

종편 채널 재승인 심사와 방송의 공정성 논란 - 저널리즘의 기본과 원칙으로의 회귀

정영주 한양대학교 언론정보대학원 특임교수



01

● 2020년 종편 채널 조건부 재승인

방송통신위원회(이하 '방통위')는 4월 20일 종합편성채널(이하 '종편 채널') TV조선과 채널A에 대해 각각 3년(2023년 4월 21일까지), 4년(2024년 4월 21일까지) 기간의 조



건부 재승인을 결정했다. 이번 재승인 심사에서 TV조선은 총점 1,000점 중 653.39점을 획득하여 재승인 기준 점수인 650점을 넘겼지만, 650점 이상이라도 중점심사 사항(방송의 공적 책임, 방송프로그램 기획·편성)이 배점의 50%에 미달 시 조건부 재승인 또는 재승인 거부가 가능한 규정에 의거하여 청문절차를 진행한 끝에 조건부 재승인을 받았다. 채널A의 경우 과락 없이 기준 점수를 넘었으나, 재승인 심사위원회 운영 이후 소속 기자의 취재윤리 위반 문제 등이 제기되어 관련 사실관계 확인을 위한 의견청취를 실시했다.

이러한 과정을 거쳐 TV조선에 대해서는 중점심사사항인 방송의 공적 책임·공정성 관련 주요조건을 이행하지 않을 경우 재승인 처분을 취소할 수 있도록 하였으며, 차기 재승인 심사에서 중점심사사항에 연속으로 과락이 발생하거나, 총점이 재승인 기준점수인 650점 미만으로 나올 경우 재승인을 거부할 수 있는 조건을 부가했다. 채널A의 경우 의견청취 시 진술한 내용이 사실과 다르거나 향후 조사·검증 결과와 수사기관의 수사결과 등을 통해 방송의 공적 책임·공정성에 영향을 미칠 수 있는 중대한 문제가 있었던 것으로 확인될 경우 이번 재승인 처분을 취소할 수 있도록 하는 철회권 유보 조건을 부가하기로 하였다. 이와 함께 방통위는 방송심의규정 위반에 따른 법정제재 5건 이하 조건과 선거방송심의 특별규정 위반으로 인한 법정제재를 전국 단위 동시선거별로 각 2건 이하로 유지하도록 하는 조건을 부가하였다(방송통신위원회, 2020. 4. 20).



출처: 채널에이

이번 재승인 심사에서 가장 논란이 된 사항은 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성이었다. TV조선은 추가 개선 계획으로 저널리즘 평가위원회 구성, 팩트체크장 신설, 일진·이진·삼진 아웃제 운영, 〈모란봉클럽〉 객관성 강화방안, 시청자위원회 위원 구성 다양화 방안 등을 제시했고, 방통위는 일진·이진·삼진아웃제 운영을 뉴스, 탐사보도, 시사·논평, 토론·대담 등 모든 보도 장르에 적용, 운영하도록 했다. 또한 편성의 독립성과 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위해 설치된 편성위원회를 본연의 목적과 기능에 맞도록 운영하고 편성위원회 논의사항을 매년 1월 31일까지 방송통신위원회에 제출하도록 했다.

재승인 심사 과정에서 미래통합당 측에서는 방통위가 TV조선과 채널A의 재승인 결정을 보류하는 것은 ‘언론탄압’이라고 비판했고(오마이뉴스, 2020, 3, 27) 다른 한편에서는 ‘TV조선, 채널A의 재승인 허가를 취소하라’는 청와대 국민청원까지 등장하는 등(PD저널, 2020, 4, 19) 종편의 재승인 심사는 그 자체로 정치적 투쟁의 장이 되었다.

02

● 종편 심사를 둘러싼 반복되는 논란

종편채널의 재승인 심사는 이번이 세 번째다. 2010년 12월 31일 종편 4개사가 최초 승인을 받고 TV조선과 JTBC는 2011년 3월 31일에, 채널A는 2011년 4월 21일에, MBN은 2011년 12월 1일에 승인장이 교부됨에 따라 이후 승인 유효기간에 차이가 발생했다. 유효기간의 차이를 고려하여 2014년 첫 재승인 심사에서 TV조선·JTBC·

채널A와 MBN의 재승인 심사가 분리 시행되었고, 2017년 재승인 심사 당시 가장 높은 점수를 받은 JTBC에 3년 8개월의 유효기간을 부여하면서 사업자 간 경쟁 유도와 재승인 심사의 절차적 효율성을 기하기 위해 TV조선과 채널A는 올해 4월 21일까지, JTBC와 MBN은 올해 11월 30일까지로 유효기간을 부여하였다(방송통신위원회, 2017, 3, 24). 이에 따라 TV조선과 채널A는 올해 4월 세 번째 심사가 진행되었으며, JTBC와 MBN은 올해 11월에 세 번째 재승인 심사가 예정되어 있다.

〈표 1〉 종편 채널의 재승인 연혁

채널명	최초 승인일 및 승인 유효기간	2014년 재승인 심사 유효기간	2017년 재승인 심사 유효기간	2020년 재승인 심사 유효기간
TV조선	'11.3.31~'14.3.31	'17.3.31	'20.4.21	'23. 4. 21
JTBC	'11.3.31~'14.3.31	'17.3.31	'20.11.30	재승인 심사 예정
채널A	'11.4.21~'14.4.21	'17.4.21	'20.4.21	'24. 4. 21.
MBN	'11.11.30~'14.11.30	'17.11.30	'20.11.30	재승인 심사 예정

세 번의 종편 재승인 심사 과정은 매번 심사 내용과 결과 등에서 논란이 되었다. 2014년 첫 재승인 심사에서 TV조선과 JTBC, 채널A 등 종편 3개 사업자는 모두 기준 점수를 넘겼지만, 방송의 공적 책임 및 공정성 확보를 위해 내부 사전·사후 모니터링 시스템을 구축·운영할 것과 사업계획서에서 제시한 연도별 콘텐츠 투자계획 및 재방비율 준수 등이 재승인 조건으로 부과되었다. 특히 보도 프로그램 비율이 높은 TV조선에 대해서는 일선 기자나 PD 등 실무 종사자들의 의견을 반영할 수 있도록 편성위원회 운영의 실효성을 확보할 것과 종편PP의 위상에 걸맞은 수준으로 보도프로그램 편성비율을 낮출 것을 권고했으며, 채널A에 대해서는 공익적 방송프로그램 편성비율 확대를 권고하였다(방통위, 2014, 3, 19). 첫 재승인 심사 결과, 종편 채널들의 사업 내용에 대한 평가는 좋지 않았다. 당시 방통위 실무진의 보고 내용에 따르면, TV조선의 경우 계획 대비 30%의 콘텐츠 투자 실적과 함께 보수 성향의 출연자가 많아 보도의 공정성과 중립성을 제고할 수 있는 시스템 구축의 필요성이 제기되었으며, JTBC에 대해서는 공격적인 투자 노력은 인정되나 시청자 불만이나 방송심의규정 위반 사례가 많다는 것을 지적하고 있고, 채널A의 경우에도 시사보도 프로그램 진행자와 출연자 섭외가 편향적이고, 방송에 부적합한 저급한 표현을 사용해 방송의 공공성과 공익성을 저해하고 있다고 평가하고 있다. 3개 종편 채널 모두 방송심의 제재 건수가 많이 발생하여 자체 심의제도의 실효성이 없는 것도 지적되었다(뉴스타파, 2017, 3, 15).



방통위는 2014년 첫 재승인 심사 이전 최초 승인 조건을 성실히 이행하지 않은 종편 4사에 대해 시정명령과 과징금을 부과한 바 있다. 방통위는 2013년 8월 ‘12년 콘텐츠 투자계획 중 미이행 금액과 ‘13년 투자금액 이행, ‘13년 재방비율을 준수하라는 시정명령을 이행하지 않은 4개 종편 사업자들에게 각각 3,750만 원의 과징금을 부과했다(방송통신위원회, 2014, 1, 28). 종편 4사는 이에 불복하여 행정 소송을 제기했으나 법원은 사업계획서의 성실한 이행이 방송법에 정해진 승인 조건으로서 종편 사업자들이 이를 이행할 법적 의무가 있음을 밝히며 과징금 부과가 정당하다고 판결했다(서울고등법원 2016. 1. 13. 선고 2014누61462 판결; 대법원 2016. 5. 24. 선고 2016두33346 판결).

최초 사업계획서의 불성실한 이행과 방송심의 제재 건수 등에서 드러난 방송의 공적 책임 및 공정성과 관련한 부정적인 평가에도 불구하고 2014년 재승인을 받은 종편 채널들의 문제는 2017년 재승인 심사에서도 개선되지 않았다. 방통위가 2014년 종편 재승인 때 부과한 조건의 2016년 이행실적 점검 결과, 오보·막말·편파방송으로 방송통신심의위원회의 심의를 받은 건수는 TV조선 161건, JTBC 29건, 채널A 74건, MBN 27건으로 2015년보다 증가했고, 이 가운데 법정제재를 받은 건수는 TV조선이 2014년 13건, 2015년 11건, 2016년 8건, 채널A가 각각 7건, 11건, 7건, JTBC가

각각 6건, 4건, 5건인 것으로 나타났다(연합뉴스, 2017, 3, 24). 특히 2017년 재승인 심사에서는 TV 조선이 재승인 기준 점수에 미달하는 평가에도 조건부 승인을 받은 것이 논란이 되었다. TV조선은 오보·막말·편파 방송으로 심의 조치된 수가 종편 채널 중에 가장 많고, ‘방송의 공적 책임·공공성 실현 가능성’ 항목에서 210점 만점에 108.4점, ‘방송발전 지원계획 이행 및 방송법령 등 준수 여부’ 점수(100점)는 33.62점으로 승인심사 대상 3개 채널 중 가장 낮았다. 방통위는 청문회를 거쳐 추가 개선계획을 제출하고 이행 의지를 보인 점과 시청권 보호 측면 등을 종합적으로 고려하여 한 차례 더 기회를 주되, 부가받은 재승인 조건을 준수하지 않을 경우 승인 취소가 가능함을 명시하는 것으로 재승인을 허용했다. 당시 방통위는 TV 조선에 대해 생방송 시사 관련 프로그램 축소, 한 프로그램이 1년 이내 법정제재 3회 받을 경우 프로그램 폐지, 타 종편에서 제재받은 진행자 및 출연자 출연 배제 등의 방송품격 제고 계획 이행과 심의 준수를 위한 객관적이고 투명한 검증기구 구성·운영, 심의 법정제재가 진행자 및 출연자로 인해 이뤄진 경우 해당 진행자 및 출연자의 모든 프로그램 출연정지 등을 구체적으로 명시했고, 채널A에 대해서는 방송심의 규정 위반을 방지하기 위해 객관적이고 투명한 검증기구를 구성·운영할 것을 추가했다(방송통신위원회, 2017, 3, 24).

2020년 재승인 심사에서는 두 번의 재승인 심사에서 가장 논란이 된 심사사항이었던 ‘방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성’과 ‘방송 프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성’을 중점 심사 사항으로 하고 평가점수가 배점의 50%에 미달하는 경우 ‘조건부 재승인’ 또는 ‘재승인 거부’를 할 수 있도록 했다(방송통신위원회, 2019, 8, 23). 이에 따라 중점심사사항인 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성에서 과락이 발생한 TV 조선의 경우 청문을 거쳐 조건부 재승인을 받게 된 것이다.

세 번의 재승인 심사는 방통위의 재승인 심사가 실제로 종편 채널의 승인을 취소하거나 거부할 수 있는지에 대한 실효성 논란과 함께 정성평가(비계량) 중심으로 이루어지는 방송의 공적 책임, 공정성, 공익성 등의 개념이 갖는 추상성, 자의적 심사의 가능성 등으로 인해 매번 논란의 대상이 되어 왔다. 더구나 우리 사회에서 종편 채널이 갖는 정파성과 정치 진영 논리로 인해 심사위원 구성부터 심사 결과에 이르기까지 정치적 해석이 부가되고, 정권의 변화에 따라 재승인 심사 결과가 상대방 측의 ‘언론 탄압’으로 치환되면서 종편 재승인 심사는 정치적 투쟁의 장으로 비화하였다. 이러한 논란은 2010년 종편 도입 당시부터 배태된 것이었으며, 종편 채널 도입 이후 그 성과와 문제점에 대한 논쟁은 여전히 현재진행형인 상태다.



출처: jtbc

03

● 종편 채널 도입과 성과에 대한 기존 논의

가. 종편 도입 과정의 과잉 정치화

종편 채널은 그 도입에서부터 미디어법 상정 및 통과, 사업자 선정, 개국에 이르기까지 정치권, 언론계, 학계가 찬성과 반대파로 나뉘어 극단적인 대립과 갈등으로 점철되었다(김재영·이승선, 2012). 지상파 사업자와 언론노조, 야당을 중심으로 한 편에서는 보수 신문과 연계한 종편 채널 도입에 따라 여론 독과점에 대한 우려를 강하게 제기했고, 보수 신문사업자와 여당을 중심으로 한 또 다른 한편에서는 미디어 융합 환경에서의 규제 완화와 미디어 시장의 다양성 제고, 경쟁을 통한 콘텐츠 산업 활성화를 주장했다(박상원, 2015). 거대 보수 신문사들의 여론 독점 논란이 거세지자 2009년 3월 국회는 문화체육관광방송통신위원회 산하에 ‘미디어발전국민위원회’라는 사회적 논의기구를 구성했지만, 극단적인 대립 끝에 결국 여당 단독으로 ‘신문 방송 겸영’ 허용 결론을 내리면서 마무리되었다. 논란을 거친 미디어법 개정안은 2009년 7월 22일 여당 단독처리로 국회를 통과하였으며, 헌법재판소 위헌 소송까지 다툰 후 2009년 11월 1일부터 시행되었다. 법 시행 직후인 11월 2일 방통위는 방송법 시행령 개정안을 의결했고, 2010년 9월 <종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업 승인 기본계획>을 마련한 이후 3개월여 만인 2010년 12월 31일 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 매일경제신문 등 4개의 종편채널 사업자를 선정했다. 이 과정에서 방통위는

위헌성 논란에도 불구하고 정책결정기관으로서 강행적 추진을 진행했고, 헌법재판소는 미디어 관련법 처리 절차의 위법성을 지적하면서도 그 보정을 국회에 넘겼다(김재영·이승선, 2012; 박상원, 2015). 종편 채널은 그 도입부터 정치적 이해관계에 따른 찬성 및 반대 세력 간의 팽팽한 대립 속에 과잉 정치화 되었으며, 정부 여당과 방통위의 후견주의적 정책 추진 속에 각종 특혜 논란에 휩싸였다.

대표적인 특혜 논란은 의무 전송 규정, 광고 판매 제도, 편성 비율 규제 등이었다. 지상파 방송 중 의무 재송신이 보장되는 채널이 KBS1과 EBS 두 채널뿐인 상황에서 종합편성 채널에 의무전송 지위를 준 것은 사실상 신규 진입자에 대한 특혜이며(미디어오늘, 2009, 11, 12), 일반 PP들과의 형평성 문제도 존재한다는 지적이 제기되었다(변상규, 2010).¹⁾ 편성비율 규제의 경우 지상파 방송은 전체 방송시간의 60~80%에서 방통위가 고시하는 비율 이상으로 국내 제작 프로그램을 편성해야 하지만, 종편 채널의 경우 그 절반인 20~50% 수준에서 결정되었다. 외주제작 프로그램 편성비율도 지상파 방송은 전체 방송시간의 40% 이내에서 방통위가 고시하게 되어 있었지만, 종편채널은 주시청시간대 15% 이내에서만 편성하도록 규정되었다. 광고의 경우에도 지상파에 대해서는 미디어렐을 통한 광고 판매만을 허용하고 중간광고를 금지하는 반면, 종합편성 채널의 경우 일반 PP와 동일하게 광고 직접 판매와 중간광고가 가능하도록 하고 있어 종합편성 채널에 유리한 것으로 해석되었다(김서중, 2011).

사실 이 같은 규정들은 종편 채널의 도입과 함께 신설되거나 개정된 조항들이 아니라 기존 방송법 규정을 적용한 것이었지만, 문제는 정책관할지로서 방통위가 신규 사업자인 종편채널과 기존 사업자인 지상파 사업자, 여타 PP간의 경쟁 관계 및 시장 내 역할 등에 대한 면밀한 검토 없이 기존 법 규정을 그대로 준용하고 국가의 강력한 지원을 통해 종편채널 도입을 추동함으로써, 종편 밀어주기 이상의 정당성을 지니지 못했다는 점이다(홍중윤·정영주·오형일, 2017). 더구나 방통위는 채널 번호 배정과 관련해 사업자 선정 이전부터 소위 ‘황금 채널’을 할당하기 위해 “행정지도를 해서라도 SO들이 종편에 효율적인 채널을 배정할 수 있도록 할 것”이라고 입장을 밝힘으로써(경향신문, 2009, 9, 15; 파이낸셜 뉴스, 2010, 12, 5) 종편 채널들은 개국과 함께 케이블, 위성방송, IPTV 등 유료방송 플랫폼의 10번째 후반 채널을 확보했으며, 이 같은 지상파 인접 번호는 종편 채널의 초기 시장 안착에 주요한 역할을 했다.

1) 종편 채널의 의무 송출 조항은 2019년 12월 10일 방송법 시행령 개정으로 폐지되었다(과학기술정보통신부, 2019, 12, 3). 개정 전 의무 송출 대상 채널 수가 종편 4개 채널을 포함하여 지상파 의무 재송신 채널 2개, 보도 2개, 공공 3개, 종교 3개, 장애인 1개, 지역 1개, 공익 3개 등 최소 19개로 과다하고 특히 방송·광고 매출 등에서 시장경쟁력을 확보한 종편 채널이 공익적 채널을 대상으로 하는 의무송출 채널로는 부적절한 측면이 있으므로 제도개선이 필요하다는 것이 폐지 배경이다.



나. 종편 채널 도입 성과에 대한 논의: 다양성과 공정성에 대한 논란

종편 채널은 정책 기관의 전폭적인 지원 속에 시장에 진입했지만, 사업 초기 종편 채널의 평균 시청률은 1%도 안 되는 것으로 나타났다(닐슨코리아, 2013). 종편채널의 영향력이 높아지기 시작한 기점은 2012년 12월 대선이었다(심미선, 2014). 이후 종편 채널이 성장하면서 종편 채널 도입 당시 정책 목표로 제시된 ‘미디어 환경변화에 적극 대응, 방송의 다양성 제고를 통한 시청자 선택권 확대, 콘텐츠 시장 활성화 및 유료방송시장의 선순환 구조 확립, 경쟁 활성화를 통한 방송산업의 글로벌 경쟁력 확보(방송통신위원회, 2010, 9, 17)와 관련한 성과 평가도 이어졌다.

정책목표와 연계한 종편 채널의 성과에 대한 분석 결과는 엇갈린다. 종편 도입 초기 지상파와 종편채널 방송프로그램 장르의 다양성에 큰 변화가 없고, JTBC를 제외한 종편채널 3사의 편성은 시사/보도프로그램의 비중이 높아 장르 간 균형과 프로그램의 다양성을 보여주지 못하며 재방 비율도 높은 것으로 나타났다(조익환·이상우, 2012; 하주용, 2014). 또한 출범 초기 낮은 시청률로 인해 광고수익이 기대에 미치지 못했고 적자가 누적되면서 제작비 축소와 시사 대담 중심의 프로그램 편성이라는 저비용 사업전략으로 프로그램 제작 기반 및 콘텐츠산업 기반을 강화하고 방송의 다양성을 높이려 했던 종편채널의 도입 취지에 부합하지 못하고 있다는 지적도 제기되었다(하주용, 2014). 그러나 2011년 1월부터 2015년 12월까지 5년 동안 방송프로그램 편성 자료 및 시청률 자료를 분석한 송인덕(2016)은 종편 채널 등장 이후 주시청 시간대 방송프로그램 장르의 수직적 다양성과 수평적 다양성이 모두 증가하였고, 시청자의 노출 다양성도 증가했다는 결과를 제시하고 있다.

기존 지상파 방송과 보도 전문 채널 외에 보도 기능을 수행하는 종편 채널의 등장 이후 종편 채널의 시사 보도 프로그램이 기존 방송 뉴스의 내용과 형식에 어떠한 변화를 가져왔는지, 종편 채널과 지상파 방송 뉴스의 차별점은 무엇인지 등에 대한 논의도 진행되었다.

종편 채널 출범 이후 지상파 방송의 아이템별 보도시간이 증가하면서 기존 80~90초 분량에 단편적·파편적으로 제시하던 보도 관행에서 벗어나는 경향이 발견되고(한수연·윤석민, 2016), 종편채널 도입 이후 주제의 다양성, 취재원의 다양성, 관점의 다양성 측면에서 방송 보도의 다양성이 증가했다는 연구 결과도 제시되었다(조은영·유세경, 2014). 지상파 뉴스의 앵커들은 의견 개입 정도가 낮아 종편 채널에 비해 공정성과 객관성을 고려하는 경향을 보였으며(한수연·윤석민, 2016), 형식적 측면에서 TV 조선의 경우 영상 그래픽 및 음악 효과를 많이 사용하여 뉴스를 자극적으로 구성하면서 뉴스의 선정화가 우려된다는 점도 지적되었다(강명현, 2016).

종편 채널의 뉴스 보도가 갖는 가장 큰 특징은 관점의 차별성이다. 철도 파업을 다룬 뉴스 보도에서 지상파채널들은 유사한 보도 경향과 관점 스펙트럼을 보이고 있었으나 종편 채널들은 JTBC가 가장 긍정적인 관점을 보이는 등 보도 관점의 차별성이 뚜렷하게 나타났다(조은영·유세경, 2014). 종편 채널간의 논조 차별성은 또 다른 이슈에서도 확인되는데, 2012년부터 2015년까지 무상복지 이슈를 중심으로 한 내용 분석에서 TV조선과 채널A는 보수적, JTBC는 진보적, MBN의 경우 중립적인 논조를 띄었으며, 이러한 입장은 '취재원'보다 앵커와 기자의 논조에 의해 확연하게 드러나는 것으로 나타났다(유수정·이건호, 2017). 이러한 연구 결과들은 보수와 진보, 중립이라는 3가지 이념 체계로 구분된 국내 종편 지향도를 확인하고 있으며, 유수정과 이건호(2017)는 앵커와 기자를 통해 자사의 의견을 적극적으로 표명하는 '종편 저널리즘'의 탄생이라고 명명했다.

보도 관점의 차이는 의견의 다양성 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있지만, 한편으로는 편향성에 대한 문제를 제기한다. 이와 관련해 종편 채널의 보도가 공정한가에 대한 비판적 연구들이 적지 않다는 점은 시사하는 바가 크다. 제18대 대통령 선거 기간 동안 종편채널의 방송 뉴스를 지상파 민영방송인 SBS와 비교 분석한 원희영과 윤석민(2015)은 종편 채널들이 정량적 공정성과 정성적 공정성 차원 모두에서 편향성이 강했으며, 종편 4개 채널 중에서도 TV조선과 채널A가 다른 채널에 비해 상대적으로 높은 박근혜 후보 편향성을 드러냈다고 밝혔다. 이러한 편향성은 뉴스 스튜디오에 나와 자유롭게 의견을 개진하는 인터뷰이·출연진을 적극 활용하고, 진행자·앵커·기자가 자신의 주관적 느낌이나 견해를 거침없이 표출하는 종편 뉴스의 포맷과

도 관련이 있는 것으로 해석되었다. 또한 TV 조선과 채널A의 시사 대담 프로그램에서 빈번하게 자막을 사용하고, 자막의 내용 역시 여론화를 위한 추론이나 의혹을 제기하는 자극적이고 선정적인 문장들이 많이 사용된 것으로 나타났다(구교태, 2016). 정치주체별 불공정한 자막사용도 매우 빈번하여, 부정적 내용의 자막 사용 비율은 보수 여당보다 야당 관련 내용에서 많은 것으로 드러나는 등 종편 시사 토크 프로그램의 자막들이 특정 담론 형성을 위해 적극적으로 활용되고 있다는 것이다.

종편 채널의 시사보도 프로그램들은 기존 지상파 방송의 뉴스 내용과 형식에 변화를 초래하고 관점의 다양성을 확대하는데 일정부분 기여했다. 그러나 정파성과 선정성이 전면에 부각되고, 이슈를 다루는 방식에서 저널리즘의 기본을 훼손하는 경우가 적지 않게 나타나는 등 공론장으로서 다양한 여론 형성에 기여하는 방송의 공적 책임을 수행해 왔는가에 대해서는 회의적인 시각이 우세하다. 방송통신심의위원회의 종편채널에 대한 법정제재 건수는 그 실증적 논거로 제시되고 있다. 이러한 상황에서 종편 채널에 대한 방송의 공적 책임과 공정성은 어떤 의미를 지니며, 어떻게 구현가능한 것인지 실천적 논의가 필요한 시점이다.

04

● 방송의 공정성이란 무엇인가

가. 공정성에 대한 학문적 논의

방송의 공정성 개념은 방송 정책 영역에서 오랫동안 논란의 대상이 되어 온 ‘공익성’ 개념만큼이나 추상적이고 모호하며, 적지 않은 논의가 이루어졌음에도 개념적·사회적 합의를 이루지 못한 개념이다. 국내에서 공정성 개념에 대한 논의는 공정성을 구성하는 하위 요소 혹은 세부 속성을 제시함으로써 구체성을 확보하려는 방향으로 이루어져 왔다.

강명구(1989)는 공정성에 대해 사실성, 윤리성, 이데올로기적 정당성의 세 가지 차원이 동시에 충족되어야 한다고 했고, 이민웅·이창근·김광수(1993)는 진실성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 적절성 등의 6가지로 공정성의 하위개념을 구성했다. 강태영(2004)은 정확성, 질적·양적 균형성, 종합적이고 다양한 정보와 견해의 반영, 양시양비론의 지양, 불편부당성 등을 텔레비전 보도의 공정성 기준으로 제시했다.

언론인과 수용자를 대상으로 한 설문조사를 통해 공정성 개념을 구성하고 인식의 차이를 살피는 연구들도 수행되어 왔다. 김연식(2009)은 사실성, 균형성, 중립성, 맥



락성, 다양성, 자율성 등이 방송 저널리스트의 공정성 인식을 구성하는 주요 요인이며, 뉴스를 다루는 기자는 균형성과 중립성을, 시사프로그램을 다루는 프로듀서는 사실성과 맥락성을 중요한 요소로 인식하는 차이가 나타난다고 밝혔다. 정동우와 황용석(2012)은 객관주의적 차원에서 사실성과 균형성을, 탈객관주의적 차원에서 정파성과 주관성, 주창성을 차용해 공정성에 대한 기자들의 인식을 조사한 결과 소속 신문사나 개인 특성과 관계없이 탈객관주의 관점보다는 객관주의 관점을 중요하게 생각하는 것으로 나타났다. 공정성 개념에 대해 신문, 방송, 인터넷 매체 소속 기자들을 대상으로 심층인터뷰를 수행한 박형준(2013)은 기자들이 공통적으로 인식하는 공정성 개념이 없고 절대적으로 공정한 기사는 현실적으로 불가능하다고 인식하고 있음을 밝혔다. 공정성 기준에 따른 기사 평가에 대해서는 매체별로 의견이 달랐는데, 신문 기자 대부분은 기계적 공정성, 동일 비율로 보도하는 균형성에 대해 반대한 반면, 방송 기자들의 경우 상대적으로 더 많은 기자들이 양측을 5 대 5로 균등하게 다루는 엄격한 의미의 '균형성'과 느슨한 균형성인 '비당파성'을 통한 평가에 동의하는 것으로 나타났다.

수용자들의 공정성에 대한 인식은 또 다르게 나타난다. 진실성, 적절성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 상업성, 윤리성으로 언론의 공정성 개념을 구성하고 수용자를 대상으로 가치 판단을 조사한 문종대 등(2007)의 연구 결과에서는 수용자들이 정확하고 사실적으로 보도하는 진실성과 찬반의견을 균형 있게 보도하는 균형성을 주요하게 인식한 반면, 기존 연구에서 중요하게 다루었던 독립성과 적절성은 상대적으로 덜 중요하게 인식하며, 기존 연구에서 제시되지 않았던 윤리성과 상업성을 불



출처: TV조선

공정성과 관련해 인식한다는 것을 발견했다. 손영준(2011)은 공정성을 실천하는 방안으로 보도시간과 보도태도를 핵심적인 평가항목으로 하여 수용자들의 인식을 조사한 결과, 수용자들은 텔레비전 방송이 논쟁적 사안을 보도함에 있어 대상이나 이슈의 사회적 비중 또는 사회적 필요성에 따라 보도 비중을 할애하기보다는 동등한 보도 시간과 보도 태도를 배분하는 방안을 선호한다고 밝혔다.

이러한 논의들은 공정성을 단순히 검증가능한 형식적·산술적 균형으로 인식하는 차원을 넘어 다차원적인 개념으로 보면서 하나의 기준이 중첩적으로 구현되어야 확보될 수 있는 것으로 상정하고, 내용적 차원으로 논의의 범위를 확대해 온 의의를 가진다(박성호, 2018). 그러나 공정성 개념을 구성하는 다수의 하위 요소들에 대한 검증이 쉽지 않을 뿐 아니라 요소들 간의 모순과 긴장 관계, 속성간 경쟁이 형태를 변화시키면서 논란을 야기하기도 한다(박성호, 2018; 조항제, 2019). 이로 인해 원희영과 윤석민(2015)은 지금까지 이루어진 공정성 논의를 바탕으로 공정성을 구성하는 하위 요인들을 망라하고 논리적으로 체계화하는 것은 요원할 뿐 아니라 그러한 시도가 타당하지 않을 수도 있다고 지적한다.

공정성의 문제를 가치 판단이 개입된 규범적 실천의 문제로 바라보는 시각도 존재한다. 최영재와 홍성구(2004)는 언론 공정성의 운영 원리로 언론의 자유가 우선되어야 하며, 언론 공정성의 원칙이 언론 자유의 핵심을 구성하는 본질적 영역에 영향을 미쳐서는 안 된다고 설명한다. 사실을 균형 있게 보도하는 전통적인 공정성 개념을 넘어 옳고 그름을 가리는 언론의 규범적 판단 역할이 언론 자유의 측면에서 보다 부

합한다는 것이다. 문종대와 윤영태(2004) 역시 언론의 자유를 공정성의 필요조건으로 제시하면서 자율적인 언론이 보도하는 내용을 공정한 것이라고 제시한다. 내·외 부적으로 자유로운 언론이 보편적 가치를 수행할 때, 그것이 공정한 언론이라는 것이다. 이준웅과 김정모(2008)는 바람직한 뉴스의 세 가지 구성요소로 공정성, 품질, 품위를 제시하면서, 공정성은 다양성을 전제로 담론적 공정성과 외연적 공정성으로 구성된다고 설명한다. 담론적 공정성은 이해당사자의 입장이 정당하게 반영되어야 한다는 것이고, 외연적 공정성은 한 사회에서 비지배적인 관점도 충분히 반영되도록 하는 것, 즉 약자 배려의 원칙을 의미한다. 이러한 논의들은 공정성을 실천가능하고 바람직하며 이상적인 언론규범으로 바라보는 것이라 할 수 있다(정동우·황용석, 2012).

공정성을 설명하기 위해 하위 구성요소들을 구성하고 이러한 가치들에 대한 언론인 간 인식 차 혹은 수용자가 인식하는 공정성의 가치를 살피거나 공정성을 언론의 실천 영역에서 바라보는 논의들은 모두 공정성을 조금 더 구체화하고 현실에서 구현 가능한 것으로 전환하고자 하는 노력이라 할 수 있다. 이러한 논의들은 더 추상적이고 모호한 개념의 나열들로 인해 난해성을 재확인하는 것 같기도 하지만, 한편으로 낯설지 않은 것은 이들 개념이 저널리즘 영역에서 오랫동안 반복적으로 등장했던 개념들이기 때문이다. 결국 공정성에 대한 논의는 저널리즘의 기본 원칙으로 회귀할 수밖에 없다.

나. 방송의 공정성에 대한 법원의 판단

학문적 담론으로서 공정성에 대한 논의가 그 개념적 정의와 규범적 차원에서 논의되어 온 것과 별개로, 우리 사회에서 방송의 공정성은 현실의 투쟁으로 나타났고 방송심의를 통해 재단되어 왔다.

방송의 공정성 확보를 목표로 2012년 170일간 파업을 진행한 MBC와 관련한 다수의 법적 소송에서 법원은 방송의 공정성에 대한 해석을 제시하고 있다. 방송의 자유는 주관적 기본권으로서의 성격과 민주주의 사회에서 자유로운 의견 형성을 위해 필수적인 기능을 행하는 객관적 제도로서 이중의 성격을 가진다. 객관적 제도로서 방송의 자유를 실현하기 위해 방송법과 방송심의규정 등의 법적 규율은 방송의 객관성과 공정성의 의무를 부여하고 있으며, 방송의 자유는 그 권리의 행사와 함께 공정한 방송을 실현할 의무도 포함하고 있는 것이다. 방송의 자유를 실현하기 위해 요구되는 방송의 공정성 준수에 대한 판단은 방송의 제작과 편성 과정에서 구성원의 자



유로운 의견 제시와 참여 하에 민주적으로 의사 결정이 이루어질 수 있도록 하는 제도적 장치의 마련과 그 준수 여부를 기준으로 한다. 법원은 방송의 공정성이란 일체의 가치 판단을 배제한 단순한 사실의 나열이 아니라 주관적 가치 판단에 따른 임의적 편성을 배제하고 다양한 가치를 수렴하여 사실에 기초한 객관적이고 가치중립적인 방송을 하여야 한다는 것을 의미하는 것인데, 가치는 그 자체로 주관적인 것이어서 어떠한 내용의 방송이 공정한 것인지에 대한 판단은 관점에 따라 달라질 수밖에 없다고 전제하고 있다. 방송의 공정성은 방송의 결과물로 판정되는 것이 아니라 방송 제작 및 편성 과정에서 방송 제작 종사자들이 문제제기를 할 수 있고 제기된 문제점이 당사자가 합의한 절차에 따라 합리적으로 해결되었는지 여부를 통해 평가받는다(서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노1664 판결; 서울고등법원 2015. 6. 12. 선고 2014나10931 판결). 이와 같은 법원의 판결은 방송의 공정성 실현 여부를 판단하는 구체적이고 현실적인 기준을 제시한 것으로써, 방송의 공정성은 어느 일방의 주장을 통해 확인되는 것이 아니라 방송 제작 및 편성 과정에서 방송 종사자들이 다양한 의견을 제시하고, 합리적·민주적 의사 결정이 이루어질 수 있는 제도적 장치의 존재와 해당 제도의 작동 여부를 통해 확인되는 것임을 천명한 것이다(정영주, 2018).

한편, 시민방송 RTV가 방송한 이승만 전 대통령과 박정희 전 대통령을 다룬 다큐멘터리 <백년전쟁>에 대해 2013년 방송통신심의위원회가 방송의 공정성, 객관성, 균형성을 충족하지 못했다는 이유로 ‘관계자 징계 및 경고’ 처분을 내리자 방송사가 제기한 심의 제재 처분 취소 소송에서 대법원은 해당 처분이 부당하다고 방송통신심의위원회 패소 판결을 내렸다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 판결). 법원은 ‘객관성’이란 사실을 왜곡하지 않고 증명 가능한 객관적 사실에 기초하여 있는 그대

로 가능한 한 정확하게 사실을 다루어야 한다는 것을 의미하고, ‘공정성’이란 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안에 대해 다양한 관점과 의견을 전달함에 있어 편향적으로 다루지 않는 것을 의미하며, ‘균형성’이란 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 것을 의미한다고 정의내렸다. 법원은 심의 규정상의 객관성, 공정성, 균형성 유지의무 위반은 엄격하게 인정해야 하지만, 국민의 생활이나 정서 및 여론형성 등에 미치는 영향력의 정도나 범위를 고려하여 매체별, 채널별, 프로그램별 특성에 따라 심사기준의 상대적 적용이 필요하다고 보았다. 이러한 전제 위에서 이 사건 각 방송은 공적 인물과 공적 관심 사안에 관한 것이고, 제작자가 기획에서 방송에 이르기까지 사실 확인을 위하여 상당한 노력을 투입하였을 뿐만 아니라 그 내용도 사료에 기초하고 있으며, 역사 다큐멘터리의 경우에는 방송의 균형성을 선거방송이나 보도방송과 같이 한 프로그램 내에서 다양한 의견이나 관점에 대해 각각 동등한 정도의 기회를 기계적으로 제공해야 하는 것으로 이해하여서는 아니 되며, 시청자 제작 프로그램의 특성상 다른 이의 참여를 통해 상반되는 의견을 제시할 기회가 열려 있는 점 등을 감안할 때 심의규정상 객관성, 공정성, 균형성 유지 의무를 위반한 것이라 보기 어렵다고 결론 내렸다. 해당 대법원 판결은 다수의견과 반대의견이 7:6으로 팽팽하게 대립한 결과였다. 다수의견과 반대의견 사이에 공정성과 균형성에 대한 개념 정의가 상이한 것은 아니다. 그러나 반대의견에서는 균형성이 특정 방송 프로그램 안에서 유지되어야 하는 것으로서, 하나의 프로그램 안에 다양한 관점을 소개하는 것이 공정성, 균형성의 요구라고 해석했다.

다. 방송의 공정성과 방송심의 제도

방송의 공정성을 심사기준으로 하는 방송통신심의위원회의 제재조치에 대한 대법원의 판결은 방송 심의 제도를 둘러싼 논의로 이어진다. 대법원 판결에서 다수의견에 대한 보충의견으로 김재형 대법관은 방송의 공적 책임과 방송의 공정성을 강조하는 것은 우리 방송 현실에 비추어 정당성을 찾을 수 있으나 정치적 중립성이 보장되지 않는 행정기관이 방송심의 제도를 통하여 방송의 공정성을 강제하는 것은 방송의 자유를 침해할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 방송심의기준인 방송의 공정성, 객관성과 균형성이 방송 내용에 대한 규제 기준이라는 점에서 ‘행정기관에 의한 방송 내용 규제’는 표현의 자유에 대한 중대한 위협이 될 수 있기 때문이다. 또한 방송의



방송통신위원회

출처: 방송통신위원회

객관성과 공정성은 시대에 따라 변화할 수 있고 다양한 시각에 따라 다른 의미를 가질 수 있는 가치 지향적 성격의 개념으로 특히 논쟁적인 사안에서 객관성과 공정성 기준을 준수하고 있는지는 판단하는 사람이 누구인지에 따라 달라질 수 있고, 이러한 불명확한 기준에 따라 제재조치를 하는 것은 자유로운 토론이 보장되어야 할 공론장을 무너뜨릴 수 있다는 것을 지적하고 있다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두 49474 판결).

방송심의 제도에 대한 법원의 우려에서도 나타나듯이 그동안 방송통신심의위원회와 방송심의 제도에 대해서는 적지 않은 비판이 있어왔다. 정부 여당 추천 6인, 야당 추천 3인으로 구성되는 심의위원회의 구성상 정치적 사안에 대한 정파적 심의가 이루어질 가능성이 높고, 방송 심의 규정이 모호하고 추상적이며, 특히 공정성과 객관성, 균형성 등에 대한 자의적 해석이 우려된다는 점 등이 대표적이다(김서중, 2014; 심석태, 2012; 윤성욱, 2009, 2015; 이창현, 2008; 이춘구, 2014; 최우정, 2013). 공정성을 기준으로 방송의 내용을 규제하는 것은 정치 권력과 정부에 비판적인 언론에 대한 정치적 압력으로 작용할 수 있으며, 특히 정치적으로 구성된 방송통신심의위원회 체제 하에서 이 같은 우려는 커질 수밖에 없다는 것이다(이창현, 2008).

방송통신심의위원회의 심의 결정 내용을 분석한 연구들은 방송심의의 정파성에 대한 우려를 실증적으로 보여주고 있다(김재영·이승선, 2015; 유승관, 2014; 이창훈·우형진, 2011). 방송심의가 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못하고(유승관, 2014), 가장 많은 제재 사유인 객관성은 공정성 개념과 혼용되어 중복 제재되는 경향이 나타나며, 양적 균형성을 엄격하게 요구함으로써 정부에 대한 방송의 비판과 감시라는 본질적 기능을 위축시킬 가능성이 있다고 지적한다(이창훈·우형진, 2011). 김재영과 이승선(2015)은 종편 개국 이후 3년간 방송된 지상파와 종편의 뉴스와 시

사보도프로그램 중 여야위원 간 대립구도가 6:3 양상으로 극명하게 나타난 사례 28건을 분석한 결과 심의 규정의 공정성과 객관성 조항이 적용된 경우가 많았으며, 다수결에 의한 차별과 배제, 의결정족수 충족을 위한 합의, 제재 수위의 자의적 적용과 종편에 대한 관대한 처분, 진영논리에 따른 차별심의회가 순차적, 복합적으로 작용하는 경향성을 발견했다.

05

● 향후 종편의 바람직한 보도 방향

방송심의 제도의 위헌성과 정파성 시비 등은 종편 출범 이후 더욱 논란이 되었다. 이는 방송심의 결과가 종편 채널의 재승인 심사에 영향을 미치기 때문이다. 방송심의 규정 위반으로 법정 제재조치를 받으면 방송사업자가 매년 받는 방송평가에서 감점을 받고, 방송평가 점수는 1,000점 만점의 재승인 심사에서 400점을 차지한다. 뿐만 아니라 방송심의 제재 건수는 종편 재승인 심사에서 별도의 조건으로 부가되어 왔으며, 2020년 재승인 조건에 따르면 방송심의 법정 제재는 5건 이하여야 한다. 방송의 공정성, 객관성, 균형성이라는 추상적이고 모호한 심의 기준에 근거하여 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못한 방송통신심의위원회의 심의 결과가 재승인의 주요한 조건이 되면서 규제 순응성에 영향을 미칠 수 있음을 고려하면, 현행 심의 제도에 대한 개선 논의가 시급하다.²⁾

현행 재승인 심사 제도의 한계도 적지 않다. 재승인 심사 항목 중 방송의 공적 책임·공정성·공익성 등의 개념은 추상적일 뿐 아니라 다른 심사항목들을 모두 포괄할 수 있는 범위에 걸쳐있고 지역적·사회적·문화적 필요성 및 타당성이나 방송발전을 위한 지원계획 등도 의미가 불분명한 측면이 있다(정보통신정책연구원, 2014). 정성평가로 인한 자의적 해석과 심사위원 구성 등에 대한 논란도 제기된다. 실제로 올해 종편 채널 재승인 심사의 중점 심사항목이었던 ‘공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성’에서 심사위원 간 점수 차가 최대 2배 이상인 것으로 나타나 심사위원의 주관이 강하게 반영된다는 점이 드러났다(미디어오늘, 2020, 5, 3).

2) 방송심의 제도의 개선 방안에 대한 논의는 이 글의 범위를 넘어선다. 다만, 김재영과 이승선(2015)이 지적하는 바와 같이 방송심의 개선과 관련해 사실상 나올 수 있는 대안은 모두 나와 있다고 할 수 있다. 자율 심의 체제로의 전환, 심의 업무의 독립성과 전문성 강화, 명확성·최소규제 방향으로의 심의규정 체계 개선, 심의기준과 적용에서의 타당성·일관성 확보, 장르별 차별적 심의기준 적용, 심의위원 구성에서의 정파성 배제 등이 대표적이다. 특히 공정성 심의와 관련하여서는 언론의 자유 위축에 대한 우려와 공정성 개념의 모호함을 고려하여 선거와 보도, 논평에 한정하여 이루어져야 한다고 지적하고 있다(이승선, 2020; 조연하, 2012).

보다 근원적으로 종편 채널 재승인을 둘러싼 논란은 방송의 공적 책임과 공정성 개념의 추상성과 모호함에 있다. 이로 인해 자의적 해석과 적용이 가능하여 정치 진영 논리로 치환될 가능성이 높고, 실제 그러한 현실이 목도되어 왔기 때문이다. 그러나 이러한 현실을 이유로 방송의 공정성이 폐기되거나 포기할 수 있는 것은 아니다. 조항제(2020)는 ‘공정성’은 그 개념의 난해성에도 불구하고 언론에 대한 평가 의도를 전제하는 규범적 평가성과 개방성, 역사적 전형성, 진취적 방향성을 가지고 있다는 점에서 해악보다 이점이 많은 개념이며, 공정성은 사실성, 중요 관련성, 투명성, 불편 부당성, 다양성, 균형성, 중립성, 반편향성, 독립성, 본래성과 같은 언론의 가치 혹은 준칙과 두루 관련이 있는 개념이라고 설명하고 있다.


이와 같은 관점에서 결국 종편 보도의 공정성은 저널리즘의 기본 원칙과 규범의 실천으로 귀결될 수밖에 없다. 앞서 살펴본 공정성의 구성요소와 실천에 대한 무수한 학문적 논의는 사실상 저널리즘에 요구되는 기본적인 원칙들을 재확인하고 재구성하는 것이라 해도 과언이 아니다. 공정성에 대한 논의는 ‘좋은 저널리즘’(남재일·이강형, 2017), ‘바람직한 저널리즘’(이준웅·김경모, 2008), ‘사실을 기초로 수용자에 중요한 계기적 정보를 투명하게 작성해서 편향 없이 중립적·균형적으로 보도하는 언론’(조항제, 2020)의 모습으로 환원된다. 결국 종편 채널에 요구되는 방송의 공정성은 사실 확인, 객관성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 불편부당성, 자율성, 사회 정의, 진정성, 품위와 같은 가치들을 추구해 나감으로써 구현되는 것이고, 이러한 가치들은 저널리즘 영역에서 반복적으로 요구되어 온 규범들이다. 공정성 개념이 추상적이고 모호하다고 해서 실현할 수 없는 것이라고 치부할 수는 없다. 기본적으로 지켜야 할 저널리즘의 원칙들을 지키는 것으로부터 방송의 공정성 구현이 시작되는 것이다. 대법원 판결문에 적시된 것처럼 방송 내용의 공정성, 객관성은 방송사업자의 자발적인 의지가 무엇보다도 중요하고, 규제기관의 규제만으로는 담보될 수 없다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 판결).

이와 함께 법원이 판결을 통해 제시한 방송의 공정성 차원도 반영해야 한다. 법원은 방송의 결과물이 아니라 방송 제작 및 편성 과정에서 종사자들이 다양한 의견과 문제제기를 할 수 있고 합리적·민주적 의사 결정이 이루어질 수 있는 제도적 장치의 존재와 작동 여부를 통해 방송의 공정성을 판단할 수 있다고 보았다. 이 같은 점에서 재승인 조건으로 부가된 편성위원회의 합목적적인 운영은 방송 공정성 구현의 또 다른 시험대가 될 수 있을 것이다. 또한, 종합편성이라는 채널의 성격과 선거나 보도, 다큐멘터리 등 채널에서 제공되는 프로그램의 성격을 감안하여 객관성과 공정성, 균형성을 모색하는 노력이 요구된다.



출처: 방송통신심의위원회

마지막으로 현행 방송 심의 제도와 재승인 심사의 한계에도 불구하고, 종편 채널에 방송의 공적 책임과 공정성, 공익성을 요구하는 이유를 짚지 않을 수 없다. 우리 방송 환경에서 보도는 '아무나' 할 수 있는 것이 아니다. 지상파 방송뿐 아니라 보도를 포함하는 종합편성채널과 보도 전문 채널은 국가로부터 허가 또는 승인을 받아야 하는 엄격한 진입규제를 받고 있고, 일반 PP 사업자들이 유사 보도 프로그램을 내보내는 것은 허용되지 않는다. 유튜브에서 1인 크리에이터가 뉴스와 시사 대담 프로그램을 진행하고 이러한 채널의 구독자 수가 100만이 넘는 미디어 환경에서도 유료방송 플랫폼을 통한 보도는 승인받은 한정된 사업자에게만 허락된다. 엄격한 진입 규제는 특권이 된다. 보도를 할 수 있는 것 자체가 특혜인 상황에서는 부여받은 권리에 상응하는 공적 책임이 요구되는 것이다.

우리 사회에서 종편 채널과 관련한 논의는 뿌리 깊은 언론의 정치병행성 속에 진영 간 대립과 투쟁의 장으로 치환되어 왔다. 정파성 자체는 더 이상 문제가 아닐 수도 있다. 정파성이 바람직해서라기보다는 모두가 정파성을 인식할 정도로 현실이 되어 버렸기 때문이다. 문제는 정파성을 표현하고 다루는 방식에 있다. 정파성과 무관하게 오보와 막말, 편파 보도는 그 자체로 보도의 질을 떨어뜨리고 방송의 수준을 저하시킨다(김재영·이승선, 2015). 이런 관점에서 저널리즘의 품질에 대한 문제제기는 아무리 강조해도 지나친 것이 아니다. 종편 채널의 공적 책임과 보도의 공정성은 저널리즘이 역사적으로 내재해 온 기본 가치들을 지키고, 방송이기 때문에 요구되는 최소한의 사회적 책임을 방기하지 않는 것으로부터 시작된다. 어렵게 재승인을 받은 두 종편 채널들의 다음 번 재심사는 '기본'의 수준을 어디에 두었는가 보여주는 성적표가 될 것이다. 

참고 문헌

- 1) 강명구 (1989). 탈 사실의 시대에 있어 뉴스공정성의 개념구성에 관한 연구. <신문연구소학보>, 26호, pp.85-111.
- 2) 강명현 (2016). 지상파와 종편채널의 뉴스특성 비교연구. <언론과학연구>, 16(1), pp.5-36.
- 3) 강태영 (2004). 텔레비전 보도와 공정성 기준: 정치관련 보도를 중심으로. 한국방송학회 주최 학술세미나 <텔레비전 저널리즘의 공정성과 정치> 자료집, pp.1-18.
- 4) 경향신문 (2009, 9, 15). 종합유선방송사업자 “종편 ‘황금채널’ 누구 맘대로”. URL: http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200909151801505&code=940705
- 5) 과학기술정보통신부 (2019, 12, 3). [보도자료] 「방송법 시행령」 일부개정안 국무회의 의결-종편PP 채널 의무송출 폐지.
- 6) 구교태 (2016). 종편 시사 프로그램의 자막 현황과 특성에 관한 연구. <언론과학연구>, 16(1), pp.37-58.
- 7) 김서중 (2011). [미디어] 종편-특혜, 특혜, 특혜. <황해문화>, 70호, pp.495-501.
- 8) 김서중 (2014). 정치적 심의로 얼룩진 방송통신심의위원회. <황해문화>, 82호, pp.357-363.
- 9) 김연식 (2009). 방송 저널리스트의 공정성 인식 연구. <한국언론학보>, 53권 1호, pp.161-186.
- 10) 김재영·이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가 : 정책의 내용과 결정과정 분석을 중심으로. <방송문화연구>, 24권 1호, pp.7-38.
- 11) 김재영·이승선 (2015). 방송심의의 정파성에 대한 시론적 검증. <방송과 커뮤니케이션>, 16(4), pp.49-86.
- 12) 남재일·이강형 (2017). 좋은 저널리즘의 구성 요소에 대한 기자 인식 변화 추이. <언론과학연구>, 17(2), pp.82-128.
- 13) 뉴스타파 (2017, 3.15). '양치기 소년' 종편...방통위, 조건 달아 또 승인하나. URL: <https://newstapa.org/article/ME2xX>
- 14) 문중대·윤영태 (2004). 언론 공정성 개념의 재개념화. <한국언론정보학보>, 27호, pp.93-122.
- 15) 문중대·안차수·진현승·안순태 (2007). 언론 수용자의 공정성 개념에 대한 탐색적 연구. <한국언론정보학보>, 38호, pp.183-210.
- 16) 미디어오늘 (2009, 11, 12). 의무전송시 종편이 지상파보다 유리. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=84108>
- 17) 미디어오늘 (2020, 5, 3). TV조선·채널A 재승인 심사 채점표를 공개합니다. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=206890>
- 18) 박상원 (2015). 종합편성채널 출범에 대한 정책형성과정 분석. <사회과학연구>, 26권 3호, pp.135-156.
- 19) 박성호 (2018). 공영방송 저널리즘을 위한 불편부당성 개념의 재구성. <언론정보연구>, 55(1), pp.119-160.
- 20) 박형준 (2013). 공정성 개념과 평가에 대한 기자들의 인식 연구. <언론과학연구>, 13(1), pp.262-289.
- 21) 방송통신위원회 (2010, 9, 17). <종합편성 및 보도전문 방송채널사용사업 승인(기본계획)>.
- 22) 방송통신위원회 (2014, 1, 28). [보도자료] 시정명령을 위반한 종편PP 4개 사에 과징금 처분.
- 23) 방송통신위원회 (2014, 3, 19). [보도자료] 방통위, 2014년도 종편·보도PP 재승인 의결.
- 24) 방송통신위원회 (2017, 3, 24). [보도자료] 방통위, 종합편성 방송채널사용사업자 재승인 의결.
- 25) 방송통신위원회 (2019, 8, 23). [보도자료] 제41차 위원회 결과 브리핑 자료.
- 26) 변상규 (2010, 7월). 종편·보도 PP 선정 이슈와 정책 방안 : 우리가 원하는 종편PP의 모습은 무엇인가? 한국방송학회 (방송콘텐츠 산업 활성화를 위한 합리적 채널 정책 방안 제1차 토론회) 자료집.
- 27) 손영준 (2011). TV 뉴스 공정성에 대한 시민 인식 조사: 시민은 동등 비중의 원칙을 더 원한다. <한국방송학회>, 25권 5호, pp.122-158.
- 28) 송인덕 (2016). 종합편성채널 도입에 따른 TV방송의 다양성 변화 연구. <한국언론학보>, 60(2), pp.399-434.
- 29) 심미선 (2014). 시청률로 살펴 본 종합편성채널의 현주소. 미디어미래연구소(편), <Content+ Future>, pp.7-22. 서울: 미디어미래연구소.
- 30) 심석태 (2012). 방송심의 기구의 '민간·독립성 신화'에 대한 고찰. <미국헌법연구>, 23권 3호, pp.163-203.
- 31) 연합뉴스 (2017, 3, 24). 채널 재승인 성공한 종편, 막말·편파 방송 사라질까. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170324102951033>
- 32) 오마이뉴스 (2020, 3, 27). TV조선 재승인 보류엔 "언론타입", 지상파엔 "편파방송". URL: http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002626642

참고 문헌

- 33) 원희영·윤석민 (2015). 종합편성채널의 보도 공정성에 관한 연구: 제18대 대통령 선거에 대한 메인뉴스 분석을 중심으로. <한국방송학보>, 29권 1호, pp.117-148.
- 34) 유수정·이건호 (2017). 메인 뉴스 논조 차별화가 드러낸 한국 중편 저널리즘의 지형. <한국언론학보>, 61(1), pp.7-35.
- 35) 유승관 (2014). 우리나라의 방송 공정성 심의규제 분석과 대안. <정치커뮤니케이션연구>, 32호, pp.157-194.
- 36) 윤성옥 (2009). 방송의 공정성에 관한 법적 개념과 규제 범위. <방송과 커뮤니케이션>, 10권 1호, pp.37-77.
- 37) 윤성옥 (2015). 방송심의 제재와 방송의 자유 보호에 관한 법원 판결 분석. <언론과 법>, 14(3), pp.115-147.
- 38) 이민웅·이창근·김광수 (1993). 보도공정성의 한국적 기준을 위한 연구. <방송연구>, 36호, pp.180-213.
- 39) 이상선 (2020). <백년전쟁> 사건과 대법원 판결의 의미-저널리즘의 규범, 절대적 해석은 없다. <신문과 방송>, 2020년 2월호, pp.6-10. 서울: 한국언론진흥재단.
- 40) 이준웅·김경모 (2008). '바람직한 뉴스'의 구성조건: 공정성, 타당성, 진정성. <방송연구>, 67호, pp.9-44.
- 41) 이창훈·우형진 (2011). 방송심의규제의 공정성 적용에 관한 연구: 2003~2010년 방송심의결정 분석을 중심으로. <미디어 경제와 문화>, 9권 3호, 7-56.
- 42) 이창현 (2008). 공정성 관련 방송심의를 둘러싼 사회적 갈등 분석: <PD수첩>과 <춧불사위> 관련 프로그램의 심의를 중심으로. <방송연구>, 67호, 45-68.
- 43) 이춘구 (2014). 방송의 자유와 중대 보도의 공정성 긴급심의 제도 연구. <법학연구>, 42집, pp.221-265.
- 44) 정동우·황용석 (2012). 공정성 개념에 대한 신문기자들의 인식 차이 연구. <언론과 사회>, 20(3), pp.120-158.
- 45) 정보통신정책연구원 (2014). <방송사업자 재허가 재승인 제도 개선 방안 연구>. 방송융합정책연구 KCC-2014-10. 과찬: 방송통신위원회.
- 46) 정영주 (2018). 방송 자유의 성격과 주체, 구현 방안에 대한 법원의 인식 분석: MBC 파업 관련 판례를 중심으로. <방송과 커뮤니케이션>, 19권 2호, pp.5-48.
- 47) 조연하 (2012). 방송내용 심의기준 관련 법규정의 체계성. <방송과 커뮤니케이션>, 13(4), 203-236.
- 48) 조은영·유세경 (2014). 종합편성 채널 도입과 방송 뉴스 보도의 다양성. <한국언론학보>, 58(3), pp.433-461.
- 49) 조익환·이상우 (2012). 경쟁환경에 따른 신규 미디어와 기존 미디어의 프로그램 다양성 연구: 기존 지상파 방송과 신규 종합편성 채널의 다양성 비교. <한국방송학보>, 26권 6호, pp.177-212.
- 50) 조항제 (2019). <한국 언론의 공정성-이론적 구성>. 서울: 컬처룩.
- 50) 조항제 (2020). 공정성이란 무엇인가-사실이나 주장에서 호혜적 뒷받침을 잃지 않아야. <신문과 방송>, 2020년 2월호, pp.11-16. 서울: 한국언론진흥재단.
- 51) 최영재·홍성구 (2004). 언론 자유와 공정성. <한국언론학보>, 48권 6호, pp.326-342.
- 52) 최우정 (2013). 헌법상 방송의 자유보장을 위한 현행 방송심의제도의 문제점과 개선방향. <공법학연구>, 14권 2호, pp.3-30.
- 53) 파이낸셜뉴스 (2010, 12, 5). 중편에도 미디어랩 도입 검토해야. 케이블TV 업계. URL: <http://www.fnnews.com/news/201012051317515552?t=y>
- 54) 하주용 (2014). 종합편성채널의 초기 성과 분석-사회문화적 성과와 운영 성과를 중심으로. <방송통신연구>, 2013년 겨울호(통권 제85호), pp.37-67.
- 55) 한수연·윤석민 (2016). 종합편성채널 출범이 지상파 방송 뉴스에 미친 영향. <한국방송학보>, 30권 1호, pp.169-210.
- 56) 홍종윤·정영주·오형일 (2017). 2000년대 이후 한국 방송 산업의 신규 매체 및 채널 도입 정책에 관한 통시적 접근. <언론정보연구>, 54(3), pp.173-219.
- 57) PD저널 (2020, 4, 19). TV조선·채널A 재승인 의결 하루 앞두고 '취소 청원' 20만명 돌파. URL: <http://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=71242>
- 58) 대법원 2016. 5. 24. 선고 2016두33346
- 59) 대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474
- 60) 서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노1664
- 61) 서울고등법원 2015. 6. 12. 선고 2014나10931
- 62) 서울고등법원 2016. 1. 13. 선고 2014누61462