

프랑스법상 언론의 자유와 경제적인 종속성

Emmanuel Derieux

(Paris 2 대학교 교수)

이 논문은 LEGIPRESSE Revue mensuelle du droit de la communication 통권 142 호, 1997 년 6 월(제 5 호), 75-78 면에 게재된 논문 “Liberté, économie et droit de la presse- Dépendance économique et liberté de la presse, Inventaire des éléments de réglementation”을 영남대 법학과 성낙인 교수가 편역한 것이다. 이 논문은 원래 1997년 2월 5일 파리변호사협회와 Le Monde 독자단체가 공동으로 주관한 심포지움에서 발제한 내용을 수정-보완한 것이다편집자 주

1. 문제의 제기-관련 논점을 주제별로 살펴 볼 필요성

언론(신문)법 내지 출판법(droit de la presse)¹⁾에 관련된 규제와 자유의 문제점을 정립하는 데 있어서는 그것이 원인이든 혹은 결과이든 간에 금전적 내지 경제적인 요소와 자유의 요소간의 관련성에 관해서 비록 다소 추상적이고 일반적이거나 문제제기를 해 보는 것이 필요할 것으로 본다.

프랑스와 같이 자유민주주의 혹은 다원적 민주주의적인 제도나 법치국가(Etat de droit)적인 원리가 정립된 나라에서, 언론의 자유에 대한 제한이나 침해는 정치권력의 개입이나 통제로부터 보다는 오히려 금권이나 경제력을 통한 압력이나 침해가 보다 심각한 현안문제로 제기된다.²⁾

언론의 자유는 법적으로 엄격하게 보장되고 있지만, 현실적으로 언론을 소유하는 자나 언론에 광고를 게재하는 광고주의 재정 · 경제적인 개입으로부터 자유롭지는 못하고 있다. 이들 언론 소유주나 광고주는 때로 기사에 내용에 대하여 개입을 하고 있는 것이 사실이다. 언론도 경제적인 영역이며 동시에 기업이라는 점에 비추어 본다면, 언론문제를 보는 시각도 이러한 경제적인 측면을 도외시 할 수는 없을 것이다. 하지만 언론의 지적인 활동, 민주주의의 도구³⁾, 정보의 형성과 정보의 제공수단이라는 관점에서 보건대, 언론기업(entreprises de presse)을 일반적으로 영리를 추구하는 사영기업과 동일한 차원에서 논의할 수는 없을 것이다.

언론에 대한 경제적 압력이나 통제로부터 언론을 보호하기 위하여 어느 정도로 특수성을 고려하여야 할 것이냐가 문제된다. 오늘날 정치 · 경제적으로 세계화의 길을 걷고 있고, 특히 유럽에서와 같이 유럽연합의 창설에 따라 국가간 경계가 불투명해지고 있는 상황에서, 언론과 같은 특수한 경제적 영역에서 보통법(droit commun)의 원리와 매우 상이한 특별법적인 원리가 기능할 수 있을 것이냐가 문제된다. 바로 이 점과 관련하여 무엇이 프랑스 언론법의 기본적인 흐름인지를 살펴 볼 필요가 있다.⁴⁾

프랑스 언론법상 언론에 관한 경제적인 측면에 관해서는 직접 규율하지 않거나 우선적인 논의의 대상으로 삼지 않고 있는 것 같다. 표현의 자유 · 언론의 자유 내지 기업의 자유의 보장이라는 명목하에서 보호되는 측면과, 금권이나 경제력이 언론에 대하여 미치는 압력이나 위협에 대응한

보호의 벽을 설치 하는 문제를 혼동하여서는 안될 것이다. 적극적인 측면에서 살펴 본다면, 실정법적인 근거하에서 언론에 대하여 보조를 함으로써 공적인 개입이 행해지고 있다. 그러나 이러한 수단은 공식적으로 발표된 바에 따른 목적과 일치하지 않는 방향으로 사용되기도 할 뿐만 아니라, 공적인 보조에 관하여 쉽게 잊어 버리는 문제점이 있다. 이에 따라 공적인 보조의 결과는 목적인바 대로 구현되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 그에 대한 평가도 다양할 수밖에 없다. 바로 그러한 이유로 언론법의 구성부분인 규제적 요소에 대하여 경제적인 측면에서 정기적인 재검토가 요망되는 바이다.

언론에 관련된 경제적인 문제들을 단순화시켜 이를 일의 적으로 논의하고자 하는 것은 문제의 본질을 제대로 파악할 수 없을 뿐만 아니라 불가능하다고 본다. 언론법이 안고 있는 요소들은 때로 상호 연계성을 결여하고 있다. 따라서 본고에서는 언론의 자유와 법 그리고 경제에 관하여 때로 상호 이율배반적이고 복잡한 양상을 띠고 있는 요소들에 대한 종합적인 목록을 제시하고 그에 따라 이들 요소를 하나 하나씩 살펴 보고자 한다. 그와 관련된 문제들로서는 기본적인 원칙, 언론기업의 지위, 언론활동의 위상, 언론인의 지위, 언론보도 내용의 위상, 저작권 및 그와 관련된 다양한 보조형태⁵⁾ 등에 관한 문제를 살펴 보고자 한다.

II. 언론법의 기본원리

1789년 인간과 시민의 권리 선언 제 11 조는 언론법에 관한 원칙과 기초를 제공하는 헌법적 가치를 갖는 유일한 실정법 규범이다 : "사상 및 견해의 자유로운 통신(communiqué)은 인간의 가장 귀중한 권리 중의 하나이다. 그러므로 모든 시민은 자유롭게 말하고, 저작하고 출판할 수 있다. 단 모든 시민은 법률에 규정된 경우에만 이 자유의 남용에 대한 책임이 있다." 인권선언 제 11 조의 규정은 바로 정치권력에 의한 언론통제를 거부하는 당시의 고전적인 자유주의적 흐름을 대변하는 표현으로 이해될 수 있다. 그러나 여기서 구현하고자 하는 언론의 자유는 언론의 자유에 대한 경제적 압박이나 제한에 대하여는 관심이 없었던 것도 또한 사실이다. 당시의 언론의 자유에 대한 관념이나 기본적인 태도에 비추어 본다면, 그것은 언론에 대한 어떠한 제한도 있을 수 없음과 동시에 어떠한 보조도 있을 수 없다는 이른바 사상의 자유시장론 내지 래세-페르(laissez faire) 즉 자유방임적인 언론의 자유를 의미하는 것이었다. 이러한 언론의 자유론은 1946년 프랑스 제 4 공화국 헌법 전문에서 천명하고 있는 "공화국 법률에 의하여 인정된 기본원리"(principes fondamentaux reconnus par les lois de la République)로 평가받고 있으며, 1881년 '출판의 자유에 관한 법률'에서도 마찬가지로 이러한 고전적인 언론의 자유관에 입각하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 사고는 오늘날에 있어서도 여전히 경제적인 제약이나 현실에 관해서 본질적인 고려를 가하지 아니하고 있다.

헌법상 원리의 수호자로서의 헌법위원회(Conseil constitutionnel)⁶⁾는 언론의 자유에 대한 고전적·형식적 개념에 만족하지 아니하고 있다. 헌법위원회는 1881년 출판의 자유에 관한 법률에서 채택한 바 있는 언론의 자유와 그에 따른 남용에 대한 일정한 규제라는 개념보다는⁷⁾, 오히려 1789년 인간과 시민의 권리 선언 제 11 조에서 채택하고 있는 사상의 자유 시장론에 입각한 언론관에 기초하면서도 언론의 자유에 대한 고전적·형식적 개념에 새로운 개념정립을 제시하고 있다. 헌법위원회는 1984년 10월 10~11일 결정 및 1986년 7월 29일 결정 등 두 차례에

걸쳐서 시사 일간 신문의 다원성(le pluralisme des quotidiens d'information politique et générale)은 헌법적 가치를 갖는다고 판시하고 있다. "만약 일반 공중이 성향을 달리하는 다양한 종류의 일간신문을 충분히 접할 수 있는 상황이 아닐 경우에는, 사상과 견해의 자유로운 커뮤니케이션은 실제로 효과를 갖고 있다고 할 수 없다." "결론적으로, 1789년 인간과시민의 권리 선언 제 11 조에서 천명한 바 있는 표현의 자유의 원리에 입각하여, 사적인 이익이나 공권력이 사상의 자유로운 시장을 저해하는 결정을 내릴 수 없도록 함으로써, 독자들은 자유롭게 자신이 원하는 신문 선택할 수 있도록 하는 것이 실현되어야 할 가치라고 본다." 따라서 신문의 다원성 원리를 구현하기 위하여서는, 언론기업의 특수한 지위의 필요성이 정당화되어야 한다는 것이 헌법위원회의 입장이다.

III. 언론기업의 지위

프랑스법에 특유한 언론기업의 특수한 지위를 구현하기 위하여서는 언론의 자유에 부과되고 있는 경제적인 통제나 현실을 고려하여야만 한다. 이러한 흐름은 양차에 걸친 세계대전 즉 제 1차 세계대전과 제 2차 세계대전 사이에 싹트기 시작하였다. 이와 같은 언론기업에 대한 특수한 지위를 구현하고자 하는 노력은 마침내 제 2차 세계대전 말기인 1944년 8월 26일자 법률명령(ordonnance)에서 보다 구체적으로 제시되었다. 그것은 1984년 10월 23일 법률과, 현재 발효되고 있는 1986년 8월 1일 '출판의 법적 제도개선에 관한 법률'에서 보다 구체화되었다. 자못 강제적 성격을 강하게 드러내고 있으면서도 효율적이고 엄격한 내용을 담고 있는 동 법률은 강제적 성격의 투명성(tranparence)의 원리·주식양도시에 이사회의 승인과 외국인에 의한 주식소유의 제한 등과 같은 독립성(indépendance)의 원리 및 언론기업의 다원성(pluralisme)⁹⁾의 원리를 규정하고 있다. 반독점(anticoncentration)에 관한 사항은 오로지 정치 및 일반보도를 목적으로 하는 일간신문에 한하여 적용된다.¹⁰⁾

이러한 법적 규율에 비추어 보건대 신문의 편집인의 지위는 언론의 독립성과 자유에 대한 경제적 측면을 고려하여야 할 것이며, 이러한 고려는 결국 비영리적 성향을 갖고 있는 편집인협회나 독자단체에 대하여 일정한 역할과 기능을 부여하는 방향으로 정립되어야 할 것이다.

IV. 언론활동의 지위

위와 같은 언론기업이 갖는 언론의 자유에 대한 경제적 현실과 통제에 비추어 보건대, 언론기업 내부에서의 언론활동도 마찬가지로 특수한 규율에 따르게 된다. 언론활동에 대한 규율은 그간 매우 다양하게 전개되어 왔다. 특히 그것은 단순히 국가의 정치권력의 개입 차단으로만 그치는 것이 아니라, 오늘날에 이르러서는 국가로부터 다양한 형태의 보조를 받음으로써 결과적으로 공적인 개입을 초래하고 있다.

1881년 7월 29일 출판의 자유에 관한 법률 제 5 조에서는 다음과 같이 언론의 자유를 다음과 같이 보장하고 있다. "모든 신문과 정기간행물은 사전허가를 받거나 보증금을 예치하지 아니하고 발행할 수 있다". 그것은 곧 언론의 정치권력에 대한 자유와 더불어 언론의 경제적 자유 보장을 의미한다. 그러나 동 법률에서 규정하고 있는 언론의 자유의 개념은 오늘날 너무 추상적 이상적

혹은 이상주의적·비현실적·형식적인 것으로 평가되고 있다. 오늘날에 이르러 독자들의 언론의 자유라는 이름으로 이제 언론의 경제문제에 대하여서는 일정한 규제가 불가피한 것으로 보이며, 그것은 특히 광고문제에서 보다 현실적인 문제로 등장하고 있다.

1986년 8월 1일 출판의 법적 제도개선에 관한 법률 제10조에서는 다음과 같이 규정하고 있다. 제1항 "출판사 또는 출판사의 공동경영인 중 1인이 금융광고에 관한 사항을 정보제공의 형식으로 위장시키기 위하여 금품이나 기타 이익을 수수하거나 또는 이를 약속할 수 없다." 제2항 : "모든 광고기사는 모두에 광고 또는 코뮌িকে(communiqué)라는 표시를 하여야 한다."¹¹⁾

1993년 1월 29일에 제정된 '부패방지 및 경제활동의 투명성에 관한 법률'12)에서는 일간신문에서의 광고주와 대행사(통신사) 및 보도자 상호간의 관계를 규제하고 있다. 경제적인 현실은 통신사(angences de presse)의 지위와 개념정의를 하는 주요한 요소가 된다. 통신사는 정보제공의 주요 소스(정보원)를 밝혀야 한다(제1조). 통신사는 제3자를 위하여 어떠한 형태의 광고를 행할 수 없다(제3조). 반대급부를 통하여 취득한 정보를 독자에게 제공하는 것은 프랑�통신사(AFP, Agence France Presse)의 개념정립에 주요한 요소가 된다(제1조). AFP에 대하여 법적으로든 혹은 사실적으로든 간에 이데올로기적·정치적·경제적인 집단의 통제는 금지된다(제2조). 그러나 현실적으로 AFP의 주요한 예약구독자는 공공단체인데, 이들 공공단체를 통하여 제공되는 위장된 여러 가지 형태의 급부는 사실상 국가의 공적 보조를 AFP에 부여하는 것이 되고 결과적으로 언론에 대한 공적 보조를 초래하게 되므로, 그것은 언론의 독립성에 대한 위협으로 작동할 수 있다.

언론이 경제적으로 살아 남기 위하여 여러 가지 형태의 직·간접적인 공적 보조를 받음으로써 결과적으로 언론의 자유를 향유한다는 역설적인 상황이 프랑스제도의 한 특징을 이루고 있다. 경제적인 측면에서 프랑스에서는 언론에 대하여 공적인 보조나 우편물에 대한 특례를 두고 있을 뿐만 아니라 세금에서도 직업적인 우대등 다양한 방법으로 혜택을 부여하고 있다.¹³⁾ 하지만 이러한 공적인 보조나 혜택은 법적으로 정립된 제도이기 때문에 그것으로 인하여 언론보도에 정치적인 압력을 받는다고 보기는 어려울 것이다. 이러한 언론에 대한 법적인 특혜는 언론의 자유의 원리나 그 특혜제도의 목적에 별다른 의구심을 제기하지 않으면서도 현실적으로 언론의 경제적인 문제를 현실화하는데 상당한 기여를 하는 것으로 평가되고 있다. 더구나 최근에는 언론에 대하여 새로운 특혜를 추가적으로 부여 하고 있는 실정이다.

V. 언론인의 지위

경제적인 문제는 직업인으로서의 언론인의 지위에 중요한 요소의 하나이다. 언론인으로서의 지위에 관한 경제적인 문제는 언론인의 질적인 문제와 연계되는 사항이므로 바로 언론인의 개념에도 직접적으로 관련되는 사항이다. 그것은 바로 언론인으로서의 활동이 노동법(Code du travail 제761-2조)상 소득의 원천이 되기 때문이다. 급여를 받고 있다는 것은 곧 근로계약이 존재하는 것으로 추정된다. 법상 주요한 사안은 여러 가지 형태의 급여와 수당을 결정하는 것이다. 이와 관련된 것으로서는 또 다른 문제로는 신문의 양도시에 발생하는 조건과 상황여하가 바로 언론인의 급여문제와 직접적으로 연계된다(노동법 제761-7조).

직업적 언론인의 범주에 속하는 자는 오랜 기간동안 추가적인 세금 감면 혜택을 받아 왔다. 그러나 이러한 세금 감면 혜택은 1997년 예산법률(loi de finances)¹⁴⁾을 통하여 점차적으로 폐지하도록 규정하고 있는 반면에, '언론인을 위한 특별기금'(fonds spécifique pour les journalistes)을 설치하도록 되어 있다.

이와 같이 새로운 법률안에서 제시하고 있는 언론인에 대한 선물에 대하여 언론인들이 호의적인 반응을 보이는 것은 직업단체로서의 언론인들의 당연한 태도인지도 모를 일이다.

VI. 언론보도내용의 지위 혹은 책임

언론의 보도내용에 대한 문제나 혹은 언론보도에 따른 책임문제는 언론법의 또 다른 요소로 볼 수 있는 바, 본고에서는 주로 경제적인 측면에서 살펴보고자 한다. 광고에 대한 규제는 언론에 해한 가장 직접적이고도 현저한 경제적 반향을 초래하게 된다. Evian 법을 통하여 정립되고 Sapin 법을 통하여 더욱 분명해진 언론을 통한 술이나 담배 광고의 금지는 언론기업 경영상 재정·경제적 균형을 이루는데 주요한 위협적 요소라는 비판을 받기도 하였다. 텔레비전의 경우에는 특정광고방송을 할 경우에 그 영역을 제한하거나 금지하는 형태를 취하고 있으나, 신문의 경우에는 그러한 제한이 현실화되지 못하고 있다. 그것은 아마도 언론이 갖는 압력단체로서 무시할 수 없는 결과가 아닌지 의문이다.

언론이 보도하는 내용과 관련하여 경제적인 측면에서 또 하나 문제되는 것이 바로 반론권이다. 반론문을 언론보도기사로서 게재하는 것은 언론의 재산권을 침해하는 것이라는 비판도 있다. 실제로 어떤 경우에는 반론보도문을 통하여 자신의 이념이나 상품을 무료로 광고하는 기회로 악용하는 사례가 있음을 부인할 수 없다. 하지만 반론권의 개시와 행사의 조건은 엄격하게 법적으로 규율되고 있기 때문에 위와 같은 비판은 반드시 적절한 것이라고 볼 수는 없을 것이다.

언론보도의 내용에 따른 책임문제로서 제기되는 또 다른 것으로서는 금전적인 책임으로서의 벌금과 손해배상이 있다. 이와 관련하여서는 매우 상이한 평가가 내려지고 있다. 혹자는 언론이 보도내용과 관련하여 지는 금전적 배상책임은 언론보도를 통하여 야기되는 독자들의 호기심을 통하여 발생하는 발행부수의 증가를 통하여 획득하는 상업적 이익에 비하면 너무 미약하다는 비판을 가하고 있다. 반면에 다른 논자들은 명예와 사생활이 침해되었다고 주장하는 자들을 비판하기도 한다. 이에 따르면 그들은 어떤 순간에 일부러 혹은 자의적으로 자신을 들추어내 놓았다가 이를 악용하여 이득을 획책하려는 이중적인 태도를 취한다고 비판하고 있다. 경우에 따라서는 언론이 직접 금전배상을 하기도 한다. 때로는 청구인이나 법원의 요구에 따라 관련 기사를 보도하기도 한다. 오늘날 언론보도로 인한 법원의 금전배상의 액은 점점 증가하고 있는 실정이다. 그러나 정확한 통계와 과학적인 연구를 통하여 그 배상액에 관한 논의가 이루어져야 할 것이다.

VII. 저작자의 상속권

저작권이나 상속권 또한 무시할 수 없는 경제적인 요소이다. 그러나 프랑스에서는 법상 이를 무체재산법의 범주로 이해하고 있기 때문에 특별히 언론법에서 다루고 있지 아니하다.

신문기사로 표현되고 있는 것 중에서 분석기사나 짧은 인용기사 등과 같이 저작과는 거리가 먼 것도 있지만, 저작물로 평가될 수 있는 경우에는 그 저작물의 본질적 성격이나 그 저작물의 권리주체 및 저작자에 대한 임금 지불방법 등이 문제될 수 있다. 신문의 경우 특히 문제가 되는 것으로서 여전히 해결되어야 할 난점으로는 신문에 게재된 저작물의 재사용, 복제 및 기사편람에 게재하거나 전송망에 연결시켜 놓는 것 등이다. 이와 관련된 경제적인 문제점은 언론사나 저작물의 작성자에게 동시에 주요한 관심거리이다.

Ⅷ. 결 어

자유의 원리는 언론법의 핵심적인 구성요소이다. 정치권력에 대한 언론의 독립성이나 법상 정해진 언론의 자유의 남용에 대한 책무를 보장하는 고전적인 언론의 자유의 명제로서는 오늘날의 언론이 처한 문제점을 충분히 설명할 수 없다고 본다. 오늘날 언론의 독립성이나 자유의 권리를 확보하기 위하여서는 경제적 제한이나 통제를 어떻게 해결할 것이냐가 심각한 현안문제로 부과되고 있다. 언론법은 이러한 문제점들을 제한하고, 교정하여 나가야 할 것이다. 그것은 언론의 자유를 선언하는 것 보다는 오히려 현실적으로 해결하여야 할 과제로 볼 수 있다. 기본적으로는 언론의 자유의 원리를 전제로 하면서도, 언론(신문)의 편집인·기자·독자와의 관련성 및 그들의 지위 등에 관한 사안을 이제 보다 적극적으로 보장할 수 있는 방향으로 언론법이 정립되어야 할 것으로 본다.

주

1) *droit de la presse* 는 일반적으로 언론법이나 신문법으로 번역될 수 있을 것이다. 그러나 본고에서는 이를 일반화하여 언론법으로 번역하고 있다. 이에 따라 *presse* 도 신문이 아니라 언론으로 번역하고 있다. 다만 언론 내지 언론법이라고 할 경우에는 자칫 ‘시청각매체에 관한 법’ 까지 포괄하는 것으로도 이해되고 있다는 점에서 때에 따라서는 차이를 분명히 해 줄 필요가 있다. 본고에서는 주로 인쇄매체에 한정하여 논의를 전개하고 있는 것 같다.

2) 이에 관해서는 *Le Monde* 지의 편집장이고 프랑스신문인연합회 회장인 Jean Schwoebel, *La presse, le pouvoir et l'argent*, Paris, Seuil 참조.

3) 언론의 자유가 갖는 "기본적 자유라는 측면에서 살펴보건대, 언론의 자유는 가장 고귀한 것으로서 다른 자유와 권리의 보장을 위하여 필수적이다." 헌법위원회 1984년 10월 10-11일 결정 참조.

4) 특히 시청각매체에 관련하여서는 프랑스에서도 매우 특유한 규율을 가하고 있다. 하지만 본고에서는 주로 인쇄 매체에 관한 문제로 한정하고자 한다.

5) 예컨대, 프랑스 혁명력 4년 *thermidor 4* 법률에서는 우편보조에 관해서 규정한 바 있다.

6) *Conseil constitutionnel* 를 본고에서는 헌법위원회라고 번역하고 있지만, 학자에 따라서는 헌법평의회·헌법원·헌법법원·헌법재판소 등으로 번역하고 있다. 헌법위원회는 프랑스의 위헌법률심판 등의 권한을 갖는 기관이다. 프랑스의 위헌법률심판제도도 사전적·예방적 규범통제제도라는 점에서 현재 우리나라의 헌법재판소의 위헌법률심판제도와는 구별된다. 이에 관한 상세한 설명은 성낙인, *프랑스헌법학*, 법문사, 1995 참조.

7) 헌법위원회로서는 1881년. 법률이 채택하고 있는 원리가 새로운 언론의 자유론을 정립하는데 오히려 도움이 되지 못하는 것으로 생각한 것 같다.

8) Loi no 86-897 du 1er août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse. 1986. 동 법률은 1986년 11월 27일 및 1993년 1월 4일에 개정된 바 있다.

9) Emmanuel Derieux, “Le statut des entreprises de presse”, Droit de la communication, Paris, LGDJ, pp. 50-67, et Droit des medias, Paris, Dalloz, pp.25-46.10) 제 11 조 제 1 항에 의하면 정치 및 일반 보도를 목적으로 하는 일간신문의 경우에 최근 12 개월을 기준으로 하여 전국 보급량의 30%를 초과하는 결과를 초래할 수 없도록 규제하고 있다.

11) 동 법률 제 15 조 제 3 호에 의하여 제 10 조 제 2 항을 위배한 자는 1 만 프랑 이상 4 만 프랑 이하의 벌금에 처한다. 그러나 광고가 미치는 파급효과에 비추어 위와 같은 벌칙은 지나치게 낮다는 비판을 받고 있다.

12) Loi du 29 janvier 1993 relative à la prevention de la corruption et à la transparence de la vie économique. 동 법률은 제안자의 이름을 따서 흔히 Sapin 법이라고도 한다.

13) Emmanuel Derieux, “Le régime économique et fiscal de la presse”, Droit de la communication, Paris, LGDJ, P. 68-92.

14) 1997 제 87 조 및 제 88 조 참조. 프랑스는 예산을 법률과 동일한 존재형식을 취하고 있다는 점에서, 우리나라와 같이 예산과 법률을 별개의 존재형식으로 취급하는 입법례와 구별된다