

현실적 윤리강령 제정과 상설 윤리위 설치가 절실

이남표 · 민주언론시민연합 정책위원, 언론학 박사

방송위원 선임과 정치적 중립성, 개선방안은?

2000년에 제정된 현재의 방송법은 누구나 알고 있듯이 방송 민주화의 산물이며 그 무엇보다도 방송의 정치적 독립성을 우선적인 가치로 삼고 있다. 방송법 제1조가 “방송의 자유와 독립을 보장”한다는 구절로 시작하는 것은 이 때문이다. 그러나 이 법에 의해서 구성된 방송정책 결정의 최고기구인 방송위원회의 정치적 독립성이 새삼스럽게 다시 문제가 되고 있다.

논란의 발단은 이른바 ‘강동순 위원 녹취록 파문’이다. 언론을 통해 널리 알려진 것처럼 지난해 11월 방송위원회 강동순 상임위원은 한나라당 국회의원과 경인TV 전 대표 등이 참석한 자리에서 망언이라고 표현할 수밖에 없는 부적절한 처신을 일삼았다.

강 위원은 특정 지역에 대한 노골적인 비하를 여과없이 드러냈으며, 야당의 대선 승리를 위한

강 위원 파문은 두 가지 측면에서 제도적 보완을 요구하고 있다. 첫째는 방송위원의 선임방식, 둘째는 방송위원의 부적절한 처신에 대한 제재방안의 강구다. 선임방식 개선에 대해서는 당위적인 차원에서 방송위원의 정치적 중립성과 국민 대표성을 강조하는 입장과 위원회 제도에 독립제 부처의 성격을 부여하는 방식이 제시되고 있다.

‘방송장악 대책’을 쏟아 놓기도 했다. 공영방송 KBS의 노동조합 장악을 역설했고, 심지어는 현재의 ‘좌파정권’을 몰락시키고 야당이 집권하기 위하여 국가신인도가 떨어지는 편이 낫다는 말까지 서슴지 않았다.

강동순 방송위원의 녹취록 파문

강 위원은 차관급에 해당하는 정무직 고위 공무원이며 막대한 사회적 영향력을 지닌 방송의 정책 결정을 맡고 있는 방송위원 신분이다. 따라서 “사적인 술자리에서의 대화를 녹취하여 정치적으로 이용하는 것이 더 큰 문제”라는 강 위원의 변명은 받아들이기 어렵다. 그 자리에 참석한 사람들의 면면을 볼 때, 자리 자체는 사적일지 모르겠으나 대화의 내용은 공적인 영향력을 미칠 만한 것에 틀림없기 때문이다.

강 위원은 “없는 자리에서는 나라님도 욕할 수 있다”고 웅변하게 변명했지만, 문제는 그 내용과 본인의 신분이다.

“호남 사람들은 김정일이 내려와도 우리 동네에는 포 안 쏜다고 생각하는 사람이 많다” “나는 한나라당 의원들보다 강성이다. 좌파들 몰아내지 않으면 우리가 못 산다” “정권 찾아오면 방송계는 백지에 그려야 한다”는 등의 발언을 했다는 사실을 강 위원 스스로도 부정하지 않은 데서 알 수 있듯이 그 자리의 발언 내용은 강 위원 본

인의 속마음이다.

다시 말해서, 노골적인 지역감정과 방송의 정치적 이용에만 골몰하는 속내를 가진 사람이 평범한 시민이 아니라 방송위원이라는 중책을 맡고 있는 사실이 문제인 것이다.

이 때문에 강 위원 파문은 현재의 방송위원 선임방식에 대한 근본적인 문제제기를 동반하지 않을 수 없다. 현행 방송법 제21조에 따르면 방송위원회 위원은 대통령이 임명하는 9인의 위원으로 구성되며, 이 중 6인은 국회의장이 추천하도록 되어 있다. 국회의장의 추천 몫 6인 중에서 3인은 국회 교섭단체의 대표와 협의하며, 나머지 3인은 문화관광위원회의 추천의뢰를 받도록 정하고 있다. 따라서 실질적으로는 대통령이 3인을, 국회에서의 여야간 합의로 6인을 추천하는 셈이다.

부적절한 처신에 대한 제재장치 필요

이처럼 대통령과 정치권이 추천권을 행사하기 때문에 선임방식에 대해서 ‘여야간 나눠먹기’ ‘정치권의 꼭두각시’라는 비판이 여러 차례 제기된 바 있다. 여야가 능력과 자질보다는 당파성과 충성도를 우선적으로 방송위원을 추천하기 때문에 이번 강 위원 파문과 같은 사태가 빚어졌다는 것이다. 이러한 비판을 제기하는 사람들은 정치적 중립성을 보장할 수 있는 제도적 대안이 필요

하다고 역설한다.

강 위원 파문이 몰고 온 또 다른 쟁점은 방송위원의 부적절한 처신에 대한 제재조치가 제도적으로 마련돼 있지 않다는 것이다. 강 위원에 대한 각계의 사퇴요구에도 불구하고 막상 본인은 5월말 현재 '사퇴할 의사가 없음'을 분명히 밝히고 있다. 방송위원의 임기는 법적으로 보장돼 있다. 방송법 제26조는 외부의 압력에 대한 직무상 독립성을 보장하기 위해서 '당사자의 의사에 반하여 면직되지 않도록' 정하고 있기 때문에 추천권자인 한나라당조차 강 위원에 사퇴를 강제할 수 없다.

결국, 강 위원 파문은 두 가지 측면에서 제도적 검토와 보완을 요구하고 있다. 첫째는 방송위원의 선임방식이고, 둘째는 방송위원의 부적절한 처신에 대한 제재방안의 강구다. 그렇다면 사회적으로 요구되는 이러한 제도적 해결책을 만족할 만한 수준으로 마련할 수 있는 것일까?

완벽한 선임방식 찾기 어려워

방송위원의 선임방식 제도 개선에 대해서는 대체적으로 두 가지 입장이 제시되고 있다. 첫 번째는 당위적인 차원에서 방송위원의 정치적 중립성과 국민 대표성을 강조하는 입장이다. 예컨대 경향신문 4월 9일자 사설은 "당파성보다는 공공성을 우선하는 방식으로 선임방식을 개선해야 한다"고 밝히고 있다. 옳은 말이다. 그러나 현실적으로는 뾰족한 대안이 되기 어렵다. 대통령이 나 국회의 아닌 다른 어떤 기구에서 방송위원의 추천·임명권을 행사할 수 있는지가 불분명하다. 방송계, 학계, 시민단체가 선거를 통해 선출

된 대통령이나 국회보다 더 큰 국민적 대표성을 가지고 방송위원의 선임권을 가질 수는 없는 노릇이다. 그럴 경우, 또 다른 중립성 시비에 휘말릴 따름이다.

해외의 사례를 보더라도 마찬가지다. 미국의 연방통신위원회(FCC)는 5명의 위원을 여야가 각각 추천하는 방식이며, 영국의 방송통신규제기구인 OFCOM의 위원 또한 문화미디어스포츠부(DCMS)와 통상산업부(DTI)가 추천하고 있다.

일본은 아예 정부부처인 총무성에서 방송통신 정책규제를 관장하고 있으며, 방송통신 정책규제에 대해 4개 기구가 분할하여 담당하는 프랑스로도 관련 기구의 갈등 조정권을 국무총리실에 부여하고 있다. 정치권과 정부의 영향력으로부터 제도적으로 완전하게 분리된 방송위원의 선임방식을 갖춘 국가는 현실적으로 존재하지 않는다.

대통령 임명제로 해결될까?

반면에 두 번째 입장은 보다 구체적이다. 또한 이미 방송과 통신을 아우르는 새로운 정책규제기구의 정부측 설치법안에 명시적으로 나타나 있다. 그것은 아예 현재의 방송법이 정하고 있는 방송행정의 독립성과 그에 토대를 둔 합의제 위원회 구조의 변화를 담고 있다.

지난 1월 정부가 확정하여 국회에 제출한 '방송통신위원회설립및운영에관한법률안'을 보면 방통위원회를 대통령이 임명하는 5인으로 구성하며, 위원장 및 부위원장장을 제외한 2인의 상임위원을 각계의 추천을 받아 대통령이 임명하도

방송위원 개개인이 완전하게 정치적으로 중립적 인물일 수는 없으며, 또 그래야만 하는 것도 아니다. 국민이 선출한 국회의원과 대통령이 특정한 정치적 지향을 가지고 있는 것과 마찬가지로 방송위원도 정치적 소신을 가질 수 있다. 중요한 것은 방송위원 개인의 정치적 중립성이 아니라 개인들이 모인 방송위원회 전체의 중립성이다.

록 정하고 있다. 이 선임방식은 국회의 추천권을 삭제했기에 '대통령령이 정하는 각계의 추천'이란 단서조항에도 불구하고 실질적으로는 대통령이 방통위원 5인 모두에 대한 추천·임명권을 행사하는 셈이다.

이 같은 입장은 위원회 제도에 독임제 부처의 성격을 부여하는 방식이다. 따라서 여야간의 경쟁이 방통위원회 안으로 들어오지 못하도록 차단한다는 효과는 분명히 있겠지만, 또 다른 의미에서 정치성이 방송·통신 정책의 공공성을 훼손시킬 우려가 높다.

그동안 방송위원회가 예민한 정치적 쟁점에 대해서 일정 부분 갈등을 빚어온 것은 사실이다. 특히 강 위원 과문처럼 노골적이고 함량 미달의 정치성이 방송통신 정책의 독립성과 공공성을 위협할 수 있다.

그러나 국회 추천 방송위원의 정치성은 국민의 대표성을 감안할 때 어쩔 수 없으며 감수해야 할 몫이다. 대통령이 방통위원 모두를 임명한다고 해서 그 정치성이 완전히 탈각되고 오로지 공공성을 위해서 헌신할 수 있다고 생각하는 것은 착각이다.

방송위원회, 그리고 앞으로 구성될 방통위원회의 정치적 독립성에 대해 일종의 발상의 전환이 필요하다. 방송위원 개개인이 완전하게 정치적으로 중립적인 인물일 수는 없으며, 또 그래야만 하는 것도 아니다. 그럴 수도 없고 그것이 곧

방송의 진정한 독립성과 공공성을 확보하는 방안도 아니다.

중요한 것은 방송위원회 전체의 독립성

국민이 선출한 국회의원과 대통령이 특정한 정치적 지향을 가지고 있는 것과 마찬가지로 방송위원도 정치적 소신을 가질 수 있다. 중요한 것은 방송위원 개인의 정치적 중립성이 아니라 개인들이 모인 방송위원회 전체의 중립성이다. 이를 위해서는 법적으로 국민 대표성을 부여받은 국회의 여야배분을 따르는 것이 오히려 바람직하다고 본다.

그러나 강 위원처럼 현저하게 부적절한 처신을 일삼거나 방송위원으로서의 막중한 업무 처리에 자질이 의심스러운 경우에 대처하기 위한 적절한 제도의 보완은 필요하다. 즉, 방송위원의 업무와 관련된 부적절한 처신에 대해 제재장치가 있어야 한다.

그리고 그러한 장치가 꼭 방송위원의 법적 임기 보장을 훼손하여 다른 맥락에서 정치권의 바람직하지 못한 영향력이 개입하는 방식일 필요는 없다. 방송위원의 임기 보장은 강 위원 과문이 보여주듯이 과거 권위주의 시대의 낡은 유산인 '권언유착'의 문제가 오늘날에도 깨끗하게 청산되지 않았기 때문에 역설적으로 요구된다. 그러한 보장이 없다면, 특정 정치세력의 입맛에 맞지

않는 방송위원회에 대한 ‘정치적 흔들기’가 새로운 문제로 떠오를 수 있기 때문이다.

원론적으로 말하자면 방송위원의 업무수행에 대한 철저한 감시와 비판이 가장 바람직하다. 이를 위해서 방송위원의 활동과 업무내용이 가급적 투명하게 국민들에게 공개되어야 한다. 물론, 방송사업자들 사이의 예민한 이해관계가 얽혀 있는 방송정책 결정 과정을 모두 전적으로 공개하기는 어렵겠지만, 사후에라도 논의 과정을 투명하게 밝힐 필요가 있다.

외부 윤리위원 두고 책임 강화해야

아울러 강 위원 파문 등을 계기로 방송위원회 내부에서 제정한 윤리강령의 현실화가 요구된다. 윤리강령은 직무의 성실한 수행이나 정치적 중립을 훼손하는 사안이 발생할 때, 3인의 방송위원으로 윤리위원회를 구성하여 해당 방송위원에 대해 경고와 공개회의에서의 사과를 요구하는 내용을 골자로 하고 있다. 그러나 그 상징성에도 불구하고 방송위원회 내부 인사로 구성된 윤리위원회가 얼마나 효과적인지는 의심스럽다.

사과와 같은 제재조치의 실질적인 효과도 의문이며, 제재조치에 해당 방송위원이 반발할 경우에도 뚜렷한 대안이 없다.

따라서 자율 규제가 가장 바람직함에도 불구하고 보다 현실적인 윤리강령과 상설 윤리위원회의 설치가 적절하다고 본다. 예를 들어, 윤리위원회를 방송위원회 산하에 두되 위원들은 방송 전문가와 학계, 법조계, 시민단체를 망라한 외부 인사로 구성하고, 방송위원의 부적절한 업무수행에 대해서는 해당 업무의 일정기간 정직을 요구하는 방식으로 책임성을 강화하는 대안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

바람직한 제도가 곧 최선의 결과를 가져오는 것은 아니다. 그러나 방송위원회가 제정한 윤리강령 제2조에서 적나라하게 드러난 우리의 방송정책 최고결정기구의 현실을 개선하기 위한 노력은 절실하다.

윤리강령 제2조는 부끄럽게도 ‘반말, 하대말, 폭언, 다른 위원의 발언을 고의적으로 방해하거나 물리력을 행사하는 행위’를 하지말자고 정하고 있다. ■



새로 나온 책

한국 케이블TV 산업론 (2007년 2차 개정판)

송창용 · 여현철/커뮤니케이션북스/크라운판 552쪽/29,000원

급변하는 디지털 시대의 흐름을 적극 반영한 2차 개정판이다. 2002년 첫 발간이 ‘아날로그 케이블TV 산업론’이라면 이번 2007년 개정판은 ‘디지털 케이블TV 산업론’. 주요국의 케이블TV 산업 현황, 세계적인 방송 통신 융합의 흐름 등을 담았다.