

A media policy for the future,
Communication rights for everyone

2019 미디어정책컨퍼런스

미래를 위한 미디어 정책, 모두를 위한 커뮤니케이션 권리

11월 12일(화)
오전 10시

세션1 시민의 커뮤니케이션 권리 확장 (총론 발표)
세션2 미디어개혁을 위한 사회적 논의기구의 필요성
세션3 분과별 개혁 과제 발표

프레스센터 19층
기자회견장

빠르게 변화하는 미디어환경에 맞춰 정책과 규제 틀을 혁신해야 한다는 목소리가 높지만 정작 미디어 이용의 주체인 시민의 권리에 주목하는 논의는 찾아보기 어렵습니다. 이번 컨퍼런스가 미디어개혁을 위한 사회적 논의를 필요성을 확인하고, 새로운 미디어환경에서 시민의 권리를 확장하는 토론의 장이 되길 기대합니다.

미디어개혁시민네트워크 더불어사는희망연대노동조합, 동북마을미디어네트워크, 매체비평우리소로, 미디어공공성포럼, 미디어기독연대, 민주사회를 위한 변호사모임, 미디어언론위원회, 민주언론시민연합, 강원민주언론시민연합, 경남민주언론시민연합, 경기민주언론시민연합, 광주전남민주언론시민연합, 대전충남민주언론시민연합, 부산민주언론시민연합, 전북민주언론시민연합, 충북민주언론시민연합, 서울마을미디어네트워크, 언론개혁시민연대, 언론서비스주권행동, 자유언론실천재단, 전국미디어센터협의회, 전국언론노동조합, 전북지역마을공동체미디어활성화네트워크, 참교육을 위한 전국학부모회, 표현의자유광대위, 한국기독교교회협의회 언론위원회, 한국언론정보학회, 한국여성민우회, 한국인터넷기자협회, 한국PD연합회(29개단체)

미래를 위한 미디어 정책, 모두를 위한 커뮤니케이션 권리

2019 미디어정책컨퍼런스

일시 : 2019년 11월 12일(화) 오전 10시~오후 6시

장소 : 한국프레스센터 19층 기자회견장

주최 : 미디어개혁시민네트워크

시 간	내 용
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) - 콘텐츠 : 정수영 분과장(민언련 정책위원) - 규제체제 : 노영란 분과장(매체비평우리스스로 사무국장) [종합토론] 플로어 질의 응답
17:00	폐 회

목 차

세션 1

[발표] 채영길 한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수

05

[토론]

- 오병일 진보네트워크센터 대표
- 한 선 호남대 신문방송학과 교수

세션 2

[발표] 강혜란 한국여성민우회 공동대표

31

[토론]

- 극동대학교 언론홍보학과 김형일 교수
- 서울마을미디어네트워크 송덕호 운영위원장
- 대전충남민주언론시민연합 이기동 사무국장
- 더불어민주당 안정상 방송정보통신수석전문위원
- 방송통신위원회 양한열 방송정책국장
- 문화체육관광부 박태영 미디어정책국장

세션 3

[발표]

- 플랫폼/네트워크 : 김동원 분과장(언론노조 정책자문위원) 47
- 콘텐츠 : 정수영 분과장(민언련 정책위원) 67
- 규제체제 : 노영란 분과장(매체비평우리스스로 사무국장) 75

[종합토론]

세션 1 발표문

미디어개혁을 위한 새로운 패러다임: 커뮤니케이션 권리와 자유의 확장

채영길 한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수 / 민연련 정책위원

미디어개혁을 위한 새로운 패러다임: 커뮤니케이션 권리와 자유의 확장

채영길¹⁾

이 글의 목적은 우리가 당면한 시급한 과제인 미디어개혁을 주장하기 위해 그것이 어떠한 의미와 원리를 기초로 하여 수행되어야 하는지를 논의하는 데 있다.

I. 사회의 자연화

바람이 불면 나무는 흔들리는 것으로 그치지만 나비는 앉지 못하고 파도는 쉼 없이 바위를 때린다. 바람은 완전한 획일적인 적용이라는 절대적 권위를 자연으로부터 부여받았기에 적어도 그 영향 아래에 있는 모든 생명은 그 권위를 거부할 어떠한 명분과 기회조차도 박탈당한다. 하지만 자연의 그러한 권위와 영향의 무차별성과 통일성은 부분적으로만 진실이다. 실제 바람의 영향은 절대적이지 않으며 오히려 반대로 상대성을 특징으로 한다. 그리고 그러한 상대적인 연쇄작용의 본질적 성격은 차별적이다.

자연과 사회의 기원적 차이에도 불구하고 그 둘의 본질적 성격은 완전히 단절되어 있지는 않다. 오히려 오늘날 사회는 자연에 가깝다고 표현하는 것이 더 정확하다. 은유로서가 아니라 비교로서 사회는 이제 자연과 유사한 방식으로 조직된다. 자유에 의한 평등의 소멸을 특징으로 하는 사회의 자연화로 개인과 공동체는 아이러니하게 모두를 평등하게 부자유한 자연상태로 추락시키고 있다.

바람은 나무의 가지와 잎을 흔들으로써 씨앗을 퍼뜨려 나무의 생명 확산을 가능하게 한다. 하지만, 이러한 생산성과 종족의 보존을 가능하게 하는 바람이 나비에게는 훨씬 폭력적으로 다가간다. 바람은 나비로 하여금 착지를 불가능하게 함으로써 쉼과 양식의 조달 기회를 박탈한다. 바람은 이러한 생명 추구의 기회를 불평등하게 배분할 뿐만 아니라 분노와 증오, 혐오, 억울함의 표현 방식과 기회 역시 차별적으로 적용시킨다. 바람에 의해 일어나는 바다의 분노는 바위를 때림으로서 표현되고 흰 거품의 연쇄를 일으키면서 가시

1) chaeyounggil@gmail.com. 한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부. 민연련 정책위원. <언론과 사회> 편집위원.

적으로 공격하지만, 바위는 오로지 그것을 견뎌냄으로서 표현하지 못한채 잠식되고 있을 뿐이다. 무위로 사라지는 견뎌냄의 표현만이 유일한 주장일 경우에 그 바위의 고유 형체는 파도에 의해 조금씩 깎여 나간다. 결국 그 바위는 파도의 때림으로 그 공고해 보이던 존재가 서서히 그러나 분명히 소멸되어 간다. 이러한 자연현상의 무차별적이고 획일적인 적용은 그 영향 아래 놓인 모든 형상들을 불평등하게 차별한다.

자연은 사회의 비유이고 바람은 미디어를 포함한 사회의 조직, 제도, 이념, 체계, 즉 그것의 구조이며 나무, 나비, 파도, 바람은 그 체계를 (재)구성하는 행위자들이다. 견고하던 것들의 패러다임이 쇠퇴하고 흐름거리미 마치 견고하던 것들의 본질이었던 것처럼 오해하게 만들고, 기존에 공유하였던 가치와 신념은 해체되고 공통성의 상실로 인한 불안감과 위기감이 유령처럼, 나와 공동체 위를 떠돌아 다니는 Post의 시대들에 우리는 처해 있다.

아이러니 하게도 이 포스트Post- 시대는 레트로Retro-의 시대이기도 하다(지그문트 바우만, 2018)²⁾. 쇠퇴하고 흐름거리며 불안한 상태의 극복을 과거에서 찾으려고 하는 반동적(Reactory) 시대로의 회귀 현상이 만연한 시대로 접어 들고 있는 것이다. 이는 미래를 과거로 대체하려는 것인 동시에 진보하는 사회상태를 자연상태로 되돌리려는 자기보호적 반응³⁾이다. 자연상태로의 회귀로 우리 사회는 “부족 공동체 모형의 부흥, 비문화적이고 문화에 면역된 요인에 의한 원초적/ 본래적 자아 개념으로 회귀” 하고자 하는 현상이 곳곳에서 발현되는 이유이다. 원초적 자연으로의 쇠퇴 현상, 그래서 이 탈주의 시대는 억압적이면서 동시에 불시에 표출되는 긴장 상태를 만들어 낸다.

이러한 급진적 변화는 일순간에 만들어지지 않았다. 지난 30여년간 진전된 사회의 자연화는 분별없는 자유에 의한 평등의 지속적이고 체계적인 소멸 과정이었다. 80년대 이후 확대된 불평등의 폭발적 자유화는 모든 개인과 공동체에 불어 닥쳤고 소수의 생명만을 더욱 부유하고 자유롭게 만들면서 다수를 결핍상태로 몰아 넣었다. 그 결과 약육강식, 강자독점이라는 자연적 질서가 사회에 정착하게 되었다. 연쇄적으로 일어나고 있는 전체주

2) Bauman, Z. (2018). 레트로토피아. 정일준 역. 아르떼.

3) 공익성, 공공성, 참여성, 민주 등 근대에 발명된 언어에 대한 노스텔지어로 그 당시의 정책으로 복귀하려는 시도들 역시 과거 회귀적일 수 있음을 주의해야 한다. 그 이유는 신자유주의에 의해서든 시장자본주의의 피할 수 없는 자기 모순이든 근대의 급진적 의식과 언어는 정치경제적 요인에 의해 이미 훼손되었기 때문이다. 훼손되기 이전의 정책 상태로 되돌리는 것은 이미 불가능할 뿐 아니라 바람직하지 않을 수도 있다. 지난 30년간 변화한 정치와 경제, 그리고 문화적 상태의 변화를 부정하는 것이기 때문이다. 미디어 정책에서 공공성의 회복이 과거 회귀적 패러다임의 부활이어서는 안되는 이유이기도 하다. 그러한 요구에 우리는 적극적으로 반대하여야 하며 논리와 대안 방식을 사회적으로 발굴해야 하는 어려움에 직면해 있다.

의적인 각종 혐오와 증오의 바람은 소수자들과 가난한 자들을 공격하고 이들을 사회 주변으로 몰아 내며 혐오받는 이들의 정체성도 마모시키고 종국에는 사회로부터 소멸시킨다. 이는 정확히 사회적 상태가 자연적인 원초적 상태로 퇴보한 현실이다. 다만 사회로부터의 소멸은 실존적인 사라짐이어서 죽음이라는 자연상태의 그것보다 더욱 냉혹하고 잔인하다. 그 이유는 **사회적인 소멸은 육체적 죽음이 아니라 목소리의 무의미성, 가시성의 사라짐, 즉, 존재의 투명성으로 인해 영혼을 매 순간 잠식하기 때문이다**⁴⁾.

한 존재 또는 하나의 집단을 사회로부터 투명하게 하면서 그와 그녀의 영혼을 잠식하게 할 수 있게 하는 조건은 한 순간의 바람처럼 일어나지 않았다. 오히려 지난 30년간 이 바람은 한국 사회뿐 아니라 시장자본주의와 대의민주주의를 실현하는 대다수 국가들의 정치, 경제, 문화 등 모든 측면에 지속적으로 불어 왔었다고 할 수 있다. 먼저 정치사회의 자연화 현상을 살펴보자.

II. 완전 소외: 목소리의 박탈

빈자들의 사회학자라고 불리는 메튜 데스몬드(Matthew Desmond, 2016)는 그의 책 <쫓겨난 사람들>⁵⁾을 1인칭 문화기술지 방식으로 서술하였다. 미국 위스콘신주의 최대도시인 밀워키의 빈곤층의 거주와 삶의 참담함을 너무도 진실에 가까우리만치 전하고 있어 차라리 외면하고 싶을 정도이다. 한국 빈민촌 연구의 한 획을 그은 사회학자인 고은 선생은 이 책을 “가난으로 쓴 사회학적 산문시”라고 칭송하기도 했다. 그런데 그에게 거리의 사회학자라는 명성을 안겨준 이 책을 발표하고 강연을 할 때마다 그가 매번 받는 질문이 있었다. “그걸(그들의 빈곤한 생의 모습들) 보았을 때 기분이 어땠어요?” 그리고 “어떻게 그런 식으로 접근했나요?”라는 질문이다. 빈곤의 삶에 대한 그의 놀라우리만치 열정적인 연구에 대한 경외감에 나온 질문이겠지만 저자는 “나는 이와는 다른 더 시급한 대화를 하고 싶다. ‘나’는 중요하지 않다. 여러분이 이 책을 이야기할 때는 세리나와 토빈을, 알린과 조리를, 리레인과 스콧·팸을, 크리스털과 바네타를, 당신이 살고 있는 도시 어딘가에서 한 가족이 막 퇴거를 당했고, 이들의 세간이 길거리에 높이 쌓여 있다는 사실을 먼저 이야기했으면 한다”(p. 451)라고 밝히고 있다.

빈곤은 모든 소외된 사람들과 공동체가 최종적으로 도달하는 공통된 삶의 상태이다. 저

4) 소설가 성석제의 <투명인간> (창비, 2014)은 사회의 자연화 과정에서 개인이 가족과 공동체로부터 어떻게 사회‘안’으로 ‘추방’되어 보이지 않는 존재로 소멸되는지를 명징하게 보여준다.

5) Desmond, M. (2016). The Evicted. 황성원 역. 동녘.

자는 그러한 빈자들의 삶을 사회학자의 시선이 아닌 그들의 시선으로 담아내려 하였으나 - 그것도 존경할 만한 연구 윤리의식과 사회학적 전문가의 분석을 바탕으로 - 결국 그 시선은 그의 시선이자 빈자들의 목소리를 매개한 관점이라는 사실에는 변함이 없다. 책을 덮는 순간 우리에게서 매튜 데스몬드와 ‘그의’ 글과 목소리만 남게 되며 ‘쫓겨난 자들’의 자리에 ‘그’가 들어서게 된다. 저자의 독자와 학생 및 동료들은 그런 그의 윤리와 전문성을 경외하며 그가 ‘발견’하고 논의한 것들의 ‘함의’들을 밝히고자 한다. 빈자들이 발견하고 그 발견에서 좌절하는 것들이 무엇인지는 알려지지 않고 사라진다. 그가 책의 마지막에서 밝힌 우려는 바로 그것이다.

그의 글이 빈곤과 차별에 대한 이야기인 동시에 ‘목소리’에 대한 것과 연관됨을 분명히 한 것이다. 빈곤이 결핍하는 것들 중에서 사회적으로 심대한 영향을 주는 것은 목소리의 결핍임을 그는 알고 있다. 정치사회에서 목소리는 정치의 도구이자 시작이기 때문이다 6)7). ‘쫓겨난 사람들’은 스스로 대표하지 못한다는 사실과 연구학자로서 그가 고작 할 수 있는 말은 “그걸 믿어도 된다” (p.450) 정도라는 것이다. 이는 오늘날 형식화된 민주정치의 언어와 유사하다. 우리는 그들을 만나지도 듣지도 못하지만 ‘믿어도 되겠지’라는 정치인과 언론 및 미디어의 안도감에 의존한다. 그래서 빈자들은 우리 앞에서 있는 것처럼 보이지만 실제로는 우리로부터 투명할 뿐이며, 오로지 사회가 인정한 대리자 - 학자, 기자, 관료, 그리고 의심되지만 정치인 등 -의 선택과 결정에 의해서만 드러날 뿐인 것처럼 보인다.

실제로, 소득의 70% 이상을 임대료와 공과금을 내는 데 지출하는 가정이 25% 이상이며 수백만명이 임대료를 내지 못해 퇴거당한다. 이 정도면 인구의 절대 다수가 주거 불안 시민이라고 할 수도 있었지만 중산층 혹은 중상계층의 엘리트들에게 그들은 보이지 않았다. 그동안 언론과 사회는 일자리와 의료보험과 교육과 관련해 수많은 보도와 정책을 양산했으나 임대료와 공과금이 빈곤층에 얼마나 직접적이고 심대한 문제인지는 거의 알려지지 않았다. 그 이유는 이 문제들이 덜 심각해서가 아니라 언론과 사회의 엘리트들 누구도 그 문제를 알지 못했기 때문이다. 이러한 문제의 공백 상태는 빈곤을 양산하는 경제적 상태, 빈곤한 자들을 대표하지 못하는 정치적 상태, 빈곤에 대해 스스로 말하지

6) Fanon, F. (2010). The Wretched of the Earth. 남경태 역. 그린비.

7) 프란츠 파농의 60년대 제국주의와 식민 상태에 대한 고발을 우리는 60여년이 지난 지금 다시 확인할 필요가 있다. 과거 강자에 의해 쫓겨난 식민시대는 80년대 이후 선진 자본주의 국가의 도시에서 재현되고 있기 때문이다. 외부 식민지가 국가내 내부 식민지로 대체되고 있는 상황이 증대하고 있으며 식민지 시민들의 정치 사회는 정복된 상태라는 점에서 도시 빈자들의 정치 사회와 본질적으로 유사하다.

못하는 사회적 상태를 낳는 구조적 결함이 있음을 증명한다. 그리고 이들의 실제 퇴거의 사회경제적 맥락과 퇴거와 강제 이주에 의한 박탈감의 현실은 외부에 거의 알려지지 않는 구조적 문제가 있다. 즉, 이러한 공백상태의 지속에서 우리는 **박탈된 자들의 목소리의 박탈은 순환하는 박탈이라는 사회경제적 구조의 필요조건임을** 확인할 수 있어야 한다.

실제로, **사회경제적 문제와 그것을 양산하고 그것을 은폐하는 구조적 고리들은** 우리나라에서도 도처에 있다. 홈리스의 문제와 도시빈민 비주택 거주지 문제 - 일반적으로 쪽방이나 고시방 거주지 - 는 일상적이지만 추상적이고 모호한 상태로 우리에게 알려져 있을 뿐이다. 예를 들면, 홈리스나 빈곤층이 거주하는 고시원, 여인숙, 찜질방 등은 ‘비주택’으로 분류되어 주거 시설로 제도적으로 포함되어 있지 않다. 소방시설은 비거주 시설 기준이며 화재로 소실되고 사망해도 건물주의 책임은 제한적이다. 빈자의 죽음에는 죽은자의 책임만 있을 뿐이다. 주거하고 있지만 주거로 인정하지 않는 것이어서 주거민도 없는 투명한 주거민만 존재한다. 그리고 우리가 이 비주택에 거주하는 홈리스나 빈곤층에 대해 알 수 있는 경우는 고시원 화재와 같은 참사나 홈리스에 대한 사회적 관심을 제고하는 캠페인을 통해서일 뿐이다. 이들의 권리를 주장하는 정치와 이들이 스스로를 대표하는 정치사회는 어디에도 없다. 조문영(2019)⁸⁾은 철거민, 복지수급자, 장애인, 노점상, 쪽방촌 등 빈곤에 의해 사회밖으로 내몰린 사람들에 대한 조사 및 교육 프로젝트에서 “**평범한 일상을 살던 사람들이 민주적이고 합리적인 국가 시스템을 통해 뿌리 뽑히는 국가 폭력도 현재 진행형**”임을 우리 사회 곳곳에서 발견한다. (p. 12). 즉, 그녀와 그녀의 학생들이 모든 빈자들을 구성하는 ‘시민’들로부터 발견한 것은 그들을 체계적으로 배제하며 대표하지 못하는 국가와 정치 사회이다.

III. 권리보장 없는 민주주의의 자유로운 확장

이처럼 오늘날 정치사회는 ‘권리보장 없는 민주주의Democracy without rights’를 유지하기 위한 정치관료들이 일반 국민들을 체계적으로 배제하며 자유주의와 민주주의가 갈라서는 상황을 맞이하고 있다 (Mounk, 2018)⁹⁾. 권리보장 없는 민주주의는 비민주적 자유주의나 반자유적 민주주의와 같이 자유나 평등을 훼손시키는 방식으로 소수만을 위한 정치사회가 다수를 배제하거나 다수의 변형을 통해 - 예를 들면, 프리카리아트Precariat와 도시난민Urban refugee 등 - 민주주의를 형식화하는 정치사회이다. 그리고, 나는 오

8) 조문영. (2019). 우리는 가난을 어떻게 외면해 왔는가. 서울. 21세기 북스.

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

로지 정치‘행위’들에 정기적으로 동원되고 나를 대표한다고 하지만 그 내용과 방식은 나에게 전혀 알려져 있지 않은 민주주의 형태를 일컫는다.

권리보장 없는 민주주의는 그래서 민주주의적 방식으로 권리를 박탈하는 정치 체제이다. 내가 나를 대표하지 못하며 나의 정치 행위를 규정하는 것이 민주주의 제도 안에서 불가능한 정치 체제라는 점에서 매우 모호한 정치사회이지만 개인의 정치적 목소리가 소멸된 상태라는 것은 명확하다. 사회에서 정치적 목소리가 체계적으로 억압되는 상태가 지속되면 남는 것은 반정치적 혐오와 증오 목소리의 증대이다. 그들이 지지했던 정부와 정당으로부터 배신당했다고 믿는 다수와 비록 소수지만 경멸하는 이들의 증가는 민주주의의가 실패하는 곳에서 극우적 파퓰리즘의 토양을 제공해 주고 있는 것이다.

표 1. 민주주의의 기준 (Dahl, 2006, p.26)¹⁰⁾

	참여정치	대표선출	자유선거
효과적 참여	○	○	○
투표의 평등	○	X	○
계몽적 이해	○	X	X
의제의 통제	○	○	X

서구의 자유주의적 정치학자인 로버트 달(Rober Dahl, 2006)이 보기에 오늘날의 정치는 선택적으로 평등하고 포괄적으로 배제하는 형식적 민주주의만을 강화하고 있다. 그에 의하면 오늘날 정치는 선거와 투표를 위해 동원되는 시민들만 있을 뿐, 시민을 이해하고 시민의 참여를 가능하게 하는, 즉, 그들의 목소리를 드러나게 해 주는 권리들이 사라졌다고 비판한다 (표 1 참조). 의제를 통제하고 이를 자신의 언어로 계몽시키고 투표하며 정치 참여의 효능감을 갖는 권리있는 민주주의에서 사라지고 있다는 것이다. 이럴 경우 “나는 당신들의 대변자다. 그리고 다른 모든 사람들은 배신자다” (Mounk, 2018, p. 57) 라는 파퓰리스트 지도자의 속삭임은 영웅의 메시지가 된다. 실제로 배신당했다고 믿는 이들은 ‘정상’적인 정치세력들 - 정당, 언론, 그리고 이들과 공조하는 시민사회 -을 배반자로 지목하곤 한다. 그리고 이들중 일부는 극단주의에 기생해 혐오하며 광범위하게 우파 보수진영들의 “담론 연합체”와 결합한 포퓰리즘 정당이나 단체와 “이념적 공모”를 한

10) Dahl, R. (2006). On Political Equality. Yale Univ. Press.

다 (Levitsky & Ziblatt, 2018)¹¹⁾. 동원하거나 자신의 이익만을 대리하는 정치사회는 소외된 자들, 빈곤한 자들을 투명인간으로 만들며 무엇이 요구되고 어떻게 대처할 것인지에 대한 생산적 논의 자체를 불가능하게 하는 것이다¹²⁾.

대리하고 대표만 하는 정치사회는 모든 시민의 참여에 의한 평등의 정치가 실현 불가능한 이상이라고 주장한다. 실현 가능성과 효율성은 정치 사회를 조직하는 조건이 아니라 극복해야 할 장애이지만 오늘날은 이를 한계 상황으로 규정해 버리는 것이다. 하지만 로버트 달은 정치적 평등을 추구하는 것이 바람직할 뿐만 아니라 실현 가능한 목표이며 오히려 불평등이 허용될 때는 모든 이에게 참여를 요청할 수 없는 상황과 모든 이의 참여가 사회의 민주주의 이익과 목적을 달성하는데 도움이 되지 않을 때 뿐이라고 주장한다. 즉, 대리하는 민주주의 정치체제는 정치적 평등을 성취하기 위한 필요 조건일 뿐이지 충분조건은 아니다. 오히려 대리하는 민주주의 정치체제는 권리보장 없는 민주주의와 보수 극우 담론연합체를 잉태하는 필요충분조건일 수도 있다. 이를 위해 우리는 참여의 평등을 위한 전환적 계기들을 진지하게 고민해야 한다.

IV. 파퓰리스트 공론장과 미디어 쇼핑몰

우리가 미디어 자유를 옹호하는 근본적 이유는 “진정으로 자율적인 공적영역 (에클레시아ecclesia)에 도달하려면 사람들이 북적거리고 활기넘치는 광장(아고라agora)을 통과해야하며, 그 광장에서 사람들은 일상적으로 만나 사적인 관심사라는 언어를 공공선이라는 언어로 또 공공선을 사적인 관심사로 전환하면서 서로 소통하며 함께 노력” (Bauman & Bordoni, 2014)¹³⁾하기 위한 기초가 되기 때문이다. 참여의 자유와 자율적 의사 표현, 공공선, 즉, 사회의 민주주의를 실현이 그러한 자유로운 광장의 이상이기 때문이다. 이는 미디어 공공성 또는 공적 이익에 기여해야 한다는 규범화를 위한 전 사회적 합의의 기초이기도 하다. 그렇기 때문에 제한된 전파 자원과 커다란 매체의 파급력은 미디어를 그러한 공공영역에 강제하고 미디어 공공성을 법적으로 규정한 것이다. 지상파방송을 중심으로 하는 매스미디어는 다른 사회적 집단들을 “인정하는 장소로서 혹은 새로운 사회적 동의를 이끌어 내는 장소”(p. 215)¹⁴⁾로서 기능할 것으로 기대되었다. 시민이면 누구나 차

11) Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). 민주주의는 어떻게 무너지는가, 박세연 역. 어크로스. 서울.

12) 독일 신나치주의자들의 “우리가 국민이다”, 미국 백호주의자들의 “너는 우리를 대체할 수 없다” 등 극우들의 구호들에서 나타나는 공통점은 ‘나’와 ‘우리’라는 자신의 존재를 공격적으로 드러낸다는 사실이다.

13) Bauman, Z. & Bordoni, C. (2014). State of Crisis. 안규남 역. 동녘.

14) 이상훈 (2007). 방송의 진화와 공익성의 변화. 언론과학연구, 7(4), 213-244.

별받지 않으며 공평한 접속과 접근이 보장되는 미디어 환경을 매체가 그리고 정부가 제공할 책무를 수행해야 한다고 믿었던 것이다. 그런데, 이러한 이상적인 미디어의 공공성은 자유를 바탕으로 실현될 수 없는 성격의 것이었다.

오히려, 미디어를 통해 구축하고자 하는 공론장과 실현하려고 하는 공공성은 첫째, 공론장에 진입하여 다른 이를 만날 수 있게 하는 진입과 참여 조건의 평등한 배분, 둘째, 활기차게 일상적인 것들을 서로 이야기 할 수 있는 그들의 공통 언어와 자원을 소유하여야 하며, 셋째, 사적인 것과 공적인 것의 전환을 통해 공공선을 함께 창출하고자 하는 연대의 토대가 현실화 될 때에 규범적 가치가 생기를 가지며 정치문화적으로 유의미한 가치를 획득한다 (Fraser, 1990)¹⁵⁾¹⁶⁾. 그러나 오늘날 언론과 미디어는 어떠한가? 시민을 위한, 시민에 의한 미디어 진입과 참여 조건들이 평등하게 배분되어 있는가? 파편화하고 공동체를 분절시키는 미디어는 공동체의 공통 언어와 공동체들의 연대를 위한 언어를 생성시킬 자원도 의지도 갖지 못한 듯하다. 정치사회의 권리없는 불평등한 민주주의의 확산이 결코 제도 정치의 실패만이 아니며 미디어와 그러한 실패한 정치의 공모의 결과로 보아야 하지 않을까?

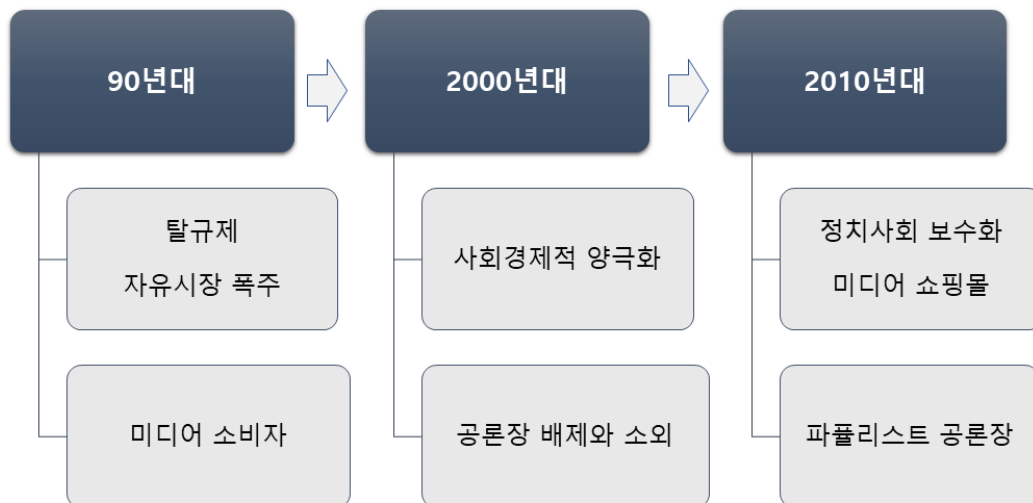
실제로 정치사회가 권리없는 불평등한 민주주의만을 실현시켜 왔던 지난 30년 동안 미디어 역시 정치 조직들의 탈취에 의한 축적 양상을 복제하면서 스스로가 탈취의 담론을 양산하고 정당화하며 축적의 이익을 향유해 왔다. 90년대 이후 미디어는 공공영역에서 사적영역으로 급속히 타락하고 국제 경쟁력 강화라는 자본의 논리에 편승하여 거대화과 탈규제를 통해 ‘산업’의 전면적 ‘고도화’와 ‘재구조화’의 길을 걷게 된다. 이 과정에서 포괄적 공중으로서 시민은 파편화한 시청자로 그리고 공통의 문화를 향유할 수 있는 다양한 공동체들은 획일적으로 배타적 문화 상품의 소비자로 전락되었고 미디어 제작을 위한 광범위한 착취적 외주와 하청 그리고 권력과의 결탁은 미디어가 사회적 공적 기구로서 진보와 계몽 담론 담지자의 역할을 수행하려는 어떠한 시도도 위선과 거짓으로 비춰지게 한다. 즉, 계몽적 권위기구인 기존의 공영방송과 언론은 신자유주적 시장 질서와 그에 따

15) Fraser, N. (1990). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. *Social Text*, 25(26), 56-80.

16) 낸시 프레이저가 이 글을 출판한 해는 냉전이 소멸되고 서구의 자유주의적 민주주의의 승리 (Triumph of liberal democracy)의 시대의 승리를 자축할 때이다. 후쿠야마의 역사의 종언 담론이 지배하던 시대이다. 그러나 그녀는 바로 그 시점에 실제로 작동하는 민주주의 (Actually existing democracy)는 불평등한 후기 자본주의의 ‘과도하게 약한 공론장(the overly weak public spheres)’을 특성으로 한다고 비판하였다. 사회주의가 몰락하고 자본주의가 승리하며 모두가 찬사를 보낼 때 심화되고 있는 사회 불평등이 공론장의 토대를 약하게 만들고 있음을 30년 전에 이미 예리하게 지적하였던 것이다. 잘 알려진 대로 90년대는 세계 미디어 시장이 본격적으로 탈규제화되고 시장 친화적으로 본격적으로 진입한 시기이다.

른 사회경제적 양극화와 권위적 정치 체제를 형성하고 (90년대) 이를 강화하였으며 (2000년대) 지난 10여년간 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 있다¹⁷⁾. 독점화하는 문화산업의 세계적 경향성과 공조하되 우리나라에서는 다양한 문화산업체들의 독점이 아닌 편향된 독점과 선택의 다양성을 제한하면서 미디어 자본의 독점을 강화하고 있는 것이다.¹⁸⁾ **권리없는 민주주의와 시장과 자본의 자유와 독점의 확산**으로 인해 오늘날 시민들은 자유롭게 혐오하고 증오하는 파퓰리스트 공론장의 가해자이자 피해자이거나 자유롭게 미디어를 쇼핑하는 소비자로서만 존재할 뿐이다.

<그림 1. 시민 소외 및 배제의 자유 확대와 공론장의 파편화 과정>



제도 정치사회와 보수 미디어 자본의 공모하에 형성된 파퓰리스트 미디어의 등장, 국내 그리고 국제 거대 독점적 미디어 기업의 등장, 기존 공공미디어의 시장과 정치사회에서의 쇠락 속에서 시민의 소외와 권익의 소멸은 결과가 아니라 조건이었음이 더 정확하다. 즉, 평등하게 모두의 참여를 보장하고 모두의 권익을 실현시키기 위한 자유롭고 자율적인 공론장은 파퓰리스트 공론장과 독점하는 미디어를 조직하고 강화하는데 있어서 장애가 될 것은 짐작하기 어렵지 않다. 파퓰리스트 공론장과 미디어 산업 자본의 독점 강화

17) 김서중 (2019). 미디어 공공성의 재구축: 시민을 주체로. 황해문화, 302-309

18) 박성모 (2016). 문화산업의 독점화 및 한국의 문화산업. 사회과학연구, 34, 41-64

를 위해 시청자 권익과 참여는 형식적으로만 보장되고 전문가와 사이버 전문가가 시민의 참여를 대체하고 시청자 권익은 미디어 자본과 정치 권력의 이해의 범위를 넘어서지 않는 방식으로 공론장이 조직되는 것이다.¹⁹⁾ 그리고 지역의 유지, 엘리트, 유사 엘리트들은 스스로의 이익만을 대표하는 것에서 그치지 않고 미디어가 대표하고자 하는 정치사회와 자본의 이익을 제도적으로 보호하는 공론장 카르텔을 형성할 뿐이다.²⁰⁾ 이제 우리에게 남은 것은 자신들과만 소통하며 참여를 형식화한 파퓰리스트 공론장과 OTT로 상징되는 상업화하고 시장화한 거대한 미디어 쇼핑몰에서 자유롭게 부유하는 파편화한 시민과 소비할 권한만 남은 시청자이다.

V. 위임적 시민사회와 미디어 개혁

지난 30년간 이러한 미디어를 포함한 전반적인 사회경제적 타락은 극우보수 담론 연합체의 형성이라는 반동적 담론운동의 구조화에 직접적이고 결정적인 계기들을 제공해 주었다. 게다가 이러한 과정에서 무엇보다도 심각하게는 민주주의의 기초인 시민 참여의 의미와 방식도 퇴락시키는 결과를 가져왔다. 더군다나 국가를 비롯한 공적기구의 쇠퇴, 공중의 파편화 속에서 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 대리한 “위임적”인 경향을 갖고 있었다. 쇠퇴하였다고 믿는 국가 및 사회 공적 기구가 시민들의 참여를 요구하고 이들을 위한 참여 공간의 창출을 한다고 했을 때, 시민들의 냉소와 외면은 결코 이상하지 않다. 그리고 새로운 담론체를 구성하자는 기존 미디어와 공적 기구의 요청을 단순히 자신들의 “공론장 ‘불리기’나 ‘쪼개기’ 전략”으로 비판하는 것은 당연하다²¹⁾. 기존의 미디어 공공성을 위한 시민사회의 노력이 “전문성을 지닌 언론인의 후견주의(계몽주의)“에 머문 한계”라는 지적은 타당하다 (김서중, 2019, p. 308). 자신들의 정치적 의사와 주장들을 표출하고 대안매체를 통해 확산시키는 상황에서 엘리트적 시민언론운동의 신뢰는 낮아질 수 밖에 없다.²²⁾

오늘날 시민은 동원되는 의무화한 참여를(Dutiful) 부정하고 시민 스스로가 실현하려는 (Actualizing) 능동성 원리에 의해 행동한다.²³⁾ 그리고 최근의 네트워크 미디어 논리는

19) 홍경수 (2018). 방송사 시청자위원회의 새로운 모델 탐색. 한국콘텐츠학회논문지, 18(11), 213-221

20) 정의철 (2018). 지역방송 시청자위원회 비판과 대안 모색. 한국방송학보, 32(2), 99-133

21) 김예란 (2017). 진실의 레짐과 미디어. 방송문화연구, 29(1), 7-40.

22) 정연우 (2017). 한국 시민언론운동의 특성과 전망. 한국언론정보학보, 81, 122-152.

공적인 것과 사적인것의 구분, 정치적인 것과 생활적인 것의 분리를 모호하게 하며, 미디어 이용자들의 익명성을 초월하여 이제는 1인미디어 등으로 스스로를 드러냄으로서 실천하려는 식별자들에 의해 작동한다²⁴⁾. 기존의 참여(Participation) 개념 자체가 의심의 대상이 되고 신뢰 받지 못하며 작동하지 않는 정치와 국가의 형식적 조직원리 중 하나로 전락한 듯하다. 그렇기 때문에 참여에 의해 재구성하려는 기존의 공론장(Legacy public sphere)은 이렇게 무너지는 민주주의를 지탱시키려는 유사변형체로 인식하게 만들 뿐이다. 그렇다면 이렇게 무너지는 민주주의 담론연합체를 회복하고 공중의 소통 가치와 실천의 의미와 방식을 현실화하기 위해 무엇을 어떻게 해야 할 것인가?²⁵⁾

VI. 커뮤니케이션 권리

1) 커뮤니케이션 권리 개념

우리는 사회경제적으로 박탈된 자들의 목소리 박탈로 권리보장 없는 민주주의의 확산과, 포괄적 공중이 파편화하여 미디어 소비자로 대체되는 미디어 공론장의 현실, 그리고 자신을 대표하지 못하는 위임적 시민사회가 오늘날 위협받고 있는 민주주의의 핵심적 원인들로 규정하였다. 전체주의에 대한 두려움과 파퓰리스트적 담론의 공포가 증대하고 있고 미디어는 그러한 불안정성에 아랑곳하지 않으며 자신들의 정치와 자본의 이익을 축적하고자 하는 실정이다. 더군다나 민주주의의 엔진이어야 할 시민사회와 시민 간의 거리마저 줄어들지 않고 있는 현실로 인해 앞으로의 전망은 더 어둡다.

이러한 결핍과 배제 및 쇠퇴의 경향성의 극복을 위한 새로운 참여와 참여에 의한 정치사회의 복원이 필요하다. 정치사회와 미디어 공론장, 그리고 시민사회에서 구조적으로 결핍하고 있는 자원과 역량의 회복이 없이는 이러한 불안정성과 공포와 두려움은 심화할 것은 자명하다. 이제는 시민들이 정치사회, 미디어공론장, 그리고 시민사회로의 진입과 참여 조건의 패러다임을 획기적으로 전환할 필요가 있다. 그리고 그 내용은 자유의 패러다임에서 평등의 패러다임으로의 전환속에서 소외된 시민들이 활기차게 일상적인 것들을 서로 이야기할 수 있는 그들의 공통 언어와 자원을 소유하게 해야 하고, 사적인 것과 공적인 것의 전환을 통해 공공선을 함께 창출하고자 하는 연대의 토대를 현실화 하여야 한

23) Bennett, W. L. (2008). Changing citizenship in the digital age. In W. L. Bennett (Ed.), Civic life online: Learning how digital media can engage youth (pp.1-24). Cambridge, MA: The MIT Press.

24) 임종수 (2017). '탈언론' 미디어의 등장과 그 양식, 그리고 공공성. 한국언론정보학보, 86, 116-147.

25) 채영길 (2019). 미디어 개혁 이행 원리에 대한 시론. 황해문화, 103호.322-331.

다. 이러한 평등한 참여조건, 공통의 언어 생성을 위한 자원의 배분, 그리고 함께하기의 공통의 토대로서 커뮤니케이션 기본권의 확인과 이의 확충을 위한 실천들이 절대적으로 요구되는 이유이다.

커뮤니케이션 권리는 공동체 구성원이 선택적 상황에서 가장 합리적인 인생계획을 수립하기 위한 소통 환경을 공동체 구성원이 동등하게 상호주관적인 방식으로 조직할 수 있는 권한으로 규정할 수 있다.²⁶⁾ 이 권리는 1969년 장 아르시(Jean d'Arcy)가 당시 뉴미디어 기술인 위성통신에 대한 접근권을 언급하면서 제기되고 맥브라이드 위원회가 UNESCO에서 공식화한 권리이다. 당시 미국과 영국 등으로부터 저개발국과 개발도상국의 정보와 뉴스 생산과 이용의 의존을 극복함과 동시에 독립적인 정보와 뉴스 생산 및 이용의 필요성을 뒷받침한 원리로서 제기되었던 것이다. 한 국가가 다른 국가로부터의 독립성과 고유의 주권을 확립하기 위해서 커뮤니케이션의 자유를 넘어서 그것을 실현할 권리 개념이 절실히 요구되었던 것이다.

실제, 커뮤니케이션 권리는 단순히 자신의 의견을 표현하는 자유적 권리가 아니다. 일찍이 전체주의의 기원을 밝히는 논의 속에서 한나 아렌트가 주장하듯이 커뮤니케이션 권리는 “자유 의 권리가 아니라 행위할 권리이며, 원하는 대로 생각할 수 있는 권리가 아니라 의견을 가질 권리이다”²⁷⁾ (Arendt, 1976, p. 296). 자유주의적 권리로서 표현의 자유의 전제는 ‘모두가’ 표현의 자유를 가지고 표현할 수 있다는 것이다. 하지만 이러한 자유주의적 입장은 실제로는 ‘모두가’ 그러한 자유를 가지지 못한다는 사실을 은폐하는 위선적 주장일 뿐이다. 표현의 자유는 표현할 수 있는 자가 표현을 공포할 자원과 그러한 표현을 주목하게 할 권력을 가진 하에서 실현되는 조건적 자유일 뿐이다. 커뮤니케이션 자유는 항상 불평등하게 배분되어 있으며 ‘의견’으로 공표하고 공유할 수 있는 자유는 그보다 더욱 제한적이다. 자신의 거주지와 생계의 방식을 박탈당한 자들에게 커뮤니케이션 자유는 자신들의 권리를 실현시킬 수 있는 가능성들이 원천적으로 차단되어 있기 때문에 매우 공허한 자유일 뿐이다. 명심해야 할 것은 커뮤니케이션 권리는 자유의 문제인 동·시·에 그것을 실현할 수 있는 기본권의 평등한 배분의 문제라는 사실이다.

2) 커뮤니케이션 권리의 평등성

26) 채영길 (2013). 다문화사회와 상호주관적 소통권. 커뮤니케이션 이론, 9(4), 136-175

27) Arendt, H. (1976). The Origin of Totalitarianism. 이진우 역. 한길사.

우리는 표현할 의지와 자질을 가진 사람들도 사회문화적 공포와 편견, 또는 종종 실질적 억압 속에서 자유를 상실하고 훼손당하는 사례들을 잘 알고 있다. 미디어 쇼핑몰에서 자유롭게 부유할 수 있는 자들도 제한적임을 우리는 알고 있으며 미디어 공론장에 진입할 수 있는 자들도 선택적임을 알고 있다. 그리고 설사 그러한 표현의 공간들에 들어감이 ‘허용’되더라도 그것이 정치적으로 사회적으로 의미를 부여받아 실질적인 물질적인 권력의 형태로 구체화 것은 자유롭게 ‘표현한 자’들의 권능에 의한 것이 아니라 그러한 ‘표현을 선택한 사회경제적 권력을 지닌 자’들의 권능임을 우리는 알고 있다. 즉, 자유주의적 권리로서 커뮤니케이션 권리는 위선적이며 불평등한 권리의 배분 현실을 은폐하는 정치적 수사일 수 있음을 확인해야 한다. 이는 **커뮤니케이션 권리가 더 급진적으로 평등한 권력의 배분과 연관되어야만 한다는 것을 의미한다.** 그렇기 때문에 아렌트는 “**권리들을 가질 권리 (Right to have right)**”를 실현할 수 있게 하는 “**행위할 수 있는 권리**”로서 **공론장에서의 가시화 되는 “의견을 가질” 권리로서 커뮤니케이션 권리를 표명한 것이다**(28).

커뮤니케이션의 자유권은 모두를 위한 커뮤니케이션 평등권과 충돌한다. 이는 자유와 평등 사이에서는 근원적인 대립과 긴장이 있기 때문이다. 예를 들면, 자유는 개인적이며 절대적인 본성으로 그것이 훼손될 때 매우 공격적이지만 평등은 **개인이 포함된 공동체를 위한 집단적이며 (다른 개인과 공동체에 대비하여) 상대적이면서도 해방적인** 성격을 지닌다(29). 또한 자유는 나(I)의 부재한 무엇, 부정된 무엇의 회복과 보호라는 부정적 근거들과 관련이 되는 반면, 평등은 나를 포함한 너(You)의 동등한 권리의 회복이라는 점에서 보호하고 복원하려는 긍정적 근거에 기초한다. 그렇기 때문에 커뮤니케이션 권리의 확장과 관련하여 버트(Bert, 2017)³⁰⁾는 부정적 자유의 개념을 평등으로 전환하기 위해서는 긍정적인 자유의 실현을 숙고할 필요가 있음을 주장한다. 구체적으로 그는 커뮤니케이션의 진정한 자유의 실현은 “**국가 또는 집단에 의한 해방 개입이 정당화되어 ... 모든 잠재력과 자기 결정을 수행할 수 있도록 시민들에게 자원을 제공함으로써 자유와 자기실현 (Self-mastery)를 위한 조건을 조성**”해야 한다고 제안한 것이다.

28) Berstein, R. (2018). Why Read Hannah Arendt Now. 김선옥 역. 한길사.

29) Tember, H. & Waisbord, S. (2017). The Routledge Companion to Media and Human Rights. Routledge Media and Cultural Studies Companions. Abingdon, UK : Routledge.

30) Bert, C. (2017). Communication freedom versus communication rights: Discursive and normative struggles within civil society and beyond. In The Routledge Companion to Media and Human Rights. Routledge Media and Cultural Studies Companions. Tember and Waisbord eds. Abingdon, UK : Routledge.

3) 커뮤니케이션과 권력

어떠한 내용과 방식이든지, 제기되는 모든 커뮤니케이션 권리의 본질과 실현의 구체적 영향에 대한 평가는 ‘권력’ 즉 power와 관련해서 드러나야 한다. 커뮤니케이션권이 기본권을 위한 권리라는 성격을 가지는 이유가 바로 이 권력의 본성과 관련되기 때문이다. 기본권의 실효성을 갖기 위해서는 권리가 명목적 선언이나 모호한 규범 수준이어서는 결코 그것의 현실화가 불가능하다. 시청자위원회나 시청자 참여 프로그램의 제작과 편성, 방송의 심의 등이 관료적 참여를 가능하게 하지만 실질적인 시청자의 커뮤니케이션 권리를 실현시키는데 뚜렷한 한계를 보이는 이유는 이 제도들이 허용하는 커뮤니케이션 권력이 시청자들에게 명목적이고 모호하게 배분되어 있기 때문이다. 누가 위원이 될 것이며 무엇을 평가하고 어떻게 평가하며 어떠한 프로그램을 제작하고 편성할 것인지 등과 같이 참여의 내용과 방식을 결정하는 데 있어서 시민에게 배분된 권력은 없다고 해도 과장이 아니다. 시청자 권익이라는 모호한 권리는 시청자를 배제함으로써 참여하는 전문가와 시민사회의 권력만 실현하게 하는 정치적 언어이다. 그렇기 때문에 시청자 권익을 대표하는 제도와 기구들이 갖는 근본적 성격은 권리의 주체와 권리의 실행자간의 권력이 비대칭적이고 타협적으로 배분되었다는 것이다. 이미 사회, 경제적 또는 문화적 권력을 더 가지고 있는 이들이 시청자를 대표함으로써 권력을 재생산한다는 점에서 왜곡된 커뮤니케이션 권리의 배분을 통해 얻고자 하는 것은 단순히 ‘새로운 권력의 획득이 아니라 기존 권력의 강화이다. 즉, 우리가 알 수 있는 것은 커뮤니케이션 권리는 그것의 원초적 소유권이 있는 곳에서 발생하는 것이 아니라 그것을 최초로 실현시키는 곳에서 권력이 형성된다는 사실이다.

<우리는 가난을 어떻게 외면해 왔는가>³¹⁾에서 밝혀져 있듯이 사회경제적으로 소외된 사람들은 미디어에 의해 ‘의존하는 인간’, ‘폭력적 인간’, ‘불쌍한 인간’, ‘무능한 인간’으로 프레임된다. 그리고 이들은 오로지 노동과 자활을 증명함으로써 사회적 지원을 받게 되는 복지체계에 순응할 것을 강요받는다, 또한, 홈리스와 달리 통계조사에서도 잡히지 않는 여성 홈리스들은 존재하지만 존재하지 않는 인간으로 남는다. 이 모든 이들은 공통적으로 시청자이지만 암묵적으로 누구도 이들을 시청자의 범주에 포함시키지 않는다는 공통점이 있다. 방송 편성을 담당하는 제작자에게 매일 보고되는 시청자 데이터에서 이주민은 배제되어 있다. 방송 심의를 담당하는 전문가들에게 방송 심의에도 포함되지 못한 배제된 개인들과 공동체가 있음을 고려해 줄 것을 요구할 수 있는 상황이 아님을 우리는

31) 조문영. (2019). 우리는 가난을 어떻게 외면해 왔는가. 서울. 21세기 북스.

잘 알고 있다. 시청자를 대표함으로써 커뮤니케이션 권리를 실현하는 이들도 이 소외된 사람들을 대리한다고 감히 주장하는 용기를 내지는 못할 것이다. 이처럼 커뮤니케이션 권력이 완전 소멸된 사람들은 자신이 대리될 (being delegated) 순간과 대리하는 자들을 선택할 권리조차도 갖지 못한다. 이는 커뮤니케이션 권리가 대리함으로써 실현될 수도 되어서도 안되는 성격임을 반증한다. 커뮤니케이션 권력은 스스로가 자율적으로 자신의 의지를 실현시킬 수 있는 권리를 위한 권리이기 때문에 누군가가 자신을 대표할 수는 없다는 것이다. 목소리를 대표하고자 한다는 것의 불가능성에도 불구하고 그것을 대리할 수 있다고 주장하는 것은 결국 자신의 권력을 강화하고자 하는 의도를 숨기고 있음을 의심해야 한다.

이것이 대리된 커뮤니케이션 권리(Delegated communication right)의 성격이다. 미디어, 공공기관, 사회단체에 의해서만 자신들이 드러나는 커뮤니케이션 권리는 자신들의 자유와 권리의 종류와 성격을 결정하는 것과 심지어는 그러한 권리들의 박탈 조건들과 회복시킬 권리의 내용과 방식을, 자신들보다 ‘나은 인간’들에게 위임함으로써 종국에는 자신이 그러한 권리를 가지고 있다는 사실조차 망각하게 한다. 하지만, 이들의 목소리를 위임받은 이들이 획득하는 것은 목소리를 위임한 자들에 대한 그들의 소유권과 자신들의 더욱 커진 목소리 권력이다.

더군다나 대리하는 커뮤니케이션 권력을 획득한 자들은 그들이 대리하는 집단들에게 자신들의 엘리트적 윤리와 도덕 가치가 반영된 언어와 문법을 창조하게 한다. ‘사회통념’과 ‘상식’이 반영된 방송과 미디어 제작물이 투영하는 시청자들이 누구인지는 항상 모호하지만 분명한 것은 소외되고 결핍된 사람들은 아니라는 것이다. 오히려 ‘사회통념’과 ‘상식’으로는 이해될 수 없는 방식으로 소외되고 빈곤에 처해 있는 사람들이 어떠한 사회통념과 상식을 가지고 있는지 우리는 알고 있지도 못하다. 그럼에도 불구하고 계몽적 윤리와 도덕적 계율은 모호한 사회통념과 상식이 무엇인지 결정하는 자들에 의해 프로그램과 언론보도로 우리에게 전달된다. 소외된 자들에 대한 재사회화와 교육을 통해 변화시키려고 하는 것 역시 그러한 소외의 조건이 아니라 소외된 자들의 태도일 뿐이다³²⁾.

노동의 종류와 양과 질이 모두 빈곤한 상태에 있는 사람들에게 실질적인 커뮤니케이션 권력과 그것을 실현할 자원이 주어져 있지 않은 상황에서 단순히 그러한 빈곤함만을 연민하는 사람들은 그들이 가지고 있는 커뮤니케이션 권력으로 그들의 윤리에 기초하여

32) Royce, E. (2015). Poverty and Power: The Problem of Structural Inequality. 배충효 역. 명태.

‘진보적인 지원정책’을 요구하는 소위 “빈곤문화론자”들이 되기 쉽다. “빈곤문화론자들은 대개 빈곤층의 세계를 직접 연구하는 대신 눈에 보이는 빈곤층의 생활처럼 보다 더 접근이 용이한 자료를 근거로 빈곤층의 심리적 성향을 추론한다” (Royce, 2015, p. 103). 이러한 “온건한 구조주의자”들에 의해 개발되고 적극적으로 옹호되는 교육과 훈련 프로그램들의 선한 의도와 상관없이 미디어는 결국 자기계발을 옹호하는 콘텐츠를 생산하고 소위 거대한 ‘자기계발산업’³³⁾이라는 자기 소외의 체계를 구축하게 만든다. 이는 결국 “자유주의적 좋은 통치와 효율적인 사업 운영을 위한 중립적이고 관리적 계율”을 실천하고 있을 뿐이다³⁴⁾.

이를 통해 우리가 확인하여야 할 것은 스스로를 대표하고 그들의 언어로 주장하지 않음으로써 강화되는 것은 빈자들의 권력이 아니라 그러한 ‘관리적 계율’을 주장하는 엘리트들이며 ‘온건한 구조주의’자들의 커뮤니케이션 권력은 또 다른 위원회나 자문기관에 의해 더욱 집중된다는 사실이다. 즉, 커뮤니케이션 권력은 누구를 대변하고 대표하든지와 상관없이 그것을 실행하는 자들의 자유와 권리만 강화시킨다³⁵⁾. 이처럼 커뮤니케이션 권리는 그것의 위치가 이동하는 순간 자신들의 생존 방식과 종류를 결정할 권력도 이동되는 성격을 가지고 있음을 확인해야 한다. 커뮤니케이션 권리는 사회경제적 권력을 박탈당한 사람들이 가진 거의 유일한 권리임도 확인해야 한다. 커뮤니케이션 권리를 대리한다는 행위가 연민적인 윤리에 기초하든, 정의의 실현을 위해서이든 상관없이 우리는 그 행위 자체를 매우 신중하게 고려해야 함을 우리는 확인할 필요가 있다.

4) 기본재로서의 커뮤니케이션 권리

커뮤니케이션 권리가 목소리의 권리라고 주장할 때에 우리는 한 가지 주의해야 할 것이 있다. 그것은 커뮤니케이션 권리가 단순히 ‘주장’, ‘의견’, ‘표현’의 문제로, 커뮤니케이션 권리를 상징적 차원의 것으로 축소해서는 안된다는 것이다. 우리의 지배적인 인식에는

33) 전상진 (2008). 자기계발의 사회학 : 대체 우리는 자기계발 이외에 어떤 대안을 권유할 수 있는가?. 문화와 사회, 5, 103-140

34) Duggan, L. (2003). The Twilight of Equality?: Neoliberalism Cultural Politics, and the Attack on Democracy. 한우리·홍보람 역. 현실문화

35) Duggan (2003)은 이러한 박탈당한 자들을 위한 문화정치적 ‘빈곤함’이 늘 그러하지 않았다고 주장한다. 그에 의하면 6-70년대에는 문화정치적 위계를 평등하게 만들기 위한 재분배를 아래로 향하게 하는 압력이 정치사회에서 강제되었으나 80년대 이후 협소해진 지평에 적응되어 급속도로 해체되기 시작했다. 그 결과, 자유와 권리주장에 집중하면서 정체성의 정치가 등장하고 법제화 또는 공적 교육과 미디어 교육에 전념하는 단일 의제 조직들이 사회운동의 큰 부분을 형성하기 시작하였다. 그러다가 90년대에 들어서서 “비균질적인 문화전쟁의 동맹”이 드러나면서 아래로 향하는 재분배를 ‘최소화하는 프레임’안에 ‘시민권 로비로 참여를 제한하면서 신자유주의적 불평등을 자연스럽게 사회내에 정착시켰다고 주장한다. 즉, 오늘날의 평등의 정치는 그 자체가 불평등하고 왜곡된 문화정치라는 배경속에서 수행됨을 비판하고 있다.

커뮤니케이션 권리가 발언권과 발언의 해석에 대한 자유를 획득하는 커뮤니케이션 실천들과 밀접히 연관되어 있다는 믿음이 있다. 예를 들면, 표현할 자유의 허용, 끊임없이 교체되는 미디어 기술에 대한 지속적인 접근권의 개선, 그리고 타인(언론, 집단, 관료, 단체)의 발언 내용에 대한 비판적 이해를 위한 계몽적 교육 기회의 제공 등이 커뮤니케이션 권리의 실천적 방식으로 광범위하게 받아들여지고 있다. 그리고 이러한 상징적 차원의 커뮤니케이션 권리 실현을 통하여 개인의 심리적 권능감(Empowerment), 정치적 효능감(Efficacy), 미디어 역량강화(Competence)에 실질적으로 기여해 온 것은 사실이다³⁶⁾. 그런데, 사실 이러한 미디어와 커뮤니케이션 과정에의 비판적 개입 방식들에 의해 변화되는 것은 사회심리적 고양과 미디어 접근(Access), 분석(Analyze), 평가(Evaluation), 그리고 창의적 제작(Creative Production)을 통한 미디어 기술적 진흥이라는 제한적인 해방의 성격과 개인적 수준에서의 자기 개발에 대부분 머물 뿐이다. 이러한 커뮤니케이션 권리의 배분은 개인적이고 자유주이적이며 비물질적인 권리의 실현이라는 점에서 집단적이며 보편적인 사회경제적 권리의 실현을 위한 급진적인 정치적 권리의 실현과는 거리가 있다. 즉, 실질적이고 물질적인 권력을 조직할 계기로서는 한계가 있다는 것이다. 커뮤니케이션 권리를 소외된 개인이 집단속에서 타자와의 관계와 연대하는 소통 과정을 통해 권력화시킬 수 있는 계기로 인식할 경우에 비로소 커뮤니케이션 권리 논쟁의 보수적이고 형식화를 극복할 수 있다. 이를 위해 우리는 커뮤니케이션 권리가 기본재로서의 성격을 가지고 있음을 확인할 필요가 있다.

기본재로서의 커뮤니케이션 권리를 주장하는 것은 일반적으로 합리적인 인생계획을 수립하고 실행하는데 필요한 자원으로 커뮤니케이션 권리를 규정하고 이를 국가가 평등한 사회를 위한 분배 정의의 차원으로 제도화시킬 필요성이 있다는 것을 강조하기 위함이다. 정의론과 관련한 철학적 논쟁들을 기반으로 제기되는 커뮤니케이션 권리는³⁷⁾ 첫째, '평등하고 독립적인 권리와 자격을 지닌 공동체 구성원 또는 상이한 공동체를 발견하고 그와 함께 권리와 이익을 획득할 수 있는 대화적(Dialogical)인 소통 - 즉, 상호주관적 소통 - 조건을 구성하고 둘째, 그것의 분배방식과 그 과정에서 형성되는 다른 기본권을 추구할 수 있는 생산적 역량의 가능성을 개인적 수준이 아닌 공동체와 집단적 수준에서 개발하며, 셋째, 언론의 자유, 집회 결사의 자유, 또는 프라이버시의 보호, 그리고 참정권과 같이 기존의 소통적인 권리와는 다른 고유의 법과 제도적 장치를 국가가 제공해야 한

36) 안정임·김양은·박상호·임성원. (2009). 미디어교육 효과측정 모델 : 미디어 리터러시 지수 개발. 서울. 한국언론재단.

37) Parekh, B. (2004). Equality of difference. In Collin Farrelly(ed.). Contemporary Political Theory. Thousand Oaks: Sage.

다는 것을 전제로 한다. 이는 보편적 권리로서 기본재를 국가가 제공해야 할 의무를 확인할 필요가 있다는 것이다. 이는 커뮤니케이션 권리가 개인적 차원의 심리와 지적 고양을 초월하여 개인적, 집단적 수준에서의 타자들을 발견하고 그들과 함께 사회경제적 조건을 개선하기 위한 공적 자원들로 국가가 모든 개인과 공동체에 보편적으로 제공해야 할 책무가 있는 원초적 권리를 의미한다.

기본재로서 커뮤니케이션 권리는 교섭적 성격을 가져야 한다. 교섭적이라는 의미는 사회경제적 권력의 박탈로 커뮤니케이션 권리가 결핍된 개인은 그와 유사한 소외된 타자(들), 공동체와 연대하여 커뮤니케이션 권리의 의미와 용처를 자율적인 사회적 과정을 통해 창조하고, 공동체 구성원들이 그렇게 규정한 커뮤니케이션 권리의 실행 방식과 동원되는 자원들의 분배 방식을 국가와 사회에 요구한다는 의미이다. 커뮤니케이션 권리가 기본권의 실현을 위한 권리라는 점, 명목적이고 상징적 차원의 권리를 넘어서야 한다는 점, 평등성에 기초한 권력의 획득을 요구한다는 점 등 커뮤니케이션 권리의 성격을 고려하면 개인과 개인이 만나 연대하는 공동체로서 그들의 권리의 내용과 배분 방식을 '교섭'할 수 있는 장치를 국가가 제공해야 한다는 것은 당연하다.

모든 도덕과 물질적 세계를 관통하는 동일한 기본재라는 것은 있을 수 없다. 예를 들면, 교육 및 직업적 성취에 대한 주류적 가치를 자기 삶에서 실현하려는 열망을 위한 커뮤니케이션 권리는 절대적 박탈 상태에 놓여져 있는 공동체에게 있어서는 낯설거나 심지어는 불평등한 기본재가 된다. 보편적 기본재로 제시된다고 했을 때에 이는 커뮤니티와 구성원들이 지닌 문화적 특수성에 의해 그 중요성과 필요성, 및 활용방식에서는 차별적으로 다루어져야 한다. 정보와 지식은 개인과 공동체의 해방을 위한 기본재이지만 그것의 종류와 취득 경로와 공유 방식은 개인과 공동체마다 상이할 수 밖에 없으며 그것이 해당 개인과 공동체의 역사성과 정체성을 규정한다는 것을 확인해야 한다는 것이다. 교섭적 기본재로서 커뮤니케이션 권리의 배분 방식이 그것의 내용과 효과만큼이나 중요하며 커뮤니케이션 권리의 내용과 실현이 정치적이고 문화적 권리를 경제와 물질적 권리로의 확장을 가능하게 하게 위해서라도 교섭적 기본재로서 커뮤니케이션 권리는 필수 조건이 된다. 그동안 보수우파와 자유주의자들은 '언론표현의 자유', 신념, 종교의 자유를 바탕으로 성장해 왔으며 시민사회는 사회연대적 논의의 확장 없이 대리하는 전문가적인 시민 사회 문화정치로 대응해 왔다. 이제는 “다중적이고 중첩되는 불평등이라는 맥락에서 아래를 향한 재분배의 다양한 문화를 연결하는 중요 고리를 상상할 것을 요구”(Duggan, 2003, p. 105)할 때이다.

VII. 커뮤니케이션 권리의 확장을 위한 미디어 개혁³⁸⁾

이 글의 목적은 우리가 당면한 시급한 과제인 미디어개혁을 주장하기 위해 그것이 어떠한 의미와 원리를 기초로 하여 수행되어야 하는지를 논의하는 데 있다. 이를 위해 우리는 우리가 서 있는 사회문화적 위치를 우선 확인하였다. 정치사회적으로, 미디어 관계에서, 그리고 시민사회에서 우리는 선택적으로 배제되고 광범위하게 소외되고 있으며 특수하지만 다양한 방식으로 빈곤의 고리 속에 갇혀 있음을 재확인 할 수 있었다. 그리고 지난 30년동안 그러한 선택적 평등과 포괄적으로 배제하는 권리없는 민주주의 정치사회와 공모하며 자신들의 정치와 산업적 이익을 축적하면서 스스로가 그러한 탈취의 담론을 양산하고 정당화해 왔음도 확인할 수 있었다. 물론 모든 미디어가 '평등'하게 그러한 탈취의 이익을 향유하지는 못하였으나 모든 미디어가 동일하게 소외된 시민을 배제하고 다수의 시민들을 소외시키고 있음은 사실이다. 또한, 제도 정치사회와 보수 미디어 자본의 공모하에 형성된 파퓰리스트 미디어의 등장, 국내 그리고 국제 거대 독점적 미디어 기업의 등장, 기존 공공미디어의 시장과 정치사회에서의 쇠락 속에서 시민의 소외와 권익의 소멸은 결과가 아니라 조건이었음도 확인하였다.

사회문화적 권리와 정치경제적 권리가 불평등하게 배분된 소외상태를 극복하기 위해, 지금 우리에게 필요한 것은, 첫째, 공론장에 진입하여 다른 이를 만날 수 있게 하는 진입과 참여 조건의 평등한 배분, 둘째, 활기차게 일상적인 것들을 서로 이야기 할 수 있는 그들의 공통 언어와 자원을 소유하여야 하며, 셋째, 사적인 것과 공적인 것의 전환을 통해 공공선을 함께 창출하고자 하는 연대의 토대가 현실화이다. 우리는 이 글을 통해 미디어 개혁의 의의와 원리를 논의하고자 하였다. 바로 이러한 권리의 불평등한 배분 상태를 중지시키고 동시에 평등한 배분의 조건을 조직하는 것, 바로 여기서 미디어 개혁을 시작할 필요가 있음을 주장하고자 한다. 그리고 우리는 커뮤니케이션 권리의 조건과 내용을 급진적으로 조직해 냄으로써 그러한 주장을 실현할 수 있다고 믿는다.

공동체 구성원이 선택적 상황에서 가장 합리적인 인생계획을 수립하기 위한 소통 환경을 공동체 구성원이 동등하게 상호주관적인 방식으로 조직할 수 있는 권리는, 즉, 커뮤니케이션 권리는, 첫째, 다른 권리를 가질 권리의 기초가 되며 둘째, 나의 권리를 실현할 자

38) 이 부분에 대해 토론자 선생님들의 고견을 부탁드립니다.

유를 다른 이와 평등하게 공유함으로써 정당화 되고 셋째, 권리를 소유하는 지점이 아니라 권리가 권력으로 발현되는 지점에서 실현되고 넷째, 대리하는 커뮤니케이션 권리라는 것의 불가능성을 확인하여야 하며, 다섯째, 단순히 소통과 표현이라는 상징적 권력이 아니라 사회적, 경제적 권력의 실체를 드러나게 하는 물질적 지향점을 가지고 있고 여섯째, 합리적인 인생계획을 수립하고 실행하는데 필요한 자원으로서 커뮤니케이션 권리를 규정하고 이를 국가가 평등한 사회를 위한 분배 정의의 차원으로 제도화 시킬 필요성이 있다. 이러한 커뮤니케이션 권리의 성격은 이 글이 주장하고자 하는 미디어 개혁의 의의와 실행 원리로서 논의의 가치를 가진다.

세션 1 토론

오병일 진보네트워크센터 대표

한 선 호남대 신문방송학과 교수

세션 2 발표문

미디어개혁을 위한 사회적 논의기구의 필요성

강혜란 미디어개혁시민네트워크 공동대표 / 한국여성민우회 공동대표

미디어 개혁을 위한 사회적 논의기구의 필요성

강혜란(한국여성민우회 공동대표)

미디어 정책의 정치화와 실종된 시민의 권리

지난 보수정부하에서 미디어정책은 민주주의 파괴, 공공성 약화의 직접적 수단으로 기능함

- 미디어정책은 산업정책, 미디어 공공성과 공익성에 대한 고민은 실종
- 공영방송 및 심의 시스템, 저널리즘 전반에 대한 신뢰 추락
- 종합편성채널, 통신사업자 이해에 기반한 편파적 미디어정책
- 미디어 환경 변화에 따른 새로운 이슈 대응 미비

이명박정부는 방송통신위원회를 정치적 도구로 활용해 방송을 장악함. 이후 종합편성채널 도입 등 보수신문의 방송사업 진출을 지원함. 박근혜정부는 미디어산업 진흥과 관련된 업무를 미래창조과학부에 집중시키고, 방통위 조직을 대거 축소함으로써 미디어 공공성 관련 업무를 주변적인 것 혹은 의미 없는 것으로 만들어가는 전략을 채택함. 이는 방통위 스스로 창조경제 담당부처임을 매해 선언하게 만드는 기이한 현상을 초래함. 미래부와 방통위 간에 산업진흥, 사업자 관련 업무에는 중복 관심, 공익적 책무는 상호 회피하는 갈등이 유발됨. 그 안에서 미디어 생산자이자 이용자인 시민의 지위는 단순 미디어 소비자로 간주되고 더욱 주변적인 존재로 규정되어 옴.

정부가 먼저 제안한 국가중심의 민주주의에서 국민중심의 민주주의

- 문재인정부 국정기획자문위의 국정운영 5개년 계획(2017.7.)

국민의 시대, 국민주권, 국가중심의 민주주의에서 국민중심의 민주주의로의 전환을 선언

촛불시민혁명은 국민이 더 이상 통치의 대상이 아닌 △나라의 주인이자 △정치의 실질적 주체로 등장하는 국민의 시대가 도래했음을 의미한다고 선언함.

주권자 민주주의 구성요소는 △ 아래로부터의 민주주의 △ 직접 민주주의 △ 일상의 민주주의 △ 과정의 민주주의 △ 풀뿌리 민주주의

- ① 아래로부터의 민주주의 → 국민 개개인이 주권자
- ② 직접 민주주의 → 내가 만들고 스스로 결정하는 정책
- ③ 일상의 민주주의 → 늘 행사되는 국민주권
- ④ 과정의 민주주의 → 공론과 합의에 의한 정책결정
- ⑤ 풀뿌리 민주주의 → 자치분권과 생활정치

- 그러나 이후 펼쳐진 미디어정책에서 국민을 주권자로 상정하는 정책프레임을 발견하기는 어려움. 방통위의 국민정책참여단 운영, 공영방송 이사선임과정에서 국민의견 청취 등이 그나마 새롭게 도입한 정도임. 그러나 이 또한 매우 형식적인 절차로 직접 민주주의, 과정의 민주주의를 고려하였는지 의문임.

문재인정부 미디어 거버넌스 평가

- 문재인정부는 박근혜정부의 이원체제인 과학기술정보통신부(구 미래창조과학부)와 방통위라는 최소 개편을 단행함. 이후 대선 당시 공약하였던 사회적 논의기구 설치가 예상되었으나 현재까지 이루어지지 않고 있음.

- 언론개혁은 방통위를 중심으로, 언론 스스로 개혁과제를 수행할 수 있도록 제도화에 초점을 두겠다고 하였으나 이 또한 추진된 흔적을 찾기 어려움. 그 결과 개혁은 실종되었고 '문재인 정부의 미디어정책은 없다'는 평가가 이어져 옴.

- 최근 한상혁 방통위원장은 취임사를 통해 "미디어 공공성 강화의 초석은 공영방송의 공적 책무를 명확히 하고 국민의 신뢰를 회복하기 위한 혁신에서 찾을 수 있을 것"이라며 "범 사회적 논의를 통해 국민의 의견을 폭넓게 청취하고 새로운 환경에 걸맞은 미디어 개혁 비전을 함께 만들어가야 할 것"이라고 하였음.

- 고삼석 방통위원도 미디어오늘과의 인터뷰를 통해 "정권 초기에 개편할 수 있는 타이밍을 놓쳤다. 규제와 진흥을 분리하고 방송 및 콘텐츠를 방통위로 일원화하고 공공성을 담보하는 미디어위원회를 신설하고 등등, 방향은 명확했지만 추진 단계에서 막혔다. 언젠가 이 부분에 대해서 입장을 밝히겠지만 지금은 아닌 것 같다."라고 발언함(미디어오늘(2019.11.7.). 방송통신 개혁, 조직적 한계 컸다... 입법 미비 해소 시급).

- 이처럼 미디어정책의 큰 그림 재편을 위한 사회적 논의기구 설치의 필요성은 미디어규제기구 내에서도 문제의식이 뚜렷함. 이는 미디어 환경이 빠르게 변화하고 있음에도 불구하고 지난 보수정부 하에서 이에 대한 적극적 대응이 이루어지지 못하였고 그 결과 큰 틀에서 유지하고 있는 2000년 통합방송법 체제의 한계를 공감하고 있기 때문임.

방송통신위원회 산하 방송미래발전위원회

방송통신위원회는 2017년부터 2018년까지 10개월 동안 공영방송 지배구조 개선과 방송제작자율성 제고라는 한정된 의제를 다룬 방송미래발전위원회를 운영함.

<주요내용>

- 공영방송지배구조 개선과 관련해서는 공영방송의 공공성과 독립성을 제고하기 위해 ▲정치적 후견주의 극복 ▲합의적 제도의 강화 ▲과정의 투명성 강화 원칙하에 중립지대 이사 선임방안 등을 제안함
- 방송제작자율성 제고와 관련해서는 편성위원회의 기능강화와 편성규약의 실효성 확보를 위해 편성위원회 위원회의 직무범위를 ▲ 제작 자율성 침해에 관한 사항의 심의·의결 ▲ 편성규약 제·개정 ▲ 보도·제작·편성 분야 간부 임명 관련 중사자 의견 반영 제도 운영 ▲ 시청자위원회 구성 참여 등으로 구체화함

<평가>

학계 전문가 중심의 위원회 구조로 정부가 발주한 '공영방송 지배구조 개선'과 '방송제작자율성 제고'라는 한정된 의제만을 다룸. 문재인정부 출범 이후라는 시의성을 고려하면 당시 구성과 의제, 논의결과는 이해하기 어려운 수준이라는 평가가 다수임. 민연련은 '시청자 없는 방송미래발전위원회는 허구다'라는 논평을 내기도 하였음. 이는 사회적 논의의 필요성에 대한 절차적, 내용적 고민이 전혀 반영되지 않는 상황임을 드러내는 것이라는 비판이 이어짐. 이후 사회적 논의기구의 필요성이 더욱 요구되는 국면이 형성됨.

방송제도 개선과 관련한 주요 위원회

* 그간의 미디어위원회는 중장기 미디어 정책을 검토해야 하는 기점에 설치되어 왔고, 때로는 정치권력의 필요에 따라 기존사업을 재편하거나 새로운 사업을 도입하는 길목에서 구성되었다는 특징을 가지고 있음.

- 노태우정부
-1989 방송제도연구위원회
- 김영삼정부
-공영방송발전연구위원회, 2000년 방송정책연구위원회와 선진방송정책위원회
- 김대중정부
-1998년 12월부터 1999년 2월 말까지 방송개혁위원회
- 노무현정부
-2006년 방송통신융합추진위원회

방송개혁위원회

<주요 내용>

방송의 독립성, 공공성 강화와 방송구조 개혁이라는 과제로 요약됨

- 방송의 독립성, 공공성 강화와 관련해서는 통합방송위원회를 설치하여 방송기본계획 수립 등 방송정책권과 방송사 허가추천권한, 공영방송사 이사 및 사장 선임 등의 권한을 부여하고, 방송통신융합에 따른 방송규제체계 재정립하며 방송평가제 도입 및 심의제도개선을 제안하였음. 제작 자율성 확보를 위한 편성규약 제정을 권고함. 특히 시청자 권익과 관련한 제도를 신설하거나 강화하였는데, 시청자위원회 실효성 강화, 퍼블릭액세스 의무화, 시청자평가프로그램 도입, 미디어교육 제도화 등을 들 수 있음.

- 방송 구조 개혁과 관련해서는 KBS, MBC, EBS 등 공영방송의 역할과 위상을 명확히 하고 민영방송이 허가 권역 준수 및 프로그램 활성화 방안 등을 제안하였음. 그외 위성방송, 케이블 SO와 중계유선, 라디오, 독립제작사 등에 대한 정책방안, 지상파방송의 디지털 전환정책 등을 구체화함.

<평가>

방송의 독립성과 공공성이라는 가치를 명확히 함. 형식적, 절차적 측면에서의 시청자 권리를 공고히 함으로써 방송에 대한 시민사회의 개입이 가능한 공간을 창출하였다는 의의를 가짐. 그러나 공영방송 및 규제 시스템의 정비와 더불어 민영방송, 유료방송플랫폼의 공고한 지위를 정착시키는 데에도 기여하였다는 평가가 공존.

방송통신융합추진위원회

<주요 내용>

- 통신사업자의 방송사업 진출이 예상되는 상황에서 관련 규제의 재구성 방향 3개안을 제안함. 추진위가 마련한 3개 안은 ▲ 각 부처에 분산돼있는 방송 통신 관련 기능 전반을 통합한 기구를 대통령 소속의 합의회 행정기구인 위원회 구조로 설치하는 통합위원회안 ▲ 방송통신 관련기능을 규제와 정책·진흥기능으로 구분해 규제기능은 대통령 소속의 합의회 행정기구인 위원회에서, 정책과 진흥기능은 독립제 행정부처에서 수행하는 순수규제위-독임제 부처 분리안 ▲ 방송 통신 관련 기능을 규제와 진흥기능으로 구분해 규제기능은 위원회, 진흥기능은 독립제 행정부처에서 맡는 규제·정책위-독임제 부처 분리안임.

- 그외 우정기능 현 체제 유지, 방송 통신 관련 내용 심의는 민간기구로 분리, 콘텐츠는 추후 논의 결론.

<평가>

방송개혁위원회와는 달리 정부, 사업자의 필요를 충족시키는 방향으로 제한된 의제만을 다룸. 통신사업자의 방송 진출이 가능한 토대를 마련해줌. 민간기구인 방송위를 국가행정기관인 방통위로 개편하는데 결정적인 역할을 함.

미디어 정책 대전환의 필요성

- 미디어정책의 중심을 사업자 중심의 관점에서 시민의 관점으로 이동해야 할 필요성

사업자의 필요에 의해 규제 완화가 이어지는 속에서도 국민 주권 혹은 시민의 권리를 검토하려는 노력은 저조함. 변화하는 미디어 환경, 저널리즘 환경이 시민들의 삶에 미치고 있는 영향을 점검하고 민주주의의 주체로서 지속가능한 삶을 이어가기 위해 어떠한 조건들이 요구되는지를 종합적 재검토할 필요가 제기되는 시점.

- 정치적으로 왜곡된 미디어정책의 프레임을 정상화해야 할 필요성

보수정부 하에서 편파적으로 이루어진 정책의 후유증을 진단하고 이를 개선해야 할 필요성. 공영방송시스템의 재구성, 종합편성채널에 대한 특혜 회수 등, 미디어를 산업으로만 사고하고 그에 따른 사회문화적 영향을 등한시해왔던 정책 방향 전면 수정 필요.

- 관료 주도형 거버넌스 체계의 한계를 극복해야 할 필요성

관료가 주도하는 거버넌스 체계의 한계는 정치적으로 취약할 뿐 아니라 다양한 시민의 목소리를 반영하는 데 역부족이라는 사실을 오랫동안 확인해줌. 이는 보수정부 하에서 더욱 강화되어 시민들의 목소리를 경청하고 이를 반영하는 시스템에 소극적. 그 결과 시민 혹은 이용자는 정책의 수단으로 동원될 뿐 실질적 주체로 인정되지 않음.

사회적 논의기구의 목표와 방향

- 미디어 환경 변화에 따른 정책 패러다임 대전환을 위한 사회적 논의의 장을 마련

- 시민의 기본권으로서 커뮤니케이션권의 보장과 미디어 공공성 확대, 미디어 다양성과 표현의 자유 보장 등을 핵심 목표로 함.

- 세부 의제는 방송통신규제기구 재편, 공영방송 시스템 안정화, 플랫폼 다변화와 독점 방지, 미디어 노동 인권 개선, 저널리즘 정상화, 프로그램 젠더 감수성, 세대 균형, 로컬 미디어 보호 등(미디어 개혁을 위한 사회적 논의기구 및 시민네트워크 제안 토론회(2019.5.). 민주정치(불)가능성 순간을 상징하는 시민 커뮤니케이션 주권 운동 연합 구상 발제문 인용)

- 형식은 대통령 직속기구. 구성시점은 미디어개혁네트워크 차원에서 합의되지 않았으나 2020년 총선 이후, 이는 차기 정부에 영향을 미칠 수 있는 방식으로 강제될 필요가 있다고 판단되기 때문임.

- 구성은 정부부처, 연구자, 시민단체 등이 참여하고, 다양한 지역과 계층의 시민들과 사업자의 목소리를 청취할 수 있는 시스템을 동반함. 그동안의 미디어위원회와는 달리 다양한 위치성을 가진 시민들의 목소리를 경청하고 대의적 성격을 강화함.

감사합니다

세션 2 토론

극동대학교 언론홍보학과 김형일 교수

서울마을미디어네트워크 송덕호 운영위원장

대전충남민주언론시민연합 이기동 사무국장

더불어민주당 이정상 방송정보통신수석전문위원

방송통신위원회 양한열 방송정책국장

문화체육관광부 박태영 미디어정책국장

세션 3 발표 ①

플랫폼/네트워크부문 개혁 방향

김동원 미디어개혁시민네트워크 플랫폼/네트워크분과장 / 언론노조 정책자문위원

미디어 플랫폼 · 네트워크 부문 개혁과제

김동원(한국예술종합학교) 박장준(희망연대노동조합) 손지원 (오픈넷)
조영수(전국언론노동조합) 채애리(민주화를위한변호사모임)

I. 유료방송플랫폼

1. 과제의 중요성

유료방송플랫폼은 단순히 ‘가입자에게 요금을 받으면서 방송 서비스를 제공하는’ 사업자가 아니다. 융합, 결합된 방송-통신 시장·환경에서 방송과 통신이라는 ‘공공재’와 ‘공공성’을 관리하고 통제하면서 땅 짚고 헤엄치는 식으로 천문학적 매출을 기록하고 이익을 쌓아올리는 사업자들이다.

최근 자본이 주도하고 정부가 지원하는 플랫폼 대형화가 추진 중이다. 인수합병의 본질은 ‘케이블방송 사업자(so)의 출구전략’이 아니다. ‘통신재벌의 방송통신 독과점’이다. 이들은 네트워크사업자, 망사업자로 이미 통신 부문에서 독과점을 구축했고 이로 인해 벌어들인 자본을 활용해 방송까지 지배력을 확장하고 독과점하려는 것이다. 심각한 문제는 이 독과점이 노동자와 시청자의 권리를 심각하게 침해하면서 강행되고 있고, 방송의 지역성·다양성, 방송통신 공공성을 훼손한다는 점이다.

인수합병의 본질, 노동자와 시청자의 권리, 방송의 지역성·다양성, 방송통신공공성에 대한 사회적 논의를 시도하고 관련 규제와 제도 개선을 점검할 시점이다.

2. 쟁점사안

● 통신자본의 방송 독과점을 ‘허용’할 것인가

인수 또는 합병을 추진하는 주체는 ‘통신자본’이다. LG유플러스는 CJ헬로 인수를 목전에 두고 있고(11.8. 공정거래위원회 조건부 승인→과학기술정보통신부 심사), SK텔레콤은 SK브로드밴드와 티브로드의 합병을 추진 중이다(11.8. 공정위 조건부 승인→과기정통부 심사→방송통신위원회 사전동의). 앞서 KT는 2011년 스카이라이프를 자회사로 편입했고, 딜라이브 등 다른 케이블방송 인수를 추진 중이다.

시장은 현상향을 ‘투자를 방기하고 기술과 마케팅에서 경쟁력이 열위인 케이블방송의 몰락’으로 진단한다. 정부와 자본은 ‘케이블의 출구전략’이자 ‘글로벌 방송플랫폼에 맞서 규모의 경제를 확립해야 한다’

는 명분으로 인수합병을 추진, 지원하고 있다.

정부와 자본의 바람대로 인수합병이 이뤄진다면 유료방송가입자의 90% 이상이 통신 3사 가입자가 된다. 이동통신시장과 같이 '3사 독과점'이 되는 것이다. 독과점으로 인해 이용자의 선택권은 줄어들고, 플랫폼-콘텐츠 간 CPS 협상, VOD 수익배분 협상에 있어 교섭력이 플랫폼에 기울게 된다. 이번 인수합병은 결국 이용자부터 콘텐츠까지 미디어생태계 전반에 엄청난 영향을 미치는 문제다. 유료방송플랫폼의 '독과점'을 허용할 것인지 판단해야 한다.

● '방송의 지역성'을 어떻게 회복할 것인가

방송의 핵심가치는 '지역'이다. 현재 지역MBC, 지역민방, 케이블방송 지역채널 등 지역언론은 광역화 등으로 지역성이 약화되고 있다. 재정 지원이 열악하고 인력이 부족해 콘텐츠 제작환경에 악영향을 주는 악순환이 반복되고 있다.

유료방송플랫폼 인수합병 문제는 '케이블방송의 지역채널' 문제와 직접적인 관련이 있다. '통신자본에게 지역채널을 맡길 수 있느냐'는 문제제기부터 '이번 인수합병을 계기로 방송의 지역성을 강화해야 한다'는 제안까지 제기된다. 케이블방송의 지역채널이 인수되고 합병되는 상황은 방송의 지역성, 지역채널의 독립성에 대한 사회적 논의의 필요성을 요구하고 있다.

방송의 지역성 문제는 콘텐츠 제작 부분, 접근성 강화, 시청자 참여라는 세 측면에서 대안을 마련할 필요가 있다. 모두 방송법 개정이 필요하다.

우선, 콘텐츠 부분에서는 유료방송사업자에게 매년 매출의 일정비율 이상 또는 일정액 이상을 지역채널 제작, 지역콘텐츠 제작을 위한 재원으로 출연할 것을 의무화하는 방식이 있을 수 있다. 이를 위해 정부부처 내에 '지역방송발전위원회'를 설치하고 이 위원회에서 지역채널, 각 권역의 지역방송 등이 참여해 재원 사용 계획을 세우도록 해야 한다.

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

마지막으로 시청자 참여는 '지역시청자위원회' 구성을 의무화하는 것을 적극 검토해야 한다. 각 사업자의 시청자위원회가 아니라, 각 지역의 지역채널을 종합적으로 심의하고 시청자불만처리를 하는 위원회는 방송의 지역성과 시청자 참여를 동시에 끌어올릴 수 있을 것이다. 또한 PEG(공공/교육/정부) 채널 모델을 적극 유도해서 지역사회와 시민이 직접 콘텐츠를 제작할 수 있도록 해야 한다.

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

● 공공서비스를 다루는 노동자의 권리를 어떻게 강화할 것인가

공공재인 방송통신서비스를 다루는 기업 간의 인수합병에서 고용안정은 ‘서비스의 안정성’과도 직결되는 문제다. 그러나 정부가 진행하는 유료방송사업자 인수합병 심사 가운데 노동자와 노동조합이 개입할 수 있는 제도는 ‘시청자의견서’를 제출하는 것뿐으로 사실상 전무하다고 평가할 수 있다. 고용안정 문제는 ‘재허가’ 심사시 ‘일자리’ 항목으로 심의하고 있고, 이것 또한 천점 만점에 십점에 불과하다. 상시지속업무를 하나 하청업체 소속인 고객센터(홈서비스센터) 노동자들의 직접고용과 고용안정 문제는 ‘협력업체와의 상생하락’은 조건이나 권고사항 정도로 다루질 뿐이다.

방송통신기업의 상시지속업무 노동자의 직접고용과 고용안정은 사업 허가, 유지, 재허가 그리고 인수합병의 필수조건이어야 한다. 사업자들은 망관리, 고객센터, 기술센터(개통/AS) 노동자를 포함한 상시지속업무 노동자에 대한 정규직화 계획과 함께 기술발전과 산업변화에 따른 직무교육과 고용안정 계획을 제출해야 하고, 정부는 이를 심사에서 비중 있는 심사항목으로 다루야 한다. 현재 재허가 심사에만 적용하는 ‘일자리’ 항목의 배점을 1000점 만점에 10점에서 100점으로 확대해야 한다. 방송통신서비스를 유지하는 노동자에 대한 직접고용과 고용안정 여부는 허가 여부에 결정적으로 작용해야 한다.

● 방송통신기업 심사에 ‘시민’은 어떻게 참여해야 하나

방송통신서비스를 제공하는 사업자들은 모두 정부의 인허가, 재허가, 변경허가 심사 등을 받는다. 그러나 가입자이자 이용자이자 시청자인 시민들이 심사에 참여할 수 있는 방안은 시청자의견서 제출뿐이다.

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

3. 관계부처/기관 대응 평가

유료방송플랫폼 관련 주무부처는 과학기술정보통신부 방송진흥정책국이다. 방송통신위원회는 ‘최대주주 변경 허가’와 같은 의제에 대해서만 제한적으로 ‘사전동의권’을 행사한다. 국회는 상임위 활동, 국정감사 등을 통해 의견을 제시하는 수준이다.

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

문제는 정책기조가 부처 간 일치하지 않고, 역할 또한 상이하다는 점이다. 공정위는 방송통신서비스의

특성을 상대적으로 고려하지 않은 채 기업결합과 경쟁제한성을 위주로 심사를 한다. 과기정통부는 산업진흥 관점에서 심사를 진행하고, 방통위는 방송의 공적 책임에 조금 더 무게를 실는 수준이다. 이같이 부처간 정책지향점이 다른 상황에서는 방송통신서비스에 대한 중장기 정책 기조가 도출, 합의될 수 없다. 사업과 시장과 자본의 관점에서 편향적 정책과 심사가 이루어질 수밖에 없는 것이다.

4. 향후 전망

유료방송플랫폼 대형화, 인수합병 문제는 ‘독과점’을 허용하느냐 마느냐 문제다. 사회적 논의 없이, 시민사회의 개입 없이 인수합병이 성사된다면 공공성이 핵심인 통신과 방송을 통신재벌 3사가 모두 장악하게 된다. 이번 인수합병 상황을 방송통신의 공공성, 방송의 지역성, 노동자의 고용안정과 직접고용, 시청자의 권리를 획기적으로 복원하고 확대할 수 있는 계기로 만들어야 한다.

II. 포털과 뉴스 미디어

1. 과제의 중요성

플랫폼 기업으로서 포털 사업자가 제공하는 뉴스 및 정보 서비스는 단순한 유통이나 중개 역할이 아니다. 다수의 시민이 뉴스 콘텐츠를 접하고 공유하며 의견을 제시하여 사회적 여론의 일부를 형성하는 공론장이기 때문이다. 그러나 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 알고리즘과 뉴스제휴평가위원회 등을 통해 또 다른 언론으로서의 기능을 수행하고 있다. 종이신문과 지상파라는 오래된 플랫폼에 의존해 온 전통 미디어는 여전히 포털을 콘텐츠의 확산을 위한 유통경로나 ‘공정한’ 거래 대상으로 보고 있으며, 대다수의 이용자는 포털을 통해 단독과 속보에만 치우치는 언론의 행태에 냉소를 보내고 있다. 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 것이다. 비단 포털만의 문제가 아니다. 뉴스 콘텐츠의 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 때문이다.

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 있다. 포털 뉴스서비스의 댓글은 불특정 다수의 이용자들이 익명으로 작성한다는 점에서 일반 커뮤니티나 페이스북처럼 느슨한 관계성을 기반으로 작성되는 댓글과는 또 다른 효과를 갖는다. 이 댓글 공간에서는 일방적이고 폭력적인 정치적 편향도 문제지만 특정인을 향한 모욕과 혐오의 수단으로 남용되고 있기도 하다. 그럼에도 타인의 의견과 여론의 파악, 의사 표현의 공간으로서의 댓글에 실명제와 같은 규제를 도입하기도 쉽지 않다. 최근 다음에서 발표한 연예 분야 기사에서의 댓글 기능 차단, 인물 관련 검색어 제공 중지와 같은 변화가 나타났다. 소수의 언론사에서는 댓글 기능을 포털이 아닌 자사 기사 페이지에서 제공하고 있기도 하다. 그러나 댓글 정책을 여전히 포털 사업자의 자율 규제에 맡길 것인지, 새로운 규제보다 적용가능한 현행 규제를 강화할 것인지, 또는 제한적인 규제 장치를 도입할 것인지의 논란은 지속되고 있다.

● 유사여론으로서의 포털 실시간 검색어 문제

플랫폼 사업자로서의 포털이 생산하는 고유한 콘텐츠 중 하나는 바로 이용자들의 검색 데이터로 만드는 실시간 검색어 순위다. 실시간 검색어는 단순한 랭킹 서비스가 아니라 24시간 포털 이용자들이 알고리즘에 의해 제약되는 선택을 어떻게 수행하고 있는지를 보여주고, 이는 다시 이용자에게 ‘유사 여론’으로 인식된다는 점에서 또 다른 미디어 효과를 낳고 있다. 단순한 키워드의 나열뿐 아니라 연관 검색어를 통해 특정 인물이나 사건에 대한 해석과 의견을 마치 사실(fact)처럼 제공한다는 점은 더욱 심각한 문제다. 포털의 실시간 검색어 제공은 알고리즘의 결과물, 이용자의 ‘자발적인’ 검색 행위라는 명분으로 방치되어 왔다. 알고리즘의 가치에 대한 논의가 필요하듯, 실시간 검색어 취합, 생성, 노출에 있어 포털 사업자들이 지켜야 할 최소한 가이드라인에 대한 논의부터 폐지까지 더 많은 논의의 장이 필요하다.

● 포털 사업자의 모호한 법적 지위

현재 포털의 뉴스서비스는 이용자의 관점에서 뉴스를 접하는 첫 번째 경로가 되었으며 뉴스 콘텐츠 대가 산정 방식에 따라 언론사가 수익 중심의 편집에 치중할 가능성이 높다. 그럼에도 현행 포털 사업자는 인터넷뉴스서비스 사업자(언론중재법)나 부가통신사업자(전기통신사업법)로서 그 영향력에 맞지 않는 법적 지위를 부여받고 있다. 언론사와 유사한 지위를 부여할 것인지, 아니면 달라진 뉴스 생태계에 걸맞게 공적 책임을 부여할 수 있는 지위를 만들 것인지의 논란은 결론을 내리지 못하고 있다. 포털의 법적 지위 규정은 각종 언론사의 지위를 규정한 현행 법률의 정의 중 일부에 따를 수는 없다. 여기에 구글과 같은 글로벌 사업자와의 역차별 문제 또한 제기된다. 그럼에도 포털의 법적 지위가 명확해져야

소관 정부부처가 지정되고 사업자 및 이용자와 포털 사업자 간의 중재와 조정의 역할을 기대할 수 있다.

● 사회적 가치가 부재한 포털 뉴스서비스·검색 알고리즘

여타 플랫폼 기업의 알고리즘과 같이 포털의 맞춤형 뉴스 알고리즘(네이버의 My News, 카카오의 루빅스)은 기존 언론이 유지해온 공정성과 객관성의 규범을 기반으로 하지 않는다. 뉴스 알고리즘은 이용자의 성별, 연령, 또는 뉴스 이용습관에 따른 최적화를 목표로 한다. 공정성과 객관성을 요구하는 기존 언론의 규범이 예측할 수 없는 다수 이용자의 선호와 습관과 충돌하고 있다. 최근 유튜브의 추천 알고리즘에 대해 이용자의 콘텐츠 선호를 극대화하는 방식이 아닌 선호의 다양성을 확대하는 방향으로 개선할 필요가 있다는 구글 연구팀의 자문 또한 알고리즘의 가치를 어떻게 정립할 것인지의 문제를 제기하고 있다. 이는 플랫폼 기업의 알고리즘이 이용자의 이용행태를 학습하는 것이 아니라 역으로 이용자들이 알고리즘을 학습하여 적응하고 있다는 반증이기도 하다. 물론 알고리즘의 공개는 시장 질서 뿐 아니라 상업적 남용의 위험을 안고 있다. 그러나 지금과 같은 언론 환경에서 포털의 알고리즘이 어떤 가치-사회 각 분야의 다양성 반영, 혐오와 차별 금지 등 -를 가져야 할지에 대한 논의는 부재했다. 포털의 법적 지위 부여에 따른 정부의 정책 방향 수립에 이러한 알고리즘의 사회적 가치에 대한 논의는 필수적이다.

● 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 경쟁에 나서게 만들었다. 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 되었다. 무엇보다 네이버의 언론사 채널제휴와 같이 새로운 제휴 방식이 제안될수록 수백개에 이르는 신문사·인터넷 언론사 간의 양극화는 더욱 심화되고 있다. 현재와 같은 포털 뉴스제휴평가위원회의 지위와 역할이 지속된다면 종이신문과 방송 시장과는 다른 경쟁과 성장이 가능한 새로운 뉴스 콘텐츠 시장의 미래는 요원하다.

● 포털 뉴스서비스 제휴를 통한 지역 언론 혁신의 딜레마

플랫폼 중심의 뉴스 이용 환경 변화에서는 지역언론 또한 자유로울 수 없었다. 오래 전부터 충분한 규모의 독자/이용자를 확보하지 못한 지역언론에게 포털을 비롯한 뉴스 플랫폼으로의 진입은 수익만의 문제가 아니라 지역 민주주의 공론장의 형성에서도 반드시 필요한 과제였다. 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 있다. 그러나 플랫폼을 통한 뉴스 접근, 대화와 공유에 점점 익숙해지는 지역 독자들을 고려할 때 포털 뉴스서비스와 지역언론의 제휴는 피할 수 없는 과제이기도 하다. 중앙 언론과의 경쟁, 지역언론의 관행, 지역민의 낮은 관심은 지역언론을 고립된 영역에 가두어 둠으로써가 아니라 포털과 같은 개방된 실험의 장에 유도함으로써 개선되어야 할 것이다. 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 있다.

3. 관계부처/기관 대응 평가

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

4. 향후 전망

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

III. 인터넷과 표현의 자유

오늘날 국민의 대부분의 소통행위, 표현행위는 인터넷을 통해 이루어지고 있다. 인터넷은 과거 소수에 게만 편중되었던 다양한 정보와 콘텐츠를 시간·장소의 제약 없이 유통하게 할 수 있도록 하는 도구이다.

이로써 표현주체는 권력의 통제나 자본의 제한을 넘어 자신의 표현물을 널리 유통할 수 있는 권리를, 대중은 다양한 정보를 습득하고 문화를 향유할 수 있는 권리를 확장했다. 인터넷이 이렇게 기능할 수 있는 가장 큰 이유는 누구나 손쉽게 자유롭게 표현하고 접근할 수 있는 매체이기 때문이며, 인터넷상 표현물은 기본적으로 일반 국민의 표현물이다. 이에 대하여 질서위주의 사고만을 가지고 국가 주도의 규제를 강화하는 경우, 대중의 자유로운 소통 문화를 불필요하게 옥죄고 자연스러운 공론장, 대중 담론의 형성을 왜곡할 수 있다. 또한 표현물 규제는 결국 정치권력, 자본권력에 의해 남용될 위험도 높다. 그러나 인터넷을 많은 대중들이 양질의 문화를 향유할 수 있는 공간, 시민들의 건설적인 공론장으로 만들기 위한 노력도 물론 끊임없이 지속하여야 한다. 이러한 문제의식들을 고려하여 우리나라의 현행 인터넷 표현물 규제 및 이에 대한 정부·국회의 정책 기조들의 적정성을 검토하고 앞으로의 정책 방향을 설정할 필요가 있다.

2. 쟁점사안

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

우리나라는 세계적으로 매우 강력한 인터넷 표현물 규제 제도를 가지고 있다. 방송통신심의위원회의 통신심의제도로 방심위는 모든 종류의 불법정보 및 불법에 이르지 않은 유해정보까지 삭제, 차단할 수 있는 광범위한 심의 권한을 가지고 있다. 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 있었다. 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 있다. 명예훼손성 정보로 신고되는 경우 인터넷 서비스 내의 유통을 차단시키도록 하고 있는 임시조치 제도는 병원 및 대기업 등이 소비자불만을 차단시키거나 공적 인물이 자신에 대한 비판적인 여론을 통제하기 위한 수단으로 남용되는 경우가 많다. 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 있다.

● 허위조작정보 등 인터넷 표현물 규제에 대한 사회적 논의 필요

최근 정부·국회를 중심으로 허위조작정보(가짜뉴스) 규제, 인터넷 동영상 콘텐츠의 ‘방송’ 규제 편입 등 인터넷상 표현물에 대한 더욱 강화된 공적 규제를 마련해야 한다는 논의가 이어지고 있다. 그러나 ‘허위조작정보’의 경우, 어떠한 명제가 구체적인 사실인지, 의견인지를 가려내는 것부터, ‘허위’, ‘진실’의

구별, '조작'의 개념까지 명백하고 종국적으로 판단할 수 없는 경우가 많다. 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 있다. 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 옥죄 위험이 있다. 이러한 우려를 반영하여 정부, 국가가 인터넷 표현물에 대한 공적 규제 정책을 마련하기에 앞서 충분한 사회적 논의가 선행되어야 한다.

● 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 있다. 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 것이다.

3. 관계부처/기관 대응 평가

인터넷 서비스, 표현물 규제 부분은 방송통신위원회와 방송통신심의위원회가 주로 담당하고 있다. 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 있다. 방통위, 방통심의위는 구조적으로 정부의 영향력으로부터 자유로울 수 없는 기관이며, 정부·여당의 규제 강화 요구에 대하여 순응적 태도를 보이고 있다. 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 보인다.

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 증가한다. 또한 표현

물에 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 없다. 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 있다. 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 있다.

IV. 온라인동영상제공(OTT)서비스

1. 과제의 중요성

지난 7월 민주당 김성수 의원이 올해 초 대표로 발의했던 방송법 전부개정안 관련 일부 조항을 재개정한 법률안을 발표했다. 최초 전부개정안에서 가장 큰 쟁점이 되었던 부분은 아프리카TV, 웨이브(pooq+oksusu), 티빙, 유튜브, 넷플릭스와 같은 온라인동영상제공사업자(OTT)에 대한 규제 조항이었다. OTT는 현재 한국의 방송통신 규제 프레임에서 정확한 분야를 획정할 수 없는 미디어 플랫폼이다. OTT는 구글(유튜브)와 같은 거대 글로벌 사업자, 국내 대기업 및 방송사 컨소시움, 중소 제작사, 그리고 이용자 개인이 운영하는 채널까지 다양한 행위자가 수익과 영향력 확대를 위한 경쟁을 벌이는 전혀 새로운 플랫폼이다. 현재 발의된 방송법 전부개정안의 관련 조항이 보여주듯, OTT 서비스는 기존 방송법 체계에 따라 방송으로서의 정의, 진입규제(신고제), 내용규제, 이용자에 대한 책임, 시장경쟁/거래 규제 등의 영역에 포함되어야 할지의 논란이 지속되고 있다.

OTT는 레거시 미디어와의 새로운 경쟁 사업으로 볼 수도 있으나 거대 방송사와 차별화된 시민의 커뮤니케이션 권리를 구현할 수 있는 매체라는 점이 간과될 수 없다. OTT를 통한 시민의 커뮤니케이션 권리는 아동 착취, 개인 정보 유출, 소수자 혐오 및 차별 등으로부터 보호받을 인권을 또한 전제로 한다. 이와 같은 커뮤니케이션 권리에 대한 인식이 없이 시장경쟁만을 염두에 둔 규제 체제의 도입은 사업자 간의 이해조정에 그칠 수 밖에 없다. OTT의 시장경쟁은 사업자 이익보다 편향되지 않는 콘텐츠의 선순환, 글로벌 문화 다양성의 보장이라는 시민의 권리를 사회적 가치로 두어야 한다. OTT 서비스를 둘러싼 쟁점은 '부가방송사업'이나 '온라인동영상사업'과 같이 기존 방송법과 규제체제로의 일방적인 흡수가 아닌 새로운 규제 프레임을 상상하는 계기가 되어야 할 것이다.

2. 쟁점사안

● 방송통신 규제체계의 변화를 위한 OTT의 법적 지위 규정

OTT를 둘러싼 방송법 개정 논란은 현행 방송법 뿐 아니라 전기통신사업법 등 통신분야까지 포함되는 방송통신 규제체계에 큰 변화가 필요함을 의미한다. 현재의 방송법 개정이 새로운 도시를 계획해야 하는 변화에 재건축 수준으로 위축된 셈이다. 이미 오래 전 EU는 <시청각미디어서비스지침>을 통해 방송이라는 용어를 대체하는 과정에 있으며 여기에는 전통적인 텔레비전, 주문형 비디오, 동영상 공유플랫폼 등 새롭게 출현하는 개념을 포괄하는 시도가 이루어지고 있다. OTT에 대한 법적 지위는 과거 IPTV 도입 시 불거졌던 방송/통신이라는 이분법과 소관부처의 논란을 떠올리게 한다. OTT의 법적 지위는 현행 법의 일부 수정으로 가능한 것이 아니다. 글로벌 미디어 환경을 고려한 국내 미디어 생태계 전체를 바라보는 거시적 관점에서 새로운 규제체계의 수립 과정에서 논의되어야 한다.

● 콘텐츠 배급/배치에서의 다양성 제약

OTT 서비스가 레거시 미디어와 다른 가장 큰 차이는 콘텐츠보다 플랫폼을 통해 확보한 이용자를 가장 큰 자원으로 한다는 점이다. 단순한 채널/콘텐츠의 편성이 아니라 이용자 데이터를 근거로 한 추천 알고리즘과 프로모션이 OTT 서비스 수익의 핵심이다. 데이터와 알고리즘은 OTT를 통해 배급되고 배열되는 콘텐츠의 소비를 촉진할 뿐 아니라 특정한 편향을 강화하는 효과를 내고 있다. 혐오와 차별의 콘텐츠가 단순히 조회수가 높다는 이유로 우선 추천되는 시스템은 이용자에게 최적화된 콘텐츠 제공이 아닌 수익 목적의 알고리즘에 적응하는 이용자를 만들고 있다. 국내 OTT 사업자 뿐 아니라 글로벌 사업자까지 콘텐츠의 편향성에 대한 논의가 이루어져야 한다. 이용자 최적화란 콘텐츠와 플랫폼의 다양성과 다른 용어가 아니다.

● 데이터를 넘어선 OTT의 이용자 책임 강화

영상(시청각) 콘텐츠제작사(사업자)와 광범위한 이용자를 매개하는 OTT 서비스는 콘텐츠에 대한 규제에 앞서 이용자에게 대한 책임을 근거로 다른 분야의 공적 책무가 부여되어야 한다. 유해 콘텐츠, 개인 정보 유출, 저작권 침해 등의 내용 규제에 관련된 문제는 이용자에게 대한 책무로부터 논의되어야 한다. 영업 비밀을 침해하지 않는 수준에서 OTT 서비스의 추천 알고리즘은 어떤 원칙과 목적으로 만들어진 것인지, 이용자가 원하지 않는 콘텐츠 이용 기록의 삭제는 가능한지, OTT 서비스에 제공하는 개인 정보의 범위를 이용자가 스스로 결정할 수 있는지 등의 문제가 제기될 수 있다. 현재와 같이 국내 사업자와 글로벌 사업자 간의 경쟁, 글로벌 경쟁력 강화 등과 같은 사업자 중심의 규제와 진흥의 논의에서 누락된 이용자에게 대한 책임은 관련 부처 뿐 아니라 시민사회와의 긴밀한 협의를 더욱 필요로 하고 있다.

● OTT서비스의 시장경쟁 투명성

사업자와 시장에 대한 규제는 당위와 규범만으로 이루어지지 않는다. 시장 행위자 뿐 아니라 이용자와 정부 당국까지 다양한 주체들이 규제 필요성에 대한 합의, 규제 범위와 수준, 규제 수단, 소관 부처 및 규제 정책의 평가까지 일련의 절차가 필요하다. OTT 서비스 또한 규제가 필요하다면 현재 미디어 생태계에서 이들이 위치한 지위와 영향력에 대한 확인이 우선되어야 한다. 따라서 OTT 서비스 간의 시장경쟁 상황에 대한 공신력있는 평가가 필요하다. 광고 수익 기반이 아니므로 가입자 수를 공개할 수 없거나 콘텐츠 거래가 영업 비밀에 속한다는 대응은 시장경쟁의 투명성을 더욱 약화시켜 비대칭규제나 역차별의 논란으로 이어질 뿐이다. OTT 서비스에 부여할 수 있는 투명성의 범위를 어디까지 할 것이며 그 강제 수단이 가능한지의 논의가 규제에 우선되어야 한다.

3. 관계부처/기관 대응 평가

OTT 서비스에 대한 방통위, 과기부, 문체부 등 관련 부처와 기관의 대응은 무차별 칸막이 역무와 책임 전가였을 뿐이다. 유튜브나 넷플릭스와 같은 글로벌 사업자 대응은 소관 업무가 한정된 방통위에게는 역부족이며, 경쟁 사업자를 육성하겠다는 계획에는 이용자 의견과 국내 콘텐츠 제작분야의 요구가 반영될 경로가 없었다. OTT 서비스의 규제와 진흥 모두 이용자에 대한 책임, 콘텐츠 분야의 다양성과 선순환을 중심으로 논의되어야 한다면 이를 책임질 컨트롤타워가 부재했던 것이다. 무엇보다 OTT 서비스가 새로운 미디어 규제 프레임을 만들어야 할 도전 과제라면 미디어개혁위원회와 같은 사회적 논의기구를 통해 칸막이를 허물고 관계부처와 이해당사자들의 활발한 참여가 시급하다.

4. 향후 전망

2019년 현재 미디어개혁위원회가 필요한 이유 중에서 OTT 서비스는 빼놓을 수 없다. 지난 방송법 전부 개정안의 논란에서 드러났듯 글로벌 OTT 사업자로부터 시민 창작자까지 폭넓은 주체가 참여하고 있는 새로운 미디어 플랫폼은 방송통신 규제체계의 전면적인 개편을 요구하고 있다. 그럼에도 현재 방통위, 과기부, 문체부로 나뉜 정부부처의 책임과 업무는 OTT 서비스를 서로 다른 관점에서 접근하고 해당 부처에 유리한 정책만을 양산하고 있다. 현재와 같은 규제체계가 유지되고 콘텐츠 제작 분야와 시민의 참여가 제한되는 상태가 지속된다면 OTT 서비스야말로 플랫폼 자본의 속성을 그대로 반영하여 시장방임 하에서 독과점 시장으로 재편될 가능성이 매우 높다.

표현의 자유를 위한

안전한, 혐오와 폭력 없는

콘텐츠와 상상력을 위한



플랫폼네트워크

유료방송플랫폼

- SK LG KT의 방송 독과점을 ‘허용’할 것인가
- ‘규모의 경제’ 보다 ‘방송의 지역성’으로
- 방송통신노동자의 권리는 어디로?
- 방송사업자 심사, ‘시민’이 참여해야

유료방송플랫폼

- 유료방송플랫폼 대형화, 인수합병 문제는 ‘독과점’을 허용하느냐 마느냐 문제
- 공공성이 핵심인 통신과 방송을 통신재벌 3사가 모두 장악하게 됨
- 사회적 논의, 시민사회 개입 없는 인수합병 NO!
- 방송통신의 공공성, 방송의 지역성, 노동자의 고용안정과 직접고용, 시청자의 권리를 획기적으로 복원하고 확대할 수 있는 계기로 만들어야.

포털과 뉴스 미디어

- 포털 뉴스서비스 댓글 공간의 역기능에 대한 책임 소재
- 유사여론으로서의 포털 실시간 검색어 문제
- 포털 사업자의 모호한 법적 지위

포털과 뉴스 미디어

- 사회적 가치 부재한 뉴스·검색 알고리즘
- 언론사 양극화를 강화하는 뉴스제휴 방식
- 포털 뉴스 제휴, 지역언론 혁신의 딜레마

포털과 뉴스 미디어

- 뉴스 생태계에서 포털 뉴스서비스의 성장과 이용자 뉴스 이용 행태의 변화는 저널리스트와 독자 간의 간극을 더욱 크게 만들고 있음
- 시민에게 언론과 기사는 폄하의 대상이 되었고, 언론사에게 시민은 실시간 급상승 검색어만 쫓아가는 우매한 대중으로 비쳐지고 있음
- 저널리스트의 요구와 시민의 참여가 반영될 경로가 없는 현재 포털 중심뉴스 생태계는 한국 언론의 미래뿐 아니라 민주주의에도 큰 장애가 될 것

인터넷과 표현의 자유

- 표현의 자유를 과도하게 제한하는 규제
- 허위조작정보 등 인터넷 표현물 규제에 대한 사회적 논의 필요
- 인터넷 서비스 사업자에 대한 이용자 권리 보호 책무의 이행 요구

인터넷과 표현의 자유

- 인터넷 플랫폼에 대한 규제는 결국 플랫폼을 이용해 시민의 기본권을 제한하는 것
- 그러나, 인터넷 플랫폼에 대한 규제 논의는 산업계의 대결 구도로만 조명되고 있음
- 지금과 같은 규제 논의 구조는 표현주체(콘텐츠 생산자)인 시민의 표현의 자유, 창작의 자유 및 이를 접하고자 하는 시민의 정보접근권, 문화향유권, 알 권리를 심각하게 위축시킬 수 있음

온라인동영상제공(OTT)서비스

- 방송통신 규제체계의 변화를 위한 OTT의 법적 지위 규정
- 콘텐츠 배급/배치에서의 다양성 제약
- 데이터를 넘어선 OTT의 이용자 책임 강화
- OTT서비스의 시장경쟁 투명성

온라인동영상제공(OTT)서비스

- 규제와 진흥 모두 이용자에 대한 책임, 콘텐츠 분야의 다양성과 선순환을 중심으로 논의되어야 함
- 글로벌 OTT 사업자로부터 시민 창작자까지 폭넓은 주체가 참여하고 있는 새로운 미디어 플랫폼은 방송통신 규제체계의 전면적인 개편을 요구하고 있음
- 방통위, 과기부, 문체부가 서로 다른 관점에서 해당 부처에 유리한 정책만을 양산하고, 시민 참여 사회적 논의 없다면 플랫폼 자본의 속성을 그대로 반영하여 시장방임-독과점 시장으로 재편될 것

플래ตฟอร์ม

안전한, 혐오와 폭력 없는

표현의 자유를 위한

네트워킹

콘텐츠와 상상력을 위한

세션 3 발표 ②

콘텐츠부문 개혁 방향

정수영 미디어개혁시민네트워크 콘텐츠분과장 / 민언련 정책위원

미디어 공론장의 재건

모두의 성찰, 모두의 역할, 모두의 과제

미디어개혁시민네트워크
 콘텐츠분과
 정수영 [민주언론시민연합 정책위원]

모두의 성찰(1) 한국 미디어의 현실

- 한국 미디어의 현실
 - fakenews / disinformation / misinformation / malinformation
 - 정치적 경제적 지배와 동원, 파편화된 정보와 소모적 감정 • 편가르기식 갈등과 단순 여론 • 의사공론(疑似公論)의 각축장
- 소소한 질문들
 - 시민/공중은 왜 기존의 전통 미디어를 외면하고 유튜브나 1인미디어 등에서 제공하는 정보를 찾아 가는가?
 - ‘팩트 체크’의 대상은 무엇이고, 기준은 무엇인가? 어디까지 신뢰할 수 있는가?
 - 허위왜곡조작 정보의 ‘의도성’을 누가 어떻게 판단할 것인가?
 - 페이크뉴스, 허위왜곡조작 정보의 폐해를 지적하고 비판하는 것으로 충분한가?
 - ‘뉴스 리터러시’ 혹은 ‘미디어 비평’만으로 작금의 문제적 현상들은 해결 가능한가?
 - 우리는 시민/공중인가, 대중/군중인가?
- 소문, 루머, 유언비어
 - 사안의 중요성(importance) x **해당 사안에 대한 정보나 논거의 모호함(ambiguity)**

	2016	2017	2018	2019
언론자유지수 (국경없는 기자회)	70위/180개국	63위/180개국	43위/180개국	41위/180개국
신뢰도 (로이터저널리즘연구소)	25위/26개국	36위/36개국	38위/38개국	38위/38개국

모두의 성찰 (2) 공공성 (公共性)

● 공(公)

- 국가와 관계된 것(official) ↔ 사인(私人)의 활동
- 모든 사람들에게 공통적으로 관계된 것(common) ↔ 개인의 권리, 사리사익 등
- 누구에게나 열려 있는 것(open) ↔ 비밀, 프라이버시 등

● 공공성과 한국의 정치 사회 경제 역사적 맥락

- 정부, 국가행정기관, 방송사업자가 주도하는 공공성 (공익 = 국익 = 국가 발전)
- 국가/정부의 필요와 목적, 국익에 봉사하는 국가 텔레비전 모델
- 엘리트주의, 정치적 후견주의(political clientelism), 정치 병행성(political parallelism) 등

● 지향점 : 미디어 공공성과 미디어 공론장의 재건

- 정책(policy) → 시책 → 사업 vs. 규제인가, 규제 완화인가
- 미디어 제도 vs. 미디어 사업자
- 규범(norm, ought) vs. 실체(reality, be)
- 전문직(professional) : 사회 봉사 이념, 높은 수준의 사회적 책임 이행을 위해 일종의 시스템을 갖춘 직업

3

모두의 역할 (1) 패러다임의 전환

개 념	내 용
국가적 공공성 → 비국가적 공공성 시민적 공공성	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 관계된 것(official) ↔ 사인(私人)의 활동 • 모든 사람들에게 공통적으로 관계된 것(common) ↔ 개인의 권리, 사리사익 등 • 누구에게나 열려 있는 것(open) ↔ 비밀, 프라이버시 등
미디어의 공공성 → 미디어 공론장	<ul style="list-style-type: none"> • 미디어 공공성, 공익의 개념의 추상성과 넓은 스펙트럼에서 기인하는 한계 극복하기 위해 '미디어 공공성'을 '미디어 공론장' 개념으로 구체화 • 정치 공론장을 넘어 문예(문화) 공론장의 복원
기술결정주의적 산업론 → 사회 문화적 제도론	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 기술의 가능성과 기술을 사용하는 자의 자유를 과대평가하고 경제 산업적 성과를 하는 것을 넘어, 미디어의 사회 문화적 역할과 책임을 사회 문화적 제도로 구축 • 예) 방송(放送 broadcasting) = 미디어 공론장의 제도적 구현 방식 중의 하나 <ul style="list-style-type: none"> - 공공재, 편재성, 보편성, 사회적 영향력을 기반으로 널리 보내고 널리 접근할 수 있는 사회적 기술적 속성 - TV/라디오 방송, 지상파/위성/케이블/인터넷/모바일 방송, 1인 방송, 광고 방송, 데이터 방송 등등
자유 → 자유와 책임	<ul style="list-style-type: none"> • '누구·무엇의 자유인가?' 에서 '누구·무엇을 위한 자유인가?'로...
권리 → 권리와 의무·역할	<ul style="list-style-type: none"> • 시민, 미디어사업자, 미디어 종사자, 정책당국/국회 • 미디어 환경을 구성하는 주체들 간의 연대와 협력, 건전한 경합 관계 지향 • 시민참여: 시민의 권리와 의무, 책임과 역할의 조화

모두의 역할 (2) 미디어 공론장(公論場)의 재건

● 미디어 공론장

- 다양한 커뮤니케이션 수단을 통해 충분한 정보의 습득, 공유, 토론을 거쳐 공론(公論) 형성
- 각종 정책 결정 및 이행 과정에 영향을 미칠 수 있는 사회적 과정이자 통로이자 공간
- 정치적 경제적 '지배'나 '동원'이 아니라, 민주적 공개적 비폭력적 방식의 토론과 소통과 참여를 통한 합의와 조정 지향
- 주체는 공중/시민, 기본 조건은 '개방성'과 '상호작용성'

●민주적 미디어 시스템 모델(Curran, J.)

- 소유 및 재원구조, 플랫폼 유형, 궁극의 목적과 편성 철학 등이 상이한 다양한유형의 미디어들이 공존하면서 각자에게 부여된 차별적 위상과 역할의 **상호보완적구도** 지향
- 전송경로나 플랫폼, 단말기 등이 아니라 사회적으로 기대 또는 부여받은 역할, 각 미디어가 궁극적으로 추구하는 목적이 무엇인지를 주요 척도로 삼아 미디어 유형을 분류하고 이를 **제도적 규범적**으로 접근
- 각각의 미디어 유형이 지닌 강점은 살리고 약점, 결함은 상호 보완하는 **건전한 경합관계** 상정



출처: Curran(2002). *Mass Media and Society*.

● 기간미디어(Core media) = 핵심적 공론장(The Core Public Sphere)

- 전체 미디어 환경의 승수효과 주도

모두의 역할 (2) 미디어 공론장(公論場)의 재건

● 기간 미디어 = 핵심적 공론장 = 공영방송 = 경제적 기술적 사회적 문화적 보편성

- 누구나가 저렴한 가격과 손쉬운 방식으로 향유할 수 있는 기본적 정보 수단
- 한정된 범위의 정보에 갇히지 않고 폭 넓은 시야에서 종합적으로 편성된 콘텐츠 향유
- 일상 생활의 영위, 다채로운 문화 창조, 활력 있는 사회 구축을 위한 사회 문화적 제도

● 공영방송 (public service broadcasting) = 일상적 보편적 문화를 구성하는 미디어 공론장의 제도적 구현 방식

- 국가적 공공성에서 시민적 공공성으로의 패러다임 전환
- 사회 구성원이자 시민들이 다양한 견해에 접할 수 있도록 사회적 액세스를 개방
- 뉴스나 시사 프로그램에 '우선권'을 주어 사회적 목적을 광범위하게 수행하기 위한 틀 구축
- 교양, 예능, 오락 등 다양한 장르의 콘텐츠들을 통해 정치 경제 사회 교육 문화 등 거의 모든 영역의 규범적 가치 형성
- 제로섬 형태로 전개되는 경쟁 구도 속에서 시민참여 및 시민 거버넌스의 제도적 구현 가능성이 가장 높은 (유일 해 보이는) 영역
- 기간미디어로서 공적 책무와 사회적 역할을 수행할 수 있는 제도적 물리적 환경과 토대 구축 필요
- 인터넷이나 모바일 등 새로운 미디어와 기술을 적극 활용하면서 '디지털 공유지'로서의 역할을 수행 필요

● 기간미디어(=핵심적 공론장)로서 공영방송(미디어)을 누가 어떻게 재건할 것인가

- 기간미디어를 중심으로 건강한 공론장을 재건하고 전체 미디어 환경을 건인해 가지 못한다면, 저널리즘의 질적 수준은 물론, 한국 사회를 지탱하는 규범(법, 도덕/윤리)이나 일상적 보편적 문화 역시 하향 평준화의 길을 걸을 수 밖에 없을 것!!!
- 사회 문화적 인식의 전환 + 법제도적 정비 + 건전한 재원구조

6

모두의 역할 (3) 미디어 어카운터빌리티의 사상과 철학

● 미디어 어카운터빌리티 (accountability) (= 책무성, 설명책임 등)

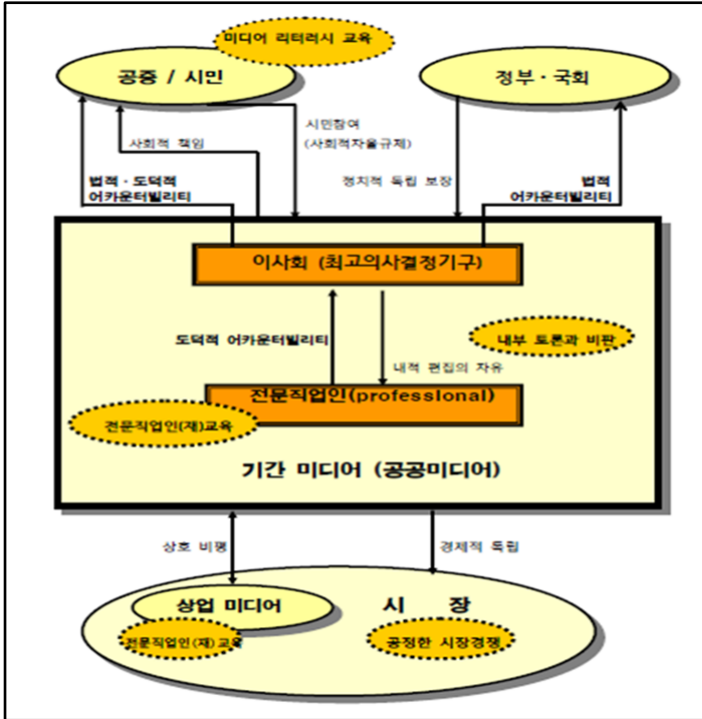
- 미디어의 의사결정과 활동의 과정 및 결과에 대한 사회적 권위와 신뢰 확보, 언론자유의 정당성 획득을 위해서 미디어 스스로가 어카운터빌리티의 '이행 주체'가 되어 '사회적·공적 책임(responsibility)'을 어떻게 이행하고 있는지 혹은 이행하지 못했는지 시민사회와 이해관계자에게 투명하게 공개하고 평가 받아야 한다는 개념
- 언론자유의 시민과 시민사회가 위임한 역할과 책임에서 기인하는 것이며 "자유롭고 책임있는 언론"을 구현하기 위해서는 시민과 시민사회의 지지와 연대, 상호협력 관계가 구축되어야 한다는 관점
- '정부와 시장 등 외부로부터의 부당한 간섭이나 개입'에 의해 언론자유의 침해되는 것을 방지하기 위해서는 미디어와 시민사회 양자 간의 협력과 신뢰관계가 구축되어야 한다는 신념
- 미디어의 사회적·공적 책임의 구체적 내용과 범위, 이행 여부 평가를 위한 기준과 원칙이 미디어와 시민 사회가 함께 참여하는 사회적 토론 과정을 거쳐 만들어져야 하며, 이를 바탕으로 책임 이행 여부를 투명하게 검증 평가
- '전문직업인(professional)으로서의 미디어 종사자'와 '주권자로서의 시민' 양자 간의 관계성을 중시
- 미디어 조직이나 종사자 개인의 이해를 추구하는 내부검열이나 은밀한 자기검열이 자율규제라는 이름으로 포장되는 일을 방지하기 위해 사회적 자율 규제(social self-regulation) 지향 : 투명성, 공개성, 민감한 응답성

7

모두의 과제 : 단기, 중장기 과제의 로드맵 설정과 실행

- 한국의 미디어 환경과 맥락에 부응하는 민주적 미디어 시스템 모델 / 미디어 매트릭스 구상 : 책임과 역할
 - 미디어 관련 법 상의 공적 책무 내용과 범주의 재정비
 - 미디어 관련 규범 (강령, 윤리규정, 기타 관련 가이드라인 등)
- 편집 · 편성의 독립과 자율성 확보
- 기간미디어 = 공영방송(미디어) 거버넌스의 확장 (어카운터빌리티의 사상과 철학을 적극적으로 도입)
 - 공영방송(미디어)의 정의 및 범주 확정 : 별도의 법 제정 또는 개정 등 (한국방송공사법, 한국교육방송공사법, 방송문화진흥회법 등)
 - 공적 책임 이행을 위한 건전한 재원구조 의 제도적 기틀 마련 (수신료제도, 광고/협찬제도, 방송발전기금제도 등)
 - 이사회 및 경영진의 구성과 절차, 내부 조직 문화 개선 방안
 - 사회적 자율규제 방식 도입 : 시민의 권리와 책임의 조화를 기반으로 한 참여 방식, 시청자시민과의 신뢰 네트워크, 상호 연대와 협력 관계
 - 미디어 평가 내용과 방식, 절차 개선 (경영평가 → 책무이행평가, 양적평가 → 질적평가 등)
- 민영미디어(신문, 방송 등)의 소유구조, 소유·경영의 분리, 편집 · 편성의 독립과 자율성 확보
- 건강한 미디어 생태계 조성
 - 신문 등 인쇄매체의 사회 문화적 역할과 책임에 대한 재조명, 인쇄매체 및 활자문화의 진흥을 위한 제도적 기틀 마련
 - 독립제작사와의 공정거래 제도 : 외주제작가이드라인, 표준계약서, 저작권산권 등
- 시민미디어콘텐츠의 활성화 및 미디어 간 협력방안

8



- 각 주체의 권한, 책임과 역할, 어카운터빌리티
- 권한과 책임, 어카운터빌리티의 주체 및 대상, 내용과 방식에 관한 촘촘한 관계 설정 (내적·외적)
- 미디어 공공성 및 건강한 공론장 구축이라는 정책 목표 달성을 위한 상호 연대와 협력, 신뢰 네트워크 구축

모두의 과제 : 편집·편성의 독립과 자율성 확보

- 편집(편성)권의 개념과 귀속(향유) 주체
 - ‘경영권/인사권’의 범주에서 편집(편성)권을 사업자가 독점 vs. ‘편집 제작 자율성’이라는 의미에서 종사자의 권한
 - ‘편집권’이라는 용어가 미디어 소유주/경영진의 “배타적 권리”라는 의미에서 등장했으며, 실제로 그렇게 적용된 사례가 존재한다는 점에서 ‘편집의 자유(독립)’ 등으로 교체해야 한다는 견해 vs. 종사자들의 제작 자율성을 의미하는 것이며 ‘권’이란 표현을 포기할 시 권리성 부정에 동의하는 것으로 오해될 수 있으므로 그대로 사용하자는 견해 등
- 방송법 제4조 제2항 *누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.*
 - ：“누구든지”의 범위에 대한 관점과 해석
 - 언론의 ‘내적’ 자유가 아니라 오로지 ‘외적’ 자유에 관한 조항이므로 내부의 경영진 등은 포함되지 않는다는 전통적 견해 vs. 언론 자유에 대한 위협이 외부 권력 못지않게 내부 경영진 등에 의해 가해지는 현실에서 내부 경영진 등도 포함돼야 한다는 견해 vs. 언론에 대한 비판과 압박을 가로막는 족쇄로 작용할 수 있으므로 확대 해석에 신중해야 한다는 견해 (예를 들어, 시민참여를 외부간섭의 일종으로 거부할 수 있는 근거로 악용될 수 있다는 견해 등)
- ➔ 누군가의 배타적 특권으로 해석하는 관점이나 귀속 주체를 둘러싼 논쟁에서 벗어나, “어카운터빌리티의 사상과 철학”, “권한과 책임의 조화”라는 관점에서 “누구/무엇을 위한 것인가”를 중심으로 한 논의로 전환할 필요가 있음
- 편성위원회 관련 세부 쟁점
 - 설치·운영: 의무화 여부, 의무화 시 그 담보 수단으로 처벌규정 도입 여부, 노사 동수 구성 여부
 - 직무범위: 보도·제작·편성 실무책임자 임명 시 종사자 의견반영제도 마련 여부, 시청자위원 추천 여부
 - 내부 노사분쟁 해결수단: 별도 중재기구 설치 여부
 - 기타: 외주제작 종사자의 제작 자율성 보장 관련 방안

2019 미디어정책컨퍼런스
미래를 위한 미디어 정책, 모두를 위한 커뮤니케이션 권리

감사합니다

11

세션 3 발표 ③

규제체제 개혁 방향

노영란 미디어개혁시민네트워크 규제체제분과장 / 매체비평우리 스스로 사무국장

미래를 위한 미디어정책, 모두를 위한 커뮤니케이션 권리 : 미디어개혁 과제 중간발표-규제체제 분과

미디어개혁네트워크 규제체제분과
노영란

방송통신규제(정책)기구 개편 관련 쟁점

- 방송통신규제(정책)기구 지금 이대로는 안된다. 개편해야 한다는데 다수 공감.
- 어떻게 바뀌어야 할 것인가에 대해서는 분분.
- 현재, 방통위와 과기정통부(문체부 일부 기능)로 이원화되어 있는 방송통신 업무 통합
- (특히 방송업무의 통합은 필수) vs 현행유지
- 방송 ICT 규제진흥 분리 VS 규제진흥 통합
- 합의제 독립기구 vs 독립제 부처
- 독립성 보장 방안 및 위원 선임방식 개혁
- OTT로 부터 촉발된 방송의 정의 재정립
- 신규 서비스에 대응할 수 있는 기구 개편
- 방송통신 정책기구, 방송, 통신(ICT) 로 아예 분리(ICT 컨트롤타워, 정책과 정치의 분리) 등
- 이와 함께 불공정 심의 논란, 방송통신심의제도의 개편 등

방송통신규제(정책)기구 개편 관련 쟁점

- => 규제(정책)기구 개편 논의에서 제일 중요한 것 빠져 있어
- 방송, 통신 융합 시대에 통합기구 필요성이 제기된 이후 규제(정책)기구가 통합과 분리를 거치는 과정에서 처음 방송통신위원회가 출범할 당시의 설립 목적에 근거해 제대로 역할을 해 왔는지, 정책 대상을 제대로 설정하고 정책을 추진해왔는지 등에 대한 제대로 된 평가가 이뤄지고 있는가
- 누구를 위한, 무엇을 위한 기구 통합/분리인지 논의보다는 조직 외형, 형식적 논의 중심으로 이뤄지고 있는 것은 아닌가.
- => 기계적 분리도 문제였지만 기계적으로 통합 주장하는 것은 아닌지?
- => 방송통신위원회는 통합위원회때도, 미래부(과기정통부)와 기능이 분리되던 시절에도 모두 성공적이지 못하고 실패한 기구라는 평가를 받고 있음.
- => 미디어환경 변화로, 일반 시민까지 누구나 정보(방송내용, 통신, 미디어컨텐츠 등) 생산 주체가 될 수 있고, 유튜브, 페이스북 등 소셜미디어 플랫폼의 영향력이 확대되는 등 그 영향력이 더욱 커지고 있음. 변화된 미디어 환경에서 시청자/이용자로 표현되고 있는 시민의 커뮤니케이션 권리보장은 가장 중요한 화두가 되고 있음

방송통신위원회의 문제는?

- 방통위 설치의 방송과 통신 융합 추세에 따른 대응이 목적.
- -1기 방통위(최시중 위원장)는 방송통신융합의 신서비스 정책을 마련하고 추진하기보다는 신문방송경영(중편추진)에 집중. IPTV 활성화계획 외에 별다른 정책 계획 없어.
- -신규서비스에 대응, 공정경쟁 환경조성 등 방통위 설치 목적시 요구되는 역할 수행 제대로 못해
- -방통위와 정권과의 관계성, 철학의 공유, 위원장이 관심 두는 역점사업이 무엇인지에 따라 방통위 사업이 크게 좌우되기도 하고, 위원회 기수별로 정책이 달라지는 등 정책 일관성, 지속성이 유지되지 못함
- 방통위가 시대적으로 주문 받은 역할은 '공익성 강화'였음.(공익적, 보편적서비스의 확대와 이용자 권익보호)
- -방통위는 중점 추진과제에 공익성강화 정책들은 뒷전이고 오히려 시청자 권익에 반하는 정책(경영 허용, 소유제한완화, 과도한 중편pp도입, 방송광고 규제완화 등)을 '미디어산업 혁신' 이름으로 추진.
- -실질적으로 공익성 강화, 이용자복지에 대한 부분은 핵심과제 후순위로 밀려 있어 시청자이용자 권리 보장이 불가능한 현실.

방송통신위원회의 문제는?

- 박근혜 정부 출범하면서 방송통신정책기구 개편 또 이뤄져.
- 방통위 업무 분리.
- 방통위 출범 당시 융합의 기초와는 상반된 구조가 됨. 공릉부처화를 우려했던 방통위는 반쪽짜리 부처로 전략.
- 미래부 출범으로 방통위(3기) 업무보고에(2014년) 다시 '부처간 협업과제' 등장.
- '뉴미디어사전동의' '주파수관리' '방송통신발전기금 관리' '지상파방송 재송신' 등 미래부와 협업상황에 놓임.
- 방송통신융합추진위원회 비전과 전략은 통합 방통위를 목표로 수립. 이원화된 구조에서는 "공익성 강화와 시스템 개선" 일부만 방통위 업무영역으로 남아.
- 방송과 통신 융합 필요성과 대응 위한 부처 통합 의미와 배치되는 것으로 방송통신정책(규제/진흥) 업무가 이원화된 구조는 방통위 설립 의미가 사라짐.

방송통신위원회의 문제는?

- **현재 방송통신 미디어관련 정책 기능이 부서별로 분산되어 있음. 부서간 업무 분장, 갈등조정 능력도 미흡한 현실**
- **특히 방통위와 과기정통부는 업무 영역이 기계적으로 분리되어 있어 더욱 정책집행의 효율성 떨어지고 있고, 부서간 입장 차이로 인해 엇박자 정책이 늘고 있음.**
- <기구분리로 정책 분산 및 조정능력 미흡, 엇박자 정책 사례>
- ① 지상파 UHD TV ② 지상파와 케이블TV간 '지상파 재송신' 문제 ③ 지상파 MMS정책 ④ 주파수문제(지상파 700MHZ 주파수 대역 분배 등) ⑤ 유료방송 플랫폼 인수&합병문제, 유료방송(SO 재송신 문제) ⑥ 중합편성채널(중편) 의무전송
- ⑦ 유사보도 문제('보도' 영역 담당은 방통위 | 과기부 소관의 일반PP들에 금지된 유사보도 규제)
- ⑧ 공익채널(선정은 방통위 | 채널편성은 유료방송으로 과기부 소관)->선정되어도 채널편성 강제할 수 없어 공익채널 선정 효과 미비.
- ⑨ 공동체라디오(정책은 방통위 | 주파수 등 관리는 과기부 소관)-> 방통위가 공동체라디오 추가 선정해도 과기부가 소극적이면 추진 불가능.
- ⑩ 콘텐츠 진흥 및 지원(방통위-과기부-문화부 세 부처에 분산·중복) ⑪ 미디어교육의 분산

방송통신위원회의 문제는?

- 종합해보면,
 - - 정책목표가 모호해 정책달성 여부를 평가하기 어려운 경우 많아
 - - 정책 지속성이 보장되지 않고, 정책평가시스템도 없어
 - : 위원장(위원)의 의지에 따라 특정 정책이 강조되어 추진되는가 하면, 주요 업무로 추진되다 위원회 기수가 바뀔 경우, 아직 성과를 내지 못하고 있는 정책이 어떤 평가도 없이, 중단 이유도 밝히지 않은 채 추진되지 않고 묻히는 등 정책평가를 통한 지속성 보장 부족
 - - 타 부처와의 업무 중첩 또는 혼란과 그에 따른 규제 사각지대 및 지원 공백 발생. 효율적 정책추진 방해
 - - 신규서비스에 대한 대응력 부재
 - - 공공성 확보 및 시민(시청자/이용자) 권리 확대 정책의 경시
 - - 다양성, 투명성 보장 시스템 부족
 - - 정치적 독립성 보장이 생명인 방통위의 경우, 정치적 독립보장 안돼

방통위 유관업무 부서 정책 추진 현황 평가

- 과기정통부, 문체부에서도 공통적으로 보이는 문제임.
- 이 부서는 미디어의 공공성 강화 등 시민권리보장보다는 사업자 규제완화, 진흥정책에 집중되어 있음. 두 부서 모두 미디어관련 정책 사업영역은 해당 부서의 주목받지 못하는 작은 부분에 그치고 있음.
- 방송통신심의위원회

원칙1: 사업자중심에서 벗어나 시민커뮤니케이션권리보장을 위한 기구로 재구축을 위해

- 사업자중심→시민(인간)중심의 커뮤니케이션 권리보장 기구. 시민참여형 거버넌스 강화 필요성.
- 미래 미디어환경에서 바람직한 정책기구의 상은?
- 시민이 참여하고 함께 할 수 있는 방안 모색. 이를 바탕으로 정책기구의 역무 및 조직영역 재조정 필요.(산하기관 사업영역 포함).
- : 누구에게나 보장되어야 할 커뮤니케이션 권리 보장 위해 시민이 정책결정 및 평가 과정에 참여할 수 있는 시스템 구축
- (예- 규제/정책평가 체계도입(시민영향평가, 시민평가심의제 도입 등)
- : 운영의 독립성, 다양성, 투명성 보장 방안(정책영향평가제 도입 등)
- 방송통신 영역에서 규제와 진흥은 이분법적으로 나누는데 어려움 있음. 규제와 진흥사업에 대한 인식전환과 함께 재규정 필요.

원칙2: 과잉정치화로 인한 침해 받고 있는 독립성 보장하기 위해 거버넌스 강화해야

- 방통정책 철학, 정부성격에 따라 달라져도 되나?
- 여야추천 방식의 위원 선임 등 다수 정책이 여야간 정쟁화 대상이 되는 등 정치권력으로부터 자유롭지 못해
- 우리 사회 과잉정치화가 조직 운영에 영향 미쳐
- 합의제기구(방통위), 독임제 기구(과기정통부) 모두 제대로 정책 추진 못하고 있어
- 어떤 정치권력이 집권을 하느냐,
- 그 정치권력의 복심으로 통하는 위원장/위원의 선임은 정치로부터 자유로울 수 없어
- 현재 여야가 위원을 추천하는 방식으로는 집권여당 뿐 아니라 야당도 방송통신정책기구의 정책에 개입. 독립성이 훼손될 수 밖에 없는 구조임
- : 합의제 위원회였음에도 이명박정부의 최시중 위원장의 독단적 운영, 3:2 다수결에 의한 결정 등 정책 하나하나가 정쟁화 되는 국회로 인해 합의제 위원회이지만 합의제 정신 살리지 못하고 있어
- 합의제(미국), 독임제(프랑스) 어느 나라도 우리와 같은 사례 찾기 어려워.

원칙3: 커뮤니케이션 권리 확대를 위해 흘어져 있는 시민의 소통(방송통신미디어) 관련 정책 한자리에서 논의되어야

- 커뮤니케이션 권리란
- 커뮤니케이션 권리는 보장되어야 할 시민의 기본권.
- (언론, 표현)의 자유를 넘어서 자유, 권리, 윤리, 책무성을 강조하고 방송통신정책기구는 단순히 방송, 통신에만 그치는 것이 아닌 커뮤니케이션 권리 의제를 지속적으로 발굴해야
- 커뮤니케이션 권리 확대라는 측면에서 과기정통부 업무영역 뿐 아니라 문체부의 콘텐츠 지원, 신문 등 미디어 정책, 시민의 소통과 관련된 정책을 포함. 정책기구 재편 논의가 확장될 필요 있음
- 심의제도 :
- : 정치적 독립 필수
- : 민간기구로서 운영되도록 제도를 정비해야 할지, 행정기관 성격을 전제하고 내용규제 체제를 재설계할지 여부는 미디어개혁 논의에 있어 중요한 의제가 되어야 할 것

=> 방통정책기구가 성공한 시민권리보장 조 직으로 거듭나기 위해서...는

- 방송통신규제(정책)기구 설치 목적은 무엇?
- 목적에 맞게 정책 설정의 목표는 수립되고 있는가
- 조직 업무/기능 분장의 문제인가
- 사람의 문제(위원 전문성 부재, 선임과정, 지역대표성 등 다양성 부재 등)인가
- 조직내부문화(공무원 복지부동)의 문제인가
- 후진적 정치환경의 문제인가
- 정치적 독립보장이 되지 않아서 생긴 문제인가
- 시민과의 소통, 시민참여 등 거버넌스가 제대로 되지 않아서 문제?

