

언론침해구제제도 유럽시찰보고서

김두헌 위원장, 정진석 위원, 이병업 조사연구실장은 지난 6월 8일부터 22일까지 독일, 스웨덴, 영국 등 유럽지역의 언론계를 시찰했다.

다음은 김 위원장 일행이 영국의 언론불만처리위원회(PCC), 스웨덴 신문평의회, 독일 함부르크지방법원 등을 방문하여 언론피해구제제도에 대한 상호관심사를 교환한 후 대담내용과 관련자료를 토대로 정진석 위원이 대표 집필한 것으로 발췌해 게재한다………… 편집자 주

1. 영 국

영국에서 신문평의회의 구성을 처음 논의한 것은 제 2 차 세계대전 이후였다. 전후에 신문의 독과점이 심화되어 다양한 의견의 개진을 어렵게 만들고 자유로운 표현과 공정한 보도 및 논평이 위협받는다라는 여론이 높아지자 정부는 1947년에 왕실신문위원회(Royal Commission on the Press)를 구성하여 언론에 관한 전반적인 문제를 검토하도록 하였다. 이 위원회는 1949년에 낸 보고서에서 자율적인 언론규제기구로서 신문평의회를 구성할 것을 권유하였다. 그러나 언론계는 이를 즉각적으로 수용하지 않았다. 언론계가 자율적인 규제기구의 설립을 지연하자 정부는 언론규제의 입법을 추진하려 하였다. 입법추진의 위협에 처한 언론계는 1953년에 자율적인 기구로 신문총평의회(General Council of Press)를 설립하게 되었다.

그러나 시대가 변하면서 신문평의회의 기능과 효율성에 대해 점차 회의와 불만을 품는 여론이 일어났다. 평의회가 언론인만으로 구성되어 공정성을 잃고 언론을 편들기만 한다는 것이었다. 이러한 불만을 해소하기 위해 비언론인을 위원으로 영입하게 되었다. 명칭을 Press Council 로 바꾼 것도 이때였다.

그러나 이와 같은 개편으로도 「심판기구로서 비효율적」이며 언론의 사생활 및 인권침해에 대한 구제기구가 되지 못한다는 비판을 받았다. 이리하여 신문평의회는 1990년에 해체되는 비운을 맞게 되었다.

신문평의회의 쇠퇴 · 불신 · 해체에까지 이르는 제일 큰 문제점은 재정기구로서의 비효율성이었다. 두 번째 이유는 평의회가 독립기구라고 인식되지 않았다는 사실인데 이는 언론사들이 내는 돈으로 운영되었기 때문이라는 점도 부분적인 이유이지만, 언론과의 분쟁 사건이 있으면 언론을 위한 로비스트 역할을 한다는 것도 비만의 대상이 있다.

또 한가지 중요한 불만은 언론에 대한 제재의 수단이 너무 미약하다는 것이었다. 평의회는 단지 언론사를 견책할 정도에 불과했고, 사과, 반론, 금전적 보상 같은 제재를 가할 수 있는 위치가 아니었다.

1989년 4월 정부는 7명으로 된 (프라이버시 및 관련 문제들에 관한 위원회) (Committee on Privacy and Related Matters)를 구성했다. 위원회는 위원장 David Calcutt 의 이름을 따서 캘커트 위원회(Calcutt Committee)로 통칭되었다.

캘커트 위원회는 1990년 6월에 보고서를 의회에 제출하였다. 보고서는 신문평의회 대신에 언론불만처리위원회(Press Complaints Commission)를 발족시킬 것을 건의하였다. PCC를 18개월간 한시적으로 운영한 다음에 비사법적인 자율규제를 존속시킬 것인지, 사법적인 기구를 설치할 것인지를 결정짓도록 하자는 것이다.

캘커트 위원회의 건의에 따라 1991년 1월에 평의회가 해체되고 PCC가 새로 발족하였다. 위원장은 1974년부터 1977년까지 활동한 제3차 왕실신문위원회의 위원장이었던 McGregor of Durris 경이 임명되었다. 불만처리는 PCC에 신청하기 전에 1차적으로 해당 언론사에 불만을 제기할 것을 권고하고 있으며, PCC에 제소할 수 있는 유효기간은 1개월이다. 신청은 서류로만 접수하며 신청인과 언론사를 직접 불러 신청을 처리하지는 않는다.

영국 의회는 PCC를 한시적으로 운영한 결과에 대해서 이 기구의 설립을 제안했던 캘커트에게 PCC가 설립된 이후의 활동을 검토해 달라고 요청하였다. 캘커트는 금년 1월에 PCC에 대한 자신의 견해를 밝히는 보고서(Review of Press Self-Regulation)를 학회에 제출하였다. 그는 PCC는 무용하며, 무능력하다고 비판하면서 이를 법적 기구인 「보도불복심판소」로 대체할 것을 제안했다.

그가 제안한 「보도불복심판소」는 정부가 임명하는 한 사람의 법관과, 2명의 위원으로 구성되는데 중재신청이 없는 경우라도 독자적인 조사를 실시할 수 있으며 신문에 대해 정정보도, 사과를 강제하는 것은 물론이고 벌금을 부과할 수 있으며 피해자에게 보상금을 지급하도록 명할 수 있는 등의 강력하고 광범위한 권한을 갖도록 한다는 것이다.

1992년 말 노동당 하원의원 Clive Soley는 「언론의 자유와 책임에 관한 법률」(Freedom and Responsibility of the Press Bill)을 제안했다. 이 법률은 「독립신문위원회」(Independent Press Authority)의 설치를 규정하고 있다. IPA는 언론의 수준을 향상시키는 기구가 되어야 한다는 것인데 언론의 잘못된 보도에 대해서는 정정보도를 명할 수 있는 권한을 부여하자는 것이다.

캘커트 보고서가 나온 후인 금년 3월 16일에 하원의 「국민문화위원회」(National Heritage Committee)가 「프라이버시와 언론침해에 관한 보고서」(Privacy and Media Intrusion)를 내놓았다. NHC의 보고서는 「법정 보도불복심판소」(Statutory Press Complaints Tribunal)의 설치를 반대한다는 입장이다. 그리고 PCC를 대체할 「언론위원회」(Press Commission)를 신설하고 이와 함께 「법정 옴부즈만」(statutory Ombudsman)을 임명하여 정정보도와 벌금을 부과할 수 있도록 하자는 안을 내놓았다.

캘커트의 최신 보고서인 Review of Press Self-Regulation에 대해서 언론계와 PCC는 크게 반발하고 있다. PCC의 McGregor 위원장은 캘커트 보고서에서 법적 기구로 보도불복심판소를 두려는 제안은 민주주의의 원칙을 어기는 것이라고 말했다. 이는 영국이 18세기 이후부터 지속시켜온 출판자유에 정면으로 어긋난다는 것이다. 그러므로 캘커트 보고서는 언론으로부터 많은 비판을 받았으며, 일정한 언론통제를 원하는 영국 정부조차도 캘커트의 의견에 동조는 하지만, 그의 제안은 받아들일 수 없다고 이를 수용하지 않았다는 것이다. NHC의 보고서에 대해 언론계는 만일 법정 옴부즈만 제도가 도입된다면 이는

「프레스 슈퍼맨이 판사석에 앉아 만인의 머리 위에 군림하는 격」이라고 비판했다. 그보다는 PCC가 합리적인 자율기구라는 것이다.

II. 스웨덴

스웨덴은 1916년 유럽 최초로 법정의 기능을 하는 신문평의회(Press Council)를 설치하였다. 평의회 위원은 6명인데, 1명의 법관(대개 대법원 판사, 위원회의 의장직 수행)을 포함, 3명의 위원은 공중을 대표한 인사가 임명된다 나머지 3명은 언론계 인사인데, 3개 언론단체를 각각 대표한다.

신문평의회의 업무는 2차 대전 후에 늘어나기 시작했다. 1948년에는 그 전년에 비해서 제소건수가 두 배로 늘어나서 처음으로 20건을 넘어서었다. 1960년대에 와서는 업무량이 증가하면서 평의회에 대한 비판도 고조되었다. 어떤 측에서는 평결이 너무 엄격하다고 불평인 반면에 다른 편에서는 이빨 빠지고 터무니없다는 평도 일어났다. 1960년에는 50여건을 처리했을 정도로 업무량이 과중했다.

언론에 대한 비판이 높아지자 이러한 요구에 부응하여 언론 기간단체인 신문발행인협회(Newspaper Publishers Association), 기자연맹(Union of Journalists), 전국기자클럽(The National Press Club)이 합의하여 1969년에 프레스 옴부즈만(Press Ombudsman for the General Public) 제도를 도입했다.

옴부즈만은 공중(the man in the street)을 대표하는 것으로 되어 있고 신문발행인협회, 신문기자연맹, 그리고 변호사협회가 선출한다. 옴부즈만은 1명으로 임기는 3년이다. 신문평의회에서는 전·현직 판사가 위원장이 되지만 옴부즈만은 주로 언론인 중에서 선출된다.

옴부즈만은 공중과 언론 사이에 중재를 통해 정정이나 반론의 지면을 제공토록 하여 개인의 사생활과 명예를 보호하도록 돕는다. 언론 피해자가 옴부즈만에 불만사항을 제소하면 옴부즈만은 사안을 조사하여 타당하다고 판단되는 경우 책임있는 편집인에게 그 사안에 대해 답변할 것을 요구한다.

옴부즈만의 손에서 사건이 해결되지 않으면 옴부즈만은 이를 평의회로 넘긴다.

신문평의회에 접수된 사건은 위원장이 안건을 설명하고 토론에 이어 평결한다. 대부분 만장일치가 되어야만 평결은 성립된다.

평의회로부터 제재를 받은 신문사는 평의회의 결정문을 신문에 게재해야 하며 이와 함께 벌칙금을 내도록 되어 있다. 이를 이행하지 않을 경우 재차 요구하고 이때는 벌칙금도 두 배로 증가한다.

스웨덴에는 법적인 반론권 제도는 없다. 법률이 반론권을 보장하고 있지 않는 반면에 기사에서 비판 당한 개인에게는 정정, 반론, 응답 등을 보도할 수 있는 지면을 제공해야만 한다는 것이 스웨덴 언론윤리의 주요원리이다. 반론권은 주로 뉴스보도에 관련되며, 의견이나 기명칼럼 또는 사실과 관련하여서는 직접적인 연관성이 덜하다. 그러나 실제로는 대부분의 신문이 반론권을 이러한 영역에까지 확대하고 있다.

지난 수십년간 스웨덴 신문은 정차로 반론이나 응답지면을 제공하는데 익숙해졌으며, 이는 움부즈만과 평의회의 활동에 힘입은 바 크다. 반대의견을 가진 사람들에게 지면을 제공하는데 관대해짐으로써 스웨덴 신문들은 그들 자신의 언론자유영역을 확대한다는 견해를 갖고 있다.

III. 독 일

독일은 언론 전담 재판부가 있는 나라이다. 영국, 스웨덴은 언론분쟁을 법에 의존하지 않으려는 경향을 지니고 있는데 비해 독일은 이미 1874 년부터 법에 의한 반론권제도가 도입되었다. 독일도 1956 년에 영국의 신음평의회를 모델로 하여 자율적인 규제기구인 Deutscher Presserat 를 설립하였다. 이 기구도 언론윤리 규정을 만들고 언론에 대한 불만처리를 위한 조사와 필요한 경우 징계(reprimand)까지 가능하도록 되어 있었는데 현재는 그 기능이 약화되어 있다.

독일에는 연방재판소와 주 재판소의 2 중 구조로 운영된다. 제 1 심인 하급심은 간이재판소의 성격인데 6 천 마르크(금년부터는 1 만 마르크) 미만의 소액 분쟁과 가사심판 같은 것을 다룬다. 언론에 관한 재판과 형사사건 같은 것은 곧바로 제 2 심인 지방재판소에서 맡는다.

언론전담판사는 반론권을 포함하여 언론에 의한 인권침해, 물질적 정신적 피해보상, 영업관계 등을 담당한다. 언론전담판사가 되는 과정은 14 명의 선발위원회에서 심사 결정하여 선발한다. 언론전담판사는 전문지식을 요하기 때문에 일단 임명되게 되면 다른 분야 판사에 비해 오랫동안 옮기지 않는 것이 일반적이다.

언론보도로 인한 분쟁사건의 법원에 의한 처리는 가처분 절차와 본안 소송의 두 가지 방법이 있다. 가처분은 신속한 처리를 목적으로 하는 것이기 때문에 손해배상청구는 취급하지 않고 반론보도와 게재금지의 소극적인 대응만 가능하다. 이는 언론의 계속 보도로 인한 피해를 최소화하기 위해서 필요한 장치이다. 가처분으로도 정정보도가 가능하지만 정정보도는 대개 정식 소송절차에 포함되어 있다는 것이다.

언론 피해의 구제를 위한 재판은 사실 여부를 가리는 것이 아니다. 첫째는 정정보도를 청구한 것은 정확한가, 둘째는 실질적인 피해가 있었느냐를 따지는 것이다. 재판은 실질적인 손해가 있는 경우에만 진행된다. 정정기사는 본래의 기사가 실렸던 난에 실리는 것을 원칙으로 한다. 피해자는 정정보도만이 아니라 손해배상 청구 등의 5 가지 방법으로 배상을 청구할 수 있도록 되어 있다.

법원에 제소하는 첫 번째 단계로는 언론사에 정정보도를 청구해야 한다. 정정보도청구가 받아들여지지 않는 경우만 법원에 제소한다. 법원은 피소된 언론사를 직접 소환해서 조사하지 않고 모든 절차를 서류로 심사한다. 2 명의 판사가 배석한 가운데 부장판사가 서류를 보고 가처분절차로 처리하는 것이다.

언론보도로 인한 피해에 대한 손해배상은 물질적인 것과 정신적인 것의 두 가지 기준이 있는데 물질적 기준은 산정기초가 간단하다. 손해본 액수만큼만 계산하면 그뿐이다. 피해자 측은 많은 액수를 청구하지만 재판부는 대개 적은 액수의 배상판결을 내린다.

이와 같은 적은 배상판결 때문인지 물질적인 손해배상청구는 신청건수가 별로 없고 비물질적인 손해배상 청구가 많은데 재판부로서는 그 실질적 손해를 산정하기가 까다롭기 때문에 결정에 많은 어려움이 있다.

함부르크에는 언론전담 재판부가 있지만 재판보다는 언론에서 자율적으로 반론보도를 게재해줬으면 하는 것이 언론전담판사의 희망이라는 것이었다. 법보다는 언론이 자율적으로 자율적으로 문제를 해결하는 방법이 최상이라는 원칙론이 있다.

IV. 결론을 겸한 제언

앞에서 살펴본 세 나라는 각기 다른 언론피해구제 제도를 운영하고 있는데 우리나라는 이들 세 나라의 제도 가운데 부분적으로 취사선택한 것으로 볼 수 있으며 상당히 발전된 형태임을 알 수 있었다. 그러나 운영면과 제도면에서 앞으로 개선할 점도 없지 않은 것으로 판단되었다. 개선점을 요약하면 다음과 같다.

언론침해가 이루어지는 원래의 기사에 비해 정정기사는 너무 작거나 정정기사임을 알 수 없도록 되어 있기 때문에 실질적으로 피해를 회복하는 것은 어려운 실정이다. 외국에서는 기사로 인한 분쟁이 일어나는 경우 언론이 그 분쟁 자체를 크게 보도하는 관행이 확립되어 있다. 중재를 신청하게 되면 피해자와 신문사의 주장이 보도되어 이로 인해 피해자의 입장이 상당히 회복될 수 있지만 우리나라에서는 중재가 성립된 후에도 원래의 기사에 비해 형편없이 작은 지면에 형식적으로 이를 바로잡는 것이 대부분이다. 그러므로 정정보도나 반론보도를 더욱 크게 게재할 수 있도록 언론중재위원회의 권한을 강화할 필요가 있을 것 같다.

피해자가 중재를 신청하더라도 언론중재위원회의 운영을 잘 알지 못하거나 소신 있게 자기의 주장을 펴지 못해서 명예를 회복하지 못하는 경우도 흔히 있다. 우리나라의 언론중재위원회를 활성화하기 위해서는 언론중재위원회에 상근 법률상담 변호사를 임명하여 언론침해를 당한 피해자의 명예를 회복할 수 있는 방법을 자문할 수 있도록 하고 중재가 성립되지 않는 경우에 법원에 민사 또는 형사소송의 제소와 또는 정정보도를 청구할 수 있도록 법률적인 도움을 주는 사람이 필요하다.

우리나라에서는 많은 예산을 들여 신문과 방송에 언론중재위원회의 존재를 알리는 유료광고를 내보내고 있으나 예산상의 문제도 있으며 장기간에 걸쳐 지속적으로 광고할 수 없다는 애로도 있으므로 언론매체가 일정한 간격을 두고 의무적으로 이를 홍보할 수 있도록 하는 법적 · 제도적인 방법을 강구할 수 있을 것이다.