'시민참여 방송'에 관한 연구

최영묵
(한국방송진흥원 선임연구원)

Ⅰ. 문제 제기

한국 방송의 병폐는 정치적 종속과 상업주의 문제로 압축된다. 한편으로 기성 정치권력의 요구를 충실하게 담아내고 다른 한편으로 상업적 이윤의 극대화 혹은 정치적 영향력 확대를 위하여 시청률 경쟁에 여념이 없기도 한 것이 우리 방송의 모습이다. '문민' 정권 이후 방송에 대한 가시적이고 억압적인 통제는 크게 약화되었다고 할 수 있지만 방송의 자율성이 신장되었다고 볼 수 있는 현실적 근거는 별로 발견되지 않는다. 오히려 경제사정이 악화되자 개별 영역에서 기득권을 유지하기 위하여 정권과 방송사, 방송사 경영진과 방송사 내부의 방송인 사이의 야합이 노골화되고 있는 것이 아닌가 하는 의구심이 들게 하는 것이 최근 방송의 모습이라 생각된다.

사실 한국사회에서 신문, 방송을 비롯한 언론 미디어는 지금까지 단 한 번도 공공영역이나 시민사회에 의해 운영된 적이 없다. 오랫동안 정치권력의 통치수단으로 기능하다가 자유화되어 '권력집단'이 된 것도 최근의 일이다. 신문은 아직도 '침묵의 카르텔'에 묶여 있고 방송은 '국정홍보수단'에서 벗어나지 못한 것으로 보인다. 1990년대 중반 이후 이러한 언론 파시즘에 대한 시민사회 영역 혹은 시청자 영역의 도전도 만만치 않게 이어지고 있다. 신문사 건물에 달걀을 던지거나 불매운동을 벌이기도 하고, 특정 방

송사에 대해서는 재허가 저지운동을 벌이기도 하고 나아가서는 국민이 직접 소유하고 운영하는 '국민주방송' 설립운동을 벌이기도 했다.

정치권력의 힘의 논리와 경제권력의 자본의 논리에 철저히 종속되어 있는 현재 우리 방송구조를 바꿀 수 있는 방법으로 공영방송의 정상화, 시민 액세스 방송의 제도화, 대안방송사 설립 등 세 가지를 생각할 수 있다. 이는 국민참여방송이 운영될 수 있는 구조를 만드는 일과 밀접한 관계가 있다.

첫째로 기존 공영방송을 명실상부한 공공 서비스 방송으로 재편하는 것이다. 한국 방송은 지금까지 언제나 공공성과 공익성을 강조하는 공영중심의 구조였지만 공공 미디어로서 제기능을 다한 경우는 거의 없었다. 이를 명실상부한 공공 서비스 방송으로 만든다면 현재보다는 크게 나아진 방송환경을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 세계적 공영방송의 전형이라고 할 수 있는 영국의 BBC나 일본의 NHK 사례에서 알 수 있듯이, 공영방송은 국가나 정치권력으로부터 자유롭기 어렵다는 한계가 있는데다가 자본의 영향력이 나날이 확장됨에 따라 공영 모델이라는 것 자체가 거의 설득력을 잃어가고 있는 것이 현실이다. 한국의 경우 기존 공영방송사의 재편보다는 영국의 채널 4나 독·불의 아르테와 같은 전문적 대안방송을 설립하도록 압력을 행사하는 것이 더 현실성이 있을 것으로 보인다.

둘째, 시민이 직접 참여할 수 있는 액세스 프로그램과 액세스 채널을 확보하는 방법이다. 미디어테크놀로지의 발전으로 다채널 방송이 가능해졌기 때문에 시청자 대중이 직접 참여하는 퍼블릭 액세스 프로그램이나 퍼블릭 액세스 채널을 제도화하는 것은 그리 어려운 문제가 아니다. 또한 시민사회의 전반적 성숙과 저렴한 디지털 비디오 기술의 급속한 발전으로 방송프로그램의 수동적 소비자이던 시청자들이 직접 방송 프로그램을 제작하여 방송할 수 있는 사회적 여건도 마련되고 있다. 기존의 지상파 방송을 통해 시청자가 제작한 영상물을 방영하거나 케이블TV 액세스 채널을 통해 내보내는 것은 현재 상황에서 가장 실현가능성이 높은 시민 참여 방안이라고 할 수 있다. 미국, 독일, 캐나다, 호주 등의 경우에는 이미 오래 전부터

퍼블릭 액세스 프로그램과 채널이 제도적으로 보장되고 있다.

셋째, 시민이 나서서 새로운 대안적 방송사를 설립하는 방법이다. 퍼블릭 액세스 프로그램이나 채널의 경우 기존 방송에서 일정한 시간이나 채널을 할애해주는 형태이기 때문에 '선착순 원칙'등을 따른다 해도 구조적으로 완전한 자율성을 누리기는 어렵다. 프랑스의 '시민의 방송(TCC) 설립운동'이나 우리나라의 '국민주방송 설립운동'은 시민이 직접 소유하는 방송사를 설립하여 운영해야 한다는 당위성에 근거한 것이었다. 그러나 시민사회가 방송사를 직접 소유 운영하기 위해서는 재정문제가 해결되어야 한다. 모금이나 공익재단 등에 의존할 수밖에 없는데, 이를 통해 모든 재원을 조달하는 것은 사실상 불가능하다. 제작비나 운영경비가 저렴한 소규모 지역 라디오 방송의 경우 시민이 직접 소유·운영하는 것이 충분히 가능할 수 있다. 실제로 아프리카나 라틴아메리카, 서유럽 등에서는 시민이 직접 운영하는 다수의 공동체라디오 방송사가 있다.

공공서비스 방송 구조 확립, 퍼블릭 액세스 제도화, 시민미디어 설립과 같은 시도는 현재의 방송구조 속에서 시민참여 영역을 확대하기 위한 노력들이라고 할 수 있다. 이 논문에서는 말하는 시민참여 방송이란 이 세 영역에서 상이한 형태로 존재하는, 시민이 직접 제작과 운영에 참여하는 방송유형을 의미한다. 흔히 말하는 공영방송이나 민영방송은 소유권에 따른 구분법이다. 이와 비교해 볼 때 시민참여 방송이란 방송의 소유구조와 상관없이 시민이 방송 내용에 직접 개입할 수 있는 자율적 영역을 변별하여 이해하기 위한 개념이라고 할 수 있겠다.

서구사회에서 시민미디어(Civic Media)가 활성화된 배경에는 기존 미디어에 의한 시민 생활공간의 황폐화와 관계가 있다. 기업화되고 체계화된 조직, 전문화된 저널리스트, 객관성이라는 신화 등으로 무장하고 있는 서구의 매스미디어는 대중을 생활세계에서 이탈시킴으로서 주체적 삶의 가능성을 지속적으로 약화시키고 있다. 특히 라디오, 텔레비전으로 이어지는 전자 미디어는 일종의 '세속종교'가 되어 기존의 공유된 역사, 민속문화,

종교, 가족, 친구를 대신하여 대중의 의식을 지배하기에 이르렀다. 미디어 세계의 이러한 폐해는 시민이 주체가 되고 참여할 수 있는 시민을 위한 미디어 개념을 정당화시켰다. 흔히 공공(Public) 미디어 또는 시민 미디어라고 통칭되는 대안적 미디어 개념은 대중의 액세스를 강화시키고, 대중의 관심에 부응하는 주제를 다루며, 참여적이고 주체적인 시민의 육성에 초점을 맞추고 있다. 이 논문에서 다루고자 하는 '시민참여 방송'은 이러한 서구의 시민 미디어 개념의 연장선 위에 있다.

이 논문에서는 현재의 지배적 방송 패러다임이 시민 여론의 형성과 민주주의 발전에 있어 한계에 봉착했다고 보고 이의 대안으로서 시민참여 방송에 대하여 이론사적, 법리적 측면에서 정리해보고 그 현실적 가능성에 대해서 탐색해보고자 한다. 이를 위해 먼저 표현의 자유론의 의미를 현대적으로 재해석해보고 시민사회 공공영역의 성장이라는 역사적 흐름이 시민참여 방송에 제공하는 함의를 검토해볼 것이다. 이어 시민의 알권리에서 미디어에의 액세스권, 시청자 주권 등 언론미디어에 대한 수용자 시민의 권리 형성의 논리를 추적해보았다. 이러한 역사적·이론적 근거를 바탕으로 많은 국가에서 활성화되고 있는 시민참여 방송의 사례를 전문적 대안방송, 액세스/공동체 방송, 대안적 위성방송, 공동체 라디오 방송으로 구분하여 정리하고 그 함의를 검토해보았다. 결론에서는 이러한 다차원적 시민참여 방송이 국내에서 정착하기 위해 필요한 최소한의 요건들을 제시하였다.

Ⅱ. 시민참여 방송의 역사적 배경

1. '표현의 자유론'에 대한 재고

표현의 자유는 사상의 자유, 언론의 자유와 필연적으로 연관되어 논의될 수밖에 없다. 서구에서 언론의 자유는 전제주의 시대 국가 검열로부터의

자유라는 철학적 기반을 근거로 발전한 이론이다. 자유로운 언론출판이라는 근대적 원칙이 영국에서 등장이 이래 다음의 네 가지 서로 다른 주장들이 중복되어 논의된 바 있다. 신학적 접근, 개인권(rights of individuals)적 접근, 공리주의적 접근, 사상의 자유시장론 등이 그것이다. 밀턴의 『대법관(*Areopagitica*)』으로 대변되는 신학적 접근의 경우 개개인의 이성이 신에 의해 부여된 능력이라는 점에서 국가의 언론에 대한 간섭과 검열을 거부해야 한다는 논리가 나온다. 밀턴은 서적에 대한 허가와 검열을 요구하고 있는 정부 법령에 도전하면서 신의 사랑과 '자유롭고 분별 있는 정신'이 번창할 수 있도록 자유언론을 변론했다. 밀턴에 의하면 신이 인간에게 이성을 부여한 것은 책을 읽고 양심의 명령에 따라 선과 악을 선택하는 능력을 빌려준 것이다. 이런 이유로 신학적 입장에서 국가검열은 신의 선물인 인간의 이성을 거부하는 일종의 살인행위에 해당하게 된다(Milton, 1998).

자연권으로서의 개인권(rights of individuals)에 근거하여 언론출판의 자유를 주장한 사상가들로는 존 로크(John Locke)와 존 애스길(John Asgill) 등을 들 수 있다. 이 입장에서는 인간이 의견을 발표하고 진실을 판단하는 능력을 신으로부터 부여받은 것이라는 신학적 접근에서 한 걸음 나아가 표현의 자유를 "종교상의 문제를 포함하여 각 사람이 스스로 판단할 수 있는 자연권"으로 보고자 했다. 틴달(Matthew Tindal)은 이러한 자연권 원칙을 종교적 영역에서 정치적 영역으로 확대했다. 요컨대 개인이 국가에 반대할 수 있으며 그럴 수 있는 언론출판의 자유가 보장됨으로써 정치적 허세와 의회의 속임수, 나아가 다가오는 위험 등으로부터 모두를 보호할 수 있다는 것이다.

공리주의 입장에서는 여론에 대한 국가검열을 전제정치에 면허를 주는 것으로, 피통치자의 행복을 극대화하는 원칙에 반대되는 것으로 보았다. 대표적인 학자라고 할 수 있는 벤담(Jeremy bentham)은 가장 훌륭한 정부와 법이란 최대다수의 시민들에게 최대의 행복을 만들어 주는 것이라고 주장했다. 따라서 좋은 정치체제는 다음 두 가지 일을 수행할 필요가 있다.

하나는 법률과 자유시장적 교환행위로 구성되는 시민사회를 통해 시민들에게 행복을 제공하는 정부를 만들어내는 일이고, 다른 하나는 시민을 탐욕스러운 정부로부터 보호하는 일이다. 현대민주정치의 징표 중의 하나라고 할 수 있는 선거라는 것도 언론출판의 자유가 보호되지 않는 한 '양 지키는 개들을 1년 중 8개월 동안 우리에 가둬 결국 양들이 늑대의 보호에 맡겨지게 되는 농장'과 다름없게 될 것이라고 보았다(Keane, 1995: 40). 결국 언론출판의 자유가 피통치자의 행복을 최대화시키기 때문에 보호되어야 한다는 것이다.

사상의 자유시장론의 경우 밀(John Stuart Mill)의 『자유론』에서 출발한다. 이 주장의 핵심은 시민들의 자유로운 공개토론을 통해 진리(truth)를 얻을 수 있다는 것이다. 밀은 언론출판의 자유가 반드시 보장되어야 하는 이유로 다음 세 가지를 들었다. 첫째, 어떤 의견이 일반적으로 틀렸다는 이유로 정부나 시민사회에 의해 침묵되고 있을지라도, 그것이 사실과 일치할 수 있으면 또 그 사실에 대한 강한 반대주장을 물리쳐 살아남을 수 있다. 잠재적으로 진실할 수 있는 의견을 검열하고자 하는 사람들은 진리 자체를 근본적으로 부정하는 것이다. 둘째, 비록 어떤 의견이 틀린 것으로 판명될지라도 그것은 흔히 어느 정도의 진실성을 담고 있다. 또한 어떤 의견이 완전한 진실성을 획득한다는 것은 그것과 다른 반대 의견을 직면함으로써만 가능하다. 셋째, 설혹 어떤 의견이 완전한 진리이며 진리 자체라 하더라도 그것은 도전받지 않으면 곧 편견, 즉 살아 있는 진리가 아니라 죽은 도그마로 변질되고 만다. 예를 들면 천동설처럼 과거 한때 보편적이었던 수많은 의견들이 지금 거부되고 있듯이 오늘날 보편적인 진리라고 여겨지는 수많은 의견들도 장차 오류로 판명되거나 거부될 수 있기 때문에 반대 주장에 의해 끊임없이 시험되어야 한다는 것이다(Keane, 1995: 35-73 참조).

이러한 네 가지 입장은 오늘날에도 언론출판 자유의 철학적·인식론적 근거로 널리 통용되고 있다. 특히 공리주의나 사상의 자유시장이론은 오늘날에도 검열이 거부되어야 하고 언론자유가 보장되어야 하는 근거로 작용

하고 있다. 표현의 자유론을 현대적으로 적합하게 재해석한 대표적인 사람으로 미국의 헌법학자 토머스 에머슨을 들 수 있다. 그는 민주주의 사회가 제대로 정착하기 위해서는 표현의 자유 보장이 필수적이라고 보고 그 이유로 다음 네 가지를 들었다. 첫째, 표현의 자유는 자기완성을 보장하기 위해 필요하다. 둘째, 표현의 자유는 지식 발전과 진리 발견에 필수적인 과정이다. 셋째, 표현의 자유는 사회 모든 구성원이 의사결정과정에 참여하는 데 있어 필수적이다. 넷째, 표현의 자유는 보다 적합하고 안정된 사회를 성취하고 건전한 이견과 합의 사이의 균형을 유지하기 위한 수단으로 필요하다 (Emerson, 1986: 312-313). 요컨대 에머슨은 개인의 진리발견을 통한 자기실현 그리고 사회적 의사결정과정에 민주적 참여를 보장하고 사회의 안정과 조화를 이루는 데 있어 표현의 자유가 전제가 된다는 사실을 지적하고 있는 것이다.

방송을 중심으로 하는 전자 미디어의 지배력이 나날이 확대되어가고 있는 현대사회에서 표현의 자유는 소수의 언론 미디어 소유자나 이를 통제할 수 있는 권력자만이 향유할 수 있는 권리가 되었다. 이러한 초대형 미디어가 지배하는 상황에서, 국가는 시민 다수가 표현의 자유, 언론의 자유를 누릴 수 있도록 각계각층의 시민이 참여할 수 있는 소규모의 방송미디어의 활성화를 제도적으로 강제할 필요가 있다. 그러나 언론 미디어가 국가권력과 언론기관 그리고 시민이 서로 갈등하는 헤게모니의 장이 된 현대 자본주의 사회에서 표현의 자유는 그 세력관계에 따라 축소되거나 확대되는 순환적 양상을 보인다. 예컨대, 미국에 있어 표현의 자유와 그 법리의 확대는 항상 대중 운동이 이를 강력히 요구했을 때 가능했으며, 그 반대의 경우에는 축소되거나 퇴행의 양상을 보였다(양 건, 1993: 33-42). 표현의 자유가 굳건하게 시민의 권리로 자리잡기 위해서는 시민들의 자율적인 의사 표현 공간이 필요하다. 시민참여 방송은 방송미디어 영역에서 엘리트주의나 다수주의 모델의 한계를 극복하여 궁극적으로 시민 개개인이 표현의 자유를 향유할 수 있도록 보장하는 데 그 목적이 있다.

2. 시민사회와 공공영역의 성장

시민사회(civil society)[1]와 공공영역(public sphere)[2]이라는 아이디어는 서구의 사회에서 오랜 역사적 뿌리를 갖고 있다. 제3의 길 혹은 신사회 운동을 들먹이지 않더라도 시민사회의 생기화와 공공영역의 민주화는 21세기를 코앞에 둔 우리 사회 최대의 과제라고 할 수 있다. 최근 들어 활성화되고 있는 시민 참여 운동은 국가나 관료제도 같은 체계(system)에 의해 대중의 생활 세계(life-world) 혹은 시민사회 영역이 식민화되는 것에 대항하여 이를 다시 민주화하기 위한 방안에 다름아니다.

한국에서 시민사회의 국가로부터 분리는 1960년 4·19혁명을 기점으로 시작된다고 볼 수 있다. 시민사회의 영역확장과 국가권력에 대한 견제는 군부의 두 차례에 걸친 정치 개입과 강압적인 권위주의 체제하에서 저지되고 규제되었지만 유신체제 하에서의 반독재 투쟁과 언론인, 종교인, 지식인, 학자, 학생 들을 주축으로 계속된 1970년대와 1980년대의 민권운동, 민주화운동은 시민사회의 주축을 이루었다고 하겠다(신명순, 1995: 80-85).

---

1) 역사적으로 시민사회 개념은 18세기 유럽에서 등장했다. 하버마스는 서구사회에서 자본주의의 발전에 따라 국가로부터 시민사회가 분리되었고, 시민사회는 언론 미디어와 같은 공공영역의 발전에 힘입어 국가에 대항할 수 있게 되었다고 본다. 이렇게 볼 때 시민사회는 사회 내에서 초개인적인 관계나 집합적인 관계로 구성되어 있는 공공영역이라 할 수 있다(신광영, 1995: 104). 개인과 가족을 중심으로 하는 사적 영역은 구성원들의 활동이 익명성과 폐쇄성을 바탕으로 하고 있다는 점에서 집합성과 개방성을 근간으로 하는 시민사회와 구분된다.

2) 공공영역이란 말은 독일에서 18세기 말경 당시 사용되던 '公(Öffentlich)'이라는 의미의 형용사가 명사화된 형태로 쓰여지게 된 것인데 19세기 무렵에 정치적·사회적 핵심 개념으로 성숙되었다. 우리말로는 공개장, 공공성, 공공 영역, 공적 영역, 공공 공간, 공공 생활권 등의 의미를 두루 포괄하고 있다고 할 수 있다. Öffentlichkeit 혹은 Public Sphere는 학자들에 따라, 전공 영역에 따라 다르게 번역하는 경향이 있는데 대체로 공개장(公開場)이나 공론장(公論場), 공공영역(公共領域)으로 번역하는 것이 일반적이다. '공개장'이라 할 경우 지나치게 기능적인 개방성이 강조되며 '공론장'이라 할 경우에는 물리적 공간성이 강조된다. 본 논문에서는 Öffentlichkeit라는 말의 여론이나 공중, 시민사회와의 연관성을 생각하여 '공공영역'으로 표기하였다.

1987년 6월항쟁 이후에는 방송민주화운동이 활성화되는 등 시민사회의 성장과 국가영역에 대한 견제가 강화되는 경향을 보이고 있다.

서구 사회에서 방송은 공동체의 파괴에 따른 사교 영역의 축소, 노동의 영역에서 도구주의적 성향의 증대에 따른 대가족제의 해체, 사회적 이동성의 증대 등 다른 사회적 변화와 결합되면서 요구되는 새로운 사회적 커뮤니케이션 체계를 충족시켜주기 위해 등장하여 정착하게 된다(Williams, 1976). 전통적 공동체의 파괴는 기존 의사소통 영역을 국가와 시장으로 양극화시키는 힘으로 작용하게 된다. 한나 아렌트는 공공영역을 '강신술 모임에 놓여 있는 테이블'에 비유한다(Arednt, 1996: 106). 여기서 테이블은 둘레에 사람이 없다면 그냥 목재에 지나지 않지만 사람이 모여 있는 상황에서는 사람과 사람 사이의 정체성을 맺어주는 수단이라는 것이다. 사람과 테이블의 관계를 사적 영역과 공공영역의 관계, 즉 수용자와 방송 미디어의 관계로 대치해볼 수 있다. 현대사회에서 방송 미디어는 보편적으로 사람과 사람을 연결해주고 사회집단의 정체성을 부여해주는 수단이라는 점에서, 공개성과 공익성을 갖는 대표적인 공공영역이라고 할 수 있을 것이다.

하버마스에 의하면 공공영역이란 여론이 형성되는 사회생활의 영역이며 그렇기 때문에 경제적 활동이나 정치적 행위가 아닌 자유로운 사회 성원들이 공개적으로 의견을 표출하는 곳이다(Habermas, 1979: 198). 공공영역은 역사적으로 헬레니즘 시대의 공공영역, 대의제(representative) 공공영역, 부르주아 공공영역으로 나눌 수 있는데 하버마스가 고찰하고 있는 공공영역은 서구 사회에서 살롱과 커피숍, 문학과 정치적 저널리즘이 발달하기 시작한 18세기에 등장하는 부르주아적 공공영역이다. 부르주아 공공영역은 한편으로 인간의 권리에 기초한 공적 영역이었지만, 다른 한편으로 그 공공영역에 접근할 수 있는 권리가 부르주아라는 특정 계급에 한정되었다는 점에서 모순적이었다.

그런데 부르주아 공공영역은 독립적 영역으로서 국가와 시민사회를 매

개했다고 할 수 있다. 공공영역 속에서 공중은 여론(public opinion)의 담지자로서 공공영역의 정보 공개 원칙에 따라 행동했고, 이를 통해 공공영역은 전제군주의 비밀스런 정책에 대항하였다. 즉 부르주아 공공영역은 교양이 있고 이성적이며 예술을 향유할 수 있는 개인들을 기반으로, 부르주아 언론을 매개로 하여 절대주의 국가를 견제하고 비판하는 기능을 수행했다는 것이다. 그러나 이러한 부르주아 공공영역의 정치적 기능은 시간의 흐름에 따라 지시적이고 조작적 목적에 봉사하는 것으로 변질된다. 이러한 변화를 하버마스는 공공영역의 재봉건화(refeudalization)라고 보았다(Habermas, 1989: 231-232). 점차 촘촘하게 짜여져가는 전자 커뮤니케이션 망을 근간으로 하는 매스미디어의 발달로 인해 오늘날 공공영역은 대중의 편에 서서 권력을 탈 중심화시키고 효과적으로 의사를 표현할 수 있게 함으로써 제한 없는 토론에 의해 공중의 의지(public will)를 고양시키고 국가의 사회통제를 억제하기보다는 탈 정치화된 대중의 충성심을 통제할 수 있도록 조직되어 있다는 것이다(Habermas, 1974: 4).

하버마스는 부르주아 공공영역이 새로운 사회적 상황에 적응할 수 있는 변형력을 확보하고 있기 때문에 내적으로는 해방적 잠재력이 있다고 본다.[3] 현대사회에서 비판적 공공영역 회복을 가능하게 해줄 인간의 의사소통적 합리성이 도구적 이성과 기술 합리성에 짓눌려 있을 뿐 끝나지도 망하지도 않았다고 전제하고, 공공영역의 비판성 회복은 자유롭고 실천적인 커뮤니케이션 능력과 공익에 합의할 수 있는 담론 능력을 소지한 새로운

3) Negt와 Kluge는 부르주아 공공영역에 대해서 아주 비판적 입장을 취하고 있다. 부르주아 공공영역은 부르주아 시민사회의 이익만을 대변해주는 추상적으로 연관된 다양한 공공영역의 집적일 뿐이며 현실적으로는 개념적 구성으로만 남아 있다는 것이다(박춘서, 1998: 55-58). 이런 상황에서는 인간의 이익, 욕구, 경험 등이 조직화될 수 없기 때문에 대안적으로 프롤레타리아 공공영역을 구축해야 한다는 것이다. 대안신문이나 열린 채널과 같은 프롤레타리아 공공영역은 구성적 범주로서 대중 스스로의 조직화와 스스로의 의사표현에 의해서만 운영이 가능하기 때문에 그 안에 대중의 진정한 이익과 욕구를 담고 있을 수 있다는 것이다.

비판적 시민의 양성에 달려 있다고 본다. 하버마스에게 있어 현대는 제2의 계몽(Aufklärung)을 필요로 하는 미완의 세계다. 제2의 계몽이란 커뮤니케이션을 이용한 변혁 운동으로 이해될 수 있다.[4]

역사적으로 보자면 서유럽 지역에서 방송미디어가 발생하기 이전, 누구나 접근할 수 있도록 개방된 형태로 존재했던 공공생활(public life) 영역으로 공원, 도서관, 공회당, 교회, 극장, 음악홀, 풋볼 게임, 가두연설 등을 들 수 있다. 이러한 공공생활 영역의 기능이 처음에는 라디오에 의해, 나중에는 텔레비전에 의해 대체되었다고 볼 수도 있다(Scannell, 1989: 145). 요컨대, 뉴스의 인터뷰, 스튜디오에서의 토론과 논쟁 시사물과 특정 주제에 대한 다양한 매거진 프로그램, 다큐멘터리 다큐드라마와 같은 형태로 텔레비전에 의해 매개됨으로써 정치적·사회적 이슈가 공적 영역(public domain)의 일부가 되었고 누구나 아는 지식과 관심사가 되었다는 것이다. 우리는 방송과 관련하여 공공영역 개념을 누구나 제한 없이 참여하여 공감대를 형성할 수 있었던 '카페와 살롱'에서 연상되는 낭만적 상상력을 자극하는 차원에서가 아니라 시민의 관심과 투표 그리고 개입 대상인 현실 정치적 공간이라는 차원에서 재인식할 필요가 있다. 이는 시민의 정치 과정에의 접근과 참여라는 문제를 중심으로 방송 공공영역 개념이 재구성돼야 함을 의미한다.[5]

---

4) 현대사회의 대중매체가 지배 체제에 유리하게 구조화돼 있다고 해서 커뮤니케이션을 통한 인간 해방의 가능성이 희박한 것만은 아니다. 황태연에 따르면 대중매체의 위계적 구조는 지배계급의 사회 통제의 효율성을 크게 강화하는 한편으로 피지배계급의 해방적 잠재력을 확장시킨다(1992: 224). 요컨대 대중매체를 중심으로 이루어지는 의사소통 과정에 참여하는 행위자들은 미디어 내용에 대한 타당성의 요구를 통해 혹은 미디어 관계자와의 상호작용을 통해 저항력을 확장할 수 있다는 것이다.

5) 방송을 공공영역의 핵심으로 보는 신공공서비스론자들은 방송 정책 및 제작 과정에 시민의 직접적 참여와 비시장적-비국가적(non-market non-state) 시민 미디어의 육성, 국가와 시민사회의 상호 침투를 통한 '이중적 민주화(double democratization)'를 주요 전략으로 삼고 있다(Keane, 1988, 1991; Held, 1987). '이중적 민주화'란 자생적으로 성장한 시민사회 영역이 국가로 하여금 시민사회의 물적·사회적 기반이 확고해질 수

이상에서 보았듯이 서구에서 발전한 공공영역 이론은 라디오나 텔레비전 방송의 사회적 성격을 설명하는 데 유용한 틀을 제공하고 있다. 특히 현재와 같이 방송이 자본과 국가 권력의 통제 범위 속에 제한돼 있는 상황에서 방송 공공영역 이론은 시민참여방송의 당위성을 역사적으로 드러내 주고 있다. 방송 미디어가 현대사회에서 특히 한국에서 공공영역으로 기능하기 위해서는 국가권력과 자본으로부터의 독립이 전제되어야 한다. 그러나 한국 방송은 지금까지 철저하게 국가에 예속돼왔고 최근 들어서는 자본의 영향력이 강화되고 있다. 국가나 자본이 스스로 방송의 공공영역으로 전환시킬 가능성이 희박하다는 점에서 시민참여 방송의 필요성이 강하게 제기되는 것이다.

Ⅲ. 시민참여 방송과 시청자의 법익

1. 알권리

흔히 말하는 알권리(right to know)란 시민이 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 '들을 권리' '읽을 권리' '볼권리' '받을 권리' 등을 말한다. 상술하자면 시민의 알권리란 다음 다섯 가지를 의미할 수 있다. 첫째, 방해 없이 정보를 입수할 수 있는 권리다. 둘째, 사전 억제나 제한 없이 복제, 인쇄 또는 방송하는 권리다. 셋째, 정당한 법적 절차를 밟지 않은 보복의 두려움 없이 인쇄 또는 방송하는 권리다. 넷째, 커뮤니케이션을 위해 필요한 시설이나 자료에 접근하는 권리다. 다섯째, 위헌적으로 법을 악용하는 정부나 법을 무시하고 행동하는 시민에 의하여 방해됨이 없이

있도록 지원하게 하고, 시민사회는 그 힘을 바탕으로 국가영역의 투명성을 촉발하여 민주적 체제를 만든다는 말이다. 한마디로 시민사회의 안정적 재편과 국가권력의 개혁과정으로 후기자본주의 사회에서의 새로운 민주화 전략이라고 할 만하다.

정보를 전달하는 권리다(Wiggins, 1964: 3-4).

서구사회에서 시민의 알권리가 강력하게 주창되게 된 이유로 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 자본주의의 고도화에 따라 사회적 영향력이 지대한 매스미디어가 집중화됨에 따라 게이트 키퍼라고 할 수 있는 언론사와 수용자인 일반시민이 현저하게 분리되게 되었다는 점이다. 송신자와 수신자가 명백하게 구분되는 매스미디어 중심의 커뮤니케이션 상황에서 표현의 자유가 송신자 중심으로 정립된다. 때문에 개인의 자기실현과 현실참여를 핵심으로 하는 표현의 자유 본래의 의미가 상실되는 것이다. 둘째로, 국가의 비밀사항 증대에 따라 국가의 안정보장이라는 명목으로 시민의 알권리에 대한 제한이 날로 심화되고 있다는 점이다. 특히 제2차 세계대전 이후 전쟁중에 진행된 언론과 정보에 대한 국가의 강력한 통제는 사회적 비판을 고조시켰다. 시민의 알권리란 개념은 언론 자유 개념을 새롭게 회복하려는 움직임 속에서 발생한 것이다.

시민의 알권리의 법적 성격을 보면 처음에는 소극적이며 수동적인 권리로서 알권리를 방해하는 권력작용의 배제를 요구하는 자유권적 성격이 강했었다. 그러나 최근에 와서 알권리는 적극적이고 능동적인 권리로서 정부에 대하여 정보공개를 요구하는 사회권적 성격으로 발전되기에 이르렀다. 이러한 시민의 알권리가 보장되기 위해서는 정보 유통이 자유로워야 한다. 여기서 정보유통이란 정보수집, 정보제공(전파), 정보접수 등의 모든 과정을 의미한다. 이런 과정에서 방해받거나 저지당해서는 안 된다. 결과적으로 시민의 알권리는 광범위한 공공사항에 관하여 많은 정보를 받고 얻음으로써 올바른 정치적 의사를 형성하고 선거권을 행사할 수 있게 하며, 국가의 권력행사에 대한 감시와 비판으로 작용하게 된다. 시민의 알권리가 국가권리의 부작위에 대한 청구권에만 머물지 않고 좀더 적극적인 정보공개 내지 정보제공을 요구하는 사회권적 권리로서 발전해나가는 것은 이런 성격에서 기인한다(김동철, 1987: 177).

알권리는 또한 자유권, 청구권, 생활권적 성질을 가지고 있다. 사상이나

의견의 자유로운 표명은 자유로운 의견 형성을 전제로 한다. 자유로운 의견 형성은 정보에 대한 충분한 접근이 보장되어야만 가능하다. 이런 면에서 알권리는 표현의 자유와 표리의 관계에 있다고 할 수 있다. 자유권적 성질이란 국가권력의 방해 없이 정보에 접근하여 수집· 처리할 수 있는 것을 말하고, 청구권적 성질이란 의견형성에 필요한 정보를 수집하는 데 있어 방해가 되는 요인에 대한 제거를 청구할 수 있는 것을 말한다. 또한 생활권적 성질이란 정보화가 진전됨에 따라 정보자체가 생활의 기본 요소가 되었다는 면과 관련이 있는 것이다(임병국, 1999: 112-113). 이러한 알권리는 「세계인권선언」이나 「유럽인권조약」에 명시되어 있지만 이를 헌법에 명문화하고 있는 나라는 독일뿐이다. 우리 나라는 알권리를 선언한 헌법의 명문규정이 없으나 판례나 학설은 우리 헌법에서도 알권리가 인정된다고 보는 것이 통설이다. 김철수(1995) 교수나 권영성(1995) 교수 같은 헌법학자들은 우리 나라에서 알권리의 헌법적 근거를 통상 헌법 제10조(인간의 존엄과 가치 행복추구권) 제21조 1항(표현의 자유) 제34조 1항(인간다운 생활을 할 권리) 등에서 찾고 있다. 이러한 헌법의 정신을 살려 우리나라에서도 알권리를 구체적으로 법제화하는 것이 절실하다. 물론 그러기 위해서는 독자와 시청자 사이에서 알권리 운동이 확산되어야 할 것이다(김동민, 1993: 225). 그들은 그러한 헌법적 권리를 가진 존재이기 때문이다.

그러나 이러한 시민의 알권리는 명예훼손, 프라이버시 침해, 저작권 침해와 같은 개인적 권리와 충돌을 일으킬 수 있다. 방송을 비롯한 언론 미디어가 시민의 알권리 충족을 위해 봉사하는 데 필요불가결한 표현의 자유를 누리는 것은 아주 중요한 일이지만, 개인의 명예권이나 프라이버시를 옹호하면서 다른 한편으로 표현의 자유를 주장하는 것은 이율배반적일 수 있다. 그러나 어느 사회나 법 이전에 건전한 상식과 윤리라는 것이 존재하고 있기 때문에 그 보편성에 입각하여 비교형량을 하면서 양자를 조화시켜 나가야 할 것이다.

'정보를 받을 권리'와 '정보를 구할 권리'로 요약되는 알권리는 오랜 역사

를 갖는 표현의 자유 혹은 언론 출판의 자유의 현대적 복원이라는 점에서 선언적 의미는 크지만 현실에 있어 시민의 미디어 참여 확대와 관련하여 명확한 구속력을 발휘하지는 못하고 있다. 이러한 알권리의 의미는 다음에서 논의할 미디어 액세스권이나 수용자 주권론에서 명확해지는 면이 있다.

2. 미디어 액세스권

최근 들어 우리나라에서도 주목을 받고 있는 미디어 액세스권(right of access to the mass media)이란 넓은 의미에서 매스미디어에 접근하여 이용할 수 있는 접근이용권을 말한다. 액세스권에는 매스미디어를 자신의 의사표현을 위해 이용할 수 있는 광의의 액세스권과 자기와 관계가 있는 보도에 대해 반론 내지 해명의 기회를 요구할 수 있는 반론권이 포함될 수 있다. 여기서 광의의 액세스권은 시민에게 민주적 여론형성과정에 참여할 수 있는 기회를 부여한다는데 헌법론적 근거가 있지만, 반론권은 인간의 존엄성을 바탕으로 한 인격권의 보호를 그 이론적 근거로 한다고 볼 수 있다(허 영, 1998: 665).

이러한 액세스권을 매스미디어와 관련하여 적극적으로 정의하자면 매스미디어로부터 소외된 공중이 자기의 의견을 표명하기 위해 매스미디어에 그것에 필요한 지면이나 시간을 요구하여 그것을 이용할 수 있게 하는 권리라고 할 수 있다. 요컨대 수용자가 미디어 측의 부담으로 신문의 지면이나 방송의 시간을 요구하여 자유로이 의견이나 작품, 자신 등을 나타낼 수 있는 권리를 의미한다(팽원순, 1984: 113). 이렇듯 액세스권은 매스미디어가 점차 대규모화하고 발전하게 됨에 따라 소수의 자본가나 정치권력에 장악됨으로써 일반대중이 언론표현의 자유를 누리기 어렵게 된 상황에서 그들의 권리를 보장해주기 위해 등장한 것이다.

미디어 액세스권을 주창한 대표적인 논자 제롬 바론(Jerome A. Barron)이다. 그는 1973년 펴낸 저서[6]에서 액세스권의 개념을 구체적으로 정리하

고 있다. 매스미디어가 거대화·독점화됨으로써 언론의 자유가 언론 미디어를 소유하거나 지배하는 소수의 계층이나 집단의 자유로 전락하였기 때문에 일반 시민들의 언론자유를 보장하기 위해서는 액세스권을 인정해야 한다는 측면을 강조한 것이다. 바론은 미디어 액세스권을 주창하면서 특히 방송미디어에 관련하여 시청자의 권리 의식을 일깨우는 데 크게 기여하고 있다. 미국 수정 헌법 제1조가 보호하는 언론의 자유는 모든 시민을 그 대상으로 삼고 있음에도 불구하고 실제로는 미디어 발행인과 저널리스트들만이 향유하고 있는 현실을 상기시킨 것이다. 그는 헌법의 정신에 충실하기 위해서는 매스 미디어 수용자들에게도 접근 이용권을 부여해야 한다고 주장한다.

> 사상의 자유시장 이론은 국가권력의 간섭을 배제해서 시장이 저절로 기능할 수 있게 그대로 버려두기만 하면 시장의 자기조절의 과정에서 다윈의 적자생존의 원리에 따라 자연히 가장 좋은 사상이 다른 사상보다 우세하게 된다는 것인데, 종래의 헌법이론은 신문이나 방송을 소유하지 않는 일반민중도 당연히 미디어에 접근할 수 있는 것으로 전제해왔다. 그러나 현실적으로 수정헌법 제1조의 기초자나 '자유시장'이론의 제창자들이 감히 상상도 못 할 만큼 미디어에의 액세스가 곤란해지고 있으며 그것은 특히 자꾸만 발전하는 매스미디어의 테크놀로지에 의해 더욱 가중되고 있다.[7]

바론의 주장은 매스미디어의 일방향성을 부분적이나마 타파하기 위한 노력의 일환으로 평가될 수 있다. 그러나 바론이 제기한 액세스권 논의는 일정한 한계를 지니고 있는 것이 분명하다. 독점자본이 장악하고 있는 기존의 언론 구조를 불변의 현실로 용인하는 가운데 제한적인 작은 부분이나

---

6) Jerome A. Barrom(1973), *Freedom of the Press to Whom? The Right to of Access to the Mass Media*, Bloomington: Indiana Univ. Press.

7) J. A. Barron(1967), "Access to the Press: A New First Amendment Right," *Harvard law Review*, 80; 팽원순(1984), 『매스커뮤니케이션 법제이론』, 법문사, p.115에서 재인용.

마 반론권 등 액세스권을 법률적 권리로 확보하자는 측면에 치우쳐 있기 때문이다. 이러한 제한적 액세스이론은 보다 확대해서 이해할 필요가 있다.[8] 거대 자본의 미디어로 하여금 약간의 지면이나 시간을 할애하도록 요구하여 보장받는 정도가 아니라 시민들이 직접 프로그램을 제작하고 그것이 유통될 수 있는 공간을 확보함으로써 표현의 자유를 보다 풍부하게 누릴 수 있도록 하자는 것이다.

이런 선행적 액세스권 논의 활성화에 힘입어 현재 미국의 케이블 방송사는 대부분 PFG(public, educational, governmental) 채널을 유지하고 있으며, 이는 연방법과 지역 정부에 의해 권장되어 왔다. 비록 교육 채널이나 정부 채널이 예산 부족으로 인해 그 사용이 제한되고 있지만, 다양한 지역 관심사를 담기 위해 고안된 케이블TV 지역 채널의 영향력은 지난 10년 동안 꾸준히 증대되어온 것이다(Head etc., 1994: 521-527). 1972년 FCC에서 강제했던 액세스채널 구성 의무 조항이 1984년 케이블법에서 빠지기는 했지만 이후 케이블 액세스 채널은 크게 늘어나 1999년 현재 3천여 곳을 상회하고 있다.[9] 흔히 액세스권을 소수집단이나 소외계층의 미디어 참여 보장이라는 측면에서만 생각하기 쉽다. 미국의 액세스 방송을 집중 연구한 바

---

8) 미국에서 미디어에 대한 액세스란 기존의 민주주의 이론에 입각하여 주어진 사회의 시민이나 집단이 그들의 이해관계를 처리하는 데 있어 균등한 미디어에 대한 기회 분배를 의미한다. 이러한 액세스의 아이디어는 모호한 면이 있지만 커뮤니케이션 정책 정당성의 근거를 제공하는 기초적이고 본질적이며, 구성적인 개념이라 할 수 있다. 미국의 방송에서 액세스는 다차원적으로 제도화되어 있다. 사조와 몬로(Sajo & Monroe)는 미국에서 액세스를 크게 다섯 가지로 구분하고 있다(1996, 1장 참조). 첫째, 가장 일반적인 것으로 소유권(ownership) 액세스다. 둘째, 방송사업자들이 패키지로 내용을 다루어야 하는 것과 관련된 제작자(producer) 액세스다. 셋째, 컴먼캐리어와 임대(leased) 액세스다. 넷째, 하이드 파크(the Hyde Park) 코너라 부를 수 있는 퍼블릭 액세스다. 다섯째, 소비자 혹은 압력집단에 의한 액세스다. 두 번째 제작자 액세스와 관련해서는 많은 제도적 장치가 마련되어 있다. 정당이나 후보자에 의한 액세스, 조건적(conditional) 액세스, 의무전송(must-carry) 채널, 정부채널과 교육 채널, 주시청 시간대(prime time) 액세스, 특정 소수 집단에 의한 액세스 등이 그것이다.

9) http://www.openchannel.se/overview.htm/ 참조.

있는 풀러(Linda. K. Fuller)는 퍼블릭 액세스 방송이 필요한 이유로 표현의 자유 보장, 미디어 교육 기회 제공, 지역주의(localism)의 실현, 필요한 공공 서비스의 보완 등 네 가지 이유를 들고 있다(Fuller, 1994: 4-5).

풀러의 지적처럼 고전적 의미에서 표현의 자유란 대중이(혹은 대중에게) 효과적으로 커뮤니케이션하는 자유를 의미하기 때문에 현대사회에서 이것이 이루어지기 위해서 액세스는 불가피하다. 또한 "보지만 말고 만들어라!(Don't just watch TV. Make It!)"라는 딥디쉬 TV[10]의 슬로건에서 나타나듯이 텔레비전을 보는 것만이 아니라 직접 제작에 참여함으로써 그 복잡한 제작 메커니즘과 그 속에서 가능한 표현의 방법을 완전히 이해할 수 있게 되는 것이다. 진정한 지역주의의 실현과 갈수록 비밀주의가 강해지고 있는 공공정보에 대한 공개와 공유라는 측면에서도 퍼블릭 액세스 채널의 허용은 중요한 의미를 갖는다.

새로운 텔레커뮤니케이션 수단의 발전과 관련해서는 파이어스톤과 재클린은 시민사회 혹은 시민대표자의 방송에 대한 액세스의 필요성을 역설한 바 있다. 그들은 방송에 대한 액세스를 정부가 부여하는 '방송국 허가 취득에의 액세스'와 '방송사에 참여에 대한 액세스'로 구분하고, 양자에 대한 공공의 참여가 보장돼야 한다고 주장한 바 있다.[11]

---

10) Deep Dish TV는 1986년 미국의 대표적 퍼블릭 액세스 방송사인 Paper Tiger TV에서 보다 효과적으로 액세스 프로그램을 내보내기 위해 위성을 이용 송출을 시작한 데서 출발하는 위성을 이용한 액세스채널 네트워크다. 자세한 사항은 다음의 홈페이지 참조(http://www.igc.org/deepdish).

11) 이들은 나아가 공중과 관련이 있거나 공중이 관심을 가지고 있는 이슈에 대해서는 다음 다섯 가지 측면에서 액세스가 보장돼야 한다고 보았다(Firestone & Jacklin, 1979, pp.131-132). 첫째, 공적인 중요성을 갖는 논쟁적인 이슈에 대한 공정한 커뮤니케이션을 보장해야 한다. 둘째, 모든 시민에게 "효과적인 정치적 대화의 필수불가결한 수단"에 대한 동등한 액세스가 보장돼야 한다. 셋째, 공공 대중의 주목을 요하는 집합적 의사결정에 관련되는 의제설정(agenda-setting)과정을 민주화해야 한다. 넷째, 소위 말하는 '공중의 무관심' 문제를 해결하기 위해 노력해야 한다. 다섯째, 정치적으로 양당제 혹은 다당제가 활성화될 수 있도록 해야 한다.

액세스권이 초기에 설득력을 확보할 수 있었던 것은 대중이 정확한 판단을 하기 위해서는 서로 다른 집단의 다양한 견해를 청취할 기회가 보장되어야 한다는 논리 때문이었다. 이러한 액세스권을 표현의 자유와 관련하여 적극적으로 해석하면 채널의 배타적 이용권을 허가 받은 방송사업자만 방송 미디어를 이용할 수 있는 것이 아니라 일반 시민들도 방송에 접근할 수 있다는 측면이 부각된다. 소수계층의 사람들이나 일반인들도 텔레비전이나 라디오 방송을 이용해 자유롭게 의견을 표명할 수 있어야 한다는 것이다. 특히 현재와 같은 조직형태에서 방송은 의견의 자유로운 시장을 제공하지 못하며, 상업주의에 의해 지배될 가능성이 크다.[12]

3. 시청자 주권

시청자주권이란 말은 명확한 법적 의미를 갖고 있다기보다는 시청자운동이 활성에 따라 시청자의 영향력이 높아진 이후 그 의미가 형성되고 있는 과정적 개념이라 할 수 있다. 시청자의 법적 지위를 보면 시청자 주권의 의미가 보다 명확해진다. 우선 시청자인 시민은 공공재인 주파수 스펙트럼의 실질적 소유자라는 점이다. 다음으로 시청자는 방송 내용의 소비자라는 점에서 헌법과 소비자보호법에서 보장하고 있는 일반 소비자의 지위를 갖는다는 점이다. 끝으로 시청자는 방송사 재원의 실질적 납부자라는 점에서 권리를 갖는다는 점이다. 수신료 형태이든 광고비 형태이든 궁극적으로 그 비용을 지불하는 것은 일반 시민일 수밖에 없기 때문이다.

이러한 시청자 주권은 시청자의 방송참여와 관련하여 다음 세 가지 권리 차원으로 외화될 수 있다. 첫째, 방송에 참여하여 자신의 견해를 개진할 권리, 즉 방송접근권이다. 이는 방송사와 다른 견해를 가지고 있는 경우 이를

12) 독일이나 네덜란드의 경우, 교회나 정당과 같은 기득권을 가진 단체에 방송 참여의 기회를 보장하고 있는데, 이것과 형평을 위해서라도 일반 시민이나 소수계층의 미디어 액세스는 허용되어야 한다는 주장이 나오고 있기도 하다(Barendt, 1995: 145).

개진할 수 있는 권리인 반론권을 포함하는 개념이다. 둘째, 살아가는 데 필요한 정보를 얻을 권리, 즉 정보접근권이다. 셋째, 방송으로부터 사생활을 침해받거나 명예훼손을 입을 경우 피해구제를 받을 권리이다. 어느 나라를 막론하고 시청자 권리의 근거는 방송의 주인이 보통 시민이라는 단순한 이유에서 나오는 것이다. 현실적으로는 방송 미디어의 특성상 무비판적이고 수동적으로 흐르기 쉬운 시청자의 의식을 일깨우고 시청자의 견해나 욕구가 방송을 통해 표현될 수 있도록 하기 위해 고안된 개념이라고도 할 수 있다.

그런데 시청자의 권리나 지위는 법적으로 명확히 규정되기 어려운 면이 있다. 방송과 같은 매스미디어의 시청자는 어떤 경우든 일단 불특정 다수를 지칭하기 때문이다. 그런 면에서 시청자주권이란 말은 시청자운동이 활성화된 현 단계에서 비로소 '생성 중에 있는 권리'(박형상, 1993: 39)라고도 할 수 있다. 현실적으로 시청자 없는 방송은 존립할 수 없다는 점에서, 방송은 공적 과업을 수행해야 하는 책무가 있는 공익적 수단이라는 점에서 그리고 방송을 통한 공익성의 실현 주체가 시청자 공중이라는 기본적 사실로부터 몇 가지 시청자의 법적 지위를 추정해볼 수 있다. 아주 일반론적으로 접근할 경우 국민주권주의, 표현의 자유, 소비자 보호라는 측면에서 수용자 주권의 근거를 추론할 수도 있다.

우선, 시청자는 공공재인 전파의 실질적 소유자라는 점에서 방송주권자의 지위를 상정할 수 있다. 이는 헌법상의 시민참여권 원리에서 나오는 것으로 시민으로서 시청자가 갖는 당연한 권리다. 방송사는 전파에 대한 이용권을 수탁받아 일정 기간 시민을 위해 이를 활용하는 것에 불과하다. 현행 전파법시행령에서 지상파 방송사의 허가 기간을 3년으로 제한하고 재허가를 받도록 하고 있는 것도 이러한 전파의 국민 소유 원리에서 근거한다고 할 수 있다.

다음으로, 시청자는 방송 정보의 소비자라는 점에서 「헌법」과 「소비자보호법」에서 보장하는 일반 소비자의 권리를 갖는다는 점이다. 정보 소비자

의 권리는 정보 상품의 특성상 민주주의의 근본 합의와 관련되어 일반 소비자의 권리보다 훨씬 중대한 의미를 갖는다. 왜냐하면 정보는 여론이라는 공익 실현에 핵심 요소가 되기 때문에 시청자가 방송을 소비하는 행위는 '여론 형성을 준비하는 행위'가 되며, 여기서 시청자는 일반 소비자와 다른 '공공 행위의 담당자'라는 독특한 지위가 성립될 수 있기 때문이다.

끝으로, 방송 운영 주체로서의 지위다. 방송사의 재원은 크게 준조세 형태의 시청료와 간접세 형태의 광고비로 나눌 수 있다. 시청자의 수신료 납부는 의무화되어 있으며, 시청자는 또한 방송시간의 일정 부분을 차지하고 있는 상품광고에 대한 소비를 통해 간접적으로 광고비를 지불하게 된다. 방송은 시청자의 호주머니에서 나가는 돈을 통해 운영될 수밖에 없다는 면에서 시청자주권의 근거가 나온다는 측면이다(김종서, 1994; 1999 참조).

앞서 보았듯이 법리적으로 시청자는 방송주권자, 정보 상품 소비자, 방송 운영 주체로서의 지위를 갖고 있음에도 불구하고 실질적으로 방송 정책과 방송 내용이 결정되고 분배 전달되는 과정에서 거의 어떤 권리도 보장받지 못하고 있는 것이 현실이다.

소비자 주권론[13]에서처럼 시청자를 단순한 상품 소비자로 보는 입장은 커뮤니케이션 기술의 발전과 다채널 다미디어가 일반화되는 시대에 방송 시청자에 대한 우리의 인식을 재검토할 수 있는 기회를 제공해준다. 시장 논리가 지배하는 상황에서 방송의 공익성과 시청자의 기본적 권리는 보장되기 어렵고 이런 면에서 시청자운동은 시청자의 권리를 찾는 운동이자 방송에 대한 시청자 접근권의 실현이라는 측면에서 이해할 필요가 있다. 또

13) 시장자유주의자들은 방송의 시청자와 일반 상품의 소비자를 큰 차이가 없는 것으로 보는 경향이 있다. 주장의 핵심을 보면 시청자는 이성을 가진 공중이기 때문에 자율적으로 필요한 프로그램을 선택해서 볼 수 있고 따라서 방송에 대한 공적 규제는 불필요하다는 것이다. 이들은 개별적인 상품 소비자와 이성적인 시민을 동치시킴으로써 시민사회도 결국 시장의 일부라는 결론에 도달하게 된다. 이는 또한 미국과 같은 상업방송 체제에서 시청자 수를 중심으로 한 공익성에 대한 다수주의 입장으로 연결된다.

한 국가권력의 시민사회에 대한 조합주의적 통제 여지를 사전에 봉쇄하기 위해서 시민사회 영역에서 방송이 제 역할을 다할 수 있도록 공중이 개입해야 하며, 나아가 방송은 시민의 수용 행위로서 완성된다는 면에서 시청자 공중은 방송에 참여할 의무와 윤리적 책임을 가지고 있다.

이런 이유로 시청자주권이란 시청자의 자발적 노력과 권리를 쟁취하기 위한 운동을 통해서 완성되는 것이다. 시청자주권이 바로 서지 않으면 대의제 민주주의의 기본 질서가 되는 시민참여권이 제약당할 수밖에 없으며, 이런 상황에서 민주주의의 건전한 발전은 요원하다고 할 수 있다. 시청자주권을 회복하기 위해서는 방송 관계법에 시민의 권리를 명시하고 시민참여권 행사를 저해하는 각종 장애들이 개혁되어야 한다. 이러한 상황을 인정하면서 현실 정치의 구도 안에서, 그리고 현행법의 테두리 안에서 시청자주권을 회복시키기 위한 방안으로 제안하고자 하는 것이 시민참여방송이다.

Ⅳ. 외국 시민참여 방송의 현황과 함의

앞서 역사적·이론적 차원에서 살펴보았듯이 소수의 기득권층 중심으로 운영되고 있는 방송구조는 일반 시민이 참여하여 견해를 표명하거나 이용할 수 있는 공공영역으로 재편되어야 하는 당위성을 가지고 있다. 이는 현대사회에서 표현의 자유와 공공영역에 대한 의미 회복뿐만 아니라 시민의 알권리와 미디어 액세스권 그리고 시청자주권에 이르는 시민 법익 보장이라는 관점에서 봐도 명확하게 드러난다. 특히 한국의 경우 방송 미디어에 있어 일반시민이 참여할 수 있는 영역이 거의 없는 기형적 구조가 유지되고 있다. 이번 장에서는 외국의 시민참여 방송 사례를 검토해보고자 한다. 외국의 경우 지상파 방송, 케이블TV, 위성 채널, 지역 라디오 등 모든 방송미디어 영역에서 다원한 형태로 시민참여 방송이 제도화되어 있다. 먼저

시민참여의 범세계적 확대에 기여하고 있는 국제 미디어 운동의 동향을 간략히 살펴보고 이어 주요한 시민참여 방송 사례를 검토해보기로 하겠다.

국제적으로 기존의 지배계급과 자본가에 의한 하향적(top to bottom) 커뮤니케이션 모델을 새로운 다원주의 모델로 전환하기 위한 노력들이 이어져왔다. 인권과 참여 커뮤니케이션을 보장하기 위한 상향적(bottom to top) 커뮤니케이션 모델의 핵심 요소는 다양한 독립 미디어에 의한 수평적이고 평등한 구조 속에서 창조적이고 자유로우며 통시적인 견해들을 경쟁적으로 교류한다는 데 있다. 이는 "라디오는 전달할 수 있을 뿐만 아니라 수신할 수 있고, 청취자가 들을 수 있을 뿐만 아니라 이야기할 수 있고, 그들을 고립시키는 것이 아니라 연결시킬 수 있다면 이것은 아주 훌륭한 공공 커뮤니케이션 미디어가 될 수 있다(Brecht, 1983: 169)"라고 설파했던 브레히트 '라디오론'의 현대적 복원이라 할 수 있다.

역설적이게도 방송 미디어는 라디오, 텔레비전을 거쳐 케이블TV, 직접위성방송, 디지털 방송으로 기술적 발전을 거듭하고 있지만, 방송이 갖는 공동체 미디어로서의, 정보미디어로서의, 참여미디어로서의 잠재력은 오히려 약화되고 있다. 방송이 민주적 커뮤니케이션 미디어로 공공영역 본연의 역할을 수행하기 위해서는 방송 자체가 민주적으로 이용되어야 할 뿐만 아니라 새로운 참여적이고 대안적인 방송을 창출할 필요가 있다(Wasko & Mosco, 1992: 7).

이러한 배경 속에서 1994년 세계공동체라디오연맹(AMARC) 등이 주도하여 시작된 것이 PCC(People's Communication Charter)[14] 운동이다. 이 운동의 핵심은 「민중 커뮤니케이션 헌장」에 담겨 있는데, 그 주요한 내용은 다음 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 커뮤니케이션 미디어는 권력자가 아니라 모든 공중의 이해관계를 위해 서비스해야 한다. 둘째, 대중의 광범위한 참여를 가능하게 하는 탈중심화된 미디어 시스템이 필요하며, 이 시

14) 전문은 http://www.comm.uqam.ca/ ; http://www.amarc.org/ 참조

스템에 참여가 보편적으로 이루어질 수 있어야 한다.[15] PCC 운동은 이전의 신국제정보질서(NIIO)운동 등이 지역적 특수성이나 다양성을 제대로 고려하지 못하여 대중의 자발적 참여를 견인하는 데 실패했다고 보고, 세계적 차원에서 개별 시민사회단체들의 활동을 네트워크화하는 데 주력하고 있다.

시민참여 방송은 이러한 흐름과 그 맥락을 같이 하고 있다. 시민에 의한 방송 미디어 소유와 운영, 규제, 그리고 다양한 참여 문제는 세계적 차원에서 다양한 형태로 실험되고 실현되고 있는 새로운 방송 모델이라 할 수 있다. 이렇듯 시민이 방송의 주체가 되는 시민참여 방송의 유형으로는 경제적으로 직접 소유, 운영하는 것 이외에도 여러 형태가 가능하다. 앞서 지적했듯이 시민이 직접 소유하지 않더라도 기존 방송과 다른 대안적 프로그램을 제공하는 공공방송 형태, 혹은 기존 방송의 일정 시간대를 시민사회에서 액세스하는 형태, 케이블TV의 퍼블릭 액세스 채널, 위성 임대 방송, 공동체 라디오 방송 등이 모두 시민참여 방송 유형에 속할 수 있다.[16]

〈표 1〉은 세계의 시민참여 방송을 정리해본 것이다. 세계 각국은 각 나라의 역사와 문화적 특성에 따라 지상파, 케이블TV, 위성방송, 라디오방송 영역에서 나름대로의 시민참여 방송 시스템을 유지하고 있다. 전문적 대안방송이란 공영이건 민영이건 상관없이 기존의 방송에서 제공할 수 없는 다양하고 수준높은 서비스를 제공하기 위하여 공적으로 설립된 방송사들이다. 영국의 채널 4와 아르테가 대표적이라고 할 수 있다.

영국의 채널4는 가장 전형적인 전문 대안방송이다. 영국의 방송법(1990)

---

15) C. Hamelink, "Background and rationale for the PCC-Movement," http://www.com.uqam.ca/~COMMposite/videaz/

16) 한 연구자는 시민주 방송을 스웨덴의 Sveriges Television AB와 같은 소유참여적 시민주방송, 프랑스·영국·미국 등의 공동체 라디오 방송과 같은 자주경영적 방송, 네덜란드의 NOS와 같은 프로그램 참여적 시민주방송, 영국의 CH4와 같은 초과이윤 환수를 기본으로 하는 시민주방송, 스페인의 RTVE와 같은 경영참여적 방송 등으로 구분하기도 한다(김승수, 1997: 141-149).

〈표 1〉 외국 시민참여 방송 사례

구 분	주요 사례	비 고
전문적 대안방송	미국의 공공방송(PBS) 영국의 CH4 독일·프랑스의 Arte 독일의 3sat. 일본의 MXTV	교육방송 네트워크 대안 프로그램 공급 문화전문 채널 독일어권 위성 채널 도쿄의 지역밀착형 방송
액세스/공동체 방송	미국의 퍼블릭 액세스 채널 독일의 개방 채널 캐나다, 호주, 영국 등의 대안적 지역공동체방송	자발적 유지, 약 3,200 채널 현재 60여 채널 지상파(UHF 등)를 통한 시민참여의 구현
대안적 위성방송	미국의 Deep Dish TV 영국의 MEDTV 캐나다의 WETV	액세스 채널의 위성네트워크 쿠르드족 방송 전세계 여성 대상 전문방송
공동체라디오 방송	서유럽의 지역 라디오 방송 일본 지역공동체 FM 방송 아프리카 공동 체라디오 방송 남미의 공동체 라디오 방송 기타지역 라디오 방송	영국, 프랑스 활성화 약 30여 개사 핵심적 지역 정보미디어

제25조는 방송으로서 채널4 허가의 조건을 명시하고 있으며, 채널4는 변형된 교차보조 개념인 재정보증제를 통해 상업방송사와 연결되어 있다. 방송법에 따르면 채널4의 프로그램 편성은 다음으로 제한된다. 첫째 상업방송에서 일반적으로 제공하지 않는 취미와 관심에 호소하도록 의도된 적정 비율의 방송 내용을 포함해야 한다. 둘째, 앞의 방송 프로그램을 제작하는데 있어 형식과 내용상의 혁신과 실험에 중점을 두어야 한다. 이를 위해 공공 서비스 방송으로서 채널4의 프로그램은 높은 일반적 수준을 유지해야 하고, 편성시간대를 고려하여 광범위한 주제를 소화해야 한다. 또한 고품질의 뉴스 및 시사 프로그램 역점을 두어야 하며, 다양한 독립제작사의 프로그램을 일정 비율 이상 편성해야 한다.

유럽 문화 전문 채널인 아르테 1991년 독일의 공영방송인 ARD, ZDF와 프랑스의 유력방송사인 La sept와 계약체결로 탄생하였다. 혁신과 창의, 수준 높은 문화 프로그램의 대명사로서의 명예를 누리는 아르테는 국경 없는 텔레비전으로서 슈트라스부르크에서 유럽 전역을 향해 여러 나라의 말로

동시에 방송되고 있다. 아르테는 '넓은 의미의 문화적·국제적인 성격의 프로그램을 제작, 방송하여 유럽내 국가들간의 이해와 친선을 촉진하는 임무'를 지니고 있다. 프랑스의 슈트라스부르크에 본부를 두고 있는 Arte G·E·I·E는 독일의 Arte Deutschland TV GmbH와 프랑스의 La Sept Arte가 동등한 자격으로 회사를 구성하고 있다. 이들은 각각 절반씩 맡아 아르테 채널 프로그램의 70% 이상을 제공하고 있다.

이 밖에도 미국의 PBS, 독일어권의 문화전문 방송인 위성 3채널(3sat.), 일본의 도쿄에서 새로운 대안적 지역방송을 모색하고 있는 도쿄메트로폴리탄텔레비전(MXTV) 등도 독특한 전문 대안방송이라고 할 수 있다.

퍼블릭 액세스 채널은 미국을 비롯하여 대부분의 서유럽 국가들과 캐나다, 호주 등에서 운영되고 있으며 그밖에도 라틴아메리카 국가들이나 남아공 등에서도 활발하게 공동체 방송 형태의 퍼블릭 액세스 방송이 이루어지고 있다. 전송은 주로 케이블TV를 통해 이루어지며 미국과 영국처럼 의무전송(must carry)을 강제하는 경우와 자발적으로 이루어지는 경우로 나눌 수 있다. 제작관련 비용은 운영자 스스로 해결하는 경우와 미국처럼 케이블 프랜차이즈의 대가로 비용을 지불하게 하는 경우 등 다양하다. 대체로 상업광고는 허용되지 않으며 스웨덴 등 일부 국가에서는 스폰서를 허용하는 경우가 있다.

미국의 케이블TV 사업자는 한 개 이상의 비상업적 의무전송 채널을 운영해야 하며 제작장비의 무료 대여 및 지역주민에 대한 교육훈련도 제공해야 한다. 미국의 액세스 채널은 공공, 정부, 교육의 세 가지 유형으로 이루어져 있으며 소도시에는 세 가지가 동일 채널에서 운영되기도 한다. 독일의 개방 채널은 액세스 방송의 또 하나의 전형이라고 할 만하다. 독일의 개방채널은 1984년 루트비히하펜에서 시작되었고, 1998년 현재 방송하고 있는 개방 채널의 수는 전국적으로 65개에 이르고 있다.

영국 BBC의 규정에 의하면 액세스 방송 혹은 '공동체' 프로그램은 방송시간을 신청한 시청자들이 직접 제작하는 프로그램이다. 액세스 프로그램

은 기존 방송 프로그램에서는 여러 가지 이유로 다루지 않거나 무시된 목소리, 의견, 태도에 대한 정보를 제공하며, 프로그램의 스타일의 혁신, 전문 방송인들이 무시하거나 거부해온 새로운 형태의 영상작업, TV 제작을 주도해온 대학출신 엘리트 계층의 고정관념을 뛰어넘을 수 있다는 데서 의미를 부여하고 있다. 영국의 액세스 방송은 지역 텔레비전방송사 허가 과정과 연계되어 있다.

캐나다의 케이블TV 공동체 채널은 아주 독특한 시스템으로 세계적으로도 가장 성공적인 공동체 방송으로 평가받고 있다. 다양한 삶을 영위하고 있는 개인과 단체에게 자신들의 의견과 관심사를 TV 미디어를 통해 표현할 수 있는 기회를 사업자가 자율적으로 제공하기 때문이다. 캐나다의 공동체 채널 정책은 지난 23년간이나 지속되어왔는데 이 기간 동안 캐나다 케이블TV 산업은 가입자 수와 수익 면에서 비약적으로 성장했다. 캐나다에서는 1997년 현재까지 8천여 명의 시민과 2천여 개의 단체가 235개 액세스 채널을 통해 프로그램을 방송한 것으로 나타났다.

남아프리카공화국의 공동체 방송 사례는 국가의 개발정책과 미디어 운동의 결합이라는 면에서 국제적으로 주목을 받고 있다. 백인 소수 정권 시절부터 비디오를 투쟁과 교육의 무기로 활용해온 남아프리카는 만델라 정권의 등장 이후 공동체 TV를 주요한 미디어 사업의 하나로 설정했으며 미디어 운동 조직들은 국가 개발 사업의 한 분야로 지정된 공동체 TV의 실험 프로젝트를 95년 이후 꾸준히 추진해왔다. 그러한 활동의 결과 결성된 20여 개 공동체 TV조직의 네트워크인 OWN(Open Window Network)이 활발하게 움직이고 있다. 특징으로는 인종 차별에 대한 투쟁을 통해서 많은 대중 조직들이 존재하는 상황 속에서 성장해왔다는 점이다.

대안적 위성방송은 최근 위성방송의 발전에 따라 급격하게 부상하고 있는 시민참여 방송 영역이라고 할 수 있다. PPTV(Paper Tiger TV)에서 발전한 딥디쉬 TV는 미국의 주요 네트워크 방송사와는 전혀 다른 시각에서 프로그램을 제작하며, 그 주제의 범위도 인종, 여성, 주택, 사회운동 등 아

주 다양하다. 메드 TV[17]는 영국을 근거지로 한 유럽 전역과 북아프리카, 중동지역에 거주하고 있는 쿠르드족을 대상으로 하는 새로운 위성방송이다.

끝으로 공동체 라디오(community radio) 방송은 한국을 제외하고 전세계적으로 일반화되어 있는 시민참여 방송이라 할 수 있다. 특히 1983년 몬트리올에서 AMARC[18]이 결성된 후 급속하게 발전하고 있다. 공동체 라디오 방송은 지역에 따라 지역 라디오, 농촌 라디오, 조합 라디오, 참여 라디오, 자유 라디오, 대안 라디오, 민중 라디오, 교육 라디오 등 다양한 형태로 존재하고 있다. 이러한 공동체 라디오의 설립은 지역의 역사적 경험에 따라 설립 형태가 달라진다(AMARC Africa, 1998: 14-16). 예컨대 미주지역이나 호주의 경우 제도권 미디어에서 소외된 원주민, 이민자, 난민 등에 대한 권리를 신장하고 그들에 도움을 주기 위해서 공동체 라디오가 운영된다. 남아프리카의 경우 진보세력이 노골적으로 인종을 차별하는 정치권력에 대항하여 공동체 라디오를 설립, 운영하고 있다.

V. 맺음말

앞장에서 검토하였듯이 방송 미디어 영역에서 실질적인 시민 참여를 확대해 가는 것은 우리나라 시민운동 진영뿐만 아니라 전세계 거의 모든 국가 시민사회의 주요 관심사라 할 수 있다. 이는 국지적, 국제적으로 확산되고 있는 다층적 대안미디어 운동에서 잘 드러나고 있다. 앞의 사례 연구에

17) http://www.med-tv.be/med 참조. 영국의 ITC는 지난 4월 23일 폭력성 등을 이유로 들어 메드 TV의 허가를 취하하는 결정을 내린 바 있다.

18)The World Association of Community Radio Broadcasters. AMARC의 목적은 국제적인 연대와 협력의 원칙에 입각하여 지역 공동체의 발전과 참여 라디오를 확산에 기여하는 것이다. AMARC는 급속한 발전을 이룩하였다고 볼 수 있다. 1983년 공동체 라디오 운동을 위한 모임이 몬트리올에서 열린 것이 AMARC의 기원이다. 약 15년이 지난 현재 전세계의 공동체라디오 운동이 굳건히 뿌리내리고 있다.

서 알 수 있듯이 시민영역에서의 다양한 미디어 참여 요구는 액세스 방송이나 대안방송 등 개별 국가의 역사적 배경과 사회적 수준에 따라 다양한 형태로 실현되고 있다. 가령 미국의 퍼블릭 액세스 방송은 지역주의 전통과 인디펜던트 미디어 운동의 성과로 제도화되었다면 독일의 개방 채널은 상업 위성방송 허가에 대한 반대급부로 제도화된 면이 강하다

우리나라의 경우 어느 유형의 시민참여 방송도 제도적으로 보장되지 않고 있다. 1990년 방송법을 개정하면서 케이블 TV와 지역민방은 허가했지만 퍼블릭 액세스 채널이나 지역공동체 라디오 방송은 허가되지 않았다. 다행히 금년에 여당에서 추진하고 있는 방송법 개정안을 보면 시민참여 방송의 가능성을 열어놓고 있다. 국내에서 시민의 직접 참여를 통한 표현의 자유 신장이 가능하게 할 방송미디어 영역으로 케이블TV와 향후 허가될 위성방송에 있어서의 퍼블릭 액세스 채널, 기간공영 방송의 시청자 제작 프로그램 편성, 저출력 지역 라디오 방송 허가 등을 들 수 있다.

우선 현재 국회에 제출되어 있는 여당의 방송법안(99. 7. 2)은 액세스 방송과 관련하여 최근 관련 환경의 변화를 일정하게 반영하고 있다. 여당법안은 퍼블릭 액세스 방송에 관련된 것으로 보이는 두 가지 조항을 담고 있다. "한국방송공사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시청자가 직접 제작한 시청자 참여 프로그램을 편성하여야 한다"고 규정한 69조 6항과 "종합유선방송사업자 및 위성방송사업자는 방송위원회규칙이 정하는 바에 의하여 시청자가 자체 제작한 방송프로그램의 방송을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 이를 지역 채널 또는 공공 채널을 통하여 방송하여야 한다"고 명시하고 있는 70조 7항이 그것이다.

법안을 말 그대로 해석해보면, 지상파 공영방송(KBS)에서는 '시청자가 직접 제작한 시청자 참여 프로그램'을 편성해야 하고 종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 '시청자가 자체 제작한 방송 프로그램'을 '지역 채널'이나 '공공 채널'에, '특별한 사유가 없을 때' 방송하도록 하고 있다. 전국단위 지상파 공영방송에 시청자제작 프로그램 편성을 의무화하고 있는 것은

획기적인 것으로 그 운영 결과에 따라 새로운 시민방송 영역으로 정착될 수도 있다고 생각된다. 반면에 액세스 채널을 명시하지 않고 있는 것은 이해하기 어렵다. 우리 사회에서 시민이 직접 참여하는 액세스 방송이 정착하기 위해서는 앞서 검토한 여당의 방송법안에 액세스 채널 구성 의무화 조항과 지역 미디어 센터 설립 관련 조항이 보완될 필요가 있다.

끝으로 지역 미디어로서 라디오 방송의 활성화도 아주 중요한 문제다. 지난 2월에 나온 방송개혁위원회 보고서에서는 국내에서 라디오 방송을 활성화하기 위한 방안으로 라디오 허가과정에 지자체 등의 참여, 소출력 라디오 방송에 대한 허가 절차 간소화, 지역의 시민사회 중심으로 운영되는 소출력 라디오 허가, 장애인 방송 등으로 AM 방송 전문화, 디지털라디오 방송(DAB) 도입과 부가 서비스의 확대 등을 들었다. 또한 지역 라디오 방송이나 전문 라디오 방송[19]이 정착될 수 있도록 제도적, 재정적 지원이 확대되어야 한다고 보았다(방송개혁위원회, 1999: 70-74). 현재 국내에서 운영되고 있는 라디오 방송 중에서 거대방송사의 계열사가 아닌 독립 라디오방송사는 모두 7개 사다. 이 중에서 종교재단에서 운영하는 6개사(CBS, PBC, BBS, 극동방송, 아세아방송, 원음방송)를 제외하면 순수 독립라디오는 경기방송(수원FM) 하나뿐이다. 개국 2주년을 앞두고 있는 경기방송은 시민참여형 지역 라디오로서의 가능성을 보여주고 있다. 정부는 소출력 라디오 허가 간소화, 시민사회에 소출력 라디오 허가, 특수 라디오 방송 지원 등을 통해 지역전문 방송으로 라디오를 정착시켜야 할 것이다.

'국민의 정부'는 사회 모든 영역과 마찬가지로 방송 미디어 영역에 있어서도 권위주의 유산을 청산하고 민주적 참여를 보장함으로써 정당성을 창출해야 한다는 과제를 안고 있다. 방송 미디어는 대의제 민주주의가 제대

19) 대표적인 것으로 KBS와 서강대가 공동으로 운영하고 있는 장애인 방송인 〈사랑의 소리〉 방송을 들 수 있다. 〈사랑의 소리〉는 13명의 정규 직원과 200여 명의 자원봉사자에 의해 운영되고 있는데, 1일 9시간을 편성한다. '98년 예산은 4억 4백만 원이었는데, 서강대 차입금 1억, KBS 7천5백만 원, 기타 후원금 등으로 구성되어 있다.

로 작동할 수 있도록 보장할 수 있는 핵심적 메커니즘일 뿐만 아니라 시민참여를 가장 명확한 방법으로 보여줄 수 있는 사회 제도이기도 하다는 점에 주목할 필요가 있다.

◎ 참고문헌

강태완(1995), 「하버마스의 사회사상과 언론사상」, 《한국사회와 언론》 제6호.

권영성(1995), 『신판 헌법학원론』, 법문사.

김동민(1993), 『언론법제의 이론과 실천』, 한나래.

김동철(1987), 『자유언론의 법제연구』, 나남.

김승수(1997), 「수용자주체론의 이론과 실천」, 《한국언론학보》 제42-1호.

김종서(1994), 「시청자의 방송통제에 관한 연구」, 서울대학교 법학과 박사학위논문.

_____(1999), 「시청자 권리의 법제론적 고찰」, 《방송연구》 제48호.

김철수(1995), 『헌법학 개론』(제7전정신판), 박영사.

박춘서(1998), 「부르주아 공공영역의 몰락과 그 대안으로서의 프롤레타리아 공공영역의 제시」, 《언론과 사회》 제22호.

박형상(1993), 「시청자주권 가로막는 현행법의 문제점」, 《방송연구》 37호.

신광영(1995), 「시민사회의 개념과 시민사회의 형성」, 유팔무·김호기 엮음, 『시민사회와 시민운동』, 한울.

신명순(1995), 「한국에서의 시민사회 형성과 민주화과정에서의 역할」, 안병준 외, 『국가, 시민사회, 정치민주화』, 한울.

안정임(1999). 『우리나라 액세스 채널 도입방안에 관한 연구』, 종합유선방송위원회 모노그래프 99-2.

양 건(1993), 「표현의 자유」, 김동민 편저, 『언론 법제의 이론과 현실』, 한

나래.

임병국(1999), 『언론법제와 보도』, 나남.

정용준(1995), 「1990년대 한국방송구조의 공익성에 관한 연구: 국가, 시장, 시민사회의 관계를 중심으로」, 서울대 신문학과 박사학위논문.

최영묵(1998), 『방송공익성에 관한 연구』(제2판), 커뮤니케이션북스

팽원순(1984), 『매스코뮤니케이션 법제이론』, 법문사.

허 영(1998), 『헌법이론과 헌법』(신정 3판), 박영사.

황태연(1992), 『환경정치사상』, 나남.

AMARC Africa(1998), *What is Community Radio: A Resource Guide*, Panos: South Africa.

Andras, S. & P. E. Monroe(1996), *Rights of Access to the Media*, Hague: Kluwer Law International.

Arednt, H.(1958), *The Human Condition*. 이진우·태정호 역, 『인간의 조건』, 한길사.

Barendt, E.(1995), *Broadcasting Law: A Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press,

Barron, Jerome A.(1973), *Freedom of the Press to Whom? The Right to of Access to the Mass Media*, Bloomington: Indiana Univ. Press.

Brecht, B.(1983), "Radio as a Means of Communication," *Communication and Class Struggle 2: Liberalism, Socialism*, New York: International General/IMMRC.

Emerson, Tomas(1986), "Expression and Action: The Dividing Line," W. Brasch and D. Ulloth(eds.), *The Press and The States and: Sociohistorical and Contemporary Interpretations*, Lanham: Univ. Press of America.

Firestone, C. & Jacklin, P.(1979), "Deregulation and the Pursuit of Fairness," in T. R. Haight(ed.), *Telecomunication Policy and the Citizen: Public Interest Perspectives in the Communication Act Rewrite*, New York: Praeger.

Fuller, Linda K.(1994), *Community Television in the United States: A Sourcebook on Public, Educational, and Governmental Access*, Westport: Greenwood Press.

Habermas, J(1974), *Theory and Practice*, Boston: Beacon Press.

_____(1979), "The Public Sphere," in Mattelart & Siegelaub(eds.), *Communication and Class Struggle 1: Capitalism, Imperialism*, NY: IG.

Habermas, J(1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, Cambridge: Polity Press.

Head, S. W. etc.(1994), *Broadcasting in America: A Survey of Electric Media*, Houghton Mifflin Company.

Held, David(1987), *Models of Democracy*, London: Polity Press.

Keane, John(1988), *Democracy and Civil Society*, London: Verso.

Keane, John(1991), *The Media and Democracy*. 주동황·정용준·최영묵 역(1995), 『언론과 민주주의』, 나남.

Milton, John, *Aropagitica*, 임상원 역주(1998), 『아레오파지티카: 존 밀턴의 언론출판 자유에 대한 선언』, 나남.

Sajo, Andras & Price Monroe(1996), *Rights of Access to the Media*, Hague: Kluwer Law International.

Scannell, Paddy(1989), "Public service broadcasting and modern public life," *Media, Culture and Society*, Vol. 11.

Wasko, J. and V. Mosco(eds.)(1992), *Democratic Communications in the Information Age*, Norwood, NJ: Ablex, p.7.

Wiggins, James(1964), *Freedom or Secrecy*, New York: Oxford Univ. Press.

Williams, Raymond(1976), *Television: Technology and Cultural Form*, New York: Oxford Univ. Press.