

방송과 공정성: 방송의 지배구조와 방송의 공정성 훼손

Broadcasting and Fairness: Governance Structures and Fairness Damage of Broadcasting

한수경 _인천대학교

Han, Su-Kyung _Incheon National University

초록

급속도로 변화하는 미디어 환경에서도 방송은 여전히 여론형성에 가장 영향력을 미치는 매체이다. 민주주의 사회에서 시민들의 올바른 정치적 의사결정을 위해서 방송의 공정성이 요구되며, 이를 위해 방송의 자유가 보장되어야 한다. 방송의 자유는 시민들의 사적, 공적 의사형성을 통한 민주주의 기본질서형성의 전제조건이며, 그 핵심은 정치와 자본권력으로부터의 자유를 의미한다.

독립된 공영방송의 역할이 중요함에도 불구하고, KBS와 MBC 등 한국의 공영방송은 국가권력의 하부구조, 즉 국영방송의 역할을 함으로써 올바른 정치적 여론형성을 어렵게 한다. 한국 방송시스템의 특이점은 다른 선진국들과는 달리 공영방송의 지배구조가 독립적이지 않다는 점이다. 대통령의 직속기구인 방송통신위원회를 통해 방송을 통제하고, 또 대통령이 방송사 사장을 임명한다. 이러한 공영방송의 지배구조는 방송보도의 독립성과 방송의 공정성을 훼손해 왔다. 권력을 감사하는 감시견의 역할을 해야 하는 공영방송이 정부와 집권여당의 압력에서 자유롭지 못하고, 오히려 권력의 대변자 역할을 하는 실정이다. 따라서 방송의 공적 책무를 제대로 수행하지 못한다. 이 논문은 공영방송의 지배구조에 대한 문제점을 고찰하고, 방송의 공정성을 위한 제도적 개선책을 제시하고자 한다.

□ 주제어: 방송의 공정성, 방송의 자유, 공영방송의 지배구조, 감시견, 방송통신위원회

Abstract

In today's rapidly changing media landscape, broadcasting is still the most influential media on public opinion formation. In a democracy, fairness in broadcasting

is required in order for citizen participation in political decision making, and freedom of broadcasting should be guaranteed for this purpose. Freedom of broadcasting is a precondition for building a democratic basic order through private and public opinion of citizens, and its core meaning is the freedom from political and capital power, neither state-controlled nor commercial.

Despite the important role of independent public broadcasting, Korea's public broadcasters such as KBS or MBC act as state broadcasters, not as public broadcasters. As a result, it makes citizens difficult to correct political opinion formation. The significance in broadcasting systems in Korea is that governance of public broadcasters, unlike other developed countries, is not free from political power. Public broadcasters have been controlled by the Korea Communications Commission(KCC), direct organization of the president of Korea, and the president appoints presidents of public broadcasters. Public broadcasting governance in such a way has damaged the independence of broadcast reporting and the fairness of broadcasting. Moreover, the public broadcasters should act as a mouthpiece for government and ruling party rather than as a watchdog role on government. Therefore, they couldn't fulfill the obligations of public broadcasting whose mission is public service. This paper examines the issue of governance of public broadcasting, and presents the institutional remedy for fairness in broadcasting.

□ Key words: fairness of broadcasting, freedom of broadcasting, governance of public broadcasting, watchdog, Korea Communications Commission(KCC)

I. 문제제기

민주주의 사회에서 주권자의 정치적 의사형성과정을 통해 올바른 정치적 의사결정을 보장하기 위해서는 자유로운 언론의 역할이 전제되어야 한다. 특히 방송의 경우 시민들에게 미치는 영향력이 다른 매체에 비해 훨씬 크다는 사실에 비추어 볼 때 방송의 공정성 확보는 성숙한 민주주의 실현을 위해 무엇보다 중요하다. 인터넷 또한 일상적 이용으로 정치적 영향력이 높아졌지만, 방송은 여론형성에 여전히 막강한 영향력을 행사한다. 특히 TV의 의존도가 높은 노년층 유권자들의 정치적 의사결정에 미치는 영향력은 절대적이라 할 수 있다. 젊은 층과 노년층의 미디어 이용행태의 차이로 인한 디지털 격차, 즉 정보격차는 세대 간의 극단적인 정치적 성향의 차이로 표출되며, 이로 인해 한국사회의 세대 간 갈등은

더욱 심화되고 있다. 점차 더욱 두터워지는 노년층이 갈수록 얇아지는 젊은 층의 미래를 결정하는 결과를 낳고 있어 그 갈등의 골은 더욱 깊을 수밖에 없다.

한국사회처럼 미디어 이용 차이로 인한 정보격차와 이로 인한 심각한 정도의 정치성향의 격차는 결코 자연스러운 현상이 아니다. 기존 미디어인 신문과 방송이 전달하는 정보가 공정성과 객관성에 근거한 것이라면 이러한 현상은 심각하지 않을 것이며, 기존 언론과 방송에 대한 불신도 그리 크지는 않을 것이다. 특히 독립성과 공정성을 유지해야 하는 공영방송에 대한 불신은 공영방송이 시민들로부터 외면당하는 처지에 놓였으며, 공정한 정보에 대한 욕구는 시민들이 인터넷상에서 확산되는 정보에 더욱 의존하는 상황을 초래했다.

방송의 자유와 독립을 통한 공정성 확보는 양보할 수 없는 선결과제임에도 불구하고 방송의 공정성 문제는 여전히 논쟁의 중심에 서 있다. 군사독재체제의 선전도구로 이용되던 방송은 민주화를 이룩한 1987년 이후 김대중 국민정부와 노무현 참여정부를 거치며 보다 자유로운 환경 속에서 발전되었으나, 2008년 MB정부 이후부터 언론 및 방송의 자유는 다시 급격히 훼손되었다. 방송의 공정성 논란은 시대와 정권의 성격에 따라 논쟁의 성격도 달라진다. 1980년대의 방송의 공정성 논쟁은 민주와 반민주의 대결구조 속에서 빚어진 민주화 요구라면, 2000년대 초엔 진보와 보수의 대결구조에서 발생한 보수의 요구로 볼 수 있다 (Lee, 2008, Han & Lee, 2008, 226 quoted). 이러한 진보와 보수의 대립구조는 2008년 이후에도 변화되지 않았으나, 진보정권의 집권기인 당시와는 달리 보수정권의 집권기인 이 시기에는 방송의 공정성 논란은 역으로 진보의 요구로 볼 수도 있겠다. 그러나 방송의 공정성 문제는 진보와 보수의 이념적 대결구조와 상관없이 또 정권교체와 무관하게 보장·유지되어야 한다.

그럼에도 불구하고 한국의 방송환경은 종합편성채널(중편채널)의 등장과 함께 전혀 다른 방향으로 향하고 있다. 기존의 4개의 거대 신문사가 각기 조선TV(조선일보), JTBC(중앙일보), 채널A(동아일보), 그리고 MBN(매일경제)이란 종편채널로 방송시장에 진출하면서 방송환경 지형이 극도의 경쟁적 구도로 변화되었다. 신문사의 방송 진출은 단순히 채널의 확장만을 의미하지 않는다. 여론형성에 막강한 영향력을 지닌 기존 보수언론들이 방송영역에도 대거 진출하면

서 공정한 여론형성은 더욱 기대할 수 없게 되었기 때문이다. 반면에 진보성향의 언론으로 대변되는 한겨레나 경향신문 등의 언론사들은 신문시장에서의 여론지배력이 약하며, 방송 진출 허가는 더욱 받기 어려운 상황에서 방송이 다양한 견해와 여론형성에 기여하기란 쉽지 않다. 미디어의 지형이 ‘기울어진 운동장’이란 표현으로 대변되듯이 이러한 불균형한 미디어 환경에서 방송의 공정성을 확보하기란 역부족일 수밖에 없다. 또한 4개의 중편채널의 등장으로 방송시장의 치열한 시청률 경쟁 속에서 방송의 오락화와 선정성은 방송의 공정성을 훼손하는 또 다른 문제를 낳고 있다. 따라서 방송의 공정성 문제는 단순히 방송 콘텐츠의 공정성 문제로 한정해 논할 수 없다.

이러한 미디어 환경에서는 지상파방송 특히 공영방송의 역할이 더욱 중요하다. 그러나 공영방송의 지배구조는 최고 권력자인 대통령의 입김이 직접적으로 영향력을 행사할 수 있어 방송의 공정성을 근본적으로 훼손한다. 대통령의 직속 기관인 방송통신위원회가 방송의 인·허가 이외에도 공영방송의 사장을 선출하고, 대통령이 임명하는 구조로 권력으로부터의 독립이 처음부터 이루어지지 않는다. 공영방송의 지배구조가 독립적이지 못하기 때문이다. 즉, 공영방송에 소위 ‘낙하산 사장’을 투하시켜 방송을 장악함으로써, 자유롭고 독립적인 방송을 통해 자율적인 프로그램 편성권을 확보하고, 이를 통한 방송의 공정성 유지는 결국 불가능하다.

특히 공영방송의 지배구조는 전 KBS 사장 김인규, 전 MBC 사장 김재철 등의 ‘낙하산 사장’들로 인해 많은 공정성 논란을 발생시켰을 뿐만 아니라, 방송사 사장 선임에 관련된 방송통신위원회(방통위) 위원, KBS 이사, 방송문화진흥회(방문진) 이사들이 정부와 여당에 치우친 불균형한 비율로 구성되어 있다. 이렇게 정권의 입맛에 맞는 다수의 인사들이 방송을 지배하는 상황에서 방송의 공정성 논란은 계속될 수밖에 없으며, 방송사 노조와 시민들과의 갈등은 사라지지 않을 것이다. 따라서 본 논문에서는 방송의 공정성을 담보하기 위한 전제조건인 방송의 자유의 의미를 알아보고, 현재 공영방송 지배구조의 문제점을 고찰함으로써 방송의 공정성이 어떻게 훼손되고 있는지를 살펴보고, 공영방송 지배구조의 개선책을 제시하겠다.

Ⅱ. 방송의 자유와 독립성

1. 방송의 자유의 의미

방송의 공정성 확보를 위해서는 방송의 자유와 독립성이 우선 보장되어야 한다. 이 조건이 전제되지 않는 상황에서 세부적인 콘텐츠에 대한 공정성을 논한다는 것은 무의미한 일이기 때문이다. 그러나 국내에서 방송의 자유와 독립성에 대한 보장은 방송이 정치권력과 밀접한 관계를 맺고 있다는 점에서 방송의 공정성은 권력자의 ‘선한 의지’에 의존하는 경향을 띠고 있다. 그 이유는 방송의 지배구조가 권력자의 권한으로 좌지우지 되어 방송의 독립성과 자율적인 프로그램 편성권은 애초부터 기대할 수 없기 때문이다. 방송법 제1조는 방송의 자유와 독립을 보장하고 있음에도 불구하고, 현실에서는 이 규정이 단지 선언에 불과한 경우가 대부분이다.

방송법 제1조(목적)

이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

우선 방송법 제1조에서 보장하는 방송의 자유의 핵심은 국가와 기업으로부터의 독립, 즉 정치와 자본권력으로부터의 자유를 의미한다. 방송의 자유가 내포하고 있는 본질적 가치와 의미의 중요성은 방송의 공정성 보장을 위해서도 전제되어야 한다. 물론 방송의 자유는, 최우정(2012)이 지적하듯이, 그 제도와 발생 역사가 비교적 짧고, 또 그 구체적인 내용은 법원이나 헌법재판소의 판례를 살펴보는 것이 유용하지만, 국내에서는 판례를 찾기 어려워 그 구체적인 내용을 파악하기는 어렵다(Choi, 2012, 6).

특히 방송의 자유에 대한 논의가 발달한 독일의 경우 방송의 자유를 “국민의 사적, 공적 의사형성을 통한 민주주의 기본질서형성의 전제조건”으로 이해하며,

3가지 요소, 즉 ‘국가로부터의 자유(Staatfreiheit)’, ‘프로그램 편성권의 자율(Programmautonomie)’과 ‘다원성(다양성)의 확보(Pluralismus)’를 핵심으로 한다(Han, 2014). 국내에서 방송의 자유에 대한 구체적 의미와 헌법재판소의 판례에서 구체적인 내용과 방향성 제시는 찾기 어렵더라도 ‘권력으로부터의 자유’라는 핵심가치는 변하지 않으며, 이는 곧 ‘방송프로그램 편성권의 자율’로 진정한 방송의 자유가 실현될 수 있다. 국가로부터의 자유는 방송의 외부세력으로부터의 자유로 정치적 압력뿐만 아니라 자본권력과 여타 외부압력으로부터의 자유를 포괄하며, 반면에 ‘방송프로그램 편성권의 자율’의 보장은 방송사 내부의 압력으로부터의 자유와 독립이 확보되어야 가능하다. 외부압력은 방송사의 내적 자유를 침해할 수 있기 때문에 외부압력으로부터의 자유와 내부압력으로부터의 자유는 서로 상관관계를 맺고 있다.

2. 수신료를 통한 방송의 독립성 확보

방송의 공정성을 확보하기 위해서는 특히 국가와 기업의 영향력으로부터의 자유와 독립이 보장되어야 하며, 이를 위해서는 무엇보다 방송사의 재정이 독립적으로 이루어져야 한다. 주로 세금으로 운영되는 국영방송과는 달리, 공영방송은 수신료를 주요 재원으로 삼아 국가권력의 압력으로부터 독립성을 확보하고, 민영방송의 경우 광고를 통한 재정마련으로 국가로부터의 자유를 확보할 수 있다. 그러나 민영방송은 기업의 압력에 영향을 받을 위험성을 내포하고 있으며, 국내의 현실에서는 공영과 민영방송 모두 국가와 기업의 압력으로부터 자유를 확보하지 못하고 있는 실정이다.

공영방송인 한국방송공사 KBS는 수신료와 광고를 통해 재정적 독립을 확보해 왔으나,¹⁾ 광고의 비율을 낮추기 위한 수신료 인상을 놓고 찬반 논쟁이 지속되어 왔다. KBS가 수신료 인상을 통해 공영방송의 광고 의존도를 낮추고 공정성을 높인다는데 근본적으로 반대할 이유는 없으나, KBS가 공영방송의 공적

1) 국영방송으로 시작한 KBS는 세금으로 운영되었으나, 차후 시청료 징수를 시작했고, 1973년 문화공보부에서 독립해 한국방송공사, 즉 공영방송으로 전환되었다. 그러나 정부와 방송의 종속관계는 변화되지 않아 국영방송이나 다름없었다.

책무를 수행하기보다 오히려 ‘권력의 나팔수’ 역할에 충실하다는 통렬한 비판을 불식시키지 못하는 상황에서 수신료 인상에는 분명 문제가 있다. 2014년 1월 방송통신위원회가 주최한 <TV방송수신료 조정(안)²⁾ 의견수렴을 위한 토론회>에서 보여준 것처럼, 수신료 인상 찬반논란의 핵심은 공영방송의 ‘공정성’에 있다. 수신료 인상 찬성 측은 공정성보다 ‘수신료 인상이 우선’되어야 함을 주장하고 있는 반면에, 반대하는 측은 수신료 인상에 앞서 ‘공정성이 우선’되어야 한다는 선결조건을 달고 있다(Kwon, 2014). 미디어 학자들 또한 수신료 인상에 대해 찬반으로 대립되는 입장을 취해 왔다.

KBS 측은 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 외국의 공영방송 재원구조와 한국을 비교해 수신료 인상을 주장해 왔지만(Han, 2010), 이 국가들의 공영방송의 공적 역할에 비교할 수 있을 만큼의 공적 책무를 한국의 공영방송이 다했다면 비판여론이 크지 않았을 것이다. 일단 ‘수신료를 올려놓고 공영성 요구해야’ 한다는 찬성 측 학자들의 주장에 얼마나 많은 시민들이 동의할지 의문이다. 왜냐하면, KBS는 이미 “공영방송 포기한 KBS”로 낙인찍힌 지 오래며, 3사 방송사를 비하하는 별명까지 붙여졌다.³⁾ 지난 국정원 대선개입, 정윤희와 십상시 파문, 세월호 참사, 성완중 사건, 메르스 사태에 이르기까지 수많은 참사와 사건들이 발생했음에도 불구하고 시민들을 위한 공영방송의 공정한 보도는 찾을 수 없었다. 공영방송이 시민들에게 오히려 해악으로 작용하는 한국의 현실에서 수신료 인상이 우선되어야 공영방송의 공정성이 확보될 수 있다는 주장을 납득할 시민들은 많지 않을 것이다. 왜냐하면 공영방송의 공정성은 재정문제와 별개로 정부의 지배구조의 제도적 개선 의지와 언론인들의 공적 책무의 이행으로 충분히 성취할 수 있기 때문이다.

공영방송에 대한 시민들의 높은 불만과 불신은 “KBS 수신료 납부 거부 방법”(Sobijjjugwon, 2013), “합법적으로 TV수신료 안내는 8가지 방법”(Lee, 2013), 혹은 “수신료 거부 서명운동” 등의 형태로 시민불복종운동이 SNS 상에서 퍼져

2) KBS 수신료 인상안에 따르면, 월 2500원에서 월 4000원으로 인상하고, 연간 2100억 원의 광고 축소를 내용으로 하고 있다(Kwon, 2014).

3) 지상파 3대 방송사를 트위터에서는 각각 ‘킴비서’ 혹은 ‘개병신(KBS)’, ‘문병신(MBC)’, ‘씨방새(SBS)’로 비하해서 지칭하며, 공정성을 상실한 방송을 꼬집고 있다.

나갔다. 수신료 거부는 KBS의 프로그램 제작비의 축소로 이어지고, 이는 결국 ‘정권 홍보방송’을 줄이는 효과를 볼 수 있다는 시각이다. 이번 수신료 거부운동에선 2007년 참여정부시절 ‘공영방송 쟁취를 위한 범국민운동본부’와 ‘좋은 사회를 위한 참여시민연대’ 등의 보수단체들이 만들어 배포한 “매국방송 KBS 수신료 절대 안내도 되는 길라잡이”를 재활용해 유포되기도 했다.

이러한 수신료 거부운동은 현 집권여당인 새누리당이 KBS 수신료 인상 승인을 국회 미래창조과학방송통신위원회에 상정한데 이어, 전 KBS 보도국장 김시곤이 세월호 참사희생자수를 연간교통사고 사망자수와 비교한 발언으로 물의를 일으키면서 더욱 확산되었다. 특히 전국언론노조·새언론포럼·민주언론시민연합 등 언론시민사회단체는 2014년 5월 9일 새누리당의 KBS 수신료 인상안 상정을 규탄하는 자리에서 “KBS의 정치적 독립성과 공정성 회복 없이는 수신료 인상과 관련한 어떠한 논의도 불가하고, 공정방송과 제작 자율성을 담보할 수 있는 제도를 쟁취하기 위한 투쟁을 계속 할 것”(Kim, 2014)이라 선포했다.

공정한 방송과 프로그램 제작의 자율성을 제도적으로 확보하기 위해선 최우선적으로 방송사의 지배구조를 근본적으로 개선해야 한다. 물론 “방송의 ‘독립성’을 위한 법적 제도장치가 유지되기 위해선 재정의 안정적 확보”가 중요하지만, “수신료는 공영방송의 독립성을 보장하기 위한 수단일뿐 그 목적 자체가 아니다. 또한 방송의 독립성을 위한 제도적 장치 없이 수신료를 시청자에게 요구할 정당성은 어디에도 없다”(Han, 2010). 방송의 독립성 확보를 위한 제도적 장치가 확보되지 않는다면, 방송법 제4조 “방송편성의 자유와 독립”⁴⁾은 보장될 수 없다. 방송의 공정성을 훼손하는 가장 큰 문제는 정치권력에 종속된 방송사의 지배구조이며, 따라서 이에 대한 개혁 없는 수신료 인상은 절대 공정성을 담보할 수 없다.

4) 방송법 제4조: ①방송편성의 자유와 독립은 보장된다. ②누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다. ③방송사업자는 방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간내에 매일 1회 이상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다. ④종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다.

Ⅲ. 공영방송 지배구조와 문제점

1. 대통령과 방송통신위원회의 종속관계

한국에서 방송의 공정성이 확보되지 않는 핵심적인 문제는 바로 방송의 지배구조, 특히 공영방송의 지배구조와 밀접한 관련이 있다. 방송사의 지배구조는 “방송사 내부의 인사, 정책, 편성, 운영 등에 관한 결정적인 역할을 수행하는 인적 측면에서의 인사관리 및 구조적인 측면과 방송사 운영에 있어서의 재정적인 측면에서의 소유관계여부를 통틀어 지칭할 수 있을 것이다”(Choi, 2012, 17). 방송의 자유는 일차적으로 국가권력으로부터 자유를 의미하는데, 한국의 공영방송 KBS, EBS, MBC 등의 지배구조는 역으로 국가권력이 방송과 밀착되어 방송의 자유는 근본적으로 훼손되어 왔다. 또한 케이블방송인 국회방송, KTV, YTN은 정부소유이며, 연합뉴스도 정부의 재정지원을 받고 있어 국가가 방송환경에 미치는 영향력은 무시할 수 없는 높은 수준이다. 특히 가장 독립적이어야 할 공영방송에도 최고 권력자인 대통령이 직접적으로 관여하는 제도적 장치를 마련해 놓고 있기 때문에, 이 권언유착의 고리를 끊지 않는 한 방송의 공정성 담론은 공허한 논쟁에 불과하다.

방송의 공정성 훼손은 2008년 이명박 정부가 들어서면서 악화되었다. 기존의 방송위원회가 방송통신위원회(방통위)와 방송통신심의위원회(방통심의위)로 바뀌면서 ‘권력과의 동침’이 본격화되었다. 이 변화에는 권력자의 방송장악에 대한 악의적 의도가 숨겨져 있다. 2000년 초에 출범한 방송위원회는 방송법 27조에 따라 방송의 기본계획 수립, 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성 등에 대한 방송정책 수립, 방송사업자 중계유선방송사업자의 허가 재허가의 추천·승인·등록 취소 등에 관한 방송 행정업무 등을 관장하는 독립된 행정기관으로 입법, 사법, 행정의 3부에 속하지 않았으며, 따라서 상급기관이 없었다.⁵⁾ 물론 방송위원과 방송사 사장 선임에서 여전히 구습을 타파하지 못하고 정치적 영향력

5) 즉, 방송위원회는 법률에 의해 대통령, 국무총리 또는 그밖에 부처 등 중앙행정기관으로부터 독립된 합의제 행정기관이며, 대통령의 직접 임명권을 위원 9명 중 3명으로 제한하고, 나머지 6명은 정치적 대표성과 전문성을 고려해 국회에서 추천을 받아 임명했다(KBC 1gi Backseo).

이 작용하는 한계를 지녔다. 그러나 2008년 2월에 발족한 방통위는⁶⁾ 대통령 직속기관으로 상급기관이 ‘대통령’이다. 즉, 방통위는 정치적 영향력을 축소시키는 것이 아니라, 권력자의 입김이 방송에 직접적으로 전달될 수 있도록 오히려 제도적으로 보장해 주고 있다.

예상한대로 정부의 언론장악은 방송계와 많은 충돌을 일으켰는데, 2012년 이명박 정부의 방송과 언론장악에 대항해 마침내 KBS, MBC, YTN이 파업에 돌입했었다. 이러한 방송 파업사태는 2014년 세월호 참사를 계기로 세월호 유가족들과 시민들의 방송보도에 대한 실망감이 분노로 돌변하면서 방송 및 언론노조의 반성과 함께 공정방송을 위한 파업과 투쟁으로 어느 정도 성과를 보기도 했다. 공정방송을 위한 파업사태는 공영방송 사장 임명 때마다 불거지는 사안이지만 근본적인 문제해결엔 효과가 없었다. 방송의 공정성 확보를 위해선 지상파 방송, 특히 공영방송의 지배구조가 개선되어야 하기 때문이다. 물론 학계, 언론계, 시민단체들 간에 공영방송 지배구조의 문제점에 대한 끊임없는 비판과 논의가 있었으며, 이 결과 정치권과 함께 2012년 7월 6일 ‘낙하산 근절 법안’이 발의되기도 했다. 이 법안은 공영방송 이사를 여야가 동수로 추천해 낙하산 사장을 근절토록 하는 내용이다.

그러나 이 법안이 통과된다 해도 공영방송 지배구조의 개선과 방송의 독립성을 확보하는 데는 여전히 미흡하며, 근본적인 해결책이 되지 못한다. 그 이유는 방통위의 설립 자체가 대통령 직속기관으로 대통령이 공영방송 사장의 최종 임명권을 유지하고 있어, 여전히 방송의 지배구조에 영향력을 행사하기 때문이다. 방송법 제50조 2항에 따르면, “사장은 이사회에 제청으로 대통령이 임명한다.” 특히 방통위의 기능을 살펴보면, 방송의 독립성이 어떻게 훼손되는지 명확해진다. 2008년 2월 29일 시행된 ‘대한민국 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(제8867호)’ 총칙 제1조(목적)에 따르면, “이 법은 방송과 통신의 융합 환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신의 국제경쟁력을 강화하며 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국

6) 방송통신위원회(Korea Communications Commission: KCC)는 미국의 연방통신위원회(Federal Communications Commission: FCC)를 모델로 설립되었다.

민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.’ 여기서 방송의 자유와 공공성 및 공익성이 강조되지만, 방통위 자체가 다음 조항에서와 같이 대통령의 권한 내에 있으며, 구체적 내용은 전혀 다른 의도가 내포되어 있다.

제3조(위원회의 설치)

(1) 방송과 통신에 관한 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속으로 방송통신위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제5조(임명 등)

(1) 위원장 및 위원은 방송 및 정보통신 분야의 전문성을 고려하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 대통령이 임명한다. (중략)

(2) 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 제1항에 따른 임명을 한다. 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다.

즉, 대통령 소속기관인 방통위의 5명의 위원 중 3명이 직·간접적으로 대통령의 영향권 안에 있으며, 2명은 야권 측 위원으로 대통령/여당과 야당의 비율이 3:2에 해당된다. 방통위법 제13조에 따라 방통위의 회의는 2인 이상의 요구로 이루어지며, 결정은 다수결에 의해 이루어진다. 방통위의 모든 결정은 결국 대통령과 여당의 의사결정에 달려 있음을 의미한다.

2. 공영방송 사장 선임과 문제점

KBS 사장 선임

이렇게 대통령 직속기구인 방통위가 방송법 제46조에 따라 KBS 이사를 추천하고 다시 대통령이 임명한다. <Figure 1>에서 보여주듯이, KBS 이사는 11명으

로 여당 추천 7명과 야당 추천 4명으로 불균형적인 비율로 구성되며, 사장 선임은 이사회에 공모나 사장추천위의 추천으로 이사회에서 재적이사 과반의 찬성표를 얻은 후보가 추천되어 대통령이 임명한다(Han, 2012). 이렇게 최고의결기관인 이사회에 여야 비율이 7:4로 이미 여당 추천 이사가 과반 이상을 점유하고 있어 대통령이 낙점한 여당 측의 인사가 사장에 선출될 수밖에 없다. KBS 사장 선임 절차는 결국 요식행위에 불과하며, ‘낙하산 사장’을 절대 근절시킬 수 없는 구조이다.

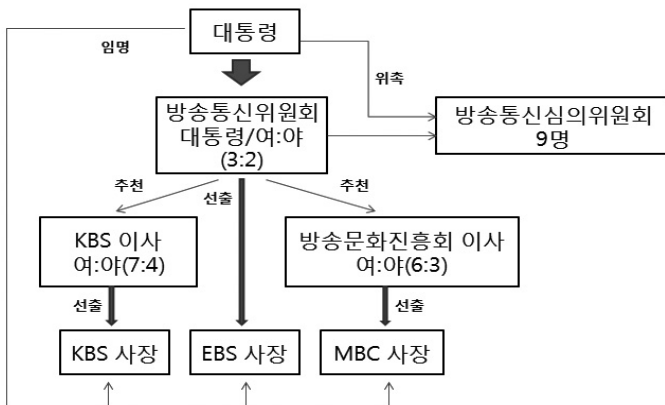
이번 차기 KBS 사장 후보에 선정된 고대영의 경우 ‘기자들의 거부감이 가장 높은 인사’⁷⁾로 여당 측 이사 7명의 물표를 얻었다. KBS노동조합, 전국언론노동조합 KBS본부, KBS 4대협회는 26일 기자회견을 열고 “청와대는 KBS 사장 선임에서 손을 떼라”고 요구하며, KBS 구성원들이 청와대의 낙하산 사장 선임 거부를 선언하기도 했다. 이러한 요구는 쉽게 수용되지 않을 것이다. 설사 ‘낙하산 사장 근절’을 위한 법안이 통과된다 할지라도 지배구조는 바뀌지 않는다. 다음에서 지적하는 것처럼, 방송이 정치권력의 입김에서 벗어날 수 없기 때문이다.

늘 문제가 되었던 것이 KBS 이사회 구성처럼 여당 추천인사와 야당 추천인사의 비율이 7:4로 불균형적인 형태이다. 이를 추천인사 1명을 더해 총 12명으로 늘리고, 여야 추천인사 비율을 6:6으로 대등하게 하자는 것인데, 기존의 불균형적인 구성과 비교하면 혁신적인 듯하다. 하지만 결국 이들은 여당과 야당의 추천인사들, 즉 정치의 입김이 100% 담긴 권력의 산물이다. 설사 시민단체들이 원하는 인사가 추천되었다 하더라도 결국 정당이 추천한 인물일 뿐이며, 또 임명권은 대통령이 쥐고 있다. 말하자면 정치권력이 이사진을 100% 추천하고 그 우두머리가 임명하는, 즉 정치권력이 복치고 장고치는 격이다(한수경, 2012).

7) 오마이뉴스 보도에 의하면, 고대영은 보도국장 시절 이미 기자회견 신임투표에서 93.5%의 불신임을, 보도본부장 재직 시절 84.4%의 불신임을 받아 해임된 인사라는 사실을 KBS노동조합과 전국언론노동조합 KBS본부(KBS본부)가 알렸다. KBS본부는 “(고 후보가) 후배 기자 2명을 폭행한 사실도 있다”며 “기자들의 거부감이 가장 높은 인사”라고 주장했다고 전했다. 이날도 KBS본부는 사장 후보 발표 이후 즉각 성명을 내고 “(고 후보는) KBS 보도를 망친 주범으로, 대기업으로부터 골프와 술 접대를 받았으며 향후 총선과 대선에서 KBS 보도를 청와대에 헌납할 인물”이라고 전했다(Yu, 2015).

이렇게 일부에선 공영방송의 지배구조 개선을 위해 ‘여야 추천 이사진 구성의 동등한 비율’과 ‘특별다수제’ 수용을 주장하고 있지만(Choi, 2012; Kim Y J, 2015; Kim Y R, 2015), 지배구조의 근본적인 문제가 해결되는 것은 아니다. 사장 선임 의결을 특별다수제, 즉 과반의 찬성이 아닌 2/3 찬성으로 변경한다 해도 크게 달라지지 않는다. 여전히 여야의 추천 인사로 이사진이 구성되기에 정치권력으로부터의 독립은 불가능하며, 대통령이 임명권을 행사하기에 ‘낙하산 사장’ 문제는 그대로 남게 된다. 설사 시민사회가 원하는 인물이 사장으로 선임된다 해도 대통령이 임명을 거부하면 아무 소용이 없다. 따라서 사장 임명권은 대통령의 권한인 현재의 방송법 제50조 2항을 폐지하지 않는 한 ‘낙하산 사장’을 근절할 방법은 없다. 또한 방통위를 대통령 소속이 아닌 독립기구로 완전히 분리시키지 않는 한 방송의 공정성은 회복되지 않는다. 그럼에도 불구하고 박근혜 정부 출범 이후 방통위의 일부를 행정부처인 미래창조과학부로 이관시키면서 방송의 독립성과 공정성 훼손은 더욱 심각하다(Han, 2013).

더욱이 세금이 아닌 시청자들의 수신료로 운영되는 공영방송 KBS 사장 선임이 이렇게 정치권력에 의해 좌지우지 된다면, 정권이 바뀔 때마다 사장 선임에 대한 논란과 이에 따른 방송의 공정성 논란은 지속될 것이 자명하다.



<Figure 1> Governance of Public Broadcasters in Korea

교육방송 EBS 사장 선임

교육방송 EBS 경우 한국교육방송공사법 제9조(임원) 제2항에 의거 사장을 대통령 직속기구인 방통위의 동의를 얻어 위원장이 임명한다. 또한 제13조는 “교육방송의 독립성과 공공성을 확보하고 공사의 업무에 관한 중요 사항을 의결하기 위하여 이사회를” 두며, 이사회 구성인원인 비상임이사 9명을 모두 방통위가 임명한다. 이 중에는 교육부장관이 추천하는 1명과 대통령으로 정하는 교육 관련 단체에서 추천한 1명이 포함되어야 한다. 결국 EBS도 대통령 직속기관이 방통위의 위원장이 임명권을 행사함으로써 교육방송 역시 대통령의 영향권 안에서 벗어날 수 없는 구조이다(see <Figure 1>).

이를 증명이라도 하듯이, 현재 EBS 사장으로 공주대 역사교육과 이명희 교수가 ‘청와대 내정자’로 밝혀졌는데, ‘뉴라이트’ 학자로 알려진 그는 2013년 논란을 불러 일으켰던 교회사 역사교과서 집필자로 문제가 되고 있다. 현재 역사교과서의 국정화 강행으로 교사 및 교육학계와 시민사회가 반발하는 상황에서 대통령의 교육방송 장악은 더욱 극심한 사회적 갈등을 부추긴다. 이러한 방송사의 지배 구조는 현재 논란이 되는 ‘역사교과서 국정화’ 강행에 이어 ‘교육방송사의 국영화’로 명명될 수 있는 것으로 교육방송의 독립성과 공공성 확보는 요원하다.

MBC 사장 선임

KBS와 EBS에 이어 MBC 또한 ‘낙하산 사장’으로 인해 공영방송으로서의 공정성과 신뢰를 상실한지 오래다. MBC는 법적으로 주식회사이며, 공법상 영조물인 방송문화진흥회(방문진)⁸⁾의 70% 투자와 정수장학회의 30% 투자로 설립된 특수한 형태의 법인이다(Choi, 2012, 18). 따라서 MBC의 소유구조로 인해 공영이나 민영이냐의 논란이 있으나 일반적으로 공영방송으로 인정하고 있다. MBC의 대주주인 방문진은 MBC 경영에 대한 관리와 감독을 수행하며, 사장과 감사의 임명과 해임 권한을 갖고 있다. 방문진 임원은 이사장 1명을 포함한 9명의 이사와 감사(監事) 1명을 두며, 임원의 임기는 3년으로 한다(방문진법 제3조).

8) 방송문화진흥회는 1988년 <방송문화진흥회법>에 근거해 설립되었으며, “방송문화진흥회가 최대출자자(最多出資者)인 방송사업자의 공적 책임을 실현하고, 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공복지 향상에 이바지함을 목적으로 한다(방송문화진흥회법 제1조).”

KBS 이사구성과 마찬가지로 MBC 사장 선임기구인 방문진의 이사구성은 방통위에 의해 이루어지며,⁹⁾ 방통위 위원들의 임명권은 대통령 권한으로 MBC도 결국 대통령의 영향권 안에 있다. MBC 사장 선임과정을 살펴보면(sec <Figure 1>), 여야 정당 추천 방문진 이사구성이 6:3의 불균형한 비율로 이루어져 대통령과 정부여당의 의지가 그대로 반영된다. 따라서 ‘낙하산 사장’ 문제는 KBS와 마찬가지로 MBC의 고질적 문제이다. 이명박 정부 당시 많은 파행과 물의를 일으켰던 김재철 전 MBC 사장이 그 대표적인 예로, MBC의 신뢰도는 여전히 밑바닥 수준을 면치 못하고 있다.

2014년 KBS 이사장으로 선출된 이인호의 ‘친일옹호’ 발언과 방문진의 신임 이사장으로 선출된 고영주의 ‘공산주의자’ 발언은 박근혜 정부가 방송을 어떤 프레임으로 이용하는지를 잘 보여주는 사례라 하겠다. 이러한 고질적인 방송사의 지배구조를 개선하지 않는 한 방송의 객관성과 공정성은 담보되지 않으며, 공영방송은 국영 혹은 관영방송으로 전락되고, 정권의 선전도구로 악용될 뿐이다. 방송이 국가와 자본으로부터의 독립을 확보하는 것이 가장 중요한 문제임에도 불구하고 한국의 공영방송은 오히려 권위주의시대로 회귀하는 모습이다. 즉, 현재 공영방송 KBS, EBS와 MBC의 지배구조는 방송의 자유라는 헌법적 가치 실현에 부합되지 않으며, “공적 기능 수행을 위한 민주적 정당성의 부재와 권력 간 견제와 균형을 통한 조화라는 측면에서 권력분립의 정신에 위배되는 문제점을 안고 있다”(Choi, 2012, 19).

IV. 방송의 공정성 문제와 현실

1. 방송법의 공정성

앞에서 살펴본 것처럼, 방송의 공정성은 방송사의 지배구조가 혁신적으로

9) 방송문화진흥회법 제6조(임원) 4항에 따르면, “이사는 방송에 관한 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회가 임명한다.” <개정 2008.2.29>

개선되지 않는 한 확보될 수 없다. 방송법 제6조에서 규정하는 ‘방송의 공정성과 공익성’의 각 조항이 명시한 항목들은 사실상 처음부터 지켜지기 어려운 선언문에 불과하다. 특히 제6조 1, 4, 5, 9항은 한국의 공영방송 지배구조에서 나타난 방송의 자유가 보장되지 않음으로써 실현될 수 없는 항목들이다.

제6조(방송의 공정성과 공익성)

- ① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
- ④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.
- ⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.
- ⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책 등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.

현 공영방송의 지배구조를 살펴볼 때, 5항의 요구인 한국사회 각 계층과 소수 집단의 목소리를 대변할 이사들의 참여는 없는 반면에, 대통령과 정부여당의 목소리는 극대화되어 9항에서 요구하는 정치적 이해 당사자들에 관한 프로그램 편성에서의 균형성을 기대하기 어렵다. 결국 4항의 국민의 알권리와 표현의 자유가 이러한 정치적 편향성으로 인해 보호받을 수 없으며, 1항의 방송의 공정성과 객관성은 무시되고 만다.

뿐만 아니라 방송법 제4조는 “방송편성의 자유와 독립은 보장된다(1항)”, 또 “누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다(2항)”고 명시하고 있으나, 현행 공영방송사의 지배구조에서는 1항과 2항 모두 침해받고 있는 실정이다. 즉, ‘낙하산 사장’으로 인해 KBS, EBS와 MBC의 프로그램 편성 자율권은 보장되지 않으며, 방송사 사장 선임 때마다 매번 KBS와 MBC 방송노조가 파업을 강행하는 이유이기도 하다. 특히 작년 세월호 참사에 대한 공영방송의 불공정 보도행태는 강한

비난의 대상이었으며, 박근혜 정권의 코드에 맞는 보도로 ‘충성심’을 보였던 전 김시곤 보도국장의 폭로로 길환영 KBS 사장도 결국 해임되는 사태까지 발생했다. 이는 권력과 방송사 사장과의 친밀한 관계는 방송프로그램 편성의 자율권을 침해하고, 공정보도는 실현되지 않는다는 사실을 보여준 수많은 사례 중 하나다.

마찬가지로 3항의 “방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장”과 4항에서는 “종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표”할 것을 명시하고 있다. 그러나 방송편성책임자의 자율적인 방송편성 보장과 취재 및 제작자의 의견은 제대로 반영되지 않아 방송사 사장 및 간부들과 KBS 노조 측은 항시 갈등관계에 있다.

심지어 2014년 10월엔 인기를 끌던 민영방송 SBS 정치풍자개그 프로그램 ‘웃음을 찾는 사람들(웃찾사)’의 ‘LTE뉴스’ 코너, 즉 박근혜 정책 풍자가 포함된 방송분이 온라인상에서 삭제되는 일이 벌어져 외압설 논란에 휩싸이기도 했다.¹⁰⁾ 이렇게 민영방송의 개그 프로그램까지 권력의 눈치를 보는 한국의 방송환경에서 ‘낙하산 사장’이 임명되는 공영방송의 보도와 프로그램 편성의 자유와 독립은 희망사항일 뿐이다.

마찬가지로 방송법 제69조는 “방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하도록 하여야 한다”(1항)고 규정하고 있으나, 방송의 자유 확보를 통해 실현될 수 있는 이러한 요소들은 중요하지만 방송의 현실과는 동떨어진 요구사항이다. 더욱이 방송법의 내용 안에 적혀있는 수많은 “대통령령이 정하는”이란 문구는 방송 프로그램 편성의 자율권을 근본적으로 훼손하고 있다.

10) SBS의 이창태 피디는 이에 대해 “3일 방송에서 우리나라가 의학적으로 원인불명인 사망자의 비율이 전 세계 1위라고 말한 부분이 실종, 납치로 사람들이 많이 죽었다는 식으로 오해할 수 있다는 판단에 따라 삭제한 것”이라 해명했으나, 채수현 전국언론노조 SBS본부장은 설득력이 떨어진다는 입장이다(Nam, 2014).

2. 방송통신심의위원회와 공정성 심의

2008년 방송통신융합과 함께 내용규제기관으로 방송통신심의위원회(방통심 의위)가 출범한 이후 실시된 방통심의위가 정치적 심의라는 비판을 받으며, 방 송의 공정성 심의에 대한 논란으로 이어졌다. 방송사업자를 인허가하고 규제하 는 대통령 직속기관인 방통위가 내용심의까지 맡는 것은 위헌 소지가 있기 때문 에 방통위설치법에 따라 방통심의위를 별도로 둔다. 방통심의위는 방통위설치 법 제18조 1항에 따라 “방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서 의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적 으로 사무를 수행”해야 한다. 그러나 방통심의위 위원 9명을 모두 대통령이 위 축하는 현실에서 내용의 공공성과 공정성이 보장받지 못하리라는 것은 누구나 예측할 수 있다(see <Figure 1>).

역시 방통심의위의 제재조치에 대한 공정성 심의에 대한 의문은 항시 제기되 어 왔다. 방통심의위의 제재조치가 내려진 프로그램들을 살펴보면, MBC <PD 수첩>의 ‘긴급취재! 미국산 쇠고기, 광우병에서 안전한가’와 <YTN 뉴스>의 보 도, KBS <9시 뉴스>의 KBS 감사원 감사 행태 보도, 그리고 국회의 언론관계법 개정안을 다룬 MBC의 <뉴스데스크>와 <뉴스 후> 등이다. 방통심의위 심의의 쟁점은 방송의 공정성으로 제재조치가 내려진 프로그램들이 과연 공정성에 위 배되는지의 여부와 방송에서 공정성 심의의 정당성에 관련한 근본적인 문제였 다(Yun, 2009, 38-39).

이러한 방송의 공정성 심의의 정당성에 대한 문제제기는 방통심의위가 과연 심의기구로서의 정치적 독립성을 확보했는가의 문제로도 볼 수 있다. 이강형과 최현주(2012)가 지적하듯이, 방통심의위가 방송의 공정성 평가기구로 민간독립 위원회의 형태이기는 하지만, 위원회의 구성과 심의절차를 고려할 때 국가 행정 권의 성격을 띠고 있어 심의기구 자체의 공정성이 담보되지 않는다. 다른 선진 국들의 공정성 평가시스템이 모두 정치적 영향력으로부터 자유로운 자율심의체 계를 갖추고 있는 반면에, 한국의 공정성 및 심의는 행정적 타율규제의 성격이 강하다. 따라서 방통심의위의 공정성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 야 한다는 이들의 주장은 타당하다. 방통심의위는 다른 선진국들처럼 내용심의

를 위해 방송사의 자율규제체계가 필요함을 인식하고 있다.¹¹⁾

V. 해외 공영방송의 사장 선임제도

한국 공영방송의 사장 선임과정에서 나타나는 정파성과 낙하산 사장에 대한 비판과 함께 해외 선진국의 공영방송 지배구조에 대한 관심도 높아졌다. 특히 영국, 독일, 프랑스, 일본의 공영방송은 수신료를 주요 재원으로 운영되는 방송사로 KBS가 수신료 인상을 정당화하기 위한 사례로 꼽는다. 하지만 한국과는 달리 이 국가들은 공영방송의 독립적인 지배구조를 위해 제도적 장치를 마련하고 방송의 공정성과 정치적 독립성을 유지하고 있다.

먼저 영국의 공영방송 BBC는 칙허장(Royal Charter)에 따라 독립 규제기관인 BBC 트러스트(Trust)에서 사장이 선임된다. BBC 트러스트는 위원장, 부위원장 그리고 4개의 지역별 대표를 포함해 12명으로 구성되며, 위원들은 정부의 제청으로 국왕(여왕)이 임명한다(Ju, 2012, 257). 이렇게 임명된 위원들로 구성된 트러스트가 공모나 추천위원회 없이 전권을 위임받아 사장을 선출한다. 사장의 임기나 해임에 대한 별도의 규정은 없으나, 사장의 퇴진은 대체로 트러스트 교체 혹은 사장의 사임의사에 따라 이루어진다(Kim K H, 2014, 49). BBC는 공영방송 모델로 자주 거론되지만, 사장 선임을 담당하는 트러스트의 구성위원을 임명하는 과정에서 정치적 영향력이 행사될 수 있어 방송사 사장 선출에도 정치적 입김이 간접적으로 작용할 수 있다. 특히 공영방송 BBC의 수신료가 10년마다 갱신되는 칙허장에 의해 결정되는데, 이 과정에서 의회의 동의가 요구되기 때문에 정치적 압력에서 완전히 자유로울 수 없는 한계를 지니고 있다.¹²⁾ 그럼

11) 방통심의위는 ‘내용심의 규제에 관한 해외사례 연구’ 등의 자체 연구용역을 통해 다른 선진국들이 방송사의 자율규제체계를 갖추고 있다는 사실을 상세히 알고 있다(see Kwon et al. 2011; Lee & Choi, 2012; Lee et al. 2014).

12) 2006년 칙허장 갱신을 앞두고 BBC는 당시 이라크전쟁 문제로 토니 블레어가 이끄는 집권당과 불편한 관계 속에서 수신료 징수 10년 연장을 보장받았지만 정치적 압력을 확실히 느껴야만 했다(Han, 2010).

에도 불구하고 BBC의 공정성은 모범적으로 유지되고 있다.

일본의 경우 공영방송 NHK의 회장은 정부와 총리의 간섭 없이 경영위원회에서 선임된다. 이 경영위원회는 12명(위원장과 부위원장 각 1명, 지역대표 4명과 일반인 6명)으로 구성되며, 이 중에서 집권당은 위원 5명을 추천함으로써 과반을 넘지 않는다. 위원들은 의회의 동의를 얻어 총리가 임명한다. NHK 회장 선출은 경영위원 2/3 이상의 동기가 요구되는 특별다수제를 채택하고 있어, 야당과 소수정당의 동의를 얻어야 하며, 의회의 동의를 받아 임명된다(Kim K H, 2014, 49). 즉, 일본 공영방송 NHK 회장 선임과정에서 집권여당이 일반적으로 영향력을 행사할 수 없다.

프랑스의 경우 공영방송의 독립성을 위해 시청각위원회(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA)가 사장 임명권을 갖으며, 과반수 동의와 의회의 동의를 얻어 선출되며, 임기는 5년이다. 사르코지 대통령은 재임 당시 미디어법 개정을 통해 사장을 대통령이 임명하고, 공영방송의 정체성을 확립한다는 명분으로 광고를 폐지하고 수신료를 인상했으나, 공영방송의 정치적 통제를 강화시키고, 상업방송에 이득을 안겨준다는 강한 비판을 받았다(Jeong, 2012, 62). 결국 올랑드 대통령의 취임과 함께 공영방송사의 독립을 위해 사장 임명권을 시청각위원회가 갖도록 미디어법을 다시 개정했으며(Kim K H, 2014, 49), 방송사 지배구조의 독립성을 확보하고 있다.

독일은 공영방송의 독립성을 위해 방송사 자체의 독립적인 방송평의회(Rundfunkrat)¹³⁾에서 사장을 선임하며, 임기는 6년이다. 독일의 공영방송은 지역방송연합체인 제1공영방송 ARD,¹⁴⁾ 전국방송인 제2공영방송 ZDF와 전문채널인 제3공영방송으로 복잡하게 구성되며, 각 방송사마다 방송평의회(ZDF의 경우 TV평의회로 불림)를 두고 독립적으로 사장을 선임한다. 따라서 10개 방송의 연

13) 독일의 공영방송은 방송평의회(Rundfunkrat), 행정평의회(Verwaltungsrat) 그리고 사장(Intendant)으로 구분된다. 방송평의회는 사장 선출 이외에 행정평의회 위원선임, 공영방송사의 규칙제정, 예산심의 및 허가, 방송프로그램 조인 및 감독 그리고 시청자들의 불만처리를 담당한다(Han, 2014), 157.

14) 제1공영방송인 ARD는 9개의 지역방송과 1개의 해외방송 도이체벨레(Deutsche Welle)의 연합체로 이루어져 있으며, 각 지역방송에서 보내주는 방송을 모아 전송한다. 지역방송은 각 지역을 대상으로 독자적인 프로그램을 전파한다.

합체인 ARD의 경우 10개의 방송평의회에서 각각 자체적으로 사장을 선임하는 방식이라 분권화되어 집권당의 일방적인 정치적 영향력 행사는 어려운 구조이다.

독일의 공영방송은 “내부적 다양성(innere Pluralität)을 방송질서에서 사상의 다양성을 보장하는 전제조건”(Han, 2014, 157)으로 간주하기 때문에 사회의 각기 다른 집단과 계층의 다양한 사상과 견해가 방송프로그램에 충분히 반영될 수 있도록 조직되어야 한다. 따라서 방송평의회는 내부적 다원주의 원칙에 따라 사회의 다양한 계층을 소집해 비례적으로 구성한다. 특히 방송의 ‘국가로부터의 자유’를 확보할 수 있도록 국가권력, 즉 정당, 정부 및 자치단체 등의 구성원들의 참여가 과도하지 않도록 제한하고 있다. 방송평의회는 방송사의 규모에 따라 17명에서 77명으로 구성되며,¹⁵⁾ 각 분야의 대표들은 자신이 소속된 단체가 아닌 사회 전체를 대변해야 한다(Han, 2014, 157-158). 이러한 위원회의 구성은 의회의 구성과 마찬가지로 사회 전체의 각 계층이 대표성을 갖고 참여하는 민주적인 형태를 띠고 있다. 그럼에도 불구하고 정치권력의 목소리가 여전히 크다는 비판과 함께 정치권의 입김을 1/3이하에서 1/5 이하까지 축소시키고 대신에 미디어 전문가를 더 보강해야 한다는 의견도 있다. 위의 다른 국가들의 공영방송 지배구조와 비교할 때, 방송의 ‘국가로부터의 독립’을 최우선으로 하는 독일의 공영방송은 가장 독립적인 구조를 갖추고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이, KBS 측은 해외의 공영방송들의 높은 수신료를 예로 들어 수신료 인상의 정당성을 역설하고 있지만, 이들 국가의 어떤 공영방송도 정부와 집권여당이 방송의 지배구조에 직접적으로 영향을 미치지 않는다. 즉, 방송사 사장 선임은 독립기구에서 결정함으로써 한국처럼 최고 권력자인 대통령이 낙점한 인물이 공영방송의 사장으로 선출되어 방송의 공정성을 근본적으로 훼손하는 경우를 찾을 수 없다. 한국과 이사회 구성인원이 비슷한 영국과 일본의 공영방송도 정치적 압력을 받을 수 있으나, 대통령제를 채택하고 있

15) 공영방송 방송평의회 구성원은 연방, 주, 정당, 지자체, 종교단체, 노동조합 및 사용자측, 언론인, 대학, 청소년 및 노인 단체, 장애인 및 복지단체, 환경 및 동물보호단체, 소비자보호단체, 이주민단체, 학술, 문화, 예술 분야 등 사회 각 계층의 그룹 혹은 단체 대표가 참여한다. 제2방송인 ZDF는 TV평의회(Fernsehrat)를 두고 있으며, 평의회 위원이 가장 많은 77명이다 (Han, 2014, 158).

는 한국의 경우 대통령의 권한이 막대하고, 특히 대통령 직속기구인 방송통신위원회와 대통령이 임명권을 통해 방송에 직접적인 영향력을 행사한다는 점에서 그 영향력은 비교할 수 없다.

VI. 공영방송의 지배구조 모델과 제안

공영방송의 지배구조는 방송사의 독립적인 구조를 통해 방송프로그램의 자율성을 보장해야 하지만, 여전히 많은 문제를 안고 있다. 할린과 만시니(Halin & Mancini, 2004)는 공영방송을 4가지의 모델, 즉 정부모델, 의회모델, 전문모델, 시민모델로 구분해 설명한다. 정부모델은 공영방송의 감독기구가 다수당 또는 정부가 직접 통제하는 모델이며, 의회모델은 의회의 의석비율에 따라 공영방송을 통제하는 방식이다. 전문모델은 방송의 감독기구 구성에 정부가 관여하나 방송사의 구성원에 의해 운영되는 방식이며, 시민모델은 정치세력 이외에도 다양한 사회집단이 공영방송을 통제하는 모델로, 감독기구와 운영에 다양한 세력이 참여한다(Bang et al., 2008, 36-37; Ju, 2012, 250 quoted).

한국 공영방송의 지배구조는 앞에서 서술한 바와 같이, 집권여당과 대통령이 통제하는 정부모델로 정치권력으로부터 독립성은 불가능한 구조이며, 사실상 국영방송에 가깝다. 따라서 한국의 공영방송을 전문모델 혹은 시민모델로의 개선해야 한다는 요구가 있다. 그러나 이 두 모델에 대한 문제점도 제기되는데, 즉 전문모델은 정치적 독립성은 확보할 수 있으나 운영과 경영에서 정부의 협조를 받지 못한다는 점, 그러는 시민모델의 경우 정치적 독립성의 강화에도 운영의 효율성에 문제가 발생할 수 있다고 지적한다(Ju, 2012, 250-251).

하지만 이러한 지적은 그리 타당해 보이지 않는다. 우선 전문모델에서 정부 협조 문제가 지적되는데, 공영방송의 운영을 위해 왜 정부의 협조가 필요하지 의문이다. 공영방송 KBS의 재정구조는 수신료와 광고로 재정을 확보하고 있어 정부지원은 불필요하다. 정부의 재정적 지원은 공영방송의 설립을 위해 필요하지만, 지속적인 지원은 공영방송의 독립성과 자율성을 방해한다. 한국과 마찬가지로

지로 다른 선진국들도 초기엔 국가의 재원으로 방송이 설립되었지만, 수신료와 광고 등으로 독립된 재원확보를 통해 공영방송으로서 국가로부터 독립성을 유지한다. 전문모델의 문제는 오히려 감독기구 구성에 있어 정부의 권한이 부여된다는 점으로 한국의 공영방송이 안고 있는 지배구조의 문제를 개선하기엔 부적합하다. 따라서 감독기구를 다양한 사회집단으로 구성하는 방안이 요구되며, 이를 통해 정치권력으로부터의 독립성과 자율성을 확보할 수 있다. 특히 공영방송의 경우 시청자들의 수신료를 통해 재원을 마련한다는 사실에 근거해 공영방송의 운영에 방송사 구성원들뿐만 아니라 시민들의 참여가 요구된다.

두 번째는 시민모델의 경우 정치적 독립성은 확보되지만, 운영의 효율성의 한계를 지닌다는 점을 들고 있다. 이 시민모델은 앞에서 서술한 독일 공영방송에 가까운 모델인데 운영의 효율성이 문제시 되는 경우를 찾기 힘들다. 설사 그렇더라도 효율성 문제가 공영방송의 독립성을 확보하는 것보다 더 중요할 수는 없다. 왜냐하면 공영방송이 외적, 내적으로 독립성을 확보하지 못하면 언론의 ‘권력 감시 기능’과 공정하고 객관적인 정보제공의 공적 역할을 수행할 수 없기 때문이다.

해외사례에서 볼 수 있듯이, 선진국들은 공영방송의 지배구조를 독립시켜 정치적 독립성을 확보하고 자율성을 보장하고 있다. 효율성의 관점에서 공영방송을 바라본다면, 대통령의 직속기구인 방통위를 통해 사장을 선임하는 한국처럼 방송의 독립성이 확보되지 못하고, 방송노조의 파업과 시민들의 불신으로 불필요한 갈등만이 초래된다. 이렇게 볼 때, 한국의 공영방송은 독립성뿐만 아니라 효율성도 확보하지 못하는 실정이다.

따라서 공영방송이 공정성을 회복하기 위해선 우선 대통령의 모든 방송 관련 임명권을 회수해야 한다. 영국, 독일, 일본 등은 의회에서 총리의 불신임을 묻고, 사퇴시킬 수 있지만, 한국은 대통령제로 ‘대통령의 말 한마디가 곧 법’이 되는 대통령의 권한이 막강한 나라이다. 한국 공영방송 지배구조의 핵심문제는 ‘권언 유착’임으로 정치권력으로부터의 독립이 가장 중요하며, 특히 ‘방송의 대통령으로부터의 독립’은 무엇보다 중요하다. 또한 공공성과 의견의 다양성 보장을 위해 각 사회계층의 참여도 필요하다.

즉, 근본적인 해결방안은 먼저 방통위를 대통령 소속으로부터 분리시켜 독립

된 합의제기구로 설치하고, 대통령의 방송사 이사진 및 사장 임명권을 모두 박탈해야 한다. 특히 이사진 구성은 기존의 여야 정당 추천 이사들을 대폭 축소시키고, 정치집단, 방송전문가 및 노조, 사회계층 모두가 사장 선임에 참여하는 방식이어야 한다. 즉, 이사진은 《정당 추천 1/3 - 방송노조·전문가 1/3 - 각 사회계층 1/3》의 비율로 구성하고, 재적이사의 2/3 이상의 찬성인 특별다수제를 채택해야 한다. 또한 이사진 인원을 늘리는 방안도 고려할 사항이다. 이렇게 KBS, MBC 등 공영방송 사장 선임제도를 근본적으로 혁신해야 한다.

이에 대해 시민참여는 결국 정치적 후견인 역할을 하기에 현실성이 없으며, 따라서 ‘전문가형’ 즉 전문모델의 주장도 제기된다. 그러나 전문모델의 경우 시청자의 수신료로 재원을 마련하는 공영방송의 운영을 동질성을 지닌 한 집단에게 전권을 위임하는 것으로 여론의 다양성 보장의 관점에서 문제가 있다. 따라서 방송노조와 전문가집단에게 1/3의 비율을 배당하는 것이 더 합리적이다. 또한 시민참여형의 정치적 후견인 역할은 지나친 우려일 수 있다. 그 이유는 민주사회의 어떤 구성원도 완전한 정치적 중립성을 지킬 수 없으며, 전문가집단도 정파성 문제에서 자유로울 수 없다. 오히려 서로 다른 집단이 함께 참여함으로써 서로 견제하는 역할을 할 수 있도록 해야 하며, 특별다수제로 보완하면 된다. 물론 어떤 모델도 완벽하게 작동하지 않는다. 중요한 것은 권력으로부터 방송이 독립성과 자율성을 확보할 수 있는 제도적 장치가 최소한 마련되어야 공영방송의 공정성 훼손을 막을 수 있다.

VII. 결론

방송의 자유의 핵심은 방송이 권력으로부터 독립됨을 의미한다. 방송이 여론형성에 미치는 강한 영향력과 파급력은 역사적으로 정치권력의 선전도구 수단으로 악용되어 온 이유가 된다. 민주주의 발전을 위해서는 방송의 자유가 최우선적으로 확보되어야 시민들의 정치적 의사형성과 여론형성이 방송과 언론을 통해 공정하게 이루어질 수 있다. 이를 통해 민주주의의 정치적 의사결정과정인

선거에서 올바른 선택을 할 수 있다. 이러한 이유로 언론자유를 민주주의 필수 불가결한 요소로 간주한다.

하지만 한국의 방송환경은 민주주의 실현을 위한 방송과 언론의 공적 역할을 위협한다. 방송의 공공성과 공정성은 방송의 자유가 제도적으로 철저히 보장되고 지켜질 때 기대할 수 있다. 이러한 기대와는 달리 현재 한국의 공영방송의 지배구조는 방송의 자유를 보장하기 위한 것보다 오히려 정치권력의 영향력을 방송사 내부에까지 침투시켜 방송보도와 프로그램 편성 자율권도 침해하고 있다. 공영방송 KBS, EBS와 MBC의 지배구조에서 고찰했듯이, 여야의 불균형한 이사진의 비율과 대통령의 임명권을 통해 정부와 여당의 코드에 맞는 ‘낙하산 사장’ 선임으로 방송의 자유의 근간을 흔들고 있다. 또한 방통위를 대통령 소속 기관으로 두고, 더구나 박근혜 정부는 방통위 업무 일부를 정부부처인 미래창조과학부로 이관시켜 방송의 독립성을 더욱 훼손시키고 있다. 언론의 존재 이유는 일차적으로 권력을 감시하는 감시견의 역할인데, 한국 공영방송의 지배구조는 ‘권력의 애완견’ 노릇을 강요한다.

최근 불거진 부림사건 검사였던 고영주 방문진 이사의 ‘문재인 공산주의자’ 발언처럼 현 정권의 입맛에 맞는 인물들이 방송환경을 장악하면서 이러한 문제의 발언들을 서슴없이 쏟아내고 있다. 전 KBS 사장 김인규, 전 MBC 사장 김재철 등의 ‘낙하산 사장’들이 지속적으로 문제가 되었으며, 현재에도 KBS 사장으로 문제의 인물인 고대영이 선출되어 갈등이 예상되고 있다. 이렇게 방송환경은 공정성은커녕 선전도구화의 시대로 역행하고 있는 실정이다. 방송의 자유를 확보하기 위해서는 방송사의 지배구조를 근본적으로 개혁해야 한다. 현재와 같이 방송이 권력자와 밀착되어 동침하고 있는 상황에선 방송의 공정성 회복은 불가능하며, 민주주의 사회를 위한 올바른 여론형성 기능은 기대하기 어렵다. 즉, “방송이 권력과 자본으로부터 독립되지 못해 자유롭지 못하고 또 공공성을 상실할 때 민주주의는 제대로 발현될 수 없으며, 이러한 과거로의 회귀는 이미 MB정부의 언론장악으로 뼈아프게 경험했다”(Han, 2013).

또한 공영방송 사장 선임은 정권이 바뀔 때마다 방송사 내부의 갈등을 넘어 사회적 갈등으로 치달는 원인이 되며, 방송의 공정성과 신뢰성을 상실한 KBS와

MBC 등의 방송사들은 결국 시민들로부터 외면당하고 만다. 방송의 자유와 독립을 통해 방송의 공정성을 회복하기 위해서는 먼저 방통위를 대통령 권한으로부터 완전히 분리 독립시키고, 위원회 위원들과 방송사 사장 임명권을 박탈시켜야 한다. 또한 KBS 이사진과 MBC의 방문진 이사진 구성을 여야 정치권력의 비율로 할당할 것이 아니라, 정치권력 비율을 1/3로 축소시키고, 방송사노조와 각 사회계층에게 각각 1/3씩 할당해야 한다. 그리고 재적이사의 과반수의 찬성이 아니라 2/3의 찬성으로 정당성을 확보해야 한다. 그래야만 정권교체에 관계 없이 권력으로부터 자유로운 공정한 방송을 기대할 수 있으며, 상실된 공영방송의 신뢰를 되찾을 수 있다. 특히 시청자들이 지불하는 수신료는 공영방송 본래의 공적 역할에 투여해 방송의 자유의 헌법적 가치를 실현해야 한다.

- ▶ Submitted : 2015. November. 10.
- ▶ Reviewed : 2015. December. 16.
- ▶ Accepted : 2015. December. 17.

References

- Bak, Seo Kun. 2014.09.24. "Chin-il jobuboda iinho isajang-i deo munje da." *Ohmynews*, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002036156 (2015.10.02).
- Bang, Jeong Bae et al. 2008. *Bangsong tongsin yunghab sidae gong-yeong bangsong gyuje jedohwa bang-an.* (Jayu 2008.02). KCC.
- Choi Jin Bong. 2012.11.07. "KBS sajang seon-im cotteohgehaeya hana." *Hankyoreh*, <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/559517.html> (2015.10.02).
- _____. 2014.07.18. "Gong-igseong, gongjeongseong, sinloeseong kkoljiui gong-yeong bangsong MBC" *Ohmynews*, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002014788 (2015.09.25).
- Choi, Woo Jeong. 2012. "Bangsongsai jibae gujowa peulogeulaem pyeon-seong-gwon-ui munje." *Eonlongwa Beob*, Bd. 1, Nr. 1. 1-32.
- Halin, D. D. & Mancini, P. 2004. *Comparing Media System: Three Models of Media and Politics.* Cambridge University Press.
- Han, Jin Man & Lee, Byung Nam. 2008. "Bangsong-ui gongjeongseong sim-uileul-wihan yeongu-ulinalai bangsong sim-ui salyewa jedohwa bang-an." In. Kim, Min Hwan et al. *Bangsong-ui gongjeongseong sim-uileul-wihan yeongu.* Seoul: KCSC. 225-263.
- Han, Su Kyung. 2010.11.29. "Susinyoneun jedojeog sudan il ppun-inde." *Mediaus*, <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=149> (2015.10.05).
- _____. 2012.07.09. "Dactonglyeong gwonhan nwadugo gong-yeong bangsong-ui doglibseong hwagbohandago?" *Mediaus*, <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=26368> (2015.10.05).
- _____. 2013.02.19. "'Bangsong jang-ag jeongchaeg' eulo bonsaeg deuleonaeneun baggeunhye jeongbu" *Mediaus*, <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=31973> (2015.10.05).
- _____. 2014. "Dog-il-ui midico kontencheu gyuje chegye byeonhwa." In. Lee Hyang Sun et al. *Midico kontencheu supyeong jog gyuje chegye jeonglib*

- bang-an yeongu. KCSC. 131-200.
- Hwang, Geun et al. 2009. Yeolon dayangseong-gwa bangsong bodoui gongjeongseong jeungjin bang-an yeongu. KCC.
- Jeong, Yong Jun. 2012. “Gong-yeong bangsong-ui baljeon gwajeong-gwa jeongche-seong”. In. Choe Young Muk et al. ed. Gong-yeong bangsong-ui ihae. Seoul: Hanul. 39-78.
- Ju, Jeong Min. 2012. Gong-yeong bangsong-ui doglibseong-gwa jibae gujo. In. Choe Young Muk et al. ed. Gong-yeong bangsong-ui ihae, Seoul: Hanul, 245-274.
- Kim, Gyu Nam. 2014.05.09. “oneul jeonhwa hae KBS susinlyo geobuhaesseubnida’ susinlyo geobu umjig-im hwagsan.” *Hankyoreh*, <http://www.hani.co.kr/arti/society/media/636268.html> (2015.10.05).
- Kim, Kyung Hwan. “Pluralist system settlement... Certain factions intervention impossible.” *Media Scene*. 48-51.
- Kim, Su Jeong. 2014.10.13. “Baggeunhye pungja SBS uschajsa ‘LTE nyuseu’ sagje, wae? *Mediaus*, <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=44757> (2015.10.03).
- Kim, Yeon Ji. 2015.10.04. “Sicheongjaga al-aya hal KBS sajang seon-im gwanjeon pointeu”. *PD Journal*, <http://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=56683> (2015.10.03).
- Kim, Yoo Ri. 2015.10.23. “Susinlyobadneun KBS, sajang-eul ileohge ppob-adoeobnikka”. *Media Today*, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=12570> (2015.10.03).
- Ko, Seung Woo. 2015.11.04. “Bangsong gongjeongseong sim-ui ganghaiweun ‘bangsong-ui gugjeong hwa’da”, *Media Today*, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=125914> (2015.10.01).
- Korean Broadcasting Commission baekseo. Vol. 1.
- Kwon, Sang Hui et al. 2011. Oegug-ui bangsong tongsin naeyong gyuje chegye josa yeongu. Seoul: KCSC.
- Kwon, Sun Taek. 2014.01.15. “KBS susinlyo gongcheonghoe, ‘kkollang 2500won naemyeonseo’” *Mediaus*, <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=39570> (2015.10.01).

- Lee, Gang Hyung & Choi, Hyun Joo. 2012. "Haeoe seonjingug-ui bangsong gong-jeongseong pyeong-ga chegye yeongu-migug, yeong-gug, ilbon salyeleul jungsim-culo." *Sahoe gwahag damlongwa jeongchaeg*, Vol. 5, No. 1 (2012. April). 71-98. <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=125709>
- Lee, Hyang Sun et al. 2014. Midieo kontencheu supyeong jeog gyuje chegye jeong-glibbang-an yeongu. KCSC.
- Lee, Jeong Hwan. 2013.12.13. "Habbeobjeog-culo TV susinlyo annaeneun 8 gaji bangbeob". *Media Today*, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=113658> (2015.10.01).
- Nam, Ji Eun. 2012.10.13. "'Uschajsa' jeongchi pungja gaegeu ui 'LTE nyuseu' siljong sageon". *Hankyoreh*, http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/659632.html (2015.10.01).
- Sobijjugwon. 2013.08.29. "Gong-yeong bangsong pogihan KBS susinlyo nabju geobu bangbeob" TB's SNS story, <http://ryueyes11.tistory.com/2629> (2015.10.01)
- Yu, Seong Ae. 2015.10.26. "'Gijadeul geobugam gajang nop-eun 'godaeycong' KBS sajang hubo". *Ohmynews*, http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002154610&PAGE_CD=N0004&CMPT_CD=E0018 (2015.10.27).
- Yu, Seung Gwan. 2013. "Bangsong gongjeongseong sim-ui gyuje bunseoggwa daean". KABS <bangsong wigiui jindangwa haebeob> 1 cha seminar, "Bangsong gongjeongseong-ui ilongwa silcheon." KABS. 25-58.
- Yun, Seong Ok. 2009. "Bangsong-ui gongjeongseong-e gwanhan beobjeog gaenyeomgwa gyuje beom-wi." *Broadcasting and Communication*, Vol. 10, Nr. 1. 37-77.
- _____. 2013. Bangsong-ui gongjeongseong-e gwanhan beobjeog gaenyeomgwa gyuje. KABS <Bangsong wigiui jindangwa haebeob> 1cha seminar "Bangsong gongjeongseong-ui ilongwa silcheon". KABS. 7-22.