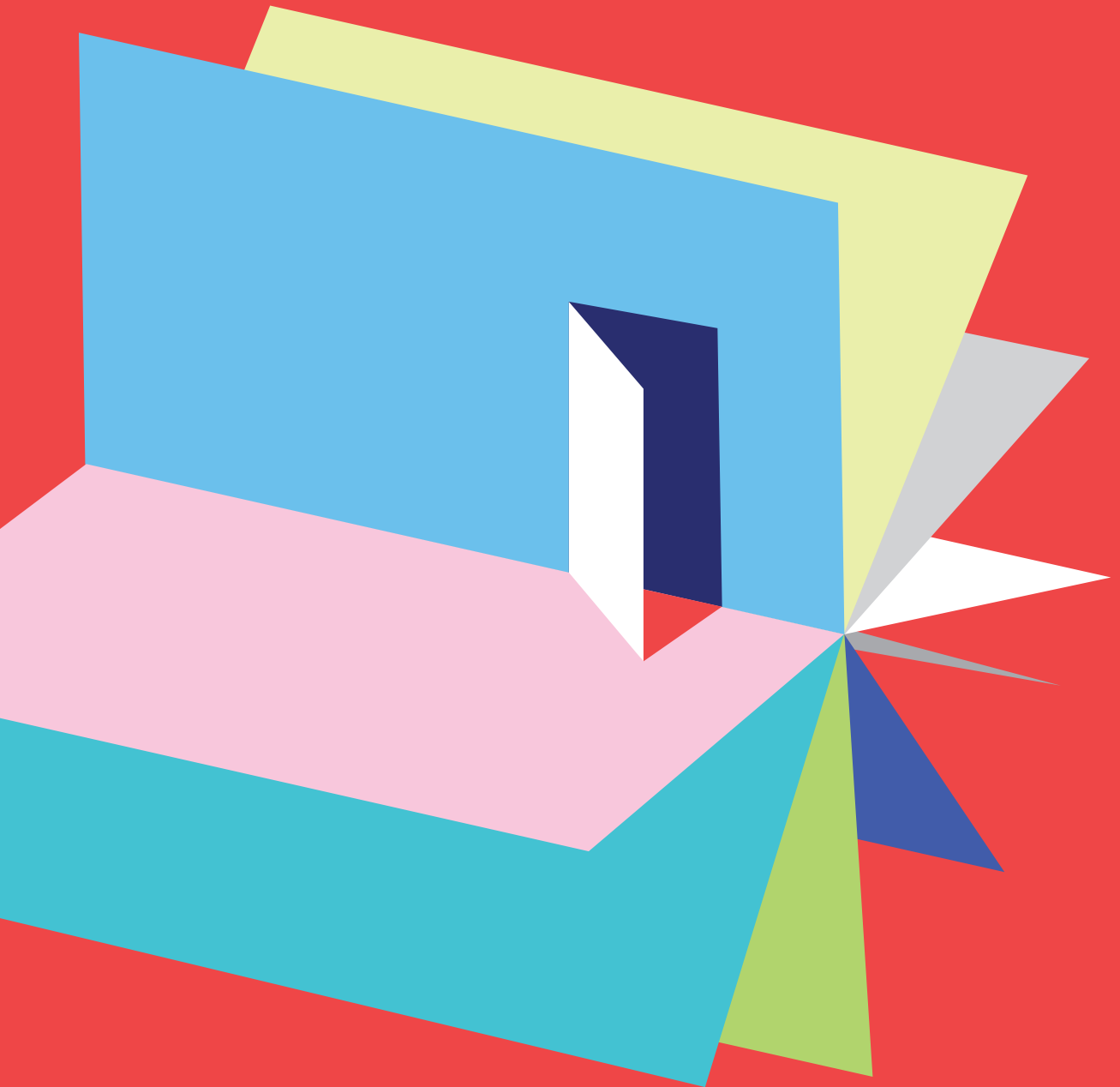


언론개혁 과제 보고서

2022



2022 언론개혁 과제 보고서

보고서를 발간하며

안티테제를 넘어 언론 개혁 의제를 주도하자!

윤창현
전국언론노동조합
위원장

김대중 정부의 방송개혁위원회를 마지막으로 우리는 언론개혁의 내용과 의제에 대해 주도권을 꾸준히 상실해 왔습니다. 무도한 권력과 자본은 민주주의 핵심 기능이자 가치인 언론 자유를 공격해 약육강식의 정글 논리가 판치는 시장에 언론노동자들의 생존권을 내던지고, 자본에 대한 감시와 견제를 약화하면서 영향력을 키워왔습니다. 공영언론에 대해서는 권력의 직접 개입과 통제로 언론의 사회적 역할과 기능을 저해해 왔습니다.

언론노조는 지난 세월 이러한 도전에 직면할 때마다 모든 수단과 방법을 동원해 저항해 왔습니다. 많은 상처를 입고도 승리를 쟁취하기도 했습니다.

그러나 이제 냉정하게 우리가 걸어온 길을 되돌아보아야 합니다.

승리한 이후 우리는 여전히 저들이 그려놓은 지도와 경로 위에서 벗어나지 못한 채 갈수록 위축되는 언론의 쇠락, 노동의 소외를 가속화하는 일에 무념하게, 또는 어쩔 수 없이 우리의 노동을 투여하고 있습니다.

권력과 자본이 휘두르는 몽둥이에 맞서 가장 강력한 안티테제로 버텨왔던 익숙한 우리의 투쟁만으로는 미로처럼 얽혀가고 있는 새로운 미디어 환경과 더욱 강화된 자본의 공세 속에 돌파구를 만들어내기 어려운 상황입니다.

이번 보고서가 담고 있는 미디어 개혁 방안은 비록 100점짜리는 아니더라도 새로운 논쟁과 대안을 모색해 안티테제를 넘어서려는 소중한 시도입니다. 이를 기반으로 지난 수십 년간 화석처럼 굳어버린 미디어 자본 구조와 노동시장에 변화의 균열을 낼 새로운 힘이 될 것이며, 의제를 주도하는 개혁의 견인차가 될 것입니다.

전국의 언론노조 동지 여러분,
새롭고 험난한 도전이 우리 앞에 반복적으로 등장할 것입니다. 대안을 공유하고 전망 있는 투쟁의 지평을 새롭게 열어 갑시다. 안티를 넘어 논쟁을 주도하는 책임 있는 미디어 개혁의 주도세력으로 우리를 자리매김 합시다. 투쟁!

2022년 언론개혁 과제 보고서

01/ 문재인 정부 5년의 정치·경제 변화	6
가. 재벌주도 대외의존 경제의 연속성	6
나. 정치개혁의 실패 : 양당체제의 방치	8
다. 정치경제의 변동과 미디어 자본	9
02/ 2020년 미디어 시장	11
가. 미디어 시장의 성장과 재벌 대기업의 전방위 진입	11
나. 자본 간 제휴 : 글로벌·통신복합체의 등장	11
다. 미디어 플랫폼 자본의 성장 : 모바일 플랫폼의 확장	14
라. 사주의 사회적 자본 언론사	15
마. 축소된 미디어의 공공성 영역	15
03/ 문재인 정부의 미디어 정책과 윤석열 정부의 미디어 공약	16
가. 문재인 정부의 5년	16
나. 윤석열 정부의 미디어 관련 공약과 정책 방향 예상	17
04/ 2022년 전국언론노동조합 언론개혁 핵심 과제	22
가. 미디어 자본 개혁	22
: 자본의 미디어 시장 장악에 맞선 미산분리	
나. 미디어 노동시장 개혁	24
: 미디어 공제회를 통한 불안정 노동의 새로운 조직화	
다. 공영방송·언론 개혁	25
: 5월 총력 투쟁과 이후 대응	
라. 지방자치와 지역 언론	26
: 지역에서 시작하는 지역 언론 지원	
마. 저널리즘 개혁	27
: 언론·미디어 통합자율규제기구 설치	
바. 시민의 미디어 기본권 개혁	28
: 정보기본권에서 미디어기본권으로	
사. 미디어 정부조직 개편 대응	31
: 미디어혁신위원회의 사회적 논의기구로 확장	
05/ 윤석열 정부 시대의 미디어·언론운동	28
부록 표현의자유와사회적책임위원회 의견서	34
통합형 자율규제기구 구성안	50

01 / 문재인 정부 5년의 정치·경제 변화

- 2017년 5월 헌정 사상 초유의 대통령 탄핵 이후 집권한 문재인 정부에 대한 시민의 기대는 컸다. 기대가 컸던 만큼 집권 여당인 민주당과 정부의 책임도 무거웠다. 그러나 민주당이 주도하지 못했던 정권 교체는 언제라도 정권 연장을 최우선 과제로 삼을 위험이 있었다. 정권 연장이라는 목표는 이명박·박근혜 정부의 경제 정책에서 크게 벗어나지 않을 연속성을 요구했다. 마찬가지로 2004년 노무현 대통령 탄핵 사태 이후 고착된 보수 양당체제는 정권 연장을 위한 가장 쉬운 버팀목이었다. 문재인 정부의 5년은 공약의 이행 여부보다 이전 정부와 얼마나 다른 경제와 정치의 변화를 이끌었는가로 평가되어야 한다.

가. 재벌주도 대외의존 경제의 연속성¹

- 한국의 GDP 규모는 2015년부터 2018년까지 11-12위를 유지했으며 2017년 기준 교역 규모는 세계 9위, 수출 규모는 세계 6위, 무역수지 규모는 세계 4위를 기록했다. 2021년 미국 포춘지 선정 글로벌 500대 기업에는 삼성전자(15위), 현대자동차(83위), SK(129위), LG전자(192위), 기아자동차(215위), 한국전력공사(222위), 포스코(226위), 한화(271위), KB금융그룹(366위), 현대모비스(398위), 삼성생명(416위), CJ(450위), 삼성물산(473위)이 전년도에 이어 순위에 들었다. SK하이닉스(452위), LG화학(461위)은 새로 진입했다.
- 그러나 재벌 대기업의 성장은 국내 시장에서의 독과점 구조를 근간으로 하고 있다. 삼성, 현대자동차, SK, LG, 롯데 5대 기업이 전체 공시대상기업집단 총자산의 50% 이상을 소유하고 있으며, 당기순이익은 2021년 기준 71.8%에 이르렀다.

¹ 이 절은 박승호(2020), 『한국 자본주의 역사 바로 알기』, 7장 신자유주의적 재벌체제 20년, 서울: 나람북스의 표와 구성을 참조하고 2021년 자료를 보완하여 구성하였음.

각 연도 전체 공시대상기업집단 중 상위 5개 기업집단 자산 비중

구분	2018	2019	2020	2021
자산총액	53.4%	54.0%	52.6%	51.9%
매출액	56.7%	57.1%	55.7%	56.4%
당기순이익	67.2%	72.2%	68.5%	71.8%

출처: 공정거래위원회 각년도 공시대상기업집단 경영성과 보도자료

- 공정거래위원회는 2019년 기준 국내 독과점구조 유지산업²은 반도체·자동차·LCD·휴대전화·OLED 등 47개 산업으로, 장기 추세 변화는 없다고 평가했다. 그러나 독과점 유지산업 내 상위 3개 기업집단의 집중률(CR3)³은 2019년 기준 92.1%로 광·제조업 평균인 41.4%보다 2배 이상 높았고, HHI⁴는 4배 이상 높아 매우 집중된 시장으로 평가되었다. 47개의 독과점 유지산업의 평균 출하액은 2,960억원으로 전체 평균의 5배를 초과하지만, 연구개발 비율은 다른 산업 평균인 1.3%보다 낮은 1.1%였다.
- 문재인 정부 3년 차에서도 독과점구조 유지산업의 고집중화와 재벌 대기업의 규모 및 순위가 고착화되었다. 반도체(삼성전자, SK하이닉스), 자동차(현대·기아자동차), LCD·OLED(LG화학, 삼성디스플레이), 휴대전화(삼성전자) 산업은 소수 재벌이 최소 83.6% 이상을 점유하고 있다.

2
공정거래법상 시장지배적 사업자 기준을 5년 연속 만족하는 산업

3
CR3은 특정 시장에서 상위 3개 기업집단의 시장점유율 합계. CR1≥50이거나 CR3≥75인 경우 시장지배적 사업자로 추정.

4
특정 시장에 집중하고 있는 모든 기업들의 시장점유율 제공의 합계로 1,200 미만인 경우 저집중 시장, 1,200~2,500인 경우 중집중 시장, 2,500을 초과하는 경우 고집중 시장으로 분류.

2019년 독과점구조 유지산업 분석

(단위: %, 십억 원)

구분	CR3	HHI	평균 출하액	연구개발 비율	내수시장 집중도	해외 개방도
광업·제조업 (480개)	41.4	1,279	58	1.3	35.6	13.3
독과점 유지산업(47개)	92.1	5,141	296	1.1	77.1	16.3
독과점 제외(433개)	35.9	859	32	1.3	31.1	13.0

출처: 공정거래위원회 2021년도 공시대상지정 기업집단 발표 보도자료

주요 독과점구조 유지산업(총출하액 10조 원 이상) 분석

(단위: %, 십억 원)

산업명	CR3	HHI	총출하액	평균 출하액	연구개발 비율	내수 집중도	해외 개방도
반도체	99.3	5,975	96,712	3,335	8.8	68.1	31.4
자동차	90.5	3,546	80,630	3,840	0.3	78.2	13.5
LCD	83.6	3,544	34,048	275	2.5	75.0	10.2
휴대전화	87.8	3,430	24,366	178	1.4	71.5	18.6
OLED	99.2	9,702	17,601	1,100	5.0	99.2	0.0
냉간 압연 및 압출	77.0	3,436	11,793	211	0.8	67.4	12.5
독과점 유지산업 평균	92.1	5,141	7,038	296	1.1	77.1	16.3
광업·제조업 전체 평균	41.4	1,279	3,114	58	1.3	35.6	13.3

출처: 공정거래위원회 2021년도 공시대상지정 기업집단 발표 보도자료

- 대기업의 경제력 집중은 두 가지 의미를 갖는다.
 - ① 2017년 500대 기업 매출액이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 118.06%로 2008년 글로벌 금융위기 이후 가파른 상승세를 보였다. 미국의 500대 기업 매출이 GDP에서 차지하는 비중이 62.7%임을 고려하면 두 배 이상의 경제력 집중을 보여준다.
 - ② 2008년 글로벌 금융위기 이후 국내 기업의 해외직접투자는 계속 증가하고 있다. 국내 기업이 해외에 직접투자한 총액의 GDP 비율은 2007년 6.7%에서 2017년 23.1%로 급증했다. 문제는 해외직접투자가 제조업이 아니라 금융보험업과 부동산업으로 이동했다는 점이다. 2018년 기준 국내 기업의 해외직접투자액 중 금융보험업은 32.6%, 부동산업은 10.2%로 증가했다.

- 결국 문재인 정부 5년의 기간 동안에도 삼성, LG, SK, 현대, 롯데 5대 기업의 자산은 꾸준히 증가했고 핵심 수출 산업인 반도체, 자동차, 휴대전화 및 LCD·OLED 부문의 독과점은 더욱 강화됐다. 소수 재벌 대기업의 경제력 집중은 국내 경제의 높은 리스크를 보여주며, 특히 금융보험업·부동산업으로 이행하고 있는 해외직접투자는 2008년과 같은 글로벌 금융위기가 또 발생할 경우 국내 시장과 정부가 재벌 대기업의 안전판 역할을 해야 함을 의미한다.

나. 정치개혁의 실패: 양당체제의 방치⁵

- 문재인 정부 출범과 함께 집권 여당이 된 민주당의 최우선 과제는 정치개혁이었다. 정부 출범 직후, 국정농단의 구조적 원인으로 지적된 ‘제왕적 대통령제’는 개헌 논의로 이어졌다. 4년 중임 분권형 대통령제를 핵심으로 하고 지방분권, 국민소환제, 사회기본권 확대 관련 조항을 신설하는 안들이 논의되었다. 그러나 1년이 넘도록 개헌특위의 합의안이 미뤄졌고 대통령의 개헌안 제출까지 논의되었지만 기한으로 정했던 2018년 6월 전국동시 지방선거까지 합의를 이루지 못하며 무산되었다.
- 5
이 절은 윤병국(2017), 『지방자치 새로그림』, 대구: 한티재를 참조하여 21대 국회구성을 보완하여 구성하였다.
- 선거법 개정을 핵심으로 하는 정치개혁은 박근혜 대통령 탄핵 국면에서 필요성이 제기되었다. 2016년 20대 총선에서 국민의당이 38석을 얻으며 2004년 이후 공고화된 양당 체제가 흔들렸다. 여기에 대통령 탄핵 국면에서 새누리당에서 이탈한 의원들이 바른정당을 결성하며 초유의 4당 체제가 구성됐다. 그러나 석 달 만에 바른정당에서 10명이 새누리당으로 복당함으로써 4당 체제는 오래가지 못했다. 2020년 21대 총선에서는 다당제를 목표로 했던 준연동형비례대표제가 도입되었으나 민주당과 미래통합당 모두 ‘위성정당’(더불어시민당, 미래한국당)을 내세움으로써 양당 체제를 공고히 했다.

 - 20대 대통령선거를 앞두고 민주당은 대선 공약이자 당론으로 정치개혁안을 채택했다. 21대 총선에서 불거진 위성정당 방지를 위해 연동형 및 권역별 비례대표제, 지방선거에서 3인 이상 중대구선거제, 개헌 사항으로 대통령 4년 중임제와 결선투표제를 핵심으로 했다. 약 18년

국회의원 선거 결과(20석 이상의 정당만 표시)

	제1당		제2당		제3당		제4당	
	당명	의석수	당명	의석수	당명	의석수	당명	의석수
13대 (1988년)	민주 정의당	125	신민주 연합당	70	통일 민주당	59	신민주 공화당	35
14대 (1992년)	민주 자유당	149	민주당	97	통일 국민당	31		
15대 (1996년)	신한국당	139	새정치 국민회의	71	자유 민주연합	50		
16대 (2000년)	한나라당	133	새천년 민주당	115 (111)	자유 민주연합	20 (17)		
17대 (2004년)	열린 우리당	152	한나라당	121				
18대 (2008년)	한나라당	152	통합 민주당	81				
19대 (2012년)	새누리당	152	민주 통합당	127				
20대 (2016년)	더불어 민주당	123	새누리당	122	국민의당	38		
21대 (2020년)	더불어 민주당	180	국민의힘	103				

출처: 공정거래위원회 2021년도 공시대상지정 기업집단 발표 보도자료

동안 이어져온 양당체제는 정치적 양극화뿐 아니라 시민사회 공론장의 균열과 대의제 민주주의의 위기를 가져왔다. 정치개혁의 목표는 정권 획득에 필요한 국회법과 선거법의 개정이 아니라 폭넓은 정치적 스펙트럼을 만들고 그 안에서 타협과 합의로 집권하는 제도가 되어야 한다.

다. 정치경제의 변동과 미디어 자본

- 문재인 정부 5년의 정치경제적 변화는 이명박 정부 이후 지속적으로 추진되어 온 재벌과 대기업의 미디어 시장 진출, 그리고 공공부문 미디어의 위축과 밀접한 관련을 갖는다.
- 대기업의 경제력 집중, 특히 독과점 유지산업의 고집중화는 광고시장에 직접적인 영향을 미쳤다. 내구 소비재인 자동차와 휴대전화 시장의 경쟁 위축은 마케팅을 위한 광고를 감소시키고 재벌과 대기업의 브랜드 이미지 제고를 위한 광고만을 집행하게 만든다. 장기물이나 정기물 광고는 대기업과 금융업 등에 집중되고, 경쟁이 가능한 소비재 시장의 광고는 온라인·모바일 시장으로 이동하는 추이는 경제력 집중과 무관하지 않다. 2022년과 같이 대형 스포츠 이벤트로 인한 광고매출의 소폭 증가는 지속되기 어렵다. 마케팅 목적의 비용-편익 효율성 광고 집행이 증가할수록, 온라인·모바일 시장은 매체별 광고 집행보다 다양한 플랫폼과 매체를 결합시킨 포트폴리오, 네트워크 광고를 선호하게 되며 광고 단가는 낮아진다. 따라서 비경제적 이익을 목표로

하는 재벌 대기업의 광고와 매체 효율성을 선호하는 기업의 광고 시장 분리가 심화될수록 시장과 방송, PP 및 인쇄매체는 디지털 콘텐츠와 플랫폼에 대한 투자를 주저하게 된다.

- 소수 재벌 대기업의 수출주도 경제력 집중은 글로벌 팬데믹이나 금융위기에 취약하며 이로부터 발생하는 리스크는 국내 경기에 큰 영향을 미친다. 따라서 삼성, LG, SK, 현대, 롯데 등 상위 재벌은 국내 시장에서 경기변동에 비탄력적인 내구 소비재 시장의 과점으로 리스크에 대비하는 전략을 취한다. 2015년 이후 심화된 초고속인터넷·이동통신·스마트폰 시장의 과점 경쟁(또는 담합)이 지속되는 이유다. 따라서 LG, SK, KT는 한국 미디어 시장의 기간 인프라인 초고속인터넷망 가입가구 확보 경쟁, 유료방송(케이블)의 인수합병, 그리고 글로벌 OTT 자본과의 제휴를 통한 가입자 경쟁에 나서게 된다. 문재인 정부에서도 지속되었던 통신 3사와 대기업의 미디어 시장 진출이 더 가속화될 것으로 예상된다.
- 수출주도 경제력 집중의 문제는 정부의 국내 경기 조정과 연관된다. 특히 문재인 정부 기간 국내기업의 해외 투자가 금융보험·부동산업에 집중되면서, 국내 건설·토건자본 간 경쟁과 사업영역 확장이 시작되고 있다. 유력 대선후보들이 공통으로 제시했던 수도권 중심 대규모 주택 공급, 그리고 서울시 재개발 계획은 부동산 문제뿐 아니라 국내 경기 조정의 주요한 변수가 될 것이다. 이와 같은 경제 정책은 중흥, 호반의 언론사 인수에 이어서 윤석열 정부 기간 동안 건설, 금융, 제조, 서비스업 자본의 언론사 인수가 우려된다.
- 문재인 정부에서 개헌으로 시도되었던 정치개혁 실패는 공영방송·언론의 공공성 강화와 지배구조 개혁과 연관되어 있다. 양당체제의 지속은 제왕적 대통령 권력을 둘러싼 정치 양극화로 나타나며, 이로부터 정치적 여론 다양성의 위축과 팬덤 정치가 지속된다. 정치적 양극화는 공영방송·언론의 정치적 공정성과 지배구조를 끊임없이 정쟁의 소재로 삼게 만든다. 따라서 21대 총선에서 민주당과 국민의힘이 연동형 비례대표제를 위성정당으로 무력화시킨 것은 치명적이었다. 공영방송·언론의 공공성이 정치적 공정성의 문제로 협소화되면 소득 양극화, 불안정 고용 확대, 기후 위기 대응, 소수자에 대한 차별과 혐오 등의 중요한 공적 의제들이 여론에서 사라지게 된다.
- 이어질 2020년 미디어 시장 분석은 문재인 정부 시기 진행된 재벌 대기업 자본의 미디어 시장 진입 범위와 공공 부문의 위축을 뚜렷이 보여준다. 언론개혁 과제가 '공정언론'이라는 추상적 구호에 머물지 않으려면 국가의 정치체제와 자본 축적 전략의 변동이 미디어 시장과 공공성에 미치는 영향을 반드시 분석해야 하는 이유다.

가. 미디어 시장의 성장과 재벌 대기업의 전방위 진입

- 현재 방송과 미디어를 규제하는 기본 틀이었던 방송법이 제정된 지 20년이 넘었다. 이 기간 동안 미디어 시장의 구성과 경쟁부문은 급변했다. 이전까지 지상파 방송사와 일부 대형 독립제작사가 수행하던 기획(producing) 분야에 CJ와 카카오가 진입했으며, 콘텐츠 부문은 PP와 홈쇼핑 뿐 아니라 드라마, 영화, 디지털 영상, 애니메이션, 오디오 콘텐츠까지 확대된 별도의 제작 시장으로 성장했다. 특히 홈쇼핑 채널은 10조 이상 상호출자제한기업이 진출할 만큼 높은 성장세를 보이며 IPTV의 데이터 홈쇼핑 채널까지 확대됐다. 콘텐츠 부문에서 주목할 시장은 게임과 웹툰/웹스토리 시장의 성장이다. 게임은 문화 콘텐츠 분야 중 가장 높은 수출 성장률을 보이고 있으며, 웹툰/웹스토리 시장과 함께 드라마, 영화 등의 저작권(IP)과 관련 상품 수익을 노린 자본의 진출이 가장 활발하다. CJ가 케이블방송 CJ헬로비전을 SKB에 매각하고 콘텐츠 부문에 집중할 것도 주목할 부분이다.
- 네이버와 다음이 대기업으로 성장하여 양대 인터넷뉴스서비스사업자로 성장했고, 뉴스제휴평가위원회를 통해 뉴스콘텐츠시장의 진입장벽을 만들었다. 인터넷 광고시장의 성장은 KT, GS, CJ 등의 대기업이 진출한 디지털미디어렐 시장의 형성으로 이어졌다. 이제 미디어 시장은 대규모 기업집단 30개 중 5개만이 진출했던 2000년과 달리 2020년에 이르러 자산 5조원 이상 71개 기업집단 중 25개가 진출할 만큼 성장하는 시장이 되었다. 아래 그림은 2020년 미디어 시장의 구조를 보여준다. 과거에 비해 통신 대기업/재벌이 중심축을 이루고 있는 것은 여전하지만 시장에 진출한 자본 성격이 달라졌다. SKT와 LGU+의 매출액 규모는 KT와 경쟁할 만큼 커졌다. 전형적인 플랫폼 자본인 카카오와 네이버가 거대 자본으로 등장했고, CJ는 확실한 콘텐츠 자본으로 자리매김했다. 미디어 시장에 게임산업까지 포함한다면 넷마블과 넥슨의 성장도 간과할 수 없다. 20년 전과 비교할 때 상대적으로 매출 규모를 유지하고 있는 곳은 공영방송인 KBS와 MBC뿐이다. 조선, 동아, 중앙의 지위도 달라졌다. 조선과 동아일보의 지위는 위축된 반면, 중앙은 종편·영화배급·인쇄매체·드라마제작사 등으로 사업을 확장했다. 아울러 우측에 배치한 유튜브, 넷플릭스, 디즈니플러스는 정확한 국내 시장 매출액을 확인할 수 없으나 자본 간 경쟁/제휴라는 관점에서 포함시켰다.

나. 자본 간 제휴: 글로벌·통신 복합체의 등장

- 2008년 이명박 정부의 방송통신위원회는 미디어 시장에 지각변동을 일으킬 두 축의 정책방안을 추진했다. ① 민간자본의 시장 진입과 소유 규제 완화: 종합편성채널 4개사의 승인과 민영방송 1인 지분 소유한도의 40% 완화 ② IPTV를 통한 통신 재벌 대기업의 미디어 시장 진

2020년 자본의 미디어 시장 진입

공시대상기업 및 상호출자제한기업의 미디어 산업 부문별 진출

Newspaper/Publishing			
종합일간 서울신문(호반), 중앙일보, 중앙데일리(중앙), 헤럴드(중흥)	전문지 지역지 인터넷신문 중앙일보S, 허스트중앙(중앙), 전자신문, EBN(호반), 인천일보, 한라일보(부영), 광주일보(효성), 남도일보(중흥)	판촉 판매 용역 중앙일보MNP(중앙)	
Producing	Contents	Platform/Service	Rep. Ad/Brand
연예기획/Enter. 문화창고, 빌리프랩, 아메바걸쳐, 원팩트, 스윙, 하이어뮤직레코드(CJ), VAST, BH, 숲, 스타쉽, 어셈, 이담, 제이와이드, 크래키, 플레이엠, 플렉스엠, 하이업, 카카오엔터(카카오)	지상파 방송 SBS(태영), ubc(SM)	유료방송 SK브로드밴드, 브로드밴드노원방송(SK) LGU+, LG헬로비전(SK) KT, KTSkylife(KT)	방송 Rep SBSM&C(태영)
이벤트 VCP한텐트(CJ) 리엔에스Sport(태영)	PP MediaS(SK), theSKYK, SKYLifeTV(KT) CJENM(CJ) jtbcsporst, jtbcplus(중앙) 이채널, 챔프비전, Tcast(태광) SBSmediaent, SBSPlus, SBSViacom(태영) 현대미디어(현대백화점)	포털서비스 네이버(네이버) 다음(카카오) 네이트(SK)	광고대행사 HS에드(LG) 대홍기획, 모비캠미디어(롯데) 오리콤, 한컴(두산) 제일기획(삼성) 미디어링크, jtbc미디어랩(중앙) HIM(부영) 헤럴드랩(중흥)
음반기획 AOMG(CJ)	(데이터) 홀쇼핑 SKstoat(SK) 우리홀쇼핑(롯데) GS홀쇼핑(GS) 공영홀쇼핑(농협) 신세계TV쇼핑(신세계) NS쇼핑(하림) 현대홀쇼핑(현대백화점)	OTT/음원서비스 콘텐츠웨이브, FLO(SK) 티빙(CJ) 쿠팡플레이(구방), 지니뮤직(KT)	디지털 Rep GS넷비전(GS) 나스미디어, 플레이디(KT) 디베이스엔, 메조미디어(CJ) 제일기획(삼성) DMC미디어(태영)
Agency SKTCSI(SK), 레지엔터(카카오)		영화 배급상영 극장CGV(CJ) 롯데컬처웍스(롯데) 키다리엔터(다우키움) 키위미디어그룹(반도홀딩스) BA엔터, 메가박스중앙(중앙)	

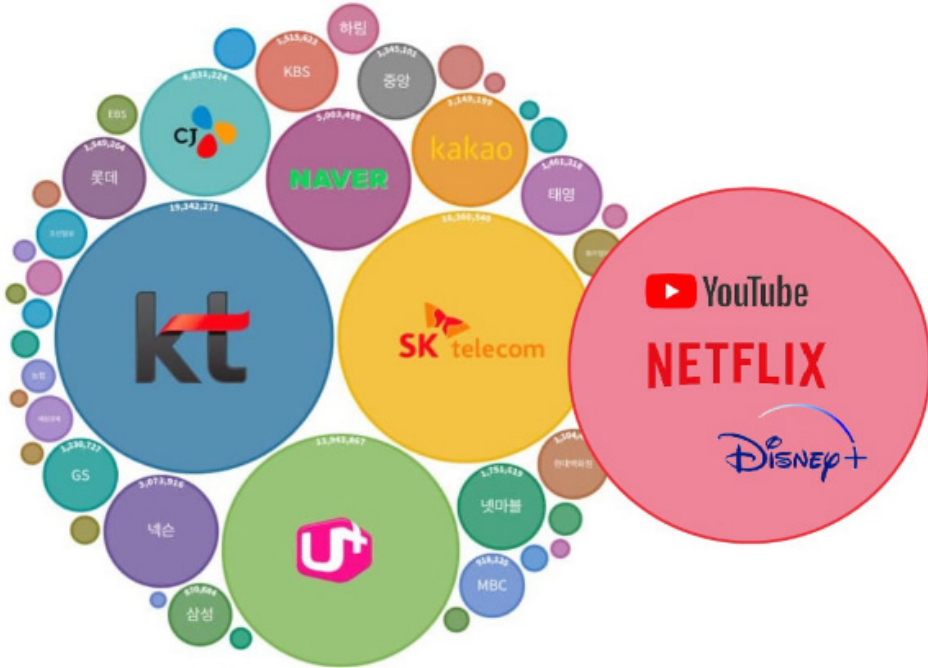
2020년 자본의 미디어 시장 진입 현황

공시대상기업 및 상호출자제한기업의 미디어 산업 부문별 진출

Game	Contents	Contents 유통	Webtoon/story
개발/제작사 카카오게임즈, 넷플, XL게임즈, 웨이투빗, 프렌즈게임즈(카카오) 제로게임즈, 라인게임즈, 라인블레이, 라인스튜디오(네이버) 넥소플, 넥스코리아, 니트로스튜디오, 데브캣, 핑스튜디오, 넥슨지니(넥슨) 구로발게임즈, 넷마블, 넷마블네오, 넷마블넥서스, 넷마블몬스터, 넷마블엔파크, 넷마블젠갯(넷마블)	드라마제작사 본팩토리, JS픽처스, 지티스트, 스튜디오드래곤(CJ) 글렌그림미디어, 로고스필름, 메가몬스터, 바람픽처스(카카오) 스튜디오329(신세계백화점) 드라마하우스스튜디오(중앙) 스튜디오S(태영)	콘텐츠 유통 SBS콘텐츠허브, 포맷티스트(태영) J콘텐츠리(중앙)	웹툰 웹소설 스토리웨이브(KT) 스튜디오원픽, 에드메이지, 다온크리에이티브, 베를코믹스, 삼양씨엔서, 알에스미디어, 인타임, KW북스, 타파스미디어코리아, 필연매니지먼트(카카오) 네이버웹툰, 네이버웹툰컴퍼니, 왓피드(네이버) 레진엔터테인먼트, 키다리스타, 키다리스튜디오(다우키움)
영상 및 방송기술 CJ4DPLEX(CJ) 네이버Z(네이버) 올리브스튜디오(이랜드) jtbcMediaTech, 스튜디오버드(중앙) SBSA&T(태영)	영화제작사 블라드스튜디오, JK필름(KT) 사나이픽처스, 영화사할관(카카오) 퍼펙트스튜디오, 필름몬스터, 엔솔로지스튜디오(중앙) 세미콜론스튜디오(네이버)	사진 영상 유통 게이티이미지코리아, 이매진스(다우키움)	
	영상 애니 오디오 콘텐츠 제작사 KT스튜디오지니(KT) KPJ(CJ) 스튜디오N, 리코, 플레이리스트, 오디언소리(네이버) 사운드디스트엔터, 파괴연구소(카카오) MNB, 키링(넷마블) jtbc스튜디오(중앙), SBS디지털뉴스랩(태영) 엔디, NS홀쇼핑미디어센터(하림)	도서유통 임풍문고, 영풍문고홀딩스(영풍) 교보문고(교보생명보험)	

출이다. 특히 스마트폰 시장의 성장과 함께 통신 3사는 이동통신과 초고속인터넷 상품을 저가의 IPTV 방송상품과 결합판매함으로써 이동통신시장의 지배력을 방송시장으로 전이할 수 있었다.

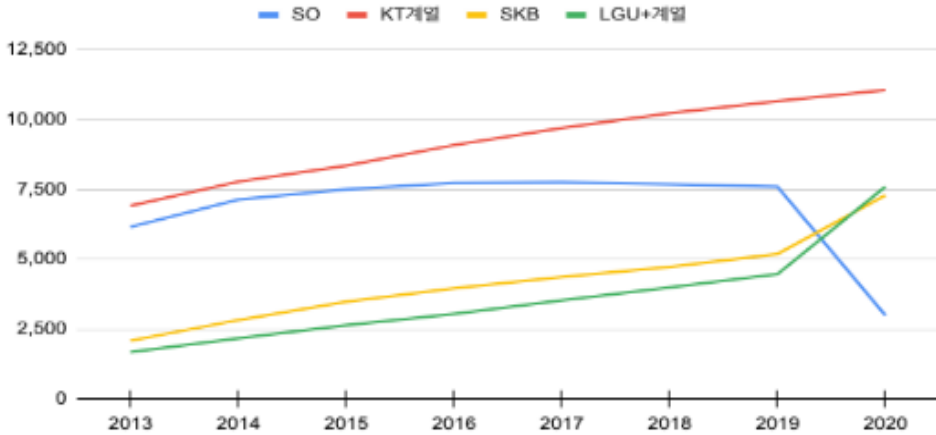
2020년 미디어 기업집단의 매출액 분포



- 통신 3사의 IPTV는 다채널 유료방송서비스라기보다 개인 이용자 요금(이동통신)과 가구 월 정액(초고속인터넷) 수익, VOD·OTT서비스, 인공지능 스피커와 같은 IoT 홈서비스를 판매하기 위한 플랫폼 확장 전략의 일환이다. IPTV 사업자의 총매출에서 방송사업매출이 차지하는 비중이 평균 11.3%로 69.0%가 방송사업매출인 케이블방송과 비교했을 때 매우 낮은 수준인 것은 이 때문이다(2019년 기준). 박근혜 정부에서 허용하지 않았던 케이블-IPTV 인수 합병(SKB의 티브로드 합병, LGU+의 CJ헬로비전 인수)을 2019년 문재인 정부의 과기부가 전격 허용함으로써 통신 3사의 미디어 시장 지배력은 더욱 공고해졌다.
- 통신 3사의 개인 이용자의 스마트폰, 가구별 거실 TV, 초고속인터넷 서비스 가입자 경쟁은 자체 서비스 품질 향상이나 기술력의 향상이 아니라 넷플릭스·디즈니플러스와 같은 글로벌 OTT 자본과의 제휴를 통해 이루어지고 있다. 국내외 OTT 가입자(순이용자)의 증가는 통신 재벌/대기업 자본에게는 서로 간의 가입자 쟁탈의 수단으로 쓰이고, 글로벌 자본에게는 국내 소비자에게 쉽게 접근할 수 있는 고품질의 네트워크를 제공하기 때문이다. 이러한 자본 간 제휴는 몇 년 동안 과기부, 방통위, 문체부가 경쟁하듯 내놓은 “글로벌 OTT와 경쟁력을 갖춘 국내 OTT 사업자의 육성”이라는 정책 목표까지 무색하게 만들고 있다.
- 결국 안정된 수요 측 규모의 경제 확보가 생명인 글로벌 자본에게 통신 3사는 가입자 시장을 열어주고 유무형의 대가를 받으며 “글로벌-통신 복합체”를 구성했다. 투자할 자본과 대규모

이용자를 확보한 이 복합체는 지상파·유료방송채널(MPP)을 대상으로 콘텐츠를 기획·제작 하던 제작사를 흡수하여 영상 콘텐츠 노동시장의 불안정 고용과 파편화를 촉진하고 있다. 이를 가장 잘 활용하고 있는 자본이 바로 CJ다. 케이블 방송인 CJ헬로비전을 매각하며 통신 3사와의 경쟁을 포기한 이곳은 이제 'K-콘텐츠'라는 미명으로 국내 방송사 편성보다 넷플릭스 투자 실적을 더 앞세우는 콘텐츠 생산기지가 되었다

유료방송 사업자 계열 디지털 가입자 변동 추이



통신자본의 유료방송시장 가입자 확장 추이

(단위: 천 단자)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SO	6,150	7,130	7,496	7,722	7,749	7,679	7,590	2,988
KT 계열	6,906	7,770	8,344	9,078	9,690	10,217	10,650	11,047
SKB	2,081	2,819	3,474	3,955	4,358	4,718	5,182	7,284
LG 계열	1,675	2,168	2,632	3,040	3,523	3,985	4,461	7,589

출처: 2020년 방송산업실태조사 재구성

다. 미디어 플랫폼 자본의 성장: 모바일 플랫폼의 확장

- 미디어 시장에서 주목할 점은 이메일, 검색 서비스 등으로 시작했던 포털 사업자의 모바일 플랫폼 자본으로의 성장이다. 2020년 미디어 시장에서 카카오는 CJ와 함께 연예기획과 엔터테인먼트 분야로 사업을 확장하고 있고, 게임, 웹툰, 디지털 영상 콘텐츠 제작 부분에 공격적인 투자를 하고 있다. 포털이 누린 인터넷뉴스서비스 사업자로서의 시장 지배력이 수익성보다 정치적 영향력을 목표로 했다면, 새로운 미디어 시장으로의 진출은 실질적인 수익 창출을

노리는 전략이다. 2021년 11월 카카오의 알고리즘 뉴스 추천 폐지-구독모델 집중은 네이버 또한 따라갈 경로다. 정치적 영향력보다 수익을 앞세우는 포털의 모바일 플랫폼에서 뉴스 콘텐츠를 통한 언론사와의 수익 배분 방식은 전망이 불투명하다. 게임, 웹툰, 동영상, 소셜 미디어 서비스의 모바일 플랫폼 시장에서 독자적인 콘텐츠가 부족한 언론사의 위기는 더욱 심화될 것이다.

라. 사주의 사회적 자본 언론사

- 지역 지상파 민영방송뿐 아니라 중앙일간/전문지, 인터넷신문과 PP까지도 기개 기업집단의 일부와 건설·제조·금융 기업들의 인수 대상이 되고 있다. 매각이나 인수는 되지 않았으나 남아있는 언론사는 콘텐츠 투자와 제작 역량 제고를 통한 수익 창출보다 사주의 사회적 지위와 사회적 자본(인적 관계망)을 만들기 위한 부속으로 전략했다.
- 2021년 호반건설의 서울신문과 전자신문 인수, 2022년 3월 천주교 대구대교구의 매일신문 매각, 외식업계 기업 BHC의 중앙계열 매체(일간스포츠, 이코노미스트) 인수 등이 이어지고 있다. 대기업뿐 아니라 중소기업까지 뛰어든 언론사 인수는 (지역)저널리즘과 공론장 형성과는 무관하다. 사주의 주력 사업이 연관된 정치권, 정부 및 경쟁기업을 향한 사회적 지위의 과시이자 마케팅 비용의 절감을 위한 전략으로 볼 수 있다. 결국 이와 같은 자본의 언론사 인수는 수익이 더 악화되지 않는 정도의 수준에서 경영을 유지하며 성장하는 미디어 시장 안의 갈라파고스를 만들 것이다. 이러한 사주 중심의 경영은 언론노동자에게 저널리즘과 콘텐츠 혁신에 나서기보다 안정된 고용과 급여의 보장에만 머무르게 하는 관료화를 강화한다. 언론노조의 현장 조직력이 약화되는 이유 중 하나다.

마. 축소된 미디어의 공공성 영역

- 결국 지난 20여 년간 언론노조의 최우선 정책 목표였던 “미디어 공공성 강화”는 미디어 시장 변화에 따라 전혀 다른 국면을 지나고 있다. 미디어 공공성은 강화해야 할 미래의 목적지가 아니라 미디어 전 분야로 확장되고 있는 자본으로부터 ‘보존’해야 할 그린벨트처럼 위축됐다. 저렴한 콘텐츠 제공 비용과 고수익 광고라는 양면시장은 더 이상 유효하지 않으며, 오래된 제작관행과 관료적 조직문화는 불안정 노동에 대한 의존을 높이거나 불투명한 미디어 시장에 기대를 걸게 만들고 있다. 이제 ‘공공성’은 그린벨트나 경로석처럼 지켜야 할 ‘보루’가 아니라 시장에 진입한 모든 미디어 자본에게 요구해야 할 ‘사회적 책임’으로 바뀌어야 한다.

03 / 문재인 정부의 미디어 정책과 윤석열 정부의 미디어 공약

가. 문재인 정부의 5년

: 미디어 시장의 불균등 성장과 분리된 규제/진흥체제의 방치

- 문재인 정부 5년의 미디어 정책은 두 개의 키워드로 요약된다. “글로벌-통신복합체”와 “미디어 플랫폼 자본의 성장”이다. 이것이 가능했던 것은 독임제 부처이자 규제가 아닌 “4차 산업혁명과 글로벌 경쟁력 제고를 위한 거대 미디어 사업자의 육성”을 전면에 내세운 과기부의 방임 때문이다.
- 미디어 시장은 확대되고 글로벌 미디어 자본까지 진입하고 있는 국면이었지만, 문재인 정부는 신문과 방송뿐 아니라 미디어 정책 전반에 대한 정책 방향조차 설계하지 못하고 있었다. 출범 당시 과기부의 업무보고는 박근혜 정부 미래부 정책 과제의 연속이었지만 어떤 부처나 장관도 이를 견제하지 않았다. 이동통신 3사, 양대 포털과 CJ가 주도하는 미디어 시장에 막대한 진흥기금을 쏟아부었고 VR, AR 등의 시장성 없는 디지털 콘텐츠 스타트업을 지원하며, 주어진 규제 권한은 행사하지 않은 부처가 바로 과기부였다. 반면 방통위는 공영방송 지배구조 ‘정상화’, 종편 재승인 심사, 태영 등 건설자본의 방송사유화 견제, ‘가짜뉴스’ 규제 등 정치적 쟁점이 되거나 부족한 재원으로 지원할 수 없는 사업계획만을 내놓았다. 위축되는 공공성의 영역에는 규제를, 성장하는 미디어 자본의 영역에는 지원과 방임을 처방한 것이 문재인 정부 5년의 미디어 정책이었다.
- 2021년 1월 방통위의 정책과제6에서는 미디어 시장의 중심축을 이루는 IPTV, OTT, 모바일 플랫폼 등에 대한 어떤 정책도 부재했다. 특히 시청각미디어 분류체계는 통합미디어 규제체계의 근간을 만드는 중요한 과제다. 그러나 여기에 과기부는 어떤 지원이나 의견도 제출하지 않았으며, 이동통신 3사 또한 다르지 않았다. 도리어 규제 완화, 수평 규제라는 과기부의 정책 패러다임을 지상파 방송에까지 확대하려는 계획- 민영방송 소유 겸영 규제 완화, 미디어랩 제도 변화 등 -이 포함되어 있다. 정부 출범 이후 5년 동안 방통위는 학계, 언론현업단체, 시민사회단체가 요구했던 시청각미디어분류체계 수립, 통합미디어법(시청각미디어법) 제정을 위한 사회적 논의기구 설치 등 핵심과제 중 어떤 것도 완수하지 못하고 기한도 정하지 않은 채 소규모 연구반만을 운영해 왔다.

6

민영방송 최대주주 자산 10조 규제 완화, 공영방송 재허가 심사를 공적 책무 협약으로 변경, 수신료 제도 합리성 제고, 방송광고 결합 판매 및 미디어랩 제도 제고, 방송통신발전기금 통합(정보통신 기금과 통합 운용), 민영방송 자율성 제고(소유겸영 규제 완화), 지상파 UHD 서비스 활성화, 방송광고 규제 패러다임 전환, 시청각미디어서비스 법제 마련(시청각미디어분류체계 정립)

- 문체부와 국회 문화체육관광위원회 또한 다르지 않았다. 문재인 정부 5년 동안 문화 콘텐츠 진흥은 공적 지원이 필요한 부문보다 해외시장 진출 가능성과 콘텐츠 수출액 규모에 따라 ‘K-콘텐츠’ 지원에 집중했다. 포털 등의 지식정보, 만화, 게임 산업 등 성장하는 부문에 더 많은 지원을, 과점시장이 형성된 출판 도소매와 위축되는 신문에 대한 지원 방안은 제자리에 머물렀다. 2021년 한시법이었던 지역신문발전지원법이 일반법으로 전환되는 성과가 있었으나 지역신문발전위원회의 위상과 기금 규모에는 큰 변화가 없을 것으로 예상된다.
- 통신 재벌 대기업, 포털 사업자, 그리고 CJ 등 소수 자본에 유리했던 문재인 정부 5년의 미디어 정책 방향은 5월 10일 출범할 윤석열 정부에 대한 우려로 이어진다.

나. 윤석열 정부의 미디어 관련 공약과 정책 방향 예상

1) 지지층만을 향한 정치적 공약

- 윤석열 후보의 미디어 공약은 PP(종편, 보도채널 등)와 지상파방송에만 집중되어 있다. 이에 해당되는 “재승인 재허가 절차의 공정성 제고를 위한 과도한 규제 완화 등 제도 개선”은 2020년 방통위 재승인 기준을 겨우 넘긴 TV조선, 취재 윤리위반으로 논란이 된 채널A, 방송 금지 처분까지 받았던 MBN 등 종편 재승인 심사 완화로 해석할 수 있다.
- 지상파방송에서는 공영방송 관련 공약만 있다. “공영방송 공영성 강화를 위한 경영평가 강화”와 “공영방송의 정치적 중립성과 신뢰성 보장을 위한 거버넌스 구조개선”이다. 공영방송에 대한 경영평가를 강화하겠다는 것은 공영방송의 공적 책무에 대한 이해가 전무함을 보여 준다. 오랫동안 학계에서 논의되어 온 공적 책무 체계에 따른 공영방송의 지위와 책임 부여는 경영평가가 아니라 새로운 미디어법 체계에 도입되어야 한다. 공적 책무라는 개념을 대신한다고 판단되는 구절은 ESG뿐이다. 공영방송 거버넌스에 있어서도 국민의힘은 공영방송 이사 및 사장 선출에 시민 평가를 도입하자는 민주당과 언론노조의 요구에 정치적으로 편향된 시민단체로 구성될 것이라 반대해 왔다. 정치적 중립성과 신뢰성을 보장하기 위해 다양한 장치에 시민이 참여할 방안은 어디에도 없다.
- 여소야대 국회 구성에서 윤석열 정부가 공영방송을 규제할 경로는 정부부처의 시행령, 고시, 규칙 등의 개정을 통한 개입이다. 경영평가는 KBS 이사회가 수행하지만 평가 항목은 시행령을 따르므로 정부부처에 의한 심사항목 개정, 평가 주체 변경(현재 이사회가 경영평가단을 구성하고 운영)이 가능하다. 공영방송 거버넌스 구조 개선은 법률 개정사항이나 공약에 명시한 “미디어혁신위원회”와 같은 정부 주도 논의기구를 통해 정치적 쟁점을 만들 수 있다.
- 무엇보다 윤석열 후보의 미디어 공약은 글로벌 자본, 대기업과 재벌 등이 지배적 사업자로 확장을 거듭하고 있는 한국 미디어 시장과 서비스 체계에 대한 기본적인 이해가 부재하다.

윤석열 대통령 당선자 공약집 중 미디어 관련 공약

구분	해당 분야 공약
시청각미디어채널서비스	▶ 재승인 재허가 절차의 공정성 제고를 위한 과도한 규제 완화 등 제도 개선
지상파방송서비스	▶ 공영방송 공영성 강화를 위한 경영평가 강화- 경영평가 기준 재확립, 공영성 지표 개발 ▶ 공영방송의 사회적 책무에 ESG 포함 ▶ 공영방송의 정치적 중립성과 신뢰성 보장을 위한 거버넌스 구조 개선 ▶ 재승인 재허가 절차의 공정성 제고를 위한 과도한 규제 완화 등 제도 개선
온라인시청각미디어서비스	없음
시청각미디어플랫폼서비스	없음
유무선통신서비스	없음
미디어이용자	▶ 모든 가구의 초고속인터넷 접근을 보장을 위한 언론미디어 보편적 서비스 구현 ▶ 장애인의 방송접근권 보장- 수어, 화면해설 방송비율 확대
기구 및 제도	▶ 미디어 및 콘텐츠 산업 진흥을 위한 전담 기구 설치- 미디어혁신위원회 설치(정부-기업-학계-시민사회 포함 거버넌스 모색) ▶ 중고교 언론미디어리터러시 교육 강화 ▶ 자율규제 기구를 통한 언론자유 보장 ▶ 기금운용, 지배구조 등의 현실화 및 각종 규제 완화와 철폐

2) 한국 미디어 시장의 지배적 사업자에 대한 배려

- 윤석열 당선자의 공약 어디에도 한국 미디어 시장의 인프라를 과점하고 있는 유무선 통신사업자에 대한 언급은 없다. IPTV를 통해 케이블 사업자를 인수·합병하고, 넷플릭스·디즈니플러스 등 글로벌 미디어 자본과 제휴하여 유무선 초고속인터넷 가입자 경쟁을 벌이고 있는 대기업과 재벌의 공적 역할은 전혀 고려되고 있지 않다. 도리어 과학기술 선도 국가라는 구호 아래 “초격차·초연결·AI 혁신”, “디지털 지구 시대”, “메타버스 산업 국가지원 체계 마련” 등의 공약으로 대기업과 재벌이 요구하는 불투명한 뉴미디어 시장 육성을 지원하겠다는 의지를 밝히고 있다.
- 미디어 대기업에 대한 암묵적 지원은 포털에 대한 침묵에서도 엿볼 수 있다. 뉴스 생태계뿐 아니라 플랫폼 경제에서도 막대한 영향력을 미치는 양대 포털, 페이스북, 인스타그램 등의 소셜 미디어에 부여할 사회적 책임과 미디어 생태계를 위한 기여 방안이 부재하다.
- 미디어 시장을 주도하고 있는 통신 3사와 대기업에 대한 배려는 대학 중심의 “스타트업 열풍”, “K-컬처 스타트업 지원” 공약의 지속가능성에 의문을 갖게 한다. 1990년대 후반의 닷컴 열풍과

2015년 전후의 디지털 스타트업 열풍이 그랬듯, 자본과 시장 경쟁력이 부족한 스타트업은 결국 미디어 시장의 지배적 사업자를 향한 인수·합병을 목표로 하기 때문이다. 디지털 콘텐츠 스타트업 뿐만이 아니다. 대기업 지위에 오른 호반건설의 서울신문 인수가 보여주듯, 건설·제조·금융 기업의 부속품으로 전락하는 언론에 대한 어떤 문제의식도 당선자의 공약에서 찾아볼 수 없다.

- 한국 미디어 시장의 지배적 사업자에 대한 당선자의 이러한 배려는 언론노조가 대선 정책과제로 제시한 미산분리(미디어전문자본 육성)를 더욱 어렵게 할 방침이다. 통신서비스와 플랫폼서비스의 분리, 순환출자나 사주가 정점에 선 기업집단 내 미디어 기업의 계열분리 없이는 “거대 사업자 육성을 통한 글로벌 경쟁력 확보”라는 2008년 이명박 정부 이후의 미디어 정책 방안이 되풀이 될 것이다.

3) 불안정한 미디어 노동시장 대책 부재

- 당선자의 미디어 관련 공약에는 노동자가 보이지 않는다. 그러나 공약집에서 노동 관련 정책 방안으로 제시한 “근로시간의 유연성 확대”, “시간선택형 정규직 시행”이라는 공약은 미디어 노동시장에 치명적이다. 지금도 유연근무나 탄력근무가 비정규직 미디어 노동자의 노동시간과 노동강도에 미치는 영향이 치명적임에도 이를 더 확대하겠다는 사업자 요구의 반영이다. 또한 시간선택형 정규직 시행은 프로그램 단위로 채용과 계약해지(해고)를 반복하는 미디어 사업자들에게 면죄부를 줄 것이다.
- 언론노조는 모든 후보에 제시한 정책협약에서 “미디어 노동차별과 불평등 완화”를 목표로 불법 파견·용역 시장에 대한 공적 개입, 무늬만 프리랜서인 작가 등 연출직 노동자에 대한 근로계약 체결 등을 제안했다. 아울러 공적 책무를 이행해야 할 공공부문 미디어기관(사업자)에는 노동이사제의 도입을 요청했다. 그러나 당선자의 공약에서 공정성, 공정거래, 미디어 및 콘텐츠 산업 진흥 등의 공정함은 사업자 간 거래의 공정성일 뿐, 노동자와 사용자 간 공정성은 찾아볼 수 없다.

4) 시민이 없는 언론 개혁

- 당선자의 미디어 관련 공약에서 주목할 점은 2021년 국회에서 논란이 되었던 ‘언론개혁’에 대한 입장이다. 포털 뉴스서비스 관련 규제, 공영방송 지배구조 개선, 언론중재법 등 3대 과제에 대한 뚜렷한 입장이 없다. 다만 공약에는 “민주주의의 근간인 언론의 자유를 보호·신장하는데 최선을 다하겠다며 “가짜뉴스, 악의적 왜곡 등의 문제는 자율 규제”를 통해 해결하도록 제도적 장치를 만들겠다고 밝혔다.
- 그러나 “언론의 자유를 보호·신장”하겠다는 당선자의 공약은 이명박 박근혜 정부에서 자행된 공영언론에 대한 탄압, 노동자 해고, 세월호 보도 개입 등 과거에 대한 반성이 낮은 결과로 보기

어렵다. 단지 민주당이 개정하려 했던 언론중재법에 대한 반대 입장일 뿐이다. ‘자율 규제’ 또한 다르지 않다. 현재 언론의 내용심의를 담당하고 있는 방송통신심의위원회, 언론중재위원회 등에 대한 개혁 입장도 없으며, 자율규제에도 언론 피해를 입은 시민의 접근권과 신속한 중재를 핵심으로 해야 한다는 원칙도 빠져 있다.

- 언론노조는 두 정당과 대선 후보가 방기하고 있는 언론중재법 개정예에 대해 지난 여섯 달 동안 각 분야 16명의 위원으로 구성된 “표현의자유와사회적책임위원회”를 통해 언론보도 피해 구제를 위한 사회적 합의안을 마련했다. 언론의 자율규제 또한 “통합자율언론규제기구안”을 공개하여 구체적인 실행 방안을 사업자 단체와 협의 중이다.

5) 균형발전 및 지방분권과 동떨어진 지역언론 정책

- 당선자의 미디어 관련 공약에서 지역 방송·신문·공동체라디오 등 지역 미디어에 대한 어떤 언급도 없다. 가장 큰 문제는 지역 미디어와 지역균형발전 정책을 분리하여 보고 있다는 점이다. 지역 미디어 정책이 중앙정부의 ‘시혜’에 그치지 않으려면 지역균형발전, 지방분권과 함께 논의되어야 한다. 그러나 당선인의 지역균형발전 공약은 지역 미디어 노동자뿐 아니라 지역민에게 전혀 새롭지 않다. 부울경의 광역화를 모델로 하는 메가시티 조성, 권역별 투자 촉진 및 전략산업 육성 등 일자리 창출, 국세와 지방세 비율 조정, 이주활성화 지역 조성 등의 지역균형발전 공약은 ‘수도권 공화국’의 시혜 정책에서 한 치도 달라진 것이 없다.
- 지역방송과 신문을 포함한 지역 미디어 공약의 누락은 중앙정부가 추진하는 지역개발의 일방향을 보여준다. 선거때 마다 지역균형발전 공약이 반복되는 이유는 지역민이 스스로 상상하고 제안할 소통 채널의 부재 때문이다. 그래서 지역 미디어 공약은 미디어 분야보다 지역균형발전 분야에서 지역민과 지역미디어를 통한 지역 공론장의 기초를 놓는 정책이 되어야 한다.
- 언론노조는 정책협약 제안에서 지역균형발전은 중앙정부가 아닌 지역민과 지역 미디어에서 시작해야 함을 분명히 했다. 지역과 연령을 막론하고 정보 콘텐츠 기본권을 확보할 미디어바우처 제도, 플뿌리민주주의, 지역민 알권리, 지역어론 다양성 강화를 위한 신문방송 관련 예산의 현실화 등이 그것이다.

6) 공영방송 개입·민간자본 지원을 위한 통합미디어기구 설치

- 윤석열 당선자는 공약에서 “미디어 및 콘텐츠 산업 진흥을 위한 전담 기구 설치”를 제시했다. 2022년 4월 현재 활동 중인 대통령직인수위원회(인수위)에서는 정부조직 개편 없이 새 정부가 출범한다고 밝혔다. 그러나 박근혜 정부가 2월 출범 후 같은 해 11월 2차 정부조직 개편을 단행한 선례를 보면 새 정부 출범 이후 정부조직 개편이 예상된다. 인수위는 과학기술정보통신부의 업무 중 유료방송, 유료방송채널(PP), 정보통신기술(ICT) 부문을 분리하고 방통위와 통합하여 독립제 부처인 ‘디지털미디어혁신부’(가칭)를 구상하고 있는 것으로 알려졌다. 유무선 통신사업의 인허가 및 규제 권한까지 통합부처에서 담당할지는 미지수다.

- 현재 인수위에 합류한 일부 위원의 의견은 “공영방송을 제외한 미디어 분야를 포괄할 단일화된 거버넌스 체계 구축을 통해 산업 진흥 도모”해야 한다는 것이다. 특히 “현재 방통위의 역할에 공·민영 방송이 혼재되어 있어 전체적인 미디어 정책을 수립하지 못”하며, 따라서 “공영과 민영을 분리하고 방통위는 공적 영역만을 맡아야 한다”는 의견이 제기되었다. 공영 및 공적 영역도 중요하지만 미디어 산업과 시장 활성화가 시대정신이므로 미디어 독립제 부처를 구성하고 공영방송 이사 추천 등 거버넌스 구성과 재허가 등의 규제를 담당할 ‘공영미디어위원회’를 산하에 두자는 안이다.⁷ 이와 함께 미디어 내용심의 기구인 영상물등급위원회, 방송통신심의위원회 등 분리된 심의체계로는 자율등급제조차 수립하지 못하므로 준정부 기관이 아닌 민간자율의 통합심의기구를 제안했다.
- 윤석열 정부가 이후 독립제 미디어 통합부처를 설립한다면 공약으로 제시한 “미디어혁신위원회”는 규제체제 개편을 위한 사회적 논의기구가 아니라 공영미디어위원회의 구성을 위한 형식적 절차가 될 가능성이 높다. 공영방송 지배구조 개선, 공적 책무 부여 등이 법률 개정사항임을 고려할 때, 미디어혁신위원회는 공영방송의 ‘정치적 중립성’을 명분으로 시행령 등으로 개정 가능한 사항-공영방송의 경영평가 주체 및 심사 항목 변경, 재허가 항목 변경 등 -과 법률 개정안을 구분하여 제시하고 전자만을 독립제 부처를 통해 강행할 수도 있다.
- 윤석열 당선자 공약에는 “기금운용, 지배구조 현실화 및 각종 규제 완화와 철폐”가 포함되어 있다. 여기서 기금은 미디어통합부처(디지털미디어혁신부) 구성 시 핵심 쟁점이 된다. 현재 과기부가 운용하고 있는 1조 2천억 원 규모의 방송통신발전기금과 방통위의 방송통신발전기금이 통합될 가능성, 또는 방통위의 방송통신발전기금은 그대로 두고 과기부의 방발기금을 정보통신진흥기금으로 통합할 가능성도 있다. 이에 따라 방송광고 결합판매 제도 변경, 지역방송발전기금, 시청자미디어재단 지원금 등에 큰 영향을 미칠 수 있다.
- 언론노조는 정책협약 제안뿐 아니라 2020년부터 학계와 함께 미디어 규제체제 전환과 통합미디어기구 구성을 위한 사회적 합의기구를 제안해 왔다. 그 목적 또한 “미디어 규제체제 개혁, 공적 책무 강화, 시민의 미디어 기본권 보장”임을 분명히 했다. 따라서 언론노조는 인수위의 정부조직 개편에 있어 별도의 공영방송위원회 설치를 분명히 반대하고, 미디어혁신위원회는 정부 산하 기구가 아니라 국회에 의제와 시한을 명확히 한 특별위원회로 설치하여 언론현업단체, 학계, 시민사회가 모두 논의할 수 있는 사회적 합의기구로 만들 것을 강력히 요구해야 한다.

7

성동규 중앙대 교수, “차기정부 미디어 정책과 향후 과제”, <차기 정부의 미디어 정책 개선 방향 모색> 한국방송학회 토론회 발표 문. 2022년 3월 18일.

04 / 2022년 전국언론노동조합 언론개혁 핵심 과제

가. 미디어 자본 개혁 : 자본의 미디어 시장 장악에 맞선 미산 분리

1) 배경

- 윤석열 정부는 이전 정부보다 더 강한 미디어 산업 진흥과 규제 완화에 나설 것으로 예상된다. “디지털미디어혁신부(가칭)”는 공영미디어 영역을 제외한 모든 미디어 부문의 소유/경영 규제를 완화하고 통신 3사의 인프라-플랫폼-콘텐츠 분야 지배력을 높일 것이다. 문재인 정부의 5기 방통위가 제출한 정책 과제 및 과기부의 유료방송 규제 완화를 근거로 추진할 수 있다.⁸

문재인 정부 방통위·과기정통부 정책 중 차기정부 이행 예상 과제

부처	정책과제/제도개선안
방송통신위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 민영방송 최대주주 자산 10조 규제 완화 ▶ 민영방송 자율성 제고(소유경영 규제 완화) ▶ 방송광고 결합판매 및 미디어렙 제도 제고 ▶ 방송통신발전기금 통합(정보통신기금과 통합 운용) ▶ 방송광고 규제 패러다임 전환
과학기술정보통신부	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 지상파·위성·SO 간 소유제한 폐지 ▶ PP 간 소유제한 범위 완화(매출액 33%→49%), 지상파방송 PP 소유 제한 범위 확대(전체PP 중 3%→5%) ▶ 등록제 적용 PP 중 오디오·데이터 주문형비디오(VOD) PP는 신고제 전환 ▶ SO 지역채널 운용계획서 제출, SO 및 위성방송의 직접사용채널 운용계획 제출 의무 폐지 ▶ 홈쇼핑 채널 유효기간 5년에서 7년으로 연장 ▶ 케이블 지역채널에 커머스 프로그램 허용 ▶ IPTV의 직접사용채널 및 SO 지역채널 재송신 허용

출처: 5기 방통위 정책과제 보도자료, 과기부 「유료방송 제도개선 방안」, 2021.07.27.

8

2021년 7월 21일 과기부의 < 유료방송 제도개선 방안> 공청회에서 방송진흥정책관 오용수 국장은 이번 제도 개선 추진에 대해 “(유료방송 제도의 경우) 중장기적 거버넌스 개편이 맞물려 방송법, 미디어법 일반을 손대야 하는 게 사실이나 정부 임기 말이 가까워져 차기정부 과제로 가는 것이 불가피한 상황”이라며 “국회 법률 입법 후 하위 법령을 개정하는 단계적 추진이 어려워 당장 정부가 할 수 있는 것이 있다면 적극적으로 제안해 논의를 끌어내려 한다”고 취지를 설명. 디지털 투데이, <“실현가능한 규제부터 완화”... 과기정통부, 유료방송 제도 개선방안 발표>, 2021년 7월 21일자.

- 차기 정부는 5기 방통위 정책과제에 포함되었다는 이유로 민영방송 최대주주 자산 10조 규제 완화, 지역민방 소유경영 규제 완화, 방송광고 결합판매 제도 변경 등을 추진할 수 있다. 10조 규제 완화는 태영의 지상파 방송 지배력을 뒷받침하고, 민방 소유경영 규제 완화는 ‘메가시티’ 구축이라는 지역균형발전의 명분으로 함께 추진될 수 있다. 결합판매 제도 변경 또한 지상파 방송 사보다 광고단체연합회 등의 요구를 반영하여 속도를 높일 수 있으며, 지역민방뿐 아니라 중소 독립방송의 결합판매 폐지에 따른 대안이 변경될 가능성도 있다.
- 과기부는 2021년 7월 「유료방송 제도개선 방안」을 통해 통신 3사의 IPTV 중심 유료방송 시장 재편과 관련 규제 완화를 예고했다. 유료방송 간 소유 제한 폐지는 KT와 딜라이브(수도권 케이블 가입자 점유율 1위 사업자)와의 인수·합병을 용이하게 할 뿐 아니라 IPTV의 케이블 지역채널 재송신, 지역채널 운용 계획 제출 의무 폐지, 지역채널 커머스 방송 허용 등으로 지상파 지역방송에 직접적인 영향을 미칠 것이다.
- 신문 또한 예외가 아니다. 2022년 3월 BHC의 일간스포츠·이코노미스트 인수 시도, 대구경북지역 여객 및 부동산임대업자인 코리아와이즈의 매일신문 인수는 중요한 징후다. 새 정부의 수도권 중심 대규모 주택공급, 정권 초기 지방선거에 동반될 지역균형발전에 대한 기대 심리, 인플레이션 우려에도 불구하고 경기 부양을 해야 하는 경제 정책으로 내수 시장 경쟁 심화는 건설·부동산 대기업뿐 아니라 중소기업 또한 언론사 인수에 나서게 할 것으로 보인다.

2) 세부 정책 과제

- ① 미디어/산업 분리(미디어전문자본 구성)를 위한 여론 조성 and 법제화
 - 윤석열 정부에서 더욱 가속화될 재벌 대기업 중심의 미디어 산업 진흥 정책이 ‘친재벌·친해의 자본 정부 행태’임을 명확히 하고 미디어 종속회사의 분리 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성한다.
 - 2022년 5월로 예정된 상호출자제한기업 발표 이전, 정부의 대기업 자산총액 규제 완화(친인척 특수관계자 범위 축소 포함)에 반대하며 미산분리 정책 법안을 국회를 통해 상정한다.
- ② 미디어통합기구 구성에 따른 기금 재편 대응
 - 정부조직 개편과 함께 기금 재편과 관련된 “방송통신발전기본법”, “신문법(언론진흥기금)”, “지역신문발전법” 개정에 야당과 함께 대응하여 재벌 대기업에 다시 회수되는 기금의 순환 구조를 끊어야 한다.
 - 방송통신발전기금의 재편에 결합판매 제도변경, 미디어랩 제도 제고에 대응하여 지역방송사와 중소독립방송사의 방송광고판매 역량 강화를 위한 지원 방안을 요청한다.
- ③ 통신 3사와 포털 사업자의 방송·뉴스 서비스에 대한 사회적 책임 부여
 - 규제완화를 통해 방송·통신 시장의 지배력을 높일 통신 3사에 대한 기금 징수 범위를 넓혀야 한다.
 - 포털사업자에게는 ‘미산분리’ 원칙을 적용하여 뉴스서비스 부문을 별도의 법인으로 독립하고 매출액등 시장지배력 관련 지표에 따른 기금 징수를 법제화한다.

- ④ 정부 지분이 포함되었거나 간접적으로 지배력을 행사하는 공영언론 민영화 대응
 - 통합미디어기구(디지털미디어혁신부)는 지상파, 유료방송, 종편, 보도채널 포함 PP 등 미디어 부문을 공영부문과 민영부분으로 구분하고 ‘공영방송위원회’를 설치함으로써 공영부문을 대폭 축소할 것으로 예상된다. 문체부의 신문 관련 업무(미디어정책과) 또한 포괄할 수도 있다.
 - 이에 따라 YTN과 같이 현재 주식회사 구조를 갖춘 언론사부터 민영화 절차에 돌입할 가능성도 간과할 수 없으며, 연합뉴스와 같이 명확한 법적 근거가 부재한 정부와의 사업 계약 또한 조정될 수 있다.
 - 통합미디어기구 산하 공영방송위원회를 설치할 경우 KBS, MBC, EBS뿐 아니라 공적 기능을 수행해 왔고, 정권 교체에 따라 지배구조의 변동이 있었던 모든 언론사 및 지상파 방송사에 공적 책무를 부여할 ‘미디어공공성위원회’가 구성되어야 한다.
- ⑤ 보도기능을 갖춘 모든 미디어에 편집·편성권 독립의 제도화
 - 신문법에 권고사항으로 되어 있는 노사동수 편집위원회의 설치를 의무로 변경한다.
 - 현재 정필모 의원이 발의한 방송법 개정안(지상파 방송, 종편 및 보도전문채널에 노사동수 편성위원회 및 편성규약 제정 의무화)의 조속한 국회 본회의 통과를 요구한다.

나. 미디어 노동시장 개혁 : 미디어 공제회를 통한 불안정 노동의 새로운 조직화

1) 배경

- 윤석열 정부의 노동정책은 ‘근로시간의 유연성 확대’와 ‘시간선택형 정규직 시행’이라는 공약에서 나타나듯 문재인 정부보다 대폭 후퇴할 것으로 예상된다. 방송작가를 비롯한 방송사 비정규직·프리랜서에 대한 고용노동부의 특별근로감독이나 방통위의 비정규직 실태조사 지시·고용안정 방안 점검이 지난 5년과 동일한 수준으로나마 유지될지 미지수다.
- 방송사와 대형제작사 요구에 더 민감할 미디어통합부처 또한 비정규직 문제에 대한 형식적 정책만을 내놓을 것이다. 따라서 미디어 불안정 노동시장 개혁은 비정규직 노동자 당사자의 조직력에 기초한 사업장 내 고용·처우 개선, 야당을 통한 정부부처 감시와 시정 조치 강제로 이루어야 한다.

2) 세부 정책 과제

- ① 미디어 공제회를 통한 비정규직 노동자 조직력 강화와 법률 개정
 - 불안정 고용과 차별에 따른 불이익을 공제회 서비스로 보완하여 조직화 효과를 현장 노동자와 공유한다. 공제회원 조직화를 위해 언론노조 비정규직지부로부터 시작하여 디지털 미디어 노동시장, 출판부문 외주 노동자까지 그 범위를 넓힌다.

- 공제회의 법적 권리 보장을 위해 국회를 통해 노조의 기능에 공제사업을 할 수 있도록 허용하는 노조법 개정, 지역이나 업종 단위로 공제회 설립이 가능하도록 노동공제특별법 제정을 요구할 수 있다.

② 현재 미디어·예술 분야 비정규직 관련 정책의 지속성 요구

- 문재인 정부에서 획기적인 성과는 내지 못했더라도 문체부의 방송부문 표준계약서 제정 및 적용 시 사업자 인센티브 부여, 출판부문 창작자-출판사 표준계약서 보완, 출판노동자와 외주 노동자-출판사 간 고용형태에 따른 표준계약서 제정 및 이행 방안 등은 해당 부처의 대통령 업무 보고, 정책과제 발표를 모니터링하여 예산 축소, 담당 부서 개편 등에 반대하고 공론화를 해야 한다.
- 마찬가지로 예술인복지법, 외주제작사-방송사 공정거래 가이드라인 등 현재 시행되고 있는 제도와 수행 기관의 퇴행을 감시하고 대응한다.

③ 비정규직 중간착취, 비정규직의 프리랜서 위장 채용 실태 고발

- 방송사별 비정규직 실태조사보다 규제기관과 방송사가 직접 시행할 수 있는 내부 정책을 요구한다.
- 노동자 지위 확인을 위한 실태조사를 넘어 미디어 분야 비정규직 공급업체(파견·용역업체)의 중간착취 실태를 고발하고 프리랜서로 위장 채용하여 개인사업 소득세 3.3%를 원천징수하는 관행의 문제를 공론화한다. 방송, 디지털 콘텐츠, 출판 부문에 집중된 실태조사가 필요하다.

다. 공영방송·언론 개혁 : 5월 투쟁과 이후 대응

1) 배경

- 2021년 상반기 공영방송 이사 추천과 사장 선임을 앞두고 언론노조는 민주당에게 공영방송에 대한 기득권을 포기할 것과 시민참여 공영방송 지배구조 개정안의 처리를 요구했다. 그러나 민주당은 당론으로 단일안조차 만들지 못했고, 언론중재법 개정이라는 이슈로 공영방송 지배구조 개선의 시기를 놓치는 우를 범했다.
- 언론중재법 개정으로 2022년 5월 29일까지 국회에서 운영될 국회 <미디어·언론제도개선특별위원회>는 윤석열 정부 출범 전후로 공영방송 지배구조 개혁안을 국회에서 처리할 마지막 시한이다. 윤석열 정부의 정부조직 개편에 따라 현재 지배구조를 유지하는 상태에서 다양한 경로로 공영방송에 권력이 개입할 가능성이 있다.
- 특히 미디어통합기구(디지털미디어혁신부)에서 ‘공영미디어위원회’와 같은 별도 위원회를 둔다면 공영방송·미디어의 범위를 어디까지 확장할 것인지의 문제가 도래할 것이다.⁹ 미디어 시장을 공공부문과 민간부문으로 분명히 구분하겠다는 인수위의 기

9

공영방송에 대한 법적 정의가 없는 현행 방송법의 허점으로 공영방송을 최소화하고 이리광TV, 국악TV, KTV 등과 같은 정부출연기관의 지위 또한 논의될 것으로 예상된다.

조는 공약으로 내건 ‘미디어혁신위원회’가 22대 총선(2024년 4월 10일) 이후 공영방송 지배구조 개편과 민간 자본의 규제완화를 위한 정치적 기구로 설치될 가능성을 간과할 수 없다.

2) 세부 정책 과제

- ① 5월 국회 <미디어·언론제도개선 특별위원회>를 통한 공영방송 지배구조 개정안 통과
 - 5월 10일 윤석열 정부 출범 이전 공영방송 지배구조 개혁을 이룰 마지막 시기가 2022년 5월이다. 정부조직 개편안이 국회를 통과해야 하기 때문에 5월 이후 국회에서 공영방송 지배구조를 핵심 의제로 다루기는 어렵다. 도리어 정부 각 부처 개편의 조율 과정에서 이후 공영방송에 영향을 미칠 미디어통합기구안을 세부적인 검토 없이 여야가 합의할 수도 있다.
 - 따라서 2022년 5월 국회 특위 활동과 언론노조 투쟁을 공론화할 필요가 있으며, 해당 지본부 내부의 결속과 조직력 강화가 반드시 필요하다.
- ② 공영방송 관련 법률의 시행령, 고시, 규칙 개정을 통한 정치적 압력 대응
 - 윤석열 당선자가 공약으로 밝힌 ‘재승인 재허가 절차의 공정성 제고를 위한 과도한 규제 완화’, ‘공영방송 공영성 강화를 위한 경영평가 강화’는 관련 법률이 아니라 시행령 개정을 통해서도 충분히 가능하다.
 - 공영방송 재허가는 5기 방통위가 정책 과제로 제시했던 ‘공적 책무 협약 체결’로 변경되어야 하며, 공적 책무는 범위에 차별을 두어 공·민영방송 모두에 적용할 수 있도록 법제화되어야 한다. 공적책무에 대한 논의는 학계에서 충분히 이루어졌으며, 해당 지본부는 사측의 의견과 별도로 정치적 독립성을 넘어 다양한 사회적 책무에 대한 내부 논의를 진행한다.
- ③ 공공기관 등 정부출자출연기관 방송사의 독립성 확보
 - 아리랑TV(국제방송교류재단), 국악방송, TBS 등 정부출자출연기관(재단)은 ‘공공기관운영에 관한법률’(공운법)에 따라 임원추천위원회를 거쳐 이사와 사장이 임명된다. 일부 재단은 현재 노동이사제 도입을 앞두고 있으나 온전한 자율성을 확보하고 있다고 보기는 어렵다. 정부기관 공무원의 당연직 이사, 임원추천위원회 추천 이사의 높은 비율, 재정 의존성의 문제를 제기하고 시민 추천, 예술인 단체 추천 등 외부 이사 및 감사의 비중을 높일 필요가 있다.

라. 지방 자치와 지역 언론 : 지역에서 시작하는 지역 언론 지원

1) 배경

- 제8회 전국동시지방선거가 2022년 6월 1일에 시행된다. 대선 직후 실시된 역대 지방선거는 대선 결과에 영향을 받아왔다. 그러나 대통령이 속한 여당의 후보가 지역발전에 유리하다는 통념은 지방자치와 지역 민주주의에 큰 걸림돌이다. 지방선거의 이러한 한계는 지방정부의 재정 자립과 지방의회의 권한 부족에서 비롯된다. 경제 성장에만 초점이 맞추어진 지역 발전 정책은 대

통령 선거에서 거의 모든 후보가 동일한 국토균형발전 정책을 공약으로 내놓게 만들어 정책 경쟁이 없는 지방선거로 이어진다.

- 지방정부·의회의 정책 결정보다 국회의 예산안 의결과 중앙정부의 재정 지원이 더 큰 영향을 미치는 지방자치는 정치경제적 다양성을 축소하는 결과를 낳았다. 지역방송·신문이 지역 민주주의를 위한 저널리즘 기능에 충실하기 위해서는 연방제에 준하는 중앙정부의 권한 이양과 재정 자립이 필요하다. 국회와 중앙정부의 지역 발전 정책에 의존하기보다 지역 정치의 다양성을 증진하고 지역민의 풀뿌리 참여 민주주의를 독려하는 기능을 수행할 지역 언론에 대한 지속가능한 지원 방안이 지방자치 개혁과 함께 진행되어야 한다.

2) 세부 정책 과제

① 광역 의회의 지역 언론 지원 조례 제정을 통한 지역 언론 활성화

- 현재 시행 중인 부산·경남지역 「지역신문발전지원 조례」와 같이 광역단체와 단체장이 지역 언론 활성화와 진흥에 기여할 수 있는 정책을 수행할 수 있도록 타 광역의회에서 관련 조례 제정을 촉구한다.
- 지역 언론 지원 조례는 「지역신문발전지원 특별법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)에 근거하여 광역 의회가 입법 권한을 가지고 있다. 광역단체는 지역민 참여 민주주의를 원칙으로 지역 언론 지원대상 사업을 정하고 이를 수행할 수 있는 지원대상 자격을 정한다. 이때 지역 언론 지원대상 사업은 광역의회가 기초단체까지 포괄하는 특별위원회를 설치하여 공적 책무 수준으로 제안한다.

② 정확한 지역 언론 실태조사 제도화

- 2022년 1월 개편된 정부광고 관련 지표에는 전국종합일간지와 광역단위 지역종합일간지의 경우에만 유의미한 열독률 지표가 포함되어 있다. 조사 표본수를 늘리더라도 지역 중소언론의 열독률 실태를 파악하기에는 역부족이다.
- 따라서 위에서 언급한 「지역신문발전지원 조례」에 문체부의 현행 조사를 보강할 수 있는 지역 언론 열독률 조사를 지방정부의 정기 사업으로 지정하고 이에 필요한 재원과 인력을 마련한다.

마. 저널리즘 개혁 : 언론·미디어 통합자율규제기구 설치

1) 배경

- 2021년 하반기는 민주당의 언론중재법 개정안 논란으로 저널리즘의 신뢰, 언론의 정파성, 심의·조정기구의 실효성 등이 이슈로 제기되었다. 윤석열 당선자는 공약에서 “민주주의의 근간인 언론의 자유를 보호·신장하는데 최선”을 다하겠다고 “가짜뉴스, 악의적 왜곡 등의 문제는 자율규제”를 통해 해결하도록 제도적 장치를 만들겠다고 밝혔다.

- 윤석열 당선자의 공약은 언론중재법 개정안을 반대했던 국민의힘이 입장이 반영된 것으로 언론의 자율규제 제도에 대한 명확한 언급은 없다. 다만 인수위 참여 위원 중 한 명은 영상물등급위원회, 방송통신심의위원회 등의 내용규제 기관의 기능이 중복된다고 지적하며 통합의 필요성을 언급했다. 언론노조는 언론현업단체와 함께 민주당 개정안에 대한 입장을 명확히 했으며, 언론중재법 관련 국회 논의를 대체할 “표현의자유와사회적책임위원회”를 구성하고 의견서를 도출했다. 또한 자율규제기구의 기본적인 구성과 운영원칙에 대한 자문을 받아 “통합형 언론자율규제기구 구성안”을 공개했다.

2) 세부 정책 과제

① 5월 국회 <미디어·언론제도개선 특별위원회> 대응

- 국회 특위의 의제에 포함된 언론중재법 개정에 대해서는 “표현의자유와사회적책임위원회”의 의견서를 공개하고, 특위와 연속 토론회를 공동 개최하여 시민의 신속한 피해구제와 언론사의 책임을 강조할 의견서를 제시했다.¹⁰ 10
첨부 [부록1]과 [부록2] 참조.

② 통합형 언론자율규제기구 구성과 위상 강화

- 현재 운영되고 있으며 법령에 명시된 자율규제기구(신문윤리위원회, 인터넷신문윤리위원회 등)의 역할과는 차별화된 규제 기능을 제시하여 신문·방송협회 등 사용자단체의 참여를 적극 독려한다. 차기정부와 여당의 언론 공정성에 대한 문제제기는 심의체계 개편안으로 이어질 수 있다. 자율규제기구 자문단이 제안한 “통합형 언론자율기구”를 정부여당의 개편안에 대한 대응안으로 제시하고 ‘시민이 참여하는 자율규제’라는 차별성을 강조한다.
- 뉴스 플랫폼(인터넷뉴스서비스제공사업자)의 자율규제는 포털 뉴스제휴평가위원회의 법적 근거를 마련하여 자율규제기구에 포함될 조건을 만들고, 유튜브·페이스북·트위터 등 현재 방송통신심의위원회 통신심의 대상 해외 사업자에게는 한국 법인 내 자율규제 담당부서의 설치와 대표자 고지 의무를 법제화해야 한다.

바. 시민의 미디어 기본권 개혁: 정보기본권에서 미디어기본권으로

1) 배경

- 누구나 적정한 비용으로 어디에서나 필요한 정보에 접근하고 이용할 수 있는 정보기본권은 기본적인 커뮤니케이션 인프라를 제공하는 통신 3사에 의해 제약되고 있다. 요금 수준에 따라 달라지는 초고속인터넷과 이동통신서비스의 품질, 이동통신서비스와 결합되어 판매되는 다채널 유료방송의 채널 선택권 제한, 통신 3사의 글로벌 OTT 서비스 프로모션 등은 정보기본권을 넘어 미디어기본권의 필요성을 보여준다.

- 정보기본권은 보편화된 이동통신망에 대한 접근권뿐 아니라 높은 데이터 비용을 지불해야 하는 실시간 영상 콘텐츠 이용에도 적용되어야 한다. 또한 미디어기본권은 콘텐츠 이용을 넘어 콘텐츠 생산·조직·기구에의 참여권으로 확장되어야 한다.

2) 세부 정책 과제

① 공공이동통신망 확대와 기본정보소득 제공

- 윤석열 당선자의 공약에는 “모든 가구의 초고속인터넷 접근 보장을 위한 언론·미디어 보편적 서비스 구현”이 포함되어 있다. 그러나 2019년 기준 가구 단위 유선 인터넷 보급률이 81.6%라는 기본적인 통계를 고려하지 않은 공약이다. 초고속인터넷이 아니라 이동통신(LTE, 5G, WiFi)망을 보편적 서비스로 구현해야 한다. 이를 위해 현재 지자체별로 운영 중인 공공 와이파이 권역을 확대하고, 이동통신 기본요금 이상의 기본정보소득을 정부가 제공해야 한다.

② 미디어바우처 제도 도입

- 2022년 김승원 의원이 발의한 미디어바우처 제도는 마이너스 바우처, 정부광고 연계 등의 부정적인 효과를 낼 수 있다는 우려가 제기되었다. 특히 마이너스 바우처는 정치적 양극화와 팬덤 정치에서 남용되어 특정 언론사에 평판의 낙인을 찍을 수 있는 위험한 발상이다.
- 그러나 우려되는 문제를 방지할 수 있다면 미디어바우처 제도는 뉴스 유료화 및 구독모델 확산이 어려운 환경에서 기사의 조회수에 매몰되는 뉴스룸의 조직문화를 바꿀 수 있는 시민참여 방안이다. 언론학계·지역·시민사회단체와 함께 언론노조가 요구해야 할 중요한 미디어 기본권 중 하나다.

사. 미디어 정부조직 개편 대응 : 미디어혁신위원회 국회 설치와 사회적 논의기구로 확장

1) 배경

- 인수위와 국민의힘이 반드시 거쳐야 할 문제는 정부조직 개편이다. 여가부 폐지, 통일부 존치, 과학기술교육부 통합 등 현재 이슈에 묻혀 미디어 관련 기구는 사업자의 주목만 받고 있다. 2010년 이후 미디어 정책에서 핵심은 미디어 시장의 지배적 사업자가 된 통신 3사에 대한 인허가·규제 권한이다. 윤석열 당선자뿐 아니라 민주당 이재명 후보의 공약에서도 통합미디어기구에 대한 언급은 있으나 방송영상, 콘텐츠 등으로 범위를 좁혀 통신 분야를 포괄할 의지를 보이지 않았다.
- 통신부문은 과학기술분야로 이관하고 미디어 콘텐츠, 플랫폼, 이용자 보호 등의 분야만을 통합 미디어기구(디지털미디어혁신부)로 만든다면 시장 주도 사업자에 대한 어떤 사회적 책임도 부여할 수 없는 ‘진흥기관’이 될 수 있다. 또한 통합미디어기구와 별도로 ‘공영미디어위원회’를 두

어 장관의 정치적 부담을 피하고, 대기업 재벌의 요구에 부응할 규제완화와 진흥정책으로 민영 부문을 포괄한다면 미디어 공공성은 협소한 정책과제로 축소될 것이다.

- 더 큰 문제는 차기 정부의 통합미디어기구가 문재인 정부 기간 동안 수행하지 못했던 밀린 과제를 신속하게 처리할 경우에 발생한다. 결합판매제도 개선, 미디어렐 제도 개편, 방송통신발전 기금 축소(정보통신진흥기금 확대), 민영방송 소유/겸영 규제 완화, 유료방송 규제 완화 등 재벌과 대기업 중심의 미디어 시장 재편이 가속화될 것으로 예상된다.

2) 세부 정책 과제

① 차기 정부 출범 직후 ‘미디어혁신위원회’의 국회 설치와 참여 범위 확대

- 차기 정부 출범 이후라도 윤석열 당선자의 공약에 명시된 ‘미디어혁신위원회’ 설치 공약을 근거로 해당 위원회를 국회로 옮겨 정부, 학계, 시민사회, 법조계 등이 참여하는 사회적 논의기구로 운영해야 한다. 다만 위원회의 활동 기한, 의제 및 입법 기한을 명시하여 실효성 있는 논의가 이루어지도록 해야 한다.
- 미디어혁신위원회에서는 문재인 정부에서 도출하지 못한 새로운 미디어서비스분류체계를 마련하고, 이에 따른 미디어 사업자의 공적·사회적 책무를 부여한다. 서비스체계와 책무에 대한 논의가 있어야 통합미디어법 제정이 가능하다.

② 공영미디어위원회 반대, 미디어공공성위원회 구성

- 인수위에서 검토하고 있는 통합미디어기구(디지털미디어혁신부) 산하 공영미디어위원회 설치를 반대하고 모든 미디어사업자와 영역에 적용할 공공성-시민참여 공영방송 지배구조, 미디어 서비스별 사회적 책임, 공영방송의 책무, 지역방송 발전방안 등을 규제하고 감독할 미디어공공성위원회 설치를 요구한다.
- 미디어공공성위원회는 미디어 공공성 관련 업무를 관장할 뿐만 아니라 통합미디어기구가 추진할 미디어 진흥 정책의 공공성을 점검할 의결기구로 위상을 정한다. 이 위원회의 구성과 기능은 위에서 언급한 ‘미디어혁신위원회’에서 논의한다.

05 / 윤석열 정부 시대의 미디어·언론노동운동

- 미디어 자본과 시장은 정권교체와 무관하게 변화하는 경도가 있다. 소수 재벌에 집중된 경제력에 의한 수출주도경제 모델과 정치적 다양성을 보장하지 못하는 양당체제라는 한국 사회의 두 축은 ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 거대 미디어 자본’과 ‘국가권력에 종속된 미디어 공공성’으로 나타난다.
- 글로벌 경쟁력을 갖춘 미디어 자본 육성은 이명박 정부 이후 모든 정부가 내건 정책 목표였다. 재벌 주도의 성장 체제는 지난 10여 년간 상품 시장이 형성된 미디어 콘텐츠, 플랫폼, 인프라 부문으로 전이되었다. ‘오징어 게임’과 ‘BTS’의 인기에 편승한 이른바 ‘K-콘텐츠’ 열풍은 더 많은 창작자와 다양한 콘텐츠, 그리고 미디어·예술 노동자의 고용안정에 투자해야 할 자본의 책임을 정부 지원으로 위축시켜 놓았다. 해외 사례를 찾기 힘든 포털 뉴스서비스의 시장 지배력 또한 다르지 않다. 포털 뉴스의 조희수와 소비 경향은 정치권에게 왜곡된 민심을 확인하는 유일한 모니터 창구가 되었다. 전혀 다른 형태의 매체 영향력을 보이고 있는 포털 사업자에게 정치권이 어떤 사회적 책임도 묻지 않는 이유다. 포털은 이제 뉴스서비스제공을 넘어 미디어 콘텐츠 기획, 제작 투자, IP 확보 등의 시장 영역으로 그 영향력을 더욱 확장 중이다.
- 제약적 대통령의 권력 쟁취를 위한 양당체제 지속은 미디어 공공성을 국가권력을 통한 규제영역으로 좁혀 놓았다. 윤석열 당선자의 공영방송 관련 공약에 사회적 책무로 ESG¹¹를 부여하겠다는 것이 대표적인 사례다. ‘공영’ 방송과 언론에 대한 평가는 양당체제 내 정치적 공정성이라는 자의적 기준만 적용되어 왔다. 미디어 공공성은 시민의 자율적 공동체가 제기하는 문제, 공영방송·언론 노동자가 콘텐츠와 서비스에 부여하는 가치에서 시작되어야 하며, 정치권력은 이를 위한 지원과 이들의 결정을 수용하는 경로일 뿐이다. 그러나 정치권력에 종속된 공공성은 수신료나 정부기금이 투여되는 만큼 성과를 내야 하는 효율성, 시장경쟁에 뒤처진 사업자에 대한 공격적 지원, 이른바 ‘사회적 약자’를 위한 복지 정책으로만 이해된다. 따라서 미디어 공공성 강화라는 요구는 정부의 지원 범위와 규모의 확대로 여겨지고 정치권력이 보수적일수록 이 범위와 규모는 축소된다는 통념이 자리 잡았다.
- 대기업과 재벌이 미디어 시장에 침투할 동안 공공재가 되어야 할 공영언론, 신문, 출판 부문은 정치권력의 부속품으로 전락할 위기에 처했다. 성장하는 미디어 시장에서 수익성을 증명하지 못하는 미디어는 정쟁의 소재가 되거나 토건자본의 사회적 지위 과시를 위한 장식품이 되고 있다. 이런 미디어에서 일하는 노동자가 자신의 생산물에 대해 어떤 의미도 찾지 못하는 것은 우연이 아니다. 결국 한국사회에서 미디어 공공성은 마치 ‘일도 하지 않으며 복지 혜택만을 바라는 나태한 존재의 요구사항’ 정도로 폄하되고 있다.

11 Environmental, Social and Corporate Governance의 약어. 자산관리자 및 기타 금융기관이 기업의 미래 성과를 예측하기 위해 사용해진 ESG라는 지표는 공영방송의 사회적 책무에 적용될 수 없다.

- 윤석열 정부 시대에 미디어 공공성은 더 이상 정부와 정당이 ‘후원’해야 할 사회적 복지에 머무를 수 없다. 미디어 공공성은 지하철 경로석처럼 정해진 혜택의 범위가 아니라 모든 미디어가 일정한 수준으로 나누어 져야 할 사회적 책임으로 바뀌어야 한다. 따라서 2022년 언론노조 언론개혁과제의 핵심은 대기업과 재벌이 주도하는 미디어 시장에 대한 노동의 개입이다. 노동의 개입은 공정하고 더 많은 임금만을 목적으로 하지 않는다. 방송, 신문, 디지털 동영상 그 무엇이든 언론 노동자의 노동은 한 사회 내 사람과 사람 사이 관계를 재현하고 의미를 부여하는 과정의 결과물을 낳는다. 정치적 관계, 경제적 관계, 중앙-지역의 관계 등 모든 관계에는 힘의 기울기가 반영된다. 자본이 점령하고 임금이 지탱하는 미디어 콘텐츠에서 사회적 관계란 오직 더 많은 자본과 권력을 가진 이들에게 유리한 관계일 수밖에 없다. 행여 미디어 콘텐츠에서 사회적 소수자를 다루더라도 이들은 ‘사회적 약자’로 불리며 편성과 지면의 시혜를 받아야 할 존재로 인식되어 왔다.
- 도리어 윤석열 정부 시대 미디어·언론노동운동의 목표는 분명해질 수 있다. 정권이 바뀌지 않았을지라도 연속될 재벌과 대기업의 미디어 시장 지배는 언론 노동자에게 정치권력을 통한 자본의 감시와 통제가 가능하지 않음을 보여주고 있다. 결국 우리의 무기는 우리 자신일 수밖에 없다. 자신과 타인의 노동을 폄하하지 않고 노동의 의미란 임금 그 이상임을 스스로 증명하는 것. 그래서 오직 이윤과 위신만을 바라는 천박한 미디어 자본을 흔들 수 있는 노동조합을 만드는 것이 윤석열 정부 시대 언론노동운동의 목표다.

부록
①

표현의자유와사회적책임위원회 의견서

이 의견서는 언론의 자유 및 사회적 책임을 구현하기 위해 시민사회단체, 언론학계, 법조계, 언론현업 등으로 구성된 표현의자유와사회적책임위원회(이하 위원회)가 2021년 10월 14일부터 2022년 4월 29일까지 약 6개월간의 논의 과정을 거쳐 채택한 것입니다. 향후 정부와 국회가 관련 정책을 수립하거나 입법하는 과정에서 충분히 검토해 주시기를 당부드립니다.

01/ 위원회 구성 및 활동 경과

1. 위원회 구성

분류	이름	소속
시민사회단체	권순택(위원장)	언론개혁시민연대 사무처장
	오병일	진보네트워킹센터 대표
	이완기	자유언론실천재단 이사
	훈창	인권아카이브 활동가
언론학계	김동윤	대구대 미디어커뮤니케이션학과 교수
	김위근	퍼블리시 최고연구책임자
	유용민	인제대 미디어커뮤니케이션학과 교수
	허윤철	한국인터넷신문협회 사무국장
법조계	김보라미	법률사무소디케 변호사
	노희범	에이치비법률사무소 대표
	손지원	오픈넷 변호사
	임자운	법률사무소지담 변호사
언론현업	김명래	경인일보 기자
	김춘영	前 전국언론노동조합 조직담당특임부위원장
	변지민	前 한겨레 기자
	성지훈	방송기자연합회 정책과장

2. 위원회 출범 및 활동 경과

2021년 한 해 「언론중재법 개정안」에 대한 여야 논의는 지난한 정파 논쟁으로 이어져 왔습니다. 방송기자연합회, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국방송기술인연합회, 한국PD연합회는 여야 논쟁과 별개로 이때 쏟아진 언론 불신의 심각성을 인지했습니다. 이에 언론 자유와 사회적 책임에 대해 보다 책임감을 느끼고 적극적으로 역할을 해야 한다는 단체 내외의 요구에 따라 더불어민주당과 국민의힘이 합의한 「언론중재법 개정안」 협의체와 별도로 표현의자유와사회적책임위원회 구성을 공개적으로 제안했습니다.

2021년 10월 발족한 위원회는 시민사회단체, 언론학계, 법조계, 언론현업단체의 추천을 받아 총 16

인으로 구성, 14차례 회의(~2022년 4월 29일까지)를 거쳐 언론과 미디어의 표현의 자유를 지켜 나가면서도 사회적 책임과 책무성을 강화하기 위한 실질적인 방안을 함께 논의해 왔습니다.

위원회는 우선 사회적 논란이 되어 왔던 언론중재법안의 △징벌적 손해배상제 △ 징벌적 배상제 도입에서 입증책임전환 및 고의 중과실 추정 △기사열람차단제도 △정정보도제도 △전략적 봉쇄소송 등을 포함하여 관련 쟁점에 대한 사회적 합의안을 도출하기 위해 노력해 왔습니다. 또한 위원회는 투명성을 위해 구체적 논의 과정과 내용을 아래 표와 같이 언론노조 홈페이지에 공개했습니다.

표현의 자유와 사회적 책임 위원회 활동 내용

■ 1차 회의

- 2021년 10월 14일(목) 16시, 온라인 / 17명 참석
- 위원장 호선, 핵심 의제 선정 등 (회의 결과: <https://bit.ly/3JpP7Sp>)

■ 위원회 발족 및 명단 발표

- 2021년 10월 18일(월)

■ 2차 회의

- 2021년 10월 27일(수) 17시, 온라인 / 18명 참석
- 언론중재법 경과 및 의견 공유 (회의 결과: <https://bit.ly/3BbSfy6>)

■ 3차 회의

- 2021년 11월 12일(금) 15시, 언론노조 회의실 / 16명 참석
- 언론중재법 주요 쟁점(입증책임 전환, 고의 중과실 추정 등) 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/367haYj>)

■ 4차 회의

- 2021년 11월 26일(금) 15시, 언론노조 회의실 / 14명 참석
- 사실 적시 명예훼손, 기사열람차단권, 정정보도청구권 등 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/34S4zrr>)

■ 5차 회의

- 2021년 12월 10일(금) 15시, 언론노조 회의실 / 13명 참석
- 토론회 기획, 언론중재법 쟁점 총괄 정리 및 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/367iFFV>)

■ 6차 회의

- 2021년 12월 29일(수) 15시, 온라인 / 17명 참석
- 위원회 의견서 초안 관련 논의 등 (회의 결과: <https://bit.ly/3rEUJM6>)

■ 7차 회의

- 2022년 1월 14일(금) 15시, 언론노조 회의실 / 15명 참석
- 의견서 수정, 통합형 자율규제기구 발제 청취 및 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3JmKgky>)

■ 8차 회의

- 2022년 1월 28일(금) 15시, 온라인 / 13명 참석
- 토론회 구성 확정, 의견서 내용 조율, 통합형 자율규제기구 관련 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3sqJJas>)

■ 9차 회의

- 2022년 2월 11일(금) 15시, 온라인 / 18명 참석
- 통합형 자율규제기구 논의, 언론사 내 자율규제 사례 발제 등 (회의 결과: <https://bit.ly/3JYcRgR>)

■ 10차 회의

- 2022년 2월 25일(금) 15시, 온라인 / 17명 참석
- 자율규제기구 규제 대상, 이중 규제, 징계 등 논의, 언론사 내 자정기능 관련 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3Lw0gBZ>)

- 11차 회의
 - 2022년 3월 11일(금) 15시, 온라인 / 17명 참석
 - 위원회 의견서 관련 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3qUPaIv>)
 - 의견서 1차 윤문 회의
 - 2022년 3월 15일(화) 14시, 언론노조 회의실 / 5명 참석
 - 12차 회의
 - 2022년 4월 1일(금) 15시, 온라인 / 11명 참석
 - 위원회 의견서 관련 세부 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3vIGlny>)
 - 의견서 2차 윤문 회의
 - 2022년 4월 5일(화) 14시, 언론노조 회의실 / 5명 참석
 - 13차 회의
 - 2022년 4월 8일(금) 15시, 온라인 / 12명 참석
 - 위원회 의견서 내용 추가 및 수정 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3MOEkTv>)
 - 언론의 사회적 책임 강화를 위한 법 개정 및 자율규제 방안 마련 토론회 1
 - : 언론피해 구제를 위한 '법 개정' - 언론중재법 개정안을 중심으로
 - 2022년 4월 14일(목) 10시, 국회의원회관 2소회의실
 - 언론의 사회적 책임 강화를 위한 법 개정 및 자율규제 방안 마련 토론회 2
 - : 언론피해 구제를 위한 '자율규제' 강화 방안 모색
 - 2022년 4월 18일(월) 10시, 국회의원회관 1소회의실
 - 14차 회의
 - 2022년 4월 28일(금) 11시, 온라인 / 14명 참석
 - 의견서 최종 수정 및 기자회견 개최 방식 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3F8M2ox>)
 - 표현의 자유와 사회적 책임 위원회 의견서 발표 기자회견
 - 2022년 5월 3일(화) 11시, 전국언론노동조합 회의실
-

02/ 「언론중재법 개정안」에 대한 의견

1. 논의 배경 및 고려 요소들

정보통신기술의 발달로 누구나 사실과 의견을 전달해 여론 다양성을 증진할 수 있게 되었습니다. 그러나 세계 각국은 언론 상업주의 극대화로 인한 허위 왜곡, 과장 및 가짜뉴스 폐해도 경험하고 있습니다. 최근에는 코로나19 감염 확산 속에서 전염병 및 백신에 대한 허위 정보가 기승을 부리고 있습니다. 이제 미디어의 품질 저하는 시민이 자결권을 행사하는 선거에도 영향을 미쳐 민주주의에 부정적인 영향을 줄 뿐 아니라 건강과 안전을 위협하는 문제로까지 인식되고 있습니다. 또한 이 과정에서 스스로를 방어하기 어려운 사회적 소수자나 약자에게 지나친 공격과 차별 역시 일어나고 있습니다.

이러한 세계적 현상에도 유럽연합이나 미국의 경우 전통 미디어에 대한 추가적인 국가규제의 도입을 고려하지 않는 것은 우리와 다른 모습입니다. 이는 여론 다양성과 사상의 자유 시장에 대한 굳건한 믿음, 미디어의 자율규제 체계에 대한 신뢰가 사회 전반에 자리잡고 있기 때문입니다. 하지만 한국 미디어 규제 체계는 우리만 고집하는 명예훼손에 대한 '형사처벌', 국가심의제도, 임시조치제도 등에서 보는 바와 같이 글로벌 기준에 비해 타율 규제가 엄격한 것으로 평가되고 있습니다.

명예훼손에 대한 형사처벌의 경우 "명예훼손에 대하여 자유형은 어떠한 경우에도 적절한 형벌이 아니며, 진실의 항변에 또 다른 조건들이 추가되어서는 아니 된다"는 국제인권기준을 위반해 UN 자유권 위원회를 포함한 여러 국제기구가 폐지 권고 및 우려 표명을 반복했습니다. 이 같은 명예훼손의 형사처벌은 고위 공직자, 대기업, 종교 단체, 그리고 온라인상 단순한 댓글 싸움에서까지 상대방의 입을 막는 법적 수단으로 악용되어 오고 있습니다.

법원에서는 국제인권기준이 충분히 반영되지 못할 뿐만 아니라 「공직선거법」상 허위사실공표죄 등에서 나온 '실질적증책임을 의혹 제기자에게 전가하는 법리'²를 일반적인 표현책임에서도 적용하고 있어 그 입증책임의 부당한 전가도 오랜 세월 문제되어 온 바 있습니다. 문제는 이런 입증책임의 실질적 전환은 억울한 옥살이를 부를 수도 있다는 사실입니다.³

뿐만 아니라 「방통위법」, 「정보통신망법」에서는 게시자의 권리를 과

1

2011. 3. 12자 UN 표현의 자유 특별보고관 프랭크 라루의 대한민국에 대한 보고서 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, Mission to the Republic of Korea, A/HRC/17/27/Add.2 https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/17/27/Add.2, 2011. 9. 12자 자유권규약 위원회 제34회 일반의견 <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, 2015. 11.3.자 UN 자유권규약 위원회 대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/275/36/PDF/G1527536.pdf?OpenElement>, 2017. 12. 27자 대한민국에 대한 UN 인권이사회 UPR의 워킹그룹 보고서 Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/11, 2018. 3. 14.자 여성차별철폐위원회 대한민국 제8차 정기보고서에 대한 최종견해 Concluding observations on the 8th periodic report of the Republic of Korea : Committee on the Elimination of Discrimination against Women, <https://digitallibrary.un.org/record/1627638>

2

대법원 2005. 7.22. 선고 2005도 2627

3

윤지영, 「공직선거법 제250조 제2항 허위사실 공표죄의 구성요건과 허위성의 입증」, 한국형사판례연구회 (2012)에서 "허위사실공

도하게 배제한 내용심의 및 유통규제가 오랫동안 존재해 왔습니다. 문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 “정보 계재자의 입장도 균형 있게 반영할 수 있도록 2021년까지 온라인 게시물입시조치제도를 개선하고, 인터넷상 정치적 표현을 자율규제로 전환하겠다”고 제시한 바 있으나 이러한 정책적 개선은 전혀 이루어지지 않았습니다.

언론에 대해 직접적인 법적 규제보다는 자율규제를 도입·발전시켜 온 글로벌 기준과 달리, 우리 법제는 과잉의 인권 침해적인 국가규제를 확대해 왔습니다. 따라서 이러한 여러 제도와의 맥락이 고려되지 않은 「언론중재법 개정안」의 도입은 지금이라도 균형적인 시각에서 다시 검토되어야 할 필요가 큼니다.

특히 그간 언론 관련 권리와 의무의 기준은 언론사뿐 아니라 일반 시민의 표현행위에도 영향을 미쳐 왔다는 점을 고려하면 더욱 그러합니다. 트위터, 페이스북, 유튜브와 같은 디지털 플랫폼에 기반을 둔 미디어의 비약적 발전 속에서 누구나 콘텐츠 생산의 주체가 되고 있습니다. 즉 언론사에 한정하지 않고 시민에게도 미칠 수 있는 모든 요소를 고려해 의견을 도출할 필요가 있습니다.

이에 위원회는 「언론중재법 개정안」의 논의를 균형적으로 검토하기 위하여 기존제도인 명예훼손에 대한 형사처벌제도, 정보통신망법상의 규제에 대한 검토의견을 먼저 제시하고자 합니다. 이후 징벌적 배상제, 기사열람차단, 정정보도제도에 대하여 구체적으로 말씀을 드리겠습니다. 그리고 이와 별도로 항을 바꾸어 사회적 책임을 강화하기 위한 실천적 방안에도 대하여도 구체적인 의견을 제시하겠습니다.

표죄의 구성요건인 사실의 허위성이 직접적으로 입증되지 않더라도 범죄가 성립할 수 있다는 역설적인 결과가 초래되고 있다”, 조국, 「일부 허위가 포함된 공적 인물 비판의 법적 책임」, 서울대학교 법학 53(3) (2012)에서 “공선법상 허위사실공표죄에 대한 대법원 판례의 태도가 검사의 입증책임을 완화시키고 있다”, 김종철, 「공직선거법 제250조와 관련된 대법원 판결에 대한 헌법적 검토」, 법학연구 제22권 제1호에서 “허위사실의 여부를 직접 규명할 필요가 있음에도 불구하고 피고인에게 입증 책임을 전가함으로써 검사의 입증 책임을 완화시키는 것은 공익을 위한 표현행위를 위축시킬수 있다는 점에서 타당하지 않다”고 지적하였다.

2. 명예훼손 형사처벌에 대한 의견

사실 적시 명예훼손에 대한 형사처벌은 폐지되어야 합니다.

국제인권기준에도 반하는 명예훼손에 대한 형사법적 처벌이 존재하는 한 별도의 징벌적배상제를 도입함은 과도한 표현의 자유 침해로 이어질 수 있습니다. 따라서 명예훼손에 대한 형사처벌이 폐지되는 것이 「언론중재법 개정안」의 논의에 앞서 선행되어야 할 필요가 큼니다.

입법례를 살펴봐도 미국에서 명예훼손은 대부분 민사적인 방법에 의하여 해결되고 있고, 일부 주는 명예훼손에 관한 형사처벌 규정을 두고 있으나 실제 적용되는 예는 거의 없습니다. 유럽평의회

(Council of Europe)도 표현의 자유가 민주주의의 근간을 이루는 중요한 기본권인 점을 강조하여 2001년 이후 여러 차례에 걸쳐 회원국에 명예훼손의 비형사범죄화를 촉구해 왔습니다. 명예훼손에 대하여는 형벌보다는 민사상 손해배상으로 대응하는 것이 바람직하고, 특히 사실 적시 명예훼손에 대해 징역형을 부과하는 형사법규정은 폐지되어야 한다고 권고한 것입니다. 이에 따라 유럽평의회 회원국들은 형사법에 규정된 명예훼손죄를 폐지하거나 대폭 축소하였고 실제 적용에서도 제한적으로 운용하고 있습니다.⁴

UN 자유권위원회는 2011년 9월 12일 제34호 일반의견에서 '사실 적시에 의한 명예훼손을 범죄로 처벌해서는 아니 되고, 허위 사실 적시에 의한 명예훼손의 경우에 도악의(내지 고의)가 아닌 과실에 의한 것이라면 이를 형벌로 처벌해서는 아니 되며, 정부에 대한 비판 또는 의견 표명을 한 개인을 명예훼손 범죄로 처벌해서는 아니 되고, 사실 적시 여부를 떠나 모든 형태의 명예훼손에 대한 범죄화는 바람직하지 못하며, 범죄로서 명예훼손을 허용하는 경우에도 이에 대한 처벌은 극히 중대한 사건으로만 제한되며, 그러한 경우라도 구금은 적절한 처벌이 되어서는 아니 된다'라는 입장을 표하였습니다.⁵ 또한 UN 표현의 자유 특별보고관 프랭크 라 튀는 2011년 대한민국에 대한 보고서에서 "명예훼손죄를 삭제할 것을 권고"하였고⁶, UN 자유권위원회는 2015년 11월 3일 대한민국에 "명예훼손을 비범죄화하는 것을 고려"하여야 한다고 견해를 표하였으며⁷, UN 여성차별철폐위원회는 2018년 3월 14일 "성폭력 범죄를 당국에 신고하거나 신뢰할 만한 사람에게 알렸다고 피해자를 명예훼손으로 고소하면, 피해자에게 침묵을 강요하고 2차 피해를 초래할 수 있다"고 우려를 표명한 바 있습니다.⁸

우리나라 명예훼손 형사처벌에서는 징역형을 포함한 형벌을 규정하고 있으며, 재판 전 압수수색과 인신 구속이 이루어지는 경우도 있습니다. 표현 행위는 그 위법성이나 그로 인한 피해, 해악이 명확하게 판단되기 어려운 분야이기에 형사 고소·고발이 남발되고 유무죄 인정도 판단자의 기준에 따라 달라지기 쉽습니다. 고위 공직자나 기업과 같은 사회적 강자들이 비판 여론을 위축시키기 위해 언론과 시민을 상대로 고소를 남발하고, 많은 시민이 타인을 비판했다는 이유로 형사 피의자가 되어 고초를 겪고 있습니다.

이러한 법적용 현실, 국제 인권 기준, 국제 사회 권고, 글로벌 흐름을 고려하여 명예훼손 비범죄화를 적극적으로 검토하여야 하며, 이것이 선행된 뒤에야 표현 행위에 대한 징벌적 손해배상제 도입의 적정성도 논의될 수 있다고 할 것입니다. 언론중재법안을 논의하기 이전에 명예훼손에 대한 형사처벌은 전략적 봉쇄소송, 위축 효과, 공익적

4 헌법재판소 2013헌바105, 재판관 김이수, 재판관 강일원의 반대 의견

5 2011. 9. 12자 자유권위원회 제 34호 일반의견 <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, 윤해성, 김재현, '사실적시 명예훼손죄의 비범죄화 논의와 대안에 관한 연구', 한국형사정책, 연구총서 18-AB-02, 2018. 10.

6 2011. 3. 12자 UN 표현의 자유 특별보고관 프랭크 라 튀의 대한민국에 대한 보고서 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, Mission to the Republic of Korea, A/HRC/17/27/Add2 https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/17/27/Add2

7 2015. 11.3자 UN 자유권규약위원회 대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/275/36/PDF/G1527536.pdf?OpenElement>

8 2018. 3. 14자 여성차별철폐위원회 대한민국의 제8차 정기보고서에 대한 최종견해 Concluding observations on the 8th periodic report of the Republic of Korea : Committee on the Elimination of Discrimination against Women, <https://digitallibrary.un.org/record/1627638>

9 헌법재판소 2017헌마1113등 결정에서 재판관 유남석, 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배의 반대이견참고

입증의 불확실성 등을 고려할 때 표현의 자유를 과잉금지원칙에 반하여 침해하고 있는 제도⁹로서 폐지되어야 합니다.

3. 「정보통신망법」 상 표현 행위 규제에 대한 의견

문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 “정보 게재자의 입장도 균형 있게 반영할 수 있도록 2021년까지 온라인 게시물 임시조치제도를 개선하고, 인터넷상 정치적 표현을 자율규제로 전환하겠다”고 약속하였으나, 이러한 국정과제는 실현되지 못했습니다.

오히려 국회는 허위조작정보의 정의를 광범위하게 정의하여 임시조치 및 국가심의대상을 확대하는 「정보통신망법 개정안」까지 논의하고 있습니다. 2022년 4월 12일 더불어민주당 당론으로 채택되어 발의된 규제 입법은 허위조작정보의 정의를 광범위하게 정의하고 있어, 정치·경제적 이익을 목적으로 하지만 사회적 해악 없는 “지라시, 풍자, 유언비어” 등도 모두 허위조작정보에 포함될 가능성을 배제할 수 없습니다. 표현 행위의 “허위”보다는 실질적인 사회적 해악을 살펴야 하는데, 이에 대한 판단 기준도 고려되지 않아 국가심의를 범위를 광범위하게 확장하는 결과를 초래할 수 있습니다.

뿐만 아니라 피해자들의 권리침해를 구제하는 제도인 온라인분쟁조정위원회를 신설하면서도, 조정의 일방 당사자에게는 이의제기권조차 주지 않고 과태료 부과를 강제하는 점 역시 적법절차 위반의 소지가 존재합니다. 이는 형식만 ‘조정위원회’일 뿐, 사실상 대부분의 표현 행위 전반에 대하여 허위 여부를 가리는 국가심의를 확대되는 것을 의미합니다. 이런 방식의 「정보통신망법 개정안」은 개인을 수범자로 하기에 표현 행위에 있어서 사회적 위축 효과가 더 심각할 수밖에 없습니다.

「언론중재법 개정안」 논의에 앞서, 국제인권기준을 위배하여 일반 시민의 표현 행위에 결과적으로 공적·사적 검열을 야기하는 「정보통신망법 개정안」 논의가 줄속으로 진행되어서는 안 됩니다. 더불어 실현되지 못한 “정보게재자의 입장을 균형 있게 반영하는 것” 뿐만 아니라 “자율규제로의 전환 시도”를 지금이라도 적극적으로 검토하여야 합니다.

4. 「언론중재법 개정안」 중 징벌적 배상제에 대한 의견

「언론중재법 개정안」 중 징벌적 배상제도의 도입은 그 요건이 비례 원칙에 반한 것으로 언론의 자기 검열을 불러와 보도를 위축시킬 수 있는 바, 위자료액 현실화로 접근함이 바람직합니다.

언론에 징벌적 배상제를 도입하면 이미 여러 국제기구¹⁰에서 문제를 제기한 것처럼 국정농단 사건에서와 같이 확실하게 입증하기는 어렵지만 합리적 의심이 존재하는 사안에 대한 초기 의혹 보도, 소송을 당한 후의 후속 및 추가 보도가 위축됩니다. 또한 2011년 유성기업으로부터 참세상과 같은 독립 매체가 무더기 민사소송을 당했던 사례를 살펴보면 독립언론사의 지향 자체가 위축되고 거대 언론사만 남아 다양한 목소리들이 축소될 수 있습니다. 시민의 알 권리도 침해된다는 점을 고려하면 이 제도의 도입으로 인한 이익보다 사회적 해악이 큼니다.

UN 표현의 자유 특별보고관 아이렌 칸(Irene Khan) 역시 「언론중재법 개정안」에 대해 “과도한 징벌적 손해배상은 언론의 자기 검열을 불러오고 공익적 사안에 대한 중요한 논의를 위축시킬 수 있음”을 지적하면서, 「언론중재법 개정안」은 “비례 원칙에 어긋나는 불균형한 내용으로 언론 보도에 대한 중대한 위협을 부담시켜 한국 정부가 준수할 의무가 있는 국제인권법인 UN의 <시민적 정치적 권리 규약 (ICCPR)> 제19조에 위배하여 언론, 표현의 자유를 과도하게 위축시킬 우려가 있음”을 직접적으로 표명한 바 있습니다.

위원회는 징벌적 배상제의 대안으로 2016년 10월 사법부에서 제시한 위자료 산정 기준에 대한 연구에서처럼 위자료 기준을 상향 조정¹¹하고, 피해자의 개별 사정을 고려해 사회적 약자들에 대한 가중 기준을 정립하는 것이 필요하다는 데 의견을 모았습니다.

이에 대해 악의적 허위 보도에 의한 실제 피해가 일반 손해배상으로 보전되기 어려우며, 자율 규제 시스템이 원활하게 운영되지 않는다면 타율 규제에 대한 요구가 정당화 될 수밖에 없고, 언론 신뢰 강화를 위해서라도 징벌적 손해배상제도 도입은 의미가 있다는 소수의견도 있었습니다.

5. 「언론중재법 개정안」 징벌적 배상제도의 고의·중과실 추정 또는 입증책임전환에 대한 의견

고의·중과실 추정, 입증책임 전환을 전제로 한 「언론중재법」상 징벌적 배상제는 언론의 보도를 위축시킬 수 있어 표현의 자유를 과도하게 침해하는 원인이 될 것입니다.

언론에 대한 고의·중과실 추정 규정과 입증책임 전환은 문서화할 수 있는 취재원만을 대상으로 취재할 수밖에 없도록 언론 보도를 위축시켜 미투 보도와 같은 익명 보도를 약화합니다. 고위 공직자 등의 공인이나 기업과 같은 정치적, 사회적 권력자들의 언론사에 대한 소송 남발·남용을 방지하는

10 이레네 칸 유엔 표현의 자유 특별보고관, 국경없는 기자회, 국제기자연맹

11 2016. 7. 민사법관 포럼, 2016. 8. 연구반 구성, 2016. 10. 사법발전을 위한 법관 세미나 「불법행위 유형별 적정한 위자료 산정방안」 <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsViewAction.work?pagenum=1&searchWord=&searchOption=&seqnum=25&gubun=713>

것도 쉽지 않습니다.

12
헌법재판소 2010.12.28. 2008
헌바157

헌법재판소는「전기통신기본법」 제47조 제1항 위헌소원(소위 ‘미네르바 판결’)에서 “표현이 어떤 내용에 해당한다는 이유만으로 표현의 자유의 보호 영역에서 애당초 배제된다고는 볼 수 없으며 ‘허위 사실의 표현’도 「헌법」 제21조가 규정하는 언론·출판의 자유의 보호 영역에는 해당”한다고 설명한 바 있습니다. 같은 판결의 보충 의견에서는 “허위 사실의 표현으로 인한 논쟁이 발생하는 경우, 문제 되는 사안에 관한 사회적 관심을 높이고 참여를 촉진할 수도 있으므로 반드시 공익을 해하거나 민주주의의 발전을 저해하는 것이라고 볼 수 없고”, “어떤 표현이나 정보의 가치 유무, 해악성 유무가 국가에 의하여 일차적으로 재단되어서는 아니 되며, 이는 시민사회의 자기 교정 기능과 사상과 의견의 경쟁 메커니즘에 맡겨져야 한다”고 허위 사실 표현의 역할과 의미를 설시한 바 있습니다. 즉 허위 사실 표현이라 할지라도 경우에 따라서는 논쟁을 촉진하고 민주주의 발전에 이바지할 수 있는 표현의 자유의 보호 영역에 해당할 수 있음에도, 고의·중과실 추정 조항은 언론이 보호되어야 할 표현의 자유까지도 스스로 쉽게 포기하게 할 가능성이 있습니다.¹²

이에 대해 법적 책임의 형평성과 언론사의 오류에 대한 예방적 효과를 고려할 때 ‘고의·중과실’ 규정을 명문화하되 고의·중과실이 추정되는 경우를 모호하게 열거하면 언론 행위를 위축시킬 수 있어, 전반적인 추정을 전제로 그 추정이 부인되는 경우를 열거할 것을 제안한 소수의견이 있었습니다.

6. 「언론중재법 개정안」 상 기사열람차단제도에 대한 의견

기사열람차단제도는 그 요건 자체가 불분명하여 표현의 자유를 과잉으로 침해할 가능성이 큽니다.

기사열람차단제도는 “사생활의 핵심 영역을 침해하는 경우” 또는 “그밖에 인격권을 계속적으로 침해하는 경우” 등 그 요건이 지나치게 포괄적이고 추상적이며 막연하여 남용의 우려가 큽니다. 기사열람차단제도는 기사 전체가 온라인상에서 영구적으로 사라진다는 점에서 과도한 유통 금지 조치에 해당할 수 있습니다. 나아가 포털을 기반으로 하는 인터넷뉴스서비스사업자의 경우 소송 가능성이 있는 정보에 대해서는 차단 요청을 쉽게 수용할 것이라는 점에서도 원 기사 제공자의 언론 자유가 침해될 위험이 높습니다.

다만 인터넷 보도로 인한 피해가 영구적이며, 법원을 통한 권리 구제 역시 접근이 쉽지 않아 거쳐

분 신청에 대한 국선번호인제도 지원 등을 포함한 피해자지원제도 도입이 필요하다는 데 의견을 모았습니다.

7. 「언론중재법 개정안」 상 정정보도제도에 대한 의견

정정보도의 형식을 일률적으로 기사 분량의 1/2로 정함은 기사의 성격, 내용, 형식에 따라 불합리할 수 있습니다. 다만 “피해자 의사가 충분히 보장될 수 있도록 눈에 잘 띄어야 한다”는 원칙을 정하고 구체적인 사정에 따라 유연하게 언론 피해자를 위한 실질 방안이 마련되어야 합니다.

정정보도는 지금보다 더 눈에 잘 띄고 분량이 많아야 하며 언론사들은 자사 신뢰성을 높이기 위해 서라도 정정보도 요청에 적극적으로 응해야 할 필요는 있습니다. 하지만 정정보도 형식을 일률적으로 기사 분량의 1/2로 정함은 언론사나 언론 피해자에게 불합리할 수 있습니다. 이에 “피해자 의사가 충분히 보장될 수 있도록 눈에 잘 띄어야 한다”는 원칙에 따라 필요한 방안을 마련하자는 것으로 의견을 모았습니다.

03/ 언론의 사회적 책임 강화를 위한 의견

민주주의 사회에서 제4부로 작동하는 언론¹³은 공익을 추구해야 합니다. 공익 추구를 전제로 언론의 영리 추구는 합당한 방법과 수준에서 용인됩니다. 지속적 공익 실현을 목적으로 하기에 안정적 영리 도모의 당위성을 인정받는 것입니다. 시민을 위해 권력을 감시하고 여론을 통합·조율하는 언론은 시민과 사회에 충실히 복무해야 합니다. 이것이 언론에 요구되는 사회적 책임입니다. 하지만 여러 사례와 지표에서 언론의 사회적 책임이 방기되는 모습을 확인할 수 있습니다. 참담한 언론 현실과 지표가 포털사이트, 소셜미디어 등 인터넷 환경 탓이라고 언론은 흔히 주장합니다. 뉴스의 절대적 유통 경로로 자리 잡은 인터넷 뉴스 플랫폼 때문에 ‘클릭을 유도 — 어뷰징¹⁴ — 하는 뉴스’를 생산할 수밖에 없다고 말합니다. 생존을 위한 어쩔 수 없는 선택이라고 하소연하면서도 자기반성은 찾아보기 힘듭니다. 많은 시민은 언론이 언론의 자유, 표현의 자유를 강력히 주장하지만 사회적 책임은 외면하고 있다고 비판합니다.

13
이 장에서 '언론'은 「언론중재법」 제2조 제1호에서 규정하고 있는 언론매체(방송, 신문, 잡지 등 정기 간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문)만을 의미하지는 않는다. 언론의 사회적 책임은 언론매체에만 적용되는 개념이 아니다. 언론 전반에 걸쳐 사회적 책임의 재고와 완수를 요구해야 한다. 따라서 여기에서 언론은 언론매체는 물론 언론사, 언론인, 언론산업 등 언론 전반을 통칭하는 용어다.

14
동일한 제목의 기사를 지속적으로 전송하거나, 내용과 다른 자극적인 제목의 기사를 포털 사이트에 게재해 의도적으로 클릭 수를 늘리는 언론행위

언론의 사회적 책임은 언론 자유의 적극적 실천 규범이어야 합니다.

헌법이 보장하는 언론·표현의 자유는 험난한 여정을 함께한 민주주의 역사의 산물입니다. 언론의 사회적 책임도 마찬가지입니다. 서구에서 언론 자유가 확대되면서 정치적 주의·주장과 이념을 지향하는 정론지가 등장했으나 독자층은 매우 제한됐습니다. 이후 자본주의 발전으로 경제 기반이 확충되고 도시인구가 늘어나면서 독자 확보를 위한 언론 간 경쟁이 치열해졌습니다. 이에 따라 소수 특권 계층 전유물이었던 신문은 노동자계급까지 독자층으로 흡수하게 됐고, 대규모 자본을 가진 몇몇 신문사의 독과점 시장이 형성되면서 신문 발행은 이윤 추구 수단이 되고 말았습니다. 언론 본래 기능과 역할·책무성보다는 이윤 추구가 목적이 됐고 저널리즘은 황폐해졌습니다.

우리 근대 언론 역사도 마찬가지입니다. 구한말 국민 계몽과 신문물 도입 등 사회변혁을 지향했던 개화기 언론은 이후 일제강점기, 미군정기를 겪으면서 외세의 대변지로 전락했습니다. 정부 수립 후 극히 짧은 정론지 시기를 가졌던 우리 언론은 군사독재 시절 권력과 유착하면서 언론기업 혹은 기업언론으로 몸집을 키웠습니다. 한편 유신체제 억압에도 언론인은 언론자유수호운동을 펼쳐 나갔습니다. 언론의 사회적 책임을 다하려는 몸부림이었고, 언론 자유를 실천하기 위한 투쟁이었습니다. 하지만 연이은 군사독재정권은 언론인 해직과 언론사 통폐합으로 언론을 통제했습니다. 다행히 1987년 민주화를 통해 언론기본법이 폐지되면서 통폐합으로 사라졌던 신문이 복간됐습니다. 다양한 매체가 새로 생겨나 미디어 전성시대가 열렸습니다. 그러나 21세기 들어 언론산업에 인타

넷이 결합하면서 언론 생태계는 본격적으로 트래픽 중심의 무한경쟁시대로 바뀌었고, 이는 언론의 사회적 책임 실현을 더욱 어렵게 했습니다. 오늘날 언론은 깊고 지속적인 불신과 냉소로 사회 혼란과 갈등을 부추기는 원흉으로 이해됩니다.

언론의 사회적 책임에서 강조하는 것은 남용으로 인해 발생하는 사회 해악과 폐단을 경계해야 한다는 점입니다. 언론은 다양한 여론을 반영하고 사회 가치를 합리적으로 제시하며 신뢰할 수 있는 정보를 모든 시민이 자유롭게 이용할 수 있도록 해야 합니다. 따라서 언론의 사회적 책임은 언론의 기능과 역할에 대한 규범이자 실천 원리입니다. 언론 자유는 의무가 수반되는 것이기에, 특권적 지위를 누리는 언론은 사회 공익 실현을 목적으로 하는 공적 기능을 수행할 책임이 있습니다. '자유로운 언론'이 아니라 '자유롭고 책임 있는 언론'이라는 관점이 필요합니다. 언론 영향력이 날로 커지고 새로운 생태계가 도입된 지금 언론의 역할과 책임은 시대적 요구를 반영하면서 끊임없이 보강되고 새롭게 만들어져야 합니다.

언론의 사회적 책임은 언론 본연의 기능이며 역할입니다

언론 자유는 민주주의 근간이 되는 핵심 가치 중 하나라는 점에서 본질이 훼손해서는 안 됩니다. 동시에 그 자유의 행사로 말미암아 초래되는 결과에 대해 사회적 책임을 요구받습니다. 언론 자유에 대한 적절한 감시와 견제가 동반되지 않으면 사회 해악을 부를 수 있습니다. 언론 자유를 폭넓게 보장하면서도 감시와 비판을 간과해서는 안 됩니다. 우리 언론은 자신에게 요구된 사회적 책임을 외면하고 넓은 관행에 안주하면서 영리 추구를 우선시하는 데 매몰돼 왔다는 평가를 받고 있습니다. 언론에 대한 시민의 불신과 혐오는 처참한 수준입니다. 언론 스스로 잘못과 흠결을 바로잡겠다는 주장은 그 실현 가능성에 강한 의심을 받습니다. 이에 사회적 책임의 실천을 강력히 요구하고 이를 효율적으로 이행하기 위해 자정 의지와 개선 노력 외에도 더욱 강력한 법 제도를 동원해야 한다는 주장이 계속 제기되고 있습니다.

하지만 언론에 사회적 책임을 요구하는 근본 취지와 목적이 언론을 더욱 언론답게 설 수 있도록 하는데 있다는 것을 간과해서는 안 됩니다. 언론이 언론 활동을 수행하는 과정에서 불가피하게 발생하는 과오까지 처벌하고 징벌하려는 시도는 책임 있는 언론 생태계를 조성하는 데 걸림돌이 될 수 있습니다. 다른 한편으로 언론이 사회적 책임을 둘러싼 각계각층의 요구를 언론 자유 침해나 언론을 옥죄려는 불순한 시도로 규정해 마냥 무시하고 외면한다면 언론을 바라보는 시민의 불만과 냉소는 더 커질 수밖에 없습니다. 경우에 따라서는 언론 스스로 자율적이고 주체적으로 교정할 기회를 잃어버릴 수도 있습니다. 이를 막기 위해 우리 언론은 다른 무엇보다 언론 본연의 기능과 역할에 주어진 책임을 다해야 합니다.

위원회는 언론의 사회적 책임 강화를 위해 아래 각오와 실천을 언론에 요구합니다

1) 언론은 본연의 기능과 역할에 충실하면서 사회적 책임을 무겁게 받아들여야 합니다.

언론은 기본적인 민주주의의 구성 요소로서 시민 주권 실현을 중요한 목적으로 두고 있습니다. 하지만 오늘날 영리 추구에 매몰돼 민주주의의 가치와 의미를 퇴색시키고 사회 혼란과 갈등을 부추긴다는 평가를 받습니다. 시민의 신뢰를 받지 못하고 불신과 냉소의 대상이 되고 있습니다. 이러한 부정적 평가를 외부 환경 탓으로만 돌려선 안 됩니다. 언론은 자신에게 가해지는 비판을 뼈아프게 새기면서 시대 눈높이에 맞는 존재로 거듭나도록 철저한 반성과 자정 노력을 다해야 합니다. 언론이 자신에게 요구되는 사회적 책임을 외면한 채 낡은 관행에 안주한다면 민주주의에 심각한 위협이 될 수 있을 것입니다.

2) 언론은 권력과 자본이 아닌 시민을 위해 복무해야 합니다.

언론은 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 노동, 환경 등 다양한 사회 영역에서 요구되는 공적 가치를 실현하기 위한 저널리즘을 제공해야 합니다. 이러한 역할과 책무를 잊은 채 사적 이익에 복무하고 특정 이익에 봉사한다면 언론 생태계는 큰 혼란에 빠지게 마련입니다. 헌법이 언론 자유와 권한을 보장하는 것은 언론이 시민을 위해 권력을 감시하고 견제하기 때문입니다. 언론이 시민 목소리를 대변하지 못하고 주어진 자유와 권한을 영리 추구만을 위해 무차별적으로 오남용한다면 시민의 언론에 대한 신뢰는 회복되기 어려울 것입니다.

3) 언론은 민주주의와 저널리즘 근간을 훼손하고 뒤흔드는 시도에 맞서야 합니다.

언론을 민주주의와 시민의 적으로 규정하고 언론에 대한 중요를 부추기는 시도가 있습니다. 이는 언론 신뢰를 근본부터 무너뜨려 민주주의를 약화하고 시민을 피해자로 만들 것입니다. 우리 사회에는 돈벌이를 목적으로 허위 정보를 유통하거나 정파에 매몰되어 극단적인 편향 보도를 일삼는 사이비 언론이 있습니다. 하지만 진실을 추구하고, 권력을 감시·견제하며, 사회적 약자를 보호하고, 사회통합을 위해 노력하는 참언론도 존재합니다. 이런 상황에서 언론 종사자를 싸잡아 ‘기레기(기자+쓰레기의합성어)’로 폄훼하고 일부 언론인과 언론의 잘못을 일반화하는 등 언론 전체를 타도의 대상으로 삼는 반언론적 태도는 경계해야 합니다. 이러한 태도는 언론의 신뢰성을 근본부터 무너뜨리고 궁극적으로는 민주주의를 약화하는 결과를 초래하며 그 피해는 결국 시민에게 돌아가기 때문입니다.

4) 언론은 시민 피해에 대한 구제 노력을 더욱 강화해야 합니다.

언론에 의하여 부당한 피해를 보는 시민이 생겨서는 안 됩니다. 특히 사회적 약자에게 피해가 없도록 철저히 주의해야 할 것입니다. 언론이 우월적 지위를 이용해 갈등, 혐오, 차별 등을 조장하는 데 일조한다면 스스로 언론 자유의 정신을 훼손하는 일이 될 것입니다. 언론은 오보가 확인된 경우 스스로 신속하게 기사에 대한 정정, 삭제, 사과 등의 조치를 하고, 피해 보상을 위해 적극적이고 능동적으로 나서야 합니다.

모든 언론과 언론인은 지금이 자율적이고 주체적으로 스스로를 교정할 수 있는 마지막 기회라는 절박한 마음으로 언론 쇄신의 길을 가야만 합니다.

위원회는 입법당국과 행정당국, 정치권력에 요구합니다.

언론의 사회적 책임은 언론의 의지와 노력만으로 실현될 수 없습니다. 미디어 환경은 나날이 급변하고 있으며 언론 영역도 확장되고 있습니다. 뉴스 생산과 유통에 관여하는 미디어, 플랫폼, 서비스 등은 그 수를 헤아리기 어렵습니다. 기술 자본이 언론산업에 적지 않은 영향을 미치고 있는 환경이나 상황을 반영하지 못하는 현실에서, 언론의 사회적 책임을 언론사와 언론인에게만 묻는 것은 나무에서 물고기를 구하는 것이나 마찬가지입니다. 언론 현실에 대한 높은 이해를 바탕으로 입법당국과 행정당국의 전문성이 확보될 때 언론 관련 법 제도와 정책의 현실성을 담보할 수 있습니다.

시민이 언론의 사회적 책임을 감시하고 적극적으로 참여할 수 있는 미디어 교육, 법제도와 정책의 마련도 필요합니다. 언론의 존재 이유는 바로 시민입니다. 무엇보다 언론을 자신의 의지대로 이용하려고 통제와 유착을 반복하는 정치권력의 통렬한 자기반성이 필요하다는 것을 강조합니다.

또한 시민이나 연구자가 플랫폼상 정보의 유통, 차단, 임시조치 및 자율규제 수준에 대하여 접근해 연구할 수 있도록 관련 데이터들을 투명하게 공개해야 합니다. 정보통신서비스 제공자의 플랫폼에서 유통되는 정보 및 정치광고에 대한 데이터를 연구자에게 제공하는 것을 보장하고 차단, 임시조치, 재게시 조치, 자율규제에 따라 수행된 조치 관련 정보를 주기적으로 공개할 필요가 있습니다. 이와 같은 투명성 강화는 자율규제가 외부의 지속적인 감시하에 건전하게 발전할 수 있는 조건 중 하나입니다.

언론 자유를 법 제도로 제약하는 일은 절제될 필요가 있으며 법률 개입을 최소화하려는 노력이 있어야 합니다. 언론 자유는 사회 진보를 가능하게 할 뿐만 아니라 민주화 정도를 가늠하는 매우 중요한 지표입니다. 언론 규제는 사소한 것일지라도 언론 활동마저 크게 위축시킬 수 있으므로 신중하게 접근해야 한다는 것이 역사가 주는 교훈입니다. 언론 자유와 표현의 자유는 민주적 시민 주권을 실현하기 위한 가장 중요한 수단이라는 점을 잊지 않아야 합니다.

사회적 책임에 대한 언론의 본령은 진실 추구입니다. 사회 구성원들이 건강하고 올바른 여론을 형성하는 데 필요한 것은 첫째도 둘째도 '진실'이기 때문입니다. 진실을 바탕으로 하지 않은 모든 논의는 아무런 의미가 없습니다. 언론은 때로는 게으르거나 의욕 결핍으로, 때로는 특정 정파나 이념 때문에, 부분적인 사실의 조각들만을 보도할 때가 자주 있습니다. 이는 궁극적으로 진실을 왜곡하는 결과를 초래하며 편향된 보도와 다름없다는 사실을 명심해야 합니다. 언론은 부분적인 사실의 조각들을 밝히는 것만으로 임무와 역할을 다했다고 자족해서는 안 되며 그 사실의 조각들을 맞춰 사안 전체의 실체적 진실이 무엇인지를 조명하기 위해 최선을 다해야 합니다.

언론은 언론 상호 간 자유롭게 감시와 비판을 할 수 있는 시스템과 환경을 만들어 가야 합니다. 언론이 특정 정파, 이념, 눈앞의 영리 따위에 매몰된 나머지 팩트체크에 소홀하거나 고의로 거짓 정보를 이용하는 등 저널리즘의 본령을 망각할 때 언론은 이러한 행태를 스스럼없이 감시하고 비판하고 지적함으로써 깨끗한 언론환경을 조성할 수 있도록 노력해야 합니다. 언론이 기득권 카르텔을 형성해 동종 사업자의 비리나 오류를 눈감아주거나 비호하는 것은 궁극적으로 언론 모두의 신뢰를 떨어뜨리며 언론 전체를 망치는 길입니다.

부록
②

언론피해 구제를 위한 '자율규제' 강화방안 모색

김민정 한국외국어대학교 교수(통합형 언론자율규제기구 연구반)

통합형 언론자율규제기구 설립안

연구위원회: 강형철(위원장), 김민정, 심석태, 심영섭, 정은정, 황용석

설립안의 내용 구성

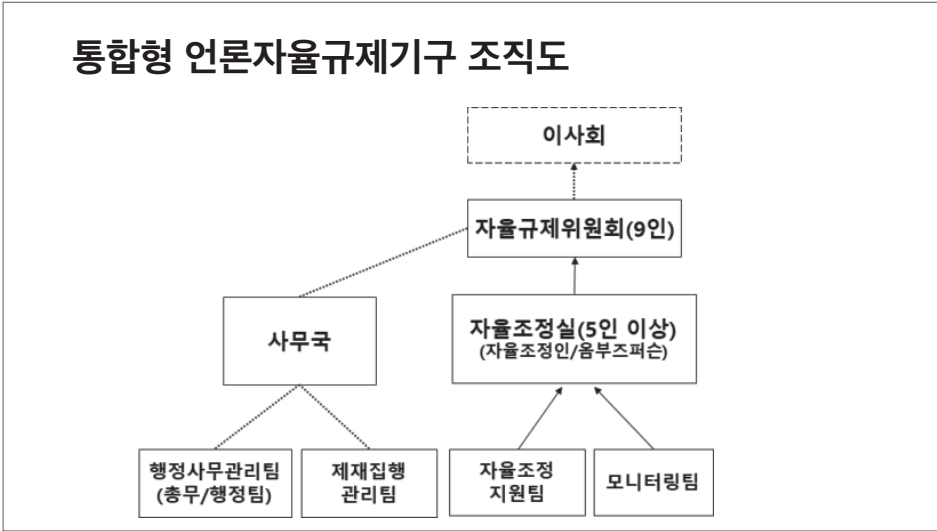
1. 통합형 언론자율규제기구의 필요성
2. 국내외 자율규제 현황
 - 1) 신문윤리위, 인터넷신문위, 광고자율심의기구, 웹툰자율규제위원회
 - 2) 스웨덴, 영국, 독일 사례
3. 통합형 언론자율규제기구 설립과 운영
4. 자율규제 실효성 확보 방안 및 향후 추진 관련 고려사항
5. 맺음말

통합형 언론자율규제기구 설립과 운영

설립, 기본구조

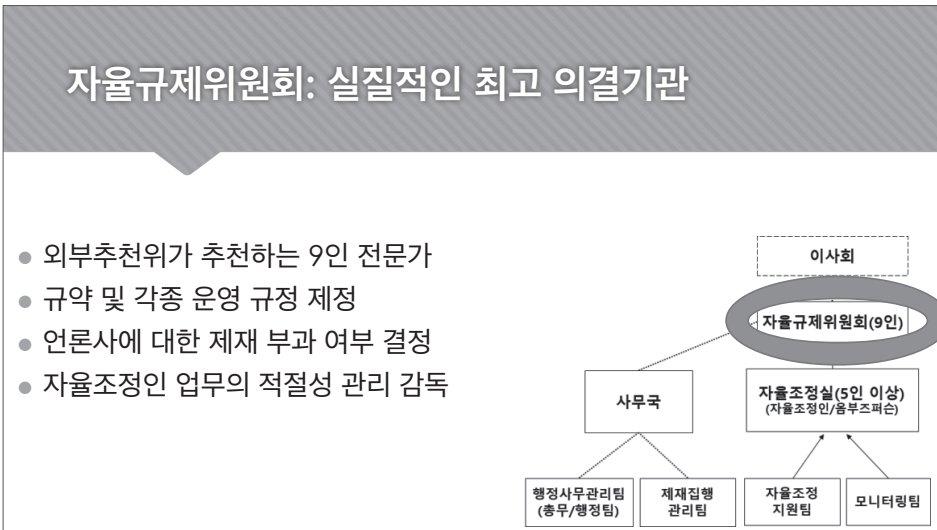
- 언론단체들이 비영리 사단법인으로 설립
- 언론중재법상 언론사는 서약사로 참여
 - 규약 준수 서약, 소정의 분담금 납부
- 이사회
 - 비상근 조직, 외부인사 포함, 조직구조와 예산만 관장
- 자율규제위원회 & 자율조정인 & 업무지원 조직

통합형 언론자율규제기구 조직도



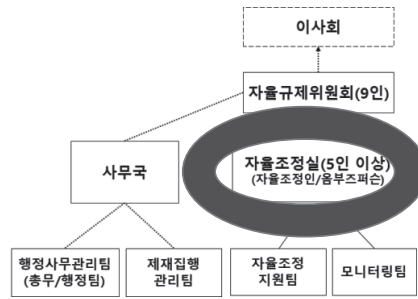
자율규제위원회: 실질적인 최고 의결기관

- 외부추천위가 추천하는 9인 전문가
- 규약 및 각종 운영 규정 제정
- 언론사에 대한 제재 부과 여부 결정
- 자율조정인 업무의 적절성 관리 감독



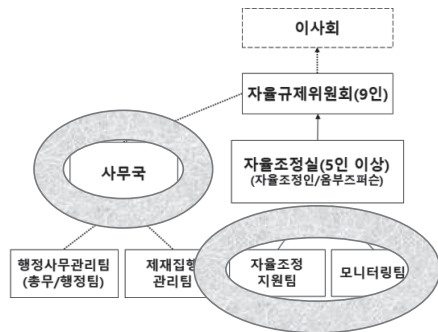
자율조정인(옴부즈퍼슨, ombudsperson)

- 자율규제위가 선임(전문성, 공모/추천)
- 언론보도의 문제점을 실질적으로 해결:
 - 1) 자체 모니터링 기반, 규약 위반행위에 대한 선제적 조치: 규약 위반 언론사에 시정 결정
 - 2) 이용자 신고에 따른 불만처리
 - ✓ 규약위반 신고에 기반, 언론사에 시정 결정
 - ✓ 피해구제 위한 분쟁처리

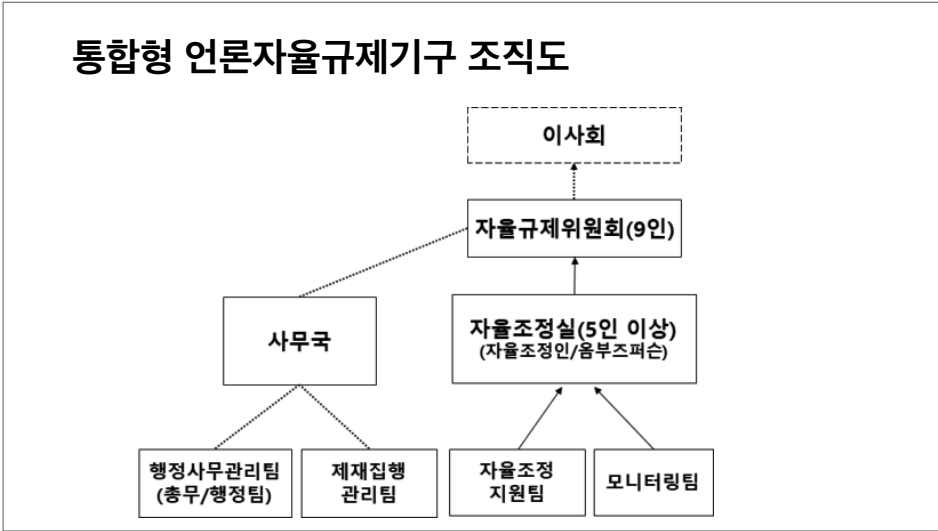


업무지원조직

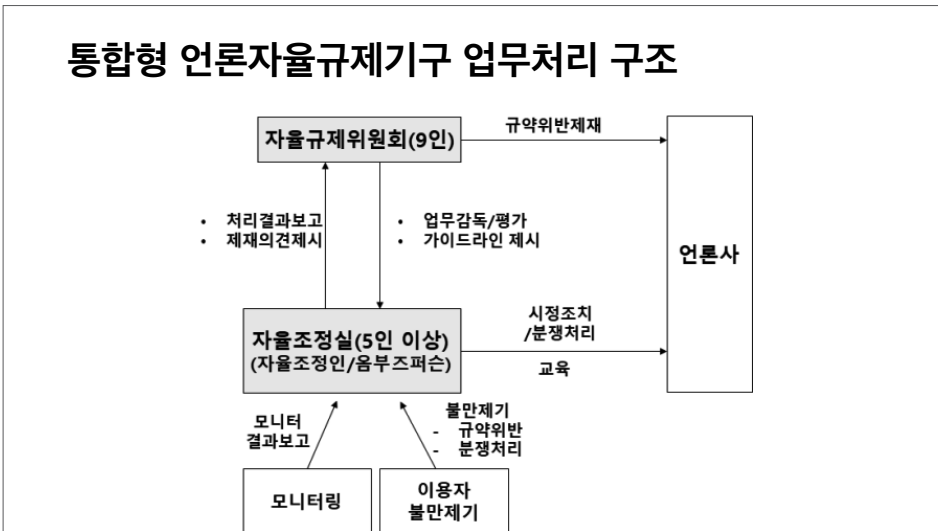
- 1) 사무국
 - ✓ 자율조정인의 사실 조사, 언론사 연락 등 실무 담당
- 2) 자율조정인 지원팀
 - ✓ 규약 위반 보도를 자율조정인에게 보고
- 3) 모니터링팀



통합형 언론자율규제기구 조직도



통합형 언론자율규제기구 업무처리 구조



재원

- 공적 역할을 감안해 언론진흥기금 등 공적 재원 투입
Cf. 신문윤리위, 인신위 각 연간 7억 5천만원/ 광고자율심의기구 연간 5억 원의 언론진흥기금 수령
- 참여 언론사 등의 분담금 납부로 재정 건전성 확보
- 중대한 규약 위반에는 제재금 부과. 규약 준수 언론사는 분담금 감면

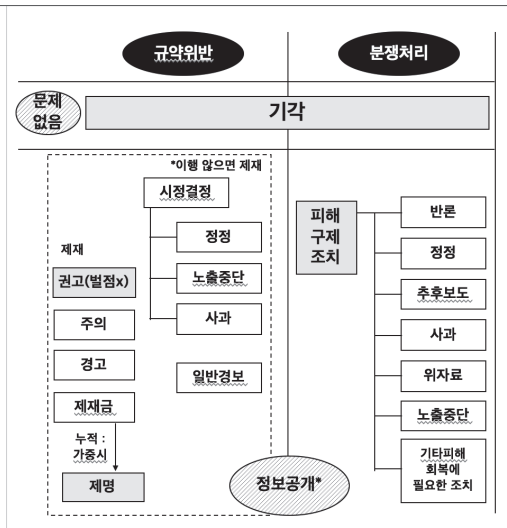
규약 위반 사항의 처리 & 분쟁처리

자율조정인

- 1) 피해구제조치(1주일, 1달)
- 2) 시정 결정
- 3) 제재 권고

자율규제위: 제재 결정

재심: 제재금 이상에만 허용





자율규제 실효성 확보 방안

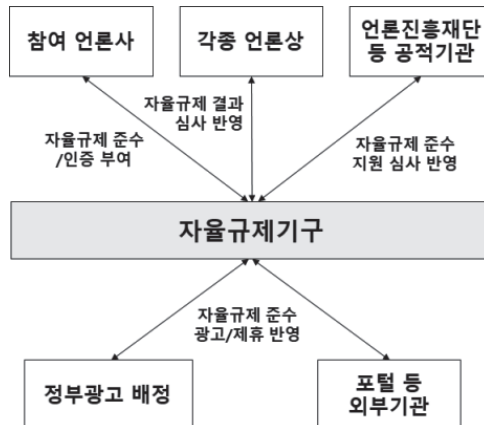
기구의 독립성 및 투명성

- 자율규제위원 구성과 자율조정인 선발 과정에서부터 독립성이 인정되는 전문가를 확보하는 것이 중요
- 기구에 접수된 사건에 대한 자료나 의사 결정은 인터넷 홈페이지를 통해서도 공개되고, 관련된 언론사의 조치를 통해서도 공개되어야

언론 내부 및 유관 기관 협력망 구축

- 자율규제 준수 인증 추진
- 각종 언론상과의 협력 체계 구축
- 각종 공적 기금 지원 관련 인센티브 체제 필요
- 정부광고 배정 관련 인센티브 부여
- 포털 등 외부 기업 및 기관과의 협력 체제 구축

통합형 언론자율규제기구 실효성 확보 방안



서약사의 의무 준수

- 자율조정인과의 소통 담당자 또는 부서 지정하는 등 적극적인 참여
- 분담금 납부
- 자율조정인의 자료 제출 요구 등 조사 협조 의무(자율조정인은 비밀유지 의무)
- 시정 조치 요구 시 신속한 조치 시행, 피해구제 조치 이행
- 소속 언론인에 대한 교육 등 필요한 조치 이행

자율규제 정착을 위한 제도 개선 방향

- 방송통신심의위원회의 중복 규제 개선
- 언론중재위원회와의 중복 개선
- 방송통신위원회의 방송 지원 업무와의 연계

맺음말

결코 쉽지 않은 일, 그러나 해야 할 일

- 어떠한 새로운 제도도 그간의 관행과 집단 문화를 바꾸기 쉽지 않다. 아무리 합리적이라고 생각하는 제도여도 축적된 관행과 익숙해진 이해의 실현이 그것을 무력화하기 십상이다. 현재의 제도는 이해관계의 최적화가 이루어진 상태이므로 그것을 바꾸려는 시도 자체가 실패로 돌아가는 경우가 일반적이다.
- 연구진이 새로운 자율규제모델을 제시한 것은 '결정적 분기점'(critical juncture)에서 변혁이 더 쉽고, 민주당의 언론중재법 개정 시도와 그에 따른 파열이 그 시점을 열어냈기 때문이라고 판단했기 때문이다. 그리고 국가 규제보다는 자율규제가 바람직하다는 굳건한 신념 때문이다.

언론개혁 과제 보고서 2022