

# 「2019년 방송통신위원회 주요업무 추진계획」과 「시민단체 제안 11대 미디어 개혁과제 답변」에 대한 평가의견서

2019년 4월 22일 오전 4:58

지난 3월 13일 10개 미디어 시민단체들은 이호성 방송통신위원장과 간담회를 열었습니다. 이 간담회는 우리단체들이 제안한 「2019년 11대 미디어 개혁과제」에 대한 답변을 듣고 정책방안을 논의하기 위해 마련한 자리였습니다. 우리단체들은 이날 간담회에서 확인한 방통위의 정책방향 및 「2019년 주요업무 추진계획」(3.8)을 평가하여 「아래」와 같이 의견서를 발표합니다. 지금보다 활발한 정책토론과 시민사회 의견수렴을 통해 4기 방통위가 약속한 ‘국민이 중심 되는 방송통신’의 비전을 실현해나가기 기대합니다.

## 【분야별 평가 의견】

### ① 공영방송 정책

공영방송의 정치적 독립을 확보하기 위한 적극적인 정책이 필요합니다. 방통위는 전체 이사의 3분의 1 이상을 국민추천 이사제를 통해 임명·추천하고 투명성을 높이겠다고 합니다. 하지만 이것만으로는 부족합니다. 여야 정치권의 추천을 통해 형성되는 정치적 후견의 고리를 깨기 위해서는 국민추천이사제를 전면적으로 실시해야 합니다.

공영방송 지배구조 개선을 전제로 이사회 운영은 자율성에 기초해야 한다는 정책방향에 동의합니다. 다만 이사회의 자치적 개선 노력을 촉진할 수 있는 평가 및 지원제도가 동반되어야 합니다. 공영방송 평가에는 이사회 평가가 포함되어야 합니다.

시청자위원회 정책은 인식의 전환이 필요합니다. 시청자위원회는 방송법이 규정한 시청자의 권익을 실현하는 기구가 되어야 합니다. 그러나 형식적인 운영에 그치고 있습니다. 현행법으로도 시청자불만처리가 가능하다거나 방송 평가는 다른 제도를 통해 구현되고 있다는 답변은 현실과 동떨어진 것입니다. 방송법이 규정한대로 “시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에” 실질적으로 “참여할 수 있도록” 관련 제도를 개선해야 합니다.

### ② 지상파 플랫폼 정책

지상파 플랫폼을 통한 무료보편적서비스는 시청자의 선택권과 접근권을 보장하기 위한 중요한 과제입니다. 하지만 방통위 정책에서 실종된 지 오래입니다. 2019년 주요업무 추진계획에도 빠져있고 이번 간담회에서도 방통위의 무관심을 재차 확인하였습니다.

디지털 전환으로 수신환경은 개선되었는데 직접수신율은 오히려 낮아지고 있습니다. 원인을 진단하고 대책을 마련해야 하지만 방통위는 뒷짐만 지고 있습니다. 방통위는 “많은 비용이 소요된다. 방송사 재정상황이 어렵다. 수신료도 묶여 있어 신중한 검토가 필요하다”고 이유를 대지만 비용문제는 본질이 아닙니다. 많은 돈을 들이지 않고도 할 수 있는 일이 얼마든지 있습니다. 시청자들이 이미 구축된 수신환경을 파악하고 각자의 사정에 따라 활용할 수 있도록 적극적으로 알려야 합니다. 직접수신을 원하는 시청자들이 편리하고, 간편하게 전환할 수 있도록 지원체계도 정비해야 합니다. 이런 일들은 내버려둔 채 비용문제부터 내세우는 것은 동의하기 어렵습니다.

다채널방송(MMS)은 오리무중입니다. EBS 2TV는 개국 5년이 지나도록 여전히 시범서비스 상태입니다. 본 방송 실시를 위한 법안이 수년째 국회에 발이 묶여 있는 상황에서 “법안 통과를 위해 노력할 것”이란 답변은 공허하기만 합니다.

무엇보다 지상파 다채널서비스에 대한 명확한 입장표명이 필요합니다. 실시계획은 있는지, 후순위로 미뤄둔 건지, 아니면 미디어환경의 변화로 정책판단이 바뀌었는지 이제는 분명한 답변을 해야 합니다. 만약 정책 전환이 필요하다면 방통위는 어떤 대안을 고려하고 있는지, 어떤 방식으로 고품질의 디지털서비스를 제공할 것인지 구체적인 계획을 밝혀야 합니다. 채널 5개 내외로 무료보편적서비스를 누리라는 것은 국민과 약속을 저버리는 것입니다.

### ③ 방송광고제도

방통위의 방송광고제도 전반에 대한 철학과 연구 부족이 다시 한 번 드러났습니다. 방통위는 시청자와 미디어 시민단체의 반대에도 불구하고 독단적으로 지상파 중간광고를 허용하는 시행령 개정안을 의결하기로 했으나 정부와 청와대의 반대에 부딪혀 사실상 무기한 연기되었습니다. 지상파 방송사의 재원 확보를 위한다면 중간광고라는 단기적인 미봉책만을 얘기해서는 안 됩니다. 수신료 문제를 포함하여 장기적인 관점에서 사회적 논의를 진행하는 것이 마땅합니다.

지상파 방송사는 이 문제를 근시안적으로 바라본다 하더라도, 방통위는 보다 근본적인 고민과 연구를 통해 시청자가 수긍할 수 있는 합당한 대책을 내놓아야 합니다.

방통위가 밀어붙였던 지상파 중간광고 허용은 일단 무산되었지만 여기서 끝이 아닙니다. 당장 지상파 방송사들은 '편법 중간광고'인 PCM(Premium Commercial Message)을 늘리겠다고 나옵니다. 이미 하나의 프로그램을 1/2부로 나누는 해괴한 방식으로 시청권을 심각히 훼손하고 있음에도 이를 3부까지 쪼개어 편법 중간광고를 더 늘리겠다는 것입니다. 이는 이미 훼손당한 시청권을 재차 훼손하겠다는 것으로 시청자에 대한 정면 도전으로 받아들일 수밖에 없습니다.

모든 책임은 방통위에 있습니다. 방통위는 그간 광고총량제, 가상광고·간접광고 도입 등 광고규제를 대거 완화해주는 한편 PCM, 홈쇼핑 연계방송 등 사업자의 편법을 사실상 용인·방조하였습니다. 시청자의 불편을 초래하는 부당한 광고 영업을 개선할 의지를 보이지 않았습니 다. 이로 인해 "기존의 법망을 피하기만 하면 다 된다"는 잘못된 인식을 방송사들에게 심어 준 것입니다. 협찬·간접광고 등을 통한 위법 행태가 범람하고 있음에도 이를 점검하고 정상화 시키려는 노력도 부족하였습니다.

광고규제완화로 방송사들의 이익이 증대되는 만큼 그에 따른 책무가 뒤따라야 합니다. 무엇보다 시청자에 대한 설득이 선행되어야 합니다. 수신료 문제 등 지상파 재원 마련을 위한 근본적인 논의와 더불어 민영미디어랩 제도개선 등 방송 광고제도 전반에 대한 사회적 논의를 먼저 시작할 것을 방통위에 촉구합니다.

#### ④ 유료방송 정책

유료방송에 관한 방통위의 기본입장은 과기정통부 소관이라는 것입니다. 과기정통부에 전달하되 방통위의 사전 동의 절차에서 지역성과 고용 관련 심사를 강화하겠다고 말합니다.

과기정통부에 책임을 떠넘기는 태도는 바람직하지 못합니다. 방통위는 케이블(SO)과 위성방송 재허가의 사전 동의, 유료방송 합병 심사 권한을 행사합니다. 이를 통해 정책결정에 참여할 수 있습니다. 실제 방통위는 CCS충북방송의 재허가를 거부한 바 있습니다. 유료방송 정책을 과기정통부로 이관하면서 방통위에 사전 동의 권한을 부여한 것은 공공성 보장의 최종 책임을 방통위에 남겨둔 것입니다. 한편에서는 방송통신기구 일원화 여론에 불을 지피면서, 정책요구를 회피하는 태도는 모순입니다.

유료방송 시청자위원회 설치를 규정한 변재일 의원안이 국회를 통과하도록 협조하겠다고 밝힌 것은 긍정적입니다. 다만 보완이 필요합니다. 유료방송 시청자위원회는 지역이나 권역별로 설치하는 것이 바람직합니다. 전국을 사업권역으로 하더라도 지역별로 프로모션이 이루어져 가입 조건이 상이하고, 설치와 AS서비스 담당센터가 다르기 때문입니다. 유료방송시장이 전국사업자 중심으로 재편할 경우 지역성 저하가 우려됩니다. 지역별 시청자위원회는 지역성을 구현하기 위한 제도로 정책설계가 이뤄져야 합니다.

#### ⑤ 방송통신 노동정책

KT 화재사건에서 다시 확인했듯 방송통신은 필수공공재이며 사업자의 공적 책무는 더욱 강화되어야 합니다. 방송통신 위원회와 과학기술정보통신부의 인허가가 필요한 방송통신 사업자들이 서비스를 유지·관리하는 상시지속업무 노동자들을 직접고용 정규직화하는 것은 공공성 유지의 필수불가결한 요소입니다. 권한이 이원화되어 있다는 말로 책임을 회피할 것이 아닙니다. 방통위 등 관련 부처들은 공공성 유지의 핵심인 '노동'을 중심으로 인허가, 재허가 조건과 관리감독을 강화해야 할 것입니다.

방송제작현장의 노동자들은 방송사와 제작사의 지휘감독을 받으며 일하고 있으나 하도급계약이나 개별용역계약을 맺습니다. 이로 인해 현장 노동자들은 장시간-저임금-고강도 노동에 시달리며 과로사와 같은 산업재해를 비롯 임금체불, 부당해고와 같은 사건도 비일비재하게 발생합니다. 이 같은 문제를 해결하기 위한 첫 단초는 '근로계약'을 체결해 최소한의 노동조건을 마련하는 것입니다. 그리고 제작현장의 노동인권 보장을 위해 정부와 노동조합과 방송사와 제작사가 사회적 협약을 체결하는 것입니다. 주무부처인 방통위가 이를 적극 추진하지 않는 것은 직무를 방기하는 것입니다. 또한 방송제작현장에 적절하지 않은 탄력근무제를 도입하려는 움직임에 대해 방통위는 5개 부처 합동회의에서 '도입 반대' 의사를 분명히 밝혀야 합니다.

#### ⑥ 공동체라디오 정책

시범사업을 시작한 2004년부터 출력증강을 요청하였습니다. 허가 권역 안에서도 방송이 제대로 들리지 않으니 출력증강은 너무나 당연한 요구입니다. 이처럼 지당한 요구가 지금까지 이뤄지지 않은 것은 방통위가 방송전파에 대한 기술적인 결정권을 가지고 있는 과기정통부를 설득하지 못했기 때문입니다.

신규 공동체라디오 허가도 출력증강 만큼 오래된 요구입니다. 이 또한 방통위가 과기정통부 논리에 제대로 대응하지 못하여 실현되지 않았습니다. 방통위가 출력을 증강하고 신규 허가를 실시하겠다고 하지만 지난 15년간 이루지 못한 것을 단지 과기정통부의 '호의'에 기대어 해결할 수 있을 지 여전히 의문입니다.

제작지원은 '타 방송과의 형평성'을 들어 추진하지 않았습니다. 그동안 방송환경이 바뀌어 이제는 거의 대부분의 방송이 제작지원을 받습니다. 공동체라디오만 예외로 두면 역차별을 낳습니다. 이에 대해 의견을 내놓지 않은 것은 직무유기나 마찬가지입니다.

이렇게 해묵은 과제가 풀리지 않는 이유는 무엇일까요? 공동체라디오가 지닌 제3영역으로서의 성격이 현행 방송정책에 반영되지 못하고 있기 때문입니다. 공동체라디오를 공영도, 민영도 아닌 제3영역으로 설정하고 이에 맞는 방송정책과 전파정책을 세워야 문제를 해결해 나갈 수 있습니다. 이 부분에 대해서도 방통위는 의견을 내놓지 못했습니다.

공동체라디오의 오랜 숙제를 풀기 위해서는 가장 먼저 제작지원을 시행해야 합니다. 재정적으로 고사위기에 놓인 공동체라디오를 살려놓는 것이 필요합니다. 동시에 현재 방송법에 규정에 따라 출력을 10와트로 상향해야 합니다. 이 과정에서 출력증강과 신규허가를 위한 필드테스트를 실시해야 합니다. 다양한 실험을 통해 공동체라디오에 맞는 전파정책을 세워야 합니다. 이 모든 것이 귀결되는 지점은 공동체라디오를 제3영역으로 인정하고 여기에 맞는 방송정책을 수립하는 일입니다.

#### ⑦ 통신내용 규제 정책

방통위가 임시조치 제도 개선을 2019년 주요업무 추진계획에 포함한 것은 긍정적입니다. 정보게시자의 반론 기회를 보장하는 방향의 임시조치 제도 개선은 박근혜 정부에서도 약속한 것입니다. 기본 방향에서는 여야 간에 이견이 없는 만큼, 올해는 반드시 국회에서 처리할 것을 촉구합니다.

방통위는 ‘불법사이트 차단 및 피해자 보호라는 공익 추구와 이에 대한 수단으로서의 인터넷 규제 적정성 연구’를 추진하겠다고 합니다. 여기에는 방송통신심의위원회의 과도한 통신 심의 권한에 대한 재검토를 포함해야 합니다. 문재인 대통령의 공약인 “인터넷상 정치적 표현의 자율규제로의 전환”이 업무계획에 명확하게 포함되지 않은 것도 문제입니다. 최근 SNI 논란이 불거진 만큼, 방통위는 다양한 이해관계자들이 참여하여 인터넷 내용규제 개선을 논의할 수 있는 플랫폼을 만들어야 합니다. 이를 논의하기 위한 공론화 협의체를 만들겠다는 약속을 조만간 이행하기를 기대합니다.

인터넷 본인확인기관 제도에 대해 지속적으로 문제제기 했음에도 불구하고, 추진계획에 포함되지 않았습니다. 이에 대해 이효성 방통위원장이 “본인확인에 기반 한 국내 인터넷 환경이 현 시대에 맞지 않다”며 이를 개선하겠다고 약속한 것은 고무적입니다. 인터넷 본인확인기관 제도, 그리고 이에 기반 한 온라인 주민등록번호인 연계정보(CI) 활용의 문제점을 개선하기 위해 방통위가 시민사회와 적극적으로 소통할 것을 촉구합니다.

#### ⑧ 미디어교육 정책

19년 업무계획 등에서 밝혔듯이 방통위는 미디어교육 및 시민의 미디어참여 활성화를 중요한 정책과제로 설정하고 있고, 시청자미디어재단 중심으로 시민사회와 소통하며 사업을 추진하기 위해 노력하고 있습니다. 이번 간담회에서도 방통위의 정책의지를 확인하였습니다. 하지만 정책의지와 별개로 세부추진내용에 대해서는 우려가 여전합니다.

특히, 광역형-허브형 지역미디어센터인 시청자미디어센터 설립 지역 확대가 미디어교육 및 시민의 미디어참여 활성화의 핵심과제라고 생각하는 방통위의 관행적 인식은 바뀌어야 합니다. 시청자미디어센터의 공간과 시설 구축방안, 사업 내용과 방식은 해당 권역의 특성과 조건을 고려한 중장기 전략 속에서 설계되어야 합니다. 그런데 방통위는 ‘광역자치단체의 예산분담 의지’를 설립 지역 선정의 주요기준으로 제시하고 있습니다. 또한 다수의 기초형 지역미디어센터가 시청자미디어센터의 연계 및 지원사업 예산규모와 예산집행방식의 제약 때문에 협업이 쉽지 않다고 주장하는데도 방통위는 광역 센터의 설립이 광역 내 연계체계로 이어질 것이라 오판하고 있습니다.

미디어교육 및 마을공동체미디어 활동을 수행하는 기존 민간단체의 역량을 강화하고, 다양한 민간단체를 확대하는데 정책목표를 맞춰야 합니다. 이를 위해서는 시청자미디어센터의 역할이 직접 사업을 수행하는 것에서 민간단체를 지원하는 것으로 전환되어야 하며 시청자미디어센터의 의사결정구조, 사업영역, 사업별 예산비중 및 예산집행 방식 등의 개선이 필요합니다.

#### ⑨ 미디어 성 평등 정책

방통위는 미디어 성 평등 확대를 위한 구체적인 계획을 갖추지 못한 채 노력하겠다는 대답만 되풀이했습니다.

첫째, 방송통신정책 전반에 성 평등성을 제고시키기 위한 젠더담당관제 도입을 요구했고, 기획조정관이 이와 유사한 기능을 겸직하고 있음을 확인했습니다. 이는 양성평등기본법에 따라 의무적으로 지정해야 하는 자리일 뿐 성 평등 정책을 실질적으로 기획하고 수행하기 위한 젠더담당관 설치와는 상당한 거리가 있습니다. 우리의 제안은 이름뿐인 젠더담당관 지정이 아닙니다. 모든 미디어정책에서 성별영향평가를 실시하고 방송통신위원회 구성원들의 성 평등 의식을 제고하는 역할을 수행하는 젠더담당관이 필요합니다.

둘째, 젠더관점의 방송평가 실시와 관련하여 미디어다양성 조사를 통해 이미 성별, 연령 등의 지표로 프로그램의 다양성을 분석하고 있다는 답변을 받았습니다. 하지만 현행 미디어 다양성 조사는 제한적인 항목을 통한 정량적 분석만을 실시하여 방송 프로그램의 성 평등 수준을 측정하는 지표로 활용하기에는 한계가 많습니다. 미디어시민단체는 미디어 다양성 조사항목을 확대하고, 정성적 평가를 도입할 것을 요구하였고, 지난 2월에는 국가인권위원회가 이를 방송통신위원회에 권고하였습니다. 방송통신위원회는 국가인권위원회의 권고사항을 수용하고, 젠더관점의 방송평가가 다각도로 이루어질 수 있도록 구체적인 이행계획을 마련해야 할 것입니다.

셋째, 공영방송 이사회의 성비균형을 이루기 위해 노력하고, 방송사에도 성 평등 인사를 권고하겠으나 당장의 법 개정은 어렵다는 입장을 밝혔습니다. 미디어시민단체는 이미 지난해부터 방송의 독립성과 공공성을 보장하는 이사를 선임

할 것과 더불어 성별 편향 극복 등으로 다양성을 보장할 것을 요구하였습니다. 이러한 요구를 받아 국가인권위원회가 방송통신위원회장에게 “이사 임명 시 특정 성이 10분의 6을 초과하지 않도록 관련 법령을 개정할 것”을 권고한 것입니다. 하루 빨리 방송법 등 관련법에 명문화하도록 법 개정을 추진할 것을 요구합니다. <끝>

2019년 4월 22일

매체비평우리스스로, 문화연대, 서울YMCA 시청자시민운동본부,  
언론개혁시민연대, 언론인권센터, 전국미디어센터협의회, 진보네트워크센터, 한국공동체라디오방송협회, 한국여성민  
우회 미디어운동본부, 희망연대노동조합