

언론중재제도의 개선방향

서정우

연세대 신방과 교수

I. 연구문제

본 연구는 언론중재제도의 개선방안을 찾는 노력의 일환으로 신청인집단을 대상으로 아래와 같은 연구문제를 설정하였다.

- 1)언론보도 및 언론침해에 대한 그들의 인식은 어떠한가?
- 2)중재제도를 이용하게 된 경위는 무엇인가?
- 3)중재신청 및 절차에 대한 평가는 어떠한가?
- 4)중재처리과정에 대한 인식과 평가는 어떠한가?
- 5)중재처리결과에 대한 인식과 평가는 어떠한가?
- 6)중재제도의 개선방안에 대한 견해와 태도는 어떠한가?

II. 연구방법과 과정

본 연구는 중재신청인들을 대상으로 우편설문 조사방법을 채택했으며, 설문회수율을 높이기 위해 부분적으로 조사원 방문조사를 병행하였다. 설문지에 응답한 신청인은 90 명으로서 전체의 18.4%에 해당된다. 수집된 설문지들은 처리과정을 거쳐 컴퓨터에 입력하여 SPSS/PC 프로그램에 의해 통계처리 되었다.

III. 연구결과 및 논의

1. 언론보도 및 언론침해에 대한 인식

(1)침해유형에 대한 인식

중재신청의 계기가 되었던 문제의 언론보도가 귀하에 어떠한 피해를 주었다고 생각하느냐는 질문에 대하여 복수 응답하게 하였다. 그 결과는<표 1-1>에서 보는 바와 같이, 명예가 훼손되었다는 응답이 86.7%로 가장 많았으며, 다음으로 신용(재산)훼손이 44.4%, 사생활 침해가 13.3%, 저작권 침해가 3.3%, 초상권침해가 1,1%등으로 나타났다. 이처럼 신청인들의 대부분이 언론보도로 인해 명예훼손과 같은 정신적 침해를 당함은 물론이고 신용(재산)훼손과 같은 재산상의 침해를 당하는 경우도 상당수에 이르고 있었음을 알 수 있다. 재산상의 침해를 당했다는 응답이 44.4%나 된다는 사실은, 최근 중재제도 개선방안과 관련해서 손해배상 중재권 부여의 주장이 설득력 있게 부각될 수 있는 소지가 있음을 시사해 주는 구체적인 자료라 하겠다. 한편, 이들 유효응답들 가운데 「언론보도로 인하여

가족이나 친지들도 피해를 입었다」는 응답이 75.3%나 있었으며, 「그렇지 않다」는 응답은 24.7%를 나타냈다. ((표 1-1-1) 참조). 이처럼 가족이나 친지들도 피해를 입었다는 응답이 75.3%나 되고 있다는 점은 언론보도의 침해가 보도에 적시된 당사자는 물론이고 그 주위의 사람들에게도 널리 영향을 미치고 있음을 간접적으로나마 설명해 주고 있다고 볼 수 있다.

(표 1 -1) 권익침해유형에 대한 인식 (복수응답결과)

응답항목	빈도(%)
명예훼손	78(86.7)
사생활침해	12(13.3)
저작권침해	3(3.3)
신용(재산)훼손	40(44.4)
초상권침해	1(1.1)
기타	5(5.6)
합 계	90

(표 1-1 -1) 가족 및 친지들의 피해 여부

응답항목	빈도(%)
그렇다	64(75.3)
아니다	21(24.7)
합 계	85(100.0)

(2)침해원인에 대한 인식

「귀하는 중재신청을 한 언론보도의 잘못된 원인이 어디에 있다고 생각하느냐」는 질문에 대해 복수응답하게 하였다. 그 결과 <표 1-2>에서 보듯이 언론사의 잘못된 보도원인은 「-방적인 주장만을 듣고 사실 여부를 확인하지 않은 편파보도에 있다」는 응답이 75.6%로 가장 많았으며, 다음으로 단순흥미위주의 보도 때문이라는 응답이 30.0%, 의도적으로 피해를 주기 위한 보도가 24.4%, 과장 축소해석에 의한 왜곡보도가 10.0%등으로 나타났다. 이처럼 대부분의 신청인들이 권익침해보도의 원인을 언론보도의 편파성 내지는 선정성 때문인 것으로 인식하고 있다는 점은 언론보도의 공정성 문제와 관련해서 시사하는 바가 크다.

(표 1-2) 권익침해보도의 원인(복수응답결과)

응답항목	빈도(%)
단순잘못보도	-
일방적 편파보도	68(75.6)
의도적인 보도	22(24.4)
단순홍미위주의 보도	27(30.0)
과장축소해석의 왜곡보도	9(10.0)
기타	12(13.3)
합계	90

2. 중재제도의 이용경위

(1) 언론사에 대한 불만호소

(표 2-1) 중재신청전 언론사에 항의 여부

응답항목	빈도(%)
항의하였다	73(82.0)
항의하지 않았다	9(10.0)
항의하고 싶었지만 못하였다	7(7.8)
합계	89(100.0)

「언론사의 누구에게 항의했느냐」는 질문에 대하여, 「편집국장 급 이상에게 항의하였다」는 응답이 53.4%로 가장 많았으며, 다음으로 담당취재자에게 21.7%, 담당데스크 부장에게 19.2%등의 순으로 나타났다.

(2) 언론사의 대응태도

한편, 언론사의 대응태도가 매체별로 어떠한경향을 나타내고 있는가는 (표 2-2-1)에서 살펴볼 수 있는데 중앙일간지와 방송의 경우가 타매체에 비해 정정보도에 더욱 인색한 경향이 나타났으며, 특히 중앙일간지의 경우 잘못을 부인하는 한편 위협을 가하는 대응태도를 보인 경우가 비교적 많았던 것으로 나타났다. 그러나 유의미한 차이는 없기 때문에 일반화하기에는 다소 무리가 따른다.

(3) 중재위원회 인지경로

(4) 중재위원회 이용훈기

〈표2-2-1〉 예체별 언론사의 대응태도

(%)

	방 송	중앙일간지	지방일간지	통 신	기 타	합 계
잘못을 부인	1 (7.7)	2 (8.0)	3 (17.6)	1 (50.0)	6 (37.5)	13 (17.8)
잘못을 인정했지만 정정보도는 회피	7 (53.8)	14 (56.0)	8 (47.1)	-	7 (43.8)	36 (49.3)
잘못을 부인하는 한편 위협을 가함	1 (7.7)	6 (24.0)	3 (17.6)	1 (50.0)	3 (18.8)	14 (19.2)
중재위원회에 정정보도 청구하라고 함	2 (15.4)	2 (8.0)	-	-	-	4 (5.5)
기 타	2 (15.4)	1 (4.0)	3 (17.6)	-	-	6 (8.2)
합 계	13 (17.8)	25 (34.2)	17 (23.3)	2 (2.7)	16 (21.9)	73 (100.0)

〈표2-2〉 혐의에 대한 언론사측의 대응태도

응 답 항 목	빈 도 (%)
잘못을 부인	13(17.8)
잘못을 인정했지만 정정보도는 회피	36(49.3)
잘못을 부인하는 한편 위협을 가함	14(19.2)
중재위원회에 정정보도청구하라고 함	4(5.5)
기 타	6(8.2)
합 계	73(100.0)

(3) 仲裁委員會 認知經路

〈표2-3〉 중재위원회 및 관련 권리에 대한 인지도

응 답 항 목	중재신청이 전에 알았다	중재신청이 후에 알았다	모르겠다
언론중재위원회	61.8%	37.2%	-
정정보도청구권	36.7%	31.6%	31.7%
추후보도청구권	16.9%	26.2%	56.9%

〈표2-3-1〉 언론중재위원회의 인지경로

응 답 항 목	빈 도 (%)
TV, 신문등 언론매체를 통해 알았다	23(25.6)
신문윤리위원회를 통해 알았다	10(11.1)
도서잡지주간신문윤리위원회를 통해 알았다	3(3.3)
변호사를 통해 알았다	9(10.0)
인원을 담당하는 기관을 통해 알았다	5(5.6)
기자를 통해 알았다	7(7.8)
주위사람들을 통해 알았다	29(32.2)
기 타	4(4.4)
합 계	90 (100)

(4) 仲裁委員會 利用動機

〈표2-4〉 중재제도 이용동기

응 답 항 목	빈 도 (%)
민, 형사소송은 시간이나 비용면에서 부담을 주기 때문에	18(20.5)
정정보도만으로도 족하다고 생각했기 때문에	34(38.6)
피해구제가 훨씬 빠르기 때문에	9(10.2)
언론중재위원회에 가야만 하는 것으로 알았다	18(20.5)
기 타	9(10.2)
합 계	88(100)

이처럼 「정정보도만으로도 족하다」는 의견의 비율이 비교적 높다는 사실은 정정보도 청구권이 제대로 기능을 발휘하면 피해회복의 제도적장치로서 정착될 수 있다는 가능성을 보여주는 것으로 해석할 수 있겠다.

3. 중재처리과정에 대한 인식 및 평가

(1) 신청절차에 대한 인식 및 평가

(2) 중재위원의 중재태도에 대한 평가

(3) 중재위원의 중재처리입장에 대한 평가

(4) 중재위원의 중재권한에 대한 평가

〈표3-3〉 중재위원들의 중재처리입장에 대한 평가

응답항목	빈도(%)
언론사편이었다	10(12.5)
약간 언론사편이었다	13(16.3)
중립적이었다	26(32.5)
약간 중재신청인편이었다	12(15.0)
중재신청인편이었다	19(23.8)
합계	80(100.0)

〈표3-1〉 구비서류의 요건에 대한 인식

응답항목	빈도(%)
매우복잡하다	4(4.9)
복잡한편이다	15(18.5)
간단한편이다	58(71.5)
매우간단하다	4(4.9)
합계	81(100.0)

(2) 仲裁委員의 仲裁態度에 대한 評價

〈표3-2〉 중재위원의 중재태도에 대한 평가

응답항목	빈도(%)
매우소극적이었다	5(6.0)
소극적인편이었다	16(19.3)
보통이었다	5(6.0)
적극적인편이었다	24(28.9)
매우적극적이었다	33(39.8)
합계	83(100.0)

〈표3-2-1〉 중재처리결과별 평가비교

	합의	불성립	취하	합계
소극적이었다	6(26.1)	9(40.9)	6(15.8)	21(25.3)
보통이었다	1(4.3)	2(9.1)	2(5.3)	5(6.0)
적극적이었다	16(69.6)	11(50.0)	30(78.9)	57(68.7)
합계	23(27.70)	22(26.5)	38(45.8)	83(100.0)

〈표3-3-1〉 중재처리결과별 평가비교 (%)

	합의	불성립	취하	합계
중재신청인편이었다	9(39.1)	6(27.3)	16(45.7)	31(38.8)
중립적이었다	7(30.4)	9(40.9)	10(28.6)	26(32.5)
언론인편이었다	7(30.4)	7(31.8)	9(25.7)	23(28.8)
합계	23(28.8)	22(27.5)	35(43.8)	80(100.0)

(4) 仲裁委員의 仲裁權限에 대한 評價

〈표3-4〉 중재위원의 중재권한에 대한 평가

응답항목	빈도(%)
매우미약하였다	21(28.0)
미약한편이었다	21(28.0)
보통이다	11(14.7)
강력한편이었다	7(9.3)
매우강력하였다	15(20.0)
합계	75(100.0)

〈표3-4-1〉 중재처리결과별 평가비교 (%)

	합의	불성립	취하	합계
미약하였다	13(56.5)	15(71.4)	14(45.2)	42(56.0)
보통이었다	3(13.0)	4(19.0)	4(12.9)	11(14.7)
강력하였다	7(30.4)	2(9.5)	13(41.3)	22(29.3)
합계	23(30.7)	21(28.0)	31(41.3)	75(100.0)

(6) 중재제도를 보는 언론사측 태도에 대한 평가

(7) 신청인에게 보인 언론사측 태도에 대한 평가

〈표3-5〉 중재에 임하는 언론사측 태도 평가

응답 항목	빈도 (%)
매우 소극적이었다	29(35.8)
소극적인편이었다	23(28.4)
보통이었다	3(3.7)
적극적인편이었다	12(14.8)
매우적극적인편이었다	14(17.3)
합 계	81(100)

〈표3-5-1〉 중재처리결과별 평가비교 (%)

	합 의	불성립	취 하	합 계
소극적이었다	18 (78.3)	14 (60.9)	20 (57.1)	52 (64.2)
보통이었다	1 (4.3)	1 (4.3)	1 (2.9)	3 (3.7)
적극적이었다	4 (17.4)	8 (34.8)	14 (40.0)	26 (32.1)
합 계	23 (28.4)	23 (28.4)	35 (43.2)	81 (100.0)

〈표3-6〉 언론중재제도를 보는 언론사측 태도에 대한 평가

응답 항목	빈도 (%)
매우 부정적으로 보고 있었다	17(21.5)
대체로 부정적으로 보고 있었다	21(26.6)
중립이었다	6(7.6)
대체로 긍정적으로 보고 있었다	24(30.4)
매우 긍정적으로 보고 있었다	11(13.9)
합 계	79(100)

〈표3-7〉 신청인에게 보인 언론사측 태도 평가

응답 항목	빈도 (%)
매우회유적이었다	16(20.5)
회유적인편이었다	27(34.6)
중립적이었다	12(15.4)
강압적인편이었다	14(17.9)
매우강압적이었다	9(11.5)
합 계	78(100.0)

〈표3-7-1〉 중재신청시기별 언론사측의 태도변화 (%)

	'87년 이전	'88년 이후	합 계
회 유 적	20 (46.5)	23 (65.7)	43 (55.1)
중 립 적	9 (20.9)	3 (8.6)	12 (15.4)
강 압 적	14 (32.6)	9 (25.7)	23 (29.5)
합 계	43 (55.1)	35 (44.9)	78 (100.0)

〈표3-6-1〉 중재처리결과별 평가비교 (%)

	합 의	불성립	취 하	합 계
부정적으로 보고 있었다	12 (54.5)	13 (56.5)	13 (38.2)	38 (48.1)
중립이었다	2 (9.1)	2 (8.7)	2 (5.9)	6 (7.6)
긍정적으로 보고 있었다	8 (36.4)	8 (34.8)	19 (55.9)	35 (44.3)
합 계	22 (27.8)	23 (29.1)	34 (43.0)	79 (100.0)

4. 중재처리 결과에 대한 평가 및 만족도

가. 합의된 사례의 경우

중재 신청 결과 합의 한 신청 인들 중 설문조사에 응답한 23 건의 사례에 대한 합의내용, 합의사항에 대한 만족도, 언론사의 합의내용 이행정도, 및 피해회복에 관한 인식 및 평가들을 분석한 결과는 다음과 같았다.

(1) 합의내용과 만족도

「중재신청결과 합의된 정정보도의 형태는 어떤 것이었느냐」는 질문에 대하여 「정정보도의 형태로 합의하였다」는 응답사례가 65.2%로 가장 많았으며, 다음으로 속보형식의 추후보도가 21.7%, PR 형식의 호의보도가 8.7% 등의 순으로 나타났다(〈표 4-1〉 참조). 이처럼 신청인과언론사간의 합의가 이루어진 경우에도 정정보도 이외의 호의 또는 추후보도형태로 합의되는 경우가 34.8%에 이르고 있다는 점은 주목할 만하다.

그리고 「합의된 사항에 대해 만족하였느냐」는 질문에 대하여 응답사례의 39.1%가 「매우 불만족스럽다」고 응답하였으며, 34.8%는 대체로 불만족이라고 응답함으로써, 응답사례의

73.9%가 불만족스럽게 생각하는 것으로 나타났다. 한편 「매우 만족하였다」는 응답사례는 하나도 없는 것으로 나타났다((표 4-2) 참조)

이상에서 볼 때 합의사항에 대해서는 73.9%가 불만족스럽게 생각하고 있으며, 정정보도의 형식으로 합의된 경우에 있어서도 응답사례의 26.7%(4 건)만이 어느 정도 만족스럽게 생각하고 있었다. 이처럼 합의사항에 대해 불만족한 응답사례들이 많다는 점은 정정보도의 내용과 형식에 대한개선의 여지가 있음을 시사해 주고 있다고 해석할 수 있겠다.

(2)언론사측의 합의내용이행에 대한 평가

「중재결과 합의된 내용을 언론사측이 어느 정도 이행했다고 생각하느냐」는 질문에 대하여 「합의사항 중 이행하지 않는 부분이 많았다」는 응답이 54.5%로 가장 많았으며, 다음으로 「합의사항 중 많은 부분을 이행하였다」 22.7%, 「합의사항을 전부 이행하였다」 13.6%, 「합의사항을 전혀 이행하지 않았다」는 응답자가 9.1%로 나타났다

이처럼 언론사측이 합의사항을 제대로 이행하지 않았다고 평가한 응답사례가 63.6%나 된다는 것은 중재제도의 실효성에 대한 심각한 문제점을 제기하는 것이다. 이러한 문제점은 합의사항 불이행에 대한 제재조치가 현행제도상 없다는 데서 기인하는 것으로 보여진다.

(3)합의결과 피해회복정도에 대한 인식

「중재결과 합의된 사항이 이행됨으로써 어느 정도 피해가 회복되었느냐」는 질문에 대하여 「응답자의 42.9%가 전혀 회복되지 않았다」고 응답하였으며, 다음으로 33.7%가 「별로 회복되지 않았다」, 19.0%가 「어느 정도 회복되었다」, 4.8%가 「완전히 회복되었다」고 응답한 것으로 나타났다((표 4-3) 참조).

〈표4-1〉 언론사와의 합의내용

응답항목	빈도(%)
정정보도	15(65.2)
PR식의 호의보도	2(8.7)
속보형식의 추후보도	5(21.7)
기타	1(4.3)
합계	23(100.0)

〈표4-2〉 언론사측의 합의사항 이행정도 평가

응답항목	빈도(%)
합의사항을 전부 이행하였다	3(13.6)
합의사항 중 많은 부분을 이행하였다	5(22.7)
합의사항 중 이행하지 않는 부분이 많았다	12(54.5)
합의사항을 전혀 이행하지 않았다	2(9.1)
합계	22(100.0)

〈표4-1-1〉 합의사항에 대한 만족도

응답항목	빈도(%)
매우 만족	
대체로 만족	6(26.1)
대체로 불만족	8(34.8)
매우 불만족	9(39.1)
합계	23(100.0)

〈표4-3〉 합의결과 피해회복정도 평가

응답항목	빈도(%)
전혀회복되지 않았다	9(42.9)
별로회복되지 않았다	7(33.3)
어느정도 회복되었다	4(19.0)
완전히 회복되었다	1(4.8)
합계	21(100.0)

이처럼, 중재결과 합의된 경우에도 신청인들의 76.2%가 자신들의 피해가 회복되지 않았다고 응답하였으며, 합의내용의 형태가 어떤 것이었느냐에 관계없이 신청인들의 피해는 거의 회복되지 않은 것으로 나타났다.

나. 불성립된 사례의 경우

중재신청결과 불성립된 신청인들 중 조사에 응답한 23 건의 사례에 대한 불성립 이유 및 조치에 관한 인식 및 평가들을 분석하였다.

(1) 불성립된 이유

「언론사와의 중재가 불성립된 이유는 무엇이나」는 질문에 대해, 「언론사측에서 잘못이 없다고 강력히 주장하여 불성립되었다」는 응답이 42.1%로 가장 많았으며, 다음으로 자신들이 제시한 정정보도문을 언론사측에서 받아들이지 않아서 불성립된 경우가 36.8%, 언론사측의 불참 그리고 기타 응답이 각각 10.5%로 나타났다((표 4-4) 참조)

여기에서 주목할 만한 사실은 신청인이 제시한 정정보도문을 신청인이 받아들이지 않아서 불성립된 경우가 36.8%에 이르고 있다는 점이다. 이는 곧 정정보도문의 작성에 관한 기준이 설정되고 있지 않은 데서 기인하는 현상으로 해석할 수가 있다.

(2) 불성립이후의 조치

중재결과가 불성립된 후 법원에 정정보도 청구소송을 제기하였느냐는 질문에 대해서는 73.9%(17 건)가 소송을 제기하지 않았으며, 26.1%(6 건)만이 소송을 제기한 것으로 나타났다. 이와 같이 중재처리결과가 불성립된 경우에도 대부분의 신청인들이 정정보도 청구소송을 제기하지 않고 있었다. 소송을 제기하지 않은 이유에 관한 질문에 대하여 「소송절차가 번거로워서 소송을 제기하지 않았다」는 응답이 37.5%로 가장 많았으며, 다음으로 「소송을 제기해도 별 이익이 없을 것 같아서 소송을 제기하지 않았다」는 응답이 31.3% 등으로 나타났다((표 4-5) 참조)

〈표4-4〉 중재가 불성립된 이유

응답 항목	빈도(%)
언론사측이 참석하지 않아서	2(10.5)
언론사측이 잘못이 없다고 주장하였기 때문에	8(42.1)
제시한 정정보도문을 언론사측이 받아들이지 않아서	7(36.8)
기 타	2(10.5)
합 계	19(100.0)

〈표4-5〉 소송을 제기하지 않은 이유

응답 항목	빈도(%)
소송절차를 몰라서	1(6.3)
소송절차가 번거로워서	6(37.5)
소송을 제기해도 별이익이 없을 것 같아서	5(31.3)
민사 또는 형사소송을 제기하기 위해서	1(6.3)
기 타	3(18.8)
합 계	16(100)

한편, 「법원에 정정보도청구 소송 이외에 해당언론사를 상대로 민사소송이나 형사소송을 제기하였느냐」는 질문에 대해서도 신청인의 82.3%가 「소송을 제기하지 않았다」고 응답하였으며, 소송을 제기한 경우는 5.9%(1 건)에 불과하였다. 이처럼 신청인들이 민사,

형사소송을 제기하는 것에 대해 번거롭게 생각하거나 회의적인 태도를 보이고 있다는 사실은 민, 형사소송의 단점을 여실히 보여주는 것으로서, 중재제도를 잘 살리면 보완적 제도로서 필요성이 있다는 것을 보여 준다 하겠다.

다. 취하한 사례의 경우

중재신청결과 취하한 신청 인들 중에서 조사에 응답한 44 건의 응답사례들을 기초로 해서 취하이유, 언론사의 호의적인 보도약속 등에 관한 인식 및 평가를 분석 한 결과는 다음과 같이 나타났다.

(1)취하이유

「중재신청을 취하하게 된 이유는 무엇이었느냐」는 질문에 대해, 「언론사측에서 해명 또는 속보형식의 호의적인 보도를 약속했기 때문에 취하했다」는 응답이 35.5%로 가장 많았으며, 다음으로 언론사측에서 사과했기 때문이 22.5%, 「언론사의 압력 때문에 취하했다」는 응답이 12.5%등의 순으로 나타났다((표 4-6) 참조).

한편 언론자율화 조치로 매체환경이 바뀐에 따라서 신청인들의 취하배경도 달라졌을 것으로 판단되어, 신청인들의 취하이유를 '87년 이전과'88년 이후로 비교해 보았다. 그 결과 <표 4-6-1>에서 보듯이, 언론자율화 조치로 매체환경이 바뀐 '88년 이후에는 언론사의 압력 때문에 취하한 사례가 하나도 없었으며, 언론사가 자진해서 정정보도를 한 사례가 증가하였다는 점이 주목할 만한 결과로 나타났다.

(2)언론사측의 호의적인 보도약속 이행정도

「어떠한 형태로든 언론사측의 호의적인 보도약속이 어느 정도 이행되었느냐」는 질문에 대하여, 「약속과는 약간 다르게 이행되었다」는 응답이 45.2%로 가장 많았으며, 다음으로 약속에 비하여 많이 다르게 이행되었거나, 약속이 전혀 이행되지 않은 경우가 각각 16.5%, 그리고 「약속한대로 이행되었다」는 응답이 9.7%로 나타났다. ((표 4-7) 참조).

(표4-6) 중재신청을 취하한 이유

응답항목	빈도(%)
중재에 앞서 언론사에서 정정보도하였기 때문에	4(10.0)
아무런 조건없이 개인적인 이유에서 언론사의 압력때문에	3(7.5)
언론사측에서 사과하였기 때문에	5(12.5)
언론사측에서 해명 또는 속보형식의 호의적인 보도를 약속했기 때문에	9(22.5)
기타	14(35.0)
합계	5(12.5)
합계	40(100)

(표4-7) 호의적인 보도약속 이행정도

응답항목	빈도(%)
약속한 대로 이행되었다	3(9.7)
약속과는 약간 다르게 이행되었다	14(45.2)
약속에 비하여 많이 다르게 이행되었다	5(16.1)
약속이 전혀 이행되지 않았다	5(16.1)
기타	4(12.9)
합계	31(100.0)

(표4-6-1) 중재신청시기별 취하이유 비교

(%)

응답항목	'87년이전	'88년이후	합계
중재에 앞서 언론사에서 정정보도하였기 때문에	1 (4.5)	3 (16.7)	4 (10.0)
아무런 조건없이 개인적인 이유에서	2 (9.1)	1 (5.6)	3 (7.5)
언론사의 압력때문에	5 (22.7)	-	5 (12.5)
언론사측에서 사과하였기 때문에	5 (22.7)	4 (22.2)	9 (22.5)
언론사측에서 해명 또는 속보형식의 호의적인 보도를 약속했기 때문에	8 (36.4)	6 (33.3)	14 (35.0)
기타	1 (4.5)	4 (22.2)	5 (12.5)
합계	22 (55.0)	18 (45.0)	40 (100.0)

이처럼 언론사측의 보도약속이 제대로 이행되지 않고 있다는 점은 언론의 공신력 차원에서 문제제기 할 수 있을 것으로 보인다.

(3) 취하 후 피해회복에 대한 인식

「언론사의 호의적인 보도나 해명속보 등을 통해서 귀하의 피해가 어느 정도 보상되었다고 생각하느냐」는 질문에 대하여 「별로 보상되지 않았다」는 응답이 50.0%로 가장 많았으며, 다음으로 「전혀 보상되지 않았다」는 응답이 36.1% 「어느 정도 보상되었다」는 응답이 8.3%, 그리고 「완전히 보상되었다」는 응답이 5.6%의 순으로 나타났다((표 4-8) 참조). 결국, 언론사의 호의적인 보도나 해명속보 등으로는 피해가 보상되지 않았다고 평가하는 응답이 86.1%를 차지하고 있음을 알 수 있다.

5. 중재제도 이용 후 신청인들의 태도

신청인들이 언론보도의 피해를 회복하기 위해 중재제도를 이용한 이후에 언론보도와 중재제도에 대한 태도를 바라보는 태도가 어떻게 변하였는가를 알아보기 위하여, 언론보도를 보는 태도변화와 중재제도이용 권유여부의 태도를 분석하였다.

(1) 언론보도에 대한 태도

「문제가 되었던 보도가 있는 후 그 전과 비교하여 언론보도를 보는 태도가 어떻게 변하였나」는 질문에 대하여 「다소 부정적으로 보게 되었다」는 응답이 43.8%로 가장 많았으며, 「매우 부정적으로 보게 되었다」 37.1%, 「변화가 없었다」 14.6%의 순으로 나타났다((표 5-1> 참조).

이상에서 볼 때 응답사례의 80.9%가 언론보도를 부정적으로 보게 되었다는 태도를 나타냈다. 한편, 중재처리결과에 따라 신청인들이 언론보도를 보는 태도변화가 다르게 나타날 것으로 예상하였으나 거의 차이를 발견하지 못하였다.

(2) 중재제도의 이용권유 여부

주위의 사람들이 언론침해를 당하였을 경우 앞서 중재신청경험이 있는 사람들의 이용권유여부는 중재제도의 실효성은 물론 존립차원에서 보더라도 중요하다고 판단된다.

「만약 주위의 사람이 자신이 중재신청을 했던 것과 유사한 사례를 당하게 될 경우 중재신청을 하라고 권유하겠느냐」는 질문에 대하여, 「권하기는 하겠지만 효과를 기대하지 말라고 이야기 하겠다」는 응답이 46.1%로 가장 많았으며, 「적극적으로 권하겠다」는 응답이 42.7%, 「민, 형사소송을 제기하라」는 응답이 11.2%로 나타났다. 「적극적으로 말리겠다」는 응답은 없었다((표 5-2) 참조).

(표4-8) 피해회복 인식정도

응답 항목	빈도(%)
전혀보상되지 않았다	13(36.1)
별로보상되지 않았다	18(50.0)
어느정도 보상되었다	3(8.3)
완전히 보상되었다	2(5.6)
합 계	36(100.0)

(표5-2) 주위사람에 대한 중재신청권유

응답 항목	빈도(%)
적극적으로 권하겠다	38(42.7)
권하기는 하겠지만 효과를 기대하지는 말라고 이야기 하겠다	41(46.1)
민, 형사소송을 제기하라고 하겠다	10(11.2)
적극적으로 말리겠다	-
합 계	89(100)

(표5-1) 언론보도를 보는 태도변화

응답 항목	빈도(%)
매우 부정적으로 보게 되었다	33(37.1)
다소 부정적으로 보게 되었다	39(43.8)
변화가 없었다	13(14.6)
다소 긍정적으로 보게 되었다	3(3.4)
매우 긍정적으로 보게 되었다	1(1.1)
합 계	89(100)

이처럼 일단 중재신청을 권해보겠다는 응답이 88.8%에 이르고 있다는 사실은 중재제도의 존재의의를 높게 평가하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 중재신청은 「권하기는 하겠지만 효과를 기대하지는 말라고 하겠다」는 응답이 46.1%로 나타났다는 것은 중재제도의 실효성에 대해서는 회의적으로 보고 있음을 말해준다 하겠다. 한편 「중재제도이용을 권하기는 하겠지만 효과를 기대하지는 말라고 이야기 하겠다」고 응답한 경우에 한해서, 그 이유를 묻는 개방형(open-ended)질문에 대하여 34 명이 응답하였다. 이들 응답내용을 분석하여 6개 유목으로 나누어 분류한 결과를 보면, 중재위원회의 권한 부족과 언론사측의 무성의 또는 압력 때문에 효과를 기대하기 어렵다는 내용의 응답이 각각 28.6%로 가장 많았으며, 다음으로 충분한 피해회복이 불가능, 중재위원들이 언론사 편이기 때문이라는

응답이 각각 14.3%, 중재위원들의 소극적 중재 때문이 8.6%, 다른 방법이 없기 때문이 5.7%순으로 나타났다((표 5-3) 참조).

이러한 결과들은 앞으로 중재제도를 개선하여보다 실효성있는 제도로 정착시키는 데 고려해야 할 현행 중재제도의 문제점들을 시사해 주는 것이라고 하겠다.

6. 중재제도의 개선방안에 대한 의견

(1) 중재신청 및 처리기간에 대한 의견

중재신청 및 처리기간과 관련, 현재 신청유효기간을 1개월로 그리고 그 처리기간을 14일 이내로 규정하고 있는 것은 외국의 입법예에 비추어 볼 때 너무 짧지 않았느냐는 지적이 있어 왔고, 처리기간 역시 중재처리의 준비를 위해서는 기간을 늘리는 것이 바람직하다는 의견도 제기되어 왔다. 이 문제에 대한 신청인집단의 의견을 분석한 결과는 다음과 같다. 먼저 「중재신청기간을 어떻게 조정하는 것이 좋겠느냐」는 설문에 대해 신청인들의 72.7%가 「현재의 규정 그대로가 좋다」는 견해를 보였고, 그 다음으로는 「2개월 이내로 조정하는 것이 좋겠다」는 의견이 14.8%, 「3개월 이내 또는 4개월 이내로 조정하는 것이 바람직하다」는 견해는 각각 8%, 1.1%로서 소수의견인 것으로 나타났다((표 6-1) 참조).

〈표 5-3〉 중재제도에 효과를 기대하지 않는 이유

응답 항목	빈도(%)
중재위원회의 권한부족때문에	10(28.6)
언론사측의 무성의 또는 압력때문에	10(28.6)
정정보도가 되어도 충분한 피해 회복이 불가능하기 때문에	5(14.3)
중재위원들이 언론사편이기 때문에	5(14.3)
중재위원들의 소극적 중재때문에	3(8.6)
다른 방법이 없기 때문에	1(5.7)
합 계	34(100)

〈표 6-1〉 가장 바람직한 중재신청기간

응답 항목	빈 도(%)
현행대로 1개월	64(72.7)
2개월	13(14.8)
3개월	7(8.0)
4개월 이상	1(1.1)
문제있다	3(3.3)
합 계	88(100.0)

이러한 결과를 그대로 보면 대부분의 신청인들이 현행 신청기간 그대로가 좋다고 보는 것으로 해석할 수 있지만, 1987년 이전에 중재를 신청한 신청인집단과 1988년 이후에 중재를 신청한 집단으로 나누어 견해차를 살펴본 결과를 보면, 현행대로 1개월이 좋다는 의견이 '87년 이전신청인집단에서는 86.7%인 반면에 '88년 이후의 신청인집단에서는 58.1%로 나타나 유의미한 차이가 발견되었다((표 6-1) 참조).

뿐만 아니라 2개월로 조정되었으면 좋겠다는 항목에서는 '87년 이전 신청인집단은 6.7%가 그러한 의견을 보인 반면에 '88년 이후의 신청인은 23.3%가 2개월로 조정되어야 한다는 견해를 보임으로써 역시 유의미한 차이가 발견되었다. 이러한 견해차이는 '88년 이후의 언론환경의 변화 즉 언론매체수의 절대적 증가와 무관하지 않을 것으로 판단되어 주목되었다. 매체수가 한정된 상황에서는 신청인의 경우 자신과 관련된 보도가 났는지의 여부를 자신이 직접 또는 주위사람을 통해 금방 인지하거나 알게 될 가능성이 큰 반면에 급격한 매체수의 증가는 보도된 사실의 확인을 상대적으로 지연시킬 수도 있기 때문이다. 따라서 현재의 연구결과만으로는 현행 규정 그대로가 좋다는 견해가 대다수 의견인 것으로

나타났지만 이러한 견해에서 시기적으로 유의미한 차이를 보인다는 점은 앞으로 계속 연구조사 되어야 할 과제인 것으로 판단된다.

한편 「처리기간은 어느정도로 규정하는 것이 가장 바람직하다고 보느냐」는 질문에 대해 「현재의 규정 그대로가 좋다」는 견해가 62.1%, 그 다음으로 「1주일 이내가 좋다」는 견해가 27.6%로 나타났다. ((표 6-2> 참조).

이러한 결과는 현행처리기간이 가장 바람직하지만 일부 신청인들은 빠르면 빠를수록 좋다는 의견을 보인 것으로 해석할 수 있을 것이다. 한편 처리기간에 대한 견해 역시 '87년 이전 신청인과'88년 이후 신청인으로 나뉘서 살펴본 결과에 따르면, 신청기간의 경우와는 다르게 유의미한 차이가 발견되지 않았다. 이러한 결과는 앞서 제시한 신청기간에 대한 두 집단 간의 견해차이가 매체수의 증가와 같은 환경의 변화와 무관하지 않을 것으로 본 해석을 뒷받침 해 주는 결과로 볼 수도 있을 것이다.

(2)정정보도문의 형식 및 내용에 대한 의견

〈표6-2〉 가장 바람직한 중재처리기간

응답항목	빈도(%)
1주일 이내	24(27.6)
14일 이내(현행)	54(62.1)
3주일 이내	3(3.4)
1개월 이상	4(4.4)
문제있다	2(2.2)
합 계	87(100.0)

〈표6-3〉 정정보도문의 내용 및 형식에 관한 의견 (%)

응답항목	찬성	반대	합계
정정보도문의 내용, 크기, 게재위치 등에 관한 기준이 설정되어 있어야 한다	70 (93.3)	5 (6.7)	75 (100.0)
신문의 경우 정정보도문을 반드시 1면에 실도록 해야 한다	60 (83.3)	12 (16.7)	72 (100.0)
신문의 경우 정정보도문을 실는 고정란을 반드시 설정해야 한다	67 (88.2)	9 (11.8)	76 (100.0)

(3)중재위원회의 재량권

이후에 중재신청한 신청인들은 1987년도 이전의 신청인에 비해 중재신청기간이 조정될 필요가 있다는 의견이 보다 우세하게 나타났다. 이러한 의견차이는 1988년 이후 언론매체수의 양적 증가와도 관련되는 것으로 판단할 수 있겠다. 한편, 전문가집단의 경우 조정할 필요가 있다고 본 전문가들은 중재신청 및 처리기간 모두 짧으면 짧을수록 바람직한

것으로 인식하고 있었다. 중재신청 및 처리기간이 어떤 방향으로 조정되든 각각 장단점이 있는 것으로 판단된다. 중재신청 및 처리기간을 모두 현행 법정기간보다 연장할 경우에는 신청기간의 연장으로 인한 문제점의 해결과 보다 합리적인 분쟁의 해결에는 도움이 되지만 신속한 피해구제의 차원에서 단점이 될 수도 있다는 점이다. 이와 비교할 때 신청기간은 제외하더라도 중재처리기간을 짧게 조정하면 그만큼 사건의 신속한 처리에는 보탬이 되지만 상근중재위원의 구성과 같은 제도적인 보완책이 전제되어야 할 것으로 보인다.

둘째, 정정보도문의 형식과 내용의 차원에서 신청인 집단과 전문가 집단은 공히 합의된 사건의 정정보도문은 일반독자가 보아도 정정보도문임을 알 수 있도록 보도되어야 한다고 인식하고 있었다.

개선방향과 관련해서 대다수의 신청인들은 정정보도문의 내용, 크기, 게재위치 등에 관한 기준이 명확하게 설정되어 있어야 하며, 신문의 경우 정정보도문을 제 1면에 게재토록 해야 한다는 방안에 대해서도 적극 동의하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 반드시 제 1면은 아니더라도 고정된 정정보도란을 설정해두고 이것을 활용하는 방안에 대해서도 의견을 같이 하는 것으로 나타났다. 대다수의 전문가들도 합의된 사건의 정정보도문은 독자의 판단으로도 정정보도문임을 알 수 있도록 분명히 보도되어야 한다고 인식하고 있었다. 전문가들은 그 이유로서 정정보도문임을 인지할 수 있도록 해야만 오보가 발생했을 경우언론사가 정정당당하게 정정보도하려는 관행이 정착될 것이며, 궁극적으로는 이러한 것이 언론의 공신력 제고에도 도움이 되기 때문인 것으로 인식 하고 있었다.

셋째, 그 동안 중재제도의 운영과정에서 보도의 잘못이 있음에도 불구하고 언론사가 정정보도를 기피하거나 회유등으로 신청인의 불만을 해소하려는 경향이 있다는 지적이 있어 왔고, 이러한 현상은 피해구제에 보탬이 되지 않을 뿐신청인들에게 「중재위원회의 판단으로 언론사의 명백한 오보 또는 허위보도로 인정될 경우에는 중재위원회의 직권으로 정정보도를 명할 수 있어야 한다」는 문항을 제시하고 이에 대한 찬반견해를 물었다. 그 결과 모든 신청인이 찬성한다는 견해를 보임으로써 그 밖의 개선방안에 대해서는 불과 몇 명의 신청인들이라 하더라도 반대한다는 견해를 표명하고 있는 것과는 대조적으로 전체 신청인이 일치된 견해를 보인 유일한 항목이었다.

(4)손해배상 중재(명령)권

「정정보도와 더불어 손해배상문제도 중재위원회에서 중재조정할 수 있도록 해야 한다」는 문항을 제시하고 신청인들에게 찬반의견을 표시하도록 한 결과, 신청인들의 95.1%(77명)가 찬성한다는 입장을 보였으며, 반대한다는 입장은 4.9%(4명)에 불과한 것으로 나타났다.

IV. 결론

첫째 현재 법으로 규정되어 있는 중재신청 및 처리기간이 짧지 않느냐는 문제제기가 있어왔다. 이 문제에 대해 신청인 집단은 현행 법정 기간이 가장 바람직한 것으로 평가하고 있었으며, 전문가 집단의 경우는 현행 법정 기간 그대로가 바람직하다는 의견과 조정될 필요가 있다는 의견이 거의 대등한 비율로 나타났다.

그러나 1987년 이전의 신청인 집단과 1988년 이후의 신청인 집단으로 구분하여 조사한 결과, 중재신청기간에 대한 이들 두 집단간의 의견에서 유의미한 차이가 발견되었다. 즉 1988년도만 아니라 중재제도 자체의 존립의의를 손상시킬 수도 있다는 지적이 있어왔다. 이러한 경향은 중재처리 후 중재제도의 이용에 따른 신청인의 만족도와 피해회복의 인식 등에도 영향을 줄 것으로 보고, 살펴본 결과 합의된 사례의 경우에도 피해회복이 되지 않았다고 인식하고 있는 신청인이 전체의 76.2%에 달했을 뿐만 아니라 취하한 사례의 경우에는 회복되지 않았다고 보는 신청인의 비율이 86.1%로써 더 높게 나타났다. 신청인들의 피해회복인식이 이처럼 낮게 나타나고 있는 것은 근원적으로 언론보도로 인한 피해회복은 좀처럼 회복되기 어렵다는 측면에서 이해될 수도 있으나, 또 다른 한편에서는 언론사측의 확유로 인해 합의된 사건의 경우에도 정정보도의 형식과는 다른 방식으로 보도된 경우가 34.8%에 달하고 있고 취하의 경우에는 45.0%에 달하고 있다는 사실에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 한편 중재과정에서 피신청인인 언론사의 강압적이고 권위주의적인 태도는 점차 줄어들고 있으나 회유적인 태도는 점차 두드러지고 있는 것으로 나타났다. 그동안 이러한 문제점을 개선하기 위해서 중재위원회가 중립적인 입장에서 합의를 유도하는 입장에서 벗어나 보다 적극적으로 중재에 개입하여 강제조치를 명할 수 있는 재량권을 행사해야 한다는 지적이 있어왔던 것이다. 이 문제와 관련 두집단의 의견을 조사한 결과 두집단 모두, 명백한 오보임에도 불구하고 언론사가 정정을 회피하거나 회유하려는 경우에는 중재위원회가 정정보도를 언론사측에 권고하거나 또는 명령해야 할 필요가 있다고 인식하고 있었다.

넷째, 중재위원회에 손해배상중재(명령)권을 부여하는 문제에 대한 찬반의견의 조사결과 신청 인들은 대부분(95.1%) 찬성한다는 입장을 보인 반면에, 전문가집단에서는 찬성 60%, 반대 40%의 비율로 나타나 찬성의 의견이 보다 높게 나타나긴 했어도 논쟁의 여지가 많은 문제인 것으로 드러났다. 찬성하는 전문가들은 그 첫번째 이유를 권리침해에 따른 언론사의 경각심을 높이는 데 기여할 것으로 본다는 점에서 찾고 있는 반면에 반대하는 전문가들은 민사상의 손해배상은 법원의 판단에 맡기는 것이 가장 바람직하다는 점을 첫번째 이유로 들고 있었다.

다섯째, 일반국민들이 언론중재제도를 얼마나 알고 있느냐는 문제는 이 제도의 활성화 차원에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 본 연구는 신청인 집단에 한정하고 있기는 하지만, 중재신청전인들의 중재제도 인지도는 낮은 것으로 평가되었다. 더구나 신청인들의 상당수(67.8%)가 대졸 이상의 학력소유자임에도 불구하고 중재신청 전 중재위원회를 알고 있었다는 신청인이 61.8%, 정정보도청구권의 경우는 36.7%, 추후보도청구권의 경우는 더욱 낮아 16.9%에 불과하다는 점은 전체국민을 대상으로 인지도를 알아 보았을 경우를 가정할 때, 홍보차원에서 보다 강화하는 방안이 요청되는 것으로 판단된다.

여섯째, 신청인들의 중재제도 이용동기를 살펴본 결과는 앞으로 이 제도의 활성화와 관련, 시사하는 바가 많은 것으로 평가된다. 중재제도의 이용동기로써 「정정보도만으로도 족하다고 생각했기 때문」이라고 한 신청인이 가장 많았다는 사실은 이 제도의 필요성과 의의를 확인할 수 있는 근거로써 중재제도의 개선여하에 따라서 이 제도가 국민의 권익을

보호하고 규제하는 제도로써 정착할 수 있음을 시사한다고 보겠다. 이러한 결론과 더불어 전문가집단을 대상으로 한 연구의 결과를 참고로 몇 가지만 더 제시하면 아래와 같다. 첫째 사실적 주장에 한해 정정보도청구를 제한하는 현재의 기능을 보다 확대하여 의견 및 가치판단이 주가 되는 기사에 대해서도 반론권을 인정해야 하는 것으로 전문가들은 인식하고 있었다. 그 이유로서 상당수의 전문가들은 의견기사에 대해서도 반론권을 인정해야만 건전한 여론형성과 다양한 의견이 보장되기 때문이라는 이유를 내세우고 있었다. 둘째, 중재위원회의 시정권이고 활동을 필요한 역할로 인식하고 있는지에 대해 전문가들의 의견을 조사한 결과, 대다수의 전문가들(71.4%)이 필요하다는 의견을 제시하고 있었다. 전문가들은 필요하다고 보는 첫번째 이유를 현재 우리나라에는 언론에 대한 공적인 감시활동이 미약하다는 점을 지적하고 있다. 이점은 앞으로 시정권고에 관한 절차규정이 마련되고 그 밖의 위원회의 구성면에서 일부 보완적인 대책이 수립되면, 중재위원회가 앞으로 공적 통제의 기구로 확대 개편될 경우 입지적 여건은 마련되어 있는 것으로 판단된다.

셋째, 중재위원의 구성절차 또는 그 방법과 관련해서 전문가들은 현행방식을 개선해서 언론계, 법조계, 관련학계 및 공공을 대표할 만한 사람들을 각계에서 선출하여 구성하도록 해야 한다는 의견이 76%에 이르고 있었다. 현재의 방식이 바람직하다는 의견은 10.9%에 불과한 것으로 나타났다. 전문가들의 이러한 의견은 앞서 지적한 것처럼 중재위원회의 기능과 역할을 단순히 피해구제의 차원에서 벗어나 언론의 공적감시기구로서 인식하고 있다는 점과 연관성이 있는 것으로 판단된다.

- 연세대학교 영문학과, 미국 미네소타주립대 대학원 (신문학 박사)
- 저술: 「신문학이론」 (공저), 「언론통제이론」 (공저) 「국제 커뮤니케이션론」 외
- 현재 연세대학교 신문방송학과 교수, 방송위원회부위원장, 한국 ABE 협회회장, 언론중재위원회중재위원