

지역언론의 취재보도와 언론윤리

장호순

순천향대학교 신문방송학과 교수

1. 지방자치와 지역언론

지방자치는 민주주의의 가장 근본적인 원칙 중의 하나이다. 따라서 지방자치 원칙을 무시한 권력의 중앙집중은 민주주의 이념에 반하는 것이고 지역주민의 인권을 침해하는 것이다. 중앙집중의 폐해는 우리 사회의 모든 영역에 내재해 있지만, 유독 극심한 분야가 언론이다. 중앙집권체제는 지방민들에게는 사실상 언론의 자유를 박탈해 왔다. 모든 유력 언론사가 서울에 모여있고, 서울과 인근지역에 거주하는 사람들을 위해 존재해 왔다. 지방언론이란 그저 구색으로 존재할 뿐, 지방민들의 알권리를 보장하거나 정보욕구를 충족하기 위한 것은 사실상 아니었다. 지방자치제의 개시 이후에도 이러한 언론의 중앙집중현상은 크게 달라지지 않고 있다. 지역민방이 도입되고 지역신문의 허가제한이 폐지되었어도, 여전히 대부분의 지방언론은 중앙언론의 중계소 역할을 하는데 그치고 있다. 그래서 지방민들에게는 자신들 주위에서 발생하는 뉴스나 자신들의 생활에 필수적인 지역 정보를 습득할 기회가 매우 제한되어 있다.

우리사회에 지방자치가 정착이 되어 진실로 평등한 민주주의 사회가 되려면 하루 속히 지역언론이 활성화되어야 한다. 지역언론이 활성화된다는 것은 지역 주민들도 마침내 표현의 자유와 알권리를 누릴 수 있게 된다는 것으로, 지역 주민들간의 정보와 의견의 교류를 통해 지역 사회 환경을 지역주민 스스로 개척하고 결정할 수 있게 되는 것이다. 지역언론이 없이는 지방자치의 실현은 구호에만 그칠 뿐이다. 주민들이 자치단체장이나 의원을 직접 뽑은 것과 같은 행정적 조치만으로 지방자치가 완성되지는 않는다. 지역 주민들의 여론 형성과 참여를 촉진할 지역언론매체가 없이 지방자치란 결코 가능할 수 없다.

지역언론이 지방자치의 필수적인 조건임에도 불구하고 지역언론의 권리회복은 매우 더디게 진행되었다. 89년 정기간행물 등록법 개정 이후 신문발행이 자유로워 지면서 지방대도시에서 발행되는 지방일간지(regional newspaper)와 주로 시군구 단위에서 발행되는 지역주간신문(community newspaper)의 숫자가 크게 늘어나긴 했으나, 지역신문에게 정치보도를 허용한 것은 96년 7월부터였다. 종합유선방송이 실시된 지 3년 여가 지난 98년 초에야 비로소 지역종합유선방송국의 뉴스 보도가 허용되었다. 이러한 지역언론의 통제배경은 지방자치에 대한 인식부족, 그리고 소규모 언론은 사이버 언론일 것이라는 편견 때문이었다. 김영삼 정부는 95년 종합유선방송을 서둘러 실시하면서 공중파와는 다른 “다양성, 전문성 및 지역성”을 보장하겠다고 약속했지만, 지역정보 채널의 취재-보도 방송을 금지해, 지역 주민들의 알권리를 제약해왔다.¹⁾ 정부는 신설 종합유선방송국의 경험미숙, 사이버기자 폐해 등의 부작용을 구실로 내세웠다.

그래서 98년 이전까지 종합유선방송국은 종합유선방송법 시행령에 따라 지역정보를 제공할 수는 있었으나 취재, 보도, 논평이 허용되지 않는 애매모호한 제한 속에서 지역 프로그램을

제작해야만 했다. 그래서 대부분의 종합유선방송국이 지역생활정보 프로그램에 대해서는 큰 관심을 보이지 않고 프로그램 공급업자의 프로그램 중계역할에 만족해왔다. 설사 지역생활정보 프로그램을 제작 방영한다 하더라도 절름발이 프로그램이 될 수 밖에 없었다. 다음은 한 지역 프로그램 제작자의 하소연이다. “보도나 논평이 금지돼 있으니 뉴스답기 보다는 단순히 정보를 제공하는 차원에서 그치고 말아요, 이를테면 구로구 한 지역에 상수도가 터져 며칠간 단수가 된다고 하죠. 그러면 우리는 며칠 동안 단수가 된다는 말 외에, 근본적인 원인이나 문제점을 지적할 수가 없습니다.”²⁾

김영삼 정부는 지역신문에 대해서도 사이비언론이라는 편견을 갖고 규제위주의 정책을 펴왔다. 95년 9월 공보처는 6.27 지방선거에 출마한 후보에 관해 보도한 홍성신문, 부천시민신문 등 5개 지역 신문에 대해 2개월간의 정간명령을 내렸다. 이들 신문은 정기간행물 등록법상 특수주간신문으로 분류되어 정치분야의 보도, 논평 등이 금지되었다. 당시 정기간행물 등록법에 따르면 일반주간신문은 “정치, 경제, 사회, 문화, 시사” 등에 관해 보도할 수 있지만 특수주간신문은 “산업, 과학, 종교, 교육 또는 체육” 분야에 한해서만 보도하도록 제한되어 있었다. 당연히 지역의 “정치, 경제, 사회, 문화, 시사”를 다루어야 할 지역신문이 그런 보도를 할 수 없는 특수주간신문으로 분류된 것은 일반주간신문의 법적 자격 요건인 윤전기를 구입할 재정적 능력이 없기 때문이었다. 61년부터 군사정권에 의해서 언론을 길들이기 위해서 시행되어온 소위 “시설기준”의 제약이 지방자치시대의 지역언론에도 재갈을 물린 것이다.³⁾ 지방자치를 한다면서도 지역정치인에 대해 취재보도를 하는 신문을 처벌하는 어처구니 없는 일이 발생한 것이다. 마침내 96년 7월부터 정간법 시행령이 개정되어 일반주간신문도 윤전기를 소유하지 않고 인쇄계약만으로 등록이 가능해져 지역 신문도 정치기사를 게재할 수 있게 되었다.⁴⁾

II. 지역언론의 경영부실과 사이비 언론

물론 사이비 언론에 대한 정부의 우려가 전혀 근거 없는 것은 아니다. 그러나 정부가 우려하는 사이비 언론의 문제점은 지방자치 실시 이후 새로이 탄생한 지역언론이 파생시키는 문제점이라기 보다는 과거 군사독재시절 독점적으로 성장해 온 중앙언론과 거기에 기생해온 지방언론이 만들어낸 부작용이다. 정부와 중앙언론은 자신들의 권언유착이나 촌지 수수 문제 등은 덮어둔 채, 일부 지역언론의 부정행위를 침소봉대해 지역언론은 사이비 언론이라는 도식을 유포해왔다. 이로 인해 지역언론을 활성화해야 한다는 명제와 이를 실현하기 위한 지원·발전방안이 외면되어 왔다. 지방언론의 사이비 기자 문제도 지방언론사 자체적인 문제라기 보다는 지방언론의 부실한 경영과 아울러 지방관청의 만연된 부조리, 지역주민의 지방언론에 대한 인식부족 등이 복합적으로 얽혀져 생기는 문제점으로 일시적인 단속으로 해결될 문제들이 결코 아니다.⁵⁾

사이비 기자는 지역신문보다는 지방일간지에 주로 포진되어 있고, 지역신문의 정치적 불공정 보도의 사례는 극히 미미하다는 것이 정부 자체의 조사결과에 의해서 밝혀졌다. 94년 공보처가 전국 20개 시군의 40개 지역신문을 상대로 조사한 바에 의하면 지역신문의 정치관련 기사는 극히 적으며 “의도적인 정치 지향성 또는 편향성 기사는 극히 일부에 지나지 않다”고 밝혔다. 비록 일부 지역신문이 정치인과 밀접한 관계를 유지하고 정치지향적 요소를 잠재하고 있으나 대부분의 신문은 지방자치제의 중요성과 올바른 인물 선출의 필요성을 주장하는 칼럼, 기고, 기사 등이

주류를 이루고 있다고 공보처는 덧붙였다. 또 일간 신문, 방송에 비해 지역신문의 사이비 행태는 상대적으로 적은 반면, 지방일간지 주재기자들은 신문구독과 광고게재를 강요하고, 은근히 촌지나 향응을 요구하며, 시·군정 소개, 기획 또는 해설 기사를 게재하고 금전적 대가를 요구한다고 보고했다. 이로 인해 일선 행정기관은 지역신문에 대해서는 대체로 오히려 호의적이라고 공보처는 지적했다.⁶⁾ 96년 한국언론연구원이 자치단체 공보담당자들을 대상으로 실시한 설문조사에도 지역신문보다 지방일간지의 폐해가 훨씬 심한 것으로 나타났다.⁷⁾

지방일간지의 사이비행태가 심한 주원인은 신문사의 경영부실 때문이다. 공보처가 93년도에 실시한 지방언론사 실태조사에 따르면 1987년에 10개에 불과했던 일간지방신문이 58개로 늘어났다. 이중 경영수지가 흑자인 회사는 5개에 불과하며, 적자규모도 한 신문사당 1년 평균 5억원이고 누적결손액은 평균 20억원이었다. 자기자본 비율도 제조업 평균인 23.8퍼센트에 훨씬 못 미치는 6.3퍼센트에 불과하고 부채비율도 제조업 평균치의 4배가 넘는 1,495퍼센트에 달했다. 지방 신문들은 지역 내에서 광고를 확보하기 어렵고 광고단가도 중앙지의 1/3에서 1/7 수준에 불과했다.⁸⁾ 지방지의 경영이 부실하다 보니 기자들에게 적절한 임금이 지불되지 못하고, 이로 인해 광고강요, 촌지수수 등의 부정행위가 발생하는 것이다.

대부분의 지역신문도 경영상의 어려움을 겪고 있지만 지방일간지처럼 심각한 것은 아니었다. 94년 공보처가 전국 20개 시군의 40개 지역신문을 상대로 조사한 바에 의하면 이들의 자본금은 대체로 5천만원에서 1억원 수준이었고, 발행부수는 5,000부에서 2만부였다. 이중 흑자를 내는 신문은 6개에 불과했다. 대부분 적은 인원과 낮은 보수로 인해 기자의 자질이 떨어지고 이직율 등이 높아 정상발행이나 질적 수준 유지가 어려운 것으로 분석되었다. 2년 후 한국언론연구원이 161개 지역신문을 대상으로 조사한 결과도 크게 다르지 않았다. 지역신문의 평균발행부수는 1만 5천부 정도였고, 신문사의 형태도 64퍼센트가 자영회사였고 주식회사 형태는 26.1퍼센트에 불과했다. 자체인쇄시설을 보유하고 있는 신문사는 거의 없었고 신문사당 평균 한달 100만원의 적자를 보고 있었다.⁹⁾

지역신문보다 훨씬 화려하게 출발한 종합유선방송국의 적자규모는 지역신문에 비할 바가 아니다. 비록 프로그램 공급자와 가입자의 숫자가 계속 늘어나긴 했지만 “경영악화-제작비 축소-프로그램 수준 하락-시청자 실망-가입율 저조”라는 경영 악순환이 개선되지 않고 있다.¹⁰⁾ 한국방송개발원의 조사에 따르면 케이블 TV 도입 2차년도의 종합유선방송국의 월평균 수입은 1억 4,208만원인데 비해 월평균 지출액은 2억 888만원에 달해 매월 5천만 원씩의 적자를 보고 있다.¹¹⁾ 종합유선방송업계는 가입자 증대를 위해 지역생활정보 프로그램에서 뉴스보도를 허용해 줄 것을 줄기차게 요구해왔다. 특히 IMF 위기 이후 대부분의 종합유선방송국이 심각한 경영난에 봉착해 있음은 주지의 사실이다. 금년부터 지역생활정보 프로그램에서 뉴스보도를 허용한 것은 이러한 경영난을 감안한 조치였다.

지역신문의 정치보도와 종합유선방송국의 뉴스보도의 허용으로 지역언론매체가 지역사회에 미칠 영향력은 크게 증대될 것이다. 특히 금년에 치뤄질 지방선거에서 지역언론의 영향력은 분명히 입증될 것이다. 그래서 이들의 편파보도나 불공정 보도를 우려하는 목소리도 적지 않다. 그러나 지난해 15대 대선을 앞두고 한국언론연구원이 조사한 결과에 따르면 지역신문의 사이비 행태나 정치적 편파보도의 가능성이 크게 우려할 정도는 아닌 것으로 나타났다. 조사대상 지역신문의 정치기사의 보도량이 96년에는 4.7퍼센트, 정간법 개정으로 정치보도가 허용된

97년에는 4.5 퍼센트로 큰 변화를 보이지 않아 정간법 개정으로 지역신문이 정치지향적으로 변질될 것이라는 우려가 근거 없는 것임을 보여주었다.¹²⁾ 지역신문의 정치보도에 대해 한국언론연구원의 보고서는 다음과 같이 평가했다. “대선관련보도를 하더라도 인물 중심의 흥미위주 기사보다는 해당지역과 관련된 정책이나 공약에 대한 분석기사 위주로 간략히 다루겠다는 의견이 지배적인 것으로 나타났다. 특히 해당지역에서 안정적인 기반을 갖추고 경영구조가 탄탄한 지역신문일수록 정치보도에 초연한 자세를 견지하고 있다. 지역신문의 불공정 대선보도에 대한 우려는 지역신문에 대한 선입견 또는 편견에서 비롯된 것일 뿐 조사결과와는 크게 달랐다.”¹³⁾

그러나 지역신문의 불공정 선거보도의 여지는 상존하고 있다. 지난해 언론연구원에서 실시한 설문 조사에 응한 지방자치단체의 공보담당관들은 지역신문 기사의 지역친화성, 신뢰성에 대해서는 대체로 매우 긍정적인 평가를 내렸으나 공정성과 정확성에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 엇갈렸다.¹⁴⁾ 또 최근 2년 사이 지역신문의 정치·행정기사와 관련해 언론중재위원회에 중재신청을 한 사례가 크게 늘어났다. 1995년에 총 21 건이었던 지역신문 보도에 관한 중재신청이, 1996년엔 43 건으로 두 배 이상 증가했다. 같은 기간 동안 언론중재위원회에 제기된 전체 중재신청건수가 528 건에서 556 건으로 5.3 퍼센트 늘어난 것과는 큰 대조를 이루었다. 95년의 경우 지역신문 보도에 관한 중재신청 사건 중 지역의회나 자치단체와 관련된 것은 불과 3 건이었으나 96년엔 총 21 건으로 전년도에 비해 7 배 이상 늘어났다. 이러한 현격한 증가는 정치보도 허용에 따른 보다 적극적인 지역신문의 정치보도에 의한 것으로 추정된다. 지역신문에 관한 중재신청은 대부분 정확한 사실을 확인하지 않거나 중재신청 당사자들에게 의견개진의 기회를 주지 않고 지역신문이 일방적으로 기사화함으로써 빚어진 분쟁이 대부분이었다.¹⁵⁾

III. 종합유선방송의 책임과 윤리

지역신문과 달리 지역에서 독점적 방송영업권을 가진 종합유선방송국에는 신문보다는 훨씬 엄격한 책임과 윤리가 요구된다. 과연 지역종합유선방송국의 뉴스보도 허용이 가져올 두 가지 상반된 효과, 즉 지역주민의 알권리 충족이라는 긍정적 효과와, 독점적 방송매체의 전횡이라는 부정적 효과에 대한 예측은 한 유선방송업계 대변자의 말에 잘 나타나 있다. “개국 초기의 SO 와 지금의 SO 는 많이 변했습니다. 개국 초기에는 방송매체로서의 부푼 꿈에 불타고 있었지만 최근에는 허리가 굽어져 있습니다. 한 가입자라도 더 확보하기 위해 만나는 사람들마다 90 도로 수많은 인사를 했기 때문입니다. 1년 동안 대부분의 SO 들은 자신의 위치가 어디에 있는지를 파악했습니다. 우리는 서비스 산업이다. 공중파 방송처럼 권위적인 매체가 아니라는 점을 인식했습니다.” 지역주민들에게 유익하고 지역사회발전에 기여하는 뉴스보도의 가능성이 엿보이는 말이다. 그러나 그의 이어진 말은 뉴스보도 허용의 역효과를 암시하기도 한다. “지금까지 SO 들은 지방자치단체들에게 소외 당했습니다. 바로 보도, 논평 기능이 없었기 때문입니다. 하지만 최근에 SO 에 보도, 논평이 부여된다는 말에 각급 지방자치단체들의 태도가 변하고 있다고 합니다.”¹⁶⁾ 뉴스보도기관의 권위에 굴종하는 지역자치단체는 결코 지방자치시대의 주역이 될 수 없다.

방송은 현대사회의 다양한 매체 중 가장 큰 영향력을 갖고 있다. 방송매체의 영향력은 제 15 대 대선을 통해 다시 한번 입증되었다. 바로 이러한 영향력 때문에, 그리고 방송 매체의 독특한 성격 때문에 방송에는 신문과는 다른 법적 책임과 의무가 부여된다. 물론 언론의 일부로서 방송은 신문과 마찬가지로 헌법이 보장하는 언론의 자유를 누리고 있다. 또 방송법과 종합유선방송법에 따라 방송편성의 자유도 보장된다. 이렇게 구체적으로 편성의 자유를 보장한 것은 방송인들에게 자율성을 부여해 방송이 사회 특정계층의 정치적, 경제적 방패막이로 변질되는 것을 막기 위함이다. 따라서 신문이나 잡지와 같은 인쇄매체에 대한 정부의 규제는 최소한에 그치고 있지만 방송에 대해서는 비교적 복잡하고 까다로운 규제가 가해진다. 물론 이러한 규제는 방송의 자유를 보장하는 범위 내에서 공공성과 공정성을 유지하기 위한 것이어야 한다.

방송의 공공성 원칙은 20 세기 들어 전파매체가 급격히 늘어나고, 그 영향력이 커지자 생성된 원칙이다. 방송이 사용하는 전파는 공공의 재산이고, 또 희소한 자원이기 때문에 원하는 모든 사람들에게 사용을 허락할 수 없었다. 따라서 전파를 사용할 특혜를 부여 받은 사람은 언론의 자유 범위 내에서 공익을 위해서 그것을 사용하도록 법적으로 요구하게 된 것이다. 국가별 구분 없이 방송매체를 소유하거나 경영하려면 신문이나 잡지와 같은 인쇄매체와 달리 정부의 허가를 받아야 하고, 그 허가 조건으로 방송의 공공성, 공정성, 다양성의 의무를 실행해야 한다.¹⁷⁾ 종합유선방송의 경우 전파의 희소성 원칙에는 적용되지 않으나 지역 내에서 독점사업을 함에 따라 공중파 방송과 마찬가지로 정부의 허가과 방송내용에 대한 규제를 받고 있다. 종합유선방송법과 시행령, 그리고 심의규정에 따라 종합유선방송국은 공중파 방송과 마찬가지로 인권을 존중하고 공중도덕과 사회윤리를 해치지 말아야 하며, 보도 논평에 있어 공정해야 하고, 이를 위반할 경우 정부의 제재를 받는다.

그러나 우리나라의 방송법에 천명된 방송의 공공성 이념과 방송현실 사이에는 엄청난 괴리가 있어왔다. 일제 식민지 시절 태동한 우리의 방송은 미군군정, 이승만 독재, 군사정권의 통치를 겪으면서 공공의 복지와 문화발전을 위한 방송이라기보다는 통치자의 정권유지와 정책홍보, 특정기업의 이윤추구를 위한 수단으로 사용되어왔기 때문이다.¹⁸⁾ 선진국과 달리 방송의 주인이라고 할 수 있는 시청자의 권리는 거의 보호를 받지 못했고, 취재보도상의 인권침해가 비일비재 했다. 우리의 방송은 국민의 알 권리를 충족시킨다는 핑계로 취재보도상의 명예훼손, 사생활침해, 초상권침해 등의 불법행위나, 부정확하고 불공정한 보도를 대수롭지 않게 여겨왔다. 시청자가 방송내용에 대한 불만이나 이의가 있을 경우, 직접 소송을 제기하거나, 언론중재위원회에 정정이나 반론보도를 신청할 수는 있으나 이러한 제도가 방송윤리를 정착시키는 데는 큰 실효를 거두지 못했다. 그것은 외국에서처럼 방송윤리를 무시하는 방송국에 대해 시청자가 직접 방송규제기구에 이의를 제기하거나, 공익을 충실히 이행하지 못하는 방송국에 대한 규제기관의 엄격한 감독과 제재가 없었기 때문이었다.¹⁹⁾

그러나 방송이 치외법권지대이던 시절은 지나가고 있다. 공정성과 공공성을 외면한 채 정권을 옹호하고 시청률 경쟁에 몰두해온 우리의 방송에 대한 시청자들의 불신과 불만은 장차 방송관련법의 개정과정에서 반영되어야 할 것이다. 지금까지 무시되어온 시청자들의 권리가 명확하고 확실하게 보장되어야 할 것이고, 방송의 인권침해에 대한 법적 규제가 강화되어야 할 것이다. 물론 이 과정에서 언론의 자유가 지나치게 위축되지 않도록 하는 지혜가 필요하다. 그러나 방송의 자유는 법적 책임과 윤리의식이 투철한 방송인들만이 누릴 수 있다는 점은 아무리

강조해도 지나치지 않을 것이다. 이러한 방송의 책임과 윤리의식은 공중파방송과 지역종합유선방송국에 모두 적용되어야 한다.

방송에 의해 가장 빈번히 발생하는 법적 권리 침해는 초상권침해, 사생활 침해, 명예훼손, 저작권침해 등이다. 지난해 8월 몰래 카메라로 무단 촬영한 화면을 방송한 문화방송에 법원은 1,200만원의 손해배상 판결을 내렸지만, 아직도 뉴스프로그램에서 몰래 카메라의 사용은 빈번하게 목격되고 있다. 이밖에 범죄피의자나 재난희생자에 대한 무책임한 촬영으로 공정한 재판을 받을 권리나 개인의 초상권과 인격권이 방송에 의해 유린당하고 있다.²⁰⁾ 이밖에 재연화면, 합성화면 등을 남발해 시청자들의 현실인식에 혼란을 주고 있는 것이 우리 방송의 현주소이다.

우리도 미국의 방송뉴스 감독자 협회(Radio-Television News Directors Association)의 윤리규정처럼 방송뉴스의 윤리적 책임을 명확히 천명하고 이를 준수하려 노력해야 할 것이다. 다음은 그 윤리규정의 일부이다.²¹⁾

1. 방송뉴스의 출처나 성격을 균형있게, 정확하게 그리고 공정하게 제공하도록 노력하라.

A. 뉴스보도에 있어 선정주의나 왜곡을 배격하고, 단지 뉴스로서의 가치에 따라 정보를 평가한다.

B. 음성이나 화면을 사용하되, 시청자들을 현혹시키는 방법으로 사용하지 않는다.

C. 연출된 혹은 연습된 행위들을 자발적인 것처럼 묘사해 시청자들을 현혹시키지 않는다.

D. 개인의 인종, 종교, 국적, 지위 등은 꼭 필요할 때에만 명기한다.

E. 의견이나 논평을 제시할 경우, 그것이 의견과 논평임을 명확하게 표시한다.

F. 실수를 하는 경우 즉각적으로 인정하고 정정한다.

종합유선방송국의 뉴스보도 허용에 대해 우려의 목소리가 제기된 것은 종합유선방송국이 방송의 책임과 윤리를 외면한 채 기존의 공중파 방송국의 무책임한 취재보도 관행의 전철을 밟지 않을까 하는 예상 때문이었다. 특히 지역에서 독점 사업권을 가진 종합유선방송국에 대해 시청자들이 편파적인 지역생활정보방송 보도프로그램에 대한 불만을 해소할 길이 그리 많지 않은 것이 현실이다. 공중파처럼 다른 방송국을 선택할 수도 없고, 신문처럼 구독을 중지하기도 쉽지 않다. 종합유선방송의 가입해지는 유선방송프로그램뿐만 아니라 공중파 방송에 대한 접근도 어렵게 만들기 때문이다. 따라서 종합유선방송의 지역생활정보 프로그램은 다른 어느 프로그램보다도 엄격한 내용의 균형과 공정성, 정확성 등이 요구된다. 이에 따라 전문가들은 지역생활정보 프로그램의 뉴스 보도허용과 더불어 “강력한 규제장치” “좀더 자세한 규제와 심의조항” “반론권 기회보장” “주민의 액세스 채널” 등을 실시할 것을 요구했다.²²⁾ 이러한 요구를 반영해 종합유선방송위원회의 개정된 “지역생활정보방송 프로그램에 관한 규정”은 지역생활정보 프로그램이 사실을 왜곡하거나 특정인이나 지역의 이해를 대변하지 못하도록 하고, 지역주민의 요구를 충실히 반영토록 규정했다. 종합유선방송위원회는 또 “지역채널 운용기준”을 정해 종합유선방송국 자체 내에 “지역채널 자문위원회를 구성하여 취재·보도에 따른 피해를 방지”하고 재허가시 이를 적극 반영하기로 했다.

IV. 지방선거와 지역언론

정치보도가 허용된 지역신문과 뉴스보도가 허용된 지역종합유선방송국이 앞으로 어떻게 지역사회에 자리매김할 것인지는 6월에 실시될 지방선거가 시금석이 될 것이다. 얼마나 지역 유권자들에게 유익한 정보를 제공하는가에 따라 과연 균림하는 언론이 될 것인지, 지역사회와 고락을 함께 하는 풀뿌리 언론이 될 것인지 예측할 수 있을 것이다. 15대 대통령 선거에서 TV토론이 과거의 부패한 선거문화로부터 한단계 발전하는 데 도움이 되었다면, 지역언론도 금년 6월의 지방선거에서 그와 유사한 역할을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 지역언론이 철저히 윤리적으로 무장하지 못한다면 과거의 지방선거에서처럼 신문과 방송의 선거보도가 유권자에게 별로 큰 도움이 되지 못해, 선거문화의 개혁이 좌절되고 나아가 지방자치의 정착이 지연되는 결과를 가져올 것이다.

선거가 민주주의의 꽃이라면 선거보도는 언론의 가장 핵심적 기능이다. 언론이 유권자의 선택에 필요한 정보를 올바르게 공정하고 정확하고 충분하게 제공할 때에야 비로소 민주주의가 가능해진다. 민주국가에서 언론의 자유를 보장하는 것도 언론이 바로 이러한 기능을 책임있게 수행할 수 있도록 유도하기 위해서였다. 언론의 자유는 언론이 권력자의 대변인 노릇을 하라고 제공한 편의도 아니고 특정인이나 특정집단에게 특혜를 주기 위한 것도 아니었다. 언론의 자유는 주권을 지닌 국민들이 권력의 압력이나 보복 없이 정부를 감시하고 비판하기 위한 것이고, 이를 기초로 해서 유권자들이 올바르게 정부를 선택할 수 있게 하기 위한 것이다.²³⁾

선거보도에 임하는 언론의 올바른 자세는 유권자들이 올바르게 선택할 수 있도록 필요한 모든 정보를 제공하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 유권자들이 필요로 하는 모든 정보를 공정하게 전달해야 한다. 과거 선거 때마다 언론의 불공정 보도에 우리 국민들은 불만을 터뜨려야 했다. 최근 들어 이러한 불공정 보도는 점차 줄어들고 있다는 조사결과가 학계와 시민단체로부터 나오고 있다. 15대 대선만 하더라도 노골적으로 여당 후보에게 유리하게 보도하거나, 선거 때만 되면 터져 나오는 공안사건 보도 등, 직간접적인 언론의 불공정 보도는 많이 줄어들었다. 95년 지방선거보도를 평가한 YMCA의 지자체 선거방송 모니터에 따르면 앵커와 기자의 멘트의 편파성은 눈에 띄게 줄어들었다고 한다. 방송위원회도 92대선 이후 선거방송의 공정성이 크게 개선되었다고 “95년 지자체 선거방송 분석결과 보고서”에서 밝혔다. 그러나 언론의 공정성이 아직 확립된 단계는 아니다. YMCA가 95년 지방 선거보도를 분석한 바에 의하면 언론 보도의 산술적 불공정, 편파는 외형적으로 줄어들었지만 뉴스순서의 편집, 대통령 동정보도, 정부정책 홍보성 기사 등 아직 보이지 않는 편들기가 계속되었다고 한다.

지역신문이나 지역종합유선방송국이 선거보도에 있어 중앙언론의 그릇된 관행을 답습한다면 지방자치를 통한 민주주의 실현은 더욱 멀어질 것이다. 그러나 지난 해 10월 “바른 지역언론연대”가 주최한 세미나에서 속초에서 발행되는 주간 설악신문이 제시한 15대 대선 보도 원칙에는 공정하고 정확한 보도를 하려는 지역신문의 의욕과 의지가 담겨 있었다.

대선보도의 원칙

- 무엇보다도 선거보도는 공정해야 한다. 지금까지 언론이 집권당이나 유력한 후보만을 중심으로 보도해왔다.
- 흥미위주의 기사보도에 대해 독자의 관심이 집중되는 것은 배제할 수 없지만, 지나친 상업성 보도보다는 선거라는 상황에 걸맞는 공익성을 앞세워야 한다. 바람직한 정책대결을 이끌어 내고 후보의 차별성을 보여주는 데 충실해야 한다.

- 주관적인 편파보도를 자제하고, 지역감정 유발, 정치 냉소주의 조장, 안보논리와 색깔론 등에 조심해야 한다. 특히 보도가 후보자의 여론조작이나 단순한 홍보수단으로 전락해서는 안된다.
- 대선보도에서는 선거보도의 기능, 선거교육의 기능, 여론파악의 기능, 선거환경의 감시기능을 수행해야 한다.
- 당락에 초점을 맞추어 유력한 후보자들의 경합을 중심으로 보도하는 자세에서 탈피해야 한다.²⁴⁾

선거보도에서 언론의 공정성이 필수적이긴 하지만 형식적 공정성 확보만으로 언론의 책임이 완수되는 것은 결코 아니다. 지역언론은 유권자가 선거 이슈를 이해하고 후보자를 선택할 기준을 마련할 수 있도록 적절한 정보를 충분히 제공해야 한다. 지금까지 중앙언론은 이러한 기능을 제대로 발휘하지 못해왔다. 방송위원회가 95년 지자체 선거관련 방송뉴스보도를 분석한 결과에 따르면 92년 대통령 선거 때보다는 후보자의 정책비교 등이 늘어났으나, 그 수준이 낮고 편파의 비난을 모면하려는 소극적인 자세로 일관하여 유권자의 판단에 도움이 되는 유용한 정보를 적극적으로 제공하는 데 미흡했다고 한다. 특히 중앙언론은 공정보도라는 구실로 후보자의 정책 분석을 기피해왔다. 후보자들의 정책이나 입장을 양적으로 균등히 독자나 시청자들에게 전달하는 것만으로 언론의 책임이 완수되는 것은 아니다. 후보자들이 공약한 각종 정책들이 얼마나 실현 가능성이 있는지, 유권자들에게는 어떤 영향을 미치는지 등에 대해서 심층적으로 차분하게 분석하는 것이 진실로 공정한 보도가 될 것이다.

15대 대선에서 TV 토론이 선거운동 양식의 혁신적 변화를 가져왔듯이, 지역신문의 지방선거보도, 그리고 지역종합유선방송을 통한 TV 토론 등도 장차 지방선거의 문화를 바꿔놓을 것이다. 지역언론 매체의 선거보도가 차단되었던 95년의 지방선거의 경우 서울시장 선거를 제외하고는 대중매체보다는 선거운동이나 유세 그리고 유인물이 유권자들의 주된 정보습득 창구였다. 언론보도가 지방유권자의 선택에 별로 기여하지 못했다. 1992년 14대 총선 직후 중앙선거관리위원회가 1,176명의 유권자를 표본추출하여 설문 조사한 결과, 유권자의 후보자 인지에 도움이 된 것을 비율로 보면 후보자 인쇄 홍보물 36.9%, 선거벽보 및 공고 21.7%, 다른 사람과의 대화 18.9%, 유세장 10.9% 등이었다. 반면 언론매체는 겨우 6.8%에 불과했다. 전국을 대상으로 하는 신문과 방송이 주류를 이루는 중앙언론의 한계 때문에 고비용 저효율 선거문화가 개선되지 못한 것이다.²⁵⁾ 그러나 지역신문에 정치보도가 허용되고 지역종합유선방송국의 뉴스보도가 허용됨에 따라 지역언론을 활용하는 투명하고 합리적인 선거문화가 지방선거에도 정착될 것이다.

V. 지역밀착 언론의 책임과 윤리

지방선거 보도에 있어 지역언론의 역할이 크게 기대되는 이유는, 지역언론은 지역주민과 밀착해 있어 그들에게 진정으로 필요한 정보를 찾아 제공할 수 있기 때문이다. 지역언론이 활성화 되려면, 중앙언론처럼 언론의 권위나 영향력을 이용하는 것이 아니라 지역언론이 갖고 있는 지역 밀착성을 최대한 활용해야 한다. 70년대와 80년대 심각한 경영상의 위기를 겪었던 미국의 신문들이 90년대에 들어와 재기할 수 있었던 것은 지역밀착 보도를 강화했기 때문이었다. 미국의 언론학자와 신문편집자를 상대로 조사한 바에 의하면 작은 신문의 우수성을 판단하는 기준은 충분한 지역뉴스제공, 지역문제에 대한 강력한 입장, 심도 있고 꾸준한 보도의 순으로 나타났다.²⁶⁾

우리나라 지역신문의 가장 큰 비교우위도 지역문제에 대한 밀착보도, 심층보도 기능이다. 지방자치가 실행되면서 지역 주민들의 지역사회에 대한 정보수요가 늘어났으나, 거대한 공룡이나 다름이 없는 중앙일간지가 다양한 지역 주민들의 세세한 정보 욕구들을 충족시킬 수 없다. 지역 신문들은 이러한 틈새시장을 공략하고 있다. 한국언론연구원이 조사한 지역신문의 지역기사비율은 83.6%로, 지방일간지의 47%에 비해 훨씬 높아 지역주민의 정보욕구를 충족시키고 있다. 90년 한국언론연구원이 조사했던 153개 지역신문 중 96년 시점까지 계속 발행되고 있는 것으로 나타난 신문은 41개에 불과했다. 그러나 이렇게 지속적으로 발행된 신문들은 대부분 세련된 편집으로 지면이 매우 안정되어 있다는 점과 아울러 지역사회의 현안을 잘 짚어주는 한편 문제 해결을 위한 대안을 제시하는 등 지역사회문제위주의 심층보도에 역점을 두고 있다고 한다.²⁷⁾

올해부터 시작하는 종합유선방송의 지역생활정보 프로그램도 이러한 지역밀착 뉴스제공을 통해 공중파 방송과의 차별화를 시도해야 할 것이다. 그리고 지역신문과 지역유선방송이 서로 지나치게 경쟁할 필요는 없을 것이다. 이들은 경쟁하는 관계가 아니라 보완하는 매체로 지역언론시장의 확대에 서로 협력을 해야 할 것이다. 다양한 지역매체를 통한 지역언론의 활성화는 지역문제에 대한 지역주민의 관심을 환기시키고, 결국 지역신문의 성장과 지역유선방송의 정착에 모두 도움이 될 것이다.

한편 지역밀착 취재보도를 해야 하는 지역언론은 중앙의 언론매체 보다 훨씬 많은 윤리적 딜레마를 경험하게 된다. 그것은 지역언론이 단순한 관찰자나 감시자로서 그칠 수 없기 때문이다. 지역신문은 지역사회와 밀접히 교류하고, 지역사회와 운명을 같이 하는 지역사회의 구성원이기 때문이다. “대도시 일간지가 한 공무원이 주민의 세금을 유용한 사실을 적발했다면, 그 신문들은 마치 승부에서 이긴 것처럼 당당하게 그 사실을 보도할 것이다. 만약 지역신문이 그러한 불법행위를 적발했다면, 물론 보도를 하겠지만 그것은 애석함과 슬픔이 섞인 보도가 될 것이다.” 미국의 한 지역신문편집자의 말이다.²⁸⁾ 지역신문이 보도하는 사건들은 결코 남의 일이 아니다. 규모가 작은 지역사회에서 지역신문의 취재대상은 결코 전혀 만난 적이 없었던, 그리고 앞으로는 다시 볼 가능성이 없는 외부인이 아니라, 지금까지 알고 지내왔던, 그리고 앞으로도 계속 알고 지낼 지역사회의 구성원들이기 때문인 것이다. 이러한 지역사회와의 밀착성 때문에 지역언론은 대도시의 언론과 달리 지역사회로부터 가시적으로나 묵시적으로 보다 많은 압력을 받기도 한다. 물론 이러한 압력은 지역언론의 정확하고 공정한 보도를 가로막는 장애가 된다. 또 지역언론이 보도하는 사건들이 지역언론 종사자들과 직간접적으로 이해가 얽혀 있을 여지도 많다. 따라서 지역언론에는 중앙언론보다 훨씬 철저한 윤리의식과 책임감이 필요한 것이다.

책임과 윤리성을 갖춘 지역언론은 지역 주민들에게 소속감과 정체성을 부여해야 한다. 동시에 지역발전에도 기여해야 한다. 지역언론이 무책임한 지역이기주의에 몰입되어서는 결코 안될 것이다. 즉 NIMBY(Not In My Backyard)가 아니라 WHIMBY(What Happens In My Backyard)를 주민들에게 제공하고 합리적으로 지역내의 문제들이 해결될 수 있는 공론의 장을 제공해야 한다.²⁹⁾ 따라서 지역언론의 취재보도 윤리는 단순히 불법, 부정을 일삼은 사이버 언론의 행태를 탈피하는 것만으로 충족될 수 없다. 지역 주민들의 이해를 반영하는 동시에 대의를 위해서라면 지역 주민들의 압력을 뿌리치고 그들의 반대편에 설 수 있는 요기도 필요하다. 미국 시카고 트리뷴의 발행인 잭 풀러는 그의 저서에서 “지역주민의 의사를 반영하지 못하는 신문은 성공하지

못한다. 그러나 현재의 지역사회의 가치와 고정관념에 도전하지 않는 신문은 존경을 받지 못할 것”이라고 주장했다.³⁰⁾

VI. 맺음말

시민사회에서 언론은 다른 분야의 개인이나 기업이 누리지 못하는 자유를 보장받고 있으므로 그에 부수되는 책임도 철저히 완수해야 한다. 즉 국민의 알권리 충족을 그 무엇보다 우선해야 한다. 정확하고 공정하게 사실보도를 하고 국민들이 자유롭게 의사를 표현하고 의견을 교환할 수 있도록 정보교환과 여론형성의 공론장을 제공해야 한다. 그러나 중앙집권체제하에서 독재정권의 비호를 받아온 중앙언론은 언론의 자유만 독점적으로 향유했을 뿐, 거기에 수반되는 책임은 도외시해왔다. 독재정권이 퇴진한 이후에도 중앙언론은 구태를 벗지 못했다. 지역언론의 활성화는 중앙언론에 의해 고착된 비민주적, 비윤리적 언론문화를 개선하는 계기가 되 수 있을 것이다. 물론 현재의 지역언론은 많은 문제점들을 갖고 있다. 그러나 그러한 문제점들은 지역언론에 태생적으로 내재한 한계들은 결코 아니다. 우리의 지역언론은 수 백년동안 굳어진 중앙집중 체제가 축적해 놓은 부작용, 그리고 수 십년 동안 진행되어온 정부의 지방언론 통제정책의 후유증을 겪고 있는 것이다. 지방일간지보다는 지역주간신문을 보다 윤리적으로 높이 평가하는 지방자치단체 공보관들의 반응은 우리의 지역언론이 풀뿌리 언론으로, 진정한 민주언론으로 성장할 가능성이 풍부함을 증명하는 것이다. 지역언론이 철저한 책임과 윤리의식을 갖춰, 군림하는 언론이 아닌 봉사하는 언론으로 주민들의 신뢰를 받는다면, 지방자치의 실현, 나아가 민주사회로의 진입에 선도적 역할을 담당하게 될 것이다.

주

- 1) 공보처, <1996년 케이블 TV 백서>, p. 381.
- 2) “지역채널 제작현장 탐방,” <뉴미디어 저널>, 1996년 6월호, p. 25.
- 3) 주동황, “한국지방신문의 발전방안에 관한 연구,” <언론연구>, 1994, p. 23.
- 4) 참조, 김영호, “지역신문 정치보도 허용과 과제,” <신문과 방송>, 96년 3월호, pp. 56-59.
- 5) 참조, 성동규, “사이비 언론의 현황과 대책에 대한 연구,” <언론연구> 97년 가을호, pp. 99-141.
- 6) 공보처, “지역신문 실태조사 결과 및 대책보고”
- 7) 한국언론연구원, <정치보도 개방과 지역신문: 정간법 개정 전후의 지역신문 실태 비교>, 1997년 12월, pp. 68-69.
- 8) 공보처, “사이비 언론 실태조사 및 지방언론사 실태조사 결과,” 1993년 6월 9일
- 9) 한국언론연구원, <한국의 지역신문: 제 2회 지역신문 실태조사-내용분석>, 1996년 10월, pp. 15-21.
- 10) 박원재, “케이블 TV 2년 결산-PP,” <신문과 방송>, 97년 3월호, pp.38-39.
- 11) 조영호, “케이블 TV 2년 결산-SO-NO,” <신문과 방송>, 97년 3월호, pp. 44.
- 12) <정치보도 개방과 지역신문>, p. 25.

- 13) <정치보도 개방과 지역신문>, p. 18.
- 14) <정치보도 개방과 지역신문>, p. 68.
- 15) 언론중재위원회, <연차보고서>, 1995, pp.43-44; 언론중재위원회, <연차보고서>, 1996, p. 56.
- 16) “전문가 토론회 지상중계: 보도 허용에 따른 안전장치를 만들자,” <뉴미디어저널>, 1996년 6월호, p. 14.
- 17) 참조, 최영목, <방송의 공익성에 관한 연구>, 커뮤니케이션북스, 1998.
- 18) 참조, 이범경, <한국방송사>, 범우사, 1994.
- 19) 참조, 한국언론연구원, <21세기 한국 언론정책-법제연구: 한국과 외국의 매스미디어 산업-정책-법제 비교>, 1997년 12월.
- 20) 참조, 장호순, “언론보도와 명예훼손,” <언론연구>, 1996년, pp. 257-91.
- 21) Marilyn J. Matelski, TV News Ethics (Boston: Focal Press, 1991), p.71.
- 22) “전문가 토론회 지상중계: 보도 허용에 따른 안전장치를 만들자,” <뉴미디어저널>, 1996년 6월호, p. 11.
- 23) 참조, Alexander Meiklejohn, Free Speech and Its Relation to Self-Government (Port Washington, N.Y.: Kennikat Press, 1948).
- 24) 엄경선, “대통령 선거보고 어떻게 할 것인가? 지역신문 대선보도의 방향과 실제,” 발제문, 바른지역언론연대 수련회, 1997년 10월.
- 25) 황근, “지방자치시대 선거방송의 현실과 과제,” <방송개발> 1996, pp. 104-31.
- 26) 참조, Thomas Connery. “Management Commitment & the Small Daily,” Newspaper Research Journal 10, 1989.
- 27) <한국의 지역신문: 제 2회 지역신문 실태조사-내용분석>, p. 39.
- 28) Jock Lauterer, Community Journalism: The Personal Approach (Ames: Iowa State University Press, 1995), 183.
- 29) 참조, George A. Gladney, “Newspaper Excellence: How Editors of Small & Large Papers Judge Quality,” Newspaper Research Journal, 12, 1990.
- 30) New York Times Magazine, May 19, 1996.

- 경희대 영문과 졸업, 미국 노스캐롤라이나대학 언론학 석사, 박사
- 크리스찬 아카데미 사회교육원 연구부장, 언론연구원 객원연구위원
- 현재 순천향대학교 신문방송학과 교수