

악세스권과 의견광고

김 동 길

이화여대 신문방송학과 교수

매스미디어에의 악세스를 실현하는 하나의 방법으로 매스미디어가 광고주에게 개방하고 있는 광고란 내지는 광고시간을 사는 방법이 있다. 일반적으로는 광고란이나 광고시간을 영리광고(또는 상업광고)를 위해 개방되고 있으나, 의견광고를 위해 이용되기도 한다. 의견광고란 말은 opinion advertising 또는 editorial advertisements 라는 말에 해당되는 말로서, 일반적으로 광고제공의 주의, 주장, 정견 등을 광고의 형태로 선전하는 것이라 할 수 있다.

I. 악세스권과 표현의 자유

1. 악세스권의 생성과 사회적 배경

매스 미디어의 악세스권을 새로운 헌법상의 권리라고 제창함으로써 악세스권을 둘러싼 의론의 단서를 열었던 것은 바론(Jerome A. Barron)이었으며, 「Harvard Law Review」에 발표했던 그의 논문 『프레스에의 악세스 수정헌법 제 1 조에 입각한 새로운 권리』¹⁾ 속에서 이었다.

이 논문에서 바론은 첫째로 표현의 자유에 대한 전통적 헌법이론이 이론적 근거로 삼아왔던 이른바 「사상의 자유시장」론에 대해 비판을 가하고 있다. 즉 「사상의 자유시장」론에 대해 그것이 커뮤니케이션 과정에 국가의 간섭만 배제된다면 자유시장이 존재할 수 있다는 가정에 입각한 것이고, 여러 사상을 표현하기 위한 효과적인 매스 미디어에의 악세스가 현실적으로 보장되어 있느냐 여부에 대해서는 법적 관심이 결여되어 있다고 지적하였다. 즉

매스 미디어는 현실적으로 독점적 지배 하에 놓여져 있어 일반인에게는 매체를 이용할 수 있는 가능성이 없으니 「사상의 자유시장」론은 비현실적이고 공상적인 것에 지나지 않는다고 비판했다.

이와 같은 전통적 표현의 자유이론의 비현실성을 신랄하게 비판함과 동시에 바론은 둘째로, 「사상의 자유시장」을 실제로 확보하기 위한, 따라서, 매스 미디어에의 액세스를 보장하기 위한, 새로운 표현의 자유이론이 필요하다고 지적하고 있다. 그리고 이러한 새로운 표현의 자유이론으로서 바론은, 미합중국 수정헌법 제 1 조를, 국가에 대한 부정적 명령으로서가 아니라, 「토론을 위한 적당한 기회」를 만들어 내는 적극적 의도와 목적의 선언이라고 해석할 것과, 개개의 매체마다 그 목적, 영향력, 액세스의 난이도 등, 각기의 매체의 특성을 현실적으로 고려해서 해석해야 한다고 주장하였다.

셋째로 바론은 새로운 권리로서 매스 미디어, 특히 신문에의 액세스권을 주장하면서, 이러한 액세스권을 보장하는 구체적 방책으로서 재판소에 의한 집행, 입법조치, 행정조치 등이 가능하리라고 시사하고 있다.

바론의 이러한 주장은 미국에 있어서의 신문과 방송 등 언론기관이 거대화 해졌고, 독점화의 경향을 띠게 됨에 따르는 표현자유 의 현대적 문제상황을 배경으로 해서 생긴 것이다. 매스 미디어가 거대화, 독점화되면서 한편으로는 대다수의 국민이 매스 미디어의 소유와 이용으로부터 배제되고, 한편으로는, 매스 미디어를 통해 전달되는 정보내용은 획일화되어 표현의 자유의 주체가 되는 국민대중은 매체로부터 소외되는 상황에 놓이게 된다. 매스 미디어의 액세스권의 주장은, 명목에 그친 표현의 자유에 대한 이와 같은 비판에서 나온 것이며, 커뮤니케이션의 수용자의 자리에 놓여진 국민을 일정한 범위에 있어 송신자의 지위에 까지 복원시키고자 하는데 눈뜨게 해주는 것이다. 그것은 또 동시에 일반 국민이 매스 미디어를 통해 받아 들이는 의견이나 정보의 다양성조차도 회복하려는 것이라고 받아들여진다.

2. 액세스권의 전개

매스 미디어에의 액세스권은 먼저 방송매체에 대해 요구되게 된다. 방송매체는 그 영향력이 크다는 뜻에서 뿐만 아니라 미국의 방송법규가 방송 프로그램의 공평성을 규정하고 있고, 또 프로그램 내용의 다양성과 매체에의 액세스를 보장하는 규제와 정책을 갖고 있기 때문이었다.

방송매체에 대한 액세스를 요구함에 있어서 근거가 되는 규정은 공평의 원칙(fairness doctrine)인데, 이는 공공의 중요성을 갖는 쟁점에 대해 대립되는 여러가지 견해가 있을 때 이들 모든 견해에게 토론을 위해 상당한 기회가 공평하게 제공되어야 함을 뜻한다. 방송을 통해 공격을 받은 개인이나 집단에게 반론의 기회가 제공되어야 할 의무를 정한 FCC의 규칙인 소위 개인공격에 관한 규칙(personal attack rule)도 이 공평의 원칙에 근거를 두고 있는 것이지만, 이 규칙의 합헌성이 법원의 판결로 확정됨으로써 반론권으로서의 방송매체에의 액세스가 인정되게 되었는데, 1969년의 레드 라이온(Red Lion)사건²⁾ 판결이 그 한 예이다.

이 사건의 재판에서 「공평원칙」과 「개인공격에 관한 규칙」은 수정헌법 제 1조에 의해 보장되는 표현의 자유를 침해하는 것이라는 방송사업자의 주장을 물리치고, 연방대법원은 전원일치의 판결로 다음과 같이 판시했다.

『라디오의 주파수가 희소성을 띠고 있으므로 정부는, 그 견해가 그 독특한 매체로 표현되어야 할 타인들을 위해, 방송사업자에 대해 여러가지 제약을 부과할 수 있다. 그러나 전체로서의 국민은 라디오에 의한 언론자유를 권리를 갖는 것이며, 이 매체를 통해 수정헌법 제 1조의 목표와 목적에 적합한 기능을 수행할 공동의 권리를 갖는다. 가장 중요한 것은 시청자의 권리인 것이지, 방송 사업자의 권리는 아니다.』³⁾

여기서 주목해야 할 점은 이 판결이, 「공평의 원칙」과 「개인공격에 관한 규칙」의 합헌성을 인정하고, 그 이유로서 단순히 방송주파수가 희소성이나 유한성을 띠고 있다는 전통적 근거에 의한 조건뿐만 아니라 「시청자의 권리」까지도 그 근거로서 지지하고 있다는 점이었다. 특히 주목할 만한 점은 이 판결에서 『...본건에서 결정적으로 중요한 것은 사회적, 정치적, 심미적, 도덕적, 그리고 기타의 사상과 경험에의 적절한 액세스를 받는 공중의 권리이다⁴⁾』라는 점이었다.

여기서 공중의 권리라는 것은 공중의 알 권리를 말하는 것으로서, 연방대법원은 이 「알 권리」의 보장이라는 관점에서 「공평의 원칙」등의 FCC의 방송규제를 정당화하고 또 그 합헌성을 지지한 것이었으며, 따라서 반론권으로서의 방송매체에의 액세스권을 인정한 것이었다.

3. 의견광고로서의 액세스권

방송매체에의 액세스권의 요구는 「공평원칙」에 입각한 반론권으로서의 액세스의 단계에만 그치는 것이 아니었다. 이 반론권은 공공의 중요성을 갖는 쟁점에 관하여, 어느 한쪽의 견해가 이미 보도된 경우에만 요구될 수 있다는 점에서 반론으로서의 액세스라는 한계점을 갖고 있었으며, 동시에 그것은 연방통신법상의 권리에 불과하였다. 그러나 이와 같은 반론권으로서의 액세스라는 한계를 넘어서, 공중의 이니시아티브에 입각한 방송매체에의 액세스권이, 더 구체적으로는 의견광고를 위한 방송시간을 살 수 있는 권리로서의 액세스권이, 수정헌법 제 1 조를 근거로 주장되기에 이르렀다.⁵⁾ 1971 년의 BEM 사건 판결⁶⁾에서 컬럼비아지구 연방대법원은 이 의견광고로서의 방송매체에의 액세스를 수정헌법 제 1 조에 입각한 권리로 승인하였다.

이 사건에서는, 공공의 쟁점에 관해 의견을 발표하기를 원하는 개인이나 집단에 대해, 그 광고시간을 전혀 팔지 않겠다는 방송사업자의 방침이, 「공평원칙」과 수정헌법 제 1 조에 위반하는지 여부를 놓고 쟁송되었는데, 연방항소심은 방송사업자가 상업광고는 받아들이면서 공공의 쟁점에 대한 의견광고는 전면적으로 거절한다는 것은 수정헌법 제 1 조에 위반한다고 판시하고, 이러한 방송사업자의 방침을 시인한 FCC 의 결정을 파기함과 동시에 의견광고를 처리하기 위한 상당한 규제와 절차를 검토하도록 그 사건을 FCC 에 돌려 보냈었다.

방송사업자가 「공평원칙」 밑에서의 제반책임을 다하고 있는 한 의견광고를 전면적으로 거절해도 수정헌법 제 1 조에 위반하는 것은 아니라는 FCC 의 판단에 대해, 이 판결은 「공중의 유일한 이익은 시청자의 이익이지, 발언자로서의 이익은 아니다⁷⁾」라고 하는, 수정헌법 제 1 조에 의해 보장되어야 할 방송에 있어서의 공중의 종합적 이익에 대한 좁은 이론을 전제로 해서 이뤄졌기 때문에 찬성할 수 없다고 지적하면서, 다음과 같이 말하고 있다, 즉

『...우리들은 수정헌법 제 1 조에 입각한 공중의 이익이란 방송사업자에 대해 여러 견해를 보도할 뿐만 아니라 그것을 활발하게, 공개된 양식으로 보도하는 것, 및 개인의 자기표현을 위한 기회를 제공하는 것까지도 강제하고 있다는 결론을 내리는 바이다.』⁸⁾

이와 같이 이 사건의 판결은 레드 라이온 사건판결에서 강조된 공중의 「알 권리」= 시청자로서의 권리를, 더 나아가서 발언자로서의 권리, 즉 방송매체를 통해 효과적으로 자기를 표현할 공중의 권리에까지 확대함으로써 의견광고라는 형태에서의 방송매체에의 액세스를 수정헌법 제 1 조에 의해 보장해야 하는 것이라고 하고, 방송사업자에 의한 의견광고의 전면적 거절권을 위법이라 판시했던 것이다.(이 판결의 취지는 1973 년 CBS 대 DNC 사건에서 연방대법원이 내린 판결로 반복되는데, 이 점에 대해서는 후술하기로 함)

매스 미디어에의 액세스권은 위에서 본 바와 같이 주로 방송매체의 영역에서 전개된 것이었고, 신문에의 액세스권에 대해서는 방송의 경우와는 다른 양상을 띠고 있다.

바론이 강조한 매스 미디어에의 액세스권의 주장은 특히 신문에 대한 것이었으나 신문에의 액세스권의 주장에 대해서는 미국의 법원이 일관적으로 소극적 태도를 보여왔다.

신문의 광고란에의 액세스권에 대해서는, 하급법원의 수준에서, 주립대학 등의 공립학교의 학교신문에 있어서의 의견광고의 차별적인 게재거부가 용인되지 않는다고 판시하고, 그 범위내에서 신문의 광고란에의 액세스를 인정하는 판결도 나오고 있다.⁹⁾ 그러나 일반의 일간신문에 대한 의견광고로서의 액세스권은 신문이 사적 사업이고, 수정헌법 제 1 조의 제약을 받지 않는다는 전통적 표현의 자유 이론에 의해 부정되어왔다.¹⁰⁾

이와 같은 사정속에서, 1973 년의 마이애미 · 헤럴드 사건판결¹¹⁾에서 플로리다 주 대법원이 동주의 반론권법(즉, 신문에 의해 그 인격이나 경력등이 공격을 받은 후보자에 대해 반론기사의 무료게재를 요구할 권리를 인정한 주법)의 합헌성을 지지한 데 대하여, 처음으로 신문에의 액세스권 즉 반론권이 연방대법원에서 심리되게 되었다. 그러나 이 연방대법원의 판결에서는 플로리다 주 대법원의 판결이 파기되고 신문에의 액세스권 주장에 제동이 걸리게 된다.

(이점에 대하여 후술하기로 함)

II. 의견광고와 액세스권

1. 언론의 자유와 영리적 언론

매스 미디어에의 액세스를 실현하는 하나의 방법으로 매스미디어가 광고주에게 개방하고 있는 광고란 내지는 광고시간을 사는 방법이 있다. 일반적으로는 광고란이나 광고시간은 영리광고(또는 상업광고)를 위해 개방되고 있으나, 의견광고를 위해 이용되기도 한다.

의견광고란 말은 opinion advertising 또는 editorial advertisements 라는 말에 해당되는 말로서, 일반적으로 광고제공의 주의, 주장, 정견 등을 광고의 형태로 선전하는 것이라 할 수 있다. 좀 더 자세히 설명하자면 의견광고란 개인이나 기업 또는 단체 (공 · 사간의 단체를 포함)가 특정 또는 불특정다수를 대상으로 해서 유료의 광고매체를 이용해서 정치,

경제, 사회, 문화(문화속에는 사상이나 종교문제도 포함)문제 등에 대해 자기(들)의 생각을 말하고, 독자나 시청자의 이해와 공감을 얻어, 광고주가 기대하는 방향으로 여론이나 행동, 태도를 형성하려는 광고를 말한다고 할 수 있다. 광고는 보통 경제적 활동을 선전함을 목적으로 하는 것이며, 광고주에 의해 그 게재 또는 방송에 대한 대가가 지불된다는 점에서 순수한 언론과는 구별되고, 많은 규제를 받게 된다. 의견광고도 한편으로는 순수한 언론적 요소를 갖추고 있으면서도, 한편으로 광고라는 영리적 성격을 띠고있기 때문에 일반의 언론과 구별되어야 한다는 주장도 있어 논란되고 있다.

이 점에 대해서는 미국의 판례에서도 영리광고와 의견광고의 구별이 반드시 명확한 것만은 아니어서, 우리는 먼저 영리적 언론의 법적 이론이 어떻게 생겨서 어떻게 전개되어오고 있는가를 볼 필요가 있다.

1938 년 로벨 대 그릿펜시(Lovell v. City of Griffen) 사건에서 미국 연방대법원은 공공의 장소에서 전단을 배포한 데 관해 수정헌법 제 1 조를 이유로 경찰의 단속을 제한하는 최초의 판결을 내렸다. 이 사건에서 대법원은 시당국으로부터 배포허가를 받지 않은 자가 유상이든 무상이든 회람이나 광고 또는 기타의 종류의 문서를 어떤 형식이든 간에 배포하는 것을 사실상 금지하고 있던 시 조례를 문면상 무효라고 판시했다.¹¹⁾ 이 판결문에서는 그러나 영리적 언론과 비영리적 언론을 구별하지는 않고 있다.

영리적 언론과 비영리적 언론을 구별한 판결로서 중요한 것으로 1942 년의 바렌타인 대 크리스텐센(Valentine v. Chrestensen) 사건¹²⁾이 있다. 크리스텐센은 미국해군의 잠수함을 소유하고, 이익을 얻기 위해 이를 각지를 순회하면서 전시하고 있었는데 뉴욕시 소유의 부두의 사용을 거절 당해 영리적으로는 과히 좋지 못한 위치에 있는 부두를 이용하게 되었다. 그는 잠수함전시를 선전키 위해 공원에 인접한 도로에서 배포하려던 전단을 뉴욕시 경찰국에 제출하며 허가 신청을 했더니, 이런 행위는 영리광고의 배포를 명시적으로 금지하고 있는 조례에 위반한다는 통고를 받게 되었다. 그래서 크리스텐센은 표면은 광고로 꾸미고, 뒷면에는 시의 부두 사용거부에 항의하는 문장을 인쇄한 전단을 작성, 배포하려 했으나 이와 같은 전단의 배포조차 위법이라는 통고를 받았으므로, 시경찰국장인 바렌타인이 전단의 배포에 간섭함에 대한 중지명령을 신청하는 소송을 연방지방법원에 제기했다. 이때에 크리스텐센은 위헌을 주장했다. 지방법원은 이 중지명령 신청을 이유 있다고 인정하였으며, 항소법원도 판사들의 의견은 달라졌지만 이 원심을 지지했다.

그러나 연방대법원은 선례도 인용치 않은 불과 세 페이지 밖에 안되는 의견을 달아 원판결을 파기하고, 시 조례의 합헌성을 지지했다. 여기서 로버츠 (Owen J. Roberts)판사는 영리적 언론(commercial message)에 대해 다음과 같이 서술하고 있다.

『당법원은 도로가 정보를 전달하고 의견을 전파할 자유를 행사하기에 적절한 장소인 것, 그리고 주나 시는 공익을 위해 그 특권을 적절하게 규제할 수 있다는 것, 그러나 이 공로를 사용함을 부당하게 억제하거나 규제할 수는 없다는 것을 명백히 판시해 왔다. 그러나 헌법이 순수하게 영리적 광고에 관해 정부에게 이와 같은 제약을 가하지 않고 있다는 것도 또한 명백하다.¹³⁾』

즉, 순수한 영리적 행위는 경제적 자유와 같은 것이어서 수정헌법 제 1 조는 적용되지 않는다는 것이 명백해진 셈이다. 연방법원은 그 후에 있었던 판결에서 영리적 언론의 법 이론의 범위를 명확화해 가고 있다. 예를 들면 1943 년의 재미슨 대 텍사스(Jamison v. Texas) 사건에서는 종교서적을 선전하는 전단, 1943 년의 머독크 대 펜실바니아 (Murdock v. Pennsylvania) 사건에서는 종교서적의 방문판매에는 각각 영리적 언론의 법리가 적용되지 않는다고 판시했다.¹⁴⁾

더욱이 공표형식에 있어서는 광고의 형식을 띠었으나 실제에 있어서는 언론의 내용이 정보 등을 전달한 것으로서 수정헌법 제 1 조의 보호를 받는다고 판시한, 의견광고에 관한 1964 년의 뉴욕 · 타임즈 대 설리반(New York Times v. Sullivan) 사건¹⁵⁾은 영리적 언론의 법리에 관해서도 중요한 판결일 뿐만 아니라, 의견광고로서도 매우 중요한 성격을 띠고 있다.

그러면 뉴욕 타임즈 대 설리반 사건에 대해 약간의 설명을 하기로 한다.

1960 년 3 월 29 일, 『높아지는 그들의 소리에 귀를 기울여라』란 표제로 한 페이지 크기의 의견광고가 뉴욕 · 타임즈에 게재되었다. 이 광고는 남부의 흑인이 헌법상의 제 권리를 확인하기위해 비폭력적 데모를 행사함을 지지함과 동시에 데모에 참가했던 남부의 흑인대학생에 대한테러활동을 상세히 서술한 것이었다. 이 광고에는 유명 인사들을 포함한 64 명의 사람들이 서명하고 있다.

알라바마 주 몽고메리 시의 공선공무원인 설리반은 광고속의 문안의 일부가 자기의 명예를 훼손했다고 주장했다. 뉴욕 타임즈지에 게재된 이 광고는 4,800 불의 광고료를 지불하고 낸 것이었으며, 뉴욕 타임즈지의 광고심사부는 그 광고의 문안내용을 확인하려 노력하지는 않았으나 책임자의 증언으로는 그 내용은 「의심할 아무런 이유가 없을」 정도로 명성을 가진 인사들의 이름이 광고에 연명으로 서명 되었기 때문에 광고원안대로 신문광고란에 게재하였다.

설리반에게 승소를 안겨준 알라바마 주 법원의 판결에 불복하여 뉴욕 타임즈지가 상고한데 대해 연방대법원은 판결에서 뉴욕 타임즈의 주장을 받아들여 공무원이 신문을 명예훼손으로 제소한 경우, 명예훼손의 판결을 믿게 되면 금후 더 난경에 부딪치게 된다고 하였고,

명예훼손사건의 원고는 문제의 신문에 인쇄된 사실보도에 「현실적인 악의」가 있음을 입증하지 않으면 안된다고 판시하였다. 설리반의 변호사는 영리광고는 헌법의 보장을 받는 것이 아니므로 이 사건에서는 프레스의 자유와는 전혀 무관한 것이라고 주장했으며, 또 연방대법원이 1942년에 뉴욕의 가두에서의 영리광고의 배포를 규제한 시조례를 지지한 판례가 있음을 강조했다. 이에 대해 연방대법원은 『높아지는 그들의 소리에 귀를 기울여라』의 광고는 영리광고가 아니라 의견 광고이고, 그것은 영리광고와 매우 큰 차이가 있다고 답하면서 다음과 같이 서술하고 있다.

『이 이외의 어떠한 결론도 신문의 이러한 종류의 의견광고(editorial advertisement)를 게재할 의기를 상실케 할 것이다. 그리고 그 결과 출판 시설에 액세스 할수 없는 사람들-즉 비록 신문사의 구성원이 아니라도 언론의 자유를 행사하고자 하는 사람들에게 그 정보나 사상을 보급하기 위한 중요한 배출구를 차단하게 될 것이다』

여기서 주의할 것은 뉴욕 타임즈지가 의견광고를 게재할 의무가 있다는 것은 아니고, 그들은 다만 공적 토론이나 정부의 비판이라는 이익에 봉사하기 위한 의견광고를 게재한다면 신문이 그전과 같이 간단하게 명예훼손의 혐의로 제소당하지는 않을 것이라는 것이었다. 즉 신문은 반대의견이나 논쟁에 호의적인 방향으로 나오도록 유도를 받고는 있으나 어떠한 반대의견이나 견해를 인쇄 또는 방송하여야 할 의무가 지워진 것은 아니라는 점이었다.¹⁶⁾

2. 의견광고와 언론의 자유

(1)신문측이 주장하는 광고의 자유론

신문의 세계에서는 영리적 언론인 광고의 자유가 강력하게 주장되고 있다. 여기에는 미디어 액세스의 한 수단인 의견광고의 자유까지도 포함하고 있다.

The U. S. Inter American Council 로 부터의 독자투고를 게재하면서 뉴욕 · 타임즈 지가 1961년 12월 28일에 게재한 『광고의 자유』란 제목하의 사실을 보면 그 맥락을 파악할 수 있다. 여기에 그 일부를 인용해 본다.

『본지는 세계 중의 일반지속에서 최고도의 광고 수용성의 기준을 갖고 있다고 믿고 있다. 매년 본지는, 신청해 온 광고가 제품을 실제로 정확하게 전달하지 않은 예를 포함하여 각종의 근거를 들어 광고신청을 사절하고 있다. ... 뉴욕 타임즈지는 스스로가 전혀 찬동할 수 없는 정치적 선전을 포함하는 광고를 수리 게재해야만 할 것인가. 이와 같은 기본적인 문제에 쫓점을 맞추면 그 회답은 어렵지 않다. 미 연방 수정헌법 제 1 조의 목적에 비추어, 광고란은 아무리 그것이 찬성할 수 없는 것이라 할지라도 모든 견해에 대해 개방되어야 한다고 우리는 믿는 바이다.

물론 명예훼손법이나 예의와 품격의 한계, 사실의 정확성 등등의 요청에 입각해서 신문의 자유의 원리는 피델 카스트로 하의 쿠바혁명의 후퇴와 같은 본지가 용인하지 않는 사건이나 사실을 보도함을 요구할 뿐만 아니라 우리가 그 내용에 반발을 느끼는 서적이나 그 목적을 경멸하고 있는 정당이나 정치활동의 광고도 받아들일 의무를 본지에게 과하고 있다고 생각한다.

수정헌법 제 1 조의 보장은 단순히 발행자의 신문을 발행하는 권리의 보장만이 아니다. 더 중요한 것은 공중의 알 권리의 보장이다. 이것이야말로 자유로운 신문이 진실로 의미하고 있는 것, 즉 사상의 영역에 있어서 개방된 커뮤니케이션의 유지 외에 아무것도 아니다.

뉴욕 ?타임즈의 정치적 기타 의견, 즉 우리들의 편집방침은 매일 그 신문의 사실란에서 서술되어지고 있다. 본지의 「편집자에의 편지」에 관한 방침은, 모든 이해나 여러가지 의견을 갖는 독자로 부터의 편지를 전달하는데 있다. 뉴스의 방침은 아돌프 S. 옥크스(뉴욕 타임즈의 전 사주)가 63 년전에 말한 바와 같이, 「편견없이, 두려움과 호악에 구애됨이 없이, 어떠한 정당이나 당파나 이해관계도 고려치 않고 뉴스를 제공하는 것」이다. 본지의 정치적 광고에 관한 방침은, 특정한 견해를-그것이 우리의 견해와 얼마나 차이가 있다 할지라도-말하고자 희망하는 사람들에 대해 문호가 열려있다는 것이다.

이러한 방침은 본지가 보는 바로는 신문의 자유와 책임의 본질을 이루는 것이다.』¹⁷⁾

이 사실은 미 연방수정헌법 제 1 조가 보장하고 있는 언론 출판의 자유를 신문이라는 장에서 구체화할 때에 신문을 편집하는 쪽이 취해야 할 방침을 명확하게 밝힌 것이다. 그 중에서도 특히 언론 출판의 자유의 보장을 단순히 발행자의 발행의 권리에만 한정하지 않고, 공중의

알 권리의 중요성을 강조하여, 의견광고에 광고란을 개방해 놓음으로써 미디어에의 액세스를 승인하고 있는 점에서 중요한 의의를 갖고 있다 할 것이다.

영국의 더 타임즈(The Times)도 1974년 12월 12일에 『광고자의 자유』(The Freedom of the Advertiser)라는 제목의 사설을 게재했다. 이 사설에 보면 바로 그 전날짜에 이스라엘의 정책이 팔레스티나 인민에 대해 불공정하다는 것 및 영국인은 자기들 일만 우선한다는 이유로 시온니스트의 기금모집 특히 이스라엘의 메이어 수상에 의한 기금모집을 공격하는 광고를 게재했다. 이에 대해 유대인을 비롯해서 많은 사람들로부터 항의가 들어왔다. 이 항의에 답하는 뜻에서의 사설을 게재하고 그 속에서, 「광고에 있어서의 정치적 표현의 자유의 방침을 관철하는 것은 신문사에게 있어 쉬운 일이 아니다. 그것은 물론 법률로 자유가 보장되어있다. 우리는 모욕, 명예훼손 등의 위법한 광고는 접수치 않는다. 또 우리는 우리가 게재하는 광고를 보증하는 입장을 취하는 것은 결코 아니나, 광고에 포함된 사실에 관한 주장에 대해 주의 깊은 검토를 하지 않고 광고를 게재하는 일은 하지 않는다¹⁸⁾」고 밝히고 있다.

이 사설은 또 이러한 광고를 게재하는 이유로서 광고자(광고주)의 자유는 프레스의 기본적인 자유의 하나라고 믿기 때문이며, 타임즈 지가 프레스에의 액세스에 대해 억제하는 것을 반대하는 것은 표현의 자유가 모든 광고신청자에게 허용됨이 마땅하다는 신념에서 나온 것이라고 지적하였다. 또 이 사설은 「편집에 관한 사항의 경우에는 그 기사에 대해 발언하고자 하는 모든 사람에게 자유가 주어져야 하며, 또 광고에 관한 사항의 경우에는 지면을 살 수 있는 모든 사람에게 자유가 주어져야 한다고 믿는다¹⁹⁾」고 주장하고 있다.

(2) 의견광고의 중요성과 문제점

의견광고는 이미 지적한 바와 같이 한편으로는 순수한 언론적 요소를 띠면서도 또 한편으로는 광고라는 영리적 성격을 띠는 것이므로, 법이론적으로는 신문측이 광고의 자유를 주장하는 것처럼 간단치는 않다. 그러나 몇가지 판결 속에서 의견광고라는 두 요소를 포함하는 언론에게 매우 중요한 뜻을 갖는 법이론이 전개되었으니, 앞에서 본 뉴욕·타임즈 대 설리반 사건등은 그 좋은 예가 된다.

앞에서 본 바와 같이 미 연방대법원이 내린 이 사건의 판결은 상업광고와 의견광고를 구분했고, 수정헌법 제 1 조의 보장이 출판시설에 액세스 할 수 없는 사람에게까지 미쳐진다는 것을 명백히 한 점에서 매우 획기적인 뜻을 갖고 있다.

또 뉴욕·타임즈에 게재된 이 의견광고를 둘러싼 의론의 몇가지 문제들, 예컨대 뉴욕·타임즈 사측의 광고물 접수, 정확성의 판단, 광고물의 기술내용과 현실사건내용과의 차이, 구체적으로 사람이름을 지적했느냐의 여부, 명예훼손과 언론의 자유 등에 관한 문제들은 앞으로 이와 유사한 사건이 생길 때에 법적 문제를 검토하는데 있어 매우 좋은 참고 자료가 될 것이다.

위 사건의 판결은 이미 지적한 바와 같이 전체적으로 의견광고의 언론의 자유성과 미디어 액세스를 강조했다는 점에서 매우 주목할만한 것이지만, 또 한면에서 볼 때 의견광고는 몇가지 중요한 문제점도 지니고 있다.

그 중에서 가장 중대한 문제점은 의견광고를 내기 위해서는 거액의 광고비를 지불하지 않으면 안되기 때문에 금권주의에 관련된 위험성을 내포하고 있다는 점이다. 여기서 의견광고 옹호론에 반대되는 의견광고 비판론이 생기게 된다.

앞서 본 뉴욕·타임즈 대 설리반 사건에서 의미 연방대법원 판결과는 대조되는 견해의 예로서 같은 대법원의 CBS 대 DNC(민주당 전국위원회)(Columbia Broadcasting System, Inc. v. Democratic National Committee, 1973) 사건에서 내린 판결²⁰⁾ (특히 그 판결에서의 버거 대법원장의 의견)을 들 수 있다.

버거 대법원장은 의견광고라는 형식의 액세스는 부유한 자에 의해 독점될 위험이 있다는 금권주의 비판의 주목할만한 지적을 하고 있다. 또 이 재판 판결에서 버거 대법원장에 의해 서술된 다수의견은 수정헌법 제 1 조 및 연방통신법의 어느 것이나 방송업자에 대해 의견광고를 받아들이도록 요구하지는 않고 있다고 판시하고, 연방항소심이 인정했던 제한적 액세스권 즉 의견광고를 위한 방송시간을 살 수 있는 권리를 부정하였다.

이 다수의견은, 의견광고로서의 액세스권을 인정함으로써 발생할 제문제로서, ① 의견광고의 시간이 부유한 자에게 독점될 위험성에 대해 지적하였다. 또, ② 공평원칙의 효과적인 운용이 위험한 지경에 놓이게 될 것이고, 결과적으로 방송사업자의 재량이 침해 당하며, 공공의 쟁점에 대한 균형잡힌 보도가 무너질 위험성이 있음을 지적했으며, 그것보다 더 중요한 문제로서 ③ 공공의 쟁점에 관한 의론의 보도내용에 대한 정부의 통제가 확대될 위험성이 있음을 지적하고, 「액세스권의 이점보다 그것이 가져올 바람직하지 못한 제결과가 더 두드러지게 나타난다」고 염려하고 있다.

요컨대 다수의견은 공평원칙 밑에서 방송사업자에게 일정한 범위의 독립성과 편집자로서의 재량을 인정하면서, 또 동시에 공공의 쟁점에 대한 적절하고도 충분한 보도를 행하는 「공공의 수탁자」로서의 책임을 지게 하는, 현행의 방송제도의 기본적 틀을 유지케

하는 편이 「헌법에 의해 명령되고, 정부에 의해 감독되는 액세스권의 제도」 보다 바람직하다고 판단한 것이다.

이와 같이 이 사건의 판결에서 다수의견은 항소심재판이 인정했던 방송매체에의 제한적인 액세스권을 부정했었지만, 또 동시에 다수의견은, 「어느 장래에는, 연방의회, FCC-또는 방송사업자-에 의하여 실행가능성이 있고 바람직한 어떤 종류의 제한적인 액세스권이 연구될지도 모른다」 고 서술하고 있다. 또 다수의견에서는 케이블 TV 에 의한 액세스보장의 실례, 더 나아가서는 FCC 에 의한 공평원칙의 재검토작업이 진행중임을 지적하면서 「적어도 법원은 이와 같은 과정을 헌법판단으로 동결시켜 버려서는 안된다」 고 결론내림으로써 액세스권 문제의 최종적 해결을 장래의 연방의회나 FCC 등의 연구에 위임하는 태도를 취하고 있다. 따라서 이 CBS 대 DNC 사건 판결로 방송매체에의 액세스권이 완전히 부정되어 버린 것은 아니고, 그것은 다만 법정으로부터 FCC 나 연방의회에로 옮겨진 데 불과하다고 생각할 수도 있게 되었다.

그런데 1974 년 5 월 FCC 는 3 년간에 걸친 「공평원칙」 에 대한 재검토 끝에 연구결과를 보고서로 만들어 공표했는데, 그 속에서 「공평원칙」 의 확대적용에 대해서는, 공공의 문제의 논쟁에, 명백하고 의의있게 공헌할 수 있는 의견광고에 한정할 것, 액세스권에 대해서는 방송국의 자주적인 저널리스트적 판단에 위임되어야 하며 방송국이 의무로서 받아들일 필요는없다는 방침을 밝힘으로써 FCC 의 입장에서도 새삼스러이 방송매체에의 액세스권에 제동을 건 셈이 되었다.²¹⁾

버거 연방대법원장이 지정한 바와 같은 위의 법 이론외에도 금권주의 지배위험성은 의견광고비관론으로서 설득력이 강한 주장임에 틀림없다. 이 의견은 1964 년의 뉴욕 · 타임즈 대 설리반 사건에서의 브레난 판사의 의견과는 극히 대조적인 것이다.

의견광고는 이미 밝힌 바와 같이 시민이 매스 미디어에 액세스할 수 있는 방법의 하나이지만, 의견을 표명하고자 하는 사람이 광고지면이나 광고시간을 사려고 신청한다 해도 미디어쪽이 이를 거절할 수도 있다는 문제가 있다. 특히 반론요구에 대해서 이와 같은 문제가 생길 수 있다. 이런 경우 언론자유와 공공적 향유 주체이어야 할 국민은 스스로의 언론의 자유가 침해된다, 또는 액세스권이 침해된다 해서 법적 주장을 하게 될 것임이 틀림없다. 이와 같은 점들이 의견광고가 갖는 가장 커다란 문제점들이 된다.

Ⅲ. 일본의 의견광고 사례

제 2 차 세계대전 전까지 일본에는 의견광고에 대해 특별한 규정이 있지 않았다. 그러나 실제로 있어서 일본 신문들은 어느 정도까지 자유롭게 의견광고를 게재하고 있었고, 정치광고도 상당히 활발하게 게재되고 있었던 것으로 보인다. 그러던 것이 일본이 중국침략을 시작하면서 언론통제가 심해짐과 때를 맞추어 신문광고면에서도 의견광고가 모습을 보이지 않게 된다. 1938 년 4 월에 제정한 아사히신문의 「광고제한사항」 기준에서의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 「시사논의의 광고는 게재치 않는다」, 「선언, 결의, 성명, 해명 등의 광고에는 가장 큰 주의를 요한다」라고 규정하였다.

이와 같이 의견광고를 게재하지 않기로 하는 규정은 제 2 차 대전 직후에까지도 계속 발효되었으며, 1945 년 12 월의 「광고게재제한사항」에서도 「정치 · 사상 · 사회문제 또는 국민운동에 관해 주의, 주장을 논술하는 광고는 게재하지 않는다. 다만, 관청이나 이에 준하는 공공기관의 경우는 그러하지 않는다」라 규정하고 있었다. 전후의 헌법개정, 신문지법의 폐지 후에도 의견광고의 불게재 방침은 그대로 이어져 왔었는데, 1950 년에는 공직선거법이 제정됨에 따라 법정선거 광고만은 게재하게 되었다. 그러다가 1955 년의 「광고게재내규」가 일본 각 신문사에서 조금씩 바뀌어지고, 아사히의 경우에도 「게재하지않은 것」으로서 「정치 · 사회문제 등에 대해 주의 주장을 서술한 것, 다만 법정선거광고나 개최 임시광고 등, 그 내용표현이 타당하다고 인정되는 경우에는 무방하다. 고지광고일지라도 정치색을 띠는 격렬한 것은 게재하지 않는다」라고 되어 있다.²²⁾

1951 년에는 「게재하지 않는 것」으로서 정치, 사회문제 등 외에 종교가 추가되고 있다.

이때에 「광고게재기준」이란 용어가 사용되게 되었고, 신문사의 대외적으로 공표되기에 이르렀다. 1971 년에 이르러 비로소 단서로서 「정당 및 정치단체의 광고는 시기, 내용에 따라 게재할 수 있다」란 말이 포함되게 된다.

그러던 것이 1973 년 대폭적인 개정으로 종전에 의견광고를 게재하지 않아오던 방침을 바꾸어 이를 게재하기에 이르렀다. 그러나 의견광고에도 몇가지 조건을 부쳐서 게재여부가 결정되게 되었다. 아사히신문의 광고게재기준에서는 광고전반에 관한 규정과 항목마다의 규정으로 나누어져 있는데, 광고전반에 관한 규정은 따라서 의견참고에도 적용된다. 광고전반에 관한 규정과 의견광고에 관계되는 규정은 다음과 같다.

A, 법률에 위반, 또는 위반할 위험이 있는 것은 게재치 않는다.

B. 타인을 중상하거나 비방하는 것은 게재치 않는다.

C. 사회질서를 문란케 할 반사회적, 비도덕적인 것은 게재치 않는다.

D. 허위 또는 오인을 가져올 우려가 있는 것은 게재치 않는다.

E. 지면의 품위를 손상케 할 것은 게재치 않는다.

F. 목적이 불분명한 것 또는 누가 광고한 것인가의 책임의 소재가 불분명한 것은 게재치 않는다.

G. 본사에 관계가 있는 광고로서,

㉔ 본지의 기사를 정정하거나 부정하는 것은 게재치 않는다. 다만, 본사가 사실을 확인하고 승인한 것은 게재한다.

㉕ 본사의 사회적 평가를 저하시킬 것이라고 생각되는 것은 게재치 않는다.

㉖ 본사가 그 상품이나 서비스를 권장하는 것처럼 표현한 것은 게재치 않는다 등으로 되어 있다.

또 <의견광고>항에서는 다음의 세가지 규정을 설정하고 있다.

㉗ 표현이 타당한 것은 게재한다. 다만, 그 의견에 대해 서명자가 책임을 질 수 없다고 판단되는 것은 게재치 않는다.

㉘ 광고 및 광고의 기술을 부정하는 것은 게재치 않는다.

㉙ 분쟁중의 의견은, 공공성이 높은 것으로서 표현이 타당한 것에 한하여 게재한다. 다만, 재판중의 관계당사자의 의견은 게재치 않는다.

한편 <정치관계의 광고>로서 정치단체나 정당의 광고가 눈에 보이게 많이 나오고 있으며, 선거운동기간중이 아니라도 활발하게 게재되고있다. <종교관계 광고>중 게재하지 않는 것으로 포교 그 자체의 광고와 기부금 모집 광고를 정하고 있다.²³⁾

아사히신문 외의 각 신문들도 이와 전후해서 의견광고에 대한 게재금지조치를 바꾸고 있다. 마이니치신문은 1973년 4월, 「마이니치현장」과 「마이니치광고윤리강령」에 저촉되지 않는 범위내에서 의견광고를 게재키로 변경했다. 이에 앞서 일본경제신문은 1968년 6월에, 요미우리신문은 1959년 1월에 해금을 결정했고, 산케이신문도 1973년 9월에 책임있는

발언에 한해서 「표현이 타당성을 결할지라도」 일체 거부하지 않기로 하는 의견광고 전면해금조치를 선언하였다.

이 무렵 일본공산당과 산케이신문사 사이에 반론권을 논의의 대상으로 한 쟁송사건이 생기게 되어 의견광고에 관해 법률적 해석을 받게 된다.

1973년 12월 2일 자유민주당의 의견광고『전략, 일본공산당귀하 명백히 합시다』라는 표제 밑에 일러스트레이션이 든 광고가 일본경제신문과 산케이신문의 두 신문에 게재된 것에 대해 일본공산당이 격분해서 곧 동일 스페이스로 두 신문에 대해 무료로 반론광고를 게재해 주도록 요구하게 되었다.

일경(일본경제신문)과 산케이 두 신문사와 공산당과의 사이에 이 문제를 놓고 절충을 거듭한 후 두 신문 모두 「무료」의 반론광고는 인정할 수 없다고 주장하여 절충이 결렬되고, 공산당측은 대항수단으로서 두 신문에의 취재거부를 통고하게 되었다. 그 후 일경은 이번 의견광고 그 자체에의 무료 반론광고는 이를 게재해 줄 수 없으나 아직 일본에서는 이러한 종류의 의견광고가 익숙하게 될 정도로 정치적, 사회적 배경이 성숙하지 않았으므로 당분간 자숙하려 한다고 공산당에 통고하여 취재거부가 해제되어 타협을 보게 되었다.

그러나 산케이신문은 「정론」 칼럼을 중심으로 공산당에 대해 비난, 공격의 캠페인을 전개했으며, 이에 대항해서 공산당도 그 기관지「적기」에 연일 산케이 비판의 논진을 펴게 되었다. 그리하여 1974년 2월 8일, 일본공산당은 산케이신문사를 걸어서 무료의 반론광고청구가처분신청을 도쿄지방법판소에 내었고, 동년 5월 14일 도쿄지재 민사 9부 ?崎 재판장은 이를 각하했다. 동년 7월 31일 공산당은 ?崎 결정에 불복해서 본안소송을 동지방법판소에 제기했다. 1977년 7월 13일, 산케이 측에 대해 자유민주당의 내용은 온당치 못한 것인데도, 위법한 것이 아니라는 이유로 이를 게재했던 것은「산케이신문 자신의 품격을 저하할 우려는 있다 하겠으나, 이는 피고가 발행하는 신문의 공정·품위를 어떻게 생각하고 있는가, 그리고 독자의 수준을 어느 정도 생각하고 있는가에 귀속되는 문제로서, 명예훼손에 이르지 않는 이상, 법원이 관여할 바가 아니고, ...위법의 단계에 이르지 않는 행위는 법의 세계에서는 당연히 허용되는 것이며, 그 다음에는 양식의 문제이다. ...」(따라서) 원고의 본소청구는 이를 결국 이유없는 것으로서 기각함이 상당하다』고 판결했다.²⁴⁾ 패소한 일본공산당측은 이에 불복 항소하였으나, 1980년 9월 30일 동경고등재판기에서의 항소심에서도 패소, 기각되었다. 공산당은 이에 불복, 상고절차를 밟아 1983년 12월 현재 아직도 사건이 최고재판소에 계류 중에 있다.

VI. 우리나라의 의견광고

해방직후 혼란기의 우리나라 각 신문들은 각양각색의 정치적 광고를 게재하였으나, 6·25 이후에 이르러서는 법정선거광고가 의견광고의 대부분을 이루었으며, 또 수시로 일어난 중요한 정치적 사건이나 시사적 위기에 처해서 국민의 단결을 호소하는 정치광고가 종종 게재되어오고 있다. (예 : 1975년 4월의 월남패망에 즈음하여 5월에 많이 게재된 각 사회단체, 교육기관등의 호소광고 등).

의견광고를 넓은 의미로 보아 상품광고가 아닌 모든 것을 다 포함해서 생각할 때 거기에는 공공광고와 정치광고의 두 가지 종류의 의견광고가 있을 수 있다. 공공광고는 광고주의 성격에 따라 종교광고, 정부나 지방자치단체의 광고, 기업광고, 노사광고 등으로 세분될 수 있겠고, 또 정치광고는 일상 광고외에 정치적 의견광고와 선거광고 등으로 세분될 수 있을 것이다.

우리나라의 각 신문사는 각 사별로 「광고윤리요강」, 「광고게재기준」 등을 제정하여 시행하고 있다. 한국일보의 경우를 예로 들면 1958년 8월 25일자로 광고윤리요강과 광고게재기준을 각각 제정하여 시행하고 있으며, 동아일보와 조선일보도 각기 광고게재기준을 정하여 시행하고 있다. 각 사의 광고게재기준은 대동소이한 것으로서, 진실성과 정확성을 기할 것과 공안 및 관계법규에 위배되지 않는 것이어야 한다는 등을 규정하고 있다. 일례로서 동아일보의 광고게재기준을 보면 다음과 같다.

1. 진실과 실태를 정확히 제시하는 것이어야 한다.
2. 독자에게 신뢰와 호의를 얻을 수 있는 것이어야 한다.
3. 독자에게 이익을 줄 수 있는 것이어야 한다.
4. 보도의 자유를 침해, 모독하지 않는 것이어야 한다.
5. 공안 및 관제법규에 위배되지 않는 것이어야 한다.
6. 사회도덕과 미풍양속에 위배되지 않는 것이어야 한다.
7. 신문의 품위를 손상시키지 않는 것이어야 한다.

8. 구상이나 표현은 독창적인 것이어야 한다.

※내용으로 보아서 게재하지 않는 것

1. 본지 기사중 부정하거나 정정하는 내용이 있는 것(다만, 편집국 당사자의 승인 또는 사실이 확인된 것은 제외)

2. 자기의 우위성을 강조하기 위하여 본사가(혹은 타인이) 특정상품 또는 내용을 추천하거나 보증하는 듯이 표현한 것

3. 관계법규에 위배되거나 과장, 중상, 허위 비방하는 내용이 있는 것

4. 신에 관한 내용이 있거나 비과학적인 것

5. 노골적인 성적 표현 및 음란한 내용이 있는것

6. 나체화나 사진 또는 성기나 성행위를 암시할 우려성이 있는 것

7. 악인상을 주는 그림이나 사진 또는 신문의 품위를 손상시킬 우려성이 있는 것

8. 상품 본래의 사용목적을 이탈하여 향락적인 목적을 강조한 내용이 있는 것

9 . 폭력, 협박 기타 범죄를 시사하거나 잔학한 내용이 있는 것

10. 암호를 사용한 내용이 있는 것(특히 간첩광고에 주의할 것)

11. 기만과 현혹으로 무지를 악용할 우려성이 있는 것

12. 펜팔 및 구혼광고(단, 외국과의 관계는 제외)

13. 증정을 주목적처럼 가장한 내용이 있는 것

14. 정치, 경제 및 사회문제에 관한 비민주적인 자기의 주의, 주장을 한 내용이 있는 것

15. 자기 이름을 광고하기 위한 명함광고나 인물사진광고(단, 법정선거운동광고는 제외)

16. 인사모집에 있어서 직종이 불확실하거나 임시주소로 그 실태가 불명확한 것

17. 생도모집 및 통신교육광고에 있어서 교육방법, 수료자격을 오인 시킬 우려성이 있거나 장래의 지위, 취직 등을 책임 없이

약속한 것

18. 기부금 모집광고에 있어서 그 실태가 명확치 못한 것

19. 자본을 구하는 광고에 있어서 업무내용, 주소, 성명이 명시되어있지 않는 것

20. 통신에 있어서 판매광고에 상품명, 정가, 송료를 명시하지 않는 것

21. 해고광고의 해고이유와 사진이 있는 것

22. 기타 광고 윤리상 본사가 부당하다고 인정한 것이라고 되어있다.

「내용으로 보아 게재하지 않는 것」의 기준중 특히 의견광고와 밀접한 관련이 있는 것으로 들 수 있는 것은, ③관계법규에 위배되거나 과장, 중상, 허위, 비방하는 내용이 있는 것과, ⑭정치, 경제 및 사회문제에 관한 비민주적인 자기의 주의, 주장을 한 내용이 있는 것 등을 들 수 있으며, 종교적인 것과 관련된 기준으로는 ④미신에 관한 내용이 있거나 비과학적인 것을 들 수 있다.

한국신문윤리위원회와 한국신문협회는 1976년에 신문윤리강령과 신문광고윤리실천요강(기준)을 제정 공포하여 회원사에게 이를 준수토록하고 있으며, 이에 위반한 광고는 신문윤리위원회에서 심의하여 적절한 제재조치를 취해오고 있는데 그 내용은 대체로 각 사의 그것과 크게 다를 바 없으나 그 실천요강 중 의견광고와 깊은 관련이 있는 것으로서 게재를 보류 또는 금지하는 사항은 다음과 같다.

제 3 항 제 1 호 :공공이익을 위함이 아니고 타인 또는 단체, 기관을 비방, 중상하여 그 명예를 손상시키는 내용.

제 3 항 제 2 호 : 명예훼손 및 프라이버시 침해의 염려가 있는 타인의 성명, 초상을 무단히 사용한 것.

제 3 항 제 4 호 : 법원에 계류 중에 있는 사항.

제 4 항 제 2 호 : 광고임이 명확치 않고 기사와 혼돈 되기 쉬운 편집체제 및 표현 등이다.

최근 우리나라 신문에 게재된 의견광고를 보면 1983 년 4 월 21 일 게재된 미술단체들이 연명한 성명서 『불신과 불화를 조장하는 저의를 묻는다』 (「계간 미술」이 미술인을 오도했다는 내용, 유료광고), 1983 년 7 월 21 일자의 서울대학교 의과대학 한홍표부교수의 『항의 및 해명서』 제하의 의견광고(『젓소 유방염 많아 쉽게 변질우려』제하의 중앙일보기사-1983 년 7 월 20 일자-에 대한 항의와 해명내용, 유료광고) , 그리고 1983 년 7 월 31 일자(조간)와 8 월 1 일자(석간)의 명성그룹 회장 김철호명의로의 『강조제현께 알리는 말씀』 제하의 의견광고(명성그룹에 대한 사회여론에 대한 해명내용, 유료광고) 등이 있다.

우리나라에서는 의견광고가 흔하지 않은 이유에서인지 각 신문사의 이에 대한 게재기준도 명확한 명문규정이 따로 없고, 다만 일반광고게재기준의 한도내에서 타 광고에 적용하는 기준을 준용하고 있으며, 특히 사과문의 경우는 거의 상관하지 않고 게재하고 있는 형편이다. 또 신문윤리위원회도 이 점에 대해 각 사의 방침에 위임해 놓고 있는 실정에 있다.

의견광고가 직접적 계기가 되어 법적 쟁송을 일으킨 최근의 사례가 있다. 전기한 『우유 젓소유방염...』 관계기사로 인해 언론중재위원회에 정정보도 청구 중재신청을 제출한 사례가 있었다. 이 사건에서 신청인은 이 기사가 오보이고 신문사측이 근거로 제시하면서 이 기사가 오보가 아니라고 주장하는 한교수의 논문에도 그런 부분은 없다고 강조하였다. 한교수는 이에 대해 동 기사가 「자기논문과는 전혀 바른 왜곡 보도로서 이에 엄중히 항의하며 해명」 한다는 의견광고를 신문(그 기사를 게재한 당해 신문을 포함하여 2 개의 일간신문)에 게재하였다. 신문사 측에서는 동 기사는 한교수의 논문과 인터뷰를 근거로 작성된 것이므로 오보가 아니라고 주장, 동 기사가 게재된 두 차례에 걸쳐 우유에 관한 특집을 게재하는 등 신청인 주장에 대해 성의를 다했으며 앞으로 계기를 마련, 낙농인들이 위생적인 우유를 생산하고 있다는 내용의 현지르포 기사를 게재해 주겠다고 제의했으나 신청인이 이를 받아들이지 않아 중재가 불성립되었다.²⁵⁾

그 후 1983 년 9 월 12 일에 신청인은 법원에 정정보도청구신청 (83 카 28765)을 했는데, 중앙일보에 「낙농 과감한 육성절실」, 「우유 유통마진 너무 커」란 기사 (1983 년 12 월 10 일자) 6 면 7 면)가 게재된 후에 소를 취하였다.

V. 의견광고게재의 기본적 문제점

의견광고를 게재함에 있어 생각해야 할 문제점들을 정리해 보면 의견광고를 일반 독자들은 어떻게 받아들이는가? 그 문제의 배후에는 게재된 광고의 내용에 대한 책임을 누가 져야 하는가? 신문사나 방송국 내부에서 광고게재 관리책임자로서의 최종책임은 누가 지는가? 또는 광고게재의 거부권 등의 여러가지 문제가 될 것이다.

1. 광고는 독자들에게 어떻게 받아들여지고 있는가?

신문의 독자가 광고를 기사와 전혀 관계가 없는 광고주의 의견이라고 받아 들이는가, 또 신문사가 어떤 의견광고를 게재한 데 대해 그 의견을 신문사가 지지하는 것으로 독자들이 받아들이지는 않는가의 문제이다. 최근의 독자들의 대다수는 그 정도의 구별은 쉽게 할 수 있는 훈련이 되어있는 것으로 볼 수 있겠다. 그러나 전면광고를 게재하면서 그 광고면의 편집이 마치 일반지면의 그것과 유사해서(난외에 <전면광고>란 문자가 들어 있기는 할지라도)기사와 광고를 구분하기 힘들 경우가 우리나라 신문광고에 종종 있는 것을 볼 수 있다. 이는 신문윤리위원회의 신문광고윤리실천요강 제 4 항 제 2 호에 저촉될 우려가 있는 것으로 각별한 주의를 요하는 것이 된다.

2. 게재된 광고에 대한 책임의 문제

이 문제를 논할 때에는 광고주와 신문사로 나누어 생각할 필요가 있을 것이다. 일반적으로는 광고내용에 대한 책임은 광고주가 지는 것에 이론이 있을 수 없다. 그러나 신문사는 과연 어느 정도의 책임을 질 것인가, 우리나라에서는 언론기본법 제 22 조 제 1 항에서

「정기간행물의 발행인은 편집인과 광고책임자를 선임하여야 한다」고 되어있고, 동조 제 4 항에서는 「편집인과 광고책임자는 정기간행물을 편집하거나 광고를 함에 있어서 범죄를 구성하는 내용을 배제할 권리와 의무가 있다」고 되어있으며, 제 33 조의 제 1 항 및 2 항

규정에 따라 방송의 편성책임자와 광고책임자에게도 위의 규정을 준용한다고 되어있다. 또 동법 제 53 조는 이들이 정당한 사유없이 범죄를 구성하는 내용의 공표를 배제하지 아니한 때에는 형사처벌을 받게 되어 있다.

신문사나 방송국은 스페이스나 시간의 제공자이고 광고게재의 관리자임에 틀림없으므로 이들은 광고게재관리자로서의 주의의무가 요구된다 할 것이다. 여기서 언론사쪽에 책임이 있다고 하는 것은 광고를 게재함에 있어 법률위반광고를 언론사의 고의 또는 과실로 게재하고, 그 게재된 광고로 인하여 독자나 제 3 자에게 손해를 미쳤을 경우라고 판단된다. 그 광고가 의견광고의 경우이면 명예훼손관계법에 저촉되는 경우 그것을 언론사가 알고 있거나(고의의 경우에 해당), 아니면 알 만한 이유가 있는데도 불구하고 부주의(과실)로 그대로 게재하며, 그 결과 독자나 제 3 자에게 손해를 끼쳤을 때에는 언론사에 대해서도 광고게재관리자로서의 책임을 묻게 될 것이다.

앞에서 본 뉴욕 · 타임즈 대 설리반 사건에서 문제가 된 의견광고가 바로 그 예가 된다. 미국 연방대법원의 이 사건에 대한 판결에서 신문사는 광고게재관리자로서의 고의, 과실이 없다면 면책된다는 입장을 받아들이고 있음을 알 수 있다.

외국에서는 일반적으로 광고에 대한 책임은 모두 광고주가 지는 것으로 생각되는 곳이 많으며, 미국에서는 그 뜻을 광고게재기준의 일부에 명기하고 있는 신문사도 있다. 한편 프랑스의 르 피가로지와 같이 「신문에 게재된 모든 것은 모두 신문사가 책임진다」는 취지를 신문의 광고면에 기재하고 있는 곳도 있다.

3 신문사 안에서의 광고게재 최종책임자

먼저 보아온 바와 같이 뉴욕 타임즈에서는 광고의 게재가부에 대한 결정은 편집 책임자와는 아무 관계없이 영업담당책임자가 이를 결정한다.

그런가 하면 광고에 대해서도 편집장에게 책임이 있고 최종적으로는 편집장이 결정하는 신문도 상당히 있다. 일본의 아사히신문의 경우도 최종적으로는 편집국장의 승인이 필요하도록 되어있다 한다.²⁶⁾ 우리나라에서는 언론기본법의 규정에 따라 광고책임자의 소관사항임은 앞에서 고찰한 바와 같다.

4. 광고게재의 거부권

신문사나 방송국은 광고게재관리자로서 법률에 위반되거나 위반될 염려가 있는 것이거나 또는 당해 언론사의 품위를 손상케 할 것은 게재하지 않는다. 자기 회사의 광고 게재기준에 저촉되는 것은 당연히 게재를 거부할 것이다. 그러나 거부권이 있다 해서 게재한 광고에 대해 언론사가 책임을 진다는 뜻과는 다른 것으로서, 앞에서 본 바와 같이 광고게재관리자로서 고의 또는 과실이 없는 한 신문사에게 책임이 돌아오는 것은 아니기 때문이다.

또 의견광고를 게재했다 해서 언론사가 그 의견을 지지하는 것은 아니라는 것도 앞서 본 바와 같다. 우리나라에서는 언론기본법의 규정에 따라 범죄를 구성하는 내용의 광고를 배제할 권리와 의무를 광고책임자가 갖게 되어 있으므로 그에게 거부권이 있다고 볼 것이다. 다만 범죄를 구성하는 내용이 아닌 광고물의 경우 광고 게재의 선택권이 언론사에게 있는가에 대해서는 일반적으로 「광고게재기준」에서 신청한 광고 중 부당하다고 판단되는 것을 언론사가 거부하는 것으로서, 이는 각 언론사의 자주적 결정에 맡기는 것이 일반적 예라 할 것이다.

앞에서 본 바와 같이 우리나라에서는 의견광고조차도 기타의 일반광고에게 적용되는 광고게재기준을 적용하고 있으며, 미국이나 일본과는 달리 의견광고의 게재신청을 언론사가 거부했다 해서 법적 쟁송의 근거가 된 사례는 아직 있지 않다.

VI. 맺는 말

현대사회에 있어서 일반국민은 매스 미디어로부터 소외되어 있는 것이 사실이다. 이리하여 현대사회에는 정보의 전달자와 수용자라는 두개의 계층이 존재한다. 그리고 이 양자 사이에는 일반적으로 입장을 서로 바꿀 수 있는 호환성이 없는 것이 특징으로 되어있다.

이러한 상황 밑에서 「수용자」라는 입장을 감수하지 않을 수 없는 국민 일반 특히 소수집단의 성원들은 스스로의 의견을 표명하기 위해 전단, 팜프렛, 연설, 데모 등의 표현수단을 쓰는 수가 있으나 그 전달 능력은 매스 미디어에 비해 매우 미미하다. 여기서 언론자유 의 향유체인 국민이 대량 전달수단인 매스 미디어에 어떤 방법으로든 액세스 하러

한다. 이에 대해 매스 미디어는 스스로의 언론자유나 이에 입각한 편집권, 편성권을 주장하고 있어, 매스 미디어와 국민일반은 대립관계에 놓여지는 수가 많다. 매스 미디어가 이를 거절할 때 국민은 언론의 자유를 침해 당했다고 주장하게 되고, 여기에 새로운 개념이 바로 매스 미디어에의 액세스의 권리라고 불리운다.

한편 의견광고는 앞에서 보아온 바와 같이 현실적으로 매스 미디어에 액세스 할수 있는 유력한 수단중의 하나이다. 의견광고는 광고주가 말하고자 하는 내용을, 기타의 방법으로는 미디어에 접근하기 어렵기 때문에 유료로 미디어에게 그의 의견을 게재함으로써 독자의 이해와 공감을 얻고 광고주가 기대하는 방향으로 여론이나 행동태도를 형성하려는 광고를 말한다. 따라서 이 의견에는 특정한 사실에 대한 비판이나 반론, 부정들도 포함된다.

이와 같은 이유때문에 의견광고는 표현의 자유라는 요소와 경제적 자유라는 두 요소가 뭉쳐진 복합체라 할 수 있다. 따라서 의견광고에 있어서는 언론의 자유와 영업의 자유의 두 가지가 강조된다.

일반적으로 언론사는 각자의 광고게재기준(의견광고도 포함해서)을 설정해 놓고 그 기준으로 광고물을 접수하거나 거부하고 있다. 만약 언론사가 의견광고를 거절하는 경우 그것은 엄연히 사적 검열을 뜻하는 것이라고 비판할 수 있다.

또 한편으로는 의견광고는 유료의 광고이므로 이용자에게 경제적 부담을 강요하게 된다는 점에서 금권주의적 경향이 있다는 비난을 받게 된다. 특히 공공의 논쟁을 불러일으킬 수 있는 현안문제에 대해 한쪽은 경제적 부담능력이 있어 의견광고를 낼 수 있는데 반해, 땀 쪽은 이러한 능력이 부족하거나 없는 경우 갖지 않은 자는 의견을 전파할 힘이 없어 사상적 불균형을 가져 오게 된다.

어떻든 언론의 자유의 궁극적 향유 주체인 국민이 스스로의 언론의 자유가 침해되는 결과를 가져오게 된다면 여기에 액세스권과 의견광고 양자의 한계점이 있을 수 있다. 그러나 이러한 한계점에도 불구하고 이 액세스권과 의견광고는 언론자유와 실질적 신장을 위해 상당히 유력한 수단이 된 것을 부인할 수는 없으며 그 효용가치를 인정하지 않을 수 없다 할 것이다.

<주>

- 1) Jerome A. Barren (1967), "Access to the Press : A New First Amendment Right", 80 Harvard Law Review, 1641.
- 2) Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communication Commission, 395 U.S. 367 (1969) .
- 3) Ibid., at 390.
- 4) Ibid., at 390.
- 5) 山口和秀(1976), "악세스권과 표현의 자유", 「현대의 매스컴」, 취스토 증간총회특집, No.5(도쿄: 유비각), p.64.
- 6) Business Executives' Move for Vietnam Peace v. Federal Communications Commission, 450 F. 2d 642 (D. C. Cir. 1971).
- 7) Ibid., at 654.
- 8) Ibid., at 655.
- 9) Lee v. Board of Regents, 441 F.2d 1237(7th Cir 1971).
- 10) Chicago Joint Board, Amalgamated Clothing Workers v. Chicago Tribune, 435 F.2d 470 (2d Cir. 1970) ; Jerome A. Barron (1973), Freedom of the Press for Whom? (Bloomington, Ind. : Indiana University Press), pp.3-52. Jerome Jerome
- 11) Lovell v. City of Griffon, 303 U.S. 444 (1938).
- 12) Valentine v. Chrestensen, 316 U.S. 52 (1942).
- 13) Ibid., at 514 ; Gillmore and Jerene A. Barron .
- 14) 堀部政男(1977), 「악세스권」 (도쿄 동경대학출판회), p.124.

15) New York Times v. Sullivan, 376 U.S. 254 (1964).

16) J. A. Barron (1973), p.11.

17) "The Freedom of Advertising" (editorial), New York Times, December 28, 1961, at 26, Col.1.

18) "The Freedom of the Advertiser" (editorial), The Times, December 12, 1974, at 15, Col.1

19) Ibid.

20) Columbia Broadcasting System, Inc. v. Democratic National Committee, 412 U.S. 94 (1973)

21) Fairness Doctrine and Public Interest Standards—Handling of Public Issues, Doct. No.19260, FCC 74-702, 39 Fed. Reg. 26372 (July 18, 1974)를 인용한 堀部政男 (1977), pp.162-166; 山口和秀(1976) p.66.

22) 瀬戸丈水(1973), "의견광고의 현상과 생각에 대해", 「신문경영」, 1973년 9월호(일본신문협회간): 방송비평간담회(편)(1978), 「현대의견광고론」(토쿄: 시사통신사)에 재게재, pp.168-169.

23) Ibid., pp.169-173.

24) 도쿄지방법판소 민사 제 13 부 판결(1977년 7월 13일); 「신문연구」, 1977년 9월호(일본신문협회간), pp.89-105.

25) 언론중재위원회 서울 제 3 중재부. '83 서울중재 38호, 1983년 8월 290.

26) 방송비평간담회(편)(1978), pp.166-167.

□ 고려대학교 경제과, 미국 인디애너 대학교 대학원

□ 저술 : 「ITV 교육의 이론과 실제」 외 논문 다수

□ 현재 이화여자대학교 신문방송학과 교수