

# 할린의 헤게모니 모델에 따른 방송 공정성의 적정범주에 대한 논의\*

정 지 영†

이화여자대학교 커뮤니케이션·미디어연구소

공정성을 적합한 대상에 적용하여 논의하는 것이 공정성 본연의 의미를 실천하는 것이며, 소모적 또는 불합리하거나 불합당한 논쟁으로 빠지지 않기 위한 근본적인 방법이다. 본 연구에서는 공정성 그 본질에 대한 학술적 논의와 이에 대한 우리 법리적 해석과 적용을 살펴보면서 공정성이 추구해야 하는 가치와 방향을 정립하고자 한다. 특히 저널리즘의 기능적 측면에서 저널리즘 영역을 구분하여 그 적용 기준을 달리한 할린의 헤게모니모델을 검토하고, 이를 공정성 적정범주의 이론적 논의에 더하도록 한다. 무엇보다 구체적인 공정성 실현 방향에 대한 논의를 위해서는 지금 우리 정치사회문화적 맥락에서 방송에 요구되는 공정성에 대한 공론화 과정 즉, 충분한 합리적 토론과 타당한 사회적 합의가 필요하다. 이를 위하여 본 연구에서는 공정성 실현 주체 및 관련 전문가를 대상으로 한 심층 인터뷰를 통해 공정성 적정범주와 그 실천 방향에 대한 실증적이고 실질적인 논의를 이었다. 그 결과, 먼저 우리 방송법과 방송심의규정의 법률적 차원에서 공정성 적정범주를 ‘논쟁적 주체’로 재정립하고, 합법적인 논쟁영역의 주체를 구체화하여 공정성 대상으로 한정하는 것을 제안한다.

**주요어:** 방송 공정성, 적정범주, 할린의 헤게모니 모델, 합법적 논쟁영역, 논쟁적 주체

\* 이 논문은 정지영(2020)의 박사학위논문의 일부를 수정, 보완한 것임.

† 단독저자 : 정지영, 이화여자대학교 언론홍보영상학과 박사, 서울시 서대문구 이화여대길 52,

E-mail : trustmejy@naver.com

■ 최초투고일 : 2022년 2월 28일 ■ 심사마감일 : 2022년 3월 30일 ■ 게재확정일 : 2022년 4월 15일

## 1. 서론 및 문제제기

공정성은 우리 방송의 오랜 논쟁적 사안이다. 그리고 지금까지는 공정성을 객관적으로 파악하여 그 근본적인 차원에서 시시비비를 가리기보다 상충하는 다양한 이해집단의 이익을 위한 정쟁의 수단으로 전락하여 그 논의의 본질이 흐려진 부분이 있다. 때문에 공정성을 실현하고자 하는 구체적인 방안이 모색되거나 관련 법과 제도의 개정이 이루어진 것도 없다. 물론 공정성이라는 개념은 특정되어 있지 않으며 다양한 시각에 따라 해석을 달리하는 가치 지향적 성격의 개념이라고 보는 시각이 지배적이긴 하다(권형돈, 2014). 그래서 다층적이고 복합적인 공정성 개념의 특성상 정치사회문화적 맥락의 변화에 따라 재정립이 필요하기도 하다. 하지만 그 이전에 중요한 것은 공정성이 무엇인지, 왜 필요한 것인지 그리고 무엇이 공정해야 하는지에 대한 면밀한 검토이다. 공정성의 객관적인 본질을 적정한 대상에 적용하여 논의하는 것이 공정성 본연의 의미를 실천하는 것이며 소모적 또는 불합리하거나 불합당한 논쟁에서 벗어날 방법이기도 하기 때문이다.

지금까지 공정성의 본질은 저널리즘원칙의 구체화 과정에서 그 하위 개념이나 구성요인을 통해 개념을 정의하는 것에 집중되어 있었다. 웨스터슈탈(Westerstahl, 1983)이 객관성 구성의 하위 개념으로 불편부당성을 균형성과 중립성으로 나누는 것과 검프(Gump, 2002)와 맥퀘일(Macquail, 1986)이 균형적인 보도로 보는 것을 바탕으로 이루어져 왔으며, 국내 다수의 연구에서도 공정성을 객관성 또는 균형성과 같은 하위 개념의 구성 중심으로 논의를 진행해 왔다(박성호, 2018; 박재영, 2005; 백선기, 1992; 원희영, 윤석민, 2015; 조항제, 2004 등). 최근에는 샘브룩(Sambrook, 2012)이 공정성을 편견이 없는 상태로 정의하면서 다양성

의 보장으로 파악하는 관점을 제시하기도 했다. 기존의 공정성에 대한 양적 균형의 시각을 비판 하면서 소수의견을 적극적으로 포함하는 사회적 정의의 차원의 균형을 추구하고자 한 것이다. 근래 국내 몇몇 연구에서도 공정성을 다양성 보장 차원에서 보려는 시도가 이루어지고 있기도 하다(고민수, 2009; 윤석민, 2013 등).

보다 객관적으로 공정성의 본질에 접근하면, 공정성이 요구되는 이슈는 근본적으로 갈등과 논쟁적 요소를 포함한다는 것을 알 수 있다. 해당 이슈에 대해 상반되거나 혹은 다양한 견해의 차이를 가진 이해집단이 관련되어 있을 수밖에 없으며, 따라서 이를 다루는 방송에는 어느 쪽에도 치우쳐지지 않는 공정성을 엄격하게 요구하는 것이고, 때문에 이것이 실현되지 못했을 때 논란이 발생하게 된다. 이것이 공정성 논쟁의 시발점이다. 하지만 지금까지 우리 사회에서는 공정성의 문제를 제기하는 단계에서부터 사안의 본질에 대한 논의에서 시작하기보다는 공정성의 훼손 이유와 그 책임소재를 밝히는 과정에 초점을 두어 사회적 갈등이 높아졌다고 볼 수 있다(이향선, 2014). 대표적으로 MBC와 KBS의 탄핵방송 보도(2004, 2017), MBC <PD수첩>의 광우병 보도(2008), KBS <추적60분>의 친안함 사건 보도(2010) 등 사회적 문제로까지 이어진 주요 방송의 공정성 이슈는 특히 정치적 갈등 사안을 정부나 집권당 또는 야당에 유불리하게 보도했다는 것에서 논쟁이 시작되어, 각 진영의 정치적인 이념에 따라 방송을 유리한 방향으로 이끌고자 공정성을 수단으로 이용하는 데에 그쳤었다(정지영, 2021). 이와 같은 공정성 문제에 대한 접근은 결국 정치 집단 간 또는 정치 이념 간 갈등으로 이어지고, 공정성에 대한 논의가 각자의 입장을 관철시키는 데에 그치고 마는 결과로 이어졌다.

따라서 본 연구에서는 먼저 공정성을 객관적으

로 살펴 그 본질적인 특징을 정리하고 이를 기반으로 하여 적합한 그 적용 대상을 밝히고자 한다. 이는 공정성의 본질과 적정범주에 대한 사회적 합의가 이뤄지지 않은 상태에서는 실천 방향과 방안에 대한 합당한 논의가 이루어지기 힘들기 때문이다. 따라서 공정성의 본질에 대한 학술적 논의와 이에 대한 우리 법리적 해석과 적용을 살펴보면서 공정성이 추구해야 하는 가치와 방향을 먼저 정리할 필요가 있다. 그리고 이를 바탕으로 하여 공정성을 적정하게 적용할 수 있는 그 대상, 적정범주를 저널리즘 이론적 차원에서 구체적이고 합리적으로 따져보아야 한다. 무엇보다도 사회적 갈등으로부터 이어지고 있는 공정성 문제에 대한 해결을 위해서는 이를 공론화하여 충분한 합리적 토론과 타당한 사회적 합의를 거치는 것이 반드시 이행되어야 한다. 이를 위해 공정성 실현 주체 및 관련 전문가를 대상으로 한 심층 인터뷰를 진행하여 공정성의 본질 탐구와 적정범주 정립에 대한 실질적이면서도 실천적인 논의를 이끌고자 한다.

- 연구문제: 우리 방송이 추구해야 하는 공정성의 가치와 방향은 무엇인가? 이를 바탕으로 하는 공정성의 적정범주는 어떻게 적용되어야 하는가? 공정성을 실현하는 데 필요한 법제도적 방안은 무엇이 있는가?

## 2. 기존 문헌 논의 1: 방송 공정성에 대한 법리적 해석

### 1) 방송 공정성의 법적 개념과 적정범주

공정성이 방송의 공적책임 중 핵심적이며 중추적인 역할을 한다는 것에는 이견이 없다. 무엇보다도

다도 방송법 제6조(방송의 공정성과 공익성) 제1항에서 적시하고 있는 것과 같이, 방송에 의한 보도는 공정해야만 하는 것이다. 방송 공정성의 법적 개념과 원칙은 관련 법률로 구체화한다. 이에 관한 일반원칙 조항으로는 방송법 제6조, 실질적 내용심의에 관한 제32조와 구체적 방송심의규정 제정의 근거가 되는 제33조가 있다. 물론 현재 우리의 방송 공정성 관련 법제는 방송법에만 국한되어 있지는 않다. 보도 대상의 특수성과 중요성으로 말미암아 ‘공직선거 및 선거부정방지법’을 비롯한 몇몇 법률에서 관련 영역의 공정성에 관해 규정하며 그 내용을 법률로써 구체화하고 있다. 또 법률의 형식은 아니지만 ‘방송심의에 관한 규정’과 ‘선거방송심의에 관한 특별규정’과 같은 규범도 기본적으로는 같은 목적을 지향하고 있다(권형돈, 2004).

특히 주목할 사항은 방송법 제6조에서는 “방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다”라고 명시하고 있고, 제33조 제9항에서는 공정성 심의에 관련하여 “보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항”과 제14항의 “방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항”을 심의규정에 포함할 것을 구체적으로 적시하고 규정하고 있다는 것이다. 이는 보도·논평과 방송광고에 한해서 공정성·공공성 심의기준을 제정할 것을 위임 즉, 보도·논평의 공정성이 방송 심의대상의 범주에 해당한다는 해석을 가능케 한다(조연하, 2012). 따라서 동 조항이 심의 규정에서 공정성 기준을 적용할 대상을 보도·논평 프로그램과 광고로 특정한다고 볼 수도 있지만, 프로그램 장르의 경계가 불분명해지고 장르 융합이 포편화하고 있는 상황에서 장르가 적정한 기준이 되는가에 대해서는 실질적인 논의가 더욱 필요한 부분이다.

국내 방송 공정성 판단의 기본적인 기준이 되는 ‘방송심의에 관한 규정’ 중 공정성 관련 조항은 제

2장 일반기준의 제1절을 차지한다. 이는 방송의 공적책임 판단에서 공정성이 가진 중요성을 보여 준다. 구체적으로 공정성 판단 기준은 공정성 조항(제9조)에서 구체화하고 있다. 동 조항에서는 “방송은 진실을 왜곡하지 아니 하여야 한다”(동조 제1항), “방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 공정성과 균형성을 유지하여야 하고 관련 당사자의 의견을 균형 있게 반영하여야 한다”(동조 제2항)라고 요구하고 있다. 또한 ‘방송은 제작기술 또는 편집기술 등을 이용하는 방법으로 대립되는 사안에 대해 특정인이나 특정단체에 유리하게 하거나 사실을 오인하게 하여서는 아니 된다’(동조 제3항)고 규정되어 있다. 이러한 공정성 조항은 대체로 갈등이 있는 사안에 대한 보도에서 진실성, 균형성을 요구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또 10조에서 13조까지 사실보도, 재판 중인 사건, 정치인 출연 및 선거방송, 대담·토론프로그램 등 공정성 적용 범주를 이슈 속성 및 프로그램 장르를 혼재하여 적시하고 있지만, 궁극적으로 그 대상이 민주시민사회의 공론장서 국민의 자유로운 의견 교환과 여론형성의 과정이 필요한 사안임을 분명히 하는 공통점이 있다고 볼 수 있다.

## 2) 방송 공정성의 법적 개념과 적용범주

한편, 방송 공정성에 대한 사법부의 법리적 해석은 공정성을 어떻게 적용하여 논했는지를 살펴볼 수 있다. 전직 대통령들을 다룬 다큐멘터리 <백년전쟁> 사건 판례<sup>1)</sup>에서는 대법원이 방송프로그램의 공정성 개념을 어떻게 정의하고 있는지를 알 수 있다. 해당 판결문에서 대법원은 방송의 공정성에 관한 법률 각 조항의 입법 취지, 문헌적

의미 등을 종합하여, 공정성을 ‘사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안에 대해 다양한 관점과 의견을 전달함에 있어 편향적으로 다루지 않는 것’이라고 하였다. 여기서 ‘사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안’이란 사회 구성원의 입장이나 해석이 우열을 가릴 수 없을 정도로 나뉘어 사회적으로 크게 부각된 사안이나 다양한 사회적 이해관계가 충돌하는 사안을 의미한다. 또 이 사건에서 대법원은 공정성의 구성요인으로서 균형성 개념에 대해서도 정의하였는데 ‘균형성은 각각의 입장에 대하여 시간과 비중을 균등하게 할애해야 한다는 양적 균형이 아니라 관련 당사자나 방송 대상의 사회적 영향력, 사안의 속성 프로그램의 성격 등을 고려하여 실질적으로 균등한 기회를 제공함으로써 공평하게 다루는 것’으로 정리했다. 이는 논쟁적인 사안의 본질적인 특성을 감안하여 관련된 다양한 관점을 어느 한쪽에 치우침 없이 고르게 다루어야 하는 의미로 볼 수 있다.

이 외에도 정부 조치를 비판하는 방송에서 당대변인과 헌법학 전공 교수와만 대화하고 정부 입장 지지자에게는 의견을 말할 기회를 제공하지 않아 방송통신심의위원회의 심의에서 공정성과 객관성 조항 위반으로 프로그램 관계자 징계 및 경고 조치를 받은 건에 대한 방송심의제재조치취소 소송<sup>2)</sup>에서도 공정성에 대해 유사한 맥락으로 법리적 해석을 더하고 있다. 해당 판결문에서는 방송에 대한 사회적 의존성의 증가, 방송의 사회적 영향력 등과 같은 방송의 특수성을 고려하여 방송의 기능을 보장하기 위한 규율의 필요성은 신문 등 인쇄매체보다 높기 때문에, 방송의 공정성과 객관성을 요구하고 있다는 점을 강조하였다. 그리고 이와 같은 맥락에서 공정성은 단순히 양

1) 대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 판결(원심: 서울고등법원 2015. 7. 15. 선고 2014누61394 판결).

2) 서울행정법원 2014. 9. 18. 선고 2014구합9257 판결.

적 균형의 문제가 아니라, 사회적 쟁점이나 이해 관계가 첨예하게 대립되는 사안에서 대립하는 입장에 대하여 실질적으로 기회를 균등하게 제공하는 것을 의미한다고 해석하였다. 그러므로 사건 뉴스가 방송시간이 부족하더라도 정해진 방송시간에 당 대변인과 교수의 대화 시간을 줄이고 반대 입장에 있는 자들도 함께 출연시키거나 전화 통화 또는 외부에서 촬영된 대화 내용을 방송할 수도 있었음에도 불구하고 그렇게 하지 않았고, 이 사건 뉴스의 다음 회 방송에서 반대 입장을 출연시켜 의견을 말할 기회를 제공할 수 있었음에도 불구하고 조치를 전혀 취하지 않아 공정성을 실현하지 않은 것으로 볼 수 있다는 것이다. 결국, 방송이 논쟁적인 사안을 다룰 경우에 대립되는 의견을 가진 집단에 균등하게 의견을 말할 수 있는 기회를 제공하여야 공정성을 실현한다는 기본적인 요건을 강조하는 것이다.

### 3. 기존 문헌 논의 2: 방송 공정성 적용의 현재와 문제

#### 1) 방송 공정성 적용의 현재

방송통신심의위원회에서 진행하고 있는 방송프로그램에 대한 공정성 심의는 우리가 공정성을 어떻게 개념화하고 적용하고 있는지 그 일면을 구체적으로 볼 수 있는 부분 중의 하나이다. 실제 우리 사회에서 논쟁이 된 공정성 논란들은 방송통신심의위원회 안건으로 상정하는 절차를 밟고, 관련 이해집단들은 심의·의결 과정과 결정에 촉각을 기울이며, 이에 대한 절차상의 공정성 문제를 제시하기까지에 이른다. 그만큼 공정성은 우리 방송과 공론장에서 중요한 가치이자 요건이라는 것이다.

국내에서의 공정성 논의의 실태를 파악하기 위해 시행된 방송프로그램의 공정성 심의 현황 조사에서는 공정성이 어떻게 적용되고 있는지를 보다 구체적이고 명확하게 파악할 수 있다. <방송프로그램의 공정성 심의 개선방안 연구>에서 시행한 2010년부터 2020년까지의 공정성 심의 현황 분석 결과는 이와 같은 취지를 잘 반영하고 있다. 실제 연구조사 결과에 따르면, 해당 기간 동안 ‘방송심의에 관한 규정’ 제 9조 공정성 조항이 적용되어 심의·의결한 프로그램은 총 259건으로, 뉴스와 시사교양이 전체의 88.8%로 대부분을 차지했고 이중 뉴스가 126건으로 48.6%이며, 시사교양이 104건으로 40.2%로 나타났다. 일반교양과 예능은 각각 20건(7.7%), 5건(1.9%)에 불과했고 기타는 4건(1.5%)이었다.

이외에 심의 사안별로 분석한 결과를 살펴보면 ‘국내정치/중앙행정’이 전체 259건 중 125건, 48.3%로 가장 많았고 그다음은 ‘방송관련 제도·법·정책’이 46건(17.8%)이었다. ‘외교/통일/안보/국방’에 관한 내용은 14건으로 5.4%이었으며 그 밖에 ‘수사기관’, ‘사고/참사’, ‘노동’ 등 다른 사안들이 각각 5% 미만으로 나타났다. 정치적 논쟁과 법률적 논쟁 사안이 갈등적 요소를 많이 포함하고 있어 공정성 논의의 대상이 되는 경우가 대부분임을 알 수 있다. 더욱이 이러한 심의 사안의 논쟁 및 갈등적 속성에 대한 내용분석을 했을 때, 259건의 공정성 심의사례 중 96.6%(245건)은 논쟁이 있는 사안이었으며, 여야 갈등이 있는 논쟁 이슈는 42.1%(109건), 여야 갈등과 관계없는 논쟁 이슈는 52.5%(136건)인 것으로 나타났다. 논쟁이 나 갈등이 없는 이슈는 사실과 다른 보도를 하거나 과장 및 선정적인 보도를 한 경우로서 공정성이 적용되는 사안은 그 이슈의 논쟁이나 갈등적 속성이 매우 핵심적인 요소임을 알 수 있다.

## 2) 공정성 적용 가능 이슈에 대한 문제

앞서 강조한 것과 같이, 공정성을 적용하는 것에 대한 구체적인 판단 기준의 논의가 진행되지 않은 상태에서는 본질적이지 않은 소모적인 논쟁만 이어가게 된다. 일례로, 공정성 논란으로 사회적 파장이 컸던 2012년 MBC 노조의 파업과 관련된 판결 이후에 이어진 관련 논쟁은 공정성을 보장으로 한 파업의 정당성을 판단한 판결의 해석에 초점이 맞춰져 있었다(박지순, 2016; 신수정, 2014; 정청천, 장홍근, 2013 등). 이러한 논의의 전개는 결국에 공정성 본질에 대한 사회적 합의 과정의 기회를 놓치게 하였고, 본질에 대한 합의가 부재한 상황에서 공정성 훼손 원인과 요인들을 파악하여 공정성 실현을 위한 진보적인 발전 단계를 거치는 데에 실패하였다. 결국 본질적인 논쟁이 제외된 상태에서 공정성에 대한 관련 조직 간의 갈등 상황만 악화시키는 결과로 이어지게 되었다.

당시 판결문에서는 “MBC노조와 그 산하 기구인 민주언론실천위원회(민실위)는 김재철의 대표이사 선임 이후인 2010. 8.경부터 지속적으로 문화방송의 대표적인 뉴스 보도 프로그램인 ‘뉴스데스크’에서 주요 현안에 관해 경쟁 언론사들에 비해 보도를 지연하거나 의도적으로 보도 분량 및 내용을 대폭 축소하는 등의 불공정 보도 사례가 발생하고 있다고 문제를 제기하여 왔는데, MBC노조 측이 주장하는 ‘뉴스데스크’의 대표적인 불공정 보도사례는 다음과 같다.”<sup>3)</sup>고 밝히며 공정성이 적용되는 범주를 ‘주요 현안’으로 정하고 이에 대한 보도 지연, 보도 분량 및 내용 축소 등이 불공정 사례라고 적시하고 있다. 그리고 노조가 주장하고 있는 불공정 보도 사례를 정리한 바에

따르면, 국무총리실의 불법 민간인사찰 10여일 보도 지연 부분, 장관 후보자에 대한 의혹 미보도 부분, KBS기자의 민주당 회의 도청 보도 지연 부분, 한미 FTA 반대 집회 미보도 부분이 해당되며 이외에, <PD수첩> 제작진에 대한 인사조치, 라디오본부의 출연진 교체와 노사갈등이 포함되어 있다.

실제 논쟁적 사안에 대한 보도 지연 또는 미보도 부분이 공정성 적정범주가 되기 위해서는 단지 그 결과만이 아니라 그 과정에서 충분히 사회적으로 합리적인 논쟁이 필요한 사안임에도 불구하고 특정 집단 특히 정부 및 정치권력의 입장을 편중하여 보도했는지, 해당 조직으로부터 압력과 통제가 있었는지를 실증적으로 따져야 한다고 볼 수 있다. 사안에 대한 본질을 살펴보지 않은 채로 정치적 이슈의 보도 지연 또는 미보도를 모두 공정성의 잣대로 보는 것은 그 원인을 정확하게 분석하고, 해결을 올바르게 끌어내는데 한계를 갖기 때문이다. 또, 이외의 제작진 인사나 출연진 교체 등의 방송사 경영상의 문제를 공정성을 적용하여 불공정 사례로 파악하는 것에도 다소 무리가 따른다는 문제를 제기할 수 있다. 불합리한 인사에 대해서는 그 원인이 논쟁적 사안에 대한 방송의 공정성 문제에 대한 조치인 경우, 공정성 본질적 논의에서부터 시작하여 공정성 훼손이 심각하게 이루어졌는지, 이에 대해 사내 상벌제도에 따라 절차적으로 합당하게 논의가 이루어졌는지 등을 따져볼 수 있다.

하지만 그렇지 않으면 인사 조치에 대한 정당성의 문제는 노조 및 인사위원회 등을 통해 사측과 협의하고, 이에 불복하는 경우 노동법 차원에서 접근해야 한다. 그리고 당시 문제가 되었던 라디오 출연진 교체와 같은 소셜테이너의 정치적 발

3) 서울고법 2015. 4. 29. 선고 2014나11910 판결.

언에 대한 문제는 단순히 정치적 이슈에 해당하여 문제를 제기하기보다는 해당 발언의 이슈가 사회적으로 합리적인 논쟁이 이뤄지고 있는 사안이지, 그 사안에 대해 지나치게 편향된 의견을 제시했는지, 이것이 사회적 여론형성에 영향을 주었는지 등을 면밀하게 따져보고 판단해보아야 하는 부분이다. 그렇지 않으면, 지나치게 공정성 범주가 확대되어 오히려 표현의 자유를 위축하게 되는 결과로 이어질 수 있다. 이처럼 공정성 적정범주에 대한 명확한 판단과정 없이 공정성 구성요인을 적용하여 논의하는 것은 적합하지 않은 가치판단을 요구하게 되어 오히려 사회적 혼란만 가중하게 된다.

#### 4. 기존 문헌 논의 3: 할린의 저널리즘 영역에 대한 고민

우리 사회에서 공정성이 적용 가능한 이슈에 대해 가장 주목받은 논의는 2004년 탄핵방송 연구에서 적용한 다니엘 할린(Hallin)의 언론 보도 영역에 대한 헤게모니 모델이다. 할린(Hallin, 1986; 1984)은 이슈의 성격에 따라 ‘합의영역(sphere of consensus)’, ‘합법적 논쟁영역(sphere of legitimate controversy)’, ‘일탈영역(sphere of deviance)’으로 나누었다. 물론 할린의 헤게모니 모델이 공정성의 적정범주에 대한 기준을 마련하기 위해 제안된 것은 아니다. 당시 탄핵보고서 역시 이 부분에 대해서 “언론이 동일한 사안을 다루면서도 정치, 사회적 환경의 변화에 따라 다른 보도영역으로 취급한다는 것을 입증하기 위해” 해당 모델

을 도입했다고 밝히고 있다(윤영철, 2004). 할린은 특정사안이 ‘합법적 논쟁영역’에 해당할 경우 공정성이나 객관성과 같은 저널리즘 원칙을 더욱 엄격하게 적용된다고 판단하고 있으며, 이를 공정성 적용 이슈를 판단하는 근거와 같은 맥락에서 해석할 수 있다고 본 것이다.

할린이 해당 논의를 출발할 당시 베트남 전쟁은 미국의 정치사회문화 전반에 걸쳐 큰 변화를 만들었고, 다양한 갈등과 새로운 시각이 사회 곳곳에서 나타났다. 언론보도와 이에 대한 비판적 시각 역시 마찬가지인데, 할린이 1986년에 출판한 <The Uncensored War: The Media and Vietnam>도 그 맥락을 이어간다. 당시 할린은 베트남 전쟁에 대한 보도 변화를 설명하는 틀로 저널리즘의 영역<sup>4)</sup>을 채택했다. ‘합의영역’, ‘합법적 논쟁영역’, ‘일탈영역’으로 구성된 저널리즘의 영역은 1984년 발표된 할린의 논문에서 처음 고안했고<sup>5)</sup> 저서를 통해 다시 실증적인 논거를 뒷받침했다. 베트남전에 대한 초기 언론보도는 행정 정책에 대해 매우 호의적이었고 정부의 입장이 대부분 그대로 보도되었다. 객관주의 저널리즘을 추구하는 환경에서 그 어느 때보다도 중립성이나 균형성을 강하게 요구하고 있던 당시에 사안과 관련된 다양한 입장이나 관점이 아니라 정부의 견해만이 주로 전달하는 보도가 어떻게 객관주의 저널리즘의 개념과 조화를 이룰 수 있었을까? 이에 대한 답으로 할린은 이 시기 상황은 베트남이 미국 정치의 주류 내에서 아직 특별히 논쟁거리가 되지 않았다는 점을 강조한다. 즉, 의회에서 특정 전술에 대한 논쟁이 있을 수는 있으나 미군의 베트남 전쟁 참여, 전쟁 중단 등이 논의의 대상은 아니었던 것이

4) 할린은 이 부분을 ‘the journalist’s world as divided into three regions, each of which is governed by different journalistic standards’로 풀어 설명했다.

5) Hallin (1984). The Media, the War in Vietnam, and Political Support: A Critique of the Thesis of an Oppositional Media. *The Journal of Politics*, 46(1), 2-24.

다. 당시 미국 정책의 전반적인 윤곽에 대해서는 미국 정치의 주요 주체들 사이에 이견이 거의 없었다. 이러한 맥락에서 공식적인 정부의 견해를 반영하는 것은 객관적인 저널리즘의 규범을 위반하는 것처럼 보이지 않았으며, 또 그것은 논란의 여지가 있는 문제에 편을 드는 것을 포함하지 않는 것처럼 여겨졌다.

물론 우리가 익히 알고 있는 것과 같이, 이러한 합의가 영원히 지속하지는 않았다. 그것의 침식은 1967년 중반에 정치적으로 심각해졌고 테트 공세에 의해 가속화되었다. 정치적 논쟁의 변수에서 이러한 변화를 고려할 때, 언론이 그들의 역할에 대한 보다 냉철하고 반체제적인 개념을 위해 객관적인 저널리즘을 버리지 않고, 훨씬 더 많은 양의 비판적인 뉴스 보도를 낼 것이라고 기대하는 것이 당연하다. 이에 대해서 기틀린(Gitlin, 1980) 역시 당시 시위가 좌파 중심에서 반전 운동 중심으로 옮겨가고 이 논의가 다수의 의견이 되면서 자연스럽게 언론 보도에서 다루는 비중도 달라졌다고 지적한다. 그리고 사안의 논쟁점에 따라 달라지는 언론 보도의 변화를 해당 이슈의 속성에 따라 설명한 것이 바로 ‘저널리즘 영역’이다.

각기 다른 세 영역에는 다른 저널리즘의 기준을 적용하는 것으로 보았는데 그 중 첫 번째는 합의의 영역이라고 할 수 있다. 이곳을 할린은 ‘모성애와 애플파이의 영역’이라고도 불렀다.<sup>6)</sup> 그 범위는 언론인들과 사회의 대부분에 의해 논란의 대상으로 여겨지지 않는 사회적 대상들이 있다. 이 범위 내에서 기자들은 반대 의견을 제시하도록 강요를 받지 않으며, 실제로 종종 합의된 가치의 옹호자 또는 의례적인 보호자 역할을 하는 것이 그들의 책임이라고 느낀다는 것이다. 미국의 베트

남 정책 초기의 보도에 대한 기자들의 변론도 그렇다. 이 영역에서 언론은 본질적으로 보수적이고 합법적인 역할을 한다. 여기서는 지배적인 정치 이데올로기의 헤게모니의 유지자로서 언론의 그림시식 모델이 강하다고 보았다(Hallin, 1984, p. 21). 이러한 이유로 우리나라에 ‘헤게모니 모델’로 소개되기도 했다. 합의의 범위를 넘어서는 것은 합법적인 논란의 영역이라고 할 수 있는데, 이곳은 객관적인 저널리즘의 가치가 보다 지배적인 부분이라고 볼 수 있다. 여기서 중립성과 균형은 매우 중요한 저널리즘 덕목이다. 선거 보도가 대표적이라고 할 수 있다. 정당한 논쟁의 영역 너머에는 언론인들과 사회의 정치적 주류가 들을 가치가 없는 것으로 간주하는 정치적 행위자와 견해가 있다.

이처럼 저널리즘의 영역에 따라 요구되는 저널리즘의 덕목, 가치가 다르게 적용되고 보도가 다른 구성과 행태를 띠게 된다는 것이 할린이 연구한 논의의 핵심이다. 객관주의를 표방하던 당시의 시대에도 모든 영역의 이슈, 모든 사안의 이슈에 같은 수준의 객관성 또 더 나아가 중립성이나 균형성이 필요하지 않았다는 것이다. 하나의 이슈도 그 이슈의 환경과 조건이 변화하면서 그 속성이나 특징, 논점 등이 변화할 수 있다. 또 사회에서 공론화를 거치고 여론이 형성되는 과정에서도 논쟁의 속성이 다르게 형성될 수 있다. 가치다변적인 이슈일수록 그 변화의 폭은 더 넓고 클 것이다. 때문에 저널리즘 기준을 단편적으로 적용하여 논의하기보다 이슈의 속성에 따라 다른 수준과 기준을 적용하는 것이 더 합리적이면서도 효율적인 논의를 이끌 수 있다고 판단하는 것이다. 그리고 공정성 역시 마찬가지이다.

6) This is the region of motherhood and apple pie.



## 5. 공정성 실현 법제도 고안을 위한 전문가 심층인터뷰

### 1) 연구 방법 및 연구 대상

결국, 우리 방송의 공정성은 민주시민 사회의 여론 다양성을 실현하기 위한 자유로운 의견 교환이 이루어질 수 있는 바탕을 마련하기 위해 요구되는 것이다. 따라서 진실하면서도 어느 한쪽에 기울어지지 않도록 공정성을 실현한 방송이 이루어져야 한다. 그리고 무엇보다 공정성의 본질이 상충하는 의견들을 편향적이지 않고 균형을 이루는 것이기에, 그 적정범주는 이를 적용할 수 있는 논쟁적인 사안 더 구체적으로 우리 사회에서 합법적인 논쟁 영역에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 물론, 기존 문헌 연구를 바탕으로 한 공정성의 본질과 그 적정범주에 대한 논의만으로 공정성의 구체적인 구현 방향과 관련 법제도 개선의 실질적인 제안으로 이어지기는 어렵다. 공정성은 방송사의 게이트키퍼 과정에서 개인과 조직의 수많은 의사결정을 통해 이뤄지고 있으며 이를 실현하는 주체자들의 전문적 식견과 통찰이 반영되기 때문에 이를 살펴보고 반영하여 합리적인 방안을 모색할 필요가 있다. 또, 공정성에 대한 사회적 합의가 이뤄지지 않은 상태에서 다양한 학술 및 실무적 관점이 공론화되는 것만으로도 중요한 의미와 가치가 있다. 하지만 지금까지 공정성을 실현하는 주체들과 관련 연구자들의 의견 교환 및 협의가 활발하게 이루어지지 않았다. 따라서 이러한 문제점들을 보완하기 위해서 추가로 진행하는 것이 관련 전문가 심층 인터뷰이다.

심층 인터뷰는 상대적으로 비공식적인 형태를 취하며, 공식적인 질문이나 답변보다는 대화나 논의의 형태로 자연스럽게 진행할 수 있고, 또한 연구자가 구조화된 질문 목록 없이 다루고자 하는

일정 범위에서 비교적 자유롭게 논의를 이끌어갈 수 있다(정필모, 2012). 무엇보다 심층 인터뷰는 면접자와 응답자 간의 면대면 질문을 통해 본 연구와 같이 복잡하고 민감한 사안에 대해 구체적인 설명을 더 하고, 친밀감을 전달하여 비교적 정확한 답변을 얻을 수 있다는 장점이 있다. 특히 본 연구에서는 반구조화된 인터뷰 방식을 택했는데, 이는 답변을 통해 새로운 질문을 창출할 수 있다는 점에서 특정 조직, 혹은 특정 주제에 관한 정보를 얻는데 효과가 높기 때문이다. 따라서 이 연구의 심층 인터뷰는 질적 면접의 장점을 최대한 살리되, 단점을 최소화하는 방식으로 다음과 같이 이루어졌다.

심층 인터뷰 질문은 현재의 방송 공정성 문제에 대한 인식을 시작으로 공정성 문제의 원인과 그 적용의 문제로 이어졌다. 이후 할린의 저널리즘 영역 논의인 헤게모니 모델을 공정성 적정범주로 적용하는 논의와 이에 대한 구체적 실천 방향 그리고 이를 위한 법제도적 보완 등에 대해서 질문했다. 전문가 심층인터뷰는 2019년 5월 24일부터 6월 7일까지 2주간 실시되었다. 인터뷰 대상자는 총 9명이며 <표 1>과 같다. 인터뷰 대상자는 방송 공정성을 실현하고 있는 주체인 저널리스트 및 관련 조직의 구성원 집단과 이와 관련하여 다수의 연구를 진행한 전문가 집단으로 나누어 진행하였다. 본 연구에서 방송보도 공정성 실현을 위한 실증적인 문제점 인식과 실효성 있는 법제도 대안 도출을 위해 인터뷰 대상자 선정은 매우 중요했다. 따라서 전문가 선정은 매우 객관적이고 엄격한 기준으로 이루어졌다. 무엇보다 공정성의 문제를 직접 경험하고 끊임없이 고민한 전문가여야 본 연구의 목적에 부합하는 답변을 할 수 있다. 그렇기 때문에 방송의 공정성에 관해 관심을 갖고 의견을 제시해온 공정성 실현 주체 및 조직 구성원이나 꾸준히 관련 분야를 연구해온 연구자를 섭외했다.

<표 1> 전문가 심층인터뷰 대상자

구분	이름	성별	연령	경력	전문분야
공정성 실현 주체 및 조직 구성원 집단	전문가 A	남	50대	23년	보도국 저널리스트
	전문가 B	여	40대	17년	보도국 저널리스트
	전문가 C	남	50대	26년	시사 프로그램 PD / 경영진
	전문가 D	남	60대	25년	경영진
전문가 집단	전문가 E	여	50대	26년	저널리즘
	전문가 F	여	40대	16년	방송법
	전문가 G	남	50대	21년	방송법
	전문가 H	남	60대	35년	공영방송제도
	전문가 I	남	50대	18년	공영방송제도

## 2) 심층인터뷰 결과

심층인터뷰는 지금의 공정성 문제에 대한 전반적인 인식을 확인하는 것으로 시작했다. 구성원 집단에서 저널리스트들은 공정성 등의 저널리즘 원칙에 대한 고민이 있지만 과중한 업무와 시간적 여유의 부족 등의 이유로 조직 내에서 이를 공론화 하거나 저널리즘 재교육 등에 참여하지 못하고 있는 것에 대해 반성적인 생각을 나타냈다. 특히 논쟁적인 사안을 취재 및 보도하는 데에서는 다양한 관점을 어느 한쪽에 치우침 없이 전달하기 위해 기자의 직관보다는 조직 내 다른 구성원들과의 논의가 필요함을 인정하기도 했다.

“공정성 개념이나 의미 또는 제작가이드라인에 대해서 생각하고 기자로서 가진 질문을 던지고 토론하고 싶지만, 분명 그렇게 실현하지 못하는 현실적인 문제가 많습니다. 기자로서 반성해야 하고 답답한 부분이기도 하고요. 사실 방송에서 특히 뉴스 보도는 조직 내에서 그 관행을 답습하여 이루어지는 경우가 많아서 흔히 말하는 기자의 직감을 키우고 뉴스거리를 골라내는 눈을 갖는 것에 기자와 조직이 중점을 두고 있다고 봅니다. …(중략)… 사실 공정

성을 실현하기 위해서는 해당 논쟁적 주제가 진실성을 추구하고 있는지, 특정 관점에 치우치지 않는지 그리고 사회적으로 의미 있는지를 조직적 차원에서 따져보아야 합니다. 아마도 이런 과정이 자연스럽게 이루어지지 못하니까 공정성 등의 문제가 생기는 거겠죠.” (전문가 A)

한편 경영진들은 논쟁적 주제에 한해서는 기자의 개별적인 판단에만 의존하기보다는 조직 내 데스크 등과의 협의의 과정을 거쳐야 하는 부분이 중요하지만, 조직 내에서 그러한 문화를 형성하지 못하고 있는 부분을 지적하기도 했다.

“우리나라 기자들은 전문직주의를 넘어서 권위주의 의식이 있음을 부인할 수 없습니다. 우리 사회의 엘리트계층이자 언론이라는 권력을 갖고 있으니까요. 그러다 보니 통상 거치는 데스크와의 협의 과정에서 기사가 받아들여지지 않으면 간혹 이를 자율성 개입이나 억압이라고 여기는 경우가 있습니다. 사실상 아무리 전문성을 갖춘 기자라도 모든 측면을 완벽하게 취재하기란 쉽지 않으며, 늘 합리적인 판단만을 내릴 수 있는 것이 아닙니다. 따라서 다른

사람과 협의하는 단계에서 보완하여 더 좋은 보도를 낼 수 있기도 합니다. 특히 민감한 논쟁적 주제일수록 더욱 그렇고요.” (전문가 D)

또한 전문가 집단에서는 공정성 본질과 저널리즘의 역할을 우선으로 강조했다. 논쟁적 사안이 여론 시장에서 민주적인 토론을 거칠 수 있도록 특정 관점에 치우치지 않은 보도를 해야 하지만 언론사 또는 기자의 다양한 이해관계로 인해 그렇지 못한 태도를 보이는 것이 공정성 문제의 근원이라고 판단했다.

“공정성의 핵심은 결국 논쟁적 사안에 대해 의견의 대립이 존재할 때 저널리스트가 개인의 특정 관점으로 편향되게 다루는 것이 아니라, 이를 공평하게 드러냄으로써 공론장을 활성화 하지는 것이며, 이는 곧 숙의민주주의를 위한 기본 조건을 충족시키자는 것입니다. 저널리스트와 시민 모두 찬반 등의 의견을 두루 들어 보면서 합리적인 사고를 통해 자신의 주장을 정립하고 토론에 참여하는 숙의과정을 두려워 하거나 회피해서는 안 됩니다. …(중략)… 방송은 국민에게 옳은 의견이 무엇인지를 미리 결정해주는 것이 아니라 그들이 옳은 결정을 할 수 있도록 다양하고 풍부한 의견정보를 제공해야 합니다. 그런데 우리 언론은 다양한 이해관계 때문에 논쟁적 사안에 관해 가치판단을 거쳐 어느 한쪽으로 이미 결론을 내는 태도로 보도에 임한다는 것이 공정성 문제의 시발점이라고 봅니다.” (전문가 F)

다음은 현재 공정성 적용과 이에 대한 평가로서 심의의 과정에서 발생하는 문제점에 대해 질문을 했다. 이를 통해 공정성 적용의 문제들을 보다 실질적이고 구체적으로 파악할 수 있고, 이것이 그

실체에 객관적으로 접근하는 방법의 하나기 때문이다. 이에 대한 세부적인 질문은 방송심의규정의 공정성 조항을 중심으로 이루어졌는데, 먼저 대부분의 인터뷰 대상자들은 현재의 방송법과 방송심의규정에서 공정성 적용을 보도나 논평과 같은 프로그램 장르로 적시하고 있는 것에 대한 문제를 제기했다. 특히 급변하는 미디어 환경에서 프로그램 장르가 점점 세부화되어 가고, 장르 간 경계가 모호해지며 융합 현상이 이어지고 있는데 장르가 기준이 될 수 있는지에 대해 의문을 던졌다. 또, 보도나 논평이 아니어도 충분히 논쟁적인 주제를 다루고 여론 형성 과정에 큰 영향을 끼치는 프로그램들이 많아지므로 올바른 공정성 실현을 위한 의식과 의지를 갖기 위해서라도 공정성 적용범주에 대한 재논의가 필요하다는 것이다.

“우리 방송법과 방송심의규정의 공정성 조항들이 프로그램 장르명으로 되어 있으므로 공정성을 특정 장르에 적용하는 것으로 이해할 수도 있을 것입니다. 실제 그렇게 적용하고 있는 부분도 있고요. 사실 심의규정에 나온 대답이나 토론, 선거방송 등이 일반적으로 논쟁적 주제를 많이 다루는 프로그램이지요. 따라서 이 프로그램에서 논쟁적 주제를 다룰 때 공정성을 지키기 위한 최소한의 지침을 담고 있는 것입니다. 우리가 이러한 규정을 실제 적용하는 과정에서 방송법의 입법 목적에 대한 고려 없이 법 적용과 판단의 편의성을 위해 프로그램 장르를 공정성 심의 대상으로 적용하고 집행해 온 것입니다.” (전문가 E)

“시민들이 가진 공정성 기대수준이 보도·시사 프로그램보다 예능이나 오락프로그램에 대해서는 낮은 것은 사실이지만, 한편으로 보도·시사 프로그램보다 예능이나 오락프로그램이

시청자의 인지나 태도 형성에 무비판적으로 큰 영향을 끼칠 수도 있다고 생각합니다. 또 최근에는 프로그램 장르 해체 현상이 일어나서 시사와 예능이 결합하기도 하고, 예능인이 시사 프로그램을 진행하거나, 정치인이 예능에 출연하는 일도 비일비재하지요. 사회적으로 저널리스트나 정치인보다 영향력이 큰 소셜테이너도 다수이고요. 그리고 그 안에서 사회적으로 논쟁적인 사안을 적지 않게 다루고 있으며 사회적 여론 형성에도 영향을 미칩니다. 그래서 지금의 방송법이나 방송심의규정에서 공정성 적용 범주로 적용하는 장르적 기준은 사실상 큰 의미가 없고, 사안을 중점으로 바라보는 것이 맞다고 생각합니다.” (전문가 A)

또 일부 구성원 집단에서는 다채널 다매체 환경에서 다양한 성격의 채널이 증가하고 있는 상황을 고려하여 과연 공정성을 방송사의 법적 위치와 영향력에 상관없이 일률적으로 요구해야 하는지에 대해서도 논의가 필요하다고 지적했다. 전체 방송 시장에서 다양한 관점과 고루 보도될 수 있는 거시적 관점으로 방송사별로 공정성 적용 수준을 달리할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이라는 점을 강조한 것으로 해석할 수 있다.

“민영방송과 공영방송의 제도적 차이가 있어서 공정성 적용에 차이는 있을 수밖에 없습니다. 민영방송 뉴스 보도의 기준을 공영방송보다 더 폭넓게 허용해야 할 것으로 생각합니다. 공영방송과 종합편성채널의 공정성 적용이 같아야 한다고 주장하기는 앞으로 점점 힘들어질 것입니다. 그렇다고 해서 종합편성채널이 편향적이거나 사실을 오도하는 등의 저널리즘원칙을 준수하지 않는 부분을 허용하는 것이 아닙니다. 기본적으로 저널리즘원칙은

근본적인 차원에서 지켜져야 한다고 봅니다. 다만 다채널 다매체 환경에서 다양한 보도 장구가 있는 환경이 될수록 종합편성채널, 뉴미디어 등은 일반적인 신문과 유사한 정도의 경향성은 허용할 수 있는 방향으로 나아가야 하지 않나 생각합니다. 그것이 여론의 다양성을 실현하기 위해 다양한 의견이 공개되도록 하는 방편이고 때문에 방송사별로 공정성 적용의 수준이 다르게 이루어지는 방향으로 논의해야 합니다.” (전문가 D)

그다음으로 공정성 적정범주에 대한 논의에 대해서 구성원 집단과 전문가 집단 대부분이 현재 방송법 및 방송심의에 관한 규정에 따라 보도 및 시사와 같은 프로그램 장르를 기준으로 하기보다는 공정성 본질 측면에서 접근하여 논쟁적 사안, 그 주제를 기준으로 삼아야 하는 것으로 의견을 모았다. 앞서 논의한 할린의 ‘합법적 논쟁’을 공정성 적정범주 판단 기준으로 하는 것이 합리적이고 타당하고 하였으며, 논쟁적 주제를 구체화하는 부분에 대한 논의가 필요함을 제시했다.

“할린의 합법적 논쟁영역은 특정한 이슈에 대해 합리적인 범위 내에서 상반된 입장이 대립되는 논쟁적 사안을 다루는 경우로 규정될 수 있습니다. 예를 들어, 정당 간의 정책 대결, 특정 이슈에 대한 사회적 논쟁 등에 관한 보도가 그 영역에 속한다고 볼 수 있습니다. 이런 보도는 사실성, 객관성과 함께 상반된 입장에 대한 균형을 유지하는 것이 중요하고, 그 바탕 위에서 맥락을 이해할 수 있는 해석 보도가 필요합니다. 이는 결국 공영방송사 제작가이드라인이나 방송강령에서도 언급하고 있는 ‘사회적으로 논란거리’가 되는 사안을 말하며 기자나 방송사나 저널리스트 개인의 이익과

관점이 아닌 사회적으로 의미가 있는 논쟁적 주제를 대상으로 보아야 한다는 의미입니다.”  
(전문가 F)

무엇보다도 구성된 집단이 아닌 전문가 집단에서 공정성 적정범주에 해당하는 합법적 논쟁의 사안은 공익적 가치 즉, 개인 저널리스트나 특정 개인의 관심과 이익에 따른 것이 아니라 사회 및 조직적 차원에서 다룰만한 가치가 있는 이슈라는 것을 강조하였다.

“공정성 적용 대상이 되는 사안들은 다양한 관점 간의 논쟁이 내재하여 있을 수밖에 없으며, 이를 어떤 관점으로, 어느 가치를 우위에 두고, 얼마나 보도하느냐의 선택 문제는 굉장히 주관적인 수밖에 없습니다. 대립이 첨예하고 복잡한 사안일수록 이를 보도에 담는 과정은 매우 많은 고민과 선택을 해야 합니다. 이 과정이 공정해야 한다는 것이겠지요. 이때 선택의 기준은 무엇이 되어야 하느냐, 어떤 과정을 거쳐야 하느냐의 문제입니다. 분명한 것은 저널리스트의 개인적 이익, 입신양명과 같은 기준이 작용해서는 안 되고 독단적인 판단을 전제해서도 안 된다는 것입니다. 무엇이, 어떤 관점들이 보도되어 사회에서 논의되고 여론을 형성하는 것이 사회 전체 이익에 부합하는지를 협의의 통해 결정해야 합니다. 이것이 공정성이 적용되는 범주를 결정하는 것이고 이를 실현하는 과정입니다.” (전문가 D)

다음으로는 공정성 적정범주인 그 대상이 공정성을 실현하는 데에 필요한 구체적인 방안에 대해 전문가들이 각자 가진 의견을 물었다. 대부분의 구성된 집단과 전문가 집단의 응답자 모두 우리 정치사회맥락과 언론의 역사적 측면에서 중요

한 것은 진실성과 비판향적인 균형성이 중요하며 무엇보다 이를 적용할 때 심의규정이나 제작가이드라인에 명시된 사항을 엄격하고 기계적으로 따지기보다 방송제작 환경과 이에 대한 이용자들의 실질적인 영향 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 강조했다. 구성된 집단에서 실제 시사보도프로그램 제작에 참여하고 있는 응답자는 공정성의 중요한 요소인 진실성을 추구하고 이를 검증하는 과정에서 지금보다는 방송의 시간적 또는 공간적 차원을 확장하여 적용하는 방안에 대한 의견을 냈다. 한정된 취재 및 제작 시간과 방송 시간을 근거로 단일 보도 및 프로그램에서 사안의 진실성을 100% 달성하는 부분에 어려움이 분명 있으므로, 방송사 내에서 일정 기간 안에 또는 시리즈물로 이어 제작·방영하는 부분까지 포함하여 폭넓은 기준으로 진실성 구현을 적용하는 것을 주장했다. 이것이 결국 진실성과 여론 다양성을 실현해 궁극적으로 사회적 이익이 커지는 방안이라고 판단하였다.

“방송이 진실해야 함은 당연합니다. 저널리스트가 최우선적으로 삼는 가치이기도 하고요. 하지만 복잡하고 긴급한 사안일수록 짧은 취재 기간 한정된 방송시간에 다양한 관점을 담기는 너무 힘듭니다. 간혹 이미 취재 보도된 이후에 또 다른 측면에 대한 사실이나 입장이 밝혀지기도 하고요. 문제는 기자가 이 부분을 간과하느냐 쫓고 넘어가느냐인데, 대부분 기자는 직업적 양심상 이를 후속 보도하고자 합니다. 그리고 요즘과 같이 인터넷에서 바로바로 추가 사실이 밝혀지거나 정정되는 상황에서 더욱 그렇습니다. 따라서 보도 한 쪽지, 프로그램 하루 분에 공정성을 적용하는 것은 우리가 있습니다. 해당 논쟁적 주제를 다룬 일정 기간의 보도 및 프로그램 시리즈 전체로 보아야 합당

하다고 생각합니다.” (전문가 B)

전문가 집단에서도 이와 같은 의견에 동의하는 입장이 있었다.

“외국의 방송사에는 보수적 성향의 프로그램과 진보적 프로그램을 두기도 하고, 특정한 논쟁 사안에 관해 시리즈로 프로그램을 편성하여 한 주는 그 사안에 찬성하는 출연진을, 다음 주에는 반대하는 출연진을 초청하는 편성을 하기도 합니다. 프로그램 간 혹은 방송사 전체에 공정성을 적용한다는 것은 언론의 자유를 폭넓게 허용하고 논쟁적 사안에 대해서 다양한 관점의 프로그램을 제작할 수 있는 길을 열어주는 데에 일조할 수 있는 것이죠. 사실 우리 방송심의에 관한 규정에도 이와 관련된 조항이 분명 있습니다. 제62조에서는 연속프로그램이나 주제의 동일성이 인정되는 수회의 방송프로그램 전체를 대상으로 심의를 할 수 있다고 봅니다. 문제는 이를 심의 및 제작환경에서 적용하거나 고려하지 않는다는 것입니다. 따라서 공정성을 어떻게 구현시켜야 할지, 무엇이 사회 전체 여론형성에 이익이 되는 방안이지를 충분히 고민해 봐야 하는 것이지요.” (전문가 E)

진실성과 더불어 공정성의 핵심인 비편향적인 균형성에 대한 전문가 의견도 대부분 유사하였다. 기존의 보도 내용의 비중을 조율하는 논의, 즉 기계적 균형에서 더 나아가 특정 이익이나 관점에 의해 논쟁적 주제에 대해 의견이 어느 한쪽으로 치우치지 않는 방향으로 적용하는 것이 바람직하다고 파악했다. 이것이 바로 비편향성에 대한 논지이다. 따라서 민주시민사회의 공론장 활성화와 여론의 다양성 실현을 위해서 저널리스트가 비편향성을 지향해야 하는 것이 중요하다고 강조하기

도 했다. 공정성 개념이 정치사회 맥락에 따라 재구성된다는 점을 전제로 할 때, 현재 우리 사회에서 균형성은 비편향성을 중심으로 적용되는 것이 전체 여론의 다양성을 실현하기 위한 방향에 적합하다고 보는 것으로 해석할 수 있다.

“우리 방송심의에 관한 규정에서는 균형성 즉, 기계적 균형성에 초점이 맞춰져 있는 것이 사실입니다. 이는 최소한의 공정성이고 기자의 실천적 윤리입니다. 논쟁적 주제에 대해 다룰 때 관련 내용, 출연자 등의 비중에 대해서 5:5 또는 비슷하게 균형을 이루는 형식을 갖추어야 한다는 것이죠. 그렇지 않으면 어느 한쪽의 편향된 정보만 받게 되기 때문이죠. 물론 질적으로 더 높은 공정성이 요구되어야 하지만, 법령에서 모든 것을 구체화할 수 없는 한계가 있어서 이를 적시하지 못한 부분이라고 생각합니다. 대신 현장의 저널리스트, 데스크, 심의기관, 관련 연구자들이 더 질적으로 어느 한쪽으로 치우치지 않는 공정성을 실현하기 위한 방향을 논의하고 구체화하려는 시도는 계속되어야겠죠.” (전문가 C)

“공정성의 핵심은 결국 논쟁적 사안에 대해 의견의 대립이 존재할 때 저널리스트가 개인의 특정 관점으로 편향되게 다루는 것이 아니라, 이를 공평하게 드러냄으로써 공론장을 활성화 하자는 것이며, 이는 곧 속의민주주의를 위한 기본 조건을 충족시키자는 것입니다. 저널리스트와 시민 모두 찬반 등의 의견을 두루 들어 보면서 합리적인 사고를 통해 자신의 주장을 정립하고 토론에 참여하는 속의과정을 두려워하거나 회피해서는 안 됩니다. 지금 옳다고 믿는 내 생각이 틀릴 수 있다는 전제를 수용하지 않는 사고에서 벗어나야죠. 시민도 언론도

정부도 모두 다 마찬가지입니다. 특히 방송은 국민에게 옳은 의견이 무엇인지를 미리 결정해 주는 것이 아니라 그들이 옳은 결정을 할 수 있도록 다양하고 풍부한 의견정보를 제공해야 하는 것입니다. 따라서 이를 염두에 두어, 비편향성을 바탕으로 공정성을 실현해야 한다고 봅니다.” (전문가 D)

이와는 별도로 방송사업자별로 공정성 실현을 달리 해석하고자 하는 부수적인 의견도 있었다. 국민으로부터 위탁받은 공영방송은 사회적 약자나 소수자의 관점 또는 의견에 차등원칙을 적용하여 전체 여론시장의 다양성을 실현코자 하는 관점의 전환이 필요하다는 주장이었다. 하지만 일부는 이에 개인적 차원으로 접근하여 소수자에 대한 기준의 모호함, 다수가 겪는 불공정성 등을 이유로 부정적인 답을 하기도 했다. 이는 구성원 집단과 전문가 집단의 집단별 응답의 차이가 다르게 나타나지는 않았다.

“방송의 특히 보도부분에서도 경쟁이 치열해지는 시장 상황에서 소수자, 사회적 약자의 의견을 어떻게 여론시장에 반영시키는지, 사회 전체의 공정성을 공영방송이 어떻게 해결할 수 있을지를 고민해야 할 필요가 있습니다. 이 부분에 대해 공영방송의 공적책무 기능과 역할을 강화하여 사회적 약자나 소수의견을 배려해서 다루는 것이 타당할 것으로 생각합니다. … (중략)… 중편은 보도시사프로그램의 다양한 포맷을 만들었고, 이를 통해 이용자들에게 이슈화되고 충성 시청자층을 확보했습니다. 그런데 이 부분에서 왜곡된 사실을 전달하기도 하고, 지나치게 특정 정치세력을 비호하기도 하며, 자극적인 표현으로 선동하는 것과 같은 느낌을 받기도 합니다. 공정성 문제가 심각하다고 보

니다. 그런데 방송심의는 아직 중편에 완화되어 적용하고 있기 때문에 문제가 해결되지 않고 있습니다. 따라서 종합편성채널에 대해 논쟁적 주제만큼은 지상파 수준의 공정성 기준을 적용하던가, 아니면 아예 경향성을 인정하든가 그 방향을 전체 여론 시장을 고려하여 결정해야 한다고 생각합니다.” (전문가 A)

또한 찬반 의견이 나뉘기는 했지만, 대부분이 공영방송으로서의 공적책무가 사회소외계층에 대한 우선적 고려임을 강조하고 따라서 이들에 대한 배려가 공영방송에서 이루어지는 것은 타당하다고 보았다. 이에 더하여, 공영방송 이외의 민영방송 특히 종합편성채널에는 일정 부분 경향성을 인정하고 합리적 수준에서 허용함으로써 사상의 자유시장을 이루는 시장 전체에 대한 거시적인 관점도 제안했다.

“특정 논쟁적 사안에 대립하는 입장이 사회적 강자와 사회적 약자로 나뉘질 때, 사회적 강자는 충분히 자신을 변론할 수 있는 수단을 동원할 능력이 되지만 사회적 약자는 그렇지 않습니다. 이럴 때 공영방송에서 사회적 약자, 소수의견을 보다 배려하여 비중 있게 다루는 것은 체 공적책무로서 당연하다고 생각합니다. 사회의 지배적인 목소리와 지배층의 관점은 다른 방송에서 충분히 많이 다루질 수 있으니까요. 그런데 문제는 사회적 약자나 소수자의 이익을 대변하는 부분입니다. 사실 그 어떤 전문가도 논쟁적 사안에서 무엇이 진정한 사회적 약자나 소수자의 이익이 될지 판단하기는 쉽지 않습니다. 그런데 언론이 이를 속단하여 판단하여 보도하는 것은 위험할 수 있다는 것입니다. 따라서 이 부분에 대해서는 정말 신중한 내부의 논의와 전문가 자문이 전제되어야 하겠죠.” (전문가 D)

## 6. 결론 및 논의: 공정성 적정범주 및 실현 방향에 대한 제언

공정성은 다원적 가치로 구성되어 있어 이를 명확하게 정의하고 개념화하는 것부터가 어려운 것은 사실이다. 하지만 앞서 논의한 것과 같이, 우리 사회가 추구하는 보편적 가치 아래 저널리즘 정신을 실천하는 맥락에서 공정성의 본질을 파악한 후에 공정성 적정범주를 구체화하고, 이를 대상으로 공정성을 실현하는 방향에 대해 실질적인 차원에서 논의하는 것은 충분히 가능하다. 현재 공정성 적정범주를 규정하고 있는 우리 방송법과 방송심의규정에서는 이를 특정 프로그램 장르와 정치적 이슈로 혼재하여 보고 있는데, 이에 대한 타당성, 적합성, 합리성 등의 문제를 충분히 제기할 수 있다. 따라서 공정성의 제 본질을 객관적으로 파악하여 이를 바탕으로 한 공정성 적정범주의 재개념화가 필요하다. 이에 대해서는 전문가들의 심층인터뷰에서도 프로그램 장르의 다양화 및 세분화가 이루어지면서 장르를 명확하게 구분하는 것이 어려운 점, 보도·시사프로그램뿐만이 아닌 다양한 프로그램에서 논쟁적인 사안이 다뤄지고 있는 점 등을 충분히 반영하는 새로운 접근이 필요하다고 의견을 모았다. 우리는 여기에 공정성 적정범주에 대한 이론적 접근인 할린의 헤게모니 모델에서의 ‘합법적 논쟁’을 적용하여 공정성의 객관적 본질에 가까운 구체화를 이어갈 수 있다.

합법적 논쟁영역의 기준은 우리 사회의 통념과 가치에 따라 합의된 영역이나 이에 어긋나는 일탈영역이 아닌 것으로, 이를 공정성 적정범주에 적용한다면 그 대상이 사회적으로 충분히 논쟁할 만한 사안인지를 따져보는 것이 주안점이 된다.

일반적으로 합의영역이란 사회 구성원 모두가 일치된 의견을 가진 사안이다. 예를 들어, ‘독도 영유권’ 문제로 일본과 갈등을 빚는 상황에서 ‘독도는 우리 땅이다’라는 우리의 주장만을 보도한다고 해서 공정성 시비를 걸지 않으며, 오히려 반대의 시각에 관한 내용이 국가 안보 및 정체성에 위협을 준다는 비판을 받을 것이다. 이는 ‘독도는 우리 땅이다’라는 주장은 충분히 사회적으로 합의된 영역이기 때문에 충돌하는 관점을 고루 전달하는 공정성이 적용될 필요가 없는 것이다. 또 해당 이슈가 일탈영역에 속했을 때, 예를 들어 아동학대와 같은 개인의 가장 기본적인 권리침해의 사건에 대한 비판적 보도에 공정성 문제를 제기하는 경우도 거의 없다. 결국 우리 사회를 구성하는 개인과 국가의 정체성을 보호하고, 이에 부합하는 인권, 안보 등을 다루는 이슈는 그 자체가 곧 사회적 합의영역이며 반대로 이를 부정하는 것이 일탈영역이다. 그리고 이 외의 사회적 갈등이 수반된, 합의와 일탈영역이 아닌 부분이 논쟁의 영역에 해당한다. 이것이 ‘합법적 논쟁’인 경우, 이를 다루는 방송은 공정성 실현이라는 저널리즘원칙을 엄격하게 요구받는 것이다.

사회적으로 합의가 아직 도출되지 않은 합법적 논쟁영역의 이슈는 당연히 관련 이해당사자들의 갈등을 포함한다. 따라서 이를 전달할 때, 기본적인 저널리즘원칙 중에서도 공정성은 핵심 요인이다. 물론 국내에서 할린의 헤게모니 모델을 처음 적용한 탄핵보고서에서 대통령 탄핵이라는 이슈가 과연 어느 영역에 속하는지에 대한 판단을 두고 논쟁이 일어난 것과 같이, 합법적 논쟁영역에 해당하는지의 여부 즉, 공정성 적정범주에 해당하는지를 따지는 문제부터가 쉽지 않다.<sup>7)</sup> 과연 무엇

7) 탄핵방송 연구팀은 대통령 탄핵이 논쟁의 영역에 속하기 때문에 공정성원칙을 적용해야 한다고 보았으며, 이 보고서를 비판한 편에서는 탄핵은 일탈영역에 해당하는 사안이므로 공정성원칙이 애초에 적용되어서는 안 된다고 주장했다(윤석민, 2015).



이 ‘합법적’이고, 무엇이 ‘논쟁’인 것일까? 우리 사회에서 저널리즘의 기능적 측면을 고려해볼 때, 이에 대한 구체적이면서도 실질적인 논의를 이어 갈 수 있다.

저널리즘은 기자 개인의 인격 발현이나 창의성을 표현하기 위한 주관적 차원의 수단이 아니라 민주시민사회의 여론형성에 기능하기 위한 객관적이며 제도적인 차원의 수단이다. 따라서 저널리즘이 다루는 ‘논쟁’이라 함은 당연히 개인의 사적 이익 측면의 이슈가 아니라 사회 전체의 공익적 측면에서 논쟁할 가치가 있는 사안을 일컫는 것이라고 볼 수 있다. 논쟁적 사안의 기준은 개인의 특정 관점과 가치보다는 공동체, 사회 전체의 측면에서 의미와 가치가 있는 갈등인지를 따져보는 것이다. 따라서 이 과정에서 실현해야 하는 공정성이란 사안에 대해 어느 한 편으로 치우치지 않음을 의미하는 것이다. 특정 사안에 대해 다양한 의견들이 갈등을 빚고 있는 논쟁적 이슈에 대한 보도에서 공정성 원칙을 적용하는 것은 당연하다고 볼 수 있다.

그러면 어떻게 공익적 논쟁 사안에 대해 ‘합법적’으로 접근할 수 있을까? 사회적으로 논의가 필요한 논쟁적 사안 중에는 이미 실체가 다 드러나고 분화된 의견이 대립하는 상황일 때도 있지만 갈등의 공론화가 필요하지만 아직 그 전모가 드러나지 않은 때도 있다. 이때 충분한 근거 없이 상충하는 입장들에 대한 의혹을 제기하는 것은 바람직한 보도행태가 아니며 오히려 사회적 혼란을 가중해 공익을 저해할 수 있다. 결국, 공익적인 논쟁이 ‘합법적’ 영역 안으로 들어오기 위해서는 논쟁에 대한 합당한 근거가 제시되어야 하며, 이것이 저널리즘의 기본적인 기능이자 실권 중의 하나이다. 바로 이 합당한 근거에 정당성을 부여하는 논의는 취재에 임하는 저널리스트가 진실이라고 믿을 만한 상당성이 있는지를 따져보는 ‘상

당성 요건’을 적용하여 구체화할 수 있다.

본래 상당성 요건은 명예훼손의 위법성조각사유에서 논의된 것으로 문제의 표현이 진실인 경우에만 명예훼손 책임을 부정한다면 위법성 조각을 인정하는 의미가 많이 감소할 것이며 표현의 자유가 위축된다는 논리에서 비롯되었다. 대법원이 선고한 85다카29(1988. 10. 11) 판결문에서 “해당 표현이 진실이 아니거나 진실이라는 입증 없는 경우에도, 표현 행위자에게 해당 표현을 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있다면 위법성이 부정된다”고 밝혀졌으며, 이를 기점으로 명예훼손 판결 및 보도의 진실성에 대한 논의가 확대되었다. 이후의 판례에서 보도 진실성의 상당성 요건은 보도 내용의 진위 여부를 확인하기 위해 “적절하고도 충분한 조사를 다하였는지, 그 진실성이 객관적이고도 합리적인 자료나 근거로 뒷받침 되었는지”로 구성되었다(96다36394). 또 이를 판단할 때, 기사의 성격상 신속한 보도가 요청되었는지, 정보원이 믿을만한지, 피해자와의 대면 확인 등의 진실 확인이 용이한지 등의 사정을 추가로 고려한다고 보았다(97다24207). 결국 공익적으로 의미 있는 논쟁적 사안에 대하여 진실이라고 믿을만한 상당한 합법적 근거를 바탕으로 저널리즘 기능을 수행할 수 있는 것이 곧 합법적 논쟁 영역이며, 이것이 공정성의 적정범주에 해당한다고 결론지을 수 있다.

또한 할린의 언론 보도 영역에 대한 헤게모니 모델을 바탕으로 공정성 적정범주주를 합법적 논쟁영역의 기준으로 적용하는 것은 MBC 공정성 보장 파업의 사태에서도 거론된 소셜테이너의 정치적 발언 문제, <PD수첩>과 같은 시사프로그램의 PD저널리즘 문제 등 장르에 상관없이 발생할 수 있는 공정성 적용 가능한 이슈에 대해서도 시사점을 갖는다. 이는 보도, 시사, 예능 등의 장르를 떠나 합법적 논쟁영역 이슈에 대해 공정성 원칙을

적용할 수 있는 판단의 기준으로 기능할 수 있다는 점을 의미한다. 또 이러한 공정성 적정범주 논의는 전문가 심층인터뷰 결과에서도 언급된 매체별로 공정성을 차등 적용하는 방향으로 확장해서 살펴볼 수도 있다. 방송사의 지배구조, 재원 등의 특징에 따라 공적 책임을 달리한다는 합의가 전제된다면 방송사별, 논쟁적 사안별로 공정성 적용 및 실천의 엄격성 정도에 차이를 둘 수 있다. 이를 통해 공영방송의 사회적 책임을 강화하되, 이외의 방송에는 더 높은 자율성을 부여할 수도 있다.

대표적인 공영방송 저널리즘을 실천하고 있는 BBC는 이미 오래전부터 제작가이드라인에서 ‘논쟁적 주제’에 대한 적정범주를 명시하고 있다. <BBC 제작가이드라인(BBC Editorial Guidelines)><sup>8)</sup> 4.3.4는 ‘드라마, 오락, 스포츠를 포함해서 어떤 프로그램에서든 논쟁적 주제가 등장할 때는 언제나 특별한 요구사항이 있다. 논쟁적 주제란 공공정책이나 정치적 또는 산업적 논란과 관련된 주제이다. 그 밖에 종교, 과학, 금융, 문화, 윤리 및 기타 전적으로 다른 문제에서의 논란도 해당된다’고 정리하고 있다. 불편부당성 즉, 공정성의 적정범주는 논쟁적 주제에 해당한다는 것이다. 그리고 이러한 논쟁적 주제인지 여부를 판단하기 위해서 고려할 사항은 4.3.5.에서 정리하고 있는데, ‘공적이고 정치적인 논쟁과 토론의 수준’, ‘주제의 시사성 정도’, ‘시청자의 신념과 문화의 관점에서 볼 때 사안의 민감성’, ‘특정 민족권역, 지역 혹은 적어도 시청자의 상당 부분으로 구성된 별도의 구역에서 강도 높은 토론’, ‘심각한 주제인지 여부에 대한 합리적 판단’ 등이 여기에 해당한다. 그리고 더욱이 중요한 것은 ‘해당 주제가 논쟁적인지 여부를 판단하기 위해 필요한 자문은 편집부에 구할 수 있다’고

명시하여 공정성 적정범주에 대한 판단과 적용 그리고 그 실천에 대한 논의가 구성원의 협의가 필요한 사항임을 강조하고 있다고 볼 수 있다. 당연히 방송의 제작과정에서 합법적 논쟁영역인지, 즉 우리 사회의 여론시장에서 다룰만한 가치가 있는 논쟁적 주제인지를 판단하는 데에 이견은 충분히 발생할 수 있다. 이때 방송사 내에 존재하는 협의의 과정이 있고, 이것이 절차상의 단계를 이루고 있으며, 이를 따르는 조직문화가 형성되어 있다면 공정성 실현에 더 가깝게 다가갈 수 있다.

무엇보다 방송의 공정성이란 논쟁적 주제에 대해 참된 진실을 밝히고 어느 한쪽의 편으로 치우침 없는 비편향적인 균형성을 지향함으로써 여론 형성 과정에서 다양한 관점이 다루어질 수 있도록 해야 하는 것이다. 더는 방송사 또는 특정 정치권력 조직의 이익이나 관점이 관철되는 방향으로 공정성이 논의되지 않도록 공정성 적정범주와 실천 방향을 우리 정치사회문화적 맥락에 따라 명확하게 구체화하여야 한다. 그리고 그 구체화 과정에서 전제되어야 할 것은 방송의 공정성은 우리 사회가 지향하는 보편적 정의 아래 저널리즘 원칙을 지켜나가고 궁극적으로 전체 여론 시장의 다양성을 구축해야 한다는 점이다.

객관적인 공정성 본질에 대한 파악을 바탕으로 공정성 적정범주에 대한 논의가 없는 상태에서 그 문제와 해결방안을 논의하는 것은 공정성 논의의 실효성을 약화하는데 적지 않은 부분을 차지해왔다고 볼 수 있다. 공정성 제 본질에 따라 적정범주를 명확하게 하지 않은 상태에서는 구성요인과 실천 방향에 대한 합당하며 실질적인 논의가 이루어지기 힘들다. 또 만약 공정성을 요구할 필요가 없는 이슈에 공정성 원칙을 엄격하게

8) 방송통신심의위원회, “영국 BBC 제작 가이드라인 및 심의 사례” (2011), BBC Editorial Guidelines. Retrieved from [http://downloads.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/pdfs/Editorial\\_Guidelines\\_in\\_full.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/pdfs/Editorial_Guidelines_in_full.pdf), (2021. 10. 21. 확인).

적용하게 된다면, 이는 자칫 취재보도의 자유와 자  
 자율성을 위축시키는 결과로 이어질 수 있다. 공  
 정성에 대한 상호주관성과 합리적 수용성 등을  
 갖춘 원칙을 확립하여 관련된 모든 행위자가 자  
 유평계, 기꺼이 준수하여 실천할 수 있도록 하는  
 과정이 필요하다.

## 참 고 문 헌

- 고민수 (2009). 방송사업자의 공정성 의무에 관한 헌법적 고찰. <공법연구>, 37(4), 117-143.
- 권형돈 (2004). 독일에서 기능적 기본권 이론의 전개. <중앙법학>, 6(1), 27-50.
- 권형돈 (2014). 방송의 공정성에 대한 헌법이론과 법제도 개선방안. <공법학연구>, 15(2), 23-52.
- 김민환 · 한진만 · 윤영철 · 원용진 · 임영호 · 손영준 (2008). <방송의 공정성 심의를 위한 연구>. 서울: 방송통신심  
 의위원회.
- 박성호 (2018). 공영방송 저널리즘을 위한 불편부당성 개념의 재구성: BBC의 ‘적절한 불편부당성’을 중심으로  
 <언론정보연구>, 55(1), 119-160.
- 박재영 (2005). 공정성의 실천적 의미: 문화일보 2002년 대선(大選) 보도의 경우. <한국언론학보>, 4(2), 167-195.
- 박지순 (2016). 방송의 공정성과 쟁의행위의 정당성. <경영법률학회 경영법률>, 7(2), 641-679.
- 백선기 (1992). 한국 신문보도의 공정성에 관한 연구. <한국사회와 언론>, 1, 81-246.
- 백선기 (2002). 한국 대통령선거 TV토론회의 과제 및 개선방안. <한국소통학보>, 1, 184-219.
- 손영준 (2011). TV 뉴스 공정성에 대한 시민인식조사: 시민은 동등비중의 원칙을 더 원한다. <한국방송학보>  
 25(5), 122-158.
- 신수정 (2014). 방송의 공정성 보장’을 목적으로 한 파업의 정당성. <노동법학>, (51), 356-359.
- 심미선 · 강혜란 (2013). 지상파 및 인터넷에서만 방영된 19대 총선 관련 뉴스에 대한 대학생집단의 뉴스가치 평가에  
 대한 탐색적 연구. <한국방송학보>, 27(4), 85-130.
- 원희영 · 윤석민 (2015). 종합편성채널의 보도 공정성에 관한 연구: 제18대 대통령 선거에 대한 메인 뉴스 분석을  
 중심으로. <한국방송학보>, 29(1), 117-148.
- 윤석민 (2013). 한국사회 공영방송과 공정성 원칙. 방송문화진흥회 방송 공정성 포럼 세미나 보고서.
- 윤영철 (2004). 공정성 논쟁으로의 초대. <한국언론학회 심포지움 및 세미나>, 285-296.
- 이민웅 · 이창근 · 김광수 (1993). 보도공정성의 한국적 기준을 위한 연구. <방송연구>, (36), 180-213
- 이준웅 (2013). 언론의 공정성 규범과 실천. 방송문화진흥회 방송 공정성 포럼 세미나 보고서.
- 이준웅 · 김경모 (2008). ‘바람직한 뉴스’의 구성 조건: 공정성, 타당성, 진정성. <방송통신연구>, 67,9-44.
- 이창현 (2008). 공정성 관련 방송심의를 둘러싼 사회적 갈등 분석: <PD수첩>과 촛불시위 관련 프로그램의 심의를  
 중심으로. <방송통신연구>, 67, 45-68.
- 이향선 (2014). 방송공정성 규제개선방안: 최근 법원판례의 함의를 중심으로. 한국방송학회 2014 가을 정기학술대회  
 발표논문.
- 임영호 · 김경희 · 심미선 · 장윤재 · 최영재 (2011). <공영방송의 공정성에 관한 연구>. 서울: 한국방송.

- 장동익 (2005). *틀즈 『정의론』* (해제). 서울: 서울대학교 철학사상연구소.
- 정지영 (2021). 공영방송의 공정성 실현 과정에서 저널리스트 개인과 관련 조직 간의 상호역학관계에 대한 고찰. <언론정보연구>, 58(3), 110-151.
- 정청천 · 장홍근 (2013). 2012년 방송 3사 동시파업 사태와 시사점. <노동리뷰>, 99, 63-74.
- 정필모 (2012). 공영방송 보도의 공정성 저해 요인에 관한 연구: 언론통제 메커니즘의 관점에서 KBS 사례를 중심으로. 성균관대학교 대학원 신문방송학과 박사학위논문.
- 조연하 (2012). 방송내용 심의기준 관련법 · 규정의 체계성. <방송과 커뮤니케이션>, 13(4), 203-236.
- 조향제 (2004). 한국 공영방송의 정체성. 서울: 컬처룩.
- 한진만 · 최현철 · 홍성구 (2012). 언론자유와 공정성 심의체계. <방송통신연구>, 79, 71-98.
- Gitlin, Todd (1980). *The Whole World is Watching: Mass Media in the Making and Un-making of the New Left*. Berkeley: University of California Press.
- Hallin (1984). The Media, the War in Vietnam, and Political Support: A Critique of the Thesis of an Oppositional Media. *The Journal of Politics*, 46(1), 2-24.
- Hallin, D. (1986). *The uncensored war: the media and vietnam*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Sambrook, R. (2012). *Delivering trust: Impartiality and objectivity in the digital age*. Report, Oxford: Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford.
- Schudson, M. (1981). *Discovering the news: A social history of American newspapers*. New York: Basic Books.

## Discussion on the Appropriate Category of Broadcast Fairness According to Harlin's Hegemony Model

Jeong Jiyeong

Ewha Womans University Communication-Media Research Institute Researcher

Applying fairness to a suitable target to discuss is to practice its original meaning and is a fundamental way to avoid wasteful and unreasonable arguments. This study aims to establish the values and directions that fairness should pursue by examining academic discussions on the nature of fairness and its legal interpretation and application. In particular, Harlin's hegemony model with different application criteria by classifying journalism areas in terms of journalism functionality is reviewed. This will be added to the theoretical discussion of the appropriate category of fairness. Above all, to assess the direction of realizing fairness, it is necessary to discuss the process of public debate on fairness required for broadcasting in the context of our political, social, and cultural affairs, i.e., reasonable discussion and valid social consensus. To this end, this study conducted empirical and practical discussions on the appropriate category of fairness and its practice direction through in-depth interviews with subjects who realize fairness and related experts. As a result, the appropriate category of fairness should be redefined as a 'controversial topic' in the legal dimension of the Korean Broadcasting Act and the Broadcasting Review Regulations. The subject of legal debate should be limited to fairness.

*Keywords: Broadcast Fairness, Appropriate Category, Harlin's Hegemony Model, Sphere of Legitimate Controversy, Controversial Topic*