

# 퍼블릭 액세스 제작에 있어 채널기반과 심의방법

최복희 · 김치용

동의대학교 영상정보대학원 디지털방송영상학과

## A Study on Channel Base and Review Method in the Public Access Production

Cho Bok-Hee · Kim Cheeyong

Graduate School of New Media & Visual Technology, Dong-Eui University

E-mail : [bluemin1@nate.com](mailto:bluemin1@nate.com), [kimchee@deu.ac.kr](mailto:kimchee@deu.ac.kr)

### 요 약

2000년 통합방송법의 통과는 시민의 방송참여와 직접 관련이 있는 시청자 권리 보장 강화 조항과 액세스 방송도입 관련 조항이 포함되었다. 대표적 지상파 공영방송에 액세스 프로그램 시간대를 보장하였고 뉴미디어 방송이라 할 수 있는 케이블 TV와 위성 방송의 경우에는 시청자가 원할 경우 시청자 직접 제작 프로그램을 편성하도록 하고 있다. 본 논문에서는 국내 퍼블릭 액세스 프로그램들을 살펴보고 채널기반과 심의 방법을 통해 시청자 참여방송인 퍼블릭 액세스가 시청자를 위한 방송으로 거듭나기 위한 개선방향을 제시했다.

### ABSTRACT

Passage of 2000 United Broadcasting Law was included the viewer right guarantee reinforcement provision which is relation of broadcasting participation and directness of the citizen and access broadcasting introduction relation provision. It guarantees an access program time zone in representative ground green onion public management broadcasting, in order for new media broadcasting the cable TV which is the possibility of doing and to case of Direct Broadcasting by Satellite the audience will want to organize a case where audience direct production program.

### 키워드

퍼블릭 액세스, 시청자 제작 프로그램, 채널기반, 심의 방법, 열린채널

## I. 서 론

오늘날 급변하는 방송환경 속에서 디지털화를 중심으로 한 지상파와 케이블 TV, 디지털 위성방송 등 방송망도 급격하게 고도화 되고 있다.

디지털화된 기술은 방송과 통신의 융합을 가져오게 되었고 새로운 형태의 서비스와 융합 미디어가 등장하기에 이르렀다. 이에 따라 방송의 주체도 방송국이 아닌 시청자들의 참여로 바뀌게 되고 시청자 참여 방송인 퍼블릭 액세스(Public Access)가 방송환경에서 많은 관심을 불러일으키고 있다.

## II. 퍼블릭 액세스의 제작

백과사전에 의하면 퍼블릭 액세스란 한국에서는 시청자참여프로그램, 옴부즈맨프로그램, 시청자 제작방송프로그램 등 여러 용어로 쓰인다. 그러나 이 가운데 어느 한 가지만 가지고는 퍼블릭 액세스의 전반적인 의미를 담을 수 없다.

퍼블릭 액세스는 일반인, 즉 시청자가 직접 기획 제작한 자체 프로그램, 시청자가 방송사의 프로그램 제작에 참여해 시청자의 의견 또는 주장이 담긴 프로그램, 시청자 평가 프로그램 등을 모두 포괄하기 때문이다.

누구나 매스미디어에 접근하여 이용 할 수 있

는 권리를 "퍼블릭 액세스(Public Access)" 권이라고 한다.

퍼블릭 액세스 방송은 수준 높은 프로그램을 만드는데 의미가 있는 것이 아니라, 지역 주민이나 사회단체 등이 자신이 하고 싶은 이야기를 표현하는데 의미가 있으며, 무엇보다 형식과 내용의 제한이 없어야 한다. 그래서 퍼블릭 액세스 방송은 주류미디어에 대한 대안언론, 대안문화로 독일, 미국을 비롯한 세계 각국에서 각광받고 있다.



그림 1. 시청자 프로그램 제작 활동

위의 [그림 1]은 부산 MBC 시청자미디어센터의 시청자 참여 프로그램을 제작하는 시민들의 활동 모습이다. 퍼블릭 액세스 프로그램은 시청자들이 직접 6mm 디지털 카메라나 8mm VHS카메라로 제작한 프로그램을 지상파, 케이블 TV, 위성방송 등 방송매체를 통해 방영한다는 점에서 그동안 KBS, MBC, SBS 등 지상파 방송사들이 제작해 온 시청자 평가 프로그램(옴부즈맨 프로그램)과는 성격을 달리 한다. 이미 독일, 미국, 남아프리카 등에서는 '개방 채널' 또는 '공동체TV' 등의 명칭으로 퍼블릭 액세스 프로그램이 활성화되어 있다. 우리나라는 아직 초보적인 수준에 불과하지만 이제 막 새로운 시도들이 이뤄지고 있는 실정이다.

퍼블릭 액세스 프로그램은 미디어 제작과정에서 시청자가 직접 참여하는 대중운동의 한 모습으로 선진국에서 흔히 볼 수 있으며 수용자 주권의 실현과 미디어 운동을 통한 민주주의를 실현하는 중요한 수단으로 활용된다.

### III. 국내 퍼블릭 액세스 프로그램

우리나라의 경우 2000년 통합방송법이 통과되면서 지상파, 위성, 케이블에 시청자들의 참여가 가능한 공간이 마련되기는 하였으나, 퍼블릭 액세스의 도입 자체가 아래로부터의 강력한 대중운동과 방송모델에 대한 실험 없이 법적으로 제도화되었다.

캐나다, 미국, 독일 등의 나라에서 퍼블릭 액세스의 발전경로는 그 나라마다의 상이한 역사적 배경이 존재하지만, 이들 나라에서 공통적으로 확인되는 것은 지역케이블 액세스의 활성화를 위해서는 민간재단 지원 및 케이블 산업의 이익 환수를 통한 자금지원을 아우르는 공적인 지원 체계 속에서 각 지역의 활동가와 단체들이 각 지역의 주민들을 교육하고 지원하는 등 활발하게 전개해 갔다는 점이다. 이를 통해서 초기의 퍼블릭 액세스

를 알려나가고 시민들의 매체로써 정착시켜 나갈 수 있었다.

표 1. 전국으로 방송되는 퍼블릭 액세스 프로그램

	KBS열린채널 (www.kbs.co.kr)	RTV시민방송 (www.rtv.or.kr)
매체	공중파 방송	위성 방송
법적규정 (지원)	방송법 제 69조 방송발전기금 지원 (방송채택료)	2005년 공익성채널 지정 방송발전기금 (2006년 12억)
특징	편성과 제작비 지원 등에 있어서 강한 법적 규정력을 가지고 있음	퍼블릭 액세스 전문 방송채널
	국내 최초의 퍼블릭 액세스 프로그램	2005년 제 2기 RTV출범
	운영규정, 선정 구조와 주체의 문제, 심의와 관련된 문제 등 퍼블릭 액세스와 관련된 다양한 쟁점들이 제기	2006.4. 개편을 통해 시민들의 참여를 확대, 소수자 권리 실현 프로그램 편성

[표1]의 전국에서 방송되는 퍼블릭 액세스 프로그램 중 'KBS열린채널'의 경우 전국에 2001년 5월부턴 동시에 송출되었고, 방송법 규정에 따라 매주 토요일 약 25분의 방송시간으로 편성되어 있어 사회적 영향력이 가장 큰 공중파 전국방송이다. RTV역시 위성방송사인 스카이라이프에서 제작되고 있는 '무한 자유 지대'를 통하여 2006년 12월부터 2008년 10월까지 총 455회를 방영한 바 있다.

표 2. 부산 울산 경남 퍼블릭 액세스 프로그램

방송국명	방송프로그램
부산 MBC	라디오시민세상, TV시민세상
부산 KBS	열린채널 부산
마산 MBC	열려라 라디오, 보물상자
서경방송(진주)	시청자영상
울산중앙방송	나도 이젠 방송인
GS울산방송	채널 파이브
헬로비전(김해)	우리들의 이야기
헬로비전(창원)	6MM 열린세상
헬로비전(영도,중구)	열린마음 열린 공간 채널5
헬로비전(해운대)	참여 TV 열린세상
T Broad(채널부산)	시민 VJ가 간다

독립적 채널구조를 가진 RTV와 주류 채널로 일정시간을 개방하는 구조를 지닌 KBS열린채널과 공중파와 시민사회단체간의 파트너쉽 구조를 지닌 마산MBC와 부산MBC, 그리고 케이블의 지역 개방구조를 지닌 각 지역채널 등 다양한 구조를 지니고 있다.

#### IV. 퍼블릭 액세스 채널 기반과 심의

지역 미디어센터의 설립은 지역 주민들이 퍼블릭 액세스 제작 활성화에 많은 역할을 담당하였고 각종 교육과 체험 등을 통해 퍼블릭 액세스 제작물들이 쏟아져 나오고 있지만 여러 통로로 방송되고 있는 퍼블릭 액세스 프로그램들의 채널 기반과 심의는 여러 가지 문제점을 내포하고 있다.

먼저 일반적인 퍼블릭 액세스 구조의 심의 방식을 살펴보면 전 세계 10여 개국에서 존재하고 있는 퍼블릭 액세스 방송 구조의 대부분은 각국의 상황에 따라 혹은 각 지역의 상황에 따라 독특한 방식으로 심의의 문제를 해결하고 있다. 최악의 경우는 이스라엘로서, 이스라엘은 정치적 논의를 아예 배제하는 방식으로 퍼블릭 액세스 구조를 도입한 것으로 악명이 높다. 하지만, 미국 및 독일을 비롯해서 퍼블릭 액세스 구조를 일찍부터 실험해온 대부분의 나라는 검열을 원칙적으로 배제하고 있다.

미국은 1972년 FCC(미국연방통신위원회)의 강제조항으로 퍼블릭 액세스를 합법화하면서 다음과 같은 내용의 운영원칙을 설정하였다. 일반조항을 살펴보면 케이블방송사는 프로그램의 내용(제외되는 부분 있음)에 대하여 어떠한 통제도 가할 수 없다. 운영규칙도 상업적 상품 서비스의 판매(공직 후보자를 위한 광고 포함)를 목적으로 하는 광고방송은 금지하며 복권정보는 방송할 수 없다. 또한 음란하거나 외설스러운 내용의 방송은 금지한다.

그러나 이후 이 규정이 위헌판정이 나면서 액세스 구조의 설립여부가 지역 자율로 넘어가면서부터 퍼블릭 액세스 구조의 도입 그 자체, 그리고 나아가 심의를 둘러싼 다양한 전쟁이 벌어졌다. 논쟁의 핵심적 내용은 첫째, 퍼블릭 액세스 구조에 어떤 형태로든 사전심의를 존재할 수 있는가라는 문제와, 둘째로 심의가 있을 경우 그 심의의 주체는 누구인가의 문제였다.

두 번째 문제의 경우, 1996년의 대법원 판결은 논쟁에 종지부를 찍었다. 그 결정의 내용을 간단히 요약하자면 그것은 퍼블릭 액세스 채널의 운영 및 편성에 관해 해당 케이블 TV 사업자의 권한을 인정하지 않는 것이었다. 모든 권한은 퍼블릭 액세스 채널의 운영주체에게 넘어간 것이다.

첫 번째 문제의 경우, 역시 많은 논란이 있었지만 오랜 시행착오 끝에 미국을 비롯한 세계 각국의 액세스 방송국들이 채택한 원칙은 단순하다. 액세스 채널에는 사전 사후 심의가 모두 없어야 한다는 것이다. 결과적으로 모든 프로그램은 자유롭게 상영되며 그 위법성 여부는 사후적으로 문제가 제기될 때만 판단될 수 있다는 것이다.

우리나라 최초의 시청자참여프로그램인 KBS열린채널의 경우 2001년 말 방송을 시작한 후 채 몇 달도 지나지 않은 2002년 4월에 심의 문제가

터졌다. '주민등록증을 찢어라' 라는 작품에 대해 열린채널 운영협의회는 '미친놈', '개판' 등 비속어 사용, 공무원 출연에 대한 초상권 침해, 박정희 생가 장면, 그리고 제목의 '찢어라'의 과격함 등을 이유로 방송편성 불가 결정을 내렸다.



그림 2. "주민등록증을 찢어라"의 한장면

이후에도 수많은 참여프로그램들이 운영협의회(현 시청자위원회)와 방송사의 이중심의를 벽을 넘지 못하고 방송 불가 판정을 받게 되었다.

방송사의 심의를 통과하지 못한 프로그램들은 대부분, 힘없는 사회적 약자의 목소리를 담고 있거나 (비정규직 노동자들의 해고 투쟁을 담은 "우리는 일하고 싶습니다"), 정부의 정책에 반대하는 내용이거나 (국가보안법 때문에 고통당하는 대학생들의 이야기를 담은 "한총련과 국가보안법"), 잘 나가는 대기업을 고발하는 이야기들 (교통사고로 사망한 미술가의 예술인 경력을 인정하지 않은 생명보험사의 문제를 다룬 "우리 모두가 구분주다")이었다.

KBS열린채널의 심의 문제를 꼬집었던 "단한 채널을 열어라"는 수차례의 방송 신청 요구에도 불구하고 편성되지 않았다.

사전심의로 방송편성 불가 결정을 받았던 "주민등록증을 찢어라"의 경우 이 후 제기된 헌법소원과 편성불가에 대한 행정소송 등을 통해 열린채널 운영협의회로부터 방영여부를 2년여 만에 통보받고 KBS열린채널에 2004년 5월에 방송되었다.

KBS열린채널외에도 논란이 된 사례가 있다. 퍼블릭 액세스 프로그램인 마산MBC의 '보물상자'의 2008년 151회 방송분인 '수화는 농아인의 언어다'라는 작품은 농아인의 현실을 표현하기 위하여 전체 6분 42초 방송분중에서 10여 초를 제외하고 나머지 부분을 오디오를 제거한 후 제작되었다.



[수화는 농아인의 언어다] 중에서  
그림 3. 마산MBC '보물상자' 151회 방송분

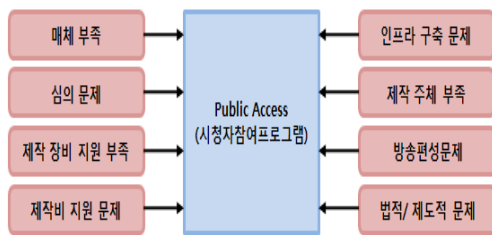
작품의 기획 의도는 농아인의 삶을 비장애인과 소통하고 농아인의 삶을 보여주기 위해 편집에서 오디오를 제거하여 방송을 하였으나 이를 방송사고로 간주하여 이후 마산MBC에서 방송 사고에 대한 회의를 거친 후 '보물상자'에 대한 폐지가 거론되었고 결국 주1회 방송에서 월1회 방송으로 축소 편성되었다.

이 논란은 퍼블릭 액세스 프로그램을 현행 방송법의 심의 관련 규정들로 적용시켜 시청자제작 프로그램의 독립성이 훼손되고 그 본질적 한계를 들어낸 사례라고 할 수 있을 것이다.

### V. 결 론

본 논문에서는 퍼블릭 액세스 제작을 하고 난 후에 다양한 매체의 채널기반과 심의에 대해 알아보았다. 현재 국내 퍼블릭 액세스는 다양한 문제점을 안고 있다.

표 3. 국내 퍼블릭 액세스의 문제점



누구나 퍼블릭 액세스 활동의 일환으로 작품제작의 길은 열려 있지만 아직까지 매체 부족과 불명확한 심의 규정, 제작 장비 지원의 부족, 제작비 지원 문제 등이 시청자참여 프로그램의 문제점으로 꼽을 수 있다.

특히 그중에서도 심의 부분에 있어 현행 방송법상 모든 방송사업자는 자신의 채널에 방송되는 모든 프로그램을 사전에 자율적으로 심의해야한다. 이 조항에 따라 퍼블릭 액세스 프로그램 역시 심의권한은 방송사와 방송위원회(현 방송통신심의위원회)가 갖게 되기에 진정한 퍼블릭 액세스가 이루어 지지 않고 있다.

퍼블릭 액세스는 전문가가 아닌 일반 시민이 제작에 참여하고 시민이 직접 자신의 관심사를 영상으로 표현하고 전달하는 것이므로 은폐되기 쉬운 지역적 사안, 그리고 상업주의의 물결에 휘말려 사라질 수도 있는 문제를 대중들 스스로 제기할 수 있다는 점에서도 큰 의미가 있다.

미국이나 독일 등 퍼블릭 액세스의 역사가 오래된 곳들에서는 퍼블릭 액세스 프로그램들에 대한 사전심의라는 건 아예 존재하지 않는다. 어떠한 프로그램이라도 방송할 수 있는 권리를 가진다. 기본적으로 선착순 원리에 의해 먼저 가져오

는 순서에 따라 방송 시간을 분배한다.

국내의 퍼블릭 액세스는 각 방송사의 사전심의 를 넘지 못해 사회적으로 소통될 기회조차 얻지 못하는 경우가 많고 퍼블릭 액세스 전문채널인 RTV 역시 이주노동자, 비정규직, 국가보안법 관련 프로그램이 방송통신심의위의 심의에 걸려 방송되지 못하는 등 표현의 자유를 더욱 위축시키는 방향으로 가고 있다.

지금은 급변하는 방송환경 속에서 새로운 형태의 서비스와 융합미디어의 등장과 방송의 주체가 방송국이 아닌 시청자들의 참여로 바뀌어가는 과도기라고 볼 수 있다.

시청자 참여방송인 퍼블릭 액세스가 진정한 시청자를 위한 방송으로 거듭나기 위해서는 방송사 입맛에 맞는 기존의 사전심의 선정방식에서 벗어나 다양한 의견들을 반영할 수 있도록 최소한의 심의로 시청자 참여프로그램 특유의 표현의 자유가 침해받지 않도록 해야 할 것이다.

### 참고문헌

- [1] 구중상·이준호·유승관, “퍼블릭 액세스와 한국의 시민 참여 방송, 커뮤니케이션북스, 2007
- [2] 미디어와 시민참여, 커뮤니케이션북스, 2003
- [3] 미디어엑트, 미디어엑트 2005년 활동 백서, 2006
- [4] 시청자미디어센터, 2007 방송위원회 시청자미디어센터 (부산) 백서, 2008
- [5] 문화체육관광부, 2007 지역영상미디어센터 운영 평가 사업 보고서, 2008
- [6] 김현우, “전자적 공공영역과 민주주의의 기획: 인터넷 대안미디어를 중심으로”, 연세대학교 대학원, 2000
- [7] 김정미, “퍼블릭 액세스 채널의 위상과 기능에 관한 연구”, 청주대학교 대학원 신문 방송학과, 2003
- [8] "시민미디어 정착방안 연구", 한국방송진흥원, 1999
- [9] 최영근·김재현·박병주·주영숙·김치용, “퍼블릭 액세스(Public Access)를 이용한 지역미디어센터 활성화에 관한 연구”, 동의대학교 영상정보대학원 디지털방송영상학과, 2009
- [10] 제3회 퍼블릭액세스 전략토론회 발제문 “케이블 액세스 최초의 실험들은 어떻게 기획되고 실천되었는가” 2004
- [11] 독립영상미디어센터 진주 “퍼블릭 액세스, 역사와 현황”, 2007
- [12] 퍼블릭 액세스 활성화 대토론회 "시민참여 확대를 위한 퍼블릭 액세스 프로그램의 방향 모색", 2007
- [13] 김은철, "시청자가 [보물상자] 살리기 운동의 주체가 되어야 한다", 경남시청자영상제작단, 2008
- [14] 박채은, "퍼블릭 액세스를 위한 심의의 재구성", 미디어엑트, 2009