

언론침해구제 현실과 수용자운동

정진석

한국외국어대 신방과 교수

1. 머리에

최근 들어 언론침해에 대한 구제활동을 벌이는 새로운 민간기구가 생겨나고 언론에 대한 감시 기능을 체계적으로 전개 하여 언론침해를 방지 할 수 있도록 하는 시민의 모임 등이 여러 차원에서 활성화되고 있다. 이는 우리 사회가 그만큼 성숙해졌음을 의미하는 것이므로 긍정적으로 평가할 수 있는 일로 생각된다. 권력이 언론을 물리적으로 통제하던 과거에 비하면 국민이 민주적인 방법과 절차에 따라 언론을 감시-통제한다는 것은 발전적인 현상으로 여겨지기 때문이다.

이전까지는 권력이나 금력이 언론을 침해하여 언론의 자유로운 발전을 자해할 가능성이 언제나 있었으며, 반면에 언론은 개인을 포함하여 국민의 권익을 수호하는 존재로 확신하였다. 이러한 가설은 언론이 통제 당하고 있는 상황, 권위주의적인 정치체제 아래서는 진리일 수 있었다. 그러나 언론의 자유가 신장되면서 이제는 언론에 대한 국민의 감시가 필요한 단계로 접어들었다는 사회적 공감대가 이루어지기 시작한 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 상황의 변화는 대강 다음과 같은 세가지 원인에서 비롯되었다고 생각해 볼 수가 있다.

첫째, 언론 자율화 정책이 시행된 이후 언론 기관의 숫자가 급격히 늘어남에 따라 질적 수준이 낮은 언론인들이 양산되는 경우도 있어서 언론에 의한 피해를 입은 사람도 증가하고 있다. 이에 대응하여 피해를 구제 받으려는 움직임이 일어나는 것은 자연스러운 현상이기도 하다.

둘째, 사회환경의 변화에 따라 국민들의 권익 의식이 높아지고 있다. 언론에 의한 침해사례가 많아진 것도 사실이지만, 피해를 입은 사람들이 명예훼손을 비롯하여 무형의 재산권을 보호하였다는 인식이 높아졌다는데 그 원인의 일단을 찾을 수 있다.

셋째, 시민의식이 높아지는 데 따라 비록 직접적인 피해를 입 지는 않았다고 하더라도 언론수용자 운동의 차원에서 언론에 대한 감시자 역할을 자임하는 단체 또는 개인이 생겨났다는 사실이다. 이는 언론이 권력으로부터 자유로워지면서 그의 거대한 힘을 공공의 이익이 아니라 언론 자신의 이익을 위해 사용하고 있다는 우려가 높아지는 데서 일어나는 시민의 자구적인 운동으로 볼 수도 있다.

이전까지는 언론의 자유에 대한 관심은 높았지만 언론의 책임에 대해서는 무관심하다시피 하였는데 언론자유가 보장된 상황에서는 국민의 권력과 금력 등 언론 외부로부터의 통제에서 자유로워져야 한다는 이전까지의 당위론에서 진일보하여 이제는 언론에 대한 국민의 감시라는 차원으로 발전하였다고 볼 수 있는 것이다. 언론의 자유를 신장해야 한다는

수동적이고 방어적인 목표에서 한걸음 나아가 언론이 좀더 나은 기능을 발휘할 수 있도록 수용자가 감시한다는 운동이 일어나게 된 것이다.

앞에서 열거한 언론환경의 변화는 언론에 대한 수용자운동으로 나타나게 되었다. 하나는 언론에 직접 피해를 입은 당사자가 명예 또는 금전상 입은 피해를 회복하려는 「피해구제」의 경우이고, 다른 하나는 「언론수용자운동」으로 불리는 포괄적인 언론감시운동이다.

첫번째의 언론피해에 대한 구제의 인식이 크게 높아진 것은 국민의식의 변화에도 원인을 찾을 수 있지만, 1980 년대에 언론침해를 구제할 수 있는 법적, 제도적 장치가 마련되었던 것도 직접적인 동인이라고 볼 수 있다. 1981 년부터 시행되었던 언론기본법은 자유언론을 억압하는 독소조항이 있다는 비판도 있었지만 언론에 의한 피해를 구제할 수 있도록 명문화하였다는 사실은 중요한 의미를 지니는 것이었다. 언론중재위원회를 설치하여 법적인 전치기구로서 중재제도를 정착시키는 동시에 법에 의한 피해구제도 용이하게 함으로써 언론의 책임의식을 일깨워주었고 언론의 인권침해를 방지하고 또는 구제할 수 있는 장치를 마련하였다는 점에서는 시대의 요구를 반영한 것으로 볼 수 있는 것이었다.

언론중재위원회가 구성됨으로써 언론의 침해구제라는 실질적인 효과도 있었지만 한편으로는 중재위원회에서 국내외의 여론을 활발히 소개함으로써 언론피해구제의 틀을 마련하고 피해입은 사람들이 이에 대응할 수 있도록 홍보하였다는 점에서 간접적인 효과도 큰 것이었다.

두번째의 언론수용자운동은 대중매체를 개선하기 위한 문화운동 내지 사회운동의 성격을 띠었다. 또한 언론민주화 또는 정치민주화와 결부된 운동의 양상도 보였다라는 점에서 사회운동의 성격을 지닌 것인데 1985 년과 1986 년의 시청료 납부 거부운동이 대표적인 사회운동의 성격을 지닌 수용자운동이었다고 볼 수 있다. 수용자운동은 주로 두 가지 방법으로 전개되었다. 그 하나는 수용자 의식화운동이라 할 수 있으며, 다른 하나는 모니터운동이다 운동의 주체는 주로 종교단체, 청소년단체, 여성단체들이었다. 소비자단체나 정치단체의 일부도 가담한 바 있지만 주된 운동의 주체는 종교 및 여성단체 등이었다.

특히 여성단체협의화를 비롯하여 KNCC, 여성민우회 등 시민, 재야 단체들이 언론 감시활동의 중요성을 크게 인식하여 수용자운동을 본격화하고 있는 점이 주목된다. 언론수용자운동은 언론현실에 대한 전반적인 비판을 비롯하여 언론보도내용에 대한 분석과 평가, 이를 바탕으로 한 오보, 왜곡보도의 정정요구, 특정 신문이나 방송에 대한 구독거부와 시청거부, 잘못된 언론환경을 바로잡기 위한 법적, 제도적 개선요구 등 다양한 사업과 목표를 추구하고 있다.

여기서는 우리나라 언론피해구제에 대한 제도적인 변천을 살펴본 다음에 현재 우리나라의 언론피해구제의 방법은 무엇이며, 언론수용자운동은 어떠한 방법으로 이루어지고 있는가를 살펴봄으로써 이에 대한 앞으로의 방향을 설정하는데 참고가 되고자 한다.

II. 명예훼손과 언론피해구제에 대한 변천

우리나라에서의 언론침해에 대한 구제 문제는 구한말 언론 초창기부터 있었다. 그 후 언론을 통제하고자 하는 법과 그것을 보장하고자 하는 법이 시대에 따라 교차해 왔는데, 현재는 언론의 자유와 공익을 어떻게 조화시키느냐 하는 방향으로, 언론의 자율적 통제에 맡기는 방법으로 나아가고 있으며, 이에 따라 자생적인 언론감시운동이 일어나고 있는 것이다.

1. 대한제국 시대

1) 대명률

구한말에도 신문이 명예훼손 또는 허위보도라 하여 고소 당한 사건은 더러 있었다. 1898년 7월경 대한황성신문이 경기도 과천군수 길영수로부터 피소 당한 사건을 시초로 해서, 1899년 3월 이인영이 독립신문을 고소한 사건이 있었으며, 같은 해 5월에는 제국신문이 궁중을 지키는 무감들로부터 피소 당해 취재기자 채규하에게 답 60대에 1년 징역의 중형이 언도되었다. 제국신문 사건은 신문지법이 제정되기 전이었으므로 대명률을 적용하여 무고율·반무율로 다스렸는데 정정보도나 금전에 의한 보상방법이 아니라 체형으로 해결하였던 것이다.

2) 대한제국 형법의 조언률

형법의 조언률은 1905년 4월에 제정된 대한제국의 형법 제 404조에 「타인의 관계되는 언단을 출하여 시비가 유도하거나 분쟁함에 치하는 자는 답 삼십하되 인하여 일반관리의 명예손해에 대한 자는 이등을 가」 하도록 규정 하고 있었다. 명예훼손은 형법의 조언률을 적용하며, 이에 위반하는 경우 답 30대를 때리는데, 관리의 명예를 훼손하면 가중처벌하도록 된 것이었다. 1907년 3월 만세보가 전남 관찰사 심상익으로부터 피소당한 사건이나, 1909년 4월 황성신문 사장 유근이 진주 관찰사 황철로부터 피소당해 답 10대의 유죄판결을 받은 사건 등은 「조언률」이 적용된 사건이었다.

3) 광무 신문지법

이완용 내각이 1907년 7월 24일 공포한 법률 제 1호 「신문지법」은 흔히 「광무 신문지법」으로 불리는 것으로 제 15조에 「인을 반박하기 위하여 허위의 사항을 기재함을 부득함」이라 하여 타인에 대한 비방 또는 명예훼손 금지조항이 들어 있었다. 이와 함께 「제십오조에 위반한 경우에는 형법 조언률에 의하여 처단하되 피해자 또는 관계자의 고소를 득하여 기 죄를 논함」(제 33조)이라는 처벌규정이 들어 있었다. 피해자의 친고조항이었던 것이다.

신문지법에는 최초로 피해구제의 조항이 들어 있었다. 보도된 기사와 관련된 당사자가 정정을 요구할 경우에는 신문이 당연히 이를 실어 주도록 규정하고 단일 피해자가 원래 보도했던 기사와 같거나 그 이하의 크기로 「정오서」 또는 「변박서」를 요구할 경우에는 다음 호에 이를 그대로 실어주어야 하되, 그 길이가 원래 기사보다 길 경우라도 초과분량에

해당하는 광고료를 지불하면 전문을 그대로 실어 주도록 하는 다음과 같은 강제조항까지 들어 있었다. (제 20 조)

「기사에 관하여 관계자가 정오를 청구하거나 혹 정오서 혹 변박서의 게재를 청구한 시는 차회에 발행하는 지상에 게재함이 가한 정오서 우는 변박서의 자수가 원 기사의 자수에 이배를 초과하는 시는 기 초과 자수에 대하여 보통 광고료와 동일한 금액을 요구함을 득함.」

2. 일제하

4) 형법의 명예에 대한 죄

한일합방 후 일제는 언론의 명예훼손에 관해서 신문지법과 아울러 1907년에 제정된 일본의 형법 제 34 장 「명예에 대한 죄」를 적용했다. 여기에는 「공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 사실 유무를 불문코 1년 이하의 징역 혹은 금고 또는 5백원 이하의 벌금에 처한다.」(230 조)는 조항에 이어 「사실을 적시하였다 하더라도 공연히 사람을 모욕한 자는 구류 또는 과료에 처한다.」(기 1 조)하여 비록 공익을 위해서 보도한 기사라도 명예훼손에 관해서 수사기관이 자의적으로 해석할 수 있도록 처벌의 범위를 제한없이 넓혀 놓았다.

신문지법이 일제치하에 민족언론을 탄압하는 악법으로 사용되었음은 널리 알려진 사실이었다. 그러나 일제가 언론을 탄압하는데 가장 손쉽게 내세운 조항은 보안법, 치안지법 등의 「치안방해」 조항과 앞에서 인용한 형법의 「명예훼손」 조항이었다. 특히 신문지법과 형법의 명예훼손 조항은 친일파나 지방의 말단 관리들이 이를 즐겨 악용하여 사실보도에 대해서까지도 기사내용이 자신의 명예를 훼손하였다 하여 고소를 제기하는 일이 자주 있었고, 이런 경우에는 취재기자는 물론이고 본사 간부까지 구속되는 사례가 많았다.

3. 해방후

5) 신문윤리강령

1957년 4월 7일 제 1회 신문의 날을 제정하면서 언론계는 「신문윤리강령」을 채택하였는데 제 7항에서 「특히 개인의 명예는 존중되어야 하며 공공의 이익이 아닌 호기심 또는 악의에서 개인의 권리나 감정을 침해할 수 없다」고 명시 하였다.

3년 뒤인 1960년에 4·19가 일어난 이후에는 언론자유가 제한 없이 허용되고 발행의 자유가 보장되면서 수많은 신문들이 나타나고 있었기 때문에 자연히 언론의 질적인 저하가 뒤따르게 되었다. 이때 언론계에서도 자율정화를 위한 논의가 일어나기 시작하였다. 그러나 언론의 자유와 책임이 조화를 이룰 수 있도록 해보려는 언론 자체의 노력이 구체화되기 전에 5·16이 일어났다.

6) 신문등 등록법안

5·16 직후 군사정부는 국가재건최고회의 포고 제 11 호를 공포하고(1961년 5월 23일) 신문의 일제정비를 단행하면서 언론통제의 차원에서 언론의 윤리와 책임문제를 제기하게 되었다. 이해 7월 28일 국가재건최고회의 공보실은 법제사법위원회가 기초한 「신문 등 등록법안」을 발표했다.

「책임 있는 언론의 창달」을 목적으로 한다는 이 법안은 제 6 조에 명예훼손 기사의 게재를 금지하는 조항이 들어 있었다. 신문과 통신이 사실이 아닌 기사를 게재하며 타인의 명예를 훼손하였을 경우에는 피해자가 손해배상을 청구할 권리를 갖도록 하고, 1년 이내에 3회 이상 타인의 명예를 훼손하는 기사를 게재하거나 또는 사실을 갖추지 못했을 경우 등록을 취소하도록 규정하고 있었다. 이 법은 정식으로 제정, 공포되지는 않았는데, 3년 후인 1964년에 공화당이 국회통과까지 시켰던 언론윤리위원회법과 근본적으로는 같은 취지였다.

7) 언론윤리위원회법

1964년 8월 5일에 제정되었는데 「신문 방송 등 언론의 자율적 규제를 강화하기 위하여 언론윤리위원회와 언론윤리심의회의 설치와 운영에 관한 사항을 규정」함을 목적으로 제정된 법이다. 「정기간행물 또는 방송에 의하여 부당한 피해를 입은 자는 정기간행물 또는 방송의 내용이 윤리요강에 저촉되는 것을 이유로 그 시정을 요구하기 위하여 심의회에 심의판정을 요구할 수 있다」고 규정하고 있었다. 그러나 이 법은 언론계의 강력한 반발로 시행되지 않은 채 폐기되었다.

8) 신문윤리위원회

집권당의 언론윤리위원회법 제정에 대응하여 언론계는 자구책의 일환으로 한국신문윤리위원회의 구성을 서둘렀다. 이는 책임있는 신문의 제작으로 빈발하는 필화사건을 자율적으로 방지하고 수사 당국이 기사를 문제 삼아 언론에 통제를 가하기에 앞서 언론계 스스로 책임있는 제작태도를 지키고 피해자의 명예를 회복해 주도록 노력을 기울이겠다는 것이었다.

최고회의가 「신문 등 등록법안」을 발표한 지 3일 뒤인 1971년 7월 31일, 한국신문편집인협회는 한국신문윤리위원회 회칙을 인준하고, 이보다 앞서 1957년 4월 7일에 채택하였던 신문윤리 강령을 개정하였다. 이어 8월 25일에는 윤리위원회 위원장에 대법관을 지냈던 변호사 김세경을 선출하고 9월 12일에는 신문윤리위원회를 창립하였다.

윤리위원회는 창설 후 처음에는 제소사건만을 다루었으나 1964년 공화당정권이 신문윤리위원회 법을 제정 하려고 시도하자 자체에 심의실을 설치하여 전국의 신문을 매일 자율적으로 심의하도록 했다. 언론의 책임과 윤리문제를 법에 따라 다룰 것이 아니라 언론계가 스스로 책임을 강조함으로써 외부의 간여를 방지하겠다는 취지였다.

이리하여 지금까지 법률에 의해서만 다루어왔던 명예훼손 및 인권침해 문제를 언론계가 자율적인 기구를 가지고 다룰 수 있도록 제도적 장치를 마련하였다. 신문윤리위원회는 자율기구였기 때문에 언론침해를 법에 호소할 수 있는 길은 그대로 열려있어서, 피해자가

언론을 상대로 윤리적 측면에서 해결할 수 있는 방법과 함께 법에 의해 피해를 보상받는 길도 공존하게 된 것이다.

신문윤리위원회가 설립되면서 언론의 책임과 이에 따르는 윤리에 대한 개념은 진일보하였다. 윤리위원회가 그 기능을 강화한 이듬해인 1965년에는 36건의 제소가 있었으나 해가 갈수록 제소건수가 줄어들다가 1978년 이후에는 단 한건의 제소도 없게 되고 말았다. 이는 윤리위원회의 설립취지가 매우 이상적이었음에도 불구하고 그 기능에 있어서 시대상황에 부응하지 못한 점이 있기 때문이었던 것으로 볼 수가 있다.

9) 언론중재위원회

1981년 언론중재위원회가 설립된 이후에는 한국에서도 이제는 언론이 자유의 용장이라는 근원적인 문제를 추구하는 동시에 이에 따르는 책임을 심각하게 인식하는 추세로 바뀌고 있다. 언론에 의한 인권의 침해를 방지하고 보상하는 문제에도 관심을 기울여야 할 단계가 되었다는 인식이 언론과 법조계, 정부 및 정치권, 그리고 국민들 사이에 하나의 공감대를 형성하기 시작하였다. 이는 언론침해에 대한 구제제도의 당위성에 대한 언론계의 새로운 인식, 인권과 명예를 중요시하는 사회의 전반적인 추세, 일반 국민의 권리 의식 앙양 등의 요인이 복합적으로 작용하였던 때문으로 볼 수 있을 것이다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째는 앞에서 살펴본 대론 언론침해에 대한 구제제도가 필요하다는 당위성에 대한 인식이 상당히 오랜 기간에 걸쳐 축적되었다는 역사적인 배경이다. 역사적으로 한국 언론의 발달 초기부터 일제치하에 걸치는 기간동안 언론이 타인의 명예를 훼손하는 경우에는 형법과 신문지법에 의한 법적 처벌의 대상이 되었다. 그러나 민법에 의한 손해배상의 개념은 없거나 희박하였다. 프라이버시권에 대한 개념은 미국의 영향을 받아 1950년대 후반에야 도입되었다. 1961년 신문윤리위원회가 설치된 이후에는 언론침해를 구제 받기 위한 제소의 방법이 마련되었으나 사회적인 제도로 정착하는 데는 한계가 있었기 때문에 보편적으로 통용되지 못하였다. 피해자가 구제 받는 길은 법원에 제소하는 방법이 있었으나 절차와 비용 등 일반인이 언론기관을 상대로 간편히 대응하기에는 어려움이 많았다 따라서 법적인 전치기구로서 언론중재위원회가 설립된 것은 이와 같은 역사적 전개과정을 거친 끝에 시대적인 필요성에 부응한 것이었다고 볼 수 있다.

둘째는 1980년대에는 한국 사회가 전반적인 민주화의 진행에 따라 인권과 명예를 중요시하게 되는 언론환경의 변화라는 시대적 추세에 놓여 있다는 점이다. 중재위원회의 발족 직후에 언론의 인권 침해를 방지하려는 노력의 일환으로 중재위원회와 편집인 협회를 비롯한 각 언론단체가 세미나, 토론회 등을 활발히 열었던 것도 언론환경의 변화라 할 수 있었다.

1980년대 초부터 언론의 인권침해문제가 크게 부각된 것은 개인의 권익을 보호한다는 사회적인 인식이 높아진 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 정치문제를 정면에서 깊이있게 다루기 어렵게 되어 있었으므로 사회문제에 대한 보도경쟁이 치열했고 이에 따른 결과로 언론의 인권침해 사례가 빈발하게 되었던 데에도 원인이 있었다.

세번째로는 언론침해를 당한 개인과 단체 또는 기관 등의 권리의식이 크게 높아진 정을 들 수 있다. 이는 앞에서 살펴본 대로 중재위원회를 비롯하여 언론계의 각 분야에서 언론침해를 구제받을 수 있다는 사실을 널리 계몽하고 중재위원회가 간편한 절차에 의해서 효율적으로 처리해 주게 되었다는 점도 피해자를 크게 고무해 준 것이었다 이에 따라 1980년대에는 언론을 상대로 하여 명예를 회복하겠다는 중재신청이 꾸준히 증가하고 있으며, 법적 절차에 따라 피해보상을 청구하는 소송도 늘어나게 되었다.

III. 언론침해의 구제

1. 언론침해구제의 방법

현재 우리나라에는 신문이 타인의 권리와 명예를 훼손했을 경우 이를 구제받는 방법은 이론상으로는 세 단계의 방법이 가능하다.

첫째 단계는 언론사에 대해 시정을 요구하는 방법이다. 이는 피해자가 신문윤리위원회나 언론중재위원회에 신청하기 전에 해당 언론사에 이의를 제기하여 해결하는 방법이다. 방송사의 경우에는 시청자불만처리기구가 있다. 그러나 이로써 만족한 결과를 얻지 못하는 경우에는 피해구제기구를 이용하는 다음 단계로 넘어간다.

두번째 단계인 피해구제기구를 이용하는 방법은 크게 두 가지가 있다. 첫째는 피해구제를 위해 언론단체를 활용하는 방법 이고 두번째는 민간기구를 이용할 수도 있다. 첫번째의 언론단체를 통하는 길은 신문윤리위원회에 제소하여 언론기관에 제재를 가하도록 하는 방법과 언론중재위원회에 중재를 신청하여 정정보도를 청구하여 피해를 구제받는 방법이다. 그러나 신문윤리위원회에는 제소사건이 접수되지 않고 있어 현재 사실상 그 기능을 활용하지 못하고 있으므로 중재위원회를 거치는 것이 유일한 방법인 셈이다. 그런데 최근에는 민간단체가 언론피해를 구제하는 활동을 벌일 것을 선언하고 있어서 이의 활동도 기대되고 있다.

세번째이자 마지막으로 법정으로 가서 소송을 제기하여 피해를 구제받는 방법이다. 법률에 의한 구제의 방법은 형법에 의한 처벌과, 민법에 의한 피해보상의 방법이 있다. 이는 모두 친고죄이므로 피해자가 문제를 제기하는 경우에 한해서만 피해를 구제받을 수 있게 된다. 그러므로 언론침해의 구제를 정착시키기 위해서는 우선 피해자가 문제를 제기 하는 단계가 가장 중요한 것이라 할 수 있다. 언론침해를 구제받는 세가지 방법을 정리하면 다음과 같다.

1) 언론사에 대한 정정요구

- 신문사의 심의실
- 방송사의 심의실

2) 피해구제기구를 통한 방법

- 언론단체를 거치는 방법

-신문윤리위원회(제소) (주의 · 경고 · 정정 · 취소 · 사과 · 관련자의 징계) 피해자가 윤리위원회에 제소하는 경우 법정 소송을 제기하지 않을 것을 전제로 함.

-언론중재위원회(중재신청) (정정보도) 중재 불성립시에는 법원에 소송 제기.

o 민간단체를 통한 피해구제

-언론평해구제협회

-언론평해상담소

3) 법원(소송)

o 정정보도청구

o 민사(정정보도 · 손해(위자료)배상)

o 형사(명예훼손 처벌)

위와 같은 피해구제의 방법 외에도 언론수용자운동의 차원에서 언론에 대한 감시와 견제를 벌이는 것도 언론침해를 예방할 수 있는 효과와 함께 실질적인 피해구제의 도움도 받을 수 있을 것으로 기대된다.

2. 각 언론사 심의실과 윤리강령

1) 신문사의 윤리강령 제정

동아일보의 경우 금년 3월 29일 기자윤리강령을 제정했는데 그 가운데 개인의 사생활 보호 조항은 다음과 같다.

「공공의 이익을 위해 필요하다고 판단되지 않는 한 개인의 명예와 사생활을 침해할 우려가 있는 내용에 대해 보도를 자제한다. 현행법의 경우 이외에는 피의자 및 피고인이 유죄판결을 받을 때까지 무죄의 추정을 받는다는 원칙에 따라 그의 명예를 존중한다.」

동아일보 외에도 주요 언론사에서 윤리강령을 제정하여 전 언론계로 확산되고 있는 형편이다.

2) 방송사의 심의실

방송법은 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 그 공표가 이루어진 후 14일 이내에 서면으로 방송국의 장이나 편성책임자에게 정정보도의 방송을 청구할 수 있도록(제 41 조) 규정하고 있으며, 방송국의 장 또는 편성책임자는 정정보도를 청구 받은 때에는 지체없이 피해자 또는 대리인과 정정보도의 내용등에 관하여 협의한 후 이를 무료로 방송하도록 되어 있다. KBS와 MBC 양 방송사는 시청자 불만을 포함하여 시청자들의 의견을 수렴하는 제도를 다음과 같이 운영하고 있다.

(KBS)

시청자불만을 포함하여 시청자들의 의견을 수렴하는 제도로써 시청자 본부내에 시청자 상담실과 시청자 의견수렴위원회를 운영하고 있다.

시청자 상담실의 운영은 다음과 같다.

-시청자의 기대욕구와 프로그램 개선 및 질적 향상에 대한 요구를 수렴 하여 방송운용과 제작에 반영.

-시청자의 의견은 전화, 서신, 방문 등으로 접수.

-시청자의 의견제기에 대해 상담위원이 상담하여 일일상담 업무보고를 전 제작부서에 통보하여 제작업무에 참고.

-심야시간대는 자동응답장치를 통해 상담시간을 안내.

-상담내용

·방송부문 : 보도를 포함 프로그램 전반에 대한 시청자의 의견제기를 비롯한 제언, 시정요구, 불만과 생활정보 프로그램에 대한 문의 및 각종 생활정보 요구 등.

·기술부문 : TV 시청 관련상담, 수신상해상담, 방송기술정보요구 등.

·경영부문 : 시청료관련 상담, 통합공과금제도에 대한 문의, 광고 방송에 대한 의견제기 등.

·민원부문 : 특수민원 및 사회부조리고발, 법률구조 요구, 사기배임 고발 등.

-1990년 처리결과, 상담건수 : 총 94,884 건(전화 93,977, 방문 510 건, 서신 397), 상담내용 : 문의 77,902 건, 의견제시 10,526, 기술 2,109, 사업 19,056, 기타 188.

(MBC)

심의실 내의 시청자부를 통하여 시청자의 의견을 수렴하고 있는데, 연중 하루도 빠짐없이 방송 시작부터 종료까지 8명의 요원이 4 교대제로 근무하면서 시청자 문의에 응하고 있다.

-시청자 전화상담으로 시청자들의 반응이나 의견제시, 뉴스소재 등의 제보를 접수.

-그룹 모니터제를 정기 또는 부정기적으로 운영하고 있는 사회단체들이 매월 발표하고 있는 모니터 보고서 반영.

-전화상담 내용을 일 일보고서, 주간보고서로 작성해 임원과 각 실 국장에게 배포.

-1990년 친화상담건수는 총 106,365 건(이 가운데 서 신으로 접수된 것은 249 건).

-시청자 창안제를 신설 (1989. 5.)하여 뉴스를 포함한 프로그램에 대한 제보, 아이디어 제언 등을 접수함.

3. 방송위신분 시청자불만처리

방송위 원회는 개정된 방송법 제 17 조 제 1 항 제 6 호의 규정에 따라 시청자불만의 처리에 관한 직무를 부여받고 1991년 9월 1일부터 시청자의 불만신청을 접수하여 심의, 처리하는 업무를 시작하였다. 방송위원 5명으로 구성된 위원회를 금년 12월까지 한시 적으로 운영하여 그 결과를 토대로 1992년초부터는 새로운 방향을 정립할 예정이다.

1980년대에 공영방송 체계를 지향하였으나 1990년대에 접어들어 공민영 방송제도와 다채널시대에 돌입하고 있으므로 앞으로의 방송은 보내는 자 위주가 아니라 이를 수용하는 시청자도 함께 참여하는 방송으로 그 방향이 바뀌게 되어 있으며 방송의 소비자인 시청자는

부당하게 권익을 침해당하지 않음은 물론이고 정당한 의견과 개선책을 적극적으로 제시하여 보다 질 좋은 방송이 되도록 하여야 하겠다는 것이 취지에다.

시청자 불만처리 업무가 개인적인 권익침해 사항뿐만 아니라 공공의 이익을 실현할 수 있게 되기를 바라며 이 과정에 시청자들의 능동적인 참여를 유도하겠다는 목표를 갖고 있다. 불만처리의 대상은 아래와 같다.

1) 방송프로그램 관련사항

- 공정성에 관한 사항
- 사생활 침해, 명예훼손 등 인권침해에 관한 사항
- 재산적 손해에 관한 사항
- 방송심의규정 및 관계법령 위반사항

2) 방송프로그램 이외의 시청자 관련사항

- 방송수신등 기술에 관한 사항
- 방송의 대 시청자 서비스에 관한 사항
- 방송편성의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서의 편성에 관한 사항
- 방송사의 시청자와 관련있는 운영에 관한 사항

신청인의 자격은 제한이 없지만, 개인의 법적 이익에 관한 사항은 당사자나 당사자와 일정한 관계를 가진 자(장사자의 배우자, 사촌 이내의 혈족 및 삼촌 이내의 친척)만이 신청할 수 있도록 제한하여 친고제를 채택하고 있다.

방송프로그램에 관한 불만은 그 내용 방송 후 15일 이내, 기타는 사안 발행 후 20일 이내에 신청해야 한다.

4. 민간단체

1) 언론피해구제협회

이 협회에는 「언론으로부터 부당하게 피해를 입은 자에 대해 그 법률적 교조를 행함으로써 국민 기본권의 보호와 민주언론의 창달에 기여함을 목적」으로 지난 9월에 설립되었다. 황산성, 천기흥, 조영일 변호사와 김병목 경희대 법대교수 등 인사 20여명 이 운영위원으로 참여하고 있는데 산하에 연구, 조사, 상담, 구제, 홍보, 조직의 6개 분과위원회를 두고 피해자들의 권익보호와 함께 사이버기자고발센터, 피해자상담소, 피해구제센터 등을 설치하여 시민들의 상담에 응하고 무료로 법률소송도 대행해 준다는 것이다. 앞으로 지방에까지 지회를 설치, 운영할 계획을 가지고 있다.

이 협회는 다음과 같은 사업을 수행하도록 규정하고 있다.

- 언론에 의해 피해를 입은 자에게 구제제도 안내 상담.
- 언론에 의해 피해를 입은 자에게 중재 소송절차 대행.
- 언론관련 대 국민 피해조사연구에 관한 사업.
- 언론피해에 관한 대국민 계도에 관한 사업.

○ 기타 언론의 자유를 창달하기 위한 사업.

2) 언론대책특별위원회- 언론피해상담소

KNCC는 지난 6월 개최된 「인권위원회 91년도 인권정책협의회」의 결의에 따라 인권위 산하에 교계 및 학계, 법조계, 언론계 인사 18명으로 「언론대책특별위원회」(위원장 김상근 목사)를 구성하고 활동에 들어갔다.

언론대책특위는 지속적인 모니터 활동을 위한 모니터요원 양성 및 교육을 위해 1차로 지난 9월 9일 「언론강좌」를 개설하였다. 이어서 바른 언론풍토 조성 및 대 언론감시를 위한 시민여론 조성을 위해 주요 사건과 언론에 보도되지 않은 사건을 주제로 한 토론포럼 「언론부장」을 매월 정기적으로 개최키로 하고 지난 10월 8일 기독교회관에서 「언론과 자본」이란 주제로 첫 모임을 가졌다.

특위는 또 언론피해상담소(소장 유일상 건대 교수)에 접수된 피해사례에 대한 진상조사작업과 함께 피해사례에 관한 법률상담 및 소송지원 등 법률구조활동을 위해 변호사 2명으로 「법률구제팀」을 구성하고 운영에 들어갔다. 이 상담소는 언론에 의한 직, 간접적인 피해자가 제기하는 언론피해나 불만호소를 상담하여 충분한 이유가 있을 때 아래와 같은 피해구제대책을 실행하도록 다음과 같이 규정하고 있다.

피해상담의 영역 : 직접적이고 사적인 이해관계를 포함하여 개인이나 단체는 언론의 불법 부당한 보도에 대해 이 상담소에 상담할 수 있다. 다만, 상업적인 문제에 대해서는 관여하지 않는다.

피해상담의 신청 : 언론피해당사자 및 이해관계자는 서면 또는 언론보도후 구두로 언론피해상담을 할 수 있다. 피해상담을 신청 할 때는 상담대상이 된 기사나 언론관련자료를 제출한다.

피해상담회의절차 : 1. 상담소는 상담받은 언론피해나 불만호소에 충분한 이유가 있다고 인정될 때 공문을 통해 해당 언론사의 기사작성자 및 편집국장에게 신속한 정정보도를 요구한다. 2. 위 1항의 호소에 대한 반응이 만족하지 못한 때 언론 피해상담소는 다음과 같은 조치를 취한다.

- 언론중재 신청 안내
- 언론피해 형사고발 또는 고소안내
- 언론피해 손해배상 소송안내
- 각 언론기관에 대한 공개 항의문 발표

조사 : 상담소는 상담대상이 된 기사가 언론관계 윤리강령 및 각사 윤리강령을 어느 정도 위반했는지를 입증하기 위해 피해상담자에게 입증할 만한 증거자료의 제출을 요구하고 자료의 신빙성과 타당성을 조사할 수 있다.

청문회 : 언론사의 편집국장과 담당기자는 자신들의 입장을 변호하기 위해 상담소에 청문회 개최를 요구할 수 있다. 이 청문회는 비공개를 원칙으로 한다.

사회적 사건 : 이 상담소는 상담안건 가운데 개인의 권익이나 매체의 신뢰성에 중대한 영향을 미치는 사건으로 비교적 최근에 언론에 보도된 것일 때는 언론대책위원회에 안건을 상정하여 사회적 여론을 환기하는 적절한 조치를 취한다.

IV. 수용자운동의 현황

1. 서울 YMCA 「좋은 방송을 위한 시청자 모임」

「한국 방송의 공공성과 공정성을 위해 방송환경을 감시하는 시청자 시민운동을 폭넓게 전개하고, 시청자의 주권의식을 고양시킴으로써 시청자의 참여권을 높이고, 좋은 방송과 방송환경을 만들어 건전한 시민문화정착에 기여한다」는 목적으로 1985년 10월부터 활동을 시작하였다.

이 모임은 보도방송, 연예오락, 어린이방송, 상계유선방송의 4개 분과로 구성되어 있으며 필요에 따라 분과를 더 둘 수 있도록 되어 있다.

1985년 10월 7일에서 17일 사이에는 제 1회 FTAT(텔레비전 바로보기 훈련) 특강」을 개최하였고 그 수강생들이 중심이 되어 서울 YMCA TV 모니터 클럽을 창립하여 모니터 활동을 시작하였다. 그 후로 1991년 9월까지 9회에 걸쳐 TV 모니터요원 훈련과정을 개최하였고, 1991년 1월 15일에는 「서울 YMCA 시청자 시민운동 본부」를 발족시켜 좋은 방송을 위한 시청자 모임으로 사업을 전환하였다. 이와 함께 「시청자 논단」을 비롯하여 시청자 시민운동을 위한 전국 지도자세미나(1991. 6. 13~6. 15, 29개 단체 77명 참가) 등 다양한 활동을 전개해 오고 있으며 「모니터 종합보고서」 발간과 방송 바로보기 훈련을 개최하는 등 다양한 활동을 전개하고 있다. 지난 10월 22일에는 좋은 방송을 위한 시청자 모임 제 1회 정기총회를 개최하였다.

2. 여성단체협의회

현대사회에서 매스컴의 영향력이 막강하므로 매스컴에서 유도하고 만들어 내는 여성상이 과연 여성이 지향하는 자존 자립의 인간으로서의 여성인지 점검해 보는 여성운동의 차원에서 전개하는 모니터활동이 주요 사업이다. 1984년 11월에 설립되어 매년 1회씩 8회에 걸쳐 실시된 교육을 통해 매스컴 모니터요원을 배출하였고 이들이 모니터회를 구성하여 자원봉사활동으로 운영하고 있다.

또한 모니터 세미나를 개최하여 일반인들의 관심을 불러 일으키고 관계자들에게 의견을 전달하였다. 매월 「매스컴에 비친 여성」 보고서를 작성하고 있다.

매년 1회 모니터를 공개모집하여 교육을 실시한 후 본인의 의사에 따라 모니터로 계속 활동하는데 여성문제에 관심이 많은 고졸 이상의 자원봉사활동에 임할 의향이 있는 사람으로 구성한다. 보통 30여 명의 인원으로 운용하고 있다.

연 1회 매스컴 모니터링 방법론 및 여성학 관련교육을 실시 하고 월 2회 정도 선정된 모니터 대상 프로그램 및 기타 전반적인 문제에 관한 내용을 중심으로 토론을 한 후 보고서를 작성한다. 월례모임을 통하여 작성된 보고서는 방송사, 연출자, 작가, 관계기관 등에 송부하여 문제점을 시정토록 촉구하고, 모니터 세미나 혹은 간담회를 통해

관계자들에게 직접적인 의견을 전달한다. 또 연 1 회씩 세미나 혹은 간담회를 개최하여 모니터 사업을 결산하고 매스컴 관계자들에게 직접적인 의견을 전달하는 기회로 활용한다.

금년부터는 모니터의 전문성 확보 및 자질향상을 위하여 여성학을 수강한 경험이 있거나 여성 문제에 관심이 많은 대졸 이상의 여성으로 모니터의 자격을 제한할 예정이다.

주요 관심사는 다음과 같다.

- 매스컴에 비친 여성상을 분석하고 여성에 대한 편견, 남녀차별, 고정관념, 남아선호사상.
- 긍정적이고 건강한 현대 여성상의 구현 등을 위해 언어, 배역, 기타 표현상의 문제.
- 기타 과소비 조장, 퇴폐문화, 국민감정손상 등의 내용에도 관심을 갖고 있음.

3. 여성민우회

1989년부터 방송프로에 대한 모니터활동을 해왔던 여성민우회도 언론전반에 대한 모니터활동을 본격 전개하기로 하고 지난 6월 분야별로 5개 신문, 방송 모니터팀을 구성 운용하고 있다.

지난 9월 1차 내부교육과 모니터활동을 위한 사전 준비 작업을 끝내고 10월부터 본격적인 모니터활동을 시작하여 월별 모니터 결과를 「보고서」 등의 형식으로 작성하여 방송사와 언론사 담당 PD와 기자, 시청자 상담실, 독자부 등에 보낼 것이라 한다.

모니터팀은 월 1회 정기보고서 이외에도 긴급한 사안에 대해서는 수시로 긴급보고서를 작성할 계획이다.

민우회는 모니터요원의 교육 및 모니터요원 총원 방안으로 오는 22일 「제 1회 모니터교육」을 실시한다.

4. 민주언론운동협의회

지난해 7월부터 격월간으로 발간한 「민주언론운동」을 통해 언론에 대한 비판, 감시작업을 해왔던 민주언론운동협의회(의장 정동익)도 언론에 대한 체계적, 비판적 인식을 위한 「언론교양 강좌」(11월)와 언론수용자운동 및 대항언론의 과제 등을 집중적으로 다룰 공개포럼 「언론운동의 이론과 실제」(12월) 개최를 계기로 신문, 방송 비평팀을 구성, 운영할 방침인 것으로 알려졌다.

V. 끝으로

이상에서 살펴본 데로 중재위원회 구성 이후 언론상황의 변화를 다시 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중재위원회가 활동을 시작한 이후부터 일반 국민의 언론침해에 대한 인식도 많이 변화했음은 중재신청 또는 법원제소의 사례에서도 충분히 입증되고 있다. 중재신청의 건수는 1981년부터 1988년까지는 1년에 적은 해에는 40여건 정도에서 많은 해에는 70여건

정도에 머물렀으나 1988년부터 늘어나는 경향을 보여 '1989년에는 121 건, 그리고 1990년에는 159 건에 달하였으나, 금년에는 10 월말까지 145 건의 신청이 접수되었다.

두 번째로는 법적인 절차를 밟아 명예를 회복하고 금전적인 보상을 받으려 했을 때에 법원이 피해자들을 보호하는 입장에서 사건을 다루는 판례가 많이 나왔다.

셋째로는 최근 들어 민간단체의 언론수용자운동이 활발히 전개되기 시작하였다는 사실이다. 수용자운동은 언론중재위원회와 상호보완적으로 운용된다면 바람직한 일이기도 하겠으나 중재위원회의 기능에도 보완할 점이 있다는 사실을 말해주는 것으로 해석할 수도 있을 것이다.

우리 나라에 중재제도가 도입된 지 10년이 지났다. 10년을 평가해 볼 때에 중재위원회 발족 이후 언론침해에 대해 구제 받을 수 있는 제도가 우리나라에 정착되고 있다는 사실은 높이 평가할 수 있다. 그러나 아직도 미흡한 점과 지난 10년의 경험을 토대로 보완하고 개선해야 할 점이 있음을 지적하지 않을 수 없다. 간단히 요약하면 첫째 근본적인 문제로 우리사회가 중재제도에 관해서 어느 정도로 잘 알고 있느냐 하는 점이고, 둘째는 중재제도의 운영과정에서 표출된 문제가 무엇이나 하는 것이며, 셋째는 중재가 성립된 경우의 정정보도 또는 정식 재판에 의한 손해배상이 피해자의 구제에 과연 충분한 실효를 거두고 있느냐에 대한 의문이다.

앞으로의 개선사업으로는 이상과 같은 문제점을 놓고 앞으로 중재제도가 더욱 강화되어야 한다는 주장이 있고, 현재의 중재제도만으로도 이 제도를 악용할 우려가 있어 언론의 사실보도기능을 위축시킬 수 있다는 반론도 있다. 사실확인절차가 없이 무조건 중재를 신청하면 피신청인인 언론사는 이에 응해야 한다는 제도로 인해 이를 악용할 소지를 마련해 주고 있다는 것이다.

전자는 피해자의 구제라는 관점을 강조한 것이고 후자는 언론의 자유를 강조한 주장이다. 양측이 모두 일리가 있기 때문에 이 양측을 어떻게 조화롭게 만족시킬 수 있느냐 하는 것이 앞으로의 과제가 될 것이다. 언론중재위원회의 새로운 역할과 위상에 대해서는 앞서 있었던 여러 세미나와 연구결과에서 제기된 바가 있으므로 여기서는 생략하겠다.

다만 언론의 자유가 확대되면서 이에 비례해서 언론에 대한 민주적인 방식의 통제가 필요하다는 인식도 높아지는 추세임은 확실하다. 그러나 권력에 의한 물리적인 강제권에는 여러 가지 문제가 있기 때문에 물리적인 통제는 마땅히 지양되어야 하며 앞으로는 언론의 자유와 책임이 조화를 이룰 수 있는 민주적인 방식에 의한 통제와 감시의 방법이 모색되어야 하는 것이다.

이러한 문제는 현재 활발히 전개되고 있는 수용자운동과 함께 사회적 인식의 확산을 병행하여 점진적으로 해결하는 것도 하나의 방법일 것이다. 그러나 종교단체나 특정단체에 의한 수용자운동도 중요하지만 이와 병행하여 더욱 폭넓고 다양한 계층을 대표하는 시민에 의한 옴부즈만제도의 필요성도 제기되고 있다.

민주적 방식에 의한 통제와 사회적 인식의 확산을 위한 또 하나의 대안으로서는 언론에 의한 언론의 통제라는 방법을 더욱 활발히 활용할 수 있을 것으로 생각한다. 과거에는 언론의 부조리나 기자단의 잘못된 관행에 대해서 언론은 이를 거의 보도하지 않았고 언론에 대한 비판도 금기처럼 여겨져 왔었다. 언론을 육성하고 언론의 자유를 확보해야 한다는

당위론이 지배하던 시대의 일이었다. 그러나 상황은 달라졌다. 언론의 기업화와 상업화 그리고 언론기업간의 독과점적 경영형태 등은 언론의 자유시장과 자동조정기능이라는 고전적인 철학이 적용되지 않는 상황을 초래하였다. 언론계도 권력과의 역학관계 이외에도 다양한 압력집단의 도전과 재벌 등 거대 자본의 침투가 우려되고 있다. 그러므로 언론계 자체의 문제에 대해서도 국민은 알 권리가 있으며 언론계의 자정을 기한다는 의미에서도 과감한 보도와 비판이 이루어져야 할 것이다. 이러한 언론에 의한 언론의 통제방식으로써 인쇄매체와 전파매체가 상호 감시하고 비판하는 전전한 풍토가 조성된다면 이것 또한 바람직할 것이다.

언론도 결코 성역일 수가 없으며 언론계와 언론인의 책임이 증대할수록 그들 스스로가 보도와 논평의 대상이라는 인식에 투철할 필요가 있을 것이다. 그것이 자율경쟁시대의 언론의 자유와 책임을 조화롭게 추구하는 자세일 것이다.

- 중앙대, 서울대 대학원 신문학석사, 런던대 정치학 박사
- 독서신문편집부장, 기자협회 편집실장, 관훈클럽 사무국장
- 저서 : 「한국언론사」, 「대한매일신보와 배설」 외
- 현재 한국외국어대학교 신문방송학과 교수, 언론중재위원회 위원