

자유언론실천선언 50주년 기념 연속세미나③

제22대 국회에 바란다

언론장악 저지와 미디어 공공성 복원을 위한 입법과제

2024년 1월 30일(화) 14:00

참여연대 아름드리홀 (서울 종로구 통인동)



민주언론시민연합



자유언론실천선언 50주년 준비위원회

순서

사회 김수정 민주언론시민연합 정책위원장

발제	언론장악 저지와 미디어 공공성 복원을 위한 제22대 국회 입법과제 제안 이용성 민주언론시민연합 정책자문위원장	3p
토론	김현 전 방송통신위원회 부위원장	14p
	김준희 전국언론노동조합 방송통신심의위원회지부장	16p
	이호찬 전국언론노동조합 MBC본부장	26p
	김성순 민주사회를위한변호사모임 미디어언론위원장	28p
	유승현 한양대학교 언론정보대학원 겸임교수	30p
	김동원 전국언론노동조합 정책실장	32p
	손주화 전북민주언론시민연합 사무처장	36p

발제

언론장악 저지와 미디어 공공성 복원을 위한 제22대 국회 입법과제 제안

이용성 민주언론시민연합 정책자문위원장

0. 들어가며

○ 4월 10일 제22대 국회의원 선거가 있다. 다음 내용은 제22대 국회가 윤석열 정부 언론장악 저지와 미디어 공공성 복원을 위해 긴급히 추진해야 할 중점 입법 과제에 대한 제안이다. 제22대 국회를 위한 입법 과제 제안은 제21대 국회에 대한 반성에서 출발한다.

○ 제21대 국회는 지배구조 개선을 비롯한 공영방송 개혁을 위한 중점 입법 과제 등에서 성과를 내지 못했고, 윤석열 정부 언론장악·통제 시도에도 제대로 대응하지 못하고 있다. 상당한 성과였던 공영방송 지배구조 개선을 위한 방송3법 개정안은 윤석열 대통령의 거부권 행사로 좌절된 상황이다. 공영방송 KBS, MBC 장악 시도 또는 장악, 공영미디어 YTN과 TBS의 민영화 추진, 인터넷뉴스서비스사업자(포털 뉴스)에 대한 통제에도 뒤늦은 대응을 하는 데 그쳤다.

○ 윤석열 정부의 언론장악은 방송통신위원회와 방송통신심의위원회 장악에서 시작됐다. 그 방식은 감사원, 국민권익위원회, 검찰 등을 동원한 전방위적이었고 야당 추천 위원 임명 거부나 강압적 위원 해촉, 회의 개의의결 정족수를 활용한 비민주적 운영, 위법적이고 보복적인 방송심의 등 온갖 파괴적인 방식이 동원되고 있다. 그 결과는 방송통신위원회와 방송통신심의위원회의 존재 의미를 묻도록 만들고 있다.

○ 총선 이후 공영방송과 공영미디어가 민주적 여론형성에 도움이 되기에는 어려울 것이라는 우울한 전망을 할 수밖에 없다. 제22대 국회가 윤석열 정부 언론장악을 저지하고 미디어 공공성을 복원하는 중대한 역할을 해주길 기대하면서 여섯 가지 입법 제안을 하고자 한다.

1. 공영방송 장악 저지 지배구조 개선과

편성·제작·보도 자율성 강화를 위한 방송관계법 개정

■ 현황과 관점

○ 공영방송과 공영미디어는 우리 사회와 시민의 귀중한 공적 자산으로 미디어 환경 변화에도 여론 다양성과 민주적 여론형성을 위해 가장 핵심적인 미디어이다. 공영방송과 공영미디어는 우리 사회에서 여론, 문화, 다양성 등에서 일정한 생태계를 형성하는 데 중심적인 역할을 한다. 다양한 민영미디어와 대안미디어들이 등장했고 일정한 역할을 하고 하지만 아직 영향력이나 내·외부 통제 대항력 등을 고려하면 공영방송과 공영미디어의 사회적 존재 가치는 계속되고 있다.

○ 더불어민주당은 공영방송 지배구조 개선(이사회 구성 및 사장 선임 방식)을 위한 방송3법 개정안을 국회 본회의에서 통과시켰지만 윤석열 대통령의 거부권 행사로 좌절됐다.

더불어민주당 공영방송 지배구조 개선 위한 방송3법 개정안 주요 내용

- 공영방송의 공적 책임을 구현하기 위한 독립성, 정치적 중립성 및 합리적 운영을 보장하기 위하여 이사회를 각 분야의 전문가 및 사회 각 분야의 대표성을 반영해 확대하고 사장 선출 방식을 보다 민주적이고 투명하게 하려고 함
- 공영방송 이사의 수를 21명으로 증원하고 이사 추천 권한을 방송 및 미디어 관련 학회, 시청자 위원회 등 다양한 주체로 확대
 - 국회 교섭단체 의석 수 비율에 따라 추천하는 사람 5명
 - 방송통신위원회가 선정한 방송 및 미디어 관련 학회 추천하는 사람 6명(지역방송 관련 학회 2명 포함)
 - ※ EBS는 방송 및 미디어 관련 학회 추천하는 사람이 4명이고 대통령령으로 정하는 교육관련단체가 추천하는 사람 2명
 - 시청자위원회가 추천하는 사람 4명
 - 방송 직종 대표성을 고려한 단체에서 추천하는 사람 6명(방송기자연합회, 한국피디연합회, 한국방송기술인연합회 2명)
- 사장후보국민추천위원회(이하 국민위원회)를 설립하여 국민들이 사장 후보자를 추천하고 이사회는 특수다수제와 결선 투표 등의 절차를 거쳐 사장을 임명 제청할 수 있도록 함
 - 이사회가 사장후보자를 추천하기 위한 국민위원회를 두며 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100명 위원으로 구성
 - 국민위원회는 사장후보자를 3인 이하의 복수로 추천
 - 이사회는 국민위원회가 추천한 사장 후보자에 대해 재석 이사 3분의2 이상의 찬성으로 의결
 - 30일 이내 2회 이상 부결되면 결선 투표를 실시하되, 다수 득표자를 임명 제청

○ 제22대에서는 공영방송 지배구조 개선을 위한 방송3법 개정안을 강화하는 방향에서 입법이 추진되어야 한다. 이를 위해서 공영방송 지배구조 개선과 함께 방송편성·제작·보도 자율성 강화를 위한 내용이 추가되어야 한다.

○ 입법 방향은 더불어민주당 방송3법 개정안을 바탕으로 민언련의 공영방송 개혁 방향이 담겨 있고 고 이용마 기자의 뜻이 담긴 2018년 이재정 의원 방송법 개정안과 2023년 민언련이 마

련한 TBS 시민조례안의 관련 내용을 반영하여 제안한다.

이재정 의원 방송법 개정안(2018.4.5.)

- 지상파·중편·보도전문 방송은 보도·제작·편성 자율성을 보장하기 위해 편성위원회 의견을 들어 방송편성규약 제정·공표 준수
- 지상파·중편·보도전문 방송은 방송편성규약 제·개정 등 사항을 심의·의결하기 위해 편성위원회 (사업자와 종사자 대표 동수 구성) 설치
- 지상파·중편·보도전문 방송의 독립성 및 자율성 보장을 위하여 방송편성책임자, 방송보도책임자에 대한 임명동의제 규정을 제정하고 시행
- KBS 이사를 11명에서 9명으로 하되 공사와 공사 소속 구성원들, 방송 학계가 추천하는 사람이 전체 이사진의 3분의 1 이상이 되도록 함
- KBS 이사회는 사장 후보자를 추천하기 위하여 국민대표성을 고려하여 100명 이상 홀수 위원으로 사장추천위원회 구성
- 사장추천위원회에서 사장후보자 추천안을 이사회에 보고하면 별도 의결 절차 없이 승인된 것으로 봄

민언련 TBS 시민조례안(2023.3.31.)

- TBS의 방송편성·제작 자율성을 보장하기 위하여 재단을 대표하는 위원과 편성·보도·제작 부문 근로자를 대표하는 위원, 시청자위원으로 편성위원회 구성
- 대표이사 후보 추천시 시민평가단의 공개정책 설명회 평가 결과를 50% 이내로 확대 반영하여 의사결정에 시민평가단 평가 결과가 실질적인 영향력을 갖도록 함

○ 더불어민주당 방송3법안은 이재정 의원 방송법 개정안이 제시했던 정치적 후견주의 축소를 위해 3분의 1 이상 중간지대 이사를 배정하거나 시민참여를 위한 사장추천위원회 구성 등의 내용을 반영하고 있다. 더불어민주당 방송3법안에서는 국회 추천 이사 배정이 5명으로 전체 이사 21명에서 30%가 되지 않아 정치적 후견주의를 최소화하려는 취지가 반영되어 있다. 방송사 종사자의 이사 추천 의견도 방송 직종별 단체 추천 방식으로 해소됐다고 판단된다.

○ 더불어민주당 방송3법안에는 방송 취재·제작·편성 자율성 보장 제도와 임명동의제 등이 반영되어 있지 않다. 제21대 국회에도 방송 자율성 보장 제도와 임명동의제 등을 담은 법안이 발의됐지만(2021.2.3. 정필모 의원 방송법 개정안, 2021.3.1. 전해숙 의원 방송법 개정안 등), 공영방송 지배구조 개선안이 우선적으로 추진됐다.

○ 법제화되지 못한 임명동의제는 관철되기 어렵다. 최근 단체협약과 방송편성규약을 통해 합의되고 규정된 임명동의제가 사장의 인사권을 침해한다고 해서 불이행하려는 상황이 벌어지고 있다. 임명동의제는 보도·제작·편성 책임자들이 방송의 공정성 실현과 무관하지 않고 그것을 실현하기 위한 제도적 장치라는 점에서 방송법의 취지에 맞고 단체협약이나 방송편성규약에서 얼마든지 합의되고 효력을 발휘할 사항이다. 그럼에도 이를 더욱 강화하기 위해 법제화를 해야 할 것이다.

○ 수신료 분리 징수 강행으로 공영방송 재원도 비상인 상황이다. KBS는 박민 사장 취임 이후 예산 절감을 이유로 지역 '뉴스7' 방송 시간 축소 등 공적 서비스를 줄이기 시작했다. 공영방송

장악과 통제도 문제이지만 중장기적으로 볼 때 수신료 이외에 공영방송 재원을 확보하기 현실적으로 어려운 여건에서 수신료 정상화의 기본적인 구조를 마련해 둘 필요성이 있다. 수신료 감소를 근거로 회복하기 어려울 정도로 KBS 방송 제작 역량의 파괴와 공공성 있는 프로그램의 대폭 축소가 있을 것이 뻔하기 때문이다.

○ 방송법에서 공영방송의 정의를 마련하는 등 법적 정체성을 확정하거나 현 방송 관계법 체계를 넘어서 공공서비스미디어 체제나 시청각미디어서비스 체제를 마련하고자 하는 논의는 공영방송을 흔들기 위해 악용될 가능성이 있어 중장기적 과제로 남겨두고 추후에 마련될 논의기구에서 다뤄져야 할 것이다.

■ 입법 제안

○ 공영방송 편집·제작·보도 자율성 강화

- 종합편성 및 보도전문 방송사업자는 편성위원회를 사업자와 종사자 대표 동수로 구성하고 그들 간의 갈등 조정을 위해 시청자위원이나 시청자위원회에서 추천하는 사람을 포함하여 구성해야 한다. 편성위원회의 기능은 편성·제작의 자율성 침해 방지, 편성규약 제·개정, 보도·제작·편성 분야 책임자 추천, 시청자위원 추천 등으로 한다. 편성규약에 포함되는 사항에 공영방송과 민영방송을 분리하여 편성규약 구성요소를 법제화하는 방안도 검토할 수 있다.

방송통신위원회 정책의견(2018년 12월)

- 지상파 및 종편·보도채널에 사업자와 종사자 대표 동수로 편성위원회를 구성·운영하도록 의무화
 - 편성위원회 운영에 있어 갈등 사안에 대한 분쟁이 발생할 경우, 이를 중재할 기구로서 분쟁중재기구(편성위, 시청자위, 방송통신위원회가 구성) 설치 의무화
 - 편성위원회 기능은 ①편성·제작의 자율성 침해 방지 ②편성규약의 제·개정 ③보도·제작·편성 분야 간 부 임명 시 종사자 의견 반영 제도 마련 ④시청자위원 추천 등
- '정필모 의원 방송법 개정안 검토보고서', 과학기술정보방송통신위원회, 2021년 3월, 7페이지.

- 방송법 제4조에 방송사업자는 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 하며 종합편성·보도전문편성 방송사업자는 취재 및 제작 종사자 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하도록 되어 있다. 편성위원회도 주요 방송사업자가 대부분 설치하고 있다. 그러나 방송 편성의 자유 실현을 위해 실질적으로 제도들이 운영되는지 여부는 의문이다.

○ 보도·편성·제작 책임자에 대한 종사자 임명동의제 마련

- 종합편성 및 보도전문편성 방송사업자는 방송의 독립성과 자율성 보장을 위해 편성위원회에서 추천한 편성·제작·보도 책임자에 대한 임명동의제를 위한 규정을 제정·시행하도록 법제화해야 한다. 각 분야 책임자의 추천은 편성위원회에서 하되, 임명은 종사자의 동의를 얻도록 하는 방식이다. 사장 임명동의제도 시도된 바 있어(SBS는 2017년 사장을 포함한 보도·편성·시사교양 최고책임자에 대한 구성원 임명동의제를 노사가 합의했지만 2021년 사장 임명동의제 제외 합의) 공영방

송으로 제한하여 법제화(1.8. 개혁신당, 공영방송 사장 임명동의제 정책 발표)를 추진할 수 있겠다. 편성위원회의 구성이나 편성 등 각 부문 책임자 추천 등 위원회 심의 의결 사항 이행, 임명동의제 이행 등을 하지 않을 경우는 벌칙 조항을 두게 된다.

○ 공영방송수신료위원회 설치

- 국회에 수신료의 합리적 산정과 배분 기준 등을 마련하기 위해 공영방송수신료위원회를 설치하고 KBS가 이사회 의결을 거쳐 위원회에 수신료 증감안 등을 신청할 수 있도록 하는 수신료 결정 방식 변경을 추진할 수 있다(현재 방송법 제65조에 따라 수신료는 KBS 이사회가 심의의결하고 방송통신위원회를 거쳐 국회 승인을 얻어 확정).

- 수신료 산정의 합리성을 확보하고 정치적 중립성을 확보하기 위해 위원 구성은 면밀한 접근이 필요하다. 방송 전문성, 지역성, 사회 각 분야 대표성 등을 고려한 위원회 구성이 요구되며 수신료 통합징수를 위한 방송법 제67조 개정도 검토할 수 있다.

※ 전혜숙 의원 방송법 개정안(2021.5.17.)은 위원 21인을 방송 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표성 및 성별 등을 고려하여 각 광역의회 의장이 추천한 사람을 국회의장이 위촉하는 방식을 제안했다. 이에 대한 방송통신위원회의 수정의견은 방송통신위원회에 공영방송수신료위원회를 설치하고 대통령이 소속되거나 소속되었던 당당의 국회 교섭단체가 추천하는 4명/그 밖의 국회 교섭단체가 추천하는 사람 4명을 포함하여 방송통신위원회가 위촉하는 방식이었다.

II. 방송통신위원회 독립성 강화와 운영 민주화

■ 현황과 문제

○ 방송통신위원회를 규율하고 있는 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 '방통위법') 제1조에 따르면 이 법은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함을 목적으로 하고 있다.

○ 방송통신위원회의 위원 구성과 선임 과정, 회의 운영이 최근처럼 심각한 문제가 된 적은 없었다. 방송통신위원회는 공영방송 이사진 구성이나 사장 임명에 결정적인 영향을 미치고 있고 방송 공정성 심사에 대한 최종적 결정기관이기 때문에 방송의 자유와 공공성 실현에 있어 중대한 역할을 하고 있으니 심각한 문제가 아닐 수 없다.

○ 윤석열 정부의 방송통신위원회 장악 양상은 그 기구 성격 변화나 통합미디어 정책·규제 기구 개편 논의를 거론할 정도로 여유롭지 않다. 방송통신위원회가 공영방송 장악의 핵심 수단으로 전략했다고 비판받는 현실에서 위원 구성이나 위원회 운영방식을 민주적이고 정상적으로 개편하는

일이 긴급하다.

■ 입법 제안

○ 방송통신위원회 위원 구성의 정파적인 한계를 넘어서기 위해서는 위원 정원을 현재 5인에서 증원하고 중간지대를 형성할 수 있는 추천방식을 마련할 필요성이 있다. 방송 관련 학회나 한국기자협회 등 언론현업단체의 위원 추천을 고려할 수 있다.

- 현재 야당 추천 위원(2인)을 대통령이 장기간 임명하지 않는 문제를 해결하기 위해서는 야당 추천 위원의 경우에는 추천되면 반드시 임명하도록 하거나 위원 결원이 발생하면 일정 기간 내(현행 '지체없이') 보궐위원을 임명하도록 방통위법 제7조의 개정이 필요하겠다.

※ 이 내용을 담은 허숙정 의원의 방통위법 개정안(2023.12.7.)이 발의됐지만 법 개정이 된다고 해도 의미가 있을지 모른다. 방통위법 시행령 제7조 제2항에 방송통신심의위원회 위원은 결원이 발생하면 30일 이내로 총원하도록 되어 있다. 그러나 지켜지지 않고 있다. 방송통신위원회 위원에 대해서는 시행령이 아니라 법에 규정하는 것이지만 과연 지켜질지 의문이다.

- 현행 방송통신위원 결격 사유를 강화할 필요가 있다. 대통령선거에서 후보자를 위해 자문이나 고문의 역할을 한 사람, 인수위원회 전문위원이거나 자문이나 고문 등의 역할을 한 사람, 방송통신 관련 업무에 종사한 정무직 공무원, 대통령 비서실 소속 공무원이나 대통령의 국정수행을 위하여 보좌 또는 자문의 역할을 한 사람 등은 그만둔 지 3년이 지나지 않으면 위원이 될 수 없도록 해야 한다(2023.7.12. 조승래 의원 방통위법 개정안, 2023.8.17. 민형배 의원 방통위법 개정안 등). 규제 범위를 넘어서는 상상 그 이상의 방송장악을 위한 공세를 펼치는 정권이라서 촘촘한 규제로 대응할 수밖에 없다.

○ 방송통신위원회 여당 추천 위원의 위법적 회의 운영을 막기 위해서는 개의 및 의결 정족수(재석 위원 2인 이상에서 3인 이상의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록)를 변경해야 한다.

III. 방송통신심의위원회 독립성 강화와 공정성 심의 개편

■ 현황과 문제

○ 방송통신심의위원회는 위원 구성부터 정치적 후견주의를 철저히 차단하지 않으면 사실상 존재가치를 보장할 수 없는 기구가 됐다. 방송통신심의위원회 직원들의 희생으로 위원회의 존재 근거가 확인될 뿐인 상황이다.

○ 지금 방송통신심의위원회는 정파성이 과잉되어 있고 이미 방송을 멈춘 시사프로그램에 대한 사후 보복성 심의, 청부 심의까지 넘쳐나고 있다.

○ 방송통신심의위원회의 정치적이고 편파적인 심의는 뉴스토포 인터뷰를 인용보도했다는 이유로 MBC, KBS, YTN, JTBC 등 5개 방송프로그램에 과징금 모두 8천만 원, 대장동 수사기록의 중요 사실관계를 누락했다는 이유로 JTBC 프로그램에 과징금 2천만 원을 의결한 2023년 11월 13일. 절정이었다.

○ 국회 추천 방송통신심의위원들이 장기간 임명되지 않고 불합리한 이유로 야당 추천 위원이 연속 해촉되고 위법적 행위와 연루됐다고 비판받고 있는 위원장은 자리를 지키고 있는 촌극 속에서 여야 위원 구성은 6:1의 기형적인 구조가 됐다.

○ 방송의 공공성을 근거로 해서 방송심의를 용인했지만 공정성 심의는 그 개념이 불명확하고 심의기준도 추상적이고 모호하기 때문에 논란이 되어 왔다. 명확한 기준이 없이 객관적 심사가 어려운 권한을 국가기관의 성격을 가진 기관에 부여하여 자의적 심사와 정치적 탄압의 도구로 남용될 수 있는 길을 열었다(권형돈, [방송심의를 있어서 공정성·객관성 규제체계의 재정립], 한국법제연구원, 2023, 16~17페이지).

○ 민언련은 방송통신심의위원회가 방송 공정성 심의는 폐지하고 성표현·폭력·혐오차별 등에 대한 국민참여 심의제도를 도입할 것을 대신 미디어정책 등으로 제안해왔다.

■ 입법 제안

○ 방송통신심의위원회 위원 구성은 현재와 같은 여6:야3(대통령 추천 3인, 국회의장 추천 3인, 국회 상임위 추천 3인)의 정파적 구도를 해체해야 한다. 다양한 구성방식이 있겠지만 적어도 민언련이 그간 제안해 온 ‘여3:야3:여야 공동 추천 3’이 현실적이다.

○ 현재 방송통신심의위원회 위원으로만 구성되는 소위원회를 해체하고 1차적인 심의 과정을 전문가들이 참여하는 소위원회 체계로 개편해야 한다. 전문가들로 구성된 소위원회의 심의 결과를 존중하여 반영하도록 하고 방송통신심의위원들이 심의안을 변경할 경우엔 합당한 의견을 밝히도록 해야 한다. 물론 이렇게 소위원회를 구성해도 기본적으로 방송통신심의위원회 위원 구성이 안고 있는 정파적 갈등 구조가 그대로 이전될 가능성이 있다는 점은 여전히 문제라고 하겠다.

○ 보복적이고 청부적인 심의가 난무하여 사실상 존재가치가 사라진 정치적 공정성 심의는 폐지하거나 권고 정도의 제재만 할 수 있도록 개편해야 한다.

○ 방송통신위원회는 방송통신 심의를 성표현·폭력·혐오차별 등 콘텐츠 심의에 집중하고 위원회가 2014년부터 검토해온 ‘시청자배심원제’ 도입을 추진해야 할 것이다.

IV. 포털뉴스의 사회적 책무 강화를 위한 법 개정

■ 현황과 문제

○ 2022년 5월 대통령직인수위원회에서 제휴평가위원회 위원 자격 기준의 법적 규정 등 법제화 방향을 제시했고 ‘알고리즘 투명성위원회’란 법정기구로 포털 뉴스의 알고리즘을 투명하게 검증·공개하겠다는 내용이 국정과제에 담기기도 했다. 제휴평가위원회 법정기구화 등을 논의하는 방송통신위원회 내 ‘포털뉴스 신뢰성·투명성 제고를 위한 협의체’가 운영되기도 했다. 또한 국민의힘에서 인터넷뉴스진흥위원회를 두어 기사배열 기준을 심의하고 개선이 필요한 경우 의견제시 또는 시정권고를 하거나 인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항 이행 여부 조사, 기사 제공 등으로 인한 손익현황 자료 제출 요청이 가능하도록 하는 법안이 발의됐다(2023.4.3. 김승수 의원 신문법 개정안, 2023.5.12. 윤두현 의원 신문법 개정안).

○ 2023년 방송통신위원회와 문화체육관광부가 가짜뉴스에 대한 포털 책임성 강화, 자율규제 추진, 인터넷 언론에 대한 규제 필요성 및 심의 강화 방안을 제시했다. 5월 23일 뉴스제휴평가위원회 잠정 중단됐고 8월 25일 네이버 팩트체크 서비스와 SNU 팩트체크센터 지원이 중단됐다. 9월 방송통신위원회가 네이버 뉴스 서비스 조사계획을 발표(「전기통신사업법」 금지행위 위반 사실 조사)했다.

○ 2023년 11월 22일 카카오 다음 뉴스 검색 기본값 변경(검색 제휴 언론사 배제)은 심각한 우려를 낳았다. 지금까지 포털뉴스가 뉴스의 다양성 제고에 일정한 사회적 역할을 해왔다는 사회적 인식이 무너진 것이다. 사전 협의나 통보 없이 카카오 다음이 뉴스 검색 기본값을 검색 제휴 매체가 아니라 콘텐츠 제휴사로 한정하는 것은 포털뉴스의 여론시장 지배력으로 보아 심각한 결과를 낳을 수밖에 없었다. 지역언론과 인터넷언론은 상당한 타격을 봤다. 총선을 앞두고 정치적 해석도 가능한 상황이다.

○ 뉴스제휴평가위원회는 일부 긍정적인 효과도 있겠지만 법적 근거도 없이 행사되는 엄청난 권력, 위원 구성과 위원회 운영, 심사 기준 등에서 보여주는 투명성과 공정성의 문제 등은 심각하다.

○ 2024년 1월 18일, 투명성과 공정성 제고, 뉴스제휴평가위원회 2.0 및 가짜뉴스 대응 등을 위한 계획안 마련을 위해 ‘네이버 뉴스혁신포럼’이 출범했다. 경험상 ‘네이버 뉴스제휴평가위원회’의 투명성·공정성, 뉴스생태계나 여론다양성에 기여할 방안 마련과 실천을 기대하긴 어렵다.

○ 최근 포털 뉴스 관련 논의는 포털 사업자의 독점 권한 확대, 이용자의 알권리 보장과 뉴스 접근권과 선택권 제한, 표현의 자유 침해, 뉴스 공론장 왜곡, 언론사 차별과 불공정성 등 문제가

더욱 심화되고 있다.

■ 입법 제안

○ 제휴평가위원회는 심각한 문제를 안고 있지만 일단 투명성과 공정성을 제고하는 방안을 정책적으로 제시하는 것이 필요하다. 투명성과 공정성 제고를 위한 법 개정 작업을 할 수 있겠지만 그것이 포털뉴스 통제, 더 나아가 언론통제로 이어질 수 있는 부분이 있어 입법화가 필요할지는 깊은 논의가 필요하다.

○ 포털뉴스는 법률적으로 인터넷뉴스서비스사업자로 신문법에서 규율되고 있고 신문법 제10조(인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항)에는 사회적 합의나 사적 계약으로 보장되던 것을 법률로 명시했다고 볼 수 있다. 신문법 시행령 제8조(인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항)에는 인터넷뉴스서비스사업자는 기사 배열 기본방침을 구체적으로 밝히도록 되어 있다. 인터넷신문사업자도 신문사업자와 인터넷신문사업자와 마찬가지로 임의조항이지만 신문법 제6조에 따라 독자(이용자) 권익을 보호하기 위한 독자위원회(이용자위원회)를 둘 수 있도록 되어 있다.

○ 기존 신문법 체계 내에서도 포털뉴스, 즉 인터넷서비스사업자의 사회적 책무를 강화할 수 있는 방안이 존재하고 있는 것이다. 입법방향은 신문법 제10조 인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항에 사회적 책무에 관련된 내용을 추가적으로 담아내는 정도가 적절할 것으로 판단된다. 신문법 제10조와 신문법 시행령 제8조에 따라 일반 신문의 편집 기본방침이 아니라 기사배열방침, 즉 기사배열 알고리즘과 기사추천 알고리즘 요소를 신문법에 따라 투명하게 공개하도록 하면 될 것이다.

○ 구체적으로 신문법 제10조 인터넷뉴스서비스 사업자의 준수사항에 뉴스포털과 언론사의 동등한 관계 설정이나 지역언론 등 중소미디어에 대한 고려 규정 등이 추가되어야 할 것이다.

V. 윤석열 정권 언론장악 진상규명을 위한 특별법 제정

■ 현황과 문제

○ 방송통신위원회, 방송통신심의위원회, 감사원, 검찰, 국민권익위원회 등을 수단으로 하는 공영방송 등에 대한 위법적 언론장악과 통제, 언론자유 침해는 반드시 진상규명되어야 할 것이다.

○ 2023.11.18. 「윤석열 정부의 장악 통제 진상규명을 위한 국정조사 요구서」가 발의되는 등 진상규명의 필요성이 국회에서도 제기되고 있다.

■ 입법 제안

○ 국회 내에 언론장악 진상규명을 위한 기구(위원회) 설치와 위원 구성, 운영 기간, 진상규명 절차와 조치 등을 규정한 특별법 제정이 필요하다.

○ 진상규명 범위는 위법적 인사조치, 수신료 분리징수 관련 위법적 추진, 공영방송 및 공영미디어 내에서 벌어진 방송의 자유, 편성 자율성 침해, 단체협약 위반 등 장악기도, 언론 취재·보도의 자유 침해, 각 기관의 방송통신위원회, 방송문화진흥회, 공영방송, 방송통신심의위원회 등에 대한 부당한 감사 등 조치, 방송통신심의위원회의 위법적인 인터넷언론 심의와 청부민원 등이다.

VI. 통합적 미디어개혁 정책을 위한 '미디어개혁위원회' 설치

■ 현안과 문제

○ 미디어 공공성 재건을 위해서는 미디어 생태계 규제·진흥·지원 체제의 종합적 검토가 긴급하므로 통합적 정책과 법제화 방안을 설계하기 위한 '미디어개혁위원회'를 설치·운영할 필요가 있다.

○ 미디어환경 변화 속에서 미디어 공공성을 제고하기 위한 새로운 정책 방향과 미비한 법제 개선 요구가 강력하게 제기하고 있고 미디어법 제·개정을 위한 논의가 산발적으로 진행 중이고 실질적인 공론화가 이뤄지지 않고 있다.

○ 건강한 미디어 생태계 구축과 상생을 위해 미디어 사업자와 종사자, 시민사회, 전문가, 관련 부처, 국회가 참여하는 논의의 장을 만들고 투명한 공론화 과정을 거치는 일이 필수적이다.

■ 입법 제안

○ 제22대 국회에 (가칭) '미디어개혁위원회'를 설치하여 미디어 공공성 구현 및 건강한 생태계 구축을 위한 법 제도의 전면적 개편 논의를 시작해야 한다.

○ (가칭)'미디어개혁위원회'에서 종합적인 토론 및 조정을 거쳐 미디어개혁 정책과 법 제도를 개편할 수 있도록 기반을 마련하고 이를 입법화할 수 있는 절차도 준비되어야 한다.

- 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 등이다.

토론

-

김현 전 방송통신위원회 부위원장

-

토론

방송통신심의위원회 개혁 입법을 위한 고려사항

김준희 전국언론노동조합 방송통신심의위원회지부장

※ 방심위 직원들을 대표한 의견이 아닌, 토론자 개인 의견임을 참고하시기 바랍니다.

1. 민간독립기구 / 행정기관 : 방심위의 정체는?

2008년 제정된 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」의 의안 원문에는 “대통령 소속의 합의제 행정기관으로서 방송통신위원회를 설치하고 … 방송·통신의 내용심의 기능은 위원회로부터 분리하여 민간 독립기구로 설치할 필요성이 제기됨.”이라고 적혀 있다. 2020년 <미디어개혁시민네트워크 보고서>는 방심위에 대해 “방송의 독립성을 보장한다는 명분으로 민간 독립기구라는 외피를 둘렀으나, 실제로 자율성과 독립성 보장을 위한 제도적 장치는 부족했다”라고 평가한 바 있다. 방심위 출범 후 16년이 지난 지금, ‘민간 독립기구’라는 위상에 대한 사법부의 평가마저 오락가락하는 상황에서 향후 방심위의 위상을 입법적으로 명확히 할 필요성이 제기된다.

1-1. 방심위의 운명은 방통위 위상 변경에 따른 종속변수?

2018년 국회 개헌특위 보고서에서 방통위를 ‘언론통신위원회’라는 이름의 독립된 헌법기관으로 설치하는 방안이 제시된 바 있다. 동 보고서에서는 꼭 헌법상 독립기구가 아니더라도 (현재의 국가인권위원회와 같이, 대통령 소속이 아닌) ‘법률상 독립기구’ 지위도 함께 제안되었다. 방통위의 소속을 현행 대통령 소속으로 유지할지, 무소속 독립기구로 할지, 또는 독립제 미디어부를 신설해 행정부 소속으로 편입할지에 대한 논의와 병행해서 방심위의 개편 방향이 결정될 가능성이 높다.

노무현 전 대통령은 2007년 초 국무회의에서 “다음 정부가 누가 되는가에 관계없이 (방통위는)

정부에 속해야 한다. … 현재도 완벽한 독립기구도 존재하지 않고, 국민들로부터 권능을 부여받은 기관이 책임을 지는 것이 필요하다. … 정책 기능은 원래가 정부의 것이다.”라고 말했다. 2012년 총선과 대선을 앞두고 두 거대정당은 방통위를 독립제화 하는 방안에 대체로 동의했다고 기억되며, 2017년 대선 시기에도 비슷한 논의가 있었다. 만약 16년 간 방통위의 합의제 모델이 실패했다고 평가한다면, 그리고 향후에도 야당추천 방통위원의 역할에 회의적이라면, 오히려 정책의 책임성을 강화하기 위해 주요 정책권한을 독립제 기구로 넘기고 반드시 합의제 기구에서 처리해야 할 재허가재승인 및 내용심의를 포함한 방송평가, 공영방송 인사 관련 권한을 묶어 위원회 형태로 재편하는 방안도 고려할 만하다고 생각한다.

방통위를 헌법기구로 만들어 독립성을 강화하면서, 방심위를 방통위에 흡수통합하는 방안도 고려될 가능성이 있다. 2017년 여러 토론회에서 제기된 개편안 중 방통위로의 흡수통합안이 유력하게 논의되었다. 하지만 내용 심의 기능은 늘 행정권 밖에 존재해왔었다. 정부가 가졌던 ‘정책 기능’을 일시적으로 국민에게 돌려줬다가(2000년~2007년), 다시 대통령이 회수했다가(2008년~현재), 또다시 ‘대통령 소속 밖’으로 또는 ‘국무총리 감독 아래 행정부 소속’으로 오락가락 표류하는 방통위 소속과 위상 논의에만 휩쓸려 심의기능 고유의 독립성 이슈가 충분한 검토 없이 함께 표류하지 않아야 할 것이다.

1-2. 심의 결정의 권한과 효력 : 민간기구에 행정처분 권한을 부여할 것인가?

방통위 설치법의 제정 취지 상 방심위는 ‘민간 독립기구’이므로 독자적으로 행정처분 권한을 행사할 수 없고, 방통위에 제재조치를 요청하면 방통위는 이에 기속되어 제재조치를 명하도록 입법되었다. 과거 정보통신부는 정보통신윤리위원회의 심의결정에 기속되지 않았으며, 舊방송위원회 역시 산하 분과별 심의위원회 건의에 기속되지 않았던 것과 차이가 있다. 방통위 소속 산하기구가 아닌 ‘독립기구’로서 심의 결정의 자율성과 독립성을 보장하기 위해 심의 결정의 기속력을 부여한 취지는 바람직하다고 판단되지만, 사법부에서 심의결정의 기속력을 ‘사실상의 행정처분 권한’으로 보아 방심위를 행정기관으로 판단하는 주요 근거가 되기도 했다.

법원의 판단에도 불구하고, 민간기구에 행정처분을 포함한 심의 결정 권한을 독자적으로 부여하는 것이 가능할지 검토가 필요하다. 독자적인 결정이 불가능하다면 결국 민간 심의기구는 결정 권한 없는 ‘자문기구’로서 역할이 제한되게 마련이다. 방심위의 결정이 자문에 불과해질 경우, 방송통신 내용에 대한 최종 규제권한이 중앙행정기관에 있다면 표현의 자유에 대한 정부의 직접적 통제에 해당하게 되어 ‘검열’ 논란에 대한 부담은 더욱 가중될 수밖에 없을 것이다.

1-3. 직원의 신분 : 민간인과 공무원, 당사자들에게는 핵심적 문제

미디어 규제체제 논의 과정에서 직원의 신분이 공무원인지 민간인인지가 중요한 이슈가 아닐 수도 있지만, 2006년 용추위 논의 시작부터 2008년 방통위 출범까지 舊방송위 직원들의 공무원 신분전환 이슈는 어떤 면에서는 가장 핫한 이슈였고, 또 어떤 면에서는 정작 중요한 결정을 방해하는 이슈이기도 했다. 공무원 신분 전환에 대한 급여삭감과 연금 문제, 직급 부여와 관련한 우려나 출신 간 경쟁 등 현실적 문제들은 실제로 방통위 내에서 현실화한 문제였고 앞으로 방심위 조직개편 과정에서 반복될 가능성이 높은 문제이기도 하다.

사실 심의기구 직원 신분이 민간인이라고 하여 정부의 통제에서 썩 독립적이었다고 볼 수 없고, 판사검사도 다 공무원인데 준사법적 내용심의 기능을 민간인이 수행해야만 한다고 주장할 근거는 부족하지만, 어쨌든 1963년 최초로 방송윤리위원회가 설립된 이래, 그리고 1995년 정보통신윤리위원회가 설립된 이래, 방송과 통신 내용 심의 업무를 공무원들이 수행한 적은 없었다. 최근 가짜뉴스 심의센터 등에 대한 방심위 내 직원들의 저항은 민간인 신분이었기 때문에 가능했다고 생각한다.

2. 위원 위촉 등 방심위의 거버넌스 관련 고려사항

2-1. 정치권의 일방적 추천권한 배제 : 추천권자로부터 자유로운 다양한 위원 구성

방심위 10년 간 가장 많은 비판을 받은 정치심의, 편파심의 문제는 사람의 문제이면서 구조적 문제이기도 하다. 방심위가 6대3 위원회, 재판기 위원회라는 오명을 얻게 된 까닭은 정치권 추천의 편파적 구성에 기인하는 것이 명백하다. 6대3으로 기울어진 편파성을 5대4나 7대6으로 완화한다면 심의가 공정해질 수 있을까? 제3자의 시각에서는 그래도 좀 나은 거라는 막연한 기대를 품을 수 있겠지만, 실제로 추천권을 행사하는 정치권의 입장에서는 판세가 아슬아슬할수록 더욱 전투적인 선수를 투입하려는 유혹에서 벗어나기 어려울 공산이 크다. 방심위가 정치권의 이해관계를 대변하는 정쟁의 장으로 변질될 가능성을 원천적으로 차단하기 위해서는 정치권의 일방적 추천권 행사를 배제하는 방법밖에는 없다.

국민의 대표기관인 국회의 관여를 완전히 배제해야 한다는 주장이 아니다. 현행법에서 규정한 추천권은 국회의장이 교섭단체 대표의원과 협의해 추천한 3인, 소관 상임위원회에서 추천한 3인을 포함해 대통령이 9인을 위촉하게 되어 있을 뿐, 정당별 추천 몫은 어디에도 근거가 없다. 여야가 협의하지 않고 각자의 몫으로 여겨온 관행만이 있을 뿐이다. 정당의 권한이 아닌 국회의장 또는 상임위원회의 권한을 제대로 행사하기 위해서는 여야 정당이 합의하여 추천한 복수의 후보 중에서 위촉권자가 인사권을 행사하게 하거나, 추천 과정에서 비토권을 행사하게 하는 등의 방안이 고려될 필요가 있다. 상임위원 2/3 이상의 동의 요건을 명시하는 등 해외 사례를 참고할 수도 있을

것이다.

3권 분립의 정신을 반영해 입법부 외에 사법부의 추천 몫을 배정하거나, 학계와 시민단체 또는 현업인 단체에서 추천된 인물들에 대해서도 일정한 배분이 고려될 필요도 있다. 국회에서 통과되었으나 대통령의 거부권으로 무산된 공영방송지배구조 개선법의 방식이 방심위원 위촉에도 동일하게 적용될 필요가 있다고 생각한다. 중요한 것은 심의위원 구성이 보다 다양해져야 한다는 것이고, 추천권자의 눈치를 보지 않는 위촉절차가 필요하다는 것이다. 최소한 현행과 같이 정파적으로 몫을 배분해 정당에게 일방적이고 직접적인 인사권을 행사할 수 있도록 해서는 안 될 것이다.

2-2. 위원 수 : 획기적 증원과 다수 심의부 운영

연간 천여 건의 방송은 그렇다 치고, 수십만 건의 통신심의를 9인의 심의위원이 전담해 처리한다는 것은 물리적으로 불가능한 일이다. 이는 9인을 13인이나 15인으로 늘린다 해도 마찬가지다. 획기적으로 심의위원 수를 늘려 안건을 분담하지 않는 이상, 방심위원 몇 명이 모든 결정 권한을 독점적으로 행사하는 현행 구조는 안건을 심도 있게 검토할 수 없다는 비판에서 자유로울 수 없다.

언론중재위원회(90명), 중앙노동위원회(168명)¹⁾ 등과 같이 다수의 심의부와 심의위원들을 운영하는 방안을 참고할 수도 있지 않을까? 다수의 심의부에서 안건을 분담케 함으로써 효율적인 처리 뿐 아니라, 분야별 전문성을 살려 보다 심도 깊은 논의를 가능케 할 것으로 기대할 수 있다. 현행 방심위원 결격사유로 방송통신 퇴직 3년 이내 인사를 배제한 것과 달리, 언론중재위원회에서는 각 중재부에 전직 언론인을 필수적으로 배치하는 사례, 각급 노동위원회에서 근로자위원(현직 노조 간부), 사용자위원(현직 기업체 인사노무담당 간부) 등 현직 이해관계자들을 포함해 위촉하는 모델을 벤치마킹하는 방안도 고려될 필요가 있다. 이해충돌의 방지를 소속사에 대한 안건 제척 또는 표결권 제한으로 달성할 수 있다면, 기자/PD/방송기술 등 직종별 전문분야에서 제작현실을 이해하고 대변해줄 사람이 심의 과정에 참여하는 것은 더욱 풍부한 논의와 성찰적 심의를 촉진하는 장점이 될 수도 있을 것이다.

2-3. 안건 제의 권한 : 사무처와 위원회 간의 상호 견제

현행 방심위 심의안건의 형식적 제의 권한은 방심위원장에게 있다. 민원이 접수되거나 자체 모니터링 결과 안건상정 필요성에 대한 일차적 판단은 사무처 실무자들에 의해 이루어지지만, 사무처는 제의 권한이 없다보니 사전에 소위원장에게 보고 후 제의 여부를 결정하고, 방송은 미상정의 경우도 소위원회에서 확인 절차를 거치고 있다. 일면 사무처의 권한남용을 방지하는 타당한 절차

1) 지방노동위원회를 포함한 전국의 노동위원 총 수는 1,800여명에 이른다.

로 보이기도 하지만 심의위원들에게 권한이 과도하게 집중되어 부작용이 발생할 여지도 있다. 형사사법절차에서 기소권과 판결권이 엄격히 구분되는 것과 달리 심의위원 9인이 검찰의 역할과 재판부의 역할을 모두 수행하는 셈이기 때문이다. 정확히는 검사가 판사에게 기소할지 여부를 물어 보고 그에 따라 재판의 진행 여부가 결정되는 것과 같다. 모든 권한이 소위원장에게 집중되어있고 사무처는 일방적으로 지시에 따르는 구조이다 보니 상호 견제의 여지가 없다. 악당과 충성스런 부하가 만나 비밀리에 모의를 한다면, 안전 상정 단계에서 심각한 부정이 발생할 수 있음이 2018년 3월 사실로 확인됐다. 과거 부위원장(방송심의소위원장) 지시에 따라 소위원회 운영 팀장(방송심의 기획팀장)이 청부민원을 대리 등록하고, 소위원장은 모르는 척 셀프심의를 해왔음이 밝혀져 해당 팀장은 해고되었다. 현재진행형인 류희림 방심위원장의 민원사주 의혹은 그 자체로 심각한 문제이지만, 그러한 민원사주 없이도 현행 제도 상 방심위원장이 원한다면 마음대로 안전상정에 개입할 수 있다는 것이 더욱 문제라고 생각한다.

영국 오프콤(Ofcom)의 경우 1차 심의 결정 권한이 사무처의 국장급(Senior Director)에 있는 사례, 프랑스 아르콤(Arcom)은 안전상정 여부를 법원에서 파견된 독립심의관(le rapporteur indépendant)이 결정하는 사례가 있는 것처럼 안전 상정과 심의 결정에 사무처의 전문인력이 참여 또는 견제할 수 있는 장치가 필요하다.

3. 심의 대상과 업무 범위 관련 고려사항

3-1. 방송의 공정성 심의 : 기계적 균형으로부터의 탈피

신문법에는 신문이 공정해야 한다는 규정이 없지만, 방송법에는 “방송은 공정해야 한다”는 규정이 수없이 반복된다. 방송법에서 그렇게도 강조하는 ‘방송의 공정성’ 보장을 위해 설치한 기구가 바로 방심위²⁾인데, 방심위로 하여금 ‘공정성 심의’를 폐지하라는 주장은 방심위의 존재 자체가 부정당하는 치욕적인 일이라 할 수 있다. 이 수치스러운 비판을 극복하기 위해 방심위 자체적으로 뼈를 깎는 노력은 물론 내용규제 체제 자체의 근본적 개혁이 있어야 함은 물론이겠지만, 개혁이 완수된다고 한들 과연 ‘공정성 심의’를 둘러싼 논란이 잦아들게 될 것인가는 간단치 않은 문제다. 공정성 시비는 양 극단으로부터 지속적으로 제기될 숙명이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 방송이 공정해야 한다는 명제 자체를 부정할 수 없다면, 공정성 여부를 분별하기 위한 바람직한 ‘심의의 방법과 과정’을 모색하고 사회적으로 합의할 수 있는 나름의 ‘판단 기준’을 정립하려는 노력이 있어야 한다.

2) 방통위 설치법은 방심위 설치 목적(제18조)을 “방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여”라고 규정하고 있다. 방통위의 설치 목적(제3조)은 “방송과 통신에 관한 규제와 이용자 보호 등의 업무를 수행하기 위하여”라고 규정했다.

우선 공정성의 ‘판단 기준’에 대해 생각해보자. ‘공정(公正)’의 사전적 의미는 ‘공평하고 올바름’이다. 공평하다는 것은 ‘어느 쪽으로도 치우치지 않는다’는 뜻이고, 올바르다는 것은 ‘옳음과 바름, 즉 진실되다’는 뜻이다. 「방송심의에 관한 규정」 제9조에서 규정한 공정성 개념은 사전적 의미에 충실하다고 볼 수 있다. 제9조 제1항은 “방송은 진실을 왜곡하지 아니하여야 한다.”이고 제2항은 “방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 공정성과 균형성을 유지하여야 하고 관련 당사자의 의견을 균형있게 반영하여야 한다.”이다. 1항은 올바름을, 2항은 공평을 뜻하는 것으로 볼 수 있다. 그런데 실제 공정성 심의 안건에 적용되는 조항은 대부분 2항이며 1항만 적용된 사례는 극히 드물다는 점에서 방심위 ‘심의 과정’(관행)의 한계가 노정된다. 1항의 진실 추구(왜곡 금지)가 내용이자 본질이라면 2항의 균형적 반영은 형식에 해당한다고 할 수 있다. 방심위의 심의가 형식에 집착하면서 정작 중요한 진실 추구 여부에 대한 본질적 평가에 소홀함과 안일함이 있었다고 평가할 만하다. 특히 2항을 방송 분량의 기계적 균형성 여부로 해석하는 경향에 대해서도 냉정한 평가와 성찰이 있어야 할 것이다.

공정성 심의 자체에 대한 그동안의 수많은 비판에도 불구하고, “방송은 공정해야 한다”는 방송법 자체를 부정할 수 없다면 심의기준에서 공정성 항목을 완전히 삭제하는 것은 현실적으로 어려울 것이다. 공정성을 구성하는 개념에 대해 ‘진실성’을 핵심으로 재구성하고, ‘균형성’에 대해 양적 균형이 아닌 질적 균형임을 명시하고, 정부 정책 비판 보도는 제외하는 방식으로 심의규정을 개정할 필요가 있다.

3-2. 가짜뉴스? 허위조작정보?

류희림 위원장이 임시기구로 설치했던 ‘가짜뉴스 심의전담센터’는 약 100일 간 술한 논란만 남기고 지난 연말 해체되었다. ‘가짜뉴스’의 정의조차 내리지 못했고(사실은 정의하고자 하는 의지조차 없었다), 기존 「정보통신에 관한 심의규정」의 “그 밖에 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용”(제8조제3호카목)을 심의의 근거로 삼아 뉴스타파의 부산저축은행 수사무마 의혹보도(김만배-신학림 녹취록)를 심의안건으로 상정한 것 말고는 어떠한 일도 하지 못했다. 결국 해당 보도에 대해 삭제 등 ‘시정요구’를 의결하지 못했고, ‘그 밖에 필요한 결정(관할 지방자치단체 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 위반 사항 검토 요청)’이라는 출구전략으로 논란의 막을 내렸다.

한편, 2018년 10월 8일 이효성 방통위원장이 국무회의에 보고한 ‘허위조작정보 근절을 위한 제도개선 방안(관계부처 합동)’에는 10월 2일 이낙연 국무총리가 ‘가짜뉴스에 대한 강력한 단속을 지시’한 뒤 관계부처 TF를 구성, 특단의 범정부 종합대책을 수립했다고 적혀있다. 해당 보고서에도 ‘가짜뉴스’의 정의는 구체적으로 적시되지 않았다. 다만, “‘가짜뉴스’는 의견제시, 오보, 지라시, 풍자, 유언비어 등의 단순 허위사실과 혼용되어 다의적으로 사용되고 있어, 악의적 의도의 허위정보를 의미하는 ‘허위조작정보’로 변경 사용”한다고 추진 배경을 설명했다. 7개 추진과제 중, ‘허위조작정보 관련 입법 추진’항목에서 “전기통신기본법 제47조제1항(공익을 해치는 허위의 통신)이

위헌결정(10. 12월)되어, 사회적 법익을 침해하는 허위사실은 처벌 불가 / ※ 현행 형법(명예훼손죄), 정보통신망법(사이버명예훼손죄), 공직선거법(허위사실공표죄) 상 허위정보를 처벌하는 규정이 있으나, 명예훼손 등 개인의 법익침해 요건이 필요"라고 전제하면서도, '추진방향'으로 가짜뉴스를 정보통신망법상 임시조치 또는 불법정보로 추가하는 방안을 검토하겠다고 했다.

이듬해인 2019년 10월, 더불어민주당 허위조작정보대책특별위원회(위원장 박광온)가 발표한 종합대책은 "모든 허위조작정보에 실시간으로 대응하는 것은 한계가 있고, 허위조작정보의 기준과 범위에 대한 다양한 이견이 존재한다"라며 해당 대책은 중장기 계획이라고 전제했다. 당시 국회에 허위조작정보 대책 관련 20여건의 법안이 발의되어 있었으나, 개념과 기준·판단주체에 대한 합의가 이루어지지 않은 점을 지적하고, 이미 사회적 합의를 바탕으로 현행법에 명시되어 있는 정보통신망법 제44조의7에 규정된 불법정보의 개념을 허위조작정보의 기준으로 정했다. 단, 명예훼손의 경우 사실적시 명예훼손을 제외하고 공공의 이익에 부합하는 경우 위법성 조각사유에 해당하여 처벌하지 않는다는 조항을 추가할 계획임을 밝혔다. 임시조치는 불법정보에 대해서만 가능토록 하고 이의신청된 정보는 즉시 복원하도록 개정하겠다고 밝혔다. 그 외에도 공무원의 혐오·차별 표현 금지의무 신설, 역사왜곡 금지 관련 법 개정 등의 내용도 담겼다.

그 이후, 국회에서 허위조작정보 관련 법률 개정은 진전된 바 없다. 양 당은 자신에게 불리한 내용을 가짜뉴스 또는 허위조작정보로 규정하며 방심위에 신고하고 있다. 총선을 앞두고 국민의힘(가짜뉴스 편파방송 제보센터)과 더불어민주당(허위조작 가짜뉴스 방송 제보) 모두 카카오채널을 운영하고 있다. 회기 중 법안 논의는 하지 않고, 4년 주기로 선거철에만 가짜뉴스 신고센터 운영을 반복하고 있는 양 당이 과연 입법 의지가 있는 것인지조차 의심스럽다.

심의기구 구성원 입장에서 의견을 밝히자면, '허위' 여부를 판단하고 입증하는 것 자체도 어려운 일이지만 설사 명백히 허위임이 입증된다고 하여도 이를 삭제하는 방식으로 규제하는 것이 타당한지에 대해 사회적 논의가 필요하다. 또한, 단지 '허위이기 때문에' 규제대상으로 삼는 것이 아니라 그 허위정보가 우리 '사회에 어떠한 해악을 끼치기 때문에' 규제해야 하는지를 논해야 한다. 방심위가 5.18 북한군 침투설을 삭제하는 근거는 심의규정 제8조3호카목이 아니라, 제6조5호 "헌법에 반하여 역사적 사실을 현저히 왜곡하는 정보"였던 것과 같이³⁾, 허위조작정보가 끼칠 해악의 종류에 대해 진지하게 사회적 논의를 거쳐 그에 대해 적절하고 타당한 심의규정을 신설한다면 방심위가 해당 정보를 심의하는 것도 가능할 수는 있다고 생각한다.

3-3. 타기관 심의 요청 정보 : 방심위는 거수기에 불과할까?

흔히 방심위를 비판하는 표현 중에 '청부심의'가 있다. 주로 국가정보원에서 국가보안법 위반을

3) 2021년 「5·18민주화운동 등에 관한 특별법」 제8조(5·18민주화운동에 대한 허위사실 유포 금지) 개정에 따라 현재는 동 법률을 근거로 심의하고 있음.

사유로 심의 요청하는 경우 이러한 비판이 많이 제기되었다. 중앙행정기관 요청 심의에 대해 실제로 거수기 역할에 불과하다면, 굳이 방심위를 거치지 않고 각 중앙행정기관에서 게시물 삭제를 요청해도 무방할까? 식약처에서 지속적으로 불법 식의약품 판매 정보에 대한 규제권한을 요구하는 것으로 알려졌다. 만약 그러한 불법정보에 대해서는 방심위가 아닌 해당 기관에서 직접 삭제요청을 하면 되지 않느냐는 생각은 매우 위험한 결과를 낳을 수 있다. 인터넷상 표현물에 대한 규제는 개별 공무원들 마음대로 똑딱 결정할 문제가 아니기 때문이다. 특정 정보와 표현물이 명백히 불법으로 여겨진다 하더라도, 이를 삭제하고자 한다면 ‘심의’라는 절차는 반드시 필요하다. 그렇다면 방송통신심의위원회 외에도 각 행정부처마다 하나씩 수십 개의 심의위원회가 새롭게 만들어져야 할 것이다. 상상해보자. 당장 경찰청에서는 가짜뉴스 단속하겠다고 인터넷기업들에게 게시물 삭제를 요청할 것이고, 여성가족부는 수많은 사이트들을 ‘청소년유해매체물’로 지정할 것이다. 사행성 정보에 대해서는 국무총리실(사행산업통합감독위원회)에서, 식의약품 판매 사이트에 대해서는 식약처가, 국가보안법에 대해서는 국정원이 각자 알아서 표현물 삭제에 나설 것이다. 그나마 부처 내에 심의기구를 설치하면 다행이지만, ‘심의’라는 절차 없이 온갖 부처의 담당업무별로 사무관들과 주무관들이 임의로 인터넷 게시물 삭제를 요청하지 말란 법도 없다. 일관된 원칙과 기준 없이, 중구난방으로, 무분별하게, 쥐도 새도 모르게, 인터넷 게시물들이 삭제될 가능성이 열리게 된다. 방송통신심의위원회를 배제한 통신심의는 그만큼의 표현의 자유를 확장하는 것이 아니라, 표현의 자유에 대한 전방위적 침해 가능성을 동시에 내포하고 있는 것이다.

진정 표현의 자유를 보장하기 위해서는 무작정 ‘심의 폐지’를 주장할 것이 아니라, 심의 대상을 명확히 규정하여 규제해야 할 영역과 규제되어서는 안되는 영역을 획정하는 데에서 출발해야 한다. 규제되어야 할 불법정보와 보장되어야 할 표현의 자유의 경계는 때로 모호하고 불명확할 수 있다. 정부 각 부처의 공무원들에게 그 경계의 판단권한을 전적으로 넘기기보다, 제대로 된 심의 위원회의 결정을 거치지 않고서는 어떠한 표현물도 삭제될 수 없도록 하는 편이 낫다. 심의를 없애는 것이 아니라 심의가 제대로 이루어지도록 감시하고 견제할 수 있는 제도적 보완을 고민할 필요가 있다.

3-4. 타 매체 심의영역 또는 심의 기능의 중첩

방심위 외에도 간행물윤리위원회, 영상물등급위원회, 저작권보호심의위원회(한국저작권보호원), 게임물관리위원회, 청소년보호위원회, 언론중재위원회 등 표현물에 대한 심의, 등급분류, 중재 등 업무를 수행하는 내용규제기구들이 운영되고 있다. 최근에는 이야기가 없지만 과거 이명박 정부 시절 공공기관 통합이 한창일 때 청소년보호위원회에서는 모든 매체의 심의기구를 청소년보호 기능 위주로 통합해야 한다는 주장을 하기도 했다. 방심위는 2008년 방송위원회의 심의 기능과 정보통신윤리위원회가 통합해 출범한 기구이고, 방송위원회 역시 2000년 (지상파만 담당하던) 舊 방송위원회와 종합유선방송위원회가 통합 출범한 기구였음을 생각하면 언젠가 또 다른 기구와 통합 이슈가 나올 가능성은 있다. IPTV 도입이 방송통신 규제기구 통합의 주요한 계기가 되었던

것처럼, OTT와 OTT 이후의 신규 서비스가 어떤 규제 시스템을 필요로 하게 될지 아직은 예측하기 어렵다. 과거 간행물/개봉영화/음반/지상파/케이블/인터넷 등 전송수단의 차이에 따른 매체별 규제기구 구분이 아닌, 보도/교양/예능/드라마/광고 등 장르별 접근, 또는 모든 시청각서비스를 망라한 통합적 규제 패러다임의 도입 등 장기적 안목에서 연구도 필요할 것이다. 규제 강화 또는 규제 완화의 이념적 접근이 아닌, 예측하지 못한 규제 공백과 매체시장 변화에 따른 규제 형평성 등을 고려한 적절한 규제체제의 마련은 생산/유통/이용 각 단계의 시장 참여자들과 시민 모두에게 필요한 일이다.

한편, 언론중재위원회의 경우 당사자 간 중재라는 점에서 일종의 민사의 영역으로 볼 수 있다면, 방심위는 당사자 간의 자율적 해결이 아닌 공권력에 해당하는 형사적 성격으로 비유될 수 있으므로, 두 기구의 설치 목적이나 운영원리가 다르다고 볼 수 있다. 그런데 언론중재위원회에서도 당사자 간 중재 외에도 ‘시정권고소위원회’, ‘선거기사심의위원회’ 등이 운영되며, 방심위 내에도 ‘명예훼손분쟁조정부’가 운영되는 등 일종의 유사기능이 중첩되는 부분도 있다. 2019년 더불어민주당의 허위조작정보대책특별위원장인 박광온 의원은 방심위의 명예훼손분쟁조정부를 50인 규모의 온라인분쟁조정위원회로 확대 개편하겠다고 밝힌 바 있는데, 언중위와 방심위가 수행하던 기존 업무들은 어떻게 조정되어야 할지에 대한 검토도 필요해 보인다.

토론

-

이호찬 전국언론노동조합 MBC본부장

-

토론

언론장악 저지와 미디어 공공성 복원을 위한 제22대 국회 입법과제에 대한 의견

김성순 민주사회를위한변호사모임 미디어언론위원장

언론 관련 법제는 대체로 언론의 자유를 존중하여 구체적 규율보다는 포괄적이고 일반적인 규정, 자세한 절차보다는 최소한의 운영을 위한 규정만을 법률에 두고 하위 법령이나 조직 내부에서 정한 규칙에 위임하는 경우가 많았습니다. 그런데 금번 정부, 여당은 헌법적 가치나 법문, 법취지, 사회적 합의, 관행, 내부적 운용 등 일체의 합리적 해석의 근거를 무시하고, ‘법률’ 공백을 악용하여 언론 자유를 탄압하거나 언론을 장악하려는 전횡을 계속하고 있습니다. 그리하여 기존의 법령이 언론의 자유를 존중하여 입법한 형태의 장점이 존재함에도 불구하고, 악용 사례를 목도한 만큼 최소한의 추가적 규율이 법에 명문화되어야 한다는 사회적 요구가 큼니다. 제시된 법제도의 제개정 방향에 대해 그 취지에 대체적으로 공감하며 아래에서는 각 법제도의 방향에 대한 보충적 의견을 드리고자 합니다.

공영방송 지배구조 개선의 목표는 공영방송의 독립성 강화와 정치적 후견주의의 타파가 최우선 과제라 할 수 있습니다. 그런데 이사의 추천권한을 다양화한다고 하더라도 최근 들어 지나치게 정치 편향적 시민단체, 법률가단체 등이 설립되어 활동하고 있고, 오랜 기간 활동하거나 뚜렷한 활동성과가 없는 시민단체의 유사한 추천 권한 행사 사례도 발생하고 있습니다. 정치깡패에서 관제시위로의 진화와 함께 집회와 시위의 순수성이 오염되었던 것처럼 시민사회의 순수성도 위협받고 있는 실정입니다. 이런 추천단체의 오염 문제를 어떻게 해결할 수 있을지에 대한 새로운 고민이 필요합니다. 실무상 각종 추천권을 가진 곳들이 진정 대표성과 사회 다양성을 반영하여 추천권을 행사할 수 있어야 하고, 추천권이 오남용될 우려를 어떻게 불식시킬 수 있을지에 대해 논의가 필요합니다. 또한 여전히 이사의 임명권자가 대통령이고, 해임에 대한 다른 규정이 없는 한, 대통령의 무리한 해임권한 행사가 반복될 우려도 여전합니다. 특정한 요건을 갖추어 해임권한을 행

사하도록 하거나, 해임권한의 제한을 두는 입법이나 시행령 도입을 고민해볼 필요가 있습니다. 해임에 대한 최소한의 절차와 중대한 범위만을 해임 사유로 하여야 진정한 공영방송 독립성 보장에 도움이 될 수 있습니다.

편성위원회나 임명동의제는 제도의 강제력을 어떻게 확보할 수 있을지가 중요합니다. 처벌 규정이 아니더라도 공영방송 내부의 관련 당사자나 넓게는 근로자 누구에게나 편성위원회나 임명동의제의 존재나 정상적 작동을 권리로 인정하여 쟁송권한을 확보하고 문제가 발생할 경우 공영방송 종사자가 행정소송이나 집행정지 등 법적 조치를 가능하게 해줄 수도 있습니다. TBS 사태에서 이사장을 비롯한 임원이 방송의 자유, 언론의 자유 침해에도 불구하고 어떠한 법적 쟁송에 나서지 않았으며, 내부 종사자들이 자체적으로 행정소송 제기했으나 당사자적격 문제로 소가 각하되기도 했습니다.

수신료는 이미 확립된 헌법재판소의 수신료에 대한 판단을 법제화하여 법령의 공백을 악용하여 정치적 압박을 가하려는 정부, 여당의 시도를 차단해야 합니다. 현행 수신료 제도는 정치, 사회적 합의의 결과물이고 수신료가 헌법적으로 최소한의 독립성 보장을 위해 인정된 것이므로 그러한 내용을 법제화하여 부당하게 재정적 독립성을 이용해 방송의 자유를 침해하고 언론을 장악하려는 시도를 원천에서 차단해야 할 것입니다.

방송통신위원회나 방송통신심의위원회도 정치적 후견주의의 타파가 필요한데, 현재 대통령이 정부여당 측 추천 인사가 아닌 경우 임명을 하지 않는 행정부작위를 계속하고 있습니다. 따라서 법률안과 같이 법개정도 시도해볼 수 있으나, 절차에 소요되는 기간으로 부득이 위원이 결원인 경우 등을 제외하고는 결원(불출석이나 의결권 불행사 제외)이 있는 경우 소집이나 의결 자체의 효력을 부정하는 형태의 입법도 방안이 될 수 있지 않나 싶습니다. 대통령이 임명과 위촉의 권한을 가지고 있으므로 그 해임이나 해촉에 대해서도 최소한의 규정은 신설하여 대통령의 부당한 권한 행사를 견제해야 함은 공영방송과 동일하다고 할 수 있습니다.

포털뉴스의 경우 기본적으로 사업자들 간의 뉴스의 유통에 대한 사적 영역입니다. 그러나 그 재화가 뉴스이기 때문에 상당히 사회적 영향력이 크고 공익을 고려할 필요가 존재합니다. 따라서 방송의 시청자위원회나 신문의 독자권익위원회 유사한 기구를 도입함을 의무화하는 정도의 입법은 긍정적이라 생각합니다. 다만 그 권한이 권고 수준을 넘어서거나 권고라고 하더라도 포털과 언론 간의 계약관계에 관한 영역에 개입하는 수준이 된다면 이는 위헌적일 수 있고, 정파적 이해관계가 개입될 우려가 있기에 금해야 할 것입니다.

토론

-

유승현 한양대학교 언론정보대학원 겸임교수

토론

〈언론장악 저지와 미디어 공공성 복원을 위한 제22대 국회 입법과제 제안〉 토론문

김동원 전국언론노동조합 정책실장

1. 공영방송 지배구조 개선과 편성·보도·제작 자율성 강화

□ 공영방송 지배구조 개선안(제21대 국회 방송3법)에 편성·보도·제작 자율성 강화를 위한 조항을 포함시키는 것은 바람직. 최근 언론노조 KBS본부는 박민 사장의 일방적인 본부장·국장 임명에 임명동의제를 담은 단체협약 이행촉구 가처분 신청을 했으나 각하됨. 이는 현행 방송법 제4조의 편성규약 제정에 대한 처벌 규정이 미약하여 다수 방송사(지상파, 보도, 종편 등) 노조가 노조법에 의해 법적 구속력을 갖는 단체협약 조항으로 넣기 때문임. 따라서 방송법 제4조에 개정·추가할 편성·보도·제작 자율성 강화 조항(편성규약 및 편성위원회 설치 등)은 사업자 의무임과 동시에 불이행시 처벌조항이 필요.

□ 최근 개혁신당의 이준석 정강정책위원장은 언론 인터뷰를 통해 공영방송 종사자들의 사장 임명동의제를 제안한 바 있음. 총선 관련 의제 설정에서 공영방송법 개정 요구는 모든 정당에게 동일한 법안의 동의를 얻기 보다 각 정당이 우선 순위를 두는 내용이 무엇인지 확인하여 22대 국회 개원과 동시에 상임위 논의를 할 수 있도록 해야 함.

□ 공영방송 수신료 체계 수립은 윤석열 대통령과 정부여당이 추진 중인 공적 책무 협약에 대응하여 제시할 수 있음. 대신 당시 공약으로 제시한 지상파 재허가 심사를 공적 책무 협약으로 대체한다는 정책은 공 민영 지상파 방송사에 대한 기본 책무와 차별적인 책무를 부여하고 수신료산정위원회는 이 공적 책무 평가에 따른 인상률과 분배몫을 정할 수 있도록 해야 함.

□ 따라서 총선 국면에서 각 정당에 대한 정책 제안은 공영방송 등에 부여할 공적 책무가 무

엇인지 질의하고 구체적인 내용에 대한 검토와 비판을 통해 언론장악의 근거가 될 책무를 배제해야 함. 수신료산정위원회와 같은 수신료 체계의 수립은 지상파 공민영 방송의 공적 책무에 대한 합의에서 시작해야 함.

2. 방송통신심의위원회의 독립성 강화와 정치적 공정성 심의 폐지

□ 방심위 심의에서 방송 보도의 공정성 심의를 폐지하고 차별적인 성적 표현·폭력·혐오차별 등에 대한 심의에 집중하는 것에 동의. 그러나 민언련이 제시한 여 3 : 야 3: 여야공동 3의 위원회 구성에 국회 교섭단체의 후견주의가 작동할 우려가 있음.

□ 위원의 구성보다 현재 방심위의 모호한 법적 지위가 더 문제. 비록 대법원이 ‘행정기관’으로 규정했으나 방심위의 경우, 방통위의 방송평가와 재허가 심사의 계량 감점 항목으로 포함되면서 언제라도 방통위의 내용심의 기구로 작동할 우려가 있음.

□ 입법부, 사법부, 학계, 시민사회단체 등으로 추천 주체를 다양화할 필요가 있으며 방통위의 재허가 심사와의 연동은 삭제하고 방송통신발전기금 등 공적 재원 지원에서의 페널티를 부여하는 방향으로 바꿀 필요.

□ 해외의 내용심의 제도의 사례(영국의 IMPRESS 등)를 참조하여 방송 및 인터넷 언론의 보도 공정성에 대한 심의는 자율규제기구에 우선권을 부여하고 중재나 조정이 되지 않을 경우 방심위 중재하는 방안도 고려할 수 있음.

□ 이를 위해 2022년 언론노조와 학계가 공동으로 제안한 <통합형 언론자율규제기구> 구성이 정책제안으로 포함되길 바랍.

3. 포털뉴스의 사회적 책무 강화를 위한 법 개정 추진

□ 양대 포털의 뉴스제휴평가위원회가 수행하는 직간접적인 기능은 세 가지로 판단됨. (1)포털 뉴스서비스 시장에의 진입 장벽 기능(CP 입점/탈락 심사) (2)각 언론사 포털 뉴스에 대한 자체 심의 기능 (3)포털 뉴스서비스에 유입되는 광고 수익의 배분임.

□ 어떤 정권이나 여당이 되면 추진하는 포털 뉴스서비스에 대한 알고리즘 규제 및 뉴스제휴평가위원회의 법제화는 포털 뉴스서비스 뿐 아니라 언론사 기사에 대한 정부 심의를 가능하게 할

수 있음.

□ 포털뉴스의 사회적 책무 부여는 크게 두 가지로 접근할 수 있음. (1)뉴스 서비스 및 검색 관련 알고리즘과 자체 심의 절차와 결과를 공개하는 투명성 보고서 발행 의무 (2)인터넷 이용자의 뉴스 콘텐츠 이용 규모가 감소하는 추세를 고려할 때, 뉴스제휴평가위원회의 진입 장벽(콘텐츠 제휴 - 뉴스 스탠드 제휴(네이버) - 검색 제휴)을 폐지할 필요. 이를 위해 단계적인 추진 절차를 언론사들과 협의하고 언론사의 독자적인 뉴스 콘텐츠 및 광고 플랫폼 구축을 위한 기술 및 인력 지원을 공적 기금의 조성을 통해 유도.

4. 윤석열정권 언론장악 진상규명을 위한 특별법 제정

□ 이태원 참사 특별법에 대한 대통령의 거부와 같이 언론장악 진상 규명 특별법 또한 난항을 거칠 것으로 예상되며 노란봉투법과 방송3법과 같이 여야 진영 대립으로 협소해질 가능성이 높음.

□ 언론장악 진상규명을 국회에 일임하기보다 언론노조, 현업단체 및 시민단체가 윤석열 정부 출범 이후 신문과 방송 등 레거시 미디어에 대한 압력 및 공권력 행사에 대한 구체적인 입증자료와 데이터를 취합할 필요.

5. 미디어개혁위원회 설치

□ 미디어개혁위원회는 제21대 국회에서 언론중재법 논쟁으로 구성되었던 특위의 평가가 선행되어야 함.

□ 미디어개혁위원회는 현행 규제체제의 문제점과 다양한 대안을 제시했던 학계의 2017년 이후 정부조직개편안을 참조하고 현재 상황에 맞게 보완할 필요. 특히 현행 방송법의 협소한 규제범위를 넘어 방송·유료방송·통신·인터넷 미디어(OTT 포함) 등을 아우르는 전면적인 규제 및 진흥체제의 정비가 논의되어야 함.

토론

역량은 악화되고 공적 책무는 커진 지역 언론사

손주화 전북민주언론시민연합 사무처장

- 지역 내수 시장 한계, 특히 코로나19 이후 이어지는 지역 경제 악화는 기타사업 매출 및 광고 매출이 감소되는 상황을 낳고 있음. 이러한 원인은 지역 언론의 제작 여력 부족으로 나타나고, 투자 감소로 인해 지역성 구현을 악화시키는 원인이 되며 지역 언론의 어려움이 가중되고 있는 상황임을 확인할 수 있음.

< 지역방송의 주요 매출 규모 변화 >

(단위: 억 원, %)

구분	연도	방송사업매출		광고매출		기타사업매출		총매출
		총매출 대비비중	총매출 대비비중	총매출 대비비중	총매출 대비비중			
지역MBC (16)	2018	2,349	84.7	1,319	56.2	423	15.3	2,772
	2022	2,469	88.8	1,214	49.2	311	11.2	2,780
지역민방 (10)	2018	2,323	71.7	1,198	51.6	916	28.3	3,239
	2022	2,453	83.0	1,107	45.1	503	17.0	2,956
합계 (26)	2018	4,672	77.7	2,517	53.9	1,339	22.3	6,011
	2022	4,922	85.8	2,321	51.9	814	14.2	5,736

자료: 「방송사업자재산상황공표집(2023)」

- 이러한 우려는 방송사의 자체편성 비중 대비 제작비 감소 비율로 확인해 볼 수 있는데, 특히 22년 자체편성 비율이 조금씩 감소하고 있는 것으로 확인됨. 지역별 자체 콘텐츠 경쟁력이 확보되지 못하는 상황으로 지역방송사의 경우 제작비는 상승하지만 자체제작비는 감소하고 있으며 또한 중앙방송사와 비교해 볼 때 지역 자체제작비의 비중이 매우 낮은 것을 확인할 수 있음. 특히 지역방송사의 자체 시사프로그램은 많은 곳에서 대담 형태로 진행하며 제작비를 줄이고 있는 것

으로 확인됨. <방송산업실태조사보고서>를 보면, 피디의 비중이 감소하고 있는데 이는 대부분 지역 피디들의 비중 감소로 확인됨. 제작 인력 감소로 인한 프로그램 품질 저하 및 사기 저하도 함께 우려되는 상황이며 무엇보다도 지역사회에 대한 감시·견제 역할이 프로그램에서 구현되지 못하는 문제가 발생함.

< 지역방송의 연간 방송시간 대비 자체편성 비율 추이 >

(단위: %)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
지역MBC (TV채널 17개 평균)	15.8	16.9	17.3	16.0	14.7
지역민방 (TV채널 9개 평균)	29.7	29.9	29.9	29.9	29.3

주: 지역MBC 16사 중 엠비씨경남은 2021년까지 진주, 창원 채널편성을 구분하여 산출, OBS경인TV는 제외
 자료: 각년도 「방송산업실태조사보고서」

< 지상파 중앙3사와 지역방송의 자체제작비 추이 >

방송사	2018년			2022년			연평균 성장률(%)			
	총 제작비 (억원)	자체 제작비 (억원)	분당 자체 제작비 (원)	총 제작비 (억원)	자체 제작비 (억원)	분당 자체 제작비 (원)	총 제작비	자체 제작비	분당 자체 제작비	
지역	지역MBC	418	328	8,896	345	297	12,963	-4.6	-2.5	9.9
	지역민방	527	447	19,017	614	457	20,488	3.9	0.6	1.9
	합계	945	775	12,839	959	754	16,662	0.4	-0.7	6.8
중앙	KBS	3,658	2,119	49,330	3,942	1,879	49,127	1.9	-3.0	-0.1
	MBC	3,323	1,705	132,066	2,148	816	64,230	-10.3	-16.8	-16.5
	SBS	2,690	1,099	81,599	2,573	1,264	93,974	-1.1	3.6	3.6
	합계	9,671	4,923	71,005	8,663	3,960	61,473	-2.7	-5.3	-3.5

주: 제작비는 자체제작, 공동제작, 외주제작, 프로그램 구매 등 포함(직접비 기준)
 자료: 각년도 「방송산업실태조사보고서」

- 지역미디어로서 공론장 형성이라는 역할을 충실히 수행하고 성장하기 위해서는 지역 언론에 대한 다각적인 지원 계획 수립과 함께 예산 증액 등 추가 재원 확보가 필요함.

1) 지역 미디어 공공성 확립 및 지역 공영방송 모델 재정립이 우선

- 윤석열 정부의 공영미디어 축소 및 시장 개편 의지와 함께 KBS 박민 사장은 △인력 축소와 인건비 삭감 △프로그램 축소·폐지 △저효율 채널 중단 △지역국 통폐합 검토 △KBS 보유자산 매각을 밝힘. 지역 <뉴스7>을 40억 예산 감축을 이유로 10분으로 축소하겠다는 지역정책실의 입장이 나오고 있는 상황에서 향후 지역 공영방송사가 어떻게 축소될지 많은 우려를 낳고 있음. 사안 별로 수많은 이해 당사자와 이권 갈등이 존재하는 지역에서 이권 카르텔을 감시하기 위해서는 정치·경제 권력으로부터 독립된 공영방송의 존재는 필수적임. 지금 필요한 건 본사와 지역국의 수평적·유기적 연결과 적절한 지역총국 예산 실현을 통해 지역 공영방송의 모델을 재정립하는 것임.

- 재난, 그리고 기후 위기 속 지역 언론의 역할 : 국지성 자연재해 빈발로 지역 언론 역할이 재조명되고 있음. 소출력라디오 등 지역풀뿌리 밀착 언론의 역할이 필수적이며 역할과 책무에 대한 지역민의 요구가 높아지고 있음. 그러나 공동체라디오 등 전반적 예산 삭감으로 인한 운영 어려움이 큼.

- 지역신문발전위원회 위상 및 지역신문발전기금 강화 필요

2) 콘텐츠 제작 및 유통 지원 다양화 방안

- 지역 밀착형 콘텐츠 제작 및 콘텐츠 유통 시장 활성화를 위한 기반 마련 필요

제22대 국회에 바란다
언론장악 저지와
미디어 공공성 복원을 위한 입법과제

 민주언론시민연합  자유언론실천선언 50주년 준비위원회