

신문윤리 50년

왜 신문윤리위원회인가

성병욱

전 중앙일보 주필 · 인터넷신문심의위원회 위원장

50th Anniversary

1. 건강하고 자유로운 언론을 위하여

1961년 5·16 군부쿠데타 후 한국신문윤리위원회가 발족한지 반세기가 지났다. 신문윤리위원회의 심의 준칙이 되는 신문윤리강령이 제정된 지는 54년이 넘었다. 윤리강령의 제정이나 윤리위원회의 발족은 모두 언론 및 언론인 스스로 윤리 기준을 세우고 높여 언론의 책임을 강화함으로써 권력 등 외부의 규제와 압력으로부터 언론의 자유와 독립을 지키고 신장하려는 노력의 일환이다. 다시 말해 신문윤리강령과 신문윤리위의 근본취지는 대내적으로 자기규율(self discipline)을 통해 언론의 방종을 막고, 이를 통해 대외적으로 자기방어(self defence)를 굳건히 해서 언론자유를 수호하는 것이다. 자율규제기구인 윤리위가 신문의 윤리강령 준수 여부를 감시·독려하고 위반사태에 대해 제재를 가하는 등 자기규율을 강화함으로써 신문에 대한 외부로부터의 불만을 가라앉혀 실질적으로 언론의 독립과 자유를 신장시키는 자기방어 역할을 수행하고 있다.

신문의 초창기에서부터도 그랬지만 권력은 끈질기게 언론에 간섭하고 통제하려는 속성을 지니고 있다. 언론의 영향력이 커질수록 권력의 언론통제 유혹도 커지기 마련이다. 전제·권위주의 통치 아래선 그 압력이 물리적·폭력적 성격을 강하게 지녔던 반면 민주주의 체제에서도 언론에 대한 회유·압력과 입법에 의한 규제 시도는 사라지지 않고 있다.

이러한 정치권력의 간섭과 입법에 의한 규제에서 벗어나면서 보다 윤리적이고 건강한 언론이란 공익적 대의명분을 자율적, 독자적으로 실천해 보려는 시도가 다름아닌 신문윤리강령의 제정과 신문윤리위의 활동이다. 이런 점은 우리나라뿐 아니라 자율적인 언론윤리기준과 신문윤리위(Press Ethics Commission) 또는 신문평의회(Press Council) 등 자율규제기구를 갖고 있는 외국의 경우도 마찬가지다.

이런 목표와 명분을 놓고 지난 50년 한국언론의 흐름과 신문윤리위의 궤적을 되돌아보면 절반의 성취와 절반의 좌절이라고 말할 수 있다. 1970년대까지 한국 언론계가 신문윤리위를 내세워 권력의 신문에 대한 자율규제기구 입법을 막

아낸 것과 나라의 민주화와 함께 언론자유가 크게 신장된 것은 성취라고 할 수 있다. 그러나 1980년 신군부에서 언론기본법을 통해 도입한 세계에 유례가 없는 언론중재위원 자율규제기구를 민주화 이후 20여년이 지난 지금까지 유지하고 있다는 것은 한국언론의 자율을 희화화하는 좌절의 증거가 아닐 수 없다.

좀 오래 된 통계지만 2001년 현재 전세계적으로 29개국에 이런 신문윤리기가 있다. 이중 10개국은 윤리기구의 설치 운영의 계기가 자율적인 반면 18개국은 입법조치로 이 기구를 설립했다. 한국의 경우는 유별나게도 자율규제기구인 한국신문윤리위원회와 법에 의해 설립된 자율규제기구인 언론중재위원회를 병치하고 있다.

자율적인 윤리기구를 가진 10개국은 스웨덴·노르웨이·독일·오스트리아·영국·벨기에·에스토니아·호주·뉴질랜드·탄자니아이며, 캐나다의 브리티시 컬럼비아주도 자율적인 언론윤리기구를 가지고 있다. 법에 의해 설치된 윤리기구가 있는 나라는 덴마크·네델란드·포르투갈 외에는 대개 아시아, 아프리카 국가들이다.

영국·독일 등 몇몇 나라에선 자율적 윤리기구들이 회원 신문사들의 소극적인 태도와 운영 부실로 개혁을 거듭하면서 고전하는 경우가 없지 않다.

초기에 모범적 운영을 해 왔던 영국의 경우 선정적인 대중지들이 신문평의회를 평결을 자주 무시하는 상황이 지속됐다. 이에 최대 기자노조인 전국저널리스트 조합이 1980년 신문평의회를 비효율성과 개혁 능력 부족을 비판하면서 탈퇴해 위기를 맞았다. 이렇게 신문계의 자율규제능력이 불신을 받게 되자 정부가 입법에 의한 윤리기구 설치 움직임을 보여 결국 1991년 실적이 부진했던 신문평의회 대신 '신문불만처리위원회'(Press Complaints Commission)를 발족시켜 자율규제의 명맥을 유지하고 있다. 신문불만처리위는 심의 적용 전거로 16개항의 윤리강령과 18개항의 실천요강을 제정해 자율규제 실적이 부진하면 입법조치한다는 조건하에 연명하고 있다.

독일의 신문평의회는 신문들이 평의회 결정사항을 보도하지 않아 1982년말부터 활동이 휴면상태에 있다.

미국에서도 1973년 전국뉴스평의회(National News Council)가 발족돼 언

론기관의 취재·보도활동을 감시했으나 언론은 물론 시민들로부터도 호응을 얻지 못해 1984년 문을 닫기에 이른다.

자율윤리기구에선 신문에 대한 일반국민의 불만을 처리하는 강제력이 없기 때문에 윤리기구의 결정이 일반 국민의 납득과 지지를 얻지 못하면 언론에 대한 영향력과 기구 자체의 존재명분이 즉각 한계에 부딪친다. 그런데 국민의 지지는 윤리기구의 결정에 대한 언론의 성실한 보도와 해당 신문사의 존중 및 수용이 그 전제다. 영국·독일·미국의 경우에서 보듯 윤리기구의 결정에 대한 언론들의 보도기피와 해당 언론사의 불성실한 대응은 자율윤리기구의 위기, 나아가서는 종말을 가져오게 된다. 이런 점은 한국 언론과 한국신문윤리위에게도 남의 일이 아니다.

2. 신문윤리위 발족 전과 후

(1) 신문윤리강령의 제정 : 한국신문윤리위원회는 자유당 정권의 끈질긴 신문 규제입법 움직임에 맞서 단결된 힘으로 언론자유를 지키기 위해 1957년 4월 7일 신문·통신의 편집 간부들이 신문편집인협회를 결성하면서 제정한 신문윤리강령에 바탕을 두고 있다.

당시 이승만(李承晩)대통령은 1952년 부산 정치파동 이후 정권 유지를 위해 언론 규제를 시도했다.

6·25 이후 간헐적으로 신문사 정비 의도를 내비쳤던 이승만은 1954년 10월 14일 신문을 정비하고 간소화한 한글만 쓰자는 담화를 발표했다. 그는 이 담화에서 ①신문주권자들의 합의에 의한 폐합 ②민간 지도자들의 합의에 의해 몇 신문사의 지정 ③서울시 내외의 국민들이 투표를 하여 최고표를 얻은 2~3개의 신문만 구독토록 하고 그밖의 신문들은 사 보지 못하게 권고하자고 제안했다. 세계 언론사상 유례가 없는 이러한 신문 정비방안은 언론계의 단합된 반대로 한낱 구상으로 끝나고 말았다.

그러나 그해 사사오입 개헌으로 이승만의 종신집권의도가 노골화되면서 신

문의 대정부 비판은 더욱 거세졌고 정부의 언론에 대한 압력도 강화됐다. 정부는 1955년 3월 15일자 1면 기사 제목 '고위층재가 대기중'의 '고위층' 뒷 부분에 '괴뢰'라는 두 글자가 정판작업중 잘못 들어간 것을 문제 삼아 동아일보에 대해 무기 정간 처분을 내리고, 정리부장과 문선부원을 구속, 발행인과 편집국장을 불구속 기소했다. 동아일보에 대한 무기정간은 한 달만에 풀리고, 정리부장의 해임으로 일단락됐지만 문제는 정간의 법적 근거로 미군정법령 88호를 정부가 되살려냈다는 점이다.

나아가 자유당의 외곽단체가 학생들을 데모에 동원한데 대해 대구매일이 1955년 9월 13일 '학생을 도구로 이용하지 말라'는 사실을 낸 것과 관련, 다음날 백주에 테러를 당했다. 경찰은 테러단을 태운 버스가 경북도 경찰국 뒷마당에서 출발해 신문사 테러를 가한 뒤 되돌아갔을 정도로 직접 간여했을 뿐 아니라 사실 집필자인 대구매일 최석채 주필을 국가보안법 위반 혐의로 구속하는 노골적 언론탄압을 자행했다.

더구나 이듬해의 3대 대통령 선거를 앞두고 정부는 1955년 12월초 언론단체에 목적을 둔 '출판물에 관한 임시 조치법안'을 성안했다가 언론계의 반대 투쟁으로 뜻을 이루지 못했다.

이런 상황에서 언론인들은 단결된 힘으로 언론자유를 수호하고 신문의 권익을 옹호하려는 움직임을 보이게 됐다. 한국 최초의 근대 민간신문인 '독립신문'의 진갑일인 1957년 4월 7일을 기해 신문편집인협회가 창립되면서 이날을 제1회 '신문의 날'로 정해 기념하는 자리에서 신문윤리강령을 제정, 선포하는 결실을 보게 됐다.

이를 위해 한 달 전부터 발기인대회를 갖고 편협 창립준비와 신문윤리강령 초안 작업에 들어갔다. 윤리강령 초안작업은 천관우(千寬宇·후에 동아일보 주필)를 중심으로 해 최병우(崔秉宇·코리아타임스 편집국장) 등 관훈클럽 회원들이 맡았다. 이들은 국제신문인윤리강령 초안과 미국신문편집인협회 윤리규범 등을 광범하게 참조해 기초했고, 이를 발기인 대회 기획위원회에서 여러 차례 토의와 편협 창립총회에서 약간의 수정을 거쳐 확정했다.

이 윤리강령의 선포는 중요한 의미를 지닌다. 그것은 ①언론인 스스로 언론

에 대한 자율적 규제 제도를 마련, 건강하고 윤리적인 언론을 지향했다는 점 ②전문직업이 지니는 높은 윤리성을 언론인 스스로 강조함으로써 언론이 전문직(professional)임을 표방했다는 점 ③외부로부터의 언론에 대한 통제에 대응하는 자구책의 마련이었다는 점 ④언론의 이익과 언론 자유를 언론인 스스로 지키고 쟁취하겠다는 의지의 표현이라는 점 등이다.

그 후에도 자유당 정권은 선거운동기간 중 언론활동을 크게 제한하는 이른바 ‘협상 민의원의원선거법 개정안’을 1958년 1월 처리했고, 그해 12월에는 언론 규제조항을 담은 국가보안법 개정안을 국회 본회의장에서 농성중인 야당 의원을 강제로 몰아낸 가운데 여당 단독으로 통과시켰다. 이러한 자유당 정권의 대 언론 강압정책은 미군정법령 88호를 발동한 경향신문 폐간처분(1959. 4. 26) 등으로 이어졌다.

폭주하던 자유당정권은 1960년 3·15 정·부통령 부정선거를 계기로 4·19 학생혁명이 촉발되고 4월 27일 이승만 대통령이 하야함으로써 종말을 고한다. 이러한 사태 전개 과정의 혁명적 분위기에 가장 결정적 영향을 준 것은 그 당시 신문의 힘이였다.

(2) 언론의 질주와 자체정화론 대두 : 권위주의적인 자유당 정권이 4·19 혁명으로 붕괴된 후 7월 1일 법률 제553호로 ‘신문 및 정당의 등록에 관한 법률’이 공포돼 정기간행물의 등록제가 실시됐다. 이로써 정기간행물의 허가제를 규정한 군정법령 제88호는 폐기됐다. 신문 발행의 자유를 포함한 언론자유는 급신장했고, 나아가 보도와 논평의 자유도 거의 무제한으로 용인됐다.

이로써 각종 간행물이 급증했다. 1961년 3월 31일 현재 등록된 정기간행물은 일간신문 112(4·19이전 41), 통신 274(14), 주간신문 476(136), 월간잡지 470(400), 기타(118) 등 총 1,509(709)종이 됐다. 그러나 이런 양적 팽창의 이면에서는 질적인 저하와 함께 언론인들의 부패·타락, 무책임한 보도·논평 등 여러 가지 부작용이 수반됐다.

4·19 혁명으로 열매를 맺은 언론인들의 언론자유를 위한 투쟁이 열매를 따기도 전에 내부의 장애에 부딪치게 된 것이다. 이에 신문편집인협회는 언

론정화위원회를 구성해 언론이 관패를 끼치는 행태와 무급 사이비 기자 일소를 위한 노력을 전개했다. 그러나 편협 정화위의 노력만으로는 역불급이었다. 모든 언론단체를 기간으로 해 독립된 윤리기구의 설립 필요성이 절실했다. 때마침 우리나라와 비슷한 시기에 혁명이 일어난 터키에 신문명예재판소가 설립돼 신문의 자율적 규제에 좋은 성과를 거두고 있다는 소식이 자극제가 됐다. 편협은 1961년 2월부터 신문윤리기구 설치 원칙을 세우고 각국의 자료를 수집해 윤리기구회칙과 신문윤리강령의 실천요강 기초에 들어갔다. 다만 막대한 재정이 소요되는데다 편협뿐 아니라 한국신문발행인협회 및 한국통신협회가 공동으로 추진해야 할 사안이라 단시일 안에 추진이 어려웠다. 편협은 1961년 4월 6일 정기총회에서 집행부가 마련한 ‘한국신문윤리위원회’ 설치안과 신문윤리요강 작성 원칙을 만장일치로 의결했다. 그 구체적 추진은 새로 구성된 운영위원회가 신문발행인협회 및 통신협회와 협의해 결정하도록 일임했다.

(3) 5·16 군부쿠데타와 신문윤리위 발족 : 5·16 쿠데타 주체세력들은 신문에 대한 불신이 강했다. 4·19 이후 혼란한 때에 군부대의 지휘관 및 참모로서 사이비 기자들에게 겪은 경험 때문이었다. 이들은 5월 16일 바로 그날부터 언론정화에 나서 6월 22일까지 960명의 언론인을 구금하고, 5월 23일 ‘신문·통신사 시설기준령’을 제정해 언론기관 정화에 나섰다. 960명의 언론인 구금자 가운데는 819명이 공갈, 사기, 횡령, 협박, 기부금모집법 위반 등 파렴치 혐의였다. 시설기준령에 따른 시설기준을 갖추지 못한 신문사 76개(중앙지 49, 지방지 27), 통신 305개, 주간지 453개가 정리됐다. 살아남은 언론기관은 신문사로서 중앙지가 15개, 지방지가 24개, 통신사 11개, 주간지가 중앙의 31개, 지방의 1개였다. 통신 가운데 지방에서 발행하던 61개사는 하나도 살아남지 못했다.

그 후에도 신문에 대한 으름장과 기사로 인한 언론인 구속 사례가 이어졌다. 이러한 정세를 배경으로 해 신문편집인협회는 신문윤리위 구성이 시급함을 절감하고 7월 30일 임시총회를 소집해 그동안 마련한 신문윤리위원회 회칙과 57년에 제정된 신문윤리강령을 보다 구체화한 신문윤리실천요강을 채

택, 신문의 자율규제를 통해 권력의 언론통제에 대응해 나가는 길을 텃다. 신문발행인협회와 통신협회도 8월 3일 각각 총회를 열고 편집인협회가 작성한 윤리위 회칙과 신문윤리강령 및 실천요강을 추가 채택해 보조를 같이 함으로써 한국신문윤리위원회 결성 기반이 갖춰졌다. 이같은 과정을 거쳐 1961년 9월 12일 김세완(金世玩) 전 대법관을 초대 위원장으로 한 한국신문윤리위원회가 발족했다. 윤리위 창립식에서 박정희(朴正熙) 국가재건최고회의 의장은 격려사를 하는 가운데 “언론의 자율·자숙이 없는 한 이를 자율적으로 제약할 방안이 언제까지나 논의되고 있는 것은 한없이 불행한 일”이라고 언급, 언론이 정부시책에 순응하지 않으면 타율적인 규제를 할 수도 있다는 뜻을 내비쳤다.

3. 의욕적 출발과 첫 번째 역풍

초기 한국신문윤리위원회는 언론계 대표 5명(발행인 2, 편집인 2, 기자 1)과 공중대표 4명 등 9명으로 구성됐다. 위원장은 비언론인이 맡기로 해 공중대표 중 한 사람인 대법관 출신 변호사가 선임됐다. 윤리위는 우선 사무국을 구성, 윤리위 회칙에 따라 각 신문사와 통신사의 발행인·편집인·주필·편집국장으로부터 신문윤리강령 및 실천요강을 준수하겠다는 서명된 서약서를 접수하고 언론피해자의 제소사건 및 윤리위가 신문윤리 상 문제가 있다고 판단한 사건의 심의·처리에 들어갔다.

(1) 초기 윤리위 활동 : 윤리위는 출범 9일 만인 1961년 9월 21일 제1호 제소 사건으로 인천의 수산업자로부터 9월 16일자 인천신문의 ‘어망 유실당했다고 생트집 부려’ 제하의 기사가 제소인에게 변명의 기회도 주지 않고 일방적으로 보도한 기사이며 이로 인해 제소인의 명예를 훼손했으므로 이를 회복해 달라는 청구를 접수했다. 윤리위는 최초의 제소 사안임을 감안해 인천 현지에 윤리위원들이 직접 나가 조사한 결과 기사내용이 사실임을 확인하고 제소이유 없다고 기각 결정을 내리는 한편 인천신문 편집국장에게는 기사작성에 신중

을 기하도록 주의를 환기시켰다.

이 제소는 윤리위 설치 후 최초 안건이라는 점에서 모든 언론기관의 주목을 끌어 대대적으로 보도됐을 뿐 아니라 윤리위의 결정이 내려지자 각 신문이 그 방대한 결정 전문을 그대로 게재했다.

윤리위는 1961년 9월 발족 이래 1963년 3월말까지 초기 1년 반 동안 20건의 제소사건과 2건의 재심청구를 접수해 45회의 회의 끝에 언론사에 대한 경고 5건, 주의환기 2건, 정정 5건, 속보에 의한 해명지시 4건, 해당기사의 취소사과 1건, 중재취하 1건, 기각 2건 등 비교적 엄중한 결정을 내렸다.

이 20건의 제소인을 직업별로 분류하면 개인 6건, 단체 6건, 공무원 6건, 통신사 2건이다. 초기에는 개인보다 권리의식이 높은 단체, 공직자, 언론기관 등의 제소가 주종을 이뤘다. 그들은 언론피해 구제에 대한 신문윤리위의 기능과 노력에 상당한 기대를 걸고 있었던 것으로 볼 수 있다.

윤리위는 제소가 없는 경우에도 신문 보도에 윤리 상 문제가 있다고 판단하면 자진 개입, 자율규제를 할 수 있었다. 이 규정에 따라 윤리위는 몇 가지 사안을 심의 대상에 올렸다. 그 첫 케이스가 1961년 10월 5일 김연준 전 한양대학교 총장 무고사건 재판 보도에 관해 ‘재판내용이 공공의 이익에 관련은 있으나 사회의 건전한 발전에 유해한 것’이라고 결정, 관계 신문사·통신사에 통고했다. 윤리위는 그해 11월 23일에는 목포일보가 합동통신의 제호를 무단 사용한데 대해 경고문을 발표하기도 했다.

신문윤리위원회의 초기 활동은 매우 의욕적이고 활발했다. 언론사들의 호응도 컸다. 윤리위는 초기 반년동안 거의 매주 회의를 열어 안건을 조사·심의·처리했고, 중앙지들은 윤리위의 결정 전문을 거의 빠짐없이 게재했다. 그러나 윤리위의 결정 발표가 거듭됨에 따라 일부 신문을 제외하고는 거의 모든 신문들이 결정내용을 요약해 1~2단 제목의 10여행 기사로만 보도하게 됐다. 윤리위의 결정문이 매우 방대해 지면 압박이 큰데다 윤리위가 활동을 개시한 뒤에도 당시 5·16 군정당국이 문제된 기사를 윤리위에 제소하기 보다는 직접 행정적·사법적으로 처리, 필화사건을 일으켜 오던 행태를 멈추지 않는데 대한 실망감도 크게 작용했다.

이렇게 윤리위 결정에 대한 신문 보도가 부실해지자 윤리위 출범에 걸었던 일반의 기대가 떨어지고 당국은 물론 언론계 내부에서도 자율규제에 대한 비판의 소리가 나오기 시작했다.

(2) 권력과 언론의 불협화음과 윤리위 개편론 제기 : 5·16 군사 정부와 언론은 언론의 역할에 대한 인식부터 달랐다. 군부세력은 정부를 비판하기 보다는 언론이 사회적 책임을 지고 국가개발에 능동적으로 동참할 것을 줄기차게 요구했다. 일부 언론학자는 근대화의 추진과정에서 신문이나 방송 같은 매스 미디어가 혁신의 전파자로서, 혹은 발전 지향적인 태도나 가치관의 형성자로서 기능해야 한다는 이른바 ‘발전 커뮤니케이션론’과 ‘사회적 책임주의’ 이론을 빌려 언론 동원을 합리화시켜 주기도 했다. 이에 반해 신문들은 전통적으로 수행해 왔던 정부에 대한 감시자이자 비판자로서의 역할을 포기할 수 없었다. 여기에 쿠데타 주역들의 신문에 대한 불신감이 겹쳐 필화사건과 언론박해가 지속됐다.

군사정권은 1962년 6월 28일 돌연 새로운 언론정책을 내놓았는데 그 중 한 항목으로 신문윤리위의 기능을 확대 강화해 강력한 자율규제와 기사의 윤리성에 대한 엄격한 자율통제를 촉구하고 나섰다. 당시 윤리위의 자율규제조치에 대한 불만의 표현이었다.

1962년 후반 ‘국민투표는 결코 만능이 아니다’ 제하의 동아일보 사설과 ‘신당, 사회노동당(가칭) 제하의 한국일보 1면 톱기사로 인한 필화 구속사건이 있는 후 윤리위는 공보장관에게 윤리위에 대한 군정당국의 정책을 밝혀달라는 공한을 발송했다. 이에 대해 공보부는 1963년 7월 5일 비공식으로 윤리위 회칙을 개정해 윤리위 기능을 강화할 것을 희망해 왔다.

공보부의 회칙 개정 의견의 골자는 ①윤리위원 9인 중 언론인 5인, 비언론인 4인인 5대 4의 비율을 언론인 5인, 비언론인 6인으로 바꿔 입법부와 행정부 대표 1인씩을 추가하고 ②윤리위 제소시 사직당국에 고발·고소하지 않는다는 서약을 바꿔 사건이 위원회에 계속(繫屬)하는 동안만 서약이 유효토록 하고 위원회 결정에 불복일 경우에는 언제든지 사직당국에 고발·고소를 할 수 있게 하며 ③위원회 결정에 소수 의견도 표시하고 위원회 심의기간을 1주일

이내로 하되 특별한 경우 1주일 이내에서 연장할 수 있게 하자는 것 등이다.

그러나 윤리위를 구성한 언론기간단체의 의견을 수렴한 결과 편집인협회와 통신협회는 회칙개정에 반대, 발행인협회는 ‘입법부 대표의 윤리위원은 납득되나 행정부 대표의 윤리위원은 타당치 못하다’는 반론을 제기해 군정당국의 윤리위 개편 시도는 일단 좌절됐다. 다만 윤리위의 내부 논의와 공보부와의 협의 끝에 공보부 차관을 읍서버로 위촉, 윤리위에 참여시켜 발언권을 주고, 위원장에게 미리 서면으로 안건을 제출하면서 회의 소집을 요청할 수 있도록 허용했다.

이런 상황 속에서 민정으로 이양하기 위한 선거를 통해 새로 취임한 박정희 대통령은 1964년 1월 10일 연두교서에서 ‘자유롭고 책임있는 언론창달을 위해 언론윤리위 기능을 조장하고 언론자유화를 촉구할 것임’을 밝혔다. 그 후 3월 하순부터 학생들의 한·일회담 반대 데모가 날로 격화되자 5월 23일 박 대통령은 지금의 정국혼란이 일부 정치인들의 무책임한 언동, 일부 언론의 무책임한 선동, 일부학생의 불법적 행동, 그리고 정부의 지나친 관용에 연유한다고 주장했다.

6월 3일 정부는 비상계엄령을 선포하고 포고령 1호로 언론·출판·보도의 사전검열제를 실시하면서 다수의 언론인을 구속했다. 박 대통령은 6월 26일 국회에 출석, 시국수습에 관한 교서를 발표하는 가운데 “언론의 과잉자유로 인해 국가안정이 침해되어서는 안된다”고 경고함으로써 언론규제를 위한 입법의 필요성을 역설했다. 이에 공화당은 7월 1일 신문·통신·잡지·방송 등이 파괴행위를 선동하면 기사 제공자, 취재기자, 편집자, 발행인, 방송자를 처벌한다는 ‘공안보장법’을 성안하는 등 언론규제법을 제정할 움직임을 보였다.

4. 언론윤리위원회법 파동과 신문윤리위 개편

(1) 언론윤리위원회법 파동 : 집권당인 공화당의 공안보장법 성안은 야당들과 언론의 강한 반대에 부딪혔다. 이에 편집인협회 대표들이 여야 총무단 및 당무위원, 국회 법사위원장과 만나 언론규제법의 부당성과 언론의 자율규제에 대한 의견을 교환했다. 이 자리에서 편협측은 각국의 자율규제에 대한 참고 자

료를 제시하면서 언론규제는 자율적인 규제에 그쳐야 한다는 점을 강조했다.

이와 함께 언론계는 발행인협회, 편집인협회, 통신협회, IPI(국제언론협회) 한국위, 신문윤리위 등 5개 언론단체에서 5명씩의 대표를 뽑아 언론규제대책위를 결성, 신문윤리위 강화책 등 언론규제법 제정 반대 대책을 협의했다. 언론규제대책위는 '자율적인 규제'의 개념을 신문윤리기구 설치의 자율성, 운영의 자율성, 결정사항 실행의 자율성으로 재확인하고 윤리위의 강화방안으로 ①윤리위의 구성을 현재 언론인 5, 비언론인 4에서 언론인 7, 비언론인 6으로 바꿔 국회의원 2명을 받아들이고 ②윤리위에 심사기구를 상설해 매일 모든 신문·통신 지면을 검토·분석해 윤리 향상을 기하며 ③윤리위 결정사항의 실천을 보장하기 위해 발행인협회 등 언론단체 규약에 강제성을 띠, 제재규정을 두도록 한다는 등 5개항을 제시했다.

그러나 공화당은 언론계의 자율규제강화 주장을 외면하고 그동안의 여·야 협상내용을 일부 감안한 '언론윤리위원회법안'을 7월 30일 국회에 냈다. 이 법안에 대해 언론계와 법조계, 그리고 민정당·자민당 등 일부 야당이 강하게 반대했으나 공화당은 또 다른 야권 교섭단체인 삼민회의 수정안을 일부 받아들인 수정법안을 8월 2일 야간 국회에서 강행 통과시켰다.

이 법은 언론의 자율규제를 위해 언론윤리위를 설치하며, 신문·통신·잡지·방송의 대표는 의무적으로 윤리위원회 위원이 되고, 윤리요강을 의무적으로 제정 공표하며, 윤리상설집행기구로 심의회를 두며, 심의회는 문제된 언론내용을 윤리요강에 따라 분석 판정하고, 모든 언론기관은 판정내용을 보도할 의무를 지도록 하고 있다. 이 법은 자율적으로 추구해야 할 언론의 윤리를 법률에 의해 타율적으로 강제하는 문제를 안고 있었다. 또 정부가 언론의 윤리 확립을 빙자해 언론을 통제할 위협의 소지를 안고 있었다.

신문편집인협회와 일선 기자들을 중심으로 언론윤리위법 철폐투쟁이 강력히 전개됐다. 정부는 신문사에 대해 재정·금융상의 제재를 가한다는 협박으로 발행인들을 투쟁대열에서 떼어놓는 등의 압력을 가했다. 윤리위법 철폐 투쟁에는 일부 야당과 대한변호사협회, 예총 등도 가담했다. 이런 투쟁의 한 복판에서 차장급 이하의 일선기자들은 8월 17일 한국기자협회를 창설했다. IPI

회장도 박 대통령에게 항의문을 전달했다. 이렇게 국내외의 비판이 거세지자 박 대통령은 9월 8일 유성에서 언론법철폐투쟁위원장 등 언론계 대표 6명과 면담, 법 시행 보류 건의를 받고 정부·여당 간 협의를 거쳐 9일 법 시행을 전면 보류기로 결정했다.

(2) 신문윤리위 개편 : 언론윤리위법 시행 보류와 함께 언론계는 이미 투쟁과정에서 준비했던 대로 신문윤리위의 자율규제를 강화하는 내용을 담아 회칙을 개정했다.

회칙개정의 골자는 윤리위원 보강, 심의실 신설, 제재규정 강화로 요약된다. 9명이던 윤리위원을 13명으로 늘려 신문인 7명(편집인 2, 발행인 2, 기자 2, 통신발행인 1인) 비신문인 6명(국회의원 2명 추가)이 됐다. 제재규정 중에는 기간 단체 회원 자격의 정지 또는 제명이란 강력한 조치가 추가됐다. 동시에 윤리위의 결정을 각 신문·통신이 공표하고 수락하도록 하는 규정을 신설했다. 즉 윤리위의 결정 이행의무를 수락하지 않는 신문·통신사에 대해 우선 경고를 발하고, 누차 경고해도 그 의무를 이행하지 않을 경우에는 윤리위를 구성하고 있는 언론기간단체의 회원자격 정지 또는 박탈이라는 최종수단을 쓰도록 명시했다.

무엇보다도 상설 심의실을 새로 설치해 매일 발간되는 신문·통신기사를 심의하는 체제를 갖춘 것이 가장 큰 변화였다. 심의위원들은 담당부문의 기사·논설·해설·사진·만화·회화 등 신문·통신의 게재내용이 신문윤리강령 및 실천요강에 저촉된다고 인정할 경우 심의 결과를 문서로 작성해 사무국장을 경유해 위원회에 보고한다. 뿐만 아니라 심의실은 접수된 사건들을 조사하고 예비 검토해 결정에 필요한 자료와 의견을 위원회에 제시한다.

신문기사를 자체심의할 심의실이 새로 설치됨에 따라 윤리위의 재정부담이 커졌다. 이런 사정을 감안해 정부는 재정지원을 제안해 왔다. 그러나 재정지원을 윤리위가 직접 받게 될 경우 윤리위의 독립성이 침해될 우려가 있다는 판단에서 윤리위를 지원할 윤리위 운영협의회가 발족했다. 협의회는 발행인협회, 통신협회, 편집인협회 대표 각 2명과 IPI 한국위 대표, 신문연구소 대표 등 8명으로 구성, 기금 마련에 나섰다. 운영협의회는 각 신문·통신사와 대기

업 및 정부의 지원을 받아 5천만원의 기금을 조성했다. 운영협의회는 1970년 이사회로 개편돼 윤리위의 상위기구로 윤리위원 위촉과 윤리위원장 인준, 사무국장·심의실장 임면동의 등 일정한 인사권과 기금관리 및 자금조달 등 재정운영을 맡게 됐다.

5. 언론윤리위법 시행보류 후 1980년까지

박정희 정권이 제정한 한국언론윤리위원회법과 자율기구가 아닌 법정기구인 '한국언론윤리위원회'는 1964년 9월에 폐기된 것이 아니라 시행령을 제정하지 않고 시행 보류돼 1980년까지 잠자고 있었을 뿐이다. 시행령만 제정하면 언제고 깨어날 수도 있었다. 다만 정부가 언론에 대해 물리적·행정적·경제적·정치적·입법적 통제 수단을 점점 늘려갔기 때문에 새삼 시행령을 만들어 평지풍파를 일으킬 필요가 없었을 뿐이다.

윤리위법 파동 직후 몇 년간은 신문윤리위에 대한 국민적 기대가 커져 윤리위 기능이 활성화됐으나 정부가 윤리위를 우회해 언론을 통제하는 데 맛을 들이면서부터 윤리위에 대한 언론계 내외의 기대는 다시 사그러들었고, 자연히 윤리위의 기능도 약화돼 갔다.

(1) 윤리위법 파동 직후 : 윤리위법 파동으로 신문윤리위가 널리 알려지고, 그 기능이 강화되면서 신문윤리위는 예상하지 못할 정도로 활동 분야가 커지고 업무량이 늘어났다. 우선 제소사건이 종전의 매달 1건 내외에서 매주당 1건 정도로 늘어났다. 심의실을 통한 자체 심의안건은 주당 7건 정도나 됐다. 이렇게 급증한 업무량을 처리하기 위해 수시 소집되던 윤리위 회의를 매주 수요일 정기적으로 소집하기로 했고, 안건의 신중한 처리를 위해 위원회를 3개 분과위로 나누어 전체회의에 앞서 예비검토를 하게 됐다.

제소내용에 있어서도 제소자가 국방장관, 국회상임위원장, 지방관서장 등으로 확산됐고 농민들의 집단적 제소 등 지방민들의 제소사건이 늘어났다. 윤

리위는 이들 제소사건을 가급적 2개월 이내에 처리했다. 윤리위법 파동이후 제소사건이 급증한 것은 파동과정에서 신문윤리와 윤리위에 대한 인식이 새로워지고, 위원회의 결정을 각 신문·통신이 제대로 보도하고 이행했기 때문이다.

1964년 10월 20일 심의실이 설치된 후 1년 동안 심의실은 300여건의 문제 기사를 위원회에 보고했다. 위원회는 그 중 일부를 불문에 부치고 나머지 대부분을 이유있는 것으로 인정해 그 경중에 따라 주의, 공개경고, 정정 등의 조치를 결정했다. 문제된 기사들은 일선기자들의 신문윤리에 대한 이해부족과 제작과정에서 발생한 오보 등이 가장 많았고, 다음이 명예훼손, 과장보도, 품격손상 등이었다.

윤리위의 결정이 공표되면 각 신문·통신은 결정을 게재할 의무를 지고 있다. 그러나 공표되는 것은 공개경고 이상의 결정에 한정된다. 윤리위는 신문지면 제약을 고려해 공표된 결정을 해당회사는 전문 게재토록 하고 다른 신문·통신들은 요약된 보도문만을 보도토록 했다. 따라서 심의 안건 중 기각이나 주의환기 결정이 난 더 많은 안건이 보도되지 않고 지나갔다. 더구나 1967년까지는 경고 결정을 할 경우 모두 공개경고를 했으나 68년부터는 비공개경고가 많이 활용돼 윤리위의 활동이 일반에 알려지는 비율이 더욱 낮아졌다.

(2) 정부의 언론억압과 윤리위 우회 : 정부는 언론윤리위법 파동 후 신문윤리위의 기능이 강화되고 심의실이 발족하자 '언론자유의 과잉행사를 막기 위한 제방을 스스로 구축한 것'(홍종철 공보부 장관)으로 보고 깊은 관심을 가졌다. 그래서 초기에는 국방부장관이 국회국방위 비밀회의에서 증언한 '주요 방위선 이동' 문제가 보도되자 이를 윤리위에 제소했고, 국회 문공위원장은 학제 개편문제와 관련된 기사에 대해 제소하는 등 보도와 관련해 윤리위를 활용하려는 모습을 보였다. 각급 관공서와 수사기관도 보도와 관련해 여러 건을 윤리위에 제소했다.

그러나 박정희 정권이 기대하는 언론의 '지도적 기능'에 당시 언론들은 도저히 부응할 수가 없었다. 박 대통령이 강조하는 언론의 지도적 기능이란 정부

가 추진하고 있는 근대화작업 또는 경제발전계획의 성취를 위한 '일 할 수 있는 안정된 여건'을 조성하는 일이며, 동시에 '시책의 일관성과 밀고 나갈 수 있는 힘의 집결'에 언론이 앞장서는 것을 의미했다. 이런 대통령의 언론관 속에는 언론이 정치적 반대 의견을 제시한다거나 정치적 적대세력의 반대활동을 보도하거나 정부시책 시행에 장애가 된다고 정부가 판단하는 의견이나 비판 등을 보도할 경우 정치적·사회적 안정을 해쳐 국가이익에 위배되는 것으로 판단할 소지가 내재해 있었다. 정부 정책에 대한 비판을 언론의 중요 기능으로 믿고 있던 언론으로선 정부의 이런 기대에 부응할 수 없었고, 정부는 정권 안정을 위해 언론에 대한 압박을 가중시켜 갔다.

특히 박 대통령의 재선 및 그 후 3선개헌을 위한 국회 절대다수의석 확보가 걸린 1967년의 선거, 1969년의 3선개헌, 대통령 3선을 위한 1971년 선거, 무제한 집권을 위한 1972년의 유신으로 이어지면서 공화당 정권은 언론에 대한 위협과 통제를 강화해 나갔다. 언론윤리위법 제정이 실패하자 초기에는 입법적 통제를 삼가고 중앙정보부를 동원해 정부기관원의 언론기관 출입 및 상주, 국가기밀을 명분으로 한 보도관제 실시, 언론인 연행조사 및 폭언·폭행 등 물리적 통제와 언론기업에 대한 특혜와 압력 등 경제적 통제에 주력했다. 그러다 프레스카드제 실시, 언론기관 차량의 야간통행 허가 취소, 해외특파원에 대한 여권 발급 중지 등 행정적 통제로, 1971년의 국가비상사태 선포 및 1972년 유신 후에는 언론규제법령의 제정, 긴급조치 등 입법적 통제로까지 전방위적으로 확대됐다.

이런 언론 통제상황에선 정부가 신문윤리위를 활용할 이유가 없었다. 언론계에서도 권력의 언론에 대한 압박을 윤리위가 완충해 주리라던 기대가 무너졌다. 윤리위 결정에 대한 신문·통신의 보도가 부실해졌고, 윤리위도 제재의 강도를 낮춰 갔다. 자연히 일반국민의 윤리위에 대한 기대도 떨어져 제소사건이 줄어들고 심의실의 자체 심의 비중이 커졌다.

1967년까지는 신문·통신사에 경고결정을 하는 경우 모두 공개경고였으나 68년부터는 비공개경고와 공개경고로 나누어졌고, 유신이 선포됐던 1972년 이후에는 비공개경고의 비중이 공개경고를 훨씬 압도했다. 윤리위회의도 유

신 전까지는 원칙적으로 매주 1회 소집이 이어졌으나 1972년 11월부터는 2주 1회로, 주간지 심의가 도서잡지윤리위로 넘어간 1976년 4월부터는 3주 1회로, 1977년 1월 이후에는 월 1회로 줄어들었다.

6. 언론중재위 발족과 윤리위의 위상 약화

시행보류로 잠자고 있던 '한국언론윤리위법'과 법정기구인 '한국언론윤리위'는 신군부에 의해 1980년 말 폐기되면서 '언론기본법'에 의한 언론중재위원회로 되살아났다. 신문윤리위와 설치목적 및 기능이 경합되는 법정기구로서 언론중재위의 출범은 필연적으로 신문윤리위의 자율규제 활동을 약화시키는 결과를 가져올 수밖에 없었다.

이에 따라 우리나라는 언론에 의한 피해 구제 수단으로 세계에서 유례를 찾아 볼 수 없는 법원-신문윤리위-언론중재위의 3원 구조를 갖게 됐다. 상당수의 나라는 자율적인 윤리기구와 사법기관의 2원 구조를 채택하고 있다. 엄격한 의미에서 한국의 언론중재위와 똑같은 기구를 두고 있는 나라는 어디에도 없다.

언론의 자유와 자율을 지키면서 동시에 언론의 윤리적 수준을 유지하고 책임있는 언론활동을 하겠다는 언론·언론인의 입장에서는 자율규제기구인 언론중재위는 언론에 대한 모욕이요, 언론의 자유와 자율을 저해하는 기구다. 중재위는 위원을 문화체육관광부 장관이 위촉할 뿐더러 위원자격에 대해 이렇다 할 제한이 없다. 정부가 자의로 정부 입맛에 맞는 사람을 택할 수 있는 것이다. 운영 재원도 예산 및 사업계획을 수립하는 때에는 문화체육관광부 장관과 협의해야 하도록만 돼 있어 정부 보조와 방송광고 중 일부를 준조세적 방법으로 확보한 방송발전기금으로 조달하고 있다. 조직의 독립에 필수적인 인사와 예산 모두를 정부의 자비심에 맡겨 놓아 행정권력의 영향력에 그대로 노출돼 있다. 따라서 언론중재위원회제도는 언론자유를 규정한 헌법정신과 멀뿐더러 조정 및 중재결과 국가적 법익, 사회적 법익, 타인의 법익 침해 사항을 심의, 해당 언론사에 시정을 권고하는 것도 언론의 자율규제와는 거리가

면 타율적 언론규제일 수밖에 없다.

그렇지만 언론피해자로서는 중재위가 언론피해에 대해 일정한 법률상 제재 기능을 갖고 있어 피해 구제가 보다 가시적이고 효율적인 중재위를 선호하는 경향이 있다. 신문윤리위의 제재결정은 윤리적 차원에서 다루어지나 중재위의 중재는 물론 조정도 당사자가 받아들이면 '재판상 화해'같은 법률적 효력을 가진다. 취재·보도의 잠재적 내지 현재적 피해자가 중재위를 통해서만 반론권 행사 또는 정정보도 같은 가시적 조치를 기대할 수 있는 반면, 윤리위의 경우는 어디까지나 경고·주의 등 언론사와 윤리위 간의 관계로 끝나는 것처럼 보여 중재위 쪽을 선호하게 되는 것 같다. 심지어 신문사 간에 보도 분쟁이 발생한 경우까지 신문사들이 윤리위 보다는 중재위나 법원제소를 선호하는 형편이다.

법정기구로서 언론중재위 제도가 도입된 이후 자율규제기구인 신문윤리위는 독자와 국민의 눈에서 거의 사라지다시피 됐다. 언론 피해 구제 제소가 중재위로 몰리면서 윤리위는 심의실의 심의결과보고를 논의·결정하는 기구로 역할이 축소돼 버렸다. 언론계 내부에서도 중재위 때문에 자율기구인 윤리위는 언론을 곤혹스럽게 하지 말자는 '손이 안으로 굽는' 분위기가 나타나 윤리위의 결정이 점점 유희적으로 바뀌어갔다. 1981년부터 제재결정이 신문에 게재되는 공개경고 이상의 비중이 10% 미만으로 떨어져 연중 공개경고가 1건, 또는 아예 없는 해마저 생겨났다. 한 달에 한 번씩 열리게 돼 있는 윤리위 회의도 한때 1년에 7, 8회 정도로 줄었다. 윤리위가 국민의 눈에서 뿐 아니라 언론·언론인의 관심에서도 벗어난 것이다.

7. 윤리위의 개혁 시도

이러한 침체상황을 개선하기 위해 신문기간단체와 윤리위는 몇 차례 중요한 개혁에 나선다. 우선 제정된지 40년이 가까워 변화된 언론 현실에 뒤쳐진 신문윤리강령과 실천요강을 전면 개정했다. 신문윤리위를 사단법인으로 개

편하고, 독자 및 언론 피해자의 제소를 심의, 윤리위에 회부하는 '독자불만처리위원' 제도 도입에 이어 사회적으로 크게 문제가 되고 있는 인터넷신문 윤리기준을 정립하고 규율하기 위해 인터넷신문윤리강령을 제정하고 이 강령의 실천을 촉진하고 점검하는 독립된 윤리기구로 사단법인 한국신문윤리위원회에 인터넷신문심의위원회를 설치했다.

(1) 신문윤리강령 및 실천요강 전면 개정 : 1957년에 제정된 신문윤리강령과 신문윤리위 발족에 맞춰 1961년에 제정된 신문윤리실천요강은 편집인협회가 만든 것을 발행인협회(후에 신문협회)와 기자협회가 추가 채택하는 형식으로 신문계 전체가 받아들인 것이다. 당시의 윤리강령과 실천요강은 권력의 언론자유 탄압 수위가 점점 높아가는 상황에서 나왔기 때문에 언론자유 수호가 가장 중심적 가치일 수밖에 없었다.

또한 구 강령은 1922년 미국신문편집인협회(ASNE)가 채택한 언론규범의 '사실주의' '객관주의'를 그대로 따르고 있었다. 그러나 미국은 매카시사건의 홍역을 치르고 난 뒤 1975년 신문편집인협회가 언론규범을 전면 개정하면서 취재에서 사실보도를 넘어 독자적 조사를 통한 진실보도와 언론의 책임을 강조하게 됐다. 이렇게 지난 40년간 우리나라의 언론상황이 크게 바뀐데다 언론보도윤리에 대한 세계적 흐름도 변화한 것이 신문윤리강령 및 실천요강 전면 개정의 배경이었다.

1995년 39회 신문의 날 준비회의에서 편집인협회 대표가 다음해 40회 신문의 날 및 독립신문창간 100주년을 기념해 시대에 맞게 신문윤리강령과 실천요강의 전면 개정작업을 제안했다. 그 제안이 받아들여져 그해 6월 신문협회·편집인협회·기자협회가 추천한 언론계·학계·법조계·신문윤리위 관계자 7인으로 신문윤리강령개정위원회(위원장 박권상)가 발족했다. 이 위원회는 95년 7월부터 96년 1월까지 10차례에 걸쳐 심도있는 토의와 연구, 미국 및 영국 실태조사까지 거쳐 개정안 초안을 작성했다.

이 초안이 편협·기협 및 학계 대표가 참석한 공청회에 붙여져 거기서 나온 의견과 편협 운영위원회 및 개별 언론사의 의견을 폭넓게 반영해 4월 8일 신문협회·신문방송편집인협회·기자협회 회장이 세 단체 이름으로 최종안에

서명, 새 신문윤리강령과 실천요강이 선포됐다.

그 후에도 편집인협회의 문제 제기로 2009년 실천요강이 일부 개정됐다.

(2) 사단법인으로의 개편 : 1996년도 신문윤리강령이 전면 개정된 직후 언론계의 자율 임의단체였던 한국신문윤리위원회가 사단법인으로 개편됐다. 사단법인으로 개편되면 결산을 감독관청에 보고하는 등의 제약이 따르지만 신문협회 회원사 분담금만으로는 부족한 윤리위 재정을 공익자금 등 외부 지원으로 보충하기 위해 불가피했던 측면이 있다. 이에 따라 윤리위원회 이사회가 사단법인 이사회로 바뀌었을 뿐 윤리심의 회의체로서 신문윤리위의 자율 독립성에는 전혀 변화가 없었다.

(3) 독자불만처리위원 제도 도입 : 2004년 독자불만처리위원제도의 도입은 윤리위가 심의실의 자체 심의·보고뿐 아니라 언론 피해자 및 독자의 불만을 적극적으로 수렴·처리하는 기구로 거듭나야 한다는 필요를 반영한 것이다. 독자불만처리위원은 독자로부터 신문이나 뉴스통신의 보도 및 광고 내용에 대한 불만을 제기 받아 사전심의를 통해 상당한 이유가 있다고 판단하면 그 내용에 대한 사실 확인, 불만의 상대방 및 해당 언론사의 의견 표명, 전문가의 의견 등을 바탕으로 심의를 실시, 그 결과를 윤리위에 회부한다. 그 과정에서 독자불만처리위원은 불만제기자에게 사전심의 결과를 통보하는 등 지속적인 접촉을 유지하게 된다. 독자불만처리위원제도 도입 첫 해인 2004년 3월부터 12월까지 총 114건의 불만을 제기받아 사전심의를 통해 34건은 타 기관에 이첩하고, 38건은 상담처리로 끝냈으며 42건을 윤리위에 회부해 23건은 경고조치하고 19건은 기각했다. 시작치고는 자율규제기구인 윤리위가 다시 언론 피해자 및 불만자가 비빌 수 있는 언덕이 되는 느낌을 주었다.

문제는 신문윤리강령 및 실천요강 위반자에 대해 윤리위가 주로 내리는 주의·경고 등 제재수단이 언론피해자가 보기엔 미약할 뿐 아니라 그 집행력마저 미미해 신문사와 언론인들이 윤리위 결정을 별로 무겁게 생각하지 않고 있다는 점이다. 윤리위의 심의 결정 결과에 대한 보도가 제대로 되지 않는 것도

큰 문제다. 그러나 언론피해자 및 불만 제기자가 만족할 만한 결과가 언론보도에 나타나지 않고 있다. 자연스럽게 새로운 제도에 대한 홍보가 잘 되지 않아 모처럼 의욕적으로 시작된 독자불만처리위원회에 대한 독자들의 기대와 활용이 획기적으로 늘어나지 않고 있다.

(4) 인터넷신문윤리강령 제정 및 인터넷신문심의위원회 발족 : 2000년대 들어 인터넷을 통한 뉴스보도의 비중이 커지고 비윤리적이고 무책임한 보도로 인한 부작용이 늘어남에 따라 인터넷 뉴스의 윤리문제가 사회적 관심사로 떠올랐다. 비중은 크지만 자체 취재 기능이 없는 포털 즉 인터넷뉴스 서비스에 대해서는 자체 취재·보도 조직과 기능을 갖춘 신문과는 기본 성격이 다르다는 인식이 우세했다. 따라서 2005년 신문법을 제정하면서도 신문법의 규율 대상이 되는 신문의 범주에 인터넷신문은 포함시키면서도 포털은 제외했다. 포털이 그 범주에 포함된 것은 2010년 2월부터다.

신문윤리위가 자체 취재·보도기능을 지닌 인터넷신문을 신문윤리강령과 신문윤리위의 심의 대상으로 검토하기 시작한 것은 2000년대 전반기부터였다. 처음에는 신문윤리위원회에 인터넷 언론인을 포함시켜 인터넷신문도 종이신문과 똑같이 신문윤리강령과 실천요강을 준거로 신문윤리위의 심의를 받는 것을 검토했으나 협의가 진전을 보지 못했다.

세월이 흐르면서 인터넷신문의 부실한 윤리의식에 대한 사회적 비판과 압력이 가중되어 갔다. 이를 끝내 외면하면 자율규제를 자초할지도 모른다. 돌파구가 필요했다. 신문윤리문제에 관해 오랜 축적과 노하우를 지닌 신문윤리위의 조력이 불가피하게 요구됐다. 결국 신문윤리위는 인터넷신문협회와 협의를 거쳐 인터넷신문윤리강령을 따로 만들고, 별도의 윤리기구에서 심의를 받도록 추진키로 방향을 정했다.

이에 따라 2010년 10월 15일 인터넷언론인·언론학자·법조인·신문윤리위 대표 등 5인으로 인터넷신문윤리강령제정위원회(위원장 성병욱)가 발족했다. 이 위원회는 2010년 10월부터 2011년 1월까지 6차례에 걸쳐 심도있는 토의와 연구 끝에 윤리강령 초안을 마련했다. 이 초안이 인터넷신문 발행인

및 제작진과 언론학자 등이 참석한 공청회에 붙여져 거기서 나온 의견을 소위원회에서 수렴하고 위원회 7차 전체회의를 거쳐 확정했다. 제정위가 성안한 인터넷신문윤리강령은 한국인터넷신문협회와 한국온라인신문협회의 최종 검토를 거쳐 2011년 3월 23일 선포됐다.

이에 맞춰 사단법인 한국신문윤리위는 그 산하에 인터넷신문윤리강령의 준수와 실천을 확보하기 위해 독립된 인터넷신문심의위원회를 두는 등의 내용을 담은 인터넷신문 윤리기구 운영규정을 제정했다.

이에 따라 6월 8일 인터넷신문협회와 온라인신문협회가 추천한 인터넷언론인 3명, 신문윤리위, 대한변협, 한국언론학회, 시민단체(소비자시민모임) 추천인사 등 7인의 위원으로 인터넷신문심의위원회(위원장 성병욱)가 출범했다. 위원회는 매달 두 차례 회의를 열어 윤리위 사무국이 모니터와 전문위원의 사전 심의를 거쳐 제기한 인터넷신문들의 윤리강령 위반 사안을 심의, 제재여부를 결정한다. 기사 모니터를 통해 제기된 심의 안건 외에도 인터넷신문 이용자나 보도 피해자가 독자불만처리위원회에 제소한 사안도 심의 대상이다.

아직은 초기 단계지만 인터넷신문의 윤리기준을 높이고 정착시키는데 인터넷신문윤리강령과 인터넷신문심의위의 역할이 크게 주목받고 있다.

8. 그래도 역시 자율규제기구다

신문윤리위의 역사는 한국 언론의 역사를 그대로 투영하고 있다. 신문윤리위는 우리 언론이 권력의 압력과 통제시도에 맞서 싸울 때 유효한 대안으로 기능했으며, 권력이 언론을 압도할 때는 함께 힘을 잃었다. 급기야 신군부는 박정희 정권이 실패했던 법정기구인 언론윤리위원회를 넘어서는 언론중재위를 만들어 타율적 언론 길들이기를 제도화했다. 그래서인지 1987년 이후 언론의 자유가 획기적으로 확대되면서도 법정기구인 중재위원회에 치여 신문윤리위에 대한 기대는 여전히 높지 않다.

언론의 자율과 독립성이란 차원과는 거리가 멀고 권력의 입김이 그대로 미

칠 수 있는 언론중재위제도는 장기적으로 폐지돼야 마땅하다. 그러나 언론피해자나 불만자에게 그동안 효율적인 언론피해구제기구로 활용돼 온 중재위를 상황의 변화없이 언론자유와 자율만을 이유로 폐지하지는 주장이 먹혀들기 어렵게 돼 있다. 더구나 노무현 정권은 2004년 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’을 제정해 중재위의 기능을 더 확대·강화시켜 놓았다. 여기에 심각한 딜레마가 있다. 이 딜레마를 넘으려면 언론의 자유와 자율의 중요성을 국민에게 꾸준히 설득하면서 보다 윤리적인 언론에 목표를 두고 언론자율규제기구의 기능을 재정비·강화해 언론피해자의 중재위 의존도를 줄여나가는 길밖에 없을 것 같다.

사실 신문윤리위원회가 쇠퇴하게 된 가장 근본적 이유는 법적인 타율규제기구인 언론중재위원회 제도의 도입과 함께 우리 언론계의 신문윤리강령과 자율규제에 대한 무관심에 있다. 우리 신문계는 신문윤리강령 및 실천요강을 만들고, 1996년에 대폭 개정까지 해놓고도 윤리강령의 내용도 숙지하지 않고 수시로 위반하고 있으며, 윤리위의 심의결정이 있어도 제대로 보도하지 않는 경우가 다반사다.

신문윤리강령 및 실천요강은 어디까지나 자율규제이기 때문에 스스로의 실천이 관건이다. 우리나라의 모든 신문은 ‘본지는 신문윤리강령과 그 실천요강을 준수한다’고 명시하고 있다. 그런데 그 약속이 얼마나 지켜지고 있는가.

신문윤리위에서 공개경고 이상의 제재를 가하면 해당 신문사는 물론 모든 신문이 그 사실을 보도해야 하나 여타 다른 신문은 말할 것도 없고 해당 신문마저 공개경고를 받고도 보도를 미적거리는 경우가 비일비재하다. 그렇게 되면 신문윤리위의 자율규제는 아무런 의미가 없어진다. 결국 독자들은 언론 내지는 언론계 스스로의 자율규제기능을 못 믿게 돼 법적인 제재, 타율적 제재를 선호할 수밖에 없게 된다.

영국·독일·미국 등 외국에서 신문평의회의 결정에 대한 언론들의 보도기피와 해당 언론사의 불성실한 대응이 신문평의회의 위기 내지는 종말을 가져왔다는 사실을 타산지석으로 삼을 필요가 있다. 이런 상황을 장기적으로 방지하면 결국 언론에 대한 타율규제·타율적 개혁을 자초하게 된다. 우리나라에선 이런

상황이 이미 30여 년 전부터 진행되고 있고, 더욱 강화될 분위기가 형성돼 있다.

언론의 윤리와 책임에 대한 자율규제 유혹을 완화하기 위해선 우선 언론인에 대한 윤리강령의 내면화가 시급하다. 신입기자들은 물론 중견기자들에 대해서도 언론 윤리에 대한 반복적인 교육이 필요하다. 적어도 언론인이라면 신문윤리강령 및 실천요강은 물론 각 사의 윤리준칙 내용을 철저하게 숙지, 실천토록 해야 한다.

또 언론의 자율규제기구인 한국신문윤리위원회의 위상과 기능을 강화하는 일이 시급하다. 신문윤리강령과 실천요강의 실천 여부를 따져 독려하는 기관이 신문윤리위원회인데 그 결정이 너무 솜방망이란 비판이 적지 않다. 윤리강령 및 실천요강을 위반한 경우의 제재조치는 현재 주의, 경고(비공개 및 공개), 정정, 취소, 사과, 관련자에 대한 징계요구, 경고 불이행 회원사에 대한 일정기간의 회원자격 정지 또는 제명 등인데 제재 결정의 대부분이 주의, 경고(비공개)다. 공개된 경고 이상의 제재조치라야 의무적으로 보도돼 언론피해자나 불만제기자들이 조치 결과를 알 수 있는데 그것도 드문데다 그나마 보도의무가 다반사로 무시되고 있으니 이들이 신문윤리위의 자율규제기능에 기대와 신뢰를 가질 수 있겠는가.

그러니 윤리위의 제재를 '주의' '경고(비공개)' 정도에서 맴돌지 말고 언론 피해자들이 납득할 수 있는 공개된 경고 이상의 제재 비중을 높여나가는 과감한 변신과 개혁이 요구된다.

몇 년 전부터 윤리위에서는 매달 회보를 발행해 위원회의 심의결정 내용을 알리고 지난달 결정에 대한 해당신문사의 성실한 보도·게재의무 이행 여부를 꼼꼼히 짚고 있다.

우리도 선진국 수준의 언론의 자유와 책임을 이루기 위해선 궁극적으로 언론자율규제기구와 사법기관의 2원구조로 돌아가야 한다. 그러기 위해선 윤리적이고 건강한 언론과 독립적이고 효율적인 신문윤리위에 대한 국민의 신뢰가 선행돼야 한다. 자율규제도 제대로 못하면서 자율규제를 문제 삼아 보았자 설득력이 없기 때문이다.