

공영방송 거버넌스와 보도 공정성*

- ‘헤게모니’** 및 ‘견제와 균형’*** 개념을 중심으로 -

Public Broadcasting Governance and Reporting Fairness

- Focusing on the Concepts of ‘Hegemony’ and ‘Checks and Balances’ -

유의선(Yoo, Euisun)****

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 공영방송 보도 공정성의 법철학적 의미
- III. 공영방송 보도 공정성 실태
- IV. 공영방송 보도 공정성 제약 요인으로서 거버넌스 문제점: 구조적·운영적 측면에서
 - 1. 개요
 - 2. 구조적·운영적 관점에서 본 공영방송 거버넌스 문제점
- V. 공영방송 보도 공정성 고양을 위한 제언
- VI. 나가면서



* 크리에이티브 커먼즈 저작자표시-비영리-변경금지 4.0 국제 라이선스

위 조건을 따르는 경우에 한해서 저작물을 복제, 배포, 전송할 수 있습니다.

** 패권(hegemony)이란 “지배 집단이 다른 집단을 대상으로 주도적으로 행사하는 정치, 경제, 사상 또는 문화적 영향력”을 뜻하는 개념. 이탈리아 공산당 창시자 그람시(Gramsci)는 그의 저서 <옥중수고, Selection from the Prison Notebook>에서 “어떤 사회의 지배적 사회 집단이 사회 전체를 지적·도덕적으로 감독하고 그들의 목적을 지원할 새로운 사회적 시스템을 만들 수 있는 능력”으로 정의한다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%ED%8C%A8%EA%B6%8C> (2021. 3. 30. 방문)

*** ‘견제와 균형(checks and balances)’ 논리는 원래 삼권분립을 기반으로 하는 민주정부 체제의 기본 원칙이나 여기서는 사회 내 특정 권력이 지나치게 과도한 영향력을 발휘하지 못하도록 하는 작동 메커니즘을 뜻한다. <https://www.britannica.com/topic/checks-and-balances> (2021. 3. 31. 방문). 견제와 균형 원리에 대한 보다 근원적 의미 파악을 위해서는 강승식, “미국헌법상 견제와 균형원리의 실제”, 『법학논총』 37권 1호, 2013. 참조.

**** 이화여자대학교 커뮤니케이션미디어학부 교수

Professor, Division of Communication & Media Studies, Ewha Womans University

요 약

공영방송의 보도 공정성은 민주사회의 ‘견제와 균형 메커니즘’으로 인식된다. 그럼에도 현재의 공영방송 거버넌스는 구조 및 운영 측면에서 보도 공정성 유지를 어렵게 하는 요소들이 적지 않다. 공정성의 기존 전제인 ‘상대방에 대한 배려와 존중’이 거버넌스 구조 및 운영에 충분히 반영되어 있지 않기 때문이다. 그 결과 정권 부침에 따른 진영 간 미디어 헤게모니 싸움만 반복되고 있다. 본 논문은 이러한 상황을 기초로 공영방송 보도 공정성 확보에 문제가 되는 거버넌스의 구조적·운영적 요소들을 분석하였다. 특히 그간 공영방송 거버넌스 연구에서 간과된 언론노조, 노사단협, 노조쟁의 이슈 등에 논의의 초점을 두었다. 분석 결과 우리나라 공영방송은 보도 공정성 정립을 위해 정통 저널리즘 원칙 준수 강화보다는 노사 간 단체협약 등 구성원 간 정치적 타협에 주로 치중해 왔음을 알 수 있었다. 그 결과, 지금까지 ‘진보정권-노조전임’ 등으로 구성된 진보경영진-민주노총 산하 진보 언론노조의 공영방송 거버넌스 구조 하에서는, 균형성을 갖추어야 할 사회 논쟁 영역의 이슈가 자칫 경향성을 띠고 보도될 가능성이 있음에 주목하였다. 정통 저널리즘 준수 방안을 강구하지 않는 한 보수 정권에서도 유사한 현상이 발생할 것으로 추정되었다. 이를 해결하기 위한 구조적·운영적 측면의 거버넌스 개선책으로 공영방송 이사진 구성·운영에 있어 정치세력 개입 최소화 및 이사진과 정치권력 간 상호 연대 제한 대책이 강구되었다. 인허가 제도 개선으로 인한 보도시장의 외적 다양성 확충도 대안으로 제시되었다. 또한 공영방송 보도 공정성 정립을 위해, 거버넌스 주 행위자로서의 언론노조 정체성이 조율될 필요가 있다고 판단되었다. 더불어 보수 우파든 진보 좌파든 진영논리와 관계없이 저널리즘 원칙과 소신에 따라 활동하는 현장 언론인들을 적정하게 보호하는 합리적 방안이 무엇인지 검토해 보았다.

주 제 어

공영방송 거버넌스, 보도 공정성, 언론노조, 헤게모니, 견제와 균형

I. 들어가는 말

‘한 사회가 정상적으로 기능하고 있느냐’에 대한 판단은 통상 그 사회에서 작동되는 과도한 권력을 견제할 수 있는 대항 세력이 존재하느냐 여부에 달려 있다. 한 예로 정치권력이나 자본권력에 의한 폐해를 효과적으로 제어할 수 있는 사법부나 언론, 시민단체 등이 제 기능을 발휘하지 못한다면, 그 사회는 권력의 폐해에 그대로 노출되고 국민들은 그에 따른 고통을 감내해야 한다는 것이 역사적 경험이다. 이런 맥락에서 볼 때 민주사회 내 언론의 권력 감시 역할이 다른 어느 기능보다도 중요함은 이론의 여지가 없다. 이는 언론이 ‘사상의 자유시장(marketplace of ideas)’을 통해 진실과 허위를 구분케 하고 잘못된 불의에 대항하는 집단적 힘을 발휘할 수 있도록 여론을 조성하는 힘을 가졌기 때문이다.¹⁾

그러나 사회 내 ‘견제와 균형(checks and balances)’ 기능이 상실되어 특정 영역의 권력이 타 영역까지 지배하는 비정상 사회일수록²⁾ 개인이나 언론은 자신의 사고나 철학을 표출하거나 권력자에 대한 의혹 제기 및 비판을 하는데 있어 상당한 부담을 가지게 된다.³⁾ 특히 자신의 생각만이 옳고, 자신의 행동만이 양심적이어서 다른 목소리를 용인하지 않는 집단이 득세하는 사회일수록 그 사회는 여러 면에서 건강하지 못한 양태를 보이게 된다. 궁극적으로 획일적 가치관만이 강조되는 전체주의적 사회로 발전할 소지가 적지 않기 때문이다.⁴⁾ 더 큰 문제는 이런 사회의 구

-
- 1) 로크(Locke)는 정부의 존재 이유가 시민의 자산(생명, 자유, 재산)을 보호하는 것임에도 불구하고 제 사명을 다하지 못할 때 시민 저항권을 통해 정부를 전복시킬 수도 있다는 주장을 펴기도 한다. 존 로크(John Locke), 「통치론」, 강정인, 문지영 옮김, 까치, 1996.
 - 2) 왈쩌(Waltzer)는 사회 영역마다 각각의 정의(영역적 정의)가 있는데, 한 영역(예: 정치권력)의 가치가 다른 영역(예: 언론)에 침투해서 해당 영역이 지향해야 할 가치를 왜곡시키거나 무너뜨리면 민주사회가 붕괴될 수도 있음을 역설한다. 마이클 왈쩌(Michael Waltzer), 정원섭 외 옮김, 「정의와 다원적 평등」, 철학과 현실사, 1999; 설한, “마이클 왈쩌의 정치철학-정의의 영역과 사회비판”, 「한국정치사회학보」, 37권 3호, 2003, 27-50.
 - 3) 여기에 대한 대표적 예가 소위 ‘전략적 봉쇄소송(strategic lawsuit against public participation, SLAPP)’이다. 전략적 소송이란 상대방을 겨냥한 법적 입막음 장치로서 공적 의제에 관한 비판이나 반대 여론을 위축시킬 목적으로 제기하는 소송을 뜻한다. https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%A0%84%EB%9E%B5%EC%A0%81_%EB%B4%89%EC%87%84%EC%86%8C%EC%86%A1 (2021. 3. 30. 방문)
 - 4) 진보성향의 학자 윤평중은 양심이 결코 혼자만의 주관적 확신이 될 수 없음을 강조하면서 권력에 의해 자의적으로 제단된 양심은 결국 국가의 재앙을 낳는다고 강조한다. 윤평중, “한국 진보, 양심의 절대화가 악을 부른다”, 조선일보, 2020. 6. 12.자.

성원들 상당수가, 특정 현안에 대한 의견 표명이나 불만 제기가 자신에게 직·간접적으로 불이익을 줄 수 있다고 판단되면 (비록 마음 속으로는 해당 사안에 동의하지 않을지라도) 부득이 이에 대해 침묵하거나 방관하는 경우가 적지 않다는 데 있다. 심지어 일부 지식인, 언론인들은 부당한 권력에 동승하기까지 한다.⁵⁾ 다시 말해서 지배 세력에의 적극적 참여나 동조가 자신에게 사회적 출세나 경제적 이익 등을 증가케 하는 요인으로 기능한다고 예상되면,⁶⁾ 그러한 사회적 흐름에 편승하거나 자신에 대한 위해를 최소화하기 위한 자구책을 우선적으로 모색한다는 것이다.⁷⁾ 이처럼 시민의식이 깨어 있지 못하거나 비판 자체에 대한 제도적 감시나 압박 등으로 진실과 정의를 향한 자기 표출이 어렵다면, 결국 자기 도그마에 빠져 있는 거대 권력에 대한 사회적 조정⁸⁾은 쉽지 않게 된다. ‘사상의 자유시장’이라는 자유언론 사상의 근간이 지배자-피지배자 간 현실적 장벽으로 작동하지 않는 셈이다.

이를 막기 위해 건강한 민주사회일수록, ‘견제와 균형’이라는 사회 작동 메커니즘을 오랜 기간 갈망하고 제도화해 왔다. 사회의 다양성을 존중하고 사회 지배 세력의 과도한 독과점적 영향력 행사를 배제하기 위함이다. 민주사회에서 흔히 볼 수 있는 입법·행정·사법의 삼권분립이나⁹⁾ 정치권력에 대한 언론의 독립성 보장 논리¹⁰⁾가 이러한 제도적 장치나 철학에 속한다. 언론표현의 자유는 취재나 보도에 있어 국가의 부당한 간섭을 배제함으로써 진실을 규명하고 사회정의를 구현하는 민주주의 사회의 초석을 구현케 한다. 이런 맥락에서 우리 헌법 제21조는 언론표

- 5) 푸코(Foucault)는 이를 지식과 권력의 상호작용으로 해석한다. 최정운, “푸코를 위하여-지식과 권력의 관계에 대한 재고찰”, 『철학사상』, 제10권, 2000, 63-80.
- 6) 인류 역사는 우리에게 헤게모니 싸움에서 승리한 거대한 실존 세력에 편승한 사람들은 부와 사회적 지위를 얻게 되고, 이에 대항하는 소수는 적지 않은 불이익을 감내하거나 여러 면에서 억울한 희생을 강요받게 됨을 심심치 않게 보여준다.
- 7) 칸트(Kant)는 “자기 기만이 바로 모든 악의 근원”이라고 결론짓는다. 한나 아렌트(Hanna Arendt)는 거대 악이 활성화 되어 가는데도 이를 방관하는 일반 시민의 무관심을 꼬집어 사회 전체적으로 만연되어 있는 악의 평범성(banality of evil)을 지적하기도 한다. 임마누엘 칸트(Immanuel Kant), 정명오 옮김, 『순수이성비판』, 동서문화사, 2020; 프레드 알포드(Fred Alford), 이원우 옮김, 『인간은 왜 악에 굴복하는가』, 2004, 황금가지.
- 8) 밀턴(Milton)은 그의 저서 <Areopagitica>에서 ‘사상의 자유시장 이론(marketplace of ideas)’을 주장하며 정부 개입만 없다면 진리와 허위가 저절로 시장에서 가려진다고 주장한다. 밀턴(Milton), 임상원 역, 『아레오파지티카』, 나남출판, 1998.
- 9) 토크빌(Tocqueville), 임효선·박지동 옮김, 『미국의 민주주의』, 한결사, 2020.
- 10) 미국의 헌법학자 שא우어(Schauer)는 언론자유는 미국 헌법에서 우월적 지위를 향유한다고 역설한다. 이재진, 『언론자유와 인격권』, 한나래, 2009.

현의 자유 보장을 성문화하고 있다.

그럼에도 불구하고 언론표현의 자유는 오랜 기간 지배 세력에 의해 다양한 방법으로 훼손되어왔다. 그 중 가장 대표적인 것이 정치권력과 자본권력에 의한 언론 자유 침해이다. 정치권력에 의한 언론자유 훼손은 행정부가 주도하는 미디어 인허가권의 오남용,¹¹⁾ 언론보도 내용 자체에 대한 직·간접적 간섭¹²⁾이나 부당한 내용 규제,¹³⁾ 발화자에 대한 전략적 소송제기¹⁴⁾ 등의 형태로 발현된다. 반면 자본권력에 의한 언론표현의 자유 훼손은 언론사의 자사 이기주의적 태도나 자본권력과 유착된 보도로 표면화된다. 광고주로 군림하는 기업의 비리를 과감하게 고발하지 못하거나 시청자나 독자의 정서에 맞춰 언론사 보도 논조가 조율되기도 한다. 혹자는 이런 측면을 주목하여 언론사 보도를 ‘시장주도적 저널리즘(market-driven journalism)’이라고 평하기도 한다. 경제적 이익에 부합하는 방식으로 언론사가 운영되는 측면은, ‘비록 바람직스럽지는 않지만’, 현실적인 한계로 이해되기도 한다.¹⁵⁾ 한 예로 보수나 진보진영의 신문사 논조도 경제적 관점에서 보면 표적구독

11) 언론 미디어에 대한 인허가권 오남용은 명백하고 분명한 기준이 아닌, 자의적 해석이 가능한 추상적 잣대를 사용할 때 주로 발생한다. 이런 이유로 다른 국가들에 비해 언론 자유를 상대적으로 강하게 보호하는 미국의 경우, 통상 방송 인허가권 취소의 기준으로서 객관적 가능성이 상당 부분 보장되는 법적·재무적·기술적 요건만을 검토한다. 여기서 법적 요건이란 언론보도 매체의 경우 소유권자가 미국시민인지 여부(legal requirement)를 의미하며 재무적 요건이란 방송국을 운영할 정도의 기본적 재무 상태를 유지하고 있는지 여부(financial requirement)를 뜻한다. 기술적 요건이란 해당 방송사가 방송국 운영에 필요한 기술적 능력을 갖추고 있는지 여부(technical requirement)를 의미한다. 따라서 추상적 기준이라 할 수 있는 공익성 점수 등은 인허가 취소 기준으로 기능하지 않는다. 다만 명백한 인종차별 등 반사회적 방송(예: KKK 폭력 옹호)을 노골적, 반복적으로 하게 되는 경우에는 해당 방송사에 대해 징벌적 배상을 요구하거나 드물게 명백한 반사회적 보도에 대한 법적인 책임을 물어 해당 방송사 인허가가 취소된 경우도 있다.

12) 대표적 사례로서 과거 이정현 전 청와대 홍보수석의 KBS 세월호 보도 개입 시도를 들 수 있다. 경향신문, “이정현 전 청와대 홍보수석 KBS 세월호 보도 개입 녹취록 공개”, 2016. 6. 30.자.

13) 전두환 정권 시 보도지침이 여기에 속한다. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200608081500004> (2021. 3. 30. 방문)

14) 영국의 대표 시사주간지 <이코노미스트>는 “정부에 반대하는 의견을 내면 무관심하거나 건설적인 반응을 이끌어 내는 것이 아니라 정부 측에서 소송을 건다”며 “지난해 언론사를 상대로 제기한 민사 소송의 거의 5분의1이 정부 고위 관계자들과 관련된 것들이며 박근혜 정부 시절보다 더 많다”고 지적했다.

http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/08/23/2020082301697.html (2021. 3. 30. 방문)

15) 미디어학자 맥마누스(McManus)는 시장주도형 저널리즘을 설명하면서, 미국 저널리즘이 지나치게 시장에 영향을 많이 받는다고 우려를 표한 바 있다. (US journalism no longer reports news in the public interest but is increasingly driven by market considerations which require broadcasters

자를 극대화하기 위한 시장전략의 일환이라고도 해석 가능하다. 공정성이라는 언론사의 당위론적 기능과 기업으로서 생존 방안 등을 고려할 때 언론사에겐 진정 풀기 어려운 현실적 과제라고 아니할 수 없다.

사실 이러한 특성은 ‘정보 왜곡만 발생하지 않는다면’ 역설적으로 사상의 자유 시장 관점에서 그리 큰 문제가 아닐 수도 있다, 특히 외적 다양성이 충족될 수 있는 신문과 같은 매체 환경이라면, 비록 시장 논리에 따를지라도 보도 공정성이 추구하는 언론 보도의 다양성은 일정 수준 충족될 수 있기 때문이다. 신문 논조의 경향성을 인정하는 논리는 바로 이러한 가정에 기초한다. 그러나 방송의 경우, 비록 과거와는 매체 환경이 다를지라도 여전히 기술적·사회문화적·경제적 이유 등으로 방송사의 외적 다양성 구현은 신문보다 쉽지 않은 것이 현실이다.¹⁶⁾ 여전히 방송 공정성이 강조되고 있는 이유이다. 그럼에도 누가 방송매체를 소유·운영하느냐 등에 따라 달라지는 방송보도의 편향성은 항상 비판의 대상이 되어왔다. 우리의 경우도 최근 정부나 지방자치단체의 지원을 받는 방송사가 정부에 우호적인 편향성 보도나 해설을 한다는 지적이 제기된 바 있다.¹⁷⁾ 심지어 순수 사기업이 운영하는 상업 방송사일지라도 정부의 인허가권 행사나 관련 정책에 부담을 가질 경우, 일정 수준 정부 비판 보도의 수위를 조절하기도 한다는 것이 일반적 통념이기도 하다. 기본적으로 공정성이 담보되어야 하는 방송의 경우, 앞서 명기한 다양한 이유로 보도 공정성 확보가 쉽지 않은 것이다.

이런 이유로 이론적으로나마 정치권력이나 자본권력에 휘둘리지 않고 오로지 공익을 위해 기능하는 언론사가 존재해야 한다는 주장이 오랜 기간 대중의 지지를 받아왔다.¹⁸⁾ 비록 디지털 환경이 심화하여 가용 매체 수가 많아지고 매체 간 경쟁

to make rational calculations about the relative financial advantage to be achieved from maximizing income while minimizing costs). 참고. Franklin, Hamer, Hanna, Kinsey, and Richardson, *Market-Driven Journalism*, SAGE Publishing, 1994.

- 16) 방송은 신문에 비해 전파자원의 희소성, 침투력, 영향력 등의 이유로 더 많은 사회적 책임을 요구 받는다. 방송국 설비에 따른 매물비용 등 자본 투입이 큰 편이라 시장진입 장벽도 낮지 않다. 이런 이유로 방송보도는 신문기사에 비해 보도의 공정성을 우선적으로 중시할 수 밖에 없는 특성을 가진 매체라고 할 수 있다. 이러한 논리는 미국의 경우 *Red Lion Broadcasting Co. v. FCC*, 395 U.S. 367 (1969)과 *FCC v. Pacifica Foundation*, 438 U.S. 726 (1978) 판례 등을 통해 정립된 바 있다.
- 17) 정부 지원을 받는 일부 공영방송은 물론이고 교통방송 등 지자체 지원을 받는 방송도 최근 이러한 비난에 직면한 바 있다. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021041214560003149> (2021. 4. 19. 방문)

이 갈수록 치열해지더라도, 저널리즘 정신에 맞춰 국민에게 신뢰를 받을만한 매체가 필요하다는 것이다. 이러한 맥락에서 공영방송의 역할은 특히 중요하다. 공영방송은 이론적으로 정치권력과 자본권력의 영향력에서 벗어나¹⁹⁾ 오로지 국민을 위한 방송으로 기능할 수 있도록 하는 철학적 소명에 그 존재 가치를 둔다. 정치권력과 자본권력에 의연하게 대처하면서 사회의 감시견으로서 그리고 건강한 문화 창달자로서 사회적 공익 기능을 수행해야 한다는 공영방송의 역할은 어느 시대, 어느 환경이든 간에 아무리 강조해도 지나치지 않은 것이다. 특히 공영방송이 지향하는 제 가치 중 ‘방송 공정성’은 공영방송이 반드시 추구해야 하는 핵심적 가치로서 오랜 기간 민주사회의 초석으로 간주돼 왔다.²⁰⁾ 방송 공정성이 전제되어야 민주사회의 다원성을 보장하고 건강한 사회 여론 조성이 가능해진다는 이유에서이다. 그럼에도 공영방송이 이러한 역할을 제대로 수행하고 있느냐에 대한 시비가 그치지 않고 있는 것이 오늘날 우리의 현실이다. 방송 공정성을 지향해야 할 공영방송 보도가 오히려 편파적이고 시사 프로그램 역시 소위 자기네 우군들만의 토론장이 되고 있다²¹⁾는 비판도 적지 않다.²²⁾ 이러한 부정적 평가는 비록 정권별로 정도의 차이는 있겠지만, 정권 속성과 관계없이 오랜 기간 부단하게 지적되어왔다.

이를 해결하기 위한 많은 노력이 그간 학계나 정책 전문가들 중심으로 진행되었다. 그 중 하나가 방송 공정성을 제대로 구현하기 위한 장치로서 바람직한 공영방

- 18) 정치권력이나 자본권력에 휘둘리지 않기 위해선 그들 세력과의 관계 단절이 아닌 저널리즘 원칙에 기초한 상호 작용을 전제로 한다. 이런 이유로 공영방송의 원조적인 영국의 BBC나 일본의 NHK 등은 시장이나 권력의 다양한 압력에 의연할 수 있는 공영방송의 자립적 운영을 위해 공영방송 수신료 제도를 처음부터 도입한 바 있다.
- 19) 여기서 정치권력과 자본권력에서 벗어났다는 말은 소위 영향력의 부재를 의미하는 진공(vacuum) 상태를 뜻하는 것이 아니다. 사회적 제도로서 주변 환경 요인인 정치권력과 자본권력과 상호작용하되 언론의 본연적 기능을 다하는 데 제약받지 않는 상태를 의미한다.
- 20) 방송 공정성 개념의 추상성으로 방송 공정성 자체가 언론의 목표가 될 수 없다는 주장도 있다. 그러나 사회적 합의에 의해 공정성을 달성하는 제 방안과 관습이 정립된다면 이를 달성하기 위한 언론사 노력 자체는 민주사회에서 매우 의미 있는 일이라 아니할 수 없다.
- 21) 진보 좌파적 성격을 띠고 있는 대표적 시민단체인 민언련(민주언론시민연합)조차 시사방송 프로그램 등에서 현직 정치인이 출현하거나 프로그램 진행자나 기자가 갈등적 사안이나 논란이 되는 사안에 대해 개인적 견해를 밝히는 등 방송의 공정성을 해하는 경우가 종종 있음을 지적하고 있다. <http://www.ccdm.or.kr/xe/comment/296898> (2021. 3. 30. 방문)
- 22) 공적 자금에 의해 운영되는 언론사들의 보도는 전통적으로 강한 친정부적 성향을 띠고 있다. 사업 운영과 인사에 있어 상당 부분 정치권력의 영향력 하에 놓여 있기 때문이다. 특히 우리 방송보도의 경우 이러한 경향은 그 정도가 심하다. 이런 이유로 보도 시장에 있어 보다 다양한 성격의 주체가 필요하다는 지적도 가능하다.

송 거버넌스(governance)²³⁾ 정립에 관한 것이다. 사실 공영방송 거버넌스는 정권이 바뀔 때마다 제기되던 단골 토의 주제였다. 그럼에도 불구하고 오늘날 다시 공영방송 거버넌스 논의의 필요성이 새롭게 부각되는 것은 아직도 공영방송이 제 역할을 하지 못하고 있다는 비판적 인식에 기초한다. 그리고 이들 인식의 중심에는 저널리즘 원칙에 맞춰 제 기능을 다하지 못하는 공영방송 거버넌스 문제가 내재한다.²⁴⁾ 구체적으로 현재의 공영방송 거버넌스가 구조적·운영적 측면에서 어떤 점이 문제이며, 어떻게 고쳐 나가야 하는지에 대한 종합적 점검이 필요하다. 특히 지금까지 공영방송 거버넌스에 대한 연구에서 간과되어 왔던 내부 행위자로서 언론노조의 역할을 주목할 필요가 있다. 우리 방송계의 언론노조는 일반기업의 노조와는 성격이 다른 독특한 특성을 보이고 있고, 정치권력·자본권력과 더불어 방송 공정성 논란에 적지 않은 부분을 차지하고 있기 때문이다. 이에 대한 체계적 논의를 위해 본 논문에서는 ‘미디어 헤게모니’ 이론과 ‘견제와 균형’ 개념을 중시하고자 한다. 언론노조 등 거버넌스 행위자들 간의 역학관계는 저널리즘 고양이라는 당위론적 목적보다는 오히려 진영 간 헤게모니 싸움으로 보다 설득력 있게 설명 가능하기 때문이다. 이를 위한 준비 작업으로서 우선 자유민주사회에서 공영방송의 보도 공정성이 갖는 법철학적 의미를 살펴본다. 공정성에 대한 법철학적 해석은, 보도 공정성을 구현하기 위한 전제 요건이 무엇임을 시사한다.

II. 공영방송 보도 공정성의 법철학적 의미

공정성(fairness)이란 평등 개념과 맥을 같이하는 사회정의 구현의 대표적 속성이다. 한 사회에서 공정성이 제대로 실현되기 위해서는 사회적 약자를 배려하는 절차적 정의²⁵⁾나 강자와 약자 간 비지배(non-domination)²⁶⁾ 구조가 형성되어 있어야

23) 통상 거버넌스라 함은 정부 주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해당사자(행위자) 간 협의와 합의 과정을 통해 정책을 결정하고 집행해 나가는 통치시스템을 뜻한다. 이런 면에서 통치, 협치, 지배구조, 의사결정구조, 정책결정구조 등 다양한 용어로 해석되는 개념이기도 하다. <https://ko.wikipedia.org/wiki/%EA%B1%B0%EB%B2%84%EB%84%8C%EC%8A%A4>, <http://blog.daum.net/kimyakuk/15622064> (2020. 8. 30. 방문)

24) 최근 들어 비록 공영방송의 문제는 아닐지라도 방송통신위원장이 취재 윤리 위반 문제를 기회로 비교적 보수 색채를 보였던 특정 채널 재승인 문제를 언급한 바 있다.

25) 롤스(Rawls)는 현대사회의 정의의 원칙은 절차의 공정성에 있다고 역설한다. 사상체계의 제1덕목은 진리이므로 허위는 배척되어야 하듯이, 사회제도의 제1덕목이라고 명기되는 정의 역시 정당하지 못하다면 폐기되어야 한다는 것이다. 같은 맥락에서 언론법이나 제도가 외형상 아무리 효율적

한다. 상대방에 대한 존중이나 배려 없이는 상황 변화에 따라 자신도 추후 사회 구성원의 한 개체로서 존중받지 못하게 된다. 언론표현의 자유 관점에서 재해석하면, 건강한 담론이 형성되기 위해서 의견을 달리하는 상대방에 대한 존중이 전제되어야 한다는 것이다. 이러한 견해는 고전적 자유주의든²⁷⁾ 공동체주의든,²⁸⁾ 심지어 이성의 절대성을 부정하는 반자유주의적(비판주의적)²⁹⁾ 관점이든 제대로 된 민주 사회를 구축하는 데 주요한 요소로 인식되어왔다. 사실 공정성의 주요 구성 요소인 균형성도 바로 다른 사람의 목소리를 존중하는 데서 비롯된다. 이견을 가진 상대방에 대한 존중과 배려는 다원적 민주사회를 구현하는 기초가 된다는 의미이다. 존중과 배려가 형식적이거나 기계적 중립성을 말하는 것은 아니다. 논쟁의 가치가 있는 것이라면, 시장에서 서로의 의견이 논박되어 진위를 가릴 수 있도록 하는 것이 보도 공정성이 지향하는 목적이다.

그러나 한 가지 유념해야 할 것은 공정성이란 개념이 반드시 사회정의와 일치한다고 단정하기는 쉽지 않다는 점이다. 사회 구성원들은 각각이 누리는 사회적 영향력과 우연적 행운³⁰⁾이 상이하여 출발부터 불평등 구조 속에 피투(披投)된 존재라고 할 수 있다. 따라서 공정이란 개념에 집착한 나머지 모두에게 공평한 자원 배

이라도 정당하지 못하면 조정되어야 한다는 주장이 가능하다. 존 롤스(John Rawls), 장동진 옮김, 「정치적 자유주의」(증보판, 동명사, 2016).

- 26) 페티트(Pettit)과 같은 신로마 공화주의자들은 ‘비지배 자유’야말로 진정한 자유라고 이해한다. 구체적으로 여기서 말하는 ‘비지배 자유’란 타인의 자의적 간섭에 견딜 수 있을만큼 사람들 사이에서 안전하게 삶을 영위할 수 있는 사회적 상태를 뜻한다.
- 27) 밀(Mill)은 다수와 다른 의견을 갖고 있는 단 한 사람의 목소리도 존중해야 한다고 강조한다. 개인에 대한 존중이고 이것이 궁극적으로 공리주의적 관점에서 볼 때도 사회 전체에 유익하게 작용한다는 것이다. 존 스튜어트 밀(J.S. Mill), 박홍규 옮김, 「자유론」, 문예출판사, 2016.
- 28) 테일러(Taylor)는 특정 집단에 대한 차별과 멸시는 자신에 대한 정체성을 경멸하는 것과 같다고 일갈한다. 일종의 상호인정(mutual recognition)을 강조한 셈이다. 테일러의 주장은 관념론 완성론자라고 할 수 있는 헤겔(Hegel)의 ‘인륜성’ 개념과도 맥을 같이 한다. ‘인정 투쟁’을 하는 인간들에게 있어서 상호 존중과 배려는 중요한 요소이기 때문이다. 한자경, 「헤겔 정신현상학의 이해」, 서광사, 2009.
- 29) 공론장 역할의 중요성을 강조한 하버마스(Habermas) 역시 그 전제 조건으로서 구성원들 간 소통의 합리성을 중시한다. 구성원들 간 상호인정 없이는 불가능한 개념이다. 하상복, 「하버마스의 공론장의 구조변동 읽기」, 세창미디어, 2016; 이준웅, “디지털 뉴스시대의 언론윤리: 하버마스 담론 윤리의 적용”, 커뮤니케이션 이론, 제13권 3호, 2017, 86-128.
- 30) 여기서 ‘우연적 행운’이란 사람에게 피투된 각각의 운명(예: 부모, 가족, 경제·문화 환경 등)은 추후 사회적 혜택을 누리는 데 있어서 차별적으로 작용한다는 것을 의미한다. 사람의 성공에는 개인적 노력 외에 이를 지원한 우연적 행운이 차별적으로 존재하는 것이다.

분(equality)만을 강조한다면 사회적 약자에게 공정하지 않을 수도 있다. 오히려 공정한 결과를 얻어내는 데 필요한 다양한 평등 개념(equity)이 더욱 요구되는지도 모른다.³¹⁾ 이런 이유로 롤스(Rawls)는 사회적 공정성을 확보하기 위한 장치로서 절차적 공정성을 주장한 바 있다. 평등한 자유의 원칙, 최소 극대화의 원칙 등이 그것이다. 같은 맥락에서 기계적 배분의 공정성이 아닌 사회적 정의 구현 원칙에서 실질적 공정성 구현이 강조되는 것도 바로 이러한 연유에서이다.

이런 맥락에서 볼 때 공영방송의 보도는 균형성·불편부당성을 추구하되 소수의 목소리가 실질적으로 시장에서 발현될 수 있도록 기능해야 함을 알 수 있다. 그렇다고 공영방송이 반드시 사회적 약자의 목소리를 우선적으로 강조해야 한다는 의미는 아니다. 공영방송이 특정 집단에 우호적·비우호적 편향보도를 하는 것 자체가 원래 공정성이 가지는 본질적 가치를 훼손시킬 수 있기 때문이다. 이견을 가지고 있는 단 한 사람의 목소리도 죽이지 말라는 밀(Mill)의 강변(強辯)은 소수의 목소리를 기계적 중립적으로 형식 보도하지 말고 실제 그들의 목소리가 시장에서 제대로 경청될 수 있도록 노력해야 한다는 의미에 가깝다. 단 한 사람의 목소리도 잠재우지 않기에 다수 목소리의 정당성이 입증되고, 그 한 사람의 목소리가 진실인 경우 목소리를 잠재우지 않은 선의의 결과가 가치 있는 결과를 도출할 수 있기 때문이다. 이것은 다시 사회 기득권층을 이루고 있는 정치권력, 자본권력 등의 감시엔 보다 엄격하게 대응하되, 그렇지 못한 분야의 목소리는 ‘명백한 허위가 아니고 사회적 논쟁가치가 있다고 판단되면’ 이를 의미 있게 보도해야 한다는 의미이기도 하다.

문제는 ‘보도 공정성’이란 개념 자체가 적절성, 균형성, 객관성, 중립성, 불편부당성 등이 혼합된 추상적 어의를 가지고 있다는 데 있다. 설사 논리실증주의적 접근을 하더라도 보도 공정성의 복합적 어의성(語意性)으로 인해 경험적 관찰을 통한 객관성을 확보하기는 결코 용이하지 않다.³²⁾ 이런 면에서 보도의 공정성이란 사회적 약자를 보호하기 위해 존재한다기보다는 사회적 약자의 목소리도 죽이지

31) 평등(equality)이란 사회의 모든 분야에 대한 동등한 기회, 동일한 수준 지원을 함의한다. 반면 공평(equity)은 공정(fairness)과 유사한 개념으로서 기회와 지원을 동일하게 제공하는 차원을 넘어 공정하고 평등한 결과를 이끌어 낼 수 있도록 하는 차별화 개념을 포함한다. <https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=chungvelysam&logNo=221554707013&proxyReferer=https:%2F%2Fwww.google.com%2F> (2021. 3. 31. 방문)

32) Kant의 순수이성비판에 기초하면, ‘공정성’ 개념은 그 자체가 내포하고 있는 추상적 어의군에 의해, 인간이 이론적으로 객관화하여 인식할 수 없는 대상에 가깝다.

말고, 다른 상대적 주장과 함께 ‘사상의 자유시장(marketplace of ideas)’에 공개되어 서로 우열을 다투게 해야 한다는 밀턴의 표현의 자유 사상이나 밀의 자유론(On Liberty) 사상³³⁾을 모두 포섭하는 제도적 개념³⁴⁾이라고 정리할 수 있다.

공영방송 보도 공정성이 갖는 또 다른 법철학적 의미는 공영방송이 사회적 논쟁 영역(controversial area)에 위치한 이슈에 대해 얼마나 균형적으로 접근하는가에 대한 판단이라는 것이다. 사회적 논쟁 영역은 사회 내에서 절대적 합의가 이루어졌다고 가정되는 자연법적 명제나 규범과 달리³⁵⁾ 해당 사안에 대한 해석이 서로 상이하여 집단 간 합의를 이루어 내기가 힘든 분야를 의미한다. 따라서 ‘수간(獸姦)’ 등 반인륜적 주제는 그 자체 긍정·부정 등을 따질 논쟁의 가치가 전혀 없어 사회적 논쟁 영역에 포함되지 않는다. 그러나 이처럼 언론표현의 자유를 직접적으로 차단하는 효과를 가진 절대적 사회합의 영역은 사실 그리 많지 않다. 특정 사회가 경험한 역사적 가치 보전이나 자연법에 기초한 반인륜적 행위 등이 여기에 속하지 만³⁶⁾ 이것 역시 사회가 절대적으로 합의한 당위론적 가치 보전을 위한 것이지 그러한 가치 보전에 해가 되지 않는다면 사회적 논쟁을 허용하는 것이 보통이다.³⁷⁾

33) 이는 소위 ‘social benefits of free expression’이란 개념으로 정리될 수 있다. 즉 소수의 목소리도 말할하지 말고 시장에 공개될 수 있어야 사회적으로도 유익하다는 논리이다.

34) 여기서 제도적 개념이라 함은 방송 매체의 특성을 고려하여 적지 않은 나라에서 방송에서의 공정성(fairness, impartiality)을 제도적으로 강제하고 있다는 의미이다. 방송과 달리 신문의 경우는 매체 특성상 보도 공정성이 강조되지 않는다. 오히려 사실 보도에 기초하고 있다면 보도 경향성을 수용한다. 외적 다양성이 구현되는 매체이기 때문이다.

35) 여기에 대한 예로는 인간의 천부인권적 권리(예: 생명권, 자유권)에 대한 존중이나 인륜적 차원에서 반드시 유지되어야 하는 자연법적 권리 등을 열거할 수 있다. 이에 따라 반인륜적(예: 수간) 행위 등은 사회적 논쟁 영역에 포함될 가치를 갖지 못한다. 참고로 우리 헌법 제37조 제2항은 기본권 제한은 가능하지만 반드시 법에 의해서 명기되도록 하였고 제한하더라도 기본권의 본질적 영역까지 침해해서는 안 된다고 적시하고 있다. 우리가 지켜야 할 자연법적 기본권에 대한 제한은 매우 신중해야 한다는 것이다.

36) 사회적 합의가 충분히 이루어져 사회적 논쟁 영역에 해당되지 않는 이슈에 대해서는 공정성 개념이 중시되지 않는다. 한 예로, 독일에서 나치의 유대인 학살을 부정하는 주장을 불허하는 것은 이러한 맥락에 속한다. 학살에 대한 증거가 명확하고 논쟁 자체가 반인륜적 의미를 내포하고 있어 논쟁의 가치를 인정할 수 없다는 이유에서이다. 사상의 자유시장을 강조하여 고전적 언론자유 표본으로 일컫는 밀턴의 <아레오파지티카(Areopagitica)>에서도 ‘판명된 허위’까지 허용하지는 않음을 분명히 하고 있다. 하상복, 앞의 책(주31).

37) 이런 점에서 보았을 때, 5.18 민주화 운동의 기본 정신을 부정하는 것은 사회적 통념에 어긋날 수 있다. 그러나 5.18 민주화 정신을 존중하면서 실행에 따른 부수적인 잘못된 점을 지적하는 것이라면 이 역시 법으로 언론표현의 자유를 제한하기보다 자유로운 사회논쟁 영역에 포함시켜야 한다.

그리고 사회적 논쟁 영역에 포함되어 있는 이슈를 다룰 때는 이견을 가지고 있는 상대방에 대한 무조건적인 비방이 아닌, 구성원들 간 소통적 합리성 증진을 위한 상호 배려와 존중의 태도가 반드시 요구된다.³⁸⁾

결국 보도 공정성이란 방송 매체, 특히 공영방송에서 강조되어야 할 가치 지향적 개념으로서 사회적 논쟁 영역의 이슈라면 보도 양이나 질적 측면 등 제반 차원에서 가능한 한 사회 각계의 목소리가 균형적으로, 불편부당하게 보도될 수 있도록 하는 제도적 개념이라고 할 수 있다. 속의 민주주의를 이루기 위해 공영방송이 추구해야 할 기본 가치이기도 하다. 이를 가능케 하기 위해서는, 재삼 강조하지만 사회 내 공동 구성원으로서 상호 배려와 논쟁에의 합리적 참여 기회가 제도적으로 보장되어야 한다. 이런 면에서 공영방송이 만에 하나 사회적 논쟁 영역에 있는 제 이슈들을 지배권력의 시각에 맞춰 편향적으로 다룬다면 그것은 공영방송이 추구해야 할 보도 공정성 직무에 대한 유기이자 그 부작용도 사뭇 치명적일 수 있다. 이런 관점에서 볼 때, 언론사의 내적·외적 자유도 공정성 직무유기를 제어하고자 하는 사회적 취지와 연계된다. 사실에 기초한 것이고 언론인 스스로의 양심에 반하지 않는 것이라면 그 언론인의 목소리는 밀(Mill)의 말처럼 침묵을 강요받아서도 안 된다. 그로 인해 차별적 불이익을 받아서도 안 된다. 공영방송사 내부에서 관련 주제에 대한 이견이 제기될 때에는 이를 억압하기보다 투명하고 공개적인 게이트키퍼 등 합리적 절차를 통해 이를 해결할 수 있는 제도 구축이 바람직하다. 그리고 이를 실행하기 위한 제 메커니즘이 공영방송 거버넌스에 내재되어야 정통 저널리즘이 구현될 수 있다.

그러면 실제 우리 공영방송은 보도 공정성 차원에서 어떠한 평가를 받고 있을까? 우리 공영방송 거버넌스는 방송 보도 공정성을 이루기 위한 바람직한 체제와 운영 시스템을 구비하고 있는가? 그리고 강력한 거버넌스 행위자로 부상한 언론노조는 현 거버넌스 체제 내에서 어떠한 역할을 하고 있고 보도 공정성에 어떠한 영향을 미치고 있는가? 이를 위해 우선 공영방송 보도 공정성 실태를 간략하게나마 점검해 본다.

38) 하상복, 앞의 책(주31).

Ⅲ. 공영방송 보도 공정성 실태

우리나라의 대표적 공영방송인 KBS나 MBC의 메인뉴스(KBS 9시뉴스, MBC 뉴스데스크) 편집 태도를 제한적이거나 정부에 비판적 보도를 보이고 있는 일부 종편 채널(예: TV조선) 보도 태도와 비교해 보았다.³⁹⁾ 이미 경험적으로 알고 있듯이, 사회적 가치를 부정하기 어려운 ‘비논쟁 영역’의 경우 매체별 논조 차이를 발견하진 못했다. 그러나 진영별 의견 차이를 보이고 있는 논쟁 영역인 경우엔 서로 유의미한 논조 차이를 보이고 있었다. 한 예로, 최근 문제가 된 LH 땅투기 사건의 경우는 진영 논리와 관계없이 거의 모든 매체가 비판적 태도를 취하고 있었다. ‘땅 투기’라는 우리 사회에 정립된 부정적 가치관과 대립하는 긍정적 가치관이 존재하지 않기 때문이다. 비논쟁 영역에 있는 이슈라고 할 수 있다. 그러나 ‘5.18 특별법’ 등 사회적 논쟁 영역에 들어가는 이슈의 경우, 정부 또는 지자체의 직간접적 지원 하에 있는 방송사들은 ‘5.18 특별법’이 국회를 통과하였다는 사실과 관련 처벌조항(예: 허위사실 유포시 징역 7년) 등을 구체적으로 소개하는 가치중립적 보도에 역점을 둔 반면, TV조선 등 현 정부에 다소 비판적 태도를 보인 일부 언론사들은 이러한 법률이 국회에서 통과 되었다는 사실 보도 외 자칫 표현의 자유를 제한하는 ‘과잉 입법’이 될 수 있다는 사회 각계의 우려도 함께 소개하고 있었다. 비록 한 예를 든 것이지만, 이러한 뉘앙스 차이는 정치적으로 민감한 다른 이슈들에 대해서도 유사할 것으로 추정된다. 이를 검증하기 위해 또 다른 예로 ‘대북전단 금지법’과 ‘공수처 설치’에 대한 공영방송 KBS, MBC와 종편(TV조선)의 보도 성향을 비교해 보았다.

사회적 논쟁영역 1 (대북전단 금지)

KBS: (2020. 6. 10) ‘정부, 대북전단 살포 탈북민 단체 제재 착수’ 등 4 꼭지. 정부 여당의 관점에서 제재의 내용과 이유를 설명. 반면 굴종적인 대북 유화정책이 근본 원인이라는 미래통합당의 입장, 북한과 계속 대화에 나서야 한다는 정의당 입장 소개, (2020. 6. 11) ‘청와대, 대북전단 엄정대응 방침’, ‘북, 미국 향해 “북남관계 시비질 말라”’ 2꼭지, (2021. 4. 16) ‘미 의회, 대

39) 매체별 성향 분석은, 정치적으로 민감한 논쟁 이슈에 대해 각 언론사가 어떻게 다루는지 검색해 보면 그 성향을 쉽게 파악할 수 있다. 이런 이유로 여기서는 사안별 보수·진보 매체 간 보도 차이를 일일이 열거하지 않는다.

북전단금지법 청문회... 인권문제 목소리 높여'

MBC: (2020. 6. 10) '대북전단 막는다.. 경찰 고발, 법인 설립 취소'라는 제목으로 1쪽지 보도, (2020. 6. 11) '청와대, 대북전단 엄정 대응 방침', '누가 무슨 돈으로 보내나' '남북 긴장 빌미 없앤다' 3쪽지. 대북 전단 살포를 이유로 후원금을 받기 위한 것이라는 의혹 제기되고 있다고 보도 (2021. 4. 12) '정세현 "미 의회 대북전단금지법 청문회는 내정간섭...의도불순"', (2021. 4. 16) '윤건영, 미국대북전단금지법 청문회 비판 "두 번 다시 없어야"', '미 의회 대북전단금지법 청문회...표현자유 공방'

TV조선: (2020. 6. 10) '정부, 탈북단체 2곳 허가 취소키로...', '박상학 "김여정 한 마디에 문제삼나"', (2020. 6. 11) '청, 대북전단 엄정 대응...국제인권단체 "결사의 자유 침해"'등 입장 차이 소개 (2021. 4. 16). '미 의회 대북전단금지법 청문회 "북과 대화 위해 언론의 자유 희생"'

사회적 논쟁영역 2 (공수처 설립 등)

KBS: (2019. 10. 15) '공수처 설치 검찰 개혁 촉구', (2020. 12. 10) '공수처법 개정안 국회 통과', (2021. 4. 2) '이성윤 특혜 논란... "보안상 어쩔 수 없었다"'

MBC: (2020. 12. 10) '공수처장 임명 일사천리... 내년초 출범하나', (2021. 1. 21) '김진욱 공수처 출범... "오로지 국민 편만 들겠다"', (2021. 2. 7) '공수처 출범 보름만에 고소·고발 100건 접수', (2021. 3. 16) '공수처 찾아간 이성윤... "검찰에 넘기기 전 조사"', (2021. 4. 2) '공수처, "이성윤"관용차 특혜 '청사지침 어기지 않아''

TV조선뉴스: (2021. 12. 8) '기자 내보내고 토론 생략 여, 공수처법 강행처리', (2021. 4. 1) '공수처장 관용차로 이성윤 휴일 에스코트 조사 받았다'

공영방송(KBS, MBC) 및 TV조선과의 보도 시각 차이를 대략적이거나 이해하기 위해 최근 사회적 논쟁거리가 되었던 '대북전단금지법' 및 '공수처' 관련 논조를 각 방송사 헤드라인 중심으로 비교해 보았다. 양 사안 모두 사회적 논쟁 영역에 위치하고 있고 소위 진영 간 해석도 상이할 수 있다고 추정되었기 때문이다.⁴⁰⁾ KBS,

40) 분석 항목 수가 적고 단기간 '대북전단금지법', '공수처 설립'이라는 복수 주제에만 초점을 맞춰 분석한 것이므로, 정확히 KBS, MBC 그리고 다른 성향의 뉴스채널 간 유의미한 보도 성향 차이를 알기 위해서는 보다 광범위한 실증적 내용 분석이 필요하다. 실증적 관점에서 이를 좀 더 명확히 규명하기 위해서는 서울대 윤석민 교수의 연구처럼 적절한 정량·정성 분석을 통해 채널 간 보도 성향이 어떻게 차이가 나는지 체계적으로 연구할 필요가 있다. 한 예로, 최근 커다란 사회적

MBC의 경우 대체적으로 정부의 입장을 그대로 보도하거나, 관련 정책을 소개 또는 옹호하는 보도 태도를 보이고 있음을 관찰할 수 있었다.⁴¹⁾ 정부 정책에 대한 방송사 주도의 신랄한 비판적 목소리는 공영방송 KBS, MBC 보도에서 거의 눈에 띄지 않았다. 이러한 보도 태도는 KBS에 비해 MBC 보도에서 더욱 부각된다. 반면 소위 합리적 보수 성향을 보이고 있는 TV조선 보도의 경우는 대북전단금지법 관계에 관한 보도에서는 탈북자의 견해 등을 인용하여 현 정부의 유화적 대북 태도를 비판하거나, 대북전단금지법 발효로 인해 표현의 자유가 저해될 수 있음을 우려하는 견해를 내보내는 등 다소 상이한 보도 태도를 보이고 있었다. 이러한 성향은 공수처 관련 보도에 있어서도 마찬가지였다. 즉 이성윤 중앙지검장 관련 공수처 보도에 있어서도, KBS와 MBC는 피조사자인 이성윤에 대한 공수처장 관용차 이용이 보안상 어쩔 수가 없었다거나, 청사 지침을 어기지 않은 것이라고 공수처의 입장을 옹호하는 듯한 보도가 포함된 반면, TV조선은 비밀리에 행해지는 공수처의 이성윤 ‘휴일 에스코트’ 조사를 시종 비판적 시각으로 보도하고 있었다.

물론 사안에 따라 정부 비판의 소지가 부재할 수도 있고 무조건적인 정부 비판만이 반드시 바람직한 것도 아니다. 그러나 사회적 합의가 어려운 논쟁적 사안일 경우, 정부 시각과 다른 의견이나 입장을 ‘균형 있게’ 보도하는 것은 공영방송이 지켜야 할 최소한의 책무임은 분명하다. 특히 언론의 역할이 ‘꼭 필요한 경우가 아닌 한’ 정부에 대한 협력적 태도보다 권력 감시 기능이 우선시 되어야 함을 감안할 때 KBS, MBC 양 방송사의 보도 태도는 공영방송의 역할에 대해 많은 것을 시사한다. 문제는 이러한 지적이 시사보도 프로그램에서는 더욱 심화된다는 데 있다. 공영방송 시사프로그램에서, 특정 주제에 대해 비슷한 관점을 가진 패널들이 모여서 거의 엇비슷한 주장을 펼친다는 비판이 적지 않다. 진보 성향 언론학자들마저 “저널리즘 토크쇼 J가 보여주듯 KBS, MBC, 교통방송(TBS) 시사프로그램들은 ‘친정부 편향세력’의 영향권 아래 있다”고 비판한다.⁴²⁾ 대표적 공영방송인 KBS나 MBC

반향을 일으켰던 정치적으로 민감한 여러 사안들(예: 울산시장 선거개입 의혹사건, 검찰 개혁과 윤석열-추미애 갈등)에 대해 KBS나 MBC와 같은 공영방송이 어떠한 보도 태도를 보이는지를 살펴보면 지배 정치권력과 관계가 나름 추정될 수 있을 것이다. 참고 윤석민, 「박근혜-문재인 정부시기 지상과 시사프로그램 평가연구」, 서울대학교 언론정보연구소, 2019.

41) 이러한 성향은 앞서 언급하였듯이, 공적 재원을 기초로 하는 방송사 보도 성향에서도 두드러지게 나타난다.

42) 동아일보, “‘진보 논객’ 손석춘 교수, 공영방송의 친정부 성향 작심 비판”, 2020. 6. 10. <https://www.donga.com/news/Culture/article/all/20200610/101456934/1>

의 경우, 일부 시사보도 프로그램 중 진행자나 패널, 인터뷰이(interviewee), 자료화면, 부가적 화면 요소 등 여러 차원에서 정부를 직접적으로 비판하거나 정부 정책에 반대하는 방향으로 진행되는 것은 쉽게 찾아보기 힘들었다.⁴³⁾ 그리고 이러한 성향은 상당수의 국민들에게 공영방송이 취해서는 안 될 편향성으로 인지되고 있다. 공영방송이 진보세력에 의해 장악되었다는 비판이 나오는 이유이다.⁴⁴⁾ 공영방송의 뉴스보도 시청률이 예전 같지 못한 하나의 이유이기도 하다. 한 마디로 공영방송이 갖추어야 할 사회감시 기능이 현 시점에서 충분히 작동되지 않고 있다는 평가이다. 언론의 주 사명은 살아있는 권력의 비판에 있는 것인데, 여러 가지를 의미하는 지적이라고 아니할 수 없다. ‘지나친 표현일 수도 있지만’ 방송이 정치의 한 영역으로 편입되고 있다는 우려마저 든다. 그러면 왜 이런 일이 발생하는 것일까? 여러 요인들을 주목할 수 있다. 여기서는 그 중 공영방송 거버넌스에 초점을 맞춰 왜 그러한 문제들이 야기되게 되었는지를 언론노조와 연계하여 진단해 본다.

IV. 공영방송 보도 공정성 제약 요인으로서 거버넌스 문제점: 구조적·운영적 측면에서

1. 개요

공영방송의 권력 감시기능 약화 현상을 이해하기 위해서는 우선 공영방송 운영 시스템이 어떻게 구성되고 작동하는지에 대한 면밀한 분석이 선행되어야 한다. 다시 말해서, 공영방송 거버넌스에 참여하여 영향력을 행사하는 소위 거버넌스 행위자들(players)에 대한 실체 파악과 행위자들 간 상호작용 양태나 강도를 명확하게 인지하고 있어야 실질적인 공영방송 운영 시스템 분석이 가능해진다. 보다 구체적으로 행위자들 간 수직·수평적 역학 관계를 규정하는 법이나, 행위자들이 어떠한

43) 적절한 정량·정성 분석을 통해 채널 간 보도 성향이 어떻게 차이가 나는지 체계적으로 연구할 필요가 있다. 한 예로, 최근 커다란 사회적 반향을 일으켰던 정치적으로 민감한 여러 사안들(예: 울산시장 선거개입 의혹사건, 검찰 개혁과 윤석열-추미애 갈등)에 대해 KBS나 MBC와 같은 공영방송이 어떠한 보도 태도를 보이는가에 따라 지배 정치권력과의 관계가 추론될 수 있을 것이다.

44) 사실 방송보도가 가능한 언론매체는 소유나 운영 측면에서 공적 개입이 가능한 방송사(예: 공영방송, YTN, 연합뉴스, 교통방송) 외에 민영방송으로서 종편이 거의 전부라 할 수 있다. 정치권력을 자유롭게 비판할 수 있는 방송사 수가 외적 다양성을 충족하기에는 상대적으로 매우 적다고 할 수 있다. 게다가 정부의 인허가권 제도 운영으로 종편이 정부의 눈치를 보는 상황에서 정부와 대립하여 건강한 적대 관계를 유지하는 것은 구조적으로 쉽지 않다.

행위 준칙(예: 관련법, 협약, 윤리강령, 규범)에 따라 서로 상호작용 하는지를 파악하고 있어야 한다.

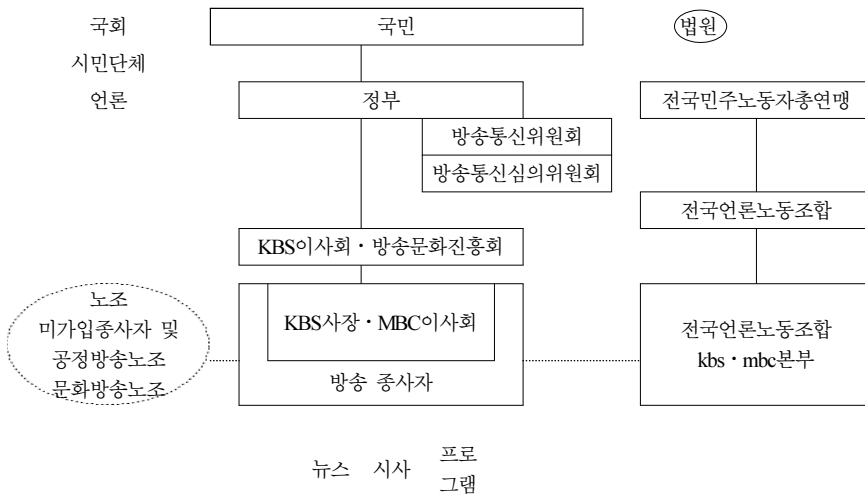
우선 행위자 간 수직·수평적 관계 규정은 외견상 법률 절차에 따른 관계인 추천·임면을 통해 이루어진다고 할 수 있다. 공영방송 외부의 정치권력(예: 청와대, 국회, 방송통신위원회 등)이 관련법에 의거 공영방송 내부의 행위자 선정에 일정 부분 역할을 한다는 것이다. 이러한 과정을 통해 특정한 역할이 주어진 거버넌스 행위자가 등장하게 된다. 공영방송 이사진이나 경영진들이 바로 그들이다. 이때 공영방송 내부의 거버넌스 행위자로서 이미 실질적인 영향력을 구가하는 언론노조는 자신들의 입지를 강화하는 다양한 전략적 입장을 취한다. 마음에 들지 않는 공영방송 이사진 반대나 사장 임명 철회 시위를 주도하는 것이 그러한 예이다. 그리고 그러한 행동은 종종 노조의 의지가 관철되는 결과를 만들어 내기도 한다. 현장의 언론노동자들 역시 상황의 변화에 따라 보통 자신이 필요로 하는 노조에 가입해서 자신의 신분을 보장받고 자신들이 지향하는 이익을 추구하는 것이 보통이다. 이것이 공영방송 거버넌스의 구조적 측면이다. 한 마디로 공영방송의 구조적 측면이란 거버넌스의 행위자가 누구인가, 그리고 행위자 간 어떠한 수직적·수평적 관계에 있는가를 규명하는 작업이라고 할 수 있다.

거버넌스 행위자들이 결정되면 행위자들은 관련법이나 단체협약, 강령 등에 명시된 내용을 기초로 자신의 행위를 정당화하고 집단 이익을 극대화 하는 여러 가지 전략적 태도를 보이게 된다. 자신들의 이익에 부합하는 운영틀을 만들기 위해 법이나 협약, 강령, 단협 등의 조율을 모색하고 자신에게 유리한 방향으로 관련 내용을 해석하기도 한다. 이처럼 거버넌스 행위자들의 활동 성격이나 범위 등을 규정하는 기준이나 잣대가 바로 거버넌스의 운영적 측면이다. 이렇게 형성된 잣대에 따라 행위자들 간 행동 규범이 제약된다.

따라서 불공정 보도로 인한 공영방송의 사회감시기능 약화를 거버넌스의 구조적·운영적 차원에서 진단한다고 함은, 행위자 구성 방식이나 행위 규범들이 공정성 구현에 어떠한 장애로 기능하는지를 검토하는 작업이라고 할 수 있다. 이러한 검토는 보수 우파나 진보 좌파 등 진영논리가 아닌 법리와 이론 또는 실증적 증거에 기초해야 함은 물론이다. 이런 면에서 여기서는 우선 현재 작동되고 있는 공영방송 거버넌스의 구조적·운영적 측면을 기술하고 다음 불공정 보도와 연계할 수 있는 요인들이 무엇인지를 관련 법리 및 이론 차원에서 검토해 본다.

2. 구조적·운영적 관점에서 본 공영방송 거버넌스 문제점

우선 우리나라의 대표적 공영방송사로는 기간방송으로서 국민으로부터 수신료를 받아 운영하는 KBS⁴⁵⁾와 광고를 주 수입원으로 운영되는 MBC를 꼽을 수 있다.⁴⁶⁾ KBS 이사회는 방송법 제46조에 의거, 방송통신위원회(이하 “방통위”라 한다)에서 11명의 이사를 추천하고 대통령이 임명하며, 이사장은 이사회에서 호선하도록 되어 있다. 사장은 이사회 제청으로 방송법 제50조 2항에 의거 대통령이 임명하고⁴⁷⁾ 사장은 부사장과 본부장을 임명한다. 이때 부사장 임명은 이사회 동의가 필요하다. MBC는 방통위에서 방송문화진흥회(이하 “방문진”이라 한다) 이사 9명을 임명하고 이사장은 방문진법 제6조에 의거 이사회에서 호선하도록 되어있다. MBC 경영진은 이사회가 의결한 MBC 사장이 구성한다 (참고. 그림 1).⁴⁸⁾



<그림 1> 공영방송(KBS/MBC) 거버넌스 구조⁴⁹⁾

- 45) 수신료는 KBS 재정의 약 45%를 차지한다. KBS1은 광고를 하지 않지만, KBS2는 광고 수입을 주 수입원으로 한다.
- 46) 편익상 EBS 교육방송은 방송 공정성 논쟁과 다소 거리가 있다고 전제하고 여기서 자세한 기술을 생략한다. 더불어 공적 지원을 받고 있는 연합뉴스, YTN, 교통방송도 유사한 맥락에서 KBS, MBC와 비슷한 보도 성향을 보이거나 여기서는 지면상 그 분석을 생략한다.
- 47) 사장 해임에 필요한 의결 정족수는 이사회 재적인원 과반수 찬성이다.
- 48) KBS, MBC 이사진의 여야 구성 비율은 7:4, 6:3이다. 따라서 여권 이사 2명이 자의적·타의적으로 이사직을 상실하고 야권 이사가 그 자리를 대체하면 관련법에 의거 사장 해임이 가능하다.

<그림 1>에 따라 우리나라 공영방송 거버넌스의 주 외부행위자로 대통령, 국회, 방통위 등을 지적할 수 있다.⁵⁰⁾ 주 내부 행위자로는 KBS 이사회 및 경영진, 방문진 이사회 및 경영진, 그리고 언론노조⁵¹⁾ 등이 지적된다. 방송 공정성 관련하여 행위자들의 행동 양식이나 활동 범위 등을 정해주는 거버넌스 운영 준거틀로서는 상위법으로 자리잡고 있는 헌법 제21조를 비롯하여 방송법 제4조(방송편성의 자유와 독립),⁵²⁾ 방송법 제6조(방송의 공정성과 공익성)⁵³⁾ 등이 적시 가능하다. 하위 규정으로는 방송심의에 관한 규정 제9조(공정성)⁵⁴⁾ 등이 있다. 더불어 공영방송 KBS, MBC의 자율행동 강령으로서 KBS 공정성 가이드라인, KBS 방송제작 가이드라인, MBC 방송강령 및 MBC 방송편성규약⁵⁵⁾ 등이 자리잡고 있다. 공정방송 관련하여 거버넌스 행위자들 간의 실질적인 상호작용을 유추해 볼 수 있는 대표적인 것으로 노사현안 관련 합의(예: 단체협약-공정방송협의회 운영규정) 내용이 있다. 통상 단체협약은 노사 간의 이해나 권익 관계를 조율하고 해결하는 절차나 의결 과정에 중점을 둔다. 그러면 이러한 공영방송 거버넌스 행위자들 간 구조적·운영적 역학 관계는 보도 공정성과 관련하여 어떠한 연계성을 가지고 있을까?⁵⁶⁾

우선 현 공영방송 거버넌스의 구조적 측면과 관련하여 그간 가장 많이 지적된 것은 정치권력에 의한 공영방송 이사진 임명이다. 관련법에 의하면 현재 공영방송

49) 김광동, “방송 공정성에 대한 노조 단체행동의 정당성 문제”, 미발간논문. n.d., 일부 보완
 50) 최근 들어 법원의 역할도 공영방송의 거버넌스 성격을 가늠하는데 매우 중요하게 여겨진다. 예를 들어, 보도 공정성과 관련된 법원의 판단에 따라 거버넌스 내부 행위자의 상호 작용 유형은 커다란 차이를 보인다.
 51) 전국 규모의 민노총 산하 언론노조 외 공정방송노조 등 소수 노조가 있으나 주 행위자로서 기능하기에 다소 세가 약해 여기서는 편의상 자세한 기술을 생략한다.
 52) 방송법 제4조 제2항 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다, 제3항 방송사업자는 방송편성책임자를 선임하고... 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다, 제4항 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다.
 53) 방송법 제6조 제1항 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
 54) 방송심의규정 제9조는 공정성 요건으로서 진실성, 침예하게 대립된 사안을 다룰 때의 공정성과 균형성, 제작기술이나 편집기술 등을 활용하여 특정단체에 유리하게 하거나 사실을 오인하게 하지 않기로, 일방의 주장 전달 금지, 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별두지 않기로 등을 열거하고 있다.
 55) <http://with.mbc.co.kr/public/pledge/protocol/index.html> (2021. 3. 30. 방문)
 56) 공영방송 거버넌스 행위자들 간 구조적·운영적 관계 외에 법원, 방송통신심의위, 시민단체 등 외부 조직과의 상호작용도 공영방송 보도 공정성에 직간접적인 영향을 미친다.

사장을 추천·임명하는 이사진 임명에 있어 대통령 직속 합의제 행정기구인 방통위⁵⁷⁾의 권한이 외견상 가장 강력해 보인다. 그러나 실질적으로 방통위 구성을 대통령이나 국회 교섭단체에서 행사하므로 ‘방통위 (국회/대통령이 추천·임명) → 공영방송 이사진 → 공영방송 경영진’으로 이어지는 현재와 같은 지배구조 속에서 공영방송이 정치권력의 영향력에서 벗어나 저널리즘 원칙에 기반한 독립적인 공영방송을 운영하기는 그리 쉽지 않은 외형적 구조를 보인다 하겠다. 이러한 지배구조는 또 다른 거버넌스 행위자인 언론노조의 (이사진·경영진에 대한) 태도에 따라 그 성격이 상당 부분 변질되기도 한다. 다시 말해서, 공영방송 이사진 다수가 보수 정권이 임명한 인사들이라면 진보 성향을 띠고 있는 언론노조⁵⁸⁾와의 충돌은 어느 정도 불가피해진다. 공정성이란 개념 자체가 불명확하고 다원적 차원의 개념인데 사회 현상을 보수적 관점에서 바라보는지 진보적 시각으로 바라보는지에 따라 공정성 만족도에 상당한 차이를 보일 수 있기 때문이다. 그러나 이것은 사실 외견상 이유이다. 공정성 관련하여 크게 문제가 되지 않을 수 있는 안건도 양 집단 간 종종 시비가 붙는 경우가 심심치 않게 존재하기 때문이다. 결국 실제 이유는 진보 성향의 노조와 보수 경영진과의 헤게모니 싸움이라고 해석함이 좀 더 설득력이 있어 보인다. 경영진으로서 지배권을 행사하고자 하는 측과 자신의 지분을 넓히려는 노조 측과의 싸움이 실제 이유인 것이다. 이런 연유로 보수정권 하의 공영방송 보수성향 이사진·경영진에 대해 언론노조는 늘 대립적인 태도를 보여왔다. 반면 공영방송 이사진 다수가 노조와 생각이 비슷한 진보정권이 임명한 인사들이라면

57) 외형상 합의제 행정기구이고, 방통위 설치법 제8조(신분보장) 제2항(“위원은 직무를 수행할 때 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다”)에 의거 직무상 독립성을 보장받는 듯이 보이나, 실질적으로는 방통위원장이 대통령이 주관하는 국무회의에 참석하는 대통령 직속 기관이고 대통령이 위원들을 임명하며 (위원장은 국회 인사청문회 대상) 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천(국회는 위원을 추천할 때 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천)을 받아 임명되므로 정치권의 직접적인 영향권 하에 있다고 할 수 있다.

58) 여기서 주목하는 KBS, MBC 노조는 정치적 성향성을 보이는 민노총 산하 전국언론노동조합의 KBS, MBC 본부를 말한다. 전국언론노동조합은 정치활동을 실천하기 위해 ‘정치위원회’를 두고, 그 운영 목적을 “조합의 정치활동 역량을 강화하고 민주노총과 제 민주단체 및 진보정치세력과 연대하여 노동자 민중의 정치세력화”를 위해 다음과 같은 사업을 추진하기 위한 것으로 규정하고 있다: “1. 노동자의 정치세력화 및 진보정당 활동 관련 교육선전, 2. 노동자 정치활동 역량의 조직화, 3. 정치방침 수립 및 정책 개발, 4. 각종 정치 행사 주관 및 참여 조직화” 등 실질적으로도 과거 공영방송 노조는 ‘통합진보당’과 같은 특정 정치세력과 정책협약을 맺는 등 다양한 정치 활동을 해왔다(<전국언론노동조합 규약규정집> (2021), 63면).

노조와 이사진·경영진 간 갈등은 거의 사라진다 해도 과언이 아니다. 이러한 구조 속에서 노조가 경영진을 상대로 일으키는 파업은 실질적으로 거의 찾아볼 수 없다. 이러한 현상은 특히 노조 출신 간부가 공영방송 이사진이나 경영진에 합류하게 될 때 더욱 분명해진다.⁵⁹⁾ 다시 말해서, ‘진보정권-진보경영진-진보적 성격의 언론노조’라는 거버넌스 삼각 고리가 형성될 때 공영방송 보도는 이해 당사자들을 배려한 불편부당성이나 균형적 보도보다는 소위 진보주의적 성향의 보도 태도를 보이게 될 소지가 많아지게 되는 것이다. ‘진보정권-전임 노조 선배로 이루어진 진보경영진-후배 노조가 다수인 현장 언론인’ 거버넌스 구조는 외견상 무갈등 평화 상태이다. 이런 구조 속에서 경영진과 다른 관점을 가진 기자나 PD 등의 취재보도, 해설 활동은 다수의 압력으로 묵살되거나 조정을 강요받기 쉽다. 더 무서운 것은 이러한 사내 분위기로 인해 문제가 될 수 있는 보도나 해설은 스스로 지양하는 사내 위축효과이다. 특히 사내 소수와 목소리에 대해 적대적 분위기가 형성되어 있다면 심리적 위축은 더욱 클 수밖에 없다. 슈클라(Shklar)의 지적처럼, 공포로부터의 자유가 보장되지 않는 한, 다수와 다른 소수의 목소리를 외치는 것은 그리 쉬운 일이 아니다.⁶⁰⁾ 일종의 구조적 분위기에 따른 강요적 자율조정이라고도 할 수 있다. 그 결과 비록 사회적 논쟁 영역의 이슈라 할지라도 공정 보도나 해설에 의한 속의적 담론을 유도하기보다, 공영방송의 지배집단 주도 하에 특정한 여론 방향이 조성될 가능성이 상존한다. 사실 이러한 현상은 ‘보수정권-보수경영진’ 구조 하에서도 ‘만약 경영진과 합리적 이견을 보이는 현장 언론인을 배려하고 존중하지 않는다면’ 똑 같은 결과가 초래될 수 있다. 어느 상황이건 ‘비지배’나 ‘상호존중’을 전제로 한 담론적 언론문화가 아닌 지배적, 패권적 언론문화가 존재하는 한, 권력의 부침과 함께 유사한 보도 형태가 발현되기 쉽다.

정리하면 ‘보수정권-보수경영진-진보언론노조’ 고리가 형성될 시에는 이론상 진보적 언론인의 기사나 시사 프로그램이 보수적 성향의 데스크나 경영진의 간섭으로 보도 자체가 축소 또는 무시될 수 있다.⁶¹⁾ 마찬가지로 ‘진보정권-진보경영진-진

59) 뉴콤(Newcomb)의 행위자간 coorientation 여부에 기초한 ABX 모델은 특정 이슈에 대해 행위자간 인지적 공감대가 형성되어 있으면 조화가, 보수/진보 등 인지 부조화가 형성되어 있으면 행위자간 갈등이 유발됨을 이론적으로 보여주고 있다. https://www.google.com/search?source=univ&tbm=isch&q=abx+%EB%AA%A8%EB%8D%B8,+coorientation&sa=X&ved=2ahUKEwirwM_cmo3qAhVQVN4KHS8PBzAQsAR6BAgEEAE&biw=1455&bih=767#imgrc=umXxR-DvXSj35M (2020. 6. 19. 방문)

60) 슈클라(J. N. Shklar), 사공일 옮김, 「일상의 악덕」 나남, 2011.

보노조' 상황에서는 현장에서 뛰는 보수적 언론인의 기사나 시사 프로그램이 진보적 데스크나 경영진의 압력에 부딪혀 축소되거나 부분적으로 조정되는 경우도 쉽게 추정할 수 있다. 반면 진보적 성향의 언론노동자는 자신에게 호의적인 사내 분위기 속에서 저널리즘 상식을 무시하는 월권 행위를 벌이기도 한다.⁶²⁾ 사회 논쟁적 영역의 사안에서 균형성이나 다원성이 중시되어야 할 공영방송 보도가 일정한 방향성을 띤 보도나 시사 프로그램으로 변질될 가능성과 사례를 보여주고 있는 것이다. 공영방송 거버넌스 구조 자체가 정통 저널리즘 구현 보장이 아닌 정치권력 간 역학 관계를 반영한 결과이다. 왈쩌(Waltzer)의 해석대로 정치권력 영역에서의 정의가 저널리즘 정신 구현이라는 정의의 영역을 가진 공영방송사를 침범한 양상이기도 하다. 공영방송 노조나 구성원들 역시 사회적 소명감을 갖고 정통 저널리즘 구현을 위한 거버넌스 구축에 뜻을 모아 힘을 모았다기보다 푸코(Foucault)의 말대로 자신의 철학이나 안위, 집단 이익을 도모하기 위해 정치세력과 연대한 '언론 지식인-권력'의 상호작용 결과라고도 할 수 있다. 그 해석이 무엇이든, 공영방송 뉴스보도나 시사 프로그램은 공정성이 아닌 경향성을 띠게 되고 권력 감시 기능은 점차로 약화됨은 분명하다. 공영방송 거버넌스의 주요 행위자인 언론노조가 진영 논리를 떠나 오로지 정통 저널리즘을 실현하는 입장에 다시 서야 하는 이유이다. 언론노조의 가치는 진영간 패권 경쟁 참여가 아닌 정통 저널리즘 문화의 구현에 존재하고 있어야 한다. 언론노조가 과거 한때 외부 정치권력의 불합리한 간섭에 저항하여 국민의 지지를 얻었듯이, 다시금 권력과의 유착관계를 끊고 정통 저널리즘을 지향하는 입장을 취한다면 작금의 거버넌스 부작용은 상당 부분 해소될 가능성이 높다. 공영방송의 보도 공정성 구현을 위해 언론사 외부의 부당한 압력 견제도 중요하지만, 언론사 내부에서도 특정 세력의 과도한 영향력 행사가 가능하지 않도록 거버넌스의 제도적 개선이 필요한 이유이다.

공영방송의 보도 공정성을 고양하는 데 있어서, 짚고 넘어가야 할 또 다른 중요한 문제점 중의 하나는 노사 간 단체협약과 관련된 것이다. 대부분의 운영 관련 내용(예: 방송법 4조·6조, 방송심의에 관한 규정 9조, KBS 공정성 가이드라인, 방송제작 가이드라인, MBC 방송강령, 방송편성규약 등)은 언론인이 지켜야 할 당위론

61) 방송문화진흥회, 「주요선진국 공영방송 조사연구: 방송 공정성과 거버넌스를 중심으로」, 2017. 15-40면.

62) 폴리스TV, 황보승희 “김OO 아나운서는 KBS 사퇴하고 민주당 대변인실로 이직하라” 촉구, 20201. 12. 23. 자.

적이고 윤리적인 내용이 대부분이어서 큰 문제가 안 되는데, 노사 간 단체협약 내용은 과연 그 협약 내용이 방송 공정성 문제를 해결하는 데 적정한 것인지 적지 않은 논란의 소지를 내포하고 있기 때문이다. 노사 간 단체협약이 현장 언론인과 경영진 간의 관계를 실체적으로 규정하고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 한 예로 현 노사 관계의 근원적 틀을 제공한 2011년 당시 MBC 사장 김oo과 노조위원장 정oo가 서명한 노사 현안 관련 합의문 주요 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.⁶³⁾

- ① 노사 동수의 공정방송협의회(이하 “공방협”)를 둔다. ② 공방협의 회의는 정례회의의 경우 월 1회 개최하며 보도부문과 편성/제작부문으로 나누어 개최할 수 있다. 단 안건이 없을 시는 노사합의로 개최하지 않을 수 있다. 임시회의는 공정방송과 관련된 긴급사항이 발생하였을 경우 회사 또는 조합의 요청에 따라 사전협의에 의해 개최한다 ③ 공방협은 방송강령 또는 방송제작가이드라인을 현저하게 위반한 사례로 판명하거나 공방협의 합의사항을 이행하지 않을 경우 관련자의 문책을 사장에게 요구할 수 있으며 이를 해당 부서 및 구성원에게 통보한다. 문책 종류는 보직변경과 징계로 하며 공방협 출석위원 과반수의 찬성으로 징계 심의를 요구할 수 있다 ④ 공방협은 문책대상자에 대하여 서면 또는 공방협에 참석하여 구두로 쟁점 사안에 대하여 자신의 의견을 검증할 수 있는 기회를 주어야 한다 ⑤ 공방협은 보직발령 6개월이 경과된 시점부터 참석 과반수의 찬성으로 사장에게 문책대상자의 보직 변경을 요구할 수 있다. 사장은 특별한 사유가 없는 한 이를 존중한다. 단 가부동수일 때, 충분한 사유가 인정되면 사장은 이를 수용한다. 상기 관련자가 3개월 이내 보직변경 건으로 재차 공방협에 회부되어 가부동수가 되었을 경우, 사장은 특별한 사유가 없는 한 이를 수용한다.

상기 합의 사항들은 경영진의 인사권 침해 등 사회 통념상 우려를 가져올 수 있는 내용들이 적지 않다. 특히 노조에게 부여된 실질적인 상급자 징계권과 의사 결정에 있어서 사측에 불리한 조항들이 논란의 중심에 있다. 이런 이유로 김oo 사장 퇴임 이후 사측은 이와 같은 단체협약 내용의 조정을 요구하였으나 노조는 이에 동의하지 않고 보수 경영진에 대한 적대적 태도를 보이며 결국 방송 공정성을 명분으로 한 쟁의로까지 진전되게 된다. 그리고 쟁의는 추후 새롭게 등장한 정치권력의 지지로 파업의 정당성을 인정받게 되고 추후 동일 정권 하에서 이어지는 단체협약에서도 조율되지 않고 그대로 성문화된다. 주목할 점은 과거 ‘김oo-정oo의

63) 주요 쟁점 사항 재정리.

서명'으로 유효화된 단체협약 내용이 공정성 관련 노사 분쟁에 대한 법원⁶⁴⁾ 판단의 주요 참고자료로서 계속 인용되고 있다는 것이다. 외형적으로 노사 간 분쟁에 대한 노사 합의문 성격을 띠고 있기 때문이다. 그 결과 거버넌스 행위자로서 노조의 힘은 더욱 강해지고, 결국 공영방송이 실질적으로 '노영방송화' 되었다는 평가에까지 이르게 된다.

노조 친화 경영진이 주도했던 '적폐청산'이란 것도 저널리즘 정신을 분명하게 이탈한 비윤리적 언론인들을 대상으로 운용되어야 그 정당성을 인정받을 수 있는 것인데 소위 상대 진영이라고 간주된 동료 언론인들을 '불법적 행위에 대한 근거 없이' 처벌하는 수단이 되었다는 평가도 존재한다.⁶⁵⁾ 사회를 바라보는 생각과 관점이 다르다는 이유가 언론표현의 자유를 구가해야 하는 공영방송사에서 죄가 될 수는 없다. 그럼에도 이러한 현상이 지속적으로 발생하는 이유는, 전통적으로 외부 정치세력의 과도한 영향력 행사에 저항하지 못한 경영진이나 이사진 문제도 있을 수 있겠지만 정치 세력과 연대하여 공영방송 거버넌스 운영을 헤게모니 쟁취 수단으로 접근한 내부 집단의 문제도 있음을 강조하지 않을 수 없다. 보수정권 시의 언론노조는 단지 영향력 있는 내부 행위자로서 존재하였다. 그러나 진보정권이 들어서기 전부터 이미 특정 정당과의 정책 협의까지 이끌어 낸 언론노조는 실질적인 방송 거버넌스 운영 주체로 간주해도 아무 문제가 없다. 공영방송 거버넌스 구조 및 운영 메커니즘이 특정 진영 세력의 영향력 속으로 편입된 것이다. 이러한 배경 속에서 공영방송의 보도 공정성은 '사안별 정도의 차이는 있겠지만' 일정한 경향성을 의심받는 지경에까지 이르게 된다.

이를 합리적으로 조율하기 위해서, 정치권력과 전략적 메커니즘 속에서 생성된 현 단체 협약 내용이 과연 정당하고 타당한지에 대한 보다 심도 깊은 학술적·법리적 검토가 필요하다. 다시 말해서 공영방송의 보도 공정성 구현은 진정 누구를 위한 것인지, 그리고 우리 사회에서 공영방송의 보도 공정성 구현을 위한 적정 철학과 방법론은 무엇인지 심도 깊은 사회적 논의가 요구된다. 공영방송이 준수해야 할 보도 공정성은 정치적 색채가 짙은 노사 간 협약에 의해 발현되는 것이 아니라 정통 저널리즘 원칙이 실질적인 하나의 가치관으로서, 규범으로서 자리 잡아야

64) 서울남부지방법원, 2014. 5. 27. 선고 2014고합9 판결, 서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노1664 판결.

65) 이와 같은 현상은 문재인 정부 출범 후 상당수의 노조 간부가 공영방송 사장이나 임원진으로 선임되고 과거 노조 파업에 불참하였거나 협조적이지 않은 언론인에 대해서는 소위 '적폐청산'이라는 이름으로 퇴출 및 인사 발령 등 다양한 불이익이 주어지면서 가시화되었다.

가능해지는 그 무엇이기 때문이다.

한국의 공영방송이 서로 다른 성향의 정권 부침과 관계없이 방송 공정성 시비에서 오랜 기간 헤어나지 못하게 된 것은 앞서 상술했던 단순한 공영방송 거버넌스의 구조적·운영적 문제점 때문만은 아닐 것이다. 그보다는 이러한 것들을 야기하는 우리 사회의 근본적인 대립 구조에 한국 공영방송의 문제가 자리 잡고 있다고 보는 것이 보다 설득력이 있다. 여기서 한국적 특수성이 주목된다. ‘한국에서는 정치가 모든 것(Politics is everything in Korea)’이라고 할 정도로 정치 권력의 비대화 현상이 강하다. 개인적 자유주의와 자본주의 전통이 오래된 서구 민주사회와 달리, 한국에서는 경제계이든 문화계이든 언론계이든 실제 거의 모든 영역이 정치 권력의 영향력 하에 놓여있다 해도 과언이 아니다. 영역별 특성에 따라 정도의 차이만 있을 뿐이다. 이렇게 정치권력의 영향력이 막대해진 것은 그간 우리 사회를 분단시켜 온 보수·진보 이데올로기 등 기존의 대립구조가 시민단체, 문화계 등 거의 모든 사회 영역에 직간접적으로 영향력을 행사하고 있기 때문이다.⁶⁶⁾ 이런 상황에서 정부를 비판하고 견제하는 세력으로서 시민단체, 언론단체, 학계의 위상은 그리 긍정적이지 못하다. 비근한 예로, 한 시민단체 임원의 상당수는 현 집권 여당에 편입되어 권력화되었고 관계나 정계에 포진한 숫자도 만만치 않다.⁶⁷⁾ 문제인 정부가 들어선 이후의 한국 상황을 진보학자 한상진은 진보 세력이 정부 대변인 노릇을 하고 있고, 오히려 보수가 시민 사회를 대변하고 있다고 비판할 정도이다.⁶⁸⁾ 학계도 실제 현장에서 벌어지는 일에 대한 직접적 체험이나 정보 습득이 부족하여, 실제 상황에 대한 정확한 이해나 분석 없이, 언론에 의해 일방적으로 주어지는 정보에 쉽게 영향을 받기도 한다. 언론도 진영 논리에 함몰된 경우가 적지 않다. 그래서 사안별로 틀린 것을 틀렸다고 말하지 못하고, 치열한 권력 감시나 비판이 제대로 이루어지지 않고 있다는 비판이 적지 않다. 언론인들의 정계나 관계 진출이 크게 문제시 되지 않는 분위기마저 형성되고 있다. 한 마디로 민주사회가 유지해야 할

66) 시민단체의 정치세력화는 사실 어제·오늘의 얘기가 아니다. 중앙시평은 “정권에 우호적인 시민단체에 싫은 소리 할 간 큰 공무원이나 기업은 없다. 잘못 건드렸다가 밭보이면 적폐로 물리기에 십상이다. 상전 모시듯 설설 기어야 한다. 언제 장·차관으로 올지 어떻게 알겠냐.”라고 시민단체를 꼬집고 있고 조선일보 역시 권력이 된 좌파 시민단체를 비판하고 있다. 중앙일보, “어용 권력이 된 시민단체” 2020. 5. 26.자; 조선일보, “권력이 된 좌파 시민단체”, 2020. 6. 12.자.

67) 중앙일보, “참여연대 출신 문정부 습은 설계자들”, 2018. 4. 12.자.

68) 주간조선, “진보학자 한상진 ‘진보, 정부대변 세력 전락... 오히려 보수가 시민사회 대변’”, 2612호, 2020. 6. 15. 자.

영역별 정의가 무너져 과도한 권력의 오남용을 방지해 왔던 전통적 ‘견제와 균형’ 메커니즘이 붕괴되어가고 있는 것이다.⁶⁹⁾

문제는 이와 같은 진영 간 대립의 결과가 초래하는 후유증이 매우 심각하다는 데 있다.⁷⁰⁾ 한 마디로, 헤게모니 경쟁에서의 승자독식 메커니즘이 공영방송 영역에도 그대로 투영되고 있고 이것이 구조적·운영적 측면에 반영되어 다양한 양상을 보이고 있다고 판단된다.⁷¹⁾ 왈쩌(Waltzer)가 주장하는 ‘정의의 영역’들이 우리 저널리즘 영역에서 상당 부분 퇴색해 가고 있는 셈이다.⁷²⁾ 저널리즘 영역의 정의가 사라짐에 따라 ‘대기자(great reporter)’와 같은 오랜 기간 저널리즘 정신을 구현한 저널리스트가 존경받는 사회가 되기보다 언론인의 청와대나 국회 진출을 부러워하는 이가 많아지는 우리 언론계 현재의 문화이기도 하다. 현장의 언론노동자들도 사실 이런 비판에서 자유롭지 않다. 조직에 이기는 개인이 없다는 자조적인 상황도 이해가 가지만 진정한 언론인 정신이 사라지고 있다는 비판도 적지 않다. 시사 프로그램을 진행하는 MC가 노골적으로 특정 진영을 비하하고 한쪽 편을 들어도 이상하지 않게 받아들여지는 것이 현재의 우리 방송계 모습이다. 언론노조가 헤게모니 싸움에서 승자가 되면 갑자기 노조 가입이 증가한다고 한다. 반면 노조

69) “왈쩌(Waltzer)는 하나의 사회에서도 다양한 ‘정의의 영역’들이 존재한다고 본다. 복지 체계와 시장, 관료사회와 가족, 학교와 국가는 각기 다른 원칙들에 입각하여 굴러가며 또 그리해야 한다고 보는 것이다. 즉, 정의의 영역을 나누는 ‘훌륭한 담장’을 쌓아야 하고, 그 영역에서의 가치는 그 영역에서 분배되는 가치에 부차되어 있는 분배기준에 따라야 한다는 것이다.” <https://namu.wiki/w/%EB%A7%88%EC%9D%B4%ED%81%B4%20%EC%99%88%EC%A0%80>, (2021. 3. 29. 방문)

70) 조사 대상자들은 (미래와 진실규명)위원회 활동 목적을 보복과 징계라고 비판하며 출석과 증언 거부, 고소와 고발, 소송 등으로 반발하면서 저항하기도 한다. 그리고 이러한 저항은 때로 합리적 이유가 있는 것으로 판단된다. 한 예로 고용노동부 서울남부지청은 위원회 운영규정 제정 과정에서 구성원 동의를 부족했다는 판단을 하고, 서울남부지법도 위원회에 조사 방해자에 대한 징계 요구 권한이 없다는 점을 일부 인정한 바 있다.

71) 한 예로, 승자독식 구조에서 승자들에 대한 비판은 저널리즘 영역에서도 결코 쉽지 않다. 미디어오늘은 언론인을 상대로 한 인터뷰 조사에서 “지상파 방송사들의 경우 전임 집행부들이 다 경영 라인에 들어갔고, 이와 별개로 회사 경영 상황을 관망·조망하면서 비판할 수 있는 환경이 아니다”라고 지적한다. 노조 입장에서 싸울 상대가 없어지거나 노조 선배 경영진들을 비판하기가 어려운 입장이 되어 버린 것이다. 지상파방송 내 견제와 균형 메커니즘이 사라져 버렸음을 시사한다. 미디어오늘, “언론노조 30년, 30개의 시선”, 2018. 11. 21.자.

72) 왈쩌(Waltzer)의 입장에 기초하여 한국 공영방송의 문제점을 기술하면 다음과 같이 정리될 수 있다. 정치권력이나 정치권력과 연계된 세력이 저널리즘 영역을 침투하고 지배하게 된다면 저널리즘은 자신의 고유한 정의 영역(예: 방송 공정성)을 지키기 어렵다. 왈쩌(Waltzer), 앞의 책(주4).

가 정치적으로 어려운 상황에 있으면 그 수는 대폭 줄어든다.⁷³⁾ 언론노동자의 기회적 처신이 많다는 얘기이다. 방송 공정성과 무관하게 자신의 신분 보장, 잠재적 혜택, 불이익 가능성 등에 의해 노조 가입 여부가 판단되고 결정된다는 의미로 해석 가능하다.⁷⁴⁾ 칸트의 보편적 정언명령이나⁷⁵⁾ 운동주의 서시까지 읊조리지는 아닐지라도 우리나라 언론계에 자신의 양심에 반하지 않는, 오로지 정통 저널리즘만을 추구하는 ‘참 언론인’이 의의로 많지 않을 수 있다는 생각마저 든다.⁷⁶⁾ 물론 이러한 현상의 주요 요인은 이들 현장 언론인들의 자율성을 제대로 보장하지 못하는 우리 공영방송 거버넌스에 있다. 거대한 내부 권력에 대한 공포감과 무력감, 이에 편승한 자들의 내로남불식 도그마와 저널리즘 윤리관 이탈이 뒤엉켜 있는 상황이다.⁷⁷⁾ 그리고 이를 제도적으로 제어하지 못하는 거버넌스의 문제점들이 여전히 상존해 있다. 그러면 이러한 문제들을 어떻게 해결해 나가야 할 것인가?

73) <http://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2017/04/05/2017040500046.html> (2020. 2. 20. 방문)

74) 이러한 현상은 문재인 정부 출범 이후 구체화된다. 박근혜 정부 시절 언론노조에 가입하지 않거나 자신들의 판단에 문제가 있다고 생각되는 언론 노동자들은 적폐로 규정되어 소위 왕따를 당하거나, 인사 등에서 불이익을 받게 된다.

75) 임마누엘 칸트(Immanuel Kant), “생각하면 할수록 놀라움과 경건함을 주는 두 가지가 있으니, 하나는 내 위에서 항상 반짝이는 별을 보여주는 하늘이며, 다른 하나는 나를 항상 지켜주는 마음속의 도덕률이다.” https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=jkhj4228&logNo=220491499250&proxyReferer=http%2F%2Fwww.google.com%2Furl%3Fsa%3Dt%26rcf%3Dj%26q%3D%26esrc%3Ds%26source%3Dweb%26cd%3D%26ved%3D2ahUKEwiiq-5wI_qAhVT-WEKHRaIDDcQFjAAegQIBBAB%26url%3Dhttp%253A%252F%252Fm.blog.naver.com%252Fjkhj4228%252F220491499250%26usg%3DAOVvaw16oIg840FusXBJDRkqByta (2020. 6. 20. 방문)

76) 사실 우리 사회 어느 계층도 이러한 비판에서 자유롭지 않다. 자신의 소신에 따른 방향성은 설사 존중받을 수 있다 하더라도, 무지한 상태에서 진영 논리에 기반하여 무조건 목소리를 높이거나 알고 있으면서도 방관하는 것이 우리 사회의 현실이다.

77) 방송문화진흥회, 앞의 보고서(주63) 참조.

V. 공영방송 보도 공정성 고양을 위한 제언

지금까지 우리 공영방송이 안고 있는 보도 공정성 문제를 거버넌스의 구조적·운영적 측면을 중심으로 살펴보았다. 구조적 문제 중 가장 핵심적인 것은 (1) 공영방송 이사진 선임에 정치권력의 입김이 너무 강하게 들어간다는 것과 (2) 주 행위자로서 특정 정치세력과 연대적 결합을 하고 있는 언론 노조의 정체성이 방송 공정성 문제 해결에 장애가 될 수 있다는 것 등이다. 특정 집단과의 정치적 유대관계에서 벗어나 언론노조는 저널리즘 정신을 구현하기 위한 실체로서 자신의 정체성을 회복해야 함은 이론의 여지가 없어 보인다. 언론 노조가 언론을 정치에 귀속시키거나 특정 정치세력의 정치적 동료로서 기능하는 한, 공영방송의 공정성 확보는 요원한 꿈이 될 수밖에 없다. 거버넌스의 운영적 측면에서 가장 큰 문제로 지적될 수 있는 것은, 현장에서의 방송 공정성 확보를 위해 언론인이 당연히 지켜야 할 방송 강령이나 규범이 제대로 기능하지 못하고, 오히려 정치 세력화한 노사 단체협약으로 방송 공정성 문제 해결을 시도하고 있다는 데 있다. 단지 공영방송사 구성원이라는 이유만으로 구성원 간 타협이 방송 보도의 공정성을 확보하는 필요충분조건으로 기능할 수 있다는 잘못된 가정이 개선되지 않고 있다. 이를 해결하기 위해서는 노사 단체협약에 관한 법리적 해석을 면밀히 재검토할 필요가 있다. 이를 다시 거버넌스의 구조적·운영적 차원에서 정리하면 다음과 같다. 우선 공영방송 이사진 구성에 있어서 가장 중요한 것은 특정 정치권력의 과도한 영향력을 최소화하는 일이다. 이런 관점 하에 참고가 될 만한 주요국 임명 체제의 주요 특징을 살펴보고자 한다.⁷⁸⁾

78) 상업방송이 발달한 미국의 경우는 공영방송 자체가 활성화되어 있지 않다. 이런 이유로 대표적 공영방송인 PBS나 공영라디오 NPR 운영의 상당 부분은 준조세 성격의 수신료가 아닌 기부금 등으로 충당된다. 참고로 미국 행정부는 2018년도 회계연도 예산안 심의 시 PBS, NPR 예산 삭감을 밝힌 바 있다. 영국의 공영방송 BBC 거버넌스는 최근 큰 변화를 겪었다. BBC의 최고 의결기구인 BBC Trust가 해체되고 거의 모든 기능이 정보통신규제기관 OFCOM으로 이양되었다. 따라서 현재는 필요시 OFCOM에서 정확성, 불편부당성 등에 관한 저널리즘 이슈를 취급한다. 한 마디로 미국은 언론표현의 자유를 거의 절대적으로 보장받는 다수의 상업방송 체제로서 방송의 외부적 다원성을 확보하고자 하고 있고, 영국은 2016년 칙허장 조정 후(2017년 이후) 외형상 OFCOM이 관장하나 정통 저널리즘 규범 준수를 강조하는 BBC 내부의 자율기능으로 방송 공정성이 유지되고 있다고 할 수 있다. 양 국가 모두 거버넌스 지배체제 구성 절차나 내용이 우리나라와 성격이 많이 달라 여기서 구체적 기술은 생략한다. 방송문화진흥회, 앞의 보고서(주63) 참조.

1) 일본: NHK를 운영하는 상층구조는 경영위원회, 이사회, 감사로 이뤄져 있다. NHK 경영위원회는 ‘NHK의 공공성·중립성을 확보하기 위한 기관’으로 NHK의 사업 운영 방향성을 감시·감독하며 NHK 이사회의 임명권을 갖는 최고 의사결정 기관이다. 일본 NHK 거버넌스에 대해 여러 가지 분석이 가능하지만 가장 주목할 만한 사실은 특정 정파의 독주를 막기 위해 특정 정당 당원이 5명을 넘지 못하도록 제한하고 있다는 점이다. 경영위원회의 일본 국회 동의 과정에서 특정 정파의 정치적 색채가 강한 경우 해당 인사가 부결되기도 한다. 이렇게 구성된 12명의 경영위원회⁷⁹⁾가 NHK를 실제로 운영하는 NHK 이사회를 임명한다. 이사회는 회장, 부회장, 이사를 포함해 7~10인 이내로 구성되는데 최고 책임자인 NHK 회장 선임에는 12명의 경영위원회 위원 중 4분의 3인 9명의 동의가 필요하다. (다시 말해서 KBS와 MBC의 사장 선임 기준인 ‘과반수’보다 훨씬 엄격한 기준을 적용해 견제가 작동하는 구조다. 이러한 차이 때문에 적어도 NHK에서는 -비록 오랜 기간 자민당이 정권을 잡고 있었지만- 의견상 정권이 바뀌어도 회장은 쉽게 바뀌지 않는 구조적 거버넌스를 보이고 있다.)

2) 독일: 공영방송을 통제하는 공영방송별 방송평의회는 연방정부나 주정부의 통제를 받지 않는 독립적인 자율기구로 공법적인 근거를 갖고 있다. 즉 독일 기본법 제5조 제1항 제2문은 국가(staat)나 이익단체가 국민의 자유로운 여론형성과정을 직·간접적으로 통제하거나 영향력을 행사하지 못하도록 규정하고 있다. 공영방송의 운영주체가 되는 방송평의회는 ‘국가로부터 자유롭게’ 운영되는 것을 원칙으로 하며, 이러한 ‘국가로부터의 자유’가 곧 공영성 확보의 근거가 된다. 연방헌법재판소는 이러한 규정을 통해 공영방송의 감독기구인 방송평의회와 구성과 업무를 국가나 사회단체가 개입하여 방송의 자유를 직·간접적으로 통제하거나 간섭할 수 없도록 유권 해석하고 있다. 구체적으로 방송평의회는 방송사가 위치한 지역사회의 대표성 있는 단체에서 위원을 선임하는 역할을 한다. 한 예로 ZDF의 방송평의원 위원 수는 60명이다. 법에 따라 주별로 추천 인원, 직능 대표를 규정하여 선출한다. 방송평의회는 사장 선출 및 사장이 선임한 본부장급 임원 동의를 한다. 더불어, 프로그램에 대한 기획 단계에서 방송 후까지 필요시 의견을 제시하도록 되어 있다.

3) 오스트리아: 오스트리아 커뮤니케이션청과 방송통신규제공사는 2001년 연방정부 문화부 산하기관으로 설립되었다. 2010년에 연방정부 기관에서 독립 행정기

79) 추천 대상은 방송규제기관인 총무성의 관방장관이 관련 기관과 협의해 결정하고 최종적으로 12명 모두 일본 참의원과 중의원 양원의 동의를 얻은 후에 총리가 임명하게 돼 있다.

구로 법적 지위를 확보하였다. 오스트리아 커뮤니케이션청은 법적으로 연방정부 총리실의 지휘를 받는 독립기구로서 임기 6년의 5명의 법률가로 구성된다. 연방정부의 추천으로 연방대통령이 임명하며, 국회(Nationalrat)에서 임명 동의를 받는다. 국회는 연방정부가 추천한 위원 가운데 적절하지 못한 인사가 포함될 경우에 거부권을 행사할 수 있다, 그러나 통상 집권당에서 충분히 인사검증을 통해 추천하기 때문에 거부되는 사례는 많지 않다. 커뮤니케이션청의 위원은 반드시 법률가여야 하고, 최소 5년 이상 법률가로 활동한 경력이 있어야 한다. 지금까지 방송노조가 방송 공정성을 이유로 쟁의를 행사한 적은 없다. 언론 관련 내부 대표를 구성하여 사측과 협의 처리하는 것이 보통이다. 방송노조는 근무와 관련된 언론인의 권익 보호를 우선으로 하지 노조가 주체가 되어 우리 공영방송 거버넌스처럼 편성규약을 만들고 부서장 인사에 관여하지 않는다.

상기 외국 사례에서 추론할 수 있듯이, 공영방송 보도나 시사프로그램의 공정성을 확보하기 위해서 가장 중요한 것은 언론인들이 내·외부의 부당한 압력에 고통받지 않고 저널리스트로서 합리적인 자신의 목소리를 내더라도 불이익을 받지 않는 환경을 조성하는 일이다. 이를 위해서는 공영방송 이사진이나 사장 임명에 있어서 정치 권력의 영향력을 가능한 한 최소화 할 필요가 있다. 이를 위해 독일은 평의회 정족수를 늘려 지역 대표제나 직능대표 추천 등을 활용한다. 그러나 이것은 우리 현실 상황에서 그리 쉬운 일은 아니다. 이사진 구성에 있어 일정 기간 권력을 위임받은 국회나 행정부 수반인 대통령보다 대표성·권위성을 가지고 공영방송 이사진을 추천·임명할 수 있는 적정 대체 세력이 우리 현실에서 부재하기 때문이다.⁸⁰⁾ 더군다나 우리의 경우는 거대 양당 체제에 가까워 독일처럼 다당제 체제에서 가능한 상기 방식을 도입하기는 현실적으로 그리 쉬운 일이 아니다.⁸¹⁾ 진영 논리에서 자유롭지 못한 시민사회나 직능단체의 정치적 성향성도 간과할 수 없다. 따라서 일본처럼 다수당이 공영방송 이사회 재적 과반수를 넘지 않도록 교섭단체 의석수 비율을 배분하거나 독일처럼 정당 추천 이사진 추천을 가능한 한 최소화 하는 방안을 긍정적으로 검토할 수 있겠다.⁸²⁾ 이사진이나 공영방송 대표이

80) 어느 나라든 공영방송 사장은 정치적 임명 성격을 띠고 있다. 그러므로 사장 선임 시 투명하고 합리적인 기준에 부합하는지 검증하고 방송 공정성 구현에 기여할 수 있도록 '예외적인 경우가 아닌 한' 임기를 보장하고 추후 사장 직무수행 능력을 평가하는 제도적 정비가 필요하다.

81) 독일식 사회조합주의 모델은 이념적으로 가장 이상적일 수 있으나 우리의 경우 대표성, 기능성, 사회적 비용 등에서 적합하지 않다.

82) 예를 들어 전체 의석수의 60%~70% 정도를 교섭단체 의석 수 비율로 나누되, 나머지 30~40%

사 선임 시 전문성·윤리성 측면에서 공개적 검증을 받을 수 있도록 하는 투명한 절차와 합리적 기준 마련 작업도 필요하다. 한 예로 법조계, 학계, 여성계, 사회적 소수자층 등을 고려한 (직능)대표 방식을 고민한다면 후보자가 해당 집단을 공식적으로 대표하고 책임도 감내한다는 의미에서 해당 집단 구성원들이 합의한 합리적 절차를 거쳐 추천될 수 있도록 하는 보정 장치도 필요할 듯하다.⁸³⁾ 만약 정치권력의 영향력을 희석화하는 방안으로 이사 정족수를 늘릴 경우에는 소수 상임직을 제외한 상당수 이사들의 예우는 명예직 수준으로 그 권한과 예우를 조정할 필요가 있다. 더불어 비상임 이사들은 자신들이 잘 모르는 세부적인 방송 경영에까지 참여하기보다는 공영방송의 공익적 측면(예: 보도 공정성, 공익 프로그램 편성)에 관여토록 이사들의 업무 영역도 조정할 필요가 있다. 공영방송 이사장은 이사회 규정에 명기된 합리적이고도 공개적인 절차를 거쳐 선임토록 하고, 이사회 회의의 역시 ‘보안 유지 필요 등 아주 예외적인 경우가 아닌 한’ 외부에 공개하여 이사회 운영의 투명성과 합리성을 제고해야 할 것이다. 이사회 회의 공개는 국회방송 등을 포함한 공익방송 채널을 창설하여 모든 회의 과정을 관심 있는 국민이 지켜볼 수 있도록 공개하는 것도 필요해 보인다. 이것이 가능하지 않다면 이사회 회의 아카이브를 인터넷에 공개하여 이사회 운영에 관심을 가지고 있는 모든 국민들이 액세스할 수 있도록 하는 것도 검토해 볼 만하다.⁸⁴⁾ 그것이 상대방에 대한 예의와 존중을 제도적으로 정착시키고 이를 통한 건강한 속의 담론 문화가 형성되는

의석은 직능성, 지역성 등의 차원에서 우리 사회의 다원성을 반영할 수 있도록 조정함도 고려해 볼 수 있다. 이 모든 배울의 조합은 특정 정치권력이 공영방송 이사회 과반수를 넘기지 말아야 한다는 것, 사회적 약자 층을 고려하되 일정 비율의 대표성·직능성을 보장한다는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 기본 원칙만 서면 의견상이나마 공영방송의 보도는 상당부분 사회 각 층의 목소리를 반영할 수 있는 제도적 틀을 갖추게 된다.

- 83) 사안에 대한 특별다수제, 과반수제 등을 합리적으로 운영하면 특정 권력의 과도한 영향력을 일정 부분 제어할 수 있다고 생각한다. 같은 맥락에서 정권 변동 시기마다 강압적이고도 불법적인, 공영방송 사장이나 이사진 퇴출 압력이 일어나지 않도록 하는 제도적 장치도 필요하다. 한 예로 사장 해임의 경우 이사회 출석 과반수가 아닌 이사회 제적인원 3/4의 특별다수제로 그 요건을 강화하고 이사들의 임기도 상당 수준 법적으로 보장해야 한다. 물론 형사처벌 등 범죄 행위가 분명하게 드러난 경우에 적용되는 예외적 요건들도 면밀히 고민해야 한다.
- 84) 지금의 체제는 비록 회의장 건물 내 내부 방송으로 공개된다고 할지라도, 통상 특정 정치 성향의 매체들만 관심을 가지는 상황이 빈번히 발생하곤 한다. 그 결과 종종 자신들 입맛에 맞게 편집하여 보도하는 경우도 적지 않고 언론사 성향에 따른 왜곡 보도 부작용도 염려되는 것이 사실이다. 이런 점을 고려할 때, 엄격한 규정에 따른 ‘내부 비밀사항이 아닌 한’ 이에 상시 공익채널 중계를 통해 온 국민의 감시와 견제를 받도록 투명성과 공개성을 확보하는 것이 필요할 듯하다.

선순환 구조를 만들 것이다. 그리고 그 결과 공영방송 이사회는 방송 보도의 공정성은 물론 공영방송 운영의 공익성을 고양하는 공간으로 자리 잡을 수 있다.⁸⁵⁾

이사진·경영진과 정치 권력과의 영향력 고리를 끊거나 줄이기 위해 고려할 수 있는 방안의 하나로서 이사진·경영직을 마치고 일정 기한 내 청와대 진출이나 비례대표 국회의원으로 출마하는 것을 관련법 또는 윤리강령 등을 통해 금하는 것을 검토해 볼 수 있다.⁸⁶⁾ 선출직의 경우 피선거권 박탈 문제가 있어 신중을 기해야 한다는 주장도 있으나 실제 KBS 윤리강령 등에 유사 조항이 명기되어 있고 변호사법 제89조의4 역시 같은 취지에서 전관예우방지법⁸⁷⁾이 적시되어 있음을 감안할 때 사회적 합의만 있다면 불가능한 문제는 아니라고 생각한다. 물론 상기 원칙을 준수하면서도 지역에서 직접 유권자의 선택을 받아야 하는 지역구 국회의원은 보다 유연하게 관련 규정을 준용할 수 있다고 판단된다.⁸⁸⁾ 이런 장치들이 공영방송 거버넌스의 구조적 틀로서 정착되어야만 진영 논리와 관계없이 이사진 경영진들이 자신의 명예와 자존심을 걸고 공영방송의 공정성 확보에 기여하게 될 것이다.

또 하나 고민해야 할 것은 ‘재삼 부언하지만’ 공영방송 보도 공정성을 고양하기 위한 언론노조 정체성의 재정비이다. 노조는 원칙적으로 근로자들의 경제적 지위 향상을 목적으로 결성되는 단체이다. 그러나 전국언론노동조합 규약규정집은 언론노동자의 정치세력화를 명기하고 있다. 그리고 그 결과 언론노조는 현재 특정 정치세력과 연대해 있는 상태라고 할 수 있다. 현실적으로 세력규합 면에서 불가피

85) 한 예로 건물 내부에서만 시청이 가능한 방문진(방송문화진흥회) 회의 시 대부분 특정 성향의 인터넷 언론사만 참석하여 회의 내용이 본의 아니게 왜곡되는 경우가 적지 않았다는 지적도 적지 않다. 이런 연유로 국회방송채널의 기능을 확대하여, 모든 공영방송 이사회 회의 내용이 ‘비밀을 요하는 내용이 아니라면’ 케이블, IPTV 등 다채널유료방송사업자(MVPDs)를 통해 국민에게 공개될 수 있도록 하는 시스템 구축이 필요하다.

86) 참고로 대한변호사협회는 퇴직(사법연수생과 병역의무를 이행하기 위하여 군인·공익법무관 등으로 근무한 자는 제외한다)하여 변호사 개업을 한 자는 퇴직일부터 2년 동안 수임한 사건에 관한 수임 자료와 처리 결과를 대통령령으로 정하는 기간마다 소속 지방 변호사회에 제출하여야 하고, 그 지방변호사회는 제출받은 자료를 윤리협의회에 제출하도록 변호사법에 규정하고 있다(변호사법 제89조의4). 소위 전관예우의 폐해를 막자는 취지이다. 제한 대상 범위로는 공영방송사 사장, 부사장, 보도 본부장, 보도국장까지 시험적으로 고려해 볼 수 있다. 합리적 적정 범주는 재검토가 필요하다.

87) 주86 참조

88) 이 경우에도 KBS 윤리강령 제1조 제3항은 KBS 중 TV 및 라디오의 시사프로그램 진행자, 그리고 정치관련 취재 및 제작 담당자는 공영방송 KBS 이미지의 사적 활용을 막기 위해 해당 직무가 끝난 후 6개월 이내에는 정치활동을 하지 않는다고 명문화하고 있다.

한 측면이 있다고 주장하나 민주노총과 특정 정치세력 간의 연계성 등을 감안할 때 분명 공영방송이 지향해야 할 방송 공정성 구현과는 괴리가 있어 보인다. 실제로 전국언론노동조합은 민주노총 산하 단체로서⁸⁹⁾ 파업 등의 활동과 관련하여 사회 내 진보 정치세력과 직간접적으로 연계하여 활동한 이력이 관찰된 바도 있다. 언론 노조의 본질적 기능이 언론 관련 모든 분야 노동자들의 노동 관련 권익을 보호하는 것이라면 문제가 안 되겠지만, 보도 공정성을 좌지우지 하는 구조나 운영 문제에 개입하여 실질적인 영향력을 행사하였다면 이것은 분명 논쟁의 소지가 있다. 방송 공정성을 고양하기 위한 거버넌스 행위자로서 민주노총 산하 전국 언론노동조합이 적합한가에 대한 비판이 적지 않은 이유를 되새길 필요가 있다. 균형성, 불편부당성 등을 핵심 요소로 하고 있는 방송 공정성은 특정 이데올로기를 지향하는 정치세력과 연대하고 있는 집단이 주도하는 독점적 가치관이 아니다. 방송 공정성은 오히려 ‘진보든 보수든 진영 논리와 관계없이’ 저널리즘 원칙을 지키고자 하는 모든 언론인의 양심 보호를 지향하는 내·외적 언론자유와 직결되어 있는 개념이다. 따라서 방송 보도 공정성에 대한 의견 제시나 이견 조율 과정 참여는 뉴스나 시사프로그램 제작에 직접 참여한 언론인들이 구가해야 할 내적 자유로서의 권리에 가깝다.⁹⁰⁾ 방송사 회계업무나 기술직, 오락프로그램 제작 등에 관여하는 방송종사자 모두를 대표하는 노조위원장이 방송보도 공정성과 관련하여 사측과 협상한다면 그것은 상식 논리상 상당한 논리 비약이 아닐 수 없다. 주요 선진국의 경우도 이런 사례는 거의 없다. 방송 공정성은 오랜 기간 구현된 정통 저널리즘을 제대로 실천할 때⁹¹⁾ 가능해지는 저널리즘 가치이지 모든 방송 종사자 권익을 보호하고자 생성된 가치는 아니기 때문이다. 이것은 공영방송 원조 격인 영국의 BBC에서도 하나의 기본 원칙으로 지켜지고 있다. 한 예로 영국의 전국기자연맹(National Union of Journalists)의 한 간부는 “BBC는 편성사안(editorial matters)에 관해 노조와

89) <전국언론노동조합 규약·규정집> (2021), http://media.nodong.org/bbs/view.html?table=bbs_8&idxno=123213&replyAll=&reply_sc_order_by=C, 제4조(연합단체).

90) 이런 맥락에서 박진우와 김설아는 언론자유 보호와 확장이라는 차원에서 ‘언론인’의 위상에 대해 다양한 아이디어를 제공하고 있다. 박진우, 김설아. “언론인의 양심보호 조항을 통한 편집권 독립 및 내적 언론자유 재검토: 프랑스의 법제와 판례 연구”, 『커뮤니케이션이론』, 10권 4호, 2014, 404-442.

91) 정통 저널리즘에 대한 실천은 언론인이 지켜야 할 윤리적이고 규범적인 실천 요강이라든가 규범을 준수할 때 가능해진다. 한 예로 영국의 <BBC Editorial Guideline>은 방송 공정성 등 언론인이 준수해야 할 기본 원칙이나 준수 사항을 정리한 지침서로 알려져 있다.

협상을 하지 않는다... 노조는 종종 BBC의 편성에 관한 결정(editorial decisions)에 대해 의견을 피력"할 뿐이라고 진술한 바 있다.⁹²⁾ 이런 맥락에서 일종의 정치 집단인 “전국언론노조가 방송의 공정성을 주장하는 것은 어불성설”이라는 비판이 제기되기도 한다.⁹³⁾ 노조와 방송 공정성 간 비연계 논리는 거의 모든 주요 선진국에서 그대로 수용된다. 최소한 방송 공정성 논의에 대한 참여자로서의 기능적 정체성이 보다 분명해야 함을 시사하는 대목이다.⁹⁴⁾ 부당한 경영진의 압력으로부터 양심 있는 언론노동자들을 보호할 수 있도록 제도적 장치를 강구함이 우선시되어야 한다. 방송 공정성은 방송 경영인이기에 앞서, 노조원이기에 앞서, 언론인이라면 반드시 지켜야 할 저널리즘 원칙과 정신을 구현할 때 이루어지는 직능적 결과물이다. 노사 간의 단체협약으로 방송 공정성 문제를 해결하려고 노력하기보다 영국의 BBC 편집규약(editorial guideline)처럼 언론인이 준수해야 할 세부 내용을 분명히 명시하고 언론인으로서 그러한 내용을 제대로 지키는지 여부가 언론인 평가의 기준이 되어야 할 것이다. 정치권력의 속성과 관계없이 언론인·언론노조가 지켜야 할 가치는 진정한 저널리즘 구현이지 언론권력이라는 과실을 놓고 다투는 헤게모니 쟁탈전은 분명 아니다. 정통 저널리즘 정착을 위해 공영방송 거버넌스 행위자의 정체성을 개선해야 할 필요가 있는 이유이다.

공영방송 거버넌스의 실질적 운영틀로서 거론되는 노사 단체협약이 노사 간 실질적인 행위 규범 틀을 규정함은 앞서 적시한 바 있다. 그리고 현재 법원은 노사 단체협약을 보도 공정성 확보의 실질적 수단으로서 간주하고 있다. 공영방송 구성원들 간 합의가 이루어진다면 공영방송 공정성은 확보될 수 있다는 순수한 논리이다. 이러한 추정이 타당한지 다음 몇 가지 사항을 법리적으로 재검토해 본다. 우선 방송 공정성이 (노조 개입의 명분이 되는) 근로조건에 해당되는지 여부이다. 둘째는 방송 공정성이 노사 단체협약이라는 외형적 수단으로 획득 가능한 속성의 것인지에 대한 질문이다. 그리고 마지막으로 방송 공정성을 이유로 노동쟁의가 가능한지의 문제이다. 항소심까지 진행된 법원의 태도는 방송 공정성은 근로조건이고, 노

92) 방송문화진흥회, 앞의 보고서(주63).

93) 미디어워치, “전현직 언론인, 언론노조 주도방송, 공정할 수 없다”, 2017. 3. 15.자.

94) 한 예로 “BBC에도 노사 간 협의기구는 있으나 직원의 고용이나 근로조건을 협상하기 위한 목적이며 프로그램에 대한 편성권은 공사의 배타적 권한으로 규정되어 있다. 즉, 프로그램의 제작, 편집, 송출에 관한 사안은 노사 협상의 대상이 아니다.” 참고 BBC, 조사협의 절차합의문. “Issues concerning editorial matters or Prescriptive legislation will not be subject to negotiation under this Procedure Agreement”. 방송문화진흥회, 앞의 보고서(주63), 83-84면.

사단체 협약으로 설치된 공정방송협의회는 방송 공정성을 확보하기 위한 수단으로서 기능하며, 따라서 위반 시 노동쟁의가 가능하다고 판단하고 있다.⁹⁵⁾

그러나 방송 공정성에 대한 헌법적·방송법적·노동법적 측면을 검토해 볼 때 이러한 법원의 판단은 매우 예외적으로 받아들여진다. 우선 주요 선진국가의 사례와도 맞지 않고 필자가 관심을 두고 있는 사회과학적 관점에서도 수용하기가 용이치 않다. 그간 방송 공정성 관련하여 노조의 주장을 인용한 판례가 나온 후로 사실적지 않은 논문이 학계에 보고되었다. 관련 판례 내용을 지지하는 연구들과 이에 동의하지 않는 주장들이다. 한 예로 이수연은 방송 공정성과 정리해고의 문제를 다룬 서울남부지방법원 (2014. 1. 23. 선고 2012가 합3891 판결) 결정이 그간 상대적으로 “협소하게 해석되어 왔던 기존의 입장에 비추어 매우 고무적인 판결”이라고 지지하면서 쟁의 행위 목적의 정당성 판단에서 ‘근로조건’ 의미가 좀 더 전향적으로 해석됨을 반기고 있다.⁹⁶⁾ 신수정 역시 “방송의 공정성은 방송의 결과가 아니라 그 방송의 제작과 편성 과정에서 구성원의 자유로운 의견 제시와 참여 하에 민주적으로 의사결정이 이루어졌는지 여부에 따라 판단될 수밖에 없다”는 법원의 취지를 지지하며 공정방송은 노사 양측의 의무입과 동시에 근로관계의 기초를 형성하는 원칙이라고 역설한다. 방송 공정성은 일종의 의무적 교섭사항이라는 것이다.⁹⁷⁾ 한지혜는 방송이라는 매체 특성상 다양성 보장이라는 객관적 가치 질서에 합치해야 한다고 전제하면서 MBC 파업의 직접적인 원인이 경영자 측의 내부 규약 위반에 있고 이와 관련된 해고 사태에 관한 파업이므로 경제적 정치파업으로 그 정당성을 인정받을 수 있다고 강변한다. 방송 특성상 일반 제조업의 근로조건과 같을 수 없고, “언론이라는 특수한 위치에서 헌법은 공익의 측면에서 언론의 자유를 보장”⁹⁸⁾하고 있기 때문에 파업이 정당하다는 것이다. 고수현은 방송 공정성이 언론노동자의 근로조건이라는 좀 더 구체적인 사유를 밝힌다. 고수현에 의하면, 근로조건⁹⁹⁾이란 사업장의 특성에 따라 달라질 수 있는데, 방송사업장에서 방송의

95) 방송문화진흥회, 앞의 보고서(주63).

96) 이수연, “정리해고와 방송이 공정성 확보를 목적으로 한 파업의 정당성”, 『노동법학』, 51호, 2014, 364-370.

97) 신수정, “방송의 공정성 보장을 목적으로 한 파업의 정당성 - 서울남부지방법원 2014. 5. 27. 선고 2014고합9 판결”, 『노동법학』, 51호, 2014, 356-359.

98) 한지혜, “언론사 내부에 있어서의 언론의 자유 침해와 정치 파업의 문제 - MBC 파업사태와 징계무효 판결과 관련하여”, 『서강법률논총』, 3권 1호, 2014, 89-112.

99) 헌법 제33조 제1항은 단체행동권의 목적이 근로조건에 있다고 적시하고 있다.

공정성 보장은 언론노동자가 요구하는 업무의 자율성 및 직업적 양심을 보호하기 위한 근로환경으로 간주된다는 것이다.¹⁰⁰⁾ 이승선도 “방송의 공정성은 방송 경영진과 노조를 비롯한 구성원 모두의 의무적 이행조항”이라는 판시 내용에 공감을 표하고 있다. 이승선은 이러한 판결이 향후 방송 공정성이 의무적 교섭사항의 발판이 될 것이라고도 전망한다.¹⁰¹⁾

반면 노동법학자 박지순은 방송의 자유는 방송을 도구로 방송사업 내부의 개인 또는 특정 집단의 견해를 표현하거나 전파할 수 있는 자유를 의미하는 것이 아니라며 헌법상 보장된 방송의 자유와 독립성 그리고 방송이라는 언론매체의 특성을 감안한 방송의 공정성을 법률에 의하여 보장하는 방식으로 규율하는 것이지 당사자 간 사적 자치에 의한 것이 아니라고 역설한다.¹⁰²⁾ 지성우 역시 방송종사자를 방송의 자유 운영 주체라 간주하는 것에 회의적 시각을 보이고 있다. 헌법상 방송의 자유의 주체는 방송사업자이며 공정방송 의무와 단체협약의 이행요구는 임금 등 근로조건의 결정에 관한 사항이라고 볼 수 없으므로 의무적 교섭사항이 될 수 없다는 것이다. 지성우는 추상적인 방송 공정성 개념을 명분삼아 쟁의행위를 하는 것은 쟁의 행위의 상시화 가능성이 있음을 우려하며 이보다는 방송사 내부의 자율적인 조정과 타협에 의해서 방송 공정성을 확보할 수 있도록 노력해야 한다고 주장한다.¹⁰³⁾

우선 노조의 파업을 지지하는 학자들의 말을 정리하면 방송은 매체 특성상 방송 공정성이 강조되어야 하고, 방송 공정성을 달성하기 위한 민주적 의사 결정이 중시되어야 하며, 헌법상 언론자유를 보장하므로 언론자유를 확보하기 위한 쟁의가 정당화될 수 있고, 방송 업무의 자율성이나 직업적 양심 보호를 위해 쟁의가 부득이하다는 것이다. 반면 방송 공정성을 명분으로 하는 노조의 파업에 우려를 보이는 학자들은 방송의 공정성이 당사자 간 사적 자치에 의해 이루어지는 것이 아니라 법규에 명시된 공정성 확보 방안을 준수해야 가능해지는 것임을 강조한다. 추상적 속성의 방송 공정성에 대한 이견 생성 시 이를 방송사 내부의 자율적인 조정

100) 고수현, “방송의 공정성과 근로조건”, 『법학논총』, 35권 4호, 2018, 117-144.

101) 이런 맥락에서 이승선은 MBC 2101년 파업 판결이, 노무제공을 거부하고 평화적으로 진행된 단순 파업행위를 위력에 의한 업무방해죄로 해석한 것은 문제가 있다고 비판한다. 이승선, “공정방송 파업의 정당성 여부와 위력에 의한 업무방해의 범위”, 『언론과 법』, 17권 1호, 2018, 85-125.

102) 박지순, “방송의 공정성과 쟁의행위의 정당성”, 『경영법률』, 27권 2호, 2017, 641-679.

103) 지성우, “공영방송의 내부적 자유와 공정성에 관한 연구”, 『미국헌법연구』, 28권 2호, 2017, 401-436.

과 타협에 의해 해결해야 하지 파업이라는 쟁의 행위를 수단으로 삼기엔 무리가 있다는 주장이다. 사회 논쟁 영역의 사안에 대한 학자들의 다양한 견해는 매우 자연스러운 것이다. 그럼에도 방송 공정성을 당사자 간 사적 자치로 해결할 수 있다는 접근은 매우 위험해 보인다. 비근한 예로 ‘진보경영-진보노조’ 간 단협 내용이 공영방송 공정성을 확보할 수 있는 수단이 되지 못함은 자명하다. 방송 공정성은 구성원 간 합의로 이루어지는 것이 아니다. 방송 공정성은 사회 각층의 목소리가 실질적으로 보도에 반영될 수 있도록 하는 저널리즘 원칙이 준수될 때 지켜지는 규범 개념이다.

문제는 추상적이고 다의적인 어의를 가진 방송 공정성을 어떻게 현실 세계에서 평가 잣대로 활용할 수 있느냐이다. 사실 방송 공정성이란 개념은 매우 다차원적이고 종합적인 의미를 지니고 있다.¹⁰⁴⁾ 이런 면에서 공정한지 여부에 대한 판단은 보통 우리에게 보이는 현상에 대한 경험론적 관찰이라기보다는 인식 주체의 주관적 해석에 가까울 수도 있다. 사람들 간 방송 공정성을 바라보는 인식의 차이가 이미 선형적으로 존재하기 때문이다. 인식 주체의 역사적·문화적·사회적 정체성에 따라 인식 대상이 확연하게 달라짐은 그 예이다.¹⁰⁵⁾ 그럼에도 여기서 중요한 것은 방송의 공정성 구현을 위해 정치색이 강한 집단 간의 타협에 의존하기보다, 이성적이고 합리적 사고를 갖춘 구성원으로서 ‘A는 B다’라는 정언명제성 준칙을 존중하는 일이다. 이것 역시 사안별 해석의 차이가 있을 수 있지만, 진영 논리 관계없이 상식적인 것은 준수되도록 공영방송 거버넌스 시스템을 구축해야 한다. 구체적으로 공영방송사 조직 구성원에 의한 집단 지성이 발휘될 수 있도록 조직 내 게이트키퍼 과정을 준수하되, 구성원 간 이견 지속 시 이를 내부 조정 메커니즘을 통해 조율하거나 소수 언론인의 목소리가 죽지 않도록 다양한 보정 장치를 강구해야 한다.¹⁰⁶⁾ 그리고 그것마저 안 되면 외부 조정기구에 의해 문제를 해결하도록 노력해

104) 윤석민, 「미디어 공정성 연구」, 나남출판사, 2015.

105) 칸트(Kant)는 그의 저서 <순수이성비판>에서 인식능력에 따라 인식활동이 달라지고 그 결과도 다를 수 있으므로 인식과 존재가 일치해야 진리라고 할 수 있다고 주장한다. 다시 말해서 무제약자인 인식주체는 각자 가지고 있는 인식 형식들 속에서 인식대상을 바라본다는 것이다. 칸트(Kant), 앞의 책(주9).

106) 한 예로서 영국의 BBC처럼, 데스크와 현장 언론인 간 시각의 차이로 상호 조율이 가능하지 않다면 상급의뢰제(referral system) 등을 제도적으로 활용하면 될 것이다. 아니면 공식 기사화되지 못한 기자의 목소리가 ‘상식적이고 합리적 범위 내’에서 기자 블로그 등 다양한 수단을 통해 세상에 전달되는 것을 용인할 수도 있다. 비록 게이트키퍼 과정에서 보도화되지는 못했지만 다른 보조 수단을 통해 다양한 목소리가 세상에 공개되고 이로 인한 불이익도 염려되지 않을 때 언론

야 한다. 이러한 메커니즘은 사실 오랜 기간 주요 선진국의 공영방송 운영체제로 자리잡아왔다.

“공영방송 보도는 정확하고 공정해야 한다”라는 명제에 대해 이견을 달 저널리스트는 사실 그리 많지 않다.¹⁰⁷⁾ 그러나 “기자가 진실이라고 믿는 것이 공정성의 실체”라고 강변한다면 이것은 상당한 논쟁을 야기할 수 있다. 이런 이유로 서로가 공감할 수 있는 정통 저널리즘 원칙들(예: 보도의 정확성, 객관성 등)을 준수하고 인식적 차이로 생기는 보도 내용의 다면성은 가능한 한 실질적인 균형성을 갖춰 독자·시청자에게 그대로 제공될 수 있도록 노력해야 한다는 저널리즘 원칙은 부정하기 어려운 상식이다.¹⁰⁸⁾ 이것이 공영방송 보도 공정성이 충족되는 근본적 요건이자 출발점인 것이다. 기자 자신이 생각하는 것이 비록 사실에 기초한 것일지라도 사회정의는 아닐 수 있기 때문에 사회 논쟁적 사안에 대해서는 가능한 한 실질적 균형 감각을 갖춰 보도하고 그에 따른 여론 형성은 다수 국민이 결정하도록 하는 겸손함을 지녀야 한다는 것이다. 그렇지 않으면 지나친 엘리트주의에 빠진 기자의 독선적 오만이 표출되거나 자신이나 자신이 속한 집단 이데올로기를 전파하기 위한 방송의 사영화 현상이 발생하기 쉽다. 특히 상호 존중이 제도적으로 부재한 상황에서, 힘의 역학 관계에서 파생되는 보도 결과물은 자칫 논쟁적 사안에 대한 편향적 해석이나 왜곡물일 될 가능성이 매우 높다. 헤게모니 싸움에서 이긴 승자들이 주요 보도 과정을 장악하고 자신들의 독선적 정의감에 기초한 보도 태도를 지향한다면 공영방송이 취해야 할 보도 균형성과 불편부당성은 이루어지지 않는다. 이런 점에서 다양한 권력 세력의 부침과 관계없이 부단하게 사회 일각에서 제기하고 있는 공영방송 보도나 시사 보도프로그램의 편파성 지적¹⁰⁹⁾은 분명 쉽게

인의 사회 감시 기능은 더욱 활성화될 소지가 있다.

107) 방석호는, 방송법도 “방송에 의한 보도는 객관적이고 공정해야 한다”고 강조할 정도로 보도 자체의 객관성과 공정성을 지키는 것은 방송사가 언론사이기 위한 전제 조건임을 강조한다. 방석호, “방송의 공정성, 구조적 위기”, 동아일보, 2004. 6. 13. 자.

108) 영국 <BBC Editorial Guideline>에서 공정성 요건으로서 기계적 중립이 아닌 실질적 중립을 강조하는 것도 이러한 연유에 속한다.

109) 동아일보, “진보논객 손석춘 교수, 공영방송의 친정부 성향 작심 비판”, 2020. 6. 10.자, <https://www.donga.com/news/Culture/article/all/20200610/101456934/1>; 중앙일보, “형사 피고인을 버젓이 패널로 초대한 공영방송 KBS” 2020. 5. 13. 자, <https://news.joins.com/article/23775271>; 리버티코리아포스트, “KBS 뉴스 편파보도에 KBS 기자들도 걱정을 하고 있다”, 2018. 9. 12.자, <https://www.lkp.news/news/article.html?no=5145>; 뉴스타파, “지상파, 저널리즘 포기했나?”, 2013. 7. 18.자, <https://newstapa.org/article/14V5s>

간과할 문제가 아니다. 언론에게 주어진 역할, 특히 공영방송에 주어진 공적 책무를 생각할 때 이러한 문제는 절대 가볍지 않다.

다시 한 번 강조하지만, 방송 공정성 문제를 단체협약으로 해결하겠다는 접근법은 문제를 해결하는 보조적 수단은 될지언정 인과 관계에 기초한 방송 공정성 확보 수단은 되지 못한다. 정치적 색채가 강한 노사 간 단체협상은 시청자를 위한 정통 저널리즘 구현을 목적으로 한다기보다 그 명분이 무엇이든 간에 자신들의 이해를 관철시키고자 하는 헤게모니 쟁탈전일 가능성이 높기 때문이다. 방송종사자들 간 합의된 절차에 따라서 움직이면 방송 공정성이 저절로 획득될 것이라는 법원의 판단은 지나치게 순수하거나 방송 공정성 본질에 대한 몰이해에 기인한 것으로 보인다. 방송 공정성을 구현하는 데 있어 본질적으로 당사자 적격성 문제가 있음을 간과하였고 우리 거버넌스 현실상 정치세력 간의 합의가 방송 공정성을 구현하는 수단이 될 수도 없음을 인지하지 못하였다. 저널리즘 원칙으로서 방송 공정성은 비록 그 자체가 지니고 있는 개념상 추상적 특성을 감안한다고 할지라도, 상대방을 존중하고 배려하는 속의 담론을 통해 성취 가능한 것이지 정치 세력과의 연대를 통한 헤게모니 쟁탈전으로 성취되는 결과물은 분명 아니다. 방송 공정성이란 다차원적 가치 판단을 내리는 데 있어서 무엇이 더 합리적인지 사내 내부 메커니즘을 통해 조정해 나가야지, 노사 동수 위원회에서 ‘공정성 여부에 대한 법적 판단도 없이’ 논란이 된 상급자를 징계할 수 있도록 한 현 노사합의 내용을, 방송 공정성을 확보하는 유효한 수단이라고 해석한다면 분명 논리의 비약이라고 아니할 수 없다. 심지어 방송법에 따라 일선 데스크나 편성책임자는 ‘누구에게든지’ 규제나 간섭을 받지 않고 자율적 편성을 수행할 수 있도록 법에 의해 보장받고 있는데, 노사 간 단체협약에 따라 자신의 안위에 대한 인사권을 직원들이 행사하도록 강제한다면 자신에게 부여된 직무상 책무를 다할 수 없게 됨은 자명하다. 이런 면에서 정치적 부담을 느끼고 있던 당시 사장과 노조 간 역학 관계의 결과로 만들어진 합의안 내용을 방송 공정성을 확보하는 필요충분 조건으로 간주한 법원의 판단은 이해하기 어렵다. 비록 우리 헌법상 분쟁에 대한 가치 판단을 법원에서 하계끔 되어 있지만, 이러한 논쟁 소지가 있는 법원 판단에 대해 추후 합리적 조율이 가능하도록 심도 깊은 학술적 논의가 활성화될 필요가 있다.

실사 노사 간 단체협약이 공정방송 구현에 부분적이거나 도움을 준다는 가정을 수용한다고 할지라도 다음과 같은 점에서 노조가 보도 공정성을 명분으로 쟁의할 수 있다는 1, 2심 법원의 판단은 여전히 논란의 소지가 있다. 우선 앞서 서술한

대로 방송 공정성이 근로조건에 해당하느냐 여부이다. 이 문제가 가지는 사회적 함의는 매우 크다. 왜냐하면 방송 공정성이 언론노동자의 근로조건이 된다면, 자연스럽게 방송 공정성은 의무적 교섭대상이 되고 이는 바로 쟁의를 보장하는 명분으로 작동하기 때문이다.¹¹⁰⁾ 쟁의 중 노조가 보여준 언어적 폭력이나 비방 낙서 등 건축물 훼손, 파업 선동 행위 등을 위력에 의한 불법 행위가 아닌 평화적 시위로 간주한 실시 내용 역시 논란의 소지가 있다. 공영방송을 성공적으로 수행하는 주요 선진국에서는, 언론노동자·비언론노동자 모두가 포함된 언론노조가 방송 공정성을 명분으로 쟁의행위를 하는 것 자체를 수인하지 않는 분위기이다. 그리고 그러한 위법적 행위가 발생할 시 사회가 용인하지 않는다. 현장 언론노동자의 정당한 취재보도 행위를 저널리즘에 기초한 분명한 직무적 판단 없이 경영진이 함부로 제약할 수 없듯이, 공영방송 보도 내용이 불법적 행위나 일탈에 기인하지 않는 한, 단지 관점이 다르다는 이유로, 게이트키퍼를 비방하거나 그들에게 주어진 직무를 폄하할 수는 없다. 앞서 적시한 바처럼, 일부 학자들은 방송 공정성이 근로조건¹¹¹⁾이 될 수 있다고 주장한다. 그 이유로서 언론이란 사상 시장을 다루는 곳으로서 기술적 요인 등으로 공익적 요소가 다른 직장과 비해 강하다는 논지를 전개한다. 그러나 이 역시 논리의 비약이 될 수 있다.¹¹²⁾ (지금은 희석되어가고 있지만 여전히 인용되고 있는) 전파 자원의 희소성 논리로 방송 보도의 공정성이 강조되고 있지만, 이것은 방송매체의 기술적 특성이지만 바로 쟁의 조건이 되는 근로조건과 직접적으로 연계되지는 않는다.¹¹³⁾ 특히 공정성에 대한 분쟁을, ‘외국 사례에서도 볼 수

110) 이런 맥락에서 최근 MBC는 2019년 체결한 단체협약 조문(제3장 제2조의 4)에 “사용자는 공정 방송이 조합원들의 중요한 노동 조건임을 인정합니다”라고 성문화한 바 있다. 더불어 제9조(회사규정의 제정 및 개폐)에는 사용자가 노동조건 변경 시 반드시 조합과 협의하도록 적시하고 있다. http://mbcunion.or.kr/bbs/board.php?bo_table=tb41 (2020. 6. 21. 방문)

111) 노동법상 근로조건은 비교적 명확하다. 고용노동부는 근로조건이란 근로계약에 의하여 근로를 제공하는데 있어서의 제 조건 내지 공장, 사업장 등 근로자가 근로를 하는 장소의 제 조건을 말한다고 정의한다. 구체적으로 임금, 근로시간, 휴일, 퇴직금, 취업의 장소 등이 여기에 포함되며 고용조건 또는 노동조건이라고도 한다. 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의 사에 의하여 결정하여야 하며(근로기준법 제3조), 사용자는 근로계약 체결 시 이를 명시해야 한다(근로기준법 제24조).

112) 고수현, 앞의 논문(주102).

113) 보도의 공정성은 외부적 다양성이 충족되지 않는 매체환경일 경우, 공영방송이든 민영방송이든 상관없이 일정 수준 요구되는 것이 보통이다. 예민한 사회적 논쟁 사안일수록, 최소한 스트레이트 뉴스 보도에 있어서는 균형 잡힌 보도가 요구된다는 말이다. 그리고 이러한 책무는 공영방송에 더 엄격하게 적용된다. 사안에 대한 해석과 판단은 기자가 가지고 있는 전문성과 일반 상식에

있듯이’ ‘합리적으로 해결할 수 있는 다양한 방안이 존재함에도 불구하고’ 노동쟁의라고 하는 최종 수단을 우선적으로 인정해 버리는 것도 보는 관점에 따라 논란의 소지가 있을 수 있다. 어찌 보면 추상적 개념인 보도 공정성 문제를 노동쟁의로 해결하도록 하기보다는, 방송 보도 주체를 보다 확대해서 시장에서 다양한 방송 보도가 구현될 수 있도록, 외적 다양성이 충족되는 매체 환경을 만들어 주는 것이 보다 현실적 해결책이라고도 할 수 있다.¹¹⁴⁾ 특히 지금처럼 중앙정부나 지방자치단체의 지원을 받는 공영방송사가 상당 수 존재하는 우리 상황에서 현실적으로 공영방송의 보도 공정성을 확보하기가 용이하지 않다면 방송보도 시장의 외적 다양성을 상당 수준 확대하는 방안도 궁극적으로 검토할 수도 있다.

보는 관점에 따라 주관적 해석이 가능하고 명확하게 객관적으로 가늠하기도 쉽지 않은 방송 공정성을 근로조건으로 인정 시 야기될 수 있는 상시적 쟁의 명분을 제어할 수단도 사실상 법적으로 부재하다. 게다가 이런 논리를 강제해야 한다면, 현실적으로 방송 공정성만 공익적 요소는 아니라는 주장에 대항하기도 어렵다. 공익적 요소가 강한 직장은 생각하기에 따라 의외로 많을 수 있다. 병원, 학교, 철도, 항공 등 어떤 관점에서는 모두 공익적 기능을 갖춘 사업장들이다. 경영자와 노동자의 판단이 다를 수 있는 공익적 성격의 직장에서, 노조가 자신들이 생각하는(사업자가 동의하지 않는) 명확하지 않은 공익적 표어를 내걸고 쟁의를 하고, 이 모든 쟁의가 유사한 논리로 인해 법원에 의해 허락된다면 이것은 현실적으로 득보다 실이 크고 사회적 안정감을 해할 수 있다. 모든 언론은 사상의 자유시장을 통해 진실을 다투고, 사회정의를 구현해야 하는 소명을 가진다. 이를 위한 제도적 장치 보정은 무시하고, 보는 관점에 따라 판단이 상이할 수 있는 방송 공정성을 쟁의를 위한 근로조건으로 쉽게 인정해 버림은, 비록 판시 내용의 선한 취지는 인정한다고 할 지라도 사회 현실상 수용하기 어려운 점이 적지 않다. 노동법 학자 이정 역시 “공정성이란 것은 추상적이고 애매모호하고 변동적이기 때문에 근로조건에 포함시켜 단체교섭, 쟁의행위의 근거로 작동하는 것은 문제”라고 비판한다.¹¹⁵⁾

기초하여 오피니언이나 해설 등을 통해 합리적으로 제시하면 된다.

114) 참고로 미국의 경우, 방송사에 준용되던 공평의 원칙(fairness doctrine)을 1980년대 폐지한 바 있다. 방송보도의 외부적 다양성을 통해 다원성 문제를 해결하자는 시도로 해석된다. 그러나 우리의 경우 제도적으로 미국과 같은 접근을 하기 쉽지 않으므로 필자는 최소한 공영방송의 경우, 저널리즘 공정성 원칙에 충실한지 여부가 해당 방송사에 대한 공정성 평가 기준이 되어야지(정치적 색채가 강한) 노사 간 합의가 복잡한 공정성 문제를 해결한다고 판단하지 않는다.

115) 방송문화진흥회, 앞의 보고서 (주63).

VI. 나가면서

디지털 사회에서도 진실 보도, 권력 감시 기능을 수행해야 하는 공영방송의 역할은 매우 중요하다. 매체 간 경쟁이 심화될수록 공영방송 존립 철학 속의 내재된 가치는 쉽게 퇴색되지 않는다. 특히 우리 보도 시장이 처해 있는 환경적 특수성 등을 감안할 때 -우리의 경우, 방송보도 시장의 상당 부분이 정부나 지방자치단체의 지원을 받고 있는 공영방송사에 의해 이루어지고 있고, 보도 기능이 허용된 일부 종편의 경우 정부의 사전 인허가 제도나 사후 내용 심사 등에 취약한 구조 속에 있다¹¹⁶⁾- 사회 각계의 목소리를 균형 있게 반영하고 건강한 담론 문화를 이끌어가는 공영방송의 역할은 여전히 강조될 수밖에 없다. 공영방송이 진정한 정통 저널리즘을 구현할 때, 속의 담론이 활성화되고 건강한 민주사회의 견제와 균형 메커니즘이 발현될 수 있기 때문이다.

법철학적 관점에서 보도 공정성이 제대로 이루어지는 전제 조건은 바로 상대방에 대한 배려와 존경이었다.¹¹⁷⁾ 이러한 전제가 우선되지 않고는 균형적이고 다원적인 사회 각계의 목소리가 공영방송 보도나 시사 프로그램에 반영된다고 기대하기는 실질적으로 쉽지 않아 보인다. 공영방송 거버넌스의 구조적·운영적 실태에서도 드러나 있지만 우리 공영방송 보도 공정성 논란의 대부분의 문제는 사실 진영별 ‘적대적 대립구조’ 그리고 ‘승자독식’ 구조에 기반을 두고 있다. 진영 논리에 빠져 패권 경쟁에 함몰되면 정작 사회가 요구하는 공영방송의 ‘견제와 균형’ 메커니즘 기능은 붕괴하게 된다. 분명 언론계는 저널리즘 구현이라는 영역의 정의가 있고, 시민단체는 건전한 사회비판이라는 독립적 영역의 정의가 있으며 학계는 학술적 논의를 통한 진실 추구라는 영역의 정의가 존재한다. 그럼에도 작금의 우리 사회는 정치든 시민단체든 문화예술단체든 진영논리가 거의 모든 것을 집어 삼키

116) 최근 열린민주당 최강욱 의원은 왜곡보도에 징벌적 손해배상, 언론중재위원회의 문체부 소속 행정기구화를 주 내용으로 하는 언론중재법 개정안을 발의한 바 있다. 이 법이 통과되면 언론의 의혹제기, 권력감시 기능은 대폭 축소되고, 문제가 될 소지가 있는 내용은 언론사 스스로 보도하지 않는 위축효과(chilling effect)가 만연될 것으로 예상된다. 연합뉴스, “최강욱, 왜곡보도에 징벌적 손해배상... 언론중재법 발의”, 2021. 2. 5. 자.

117) 생각이 다르다고 상대방을 폄하하고 심지어 독선적 자기 해석으로 사실을 왜곡하거나 폭력을 행사하는 태도는 버려야 한다. 생각이 다를 때는 진지한 논의와 합리적 절차를 거쳐 해결해 나가겠다는 자세가 필요하다. 밀(Mill), 페티트(Pettit), 하버마스(Habermas) 등 거의 모든 서양의 정치 철학자들이 상대방 인정과 존중에 따른 속의 민주주의를 직간접적으로 지지한다는 것은 시사하는 바가 크다.

는 블랙홀이 되어가고 있다. 공영방송의 거버넌스가 정통 저널리즘 구현이 아닌 정치권력의 한 부분으로 기능하도록 설계되고 운영된다면 그 부작용은 사뭇 심각할 수밖에 없다. 이런 상황이 조율 없이 지속되면 한나 아렌트(Hannah Arendt)의 주장처럼,¹¹⁸⁾ 자칫 (유사) 전체주의의 역사적 오류에 빠질 수도 있다는 우려마저 든다. 사유의 획일성을 강요받지 않고, 진영 논리에 따라 차별받지 않도록 공영방송 거버넌스가 보다 정치하게 재정립되어야 우리 사회 내 ‘견제와 균형 메커니즘’이 보다 강력하게 재생될 수 있다.

궁극적으로 건강한 저널리즘 문화가 우리 언론계에 정착되어야 한다. 언론인의 역할은 정치권력(power)이나 부(wealth)를 쟁취하는 것이 아닌 진실과 사회정의의 구현하는 일이다. 보수 우파든 진보 좌파든 부당한 권력에 편승하고자 하는 언론인이나 집단이 있다면 윤리적으로 손가락질 받는 분위기가 공영방송 내에 하나의 보편적 문화로서 자리 잡아야 한다. 현장 언론인 모두에게 설사 초인(Übermensch)이 되는 것을 기대하진 못한다 할지라도 최소한 권력 요구에 비굴하게 순종하면서 자신의 안위를 추구하는 당나귀나 낙타가 돼서는 안 될 것이다.¹¹⁹⁾ 더군다나 순종을 넘어 권력에 적극적으로 야합하는 언론인은 더욱 더 비판을 받아야 할 것이다. 이에 대한 내부의 자율조정 메커니즘이 작동할 수 있도록 공영방송 거버넌스가 재정립되어야 한다. 그러나 어찌 보면 우리에게 진정으로 필요한 것은 부차적인 거버넌스 제도 개선보다 참된 언론인이 자라날 수 있는 정통 저널리즘 문화의 배양이라는 생각이 든다. 우리 공영방송이 안고 있는 거버넌스 문제는 사실 제도의 문제라기보다는 우리가 속해 있는 사회의 사람의 문제, 언론 문화의 문제이기 때문이다.

* 논문최초투고일: 2021년 04월 01일; 논문심사(수정)일: 2021년 04월 19일; 논문게재확정일: 2021년 04월 25일

118) 한나 아렌트(Hannah Arendt), 이진우·박미애 옮김, 「전체주의의 기원」, 2019, 한길사.

119) 참고 프리드리히 니체(Friedrich Nietzsche), 사순옥 옮김, 「짜라투스트라는 이렇게 말했다」, 홍신문화사, 2020; 프리드리히 니체(Friedrich Nietzsche), 홍성광 옮김, 「도덕의 계보학」, 연암서가, 2020; 프리드리히 니체(Friedrich Nietzsche), 강영계 옮김, 「선과 악의 저편」, 지식을 만드는 지식, 2020; 프리드리히 니체(Friedrich Nietzsche), 이동용 옮김, 「이 사람을 보라」, 세창출판사, 2019.

참 고 문 헌

<일반문헌>

- 강승식, “미국헌법상 견제와 균형원리의 실제”, 『법학논총』 37권 1호, 2013.
- 고수현, “방송의 공정성과 근로조건”, 『법학논총』, 3권 4호, 2018, 117-144.
- 김광동, “방송 공정성에 대한 노조 단체행동의 정당성 문제”, 미발간논문. n.d.
- 니체(Friedrich Nietzsche), 이동용 옮김, 『이 사람을 보라』, 세창출판사, 2019.
- 니체(Friedrich Nietzsche), 강영계 옮김, 『선과 악의 저편』, 지식은 만드는 지식, 2020.
- 니체(Friedrich Nietzsche), 사순옥 옮김, 『짜라투스트라는 이렇게 말했다』, 홍신문화사, 2020.
- 니체(Friedrich Nietzsche), 홍성광 옮김, 『도덕의 계보학』, 연암서가, 2020.
- 로크(John Locke), 『통치론』, 강정인, 문지영 옮김, 까치, 1996.
- 롤스(John Rawls), 장동진 옮김, 『정치적 자유주의』(증보판), 동명사, 2016.
- 밀턴(Milton), 임상원 역, 『아레오파지티카』, 나남출판, 1998.
- 박지순, “방송의 공정성과 쟁의행위의 정당성”, 『경영법률』, 27권 2호, 2017, 641-679.
- 박진우, 김설아. “언론인의 양심보호 조항을 통한 편집권 독립 및 내적 언론자유 의 재검토: 프랑스의 법제와 판례 연구”, 『커뮤니케이션이론』, 10권 4호, 2014, 404-442.
- 방송문화진흥회, 『주요선진국 공영방송 조사연구: 방송공정성과 거버넌스를 중심으로』, 2017.
- 설 한, “마이클 왈쩌의 정치철학 - 정의의 영역과 사회비판”, 『한국정치사회학보』, 37권 3호, 2003, 27-50.
- 슈클라(J. N. Shklar), 사공일 옮김, 『일상의 악덕』 나남, 2011.
- 신수정, “방송의 공정성 보장을 목적으로 한 파업의 정당성 - 서울남부지방법원 2014. 5. 27. 선고 2014고합9 판결”, 『노동법학』, 51호, 2014, 356-359.
- 밀(J.S. Mill), 박홍규 옮김, 『자유론』, 문예출판사, 2016.
- 아렌트(Hannah Arendt), 이진우·박미애 옮김, 『전체주의의 기원』, 2019, 한길사.
- 알포드(Fred Alford), 이원우 옮김, 『인간은 왜 악에 굴복하는가』, 2004, 황금가지.
- 왈쩌(Michael Waltzer), 정원섭 외 옮김, 『정의와 다원적 평등』, 철학과 현실사,

1999.

- 윤석민, 「미디어 공정성 연구」, 나남출판사, 2015.
- 윤석민, 「박근혜-문재인 정부시기 지상파 시사프로그램 평가연구」, 서울대학교 언론정보연구소, 2019.
- 윤석민, 「미디어 거버넌스」, 나남출판사, 2020.
- 윤평중, “한국 진보, 양심의 절대화가 악을 부른다”, 조선일보, 2020. 6. 12.자.
- 이수연, “정리해고와 방송이 공정성 확보를 목적으로 한 파업의 정당성”, 「노동법학」, 51호, 2014, 364-370.
- 이승선, “공정방송 파업의 정당성 여부와 위력에 의한 업무방해의 범위”, 「언론과 법」, 17권 1호, 2018, 85-125.
- 이재진, 「언론자유와 인격권」, 한나래, 2009.
- 이준웅, “디지털 뉴스시대의 언론윤리: 하버마스 담론윤리의 적용”, 커뮤니케이션 이론, 제13권 3호, 2017, 86-128.
- 전국언론노동조합 규약·규정집, 2021, http://media.nodong.org/bbs/view.html?table=bbs_8&idxno=123213&replyAll=&reply_sc_order_by=C
- 지성우, “공영방송의 내부적 자유와 공정성에 관한 연구”, 「미국헌법연구」, 28권 2호, 2017, 401-436.
- 최보식, “현 정권보다 지금의 통합당이 더 두렵다”, 조선일보, 2020. 6. 5.자
https://news.chosun.com/site/data/html_dir/2020/06/04/2020060404797.html
- 최정운, “푸코를 위하여-지식과 권력의 관계에 대한 재고찰”, 「철학사상」, 제10권, 2000, 63-80.
- 칸트(Immanuel Kant), 정명오 옮김, 「순수이성비판」, 동서문화사, 2020.
- 토크빌(Tocqueville), 임효선·박지동 옮김, 「미국의 민주주의」, 한결사, 2020.
- 하상복, 「하버마스의 공론장의 구조변동 읽기」, 세창미디어, 2016.
- 한자경, 「헤겔 정신현상학의 이해」, 서광사, 2009.
- 한지혜, “언론사 내부에 있어서의 언론의 자유 침해와 정치 파업의 문제 - MBC 파업사태와 징계무효 판결과 관련하여”, 「서강법률논총」, 3권 1호, 2014, 89-112.

<정기간행물>

- 경향신문, “이정현 전 청와대 홍보수석 KBS 세월호 보도 개입 녹취록 공개”, 2016. 6. 30.자, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201606301405001

뉴스타파, “지상파, 저널리즘 포기했나?” 2013. 7. 18.자, <https://newstapa.org/article/14V5s>
동아일보, “‘진보 논객’ 손석춘 교수, 공영방송의 친정부 성향 작심 비판”, 2020. 6.
10.자, <https://www.donga.com/news/Culture/article/all/20200610/101456934/1>
리버티코리아포스트, “KBS 뉴스 편파보도에 KBS 기자들도 걱정을 하고 있다”,
2018. 9. 12.자, <https://www.lkp.news/news/article.html?no=5145>
미디어오늘, “언론노조 30년, 30개의 시선”, 2018. 11. 21.자, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=145592>
미디어워치, “전현직 언론인, 언론노조 주도방송, 공정할 수 없다”, 2017. 3. 15.자,
<http://www.mediawatch.kr/news/article.html?no=251643>
조선일보, “권력이 된 좌파 시민단체”, 2020. 6. 12.자, <https://www.youtube.com/watch?v=gX37TCnZFPU>
주간조선, “진보학자 한상진 ‘진보, 정부대변 세력 전략... 오히려 보수가 시민사회
대변’”, 2612호, 2020. 6. 15., [http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?
ctcd=C03&nNewsNumb=002612100005](http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C03&nNewsNumb=002612100005)
중앙일보, “참여연대 출신 문정부 숨은 설계자들”, 2018. 4. 12.자, <https://news.joins.com/article/22531466>
중앙일보, “형사 피고인을 버젓이 패널로 초대한 공영방송 KBS”, 2020. 5. 13. 자,
<https://news.joins.com/article/23775271>
중앙일보, “어용 권력이 된 시민단체”, 2020. 5. 26.자, [https://news.joins.com/article/
23785448](https://news.joins.com/article/23785448)
폴리스TV, “황보승희, 김OO 아나운서는 KBS 사퇴하고 민주당 대변인실로 이직하
라 촉구”, 2020. 12. 23.자, [http://www.policetv.co.kr/news/articleView.html?
idxno=14547](http://www.policetv.co.kr/news/articleView.html?idxno=14547)

<판례>

서울남부지방법원, 2014. 5. 27. 선고 2014고합9 판결.

서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노 1664 판결.

FCC v. Pacifica Foundation, 438 U.S. 726 (1978).

Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367 (1969).

Abstract

The reporting fairness of public broadcasting is recognized as a mechanism of checks and balances in a democratic society. Nevertheless, there are many factors that make it difficult to maintain reporting fairness in terms of structure and operation in current public broadcasting governance. In analyzing these factors, this paper analyzed the characteristics of domestic media unions and problems caused by specific dispute behaviors, which have been overlooked in public broadcasting governance studies. First of all, from the structural aspect of public broadcasting governance, the paper considered negative impact of the identity of the media union, which is pursuing political power through a specific political color and union principles, on the implementation of reporting fairness, along with the structural problem of regular intervention of political forces through the right of appointment and dismissal. In particular, the paper examined how the issues in the area of social debate that should be balanced were reported with a tendency under the structure of the ‘progressive government - progressive management composed of ex-media union members - progressive media union under the Democratic Confederation of Trade Unions’. In the operational aspect of public broadcasting governance, the focus was on aspects where collective agreements between labor and management can put a burden on the realization of reporting fairness. Particularly, the paper saw that the fairness of public broadcasting reporting could be disturbed in that the possibility of conflict between labor and management may increase or the gatekeeper, who is a senior on duty, may become aware of the union due to the provisions of a collective bargaining agreement that allows subordinates on duty to engage with superior personnel and impose disciplinary punishment. This was considered to be a problem in the system of ‘conservative government - conservative management - progressive media union’. In this paper, looking at these problems as a result of broadcasting governance structure and operating system being tailored to the pursuit of hegemony between camps rather than the “checks and balances” principle, I explored the solutions. First of all, as a measure to improve governance in terms of structural aspects, as part of a plan to minimize the involvement of various political forces in the composition of public broadcasters’ boards, a legal mechanism to limit solidarity between the boards and political forces was proposed. In addition, I suggested the necessity of coordinating the identity of the media union as a governance agent in order to realize the fairness of public broadcasting reporting. As an operational improvement measure, I reviewed the institutional mechanism that protects journalists in the field who operate according to journalism principles and beliefs regardless of camp logic.

Keywords: public broadcasting governance, reporting fairness, media union, hegemony, checks and balances

