

언론중재제도 운용 10년의 문제점과 발전방안

이혜복 대한언론인회 회장

언론중재제도 운용 10년…… 문제점 진단과 개선방안 검토할 때

언론중재제도가 시행된 지도 올해로 만 10년이 되는데 6.29 이후 법률 개정으로 「언론기본법」이 폐지되고 『정기간행물의 등록등에 관한 법률』이 제정(1987. 11. 8)되면서 중재제도는 그 기능이 한층 강화되었다.

중재절차가 강화됐고, 새로이 추후보도청구권 조항이 추가됨으로써 「범죄혐의자 또는 범인」으로 보도되었으나 무혐의 또는 무죄로 밝혀졌을 경우, 명예와 권리를 회복할 수 있게 되었다.

뿐만 아니라 중재신청이 없더라도 언론보도로 인한 침해가 있을 경우, 시정권고를 할 수 있는 조항이 존치돼 있다.

그러나 지난 10년간 언론중재위원회에 접수처리된 중재사건 내용이나, 시정권고사례들을 검토해 볼 때 몇가지 문제점도 없지 않다.

중재절차상 문제점과 아울러 시정 권고 통고와 그 실효성 문제도 개선방안이 검토돼야 할 때가 되지 않았나 생각된다.

첫째의 문제점은 중재신청이 날로 늘어나고 있는 추세이나, 중재성립 건수는 연평균 약 26% 선에 머물러 있고, 그 반면 불성립건수가 연평균 약 31%로 중재성립건수를 훨씬 웃돌고 있다는 점이다.

또 중재신청 했다가 취하해버리는 건수가 연평균 40%핀 되고, 그중 약 55%가 언론중재위원회의 중재가 아닌 직접교섭(침해를 당한 사람을 언론사가 회유, 위협하는 등의 방법)으로 해결(언론사쪽의 사과 내지 정정보도가 아닌 해명성, 또는 PR 기사 등 보도약속)하고 있다는 점도 문제다.

만약 이와 같은 편법에 따라 언론침해사례가 적당히 무마될 경우, 중재제도의 설치목적이 희석될 수 있을 뿐 아니라, 언론윤리의 확립이라는 점에서도 결코 바람직하지 못한 결과를 초래할 것이다.

또 한가지는 시정권고의 실효성에 관한 문제이다.

중재신청이 없는 경우라도 언론중재위원회는 언론사의 뚜렷한 잘못으로 인해 언론침해사건이 있을 경우, 그 내용을 심의하여 해당 언론사에게 시정을 권고할 수 있다.

지난 1990 년말 현재 시정을 권고한 전체건수는 540 건이나 된다. 그중 「명예 및 사생활침해」가 약 49%, 「미성년피의자의 신원공표」가 역시 약 49%나 되어 이 두 유형을 합치면 전체 시정권고 건수의 무려 98%나 된다.

언론사의 일선기자가 조금만 신경을 써서 기사작성을 하거나, 데스크에서 기사를 좀더 면밀히 검토하기만 하여도 그와 같이 시정권고 대상에 오를 기사가 보도될 리 없다. 그런데 그와 같은 비슷한 내용이 계속 반복 보도되고 있고, 거듭되는 시 정 권고에도 불구하고 그와 같은 침해사례는 해를 거듭할수록 오히려 늘어나고 있는 실정이다.

따라서 관례적 민 시 정 권고 통고만으로 효과를 기대할 수 없는 마당에 그와 같은 보도경향을 바로 잡기 위해서라도 시정방안이 마련될 시기에 이르렀다고 생각된다.

우리나라 언론중재위원회의 권한이 이를테면 스웨덴이나 영국의 신문평의회와 같이 언론에 대하여 엄격한 조치를 할 수 있는 강력한 권한이 부여돼 있지 못하다는 것은 중재위원의 구성, 임명절차 등 근본적인 문제가 있기 때문에 어쩔 수 없는 것이라고도 볼 수 있으나 현행제도하에서도 중재제도를 좀더 활성화할 수 있는 방안은 있다고 본다.

언론중재제도의 활성화를 위해 중재절차상의 문제점 개선해야

1981년 언론중재제도가 시행된 이후, 1990년 말까지의 집계에 따르면, 시행 최초연도인 1981년에는 중재신청이 불과 44건이었다. 그것이 매년 들쭉날쭉하여 1988년까지는 연평균 약 45건에 불과하였으나 1989년에는 121건, 1990년에는 159건으로 1988년까지의 연평균 신청건수의 3.5배에 이르게 되었다.

이와 같은 중재신청사건의 급격한 증가는 대개 두가지 원인에서 비롯된다고 볼 수 있다.

하나는 언론법의 개정으로 언론사의 발행여건이 자유롭게 돼 매체수가 급격히 늘어났고, 그 과정에서 미숙련기자들이 기사작성에 있어 인권침해를 하는 사례가 늘어났다고 볼 수 있다.

또 한편으로는 일반시민의 의식수준이 높아져 언론침해에 대한 피해구제를 위해 중재제도를 활용할 수 있다는 기대가 높아졌기 때문임도 사실이라고 본다.

그러나 실제로 중재에 합의된 건수는 신청 건수의 약 26%(10년 평균) 안팎을 오르내리고 있는 실정이다.

중재신청건수와 실제 합의된 비율을 연도별로 살펴보면 더 구체적인 사실을 확인할 수 있다. 중재제도가 시행된 첫해 인 1981년에는 중재합의가 20% 남짓으로 최저였으나 1988년에는 29%로 가장 높은 비율을 나타내었다. 1990년의 경우 159건의 중재신청 중 고작 26%(42건)만 중재합의가 이루어졌다.

이와는 반대로 중재불성립은 연평균 31%로, 합의 건수를 훨씬 웃돌고 있다.

특히 중재신청을 하였다가도 언론침해를 당한 쪽에서 취하하는 예가 연평균 40%나 된다.

취하율이 가장 높았던 1987년에는 중재신청 건수의 무려 57% 남짓이 취하하였다.

1989년에도 신청 건수의 약 42%가, 1990년에는 약 45%가 신청을 취하하였다.

문제는 신청 이후의 「언론침해를 당했다고 중재를 신청했던 쪽」의 동향에 있다고 본다.

1990년의 경우 취 하된 71건 중 39건(취하건수의 55%)이 언론사측의 사과, 또는 해명성기사 보도를 조건으로 취하한 것으로 밝혀지고 있다.

이와 같은 취하배경에는 언론사측의 회유, 은근한 위협 등 중재신청을 한 피해자쪽이 중재신청을 취하할 수 밖에 없는 피치못할 사정 때문인 것으로 밝혀 지고 있다.

여기서 잠깐 침해유형별 내용을 살펴 볼 필요가 있다.

지난 10년간, 명예 및 사생활침해사건이 중재신청사건의 74%(1990년말 현재 중재신청된 사건 709건 중 528건)나 되어 가장 많았다(1988년의 경우는 중재신청 159건 중 136건이 명예 및 사생활침해사건으로 전체신청사건의 86%). 다음이 신용권(재산)침해사건으로 중재신청사건의 24% 남짓(1990년의 경우는 신청건수 159건 중 23건으로 14% 남짓)이고, 다음 가장 적은 것이 저작권침해의 1%(9건)이었다.

다음, 중재신청인의 유형을 보면, 지난 10년간 개인이 56% 남짓(709건 신청 중 398건)으로 가장 많았다. 다음이 회사로 20% 남짓(143건), 일반단체가 약 13%(91건), 공공기관단체가 약 5%(33건), 종교단체 약 4%, 학교 2% 남짓, 기타로 되어 있다.

이렇게 볼 때 대체적으로 언론보도로 인해 가장 피해를 많이 입은 신청인 유형은 개인인 것으로 나타나고 있다. 침해내용의 경우 명예 및 사생활에 관한 것이 가장 많았다는 것이 지난 10년간의 집계에서 나타나고 있다.

반면에 언론침해사건으로 중재신청의 분쟁대상자가 된 피신청인(언론사)은 지난 10년 동안에 일간신문이 61% 남짓(709건 중 436건), 방송이 약 11%(75건)로 두번째로 많고, 다음이 주간신문 약 10%(68건), 월간지 약 8%(55건), 주간지 6%남짓(45건), 통신 약 4%(27건), 월간신문, 기타의 순위로 되어 있다.

이처럼, 침해내용, 침해를 당한 피해, 침해를 한 언론사의 숫자를 살펴볼 때, 개인이 특히 일간신문에 의해 명예 및 사생활을 침해당하고 있다는 경향이 드러나 보인다.

더구나 정정보도를 위해 중재신청을 하였다가도 거대한 언론매체의 힘에 맞설 용기를 잃고, 도중에 언론사의 회유, 위압에 견디어 내지 못한 채 중재신청을 취하하는 이면을 짐작케 하는 면이 있다.

특히 언론중재위원회에 중재신청을 하여 정정보도합의를 얻어내려고 했으나 중재가 이루어지지 못해, 다시 법원에 제소하여 법정투쟁으로 시비를 가릴 수 있는 기회가 주어지지 않음에도, 중재 불성립후 법절차를 밟아 법의 심판을 청구하는 예가 극소수라는 점에 유의할 필요가 있다.

지난 10년 동안 중재신청을 했으나 중재가 이뤄지지 않아 다시 법원에 제소한 건수는 중재신청 709건 중 약 10%(69건)에 불과하고, 그중 제소이유가 타당하다고 인용된 것은 30% 남짓(21건), 도중에 취하한 것이 약 32%(22건)나 된다. 이것은 언론침해를 입은 피해자쪽이 법정투쟁으로 소기의 목적을 달성하기 매우 어렵다는 현실을 실감케 한다.

이와 같은 실상을 살펴볼 때 언론중재제도의 활성화를 위하여 몇가지 방안이 강구돼야 하지 않을까 생각된다.

첫째, 중재절차에 관해서 살펴볼 필요가 있다.

정정보도청구권이 있는 자 또는 그 상대방은 분쟁된·공표가 있는 날로부터 1월(정정보도를 침해언론사에 청구한 날로부터 14일)이내에 서면으로 중재신청을 할 수 있게 되어 있다.

그리고 중재는 신청이 접수된 지 14일 이내에 하여야 하며 이 기간이 경과한 때에는 중재가 성립되지 아니한 것으로 본다고 규정하고 있다.

물론 이와 같은 규정은 언론침해로 인한 피해를 정정보도를 통해서 최단시일안에 구제하기 위해 14일이라는 시한이 정해진 것일 것이다.

그러나 중재신청을 접수, 검토하여 중재회의에 회부함이 타당한 것으로 판정, 중재부에 사건을 배당하고, 중재기일을 정해서 이해관계자의 출석을 요구, 중재에 나서서 합의를 도출하게 마련인데, 중재기일을 조정, 시한인 14일 동안에 2번 중재회의를 열기에는 시간적으로 매우 촉박할 때가 있다. 중재위원 각자가 대개 전문직업을 가진 사람들이기 때문에 생활패턴이 다르고 사회활동범위와 시간이 달라 경우에 따라서 시간에 쫓기다보면 여유있게 충분한 중재시간을 갖기 어려운 점도 있어 자칫 중재기능을 충분히 발휘하기 힘든 경우가 생길 수 있다.

더구나 분쟁당사자인 피신청인쪽(언론사)에서는 대체적으로 중재를 불성립으로 유도하려는 경향이 짙고 가능하면 중재신청인쪽(피해자)과 막후교섭등을 통해 문제의 해결(사과, 해명성기사 게재 약속)을 시도하려 드는 수가 많다.

중재회의에 두번 출석하지 않을 경우 「중재신청 대로 정 정 기사를 게재하기로 합의된 것으로 본다」는 조항적용을 회피하기 위해서 한번만 중재회의에 출석하고 한번은 회의출석을 회피하는 편법을 할 가능성도 많다.

따라서 중재신청을 신청이 접수된 날로부터 14일로 한정하지 말고 21일 정도로 좀더 기한을 늘려 정하는 한편 중재회의에 1회만 출석하지 아니하여도 「중재신청내용대로 정정기사 게재에 합의」한 것으로 볼 수 있도록 중재절차 조항내용을 강화하는 방안을 연구해 봉직 하다.

즉 한번은 언론사측에 문제된 보도내용과 관련하여 충분한 해명을 할 수 있는 기회를 주고 또 한번의 회의에서는 피신청인의 주장을 들어 가능한 한 중재성립의 방향으로 이끌어 보려는 데 목적이 있는 것이다.

한편 중재신청을 하기 이전에 언론에 의해 침해를 받은 쪽(신청인)이 해당 언론사쪽(발행인

또는 편집인)에 서면으로 정정보도요구를 하게 돼 있는 만큼, 피신청인에게 정정요구하였으나 받아들여지지 않아 중재신청을 할 경우에는 언론사쪽에 번 정정보도요구서면 사본과 함께 언론사쪽의 답변(서면복사)을 반드시 첨부케 하는 것이 중재에 도움이 될 것으로 본다.

중재회의를 할 경우, 대개 언론중재위원회에 접수된 정정보도 요구내용을 해당 언론사쪽에 송달, 중재기일에 출석하게 되는데 과거의 예로 보아 중재회의에 출석한 언론사쪽 답변자세가 매우 회피적(더 알아 보겠다던가)일 때가 있다.

그러나 중재신청 훨씬 전에 신청인이 직접 언론사에 정정보도를 요구한 서면이 첨부되어 있을 경우 담당 책임 있는 조사를 언론사에서 했어야 마땅할 것이기 때문에 언론중재위원회에 나와 애매한 답변을 할 수 없고 중재회의는 좀더 적극성을 띠고 진행될 수 있을 것으로 생각된다.

외국(영국신문평의회)의 경우, 불만을 호소하는 쪽이 문제된 보도부분과 문제삼게된 이유를 밝힌 진술서(우리의 경우 중재신청 이유등) 외에 ①해당 언론사 편집국장이나 비서에게 송부한 서면의 사본 ②해당 언론사의 편집국장이나 그의 비서로부터 전달 받은 서한도 구비서류로서 제출토록 규정하고 있는데 이것은 우리의 중재절차에서도 활용인 가능한 부분이 라고 생각한다.

언론침해를 받은 쪽이 해당 언론사에 서면으로 정정보도를 요구하였을 때 성의껏 대응하지 않고 그것에 대한 답변조차 제대로 안했다면 중재회의에서 마땅히 그 부분도 언급될 수 있기 때문이다.

한편 중재처리기간을 현행 대로 하면서도 중재기능을 활성화하는 장병으로 「상근 중재위원의 구성과 같은 보완책이 전제되면 중재처리 기간을 짧게 조정할 수 있게 되므로 신속한 처리에 보탬이 될 수 있다」(서정우교수의 「언론중재제도의 개선방향」 중에서)는 견해도 시 행하는 방안이 연구됨직하다.

한편 신청인이 중재신청을 취하할 경우 그 이유와 취하 이후의 경과(특히 언론사의 대응 내용등)를 서면으로 언론중재위원회에 회보케 함으로써 기록으로 남겨, 중재제도의 활성화를 위한 정확한 자료로서 활용할 수 있도록 제도화하는 방안이 강구될 수 있다고 본다.

언론사의 회유, 위협 등 방법에 따라 본의 아니게 중재신청을 취하할 수 밖에 없었다는 사실이 기록으로서 보존될 때, 그것은 앞으로 중재제도를 강화하는 자료로 활용될 수 있기 때문이다.

「1981년 중재제도 시행 이후 1988년 7월 22일 현재 중재신청취하건수 중 압력취하가 약 16%, 회유취하가 약 50%에 이르고 있다. 압력취하는 말할 것도 없고 피신청인쪽인 언론사가 호의를 표시하거나 사과를 함으로써, 또 정정보도나 PR 기사 등의 게재를 약속하는 회유에 의한 취하도 모두 언론보도에 의 한 침 해구제제도의 정 신에 위배된다. 압력에 의한 취하 역시 언론에 의한 권리침해를 구제하는 동시에 직업적 윤리수준의 제고를 도모한다는 중재제도의 규범적 성 격을 부인함은 물론, 그 실효성을 상실케 하고 공신력을 저하시키는 행위이므로 회유에 상관 없이 그 침해가 구제되어야 하나 현재의 제도는 이점 아무런 강제조정의 권한을 부여하고 있지 않다」(유재천교수의 「언론중재제도의 활성화방안」 중에서)는

것이 바로 현 중재제도의 문제점으로 드러나고 있다.

시정권고의 실효성 높이기 위한 방안마련 절실

다음에 문제점으로 지적할 수 있는 것은 시정권고에 관한 것이다.

시정권고의 경우 언론중재위원회의 시정권고소위원회에서 지면심의를 통하여 자체적으로 언론침해사항에 대하여 해당 언론사에 시정을 권고하는 것인데 지난 10년 동안(1981. 3. 31~1990년말 현재)에 시정권고 총건수는 540건에 달했다.

그중 일간지가 507 건(94%)으로 시정권고 대상 중 최상위였다. 시정권고를 받은 정기간행물 중 통신은 19 건(약 3.5%), 주간지 8 건(1.5% 남짓), 월간지 6 건(약 1%)을 제외하면 거의 대부분이 일간지에 의한 침해였다.

유형 별로는 총건수 540 건 중 명예 및 사생활침해와 미성년피의자 신원공개 가 각각 49%로 나타났다.

이 집계에서 명예 및 사생활침해, 미성년피의자의 신원공표가 전체시정권고건수의 98%를 차지하고 있다는 사실을 알 수 있고, 시정권고대상 언론사 중 일간신문이 그 으뜸을 차지하고 있음 또한 알 수 있다.

여기서 일간신문들이 미성년피의자의 신원공개, 명예 및 사생활침해라는 언론윤리의 기초적 금기사항을 일상적으로 위 배하고 있다는 결론이 나온다.

더구나 이와 같은 침해사례가 늘어나 시정권고 건수도 해마다 늘어나고 있음을 알 수 있다.

1988년까지 연평균 37 건 이하에 머물고 있던 시정권고건수가 1989년에는 180 건, 1990년에는 1 건이 나 되어 이와 같은 침해사례는 계속 늘어나고 있다.

언론중재위원회에서 시정권고사안 지적에 적극 나서고 있기 때문에 그 숫자가 늘어나고 있다고 볼 수 있는 일면과, 6.29 이후 정기간행물, 특히 일간신문의 수가 급증한 반면 기자로서의 기초적 훈련을 받지 못해, 언론인으로서의 윤리의식이 성숙되지 못한데서 온 결과라고도 볼 수 있으나, 어쨌든 이와 같은 언론침해 사례가 계속되고 있고 시정권고가 계속되고 있음에도 전혀 시정의 기미가 보이지 않는다면 결과적으로 애써 시정권고를 하여 얻어진 결과가 무엇이나 하는 의문이 솟는다.

언론중재위원회 말고도 한국신문윤리위원회와 한국간행물윤리위원회가 있어 언론중재위원회의 시정권고내용과 중복될 수 있는 부분이 많다는 것도 문제점이다.

방송위원회 심의위원회에서 역시 방송국의 언론침해사항에 대해서 유사한 시정권고가 이뤄지고 있다는 점도 감안한다면 언론중재위원회의 시정권고제도는 뭔가 개선점을 찾을 때가 왔다고 본다.

따라서 거듭 중복해서 시정권고를 받는 언론사에 대해 언론중재위원회로서 취할 수 있는 독자적인 조치방안이 마련되지 않는 한 무의미한 노력으로 끝날 우려도 있다.

한국신문윤리위원회는 한국신문윤리위원회대로, 신문윤리강령 및 실천요강 위반 언론사에 대한 권고 또는 제재할 권한이 있고, 한국간행물윤리위원회의 경우 역시 윤리강령과 실천요강에 따라 위반 언론사를 제재 할 수 있게 돼 있다.

언론중재위원회는 한국신문윤리위원회나 한국간행물윤리위원회의 자율적 심의기능과는 다른 각도에서 타율적 제재라는 오해와 반발을 불러 일으키지 않고 효과를 거둘 수 있는 방법을 신중히 검토, 마련해 봐야 될 것 같다. 예컨대 거듭 시정권고 대상이 된 언론사에 대하여는 (기자나 담당데스크 또는 해당언론사 등) 개별적인 주의환기, 경고조치하는 등의 규정마련은 어떨까 생각한다.

이것이 언론에 대한 통제가 아니냐는 반론도 제기할 수 있으나 언론사가 자율적으로 언론침해사례로 피해를 입은 피해자에 대해 온당한 정정보도등 구제조치를 잘 안하기 때문에 언론중재제도라는 자율규제기구가 아닌 제도가 마련됐다고 볼 때 언론중재위원회가 시정권고사례에 대한 독자적 조치 방안을 마련한다고 해도 그것 이 자율규제정신과 배치된다고는 볼 수 없지 않을까 생각한다.

한가지 더 첨부한다면 「언론중재제도 개선을 위한 평가연구」(연세대학 사회과학연구소 조사·책임연구원 서정자교수) 중 중재제도의 이용권유 여부를 묻는 조사에서 「자신이 중재 신청을 했던 것과 유사한 사례를 주위의 사람이 겪게 될 경우 중재신청을 하라고 권유하겠느냐」는 질문에 대하여 「권하기는 하겠으나 효과를 기대하지 말라고 말하겠다」는 응답이 46.1%로 가장 많았고 「적극적으로 권하겠다」는 응답이 42.7%, 「민형사소송을 제기하라」는 응답이 11.2%로 나타났으나 「적극적으로 말리겠다」는 응답이 없었다는 지적 등은 많은 것을 시사하는 점 이 라고 하겠다.

중재신청을 「적극적으로 권하겠다」는 응답보다 「권하기는 하되 기대하지 말라」고 응답한 것이 오히려 많았다는 것은 무엇을 의미하는가? 언론중재위원회에 「중재신청을 했으나 얻어진 결과는 기대에 미흡했다」는 결론을 말해 주는 것이다.

「반면 적극적으로 말리겠다」는 응답이 전혀 없었다는 점은 언론중재위원회의 기능을 더욱 활성화하기를 기대하는 데서 얻어진 결론이라고 본다.

아직도 언론중재위원회의 존재와 그 기능을 모르기 때문에 언론침해를 당하고도 속수무책인 피해자, 특히 서민들이 언론중재제도를 활용할 수 있는 기회를 확대하기 위해서 좀더 적극적인 대외홍보가 필요할 것이고 이점 언론사의 협조, 특히 방송사의 공익광고를 활용하는 방법을 연구해봄직 하다고 본다.

- 보성전문 상과
- 서울신문사회부장, 동아일보 편집부국장, KBS 해설주간, 동 연수원장역임
- 현재 대한언론인회 회장, 언론중재위원회 부위원장