한국언론학보
2019년 63권 4호 161~190쪽
https://doi.org/10.20879/kjjcs.2019.63.4.005
http://www.comm.or.kr

방송의 형식적 공정성에 대한 규제 방법

프랑스 방송의 정치적 다원주의 규제를 중심으로*

송영주 단국대학교 커뮤니케이션학부 강사**

방송의 공정성을 규제하는 방법은 나라마다 상당한 차이를 보인다. 프랑스는 방송에서 정치적 논의의 균형성을 유지하기 위해 정치인들의 발언 시간 즉, 형식적 공정성을 규제하는 대표적인 국가이다. 이 연구는 방송 공정성 심의 방법의 정당성과 적절성 문제에서 출발해 프랑스 공정성 규제의 목적과 방법을 검토해 봄으로써 이 같은 규제 노력의 본질과 사회적 의미를 제시하는 것을 목적으로 한다. 프랑스 방송의 공정성 규제는 다원주의의 개념에서 접근하고 있다는 것이 특징적이다. 헌법과 법률은 다원주의를 방송의 독립성과 적극적 표현의 자유를 위해 절대적으로 필요한 가치로 규정하고 있다. 첫 번째 형태의 다원주의 규제는 1969년 국영방송의 정치적 독립을 목적으로 도입되었으며, 초기 규제의 목적은 방송에서 야당의 출연이 배제되지 않게 하는 것이었다. 의회의 관점에서 만들어진 정당간의 방송 시간 분배 규칙은 정치 환경의 변화에 따라 사회적 논의를 거치며 현실 정치를 재현하고자 하는 노력을 더해갔으며, 유권자의 의지를 반영해 다양한 정당의 가시성을 보장하는 원칙으로 발전했다. 정치인의 발언시간은 초 단위로 철저하게 측정되지만 심의는 편성 정황을 고려해 유연하게 이루어지고 있다. 위반 시에는 단계적 제재를 통해 행정처분을 하기 보다는 개선에 초점을 두고 규제 기관의 철저한 감시·감독을 받도록 하면서 표현의 자유와의 충돌을 최소화하고 있다. 이 같은 규제 노력은 프랑스 방송에서 다양한 정당의 가시성을 보장해주는 역할을 하고 있다.

핵심어: 프랑스 방송 공정성, 형식적 공정성 규제, 정치적 다원주의 원칙, 표현의 자유, CSA.

---

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임. (NRF-2018S1A5B5A07073489)

** yungjoo_fr@yahoo.fr

1. 들어가며

방송에서 공정성 규제는 표현의 자유를 방송사업자의 자유가 아닌 민주주의 사회에서 개인이 시민의 역할을 다하기 위해 충분한 정보를 제공받을 자유로 해석하는 데에서 정당화되어 왔다. 다매체·다채널 환경이 도래하면서 방송의 자유에 대한 해석의 무게중심을 어디에 두느냐에 따라 공정성 규제의 정당성과 필요성에 대한 의문이 제기되기 시작했다. 공정성 규제의 필요성이 설득력을 잃어가는 데에는 규제방법의 적절성이나 효율성에 대한 문제제기가 바탕에 깔려있다. 방송의 공정성을 심의하는 방법은 표현의 자유의 위축으로 이어질 수도 있으며, 결과적으로 규제의 정당성을 훼손하기도 한다.

방송의 공정성을 규제하는 방법은 나라마다 상당한 차이가 있다. 공정성이라는 개념이 사회적 합의가 이루어진 보편적인 개념이나 선험적으로 정의된 것이 아니라 역사적으로 사후에 구성되어 그 사회에서 지켜내고 또 지향하고자 하는 방향성에 더욱 근접하기 때문이다(배진아, 2015; 이남표, 2012; 황성기, 2014). 방송의 공정성을 심의하는 방법은 공정성 개념에 대한 사회적 합의를 만들어 가는 과정이 반영된 결과물이다. 그리고 그 제도화 방식은 해당 국가의 방송체제와 국가 체제의 특징, 그리고 방송을 둘러싼 역사적 경험과 전통 등에 따라 달라진다(김민환 외, 2009; 배진아, 2015; 이강형·최현주, 2012). 따라서 한 나라의 공정성 심의 제도에 대한 면밀한 검토는 그 사회가 공정성의 가치를 어디에 두는지, 또 공정성을 바라보는 시각이 어떻게 변화해 왔는지를 이해할 수 있게 해준다. 이 연구는 방송의 공정성을 위해 프랑스의 방송규제기관이 실행하고 있는 규제가 지키고자 하는 가치와 정당성, 그리고 방법의 적절성에 대해서 다루어보고자 한다.

공정성을 규제하는 방법은 크게 양적인 방법(형식적 공정성)과 질적인 방법(내용적 공정성)으로 구분될 수 있다.[1] 각국의 규제 방법은 시기(선거기간)에 따라 그리고 방송 채널의 성격(공·민영)에 따라서도 달라진다. 대부분의 민주주의 국가에서는 공식 선거기간 동안 제한적으로 정치인들의 방송시간 균형을 양적으로 규제하고 있다. 2006년 프랑스 방송 규제 기관 CSA가 방송의 다원주의 규제 방법 검토를 위해 실시한 연구(CSA, 2006)에 따르면, 공식 선거 캠페인 기간 동안 정치인의 방송 시간을 규제하는 방법은 유사한 반면에 선거 외 기간 동안에 방송

1) 공정성에 대한 질적 규제와 양적 규제의 구분은 뉴스 보도의 양적인 측면을 중심으로 평가하는 형식적 공정성(formal fairness), 그리고 보도의 질을 측정하여 논조의 중립성, 내용의 적절성, 다양성 등을 포함한 내용적 공정성(material fairness)에 대한 규제로 정의할 수 있다(남지나·최윤정, 2010; 이창현, 2003).

시간을 규제하는 나라는 소수인데다, 그 규제 방법이 매우 이질적이다.[2)]

선거 외 기간 동안 방송 공정성에 대한 규제 방식은 나라마다 큰 차이를 보인다. 미국의 경우 FCC의 공정성 원칙(Fairness Doctrine)은 1949년 도입되었다가 1987년 폐지되었고, 영국과 스위스는 질적 심의를 하고 있으며, 독일과 오스트리아는 공영방송에 한해서만 규제를 적용하고 있다. 평상시에도 정치인에 대한 방송시간을 규제하는 나라는 아프리카의 일부 국가들과 포르투갈, 루마니아, 이탈리아와 프랑스 정도를 꼽을 수 있다(Denis, 2012). 이 중에서도 규제 기관이 정치인의 발언 시간을 항시 적극적으로 감시하는 경우는 프랑스가 유일하다.[3)]

프랑스 방송에서 공정성 관련 심의는 정치인들의 방송 시간에 대한 정치정보의 균형을 유지하기 위해서는 형식적 공정성에 대한 양적인 규제 방법을 채택하고 있으며, 보도 프로그램의 명백한 오보나 인권 침해에 관해서는 "프로그램과 정보 윤리"의 범주에서 내용 심의를 하고 있다.

도입된 지 50년이 되는 형식적 공정성에 대한 심의 방법은 지속적으로 이해당사자들과 조정 절차를 통해 사회적 합의를 얻어 진화했다. 이 논문에서는 프랑스 방송에서 형식적 공정성에 대한 규제가 도입된 계기는 무엇이며, 어떻게 정당성을 획득했는지, 어떤 논의를 거쳐 변화했는지, 규제는 구체적으로 어떻게 작동하고 있으며 규제 기관의 역할과 제재의 목적은 무엇인지 살펴봄으로써 이 같은 규제 노력의 본질과 사회적 의미에 대해 검토해 볼 것이다.

2. 공정성 규제의 정당성과 규제 방법의 적절성

방송의 경우 주파수의 희소성과 매체의 영향력으로 인해 공익적 역할 수행을 위한 규제가 정당화된다. 공정성 규제 역시 방송이 시민의 의사 형성이라는 공적 기능을 위해 행정권이 개입해 민주주의 논의가 왜곡되지 않도록 하는 것이다. 그리고 이 같은 형태의 개입은 적절하지 않은 방법으로 이루어질 경우, 표현의 자유를 위축할 위험이 있다. 공정성 규제가 정당한가 하는 문제는 규제 방법이 적절한가 하는 문제와 구분되어 논의되어야 할 것이다. 하지만 적절하지 않은 규제 방법은 표현의 자유를 위축하고, 공정성 규제의 정당성 훼손으로 이어지게 된다는 점에서 시민의

2) 공식 선거 방송의 경우에는 엄격한 기준에 따라 방송시간이 분배되기는 하지만 공식 선거 방송이 아닌 이상 출연 시간을 제한하지는 않는다. 방송 뉴스의 경우에는 정보의 정직성은 요구하지만 분량을 규제하는 경우는 거의 없고, 대부분의 경우 패널의 다양성이나 후보자 보도의 불편부당성 등의 질적인 기준으로 평가된다.

3) 이탈리아와 루마니아에서도 유사한 규제 방법을 채택하고 있기는 하지만 민원이 접수될 경우에만 규제기관이 개입하고 있다(CSA, 2006).

자유와 방송사업자의 자유를 조화시키기 위해서는 규제의 목적과 이를 실행할 방법에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

1) 표현의 자유에 대한 해석과 방송 공정성 규제의 정당성

표현의 자유는 소극적 자유를 강조하는지 또는 적극적 자유를 강조하는지에 따라 다르게 해석된다. 공정성 규제의 정당성에 대한 이해도 표현의 자유를 어떻게 해석하느냐에 따라 달라진다(Pickard, 2018). 소극적 관점에서 표현의 자유는 기본권적 자유권으로 개인의 표현을 제한하는 어떠한 방해도 있어서는 안 되는 것으로 이해된다. 전형적으로 소극적 관점에서만 표현의 자유를 이해했을 때, 표현의 자유는 정부 간섭의 부재를 요구하는 자유로 인식되며 미디어에 대한 정부의 개입은 불필요하거나 해악이 된다는 주장을 뒷받침한다.

반면, 적극적 의미에서 표현의 자유는 개개인이 민주주의 사회에서 시민의 역할을 수행하기 위해 필요한 모든 정보를 제공받을 자유로 이해된다. 따라서 정부는 적절한 수단과 정책을 통해 다양한 의견 표현의 장을 형성해야 하며, 개인의 표현의 자유를 제한하는 입법과 정책수립의 근거가 된다. 이 같은 관점은 다양한 미디어와 표현이 공존하는 공론장을 만들기 위한 규제로 이어져 미디어 소유·겸영 제한, 공영방송 정책, 방송심의제도, 공정성 규제와 같은 정부 정책을 정당화한다.

방송의 자유에 대한 규제가 정당화되는 것은 소극적 자유를 위한 전제들이 언제나 정당성을 획득하지는 않기 때문이다. 정부의 개입 없이 모든 표현과 소통이 평등하게 이루어지지 않는 데다가, 정치적, 경제적 혹은 문화적 권력의 왜곡으로 인해 사상의 자유시장이 항상 합리적으로 작동하는 것도 아니다. 잘못되었지만 규제되지 않은 표현이 잘못된 규제보다 덜 해악적이라는 "상대적 해악"에 대한 주장 역시 정권과 미디어 정책에 따라 타당성 여부가 달라진다(Kenyon 2014; Schauer, 1994).

물론, 소극적 표현의 자유를 옹호하는 전제들은 검토되는 시기와 관계없이 보편적인 것은 아니다. 그렇기 때문에 어떠한 경우에도 정부의 규제가 정당화되는 것은 아니지만 이론적으로나 경험적으로 미디어의 자유에 대해 지배적으로 소극적인 접근은 표현의 자유를 통해 제공하고자 하는 궁극적 목적을 달성하지 못하는 결과로 이어져 왔다(Kenyon, 2014). 따라서 적어도 미디어의 자유에는 소극적 자유와 적극적 자유라는 두 가지 측면이 있고, 방송의 자유는 어떠한 검열도 받아서는 안 되는 자유인 것과 동시에 공적규제를 통해 의견의 다양성이 적극적으로 고무되는 환경을 만들어야 하는 의무 역시 포함되는 자유로 이해되어야 한다.

2) 표현의 자유에 대한 해석의 변화: 미국의 공정성 원칙의 사례

1949년 도입된 미국의 공정성 원칙(Fairness Doctrine)의 경우, 규제 방법의 적절성과 효율성 문제로 인해 1987년 폐기되었다. 이론적으로 공정성 원칙의 목표는 방송에서 다양한 관점이 표현되고 논의되는 것을 최대한 장려하는 것으로, 표현의 자유에 대한 적극적 해석에서 비롯되었다(Arbuckle, 2014). 펄먼(Perlman, 2012)은 1960년대 공정성 원칙에 대한 논란이 표현의 자유에 대한 관점의 차이에서 비롯된 담론의 경쟁이었다고 설명한다. 이 원칙을 반대하는 이들은 공정성 규제가 방송사의 자유에 대한 침해라고 주장하며 수정헌법 1조의 적극적 해석에 동의하지 않았고, 이 원칙을 지지하는 이들은 방송에서 다양한 관점을 시청 또는 청취할 대중의 권리를 보호할 것을 주장했다. 결국 연방 대법원이 1969년 레드 라이온(Red Lion) 판결을 통해 청취자의 표현의 자유가 방송사의 소극적 자유보다 우선한다는 결정을 내리면서 공정성 원칙의 합헌성을 재확인한다.

1970년대에 공정성 원칙의 폐기에 대한 주장은 소극적 표현의 자유에 대한 전제에서 규제 방법이 시기에 맞지 않고 적절하지 않은 것이라는, 규제의 비효율성을 강조하는 담론으로 변해갔다(Perlman, 2012). 1980년대 리건 정부가 들어서면서 소극적 권리로서의 미디어 기업의 자유가 강조되었고, 공정성 원칙의 폐기에 무게가 실리게 된다(Pickard, 2018).

원칙이 폐기된 원인으로는 주파수 희소성 원칙의 약화와 함께 요구 사항의 모호함, 정치적 심의의 위험성과 같은 실행 상의 문제점들이 복합적으로 작용했다(Ugland, 2005). 정치적으로 임명된 FCC의 위원들로 하여금 방송의 공정성을 판단하는 책임을 부여하는 결정체계는 의도치 않은 편향이나 지위 남용의 위험을 구조적으로 차단하지는 못했다. 그리고 방송사는 논쟁적 사안의 모든 측면을 다루는데 성공적이지 못했을 시에 제기되는 민원을 피하기 위해 공적 사안에 대한 논의의 실질적인 균형을 위해 노력하거나 논의의 분량을 향상시키기보다는 불쾌한 부분을 제거하는 편을 선택해 오히려 공적 사안에 대한 표현이 줄어들 가능성도 있었다. 즉, 원칙을 어기지 않기 위해서 애초에 논쟁적 사안을 다루지 않는 결정을 하면서 표현의 자유가 위축되는 결과로 이어지는 것이다.

이 같은 맥락에서 헤이즐릿과 소사(Hazlett & Sosa, 1997)는 원칙의 폐기 이후 정치 토크쇼 형식의 라디오 프로그램이 급증했다는 점을 근거로 공정성 원칙과 표현의 위축 사이에 상당한 연관성이 있다는 결론을 도출해 낸다. 동시에 원칙의 폐기는 유사한 포맷의 보수적인 라디오 토크 프로그램의 양적 증가와도 상당한 연관성이 있는데, 피카드(Pickard, 2018)는 다수의 연구 결과(Douglas, 2002; Zelizer, 2017)에 따르면 원칙의 폐기가 우익 라디오 프로그램의 급증으로 이어졌다는 점을 지적했다. 원칙의 폐기 이후 정치정보에 관한 방송 프로그램은 양적으로 증가

했지만, 전반적으로 정치적 균형이 유지되지는 않은 것이다. 공정성 원칙의 효율성과 강제가능성에 관해서는 논쟁의 여지가 있지만, 이 규제가 방송사들의 편성 편향에 대한 감수성을 높여주고 방송사의 책무에 대한 규제도구로써 역할을 했다는 점에는 주목해야 한다. 이후 공정성 원칙과 유사한 법률을 재정하기 위한 시도는 계속되었지만, 원칙을 되살리기에 충분한 견인력을 얻지는 못했다.

3) 규제 방법의 적절성 문제: 국내 공정성 심의제도의 문제점

국내의 방송 공정성 심의 역시 규정의 모호함과 규제 기관의 정치적 구성으로 인한 편향적 심의의 가능성으로 규제 방법에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있다. 방송에서 공정성은 방송법 제6조와 방송 심의에 관한 규정 제9조에 의해 그 법률적 개념이 명시되어 있지만 명확한 심의 기준이 제시되어 있지 않은 실정이다. 그리고 심의의 주체인 방송통신심의위원회의 구성이 정파적 이해로부터 자유로울 수 없는 구조여서 모호한 심의 기준을 정권마다 자의적으로 적용할 수 있는 여지를 남긴다. 특히 정치심의의 의혹이 되었던 사례들은 심의 규정의 균형성 조항과 연관되어 있는데, 구체적으로 양적·산술적 균형에 대한 사회적 합의가 이루어진 바가 없기 때문에 일관성 있는 심의를 기대하기 어렵다(배진아, 2015). 더욱 문제가 되는 것은 이 같은 심의의 결과로 실질적인 행정 규제가 이루어지고, 또 그 결과가 방송사업자의 재허가 심사에 영향을 미치기 때문에 표현의 자유가 위축될 우려가 있다는 것이다(이창훈·우형진, 2011).

국내의 공정성 심의에 관한 논의 역시 심의 제도의 헌법적 정당성을 옹호하지만 규제 방법에는 문제가 있음을 지적한다(권형둔, 2014; 황성기, 2014). 배진아(2015)는 공정성 심의의 역할을 결정하는 중요한 기준으로 심의 과정에서 만들어진 공정성에 대한 정의와 범위, 판단 기준 등을 꼽는데, 구체적으로 심의 방법이 어떻게 적용되고 의결되느냐에 따라 언론의 자유를 억압할 수도 또는 실현할 수도 있다고 설명한다.

김세은과 이상길(2008)은 방송의 공정성이란 민주적 가치 실현과 맞닿아 있지만 실제로 무엇을 의미하는지에 대한 정의가 추상적이기 때문에 공정성에 대한 이해는 개념보다는 실행 차원에서 접근하는 것이 현실적이라고 설명한다. 그럼에도 불구하고 국내의 공정성 심의제도에 관해서는 공정성의 개념이나 판단 기준을 정의하는 데에 논의가 집중되어 있는데, 황성기(2014) 역시 제도적 개선을 위해서는 개념이나 기준에 대한 실체적 접근을 하기 보다는 절차적으로 접근할 것을 제안한다.

내용적 심의에 바탕을 둔 국내의 방송 공정성 규제의 한계는 대안적으로 형식적 공정성 규제에 대한 검토를 요구한다. 이 같은 맥락에서 프랑스의 형식적 공정성 규제 방법에 대한 이해는 내용적 규제 방법과는 다른 관점을 제공해줄 것이다.

3. 프랑스 방송의 다원주의 규제에 대한 법률적 검토

프랑스 방송에서 정치적 공정성에 관한 규제 역시 표현의 자유에 대한 적극적 해석에 기초한다. 프랑스의 규제는 공정성을 정의하거나 개념화하기보다는 방송의 정치적 독립을 위한 "다원주의"의 개념에서 접근하고 있다는 점이 특징적이다. 규범을 정당화하는데 내용상의 공정성이나 균형성, 불편부당성 등의 개념이 강조되지 않지만 내용의 "정직성"과 "독립성"이라는 개념은 별도로 명시되어 있다.

1) 헌법상 표현의 자유와 다원주의의 가치

프랑스 인권선언 11조[4]의 표현의 자유는 무제한적 자유가 아니라 다른 가치들과 조화되어야 하는 자유이자 입법자가 조정하는 자유이다(한동훈, 2016). 입법자는 표현의 자유에 대한 남용이나 행사 조건을 정하는 권한을 가지고 있으며, 언론의 재정 투명성과 다원주의 보장이라는 헌법적 가치를 가진 목적[5]을 위해 그 권한의 행사가 허용된다. 사상과 의견표현의 다원주의는 1982년 시청각 커뮤니케이션에 관한 법의 합헌성 판결문[6]에서 처음으로 헌법적 가치를 가진 목표로 언급된다.

현행 방송법의 근간인 커뮤니케이션의 자유에 관한 법률의 합헌성을 검토한 1986년 9월 18일 판결문[7]에서 헌법재판소는 처음으로 사회문화적 표현 흐름의 다원주의 보장을 "민주주의의 조건"으로 규정한다. 이 결정문의 열한 번째 판시 이유에는 "사회문화적 표현 사조의 다원주의는 그 자체로 헌법적 가치를 가진 목표이며, 다원주의의 존중은 민주주의의 조건 중 하나"라고 표현한다. 또, "공・민영을 불문하고 방송이 정보의 정직성을 지키면서 서로 다른 성격의 경향이 표현되는 것을 보장하는 프로그램을 제공해야만 1789년 인권선언 11조가 보장하는 표현의 자유는 유효할 것"이라고 설명하면서 정보의 정직성과 함께 정보의 다원주의는 사업 행위와 관계없이 지켜져야 할 것이라고 판단했다. 그리고 "여기서 달성해야 하는 목표는 1789년 인권선언 11조가

---

4) "사상과 의견의 자유로운 소통은 인간의 가장 소중한 권리 중 하나이다. 따라서 모든 시민은 자유롭게 의견을 말하고 글을 쓰고 출판할 수 있지만, 법에 규정된 경우에는 이러한 자유의 남용에 대해 책임을 져야 한다."

5) "헌법적 가치를 가진 목적"(objectif de valeur constitutionnelle)은 헌법 전문에 명시되지는 않았지만, 헌법재판소가 헌법에 기반을 두어 자신의 해석을 통해 도출한 기준이다. 공공질서의 보호, 타인의 자유에 대한 존중, 사회문화적 표현의 다원주의 보장, 언론사의 재정 투명성, 탈세에 대한 투쟁, 법률의 접근 가능성과 명료함, 법률의 명확성, 지역 간 평등 등이 여기에 포함된다.

6) CC, Décision n° 82-141 DC du 27 juillet 1982.

7) CC, Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986.

선언한 (표현의) 자유의 본질적 수취인인 시청자나 청취자가 공권력이나 사적인 이해로 인해 그들 스스로의 결정이 대체되지 않고, 시장의 대상이 되지 않으며, 그들의 자유로운 선택을 실행할 수 있도록 하는 것"이라고 명시하면서 방송의 자유가 다원주의의 최종 목적지인 수용자 즉, 시민의 자유인 것이지 사업자의 자유가 아니며, 정치와 경제 권력으로부터의 독립이 다원주의 실현의 선결 과제임을 확인한다.

이후에도 헌법재판소는 방송에서 표현의 자유를 제한하는 입법의 합헌성 판단에서 변함없이 다원주의 원칙을 유지해 왔다. 더 나아가 1990년 선거비용 제한과 정치활동의 재원 투명성에 관한 법률에 대한 합헌성 판결문[8]에서는 사상흐름과 의견표현의 다원주의가 "민주주의의 근간을 형성한다"고 평가하면서 다원주의는 민주주의에 절대적으로 필요한 기본원리로 자리 잡게 된다.

2008년 7월 23일 헌법 개정은 미디어의 독립과 다원주의 원칙을 더욱 공고히 했다. 개정된 헌법 제4조에는 "법률은 다원적 의사표명을 보장하며 정당 및 정치단체가 민주주의에 공평하게 참여할 수 있도록 보장한다"는 조항이 추가되었고, 제34조는 시민이 그들에게 부여된 공적 자유를 누리기 위해 기본적으로 보장받아야 할 권리로 "미디어의 자유, 다원주의 그리고 독립성"이 법률로 규정되어야 한다고 밝히고 있다.[9]

2) 방송법 체계에서 다원주의 원칙

국내 방송의 공정성 심의는 공익 또는 공공성을 근거로 두고 있지만, 헌법상의 개념적 요소로 보기는 어렵다. 방송법 제6조는 공정성과 객관성을 명시하고 있지만, 규제의 주체나 방법이 추상적으로 규정되어 있다(권형둔, 2014). 이와는 대조적으로 프랑스의 헌법과 법률은 차례로 다원주의를 미디어의 독립성과 시민들의 표현의 자유를 위해 절대적으로 필요한 가치로 규정하고 있다.

프랑스의 방송법에 상응하는 1986년 9월 30일 법[10] 제1조는 "전기회로를 이용해 대중을 대상으로 한 커뮤니케이션은 자유롭다"로 시작하지만, 동조 2항에 방송의 자유는 "다원주의적 성격에 부합하기 위해서" 그리고 "공공 서비스로써의 책무"를 수행하기 위해 제한될 수 있다고 명시하면서 다원주의 보장은 방송 자유의 기본 원칙임을 밝히고 있다. 이는 방송의 자유는 대중(시청자 또는 청취자)의 것이며, 사업자는 이들이 자유를 행사하기 위해 사상 흐름과 의견 표현의 다

---

8) CC, Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, cons. n° 12

9) Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la République, JO n°171 du 24 juillet 2008, p. 118890

10) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. 커뮤니케이션의 자유에 관한 법.

원주의를 보장해야 하는 역할을 부여 받은 것이라는 의미로 해석된다.

다원주의라는 헌법적 가치를 보장하기 위한 법률 형성은 입법자의 입법재량에 속하는데, 방송법은 규제기관의 임무와 역할에 대해서도 비교적 명확하게 명시하고 있다. 동법 제3-1조에는 방송 정보와 프로그램의 정직성, 독립성과 다원주의를 보장해야 할 임무를 CSA에 맡기고 있으며, 규제기관은 방송법상에 열거된 원칙들에 대한 권고사항을 마련하고 적용해야 한다.

방송법에서 보장하고자 하는 다원주의는 크게 외적 다원주의와 내적 다원주의로 구분할 수 있다. 외적 다원주의는 방송이나 라디오 채널의 다양성, 또는 사업자의 다양성에 있다면 내적 다원주의는 하나의 채널에서 얼마나 다양한 정보와 프로그램이 제공되는가에 따라 결정된다. 외적 다원주의를 보장하기 위해서는 사업자의 집중현상을 막기 위한 진입규제와 소유·겸영 규제가 실행된다. 미디어 기업의 독립성, 집중 제한선 등 방송의 외적 다원주의를 존중하는 방법에 관해서는 법률상 비교적 명확하게 규정되어 있는 반면에 내적 다원주의를 보장하는 방법에 대해서는 구체적인 규제 사항이 명시되어 있지는 않다.

내적 다원주의에 대해서 방송법 제13조는 CSA가 방송에서, 특히 일반정치정보 프로그램(즉, 보도 프로그램)에서 사상과 의견의 다원주의를 보장할 것을 주문한다.[11] 그리고 1994년 개정되면서 제13조 2항에 "CSA는 매달 상원과 국회, 그리고 의회에 의석을 가진 정당의 대표에게 뉴스, 시사 프로그램과 그 외 프로그램에서의 정치인들의 출연시간을 보고해야 한다"는 규정이 추가되었다. 규제가 정치인들의 출연시간에 기반을 둔 양적 접근방법을 취한다는 것 외에는 별도로 명시된 규제 방법이 없기 때문에 CSA는 규제의 세부사항과 구체적인 실행 방법을 직접 결정해 심의규정을 마련해야 한다.

3) 제도적 개념의 다원주의에 기반을 둔 공정성 규제

방송의 내적 다원주의에 관한 규제는 의견이 형성되는 공론장이 방송 화면에서 왜곡되어 재현되지 않고 다양한 정치적 표현이 공존하도록 방송 사업자의 자유에 개입하는 것이다. 변해가는 정치 구조를 반영하여 방송에서 공론장을 어떻게 재현하는 것이 바람직한가 하는 문제는 누구에게 어떻게 방송시간을 분배해야 하는가 하는 해결이 쉽지 않은 과제로 이어진다.

프랑스의 공정성 심의는 정치정당으로 나누어진 당파적 구분이 방송에서 어떻게 재현되느냐에 집중되어 있다. 모니에르(Monière, 1999)는 이 같은 방식으로 규제되는 이유를 시민사회의

---

11) 공식 선거 캠페인 기간 동안의 CSA의 역할은 동법 제 16조에 명시되어 있으며, 평상시보다 엄격한 균형이 요구된다.

의견 흐름을 중심에 둔 사회적 개념의 다원주의보다는 정치적 제도에 기반을 둔 제도적 개념을 채택했기 때문이라고 설명한다. 다원주의 개념이 다양한 정치적 의견이 복수의 정치정당에 의해 대변된다는 정치적 다원주의의 시각에서 정당화되었기 때문이다. 따라서 방송 시간 분배 규칙이 진화한 과정 역시 정치문화와 정치체제의 변화에 밀접하게 연관되어 있다.

에프롱(Epron, 2010)은 방송에서 다원주의가 규제되고 통제되는 방식이 현대 개인의 자유를 주권 국가의 유일성과 정당성에 조화시키려는, 모순이 없지 않은 역사적 작업에서 비롯된 프랑스식 자유주의의 특징이라고 설명한다. 실제로 다양한 정치적 표현이 존재하여 여론이 형성되는 공론장을 각 정당에게 방송시간 분배를 통해 재현한다는 것은 매우 추상적이고 모호한 작업이다. 정치 정당 간 시간분배를 통해 정치적 논의의 균형을 이루는 방식의 규제는 다원주의에 대한 법률적 해석이 제도적 다원주의에 바탕을 두고 있기 때문이기도 하지만, 초기 형태의 규칙이 도입될 당시 방송의 정치적 독립이라는 규제 목적으로 인해 자리 잡은 방법에서 비롯된 것이기도 하다. 따라서 이 같은 규제가 도입된 계기와 정치권력간의 시간 분배 규정이 어떻게 사회적 합의를 얻어 변화했는지에 대한 이해가 필요할 것이다.

정당 간 발언시간 분배 규칙은 방송시간이라는 초단위의 수치를 바탕으로 매우 정확하게 적용될 수밖에 없기 때문에 방송사의 편성의 자유에 제약적이지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 표현의 자유와의 충돌에 대한 규범적 논란이 부각되지 않는다는 점에서 심의가 구체적으로 어떻게 이루어지는지, 또 제재방법은 적절한지에 대해서도 검토해볼 것이다.

4. 정치적 다원주의 규제의 도입과 정당 간 시간 분배 규정의 변화

프랑스 방송에서 정치적 다원주의에 관한 규제는 1969년 국영방송체제(ORTF)에서 이사회 지침의 형태로 도입되었다. 형식적 공정성에 대한 첫 번째 형태의 규정인 삼등분 규칙은 방송환경의 변화에 따라 1974년에는 공영방송사의 이사회로, 다시 세 번의 방송 개혁으로 교체된 규제기관들로 이관되었다가, 1989년부터는 CSA에서 담당하고 있다. 방송법상에서 다원주의를 위한 규제의 합헌성이 검토된 이후 CSA는 정치 환경의 변화에 따라 해당 심의 규정을 2000년, 2009년, 그리고 2017년 총 세 차례 개정한다. 세 번의 개정은 현실정치를 반영해 정치권력 간의 시간 분배 기준을 변화시켰고, 방송의 정치적 독립이라는 초기의 규제 목적은 점차 소수 정당의 가시성 확보로 옮겨갔다.

1) 방송의 독립성을 위한 삼등분 규칙의 도입(1969년): 국가주권과 국민주권의 타협

1949년 국영방송의 형태로 시작된 프랑스 방송은 오랜 기간 집권 정치세력의 표현의 도구로 여겨졌다. 이 시기 방송에서 정치적 다원주의는 "간접적인 방법으로 간간히, 그리고 우연히 일부 야당 정치인이 화면에 잡히면서 생겨나곤 하는 수준"이었다(Epron, 2010, p.8). 2차 세계대전 이후 재건 과정에서 만들어진 1946년과 1958년 헌법의 서문에는 이미 알권리와 표현의 자유로부터 비롯되는 방송 정보의 다원주의 원칙이 명시되어 있었지만, 당시 만들어진 방송의 법적 지위는 상당한 매체 환경의 변화가 있기 전 까지는 바뀌지 않았다. 국영방송 화면에서 야당은 거의 존재하지 않았고, 집권자가 야당의 방송 출연을 위험요소로 인식하는 한 정보의 다원주의와 정치적 균형이라는 요구 사항을 충족시킬 구체적인 방법을 찾기는 어려웠다(Bourdon, 1994; Péan & Nick, 1997).

1958년과 1962년 선거 기간 중 방송시간 배분에 관한 두 개의 법률이 생겨났지만 집권당은 야당의 방송출연을 적극적으로 금지하거나 또는 소극적으로 누락시키면서 법률을 지키지 않았다. 쇼보(Chauveau, 1997, p.49)에 따르면, 관련 법률이 제정되었음에도 불구하고 집권권력이 선거 캠페인 기간 동안에만 특별히 야당에게 허락된 방송시간을 일종의 "호의"라고 생각하는 데에는 변함이 없었다. 집권당은 1961년 지방선거에서 한 야당의 방송 출연을 금지할 수 있었고, 1965년 지방선거에서는 방송에서 야당 후보자들을 보여주는 것을 "빠뜨렸다"(Sauvage & Veyrat-Masson, 2012, p.81).

직선제 도입과 TV 수상기 보급 확산으로 방송이 선거 결과에 중요한 영향을 미치면서 야당의 방송 출연을 금지하는 것이 받아들이기 어려운 일이라고 인식되기 시작하자 방송에서 다원주의의 필요성이 대두되었다. 대통령 직접선거에 관한 1962년 11월 6일 법[12]에서 "대통령 선거의 모든 후보자는 국가로부터 동등한 편의를 제공받아야 함"을 규정하면서, 1965년 12월의 대선을 계기로 공식 선거기간 동안 후보자간의 방송시간 균등 분배 규칙이 적용되기 시작했다.

선거기간 외에도 방송의 정치적 다원주의 원칙을 적용하고자 하는 의지가 처음으로 가시화된 것은 1960년 파업으로 얻어낸 1964년 국영방송의 지위에 관한 법에서이다.[13] 1964년 6월 27일 법[14]은 국영방송에 이사회를 설치하고 공기업화 함으로써 독립성을 보장하고자 했다. 동

---

12) Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

13) 정부의 철저한 통제 하에서 운영되었던 국영방송체제에서는 파업이 잦았는데, 1960년대에만 총 여섯 번의 파업이 실행에 옮겨졌다. 소바쥬와 베라-마송(Sauvage & Veyrat-Masson, 2012)은 파업의 주된 이유로 방송과 종사자들의 지위 문제, 그리고 보도의 독립성에 관한 표현의 자유문제를 꼽는다.

법 제4조는 ORTF의 이사회에서 "방송을 매개로 주요 생각의 경향과 사상의 주조(主潮)가 나타날 수 있도록 살필 것"을 주문했지만, 방송의 독립성이나 다원주의 보장을 위한 구체적인 규정이 바로 마련되지는 않았다.

1969년 대선에서 정보의 독립성과 정직성 보장은 선거 캠페인의 주요 화두로 떠올랐고, 대부분의 후보자들은 방송의 정치적 독립을 공약으로 내세웠다. 국영방송 이사회는 대선에서 승리한 퐁피두 대통령이 공약으로 내세웠던 방송의 정치적 독립을 이행하기 위해 정치적 발언시간 분배 규칙을 의결한다(Chauveau, 1997; Epron, 2010). 1969년 11월 12일 ORTF 지침[15]은 "관점을 제시함에 있어서 공권력의 대표자들과 이를 찬성하는 이들 그리고 이를 비판하는 이들 사이의 균형이 하루 또는 하나의 프로그램에서 이루어지지 않을 경우에는 합리적으로 산정된 기간 내에 이루어져야 할 것"이라고 명시하면서 정부와 여당, 그리고 야당 간의 방송시간을 동일하게 분배하는 삼등분 규칙(règle des trois tiers)이 만들어진다.

정부/여당/야당의 삼등분 균형은 제5공화국 헌법의 국가주권과 국민주권의 형상을 본뜬 것이었다(Epron, 2010). 대표민주제에 의해 국가주권을 대표하는 의회의 관점을 반영한 것이기 때문에 의회에 의석이 없는 정당은 대표성을 띄지 않는 즉, 다원주의를 구성하는 요소가 아니라는 이유로 균형의 대상에서 제외된다. 군소정당의 경우에는 규제 대상이 되지도 않지만, 방송에서 가시성 역시 보장되지 않았다. 그리고 대통령은 직접선거로 선출되어 헌법 제5조가 부여하는 "중재(arbitrage)"의 역할을 하기 때문에 그의 발언 역시 다원주의를 구성하는 요소가 아니므로 규제되지 않는다. 국민주권이 국가주권으로부터 구분되듯 대통령의 발언은 국민을 향한 것이지, 국가의 대표인 여당과 야당을 향한 것이 아니기 때문에 정부의 발언이나 여당과 야당의 발언과는 구분된다는 것이다.

1974년 국영방송이 해체되면서 지침상의 삼등분 규칙은 각각의 공영방송사의 이사회로 이관되었다가 1982년부터는 시청각 커뮤니케이션법[16]으로 탄생한 방송규제기관 HACA로 이관된다. 당시 HACA의 위원들은 방송의 영향력 이론을 바탕으로 정치정보의 다원주의에 대한 규제의 필요성을 정당화 했다.[17] 위원회는 형평성의 관점에서 기존의 규칙이 논쟁의 여지가 있다

---

14) Loi n°64-621 du 27 juin 1964 RADIO-TELEVISION.

15) Directive du 12 novembre 1969 du Conseil d'administration de l'Office de Radiodiffusion Télévision Française.

16) Loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle.

17) 1983년 1월 11일 총회에서 만장일치로 채택된 결정문에는 방송의 영향력에 대해 "영상은, 특히 장면의 연속과 전시는 거의 마법 같은 힘"을 가지고 있으며 "라디오와 방송은 비범한 역량을 지닌 미디어"로 표현되어 있다(Rapport

는 것을 인지했음에도 불구하고 일단은 이미 관습적으로 자리 잡고 있었던 삼등분 규칙을 유지하기로 결정한다(Chauveau, 1997).

삼등분 규칙은 방송에서 야당의 존재감이 없어지는 것을 막기 위한 목적이 강했기 때문에 정부와 야당, 그리고 여당 사이의 균형이 항상 완벽하게 지켜져야 했던 것은 아니었다. 규칙과 실제 사이에는 지속적으로 약간의 괴리가 존재했는데, 1989년부터 1999년까지 발언시간은 정부가 34%, 의회 야당이 38% 그리고 여당이 26% 정도를 차지하는 수준에서 지켜졌다(de Salins, 2009). 중요한 것은 정부와 여당 사이의 균형이 아니라 의회 야당의 방송 분량이 정부·여당에 할애된 시간의 절반 이하가 되어서는 안 된다는 것이었다.

2) 현실정치의 재현이라는 과제(2000-2009년): 소수정당의 가시성과 여야 구분

1969년에 만들어진 삼등분 규칙은 2000년, 양적인 요소와 질적인 요소들을 고려해 새로운 정의를 세우고 "준거의 원칙(principe de référence)"이라는 이름으로 재정비 된다. 이 단계에서 의미 있는 변화는 의회에 참석하지 않는 군소정당의 방송 노출이 보장되기 시작했다는 것이다. 70년대 국영방송의 해체 이후 80년대 민영방송의 도입과 규제기관 개혁으로 방송의 정치적 독립이 점차 자리 잡기 시작하면서 규제의 목적은 소수정당의 가시성을 반영해야 한다는 의견을 수용하기 시작한다.

군소정당들의 요구로 관련 규칙을 개선하기 위한 논의는 1984년부터 시작했지만(Chauveau, 1997), 규제가 CSA로 이관된 후에도 10년 가까이 심의 방법 개선에 대한 결론을 내지 못했다. 결국, 극우정당(FN)은 그들의 출연시간을 보장하지 않는다며 삼등분 규칙 폐기를 콩세이데타에 제소한다. 콩세이데타는 FN의 요구를 기각하면서도 "의회의 여당과 야당에 속하지 않는 정당의 방송 출연이 배제되어서는 안 된다"고 확인하면서 군소정당을 규칙에 포함시킬 것을 암묵적으로 시사한다.[18] 그리고 2000년 2월, CSA는 30년간 방송의 정치적 독립성을 지켜오던 삼등분 규칙을 대체할 준거의 원칙을 발표한다.[19]

2000년 개정의 골자는 방송사업자가 비슷한 편성 조건 하에서 정부와 여당, 야당의 발언시간 균형을 지켜야 하며 의회에 의석이 없는 정당에게도 형평성 있는 발언시간을 보장해 주어야

---

annuel de la HACA, septembre 1982 – septembre 1983: Chauveau, 1997 재인용, p. 279).

18) CE, 7 juillet 1999, Front national, req. n°198357.

19) La délibération du 8 février 2000 relative aux modalités d'évaluation du respect du pluralisme politique dans les médias audiovisuels.

한다는 것이다. 의회에 의석이 없는 정당에게도 형평성 있는 발언시간을 보장해 주어야 하지만, 심의 규정에 분량에 대한 언급은 없다. 따라서 새로운 원칙으로 방송사는 군소정당을 방송에서 완전히 제외할 수는 없는 대신에 노출분량은 방송사에서 자율적으로 결정하게 된다. 방송사 마다 차이는 있지만 정부/여당/야당/군소정당이 약 3:3:3:1의 비율로 지켜지게 된다(de Salins, 2009). 준거의 원칙은 삼등분 규칙의 틀을 크게 벗어나지는 못했지만, 소수정당의 가시성을 반영하면서 현실정치 재현을 구체화하려는 노력을 통해 정치적 다원주의에 대한 이해를 개선했으며 이후 이루어질 변화의 밑그림을 마련했다고 평가할 수 있다.

2002년부터는 동거 정부가 종료되면서 여당과 야당의 구분에 대한 논란이 발생하기 시작한다. 법안의 표결이나 내각의 구성에서 의회의 여당과 야당의 구분은 더 이상 배타적으로 이루어지지 않았다. 동거 정부 시절 전략적으로 연합했던 여당 정당들 사이에 균열이 생기기 시작했기 때문이다. 특히 2007년 대선을 앞두고 연합정당들은 각자 차별화된 정치적 행보를 보이며 독자적 정치노선을 추구하는 전략이 강해졌다.

CSA는 "불신임 결의안과 같은 정부 정책과의 명백한 결렬"의 경우에만 정당의 여야 포함 여부를 제고할 것이라는 기준을 제시했지만 헌법재판소는 의회 규정 개정에 관한 결정문을 통해 여당과 야당 포함 여부는 해당 정당의 수장의 성명에 기반할 것을 요구한다.[20] 결국 CSA는 2006년 9월 5일 결정문을 통해 "의회에 의석은 있으나 여당에도 야당에도 속하지 않는 정당"이라는 새로운 범주를 공식화하고 이들 정당에도 형평성 있는 방송시간을 할애할 것을 주문한다.

3) 대통령 중심제에 대한 견제(2009년-2017년): 행정권력과 정치권력 간의 균형

방송에서 다원주의 규제가 도입된 이후 대통령의 발언 시간은 집계되고 공개되었지만, 발언시간의 균형에 영향을 미치거나 받지 않았다. 대통령의 발언시간을 규제 대상에서 제외하는 이유는 대통령을 한 정당을 대표하는 정치인이 아니라 헌법의 수호자인 "중재자"라고 보는 1958년 헌법의 전통적 해석에서 비롯된다. 대통령은 헌법 제5조 1항에 따라 공권력의 정상적 기능과 국가의 영속성 보장을 위해 레페런덤을 요청하거나 국회를 해산할 수 있는 "중재(arbitrage)"의 기능을 부여받는다. 이 때문에 방송에서 대통령의 발언은 프랑스 국민과의 대화라는 협정에 따라 삼등분의 어느 쪽에도 속하지 않았다.

2007년 사르코지 대통령 취임 이후 사회당 의원들은 정부에 할당된 방송 시간에 대통령과

---

20) Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006 Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale, cons. 12.

정부 각료들의 방송시간을 포함해줄 것을 CSA에 요구한다. CSA는 두 야당 의원의 요구를 거절했고, 이들은 콩세이데타에 CSA의 결정을 제소한다(송영주, 2008). 콩세이데타는 2009년 4월 8일 결정[21]을 통해 "대통령과 측근의 발언이 국내정치 논의와 전혀 연관성이 없다고 할 수 없으므로 대통령의 발언을 CSA의 정치적 다원주의 규칙에서 원천적으로 배제할 수 없다"는 결론을 내린다. 그리고 CSA는 대통령의 발언시간을 포함한 새로운 심의 규정을 발표하게 된다.

대통령의 발언 시간에 대한 인식 변화는 정치 환경에서 점진적으로 대통령의 역할에 대한 해석이 변화했기 때문이다. 헌법이 부여한 "중재"의 역할은 제고될 필요가 있었는데, 드 살랭(de Salins, 2009)은 실행단계에서 제5공화국의 대통령들은 차례로 이 역할을 마모시켜왔다고 설명한다. 대통령은 헌법에서 말하는 중재자였을 뿐 아니라 국가의 수장이기도 했고, 헌법상 정의하는 정부와 대통령의 구체적인 직무 분담이 모호했기 때문에 실질적으로 국내정치에서 권력의 균형은 대통령에게 종속적으로 변해갔다.[22] 게다가 1962년 직선제 도입은 대통령들로 하여금 중재의 역할에만 그 활동을 제한하지 않게 하는 결과로 이어졌다. 시민유권자를 설득해야 하는 대선 후보자들의 공약은 점점 더 구체적이고 실현가능해졌으며, 당선 후에는 그들이 내세웠던 공약을 실행하기 위해 의회의 지지를 필요로 하게 되었다.

대통령의 역할 강화는 임기와 선거주기의 변화에 의한 것이기도 하다. 2000년 헌법 개정으로 대통령의 임기는 7년에서 5년으로 줄었고, 의회의 임기와 동일해졌다. 동거정부의 상황을 피하기 위해 2001년에는 총선이 대선 직후에 치러질 수 있도록 투표 주기가 변경되었다. 2002년부터는 조정된 주기로 대선과 총선이 치러졌고, 대선결과의 증폭 효과는 총선으로 이어졌다. 대통령은 그에 맞는 의회 다수당을 가지게 되었고, 대통령의 공약은 의회 다수당의 공약이 되었으며, 의회정치는 대통령을 중심으로 움직이기 시작했다(Epron, 2010).

콩세이데타의 판단은 방송 노출에 좀 덜 적극적인 대통령 하에서는 물론 달라졌을 수도 있다. 1989년부터 2005년 사이 전임 대통령의 발언 시간은 전체 정치인의 발언 시간 중 7% 정도였다.[23] 그런데 사르코지 대통령 취임 이후 2007년 하반기 대통령의 발언은 전체 정치적 발언의 13.3%를 차지했고, 보도 프로그램에서만 21.4%를 차지했다. 대통령 측근들의 발언시간까지 추가하면 전체 발언 시간 중에서 15%, 보도 프로그램에서는 23%를 차지했다. 개별 방송국 단

---

21) CE, 8 avril 2009, M. Hollande et M. Mathus, req. n°311136.

22) 헌법 제21조는 국무총리가 정부 활동을 지휘한다고 명시되어 있지만 대통령은 국무회의를 주재(제9조)하며, 국무회의에서 심의된 특별명령과 명령에 서명(제13조 1항)하는 역할을 하고 있다.

23) 1989년부터 1995년까지는 프랑수아 미테랑 대통령, 1995년부터 2005년까지는 쟈크 시락 대통령의 발언 시간의 평균이며, 이 기간 동안 발언 시간 규제의 대상이 되었던 방송사는 TF1, France2와 France3이다.

위의 통계에서는 대통령 발언에 편향된 현상이 더욱 두드러졌는데, 2008년 1월 뉴스전문채널 LCI에서 정부의 발언시간은 1시간 3분이었던 반면 대통령의 발언은 네 배에 가까운 총 3시간 55분으로 집계되었다(Bloche, 2008).

2009년 7월 21일 결정된 심의규정[24]은 대통령의 발언을 그 내용과 맥락에서 국내정치와 관련된 발언이라고 구분될 경우에만 규제 시간에 포함되도록 하고 있으며, 외교관련 발언은 계산에 포함되지 않는다.[25] 비효율적으로 구분되어 있던 정부와 여당, 두 개의 범주는 여당이라는 하나의 범주로 통합되었다. 그리고 엘리제궁의 참모진, 비서실장, 영부인 등 대통령의 측근들의 발언 시간 역시 여당의 발언 시간에 포함된다. 이 원칙에 따라 국내정치로 구분되는 대통령의 발언 시간, 대통령 측근과 정부와 여당의 발언 시간은 모두 여당으로 계산된다. 야당의 발언 시간은 여당 발언 시간을 모두 합한 분량의 절반 이하가 되어서는 안 되며, 의회에 의석이 없는 소수정당과 여당에도 야당에도 속하지 않는 정당에게도 형평성 있는 방송시간을 할애해야 한다.

4) 다당제 체제의 재현 (2018-): 정당 간 형평성 있는 시간 배분

2017년 대선에서 기존 거대 정당의 대선 후보들은 결선투표에도 올라가지 못했고, 대선을 이은 총선에서도 신생 정당들이 약진하면서 의회는 이전보다 더 다양한 정당들로 채워졌다. 직전 정부에서부터는 여당 의원들이 정부에 대한 불신임안을 결의하거나 대통령 탄핵안을 제출하기도 했고, 상당수의 법안 표결에서 여야의 첨예한 구분은 더 이상 존재하지 않았다. 게다가 2017년 대통령에 당선된 에마누엘 마크롱은 신생정당을 창당해 입후보 했기에 기존의 시간 분배 규칙으로는 프랑스의 정치 환경을 반영할 수 없었다. 새로운 정치 환경에 맞게 규제는 기존의 여야 구분에서 벗어나고 또 다양한 정치정당들의 가시성을 균형 있게 보장할 수 있도록 변화해야 했다. CSA는 주요 규제 대상이 되는 방송사업자와 정치정당의 의견을 수렴했고, 규제방법을 개정하는데 모두의 합의를 이끌어낸다(CSA, 2018).

2018년 1월 1일부터 다원주의 규제는 "형평성의 원칙(règle de l'équité)"으로 개정되었다.[26] 국내정치 관련 대통령의 발언과 대통령 측근의 발언, 정부 구성원 등을 포함한 행정 권력

---

24) Délibération n° 2009-60 du 21 juillet 2009 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision.

25) 새로운 규정이 적용된 2009년 9월부터 12월까지 대통령의 발언을 구분한 결과, 방송사마다 차이는 있지만 전체 대통령 발언 시간의 약 60%가 국내정치 관련 발언으로 구분되었다(Epron, 2010).

26) Délibération n° 2017-62 du 22 novembre 2017 relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision.

에게는 전체 발언시간의 1/3이 허용된다. 나머지 2/3의 시간은 행정 권력을 제외한 정치정당과 정치집단에게 형평성 있게 분배된다. 형평성 있는 분배는 공식 선거 캠페인이 시작되기 전, 예비 선거기간 동안에 방송시간과 발언시간 모두에 적용되던 형평성 원칙의 방식을 그대로 차용한 것이다.[27]

각 정당의 방송 시간 분배를 위한 "형평성" 규칙은 최고재판소에 의해 이미 검토된 바가 있는, 앞선 여러 차례의 대선에서 적용해 오던 규칙이다. 2016년 대통령 선거 규정 현대화를 위한 법 개정의 위헌성 판단 결정문[28]은 "객관적이고 이성적인 기준에 의해 각 정당이 얼마나 대표성을 지니는지를 평가해야 한다"고 형평성 있는 분배를 정의하고 있다. 이 원칙에 따라 정당간 시간 분배는 규제기관에서 직전 선거 결과, 정당내 당선자의 수와 범주, 의회에서 정당의 비중, CSA의 여론조사, 그리고 국내 정치 논의 활성화에 기여도 등을 종합적으로 고려해 결정하게 된다.

2017년 개정의 경우 이미 선거 기간 동안 존재하던 규정을 적용시키는 것이어서 방법상의 논의에서 최고법원의 개입을 필요로 하지는 않았다. 각 방송사와 정치정당들 사이에서 합의를 이끌어낼 수 있는 규제기관의 역량 역시 제도의 역사만큼 강화되었고, 여러 차례의 방송법 개정을 통해 규제기관의 독립성 역시 개선된 상태여서 앞선 두 차례의 개정에 비하면 절차상으로는 비교적 수월한 개정이었다.

5. 규제 방법과 제재의 적절성에 대한 검토

형식적 공정성을 규제하는 목적은 대립하는 관점의 표현들을 투박하게 연결해 보여줌으로써 내용의 산술적 균형을 이루어 적당히 규칙을 준수하도록 하는 것은 아니다. 편성자의 관점이나 해설은 빠뜨린 채 상반되는 입장의 발언이 단순히 표현되도록 하는 것도 아니다. 이 같은 기계적 중립은 오히려 모든 이슈를 동등한 절반으로 나누어 뉘앙스를 없애고, 정치적 논의를 깊이 없이 좌우 대립의 구도 또는 양분의 관점으로 단순화시킬 위험이 있기 때문이다.

프랑스 방송의 공정성 규제 역시 방송되는 시간을 측정한다는 점에 초점이 맞추어져 "동일 시간" 규정과 혼동되거나 단순히 기계적 균형에 관한 것이라고 이해되기도 한다. 하지만 형식적

27) 공식 캠페인 기간 동안에는 지지율과 상관없이 모든 후보자에게 동일한 방송시간과 발언시간을 할애해야 한다는 균등의 원칙이 적용된다.

28) Décision n° 2016-729 DC du 21 avril 2016.

공정성 규제를 통해 보장하고자 하는 다원주의는 대립되는 의견 또는 다양한 의견의 동등한 노출에 있는 것이 아니라 표현의 자유와의 충돌을 최소화하면서 방송에서 어느 정당이 대변하는 의견도 무시되지 않도록 하는 것이다. 이 같은 규제의 목적은 양적 심의가 실행되고 제재되는 방식에서도 일관적으로 나타난다. 2000년 준거의 원칙 개정을 기점으로 규제 기관은 정치적 발언이 재현되는 조건에 대한 질적 지표를 정교화하면서 규제 방법을 지속적으로 개선하고 있다.

1) 규제 대상이 되는 인물의 발언시간에 초점을 맞춘 규제 방식

방송시간 분배 규칙에서 측정 대상이 되는 인물은 대통령, 대통령의 측근, 직업정치인, 그리고 제한적 정치인 등으로 구분할 수 있다. 제한적 정치인에는 정치가 아닌 다른 직업을 가지고 공개적으로 정치적 활동을 하거나 특정 정당에 지지의사를 밝힌 공적 인물 등을 포함할 수 있을 것이다. 2015년 기준 발언시간 집계 대상이 되는 인물은 약 1400명 정도로 규제기관에 의해 수시로 업데이트 되고 있다.

규제기관은 여론 형성에 기여한다고 판단되는 주제들 즉, 정치, 경제, 사회 이슈에 관해서는 방송시간과 규제 대상이 되는 인물들의 발언시간을 함께 측정한다. 발언시간은 특정 정치인이 화면에서 직접 발화(發話)하는 시간으로 제한되며, 방송시간과는 다른 개념이다. 방송시간은 정치인의 직접적인 개입뿐 아니라 해당 주제에 관한 모든 간접적인 형태의 개입, 예를 들면, 해당 주제에 대한 설명, 앵커 멘트나 기자의 리포팅, 정치인의 측근이나 정당의 지지자들의 인터뷰에 관한 방송분량까지 모두 포함한다. 시간분배의 대상이 되는 것은 방송시간이 아니라 화면에 노출되는 "발언시간"이다.

뉴스에서 해당 주제의 비중을 파악하고 전체적인 발언의 양을 뉴스 주제와 연결시켜 분석하고 이해할 수 있기 때문에 주제별 총 방송시간은 측정되지만, 심의의 대상이 되지는 않는다.[29] 이 같은 방식의 규제가 실행되는 이유는 편집자가 해당 주제에 대해 대립된 의견을 어떠한 비중으로 어떻게 다루는지 내용적 측면에서 접근하는 것이 아니라 다양한 정당의 정치인들이 화면에 노출되는 것을 보장해 주는데 초점이 맞추어져 있기 때문이다.

앞서 언급했듯, 보도 프로그램에서 정보의 정확성이나 인권 침해적 요소에 관해서는 별도의 심의규정이 적용된다. 따라서 하나의 사안을 다루는 데에 있어 보도한 정보가 정확하고, 인권 침해적 요소가 없다면, 주어진 기간 내에 규제 대상이 되는 인물들 간의 발언시간의 균형을 이루는 것 외에 방송사는 해당 사안에 대해 내용상의 공정성 요구를 받지 않는다.

---

29) 공식 선거 캠페인기간 중에는 방송시간까지 규제대상이 된다.

2) 균형을 이루어야 하는 조건의 유연성

발언 시간은 초 단위로 측정이 되지만, 산술적 균형을 이루어야 하는 조건은 비교적 유연한 편이다. 다양한 정당의 발언 시간은 반드시 하나의 프로그램에서 균형을 이루어야 하는 것은 아니다. 발언시간의 균형은 편성 시간대와 프로그램 장르에 따라 평가되며, 평가 대상이 되는 기간 역시 다르게 적용된다.

편성 시간대에 따라 또 프로그램의 장르에 따라 시청률이 다르고 주시청층도 달라지기 때문에 방송시간의 균형은 유사한 편성 조건 안에서 이루어져야 한다. 여기서 "유사한 편성 조건"이란 하루 중 편성 시간을 아침시간(6시-9시30분), 낮 시간(9시30분-18시), 저녁시간(18시-24시), 밤 시간(0시-6시)으로 나누어 동일한 시간대에서 발언시간의 균형이 이루어지는 것을 의미한다. 종합편성채널의 메인뉴스프로그램의 경우에는 예외적으로 19시 30분에서 21시 사이에 편성된 뉴스프로그램을 비슷한 편성 조건으로 본다. 예능이나 시사·교양 프로그램의 경우에도 유사 시간대에 편성되는 프로그램들 사이에서 균형을 이루면 되기 때문에 반드시 동일한 프로그램 내에서 균형을 이루어야 하는 것은 아니다.

특정 사건으로 인한 뉴스 효과를 완화하기 위해 평가 대상이 되는 기간은 측정 기간보다 길게 설정된다. 간혹 이슈의 성격에 따라 특정 기간 동안 특정 정당이나 정치인이 유난히 더 활동적이거나 덜 활동적인 사건이 발생할 수 있기 때문이다. 모든 발언 시간 측정은 초단위로 이루어져 월 단위로 제출되지만 원칙을 지켰는지의 여부는 이어지는 3개월, 또는 6개월 단위로 평가된다. 예를 들면, 뉴스 프로그램의 경우 3월 한 달에 대한 측정은 이루어지지만, 3월에 대한 평가는 1월부터 3월까지의 측정 결과를 대상으로 하며, 같은 방식으로 4월에는 2월에서 4월까지가 평가 대상이 되는 기간이다. 매일 편성되는 뉴스 프로그램과는 달리 편성주기가 일주일 또는 한 달까지 되는 다른 프로그램(시사교양, 예능 등)의 경우에는 편성주기를 감안해 6개월 동안의 측정 시간이 평가 대상이 된다. 따라서 한 정당의 정치인의 발언은 하나의 프로그램 내에서 초 단위로 측정되지만 다른 정당의 정치인들과의 발언시간 균형은 동일 프로그램이나 유사한 조건에서 편성된 같은 장르의 다른 프로그램에서 3개월 내에 또는 6개월 내에만 이루어지면 되는 것이다.

3) 발언 내용의 맥락에 따른 구조적 내용 규제

형식적 공정성 규제는 내용에 관한 심의를 철저하게 배제하는 방식의 규제이지만 규제 시간에 포함할지의 여부는 발언 내용의 맥락을 고려해 구조적으로 판단하게 된다. 예를 들면, 대통령의 발언은 국내정치에 관해 발언한 시간만 규제 대상에 포함된다. 여당 소속 정부 측 인사의 발언시간은 소속 정당의 이익을 대변하는 발언인지, 해당 부처의 수장으로써 하는 발언인지를 구분해 해

당 범주에 포함된다. 대통령 측근이 내각구성 발표를 위한 공식 기자회견과 같이 헌법적 기능을 수행하기 위해 발언하는 경우에는 규제시간에 포함되지 않는다.

제한적 정치인이나 공인의 정치적 발언 역시 맥락에 따라 측정 대상이 되며, 소속과 무관한, 비정치적 주제에 대한 발언은 측정 대상이 되지 않는다. 유명인의 정치적 활동에 대해서는 이중 잣대가 적용되는데, 해당 인사가 애초에 대중적 인지도를 얻은 분야에서 하는 방송활동에 대해서는 규제하지 않는다. 예를 들면, 전직 유도 금메달리스트인 체육부 장관이 방송에 출연해 정부 정책에 대해 발언하는 시간은 정부 측 발언으로 구분되지만, 그가 유도 시합 중계에서 해설을 했다면 규제 대상이 되는 시간에서 제외된다(Félix, 2012). 연예인의 정치 참여 역시 선별적으로 규제 대상이 된다. 특정 정당에 소속을 두거나 전면적으로 지지 의사를 밝힌 연예인의 경우, 연예활동에 대해서는 발언시간을 규제하지 않지만 특정 정당이나 정치인을 지지하는 의사 표현은 해당 정당의 발언시간에 포함된다(Le Monde, 2009, 2, 2).

이처럼 예외적인 경우를 제외한 나머지 일반 직업정치인들의 발언은 그 내용과 맥락에 관계없이 발언시간이 모두 규제 대상이 된다. 같은 당 정치인을 비판하는 발언도, 다른 당 정치인의 의견에 동조하는 발언도, 모두 해당 정치인이 소속된 정당의 발언시간으로 집계된다. 심의에서 주관성을 배제하기 위해 발언의 내용이 아니라 엄격하게 발언의 주체로만 규칙을 정한 것이다. 이 같은 측정 방식은 여론이 7대 3으로 나누어진 이슈에 대해 어떤 비율로 보도하는 것이 바람직한지에 대한 질문에는 해답을 주지 못한다. 관련 이슈 보도에 대한 전체 방송시간 중 정치인들의 발언시간 균형만이 규제 대상이 되기 때문에 해당 이슈에 대한 다양한 정치권의 목소리가 재현되도록 규제할 뿐이지 실제 대립하는 여론의 비율을 어떻게 반영할 것인가는 전적으로 방송사가 결정하는 사안이다.

여당 의원들이라고 해서 하나의 이슈에 한목소리만 내지도 않을 것이고, 야당 의원들이라고 해서 여당 의원들의 발언에 반박만 하는 것도 아니다. 양측의 입장이 비슷한 경우에도 시간분배 규칙은 지켜져야 한다. 예를 들면, 사회당(PS) 소속이었던 IMF 총재 도미니크 스트로스-칸의 2011년 성범죄 사건 보도에서 스트로스-칸을 맹비난했던 사회당 의원들의 발언시간과 다른 당 의원들은 모두 각각의 정당에 할애된 시간으로 집계되었다.

이 규칙은 정치인들이 일반 예능·교양 프로그램에 출연해 사적인 이야기를 나누는 것에 까지 적용된다. 단지 방송사의 행정적인 번거로움으로 인해서 정치인들의 예능참여가 특별히 제약된다고 판단하기는 어렵다. 하지만 한 정치인의 방송 출연은 자동적으로 6개월 내에 다른 정당의 정치인의 출연을 보장하게 된다. 토크쇼에 출연해 개인적인 근황을 이야기 하거나 리얼리티 프로그램에서 사생활을 공개하고자 하는 정치인은 그가 방송에 출연해 발언하는 시간이 소속 정당의

발언 시간에 영향을 줄 것이며, 그에 비례해 타당 정치인들의 출연시간도 늘려준다는 것을 숙지해야 한다. 이 같은 측면에서 발언 시간 규제는 의도치 않게 정치생활 사사화(privatization)의 한 형태인 정치인들의 예능 출연을 제약하면서 정치인들의 스타화와 정치적 논의의 연성화를 어느 정도 제어하는 역할을 한다(Fradin, 2008; Le Foulgoc, 2003).

4) 효율성과 개선에 초점을 맞춘 심의 방식과 단계적 제재

프랑스 방송은 2011년 다채널화에 중점을 둔 디지털 전환을 진행했고, 지상파로 수신이 가능한 채널은 6개에서 30여개로 늘어났다. 심의해야 하는 채널의 수가 증가했기 때문에 규제기관에서 모든 채널을 상시적으로 모니터링하던 심의 방식을 유지하기 힘들어지자 CSA는 2011년부터 규제 방식을 신고제로 바꾸었다.[30] 시청률의 합이 70%에 이르는 기존의 지상파 방송의 경우에는 여전히 상시적으로 모니터하지만, 나머지 신생 채널에 대해서는 무작위로 불시에 점검한다. 전국을 권역으로 송출하는 지상파 방송과 라디오 방송은 매월 정치인들의 출연시간과 발언시간에 대한 통계 자료를 의무적으로 CSA에 제출해야 한다. 규제 대상이 되는 방송사는 DTV 채널 구성에 따라 수시로 변경되며, 2018년 1월 24일 심의규정[31]에 의하면 18개의 방송채널과 9개의 라디오 방송이 통계제출 의무를 가지고 있다. 지역방송의 경우에는 CSA의 요청이 있을 시에만 방송시간을 제출하면 된다.[32]

주어진 기간 동안 정치적 발언시간의 균형이 이루어지지 않았을 경우 해당 방송사에는 단계적으로 제재처분이 내려진다. 첫 번째 단계는 정치적 균형을 지키지 않은 방송사를 공개하는 것(name and shame)이다. CSA는 매월 각 방송사의 출연시간 통계를 사이트에 공개하기 때문에 방송시간이 특정 정당에게 치우쳤을 경우, 해당 방송사는 정파성 논란에서 자유로울 수 없다. 정파적 성향을 바탕으로 시청층을 형성하고 있지 않은 프랑스 방송사에는 상당히 효과적인 제재방법이다(송영주, 2010; Barraud, 2012). 이 단계에서는 별도의 행정적 조치가 결정되지

---

30) Délibération n° 2011-5 du 18 janvier 2011 relative aux modalités du relevé et de la transmission des temps d'intervention des personnalités politiques sur les antennes des services de radio et de télévision.

31) Délibération n° 2018-01 du 24 janvier 2018 relative aux modalités de relevé et de transmission des temps d'intervention des personnalités politiques sur les antennes des services de radio et de télévision.

32) 규제기관과 피규제 방송사들은 "테마(Théma)"라는 컴퓨터 프로그램을 이용해 발언시간을 집계하고, 또 데이터를 공유한다. 집계된 정치인들의 발언 시간은 방송사별로 대통령의 발언시간과 정당별 발언시간으로 정리되어 양의회의 의장에게 전달되며, CSA의 인터넷 사이트에 공개된다.

않는다.

불균형이 반복되거나 시간 격차가 크게 벌어지는 경우에는 주의 또는 경고조치가 내려질 수 있다. 물론 제재 조치가 결정되는 과정에서 CSA는 편성책임자의 의견진술을 요구할 수 있다. 대부분의 경우 별도의 행정조치 없이 이 과정에서 심의가 마무리되는데, 편성책임자가 CSA의 청문회에서 의견을 진술한다는 것만으로도 방송사의 명성에 악영향을 미치기에 충분하기 때문이다(Denis, 2012). 경고조치를 받은 방송사의 경우에는 방송시간 통계를 더 자주 제출해야 하며, 3개월 동안 CSA의 철저한 감독 하에서 규칙이 지켜질 수 있도록 노력해야 한다.

경고조치에도 불구하고 또 다시 균형이 지켜지지 않을 경우에는 재정상의 압박, 즉 일정 기간 동안의 광고 중지, 방송 전 CSA의 결정 고지, 그리고 이론적으로는 방송 허가 기간 단축, 또는 박탈까지 행정조치가 가능하다. 하지만 현재까지 다원주의 규제의 결과로 경고조치 이상의 제재가 가해진 경우는 없다. 규제를 지키지 않았을 시 행정조치가 내려질 경우에는 표현의 자유를 위축시킬 우려가 있지만, 단계적 제재는 위반 사례가 발생하면 다시 불균형이 반복되지 않도록 CSA가 개입해 균형이 지켜질 때까지 감시·감독하기 때문에 같은 잘못이 되풀이되기 힘든 구조다. 이처럼 감시와 감독에 초점을 둔 제재방법을 적용하는 것은 규제의 목적이 방송이 국가로부터 위탁 받은 공적 책무를 제대로 수행했는지에 대한 평가에 있는 것이 아니라 방송에서 정치적 균형을 개선하는 데에 있기 때문이다.

6. 나가며

공정성 규제에서 반복적으로 제기되는 논란은 규정의 명확성 부족, 정치적 심의 가능성, 그리고 그에 따른 표현의 자유의 위축에 관한 것이다. 국내의 공정성 심의 제도 역시 심의 규정의 모호함에서 비롯된 자의적 해석의 가능성과 규제 기관의 구성에 따른 정치적 심의의 가능성, 그리고 위반 시 행정적 조치로 이어진다는 점에서 표현의 자유에 제약적이라는 우려를 자아낸다.

방송 공정성 규제의 정당성 여부는 해당 국가가 방송의 자유를 해석하는 관점에 따라 달라진다. 문제는 규제 방법의 적절성과 효율성 문제가 표현의 자유에 대한 관점의 변화로 이어질 수 있다는 것이다. 미국의 공정성 원칙은 변화하는 방송환경에 적응하지 못했고, 규제 방법상의 한계를 극복하지 못한 채 표현의 자유에 대한 소극적 해석에 무게가 실리면서 폐기되었다. 실제로 표현의 자유를 위해서는 정부의 정책 설정 의무가 있다고 주장하는 분석이 상당함에도 불구하고 적극적 표현의 자유가 상대적으로 견인력이 부족한 이유는 그 규제 방법이 표현의 자유를 위축하

는 상대적 해악으로 작용해 사회적 합의를 얻기 힘들기 때문이다.

이 같은 맥락에서 방송의 공정성 심의를 다원주의의 개념에서 출발한 프랑스의 양적 규제 방식이 제공하는 시사점은 세 가지로 정리할 수 있다. 먼저 규제가 지향하는 목적이 다원주의라는 헌법적 가치임을 분명히 하고 있으며, 이에 대한 법률적 토대가 견고하게 마련되어 있다는 것이다. 제도적 의미의 다원주의를 채택하면서 다원주의를 해석하는 방법에는 논쟁의 여지가 있지만, 프랑스 사회에서 지켜내고, 또 지향하고자 하는 공정성의 방향은 다양한 정치적 의사 결정의 주체가 방송에 노출되는 기회를 갖는 것이다.

다원주의 규제가 도입된 계기는 국영방송체제의 정치적 독립을 보장하기 위함이었다. 하지만 정치인의 발언시간 규제를 단순히 방송의 국가독점 시대가 남긴 잔재라고 봤다면 이후에도 유지해야만 하는 규제 방법은 아니었다. 게다가 여론형성에 영향을 미치는 정치적 환경을 완벽하게 재현하기에는 시간 분배 방법에 여전히 모순적인 부분이 없지 않고, 정치인들의 방송출연이 위축되는 결과를 초래할 수 있으며, 방송사의 입장에서는 행정적인 부담을 더하는 비효율적인 규제임에는 틀림없다. 그럼에도 불구하고 프랑스의 최고 재판소들은 다원주의라는 헌법적 가치를 지닌 목표를 일관적으로 확인시켰고, 규제기관은 프랑스의 정치와 방송환경의 특징과 변화를 반영해 다원주의 규제를 규범화하고, 재해석해 진화시키고 있다. 프랑스의 규제 사례가 주는 두 번째 시사점은 이처럼 규제가 지향하는 다원주의라는 가치가 방송과 정치 현실에 꾸준히 반응하고 적응해 왔다는 데에 있을 것이다.

첫 번째 규칙이 방송 독립성의 심각한 위기 상황에서 야당은 적어도 정부와 여당의 절반 이상의 목소리를 낼 수 있어야 하는 데에 초점을 맞춘, 의회의 관점에서 만들어진 표면적 차원의 독립성을 보장하는 데에 목적을 두었다면, 개정을 거듭하면서 규제는 정치적 목소리의 현실적 다양성을 반영하는 데에 초점을 맞추기 시작했다. 의회에 의석이 없는 작은 정당이라도 그 목소리가 무시되어서는 안 되며, 여야의 구분이 언제나 뚜렷한 것은 아니며, 대통령의 발언이라고 면책될 수 있는 것은 아니라는 원칙들이 하나씩 더해져 간 것이다. 그리고 다양한 정당들의 지지율에 따라 형평성 있게 분배하는 모델을 선택하면서 다원주의 규제는 유권자의 정치적 의지를 반영해 정당의 가시성을 보장하는 원칙으로 발전했다.

마지막 시사점은 프랑스 방송에서의 정치적 다원주의 규제는 신성불가침의 규칙이라기보다는 "불완전하게 지켜진" 목표를 지향한다(de Salins, 2009, p.21)는 것이다. 초단위로 측정되어 정당별로 할애되어야 할 방송시간이 있지만, 심의에서 철저한 형식주의를 요구하는 것은 아니다. 발언시간 계산에만 치중해 완벽하게 지켜지도록 만들어진 규제가 아니라 방송에서 적절한 방법을 통해 모든 정치적 목소리를 공정하게 보여주기를 요구하며 적어도 이 정도의 선은 지켜야

한다는, 다양한 표현을 제공하기 위해 지켜야할 최소한의 규범을 마련해 놓은 것이기 때문이다. 개념이 명확하지 않은 공정성을 요구하기 보다는 민주주의를 구성하는 누구의 목소리도 무시되지 않는, 공정하지 않은 상황이 되는 것을 막는 것이 규제의 목적이다. 개선을 목적으로 한 단계별 제재 방식 역시 그러한 의지를 대변하고 있다.

형식적 공정성에 대한 규제 방법을 검토하는 이유는 내용적 공정성 규제에서 빈번히 발생하는 심의의 공정성 시비를 피할 수 있기 때문일 것이다. 형식적 공정성 규제는 방송시간이라는 수치를 바탕으로 규제가 이루어지기 때문에 자의적 해석에 의한 정치적 심의의 가능성은 구조적으로 배제된다. 하지만 다원주의 규제가 요구하는 산술적 균형을 이루었다고 해서 방송이 공정했다고 주장할 수는 없다. 내용에 대한 질적 평가 없이는 양적인 규제 방법을 정교화 하는 것 외에는 규제체계의 결점을 메울 수 있는 방법은 없는데, 만약 양적인 심의 방식이 과도한 이상주의를 추구한다면 역으로 민주주의 논의를 마비시킬 위험이 있다. 프랑스의 공정성 규제는 공정한 방송을 구현하기에는 불완전하지만, 그 규제 방법은 규제의 정당성을 훼손시키지 않으면서도 다원주의라는 가치를 지키기 위한 적정선에 위치해 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다.

바로(Barraud, 2012)는 선거 외 기간의 형식적 공정성 규제는 전반적으로 만족스러운 편이라고 평가한다. 야당은 충분한 발언 시간을 확보하고 있으며, 규제에 부합하기 위해 논의를 인위적으로 중단시키지 않아도 될 만큼 유연하게 적용되고 있기 때문이다. 여러 차례 규제의 명칭을 바꾸기는 했지만 프랑스 방송에서 정치적 다원주의에 대한 규제는 방송사에게는 정치 보도의 가이드라인으로, 집권 권력에게는 함부로 낭비해서는 안 되는 방송시간으로, 군소정당의 입장에서는 방송에서 가시성을 확보하는 수단으로 자리 잡았다.

규제를 통해 지키고자 하는 지향 가치가 역사적, 법률적, 사회적 정당성을 확고히 하고 있다는 점, 국영방송 체제에서 방송의 독립성을 위해 도입되었지만 지속적으로 논의와 타협을 통해 현실을 반영하려는 노력으로 규제 방법을 개선하고 있다는 점, 그리고 위반 시에는 당장의 행정적 조치를 취하기보다는 지켜지도록 감독하는 데에 중점을 두고 있다는 점에서 프랑스의 형식적 공정성 규제가 우리나라의 방송 공정성 심의 제도에 의미하는 바를 찾을 수 있을 것이다. 분명한 것은 기계적 균형이 의례적 과정으로써 공정하지 않다는 비난을 피하기 위해 공정성을 주장하는 도구로 쓰일 위험을 고려할 때(이완수·배재영, 2014; Tuchman, 1972), 프랑스식의 형식적 공정성 규제 방법은 제도적 차원에서의 공정성 심의의 문제는 일부 해결할 수 있어도 전략적 편향을 규제할 수 있는 도구로 작동할 수 있을 가능성은 현저히 낮다는 것이다.

형식적 공정성 규제가 작동하는 데에는 프랑스 방송이 상대적으로 정파적 성향을 바탕으로 시청자 층을 형성하고 있지 않기 때문이기도 하다. 이는 역으로 반세기 동안 존재해온 다원주의

원칙으로 인해 편향성이 방송사의 전략으로 자리 잡을 수 없었던 것은 아닌지 되묻지 않을 수 없다. 다양한 환경적 변수가 고려되어야겠지만, 실제로 이 같은 규제 방법이 갖는 사회적 영향에 대해서 논하기 위해서는 규제의 상징성이 뉴스 생산자들의 편성 감수성에 미친 영향에 대한 연구, 또는 보도 프로그램 내용에 대한 질적 분석과 같은 경험적 연구로 이어져야 할 것이다.

참고문헌

권형둔 (2014). 방송의 공정성에 대한 헌법이론과 법제도 개선방안. 〈공법학연구〉, 15권 2호, 23-52.

김민환 · 한진만 · 윤영철 · 원용진 · 임영호 · 손영준 (2008). 〈방송의 공정성 심의를 위한 연구〉. 서울 : 방송통신심의위원회.

김세은 · 이상길 (2008). 서유럽 방송의 공정성 원칙과 규제: 불편부당성 다원주의와 정직성을 위한 영국과 프랑스의 사례. 〈방송연구〉, 통권 67호, 69-112.

남지나 · 최윤정 (2010). 한국과 미국 TV뉴스의 대선보도 비교: 신 단위의 형식과 내용의 공정성을 중심으로. 〈한국방송학보〉, 24권 4호, 87-120.

배진아 (2015). 지상파 방송의 공정성 심의 - 방송심의규정 제9조(공정성)적용 심의의결 사례 분석, 〈방송통신연구〉, 2015년 봄호, 2015.4, 9-41.

송영주 (2008). CSA, 정치적 형평성을 위한 새로운 방송규정 발표. 〈신문과 방송〉, 2008.11, 151-153.

송영주 (2010). TV출연 정치인 발언시간 측정해 공개. 〈신문과 방송〉, 2010.1, 136-140.

이강형 · 최현주 (2012). 해외 선진국의 방송 공정성 평가체계 연구 - 미국, 영국, 일본 사례를 중심으로. 〈사회과학 담론과 정책〉, 5권 1호, 71-98.

이완수 · 배재영 (2014). 영상보도의 기계적 공정성: 19대 대선후보 보도에 나타난 '전략적 의례' 탐색. 〈커뮤니케이션이론〉, 10권 4호, 365-403.

이창현 (2003). 선거방송의 공정성에 대한 재개념화와 공정성 실현장치의 기능과 한계. 〈사회과학연구〉, 15호, 353-370.

이창훈 · 우형진 (2011). 방송심의규제의 공정성 적용에 관한 연구. 〈미디어 경제와 문화〉, 9권 3호, 7-56.

이남표 (2012). 공정성 심의 · 의결 기능의 과잉을 해소해야, 〈방송문화〉, 2012.8, 10-15.

한동훈 (2016). 프랑스 헌법상 표현의 자유에 관한 연구. 〈언론과 법〉, 15권 3호, 199-225.

황성기 (2014). 방송의 공정성 확보를 위한 제도적 개선방안에 관한 연구. 〈법학논총〉, 31권 1호, 93-118.

Arbuckle, M. (2014). Political Broadcasting Fairness in the Twenty-First Century: Putting Candidates and the Public on Equal First Amendment Footing, *36 Hastings Comm. & Ent. L.J.* 27-58.

Barraud, B.(2012). Audiovisuel et pluralisme politique. De quelques pérégrinations du CSA entre réalisme et idéalisme, *Pouvoirs 2012/3 (n°142)*, 119-130.

Bloche, P. (2008). *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de loi de M. Jean-Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues (N° 852) relative au respect du pluralisme dans les médias audiovisuels et prenant en compte le temps de parole du Président de la République*, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 mai 2008.

Bourdon, J. (1994). *Haute fidélité: pouvoir et télévision 1935-1994*. Paris: Seuil.

Chauveau, A. (1997). *L'audiovisuel en liberté? Histoire de la Haute Autorité*. Paris, Presses de Science Po.

CSA (2006). *Réflexions sur les modalités du pluralisme*, l'assemblée plénière du CSA, le 18 juillet 2006.

CSA (2018). *Rapport annuel 2017*, 16 mai 2018.

de Salins, C. (2009). *concl. sur CE ass.*, 8 avril 2009, MM. Hollande et Mathus, req. n°311136, RFDA. Retrieved from: http://www.conseil-etat.fr/content/download/310/958/version/1/file/conclusions_311136.pdf

Denis, M-L. (2012). La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle, *Les nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, 2012/1 (N°34)*, Dalloz, 23-40.

Douglas, S. (2002). Letting the boys be boys: Talk radio, male hysteria, and political discourse in the 1980s. In Hilmes, M., Loviglio, J. (Eds.). *The radio reader: Essays in the cultural history of radio* (pp. 485 - 503). New York, NY: Routledge.

Epron, Q. (2010). Le temps de parole audiovisuel des personnalités politiques. *Jus Politicum, n°4*, juillet 2010.

Félix, V. (2012). Comment le CSA décompte-il le temps de parole des politiques ?, Télérama, 08/02/2012. Retrieved from: https://www.telerama.fr/medias/comment-le-csa-decompte-il-le-temps-de-parole-des-politiques,77713.php

Fradin, G. (2008). Cinquante ans de dévoilement de soi: le recours des hommes politiques français aux émissions de divertissement (1955-2005), *Le Temps des médias 2008/1 (n°10)*, 53-65.

Hazlett, T. W. & Sosa D. W. (1997). Was the Fairness Doctrine a "Chilling Effect"? Evidence from the Post deregulation Radio Market. *The Journal of Legal Studies,*

26(1), 279-301.

Kenyon, A. (2014). Assuming free speech. *The Modern Law Review, 77*(3), 379 - 408.

Le Foulgoc, A. (2003). 1990-2002: Une décennie de politique à la télévision française, Lavoisier, *Réseaux, 2003/2, n°118*, 23-63.

Le Monde. (2009/02/02). Les temps de parole de Cali, Johnny Hallyday ou Doc Gynéco décomptés à la radio. Retrieved from https://www.lemonde.fr/actualite-medias/article/2009/02/02/les-temps-de-parole-de-cali-johnny-hallyday-ou-doc-gyneco-decomptes-a-la-radio_1149820_3236.html

Monière, D. (1999). *Démocratie médiatique et représentation politique: analyse comparative de quatre journaux télévisés : Radio-Canada, France 2, RTBF (Belgique) et TSR (Suisse)*, PUM.

Péan, P. & Nick, C. (1997). *TF1, un pouvoir*, Fayard, 1997.

Perlman, A. (2012). Whitewashing diversity: The conservative attack on the "stealth Fairness Doctrine". *Television and New Media, 13*(4), 353 - 373.

Pickard, V. (2018). The Strange Life and Death of the Fairness Doctrine: Tracing the Decline of Positive Freedoms in American Policy Discourse. *International Journal of Communication 12*(2018), 3434 - 3453.

Sauvage, M. & Veyrat-Masson, I. (2012). *Histoire de la télévision française de 1935* à *nos jours*, nouveau monde éditions, 2012.

Schauer, F. (1994). 'Free Speech in a World of Private Power' in Campbell T., Sadurski, W.(eds), *Freedom of Communication*, Aldershot: Dartmouth.

Tuchman, G. (1972).Objectivity as strategic ritual. *American Journal of Sociology, 77*, 660-679.

Ugland, E. (2005). The Fairness Doctrine Redux: Media Bias and the Rights of Broadcasters, *Minnesota Journal of Law, Science & Technology, Vol. 7*(1), 301-313.

Zelizer, J. (2017). How Washington helped create the contemporary media: Ending the Fairness Doctrine in 1987. In Schulman, B., Zelizer, J. (Eds.), *Media nation: The political history of news in modern America* (pp. 176 - 189). Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press.

최초 투고일 2019년 4월 11일
게재 확정일 2019년 7월 31일
논문 수정일 2019년 8월 5일

Abstract

Quantitative Regulation Method For Political Broadcasting Fairness

The Case of French Regulation Body's Political Pluralism Principle

Yung-Joo Song
Lecturer, School of Communications, Dankook University

The regulation method for the guarantee of political fairness in broadcasting varies from one nation to another. French regulation of political fairness is the representative example of the quantitative method based on politician's speaking time on TV programs. This research attempts to present the nature and social meaning of the political fairness regulation in french broadcasting by tracing its origin and evolution and by examining the concrete regulation method.

The regulation's approach employs the concept of pluralism to well serve the liberty of expression. The highest courts in France supported consistently the value of media pluralism as the essential element of democracy. As the first form of pluralism regulation was introduced to ensure the independence of the state-run broadcasting, its objective was to avoid absence of the opposition party's exposure on TV. The first rule was established from a perspective of parliament, but it has evolved to consider the equity of diverse political parties' visibility by reflecting the actual voters' will.

Politician's speaking time is thoroughly measured in seconds, but the equilibrium is evaluated with flexibility, considering the programming conditions. In the event of a violation, the concerned broadcaster is supervised by the regulatory body until the rule is respected as the purpose of the sanction meant to improve the political pluralism in the broadcasting landscape.

Keywords: French Broadcasting Regulation, Formal Fairness Regulation, Political Pluralism Principle, Liberty of Expression, CSA