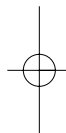
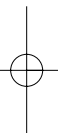


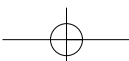


공영방송 국민 컨설팅 보고서

희망의 씨앗을 심는다



언론사유화 저지 및 미디어공공성 확대를 위한 사회행동



서문

많은 언론들이 올 한해 미디어 관련 현안으로 미디어랩 관련 법 개정, 수신료 인상, 종합편성채널 선정 등을 들고 있다. 이는 2008년 8월 KBS 진입을 시작으로 한 정부여당의 언론장악이 2009년 방송법·신문법 날치기 통과, 2010년 후속작업 등을 통해 구조적으로 완성된다는 것으로 의미한다. 이에 언론운동진영은 이러한 정부여당의 언론 길들이기, 보수적 재편 기도를 저지하기 위해 긴박한 하루하루를 보내고 있다.

이 와중에 때 아닌 공영방송 논란이 뜨겁다. 비판적 감시기능이라고는 찾아보기 어려운 공영방송의 수신료를 인상하고 그만큼의 국민 부담을 광고시장에 개방하겠다는 정부여당의 의지가 폭로되었기 때문이다.

정부여당은 수신료 인상과 KBS2의 광고 축소를 맞바꿈으로써 종합편성채널 등의 안착을 도모하려 한다. 이는 최시중 방송통신위원장의 1월 19일, 3월 18일 발언을 통해 분명하게 확인되고 있는데, 최위원장은 수신료 인상이 미디어 업계 빅뱅의 단초이며, 광고시장 불륨(규모)을 키우는 효과를 가질 것이라 했다.

이에 언론사유화저지 및 미디어공공성 확대를 위한 사회행동(이하 미디어행동)은 최위원장과 김인규 KBS 사장을 상대로 경고성 공개질의를 하였으나 모두 묵묵부답이었다.

그 사이 네티즌을 중심으로 KBS 수신료 인상 반대운동이 자발적으로 형성되었으며, 전국아파트연합회는 성명을 내어 난시청 해소에 무관심했던 KBS를 질타하고 자성과 혁신이 전제되지 않은 수신료 인상에 반대한다는 입장을 천명한 바 있다.

미디어행동은 이러한 국민적 열기를 수렴해 공영방송 KBS가 수신료를 올바르게 사용하고 있는지를 진단해보기 위해 이 보고서를 기획하였다. 이는 KBS가 자신의 공적 책무를 얼마나 성실하게 수행하고 있는가를 총체적으로 점검하는 내용이며, 동시에 공영방송의 주인인 국민 스스로가 구체적인 관리 감독의 의지를 드러내는 것이기도 하다.

보고서의 결과는 책무에 대한 몰이해와 구조적 취약성, 총체적 부실로 요약된다.

무엇보다도 프로그램의 공정성이 심각하게 훼손되어 있다는 사실이 다시 한 번 확인되었다. 이는 보도·교양프로그램은 물론이거니와 연예오락프로그램, 드라마에 이르기까지 참담한 수준이다. 노골적인 정부여당 편들기로 점철된 프로그램들은 국민들의 외면을 자초하고 있다. 장르의 다양성, 계층별·대상별 다양성도 공영방송이라는 이름에 전혀 걸맞지 않은 수준이다.

난시청 해소와 관련한 추진 실적도 매우 저조하다. 떠들썩한 홍보로 포장되는 것과는 달리 수신료의 겨우 2% 전후만 난시청 해소에 사용되고 있었으며, 공동주택 등에 대한 수신환경 개선사업도 미진하기 이를 데 없었다. 정부여당의 유료방송을 통한 디지털 전환 방침에 부응이라도 하는 듯 직접 수신 인프라를 확대하는 노력은 저조했다.

수신료의 사용에 대한 회계 분리와 투명한 공개도 전혀 이루어지지 않고 있다. 공영방송 KBS는 엄청난 흑자 속에서도 배가 고프다고 하고 수신료가 부족해 좋은 프로그램을 만들 수 없다고 호소하지만, 정작 그 수신료가 얼마나 걷히고 어디에 사용되며 왜 부족한가를 한 번도 국민에게 알려주지 않고 있다. 국민의 방송이라는 메아리가 공허한 이유다.

이처럼 현재의 상황은 공영방송에 대한 국민의 기대가 전혀 반영되지 못하고 있다. 이와 같은 상황에서 언론운동 진영의 역할은 수신료의 사회적 의미를 공고히 하면서도, 수신료를 엉뚱한 곳으로 흘려보내려는 정권의 의도를 무산시키는 것이다. 지금으로서는 이것이야말로 공영방송의 사회적 의미, 수신료의 공적 가치를 공고히 하는 일이다.

이 보고서는 이러한 배경에서 작성되었다.

이 보고서의 내용은 제 1장 프로그램/편성, 제2장 접근, 제3장 제작, 제4장 참여와 규제로 구성되어 있다.

제1장 프로그램/편성은 ‘장르 다양성’과 ‘계층별·대상별 다양성’ ‘공정성’에 초점을 맞추어 기술했다. ‘장르 다양성’은 공영방송의 역할이 시장 스스로 해결해주기 어려운 비상업적 장르를 충실히 보완하는 것에 있는 만큼 그 내용이 얼마나 성실하게 수행되어 있는가를 살펴 보았고, ‘계층별·대상별 다양성’은 공영방송이 장애인, 여성, 노인, 어린이, 이주민 등 소수자의 요구를 편성에 반영하고 차별적 요인 해소를 위해 적절한 노력을 기울이고 있는가를 점검하였다. ‘공정성’은 이명박 정부 이후 심각하게 퇴행한 프로그램의 정치적 독립성 문제를 다루고 있다.

제2장 접근은 ‘난시청 해소’와 ‘프로그램과 CCL’ 문제를 다루었다. ‘난시청 해소’는 공영방송이 오랫동안 비난받아 온 해묵은 숙제라는 점에서 획기적 전환이 불가피하다는 것을 강조하고, ‘프로그램과 CCL’은 달라진 매체 환경 속에서 수신료로 만들어진 프로그램을 좀 더 개방해야 할 필요를 다룬다. 두 개의 주제 모두 변화하는 매체 환경에 조용한 공영방송의 능동적 대응이라는 점에 초점을 맞추고 있다.

제3장 제작은 ‘제작 자율성’과 ‘외주 제작’을 주제로 한다. 제작 자율성은 심각한 상황으로 치닫고 있는 KBS내 제작 현실을 고발하고, 외주 제작 공공서비스의 맥락으로 이어지지 못하고 양적으로만 치증하고 있는 외주제작 현실을 진단한다.

제4장 참여와 규제는 ‘퍼블릭엑세스’ ‘시청자위원회’ ‘독립성과 민주적 운영’으로 구성된다. ‘퍼블릭엑세스’와 ‘시청자위원회’는 2000년 통합 방송법에 명시된 시청자 주권 강화라는 맥락에서 그 실현 정도를 살펴보고 대안을 제시하고 있으며, ‘독립성과 민주적 운영’은 정권의 향배에 따라 일회일비하는 공영방송의 체질을 근본적으로 개선하기 위한 구조적 대안을 모색하고 있다.

이 보고서 작성에는 미디어행동 산하 ‘KBS TF에’ 참여하는 활동가 다수가 함께 했으며, 내용 보완을 위해 YMCA시청자시민운동본부와 이주노동자의방송MWTV의 활동가들이 참여해주었다.

필진(가나다순)

강혜란(한국여성민우회 미디어운동본부 소장)
 김동준(공공미디어연구소 연구실장)
 김동찬(언론개혁시민연대 활동가)
 김성림(YMCA 시청자시민운동본부 활동가)
 김철환(장애인정보문화누리 활동가)
 김혜경(YMCA 시청자시민운동본부 활동가)
 노영란(매체비평우리스스로 사무국장)
 소모두(이주노동자의방송국 대표)
 오병일(진보네트워크 활동가)
 유영주(언론개혁시민연대 상임정책위원)
 윤정주(한국여성민우회 미디어운동본부 사무국장)
 조준상(공공미디어연구소 소장)
 최성주(언론인권센터 상임이사)
 허경(전국미디어운동네트워크 활동가)

TABLE OF CONTENTS

I . 프로그램/편성	21
1. 장르별 다양성	22
2. 계층별·대상별 다양성	33
2-1. 장애인	33
2-2. 여성	46
2-3. 어린이	61
2-4. 노인	65
2-5. 이주민	71
3. 공정성	74
II . 접근	87
4. 난시청 해소	88
5. 프로그램과 CCL(Creative Commons License)	100
III . 제작	109
6. 제작 자율성	110
7. 외주 제작	116
IV . 참여와 규제	126
8. 퍼블릭액세스	128
9. 시청자위원회	141
10. 독립성과 민주적 운영	153



본문 요약

I. 프로그램/편성

1. 장르별 다양성

KBS가 다양한 장르를 균형 있게 편성하고 있는가를 살펴보기 위해 2월 첫 주 편성을 분석해본 결과, 시청률이 높은 오락프로그램과 드라마에 집중되어 있음이 확인되었다. 특히 주시청시간대 편성을 보면 오락 장르가 대부분을 차지하고 있어 방송법이 강제하고 있는 다양성 규정을 성실히 수행한다고 보기에는 한계가 있었다.

방송법 시행령 50조는 ‘매월 전체 방송시간의 100분의 50 이하로 편성할 것’을 명시하여 총량으로 보면 법적 논란을 피할 수도 있겠지만, 상위법인 방송법 제69조는 ‘대통령령이 정하는 주시청시간대에 특정 방송분야의 방송프로그램이 편중되어서는 아니된다’는 점을 분명히 명시하고 있다는 점에서 문제가 아닐 수 없다.

시사, 교양 등 비오락 프로그램, 소수 취향의 프로그램은 대부분 오전시간대, 낮방송시간대, 심야시간대에 집중 배치되어 시청자의 접근이 어려웠다. 이는 공영방송 역시 상업적 경쟁에 앞장서고 있음을 잘 보여준다.

- 프로그램 편성에 있어 다양성 지수 등 시청률 이외의 기준이 마련되어야 함.
- 시간대별 장르 균형 필요. 특히 주시청시간대의 편성 다양성 확보가 필요함.

2. 계층별, 대상별 다양성

2-1. 장애인

2008년 말 우리 나라에서 비준된 국제장애인권리협약에는 ‘수화(手話)’를 하나의 언어로 분류하고 있다. KBS는 공영방송으로서 국제장애인권리협약을 이행하기 위해 노력해야 함에도 여전히 수화통역방송이 5%대에 불과하다. 또한 시각장애인의 화면해설도 6%대에 머물러 있다. 물론 KBS가 장애인의 방송접근을 위해 나름대로의 노력을 하고 있다고 보이지만, 장애인의 시청권은 여전히 미흡한 상태다. KBS는 TV만이 아니라 온라인을 통해 서비스되는 모든 콘텐츠의 경우도 장애인 접근권을 보장하기 위해 좀 더 노력하여야 한다.

장애인 전문프로그램 방영, 소외계층 방송프로그램 편성, 방송제작자에 대한 인식교육, 장애인 채용 확대 등 기타 장애인 차별개선을 위한 노력도 미미한 수준이다. 특히 장애인 채용을 확대하기 위하여 장애인 응시자에게 가산점을 부여하고는 있으나 기자, PD 등 방송전문 영역에 채용된 장애인 숫자는 극소수에 불과해 이를 확대하기 위해 노력하여야 한다.

- ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(장애인차별금지법)’에 따라 장애인 방송 접근 서비스를 100% 지원하여야 함.
- 장애인 등 소외계층의 방송 권리와 참여를 보장하고, 인식 개선 방안을 마련하여야 함.
- 제작에 종사하는 장애인 채용을 확대해야 함.

2-2. 여성

KBS는 의사결정 구조 및 프로그램 제작에 참여하는 여성비율이 현저히 낮다. 이는 프로그램 안에 여성의 시선, 여성의 요구가 담기기 어려운 현실로 이어지고 있다.

수신료로 운영되는 KBS는 다양한 장르의 프로그램 제작뿐만 아니라 다양한 대상의 프로그램을 제작해야 하는 공적 책무를 가지고 있다. 특히 여성과 관련된 다양한 프로그램 제작·방송을 통해 여성에 대한

사회적인 편견과 왜곡된 시선을 개선시켜 주어야 할 책임이 있다. 그러나 상시적으로 여성관련 주제를 다루는 프로그램은 아예 편성되어 있지 않으며, 여성 관련 주제를 주기적으로 다루는 프로그램 편성 비율 또한 턱없이 낮았다. 이는 KBS가 성차별 개선, 성평등 제고에 무관심함을 드러내는 단적인 지표다.

드라마, 연예오락, 시사교양, 보도 전반에서도 남녀관계를 불균형하게 다루는 구태의연하고 왜곡된 내용들이 다수 드러나고 있다. 조속한 개선이 요구된다.

- 전체 인력에 대비 여성 고용, 여성 간부 비율 30% 할당
- KBS 전 구성원을 대상으로 1년에 1회 이상 성평등 주제의 의무교육 실시
- 프로그램 제작시 실질적인 지침이 될 수 있는 성평등 제작 가이드라인 마련
- 여성 관련 프로그램 정기편성 의무화

2-3. 어린이

KBS의 프로그램은 철저히 성인 위주로 구성되어 있어 새로운 포맷 개발과 세련된 연출, 탄탄한 구성 등에 기초한 어린이 프로그램을 찾아보기 어렵다. 이는 KBS가 어린이 프로그램에 대해 소극적인 정책을 유지하고 있음을 보여준다. 공영방송은 좋은 어린이 프로그램을 꾸준히 제작해 다른 방송사에 모범이 되어야 함에도 불구하고 이미 방송되었던 프로그램의 재탕이나 어린이 시청자의 눈높이를 외면한 애니메이션들로 채워져 있어 문제가 아닐 수 없다.

KBS는 어린이 팀을 구성하도록 하고, 어린이 시청자들과 소통하는 창구를 반드시 마련해야한다. 전체 방송시간에서 어린이 대상 프로그램 편성 양을 일정 시간 유지하도록 하는 방침도 중요할 것이다.

- 어린이 시청자들의 권익 보호를 위한 제작 가이드라인 마련
- 어린이 프로그램 편성쿼터제 실시
- 어린이팀 구성, 어린이 프로그램 제작시 외부 전문가와의 적극적 연대
- 프로그램 등급제의 성의 있는 이행 및 어린이 대상 방송 광고 관련 세부 규정 강화

2-4. 노인

KBS의 노인 대상프로그램은 매우 형식적이어서 구색 갖추기에 불과하다. 노인조차 거의 보지 않는 유명무실한 노인 프로그램을 만들기보다는 실질적으로 노인들의 삶과 고민을 공감하고 실질적인 정보제공을 해줄 수 있는 프로그램으로 전환되어야 할 필요가 있겠다.

나아가 전체 프로그램에서 노인들이 즐기고 공감할 수 있는 내용을 아우르는 노력이 많이 요구된다 하겠다. 현재 노인들이 출현하는 프로그램에서 노인들의 역할은 정적인 경향을 많이 띤다. 병이 들어 짐스러운 존재로 그려지거나, 구성원 간의 갈등을 조장하는 인물로 묘사되는 경우가 많다. 이는 노인에 대한 사회적 편견을 부추기는데 적지 않은 영향을 줄 수 있다. 부정적이고 편향적인 노인의 이미지가 아닌 연륜과 삶의 지혜를 느낄 수 있는 노인상을 제시하려는 노력이 필요하다.

- 노인의 매체 접근권, 정보 접근권 보장
- 노년의 삶에 도움을 줄 수 있는 정보 제공
- 부정적이고 편향적인 노인의 이미지 개선

2-5. 이주민

현재 한국 내 거주 이주민은 110만 명(한국 인구 2%)에 이른다. 이들은 해외동포, 이주노동자, 결혼이주여성, 이주아동 등이다. 공영방송 KBS가 이러한 이주민의 상황을 한국 사회에 꾸준히 알리며 이들과 한국인들 사이의 상호 이해를 높여주는 다리 역할을 해줄 필요가 있다.

그런데 KBS 방송 내용 중 일부는 이주민은 불쌍하고 한국인은 영웅이 되는 내용들이 존재한다. 이는 인식 개선을 도모해야 할 공영방송이 오히려 편견을 조장하고 있다는 인상을 준다. 이에 빠른 개선이 필요하다.

공영방송 KBS는 사회적 소수자들의 이야기를 좀더 신중하게 만들어 함께 사는 것이 행복한 다문화 사회에 기여해주길 바란다.

- 인식 개선을 위해 적극적인 노력을 해야 함.
- 이주 노동자, 결혼이주여성, 난민 등에 대한 일방적이고도 편견 어린 시선을 개선해야 함.

3. 공정성

방송법 제44조는 KBS가 ‘방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다’고 못 박고 있다. 그러나 이명박 정부 출범 이후 이병순, 김인규로 이어지는 관제사장들은 보도프로그램 게이트키퍼 강화, 시사고발프로그램 폐지, 비판적 언론인에 대한 탄압, 출연진 통제 등을 통해 방송의 공정성을 심각하게 훼손하고 KBS의 신뢰도를 눈에 띄게 추락시키고 있다.

최근 KBS의 프로그램은 이명박 대통령 띄우기, 정부여당에 불리한 의제 축소하기, 정부 여권에 대한 노골적인 홍보, 정치 경제적 이슈 전반에 걸친 보수화 등으로 요약되며 ‘정권의 나팔수’ 시절로 되돌아갔다는 오명 속에 놓여 있다.

이 과정에서 KBS가 자랑하던 주요 시사 고발 프로그램들이 대부분 폐지된 것은 매우 심각한 후유증을 초래하고 있다. 현재 KBS에 남아 있는 시사프로그램은 <취재파일 4321>, <추적 60분>, <KBS 스페셜> 정도이며, 이들 프로그램 또한 직접적인 권력비판보다는 교양이나 사회 분야의 이슈에 집중하는 연성화 경향을 보이고 있다.



II. 접근

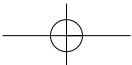
4. 난시청 해소

아날로그 방송 종료를 겨우 3년 정도 남겨둔 시점임에도 KBS의 난시청 해소 사업은 일회성 이벤트에 가까운 수준으로 진행되고 있다. 이는 디지털 환경에서도 난시청 문제가 해결되지 않을 거라는 우려를 던져준다. 디지털 환경에서도 난시청 상황이 해소되지 않아 유료방송을 통한 수신이 불가피하다면 국민들은 공영방송을 신뢰하기 힘들 것이다.

대다수 국민은 정부와 KBS, 지상파방송 등이 협력하여 난시청 상황을 근본적으로 개선해줄 것을 요구하고 있다. 이는 추후 유료방송사업자의 가격 인상이나 횡포가 발생한다 해도 기본적인 방송 접근을 보장해줄 수 있는 조건이 확보되어야 한다는 점, 이를 통해 전 국민의 정보격차를 최소화 할 수 있는 보편적 서비스가 제공되어야 한다는 점에서 매우 중요하다.

그럼에도 불구하고 KBS는 떠들썩하게 홍보하는 것과는 달리 수신료의 2% 내외만을 난시청 해소에 투입하고 있다. 이러한 KBS의 행태는 엄중히 비판받아야 한다.

- 아날로그 방송 종료 시점까지 디지털 난시청 해소 및 공시청 시설 개선을 위해 KBS 재원을 대거 투입하고, 그 결과를 홈페이지에 매월 공시함.
- 국민이 납득할 수 있는 인위적 난시청 해소 가이드라인을 마련하고, 그와 관련한 정기적 점검과 조사연구를 실시함.
- 지상파 방송서비스의 보편적 접근과 관련한 문제를 국가의 책무로 규정하고, 이에 대한 방송통신위원회, KBS 및 지상파방송, 지방자치단체의 의무를 법률적으로 명시함.



5. 프로그램과 CCL(Creative Commons License)

매체 환경의 변화는 능동적인 시청자들의 참여와 권리의식을 동반하고 있다. 이에 변화하는 매체 환경에 걸맞은 공영방송의 혁신적인 변화가 필요하다.

그러한 측면에서 준조세 성격의 수신료로 창작된 KBS, EBS 저작물에 대해서는 국민들이 자유롭게 접근·활용할 수 있도록 하는 적극적인 개방 노력이 검토되어야 한다. 이는 방송사에서 저작권을 가지고 유료방송 등 사업자에게는 유료 판매를 하더라도, 시청자에게는 CCL과 같은 공개 라이선스를 채택하여 접근을 확대할 수 있게 하자는 내용이다.

이를 위해서는 방송사들의 인식 전환이 필요하다. 이제 방송사의 공적 책임은 프로그램의 다양성, 보도의 공정성, 보편적 서비스뿐만 아니라, 방송 프로그램에 대한 자유로운 접근과 활용 보장으로 확대될 필요가 있다.

- 저작권법 개정
- 방송사들의 인식 전환과 공개 라이선스의 채택

Ⅲ. 제작

6. 제작 자율성

정치권력에 의해 좌우되는 지배구조와 광고 위주의 수익구조, 역사적으로 체질화된 내부 관료주의 등의 근본적인 결함은 KBS가 일부 예외적 시기를 제외하고 공영방송의 기본 조건인 독립성과 자율성 구현을 실패하게 만드는 배경이다.

KBS는 이명박 정부 출범이후 편성, 제작, 보도의 모든 과정과 조직 운영 전반에 걸쳐 제작 실무자들의 '내적 자유'가 조금도 존중되지 않으며, 인사의 전횡과 일방적·상명하달식 지시가 일상화되고 있다. 기존에 존재해왔던 제작 자율성 보전을 위한 최소한의 장치들은 대부분 무력화·사문화 되었음은 물론이다.

이를 극복하기 위해서는 구성원 스스로의 뼈아픈 자기반성과 개선 노력이 최우선으로 필요하겠지만 시민사회운동 진영의 지지와 성원, 국민의 관심 또한 중요할 것이다.

- 제작 자율성 훼손 전력이 있는 간부진의 대폭적 물갈이
- 보복 인사 대상자들의 전면 원직 회복 및 복권
- 편성위원회 위상 강화, 본부장과 국장에 대한 임명동의제 등 사문화된 제작 자율성 보호 장치들의 전면 복원 및 강화
- 전체 조직구성원에 대한 책무성(Accountability) 연수 의무화

7. 외주 제작

현재의 외주정책은 의무 편성 비율에만 중점을 둔 나머지, 균형 있는 공급 주체의 육성 및 창구 유통 효과도 미흡한 결과를 초래하고 있다. 공영방송 KBS의 외주제작 역시 이러한 범주에서 크게 벗어나지 않는 상황이다.

특히 KBS는 공영방송의 성격에 맞는 자체의 외주 정책, 고유의 외주전략이 부재한 실정이며, 이는 타 방송사와 차별화되지 않는 시청률과 제작비 위주의 수급현실을 고스란히 드러내고 있다. 여기에 제작비와 거래 투명성 문제도 논란의 대상이 되고 있는 상황이다. 문제가 아닐 수 없다.

이에 KBS 외주제작은 근본적으로 변화를 추구해야 한다. 우선 외주 제작을 비율 중심이 아닌 제작 다원화의 관점에서 바라보는 노력이 필요하다. 자체적으로 수행할 수 없는 다양하고 독창적인 프로그램을 외주제작으로 보완하고, 시청자 참여와 사회적 약자를 위한 공익적 콘텐츠 구현방안으로서 외주제작을 활용해야 한다. 이를 통해 공공서비스에 관심이 있는 독립제작자들과 윈-윈할 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다.

- KBS의 외주정책을 외주 비율 중심이 아닌 제작 다원화 중심으로 변화시켜야 함.
- 정부의 외주정책 개선에 대한 적극적인 의지를 드러내야 함.

IV. 참여와 규제

8. 퍼블릭액세스

시청자참여프로그램은 그 취지에 비추어 볼 때 편성시간 부족, 적합한 심의(선정)시스템 부재, 민주적 운영구조 미비, 지원시스템 부재 등 문제를 안고 있다. 이에 관련 시민사회단체의 비판 및 시민제작자와의 갈등이 계속되고 있는 상황이다.

수신료를 주요한 재원으로 하는 공영방송 KBS는 시청자참여프로그램 활성화를 위해 자체 정책을 수립하고 이를 적극적으로 운영함으로써 더 많은 사람들의 방송 접근권 보장 및 확대에 기여해야 한다. 이를 위한 법·제도 보완작업이 필요한 이유다.

무엇보다도 편성시간 확대, 중복심의 개선과 적합한 불선정 기준 마련, 시청자참여프로그램 운영협의회와 같은 별도 기구 구성 및 운영, 제작활성화를 위한 방송사 자체 지원책 시행 등이 시급한 상황이다.

- 편성시간의 확대 및 다양한 형식의 시청자참여프로그램 제작
- 시청자참여프로그램 운영을 위한 별도의 기구 설치
- 시청자 제작자를 명예훼손 등의 민·형사상 법적 책임으로부터 보호하는 제도적 장치 마련

9. 시청자위원회

현재 운영되고 있는 시청자위원회는 방송법에 규정된 권한과 직무를 실질적으로 수행하기 어려운 한계를 갖고 있다. 이에 시청자위원회

의 권한과 직무를 실질화하는 방향으로 많은 개선이 필요하다.

무엇보다도 현재의 선임구조는 시청자위원 및 시청자평가원의 독립성에 취약한 측면이 있다. 이러한 구조적 한계는 시청자위원 및 평가원이 적극적 권한을 행사하고자 할 때, 그 역할을 축소하는 통제와 간섭의 배경이 된다. 시청자평가프로그램이 자사 입장을 홍보하거나 정당화하는 기제로 활용되는 것도 비슷한 맥락의 이중성이다.

이에 시청자위원회 강화 또는 실질화의 전제로써 구성과 운영의 독립성 확보가 선행되어야 한다. 특히 대통령과 여당→방송통신위원회→KBS이사회→KBS사장→시청자위원회로 이어지는 정파적 지배구조 하에 놓인 KBS의 경우 시청자위원회의 정치적 독립성 확보가 무엇보다 중요하다.

- 방송사업자의 영향에서 자유로운 독립된 기구를 설치, 시청자위원회를 구성하여야 함.
- 시청자 의견 청취방식을 다원화하여 일반 시청자들의 적극적인 참여가 가능하도록 함으로써 상호 견제 효과 및 관련 제도 활성화를 유도함.
- 방송사내 '고충처리인', '불만(민원)처리시스템', '시청자평가프로그램', '정보공개제도' 등의 시스템을 시청자위원회를 중심으로 일원화하고 그 운영의 자율성을 보장하도록 해야 함.

10. 독립성과 민주적 운영

방송의 정치적 독립성은 한국 사회 민주주의의 양·질적 발전을 위한 전제다. 이에 반복되는 정치적 종속의 문제를 해결하기 위해 보다 근본적인 해결 방안이 검토되어야 한다.

정치적 종속성과 독립성의 문제는 종속적인 요소와 독립적인 요소 간에 발생하는 부당한 문제를 해소하는, 즉 정치가 제대로 작동하게 하는 해법을 제시할 때 비로소 정치적 독립성의 질적 확장으로 이어질 수 있다. 이 같은 문제의식을 바탕으로 방송통신위원회를 비롯한 공영방송 관리감독기구의 재구성을 도모해야 한다. 사장 선출 방식도 전면적인 개선이 필요하다.



관련해 수신료위원회 등 공영방송 재원 운용의 민주성 확보를 위한 구조적 장치를 마련하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 과제다. 더불어 공영방송을 통합적으로 규율하는 기구의 설치 문제 등을 차분히 논의해야 하며, 사회적 논의를 위해 ‘공영방송의 정치적 독립성 구현 추진위원회’를 구성할 것을 제안한다.

- 공영방송의 정치적 독립성 구현 추진위원회 구성 제안
- 국회의장 산하 기구로 수신료위원회 설치

수신료위원회는 각계 대표 또는 추천을 거쳐 50여 명으로 구성함.

: 문화, 법률, 보건의료, 환경, 교육, 인권, 통일, 학술, 복지, 정보통신 등 전국단위 부문 10인

: 어린이, 청소년, 노인, 여성, 장애인, 성소수자, 농민, 빈민, 노동자, 이주민, 실업자, 자영업, 소비자 등 전국단위 사회구성원 13인

: 광역단체장 추천 16인

: 정당 00인

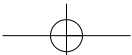
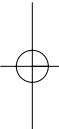
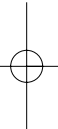
: 언론학계 00인

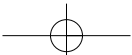
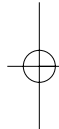
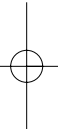
: 노조 00인

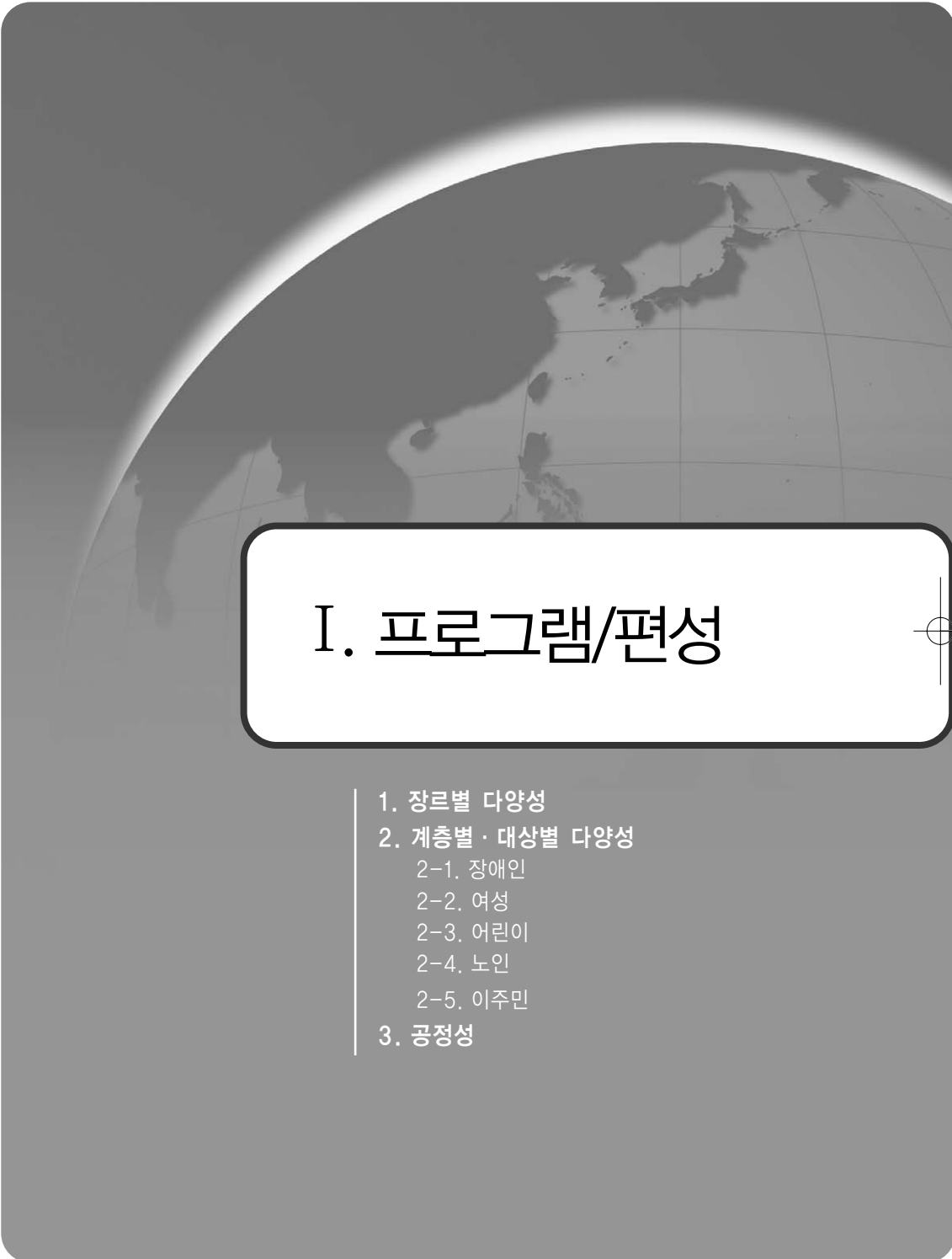
: 언론단체 00인

: 자본단체 00인

: 기타 00인







I. 프로그램/편성

1. 장르별 다양성
2. 계층별 · 대상별 다양성
 - 2-1. 장애인
 - 2-2. 여성
 - 2-3. 어린이
 - 2-4. 노인
 - 2-5. 이주민
3. 공정성

1. 장르별 다양성

1) 개요

- 미디어 환경이 다매체 다채널 환경으로 변화되면서 수용자 권익 측면에서 지상파방송의 역할 중 그 필요성이 더욱 커지고 있는 것이 ‘프로그램의 다양성’임. 채널이 증가하면 할수록 오락이나 영화, 드라마 등 인기 있는 특정 장르로 집중되고 있어 오히려 시청자의 선택권은 줄고 있음. 채널이 늘어날수록 ‘다수’가 선호하는 프로그램 못지않게 소수 취향의 프로그램 편성이 절대적으로 필요. 이러한 시청자의 욕구를 해소하기 위해 편성의 다양성, 내용의 다양성이 증가되어야 함.

- 현재 방송 공익성 실현을 최우선 과제로 해야 할 지상파 방송 역시 다수 시청자에게 인기 있는 오락, 드라마 등 장르에 편성이 집중되어 있음. 특히 주시청시간대 편성을 보면 오락 장르가 대부분을 차지하고 있음. 지나친 오락프로그램 편성으로 인한 다양성훼손 방지를 위해 방송법에는 특정 장르(오락프로그램)의 편성비율이 50%를 넘지 못하도록 규제하고 있음. 그러나 실제 방송 편성에서 이러한 규제가 정확하게 강제되지 않은 것으로 나타남.

- 반면 프로그램의 다양성 확보를 위한다면 오전시간대, 낮방송 시간대, 심야시간대 등 시청자의 접근이 어려운 시간대에 시사, 다큐멘터리 교양 등 비오락 프로그램, 소수 취향의 프로그램을 집중 편성했다고 해서 시청자를 위한 다양성 확보 편성전략을 구사했다고 주장한다면 눈 가리고 아웅 하는 격. 공익성 차원에서 방송의 다양성을 확보해야 할 지상파 방송사들이 다양성 측면을 도외시키고 시청률 우선 등 상업적 경쟁에 앞장서 있음을 보여주는 것은 문제. 빠른 시간 내 장르 편

중 현상을 극복하고 프로그램의 다양성 확보를 통한 공익성 확대 실현을 위한 방송사의 역할을 해야 함.

- 2010년 4월 현재 방송의 신뢰도와 영향력 측면에서 수년간 1위를 유지해오던 공영방송 KBS의 신뢰도가 급하락 하고 있고, 보도 논조 등 프로그램에 대한 시청자의 불만이 높아지고 있음. 이로 인해 지난 20여 년간 정권의 나팔수라는 오욕으로 점철되었던 KBS에 대한 국민의 불신을 극복하기 위한 노력들이 수포로 돌아가고 있다는 지적이 많음. KBS의 공영성·정체성을 회복해야 한다는 비판이 많음. 그 원인으로서는 지난 2008년 여름, 임기가 보장된 사장을 초법적으로 몰아내고 KBS에 입성한 이병순 사장 체제 1년 동안 프로그램 제작비 대량 삭감, 제작 자율성 훼손을 지적하는 목소리가 많음. 뒤이어 지난해 10월 이명박 대통령의 정치특보를 지낸 김인규 씨가 KBS 사장에 임명되면서 방송이 과거로 회귀하고 있다는 시청자들의 비판이 커지고 있음.

- 시청자들은 프로그램을 통한 소통이 우선임. 커뮤니케이션 정책 수립에 기초가 되는 논리 중 하나인 다양성 문제를 통해 KBS가 공영방송으로서 다양한 시청자의 이해와 요구를 대변하는 노력을 하고 있는지, 편성의 다양성 증대를 통해 시청자의 프로그램 선택권을 보장하고 있는지 살펴보기 위함이 이 글의 목적임.

2) 현황

- 다양성을 바라보는 시각은 다양하다. 여기서는 프로그램의 다양성을 살펴보기 위해 장르 다양성을 중심으로 살펴보기로 함.

(1) 장르다양성 현황 분석 개요

- 분석 대상 채널 : KBS 1TV, KBS 2TV
- 분석 대상일 : 2010년 2월 1일~2월 7일(일주일)
- 분석 내용 : 프로그램의 다양성-장르다양성 중심으로
- 분석 기준 : 장르별 편성, 시간대별 장르 편성, 프로그램 등급 현황

- KBS 홈페이지 편성표 기준으로 방영시간(광고시간은 방송시간에 포함) 계산
- 시간대별 구분은 주시청시간대 평일 오후7시~오후11시, 토 일요일 및 공휴일 오후6시~오후11시(방송법 제69조 제3항 규정)를 중심으로 오전, 낮, 오후 그리고 심야시간대로 구분해 분석
- 장르 구분 기준¹⁾은 법에 명시된 보도, 오락, 교양을 기준으로 ①보도(뉴스/보도), ②시사토론, ③드라마(시트콤, 외화, 영화 포함), ④연예오락프로쇼(토크쇼 포함), ⑤교양(생활정보, 휴먼/교양/교육), ⑥스포츠(스포츠 관련 모든 것, 스포츠뉴스 포함)로 분류하였음.

(2) 장르다양성 현황

장르다양성 현황							
장르		보도		교양	오락		스포츠
시간	채널	뉴스/보도	시사토론	생활정보 휴먼/교양/교육	드라마	연예오락	
주간총 방송시간	1TV	8195분					
	2TV	8215분					
장르 편성 시간	1TV	2,190 (26.7%)	310 (3.78%)	3,545 (43.3%) 어린이 145분 포함)	1,020 (12.4%)	610 (7.44%)	280 (3.41%)
	2TV	615 (7.5%)	260 (3.16%)	2625 (32%) 어린이 220분 포함)	1,770 (21.5%)	2,955 (35%) 어린이 150분 포함)	125 (1.52%)

** (%)는 장르편성시간 전체방송시간 대비 장르편성률//재방비를 장르별 방송시간 대비 재방율

**단위 분

1) 임성원 외(2007), 지상파 방송의 장르다양성에 관한 연구, 언론과학연구 7권2호 재구성.

• 1TV 장르 편성 현황을 보면 교양이 43.3%로 월등히 높음. 뉴스가 26.7%, 시사토론 3.78%로 가볍게 시청하면서 일상에 필요한 정보를 얻을 수 있는 교양프로그램이 전진 배치되어 있음. 이와 비교해 공익성을 최우선으로 하고 있다는 1TV의 경우 시사토론 프로그램 편성 비율이 4%가 채 안됨. 그러나 드라마(12.4%), 오락(6.7%), 스포츠(3.41) 등 오락 장르의 편성 비율은 20%를 넘음. 이같은 편성 결과에 따르면 공익성 우선 편성에 대한 KBS의 인식 수준이 어떤 것인지 드러남.

• 2TV의 경우는 더욱 심각함. 2TV의 경우 뉴스/보도 프로그램이 거의 없음. 보도 7.5%, 시사토론 3.16%로 겨우 10%를 넘음. 교양도 어린이프로그램 포함해 32%, 보도와 교양 두 장르를 합해도 50%를 넘지 않음. 스포츠는 넓은 범주에서 오락 장르로 구분이 가능하다는 점을 감안해 볼 때 실제 오락 장르 편성 비율을 보면 58%를 넘어서고 있음.

• 특히 2TV의 주말 오락 장르의 집중은 지나치게 과도함. 토요일은 <영상앨범 산 스페셜><생방송오늘>(오전6시~9시), <감성다큐 미지수>(밤 10시15분), <현장르뽀 동행>(일 1시5분)이 편성된 오전과 심야시간대만 겨우 250분(하루 방영시간 1200분) 동안 기타 장르 프로그램을 편성, 80% 정도를 드라마, 오락으로 채우고 있음. 일요일도 마찬가지. <느티나무>, <환경스페셜>, <무한지대 큐 스페셜>(오전6시~9시10분, 모두 재방송), <다큐멘터리 3일>(밤 10시25분)으로 10분 정도 늘어났을 뿐 오전, 심야의 동일시간대 편성 동일. 방송법에 특정 장르의 편성 집중을 막기 위해 제한 비율을 50%를 넘지 못하도록 하고 있지만 공영방송 KBS는 이를 지키지 않고 오히려 상업성을 과도하게 조장 내지 편승하고 있음.

• 특히 연예오락 프로그램의 경우, 소수 대상 프로그램이 없고 시청자참여프로그램이 부족함. 프로그램 대부분이 청소년이 시청 가능한 등급으로 방송되고 있지만 저질스런 말투, 연예인들의 사담화 등 청소년들의 건전한 정서함양에 득이 되지 않는 토크쇼가 범람. 이처럼 과도한 오락프로그램 편성은 문제로 여겨짐. 텔레비전이 시청자들의 정서함양과 즐거운 문화적 소구로 활용, 소통될 수 있어야 할 것임.

(3) 재방송 비율을 통해 장르 다양성 현황

장르별 재방송 비율							
장르		보도		교양	오락		스포츠
시간	채널	뉴스 /보도	시사토론	생활정보 휴먼/교양/교육	드라마	연예오락	
장르별 주간총 방송시간	1TV	2,190	310	3,545	1,020	610	280
	2TV	615	260	2625	1,770	2,955	125
재방 비율	1TV	-	-	310 (8.74%)	500 (49.1%)	0	-
	2TV	-	-	480 (18.3%)	1,120 (63.3%)	915 (32.3%)	-

*단위 분//채널별로 장르 전체 방송시간대비 재방비율 분석. 재방송 여부는 현재 방송중인 프로그램뿐만 아니라 이미 중영된 프로그램 방송도 포함

- 프로그램 재방송 비율로 본 장르 현황 역시 오락 프로그램 비율이 월등함. 2TV 63.3%로 현재 방송되고 있는 드라마는 대부분 재방송되고 있었으며, 이미 중영된 프로그램의 재방률 역시 높았음. 특히 시청률이 높았던 월화미니시리즈 <공부의신>, 수목드라마 <추노>는 본방 외에 평일과 주말에 삼방되고 있었음. 드라마 재방률은 1TV 역시 높아 50%에 육박. 전체 편성 시간이 훨씬 많은 연예오락프로그램의 2배 이상의 재방율을 자랑하고 있음.

- 특히 주말에는 연예오락 방송의 다수 편성으로 다양성에 따른 시청권을 제한하고 있음. 시청률이 높은 <1박2일>, <남자의자격>, <천하무적야구단> 등은 특정 프로그램의 하나의 코너이지만 인기가 높아 재방송시에는 해당코너 이름으로 재방송되고 있음. 주말에는 연예오락프로그램인 <1박2일>, <남자의자격>, <천하무적야구단>, <출발드림팀> 과 드라마 <수상한삼형제> 등의 재방송을 시청하다, 저녁 시간이 되어 이들 프로그램의 본방송을 시청하게 되면 하루가 다 가는 셈. 방송사의 편성이 시청률 지상주의의 반영에 다름 아님을 반영하는 결과로 KBS를 통해 이들 프로그램이 아닌 다른 장르 다른 프로그램 시청을 원하는 시청자라면 곤혹스러울 것임. TV 시청과 함께 주말 휴식을 원하는 오락을 좋아하지 않는 시청자는 오락프로그램 대거 편성으로 인해 불가

피하게 시청 접근권을 박탈당하게 되는 셈.

- 이처럼 KBS 연예오락프로그램 역시 타 방송사와 차별화 되지 않고 있음. 실례로 가요 프로그램, 연예정보 프로그램과 연예인 중심의 쇼오락 프로그램 등은 다른 상업 방송과 유사함. KBS 2TV의 경우 24개의 정규 연예오락 프로그램 중 13개가 ‘2TV 스페셜’이나 ‘2TV하이라이트’라는 타이틀을 갖고 재방송 되고 있음. 이 같은 현상은 기발한 아이디어, 흥미 있는 소재, 독특한 코너 등을 개발하면서 시청자에게 참신한 기획으로 승부하기보다는 방송의 오락 프로그램이 시청률을 의식하여 오락성을 강화, 재생산하고 있는 것으로 보임.

- 이에 반해 시사프로그램이나 다큐멘터리의 경우는 접근하기가 쉽지 않음. 본방송시간대는 지나치게 늦은 시간이고, 재방송된다 해도 낮 시간에 방송되는 경우가 대부분이어서 재방송의 실질적 효과를 오락 장르가 아닌 다른 장르를 통해 시청자가 향유한다는 것은 불가능함. 주시청시간대, 주말 편성에 시청자의 편식을 유도하는 오락 중심 편성에서 벗어나 골고루 영양소를 섭취할 수 있는 식단 제시가 필요.

(4) 시간대별 장르 분포 현황

- 보도, 교양, 오락 등 장르별 편성이 어느 정도 비율로 배치되어 있는가 못지않게 중요한 것이 바로 시간대별 편성임. 아무리 좋은 프로그램을 제작해 방송해도 시청자들의 시청접근이 어려운 시간대에 편성된다면 많은 시청자의 시청 참여를 유도하기는 어렵기 때문임. 이에 시간대별 장르편성을 오전시간대, 낮시간대, 오후시간대, 주시청시간대 그리고 심야시간대로 구분. 가장 많은 시청자가 손쉽게 참여할 수 있는 ‘주시청시간대’에 어떤 장르가 중점적으로 편성되고 있는지 살펴보았음.

- 주시청시간대 편성을 살펴보면 1TV는 교양 32.5%, 보도/뉴스 30.6%, 드라마 18.3%, 연예오락 9.7% 편성, 가장 적은 편성 비율을 보인 장르는 시사토론 프로그램으로 8.9%를 나타내고 있음. 단순전달형 보도 프로그램의 편성 비율이 높은 반면, 심층성이 강조된 시사토론 프

로그래미 지나치게 적게 편성되고 있음. 이는 시급히 개선해야 할 과제로 보임. 2TV는 장르 편성 비율에서도 알 수 있듯이 역시 연예오락 프로그램이 42.5%로 선두를 차지하고 있음. 이어 드라마 22.2%, 스포츠 4.2%까지 합하면 주시청시간대 오락프로그램 편성 비율은 68.9%로 나타났음. 스포츠를 제외한 연예오락과 드라마만을 오락 장르의 범주로 한다 해도 64.7%로 특정 장르 50%이상 편성금지 조항을 어기고 있는 셈. 반면 이 시간대 보도뉴스 장르의 편성은 9.7%이고, 시사토론 장르는 아예 편성되어 있지도 않음. 이처럼 시청자의 시청 접근률이 가장 높은 시간대 편성 장르가 오락프로그램으로 과도하게 집중되어 있는 것은 프로그램의 다양성을 축소시키는 문제를 야기함.

시간대별 장르 분포 현황

장르	채널	방영시간합	보도		교양		오락	스포츠
			뉴스/ 보도	시사 토론	생활정보 휴먼/교양/교육	드라마		
오전 (6:00~ 12:00) 2,520분	1TV	방영시간의합	925	-	1475	-	120	-
		비율	36.7		58.5		4.76	
	2TV	방영시간의합	440	-	1030	380	670	-
		비율	17.5		40.9	15.0	26.6	
낮시간 (12:00~ 16:00) 1,680분	1TV	방영시간의합	360	-	710	440	100	60
		비율	21.4		42.3	26.2	6.0	10.1
	2TV	방영시간의합	-	-	460	765	455	-
		비율			27.4	45.5	27.1	
오후 (16:00~ 19:00)평/ 18:00 주말 1,140분	1TV	방영시간의합	145	-	790	60	85	60
		비율	12.7		69.3	5.3	7.5	5.3
	2TV	방영시간의합	-	-	490	155	495	-
		비율			43.0	13.6	43.4	
주시청시간(19:00 ~23:00)평/ 18:00~주말) 1,800분	1TV	방영시간의합	550	160	585	330	175	-
		비율	30.6	8.9	32.5	18.3	9.7	
	2TV	방영시간의합	175	-	385	400	765	75
		비율	9.7		21.4	22.2	42.5	4.2
심야 (23:00~ 1,055분(1tv) 1,075분(2tv))	1TV	방영시간의합	210	150	290	90	215	100
		비율	19.9	14.2	27.5	8.5	20.4	9.5
	2TV	방영시간의합	-	180	245	70	530	50
		비율		16.7	22.8	6.5	49.3	4.7

- 한편 심야시간대 편성은 고른 분포를 보이고 있음. 1TV는 교양, 연예오락, 보도, 시사토론, 스포츠, 드라마 등이 비율상의 차이는 있지만 비교적 고른 편성을 보이고 있음. 그러나 2TV는 여전히 연예오락 프로그램 49.3%, 드라마 6.5%로 이 시간대에도 오락 장르가 50%를 넘게 편성됨. 시사토론, 다양한 교양프로그램(문학, 예술, 다큐멘터리 등)이 이 시간대에 주요하게 편성되고 있음. 최근 시청자들의 라이프스타일이 변화하면서 주시청시간대 즉 시청자의 시청 접근률이 높은 시간대로 밤 11시대가 주목받고 있긴 하지만, 실제로 밤 11시대 편성되는 것은 오락이고, 이들 프로그램들은 자정을 넘긴 시간에 방송되는 경우가 대부분임.

- 2005년 연장 방송이 결정된 낮시간대는 드라마, 교양, 오락 프로그램이 비슷한 비중으로 재방송되었음.

- 오전시간대는 주로 생활정보를 전달하는 교양프로그램이 58.5%(1TV), 40.9%(2TV)로 가장 높은 편성률을 보였음.

- 오후시간대 역시 69.3%(1TV), 43%(2TV)로 교양장르가 편성의 우위를 점하고 있으나 이 시간대는 주로 '2TV하이라이트' '스페셜'이라는 이름으로 재방송되는 경우가 대부분이었음. 또한 오락프로그램은 43.4%로 높은 편성률을 기록함. 이 시간대는 2TV는 키드존으로 명명한 오후4시~5시까지(월~금) 어린이 프로그램이 편성되어 있음. 전체 방송시간 대비 어린이프로그램 편성 비율은 3.65%로 5%가 되지 않음.

- 주시청시간대와 오후시간대에 집중적으로 편성되어 있는 오락프로그램, 오전시간대 낮시간대 주시청시간대 그리고 심야시간대에 고른 분포를 보이고 있는 드라마. 단순히 드라마와 오락프로그램의 시간대 이동만의 문제가 아닌 보다 근원적으로 과도하게 많이 제작되고 있는 드라마, 오락프로그램의 편수를 줄이고 시청자가 쉽게 접근할 수 있는 시간대에 차별성 있는 프로그램을 다양하게 편성하는 것이 공영방송의 역할이 되어야 함.

3) 구현 방안

- 이처럼 프로그램의 다양성이 보장되지 못하는 중심에는 시청률이 절대적 가치로 작용되고 있다는 사실을 거듭 확인함. 방송의 상업성이 높아질수록 자연스럽게 소수 계층(어린이, 청소년, 이주, 여성) 등 사회적 약자에 대한 관심은 멀어질 수밖에 없음. 다양성을 담보하기 위한 편성은 다양한 계층과 다양한 수준의 수용자에 맞는 관심사, 취향을 방송에 반영해야 함. 이를 통해 사회 구조의 다원성이 충분히 반영될 수 있도록 성별, 연령별, 수준별, 계층별, 지역별, 인종별 등 다양한 층위가 선택할 수 있는 방송을 해야 함. 또한 국민이 필요로 하는 것과 원하는 것 간의 적절한 균형을 통해 과도한 오락성을 자제하고 교육성과 문화성이 발현될 수 있도록 하는 과정에서 시청자의 선택권을 보장해야 사회구조의 다원성이 반영될 것임.

(I) KBS의 할 일

- 오락장르 집중 과다 편성 조속히 개선해야

드라마와 오락 같은 가볍고 재미있는 프로그램을 선호하는 시청자의 현재적 욕구만을 쫓아 오락 장르를 집중 과다 편성하는 것은 공영방송의 역할에 걸맞지 않음. 다양성 확보를 위해서는 이들 프로그램의 질 향상과 유사 장르 안에서의 다양화를 모색해야 할 것임. 지금처럼 유사 소재 및 포맷, 동일 진행자, 출연자의 반복 노출로는 다양성을 확보하기 어렵고 나아가 공익성 실현 기회도 줄어들 것임.

- 다큐멘터리, 시사프로 편성 확대 및 주시청시간대 편성으로 장르 다양성 확보해야

다큐멘터리, 시사교양프로그램 편성 확대 및 시청사각지대를 벗어난 편성시간대 이동 필요. 이를 통해 장르편중 현상을 극복하고 장르 다양성을 확보해야 함. 연예인 일변도의 오락프로그램, 닥은꼴 프로그램 위주가 아닌 다양한 포맷을 개발하고 프로그램의 질적 개선을 위해 새

로운 장르 프로그램 개발, 파일럿으로 편성 검증기회 갖기, 시청자패널·수용자 반응을 통해 다양한 요구를 수렴한 프로그램 포맷과 소재를 개발해야 할 것임.

- 소수자(소외계층) 프로그램 개발해야

지상파 방송은 소수자를 배려한 편성 정책이 필요함. 특히 공영방송 KBS는 이들에 대한 배려와 필요한 프로그램을 지속적으로 개발해 편성해야 함. 소수자의 시청권을 확보해 줄 수 있는 다양한 프로그램 필요. 소수자에게 채널 부여하는 것이 가장 적극적인 다양성 보장 방법이겠지만 제작 여건이 동반되지 않았을 때는 실제 효과를 거두기 어려운 측면이 있기에 방송프로그램을 통한 욕구 해소가 필요함.

- 장르, 소재, 포맷 등도 중요하지만 더 중요한 것은 프로그램이 담고 있는 시각임. 어떤 시각으로 프로그램을 제작할 것인가에 대해 사회적 소수자의 시각에서부터 접근하는 것이 중요.

- 시청자에게 시청 행태를 바꾸길 요구하지 말고 KBS가 먼저 변해야

<아마존의 눈물>(MBC)이라는 다큐멘터리가 심야시간대에 방송되어 웬만한 드라마가 꿈꾸는 ‘꿈의 시청률’을 기록하였음. 시청자들은 질 좋은 프로그램이라면 장르를 불문하고 즐겁게 시청함. 어떤 자극이 주어지느냐에 따라 시청자들의 시청 행태 역시 변할 수 있을 것임. 그저 실없이 웃고 떠드는 데 지나치게 길들여진 상황에서 좋은 프로그램과 자주 보는 프로그램 사이에 격차가 있을 수 있음. 시청자들이 먼저 변하기를 기다리지 말고 국민의 방송 KBS가 먼저 변해 애쓰지 않아도 쉽게 접근할 수 있는 환경을 만들어야 함. 편향된 자극이 아닌 고른 자극을 지속적으로 전달한다면 시청자 역시 의미 없는 오락 프로그램에 일희일비 하지 않을 것임.

(2) 제도개선

- 편성시간, 내용 평가 반영 가능한 프로그램 다양성지수 적용 필요

시청률 이외에 편성시간 뿐만 아니라 내용적 평가 반영이 가능한 프로그램 다양성지수를 적용하여 방송평가에 반영 필요.

- 특정 장르 집중편성 금지 조항 실효 거둘 수 있도록 보완

주시청시간대 오락프로그램 집중 편성을 비율로 금지하고 있지만 여전히 오락프로그램 집중편성은 줄지 않고 있음. 주말의 경우는 더욱 심각함. 방송사는 오락성이 짙은 프로그램은 오락과 교양의 경계에서 교양으로 분류, 그 비율을 줄이는 것으로 특정 장르 집중에 대한 문제를 피해가고 있음. 공익을 최우선으로 해야 할 공영방송 KBS는 다수의 욕구에 기반한 인기 있는 프로그램의 편성도 중요하지만, 보편적 서비스를 위한 다양한 프로그램의 편성이 우선 고려되어야 진정한 공영방송이라 할 수 있을 것임. 기존 특정장르 집중 편성의 문제 해결을 위해 주시청시간대, 주말 등 특정시간대 및 요일에 대해 특정장르 집중편성 현상이 나타나지 않도록 제도적 보완이 이뤄져야 할 것임.

(3) 시민사회의 참여 및 캠페인

- 방송다양성 감시기구 신설 제안

방송프로그램에서 나타나는 다양성에 대해 양적 질적 연구 담당. 다양성 확보를 위한 행동지침 결정, 방송사가 이를 잘 지킬 수 있도록, 각 방송사와 긴밀한 협조를 통해 다양성이 확보될 수 있도록 하는 기구 (프랑스 CSA 예 참조) 신설이 필요함.

- 오락프로그램 집중 편성 방지 위한 정책제언 및 감시활동

2. 계층별 · 대상별 다양성

2-1 : 장애인

1. 개요

- KBS가 장애인의 방송접근권을 위하여 노력을 하고는 있지만 여전히 미흡한 상태임. 이는 TV만이 아니라 온라인을 통해 서비스되는 콘텐츠도 마찬가지임.

- KBS가 장애인 채용을 확대하기 위하여 장애인 응시자에게 가산 점을 부여하고는 있으나 여전히 기자, PD 등 방송전문 영역에 채용된 장애인 숫자는 극소수이며, KBS가 이러한 문제를 해결하려는 노력은 미흡한 상태임.

- KBS가 장애인의 전문프로그램 방영 등 노력을 기울이고 있지만 여전히 공영방송으로서 소외계층 방송프로그램 편성, 방송제작인의 인식교육, 장애인 차별개선을 위한 노력이 미흡함.

- KBS가 지상파 디지털 전환에 있어서 소외계층에 대한 정책을 제시하고는 있지만 구체적인 실천 방안이 마련되지 않은 상태임

- 따라서 KBS가 공영방송으로서 역할을 다하기 위해서는 장애인 등 소외계층의 방송의 권리와 참여, 인식개선의 문제를 시급히 다뤄야 함

• 이와 함께 KBS의 문제는 KBS 자체의 노력만으로 해결하기 어려운 문제들이 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 방송과 통신 관련 법제와 정책개선이 같이 이루어져야 함.

2. 현황

(1) 방송접근

(1)-1 방송접근

• 장애인의 방송접근을 위하여 KBS가 실시하고 있는 서비스는 자막방송, 수화통역방송, 화면해설방송이 있음.

• 자막방송은 KBS1, 2 채널 평균 90%를 넘기면서(아래 현황표 참조) 정착이 된 상태임. 하지만 시각장애인을 위한 화면 해설은 방영 프로그램의 KBS1, 2 평균 6%대를 약간 넘기고 있고, 수화통역방송은 5%에도 미치지 못함.

• 이러한 이유 때문에 시각장애인의 방송접근권을 가로막고 있으며, 수화언어를 사용하는 청각장애인의 방송접근권 또한 제약을 받고 있음.

• 2006년 UN총회에서 통과되고, 2008년 말 우리나라에서도 비준된 국제장애인권리협약에는 ‘수화(手話)’를 언어의 하나로 분류하고 있으며²⁾, 우리나라도 협약을 비준하였으므로 이를 준수하여야 함. 즉, KBS는 공영방송이므로 국제장애인권리협약에 명시된 내용을 이행하기 위한 노력함은 물론, 국민에게 이를 알리기 위한 노력을 하는 등 장애인의 권리보장에 앞장서야 함에도 수화통역방송이 5%대인 것은 문제가 있음.

2) 국제장애인권리협약

제2조(정의) “언어”란 구어(口語), 수화(手話) 및 다른 형태의 비음성 언어를 포함한다.

제30조(문화생활, 레크리에이션, 여가생활 및 체육활동에 대한 참여) “4. 장애인은 다른 사람과 동등하게 수화와 청각장애인의 문화를 포함하여 그들의 특정한 문화적·언어적 정체성을 인정받고 지원받을 자격이 있다.”

장애인의 지상파방송 접근 현황(방송통신위원회, 2008)

구 분	KBS1	KBS2	MBC	SBS	EBS
월간 총 방송시간	36,000	35,920	35,395	36,375	34,457
자막방송시간	32,275	35,920	32,875	32,760	27,735
비 율(%)	89.7	100	92.9	90.1	80.5
화면해설방송시간	2,380	2,190	2,030	2,275	880
비 율(%)	6.6	6.1	5.7	6.2	2.6
수화방송시간	2,820	620	1,255	1,340	0
비 율(%)	7.8	1.7	3.5	3.7	0

• KBS 지역방송의 경우, 2007년 당시 대구총국 25분(4.1%), 부산총국 5분(0.7%)만이 수화통역을 실시하여 국회 국정감사에서 지적을 당한 사실이 있음. 이러한 지적을 받은 후 수화통역방송을 하지 않던 KBS 지역방송사도 방송발전기금의 지원을 받아 실시하고 있으며, 2009년 말 현재 수화통역방송이 전 지역방송사로 확대되어 고무적임.

• 하지만 지역방송사의 경우 문제점은 자막방송을 실시하는 방송사가 한 군데도 없어 자막을 통하여 방송을 시청하고자 하는 지역장애인들의 시청권을 박탈하고 있다는데 있음.

• 더욱이 KBS 9시뉴스의 경우 자막방송을 하고 있으나 9시 30분부터 지역방송 뉴스로 넘어가면서 자막이 끊겨 자막을 통하여 뉴스를 시청하는 장애인들은 TV를 꺼야하는 실정임.(현재 국가인권위원회에 장애인이 문제를 진정한 상태임)

(1)-2 홈페이지 접근

• KBS는 2004년 5월부터 시각장애인 홈페이지인 “KBS Able”을 별도로 운영하고 있음. 또한 방송에서 수화통역이 되는 프로그램은 KBS 홈페이지 동영상 다시보기에서 수화통역도 볼 수 있도록 편집하여 게시하였음.

• 이와 함께 장애인 등 정보접근에 어려움을 겪는 계층이 KBS 홈페이지에 접근하여 콘텐츠를 이용할 수 있도록 KBS 뉴스 서비스를 하

고 있으며('09년12월), KBS 홈페이지 메인페이지와 회원서비스 페이지를 2010년 2월 웹 접근성 향상을 위한 웹 표준화 작업을 하였고, 신규 사이트 개발 시 '전자정부 웹 표준 준수지침(행정안전부공고 제 2008-6호, 2008년 3월24일)'에 의하여 웹 표준화 코딩 적용을 점차 확대해 나갈 예정이라고 밝히고 있음.(KBS자료, 2010년 3월)

- 하지만 KBS가 준수하려 노력한다는 '인터넷 웹 콘텐츠 접근성 지침'은 2005년 만들어진 국가표준으로, 별도의 서비스가 아닌 구축된 홈페이지에 보편적 접근을 할 수 있도록 하고 있으며, 접근에 있어서도 초기 홈페이지 화면이나 각 페이지에 대한 접근만이 아니라 게시된 동영상에도 접근할 수 있도록 하고 있음.

- 그런데 KBS는 시각장애인 홈페이지를 별도로 운영하여 보편적 접근에 어긋난 태도를 보이고 있으며, 별도로 운영하는 시각장애인 홈페이지에 올린 콘텐츠도 극히 일부만 게시되어 있고, 게시된 동영상의 경우도 시각장애인이 시청할 수 있는 서비스를 하지 않아 형식적인 홈페이지라고 밖에 평가할 수 없음.

- 또한 KBS의 홈페이지의 메인 페이지와 개별 페이지는 '인터넷 웹 콘텐츠 접근성 지침'에 의거해 개선하여 접근이 가능하지만, 홈페이지에 게시된 동영상은 극히 일부만 수화통역이 있어 시각이나 청각장애인들이 대부분의 동영상을 시청하는데 어렵도록 되어 있음.

(2) 장애인 채용

- 지난 2005년 국회 국정감사에서 장애인 채용의 문제를 지적받았던 KBS는 장애인 채용을 위하여 직원 채용 시 장애인에 대해 일정 점수의 가점을 부여하는 등 노력해왔음. 이러한 노력의 결과로 장애인 132명이 채용되어 있으며, 그 가운데 장애인 기자가 5명, 장애인 프로듀서가 1명, 장애인 방송경영인이 1명이 있음.(KBS자료, 2009년)

- 이러한 상황을 고려한다면 KBS의 장애인 고용은 132명으로

KBS전체 임직원 5,300명(2008년 3월, 당시 정연주 사장 발언) 대비 2.4%가 되어 공공기관의 장애인 채용 의무비율인 3%에 근접한다고 볼 수 있음.

- 하지만 장애인 기자는 5명으로 KBS 기자 450명 대비 1% 밖에 안 되며, 장애인 PD도 1명으로 KBS 일반기자 900명의 0.1%밖에 안 됨. 또한 기자나 PD 등 전문직 장애인 채용은 총 6명으로 전체 채용 장애인 132명 가운데 5%에 불과한 실정임.

(3) 보편적 시청권

- 현행 ‘방송법’에서는 ‘보편적 시청권’³⁾을 명시하고 있음. 하지만 KBS는 장애인과 관련한 국제행사는 보편적 시청권에서 제외시키고 있음.

- 그 예로 2008년 8월 베이징 장애인올림픽을 들 수 있음. 베이징 하계올림픽 기간 동안 KBS도 일부 정규방송을 접으면서 경기를 생중계 했지만 이어 치러진 장애인 올림픽 중계는 개막식만 녹화로 진행하였음.

- 그 외 경기장면에 대해서는 주요경기의 하이라이트를 편집하여 낮 시간(14시10분~15시55분)에 방송 한 것이 전부이며, 장애인올림픽에서 한국이 금메달 3개를 따낸 2008년 9월 9일 경기에 대하여 녹화중계조차 없었음.

- 베이징 장애인올림픽과 관련하여 영국 BBC의 경우에는 장애인 올림픽 개막식을 생중계로, 그 외 경기는 하루 6시간 이상 녹화 형태로 방송했고, 미국 NBC는 지상파에서 생중계는 안 했지만, NBC의 스포츠 채널인 ‘유니버설스포츠’를 통해서 생방송을 한 것과 대조됨.(주호영 의원 국정감사자료, 2008년)

3) 방송법 제2조(용어의 정의) 23. "보편적 시청권"이라 함은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 일반 국민이 시청할 수 있는 권리를 말한다.

• 이에 대하여 당시 주호영 의원(17대의원, 한나라당)은 국정감사를 통하여 방송사들이(KBS 등 지상파방송사 모두를 지칭함) 장애인 스포츠 행사의 경우 낮은 시청률과 이로 인한 광고수익의 감소 때문에 생중계를 하기 어렵다는 해명을 했다고 주장함. 하지만 KBS 1채널의 경우는 광고를 하지 않고 있기 때문에 당시 주호영 의원의 주장에 비추어 본다면 KBS가 이러한 논리에 묻어가려 했던 것은 공영방송으로서 책무를 회피하는 행위라고 판단됨.

(4) 장애인 인식

• 현재 KBS에서 방영하는 장애인 등 소외계층 프로그램은 ‘사랑의 가족’, ‘현장르포 동행’, ‘사랑의 리퀘스트’ 등이 있음.

• 이들 프로그램들이 장애인 등 소외계층의 모습과 이들의 문제를 심도 있게 알리고, 모금 등을 통하여 금전적인 지원을 하는 등 긍정적인 측면이 있는 것은 사실이나 장애인 등 소외계층을 대상화 하고, 장애인을 시혜의 대상, 비장애인과 다른 존재라는 잘못된 인식을 시청자로 하여금 심어주고 있다는 비판도 받아왔음.

• 장애인단체의 모니터(한국장애인인권포럼, 2007년 모니터)에 의하면 ‘사랑의 리퀘스트’의 경우는 ‘팬티를 입고 걸어가는 장애인의 모습’을 보여준다거나 ‘신경섬유종증⁴⁾이 있는 장애인의 장애를 강조하기 위하여 특정부위를 다 보여주고, 특히 비장애인과 다른 눈을 강조’한 경우, ‘구순구개열⁵⁾이 있는 장애인의 입 부위를 클로즈업해서 반복적으로 보여주는 행태’ 등 장애인의 신체장애를 부각시키고 있는 것이 사실임

• ‘사랑의 가족’의 경우는 ‘사랑의 리퀘스트’의 경우보다는 사정이 좋지만, 근본적인 해결책 없이 현상만 보여준다거나, 장애인의 행위

4) 신경섬유종증은 신경 및 피부에 수많은 양성 종양인 신경섬유종을 형성하고, 피부에 우유를 탄 커피 색깔(연한 갈색)의 반점이 나타나며, 간혹 근육과 뼈의 발달장애를 동반하는 것을 특징으로 하는 유전성 질환(다음 백과사전)

5) 구순구개열(口脣口蓋裂)은 입술갈림증(순열, 脣裂)과 입천장갈림증(구개열, 口蓋裂)을 통틀어 이르는 말이다. 이 둘은 따로 일어나거나 같이 일어나기도 하는데, 임신 기간 동안 입술 주위가 맞지 않게 자라는 유전적 기형이다. 보통 6백에서 8백명 중 하나 꼴로 나온다.(다음 백과사전)

에 감동받은 비장애인의 인터뷰를 강조하는 등 다분히 장애인을 왜곡할 수 있는 장면도 심심치 않게 발견됨

• 이러한 이유로 방송3사(KBS, MBC, SBS)에서 실시했던 장애인 관련 프로그램(KBS의 ‘사랑의 리퀘스트’와 ‘사랑의 가족’이 조사대상에 포함됨)에 대한 장애인들의 인식조사⁶⁾에서 방송에서 방영된 장애인 묘사방식에 대하여 ‘편견적’이라고 응답한 사람은 응답자의 54.4%나 되었으며, ‘시혜와 동정으로 방송이 그려내고 있다’고 응답한 사람은 57%, ‘장애인을 혐오스럽게 보여주고 있다’고 응답한 사람도 34.9%, ‘장애인을 신격화하거나 과장되게 그리고 있다’고 응답한 사람도 51.4%가 나오는 등 대부분의 조사항목에서 장애인 관련 방송에 대하여 부정적으로 답하고 있음.

• KBS는 장애인을 등장시키거나 표현하는 문제만이 아니라 장애인에 대한 보도도 매우 소극적인 태도를 보이고 있음. 일 년 가운데 장애인 보도가 가장 많은 4월 1일부터 19일까지 장애인 주간에 방송된 장애인관련 뉴스(2009년 뉴스) 수를 보면, MBC 4건, SBS 4건, KBS1 4건이었음. KBS2 뉴스는 단 한 건의 장애인 보도도 하지 않았음.

• 장애인의 인식과 관련한 문제의 1차적인 원인은 방송프로그램의 제작자라고 볼 수 있음. KBS의 경우는 다른 방송사와 달리 광고를 하지 않고, 다른 방송보다는 시청률에 어느 정도 자유롭기 때문에 인식과 의지가 있다면 장애인에 대하여 올바르게 그릴 수 있다고 판단됨.

• 현재 KBS는 자체 연구과정에서 KBS 방송 강령, 방송제작가이드라인⁷⁾이 있으며, 교육을 통해 장애인관련 내용을 집체연수, 사이버연수 과정에 반영하여 수시로 교육을 실시하고 있음. 특히 ‘방송제작가

6) 이 조사는 TNS(장애우권익문제연구소가 TNS에 의뢰함)가 2007년 10월-29일 동안 서울, 경기지역에 거주하는 10대 이상의 일반국민 500명(장애인 250명, 비장애인 250명)을 대상으로 전화면접조사를 했으며, 신뢰수준은 ±6.2p다.

7) 「KBS 방송 강령, 제13항 : “육체적, 정신적 장애가 있는 사람을 다룰 때에는 본인이나 관계인의 인권을 존중하고 같은 장애로 괴로움을 받고 있는 사람들에게 상처를 주는 일이 없도록 주의한다.” 「방송제작가이드라인」; “누구든 장애의 가능성으로부터 자유로운 사람은 없다. 장애인도 자유롭게 모든 프로그램에 참여할 수 있어야 한다. 방송은 장애인들의 권리와 존엄성의 보호에 유의해야 한다. 장애인에 대한 필요 이상의 배려, ‘불행한 희생자’라는 식의 고정관념은 차별을 기정사실화할 수도 있다. 특히 장애인을 문제 집단으로 연상시킬 수 있는 표현은 배제해야 한다.”

이드라인' 과정은 사이버 연수를 통해 직원들이 연중 신청하여 수강할 수 있도록 하고 있음. 2009년도 이 교육을 받은 직원은 91명임(KBS자료, 2010년 3월)

- 그럼에도 장애인들이 받아들이는 방송프로그램에 부정적인 이유는 현재 KBS의 방송 강령, 방송제작가이드라인이 구체적이고, 가이드라인 준수에 대한 인센티브나 제재사항이 없기 때문에 교육받은 내용을 이행하려는 의지가 부족하고, 장애인에 대한 세세한 내용을 몰라 간과하는 경우 때문이라고 보여짐.

- 영국 BBC의 경우 2006년 '장애인평등계획'을 발행 한 후 2007년 두 번째 정책을 발표했으며, 장애인에 대한 정책은 영국의 방송제작산업 장애인네트워크(Broadcasting and Creative Industries Disability Network, BCIDN)와 연동하여 제시하고 있음.

- BBC가 정책의 틀로 삼은 영국의 방송제작산업 장애인네트워크에서는 영국의 870만에 달하는 장애인들이 방송과 영화에서 제대로 다루어지지 않고, 방송영화산업에서 고용되지 못하는 현실을 개선하려는 시도를 시작했으며, 장애인을 미디어 영역에 더 쉽게 고용하고, 미디어에서의 장애인들에 대한 보도를 향상시키고 인식을 개선하려는 노력을 하고 있어 향후 KBS가 참조를 하여야 함.

(5) 디지털전환

- KBS가 라디오의 디지털 전환과 연계해 AM주파수를 사용함으로써 인하여 라디오 수신에 어려움을 겪는 장애인들을 위하여 KBS 제3채널을 FM으로 전환하고, 시각장애인을 위하여 디지털TV의 오디오채널도 별도로 할당하는 등 장애인의 방송수신환경을 개선하고 있음. 또한 디지털 전환 시 경제적 약자에 대한 배려를 하겠다는 피력을 수차례 한 바 있음.

- 하지만 KBS라디오 제3채널 FM 전환은 진작 진행했어야 할 사항이며, 디지털TV의 오디오 채널 할당도 시각장애인을 위한 화면 해

설을 하기 위하여서는 불가피하게 채널 할당을 해야 할 사항이라 KBS의 주장은 생색내기용으로 밖에 볼 수 없음.

- KBS가 밝히는 디지털 전환 시 소외계층을 배려하겠다는 정책 또한 구체성이 없고, 경제적인 지원 측면만 시행할 경우 신체적인 문제나 정보격차로 접근에 어려움을 겪는 다른 요인을 해결하기 어려움. 결국 KBS의 디지털 전환 정책은 완전한 정책이라고 볼 수 없음.

(6) 법령

(6)-1 방송접근

- KBS의 장애인 등 소외계층에 대한 적극적인 지원이 부실한 것은 KBS가 1차적인 책임을 져야하지만, 방송과 통신을 규제하는 현행 법령이 부실하여 일어난 이유도 있으므로 이를 보완할 필요가 있음.

- 첫째, 방송법 제69조 8항에는 장애인의 시청권을 명시⁸⁾ 하고 있으나 임의조항이라 시각장애인을 위한 화면해설방송이나 청각장애인을 위한 자막방송을 제작하는 데 소요되는 비용이나 시간에 제약이 있다는 한계점을 들어 확대하는데 소극적임.

(6)-2 보편적 시청권

- 방송법에 명시된 ‘보편적 시청권’은 국민들의 관심이 큰 체육경기나 행사 등을 방송이 의무적으로 중계방송을 하여 시청할 수 있는 권리이며, ‘보편적 시청권’을 위하여 중계방송 스포츠 등에 ‘국민관심행사’에 대하여 방송을 하도록 하고 있음.

- 또한 관련 고시에 의하면 ‘국민관심행사’에서 대해서는 동·하계 올림픽과 국제축구연맹이 주관하는 월드컵과 올림픽 등과 유사한

8) 방송법 제69조 ⑧방송사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 장애인의 시청을 도울 수 있도록 노력하여야 하며, 필요할 경우 방송통신위원회는 기금에서 그 경비의 일부를 지원할 수 있다.

행사의 경우도 국민적 관심도나 시청자의 권익, 방송시장의 공정거래 질서 등을 고려하여 방송통신위원회가 지정 별도로 정하도록 하고 있음.

- 현행 방송법에는 “방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다”라고 규정하고 있지만 ‘보편적 시청권’과 관련하여 장애인등 소외계층의 내용을 방송을 할 수 있는 근거가 명확치 않음. 이에 따라 장애인올림픽의 경우도 국제행사이지만 방송사들이 방송을 꺼리는 등 장애인을 일반 시청자의 한 사람으로 바라보는 것이 아니라 특별한 날에 특집방송을 만들어 배려를 해줘야 하는 시혜와 동정의 대상으로 바라보고 있음.

(6)-3 보편적 서비스

- KBS가 디지털 전환을 하며 K-View등을 경제적 약자에 대하여 보편적 서비스⁹⁾로 활용 하겠다고함. 하지만 현행 법률에서 사용되는 보편적 서비스는 요금감면에 중점을 두고 있어 KBS도 이 정책을 중심에 두고 서비스를 실시할 수밖에 없음. 이 문제는 KBS만이 아니라 방송과 통신이 융합하는 환경 전체에 적용되고 있어 문제의 소지가 있음.

- 장애인 등 저소득 계층의 정보통신 서비스나 방송접근 문제는 요금감면만의 문제가 아닌 정보격차, 콘텐츠 접근과 이용, 셋톱박스 구입 등 복합적이므로 디지털 전환정책은 이러한 면을 모두 고려해야 함. 그러나 현행 법령의 한계로 정부의 디지털정책에 따라 변수가 생길 우려가 있음.

9) 보편적 서비스의 개념으로 현행 법률에는 ‘보편적 의무’라는 용어가 있다. 이 ‘보편적 의무’는 ‘전기통신사업법’에서 ‘모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신의무를 말한다.’라고 정의하고 있다.

• ‘보편적 서비스’라는 용어를 처음 사용한 미국¹⁰⁾은 물론 대부분의 선진국에서 요금감면 만이 아닌 접근성을 모두 고려하고 있어 우리의 경우도 이에 보조를 맞추어가기 위해서는 정책을 개선하는 차원에 머무를 것이 아니라 현행 ‘전기통신사업법’ 관련조항의 개정을 통해 이러한 정책이 시행될 수 있도록 하여야 함.

3) 구현방안

3)-1 KBS 요구사항

(1) 접근

• 2007년에 만들어진 ‘장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률(장애인차별금지법)’에 의하면 KBS는 공영방송으로서 장애인의 방송접근의 의무를 지고 있어 장애인들에게 방송접근 서비스를 100% 지원하여야 함¹¹⁾. 이러한 입장에서 디지털 전환이 이루어지는 2012년까지 KBS는 화면해설방송을 15% 이상, 수화통역방송을 10% 이상 실시할 수 있도록 하고, 향후 확대방안을 객관적인 관점에서 제시해야 함.

• 지역방송사의 경우에도 수화통역방송 확대를 위한 방안을 내놓아야 하고, 2010년까지 자막방송 시스템 구축하되 그 이전에 이에 다른 필요한 예산확보, 구축방안을 제시해야 함.

• 장애인들의 KBS 홈페이지 접근을 위한 서비스 또한 빠른 시일

10) 미국에서 보편적 서비스라는 개념이 최초로 법제화되어 나타난 것은 1934년 통신법(Communication Act of 1934)에서이다. 이 법의 제2조는 “모든 미국 국민에게 가능한 신속하고도 효율적인, 전 미국 및 전 세계를 커버하는 유선·무선 서비스를 충분한 설비와 합리적인 요금으로 제공해야 한다”고 규정하였다. 또한, 1996년 통신법(Telecommunications Act) 개정을 통해 보편적 서비스란 “국민 누구나 언제 어디서나 적절한 가격에 제공받을 수 있는 기본적인 정보통신서비스”를 지칭하는 것으로 명시하였으며, 관련한 주요 내용을 상세히 규정하였다.(고창열, 2006).

11) 장애인차별금지법 제21조(정보통신·의사소통에서의 정당한 편의제공의무) 제3항에는 “(방송법,에 따라 방송물을 송출하는 방송사업자 등은 장애인이 장애인 아닌 사람과 동등하게 제작물 또는 서비스를 접근·이용할 수 있도록 자막, 수화, 점자 - - - 제공하여야 한다.”라고 규정하고 있어 장애인차별금지법 시행일인 2008년 4월 11일부터 KBS는 장애인의 방송시청을 위한 서비스를 100% 지원하여야 할 의무를 지니고 있다.

안에 방안을 마련하여 2020년까지 게시된 모든 동영상에 장애인들이 볼 수 있도록 하여야 함. 이를 위하여 현재 지상파에서 만들어지는 자막방송, 수화통역방송, 화면해설방송 콘텐츠 관리 및 홈페이지 게시와 추가 제작할 콘텐츠에 대한 방안도 제시하여야 함.

(2) 장애인 채용

- 디지털 전환이 이루어지는 2012년까지 공공기관의 장애인채용 목표인 3%의 장애인을 채용하고, 방송 PD 등 장애인 전문 인력을 현재 보다 2배 이상 채용해야 함. 이와 함께 장애인 인력이 방송사에 진출할 수 있도록 내부는 물론 방송인이 되려는 외부 장애인 인력을 양성·배치를 위한 장기적인 방안도 제시해야 함.

(3) 보편적 시청권

- 장애인이나 소외계층과 관련한 국제적인 행사 등을 중계방송 할 수 있도록 해야 함. 이와 함께 장애인관련 프로그램을 확대하고, 장애인의 참여를 확대할 수 있는 방안을 제시해야 함.

(4) 장애인 인식

- 현재 KBS가 진행하는 장애인 인식교육은 1회성에 그치거나 자세한 사항을 전달하는데 한계가 있는 만큼 세부적인 교육을 할 수 있는 방안이 나와야 함. 또한 제작자(작가, PD, 기자 등)나 방송물의 특성(드라마, 다큐멘터리, 보도 등)에 따른 교육과 가이드라인을 만들어야 함.

- KBS가 공영방송으로서 장애인 인식개선을 위한 구체적인 방안을 제시하여야 하며, 장애인 인식 개선에 공헌한 사원에 인센티브를 적용하거나 이를 지키지 않은 사원에 제재조치를 만드는 등 내규규정을 정비할 필요가 있음.

- 장애인 등 소외계층 관련 다양한 소재를 발굴할 수 있도록 내부

인력을 지원하여야 하며, 장애인 등 소외계층에 대한 인식을 개선할 수 있는 공익광고의 비율을 높여나가야 함.

(5) 디지털전환

- 디지털 전환에 있어 장애인 등 소외계층 지원에 대한 종합적이고 구체적인 정책 제시하여야 하고, K-View 등을 추진함에 있어 현재 어려움을 겪는 수화통역방송을 위한 활용이나 교육접근, 생활정보접근 등 장애인 등 소외계층의 정보격차 극복, 자기개발 등에 이용할 수 있는 방안이 나와야 함.

3)-2 국회 및 방송통신위원회 요구사항

- 국회는 ‘방송법’ 제69조 8항을 의무조항으로 개정하되, 지상파와 그 외의 방송사를 구분하여 정책을 방송통신위원회로 하여금 만들 수 있도록 해야 함.

- 방송통신위원회는 ‘보편적 시청권’ 가이드라인을 보완하여 국민이 알 필요성이 있을 장애인과 관련한 국제행사도 내용에 포함할 수 있도록 해야 함.

3)-3 시민사회단체 역할

(1) 정책대안 마련 및 시민운동으로 확산

- 관련 법령 및 정책 대안을 마련하여 국회, 방송통신위원회, KBS에 제시

- 지방선거를 겨냥하여 각 정당에 자료 배포

- 4월 장애인의 날을 기점으로 관련내용을 기자회견 등을 통해 언론에 알림

- 4월 장애인의 날을 기점으로 서명 작업을 하여 시민사회 단체에 알림

(2) KBS 차별 진정 등 압력

- 4월 중 장애인차별금지법을 근거로 하여 방송접근, 장애인 채용 문제에 안이한 KBS를 국가인권위원회에 고발함
 - 장애인단체와 연대하여 고발인을 모집, 확대해나감
 - 장애인단체에 KBS의 문제를 알려 장애인들로 하여금 KBS를 압박하도록 협조함
 - 국회 앞, 방송통신위원회 앞, KBS 앞 1인 시위를 통해 여론화시킴

2-2 : 여성

1) 개요

- ‘다양성’은 여러 가지 특성을 가진 것을 가리키기 때문에 그 속에서는 편견이 작용할 수 없음을 의미함. 이러한 측면에서 방송에서 다양한 여성이 많이 등장하여 다양한 여성의 삶과 모습을 보여 주게 된다면 여성과 관련된 편견 및 왜곡된 모습 등이 개선 될 수 있을 것임.

- 마찬가지로 이유로 방송에 종사하는 여성의 비율과 의사결정기구에 여성 참여 비율이 높을수록 다양한 여성의 시선이 프로그램에 녹아들어 여성과 관련된 왜곡된 시선과 이데올로기를 바꿔나갈 수 있음.

- 이러한 측면에서 수신료로 운영되는 지상파 공영방송으로서 KBS는 다양한 장르의 프로그램 제작뿐만 아니라 다양한 대상의 프로그램을 제작할 공적 책무를 가지고 있음. 특히 여성과 관련된 다양한 프로그램 제작·방송을 통해 여성에 대한 사회적인 편견과 왜곡된 시선 및 이데올로기를 개선해야 함.

• 그러나 KBS의 경우 다양한 여성의 시각이 반영될 수 있는 여성 제작자 및 임원은 남성에 비해 턱없이 부족하고 여성 출연자 또한 남성 출연자에 비해 현저히 낮은 비율임. 이는 한정된 여성의 모습을 보여줘 여성에 대한 왜곡된 편견을 확대 재생산 하는 결과를 가져옴. 이를 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같은 문제들을 볼 수 있음.

- 편성에서의 다양성, 특히 여성과 관련된 편성의 다양성을 분석하기 위해서는 여성 관련 프로그램이 정기 편성되어 있는지, 다양한 여성의 모습이 담긴 프로그램이 편성되어 있는지 등을 살펴봐야 함. 여성의 시각이 담긴 여성 관련 프로그램이 정기적으로 편성되고 일상적으로 이를 반영하는 내용이 다양한 프로그램을 통해 방송된다면 자연스럽게 여성에 대한 시각이 바뀔 수 있다는 점에서 여성 관련 프로그램의 정기 편성은 중요함. 그러나 분석 결과 KBS의 경우 여성 관련 프로그램은 거의 전무했으며, 다양한 여성의 모습을 다룬 프로그램 편성 또한 비율이 턱없이 낮았음.

- 프로그램에서의 다양성은 여성 등장인물 재현, 출연자의 남녀 성비와 역할 및 각각의 내용 등으로 나누어 살펴보았음. 분석결과 드라마 등 픽션에서 재현되는 여성상은 여전히 신데렐라 콤플렉스를 확대 재생산하는 착하고 예쁜 여성, 자식에게 집착하면서 자신을 희생하는 어머니, 순종적인 며느리 등 가부장적인 여성상들이 많이 등장하고 있었음. 또한 여성간의 갈등을 내용의 중심축으로 하여 여성간의 왜곡된 관계를 보여주고 있어 문제로 지적할 수 있음.

- 오락프로그램은 카메라 워킹을 통해 여성의 신체를 성적으로 부각해 보여주거나 공개방송에서 예쁜 여성 방청객을 골라 카메라로 비추는 등 여성을 성상품화 하고 있었음. 그리고 내조를 잘하는 아내를 좋은 아내로 부추기거나 저출산의 원인을 전적으로 여성의 탓으로 돌리는 등 본질을 왜곡하는 프로그램이 제작되고 있었음.

- 시사교양프로그램의 경우 다양한 여성들이 등장하고 있지만 그 빈도가 다른 주제에 비해 현저하게 낮은 것이 문제로 지적되었음. 또한 토론프로그램 등에서 여성과 남성 패널의 성비를 불균형하게 하는 것

은 아쉬운 대목임. 이는 여성은 비전문가라는 고정관념을 제작자 스스로도 가지고 있음을 단적으로 보여주는 사례임.

• 이러한 문제를 개선하기 위한 방안은 다음과 같음.

- △성평등과 관련된 정보 제공 △편성과 프로그램 내용에 실질적으로 반영할 수 있는 성평등 가이드라인 제작 △각 분야에 가이드라인이 지켜지고 있는지 지속적인 감시 역할을 전문적으로 담당하는 가칭 ‘다양성위원회’를 KBS 내부에 독립된 기구로 설치.

- KBS 전 구성원을 대상으로 1년에 1회 이상 성평등 교육 의무 실시 내규 마련.

- 프로그램 제작에 영향을 미칠 수 있도록 전체 인력의 30% 이상을 여성으로 구성하고 현재 단 1명뿐인 여성 간부를 30% 이상으로 늘일 수 있도록 관련법 마련.

- 여성과 관련된 프로그램을 정기편성 하도록 의무화 하고 이와 관련한 프로그램을 제작하는 PD에게 고가 점수를 주는 내부 방안 마련.

- 프로그램 제작시 실질적인 지침이 될 수 있는 성 평등한 제작 가이드라인 마련

- 성차별적인 내용과 언어 등이 최종적으로 방송되지 못하도록 자체심의 강화

2) 현황 및 문제점

전 세계 여성운동가들이 모여 남녀평등이 실현되도록 여성과 빈곤 문제를 포함한 12개 주요 관심 분야에 관한 전략 목표와 행동 방안을 제시했던 95년 제4차 북경여성대회에서는 미디어의 균형 있는 다양한 묘사를 강조하였다.



J.1. 미디어와 커뮤니케이션의 신기술에서의 표현 및 의사결정에 여성의 참여와 접근을 증진시킨다.

J.2. 미디어의 여성에 대한 균형 있고 비정형화된 묘사를 촉진한다.

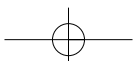
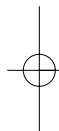
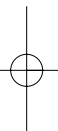
J.1은 미디어의 제작과 정책 결정에 여성의 많은 참여를 의미하는 것이다. 이처럼 의사결정기구에 참여하는 여성의 비율, 제작자를 포함한 미디어종사자의 여성 비율 등이 증가한다면 여성의 시각이 담긴 여성과 관련된 프로그램이 많이 제작·편성 될 수 있을 것이다.

J.2는 미디어 속에 나타나는 여성의 모습이 다양하게 묘사되어야 함을 촉구하는 것이다. 프로그램의 진행자 및 출연자로서 다양한 여성들의 등장이나 다양한 모습들이 그려지는 것은 여성에 대한 편견과 왜곡된 이데올로기를 개선시킬 수 있는 토대가 된다는 점에서 중요하다.

이를 바탕으로 방송사, 특히 공영방송 KBS의 경우는 어떠한 지를 살펴보는 것은 무척 의미 있는 일이다. 왜냐하면 KBS는 국민이 내는 수신료로 운영하고 누구나 접근이 용이한 지상파 방송이기 때문에 프로그램 및 편성에서의 다양성을 유지하는데 앞장서야 할 의무가 있다.

그러나 KBS의 경우 의사결정에 직접적인 영향을 미치는 임원의 비율을 보면 현재 사장을 포함한 12명의 임원 중 여성임원은 단 한명 뿐이다. 또한 지난 번 이사회는 이사장 포함 11명의 이사 중 여성이 3명이었으나 이번 이사회는 단 1명으로 오히려 그 비율이 축소되었다. 참고로 현재 영국 공영방송인 BBC의 경우 BBC Trust 위원 12명 중 과반이 넘는 7명이 여성으로 구성되어 있고, Executive directors 9명중 5명이 여성으로 구성되어 있어 같은 공영방송인 KBS와 비교된다.

일반 사원의 경우에도 2009 방송연감에 따르면 KBS의 경우 총 3,394명의 인력 중 여성은 548명으로 겨우 16.1%만을 차지하는 등 여성의 비율이 턱없이 낮아 여성고용구조가 취약하다고 볼 수 있다. 특히 프로그램 내용에 직접적으로 관여할 수 있는 TV제작본부의 경우 남성이 753명인데 반해 여성은 101명으로 11.8%의 비율을 보이고 있어 이 또한 문제로 지적 할 수 있다.



이와 같은 성비 불균형은 프로그램 출연자에서도 마찬가지이다. 오락프로그램에서는 여성진행자보다 월등한 수의 남성진행자가 출연하고 있고 토론 프로그램에서도 출연자의 대다수를 남성 패널들로 구성하고 있다.

프로그램에 나타나는 여성의 모습 또한 마찬가지이다. 특히 드라마에서는 순종적이고 헌신적인 어머니, 예쁜 캔디형 신데렐라, 극악한 악녀 등 가부장적 이데올로기에 부합하는 여성상들이 아직까지도 많이 등장한다.

이러한 문제점들을 편성과 프로그램 내용으로 나누어 분석한 결과는 다음과 같다.

(1) 편성의 문제

편성에서의 다양성, 특히 여성과 관련된 편성의 다양성을 분석하기 위해서는 △여성관련 프로그램이 정기 편성 되어 있는지 △다양한 여성의 모습이 담긴 프로그램이 편성되어 있는지 등을 살펴봐야 한다. 여성의 시각이 담긴 여성관련 프로그램이 정기적으로 편성되고 일상적으로 이를 반영하는 내용이 다양한 프로그램을 통해 방송된다면 자연스럽게 여성에 대한 시각이 바뀔 수 있다는 점에서 여성관련 프로그램의 정기 편성은 중요하다. 그러나 분석결과 KBS의 경우 여성관련 프로그램은 거의 전무 했으며 다양한 여성의 모습을 다룬 프로그램 편성 또한 그 비율이 턱없이 낮았다. 자세한 내용은 다음과 같다.

- 거의 전무한 여성 관련 프로그램¹²⁾

KBS의 경우 2008, 2009년에 <30분 다큐-살림하는 남편들>, <드라마-엄마가 빨났다>, <시사기획 짬-스포츠와 성폭력에 대한 인권보

12) 여성관련 프로그램은 여성의 시각으로 다음과 같은 여성 관련 주제를 전문적으로 다루는 프로그램으로 정의 할 수 있다 : 성차별적 법/제도, 이데올로기, 문화/관습: 호주제, 모성, 성희롱, 성폭행, 미혼모, 성매매여성, 이주여성, 여성사, 여성 세력화, 여성 대표성(정치세력화), 성 주류화, 여성할당제, 일·가정양립, 기사분담 등

<고서> 등이 남녀평등상을 받아 긍정적으로 평가 할 수 있다. 그러나 아침 주부대상 프로그램은 자극적인 소재의 아침드라마와 연예인의 신변 잡기를 소개하는 프로그램으로 채워져 있는 실정이다. 그나마 <주부 세상을 말하자>와 같은 최초의 주부 토론 프로그램이 정기적으로 편성되어 방송되었으나 2007년 4월에 폐지되었다. 실제로 1TV의 경우 주간 정규편성 프로그램 약 64개 중에 월, 화 오전 10시 55분에 방송하는 <여성공감>과 화요일 오후 7시30분에 방송하는 <러브인 아시아>만이 여성 관련 프로그램으로 분류할 수 있다. 그러나 <여성공감>은 '이재만 변호사의 드라마 법정' '중년남녀 탐구생활' 등이 방송되고 있어 전적으로 여성과 관련된 프로그램이라고 보기 어렵다. 또한 <러브인 아시아>는 결혼 이주 아시아 여성들의 한국 생활을 보여주는 다문화가정 이야기를 주로 보여주어 이 또한 여성 관련 프로그램으로 분류하기 어렵다. 2TV의 경우는 약 50편의 정규 편성프로그램 중에 단 한편도 여성 관련 프로그램이 편성되어 있지 않았다. 이는 공영방송 KBS의 낮은 성평등 의식을 보여주는 단적인 예이다.

- 여성 관련 주제 적은 편성

앞서 언급한 여성 관련 프로그램을 정규편성 하는 것과 마찬가지로 맥락에서 일상적으로 방송되는 프로그램 내에서 여성과 관련된 다양한 주제를 자주 다루는 것도 여성의 다양한 삶의 노출을 통해 다양한 여성상 제시라는 관점에서 중요하다. 여성의 여러 모습이 많이 그리고 자주 보여질수록 여성과 관련된 스테레오타입화 된 왜곡된 인식들이 많이 개선될 수 있기 때문이다.

그러나 현재 KBS에서 방송되고 있는 시사 교양 프로그램을 살펴보면 이 또한 가물에 콩나 듯 방송되고 있어 아쉬움을 주고 있다. 실제로 몇몇 주요 시사교양프로그램을 살펴보면 다음과 같다.



주요 시사교양 프로그램의 여성관련 주제		
프로그램 명	총 방송 꼭지	여성관련 주제
수요기획	47	4
취재파일 4321	159	6
특파원 현장보고	224	5
시사기획10	46	3
추적 60분	70	5

*조사기간 : 2009.3.1~2010.3.31

위 표에서 보듯이 시사교양 프로그램 내에서 여성과 관련된 주제를 다루는 비율을 10% 이하이다. 이는 그만큼 여성의 다양한 모습과 문제에 대해서 KBS제작진들이 무관심하다는 반증이다.

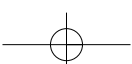
(2) 프로그램의 문제

프로그램에서의 여성의 다양성은 △여성 인물 재현 △출연자의 성비와 역할 △시각 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 인물 재현은 드라마 등 픽션에서 여성의 모습이 어떻게 그려지는지를 살펴보는 것이며 출연자의 성비와 역할은 오락프로그램이나 시사교양프로그램 등에서 다양한 여성들이 얼마나 출연하는지 그리고 어떤 역할을 하는지 분석하는 것이다. 시각은 어떠한 시각으로 프로그램이 제작되는지를 보는 것이다. 이를 장르별로 살펴보면 다음과 같다.

① 드라마 속에서의 여성

- 착하고 예쁘고 억척스러운 여주인공의 재현 문제

지상파 방송사 중 여전히 절대 강자를 누리고 있는 8시30분 대의 일일드라마의 경우 그간 여주인공의 모습은 천편일률적으로 그려져 왔다. 즉 착하고 예쁘고 가난한 여성이 백마 탄 왕자를 만나서 결혼하는 것이 바로 그것이다. 지금 방송되고 있는 <바람불어 좋은 날>의 권오복, <열아홉 순정>의 양국화, <너는 내 운명>의 장새벽 등이 바로 그 전형적인 모습들이다. 이들은 하나같이 가난하지만 밝고 착하게 사는 예쁜 여성들이다. 나름의 꿈도 있어 꿈을 이뤄가는 과정에서 백마 탄 왕



자를 만나 집안의 반대를 극복하고 결혼에 성공한다. 이러한 스토리의 가장 절정에 있었던 것이 바로 2009년에 방송된 <꽃보다 남자>였다. 이 드라마의 주인공인 금잔디(구혜선 분)는 전형적인 가난한 서민가정의 딸로 온갖 수모를 겪으면서도 끝내는 백마 탄 재벌 아들 구준표(이민호 분)의 프로포즈를 받는다. 이러한 스테레오타입화된 여성상은 신데렐라 콤플렉스를 확대 재생산 시킨다는 문제를 가지고 있다. 더불어 여성들에게 끊임없이 예쁘고 착하면 백마 탄 남자를 만날 수 있다는 착한여자 콤플렉스를 부추기고 있다.

- 가부장적인 어머니, 아내, 며느리 상에 나타나는 문제

일일 드라마를 포함한 가족 드라마의 경우 빠지지 않고 등장하는 인물이 바로 ‘며느리’이다. 2008년 방송된 주말 드라마 <엄마가 뽀났다>에서 김한자(김혜자 분)가 보여주었던 전형적인 모습은 가히 충격적이었다. 엄마가 그동안의 집안일을 접고 따로 나가서 1년 동안 휴가를 즐긴다는 설정은 대한민국을 뜨거운 논쟁으로 빠뜨리며 많은 어머니이자 아내인 여성들에게 새로운 모습을 보여주었다. 그러나 그 이후 드라마에서 나타난 어머니, 아내, 며느리의 모습은 그 이전의 모습과 별반 다르지 않았다. 지난해 많은 사랑을 받았던 일일 드라마 <다함께 차차차>의 경우, 15년간 생사가 확인되지 않은 남편을 기다리며 홀로 시어머니를 부양하고 딸을 키우는 하윤정(심혜진 분)의 모습은 그 이전에 가부장적인 며느리와 아내의 모습을 고스란히 담고 있다. 뿐만 아니라 현재 막장 드라마로 많은 욕을 먹고 있는 <수상한 삼형제>의 둘째 며느리 도우미(김희정 분)는 이름처럼 집안일을 묵묵히 하는 가사 도우미의 역할을 잘 수행하는 순종적인 며느리이다. 이러한 모습은 전형적인 가부장적인 이데올로기 안에서의 며느리, 아내의 모습을 보여주는 것이다. 이는 KBS가 남성 중심의 가부장적인 시각으로 여성을 보고 있음을 단적으로 보여주는 사례이다.

- 여성과 여성 간의 갈등 재현 문제

드라마에서 빠지지 않고 등장하는 것이 바로 여성과 여성의 갈등이다. 이러한 갈등은 드라마의 중심축으로 작용하며 가부장적 이데올로

기를 확대 재생산하는 요소로 작용한다. 특히 시어머니와 며느리의 갈등은 일일드라마 및 가족드라마에서 단골로 등장하는 소재이다. 이러한 소재를 매번 갈등의 중심축으로 다루는 것도 문제이지만 더 큰 문제는 이를 어떻게 다루느냐에 있다. 시어머니와 며느리의 갈등의 중심에는 언제나 아들이 있다. 시어머니는 아들을 며느리라는 또 다른 여성에게 빼앗겼다고 생각해서 사사건건 며느리를 무시하고 괴롭힌다. 위에서 언급한 주말극 <수상한 삼형제>가 바로 그런 경우이다. 이 드라마에서 시어머니 전과자(이효춘 분)는 셋째 아들이 결혼하겠다고 하자 아들을 다른 여자에게 빼앗겼다고 생각해서 결혼 이후에도 셋째 며느리 주어영(오지은 분)에게 사사건건 인신공격을 하며 무시하고 야단만 친다. 이러한 정신병적 시어머니의 태도에 시아버지와 아들은 한걸음 뒤에서 방관자적 입장을 취하거나 점잖게 시어머니 또는 며느리를 나무란다. 현재 방송중인 일일 드라마 <바람불어 좋은 날>의 경우에도 남편이 빚보증을 서 준 것에 대해 항의하며 집을 나간 며느리(윤미라)는 시어머니(나문희 분)에 의해 도로 쫓겨나게 되면서 갈등요소를 제공한 남편은 빠지고 며느리와 시어머니의 갈등이 부각되어서 그려졌다. <다 함께 차차차>의 경우에도 갈등의 중심에 있는 남편(홍요섭 분)의 선택으로 인해 현재 아내(이웅경 분)와 예전 아내(심혜진 분)의 갈등이 심해지면서 남성은 뒷전으로 빠지고 선택당하는 여성들만이 싸우게 되는 어이없는 이야기 전개가 펼쳐졌다. 이러한 여성과 여성의 갈등은 ‘여성의 적은 여성’이라는 왜곡된 이데올로기를 생산해내고 여성에 대한 왜곡된 상을 만들어 내 문제로 지적 할 수 있다.

② 오락프로그램에서의 여성

- 남성 진행자 전유물인 오락프로그램 내에서 여성출연자의 성상품화 문제

현재 지상파 방송 3사가 모두 그렇듯 KBS 또한 오락프로그램의 진행자는 거의 남성들이 주를 이루고 있다. (예 : 해피선데이 남자의 자격, 1박 2일, 천하무적토요일 야구단, 위기탈출 넘버원 등) 오락프로그램 중 ‘청춘불패’ 만이 걸그룹 7명이 출연하여 가장 많은 여성들이 출연하는 유일무이한 프로그램이다. 그러나 이나마 노주현과 김태우가

MC 군단으로 출연하여 순수하게 여성들로만 이끌어가는 프로그램은 없다고 볼 수 있다. 이렇듯 오락프로그램에서의 여성 배제는 여성의 역할을 남성의 보조로 한정시키는 성역할 고정화의 결과를 가져온다.

오락 프로그램 중에서 여성 출연자들이 가장 많이 등장하는 프로그램은 <미녀들의 수다>이다. 그러나 이 프로그램은 여성들이 출연자의 다수를 차지하고는 있지만 방송 초기부터 출연자들에게 노출이 심한 의상을 입히고 카메라를 다리 아래에서 위로 훑으면서 신체를 부각해서 보여주어 많은 비판을 받았다. 마찬가지로 맥락에서 문제로 제기 할 것은 공개방송 프로그램에서 방청객을 비출 때도 주로 예쁜 여성만을 카메라가 잡는 것이다. 이는 여성 방청객 마저 시청자들의 눈요깃감으로 전락시키는 것이다. 이는 KBS 제작자들의 남성적인 시각을 보여주는 또 다른 사례이다.

- 오락프로그램에서 보여지는 가부장적이고 반여성적인 시각

오락프로그램에서 시사교양프로그램처럼 여성과 관련된 의제를 기대하기는 어렵지만 간혹 오락프로그램 내에서 여성과 관련된 가부장적이고 남성중심적인 시각들이 나타나는 경우가 있어 문제로 지적할 수 있다.

올 초 <스펀지2.0>에서 ‘새해특별기획’이라는 명목으로 유부남 2103명에게 “아내를 소녀시대보다 예뻐 보이게 만드는 최고의 내조는?”이라는 다음과 같은 설문조사 결과를 방송하였다.

4위 술먹은 다음날 “여보, 꿀물 드세요”라고 꿀물을 대령하는 아내
 3위 “설거지는 그냥 두세요”라며 집안일 신경 안 쓰게 해주는 아내
 2위 “여보, 밖에 나가서 바람 좀 쐬고 오세요”라며 혼자만의 시간을 갖도록 배려하는 아내
 1위 남편보다 먼저 출근하며 “여보, 저 오늘도 돈 많이 벌어들게요”라고 웃어 보이는 맞벌이 아내
 최악의 내조는 ‘꾸미지도 않고 저축만 하는 아내’

위의 내용을 보면 과거에나 볼 수 있었던 가부장적인 이데올로기 하에서의 남존여비 사상이 고스란히 들어 있다. 설문 자체도 문제가 되지만 대표적인 가족시청시간대 오락프로그램에서 이러한 내용을 아무런 여과 없이 방송한 것은 제작진이 여성에 대한 가부장적인 시각을 가지고 있음을 보여주는 사례이다.

제작진의 반여성적 시각을 담고 있는 또 다른 프로그램은 지난 3월 14일에 방송한 파일럿 프로그램인 <해피버스테이>이다. 이 프로그램은 출산을 저하가 사회적인 문제로 대두된 상황에서 가임부부가 한 명씩만 더 낳아 출산율 1위 국가가 되는데 보탬이 되자는 취지에서 만들어진 프로그램이다. 그러나 그 취지에 매몰되어 육아, 교육, 경제 등 저출산의 근본 문제를 도외시 하고 출산 순간의 감동만을 강조하였다. 이 또한 육아가 여성에게 얼마나 큰 짐을 지우고 있는지를 전혀 알지 못하는 전형적인 남성적 시각이 고스란히 담긴 프로그램이다.

③ 시사프로그램에서의 여성

- 양적으로 부족한 프로그램 내의 여성관련 주제

위에서 살펴보았듯이 드라마나 오락 프로그램에서 재현되는 여성의 모습은 몇 가지 유형으로 스테레오타입화 되어 있다. 앞서 언급한 것처럼 여성의 삶과 모습이 다양하게 보여질 때 여성에 대한 왜곡된 시선이 많이 개선된다. 우리 현실을 직접적으로 다루고 있는 시사교양프로그램은 어찌 보면 그 영향력이 드라마나 오락프로그램 보다 더 클 수 있다. 이런 점에서 시사교양프로그램에서 여성을 어떻게 보여주는지가 중요하다.

현재 방송되고 있는 <추적60분>, <취재파일 4321>, <특파원 현장보고>, <수요기획> 등 몇몇의 시사교양프로그램을 살펴보면 전체 방송되는 양에 비해 여성과 관련된 문제를 다루는 양은 현저하게 낮았다. 그리고 주제를 살펴보면 성매매, 출산, 낙태, 육아 등 여성 관련 문제를 직접적으로 다루고 있었지만 타방송사와 차별성을 보이지 못했다. 따라서 고용, 여성빈곤 등 여성과 관련된 의제를 적극적으로 발굴하여 방송해야 할 것이다.

또한 그동안 KBS는 여성산악인 오은선(취재파일 4321), 일본의 첫 여성프로야구 선수(특파원 현장보고), 양 팔 없는 파일럿 여성(수요기획) 등 다양한 여성의 모습을 방송하였다. 이러한 방송을 좀 더 자주 보여주어 다양한 여성상을 제시하는데 앞장서야 할 것이다.

• 남녀 출연자 성비의 불균형

시사고양프로그램에서 여성 의제가 많이 다루어 지지 않는다는 점 말고 또 하나 문제점은 토론프로그램 등에서 여성과 남성 패널의 성비가 불균형하다는 것이다. 토론프로그램에는 보통 4명~5명이 패널로 출연하는데 이중 여성은 1명 또는 전무하다. 2010년 1월 1일부터 3월 31일까지 방송된 <생방송 심야토론>의 패널 성비를 살펴보면 다음과 같다.

'심야토론'의 패널 성비 분석

방송날짜	주제	여성패널 수	남성패널 수	총 패널 수
1월 9일	2010 최대현안 '일자리 창출, 해법을 찾는다'	-	6명	6명
1월 16일	대학 등록금 이대로 좋은가?	-	4명	4명
1월 23일	법조 갈등, 어떻게 풀 것인가?	-	4명	4명
1월 30일	북 해안포 사격, 의도는?	-	4명	4명
2월 6일	도요타 사상최대 리콜, 파장과 교훈은?	-	4명	4명
2월 20일	불붙은 낙태 논쟁, 생명권인가 선택권인가?	3명	3명	6명
2월 27일	특별기획 국민대토론 이명박정부 2년, 성과와 과제는?	-	6명	6명
3월 13일	아동 성범죄, 근절책 없나?	5명	1명	6명
3월 20일	학교 무상급식, 어떻게 할 것인가?	-	4명	4명
3월 27일	사법제도 개선 논란, 쟁점은 무엇인가?	-	4명	4명

위 표에서 보듯이 10번의 방송 중 단 2 번만이 여성 패널이 출연하였다. 이 또한 아동 성범죄와 낙태 등 여성 관련 주제에만 출연하였고 정치, 경제, 법 등의 주제에서는 모두 남성 패널들로 구성하였다. 이러한 패널 구성의 불균형은 남성과 여성의 역할을 명확히 구분 짓는 것으로 남성은 정치, 경제, 법은 물론이고 성범죄 낙태 등 사회 모든 분야를 아우를 수 있음을 보여준다. 반면 여성은 성범죄와 낙태 등 여성과 관련된 직접적인 문제들만 논의의 주체가 될 수 있음을 보여주는데 이는 사

회 전반적인 문제에서 여성의 시각이 배제되어 있음을 잘 보여주는 사례이기도 하다. 이처럼 공론의 장에서 여성의 배제는 여성 역할을 한정지어 성역할 고정화를 더욱 심화 시키는 것으로 개선되어야 할 점이다.

캐나다의 ‘방송미디어에 있어서 고정적인 성역할 상에 관한 가이드라인’을 보면 ‘여성아나운서, 리포터, 사회자를 충분히 등장 시킨다’라는 조항이 있다. 이처럼 프로그램의 주 진행자로써 여성의 충분한 출연은 다양한 여성상을 보여줘 그동안 남성의 보조적인 존재로만 인식되어 온 여성의 성역할 고정관념을 개선시키는데 중요한 역할을 한다. 이는 토론프로그램에서 여성과 남성의 성비가 균등해야 하는 이유이다.

3) 개선방안

- 지금까지 KBS 프로그램과 편성에서 여성이 어떻게 나타나고 있고 다루어지고 있는지를 살펴보았다. 이를 간략하게 정리하면 다음과 같다.

- 드라마에서는 신데렐라 콤플렉스를 확대 재생산하는 착하고 예쁜 여성, 자식에게 집착하면서 자신을 희생하는 어머니, 순종적인 며느리 등 가부장적인 여성상들이 여전히 많이 등장하였다. 또한 여성과 여성의 갈등을 내용의 중심축으로 하여 여성간의 왜곡된 관계를 보여주고 있었다.

- 오락프로그램에서는 여성을 상품화 하고 내조를 잘하는 아내를 좋은 아내로 부추기는 등 남성적 시각이 많이 담긴 프로그램들을 방송하고 있었다. 그나마 시사 프로그램에서는 다양한 여성들이 등장하고 있지만 그 빈도가 다른 주제에 비해 현저하게 낮은 것이 문제로 지적되었다. 그리고 여성적 시각이 담긴 프로그램이 정기 방송프로그램으로 편성되지 못한 점 또한 문제로 지적되었다. 또한 오락프로그램을 비롯한 시사교양프로그램에서 여성의 출연 빈도는 남성에 비해 턱없이 낮았다.

- 이러한 문제를 개선하기 위한 몇 가지 개선방안은 다음과 같다.

- 첫째 KBS 내부에 가칭 '다양성위원회'를 새로 만들어야 한다. 프랑스의 2007년 시청각최고위원회(CSA)는 '방송의 다양성 감시 기구' 만들어 방송미디어에서의 다양성에 관한 정책 제안 특히 방송프로그램에 나타나는 다양성에 대해 양적 질적 연구를 하고 있다. 또한 2008년에는 △ '다양성 바로미터'를 만들어 6개월 마다 각 채널을 분석하고 이를 공표 △ 방송사들을 조직하여 발전 도모 △ 권고 사항이 잘 지켜지지 않았을 경우 법적 조치 가능성 모색 등과 같은 행동지침을 마련하였다. 그리고 2009년에는 '다양성 강화'를 내세우며 질적 측면에서 스테레오타입화를 제거할 것이라고 발표하였다. (<프랑스, 방송미디어에서 다양성 보호 정책 추구> / 최지선 / 한국방송영상산업진흥원, 2009 인용)

영국 BBC의 경우에도 사내에 제작자들이 그들의 프로그램을 제작하는데 있어서 사회적 다양성을 어떻게 반영하느냐의 상담과 정보를 제공하는 센터를 운영하고 있다. 이 센터는 인종뿐만 아니라 장애, 성별, 종교 등 사회적으로 다양성을 존중해야 하는 모든 분야에 가이드라인을 제시하고 있다. 이처럼 KBS의 경우에도 독립된 가칭 '다양성위원회'를 만들어 성평등과 관련된 지속적인 정보를 제공하고 프로그램 제작시 지침이 될 수 있는 성평등한 가이드라인을 마련하여야 한다. 또한 이러한 가이드라인이 프로그램에 잘 반영되고 있는지를 지속적으로 관리·감독 해야 할 것이다.

- 둘째, KBS 전 구성원을 대상으로 의무적으로 1년에 1회 이상 성평등 교육을 실시해야 한다. 가부장적이고 남성중심적인 시각은 제작진이 일부러 의도하지 않았지만 프로그램에 담기는 경우가 있다. 이는 우리 사회에 아직까지 만연한 가부장적인 문화와 교육의 영향을 받고 자랐기 때문에 어찌 보면 당연하다. 따라서 성평등에 대해 제작진이 공부하여 시각을 교정할 필요가 절실하다. 성희롱예방교육을 사업장마다 의무적으로 실시해야 하는 것처럼 성평등 교육을 의무적으로 실시할 수 있도록 방송법 등에 신설해야 할 것이다. 무엇보다 신입사원 교육에서 반드시 내실 있는 성평등 교육을 실시할 수 있도록 프로그램화 시켜야 할 것이다.

- 셋째, 전체 인력에 30% 이상을 여성으로 구성하고 점차 여성 간부를 30% 이상으로 늘여야 한다. 프로그램은 사람이 만드는 것이다. 의사결정의 핵심에 있다는 것은 그만큼 프로그램에 많은 영향을 미친다는 것을 의미한다. 그러나 현재 KBS의 인력 구조를 보면 사장을 포함한 12명의 임원 중 단 1명만이 여성이다. 이는 영국의 공영방송 BBC의 9명중 과반이 넘는 5명이 여성으로 구성된 Executive directors와는 상반된 현상으로 개선되어야 할 사항이다. 여성이 임원에 많이 진출한다는 것은 단지 숫자의 의미 보다는 여성들이 의사결정구조에 많이 참여하고 프로그램 제작 등에 많이 참여 할수록 여성적 시각이 많이 반영되어 성역할 고정화, 성차별 등이 많이 개선될 것임을 의미한다. 따라서 임원 선출 시 반드시 여성할당을 30% 이상 의무화 하는 법을 만들 필요가 있다.

- 넷째, 여성과 관련된 프로그램을 정기편성 해야 한다. 여성의 시각이 담기고 여성이 스스로 목소리를 낼 수 있는 프로그램이 정기 편성되어 방송된다면 우리 사회 곳곳에 만연해 있는 성차별적 문화를 개선 시키는데 많은 도움을 줄 것이다. 그리고 다양한 여성상이 보여 질 수 있도록 다양한 여성들을 프로그램에 많이 출연시켜 성역할 고정화, 여성에 대한 편견 등을 적극적으로 개선 시켜야 한다. 또한 여성 관련 프로그램을 제작하는 PD에게는 고가 점수를 주는 등 인센티브를 제공해 제작이 활성화 될 수 있는 내부 방안을 마련하는 것도 필요하다.

- 다섯째, 자체 심의를 강화해야 한다. 간혹 제작진이 미처 생각지 못한 성차별적인 언어를 포함한 내용 등이 방송에 나가지 못하도록 자체 심의를 좀 더 촘촘하게 해야 한다.

국민이 내는 수신료로 운영되는 공영방송은 그 책무 또한 무겁기 마련이다. 공영방송의 여러 책무 중 지금까지 간과 되었던 것이 바로 프로그램의 다양성이다. 이는 KBS 구성원들의 의식 부족에서 기인하기도 하지만 가장 중요한 잣대인 시청률에 의해 배제된 측면도 있다. 그러나 KBS는 이익을 극대화해야 하는 상업방송이 아니라 공적 책무를 감당하는 지상파 공영방송이기 때문에 시청률에 연연하지 말고 다양한 시각의 프로그램을 다양한 형식으로 제작·방송해야 한다. 특히 우리

나라의 절반 이상의 구성원을 차지하는 여성과 관련된 왜곡된 이데올로기와 부정적인 시선 등을 앞장서서 개선시켜야 할 의무가 있다. 그러기 위해서는 앞서 제기한 문제점과 개선방안을 겸허하게 받아들이고 이를 실천하도록 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

2-3 어린이

1) 개요

- 현재 KBS1, 2뿐 아니라 MBC, SBS 등 지상파 3사의 어린이 프로그램을 보면, 편성 비율은 해마다 줄어들고 있고, 프로그램의 질적인 면 또한 나아지지 않고 있으며, 그나마 어린이들이 볼 수 없는 시간대에 편성하고 있어 여전히 어린이 시청자를 외면하고 있음을 알 수 있다.

- 이러한 어린이 프로그램 소외 현상은, 우리 나라 방송정책이 성인 위주로 구성되어 있어 새로운 포맷 개발과 세련된 연출, 탄탄한 구성력 등 프로그램의 질적 향상이 요구되는 성인프로그램과는 달리, 어린이 프로그램에 대해서는 적극적인 정책을 펴지 않을 뿐 더러, 공익성은 뒷전이고 상업성을 추구하게 된 방송환경이 다양한 시청자 계층을 만족시키기보다는 특정 시청층을 겨냥해 프로그램을 편성·제작하는 불균형이 일어났기 때문이라고 볼 수 있다.

- 특히 KBS의 경우 공영방송으로서 좋은 어린이 프로그램을 꾸준히 제작해 다른 방송사에 모범이 되어야 함에도 불구하고 현재 방송되고 있는 어린이 프로그램들은 이미 방송되었던 프로그램의 재탕이나 화려한 영상에 높아져 있는 어린이 시청자의 눈높이를 외면한 애니메이션들로 채워져 있다.

2) 현황

(1) 어린이 프로그램 편성현황 분석 결과

- 편성 시간이 점점 줄고 있고, 편성시간대도 오후 4~6시대로 어린이 생활 리듬과 맞지 않는다.
- 이미 방송 되었던 외국 어린이 프로그램을 반복적으로 방송하고 있다.
- 오랜 기간 비슷한 구성으로 제작되어 새로운 아이디어나 노력을 볼 수 없다
- 화려한 영상에 길들여진 어린이들의 눈높이를 외면한 애니메이션들로 채워져 있다.

어린이 프로그램 편성 현황표

2009년 2월 편성 현황	2010년 3월 편성현황
구성물	구성물
TV유치원 파니파니 꼬꼬마 꿈동산 역사야 놀자 신나라 과학나라 맹공서당 코비 캔 개구쟁이 음악회	누가누가 잘하나 TV유치원 파니파니, 누가 누가 잘하나 꼬꼬마 꿈동산
애니메이션	애니메이션
삼국뽀전 메타제트 라라의 스타일기 2기 천하무적 크래쉬 비드맨	콩푸 공룡수호대 꼬마신선 타오 로봇 찌빠 외글외글 꼬꼬맘

2009년 2월만 해도 다양한 프로그램이 방송 되었으나, 현재는 시간과 내용이 현격히 줄어들었음을 알 수 있다.

(2) 어린이 프로그램 운용실태 및 정책

우리 방송정책은 성인프로그램 위주로 구성되어 있어 어린이 프로그램에 대하여서는 적극적인 정책을 펴지 않기 때문에 해가 갈수록 편성 축소와 질적 하락을 면치 못하고 있다. 그러므로 현재 어린이 프로그램 제작 규정과 심의규정 등을 살펴봄으로서 어린이 프로그램 활성화를 위해 어떠한 정책적 요소가 필요한지 생각해 본다.

- 방송제작 가이드라인 - 국내에서는 KBS가 1998년 <KBS 방송 제작 가이드라인>을 가장 먼저 발표하였고, 2007년 개정안을 내었는데, 이같이 기본지침이 되어야 할 어린이 제작가이드라인이 2007년에 이르러서야 제작 되었다는 점과 그 구성 내용 또한 포괄적이고 간략하여 어린이 제작의 기준지침이 되기에는 부족하다.

- 어린이 프로그램 심의 규정 현황 - 어린이 프로그램에 관련한 심의는 어린이 프로그램 심의규정, 방송광고심의에 관한 규정, 등급분류 및 표시등에 관한 규칙과 방송평가에 관한 규칙을 통해 규정하고 있으나, 그 구성 내용 등이 포괄적이고 간략하여 어린이 제작의 기준지침이 되기에는 부족하다.

- 어린이 방송 프로그램 시상 제도 - 대부분의 방송 유관 기관 시상제도에는 어린이 부문이 따로 지정되어있지 않다. 어린이 프로그램의 향상을 도모하기 위한 시상 제도를 두고 있는 곳은 방송협회, 방송위원회, 서울YMCA, 여성민우회 네 곳으로 해마다 시상이 이루어진다. 그런데 여성민우회를 제외하고는 어린이와 청소년을 구분하지 않아 연령별 다양성을 반영하기 어렵다는 점에서 보완이 필요하다.

3) 구현방안

- 어린이 시청자들의 권익과 보호를 위해 실질적인 제작 가이드라인을 규정하고 시행함으로써 지속적으로 어린이 프로그램을 발전시켜야 할 것이다. 제작 단계에서부터 유아교육자문단과 협력해서 구성되

는 영국의 유아 프로그램 전문시스템, 프랑스의 독립적 어린이 방송심의, 호주의 어린이 시청자 권익보장 규정 등은 보호와 함께 어린이 프로그램의 질적인 향상을 가져오는 사례들이며 우리 나라 방송이 지향해야 할 모델이다.

- 어린이 프로그램은 타 프로그램과 비교하면 경쟁력이 없기 때문에 어린이 프로그램 육성을 위해서는 모든 방송 프로그램 평가에 어린이 시상제도를 확대하여야 한다.

- 어린이와 청소년을 구분하고, 다시 어린이를 학령 전과 학령 후, 또는 연령대별로 대상을 구분하는 프로그램을 방송하도록 하는 정책 및 제도를 도입한다. 이를 위해 어린이 프로그램 제작을 위한 전문 인력을 양성하고, 전문가를 적극 활용함으로써 프로그램의 전문성을 향상시킬 수 있는 제도를 마련한다.

- 국내 제작 애니메이션이나 외주제작 프로그램의 편성쿼터제와 마찬가지로, 전체 방송시간에서 어린이 대상 프로그램 편성 양을 일정 시간 유지하도록 하는 편성쿼터제를 도입한다. 여기서 주의를 요하는 점은 편성량을 필요 이상으로 크게 확대하는데 주력할 것이 아니라, 일정 수준 안에서 질적인 향상을 꾀하고 프로그램의 다양성을 유지하는 것에 더 역점을 둘 필요가 있다.

- 어린이 프로그램에 대한 프로그램 등급표시제를 실시, 부모들에게 프로그램에 관한 사전 정보를 제공해 방송의 불건전한 내용으로 인한 피해를 줄여야 한다. 어린이 프로그램에서 금지되어야 하는 폭력성과 선정성에 대한 구체적이고 객관적인 판단기준을 제공하며, 장르의 다양성, 제작원의 다양성을 높일 수 있는 조항을 포함시켜서 어린이 프로그램을 질적으로 향상시킬 수 있도록 돕는다.

- 어린이 프로그램에서 지나친 상업주의의 영향력에 대처하기 위해서 방송광고에서 광고의 부작용을 알리는 경고 문구를 삽입하도록 권장하는 조항과 광고의 목적, 광고 제품의 사용방법, 제품 평가기준 등의 충분한 제시에 관한 조항을 포함시키는 등 어린이 프로그램에서

의 방송광고에 관한 규정을 강화할 필요가 있다.

- 특히 KBS는 어린이팀을 구성하도록 하고, 어린이프로그램을 제작하면서 어린이시청자들과 소통하는 창구를 마련해야한다. 영상물제작의 지원과 어린이 특성들을 이해할 수 있도록 어린이프로그램 제작진의 의무교육 규정을 마련하는 것과 어린이를 이해하고 제작할 수 있는 시스템을 만들어가기를 바란다.

2-4 노인

1) 개요

- 우리나라는 2000년에 이미 UN의 인구국 분류 기준에 의해 고령화 사회로 분류되고 있다. 따라서 노인 인구의 비율이 점차 증가하고 있으며, TV 시청자 연령분포에 있어서도 고령층이 늘어가고 있는 상황이다.

- 통계청이 전국 7만 명의 국민을 대상으로 조사 발표한 ‘2007년 문화와 여가 부문 사회통계조사’에 따르면, 60세 이상 노인 인구의 1주간 평균 TV시청시간은 26.2시간으로 조사됐고, 노인 인구의 조사 대상 97.3% 이상이 TV를 시청하는 것으로 드러났다. 60세 이상 노인의 58.3%가 주말이나 휴일의 여가활동으로 TV 및 비디오 시청을 꼽았으며, 이는 다른 세대들(15세-19세 52.8%, 20대 48.7%, 30대 52.3%, 40대 52.5%, 50대 52.8%)보다도 더 높은 편이다. 그러나 젊은 층 위주로 프로그램을 제작하는 우리의 방송 현실에서 상대적 소수 계층에 속하는 노인은 프로그램 편성이나 내용에 있어서 충분히 배려되지 않고 있다.

- 현재 KBS에서 방송하고 있는 노인 프로그램과 편성에 있어서 노인층에 대한 배려 및 프로그램 속에서 그려지는 노인의 모습 등을 살펴봄으로써 KBS가 공영방송으로서 소수 계층의 이익 구현을 위한 공적 책무를 다하고 있는지 검토해보았다.

2) 현황

(1) 노인 프로그램

• KBS에서 3월 8일부터 14일까지 1주일 동안 편성된 프로그램 370여 개(재방송 포함) 중에서 주시청층을 노인으로 하고 노인 출연자가 나오는 이른바 노인 프로그램이라고 할 수 있는 것은 일요일 오전 6시10분에 편성되어 있는 <언제나 청춘>이 유일하다. 이전에도 지적되었던 방송시간에 있어서 노인 프로그램의 시청 사각지대 편성 행태는 여전하며 재방 편성도 하지 않고 있다. 그러나 MBC의 노인 프로그램인 <늘 푸른 인생>경우 편성 시간대도 평일 저녁으로 시청 접근이 이른 아침 보다는 용이하며 휴일 오전 재방을 편성함으로써 시청자에 대한 배려가 엿보이고 있어 비교된다.

공중파 방송 편성 노인 프로그램

채널	프로그램명	편성시간	진행자	기획의도 및 특징
KBS 1	언제나 청춘	일 06:10	김흥수 신성원	청춘 사랑방, 행복한 실버, 언제나 99팔팔 세 코너에서 어르신들을 직접 스튜디오에 초대해 세대를 아우르는 공감된 주제로 이야기를 나누며, 노년을 젊은이 못지않게 적극적이고 보람되게 살아가시는 어르신들의 삶의 현장을 소개하고, 각 분야의 전문가들을 초대해 어르신들에게 유용한 생활 속 건강 정보를 제공하는 노인 대상 프로그램.
MBC	늘 푸른 인생	목 17:35(본) 일 06:10(재)	이상용	방송소외 계층인 시골 어르신들께 참여의 기회를 제공하고, 어르신들이 증언하는 굴곡 많고 다사다난했던 삶의 궤적을 통해, 세대 간의 이해와 소통을 가능케 하고 나아가 화합을 도모하는 노인 대상 리얼 토크쇼.
EBS	효도우미 0700	토 17:10	길용우 설수진	가난과 외로움 속에서 고통 받고 계신 어르신들의 사연을 소개하고, ARS 성금 모금을 통해 시청자들의 사랑을 직접 전해주는 프로그램.

• <언제나 청춘>에서는 단지 여가 생활을 즐기거나 적극적으로 노후를 보내는 행복한 노인의 모습만 보여주거나 건강 상식 위주의 코너 등 피상적인 주제를 다루고 있어 실제 생활 속에서 노인들이 가지는 여러 가지 문제와 해결 방안을 모색한다거나 가족구성원의 관계 속에서 연장자로서 바람직한 노인상을 제시해줄만한 내용을 찾아보기 어렵다.

KBS 채널 편성 드라마

프로그램명	채널	편성시간	구 분	특징
거상김만덕	K1	토일 밤 9:40	본편성	조선시대 여자 상인 일대기
바람불어좋은날	K1	월~금 밤 8:25	본편성	젊은 남녀 사랑과 가족 이야기
산님어 남촌에는	K1	수 밤 7:30	본편성	귀농가족과 농촌 사람들 이야기
다줄거야	K2	월~금 아침 9:20	본편성	시장 만두집 아가씨의 성공담
부자의 탄생	K2	월화 밤9:55	본편성	재벌 2세 남녀 중심
수상한 삼형제	K2	토일 밤 7:55	본편성	30대 삼형제 중심의 가족드라마
추노	K2	수목 밤 9:55	본편성	시대극
솔약국집아들들	K1	월~금 낮 1:00	재편성	적령기 이들을 중심 가족드라마
앙코르TV문학관	K1	일 밤12:25	재편성	단막극
굿바이슬로	K2	화 아침 11:20	재편성	젊은 남녀의 사랑 이야기
논의 여왕	K2	목 아침 11:20	재편성	젊은 남녀의 사랑이야기
장화홍련	K2	금 아침 11:20	재편성	두 여자의 우정과 증오 복수 이야기

(2) 편성 속의 노인

• 드라마의 경우 종영 후 재편성되고 있는 것을 포함하여 총 12편 모두가 젊은 남녀가 주인공이거나 중장년 층 중심으로 이야기가 진행되고 있으며 노인 등장인물은 구색 맞추기나 감초 역할에 지나지 않는 경우가 대부분이다. 또 가족 드라마라고 표방하는 경우에도 노인이 중심인물로 그려지고 있는 경우는 찾아볼 수 없다.

• 연예오락에 있어서 편성 프로그램들의 기획 의도나 내용이 전 세대를 아우르거나 노인층을 고려한 것은 <가요무대>, <열린 음악회>, <세대 공감 토요일>, <전국 노래자랑> 정도에 불과하다. <달콤한 밤>, <승승

장구>, <개그콘서트>, <미수다> 등 토크쇼, 버라이어티쇼 등의 연예오락 프로그램에서는 젊은 연예인만 출연하고 있고 시청 대상이나 소재도 모두 젊은 세대를 대상으로 하고 있다. 결국 연예오락프로그램에서도 노인은 소외되고 있으며, 시사교양이나 보도프로그램 이외에 노인층이 공감하고 즐길 수 있는 프로그램은 그리 많지 않다.

- 주말 주시청시간대 (주말 오후 6시~밤 11시) 편성에 있어서도 아이돌 연예인 중심이거나 청장년층만 등장하는 연예오락 프로그램을 집중 편성하고 있어 노인의 감성이나 정서를 아우르는 프로그램 편성을 찾기 어렵다. 물론 온가족이 함께 보는 오락프로그램이라고 표방은 하고 있으나 진행자를 비롯한 주요 출연자나 다루고 있는 아이템 그리고 사용되고 있는 언어 등이 젊은 층 위주여서 노인들이 공감대를 형성하고 따라잡기에는 다소 무리가 있다.

KBS2 주말 주 시청 시간대 프로그램 편성 현황

프로그램명	장르	채널	편성시간	특징
스타골든벨	연예오락	K2	토저녁5:15	아이돌 연예인 중심 퀴즈토크
천하무적토요일	연예오락	K2	토저녁6:30	연예인 야구
수상한 삼형제	드라마	K2	토일밤 7:55	젊은 형제 중심 드라마
연예가중계	연예오락	K2	토밤9:05	연예계 소식
감성다큐미지수	시사교양	K2	토밤10:15	다큐멘터리
해피선데이	연예오락	K2	일저녁5:40	연예인 리얼버라이어티
개그콘서트	연예오락	K2	일밤 9:05	개그 버라이어티
다큐멘터리 3일	시사교양	K2	일밤 10:25	다큐멘터리

(3) 프로그램 속의 노인

- 프로그램에서 노인이 고정 출연하는 경우는 드라마 캐릭터와 시사교양, 연예오락의 진행자나 패널 그리고 아이템 속에서 찾아볼 수 있는데 그 비중은 상대적으로 미미한 편이다. 또 프로그램 속에서 그려지는 노인의 이미지가 긍정적이기 보다는 부정적이고 편향적인 경우가 많아 노인에 대한 잘못된 고정관념을 갖게 될 우려가 있다.

• 드라마에 등장하는 노인 캐릭터가 가족과 사회 구성원 안에서 어른으로서 긍정적이고 중심적인 역할을 하는 것으로 그려지기 보다는 병이 들어 짐스러운 존재로 그려지거나, 구성원 간의 갈등을 조장하고 편협되고 완고하여 융화하지 못하는 성격으로 구색 맞추기 정도의 비중으로 그려지고 있다.

사례

- △ <바람불어 좋은 날>의 나끝순(나문희 분) : 시골에서 따로 살다 아들과 함께 살기 위해 상경하면서 가족 내에서 잡음을 일으키고 며느리가 가출까지 하게 만드는 등 디딤돌보다는 걸림돌의 모습을 보여줌.
- △ <다줄거야>의 오말년(윤소정분) : 개성의 손맛을 이은 요리 전문 기업을 세계적으로 키워낸 가문의 실권자이지만 아들이 죽자 아들의 죽음의 원인을 며느리로 생각해 괴롭히는 시어머니로 등장함.
- △ <산넘어 남촌에는>의 한길선(반효정분) : 가문의 장맛을 지켜온 종갓집 노종부로 엄하지만 깊고 따뜻한 속내를 가진 할머니.
- △ <장화홍련>(종영 재편성)의 변여사(전양자분) : 치매에 걸려 어린애와 같은 언행으로 주변 사람들의 보살핌이 없으면 문제 상황을 일으키는 노인으로 그려짐.

• 뉴스 보도에서는 노년층에 대한 사회적 의제 설정이 적으며, 노년층의 빈곤이나 성문제로 사회 문제화 되거나 사리분별력이나 문제 상황 대처 능력이 떨어짐으로 인해 범죄의 대상이 되는 사례 등 부정적 아이템을 다룸으로써 노년층에 대한 편견을 조장할 우려가 있다.

• 프로그램 중 노인의 모습이 긍정적으로 그려지고 있는 사례로 K1 채널에서 일요일 낮 12시10분에 방송되는 <전국노래자랑>의 진행자가 노령임에도 불구하고 오랜 동안 프로그램 진행을 잘 하고 있으며, 월~토 아침 8시에 방송되는 <아침마당>에서 금요일마다 ‘생생토크’의 패널로 노년 연예인들이 출연하여 남녀 부부의 사이 갈등과 견해가 다를 수 있는 주제를 선정해 남녀의 생각차이, 느낌, 갈등에 대해 인생의 선배로서 삶의 지혜가 담긴 의견 제시로 문제 해결을 해주는 역할을 하고 있다.

3) 구현방안

- 노인의 매체 접근권, 정보 접근권 보장은 공영방송이 가져야 하는 방송의 공익성과 보편적 서비스의 핵심 영역이다. 노인층이 교양 및 오락 등 다양한 장르에 접근을 용이하게 하여 KBS에서는 노인층의 시청 권리를 증진시켜야 한다.

- 노인 프로그램은 노년에 일어 날 수 있는 다양한 문제에 대해 진지하게 고민하고 대처할 수 있는 방안을 제시해주고, 취미나 여가 생활에 대한 정보뿐만 아니라 재취업이나 경제적 문제 해결을 필요로 하는 노인들을 위한 직업훈련 및 일자리에 대한 정보제공 등 실질적인 노년의 삶에 도움을 줄 수 있는 내용을 방송해야 한다.

- 노인 대상이라고 하여 형식적이고 구색 갖추기에 불과하고 따분하여 노인조차 보지 않는 유명무실한 노인 프로그램을 만들기 보다는 전 장르의 프로그램에서 노인의 정서로도 충분히 이해하고 즐길 수 있는 모든 연령층을 아우르는 가족 시청프로그램 제작이 아쉽다.

- 부정적이고 편향적인 노인의 이미지가 아닌 사회 구성원의 어른으로서 연륜을 느낄 수 있고 삶의 지혜를 배울 수 있는 대상으로서의 노인상을 제시하는 프로그램을 제작해야 한다.

- 고령화 속도가 빠르게 나타나고 있는 현실에서 노년층만을 대상으로 한 프로그램은 아니더라도 평생 교육 프로그램의 개념으로서 중장년층의 노후준비에 대한 실질적인 정보를 줄 수 있는 방송 프로그램의 지속적인 제작·편성이 필요하다.

- 봉사활동과 같이 노년의 사회적 기여 사례를 방송함으로써 노년층이 기여할 수 있는 일에 대한 정보를 제공하고, 동시에 노년층에 대한 긍정적 인식을 만들어가야 한다.

- KBS 1TV를 다큐멘터리나 소수 계층을 위한 프로그램, 평생 학

습 혹은 사회 교육 프로그램 편성 위주로 특화시키는 것이 바람직하다. 공영방송으로서 시청률에 급급한 제작 편성이 아닌 양질의 프로그램의 지속적인 기획으로 바람직한 시청 환경을 만들어야 한다.

2-5 이주민

1) 이주민

현재 한국 내 거주 이주민이 110만 명 (한국 인구 2%) 이다. 중국동포, 이주노동자, 결혼 이주여성, 이주아동, 난민, 유학생과 전문 직업으로 들어오는 이주민들이다.

이주민의 수가 점점 늘어나고 있는 한국사회에 이들과 함께 사는 다문화 사회라는 단어가 잘 알려지고 있다. 시대 필요성에 따라 100만 명까지 되어가는 이주민의 상황을 한국 사회에 꾸준히 알리며 이들과 한국인들 서로 이해하고 잘 지낼 수 있게 다리 역할을 해주는 중간 매체가 급히 필요하다. 다양한 분야에서 살고 있는 이주민들은 다양한 문제들도 겪고 있기 때문이다.

• 이주노동자

이주노동자들은 영세사업장에서 일하고 있다. ‘힘들고’ ‘더럽고’ ‘위험하다’는 3D 사업장에서 일하고 있기 때문에 노동환경이 열악하다. 뿐만 아니라 사업주나 상사의 사업장 내 폭행, 욕설 등 인권 침해와 임금체불 등 노동권리 착취를 당하고 있다. 현재 한국에서 들어와 일하고 있는 이주노동자는 합법, 불법 체류자로 분류된다. 고용허가제도 하에 일하는 노동자(합법체류자)와 미등록노동자(불법체류자)이다. 합법체류 노동자도 노동 착취와 인권 침해를 당하고 있는 현재 사회에 미등록 노동자들은 자기 권리를 얻는 것이 더욱 힘들다.

더 심한 것은 한국에 필요 하는 노동력을 이주노동자들을 투입해 해결하고 있으면서도 이들이 한국인들이 일자리를 빼앗고 있다는 잘못된 인식도 현재 사회에 존재하고 있다. 이는 한국사회 구성원으로 함께 있으면서도 서로 적으로 보고 있는 상황이다. 이를 미디어를 통해서 인식

개선을 해줄 필요가 있다.

- 다문화 가정

현재 언론에는 다문화에 대한 프로그램들이 다양하게 방송하고 있다. 아직은 방송 내용이 이주여성들은 못살고 불쌍한 사람들이라는 것과 한국인을 만나게 되어 삶의 가치가 좋아졌다는 한국인이 영웅이 되는 Hero system 을 만들고 있다. 가난이 죄가 되어 자본가 아래로 들어 와야만 삶이 안전해진다는 것을 설득하는 것으로 보인다.

사회구성원들 간에 한 구성원의 약점을 보여주는 것이 한편에 다른 구성원이 강자가 되어 승자라는 것을 인정해주는 것과 같은 의미다. 가난한 구성원을 보면서 강자들의 눈물을 끌어오는 내용 보다 함께 사는 구성원들 서로 잘 지낼 수 있게 불편함을 없애주는 내용을 담는 방송이 우선이다.

- 이주아동

70만 이주노동자 중 아이를 낳은 이주민들도 있다. 한국사회는 부모가 미등록노동자이기 때문에 아이도 불법체류자로 보고 있다. 본인이 원하지 않은 데도 할 수 없이 불법체류자가 되는 아이들의 미래를 고민하지 않을 수가 없다고 본다. 아이들의 교육, 건강에 대해 적절한 대책이 없다면 원하지 않은 문제들이 발생하는 것은 시간문제일 뿐이다. 나라의 미래를 이끌어갈 아이들의 현황을 사회에 알리고 함께 고민하고 자하는 숙제를 미디어로서 할 필요 있다고 본다.

- 난민

국제<난민의 지위에 관한 협약>에 따르면, 난민은 '인종, 종교, 국적, 정치적 의견으로 박해를 받을 우려가 있어 자국에 머무르지 못하는 사람들을 말한다. 법무부에 따르면 94년부터 2009년까지 난민신청자는 총 2492명, 그 중에 175명만이 난민으로 인정받았고 1409명은 불허판정을 받았다. 특히, 지난 해 난민불허판정은 994명으로 2008년도 대비 약 12배나 증가했다.

한국은 92년 난민협약에 가입하여, 94년부터 난민신청을 받기 시작했지만 난민보호제도는 국제적 기준에 턱없이 못 미치는 수준이다. 한국은 평균 난민신청 백만 명 당 단 2명만이 난민 인정을 받고 있어, OECD 가입국 평균 천 명 당 2명 수준에 비하면 상당히 낮은 수치이다. 사람의 생명을 구할 수 있는데도 불구하고 아직도 난민에 대한 무관심한 현재 사회를 미디어로서 바꿀 필요가 있다.

- KBS는 미디어로서 사회의 소수자들의 이야기를 신중하고 소중하게 다양한 프로그램을 통해 사회에 알리고 함께 행복하게 살 수 있는 진정한 다문화 사회를 만들어가야 한다.

3. 공정성

1) 개요

- 국민의 시청료로 운영되는 공영방송은 어느 방송사보다 더 큰 공적 책임을 지게 된다. 방송법 제44조는 KBS가 ‘방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다’고 못 박고 있다.

- 이명박 정권은 집권하자마자 공권력을 동원하여 임기가 남은 공영방송 사장을 쫓아냈다. 정연주 전 KBS 사장의 불법퇴출은 공영방송 KBS의 정치적 독립성을 심각하게 훼손한 사건이었다. 이후 KBS에는 청부사장 이병순 씨, MB 언론특보 김인규 씨가 사장으로 임명되었다.

- 이들 낙하산 사장들은 KBS의 공정성을 확립하겠다는 보도프로그램의 게이트키피ng 강화, 시사고발 프로그램의 폐지 등을 실시하였으나 그 결과는 오히려 KBS 신뢰도의 하락으로 나타났다.

- 이명박 정권 출범 이후 KBS의 프로그램은 이명박 대통령 띄우기, 정부여당에 불리한 의제 축소하기, 정치경제적 이슈에 대한 보수화, 정부여권 홍보 노골화 등으로 요약된다. 이명박 정권 집권 불과 3년 만에 KBS는 ‘정권의 나팔수’ 시절로 되돌아갔다는 평가를 받고 있다.

2) 현황

(1) 보도프로그램의 게이트키피ng 강화와 친MB, 친정권 보도사례

2008년 7월 박재완 청와대 국정기획수석은 “한국방송 사장은 정부 산하기관장으로서 새 정부의 국정철학과 기초를 적극적으로 구현하려는 의지가 있어야 한다”고 말했다. 공영방송의 기본철학을 무시한 이 발언은 불과 2년 남짓 하는 사이 현실이 돼가고 있다.

정연주 전 KBS 사장이 강제축출 당하고 친정권 성향의 낙하산 사장이 들어온 후 친MB, 친정부 성향의 보도사례가 누적되고 있다. 몇 가지 대표적인 사건과 사례를 살펴보도록 한다.

- 친(親) MB 보도

사례1 이명박 대통령 재산 헌납 약속과 재산기부에 대한 보도

KBS는 대통령 재산의 구체적인 환원발표 시기와 성격까지 보도하며 ‘대통령의 재산환원이 곧 이뤄질 것’이라는 점을 강조했다. 또 대통령의 재산환원이 “기부문화의 확산으로 이어져 경제위기를 극복하는 하나의 동력으로 작용할 것으로 기대”한다는 청와대의 입장을 전했다. 대통령의 재산 환원 약속이 미뤄지는 것을 지적하고, ‘조건 없는 기부’를 촉구한 타 방송사의 보도와는 대조적이다.

이명박 대통령의 ‘재산 기부’에 대한 KBS의 호의적 평가는 실제 재산기부가 이뤄진 2008년 7월에 더욱 두드러졌다. 이 대통령의 재산 기부 자체를 일부러 깎아내리거나 비판적으로 보도할 이유는 없지만, 다른 두 방송사가 두 꼭지씩 다룬 것과 달리 KBS는 유독 4꼭지에 걸쳐 긍정적으로 평가하는데 앞장섰다. 보도는 외국 유명인들의 기부문화까지 다루고, 이 대통령의 ‘월급 기부’ 사실을 전했다며, ‘서민 중심의 근원적 처방의 일환’, ‘사회통합을 위한 술선수범’으로 의미를 부여하기도 했다.¹³⁾

사례2 MB 일거수일투족 ‘시시콜콜’ 보도

KBS는 이명박 대통령의 ‘행사’ 활동을 시시콜콜 자세하게 보도했다. 이명박 대통령이 장애인의 날 행사에서 ‘눈물’을 흘린 일, 농촌을 찾아가 모내기 행사에 참여한 사실, 재래시장 방문 등 이명박 대통령의 동정을 타 방송사와 비교해 훨씬 적극적으로 다뤘다.

KBS의 MB 관련보도는 9시뉴스에서 일상적으로 이뤄지고 있다. 2010년 1월 말부터 2월까지 한 달 간 KBS에서 보도된 청와대발 뉴스 목록을 보면 KBS의 MB 띄우기 보도실태가 어떤지 알 수 있다. 물론 어떤 보도의 경우 충분한 뉴스가치가 있는 경우도 있지만, KBS 보도의 경우 뉴스 가치가 의심스러운 꼭지를 보도한다거나 청와대측의 일방적인 주장을 그대로 인용 또는 일방적으로 전달하는 보도가 눈에 띄게 많

13) 이지혜, <이명순 체제 1년, KBS 보도분석>, 2009, 민언련 주최 <이명순 체제 1년, ‘공영방송’ KBS 평가> 토론회 자료집 33-34p

다는 점이 문제다. 또한 정권에게 불리한 뉴스는 내보내지 않거나 단신으로 축소, 보도하는 일이 잦은 것도 심각한 문제다.

2010. 1. 25 ~ 2. 22 KBS 9뉴스 청와대발 주요 뉴스¹⁴⁾

날짜	리포트 제목	순서
1.25(월)	한-인도, '전략적 동반관계' 격상 합의	TOP
1.26(화)	한국-인도 '新아시아 외교 완성'	7번째
1.27(수)	이 대통령 "올해 OECD서 1·2위 성장할 것"	9번째
1.28(목)	이 대통령 "G20, 금융 개혁 논의"	6번째
1.29(금)	이 대통령 "김 위원장, 연내 만날 수 있을 것"	TOP
	긍정적 언급에 정상회담 설 '솔솔'	2번째
1.30(토)	李大統領 "北, 중대 결정 해야 할 때"	TOP
	남북 정상회담, 성사 가능성과 조건은?	2번째
1.31(일)	"남북관계 패러다임 바뀌어야"	TOP
2.1(월)	남북 정상회담 의제 근접했었다	11번째
2.2(화)	대가 있는 정상회담 없다	4번째
2.3(수)	MB, "에너지 낭비 지방 청사 시대인식 부족"	11번째
2.4(목)	MB, "소프트웨어 육성해야"	13번째
2.5(금)	MB, "정치이념 열매이지 않을 것"	12번째
2.6(토)	체제보장 의사 북에 전달	3번째
2.9(화)	MB, "충북이 세종시 최대 수혜 지역"	11번째
2.10(수)	MB, 군부대 위문	14번째
2.12(금)	MB, 설 전통시장 방문	10번째
2.16(화)	MB, 백내장 수술(단신)	27번째
2.19(금)	MB, "사회적 기업 제도적 지원 확대"	8번째
2.22(월)	MB, "교육 직접 챙기겠다"	TOP

사례3 원전수출 보도

KBS는 한국전력 컨소시엄이 아랍에미리트(UAE) 원자력 공사를 수주하자 원전 수주의 경제적 효과와 이명박 대통령의 '공'을 부각하는데 앞장섰다. KBS는 2009년 12월 27일 방송3사 중 가장 많은 8쪽

14) 언론노조 KBS본부, <공방위 보고서>, 2010.2

지를 ‘원전 수출’ 보도에 할애했다. KBS는 이 날 보도에서 “(이 대통령이) 막판 정상외교를 통해 원전 수주를 최종확정지은 것”이라며 UAE 왕세자와의 전화통화, 친서전달 등 수주를 따낸 과정을 자세하게 전했다. 또 KBS는 “각국 정상들까지 나섰던 이번 원전 수주전은 기술력뿐 아니라 외교력, 나아가 국력의 싸움”이라며 이 대통령이 직접 많은 노력을 기울였다고 자세하게 설명했다. 특히 “현대건설 회장 시절 원전 건설을 지휘했던 이 대통령의 경험과 지식이 이번 비즈니스 정상 외교에서 큰 역할을 한 것으로 청와대는 평가했다”며 이 대통령의 노고를 부각하는 보도에 치중했다. 원전 수출’에 따른 우려의 목소리는 다루지 않았는데, 다만 해결해야 할 ‘과제’를 일부 언급했을 뿐이다.¹⁵⁾

사례4 MB 주례연설

KBS는 2008년 10월부터 지금까지 이명박 대통령의 라디오 연설을 곳곳이 지켜오고 있다. 이명박 대통령은 이 주례연설을 통해 정부와 본인의 주장을 국민들에게 일방적으로 전달하고 있다. KBS는 주례연설의 일방통행식 포맷을 변경하겠다고 했으나 이 약속도 지키지 않고 있다. 대통령 주례연설은 KBS 내부에서조차 공영방송의 생명인 방송의 독립성과 자율성을 내팽개치고 KBS를 관영방송으로 전락시키는 일이라는 비판을 받고 있다.

- 친(親) 정부, 친(親) 여당보도

정부여당에 불리한 사건이나 의제를 축소하고 정부 정책을 일방적으로 홍보하는 보도행태도 지속적으로 나타나고 있다. 몇 가지 주요 사례만 뽑아본다.

15) 민주언론시민연합, <원전수출에 ‘대통령 홍보’ 앞장선 KBS>, 2009, 12월 24~27일 방송 3사 저녁종합뉴스 일일 브리핑 中

사례1 보신각 타종 생중계 조작방송

2008년 KBS의 <보신각 타종행사> 조작방송은 정권의 입맛에 맞게 여론을 조작한 대표적인 사례다. KBS는 당시 현장에 모인 시민들이 이명박 대통령과 한나라당이 추진하는 MB악법의 철회를 요구하며 구호를 외치고 시위를 벌였는데도, 현장의 소리와 장면을 의도적으로 조작해 물의를 빚었다. 또 정부의 종교편향을 규탄하는 불교 집회 소식을 전하면서 불교도들이 듣고 있던 ‘어청수 경찰청장 퇴진하라’는 팻말에서 ‘퇴진하라’는 글씨를 삭제하는 사건이 벌어지기도 했다.

사례2 세종시 보도

KBS의 세종시 수정안 보도는 정부가 규정한 프레임을 그대로 반영했다. 정부가 세종시 수정안을 발표한 날 MBC와 SBS는 각각 <세종시 행정부처 이전 백지화>, <세종시, 부처 이전 ‘백지화’>를 보도제목으로 뽑은 반면, KBS는 <세종시 ‘교육과학 중심 경제도시’ 확정>을 제목으로 뽑았다. 세종시에 대한 KBS보도 전체를 분석해도 이 같은 경향을 그대로 반복된다. 정부가 세종시 수정안을 발표한 날 KBS는 11쪽지의 세종시 관련 보도를 했다. 이 가운데 수정안을 비판적으로 분석한 뉴스는 전혀 없었다. 뉴스를 통해서 수정안을 홍보하는데 급급했다고 평가할 수 있다. 또한 KBS9뉴스는 수정안이 발표된 11일부터 14일까지 단 한 차례도 ‘충청권의 반발’을 단독 꼭지로 다루지 않았다.¹⁶⁾

KBS의 일방적인 세종시 수정안 홍보보도는 <뉴스라인>을 통해 보다 적극적으로 이뤄졌다. 당시 한겨레신문의 보도에 따르면 청와대 홍보수석실은 ‘세종시 수정안 홍보 계획’을 작성하고, “<한국방송>(KBS) ‘뉴스라인’ 20분 특집 편성(세종시 및 과비벨트 정책 설명-총리실장, 민동필 이사장, 강병주 교수 등)”이란 구체적 실행계획까지 마련하였다. 그리고 실제 세종시 수정안이 발표된 11일 밤 뉴스라인은 앞부분 10쪽지를 세종시 관련 보도를 내보냈으며, 대부분 정부 발표 내용을 홍보하는 것이었다.¹⁷⁾

16) 언론노조 KBS본부, 특보 3호, 2010.1

17) 한겨레신문, <‘모든 장관 총출동 ‘지역차별 없다’ 홍보하라’>, 2010.01.14

사례3 안상수 관련 보도축소

최근 ‘성범죄는 좌파교육 탓’, ‘명진 스님은 좌파스님’ 등의 잇단 망발로 논란을 빚은 안상수 한나라당 원내대표에 대한 KBS 9뉴스의 보도행태도 마찬가지다. 거의 모든 언론이 안상수 원내대표의 발언을 주요 뉴스로 일제히 보도했지만 KBS 9뉴스는 말미에 단신 처리했다. 봉은사 사태가 불거진 날에도 KBS 9뉴스는 사태 축소에 급급했다. 그리고 다음 날에는 언제 그런 일이 있었냐며 봉은사 사태를 전혀 언급하지 않았다. KBS는 문제의 모임을 주선해 그 자리에 동석했던 사람의 증언이 나오자 그제야 마지못해 리포트를 했다. 하지만 이 리포트마저 기계적 중립을 지키지 않은 채 여권 인사들의 해명 퍼레이드로 장식했다.¹⁸⁾

사례4 정권 홍보 특집프로그램 및 2009년 주요의제에 대한 편향보도

2009년 하반기에 방송된 KBS 주요 특집 프로그램을 보면 정부의 정책과 성과를 홍보하는 내용이 주를 이루고 있음을 확인할 수 있다. 특집 프로그램의 주제는 신(新) 아시아 외교, 원전 수출, 세종시 수정안, 4대강 사업 등 현 정부와 여당이 성과로 주장하거나 중점적으로 추진하고 있는 정책에 맞춰졌다. KBS 기자협회가 발표한 ‘2009년 KBS 뉴스 종합 모니터 보고서’ 역시 KBS 뉴스가 주요 정치사회적 의제에 대해 편향되고 공정하지 못했다고 지적하고 있다.

2009년 하반기 KBS 주요 특집 프로그램¹⁹⁾

날짜	프로그램
09.06.07	〈보도특집〉 신(新) 아시아, 태평양 외교시대
09.06.17	〈보도특집〉 한미정상회담 남은 과제는?
09.10.27	〈쌈〉 행복도시 4년, 기로에 선 세종시
09.11.01	〈특별좌담〉 신아시아 외교 의의와 과제는?
09.11.22	〈중계방송〉 영산강 살리기 희망 선포식
09.12.22	〈기획특집〉 세종시 성공의 조건은?
10.01.05	〈보도특집〉 한국형 원전 세계로 나가다

18) 언론노조 KBS본부, 특보 6호, 2010.3

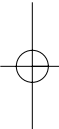
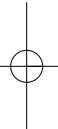
19) 언론노조 KBS본부, 특보 3호, 2010.1



KBS 기자협회 뉴스모니터단, 2009 KBS뉴스 종합 모니터 보고서 요약본²⁰⁾

주제	모니터 내용
1. 용산참사 보도	참사 당일인 1월 20일부터 20여 일 동안 KBS는 강제진압에 나선 경찰의 주장을 일방적으로 보도하면서 진압 과정의 문제점에 눈 감았고, 전국 철거민연합을 사태의 원흉이자 폭력집단으로 줄기차게 매도했다.
2. 미디어법 보도	미디어법은 통과될 경우 방송계의 판도를 크게 뒤바꾸고 국민의 시청패턴에도 지대한 영향을 끼치는 중차대한 사안임에도, 미디어법을 다룬 KBS 리포트 28건 가운데 미디어법의 내용과 쟁점을 다룬 것은 고작 5꼭지, 그나마 비판적으로 접근한 리포트는 2꼭지 뿐이었다.
3. MB어천가	시사기획 씬이 지난 2월 24일 방송한 <대통령 취임 1년 - 남은 4년의 길>은 2009년 내내 보는 이의 눈을 뜨겁게 만든 수많은 MB어천가 중에서도 가히 결정판이었다.
4. 노무현 전 대통령 서거보도	민심(民心)을 제대로 읽어내지 못하는 뉴스...근 10년만에 경쟁사인 MBC에 시청률이 역전되는 일이 벌어졌고, 눈물과 오열로 뒤범벅이 된 추모 현장을 촬영한 화면을 최대한 걸러낸 무미건조한 보도로 국민의 따가운 비판과 원성을 샀다.
5. 묻혀버린 천성관 특종	KBS 법조팀이 특종을 하고도 납득할 수 없는 이유로 방송이 나가지 않아 파문이 일었다. 법조팀은 7월 13일 천성관 검찰총장 내정자와 관련된 의혹을 입증하는 기사를 취재, 작성했지만 기사는 승인이 나지 않았고, 해당 아이템은 큐시트에 빠져 방송이 무산됐다.
6. 실종된 인권뉴스, 외면 받는 인사검증	9월 13일 탐사보도팀은 정운찬 총리 후보자가 자신이 회장을 지낸 학회 학술지 논문 투고 규정을 어긴 사실, 그리고 백희영 여성부 장관 후보자가 연구보고서 정부 저작권 지침을 위반한 사실을 단독 발굴 취재해 제작한 리포트는 석줄짜리 단신으로 방송되는데 그쳤다.
7. '눈물 어린 총장' 방송통신위원회 기사	10월 7일 방송통신위원회 국정 감사의 핵심 쟁점은 청와대 행정관이 IPTV와 관련해 이동통신사를 불러 기금 250억원을 출연하도록 압력을 가했는지 여부였다. 관련 리포트는 미디어법 후속 조치를 거론한 뒤에야 압력 논란을 언급했다. 의혹도 논란도 희석돼 버렸다.
8. 안 하느니만 못한 4대강 연속기획	지난 9월 4대강 연속기획이 다섯 편에 걸쳐 방송됐다. 하지만 결론적으로 안 하느니만 못한 것이 되고 말았다. 이후 4대강 문제는 줄곧 비판적인 내용의 뉴스를 누락시키는 압력으로 얼룩졌다.
9. '성역'이 돼버린 세종시	대통령의 말 바꾸기를 포함한 세종시 문제에 대해 KBS는 단 한 번도 진지한 비판이나 검증을 해본 적이 없을 뿐 아니라, 도리어 이명박 정부의 세종시 수정론에 힘을 실어줌으로써 국정 운영의 충실한 협력자 역할을 자처하고 있다.
10. 본질 외면한 집회, 파업보도	헌법이 보장하는 집회는 범죄가 아닌데도, '도심집회 불허'를 선언하며 집회를 예비 범죄로 만들어 버리고 집회 참가자를 예비 범죄자로 만들어 버리는 국가 권력의 횡포를 앵무새처럼 되뇌이는 것이 언론사의 입장이 될 수는 없음을 명확하다.

20) 언론노조 KBS본부, 특보 회의, 2009.12



(2) 교양, 예능, 드라마까지 동원한 정권, 재벌홍보 방송

사례1 협찬방송을 통한 정권, 재벌홍보 프로그램

KBS는 2009년 한 해 정부·공공기관의 광고 및 캠페인 협찬 명목으로 모두 330억원을 받았다. 이는 전년도에 비해 대폭 늘어난 것으로 타 방송사에 비해 월등히 높은 수준이다. 문제는 협찬을 받은 부처와 공공기관 뿐 아니라 MB정부 정책 자체에 대한 홍보로 이어지고 있다는 점이다.²¹⁾

KBS 주말드라마 <수상한 삼형제>는 집회·시위에 대한 왜곡된 시각을 담은 노골적인 ‘공권력 편들기’ 내용을 방송해 시청자들로부터 거센 비난을 받았다.²²⁾ 또 KBS <과학카페>는 농식품부의 협찬을 받아 미국산 수입쇠고기의 안정성을 일방적으로 홍보하는 방송을 내보냈다. KBS의 ‘관제방송’ 행태는 여기에 그치지 않는다. 지난 1월 4일 <미녀들의 수다>(KBS 2TV)에서는 ‘법무부와 함께 세계 교통문화와 에티켓을 비교’라는 제목으로 법무부와 이명박 정권의 ‘G-20 정상회의 개최’를 홍보했다.

협찬방송을 통한 정권, 재벌홍보 프로그램 사례

프로그램	내용	협찬 및 지원
KBS 주말 드라마 <수상한 삼형제>	시위대 폭력 일방비난, 경찰 과잉진압 정당화	경찰청 지원
KBS 과학카페 <식품의 과학- 쇠고기 검역>	미국산 쇠고기 안정성과 품질 일방적 홍보	농식품부 협찬
KBS 미녀들의 수다 시즌2 <법무부와 함께 세계 교통문화와 에티켓 비교>	법무부 및 G-20 정상회의 홍보	법무부 협찬
KBS 열린음악회 <‘한국원전 수출 기념’>	이명박 정부의 한국원전 수출 대업 찬양	한국전력 협찬
KBS 열린음악회 <‘호암 이병철 회장 탄생 100주년 기념’>	재벌 창업주 탄생 기념	신세계 협찬

21) 미디어오늘, <‘혹자 절반이 정부·기관 공익광고...KBS 관제방송 우려’>, 2010.2.3

22) 민연련 논평, <이제 ‘정치적 막장드라마’인가>, 2009.12.22

KBS의 간판 음악프로그램인 <열린음악회>도 잇따라 정권 및 재벌홍보 음악회를 열었다. KBS <열린음악회>는 지난 1월 31일 “한국원전 수출 기념” 음악회를 열어 이명박 정권이 ‘최대 치적’으로 홍보해 온 ‘원전 수출’을 찬양하는가 하면, 3월말에는 “호암 이병철 회장 탄생 100주년 기념” 음악회를 신세계측의 협찬으로 개최해 물의를 일으켰다.

KBS 교양, 예능 프로그램을 통한 여권인사 홍보 사례

날짜	프로그램	주요 출연자 및 내용
10월 3일	연예가중계	한나라당 정두언 의원 출연
11월21일	사랑의 리퀘스트	한나라당 정두언 의원 출연
12월 5일	사랑의 리퀘스트	한나라당 윤상현 의원 출연
12월13일	열린음악회	한나라당 정두언 의원 출연
1월 4일	미수다2	이귀남 법무부 장관 출연
1월13일	여유만만	한나라당 정두언 의원 출연
1월31일	콘서트7080	한나라당 정두언 의원 출연
2월14일	설특집 씨름대회	오세훈 서울시장 출연
2월15일	설특집 명사스페셜	김문수 경기지사, 주호영 특임장관, 정진석 한나라당 의원, 이참 관광공사사장, 김문덕 한전부사장 출연
3월27일	전국노래자랑	주호영 특임장관 출연

사례2 교양, 예능방송을 통한 정부여권 인사 홍보

정부여권 인사가 KBS의 교양, 예능 프로그램에 잇따라 출연하고 있는 것도 문제다. 한나라당 정두언 의원은 2009년 10월부터 2010년 1월까지 불과 4개월여 동안 5차례나 KBS 프로그램에 출연했다. 같은 당 윤상현 의원도 지난 해 12월 자신의 지역구에서 봉사활동을 하는 것이 방송됐다. 오세훈 서울시장도 설특집 장사 씨름 대회에 나와 서울시 업무를 홍보하기도 했다.

또 지난 2월 15일 방영된 <설특집 명사스페셜>에는 김문수 경기도지사, 정진석 한나라당 의원, 주호영 특임장관, 이참 관광공사 사장 등 여권 인사 4명이 무더기로 출연했다. KBS는 이 프로그램에서 김문수 경기도지사를 ‘행동하는 도지사’로, 주호영 특임장관을 ‘소통과 화합의 대명사’로 낮 뜨겁게 미화했다.

(3) 시사고발 프로그램의 폐지

반면, KBS가 자랑하던 주요 시사 고발 프로그램들은 대부분 폐지되었다. 2008년 가을 이병순 청부사장은 취임하자마자 KBS의 대표적 ‘권력 비판’ 프로그램인 <생방송 시사투나잇>과 <미디어포커스>를 폐지하고, <시사 360>, <미디어비평>으로 이를 대체하였다. <시사투나잇>이 폐지되면서 생겨난 <시사360>은 2009년 결국 폐지되었으며, <미디어비평>은 명맥만 유지하고 있을 뿐이다. 탐사저널리즘의 가능성을 보여주었다는 평가를 받던 <시사기획 씬> 역시 제목이 전투적이라는 이유로 <시사기획 KBS 10>으로 명칭을 변경하여 연성화되었다. 현재 KBS에 남아 있는 시사프로그램은 <취재파일 4321>, <추적 60분>, <KBS 스페셜> 정도이며, 이들 프로그램 또한 직접적인 권력비판보다는 교양이나 사회 분야의 이슈에 집중하는 연성화 경향을 보이고 있다.

2010년 KBS 스페셜, <추적 60분> 주요 아이템

프로그램	날짜	프로그램 주제
KBS스페셜	1.2	신년 경제 기획 <부의 지도> - 승자와 패자
	1.3	신년 경제 기획 <부의 지도> - 초일류의 선택
	1.17	0.1%의 재발견 한국인의 성공 DNA
	1.24	긴급 르포 4인의 PD들이 본 아이티 대지진
	1.31	800조 블루오션 세계신약전쟁
	2.7	도시의 탄생
	2.21	노르베르트 베버 신부의 고요한 아침의 나라에서
	2.28	한국 최초의 의사 7인, 독립투사가 되다
	3.21	도요타 신화는 무너지는가
	3.28	정권교체 6개월, 일본 아시아로 돌아오는가
4.4	천안함 침몰, 9일의 기록	
추적60분	1.6	<2010 한국인 분석 보고서> 하드워킹 코리안, 경쟁력은?
	1.13	<2010 한국인 분석 보고서> 20대, “우리는 4번 타자”
	1.20	<긴급르포> 아이티 대참사 현장을 가다
	1.27	재개발 광풍, 세입자들의 겨울
	2.3	가짜신랑, 가짜신부 - 위장결혼의 덫
	2.10	엄마가 뿔났다! 요실금 소동

2.17	몸살없는 공기업, 어디로 가나?
2.24	지방자치 20년, 주민은 없다!
3.10	위기의 아이들 <1편> - 10대들의 위험한 게임?
3.17	"지켜주지 못해 미안해" 부산 여중생 살해 사건
3.24	현장 추적, 농협! 조합장이 뭐기에
3.31	해외범죄 그후... 끝나지 않은 악몽
4.7	당신의 아파트는 안녕하십니까?

(4) 비판적 언론인에 대한 탄압

한편, 정권을 등에 업고 KBS에 입성한 관제사장들은 이명박 정권의 KBS 장악에 맞선 언론인들을 탄압했다. 이병순 청부사장은 당시 사원 행동 소속으로 야만적 방송장악에 맞서 싸운 양승동 PD와 김현석 기사를 파면하고 성재호 기사를 해임했다. 이어 무더기 보복성 표적 인사를 단행해 관제사장에 반대하는 언론인 대부분을 다른 부서로 이동시키거나 지역으로 쫓아냈다. 권력감시와 탐사보도의 새 지평을 열었다는 평가를 받으며 각 중 기자상을 싹쓸이 하다가피 한 ‘탐사보도팀’은 사실상 해체되었다. 이병순 청부사장의 바통을 넘겨받은 김인규 MB 특보 사장 역시 자신의 ‘독재찬양 리포트’ 동영상상을 공개한 김진우 KBS 기자협회장을 징계한데 이어 본부장 신임투표에 앞장 선 김덕재 KBS PD협회장을 징계하는 등 ‘정권의 나팔수’를 거부하는 기자, PD에 대한 탄압을 이어가고 있다.

(5) 윤도현, 김제동, 그리고 김미화까지 정권에 밭보인 연예인 밀어내기

현직 언론인은 물론 사회 참여적 방송인의 퇴출도 이어졌다. 2008년 이병순 청부사장이 들어선 직후 KBS에서는 윤도현, 정관용, 유창선 등 정권에 밭보인 인사들이 줄줄이 프로그램에서 퇴출되는 대대적인 물갈이가 단행되었고, 지난해에는 김제동씨가 잘 나가던 프로그램에서 별안간 하차했다.²³⁾ 또 최근에는 KBS 임원회의에서 방송인 ‘김미화 씨

23) 언론노조 KBS본부 성명, <윤도현·김제동 그리고 김미화, KBS에 진정 블랙리스트가 존재하는가?>, 2010.4.6

의 내레이션이 부적절했다’는 지적이 제기되었다. 이들 모두 권력의 부정과 비합리, 몰상식 따위에 비판적인 시각을 가진 사회 참여적인 방송인들이다.

(6) KBS에 대한 국민적 신뢰도 하락 현황

KBS의 관제방송화는 신뢰도 추락으로 이어졌다. KBS는 이명박 정권 이전 각 종 설문조사에서 ‘신뢰도 1위’를 차지하며 국민의 사랑을 받아왔다. 그러나 이명박 정권이 출범하고 관제사장이 임명되자 신뢰도가 추락하기 시작했다.

2008년 이전 다섯 차례 조사에서 KBS는 한 차례를 제외하고 줄곧 신뢰도 1위를 지켰다. 그러나 2008년 8월 이병순 사장 취임 후 다섯 차례 조사에서는 단 한 차례도 신뢰도 1위를 차지하지 못했다. 특히 2009년 8월 한국기자협회(현업언론인 300명 대상)와 시사저널(각계 전문가 1,000명) 조사에서는 3위까지 추락했다. 이는 이명박 정권이 집권한지 불과 3년 만에 KBS가 과거 ‘정권의 나팔수’ 시절로 되돌아갔다는 점을 명확하게 증명해주는 조사결과이다.

최근 5년간 '언론사 신뢰도' 주요 조사결과

년도 / 조사기관	1위	2위	3위	4위	5위	여론조사대상	KBS사장
2009년8월 한국기자협회	한겨레 (15.4%)	MBC (14.3%)	KBS (11.2%)	경향신문 (8.7%)	한국일보 (4.0%)	현업언론인 300명 (한길리서치)	이병순 2008.8.27 ~2009.현재
2009년8월 시사저널	MBC (31.3%)	한겨레 (30.3%)	KBS (25.5%)	경향신문 (18.4%)	조선일보 (14.4%)	각계전문가 1,000명 (미디어리서치)	
2009년8월 시사 IN	MBC (32.1%)	KBS (29.9%)	한겨레 (19.2%)	YTN (17.6%)	조선일보 (14.2%)	국민여론조사 1,000명 (미디어리서치)	
2009년6월 미디어발전 국민위원회(국회)	MBC (20.9%)	KBS (17.6%)	오마이뉴스 (7.3%)	조선일보 (6.6%)	YTN (4.8%)	국민여론조사 1,000명 (한국리서치)	
2008년 8월 시사저널	한겨레 (28.7%)	KBS (27.0%)	MBC (23.6%)	조선일보 (17.8%)	경향신문 (16.9%)	각계전문가 1,000명 (미디어리서치)	8월 20일
2008년 6월 한국언론재단	KBS (31.1%)	MBC (21.6%)	네이버 (13.5%)	조선일보 (4.5%)	다음 (3.2%)	국민여론조사 5,000명	정연주 2003.4.25 ~2008.8.12
2007년10월 시사저널	KBS	한겨레	조선일보	MBC	중앙일보	각계전문가 1,000명 (미디어리서치)	
2007년9월 시사 IN	KBS (27.3%)	MBC (16.1%)	YTN (10.7%)	조선일보 (8.3%)	한겨레 (7.4%)	국민여론조사 1,027명	
2006년10월 시사저널	한겨레 (26.5%)	KBS (23.1%)	조선일보 (17.6%)	MBC (17.5%)		각계전문가 1,000명 (미디어리서치)	
2006년 한국언론재단	KBS (36.3%)	MBC (25.1%)	조선일보 (8.3%)	SBS (5.7%)	동아 (5.2%)	국민여론조사	



II. 접근

- 4. 난시청 해소
- 5. 프로그램과 CCL
(Creative Commons License)

4. 난시청 해소

1) 개요

- 지상파 방송서비스의 보편적 접근과 관련한 문제를 국가의 책무로 규정하고, 이에 대한 방송통신위원회, KBS 및 지상파방송, 지방자치단체의 의무를 법률적으로 명시함.
- 아날로그 종료 시점까지 디지털 난시청 해소 및 공시청 시설 개선을 위해 KBS 재원을 대거 투입하고, 그 결과를 홈페이지에 매월 공시함.
- 국민이 납득할 수 있는 인위적 난시청 해소 가이드라인을 마련하고, 그와 관련한 정기적 점검과 조사연구를 실시함.

2) 현황

아날로그 지상파방송에 대한 보편적 접근이 이루어지지 못하는 현실, 즉 지상파 난시청 문제는 우리 사회의 오랜 숙제 중 하나다. 2006년 서울, 경기, 경남 등에서 벌어진 ‘케이블 방송 독점 규제와 난시청 해소 운동’은 그동안의 지상파 방송의 무책임과 무기력, 그로 인한 케이블 지역 독점의 폐해 등을 유감없이 드러내준 사건이었다. 그러나 이처럼 극심한 파동을 겪고서도 아직 별다르게 변한 것은 없다. 여전히 소극적인 공영방송과 지상파방송, 정책기관이 존재할 뿐이다.

아날로그 방송 종료를 약 3년 남겨둔 상황에서 디지털 난시청 문제는 여전히 뜨거운 감자다. 국민들은 정부와 KBS, 지상파방송이 난시청 상황을 근본적으로 개선해주지 않으면 추후 유료방송의 횡포가 발생한다 해도 돌아갈 곳이 없다는 점을 호소하고 있으나, 지상파 방송사들은 비용 대비 실익을 계산하고 있고, 유료방송 사업자들은 이를 사업자와 사업자 간의 갈등으로만 바라본다.

지난해 12월, 누구를 위한 정책기관인지 가늠하기 어려운 방송통신위원회는 디지털 컨버터와 안테나 설치 지원 대상자 식별의 용이성, 매체별 시장점유율 변동 최소화를 위해 아날로그 종료 시범사업 지역 내 디지털 전환 홍보를 유료방송 가입 가구와 직접 수신 가구를 분리해 진행한다고 의결한 바 있다.

이는 디지털 전환시 유료방송 가입 가구가 직접 수신가구로 전환할 수 있는 가능성에 대해 아무런 적극적 조치를 취하지 않겠다는 의미다. 이는 80%를 넘어선 국내 유료방송 가입 가구의 비정상적인 분포가 아날로그 난시청 상황에서 비롯되었다는 사실을 철저히 외면한 결정일 뿐 아니라, 디지털 전환 과정에서 국가가 직접 수신 인프라를 재정비하고 난시청 상황에 대한 근본적인 대책을 마련해줄 것이라고 믿었던 국민들의 기대에도 정면으로 반하는 내용이다.

이대로라면 수신료는 수신료대로 내면서, 난시청으로 인한 유료방송 가입은 가입대로 해야 하는 부조리한 현실의 장기화가 예고되고 있다. 이는 수신료의 존립 의미를 흔들만한 파괴력을 가진 내용이다.

(1) 이벤트만 난무하는 아날로그 난시청 해소

아날로그 난시청이 지속적으로 방기되어 온 데는 여러 가지 이유가 있지만, 결정적인 계기는 수신료와 전기요금의 통합징수가 실현되면서 부터였다는 의견이 많다. 가가호호 방문해 수신료를 받던 시절이었다면 난시청 상황에서 수신료가 원만히 징수되었을 리 없기 때문이다.

실제로 KBS를 포함한 지상파방송사들은 지역 독점에 근거한 케이

블TV의 보급률이 7~80%를 육박해 지상파방송과 케이블TV SO 사업자 사이의 관계가 역전될 수 있다는 심각한 우려가 생기기 전까지 난시청으로 인한 국민의 불편에 전혀 관심을 기울이지 않았다.

케이블TV가 출범하기 전인 90년대 중반까지 MATV망은 수신료를 징수하는 공영방송 KBS가 관리해왔다. 공동안테나를 통해 지상파 난시청을 해소하는 것이 MATV의 주목적이었기 때문이다. 하지만 1994년 수신료가 전기요금과 합산 고지되고 한전이 징수를 맡으면서 KBS는 MATV망 관리 책임을 방기했다.(2007년 11월, '신문과 방송 - 매체선택권 논란 속에 시청자는 없다' 중에서)

지상파방송사가 난시청 해소 및 수신환경 개선 사업을 가시화하기 시작한 시점이 2005년 전후이고 보면, 이러한 비판은 충분히 설득력을 갖고 있다. 결국 전기요금과 통합징수한 수신료 기반의 안정성이 난시청 상황을 방관하고, 그 핵심 인프라라 할 수 있는 MATV(Master Antenna Television, 공동시청 안테나 시설)망 훼손 상황에 대해서 무관심으로 일관하게 만든 원인이라는 것이다.

그나마 새로운 사업자의 도전으로 위기의식이 고조되면서 MATV망 복구 활동, 절대적 난시청 가구에 대한 지원 이벤트 등이 가시화되고 있으나 이 또한 전체 수신료 예산에 비추어볼 때 턱없이 적은 비중이다.

난시청 해소 사업에 대한 수신료 지출 현황²⁴⁾

(단위:억원)

구분	2006년	2007년	2008년
수신료 총액	5,304	5,372	5,468
난시청해소	107	106	131
비율	2.0%	1.9%	2.3%

24) 2009년 디지털 전환과 공적서비스 확대를 위한 「텔레비전방송수신료 현실화」에 관한 공청회 자료 재구성

보도를 통해 알려진 바에 의하면, 향후 난시청 해소를 위한 수신 환경 개선 사업에 투여될 예정 비용은 2010년 109억 원, 2011년 250억 원, 2012년 271억 원 등으로 알려지고 있다. 이는 앞표에 비추어 볼 때 수신료 수익 대비 2~4%에 불과한 것이다. 이는 KBS가 난시청 해소를 자신들의 주요 책무로 인식하고 있지 않다는 것을 보여주는 지표라 하겠다.

2012년 아날로그 종료까지 겨우 3년 정도의 시간이 남아있다는 점을 고려할 때 이와 같은 재원 배분 방식은 디지털 이후의 상황 변화를 낙관하기 어렵게 한다.

(2) 자연적 인위적 난시청 구분 없이 적극적 해소 노력 필요

방송법 제44조 (공사의 공적 책임)

②공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.

방송법 제44조 2항은 공사의 공적 책임의 하나로 국민의 보편적 접근을 위해 노력하여야 한다는 것을 명시하고 있다. 그러나 이는 명분만 그럴 듯한 사문화된 조항에 가깝다. 현재의 법과 제도, 공영방송 구성원들의 사고 속에 존재하는 보편적 접근이란 ‘시청자에게 전파가 도달 되는가’의 문제가 아닌 ‘해당 지역에 전파가 존재하는가’의 문제이기 때문이다.

현재의 법률은 산이나 큰 바위 등 자연적인 조건에 의해 전파를 수신할 수 없는 경우인 ‘자연적 난시청’만을 ‘난시청’이라 명명하고 있다. 때문에 자연적 난시청에 한해 공영방송 수신료를 면제해주는 등의 조치가 존재한다.

그러나 이러한 난시청에 대한 법적 규정은 국민들이 체감하는 현실과 엄청난 거리가 있다. 이러저러한 이유로 직접 TV 수신이 불가능하지만, 이는 건축물 등에 의한 것이어서 그 최종 책임이 해당 건물주나

허가기관의 장애가 있다고 한다. 이른바 ‘인위적 난시청’이다.

전파법 제36조 (방송수신의 보호)

1. 통상적으로 수신자가 가능한 방송의 수신에 장애를 일으키는 건축물의 소유자는 당해 수신 장애를 제거하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

전파법시행령 제37조 (방송수신의 보호)

1. 법 제36조제1항의 규정에 의하여 방송(텔레비전방송에 한한다)의 수신장애(이하 수신장애라 한다)를 일으키는 건축물의 소유자(이하 소유자라 한다)는 당해 수신장애를 제거하기 위하여 필요한 시설을 설치하고 이를 유지·관리하여야 한다.

물론 빈번히 이뤄지는 건물의 신축이나 증축으로 발생하는 모든 인위적 난시청 문제를 국가와 공영방송이 책임질 수는 없을 것이다. 그러나 절대 다수의 국민들이 수신 장애로 인한 피로감을 호소하고 있다면, 이에 대한 주기적 점검과 조사연구 등을 통해 이를 최소화하는 노력을 기울여야 한다는 것이다. 그런데 그러한 노력이 너무 저조하다는 것이다.

이러한 소극적 인식을 개선하기 위해서는, 우선 자연적 난시청의 범위를 협소하게 바라보는 문제가 해결되어야 한다. 자체 점검용 안테나로 측정하는 일방적 진단은 국민들의 상식에 전혀 부합할 수 없는 일이기 때문이다. 고층건물이 즐비하지 않아도 전파가 제대로 도달하지 않아 화면을 잡을 수 없는 경우는 셀 수 없이 많다. 그런데도 자체 점검용 안테나를 통해 법적 책임만을 회피하고자 하는 것은 공영방송에 대한 적대감을 키우는 일이다. 이에 좀 더 꼼꼼한 점검과 현실적인 가이드라인 정비가 필요하다.

다음으로 인위적 난시청의 주요 원인을 함께 해결하고자 하는 공영방송의 의지가 필요하다.

최선욱(2007)에 따르면 현재 지상파방송의 수신 및 시청 장애 원인은 크게 세 가지로 요약될 수 있다고 한다. 첫째 주택 건축시 방송 수신 설비 설치 근거의 미비에 의한 근본적인 설치 미비, 둘째 방송 수신 설비의 관리 소홀에 의한 사후적 수신 장애, 마지막으로 다른 건축물 등에 의한 인위적 수신 장애다. 이러한 가구는 약 784만 가구로 추정되고 있다.²⁵⁾ 지금이야 말로 공영방송이 이러한 상황을 적극적으로 개선하기 위한 실질적 대안을 마련하여야 하는 시점이다.

첫째, 주택 건축시 설치 근거의 미비는 법령 개정이 필요한 사안이다. 그나마 기준이 명시되고 있는 공동주택은 그 내용을 좀더 보완해야 할 것이며, 아예 의무조차 정비되어 있지 않은 공공시설은 새롭게 내용을 정비하여야 한다. 이는 통신이나 종합유선방송 선로 의무화보다도 취약한 기준이라는 점에서 조속히 정비되어야 할 필요가 있다.

매체별 수신 설비 설치 의무

(단위: 가구:가구)

매체 구분	설치범위	법적 근거
통신	- 모든 허가 대상 건축물 <예외범위> · 축사 차고 창고 등 통신 수요가 예상되지 아니하는 비주거용 건축물	- 전기통신설비의 기술기준에 관한 규칙 제17조(설치대상)
종합유선방송	- 모든 건축물 <예외범위> · 단독주택 · 축사 차고 창고 등 종합유선방송의 수요가 예상되지 아니하는 비주거용 건축물	- 유선방송국 설비 등에 관한 기술기준 제18조(설치대상)
지상파TV 방송	- 공동주택 <선택범위> · 판매 운수 의료 숙박시설 등은 선택사항	- 주택건설기준 등에 관한 규정 제42조 - 텔레비전공동시청안테나 시설 등의 설치기준에 관한 규칙 - 건축법 시행령 제87조(건축설비설치의 원칙)

25) 최선욱(2007), [특집]지상파DTV 성공을 위한 과제] 수신환경 개선 디지털 전환 선결과제, 방송문화 7월

둘째, 방송 수신 설비의 관리 소홀의 문제는 지방자치단체의 협조를 바탕으로 하여 광범위한 개선 노력을 기울여야 한다. 특히 이를 위해 지방자치단체의 장이 공동주택의 소유자 및 관리자를 대상으로 정기적인 교육이나 점검을 실시할 때, 설비 점검 내용이 반드시 포함되도록 법령을 재정비할 필요가 있다.

셋째, 건축물에 의해 사인 간의 분쟁이 발생했을 시에 이를 빠르게 해결할 수 있는 가이드라인을 만들어야 한다. 현재의 전파법 시행령은 이를 단순한 사인 간의 분쟁으로 보아 건축물 허가기관의 장에게 일임하는 체계를 명시하고 있다. 그러나 분쟁의 당사자만큼이나 허가기관의 장도 이러한 문제에 대해 깊이 있는 이해를 가지기란 쉽지 않다. 이에 KBS가 앞서 가이드라인을 마련하고 관련 사례를 축적하는 등 별도의 노력을 기울일 필요가 있다는 것이다.

전파법시행령 제38조 (분쟁의 발생과 조정)

1. 수신장애를 받는 지역의 주민(이하 지역주민이라 한다)은 당해 건축물의 허가기관의 장에게 수신장애 발생 사실을 신고할 수 있다.
2. 제1항의 규정에 의한 신고를 접수한 당해 건축물의 허가기관의 장은 소유자에게 이를 통보하여야 한다.
3. 소유자와 지역주민간의 수신장애 제거에 관한 합의가 이루어지지 아니 한 때에는 지역주민은 당해 건축물의 허가기관의 장에게 중재를 요청할 수 있다.
4. 당해 건축물의 허가기관의 장은 분쟁을 해결하기 위하여 적절한 조치를 하여야 하며, 필요한 경우 정보통신부장관의 협조를 요청할 수 있다.

실제로 방송위원회의 ‘2006 TV시청행태연구’에 따르면, 케이블 TV 가입 가구의 57.1%, 위성방송 가입 가구의 약 29.9%가 TV의 양호한 수신을 위해 유료방송에 가입했다고 한다. 이러한 조사결과는 난시청 및 수신 장애를 겪고 있는 가구가 전체가구의 약 42.5%에 이른다

는 것을 추정하게 한다. 이 중 자연적인 난시청 가구는 3.85%(71만 가구, KBS 2007년 4월 말 기준) 수준이며, 건축물 등에 의한 수신 장애 및 수신 설비 관리 등의 어려움으로 유료방송에 가입한 가구는 38.65% 규모에 달하는 것이다.

그런데 KBS는 여전히 2005년 기준으로 절대적 난시청 세대수를 약 9만 8000여 가구로 홈페이지에 공시하고 있으며, 이 가운데 2005년 11,726가구, 2006년 10,994가구, 2007년 15,871가구, 2008년 10,815가구를 대단한 실적인양 과시하며 절대적 난시청 해소를 장담하고 있다. 이같은 현실 인식의 차이가 극복되지 않는다면, 디지털 지상파 난시청 해소 또한 기대하기 어렵다고 보여진다.

(3) MATV망 재정비 및 극소출력 중계기 설치

MATV망 재정비 및 극소출력 중계기 설치의 직접 수신 인프라의 핵심이라 할 수 있다. 때문에 남은 3년 동안 이를 적극적으로 보완해야 한다.

최근 KBS의 공시청 설비 설치 보고의 성과는 대략 2006년 51,288 가구, 2007년 127,717가구, 2008년 285,332가구 정도다. 이러한 추이를 유지할 경우, 2012년까지 전체 공시청 설비 설치 및 점검은 요원하다.

때문에 2012년 아날로그 종료 시점까지 이에 대한 집중적인 재원 투여가 필요하다. 또 이를 국민과 교감하기 위해 보다 공개적이고 적극적인 관련 보고가 이루어져야 할 것이다.

이와는 다른 차원에서 점검되어야 하는 것이 극소출력 중계기 설치 사업이다. 이는 소규모 지역의 난시청을 공동으로 해소시킬 수 있는 설비로, 2007년 지상파방송사들이 71만 세대의 난시청 해소를 위해 설치 요구를 하면서 그 쓰임이 가시화되었다.

당시에는 허가부처인 정보통신부의 비협조로 많은 장애가 있었으나

정책기관이 방송통신위원회로 단일화됨으로써 이와 관련한 잡음은 한층 줄어든 느낌이다. 2010년에는 방송통신위원회와 KBS는 공동으로 극소출력 중계기 10대를 설치할 계획이라고 한다. 역시 더딘 걸음이다. 이 또한 좀더 빠르게 점검되고 설치되어야 할 중요한 과제일 것이다.

3) 구현방안

(1) 법·제도 개선

첫째, 매년 정책기관과 공영방송 KBS, 지방자치단체가 자연적, 인위적 난시청 상황을 총체적으로 점검하도록 하여야 한다.

현재 법적인 난시청 범위는 자연적 난시청 일부로 국한되어 있다. 물론 낱이 새 건물, 고층빌딩이 들어서는 상황에서 건물이 지어질 때마다 발생하는 모든 난시청의 책임을 KBS에게 묻는 것도 합리적이지는 않다. 그러나 국민에게 가시청 여부와 상관없이 전파 수신 가능성만을 강조하는 것은 더더욱 납득할 수 없는 내용이다.

이에 정책기관과 KBS, 지상파방송, 지방자치단체가 매년 공동으로 국민들의 수신 현황을 조사하고 자연적이든 인위적이든 늘어난 난시청 지역 혹은 유형에 대해 실질적인 해결방안을 마련하도록 법적 강제를 하여야 한다.

둘째, 난시청 해소사업 관련 방송통신발전기금의 투여가 시급하다. 이를 위해서는 미온적인 디지털전환특별법을 개정하고, 방송통신기본법에 기본적 방송서비스에 대한 보편적 접근을 명시하는 것이 전제되어야 할 것으로 보인다. 보편적 접근이 보다 높은 수준으로 강제되지 않으면, 매체 간의 갈등 요인으로 기능해 논란의 대상이 될 수 있기 때문이다.²⁶⁾

방송통신위원회는 최근 케이블디지털TV 셋탑박스를 쌍방향이 아닌 단방향까지 허용하여 다시 한 번 국민의 기대를 외면했다. 이는 디

지털 전환 비용을 철저히 민간에만 의존한 채 유료방송 중심의 디지털 전환을 도모하겠다는 의지다. 결국 디지털 시대에도 국민의 이중부담은 계속되어야 한다는 것이다.

국민은 이에 동의할 수 없다. 가전사의 필요에 의한 디지털 전환을 국민에게 강제하는 것으로도 모자라 디지털 이후에도 국민의 매체 선택권을 박탈하겠다는 어불성설이다. 이에 직접 수신 환경 개선을 위한 정책기관의 의무를 강제하고, 방송통신발전기금을 통한 난시청 해소사업이 원활하게 진행될 수 있도록 법률적 강제가 필요하다.

셋째, MATV망 설비를 지방자치단체 점검 항목 및 지방자치단체장의 점검 업무에 포함시켜야 한다. 주민들이 지상파방송에 대한 기본적인 접근이 어려운 데 따른 난시청 민원, 유료방송과의 분쟁 등의 문제가 발생하고 있는 데도 정작 지방자치단체의 점검 사항에는 MATV(Master Antenna TV)망 설비 점검을 명시하지 않고 있다. 이에 누락되어 있는 지방자치단체 점검 항목 및 공동주택의 관리대상에 관련 실태 점검, 감독 및 유지보수를 명시하는 것이 필요하다.

(2) KBS 차원의 노력

첫째, 난시청 해소 및 공시청 시설 개선을 위해 KBS 재원을 대거 투입하고, 그 결과를 홈페이지를 통해 매월 공시하도록 할 필요가 있다.

특히 아날로그 난시청 방기와 같은 문제가 다시 반복되는 일이 없기 위해서는 2012년까지 아날로그 종료에 대응한 디지털 난시청에 대비한 철저한 준비가 필요하다. 이를 위해 송신 인프라 구축 뿐 아니라 수

26) 많은 연구자들은 보편적 접근의 대상 범위를 공영방송 KBS, EBS만이 아닌 지상파방송 전체로 보고 있다. 지상파방송은 명시적인 보편적 서비스 제공 의무가 부여되지 않았을 뿐이지, 암묵적으로 보편적 서비스로 기능하고 있다. 지상파방송은 단순한 오락기능 외에도 매스미디어로서 다양한 사회적 기능을 수행함으로써 사회적 공익에 기여하고 있으며, 산업적인 측면에서도 전력, 가스, 수도, 전화 등과 더불어 공익재 산업의 특성이 매우 강한 것으로 분류되고 있다. 따라서 지상파방송을 기본적인 방송서비스로 규정하고 이에 대한 보편적 접근의 이루어져야 함을 제시하고 있다. 이를 통해 공영방송과 지상파방송을 언제 어디서나 직접 수신할 수 있도록 의무화하고, 이러한 의무를 이행하지 못하는 난시청 지역의 경우에는 유료방송을 통해 시청하는 비용을 수신료에서 면제해줌으로써 난시청과 수신료 사이의 책무를 강화시킬 필요가 있다. (한국여성민우회 미디어운동본부(2008), 기본적 방송서비스에 대한 보편적 접근보장방안 연구)

신환경 개선을 위한 투자에 역점을 두어야 한다. 때문에 이를 홈페이지에 매일 공시하고 관리할 필요가 있다.

이는 법률적 강제를 하지 않는다 해도 KBS 스스로 쉽게 할 수 있는 일이다. 이 내용은 지방자치단체 및 방송통신위원회 홈페이지에도 공시되어 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 국민이 납득할 수 있는 인위적 난시청 해소 가이드라인을 마련하고, 그에 따른 실질적 지원을 가시화해야 한다.

현재 난시청 해소 사업은 일회성 이벤트처럼 비취지는 측면이 크다. 정작 시청자들이 난시청 문제에 대해 민원을 제기하면, 6M 상공에 안테나를 올리고 전파가 잡힌다고 주장하거나 인위적 난시청에 대한 해소 의무가 없다고 주장하는 답변을 반복하고 있다. 국민과의 불신만 커질 수밖에 없는 이유다.

이에 국민들이 납득할 수 있는 유형별 난시청 해소 가이드라인을 만들어 홈페이지에 게시하고 그 유형을 따라감으로써 쉽게 문제를 개선할 수 있는 내용들을 만들어 줄 필요가 있다. 예를 들어 지역별로 민원도우미를 두고 직접적인 출장을 통해 해결하는 것에서부터 옆 건물로 인한 난시청을 해결할 수 있는 기술적 비용, 분쟁 사례별 해결방안 등을 자세히 소개함으로써 누구나 쉽게 이 문제를 스스로 해결할 수 있도록 해주어야 한다.

(3) 시민사회의 참여 및 캠페인

첫째, 무료 보편적 방송서비스가 법률적으로 명시될 수 있도록 캠페인을 펼쳐야 한다. 유료방송 중심의 디지털 방송 환경은 근본적으로 독과점화를 막기 어렵고 지나친 경쟁 속에서 정보의 질적 저하로 이어진다는 측면에서 많은 문제를 가지고 있다. 그러나 현 정부 하에서 정부여당이나 방송통신위원회가 자발적으로 공공서비스 혹은 무료 보편적 서비스를 확정하고 직접 수신 인프라를 확충할 가능성은 거의 없다. 때문에 전 사회적으로 이를 환기시킬 수 있는 법률제정운동, 조직적 캠페

인 등이 필요하다.

둘째, 난시청 해소와 관련해 수많은 민원을 제기한다. 아날로그 상황에서는 난시청을 대체할 2~3000원 정도의 보급형 방송 서비스들이 존재했다. 그러나 2006년 케이블요금 인상과 관련한 일련의 사태처럼 케이블TV를 끊으면 돌아갈 곳이 없는 현실은 모두가 6,000원을 그대로 떠안아야 하는 상황으로 이어졌고 궁극적으로 해당 지역 시청자들의 선택권을 박탈하는 결과가 되었다. 당시와는 다르게 지역독점이 파괴되었다고는 해도 추후 경쟁상황이 어떻게 펼쳐지느냐에 따라 시청자 편의가 아닌 사업자 편의를 고려한 요금체계가 될 것은 불을 보듯 환한 일이다. 이에 적극적인 대비가 필요하다. 각자의 위치에서 부당한 상황에 문제를 제기하는 민원을 활발하게 축적하는 것도 이러한 상황을 해소하는 데 적지 않은 도움이 될 것이다.

5. 프로그램과 CCL (Creative Commons License)

1) 개요

- 디지털 기술의 발전과 인터넷의 확산은 저작물(콘텐츠)에 대한 접근, 이용, 창작의 환경을 변화시키고 있음. 방송 프로그램은 이용자들이 향유하는, 그리고 커뮤니케이션 과정에서 이용되거나 재창작의 재료로 활용할 수 있는 주요 콘텐츠임.

- 인터넷 환경에서 방송 프로그램의 저작권이 엄격하게 적용될 경우, 이용자의 접근권, 커뮤니케이션 권리, 표현의 자유 등이 제약될 수 있음.

- 지난 2005년 KBS가 <불멸의 이순신> 팬 카페의 게시물 삭제를 요구한 것과 같이, 과도한 저작권 보호 요구가 이용자들의 비영리적인 소통을 침해할 수 있음.

- 현재 방송사들은 방송 프로그램에 대한 이용자들의 접근을 제한적으로 제공하고 있으며, 공정이용에 해당하거나 방송사의 이용 허락을 받은 경우 외에는, 방송 프로그램의 복제, 전송, 개작 등의 활용은 저작권법에 의해 금지되고 있음.

- 이용자들의 소통, 창작의 매개물로서 방송 프로그램이 충분히 활용되기 위해서는 방송 프로그램의 저작권이 일정하게 제한될 필요가 있음. 특히 방송 프로그램은 다음과 같은 성격을 가지고 있다는 점에

서, 여타 사적 영역의 저작물보다 공공적 활용의 필요성이 더욱 큼.

- 주파수라는 공적 자원의 이용하는 기관으로서의 방송사의 공적 책임은 프로그램의 다양성, 보도의 공정성, 보편적 서비스뿐만 아니라, 방송 프로그램에 대한 자유로운 접근과 활용의 보장으로 확대될 필요가 있음.

- 국민의 세금이 지원되어 창작된 저작물에 대해서는 국민들이 자유롭게 접근·활용할 수 있도록 보장할 필요가 있음. 수신료는 준조세적 성격을 가지고 있기 때문에, 수신료를 기반으로 운영되는 KBS, EBS 등은 특히 방송 프로그램의 접근과 활용을 보장할 필요가 있음.

- 방송사들은 언론으로서 더 많은 대중들에게 사실을 전달할 의무가 있음.

• 이용자들이 방송 프로그램을 활용하지 못하도록 단속하는 것만 이 능력은 아니며, 오히려 방송 프로그램에 대한 이용자들의 요구에 부응하면서 이를 방송의 영향력 확대나 새로운 수익 구조 창출의 기회로 인식할 필요가 있음.

• 이러한 문제를 개선하기 위한 방안은 다음과 같음.

- 국민의 세금이 지원되어 창작된 저작물에 대해서는 국민들이 자유롭게 접근·활용할 수 있도록, 즉 저작권을 제한하도록 저작권법을 개정할 필요가 있으며, 그 대상에는 준조세인 수신료로 운영되는 KBS, EBS 등의 방송 프로그램도 포함되어야 함.

- 방송사에서 저작권을 가지고 있더라도, CCL과 같은 공개 라이선스를 채택함으로써 이용자들이 방송 프로그램을 자유롭게 활용할 수 있도록 할 수 있음. 이를 위해서는 방송사들의 인식 전환이 필요함.

2) 현황

(1) 디지털 네트워크의 발전으로 인한 환경의 변화

디지털 기술의 발전과 인터넷의 확산은 저작물(콘텐츠)에 대한 접근, 이용, 창작의 환경을 변화시키고 있다.

- 접근 환경의 변화

디지털 네트워크는 시공간의 제약을 뛰어 넘어 저작물에 접근할 수 있는 가능성을 높인다. 예를 들어, 방송 프로그램을 시청하기 위해 더 이상 방송 주파수의 도달 거리 내에 있을 필요가 없다. 인터넷을 통해 방송 프로그램을 시청할 수 있기 때문이다. 물론 프로그램이 방영되는 그 시간에 TV 앞에 앉아있을 필요도 없다.

- 이용 환경의 변화

디지털 네트워크는 다양한 이용자 커뮤니티를 형성한다. 그리고 사람들 사이의 커뮤니케이션 과정에는 어떠한 저작물이 매개되는 경우가 많다. 예를 들어, 우리는 어제 방영되었던 드라마를 소재로 친구와 얘기를 나눈다. 그러나 더 이상 이러한 대화는 오프라인에 한정되지 않는다. 새 드라마가 시작이 되면, 그 드라마의 팬 카페 개설이 자연스럽게 이어진다. 뉴스에는 찬반 의견들이 덧붙여지며, 토론 프로그램은 인터넷을 통해 이용자 의견을 수렴한다.

- 창작 환경의 변화

과거에는 저작물의 창작이 주로 소수의 전문 창작자(집단)에 의해 이루어졌다. 이제 모든 사람이 창작자다. 카페와 블로그에 글을 올리는 이용자는 자신의 글에 대한 저작(권)자다. 저렴한 디지털 카메라와 캠코더의 보급, 그리고 저작물을 수정, 편집할 수 있는 프로그램을 통해 멀티미디어 저작물의 생산 역시 더 이상 소수 전문가의 전유물이 아니다. 창작의 개념도 변화한다. 작품성을 갖춘 완결된 저작물을 생산하는 것만이 창작이 아니다. 예를 들어, 박지성 골장면 모습과 같은 기존 저작물의 편집물 역시 누군가에게는 의미 있는 훌륭한 저작물이다.

(2) 방송 프로그램 저작권과 이용자 권리의 제한

방송 프로그램은 이용자들이 향유하는, 그리고 커뮤니케이션 과정에서 이용되거나 재창작의 재료로 활용하는 주요 콘텐츠의 하나이다. 그러나 방송 프로그램 역시 저작권으로 보호되기 때문에, 원칙적으로 저작권자(주로 방송사)의 허락이 없이는 방송 프로그램의 이용이 제한될 수밖에 없다. 이용자들은 인용, 사적이용을 위한 복제, 교육 목적의 이용 등과 같이 저작권산권이 제한되는 범위²⁷⁾ 내에서 이용하거나, 방송사의 이용 허락을 받아 이용할 수 있을 뿐이다. 인터넷 환경에서 방송 프로그램의 저작권이 엄격하게 적용될 경우 이용자의 접근권, 커뮤니케이션 권리, 표현의 자유 등이 제약될 수 있다.

예를 들어, 지난 2005년 KBS는 네이버에 개설된 KBS 드라마 <불멸의 이순신> 팬카페인 ‘영원불멸 이순신’ (<http://cafe.naver.com/kbsleesoons shin.cafe>) 카페에 공문을 보내 올라가 있는 게시물을 삭제하라고 요구한 바 있다. 이 카페는 단지 이 드라마가 좋아서 모인 사람들이며, 드라마에 대한 소통의 과정에서 스틸 사진이나 동영상 클립을 공유하기도 하였다. 결국 카페 회원들은 요구받은 해당 게시물을 모두 삭제하였다. 그러나 자사의 프로그램이 좋아서 모인 카페 회원들의 문화적 소통을 막은, 대가로 과연 KBS가 얻은 것은 무엇일지 의문이다. 과연 저작권 보호의 대가로 KBS가 더 많은 수익을 얻었거나, 새로운 창작의 인센티브를 얻게 되었을까? KBS가 자체 저널에서 이순신의 캐릭터를 개발하거나, 자작 소설을 쓰는 카페 회원들의 새로운 창작활동에 대해 높게 평가한 바도 있으니 아이러니한 사건이다. 이는 과도한 저작권 보호 요구가 이용자들의 비영리적인 소통을 침해할 수 있다는 것을 보여준다.

현재 방송 프로그램에 대한 접근은 제한적으로 제공되고 있다. KBS, MBC, SBS 방송 3사의 사이트를 통해 회원가입을 하면, 실시간으로 방송을 시청할 수 있다. (다만, 시작 시 광고가 나온다.) 그러나 지난 방송 프로그램의 경우에는 일부 프로그램을 제외하면 유료로 제공

27) 국내 저작권법은 ‘제2장4절2관 저작권산권의 제한’에서 이를 규정하고 있다.

하고 있다. 다만, KBS의 경우에는 2주 전까지의 방송 프로그램을 무료로 제공하고 있다.

방송 프로그램의 활용은 더욱 제한적이다. 이용자들이 소통의 일환으로, 혹은 재창작의 과정에서 방송 프로그램(스틸 사진이나 동영상)을 복제, 전송, 수정, 편집 등의 방법으로 이용하는 것은 (공정 이용에 해당하지 않는 한) 저작권 침해가 된다. 물론 현재 포털 사이트 등의 게시판에 스틸 사진이나 동영상이 올라와 있는 경우도 있으나, 이는 저작권 침해로 언제든지 삭제될 수 있으며, 이미 방송사들의 요청으로 삭제되고 있다.

(3) 방송 프로그램 저작권 제한의 필요성 및 사례

시청자들은 더 이상 방송 프로그램의 수동적인 소비자가 아니다. 방송 프로그램을 향유하는 방식도 변화하고 있으며(즉, 방송 프로그램을 중심으로 온라인을 통한 다양한 소통 행위가 발생한다), 또 다른 창작자이기도 하다. 이용자들의 소통, 창작의 매개물로서 방송 프로그램이 충분히 활용되기 위해서는 방송 프로그램의 저작권이 일정하게 제한될 필요가 있다. 특히, 방송 프로그램은 다음과 같은 성격을 가지고 있다는 점에서, 여타 사적 영역의 저작물보다 공공적 활용의 필요성이 더욱 크다.

- 주파수라는 공적 자원의 이용하는 기관으로서의 공적 책임

공중과 방송사들은 주파수라는 공적 자원을 배타적으로 이용하고 있기 때문에, 그만큼 공공의 이익에 기여할 의무가 있다. 방송사의 공적 책임은 프로그램의 다양성, 보도의 공정성, 보편적 서비스뿐만 아니라, 방송 프로그램에 대한 자유로운 접근과 활용의 보장으로 확대될 필요가 있다.

- 세금 납부자의 권리

국민의 세금이 지원되어 창작된 저작물에 대해서는 국민들이 자유롭게 접근·활용할 수 있도록 보장할 필요가 있다. 이는 세금 납부자로서 국민의 당연한 권리로 인정되어야 한다. 또 다른 측면에서 저작물

시장에서 창작에 대한 보상을 받아야 하는 여타 저작물과 달리, 공적 지원을 통해 창작된 저작물의 경우에는 공익을 목표로 하기 때문이다.²⁸⁾ 수신료는 준조세적 성격을 가지고 있기 때문에, 수신료를 기반으로 운영되는 KBS, EBS 등은 특히 방송 프로그램의 접근과 활용을 보장할 필요가 있다.

영국 BBC의 크리에이티브 아카이브 프로젝트, 독일 NDR²⁹⁾, 네덜란드 공영방송 네트워크인 VPRO의 3voor12 Plundert Musea 프로젝트³⁰⁾ 등 해외 방송국들은 일부 프로그램에 대해 크리에이티브 커먼스 라이선스(Creative Commons License, CCL)³¹⁾를 적용하여 공개한 바 있다.

영국 BBC의 크리에이티브 아카이브³²⁾

지난 2005년 4월 13일, 영국 BBC 방송국은 bfi (British Film Institute), Channel 4, Open University 등과 함께 크리에이티브 아카이브 프로젝트를 개시했다. 이는 디지털 시대에 공공 아카이브에 대한 공적 접근(Public Access)을 보장하기 위한 시범적 내용으로, 2006년에 종료될 때까지 약 500개의 콘텐츠를 '크리에이티브 아카이브 라이선스(Creative Archive License)' 하에 공개하였다.

크리에이티브 아카이브 라이선스의 주요 내용은 1. 비상업적 목적에 한하여 활용할 것(Non-Commercial), 2. 자신의 창작물도 크리에

28) 이런 의미에서 현행 저작권법에서 정부기관 등 공공기관에서 생산된 저작물, 혹은 국민의 세금이 투자된 저작물에 대해서도 여타 저작물과 같은 배타적 권리를 인정하고 있는 것은 문제이다. 지난 2009년 4월 2일 발의되어 2010년 3월 현재 국회에 계류 중인 저작권법 개정안(최문순 의원 대표발의)은 국가 또는 지방자치단체에서 업무상 발간한 저작물은 저작권자의 허락 없이도 이용할 수 있도록 하고 있다.

29) <http://creativecommons.org/weblog/entry/7838>

30) <http://3voor12.vpro.nl/plundertmusea/kaf/index.jsp>

31) CCL은 자신의 창작물에 대하여 일정한 조건하에 모든 이의 자유이용을 허락하는 내용의 라이선스(License)이다. 저작권법은 별도의 표시가 없는 한 저작권자의 배타적 권리를 보호한다. 그래서 창작자가 자신의 창작물을 다른 사람이 자유롭게 이용할 수 있도록 허용할 의사가 있다고 하더라도, 이용자는 이를 알 수가 없기 때문에 이용을 주저할 수밖에 없다. 그래서 CCL을 통해 일정한 조건(예를 들어, 저작자를 표시하도록 한다든가, 영리적인 이용은 금지하는 등) 하에 저작물의 복제, 배포, 전송, 개작 등을 할 수 있음을 이용자가 알 수 있도록 표시하는 것이다. 크리에이티브 커먼스(<http://creativecommons.org>)은 국제적인 네트워크를 가지고 있는데, 한국에서도 크리에이티브 커먼스 코리아(<http://www.creativecommons.or.kr>)가 활동하고 있다.

32) <http://www.bbc.co.uk/creativearchive/>

이티브 아카이브 라이선스가 정하는 조건 하에 다른 사람들과 공유하도록 공개할 것(Share-Alike), 3. 활용한 자료의 원저작권자를 표시할 것(Crediting(Attribution)), 4. 정치적 선전이나 비방의 목적을 위해 사용하지 말 것(N· Endorsement and N· derogatory use), 5. 영국 내에서만 사용할 수 있음(UK) 등 5가지이다.

크리에이티브 아카이브는 세금납부자에게 그들이 지불한 저작물에 대한 더 나은 접근을 어떻게 보장할 것인가에 대한 고민의 산물이라고 한다. 현재 BBC는 콘텐츠 일부를 크리에이티브 커먼스 라이선스(CCL)하에 배포하고 있다고 한다.³³⁾

- 언론으로서 더 많은 대중들에게 사실을 전달할 의무

보다 많은 사람들에게 정확한 사실을 전달하는 것은 언론 본연의 사명이다. 콘텐츠에 대한 접근을 허용할 뿐만 아니라, 누구나 자유롭게 복제· 배포할 수 있을 때 더욱 많은 대중들에게 전파될 수 있음은 명확하다.

지난 2009년 1월13일, 알 자지라 네트워크는 이스라엘 가자지구 전쟁 참사를 다룬 동영상 등을 ‘Creative Commons Repository’ 웹사이트³⁴⁾에 공개하였는데, CCL을 채택했기 때문에 누구나 자유롭게 복제, 전송, 개작할 수 있다. 이는 전 세계가 중요한 사건에 대해 관심을 갖고 이야기할 수 있도록 하기 위함이라고 한다.³⁵⁾

(4) 방송사들의 새로운 사업 전략으로서의 의미

방송사 입장에서 방송 프로그램의 저작권을 제한하는 것을 반드시 수세적인 측면에서만 바라볼 필요는 없다. 이용자들이 방송 프로그램을 활용하지 못하도록 단속하는 것만이 능사는 아니다. 오히려 방송 프

33) <http://creativecommons.org/weblog/entry/7987>

34) <http://cc.aljazeera.net/>

35) <http://asadal.bloter.net/5325>

로그래밍에 대한 이용자들의 요구에 부응하면서 이를 방송의 영향력 확대나 새로운 수익 구조 창출의 기회로 인식할 필요가 있다.

국내 방송사들도 이용자에게 제한적인 이용을 허용하되, 새로운 수익 구조를 모색하는 비즈니스 모델을 실험하고 있다. 이는 방송 프로그램의 접근 및 활용에 대한 이용자들의 요구가 높고, 인터넷 상에서 방송 프로그램의 유통을 원천적으로 차단하는 것이 한계가 있기 때문에, 차라리 이용자들의 요구를 일정하게 수용하면서 이를 수익으로 연결시키고자 하는 고민에서 나온 것이다. 지난 2010년 1월, 인터넷 동영상 서비스 업체 판도라TV는 SBS콘텐츠허브 및 위디랩과 ‘방송 무료 스트리밍 협약’을 맺었다고 발표했다.³⁶⁾ 이에 따르면, 이용자들에게 3분 이내의 방송 영상을 자유롭게 판도라 TV 및 이를 통해 ‘퍼가기’한 포털 카페와 블로그에서도 시청할 수 있도록 하였다.

2010년 1월 1일 이후 방송된 3분 이내의 SBS 드라마, 예능, 교양, 스포츠 프로그램이 이에 해당하며, 고발 프로그램이나 뉴스는 제외되었다. 이들 동영상에는 SBS의 광고가 자동으로 붙게 된다. 다음(Daum) 등 포털 사이트와 협약을 맺고, 방송 프로그램 동영상의 동영상 제공, 카페나 블로그로의 퍼가기, 동영상의 편집·가공 등을 허용하는 모델도 도입되었다. 다만, 이 역시 동영상 도입부에 15초짜리 광고가 포함된다.³⁷⁾

BBC는 R&D TV³⁸⁾의 콘텐츠에 CCL을 채택하고 있다. R&D TV는 BBC 백스테이지(Backstage)와 BBC RAD팀의 방송 콘텐츠 유통에 대한 파트너 프로젝트로 온라인 비디오의 배포와 관련된 실험을 주도하고 있다. R&D TV는 전체 30분 분량의 풀버전과 짧은 5분 분량의 편집판, 풀 버전에도 포함되지 않은 소스인 애셋 번들(asset bundle)을 서비스하고 있다. 또한, BBC는 EU(유럽연합)가 편성한 P2P-Next 연구 프로젝트의 일원으로 비트토렌트 기술을 활용해 웹 기반의 TV 서비스의 미래를 고민하고 있다고 한다.³⁹⁾ 호주 ABC 방송국은 시청자가 ‘공

36) <http://www.bloter.net/archives/23271>

37) <http://www.bloter.net/archives/12059>

38) <http://ftp.kw.bbc.co.uk/backstage/index.whtml>

39) <http://onlinejournalism.co.kr/1196230802>

동 생산자'가 되는 협업 미디어 사이트인 풀(Pool)을 운영하고 있다. 이 풀(Pool)은 음악, 사진, 비디오, 다큐멘터리, 인터뷰, 애니메이션 등 창작물에 대한 공유와 대화가 이루어지는 공간이다.⁴⁰⁾

3) 구현 방안

(1) 저작권법 개정

국민의 세금이 지원되어 창작된 저작물에 대해서는 국민들이 자유롭게 접근·활용할 수 있도록, 즉 저작재산권을 제한하도록 저작권법을 개정할 필요가 있다. 그 대상에는 준조세인 수신료로 운영되는 KBS, EBS 등의 방송 프로그램도 포함될 필요가 있다.

(2) 방송사들의 인식 전환과 공개 라이선스의 채택

방송사에서 저작권을 가지고 있더라도, CCL과 같은 공개 라이선스를 채택함으로써 이용자들이 방송 프로그램을 자유롭게 활용할 수 있도록 할 수 있다. CCL과 같은 공개 라이선스는 영리/비영리, 개작 허용/불허 등을 선택할 수 있도록 하고 있기 때문에, 이용자들의 비영리적 이용에 대해서는 허용하면서도, IPTV 등에서의 콘텐츠 판매와 같은 상업적 이용에 대해서는 대가를 요구할 수 있다. 공개 라이선스의 채택은 법적으로 강제되는 것이 아니기 때문에, 방송사들의 인식 전환이 필요하다.

방송사들은 언론사로서, 또한 공공의 자원인 주파수의 배타적 이용 기관으로서 공적 책임을 인식할 필요가 있다. 또한, 인터넷 등을 통한 방송 프로그램의 유통 및 활용이 단지 방송사 수익의 축소가 아니라, 방송사의 영향력 확대 및 새로운 수익 구조의 창출로 연결될 수도 있다는 인식 전환이 필요하다.

40) <http://www.pool.org.au>



III. 제작

6. 제작 자율성

7. 외주 제작

6. 제작 자율성

1) 개요

- 정치권력에 의해 좌우되는 지배구조와 광고 위주의 수익구조, 역사적으로 체질화된 내부 관료주의 등 근본적인 결함으로 인해 일부 예외적 시기를 제외하고 KBS는 공영방송의 기본조건인 독립성과 자율성을 구현하는데 있어 지속적으로 실패해왔음.

- 이러한 ‘구조적 취약성→사실상의 상업적 관영방송화’를 일정 정도나마 견제하는 토대가 된다는 점에서 권력과 자본, 내부 관료주의로부터의 자유를 의미하는 제작 자율성의 확보가 갖는 의의는 실로 지대함. 한편 핵심은 정치권력과 자본의 대리자 역할을 수행하는 경영진과 그들의 하수인들인 내부관료들의 경영권, 인사권, 편성권, 업무 지시권 - 본원적으로는 이러한 권한의 개념조차 승인될 수 없는 것이지만 - 의 일방적·자의적 행사를 막아내는데 있음.

- 그러나 현재 KBS에서는 편성, 제작, 보도의 모든 과정과 조직운영 전반에 걸쳐 제작 실무자들의 ‘내적 자유’가 조금도 존중되지 않은 채 인사의 전횡과 일방적·상명 하달식 지시가 일상화되었으며, 기존에 존재해왔던 제작 자율성 보전을 위한 최소한의 장치들은 대부분 무력화·사문화되었음.

- 조직 구성원들로부터 최소한의 동의도 이끌어낼 수 없는 비리전력자와 무능인사들이 정치권과의 연고를 등에 업고 대거 간부로 등용되었으며, 상식과 합리를 위배한 징계와 보복인사가 지속적으로 난무

하고 있음. 악의적인 인사권 행사와 자의적인 업무 배정, 인사고과를 통한 보복위협 등을 통해 구래의 관료주의가 극성하고 있으며, 그것에 의해 유도된 순응주의 풍토 속에서 프로그램의 기획, 아이템 선정, 출연자 선정은 물론 세세한 표현 하나하나에 이르기까지 검열과 자기검열이 일상화되었음. 그에 따라 KBS는 내외의 권력을 추종하는 관료들의 완벽한 통제 하에 정권의 홍보도구·자본논리의 전파자로 자리매김 하였음.

- 편성규약은 사문화되고 편성위원회는 개최조차 거부되고 있으며, 제작실무자들에 대한 경력관리제도(CDP, Career Development Path)도 전혀 존중되지 않음. 반면 본부장들에 대한 중간평가제는 요식행위로 전락하고, 국장과 주간 직위 신설 등 팀제를 후퇴시킴으로써 근래 정착되기 시작한 수평적 조직문화가 송두리째 뿌리 뽑히고 구래의 수직적·계급적 통제구도가 전면 부활하였음.

- 이상과 같은 퇴행을 역전시켜 제작 자율성을 확보하기 위해서는 사문화된 제작 자율성 보호 장치들의 전면적 복원과 강화가 필요함. 본부장과 국장에 대한 임명동의제와 중간평가 결과 의무적 수용, 공동의 사결정기구로서 편성위원회의 위상 강화 및 분쟁유발 간부 징계 의무화, 제작실무자 경력관리제도 준수, 팀제 복원 및 수평성 강화 등은 이를 위한 최소한의 요구라 할 것임.

- 언론노조 KBS본부는 단체협약에서 위의 요구들을 적극 관철하여야 할 것이며, 나아가 시민사회운동 진영에서도 모든 방법을 동원하여 이를 지원하여야 할 것임.

2) 현황

현재 KBS의 실정에서는 제작 자율성을 거론하는 것 자체가 전혀 어울리지 않는다. 정연주 체제 후반기부터 답보 내지 서서히 퇴행하였던 KBS 내부의 제작 자율성이 이병순 체제에서 김인규 체제로 이어진 지난 1년 6개월 여 동안 결정적으로, 체계적으로 말살되어버렸기 때문이다.

(1) 인사전황과 보복인사

주지하듯이 이병순의 입성 이후 KBS의 간부직 임용은 도덕성이나 업무 능력과는 무관한, 여권 실세 또는 사장이나 이사장 등 KBS 내 실세와의 사적 친분의 산물이거나 그들의 KBS 접수과정에 기여한 바에 따라 배분되는 노골적인 논공행상의 결과물로 전락해버렸다. 김인규 체제 하에서 역시 마찬가지다. 이른바 ‘형님라인’ 등 정치권 연고와 ‘OO회’ ‘△△회’ 등 내부 사조직 멤버들이 구 노조와의 공모 내지 묵인 하에 본부장, 국장으로 전면 배치되었다.

극우 정치세력과 내통·공모하는 행보와 전력, 평소 업무능력 미비로 인해 이미 대다수의 조직 구성원들로부터 부적격자 판정을 받은 자들이 마치 하천을 준설할 때 ‘쓰레기’들이 수면 위로 떠오르듯 KBS의 상층부를 장악하였다. 그리고 그들에 의해 주로 ‘말 잘 듣는’ 순응형 인사들을 위주로 CP와 데스크들이 간택되어 그 하루에 배치되었고, 심지어 일부 핵심 프로그램과 정책부서들의 경우에는 일선 실무자 층조차도 극우형 또는 순응형 인사들로 채워졌다.

반면, 그들의 KBS 장악에 비판적이거나 협조하지 않는 인사들은 예외없이 간부직에서 밀려나 평직원으로 좌천되었으며, 이병순과 김인규의 비상식적 입성에 저항의 움직임을 보였던 인물들 - 양승동, 김현석, 성재호, 김덕재, 김용진, 최용수, 이강택... - 등은 납득할 수 없는 이유로 징계를 받거나 근무지역·직종상 아무런 합리성도 없는 지역·업무에 배치되는 등 보복인사의 제물이 되었다. 뿐만 아니라 핵심 프로그램들과 주요 정책부서에 근무하던 ‘사원행동’ 구성원 수십여 명이 본인의 희망과 무관하게 느닷없는 전보인사의 대상이 되었음 또한 주지의 사실이다.

이러한 ‘긴급조치’들은 사실상 정치권력과 자본의 의중을 대변하고, 그들의 압력을 일선제작자들에게 전달하는 하수인층 내지는 전동벨트를 구축하는 과정이었으며, 그에 맞서 제작의 자율성을 수호하려는 어떠한 움직임도 정치될 것임을 보여준 노골적인 무력행사이자 협

박이었다. 그렇게 축조된 ‘악마적 골조’를 바탕으로 정권과 자본의 하수인들은 기존에 존재했던 최소한의 제작 자율성 확보 장치들을 차례로 무력화함으로써 이른바 ‘저항의 핵심 분자들’을 넘어 모든 제작자들을 대상으로 조직의 말단 구석구석까지, 행위 하나하나에까지 통제력을 행사하기 시작했다.

(2) 각종 제도적 장치의 무력화

2003년 11월 개정된 KBS 편성규약에 따라 보도, TV, 라디오 세 부분별 편성위와 전체 편성위(노조 공정방송위원회가 기능을 대신)로 재편된 KBS 편성위원회 제도는 그동안 노동조합 전임자들에 의한 대의 차원에서, 사후 견제라는 소극적 의미를 지녔던 제작 자율성 수호 활동이 개별 제작자들의 주체적 참여에 의해, 제작현장에 밀착하여 사전적으로 진행될 수 있는 가능성을 열어준 제도였다. 하지만 이병순, 김인규 체제 하에서 편성위원회는 존재조차 부정되고 있다. 라디오위원회의 경우 제작실무자들의 거듭된 요구에도 불구하고 사측이 아예 개최 자체에 응하지 않았으며, TV위원회 역시 매번 교묘한 해태에 의해 열리지 않는 등 편성규약이 사실상 사문화 되고만 실정이다.

뿐만 아니라 과거 권위주의 시대에 일선제작자의 희망과 지향과 무관하게 마치 노예를 주고받듯이 벌어졌던 자의적인 프로그램 또는 출입처 배정을 원천적으로 방지하고 공평한 제작기회를 부여함으로써 자신이 원하는 분야에서 전문역량을 육성해 갈 수 있도록 하기 위해 도입된 경력관리제도(CDP, Career Development Path) 역시 이름만 남아 있을 뿐이다. 사측 간부들과 제작실무자 대표들로 구성되는 본부별 경력관리위원회는 아예 구성조차 되지 않았으며, 따라서 단 한 차례의 회의도 개최된 바 없다.

팀장은 예산, 인력관리 등 주로 전반적 지원을 조직하는 역할을 담당하고, 선임팀원은 인사고과 평정권한 없이 수평적인 업무협의를 수행하도록 설계하여 조직내 민주주의를 신장하고 수평적 소통구조를 정착 시켜나갔던 팀체 또한 사실상 완전히 허물어졌다. 선임팀원에게 인사고과 평정권을 부여한데 이어 국장 직위와 주간 직위를 부활시키는 등

과거의 엄격하고 폐쇄적인 관료시스템과 아무런 차이가 없게 되었다.

이처럼 제작의 자율성을 보장하기 위해 마련되었던 제반의 장치들이 경영진과 간부들에 의해 파괴·무력화됨에 따라 KBS 내에는 현재 정권과 자본을 대리하는 간부들의 전횡을 견제·제어할 최소한의 제도적 장치도 남아있지 않다. 그 결과 조금이라도 현실비판적 성향을 가지고 있는 제작자들은 비핵심 프로그램이나 비제작부서의 한직으로 대거 밀려나고, 인사고과 등 각종 보복의 협박 앞에 무방비 상태로 놓이게 되었다.

따라서 아무리 불합리한 인사조치, 자의적인 프로그램 배정이 반복되어도 그에 대해 항의하거나 시정을 요구하는 목소리는 점차 잦아들며 무기력한 체념과 굴종이 대세를 이루고 있다.

(3) 부당한 업무지시와 자기검열의 일상화

인사전횡과 보복인사, 각종 제도적 견제장치의 무력화는 경영진과 간부들로 하여금 아무런 거리낌 없이 업무지시라는 미명하에 제작실무자들에게 ‘땡전뉴스’의 낯 뜨거운 과거를 반복하도록 강요하는 든든한 배경이 되고 있다. 기계적 중립성마저 옛말이 되게 만드는 노골적인 여당 편향과 이명박 동정과 어록의 미화로 점철되는 MB어천가가 뉴스라는 탈을 쓰고, 설특집이랍시고 여권 정치인들의 사실상의 사전 선거운동이 방영되는가 하면, MB의 심복인 여당의원은 4개월 동안 6번이나 교양, 오락 프로그램들을 해집고 다니고, 세종시 이전 수정안을 간접 지원하는 메시지를 담은 다큐멘터리가 KBS스페셜로 제작된다. 정권과 자본에 불리한 사안들은 단순보도 되거나 누락되고, 세계 경제위기의 심층에 있는 금융자본과 세계화의 모순과 문제점을 짚어보는 기획은 한사코 아이টে므로 채택하지 못하게 한다.

이러한 상황들 각각에 대해 분노를 표출하거나 항의를 한 경우 즉각 그 다음 주부터 다른 프로그램으로 쫓겨가거나 늦어도 다음 개편 때 방출된 사례가 비일비재하다. 그들에게는 또한 인사고과를 3번 최하로 받으면 강제로 퇴출된다는 이른바 3진아웃제의 위협과 연고 없는 지방

발령 등의 협박도 가해진다. 결국 개별제작자실무자들은 체념 속에 양심을 저버리고 영합하여 오더를 적극 수용하거나, 아니면 간부들이 설정한 가이드라인을 내면화하여 본인 스스로 그 경계선 근처를 배회하며 부끄러워하거나, 그도 아니면 처절한 절망 속에서 아예 비제작부서의 한직을 자청하거나 혹은 아예 휴직을 하거나의 선택 앞에 서게 되는 것이다. 특히 작금의 KBS 내에는 실제로 자발적 한직 신청자와 휴직자들이 적지않게 존재하고 있다.

3) 구현방안

- 제작 자율성을 훼손한 전력이 있는 간부진의 대폭적 물갈이 및 보복인사 대상자들의 전면 원직회복 및 복권
 - 사문화된 제작 자율성 보호 장치들의 전면 복원과 강화
 - 본부장과 국장에 대한 임명동의제(최소한 과거 KBS 단체협약 사항이었던 본부장 3배수 추천제)와 중간평가 결과에 따른 인사조치의 무적 수용
 - 공동 의사결정기구로서 편성위원회의 위상 강화 및 분쟁유발 책임이 있는 간부에 대한 징계 의무화
 - 제작실무자 경력관리제도의 상설기구화 및 (본인의 동의가 없는 한) 예외없는 준수 보장
 - 훼손된 팀제의 원형 복원 및 수평성 강화, 팀제의 운영을 원활히 하기 위한 팀장 및 선임팀원들에 대한 집체교육 정례화
 - 드라마기획위원회 등 각 장르별 부문별 편성협의제도의 설치 및 활성화
- 전체 조직구성원에 대한 Accountability 연수 의무화

7. 외주 제작

1) 개요

- 국내의 대표적인 외주정책은 방송법에 명시되어 있는 외주제작 의무편성비율(이하 외주비율)이라고 할 수 있음. 외주비율 정책은 1990년 방송법에 최초로 제도화되어 그 틀이 현재까지 유지되고 있으며, 그 실행 배경은 채널의 증가에 따른 수요시장의 확대와 프로그램 제작 및 공급시장의 다원화에 기인함.

- 이러한 현재의 외주정책은 거시적인 차원의 외주정책이라기 보다는 외주제작의무 편성비율에 초점을 맞춘 미시적인 정책임. 즉 외주정책을 의무편성 비율에만 중점을 둔 나머지, 균형 있는 공급주체의 육성에 실패하고 기대했던 창구 유통효과도 미흡하게 되는 결과를 초래함.

- 이로 인해 기존 지상파 방송사의 경쟁력 약화는 물론 독립제작사가 요구하는 제작비 현실화나 저작권 제도 개선 등도 달성되지 못했으며 기형적 외주의 등장 등 독립제작사의 자생 능력을 저해하는 요소가 도출되고 있음.

- 공영방송 KBS의 외주 제작 역시 이러한 범주에서 크게 벗어나지 않는 상황임. 외주비율 상승에 따라 KBS 역시 지속적으로 외주 제작물을 상승시켜왔고, 이로 인한 근본적인 문제점과 파생된 문제점들이 고스란히 드러났음. KBS 자체의 외주제작 정책 역시 타 사와 동일하게 시청률과 제작비에서 자유롭지 못해 공영방송 KBS 고유의 외주 전략

이 부재한 실정임.

- 이와 관련해 영국 사례는 참고할 만함. 영국에서의 외주정책은 공공서비스 방송을 중심으로 운영되었다는 점임. 영국의 상황에서 외주 제작 역시 공공서비스 방송의 구현과 공고화를 위한 하나의 수단으로 사용되었음. 즉, 영국 정부는 자국의 경쟁력을 이룬바 ‘창조적 산업’에서 찾았는데, 그 핵심에는 자국의 공공서비스 방송과 연계된 독립 프로덕션의 창의적인 콘텐츠 생산력에 대한 상당한 정도의 자신감과 기대가 자리하고 있음(정준희, 2004). 이는 공공서비스 방송에서 담보해야 할 공공성을 외주제작사를 통해서 보완 및 확대될 수 있다는 인식이 자리하고 있는 것임.

- 이러한 문제는 KBS에도 적용될 수 있는 문제임. 현재 타사와 동일하게 시행되고 있는 외주 제작을 공공서비스 차원에서 인식해야 하며, KBS가 수행하지 못하는 다양하고 창의적 영역을 개방함으로써 공익적 콘텐츠를 보완하고 공공서비스에 관심이 있는 독립제작자들과 윈-윈할 수 있는 구조를 만들어야 할 것임. 이러한 KBS의 변화는 지상파 방송사 전체의 외주제작 형태에 영향을 미칠 것이며, 공익적 콘텐츠 제작에 관심이 많은 독립제작자들의 활성화를 유도하는 기대 효과도 있음.

- 이를 위해서는 첫째, BBC의 창조적·혁신적 프로그램을 참고하여 정부와 KBS의 외주정책을 외주 비율 중심이 아닌 제작 다원화 중심으로 변화시켜야 함. 둘째, 외주정책 개선에 대한 적극적인 의지를 공영방송 KBS를 중심으로 만들어야 함.

2) 현황

(1) 기존 외주정책의 현황과 평가

- 외주제작 의무편성비율 정책

우리 나라의 대표적인 외주정책은 방송법상에 명시되어 있는 외주제작의무편성비율(이하 외주비율)이라고 할 수 있다. 외주비율정책은 1990년 방송법에 최초로 제도화되어 그 틀이 현재까지 유지되고 있으며, 그 실행 배경은 채널의 증가에 따른 수요시장의 확대와 프로그램 제작 및 공급시장의 다원화에 기인한다. KBS도 KBS2에 한정되어 있긴 하지만 방송법상 상한선인 40%까지 의무편성비율이 고시되어 있다.

- 외주정책에 대한 평가

- 의미를 상실한 외주제작의무편성 비율 정책

현재의 외주정책은 거시적인 차원의 외주정책이라기 보다는 외주제작의무 편성비율에 초점을 맞춘 미시적인 정책이다. 그 동안 시행되었던 외주정책은 외주제작 환경의 전반적인 사항을 고려하지 못한 채 외주정책을 의무편성 비율에만 중점을 둔 나머지, 균형 있는 공급주체의 육성에 실패하고 기대했던 창구 유통효과도 미흡하게 되는 결과를 초래하였다.

외주정책의 성과 평가에 초점을 둔 일련의 연구들도 전체적으로 그 성과가 미흡하다는데 의견을 같이 한다. 외주비율의 확대에도 불구하고 실제 독립제작사의 상태는 열악한 상황에 머물러 있고, 외주정책이 애초 그 목적으로 한 제작원과 프로그램의 다원화 및 다양성도 달성되지 못했다는 평가가 지배적이기 때문이다. 이러한 비판의 핵심은 주로 그동안 시행된 외주정책이 의무비율을 중심으로 한 정책시행에 근거를 두고 있다. 즉, 외주제작 의무편성비율은 그동안 정부가 시행해 온 외주정책의 핵심이나, 기본적인 토대나 인프라 구축이 선행되지 않은 상

태에서 강제적으로 편성비율을 확대해 나감으로서 외주정책 자체의 모순과 문제점을 유발한다는 논리이다.

물론 독립제작사의 양적 증가, 방송사 내부시장에 경쟁원리를 도입했다는 긍정적인 평가도 존재한다. 그러나 전반적으로 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가에 더 많은 공감대가 형성되고 있다. 때문에 방송사 자체적으로 지속적인 외주정책에 대한 문제제기와 개선방안을 모색하고 있으며, 현업단체와 시민사회에서도 외주정책에 대한 비판의 목소리가 높은 실정이다. 방송통신위원회 등 정책당국도 외주정책에 대한 문제점을 인정하고 개선 방안을 끊임없이 모색하고 있는 것으로 알려지고 있다.

- 한국 대표 공영방송으로서 KBS의 외주 제작

공영방송 KBS의 외주 제작 역시 앞서 기술한 범주에서 크게 벗어나지 않는다. 외주 비율 상승에 따라 KBS 역시 지속적으로 외주제작물을 상승시켜왔고, 이로 인한 근본적인 문제점과 과생된 문제점들이 고스란히 드러났다. 또한 KBS 자체의 외주 제작 정책 역시 타사와 동일하게 시청률과 제작비에서 자유롭지 못해 공영방송 KBS 고유의 외주 전략이 부재한 실정이다. 그러나 한국 대표의 방송이자 공영방송인 KBS는 이러한 문제점들을 극복하기 위해 노력하는 모습을 보여야 한다.

한국에서 외주정책을 언급할 때, 빈번하게 참고되는 해외의 사례는 영국이다. KBS는 물론이고 우리 정부가 영국의 사례에서 참고할 만한 것은 영국에서 외주정책의 기본적인 기초는 공공서비스 방송을 중심으로 운영되었다는 점이다. 즉, 외주 제작 역시 공공서비스 방송의 구현과 공고화를 위한 하나의 수단으로 수행되었다는 점이다. 2003년 새해 벽두에 열렸던 옥스포드 미디어 컨벤션에서 문화부장관 테사 조웰(Tessa Jowell)은 다음과 같은 발언을 한 바 있었다.

“우리가 도입한 변화는 공공서비스 방송의 생명력을 보장할 것입니다. 왜냐하면, 이러한 변화는, 시장이 더욱 효율적으로 작동할 수 있게 하면서, 독립 부문에게 더 나은 기회를 창출하고, 적절한 수준의 지역

프로그램 및 영국의 고유한 생산물이 유지될 수 있도록 보장하며, 공공 서비스 방송사들이 그들의 공공서비스 과제를 제대로 수행할 수 있도록 만들 것이기 때문입니다. ‘공공서비스 방송은 창조성(creativity)을 위한 벤처 자본이다’라는 말을 통해 제가 의도했던 것은 바로 이러한 의미였습니다. 독립제작사들은 종종 전형(mould)을 파괴하는 바람직한 결과를 이끌어 내어 왔습니다. 이러한 제안들의 시행을 통해서, 독립제작의 그런 특성이 지속적으로 발휘될 수 있기를 바랍니다.” (정준희(2004), “외주제작 시스템 강화 추세”, <해외방송정보> 8월, 한국방송공사)

이러한 언급은 영국 정부가 외주 제작과 독립 프로덕션 사안에 대해 어떠한 정책적 방향성을 갖고 있는가를 잘 보여준다. 2003년 커뮤니케이션법이 ①디지털에 기반한 새로운 기술의 확산 및 방송과 통신의 융합 ②적절한 탈규제와 경쟁시장의 확보 ③방송산업의 국제적 경쟁력에 바탕을 둔 이른바 ‘창조적 산업’(creative industry)의 육성 ④시민과 소비자를 위한 공공서비스 방송의 기본 가치를 보전하면서 결코 소극적이지 않은 혁신 전략 수립 등의 기본적인 정책목표를 기반으로 해서 만들어진 결과물이라고 할 때, 그 실현상의 핵심에 이 독립 프로덕션 정책을 배치하고 있다고까지 할 만하다.

2003년 커뮤니케이션법은 ①모든 방송사업자들은 독립 프로덕션과의 거래를 위한 의무적인 실행규칙(code of practice)을 작성토록 했고 ②분량(volume)뿐만이 아니라 액수(value)에 의해서도(현재 25%의) 쿼터를 산정하는 권한을 Ofcom에게 부여했으며 ③이 쿼터가 BBC 전체는 물론 지상파 채널 BBC1과 BBC2에도 각각 적용되도록 규정했다. 이와 함께 ④Ofcom이 독립 쿼터의 효력(effectiveness)을 사후 재검토하여 그 결과를 주무장관에게 보고하고, 필요에 따라 명령을 통해 그 수치를 수정할 수 있도록 하며 ⑤방송사업자로 하여금 해당 연도의 부족분을 다음 연도의 쿼터에 합쳐서 벌충하도록 강력히 요구할(insist) 수 있는 권한을 Ofcom이 갖게 했다.

영국의 미래를 가늠하는 디지털 산업 및 미디어 정책에 있어서 외주 제작과 독립프로덕션에 관련된 안건이 이토록 중요한 위치를 차지한다

는 점에 주목할 이유는 충분하다. 영국 정부는 자국의 경쟁력을 이른바 ‘창조적 산업’에서 찾고 있는데, 그 핵심에는 자국의 공공서비스 방송과 연계된 독립 프로덕션의 창의적인 콘텐츠 생산력에 대한 상당한 정도의 자신감과 기대가 자리하고 있다(정준희, 2004). 즉 공공서비스 방송에서 담보해야 할 공공성을 외주제작사를 통해서 보완 및 확대될 수 있다는 인식이 자리하고 있는 것이다. 그리고 이를 통해 공공서비스 방송의 위상과 존재가치를 더욱 공고히 할 수 있다는 확신을 갖는 것으로 보인다.

이러한 관점에서 한국의 외주정책이 공공서비스 방송이라고 할 수 있는 지상파방송 질서, 즉 공영적 방송구조와 조응하는가의 여부도 매우 중요한 문제이다. 상위의 방송정책으로서, 또한 외주정책이 실현되는 장으로서 방송제도는 결정적 영향력을 행사하는 중요한 의미를 지니기 때문이다. 흔히 외주정책 추진배경으로 지상파방송의 독과점적 위상, 수직적 통합 등 과도한 시장지배력에 따른 집중화문제가 제시되고 있는데, 이 논리를 수용하더라도 외주정책은 이들 문제점을 해소하는 차원에 그치는 것이지 기존 방송질서 자체의 붕괴나 해체를 추구하는 것은 아니다. 따라서 외주정책은 현존 방송질서와의 조응여부가 정당성 확보 및 성과기대에도 매우 중요하다. 따라서 방송정책의 일부로서 외주정책은 지상파방송의 공영적 방송구조 유지에 필요한 규제조치 중 하나이거나, 혹은 제도적 미비점을 보완하는 장치로서 성과를 기대하는 것이 타당하다.

또한 이는 비단 정부나 정책기관의 문제뿐만 아니라 KBS에도 적용될 수 있는 문제다. 현재 타사와 동일하게 시행되고 있는 외주제작을 공공서비스 차원에서 인식해야 하며, KBS가 수행하지 못하는 다양하고 창의적 영역에 개방함으로써 공익적 콘텐츠를 보완하고 공공서비스에 관심이 있는 독립제작자들과 윈-윈할 수 있는 구조를 만들어야 한다. 이는 지상파 방송사 전체의 외주제작 형태에 영향을 미칠 것이며, 공익적 콘텐츠 제작에 관심이 많은 독립제작자들의 활성화를 유도하는 기대효과도 있다.

3) 구현방안

먼저 방송구조의 특성을 보면, 우리나라 방송영역은 그동안 시장경쟁메커니즘으로부터 예외영역, 즉 시장실패가 적용되는 분야로 추구목적도 사적 이윤추구보다는 공적 서비스를 통한 공익의 실현이 우선한다고 할 수 있다.(김진웅, 2001) 특히 지상파채널의 공익성 추구는 공·민영 구분 없이 보편적인 목표인데, 우리 나라의 경우 방송법 5조 방송의 공적 책임, 6조의 방송의 공정성과 공익성 규정에 제시되고 있다. 아울러 외국의 방송 역시 ‘공공서비스(public service)’, ‘기본방송서비스(Grundversorgung)’ 규정 등 개념 하에 공익성이 강조되어 왔다. 이들은 상이한 측면을 지니고 있음에도 불구하고 프로그램편성정책을 통해서 소기의 목표가 구현되도록 추구한다는 점은 동일하다. 그런데 우리나라의 경우 편성 규제에 속하는 하위 정책적 규범 중의 하나로써 외주 제작방식은 상업적 성격상 방송의 공적 임무라는 상위목표와 상충될 가능성을 내포하고 있다. 이럴 경우 우선하는 가치는 공익성일 수밖에 없고, 외주정책이 지니고 있는 한계 또한 자연스럽게 도출된다고 할 수 있다.

그러면 공영방송의 편성정책 차원에서 볼 때 외주 제작방식은 왜 일정한 한계성을 지니는가, 혹은 왜 불협화음을 보이게 되는가. 무엇보다 공영방송사의 프로그램 편성전략은 비영리 원칙으로 프로그램의 품질을 우선적으로 추구한다. 이를 통해서 문화매체로서 방송질서를 유지하고, 자국 문화의 정체성 보호를 무엇보다 중요시한다. 이는 공영채널의 공적 책무와 관련된 것으로, 프로그램이 질적 목적을 지향하여 수여자 필요에 부합하는 내용으로 기여토록 하는 것이 편성의 주목적이다(Mast, 1999). 따라서 프로그램편성을 시장의 수요·공급원리에 지배되는 상업적 외주제작프로그램에 의존케 하는 것은 공영방송 편성원칙에 긍정적인 의미를 지닌다고 평가할 수는 없다.

특히 우리나라 외주정책을 살펴보면 상기한 공영방송의 편성원칙에 대한 사전 고려가 없음을 알 수 있다. 외주정책에 관한 방송법 72조 4항은 “외주제작 방송프로그램의 편성비율은 방송매체와 방송분야별 특성 등을 고려하여 차등을 둘 수 있다”고 명시하여 상업채널과 공영

채널 간 차등적용의 법적 근거를 마련하고 있다. 그러나 실제 외주비율 고시는 특수관계자의 유무 여부에 따라 달라질 뿐, 공영채널과 상업채널의 성격은 고려치 않고 있다.(방송법 72조2항 및 동법 시행령 58조2항 참조) 최소한 공영방송의 편성원칙에 부합되는 방향으로 외주비율을 제시하는 것이 요구된다.

언론으로서 방송 저널리즘적 관점에서 볼 때 하위적 방송정책으로서 외주정책을 규정하는 것은 무엇보다도 헌법적 차원의 방송 자유와 공영적 방송질서가 추구하는 상위의 가치추구라고 할 수 있다. 따라서 외주정책은 방송 다양성 제고 및 공익성을 위시한 공영방송편성 원칙에 부합하는 범주 내에서 수용하거나 성과를 기대할 수 있다. 그러나 실천적 측면에서 평가할 때 외적 다원주의에 입각한 외주정책은 상위의 방송정책(내적 다원주의모델)과 모순성을 내포하고 있고, 또 양적 다양성만을 추구하는 한계성을 지니고 있다.

정리하면, 기존의 외주정책 관점에서 볼 때 외주제작의 활성화는 의무외주비율을 통해서 한계를 지니고 있는데, 무엇보다도 공영적 방송질서 및 방송시장규제가 이를 근본적으로 제한하기 때문이다. 외주제작 활성화의 장애요인은 외주비율 정도나 불공정거래행위 등 미시적 차원보다는 현재의 방송질서를 들 수 있는데, 시장경쟁 제한, 제작시장 형성의 미비, 방송사 중심 제작환경의 전통 등 경제적 측면, 방송의 저널리즘적 임무, 상업성을 배제하고 공익성을 추구하는 공영적 구조의 방송제도적 측면이 이에 속한다.(김진웅, 2005b)

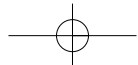
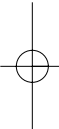
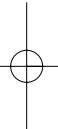
방송·통신 융합 시대에 외주정책에 대한 변화가 필요한 시점인 것은 명확하다. 즉, 외주정책이 이제는 양적인 단계에서 질적인 단계로 변화해야 할 시점에 와 있는 것이다. 그것은 외주정책의 주요한 정책 내용이 외주제작 비율 중심의 정책에서 외주제작의 내실을 기하는 방향으로 변화할 필요가 있다는 것이다. 그리고 그것은 본래 외주정책이 추구하고자 했던 방송, 콘텐츠 산업의 경쟁력 제고의 차원에서 검토되어야 한다. 이는 정부와 정책기관의 인식의 전환과 실행이 필요하며, 수신료로 운영되는 공영방송 KBS가 선도해야 할 부분이 분명 존재한다.

첫째, 지상파방송사 독점 시대에 제작의 다양성 증대, 콘텐츠 산업의 활성화를 위해 만들어진 외주 편성 의무화 정책을 이제 그 시대적 임무를 다했다고 판단된다. 독립제작 시장도 양적으로 커졌고, 논란의 여지는 있지만 이제 제작사와 방송사가 콘텐츠 제작시장의 주체로서 자리 잡고 있다. 이제는 외주 의무편성 비율을 증가할 필요가 없다. 영국의 외주제작 비율이 25% 선에 고정되어 있음은 외주제작 비율에 있어서 하나의 증거 틀이 된다.

둘째, 외주정책을 외주 비율 중심이 아닌 제작 다원화 중심으로 변화 시켜야 한다. 한국의 경우 지금까지 외주 비율에만 초점을 맞추다 보니 외주의 내용에는 주의를 기울이지 않았던 것이 사실이다. 이제는 외주 제작과 자체 제작의 관계, 외주 제작 내에서의 장르 간 관계 등 외주정책의 목표를 새롭게 정립해야 할 때이다. 여기에서 공영방송 KBS의 역할이 중요하다. 영국의 경우, BBC와 ITV가 외주 제작을 공공서비스 전략에 맞게 추진하고 있다. BBC와 ITV는 자체적으로 제작하기 어려운 혁신적인 프로그램(innovative programmes)을 외주 제작을 통해 보완하는 전략을 펴고 있다. 특히 BBC는 자체제작과 외주제작의 공존 전략을 통해, 자체 제작은 공급과 품질의 확보를 위한 분야로, 외주 제작은 창의적이며 혁신적인 프로그램 확보를 위한 분야로 보완 관계를 설정하고 있다.(BBC, 2008)

이를 위해서는 새로운 변화가 외주정책에 필요하다. 이제 규제기구는 외주정책을 ‘비율’로부터 ‘내용’으로 전환할 필요가 있다. 외주 비율은 낮추고 외주 내용이 보다 실험적이고 창의적인 프로그램으로 구성되도록 하는 것이다. 이를 프로그램 비율로 규제할 수도 있고, 프로그램 지원으로 할 수도 있다. 규제와 진흥의 두 가지 방법으로 외주정책의 틀을 새롭게 짤 필요가 있다. 또한 공영방송 KBS는 영국의 공공서비스 방송과 같이 자체적으로 수행할 수 없는 다양하고 독창적인 프로그램을 외주제작으로 보완하고, 시청자참여와 사회적 약자를 위한 공익적 콘텐츠 구현방안으로서 외주제작을 활용해야 한다. 이를 통해 타 지상파 방송뿐만 아니라 공익적 콘텐츠를 생산하는 독립제작사 역시 견인해 나가야 할 책무가 KBS에 있다.

셋째, 외주정책 개선에 대한 적극적인 의지를 보여야 한다. 방송·통신 융합 시대에 외주정책에 대한 변화가 필요한 시점인 것은 누구나 인정할 수 있는 대목이다. 즉, 외주정책이 이제는 양적인 단계에서 질적인 단계로 변화해야 할 시점에 와 있는 것이다. 그것은 외주정책의 주요한 정책 내용이 외주 제작 비율 중심의 정책에서 외주제작의 내실을 기하는 방향으로 변화할 필요가 있다는 의미이다. 그리고 그것은 본래 외주정책이 추구하고자 했던 방송, 콘텐츠 산업의 경쟁력 제고의 차원에서 검토되어야 한다. 이를 위해서 각 이해당사자의 모임을 통해 점진적 과 방안을 모색해야 하며, 이는 정책당국 뿐만 아니라 한국 대표의 방송으로서 KBS의 역할이기도 하다. 방송통신위원회와 문화관광부, 지상파 방송사, 외주제작사, 학계, 시민사회 등으로 구성된 논의 테이블을 마련해 외주제작사 선정과 저작권에 관한 분쟁을 해소해야 하며, 제작비와 거래의 투명성을 확보할 수 있도록 해야 한다.





IV. 참여와 규제

- 8. 퍼블릭액세스
- 9. 시청자위원회
- 10. 독립성과 민주적 운영



8. 퍼블릭액세스

1) 개요

- KBS의 퍼블릭액세스(시청자참여프로그램) 편성 의무는 ‘방송법 제69조 6항 ‘한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성하여야 한다’에 의거함.
- 현재 <열린채널>은 KBS1 TV를 통해 매주 토요일 오후1시부터 25분정도 방송되고 있으며, KBS시청자위원회에서 직접 선정한 후 방송사 내부 사전심의를 거쳐 방송되고 있음.
- 시청자참여프로그램의 취지에 비추어 편성시간 부족, 적합한 심의(선정)시스템 부재, 민주적 운영구조 미비, 지원시스템 부재 등의 문제가 있으며 이에 관련한 시민사회단체의 비판 및 시민제작자와 방송사와의 갈등은 계속되고 있으나 개선되지 않고 있음.
- 편성시간 확대, 중복심의 개선과 적합한 불선정 기준 마련, 시청자참여프로그램 운영협의회 별도 구성과 운영, 제작활성화를 위한 방송사 자체 지원책 시행 등이 필요함.
- 특히 수신료를 주요한 재원으로 하는 공영방송 KBS는 시청자참여프로그램 활성화를 위해 자체적으로 정책을 수립하고 적극적으로 운영함으로써 더 많은 사람들의 방송 접근권 보장 및 확대에 기여해야 하며, 시청자참여프로그램 활성화를 위한 담당정부기관의 법제도 보완 작업이 필요함.

2) 현황

(1) 편성시간

현재 KBS는 방송법 시행령 제51조 1항에 의거 시청자참여프로그램을 월 100분 이상 방송하여야 하며 현재 매주 25분을 편성하고 있다. 하지만 이 규정은 시청자참여프로그램 도입 초기의 기준으로 현실과 괴리된 절대적으로 부족한 편성시간이다. 갈수록 시민들의 영상제작능력은 향상되고 있으며 지역영상미디어센터 등 영상제작교육을 위한 사회적 인프라는 확장되고 있다.

영상미디어센터 현황

02~04년 개관	05년 개관	06년 개관	07년 개관	08년 개관	09~10년 개관
미디어트 (02. 5.9.)	목포 MBC (1.18)	춘천 MBC (1.24)	방송위-광주 (6.12)	문광부-제천 (11.11)	문광부-원주 (09. 4.29)
마산 MBC (03. 11.12)	전주 MBC (1.19)	대구 MBC (6월 중)	문광부-대구 (4.13)	문광부-천안 (9.23)	문광부-익산 (09. 7.2)
서울 성북구 (04. 5.4)	영진위- 전주 영시미 (8.24.)	문광부-제주 (7.31)	문광부-인천 (9.5)	문광부-안동 (12)	문광부-부천 (09. 11)
영진위-서울 강서구 (04. 5.14)	문광부-김해 (11. 25)	울산 MBC (10.13)			문광부-강릉 (10년 4. 7)
진주독립미디어센터 (04. 5.20)	방송위-부산 (11.25)				· 문광부-순천 (10년 개관예정)

또한 <열린채널> 도입된 2001년 이후 지속적으로 방송신청편수는 증가하고 있으며 이들의 대다수가 선정되지 않고 있는 실정에서 방송시간의 확대는 필수다.

〈열린채널〉 연도별 방송 및 불선정 횟수(시청자참여프로그램 시민단체협의회, 2007)

	총 방송신청편수	선정(방송) 편수	불선정 편수	선정 비율
2001년	9편	9편	없음	100%
2002년	30편	26편	4편	86.6%
2003년	51편	39편	12편	76.4%
2004년	82편	51편	31편	62.2%
2005년	72편	47편	25편	65.3%
2006년	130편	59편	71편	45.4%
2007년 (1월~6월)	60편	25편	35편	41.7%

(2) 운영구조

현재 시청자 참여프로그램의 선정을 비롯한 운영에 관한 사항은 한국방송공사의 시청자위원회에서 담당하고 있다(시행규칙 제13조 제2항). 하지만 시청자위원회는 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구, 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구, 시청자평가원의 선임, 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무 등 다양한 영역을 직무범위로 하고 있어 시청자참여프로그램에 대한 논의의 집중도는 극히 취약한 실정이다.

방송 신청된 다수 작품의 선정 과정에서 물리적 충실도조차 확보할 수 없을 뿐만 아니라 퍼블릭액세스 관련 전문가와 관련 시민사회단체와의 소통구조도 미비하여 시청자참여프로그램 운영을 위한 전문성과 민주성을 담보하기에 역부족이다.

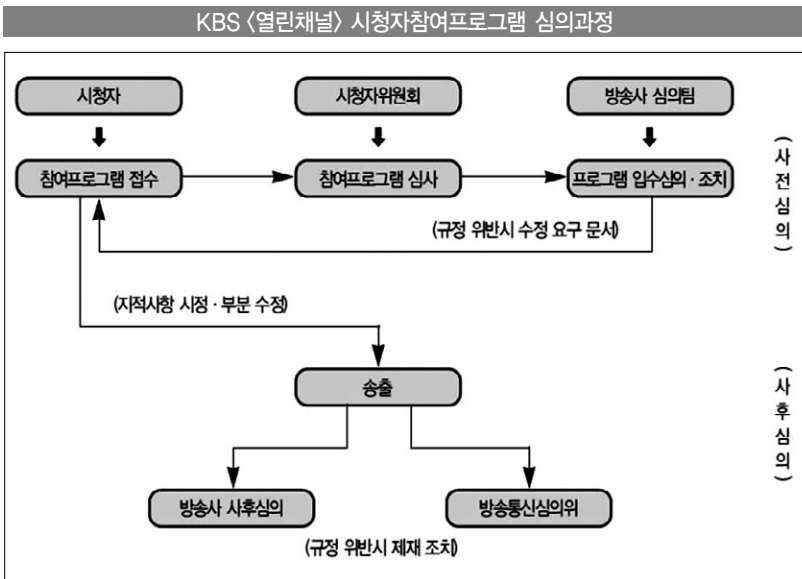
(3) 심의⁴¹⁾

KBS <열린채널>의 시청자참여프로그램은 시청자위원회의 선정심의(운영지침 제12조, 13조)와 KBS의 자체심의를 반드시 받아야 한다.

41) 해당 내용은 '미디어융합시대, 표현의 자유와 심의제도의 방향 : 비영리 시민참여 콘텐츠를 중심으로'[미디어액트/ 인권운동사랑방/ 진보네트워크센터 2008.12]의 KBS 열린채널의 심의 관련 부분을 발췌 및 요약하였음.

KBS 심의팀의 수정 요구를 제작자가 수용하여 수정해야만 방송을 할 수 있고 선정심의에서 선정되더라도 KBS 자체심의를 통과하지 못해 방송보류 및 불가 판정을 받는 사례들이 계속 발생하고 있다.⁴²⁾

<열린채널> 관련 심의문제가 계속 논란이 되자, 이중심의를 일원화 하기 위한 법제도적 개선노력이 이어졌으나⁴³⁾ 당시 방송위원회와 KBS의 비협조적인 태도로 법안 통과가 무산된 바 있다. 당시 방송위원회와 KBS의 책임 회피로 인하여 시청자참여프로그램의심의 문제 해결은 여전히 과제로 남아 있다.



현재의 방송심의제도는 기존 방송사업자에 대한 심의를 기준으로 제정되었기 때문에 시청자의 퍼블릭액세스권을 보장하는 시청자참여 프로그램의 특성을 반영하고 있지 못하며, 오히려 현재의 심의제도가

42) <한총련과 국가보안법>, <우리는 일하고 싶습니다>(하이닉스 매그나칩 사내하청노동자들의 해고 투쟁 기록) <우리 모두가 구분주다>(교통사고로 사망한 미술가 구분주씨의 생명보험 지급 문제와 관련해 삼성화재가 고인의 예술인 경력을 인정하지 않아 논란이 된 사건 기록) 등과 같은 프로그램은 정치적으로 민감한 소재이거나 재벌과 같은 거대 권력의 압력이 가해지는 경우, 시청자위원회에서 선정이 되었다 할지라도 KBS 자체 심의에 의해 방송이 보류되었다.

43) 2006년 천영세 국회의원의 대표발의로 시청자참여프로그램 자체 심의 면제 조항을 포함한 관련 방송법 일부개정법률안이 국회에 상정되었으나 당시 방송위원회와 KBS의 비협조적인 태도로 법안통과가 무산된 바 있다.

시청자들의 표현의 자유를 억압하고 제한하는 결과를 초래하고 있다. 그동안 시청자참여프로그램에 대한 이중, 삼중 심의 등 중복심의로 인하여 시청자와 방송사와의 갈등이 지속적으로 발생하였음에도 불구하고, 주무기관인 방송통신심의위원회는 이에 대한 개선안을 마련하고 있지 않으며, 지나치게 엄격한 사후심의를 통해 시청자참여프로그램에 대한 내용 규제를 강화해 왔다.

가. 내용심의 기준의 문제

- 현행 방송심의규정은 대상과 범위, 기준 등이 광범위하고 모호해 위헌 판단 기준인 ‘명확성의 원칙’을 위배하고 있으며 명예훼손, 음란물 처벌 등 타 법률이나 다른 규제조항 등으로 해결할 수 있는 부분까지 상설 심의위원회에서 내용규제를 하는 것은 과잉금지 원칙에 위배됨.

- 시청자참여프로그램은 기존 방송의 보도프로그램과 같은 공정성의 잣대가 아닌, 소수 의견의 반영이라는 다양성의 기준에 의해 평가되어야 함. 현행 방송심의규정 제9조(공정성)⁴⁴⁾ 조항은 “방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 공정성과 균형성을 유지하여야 하고 관련 당사자의 의견을 균형 있게 반영하여야 한다”고 규정함으로써 시청자참여프로그램의 본질적 의미와 정면으로 배치되는 내용을 담고 있음. 이 심의규정에 근거하면, 사회적 쟁점이나 갈등관계에 있는 사안에 대해 당사자 혹은 소수자의 입장을 대변하는 시청자참여프로그램은 방송을 할 수 없게 되며, 이는 방송에 대한 시청자들의 참여권과 표현의 자유를 심각하게 위협하는 요소로 작용하고 있음.

- 방송심의규정 제5조(심의의 기본원칙)는 위원회는 방송매체와 방송채널별 창의성, 자율성, 독립성을 존중하여야 하며 심의를 할 때는

44) 최근에는 방송심의규정 제9조(공정성)가 모법인 방송법 제33조에 명시된 11가지 심의사항 가운데 9호의 보도 논평의 공정성 공공성에 관한 사항'을 자의적으로 방송 일반으로 확대해석한 것이며, 이는 상위법이 제정한 범위를 벗어난 위헌적 요소를 가지고 있다고 비판받고 있다.

방송매체와 방송채널별 전문성과 다양성의 차이를 고려하여야 한다고 명시하였지만, 심의 시에 기존방송프로그램과 시청자참여프로그램과 같은 새로운 방송프로그램에 대한 차이를 고려하고 있지 않으며, 매체별 시청자참여프로그램에 대한 차이, 다양성 역시 고려하고 있지 않음.

- 방송심의규정은 방송사의 자체심의규정이나 시청자참여프로그램 운영지침 제정 시에 가이드라인으로 작용하는 만큼 방송심의규정의 개선을 통해서만이 시청자참여프로그램에 대한 방송사의 자의적 검열이나 표현의 자유 침해를 막을 수 있음.

나. 사전심의 : 방송사 자체심의의 문제

- 역사적으로 방송심의제도가 정치적 억압, 검열 혹은 방송에 대한 표현의 자유 억압 수단으로 작용하는 것을 막기 위해서 적극적으로 제도화된 것이 자율심의제도임. 그러나 자율심의제도의 일환으로 시행되고 있는 방송사업자의 자체심의제도는 ‘자율’이 아닌 방송법에 의해 강제화 되어 있으며, 방송심의규정을 법률로 정하고 있기 때문에 심의 행위의 주체가 방송사일 뿐 실제로는 국가의 심의의 영향력에서 자유롭지 못한 것이 현실임.

- 과거에는 표현의 자유 운동에 있어서 국가에 대한 언론, 특히 방송의 독립이 중요한 과제였다면, 이제 변화된 매체 환경 속에서 거대화되고 독점화된 기존 방송에 대한 시청자들의 표현의 자유 보장 역시 중요한 과제로 부상하고 있음. 방송사가 시청자참여프로그램을 사전심의하는 것은 과거에 국가가 방송사의 독립성을 인정하지 않고 타율심을 한 것과 다르지 않으며, 국가 검열과 함께 사업자에 의한 사적검열의 문제는 점차 심각해지고 있음.

- KBS <열린채널>의 경우 시청자위원회의 선정심의와 KBS 심의팀의 자체심의라는 이중심의라는 과잉 규제를 받고 있음. 한정된 방송 편성시간에 대한 어쩔 수 없는 조치로서 선정과정을 인정한다고 할지라도, 이미 선정된 프로그램에 대한 방송사 심의팀의 재심의는 방송사의 간섭을 강화할 수 있다는 점에서 반드시 배제되어야 함.

• 방송사업자들은 방송사의 시각이 포함되지 않은 시청자참여프로그램에 대한 심의를 하지 않기를 원하고, 시청자들 또한 방송사의 간섭으로부터 자유롭기를 바란다고 하여도 자체심의를 강제하고 있는 현행 방송법을 개정하지 않고서는 시청자참여프로그램에 대한 심의 문제를 해결하기 어려움.

다. 사후심의 : 방송통신심의위원회의 사후심의 문제

• 사후심의를 자체는 형식 논리상으로는 위헌소지가 없지만, 방송통신위원회가 준국가기구라는 관점에서 그리고 심의 대상이 시간적 연속적 성격을 띠는 방송 프로그램이라는 점에서 표현의 자유를 위축시킬 수 있는 위헌효과를 가져올 수 있어 위헌이라는 문제제기를 받고 있음. 즉 사후심의를 결과적으로는 앞으로 방송될 내용에 대한 영향을 미칠 수 있으며, 프로그램 제작 시 자기검열로 작용할 수 있음. 또한 동일한 내용이 방송위원회 사후심의를에서 또 걸러지는 심의의 이중성 문제도 제기되고 있음.

• 심의대상 채널의 폭증으로 인한 기계적 심의와 효율성이 떨어짐. 현재 방송법 상 매체별, 채널별 차이를 인정하고 있기는 하지만, 전 채널의 프로그램을 모니터해 일괄적으로 심의한다는 것은 비효율적임. 특히 시청자참여프로그램에 대한 사전이해 없이 방송심의규정을 일괄적으로 적용하는 현행 사후 모니터링 제도는 모니터 요원의 구성 및 훈련 여부에 따라 심의기준이 공평하게 적용되지 않을 소지가 있음.⁴⁵⁾

• 시청자참여프로그램의 특성상 소수자 프로그램, 지역 이슈 제기 프로그램 등을 편성하므로, 방송통신심의위원회의 표적심의를 대상이

45) 마포FM L양장점 제재조치에 관한 건(2007.7.24) <진행자와 출연자가 1970년대 미국의 레즈비언 미술역사에 대해 이야기하던 중 여성의 성기를 지칭하는 단어를 여러 차례 반복한 내용에 대해 '주' 조치 의결. 위반사항 : 방송심의규정 제26조(품위유지) 방송은 저속한 표현 등으로 시청자에게 혐오감을 주어서는 아니된다.> 그러나 방송심의에서 문제가 된 '보지'는 음란하거나 퇴폐적인 비속어가 아닌 국어사전에 정식 등록된 단어이며 레즈비언과 여성주의 진영에서 사용을 지향하는 단어이다. '보지'를 품위유지에 위반하는 표현으로 결정한 것은 방송심의위원회의 무지에서, 좁게는 그들의 공동체 방송에 대한 이해부족에서 비롯된 것일 뿐 L양장점에 문제가 있는 것은 아니다. - L양장점 제작자 레주파의 사정심의 거부 의사 문서 중

되기도 함. 표적심의는 퍼블릭액세스의 특성을 전혀 고려하지 않고, 시청자참여프로그램에 대한 과도한 내용 규제를 통해 시청자들의 표현의 자유를 위축시키는 부정적 영향을 미치고 있음. 뿐만 아니라 시청자참여프로그램 심의에 대한 책임이 방송사에게 주어지면서, 방송사는 사후 심의를 통해 제재를 받을 경우 시청자참여프로그램을 축소·폐지하거나, 시청자참여프로그램 제작자들에게 과도한 내용 간섭을 하게 되는 계기를 제공해 주고 있음.

(4) 지원

현재 KBS 자체적인 시청자참여프로그램 활성화를 위한 지원책은 거의 존재하지 않는다. 시청자위원회는 필요하다고 인정하는 경우에만하여 시청자 참여프로그램의 제작에 소요된 비용의 일부에 대한 지원을 요청할 수 있으며, 이 경우 KBS는 제작비의 일부를 지원할 수 있도록 규정(시행규칙 제13조 제3항)하고 있으나 실제 사례는 없다.

사회적 약자나 소수계층, 소외된 사람들의 목소리를 방송에 직접 반영하려는 것이 시청자참여프로그램의 취지이므로 방송제작 여건 및 관련 정보력이 취약한 이들의 방송참여 기회 확대를 위해 자체적인 지원책을 마련하는 것이 필요하다.

3) 구현방법

(1) 편성시간의 확대 및 다양한 형식의 시청자참여프로그램 제작

시민사회 진영의 지속적인 요구에도 불구하고 KBS <열린채널>의 편성시간은 확대되지 않고 있다. 편성이 시작된 2001년 이후 단 5분이 늘었을 뿐이다. 방송신청 편수는 증가했으나 편성시간이 변화가 없어 불선정 작품은 갈수록 증가하고 있으며 이는 결과적으로 시민의 방송 접근권 침해와 다름 아니다. 또한 신청된 작품들은 경쟁을 통해 선정되는 방식이 되어 퍼블릭액세스의 의의 및 시청자참여프로그램 운영취지에 어긋나는 결과를 초래하고 있다. 이에 현재 월 100분의 편성시간을

월 200분 이상으로 확대 편성하여 주 1회 50분으로 방송함으로써 늘어난 신청 작품을 수용하여야 한다.

또한 단순한 방송신청접수와 선정 및 송출의 단순한 형식의 시청자 참여프로그램 외에 다양한 방식의 시청자참여프로그램을 개발함으로써 보다 적극적으로 참여확대를 꾀해야 한다.

시민방송 RTV 퍼블릭액세스 프로그램 모델

분류1	분류2		내 용
공모	일반공모		전체 편성 시간 중 일정한 시간대를 열어 놓고 내용 및 형식에 얽매이지 않는 자유로운 영상물을 접수한 후 선정
	기획공모		시기별, 주제별, 주체별, 지역별 등 다양하면서도 특정한 사안에 대해 기획된 영상콘텐츠를 공모한 후 선정
수급	일반수급		현재 제작이 진행되고 있거나 이미 완료되어 있는 영상콘텐츠를 섭외하여 수급
	기획수급	영화제 액세스	인권영화제, 노동영화제, 인디다큐영화제, 청소년영화제, 지역영화제, 여성영화제 등과의 협력을 통해 주류 영화와는 다른 시각과 관점을 지닌 대안적인 프로그램 수급
		액세스 연계사업	미디어관련 페스티벌, 미디어교육 결과물 상영회, 중소규모 퍼블릭 액세스 영상제 등과 연계하여 다양한 프로그램 수급
지원	일반지원		프로그램 기획·제작 능력이 부족한 외부 주체들에 대해 간단한 콘텐츠 제작 교육 및 실습 등을 지원함으로써 프로그램 제작 촉진
	기획지원		기획 공모/수급 액세스와 유사한 방식으로 지원되며, 주요 대상은 기획력이 충분한 주체 및 중요한 사회적 이슈와 밀접하게 연관되어 있는 개인, 조직, 공동체 등에 장비/시설 등을 지원함으로써 프로그램 제작 촉진

(2) 시청자참여프로그램 운영을 위한 별도의 기구 설치

현재 KBS시청자위원회 산하 시청자참여프로그램 소위원회에서 시청자참여프로그램 운영을 담당하고 있다. 하지만 다양한 직무를 담당하고 있는 시청자위원회에게는 많은 수의 신청 프로그램을 선정하는 과정 자체가 무리한 업무이다. 또한 방송으로부터 소외된 시민들이 직접 자신의 목소리를 낼 수 있도록 하는 장치인 시청자참여프로그램의

실질적인 운영을 위해서는 시민제작자들을 물론 퍼블릭액세스와 관련한 시민사회 진영과의 소통의 폭과 깊이를 넓히는 노력이 필요하다.

이를 위해 KBS 시청자위원회 일부위원 3인과 별도 추천과정을 통해 추천된 위원 3~5인들로 운영협의회를 구성하여 <열린채널> 운영을 담당하도록 하는 것이 적절한 방식 중 하나이다.

운영협의회 모델은 예전에 이미 운영된 바가 있는 것으로 작품 선정 과정에서 시청자위원의 업무 과중 문제를 해결할 수 있을 뿐만 아니라 1차 선정에서 불선정된 시청자 제작물이 이의신청, 혹은 재심신청을 하였을 때, 같은 위원회에서 반복해서 심사하여 구제의 가능성이 저하되는 문제 역시 해결할 수 있다.

이러한 시청자위원회와는 별도의 시청자참여프로그램 운영을 위한 독립논의/운영 기구의 설치를 통해 작품 선정시 충분한 프로그램 검토가 가능하고 퍼블릭액세스 관련 전문가와 이해자들의 참여가 확대되고 이의신청과 재심사 요청 건에 대해 KBS시청자위원회에서의 최종 재심을 가능하게 함으로써 공정성을 강화할 수 있을 것이다.

(3) 심의제도 개선⁴⁶⁾

시청자참여프로그램의 경우 방송사의 자체심의를 받지 않고 별도의 위원회를 구성하여 심의하여야 한다. 시청자를 대표하는 시청자위원회에서 구성한 별도 협의체에서 시청자참여프로그램의 운영 및 편성기준을 마련하고 내용심의 또는 등급심의를 담당하게 한다.

또한 시청자참여프로그램은 표현의 자유를 보장하기 위하여 별도의 심의규정이 필요하다. 이를 위하여 기존 방송프로그램에 대한 심의와 달리 제한적 내용심의를 실시하여야 한다. 제한적 내용심의를란 시청자참여프로그램의 표현의 자유는 불법적, 상업적, 차별조장 등의 경우에 만 제한적으로 그 유통과 방송을 제한하는 것을 말한다. 단, 불법성에 대한 방송사업자의 내용심의를 원칙적으로 불허한다.

46) 당 내용은 본 보고서 시청자위원회 시청자참여프로그램 개선방안과 동일함.

시청자참여프로그램의 제한적 내용심의 사안 및 접근제한 사항(불선정 기준)

* 시청자참여 프로그램의 제한적 내용심의 사안

- 법률에서 제작, 유통금지하고 있는 내용 (음란, 명예훼손, 선거기간 정치광고 등)
- 상업적 목적의 상품, 서비스 내용의 프로그램 및 광고
- 차별을 조장하는 내용 (hate-speech)

‘접근제한 사항’ (불선정 기준) 시청자참여프로그램 시민사회단체협의회(2007.7.13)

※ 시청자참여프로그램 운영협의회는 ‘편성신청된 시민제작물이 아래의 사항에 해당된다고 판단될 때에만, ‘열린채널’의 방영을 거부할 수 있다.

◎불선정 기준

1. 인권침해를 공공연히 조장하는 내용
2. 차별
 - 성별, 장애, 인종, 학력 등 국가인권위원회가 규정하고 있는 20여개의 차별을 정당화하는 내용
3. 범죄행위의 정당화
 - 성폭력·성희롱을 비롯한 각종 범죄행위를 긍정적으로 다룬 내용
4. 기타
 - 개인이나 단체의 홍보성 내용
 - 특정 종교의 포교
 - 행사나 이벤트의 단순 소개

시청자프로그램의 경우 소수의견의 반영이라는 특수성을 고려하여 시민들의 의견을 자유롭게 표현할 수 있게 하여야 하나, 방송된 이후 다른 의견을 가진 사람 혹은 단체의 문제제기가 있을 경우, 반론권을 보장하는 것이 바람직하다.

마지막으로 시청자참여프로그램 방송으로 유발될 수 있는 명예훼손 등의 민·형사상 법적 책임에 대해 시청자제작자 보호를 위한 제도적 장치(구제절차/변호사)를 마련할 필요가 있다. 현재 방송사를 보호하기 위해서 보증보험 제출을 의무화하고 있지만, 개인의 경우 모든 법적 책임을 제작자 개인에게 전가하고 있을 뿐, 제작자 보호를 위해서는 아무런 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 따라서 방송통신위원회는 시청자제작자 보호를 위한 다양한 장치를 마련해야 한다.

시청자참여프로그램의 심의개선안

사전심의				사후심의		
자율심의		행정기관 심의	법원심의	자율심의	행정기관 심의	법원심의
독립자율심의	방송사심의	방송통신 심의위원회	독립 자율심의	방송사심의	방송통신 심의위원회	
내용심의 O (별도 심의 가이드라인 마련)	X	X (검열)	가처분 민간자율 심의체	X	등급분류심의 O 모니터링 내용심의 X (불만요청 제기에 따른 일부 내용심의)	O

(4) 적극적 지원정책 수립

시청자참여프로그램의 운영은 단순히 수급과 편성 및 송출의 업무로 이해해서는 안 된다. 공공의 재산인 방송에서 소외된 사람들의 목소리가 채워지는 공론장으로서 역할 해야 하는 시청자참여프로그램은 시민의 방송접근권 확보와 커뮤니케이션권리 확장을 위해 적극적인 방식으로 운영되어야 한다. 단순하게 방송신청을 받고 이를 편성·송출하는 기존의 운영방식은 이미 영상제작장비와 기술을 보유한 일부계층의 참여를 가능케 할 뿐이다.

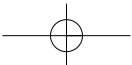
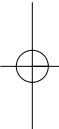
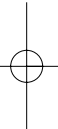
특히 사회적·경제적·정치적·문화적 소외계층이나 공동체들은 여전히 미디어활용 능력조차 갖추지 못하고 있는 것이 현실임을 감안한다면 이들의 목소리를 열린 공간으로 유도하기 위한 보다 적극적인 방안으로서 자체 지원정책을 수립하는 것은 공영방송 KBS의 주요한 역할이 아닐 수 없다.



시청자참여프로그램 지원을 위한 활동의 예

KBS시청자미디어센터 설립과 운영	지역MBC는 각 방송사 마다 시청자미디어센터를 설립하여 미디어교육 및 영상제작 장비/시설 대여를 통해 시청자참여프로그램 제작주체의 양성을 위해 활동하고 있으며 이는 지역 MBC의 시청자참여프로그램의 활성화에 실질적으로 기여하고 있다.
KBS시청자참여프로그램 제작지원단 구성	시청자참여프로그램 운영협의회 ⁴⁷⁾ 산하에 시청자참여프로그램제작지원단을 구성하여 소외계층과 공동체를 발굴하여 이들의 목소리가 시청자참여프로그램에 반영될 수 있도록 미디어교육, 제작자문 등 다양한 지원활동을 하는 활동 모델
다양한 형식의 시청자 참여프로그램 개발	시민방송 RTV 퍼블릭액세스 프로그램 모델 표 참조

47) 본 보고서에서 제안한 시청자참여프로그램 운영을 위한 별도의 기구



9. 시청자위원회

1) 개요

- 현행 방송법은 시청자가 방송프로그램의 기획, 편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 보장하고 있으며, 방송사업자의 허가·추천·승인 시 시청자의 의견을 반영하도록 규정하고 있음.

- 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자위원회를 두어야 하며, 시청자위원회는 방송법에 따라 방송편성과 프로그램 내용에 대하여 의견제시 및 시정요구를 할 수 있고, 이를 위하여 시청자평가원을 선임할 수 있음. 이 밖에 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무 등을 수행함. KBS 시청자위원회는 한국방송공사의 수신료 결정에 대하여 의견을 제시할 수 있음.

- 방송사업자는 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구를 받은 경우 특별한 사유가 없는 한 이를 수용하여야 하며, 방송법이 규정한 방송사업자의 의무를 다하여야 함.

- 그러나 현재 운영되고 있는 시청자위원회는 방송법으로 규정된 권한과 직무를 실질적으로 발휘하지 못하는 한계를 지님. 시청자위원회의 권한과 직무를 실질화 하는 방향으로 개선이 필요함.

- 시청자위원회 강화 또는 실질화의 전제로써 구성과 운영의 독립성 확보가 선행되어야 함. 특히 대통령과 여당→방송통신위원회→KBS이사회→KBS사장→시청자위원회로 이어지는 정파적 지배구조

하에 놓인 KBS의 경우 시청자위원회의 정치적 독립성 확보가 무엇보다 중요하다.

- 시청자위원회의 독립성을 확보하는 바탕 위에서 현 시청자위원회 운영상의 문제점을 개선하고, 그 역할과 권한을 확대하는 방향으로 향후 대책을 마련하는 것이 바람직함.

2) 현황

(1) 시청자위원회

방송법 87조는 “종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회를 두어야 한다”고 규정하고 있다.⁴⁸⁾ 방송사는 각계의 시청자를 대표할 수 있는 자중에서 방송통신위원회규칙이 정하는 단체의 추천을 받아 시청자위원을 위촉한다.⁴⁹⁾ 시청자위원회는 호선되는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함하여 10인 이상 15 이내의 위원으로 구성된다. 시청자위원회는 매월 1회 이상의 정기회의를 개최하고, 방송사업자는 월간 시청자위원회 운영실적을 방송통신위원회에 보고하여야 한다.⁵⁰⁾

지난 2000년 개정된 방송법은 시청자위원회의 위상을 크게 강화하였다. 방송법 개정에 따라 시청자위원회는 프로그램의 내용 뿐 아니라 방송편성에 대해서도 의견을 제시할 수 있게 되었다. 방송법이 정한 시청자위원회의 권한과 직무는 ①방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구, ②방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구, ③시청자평가원의 선임, ④기타 시청자의 권익보

48) 방송법에 따라 시청자위원회를 두어야 하는 방송사는 KBS와 지역총국, MBC와 지역MBC 그리고 SBS를 비롯한 지역민영방송사, YTN, MBN 등 보도전문채널 등이다.

49) 방송통신위원회규칙 34조에 의한 시청자위원 추천단체는 다음과 같다 : 1. 초, 중등교육법 및 고등교육법에 따른各级 교육기관의 운영위원회 등 학부모단체, 2. 소비자보호단체, 3. 여성단체, 4. 청소년관련 기관 또는 단체, 5. 변호사단체, 6. 방송, 신문 등 언론관련 시민, 학술단체, 7. 장애인 등 사회소외계층의 권익을 대변하는 단체, 8. 노동관련 기관 또는 노동단체, 9. 경제단체 또는 문화단체, 10. 과학기술관련 단체

50) 방송법 시행령 64조(시청자위원회의 구성 및 운영)

호와 침해구제에 관한 업무이다.⁵¹⁾

아울러 방송법은 ‘방송사업자는 특별한 사유가 없는 한 시청자위원회의 의견을 수용해야 한다’고 의무를 부여함으로써 시청자위원회에 막강한 권한을 부여하고 있다. 방송사업자는 시청자위원회가 필요한 자료의 제출 또는 관계자의 출석·답변을 요청하는 경우 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 하며, 방송사업자가 시청자위원회의 의견제시 또는 시정요구의 수용을 부당하게 거부하는 경우 시청자위원회는 방송통신위원회에 시청자불만처리를 요청할 수 있다.⁵²⁾

이 밖에도 방송법은 방송통신위원회가 방송사업자에 대한 재허가 또는 재승인을 할 때에 시청자위원회의 방송프로그램 평가를 반영하도록 하고 있으며⁵³⁾, 한국방송공사(KBS)가 수신료의 승인을 얻고자 할 때에도 시청자위원회의 의견을 제출하도록 하고 있다.⁵⁴⁾

(2) 시청자평가원, 시청자평가프로그램

시청자평가원은 시청자위원회에서 선임하며, 매주 방영되는 시청자평가프로그램에 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다. 방송법 89조는 시청자평가원의 원활한 임무수행을 위하여 방송통신위원회가 기금에서 경비를 지원할 수 있도록 하고 있다.

종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 방송법 89조 에 따라 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다.

2009년 현재 지상파 방송 3사의 시청자평가원과 시청자평가프로그램의 구체적인 운영현황은 아래와 같다.

51) 방송법 88조(시청자위원회의 권한과 직무)

52) 방송법 90조(방송사업자의 의무)

53) 방송법 17조(재허가 등)

54) 방송통신위원회 규칙 17조(수신료의 결정절차)

방송사 시청자평가원제도 운영현황 (윤익한, 2009)

	KBS	MBC	SBS	
프로그램명	TV비평 시청자데스크	TV속의 TV	열린TV 시청자세상	
방송시간	토 오전 11:00~11:55 (60분) 재방송 없음	금 오전 11:00~12:00 (60분) 재방송 없음	금 낮 12:30~13:30 (60분) 재방송 없음	
시청자평가원	금희조(성균관대 교수) 김수진(서울 YWCA차장) 이성규(서울시립대 교수) 장일(한국방송통신 대학교 교수)	배정근(숙명여대 강사) 황하성(동국대 교수) 정덕현(대중문화평론가) 박진규(서울여대 교수)	홍성일(문화연대 운영위원) 김성희(중앙대 강사) 이영주(한예중 연구원) 정영희(고려대 연구원)	
평가원 제도의 운영	평가원 회의 체계	홈페이지 미공개	매월 1회 회의 (시청자평가원 4인, 시청자위원회 서면보고, 제작진:SBS 심의팀 부장, 미디어소통)	
	평가원 코너 이름	TV를 말한다	평가원 보고	TV진단
	출연시간, 출연곡지	약 6~7분, 마지막 곡지(다섯번째)	약 4분30초, 마지막 곡지(다섯번째)	약 8~10분, 두 번째 곡지
	평가원 출연 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 진행자와 평가원이 문답식으로 진행 • 간헐적으로 화면, 표 등을 삽입 • 자막 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가원이 화면에 나레이션을 하는 구성 • 평가원의 핵심의견 자막으로 보여줌 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가원이 화면에 나레이션을 하는 구성 • 평가원의 핵심의견 자막으로 보여줌
	진행자 역할	비 개입적 (질문만 하는 형태)	등장 안함	비 개입적 (질문만 하는 형태)
	평가원 원고 공개	홈페이지 공개	홈페이지 공개	홈페이지 공개
	제작사	KBS	MBC프로덕션	미디어소통

3) 한계와 문제점

(1) 시청자위원회

앞서 살펴본 바와 같이 2000년 개정된 방송법은 시청자위원회의 위상을 크게 강화하였다. 그러나 실제 운영 실태는 과거의 틀에서 크게 벗어나지 못했다는 평가다. 대부분의 시청자위원회는 매월 한차례 모여 프로그램을 중심으로 개인적 의견을 개진하는 정도에 그치고 있다.⁵⁵⁾

시청자위원회가 법으로 보장된 권한을 충분히 발휘하지 못하고 시청자 대표기구로써 위상을 확립하지 못한 데는 구조적 원인이 크다. 시청자위원회가 독립성을 확보하지 못하고, 정치적으로 종속되어 있기 때문이다. 특히 KBS 시청자위원회는 정치적 영향력이 연쇄적으로 승계될 소지가 높은 순환적 선임구조 하에서 구성된다.⁵⁶⁾ 대통령과 여당에 의해 다수가 선임되는 방송통신위원회와 KBS 이사회를 거쳐 KBS 사장이 추천되고, 그 사장이 시청자위원을 위촉하게 된다. 이렇게 방송사업자에 의해 위촉된 시청자위원들은 기본적으로 방송사에 협조적일 수밖에 없다.

방송사업자가 제 입맛대로 시청자위원회를 구성하다보니 투명성, 대표성 논란이 반복된다. 시청자위원회가 구성될 때마다 늘 코드인사 논란이 불거져왔다. 이 때문에 시민사회에서는 보수와 진보를 막론하고 시청자위원을 해당 방송사와 독립된 기구에서 임명하고, 그 구성과정을 투명하게 공개해야 한다는 데 의견을 모으고 있다.

- 현 KBS 시청자위원회 구성의 문제점

이와 같은 문제점은 현 KBS 시청자위원회 사례에서도 그대로 반복되었다. 작년 9월 당시 KBS⁵⁷⁾는 20기 시청자위원을 모두 선임하고도

55) 노영란(2006) < 방송법 7년과 시청자주권, 방송법 7년 시청자주권의 현실화 정도를 진단한다 > 토론회 자료집, 미디어수용자주권연대

56) 이강택(2010), <공영방송에 대한 시민참여 연구 -2000~09 KBS 사례를 중심으로-> p.40

별다른 이유 없이 명단공개를 차일피일 미뤄 논란을 일으켰다. 공모과정 전체가 모두 밀실에서 이뤄졌다.

시청자위원 위촉결과도 사회적 대표성을 보장해야 하는 기본원칙에 어긋난다는 비판이 제기되었다. KBS 20기 시청자위원회 명단을 보면, KBS 출신 인사가 2명이나 추천되었고, 방송 또는 시청자 관련 활동과 전혀 무관한 인사들도 대거 포함되었다. 현 정권의 방송장악과 KBS 낙하산 사장체제에 대해 비판적인 인사들을 철저히 배제하고, 자신들의 입맛에 맞는 사람들만 고른 결과이다.⁵⁷⁾

• 제20기 KBS 시청자위원회 활동과 운영 평가

구성과정에서 제기된 우려는 현실로 나타나고 있다. 이명박 정권 들어 KBS의 신뢰도가 지속적으로 하락했는데도 KBS 시청자위원회는 제대로 된 감시역할을 수행하지 못했다. 우선, 운영실적부터 매우 저조한 것으로 나타나고 있다.

KBS 제20기 시청자위원 명단

성명	연령/성별	전·현직	추천부문	추천단체
김은기	만52(남)	한국사이버대 법학부교수	소비자	소비자 시민모임
이문숙	만50(여)	서울사이버대 사회복지학과교수	여성	여성정치세력 민주화연대
유미숙	만53(여)	숙명여대 아동복지학과교수	청소년	서울시청소년 상담지원센터
홍승기	만50(남)	변호사	변호사	대한변호사협회
이민규	만49(남)	중앙대신문방송 대학원장	언론관련 시민, 학술	한국언론학회
김상준	만64(남)	동아방송대 공동기초학부교수		한국방송학회
호천웅	만66(남)	사우회 회원		한국방송공사 사우회
손봉호	만71(남)	고신대 석좌교수	장애인등 소외계층	나눔과 기쁨
홍수경	만39(여)	여성노동부를 지원센터부회장	노동	한국공인노무사회
최병식	만58(남)	운주문화연구원장	경제, 문화	대한출판문화협회
이문원	만34(남)	주간미디어워치 편집장		실크로드 CEO 포럼
황인학	만50(남)	전경련산업본부장		전국경제인연합회
김수삼	만64(남)	한국건설문화원 이사장	과학기술	한국과학기술단체 총연합회

57) 당시 KBS 사장은 이병순 씨였으며, 임기만료를 앞 둔 시점이었다.

58) 언론개혁시민연대 논평(2009.09.18) <정치권력과 관제사장을 위한 도구로 전락한 KBS 시청자위원회>

제 19기, 20기 KBS 시청자위원회 운영실적 비교

구분	방송 편성	방송프로그램 내용					자체 심의규정	합계	
		보도	교양	오락 (스포츠)	기타	소계			
20기	총계	8건	39건	33건	34건	8건	114건	0건	122건
시청자위원회	월평균	1.3건	6.5건	5.5건	5.7건	1.3건	19건	0건	20.3건
19기	총계	32건	136건	118건	97건	32건	383건	1건	416건
시청자위원회	월평균	2.7건	11.3건	9.8건	8.1건	2.7건	31.9건	0.1건	34.7건

제19기와 제20기 KBS 시청자위원회를 비교한 결과, 제20기 시청자위원회의 운영 실적은 지난 2월까지 매달 평균 20여 건에 불과했다. 제19기 시청자위원회가 월 평균 35건을 논의한 것과 비교할 때 매우 저조한 수치이다. 특히 보도관련 실적은 월 평균 6.5건으로, KBS뉴스가 사회적으로 큰 논란이 되었음에도 제19기 때(월 평균 11.3건)에 비해 오히려 줄어든 것으로 나타났다.

구체적인 내용을 들여다봐도 제19기 시청자위원회가 보도의 ‘내용’에 관해 가장 많은 문제제기를 한 반면 제20기 시청자위원회는 ‘내용’보다 ‘형식’에 초점을 맞추고 있다. 중계보도에서 “누구, 누구 어디 계십니까?”, “누구, 누구 나와 있습니다.”라는 표현이 문체에 맞지 않는 지적(유미숙 부위원장, 10월), “일부 훈련받지 않은 앵커와 젊은 층의 기자들이 장단을 발음을 자주 틀린다”는 지적(이민규 위원, 12월), ‘스포츠 뉴스 앵커와 날씨 캐스터가 사용하는 마이크의 모양을 좀 더 세련되고 멋있는 디자인으로 개선하는 방법을 찾았으면 좋겠다’는 지적(호천웅 위원, 1월) 따위가 대표적인 예다.

20기 시청자위원회는 KBS 내외부에서 KBS 뉴스의 지나친 친정부 성향을 지적하는 목소리가 나왔을 때도 이를 전혀 반영하지 않았다. 오히려 정부와 경제계의 입장만을 대변하며 정치적 편향성을 드러내고 있다.

“‘미디어포커스’는 방영 내내 우파언론단체의 입장은 대부분 제대로 반영하지 않았고, 민연련, 언개련 등 친노좌파단체의 성명서를 베끼는 수준 프로그램으로 일관했다는 비판을 면치 못했다.”…“보다 근원적인 의미로, ‘미디어비평’은 애초 타 ‘미디어’에 대해 ‘비평’이라는 것을 해서는 안 된다.”…“KBS는 특징적인 논조를 지닐 수 없으며, 사실보도를 기준으로 각 사안에 대해 객관적 보도만이 가능하다. 주관적 비평 및 보도 자체가 불가능하며, 만약 그것이 이뤄진다면 그 자체로 문제가 될 수 있다.” (이문원 위원, 9월)

“이여영씨가 처음 거론된 것은, 앞서 언급한 것처럼, 촛불파동 당시 블로그 글을 올린 때 부터였다. 이후에도 다양한 매체에 ‘라이프 스타일’ 관련 칼럼들을 꾸준히 게재해 왔다고 홍보되고 있지만, 실제로는 촛불파동 당시의 인지도를 통해 미디어스 등 좌파성향 매체에 시사칼럼 등을 게재하는 양이 많았다”…“이여영씨는 ‘촛불파동’과 떼려야 뗄 수 없으며, 그를 통해 자기 커리어를 만들어 나가고 있는 인물이라는 것”…“경험도 경력도 없고, 현 시점 단순히 촛불파동 당시의 화제성 정도만 지니고 있는 인물에 대해 공영방송 KBS가 프로그램 진행을 맡긴 이유는 무엇인가.” (이문원 위원, 10월)

“‘슈퍼마켓이 뿔났다’라는 제목으로 SSM(기업형 슈퍼마켓) 문제를 보도하면서 대기업은 가해자, 슈퍼마켓은 피해자라는 다소 편파적인 보도 태도를 보였다”…“프로그램 전체적으로 볼 때, 지역 자영업자를 피해자로, 대기업을 공생을 저버린 가해자로 보는 관점에서 구도를 잡은 것으로 평가된다. 이 같은 구도는 문제의 본질과 동떨어져 있는데다 객관성과 균형성을 잃고 있다”…“이러한 보도 태도는 소비자의 관점을 무시 또는 간과하였기 때문에 시장원리와 배치되고, 특정 사업자를 편들고 있기 때문에 공정성과 객관성을 잃은 편파방송이다” (황인학 위원, 10월)

“용산사태의 진짜 피해자는 누구일까? 지금까지 대부분의 방송들은 피해자를 세입자로 한정하고 경찰진압의 강압성과 폭력성을 중심으로 여론 물이 식 보도행태를 보여 왔다. 하지만 용산사태의 진정한 피해자는 ‘언론과 여론에 의해 정당한 재산권 행사를 할 수 없게 되어버린 재개발 조합원’이라 할 수 있다. 현행법은 엄연히 세입자의 권리금을 인정하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고, 타인의 건물을 불법 점거하고 전철연까지 개입하여 폭력 농성을 지속했던 입주자들의 불법적 시위행태를 지적하는 보도나 기사는 찾아보기 힘들었다.”…“이번 용산참사는 법보다 폭력이 더 잘 통하는 우리 사회의 후진성을 그대로 답습하고 있는 것은 아닌지 돌아봐야 할 것이다. 지금도 재개발 예정지역에서 땅을 임대하여 가건물 등을 짓고 때가 되면 한바탕 소란을 피워 이득을 챙기려는 사람들이 많다.” (황인학 위원, 1월)

이에 대해 시민사회에서는 “KBS 시청자위원회가 KBS 친정부화에 대한 무비판을 넘어서서 공영방송의 역할에 대한 사회적 합의에 대해 도전하고 있다”고 지적한다.⁵⁹⁾ 공적기구인 시청자위원회가 KBS의 관제화를 합리화하는 도구로 전략하게 된 것이다.⁶⁰⁾ 시청자위원회의 독립성을 제도적으로 확보하지 못할 경우, 시청자의 대표기구인 시청자위원회가 어떻게 변질될 수 있는지를 현 KBS 시청자위원회가 잘 보여주고 있다.

(2) 시청자평가원 및 평가프로그램

시청자평가원 제도는 지위와 역할의 모호성으로 인해 방송사업자와 시청자평가원 간의 갈등을 만들어내곤 했다. 방송사업자들은 시청자평가원의 제도를 불필요한 간섭으로 여기는 태도를 보여 왔고, 방송편성 및 제작 그리고 경영부문에 대한 평가원의 의견개진을 ‘월권’으로 받아들이는 경향도 나타났다.⁶¹⁾ 시청자평가원 제도에 대한 몰이해는 노골적인 간섭과 통제, 무시로 이어졌다.

실례로, 지난 2002년 6월에는 시청자평가원들이 KBS의 통제에 항의하여 출연을 거부하는 사태가 발생하기도 하였다.⁶²⁾ 최근에도 KBS 시청자평가프로그램 담당 PD가 KBS 뉴스에 대한 비판적인 내용을 해당 시청자평가원의 동의도 없이 임의로 삭제하는 사태가 발생하였다. 담당 PD는 시청자평가프로그램을 관장하는 시청자소위가 “별 무리가 없으니 삭제하지 말고 방송하라”는 의견을 전달했음에도 불구하고 이 내용을 강제로 삭제한 채 방송을 내보냈다.

이처럼 방송사업자는 시청자평가 제도의 구조적 한계를 이용하여, 시청자평가원이 적극적으로 권한을 행사하고자 할 때는 통제와 간섭을 통해 그 역할을 축소하고, 제 입맛에 맞을 때는 자사입장을 홍보하거나 정당화하는 기제로 활용하는 이중적 태도를 보이고 있다.

59) 미디어스(2010.2.25) 〈KBS의 김비서화 거드는 KBS시청자위〉

60) 언론연대(2009.9.18) 〈정치권력과 관제사장을 위한 도구로 전략한 KBS 시청자위원회〉

61) 윤익환(2009) 앞의 글, p10

62) 미디어오늘(2002.7.4) 〈KBS 시청자평가원 2주째 출연거부〉

이밖에 시청자단체들은 현행 시청자평가원 및 시청자평가프로그램의 문제점으로 △평가원 활동의 방송프로그램 반영 부족 △시청자 의견의 자의적 수렴, △적은 방송분량 △자사 홍보나 변명 중심으로 프로그램 구성 △시청자평가프로그램의 사각지대 편성 등을 지적하고 있다.

4) 개선방안

(1) 시청자위원회의 정치적 독립성 확보방안

시청자위원회의 독립성을 확보하기 위해서는 해당 방송사업자와 독립된 기구에서 시청자위원회를 구성하여야 한다. 일각에서는 방송통신위원회에서 시청자위원회를 구성하고 운영하는 방안을 대안으로 제시한다. 하지만 방송통신위원회가 현재와 같이 사실상 독임제 행정부처처럼 운영되는 상황에서는 정치적 종속성을 더욱 심화시킬 우려가 크다.

시청자위원회의 정치적 종속성을 해소하기 위해서는 현 공영방송 이사회 구성과 사장 선임 방식을 근본적으로 검토해야 한다. KBS 시청자위원회는 독립성이 구현되는 공영방송위원회⁶³⁾에서 구성하는 것이 바람직하다. 공영방송위원회의 각 공영방송별 상임위원 중 1명이 시청자위원장을 맡아 실질적인 시청자위원회 운영을 이끌어가도록 한다. 현행 방송법에서도 방송사의 (재)허가 또는 (재)승인 심사를 할 때, 그리고 KBS의 경우 수신료를 책정하고 결정할 때 시청자위원회의 의견을 반영하도록 규정하고 있는 만큼 시청자의 의견을 공영방송의 운영 과정에 일상적으로 반영하는 것은 방송법 정신에도 부합하는 일이다.

아울러 시청자위원회의 독립성을 확보하는 바탕 위에서 현 시청자위원회의 활동을 강화해야 한다. 우선 방송사업자의 (재)허가, (재)승인 과정에서 실시하는 시청자 의견 청취방식을 다원화하여 일반 시청

63) 공영방송위원회에 대한 논의는 본 보고서 10장 '독립성과 민주적 운영'을 참고할 것

자들의 적극적인 참여가 가능하도록 하여야 한다. 이를 위해 현행 문서 제출 방식 뿐 아니라 구두진술, 단체 간담회 등 다양한 의견 청취방식을 제도화하고 시청자위원회가 이를 담당하도록 하여야 한다. 이렇게 취합된 시청자 평가는 방송사 심사에 실질적으로 반영될 수 있도록 해야 한다. 또한 시청자의 감시와 참여, 통제가 원활하게 이뤄질 수 있도록 관련 제도를 더욱 활성화하여야 한다. 방송사내 ‘고충처리인’, ‘불만(민원)처리시스템’, ‘시청자평가프로그램’, ‘정보공개제도’ 등의 시스템을 시청자위원회를 중심으로 일원화하고 그 운영의 자율성을 보장하도록 해야 한다.

(2) 시청자평가원 제도의 개선

궁극적으로는 시청자평가프로그램의 운영을 방송사업자로부터 분리하여 시청자위원회에서 독자적으로 담당하게 하고, 이에 맞춰 평가원의 지위와 독립성, 역할 그리고 갈등의 조정방안에 대해 법적으로 명문화 할 필요가 있다.

단기적으로는 지난 해 KBS ‘시청자평가소위원회’가 마련한 ‘시청자평가원 평가프로그램 제작기준’을 참고할 만하다.⁶⁴⁾

이와 함께 시청자평가프로그램의 활성화도 병행되어야 한다. 현재 시청자평가프로그램은 시청사각지대에 편성되어 있어 사실상 유명무실한 상태이다. 시청이 용이한 시간대로 재편성하고 프로그램 홍보를 더욱 강화하여야 한다. 시청자대표성을 강화하기 위하여 시청자평가원의 수를 더욱 늘리고, 보다 완성도 높은 비평을 할 수 있도록 지원방안도 마련해야 한다. 또한 시청자평가원의 의견이 실제 프로그램에 반영될 수 있도록 사후 반영여부를 평가하는 제도를 도입할 필요가 있다. 사후 반영여부를 자료화하고 방송사업자의 재허가 심사 시 이를 제출하도록 규정하여 강제력을 높이는 방안을 검토할 수 있다.

64) KBS ‘시청자평가소위원회’는 지난 해 4월 제작진, 시청자위원, 시청자평가원이 공동으로 ‘시청자평가원 평가프로그램 제작기준’을 구성해 시청자위원회에 보고한 바 있다. KBS 시청자평가소위원회에서 작성한 ‘제작기준’을 보면 시청자위원, 시청자평가원, 제작자가 참여하는 소위원회의 권한을 인정하고, 여기에서 충분한 논의와 협의를 통해 의사결정 및 갈등을 조정한다는 데 핵심이 있다. 사실상 평가소위원회가 시청자대표 중심으로 구성되어 있다는 점에서 이러한 제작기준은 진일보한 것이라 평가할 만하다.

시청자평가원 평가프로그램 제작기준

1. 시청자평가소위원회는 시청자위원, 시청자평가원으로 구성한다. 단, 원활한 진행을 위해 KBS 옴부즈맨 프로그램 'TV비평 시청자데스크' 제작진도 회의에 참석토록 한다.
2. 시청자평가소위원회는 시청자를 대표하여 시청자평가원이 방송할 내용(아이템과 방향, 방송순서)을 선정한다. 방송 아이템은 KBS에서 방송된 프로그램과 방송전반에 걸쳐 시청자의 의견을 수렴해 선정한다. 단, 제작진은 모든 방송제작물이 준수하여야 하는 방송심의규정을 시청자평가 소위원회에서 공지한다.
3. - 시청자평가원은 『TV비평 시청자데스크』의 원활한 제작과 방송을 위해 원고를 녹화 2일전까지 제출함을 원칙으로 한다.
- 제작진은 시청자 평가원이 제출한 원고와 녹화한 방송 내용에 대해 최대한의 자율성을 보장한다.
- 시청자평가원의 원고나 녹화한 방송 내용에 대해 시청자위원회 또는 제작진에서 이견을 제기할 경우, 시청자평가소위원회 내 시청자위원과 시청자평가원, 그리고 제작진이 협의하여 명예훼손이나 사실왜곡 등 방송심의규정 위반이 발생하지 않도록 최선을 다한다. 협의 과정에서 시청자위원과 시청자평가원, 그리고 제작진은 자신의 의견을 충분히 개진할 수 있는 기회를 가져야 하며, 모두는 협의를 통해 결정된 사항을 준수한다.
4. 이 '시청자평가원 평가프로그램 제작기준'은 시청자평가원제도의 발전과 시청자 권익을 위하여 작성된 바, 시청자평가소위원회의 구성원과 제작진 모두는 이를 준수하기 위해 최선을 다한다.

10. 독립성과 민주적 운영

1) 개요

- 민주주의의 목표는 제도 자체의 쟁취가 아니라 부당한 권력관계를 줄이고 궁극적으로 해소하는 것이며, 이를 위한 방편으로서 제도와 형식의 발전을 자리매김해나가야 함. 방송의 정치적 독립성 확보는 한 국사회 미디어 민주주의의 양질적 발전을 위한 전제임.

- 미디어공공성은 위로부터 국가에 의해 구축된 대의제 미디어(공영방송)와 공적 지원을 바탕으로 시민의 참여를 통해 구축된 아래로부터의 공공성 영역(공공,독립미디어)을 포괄. 민주주의 투쟁으로서의 미디어공공성 확대 과제는 대의제 미디어의 소유지배구조의 혁신, 민주적 통제, 대의제 미디어와 공공·독립미디어의 연대, 미디어운동 내부의 연대와 공동체성의 회복, 민주주의 보편적 이해와 대안을 추구하는 콘텐츠의 생산과 유통, 미디어운동의 민주적인 권력대안 제시 능력의 제고 등을 꼽을 수 있음. 이는 궁극적으로 미디어의 사회화(미디어 커뮤니케이션 권리 실현)의 밑그림을 그리는 일이며 정치권력에 의해 휘둘리지 않는 제도와 형식으로서의 미디어공공성 대안을 가지는 일임.

- 공영방송의 지배구조는 대통령의 방송통신위원장 임명, 방송통신위원회 전체회의의 KBS, MBC방문진, EBS 등 공영방송 이사 임명 제청. 공영방송 이사회의의 사장 선임, 사장의 임원 선임 등의 수직 구조로 정치권력과의 근친성에 노출, 정권의 방송장악을 가능케 함.

- 공영방송의 정치적 독립성은 공영방송의 이해당사자들이 얼마나 민주적이고 효율적으로 규제하느냐, 즉 편성 제작 주체들이 자유롭게 자본과 권력을 감시 비판하고, 정치권과 시민사회가 참여를 통한 규제를 행사할 수 있도록 하는 데 있음.

- 종속성과 독립성의 불가분의 관계 속에서 종속적인 요소와 독립적인 요소 간에 발생하는 부당한 문제를 해소하는, 즉 정치가 제대로 작동하게 하는 해법을 제시할 때 비로소 정치적 독립성의 질적 확장이 이루어질 수 있음.

- 이같은 문제의식을 배경으로 제안하는 바, 이하 ‘방송통신위원회 구성 및 운용’은 사회적 논의를 위해 제출하는 의견이며, ‘수신료위원회의 구성 및 운용’은 공영방송 재원 운용의 민주성 확보를 위해 사회적 논의를 거쳐 반드시 구성되어야 할 과제임.

<방송통신위원회의 구성 및 운용>

- 지난 방송통신위원회 설치 및 운용을 돌아보는 가운데 방송·통신의 진흥정책 및 집행은 정부 부처로, 규제정책 및 집행은 독립 합의제 위원회로, 심의 기능은 독립된 민간기구가 감당하도록 하는 방송통신기구 설치 및 운용의 재구성이 요구됨.

- [방안1] 방송통신위원회는 대통령 기구로부터 독립하고, 방송통신위원 5인에 대해서는 대통령이 위원장을 지명하고, 3인은 국회의 교섭단체가 추천하며, 1인은 (가칭)공영방송위원회 위원장으로 구성하여 기존의 대통령 및 여야 교섭단체에 의한 구성을 완화함. 방송통신위원회는 산하 공영방송별 위원 추천 및 임명제청에 있어 특정 정당 추천 위원이 4/9를 넘지 않도록 함.

- [방안2] 방송통신위원회는 대통령 기구로부터 독립하고, 방송통신위원은 현행 5인에서 7인으로 확대함. 방송통신위원 7인은 대통령이 위원장을 지명하고, 3인은 국회의 교섭단체가 추천하며, 3인은 (가칭) ‘방송통신위원 국민추천위원회’에서 추천하는 인사로 구성하여 시

민사회가 참여하는 거버넌스 구조를 강화함. 방송통신위원회는 산하 공영방송별 위원 추천 및 임명제청에 있어 특정 정당 추천 위원이 4/9를 넘지 않도록 함. (가칭) '방송통신위원 국민추천위원회'는 대법원이 추천하는 1인, 방송사업자, 정보통신사업자, 방송학계, 정보통신학계, 언론시민단체, 시민단체(학부모단체, 소비자보호단체, 여성단체, 청소년단체, 변호사단체, 장애인단체, 노동단체, 경제단체, 문화단체, 과학기술단체 등을 포함) 등이 추천하는 사람을 포함하여 15인으로 구성함. (가칭) '방송통신위원 국민추천위원회'는 방송통신위원 3인에 대한 임명추천권을 행사하되 공개적이고 투명한 위원 선임 기준과 방식의 제도화를 통해 독립성을 구현하는 위원을 추천하여야 함.

- 방송통신위원회 산하에 28인(위원장 및 공영방송별 위원 9인)으로 구성되는 (가칭)공영방송위원회를 설치하고 위원장을 호선함. 위원장은 방송통신위원으로 참여하며 공영방송의 독립성 확보를 위한 활동을 우선함. 방송통신위원회는 현행 KBS 이사 추천권, 방문진 이사 및 EBS 이사 임명권을 행사하되 공개적이고 투명한 위원 선임 기준과 방식의 제도화를 통해 방송의 독립성을 구현하는 위원회를 구성해야 함. 공영방송위원회의 각 공영방송별 사장의 임명제청 역시 공개적이고 투명한 사장 선출 방식을 제도화해야 함. 각 공영방송은 현 KBS, 방문진, EBS 이사회 의 심의 의결 권한(방송법 제49조, 방송법시행령 제33조, 방문진법 제10조)을 갖되 예·결산 승인 권한은 수신료위원회가 행사함.

- 각 공영방송별로 산하에 민주적규제위원회, 기술경영위원회, 프로그램다양성위원회, 시청자위원회 등의 위원회를 특성에 맞게 설치 운영함.

- 공영방송위원회 위원의 1/3(각 공영방송별 3인)은 상임을 수행하며, 상임위원 중 1인은 시청자위원장을 맡음. 공영방송위원회, 각 공영방송별 위원회, 산하 위원회의 운영은 합의제를 원칙으로 제한적으로 다수결제 적용, 다수결시 소수 견해 반영을 제도적으로 보장함.

<수신료위원회의 설치 및 운용>

- 수신료위원회는 국회의장 직속 기구로 설치하되 독립성을 보장하고 공영방송 재원 안정화를 위한 수신료 산정, 수신료 조사기관 설립과 구성, 지역분권화를 고려한 각 공영방송사의 수신료 배분 결정, 공영방송별 예·결산 집행과 투명한 재원 운용을 위한 감시·감독 수행(방송법 제49조 3 예산·자금계획, 5 결산)

- 수신료위원회는 각계 대표 또는 추천을 거쳐 50여 명으로 구성함.

: 문화, 법률, 보건의료, 환경, 교육, 인권, 통일, 학술, 복지, 정보통신 등 전국단위 부문 10인

: 어린이, 청소년, 노인, 여성, 장애인, 성소수자, 농민, 빈민, 노동자, 이주민, 실업자, 자영업, 소비자 등 사회구성원 전국단위 13인

: 광역단체장 추천 16인

: 정당 00인

: 언론학계 00인

: 노조 00인

: 언론단체 00인

: 자본단체 00인

: 기타 00인

• 공영방송위원회와 수신료위원회 구성시 여성 비율 30%, 장애인 10% 이상을 제도적으로 보장.

• 공영방송의 정치적 독립성 확보를 위한 사회적 논의가 필요하며 이를 위해 ‘공영방송의 정치적 독립성 구현 추진위원회’ 구성 제안

2) 현황

민주주의란 이해당사자의 다툼과 화해의 산물이다. 완성된, 완결된 민주주의의 제도란 존재하지 않는다. 민주주의의 목표는 제도의 쟁취가 아니라 부당한 권력관계를 줄이고 궁극적으로 해소하는 것이다. 부당한 권력관계를 줄이고 해소하기 위한 방편으로서 제도와 형식이 자리

잡을 때 민주주의 혁명의 질적 전환이 이루어질 수 있다. 그러므로 민주주의 투쟁이란 현존하는 부당한 권력관계를 해소하는 과정이며, 특정한 제도와 형식의 쟁취를 도달할 목표로 삼지 않는다. 민주주의가 진전하거나 후퇴한다는 것은 지배와 피지배의 권력관계에 있어 부당성을 얼마나 줄여내느냐에 따라 개량된다.

집권과 피집권, 남성과 여성, 장애인과 비장애인, 고용과 임노동, 개발과 생태, 지역, 직업, 학벌, 나이 등 모든 지배적인 것과 피지배적인 것 사이의 투쟁이 대상이다. 권력관계의 부당성을 줄여내고 궁극적으로 해소하기 위해서는 민주적 집권전략을 고려하되 소수자성과 여성성, 생태적 감수성을 체득, 수반해야 하고 민주주의 운동 내부의 모든 차별을 극복하는 통제 수단을 강구해야 한다. 이처럼 권력관계의 부당성을 줄이고 해소하는 것이 민주주의 투쟁이라면 이해 당사자가 어떠한 정치 행위를 하느냐가 일차적인 관건인데, 당사자의 정치가 얼마나 진보하느냐에 따라 민주주의의 질적 발전 여부가 규정된다. 제도와 형식은 이 투쟁의 성과에 의해 강제될 때 비로소 제 의미를 가질 수 있다.

미디어운동은 미디어공공성을 키워드로 하고 있다. 한나라당의 미디어법은 미디어공공성에 반하는 대신 미디어의 산업화, 시장화를 직접적인 목표로 하는 것이었다. 엄밀하게는 미디어의 지배적인 특정세력의 이해와 언론장악을 통한 집권세력의 장기 통치체제 구축 의도가 투합된 것이다. 때문에 한나라당의 미디어법을 반대하는 것 자체가 공익적이고 공공적인 이해에 부합하는 것으로 이해되고, 그 정당성이 부정되지 않는다. 문제는 한나라당의 미디어법을 반대하는 것이 민주주의 투쟁으로서 얼마나 의미를 갖는지, 즉 현존하는 부당한 권력관계를 해소하는데 얼마나 유의미한 실천인가를 돌아보는 과제가 제기된다.

미디어공공성은 위로부터 국가에 의해 구축된 공공성 영역, 즉 대의제 미디어(공영방송)의 경우와 아래로부터 구축된 공공성 영역, 즉 공적 지원을 바탕으로 시민의 참여를 통해 구축된 공공성 영역(공공, 독립 미디어) 등을 포괄한다. 한나라당의 미디어법은 과거에서 현재까지 구축되어온 미디어공공성을 해체하는 것으로 대의제 미디어와 공공, 독립미디어의 존립을 위협하고 있다. 공영방송에 대한 정치적 장악과 관

제방송화, 공공·독립미디어의 지원 중단을 통한 시민 참여의 미디어의 기반 와해를 뚜렷한 특징으로 한다.

이같은 상황에서 미디어공공성 사수는 과거에서 현재까지 구축되어 온 공공적 기반을 빼앗기지 않겠다는 의지의 집합으로 평가되며, 공익적이고 공공적인 것을 지켜야 한다는 투쟁의 정당성과 진정성이 확인됨으로써 시민 여론을 확보할 수 있었다. 이제 미디어공공성을 거론하는 한, 두 가지 과제를 부여받는다. 하나는 미디어공공성 확대를 민주주의 투쟁의 과정으로 재배치하는 일이다. 이는 미디어공공성을 둘러싼 부당한 권력관계가 무엇이 있는지를 살피는 것, 발견된 부당한 권력관계를 해소하기 위해 무엇을 해야 하는지를 합의하는 일이다. 대의제 미디어의 지배구조의 혁신과 민주적 통제, 대의제 미디어와 공공·독립미디어의 이해, 미디어운동 내부의 연대와 공동체성의 회복, 민주주의 보편적 이해와 대안을 추구하는 콘텐츠의 생산과 유통, 미디어운동의 민주적인 권력대안 제시 능력의 제고 등의 과제를 정돈하는 일이며, 궁극적으로 미디어의 사회화(미디어 커뮤니케이션 권리 실현)의 밑그림을 그리는 일이다. 이를 둘러싼 모든 부당한 요소에 대한 근원적인 자기 투쟁 계획 없이 제기되는 미디어공공성 사수, 확대 등의 표현은 수사에 불과하다.

한편 대의제 통치구조의 구성 원리는 일반적으로 신임, 책임, 통제, 절제 등으로 설명된다. 형식적으로 권력분립의 원리를 적용한다. 따라서 전체주의나 독재와는 조화를 이루기 어렵다. 그런데 권력분립이라는 형식의 발전 정도는 권력 간 사실적인 관계 즉 입법, 사법, 행정 등이 맺는 권력 관계에 의해 규정된다. 또한 권력 관계를 규정하는 형식과 절차를 얼마나 준수하느냐에 따라 절차적 민주주의의 정도가 규정된다. 여기서 실질적인 문제 즉 현실에 존재하는 크고작은 부당한 권력관계를 얼마나 어떻게 해소하느냐의 문제가 있다.

제도와 형식, 절차적 민주주의에 치우쳐 부당한 권력관계를 줄여내지 못하게 되는 순간 그때의 민주주의는 지배와 피지배를 고착하는 결정적인 퇴행을 부른다. 한나라당 미디어법 권한쟁의심판 청구에 대한 헌재의 판결이 이를 입증한다.

대의제 미디어의 발전 과정에 있어 공영방송은 절대적인 지위를 차지해왔다. 공영방송은 정부의 정책과 경제시책 또는 이데올로기를 전파하는 한편 사회 지배적 오피니언의 공론의 장으로, 그리고 계몽을 통해 대의제 민주주의를 견제, 보완하는 비판적 기능을 해왔다. 여기서 공영방송은 사회적 갈등의 현장에서 당사자들에 대한 기계적 중립과 대의제적 균형감각을 지향했다. 아울러 공영방송은 철저하게 3인칭 관점에서 생산된 콘텐츠를 공중파로 내보냈다. 이 점이 대의제 미디어가 구축해온 형식적 가치이자 미덕이며, 공영방송은 이에 충실한 기제였다.

공영방송은 다른 어떠한 미디어 형식보다 일반민주주의(general democracy)나 참여민주주의(participant democracy)와 밀접한 관련성을 갖는다. 민주주의가 사람들에게 정치적 동등성과 공적인 의사 결정에의 참여를 보장하는 것이라면, 공영방송은 이 두 가지 민주주의적 가치를 최대한 실현하는 토대가 됨으로써 그 지위와 가치를 인정받는다. 이같은 측면에서, 소수의 개인들이 아닌 사람들(the people)의 자율적 결정과 참여를 매개하고 가능하게 하는 공영방송의 기능은 곧바로 민주주의의 이념의 실천으로 이어진다.(강만석 · 이영주)

그런데 공영방송의 정치중속성 논란은 이같은 민주주의 이념의 실천과 부딪힌다. 대통령이 방송통신위원장을 임명하고, 방송통신위원회 전체회의는 KBS, MBC방문진, EBS 등 공영방송 이사를 추천 또는 임명 제청한다. 공영방송 이사회는 사장을 선임하고 사장은 요직의 장들을 선임한다. 가령 KBS 이사회는 KBS가 독립성과 공공성을 보장하기 위하여 경영에 관한 최고의결기관의 위상을 갖는다(방송법 제46조). 이사회의 주요기능으로 방송의 공적 책임에 관한 사항, 방송의 기본운영계획, 예산계획 및 결산, 경영평가, 사장 및 감사의 임명제청 등을 심의·의결한다(방송법 제49조). 이사회는 규제감독기구로서의 일정한 위상을 갖추고 있지만 이사회의 구성방식 및 구성 권한은 방송통신위원회가 갖고 있으며, 대통령이 최종 임명토록 하고 있다. 이처럼 공영방송은 구조적으로 정치권력과의 근친성에 노출되어 있다. 이로 인해 공영방송에 대한 시민사회의 참여는 극히 제한적이며 그나마 축소 지향적이었다. 시민사회와 격리된 공영방송, 시민의 규제/통제에서 자유

로운 공영방송의 틀이 굳어지면 대의제 미디어로서의 공영방송의 질적 추락은 피할 수 없다.

이는 국민 주권, 즉 권력에 대한 시민의 주권 실현의 문제이기도 하다. 대의제가 얼마나 성숙한가 여부는 권력의 분산과 사회적 합의에 조응하는 통치의 정도로 가늠된다. 권력의 분산과 사회적 합의의 과정에 시민사회가 얼마나 참여, 규제/통제를 행사하느냐가 중요한 지표가 된다. 이처럼 공영방송의 정치 종속화 문제의 실마리를 풀기 위해서는 시민의 참여와 규제/통제의 측면을 반드시 고려해야만 한다.

가령 김인규 사장, 김재철 사장 선출 과정에 시민사회의 참여는 원천적으로 배제됐다. 시민사회는 공영방송 사장 후보로 어떤 정견을 가진 인물이 나왔는지조차 확인할 수 없었다. 애당초 부적격한 후보로 거론된 후보가 사장추천위원회를 거쳐 결선 투표에까지 올라가는 모습도 눈 뜨고 지켜볼 수밖에 없었다. 선출 과정에 직·간접적인 참여는 고사하고 공개검증조차 되지 않은, 할 수 없는 구조 속에서 김인규, 김재철 후보가 주어진 절차를 거쳐 사장으로 선출됐다. 시민사회는 시종일관 후보의 공개검증을 거론했지만 수용되지 않았다.

지난 KBS 사장 선출에 있어 야당추천이사 4명과 시민사회가 시종일관 요구했던 후보의 공개검증은 이루어지지 않았다. 11월17일 면접 일정을 앞둔 마지막 이사회는 끝내 표결에 부쳤고 6:5로 공개검증을 하지 않기로 결정했다. 이 순간 이병순, 김인규, 강동순 후보는 공개적인 평가를 받지 않아도 됐고, 이병순, 김인규 후보는 11월19일 이사회에서 당당하게 결선 후보로 오를 수 있게 됐다.

사장추천위원회의 ‘운영기준’은 야당추천위원이 추천하는 후보가 사장으로 선출될 가능성을 봉쇄했다. 홍미라 후보는 매우 뛰어난 정견을 갖고 있었으나 홍미라 후보를 추천한 사장추천위원도, 홍미라 후보 자신도 사장이 될 수 있다는 생각을 하지 않았다. ‘운영기준’이 만약이라는 어떠한 빈틈도 허용하지 않는다는 걸 알기 때문이다. 야당추천이사가 추천한 사장추천위원 추천 후보 3인도 예상에서 빗나가지 않았다.

사장추천위원회와 이사들의 전언에 따르면 김인규 후보가 낸 지원서가 가장 불품없었던 것으로 평가된다. 그러나 공영방송의 사장으로 입 후보한 후보가 공영방송에 대한 어떤 비전을 갖고 있는지를 확인할 수 있는 사람은 사장추천위원회와 이사회뿐이었다. 시민사회는 후보가 어떤 생각을 갖고 있는지를 확인할 길이 없었다. 적격한지 부적격한지를 코멘트할 기회도 보장받지 못했다. 이처럼 한국의 공영방송 사장 선출은 폐쇄성 속에 낙하산 사장 선출이 가능하도록 구조화되어 있다.

이같은 문제를 극복하기 위한 유력한 방안은 공개검증이다. 공개검증은 공개토론이 가장 적합하며, 공개토론은 KBS 구성원과 시민사회의 참여를 통해 진행해야 한다. 공개검증에 있어 심사기준은 최소한 다음 항목을 충족해야 한다.

1. 공공성 : 공영방송 비전 제시와 철학을 평가할 수 있는 사항
2. 독립성 : 부당한 압력과 간섭으로부터의 독립 의지 및 능력을 평가할 수 있는 사항
3. 전문성 : 방송에 대한 이해와 전문성을 평가할 수 있는 사항
4. 경영능력 : 조직운영능력과 공영방송 경영 개선에 대한 의지를 평가할 수 있는 사항
5. 도덕성 : 청렴성 등 윤리적인 면을 평가할 수 있는 사항
6. 노사관리능력 : 직원의 노동의 차별을 해소하는 의지를 평가할 수 있는 사항
7. 제작자율성 : 프로그램 편성·제작의 자율성 보장 의지를 평가할 수 있는 사항
8. 참여성 : 시민사회의 정책 및 제작 참여와 사회적 약자의 정책 의지를 평가할 수 있는 사항
9. 투명성 : 수신료 재원 운용의 원칙 확립과 투명한 회계 의지를 평가할 수 있는 사항

지금까지 살펴본 것처럼 정치종속성과 정치적 독립성은 대립되는 데, 정치종속성은 악이고 정치적 독립성은 선이라는 사고는 문제 해결의 실마리를 푸는데 도움이 되지 않는다. 현실은 끊임없이 정치종속성을 강제하는데 구체적 해결 방도 제시 없는 정치적 독립성의 강조는 관

념에 불과하며, 정치종속성에 종속되는 레토릭으로서의 독립성에 머무를 것이기 때문이다. 종속성과 독립성의 불가분의 관계 속에서 종속적인 요소와 독립적인 요소 간에 발생하는 부당한 문제를 해소하는, 즉 정치가 제대로 작동하게 하는 해법을 제시할 때 비로소 정치적 독립성의 질적 확장이 이루어질 수 있다.

다시 말해 공영방송 KBS가 정치권력과 독립해야 한다는 것은 당위일 뿐 현행 방송법과 KBS, 방문진의 지위로 미루어 정치권력으로부터의 독립은 구조적으로 불가능하다. 공영방송과 정치권력은 독립된 것이 아니라 오히려 상호 끊임없이 긴장을 유발하는 관계다. 공영방송이 갖는 정치적 성격을 배제한다는 것은 불가능하며 또 바람직하지도 않다. 이같은 사실을 인정한 다음, 공영방송이 정치권력에 휘둘리지 않을 수 있는 최선의 조건을 확보함으로써 독립의 질적 수준을 높여가는 것이 관건이다.

또한 ‘정치독립적 사장’ 선임은 그 자체로 정당한 해법이 아니다. 공영방송의 정치적 독립은 오히려 민주적 절차를 통해 선출된 사장이 정치권력으로부터의 독립을 유지할 수 있도록 장치와 제도를 갖추는 데서 찾아야 한다. 이 장치와 제도를 갖추는 것은 정치의 몫이며, 따라서 공영방송의 정치적 독립은 탈정치, 비정치적인 것이 아니라 매우 정치적인 문제이다. 요컨대 공영방송 KBS의 비전을 명확히 하고 편성·제작의 자율성을 보장하며 정치권과 시민사회의 참여와 규제/통제를 실현하는 정치를 잘하는 사장이 공영방송의 사장을 맡도록 해야 한다.

공영방송의 정치적 독립성, 공영방송 사장의 정치적 독립은 공영방송의 이해당사자들이 정치권력의 직접적인 방송장악을 거부하는 투쟁을 지속할 때 확보되며, 얼마나 민주적이고 효율적으로 규제/통제하느냐에 따라 독립의 질적 수준도 가늠할 수 있게 된다. 이는 편성·제작 주체들이 자유롭게 자본과 권력을 감시 비판하고, 정치권과 시민사회가 참여를 통한 규제/통제를 행사할 수 있어야 함을 의미하며, 사장이 이 길을 열어주는 정치적 역할을 정확히 감당해야 독립성의 실마리를 풀어나갈 수 있을 것이다.

공영방송의 정치적 독립성을 확보하기 위해서는 안정된 재원과 투명한 운용이 전제되어야 한다. 공영방송 KBS의 재원이 수신료를 기반으로 하는 만큼 재원의 민주적 운용을 위한 제도적 장치가 반드시 필요하다. 공영방송 재원 안정화를 위한 수신료 산정, 수신료 조사기관 설립과 구성, 지역분권화를 고려한 각 공영방송사의 수신료 배분 결정, 공영방송별 예·결산 집행과 투명한 재원 운용을 위한 감시·감독 수행(방송법 49조 3 예산·자금계획, 5 결산)을 전담하는 ‘수신료위원회’를 국회(의장) 산하에 설치한다.

수신료의 징수 방안으로는 현행 방송법에서도 수신료의 징수업무를 각 지역에게 위임할 수 있는 근거를 두고 있는 만큼 지방자치제 단위 징수 및 운용을 검토할 수 있다. 다만 ‘수신료를 통한 공영방송의 분권화’의 실질적인 반영이 중요한 만큼 현행 방식으로 징수하되 수신료위원회의 민주적 운용을 통해 이같은 정신을 반영토록 한다. 현행 징수 방식의 공공적 운영도 투명하게 확인할 수 있어야 한다.

EBS에 대한 수신료 지원의 주체 역시 국민이므로, KBS를 통하지 않고 수신료를 배분받는 방향으로 개선해야 한다. 현재 수신료 수입의 100분의 3에 해당하는 금액을 EBS에 지원하는 것은 한국전력에 지불하는 수수료의 절반 정도에 불과한 수준이므로 최소 10% 이상의 공적 재원을 안정적으로 투자하여 EBS가 교육문화 전문채널로서 공적 역할을 수행하도록 해야 한다.

3) 구현 방안

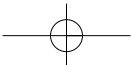
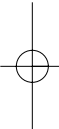
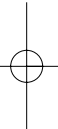
- MBC 방문진은 김재철 사장이 엄기영 사장의 보궐 임기를 수행하고 있고, KBS는 김인규 사장 체제가 안착돼 중도 퇴진하는 일이 없다면 차기 사장 선출은 2012년 11월이 된다. 총선 후 시점이자 대통령 선거를 앞둔 시점이다. 3년 후에도 KBS가 공영방송으로서의 지위를 유지하고 있을지는 장담할 수 없으나, 그렇게 되도록 노력해야 하고, 그렇다면 다음 사장 선출 방식은 어떤 형태로든 바뀌어야 한다.

- 공영방송의 이해 당사자로 3주체를 들 수 있다. 무엇보다 편성·제작 주체를 비롯한 공영방송 당사자, 재원 당사자인 수신료를 부담하는 국민과 시민사회, 그리고 공영방송의 정치적 독립의 장치를 마련해야 할 정치권 등이다. 이들 3주체는 정치권력에 의해 훼손된 공영방송의 현재 상황에 책임을 통감하는 한편 방송의 독립성을 구현하기 위한 사회적 논의에 나서야 한다.

- 국회는 3주체가 공히 참여하는 ‘공영방송의 정치적 독립성 구현 추진위원회’를 구성, 3주체의 대결과 대립을 지양하고 사회적 논의를 통해 합리적인 합의방안을 이끌어내야 한다. 정당, 공영방송, 시민사회의 대표성을 갖는 위원들로 추진위원회를 구성하여 합의방안을 연구하고, 연간 두 차례 정도의 공개워크숍을 추진, 2012년 사장 임기 만료 전에 이 합의방안을 토대로 19대 국회가 관련 법안을 재정비하기로 약속할 수 있도록 한다. 국회는 이 위원회가 안정되고 구속력 있게 가동될 수 있도록 지원을 약속하고, 3주체는 책임 있는 단위에서 책임 있는 방안을 제시, 사회적 합의가 되도록 최선의 역할을 감당한다.

- ‘공영방송의 정치적 독립성 구현 추진위원회’ 구성을 제안한다.

- 한편 공영방송의 발전을 위한 재원 안정화를 위해 국회의장 산하에 수신료위원회를 설치, 운용한다.



공영방송 국민 컨설팅 보고서

희망의 씨앗을 심는다

펴낸이 권미혁 김영호 최상재 공동대표
펴낸곳 언론사유화 저지 및 미디어공공성 확대를 위한 사회행동
발행일 2010년 4월 29일
주 소 서울시 중구 태평로 1가 25 한국언론회관 1807호
전 화 02)732-7077
팩 스 02)732-7076
홈페이지 mact.tistory.com

정보  라이선스 2.0 : 영리금지