

## 지중해 연안지역 국가 언론계시찰 보고서

언론중재위원회 해외시찰단(김두현 위원장, 임상원 위원, 장원상 심의실 심의 1 부장)은 지난 7월 18일부터 7월 28일까지 지중해 연안지역국과 언론계를 시찰했다. 방문기간 중 시찰단은 터키·그리스·이집트 등 각국의 주요 언론사, 언론불만처리기구를 방문하여 관계자들과 양국의 언론피해구제제도에 대한 의견을 교환하고 다양한 자료를 수집했다. 이에 본지에서는 임상원 위원(고려대 신문방송학과 교수)이 집필한 해외언론계시찰 보고서를 게재한다.....편집자 주

임상원  
중재위원 · 고려대 신문방송학과교수

언론중재제도의 역사적 기원은 신문평의회라고 볼 수 있다. 언론의 책임을 제고하고 매체와 독자간의 갈등을 해소함으로써 그 관계를 향상시키기 위한 사회적 제도인 신문평의회(Press Council)제도는 20세기 초 출발한 것이다. 당초신문평의회는 저널리스트들이 모여 신문의 질과 책임 수준을 향상시키기 위해 윤리규정(Ethical Code)을 제정하던 시기와 유사한 시점에 출발하였다. 이런 의미에서 신문평의회는 저널리스트의 책임과 윤리의식을 향상시키기 위한 조직이다.

신문평의회가 세계 여러 나라에서 활발하게 구성되기 시작한 것은 2차대전이 끝나면서였다. 그리하여 1960년대에 그 절정기에 이르른다. 그러나 실상 그 역사는 훨씬 더 거슬러 올라갈 수 있다. 유럽의 경우 신문평의회는 스웨덴의 명예법정(The Swedish Court of Honour)-1916년 설립-이었고 1920년 핀란드, 그리고 1928년에는 노르웨이에서 만들어졌다. 그 후 1953년 영국에서 British Council 이 만들어졌고 그리고 독일은 영국의 모형을 따라 평의회를 만들었다. 스칸디나비아 국가의 저널리스트들이 평의회를 만든 후 신문평의회는 세계 각국으로 확산되기 시작하였고 현재는 전세계적으로 약 50여개국에 설립되어있다. 유럽의 경우는 과거 공산주의 국가였던 체코 등 일부 국가에는 아직 신문평의회 또는 이에 준하는 기관을 갖고 있지 않지만 동구권의 해체이후 현재 이 제도는 확산되고 있는 것으로 알려져 있다.

신문평의회는 독자와 언론매체간의 갈등을 해소하는 기능을 그 목표의 하나로 삼고 있다는 점에서 한국의 언론중재제도와 유사성을 갖고 있다. 이번 방문의 대상국인 터키 공화국, 그리스 그리고 이집트 3국 가운데 그리스는 유럽국가이고 터키와 이집트는 아시아와 아프리카 국가이다. 그러나 터키는 아시아 국가로서가 아니라 유럽국가로 자신들을 간주하는 경향이 있다. 이번 방문대상국이 있던 3개 국가가 그것이 신문평의회이든 혹은 다른 이름의 기관이든 언론매체와 독자나 시청자간의 갈등을 어떻게 해소하고 있는가를 살펴보면 다음과 같다.

### 터 키

터키 신문평의회(Turkish Press Council)는 1986년 일단의 저널리스트들에 의해 만들어졌다. 그들은 현재 위원장으로 있는 옥테이 엑시(Oktay Eksi) 씨 등을 비롯한 9명이 중심이 되어 출발하면서 <더욱 자유롭고 보다 존경받는>(afree and a more respectable) 신문을 목표로 내세웠다.

터키신문평의회는 정관은 모두 30개 항으로 되어 있으며 제 1 조는 위에 말한 평의회 의 기본정신을 이렇게 쓰고 있다. 「신문평의회는 언론의 직업원칙 규정」(the Code of Professional Principles of the Press) - 이 규정은 모두 16항으로 되어 있으며 제 16 조는 <언론은 부정확한 보도에 대해 반론권을 존중하고 그리고 정정해야 한다>고 되어 있음-을 동의 수용하는 저널리스트들이 자유민주주의 제도의 초석이 되는 국민의 알 권리를 보호하고 국민생활과 불가분의 관계에 있는 언론을 자주적이며 책임성 있는 언론으로

발전시키기 위해 또 언론인과 언론종사자들이 자유롭고 책임 있는 것으로 만들며, 그리고 자유롭고 책임있는 언론과 언론인의 수준으로 향상시키기 위해 노력하는 언론과 언론인들을 돕는 것을 그 목표로 한다」.

터키신문평의회는 저널리스트들의 자발적인기구이다. 유럽의 여러나라들 가운데 터키신문평의회는 다소 특이한 현상을 갖고 있는데 그것은 터키신문평의회가 통일된 하나의 전국조직이 아니라는 사실이다. 터키에는 신문평의회가 다수로 나누어져 있다. 대표적인 것으로 하나는 수도 앙카라 지역의 평의회와 이스탄불 지역의 평의회이다. 그러나 대외적으로 알려져 있고 또 적극적으로 활동을 하고 있는 평의회는 이스탄불지역의 터키신문평의회이다. 이 글에 담긴 내용도 이스탄불지역의 터키신문평의회에 관한 것이다.

### <조직>1)

터키신문평의회는 다음의 조직과 기구를 갖고 있다.

1. 신문평의회 회원단(Member's Assembly of the Press Council) (MAPC)

2. 대표위원회(The Council of Representatives) (CR)

3. 최고위원회(The Supreme Board of the Press Council) 이들 기구의 조직과 성격은 대체로 다음과 같다<신문평의회 회원단>은 일반회원전체로 구성되어 있다. 회원자격은 정관 제 3 조에 명시되어있는 바 원칙적으로 저널리스트 및 이에 준하는 자가 「언론 직업 원칙규정」과 평의회 정관에 동의하고 입회신청을 하면 된다. 입회신청을 할 수 있는 자는 기자증(press card)를 소지한 자, 언론매체의 소유자 혹은 그 대리인, TRT(Turkish Radio and Television Network)의 사무총장,기자노조 혹은 협회의 대표자 및 언론연합회 및 이와 유사한 기관의 장이다.

<대표위원회>는 평의회 회원 가운데 선출을 통해 구성된다. 그 내용은 다음과 같다.

(1) 터키신문평의회 창립위원. 1 일 5 천부 이상 판매되는 신문을 잡지의 소유주 및 그 대표자, 통신사 대표. 단 해당 통신사가 판매 공급하는 신문의 판매 부수가 합계 1 일 평균 50 만부 이상인 통신사. TRT 의 사무총장 혹은 대표자, 언론기관(press organization)의 장 혹은 대표자.

(2) 평의회 회원단이 비밀 투표에 의해 선출된 45 명 (3) 비언론인 이들은 다음과 같다.

1. 터키 대학들에 있는 신문방송대학의 장

2. 신문노조연합의 위원장 및 방송노조연합의 위원장

3. 터키 변호사협회 회장

4. 이외 대표위원회 위원으로 15 명이 있는 바 그 중 6 명은 법, 문화, 스포츠 분야를 대표하는 자들이다. <최고위원회>는 다음과 같이 구성된다.

(1) 대표위원회에 의해 선출된 언론인 6 인과 비언론인 3 명

(2) 1 일 판매부수 5 만부 이상인 신문 소유주 및 이 수준의 판매부수를 가진 신문 5 개 이상에 통신을 판매하는 통신사 소유주 및 대표자, 그리고 최하 10 년 이상 기자증을 가진 언론인들을 대표하는 자로서 현재 활동하고 있는 자.

(3) TRT 의 대표자 혹은 그가 지명한 자.

(4) 기자연합이나 연맹의 회장 또는 대표자로서 언론직업원칙과 터키신문평의회 정관을 수용하는 자.최고위원회의 위원장과 부위원장은 위원들의 비밀투표로 선출된다.

최고위원회의 임무는 다음과 같다.

1. 언론의 자유를 보호하고 신장하는 노력.

2. 국민의 알 권리(people's right to know) 및 언론의 자유와 관련된 사항을 추적 평가하는 것.

3. 출판물에 나타난 언론인의 행위에 대한 불만사항의 처리.

4. 언론에 관한 연구사업 수행

### <목적 및 기능>

위 평의회의 설립목적과 최고위원회의 임무를 보면 터키신문평의회의 목적을 알 수 있는 바 그것은 대체로 두 가지로 나누어 진다. 하나는 터키신문의 자유를 신장하기 위한 것이고 다른 하나는 언론매체와 언론 수용자간의 갈등을 해소하기위한 것이다. 전자의 경우는 터키의 언론인들이 보도 취재과정에서 겪는 장애를 제거 언론의 자유를 실현하는 것이고 후자는 신문 등의 보도내용에 대한 독자의 불만을 해결하는 것이다.

터키신문평의회에 현재 위원장으로 있는 옥테이 엑시 씨의 설명을 요약하면 대략 다음과 같다.

「터키 신문평의회는 완전한 저널리스트 중심의 자율 자원봉사기관이다. 법적으로 제도화된 기관도 아니고 연합(association)이나 법인(foundation)도 아니다. 한때 의회에서 헌법으로 규정을 두려 하였으나 언론인들이 완강하게 거부하여 민간 자율단체로 남았다. 왜냐하면 법 조항으로 제도화할 때 언론매체나 저널리스트들의 자유를 구속할 수 있기 때문이다. 우리의 입장은 당신들 즉 정치인들과는 관련이 없기 때문에 관여하지 말라는 것이었다. 법에 기초한 제도가 아니기 때문에 어려움이 있을 때도 있으나 언론의 자유를 위해 이 길을 우리는 택했다. 우리는 어떤 종류의 정치적 혹은 집단적 영향을 거부하고 독립성을 유지하려 한다.

설립연도인 1986년 2월 모두 141명의 기자들이 참여하였다. 그들은 단지 회비를 내고 터키신문평의회의 규정을 준수한다는 약속을 함으로써 우리 회원이 되었다. 현재의 회원 수는 약 2300명이다.

터키신문평의회의 사무국은 위원장, 부위원장, 사무국장 그리고 사무국의 비서와 법률고문(면담 시 여성변호사인 법률고문 동석)이며 직원들은 모두 6명이다.

터키신문평의회는 독자의 불만 해소문제를 해결하는 임무를 중요하게 취급하고 있다. 국민의기본권에 대한 신문 등 언론매체의 침해문제는 점차로 사회문제로 부상하고 있다. 1986년 설립당시에는 이 문제에 관한 관심이 거의 없었다. 그 후 언론매체의 보도에 대한 국민의 제소는 점차로 증가되어 왔으며 작년(1995년)에는 모두 30건 있었고 금년(1996)에는 6월 현재 39건이 접수되어 현재 약 10건 정도가 심의대상으로 남아 있다. 이들 제소는 모두 개인이 제기한 것이다. 그러나 정부도 제소할 수 있다. 사적으로 이의를 제기한 적은 있으나 공식적으로 정부가 평의회에 제소를 한 경우는 아직 없다.

터키신문평의회는 법정기구가 아니기 때문에 평의회의 심의결과는 법적 강제력을 갖고 있지않다. 단지 심의결과를 공개적으로 공표하며 해당 언론사에 반론이나 정정을 권고한다. 해당 신문이나 매체가 이를 수용 실천하지 않더라도 강제할 수는 없다. 단지 우리는 그 결과를 공개함으로써 해당 신문이 아닌 다른 신문이나 매체가 이를 보도함으로써 독자의 권리를 부분적으로나마 구제하는 결과를 택하고 있다. 평의회의 이러한 기능에 대한 관심을 제고하기 위해 우리는 이러한 제도와 절차에 대한 홍보를 적극적으로 수행하고 있다. 예로서 이에 대한 팜플렛을 만들어(1996년 약 600부) 모든 신문사, 병원, 대기업 및 정당 등에 배포하여 게시하고 있다. 현재 그 결과독자의 불만제소 건수는 서서히 증가하고 있다.

평의회의 재정은 회원들의 연회비(약 6,000 원) 및 참여 매체기관의 회비로 충당한다. 매체의 연회비는 신문부수(통신의 경우 직원 수) 등에 의해 정해져 있다. 회원들의 회비나 매체의 회비징수가 완전히 이루어지지 않는다는. 그러나 이들로 충분치는 않지만 운영에 큰 어려움은 없다」

위원장의 이러한 설명과 함께 터키의 언론상황을 보면 언론자유 수준이 그렇게 높은 것은 아닌 것으로 평가된다. 현재 헌법에는 언론의 자유가 보장되어 있지만 기밀 등에 관한 법률에 의해 언론의 자유를 제한하고 있는 부분이 있다. 또 민족문제 (쿠르드족 독립문제) 등에 대한 표현은 극도로 제한되어 있으며 이와 관련하여 저널리스트 1명이 투옥상태에 있다는 것이 본 중재위원회 방문단이 터키 방문시 신문에 크게 보도되고 있었다. 그러나 이러한 보도가 가능한 것을 보면 터키의 언론자유가 그렇게 제한되고 있는 것은 아니라고 평가된다. 결론적으로 터키의 경우 우리의중재위원회가 다루고 있는 언론매체와 수용자간의 갈등문제가 아직은 중요하게 대두되어 있는 상태는 아닌 것 같다. 터키 그리고 터키신문평의회에 보다 지배적인 문제는 아직 언론의 자유문제이지 독자의 불만해소 문제는 아닌 것으로 평가된다. 그러나 이 문제가 서서히 부상하고 있는 것으로 이해된다.

## <불만 제소 절차>2)

터키신문평의회는 독자의 불만을 접수하여 이를 중재하거나 처리한다. 이에 대한 절차는 평의회 정관에 명시되어 있다. 그 내용은 다음과 같다.

1. 독자 혹은 저널리스트 또는 기관의 불만 제기 : 이러한 불만은 보도된 후 2개월 이내에 반론 혹은 정정을 요청하는 내용을 담은 신청서를 제출함. 단 신청서 제출 당시 불만 제기자는 평의회 심사를 거치는 동안은 이를 법원에 제소하지않는다는 서약을 해야 함. 신청자는 소정 비용을 지불해야 함. 단 이를 납부할 능력이 없는 자에게는 면제 혹은 감해 줄 수 있음.
2. 신청서 심사 접수 혹은 거부.
3. 사실 검증 이 과정에서 보도 기자 혹은 기관과 불만제소자간의 화해 중재.
4. 결과 : 화해 혹은 불성립.
5. 불성립시 평의회 최고위원회에 보고서 제출.
6. 최고위원회는 2개월 이내에 결정. 그 결정은 위원회 절대 다수의 찬성으로 확정 만일 절대다수의 결정을 못 내리는 경우 불만 제기 당사자는 그의 불만을 법원에 제소할 수 있음.
7. 최고위원회는 결정내용을 공고함. 그리고 최고위원회는 위원회의 결정을 해당매체가 이행하였는가를 검증.

## 그리스

그리스에는 매체와 수용자간의 갈등문제를 다루는 중재제도나 이를 포함하여 언론문제를 취급하는 신문평의회 (Press Council) 제도는 존재하지 않는 것으로 확인되었다. 일부 자료에는 신문평의회가 있는 것으로 되어 있으나 확인 결과 없었다. 따라서 독자의 불만 해소나 이의 제기는 각 신문사가 독자적으로 취급하고 있다. 물론 기본권이나 명예훼손 같은 경우는 법원에 제소하면 된다.

그리스의 신문은 두 가지 특징을 갖고 있다. 그것은 첫째로 그리스 신문 대부분이 당파지(partisan press)로서 이는 오늘날의 대중매체적 성격이 아니다. 모든 신문이 특정한 정치적 이념을 공개적으로 내세우고 있으며 이에 따라 각 신문은 특정 정파를 대변하는 것이었다. 둘째로 그리스 신문계는 언론의 고전적인 자유이론을 신봉하고 있다. 그들은 신문평의회와 같은 조직이나 제도가 언론인 개인의 언론자유와 상치되는 것으로 이해한다. 그리스 신문인들은 이들 문제를 각 매체 특히 저널리스트들의 개별 양심과 윤리의식에 맡기고 있다고 주장한다. 또 언론인 윤리규정과 같은 것은 문서로서가 아니라 각 저널리스트의 양심 속에 새겨져 있다는 것이 그들의 주장이다. 그리스에는 라디오나 TV 연합단체가 있지만 유명무실한 것이었다.

그리스는 정부와 언론의 갈등이 비교적 심한 유럽국가이다. 최근에는 테러분자의 활동에 대한 보도를 금지하는 법이 만들어졌지만 이를 신문들이 준수치 않아 심각한 분쟁을 낳았다. 결국이 법은 폐기되었다. 또 군사기밀에 대한 보도를 금지하는 법률이 있지만 신문들은 군사기밀을 지킬 의무가 군에 있는 만큼 이것이 누설되어 보도되는 데 대한 책임이 군에 있는 것이지 신문에 있는 것은 아니라는 입장이다.

중재위원회 방문단은 이들 신문들 가운데 아테네의 유력지 <엘레프테로티피아> (ELEFTHERTOTYPIA : 언론의 자유라는 뜻)의 주필과 편집 국장으로부터 그리스 신문계의 문제와 독자 불만 해소를 위한 그리스 신문의 입장과 현실에 대한 설명을 청취하였다.

<엘레프테로티피아>지는 대부분이 당파지인 그리스에서 중도적 입장을 표방하고 있는 거의 유일한 유력지이다. 신문 잡지 그리고 방송을 포함한 미디어 그룹이 발행하는 전국지로 유가지이다. 석간이며 1일 115,000 부를 발행한다. 한가지 특이한 현상은 모두가 가판이라는 것이다. 이 신문은 배달판을 발행하고있지 않다. 모두가 가판이다. 신문수입의 65%가 광고 수입이고 나머지 35%가 신문판매 수입이다. <엘레프테로티피아>는 자유주의 내지 진보주의적 입장을 취하고 있지만 그러나 그리스에서는 중립적인 초당파지로 평가된다. 독자로부터 사생활 침해나 명예훼손 등으로 피소 당한 일이 있는가 라는 물음에 그들은

그런 경험이 없다고 말한다. 단 과거 경찰의 대민업무를 취급한 기사로 인해 경찰에 의해 피소당한 일이 있었는데 법정에서 승소하였다고 한다.

그리스의 신문은 주로 정치적인 문제에 그 관심을 집중하고 있다. 그러나 점차로 언론의 인권침해와 환경 문제에 관심을 기울이고 있다고 말한다. 오보가 발생하면 <엘레프테로티피아>지는 1면에 정정보도를 과감하게 싣는다고 신문사측은 말했다. 실상 개인의 사생활 침해나 명예훼손 같은 문제는 그리스신문보다는 TV와 같은 방송매체의 문제인데 아직 이를 구제하는 제도는 만들어지지 않고 있다. 수사적인 언급일 가능성이 높지만 그리스 신문은 자유와 책임은 같이 가는 것이라는 입장을 분명히 인정하고 있다. 그러나 다시 말하지만 책임은 사회적 제도가 아니라 저널리스트 개인의 윤리의식에 맡겨져 있다.

## 이집트

이집트의 언론제도 및 구조를 이해하기 위해서는 최고언론평의회 (The Supreme Press Council)를 먼저 알아야 한다. 왜냐하면 최고언론평의회가 모든 이집트의 언론을 관장하고 있기 때문이다. 최고언론평의회는 1975년 창설된 국가 기관이다. 최고언론평의회 정관 제 1 조는 이집트언론의 성격을 이렇게 규정하고 있다. 「최고언론평의회 감독하에 이집트의 언론은 독립된 국가기관으로 이집트 사회의 목표를 실현하고 사회의 가치를 보존하기 위한 국민적 노력을 위해 존재한다」 그 후 1980년 다시 보강된 법이 만들어져 최고언론평의회가 언론인의 권리와 의무를 규정하고, 동 평의회가 언론매체소유(국영 및 민영을 포함하여) 면허를 발급할 수 있도록 하였으며 그리고 평의회 구성 등에 관한 구체적인 내용 등이 규정되었다. 이들 법에 의해 최고언론평의회는 이집트의 모든 언론을 관장하는 국가기관이 되었는데 그 목적은 「국민통합과 사회평화를 유지」 하는 것이라고 명기되어 있다.

최고언론평의회는 국가기관이기 때문에 재정은 전적으로 국가예산에 의존한다. 평의회 위원은 (1) 국립언론연구소 이사회 회장 (2) 국영 신문사들의 편집국장 (3) 정당 기관지들의 편집국장 (4) 신문연합회 회장 (5) 국가정보처 의장(6) 이집트통신사 의장 (7) 라디오 TV연맹 이사장 (8) 인쇄인연맹 회장 (9) 국립신문판매회사회장 (10) 작가연맹회장, (11) 국가자문회의가 선출한 언론관계인 (12) 국가자문회의가 선출한 법률전문가 2인으로 구성된다. 이들의 임기는 4년으로 중임 가능하다. 평의회는 격월로 정기회의가 소집되며 의장이나 위원 3분의 1 이상이 소집할 수 있다. 또 대통령이 소집 의장이 되어 회의를 소집할 수도 있다.

최고언론평의회 사무국은 의장, 2명의 부의장, 1명의 사무총장, 1명의 부사무총장 그리고 다수의 직원들로 구성되어 있다. 최고언론평의회는 매년 대통령에게 언론매체들의 재정 운영 등에 관한 보고서를 제출하게 되어 있다. 동 위원회의 기능은 다음과 같이 명기되어 있다.

1. 언론관계법 제정에 대한 여론 수집 검토
2. 이집트 언론매체의 기술발전과 언론매체의 재정지원
3. 언론인들이 저널리스트로서의 의무를 수행하기 위한 권리 및 언론인의 최저임금 확보
4. 신문 잡지의 인쇄물 할당과 종업원의 임금결정 등이다. 이집트는 사회주의 국가로서

언론자유 개념 자체가 자유주의 국가와 상이하다. 현재 이집트의 정치체계에는 대통령 중심제이나 의회가 있으며 이외에 상원에 해당하는 국가자문회의(Shura 라는 이름의 것으로 일종의 상원에 해당한다)가 있다. 슈라의 의원은 각주에서 선출하는 것으로 되어 있으나 이는 의결기구가 아니라 자문기구이다. 이 슈라의 의장이 자동적으로 최고언론평의회 위원장을 겸직한다. 최고언론평의회는 이집트에서 특별한 위치를 점유하고 있다. 중재위원회 방문단이 최고언론평의회 위원장, 사무총장, 작가연맹 위원장 등과 면담한 결과 이집트 언론은 우리의 언론과 달라 유럽의 신문평의회나 우리의 중재위원회와 같은 제도에 대한 개념이 거의 없는 것으로 판단되었다. 간혹 언론매체에 대한 독자의 제소가 있어서 법원에서 벌금을 물린 예는 있었지만 언론의 개인의 인권침해 문제가 사회적 문제로 부상하는 일은

거의 없다고 말한다. 따라서 최고언론평의회는 언론평의회란 용어가 포함되어 있지만 일반적으로 논의되는 평의회와는 근원적으로 그 성격이 다른 것이다.

주

1. 터키신문평의회에 대한 글은 「언론중재」 1989년 겨울호 통권 33호에 소개된 바 있음. 따라서 이 글에서는 가급적 반복을 피하기 위해 글을 줄였음. 단 불분명한 부분과 차이가 있는 부분을 보완하였음. 상세한 정관 내용은 상기자료 참조 요망.
2. 위의 같은 글 참조 요망.