

미디어에 있어서 공정성 문제*

Fairness in Media Journalism

이진로 _영산대학교

Lee, Jin-Ro _Yongsan University

초록

미디어의 주요 사회적 기능은 환경 감시, 상관조정, 문화 유산 전수, 오락, 동원(campaign) 등이다. 미디어의 기능은 민주주의 사회에서 긍정적 성격을 띤다. 하지만 미디어가 시민의 뜻과 민주주의를 저해할 경우 비판에 직면하고, 미디어의 보도 내용이 공정하지 못하다고 비판받는다. 따라서 미디어의 보도 내용에서 공정성을 확보하는 것은 민주주의 사회에서 핵심적 가치로 간주된다.

공정성은 공평하고 올바른 성질로 어느 한 쪽에 치우치지 않을 때 지켜진다. 권위주의 정부에서 미디어 보도는 대체로 직접적, 간접적으로 정부의 통제와 간섭을 받았기에 1987년 이후 민주화의 진전으로 언론의 자유와 자율, 독립적 역할에 대한 사회의 관심이 커졌고, 미디어에 대한 공정성 요구가 제기됐다. 특히 선거에서 미디어 보도의 공정성은 매우 중요하다. 후보자의 선거 운동 진행과 유권자의 투표 과정에서 미디어 보도의 영향이 크기 때문이다. 미디어의 공정성의 확보는 사회가 민주적으로 유지, 발전하는 과정에서 필수적이다. 반대로 공정성이 결여된 미디어 보도는 사회적 갈등과 혼란을 초래한다는 점에서 규제의 대상이 된다.

미디어 공정성을 확보하기 위한 방안으로 객관성, 선거보도에서 내용적 공정성, 다양성, 자율성 등에 주목할 필요가 있다. 먼저 객관성은 사실과 의견(가치)의 분리, 감정의 배제, 공정성과 균형성 추구 등으로 확보된다. 다음에 선거 보도의 공정성에서 양적(형식적) 균형에 머물 경우 유권자의 후보자 판단에 필요한 알권리 충족에 실패하므로 질적(내용적) 균형 추구가 바람직하다. 그리고 다양성은 이해 갈등의 이슈에서 대립되는 당사자와 더불어 전문가의 시각을 소개하는 것을 포함한다. 끝으로 자율성은 미디어 보도에 대한 외부의 압력에서 벗어나고, 미디어 내부에서도 가급적 취재 실무자의 입장과 판단을 존중할 것을 말한다.

미디어 공정성은 다양한 관계자의 입장을 수용하는 과정에 의하여 보완, 실현된다. 즉 미디어의 취재 담당자와 독자, 취재원과 이해관계자 등이 현실에 대한 인식과 판단에서 공감대를 넓히는 쌍방향 커뮤니케이션 과정이 미디어 공정성이다.

□ 주제어: 공정성, 객관성, 균형, 다양성, 미디어, 자율성

* 이 글은 한국정치평론학회 2015년 ‘방송 공정성과 방송 규제’ 학술대회(2015.11.2 국회의원회관 제3세미나실)에서 발표한 자료를 재구성, 수정, 보완한 내용이다.

Abstract

Media has five functions such as environment surveillance, coordination of social conflicts, transmission of cultural legacy, entertaining people, and campaigning for improvement. If these positive sides can make community more democratic, journalism need fairness which means that media news is unbiased and unprejudiced. In an authoritarian political system in Korea before 1987, fairness of journalism was not kept because government tried to intervene in journalists' work. In particular, fair journalism is more important during election campaign because unfair news distorted and paralyzed peoples' intention. Therefore, media journalism which lacks in fairness should be regulated by public institution because it causes unnecessary social conflicts.

For fair journalism, I proposed four alternatives such as objectivity, qualitatively fair campaign news, diversity, and autonomy of journalists and so on. First, objectivity can be possible in distinction between facts and journalists' opinion or value, exclusion of emotion, and balanced reporting. Secondly, fairness in campaign news is guaranteed by proportional reporting in quality and content. Thirdly, diversity means that news with conflicting interests and disputes should include oppositional participants and independent experts. And lastly, autonomy can be secured when journalists are free from unjust oppression inside and outside.

Media fairness is not a result but a process, which continues to be revised and made up for with two way interactive communication between journalists, audiences, sources and any other related participants.

□ Key words: Fairness, Objectivity, Balance, Diversity, Media, Autonomy

1. 서론

미디어의 사회적 기능으로 라스웰(Lasswell, 1946)은 환경 감시, 상관조정, 문화 유산 전수 등을 들었고, 라이트(Wright, 1960)는 오락을 그리고 매쿼일(Mcquail, 2005)은 동원을 각각 추가했다. 이들 내용을 구체적으로 살펴보면 첫째, 환경 감시 기능은 정보 제공을 통해 이루어지는데, 시민이 사회와 세계에서 일어난 사건을 이해하고, 정치적 권력의 변화를 파악하고, 새로운 기술과 제도에 적응할 수 있도록 돕는다. 둘째, 상관조정 기능은 사건과 정보의 의미에 대한 설명, 해석, 논평을 비롯해 사회화를 수행하고, 개인을 연관시키고, 여론의 형성,

합의를 창출하고, 사회적 이슈의 우선순위를 정하도록 조정 역할을 수행한다. 셋째, 문화 유산 전수 기능은 사회의 주류 문화를 정립, 계승하고, 하위 문화를 포함하고, 새로운 문화를 소개하면서 공통된 가치를 유지, 전달한다. 넷째, 오락 기능은 사회 구성원에게 즐거움과 기분 전환, 휴식을 제공하고, 사회적 긴장감을 줄이는 것이다. 다섯째, 동원 기능은 사회의 공동 목적 달성을 위해 캠페인을 통해 시민이 사회 변화와 제도 개혁, 전쟁 참여, 경제 발전에 참여시키는 것을 말한다.

이러한 미디어의 사회적 기능은 사회 다수의 뜻을 반영하는 민주주의 사회에서 긍정적 성격을 띤다. 하지만 미디어가 수행하는 목적이 민주주의 체제와 어긋날 경우 비판에 직면하고, 미디어의 보도 내용이 공정하지 못하다는 지적을 받게 된다. 왜냐하면 미디어가 시민의 이익과 입장을 외면하거나 저해할 경우 미디어의 기능은 반사회적 성격을 띠기 때문이다. 따라서 미디어의 보도 내용에서 공정성을 확보하는 것은 민주주의 사회에서 핵심적 가치로 간주된다.

공정성은 사전적으로 공평하고 올바른 성질을 말하고, 편파성과 반대되는데 영어로는 ‘fairness’ 또는 ‘impartiality’로 표현된다(이창현, 2009). 권위주의 정부에서 미디어 보도는 대체로 직접적, 간접적으로 정부의 통제와 간섭하에 놓여 있어서 정부 비판이 어려웠기에 미디어 공정성에 대한 문제 의식이 약했다. 하지만 1987년 이후 민주화의 진전과 함께 언론의 자유와 자율, 중립적 역할에 대한 사회의 관심이 커졌고, 언론 보도가 시민의 이익에 반하고, 정부와 기업 또는 특정 집단의 이익을 대변할 경우 공정성이 결여됐다는 비판을 받게 됐다.

공정성이 미디어에서 주요한 관심사로 대두된 것은 특히 선거를 통해서인데, 후보자의 선거 운동 진행과 유권자의 투표 과정에서 미디어 보도의 영향이 크기 때문이다. 또한 권력의 작동과 개편 과정에서 미디어 공정성은 핵심 이슈로 등장했다. 대표적인 예로 2004년 노무현 대통령의 탄핵 보도 과정에서 공영방송이 탄핵을 주도한 보수적 입장의 정당에 대해 집중적으로 보도한 결과, 해당 정당과 국회의원 총선거 후보자에 대해서는 상대적으로 부정적 이미지가 그리고 당시 대통령과 여당의 후보자에 대해서는 긍정적 이미지가 각각 형성됐고, 선거에서 여당이 다수 의석을 얻게 되자 야당 측에서 선거 패배의 주된 요인으로 공영

방송 선거 보도의 공정성 문제를 제기한 것을 들 수 있다(이창현, 2009). 또한 이명박 정부 초기 미국의 쇄고기 수입 허용에 대해 광우병 감염을 우려한 시민의 광범위한 저항에 직면하는 과정에서 MBC의 <PD수첩>과 <뉴스데스크>가 공정성 규정 위반으로 제재를 받았으나(이창현, 2009), 이후 대법원에서 무죄 판결을 받았다.

미디어의 공정성의 확보는 사회가 민주적으로 유지, 발전하는 과정에서 필수적이다. 반대로 공정성이 결여된 미디어 보도는 사회적 갈등과 혼란을 초래한다는 점에서 규제의 대상이 된다. 따라서 미디어 공정성의 발생 배경과 문제를 이해하는 것은 미디어의 올바른 역할 수행을 위해 매우 중요한 과제다. 이 글은 미디어 공정성에 대한 이해를 넓히고, 공정성 확보 방안을 모색하기 위해 먼저 2장에서 미디어가 존재하는 환경과 공공성의 관계를 살펴보고, 3장에서 미디어 공공성에 대한 국내외 연구를 검토하고, 결론에서 미디어 공공성 연구의 함의를 제시하겠다.

2. 미디어 시장과 공공성

1) 미디어와 시장의 실패

미디어는 자본주의 사회에서 시장에서 거래되는 정보와 의견(여론)이란 상품을 생산하는 주체로서 대개 기업의 형태로 활동한다. 미디어 기업의 수입은 수용자와 광고주로부터 확보된다. 전자의 경우 수용자가 직접 지불한다. 예를 들어 신문의 구독료와 공영방송의 수신료, 그리고 유료 플랫폼(케이블방송, 위성방송, IPTV)의 월별 가입비와 영화 등 선호하는 콘텐츠에 대해 지불하는 유료 콘텐츠 수신료 등이 해당한다. 후자의 경우 광고를 제공하는 기업이 직접 지불한다. 하지만 “미디어 기업의 광고 수입은 광고주로부터 획득되지만 상품 원가에 포함된다는 점에서 소비자의 부담에 해당하는 점”(이진로, 2012)에서 수용자가 지불하는 간접적 구매 비용에 해당한다.

미디어의 상품은 정신적 가치와 내용을 담고 있어, 상품 구매자인 소비자의 정신에 영향을 주고 이는 인식, 태도, 행동으로 나타난다. 그런데 미디어 상품의 내용은 소비자의 대다수를 구성하는 시민의 정신이 아니라 양적으로 소수이지만, 경제적 측면에서 광고 구매를 통해 영향력을 행사하는 기업의 시각을 다분히 반영하는 경향이 있다. 이처럼 미디어 상품에서 시민의 시각이 약해지고, 기업의 시각이 강해지는 현상은 시장에서 미디어 기업의 이익 실현에 광고를 제공하는 기업의 영향이 큰 구조 하에서 개선되기 어렵다.

시장은 자유롭고, 그 안에서 이루어지는 결정은 선하다는 입장은 시장 자유주의(market liberalism)다. 하지만 자유가 자신의 이익을 추구하기 위해 타인의 이익을 침해하는 자유를 의미하는 것은 아니다. 미디어 시장의 자유주의에서 광고를 근거로 기업의 입장만 과도하게 표출할 경우, 기업의 자유로운 표현에는 충실하지만, 그 결과 시민의 입장을 제한적으로 보도할 경우 시민의 자유로운 표현을 제약하게 된다. 이런 점에서 미디어의 경우 시장 자유주의를 일반 상품과 동일하게 적용하기 어렵다. 즉 미디어의 경우 시장 자유주의에 일반적으로 위임할 경우 동일한 현상을 해석할 때, 기업의 관점이 우세해지고, 시민의 관점이 열세해지는 현상이 나타난다면, 시장의 실패라는 관점에서 접근할 필요가 있다.

시장의 실패가 발생할 경우 정부와 사회가 공공성과 공익의 측면에서 개입하고, 규제할 필요성이 제기된다. 일반적으로 시장이 실패하는 분야는 막대한 투자가 요구되지만, 시민에게 보편적 서비스 차원에서 저렴하게 제공하는 영역에서 주로 발생한다. 하지만 그러한 서비스의 공급과 수요와 관련한 환경 변화에 시장 실패 상품과 서비스의 구분에 객관적인 기준이 있는 것은 아니다. 그래서 전기, 가스, 수도, 국방, 사회복지, 의료 등을 둘러싸고 나라마다 시장 실패와 공적 개입의 영역과 정도가 다르게 나타난다.

이처럼 시장의 실패에 대한 관심은 시장 자유주의가 민주주의를 침해하지 않아야 한다는 논리로 이어진다. 김비환(2005)은 시장의 성장은 정부 역할의 축소와 무정부성을 가져오고, 자유시장 경쟁이 초래하는 경제적·사회적 불평등의 심화로 강자 중심의 체제가 형성되고, 여론의 공개장에서 사익 추구가 우선된다

는 측면에서 미디어 시장의 실패에 따른 민주주의의 위기를 우려한다.

미디어 시장의 한계를 신문과 방송 미디어의 특성을 중심으로 접근하면 민주주의 약화에 대한 우려는 더욱 뚜렷해진다. 신문의 경우 논조의 형성에서 보수적 논조가 구매력이 높은 독자의 확보를 바탕으로 경쟁력을 지니고, 판매 촉진 경쟁 과정에서 자본력이 큰 신문사가 일시적 비용 증가를 감당하게 되고, 대기업 광고 확보 신문사는 상대적으로 많은 수입을 바탕으로 뉴스의 시각을 제외한 측면에서 양적, 질적 향상으로 경쟁에 유리하다는 특성은 대체로 대기업과 기득권층 중심의 언론 활동을 가져온다(이진로, 2012). 방송의 경우 신문과 다른 현상을 보이지만, 본질적으로 시민의 입장을 전달하는데 어려운 것은 신문과 크게 다르지 않다. 구체적으로 방송 채널 간 경쟁의 심화로 인해 시청률 제고를 바탕으로 광고 수입 증대를 추구하는 과정에서 선정적 오락 프로그램과 드라마 등의 제작이 선호되고 보도와 교양 프로그램은 최소화될 것이 우려된다(이진로, 2012). 이처럼 미디어 시장이 공동체의 의사소통에서 소수의 대기업과 기득권 중심으로 운영될 경우 미디어에게 요구되는 긍정적 기능이 수행되기 어려우므로 미디어 시장의 실패를 보완, 해결하기 위해 공공성 개념이 부각된다.

2) 미디어의 공공성과 민주주의

미디어의 내용이 공적 측면으로 다루고, 공적으로 영향을 미친다는 점에서 공공성이 강조된다. 유교사상에서 시민의 의견을 중시하는 시각과 조선 시대 언론은 공론이라는 인식은 미디어의 공공성과 다르지 않다. 또한 미디어의 공적 기능은 시민으로 하여금 숙의민주주의가 요구하는 정치와 관련된 충분한 정보를 지니는 숙지된 시민의 형성에 기여함을 의미한다. 본격적으로 미디어 공공성에 대한 인식은 방송의 등장을 계기로 강화됐다. 20세기 초 영국이 라디오 방송의 도입 과정에서 전파라는 한정된 사회적 기술을 특정 기업에 허가하여 배분하고, 사회적 영향력이 막대한 점에서 높은 공공성을 요구했기 때문이다. 최근 방송 환경에서 디지털 방송 기술이 확산되고, 케이블, 위성, 그리고 IPTV를 통한 다채널 유료방송의 비중이 커졌지만 이러한 공공성에 큰 변화가 있는 것은 아니다(이진로, 2012).

방송의 공공성은 내용상 공익성 추구로 나타난다. 임동욱 외(2007)는 방송에서 공공성이 주체라면, 공익성은 목적에 해당하고, 공공서비스(public service) 개념은 방송 프로그램의 구체적인 실행 내용이라고 말한다.

<Table 1> 공공성과 관련된 공익성과 공공서비스 개념

공익성	<ul style="list-style-type: none"> - 공공성의 한 측면 - 공적 행위의 목적을 강조 - 공익이 무엇인가를 논의하는 과정 자체가 공공성의 구현 과정
공공서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 주로 공적 주체가 공익을 구현하기 위하여 제공하는 서비스 - 공익성 개념이 구체적인 내용과 형식으로 제공되는 것

자료: 임동욱 외, 2007.

공공성의 개념은 경제, 행정과 정치, 커뮤니케이션 등에서 폭 넓게 사용되는데, 각각 소유와 통제, 운영과 규제, 활성화와 참여를 작동원리로 삼는 점에서 구별된다(이영주, 2006).

<Table 2> 공공성의 범주, 개념 및 작동 원리

공공성 범주	개념	작동원리
경제적 범주	공공재, 보편적 서비스, 보편적 접근성	· 공공재에 대한 공적 소유와 통제
행정/정치적 범주	국가/정부, 공공기관, 법/제도, 공공 정책과 규제	· 공공서비스와 공공기관의 운영, 공공정책, 사적 부문에 대한 규제
커뮤니케이션 범주	가시성/공개성, 공론장/공공영역, 여론, 공적이성이나 도덕, 지식, 공통감각/공통문화	· 커뮤니케이션 매체와 커뮤니케이션 공간/장의 활성화, 비판과 합리적인 토론, 사회적 참여 확대, 공중문화(공통문화)나 도덕의 형성

자료: 이영주, 2006.

미디어에서 공공성 개념을 아렌트(Arendt, 1958/1996)와 하버마스(Habermas,

1962/2001)의 논의를 통해 이해할 수 있다. 먼저 아렌트(1958/1996)는 공공 영역(public realm)이 고대에서 중세로 들어오며 축소됐고, 사적 영역(private realm)의 가정이 친밀한 내적공간으로 줄어드는 반면에, 가정 내에 있던 경제활동은 시장이란 사회적 영역이 되었다는 구조 변동으로 설명한다. 또한 하버마스(1962/2001)는 보편적 시민사회를 위해 구성원인 시민이 자유롭게 토론에 참여하는 이상적인 커뮤니케이션 상황을 공개장으로 표현한다. 특히 현대 자본주의 사회에서 미디어 공개장의 내용이 시청률 등 미디어 기업의 이윤 추구 과정에서 ‘재봉건화’되므로 이를 막기 위해 공공성을 강화해야 한다는 것이 하버마스(1962/2001)의 주장이다.

이와 달리 미디어 시장에 대한 긍정적 시각은 자원 배분 측면에서 수요와 공급을 조정하고, 소비자인 시민의 요구에 가장 적합한 제도로 접근한다. 미디어 기술의 발달과 다양한 뉴미디어 서비스의 등장이 시장 제도에 따른 점에서 설득력을 지닌다. 그렇다면 미디어 시장의 효율성과 왜곡이라는 양면성을 공공성의 구현으로 적절히 조정하는 것이 관건이다.

<Table 3> 시장과 공공성의 선순환 모색

구분	시장	공공성
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 수익성 높은 콘텐츠 생산의 증가 (자본의 이익 추구) - 수용자 흥미와 관심 반영 - 제작비 절감 - 생산과 소비 일치성 증가 (자원의 효율적 배분) - 정부의 개입 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> - 콘텐츠의 민주주의 기여 제고 - 사회적 필요 콘텐츠의 생산 지원 - 보편적 서비스와 접근권 제공 - 국가와 자본에 대한 견제
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 탈정치화 콘텐츠의 증가 - 사회적 필요 콘텐츠의 감소 - 보편적 서비스와 접근권 훼손 - 국가와 자본에 대한 견제 약화 	<ul style="list-style-type: none"> - 콘텐츠 수익성 저하 - 수용자의 흥미와 관심 외면 - 제작비 증가 - 생산과 소비의 불일치 초래 (자원의 비효율적 배분) - 정부의 과도한 개입 우려

자료: 이진로, 2012.

시장과 공공성의 조화와 선순환 방안에 대해 이진로(2012)는 다섯 가지를 제안하는데 구체적으로 첫째, 수익성 높은 콘텐츠의 이익으로 사회적 필요성이 높은 콘텐츠의 생산을 지원하고, 둘째, 공공성과 수요도가 함께 높은 콘텐츠를 제작하고, 셋째, 공공성이 높은 콘텐츠의 제작에서 적정 제작비를 보장하기 위해 보조금 제도를 실시하고, 넷째, 공공성이 높은 사회 비판적 콘텐츠의 자율적, 창의적 제작 환경을 보장하고, 끝으로 다섯째, 공공적 콘텐츠에 대한 시민의 접근을 보편적 서비스 차원으로 지원하는 방안이 해당한다.

3. 미디어에서의 공정성 문제

1) 공정성과 객관성

미디어 보도는 사회적으로 커다란 영향을 미치므로 보도 내용이 공정할 것을 요구한다. 미디어가 적절하고 올바른 정보를 제공해야 된다는 측면에서 공정성 연구가 활발함에도 불구하고, 공정성의 개념과 기준, 평가 방안 등에서는 정립된 내용을 찾기 어렵다. 왜냐하면 공정성을 구성하는 요소를 비롯해 공정성과 유사한 개념인 객관성, 불편부당성 등과의 관계가 학자마다 다르기 때문이다. 스웨덴의 방송 시스템을 연구한 웨스터슈탈(Westerstahl, 1983)은 객관성이 사실성과 불편부당성(공정성)으로 구성된다고 보는데, 이때 사실성은 진실, 정보성, 비례 등을 그리고 불편부당성은 균형과 중립성을 각각 포함한다고 말한다.

이처럼 공정성을 객관성의 하위 개념으로 보는 논리는 공정성의 실천이 객관성의 구성 요소임을 의미한다. 하지만 객관성이란 개념의 긍정적 측면에도 불구하고, 미디어 자유와 다양성과 충돌하거나 모든 뉴스에서 편향성을 배제하기 어렵다는 시각은 사실과 의견의 갈등을 비롯해 검증과 해석의 측면에서 객관성의 실천이 쉽지 않음을 지적한다(Hemanus, 1976; Westerstahl, 1983; Hackett, 1984; Ryan, 2001; McQuail, 2005). 사실성은 뉴스에서 필요한 핵심 정보를 담고 있는 것으로 5W1H 요소로 나타난다. 불편부당성(공정성)은 정치 뉴스처럼 관

련된 사람과 집단의 이해 갈등에서 벗어나기 위해 중요한 가치이지만, 현실적으로 가치 중립적인 사건에 대해 가치를 부여하지 않을 경우 내용을 제대로 전달하기 어렵다는 점에서 실천하기 어려운 개념이다.

미디어 공정성을 지키기 위한 보도로 사실과 의견의 분리, 감정을 배제한 뉴스 제공, 공정성과 균형성을 추구하는 객관적 저널리즘이 주목을 받는다(Dennis & Merill, 1984). 이때 객관성은 주관적 가치들과 달리 독립적 증명이 가능한 사실을 분리하는 것으로, 기자의 보도 내용을 전문가 집단이 합법적으로 인정하는 규칙에 부합하여 신뢰할 수 있다는 의미다(Schudson, 1967).

“기자들은 객관성을 기준으로 삼아 가치와 사실 중에서 오직 사실만을 보도한다. 객관 보도의 어조는 감정을 드러내기 보다는 냉정을 유지해야 한다. 정치적 이슈의 객관 보도는 서로 다른 입장의 주요 견해를 공정하게 제시하려고 노력해야 한다. 객관성 기준에 의하면 기자는 ‘뉴스’ 가치가 있는 사항에 대해 논평, 왜곡, 정형화를 탈피해 보도하는 업무에 종사한다”(Schudson, 2001, 150).

객관성은 뉴스 텍스트와 뉴스 관행, 그리고 뉴스 제도를 인식하고 정의하고, 조정하고, 평가하는 일반 모델로서 세 가지 측면에서 정의되는데, 첫째, 편견없이 보도하고, 정확하게 현실을 전달하고, 공평하게 핵심을 설명할 것, 둘째, 관련 증거로 대조, 균형, 대안 관점을 제시하고, 인용시 출처를 올바르게 밝힐 것, 셋째, 언어로 설득할 것 등이다(Maras, 2013). 하지만 객관성은 달성하기 어려워 연약한 경험주의로 간주되고(Schudson, 1967), 사실과 의견을 분리하고, 기자가 중립적 입장에 충실해 사실 중심의 기사를 강조하는 객관적 저널리즘은 무미건조하고 기계적인 중립성이라는 비판을 받기도 한다(임정섭, 2015).

미국에서 객관보도의 역사는 1830년대 부터 시작되는데, 그 이전까지의 신문은 정당의 후원을 받는 까닭에 당파성을 당연시했으나, 저렴한 대중신문(penny press)이 등장하면서 정치적으로 중립적인 대중에게 흥미 있는 사실 보도를 중시했기 때문이다. 또한 1846년 신문사에 뉴스를 공급하는 AP(Associated Press)의 전신인 뉴욕 항구뉴스협회(Harbor News Association)의 출범은 정치적 논조가

다른 신문들이 실을 수 있도록 단순한 사실을 서두에 압축해서 전달하는 신속, 정확, 간결한 보도를 내용으로하는 객관보도를 추구했다. 이와 함께 19세기 말과 20세기 초에 신문 기자들이 사주와의 관계에서 차지하는 위상이 높아졌고, 1차 세계 대전 이후 객관성 논쟁을 거치면서 객관성 개념이 명료해졌다(Schudson, 2001). 영국의 경우 미국보다 다소 늦게 객관성에 대해 관심을 가졌는데, 20세기 초 방송의 출범 과정에서 공정성을 방송에 법적 의무사항으로 규제하면서 객관성을 중시하게 됐다.

2) 공정성과 선거보도

국내에서도 보도의 공정성이 매우 중요한데 따라서 이와 관련된 연구가 다양하게 이루어졌고, 공정성에 대한 다양화된 시각이 존재한다. 강명구(1989)는 외국의 연구 결과를 바탕으로 공정성을 객관성에 대한 인식론적 질문을 제기하는 사실성을 비롯해 보도의 내용과 과정이 사회의 공공성 측면에서 정당할 것을 요구하는 윤리성, 그리고 보도의 시각과 관점이 사회적, 역사적으로 정의로와야 한다는 이데올로기 등 세 차원으로 구분했다. 백선기(2003)는 공정성이 사실성과 균형성의 두 요소로 구성된다면서 전자는 보도에서 다른 사건이 실제로 정확하게 발생한 것을 다룰 것을, 그리고 후자는 보도에서 관련 사항과 내용을 어느 편에 치우치지 않고, 균등하게 보도할 것을 각각 요구했다. 이창현(2002)은 공정성을 형식과 내용에 따라 구분하고, 선거방송의 공정성 논의에서 양적 균형이라는 형식적 차원에 머무를 경우 방송이 정치권의 균형 요구에 순응하고, 유권자의 알권리 충족에는 소홀한 결과를 초래한다고 지적하고, 형식적 공정성을 넘어 설 것을 주장했다. 그런데 내용적 공정성의 논의에서 주의할 것은 공정성의 의미가 역사적으로 변화하며, 사회적 맥락 속에서 재해석돼야 한다는 점인데, 1980년대 민주화 과정에서는 권위주의적 통제를 받은 언론의 민주주의적 변화를 의미했다면, 2004년 탄핵방송과 2008년의 미국산 쇠고기 수입 반대에서는 시민이 보수적 입장의 정당과 정부에 대한 반대와 저항을 촉발하는 언론 보도의 제한, 통제를 의미한다는 점이다(이창현, 2009).

<Table 4> 선거방송 공정성의 두 가지 차원

구분	형식적 공정성 format fairness	내용적 공정성 material fairness
언론의 역할	소극적	적극적
유권자의 변화	부정적 인식 계발	정치 참여 강조
강조 관계	정치권의 관계 중요시	시민들의 정치 정보 욕구를 중요시
강조 내용	양적균형	질적균형
정치변화	정치 현실 인정	정치적 변화 촉진

자료: 이창현, 2002.

3) 다원성과 자율성으로 추구하는 공정성

공정성과 객관성이 혼용되는데, 공정한 보도는 중립성을 그리고 객관적 보도는 진실을 각각 중요한 가치로 추구하는 것으로 구분할 수 있다. 공정성을 민주 사회 내부에서 언론의 자유에 대한 관용을 바탕으로 시민의 자율적 합의로 민주주의를 발전시키는 규범적 가치로 보는 시각(최영재, 홍성구, 2004)과 공정한 언론행위를 자유로운 언론이 보편 가치와 타당한 가치를 추구하고, 이를 위반하지 않는 언론행위라는 주장(문종대, 윤영태, 2004)은 언론의 자유와 자율을 보장할 때 공정성이 실현된다고 본다. 또한 공정성을 다양성 확보와 약자 배려의 측면에서 보고(이준웅, 김경모, 2008), 기사 작성에서 가장 영향을 받는 사람과 조직의 입장을 포함시키는 관계적 공정성(이준웅, 2005)에 주목하기도 한다. 기사를 대상으로 조사한 연구에서 일부 기자는 공정성 인식 개념은 애매하지만, 대체로 사실의 정확성, 진실성, 이해당사자의 의견 청취, 기자의 양심 등으로 구성된다(박형준, 2013). 공정성은 사실성과 균형성 등 객관적 근거에 영향을 받지만, 진보 미디어에서는 정파성과 기사의 의견 포함을 선호한 것으로 나타났다(정동우, 황용석, 2012).

통상적으로 공정성의 기준은 다양한 시각에서 접근하고, 서로 대립되는 주장에 대해서는 양측 정보원의 의견을 포함하여 소개하는 것이다(Tannenbaum and Lynch, 1960). 또한 공정성을 구성하는 중립성은 사실과 의견을 분리하고, 특정한 가치를 표출하는 감정적인 언어와 영상을 사용하는 편향과 선정주의에서 벗

어나는 것이다(Tannenbaum and Lynch, 1960).

4. 결론

현대 사회에서 미디어는 시민이 필요로 하는 다양한 정보를 제공한다. 우리 사회가 기반하는 민주주의 체제는 미디어가 제공하는 국회의 입법 활동을 비롯해 정부의 정책 추진, 기업의 산업 동향 등의 정보와 이에 대한 시민의 개별 의견과 여론이 원활하게 전달될 때 가능하다. 이처럼 공정성을 지니는 미디어의 보도 내용에 대해 공정성을 상실할 때, 국회, 정부, 기업, 시민에게 편향, 왜곡된 정보를 제공함으로써 올바른 의사결정을 막고, 사회의 효율성을 떨어뜨릴 것이 우려된다.

미디어의 공정성 요구에 대한 사회적 합의에도 불구하고, 공정성의 구체적인 내용과 절차, 평가 등을 정립하는 쉽지 않다. 공정성 정립의 어려움과 복잡함을 고려할 때, 공정성 준수와 평가도 다양한 차원에서 접근할 필요가 있다. 미디어 보도에 관계하는 다양한 주체인 기자와 편집 데스크, 언론인 단체, 취재원, 독자, 시민단체, 미디어 심의 기구 등이 관심을 갖고, 공정성 확보와 평가에 참여하는 방안이다.

먼저 언론과 언론인 단체의 경우 공정성은 자율성과 전문성을 통해 보완될 수 있다. 자율성은 언론의 취재와 보도의 공정성을 침해하는 외부의 부당한 간섭과 압력의 배제를 의미한다. 전문성은 언론인의 성실한 노력으로 상황을 충분히 파악하여 무지와 실수로 발생하는 공정성의 결여를 막는 차원이다.

다음에 취재원과 관련해서 이해관계자 모두 적극적으로 참여하여, 언론 내용의 신뢰성을 높여야 한다. 취재원의 비협조와 불신은 언론 보도의 내용을 취약하게 만들고, 결국 공정성에도 부정적 영향을 준다. 물론 일부 취재원의 경우 언론에 대한 불신으로 인해 취재 협조에 소극적이고, 그렇게 보도된 내용이 다시 공정하지 않다고 보아 더욱 불신하는 결과에 이른다. 취재원의 협조를 최대한 끌어내기 위해서는 언론이 취재원을 존경하고, 배려하는 마음으로 친절하게 대할 것이 요구된다.

그리고 신문의 독자와 방송의 시청자 등 정보를 수용하는 시민의 입장에서 언론 보도의 한계와 공정성에 대해 논의하고, 의견을 제시하는 피드백 시스템을 강화해야 한다. 언론의 공정하지 않은 보도에 대해 시민이 정정을 요구하고, 비판을 가할 경우 그러한 내용 자체가 미디어의 공정성을 보완하고, 강화하기 때문이다. 또한 언론인과 시민의 상호 이해와 활발한 의견 교류는 언론인에게 공정성을 추구하도록 격려하는 요인이 될 것으로 기대한다.

끝으로 미디어의 공정성에 대한 자율적 노력만으로 해결이 어려울 때, 불공정한 내용에 대한 외부의 규제가 이루어진다. 외부의 규제는 언론의 공정성을 강화하고, 언론의 자유를 제약하지 않도록 조화를 이룰 필요가 있다. 왜냐하면 공정성의 중요성 못지 않게, 표현의 자유가 가져다주는 효과가 막대하기 때문이다. 표현의 자유를 남용하거나, 악용하는 사례가 아니라면 언론 자유의 제약은 최소화되어야 한다.

미디어의 현실 보도에서 제기되는 공정성 문제는 실제 지형과 지도와의 관계와 비슷하다. 지도는 축척 수준에 따라 실제 지형을 재현하는 정도가 달라진다. 지도 이용자는 자신의 목적에 따라 적절한 형식의 지도를 선택, 활용해야 한다. 마찬가지로 미디어 역시 제한된 텍스트와 영상으로 현실을 전달하므로 수용자의 요구 수준에 따라 다르게 평가받을 수 있다. 하지만 대체로 우리가 지도를 보고, 낯선 지역을 찾아가는데 어려움이 없듯이 미디어 역시 우리가 현실을 이해하는데 어려움이 없도록 현실에서 나타나는 주요 이슈를 선택, 제기할 것이 요구된다. 지형의 변화와 새로운 시설의 건축으로 지도가 변하듯이 미디어 역시 변화하는 현실을 수정, 보완한 공정한 내용을 수용자에게 전해야 한다. 그런 점에서 미디어 공정성은 보도 내용과 관련된 주체의 다양한 목소리에 귀를 기울이고, 현장을 확인하여 보다 정확한 정보를 제공하고, 자율적으로 선택, 판단한 내용을 전하고, 보도된 내용에 대한 비판과 지적을 계속 반영하는 쌍방향 커뮤니케이션을 통해 개선된다.

- ▶ Submitted : 2015. November. 11.
- ▶ Reviewed : 2015. December. 16.
- ▶ Accepted : 2015. December. 18.

References

- Arendt, H. 1958. *The human condition*. Chicago: The University of Chicago Press.
trans. I, Jinu. Tae, Jeongho. 1996. Seoul:Hangilsa.
- Bak, Hyeongjun. 2013. “‘Gongjeongseong’ Gaenyeomgwa Pyeonggae Gwanhan Gijadeurui Insik Yeongu.” *Eonmongwahagyeyongu*, 13gwon 1ho. 262-289.
- Back, Seongi. 2003. *Tellebijeon Yeongsang Gihohak*. Communicationbooks.
- Choe, Yeongjae. Hong, Seonggu. 2004. “Eonnonjayuwa Gongjeongseong.” *Hangugeonnonhakbo*, 48gwon 4ho. 326-342.
- Dennis, E. & Merrill J. 1984. Journalistic Objectivity. in E. Dennis & J. Merrill, eds. *Basic Issues in Mass Communication: A Debate*. New York NY: Macmillan Publishing Company. 103-118.
- Gang, Myeonggu. 1989. “Talsalsidace iseo Nyuseu Gongjeongseongui Gaenyeomguseong Gwanhan Yeongu.” *Simmunyeongusohakbo*, 26jip. 85-111.
- Gim, Bihwan. 2005. *Jayujisangjuujadeul Jayujuujadeul geurigo Minjujuujadeul*. Sungkyunkwan University Press.
- Habermas, J. 1962/1990. *Strukturwandel der Öffentlichkeit : Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. trans. Han, Seungwan. 2001. Seoul: Nanam.
- Hackett, R. 1984. *Decline of a paradigm? Bias and objectivity in news media studies*, *Critical Studies in Mass Communication*, 1: 229-259.
- Hemanus, P. 1976. Objectivity in news transmission. *Journal of Communication*, 26. 102-107.
- I, Changhyeon. 2009. “Gongjeongseong.” *Midieo Gonggongseong*. 28-36.
- I, Junung. 2005. “Bipanjeok Damnon Gongjungui Deungjanggwa Eonnone dachan Gongjeongseong Yogu: Gongjeongghan Damnon Gyubeom Hyeongseongceul wihayeo.” *Bangsongmunhwayeongu*, 17gwon 2ho. 139-172.
- I, Junung. Gim, Gyeongmo. 2008. “Baranjikan Nyuseuui Guseong Jogeon: Gongjeongseong, Tadangseong, Jinjeongseong.” *Bangsongmunhwayeongu*, 67ho. 9-44.
- I, Yeongju. 2006. “Tellebijeon Gonggongseongui Sahoejeok Guseong: Jeongchijeok,

- Munhwajeok Ginjangeul Jungsimeuro.” *Bangsongmunhuwayeongu*, 18gwon 1ho. 183-201.
- Im, Donguk et al. 2007. “Keomyunikeisyeon Gisul Baldare ttareun Bangsong Gonggongseong Jinhwa Yeongu.” *Bangsongwiwonhoe*.
- Im, Jongseop. 2015. “Nyuseu Saengsangwa Mesiji.” I, junung, Bak, jongmin, Bae, kyejin ed. *Keomyunikeisyeon Gwahagui Jipyong*. Nanam. 219-260.
- Im, Uiyeong. 2003. “Gonggongseongui Gaenyeom, Wigi, Hwalseonghwa Jogeon.” *Jeongbuhagyeongu*, 9gwon 1ho. 23-50.
- Jeong, Dongu. 2012. “Gongjeongseong Gaenyeome daehan Sinmungijadeurui Insing Chai Yeongu: Gaekgwanjuuijeok Talgaekgwanjuuijeok Gwanjeomui Tonghammohyeongeul Jungsimeuro.” *Eonngwa Sahoe*, 20gwon 3ho. 120-158.
- Lasswell H. 1948. The structure and function of communication in society. in L. Bryson, ed. *The Communication of Ideas*. New York: Harper. 32-51.
- Lee, Jinro. 2012. “Midieo Saneop, Jedo, Beop, Jeongchaegui Gonggongseong: Sijanggwa Gonggongseongeun Seonsunhwan hal su Inneunga.” *Hanguksahoewa Midieo Gonggongseong*. 167-190.
- Maras, S. 2013. *Objectivity in Journalism*. UK: Polity Press. Cambridge.
- Mathew, D. 1984. *The public in practice and theory*. Public administration review, 44. 120-125.
- McQuail, D. 1986. From Bias to Objectivity and back. in T. McCormack, ed. *Studies in Communication*, 3. Greenwich: JAI Press. 1-36.
- McQuail, D. 2005. *Mass Communication Theory, 5th edition*, Sage.
- Mun, Jongdae. Yun, Yeongtae. 2004. “Eonnon Gongjeongseong Gaenyeomui Jaegaenyeomhwa: Eonnonui Jayulseong Nonbyeoneul Jungsimeuro.” *Hangugeonnonjeongbohakbo*, 27ho. 93-122.
- Ryan, M. 2001. Journalistic ethics, objectivity, existential journalism, standpoint epistemology, and public journalism, *Journal of Mass Media Ethics*, 16(1): 3-22.
- Schudson, M. 1967. *Discovering the News: A Social History of American Newspapers*. New York: Basic Books.
- Schudson, M. 2001. The objectivity norm in American journalism. *Journalism: Theory*,

- Practice and Criticism*, 2(2): 149-170.
- Tannenbaum, P. & Lynch, M. 1960. Sensationalism: the concept and its measurement. *Journalism Quarterly*, 30. 381-393.
- Westerstahl, J. 1983. *Objective News Reporting*. *Communication Research*, 10(3): 403-424.
- Wright C. 1960. *Functional analysis and mass communication*. *Public Opinion Quarterly* 24. 606-620.