자(포털)는 뉴스를 공급하는 전통 매체에게 디지털 콘텐트 제작 역량의 제고를 도모하고 이용자 시민의 데이터 이용에 대한 설명 책임을 져야 함. 유튜브, 넷플릭스 등 글로벌 플랫폼 사업자 또한 국내 시장에서의 경쟁 상황, 이용자 시민의 데이터 이용 현황 및 혐오·차별 콘텐트에 대한 조치 등 투명성과 설명책임에서 자유로울 수 없다. 그러나 이러한 요구는 글로벌 사업자와 경쟁할 국내 거대 플랫폼 자본이 필요하다는 이유로 계속 유예되어 옴.

인터넷뉴스제공사업자인 포털의 뉴스서비스는 한국사회의 중요한 공론장 중 하나임. 그럼에도 뉴스 댓글, 실시간 검색어 등은 이용자의 자발적인 활동이며 그 결과라는 이유로 '이용자 중심'의 자율 규제만이 요구되어 왔음. 개별 언론사가 직접 관리하고 책임지는 뉴스 댓글 정책, 해석과 의견이 사실로 오해되는 실시간 검색어의 역기능 등에 대한 최소한의 규제 필요성이 제기되고 있음. 영업 비밀이라는 이유로 공개되지 않는 뉴스 콘텐트 추천 알고리듬은 공개 시 발생할 상업적 남용과 알고리듬에 길들여지는 이용자 시민에 대한 우려가 교차하고 있음. 포털 사업자의 뉴스 콘텐트 배열과 추천 알고리듬에 어떤 사회적 가치를 고려해야 할지 고민이 필요함. 포털의 뉴스 콘텐트 시장에 진입장벽을 만들고 있는 뉴스제휴평가위원회의 위상과 역할에 대한 사회적 논의 또한 정치적 쟁점이 있을 때만 불거질 뿐 지속되지 못함. 특히 지역성, 젠더, 장애인 등을 위한 뉴스 서비스 다양성은 이용자의 선호라는 명분으로 방치되어 왔음. 이러한 문제에 대해 오랫동안 찬반 논쟁에 머물러있는 포털의 뉴스제공서비스에 대한 법적 지위 부여 논의를 다시 시작해야 함.

IPTV 중심으로 급속히 가입자가 증가하는 유료방송시장(플랫폼)은 대형 사업자의 육성을 통한 경쟁력 확보라는 정부 정책과 방송·통신서비스의 과점시장 형성에 따른 우려가 교차하고 있음. 특히 전국 권역의 IPTV가 이동통신서비스·초고속인터넷과 함께 판매되면서 유료방송시장은 단순히 방송 채널거래와 방송 가입자 시장만으로 축소하여 볼 수 없음. 그러나 채널 편성에서의 케이블 지역채널 및 지역방송 재전송 등 지역성과 공공성을 강화해야 한다는 주장과 지나친 민간사업자 규제라는 주장이 충돌하고 있음. 아울러 콘텐트 사업자에게만 적용되는 시청자위원회를 유료방송사업자들에게까지 의무로 부여하는 방안이 제기되고 있음. 이용자 시민의 참여는 지상파 방송 중심의 방송시장에서는 의미가 있었으나 지금과 같이 유료방송⊠통신 플랫폼 중심의 시장 구조에서 시민 참여는 이들에 대한 의견 제시 뿐 아니라 재허가 심사에의 참여로 확대되어야 함. 이용자 시민에 대한 유료방송사업자의 책임은 각 권역별로 시민을 직접 만나는 노동자에 대한 직접고용 및 고용안정과도 연관됨. 특히 유료방송사업자의 서비스가 확대되고 새로운 테크놀로지가 상용화되면서 노동자에 대한 직무교육과 새로운 업무의 부여는 이용자 시민에 대한 책임이기도 함.

인터넷에서 표현의 자유를 어떠한 수준까지 보호할 것인가의 쟁점은 여전히 계속되고 있음. 특히 방송통신심의위원회는 모든 종류의 불법정보 및 불법으로 확정하기 어려운 유해정보까지 삭제, 차단할 수 있는 권한을 갖고 있음. 고도의 법률적 판단이 필요한 정보나 추상이고 불명확한 개념이 남용될 수 있는 심의 기준은 이용자 시민이 누려야 할 표현의 자유보다 기업과 정치권에 의해 여론을 통제하는 수단으로 쓰이고 있다는 지적을 간과할 수 없음. 허위조작정보 등 인터넷 표현물 규제에 대한 논란 또한 관계당국과 정치권 안에서만 진행되어 왔음. 허위사실과 조작된 정보가 포함된 뉴스 기사 및 인터넷 뉴스 표현물에 대한 강력한 규

제 요구가 있으나 이러한 규제가 국가의 일방적인 특정 정보유통 금지나 정치적 남용으로 이어질 수 있다는 우려가 제기되어 왔음. 허위조작정보 규제 뿐 아니라 또 다른 형태인 언론사에 대한 징벌적 손해배상 제도의 도입 여부 또한 사회적 논의를 거쳐야 할 중요한 의제임. 인터넷 표현의 자유는 또한 인터넷 서비스 사업자(ISP)가 이용자 시민에 미치는 막대한 영향력에 걸맞는 사회적 책무의 부여 여부로 귀결됨.

미디어 플랫폼 중 동영상 스트리밍 서비스(OTT) 역시 중요한 쟁점임. 20대 국회에서 발의되었던 방송법 전부개정안에서 콘텐트 사업자와 유료방송사업자 모두에 걸치는 모호한 법적 지위 부여와 규제 적용 가능성으로 인해 사업자들의 반발을 낳음. 또한 국내 시장에서 우월한 가입자 점유율을 가진 넷플릭스와 유튜브 등 글로벌OTT 사업자에 비해 국내 OTT 사업자의 역차별 문제도 제기됨. 이러한 반발은 규제·진흥부서 모두에게 국내 OTT 사업자의 경쟁력 제고, 고비용 콘텐트 투자⊠제작 경쟁력 확보 등의 정책 요구로 이어졌다. 그러나 이러한 국내 OTT사업자의 요구는 이용자 시민 개인정보의 자기결정권 및 이용자 권리 보장에 우선하고 있음. 또한 OTT의 법적 지위와 그에 따른 규제는 기업/법인 지위의 콘텐트 제작자와 시민 개인 방송을 동등한 법적 주체로 본다는 맹점이 있음.
이상의 플랫폼/네트워크 부문의 핵심쟁점과 과제들은 방송통신위원회와 과학기술정보통신부가 각각 규제/이용자보호와 유료방송통신사업자에 대한 진흥업무를 따로 담당하고 있는 정부조직의 이원화와 밀접한 관련을 맺음. 시장 육성과 후발 사업자 지원 및 진흥은 방송통신의 공공성 및 이용자 시민에 대한 책임과 별개의 사안이 결코 아님. 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 정부기구의 역할과 권한은 사회적 논의기구를 통해 통합적으로 이루어져야 함.

Ⅰ.
방송통신서비스 분류체계

1. 과제의 중요성

현행 방송법과 IPTV법의 근간인 방송서비스 분류체계는 전송망의 유형에 따른 기술적 구분에 근거함. 송출 권역으로 나누어진 지상파와 케이블, 위성, IP(인터넷망) 등을 근간으로 하기 때문에 공공성의 책무 또한 공적 자산인 주파수 대역을 사용하는 지상파 방송을 최상위에 놓고 있음. 그러나 1995년부터 시작된 정부 주도의 유료방송통신 정책은 단순한 송출 채널이 아닌 규모의 이용자를 확보하고 방송 콘텐트와 부가 서비스를 제공함으로써 수익을 얻는 방송통신플랫폼 사업자의 과점 시장을 만듦.

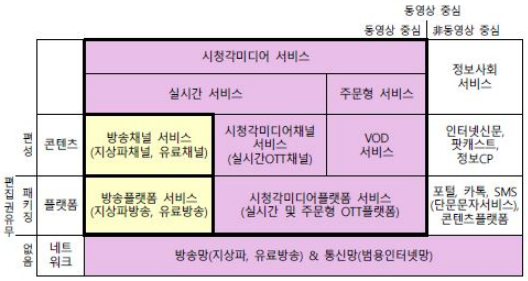
방송통신위원회를 비롯한 관계 기관에서는 2019년부터 새로운 방송통신서비스 분류체계를 준비하고 있음. 공적 영역과 민간 영역의 가치 재정립, 공정경쟁 환경조성 및 규제의 합리화(국내외 동일서비스 동일 규제), 기술발전의 제도수용성·시장예측가능성 제고(기술중립성 지향)라는 세 가지 과제를 상정하여 방송·통신 융합시대에 "미디어의 공공성 회복 및 이용자 권익 강화"라는 목표를 설정.

그러나 현재 논의 중인 정책과제와 목표는 ①공적 영역과 민간 영역의 이분법적 구분 ②경계영역서비스(OTT)와 인터넷 융합환경이라는 기술중심적 관점 ③글로벌 사업자 영향력 확대에 대응할 대기업 중심의 시장 형성과 공정경쟁이라는 모순된 정책 방향을 내포하고 있음.

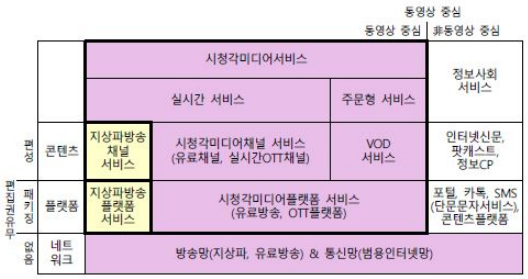
특히 미디어 콘텐트와 정보 서비스를 생산·공급하는 행위자와 이용자 시민을 매개하면서 양측에 모두 지배력과 통제를 행사할 수 있는 플랫폼 부문의 서비스 분류체계는 콘텐트 사업자 뿐 아니라 이용자 시민의 권리에도 영향을 미치는 핵심 과제임. 독과점 시장으로 귀결되는 미디어 플랫폼 시장의 특성을 고려할 때, 단순히 해외사례를 참조함으로써 국내 시장과 정책 목표에 적합한 분류체계를 찾는 방식은 부적절함.

2019년 방송제도개선 추진반 서비스 분류체계 안

[방송통신 서비스 분류체계 (A안)]



[방송통신 서비스 분류체계 (B안)]



※ 대부분의 OTT(티빙, WAVVE, 유튜브 등)는 시청각미디어플랫폼 서비스에 해당하고, 넷플릭스는 시청각미디어플랫폼과 VOD서비스를 모두 포괄하는 형태

※ 시청각미디어채널서비스는 OTT에 실시간채널을 제공하는 콘텐츠사업자

2. 쟁점사안

▶ 플랫폼의 공적 책무 강화와 시장 경쟁력 제고의 충돌

현재 이용자 시민이 방송 뿐 아니라 통신과 기타 정보서비스를 접근할 때 그 관문은 모두 플랫폼 사업자가 차지하고 있음. 전통적인 지상파 방송과 인쇄매체(신문 및 정기간행물)에게는 지금과 같은 의미의 플랫폼은 부재했음. 가시청가구 기준 직접수신율이 5% 남짓인 지상파 방송 플랫폼은 이미 시장 경쟁력을 잃었고, 방송 정책의 재정립 때마다 고품질의 주파수 대역 사용에 대한 민간 사업자의 항의가 이어지고 있음. 따라서 지상파 방송사의 공적 책무를 과거와 같이 주파수 대역이라는 공적 자산의 위탁이라는 기술적 근거를 벗어나야 함. 지상파 방송 콘텐트는 내용에 있어 시장 수요가 아닌 사회적 필요를 충족해야 하며, 그 접근성 또한 시민 모두에게 동등한 접근권을 보장해야 함.

방송법 등 현행 관련 법제에서 지상파 방송과 유료방송 플랫폼 간의 공적 책무를 규정하는 조항은 '의무전송(편성)'이 유일함. 공민영을 막론하고 중앙 지상파 방송 뿐 아니라 지역 지상파 방송까지 유료방송플랫폼 사업자와의 거래 관계- 채널번호 할당, 재전송료 및 VOD 서비스 제공과 수익 분배 등 -에서 플랫폼 사업자에게 공적 책무가 부가되어야 함. 특히 2019년부터 시작된 KT, SKT, LGU+라는 통신 대기업의 유료방송통신 서비스 시장의 지배력이 증가하고 있는 시기에 민간 사업자라는 구분으로 공적 책무의 수준을 최소화하는 것이 정당한지는 논쟁을 낳을 수 있음.

독과점 시장의 특성이 보여주듯 현재와 같이 대기업 중심의 방송통신서비스 플랫폼 시장이 고착될 경우, 지상파 방송 뿐 아니라 실시간 방송편성에 주력하는 동영상 중심 콘텐트 사업자의 협상력은 약화되고 독과점 사업자의 혁신이 지체될 가능성이 높음. 무엇보다 콘텐트 시장에서는 공영방송, 공공서비스(PBS)와 같은 공적 영역을 설정하면서도 플랫폼 부문에서는 공공 플랫폼이라 부를 수 있는 영역이 부재함. 이는 공동체FM이나 시민 미디어를 위한 공공 플랫폼의 구축과도 밀접한 관계를 가짐.

▶ 유료방송플랫폼(통신사업자)의 공공성 확보 방안

통신 3사 중심으로 재편되고 있는 현재의 유료 방송통신서비스 플랫폼 시장은 막대한 초기 투자 비용이 소요되는 망 구축, 기술 발전에 따른 노동시장의 변화(가입자 가구 망 설치 및 AS 등 업무), OTT 등 새로운 서비스의 출현에 따라 민간 사업자의 시장으로 구분되어 왔음. 그러나 이용자 시민 대다수를 가입자로 확보하고 있는 이 사업자들의 서비스는 이미 보편적 서비스에 준하는 영향력을 갖고 있음. 카카오톡의 서버 다운, KT 통신망 사고 등은 규제를 최소화해야 할 민간 시장 영역에도 공적 책임의 필요성을 보여주었음.

특히 플랫폼 부문의 획정에 있어 플랫폼을 단순히 콘텐트와 서비스의 매개 사업자로 보는 관점의 전환이 요구됨. 시장 중심, 공급 중심의 플랫폼 개념은 콘텐트의 편집권(패키징: 콘텐트의 연속된 묶음을 제공하는 채널, 또는 콘텐트 자체의 배치와 배열) 유무에 따른 것임. 그러나 플랫폼 사업자의 경쟁력과 시장 지배력은 수요측 규모의 경제, 즉 가입자(이용자)를 얼마나 확보하고 있는가에 달려있음. 콘텐트와 채널의 편집, 배치, 배열 등 패키징의 권한(예컨대 채널 번호 할당)은 이와 같은 이용자, 즉 시민 개인으로부터 획득하는 데이터로부터 나온다는 점을 고려하면 이용자 시민 중심의 관점에서 플랫폼을 구분해야 함.

양면시장의 특징을 가진 유료방송플랫폼 사업자에게는 민간 사업자라 하더라도 교육, 문화예술, 복지와 같은 사회적 필요에 따른 콘텐트와 서비스 공급자에 대한 의무를 부과해야 하며, 수익과 전략의 원천이 되는 이용자 시민의 개인 정보/데이터 이용에 대한 책임을 분명히 해야 함. 그러나 이러한 의무와 책임은 민간사업자에게 무리한 규제이며 글로벌 자본과의 경쟁력을 약화시킨다는 반발 또한 제기되고 있음. 유료방송통신 플랫폼에 대한 공공성 확보 방안은 표면상 충돌하는 것으로 보이는 두 방향의 요구에 대한 뚜렷한 철학과 정책 목표를 필요로 함.

▶ 전통 미디어의 혁신과 플랫폼 지배력 확대

플랫폼 시장의 확대는 필연적으로 콘텐트와 정보 서비스 공급자의 시장 경쟁에 큰 영향을 미침. 플랫폼 기업은 콘텐트와 정보의 배치나 배열(패키징)보다 쇼핑, 구독, 광고, 암호화폐 등의 다양한 서비스를 통해 이용자 시민의 이용 행태를 제약함으로써 수익을 내는 자본임.

플랫폼 시장과 독과점 경향은 특히 음성 매체(라디오, 팟캐스트 등), 인쇄 매체(신문, 정기간행물 등)의 시장 경쟁과 공적 책임에 큰 영향을 미침. 특히 인쇄 매체의 경우 문자 텍스트 위주의 콘텐트(뉴스 및 기타 정보)를 생산하는 전통 미디어

는 오래된 수익원(지면 광고 및 협찬)의 규모가 플랫폼을 통해 얻는 수익을 대체하지 못하고 있음. 따라서 신문 등 전통 미디어의 오래된 조직 문화와 수익 전략은 큰 변화를 보이지 못하며 혁신의 지연 근거만을 제공하고 있음.

국내 포털 사업자의 뉴스제공서비스와 같이 전통 미디어의 진입장벽을 만들고 있는 플랫폼 사업자는 콘텐트 제작 생산 기업이 갖지 못한 기술력과 자본을 통해 전통 미디어의 혁신을 유도할 수 있는 경쟁 환경과 기술력 제공을 해야 함. 아울러 수익의 핵심을 이루는 이용자 시민의 데이터 이용에 대한 공적인 책임(설명 책임)을 져야 함. 따라서 시장 지배력이 확대되고 있는 플랫폼 사업자에 대한 공적 책무의 부과는 매출 등 양적 지표에 따른 제약이 아닌 협력과 책임이라는 관점에서 접근해야 함.

▶ 글로벌 플랫폼 자본의 확장과 대응 방안

넷플릭스, 유튜브 뿐 아니라 애플TV, 디즈니 플러스 등 글로벌 OTT(동영상 스트리밍 서비스)의 국내 진입이 거세지고 있음. 여기에 검색 시장의 점유율을 높이고 있는 구글, 국내 기업은 거의 존재하지 않는 소셜 미디어(페이스북, 인스타그램, 트위터 등) 시장 또한 유사한 경향을 보이고 있음.

플랫폼 정책에서 있어 가장 어려운 부분은 특정한 국가에 속하지 않으며 국내 규제의 적용을 피해갈 수 있는 글로벌 자본임. 구글세와 같이 규제 조치를 수행하는 EU와 같은 지역이 있지만, 이는 한 국가 수준이 아닌 지역 연합의 공동 대응이 있기에 가능한 조치임. 반면 글로벌 플랫폼은 국내 콘텐트의 시장 확대를 위해서 불가피하게 진입해야 하는 부문이기도 함.

비대칭 규제, 국내 기업 역차별 등의 다양한 이슈들이 있으나 글로벌 플랫폼에게도 국내 유료방송통신 플랫폼 기업과 동일한 철학과 관점에서 공적 의무와 이용자 시민에 대한 책임을 부과해야 함. 법인세 부과의 근거나 콘텐트 및 광고에 대한 규제를 국내 기업과 동일하게 적용하기는 어려움. 그러나 이용자 시민의 이용행태와 (비)자발적으로 제공하는 개인 데이터의 활용은 글로벌 플랫폼이라도 이용자에 대한 책임에서 자유로울 수 없음을 뜻함. 이는 해외 일부 국가에서 실시중인 투명성 보고서의 공개(유튜브), 페이크 뉴스에 대한 조치(페이스북)를 참고하여 한국의 시민에게도 동일한 책임을 지도록 강제할 방안을 모색해야 함.

▶ 인터넷 콘텐츠 생태계에서 포털의 위치를 고려하지 않은 시장 획정

방송통신서비스 분류체계안은 A, B안 모두 인터넷신문과 팟캐스트, 정보OP를 하나의 시장으로 분류하고, 포털, SNS, SMS, 콘텐츠플랫폼을 다른 시장으로 분류하고 있음. 분류체계안이 '동영상 포함여부'를 기준으로 하고 있기 때문에 이 같은 분류체계를 제안한 것으로 보임.

하지만 최근 인터넷신문을 비롯한 인터넷매체, 혹은 인터넷 콘텐츠 생산자들은 그 중심을 텍스트에서 영상으로 전환하고 있는 현실과 네이버, 다음 등 우리나라 포털이 단순히 관문(Portal)이 아니라 종합 콘텐츠 플랫폼으로 자리 잡고 있는 상황을 무시한 분류체계라고 할 수 있음.

종합 콘텐츠 플랫폼 역할을 하는 우리나라 포탈은 이미 독자적인 동영상 플랫폼을 구축해 서비스하고 있으며, 인터넷 뉴스를 비롯한 인터넷 콘텐츠 유통의 대부분을 독점하고 있음. 구글이 2006년 최대 인터넷동영상 서비스 업체인 유튜브를 인수해 운영하고 있고, 이에 발맞춰 우리나라 포털 역시 각각 다양한 방식으로 동영상 서비스에 직접 뛰어들고 있는 상황.

또 우리나라 포털사이트는 뉴스 콘텐츠 및 인터넷 콘텐츠 역시 인터넷매체, 인터넷 콘텐츠 생산자들과 다양한 방식의 제휴를 통해 인터넷 뉴스 및 콘텐츠 유통의 독점 또는 과점하고 있음. 인터넷 콘텐츠 생태계에서 포털은 최종 콘텐츠 유통사로 이용자들에게 가장 밀접한 서비스를 하고 있음.

포털을 다른 콘텐츠 플랫폼이나 이용자 중심의 SNS나 SMS를 같은 시장으로 획정하는 것은 이 같은 인터넷 콘텐츠 생태계를 간과한 시장 획정임. 따라서 방송통신서비스 분류체계안에서 포털과 포털에 콘텐츠를 전송하는 인터넷신문 등의 콘텐츠 생산자(Content Provider)는 다른 방식의 시장 획정이 필요함.

포털은 우리나라 인터넷 플랫폼의 최종 단계로 독립적인 시장으로 상정해 인터넷 여론 독과점과 이용자 피해 등에 대해 경계하고 여기에 콘텐츠를 제공하는 CP를 보호할 수 있는 시장 획정이 필요함.

3. 관계부처/기관 대응 평가

2019년 11월 방통위는 <중장기 방송제도개선 및 미래지향적 규제체제 개편 방안>를 통해 정책 방향성과 새로운 방송통신 서비스의 분류체계를 제안함. 그러나 이 방안 중 플랫폼 부문에 대한 분류체계는 여전히 방송과 통신, 공적 영역과 민간 영역이라는 이분법을 고수하고 있으며, 달라지는 미디어 환경을 공정경쟁이라는 이상과 기술중립성이라는 표면적 수사에 그치고 있음. 규제를 피하려는 거대 통신 기업의 지대 추구 행위와 수익성 위기가 심화되는 전통 미디어 사이에서 명확한 정책 방향을 수립하지 못하고 있음. 무엇보다 플랫폼 분야에 있어서는 공적 책무와 같은 공공성의 고려가 전혀 없음.

4. 향후 전망

방통위의 <중장기 방송제도개선 및 미래지향적 규제체제 개편 방안>은 아직 확정된 것은 아니지만 플랫폼 분야와 시장에 대한 정부 당국의 명확한 가치와 철학이 부재한 지금의 상태는 글로벌 플랫폼 자본에 대한 대응이라는 명분으로 거대 통신 기업과 재벌 중심의 거대 시장 사업자 육성으로 귀결될 가능성이 높음. 이러한 경향은 시민의 커뮤니케이션 권리 확보에 실패할 뿐 아니라 소규모 자본의 진입과 새로운 실험이 시도될 경쟁 환경 조성의 미래를 어둡게 하고 있음.

Ⅱ. 포털과 뉴스 미디어

1. 과제의 중요성

플랫폼 기업으로서 포털 사업자가 제공하는 뉴스 및 정보 서비스는 단순한 유통이나 중개 역할이 아님. 다수의 시민이 뉴스 콘텐트를 접하고 공유하며 의견을 제시하여 사회적 여론의 일부를 형성하는 공론장이기 때문.
이용자의 규모와 이용 행태 자체를 자원으로 하는 플랫폼으로서 포털은 각종 제휴 방식에 의한 언론사 선별, 댓글 기능과 실시간 검색어 제공, 뉴스에 대한 질적 평가를 위임한 알고리듬과 뉴스제휴평가위원회 등을 통해 또 다른 언론으로서의 기능을 수행 중. 종이신문과 지상파라는 오래된 플랫폼에 의존해 온 전통 미디어는 여전히 포털을 콘텐트의 확산을 위한 유통경로나 '공정한' 거래 대상으로 보고 있으며, 대다수의 이용자는 포털을 통해 단독과 속보에만 치우치는 언론

의 행태에 냉소를 보내고 있음. 다양한 언론사의 뉴스를 접할 수 있고 이용자 간의 대화와 의견을 교환하는 공론장의 역할을 기대했던 포털의 뉴스서비스가 도리어 저널리스트와 독자 간의 간극과 불신만을 확대 재생산하는 논란의 장이 된 것.

비단 포털만의 문제는 아님. 뉴스 콘텐트의 유통과 공유, 이를 통한 사회적 공론의 형성이 소수의 언론사가 아니라 미디어 플랫폼 기업에 의해 이루어지면서 전통적인 저널리즘 원칙의 위기와 혁신, 미디어 이용자에 대한 새로운 리터러시 교육, 오래된 언론 진흥과 규제 프레임의 개혁이 요구되기 때문.

2. 쟁점사안

▶ 포털 뉴스서비스 댓글 공간의 역기능에 대한 책임 소재

대선 기간 네이버 뉴스 댓글 조작 사건을 비롯하여 포털 뉴스서비스의 댓글 작성, 배열 및 삭제 문제는 지금도 논란이 되고 있음. 포털 뉴스서비스의 댓글은 불특정 다수의 이용자들이 익명으로 작성한다는 점에서 일반 커뮤니티나 페이스북처럼 느슨한 관계성을 기반으로 작성되는 댓글과는 또 다른 효과를 발생함.

포털 댓글 공간에서는 일방적이고 폭력적인 정치적 편향도 문제지만 특정인을 향한 모욕과 혐오의 수단으로 남용되고 있기도 함. 그럼에도 타인의 의견과 여론의 파악, 의사 표현의 공간으로서의 댓글에 실명제와 같은 규제를 도입하기도 쉽지 않음. 최근 다음에서 발표한 연예 분야 기사에서의 댓글 기능 차단, 인물 관련 검색어 제공 중지와 같은 변화가 나타났음. 소수의 언론사에서는 댓글 기능을 포털이 아닌 자사 기사 페이지에서 제공하고 있음. 그러나 댓글 정책을 여전히 포털 사업자의 자율규제에 맡길 것인지, 새로운 규제보다 적용가능한 현행 규제를 강화할 것인지, 또는 제한적인 규제 장치를 도입할 것인지의 논란은 지속되고 있음.

▶ 유사여론으로서의 포털 실시간 검색어 문제

플랫폼 사업자로서의 포털이 생산하는 고유한 콘텐트 중 하나는 바로 이용자들의 검색 데이터로 만드는 실시간 검색어 순위임. 실시간 검색어는 단순한 랭킹 서비스가 아니라 24시간 포털 이용자들이 알고리듬에 의해 제약되는 선택을 어떻게 수행하고 있는지를 보여주고, 이는 다시 이용자에게 '유사 여론'으로 인식된다는 점에서 또 다른 미디어 효과를 낳음.

단순한 키워드의 나열뿐 아니라 연관 검색어를 통해 특정 인물이나 사건에 대한 해석과 의견을 마치 사실(fact)처럼 제공한다는 점은 더욱 심각한 문제. 포털의 실시간 검색어 제공은 알고리듬의 결과물이거나 이용자의 '자발적인' 검색 행위라는 명분으로 방치되어 왔음. 알고리듬의 가치에 대한 논의가 필요하듯, 실시간 검색어 취합, 생성, 노출에 있어 포털 사업자들이 지켜야 할 최소한 가이드라인에 대한 논의부터 폐지까지 더 많은 논의의 장이 필요함.

▶ 포털 사업자의 모호한 법적 지위

현재 포털의 뉴스서비스는 이용자의 관점에서 뉴스를 접하는 첫 번째 경로가 되었으며 뉴스 콘텐트 대가 산정 방식에 따라 언론사가 수익 중심의 편집에 치중할 가능성이 높음. 그럼에도 현행 포털 사업자는 인터넷뉴스서비스 사업자(언론중재법)나 부가통신사업자(전기통신사업법)로서 그 영향력에 맞지 않는 법적 지위를 부여받음. 언론사와 유사한 지위를 부여할 것인지, 아니면 달라진 뉴스 생태계에 걸맞게 공적 책임을 부여할 수 있는 지위를 만들 것인지의 논란은 결론을 내리지 못함.

포털의 법적 지위 규정은 각종 언론사의 지위를 규정한 현행 법률의 정의 중 일부에 따를 수는 없음. 여기에 구글과 같은 글로벌 사업자와의 역차별 문제 또한 제기됨. 그럼에도 포털의 법적 지위가 명확해져야 소관 정부부처가 지정되고 사업자 및 이용자와 포털 사업자 간의 중재와 조정의 역할을 기대할 수 있음.

▶ 사회적 가치가 부재한 포털 뉴스서비스·검색 알고리듬

여타 플랫폼 기업의 알고리듬과 같이 포털의 맞춤형 뉴스 알고리듬(네이버의 My News, 카카오의 루빅스)은 기존 언론이 유지해온 공정성과 객관성의 규범을 기반으로 하지 않음. 뉴스 알고리듬은 이용자의 성별, 연령, 또는 뉴스 이용습관에 따른 최적화를 목표로 함.

공정성과 객관성을 요구하는 기존 언론의 규범이 예측할 수 없는 다수 이용자의 선호와 습관과 충돌하고 있음. 최근 유튜브의 추천 알고리듬에 대해 이용자의 콘텐트 선호를 극대화하는 방식이 아닌 선호의 다양성을 확대하는 방향으로 개선할 필요가 있다는 구글 연구팀의 자문 또한 알고리듬의 가치를 어떻게 정립할 것인지의 문제를 제기함.

이는 플랫폼 기업의 알고리듬이 이용자의 이용행태를 학습하는 것이 아니라 역으로 이용자들이 알고리듬을 학습하여 적응하고 있다는 반증이기도 함. 물론 알고리듬의 공개는 시장 질서 뿐 아니라 상업적 남용의 위험을 안고 있음. 그러나 지금과 같은 언론 환경에서 포털의 알고리듬이 어떤 가치- 사회 각 분야의 다양성 반영, 혐오와 차별 금지 등 -를 가져야 할지에 대한 논의는 부재했음. 포털의 법적 지위 부여에 따른 정부의 정책 방향 수립에 이러한 알고리듬의 사회적 가치에 대한 논의는 필수적임.

▶ 언론사의 양극화를 강화하는 포털의 뉴스제휴 방식

종이신문 중심의 수익 구조에 변화가 오고, 여론에 미치는 영향력의 척도가 포털 이용자들의 조회수 등 양적 지표로 바뀐 환경은 언론사로 하여금 포털 뉴스서비스로의 진입 경쟁을 유발함.

포털은 언론사 선정의 권리를 뉴스제휴평가위원회와 같은 기구로 외부화했으나 언론사의 보도에 대한 질적 평가, 이용자들의 의견과 평가에 따른 선별이 아닌 진입 장벽의 중립성 알리바이만을 제공하는 기구가 되었음. 무엇보다 네이버의 언론사 채널제휴와 같이 새로운 제휴 방식이 제안될수록 수백 개에 이르는 신문사·인터넷 언론사 간의 양극화는 더욱 심화됨. 현재와 같은 포털 뉴스제휴평가위원회의 지위와 역할이 지속된다면 종이신문과 방송 시장과는 다른 경쟁과 성장이 가능한 새로운 뉴스 콘텐트 시장의 미래는 요원함.

▶ 포털 뉴스서비스 제휴를 통한 지역 언론 혁신의 딜레마

플랫폼 중심의 뉴스 이용 환경 변화에서는 지역언론 또한 자유로울 수 없음. 오래 전부터 충분한 규모의 독자/이용자를 확보하지 못한 지역언론에게 포털을 비롯한 뉴스 플랫폼으로의 진입은 수익만의 문제가 아니라 지역 민주주의 공론장의 형성에서도 반드시 필요한 과제였음. 그러나 120여개에 달하는 지역 언론사의 수, 지자체 등 지역 권력층과 유착된 다수 지역언론사의 지위, 부족한 디지털 혁신 역량 등의 문제는 소수 언론사만이 선별되는 포털 뉴스 서비스로의 진입 장벽을 더욱 높이고 있음.

플랫폼을 통한 뉴스 접근, 대화와 공유에 점점 익숙해지는 지역 독자들을 고려할 때 포털 뉴스서비스와 지역언론의 제휴는 피할 수 없는 과제이기도 함. 중앙 언론과의 경쟁, 지역언론의 관행, 지역민의 낮은 관심은 지역언론을 고립된 영역에 가두어 둠으로써가 아니라 포털과 같은 개방된 실험의 장에 유도함으로써 개선되어야 할 것임. 그러나 현재 지역언론은 포털 뉴스로의 진입을 통해 무엇을 얻고자 하는지, 지역민들은 포털을 통한 지역 뉴스의 제공을 통해 어떤 기대를 할 수 있는지 모호한 상태이며 지역언론 진흥 정책 또한 이러한 과제에 어떠한 해결책도 제시하지 못하고 있음.

3. 관계부처/기관 대응 평가

포털 뉴스서비스의 문제는 부가통신사업자라는 지위에서 과학기술정보통신부, 이용자권리보호라는 측면에서는 방송통신위원회, 뉴스 콘텐트 제공사업자라는 점에서는 문화체육관광부가 소관부처임. 그러나 과기부와 문체부는 규제가 아닌 진흥 정책만이 고유 업무라 주장하며 어떤 개입이나 조정에서 적극적으로 나서고 있지 않음. 각 정당 또한 과거 뉴스 댓글 매크로 조작 사건(드루킹 사건) 직후 정책 대안의 논의보다 다수의 법률 개정안을 경쟁적으로 발의했을 뿐임. 오래된 규정과 업무에 묶인 관련부처와 정쟁의 소재로만 삼는 정치권에게 더 이상 포털 뉴스서비스에 대한 평가와 대안을 요구할 수 없음.

4. 향후 전망

뉴스 생태계에서 포털 뉴스서비스의 성장과 이용자 뉴스 이용 행태의 변화는 저널리스트와 독자 간의 간극을 더욱 크게 만들고 있음. 시민에게 언론과 기자는 폄하의 대상이 되었고, 언론사에게 시민은 실시간 급상승 검색어만 쫓아가는 우매한 대중으로 비쳐지고 있음. 이들의 간극이 넓어질수록 수익만을 목표로 하는 언론사와 포털 사업자 간의 갈등이, 때로는 협상이 계속되는 중. 저널리스트의 요구와 시민의 참여가 반영될 경로가 없는 현재 포털 중심의 뉴스 생태계는 한국 언론의 미래 뿐 아니라 민주주의에도 큰 장애가 될 것.

Ⅲ. 유료방송플랫폼

1. 과제의 중요성

유료방송플랫폼은 단순히 '가입자에게 요금을 받으면서 방송 서비스를 제공하는' 사업자가 아님. 융합·결합된 방송-통신 시장·환경에서 방송과 통신이라는 커뮤니케이션 권리 실현 수단을 관리하고 통제하며 공적 규제를 받아야 할 인허가 사업자임.

그러나 방송통신자본에 대한 규제는 '보편적 인권', '기본권의 실현을 위한 기본권', '시민권', '미디어 커뮤니케이션 권리', '공공재'와 '공공성'라는 관점에서 구성되지 않고, 시민들이 개입할 수 있는 영역이 사실상 전무함. 정부는 일관되게 '규모의 경제'나 '기술혁신'의 관점에서 규제완화를 추진해왔고, 자본은 입법 미비와 규제 공백을 통해 천문학적 매출을 기록하고 이익을 쌓아올리고 있음.

최근 자본이 주도하고 정부가 지원하는 플랫폼 대형화가 추진 중. 인수합병의 본질은 '케이블방송사업자(SO)의 출구전략'이 아니라 '통신재벌의 방송통신 독과점'임. 이들은 네트워크사업자, 망사업자로 이미 통신 부문에서 독과점을 구축했고 이로 인해 벌어들인 자본을 활용해 방송까지 지배력을 확장하고 독과점하려는 것임.

이 독과점이 노동자와 시청자의 권리를 심각하게 침해하면서 강행되고 있고, 방송의 지역성·다양성, 방송통신 공공성을 훼손한다는 점에서 심각한 문제임. 인수합병의 본질, 노동자와 시청자의 권리, 방송의 지역성·다양성, 방송통신공공성에 대한 사회적 논의를 시도하고 관련 규제와 제도 개선을 점검할 시점.

2. 쟁점사안

▶ 통신자본의 방송 독과점을 '허용'할 것인가

인수 또는 합병을 추진하는 주체는 통신자본임. LG유플러스는 CJ헬로를 인수했고(2019.12.). SK텔레콤은 SK브로드밴드와 티브로드를 합병했음(2020.1.) KT는 2011년 스카이라이프를 자회사로 편입했고, 딜라이브 등 다른 케이블방송 인수를 추진 중.

시장은 현 상황을 '투자를 방기하고 기술과 마케팅에서 경쟁력이 열위인 케이블방송의 몰락'으로 진단. 정부와 자본은 '케이블의 출구전략'이자 '글로벌 방송플랫폼에 맞서 규모의 경제를 확립해야 한다'는 명분으로 인수합병을 추진·지원해 왔음.

두 건의 인수합병으로 유료방송시장은 이동통신시장과 같이 '3사 독과점' 토대가 마련됨. 정부와 국회가 '합산규제를 재도입하지 않겠다'는 입장을 표명하면, 추가적인 인수합병이 본격화될 것. 이미 통신자본은 이를 화정된 정책으로 보고 인수·합병을 추진 중. 정부와 자본의 바람대로 인수합병이 이뤄진다면 유료방송가입자의 90% 이상이 통신 3사 가입자가 되는 상황이 예상됨. 독과점으로 인해 이용자의 선택권은 줄어들고, 플랫폼-콘텐트 간 CPS 협상, VOD 수익배분 협상에 있어 교섭력이 플랫폼에 기울게 됨. 인수합병은 결국 이용자부터 콘텐트까지 미디어생태계 전반에 엄청난 영향을 미치는 문제. 유료방송플랫폼의 '독과점'을 허용할 것인지 사회적 논의가 필요함.

▶ '방송의 지역성'을 어떻게 회복할 것인가

방송의 핵심가치 중 하나는 바로 '지역'임. 현재 지역MBC, 지역민방, 케이블방송 지역채널 등 지역언론은 광역화 등으로 지역성이 약화되고 있음. 재정 지원이 열악하고 인력이 부족해 콘텐트 제작환경에 악영향을 주는 악순환이 반복되는 상황.

유료방송플랫폼 인수합병 문제는 '케이블방송의 지역채널' 문제와 직접적인 관련이 있음. '통신자본에게 지역채널을 맡길 수 있느냐'는 문제제기부터 '이번 인수합병을 계기로 방송의 지역성을 강화해야 한다'는 제안까지 제기됨. 케이블방송의 지역채널이 인수되고 합병되는 상황은 방송의 지역성, 지역채널의 독립성에 대한 사회적 논의의 필요성을 요구하고 있음. 방송의 지역성 문제는 콘텐트 제작 부분, 접근성 강화, 시청자 참여라는 세 측면에서 대안을 마련할 필요가 있음. 모두 방송법 개정이 필요한 사안

우선, 콘텐트 부분에서는 지역콘텐트 제작 활성화를 위해 사업자들이 분담금을 갹출하고 이를 독립적인 재단법인이 운용하는 방안, 사업자가 매년 매출의 일정비율 이상 또는 일정액 이상을 지역채널 제작의 재원으로 투입할 것을 방송법상 의무로 부과하는 방안이 있을 수 있음. 또한 PEG(공공/교육/정부) 채널 모델을 적극 유도해서 지역사회와 시민이 직접 콘텐트를 제작할 수 있도록 해야 함.

둘째, 접근성 문제는 유료방송플랫폼사업자들이 해당 권역의 지역채널을 접근성 높은 채널대(0~20번)로 의무전송하는 식으로 해결할 수 있음.

마지막으로 시청자 참여는 '지역시청자위원회' 구성을 의무화하는 것을 적극 검토해야 함. 각 사업자의 시청자위원회가 아니라, 각 지역의 지역채널을 종합적으로 심의하고 시청자불만처리를 하는 위원회는 방송의 지역성과 시청자 참여를 동시에 끌어올릴 수 있을 것.

이밖에도 인수합병은 통신대기업이 지역보도가 가능한 지역채널을 운영하는 것을 허용하는 것이기도 한데, 이로 인해 지역채널 독립성 문제가 발생. 지역채널의 독립성 문제는 편성규약 제정과 편성위원회 구성 의무화로 접근할 수 있을 것.

▶ 공공서비스를 다루는 노동자의 권리를 어떻게 강화할 것인가

공공재인 방송통신서비스를 다루는 기업 간의 인수합병에서 고용안정은 '서비스의 안정성'과도 직결되는 문제. 그러나 정부가 진행하는 유료방송사업자 인수합병 심사 가운데 노동자와 노동조합이 개입할 수 있는 제도는 '시청자의견서'를 제출하는 것뿐으로 사실상 전무. 고용안정 문제는 '재허가' 심사시 '일자리' 항목으로 심의하고 있고, 이것 또한 1,000만점에 10점에 불과함. 상시지속업무를 하나 하청업체 소속인 고객센터(홈서비스센터) 노동자들의 직접고용과 고용안정 문제는 '협력업체와의 상생하라'는 조건이나 권고사항 정도로 다뤄질 뿐.

방송통신기업의 상시지속업무 노동자의 직접고용과 고용안정은 사업 허가, 유지, 재허가 그리고 인수합병의 필수조건이

어야 함. 사업자들은 망관리, 고객센터, 기술센터(개통/AS) 노동자를 포함한 상시지속업무 노동자에 대한 정규직화 계획과 함께 기술발전과 산업변화에 따른 직무교육과 고용안정 계획을 제출해야 하고, 정부는 이를 비중 있는 심사항목으로 다뤄야 함. 현재 재허가 심사에만 적용하는 '일자리' 항목의 배점을 1000점 만점에 10점에서 100점으로 확대해야 함. 방송통신서비스를 유지하는 노동자에 대한 직접고용과 고용안정 여부는 허가 여부에 결정적으로 작용해야 함.

▶ **방송통신기업 심사에 '시민'은 어떻게 참여해야 하나**

방송통신서비스를 제공하는 사업자들은 모두 정부의 인허가, 재허가, 변경허가 심사 등 공적 규제 대상. 그러나 가입자이자 이용자이자 시청자인 시민들이 심사에 참여할 수 있는 방안은 개별적으로 '시청자의견서'를 제출하는 것뿐.

방송통신은 공공재적 성격이 강한 서비스인 만큼 시민들과 노동자들이 직접 자신의 의견을 제출해야 공공성을 유지하고 가입자 권리 등을 증진할 수 있음. 이를 위해 청문절차 등 심사 전반에 시민들과 노동자를 참여시키는 것이 필요함.

3. 관계부처/기관 대응 평가

유료방송플랫폼 관련 주무부처는 과학기술정보통신부 방송진흥정책국임. 방송통신위원회는 '최대주주 변경 허가'와 같은 의제에 대해서만 제한적으로 '사전동의권'을 행사함. 국회는 상임위 활동, 국정감사 등을 통해 의견을 제시하는 수준.

유료방송사업자들에 대한 인수합병 심사는 공정거래위원회의 기업결합-경쟁제한성 심사를 거친 뒤(또는 동시에), 과학기술정보통신부의 본심사(최대주주 변경 심사, 합병 심사, (통신영역) 공익성 심사)를 하는 방식. 방통위의 사전동의 심사는 재허가나 합병 건에만 제한적으로 실시됨.

문제는 정책기조가 부처 간 일치하지 않고, 역할 또한 상이하다는 점. 공정위는 방송통신서비스의 특성을 상대적으로 고려하지 않은 채 기업결합과 경쟁제한성을 위주로 심사 진행. 과기정통부는 산업진흥 관점에서 심사를 진행하고, 방통위는 방송의 공적 책임에 조금 더 무게를 싣는 수준. 이같이 부처 간 정책지향점이 다른 상황에서는 방송통신서비스에 대한 중장기 정책 기조가 도출되거나 합의될 수 없음. 사업자, 시장, 자본의 관점에서 편향적 정책과 심사가 이루어질 수밖에 없음.

4. 향후 전망

유료방송플랫폼 대형화, 인수합병 문제는 '독과점'을 허용하느냐 마느냐 문제. 사회적 논의 없이, 시민사회의 개입 없이 인수합병이 성사된다면 공공성이 핵심인 통신과 방송을 통신재벌 3사가 모두 장악하는 것에 이어 커뮤니케이션 권리의 토대가 붕괴됨. 방송통신자본의 인수합병에 적극 개입해서 방송통신의 공공성, 방송의 지역성, 노동자의 고용안정과 직접고용, 시청권 등 커뮤니케이션 권리를 획기적으로 복원하고 확대할 수 있는 계기로 만들어야 함.

Ⅳ.
인터넷과 표현의 자유

1. 과제의 중요성

오늘날 국민의 대부분의 소통행위, 표현행위는 인터넷을 통해 이루어지고 있음. 인터넷은 과거 소수에게만 편중되었던 다양한 정보와 콘텐츠를 시간·장소의 제약 없이 유통하게 할 수 있도록 하는 도구임. 이로써 표현주체는 권력의 통제나 자본의 제한을 넘어 자신의 표현물을 널리 유통할 수 있는 권리를, 대중은 다양한 정보를 습득하고 문화를 향유할 수 있는 권리를 확장했음. 인터넷이 이렇게 기능할 수 있는 가장 큰 이유는 누구나 손쉽고 자유롭게 표현하고 접근할 수 있는 매체이기 때문이며, 인터넷상 표현물은 기본적으로 일반 국민의 표현물임. 이에 대하여 질서위주의 사고만을 가지고 국가 주도의 규제를 강화하는 경우, 대중의 자유로운 소통 문화를 불필요하게 옥죄고 자연스러운 공론장, 대중 담론의 형성을 왜곡할 수 있음. 또한 표현물 규제는 결국 정치권력, 자본권력에 의해 남용될 위험도 높음. 그러나 인터넷을 많은 대중들이 양질의 문화를 향유할 수 있는 공간, 시민들의 건설적인 공론장으로 만들기 위한 노력도 물론 끊임없이 지속하여야 함. 이러한 문제의식들을 고려하여 우리나라의 현행 인터넷 표현물 규제 및 이에 대한 정부·국회의 정책 기조들의 적정성을 검토하고 앞으로의 정책 방향을 설정할 필요가 있음.

2. 쟁점사안

▶ **인터넷상 표현의 자유를 과도하게 제한할 수 있는 현행 인터넷 표현물 규제 제도의 개선**

우리나라는 세계적으로 매우 강력한 인터넷 표현물 규제 제도를 가지고 있음. 방송통신심의위원회의 통신심의제도로 방심위는 모든 종류의 불법정보 및 불법에 이르지 않은 유해정보까지 삭제, 차단할 수 있는 광범위한 심의 권한을 가지고 있음. 특히, '명예훼손'이나 '국가보안법 위반'과 같은 고도의 법률적 판단이 필요한 정보나, 추상적이고 불명확한 개념을 기준으로 하고 있는 '유해정보' 심의는 판단자의 자의적 해석과 적용에 따라 남용될 위험이 높고, 실제로 과거 '과도한 욕설'이나 '사회질서 혼란' 등과 같은 심의기준을 적용하여 정치심의를 한 것으로 해석되는 사례들이 상당수 있었음. 선거관리위원회의 선거법 위반 정보 삭제 명령 제도 역시, 광범위한 심의 권한으로 선거기간 시민들의 자유로운 정치적 표현의 자유와 후보자에 대한 단순 비방, 풍자, 의혹제기 등이 광범위하게 검열되고 있는 부작용이 나타나고 있음. 명예훼손성 정보로 신고되는 경우 인터넷 서비스 내의 유통을 차단시키도록 하고 있는 임시조치 제도는 병원 및 대기업 등이 소비자불만글을 차단시키거나 공적 인물이 자신에 대한 비판적인 여론을 통제하기 위한 수단으로 남용되는 경우가 많음. 이러한 현행 제도들이 국민의 표현의 자유와 알 권리를 부당하게 침해하는 방향으로 남용되지 않도록 개선하여야 하고, 이러한 제도 운용의 적정성을 감시·감독할 수 있는 시스템을 마련할 필요가 있음.

▶ **허위조작정보 등 인터넷 표현물 규제에 대한 사회적 논의 필요**

최근 정부·국회를 중심으로 허위조작정보(가짜뉴스) 규제, 인터넷 동영상 콘텐츠의 '방송' 규제 편입 등 인터넷상 표현물

에 대한 더욱 강화된 공적 규제를 마련해야 한다는 논의가 이어지고 있음. 그러나 '허위조작정보'의 경우, 어떠한 명제가 구체적인 사실인지, 의견인지를 가려내는 것부터, '허위', '진실'의 구별, '조작'의 개념까지 명백하고 종국적으로 판단할 수 없는 경우가 많음. 이에 대해 국가가 표현 내용의 허위성을 이유로 특정 정보의 유통을 일방적으로 금지시키는 강제 규제를 도입하는 것은 헌법 위반 및 정치적 남용의 위험도 높다는 비판이 이어지고 있음. 인터넷 동영상 콘텐츠에 대한 국가 주도의 강제적 규제 역시, 정치적 남용의 우려를 배제할 수 없고, 국가의 사상 검열, 건전성 검열로 기능하여 국민의 자유로운 소통 문화를 불필요하게 옥죌 위험이 있음. 이러한 우려를 반영하여 정부, 국회가 인터넷 표현물에 대한 공적 규제 정책을 마련하기에 앞서 충분한 사회적 논의가 선행되어야 함.

▶ **인터넷 서비스 사업자에 대한 이용자 권리 보호 책무의 이행 요구**

인터넷 서비스 사업자들이 사상과 정보의 시장에서 실질적으로 막강한 영향력을 발휘하고 있는만큼, 그에 걸맞는 사회적 책무-이용자의 권리 보호 의무-를 이행하도록 요구할 필요가 있음. ① 이용자의 의견을 반영하여 서비스 내에 유통되는 정보와 소통의 질을 향상시킬 수 있는 서비스 및 자율규제 시스템을 마련할 것, ② 표현의 자유를 보호하면서도, 아동·청소년, 사회적 소수자 등 취약한 이용자들을 보호하기 위한 조치 및 합리적 내용 규제 기준을 설정할 것, ③ 제공한 서비스와 각종 조치, 기준에 관하여 최대한 투명하고 구체적으로 이용자에게 고지·설명하도록 할 것, ④ 이용자들의 서비스에 대한 불만접수, 각종 조치에 대한 이의제기 창구를 활발히 운영할 것 등을 요구할 수 있을 것임.

3. 관계부처/기관 대응 평가

인터넷 서비스, 표현물 규제 부분은 방송통신위원회와 방송통신심의위원회가 주로 담당하고 있음. 한국의 표현물 규제 제도의 과잉성은 유엔 등 국제사회에서도 국제인권기준에 어긋나고 있음을 지적받으며 여러 차례 폐지 권고를 받은바 있음에도, 정부·국회는 제도 개선 노력을 거의 하지 않고 있으며, 오히려 새로운 규제 강화 시도를 이어나가고 있음. 방통위, 방통심의위는 구조적으로 정부의 영향력으로부터 자유로울 수 없는 기관이며, 정부·여당의 규제 강화 요구에 대하여 순응적 태도를 보이고 있음. 한편, 콘텐츠 유통 시장을 독점하고자 하는 통신사 및 인터넷 콘텐츠 시장으로 인하여 위협을 받고 있는 레거시 미디어 등 거대 산업계의 목소리는 유관기관에 쉽게 전달되는 반면, 순수한 표현주체 혹은 이용자로서의 일반 국민의 입장은 진정으로 반영되고 있지 못하는 것으로 보임.

4. 향후 전망

충분한 사회적 논의가 이루어지지 않은 국가 주도의 표현물 규제, 일방적인 제도 운용은 국민들 사이에 여러 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있고 이를 해결하기 위한 사회적 비용도 증가함. 또한 표현물에 대한 국가 주도의 공적, 강제적 규제는 정치적 남용 위험 등 위헌성 논란이 있고, 시민사회의 자정적 성숙의 기회를 박탈하는 등 근본적인 해결책이 될 수 없다는 점에서 일정한 한계를 가질 수밖에 없음. 한편 인터넷 플랫폼에 대한 규제도 결국은 그 유통 창구를 이용하여 표현하고 정보를 접하는 이용자인 국민의 기본권을 제한하는 것임에도, 인터넷 플랫폼에 대한 규제 논의는 산업계의 대결 구도로만 조명되고 있으며, 일반 이용자들의 목소리는 배제되고 있음. 이와 같은 규제 논의 구조는 표현주체(콘텐츠생산자)인 국민의 표현의 자유, 창작의 자유 및 이를 접하고자 하는 국민의 정보접근권, 문화향유권, 알 권리를 심각하게 위축시키는 결과로 이어질 수 있음.

V.
동영상 스트리밍 서비스(OTT)의 법적 지위와 책임

1. 의제 중요성

유·무선 인터넷망을 통한 동영상 스트리밍 서비스(이하 OTT)는 규제기관과 사업자 뿐 아니라 입법기관에서도 명확한 정책 방향과 원칙을 내놓지 못하고 있는 분야임. 2018년 말 국회에서 발의된 방송법 전부 개정안의 핵심 쟁점은 공영방송이나 유료방송통신사업자의 독과점 규제가 아니라 OTT의 법적 지위였음.

개정안 발표 이전 공청회 등에서 OTT를 "부가유료방송사업자"로 구분한 것에 대한 반발이 거셌으며, 이후 2019년 7월 29일 발의된 방송법 전부개정안에서는 플랫폼 계층에 해당하는 "온라인동영상제공사업자"로 변경.[25] 특히 개정안 초안에서 해외 사업자에게는 '신고'를, 국내 사업자에게는 '등록' 의무를 부여한 것은 역차별이라는 주장을 고려하여 모든 사업자를 '신고' 사업자로 통일함. 온라인동영상제공사업은 "정보통신망(광대역통합정보통신망을 이용하여 일정한 품질이 보장되어 제공하는 경우를 제외한다)에서 실시간 방송프로그램을 포함하여 영상·음향·데이터 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 사업"으로 규정. 온라인동영상제공사업자는 "온라인동영상제공사업을 하기 위하여 방송사업자와 외주제작사 또는 이용자 등으로부터 대가 등 경제적 이익을 조건으로 실시간 방송프로그램 또는 영상·음성·음향·데이터 등의 콘텐츠를 공급받거나 수집·중개하여 이용자에게 제공할 목적으로 신고한 자"로 통일됨.

그러나 초안 수정에도 불구하고 방송통신서비스에서 OTT를 어떻게 구분할 것인지, 그리고 다른 미디어 사업자와 비교하여 어떤 법적 지위를 부여할지는 여전히 쟁점이 되고 있음. 향후 OTT는 포괄적인 방송통신서비스의 분류체계 뿐 아니라 진흥·규제를 담당할 정부 부처의 선정에 있어서도 이와 같은 쟁점은 지속될 것으로 보임. 이 장에서는 OTT에 대해 유일하게 법적 지위와 의무를 규정한 20대 국회의 김성수 의원 대표발의안(방송법 전부개정안)을 검토하여 쟁점을 정리.

2. 쟁점사안

▶ OTT 서비스의 정의와 법적 지위

OTT에 대한 정의는 OTT 자체가 아닌 다른 동영상 콘텐트(방송, 영화 등)와의 차별점에서 시작되어야 한다. 그러나 현행 방송통신 서비스 분류체계나 방송법 체계를 수정하여 적용할 경우, OTT는 차별점이 아니라 다른 서비스와의 유사성만이 드러나게 됨. 이러한 문제는 아래에서 지적할 세 가지 수준의 쟁점으로 정리할 수 있음.

25 의안번호 21707 방송법 전부개정법률안(김성수의원 대표발의), 2019.7.29.

① OTT를 전송망에 따라 구분하려는 시도. OTT의 정의를 둘러싼 논쟁은 2006년 방송통신융합추진위원회의 논쟁과 유사함. 인터넷을 통해 제공되는 콘텐트와 지상파와 같은 공적 자산에 의해 전달되는 콘텐트라는 구분은 IPTV를 방송과 통신 중 어디로 분류할 것인지의 문제에도 적용되었음. 그러나 지상파 송출 - 유료방송 실시간 재전송 유료가입자 시청, 지상파의 IP망 송출 - 유료방송/미디어 플랫폼(유튜브 등) 수신 - 실시간 또는 다시보기(VOD) 이용처럼 지상파 방송사 또한 인터넷 통신망을 사용함. 마찬가지로 "공적 자산이자 불특정 다수가 보는 지상파"와 "민간 사업자의 통신망에 가입자가 선택하여 접근하는 콘텐트"라는 구분 또한 무의미함. 5% 미만의 직접 수신율, 통신3사의 과점 시장에 가입해야 하는 유무선 방송통신 서비스 가입자라는 시장 상황은 전송기술에 따른 시청자/이용자 범위의 구분이 어려움을 보여줌. 도리어 OTT는 미디어 플랫폼이라는 점에서 콘텐트보다 한정된 가입자 시장에서 얼마나 많은 이용자를 확보하는가에 따라 수익이 좌우되는 사업자임. 이용자의 확보는 단순히 콘텐트 제공 규모(콘텐트 라이브러리)보다 결합상품 가격 경쟁, 무료서비스 제공 방식, 멀티 계정의 이용 편의성 등 다른 요인에 의해 이루어짐. 오래된 전송기술 중심의 사업자 구분이 적용될 수 없음.

② OTT와 시청자(이용자)와의 관계. 법률 개정 과정에서 OTT 사업자를 "이용자와의 계약에 따라 정보통신망에서 방송프로그램을 판매하는 자"로 규정했다가 "방송사업자와 외주제작사 또는 이용자 등으로부터 대가 등 경제적 이익을 조건으로 실시간 방송프로그램 또는 영상·음성·음향·데이터 등의 콘텐츠를 공급받거나 수집·중개하여 이용자에게 제공"하는 자로 변경. 이는 초안에서 이용자가 단순한 시청자가 아니라 콘텐트 제작자일 수도 있다는 점, 이용자와의 '계약'의 모호함, "방송프로그램의 판매"라는 사업의 협소함이 문제였기 때문. 무엇보다 OTT 사업자에 대한 규정을 너무 많은 분류기준을 적용하려 했고 이는 OTT사업자가 다양하게 추진할 사업전략(Business Model)의 범위를 좁힌다는 문제였음. 초안에서 제시된 OTT 사업자의 구분은 아래와 같이 정리할 수 있음.

2019년 방송법 전부개정안 초안에 따른 OTT 서비스 분류기준

비정보통신망 (케이블/위성/IPTV)					정보통신망		
판매 방식			전송방식	판매단위	판매 방식		
정액 계약	편당 계약(판매)	무료			정액 계약	편당 계약(판매)	무료
중계유선(송연)			실시간	방송사 채널	pooq, tving(등록)		Youtbe 채널 실시간 스트리밍(?)
				비방송사 콘텐츠			
			비실시간	방송사 콘텐츠(채널)	watcha, Netflix(신고)	대부분의 유료 OTT (등록 또는 신고)	
				비방송사 콘텐츠	Youtube Premium(신고)		Youtube, africa VLive

③ OTT 서비스의 범위 문제. 미디어 플랫폼 사업자는 초기에 가입자 확보에 집중함으로써 동영상 뿐 아니라 다양한 미디어 서비스(검색, 메신저, 커뮤니티 등)를 제공함. 이 단계를 넘으면 OTT에서 전송할 동영상 콘텐트 제작·공급자와 계약을 맺음. 여기서 OTT 사업자가 더 많은 가입자 확보를 위해 콘텐트 제작·공급자의 범위가 무한하게 확장될 수 있다는 점이 문제가 됨. 유튜브 등 개방된 OTT의 경우 기존의 방송사업자, 대기업 계열의 기획제작사(MCN), 전업 1인 크리에이터, 아마추어 동영상 제작자까지 다양. 나아가 넷플릭스처럼 신규 가입자의 확보를 위해 자체 제작 콘텐트를 만드는 단계로 나아감. 이와 같은 OTT 사업 범위의 확장은 이들을 "온라인동영상제공사업자" 뿐 아니라 "방송콘텐츠제공사업자"의 지위까지 중첩되게 만듦. 따라서 OTT에 대한 법적 지위를 기존 방송법 체계에 맞추면 유료방송사업자(케이블, 위성방송, IPTV)와 방송콘텐츠제공사업자 모두에 걸치는 모호한 지위를 부여하게 됨.

▶ OTT 서비스의 규제 범위

앞서 언급처럼 OTT를 개정 방송법안의 유료방송사업자 및 방송콘텐츠사업자와의 유사성으로 규정하게 되면 현행 규제가 거의 모두 적용됨. '최소 규제' 수준이라 해도 규제의 범위 문제는 지속적으로 제기될 것.

① 유료방송사업자에 적용되는 규제 범위를 그대로 적용할 것인지의 문제. 개정안에 따르면 OTT 사업자는 유료방송사업자와 같이 과기부에 이용약관을 신고해야 하고 이용약관을 변경할 때도 동일함. 약관변경 시 이용자에 대한 통지 의무도 적용. 시장 획정의 문제가 있으나 OTT 사업자 또한 공정경쟁 촉진을 위한 경쟁상황평가 대상에 포함되며, 이

에 따라 재산상황공표의 의무도 부여. OTT사업자는 방송콘텐트 제작·공급사와 계약을 맺기 때문에 방송분쟁조정대상이기도 함.

② 방송콘텐츠사업자에 부여되는 규제 범위를 어디까지 적용할지의 문제. 개정안에서는 OTT사업자에게 방송사업자와 동일하게 광고에서 온라인동영상광고와 온라인동영상콘텐트가 혼동되지 않도록 해야 하며, 심의 및 협찬 고지 위반에 대한 제재조치, 방송법의 금지행위에 따른 처벌 대상임. 신고 기관은 과학기술정보통신부가 맡으며 시정조치의 권한 또한 여기에 속함.

▶ 해외 OTT 사업자와의 역차별 주장

위와 같은 규제 범위는 OTT 사업자들의 상당한 반발을 낳았음 특히 국내 OTT 사업자들은 유튜브나 넷플릭스와 같은 해외 OTT사업자가 규제를 회피할 수 있기 때문에 신산업 성장을 저해하는 역차별이라고 주장. 상당한 논쟁을 낳을 수 있는 방송통신심의위원회의 별도 OTT 심의 규정을 제정·공표하자는 개정안이 해외 OTT 사업자에게는 적용할 수 없고 국내사업자에게만 적용될 수 있다는 지적을 받음.

해외 OTT 사업자에게는 국내 사업자보다 낮은 망사용료를 부여한다는 점도 국내 사업자의 반발을 낳고 있음. 또한 OTT가 방송분쟁조정 대상이라는 것은 해외 사업자와의 국내 가입자 시장에서 경쟁력을 갖출 수 있는 자체 콘텐트의 독점 공급을 저해한다는 점에서 문제로 지적됨. 예컨대 지상파연합플랫폼인 웨이브가 지상파 방송사의 콘텐트나 자체 제작 콘텐트를 독점 제공하지 못한다면- 콘텐트 차별 금지 조치 – 넷플릭스와 같은 해외 사업자와의 경쟁에서 불리하다는 주장.

해외 사업자와의 경쟁은 가입자 시장 경쟁만이 아님. 넷플릭스가 미국 외 지역에서는 가장 많은 제작비를 투자했다는 200억 규모의 <킹덤>처럼 해외 OTT사업자의 콘텐트 제작시장 진입은 드라마 등 콘텐트 제작비용을 국내 사업자가 감당하기 힘들 수준으로 높여 놓았고, 이는 출연자, 작가 등의 핵심 제작요소의 비용 상승으로 이어지고 있음. 문제는 이러한 반발이 국내 OTT 사업자의 콘텐트 경쟁력을 높일 규제 완화를 요구하는 것인지, 아니면 특정 사업자에 유리한 정부 지원을 받기 위한 것인지 모호하다는 점.

▶ OTT 서비스와 이용자 권리 보호

이상에서 지적한 OTT에 대한 쟁점은 이용자 권리 보호의 문제와 충돌함.

① OTT의 콘텐트 제작·공급자에는 기존 방송시장에 진입해 있는 방송사업자(지상파 방송사, MPP, 대기업 계열의 MCN)와 전업 1인 크리에이터 뿐 아니라 이용자 개인도 포함될 수 있음. OTT에 대한 별도의 심의 규정을 만든다고 해도 OTT 사업자를 통해 이용자 개인이 시민으로서 보장받아야 할 표현의 자유를 침해할 가능성.

② OTT 사업자로부터 이용자와의 계약, 또는 이용자로부터 얻는 경제적 이득을 확인하려면 기존 방송사업자와 같이 가입자 수, 재산상황 공표, 이용약관의 제출 등 의무를 져야 함. 이에 OTT 사업자는 해외 사업자와의 규제 역차별, 영업비밀의 공개 등을 이유로 거부.[26] 그러나 부당한 이용약관의 변경, 이용자 비식별 데이터의 남용, 이용자가 원치 않는 로그 데이터(과거 시청기록)의 보유 등은 이용자 시민의 권리 침해이기도 함. 사업자의 권리와 이용자의 권리가 충돌할 때 이를 중재하거나 조정할 기관이 필요한지의 문제로 보아야 함.

3. 관계부처/기관과의 관계

위와 같은 쟁점은 방송법의 개정이 아니더라도 현재 부상하고 있는 문제들이며 특히 이용자 권리와의 충돌, 해외 사업자

26 예컨대 넷플릭스는 광고 기반의 사업자가 아니기 때문에 시청자(가입자)의 수를 공개할 필요가 없다고 주장하기도 했다.

와의 역차별 문제는 새로운 방송통신 서비스 분류체계나 규제체제의 수립에도 쟁점이 될 것임. 그러나 현재와 같이 이용자 권리 보호의 업무는 방통위로, 산업진흥과 최소 규제는 과기부로 분리된 정부조직에서는 쟁점을 풀 역량이 부재함. 산업 진흥과 국내 OTT 사업자의 육성으로 볼 것인지, 이용자 시민의 권리를 보장하면서 양질의 방송 콘텐트 서비스 시장을 만들 것인지의 정책 방향이 없는 것도 이와 무관하지 않음. 무엇보다 급성장하고 있는 OTT 시장의 규모는 전통 매체와는 전혀 다른 이용자와 시청자 계층을 만들고 있으나 현재와 같은 칸막이식 규제 체제는 시장의 요구도, 이용자 시민의 권리 보장도 모두 놓치고 있는 상태.

4. 향후 전망

현재와 같이 분리된 규제·진흥 체계는 해외 사업자의 시장 점유율 뿐 아니라 콘텐트 제작 시장의 비용 부담도 높일 가능성이 큼. 국내 OTT 사업자가 주장하는 해외 사업자와의 규제 역차별 문제는 사실상의 규제 공백과 정부 지원의 명분으로 작용할 수 있음. 유튜브와 같은 개방된 OTT가 여론 형성, 콘텐트 다양성, 혐오와 차별에 미치는 영향은 결코 간과할 수 없음. 미디어개혁위원회와 같은 사회적 논의기구에서 방송콘텐트사업자, 유료방송사업자(통신3사 포함), 국내 OTT 사업자, 방송산업 종사자, 이용자 시민의 대표 단체들이 모여서 '최소 규제'가 아닌 '최소 합의'를 모색해야 할 필요가 있음.

Ⅰ. 미디어정책기구(거버넌스) 구성에 대한 논의
Ⅱ. 미디어위원회 내 '이용자커뮤니케이션국(가)' 설치의 건
Ⅲ. 방송통신심의위원회 개편
Ⅳ. 미디어 노동

정책기구 체제

요약문

1. 논의의 방향

- 변화된 미디어환경에서 시민커뮤니케이션 권리 보장을 위한 미디어 정책기구로의 재구축 필요성 확인. 이를 위한 범사회적 논의 기구(가칭 미디어개혁위원회) 구성을 촉구.
  - ■ 미디어분야 정책기구들의 본질적 목표 구현 여부에 대한 평가는 사실상 전무. 정책기구·체제분과는 미디어 정책을 담당하고 있는, 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 문화체육관광부가 추진하고 있는 정책 및 조직운영등 다각도 평가 진행. 방송 통신 등 미디어의 공공성 보다는 산업성 강조로 인해 정책영역은 규제와 산업진흥 부서로 분리. 이로 인한 정책 사각지대 발생. 부서간 협의 미흡으로 비효율적 정책추진 사례 노출 등 시청자·이용자 권리 축소로 이어지는 것을 확인. 가장 큰 문제는 미디어정책을 추진함에 있어 규제와 진흥 지원을 명확하게 구분해 추진하기가 어렵다는 점. 미래 미디어 정책기구는 규제만을 전담하는 규제기구가 아니라 규제·진흥· 지원 정책을 종합적으로 추진할 수 있는 기구여야 할 필요성 확인.
  - ■ 미래 미디어정책기구는 지속적인 의사소통과 협력 필요성 강화되어야 함. 이를 위해 폐쇄적인 관료제보다는 시민의 참여를 중시하는 참여적 거버넌스가 보장되어야 함. 시민의 참여를 보장하고 다양한 의견을 모아낼 수 있는 거버넌스의 필요성이 강하게 요구됨. 시민의 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 정책기구로 재구축되어야 함. 방송의 독립성을 보장하고, 미디어의 공공성 보장 및 시민의 커뮤니케이션 권리보장을 위한 미래 미디어정책기구 구성 및 미디어생태계 재구축을 위한 사회적 논의를 진행해야 할 필요성 강하게 대두. 가칭 범사회적 논의기구인 미디어개혁위원회를 시급히 구성해 논의를 시작할 것을 제안하고 있음.
  - ■ 정책기구·체제분과는 다양한 의제 가운데'미디어정책기구(거버넌스) 구성에 대한 논의', 커뮤니케이션 권리 보장 정책을 전담할'미디어커뮤니케이션 전담부서 설치''방송통신심의위원회 개편' 그리고 '미디어노동'을 주요의제로 선택. 하나의 정리된 안을 제시하기 보다는 다양한 의견을 보고서에 담아 미디어개혁위원회 논의를 통해 바람직한 방향을 이끌어내는 방향으로 보고서 내용을 담았음.

2 주요 의제 요약

▶ **미디어정책기구(거버넌스) 구성에 대한 논의**

- 미래 미디어정책기구(거버넌스) 재구축을 위한 범사회적 논의기구(미디어개혁위원회) 구성 시급.
  - ■ 기존 미디어정책기구 구성 논의의 쟁점은 진흥과 규제정책의 분리/통합, 합의제 위원회 vs 독임 부처 중 타당한 형태는 어떤 것인가를 놓고 진흥-산업-독임제부처, 규제-공공성-합의제위원회라는 이분법적 틀에서 자유롭지 못했음. 과거 정부 뿐만 아니라 시민촛불에 의해 탄생했다는 문제인정부 역시 미디어 관련 과제와 철학 부재로 미디어정책 답보상태에 머물러있음. 시민커뮤니케이션 권리 보장에 대한 욕구는 커지고 있는데 정책이 이를 따라가지 못하고 있는 것이 현실. 규제와 진흥정책 이원화로 인한 문제 개선 및 시민참여강화 체제 마련 등 시민커뮤니케이션 권리보장을 위한 미디어정책기

구 통합, 중요한 의제로 대두. 미래 미디어정책기구(거버넌스) 재구축을 위한 범사회적 논의기구(미디어개혁위원회) 구성 시급.

- 미디어정책기구·체제 개편안
  - ■ 통합 미디어위원회(가칭) 신설안
    방통위, 과기정통부(정보통신정책실 방송진흥정책국), 문화체육관광부(미디어정책국 내 미디어정책과, 방송영상광고과) 업무를 통합한 안으로 2008년 설치당시의 방통위 업무에 신문 및 광고 관련 문체부 업무를 포괄하는 안.
  - ■ 문화ICT부(독임제)+미디어위원회(합의제위원회)로 이원화하는 안
    통합 미디어위원회가 일부 수행하는 산업진흥과 지원업무를 현재 과기부 및 문체부의 진흥 및 지원업무와 통합하여 문화ICT부서가 관할하도록 하는 안으로 통합 미디어위원회 신설안과의 차이점은 지상파, PP, 유료방송플랫폼에 관련된 인허가와 규제기능, 심의기능은 합의제로 운영되는 미디어위원회로 집중. 나머지 미디어와 콘텐츠 진흥업무는 독임제인 문화ICT부서로 구분하는 안.
  - ■ 방송통신위원 확대 개편안
    2008년 방통위 설치 당시와 유사한 업무 수행하게 됨. 신문진흥정책은 계속 문체부가 방송통신 주파수 할당 및 망사업자 규제 등 전파관리 업무도 과기부가 계속 담당하게 됨. 신문 진흥 정책 의 현 상태 유지, 주파수할당 및 망사업자 규제라는 중요규제 업무가 진흥을 명분으로 하는 부처에 남게 되는 문제 있음.
  - ■ 방송통신심의위원회 개편
    위 세가지안의 공통점은 방송통신 심의기능을 미디어위원회로 통합하여 미디어위원회 내 별도의 부서로 방송통신심의위원회, 방통위 내 방송통신심의국 등 모두 산하 부처로 두는 안을 제시하고 있음. 미디어위원회든 방통위 산하 부처로 내용심의기구를 두는 것이 적절한 지, 산하부처로 두려면 어떤 조건을 구비해야 하는지, 자율성과 독립성을 보장받기 위해서는 어떤 모습이어야 하는지 논의 필요.

▶ 미디어위원회 내 '이용자커뮤니케이션국(가)' 설치의 건

- 커뮤니케이션 권리는 국가와 미디어 사업자, 시민의 개별적인 책무를 두고 있음. 정부는 각 주체들이 커뮤니케이션 권리와 그에 따른 책무를 다할 수 있는 조직형태로 개편. 그에 걸맞는 전문성을 갖춘 독립부처 설치 필요.
  - ■ 현재 관련 법에 시청자·이용자 권리가 보장되어 있지만 시청자 이용자들의 의견은 방송정책 결정함에 있어 요식행위로 받아들이는 현실. 시청자·이용자의 이분법적 규정과 그에 따른 정부조직부처 운영, 각 정부부처의 이용자 담당 부처의 업무분산 등은 문제, 방통위, 과기정통부, 문화체육관광부로 쪼개져 있는 미디어관련 조직을 묶고 시청자·이용자들의 정당한 요구가 요식행위로 배척되지 않기 위한 논의가 필요.
  - ■ 미디어환경 변화와 시대의 요구에 따라 미디어, 시청자·이용자에 대한 인식전환 필요. 한 공동체 내 시민들의 커뮤니케이션권리를 중심으로 미디어사업자, 국가, 시민의 책무를 재설정하고 커뮤니케이션 권리와 그에 따른 책무를 다할 수 있는 독립부처 설치 논의에 착수해야.

▶ 방송통신심의위원회 개편

- 정권에 따라 달라지는 불공정 논란, 평가자의 정치적 성향에 따라 갈리는 극단적 평가로부터 벗어나 우리사회에서 제역할 다할 수 있는 기구로 개편되어야
  - ■ 이명박, 박근혜 정부 시기에 방심위는 정권의 방송장악 도구라는 비판 받아옴. 통신심의 역시 과도한 규제로 표현의 자유를 위축시킨다는 위헌성 시비 있어. 2008년 심의기구는 정부로부터 독립적이어야 한다는 이유로 대통령소속 방통위와 분리해 별도의 민간독립기구로 설치. 이후 방심위는 민간기구 아닌'공권력행사의 주체인 국가행정기관'인정(법원판결). 방송의 독립성 보장 명분으로 민간독립기구 외피 둘렀으나 자율성과 독립성 보장을 위한 제도적 장치 부족.
  - ■ 명실상부한 민간기구로서 운영되도록 제도를 정비해야 할지, 행정기관 성격의 불가피성을 전제하고 내용규제 체제를 재설계할지 여부에 대한 논의 필요. 심의제도, 방심위 조직 개편 논의는 방통위 개편 논의와 별개로 이뤄질 수 없음. 정권과 정치권으로부터 독립된 미디어 거버넌스와 규제시스템을 설계할 수 있는 방안과 이를 위해 현실적으로 고려해야 할 문제들이 무엇인지 충분한 논의가 선행되어야 함.

▶ **미디어노동의 쟁점**

- 미디어노동 전반의 권리 향상 전제 없이 시장만 커진다면, 미디어 노동의 문제는 계속될 수 밖에 없어. 지속가능한 미디어, 방송콘텐츠 제작환경 구축을 위한 정책기구의 역할 수립해야.
  - ■ 광고수익 감소로 삭감된 제작비는 방송노동자에게 직간접적인 영향 미치고 있음. 특히 지역방송은 서울에 본사를 둔 방송사보다 훨씬 심각하게 노동을 통제하는 형태 보이고 있음. 코로나19의 장기화로 인건비 긴축의 정당성을 확보하는 동시에 미디어노동자의 노동권보장에 대한 회피수단으로 이용될 가능성 마저 높아 보임.
  - ■ 2017년 정부는 5개부처(문화체육관광부, 공정거래위원회, 과학기술정보통신부, 방송통신위원회, 고용노동부) 합동으로 미디어노동의 실태 조사하고 대안 마련 밝혔으나 3년여가 흐른 지금 문제의 근본해법에 대한 접근 이르지 못하고 있음. 컨트롤타워의 부재(부처간 칸막이 한계), 부처간 떠넘기 문제 여전하고, 주무 부서인 방통위, 과기정통부는 '방송평가 규칙변경, 방송사-제작사 간 공정거래를 위한 '방송프로그램 제작지원 사업수행지침'개정만 진행되는 등 한계 노출. '차별, 갑질, 불평등의 미디어노동', '방송사 안팎 '무권리의 노동'...문제해결의 출발은 '근로계약체결', '지속가능한 미디어', 방송콘텐츠 제작환경 구축을 위한 정책기구의 역할 중요.

Ⅰ.
미디어정책기구(거버넌스) 구성에 대한 논의

1. 과제의 중요성

- 방송통신의 공공성 보다는 산업적 측면이 강조되면서 방통위는 규제전담, 과기부(구 미래부)는 산업진흥 담당으로 방송통신 정책 영역을 규제와 진흥업무로 이원화. 정책 영역을 분리하는 과정에서 업무 중복 없이 체계적으로 구분하지 못하고 기계적으로 지상파, 종편과 유료방송을 한 덩어리로 떼어내다 보니 진흥 전담 부서인 과기부가 유료방송 합산규제, 유료방송플랫폼 재허가, 홈쇼핑 재승인 같은 인허가 등 규제로 구분되는 정책을 더 많이 추진하고 있다는 비판을 받기도 함.
- 방송통신 정책의 경우, 규제 정책으로 추진한 것이 어느 사업자에게는 진흥 정책이 되는 경우가 필연적으로 발생하기 때문에 규제와 진흥정책을 명확하게 구분해내기가 어려운 경우가 많음. 현재 방통위와 과기부의 업무 중복 및 매체별 구분으로 인해 발생하는 부서 간 갈등, 조정이 잘 이뤄지지 못해 효율적 정책 추진이 안된 사례 늘고 있음. 두 부서에서 서로 자기 업무가 아니라고 주장하는 정책 사각지대도 발생. 경계영역 서비스 증가로 방송과 통신에 대한 구분이 모호한 신규 미디어 서비스들이 지속적으로 나타나고 있지만 이에 대한 신속한 대응을 하지 못하고 있는 것도 문제.
- 미디어 정책 담당 부서의 이원화로 인한 부정적 평가는 시청자 이용자 권리 침해로 이어져, 시민 커뮤니케이션 권리 보장을 위해 미디어정책 기구의 통합은 중요한 의제로 대두됨. 방통위, 과기부 및 문화부로 분산되어 있는 커뮤니케이션 관련, 미디어정책을 통합해 추진할 수 있는 정책기구로의 재구축 필요성 커짐. 일관성 있는 정책 추진, 부처 간 중복사업 해소, 갈등조정, 규제 사각지대 해소 뿐만 아니라 방송 통신 미디어정책 수립에서 가장 우선시 되어야 할 기본권 영역인 시민중심의 커뮤니케이션 권리 보장이 가능한 미래 미디어정책 기구 구성을 위한 논의를 하루 빨리 시작해야 할 때임.

2. 쟁점사안

- 기존 미디어 정책기구(거버넌스) 구성 논의의 쟁점은 진흥과 규제 정책의 분리냐 통합이냐, 합의제위원회와 독임제 부처 중 타당한 형태는 어떤 것인가를 놓고 진흥-산업-독임제부처, 규제-공공성-합의제위원회라는 이분법적 틀에서 자유롭지 못했음. 과거 정부 뿐만 아니라 시민의 촛불에 의해 탄생했다는 문재인 정부 역시 미디어 관련 과제와 철학이 부재하고 통신 시장 및 인터넷 사업자에 대한 규제 범위가 불분명해 규제 사각지대가 발생하는 등 미디어 정책들이 답보상태에 머물러 있는 경우가 많음. 시민의 커뮤니케이션 권리 보장에 대한 욕구는 커지고 있는 데 정책이 이를 따라가지 못하고 있음.
- 미디어 거버넌스를 둘러싼 대표적 쟁점 사안
  ① 기구 독립성 보장 방안
  ② 합의제와 독임제 중 어떤 방식의 정부 형태를 취할 것인가
  ③ 규제와 진흥(공공성과 산업활성화)의 통합과 분리
  ④ 시민 참여 강화

▶ 미디어 정책기구의 독립성 보장

- 방송통신정책 통합기구 설립당시 방송규제 기관에 대한 대통령의 강한 영향력을 차단하기 독립규제기관으로 설립하자는 의견이 지배적이었으나 대통령 직속기관으로 설립. 이로 인해 방통위의 독립성 문제가 지속적으로 제기됨.
- 방통위 1기 최시중 위원장 시절 업무 수행 중 반대 의견을 무시하고 일방적으로 종편PP 4개를 허용하는 등 정책 추진 과정에서 합의제 위원회 임에도 원칙을 무시하고 여당 다수 구조 속 절충 없이 표결로 일방처리 하는 등 독임제적 위원회 운영으로 독립성 훼손. 대통령의 복심으로 통하는 위원장, 청와대 및 국회와의 마찰로 자율적이고 독립적인 정책 추진이 활발하게 이뤄지지 못했음. 미디어 정책의 특성상 독립성 보장이 가장 중요함에도 효율성을 중시하고, 방통위를 청와대가 좌지우지 하려 하고, 여야의 정쟁 이슈가 그대로 미디어 정책기구 및 정책으로 이전되는 등 제대로 독립적 지위를 누리지 못했음.
- 공영방송 이사 추천의 경우 처럼 법에 추천권이 방통위에 있음에도 관례라는 이름으로 여야 정치권의 추천을 묵인하는 등 정쟁화를 방치. 방통위 스스로 보장된 권한 행사도 제대로 못하는 등 과잉정치화로 인해 방통위 독립성 지속적으로 훼손되고 있어 이를 방지하기 위한 대안이 필요.
- 2018년 1월 국회헌법개정 특별위원회는 가칭 언론통신위원회 즉 미디어정책기구(거버넌스)는 헌법상 혹은 법률상 독립기관으로 설치하는 것이 바람직하다는 의견을 제출. 문재인 정부는 방송(언론) 통신 정책기구(가칭 언론통신위원회)는 헌법상 혹은 법률상 독립기관으로 구분될 필요를 명시하고 있음.
  "현대국가, 국가기능이 확대되면서 행정권이 비대화되자 현대 민주주의 과제는 인권보장이나 민주질서의 보호를 위해 국가권력을 통제하는 것을 목적으로 하는 새로운 행정기관을 필요로 하게 됨. 따라서 행정권의 지위를 행사자의 행정부 외에 헌법, 법률에 의해 독립적으로 조직되고 수행하는 독립행정기관에게도 부여하는 것이 요청됨.

▶ 합의제 VS 독임제? 중요한 것은 의사결정 구조방식

- 이명박 정부의 방통위는 무늬만 합의제요 독임제 위원회란 평가가 지배적. 이후에도 합의제 위원회의 장점을 살리지 못하고 10여년 동안 방통위는 지속적으로 비판의 대상이 됨.
- 합의제 위원회의 장점
  - ■ 민주적 결정과 조정을 촉진하기 위해 1인 독주체제가 아닌 다수에 의한 의사결정 구조
  - ■ 특정한 개인에게 단독으로 주어져 있는 독임제와 달리 특정 주제를 심의하고 결정하는 과정에 부문을 대표할 수 있는 사람들이 참여. 집단적으로 의사결정하고, 공동으로 책임을 지는 방식.
  - ■ 위원회의 정책결정 과정에 시민참여 매커니즘이 작동.
  - ■ 위원회 조직을 통해 시민은 정책결정 과정에 참여할 기회를 얻을 수 있고, 권한의 독점과 남용을 방지해 1인에게 집중된 권한으로 발생하는 남용문제를 방지하여 행정, 정책의 공정성을 강화시킬 수 있음.
  - ■ 대표성을 지닌 외부전문가가 위원으로 참여, 정책에 대한 정당성을 높이는 역할을 할 수 있음.
  - ■ 행정의 중립성과 정책의 안정성 책임성을 확보하는 데에도 기여하며, 시민의 책임성을 강조함으로써 건전한 시민사회의 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.
  - ■ 어떤 정책에 대한 다른 견해, 마찰 또는 갈등을 조정하고 집단적인 합의를 도출하기 위해 위원들의 집단적 결정에 의해 운영된다는 점
- 합의제위원회 조직
  - ■ 업무수행시 책임분산이 필요한 경우.
  - ■ 조직의 의사결정에 폭넓은 경험과 배경을 가진 사람들이 필요한 경우.
  - ■ 의사결정에 이해관계가 있는 집단의 대표자를 참가시켜 해당 집단의 요구사항을 반영하는 경우.
  - ■ 어느 한 개인이 조직을 이끌어 나가기 어려운 경우에 적절한 기구 형태라 할 수 있음.
- 방통위는 합의제 위원회의 장점을 제대로 살리지 못하고 오히려 역기능 노출. 여러 사람이 참여하는 과정에서 정치권의 대리자 역할을 자처해 의사결정이 지연되고, 기밀유지가 곤란하며, 정책의 집행과 효율성에 대한 책임소재가 불분명해지거나 결정에 책임지지 않는 모습을 무책임한 모습을 많이 보였기 때문에 효율적 정책결정을 통한 산업진흥을 위해 독임제적 운영이 적절하다는 의견도 있음.
- 그러나 이는 합의제 위원회의 문제라기보다는 우리사회의 정치적 갈등구조와 소통의 부재에서 이유를 찾는 것이 더 적

절해 보임. 방통위원이 전문성을 갖춘 정책 결정보다는 의사결정 과정에서 추천권자의 의중에 맞춰 정파적 태도를 보이는 경우가 많아. 소수를 중시하지 않고 다수 의견만을 채택하는 등 합의제의 취지를 살린 협치가 제대로 이뤄질 수 없었던 문제가 있었음.

- 중요한 것은 의사결정 구조 방식에 있다고 보여짐. 방송의 독립성, 공정성 공익성 보장, 시민커뮤니케이션 권리 보장이라는 특정 가치의 실현을 목표로 삼아야 하는 미디어정책기구는 효율성 보다는 독립성, 시민참여와 다수에 의한 의사결정, 갈등조정 역할 등이 우선될 수 있는 기구 형태를 선택하는 것이 더 적절해 보임.

▶ 규제와 진흥 정책 업무의 이원화로 인한 문제 개선돼야

- 방통위 설치 및 운영에 관한 법률에 의거하여 설립된 방통위는 과거 방송위원회의 방송정책 및 규제기능, 정보통신부의 통신서비스 정책과 규제기능을 총괄하던 기구에서 현재는 규제와 진흥/지원정책 분리하는 이름으로 방통위와 독임제 행정부인 과학기술정보통신부로 기능이 이원화.
- 방통위 업무가 이원화되면서 방통위 설립 목표였던 공익성 강화와 시스템 개선 일부만 방통위 영역으로 남아. "뉴미디어 사전 동의, 주파수 관리, 방송통신 발전기금 관리, 지상파방송 재송신 등 부처간 협업과제가 등장". 지상파 재송신이슈, 지상파와 유료방송 규제 이원화 , 충북방송 재허가, 망 중립성 이슈 등 부처 간 갈등 발생. 방송 통신 업무를 규제와 진흥으로 기계적 분리. 방통위, 과기부 간 업무조정 기준이 불분명하여 권한과 기능 혼재, 업무중첩, 협의조정 실패로 인한 정책결정의 지연과 혼란 초래. 그에 따른 규제 사각지대 및 지원 공백 발생. 규제 투명성 및 일관성 부재로 효율적 정책 추진을 가로 막아. 방송 산업의 진흥을 위해 독임제 부처 영역으로 이관되었던 유료방송의 경우, 종합유선방송 재허가, 홈쇼핑 승인, 유료방송 합산규제 등 오히려 규제정책 많다는 평가 있음.
- 박근혜 정부 당시, 사회적 합의와 준비과정 없이 급작스런 조직개편으로 업무가 기계적으로 분리돼 업무 및 권한 중복으로 인한 혼선으로 효율적인 정책 추진이 이뤄지지 못했음. 규제와 진흥을 구분했다고 하지만 기능분리가 제대로 이뤄지지 않은 경우와 규제와 진흥이 함께 어우러져 유관성을 갖고 정책이 추진되지 못해 문제가 발생. 이로 인해 박근혜 정부 방송통신 정부조직 개편의 불완전성에 대한 원상 회복의 필요성의 대두와 합리적 정책 추진을 위해 통합 미디어정책기구의 필요성이 적극 제기되고 있는 것임.

▶ 사업자 산업중심 정책 추진에서 정책 중심을 시민에 놓는 시민참여 강화방향으로 변화 필요.

- 방송통신정책 정책기구는 시민이 아닌 사업자, 산업중심 정책 추진을 기조로 삼고 있음. 방송통신의 공공성은 약화되고 시민(시청자/이용자) 권리 확대 정책은 뒷전으로 밀려나. 위원 구성에 있어서도 특정 성이 60%를 넘지 말아야 하며, 다양한 계층의 참여 및 운영의 투명성을 보장해야 하지만 아직까진 제대로 실현되고 못하고 있음.
- 정책목표가 모호해 정책달성 여부를 평가하기 어려운 경우도 많고, 주요 추진 정책으로 계획했다 아직 성과를 내지 못하고 있는 정책이 어떤 평가도 없이, 정책이 중단돼 추진되지 않고 묻히는 등 정책 지속성이 보장되지 않고, 제대로 된 정책 평가시스템이 부족한 실정.
- 융추위 논의 당시부터 정책 간 충돌 가능성이 있는 방송, 통신의 공공성과 기술 발전 및 산업 활성화가 공존한 정책기구로 출발하면서 정책목표가 모호하다 보니 공공성도 시민권익도 어느 하나 제대로 달성하지 못해. 시민권익을 뒤로 한 채 중점적으로 추진했던 규제완화 정책도 산업활성화에 기여하기 보다는 사업자간 이해 충돌 및 갈등조정을 제대로 하지 못해 오히려 시장교란 초래. 양 부처간 협의가 잘 안되는 등 방송통신 정책업무 이원화로 인한 비효율적 운영은 시청자 이용자 권리 침해로 이어져왔음.
- 특정정책 추진으로 인해 사업자간 이해충돌은 지속적으로 발생할 수 밖에 없음. 시민을 중심에 놓고 정책이 미칠 영향을 평가하고 추진한다면 사업자간 발생할 수 있는 갈등을 조정할 명분도 생기는 것. 공동체미디어 및 시민제작참여, 시민대의기관(시청자위원회 등)의 실효성 있는 운영, 정책결정 및 평가과정에의 참여, 미디어교육 지원 등 다양한 방식의 시민참여 방안을 발굴하여 정책화할 수 있는 미디어 거버넌스로의 재구축이 절실함.

3. 정책기구·체제 평가

- 방송, 통신 융합 시대에 정책기구의 통합 필요성이 제기된 이후 지난 10여 년 간 방송통신 정책기구는 통합과 분리를 거쳐 현재에 이르고 있음. 정책기구가 통합(방송통신위원회)과 분리(방송통신위원회와 미래창조과학부/현 과학기술정보통신부)를 거치면서 애초 방통위 출범 목적에 부합한 정책기구로서의 역할 수행 못함.
- 합의제 통합 방통위 시절에는 이명박 정부 최시중 위원장의 독단적 운영으로 합의제 정신을 구현하지 못하고 정치권력에 종속된 정책을 추진하고 있다는 비판을 받았고, 기구가 분리되고 기능이 이원화되면서는 규제와 진흥이라는 목표를 두고 기계적 분리를 하다 보니 불분명한 영역 분장으로 업무중복, 부처 간 협의 및 조정 부재로 원활한 정책 추진 안됨. 오히려 진흥 부서라는 독임제 과기부가 합산규제, 유료방송 플랫폼 및 채널 재허가 및 승인 등 규제를 더 많이 하고 있다는 비판 목소리 높아. 기존 방송통신 정책기구는 합의제도 독임제도 다 장점을 살려내지 못했다는 점에 주목할 필요 있음.

▶ 미디어정책기구(거버넌스)에 대한 기존 논의와 제안 요약

1. 통합 미디어위원회(가칭) 신설안[27]

- 방송통신위원회, 과학기술정보통신부(정보통신정책실 방송진흥정책국), 문화체육관광부(미디어정책국 내 미디어정책과, 방송영상광고과) 업무를 통합한 미디어위원회 안이 대표적.
- 과기부의 정보통신정책실 중 규제 기능이 포함된 정보통신정책과와 통신사업자, 유료방송사업자, 전파 관리 등 인허가와 규제 정책을 담당하는 방송진흥정책국을 통합함. 문체부에서는 신문과 방송영상(광고산업 진흥 포함)의 지원을 담당하는 미디어정책국 산하 미디어정책과와 방송영상광고과 업무를 이관. 미디어위원회는 합의제 위원회 형태로 방심위는 미디어위원회 내 별도의 부서로 통합.
- 신문과 광고에 대한 문체부의 지원기능이 이관되는 것은

  ① 유료방송, 통신사업자 및 인터넷사업자(포털 등)로부터의 통합 기금을 운용하여 신문과 같은 취약매체를 위한 교차지원을 수행하고[28]

  ② 포털 또는 글로벌 플랫폼 기업과 연계된 디지털뉴스 콘텐츠 생태계의 지원 정책 활성화를 목표로 함.
- 다만, 과기부 네트워크정책실의 업무 다수가 ICT 진흥업무이며 문체부의 콘텐츠정책국과 저작권국은 진흥업무로 이를 별도의 진흥부처로 개편할 수 있다는 것. 과거 박근혜 정부 문화계 블랙리스트 사건처럼 기금 지원과 같은 진흥정책은 제한된 자원의 분배라는 점에서 또 다른 형태의 규제가 될 수 있음. 이는 방송정책에서 교양 외주제작물 편성 비율 고시라는 지원 정책이 편성권을 가진 방송사에게는 규제로, 독립제작사에게는 방송사의 '권력'행사로 여겨질 수 있기 때문.
- 평가> 통합 미디어위원회는 2008년 설치 당시의 방통위 업무에 신문 및 광고에 관련된 문체부의 업무를 포괄하는 거대부처임. 2013년 방통위/미래부의 분리에 결정적이었던 통신3사와 포털을 비롯한 인터넷사업자의 거센 반발이 있을 수 있음. 신문 또한 방송을 겸영하고 있는 대형 언론사(조선, 동아, 중앙 등)에 대한 통합 규제와 교차보조를 위한 기금 조성이라는 목적에도 불구하고 규제 부처의 대상이 된다는 점에서 반발이 있을 수 있는 안으로 가장 이상적인 안이나 통합 미디어위원회의 구성이 자칫 정치적 쟁점이 될 가능성을 배제할 수 없음.

2. 문화ICT부(독임제)·미디어위원회(합의제 위원회)로 이원화 하는 안

- 통합 미디어위원회가 일부 수행하는 산업진흥과 지원업무를 현재 과기부 및 문체부의 진흥 및 지원 업무와 통합하여 문화ICT부서가 관할하도록 하는 안.

---

27 2017년 1월 19일 한국언론정보학회가 주최한 <차기 정부의 바람직한 미디어 정책 방향과 조직 개편 방안> 세미나 중 심영섭, "포용과 통합, 공공성 회복, 차기 정부의 미디어 담당 부서 개혁과 역할"에서 세 가지 안을 발표. 이전 여러 토론회, 세미나에서 논의되었던 미디어 정부조직 개편안을 정리하여 세 가지 안으로 제시하고 있다고 볼 수 있음.

28 중앙방송의 지역방송 지원(결합판매), 전국신문과 지역신문의 분리된 기금 지원과 달리 네델란드, 노르웨이, 오스트리아 등의 신문지원 제도는 TV-유료방송-유무선통신사 등 매체 간 교차보조를 수행하고 있음.

- 통합 미디어위원회 신설안과의 차이점은 지상파, PP, 유료방송플랫폼에 관련된 인허가와 규제 기능, 심의기능은 합의제로 운영되는 미디어위원회로 집중, 나머지 미디어와 콘텐츠의 진흥업무는 독임제인 문화ICT부서로 구분하자는 것.
- 현행 방통위의 업무 중 방송기반국의 방송기반총괄과(콘텐츠 교류협력, 보편적시청권, 방송대상 등), 규제 및 진흥을 위한 독립적인 조사 기능을 수행하는 미디어다양성정책과(시장경쟁, 시청점유율, 매체이용행태 등 조사와 미디어다양성위원회 운영 등), 지역미디어(시청자미디어 지원 포함)를 문화ICT부로 이관하고 나머지 방통위 업무는 그대로 유지하되 과기부의 PP 및 유료방송 플랫폼 관련 업무와 심의 업무를 통합하자는 것.
- 이 안은 미디어위원회는 방송에 관련된 인허가와 규제만을 담당하기 때문에 통신사업자, 인터넷사업자 및 전파관리 등의 업무는 진흥과 지원을 담당하는 문화ICT부로 이관한다는 단점이 있음. 다만 신문 진흥정책의 경우 규제기관인 미디어위원회가 관할하는 특징이 있는데, 이는 별도의 신문지원제도가 있는 국가의 경우, 문화콘텐츠정책을 담당하는 부서가 아닌 미디어규제기관이 신문 지원정책을 통합 수행하는 모델을 따른 것임.
- 평가> 미디어위원회와 문화ICT 부서로 이원화 하는 것은 규제를 담당하는 합의제 기구와 산업 진흥과 지원을 담당하는 문화ICT부서로 명확하게 구분되는 특징이 있음. 그러나 통신사업자의 유료방송만을 규제한다는 것은 미디어 시장 경쟁과 융합에 발맞추지 못하는 반쪽 규제. 또한 신문 진흥을 규제부처가 담당하는 이유가 단순한 해외 사례의 모델이 아니라 다양한 미디어사업자로부터의 기금 조성과 디지털 뉴스 생태계의 지원에 있다고 보면, 방송에만 집중된 미디어위원회가 기금을 징수하고 운영할 권한이 없으며 디지털뉴스 생태계에 대한 현재와 같은 방임 기조가 그대로 유지될 것으로 신문사업자의 반발 예상됨. 현재 규제와 진흥업무로 이원화되어 있어 바람직하지 못해 통합되어야 한다는 평가가 다수인 형태에서 기구 이원화 안은 기존의 문제점을 답습할 가능성이 커 보인다는 문제 있음.

3. 방송통신위원회 확대 개편안

- 가장 가장 소극적인 규제체제 개편안은 방송통신위원회의 확대 개편안.
- 상임위원 수를 7인 내외로 늘린 합의제위원회 형태로 방송통신위원회와 과학기술정보통신부의 방송진흥정책국, 정보보호네트워크정책과, 통신정책과, 정보통신정책과의 업무 영역을 통합하는 것이 주요 내용.
- 이는 지상파, PP, 유료방송 플랫폼 관련 인허가 및 규제 업무에 정보통신정책실 정보통신정책과의 ICT 관련 규제업무 일부와 통신 및 인터넷사업자에 대한 규제 업무를 통합 수행. 또한, 인터넷 사업자와 통신사업자에 대한 규제 권한을 현재의 방통위가 이양 받는다는 점에서 2008년 방송통신위원회의 설치 당시와 유사한 업무를 수행하게 되는 것임. 신문 진흥 정책은 계속 문체부가, 방송통신 주파수 할당, 망사업자 규제 등 전파 관리 업무도 과기부가 계속 담당하게 된다는 것.
- 평가> 신문 진흥 정책의 현 상태 유지, 주파수 할당 및 망 사업자 규제라는 중요 규제 업무가 진흥을 명분으로 하는 부처에 남게 되는 문제가 있음. 통신사업자의 반발을 약화시킬 수 있으나 망사업이 아닌 ICT 관련 규제 권한을 합의제 기구로 이관한다는 점에서 여전히 정치적 쟁점이 될 가능성이 높음.

4. 방송통신심의위원회의 위상과 권한

위 세안의 공통점은 방송통신 심의기능을 미디어위원회에 통합하여, ① 미디어위원회 내 별도의 부서로 방송통신심의위원회, ② 방통위 내 방송통신심의국 등 모두 산하 부처로 두는 안을 제시하고 있다는 점.

- 방심위는 2008년 방통위 설치법 제정 당시 내용 심의기구는 정부로부터 독립적이어야 한다는 이유로 대통령 소속 방통위와 분리해 별도의 민간 독립기구로 설치. 이후 법원에서 방심위는 민간기구가 아닌 공권력 행사의 주체인 국가행정기관으로 인정. 방송의 독립성을 보장한다는 명분으로 민간 독립기구라는 외피를 둘렀으나 실제로 자율성과 독립성 보장을 위한 제도적 장치는 부족. 미디어위원회든 방통위 산하 부처로 내용심의기구를 두는 것이 적절한 지, 산하부처로 두려면 어떤 조건을 구비해야 하는 지, 자율성과 독립성을 보장받기 위해서는 어떤 모습이어야 하는지 논의가 필요.
- 미디어 거버넌스가 완벽한 기구 형태를 갖기는 쉽지 않다. 위에 제안된 세 안 중 하나가 선택해야 할 최선의 조직 모델이라 볼수는 없을 것임. 그러나 이런 논의들이 제대로 된 사회적 논의기구 없이 학회, 방통위 등 파편적으로 이뤄지고 있는 것은 문제. 대표적인 것이 2020년 3월 11일 방통위가 발표한 중장기 제도개선안. 시민들은 미디어정책 기능을 통합한 미디어위원회 신설을 가장 이상적으로 생각하고 최소한 방송통신 정책 기능을 일원화 해야 한다는 주장을 하고 있음에도 방통위 중장기 제도개선안에는 그런 의지가 전혀 반영되어 있지 않은 소극적 개선안에 머물러. 그마저도 환영받지 못하고 있음.

- 과거 방송개혁위원회, 방송통신융합추진위원회라는 범사회적 논의기구를 통해 방송통신 거버넌스를 출범시켰으나 박근혜 정부는 사회적 논의 없이 창조경제 활성화를 내세우며 규제와 진흥 영역으로 방송통신 기구를 분리. 그 결과 방송통신 정책 추진이 제대로 진행되지 못하고 신규서비스에 대한 정책도 부재하며 미디어 공공성은 약회되고 시청자 이용자 권리는 퇴보되고, 사업자간 경쟁만이 격화돼 있기 때문에 미디어생태계를 재구축해야 하는 중요한 시기에 놓여 있음. 미디어 거버넌스 논의가 박근혜 정부를 답습해서는 안될 것임.

4. 요약 및 제안

▶ **미래 미디어정책기구(거버넌스) 재구축을 위한 범사회적 논의기구 구성 시급.**

- 방통위는 규모에 비해 방대한 업무영역을 담당하고 있는 과기부, 문화부에서 미디어 정책은 주목받지 못하는 작은 부분에 그치고 있음. 미디어의 공공성 강화, 시민커뮤니케이션 권리 보장 보다는 사업자 규제완화, 산업 활성화를 위한 진흥, 지원 정책에 대한 관심이 더 높음. IP기반 플랫폼의 독점적 기능이 심화되고 해외 미디어플랫폼의 영향력은 갈수록 커지고 있으며 시민은 미디어의 소비자이자 생산자로서 기능할 수 있는 환경이 열려 있는 등 미디어환경 급변하고 있음. 기본권 차원에서 시민의 소통 권리, 커뮤니케이션권리 보장 및 강화가 정책의 주요 목표로 제기되고 있음.
- 우리는 사회적 합의를 중시하는 시대에 살고 있음. 다양한 사회문제 해결을 위해서는 기존의 폐쇄적인 관료제보다는 시민의 참여를 중시하는 참여적 거버넌스를 통해 해결하려는 것이 추세. 미래 미디어정책기구는 지속적인 의사소통과 협력으로 문제를 입체적으로 인식하고 새로운 아이디어를 발굴해 정책화 할 수 있어야 한다는 필요성이 더욱 커지고 있음. 소통권리를 기본권으로 인정하고 미디어 정책에서 이의 실현을 위해서는 시민의 참여를 보장하고 다양한 사람의 의견을 모아낼 수 있는 합의제 형태의 거버넌스의 필요성이 더 강하게 요구되고 있다고 보여짐.
- 방송의 독립성을 보장하고 미디어의 공공성 보장 및 시민의 커뮤니케이션 권리 보장을 위한 미래 미디어정책기구 및 미디어 생태계 재구축을 위한 사회적 논의가 하루 속히 이뤄질 수 있어야 함. 미래 미디어정책 기구 구성을 위한 범사회적 논의 기구인 미디어개혁 위원회의 빠른 구성을 제안함.

Ⅱ.
미디어위원회 내 '이용자커뮤니케이션국(가)' 설치의건

1. 과제의 중요성

- 한국사회에서 시청자는 일방향의 수용자 관점으로만 존재하지 않음. 김대중 정부 시절 사회적 합의기구였던 방송개혁위원회는 시청자주권에 많은 관심을 기울였고 그 내용을 법에 담았음. 그 결과, '시청자'는 "방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여"(<방송법> 제3조)할 수 있을 뿐 아니라, 법정기구인 시청자위원회를 통해 '방송편성 및 방송프로그램에 관한 의견제시·시정요구 권한'(<방송법> 제87조 및 제88조)이 주어지기도 했음. 방송정책을 수립하는 데에도 시청자·이용자들의 의견을 반영해야 함.
- 하지만 시청자·이용자들의 의견은 방송정책을 결정함에 있어서 요식행위로 받아들였던 게 사실임. 미디어환경의 변화와 시대의 요구에 따라 미디어 그리고 시청자·이용자에 대한 인식의 전환이 필요함. 한 공동체 내 시민들의 커뮤니케이션 권리를 중심으로 미디어사업자 그리고 국가·시민의 책무를 재설정해야함.

2. 쟁점사안

▶ **시청자·이용자의 이분법적 규정과 그에 따른 정부조직부처**

- 현행 <방송법>은 시청자를 방송콘텐츠에 대한 이용자로 규정. 이것은 '유료방송(케이블·위성방송)' 약관 변경 시 "이용자에게 통지하여야 한다"는 법조문(<방송법> 제77조)과 인식론적인 차이가 있음. IPTV법 내에서도 대체적으로 '이용자'라는 표현이 사용되는 게 현실임. 방송콘텐츠를 나르는 서비스(플랫폼 사업자들이 제공하는)를 이용하는 자와 명확히 구분하고 있는 셈. 이 같은 이분법적 낡은 구분이 현재적 시점에서 유효한가 고민해볼 필요가 있음.
- 문제는 정부조직 또한 '이분법'적 사고에 맞춰 운영되고 있다는 사실임. 그러다보니 이용자에 대해서는 '권리' 중심이 아닌 '보호'해야 하는 존재로 "이용자보호과"라는 명의 부서가 가능했던 것임. 하지만 그 구분은 현재 모호해진 측면이 큼.

▶ **각 정부부처의 이용자 담당 부처의 업무 분산**

- 사회 공동체'구성원(시민)'으로서 커뮤니케이션 권리의 관점에서 정부조직개편을 염두에 둘 수밖에 없음. 현재는 각 정부부처의 시청자-이용자 담당 업무가 분산돼 있음. 방송통신위원회의 경우, 법정기구인 시청자권익보호위원회를 두고 있으나 해당 담당 부처는 방송정책국의 지역미디어정책과임. 해당 과에서는 '시청자미디어재단', '미디어교육 정책', '시청자권익보호제도' 등의 업무도 담당하고 있는데, 부처명만 놓고 보면 정확한 업무를 이해하기 힘듦.
- 반면, 이용자정책국-이용자보호과에서는 "이용자정책총괄과", "개인정보보호윤리과", "이용자보호과" 등 이용자정책을 전반적으로 다루고 있음. 이 같이 흩어져 있는 구조에서는 시청자·이용자와 상시적으로 소통하며 정책을 마련하기 어려움. 타 정부부처 역시 유사한 처지임.

- 박근혜 정부 출범과 함께 '진흥업무'를 분리 주장에 따라 신설, 현재까지 유지되고 있는 과학기술정보통신부(전 미래창조과학부) 역시 '정보통신정책관' 등을 비롯한 여러 부서들에 시청자·이용자 대면 등 유사업무들이 쪼개져 있는 것을 확인할 수 있음. 문화체육관광부에서는 시청자-이용자 복지 관련 부처를 찾아보기 어려움.
- 방송통신위원회의 '이용자보호과'와 '미디어다양성정책과'를 중심으로 시청자 불만사항 처리 및 방송통신 이용자 보호에 관한 사항, 보편적시청권 보장에 관한 사항, 개인정보보호위원회와 연계해 '개인정보보호 및 침해조사', '행정예고에 따른 국민의견수렴 사항', '정보공개책임관 담당', '시청자위원회 지원' 등을 총괄할 독립부처 신설을 고려해볼 필요가 있음. 그로 인해 미디어정책을 수립하는 데 있어서 시청자-이용자들에 미치는 영향과 의견을 수렴할 수 있을 것이라 판단됨.

▶ **'젠더'담당관은 별도의 독립기구 필요성 제기**

- 국가인권위원회는 2019년 2월, "방송과 관련된 정책결정과정에 여성과 남성이 평등하게 참여할 수 있도록 방송통신위원회 및 방송통신심의위원회 위원과 공영방송사 이사 임명 시 특정 성이 10분의 6을 초과하지 않도록 관련 법령 개정", "방송평가 항목에 양성평등 항목을 신설하여 방송사 간부직의 성별 비율을 평가하고 방송사의 양성평등 실천 노력에 대하여 추가 점수를 부여하는 등 방송사 스스로 양성평등 수준을 평가해보고 부족한 점을 보완해 갈 수 있도록 방송평가 항목을 개선" 등의 권고를 내림.
- 방송통신위원회는 <양성평등기본법>에 따라 양성평등 정책 책임관이 지정돼 있기는 하지만 전문성이 담보되지 못할 뿐 아니라, 부처 자체의 낮은 성평등 의식으로 인해 전혀 개선된 모습을 보여주지 못하고 있음. '성평등' 감독 권한을 가진 조직이 필요함. 다만, KBS성평등센터와 유사하게 독립된 조직으로 구성할 것인지 여부는 추가 논의돼야 할 사항임.

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 방송사(유료방송 포함)의 재허가·재승인 시 △방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, △방송프로그램의 기획·편성 및 제작계획의 적절성, △지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성, △조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, △재정 및 기술적 능력, △방송발전을 위한 지원계획, △기타 사업수행에 필요한 사항 등에 대해 시청자 의견을 공개적으로 청취하고 반영 여부를 공표(<방송법> 10조)하도록 하고 있음. 방통위는 그 밖에도 정책들을 추진함에 있어서 공청회 및 토론회 개최 시 '시청자 몫'으로 배분해 왔음. 하지만 현재의 구조로는 시청자들의 의견이 반영되기는 쉽지 않음. 설사 반영이 됐다고 하더라도 어떤 부분이 어떻게 수렴된 것인지 확인조차 어려움. 방송통신위원회와 과학기술정보통신부, 문화체육관광부로 쪼개져 있는 '미디어' 관련 부서들을 하나의 조직으로 묶을 필요가 있음. 그 후, 시청자·이용자들의 정당한 요구가 요식행위로 배척되지 않기 위한 논의가 필요함.

4. 향후 전망

- 방송과 통신은 공동체와 그를 구성하는 시민으로서의 시청자·이용자 없이는 존재할 수 없음. 기술과 시대의 변화 속에 미디어환경 또한 급변하고 있음. 하지만 정부조직은 여전히 과거의 사고 틀에 얽매여 있는 실정임.
- 커뮤니케이션 권리는 국가와 미디어사업자, 시민의 개별적인 책무를 두고 있음. 정부는 각 주체들이 커뮤니케이션 권리와 그에 따른 책무를 다할 수 있도록 그에 걸맞은 조직형태로 개편될 필요가 있음. 특히, 공동체의 커뮤니케이션이 원활히 이뤄지기 위해서는 소통이 필수적인 덕목이라 할 수 있음. 그에 걸맞은 전문성을 갖춘 독립 부처에 대한 논의가 곧바로 착수돼야 함.

Ⅲ.
방송통신심의위원회 개편

1. 과제의 중요성

- 이명박, 박근혜 정부 시기 방송통신심의위원회는 수많은 시민사회단체로부터 정권의 방송장악 도구라는 비판을 받아왔음. 방송 뿐만 아니라 통신심의 역시 과도한 규제로 표현의 자유를 위축시킨다는 위헌성 시비가 있었음. 정권교체 이후 새로 구성된 4기 방심위는 아마도 과거의 비판자들로부터는 비교적 무난한 평가를 받을 테지만, 반대편(수구 야당과 그 지지자들)은 4기 방심위야 말로 편향적이라고 공격하며 미래통합당은 21대 총선에서 방심위 폐지를 공약하기도 했음. 표현의 자유와 그 한계에 대한 진지한 성찰, 그리고 그 범위를 일탈한 커뮤니케이션 행위자의 책임에 대한 사회적 합의는 매우 어려워 보임. 정권에 따라 달라지는 불공정 논란, 평가자의 정치적 성향에 따라 갈리는 극단적 평가로부터 벗어나 방심위가 우리 사회에서 제 역할을 다하기 위한 개편방안을 모색해야 할 때임.

2. 쟁점사안

▶ 기관의 성격

- 2008년 방통위 설치법 제정 당시 내용 심의기구는 정부로부터 독립적이어야 한다는 이유로 대통령 소속 방통위와 분리해 별도의 민간 독립기구로 설치되었으나, 이후 법원에서 방심위는 민간기구가 아닌 '공권력 행사의 주체인 국가행정기관'임이 인정되었음.
- 방송의 독립성을 보장한다는 명분으로 민간 독립기구라는 외피를 둘렀으나, 실제로 자율성과 독립성 보장을 위한 제도적 장치는 부족했다고 평가될 수 있음. 명실상부한 민간기구로서 운영되도록 제도를 정비해야 할지, 행정기관 성격의 불가피성을 전제하고 내용규제 체제를 재설계할지 여부에 대해 논의가 필요함.

▶ 심의 결정의 독립성, 공정성, 다양성

- 방심위가 출범 초기에 얻은 '6대3 위원회', '자판기 위원회'라는 별명은 여야 6대3의 편파적 추천구조에 기인함. 애초에 정권 또는 정치권으로부터 자유로울 수 없는 운명이었음. 6대3의 편파성을 5대4나 7대6으로 완화하면 심의가 공정하고 독립적으로 이루어질 수 있을 거라는 막연한 기대를 품을 수도 있겠으나, 실제로 추천권을 행사하는 정치권의 입장에서는 판세가 아슬아슬할수록 더욱 전투적인 선수를 투입하려는 유혹에서 벗어나기 어려울 공산이 큼.
- 방심위가 정치권의 이해관계를 대변하는 정쟁의 장으로 변질될 가능성을 원천적으로 차단하기 위해서는 정치권의 일방적 추천권 행사를 배제하는 방법 밖에는 없음. 여야 정당이 합의하여 추천한 복수의 후보 중에서 위촉권자가 인사권을 행사하게 하거나, 추천 과정에서 비토권을 행사하게 하는 등의 방안을 고려할 수 있을 것임. 또는 사법부에 추천권을 부여하는 방안, 학계·시민단체·현업인단체에서 추천된 인물들에 대해서도 일정한 배분이 고려될 수 있고, 성별과 연령, 지역대표성의 안배도 필요함. 중요한 것은 심의위원 구성이 보다 다양해져야 한다는 것이고, 추천권자의 눈치를 보지 않는

위촉절차가 필요하다는 것임. 최소한 현행과 같이 정파적으로 몫을 배분해 정당에게 일방적이고 직접적인 인사권을 행사할 수 있도록 해서는 안됨.

▶ 방송의 공정성 심의 문제

- '방송 내용의 공정성 보장'은 법률이 규정한 방심위 설치 목적임. 그러나 과거 '공정성'을 구실 삼아 정치심의를 남발했던 방심위는 방송 공정성 심의를 폐지하라는 비판을 여러 차례 받았음.
- 현행 방송심의규정 제9조(공정성) 제1항은 "방송은 진실을 왜곡하지 아니하여야 한다."이고 제2항은 "방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 공정성과 균형성을 유지하여야 하고 관련 당사자의 의견을 균형있게 반영하여야 한다."임. 1항의 진실 추구(왜곡 금지)가 내용이자 본질이라면 2항의 균형적 반영은 형식에 해당한다고 할 수 있음. 그런데 실제 공정성 심의 안건에 적용되는 조항은 대부분 2항이며 1항만 적용된 사례는 극히 드물다는 점에서 방심위 '심의 과정'(관행)의 한계가 노정됨. 방심위의 심의가 형식에 집착하면서 정작 중요한 진실 추구 여부에 대한 본질적 평가에 소홀함과 안일함이 있었다고 평가할 수 있음. 특히 2항을 방송 분량의 기계적 균형성 여부로 해석하는 경향에 대해서도 냉정한 평가와 성찰이 있어야 함.
- 공정성 심의 자체에 대한 그동안의 수많은 비판에도 불구하고, "방송은 공정해야 한다"는 방송법 자체를 부정할 수 없다면 심의기준에서 공정성 항목을 완전히 삭제하는 것은 현실적으로 어려울 것임. 다만 공정성을 구성하는 개념에 대해 '진실성'을 핵심으로 재구성하고, '균형성'에 대해 양적 균형이 아닌 질적 균형임을 명시하고, 정부 정책 비판 보도는 제외하는 방식으로 심의규정을 개정하는 등의 노력은 당장 시작할 수 있는 개혁과제임.

▶ 통신심의 대상으로서의 불법정보에 대한 범위 적정성

- 현행 통신심의의 근거인 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7(불법정보의 유통금지)는 2002년 「전기통신사업법」 제53조(불온통신의 단속)이 위헌 결정된 이후 대체입법으로 신설된 조항임.
- 불법정보의 유형을 11가지로 나열하여 과거 '공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해치는 내용'보다는 구체화되었지만, 여전히 제9호 '그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보'는 너무나 광범위하고 자의적·편의적 해석이 가능함. 법률에서 모든 불법정보의 유형을 나열할 수 없다고는 하나, 국민이 보기에 어떤 정보가 금지되는지 대강의 예측이 가능하도록 보다 명확하고 구체적으로 나열하는 것이 바람직함.
- 「정보통신에 관한 심의규정」 역시 범죄를 목적·예비·음모·교사·방조·조장·미화하는 정보로 나열했을 뿐 어떤 범죄와 어떤 법률 위반이 삭제 대상인지 알려주지 않고 있음. 동 규정에서 심의의 기본원칙 1번으로 명시한 '최소규제의 원칙'이 무색함. 법률 개정 이전에 방심위 자체 의결로써 가능한 심의규정 개정이 즉각 논의될 필요가 있음.

▶ '허위조작정보'관련 심의항목

- '가짜뉴스' 또는 '허위조작정보' 무엇이라 부르든, 이를 어떻게 규제 내지는 극복할 수 있을지에 대해 사회적 관심이 높고 논쟁이 진행 중임. 2015년 메르스가 미군의 실험이라는 등의 괴담을 삭제 결정했을 때와 마찬가지로 2020년 코로나19 관련 '허위조작정보' 삭제에 대해 방심위 안팎에서 비판의 목소리가 높음. 앞으로 허위조작정보 극복을 위한 사회적 논의가 계속되어야 하겠지만, 방심위가 삭제 근거로 삼는 정보통신에 관한 심의규정 제8조3호카목 "사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용"의 불명확성에 대해서는 반드시 개선이 필요함.
- 단지 허위이기 때문이 아니라 그 허위가 어떤 사회적 해악을 끼치는지에 따라 각각 삭제근거가 마련되어야 함. 방심위가 5.18 북한군 개입설을 '사회혼란' 조항이 아닌 '역사왜곡' 조항을 적용하듯, 이를테면 감염병 관련 허위정보에 대해서는 '국민 건강 또는 안전 보호'를 위해, 그 밖에 선거 관련, 공무집행방해 관련 등등 각각 명확한 규제근거를 신설해야 함. 단지 막연하게 사회적 혼란이 우려된다는 이유로 게시물을 삭제하는 현행 규정은 표현의 자유와 민주주의를 위협하는 흉기를 방치하는 것과 같음.

3. 관계부처/기관 대응 평가

- 2017년 대선 전후 수많은 미디어 관련 정부조직개편안들 중에는 방심위를 방통위에 흡수통합하자는 의견이 있었음. 만약 미디어 통합기구를 합의제 조직이 아닌 독임제 정부부처로 둔다면 심의기구를 흡수통합한다는 발상은 동의를 얻기 어려울 테지만, 무소속 합의제 독립기구 성격의 미디어위원회를 설치한다면 심의기구를 굳이 다시 별도의 기구로 둘 명분이 빈약한 측면이 있음.
- 다만 통합 미디어위원회에서 내용심의 기능을 포괄하는 시나리오가 현실화되기 위해서는 현행 대통령 직속 방통위원회를 국가인권위원회와 같은 무소속 기구로 개편할 필요가 있고, 직원의 신분 관련 고려 또한 필요함. 1963년 최초로 방송윤리위원회가 설립된 이래, 그리고 1995년 정보통신윤리위원회가 설립된 이래, 방송과 통신 내용 심의 업무를 공무원들이 수행한 적은 없었기 때문임.

4. 향후 전망

- 심의제도와 방심위의 조직에 대한 개편 논의는 방통위 개편 논의와 별개로 이루어질 수 없을 것임. 단지 조직을 떼어 붙이는 차원의 논의가 아니라, 정권과 정치권으로부터 독립된 미디어 거버넌스와 규제시스템을 설계할 수 있는 방안과 이를 위해 현실적으로 고려해야 할 문제들이 무엇인지 충분한 논의가 선행되어야 함. 밀실에서 논의해 정부조직개편안을 전격 공개하는 것이 아니라 미디어개혁위원회라는 사회적 논의기구의 구성이 시급함.

Ⅳ. 미디어노동

1. 과제의 중요성

넷플릭스 유튜브 포털사이트 등이 방송·콘텐트를 이용·유통·생산하는 주요 플랫폼으로 자리 잡고 있음. 기존 레거시미디어와 지역미디어는 존재 자체의 위기를 맞닥뜨리고 있으며, 한국의 유료방송플랫폼은 독과점이 심화되고 있음. 이같이 미디어 이용 행태부터 콘텐트생산양식, 자본의 이합집산까지 미디어를 둘러싼 모든 것이 변화하고 모든 것에 대한 구조

변화와 생존전략을 정부, 국회, 시장, 시민사회에서 논의하는 상황.

그렇지만 카메라와 바이라인 뒤에 숨겨진 '미디어노동'에 대해 우리 사회는 실상을 파악하지도, 문제를 해결하지도 못함. 미디어 콘텐트를 생산, 유통하는 노동자들과 방송통신플랫폼을 유지 관리하는 노동은 '비용절감' '입사조건의 차이'라는 명분과 논리, 그간의 관행으로 갑질과 착취의 대상이 돼 옴. 정부, 국회, 시장 그리고 노동현장 안에서도 철저히 차별받고 배제돼 왔음. '근로계약의 도급계약화'를 대표하는 사업장으로 초장시간 노동과 저임금이 횡행하고 산업재해가 은폐돼 온 것이 바로 미디어노동 현장임.

방송작가와 스태프들이 노동조합을 결성하고(전국언론노동조합 방송작가지부, 더불어사는 희망연대노동조합 방송스태프지부), 故 이한빛 PD 등의 죽음 이후 한빛미디어노동인권센터가 설립돼 다양한 활동을 벌이는 등 미디어노동에 대한 사회적 관심이 높아졌고 미디어노동 현장에 대한 개선 요구가 높아지고 있음. 정부는 2017년 8월 故 박환성 김광일 PD의 사망사고를 계기로 5개 부처 합동회의를 진행했으나 미디어노동 현장의 근본적 문제는 전혀 개선되지 않고 있음. 이는 故 이재학 PD 사망사건에서도 재확인됨. 제도적 측면에서, 운동적 측면에서 여전히 '실태조사'와 '검토' 수준에 머물러 있는 것이 현실. 지속가능한 미디어생태계를 위해서는 지속가능한 미디어노동이 있어야 함. 정부는 미디어노동의 고질적 문제를 바로잡고 지속가능한 미디어노동환경을 구축하기 위한 사회적 논의에 나서야 함.

2. 쟁점사안

▶ 차별, 갑질, 불평등의 미디어노동

방송현장의 수많은 비정규직, 프리랜서 노동자들은 무계약, 부당한 계약속에서 차별, 갑질 (직장내 괴롭힘)에 노출되어 있음. 권위적인 조직문화와 일상적 인권침해의 관행 속에서 비정규직, 프리랜서 노동자들은 수많은 불평등 상황에 놓여짐.

실제로는 방송사나 제작사의 지시를 받으며 종속적으로 일하면서도 '프리랜서'라는 이유로 권리를 인정받지 못함. 회사 내 근로자처럼 일하다가도 정당한 권리를 주장하면 '당신은 우리 회사 직원이 아니니 어떤 책임도 질 수 없다'고 발뺌하는 경우가 많음.

CJB청주방송 故이재학 피디의 경우 14년 동안 수많은 프로그램을 연출하고 청주방송 내부의 여러 일들을 하다 동료들의 처우 개선을 요구했다는 이유로 부당해고 됨. 청주지법에 근로자 지위 확인소송을 했으나 회사의 위법 행위, 위증 등의 방해로 1심에서 패소한 후 절망하여 스스로 목숨을 끊었음.

내부 행사 진행과 다수의 프로그램을 맡아온 아나운서가 대전MBC의 채용 성차별(남성은 정규직, 여성은 비정규직-프리랜서) 문제를 제기함. 이후 개편에서 프로그램을 맡지 못하게 됨. 2020년 6월 국가인권위원회는 유○○ 아나운서의 문제 제기가 정당하다고 인정, 정규직 채용 권고함.

대구MBC에서 비정규직 노동자들이 2019년 1월 노동조합 결성(전국언론노동조합 대구MBC비정규직다온분회). 행정, 자막CG, 영상편집, 주조정실 MD 등의 업무를 담당하며 2~22년 동안 일해 옴. 조합원 12명은 회사의 일방적 바우처 전환 계획 폐기, 노동조건 개선을 위한 교섭 등을 요구하며 피켓팅 및 증언대회 등을 진행함. 투쟁 끝에 바우처 전환 계획은 폐기됐고, 최근 2020년 7월 노동조건 개선을 위한 논의 틀이 만들어졌음.

CJB청주방송, 대구MBC, 대전MBC의 예에서 보듯 방송사 비정규직 노동자들은 저임금, 장시간 노동, 갑질, 차별 등 부당하고 불평등한 환경에 노출되어 있음.

▶ 방송사 안팎 '무권리의 노동'… 문제해결의 출발은 '근로계약 체결'

미디어노동 중 방송제작현장의 최대 문제는 '근로계약의 도급 / 파견계약화'라고 할 수 있을 것임. 방송사와 제작사는 방송사 정규직과 함께 레귤러 프로그램을 제작하는 엔지니어와 작가부터 드라마 제작 현장의 조명, 음향, 무대 스태프까지 방송제작과 관련한 노동자 대다수와 프리랜서 계약, 도급계약을 체결하거나 파견업체를 통해 간접적으로 고용을 함.

방송사 안이든 밖이든 이 같은 특수고용, 간접고용 방식의 기형적 고용구조 때문에 초장시간 노동, 저임금-열정노동이 유

발되고, 과로와 산재가 발생함. 미디어비정규직 노동자 중에서도 특히 비율이 높을 것으로 추정되는 '프리랜서'의 경우 노동시간에 대한 권리(노동시간 규제)가 전혀 없음. 드라마제작 현장의 경우 노동자들의 요구가 '하루 12시간 노동, 12시간 휴식'일 정도.

방송사와 제작사가 근로계약을 회피함으로써 심각한 문제가 발생함. 인하우스(in-house)에서는 프리랜서, 파견, 2년 계약직 노동자의 열악한 노동조건과 차별, 고용불안이 심각함. 드라마 제작 현장에서는 턴키계약이나 개별도급계약으로 노동자로서 기본적인 권리가 애초에 보장되지 않음. 방송사와 제작사는 노동자들의 '노동자성'을 인정하지 않고, '사용자책임'을 지지 않기 때문에 노동자들은 권리 없는 노동을 해야 함. '노조 할 권리'가 박탈되는 것도 심각한 문제라고 할 수 있을 것.

미디어노동을 둘러싼 제반 문제를 해결하는 출발점은 바로 그간 특수고용/간접고용해 온 미디어노동을 정상적인 '근로계약'으로 전환하는 것. 근로계약 도입을 위해 2019년 시작한 4자협의체(방송사+제작사+언론노조+희망연대노조) 논의가 미디어노동 현장의 관점에서 진행되어야 함.

구체적으로 살펴보면 파견 등 간접고용, 상시지속업무를 맡아온 프리랜서에 대해서는 직접고용 정규직화 원칙으로 정규직화 논의를 진행해야 함. 드라마 제작의 경우에는 개별근로계약을 통해 노동자성을 인정함과 동시에 현장노동자와 함께 적정노동시간을 고려한 제작기간을 산출해야 함. 안전하고 평등한 미디어현장을 위해 제작단위별로 노사간담회, 교육을 시행하는 것 또한 적극적으로 추진해야 함.

▶ 지속가능한 미디어노동, 방송콘텐트 제작환경 구축

레거시 미디어의 위기 심화, SBS를 제외한 모든 방송사들(지상파, 종편 포함)이 적자가 심해지고 있으며 앞으로 더욱 확대될 것임. 공영방송은 수신료 액수 및 지급 범위의 확대를 요구하거나, 정부 차원의 전방위적 지원 확대를 요구하고 SBS를 비롯한 민영방송 역시 지원 확대를 요구하는 상황. 그러나 수신료 인상은 1980년대 후반 노태우 정권 하에서 KBS에 대한 반발 여론이 거세지며 수신료 납부 거부 운동이 퍼지자, 한국전력공사의 전기 요금을 통한 합산 징수가 고착화되며 30년 넘게 인상 시도 자체가 쉽지 않은 상황이 되었음. 수신료 인상을 위해서는 방송사 역시 자신들의 공영성을 증명하기 위한 시도와 구조 개혁이 뒤따라야 하나, 이에 대해서는 방송국 모두가 대답을 회피. 결국 가장 만만한 '제작비 감축'이 계속 진행될 것으로 보임.

제작비 감축을 위해 상시업무의 비정규직 고용, 프리랜서 계약 등을 통해 최저임금, 장시간 노동을 기반으로 인건비를 대폭 축소할 것임. 이를 위해 방송사는 제작비 감축을 위한 정당성을 설파할 것인데, 이에 맞서는 방송현장의 다양한 주체, 운동, 실천 그리고 이 운동에 대한 사회적 지지를 만들어야 함. 저임금, 불안정한 구조로 지탱하는 방송 산업이 더 이상 지속 불가능하다는 점을 폭로하고 노동인권에 기반한 방송 콘텐트 제작 환경을 구축해야 함.

'지속가능한 미디어노동'이라는 관점과 기조로 시급한 과제부터 중장기 과제를 동시에 풀어나가야 함. 당장 정부는 방송사 재허가 심사시 비정규직 노동자 현황과 노동조건 등에 대한 기준을 강화하고, 지속가능한 미디어노동환경 구축과 고용구조 개선을 위한 사회적 대화를 추진해야 함. 방송사 및 제작사는 방송현장에서 일하는 사람들의 노동자성을 인정하고, 모든 노동자에게 고용보험을 적용하면서 노동자들이 근로기준법, 노동조합법 등 노동법의 기본권을 보장받을 수 있도록 우선 조치해야 함.

그리고 이와 동시에 정부와 방송사, 제작사는 상시지속업무를 하는 모든 노동자에 대한 직접고용 계획을 마련하고, '차별없는 정규직화'를 위해 노사대화를 통해 노동조건과 근무환경 개선에 나서야 함. 이밖에도 정규직화 전 고용안정 방안, 비정규직 노동자 운용방안, 전문직종 재교육 프로그램, 건강하게 일할 권리, 노동시간 단축, 해고되지 않을 권리, 노동자로서 다양한 권리 등을 위한 노사대화와 사회적 논의를 시작해야 함.

3. 관계부처/기관 대응 평가

2017년 정부는 5개 부처 (문화체육관광부, 공정거래위원회, 과학기술정보통신부, 방송통신위원회, 고용노동부) 합동으로 미디어노동의 실태를 조사하고 대안을 마련하겠다고 밝혔음. 그러나 3년여가 흐른 지금 문제의 근본해법에 대한 접근에 이르지 못하고 있음. 2018년에 이미 부처 합동으로 방송 외주거래 실태조사와 노동환경 실태조사를 실시했음에도 후속 조치를 하지 않고 있음. '독립창작자 인권선언'(2018년 11월)이라는 면피성 행사만 진행했음. 전체적인 과정에서 컨트롤타워의 부재 (칸막이 한계), 부처 간 떠넘기기 문제 또한 확인됨.

방송통신 분야에서 각각 규제와 진흥을 맡은 방통위와 과기정통부 또한 한계를 여실히 드러냄. 방통위가 미디어노동 의제와 관련해 제도 개선을 한 것은 '방송평가 규칙 변경'(상해 및 여행자보험 가입 여부와 상생협의체 운영 여부를 방송평가에 반영, 2018년 12월)에 불과함. 과기정통부는 방송사-제작사 간 공정거래를 위한 '방송프로그램 제작지원 사업수행지침'(2018년 2월) 개정만 진행했음.

노동부는 드라마 제작현장에 대해 근로감독을 실시했고 (2018년 3~4월, 2019년 4~6월), 외주제작사를 대상으로 근로조건 자율개선 사업을 벌이고 (2017년 12월), '드라마 제작 현장 근로환경 가이드라인'을 제작·배포했으나 (2018년 2월) '노동권'관점에 미달하고 현장에서는 실효성이 없다는 평가가 많음. 공정위는 2018년 12월 방송 분야 표준하도급계약서를 개정하고 부처 합동 사업에 이름만 걸친 수준.

문체부는 총 4종 (외주, 작가, 스태프, 대중문화예술인)의 방송 분야 계약서를 제작, 홍보하며 큰 성과로 내 놓음. 그러나 현장에서는 방송사·제작사가 자의적으로 계약서 내용을 변경하는 일이 잦고 (이면 계약서 횡행), 독소조항이 많이 포함되어 있음. 예를 들어, 제작사나 방송사 경영상의 이익에 반하는 행동을 하면 안 된다는 조항 등은 폭넓게 해석될 수 있고 권리를 침해할 수 있음. 또한 계약서가 현실에서 강제력을 가지고 있지 않기 때문에 내용과 적용에 있어서 현실화 하기 위한 고민이 필요함.

콘텐츠 진흥원 산하의 공정상생센터는 방송현장에서 일어나는 불공정 행위에 대한 상담, 제보를 통해 고충 처리. 하지만 제대로 된 조사를 통해 문제를 해결하고 근본적인 구조를 바꿔나가기 위한 고민보다는 서로간의 (갑을간의) 합의를 종용하는 방식으로 봉합처리하려는 경향이 강함.

4. 향후 전망

이미 지상파 방송 3사는 코로나19로 인한 광고 수익 감소를 이유로 일률적으로 제작비를 삭감했으며, 이 여파는 방송 노동자에게 직간접적인 영향 미칠 것으로 보임.

또한 2000년대 이후 이미 지역 경제 기반이 점차 악화되며 지역 광고의 급감과 함께 만성적인 재정 위기에 시달리는 지역 방송사들은 방송사의 형태 (공영, 민영)와 상관없이 기초/광역지자체와의 공동 행사의 위탁을 통한 수익 마련에 급급하며, 서울에 본사를 둔 방송사 보다 훨씬 심하게 노동을 통제하는 행태를 보이고 있음. 그러나 코로나19의 장기화로 인한 지역 행사의 연달은 취소가 진행되고 있는 상황이며, 이는 지역 방송사로 하여금 더더욱 인건비 긴축의 정당성을 확보하는 동시에 미디어 노동자의 노동권 보장에 대한 회피 수단으로 이용될 가능성이 높음.

이러한 상황에서 넷플릭스·왓챠플레이를 비롯한 OTT 서비스, 네이버나 카카오, 아프리카 등을 비롯한 온라인 기반 미디어 그룹의 영향력은 더욱 거세지고 있는 것은 분명함. 그러나 이들이 제작하는 드라마는 규제나 관리망의 사각지대에 놓여 있음. 방송 노동 전반의 권리 향상이 전제되지 않은 채 시장만 커진다면, 2019년 초 문제가 된 넷플릭스 <킹덤>에 참여하던 스태프들의 연이은 사망사건을 비롯한 문제는 계속 발생할 수 밖에 없으며 미디어 노동의 문제는 지속적으로 불거질 것임.

미디어개혁 시민네트워크

참여단체

더불어사는희망연대노동조합, 동북마을미디어네트워크, 매체비평우리스스로, 미디어공공성포럼, 미디어기독연대, 민주사회를 위한 변호사모임 미디어언론위원회, 민주언론시민연합, 강원민주언론시민연합, 경남민주언론시민연합, 경기민주언론시민연합, 광주전남민주언론시민연합, 대전충남민주언론시민연합, 부산민주언론시민연합, 전북민주언론시민연합, 충북민주언론시민연합, 새언론포럼, 서울마을미디어네트워크, 언론개혁시민연대, 언론소비자주권행동, 자유언론실천재단, 전국미디어센터협의회, 전국언론노동조합, 전북지역마을공동체미디어활성화네트워크, 참교육을 위한 전국학부모회, 한국기독교교회협의회 언론위원회, 한빛미디어노동인권센터, 한국언론정보학회, 한국여성민우회, 한국인터넷기자협회, 한국PD연합회, 표현의자유공대위 (31개단체_가나다 순)

공동대표

강혜란 한국여성민우회 공동대표,
김서중 민주언론시민연합 대표,
오정훈 전국언론노동조합 위원장,
최성주 언론개혁시민연대 공동대표

운영지원팀

김동찬(언론연대),
박장준(희망연대노조),
이봉우(민언련),
조영수·최정기(언론노조)

2019. 02.11.
2019.04. 24.
언론시민단체
정책담당자 및 대표자
6차례 사전 모임 진행

2019. 05. 09.
(가)미디어개혁시민네트워크
제안 간담회 개최

2019. 05. 30.
미디어개혁 사회적 논의기구 및
시민네트워크 제안 토론회 개최
'시민 미디어커뮤니케이션 주권
실현'에 대한 공감대 형성
총괄적인 미디어개혁 필요성 제기

2019 07. 09.
정책위원회 구성을 위한
준비모임 개최. 정책위원회
구성 및 운영 방안 논의

2019. 07. 11.
준비위원회 전체회의 개최. 출범
준비 및 주요 사업계획 논의

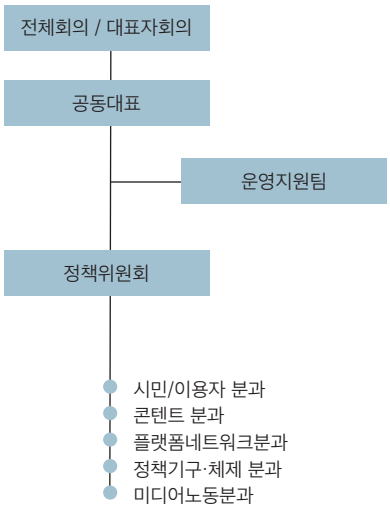
2019. 07. 23.
미디어개혁시민네트워크'
발족 기자회견 개최

정책위원회

위원장 김서중(민주언론시민연합 대표)

분과장 임동욱(시민·이용자분과/NCCK 언론위원), 정수영(콘텐트분과/민주언론시민연합 정책위원), 김동원(플랫폼·네트워크분과/전국언론노동조합 전문위원), 노영란(정책기구·체제분과/매체비평우리스스로 사무국장)

정책위원 권순택(언론연대), 권혁률(미디어기독연대), 김동찬(언론연대), 김수정(미디어공공성포럼), 김준희(언론노조), 도형래(인기협), 박장준(희망연대노조), 백재웅(언론노조), 봉미선(자유언론실천연대), 서명준(언소주), 손지원(오픈넷), 송덕호(마을미디어네트워크), 송현준(언론노조), 이강혁(민변), 이봉우(민언련), 이준희(인터넷기자협회), 이채훈(PD연합회), 임순혜(미디어기독연대), 전규찬(언론연대), 조영수(언론노조), 진재연(한빛센터), 채수현(언론연대), 채애리(민변), 채영길(민언련), 최용문(민변), 최유리(언론노조), 허경(미디어센터협의회), 황호완(가재울라디오) _가나다 순



미디어개혁시민네트워크 발족 기자회견 개최

- 네트워크 구성 경과 및 출범 취지 보고, 향후 활동 방향 공표
- 시민사회의 관심과 참여 제안
- 미디어개혁을 위한 사회적 논의 기구 설치 공개 촉구
- 경과보고, 공동대표단 발언, 기자회견문 낭독, 질의응답 진행

※ 출범 기자회견 전, 대표자회의 진행(운영체계 및 주요 사업계획 확정, 공동대표단/정책위원장 선임 등)

미래를 위한 미디어 정책, 모두를 위한 커뮤니케이션 권리'

2019 미디어정책컨퍼런스

시간	내용
10:00	개회식 [개회사] 정연우 민주언론시민연합 상임대표 최성주 언론개혁시민연대 공동대표 [축 사] 허 욱 방송통신위원회 상임위원
10:20	**세션1 : 시민의 커뮤니케이션 권리 확장(총론 발표)** 사회. 임동욱 광주대 교수, 시민/이용자 분과장 발표. 채영길 한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수 토론. 오병일 진보네트워크센터 대표, 한 선 호남대 신문방송학과 교수
13:00	**세션2 : 미디어개혁을 위한 사회적 논의기구의 필요성** 사회. 오정훈 전국언론노동조합 위원장 발표. 강혜란 한국여성민우회 공동대표 토론. - 극동대학교 언론홍보학과 김형일 교수 - 서울마을미디어네트워크 송덕호 운영위원장 - 대전충남민주언론시민연합 이기동 사무국장 - 더불어민주당 안정상 방송정보통신수석전문위원 - 방송통신위원회 양한열 방송정책국장 - 문화체육관광부 박태영 미디어정책국장
15:20	**세션3 : 분과별 개혁 과제 발표** 사회. 김서중 정책위원회 의장 (성공회대학교 신문방송학과 교수) 발표. - 플랫폼/네트워크 : 김동원 분과장 (언론노조 정책자문위원) - 콘텐트 : 정수영 분과장(민언련 정책위원) - 규제체제 : 노영란 분과장 (매체비평우리스스로 사무국장) 종합토론. 플로어 질의 응답
17:00	폐 회

1. 활동 목표

- 미디어개혁을 위한 정부 차원의 사회적 논의 기구 설치 촉구
- 사회적 논의 기구(가칭 '미디어개혁국민위원회')에서 다뤄야 할 미디어개혁 의제 설정 및 제안
- 시민 미디어커뮤니케이션 주권 실현을 위한 시민사회, 시민들과의 소통과 협력 증진

2. 사업 방향

- 통신대기업, 글로벌미디어자본 등 사업자 주도의 미디어산업 재편에 공동 대응
- 시장화, 상업화에 맞선 법률제도 개선 등 정책적 개입과 함께, 시민 미디어커뮤니케이션 주권 실현을 위한 시민사회, 시민들과의 소통과 협력 활동 병행해, 제도 개선 및 언론·미디어 현장의 변화(저널리즘 혁신)를 추동함

3. 정책위원회 구성 및 활동 돌입

- 정책위원회 1차 회의 : 7월 23일(화)
  1차 회의에서 정책위원회 구성 및 운영 계획, 논의 기조 설정하고 향후 의제별 심화 토론, 분과 구성 등 본격적인 활동 돌입 / 이후 분과별로 회의 운영

4. '미래를 위한 미디어 정책, 모두를 위한 커뮤니케이션 권리' 2019 미디어정책컨퍼런스_ 자료집 다운로드 [https://vo.la/lA8Ge]

- 일시 : 2019년 11월 12일(화) 오전 10시~오후 5시
  장소 : 한국프레스센터 19층 기자회견장
  주최 : 미디어개혁시민네트워크

<미디어개혁시민네트워크 출범 기자회견문>

미디어 위기의 시대, 미디어 개혁을 위한 사회적 논의를 시작하자!

미디어개혁시민네트워크의 공식 출범을 앞두고 우리는 어제 두 가지 소식을 접했다. 하나는 우리 국민들의 미디어에 대한 신뢰도가 지속적으로 하락하고 있다는 공영방송사의 조사 결과였고, 다른 하나는 이효성 방송통신위원회 위원장의 사의 표명이었다. 둘 다 최근 우리 미디어 상황에 비추어 의미하는 바가 작지 않다.

시민들의 뉴스에 대한 신뢰도는 최하위 수준이라는 조사에 이어, 미디어에 대한 신뢰도가 연속해서 낮아졌다는 것은 미디어에 대한 '신뢰의 위기'가 가중되고 있음을 뜻한다.

방송통신정책을 총괄하는 정부 부처의 장이 사임의 변을 통해 "한국 방송통신 정책이 바로 서려면 반드시 바로 잡아야 할 것이 있다"면서 "한 정부 내에서 방송과 통신 업무를 두 부처에서 분장하는 어불성설의 일을 반드시 바꿔야 한다"고 강조한 대목은 시사하는 바가 크다. 방송통신 정부조직 개편 논의가 어제 오늘의 일은 아니지만, 이효성 위원장의 지적은 현 정부의 미디어정책 기조에 대한 스스로의 평가라고 볼 수 있다. 현재 체계의 방통위가 할 수 있는 일은 매우 제한적이라는 것인데, 그 자체로 '정책의 위기'를 의미한다. 정책의 위기와 신뢰의 위기는 언론·미디어 운동과 시민사회가 미디어개혁을 위한 사회적 논의를 촉구하는 주요한 배경이기도 하다.

오늘 날 미디어가 위기에 처했다고 규정할 수 있는 근거는 다양하다. 당장 눈앞에는 정치적 이해관계에 따라 허구한 날 공영방송을 뒤흔드는데 혈안이 된 정치권이 있다. 공영방송의 정치적 독립이라는 과제를 더 이상 미뤄서는 안 된다는 것을 방증하는 사례다. 또 통신대기업의 지역케이블방송 인수합병이 추진 중이다. 이를 단지 시장의 흐름, 혁신 성장으로 두고 봐야 하는가. 케이블방송이 담당하던 지역 고용창출과 지역정보전달 기능 등 지역성은 어떻게 할 것인지 명확한 규정이 필요하다. 통합방송법 논의는 현재 OTT 규제와 진흥책을 중심으로 진행 중이다. 마치 유행을 좇는 듯 여러 토론회와 포럼이 성행이다. 현재 OTT서비스의 선도 축은 규제 바깥의 글로벌 미디어기업이다.

레거시미디어 또는 기간미디어라고 부르는 전통미디어가 처한 위기도 심각하다. 지상파방송, 신문 등 활자매체, 지역언론에게 부여된 고유한 역할이 위기를 맞이하고 있다. 더디기만 한 저널리즘 혁신과 일부 족벌언론의 반(反)저널리즘은 신뢰의 위기를 재촉하고, 여기에다 재원의 위기가 결합돼 전통미디어의 지속가능성을 위협하고 있다. 혐오와 차별을 조장하는 이른바 '가짜뉴스'의 활개는 진짜 저널리즘의 자기 역할을 촉구하고 있다. 건설기업들의 언론사 소유 확대와 독립성 침해 사례도 눈 여겨봐야 할 대목이다. 네이버는 모바일 뉴스서비스에서 지역언론을 지워버렸는데, 이는 플랫폼사업자가 기존 미디어를 어떻게 평가하는지 극명하게 보여준다. 지역언론, 공동체미디어 활성화는 계획에만 들어있고 현장에서 찾아보기는 어렵다.

문제는 위와 같은 현상과 문제를 논하는데 있어 '시민'을 찾기 어렵다는데 있다. 미디어산업의 시

장화, 사유화는 '발 빠르게 변화하는 미디어환경'이라는 상용구 아래 말 그대로 빠르게 확산됐지만, 공공성과 시민 참여, 권리는 날이 갈수록 쪼그라들고 있다. 영향력을 확대하는 OTT와 IPTV 사업자들에게 이용자, 시민이 요구할 수 있는 권리는 어디에도 존재하지 않는다.

과연 현행 미디어관련 법과 제도는 전통 미디어와 새로운 미디어 서비스에 대한 시민의 참여와 권리를 제대로 보장하고 있는가? 정부의 미디어정책은 이에 대한 답을 내놓아야 한다. 이를 위해서는 현재의 미디어 체계에 대한 분류와 규제 체계 전반을 점검하고 이에 따른 공적 책무와 진흥책을 새롭게 수립하는 대전환이 필요하다. 무엇보다도 사업자 차원의 이해조정과 정치권에 종속된 논의를 넘어 오늘 날 요구되는 미디어공공성의 실현 가치에 바탕을 둔 사회적 논의가 필요하다.

우리는 이 가치를 '시민 미디어커뮤니케이션 주권 실현'으로 부르고자 한다. 민주주의의 토대를 이루는 미디어의 공적 기능을 재정립하는 과정에서 가장 중요한 것은 시민을 미디어 소비자, 수용자라는 수동적인 틀에 가두지 않고 '주체'로 호명하는 일이다.

미디어개혁시민네트워크는 오늘 정부에 '(가칭) 미디어개혁국민위원회'의 조속한 설치를 공개 촉구한다. 미디어 공공영역의 축소가 민주적 여론 형성 기능의 약화로 이어지지 않도록, 미디어산업만 살아남고 시민은 사라지는 일이 없게끔, 가짜뉴스의 시대, 진짜 미디어의 새로운 내일을 찾기 위한 사회적 공론화에 착수하자. 방송개혁국민위원회와 통합방송법 제정 20년, 미디어법 개악 10년으로 대표되는 낡은 규제 체계와 제도를 혁신하는 과정은 결코 만만치 않을 것이다. 언론·미디어분야 공약 이행률 0%라는 초라한 성적표를 내던지고 미디어정책의 새로운 이정표를 세우는 일에 나서야 한다.

미디어개혁시민네트워크는 오늘 출범과 함께 '(가칭)미디어개혁국민위원회'의 조속한 설치를 강력히 촉구하면서, 거기서 다뤄야 할 의제들은 무엇인지, 미디어운동, 시민사회, 현업언론인, 각계 전문가들과 머리를 맞대고자 한다. 시민들이 바라는 미디어개혁 요구와 의견은 무엇인지 끊임없이 소통하고 참여 방안을 모색하려고 한다. 더 늦기 전에 미디어개혁에 나서자. 사회적 논의를 시작하자.

2019년 7월 23일

미디어개혁시민네트워크

매체비평우리스스로, 미디어공공성포럼, 미디어기독연대, 민주사회를 위한 변호사모임 미디어언론위원회, 민주언론시민연합, 강원민주언론시민연합, 경남민주언론시민연합, 경기민주언론시민연합, 광주전남민주언론시민연합, 대전충남민주언론시민연합, 부산민주언론시민연합, 전북민주언론시민연합, 충북민주언론시민연합, 언론개혁시민연대, 언론소비자주권행동, 자유언론실천재단, 전국미디어센터협의회, 전국언론노동조합, 한국언론정보학회, 한국여성민우회, 한국PD연합회, 희망연대노조, NCCK언론위원회, 표현의자유공대위

미디어개혁시민네트워크
미디어 정책 보고서