

한국 공영 방송의 공정 보도에 대한 인식 평가:

공정 보도 계측을 위한 모델 구축 및 전문가 대상 설문 조사

심 훈*

본고에서는 숱한 논란에 휩싸여 온 한국 공영 방송의 공정 보도에 관한 개념 정립 및 공정 보도 재단을 위한 모델 구축에 나섰다. 이에 따라 공영 방송의 공정 보도가 중립성, 균형성, 불편부당성을 주요 가치로 내세우는 공론(公論)과 사실성 및 사회적 다양성, 사회적 약자 보호 등의 다원적 가치를 내세우는 정론(正論)의 이원적 개념으로 구성돼 있다고 보고, 공론과 정론이 고르게 발달한 경우는 '목양자' 언론으로, 공론과 정론 가운데 한쪽으로 무게 중심이 더 치우친 경우는 각각 '곡예사'와 '호민관' 언론으로, 마지막으로 공론, 정론 모두 취약한 경우는 '나팔수' 언론 모델로 규정지었다. 이후, 본고에서는 방송학회 회원들을 대상으로 박근혜 정부를 포함해 3개 정부 하에서의 공영 방송의 공정 보도에 대한 설문 조사를 실시해 방송 전문가들이 인식하는 한국 공영 방송의 공정 보도는 위의 네 모델 가운데 어느 쪽에 가까운지 분석해 보았다. 조사 결과, 방송학회 회원들이 인식하는 한국 공영 방송의 공정 보도는 노무현 정부 당시에 비해 이명박과 박근혜 정부 하에서 상대적으로 낮은 평가를 받고 있는 것으로 나타났으며, 공론과 정론 양쪽을 고르게 아우르는 '목양자' 언론 모델보다 공론과 정론 모두에 있어 취약성을 보이는 '나팔수' 언론 모델에 가까운 것으로 분석됐다. 방송학회 회원들은 또, 한국 공영 방송의 공정 보도가 중립성과 균형성, 형평성과 불편부당성에 상대적인 무게 중심을 두고 있다고 응답함으로써 한국 공영 방송의 공정 보도는 '곡예사' 언론 모델의 특성도 띠고 있는 것으로 분석됐다.

주제어: 공영 방송, 공정 보도, 목양자, 곡예사, 호민관, 나팔수, 공정보도 실시지수(FBSI)

1. 여는 글

2000년 이상 인류 사회의 문명을 이끌던 종이의 강력한 경쟁자로 방송이 등장한지도 어언 1세기가 지났다. 그동안 방송 매체는 자유 시장의 원칙에 맡겨져 온 인쇄 매체와 달리, 전파의 수용 범위 및 메시지 전달 효과의 강력함으로 인해 국가의 직·간접적인 개입으로 운영돼 왔다. 특히, 한정된 주파수 대역을 기반으로 탄생한 방송 매체가 공공재로 기능해야 한다는 합의가 정치 권력 및 시민 사회에 형성되면서 서구 사회는 방송 매체의 인·허가 및 각종 규제를 통해 방송 매체에 대한 정부 차원의 공적인 관리와 통제를 실시해 왔다.(강남준·김수영, 2008; 정운식, 2013) 하지만 정치 제도 및 시장 경제 등 자국 고유의 상황을 둘러싸고 다양한 운영 체제가 선보임으로써 언론 자유와 시장 경쟁이 강조되는 미국에서는 정부의 통제로부터 자유로운 상업 모델이 등장했으며 구소련에서는 언론의 정치적 독립을 인정하지 않는 전체주의적 국영 시스템이 채택되었다. 또, 영국에서는 방송 운영의 자율성을 보장하는

* 한림대학교 언론정보학부 언론 전공 부교수 (shimh@hallym.ac.kr)

가운데 수신료를 재원으로 하는 공영 방송 시스템을 발족시킴으로써 국가별로 특성화된 방송 체제가 확립되었다.(e.g., 정용준, 2013; 정윤식, 2013) 이 가운데 1922년 세계 최초로 영국에서 선보인 공영 방송 체제(BBC)는 국가가 방송국을 관할하되 직접적인 통제는 시행하지 않으면서 방송 운영에 있어 최대한의 자유와 독립성을 보장하는 것으로써, 이후 수많은 선진국들의 방송 운영 표상으로 자리 잡아왔다.(정군기, 2006; 정용준, 2013; 정윤식, 2013)

영국에서 공영 방송이 선보일 당시, 영국 정부가 최종적으로 낙점한 출범 이념은 공공 서비스)를 중심으로 한 공공성과 함께 소수, 소외 계층을 배려하는 공익성의 구현이었다.(정용준, 2013) 영국 정부는 특히, 방송의 공공성을 유지하기 위해 크로포드 위원회의 건의를 받아들여 영국방송위원회(British Broadcasting Commission)의 구성을 방송에 이해 관계가 없는 독립적인 인사들 가운데 국왕이 지명하는 5~7인으로 운용되도록 하였다.(정용준, 2013)

공공성 제고를 둘러싼 BBC의 이와 같은 가치 추구는 한국 공영 방송의 설립 이념에도 그대로 적용돼 한국 공영 방송이 나아가야 할 방향을 제시해 주는 나침반 역할을 하였다. 하지만, 정치적 독립성과 방송 운영의 자율성을 제대로 보장 받지 못한 채 출범한 한국의 공영 방송)은 미디어의 핵심 역할 가운데 하나인 권력 감시에 대해 상대적으로 소홀할 수밖에 태생적 한계를 보여 왔다.(강명구, 1989) 이에 따라 공공성 제고를 실현하기 위한 공정 보도의 최고 가치로 불편부당성 및 객관성을 내세우는 입장에서는 기계적인 중립 및 형평성을 가장 중요한 보도 기준으로 내세우고 있는 반면, 한국의 공영 방송 자체가 서구의 여타 공영 방송에 비해 자율성이 대단히 취약하다는 입장에서 언론 고유의 기능인 사회 감시, 그 중에서도 특히 권력 감시에 대한 비판의 시각을 늦춰서는 안 된다는 상반된 견해가 공정 보도를 둘러싼 갈등 구도를 형성하고 있는 실정이다.(한진만·최현철·홍성구, 2012)

본고에서는 먼저, 공정성을 객관성과 동일하게 인식하고 있는 정부 및 학계의 일반적인 시각(e.g., 방송심의규정, 2008; 방송통신심의위원회, 2008)과 달리 공정성이 공공성과 공익성을 모두 아우르는 개념이라는 측면에서 객관성의 상위 개념이라 규정한 후, 이를 바탕으로 한국의 공영 방송이 공정 보도와 관련해 당면하고 있는 과제를 진단해 보고자 한다. 돌이켜 보면 웨스터슈탈(Westerstahl, 1983)이 객관성의 실천적 구성 원리를 ‘사실성’과 ‘불편부당성’으로 이원화해 제시한 이래, 한국 방송학계에서는 공정성을 객관성과 유사한 개념으로 규정하는 경향을 보여 왔다.(강태영, 2000; 임태섭, 1993; 한진만·최현철·홍성구, 2012) 예를 들어, 방송통신심의위원회의 연구보고서(2008)와 방송통신심의위원회의 방송심의에 관한 규정에서는 공정성이 ‘객관성’과 함께 사회적 쟁점이나 이해 관계가 첨예하게 대립하는 사안에 대해 ‘균형성’을 갖추는 것이라고 명기하고 있다. 이에 대해 객관성 및 객관성의 하위 개념에 해당하

1) BBC의 공공서비스란 하층 계급의 불만을 해소하고 중간 계층의 가치를 전파하기 위한 교육을 의미했다. 말하자면 민주 사회의 건전한 시민을 양성하기 위한 계몽주의적 교육이 곧 BBC가 꾀했던 공공서비스의 요체였다.(정용준, 2013)

2) KBS는 1972년 박정희 정권의 방송공사화, 1980년 전두환 정권의 언론통폐합 조치를 거쳐 방송공사에서 공영 방송으로 전환하였다.(김병희 외, 2011)

는 균형성과 중립성 이외에 다양성, 맥락성, 자율성(e.g., 김연식, 2009; 이준웅 & 김경모, 2008) 등과 같은 다원적인 개념들이 공정성을 형성하는 하위 요소로 추가되어야 한다는 비판적인 시각도 제기되고 있는 실정이다.

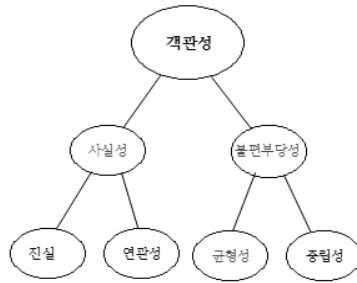
본고에서는 공정성을 둘러싼 보편적인 인식과 비판적인 시각 간의 비통약성이 오늘날, 한국 공영 방송의 공정 보도에 관한 방송업계 및 방송학계의 논란을 야기하는데 일조했다고 보고, 언어 명제적 관점에서 공정성에 대한 개념을 재정립함으로써 공정 보도를 둘러싼 담론의 영역을 심층적으로 확장하고자 한다. 이와 함께 새로 구축된 공정성에 관한 정의를 바탕으로 한국 방송학회 전문가들에 대한 설문 조사를 실시해, 방송학회 전문가들이 인식하는 한국 공영 방송의 공정성은 어느 정도인지 재단하고 평가할 것이다.

2. 문헌 연구

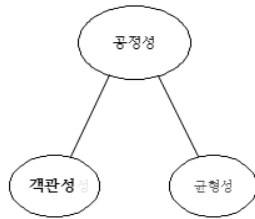
1) 객관성으로서의 공정성이 지니고 있는 문제

공영 방송의 보도에 있어 공정성이 보편적인 동시에 핵심적인 가치를 형성한다는 일반적인 인식과 달리, 공정성에 대한 정의는 아직까지 명확하게 규정된 것이 없다.(김세은, 이상길, 2008; 손영준, 2011) 한국 언론학계에 공정성의 정의와 관련된 논의를 가장 먼저 제기했던 강명구(1989)는 사실성과 윤리성 및 이데올로기적 정당성이 공정성의 하부 개념을 구성한다고 주장한 바 있다. 이와 함께, 임태섭(1993)은 공정성을 적절성과 균형성의 두 하부 개념으로 정의하며 보도된 사실이나 제시된 태도 또는 가치 판단이 주어진 보도의 성격에 얼마나 적합한가를 의미하는 적절성에 대해 많은 설명을 할애하고 있다. 하지만 강명구(1989)의 윤리성 및 이데올로기적 정당성과 임태섭(1993)의 적절성이라는 용어는 개념 자체가 상당히 추상적이고 모호한 데다 실천적 차원에서의 활용이 어렵다는 점 등을 종합적으로 고려해 볼 때 정확한 정의를 제시하지 못하고 있는 것이 사실이다. 이런 가운데 방송통신심의위원회가 2008년에 내놓은 ‘방송의 공정성 심의를 위한 연구’에서는 한국 공영 방송의 공정성이 ‘사실성’, ‘불편부당성’, ‘균형성’ 등 세 가지의 하위 요소로 구성돼 있다고 적시하고 있다. 이는 웨스터슈탈(1983)의 뉴스 객관성 연구에서 영향 받은 것으로, 웨스터슈탈은 뉴스 객관성을 ‘사실성’과 ‘불편부당성’으로 꼽은 바 있으며 ‘불편부당성’의 두 가지 하위 개념 가운데 하나로 ‘균형성/비정파성’을 언급하고 있다.(그림 1)

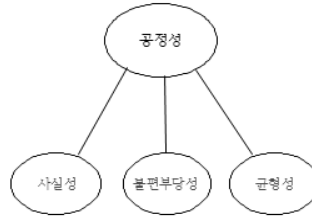
웨스터슈탈의 객관성 개념도



방송통신심의위원회의 공정성 개념도



방송통신심의위원회 연구서의 공정성 개념도



<그림 1> 공정성 관련 개념도

돌이켜 보면, 공정성을 둘러싼 국내 방송학계의 논의에 많은 이론적 배경을 제시해 온 대표적인 서구 학자가 웨스터슈탈(1983)이었다. 그가 자신의 논문에서 제시한 객관성 개념도는 스웨덴 공영 방송(Swedish Broadcasting Corporation)을 관장하는 방송국 내·외 심의 규정들을 유목화해 체계적으로 도해한 산물이었다.³⁾ 웨스터슈탈(1983)은 스웨덴 공영 방송의 제작 및 심의 지침으로 작용하는 수많은 규정들이 궁극적으로는 ‘사실성’과 ‘불편부당성’이라는 두 개념으로 이원화되며 이러한 사실성과 불편부당성은 결국, 추상적 개념인 객관성의 실천적 하위 개념들을 형성한다고 보았다. 때문에 웨스터슈탈(1983)이 뉴스 객관성을 정의하기 위해 도표를 통해 제시하고 있는 핵심 개념들은 한국의 방송통신심의위원회의 연구보고서가 정의하는 공정성의 핵심 개념들과 궁극적인 측면에서 일치하고 있다. 하지만 이 같은 경향이 방송통신심의위원회의 연구 보고서에만 국한된다고 볼 수는 없다. 실제로 방송통신심의위원회의 방송심의에 관한 규정을 보더라도 공정성을 ‘객관성’과 ‘중립성’으로 파악하는 시각이 잘 나타나 있다. 예를 들어, 방송심의규정 가운데 일반 기준을 설명하고 있는 2장에서는 서두에서부터 공정성에 관해 다루고 있으며 9조에서는 공정성이 진실을 왜곡하지 않는 ‘객관성’과 함께, 사회적 쟁점이나 이해 관계가 첨예하게 대립하는 사안에 대해 ‘균형성’을 갖추는 것이라고 명기하고 있다.(e.g., 방송심의규정 제2장 제1절 제9조 1~5항) 웨스터슈탈(1983)이 그의 객관성 개념도를

3) 웨스터슈탈(1983)은 그의 논문에서 객관성만이 뉴스 서비스의 필요충분조건임이 아님을 분명히 하고 있다.(e.g., 406쪽)

통해 제시한 사실성 및 불편부당성 가운데 불편부당성의 2대 하위 원칙이 균형성과 중립성이라는 사실을 감안하면, 방송통신심의위원회에서 규정하는 공정성이란 결국, 웨스터슈탈의 객관성을 구성하는 하부 개념들과 동일한 것이다.

이에 따라 웨스터슈탈(1983)의 객관성과 동일하게 정의되는 방송통신심의위원회 및 학계⁴⁾의 공정성에 대한 정의가 공영 방송의 양대 이념인 공공성과 공익성 모두를 아우를 수 있는 것인지에 대해서는 정밀하게 살펴 볼 필요가 있다. 이는 정부 및 학계에서 인식하고 있는 공정성의 통상적인 개념이 공공성과 공익성 모두를 적절히 아우르지 못한다면 공영 방송의 보편적인 동시에 핵심적인 가치로서 기능해야 할 공정성에 대한 통상적인 개념이 다시 정립되어야 하는 까닭에서다. 실제로, 공정성을 정의의 하위 개념이 아닌, 정의의 대체·치환 개념으로 이해하고 있는 손영준(2011)은 오늘날의 공정성 개념이 웨스터슈탈의 객관성 구성 요소 가운데 불편 부당성의 하위 요소인 균형성과 매우 밀접하다고 밝히고 있다. 이와 함께, FCC가 1987년에 ‘공정성 원칙’(Fairness Doctrine)을 폐기하게 된 가장 큰 이유가 균형성과 중립성을 지나치게 강조하는 공정성 원칙이 오히려 방송사들로 하여금 논쟁적인 이슈를 다루기 꺼려하도록 강제하면서 궁극적으로는 언론의 자유를 침해할 수 있다는 미 대법원의 판결에 기인하기에 균형성과 불편부당성이 무게 중심을 이루는 작금의 공정성 개념은 공영 방송의 공공성과 공익성을 충분히 반영하지 못하고 있다는 비판이 가능하다.

2) 공론(公論)과 정론(正論)의 합일체로서의 공정 보도

‘공정’(公正)의 사전적 정의는 “공평하고 올바름”이다.(한글학회, 2005, 206쪽) ‘공정’이라는 단어의 한자별 구성을 보면, 공평함을 의미하는 ‘공’(公)과 정확함, 올바름을 의미하는 ‘정’(正)으로 구성돼 있다. 때문에 언론 보도를 중심으로 한 공영 방송의 공정성, 즉 ‘공정’ 보도에 관한 논의는 곧 공평함에 관한 ‘공론’과 올바름에 관한 ‘정론’으로 유추해 볼 수 있다.

먼저 공론과 관련된 한자어 ‘공’(公)을 좀 더 자세히 살펴보면, ‘공’(公)이 1) ‘공평하다,’ 2) ‘한쪽으로 치우치지 아니 한다’ 3) ‘공평무사하다’라는 의미를 지니고 있는 것을 알 수 있다.(민중서림 편집국, 1999, 189쪽) 이 가운데 ‘공’(公)의 첫 번째 정의에 해당하는 ‘공평하다’라는 개념은 웨스터슈탈의 객관성 개념에 있어 하위 개념에 해당하는 불편부당성과 상당 부분 중첩적인 의미를 공유하고 있다. 마찬가지로 ‘공’의 두 번째 정의인 ‘한 쪽으로 치우치지 아니 한다’를 비롯해 ‘공평무사하다’라는 세 번째 정의 역시, 불편부당성의 하위 개념인 중립성과 균형성에 관한 개념적 특질을 공유하고 있다. 결국, 공론(公論)이라 함은 균형성과 중립성을 수반한 웨스터슈탈의 불편부당성이라는 기축 개념을 중심으로 형성된 논의라 할 수 있다.

4) 방송통신심의위원회의 연구 보고서를 집필한 6명의 책임 연구원과 공동 연구원들은 모두 한국 방송학회의 회원들이며 학계에 적을 두고 있다. 그런 의미에서 본고는 학계의 6인이 참여한 보고서가 한국 방송학계의 공식적인 견해는 아니지만 관련 학계의 보편적인 인식을 투영하고 있다고 간주한다.

한편, ‘공’(公)이라는 한자어를 ‘함께,’ ‘같이’라는 의미의 공(共)과 결합한 ‘공공’(公共)이라는 단어는 “국가나 사회의 구성원에게 두루 관계되는 것”으로 풀이된다.(민중서림 편집국, 1999, 190쪽) 어느 한 편에만 적용되지 않고 사회 구성원 모두에게 고르게 적용되는 개념이 이른바 ‘공공’(公共)이라는 것이다. 그렇게 볼 때, 공영 방송의 양대 이념 가운데 하나인 공공성은 공동체적, 사회적 차원에서 불편부당성을 핵심 가치로 내세운다고 볼 수 있다. 이에 따라 공공성에 관한 논의는 곧 범사회적인 관점에서 불편부당성에 관한 논의인 공론으로 치환될 수 있다는 해석이 가능해진다.

‘공정’을 형성하는 두 번째 한자어인 ‘올바르다’(正)는 좁은 의미에서 ‘정확함,’ ‘맞음’을 일컬으며 광의의 의미로는 “말이나 생각, 행동 따위가 이치나 규범에서 벗어남이 없음”을 뜻한다.(한글학회, 2005, 558쪽) ‘정’(正)에 대한 해석이 협의의 의미에 머물면 언론 보도에 있어 사실성이 정론의 주요 가치를 형성하지만, 광의의 의미로 풀이되면 이치나 규범에서 벗어남이 없는 보도로까지 확장될 수 있다. 때문에, 자신의 객관 보도 연구에서 객관성의 이원적 하위 개념 가운데 하나로 사실성을 지목한 웨스터슈탈의 연구 결과는 좁은 의미에서의 ‘정확함’에 관한 ‘정론’(正論)을 객관성의 한 축으로 삼고 있다고 볼 수 있다.

한편, 넓은 의미에서의 올바름(正)은 공영 방송의 보편적 최고 가치인 공익성과 직결돼 있다. 사실, 올바름의 문제를 인류 역사상 최초로 제기한 학자는 플라톤이었다. 그는 자신의 저서, 『국가·정체』(1997)를 통해 올바름과 함께 올바른 사회를 명확하게 규정하며 정의로운 사회로서의 올바른 사회를 구현하는 것이 철인(哲人) 지도자의 역할이자 지상 과제라고 보았다. 그런 플라톤이 바라본 철인 지도자의 올바름은 바로 시민들에게 이익을 베푸는 것이었다.⁵⁾ 따라서 플라톤적 시각에서의 올바름을 공영 방송에 적용시킬 경우, 수용자인 시민들의 이익을 도모하는 공익 보도가 공영 방송의 역할이자 지상과제에 해당한다 하겠다. 실제로 공익성이 방송 산업과 정책에 있어 근간을 이루는 핵심 개념임을 감안할 때(강남준·김수영, 2008; 임정수, 2008), 수단으로서의 공정 보도는 객관성과 중립 보도를 뛰어넘는 방송 공익을 실현해야 할 의무를 지니고 있다 하겠다. 여기에서 짚고 넘어가야 할 사실은 본고에서 채택하고 있는 공익 개념이 수용자들 스스로가 원하는 이익(public's interest)이 아닌, 수용자들을 위한 이익(public interest)이라는 것이다. 이러한 공익 개념은 공공성, 균형성, 사실성과 함께 다양성도 중시하는 공공수탁론에 근거하고 있다.

돌이켜 보면, 전과 자원의 희소성과 방송의 사회적 영향력을 근거로 채택된 공공수탁론은 공공성과 공정성, 다양성과 균형성, 그리고 사실성을 동반적으로 추구하고 있기에(임정수, 2008) BBC의 공익적 출범 강령과 그 철저적인 맥락을 같이 하고 있다. 더불어, 내용의 다양성과

5) 플라톤은 『국가론/정체』(1997)에서 ‘플레마르코스’라는 상대방과의 대화를 통해 올바름(정의)이 무엇이나고 묻고는 ‘플레마르코스’가 “친구들에게는 잘 되게 해 주되, 적들한테는 잘못 되게 해주는 것”이라고 대답하자 올바름이란 상대방의 이익을 배려하는 것이라며, 의사나 목수가 자신의 돈벌이를 떠나 궁극적으로는 고객들의 편익을 추구하는 것처럼 올바른 지도자 역시, 시민들의 편익을 도모하는 자라는 획기적인 현답(賢答)을 내놓는다.(66쪽)

경쟁을 촉진하는 미국 방송의 공익 규제 역시, 방송 시장에서의 사상적 다양성을 보장한다는 측면에서 시민들의 이익을 도모하는 제도적 장치라 할 수 있다.(Chambers, 2003; 김승수, 2003) 실제로, 방송 기술의 발전으로 전파 자원의 유한성이 어느 정도 해결됨에 따라 미국 연방통신위원회(FCC)가 ‘공정성 원칙’(Fairness Doctrine)을 1987년에 폐기할 때까지, 미국의 방송 규제와 관련해 가장 중요한 척도 가운데 하나가 바로 다양성과 지역성으로 대표되는 공익성이었다.(강남준·김수영, 2008)

이러한 관점은 비단, 사실 보도에 방점을 두는 영미권 언론뿐만 아니라 의견 보도를 중시하는 프랑스에서도 견지되고 있다. 김세은과 이상길(2008)에 따르면 프랑스의 경우, 방송 저널리즘의 실천 윤리를 제시하는 여러 텍스트에서 가장 빈번하게 등장하는 단어 가운데 하나가 바로 다원주의인데, 이는 프랑스가 “사상과 의견의 다원주의를 인간의 존엄성, 공공질서 유지, 타인의 자유 등과 더불어 언론 자유를 규제할 수 있는 명분의 하나로 인정”하고 있기 때문이다.⁶⁾(87쪽) 그런 의미에서 결국 ‘사회적 약자 보호’ 및 ‘사회적 다양성 제고’ 같은 다원적 가치들은 공익적인 측면에서 민주 사회의 이치나 규범에서 벗어나지 않기에 넓은 의미에서의 ‘정론’(正論)과 깊이 연관돼 있음을 짐작할 수 있다.⁷⁾

재미있는 사실은 ‘공정’의 영어 단어에 해당하는 ‘fairness’의 사전적 정의 역시, 우리말 뜻풀이와 크게 다르지 않다는 것이다. 네이버 영영사전(2013)에 따르면 공정이란 단어로서의 ‘fairness’는 “이성적(reasonable)이며 옳고(right) 정당한(just) 것”으로 풀이돼 있다. BBC의 널 보고서(2004)에 제시되고 있는 공정성에 대한 개념 소개 역시, 이러한 해석에 힘을 실어주고 있다. 널 보고서에 따르면 공정성에는 개방성(openness)과 정직성(honesty)이 포함돼 있는데, 개방성이 공평함을 뜻하는 공론적 의미를, 또 정직성은 옳음과 관련된 정론적 의미를 지니고 있다고 볼 때, 결국 공정성에 대한 인식의 한 축으로 동·서양 모두, 정의 개념과 혼용되는 ‘옳다’는 개념을 공통적으로 사용하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이에 대해 롤스(Rawls, 1999/2002)는 자신이 주창한 ‘공정으로서의 정의’ 원칙(justice as fairness)을 통해 공정성과 정의가 서로 밀접하게 연관돼 상호 대체제로 이해될 수 있다고 주장하고 있다.(손영준, 2011, 129쪽에서 재인용)

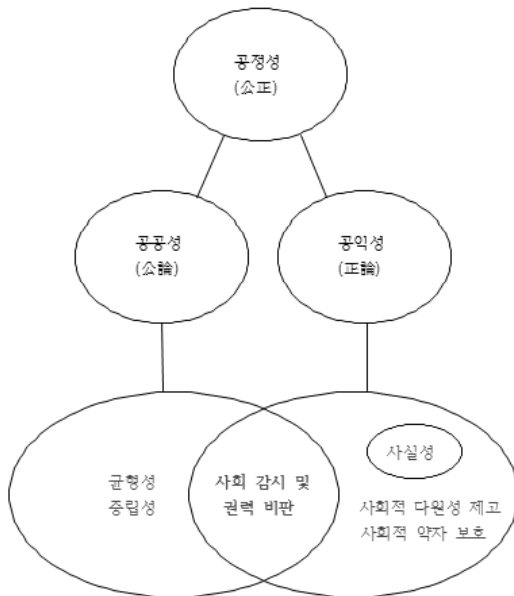
한편 공정 보도와 관련해 공공성과 공익성, 두 가지 가치를 모두 지니고 있는 교집합적 하위 원리로는 언론의 환경 감시 기능을 꼽아볼 수 있다. 헤롤드 라스웰(Lasswell, 1948)이 이미 반세기 전에 언급한 것처럼, 미디어의 가장 중요한 역할 가운데 하나는 사회의 잘못된 점을 바로잡고 계도하는 환경 감시 기능이다.⁸⁾ 그런 환경 감시 기능은 정치적 중립성을 토대로

6) 실제로 프랑스의 방송헌장(Charte de l'antenne)은 “사회문화적 표현의 다원주의는 그 자체로 헌법적 가치를 지니는 목표이자(…) 민주주의의 조건 가운데 하나”라고 밝히고 있다.(김세은·이상길, 2008, 88쪽에서 재인용)

7) 플라톤보다 100여 년 전 먼저 태어난 공자의 핵심 철학인 인(仁) 사상 역시, 정치에 있어서의 공익성을 강조했다는 측면에서 예사롭지 않다. 일본의 대 유학자 다자이(太宰純)에 따르면 인(仁)이란 ‘백성을 편안하게 하는 일’인데, 백성(百姓)이 백 가지의 성, 즉 국민 전체를 의미한다고 볼 때 공자의 인(仁) 사상은 사회적 소수자와 사회적 약자까지 두루 아우르는 공익 개념과 맞닿아 있다.(정약용, 2010; 배병삼, 2002, 194쪽에서 재인용)

사회적인 논쟁거리는 물론, 공동체적 갈등 사항을 성역 없이 다뤄야 한다는 측면에서 다분히 공공적이라 볼 수 있다. 이와 함께, 공영 방송의 환경 감시 기능은 자신의 권리를 침해당하기 쉬운 사회적 약자와 소수 집단이 지배적인 이데올로기를 전유하고 있는 기득권층의 특권과 전횡에 쉽사리 이의를 제기 못하는 현실을 감안해 볼 때, 사회 구성원들의 이익을 고루 배려하는 공익적 요소도 강하게 포함하고 있다 하겠다. 때문에 정치적 중립이 요원한 한국의 공영 방송 시스템에서는 제도적인 독립과 함께 운영의 자율성을 대표하는 리트머스 시험지로서 사회 감시 및 권력에의 비판이 규범적인 차원에서 실천적, 당위적으로 이뤄져야 한다.

그런 의미에서 공영 방송이 올바른 정보 제공 및 건전한 여론 형성을 위해 적절한 수준의 논쟁거리들을 방송해야 한다고 못 박은 크로포드 위원회의 규정은 균형성과 중립성만으로 다룰 수 없는 여집합적 공공·공익 영역을 염두에 둔 제안이었다고 평가할 수 있다. 비록 폐기되기는 했지만 미국 연방통신위원회(FCC)에 의해 수립된 미국 방송의 공정성 원칙 역시, 동일한 철학을 공유해 왔다. FCC에서 규정한 공정성 원칙의 첫 번째 조항은 방송국이 공동체의 중요하고 논쟁적인 문제를 확인해 이를 방송으로 제시할 의무가 있다는 것이었다. 반면, 형평성과 중립성을 대표하는 기회 균등의 원칙과 반론권에 관한 의무는 FCC의 규정 우선 순위에서 뒤에 배치돼 있었다.⁹⁾(e.g., Holsinger & Dilts, 1994; 방송통신심의위원회, 2008, 33쪽에서 재인용)



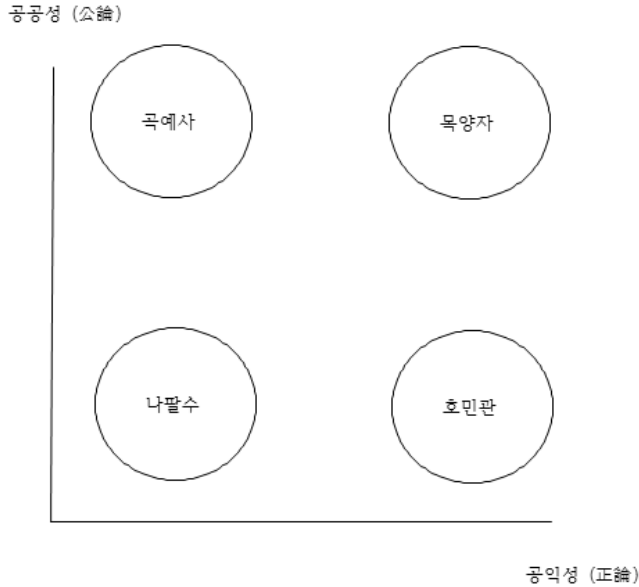
<그림 2> 공론과 정론, 합일체로서의 공정성 개념 구성도

- 8) 다른 기능으로는 상관 조정(correlation), 사회 유산의 전수(transmission)가 있으며 이후, 라이트(Wright, 1960)가 오락(entertainment)적 기능을 추가했다.
- 9) 방송사는 논쟁적 이슈에 대한 형평성을 엄정하게 유지해야 한다는 FCC의 ‘공정성 원칙’이 언론의 자유를 위축시킬 우려가 있다는 미 대법원의 판결에 따라 FCC는 1987년에 이 원칙을 폐기했지만, ‘공정성 원칙’은 ‘공익의 기준’과 함께 20세기의 미국 방송 정책을 형성하는 가장 중요한 두 축 가운데 하나였다.

본고에서는 공론(公論)을 의미하는 공공성과 정론(正論)으로 대표되는 공익성이 각각 균형성 및 중립성, 사실성과 사회적 약자 보호 및 사회적 다원성을 대표한다고 보고 공론과 정론의 교집합 영역에는 사회 감시 및 권력 비판이 자리하고 있다는 인식 아래, 공론과 정론 합일체로서의 공정성에 대한 개념도를 그림 2에서와 같이 설정하고자 한다.

본고에서는 또, 새롭게 구축된 공정성에 대한 개념을 중심으로 공론(公論)과 정론(正論) 등 두 가지의 구성 기준 차원에서 4가지의 언론 모델을 발전적으로 제시하는 바이다. 이에 따라 먼저 공공성에 상대적인 우선 순위를 부여하는 공론적 언론은 외줄타기를 시도하거나 커다란 공 위에서 중심잡기의 묘기를 부리는 ‘곡예사’에 비유하고자 한다. 이는 이른바 ‘곡예사’가 웨스터슈탈의 객관성 개념도에서 불평부당성을 포함해, 그 하위 개념인 중립성에 방점을 두고 어느 한 쪽으로 치우치지 않은 채 균형을 유지하며 결코 쉽지만은 않은 자신의 직분을 기능적으로 충실하게 수행한다는 의미에서다. 이와 함께, 공공성과 공익성 가운데 다양성을 중심으로 한 공익성에 주안점을 둬으로써 다원적인 가치와 함께 사회적 약자 및 사회적 소수자까지 챙기는 경우는 ‘호민관’ 모델로 지칭하고자 한다. ‘호민관’은 고대 로마에서 평민의 권리를 지키기 위해 평민 중에서 선출한 관직이며 곡예사 언론의 대척점에 위치함으로써 사회적 다양성을 적극 도모하는 동시에 어린이와 장애인, 사회적 소수자 등 각계각층의 약자들에게 최선의 배려를 꾀한다는 특징을 선보인다.

한편, 공공성과 공익성 모두를 고루 갖춘 언론은 사회적 구성원들을 균등하게 보살피는 가운데 사회적 약자 및 소수자 등에 대한 배려도 잊지 않는다는 의미에서 ‘목양자’(牧羊者)로 지칭하고자 한다. 이는 사회 구성원 전체를 무사 공평하게 돌보는 동시에 사회적 약자 보호 및 사회적 다양성 제고 같은 다원적 가치들을 동반적으로 추구함으로써 궁극적으로는 해당 집단의 안위와 구성원 전체의 행복을 종합으로 고려하는 목양자의 특성을 반영한 모델이라 할 수 있다. 마지막으로 공공성과 공익성 모두를 결여한 미디어는 정부의 입맛에 따른 관제 언론만을 양산하고 되풀이한다는 의미에서 ‘나팔수’ 언론으로 명명하고자 한다. 이는 사실성, 불편부당성은 물론, 다양성도 놓침으로써 결과적으로는 정부와 영향력에서 자유롭지 못한 언론을 의미하며 관제 언론을 정부의 나팔수라 부르는 관용적 표현에서 차용한 모델이다. 이에 따라, 공공성 및 공익성의 구현 정도를 둘러싼 4가지 모델을 통해 본고에서는 방송학회의 회원들을 대상으로 공영 방송의 공정 보도에 관한 설문 조사를 실시함으로써 이들이 인식하는 한국 공영 방송의 공정 보도에 관한 현주소를 살펴볼 것이다.(그림 3)



<그림 3> 공정 보도의 공공성 및 공익성에 관한 언론 도표

3. 연구 문제

본고에서는 기존의 문헌 검토를 바탕으로 공영 방송의 공정 보도가 공공성을 근간으로 하는 공론 및 공익성을 중심으로 하는 정론 등 이원적인 하위 개념들로 구성돼 있다고 규정하고 이들 하위 개념을 바탕으로 4가지 모델을 유형화한 다음, 한국 전문가들이 인식하는 한국 공영 방송의 공정 보도를 평가하기 위해 아래와 같은 단일 연구 문제를 설정하였다.

연구 문제: 한국 방송학회 회원들이 인식하는 한국 공영 방송의 공정 보도는 공공성을 근간으로 하는 공론과 공익성을 근간으로 하는 정론 가운데 어느 쪽에 가까운가?

4. 연구 방법

연구 문제를 검증하기 위해 본 연구자는 한국 방송학회 회원들을 대상으로 한 설문 조사를 실시하기로 하였다. 주지하다시피 한국 방송학회는 방송과 관련한 학계 및 업계의 회원들로 구성된 방송학 관련 비영리 단체로 공영 방송의 공정 보도 평가를 위해 가장 적합한 전문가

집단이다. 방송학회 회원들을 대상으로 설문 조사를 실시한 이유는 뉴스 보도에 대해 제한적이고 조건부적인 내용 분석 등을 통해 개별 연구자가 도출해 낼 수 있는 한정적인 결론보다 공영 방송의 공정 보도에 대한 전반적인 인식을 전문가 집단인 방송학회 회원들에게 물어보아서 더욱 입체적이고 설득력 있는 결과를 선보일 수 있다고 예상했기 때문이다. 이에 따라 본 연구자는 한국방송학회의 협조에 따라 한국방송학회에 등록된 방송학회 회원들을 대상으로 한국 공영 방송의 공정 보도와 관련된 이메일 설문조사를 실시하였다.

설문 문항들은 인적 사항과 관련된 3가지를 포함, 현 정부 및 이명박 전 정부, 노무현 전 정부 하의 KBS 및 MBC 보도에 관한 공론과 정론(사실성, 중립성, 사회적 다원성 등 5가지)을 묻는 것으로 진행됐으며 10점 척도가 평가 단위로 제시됐다. 본고에서 <그림 2>를 통해 제시한 6가지 요소 가운데 균형성을 설문조사에서 제외한 이유는 중립성과 균형성이 상당 부분 중복적인 개념을 공유한다고 인식했기 때문이다. 실제로 웨스터슈탈(1983)의 ‘불편부당성’을 구성하는 하위 개념은 중립성과 균형성이기에 불편부당성이 지니는 다소 애매하고 추상적인 개념의 대체 개념으로 그 하위 개념 가운데 설문조사 대상자들이 보다 쉽게 이해하고 답할 수 있는 중립성을 대표적으로 제시한 것이다. 더불어, 조금이라도 응답률을 높이고자 설문 문항 수를 줄이는 과정에서 핵심적인 개념으로는 불편부당성을 대표해 중립성 단독으로도 공론에 관한 평가를 충분히 수행할 수 있다고 보았던 이유도 배경으로 자리하고 있다.

한편, 현 정부인 박근혜 정부와 함께 이명박 정부, 노무현 정부를 조사 대상으로 선정할 이유로는 이명박 정부 하에서 진행된 KBS 및 MBC 노조의 대규모 파업과 함께 최근 방송사 안팎에서 강하게 불거져 나오고 있는 공정성 시비에 대한 방송학회 회원들의 인식을 정권 별로 비교해보기 위함에서다. 공영 방송인 KBS와 함께 준공영 방송인 MBC를 조사 대상으로 선정한 이유는 MBC가 비록, 내용이나 운영 면에서는 상업적이지만, 소유 구조에 있어서는 정부가 직간접적으로 통제할 수 있기에 공영 방송으로서의 성격도 지니고 있는 까닭에서다.¹⁰⁾ 이에 따라, 공영 방송인 KBS와 준공영 방송인 MBC의 공정 보도에 대한 방송학회 회원들의 평가가 극명하게 엇갈릴 가능성은 그리 크지 않다는 전제 아래, 본고에서는 이들 두 방송사에 대한 방송학회 회원들의 공정 보도 인식 조사를 실시하였다. 더불어, KBS와 MBC의 공정 보도에 대한 전문가 인식 비교 조사는 언론학적 차원에서도 세 정부 하에서의 두 방송사에 대한 귀중한 자료를 축적한다는 의미를 지니는 것으로 평가되었다.

한편, 향후의 경기를 예측한다는 측면에서 정부 및 경제단체에 의해 자주 활용되고 있는 기업경기 실시지수(BSI: Business Survey Index)의 유용성에 착안, 현 정권 하에서의 공영 방송에 대한 평가를 재단하기 위해 차기 정권 하에서의 공정 보도 및 공익 보도에 대한 개선 전망도

10) MBC는 1980년 언론통폐합 조치로 MBC 제휴국 21개사의 지분 반 이상이 MBC로 강제 양도됐으며, MBC 주식의 70%는 방송문화진흥회(방문진)가 보유해 사장 선임을 비롯한 간접적인 경영에 참여하고 있다. 방송문화진흥회는 여권 추천 위원 3인, 야당 추천 위원 2인 등 5인으로 구성된 방송통신위원회에서 임명한 9명의 방송문화진흥회 이사들이 MBC 사장을 임명하기에 MBC가 비록 상업 광고를 통해 재원을 마련하고 있지만 정부와 여권에서 직접적으로 인사 및 경영에 관여할 수 있다는 의미에서 준공영 방송 체제라 할 수 있다.

추가적으로 물어보았다. 참고로 기업경기 실사지수란 조사 대상 응답업체가 느끼는 체감 경기를 각각 이전 시점과 현재 시점을 대비해 ‘호전’(증가), ‘악화’(감소) 또는 ‘불변’으로 표시하게 한 뒤 이를 지수화한 것을 말한다.(이춘재, 2008, 43~44쪽) 기업경기 실사지수의 기준은 100이며 100을 초과할 때는 호전으로 표시한 업체가 악화로 표시한 업체보다 많음을 나타내고 100미만일 때는 그 반대를 의미한다.¹¹⁾ 본고에서는 공영 방송의 공정 보도와 관련된 실사지수를 FBSI(Fairness Broadcasting Survey Index:공정보도 실사지수)로 지칭한다. 하지만, FBSI에서는 산출 비율이 기업경기 실사지수와는 반대로 해석된다. 다시 말해, FBSI의 지수가 100이상이면 차기 정권 하에서의 공영 방송의 공정 보도에 대한 방송학계 전문가들의 전망이 지금보다 낙관적이기에 현 정권 하에서의 상황을 그만큼 비관적으로 보는 시각이 많음을 의미한다. 이에 따라 설문에서는 “다음 정권에서 집권 정당의 여부에 따라 공영 방송의 사회 감시 및 권력 비판 보도가 지금보다 높아질 것으로 보십니까?”란 질문에 ‘예’라고 대답한 비율이 ‘아니오’라고 응답한 비율보다 10%가 더 많을 경우, FBSI 지수는 110가 되며 이는 현재의 공영 방송의 공정 보도에 대한 부정적인 평가가 더욱 많음을 의미하게 된다.

세 번째로는 현재 KBS와 MBC가 안고 있는 가장 큰 문제점들과 함께, 그 원인을 묻는 질문들이 제시됐으며, 마지막으로 두 방송사의 사장 선임 방식에 대한 간단한 설명과 함께 “제도적 개선이 필요하다고 보는가?”라는 질문도 추가적으로 던져졌다.

이메일을 통한 설문 조사는 1차로 10월 23일에 진행됐으며 1023명의 전 회원들에게 발송된 결과, 나흘에 걸쳐 70명으로부터 회신을 받았다. 하지만, 좀 더 많은 수의 설문조사를 얻기 위해 2차 메일이 5일 뒤인 10월 28일에 다시 발송되었으며 최종 수집은 이틀 뒤인 10월 30일에 완료됐다.

5. 연구 결과

1) 인적 사항

두 차례에 걸친 이메일 설문조사에 응한 방송학회 회원들은 모두 129명으로 전체 등록 회원 수인 1023명의 12.6%를 차지했다. 12개 항목만으로 구성된 예비 설문조사¹²⁾에서 동일한 회원들 가운데 전체의 3.9%인 40명만이 설문 조사에 응했던 것에 비하면 대폭 향상된 수치이긴 하지만 통상적으로 설문 조사의 대표성을 떨 수 있는 수준인 20~30%응 응답률에는 미치지 못하는 낮은 비율이다. 이는 비슷한 시기에 방송학회 회원들을 대상으로 유사한 주제의 설문

11) 기업경기 실사지수(BSI) 산정 방식은 호전응답업체 비율(%) - 악화응답업체 비율(%) + 100 이다. 기업경기 실사지수가 100 이상이면 앞으로의 경기 전망이 지금보다는 나아질 것이라고 보는 업체가 더욱 많은 반면, 100 이하이면 향후의 경기 전망을 지금보다 비관적으로 보는 기업이 많음을 의미한다.

12) 예비설문조사는 10월 15일에 행해졌다.

조사가 여러 차례 진행되면서 방송학회 회원들의 관심과 참여도가 상대적으로 낮아진데 기인한다고 볼 수 있다. 더불어, 온라인으로서의 이메일 설문조사가 지나는 매체적 한계 역시, 기대 이하의 낮은 응답률에 영향을 미친 것으로 분석됐다.

설문 조사에 응한 회원들의 평균 연령대는 40대가 가장 많았으며(63.6%), 다음으로 50대(24.0%), 30대(7.0%), 60대(4.7%), 70대(0.8%)의 순으로 나타났다. 20대에 해당하는 회원은 단 한 명도 없었다. 이와 함께 성별로는 남성이 106명(82.2%)로 여성(17.8%)을 압도하는 것으로 나타났다. 직업별로는 전임교수가 87명(67.4%)로 전체의 2/3를 차지했으며, 다음으로는 비전임교원(11.6%), 언론 관련 종사자(10.9%), 전임 연구원(5.4%), 비언론 기업 종사(2.3%) 등의 순으로 나타났다.

2) 중립성

중립성과 관련한 질문에서 현 정부 하의 KBS 및 MBC의 보도는 평균적으로 각각 3.71 및 3.16으로 매우 낮은 수치를 기록한 것으로 나타났다.(표 1) KBS의 경우는 이명박 정부 때의 3.53보다 현 정부 하에서의 수치가 약간 높아졌지만 노무현 정부 하의 6.19보다는 대단히 낮은 것으로 나타났다. 이와 함께, MBC는 노무현 정부 당시의 6.22에서 역시, 이명박 정부의 3.24로 대폭 낮아진 이후, 현 정부에서 다시 3.16으로 떨어져 중립성과 관련한 방송학회 회원들의 평가가 계속 낮아지고 있는 것으로 밝혀졌다.

3) 사실성

사실성과 관련된 KBS와 MBC의 보도에 대해 방송학회 회원들의 평가는 중립성보다 조금 높았지만 전반적으로는 매우 유사한 경향을 보였다. 현 정부 하에서의 사실 보도에 대해 KBS의

<표 1> KBS와 MBC 보도를 둘러싼 공정 보도 평가

		노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부
중립성	KBS	6.19	3.53	3.71
	MBC	6.22	3.24	3.16
사실성	KBS	6.67	4.09	4.59
	MBC	6.68	3.61	3.92
사회적 다양성	KBS	6.29	3.30	3.57
	MBC	6.20	2.98	3.10
사회적 약자 보호	KBS	6.62	3.60	3.92
	MBC	6.53	3.35	3.45
사회 감시 및 권력 비판	KBS	6.49	3.17	3.24
	MBC	6.36	2.91	2.87

척도 기준: 10점 만점

평가를 묻는 질문에서 응답자들은 평균적으로 4.59점을 주었으며 이명박 정부 당시에 대해서는 4.09, 또 노무현 정부 때에 대해서는 6.67점을 준 것으로 조사됐다. 이와 함께, MBC는 현 정부 아래에서 3.92를 기록했으며, 이명박 정부 하의 보도에 대해서는 3.61, 노무현 정부 아래에서는 6.68을 나타냈다.

4) 사회적 다양성 및 사회적 약자 보호

공정 보도의 사회적 다양성을 묻는 질문에 대해 방송학회 회원들의 평가는 앞서 제시된 중립성 및 사실성에 비해 상대적으로 낮았다. KBS는 현 정부가 3.57, 이명박 정부가 3.30, 노무현 정부가 6.29를 기록했으며, MBC는 3.10, 2.98, 6.20을 얻은 것으로 분석됐다. 이 같은 현상은 사회적 약자 보호와 관련된 질문에서도 반복적으로 이어져, KBS는 각각 3.92, 3.60, 6.53을 기록했으며, MBC는 3.45, 3.35, 6.62로 조사됐다.

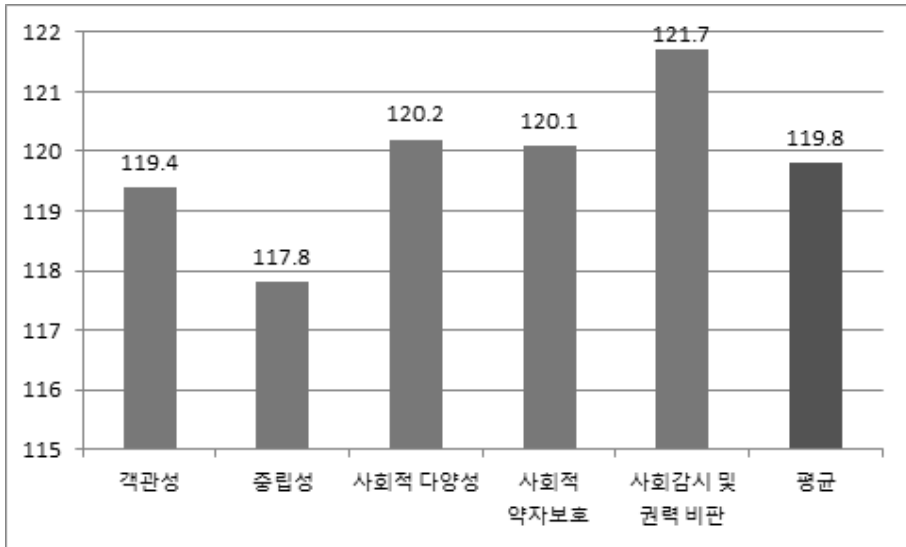
5) 사회 감시 및 권력 비판

마지막으로 공론과 정론의 교집합적 하위 개념에 해당하는 사회 감시 및 권력 비판과 관련해 응답자들은 공정 보도와 관련된 5개의 유목 가운데 가장 낮은 점수를 매긴 것으로 밝혀졌다. 먼저, KBS의 경우는 현 정부 하에서의 사회 감시 및 권력 비판에 대한 평균 점수를 3.24로 매겼으며, 이명박 정부 하에서는 3.17, 노무현 정부 아래에서는 6.49를 주었다. 더불어, MBC는 각각 2.87, 2.91, 6.49로 전 분야를 통틀어 가장 낮은 수치를 기록했다.

6) 공정보도 실사지수(FBSI)

공정보도 실사지수는 총 4개 문항에 대한 설문 응답을 토대로 구축됐다. 먼저, 객관성과 관련해 연구자는 “다음 정권에서 집권 정당의 여부에 따라 공영 방송의 객관성이 지금보다 높아질 것으로 보십니까?”라고 물었다. 이에 대해 설문 조사 대상자들은 “알 수 없다”가 56명(43.4%)으로 가장 많았으며, 다음으로 “그렇다”가 49명(38%), “아니다”가 24명(18.6%)인 것으로 나타났다. 이에 따라 객관성을 둘러싼 공정보도 실사지수는 119.41¹³⁾로 나타났다.(그림 4) 이는 공영 방송을 둘러싼 미래의 객관 보도를 현재보다 긍정적으로 바라보고 있는 응답자가 더 많다는 뜻으로, 현재의 객관 보도에 대해서는 비판적으로 바라보는 회원들이 많음을 의미한다.

13) 38.0(“그렇다”고 응답한 사람들의 비율)-18.6(“아니다”라고 응답한 사람들의 비율)+100



<그림 4> 공정정보도 실사지수(FBSI)

다음으로 “향후 공영 방송의 중립성이 집권 정당의 여부에 따라 지금보다 높아질 것인가?”라는 질문에 대해 “알 수 없다”가 여전히 43.4%로 가장 많았으며, “그렇다”와 “아니다”가 각각 37.2%, 19.4%인 것으로 조사됐다. 이에 따라 중립성을 둘러싼 공정정보도 실사지수 역시, 117.8로 객관성 관련 지수와 비슷한 결과를 보인 것으로 나타났다. 더불어, 향후 정권에서의 공영 방송의 사회적 다양성 예측 및 사회적 약자 보호와 관련해 긍정적으로 응답한 사람들은 각각 38.8%와 39.5%로 부정적인 답한 건넌 사람들의 비율인 18.6%와 18.4%를 상회하며 역시, 비슷한 수치인 120.2와 120.1의 FBSI 실사지수를 보여줬다.

마지막으로 다음 정권에서 집권 정당의 여부에 따라 공영 방송의 사회 감시 및 권력 비판이 지금보다 높아질 것으로 보는가를 묻은 질문에 대해서 “알 수 없다”가 41.1%를 차지한 가운데 “그렇다”고 응답한 비율의 수도 40.3%에 달해 “알 수 없다”고 응답한 비율과 거의 비슷했으며, “아니다”라고 답한 응답자의 비율은 18.6%에 그친 것으로 나타났다. 이에 따라, 공영 방송의 사회 감시 및 권력 비판과 관련된 FBSI는 121.7로 가장 높은 수치를 기록하며, 박근혜 정권 하의 공영 방송이 사회 감시 및 권력 비판에 있어 높은 평가를 받지 못하고 있음을 보여주었다. 한편, 이들 5가지 공정정보도 실사지수의 평균을 낸 결과, FBSI는 119.8로 나타나 현 정부 하에서의 공영 방송에 대한 전반적인 평가는 비판적으로 바라보는 이들이 낙관적으로 바라보는 이들보다 더욱 많은 것으로 분석됐다.

6. 논의

방송학회 회원들을 대상으로 실시한 설문 조사는 현재의 공영 방송이 공정보도 구현에 있어 제대로 된 역할을 수행하지 못한다는 결과를 노정하고 있었다. 안타까운 사실은 이러한 결과가 비단 한두 개의 설문 유목에서만 발견되는 것이 아니라 설문 유목 전반에 걸쳐 발생하고 있다는 현실이었다. 이에 따라, ‘중립성’에서부터 ‘사실성’은 물론, ‘사회적 다양성’ 및 ‘사회적 약자 보호,’ 그리고 ‘사회 감시 및 권력 비판’ 전반에 걸쳐 공정 보도를 둘러싼 공영 방송의 위기론이 대두될 정도로 방송학회 회원들의 평가는 무척 인색한 것으로 나타났다.

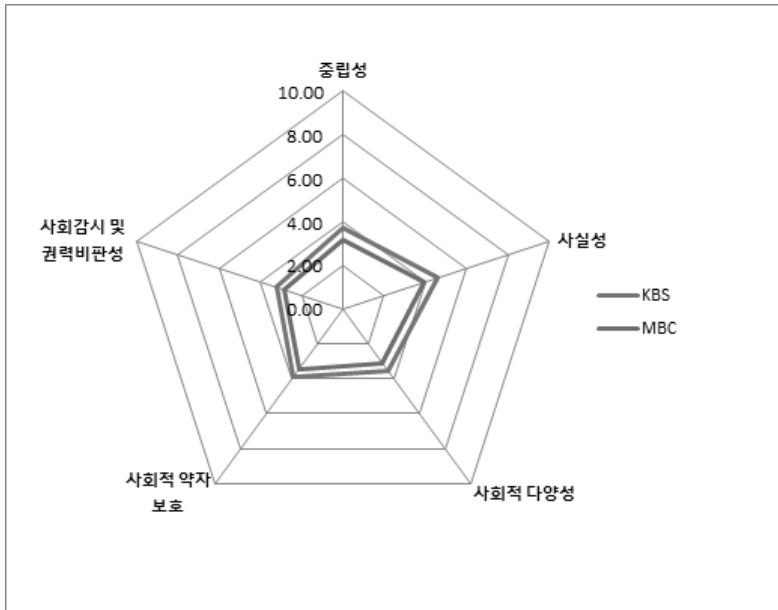
이러한 설문 조사 결과에서 특히 눈에 띄는 사실은 공정 보도에 대한 빈곤한 평가 속에서도 공론(公論)에 비해 상대적으로 더욱 초라하게 매겨진 정론(正論)의 위상이었다. 앞서 제기했던 대로 공공성을 앞세운 공론 보도가 중립성과 균형성, 형평성과 불편부당성을 근간으로 한다면, 공익성을 내세운 정론은 소극적 의미에서의 사실성과 함께 적극적인 의미에서의 사회적 다양성 및 사회적 약자 보호로 대변된다고 규정한 바 있다. 그렇게 볼 때, 공영 방송의 공정 보도에 대한 방송학회 회원들의 냉정한 평가는 특히 적극적인 의미에서의 정론 부분에서 더욱 낮은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 중립성, 사실성 등 5개의 공정보도 지표에 대한 평점을 방사형으로 치환한 그림 5, 6, 7에서 잘 드러난다. 이들 그림에서는 협의의 정론을 대표하는 사실성을 향해 그래프의 변이 상대적으로 솟아나 있는 가운데 적극적 의미의 정론으로 해석되는 두 주요 항목(사회적 다양성과 사회적 약자 보호)에서는 그래프의 변이 뒤로 밀려나 있었다.

흥미로운 사실은 박근혜 정부와 이명박 전 정부의 경우, 공영 방송의 보도 유형에서 별다른 차이가 발견되지 않는 가운데 노무현 전 정부는 방사형 그래프의 면적이 상대적으로 넓고 고르게 확산돼 있다는 점이다. 다시 말해, 현 정부를 포함한 최근의 세 정부 가운데에서 방송학회 회원들은 공론과 정론 모두를 아우르는 공정 보도에 있어서 노무현 정부 하의 공영 방송에 공론, 정론 모두에서 상대적으로 후한 점수를 주었다는 것이다.

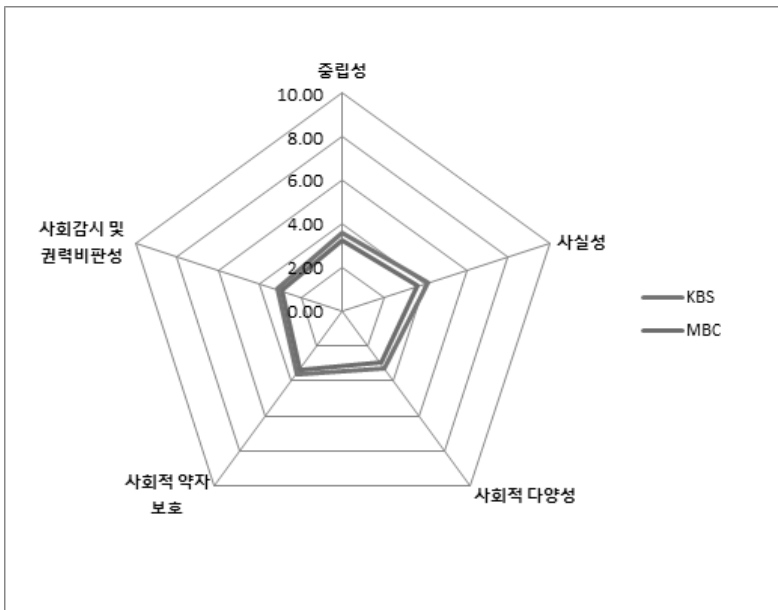
한편, 사회 감시 및 권력 비판과 관련해 대단히 낮은 평가를 받은 현 정부 및 지난 정부 하(이명박)에서의 공영 방송은 사회 감시 및 권력 비판이 공론과 정론의 교집합적 하위 개념이기에 결국, 공공성과 공익성 모두에서 취약점을 드러내고 있는 것으로 나타났다. 실제로 본고에서 설문의 마지막으로 제시한 “KBS 및 MBC가 안고 있는 가장 문제는 무엇이라고 생각합니까?”라는 질문에 대해 과반수 이상의 응답자들(KBS는 57.4%, MBC는 52.7%)은 ‘사회 감시 및 권력 비판 미약’을 첫 번째로 꼽은 바 있다.¹⁴⁾

이러한 설문 결과는 공정보도 실사지수(FBSI)에서도 고스란히 드러나, 중립성, 사회적 다양성, 사회적 약자 보호 등 5개 부문에서 미래 정부에 대한 상대적으로 높은 기대감은 현 정부 하에서의 공정 보도에 대한 실망감을 반증하고 있었다. 그런 의미에서 볼 때, 앞서 <그림 3>을

14) 설문지에서는 사회 감시 및 권력 비판 이외의 선택지로 ‘사실성 미흡,’ ‘사회적 다양성 저고,’ ‘사회적 약자 보호 미흡,’ ‘중립성 미흡’을 제시했다.

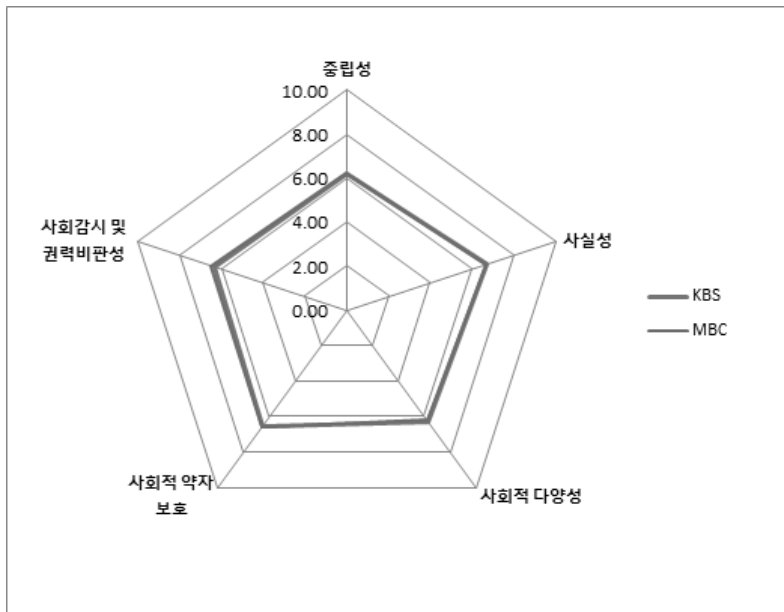


<그림 5> 박근혜 정부 하에서의 공영 방송의 공정 보도에 관한 분포



<그림 6> 이명박 정부 하에서의 공영 방송의 공정 보도에 관한 분포

통해 제시한 바 있는 공공성(公論)과 공익성(正論)에 관한 언론 모델에 따라 현재의 공영 방송에 대한 방송학회 회원들의 인식은 ‘목양자’보다는 ‘나팔수’에, 더불어 ‘호민관’보다는 ‘곡예사’ 역할에 상대적으로 치우쳐 있는 것으로 분석됐다. 다시 말해 공공성과 공익성을 두루 아우르는 이상적인 언론관의 구현을 놓고 볼 때, 현재의 공영 방송은 사회 감시 및 권력 비판에서 가장 낮은 점수를 받았기에 자칫, 기계적인 중립을 주요 가치로 내세우는 관제 언론으로 전락할 우려가 높음을 경고하고 있었다.



<그림 7> 노무현 정부 하에서의 공영 방송의 공정 보도에 관한 분포

이러한 결과는 현재의 KBS 및 MBC 사장 선임 제도에서 공영 방송이 자율성을 보장받지 못하고 있는 제도적 현실에 기반하고 있다. 실제로 작금의 KBS의 사장 선임 방식은 여권 추천 위원 3인, 야당 추천 위원 2인 등 5인으로 구성된 방송통신위원회에서 제청하고 대통령이 임명한 KBS의 이사들(11명)이 KBS 이사회를 통해 공모자 가운데 1명을 대통령에게 제청하는 방식으로 구성돼 있다. 다시 말해, 여권 추천 위원이 다수를 차지하는 방송통신위원회에서 KBS 이사들을 임명하기에 KBS 이사들의 구성 역시, 여권 성향을 띤 인물들을 중심으로 전개되며 이들이 공모한 KBS의 사장은 최종 결정권자인 대통령에 의해 승인을 받기에 KBS의 정치적 자율성은 이중 삼중으로 통제되고 있다는 것이다.

MBC도 방송통신위원회에서 임명한 방송문화진흥회(방문진) 이사들(9명)이 과반수로 MBC 사장을 임명하는 방식이어서 한국의 공영 방송이 정치적인 입김으로부터 자율성을 획득하기란 현실적으로 대단히 어려운 것이 사실이다. 이는 본고에서 방송학회 회원들을 대상으로 던진

질문의 결과에서도 잘 나타나 있다. 공영 방송이 공정성과 공익성을 확보하기 위해서는 현재의 KBS 사장 선임 방식이 바뀌어야 한다는 의견에 대한 응답자의 찬반을 묻은 질문에서 응답자들은 각각 72.9%와 75.2%가 KBS 및 MBC의 사장 선임 방식이 바뀌어야 한다고 답변했다. 이러한 설문 결과는 “현재 KBS와 MBC가 안고 있는 가장 큰 문제의 원인은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 KBS는 81.4%가, MBC는 78.3%가 ‘정치적 자율성 미흡’을 꼽았다는 사실을 잘 뒷받침해 주고 있다.

7. 결론

본고에서는 공정성이 균형성, 형평성, 객관성, 사실성 등과 같이 가족 유사성¹⁵⁾이 대단히 높은 개념들과 상동적으로 사용된 까닭에 공영 방송에 대한 공정 보도를 놓고 정부와 방송업계 현장 및 학계 간의 인식 차와 혼동이 발행했다고 인식, 먼저 공정성에 관한 개념 정립을 시도하였다. 더불어, 이러한 개념 정립과 함께 방송학회 회원들을 대상으로 한 설문조사를 통해 현 공영 방송의 공정 보도에 대한 인식을 평가해 보았다.

돌이켜 보면, 공영 방송의 공정 보도 제고를 위한 학계의 제안은 넘쳐 났지만 이러한 제안들이 공정 보도의 구현이라는 핵심 가치를 충족시키기에 얼마만큼 기여했는지에 대해서는 다소 의문이 남는다. 엄밀히 말해, 한국 공영 방송의 현장 종사자들은 지난 수십 년간, 공영 방송의 자율성 제고 및 공정 보도 구현을 위해 세계 어느 국가의 공영 방송 생산자들과 비교해 보아도 뒤처지지 않는 불굴의 노력을 보여줬다. 가깝게는 방송 편집권 및 편성권 독립을 위한 2012년의 MBC와 KBS 파업을 필두로, 1980년대부터 1990년에 걸친 지속적으로 이뤄진 언론 노조 운동과 언론 개혁 운동은 공영 방송의 제자리를 찾아주기 위한 방송사 구성원들의 열망과 노력을 잘 보여주고 있다.(박홍원, 2011, 124쪽; 한진만·최현철·홍성구, 2012) 이와 함께, 공영 방송을 포함해 인쇄 매체 언론의 해직 언론인 등이 결성한 수많은 진보 대안 매체들¹⁶⁾은 적어도 공정 보도를 둘러싼 일선 현장의 뉴스 제작자들이 정부와 언론사 경영진의 압력에 순순히 응하고만 있지 않음을 웅변하고 있다.

그렇게 볼 때, 세계 공영 방송 사상 그 유래를 찾아보기 힘든 한국의 공영 방송 투쟁사에 비추어 이제라도 한국 방송학계가 일정 부분의 책임을 공감하며 공정 보도의 실천적 구현을

15) 비트겐슈타인은 일상 언어에서 대개 하나의 낱말이 성질이 다른 여러 사물들을 동시에 가리킨다며 비록 그 사물들 모두에 공통되는 특징은 없지만 그 사물들 사이엔 서로 엮갈리는 공통성이 있어서 이를 근거로 일반인들은 하나의 낱말로 이들 사물을 지칭할 수 있다고 보았다. 비트겐슈타인은 언어가 가진 이러한 특징을 가족 유사성이라 불렀다. 예를 들면, 운동 경기와 전자 오락, 카드 놀이와 술래잡기 등을 판통하는 공통성은 없지만 우리는 이들 모두를 지칭해 놀이 또는 게임이라 부른다.(e.g., 진중권, 2004)

16) 가장 대표적인 것으로는 ‘오마이뉴스’, ‘프레시안’, ‘시사 인’을 꼽아볼 수 있다. 이와 함께 ‘뉴스 타파’도 공영 방송 출신의 전직 기자들이 새롭게 만든 대안 언론이다.

위해 최대한의 노력을 기울여야 한다. 공정 보도를 실현하기 위한 핵심적인 주체들은 결국, 정부와 공영 방송 종사자 및 방송학계 전문가들이라는 인식 아래 정-언-학이라는 삼각 구도가 올바르게 세워져야 한다는 차원에서 방송학계는 이제부터라도 보다 적극적으로 공정 보도의 구현을 위한 실천적 이론 구축에서부터 구체적 모델 구축에 이르기까지 보다 다양하고 적극적인 모습으로 나서야 한다.

그런 의미에서 연구자는 먼저, 수많은 논문을 통해 가장 뜨거운 주제로 다뤄져 온 공영 방송의 공정성에 관한 개념 구축에서부터 논의의 실마리를 풀고자 했다. 이와 함께, 공론과 정론의 이원적 하위 개념으로 구성된 공정성에 관한 한국 공영 방송의 현주소를 재단하기 위해 방송학자 등을 상대로 한 설문 조사를 실시함으로써 방송학계 회원들이 인지하는 한국 공영 방송의 공정 보도에 대해 알아보았다. 안타까운 것은 비판적 언론 매체를 통해 반복적으로 지적돼 온 현 공영 방송의 공정 보도에 대한 낮은 평가와 같이, 방송학회 회원들을 대상으로 한 설문조사 역시, 공영 방송의 공정 보도—그 가운데에서도 특히 공익성을 둘러싼 보도—에 대해 상대적으로 인색한 점수를 매겼다는 것이다. 이에 따라 본 연구자가 공론과 정론 축을 기준으로 설정한 네 개의 언론 모델 가운데 방송학회 회원들이 인식하고 있는 한국 공영 방송의 공정 보도는 공론과 정론 모두를 고르게 아우르는 ‘목양자’보다는 공론 쪽에 상대적인 무게 중심을 두는 ‘곡예사’의 특징을 지니고 있는 것으로 밝혀졌다. 더불어, 10점 만점을 기준으로 볼 때, 3~4점 대에 불과한 공영 방송의 사실성, 중립성, 사회적 다양성, 사회적 약자 보호, 사회 감시 및 권력 비판 등은 ‘목양자’의 대척점에 위치한 채, 공론과 정론 모두가 취약한 ‘나팔수’의 특징 역시 상징적으로 보여주고 있었다.

냉정하게 말해, 한국 방송학계가 공영 방송의 현 위상과 관련해 책임이 전혀 없다고는 말할 수 없다. 실제로 방송통신위원회의 이사회 위원 구성을 비롯해 방송통신위원회의 심의 규정 구축 등에 그동안 방송 학자들이 꾸준히 참여해 왔음은 부인할 수 없는 사실이다. 그런 관점에서 볼 때, 본고에서는 이제껏 비난의 주 대상이었던 정부 및 공영 방송 사용자측과 함께 방송학계에서도 일정 부분 한국 공영 방송의 공정성을 둘러싼 비난을 감수해야 한다고 인식한다. 이에 따라 향후, 가능하다면 공영 방송의 공정성에 대한 지속적인 평가와 더불어, 공정정보도 실시지수(FBSI)의 개발 같이 학계 차원에서 공정성 제고를 위해 정부와 공영 방송에 대한 권고 및 압력 수단으로 활용할 수 있는 다각적인 실천 방안들을 모색해야 할 것이다.

그러한 방안 가운데 하나로, 공영 방송의 사장 선임 등을 둘러싼 제도적 차원의 개선책으로 한국 언론학을 둘러싼 양대 학회인 한국언론학회와 한국방송학회가 연계하여 보다 적극적으로 관련법 개정 추구에 직접 나서는 대안을 고려해 볼 수 있다. 이와 함께, 학회 차원에서 지속성을 떨 수 있는 가칭 ‘공정 보도 심의 위원회’를 발족해 내부적으로 합의된 핵심 가치들을 기준으로 한국 공영 방송 심의와 관련된 모델을 개발함으로써 공정 보도에 대한 조언과 제언을 지속적으로 제기하는 것도 생각해 볼 수 있다. 더불어, 학회 차원에서 공영 방송 등을 대상으로 운용하는 ‘옴부즈만 풀(pool) 제도’를 도입해, 현재 개별적인 경로를 통해 운용되고 있는 공영 방송사들의

옴부즈만 제도 대신, 학회에서 자체적으로 마련한 풀 제도를 통해 옴부즈만 인사들을 공영방송사에 파견하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 옴부즈만 풀 제도가 ‘공정 보도 심의 위원회’ 산하에서 운용될 경우, 학회의 목소리는 일관적인 동시에 지속적으로 전달될 수 있을 것이다. 또, 언론법의 적극적인 해석을 통해 역시, 학회 차원에서 사법 기관 등에 공정 보도와 관련된 공공성 및 공익성 위배 사안 등을 심의토록 제청함으로써 상아탑을 넘어서는 입법 및 행정적 변화를 사법 제도로서 이끌어 낼 수도 있을 것이다.

끝으로 본고의 한계를 지적함에 있어 단일한 연구 질문으로 새로운 언론 모델을 검증하고자 했기에, 비록 여러 유목들을 통해 종합적인 판단을 내렸지만 타당성에 있어 오류가 클 가능성이 있다는 사실을 고백하지 않을 수 없다. 이는 복수의 연구 문제 및 여러 가설들을 통해 각각의 현상들을 세부적인 동시에 단계적으로 설명하는 접근 방식과 달리, 본 논문이 지니는 가장 큰 맹점일 것이다.

하지만 가장 큰 한계점으로는 역시, 당초 예상보다 저조했던 설문 응답률을 언급하지 않을 수 없다. 사실, 설문 조사가 어느 정도의 대표성을 지니기 위해서는 모집단의 20~30% 정도에 해당하는 응답자들로부터 설문 결과를 받아야 함에도 불구하고 본고의 연구 결과에서 보여지듯 설문 회수율은 10%를 조금 웃도는, 상당히 미흡한 수준으로 귀결되었다. 이에 따라 본 연구에서 실시한 설문조사가 방송학회 회원들의 여론을 적절하게 대변하는 대표성을 지니고 있는지에 대해서는 감히 단언하기 힘든 것이 사실이다. 이는 정치적으로 진보적인 성향을 지닌 방송학회 회원들이 현 정부를 포함한 이명박, 노무현 정부의 공정성을 평가하는 데 있어 중립적이거나 다소 보수적인 성향의 방송학회 회원들보다 더욱 적극적으로 설문 조사에 나섰을 수도 있다는 가능성을 감안하면, 표본의 신뢰성이 중대한 결함을 내포할 수도 있기 때문이다. 앞으로는 이와 유사한 연구가 진행될 경우, 방송학회 회원들의 응답률을 높이기 위한 노력과 함께 방송학회 회원들의 정치적인 성향을 통계적으로 통제할 수 있는 보다 고차원적인 설문 조사 방법이 필요하다 하겠다.

Ⅰ 참고문헌

- 강남준·김수영 (2008). 미국 방송 공정성 원칙 규제 정책의 변천 과정과 함의. 『방송연구』, 67권, 113~139.
- 강명구 (1989). 탈사실의 시대에 있어 뉴스공정성의 개념구성에 관한 연구. 『신문연구소학보』, 26호, 83~112쪽.
- 강태영 (2000). 방송시간 보도성향 및 공정성 비교연구. 『방송의 공정성에 관한 연구』, (17~122), 서울: 방송위원회.
- 김병희·김영희·마동훈·백미숙·원용진·윤상길·최이숙·한진만 (2011). 『한국 텔레비전 방송 50년』. 서울: 한국언론학회.
- 김세은·이상길 (2008). 서유럽 방송의 공정성 원칙과 규제. 『방송연구』, 67호, 69~112.
- 김승수 (2003). 미국의 매체규제 완화 논쟁. 『방송연구』, 여름호, 115~142.

- 김연식 (2009). 방송 저널리스트의 공정성 인식 연구. 『한국언론학보』, 53권 1호, 161-186.
- 네이버 영영사전 (2013. 10.25).
<http://endic.naver.com/search.nhn?sLn=kr&query=fair&searchOption=all&isOnlyViewEE=Y>
- 민중서림 편집국 (1999). 『한자 사전』. 서울: 민중서림.
- 박홍원 (2011). 편집권 독립과 언론자유. 『언론과학연구』, 11권 1호, 123~156.
- 방송심의규정 (2008). 방송통심심의위원회.
- 방송통심심의위원회 (2008). 방송의 공정성 심의를 위한 연구. 방송통심심의위원회.
- 배병삼 (2002). 『한글세대가 본 논어 2』. 문학동네.
- 손영준 (2011). TV 뉴스 공정성에 대한 시민 인식 조사. 『한국방송학보』, 25권 5호, 122~158.
- 이춘재 (2008). 『경제 용어 사전』. 서울: 서원각.
- 임정수 (2008). 방송 공익의 개념적 파생에 대한 칸트 윤리학적 논의. 『한국언론학보』, 52권 6호, 282~299.
- 임태섭 (1993). 텔레비전 뉴스의 공정성에 대한 담론분석. 『언론과 사회』, 창간호, 67~109.
- 정군기 (2006). BBC 정책 결정에 대한 연구: 2006 칙허장 개정을 중심으로. 『한국방송학보』, 20권 1호, 404~442.
- 정약용 지음, 이지형 옮김 (2010). 『논어고금주』. 서울: 사암.
- 정용준 (2013). 존 리스의 공영방송 이념에 대한 비판적 검토. 『한국방송학보』, 27권 2호, 305~332.
- 정윤식 (2013). 『방송정책』. 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 진중권 (2004). 『미학 오디세이』. 서울: 휴머니스트.
- 플라톤 지음, 박종현 옮김. (1997). 『국가·정체』. 서울: 서광사.
- 한글학회 (2005). 『우리말 사전』 서울: 글나래.
- 한진만 · 최현철 · 홍성구 (2012). 언론 자유와 공정성 심의체계: 시청자 배심원제의 적용 가능성을 중심으로. 『방송통신연구』, 여름호, 71~98.
- BBC (2004). The BBC's journalism after Hutton: The report of the Neil Review Team. http://www.bbc.co.uk/info/policies/pdf/neil_report.pdf
- Chambers, T. (2003). Structural changes in small media markets. *The Journal of Media Economics*, 16(1), 41~59.
- Holsinger, R. L. & Dilts, J. P. (1994). Media law. New York: McGraw-Hill.
- Lasswell, H. (1948). The structure and function of communication and society: The communication of ideas. New York: Institute for Religious and Social Studies.
- Rawls, (1999). A Theory of Justice. Harvard University Prss. 황경식 역 (2002). 『정의론』. 서울: 이학사.
- Westerstahl, J. (1983). Objective news reporting. *Communication Research*, 10, 403~424.
- Wright, W. R. (1960). Functional analysis and mass communication. *Public Opinion Quarterly*, 24, 610~613.

(투고일자: 2014. 03. 02, 수정일자: 2014. 04. 20, 게재확정일자: 2014. 04. 30)

ABSTRACT

**The Evaluation of Korean Public Broadcasting:
With the Construction of Evaluation Model for Fairness and
Survey of Experts in Public Broadcasting**

Hoon Shim*

This study attempts to redefine the concept of ‘fairness’ of Korean public broadcasting and tries to build a new model for evaluating the fairness of Korean public broadcasting. The author insists that the fairness in public broadcasting consists of binary components of the public and rightful reporting, and views that the public reporting represents of neutrality, balance and impartiality while the rightful reporting represents of factuality, multiplicity and the protection of social minorities. The author suggests that two criteria of the public and rightful reporting results in four models of ‘shepherd,’ ‘acrobat,’ ‘tribune,’ and ‘trumpeter’ in accord with its focus on the public and the rightful reporting. Survey toward the professionals in public broadcasting in academia was conducted and addressed the fact that Korean public broadcasting is close to the trumpeter model with some feature of acrobat.

Keywords: Fairness, public broadcasting, survey, FBSI(Fairness Broadcasting Survey Index)

* Associate professor, School of Communications, Hallym University