

1997 년도 지방토론회(충북편)

언론자유, 책무 그리고 중재제도

박영상

중재위원 한양대 신문방송학과 교수

1. 문제 제기

언론자유가 공적인 담론의 대상이 된 것은 5 백여 년 남짓하지만 시간의 흐름과 비례하여 세련되고 정제되기 보다는 더 많은 논란을 불러 일으키고 있다.

특히 미디어의 사회적인 영향력이 증대되고 미디어 스스로도 기업적인 이익을 추구하는 기관으로 방향을 바꾸면서 미디어의 활동영역을 명확히 제시하려는 논쟁이 일기 시작했다. 지난 1 세기 동안 계속되고 있는 논쟁의 핵심은 미디어의 자결권(self-determination)이나 자주권(autonomy)을 어떻게 해석하며 현실적으로 어디까지 수용할 수 있느냐를 놓고 두 갈래의 논의가 진행되고 있다. 첫째는 자유주의 사상가들이 제시했던 언론자유를 누구도 침해할 수 없는 절대적인 가치를 지닌 것으로 인정해야 한다는 근본주의를 지적할 수 있다.

그러나 다른 한쪽에서는 정부나 법정 기관이 미디어가 바람직한 쪽으로 운영되는 데 필요하다고 인정된다면 직접적인 간섭이나 통제가 필요하다는 것을 주장하고 있다. 정치학자인 Harold Lasswell이나 언론인이며 철학자인 Walter Lippmann 같은 사람은 전문가에 의한 미디어 통제나 간섭이 필요하다고 주장했다.

언론자유를 어떤 입장에서 접근하건 근본적인 전제는 언론자유가 민주주의를 위한 필요충분조건이고 개개 인권이 보장될 수 있는 초석이라는 점에는 모두 동의하고 있다. 또 언론기관이 사회적 기능을 다할 수 있도록 감시하고 독려 하는 제도나 기관의 필요성에도 공감하고 있다. 다만 언론의 자주권이나 자율성이 위축되거나 손상되지 않는 범위 내에서 해법을 찾아야 한다는 것이 소극적이거나 적극적인 자유를 주장하는 사람들의 공통된 견해인 것이다. 이 같은 공통된 견해를 반영한 것이 40 년대 말에 등장한 소위 언론의 사회책임(social responsibility)이론이며 최근에 와서는 언론의 법률적인 의무와 윤리적인 책임을 뒤섞어 만든 이른바 책무론(accountability)으로 제안되고 있다. 유럽의 일부 학자들은 민주적 참여 이론(democratic-participant media theory)라는 이름으로 이 부분에 대한 논의를 계속하고 있다.

언론 책무론은 아직 다듬어지지 않은 개념이지만 현업이나 학계에서는 '사상의 자유 시장 모델(free marketplace of idea)'과 접목을 시킨다면 언론이 제역할이나 기능을 다 할 수 있는 열개가 될 것으로 보고 있다. 고전적인 '시장모델'이 사회환경이나 언론형질의 변화로 제대로 작동하지 않는다면 '소비자 권리'를 강화시킬 수 있는 방안이나 시장이 시장으로서 기능을 다하도록 개입하는 방법 밖에는 다른 대안이 없다는 것이다. 소비자 권리의 강화, 온건한 방법에 의한 시장개입은 언론자유 영역을 훼손하지 않고 언론의 사회 책임을 구체적으로 제시하며 수용자 권리를 확대해 주는 지렛대가 될 수 있다는 것이 이들의 주장이다.

II. 시장 모델과 책무

시장 모델은 하나의 사상이나 한 시대의 사조를 나타내는 것은 아니다. John Locke, Jean Jacques Rousseau, John Milton, John Stuart Mill, Adam Smith 등 철학자들이 주장했던 언론 사상에 관한 것을 현대에 맞게 손질한 것일 뿐이다. 그렇기 때문에 시장 모델 속에는 몇 가지 공통점이 침전되어 있다. 이들을 다음과 같이 간추릴 수 있다.

첫째, 시장 모델의 핵심 개념인 자유나 개인주의는 유럽의 합리주의의 산물이며 프로테스탄트 윤리에 입각한 경쟁의 원리가 가미되어 가상적인 공간인 시장개념이 만들어 지게 되었다.

두 번째, '적자 생존', '자연적인 선택' 등 진화론적의 전제가 기업간의 경쟁을 활성화시키며 기업을 발전시킬 수 있다는 믿음과 Adam Smith 가 지적한 수요와 공급에 의한 통제를 제외한 자유방임 이론이 공개시장을 개념화하는데 기여했다.

세 번째, 이 같은 주장들은 1920년대 Holmes 판사가 "(우리가) 일구어야 할 사상의 자유는 공개된 시장경쟁을 통해서만 가능하다"는 인명에 따라 저널리즘 영역으로 자리를 잡게 되었다.

이렇게 본다면 언론매체는 뉴스나 정보를 제공하는 열린 공간 즉 시장이며 이곳을 통하여 사회유지에 필요한 사상이나 정보가 유통된다고 볼 수 있다. 또 이 시장을 통하여 유용하고 필요한정보가 최대 다수에게 전달될 수 있는 공개된 장치로 기능해야 한다는 의 미를 담고 있는 셈이다. 따라서 언론 매체를 사상의 자유 시장이라고 부를 수 있는 필요충분조건은 양질의(truth) 정보나 사상이 이곳에서 유통되고 검증될 수 있다는 믿음이 라고 보고 싶다.

사상의 자유 시장도 소비재가 거래되는 다른 시장과 같이 소비자들에 의한 통제는 피할 수 없는 것 이지만 몇 가지 다른 점을 지니고 있다. 사상의 자유시장은 이질적인 소비자들이 이용하곤 하지만 그곳에서는 Plato 의 말대로 덕성스러운 삶을 일구는데 필요한 '선(good)'을 발견하고 증폭시킬 수 있는 상품이 거래된다는 것이다. 이것은 무엇이 '선'인지를 알리는 작업일 뿐만 아니라 이 작업을 통하여 소비자를 교육한다는 목적도 지니고 있다. 따라서 자유시장모델은 단순히 생산자와 소비자의 상호작용으로 연결되는 것은 아니고 소비자가 자기 권리를 행사할 수 있도록 만드는 책무도 지니고 있다.

III. '시장개입' 과 책무의 관계

시장 원리는 최소한 윤리적으로는 언론이 사회적인 책임을 다할 것을 요청할 수 있고 또 덕성스러운 활동을 해야 한다는 것을 주장할 수 있는 것을 함축하고 있다. 이런 주장은 이론적으로 혹은 관념적으로 주장되거나 논의될 뿐 실제로 행사되기에는 많은 어려움이 가로 놓여져 있다. 더구나 수용자들이 무책임한 언론활동을 알았다고 해도 적절하게 반응을 보일 수도 없다. 수용자는 흠어져 있고 이질적이며 익명적이기 때문에 그들의 힘을 결집시킬 수 있는 장치는 현실적으로 존재하지 않고 있다.

시장이 언론 매체의 존립을 결정하는 구실을 하느냐의 여부도 분명하게 나타나지 않고 있다. 이론적으로 본다면 무책임한 보도를 일삼는 매체는 도태되고 반대의 경우는 성장해 야 하지만 실제로는 그렇지 않은 것이 현실이다.

이런 현상을 염두에 두고 Frederick Hayek, Milton Friedman, Russell Kirk 등 철학자, 경제학자들은 시장이 제 기능을 다할 수 있는 처방을 내놓고 있다. 그들은 언론 매체가 윤리적이기 때문에 시장에서 이익을 얻는다는 것은 현실적인 설명이 아니라고 주장하고 있다. 따라서 시장기능에 따라 언론의 존폐가 결정된다는 것은 경제논리에 따라 설명되어야 할 부분이지 언론의 책임이나 책무 등 윤리적이고 규범적인 것과는 다른 것이라는 점이다. 다만 시장환경이나 그곳에서 유통되는 생산품의 질을 향상시키기 위한 장치는 필요한 것이라고 말하고 있다. 이런 점에서 자율기구나 시민감시체제 그리고 법에 의한 간섭이나 조정은 시장의 모습이나 운영 방법을 확충시키기 위한 장치가 현실적으로 요청된다고 주장하고 있다. 그러나 이런 장치의 역할은 시장 본래의 기능을 훼손하지 않는 범위 내에서 작동해야 한다는 전제조건을 붙이고 있다

이같은 외부의, 혹은 외부로부터 간섭은 언론자유를 정면으로 부인하는 사전 검열이 나 언론조작과는 판이 한 것이다. '자율과 자정'이 라는 시장기능이 제대로 행사되도록 보조 역할을 한다는 쪽에서 이해를 한다면 언론자유를 보장하고 있는 헌법 정신과 충돌하기는커녕 언론자유를 폭을 넓히고 확충하는 장치로 인정할 수 있을 것이다. 유럽의 여러 나라들은 기업적으로 어려움을 겪고 있는 신문이 존속할 수 있도록 정부가 경제적, 재정적 도움을 주고 있다. 이런 도움은 전통적인 자유사상에서 본다면 외부의 간섭을 불러들이는 요인으로 간주할 수 있다. 하지만 정부의 신문에 대한 보조는 매체수가 많다는 것은 메시지가 다양해질 수 있는 전제 조건이 될 수 있다는 인식에서 출발하는 것이다. 메시지의 다양성은 참된 의미의 민주 언론을 위해 필요한 것이라고 정부나 국민들이 인식하고 있기 때문에 바람직한 것으로 인정되고 있는 것이다.

IV. 언론의 책무와 중재제도

언론의 보도활동에서 빚어지는 관성적인 잘못이나 뉴스에 대한 일반적인 비판은 다음과 같이 간추릴 수 있다: 1) 국가 안녕질서를 해치는 행위. 2) 무분별한 보도로 인한 사생활 침범, 3) 오보 등으로 인한 개인이나 일반 단체에 대한 명예훼손. 4) 과당적인 보도. 5) 선정주의나 무차별경쟁에 따른 개인권리침해 등이다. 이같은 일탈행위는 직접적인 통제 방식 즉 병에 의한 규제, 면허 정지나 갱신의 거절(방송국의 경우), 정부의 간섭 등을 받게 된다.

또 언론 스스로도 외부의 간섭을 막고 언론활동 수준이나 질을 향상시키기 위해 자율규제제도를 채택, 실천하고 있다. 자율규제는 윤리강령, 옴부즈맨제도, 자체 심의제도 등의 운영 그리고 접근권 확대 등으로 구체화된다. 그러나 요즘 타율이나 자율규제의 중간 형태인 시민들에 의한 규제방식도 만만치 않게 언론활동에 영향을 주고 있다. 특히 이들 시민 단체들에 의한 규제제도는 이익 당사자들이 자기들의 목소리를 낸다는 쪽에서 시장 기능을 확보하기 위한 현실적인 대안이라고 평가되고 있다(Caveat emptor).

시민들에 의한 언론에 대한 간섭이 현실적이고 효과적이라곤 하지만 언론이 그 실체나 권위를 인정하지 않는다면 자칫 장식물이나 요식행위로서 존재할 위험이 도사리고 있다. 또 전문가들에 대한 비전문가들의 대응은 개인의 권익 회복의 폭을 좁힐 수도 있고 심한 경우 아무런 소득을

얻을 수 없는 경우도 생기게 된다. 따라서 실질적으로 권익을 보호하되 언론자유영역은 침범하지 않는 기관은 필요하다는 것이 이들의 주장이다.

이런 사상적인 배경과 현실 인식 그리고 사회적인 요청에 의해 생겨난 것 중 하나가 언론중재제도라고 볼 수 있다. 언론중재제도는 언론매체의 '사실 보도'로 인하여 피해를 입은 사람을 구제해주자는 것이 목표이다. 피해를 구제 받기 위해 개인에게 권리를 주되 사법적인 절차를 밟기 전에 중재를 의뢰하는 제도이고 이를 담당하는 곳이 언론중재 위원회이다.

더구나 이 제도는 시민 개개인이 향유할 수 있는 표현의 자유를 보장하고 확대하며 또 실천할 수 있도록 뒷받침을 하자는 것이 첫째 목표이다. 동시에 언론은 공정하고 진실한 보도를 해야 한다는 명제를 실천하도록 새 환경을 만들어 가자는 것이 또 다른 과녁이다. 시장을 구성하는 소비자나 생산자의 활동 영역을 분명히 해 주고 상호견제를 통해 시장이 시장으로서 기능을 되찾게 해주는 장치는 필요한 것이고 또 바람직한 제도라고 볼 수 있다.

언론중재제도가 도입된 지 16 년이 지났다. 81 년 중재신청 건수는 44 건에 불과했으나 96 년에는 556 건으로 늘어 났다. 신청건수가 해가 갈수록 늘고 있다는 사실은 중재제도가 정착되어 간다는 것을 의미하기도 한다. 더구나 90 년대에 들어 와서 신청 건수가 경총 락 사실은 국민들의 권리 의식이 높아가고 있다는 것을 반증하는 것으로 볼 수 있다. 동시에 언론도 피해 구제에 적극적인 태도를 보이고 있는 것은 성숙한 언론 문화가 우리나라에 정착되어 가는 조짐을 보이는 듯하다.

중재 신청은 개인의 경우가 290 건으로 가장 많은 것으로 집계되고 있다. 그 다음 기업체, 언론사, 조합이나 협회 그리고 지방 자치단체 순이었다. 개인의 신청 건수가 월등하게 많고 침해 유형이 명예훼손이나 신용훼손에 집중되었다는 점은 앞으로 언론 보도가 유의해야 할 것이 무엇인지를 예시해 주는 점이라고 볼 수 있겠다.

또 하나 중재신청사건을 매체별로 보면 서울에서 발행되는 일간지가 30.8%, 171 건이고 지방에서 나오는 일간지가 29.1%, 162 건인 것으로 집계되었다.

단순 비율을 수평적으로 비교한다면 서울이나 지방 신문의 중재대상건수나 비율이 비슷하다고 치부해 버릴 수 있다. 그러나 발행 부수나 면수 그리고 편재성 등을 감안한다면 지방에 대한제소 건수는 서울보다 높다는 것을 알 수 있다. 이런 현상은 여러 각도에서 논의되고 규명되어야 할 부분이다.

언론중재위원회는 신청된 것만 중재하는 곳은 아니다. 적극적으로 인권 침해 사례라고 판단되는 기사를 심의 하며 해당 언론기관에 시정 권고를 하는 일도 맡고 있다.

시정권고 현황 집계를 보면 그 대부분이 사회문제에 대한 기사에 집중되어 있는 점이 두드러진다. 그 보도가 사실이나 아니냐에 대한 판단이 아니라 사회적인 가치나 규범에서 그 보도가 온당한 것인지 여부를 가늠하는 것이 심의 제도가 맡고 있는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 우리나라사회 문제 관련 기사는 아직도 인권 보호를 다소 소홀히 하는 경향도 있다고 볼 수 있고 이 부분에 대해 언론이 개선 방안을 마련해야 할 때가 아닌가 생각한다.

V. 결 론

언론자유는 재민이 향유할 수 있는 표현의 자유를 가능하게 만들고 또 증폭시킨다는 쪽에서 보편적인 가치를 지닌다. 뿐만 아니라 공리적이고 실용적인 입장에서 최대 다수의 최대 행복이 실질적으로 보장되어야 한다는 조건이 충족될 때 생명력을 지니게 된다. 시장도 마찬가지다. 생산자와 소비자가 동등한 입장에서 규칙에 따라 자기 이익을 극대화할 수 있는 기회와 공간을 제공할 때 시장의 존재 이유는 정당성을 지닌다. 시장에서 균형성이 깨어진다면 어느 한 곳에 의한 독점 현상이 나타나게 된다는 것은 두말할 나위도 없다.

개인의 이익을 실질적으로 보장하고 시장이 시장으로서 작동할 수 있게 만들자는 소위 '적극적인 의미'의 방안 중 하나가 언론중재제도라고 볼 수 있다. 형식논리를 고집하거나 문자적인 언론자유 또는 시장론에 매달리는 사람들은 언론 기관 외부에 있는 모든 것을 압력이나 통제로 보고 있고 중재제도도 같은 맥락에서 평가하고 있다. 그러나 중재 제도는 언론이 맡겨진 책무를 다하도록 독려하고 감시하는 일을 맡고 있다. 더구나 이 작업의 시발은 중재위원회가 아닌 피해 당사자의요청에서 비롯되는 것이다. 또 '중재'를 할 뿐, 명령하거나 압력을 행사하는 것도 아니다. 중재의 핵심도 사실에 관한 것에 국한하고 있다. 언론의 책무 혹은 사회적인 책임이 무엇인지를 알려주는 구실을 할 뿐이다.

언론의 책무나 책임을 알려 준다는 것은 시장에서 만나게 되는 생산자와 소비자의 관계를 분명하게 만들어 시장이 시장으로서 기능할 수 있게 만든다는 것을 의미한다. 시장이 제 영역을 벗어나거나 규칙이 작동하지 않을 때 제자리를 찾을 수 있는 장치를 만들어야 한다는 것은 현실적인 요청이다. 중재제도는 일반 국민들이 시장에서 자기 권리를 주장하고 행사할 수 있도록 도와주는 것일 뿐 결코 시장의 원리를 부정하는 것은 아니다. 이렇게 본다면 중재제도는 언론의 활동영역을 명확히 제시하거나 언론 생산품의 질을 높이는 지렛대 구실을 하는 것이라고 평가할 수 있다. 더구나 이 제도의 근저에는 적극적이고 긍정적인 쪽에서 언론자유를 논하고 현대에 맞는 시장을 만들어야 한다는 주장이 침전되어 있다. 따라서 이 제도를 효율적으로 운영한다면 우리 언론문화나 언론시장은 한 단계 도약할 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대하고 있다.