

영국의 언론개혁은 성공할 수 있을까?

영국화 뉴스이슈와
영국인 신문개혁



글. 송동현
런던 골드스미스 칼리지
미디어&커뮤니케이션스
박사



레비슨 청문회(출처 : the guardian, 「Cameron is right about Leveson. This is a Rubicon we must not cross.」,
2012년 11월 30일자)

레비슨 청문회 배경 및 경과

2011년 6월 실종된 밀리 도울러의 휴대전화 음성사서함이 뉴스오브더월드시 기자에 의해 해킹 및 삭제된 사건이 가디언지에 보도되었을 때 영국사회는 충격의 도가니에 빠졌었다. 제임스 카메론 영국 수상이 같은 해 7월 13일 이에 대한 청문회를 실시하기로 결정하고, 레비슨 판사가 위원장으로 임명된 청문회(Leveson Inquiry)가 구성되었으며, 2011년부터 2012년 연말까지 총 4부에 걸쳐 진행되었다. 4부로 구성

된 청문회는 각각의 주요 조사 사항으로 구분되었다. 1부에서는 신문사의 대중 기만 여부를, 2부는 신문사와 (경찰 등의)공권력 사이의 유착여부를, 3부는 신문과 정치계 사이의 유착관계를, 4부는 신문사들의 윤리의식 문제에 대한 사항을 조사하는 것으로 구성되었다. 80주에 걸쳐 650명의 증인 출석 및 6,000 페이지 분량의 증거 자료를 생산해내는 동안 청문회는 수많은 정관계 관계자, 문제 언론인, 언론관련 피해자 등을 증인으로 출석시키며 신문사의 비윤리적인 취재 행태, 정경유착 등을 포함한 영국 언론계의 총체적 문제를 밝혀냈다. 이러한 문제는 레비슨 판사가 지적한 대로 영국에서 언론의 자율규제가 시작된 이래 독버섯처럼 자라난 '70년 동안의 걸치레식 자율규제의 폐해'를 보여주고 있으며 영국이 해결해야하는 당면과제를 안겨주는 계기가 되었다.



가디언지가 보도한 뉴스오브더월드지의 해킹사건(출처 : Mirror, 「Press control: Do you want to be the man who destroys the essence of free speech, Mr Cameron?」, 2012년 11월 29일자)

2012년 11월 29일 발표된 최종보고서에는 47개의 권고사항이 담겨 있었다. 그 중 38개의 권고사항은 언론자율규제시스템 내에서의 무능, 새로운 규제기관의 필요성과 방법에 관한 것이었다.

레비슨 판사는 영국 언론계가 지속적으로 자신들의 책무를 망각하였고 이로 인해 공중의 이익과 무고한 시민의 생명과 권리를 위협했다는데 의심의 여지가 없다고



레비슨 최종보고서(출처 : Mirror, 「The key to a fair and free press is the difference between two Royal Charters – Voice of the Mirror」, 2013년 4월 26일자)

밝혔다. 그는 또한 이러한 자율규제 실패에는 영국 언론분쟁처리기관인 언론고충처리위원회(Press Complaints Commission, 이하 PCC)가 설립 본연의 임무수행에 실패하였고, 이에 새로운 규제시스템이 필요하다는 입장을 서술하였다. 청문회 기간 동안 ‘이빨 없는 호랑이’였다는 악평을 들어야 했던 PCC의 가장 큰 문제는 모든 재원을 언론계에 의존하며 현직 언론 편집인으로 기관을 구성하고 있다는 것이다. 이런 시스템 상에서 PCC는 규제기관으로서의 역할을 할 수 없었으며 실질적으로 PCC는 불만처리기관으로 봐야 한다고 레비슨 판사는 결론을 내렸다. 보고서에서 그는 자율규제기관으로서의 PCC는 사건 처리 시에 원칙으로 삼아야 하는 인권법(s12 Human Right Act 1998)과 데이터보호법(s55 Data Protection Act 1998)보다는 언론사들에게 쏟아질 비난을 최소화 하는 방안으로 언론사의 기사들을 수정했던 것을 발견하였으며, 이는 매우 부적절할 뿐 아니라 PCC를 언론사들의 이익집단으로까지 생각할 수 있는 부분이 있다고 비판했다.

최종보고서에서 레비슨 판사는 외부감사 방식이 아닌 독립적인 규제시스템에 공간을 두고, 법적 효력을 가지며, 정재계로부터 독립된, PCC를 대체할 새로운 규제기관 신설을 역설한다. 정재계로부터 독립된 기관의 설립을 역설한 레비슨 판사의 의중은 PCC의 70년 역사를 볼 때 언론업계에 새로운 기관의 설립이나 운영을 맡기기에 신뢰성이 떨어진다는 결론과 새로운 규제기관이 정부에 소속될 시 국가규제기관으로 오인될 소지에 대한 걱정에서 비롯된 것으로 보인다. 같은 맥락에서 레비슨 판사는 새로운 규제기관의 설립이 저널리즘 및 기자들을 정치권의 영향아래 놓게 되

는 것 아니냐는 우려를 불식시키기 위해, 정재계로부터 독립적인 기관의 설립을 위한 새로운 법령을 수립하여 진행해야 한다고 주장했다. 새로운 법령의 설립은 새로운 규제기관을 설립하는데 필수적이라는 것이 레비슨 판사의 주장이며, 미디어 규제기관인 오프콤(Ofcom)에게 감시기관의 임무를 부여하여 새로운 규제기관이 효율성이 있는지 정치권으로부터는 자유로운지에 대해 평가할 것을 권고하였다. 그러나 이러한 레비슨 최종보고서에 담긴 의미와 의도, 언론개혁에 대한 영국국민의 희망은 그 후, 보고서의 권고사항 이행과 관련한 정치·언론계 사이의 분쟁으로 인해 퇴색되기 시작한다.



영국의 미디어 규제기관 OfCom 본사 전경(출처 : the guardian, 「News Corp lays ground for judicial review of BSkyB verdict」, 2011년 1월 25일자)

새로운 신문규제안을 둘러싼 의회와 언론계의 대립

레비슨 청문회 최종보고서 발표 후 카메론 수상은 위에서 언급한 레비슨의 기본 주장에는 공감한다고 하면서도 새로운 법령의 수립이 자칫 국가주도적 언론규제시스템을 구축할 수 있다는 우려를 표명했다. 특히, 주요 세 정당(보수당, 노동당, 자유민주당)들이 순차적으로 오프콤의 감시기관 수행에 대한 우려를 표명하며 레비슨이 권고한 주요사항들은 채택되지 않는 분위기로 흐르게 된다.

레비슨 청문회 보고서 발표 후, 정치·언론계 간의 갑론을박 논의는 지속되었고 소모전 양상으로 치닫게 된다. 레비슨 보고서 권고사항의 실효성을 두고 진행된 정당간의 한 토론과정 중 대안적 방안이 제기되었는데, 바로 의회에서 법률제정을 하는 것 대신 왕실자문위원회(추밀원, Privy Council)의 감독 하에 왕실칙령(Royal

Charter)을 근간으로 한 규제기관을 설립하는 것이다. 왕실칙령은 영국역사상 의회구성이 있기 전, 심지어 군주정이 있기 전인 13세기부터 존재했다. 현재까지는 약 900여 개의 왕실칙령이 있다. 왕실칙령은 왕실 특권의 산물로서 의회의 승인을 얻는 다른 법률과는 다르게 의회의 동의 없이도 추밀원의 승인만을 얻어 그 효력을 인정받게 되기 때문이다. 결국 정당들은 새로운 언론법의 제정이 필요 없는 왕실칙령을 근간으로 한 규제기관 설립에 합의한 후 레비슨 보고서의 권고사안을 충족시킬 왕실칙령의 초안을 2013년 3월 18일 발표한다.

정부의 왕실칙령 초안은 어떠한 형태로든 새로운 규제기관은 레비슨 최종보고서에서 권고한 사항을 이행한다는 기본전제 아래 세 개의 기능을 수행해야하는 것을 특히 강조하고 있다.

1. PCC와 같이 불만사항 중재임무 수행
2. 언론기관의 불만사항 처리의 미이행 여부에 대한 조사임무 수행
3. 접근이 용이하며 소송 시 저렴한 비용으로 소송인의 (민사상의) 법적 문제를 해결할 수 있는 중재기구임무 수행

이와 더불어 정부가 작성한 칙령 초안에서는 새로운 규제기관이 처벌의 권한도 가지게 된다. 초안에는 새로운 규제기관이 언론사에게 직접 정정·사과보도를 요구할 수 있고 백만 파운드(한화 약 17억)내에서 출판물의 매출액 중 1%를 벌금으로 부과할 수 있다고 명시되어 있다. 그러나 새로운 규제기관에게 사전에 기사의 보도를 금지할 수 있는 권한은 부여하지 않기로 했다. 대신 이러한 권한은 법원에서 담당할 것이라고 명시했다. 여기서 눈여겨보아야 할 부분은 이러한 왕실칙령 초안에 대한 실천방안 및 규제의 흐름인데, 여기서 언급되어야 할 것 중 하나가 ‘범죄와 법원 2013년 법’(The Crime and Courts Act 2013)이다. 이 법은 왕실칙령의 새로운 언론규제시스템을 인정하고 사인을 한 출판사들에게 경제적 이익을 제공하도록 사용된다. 여기서 말하는 경제적 이익 제공이란, 새로운 언론규제시스템에 동의하는 사인을 한 언론사가 추후 자신이 보도한 기사와 관련하여 프라이버시 침해, 명예훼손, 악의적 거짓말 등의 이유로 민사소송에 회부되어 패소할 경우 법적비용을 일부 보전해주는 것을 말한다.

비싼 법적비용 때문에 저널리스트들은 오랫동안 부유한 사람·기관 등으로부터

의 소송에 취약했다는 것이 중론이다. 편집인과 언론사 대표들은 때로는 스스로 기사가 정당하다고 생각할지라도 신문사가 감수해야 할 사회적 비용을 감안하여 기사를 수정 혹은 게재하지 않는 경우가 있었기 때문이다. 그러나 부담해야 할 법적비용이 낮아지면 저널리스트들이 이러한 문제를 회피하기보다는 그들이 보도한 기사에 대한 정당성에 대해 변호할 기회가 더 많아진다는 것이 정부의 입장인 것이다. 그러나 이 시스템에 사인을 하지 않은 언론사는 소송에서 패소할 경우 법적비용을 일부 보전받을 수 없다는 것도 언급했는데, 즉 의회의 의중은 한손에 왕실칙령의 채찍을, 다른 한손엔 법의 테두리 안에서의 언론계 보호라는 당근을 쥐고 언론을 개혁하려는 것이었다.

정부의 언론개혁안을 정리하자면, 추밀원에서 승인이 난 왕실칙령은 의회의 승인이나 법의 개정 없이 즉시 효력을 가지며, 정부는 곧바로 규제기관을 감사할 수 있는 감시기관을 설립할 수 있다. 새로운 언론규제시스템의 변화를 수궁하는 언론사는 ‘범죄와 법원 2013년 법’에 의해 자신들의 기사로 인한 민사소송 회부 및 패소 시 법적비용을 감면받는 것이 골자이다.

폰 해킹 피해자의 모임인 해크드오프(Hacked Off) 그룹, 가디언지, 인디펜던트지는 정당들이 만든 초안의 내용을 환영하고 지지했으나, 그 외의 신문사들, 특히 뉴스스페이스 소사이어티를 포함한 거대 신문사들은 이러한 초안의 내용은 언론의 자유를 억압한다며 초안의 칙령화에 대해 자신들의 신문을 이용해 강한 반대의 입장을 표명했다.



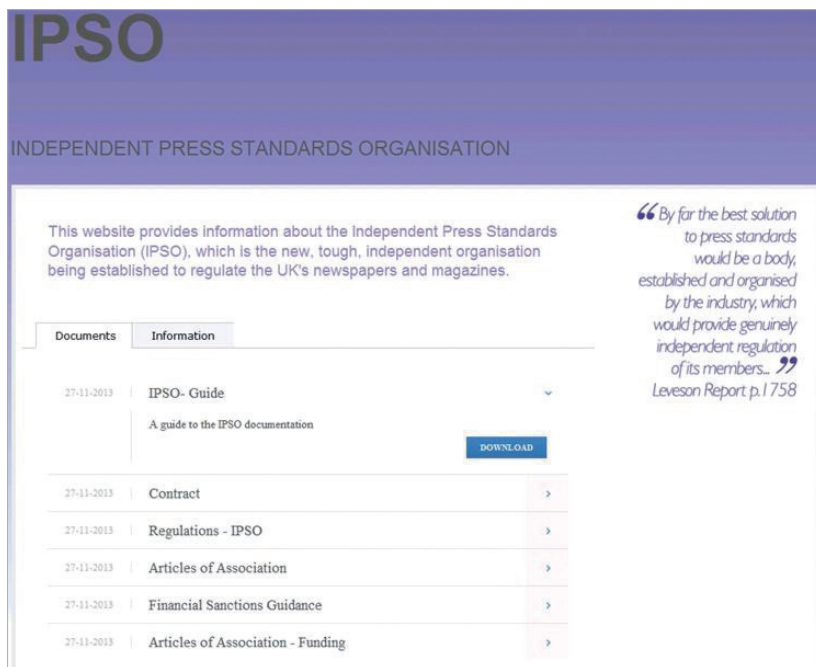
영국 정치권이 언론규제기관을 왕실칙령으로 만들기로 합의한 것을 알리는 미러지 1면

(출처 : the guardian, "Press regulation – hostile newspaper editors keep their powder dry", 2013년 3월 19일자)

정당간 합의로 만든 칙령이 언론계를 발각 뒤집어 놓은 후, 타임지, 데일리 미러지, 데일리 텔레그래프와 같은 거대 신문사들은 정당 리더들에게 보내는 공개서한 및 그들이 원하는 칙령인 라이벌 칙령(Rival charter)을 4월 25일 스스로 공개 발표했다. 라이벌 칙령은 의회의 칙령 초안을 어느 정도 받아들였지만 상당 부분에서 차이점을 드러내고 있다.

두 초안의 가장 큰 차이점이자 이슈로 부각된 것은 새로운 규제기관의 독립성을 지키는 방식, 새로운 규제기관을 감시할 감시기관 조사패널들의 임명방식, 그리고 기관의 주요 기능들을 위한 다양한 조례들에 있다.

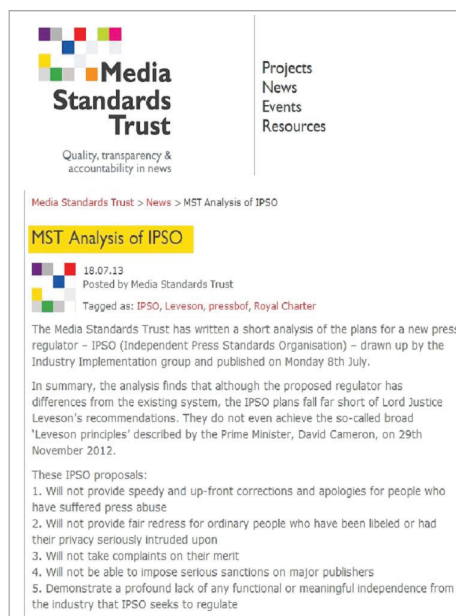
가장 문제가 된 부분은 PCC를 대체할 독립언론표준기구(2013년 5월 1일 설립, the Independent Press Standards Organisation, 이하 IPSO)에 대한 설명이다. 언론사의 라이벌 칙령이 정당의 칙령 초안과 다른 부분은 라이벌 칙령에는 IPSO가 기사 보도 전 수정권한을 가진다는 것이다. 또한 총 4명의 IPSO 감시위원 중 언론계를 이해하고 대표할 수 있는 언론계 출신 심사위원 1명을 언론계에서 선임해야 한다는 내용이 포함되었다. 즉, 언론계에서 제안한 칙령은 언론계의 직접적 참여와 영향력을 담고 있다는데서 정당이 제안한 칙령과 차이가 있는 것이었다.



IPSO 메인 웹사이트(<http://www.ipso.co.uk>) 캡처

또한 언론계는 의회 초안에 명시된 칙령 수정요건에 대해서도 반대하는 뜻을 라이벌 칙령을 통해 밝히고 있다. 의회의 초안에는 의회의 3분의 2가 찬성 시 칙령을 수정할 수 있다고 명시되어있는데 반해, 언론사의 라이벌 칙령은 이는 언론탄압이라며 의회의 칙령 수정요건을 자신들의 칙령에서 제외시킨다.

언론사들의 라이벌 칙령의 문제는 단순히 신문업계와 정당간의 대립을 넘어 신문업계와 시민단체들과의 대립으로 번지는 양상으로 전개됐다. 저하되는 저널리즘 정신에 대한 우려로 2006년 설립된 시민단체인 미디어 스탠다드 트러스트(Media Standards Trust, 이하 MST)는 라이벌 칙령의 내용에 대한 감사를 실시했다. MST는 감사보고서에서 언론사의 칙령 초안은 레비슨 보고서 38항 중 12항만을 만족시키고 있다고 발표했다. 특히 MST는 라이벌 칙령안의 IPSO는 독립기관이 아니라고 결론을 내렸는데, 이유는 IPSO의 경우 재원, 행동규범, 규율, 조사권을 언론계에서 관장한다면 언론에 제도화되기 쉽고, 일반시민을 법적구제하기에 충분하지 못하며, 중재시스템을 향상시켰다고 언급은 하지만 레비슨의 권고사항에 비교하여 기준미 달임을 지적한다.



MST가 발표한 IPSO 감사보고서 내용
(출처 : MST 홈페이지[mediastandardstrust.org])

보고서 중 논란이 되었던 사항 중 하나는 저비용으로 중재 서비스를 제공하는 기능을 신설하는 것이었다는데, MST는 언론의 라이벌 칙령에서 언급한 IPSO는 이러한 사항을 충족하지 못하고 있다고 지적한다.

왕실, 의회의 손을 들어주다

언론계는 의회의 왕실칙령 비준을 막기 위한 라이벌 칙령 발표를 통해 자신들의 의도대로 국면을 전환하려는 시도를 했으나 여왕은 추밀원 모임에서 정부의 최종 칙령 안에 그녀의 낙관을 찍음으로써 의회의 손을 들어주었다. 이 칙령은 언론계가 추진 하던 칙령과는 반대편에 있는 것이었다.

여왕의 칙령승인이 있기 몇 시간 전, 신문사들의 대표들은 고등법원을 방문해 추밀원 공청회를 중지하기 위한 가처분신청을 하려했다. 신문업계에서 만든 칙령 초안이 부당하게 거절당했기 때문이다. 하지만 추밀원이 신문업계의 칙령 초안을 거부한 것은 부당하거나 불법적인 것이 아니었다며 공청회 중지신청은 받아들여지지 않았다.



영국 의회 건물에 비춰진 Hacked off 광고

(출처 : the Telegraph, 「So this is what press regulation looks like.」, 2013년 4월 21일자)

해킹피해자의 모임이었던 핵트오프(Hacked Off)는 의회의 왕실칙령 통과를 반기며, 왕실칙령이 언론인에게 유익한 4가지 이유에 대해 공식적으로 언급하였는데 이는 다음과 같다.

1. 새로운 시스템은 저널리즘을 저해하는 편집인과 언론소유주로부터 자유로울 수 있다.
2. 새로운 시스템은 정치의 압력/통제로부터 자유로울 것이다.
3. 언론인들(저널리스트들)은 법적 위협으로부터 안전할 수 있다.
4. 왕실칙령에 의해, 규제기관은 프라이버시와 명예훼손과 관련한 사건에 대해 저렴하고 빠른 중재서비스를 제공할 것이다.

언론계의 급진적이고 강력한 주장을 담은 라이벌 칙령을 공표하고 법원에 추밀원의 공청회 중지를 신청하는 일련의 행동들은 완전히 실패로 돌아갔던 것은 아니다. 사실 언론계의 강한 반발과 급진적인 행동은 정부가 만드는 최종 칙령의 콘텐츠에 영향을 주기 위한 것이었다. 이러한 언론계의 주장으로 인해 왕실칙령 최종본의 많은 부분이 바뀌게 된다. 추밀원에 보고하기 전 의회는 언론계를 고려해 칙령을 완화된 수정안을 공표했다. 정치인이 표현의 자유를 억압하지 못하도록 칙령의 수정은 앞으로 심사기관의 이사회 만장일치뿐 아니라 의회 3분의 2의 찬성의견을 받도록 한 것이 그 수정안의 예라 할 수 있다.

언론계는 한발 더 나아가 이러한 정부의 왕실칙령 승인에도 불구하고 왕실칙령에서 계획된 새로운 언론규제시스템에 대한 전면적 도전으로 받아들일만한 IPSO 웹사이트 최종본을 발표하고, 지역·지방 신문사 및 잡지사들이 이 왕실칙령에 사인을 거부하고 자신들의 IPSO 추진계획안에 사인할 것을 요구하기 시작했다. 즉, 왕실칙령의 존재를 무시하고 그들만의 새로운 규제시스템을 정착시키기 위한 작전을 펼치기 시작한 것이다.

IPSO는 현재 새로운 패널구성을 마쳐가고 있으며, 2014년 초에 출범할 수 있을 것이라 예상된다. 또한 기존 PCC 대부분의 직원들은 IPSO로 옮길 예정이고 디렉터만이 새로이 임명될 것으로 알려지고 있다. 이러한 언론계의 급진적 행동에 정부는 의외의 반응을 보이고 있다. 마리아 밀러(Maria Miller) 문화부 비서는 언론계가 왕실칙령에 사인하는 것 없이 IPSO시스템에 합의 사인을 하는 언론사에 대한 어떠한 조치도 취할 수 없다고 인정하며, 대신 IPSO가 왕실칙령의 테두리에 있는 한 괜찮다는 공식 인터뷰를 했는데, 결국 이는 정부가 언론계를 중재할 힘이 없다는 것을 의미하는 것으로 받아들여지고 있다.

레비슨 청문회 이후의 후유증이 남긴 것

11월 28일은 레비슨 청문회가 열린지 1주년이 되는 날이었다. 그리고 영국 언론은 새로운 시대를 맞이하고 있다. 국가규제였던 신문법이 1695년 폐지된 후 가장 큰 변혁의 시대를 맞이하고 있는 것이다. 레비슨 청문회는 분명 거대자본을 가진 신문사의 비윤리적인 기사수집 행태 및 정경유착에 대한 철저한 조사, 올바른 언론개혁의 방향성을 제시한 공이 크다. 물론 공정한 저널리즘을 지키려 노력했던 소수의 신문사들, 특히 중·소 지역언론사들도 존재했다. 아이러니한 것은 레비슨 청문회 최종보고서의 권고사항이 발표된 후, 이러한 신문사들은 의회에서 제안된 왕실칙령에 많은 거부감을 드러내지 않았다는 것이다. 단지, 거대신문사들만이 이러한 왕실칙령이 저널리즘 행동·윤리를 규제하기 위한 악법이 될 것이라 주장하며 자신들만의 리그를 만들어 저항할 준비를 하고 있는 것이다.



청문회 위원장으로 임명된 레비슨 판사와 청문회의 목적과 범위
(출처 : the Telegraph Graphic of the day(www.telegraph.co.uk))

왕실칙령은 언론개혁을 위한 최선의 방법을 취하지 않았다는 것이 중론이다. 런던 골드스미스 컬리지의 데스 프리드만(Des Friedman) 교수는 왕실칙령과 관련되어 일어났던 정치적인 행동들은 민주적으로 공평하지 않은데, 가장 최악인 부분은 바로 공중(대중)의 참여 및 의견수렴 과정도 없었다는 것에 있다고 지적한다. 그는 최

중 왕실직령은 폰 해킹피해자 및 다른 언론의 피해자를 위한 방향이 아니었고, 다만 언론계 연합의 압력에 타협을 한 결과문이라 비판하고 있는데, 왕실직령이 영국 언론의 소수독점을 막을 방법을 포함하지 않았기 때문이라고 주장한다. 리버풀 존 무어 대학의 크리스 프로스트(Chris Frost) 교수는 '레비슨 이후?'(After Leveson?)란 자신의 저서에서 주장하길 '레비슨 사건이 우리에게 주는 교훈은 소수의 거대 신문사가 자신의 이익을 목적으로 자신들의 관점으로 수백만 명의 독자들을 설득하기 위해 행한 권력 속성의 추악함'이라 언급하고 있다. 그는 또한 표현의 자유와 다원적(pluralistic) 관점을 추구해야하는 영국 언론계의 가장 큰 걸림돌은 바로 거대 언론의 소유구조 문제에 있다고 지적하면서 신문업계는 표현의 자유라는 이데올로기를 이용하지 말고 정확히 다른 이와 평등한 표현의 자유를 누려야한다고 주장한다. 표현의 자유라는 민주주의의 이념이 언론보도의 자유와 등가 시 되고 있는 영국의 언론개혁은 아직 현재진행형이다. 그리고 레비슨 청문회 이후 일련의 사건들이 우리에게 가르쳐준 또 하나는 영국의 언론계는 정치계가 규제하기엔 너무나 강력해 졌다는 것이다.



Liverpool John Moores university의 Chris Frost 교수가 쓴 'After Leveson?'