민주언론시민연합

언론 공공성 · 시민 미디어기본권 강화를 위한

미디어정책 제안 '새 정부에 바란다'

2022.4.19(화) 10:00 | 한국언론진흥재단 미디어교육원

순서

사회 **이진순** 민주언론시민연합 상임공동대표

인사말	**이진순** 민주언론시민연합 상임공동대표	
주제발표	**윤석열 정부의 언론·미디어 정책 문제와 시민사회 권력 복원을 위한 언론·미디어 정책 대안** **채영길** 민주언론시민연합 공동대표 (한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수)	3p
토론	**박영흠** 협성대학교 미디어영상광고학과 교수 **심영섭** 언론인권센터 정책위원 **김동찬** 언론개혁시민연대 정책위원장 **김성순** 민주사회를 위한 변호사모임 미디어언론위원장 **윤창현** 전국언론노동조합 위원장	
부록	민주언론시민연합 '제20대 대선 미디어정책 과제' (2022.1.12 발표)	19p

주제발표

윤석열 정부의 언론·미디어 정책 문제와 시민사회 권력 복원을 위한 언론·미디어 정책 대안

채영길 민주언론시민연합 공동대표(한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수)

정치-미디어 기술 및 자본 그리고 언론권력

윤석열 당선자의 언론·미디어정책에 대해서는 대선 기간 제시된 공약 외에는 거의 알려져 있지 않다. 그렇게 알려진 공약도 이를 누가 어떻게 책임을 지고 추진할 것인지 등 구체적 실행 체계와 방식도 불분명하다. 그렇기 때문에 윤석열 정부에 시민사회가 요구하는 언론·미디어정책이 정부의 국정 운영 방향과 철학에 어느 정도 부합하는지 혹은 대치될지도 명확하지 않을 수 있다. 그 모호함이 이 정부의 권력이 작동하는 메커니즘의 요체일 수도 있다. 정책 수립과 작동의 불투명성과 불확정성은 정책의 본질적 성격과 목표가 무엇이든지 그것들을 은폐시키기 위한 유일한 방법일 수 있기 때문이다.

그럼에도 우리는 지금까지 발표된 공약과 언론보도 및 시민사회와 간담회 등을 통해 반복적이고 일관되게 제시된 기조를 파악할 수 있다. 사실, 차기 정부의 언론·미디어 정책의 밑그림을 누가 어떻게 그리고 있으며 어떻게 추진할 것인지 등에 대한 정보는 정책 추진의 가치와 목표가 무엇인지에 대한 이해보다는 덜 시급한 문제일 수 있다. 왜냐하면, 지금 우리가 논의하고 이해하며 대비해야 할 것은 어떠한 대항 정책 담론을 어떠한 이념과 인식 방식에 기초하여 체계적으로 구성하고 구체적인 대응 방식을 어떻게 강구할 것인지와 관련되어야 한다는 사실 때문이다.

윤석열 정부의 언론·미디어 정책은 글로벌 사업자들과 경쟁에 대비하여 국내 미디어 플랫폼사업자 경쟁력 강화를 지원하는데 초점을 맞출 것으로 보인다. 이를 위해 콘텐츠와 OTT 사업자를 위한 다양한 공적 자원의 투입 및 탈규제, 이어 사후규제를 본격적으로 실행하면서 미디어 산업 진흥을 우위에 두고 미디어 공공성을 최소한으로 관리하는 비대칭적 미디어 거버넌스를 구조화할 것으로 보인다. 아울러 미디어 산업을 위한 네트워크 인프라 투자 확대, 그리고 미디어 이용자 복지 정책의 시행 등을 추가적으로 시행할 것으로 알려져 있다. 미디어 산업에 대한 지원과

규제 완화, 이에 따른 부수적 문제를 복지 차원에서 관리하는 정책 기조는 비단 언론·미디어 산업의 정책 기조만은 아니다. 다른 인프라와 관련된 정책, 예를 들면 교통, 의료, 에너지 등 사회적 인프라 사업에 대한 신자유주의적 정책 기조와 유사하다.

한국 언론·미디어 시장에서 신자유주의 기조는 지난 20년 이상 지속되어온-그러나 현 정부에서는 다소 모호하게 진행되어온-매우 일관된 정책 기조다. 그렇기에 보수 정부에서 늘 그래왔듯이 윤석열 정부는 언론·미디어 시장의 신자유주의화 속도를 다시 가속시키기 위해 전면적이고 체계적으로 관련 정책을 추진할 것으로 보인다.

그러나 정작 중요한 것은 그러한 기조에 대한 이해가 아니라 그러한 정책적 목표가 가리키는 본질적인 지향이 무엇인지를 파악하는 것이다. 우선, 겉으로 드러난 윤석열 정부의 신자유주의적 언론·미디어 정책의 특성은 첫째, 국내 미디어 자본과 기술 기업의 자유로운 확장과 독점화 촉진이다. 둘째, 공적 영역의 무력화와 고립을 통한 게토화다. 셋째, 미디어와 언론 산업의 분리와 기존 언론시장 독점 유지를 위한 정책적 후견주의라고 할 수 있다. 이러한 정책의 실현은 정치-자본-언론권력 간의 틈없는(Seamless) 담합을 통해 언론·미디어 시장의 사회에 대한 독점화를, 본질적으로는 급진적이지만 겉으로는 “혁신”과 “효율” 및 “공정”이라는 정치적으로 유화된 언어로 표방하면서 효과적인 방식으로 추진할 가능성이 높다.

정치-미디어 자본과 기술-언론권력의 삼각 담합은 견고하게 한국의 언론·미디어 혁신 담론 공간을 효과적으로 지배하고 시민과 사회를 위한 언론·미디어 개혁 담론을 무화(無化)시키고, 대항적 실천을 사회에서 무력화시킬 체계적인 전략이 될 것이다. 즉, 윤석열 정부는 현 시장 구도에서 지배적인 언론·미디어 자본과 기술의 지배력 강화를 위한 “언론·미디어 자본에 대한 정치적 후견주의”를 노골적으로 수행할 것이다. 미디어 산업은 탈규제를 통한 진흥을, 언론시장은 관리와 지원을 통해 현재 존재하는 지배적인 언론·미디어 산업 지형을 유지 및 강화하고자 한다고 할 수 있다. 대통령직인수위원회는 말할 것도 없고 차기 정부에서 언론에 대한 어떠한 규제나 개혁 의제가 논의되고 있다는 징후는 보이지 않으며 대신 기존 주류 신문·방송의 시장 자유와 탈규제 조치가 있을 것이라는 전망은 커지고 있다.

그런데, 당연히 이러한 언론·미디어 산업에 대한 정치적 후견주의의 최종 목적은 미디어 산업이나 언론시장의 진흥에 머물지는 않을 것이다. 그것은 오히려 보다 근원적인 목적을 위한 당근들 중 하나일 가능성이 있다. 미디어 산업은 진흥을 통해, 언론은 관리를 통해 각각의 영역에 당근을 제공하며 이를 통해 더 본질적인 목적을 추구할 가능성이 크다. 언론권력의 견제와 기울어진

공론장의 정상화가 지향하는 것은 언론의 자유와 공정성 확대일 것으로 기대하기는 어렵다. 그렇다면, 이러한 권력 담합의 최종 목적은 무엇일까? 사실 이것이 더 근원적인 질문이 되어야 하고 이 질문에 대한 답을 통해 대안적인 언론·미디어정책 대안을 강구해야 할 필요가 있지 않을까? 정치권력의 목적이 단순히 산업의 진흥과 공론장의 복원일 리는 없지 않을까?

자본과 기술은 신자유주의 경제 논리를 통해 그것들의 권력을 안정적으로 재생산할 수 있으며 정치권력은 그러한 자본과 기술과 담합하여 스스로의 권력을 재생산할 수 있다. 즉, 자본과 기술로부터 정치권력은 물적 토대를 공급받을 수 있는데, 언론과 미디어 권력은 일반적인 자본 및 기술권력과 달리 정치권력을 안정적으로 재생산할 수 있는 비물질적인 상징적 토대마저 제공한다. 언론과 미디어 산업이 다른 산업과 다른 이유도 바로 그 산업의 자유화를 통해 물적 자본의 재생산을 넘어서 일상의 의식과 행동을 통제하고 조절하는 이미지와 담론의 재생산 시스템을 만들고 자연스럽게 사회에서 공유할 수 있는 상징 권력의 공장이 되기 때문이다. 그리고 정치권력은 바로 그러한 물적 상징 자본의 재생산 시스템을 발판삼아 유지되고 강화된다. 과거에는 언론의 장악을 통해 이것이 가능했지만 오늘날은 언론·미디어 생태계까지 관리해야 가능하다.

잘 알려져 있듯 과거 역사가 반복적으로 확인시켜 주는 진실이 있다면, 권력은 권력을 확정하고 유지할 뿐 아니라 전면적으로 강화하고자 하는 의지가 항상 존재한다는 것이다. 그렇기 때문에 윤석열 정부의 언론·미디어정책도 그러한 권력에 대한 의지 차원에서 파악해야 한다. 보수 정권이 미디어 산업 진흥 정책을 강화시켜 왔다는 것은 상식이지만, 미디어 산업은 단순히 산업 자본만 생산하는 것이 아니라 미디어와 언론 산업이 결합되어 있는 구조 속에서 사회적 공론과 담론의 생산 및 재생산의 소통 인프라, 즉 소통의 하부구조다. 포털이라는 미디어가 언론으로 동일시되는 시대에 우리는 살고 있으며, 미디어 기술 산업이 언론과 유기적으로 융합되어 있는 상태에서는 언론·미디어 정책이 단순히 산업 정책 행위가 아니라 정치적 행위와 연결되어 있다.

정치-미디어 자본과 기술-언론권력 간의 담합이 우려되는 것은 바로 그 이유 때문이다. 현재를 미디어 사회라고 일컫는 이유는 미디어를 중심으로 권력의 생성, 유지, 재생산이 가능하기 때문이다. 80년대 권위주의 정치권력의 유지가 정치와 산업 자본과 언론권력 간의 담합을 통해 가능했다면, 40년 뒤 오늘날 그 구성 요소는 달라졌으나 담합의 목표와 그 효과는 유사하다. 즉, 주요 자본의 주체와 성격이 산업 자본에서 미디어 자본과 기술로 이전되면서 언론권력과 정치권력이 담합하고, 우리는 새로운 정치적 권위주의 시대의 문 앞에 와 있을 지도 모른다. 물론 한국경제 구조의 이런 구도에서 산업 자본이 사라졌다는 것이 아니다. 오히려 그 반대다.

다만, 산업 자본이 정보통신 등 미디어 자본과 결합되거나 미디어 자본이 산업 자본을 흡수하는 경향이 커지면서 상대적으로 미디어 자본의 규모와 정치적 영향력이 커지고 있다는 것을 의미한다. 즉, 언론·미디어 자본을 중심으로 권력의 생성과 유지 및 재생산의 물적 토대가 재구성된다는 것에 주목해야 할 필요가 있다는 뜻이다. 그것이 미디어 사회의 본질적 특성이기 때문이기도 하다. 바로 그러한 권력의 미디어적 메커니즘으로 인해 우리는 현재 정권의 교체기에서 언론·미디어정책을 단순히 하나의 사회 시스템 하부 영역에 대한 것으로 축소하여 대응하여서는 안된다. 어쩌면, 우리는 단순히 언론·미디어 개혁을 넘어서 정치와 사회 일반의 보수적 회귀와 영속화를 우려하고 이에 대한 대응전략을 마련하는 것이 더 시급할지도 모른다. 미디어 시대에 미디어 자본과 기술을 언론의 사회적 담론과 결합시킨다면 정치적 권력의 생성, 유지, 재생산은 얼마든지 가능하다. 만약 이에 대한 우려가 근거 없거나 과장된 것이라면, 그 우려를 불식시키고 과장된 추측이라는 기우를 무화시킬 설명과 논리가 필요하다. 실제로 기우이면 다행이다. 그렇지 않다면, 시민사회의 언론·미디어 개혁의 대응 논리와 전략은 그러한 전략적 고려 없이 수립될 경우 매우 비현실적이거나 협소한 전망에 갇힐 가능성이 있다.

언론·미디어 정책의 성격

산업적 가치를 앞세우는 유료방송 시장에서 통신재벌의 영향력 강화(LGU+와 CJ헬로비전 통합, SKT 또는 KT와 딜라이브), 유튜브의 시장 장악, 넷플리스와 같은 해외 OTT 등 새로운 플랫폼의 국내시장 진입 등 현실은 제도·정책 논의에서 미디어의 공공성 의제 자체를 실종케 할 가능성이 농후하다는 우려가 지속적으로 제기되어 왔다. 거대 통신 기업, 해외 거대 미디어 기업, 통신 플랫폼 기반 1인 미디어, 독립미디어 등의 산업적 중요성과 이에 대한 자본의 급속한 투자증가와 반대로 전통적인 공공성의 영역은 간신히 명맥을 유지하고 공영방송과 지역 및 공동체 미디어의 존재감과 영향력은 위축되어왔다.

지난 20년간 미디어정책의 신자유주의화는 속도에서 차이가 있었을지언정 한 번도 후퇴하거나 멈춘 적이 없다는 점에서 미디어 공공성은 핵심적 가치가 아니라 주변적 가치로, 확장하여야 할 영역이 아니라 간신히 지켜내야 할 영역으로 인식되고 확정되었다. 그리고 차기 정부는 미디어의 공적 영역을 게토화 시킴으로써 이에 대한 침식과 자본 종속을 심화시키며 기존 시장과 새로운 시장의 자유로운 확장을 '혁신'과 '효율'과 '공정'이라는 명분으로 추진할 것이다. 지금도 그러하지만 언론·미디어 산업의 논리에서는 이미 미디어 시민을 위한 공공성의 자리는 어디에도 없다.

오로지 시장을 위한 소비자만이 그 자리를 대체하고 있다. 무료보편서비스, 퍼블릭액세스, 공공프로그램 등 미디어 공정성과 공영성 등을 담보해온 기존 미디어가 구시대 유물로 '단순히 있는' 현 상태로 것으로 방치하여 유지될 가능성이 커지고 있다. 그런데 이러한 시장의 자유를 통한 자본의 확장은 새로운 현상이 아님을 우리는 잘 알고 있다. 이러한 언론·미디어 산업의 신자유주의는 20세기 초 정치-자본 독점 구조의 전조이자 파퓰리스트 공론장의 조건일 수 있다.

경제와 사회는 분리되어 있으며 각각은 서로 다른 작동 원리에 의해 관리가 가능하다는 신화가 만들어진 18세기를 지나면서 19세기는 자본주의와 민주주의가 완전히 별개라는 인식이 확립된 시기다. 하지만 20세기에 들어서면서 자본주의와 민주주의는 단순히 분리된 것이 아니라 오히려 시장의 전면적 자유화 속에서 자본주의가 민주주의의 우위에 있을 뿐만 아니라 사회는 경제에 예속되어 조직될 수 있다는 믿음이 일반화되기 시작하였다. 노동도 시장에서 결정됨에 따라 시민의 삶도 시장의 작동 원리와 연관되는 것이 당연하며 경제적 계급의 차이에 따라 언어, 사고, 관계 등도 당연히 달라질 수 있다는 인식이 자리 잡게 되었다. 경제와 사회가 분리되어 있으면서 경제가 사회보다 우위를 차지하고 시장의 효율과 자유가 사회의 정의를 대체하는 "거대한 전환"의 논리가 완성되었다. 이제 우리는 21세기에 들어서면서 다시 그러한 경제 논리에 의한 사회적 논리가 지배되는 "거대한 전환"을 맞이하고 있다. 신자유주의적 정책이 아무런 장애 없이 수용되고, 공공성은 부가적이거나 간신히 산업화 논리를 보완하는 수준에서 논의되고 있다.

더욱 우려되는 것은 단순히 언론·미디어 산업 논리가 공공성이라는 사회적 논리를 압도하는데 머물지 않기 때문이다. 국가 주도하에 체계적으로 사회와 경제가 분리되고 시민 개인과 공동체가 시장에 종속되는 과정에서 시장 논리-효율, 선택, 능률, 자유-의 지배로 인한 불평등과 소외는 더욱 커질 것이 분명하다. 이는 파퓰리스트 공론장의 조건이 될 가능성의 증가로 이어질 수 있다. 20세기 초 자유주의의 무한 확장으로 파퓰리스트 정치권력이 발생한 계기도 이와 유사했다. 독일의 사례는 파퓰리스트 공론장이 국가-자본의 담합을 헤게모니화한 매개 공간이었음을 역사는 증명하였다. 독과점이 "자유"와 "혁신"이라는 담론으로 포장되고, 평등이 "공정"으로 대체되면서 소외된 계층과 공동체에 대한 혐오와 배제가 자연스럽게 되고 "악의 평범화"를 유력 정치인들이 실현한 배경에는 바로 그러한 파퓰리스트 공론장과 정치권력 간의 담합이 있었다.

최근 그리고 앞으로 추진될 언론·미디어 관련 신자유주의적 정책은 정치-자본과 언론권력 간의 담합을 통해 파퓰리스트 공론장을 가능하게 할 수 있다. 19세기, 20세기 자유주의적 시장 중심주의가 그러했듯이 말이다. 무엇보다 권위주의적 권력 행사에 큰 저항감을 갖고 있지 않는 듯이

보이며, 미디어 산업 진흥과 미디어 공공성을 분리 가능한 것이라는 믿음에 어떠한 의구심도 갖지 않는다는 점에서 그러하다. 미디어 시장과 소비자들을 시민들의 사회와 공동체보다 우선시하며, 사회의 정의를 시장의 효율로 대체시켜도 무방하다는 경향도 그러하다. 산업 진흥과 공공성을 분리하여 거버넌스를 구축하겠다고 하지만, 현실에서 미디어의 공적 영역과 미디어 시장의 사적 영역이 어떻게 명확하게 구분되어 이해될 수 있는지에 대해 어떠한 의문도 제기되지 않고 있다.

그리고 그러한 분리-관리가 유발할 수 있는 문제와 반사회적 부작용이 무엇일지에 대해서는 아무런 진지한 논의도 진행되지 않는다. 오로지 미디어 경제와 미디어 사회를 분리하여 시너지를 극대화함으로써 미디어 산업의 "국가 경쟁력"을 강화시키는 것이 당면 과제이자 중차대한 국가 과제로 당연히 인식되고 있다. 정책 엘리트들은 자발적으로 이러한 담론 과정에 복무하고, 예외 없이 언론·미디어는 이 담론을 확정하고 있는 듯하다. 경제와 사회의 분리를 넘어서 경제가 사회 우위에 있으며 미디어 시장의 효율성과 생산성이 미디어 공론장의 공공성을 소외시키고 있다는 비판 자체가 무용해 보인다. 국가 주도의 정치-미디어 자본 및 기술-언론권력의 담합 속에서 자본과 자본에 복무하는 전문가들로 구성된 정책 엘리트들은 주장에 있어서 서로간의 차이가 거의 없어 보인다. 이들은 각종 언론과 세미나, 토론회에서 서로의 인식을 공유하고 확인하며 집요하게 집단적으로 이러한 미디어 기술-자본의 신자유주의 담론을 재생산하고 확산시킨다. 전문가와 지식인과 정치 및 자본 그리고 기술 엘리트를 구분짓는 것은 불가능하며 이들이 만들어내는 각각의 논리에도 거의 차이가 없음이 이러한 논의 속에서 발견된다. 사회적으로 지적 공론장이 이미 경제 안에 종속되어 있기에 언론·미디어 정책에 대한 논의는 적어도 엘리트 공론장 내에서는 아무런 장애가 없는 상태라고 하여도 무방하다.

오늘날 파퓰리즘적 정치권력의 태동에 대한 우려가 점차 짙어지는 이유도 바로 이러한 권력과 자본 및 기술의 논리가 사회적 담론과의 무차별성이 심화되고 있기 때문이다. 우리가 확인할 수 있는 사실은 전체주의 사회에서는 공론장이 선전의 도구로서 사회를 타락시키지만 규제되지 않은 자유가 무한 확장된 민주주의 제도에서는 공론장의 타락을 통해 언제든지 전체주의적 정권을 가능하게 한다는 것이다. 실제로 트럼프 전 미국 대통령이 대선에서 이겼을 때, 그리고 그가 믿을 수 없을 만큼 선전하며 재선에서 간발의 차이로 낙선했을 때도 그러한 타락한 공론장이 주요한 원인이 되었다. 일반인의 기준에도 정상적이지 못한 독재자적 정치 태도의 소유자들이 권력의 중심으로 다가갈 수 있는 것은 정상적인 주류 정치인들의 이해관계가 이들과 맞아 떨어지는 "이념적 공모"가 조성되었기 때문이다.

이 이념적 공모라는 것은 극단주의에 기생해 혐오하며 증오하는 광범위한 극우와 보수진영들의 “담론 연합체” 없이는 결코 실현 불가능하다. 실제로 트럼프와 그 공화당 친구들은 보수 케이블과 뉴스 미디어들의 “보수 엔터테인먼트 미디어 복합체”와 브레이바트 뉴스(Breibart news), 션 해니티(Sean Hannity), 그리고 마이클 새비지(Michael Savage) 같은 우파 언론의 노골적인 지지와 이들의 반대진영에 대한 무지막지한 공격을 등에 업고 민주주의를 쓰레기통에 던져버렸다. 실패하는 민주주의를 완성하는 것은 바로 표현의 자유라는 돛을 단 타락한 미디어와 언론권력의 담합체에 의해서였다.

그러한 보수 정치-미디어 및 기술자본-언론권력의 담합이 가능했던 것이 바로 미디어 산업과 사회의 분리, 경제와 시장 논리의 사회와 공동체에 대한 지배, 약자와 소외를 위한 공론장의 축소와 고립 때문이었다. 20세기초 파퓰리스트 공론장이 21세기에 복원되고 있음은 징후나 우려가 아니라 현실임을 인식할 필요가 있다. 지난 20년간 한국 사회를 포함하여 민주주의가 시행되는 모든 지역은 경쟁과 효율 원칙에 의해 다수의 열패자와 소수의 승리자로 양극화돼왔음에도 바로 그러한 열패자가 정치와 자본의 권력자에 의해 조롱되고 혐오되는 이 시대가 파퓰리스트적 공론장의 현상이 아니겠는가. 신뢰받지 못하는 언론과 정치권력이 변화 없이 재생산되는 구조의 기원을 그 권력의 담합체에서 찾는 것은 당연한 것이 아니겠는가?

그러나 안타깝게도, 자회사로 전락한 미디어렙들과 불공정 광고판매의 일상화, 지상파 3사의 지속적인 경영 악화와 종편 4사에 대한 상대적인 정치적 그리고 제도적 특혜, 방송 협찬제도의 미비와 과도한 오용 등의 문제를 해결하기 위한 기본 논의조차도 이미 시민들의 관심사에서 멀리 떠나 있다. 더군다나 보고 싶은 것 보고 사고 싶은 것 살 수 있는, 더 나아가 만들고 싶은 것을 만들 수 있는 네트워크 미디어 환경이 형성하고 있다는 환타지 속에서 이러한 언론·미디어 권력의 성격과 현 파퓰리스트 공론장의 문제의식이 과연 비집고 들어갈 틈바구니가 있을까 하는 의구심이 있다. 이제 미디어 앞에 서 있는 것은 방송·통신·언론 시장과 자본에 의해 벌거벗겨진 시민들, 불신과 혐오로 찢겨진 공중(the public)뿐인 것처럼 보인다. 허위조작정보와 획일적으로 퇴행적이고 반복적이며 자극적인 미디어, 이에 대한 규제의 포기와 ‘공공성’의 형해화는 언론·미디어 정책 신자유주의화의 결과가 아니라 본질적으로 그러한 권력 담합의 조건으로 보는 게 더 합리적인 것처럼 보이는 이유이다.

언론·미디어 정책과 시민사회

오늘 토론회에서 우리는 윤석열 정부에 제안할 미디어개혁 정책이 무엇이 되어야 하는지에 대한

논의를 하고자 한다. 지적 공론장이 경제 안에 종속되어 있는 상태이고 신자유주의적 언론·미디어정책에 대한 논의가 엘리트 공론장 내에서는 아무런 장애가 없는 상태이므로 시민사회의 이러한 노력은 중차대한 의미를 가진다. 주류 담론이 아니지만, 아니 오히려 주류 담론이 아니기 때문에 우리는 주류 담론이 외면하고 있는 더 근본적 질문을 통해 신자유주의적 언론·미디어 정책 담론에 대응하고 더 급진적인 정책 목표와 대항적 실천 담론을 개발하여야 한다. 이를 위해서는 지금까지 제기한 언론·미디어 정책의 신자유주의적 특성을 논의하는 것을 넘어설 필요가 있다.

언론·미디어 정책은 직접적으로 시민들을 실제 삶의 개선과 시민들의 사회 공론장을 건강하게 작동하는 제도적 기반이다. 시민들의 거의 모든 일상과 관계가 미디어 소통을 통해 매개되는 사회에서, 시민과 그들이 조직하는 사회를 위한 모든 의사결정이 언론의 보도와 정보에 의존해 있는 사회에서, 언론·미디어 정책이 시민을 어떻게 인식하고 시민들의 사회를 어떠한 상태로 만들고 있는지를 이해하는 것은 비판적 언론·미디어 정책 대안을 논의하는데 출발점이 되어야 한다. 신자유주의적 언론·미디어 정책은 기본적으로 시민과 시민들의 사회를 언론·미디어 산업과 분리하고 경제 논리 속에서 그것들을 조직하고 양육시킨다. 우리는 이와 반대의 논리를 개발해야 할 필요에 의해서도 이러한 질문을 던질 필요가 있다. 시민과 시민들의 사회의 언론·미디어 공론장과 그들의 일상적 삶을 위한 미디어 관계의 복원을 위해서 말이다.

지난 대선 기간과 대선 직후, 시민 사회가 각종 정책 발표회 또는 주요 정책 관련 토론회 및 인수위원회 간담회 등을 통해 미디어 공공성 회복의 필요성과 대안 마련을 촉구하였으나 인수위원회와 주류 언론뿐만 아니라 일반 시민을 비롯해 언론·미디어를 제외한 여타 시민단체들도 가시적인 반응과 문제를 제기하는데 소극적이거나 아무런 관심을 보여주지 않았다. 이는 시민들에게 언론·미디어 정책은 상투적으로 말하듯이 '어렵고' '복잡하며', 시민들의 '먹고 사는 문제'와 관련이 없어서일 수도 있다. 하지만 최근 일련의 산업자본의 언론사 인수와 언론 통제, 인수위원회 출입처에 대한 특정 언론사 배제, 인수위원회 방송심의 개입 등 정치적 논란이 될 만한 이슈에 대해서도 시민들과 여론은 무심해 보인다.

이러한 여론의 침묵은 이 이슈들이 그들의 삶과 관련이 없거나 단순히 어려운 이슈어서 그런 것이 아니라 더 근본적인 균열이 발생하고 있다는 불안한 징후로 읽힌다. 차기 정부가 시장 중심의 언론·미디어 산업화를 적극적으로 추진할 것이 분명한 상황에서 그러한 정책이 시민과 시민들의 사회에 미칠 폐해와 문제의 심각함을 인식하고 비판하는 것이 불가능한 상태라면, 보다 근본적인 지점들이 곪아 있는 상태일 수 있다는 것이다. 이러한 상황에서 차기 정부에 우리가 제안하는 정책이 갖는 정치적 의미는 빈곤하고 오히려 이후 더 곤궁한 상태에 처할 수도 있다. 그

렇기에 시민들이 언론과 미디어 정책에 대해 지금 보여주고 있는 태도의 원인은 무엇인지에 대해 비판적으로 점검해보는 것이 필요하다. 이를 통해서만 우리의 언론과 미디어 운동 방향, 지향, 가치를 살펴볼 계기가 마련될 수 있다.

나는 현재 언론·미디어 정책이 시민과 시민들이 향유하고 조직하며 관계를 맺는 사회에 대한 인식이 어떠한지를 비판적으로 검토하는 것이 바로 그러한 근본적 질문의 시작점이라고 생각한다. 언론·미디어 정책은 그 정책 대상자에 대한 관념과, 그 관념 속에 자리 잡은 유형화에 따라 결정되기 때문이다. 사실, 모든 것은 어떻게 유형화느냐에 따라 정책과 실천 방향이 달라진다. 국가의 경우 경제적 수준에 따라서 선진국, 후진국으로 나누느냐 혹은 삶의 질, 또는 행복 지수 등으로 나누느냐에 따라 국가의 근본적 발전 방향이 달라질 수 있다. 언론과 미디어 운동에서는 어떤 기준에 따라 시민을 유형화하느냐에 따라 운동과 연대의 방향과 내용도 달라질 것이다.

지난 20여년 간 시민들은 언론과 미디어 정책에서 주요하게 고려된 적이 없는 거의 무(無)시민적 존재였다고 해도 무방해 보인다. 정부는 언론과 미디어 관련 정책을 수립하는 과정에서 '시민을 위한' 정책으로 포장하지만 실제 시민들은 이 과정에서 한 번도 실질적인 목소리의 주인공으로 초대받지 못하였다. 시민으로서 자율적 의사결정의 역량 자체에 대해 아무런 의미를 부여하지 않거나 시민이라는 존재 자체를 의식하지 못하는 듯이 보였다.

시기별 방송통신 정책을 살펴보아도 2008년 이후 창조경제론을 내세워 통신·신문 자본의 방송산업 진입을 추진할 때도 시민들은 거의 고려되지 못하고 방송과 미디어 정책의 개발연구 및 개선은 관련 전문가 위주로 이루어졌다. 장애인, 이주민, 여성, 청년, 노인, 지역민 등 사회적으로 소외된 이들을 위한 정책도 형식적 수준에서 다루어졌다. 당연히 이들은 항상 관련 정책의 형성 과정에서 소외되었고 '정상'적인 주류 엘리트들의 이들에 대한 허구적인 관념이 정책 담론의 자리를 독점하였다. 일반 시민도 그 존재를 실질적으로 보장 받지 못하기에 사회적으로 소외된 이들은 두말할 나위가 없을 것이다. 당연히, 여성, 장애인, 청년, 노인 등에 대한 혐오와 증오가 사회적으로 증폭됨에도 이와 관련된 정책은 무기력해 보이며 대안적 정책에 대한 어떠한 논의도 관심과 신뢰를 받지 못하는 듯이 보인다. 언론과 미디어 정책에 대한 이러한 시민의 유형을 굳이 명명한다면 무(無)시민적 시민이라고 할 수 있다. 목소리가 있다고 알려져 있지만 추상적이고 허구적인 정책 담론과 주장에만 존재하는 시민들이다.

이처럼 시민들을 정책 개발과 실행에 있어서 주변화 시키는 이유는 이들이 실질적 소통 권력이 없기도 하지만 정책 당국자와 엘리트들이 이들에 대해 갖는 불신도 중요한 배경이다. 자주 정책

당국자와 관련 엘리트들의 관념 속 이성적 시민들은 현실에서는 존재하지 않으며, 오히려 이들은 시민들이 실제로는 자율적이지 않으며 이성적 자각력이 결핍된 비(非)시민적인 상태로 존재한다는 것이다. 시민들이 감정적이고 비이성적인 군중이라는 엘리트적 시각은 시민들의 언론에 대한 태도에서 분명히 드러난다. 거의 예외 없이 정책 당국자들은 시민들의 언론을 주류 언론보다 열등하며 비이성적이며 감정적으로 규정하면서 이에 대한 타율적 규제 방안을 강구한다. 시민에 대한 솔직한 비시민적 인식이 투영된 사례다.

또한, 언론과 미디어 산업과 기술 및 규제 환경의 난해함과 복잡성으로 일반 시민들의 직접적 개입에 의한 의사결정이 효율적이지도 않고 최선이 아닐 수 있다는 주장의 배경에도 이러한 비시민적 관념을 확인할 수 있다. 시민이되 그 역량에 대해서는 시민이 아닌, 비시민적 믿음이 있는 것이다. 언론·미디어 정책은 20년간 이러한 관념으로 인해 오로지 '이성적' 엘리트의 독점적 영역이 된 상태인 것처럼 보인다. 주류 언론 이외 미디어들이 주장하고 제기하는 문제에 전문직주의와 객관주의의 도그마를 잣대로 하여 '감정적', '편파적' 매체로 치부하고 공론장에서 폐기하여야 한다는 주장도 감정과 이성의 자의적인 분리를 통해 엘리트의 이성과 의사결정만을 공론장 속에 남겨두게 하는 논리의 근거가 되는 듯이 보인다.

무(無)시민, 비(非)시민도 시민에 대한 특정한 관념을 통해 추상화한 것이어서 실제 시민들과 동떨어진 인식이지만, 시민의 존재를 이성적 이상화하는 것도 비현실적인 관념의 부산물이다. 서로 상이한 주체가 자유롭게 공론장에서 의견을 교환하며 공작인 이슈를 논의할 수 있는 조건에서 모두를 위한 합의가 도출될 수 있다는 주류 공론장 이론의 토대가 바로 이 이상적 시민론이다. 자유롭고 독립적인 언론과 미디어 환경이 민주주의와 시민을 위한 공리의 실현을 위한 전제조건임은 잘 알려져 있다. 즉, 기존 언론의 자유와 독립성 확보와 강화를 통해 이성적 시민의 자유로운 주장과 의견이 생성 및 교환될 수 있으며 이에 따라 시민을 위한 정치와 사회 및 경제가 구축될 수 있다는 믿음이 이와 같은 시민성에 기초한다는 것이다.

하지만 이성적 인간이라는 신화는 감정적 인간이라는 비하만큼 현실을 왜곡한다. 실제로 개별적 인간은 자신의 의식 수준에 부합하는 이익과 이에 대응하는 이해관계를 구체적으로 실현시키고자 하는 '이성'적 논리에 따라 인식하고 행동하는 경향이 있다. 즉, 개별적으로 분리된 시민은 각자가 어떠한 인식의 공동체에 소속되어 있느냐에 따라 이성이 작동하는 방식과 지향이 달라진다. 그렇기에 언론·미디어 정책은 이상적 시민을 상정하는 것이 아닌 현실에서의 시민들의 소통과 관계적 측면에서 구상해야 한다. 정책의 개발과 실현 방식은 시민에 대한 허구가 아니라 보다 현실에서 존재하는 다양한 존재 방식과 이들이 실제 형성하는 상호적인 관계를 이해를 전제

해야 한다는 것이다.

그러나 실제 시민들의 인식과 관계 및 상호 작용의 내용과 방식에 대해 아무런 이해와 이해하려는 의지 없는-시민이 늘 무시민, 비시민 상태에 있는-정책 당국자와 관련 엘리트들의 언론·미디어 정책은 그래서 늘 형식적이고 형해화 되는 경향이 있다. 언론·미디어 정책은 시민들 각각의 매우 은밀하면서도 사적인 소통과 공동체와 사회 및 국가적 차원의 공적인 영역에까지 모두 아우르는 소통 환경의 근간이기에 더더욱 실제 존재하는 시민들의 삶과 관계를 반영하며 반영할 수 있는 정책 프로세스에 대한 고민이 필요하다. 우리는 자주 시민의 공리를 실현시켜 줄 것이라고 믿는 제도들이 매우 자주 형해화됨을 목격한다. 이것은 제도를 실행하는 사업자와 당국자가 시민과 시민들의 실제 삶을 발견하는 것이 아니라 발명하는 경향 때문이다.

인민과 마찬가지로 우리가 특정한 시민을 지칭할 때, 시민의 앞에 붙는 형용사-예를 들면 참여하는, 능동적인, 깨어 있는 등-는 시민의 본질을 지칭하는 것이 아니라 시민을 동원하고 조직하려는 조직과 단체의 기대 또는 기획의 성격을 가진다고 알려져 있다. 시민은 우리의 관념 속에 존재하지 않고 현실에서 개별적으로 존재할 수도, 임시적으로 집단적인 정체를 가질 수도, 우리의 관념과 정반대의 기질을 가진 존재일 수도 있다. 하지만 분명한 사실은 개별적으로 다른 시민과 분리된 채 존재하는 시민과 다른 시민들과 함께 있으면서 특정한 소통 구조 속에 위치하게 되면 시민들은 매우 다양한 양태로 전이된다는 것이다.

2021년 한국언론진흥재단 설문조사에서 KBS 수신료 인상안에 시민의 84.1%가 반대의사를 나타냈다. 그런데 실제 수신료와 관련한 공론화위원회에 참여한 시민참여단의 79.9%는 인상안에 대해 찬성을 표명하였다. 신고리 5·6호기 공론화위원회도 마찬가지로 역동적인 시민의 의사결정 과정의 힘을 확인하게 해주었다. 동일한 시민들이 매우 상이한 조건에서 상이한 의사를 표명하고 있음에도 이러한 공론화 과정은 예외적인 상황에서만 허용되고 있다. 무시민, 비시민, 이상적 시민이든, 오늘날 언론·미디어 정책을 개발하고 실행하는데 있어서 실제 시민의 모습을 반영한 정책 프로세스는 거의 있지 않는 듯하다. 차기 정부의 언론·미디어 정책에 대한 비판과 대안 마련에 있어서 신중을 기할 필요가 있다.

미디어 공공성을 넘어서

2020년 방송통신위원회 방송통신제도 개선추진반은 “방송 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복”을 핵심 목표로 하고 언론·미디어 개혁을 위한 정책을 제시하였다. 2021년 한국언론학

회 공공성포럼은 미디어 공공성 규범 재정립과 미디어 공익성을 새롭게 하기 위하여 공정경쟁과 사후 규제 등이 요구된다고 제안하였다. 그 이전, 2017년 한국방송학회 미디어제도 개선연구 특별위원회는 공영방송 지배구조 개선과 방송통신심의 체제 변화, 인터넷 표현의 자유 보장, 미디어 산업 성장 정책과 아울러 통신규제 개선 및 이용자후생 증대 등이 필요하다고 주장하였다.

이러한 일련의 정책 당국과 관련 전문가 집단은 "언론과 미디어 공공성 회복"과 "미디어 산업 활성화"를 균형 있게, 체계적으로 추진할 것을 주문해왔다. 분명히 현재 윤석열 당선자가 제안하는 산업 진흥 중심보다 '개혁적'으로 보이며 '공공성'을 유지 및 강화할 수 있는 현실적 대안으로 보인다. 이는 사회적으로 미디어 공공성과 산업화의 균형 있는 발전은 이미 보편적 의제가 되었음을 확인시켜 준다. 하지만, 우리는 이들의 미디어 공공성 논의를 시민에 대한 이들의 관점을 바탕으로 비판적으로 재점검해 보아야 한다. 정책 관련 공동체는 미디어 공공성에 대한 공통의 합의가 있을지언정 우리는 이에 대해 시민과의 합의를 진행할 책임이 있기 때문이다.

또한 우리는 여기서 더 나아갈 필요가 있다. 언론·미디어 공공성에서 추정하고 있는 관념 속 시민들의 관계와 삶에 기초한 것이 아니라 실제 이들의 삶과 관계의 현실을 반영한 "소통 환경"에 기초한 정책 담론을 발명할 필요가 있다. 실제로 기존에 사회적으로 의제화된 언론·미디어 공공성 강화 정책의 필요성과 중요성에도 불구하고 이로써는 공익적인 시민의 소통 환경의 실질적 개선에는 분명한 한계가 있다. 오히려 기존의 언론·미디어 공공성은 소통 환경의 개선에 매우 제한적인 함의를 가진다.

예를 들면, TV로 영화 채널을 보는 것이 방 안에서 누릴 수 있는 유일한 호사인 주거 불안정 중장년 빈민층의 삶에서, 점차 빈곤해지지만 사회경제적 관계에서 소외되고 있는 젊은 1인 가구주는 모바일과 인터넷을 통한 자극적 미디어를 통해서만 안식을 얻을 수밖에 없다. 여성과 장애인은 그들이 미디어에 의해 어떻게 재현되는지의 문제가 아니라 그들 각 개인의 실제 이익과 이해가 직장, 가정, 삶에서의 차별적 상황이 개선되지 못하고 있음에도 이를 개선하는 실천 공간이 제한되고 있다. 상시적인 노동 불안정 상태에 처해 있지만 일터에서 외부로부터 고립되어 있고 심지어는 서로 간 소통도 통제되고 있는 60대 노인 노동자들의 비참은 지속적으로 악화되고 있다. 또한 어른들로부터 원격으로 CCTV로 감시당하며 알바로 생계를 유지하는 청년들 및 오로지 비대면 소통 환경에서만 관계를 형성하는 지역 공동체의 무한 확장이 언론·미디어 공공성 강화를 통해 개선될 수 있을 것인가는 심각한 의문이 드는 것이 사실이다. 언론과 미디어 산업이 급속도로 발전하고 관련 정책 논의가 증가했음에도 이러한 소외와 불평등 및 차별 및 그 과정에서 소통의 소외는 지속적으로 확대되어 왔다.

왜 그럴까? 어쩌면, 언론·미디어 공공성이 실현되지 못하고 언론·미디어 산업론의 일방적 승리가 원인일 수도 있다. 하지만, 그보다 어쩌면, 언론과 미디어정책의 공공성 강화가 다양한 시민들, 특히 다양한 방식으로 소외를 일상적으로 체화하고 있는 시민들의 삶의 개선과 소외 상태를 극복하기 위한 실질적인 소통 환경과 조건을 충족시켜 주는데 한계가 있기 때문일 수도 있다. 노동과 주거와 교육 소외와 불평등이 근본 원인이라는 것을 모르는 이는 없지만 이들 각자 노동, 주거, 교육의 공간은 개별 시민과 이들 시민의 사회들의 소통에 의해 구성되고 있다는 것을 인식하는 이들은 그리 많지 않다. 자본이 사회와 경제를 분리하듯이 우리도 어느새 소통과 이들 사회를 분리하고 언론·미디어 정책을 오로지 언론과 미디어의 정책으로 파편화 시키고 있지 않는지 고민해봐야 하지 않을까.

언론·미디어 공공성 개념과 정책 내용이 잘못된 것이 아니라 언론·미디어 공공성 논의의 틀을 넘어서는 '개혁적' 접근이 필요한 때이다. 어쩌면, 우리는 시민들의 소통 환경에서의 기본적 권리의 결핍 상태로 인해 기존 언론·미디어 공공성이 보호 또는 증진되는데 뚜렷한 한계가 있지 않을까라는 의구심을 가질 때가 아닐까? 언론·미디어 정책 당국자와 전문가가 가지고 있는 시민에 대한 관념이 비현실적인 것만큼이나 그들을 "위한" 공공적 정책도 그만큼 혹은 그 이상 비현실적인 전망에 근거할 수도 있다는 것이다. 어쩌면, 오늘날 제기되고 있는 언론·미디어 개혁 담론과 각종 이슈에 대한 시민들의 무관심 혹은 냉소는 이들이 관련 정책에 대해 '어렵거나', '관심이 없거나', '무지해서' 그러한 것이 아니라 그들의 일상의 소통 환경의 실질적 개선과 그를 바탕으로 하는 삶의 질의 개선과 무관하다라는 합리적이고 타당한 의사 표명일 수 있다는 것이다. 어쩌면, 그래서 윤석열 정부에서 언론·미디어 개혁은 이전의 개혁 담론을 넘어서 보다 근본적인 시민들의 기본권 확장과 이를 통한 실질적 삶 속의 소통 조건과 삶의 질의 개선으로 나아갈 수 있는 방식을 담아야 하지 않을까 한다.

이와 관련하여 2020년 시민사회는 <미디어개혁시민네트워크>라는 언론·미디어 시민운동 연대체를 조직하여 미디어 공공성 재건을 넘어 '커뮤니케이션 권리'라는 개념을 제시한 바 있다. 이 권리 선언를 통해 실현하고자 한 것은 "모든 개인과 공동체의 자유와 권리의 확장"인 동시에 "시민의 유대와 공통 가치에 기반을 둔 민주사회의 회복"이었다. 커뮤니케이션 권리의 경우 구체적 정책의 내용과 실행 방식에 대해서는 추가로 논의해야 하지만, 기존 전문가와 정책 엘리트들의 정책 담론을 공공성이라는 기존 가치체계에서 확장하고자 시도한 점, 언론과 미디어 정책을 커뮤니케이션이라는 소통 정책으로 전환하고자 한 점, 시민에 대한 추상적인 관념이 아니라 시민들의 실제 삶과 관계를 고려한 정책 개발의 필요성을 제기한 점 등에서 중요한 함의를 가진다.

미디어 기본권과 언론·미디어 정책

윤석열 정부는 정치-자본-언론권력 간의 틈없는(Seamless) 담합을 통해 언론·미디어 시장의 사회에 대한 독점화를, 본질적으로는 급진적이지만 겉으로는 "혁신"과 "효율" 및 "공정"이라는 정치적으로 유화된 언어로 표방하면서 "언론·미디어 자본에 대한 정치적 후견주의"를 추진할 가능성이 있다. 지나친 우려일 수 있지만 이를 통해 언론·미디어 권력과 정치권력이 담합하여 새로운 권위주의적 시대로 퇴행할 수도 있다. 이 과정에서 언론·미디어 공공성 회복과 강화를 위한 정책에 대한 사회적 요구는 매우 위태로울 수밖에 없으며 무력화 될 가능성마저 있다. 특히 기존 관련 정책 전문가와 당국이 엘리트적 시민에 대한 관념과 그에 기초한 정책의 개발과 실행으로 인해 시민들은 개혁적 언론·미디어 정책 논의에 대해 점차 무관심해지고 있어 보인다.

또한 다양하고 많은 시민들의 삶이 점차 소외되며 불평등이 심화되고 있으나 언론과 미디어 개혁 조치는 직접적으로 이들의 삶의 조건을 개선시키기 위한 기본적인 소통 환경의 개선을 위한 계기가 되지 못하고 있다. 이러한 가운데 우리는 또 다른 정권 교체기를 맞이하고 있다. 보수 정권으로 교체되는 지금은 언론·미디어 공공성 자체마저도 산업 진흥 논리에 의해 무력화되는 시기가 되고 있다. 정치권력과 언론·미디어 권력의 담합을 통해 사회 권력을 무화시키고 언론·미디어 공공성을 축소 또는 형해화가 더욱 가속화 될 가능성은 더욱 커지고 있다. 시민의 삶에서 불평등과 소외의 조건은 더욱 확대될 것이지만, 현재 언론과 미디어 공공성 담론 안에서는 이의 확대를 막거나 더 나아가 삶의 질을 개선시키기에는 역부족으로 보인다.

우리는 미디어 공공성 정책 담론을 넘어서 보다 근본적으로 시민과 사회의 권력을 강화하기 위한 소통 구조를 만들 정책 담론의 개발이 필요함에도 힘에 부치는 상황에 서 있을 수 있다. 그럼에도 우리는 정치와 기술과 자본 권력이 언론권력과의 담함을 통해 사회를 통제하는 권위주의 정치의 복귀를 막을 근본적 대안을 강구하는 시도는 해야 되지 않을까? 지나친 기우일 수 있고 과장된 억측일 수도 있지만, 분명한 것은 차기 정부가 시민과 사회의 권력을 위해 언론과 미디어 공공성을 주장하고 강화하지는 않을 것이라는 점이다. 권위주의 시대, 자본권력의 시대, 자본과 정치권력의 유착 시대 등에는 그 시대에 대응하는 정치적, 이념적 시민들이 조직되거나 조직할 필요성은 논의되어야 하지 않을까.

민주언론시민연합은 지난 대선 기간 미디어 기본권을 중심으로 하는 새로운 운동의 가치와 목표를 제안한 바가 있다("**시민과 함께 언론개혁" 시민의 미디어기본권 실현을 위한 4대 전략과 12**

대 정책[1])). 민언련은 차기 정부에서는 기존의 미디어 공공성 개념을 근본적으로 재구성하고 모든 시민이 차별 없이 자유롭고 평등하게 의사소통과 시민생활에 참여할 수 있는 권리를 제도화할 것을 제안하였다. 이 개혁 과제는 시민의 미디어 기본권 실현을 위한 내용과 시민을 위한 언론·미디어 공공성 강화를 위한 정책적 대안을 담고 있다. 즉, 기존의 언론·미디어 공공성 강화를 한 축으로 하고 이를 시민의 소통 환경을 개선하기 위한 가치 개념으로서 시민의 미디어기본권을 다른 한 축으로 삼아 언론·미디어 개혁 정책을 제안하였다. 이는 현 시기에 있어 윤석열 정부의 친자본적이고 반공공적이면서 친시장적이되 반사회적 언론·미디어정책을 공공성 회복과 동시에 시민 소통 환경과 조건을 개선하여 실질적인 그들의 삶을 개선시키는 것이 매우 시급한 과제라는 인식을 반영한 것이다.

구체적으로 살펴보면, 우리는 민주주의 주권자로서 시민은 헌법이 보장한 기본권을 행사할 수 있는 능력과 필요한 자원을 배분받아야 한다. 디지털 시대 시민이 생존하기에 가장 기본 조건인 접근권을 사회가 보장해야 하고, 기본권을 행사할 수 있는 시민 의식 함양 차원에서 미디어교육을 학교 교육으로 제도화시킬 것을 제안하는 이유다. 또한 미디어기본권은 정태적 개념이 아니라 국가가 제도적 장치를 통해 지속적으로 관심 갖고 확대시켜 나가야 할 역동적인 개념임을 강조하고자 한다.

지금 한국 사회는 디지털플랫폼의 활성화로 미디어 영역에서 심각한 지각 변동을 경험하고 있다. 시민의 관심은 기존 매체에서 새로운 플랫폼으로 이동 중이다. 공적 가치를 구현할 것을 요구 받았던 기존 매체는 쇠퇴하고, 새로운 플랫폼은 사회를 유지하는 공적 가치 논의에서 벗어나 있다. 모든 미디어는 시민의 의식 형성에 영향을 미치고, 주권자로서 시민이 민주주의 과정에 참여할 수 있게 하는 중요한 기제다. 기존 매체에서는 공적 가치 구현이 더욱 강화되도록 해야 하고, 새로운 플랫폼도 공적 가치를 구현할 수 있는 준비를 해야 한다.

이를 위해 (가칭) '통합미디어법'을 제정해야 하고, 총괄할 수 있는 독립적인 방송통신 정책기구를 설치해야 한다. 또한 공영방송 제도 역시 독립성과 공공적 기능을 강화하는 방향으로 재정비해야 한다. 미디어의 재원 이 되는 광고 관련 제도를 미디어가 독립적으로 사회에 기여할 수 있는 방향으로 개혁하고, 사회적으로 꼭 필 요한 책무를 수행하지만 시장 경쟁력이 약한 미디어를 지원할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

포털은 미디어 콘텐츠, 특히 뉴스의 유통 경로로서 뉴스의 질을 좌우하는 주요 변수다. 검색 제

1) 민언련 20대 대선 미디어정책 과제 제안. (2022.1.12) http://www.ccdm.or.kr/xe/notice/307932

휴와 콘텐츠 제휴 기반의 뉴스서비스 모델은 국가 통제의 영역은 아니지만 더 이상 시장에만 맡겨둘 수 없는 영역이다. 이용자 중심의 사회적 규제 체계를 고민해야 한다. 포털에 좌우되지 않는 제휴의 독립성 보장, 알고리즘의 투명성 강화, 이용자 중심의 포털 관련 법제 등의 정책이 시급하다. 미래 핵심 산업으로 주목받는 인공지능 영역은 알고리즘의 불확실성, 불투명성, 편향성, 불공정, 책임소재 불분명 등 윤리적 비판을 받고 있다. 인공지능 알고리즘의 윤리 체계 확립은 산업의 이해관계에 우선하는 시민의 기본권 측면에서 접근해야 할 영역임을 강조하고자 한다.

미디어 현상이 복잡해지고 다변화하는 만큼 이에 적절한 법제, 정책도 다양해져야 한다. 지금까지 미디어정책은 관련된 산업의 이해가 충돌하는 영역이었고, 정부는 이해 조정자 정도로 스스로의 책무를 축소해 왔다. 하지만 정부의 존재 이유는 산업계 이해 대변에 있지 않다. 정부는 주권자인 시민의 기본권을 보장 하고 확대하는 권리 행사를 위임받은 대리인이다.

따라서 미디어정책이 각 정부 부처가 관할하는 서로 다른 사업자의 이해를 대변하는 정책 사이의 타협된 결과로 전락해서는 안 된다. 특히 대통령 당선 이후 대통령직인수위원회에서 각 부처 이해조정의 결과로 미디어정책이 결정되고 담당하는 기구 개편이 졸속으로 이루어질 것을 염려한다. 미디어정책은 사회 구성원들의 공론화 과정을 통해 이루어진 사회적 합의에 따라 종합적이고 체계적으로 진행해야 한다. 이를 위해 민언련은 사회적 논의 기구로서 (가칭) '미디어개혁위원회'를 설치해 미디어기본권 실현과 강화를 중심으로 하는 정책 논의를 진행할 것을 강력히 요구한다.

[부록] 민언련 20대 대선 미디어정책 과제 제안 : 시민의 미디어기본권 실현을 위한 4대 전략과 12개 정책과제

I

미디어기본권 국가 보장

❶ 공공 와이파이 전면화와 미디어기본권 법제화

■ 요약

- ‘미디어기본권’이란 지역, 소득, 교육수준, 장애, 연령, 성별 등에 따른 격차 없이 모든 시민이 자유롭고 평등하게 미디어를 활용해 의사소통과 시민생활에 참여할 수 있는 권리로 미디어 접근, 이용과 운용, 공론장 활성화 등 미디어 공공성 강화를 위한 시민의 모든 참여권한을 포괄적으로 지칭
- 디지털 정보통신사회에서 시민 누구나 자유롭게 미디어를 이용하고 인터넷망을 활용할 수 있는 서비스는 교육·취업·방역·행정 등 주요한 사회적 활동에서 필수재의 성격을 띰
- 특히 만성적 팬데믹 시대 미디어기본권의 부재는 시민 생명과 안전에 직결되는 치명적 사안
- 국가는 모든 시민이 미디어를 통해 자유롭고 평등하게 사회적 관계를 유지, 발전시키고 공적 소통과 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 미디어기본권을 시민 기본권으로 보장하고 그에 걸맞은 서비스를 제공할 의무를 지님

■ 현황 및 문제점

- 통신기기, 통신비용, 미디어리터러시 등의 장벽으로 소외계층이나 정보취약계층이 겪게 되는 정보격차와 교육격차는 소득과 기회의 격차로 이어지고 심각한 사회적 불평등 가중
- 더불어민주당은 제21대 총선 1호 공약으로 “전국 무료 와이파이, 데이터 0원시대”를 선언했으나 구호에 그쳤고 과학기술정보통신부와 일부 지방자치단체 등에서 무료 공공 와이파이 확대를 추진하고 있으나 실질적 수요에 턱없이 미달하는 실정
- 정보통신자본과 미디어산업의 이익이 우선되는 환경에서 시민의 미디어기본권이 제도적으로 보장되지 못하는 상황
- 미디어기본권 차원에서 건강한 공론장 형성을 위해 미디어의 공공적 운용에 대한 시민참여가 대폭 강화되어야 함에도 미디어 이용자의 권한은 부차적이고 형식적인 의견 개진 수준에 머물러 있음
  - 시청자권익 실현을 위해 방송법은 종합편성 및 보도전문 방송의 시청자위원회 설치를 의무화하고 있지만 신문, 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스는 신문법에 따라 독자권익위원회 설치가 임의 규정이며 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에서 정보통신망 이용자 보호를 규정하고 있으나 이용자위원회 등 기구 설치는 법제화돼 있지 않음
  - 현재 시청자, 독자, 이용자 권익의 주요 내용은 미디어 콘텐츠 제작에 의견과 평가를 제시하고 유해성을 최소화하는 등 미디어 상품과 서비스 품질을 자율규제하는 데 주력하고 있어 사실상 미디어 산업

의 경제적 논리를 실현하는 들러리 역할에 그친다는 지적

■ 주요 추진내용

- **(공공 무료 와이파이 전면화)** 정보취약계층 누구나 가정에서 공공 와이파이 서비스를 이용할 수 있도록 인구밀집 지역 우선으로 순차적 전국확대를 위한 정책 실시
- **(통신기기 무상임대 및 상담서비스)** 정보취약계층이 요청하면 태블릿PC, 스마트폰, PC 등을 무상으로 임대할 수 있도록 하고 디지털 이용능력 격차 해소를 위한 교육 및 상담서비스 제공
- **(미디어기본권 법제화)** 미디어기본권을 시민 기본권으로 규정하고 그 개념과 주요 내용을 법률로 명문화
- **(미디어권익위원회 설치 추진)** 시청자, 독자, 이용자의 발언과 참여를 위한 제도가 형식적으로 운영되고 있는 문제점을 극복하기 위해 미디어별로 분산된 시민의 미디어권익 보장 제도와 정책을 통합적으로 관리하고 시민의 미디어권익에 기반한 미디어정책 방향을 제시할 '미디어권익위원회' 설치 추진

❷ 시민을 위한 언론피해구제 제도 강화

■ 요약

- 시민의 언론피해구제 제도로 현재 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률에 반론보도·정정보도·추후보도 청구권 등이 갖춰져 있지만 디지털미디어환경에 적합한 피해구제 제도와 악의적인 허위보도 등에 대한 피해구제 효과는 제한적
- 허위조작정보를 생산하고 있는 유튜브 등 신유형 뉴스서비스에 의한 시민 피해도 증가하고 있어 이에 대한 피해구제 제도 도입 시급

■ 현황 및 문제점

- 2020년 시민의 언론피해구제에 중요한 역할을 담당하고 있는 언론중재위원회의 정치적 중립성과 피해구제 청구권 강화를 위한 입법 추진됨
  - 인터넷매체 등의 조정·중재 건수 급증으로 언론중재위원 정수 확대, 언론중재위원회 정치적 중립성 강화, 추후보도 청구권 확대(행정처분 포함), 열람차단 청구권 신설 등을 주요 내용으로 하는 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 개정 추진됨
- 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 개정안에 시민 언론피해구제 강화를 위한 배액배상제 도입 포함
  - 배액배상제(징벌적 손해배상제)를 담은 법안이 발의되면서 시민의 언론피해 구제가 아닌 가짜뉴스(허위조작정보) 규제효과나 징벌적 효과가 부각되면서 논란 야기
- 공인이나 대기업에 의한 언론소송은 활발하지만 시민의 언론피해구제는 쉽지 않은 현실
- 기존 미디어와 신유형 미디어가 생산하는 허위조작 정보가 시민의 인격권을 침해하고 민주적 여론형성을 위협하고 있으나 이를 규제하기 위한 다양한 국회 입법안은 개념 모호성, 규제 대상 모호성, 규제 수단 미비 등으로 한계를 드러냄

■ 주요 추진내용

- **(허위조작정보 대응)** 허위조작정보는 팩트체크 시스템과 미디어교육을 통해 사회적으로 대응하고 그로 인한 피해는 구제 제도 강화로 대응해야 함
- **(열람차단 청구권 도입)** 디지털미디어환경에 적합한 언론피해구제 방식으로 이미 실무적으로 적용되고 있는 열람차단 청구권을 제도화하기 위해 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 개정 추진
- **(배액배상제 도입)** 시민의 언론피해구제를 위한 배액배상제 도입을 담은 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 개정 추진
  - 배액배상제는 언론에 대한 징벌적 목적이 아니라 시민의 언론피해구제 강화를 목적으로 해야 하며 언론사와 비교하여 정보불균등 상태에 있는 시민의 입지를 고려한 입증책임 완화 필요
  - 공직자와 대기업 등 권력자(권력집단)는 시민과 달리 언론사에 충분한 대응력을 갖추고 있어 일반적인 손해배상 방식으로도 피해구제가 가능하므로 배액배상제를 활용하지 못하도록 해야 함
- **(신유형 뉴스서비스로 인한 피해구제)** 시민 인격권 피해구제 대상 매체를 유튜브 등 신유형 뉴스서비스로 확대해야 함
  - 관련 소송이 대거 이뤄지고 있는 유튜브 등 시사정보 채널은 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률에 의한 피해구제 대상매체에 포함될 수 있도록 법 개정 추진

❸ 인권과 시민의식 함양을 위한 학교 미디어교육 실시

■ 요약

- 미디어교육은 미디어 활용능력 중심의 기술 위주 교육에 머무르지 않고 인권과 다원주의, 상호존중과 평등한 소통을 위한 시민의식 교육으로 확대 강화해야 함
- 교육부와 교육청, 학생과 학부모, 시민, 전문가가 참여하는 협의체 구축을 통해 미디어교육 종합계획 수립과 추진, 미디어교육 활성화를 위한 제도적 지원책 마련

■ 현황 및 문제점

- 미디어를 통한 혐오와 차별, 허위조작정보 유통, 프라이버시권 침해, 확증편향과 필터버블 등 각종 폐해와 부작용이 속출하는 상황에서 미디어교육을 학교 정규과정에 포함해야 한다는 요구가 지속적으로 제기됨
- 교육부는 2021년 11월 24일 개정 교육과정 총론을 통해 학교에서 본격적인 미디어교육을 할 수 있는 토대를 마련했으나 그 내용과 방법에 대해서는 아직 구체적인 안이 확립되지 않은 상태임
- 그간 미디어교육 전문기관이나 학교에서 분산적으로 이뤄진 미디어교육은 미디어 활용능력이나 코딩, 동영상 제작기술 등을 가르치는 것이 대부분이었으나 이제는 건강한 소통문화 형성과 인권 존중, 비판적 문해력 향상을 위한 인권 및 시민의식 교육으로 미디어교육의 질적 심화가 필요함

■ 주요 추진내용

- **(미디어교육의 질적 전환)** 디지털 환경에서 혐오와 차별, 허위조작정보, 편파적·폭력적 유해콘텐츠가 범람하는 가운데 건강한 소통문화 형성을 위해 타인의 의견을 존중하고 경청하며 다양한 견해에 열린 사고를 갖도록 하는 미디어 이용습관을 어려서부터 몸에 익히도록 해야 함
  - 차별과 혐오 배제
  - 개인정보 보호
  - 불법 유해콘텐츠 해악에 대한 인식 강화
  - 균형잡힌 정보 공유와 비판적 해석능력
  - 공유와 협력을 통한 집단지성 창출능력

- **(미디어교육 전문 강사진 양성)** 미디어 콘텐츠에 대한 올바른 이해와 활용, 비판적이고 주체적인 모니터링, 다문화·다양성·다원성·평등·시민성·개인정보 보호 등의 가치를 지향하는 교육을 담당할 전문 강사진 양성 대책 필요
- **(미디어교육 활성화 지원)** 정부기관, 지방자치단체, 공공기관 등 미디어교육 관련 기관이 참여하는 협의체 구축을 통한 미디어교육 종합계획 수립과 추진, 미디어교육 활성화를 위한 법률적·행정적·재정적 지원책 마련

II

공공성 강화를 위한 통합적 미디어정책

: OTT 등 디지털미디어 포함

④ 온라인동영상서비스를 포괄하는 통합미디어법 제정

■ 요약

- 급격한 미디어환경 변화 속에서 현행 방송법과 전기통신사업법의 패러다임을 뛰어넘어 미디어 생태계 전체를 포괄할 수 있는 통합미디어법 제정
- 공영과 민영 미디어의 구분과 정의, 거버넌스와 책무, 재원 등 미디어정책 방향성 정립

■ 현황 및 문제점

- 통신의 확장과 방송법이 규율하지 못하는 글로벌 OTT 등 국내 미디어 시장 장악, 미디어 이용행태 변화 등 미디어 생태계가 급변하면서 미디어 공론장과 미디어산업 기반 자체가 약화되고 있는데 그 주요 원인 중 하나로 현행 미디어 법제의 미비가 지적되고 있음
- 방송통신위원회는 '시청각미디어서비스법' 제정 추진, 과학기술정보통신부는 전기통신사업법 일부 개정과 방송법·인터넷멀티미디어방송사업법 개정 추진, 문화체육관광부는 영상진흥기본법 개정 추진 등 관련 부처가 개별적으로 관련 법 제·개정 추진 중
- 방송통신위원회는 "공영은 공영답게, 민영은 민영답게"를 표방하면서 공정한 시장 경쟁, 비대칭규제 해소, 동일서비스·동일규제 기조를 유지하고 있으나 미디어 산업 및 시장 활성화와 규제 완화에 주안점을 두고 있어 미디어 공공성과 건강한 공론장 재건을 위한 법제 개편과 정책적 노력은 찾아보기 어려움
- 법 제·개정 추진 과정에서 미디어 공공성의 관점에 기반한 시민단체나 전문가 의견이 반영되기 어려운 상황으로 제20대 대통령직인수위원회에서 정치적·산업적 이해관계 중심의 미디어정책 기본방향이 결정되거나 재편될 우려가 큼

■ 주요 추진내용

- **(통합미디어법 제정을 위한 공론화)** 관련 부처가 개별적으로 추진하고 있는 법령 제·개정 방향을 포괄하는 통합미디어법 제정을 위해 현행 법제도 한계와 개정 방향성 등에 대한 사회적 공론화 필요
- **(통합미디어법 제정 방향)** 통합적 미디어정책과 법제 규율을 위해 콘텐츠, 네트워크, 플랫폼을 포괄하

는 통합미디어법을 미디어의 사회적 책무와 공공성 강화를 기본방향으로 하여 입법 추진
- 공·민영 방송의 역할을 분명하게 하고 OTT 등 신규 서비스도 규제영역에 포함하면서 규제 완화가 아닌 미디어의 공적 역할을 재규정하는데 중점을 둔 입법 추진

❺ 독립성 보장하는 통합적 방송·통신 정책기구 설립

■ 요약

- 민주주의 유지 발전의 기제로서 미디어가 제 역할을 다할 수 있도록 방송통신정책 관련 기구를 공공성 중심의 정책을 수립·관장할 수 있는 독립적인 미디어정책 기구로 재편

■ 현황 및 문제점

- 현행 방송통신위원회는 규제 전담, 과학기술정통부는 산업진흥 담당으로 나눠져 방송통신 정책 영역이 각각 규제와 진흥 업무로 기계적으로 이원화돼 있음
- 산업진흥 정책과 규제 정책은 상호 연계된 영역으로 특정 사업자 진흥 정책이 다른 사업자에게는 규제일 수 있어 통합적인 접근이 필요
- 방송통신위원회와 과학기술정보통신부의 업무 중복 및 매체별 구분으로 인한 부서 간 갈등, 조정의 어려움 등 효율적인 방송통신 정책 및 미디어정책 추진이 이뤄지지 않고 있음
- 이원화된 정책 수립·추진 체계에서 시민 중심 의제는 실종되고 있음

■ 주요 추진내용

- **(기구 독립성 보장)** 미디어 영역을 관장하는 정책 기구의 독립성 확보는 필수적
  - 미디어정책 기구는 국가인권위원회와 같은 헌법상 혹은 법률상 독립기관(독립적 합의제 행정위원회) 위상으로 설치
  - 기구 구성 및 운영에서 정치적 요인을 배제하기 위해 관계법에 정치적 후견주의 배제 규정 강화
- **(통합으로 기구 효율성 확보)** 규제와 진흥(공공성과 산업 활성화)의 통합 및 상호 연계성을 고려한 정책 수립으로 기구 운영과 정책 생산의 효율성 강화
- **(합의제 운영방식)** 합의제를 기본으로 위원장의 독임제적 권한은 인정하되 전문가·시민 의견 반영 확대
- **(시민참여 강화)** 정책 결정 및 주요 사안 심의를 위한 위원회에 시민참여를 확대하고 이를 보장하기 위한 부서를 설치하며 주요 정책 추진과정에서 시민 영향성 평가 절차를 마련해야 함

❻ 공영방송의 독립성과 공공성 강화

■ 요약

- 미디어 중심이 온라인으로 급격히 이동하는 현실을 반영, 공영방송 등 공공서비스 미디어(Public Service Media)의 새로운 방향을 제시해 공공서비스미디어가 핵심적 공론장의 역할을 다할 수 있도록 경제적·정치적 독립 보장 및 거버넌스 체계와 사회적 책무를 기초할 법제 구축

■ 현황 및 문제점

- 지상파 공영방송에서 종편 및 케이블, OTT 서비스 등 민영미디어로 이용이 급격히 쏠리면서 정체성·정당성·재원의 위기에 봉착한 공영방송은 규제 폐지와 민영화 기조 속에 사실상 방치되고 있음
- 공·민영 이원체계는 국내 미디어가 발전해온 역사적·사회적·문화적 맥락 속에서 형성된 자산이므로 새

로운 미디어환경 속에서 공공성 구현을 위해 재설계해야 함

- 공영방송은 이사회 구성과 사장 선임, 수신료 인상 여부 등 정치적 이해관계에 따른 사회적 논란과 갈등만 확산되는 상황으로 공영방송을 넘어 공공미디어로서 법적 지위, 공적 책무, 거버넌스, 재원구조 등을 망라하는 법제 재구성 필요

■ 주요 추진내용

- **(공공서비스미디어 법적 근거 마련)** 공공서비스미디어의 법적 정의와 범주를 통합미디어법에 규정하고 관계법 개정을 통해 공공서비스미디어 거버넌스, 책무, 재원 등도 정비
- **(공영방송 지배구조 개혁)** 정부, 국회, 관계 부처, 사업자와 종사자, 시민 등 각 주체에게 부여된 권한과 역할 책임의 균형과 조화를 기반으로 하는 협치 지향
  - 공공서비스미디어 경영진 구성에서 시민참여를 통해 독립성 확보
  - 시민으로 구성된 사장선출위원회를 구성하여 후보자 정책 발표, 질의 토론, 평가 등 공론화 작업을 통해 시민 의사에 따라 사장을 선출하는 방식 법제화
  - 정치적·경제적 독립, 전문성과 자율성 제고, 시민참여 등 핵심 가치의 질적 확대와 책임성 구현

> • 이사회, 시청자위원회, 편성위원회 등 선임 주체, 절차와 방식, 권한과 책무를 법으로 규정
> • 이사회 구성에서 정치적 개입(정치적 후견주의) 금지 규정 관계법 명시

- **(공공서비스미디어 책무)** 현행 (재)허가제(지상파 공통) 대상 중 공공서비스미디어 협약체계 검토
- **(공공서비스미디어 재원)** 공공서비스미디어의 정치적·경제적 독립, 창의성과 자율성, 시민 지지기반 등을 제고하기 위한 다양한 재원 모색
  - 수신료 제도의 존재 의의와 정당성, 산정에서 관리까지 전 과정의 절차적 투명성과 합리성, 시민의 관여도·효능감·참여도 제고 등을 제도화할 수 있는 방안으로 '공공서비스미디어재원위원회' 구성과 관련 법제 체계 완비
  - 미디어 공공성과 공론장 활성화를 위한 방송발전기금과 정보통신발전기금의 통합, 포털 등 인터넷플랫폼기업과 OTT 등을 기금 징수 대상으로 확대하는 방송통신발전기금 확대 재설계

❼ 미디어 공공성 보장을 위한 광고판매 제도 마련

■ 요약

- 언론기능을 가진 미디어기업이 지켜야 할 공정하고 합리적인 광고 거래질서 확립
- 방송의 보도·제작·편성과 광고판매를 분리하여 미디어 공공성을 보장
- 편법적이고 탈법적인 광고 및 협찬 판매를 규제하여 방송 편성과 신문·뉴스통신 편집의 자율성 보장

■ 현황 및 문제점

- 현행 민영미디어렙은 방송사 자회사로 설립·운영돼 방송과 광고판매 분리라는 '방송광고판매 등에 관한 법률' 제정 취지를 무력화하고 있음
- 미디어기업의 수익과 시장 확대를 위한 규제 완화 요구는 거세지만 광고시장 교란과 소비자 보호에 대한 사회적 책무 강화에는 정책적으로 소홀
- 광고 뒷거래와 무규제 협찬, 기사형 광고 등으로 언론사 편성·편집 독립성이 침해되고 광고시장 질서가 무너져 시민 피해가 가중되고 있음
- 방송사, 콘텐츠 제작사, 신문사, 뉴스통신사 등의 광고 및 협찬 직접 판매로 언론사가 홍보성 콘텐츠와 기사를 송출하는 플랫폼으로 전락할 우려
- 홈쇼핑 연계판매로 인한 소비자 기만으로 시민 불만이 높으나 법 미비를 빌미로 규제가 소홀하고 불법적 상황이 방치되고 있음
- 2009년 신문 등의 진흥에 관한 법률 개정 과정에서 기사형 광고에 대한 벌금 조항이 삭제되는 등 신문과 뉴스통신에 대한 기사형 광고 규제 미비
- 방송, 신문, 뉴미디어 전반에 걸쳐 광고 및 협찬의 개념, 허용 시간 또는 범위 등에 관한 법적 기준 마련과 미디어렙의 편·탈법적 광고거래 행위에 대한 법적 제재 보완 필요

■ 주요 추진내용

- **(민영미디어렙 공공성 강화)** 방송사의 미디어렙사 소유 지분 제한을 강화하고 공공성과 공익성 보장을 위해 민영미디어렙사 수 축소

- **(광고 공공성 강화)** 투명한 광고·협찬 거래 및 편성·편집과 광고의 분리를 위한 실질적 방안 모색
- **(협찬 규정 신설)** 협찬의 범위, 허용시간, 형식 등 규정 신설 및 협찬고지 의무 강화
- **(연계판매 등 편법 광고 제재)** 방송광고 관련법에 방송사 및 제작사의 홈쇼핑 연계판매 책임 규정 신설
- **(신문 기사형 광고 규제 강화)** 신문 등의 진흥에 관한 법률 개정을 통해 기사형 광고에 대한 법적 규제를 강화하고 포털에서도 적용할 수 있도록 함

❽ 사회적 책무를 기반으로 미디어지원 제도 재구성

■ 요약

- 방송통신발전기금과 지역신문발전기금 등 미디어진흥과 관련된 기금이 갈수록 축소되고 언론진흥기금 등은 지원 방향성이 명확하지 않으며 지역미디어 지원제도는 재원 부족으로 존립 위기에 처함
- 방송통신영역의 미디어기금을 통합하고 재원을 발굴해야 하며 언론진흥기금의 지원사업을 재구성하는 한편, 지역미디어와 독립미디어를 포함한 미디어 스타트업 지원을 강화해야 함

■ 현황 및 문제점

- 방송통신발전기본법 개정을 통해 방송통신발전기금과 정보통신진흥기금 통합 추진
  - 방송통신발전기금과 정보통신진흥기금은 통합미디어진흥기금의 초석이 되겠지만 미디어 진흥·규제 기구 통합과 연계돼 있고 방송과 통신의 이해관계가 상충하는 부분이 있어 종합적 접근 필요
- 언론진흥기금은 정부광고대행 수수료를 기반으로 조성돼 기금 규모가 확대되고 있으며 국회에서 지역방송 지원을 위한 배분이나 지역신문발전기금 재원으로 활용하는 법안 발의됨
- 일정한 재원 없이 국고 전입금으로 운용되고 있는 지역신문발전기금은 근거법인 지역신문발전지원특별법이 상시법으로 전환됐지만 지속적으로 감액되고 있으며 지원대상과 지원방식이 다른 언론진흥기

금과의 통합을 요구받고 있음

- 미디어바우처 제도는 시민의 미디어 불신이 심각한 상황에서 독자의 선택성 강화가 반드시 바람직한 결과를 얻기 어렵기 때문에 제한적으로 도입되어야 함
  - 지역미디어를 미디어바우처 제도 적용 대상으로 하되 시범사업 이후 정부광고대행 수수료를 그 재원으로 도입해야 함
- 언론진흥기금 사업을 통한 미디어 스타트업 지원이 있지만 뉴스빅데이터 활용 스타트업에게만 지원되는 등 제한적이어서 독립미디어 등 새로운 미디어창업 지원을 위한 진흥 방식이 모색돼야 함

■ 주요 추진내용

- **(미디어기금 지원 기준 공적 책무성 강조)** 방송통신발전기금, 언론진흥기금, 지역신문발전기금 등 미디어기금 지원기준에서 언론의 사회적 책임(편집위원회·편성위원회 설치, 편집규약·편성규약 마련, 시청자위원회·독자권익위원회 실질적 운영)과 공적 심의 결과(방송통신심의위원회, 언론중재위원회 등) 및 자율심의기구·윤리 기준 준수 여부 등 공적 책무 평가 비중 강화
- **(미디어기금 통합 등 재구성)** 방송통신발전기금과 정보통신진흥기금 통합을 통한 방송통신발전기금 확충, 언론진흥기금 사업 재구성, 미디어 다원주의를 실현하기 위한 지역신문발전기금 안정성과 독립성 강화 및 지역방송발전기금 조성 추진
- **(신규 미디어 스타트업 지원)** 독립미디어 등 새로운 디지털미디어 지원을 위한 스타트업 기금 조성과 미디어바우처 제도 도입

III

포털뉴스의 공적 책무와 알고리즘 투명성 강화

⑨ 포털뉴스서비스 공적 책무 강화

■ 요약

- 포털뉴스의 문제점을 개선하고 포털뉴스서비스 생태계 정상화를 위한 방안 필요
- 포털뉴스사업자의 투명성과 공정성 규제 원칙 확립, 뉴스제휴평가위원회 제도 개선, 포털뉴스 편집 알고리즘 검토위원회 설치, 포털뉴스 생태계 정상화를 위한 협의체 설치, 이용자 중심주의에 기반을 둔 포털뉴스 관련 법·제도 개선, 해외 플랫폼사업자의 뉴스서비스 관련 규제 논의 추진

■ 현황 및 문제점

- 1990년대 이후 포털뉴스는 인터넷포털의 성장에 기여했으나 현재 지배적인 뉴스유통 채널로 성장하여 강력한 사회정치적 영향력을 가지고 있음
- 검색 제휴와 콘텐츠 제휴 기반의 뉴스서비스 모델, 뉴스 조회수와 구독자수 등을 기반으로 하는 포털과 언론사 간의 전재료 및 광고료 시스템, 뉴스제휴평가위원회 등이 포털의 뉴스 생태계 지배 구축에 영향을 행사하고 있음
- 포털뉴스서비스는 뉴스제휴평가위원회 구성과 운영 논란, 검색 및 콘텐츠 제휴사 선정 의혹, 뉴스 배열과 편집 알고리즘 편향성 등에서 사회 쟁점이 되고 있음

■ 주요 추진내용

- **(포털뉴스사업자의 투명성과 공정성 규제 원칙 확립)** 플랫폼 중립성, 검색 중립성, 알고리즘 투명성 등을 중심으로 뉴스서비스에 대한 공정성과 투명성 규제 원칙을 정립할 필요가 있음
  - EU는 '온라인 플랫폼 시장의 공정성과 투명성 강화를 위한 이사회 규칙'을 제정해 온라인플랫폼사업자가 검색·배열 순위 결정과 관련된 주요 변수 등의 정보 및 차별적 대우에 대한 근거를 제공하고 이용자에게 데이터(정보) 접근권 등을 보장하도록 규정. 2020년 12월에는 시장법을 통해 플랫폼사업자를 게이트키퍼로 규정하고 알고리즘 투명성 등을 강력하게 규제
- **(뉴스제휴평가위원회 제도 개선)** 네이버와 카카오의 뉴스제휴평가위원회는 포털뉴스서비스의 구조적 문제를 야기하고 있어 제도 개선이 필요함

- 뉴스제휴평가위원회 가이드라인을 재검토하고 자율규제를 강화(포털사, 언론사, 이용자가 참여하는 정책협의체에서 가이드라인 준수 여부 심의)하되, 뉴스제휴평가위원회 언론사 입점과 퇴출 제도를 개편하여 입점 심사는 모든 언론사에게 개방하되 퇴출 심사를 엄격하게 적용하도록 개선

- **(포털뉴스 편집 알고리즘 검토위원회 설치)** 포털뉴스 배열과 편집 문제는 지속적으로 문제가 될 수 있어 뉴스 배열·편집에 관한 알고리즘 검토위원회를 설치하여 포털의 사회적 책무를 강화하고 사후 감시시스템 제도화
- **(포털뉴스 생태계 정상화 협의체 설치)** 뉴스 배열·편집, 검색·콘텐츠 제휴와 뉴스제휴평가위원회, 포털과 언론사의 전재료 및 광고료 관계, 인터넷언론사 난립과 뉴스품질 저하 등의 문제를 해결하기 위해 시민사회, 학계, 언론단체가 참여하는 '포털뉴스서비스 정상화 협의체' 설치 운영
- **(이용자 중심주의 기반 포털뉴스 법제 개선)** 현재 포털뉴스 개선방안은 근본 대책으로 한계를 가짐. 포털 사업자는 신문 등의 진흥에 관한 법률에 따라 인터넷뉴스서비스사업자로 규정되어 있는데 위상에 걸맞은 미디어로서 공적 책무가 제대로 부여되고 있지 않은 상황이므로 영향력에 맞는 공적 책무를 규정할 필요가 있음
- **(해외 플랫폼사업자 뉴스서비스 대응방안 마련)** 구글 등 해외플랫폼사업자의 신유형 뉴스서비스가 제공되고 있는 상황에서 이를 규율하기 위한 신문 등의 진흥에 관한 법률, 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 저작권법 등 법 개정 추진
  - 해외 플랫폼사업자의 신유형 뉴스서비스를 신문 등의 진흥에 관한 법률상 인터넷뉴스서비스에 포함하고 국내 언론사에 뉴스 사용료를 지급하도록 하는 법안이 국회에 발의되어 있음

⑩ 인공지능과 알고리즘 활용의 윤리 기준 제도화

■ 요약

- 인공지능과 알고리즘의 불확실성, 불투명성, 편향성, 불공정, 책임소재 불분명 등으로 사회적 논란이 커지고 인공지능과 알고리즘의 윤리적 문제가 의제화돼 제도적 방안 필요
- 인공지능과 알고리즘 활용의 윤리적 기준 확립, 인공지능과 알고리즘 활용의 거버넌스 체계 도입 및 책임성 강화, 이용자 보호 관점의 피해보상 방안 등 제도 마련 필요

■ 현황 및 문제점

- 인공지능과 알고리즘 활용은 편견과 차별, 개인의 자율성과 권리를 침해하는 불투명한 결과를 초래하고 개인정보 및 프라이버시 침해, 사회적 관계 붕괴 등 역기능이 발생할 수 있음
- 해외에서는 인공지능과 알고리즘의 투명성, 설명 가능성, 공정성, 견고성, 실증적 타당성, 책임성 등에 대한 사회적 논의를 진행하고 있으며, 주요 국가와 국제기구는 가이드라인 제정과 입법을 추진하고 있음. 한국 정부는 2019년 12월 인공지능 국가전략을 발표하면서 역기능 방지를 위한 법제와 인공지능 윤리기준 확립 추진을 공표한 바 있고, 방송통신위원회는 이용자권익 증진을 위해 인공지능 알고리즘 기반 추천서비스 투명성과 공정성 제고를 위한 기본원칙 마련을 추진하고 있음

■ 주요 추진내용

- **(인공지능과 알고리즘 활용 윤리 기준 확립)** 광범위하게 활용되는 인공지능 기술과 알고리즘의 경우 안전성, 신뢰성, 투명성 등을 확보할 수 있는 체계적이고 표준화된 윤리 기준을 가이드라인으로 제정하고, 이를 보완할 법제화 추진
- **(인공지능과 알고리즘 활용 거버넌스 체계 도입)** 인공지능과 알고리즘 활용 윤리 기준 마련을 조정해 사회적 합의를 도출할 수 있는 거버넌스 체계 필요함. 정부, 기업, 학계, 시민단체가 참여하는 '인공지능 및 알고리즘 검토위원회'에서 인공지능 기술과 알고리즘 활용 윤리 기준안을 도출하고 사후 감시·감독 시스템 마련
- **(인공지능과 알고리즘 활용 책임성 강화)** 인공지능 기술 개발과 알고리즘 활용은 기업의 자율영역에 포함되므로 의무화된 제도보다는 자율규제 관점의 윤리 책임을 강화하는 정책 필요
  - 기업의 윤리전문가 채용, 윤리강령 제정, 인공지능 검토위원회 설치, 인공지능 교육프로그램 구현, 인공지능 피해구제 방안 마련 등
- **(이용자 보호 관점의 피해보상 방안)** 플랫폼기업의 인공지능과 알고리즘 활용으로 피해가 발생할 경우 배상책임 제도 등 이용자 권리와 보호에 근거한 피해보상 방안 필요

⑪ 이용자 보호 위한 디지털플랫폼 공정거래 환경 조성

■ 요약

- 디지털플랫폼 불공정 행위, 개인정보와 데이터 독점, 글로벌 플랫폼사업자 시장 점유율 확대 등으로 이용자 권익이 심각하게 침해받고 있음
- 플랫폼 중립성 관점의 공정성 확보, 플랫폼 직접 규제에 실효성 평가를 통한 공동규제안 마련, 플랫폼사업자 분쟁해결 절차 도입, 디지털생태계 상생협력 방안 등 제도 필요

■ 현황 및 문제점

- 인터넷환경이 디지털플랫폼 중심으로 재편되면서 허위정보 및 불법유해 콘텐츠 유통, 정보왜곡과 정보흐름 통제를 통한 이용자 알권리 침해, 시장독과점으로 인한 플랫폼과 중소사업자 간의 분쟁, 개인정보 불법수집, 독점적 지위를 이용한 디지털광고시장이 불공정 거래 등 문제 발생
- 특히 디지털플랫폼 불공정 행위(네이버 쇼핑 등 알고리즘 조작, 구글 인앱결제방식과 수수료 이슈, 뒷광고와 라이브커머스 허위과장 광고 등), 개인정보 이용과 데이터 독점, 글로벌 플랫폼사업자의 시장 점유율 확대 등이 전면화 되면서 이용자 권익 침해가 심각한 상황
- 2021년 1월 공정거래위원회가 '온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률' 제정안을 마련하는 등 온라인플랫폼의 공정거래 강화를 위한 법안이 다수 발의되고, 2021년 7월 20일 디지털플랫폼 인앱결제 등 특정 결제방식을 강요하는 행위를 금지하는 '전기통신사업법 개정안' 국회 통과
- 플랫폼 중립성과 이용자 보호 관점에서 플랫폼 불공정 행위를 방지하고, 플랫폼 공정성과 투명성을 강화하여 공정거래 환경을 조성하기 위한 제도 구축 필요

> • **플랫폼 중립성** : 정보 및 콘텐츠의 공급자와 소비자를 매개하는 기능을 수행하는 플랫폼이 일부 공급자(서비스 사업자)를 배제하거나 소비자 간 이해관계 충돌을 일으키는 등의 문제를 지적하는 개념으로 플랫폼을 통해 제공되는 콘텐츠에 차별적 대우를 해서는 안 된다는 기본 원칙을 가지며 플랫폼 규제에 주요 근거가 되고 있음

■ 주요 추진내용

- **(플랫폼 중립성 관점의 공정성 확보)** 플랫폼 중립성 관점에서 디지털 플랫폼사업자에 대한 공정한 거래 원칙과 독과점 방지, 공정거래 환경 조성 등을 주요 내용으로 하는 법제 필요
- **(플랫폼 직접 규제를 위해 실효성 평가를 통한 공동 규제안 마련)** 국내외 플랫폼 중심의 시장 환경을 진단하고 플랫폼사업자에 대한 직접 규제의 실효성을 사전 평가해 실제적인 이용자 보호를 위한 공동 자율규제안 마련
- **(플랫폼사업자 분쟁해결 절차 도입)** 국내외 디지털플랫폼사업자의 불공정 행위에서 발생하는 분쟁 해결에 대한 실효성 있는 절차 도입
- **(디지털생태계 상생협력 방안)** 디지털플랫폼 중심의 온라인 생태계 공정거래 환경 조성을 위해 상생 협력 방안에 대한 사회적 합의안 도출

IV

미디어개혁을 위한 사회적 합의 기구 설치

⑫ 통합적 미디어개혁 정책 수립을 위한 '미디어개혁위원회' 설치

■ 요약

- 미디어 공공성 재건을 위해서는 미디어 생태계 규제·진흥·지원 체제의 종합적 검토가 긴급하므로 통합적 정책과 법제화 방안을 설계하기 위한 '미디어개혁위원회'를 설치하고 운영함

■ 현황 및 문제점

- 미디어환경 변화 속에서 미디어 공공성을 제고하기 위한 새로운 정책 방향과 미비한 법제 개선 요구가 강력하게 제기됨
- 현재 미디어법 제·개정을 위한 논의가 관계 부처별로 진행 중이나 추진 중인 법안에 대한 실질적인 공론화가 이뤄지지 않고 있음
- 건강한 미디어 생태계 구축과 상생을 위한 미디어 사업자와 종사자, 시민사회, 전문가, 관련 부처, 국회가 참여하는 논의의 장을 만들고 투명한 공론화 과정 필수

■ 주요 추진내용

- **(미디어개혁위원회 설치)** 2022년 제20대 대통령직인수위원회에 범사회적 협의기구로 (가칭) '미디어개혁위원회'를 설치하여 미디어 공공성 구현 및 건강한 생태계 구축을 위한 법제도의 전면적 개편 논의를 시작해야 함

> • **대통령직인수위원회**
> - 설치 근거 : <대통령직인수에 관한 법률> 제6조(대통령직인수위원회 설치) 대통령당선인을 보좌하여 대통령직 인수와 관련된 업무를 담당하기 위하여 대통령직인수위원회를 설치
> - 존속 기한 : 대통령 임기 시작일 이후 30일 범위 내에서 존속

- **대통령직속 정책자문기구 <방송개혁위원회> (1998.12.1. ~ 1999.2.28.)**
  - 법적 근거 : 방송개혁위원회 규정 [대통령령 제15935호, 1998.12.4. 제정 및 시행]
  - 구성 : 강원용 위원장(목사), 강대인 부위원장(계명대 교수), 3개분과 실행위원회(30인 이내)
  - 1999.2.27. 보고서 <방송개혁의 방향과 과제> 발표(전체 4장 23개 항목)

- **(미디어개혁위원회 구성과 주요 의제)** 대통령직인수위원회는 (가칭) '미디어개혁위원회'에서 종합적인 토론 및 조정을 거쳐 미디어개혁 정책과 법제도를 개편할 수 있도록 기반을 마련해야 함
  - 주요 의제는 통합미디어법 추진 방안, 통합 미디어정책기구 추진 방안, 미디어 공공성을 위한 재원 개편 방안, 신문 등 미디어지원 제도 재구성 방안, 지역미디어 활성화 방안, 시민을 위한 언론피해구제 강화 방안, 건강한 뉴스생태계 재구성을 위한 포털 규제 방안 등
  - (가칭) '미디어개혁위원회' 논의 및 결정 사안의 원활한 입법화를 위한 절차 마련 필요