

영국의 언론불만처리위원회 활동 연차보고서를 보고

齋藤 仁 일본신문협회연구소 연구원

이 글은 일본신문협회에서 발행하는 「신문연구」 1992년 8월호에 실린 것을 번역한 것이다. 편집자 주

1990년 6월에 제출된 『<프라이버시 및 관련 제 문제에 관한 위원회> 보고서』(위원장의 이름을 따서 캘커트위원회로 부르기도 한다)는 언론과 관계된 여러 가지 문제를 포괄적으로 분석하는 한편 영국사회에서 제2차 세계대전 직후부터 3차에 걸쳐 설치된 언론에 관한 왕립위원회의 보고서와 신문계의 대응 분석을 근거로 언론계 스스로 할 수 없는 일이라면 법에 의한 개입도 불가피하다는 경고를 곁들여 언론불만처리위원회(PCC)의 신설을 촉구했다.

그 후 언론계가 1991년 1월 자율적으로 발족시킨 PCC는 최근 연차보고서를 발표했다.

PCC의 세가지 특징

종전의 신문평의회를 발전적으로 해체하고 새로 설치한 PCC에는 세가지 특징이 있다. 즉 ① 운영경비의 보증, ② 「행동강령」의 제정, ③ 독자와 국민에게 공개된 기관이라는 세가지 점이며 이를 하나 하나 살펴보기로 한다.

첫번째의 운영경비문제는, 과거의 신문평의회 때 지적돼 온 과제로서 충분한 자금을 조달할 수 없었기 때문에 직원 수나 사무처리 능력면에서 기대에 못 미치고 있다고 비판 받아 왔다. 언론계가 자율적인 규제기구를 표방한다면 스스로 충분한 경비의 뒷받침을 했어야만 했다고 캘커트위원회는 권고했다. 신문, 잡지, 지역신문 등 관련 6개 단체는 언론기준재정국(Press Standards Board of Finance)의 설립, 업계가 PCC의 필요경비를 책임지는 체제를 만들었다. PCC는 지출면에서 완전히 독립된 입장을 확보했으며, 1991년도 연차보고서에 의하면 연간지출총액은 약 100만 파운드(약 14억 4천만 원)에 달하고 있다.

두번째는 「행동강령」을 언론계가 내걸었다는 점이다. PCC는 언론이 스스로 제정한 강령에 따라 일을 하고 있는지의 여부를 판단하는 입장에 놓여 있어 PCC로서는 강령에 의해 그 판단이 구속되지 않도록 되어 있다. 윤리적인 기준의 모양과 상태가 완전할 수는 없다는 생각이 엿보이고 있다. 즉 PCC는 강령의 문언뿐 아니라 그 정신에 비추어 위반이 있었느냐의 여부를 판단하도록 하는 것 외에 강령의 애매한 부분이나 결함에 대해 불만처리를 하는 과정에서 밝혀지는 대로 언론측에 개선권고를 한다는 자세를 취하고 있다. 독자와 언론과의 관계에서는 「언론이 스스로를 규제할 기준을 분명히 하지 않으면 안 된다. 왜냐하면 불만을 호소하려는 독자가 비교하고 대조해볼 수 있는 것이 없으면 불만이 받아들여질 수 있는지의 여부는 독자가 판단할 수 없게 된다」는 캘커트위원회의 생각을

받아들이고 있다. 이러한 명문화된 기준을 갖는다는 생각은 맥그리거 PCC 위원장이 1977년 당시 제3차 언론에 관한 왕립위원회 위원장으로서 신문평의회의 운영상의 문제에 대해 권고한 내용 안에 포함되어 있었던 것으로 이를 캘커톼위원회가 다시 한번 지적한 것이었다.

제3의 특징으로 지적될 수 있는 것은 독자, 국민에게 공개된 기관으로서 PCC의 존재가 널리 알려지도록 노력하고 있다는 점이다. 1991년 1년 동안 PCC에 접수된 불만의 총건수는 1,396건으로 의외로 적다. 이러한 결과는 PCC의 존재를 모르고 있는 독자가 생각보다 많이 있든가 혹은 불만이 이 정도의 수준에서 수습될 만큼 언론의 횡포가 있기 때문인지 아직은 단언할 수 없다. PCC의 연차보고서에서도 이 점이 미지수이기 때문에 우선 PCC의 홍보활동을 현재 적극적으로 전개하고 있으며, 언론의 협력에 의한 PCC의 PR 활동이라든가 각지의 시민상담실에서의 홍보자료 배포 등을 통해 홍보를 하고 있다. 그리고 불만은 해당기사와 함께 문서로 제출하도록 되어 있는데 정확성과 처리상의 효율을 고려한다면 전화에 의한 불만접수를 하지 않는 것은 현명하다고 하겠다.

PCC는 정부에 의한 개입까지 18개월의 유예기간이 주어져 있었으나 연차보고서를 읽어보면 언론측에 불만처리를 맡길 수 없다는 목소리를 내게끔 할 만한 근거는 찾아볼 수 없다. 이 정부의 개입 여부의 갈림길에서 언론이 현재 취하고있는 모습이 언론의 일상적인 모습으로 국민에게 인식되기까지 언론과 정치와의 긴장관계는 계속될 것으로 생각된다. 다음은 연차보고서 가운데가장 중요한 부분을 이루고 있는 「PCC의 활동」을 요약한 것이다.

1,396건의 불만을 접수

PCC의 처리절차는 가능한 한 간결하게 했다. 위원회는 매월 회합을 갖는다. 증인이 증거를 제출하는 정식청문회를 열지 않는다. 모든 불만 및 재정은 서면으로 처리된다. PCC는 행동강령에 명백하게(*prima facie*) 위반되는 불만을 접수한다. 제3자로부터의 불만은 PCC의 재량하에 접수되나 그것은 그때까지의 강령해석의 범위에 포함되어 있지 않은 공공의 이익에 관련된 문제를 제기하고 있다고 위원이 판단했을 때에 한한다.

각각의 위원 스스로가 불만을 최종적으로 관리하는 것이 PCC 처리절차의 기본원칙으로 되어있다. 모든 불만을 열거한 보고서가 정기적으로 배포된다. 보고서에는 각각의 불만에 대해 관계직원이 어떠한 심리절차를 거쳤는지가 기재되며 각 위원(Commissioners)은 기재된 불만 또는 조사결과의 상세한 내용에 대해 위원회에의 제출을 요구할 수 있다. PCC에 접수되는 모든 문서가 어떻게 처리되고 있는가를 밝히는 보고서가 매월 발행되어 언론, 국회의원, 그 밖에 PCC의 활동에 관심을 갖고 있는 사람들에게 5천부 배포된다.

<표 1>은 1991년도에 접수된 모든 문서가 어떻게 처리되었는가를 보여주고 있다.

〈표 1〉 不滿處理現況

處 理 內 容	件 數(%)
외부기관으로 송부	113 (8.1)
설명없이 제출이 늦어 접수 못함	49 (3.5)
명백한 강령위반이 아닌 것	519 (37.2)
제3자로부터의 불만 중 각하한 것	51 (3.7)
당사자간의 직접 화해	387 (27.7)
조사중 취하된 것	153 (10.9)
「支持」된 위원회 裁定	43 (3.1)
「不支持」된 위원회 裁定	48 (3.4)
조사가 진행중인 불만	33 (2.4)
계	1,396(100.0)

모든 불만 가운데 12%는 만족스러운 설명 없이 그 제출이 1 개월 이상 지연되었다는 이유로 접수되지 못했거나, PCC의 권한 밖에 있다는 이유로 광고기준심사기구와 같은 다른 기관에 회부된 것이다. 불만의 3분의 1 이상은 PCC가 명백한 강령위반이 아니라고 판단하였다.

이 숫자는 광고기준심사기구가 같은 이유로 접수하지 않은 불만 38%와 거의 비슷하다. 법정기관인 방송기준평의회도 비슷하게 불만의 44%에 대해 허용범위 내에 있다고 판단, 각하하고 있다.

PCC는 그 보고서에서 명백한 강령위반이 아니라고 판단된 모든 불만의 요약을 소개하고 있다. 제 3자로부터의 불만 중 공공의 이익에 관련되지 않는다고 PCC가 판단한 사례는 4% 이하였다. PCC는 그 첫해인 1991 년도에 1,396 건의 불만을 접수했다. 우선 제 1의 기본적인 목표는 불만이 해당 언론사의 편집자에 의해 신속하게 자기자신의 문제처럼 처리되도록 하는 일이다. 명백한 강령위반이 되는 모든 문서는 즉각 해당언론사의 편집책임자에게 송부되며 가급적 신속한 해결을 요구한다. PCC는 불만신청인과 편집책임자를 화해시키기 위해 최선의 노력을 다하여 정식재정의 필요가 없도록 하고 있다.

이와 같은 절차와 방법으로 PCC는 불만 전체의 4분의 1 이상, 또는 PCC가 심리절차를 밟은 불만의 3분의 2 정도를 처리했다. 불만을 신청한 후 도중에 취하한 사례 11%에도 명확하지는 않지만 편집책임자와 불만신청인간에 직접 해결한 것도 포함되어 있다. PCC는 올해에 접수한 숫자를 편집책임자가 행동강령을 준수하고 있는 유력한 증거로 삼고 있다. PCC의 활동은 모든 편집책임자의 호의적인 협력에 의해 도움을 받고있으며 이와 같이 처리되는 불만건수가 내년도에는 더욱 증가할 것으로 기대하고 있다.

설득에 의한 해결이 이루어지지 않았을 때에만 정식으로 재정이 내려진다. PCC 위원은 관계직원으로부터 재정안과 함께 모든 관계자료를 받아 월례회의에서 검토한 다음 그대로 승낙하든가 또는 수정을 한다. 이와 같이 해서 약 91 건, 전체의 약 6%의 불만에 대해 재정이 내려졌으며 그 가운데 절반의 신청이 지지되었다. 이들 불만의 '대부분에 대해서는 관계직원에 의한 상세한 조사와 문서작성이 필요했으며 PCC 위원도 관련 문서류의 정독에 상당한 심혈을 기울여야 만했다.

〈표 2〉는 불만 전체의 절반이 전국지에서 발생하고 있는 데 비해 지방지는 38%를 점하고 있음을 나타내고 있다.

〈표2〉 發行形態別不滿件數

발행형태	건수(%)
전국일간지	493 (35.3)
전국일요지	202 (14.5)
지방일간지	280 (20.1)
지방주간지	254 (18.2)
지방지역신문	70 (5.0)
잡지	97 (6.9)
계	1,396(100.0)

PCC는 불만에 대한 모든 관계자를 공정하게 취급할 의무를 지고 있다 따라서 결정의 기초가 되어야 할 충분한 정보 없이는 달성될 수 없는 공정성에 대해서는 조사속도와의 균형을 취하지 않으면 안 된다. 이는 자율규제기관이 자연율에 의한 정의를 실천해 나가는 데 있어 절대로 필요한 조건이다. 신문평의회로부터 인계된 심리절차는 평의회 당시에는 없었던 행동강령에 조회하여 판단하지 않으면 안될 PCC의 요구를 만족시킬 수는 없었다. 따라서 PCC는 심리절차를 전면적으로 재검토하지 않으면 안되게 되었다. 불만을 신속하게, 모순 없이 일관되게, 공정하게 그리고 표준화된 작업수순에 따라서 처리될 수 있도록 하기 위해 관계직원들에게 지금은 상세한 지침서가 주어져 있다. 편집책임자에 대해 불만신청인과 직접 문제를 해결할 수 있는 최선의 기회를 주기위해서는 심리절차의 유연성이 요청된다.

불만의 3분의 2는 「정확성」 문제와 관련돼

<표 3>은 언론의 형태별 불만처리결과를 나타내고 있다. 이 표에서 형태별로 강령위반경향에 대해 일반적인 결론을 도출해낼 수 있는 것은 아니나 다만 지방지역신문에서 강령위반이 인정된 것은 1개지로, 지방주간지 및 잡지도 극히 적은 숫자밖에 안 된다는 점은 지적될 수 있다.

〈표3〉 PCC가 裁定을 내린 不滿과 직접 화해한 不滿

발행형태	화해	支持裁定	不支持裁定
전국일간지	132	14	10
전국주간지	44	12	7
지방일간지	119	9	18
지방주간지	46	1	11
지방지역신문	25	1	—
잡지	21	6	2
계	387	43	48

전체불만의 3분의 2가 부정확한, 오해를 불러 일으키게 하거나 왜곡된 자료의 공표에 관련된 강령 제 1 조의 규정에 의해 제출되고 있다는 것을 <표 4> 가 제시하지 않았다면 그것은 놀라운 일이 되었을 것이다. 그러한 강령위반의 대부분은 신문제작의 시간적 제약 때문에 피할 수 없는 결과이긴 하나 그 중에는 의도적인 왜곡, 불성실, 직업적 무능 혹은 강령을 현실적으로 업신여기는 태도 때문에 일어나는 위반도 약간 있을지 모른다. PCC 는 이전에 다음과 같은 성명을 내놓은 바 있다.

「PCC 의 시험기간(1991 년 1 월부터 1 년 6 개월간)이 평정될 때 정부에 권고할 임무가 있는 자에게 있어 명백한 지표는 강령위반의 재정을 받은 신문이 그후 얼마 만큼 같거나 또는 같은 모양의 위반을 되풀이하는가 하는 점일 것이다.」

강령 제 1 조의 규정에 관련되는 몇 개의 위반을 동일신문이 범하고 있는 경우는 있었으나 그 밖의 경우에는 지적될 만한 위반의 반복이 보이지 않았다는 데 대해 PCC 의 전위원은 만족을 가지고 보고한다. 신문 · 잡지가 불만신청에 대해 PCC 가 내린 정식의 재정을 준수해 온 것에 PCC 는 만족하고 있다.

<표 5>는 전국일간지에 대한 불만을 PCC 가 어떻게 심리했는지 그 결과를 보여주고 있다.

〈표4〉 行動綱領條項別 不滿呼訴

조 항	건 수(%)
조항에 관계없다	245 -
1. 정확성	740 (66.2)
2. 반론의 기회	25 (2.2)
3. 논평, 추측 및 사실	36 (3.2)
4. 프라이버시	80 (7.2)
5. 병원	- (-)
6. 사칭	13 (1.2)
7. 정보원을 괴롭힘	24 (2.1)
8. 기사를 위해 금전지불	- (-)
9. 비난 또는 정신적타격예의 간여	36 (3.2)
10. 죄가 없는 친척 및 친구	18 (1.6)
11. 아이들에 대한 인터뷰 또는 사진촬영	7 (0.6)
12. 성적범죄사건에서의 어린이	3 (0.3)
13. 범죄의 희생자	7 (0.6)
14. 차별	127 (11.4)
15. 금융저널리즘	2 (0.2)
계	1,118(100.0)

〈표5〉 全國日刊紙에 대한 不滿審理結果

	직접 화해	支持 裁定	不支持 裁 定
〈大衆紙〉			
데일리 익스프레스	10	-	-
데일리 메일	11	3	-
데일리 미러	14	2	1
데일리 스타	12	1	1
더 선	29	5	5
투데이	7	2	1
계	83	13	8
〈高級紙〉			
데일리 텔레그래프	8	-	1
파이낸셜 타임즈	2	-	-
더 가디언	8	-	-
더 인디펜던트	13	-	1
더 타임스	6	1	-
계	37	1	2

어떤 의미에서 이것은 행동강령을 지지한 초년도에 있어서의 각지의 성적대비일람표이기도 하다. 정식으로 재정을 내리지 않으면 안되었던 것에 비해 편집책임자와 불만신청인간에 직접 해결된 불만의 비율이 높았던 점에 대해 PCC는 만족하고있다.

1991 년도에 전국 대중지에 대한 불만 21 건이 PCC에 의해 정식으로 재정이 내려졌는데 그 가운데 13 건이 지지되었다. 이른바 고급지에 대한 불만으로 PCC가 재정을 내린 것은 불과 3 건이었으며 그 가운데 1 건만이 지지되었다. 대중지의 편집책임자와 불만신청인 사이에서는 83 건의 불만이 해결되었는데 고급지의 경우는 37 건이었다. 가장 많은 불만이 제출된 전국지(더 선)의 경우 PCC의 재정에 회부된 것은 10 건이었으며 그 가운데 5 건이 지지되었다. 당사자간의 직접적인 화해는 29 건이었다. 발행부수 수십 만부 이상의 지방일

간지 20 개지에 대한 불만처리에서 PCC 가 재정을 내린 것은 모두 3 건이었으며 지지된 것은 1 건도 없었다. 84 건이 직접적인 화해로 해결되었다. 이와 같이 불만이 극히 낮은 수준에 있는 것은 <표 6>에서 보는 바와 같이 전국일요지의 경우도 마찬가지였다.

〈표6〉全國日曜紙에 대한 不滿件數

	裁定없이 救濟	支持 裁定	不 支持 裁 定
〈大衆紙〉			
메일 온 선데이	4	3	2
뉴스 오브 더 월드	5	1	1
선데이 익스프레스	6	—	—
선데이 미러	1	1	—
더 피플	4	2	—
계	20	7	3
〈高級紙〉			
업저버	4	1	1
선데이 텔레그래프	1	—	—
선데이 타임스	11	—	1
인디펜던트 온 선데이	3	—	1
계	19	1	3

신문의 보도 및 논평의 수준이 낮다든가 높여야 한다는 등의 주장이 오랜 기간 또는 짧은 기간에 걸쳐 논쟁되는 경우가 가끔 있다. PCC 이든 다른 어느 누구든 그것을 시도할 실증적인 데이터를 갖고 있지 않는 한 그러한 주장의 옳고 그름을 판단할 수 있는 입장이 안 된다. 주관적인 의견을 바꾸어 사실을 대비하기 위해서는 몇 년 동안 많은 신문을 막대한 돈을 들여 깊은 내용분석을 할 필요가 있을 것이다. 현시점에서 말할 수 있는 것은 PCC 와 편집책임자들이 불만의 중압에 압도당하고 있지는 않다는 사실 뿐이다. PCC 는 앞으로도 계속 광고 · 홍보캠페인에 의한 불만건수의 상승효과에 각별한 주의를 기울일 것으로 보인다. 공중을 교육하고 불만의 수준을 높여가는 노력을 쌓아올린 후 기회가 오면 PCC 는 국민의 어느 정도가 언론에 관한 불만을 처리하는 단체로서의 PCC 의 존재를 알고 있는지에 대해 조사를 할 예정으로 있다.

자율규제와 언론의 자유

이상이 1992 년 5 월 15 일에 발표된 PCC 연차보고서의 중심 부분이다. 정부와 의회에서 신문이나 잡지의 지나친 보도태도를 그대로 참고 넘어갈 수 없다는 논의가 비등하고 언론에 대한 법적규제 움직임이 단순한 위협 이상의 의미를 갖게 되자 영국의 신문계는 이례적인 민첩성으로 대응했다. 맥그리거 위원장은 연차보고서의 첫머리에서 신문 · 잡지의 편집책임자가 불만의 신속처리에 대단히 협조적이며 「PCC 의 목적은 달성되었다」 고 말하고 있다. 이는 언론 내부에 대해서는 불만의 신속처리라는 면에 신경을 쓰도록 계속 협력을 구하고 자율규제기구의 유효성을 지속시키자는 호소효과를 노린 것이겠으나 동시에 외부로부터의 언론비판에 대해 PCC 가 방파제의 역할을 자임하고 있음을 표명한 것으로

해석된다. PCC 는 1991 년 4 월 PCC 의 기본정관을 개정, PCC 의 목적을 규정한 부분에 새로운 조항으로 「표현의 자유, 국민의 알 권리를 포함하여 일반에게 확립되어 있는 자유를 지키며 정부와 그 밖의 것으로부터의 부당한 압력으로부터 언론을 옹호한다」 는 내용을 첨부했다.

감히 캘커투위원회 의 권고에 거스르면서 PCC 의 목적에 언론 자유의 옹호를 첨가할 수 있었던 것은 불만의 타당성을 측정하는 중요한 척도의 하나가 언론의 자유에 있기 때문이다. 행동강령을 언론에 적용함과 함께 언론의 자유라는 귀중한 가치를 가지고 불만내용을 측정한다고 하는 공정성을 PCC 가 젊어지고 있는 것이다. 법적 조치의 발동이라는 미묘한 정치적 상황하에서는 지나치게 언론 자유의 옹호를 전면에 내세울 수는 없었지만 언론의 방패가 되는 PCC 라는 측면은 간과할 수 없다.

그러면 최근의 불만처리실례에 대해 약간의 언급을 하고자 한다.

PCC 의 1992 년 5 월의 보고서에 수록된 바니 그랜트 의원에 의한 「더 선」 지 등 복수의 대중지에 대한 불만의 재정이 주목된다. 의원이라는 지위에 있는 자의 언동이 일반인의 언동보다 훨씬 엄하게 다루어지고 있는 영국의 사회풍토와 그것을 토대로 전개되는 대중지의 저널리즘, 비판정신의 발산 등이 엿보인다.

그랜트 의원은 런던의 토터남폭동에서 발생한 사망사건에 관한 TV 프로그램에서 시청자 특히 그의 선거구 사람들에게 경찰의 사건수사에 협력해 주도록 호소했다. 동의원은 성명에서, 시민으로부터의 정보제공은 직접 경찰에 하는 것이 바람직하며, 정보원의 비익을 조건으로 의원으로서의 나에게 정보를 준다 해도 그것을 지키기가 어려우므로 만일 경찰에 동행할 필요가 있으면 그에 응할 용의가 있다고 밝혔다.

재정에서는 「대단히 적대적」이라는 표현을 쓰고 있으나 대중지쪽에서는 그랜트 의원의 태도가 경찰의 수사에 협력을 호소하면서도 스스로는 힘을 빌려주지 않고 있다고 일제히 통렬하게 비난했다. 그랜트 의원은 기사가 「행동강령」 제 1 조의 정확성에 위배되었다고 불만을 호소했으나 재정에서는 프로그램의 사본과 기사를 비교, 발언내용을 왜곡하여 전달한 것이 아니라고 내려 불만을 지지하지 않았다. 자유로운 언론활동을 지키기 위해 PCC 가 방패구실을 하고 있다는 사례로 볼 수 있을 것 같다. 대중지가 서민들의 감각에 있는 「기대되는 의원상」을 기초로 하여 의원의 언동에 비판을 가했다는 건전성을 PCC 는 우선시켰으며 대중지의 비판내용에 포함되어 있는 문제의 음미라는 이른바 사후 검열적인 역할에는 끼어들지 않고 있다.

1 년 반의 유예기간이 끝나는 6 월이 되자 PCC 는 왕실에 관한 보도태도를 꾸짖기라도 하는 듯이 언론계에 자제를 촉구하는 강력한 성명을 발표했다. 왕세자 부처의 결혼생활을 내용으로 연재를 시작한 데일리 메일의 6 월 5 일자 부수는 180 만부로 13 만부(통상의 8% 증가)나 늘었다고 한다. PCC 는 보도내용 뿐만 아니라 보도의 수법(매너)이나 보도의 자세에 대해서도 행동강령의 규율은 제한하고 있으며 지나침이 없도록 주의를 환기시키고 있다. 모처럼 자율규제기구로서 유효성을 입증하려고 하는 이 시기에 언론계가 발목을 잡힐 근거를 정부쪽에 주지 않아 주었으면 하는 소원을 느끼게 하는 성명이었다.

마지막으로 PCC 가 4 월 29 일에 발표한 성명을 살펴보고자 한다. 이 성명은 언론계가 관행화하기 쉬운 수법에 우려를 표명하고 그러한 수법에 대한 불만을 환기시키는 일도

검토하려고 한다고 했다. 그 수법의 하나는, 스크랩한 것을 모아서 마치 자기자신이 취재한 것과 같은 표현으로 보도하는 비윤리성이며, 또 다른 하나의 수법은, 전화취재에 의한 것으로 마치 면담에 의한 인터뷰인 것처럼 묘사하는 사례이다. 이 두 가지 수법 어느 것도 취재방법을 밝히지 않거나 혹은 위장 표현하는 수법을 쓰고 있어 저널리즘윤리에 저촉된다고 경고하고 있다.