

## 신공화주의 논의를 통해 재상상하는 표현의 자유

- 비지배자유와 균형된 미디어 개념을 중심으로 -

손 영 준\*

국민대학교 언론정보학부 교수, 언론학 박사

허 만 섭\*\*

국민대학교 교양대학 부교수, 언론학 박사

### 국문 초록

이 연구는 신공화주의 논의를 바탕으로 저널리즘의 기초인 표현의 자유를 철학적으로 재상상한다. 자유주의는 표현의 범위를 스스로 정하는 자유로 표현의 자유를 규정하지만, 신공화주의는 사람이 무언의 압박을 받아 스스로 표현을 억제하는 점을 지적한다. 결국, 언론인은 권력자의 임의적, 자의적 간섭에서 완전히 벗어나는 비지배자유 상태에서 표현의 자유를 갖는다. 비지배는 언론사 설립·경영·취재·보도의 독립성을 법으로 보장받는 언론기관의 외적 자유를 끌어낸다. 나아가, 언론인이 사내의 임의적 통제에 대해서도 대항할 수 있을 때 언론기관의 내적 자유는 완성된다. 국가에 대한 시민적 통제인 견제적 민주주의는 균형된 미디어, 독립적 공영방송, 파수견 기관들, 그리고 건강한 공론장으로 구현된다. 특히, 균형된 미디어는 이상적 언론상(像)이자, 표현의 자유를 위한 필수적 장치로 제시된다. 언론사가 편향적일 때 소속 언론인은 자기검열에 나서거나 가시적 간섭을 받음으로써 제한된 표현의 자유만 행사하고 다양한 정보의 제공에 실패한다. 이렇게, 신공화주의 개념들은 표현의 자유를 실질적으로 보장하는 이론적 토대를 제공한다. 표현의 자유는 언론인의 변화를 촉구하는 문화적 실천적 성격을 갖게 된다.

주제어: 신공화주의, 표현의 자유, 비지배자유, 견제적 민주주의, 균형된 미디어

\* 제1저자, yoson@kookmin.ac.kr

\*\* 교신저자, episteme@kookmin.ac.kr

## 목 차

- I. 서론
- II. 신공화주의에서의 자유
  - 1. 공화·자유주의의 절충
  - 2. 비지배자유
  - 3. 견제적 민주주의
- III. 신공화주의 관점으로 논의되는 표현의 자유
  - 1. 비지배자유와 표현의 자유
  - 2. 견제적 민주주의와 균형된 미디어
- IV. 결론

### I. 서론

국내외적으로 언론에 대한 대중적 회의감, 불신, 염증이 지금처럼 높아진 적이 별로 없다(남궁협, 2015, 159쪽; Pickard, 2019, p. 4). 언론학자들은 한국의 저널리즘이 위기에 처했고 언론에 대한 사회적 신뢰가 실추되고 있다고 진단한다(문종대, 2021). 유튜브, 인스타그램, 트위터, 네이버, 카카오 같은 소셜미디어와 포털은 언론의 대안으로 자리를 잡아가고 있다. 켈리저(Zelizer, 2015, p. 894)가 말하듯이, 이제 언론은 정치적으로 좌·우에서 협공을 받고 경제적으로 수익모델이 자유낙하 중이며 도덕적으로 직업윤리를 의심받는 지경에 이르고 있다.

이러한 상황은 저널리즘의 기초인 표현의 자유(freedom of expression)를 되돌아보게 한다. 물론, 오늘날 한국 언론사들은 1980년대 이전처럼 정보기관의 보도검열을 받지 않는고, 현대 아랍 국가들에서처럼 통치자를 비난했다는 이유로 기소되지 않는다(김재홍, 2012; 김정명, 2020). 그러나 한국에서 표현의 자유는 여전히 현실태가 아닌 가능태로 남아있다. 한국의 언론 관련 법은 어느 정도 기본권 보호에 근거해 제정된 것으로 평가되지만, 그렇다고 기자들이 저널리즘의 실천에 필요한 표현 및

언론의 자유를 충분히 누리는 것으로 보이지는 않는다(김명수, 2018). 왜냐하면, 저널리즘을 위한 언론의 자유가 만개한 상태에선 지금처럼 언론의 공신력이 실추될 리가 없기 때문이다. 선행연구가 표현의 자유를 정부와의 대립 구도 혹은 반론권 법리와의 충돌 문제로 파악해 온 것과 달리, 이 연구는 하나의 사회철학이자 사상으로서 표현의 자유를 재점검한다. 피카드(Pickard, 2019, p. 4)가 언론 위기의 해법으로 언론의 본질에 대한 ‘재상상’ 작업을 제안하는 것처럼, 우리는 ‘언론에 대한 범사회적 불신’이라는 냉혹한 현실과 연관 지어 표현의 자유를 그 본질로부터 철학적으로 재상상하고자 한다.

이와 관련해, 필립 페티(Philip Pettit)의 신공화주의(neo-republicanism) 논의는 표현의 자유 문제를 검토하는 데에 유용한 이론적인 틀(theoretical framework)을 제공한다(Pettit, 1997/2012, 1998, 2000, 2002, 2008, 2012, 2014/2019, 2019). 이 논의는 자유라는 개념으로 정치사회체제 전반을 다루면서 이 체제 내의 중요한 영역인 언론 분야에도 광범위하게 영향을 준다.

신공화주의가 나타난 맥락과 관련해, 미국은 누구로부터도 간섭받지 않을 개인의 자유를 강조하는 자유주의(liberalism) 철학을 바탕으로 세계화를 주도해 왔다. 경제성장과 자유주의는 자본주의(capitalism)가 지배적인 이념으로 커가는 데에 이바지한다(Nozick, 1974; Rawls, 1971, 1993/1998, 1999/2003, 2001/2016). 그러나 프랑스·미국혁명의 원동력이던 자유주의는 1980년대 이후 사회 양극화의 주된 원인으로 지목되면서 비판에 직면한다(MacIntyre, 1984/2021; Sandel, 1982/2012, 1988; Walzer, 1983/1999). 이 자유주의 공공철학으로 인해 민주주의의 동력이 식고 공동체가 와해 위기를 맞고 시민 자치가 위축된다는 것이다. 자유주의에 대한 반발로 마이클 샌델(Michael Sandel), 알래스테어 매킨타이어(Alasdair MacIntyre), 마이클 왈처(Michael Walzer), 다니엘 벨(Daniel Bell), 찰스 테일러(Charles Taylor) 등은 공동체주의(communitarianism) 혹은 공화주의(republicanism)를 주장한다. 그러면서 공동체와 공동선(혹

은 공공선, 사회 전체를 위한 선, 공동의 이익, 공동체의 가치, the common good)에 대한 의무를 사적 자유보다 더 우선시한다(MacIntyre, 1984/2021). 그러나 이 공화주의의 공동선 개념은 ‘집단주의, 전체주의, 혹은 열정주의(예: 국수주의)와 연관될 수 있다’라는 지적을 받는다.

공화주의와 구분하기 위해 명명된 신공화주의는 페티에 의해 구조화되었으며, 자유주의와 공화주의의 한계를 극복하면서 둘의 장점을 흡수하려고 시도한다(필립 페티·곽준혁, 2009; Pettit, 2002). 특히, 신공화주의 담론을 구성하는 하부 개념인 비지배자유(non-domination)와 견제적 민주주의(contestatory democracy)는 계약관계에서 발생하는 자유주의적 지배(domination)의 문제와 공동체주의적 공동선 추구의 부작용을 해소하는 철학적 논거를 제공하는 것으로 평가되기도 한다(김범춘, 2015; Costa, 2013; Dagger, 2006).

한국의 사회질서 속에는 기본권으로서 개인의 자유권을 강조하는 자유주의와 공동체의 공동선을 우선하는 공화주의가 함께 녹아있다. 따라서 둘 중 어느 하나의 입장을 배타적으로 채택하는 것은 적절하지 않을 수 있다. 이에 반해 신공화주의는 사적 자유나 공동선을 유일한 보편 진리로 상정하지도 않고 이를 직접 추구하지도 않는다. 대신, 비지배로 자유를 성취하고 견제적 민주주의로 공동선을 지향하면 되지 않느냐 하는 중도융합 태도를 보인다.

표현 및 언론의 자유(freedom of speech, or of the press)는 중요한 기본권이지만, 국내에서 종종 인격권 등 다른 기본권과 충돌하고 편향·왜곡 보도 문제와 연관되기도 한다(박아란, 2017). 언론 분야 등에서 자유와 공동선의 조화를 지향하는 신공화주의 논의는 이러한 한국적 상황에 적용하기에 적합하다(Pettit, 2019). 신공화주의를 표현의 자유 문제에 연결하는 선행연구는 별로 없다. 이 연구는 이러한 연결을 통해 표현의 자유 논의의 이념적 기반을 확장하고 저널리즘의 위기와 같은 시급한 현실문제를 실무적으로 바르게 진단하는 데 도움을 줄 수 있다. 이어지는 2장과 3장에선 문헌 연구를 통해 신공화주의가 각각 자유의 문제와 표

현의 자유 문제를 어떻게 논의하는지 분석한다.

## II. 신공화주의에서의 자유

### 1. 공화·자유주의의 절충

공화주의는 고대 그리스 아테네 공화정과 로마 공화정에서 출발한다. 아테네 공화주의는 개인의 참여와 공동체 의식을 강조해 시민적 공화주의로 불린다. “사회적 동물인 인간은 공동체를 요구한다”라는 아리스토텔레스 철학을 바탕으로 하며, 시민들이 지배받으면서 동시에 지배할 때 자유가 보장된다고 본다(리처드 대거·전정현, 2007, 277쪽). 국가를 국민의 공동선과 행복을 보장하는 공동체로 파악하는 아테네 공화주의는 현대에 들어 샌델의 시민적 공화주의(civic republicanism), 공동체주의, 그리고 민중주의로 이어진다(Sandel, 1998/2012).

로마 공화정은 정치 계층 간의 통합과 조화를 중요하게 여긴다. 전제 군주에 대한 저항의 논리로 기원전 500년경 등장했다가 르네상스 시기 이탈리아의 정치철학자인 니콜로 마키아벨리(Niccolò Machiavelli)에 의해 부활한다(김경희, 2009). “절대 권력은 절대 부패한다(absolute power corrupts absolutely)”라는 역사가 존 달버그 액튼(John Dalberg- Acton)의 말처럼, 로마 공화정 전통은 단순한 정치체제는 부패할 수밖에 없다고 본다(Figgis, & Laurence, 1907).

로마의 사상가 키케로(Cicero)에 따르면, 군주, 귀족, 시민 가운데 한 세력이 권력을 독점하면, 이 세력은 결국 자기 계층의 배타적 이익만을 도모한다(곽준혁, 2007, 133쪽). 이에 따라 왕정은 참주정으로, 귀족정은 과두정으로, 그리고 민주정은 폭민정과 무정부 상태로 변한다. 이렇게 권력 독점은 정치체제 불안정을 초래하므로, 로마인들은 군주제(황제, 집

정관, 행정관), 귀족제(원로원), 민주제(민회, 호민관)를 섞은 혼합정을 추구해왔다. 황제는 전제 군주처럼 국정을 운영할 수 없으며 원로원이나 민회와 협치할 의무를 진다. 기본 이념은 통치자의 자의적 지배를 배제하는 것으로, 시민들은 황제의 변덕에 대항할 권리를 법으로 보장받는다(김경희, 2009).

마키아벨리는 공화정을 되살리면서, 로마인들처럼, 단일한 헌정 형태가 부패와 타락의 순환을 발생시킨다고 인식한다. 그는 군주정, 귀족정, 민주정의 여러 요소가 함께 있게 된다면 서로 견제할 수 있다고 보았다(Machiavelli, 1531/2019). 로마 공화주의는 이탈리아 도시 국가로 전수된 뒤 1649년 청교도혁명 시기 영국 공화정, 18세기 미국 공화정과 프랑스 공화정의 이론적 기반으로 작용했다(Connolly, 2014). 또, 공화주의는 제임스 매디슨(James Madison)의 연방주의(federalism), 알렉시 드 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 미국 민주주의(democracy in America), 켄틴 스킨너(Quentin Skinner)의 신로마적 접근(neo-Roman approach), 캐스 선스타인(Cass Sunstein)의 숙의민주주의(deliberative democracy), 한나 아렌트(Hanna Arendt)의 공동체주의(communitarianism)로 계승된다(김선욱, 2014; Gädeke, 2020).

다른 한편으로, 17~18세기부터 유럽의 시민계급을 중심으로 시민적 경제적 자유와 민주적 제도를 요구하는 자유주의가 확산한다. 존 로크(John Locke)는 인간이 국가공동체 이전에 완전히 자유롭고 평등한 자연상태에 있었다면서 생명, 재산과 함께 자유의 권리를 양도될 수 없는 신성불가침의 자연권으로 파악한다(Locke, 1689, 2008). 이후 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau), 제러미 벤담(Jeremy Bentham), 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill) 등이 계승한 이 자유주의 사상은 가능한 한 개인이 자유를 증대하고 힘에 의한 억압에서 벗어나는 상태를 지향한다.

페팅의 신공화주의는 ‘개인으로서의 시민’이 아닌 ‘공동체에 속한 시민들’을 전제로 두는 로마 공화주의 아이디어를 계승하면서도 자유주의와의 융합을 통해 공화주의와 차별화한다(Gädeke, 2020). 공화국(republic)

은 키케로가 국가를 ‘공공의 것(라틴어 *res publica*)’이라고 정의한대서 유래하며, 자기의 일보다 공동의 일을 더 중요시하는 사람들을 구성원으로 둔다(곽준혁, 2007, 132쪽). 신공화주의는 이 공화주의 세계관을 공유하지만, 자유주의처럼 개인의 자유에 관용적 태도를 보인다.

동시에 신공화주의는 자유주의 사상가들이 주장하는 ‘자유 지상주의’나 ‘평등적 자유’와 거리를 두는 방식으로 자유주의와도 차별화한다. 자유 지상주의를 주장해온 노직(Nozick, 1974)은 자유를 외부로부터의 간섭이 없는 상태로 규정한다. 롤스(Rawls, 1999, p. 177)는 자유를 “무엇을 하거나 하지 않을 때 어떤 제약이나 타인의 간섭이 없는 상태”로 본다. 그러나 신공화주의는 자유를 간섭의 부재와 항상 일치시키진 않는다. 페티트(Pettit, 2019)은 자유에 대한 간섭을 공공선을 위한 법적 간섭(누구도 다룰 수 없는 법적 체제)과 임의적·자의적 간섭으로 구분한다. 이어, 비임의적 간섭인 전자는 자유의 침해가 아닌 것으로 규정한다. 자유는 정당한 법률로 얼마든지 제한될 수 있다고 보는 것이다. 다만, 신공화주의는 타인의 임의적·자의적 간섭을 용인될 수 없는 자유의 침해로 여긴다.

## 2. 비지배자유

신공화주의에서 자유의 반대는 지배(*domination*)이고, 자유는 비지배자유(*non-domination*)이다. 이 자유 개념은 소극적 자유와 적극적 자유 개념과의 비교를 통해 더 명료하게 이해될 수 있다. 벌린(Berlin, 1958)은 간섭의 부재를 통해 선택의 범위를 스스로 정하는 자유를 강조하면서 이런 자유를 소극적 자유(*negative freedom*)라고 불렀다. 이에 반해 적극적 자유(*positive freedom*)는 개인이 능동적으로 권한을 행사해 무엇을 할 수 있는 자유이다. 로크 이후 밀, 노직, 롤스를 잇는 자유주의 정치철학은 정부를 포함한 외부 세력의 불간섭을 자유의 이상적 목표로 설정하였다. 벌린의 분류에 따르면 현대 이론가들은 주로 소극적 자유를

타당한 이상으로 여겼고 이 자유의 성취를 중시했다. 적극적 자유는 공동체의 목적을 우선시하는 공화주의에서 중시하는 자유의 이상이다. 공화주의 철학은 공동선을 위해서라면 개인의 소극적 자유를 임의로 지배할 수 있다고 본다. 페티(1997/2012, 73쪽)은 “자유를 소극적 자유와 적극적 자유로 나눈 별린의 분류가 제3의 자유가 존재할 가능성을 배제하고 있다”라고 말하면서도 “비지배자유”를 “제3의 개념”으로 규정한다.

페티(Pettit, 2008, p. 20)은 지배-비지배 개념을 통해 신공화주의가 자유주의보다 더 포괄적인 사상적 대안으로 등장했다고 강조한다. 비지배 자유는 타인으로부터 임의적·자의적 간섭을 받지 않는 상태다. 간섭이 줄어들었다 해도 타인이 간섭 여부를 임의로 선택할 수 있다면, 혹은 지금 간섭이 없다고 해도 타인이 언제든지 마음만 먹으면 간섭할 수 있다면, 간섭은 여전히 존재하는 것이며, 이것은 자유의 침해가 된다. 대신, 외부로부터 다양한 간섭이 있더라도, 그러한 간섭이 입법 규정을 준수한다면, 당사자가 저항할 능력을 갖추고 있다면, 상호존중의 토론·숙의 문화가 성숙해 있다면, 자유의 침해가 아니다(Pettit, 1998).

그리스 공화정에 바탕을 둔 공동체주의는 개인의 사적 영역을 거의 부정하면서 시민 참여를 통해 공동체의 공동선을 달성하는 것을 주된 목적으로 삼는다. 대신, 공적 영역에 들어오면서 얻는 자유인 적극적 자유를 중시하고, 이런 자유를 실현하는 공식 제도인 국가의 역할을 강조한다. 개인의 자유는 공동선을 추구하는 과정에서 얻어지는 것이지만 개인의 자유 자체가 정치의 근본 목표는 아니라는 것이다. 샌델의 시민적 공화주의도 참여를 통한 공동선을 추구한다는 점에서 공동체주의, 공화주의의 가닥이라고 볼 수 있다(Sandel, 1982/2012, 1984, 1998/2012, 2005/2016). 페티는 적극적 자유를 수용하지 않으면서 이러한 공동선 추구가 자칫 공동체의 열정주의로 흐를 수 있고 개인의 자유를 침해할 수 있다고 우려한다. 신공화주의는 개인의 자유를 여전히 핵심 가치로 본다는 점에서 반(anti)공동체주의를 이론화한 것이라고 할 수 있다.

신공화주의에 따르면, 권력자가 스스로 규칙을 정하거나 정책을 추진

하는 임의적 재량권을 가질 때 부패하므로 국가는 시민이 정한 조건에 따라 운영되어야 한다(김범춘, 2015, 181쪽). 신공화주의가 자유를 실질적으로 보증하고 구현하기 위해 마련한 핵심요소는 비지배자유와 견제적 민주주의다(Pettit, 1997/2012, 2002, 2012, 2014/2019). 이 안에서 공동선 우위의 공화주의적 자유와 자유 지상주의로 나아가는 자유주의적 자유는 적절한 수준으로 조화된다고 한다.

비지배자유는 외부로부터의 임의적 자의적 지배가 실제로 벌어지는 ‘현실태’와 그러한 지배가 앞으로 언제든 벌어질 수 있는 ‘가능태’가 모두 없는 상태다(Pettit, 2008, pp. 4-5). 비지배가 다른 사람의 허락을 구하지 않고 스스로 선택할 수 있는 자유라면, 지배는 다른 사람에게 복종을 요구해 관철하는 영향력이다(Pettit, 2014/2019). 누군가가 나의 선택에 간섭할 능력을 갖추지 않을 때, 나는 비지배 혹은 자유 상태가 된다. 나아가, 비지배는 나도 타인을 자의적으로 간섭하지 않으면서 더불어 살아가는 상태다(Pettit, 1997/2012). 비지배는 타인의 지배가 있어서는 안 된다는 점을 요구한다는 점에서 소극적이며, 간섭이 없는 상태 이상의 것을 요구한다는 점에서 적극적이다.

신공화주의 체제에서 정부가 시민에게 세금을 부과하거나 죄수를 감옥에 가두는 것은 자의적인 간섭이 아니다. 이런 간섭은 시민의 자유를 제한하지만, 임의적 지배가 아니기 때문이다. 페티트는 정부의 간섭이 비지배가 되기 위해선 시민의 견제가 중요하다고 강조한다. 권력의 행사가 비임의성(non-arbitrariness)을 띠려면, 그 행사가 공유되는 가치에 바탕을 두는지에 대해 시민들이 효과적으로 묻고 견제하고 논의할 가능성이 열려 있어야 한다(Pettit, 2008). 페티트의 신공화주의는 자유주의에서 이야기하는 간섭의 부재만으로는 자유를 제대로 설명하지 못한다고 지적한다. 자유는 간섭으로부터의 자유 정도가 아니라 임의적·자의적 지배로부터의 자유일 때 진정한 의미가 있다고 한다. 따라서 자유를 불간섭이 아닌 비지배로 볼 때 자유 증진의 유용성이 더 커진다는 이야기다(Ibid.).

신공화주의는 비지배 자유를 실현하는 수단으로 법의 지배를 제안한

다(Lovett, & Pettit, 2009, p. 11). 이에 따라, 국가의 행위를 헌정주의(constitutionalism) 질서에 따라 조직화할 것을 요구한다. 법치를 통해 지배받는 쪽에게 자의적 간섭에 대항할 권한을 갖게 하고 지배하려는 쪽에게 그런 생각을 멈추도록 제한을 가하게 된다(Pettit, 2000, p. 110). 권력자가 재량권을 남용하는 것을 법과 제도로 막는 것이다. 이 논의에서, 민주주의는 국민이 선거로 대통령 같은 통치자를 직접 선출하는 것으로 완성되지 않는다. 국민이 통치자를 직접 선출할 뿐만 아니라 이 통치자가 임기 동안 권력을 조금이라도 남용하지 않도록 계속 견제할 때 민주주의는 비로소 실현된다.

통념과 달리, 페티트의 관점에서, 다수결도 항상 선(善)이 아니다. 다수결은 종종 소수의견을 주변부화하고 소수의 참여를 불평등하게 제한하며 소수의 비지배자유를 침해하려 한다. 따라서 행정부와 입법부를 모두 차지한 세력이 다수의 독재(tyranny of the majority)를 행사하지 못하도록 이들은 끊임없이 견제되어야 한다(Pettit, 2012).

### 3. 견제적 민주주의

신공화주의는 민주주의 국가에서도 공직자와 정치인이 시민의 자유를 침해할 수 있다고 본다. 그래서 이들의 권력 남용을 막고 다수의 자유를 지키기 위해 이들을 항구적 감시(eternal vigilance) 상태에 두려고 한다(Pettit, 1997/2012). 비지배자유는 법과 제도에 의해 고정된 것이 아니라 시민들의 끊임없는 견제 활동으로 매 순간 구현된다고 한다.

비지배자유와 함께 신공화주의를 구성하는 또 다른 핵심요소인 견제적 민주주의는 개인을 임의로 통제하려는 세력을 견제하는 정치, 사회, 문화 시스템을 통해 비지배자유를 유지하는 체제다(Pettit, 2012). 이 안에서 정부 정책은 시민사회의 심의와 논쟁의 대상이 되어야 하며, 시민이 의견을 언제나 전하고 정부가 답하는 공론장과 미디어와 같은 소통통로가 마련되어야 한다(Ibid.). 이를 위해 표현의 자유는 기본적 가치로

요구된다. 견제적 민주주의는 시민의 집단적 정치참여를 강조하는 공동체주의를 거부하며, 공동체의 다수 의견이라는 이유로 개인에게 복종을 강요하는 것을 자의적 지배로 간주한다. 대신, 이성(reason)에 근거한 투명한 의사결정이 사람들에게 가장 큰 이익을 주고 권력자의 임의적 지배를 차단한다고 믿는다.

견제적 민주주의하에서 시민과 정부 어느 쪽도 상대에 대해 지배적 통제력을 행사하지 못한다. 아무리 선한 정부라도 가끔 임의적 지배로 흐를 수 있는데, 신공화주의는 이를 방지하기 위해 정부에 시민의 비지배자유를 증진할 의무를 부과한다. 비지배자유 증진 자체가 정치체제의 목표이고 체제유지의 정당성을 지탱하는 명분이기 때문이다. 이 체제는 ‘공직자는 비지배를 유보할 재량권을 갖지 않는다’라는 점을 분명히 해둔다.

다만, 페티(2012)은 공직자 모두를 잠재적 일탈자로 간주하는 전략이 유효하지 않다고 말한다. 대다수 공직자가 선한 의지를 갖고 시민을 위해 복무하는 현실과 맞지 않기 때문이다. 대신, 공직자의 명예를 존중하고 이들의 직업윤리를 고취해 비지배 가치가 국가기관과 사회 전반에 규범으로 내재화하는 것이 필요하다고 본다. 이렇게 비지배 가치는 시민적 덕성(civic virtue), 좋은 시민성(good citizenship), 시민적 교양(civility)이라는 윤리와 문화에 의해 뒷받침되어야 한다는 것이다.

견제적 민주주의 논의에 따르면, 모든 시민은 법과 제도를 통해 비지배 자유를 고루 누려야 한다(Ibid). 표현의 자유 같은 기본적 자유의 영역에서 개인은 성별, 재산, 학력 등과 무관하게 자유권을 충분히 보장받아야 한다. 이런 점에서 견제적 민주주의는 모든 사람이 평등하게 천부적 권리를 갖고 있다는 자유주의적 사상을 반영한다(Pettit, 1997/2012). 개인과 국가 간 관계뿐만 아니라 개인과 조직 간 관계, 개인과 개인 간 관계에서도, 현실태로든 가능태로든, 무법적 임의적 간섭을 차단할 견제관계의 형성은 바람직한 상태로 여겨진다.

### Ⅲ. 신공화주의 관점으로 논의되는 표현의 자유

2장에서 논의된 바에 따르면, 공동체주의(공화주의)는 공동선과 같은 유일 가치에 대한 사회구성원들의 복종을 요구해 다소 편협해 보이고, 자유주의는 자유, 평등, 인민의 자기 지배 같은 민주주의의 이상을 강조하다 시민의 실질적 사회 참여를 소홀히 한 측면이 있다(강일신, 2015, 43쪽; 김범춘, 2015, 165쪽). 신공화주의는 공화(共和)의 공적 가치와 개인의 사적 자유를 비지배자유라는 견고한 개념으로 절충하므로 현실 적용의 유용성이 있다고 할 수 있다(Pettit, 2008, p. 10). 3장에서는 비지배 자유와 견제적 민주주의라는 두 핵심요소를 지닌 신공화주의의 관점에서 표현 및 언론의 자유가 어떻게 논의되는지 탐구한다. 표현의 자유는 자유주의 사상가인 존 로크의 요청으로 1695년 영국 의회가 검열법의 재의결을 포기함으로써 처음 구현됐다(김명수, 2018, 142쪽). 이 사실에서 알 수 있듯이, 표현의 자유는 물리력을 지닌 국가의 억압에서 벗어나 시민이 양심에 따라 의견을 표현할 자유라는 자유주의 맥락에서 출발한다. 표현의 자유에 대한 신공화주의의 해석은 자유주의의 성과를 상당 부분 수용하면서도 독창적이고 실용적인 함의를 제공한다.

#### 1. 비지배자유와 표현의 자유

##### 가. 표현의 자유의 성격

표현 및 언론의 자유 개념은 “의회는…표현 및 언론의 자유를 제한하는…그 어떤 법도 만들 수 없다”라는 미국 수정헌법 1조에 의해 법제화된 뒤 전 세계로 퍼진다. 여러 나라에서 표현의 자유는 현실적으로 언론의 자유를 통해 구현되어온 측면이 있어 이 두 자유는 불가분의 관계를 갖는 것으로 여겨진다(정주연·이재진, 2020).

‘표현 및 언론의 자유가 왜 보장되어야 하는가’와 관련해선 인간의 자유에 관한 ‘기본권’이기 때문, 방해받지 않고 정보를 유통할 권리인 ‘알 권리’를 실현하기 때문, 권력에 대한 ‘점검가치(checking values)’를 생산하기 때문, 사회 통합에 이바지하기 때문, 주권자인 국민에게 정치참여에 필요한 진실한 정보를 제공해 민주주의를 구현하기 때문이라는 이유가 자유주의와 공화주의 관점에서 제시되어왔다(김명수, 2018, 138쪽; 이두형, 2021, 110쪽; 장영수, 2019, 211쪽; 정주연·이재진, 2020, 108쪽; Blasi, 1977; McQuail, 1990). 이 중 몇몇 개념은 피소된 언론사를 법적으로 보호하는 과정에서 개발된 측면이 있다(Gleason, 1990).

‘표현 및 언론의 자유가 어느 정도 보장되어야 하는가?’에 있어선, 반론권(right to reply)과의 충돌과 명예훼손 문제가 주된 쟁점이 되어왔다. 그래서 언론자유 역사는 명예훼손 소송(libel suit)의 역사로 규정되기도 한다(Gleason, 1990). 한국 헌법 21조는 언론자유를 보장하면서 이 자유가 인간의 존엄성에서 기인하는 다른 기본권보다 우월하지 않다는 점도 명시한다(박아란, 2017, 78쪽).

다만, 언론인이나 시민이 누군가를 공개 비난하더라도, 이 표현이 의견표명인 경우, 공적 존재(예: 공직자)의 공적 사안(예: 이념, 도덕성, 업무처리의 정당성)을 다룬 경우, 국민의 이익을 저해한다고 의심할만한 정책을 다룬 경우, 대체로 진실하고 충분한 사실확인 노력을 기울인 경우, 혹은 여론형성이나 공개토론에 이바지하는 경우, 한국 대법원은 이 표현이 형식상 명예훼손죄의 조건을 갖고있어도 실질적으로 죄가 인정되지 않는 위법성 조각 사유에 해당할 수 있다고 판단한다(대법원, 2006, 2007, 2008, 2009, 2016, 2020). 박아란(2017, 80쪽)은 “문제가 된 표현이 사적 영역에 속하는 사안일 때는 명예의 보호라는 인격권이 우선될 수 있으나, 공적 사안이면 언론자유에 대한 제한이 완화되어야 한다고 판시된다”라고 설명한다.

몇몇 연구는 ‘언론의 자유’를 ‘언론기관의 자유’와 혼용해 사용하는데, 언론기관의 자유는 ‘언론기관의 외적 자유’와 언론기관의 내적 자유’로

나닌다(김명수, 2018, 143쪽; 허영, 2010, 575쪽). 언론사의 설립을 보장하는 ‘설립의 자유’, 언론사의 독립적 경영을 보장하는 ‘경영의 자유’, 외부 간섭 없는 취재와 보도를 보장하는 ‘취재·보도의 자유’는 언론기관의 외적 자유에 해당한다(한지혜, 2014, 93쪽). 편집인과 기자들이 언론사 내부의 누구로부터도 간섭받지 않고 독립적으로 보도내용을 결정할 수 있는 ‘편집·편성의 자유’는 언론기관의 내적 자유에 속한다(박선영, 2001, 35쪽).

### 나. 임의적·자의적 간섭

신공화주의 이론 시스템은 표현 및 언론의 자유를 ‘비지배자유를 실현하기 위한 필수가치’로 파악한다. 이러한 점은 페티트(Pettit, 2014/2019)이 ‘비지배가 적용되는 기본적 자유’의 범주에 표현의 자유, 생각의 자유, 신앙의 자유, 결사의 자유, 소유와 거래의 자유, 직업 선택의 자유, 거주 이전의 자유를 두는 사실에서 잘 드러난다.

기본적 자유는 모두가 함께 행사할 수 있고 함께 만족할 수 있는 영역이다(Pettit, 2012, p. 9). 예를 들어, 사람들이 소셜미디어에서 휴가 계획에 관해 아무리 자유롭게 말하더라도 이 말은 타인이 가진 표현의 자유를 침해하지 않는다. 그러나 토지이용의 자유는 다르다. 국가는 유한한 토지의 질서 있는 관리를 위해 국토이용관리계획에 따라 사용행위를 제한한다. 한 토지 소유자가 자기 땅을 마음대로 사용하는 자유는 다른 토지 소유자의 자유를 침해할 수 있다. 따라서 토지이용의 자유는 모든 사람이 함께 충분히 행사할 수 있는 기본적 자유에 해당하지 않는다. 페티트에 따르면, 국가는 시민들이 기본적 자유를 최대한 평등하게 누릴 수 있도록 보장해야 한다. 신공화주의는 특히 표현의 자유를 누구도 임의로 통제할 수 없는 영역으로 둔다(Ibid.).

자유주의는 표현의 자유를 ‘타인의 간섭 없이 사람이 표현의 범위를 스스로 정하는 자유’로 규정하지만, 신공화주의는 이보다 더 확장된 표

현의 자유를 가정한다. 즉, 신공화주의에서, 표현의 자유는 사람이 어떠한 상황에서도 자기 생각을 두려움 없이 말하는 상태, 그 누구로부터도 임의적이고 자의적인 간섭을 받지 않을 실질적 권리를 확보하는 상태를 지칭한다(Pettit, 2002).

자유주의의 ‘표현의 범위를 스스로 정하는 자유’와 관련해, 사람은 타인으로부터 무언의 압박을 받아 자기검열 방식으로 표현의 범위를 스스로 축소할 수도 있다. 이 경우, 표현의 범위를 스스로 정하지만 진정한 자유를 누리지 못한다. 권력자가 언제든지 임의적 간섭을 할 수 있지만, 언론인이나 시민들이 권력자와의 갈등을 피하고자 하고 싶은 말을 스스로 참거나 소극적으로 말해 간섭이 행사되지 않는다면, 이러한 상황은 신공화주의에선 “가시적 간섭 없이 권력자의 욕망이 표현의 자유를 통제하는 상태”로 규정된다(Pettit, 2008, p. 13). 신공화주의는 실제로 발생하지 않은 가능태 상태의 임의적 간섭이라도 배제할 수 있어야 표현의 자유가 구현된다고 본다. 이 체제에서 공공기관의 온라인 게시판은 시민의 질문에 반드시 답변해야 한다. 이 기관이 답변할지 말지를 임의로 판단하지 못하게 한다. 또, 시민이 게시판 질문으로 보복당하지 않을까 두려워해 원하는 표현을 못 한다면 임의적 간섭의 기회가 존재하는 것으로 본다.

또, 사적 자유보다 공동선을 더 우선시하는 공화주의와 비교할 때, 신공화주의는 표현의 자유를 압도적으로 더 옹호한다. 그러면서도 표현의 자유를 포함한 비지배자유를 공동체가 추구할 궁극적 목표로 설정함으로써 표현의 자유와 공동선이 조화되는 근거를 마련한다.

#### 다. 언론기관의 자유

비지배자유 상태는 언론사 설립·경영·취재·보도의 독립성을 법으로 보장받는 언론기관의 외적 자유를 수반한다. 이때 언론인들은 이들 업무에 대한 국가의 자의적 간섭을 입법화된 제도와 사법부의 판결로 차단

할 수 있다. 신공화주의 체계에 따르면, 언론사 설립의 자유, 경영의 자유, 그리고 취재·보도의 자유가 제도적으로 보장이 되고 현실적으로 작동되어야 시민사회의 개인은 국가에 대항하는 소통 창구를 갖게 되고 기본적 자유인 표현의 자유를 누리게 된다.

사우디아라비아, 아랍에미리트, 오만, 카타르, 쿠웨이트 등 걸프협력이사회(GCC) 국가들은 헌법으로 표현의 자유를 보호하지만, 하위법인 형법·미디어법·출판법·사이버범죄법·반테러법을 통해 ‘공직자 모독’, ‘국가 명예 훼손’, ‘국가 경제 훼손’을 이유로 언론 보도를 처벌한다(김정명, 2020, 194쪽). 신공화주의에 따르면, 제도적으로 국가의 간섭을 보장하고 표현의 자유를 억제하는 이러한 법들은 제정되어선 안 된다.

기본적으로 신공화주의는 언론인과 시민들이 타인의 자의적 간섭에 노출되지 않는 영역 안에서만 표현의 자유를 누리게 되며 이 영역은 법으로 구조화되어야 한다고 본다(강일신, 2015, 53쪽). 이 안에서 언론인은 권력자의 통제를 감소시키거나 사라지게 할 수 있다(Pettit, 2008, p. 5).

나아가, 비지배 개념을 언론기관의 내적 자유 논의에 적용하는 경우, 언론인들이 규정에 근거하지 않은 언론사 내부의 임의적이고 자의적인 통제에 대해서도 대항할 수 있을 때 언론기관의 내적 자유는 완성된다. 이를 위해 언론인은 자신을 임의로 통제하려는 사람을 통제할 수단을 가져야 한다. 이렇게 통제를 “대항할 수 있는 통제”로 만들면, 이 통제는 더는 통제가 아니게 된다(김범춘, 2015, 179쪽). 국가가 임의로 언론인의 언론자유에 간섭을 가해선 안 되듯이, 비지배 자유를 조직 내부로 적용하는 경우, 언론인은 사내에서도 다양한 정보의 유통을 보장하는 환경하에서 표현의 자유와 비지배를 충분히 행사해야 한다. 언론인들이 이렇게 언론기관의 외적·내적 자유를 모두 확보할 때, 비로소 이들은 표현 및 언론의 자유를 실천할 수 있게 된다.

## 라. 선택된 권력에 대한 사후통제

신공화주의의 이상인 비지배자유는 헌정주의(constitutionalism) 질서에서 잘 구현된다. 헌정주의는 언론인들에게 정부 등의 자의적 간섭에 대항할 법적 권한을 갖게 하고 정부 등에게는 언론을 지배하려는 생각을 멈추도록 법적 제한을 가한다. 또, 국가 기구가 법에 따라 의사결정을 하도록 해 권력자가 남용된 재량권으로 표현 및 언론의 자유를 억압하지 못하게 한다(Pettit, 2014/2019).

헌정주의 질서가 작동하는 환경하에서 민주주의는 공정한 선거를 통한 권한 부여(authorization)와 그 권한을 향한 쟁론(contestation)으로 구현된다(강일신, 2015). 선거를 통해 선택된 권력에 대한 사후통제는 비지배자유 핵심이며, 통치자는 항상 견제되어야 한다(Pettit, 2008). 이때 자유로운 언론은 선거 과정에서 비교적 진실한 정보를 제공해 시민들의 선택을 돕고 선거 이후엔 선택된 권력의 남용과 무능 가능성에 대한 견제를 주도함으로써 신공화주의 체제를 지탱한다.

신문 편집자가 투고된 외부 원고의 오류를 바로잡아 발행하듯이, 언론이 참여하는 견제제도는 선출된 공직자들이 공동선의 구현에 어떻게 실패하는지 검토해 공개한다(Ibid.). 또, 정부의 독단적 의사결정을 막고 다양한 대안들의 타당성을 평가하는 포럼을 제공한다. 이런 점에서, 실질적으로 보장되는 언론자유는 사회 전체에 비지배자유가 스며들게 하는 필수가치가 된다. 비지배가 실현된 사회는 “타인의 자의적 의지 아래에 살지 않는 자유로운 개인, 시민의 자유를 증진하려고 노력하는 국가, 그런 국가를 위해 책임을 다하는 국민”으로 그려진다(김범춘, 2015, 181쪽).

그러나 신공화주의에서 말하는 표현의 자유는 절대적 권리는 아니다. 조건부로 인정되거나 제한될 수 있다. 다만, 이 조항들은 사전에 법적 절차 수립을 위한 심의를 통해 마련되도록 한다. 정부처럼 언론기관도 임의적 지배를 통해 다른 사람의 자유를 제한하려고 해서는 안 된다. 언론 보도가 누군가의 비지배자유를 부당하게 침해할 때, 정부는 언론을

규제할 책임을 질 수 있지만, 정부의 책임은 보도에 대한 선제적 대응이 아니라 보도 이후의 반응으로 나와야 한다(Pettit, 1997).

## 2. 견제적 민주주의와 균형된 미디어

### 가. 시민적 통제와 건강한 공론장

신공화주의의 또 다른 축인 견제적 민주주의는 공정한 선거로 행정부와 의회를 구성하는 선거 민주주의, 국가기관 간 견제와 균형이 작동하는 권력분립, 시민들이 임의로 행사되는 정부의 공적 지배에 대해 견제와 통제를 행사하는 시민적 통제라는 3개 통로(channels)를 통해 형성된다(Pettit, 1997/2012).

민주적으로 선출된 대통령이나 의회 권력도 임의적 지배를 확대해 시민의 자유를 억압할 수 있는데, 권력분립과 관련해, 법원, 검찰, 선거관리위원회, 감사원, 중앙은행 같은 권력기관의 수장은, 비록 대통령이나 의회에 의해 임명되지만, 행정부와 입법부로부터 독립을 유지해야 한다. 이어, 시민적 통제의 경우, 공영방송은 충분한 자율권을 가져야 하며 다양한 정보를 자유롭게 보도해야 한다(Pettit, 2012). 시민적 통제는 토론을 통한 공동체 구성원 간 상호 견제와 공적인 의사결정을 요구하므로, 이러한 토론을 가능하게 하는 건강한 공론장(public forum)과 권력을 견제할 자유롭고 독립적인 언론을 요구한다(Pettit, 2008, p. 22).

특히, 이 공론장에선 소수자의 의견은 더 많은 권리를 보장받는다. 주류적 의견의 대표자들이 소수자에게 부과하는 각종 제한을 인정하는 것은 신공화주의 정신에 어긋난다. 견제적 민주주의는 시민들의 평등한 지위를 전제하고 모든 요구를 평등하게 다루려고 한다. 그러나 실제 사회에서 평등권이 비대칭적 권력 관계로 인해 침해되는 경우가 적지 않다.

유아기에 사제에게 추행을 당한 사람이 거대 종교집단을 상대로 소송을 할 때, 큰 기업의 횡포로 인해 개인이나 중소기업이 말 못 할 궁지에

물릴 때, 이 피해자들이 목소리를 내어도 소수의견으로 치부되어 무시될 수 있다. 반면, 신공화주의는 거대권력의 지배에 맞서 개인이 각자의 권리를 보장받는 활성화된 공론장을 두려고 한다(Pettit, 2014/2019). 이 공론장을 통해 각자가 임의적 지배 상태의 개선을 요구할 길이 열릴 수 있다. 통치자, 대형 종교기관, 큰 기업 같은 권력자는 공론장에서의 평판을 중요시하므로 임의적·자의적 지배를 자제할 수밖에 없다. 페티트는 건강한 공론장의 선결 조건으로 정부 간섭의 부재를 제시한다. 다양한 주장이 경쟁하는 건강한 공론장과 자유로운 언론은 정적 상관관계에 있다. 많은 언론인이 충분한 자유를 누리면서 다양한 정보와 관점을 전하면 공론장이 건강해지고, 반대로, 많은 언론인이 간섭을 받게 되면 공론장이 기능을 다 하지 못하게 된다(Ibid.).

#### 나. 균형된 미디어

신공화주의 논의는 언론의 자유를 누려야 하는 당사자인 언론기관의 편향성을 문제시하면서 이러한 편향성으로 인해 공론장에 폐해가 발생하고 언론의 자유가 위축될 수 있다고 경고한다(Pettit, 1997/2012). 당파적 이해관계에 영향을 받는 언론이 편향된 보도를 양산할 때 공론장은 왜곡되고 공화주의의 근간은 무너진다고 한다(Ibid.). 실제로 몇몇 공화주의를 표방하는 국가에서 방송과 신문은 상업적 이익에 몰두하고 자극적이고 갈등적인 뉴스를 집중적으로 보도하는 반면 현상의 다양한 측면을 보여주지 않는다고 본다.

페티트는 정치적 정의(political justice)를 구현하는 신공화주의 국가 시스템의 전제조건으로 언론 분야에선 “정보의 자유로운 유통을 보장하는 균형된 미디어(a balanced media that operates under a guarantee of freedom of information)”와 “정부를 발아래에 두는 파수견 기관들(watchdog bodies that can keep government on its toes)”을 제시한다.

정치적 정의에 관한 신공화주의적 원리는 공정한 선거 시스템, 행정부가 국정을 적절히 설명하게 하는 의회 시스템, 법원과 다른 국가 기관들의 엄격한 분리, 선출된 공직자에게 특혜를 주는 결정이 의회 감시망에 쉽게 포착되는 시스템, 정치인들이 부유층에게 신세를 지지 않아도 되는 선거운동 시스템, 정보의 자유로운 유통을 보장하는 균형된 미디어, 정부를 발아래에 두는 파수견 기관들이라는 명백한 전제조건들을 둔다(Pettit, 2019, p. 202).

‘균형된 미디어’ 개념은 언론이 건강한 공론장을 만든다는 점에서, ‘파수견 기관들’ 개념은 언론이 그러한 공론장의 바탕 위에서 권력기관의 독주를 견제한다는 점에서, 신공화주의의 견제적 민주주의와 긴밀히 연결된다. ‘균형된 미디어’와 관련해, 공영매체는 유망한 대안으로 지목된다. 페티(Pettit, 2002)은 신공화주의 체제가 다양한 접근권이 보장되는 공영매체를 운영해야 한다고 말한다. 영국 BBC와 같은 공영방송은 상업적 동기를 가진 민영방송과는 다른 이해관계를 가져야 하고 특히 보도 업무에서 편향적이지 않은 태도로 정부, 의회, 그리고 다른 권력자들을 비평해야 하며 다양한 정보를 시민들에게 제공해야 한다는 것이다. ‘파수견 기관들’ 개념은 항시적으로 권력의 남용을 감시하고 신랄하게 비판하는 소임을 언론에 부여한다.

#### 다. 편향성과 언론자유의 위축

언론기관들이 편향된 보도 태도를 유지하는 환경하에서는 언론인 개개인이 양심의 자유, 표현의 자유, 비지배를 실질적으로 누리기 어렵다는 게 신공화주의 철학의 진단이다(Pettit, 2019, p. 202). 방송사나 신문사들이 정치적 사안, 광고주 관련 사안, 혹은 사회적 갈등 사안에서 명백하게 편향적일 때 소속 언론인 중 상당수는 사내의 관행, 문화, 무언의 압박에 못 이겨 자기검열에 나서거나 아니면 가시적 간섭을 받음으

로써 제한된 표현의 자유만 갖게 된다.

오늘날 국내에서 언론자유 문제가 대두되는 것은 헌법과 하위법 때문이 아니다. 2019년 ‘국경 없는 기자회견’의 세계언론자유지수에서 한국은 180개국 중 41위, 아시아 국가 중 1위에 올랐다(김명수, 2018, 138쪽). 법적으로 한국은 언론자유와 완숙기에 접어든 것으로 평가되며, 오히려 심각한 위기는 언론 내부에서 발생하는 것으로 보인다(김재홍, 2012, 153쪽; 조항제, 2014, 45쪽).

신공화주의 관점으로 본 언론자유가 단지 이론 차원으로만 국한되어 해석되면, 언론계의 비지배 장치에 관한 실용적 설명에서 많은 과제가 남게 된다. 언론자유 문제의 실제 작동 방식은 추상적 개념 수준과는 다르게 복잡하게 흐를 때가 많으므로, 신공화주의 논의는 추상으로 시작해 추상으로 끝나선 안 된다. 이와 관련해, ‘공영방송의 독립성’을 명시적으로 요구하는 신공화주의의 이론적 특성은 한국 공영방송 KBS의 개혁 문제로 직접 연결될 수 있다. ‘국경 없는 기자회견’은 한국의 언론자유와 관련해 “명예훼손 판결이 언론에 너무 엄격하다”라는 점과 함께 “공영방송의 독립성이 충분히 보장되지 못한다”는 점을 지적해왔다(김명수, 138쪽).

대통령 직속 합의제 행정기구인 방송통신위원회는 상임위원들의 무기명 투표로 KBS 이사 11명을 임명한다(방송법 46조). KBS 사장은 이사회 제청으로 대통령이 임명한다(방송법 50조). KBS에서의 방송편성의 자유와 독립, 방송의 공정성과 공익성은 법적으로 보장된다(헌법 21조, 방송법 4, 6, 9조). 그러나 여러 연구에 따르면, 이러한 법체계에도 불구하고 실질적으로 KBS 내에서 ‘비지배자유’는 충분히 구현되지 않는 것으로 평가된다(배진아·유수정, 2021; 최선욱, 2015). 방통위가 KBS 사장·이사 임명에 영향력을 행사하고 대통령과 국회 교섭단체가 이 방통위를 구성하므로, KBS 거버넌스는 구조적으로 정치 권력에서 벗어나기 어렵다는 것이다(유의선, 2021).

보수정권 집권기 KBS에선 ‘보수경영진-진보노조 갈등 고리’가 형성되

고 게이트키퍼의 보수적 편향이 나타난다. 박근혜 정부 시절인 2014년 1~12월 KBS 보도의 특성은 ‘정부 의제와 KBS 의제의 동일화’, ‘경제권력 견제 시사프로그램의 위축’, ‘김연아·월드컵 등 스포츠뉴스의 확대’로 관찰됐다(박인규, 2015, 175쪽). 진보정권 집권기 KBS에선 ‘진보경영진-진보노조 밀월 고리’가 결성되어 보도의 진보적 쓸림이 가시화한다. 노무현 정부 시기에도 KBS 보도는 대체로 정부 의제에 간혀 있었던 것으로 조사됐다(박인규, 2011, 171쪽).

정권에 따라 주류가 바뀌는 사내 분위기는 비주류 직원들의 비지배자유를 억제하는 ‘강요적 자율조정’으로 이어진다고 한다. “진보정권 시기 KBS의 진보경영진-진보노조 거버넌스 구조는 의견상 무갈등 평화상태다. 그러나 다른 관점을 가진 기자나 PD의 취재·해설 활동은 다수의 압력으로 조정을 강요받기 쉽다. 사내 소수파 목소리에 대해 적대적 분위기가 형성되어 있다면, 이러한 활동을 스스로 지양하는 위축 효과는 더 커진다”(유의선, 145쪽).

신공화주의 개념을 KBS에 적용하는 경우, ‘정치 권력으로부터의 독립’이라는 KBS의 외적 언론자유는 법·제도상으로 충분히 보장되지 못해온 것으로 진단된다. 사내 구성원의 비지배자유와 보도의 다양성을 증진하는 내적 언론자유도 ‘다른 목소리를 배려하지 않는 정치화된 사내 문화’로 인해 잘 실현되지 못해온 것으로 평가된다. 따라서, 신공화주의에 바탕을 둔 해법으로는, KBS 경영진의 독립성과 공정성을 높이는 법적 정비(예: 여야 동수 이사 선임, 이사 3분의 2 이상 찬성에 의한 사장후보 제청, 사장후보에 대한 청문회 검증, 이사회 회의 온라인 공개)가 고려될 수 있다. 또, 영국 BBC처럼 보도·제작국의 편성권에 관해 경영진과 노조 모두 관여를 줄이는 대신에 언론직 종사자 개개인의 저널리즘적 소양과 자율권을 존중하는 사내 문화가 정립될 필요가 있어 보인다.

국내 민영 신문·방송사도 광범위한 대중적 불신에 직면해 있다(문종대, 2021). 특히, 광고주에 유리한 기사를 키우고 불리한 기사를 죽이는 언론사의 광고주 친화적 편향성 및 이로 인한 언론인들의 자율권 왜곡

은 심각한 편이다. “언론의 자유가 언론영업의 자유로 변질됐다”라는 진단까지 나온다(남궁협, 2015, 169쪽). 언론기관의 편향성이 언론인의 자유를 위축하고 이것이 다시 언론기관의 편향성을 강화하는 악순환은 언론의 사회적 공신력을 떨어뜨리고 공론장을 병들게 한다. 결과적으로, 시민사회 전체적으로 비지배자유는 약화하고 저널리즘의 위기는 깊어진다.

이제 언론자유는 ‘국가 대 언론’의 전통적 대립 구도가 아닌 ‘언론사 대 언론인’, ‘언론사 대 시민’의 새로운 대립 구도에서 파생되는 측면이 더 크다(김명수, 2018). “자유는 제도적 완성태가 아니라 그것을 실현하기 위해 끊임없이 분투해야만 하는 가능성”인데, 시민들을 대신해 언론자유라는 공적 소임을 맡은 언론인 스스로 사내에서 자신의 자유를 지키려는 노력을 다하지 않는다고 한다(위의 논문, 159쪽).

페티(2019)는 언론인과 시민 모두가 표현의 자유와 같은 기본적 자유를 평등하게 행사할 때 사회적 정의가 비로소 구현된다고 본다. 이 논의에 따르면, 표현의 자유는 언론사 경영진이나 노조가 평가자보다 더 많이 갖는 것이 아니며, 모든 언론인이 같은 양의 자유만 누려야 한다. 또 언론사 내부에서 언론인들 간 상호 통제가 작동해야 언론인 각자가 부당하게 견제받지 않고 자유롭게 뉴스를 보도할 수 있다.

이를 위해 언론인은 자신을 임의로 통제하려는 사람이 경영진이든 보도·편집국장이든 데스크(예: 사회부장)이든 그 사람을 통제할 수단을 가져야 한다. 이 수단은 기자들의 자치기구인 기자협회의 공정정보위원회 같은 느슨한 감시기구일 수도 있고, 보도·편집국장 임명 동의제도일 수도 있고, 데스크에 대한 상향식 인사평가제도일 수도 있고, 부조리한 취재 지시에 자유롭게 이의를 제기하는 활성화된 사내 의사소통일 수도 있고, 취재·보도 자율권을 되도록 보장받기 위해 노력해온 일선기자들의 관행적 아비투스 문화일 수도 있다. 국내 몇몇 언론사 기자들이 자신의 상관을 부를 때 직함 뒤에 “님”자를 붙이지 않는 것은 이러한 문화의 잔재이다. 소속된 언론인 개개인의 비지배가 모일 때 언론사는 균형된 미

디어로 발전하고 견제적 민주주의의 주도자로서 사회적 신뢰를 회복할 수 있다. ‘국가에 대항하는 비지배’ 논의에서 언론자유는 ‘법적’ ‘제도적’ 성격이 강했지만, 이렇듯, ‘견제적 민주주의’ 논의에서 언론자유는 ‘문화적’ ‘실천적’ 성격을 갖는다.

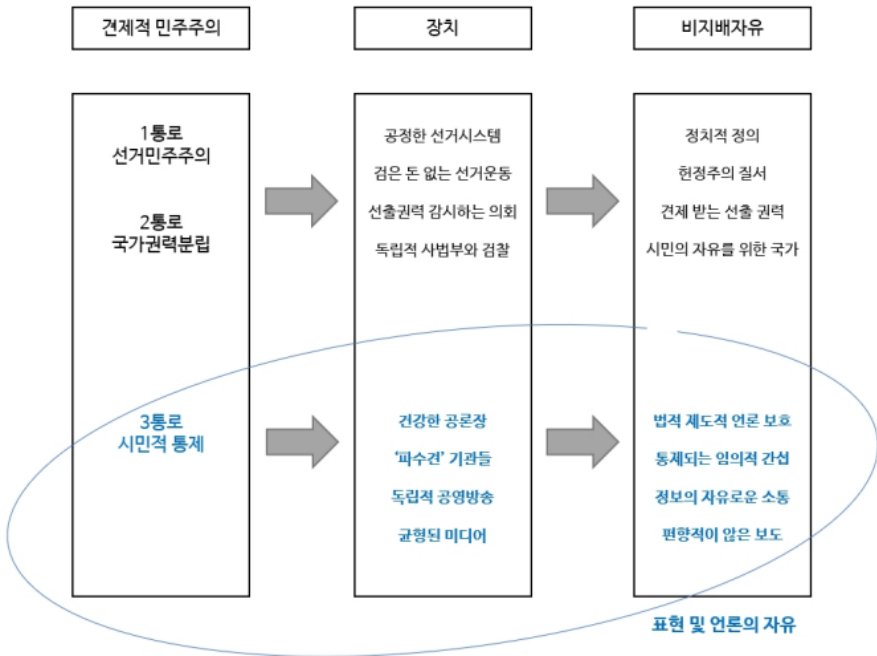
언론 생태계(news media ecosystem)에 관한 논의에 따르면, 개별 언론기관의 편향이 내생적이어도, 모든 언론기관이 모인 전체로서의 언론 생태계는 다양성을 증진할 수 있다(김용찬, 2018). 예를 들어, 영향력 있는 몇몇 신문·방송사가 보수 진영의 목소리만 대변하고 다른 몇몇 주류 미디어가 진보 편향을 보이더라도 이들은 언론 생태계 안에선 하나의 개체일 뿐이므로, 언론 생태계는 보수적 주장과 진보적 주장을 포함한 다양한 정보를 시민들에게 제공할 수도 있다. 반대로, 각 언론사가 공정하더라도 이들의 총합인 언론 생태계가 편향적일 수도 있다.

국내 언론 생태계를 대표하는 포털 뉴스 생태계는 다양성의 확보에 실패하고 있다고 한다. 이준웅(2015, 1쪽)은 “포털 검색어에 따라 나오는 기사는 여러 건이지만 내용이나 품질에 차이가 없다. 베낀 기사, 급히 쓴 티가 역력한 기사에 길을 잃는다”라고 했다. 진민정(2021, 45쪽)은 포털 가두리 양식장 안에서 클릭 전쟁과 속보 경쟁으로 언론 생태계가 망가지고 있다고 결론지었다. 언론사가 광고수익이 좋은 포털의 메인화면에 기사를 올리기 위해 자사 기자들에게 기사를 자주 신속하게 작성하라고 요구하면서 뉴스의 획일화와 품질 저하가 발생하고 있다는 것이다(위의 논문, 50쪽).

국내 언론 생태계가 다양성과 공정성을 확보하기 위한 기본 조건으로는 “언론인이 자신의 잣대로 자유롭게 표현할 수 있게 하는 언론사 내부 환경”과 “회사에 대한 기자의 독립”이 제시된다(김용찬, 2018, 61쪽). 결국, 언론 생태계의 다양성 확보는 각 언론기관의 내적 자유가 보장될 때 가능하며, 언론기관의 내적 자유는 사내 비지배의 확대에 가능한 것이다. 이런 점에서, 비지배 개념을 포함한 신공화주의 논의는 국내 언론 자유의 위기에 관한 실천적인 해법이 될 수 있다.

### 라. 신공화주의와 표현의 자유 간 연결구조

〈그림 1〉의 개념도는 신공화주의와 표현 및 언론의 자유 간 연결구조를 보여준다. 신공화주의에서 ‘견제적 민주주의’를 구현할 3개 통로 중 세 번째 통로인 ‘시민적 통제’는 ‘건강한 공론장’, 권력기관을 견제하는 ‘파수견 기관들’, 통치자로부터 ‘독립적인 공영방송’, 그리고 ‘균형된 미디어’를 필요로 한다. 이 장치들을 통해 신공화주의는 궁극적 목표인 모든 시민의 ‘비지배자유’를 지향한다.



〈그림 1〉 ‘신공화주의’와 ‘표현 및 언론의 자유’ 개념도

언론 분야에서 비지배자유는 ‘법적 제도적 언론 보호’로 시작된다. 이에 따라 언론에 대한 정부 등 외부 권력자의 ‘임의적 간섭’은 거의 통제되고 언론기관의 외적 자유는 보장된다. 나아가, ‘균형된 미디어’와 ‘건강

한 공론장'은 '정보의 자유로운 소통'과 '편향적이지 않은 보도'를 수반한다. 이러한 외적 내적 환경에서 언론인은 어떠한 임의적·자의적 간섭으로부터도 벗어나는 비지배자유 상태에 놓이고 자신의 양심과 생각에 따라 보도할 수 있다. 또, 재량권을 남용하려는 권력자에 대해 파수견 역할을 할 수 있다. 표현의 자유와 비지배자유는 시민사회 전체로 확산한다. 이 일련의 과정은 신공화주의 체계를 토대로 표현 및 언론의 자유가 작동하는 과정을 이론적으로 설명한다.

이 개념도에서 확인되듯이, 신공화주의 체계는 표현의 자유에 관한 중요한 사안임에도 선행연구에서 다소 간과되어온 점들을 드러낸다. 미디어의 편향성과 언론자유 위축 간 연관성은 기존 논의에선 제대로 다루지지 않았지만, 신공화주의의 '임의적 간섭' '비지배' '공론장' '견제적 민주주의' '균형된 미디어' 개념들을 매개로 규명된다.

개념도에서, 견제적 민주주의와 관련된 제1 통로인 '선거 민주주의'와 제2 통로인 '국가권력 분립'은 '공정한 선거 시스템', '검은돈 없는 선거 운동', '선출된 권력을 감시하는 의회', '독립적인 사법부와 검찰 등 권력 기관'에 의해 실행된다. 이 상태에서 비지배자유는 '정치적 정의(political justice)'와 '헌정주의 질서'를 실현한다. 개념도는 '권력은 공정하고 투명한 선거를 통해 선출되어야 하고, 이렇게 정당하게 선출된 권력일지라도 임기 내내 균형된 미디어와 건강한 공론장의 견제를 받아야 하며, 국가는 시민 전체의 비지배자유를 증진해야 한다'는 점을 보여준다.

#### 마. 자유주의·공화주의 언론관과의 비교

신공화주의에 근거한 표현의 자유는 자유주의가 제시하는 표현의 자유와 구별된다. 존 롤스의 평등적 자유주의는 표현의 자유를 모든 시민에게 주어진 불가침적 기본권으로 파악한다. 시민은 양심의 자유와 표현의 자유를 바탕으로 선(善)에 관한 정치적 구상(political conception of the good)을 자유롭게 형성하고 변경하고 추구한다(손영준 2021; Rawls,

1999/2003, 2001/2016). 롤스에게 있어서 사회는 화해 불가능한 다양한 도덕적 신념체계와 교리가 공존하는 곳이다. 이런 사회에서 사상과 표현의 자유는 공적 이성, 반성적 평형, 중첩된 합의를 가져다줄 수 있으므로, 충분히 보장되어야 한다. 자유주의 사상가인 로버트 노직은 표현의 자유를 천부인권이나 자연권으로 본다(Nozick, 1974). 국가와 타인이 간섭할 수 없으며 개인은 스스로 표현의 범위를 정한다. 사회는 사상의 자유 권리가 역동적으로 부딪치는 곳이 된다.

그러나 벌킨(Balkin, 2004, p. 19)의 논의에 따르면, 디지털 시대에 자유주의에 근거해 표현의 자유만을 강조하는 것은 ‘디지털 콘텐츠를 배포하는 미디어 네트워크 소유주의 자유를 과보호하는 역설’로 이어질 수 있다. 비록 많은 사람이 이용하고 소통하는 이 네트워크는 공공적인 것이지만, 관련된 하드웨어와 소프트웨어는 이 소유주의 자산일 뿐이다. 자유주의에 따르면, 이 네트워크에 대한 규제는 미디어 소유주의 마땅히 보호되어야 할 표현의 자유에 대한 규제가 된다. 언론 소유주들은 대체로 언론에 대한 규제에서 벗어나려고 할 때 표현의 자유의 범위를 넓게 해석하고 다른 사람들의 표현의 자유로부터 자신의 지적 재산권을 지키려 할 때 표현의 자유의 범위를 좁게 해석한다(Bulkin, p. 1).

신공화주의는 ‘표현의 자유가 민주주의의 근간이며 언론이 민주주의를 위해 역할을 해야 한다’고 주장하는 점에선 자유주의와 유사하다. 그러나 이 자유를 구현하는 방법이 비지배적 견제라는 점에서 자유주의와 구별된다(Gädeke, 2020). 미디어 네트워크 소유주가 가지는 표현의 자유 문제와 관련해, 신공화주의는 이 소유주의 자유를 존중하면서도, 언론 권력, 정치 권력, 경제 권력 등 모든 유형의 권력이 약자의 자유를 임의로 간섭하지 않도록 견제하는 문제에도 주목한다. 또, 다양성을 구현하고 모든 자의적 지배를 극복하는 공간으로 사상의 자유시장인 공론장을 둔다. 이렇게 신공화주의는 ‘표현의 자유가 개인의 천부인권적 자유권을 넘어 공동체의 이상을 실현하려는 특성을 갖는다’라고 파악한다.

나아가, 신공화주의적 표현의 자유는 공화주의(공동체주의)에서 제기

하는 표현의 자유와도 차이를 보인다. 마이클 샌델은 기본적으로 표현의 자유를 지지하지만, 그의 공화주의에서 이 자유가 중요한 이유는 이 자유의 불가침성과 천부인권 때문이 아니다. 표현의 자유는 공동체의 공동선을 달성하고 시민적 덕성을 추구하는 데에 도움이 될 때 가치를 인정받는다(Sandel, 1998). 따라서 공동선을 높이는데 부정적이라면 표현의 자유는 보호되어야 할 가치가 줄어든다. 이때 말할 자유를 보장하는 궁극적 목적은 “개인적인 자아실현(individual self-actualization)”이 아니라 “민주주의의 보존(preservation of democracy)”이 된다(Bulkin, p. 27).

공화주의적 표현의 자유는 이처럼 공동체의 철학, 감수성, 공적 목표를 반영한다. 따라서 공화주의는 표현 및 언론의 자유를 ‘간섭이나 제한 없이 의견을 자유롭게 말할 자유’로 여기지 않는다. 표현의 자유를 포함한 개인의 권리는 자연권이 아니며, 사회적으로 인정되고 정치적으로 구성되는 권리로 본다.

그러나 벌킨(Balkin, p. 1)의 관점에서, 표현의 자유에 관한 공화주의 이론들은 공동체에 관한 정치적 발언들에 주로 관심을 기울이며, 대신 비정치적 표현들, 대중문화, 그리고 개인적 자유의 중요성을 낮게 보는 편이다. 공화주의 언론관이 가지는 이러한 한계는 인터넷 시대엔 점점 더 크게 다가온다고 한다.

반면, 신공화주의는 정치 권력의 임의적 간섭이 공동선을 위한 것이라고 하더라도 용인될 수 없다고 본다. 이런 점에서, 신공화주의는, 공화주의와는 확연히 다르게, 표현 및 언론의 자유를 적극적으로 보호하는 태도를 견지한다. 대신, 공동선과 유사한 시민 전체의 비지배자유를 위해, 언론인에게 균형된 미디어와 건강한 공론장의 건설이라는 책무를 부과한다. 또, 신공화주의는 비지배 및 표현의 자유에 관한 논의를 정치 분야에 국한하지 않고 언론과 시민사회 등으로 확대해 적용한다. 신공화주의는 자유주의에 바탕을 둔 “개인적 자유(individual liberty)”와 공화주의에서 유래한 “집단적 자기 지배(collective self-governance)”를 함께 실현하도록 요구하는 “민주적 문화(democratic culture)”에 적합하며, 이런 이

유로 자유주의와 공화주의를 극복한다(Balkin, p. 3).

#### IV. 결론

이 연구는 신공화주의 논의를 바탕으로 언론 분야의 핵심 가치이자 보도 활동의 근거가 되는 표현의 자유 개념을 그 본질에서부터 재검토해 그동안 간과되어온 부분이 없는지 점검했다. 이론적인 틀로 사용된 신공화주의는 서로 대립해온 자유와 공동선의 가치를 비지배자유 개념에 접목함으로써 자유주의와 공동체주의의 한계를 넘어서려고 시도한다. 특히, 시민의 주권과 자유를 보장하는 실질적 방법론을 선거, 정부, 의회, 사법부, 언론 분야별로 제공해 주류 정치철학의 하나로 인정되고 있다(강신일, 2015; 김범춘, 2015; 리차드 대거·전정현, 2007; Costa, 2013, Dagger, 2006; Gädeke, 2020).

이 연구는 언론학의 관점에서 언론과 연관된 신공화주의 논의를 집중적으로 조명했다. 이에 따르면, 자유주의 철학은 표현의 자유를 ‘표현의 범위를 스스로 정하는 자유’로 규정하지만, 신공화주의는 사람이 권력자로부터 무언의 압박을 받아 표현을 축소하는 점을 지적한다. 이 경우, 표현의 범위를 스스로 정하지만 진정한 자유를 누리지 못한다. 권력자와의 갈등을 피하려고 스스로 말을 억제하는 이러한 상황은 신공화주의에선 ‘가시적 간섭 없이 권력자의 욕망이 표현의 자유를 통제하는 상태’로 규정된다.

신공화주의 논의를 검토한 결과, 언론인은 권력자의 임의적·자의적 간섭에서 완전히 벗어나는 비지배자유 상태에서 양심과 생각에 따라 말하고 쓰는 표현의 자유를 갖는다. 비지배는 언젠가 간섭받을까 모르는 ‘간섭의 가능태’조차 용인하지 않는다. 결국, 비지배자유 개념은 ‘자유 지상주의’를 추구하는 자유주의 철학보다 더 실질적으로 표현의 자유를 보호할 수 있는 이론적 토대를 제공한다. 또, 사적 자유보다 공동선을 우선

시하는 공화주의와 비교할 때, 신공화주의는 표현의 자유를 훨씬 옹호하면서도, 표현의 자유를 포함한 비지배자유를 공동체의 궁극적 목표로 설정함으로써 표현의 자유와 공동선이 조화되는 근거를 마련한다.

비지배는 언론사 설립·경영·취재·보도의 독립성을 법으로 보장받는 언론기관의 외적 자유를 수반한다. 이에 따라, 언론인은 이들 업무에 대한 국가의 자의적 통제를 법적 제도와 사법부의 판결로 차단할 수 있게 된다. 나아가, 비지배 자유를 조직 내부로 적용하는 경우, 언론인들이 규정에 근거하지 않은 언론사 내부의 임의적 통제에 대항할 수 있을 때 언론기관의 내적 자유가 완성된다. 언론인은 다양한 정보의 유통을 보장하는 사내 환경하에서 표현의 자유를 충분히 행사할 수 있다.

견제적 민주주의에 관한 검토 결과, ‘국가에 대한 시민적 통제인 견제적 민주주의는 건강한 공론장, 독립된 공영방송, 권력을 감시하는 파수견 기관들, 그리고 정보의 자유로운 유통을 보장하는 균형된 미디어로 구현된다’라는 점이 발견된다. 특히 ‘균형된 미디어’는 언론인이 만들어 나가야 하는 이상적 언론상(像)이자, 표현의 자유를 위한 필수적 장치로 제시된다. 언론사가 편향적일 때 소속 언론인은 제한된 표현의 자유만 행사하고 다양한 정보와 관점을 보도하는 데 실패한다. 언론기관의 편향성이 언론인의 자유를 위축하고 이것이 다시 언론기관의 편향성을 강화하는 악순환이 이어진다. 이에 따라 언론의 공신력은 저하되고 공론장은 왜곡된다. 미디어의 편향과 표현 및 언론자유 위축 사이의 연관성은 선행연구에선 별로 다루이지 않았지만, 이 연구에선 신공화주의 개념들의 매개로 규명된다.

이 연구에서의 이러한 발견들은 표현의 자유와 관련해 이론적 기여 가능성을 일부 지니는 것으로 보인다. 표현의 자유 문제는 ‘비지배’ 논의에선 ‘법적’ ‘제도적’ 성격이 강했지만, ‘견제적 민주주의’ 논의에선 언론인의 변화를 촉구하는 ‘문화적’ ‘실천적’ 성격을 갖게 된다. 신공화주의 관점에서 재상상하는 표현의 자유 담론은 이렇게 언론자유와 저널리즘의 위기를 완화할 실마리를 제공한다.

## ■ 참고 문헌

- 강신일 (2015). 헌정 원칙으로서 민주주의: 공화주의적 이해 -“신공화주의” 관점에서의 고찰 -. <법철학연구>, 18권 2호, 43-64.
- 곽준혁 (2007). 키케로의 공화주의. <정치사상연구>, 13집 2호, 132-154.
- 김경희 (2009). <공화주의의 역사>. 서울: 책 세상.
- 김명수 (2018). 언론기관의 자유: 보도의 자유와 편집권을 중심으로. <공공사회연구>, 8권 4호, 138-161.
- 김범춘 (2015). 신공화주의 정치철학에서의 자유의 문제. <통일인문학>, 64호, 161-194.
- 김선욱 (2014). 한나 아렌트의 공화주의와 한국 정치. <사회와 철학>, 28호, 207-244.
- 김용찬 (2018). 언론 생태계의 공정성. <지식과 지평>, 25호, 51-64.
- 김정명 (2020). 아랍의 봄 이후 GCC 국가 언론에서의 표현의 자유와 관련 법규 분석. <중동문제연구>, 19권 1호, 189-218.
- 김재홍 (2012). 언론자유 의 상대성에 관한 고찰: 학문·사상·양심의 자유, 그리고 언론시장의 독과점 방지와 관련하여. <정치와평론>, 11호, 149-166.
- 남궁협 (2015). 한국 언론자유 의 위기와 ‘자유’의 의미에 대한 성찰: 함석헌 의 씨울사상 조명. <사회사상과문화>, 18권 2호, 159-198.
- 리차드 대거·전정현 (2007). 신공화주의와 시민 경제. <시민과세계>, 10호, 276-315.
- 문종대 (2021). 이성과 언론자유: 언론자유 의 이성적 실천에 대한 성찰. <지역과 커뮤니케이션>, 25권 1호, 114-140.
- 박선영 (2001). 언론기관의 자유. <헌법학 연구>, 7권 3호, 33-60.
- 박아란 (2017). 법원과 언론: 언론자유에 대한 고찰. <언론과법>, 16권 2호, 75-105.
- 박인규 (2011). 정부 의제에 갇힌 KBS - 공정성 위기의 원인. <현상과 인식>, 통권 114호, 159-181.
- 박인규 (2015). 공론장의 회복 가능성 -한국방송공사(KBS)를 중심으로. <현상과 인식>, 39권 3호, 171-195.
- 배진아·유수정 (2021). TV 시사프로그램의 정치적 편향성. <한국언론학보>.

65권 3호, 201-238.

손영준 (2021). 언론자유에 대한 철학적 탐색: 존 롤스의 논의를 중심으로.  
〈커뮤니케이션 이론〉, 17권 3호, 215-257.

유의선 (2021). 공영방송 거버넌스와 보도 공정성 -헤게모니 및 견제와 균  
형 개념을 중심으로. 〈정보법학〉, 25권 1호, 125-172.

이두형 (2021). 프랑스 언론의 자유는 어디로 나아가는가. 〈언론중재〉, 158  
호, 110-121.

이준용 (2015, 7월). 〈포털 뉴스 생태계의 비극〉. 한국언론학회 세미나, 서  
울: 한국언론학회.

장영수 (2019). 언론의 자유와 팩트체크(fact check). 〈공법학연구〉, 20권 1  
호, 211-240.

정주연·이재진 (2020). ‘언론자유 확장’의 실질적 의미에 대한 시론적 탐색.  
〈사회과학연구〉, 31권 2호, 107-130.

조항제 (2014). 한국의 민주화와 언론의 자유, 언론학에 대한 비판적 성찰.  
〈커뮤니케이션 이론〉, 10권 2호, 41-76.

진민정 (2021). 언론 생태계 망가뜨린 포털 클릭 전쟁. 〈관훈저널〉, 63권 3  
호, 45-51.

최선욱 (2021). 공영방송 이사과 사장 임명의 제도변화와 정치적 취약성.  
〈언론정보연구〉, 58권 4호, 129-172.

필립 페티·곽준혁 (2009). 공화주의와 한국사회 -필립 페티 교수와의 대담.  
〈아세아연구〉, 135호, 103-141.

한지혜 (2014). 언론사 내부에 있어서의 언론의 자유 침해와 정치파업의 문  
제. 〈서강법률논총〉, 3권 1호, 89-112.

허영 (2010). 〈헌법학원론〉. 서울: 박영사.

대법원 2016. 5. 24. 선고 2013다34013 판결

대법원 2009. 9. 10. 선고 2007다71 판결

대법원 2008. 11. 13. 선고 2008다53805 판결

대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다2275 판결

대법원 2006. 11. 23. 선고 2004다50747 판결

대법원 2020. 11. 19. 선고 2020도5813 전원합의체 판결

- Balkin, J. M. (2004). Digital speech and democratic culture: a theory of freedom of expression for the information society. *New York University Law Review*, 79(1), 1-55. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.470842>
- Blasi, V. (1977). The checking value in First Amendment theory. *American Bar foundation Research Journal*, 2(3), 521-582.
- Connolly, J. (2014). *The life of Roman republicanism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Costa, V. (2013). Is Neo-republicanism bad for women? *Hypatia*, 28(4), 933-942
- Dagger, R. (2006). Neo-republicanism and the civic economy. *Politics, Philosophy, and Economics*, 5(2), 151-173.
- Figgis, N., & Laurence, R. V. (1907). *Historical essay and studies*. London: Macmillan.
- Gädeke, D. (2020). From neo-republicanism to critical republicanism. In B. Leipold, K. Nabulsi, & S. White (Eds.), *Radical republicanism* (pp. 23-46). New York: Oxford University Press.
- Gleason, T. W. (1990). *The watchdog concept*. Ames, IA: Iowa State Univ. Press.
- Locke, J. (1689, 2008). *Two treatises of government*. New Haver, CT: Yale University Press.
- Lovett, F., & Pettit, P. (2009). Neorepublicanism: A normative and institutional research Program. *Annual Review of Political Science*, 12, 11-29.
- Machiavelli, N. (1531). *Discourses on Livy*. 강정인 김경희 (역). (2019) <로마사 논고>. 서울: 한길사.
- MacIntyre, A. (1984). *After virtue*. 이진우 (역) (2021). <덕의 상실>. 서울: 문예출판사.
- McQuail, D. (1990). *Mass communication theory (2nd ed.)*. London: Sage.
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. New York: Basic Books.
- Pettit, P. (1997). *Republicanism : A theory of freedom and government*. 광준혁 (역) (2012). <신공화주의: 비지배자유와 공화주의 정부>. 서울: 나남.

- Pettit P. (1998). Reworking Sandel's republicanism. *The Journal of Philosophy*, 95(2), 73-96.
- \_\_\_\_\_ (2000). Democracy, electoral and contestatory. *Nomos*, 42, 105-144.
- Pettit P. (2002). *Rules, reasons, and norms*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Pettit P. (2008). Republican liberty : Three axioms, four theorems. In C. Laborde, & J. Maynor \_\_\_\_\_ (Eds.), *Republicanism and political theory* (pp. 1-30). Oxford, UK: Blackwells Publishing.
- Pettit P. (2012). *On the people's terms: A republican theory and model of democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pettit P. (2014). *Just Freedom: A Moral Compass for a Complex World*.  
 박준혁 윤채영 (역). (2019). <왜 다시 자유인가>. 서울: 한길사.
- Pettit P. (2019). Neo-liberalism and neo-republicanism. *Korean Observer*, 50(2), 191-206.
- Pickard, V. (2019). *Democracy without journalism? Confronting the misinformation society*. New York: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Rawls, J. (1993). *Political liberalism*. 장동진 (역) (1998). <정치적 자유주의>. 서울: 동명사.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice* (Revised Ed). 황경식 (역) 2003. <정의론>. 이학사.
- Rawls, J. (2001). *Justice as fairness: a restatement*. 김주휘 (역) (2016). <공정으로서의 정의 : 재서술>. 서울: 이학사.
- Sandel, M. (1982). *Liberalism and the limits of justice*. 이양수 (역) (2012). <정의의 한계>. 서울: 멜론.
- Sandel, M. (1984). *Liberalism and its critics*. Oxford, UK: Basil Blackwell
- Sandel, M. (1988). The political theory of the procedural republic." *Revue de Métaphysique et de Morale Oxford*, 93(1), 57-68.
- Sandel, M. (1998). *Democracy's discontent :America in search of a public philosophy*. 안규남 (역) (2012). <민주주의의 불만 :무엇이 민주주의를 뒤흔들고 있는가>. 서울: 동녘.

- Sandel, M. (2005). *Public philosophy : Essays on morality in politics*. 안진환·김선욱 (역) (2016). <정치와 도덕을 말하다: 좋은 삶을 위한 공공 철학 논쟁>. 서울: 와이즈베리.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of justice*. 정원섭 외 (역) (1999). <정의와 다원적 평등>. 서울: 철학과 현실사.
- Zelizer, B. (2015). Terms of choice: Uncertainty, journalism, and crisis. *Journal of Communication*, 65(5), 888-908.

■ ABSTRACT

---

## Freedom of Speech Reimagined through Neo-republicanism

- Focusing on the Concepts of Nondomination and Balanced Media -

Son, Young Jun  
Professor, Kookmin University

Heo, Man Sup  
Associate Professor, Kookmin University

The present study philosophically reimagines freedom of speech, the fundamentals of journalism, based on the discussions of Pettit's (1998, 2000, 2002, 2008, 2012, 2014, 2019) neo-republicanism. Neo-republicanism attempts to transcend the limits of liberalism and communitarianism by grafting the opposing values of freedom and common good to the concept of non-domination. In particular, it is recognized as one of the mainstream political philosophies by providing practical methodologies that guarantee the sovereignty and freedom of citizens in the fields of elections, government, parliament, judiciary, and the media. This study discussed neo-republicanism related to the media from journalism's perspectives. According to the results, liberalism defines freedom of speech as the freedom to determine the scope of expression for oneself. However, neo-republicanism points out that people used to suppress their expression due to invisible pressure from the powerful. In this case, they decide the scope of expression themselves, but they do not enjoy true freedom. In neo-republicanism,

this situation of suppressing speech to avoid conflict with the powerful is defined as a state in which the desire of the powerful controls the speaker's freedom of expression without visible interference. Nondomination does not tolerate even the possibility that the speaker may be interfered with by someone else's will one day. The concept of non-domination provides a theoretical foundation for protecting freedom of speech more practically than liberal philosophy. In addition, compared to republicanism, which prioritizes the common good over personal freedom, neo-republicanism advocates freedom of speech much more but sets nondomination, including freedom of speech, as an ultimate goal of the community harmonizing freedom of speech and the common good. After all, journalists have freedom of speech in a state of nondomination that is entirely free from arbitrary interference by those in power. Nondomination entails the external freedoms of the press, whose laws guarantee the independence of the media in its establishment, management, and news reporting. When journalists oppose arbitrary interference in their offices while compiling news, the inner freedom of the press is sufficiently obtained. A civic control over the state, called contestatory democracy, is embodied by balanced media, independent public broadcasting, watchdog bodies, and a healthy public sphere. When a medium is biased, hired journalists only have limited freedom of speech and are likely to fail to provide various information to their audiences. According to the review, neo-republicanism requires journalists to build a balanced media to achieve complete freedom of speech. In particular, balanced media is the image of the ideal media that all journalists must pursue and is presented as an essential device for practicing freedom of speech and the press. Similar to the logic claimed by this theoretical framework,

South Korean journalists take into account their politically or economically biased superior's potential interference and refrain from producing news that does not fit the superior's taste through their self-censorship. This tendency reduces freedom of speech and diversity in the public sphere. The media's bias reduces journalists' freedom, which leads to a vicious cycle that further reinforces the media's bias in South Korea. As the number of biased media increases, the social credibility of the media declines, the nondomination of civil society weakens due to the distortion of the public sphere, and the crisis of journalism deepens. In this discussion, the issue of freedom of speech has a cultural and practical character that calls for changes in the news production practices of the South Korean media. Few studies have dealt with the relationship between media bias and decreased freedom of speech. Still, in this study, it is clarified in detail through the mediation of neo-republicanism concepts.

Keywords: neo-republicanism, freedom of speech, non-domination, balanced media, contestatory democracy

[ 논문투고일 2021. 11. 15. 논문수정일 2021. 12. 9. 게재확정일 2021. 12. 9.]