

방송의 정치적 독립성 확보를 위한 미디어 정책 방향 연구

최영묵*

(성공회대 신문방송학과 교수)

박승대**

(한라대 언론영상학부 겸임교수)

방송에서 공공성이 중요한 이유는 제반 사회에 존재하는 다원적 가치와 그것을 유통시키는 전파의 유한 희소성 때문이다. 방송 전파는 제한되어 있지만 다양한 사회적 가치는 자유롭게 유통되어야 한다. 이것이 방송 공공성의 핵심이다. 방송 공공성의 전제조건은 방송 규제기구와 방송사업자의 자율과 독립이다. 이 연구에서는 방송의 정치적 독립성 문제를 집중 검토하였다. 최근 MBC 피디 체포와 YTN 노조위원장 구속 사태는 아직도 한국사회에서 방송의 정치적 독립성이 심각한 문제임을 보여준다. 지난 2001년 출범한 통합방송위는 사회조합주의 방송 규제기구였다. 2008년 출범한 방송통신위는 국가기구에 가깝다. 공영방송과 방송통신위의 독립성을 강화하는 것이 현 단계 한국 민주주의의 핵심 과제다. 이 논문에서는 한국 방송에 대한 시민의 인식을 확인해 보기 위해 여론 조사를 실시했다. 결과를 보면 일반인과 전문가 집단 모두 현재 방송 독립성이 심각하게 침해받고 있다고 답했다. 본 논문에서는 수용자에 대한 조사 결과를 바탕으로 향후 방송의 독립성 유지를 위한 핵심 정책방향으로 사회조합주의 정책의 재구성 및 규제기구와 공영방송의 거버넌스 재편방향을 제안했다.

주제어: 방송 독립성, 규제기구, 공영방송, 미디어정책

* elcondor@skhu.ac.kr

** sdpark3@naver.com

1. 문제의 제기

한국에서 방송은 한동안 정권의 ‘통치수단’의 일부로 작용했다. 지난 1990년대 이후 방송인들의 ‘투쟁’을 통해 일정부분 정치적 독립성을 확보하기 시작했다. 그 결과 MBC는 상당한 독립성을 갖는 공영방송으로 확고하게 자리매김을 했고 KBS의 경우 노무현 정부를 거치며 사장공모추천제 등을 관철시켜 ‘관영방송’이라는 오욕의 청산하기에 이른다. 이러한 공영방송의 변신은 그동안 공영방송의 발목을 잡았던 정치적 정당성위기를 극복할 수 있는 계기를 제공했다.

방송에서 공공성이 중요한 이유는 제반 사회에 존재하는 다원적 가치와 그것을 유통시키는 전파의 유한 희소성, 즉 사회적 가치의 다양성과 방송 전파의 제한성 때문이다. 특히 방송의 사회적 영향력이 갈수록 커지고 있는 상황에서 방송이 공공성의 테두리를 벗어나 단순한 이윤추구 수단이나 권력의 도구로 전락할 경우 의견의 다양성과 그 수렴을 근거로 하는 현대 민주주의는 근본적으로 위협을 받을 수밖에 없다. 이러한 공공성이 각 국가의 역사 속에서 구체적 방송 활동의 기준으로 구현된 것이 공익성이다. 방송공익성이란 한마디로 공공적 방송미디어의 사회 공통 이익 추구의무를 의미한다.

방송이 공익적이기 위해서는 방송을 관할하는 규제 행정기구와 방송사업자가 독립적으로 작동할 수 있어야 한다. 한국 방송 현실을 보면 정치권력이 바뀔 때마다 공영방송사 사장 퇴진논란과 이를 둘러싼 사회갈등이 주기적으로 반복되고 있고, 이에 따른 상당한 기회비용을 치루고 있다. 정치권력이 직접 방송사 사장을 낙점하는 것을 막기 위해서는 사회 각계각층으로 구성된 사장추천위원회에서 검증한 인사를 대통령이 추천하여 국회의 청문과 동의를 받는 것이 바람직하다. 현행법을 보면 방송통신위원회 위원의 구성에 있어서도 전문성과 사회적 대표성을 고려한 위원 인선이 어렵다. 정치적 성향이 강한 위원들로 구성될 수밖에 없다. 방통위원회 위원선임, KBS 이사선임, KBS 사장 선임으로 연결되는 임명절차 때문이다. 집권세력으로서 방통위원 수의 안정된 확보를 통해 다수의 KBS이사를 확보하고, 자기 사람을 KBS

사장으로 임명하는 등식(정윤식, 2007, 16쪽)을 유지하려 한다.

방송통신위원장은 다른 각료와 달리 대통령의 참모가 아니라 이대통령을 포함한 권력을 감시, 비판하는 방송미디어 정책과 규제를 담당하는 기관의 수장이다. 방송통신위의 가장 중요한 역할은 독립의 기반위에서 미디어 관련 정책을 수립, 집행하는 일이다. 특히 이명박 정부가 출범하면서 과거 독립규제기구였던 방송위원회가 대통령 직속의 방송통신위원회로 통합되었기 때문에 더욱 그렇다. 이러한 정치적 독립성 요구는 당연히 공영방송을 비롯한 공공서비스방송에도 적용된다. 이명박 정부 출범 이후 KBS와 YTN 사장 선임 문제, 최근 국회의 파행을 낳고 있는 방송법 개정 논란의 핵심은 방송의 정치적, 경제적 독립성 문제라는 점을 새삼 강조할 필요가 없다.

이 연구에서는 방송과 통신이 융합이 되면서 미디어환경이 급변하고 있는 한국 방송 현실에서 방송 공익성 구현을 위한 조건으로서 방송 독립성 문제에 접근해 보고자 한다. 국내에서 1990년 중반 이후 민주주의가 발전하면서 방송은 확실하게 독립성을 확보했다고 주장하는 사람들도 있다. KBS 사장 퇴진 논란과 YTN 낙하산 사장임명 파동은 아직도 한국사회에서 방송의 정치적 독립성 문제가 뜨거운 이슈임을 잘 보여준다. 이명박 정부와 방송통신위원회의 출범이라는 규제정책 환경의 변화뿐만 아니라 미디어 융합의 급속한 진전도 방송에 큰 영향을 끼치고 있다.

이렇게 복잡하게 변화하고 있는 상황에서 방송의 공익성 구현의 전제 조건이라 할 수 있는 방송 독립성을 구조적 측면에서 검토해보는 것은 중요하다. 이 논문에서 규명하고자 하는 연구문제는 세 가지다. 첫째, 최근 정치적 쟁점이 되고 있는 방송 독립성의 의미와 구성요소는 무엇인가? 둘째, 한국 방송의 독립성에 대한 수용자의 인식은 어떠한가? 셋째, 방송의 독립성을 강화하기 위한 규제 시스템은 어떻게 구축되어야 하는가? 이러한 연구문제 규명을 위해 본 논문에서는 먼저 방송환경의 패러다임 변화를 정리한 후 방송의 독립성을 위한 규제정책 모델을 살펴보고 방송 독립성과의 관계를 검토했다. 이어 방송 환경변화와 이명박 정부 출범 이후 방송독립성 문제 등에 대한 수용자의 인식을 조사하고, 비교해보았다. 일반인, 언론인, 전문가 집단을 대상으로

현재 방송의 독립성과 관련한 핵심 기관인 방송통신위원회와 공영방송에 관한 여론을 조사, 분석했다. 그동안 방송의 공공성 관련 논의는 무성했지만 정착 공익 구현의 핵심 요소인 방송의 정치적 독립성 구현과 관련한 체계적 논의는 활발하게 이루어지지 않고 있다는 점에 주목하였다.

2. 미디어 환경의 변화와 방송의 독립성

1) 방송 정책 패러다임의 변화

디지털화에 따른 방송기술의 급속한 발전과 방송·통신의 융합 현상은 가용 방송채널의 수를 크게 늘리고 방송서비스를 고도할 뿐 아니라 전혀 새로운 서비스도 가능하게 함으로써 아날로그시대에 전통적으로 유지되어온 ‘방송’ 자체의 개념뿐 아니라 방송의 존재방식과 서비스 영역, 그리고 방송 산업의

<표 1> 방송 패러다임 변화 양상

국 면	내 용
개념	<ul style="list-style-type: none"> · Broadcasting(放送)→ Narrow casting→ Personal casting · 독과점TV → 다채널TV → 이동형/개인형/융합형TV
존재방식	<ul style="list-style-type: none"> · 방송과 통신의 융합(방통융합 혹은 통방융합) · 경계영역 서비스(VOD, 데이터방송, T-Commerce, IPTV 등)
서비스 영역	<ul style="list-style-type: none"> · 일방향: 대중 대상, 무료, 프로그램 서비스 · 쌍방향: 그룹 대상, 유료, 다양한 서비스(쇼핑, 게임, 인터넷 등) · DMB폰, IPTV, WiBro, TPS, 홈네트워크, BcN 등 서비스
산업구조	<ul style="list-style-type: none"> · 지상파 독과점 → 다매체 다채널 경쟁시대 · 방송 ‘공익성’ 중시 → ‘공익성’과 ‘산업성’ 조화 · 방송 산업의 분화(세분화, 전문화)와 통합(M&A) 가속화
수용자	<ul style="list-style-type: none"> · 방송사 중심 시대 → 수용자(이용자) 중심 시대 · 대중 → 분중(分衆) → 개중(個衆) · 보편적서비스 이념과 디지털 격차(divide) 현상의 충돌

출처: 강상현·강형철·김도연·주정민, 2006, 18~23쪽에서 구성.

구조에 크고 작은 변화를 가져왔다.

방송의 디지털화에 따른 방송 서비스의 고도화와 다채널화는 방송과 통신의 융합에 따른 다양한 경계영역 서비스의 출현으로 전통적인 방송 산업의 지형을 변화시키고 있다. 여러 국가에서 오랫동안 유지되어온 지상파 독과점 시대를 다매체 다채널 시대로 변화시켜나갈 것으로 보이며, 방송을 공공영역으로 간주하던 인식에도 변화를 줄 것으로 예상된다. 즉 방송과 통신이 융합된 영역을 새로운 미래 고부가가치 산업으로 보려는 경향이 있다. 공공서비스방송 체제를 유지해온 유럽 국가들은 이미 오래전부터 공공서비스방송의 정당성과 필요성에 대한 논의가 활발했고 이를 바탕으로 방향을 정립했다.¹⁾ 독일의 경우 헌법재판소 판결을 통해 영국의 경우는 특별위원회 보고서를 통해 공공서비스방송의 핵심 기능을 점검해왔다. 이들 국가에서 공공서비스방송의 역할은 사회통합과 다원성 보장이라는 두 가지 가치를 충족시키는 것이었다(장호순, 2004, 135~136쪽).

공공서비스 방송의 모델을 만든 영국의 경우에도 디지털시대 방송모델에 대해서는 많은 논란이 있었다. 시청자가 파편화되고 산업이 더욱 통합되면서 방송이 소비자와 시민으로서의 가치를 주는 고품질의 광범위한 서비스를 계속 제공하기 위해서는 강력하고 독립적인 공공서비스 기구가 필수적이라 믿음은 여전하다. 나아가 방송은 우리의 삶을 풍요롭게 하고 사회 전체의 삶을 풍요롭게 하고 사회 전체의 삶의 질을 향상시키는 역량을 발휘해 왔다는 것이다. 이러한 방송에서 ‘공익’이란 고품질 프로그램을 제공하는 서비스에 연령, 성, 지역에 관계없이 누구나 접근할 수 있게 하는 것을 의미한다(Fairbairn, 2004/2006, pp. 71~76).

1) 유럽지역에 공공서비스방송이 발전한 데 반해 미국의 공공서비스방송은 왜소하다. 흥미로운 것은 미국이 제2차 세계대전 이후 일본 구제국주의 정부를 재편하는 과정에서 일본정부로 하여금 해마다 의회로부터 지원금을 받지 않아도 될 비상업적이고 비정치적인 방송체제를 만들도록 명령했다는 점이다. 그 것이 NHK가 만들어진 배경이다. 바그디키언에 따르면 미국의 공영방송이 왜소한 이유는 미국 의회가 NHK 같은 조직을 만들라는 명령을 확실하게 하지 않도록 할 만한 로비 능력과 캠페인 능력을 가지고 있는 상업적 방송 복합기업들 때문이다(Bagdikian, 2004/2009, 358~359쪽).

<표 2> 방송 정책 모델 비교: 공익모델과 산업모델

구 분	공익정책 모델	산업정책 모델
중심 가치/목표	사회문화적 가치: 인간, 공동체, 사회의 존엄성, 문화적 가치 제고	경제적 가치: 개별적 욕구충족의 극대화, 기술 및 산업발전, 물질적 성장과 풍요
하위이념	독립성, 다양성, 다원성, 공정성, 보편적 서비스, 문화정체성, 지역주의, 민족주의, 사회적 안정	기술혁신, 경제적 효율성, 생산력, 국가경쟁력, 성장
미디어 의미	한 사회의 집합적 의식, 정체성, 문화 등을 생산하는 영역	첨단 고부가가치 산업
정책수단	미디어의 구조 및 행위 측면에 대한 적극적인 감시, 평가 및 규제.	기업의 자율성 강조. 공정경쟁, 최소의 개입. 규제완화 또는 탈규제 옹호.
정책기구 역할	공동선, 공동체의 이익을 수호	산업적 경쟁력 강화의 진흥, 촉진자, 사업적 이해관계의 조정자
거버넌스 주체	시민사회	국가 행정 영역
규제 방식	허용되는 것(positive list) 한정 엄격한 사전(ex ante) 규제방식	허용되지 않는 것(negative list) 한정 느슨한 사후(ex post) 규제방식

출처: 윤석민, 2005, 36쪽에서 재구성.

미디어 융합시대 공익성 가치의 구체적 요소로는 크게 정치적 공익성, 사회문화적 공익성, 경제적 공익성으로 나눌 수 있다(강상현·김국진·정용준·황근, 2008, 64~65쪽). 정치적 독립성은 현재 한국사회가 몸살을 앓고 있듯이 방송에 있어 가장 중요한 요소이기도 하다. 물론 방송의 독립성 개념에는 정치영역으로부터의 자유뿐만 아니라 시장과 사회적 압력집단 모두로부터의 독립을 의미한다. 동등기회의 원칙은 특히 공적 성격을 갖는 미디어에 있어 중요하다. 정치적 의견의 표명뿐만 아니라 다양한 반론권 등을 포함하는 개념이다. 사회문화적 공익성의 구성요소인 프로그램 질, 범위와 균형, 다양성, 소수계층 이익, 지역성 구현 등은 과거 영국에서 지속적으로 강조되었던 개념들이다.

디지털 시대를 맞아 방송정책 모형도 크게 변하고 있다(<표 2> 참조). 대체

로 과거의 사회문화적 패러다임, 소위 공익정책 모델이 대체로 퇴조하고 새로운 산업정책 패러다임이 강화되고 있는 것이 보편적 추세이기도 하다. 하지만 앞서 강조했듯이 아무리 산업논리가 강조된다고 해도 공익의 가치가 사라지거나 대체될 수 있는 것은 아니다. 문제는 과거의 공익 패러다임이 명확한 실체를 갖지 못한 면이 있었다는 것이다. 공익이라는 추상적 가치에 대한 해석 문제로 함몰되는 경우도 많았다. 과거 방송의 공익성 주장은 대체로 공익 서비스 공급에 초점이 있었다. 미디어가 폭발하는 디지털 시대에는 이러한 아날로그적 사고와 틀에서 벗어나야 한다(Napoli, 2003, p. 153; 김평호, 2008). 공익을 구현할 수 있는 미디어 구조에 주목해야 한다. 그런 면에서 공익성이라는 추상가치가 아니라 방송시스템의 상대적 독립성 확보라는 보다 구체적인 목표를 추진하는 것이 현실성이 있다.

2) 방송 독립성의 의의

(1) 방송의 자유와 독립성

방송의 공익성을 이루기 위한 전제 조건은 방송이 권력과 정치로부터 독립을 하는 것이어야 한다. 헌법의 기본권인 언론의 자유가 보장된다는 의미는 방송이 모든 사회의 권력으로부터 독립됨을 의미한다. 이러한 의미는 헌법의 기본원리중의 하나인 민주주의의 실현이 언론의 자유를 그 전제조건으로 한다는 것이다. 따라서 한 국가의 민주주의의 실현 그리고 이를 통한 국민의 기본권의 발현은 자유로운 사상의 교환과 건전한 비판이 이루어지는 사상시장을 통해 가능하고 이것을 위해 언론의 자유는 필수불가결하다[헌법재판소 1992. 2. 25, 89헌가104; BVerfGE 7, 198(208); BVerfGE 25, 256(265)]. 특히 국가로부터의 자유를 의미하는 방송의 자유는 방송이 독립하여 초당적으로 운영되고 모든 영향으로부터 자유로워야함을 의미한다(박용상, 2002, 839쪽).

실제로 방송은 이전의 어떤 미디어보다 더 큰 영향력을 행사할 수 있기 때문에 방송의 독립은 건전한 민주적 사상형성을 위해서는 다른 어느 매체보다 더 중요하다. 이러한 중요성은 과거 독일 제3제국시절의 히틀러와 괴벨스

가 방송을 정치 선전의 도구로 전락시켰던 사실과 한국의 1980년대 보도지침과 공영방송의 권력 예속화 경험에서 쉽게 그 예를 찾을 수 있다. 방송의 독립은 국민에게 다양한 사적·공적 의사형성을 통해 국민 자신에게 주어진 현실적인 문제에 스스로 결정할 수 있는 정보를 제공해준다는 언론의 자유에 기여하고 이를 통해 국민은 건전한 민주적 기본질서의 형성을 스스로 이루어 나갈 수 있는 것이다. 이런 측면에서 방송의 독립은 언론의 자유, 헌법상의 표현의 자유라는 기본권의 실현에 기여하게 된다(양건, 1993; 최우정, 2008).

현행 방송법의 모태가 되었던 1999년 방송개혁위원회 보고서에서는 방송개혁의 목표이자 효과를 ‘독립성 확보’로 보았다. 방송은 내외의 압력으로부터 자유로워야 하고, 이를 위해서는 무엇보다도 권력과 자본으로부터 자유로워야 한다고 보았다. 동시에 특정 이익집단의 이해로부터도 자유로워야 하며 이를 집단의 간섭에서 벗어나 공정성과 중립성을 지켜야 한다고 선언했다(방송개혁위원회, 1999, 5쪽).

이렇듯 방송에서 독립성을 논의의 출발점으로 삼을 수밖에 없는 것은 국가개입과 막대한 재원이 필요하다는 태생적 한계 때문이다. 요컨대 방송은 전파를 사용하므로 태생적으로 국가의 개입이 불가피한 특성을 가지고 있고 방송의 막강한 영향력을 정치적으로 이용하고자 하는 유혹도 늘 있어왔다는 점에서 방송의 독립성이 갖는 정치적 측면을 고려하는 것이 중요하다(윤창변 외, 1999, 107쪽). 또한 방송 사업에는 막대한 초기 투입비용과 매몰비용이 필요하기 때문에 자본과의 관계가 중요할 수밖에 없다. 한국에서도 1970년대에는 삼성 등에게 방송사 겸영을 허용하기도 했다. 하지만 독립성이 훼손되고 막대한 영향력이 사적으로 남용될 수 있는 사례를 남기고 1980년부터 진입이 제한되었다.

그러나 방송의 정치적 독립성이 방송에 대한 국가의 전적인 감독권의 배제를 의미하지는 않는다. 방송도 언론매체의 하나이고 우리 헌법 제37조에 따라 일반적 법률 유보에 놓이게 된다. 다만 국가의 방송사에 대한 감독은 국민의 대표자인 의회에서 제정한 법률위반에 대한 법적통제에 국한되어야 한다. 따라서 방송사의 방송프로그램제작과 편성에 있어서 방송관련법과 일반 법률

의 위반여부에 대한 통제(위법성통제)만이 사법부에 의해 이루어져야 하고 행정부에 의한 방송에 대한 합목적성의 통제는 허용되지 않는다. 구체적으로는 국가의 행정기관에 의한 방송사업의 계획의 타당성에 대한 외부적인 영향력의 행사, 방송프로그램에 대한 타당성의 평가(예를 들어, 방송평가제도)에 대한 결정은 방송 자유의 한 내용인 공영방송사의 방송프로그램에 대한 자율성을 해치게 된다.²⁾

(2) 방송 독립성을 위한 방송제도

방송의 독립성은 방송법에 명시되어 있지만 그리 명확한 것은 아니다. 실제로 현행 방송법 제1조에서는 방송의 자유와 독립을 규정하고 있고, 동법 제4조에서는 방송편성의 자유와 독립이 보장되며 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다는 것을 분명하게 천명하고 있다. 방송편성의 자유와 독립은 곧 방송의 독립성을 확보하기 위한 것이다. 우리나라의 방송은 과거 오랜 세월동안 비민주적인 정권 하에서 정권의 시녀 노릇을 했던 것이 사실이다. 이러한 과거 때문에 방송의 독립성 확보는 방송정책의 중요한 이념의 하나로 자리 잡게 되었다.

방송편성의 자유와 독립을 보장하기 위해 편성규약 제정과 같은 구체적인 시행방안에 대해서도 명문규정으로 제시하고 있다. 제4조 제3항에서는 방송사업자는 반드시 “방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간 내에 매일 1회 이상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이어 제4항에서는 “종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표”하도록 규정하고 있다. 이 방송편성규약 제도는 2000년 방송법이 제정될 때 처음 도입된 것이다. 이 조항 이외에도 과거의 방송위원회 관련 규정(현재 방송통신위법)과 KBS 관련 규정이 대표적인 방송 독립성을 위한 법적 장치

2) C. Degenhart, BK. Art 5 abs. 1 und 2, 2004, Rn. 823ff. 최우정, 2008에서 재인용.

라고 할 수 있다.

① 독립규제기구: 방송통신위원회

이명박 정부가 출범하면서 방송과 통신 통합규제기구로 방송통신위원회가 출범했다. 미디어 융합과 방송통신시장의 개방이 가속화되고 있는 현 시점에서 대내적으로 방송통신 산업의 육성 및 경쟁력을 강화하고, 대외적으로 방송통신 산업의 환경변화에 적극적으로 대응하기 위한다는 명분으로 등장한 통합 행정기구·규제기구가 방송통신위원회이다. 노무현정부의 방송통신융합추진위(융추위)는 방송통신위의 위상과 구성에 대하여 방송통신위원회를 직무상 독립이 보장된 대통령소속의 합의제행정기관으로 설치하되, 독립제 요소를 포함하는 방안을 제시한 바 있다. 독립제 요소의 강조라는 측면에서 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함한 총 5인으로 구성하되, 전원 상임화 및 위원 전원의 대통령 임명, 위원장 임명시 국회의 청문, 임기 3년 1회 연임 가능, 위원장 국무회의 참석, 부위원장 차관회의 참석 등을 제안하였고 대부분 관철되었다(최영목 외, 2006, 13~16쪽).

대통령 직속의 방송통신위원회는 집권세력 위주의 국가 개입형 방송모델이다. 한국방송은 방송의 정치적 독립을 둘러싸고 1990년대부터 지금까지 끊임없이 문제제기가 이루어져왔다. 1990년대 노태우·김영삼 정부에서 공보처를 통한 청와대의 방송통제가 문제되자, 통합방송위원회로 바뀌었고, 위원 선임방식도 3부본권의 원리에서 사법부를 배제하고 선거라는 국민 대표성을 이유로 청와대와 국회가 선임권을 나눠가졌다. 하지만 통합방송위원회에서는 오히려 청와대뿐만 아니라 정치권에 의한 방송통제 논란이 끊임없이 제기되었고, 당리당락에 의한 위원선임에 의해 합리적인 방송정책 결정이 어려웠던 것이 사실이다. 대통령 직속의 5인 방송위원선임 방식은 숫자만 5인으로 줄였을 뿐 현재의 청와대와 정치권에 의한 방송통제구조를 제도화한 면이 있다. 오히려 대통령 직속과 2인의 선임권, 위원장 임명권을 부여하여 대통령에 의한 통제구조를 강화시킨 것이 특징이다.

<표 3> 구 방송위원회와 방송통신위원회 비교

구 분	방송위원회	방송통신위원회
법적 성격	합의제 행정기구(독립)	중앙행정기관(대통령 직속)
위원수와 선임방식	9인(대통령 3인, 국회6인) - 상임위원: 5인	5인(대통령 2인, 국회 3인) - 전원 상임위원
주요 기능	방송규제 및 행정기구 (심의기능 포함)	방송통신 규제 및 진흥기구
내용규제기능	심의기능 내부화	심의기능 분리(방송통신심의위원회 분리/외부화)
인사검증장치	없음	위원장 국회 인사 청문
직원의 신분	상임위원만 공무원	전원 공무원
운용 예산	방송발전기금	국고

<표 3>에서 볼 수 있듯이 새로 출범한 방송통신위는 외형적으로 업무영역이 확대되고 권한이 강화된 것처럼 보이지만, 실상을 보면 정치권력에 구속될 수밖에 없는 구조라는 한계가 보인다. 보다 구체적으로 현행 방통위의 위상의 문제점은 크게 두 가지다. 우선, 방송통신위는 방통위법 제11조에 근거해 방송, 통신, 전파연구 및 관리에 관한 포괄적인 권한을 가진다. 따라서 단순히 방통위의 사실상의 행정행위 형식인 행정지도를 통한 방송사업자에 대한 영향뿐만 아니라 법적인 근거에 의해 방송사업자에 대한 중요한 영향력을 행사할 수 있다. 이러한 방통위의 사실적, 법적인 영향력행사의 가능성 때문에 방통위의 법적지위는 방송위원회의 도입 모델인 조합주의 모델을 충실히 반영하여 국가 및 사회적 모든 단체의 영향력으로부터 자유로울 수 있는 법적지위의 보장이 필요하다.

현행 방송통신위는 과거 방송위원회와 정보통신부의 융합으로 나타났고 흔히 거대한 공룡이라고 지칭되고 있기도 하다. 실제로 방송통신위는 법적으로 다른 정부조직법상의 중앙행정기관보다 더 강력한 권한을 가지고 타 중앙행정기관보다 우월적인 소관사항의 주도권을 가진다. 방송통신위법 상 포괄적으로 규정된 소관사항은 정부조직법상 다른 중앙행정기관과의 소관사항에

대한 충돌 또는 마찰을 발생시킬 가능성이 있다(최영목, 2008). 방송통신위는 출범이후에 위원장의 각료회의 참석과 KBS사장 관련 대책회의 주관, 위원회회의 비공개 등의 문제로 시민사회와 계속 충돌하고 있다.

지난 2001년 합의제 행정기관으로서 방송위원회를 설치한 것은 방송의 민주화 과정에서 나타난 커다란 진보였다. 방송이 종전의 독임제 정부기구인 공보처 또는 문화공보부에서 합의제 행정기구인 방송위원회로 이관되었다는 점에서 방송의 민주화가 큰 걸음을 내디딘 것이다(김정기, 2003, 44쪽). 하지만 현재의 방송통신위원회는 합의제 행정기구이기는 하지만 대통령 직속기구이기 때문에 합의제기구로서의 장점을 거의 살리지 못하고 있다.

② 공공서비스방송사

공공서비스방송(Public Service Broadcasting)은 20세기 대부분의 선진국과 민주주의 국가의 근간이 되는 제도였다. 공공서비스 방송이란 수신료와 같은 공적 자금의 지원을 받아 운영되는 비영리적이고 비상업적인 방송을 의미한다. 궁극적으로 시민에게 책임을 다하고 국민전체에 봉사하는 프로그램을 내보내며 이러한 프로그램 편성에 이윤논리를 적용하지 않는 것을 원칙으로 한다(McChesney, 2002, p. 226). 특히 시장의 힘이 결정할 수 있는 바를 넘어서는 방법으로 ‘공익’을 위해 봉사하는 역할을 수행해왔다(McQuail et al, 2003/2006, p. 31). 하지만 이러한 공영방송은 최근 들어 급격하게 쇠퇴하고 있다. 1920년대부터 정착하기 시작한 유럽의 공공서비스방송은 적어도 지난 1980년대 초반까지 차별화된 법적 위상과 보편서비스, 다원적 가치의 확산과 정치적 공론장 역할을 수행해왔다. 이러한 공공서비스 방송이 위기를 맞게 된 이유는 크게 정치적 간섭, 재원의 고갈, 시청자의 이탈 등 세 가지다(Blumler, 1992, pp. 14~19).

공공서비스방송 시스템이 중요한 이유는 여론시장에 대의제적 성격을 관철시킨다는 점에 있다. 하지만 공공서비스 방송이 영향력이 큰 만큼 권력과 자본의 장악시도가 늘 문제였다. 이를 제어하기 위해 각국은 독립적 운영시스템을 구축하고자 했다. 예를 들자면, BBC의 경우 각계 대표성을 띤 위원들로

구성된 BBC트러스트와 같은 경영위원회를 설립하여 운영상의 감독권을 부여하거나 사장 선출의 기능을 부여하고 있다. BBC트러스트는 여·야의 구도라는 정치적 구성이 아니라 엄격한 검증절차를 통해 구성된 중립적 기구라면 독일 ARD의 시청자평의회는 방송법에 규정된 77명의 정당, 사회단체, 직능단체, 종교계, 문화, 교육계 등 사회 각 분야의 대표들로 구성되어 있어서 충분한 내적 다원성을 확보하고 있는 기구다(김대식, 2008). 그러나 주요 국가의 공영 방송 사장의 임명 과정을 보면 외형상 경영위원회에 의해 결정되지만 실제로는 정치권력의 ‘보이는 손’의 영향에 노출되어 있는 것도 사실이다.

공공서비스방송은 기본적으로 공적 기구가 소유하면서 공적 재원이나 광고수익으로 운영되는 방송사를 말한다. 보편적 서비스를 지향하고 공중의 이익에 봉사하며 상업적 경쟁에서 자유로운 가운데 콘텐츠는 공공 규제를 받는다. 수신료나 국고, 방송발전기금은 궁극적으로 국민들로부터 나오는 세금의 성격으로, 이러한 공적재원을 사용하는 방송사는 시청자에 대해, 국가에 대해, 우리 사회에 대해 그에 상응하는 공적 서비스를 제공해야 하는 의무를 갖는다(Brants & Siune, 1992, p. 102; 이은미, 2007, 11쪽). 다음의 <표 4>에서 알 수 있듯이 현재 한국에서 공적재원을 사용하는 공공서비스방송사로는 KBS와 EBS, 국악방송, KTV, 아리랑방송, 국회방송, 방송대학TV(OUN), 국군방송TV(KFN) 등이 있다. MBC의 경우 전적으로 광고로 운영하고 있다.

현재 여러 공영방송사들이 갖는 정체성 혼돈과 공적 역할수행에 있어 사회적이나 정치적으로 끊임없이 문제가 제기되어 왔다. 특히 공적재원으로 운영되는 방송사들의 서비스 중복과 비효율성 문제가 핵심이었다. 공공서비스 방송에 대한 평가의 핵심 요소는 효율성이 아니라 독립적인 공론 기능에 있다. KBS, MBC, EBS, YTN 등 공공서비스 방송사의 재정과 인사가 정치적으로 종속되어 있는 것이 가장 큰 문제다. 특히 대통령 직속기구인 방송통신위원회에서 KBS이사회, EBS이사회, 방송문화진흥회 이사회, YTN 이사회 악하거나 제어할 수 있기 때문에 더욱 그렇다.

KBS의 경우 ‘국가 기간방송’이다. 국내 방송관련법에서 모든 국민에 대한 보편적 서비스와 재난방송과 같은 서비스, 교육방송의 사회교육 서비스 등을

<표 4> 국내의 주요 공영(국영) 방송사 현황

매체	방송사명	통제	재원	비고
지상파 TV	KBS	공영	수신료+광고 등	TV 2개 채널, 라디오 7개 채널, PP사 4개, 지상파 DMB 4개 채널 운영 중
	MBC	공영	광고 등	라디오 3개 채널, PP사 4곳, 지상파DMB 3개, 위성DMB 2개 운영 중
	EBS	공영	수신료+광고 + 발전기금	라디오 1개 채널, 위성채널 2개 운영 중
라디오	국악방송	국립국악원	국고+ 발전기금	
케이블 및 위성 PP	아리랑TV	국제방송교류재단	국고+ 발전기금 + 광고 등	
	KTV	문화부	국고	
	국회방송	국회	국고+ 발전기금	
	방송대학TV	교육부	국고	
	국군방송TV	국방부	국고	

규정하고 있다. 이러한 임무들은 공영방송 본연의 책무라기보다는 국가가 당연하게 수행해야 할 사회적 역할의 일부다. 그것을 KBS에 대행하도록 한 것이다. 이런 점들이 국고지원이나 수신료 징수의 일정한 근거로 작용할 수 있다. KBS, MBC 등 한국 공영방송이 수행해야 할 핵심 미디어로서의 역할은 융합이 가속화할수록 더욱 커질 수밖에 없다. 무료의 보편적 서비스를 통한 수용자 복지의 향상, 디지털 격차의 해소, 정치사회적 공론의 장 제공, 상업적인 시장에서 제공할 수 없는 공익 프로그램 제작 및 편성, 한국문화 정체성 강화와 사회 교육 등을 통한 사회통합과 같은 임무 수행에 앞장서야 한다. 국내에서 이러한 공영방송 시스템이 붕괴는 민주주의의 붕괴로 이어질 수 있다. 공영방송 시스템의 핵심은 독립적인 이사회 구성과 프로그램 제작의 자율성 보장이라고 할 수 있다.

3. 방송의 정치적 독립성에 관한 수용자 인식

1) 조사 개요

이명박 정부 출범 이후 방송 독립성 문제를 놓고 사회적 갈등이 양산되고 있다. 미디어정책이 일자리 창출, 산업규모 확대, 글로벌미디어 기업 육성과 같은 산업부양 중심으로 정책이 편향되고 있는 것이 가장 큰 문제다. 대기업의 방송참여 기준 완화, 신문과 대기업, 외국자본의 지상파방송사, 보도 및 종합 편성PP 경영 허용, 공영방송법 제정을 통한 지상파 방송 민영화 등이 급격하게 추진될 가능성이 커지고 있다. 동시에 지난 10여 년 간 방송 민주화의 진전으로 기반을 구축해 온 지역방송이나 퍼블릭 액세스 채널과 같은 시민참여 영역은 급격하게 위축되고 있다. 최소한 공개적이고 공정하게 충분한 사회적 논의를 거쳐 진행되어야 할 방송미디어 정책이 정부여당 입맛에 따라 졸속으로 추진되고 있다는 점이다.

앞의 이론적 검토에서 드러났듯이 방송의 독립성을 구현하기 위한 전제 조건은 방송이 권력과 정치로부터의 상대적 자율성을 유지하는 것이다. 언론의 자유는 미디어가 제반 사회 권력으로부터 자유로울 때만 가능한 일이다. 국가로부터 방송의 독립이란 방송사가 국가의 직접·간접적인 영향력으로부터 벗어나는 것을 의미한다. 또한 방송의 독립은 단순히 국가로부터 직접·간접적인 독립만을 의미하는 것이 아니라 국가와 자본외의 사회적 세력집단인 경제 단체, 사회단체 심지어 시민단체로부터의 독립을 의미한다(헌법재판소 1992. 2. 25, 89헌가104; BVerfGE 7, 198(208); BVerfGE 12, 205ff.).

본 연구에서는 최근 논란이 벌어지고 있는 방송의 정치적 독립성 문제에 대한 시민의식을 알아보기 위해 설문조사를 실시했다. <PD수첩> 수사 등 공영방송 관련 이슈와 방송규제기구의 역할 등과 관련하여 ‘정당한 법집행’이라는 정부의 주장과 ‘방송장악시도’라는 시민사회의 주장이 팽팽하게 대립하고 있다. 이런 상황에 대하여 언론학자, 언론인, 일반대학생은 어떻게 생각하고 있는지 알아보기 위하여 여론조사를 실시했다. 논란의 핵심이라 할 수

있는 방송통신위원회의 독립성 문제와 공영방송 이사회 및 사장 인선 관련 사항을 중심으로 미디어 연구자 집단과 미디어종사자 집단(이상 전문가)과 일반인 집단(방송에 관심이 있는 대학생)으로 분류하여 조사하였다. 전문가 집단과 일반인을 구분한 이유는 전문적인 정보와 판단이 필요한 방송정책 등에 대한 조사였기 때문이다.

이번 설문조사는 2008년 9월 1일부터 9월 25일까지 전문가 집단과 일반인 집단으로 나누어 진행하였다. 방송 관련 학자 집단 76명과 미디어 종사자 집단 270명(신문사: 98명, 뉴미디어: 119명, 지상파: 53명)을 세부적으로 분류하여 조사하였다. 일반인은 310명(방송관련학과 학생: 161명, 일반학과 학생 및 학원생: 149명)을 대상으로 조사했다. 주제에 대한 기본 이해가 필요했기 때문에 서울, 경기, 강원, 충청, 경상도 지역의 대학을 하나씩 선택하여 조사했다.³⁾

일반인 조사에 있어 방송정책 설문 특성상 방송 용어와 약간의 방송 지식이 필요하다는 점을 고려하여 미디어 관련 과목을 수강하는 대학생들을 대상으로 삼았다. 이번 연구의 설문에 응답한 사람은 총 715명이었고, 불성실하게 답을 한 사람을 제외한 656명 응답내용을 분석하였다. 남성이 434명으로 66.6%이었고, 여성이 218명으로 33.4%이었다. 전문가 집단의 학력을 보면 346명 중 전문학사 미만이 13%이고, 학사가 54.3%이고, 석사가 15%, 박사가 17.6%이었다. 이번 연구에서 응답한 사람들을 크게 3개 집단으로 나눌 수 있다. 일반적인 설문에 대해서는 세 집단 응답을 통합하여 정리하였고, 마지막 부분에서 방송 독립성 제반 영역에 대한 세 집단 응답의 차이를 비교해보았다.

3) 각 집단 간의 설문 조사에 대한 자세한 응답자는 다음과 같다. 먼저 전문가 집단이다. 언론 연구자(교수, 강사, 연구원-76명)와 언론사 종사자(지상파방송, 신문사, 통신사, 케이블TV 종사자 등-270명)로 구성되어 있다. 다음으로 일반인(310명)은 주로 대학생들을 대상으로 조사했다. 대학생 중에는 일반 대학생과 언론관련 학과 재학생, 방송사 아카데미 수강생 등이 포함되었다. 지역도 고려하였다. 서울지역(중앙대), 경기지역(단국대), 강원지역(한라대), 충청지역(남서울대), 경상지역(경성대, 한동대) 등이다. 전라도 지역의 학생을 포함하지 못한 것은 이번 조사의 한계 중 하나다.

2) 조사결과

(1) 방송독립성 관련 주요 이슈에 대한 응답 통합 분석

한국 방송에서 방송통신위원과 각 방송사 이사, 사장 등에 대한 독립적 선임 절차는 중요하다. 현재는 대통령과 여, 야당이 추천하여 임명하는 구조다. 그러다 보니 전문성과 사회적 대표성은 뒷전으로 밀린다. 이런 점들에 대한 수용자 집단의 생각을 알아보기 위해 먼저 방송통신위원회의 독립성, 공영방송의 독립성, MBC PD수첩 검찰수사에 대한 견해 등을 중심으로 설문을 구성했다.

① 방송통신위원회의 독립성

먼저 방송통신위원회의 인적 구성에 관한 질문에 대한 분석이다. 방송통신위원회의 독립성에 대하여 위원회의 위원구성에 대해 현행처럼 국회 3인과 대통령 2인 추천으로 구성하는 것에 대해 독립성을 보장하기 어렵다는 질문에 매우 그렇다는 대답이 44.4%, 그렇다는 대답이 29%로 <표 5>와 같이 전체 응답자의 73.4%로 부정 대답을 하였다. 현행처럼 여소야대의 국회에서 3명 추천과 대통령의 2명 추천은 정부와 정치권에서 방송에 실제 영향력을 행사할 가능성이 크다고 응답했다.

다음으로 방송통신위원회의 위원구성에 대해 현행처럼 구성하는 것보다는 독일의 ARD의 방송평의회처럼 국회, 방송·통신업계, 방송노조, 지역대표 등 추천의 다양성을 통해 독립성을 보장하지는 질문에 대해 매우 그렇다는 대답이 33.0%였고, 그렇다는 응답이 37.3%로 전체 응답자의 70.3%에 달했다. 현재의 추천구조는 정치권과 대통령에게 지나치게 의존하고 있어 방송의 독립성뿐만 아니라 다양성도 제도적으로 보장하지 못하고 있다는 것이다. 응답에서 나타난 것처럼 방송은 사회의 다양한 여론과 시민에게 필요한 정보를 전달하는 광장 역할을 해야 한다. 그러나 방송통신위원회 위원의 구성의 폐쇄성으로 인해 위원회의 역할이 정치나 정부의 홍보공간으로 변질될 수 있다는 점에서 위원의 다양화는 시급한 과제라고 인식하고 있었다.

<표 5> 방송통신위원회의 인적 구성

()은 빈도

구 분	현재 방송통신위 인적구성으로는 독립성 보장 곤란		방통위 위원의 인적구성 다양성 필요		비 고
매우 그렇다.	44.4%(289)	73.4%	33%(215)	70.3%	총빈도: 652
그렇다.	29%(190)		37.3%(243)		
보통이다.	19.3%(126)		23.9%(156)		
그렇지 않다.	4.3%(28)	7.1%	3.2%(21)	5.7%	
매우 그렇지 않다	2.8%(18)		2.5%(16)		

② 공영방송의 독립성

공영방송의 자유와 정치적 독립을 제도적으로 보장하기 위해 방송의 재원과 사장의 인사권이 정권에서 독립돼야 한다는 질문에 대해서 <표 6>과 같이 매우 그렇다는 대답이 51.1%이고, 그렇다는 대답이 28.4%로 전체 응답자의 79.5%였다. 전문가뿐만 아니라 일반인까지도 공영방송은 정권에서 독립되어야 한다는 의견이 대다수라는 것은 방송이 어느 정파에도 기울지 말고 공적으로 방송을 해야 한다는 대다수의 의견이라고 볼 수 있다. 그리고 <표 6>과 같이 공영방송의 시청자위원회의 기능을 강화하는 것보다는 현재의 기능인 프로그램에 대한 의견제시 및 시정요구로 한정하는 것이 좋을 것이라는 의견이다.

<표 6> 공영방송의 인사권 독립과 시청자위원회 권한 관련

()은 빈도

구 분	공영방송 독립성 위해 재원과 인사권 독립 필요		공영방송 시청자위원회의 역할 강화(경영 감시 등) 필요		비 고
매우 그렇다.	51.1%(333)	79.5%	8.4%(55)	33.4%	총빈도: 652
그렇다.	28.4%(185)		25%(163)		
보통이다.	16%(104)		44.8%(292)		
그렇지 않다.	4.3%(28)	4.5%	15%(98)	21.6%	
매우 그렇지 않다	0.2%(1)		6.6%(43)		

한국의 대표 공영방송인 KBS의 이사구성에 있어 KBS노조에서 1인의 이사를 추천해야 한다는 질문에 대해 매우 그렇다는 대답이 30.4%이고, 그렇다는 대답이 27.9%로 전체 응답자의 58.3%가 긍정적 대답을 하였다(<표 7> 참조). 그리고 부정적인 대답은 11.5%이고 모르겠다는 대답은 30.1%이다. 전반적으로 KBS의 이사 중 1명을 노조에서 추천하는 것에 대해 긍정하는 것은 KBS이사회가 의사결정을 하는데 있어 경영진의 의사뿐만 아니라 직원의 의사 반영이 필요하다는 것으로, 노조의 이사회 참여는 방송의 다양성과 직원의 경영참여라는 시대적 요청을 적절하게 수용해야 한다는 의미로 해석할 수 있다.

다음은 공영방송인 KBS의 사장 선임에 있어 현재처럼 이사회의 재청으로 대통령이 임명하는 것이 좋다는 질문에 <표 7>와 같이 전혀 그렇지 않다는 대답이 29.0%이고, 그렇지 않다는 대답이 31.6%로 전체 응답자의 60.6%가 부정적인 대답을 하였다. 전반적으로 KBS의 사장 선임에 지금과 같이 방송통신위에서 이사를 선임하고 그 이사들이 사장을 선임하여 대통령이 임명하는 순환구조에 대한 문제점을 인식하고 있는 것으로, 정권으로부터 독립적인 사장을 원하는 것으로 해석할 수 있다.

<표 7> KBS 이사와 사장 선임 절차 관련

()은 빈도

구 분	KBS이사 중 1인은 노조에서 추천 필요		KBS사장 이사회 제청. 대통령 임명 바람직		비 고
매우 그렇다.	27.9%(182)	58.3%	5.4%(35)	16.9%	총빈도: 652
그렇다.	30.4%(198)		11.5%(75)		
보통이다.	30.1%(196)		22.2%(145)		
그렇지 않다.	7.7%(50)	11.5%	31.6%(206)	60.6%	
매우 그렇지 않다	3.8%(25)		29%(189)		

다음은 방송통신위원장이 KBS사장 선임에 직접 개입할 수 없어야 한다는 질문에 <표 8>처럼 매우 그렇다는 응답이 35.6%이고, 그렇다는 대답이 28.7%이다. 종합하면 64.3%가 방통위원장이 KBS사장 선임에 관여하는 것에

<표 8> KBS사장 선임과정 및 정연주 사장의 해임에 대한 의견 ()은 빈도

구 분	방통위원장의 KBS사장 선임과정 개입은 월권		KBS 정연주사장에 대한 대통령의 해임은 합법적		비 고
매우 그렇다.	35.6%(232)	64.3%	4.1%(27)	11.3%	총빈도: 652
그렇다.	28.7%(187)		7.2%(47)		
보통이다.	23%(150)		26.4%(172)		
그렇지 않다.	8.8%(57)	12.6%	24.3%(158)	62.1%	
매우 그렇지 않다	3.8%(25)		37.8%(246)		

대해 매우 부정적이었다. 긍정적인 의견은 12.6% 정도만 나타나고 있어 방송의 독립성을 위해 공영방송의 사장 선임에 있어 정부 및 정치권의 개입을 원천적으로 막아야 한다는 것으로 해석할 수 있다.

다음은 KBS 정연주 사장에 대해 이사회 해임 제청과 대통령의 해임은 합법적인가의 질문에 <표 8>처럼 매우 그렇지 않다는 응답이 37.8%이고, 그렇지 않다는 대답이 24.3%이다. 종합하면 62.1%가 KBS 정연주 사장 해임이 잘못된 일이라고 보았다. 잘한 일이라는 의견은 11.3% 정도만 나타나고 있어, 이번 KBS사장 해임에 있어 이사회 해임 제청과 대통령의 해임에 대해 잘못된 결정이라는 의견이 62.1%로 나타났다. 응답자들은 지난해 정연주 사장 해임을 적법한 절차에 의해 이루어지지 않았다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

③ <PD수첩> 검찰 수사 및 사과명령 문제

MBC <PD수첩> 광우병편에 대한 검찰의 수사가 방송 독립성을 훼손하는지 여부에 대한 질문에 매우 그렇다는 응답이 39.7%, 그렇다는 대답이 27.9%로 모두 67.6%에 이르는 응답자가 독립성 훼손을 우려했다(<표 9> 참조). 이러한 응답은 원천적으로 정부의 방송 프로그램에 대한 개입은 방송 제작자의 자율성에 대한 심대한 침해로 보고 있는 것으로 판단된다. 이러한 공정성 관련 사항은 언론중재위원회나 방송사 내부의 시청자위원회를 중심으로 논의

<표 9> MBC <PD수첩> 검찰 수사 및 사과명령의 적절성 ()은 빈도

구 분	MBC <PD수첩>에 대한 검찰의 수사 방송독립성 훼손		MBC <PD수첩>에 대한 시청자사과명령 바람직		비 고
매우 그렇다.	39.7%(259)	67.6%	6.3%(41)	16.9%	총빈도: 652
그렇다.	27.9%(182)		13.7%(89)		
보통이다.	18.1%(118)		28.7%(187)		
그렇지 않다.	10.7%(70)	14.1%	23.8%(155)	61.3%	
매우 그렇지 않다	3.4%(22)		27.5%(179)		

되고 해결방안을 찾는 것이 바람직하다.

그리고 MBC 피디수첩의 광우병 프로그램에 대해 방송통신위원회의 ‘시청자에 대한 사과 명령’의 적절성 여부에 대한 질문에 모두 51.3%의 응답자가 적절하지 않다고 답했다. 상대적으로 검찰의 수사에 대한 응답보다 부정적 의견이 적었던 것은 원천적으로 국가의 방송사나 방송 프로그램에 대한 개입을 더 심각하게 보고 있다는 반증이다.

(2) 방송 독립성 인식에 대한 종합 비교

여기서는 현재 우리나라의 방송사 운영구조와 방송통신위원회 체제에 대한 응답자 집단별 차이를 정리하였다. 앞서 정리했듯이 이번 여론 조사의 응답자는 언론학자, 언론사 종사자, 일반대학생으로 구성되었다. 앞서 주요 방송독립성 지표에 대한 응답 분석에서는 세 집단을 묶어서 보았다. 이번 조사 이슈가 다소 전문성이 필요하다는 점에서 사안을 상대적으로 이해하고 있을 것으로 추론되는 집단을 추출한 것이다. 여기서 세 집단의 차이를 비교하고자 하는 이유는 ‘방송 독립성’이라는 이슈에 대한 인식에 있어 미디어 간의 이해관계가 반영될 수 있다는 점, 이해의 수준에 따라 전문가집단과 학생집단이 차이를 보일 수 있다는 점에서 미디어 종사자 집단과 연구자집단, 일반대학생의 응답차이를 비교해 보았다. 이를 통해 방송에 대한 이해도, 전문성의 정도가 독립성 인식과 어떤 관계를 갖는지 검토해보았다.

<표 10> 방송 독립성관련 이슈에 대한 집단 간 종합비교 ()은 빈도

구 분	표준 편차	F값	유의 수준	집단별 평균(전체N:656)			평균
				학자(76)	종사자(269)	학생(311)	
방통위구성	1.026	2.770	.017*	4.20	4.21	3.96	4.09
위원구성다양성	0.959	5.153	.000**	3.97	4.11	3.83	3.96
전원합의제	0.922	2.821	.016*	3.50	3.83	3.68	3.72
사장인사권	0.888	9.211	.000**	4.51	4.44	4.05	4.27
이사노조추천	1.074	6.172	.000**	3.38	3.80	3.73	3.72
K사장임명	1.163	1.508	.185	3.49	3.79	3.22	3.68
시청위원강화	0.999	.473	.796	3.22	3.07	3.18	3.14
방송사장개입	1.122	5.746	.000**	3.99	4.06	3.83	3.83
평균				3.83	3.94	3.71	3.82

(범례: 1-전혀 그렇지 않다, 3-보통이다, 5-매우 그렇다)

* p < .05 ** p < .01

우선 전체 평균을 보면 방송 독립성을 위한 구조적 요인으로 방송통신위원회 구성에 대하여 현행처럼 국회 3명, 대통령 2명으로 추천하여 구성할 경우 방송통신위 독립성 유지가 어렵다는 응답이 5점 만점에 4.09였다. 그리고 방송통신위원회는 독립성 확보를 위해 좀 더 다양한 추천구조를 갖는 것이 좋을 것이라는 답변이 3.96이었다. 마지막으로 방통위의 의사결정 구조를 전원합의제로 하되, 특별한 경우에 한해 다수결로 한다는 질문에 3.72의 대답을 나타냈다.

다음으로 공영방송의 독립성과 관련해서는 재원과 사장의 인사권이 정권에서 독립돼야 한다는 의견이 4.27에 달했다. 학자, 미디어종사자, 대학생 모두 가장 중요한 방송독립성 요인으로 공영방송 사장 문제를 인식하고 있었다. 다음으로 KBS이사의 1인은 KBS노조의 추천에 의해 구성돼야 한다는 질문에 대한 응답 평균은 3.72이었다. 그리고 KBS사장을 현재와 같이 이사회 제청으로 대통령이 임명하는 것은 좋지 않다는 질문에 3.68로 대답을 하였다. 노조추천 등에 의한 이사회 구성이 필요하다는 의견이 다수 우세하였지만

통계적으로 유의미한 차이는 없었다. 마지막으로 공영방송사의 시청자위원의 기능을 경영부분까지 확대하는 문제는 방송독립성에 있어 그리 중요한 문제로 인식하지 않고 있음을 알 수 있다.

이상에서 방송의 독립성과 관련한 방송 정책 이슈를 8가지로 나누어 살펴 보았다. 영역별로 편차가 있기는 했지만 평균값은 3.82 정도로 나타났다. 방송 구조의 독립성 요인에 대한 집단별 인식의 차이를 보면 미디어 종사자 집단이 가장 강하게 방송독립의 필요성을 인식하고 있었다. 구체적으로 보면 미디어종사자 집단의 평균값은 3.94였고, 다음으로 학자집단은 3.83, 끝으로 대학생들은 3.71이었다.

(3) 소결

방송법과 방송통신위원회, 공영방송 이사회 구성 및 사장의 임기보장, 재원의 안정성 등이 방송의 독립성 유지의 핵심이 되는 제도적 장치라는 점에 대해서 일반인과 전문가 집단 공히 인정하고 있다. 특히 지난해 출범한 방송통신위원회 위원의 정부여당 중심 구성과 KBS 이사회와 사장의 정치적 교체, MBC <PD수첩> 광우병편 검찰수사에 대해서 큰 문제의식을 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 구조적 요인에 대한 국가 정책이 투명해지지 않는 한 방송 구조 개편을 위한 정책에 대해서 전문가집단이나 대학생집단의 지지를 얻기는 어렵다는 이야기다.

설문에서 나타난 결과는 구체적으로 보면 이렇다. 첫째 지금의 방송통신위원 추천구조는 정치권과 대통령에게 지나치게 의존하고 있어 방송의 독립성 뿐만 아니라 다양성도 제도적으로 보장하고 있지 못하고 있다는 것이다. 둘째, 전반적으로 KBS의 사장 선임에 지금과 같이 방통위에서 이사를 선임하고 그 이사들이 사장을 선임하여 대통령이 임명하는 ‘악순환’ 구조에 대한 문제점을 인식하고 있다. 셋째, 현재 구조에서 행해지는 정책행위 중 MBC <PD수첩> ‘광우병편’에 대한 검찰과 방송통신심의위원회 등의 지속적 개입은 방송사 자율성에 대한 심대한 침해로 보고 있다.

공영방송의 자유 및 정치적 독립은 제도적으로 보장되어야 하는데 그 제도

적 보장이란 방송의 인사권, 소유권, 규제권의 정부로부터 독립을 의미하는 것이다. 일반적으로 각국의 공영방송은 시민 대표성을 띤 위원들로 구성된 경영위원회를 설립하여 운영상의 감독권을 부여하거나 사장 선출의 기능을 부여하고 있다. 그러나 선진국의 사례나 우리의 공영방송 사장의 임명 과정을 보더라도 형식적으로는 경영위원회에 의해 결정되지만 실질적으로 정치적 집권세력에 의지가 작용하는 경향을 볼 수 있다. 방송의 독립은 우리가 말로만 이야기할 수 있는 것이 아니다. 제도적·구조적으로 방송이 독립할 수 있도록 보완해야 한다.

주요 8가지 방송 독립성 요인에 대한 상대적 주요성 인식을 보면 공영방송 사장 등 인사의 독립성 가장 높은 평가를 받았고 다음이 방송통신위 위원 구성의 방식의 개편 필요성이었다. 이 밖에 KBS 이사회 구성, 방송사에 대한 국가의 개입, 시청자위원회의 강화 같은 요인들은 비슷한 수준이었다. 세 집단이 전체 점수에는 차이가 있지만 방송 독립성 관련 영역별 인식에 있어서는 큰 차이를 보이지 않고 있음을 알 수 있다. 요컨대 현재 시점에서 한국 방송의 독립성 유지의 가장 중요한 요소는 공영방송사 사장의 독립성과 방송통신위원회 다원적 구성으로 인식하고 있다는 것이다. 방송 독립성 확보 등 방송관련 공적 가치 확보를 위해 가장 중요한 것이 민주적 거버넌스 형성이라는 점을 보여주고 있다.

4. 맺음말

1) 진입규제와 다원주의 방송 정책의 한계

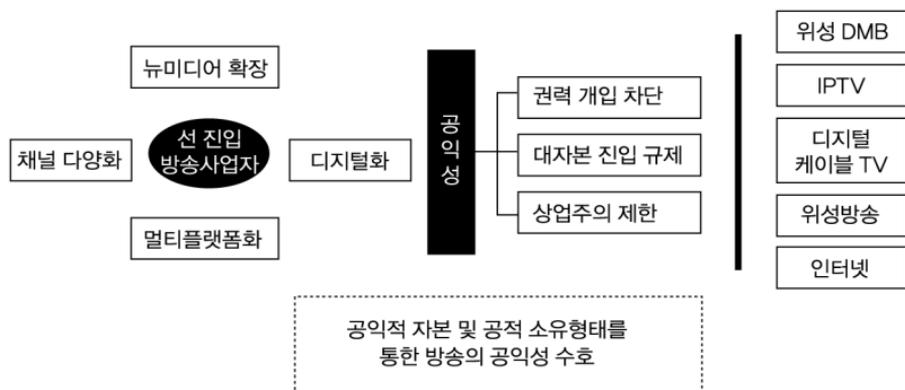
방송 독립성에 대한 국내외의 여러 사례에서 볼 수 있듯이 많은 나라가 방송을 권력으로부터 독립을 시키기 위해 많은 구조적 제도적 장치를 하고 있지만 방송의 완전한 독립은 불가능하다. 상대적으로 더 독립적인 규제기구와 공공서비스 방송사를 만드는 것은 영원한 과제이기도 하다. 국민들의 더

적극적인 참여와 감시가 상대적으로 제도의 한계를 메우고 방송을 독립시키고 공익성을 구현할 수 있는 방책이기도 하다. 이는 곧 향후 방송 정책이 주요 의사결정관련 민주적 거버넌스를 만드는 데 집중해야 한다는 사실을 환기시킨다.

과거 국내 방송정책의 유형은 크게 국가주도의 권위주의 정책, 이해집단 간의 조정을 중시하는 다원주의 정책, 두 정책을 뒤섞는 절충주의 정책으로 나눌 수 있다(정인숙, 1996). 권위주의 정책은 1980년대까지 국영방송 설립이나 방송통폐합과 같은 극단적 형태로 나타났다. 권위주의 시대 방송정책의 특성은 한마디로 정부가 주도적으로 의제를 설정하는 ‘동원형’에다가 방송정책 결정과 집행 과정이 짧은 기간 내에 이루어지는 ‘속결형’ 모델이었다고 할 수 있다(정인숙, 1993, 113쪽). 다원주의 정책은 행위자들의 합리성과 사익을 목적으로 한 행위자들의 행위결과로 공익실현이 가능하다는 시장논리를 전제로 한다. 1990년대 후반 이후 권위주의 정책이 퇴조하고 다원주의, 조합주의 모델이 한동안 방송정책을 주도했다고 할 수 있다. 하지만 이명박 정부는 기존의 다원주의나 조합주의적 방송정책 결정방식을 급격하게 변경하려 하고 있다.

방송정책 변화와 관련한 가장 중요한 동인 중의 하나는 방송이 정치, 경제, 사회, 문화적으로 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 다면체 구조가 되었다는 점이다. 특히 별개 영역으로 존재해 왔던 방송, 영상, 통신이 서로 복잡하게 얽히면서 어느 한 영역에 적용해왔던 기준과 원칙으로는 복합적 성격의 방송을 제대로 조정할 수 없게 된 것이다. 특히 DMB, IPTV와 같은 전혀 새로운 양상의 융합형 미디어의 등장으로 새로운 정책 패러다임이 불가피해졌고 이에 따른 이해집단 갈등은 첨예화되고 있다. 당연히 정부의 시장획정, 독과점 규제와 같은 시장조정 정책의 중요성이 커졌다.

하지만 정부의 정책조정 역할이 커졌다고 해서 과거와 같이 국가가 일방적으로 정책을 결정하고 직접 시장에 개입하는 강압정책을 추진하기는 어렵다. 그러한 역할은 정부와 이익집단, 그리고 공익집단들 간에 의견이 조율될 수 있는 구체적인 법적 장치와 시스템을 통해서만 가능해진 상황이다. 또한 절충



<그림 1> 공익 구현을 위한 기존의 방송정책 구조

출처: 황 근, 2009, 수정인용.

된 안이 각각의 이해집단들에게 설득력 있게 받아들여지기 위해서는 국가의 강제력과 이해집단의 자발적 동의가 동시에 필요하게 되었다. <그림 1>에서 알 수 있듯이 과거 문화부, 공보처, 통합방송위원회로 이어진 방송 규제기구는 시장 진입규제 등 ‘장벽’을 통하여 방송의 공적 성격, 독립성을 유지하고자 했다. 하지만 지난 2008년 출범한 방송통신위원회는 다시 국가기구로 회귀했다. 요컨대 과거와 같은 공익 중심 정책, 방송의 독립성 보호 정책은 뒷전으로 밀리고 있다.

다른 면에서 지금까지 한국의 방송정책의 이념은 주로 공공성, 공익성이라는 추상성에 함몰된 면이 있다. 공익성은 특히 상대적 개념으로 정치권력에 의해 자의적으로 동원된 개념이기도 하다. 이명박 정부 출범 이후 방송관련 이슈가 봇물처럼 터지고 있다. 대부분 산업적 효과를 위해 기존의 시스템을 해체하거나 재구성하는 것과 관련이 있다. 가령 대기업과 신문사의 방송참여가 어떤 결과를 가져올지 정확하게 예측하기는 어렵다. 그러다보니 진입규제 완화와 유지를 놓고 갈등이 이어지고 있다.

환경의 변화에 따라 정책은 바뀔 수 있다. 불확실성이 큰 내용관련 논란보다는 정책결정과정 그 자체의 독립성과 공개성이 더 중요할 수도 있다. 특히

정책결정 주체의 상대적인 독립성과 방송관련 공익 가치 구현의 주체라고 할 수 있는 공영방송과 같은 방송사업자의 재원과 인사, 거버넌스의 독립성은 결정적으로 중요할 수밖에 없다. 앞 절에서 방송 전문가와 일반인을 대상으로 한 여론조사 결과에서도 드러났듯이 방송과 통신이 융합하고 국경이 사라지는 등 미디어 환경이 복잡해질수록 미디어 정책에 대한 시청자의 판단은 절차의 투명성과 미디어 영역 의사결정의 상대적 독립성 여부에 의존할 수밖에 없다.

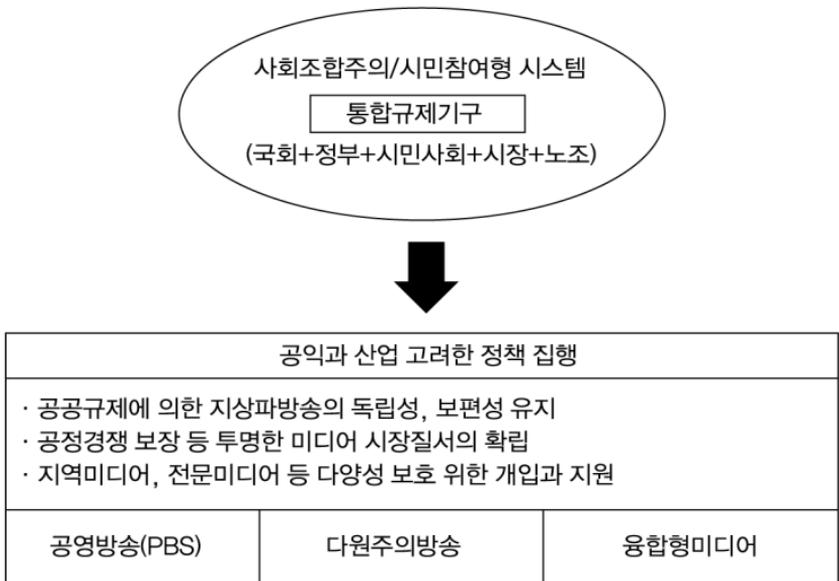
실제로 방송이 언론미디어로 기능하기 위해서는 상대적 독립성 확보가 전제되어야 한다. 언론문제의 출발점이 언론의 자유에 있다면 방송문제의 시발점도 방송을 통한 언론의 자유, 즉 방송의 자유에 있다. 다만 방송이 지닌 기술적 특성과 관련하여 공적 규제 영역이 상대적으로 광범위할 뿐, 결코 공적 규제가 제1의 원리가 되는 것은 아니다(양진, 1993, 98쪽). 방송이 영향력 있는 주요 언론미디어로 인정되는 상황에서 방송에 대한 규제는 방송의 언론기능 수행을 뒷받침하기 위한, 방송시장의 정상적 작동을 위한, 독립성 보호를 위한 것으로 집중되어야 한다는 것이다.

규범적으로 볼 때 방송의 독립성은 현대 민주주의 정치에 있어 가장 중요한 국면이 된다. 방송의 독립은 국민에게 다양한 사적·공적 의사형성을 통해 국민 자신에게 주어진 현실적인 문제에 스스로 결정할 수 있는 정보를 제공해주는 근본이고 언론의 자유에 기여하고 이를 통해 국민은 건전한 민주적 기본질서의 형성을 스스로 이루어 나갈 수 있기 때문이다. 국가로부터의 방송의 독립이란 방송사가 국가나 자본과 같은 거대 권력의 직간접적인 영향력으로부터 독립되어 다양한 압박으로부터 벗어나는 것을 의미한다. 동시에 국가와 자본외의 사회적인 세력집단인 경제단체, 사회단체 심지어 시민단체로부터의 독립을 의미한다.

문제는 어느 나라의 방송도 정부와 국회, 자본과 시장, 시민사회와 이익집단, 경영진과 노동조합과 같은 모든 관련 집단으로부터 자유로울 수는 없다는 것이다. 조합주의 시각에서 정책이란 합리적 선택이 아니라 정책과정에 수반되는 다양한 정치적 협상의 결과다. 모든 정책은 타협과 조정의 산물이라는

이야기다.

국내에서 사회조합주의 방송정책은 관련된 다양한 역학관계를 다차원적으로 이해하고 해결하기 위한 것이다. 이제까지 우리 방송정책은 주로 국가와 사업자의 이해관계 중심으로 추진되었다. 1980년대 후반 이후 각종 이익집단, 노동조합을 비롯한 현업단체, 시청자단체들이 나름대로의 근거를 바탕으로 상당 부분 영향력을 행사해오고 있기는 하지만 여전히 그 힘은 미비하다고 볼 수 있다. 그들의 의지를 구체적으로 표현하고 조정할 수 있는 장이 없기 때문이기도 하다(황근·최영목, 2000, 496쪽). 1999년의 대통령 직속 방송개혁위원회와 2006년의 총리실 산하 방송통신융합추진위원회의 경우 전형적인 사회조합주의의 산물이었다. 방송개혁위원회는 2001년 방송법안과 방송위원회와 정보통신부 통합방안을 성공적으로 제출하였고, 이후 그대로 집행이 되었다. 이렇듯 방송을 비롯한 미디어 시스템을 재편 정책의 핵심은 권력에 종속되



<그림 2> 조합주의적 미디어정책 수행 모델

출처: 최영목, 2005, 404쪽에서 수정인용.

고 권력에 의해 통제되는 미디어를 자유롭고 독립적인 상황으로 만드는 것이다(Rozumilowice, 2002, p. 12) 국가의 정책적 개입은 공적인 시스템을 통하여 공정하고 투명하게 이루어져야 한다. 앞의 <그림 2>는 현재의 방송통신위원회 체제 속에서 방송의 독립성 확보를 위한 조합주의적 정책 수행 모델로 제시해 본 것이다. 현재 한국 상황에서 이상적인 방송규제 시스템을 구성해본 것이다. 외형상 이러한 시스템 구축 자체가 어려운 것은 아니다. 문제는 이 시스템을 실제 운영하는 주체의 독립성이라고 할 수 있다. 이는 곧 투명한 방송규제 시스템과 공공서비스 방송사의 참여적 거버넌스 구축 문제이기도 하다.

2) 방송 독립성과 거버넌스의 재편

앞의 수용자 집단 인식조사에서 드러났듯이 정부가 아무리 글로벌스탠더드와 IPTV 시대의 개막을 이야기한다고 해도 방송정책 중요한 것은 의사결정 과정의 투명성과 정부 개입의 공정성에 있다. 정책관련 의견 수렴에 있어서도 다단계, 다차원적 논의가 필요하다는 사실도 이해할 수 있다. 전문가집단의 집중 논의, 미디어의 포럼기능, 일반 시청자의 다양한 반응 수렴과 같은 절차가 전제되어야만 민주적인 정책 수립과 집행이 가능해 질 수 있을 것이다.

지난 1990년대 중반 이후 한국 방송정책은 국가의 강력한 통제에서 사회조합주의 참여정책으로 전환한 바 있다. 하지만 이명박 정부 출범 이후 방송에 대한 강력한 정부의 통제가 부활하고 있다. 국회에서 계속 논란을 일으키고 있듯이 방송의 공공성과 독립성을 어떻게 확보, 유지할 것이냐 하는 점이 주요 사회의제가 되었다. 현행 법체계 속에서 방송 정책의 핵심 주체는 방송통신위원회다. 현재 미디어정책 구조 속에서 방송 독립성은 크게 방송 규제기구의 독립성과 공공서비스 방송사 거버넌스 독립성과 프로그램 제작에서의 자율성으로 구분할 수 있을 것이다. 여기서 방송 독립성의 관건은 방송통신위원회의 구성과 작용, 공영방송의 민주적 운영이라고 볼 수 있다.

결국 21세기 미디어 정책의 핵심은 자율성과 참여에 근거하는 합리적 거버

년스의 구축에 있다. 여기서 바람직한 거버넌스란 국가가 제반 정치경제적 권력에 대한 분배를 통하여 효율적으로 공공서비스를 제공하는 것을 의미한다(양승함, 2009). 모든 정부의 공공정책 결정 및 집행에 있어서 비정부행위자의 참여와 역할 증대하고 있기 때문이다. 정부의 역할도 과거 정책통제자로부터 정책조정자로 변화되고 있으며 통치 행태도 수직적 위계적 통치에서 수평적 협력적 통치 형태로 변화하고 있다.

방송 통신 융합에 따른 방송통신위원회의 출범은 따른 새로운 방송법 제정을 둘러싼 복합적 갈등에서 드러나듯이 우리나라 방송정책은 이제 새로운 패러다임을 요구하고 있다. 새로운 방송정책 모델이 새롭게 정립되어야 하는 이유를 국가와 정치체제의 성격변화, 방송성격의 변화, 시민사회의 성장, 이익집단간의 갈등 심화 등과 같은 정책 환경의 변화를 고려해야 한다. 동시에 공공서비스방송과 민주정치를 연결하는 고리를 되찾는 일이 주요한 방송정책 과제가 될 필요가 있다. 공공서비스방송 체제를 옹호한 초기의 방송개혁운동가들이 추구한 것도 방송과 민주주의의 연결이었다(McChesney, 2002, p. 255).

방송통신위원회나 방송통신심의위원회 같은 국가기구는 직접, 간접적으로 방송프로그램의 제작과 편성에 영향을 미쳐서는 곤란하다. 이는 방송법에서도 보호하고 있는 편성의 자유를 정면으로 침해할 수 있기 때문이다. 하지만 방통심의위는 최근 방송사의 보도나 시사프로그램 영역에 수시로 개입하면서 방송 제작의 독립성을 훼손하고 있다. 방송 프로그램의 선정성과 폭력성 등과 관련해서는 다양한 규제가 가능하다. 하지만 보도나 논평의 공정성의 경우 국가 기구가 개입할 수 있는 성격의 규제 사항이 아니다. 이런 논란을 피하기 위해서는 방송통신심의위원회를 완전한 민간기구로 바뀌어야 한다. 동시에 방송통신위원 선임 방식도 현재와 같은 국회와 대통령 추천구조에서 지역과 계층을 반영할 수 있는 사회조합주의 방식으로 재편될 필요가 있다.

지난해 3월 출범한 방송통신위는 한국사회에서 가장 논란을 일으키는 국가기구 중의 하나가 되었다. 방송통신위는 지난해 9월 『신성장동력과 일자리 창출을 위한 방송통신융합 추진전략』이란 제목으로 대통령에게 업무를 보고했다. 두 가지 문제점을 드러냈다. 첫째는 방송규제기구로서의 정치적 독립성

을 부정했다는 점이다. 둘째, 방송미디어를 산업중심으로 인식하고 있다는 점이다. 방송선진화로 이름 붙인 경쟁력 부분에서는 엄격한 소유규제와 겸영 규제 완화를 분명히 했다. 이렇듯 방송통신위원회가 직무상 독립성을 갖기 위해서는 현행의 대통령 직속기구라는 위상과 여당과 야당이 직접 추천하는 위원선임구조를 변경하는 것이 불가피하다.

동시에 국내의 KBS, MBC 등 공공서비스방송은 정보의 자유와 의견형성의 다양성 보장이라는 헌법적 과제를 수행하기 위한 필수불가결한 시스템 중의 하나다(<표 4> 공공서비스 방송 현황 참조). 이러한 헌법적 과제를 수행하는 공공서비스 방송 체제의 유지는 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이런 방송사들이 공공성, 공익성을 구현할 수 있는 조건이 독립적 운영이다. 특히 IPTV를 비롯한 새로운 방송관련 미디어들이 철저히 파편화한 시장 중심으로 구성될 개연성이 크기 때문이다. 그럴 경우 공공서비스 방송은 사회통합, 시장실패의 보완, 무료의 보편적 서비스를 통한 수용자 복지의 향상, 디지털 격차의 해소, 공공저널리즘 활성화, 한국문화 정체성 강화 등과 같은 임무 수행에 앞장 서야 한다.

다시 강조하자면 공영방송사는 투명하고 국민에게 책임을 지는, 시민의 주도적 참여에 근거하는, 궁극적으로 주권재민의 원칙이 구현되는 민주적 거버넌스 원리에 따라 운영되어야 한다(이창근, 2009, 158쪽). 다음 <표 11>은 국내에서 공영방송사가 독립적으로 운영되기 위한 거버넌스의 기본조건을 제시한 것이다. 공영방송사 이사회와 사장 선임이 늘 문제가 된 이유는 선거에 참여했던 정치인들이 성공할 경우 직접 경영진으로 ‘투입’될 수 있는 구조였기 때문이다. 이를 차단하기 위해서는 국회와 대통령이 직접 이사나 사장을 추천할 수 없어야 한다. 하지만 직선인 국회의원과 대통령의 국민 대표성을 고려하여 추천위원회 위원 추천권은 인정하는 방안을 제안했다.

방송관련 거버넌스 재편에 있어 가장 중요한 것은 대통령과 국회가 비록 선출된 권력이라 해도 방송 규제기구 위원 선임이나 공영방송 경영진 선임에 직접 개입할 수 없도록 해야 한다는 점이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 본 논문에서는 국회와 대통령은 방송통신위원회나 KBS 이사와 같은 위원

<표 11> 방송 독립성 강화 위한 거버넌스 재편방향

대 상	현 행	재 편 방 향	
방송 통신위	위상	<ul style="list-style-type: none"> · 정부조직법에 따른 중앙행정기관 · 대통령 직속 행정기구 · 독립적 운영 보장 	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙행정기관으로 존속하되 독립 규제기구로 위상 변경 · 대통령 직속기구 조항 삭제
	기능	<ul style="list-style-type: none"> · 방송사업자 허가, 승인, 등록 · 프로그램 및 방송광고 운용 · KBS 등 공영방송 이사 추천 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 프로그램 규제기능 삭제 및 방송 통신심의위원회 민간기구로 전환 · 공영방송 이사 선임권을 이사추천위원회 구성권으로 변경
	위원 선임	<ul style="list-style-type: none"> · 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 5인의 상임위원 · 위원(장)은 전문성을 고려 대통령이 임명(위원장 국회 인사청문) · 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명, 3인은 국회 추천(대통령 소속정당 1인, 그 외 2인) 	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령의 위원장 및 위원 1인 지명권, 국회 교섭단체의 위원 3인 추천권 삭제 · 국회에서 여야동수로 방통위원 추천위원회 구성, 추천위에서 5인 전원 추천. · 위원장은 위원 중 호선
공영 방송 (KBS)	의결 기구	<ul style="list-style-type: none"> · 이사회는 공사의 독립성과 공공성을 보장하기 위한 최고의결기관 · 이사는 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명(방송법 제46조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 이사회를 명실상부한 최고의사결정기구인 경영위원회로 개편 · 경영위원회는 9인으로 구성. 국회에서 여야동수 추천위 구성, 추천위에서 검증한 인사를 대통령이 임명 · 위원장은 경영위원 중에서 호선 하되 국회의 인사청문회를 거침
	사장	<ul style="list-style-type: none"> · 이사회의 제청으로 대통령이 임명(방송법 제50조) · 사장 임기 보장(방송법 제46조) (2000년 방송법에서 대통령 임명권을 임명권으로 수정) 	<ul style="list-style-type: none"> · 경영위원회에서 사장추천위원회 구성, 추천위에서 검증한 인사를 경영위원회가 대통령에 제청 후 대통령이 임명

선임을 위한 추천위원회를 구성하고, 그 추천위원회에서 주요 인사를 검증한 후 선임하는 이원적 구조를 제안하였다. 이렇게 차단장치를 둔다고 해도 정치 권력에 의해 무력화될 가능성을 전혀 배제할 수는 없지만, 권력의 직접적

개입을 차단하는 것만으로도 한국 방송의 독립성은 진일보할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

■ 참고문헌

- 강상현·강형철·김도연·주정민 (2006). 『디지털 시대, 방송의 공익성 정립방안』. 방송위원회 연구보고서.
- 강상현·김국진·정용준·황 근 (2008). 『디지털 방송 법제론』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김대식 (2008). KBS 영구중립화를 위한 현안과 과제. 『KBS영구중립화를 위한 이계진의원실 토론회 자료집』.
- 김정기 (2003). 『전환기의 방송정책: 미국 FCC 정책과의 비교분석』. 서울: 한울.
- 김평호 (2008). 미디어 환경개념의 정책적 함의: 공익성 관련 논의를 중심으로. 『한국언론정보학보』, 통권 44, 152~172.
- 박용상 (2002). 『표현의 자유』. 서울: 현암사.
- 방송개혁위원회 (1999). 『방송 개혁의 방향과 과제』. 미간행보고서.
- 양 건 (1993). 방송에서 표현의 자유와 공적 규제: 헌법론적 소고, 김동민 편저. 『언론법제의 이론과 현실』, 서울: 한나래.
- 양승함 (2009). 미디어법안 개정논란 해소를 위한 ‘사회적 합의기구’의 역할모색. 이종걸의원실 주최 제1차 토론광장 발표자료집.
- 윤석민 (2005). 『커뮤니케이션정책연구』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 윤창번 외 (1999). 『방송·통신 융합에 대비한 방송발전방안 수립: 사회적 공익보호』. 정보통신정책연구원 99-24.
- 이은미 (2007). 『공영방송 정체성 확립방안 연구』. 방송위원회연구보고서.
- 이창근 (2009). 주권재민 원칙을 구현하는 공영방송사의 민주적 거버넌스 구축을 위한 탐색. 『미디어 경제와 문화』, 제7-1호, 149~200.
- 장호순 (2004). 『언론의 자유와 책임』. 서울: 한울.
- 정윤식 (2007). 한국방송의 패러다임 전환과 법제 개편: 자유, 공익, 산업의 조화와 실현. 『한국방송학회특별세미나 자료집』.

- 정인숙 (1993). 방송정책에 관한 시론적 연구: 정책 결정 과정을 중심으로, 한국방송 학회 편. 『한국방송정책론』, 서울: 나남, 79~116.
- _____ (1996). 『방송정책 결정과정에 관한 연구: 케이블TV의 사례를 중심으로』. 한국외국어대 박사학위논문.
- 최영목 (2005). 『시민미디어론』. 서울: 아르케.
- _____ (2008). 방송통신위원회의 위상과 방송규제기능에 관한 검토 『한국언론학 회특별세미나자료집』.
- 최영목·강상현·김창규·나낙균·이만제·이진로 (2006). 『방송통신 통합기구 설치방 안』. 방송위원회연구보고서. 지정 2006-19.
- 최우정 (2008). 방송의 독립과 관련한 방통위법상 직무구조상의 법적 문제. 『한국언 론학회간담토론회: 방송통신위원회의 출범과 과제 자료집』.
- 황 근 (2009). 디지털 시대의 미디어 규제체제. 『한나라당방송정책토론회 자료집』.
- 황 근·최영목 (2000). 사회조합주의 방송정책 모델에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제14권 1호, 469~516.
- Bagdikian, Ben H. (2004). *The Media Monopoly*, 정연구·송정은 역 (2009). 『미디어모 노폴리』, 서울: 프로메테우스.
- Brants, K. and Siune, K. (1992). Public Broadcasting in a State of Flux. in Karen Sinne and W. Truetzschler (eds.), *Dynamics of Media Politics*, London: Sage, 101~115.
- Blumler, J. (1992). Public Broadcasting Before the Commercial Deluge. in J. Blumer (ed.), *Television and Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting*, London: Sage, 7~21.
- Brasch, Walter M. & Ulloth, Dana R. (1986). *The Press and the State: Sociobistorical and Contemporary Interpretations*, Lanham: University Press of America.
- Fairbairn, C. (2004). 토론문: 왜 방송은 여전히 특별한가. Alan Peacock ed. *Public Service Broadcasting without the BBC?*, London: iea, 김대호 역 (2006). 『BBC 없는 공공서비스 방송은 가능한가?』, 서울: 한울, 63~76
- McChesney, Robert W. (1999). *Rich Media Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*, Urbana: University of Illinois Press.
- McQuail, D. et al. (2003). *Auditing Public Broadcasting*, 강형철 역 (2006). 『디지털

시대 공영방송의 수행평가』, 서울: 한울.

- Napoli, P. (2003). The public interest obligations initiative: Lost in the digital television shuffle. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 47(1), 153~156.
- Rozumilowice, B. (2002). Democratic Change: A theoretical perspective. in Price, Monroe E. Rozumilowice, Beata and Verhuslst, Stefaan G. (eds.), *Media Reform: Democratizing the media, democratizing the state*, London: Routledge, 9~26.

(투고일자: 2008.11.24, 수정일자: 2009.04.08, 게재확정일자: 2009.04.20)

▶ 별첨: 설문지

○ 방송통신위원회와 공영방송의 독립성에 대한 질문입니다.

질문 내용	전혀 그렇지 않다		보통이다		매우 그렇다
1. 방송통신위 위원 5명을 현행처럼 국회 3인, 대통령 2인 추천으로 구성하는 것으로는 방송통신위원회 독립성 보장이 어렵다.	①	②	③	④	⑤
2. 방송통신위의 독립성을 위해 독일 ARD의 방송평의회처럼 국회, 방송·통신업계, 방송노조, 지역대표의 추천한 인사 다수(ARD의 경우 77인)로 구성하는 것이 바람직하다.	①	②	③	④	⑤
3. 방통위원회 방송정책관련 의사결정에 있어 전원합의제를 원칙으로 하되, 특별한 경우에 한해 다수결을 인정해야 한다.	①	②	③	④	⑤
4. 공영방송의 자유와 정치적 독립을 제도적으로 보장하기 위해 방송의 채용과 사장 인사권이 정권에서 독립돼야 한다.	①	②	③	④	⑤
5. KBS 이사의 1은 KBS노조의 추천으로 구성하는 것이 바람직하다.	①	②	③	④	⑤
6. KBS의 사장은 현재처럼 이사회에 제청으로 대통령이 임명하는 것이 좋다.	①	②	③	④	⑤
7. 공영방송사의 시청자위원회의 기능(현재는 편성과 프로그램 관련 의견제시 및 시정요구)은 경영부분까지 확대돼야 한다.	①	②	③	④	⑤
8. 방송통신위는 방송의 공익성 강화를 최우선의 정책 목표로 삼아야 한다.	①	②	③	④	⑤
9. 방송통신위는 방송과 통신 관련 산업 활성화와 경쟁력 강화를 최우선의 정책 목표로 삼아야 한다.	①	②	③	④	⑤
10. 방통위원장은 KBS사장 선임에 있어 직접 개입할 수 없어야 한다.	①	②	③	④	⑤

11. KBS 정연주사장에 대한 이사회와 해임 제청과 대통령령의 해임은 합법적인 결정이다.	① ② ③ ④ ⑤
12. MBC 피디수첩(광우병에 대한)에 대한 검찰의 수사는 방송의 독립성을 훼손하고 있다.	① ② ③ ④ ⑤
13. MBC 피디수첩(광우병 프로그램)에 대한 방통위의 ‘시청자에 대한 사과’ 명령은 바람직한 결정이다.	① ② ③ ④ ⑤

○ 기타 피조사자 신상관련 질문 등은 생략.

The Influence of State on the Structure of PSB and Broadcasting Regulatory Body

Survey on Political Independence of Broadcasting

Young-Mook Choi

Associate Professor

(Dept. of Mass Communication and Journalism, Sungkonghoe University)

Seung-Dae Park

Lecturer

(Dept. of Media Studies, Hanra University)

The limitation and scarcity of broadcasting waves provide important rationale behind the idea of public ownership of broadcasting waves which can facilitate communications among people with diverse backgrounds and values in the society. Independence of broadcasting industry from the regulatory organization is imperative for the broadcasting industry to serve the public interest that has been historically defined by each country. For the Korean broadcasting industry, history of modern Korea taught us that the broadcasting regulatory organizations such as Korea Communications Commission(KCC) should be kept from any political influence for the industry to best serve the public. Recent controversies on the role of the CEO of KBS and the appointment of the CEO of YTN by the president of the country provide evidence that the independence of broadcasting in Korean society is a critical topic. This study examined the corporate structures of broadcasting industry and the political independence of the industry in relation to the changes in the concept of public interest and the role of broadcasting. It is critically important to investigate the political independence of broadcasting in Korea because the core argument of independence of broadcasting which is about the freedom of expression protected by the constitution is still contested in the country. For the purpose of collecting diverse perspectives on broadcasting, survey method was adopted in this study. Three groups

of participants were recruited: reporters, experts in the field, and regular citizens. The result indicated that the independence of broadcasting was in the process of deterioration. Also, the participants of the study understood that it was impossible for the broadcasting to serve the public interest when the broadcasting was not free from the influence of regulatory institutions such as KCC.

Keywords: Political Independence, Public Service Broadcasting, Regulatory Organization, Media Policy