1999 년도 강원지방토론회

수용자주권의 법제론적 고찰

박용수
강원대학교 신문방송학과 교수

I. 수용자주권의 의미와 필요성

언론의 자유가 곧 대중매체의 자유가 되어 버린 이런 상황에서 국민은 국가권력과 대중매체가 내놓는 정보를 수동적으로 받아들일 수밖에 없는 단순한 정보수령자로 전락하고 말았다. 국민의 지위변화 즉 주권주체이자 언론자유의 주체였던 시민이 단순하고 수동적인 정보소비자로 바뀌었다는 사실은 언론자유 이론에 일대 수정을 요구하고 있다.

주지하는 바와 같이 종래 헌법학에서 국민의 언론통제는 주로 헌법 제 21 조 4 항과의 관련 속에서 언론에 의한 명예훼손이나 프라이버시 침해의 경우 그 피해자의 침해된 법익을 구제한다는 차원에서 논의되어 왔고, 따라서 수용자라는 별도의 법적 개념과 그 지위에 대한 논의는 거의 간과되어 왔다.

따라서 본고는 인격권 등 개인의 구체적 이해 관계를 떠나 수용자라는 특수한 지위로부터 나오는 권리를 근거로 하여 수용자 집단 또는 수용자 일반이 공익의 관점에서 언론을 통제할 포괄적 권리를 수용자주권으로 해석하고자 하며, 따라서 개별적 법익의 보호 즉 피해 구제의 문제는 필요한 범위 내에서 제한적으로만 다루고자 한다.

II . 수용자의 규제권 및 방송운영권

현행 방송위원회 구성방식은 시청자의 대표성은 크게 고려되지 않았다. 그러나 최근 대통령자문기구로 설립되었던 방송개혁위원회(안)은 시청자 대표성을 고려하여 시청자 대표 3 인을 국회의 방송분야 소관 상임위원회가 추천하고 대통령이 임명하도록 하여 시청자의 대표가 방송위원으로 선임되도록 했다.

다만 시청자의 대표성을 어떻게 규정하고 이를 선임하느냐가 실질적인 과제로 남지만 일단 시청자의 대표가 방송규제기구에 참여하는 것은 수용자주권의 실질적인 보장책으로 이해된다.

현행 우리 나라 방송법은 방송사가 방송순서에 관한 자문을 위하여 시청자위원회를 두도록 정하고 있다.

방송개혁위원회(안)에서는 시청자위원회 위원의 대표성 확보를 위해 방송위원회가 규칙으로 정하는 단체가 추천한 자를 시청자위원으로 위촉하도록 했다.

III. 시청자 평가 프로그램 및 액세스 채널

방송개혁위원회(안)에 따르면 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사는 방송프로그램 편성 및 내용에 관한 시청자의 의견을 수렴하는 시청자평가프로그램을 주 1 회 60 분 이상 편성하도록 하고 시청자위원회가 선임하는 1 인의 시청자 평가원은 시청자 프로그램에 직접 출연하여 의견을 개진할 수 있다. 이는 이전의 유명무실했던 옴부즈맨 프로그램 편성을 제도화한 것으로 시청자 의견과 방송에 대한 사회적 여론을 수렴하고 공표하는 창구역할을 하게 되는 것이다.

시청자 평가프로그램의 편성의 책임주체는 각 방송사 시청자위원회가 담당하는 것이 바람직 하다. 시청자 평가 프로그램의 제작 주체로 생각할 수 있는 것은 방송사, 독립제작사, 시민단체, 대학 등이다.

여러 가지 여건을 고려할 때 프로그램 편성의 책임을 시청자위원회, 제작 및 설비제공은 방송사 또는 제작사 그리고 내용의 제공은 시청자 단체나 시민단체가 역할을 분담하는 것이 이상적이라 판단된다

액세스권은 "미디어로부터 소외된 공중이 자기의 의견을 표명하기 위하여 미디어에 필요한 지면이나 시간을 요구하여 이용 할 수 있게 하는 권리"라고 규정지을 수 있다.

현행 우리 나라 언론제도하에서도 액세스권을 실행하기 위한 구체적 방법으로는 ① 신문이나 방송에 의한 반론권, ② 의견광고, ③ 신문에 의한 투고, ④ 방송의 시청자참여프로, ⑤ 미디어에 대한 비판·항의 요구 등의 방법이 있다.

Ⅳ. 시청자 운동과 미디어 교육

80 년대 중반까지 우리 나라 시청자운동은 모든 사회운동이 민주화라는 단일 목표를 향해 달려왔듯이 방송의 공정성 회복을 위한 노력에 집중되어 왔다. 그러나 앞으로의 시청자운동은 모니터 활동을 통한 감시 및 비평운동, 수용자 의식화를 위한 교육운동, 대안적 미디어 제시를 위한 제작운동 그리고 법제도 정비와 의사결정구조 예의 참여를 위한 정책, 법률운동 등으로 전환해야 한다.

지금까지 우리 나라 미디어 교육은 매스미디어에 몰입해 있는 어린이와 청소년을 유해한 환경으로부터 격리 또는 보호하는 것을 주목적으로 삼아왔다. 이는 어린이들의 미디어 행위모방, 폭력과 선정성, 상업주의 등 미디어의 역기능적 측면을 우려한 탓이었다. 그러나 이제는 그러한 보호주의를(protectionism) 넘어서 미디어가 생활의 일부로 자리잡는 현대사회에서 다양한 대상과 목적을 지닌 미디어 교육이 필요하다는데 대다수가 동의하고 있다.

Ⅴ. 인터넷과 수용자 주권

인터넷(internet)은 원칙척으로 익명성이 보장되고 현재에는 내용규제를 하지 않는 추세이므로 매스 미디어보다 더 많은 표현의 자유를 허용하고 있다.

그러나 인터넷 공간을 통하여 유통되는 모든 정보가 유용한 정보일 것이라는 보장도 없는 것이 현실이다. 그러므로 사이버 저널리즘에 대한 규제는 방송 저널리즘에 준하는 규제논리에

입각하여 가상공간에 대한 접근권을 억제하거나 내용자체를 검열, 통제하자는 주장도 제기되고 있다.

미국의 인터넷과 관련된 최근의 판례에 따르면 ISP(Information Service Provider)의 편집권 행사여부가 명예훼손의 면책사유를 결정하는 요인이 되고 있다. 즉 커뮤니케이션 내용이 명예를 훼손시킬 수 있는 것임을 알고 있거나 알고 있다고 믿을만한 이유가 있느냐의 여부, 소프트웨어나 인력 자원 등을 이용하여 현실적으로 네트워크에서 유통되는 정보에 대하여 행사할 수 있는 편집권 통제의 정도, ISP 의 서비스 운영 및 편집 방침, 즉 광고 사규 · 이용약관 등을 통해 정보내용에 대한 책임 있는 기관의 역할을 자임(성적인 표현이나 사회적으로 용인되기 어려운 내용에 대해 편집 주장)여부 등이 쟁점이 되였다. 통신업체가 이용약관(경고, 삭제, 벌칙)을 통해 차단이나 삭제의 권한을 가질 경우 미국이나 일본 공히 ISP 에게 책임을 지우고 있다.

게시물을 모니터 하여 문제가 되는 내용을 삭제할 권한을 가지고 있는 우러 나라 통신업체는 명예훼손에 대한 책임을 지는 것으로 이해된다.

VI. 취재 · 보도의 자유와 수용자 보호
-개인법익 보호를 중심으로-

일반적으로 헌법에 보장된 언론 · 표현의 자유 보장의 구체적 실천수단으로서 국민의 알 권리 에 봉사한다는 관점에서 보도의 자유는 언론의 자유 중에서도 중요한 위치를 부여받고 있다. 그러나 취재의 자유는 넓은 의미에서 보도의 자유의 일부이지만 실질적으로는 '제한적 규제'를 받고 있다.

최근에는 뉴스 취재 방법을 둘러 싸고 프라이버시 보호와 취재의 자유가 충돌되는 경우가 미국의 판례에서 나타나고 있으며, 공정한 재판과 보도의 자유가 쟁점이 되고 있음은 공지의 사실이다.

뉴스를 얻기 위한 프라이버시의 침해는 주로 '침입(intrusion)'을 말하는 것인데 침입은 개인의 주거지로의 침입뿐만 아너라 취재대상자에게 본인의 의사와 반하여 인터뷰 등을 강제하는 행위도 개인의 프라이버시 침해로 볼 수 있다.

기사취재를 위해 때로는 주거자의 승낙을 기다리지 않고 또는 거주자의 의사에 반해 일방적로 그 주거에 들어가는 경우가 있는데 엄격한 법적 한계로 보면 주거 침입이 된다.

남의 은행구좌를 본인의 동의 없이 탐지한 경우나 도청기를 장치한 경우 또는 망원렌즈의 카메라로 건너편 아파트의 내실을 찍는 경우도 침입이 된다는 것이 미국 법원의 판례이다.

우리 나라에서도 시사고발 프로그램은 물론, 코미디 등 쇼 · 오락 프로그램에서도 자주 사용되어 인권 침해문제로 종종 논란을 빚어 왔던 몰래 카메라의 사용에 제동이 걸렸다. 몰래 카메라를 사용할 경우 초상권 침해문제는 얼굴을 흐리게 하는 처리나 음성변조 등의 기술사용으로 방지할 수 있지만 거주공간 침입이나 사생활의 부당한 공표 등으로 발생할 프라이버시권 침해문제는 회피 할 수 없다는게 전문가들의 견해이다.

이외에도 취재대상자에 대한 집요한 감시·미행 등이 있는데 이러한 취재활동이 취재대상자에게 현저한 불쾌감, 압박감, 위압감을 주는 경우에는 불법행위자로서 손해배상이나 게재금지를 청구할 수 있을 것으로 생각된다.

취재대상자에게 본인의 의사에 반하여 인터뷰 같은 것을 강제하는 행위도 포함된다. 사건을 당한 피해자나 그 가족을 붙들고 마이크를 들이대면서 강제로 인터뷰를 기도하는 행위도 개인의 프라이버시 침해로 볼 수 있다.

타인의 주거에 침입하지 않더라도 주거 안에서 망원렌즈나 전자장치로 촬영하거나 도청할 경우에도 프라이버시 침해로서 당연히 병에 의한 제재를 받을 수 있다.

VII. 수용자주권으로서 반론보도청구권

언론의 역기능에 대하여 규제하고 언론수용자의 권익과 조화를 취하려는 다양한 방안들 증에 반론권도 그 하나로서 제시되고 있다.

본래 사기업적으로 운영되는 자본주의적 언론 제도하에서 언론기관과 그 상대방은 양 당사자 간의 문제로 당연히 민병상의 손해배상이나 형법상의 명예훼손 등으로 처리되는 게 원칙이다.

영국이나 미국에서는 주로 엄중한 손해배상 책임을 지우는 방법에 의하여 그 해결책을 찾고 있는데 비해, 프랑스와 독일 등에서는 그 외에 반론권이라는 새로운 제도를 도입하였다.

언론이 특정인의 인격권을 침해한 경우, 피해 받은 개인에게는 신속 적절하고 대등한 방어 수단이 주어져야 함이 헌법상의 요청이기 때문에 보도된 매체 자체를 통하여 공격 내용과 동일한 효과를 갖는 방어 주장의 기회를 보장하는 반론권 제도는 이러한 헌법상의 요청에 가장 잘 부합할 수 있다.

여기에서는 이와 같은 민식을 토대로 하여 반론보도청구권에 대한 몇 가지 개선방안을 제시해 보고자 한다.

(1) 액세스 채널 및 프로그램에서의 의견에 관한 언론권 제도 도입

사실 보도에 한하여 또 개인의 법익 침해가 있는 경우에 한정된 현행법상의 반론보도청구권은 액세스권의 제도적 의의를 충분히 살릴 수 없기 때문에 입법으로써 정보의 다양성을 보장하기 위하여 의견에 관한 반론권 제도의 도입을 고려하여야 한다.

특히 액세스 채널과 프로그램이 신설되면 그 취지에 부합하고 언론이 토론 광장으로서의 역할을 다하게 하기 위하여는 공적인 관심 사항에 대하여는 의견에 대한 반론도 허용되어야 한다.

(2) 인터넷 ISP 에 대한 명예훼손

언론의 언론피해구제 제도는 구제수단별로 근거 법령이 나뉘어 있을 뿐만 아니라 언론매체별로 다시 분산되어 있어 국민들이 쉽게 법제도를 이용하기 어렵다.

법 기술적으로는 관련 영역에 대하여는 유기적이고 통일적인 규율을 함이 바람직하나 법령의 분산다기화로 통일적이고 유기적인 규율이 곤란하다.

인터넷 등 신생매체의 명예훼손·프라이버시 침해에 대해서도 그 여론매체적 특성을 고려하여 언론중재위원회가 그 업무를 관장해야 할 것이다.

(3) 시간

정간물법상 반론보도청구권을 행사할 수 있는 기간은 신문, 통신, 방숨, 기타 정기간행물을 가리지 않고 보도가 있음을 딴 날로부터 1 개월로, 또는 보도가 있은 날로부터 6 개월로 제한되어 있다(동법 제 16 조 1 항). 프랑스에서는 원보도 후 1 년이고, 독일법에서는 3 개월로 정해져 있는 것에 비교하면 정간물법상의 권리 행사 기간은 상대적으로 단기간을 설정하고 있다. 청구권을 설정할 수 있는 기간을 확대하여 수용자가 수월하게 권리를 행사하도록 하는 것이 일반적인 여론이다.

(4) 권리의 주체

반론보도청구권을 행사할 수 있는 권리의 주체를 당사자능력 이론의 적용을 완화하여 그 원고가 될 수 있는 자격자의 범위를 확장해야 한다.

정간물법은 사실적 주장에 의해 '피해'를 받은 자가 반론보도청구를 할 수 있다고 규정하여 보도내용과 피해자간의 '개별적 연관성'이 요구됨을 명백히 하고 있다. 그러나 액세스 채널이나 프로그램에 한해서는 계층·집단을 대표할 수 있는 단체, 협회, 위원회 등 다양한 이해그룹(interest group)이 참여할 수 있도록 해야 한다.

(5) 중재위원회 구성

현재 중재위원의 구성비율에 관하여 위원 중 법관 자격이 있는 자를 5 분의 2 로 하고, 5 분의 1 은 언론계 인사 중에서 위촉하게 되었으나, 그밖의 구성 위원에 관하여는 단지 학식 경험 및 덕망이 있는 자라고만 규정 할 뿐이다.

그러나 시민대표에 의한 언론의 감시를 강화하기 위해서는 인권단체와 이익단체, 시민단체 등 시민대표성을 확보할 수 있는 방안도 검토해 보아야 한다. 시민의 인격을 보호하는 위원회에서 시민대표성은 배제하고 언론계 인사로 구성되는 것도 문제가 있기 때문이다.

Ⅷ. 결어

수용자 주권의 제도적 보장은 언론과 정치의 결탁 관계에 대한 국민적 불신을 반전시키기 위한 일환이 될 수 있다. 즉 정권의 입장에서 보면, 정치↔언론의 대립관계에서 언론↔수용자간의 대립관계로 반전시킴으로써 언론의 감시와 국민의 의혹으로부터 벗어나면서 동시에 수용자의 복지를 증진시킨다는 부수적인 효과도 생각해 볼 수 있는 것이다.

새로운 언론환경변화에 따라 수용자들의 권리는 급격히 축소되고 있다. 수용자의 정보욕구를 확대하기 위한 신문의 증면이 광고면과 정보가치가 없는 신변잡담만 늘렸고 언론사 직원들의 노동조건만 열악하게 했다. 수용자의 시청기회를 확대한다는 명분을 내걸고 등장한 상업방송의 신설은 오히려 프로그램의 선택 폭을 축소했으며 프로그램의 전반적인 상업화를 초래하고 말았다.

이 글은 이 문제에 대한 '대안'을 모색해 보는 데 목적이 있다. 미디어의 경쟁력 강화논리에 밀려 부지불식간에 소홀히 해왔던 미디어의 민주주의를 새롭게 모색 해보고자 하였다.

정치권력, 경제권력, 언론, 수용자(시민) 4 자 간의 일방적 권력구조를 재조정하고, 변화하는 미디어 환경의 역기능을 해소하기 위해서라도 언론에 대한 시민사회의 적극적 참여와 함께 수용자 주권의 법제도론적 보장이 요청되는 것이다.