

## 02

언론중재위원회 40년  
성과와 제언

김창숙 동덕여자대학교 교양대학 강사



## 1. 들어가며

1981년 우리나라에 언론중재 및 반론권 제도가 도입되면서 출범한 언론중재위원회가 올해로 40주년을 맞이했다. 언론중재제도는 언론보도로 인한 인격권 침해를 신속히 구제할 목적으로 도입되었지만, 언론통폐합의 근거법률이었던 언론기본법에 근거해 생겨났기 때문에 초기에는 부정적인 인식도 적지 않았다. 그러나 2011년 언론중재위원회 30주년을 맞아 진행한 심층인터뷰에서 전문가들은 여러 차례 관련 법령이나 제도가 정비되고, 막강한 힘을 가진 언론으로 인해 발생한 개인의 인격권 침해를 실질적으로 구제하는 역할을 수행해 왔다는 측면에서 이제는 언론중재제도를 부정적으로 보는 인식은 많지 않을 것으로 평가했다(김창숙, 2011).

이런 평가는 전문가들뿐만 아니라 실제 언론중재제도 이용자들에게서도 확인할 수 있다. 언론중재위원회가 매년 실시하는 이용만족도조사의 2020년 결과를 보면, 언론중재위원회의 이미지 평가에서 '국민의 인격권 보호에 기여', '언론환경 발전에 기여', '신뢰감', '공익/사회적 책임', '공정성', '전문성' 모든 항목에서 긍정적인 평가를 받았음을 확인할 수 있다(언론중재위원회, 2020). 이와 같이 언론중재위원회가 40년 동안 국민들에게 신뢰성과 공익성을 인정받는 기관으로 성장해 온 것이 가장 의미있는 성과 중에 하나가 아닐까 싶다.

사실 이런 성과를 얻기까지 과정이 쉽지 않았다. 우선 언론중재제도의 근간이 된 언론기본법이 1987년 폐지되면서 제도 자체가 존폐의 기로에 서기도 했다. 다행히 방송법이나 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 등 개별법에 분산 규정되어 간신히 제도가 유지될 수 있었지만, 2005년 '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 '언론중재법'이라고 함)'이 제정되어 안정적인 법적 토대 위에 설 때까지 불안정한 시기를 보내야 했다.

이후 빠르게 변화하는 언론보도 환경에 민감하게 대처하는 것도 과제였다. 기존 언론보도는 대부분 매스미디어를 통해 전달되었지만, 뉴미디어의 등장은 언론의 지형을 변화시켰고, 포털사이트를 통해 뉴스를 보는 사람들이 77%에 달할 만큼 국민들의 언론소비 행태가 변화되었다(한국언론진흥재단, 2017). 뉴스 생산과 유통은 더 이상 소수 엘리트의 전유물이 아니게 되었고, 소셜미디어를 통해 개인이 뉴스의 생산과 확산의 주체로 떠올랐다. 그만큼 뉴스의 확산속도는 빨라졌고, 확산 범위는 광범위해졌다. 이와 같은 언론환경의 변화는 더욱 심각한 인격권 침해를 발생시키기 시작했지만, 뉴미디어를 통한 인격권 침해에 대한 법적 미비는 피해를 입어도 제대로 구제받지 못하는 사각지대를 만들어냈다. 즉, 전통적인 매스미디어의 언론보도에 대한 구제만으로는 한계가 있었던 것이다.

이에 언론중재위원회는 세미나와 토론회를 통해 지속적으로 인터넷과 소셜 미디어 등 뉴미디어에 의한 인격권 침해의 문제점을 인식시키기 위해 노력했고, 결국 2009년 언론사닷컴, IPTV, 포털사이트를 언론중재 대상에 포함시키는 법률 개정을 이뤄냈다.

또한, 언론중재법에 '언론사에 소속된 현직 언론인'을 중재위원의 결격사유 하나로 규정하고 있는데, 언론인의 범주에 대한 명문규정이 없어 기자직이 아닌 일반직으로 언론사에 근무하는 경우에 결격사유가 되는 지 명확하지 않은 문제가 있었다. 이에 2018년 법 개정을 통해 '언론사의 일반직원'까지 결격사유에 포함되도록 하여 법 규정의 명확성을 높였다. 이렇듯 언론환경 변화에 대처하고 제도를 정비하며 오늘에 이르렀다.

이에 본 글에서는 언론중재위원회 40주년을 맞이하여 그동안의 성과를 고찰하고, 향후 10년 언론중재위원회와 언론조정·중재제도의 발전 방향에 대해 제언하고자 한다. 본 연구의 결과가 향후 언론중재제도의 발전 방향을 모색하는데 참고자료로서 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

## 2. 언론중재위원회 40년, 그 성과

여기서는 언론중재위원회의 40년의 성과를 몇 가지 짚어보고자 한다. 짧은 글로 언론중재위원회의 40년 성과를 모두 열거할 수는 없기 때문에 주요 성과물들을 중심으로 기술하도록 하겠다. 우선, 언론중재위원회의 가장 핵심 업무 중 하나인 조정제도의 성과를 평가해 볼 수 있다. 현재 위원회는 총 18개<sup>1)</sup>의 중재부에 전문성과 공정성을 갖춘 90명의 중재위원을 두고 있다. 각 중재부는 현직 법관, 변호사, 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상 근무한 전직 언론인, 그리고 언론에 관한 학식이 풍부한 대학교수 및 사회 저명인사 등 5명씩으로 구성되어 있다.<sup>2)</sup>

위원회의 각종 통계자료를 통해 그동안 청구된 조정건수를 보면, 1981년~2020년까지 총 64,759건이 신청되었다. 최근 3년간의 조정신청 현황을 보면, 2018년 3,562건, 2019년 3,544건, 2020년 3,924건으로 1981년 44건으로 시작한 것과 비교해보면 80배 이상 증가한 수치다(언론중재위원회, 2019). 언론중재제도 초창기에는 제도에 대한 사회적 인식이 부족하여 조정 신청건수가 1991년까지 연간 300건을 밑돌았다. 하지만 2005년 언론중재법이 제정되면서

다음해인 2006년 조정건수가 처음으로 1천 건을 넘어섰고, 2010년 2천 건, 2013년 3천 건을 넘어선 후 2020년까지 연간 3천 건을 웃돌고 있다.<sup>3)</sup> 아래 [표 1]에서 10년 단위로 청구건수를 계산한 수치만 보더라도 청구건수가 얼마나 가파르게 증가해왔는지 알 수 있다. 특히 최근 10년간의 증가세는 그 전 10년보다 4배 이상 증가한 수치다.

또한, 조정사건의 처리결과를 보면, 총 64,759건 중 15,153건(23.4%)에 대해 '조정성립'이 이뤄졌고, 2,782건(4.3%)<sup>4)</sup>에 대해 '조정을 갈음하는 결정'<sup>5)</sup>이 내려졌다([표 1] 참조). 피해구제율을 보면, 연도별 등락이 조금씩 있긴 하지만, 대부분 70~80%를 유지하고 있다. 이렇듯 매년 조정신청 건수가 증가하고, 높은 피해구제율을 유지한다는 것은 언론중재위원회의 기능이 잘 수행되고 있음을 보여주는 결과라 해석할 수 있다.

[표 1] 연도별 조정신청 처리현황

연도	청구건수	조정성립	직권조정결정
1981~1990	709	184	
1991~2000	4,989	1,496	102
2001~2010	10,398	3,600	630
2011~2020	48,663	9,873	2,050
계	64,759	15,153	2,782

출처 : 언론중재위원회 <연간보고서(각 연도)>의 통계자료를 활용하여 저자 작성.

한편, 언론중재위원회는 구제방법 중 하나인 손해배상의 실효성을 높이기 위해 노력해 왔다. <손해배상액 산정가감표 개선 소위원회> 운영을 통해 합리적이고 실효성 있는 손해배상액 산정 기준을 마련한 후, 실제 손해배상청구 조정사건 실무에 활용하였다. 그 결과 2018년 196만 원이었던 평균 조정액이 2019년 255만 원으로 상승했다(언론중재위원회, 2019). 아직까지도 충분한 손해배상액이 보상되고 있다고 하기에는 부족한 측면이 있다. 하지만, 손해배상액의 적절성에 대한 문제의식을 가지고 지속적으로 실효성을 높이기 위해 노력해왔고,

1) 서울 8개 중재부, 지역 10개 중재부(부산, 대구, 광주, 대전, 경기, 강원, 충북, 전북, 경남, 제주)  
2) URL : <https://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=833&person=01>

3) 대량사건으로 인해 2014년 19,048건, 2015년 5,227건으로 한시적으로 조정건수가 치솟긴 했으나 2016년 이후 2020년까지 일반적인 추세는 3천건 대를 유지하고 있는 것이다.  
4) 조정에 갈음하는 결정은 1995년 12월 30일 정간물법 등의 개정으로 도입되었으므로 이 수치는 1996년~2020년까지의 합계이다.  
5) 언론중재법 제22조(직권조정결정) ① 당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익이나 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청취지에 반하지 아니하는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 할 수 있다.

조금씩 개선되고 있는 상황이다.

둘째, 교육과 시정권고 등을 통해 언론으로 인한 인격권 침해를 사전에 예방하고, 피해 구제를 위한 적절한 대처법에 대한 인식을 높여 왔다는 것이다. 우선 언론중재위원회 전문교육과정인 언론중재아카데미는 일반인들도 누구나 신청할 수 있을 뿐만 아니라 교육대상별로 특화된 맞춤형 교육<sup>6)</sup>을 제공한다. 온·오프라인 신청을 통해 교육방법이나 장소(출장, 내방 모두 가능), 시간 모든 부분에서 신청인의 필요에 맞추어 유연성있게 프로그램을 구성하여 교육 대상자의 편의성을 높였다. 언론중재법의 대상이 되는 매체들이 대체로 많은 사람들이 이용하고, 정보가 광범위하게 전달되는 속성을 가지고 있기 때문에 피해가 발생했을 때 사실상 피해 발생 전의 상태로 완벽하게 되돌리기가 거의 불가능하다. 따라서 구제에 앞서 피해가 발생하지 않도록 하는 예방이 중요한데, 교육이 피해구제뿐만 아니라 예방 교육에도 초점이 맞추어져 있어 피해를 사전에 예방하는 효과를 기대할 수 있다. 특히 언론보도로 인한 분쟁 및 심의기준 위반을 예방하기 위한 언론인 전문 연수는 피해 예방에 효과적인 교육프로그램이다.

[표 2]에서는 2017년~2019년 언론피해 구제 및 예방교육 실시현황을 확인할 수 있다. 2017년 251건, 2018년 217건, 2019년 192건의 교육이 실시되었으며, 이 기간 동안 30,221명이 교육을 수강했다. 대상별로는 공무원 등, 학생, 언론인, (예비)법조인, 기업 임직원 순으로 많은 교육을 받은 것으로 나타났다. 연간 교육 횟수는 점차 줄어들었으나 주요 교육 대상자인 언론인을 대상으로 한 교육 횟수가 꾸준히 증가한 것은 고무적이라 할 수 있다. 언론사나 언론인들의 인식이 바뀌어야 피해에 대한 예방 효과가 가장 크기 때문이다. 이렇듯 언론사나 언론인의 교육신청이 많아지는 현상이 언론현장에서 피해 예방 필요성에 대한 인식이 높아졌음을 방증하는 결과라 할 수 있다. 또한, 다수의 기관 및 단체들이 일회성 교육 수강에 머물지 않고, 정기적으로 교육 수강을 신청하는 경우도 많아지고 있다(언론중재위원회, 2019). 언론중재아카데미가 설립되기 전에는 일회성 방문교육으로 언론중재제도에 대한 소개와 사례를 소개하는 교육내용이

6) 언론인에게는 언론보도로 인한 분쟁 및 심의기준 위반을 예방하기 위하여 언론인이 기사 작성 시 유의해야 할 사항, 유용하게 활용할 수 있는 기사작성법 강의 등을 교육한다. 법조인에게는 변호사를 대상으로 최신 미디어 관련 법적 현황, 언론분쟁 관련 판결의 동향과 쟁점, 언론조정 실무 및 피해구제절차 등을 교육한다. 대학생들에게는 언론보도로 인해 침해되는 인격권의 유형 및 법적 쟁점, 언론보도로 인한 분쟁 사례, 언론중재위원회 조정·중재절차를 알려주고, 현직 언론인으로부터 언론 현장에 대한 경험을 들을 수 있는 기회를 제공한다. 청소년에게는 언론의 자유와 인격권 보호에 대한 법적 소양을 쌓고 언론분야 진로를 탐색할 수 있는 교육을 제공한다(언론중재위원회 홈페이지).

대부분이었는데, 아카데미 설립 후 교육대상자의 특성을 반영하여 보다 세분화된 심화교육프로그램들을 제공하고 있다.

교육대상자들의 교육만족도는 거의 매년 90점을 넘을 정도로 매우 높다. 최근 예로서 2019년 전체 교육만족도 점수는 91.2점(일반인 90.9점, 언론인 93.0점)이었고, 2020년에는 90.6점(일반인 90.5점, 언론인 90.7점)이었다(언론중재위원회, 2020). 일반인보다 언론인의 만족도가 조금 높게 나타났다. 또한, 언론중재위원회 교육의 필요성에 대해 일반 교육수강자 94.2%, 언론인 82.2%가 필요하다고 응답해 대부분 언론중재위원회 교육의 필요성에 대해 공감하는 것으로 나타났다.

[표 2] 2017년~2019년 <언론피해구제 및 예방교육> 실시현황

(단위: 건(명))

연도	언론인	(예비)법조인	학생	공무원 등	기업 임직원	기타	계
2017년	26 (616)	4 (221)	54 (2,424)	161 (7,758)	6 (139)	-	251 (11,158)
2018년	29 (621)	3 (235)	42 (2,006)	133 (7,730)	10 (351)	-	217 (10,943)
2019년	37 (883)	2 (64)	30 (1,311)	117 (5,650)	5 (192)	1 (20)	192 (8,120)

※ ( )의 숫자는 교육인원

\* 출처: 언론중재위원회(2019). <연간보고서>, p.65

한편, 시정권고제도 역시 피해를 예방하는 기능 중 하나다. 언론중재위원회는 언론중재법에 따라 시정권고소위원회를 두고 있다. 시정권고소위원회에서는 언론의 보도내용에 의한 국가적 법익이나 사회적 법익 또는 개인적 법익 침해 사항을 심의하여 필요에 따라 해당 언론사에 서면으로 그 시정을 권고한다. 시정권고는 법적인 구속력이 없는 권고적 조치이다.<sup>7)</sup> 정희성 외(2012)는 언론중재위원회 시정권고 효과 분석 및 개선방안 연구를 진행한 바 있다. 시정권고 제도가 본격적으로 운영되기 시작한 1989년부터 2011년까지의 시정권고 추이 분석을 통해 시정권고의 효과를 알아보았다. 그 결과, 특정 침해 유형에 대한 시정권고를 집중적으로 했을 때 그 유형에 대한 시정권고 빈도가 감소한 것을 확인할 수 있었다. 또한, 언론중재위원회 내부데이터 분석을 통해 언론사들이 시정권고를 받은 후 동일한 인격권 침해 유형으로 시정권고를 다시 받은 빈도가

7) URL : <https://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=11>

많지 않은 것도 확인할 수 있었다. 즉, 시정권고를 통해 문제점에 대한 주의를 환기시켰을 때 특정 유형의 침해가 발생하지 않도록 언론사들이 보다 신중하게 보도내용을 작성했다고 할 수 있다. 또한, 권고조치임에도 언론사들이 시정 권고를 받았을 때 내부 논의를 통해 기자들에게 동일한 문제가 발생하지 않도록 문제점을 인식시키고자 노력하고 있다는 것도 언론인 심층인터뷰를 통해 알 수 있었다. 따라서 교육뿐만 아니라 시정권고제도도 피해 예방에 어느 정도 효과가 있다고 할 수 있다. 다만, 시정권고가 자칫 언론의 사후검열이 될 수 있다(장호순, 2005)는 우려가 도입 초기부터 제기되어 왔던 점에서 권고기준을 명확히 하고, 과도하지 않도록 적정선을 유지하도록 노력해야 한다.

또한, 선거기사심의제도 역시 언론의 공정성 확보에 기여해 왔다. 언론중재위원회는 선거전후 일정 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하는데, 신문·잡지 등 정기간행물, 뉴스통신에 게재된 선거기사를 자체 심의하여 공정성 여부를 평가하고 후보자 혹은 후보자가 되고자 하는 사람이 선거기사 내용이 불공정하다고 판단해서 해당 보도에 대한 시정을 요구할 경우 이를 심의하는 제도이다.<sup>8)</sup> 따라서 선거기사에서 나타날 수 있는 불공정뿐만 아니라 인격권 침해의 문제를 심의해 언론에 경각심을 주어 공정한 입장을 견지하도록 하고 있다.

셋째, 지속적인 학술·연구를 통해 언론으로 인한 인격권과 관련된 학문적·사회적 논의를 활성화시키고, 세미나와 토론회를 개최하여 최신 이슈에 대한 토론의 장을 마련하는데 기여해 왔다. 언론중재위원회는 1981년 겨울에 창간된 계간지 〈언론중재〉를 현재까지 발간하고 있다. 초창기 언론중재제도에 대한 사회적 인식이 거의 부재했던 상황에서 〈언론중재〉는 언론중재제도에 대한 이해도를 높이는 역할을 했으며, 인격권 보호, 언론의 책임, 해외의 구제제도 등 관련 이슈들을 다룬 논문들을 축적함으로써 국내에서 자료가 부족했던 언론과 인격권, 구제제도 등에 대한 학문적 토대를 쌓는 데 기여했다. 40년간 축적된 논문들의 양적인 부분만 평가하더라도 대단히 의미있는 학술적인 성과를 쌓았다고 할 수 있다.

여기에 2015년에는 학술지 〈미디어와 인격권〉를 창간하며 학술·연구 분야를 보다 강화했다. “새로운 뉴스플랫폼에 대한 개념을 정립하고 표현의 자유와 인격권의 조화로운 발전을 위한 장을 마련하기 위한 언론법제 전문 학술지”로

이를 소개하고 있다.<sup>9)</sup> 초창기에는 연 1회 발행되던 것이 2회로 늘었다가 2021년부터는 연 3회 발간하고 있다. 짧은 역사에도 불구하고 학술지로서의 체계를 갖추고, 양질의 논문을 게재하려는 노력 끝에 2018년 한국연구재단 등재후보지가 되었다가 2020년 등재지로 승격됐다.

〈미디어와 인격권〉은 기획논문들과 연구논문으로 구분되어 게재되는데, 기획논문의 경우 보통 당시에 시의성있는 주제를 다룬다. 하지만 때로는 사회 문제를 적극적으로 제기하는 경우도 있다. 예를 들어 2019년 제5권 1호의 경우 기획논문으로 ‘혐오표현물의 온라인 확산에 대한 인터넷서비스사업자(ISP)의 책임’, ‘혐오표현 규제와 법적 쟁점에 관한 연구’, ‘미투 운동 이후 한국 신문에 나타난 성별 갈등 보도 분석’이 게재되었다. 이는 언론중재위원회가 온라인상의 차별·혐오에 관한 학술적 논의를 활성화하고 사회적 관심을 환기시킬 목적으로 기획한 다양한 활동 중에 하나였다. 사회적 차별해소를 위한 교육과 연구를 } 활성화시키기 위해 혐오와 관련된 논문을 기획하고 분기별로 국내·외 언론법제 동향을 수록하고, 해외 각국의 혐오표현 관련 미디어 규제 현황과 법제에 대한 연구용역을 실시하는 등의 활동을 하였다(언론중재위원회, 2019). 연구논문의 경우는 표현의 자유, 인격권, 언론윤리, 미디어법제 등 〈미디어와 인격권〉 발행 목적에 부합하는 주제 전반(언론법제 관련 판례평석 포함)에서 연구자가 자유롭게 주제를 선택할 수 있다. 이 외에도 언론중재위원회에서는 매년 〈언론 관련판결분석보고서〉, 〈선거기사심의백서〉, 〈언론중재사례집〉, 〈조정중재사례집〉 등 다수의 출간물을 발간하고 있는데, 관련 연구의 연구자료로서 활용되고 있다.

한편, 언론중재위원회가 지속적으로 개최하는 세미나, 토론회, 학술교류활동 등도 학술·연구에 기여하는 측면이 있다. 또한, 대부분 당시에 주목받는 시의성 있는 이슈를 주제로 선정하여 토론·토의의 장을 마련하기 때문에 사회적 이슈로 공론화시키는 역할을 하기도 한다.

이상으로 언론중재위원회의 40년의 성과를 살펴보았다. 보다 거시적인 차원에서 추상적인 의미의 성과를 부여할 수도 있겠으나 본 글에서는 언론중재위원회의 주요 업무를 중심으로 성과를 평가했다. 그 이유는 이런 성과들은 직접 확인할 수 있는 가시적인 것이기 때문에 평가의 객관성을 확보할 수 있다고 판단했기 때문이다.

8) URL : <https://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=14>

9) 언론중재위원회 공감블로그, URL : <https://blog.naver.com/pac3083/222147736419>

### 3. 언론중재위원회 향후 10년을 위한 제언

언론중재위원회는 40년 동안 많은 성과를 이뤘지만, 향후 10년 우리나라의 언론보도로 인한 분쟁해결기구로서 더욱 발전하기를 바라며 몇 가지 제언을 하고자 한다. 첫째, 새로운 환경에 발맞춰가며 언론중재제도를 적절하게 보완해갈 필요가 있다. 언론보도 양상이 다양화되고, 언론과 비언론의 경계가 모호해지는 상황에서 언론제도의 적용대상이 적절하게 설정되어 있는지, 피해 구제의 사각지대는 없는지 등을 지속적으로 검토하는 작업이 필요하다. 특히 디지털 시대 인터넷과 소셜미디어 공간에서 뉴스들이 다양한 형태로 생산·유통되고 있기 때문에 예전처럼 언론중재법 적용대상을 매체를 기준으로 명확하게 구분한다는 것은 어려운 일이 되었다. 그러다 보니 인격권 피해가 일어남에도 불구하고 제대로 된 구제를 받지 못하는 경우가 발생하고 있다. 어차피 법적 테두리 안에서 구제가 가능하기 때문에 결국 미비한 부분은 언론중재법 개정을 통해 테두리를 넓혀가야 한다.

이를 위해서는 사전에 논의를 활성화시킴으로써 개정방향을 모색할 필요가 있다. 대표적으로 이슈가 되는 문제가 디지털 뉴스중개자까지 언론중재법의 대상으로 삼아야 하는지, 소셜미디어를 통한 인격권 침해도 구제대상이 되어야 하는지, 링크 등을 통해 문제가 되는 기사를 배포하는 행위는 어떻게 할 것인지 등이다. 전통적인 언론 환경에서는 존재하지 않았던 이런 문제들은 이미 여러 차례 언급되어 문제의식은 가지고 있지만, 실제 답을 내기에는 어려운 부분이 많다. 전통적인 언론보도처럼 언론사가 주체가 아니라 일반인들이 주체가 되는 경우가 많기도 하고, 언론과 비언론의 구분도 애매한 경우가 많아 언론중재법의 대상으로 적절한지를 판단하기도 쉽지 않다. 또한, 과도한 제재로 여겨져 여론 형성과 언론의 위축효과를 가져올 수 있다는 우려도 있다.

따라서 예전처럼 매체 중심으로 접근하여 특정 미디어를 언론중재법 대상에 포함시키느냐 마느냐 하는 것보다 훨씬 복잡한 문제가 되었다. 특히, 인터넷과 소셜미디어는 대인커뮤니케이션과 매스커뮤니케이션의 기능을 함께 가지고 있는데다 상이한 유형의 서비스와 콘텐츠를 포함하고 있어 논의하기가 더 까다로운 측면이 있다. 그래서 여전히 논의에 그칠 뿐 2009년에 인터넷포털이나 언론사닷컴 등을 피해구제 대상으로 포함시킨 이후 언론중재법 개정이 정체되어 있는 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

하지만, 변화하는 뉴스환경을 언론중재법이 따라가지 못한다면 피해구제 제도로서 역할을 제대로 못한다는 평가를 피할 수 없을 것이다. 윤영철(2015)은 인터넷신문과 포털 등을 피해구제 대상에 포함시키는 조치만으로는 인터넷

공간의 기술적 특성과 디지털뉴스 이용의 복잡다단함을 언론피해구제제도에 제대로 반영했다고 보기 어렵다고 평가했다. 왜냐하면, 온라인 공간에서의 인격권 침해는 발생, 진행 그리고 결과 차원에서 오프라인 매체의 그것과는 질적으로 차이를 보이기 때문에 피해를 온전히 구제하지 못한다는 것이다. 따라서 인터넷 공간의 특성에 대한 이해를 바탕으로 다양한 행위자들이 실제로 뉴스를 어떻게 생산, 유통, 이용하는지를 면밀하게 검토해야만 인격권 침해의 실상을 정확히 파악할 수 있으며 실효성 있는 피해구제 방안을 강구할 수 있을 것이라고 하였다. 따라서 미디어의 특성과 미디어 이용행태에 대한 이해를 바탕으로 새로운 언론환경에 적합한 언론중재법의 발전방향을 끊임없이 논의해야 한다. 올바른 구제범위를 설정하고, 개선방안을 구체화하고, 필요하다면 언론중재법 개정을 통해 피해구제의 사각지대를 없애나가야 할 것이다.

둘째, 제대로 활용되고 있지 못한 중재기능에 대해 검토할 필요가 있다. 언론중재위원회는 출범 당시부터 '중재'라는 단어를 사용했지만, 2005년 언론중재법이 제정되기까지 사실상 '조정'기능만을 수행해왔다.<sup>10)</sup> 2005년 언론중재법이 제정되면서 언론중재위원회의 중국적인 결정에 따라 해결하는 실질적인 '중재' 기능을 실행할 수 있었다. 초창기에는 중재 제도에 대한 인식이 부족하여 2006년 7건, 2007년 14건, 2008년 10건만을 기록했다. 그러다 2009년 111건, 2011년 113건, 2013년 190건으로 신청이 증가하며 제도가 활성화되는 듯 했다. 하지만, 2014년 11건으로 대폭 감소하더니 2015년 26건, 2016년 13건, 2017년 1건, 2018년 2건으로 미진한 실적을 보이고 있다. 이에 대해 언론중재위원회는 “과거 중재신청의 상당수가 언론의 보도내용을 단순 매개한 포털을 대상으로 이루어졌으나, 현재는 기사제공언론사에 대한 조정 결과가 포털에 그대로 반영되는 추세여서 포털 대상 사건수 자체가 감소 추세에 있고 그에 따라 중재 건수 역시 줄어든 것으로 해석된다”고 이유를 분석하고 있다(언론중재위원회, 2018).

사실 중재 기능에 대한 실효성에 대해서는 도입 초창기부터 의구심을 표명한 의견들이 있었다. 양삼승(2005)은 “언론보도로 인한 피해의 성질상, 사실상 그 분쟁의 가능성을 예상하여 그 해결방안을 중재로 하도록 약속해 두는 해결방안이 과연 현실적인 것인지에 대하여는 강한 의문이 든다. 다만, 보도가 행해지고 이에 관해 분쟁이 발생한 이후에 언론사와 피해자간의 협의 과정에서

10) 언론중재위원회의 통계를 보더라도 '중재' 신청건수를 2006년부터 산출하고 있고, 2005년까지의 신청건수는 모두 '조정'으로 계산하고 있다.

이와 같은 중재에 합의한 경우에는 그 실효성이 발휘될 여지가 있다.”고 덧붙였다. 어쨌든 중재 기능이 언론중재위원회의 법정 업무 중 하나인데, 도입 15년이 지난 지금 이렇게 제도가 거의 사장된 상태로 유지되는 것은 옳지 못하다. 중재기능에 대한 검토를 통해 실효성을 확보하든지, 제도를 개선하든지 방향성을 고민할 필요가 있다. 신청인과 언론인들을 대상으로 중재기능을 활용하지 않는 이유 등을 직접적으로 조사해 시사점을 찾아보는 것도 도움이 될 수 있다.

더불어 현재 언론조정·중재 신청과 진행 과정에 적절성도 평가해 볼 필요가 있다. 조정·중재 신청기간이 충분한지, 중재위원 구성은 전문성과 공정성을 확보하기에 적절한지, 중재불성립 시 소송제기 기간은 적절하지, 조정·중재 진행과정 상 개선상황은 없는지, 피해구제내용은 효과적인지 등 세부적인 내용도 검토해볼 필요가 있다.

마지막으로 중립적인 분쟁해결기구로서 언론중재위원회의 위상을 정립하는 것이다. 언론중재위원회가 피해구제제도로서의 기능이 강조되다 보면, 자칫 피해자 편에서 언론을 통제하는 기관으로 여겨질 수 있다. 하지만, 언론보도로 인해 인격권 침해가 발생하는 사례가 있더라도 민주사회에서 언론의 자유의 가치를 낮출 수는 없다. 따라서 분쟁을 합리적으로 해결하기 위한 제도가 아닌 언론을 규제하기 위한 제도로 인식되는 것은 옳지 않다. 오히려 법원보다 유연성을 발휘할 수 있다는 장점을 통해 갈등 당사자 간의 조화로운 합의점을 이끌어낼 수 있는 분쟁해결기구로서 언론의 자유와 인격권 보호를 조화롭게 추구하는 기관이라는 이미지를 형성할 필요가 있다. 언론중재법 제1조에는

[그림 1] 언론중재위원회 2021년 상반기 위원총회



‘이 법은 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개(媒介)로 인하여 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익(法益)에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적(公的) 책임을 조화함을 목적으로 한다’ 밝히고 있다. 따라서 구제제도를 통해 궁극적으로 언론의 자유와 공적책임의 조화를 도모하는 목적을 달성하기 위해 노력해야 할 것이다.

#### 4. 나가며

이상으로 40주년을 맞이한 언론중재위원회와 언론중재제도에 대해 살펴 보았다. 그동안 언론으로 인해 발생한 인격권 침해 구제를 위해 법과 제도를 정비하고, 실제 구제 사례들을 축적하며 전문가들뿐만 아니라 언론중재제도 이용자들에게도 긍정적인 평가를 받는 기관으로 자리매김했다. 특히, 이용자들이 국민의 인격권 보호에 기여하고 언론환경 발전에 기여한다는 항목을 언론중재위원회의 상위 이미지로 평가한 것은 본연의 역할을 잘 수행하고 있다는 것을 보여준다.

이런 의미에서 본 글에서는 언론중재위원회의 업무와 관련된 성과를 중심으로 지난 40년간의 성과를 몇 가지 짚어 보았다. 첫째, 위원회에 청구되는 조정건수가 갈수록 증가하고 있어 언론으로 인한 인격권 침해 피해를 해결해주는 기관으로서 확실히 자리매김했다는 것이다. 2006년 연간 신청 건수가 1천 건을 넘은 후 2010년 2천 건, 2013년 3천 건을 넘어서며 빠르게 조정건수가 증가하였다. 이는 언론중재제도에 대한 사회적 인식이 증대되고, 그 유용성에 대한 인식 역시 높아진 결과라 할 수 있다.

둘째, 교육프로그램과 시정권고 등을 통해 언론으로 인한 인격권 침해를 사전에 예방하고, 피해 발생 시 적절한 대처법에 대한 인식을 높이고자 노력해왔다는 것이다. 교육대상자 특성별로 맞춤형 콘텐츠를 개발하여 만족도를 높였고, 핵심 교육 대상자인 언론인을 대상으로 한 교육 횟수가 꾸준히 증가하는 고무적인 현상이 나타났다. 시정권고제도와 선거기사심의제도도 일정 부분 피해를 예방하는 효과와 공정성을 확보하는 기능을 수행하고 있다. 법적인 구속력이 없는 권고적 조치임에도 불구하고, 정희성 외 연구(2012)를 통해 시정권고가 언론사로 하여금 인격권 침해에 보다 주의하도록 하는 효과가 어느 정도 있음을 확인할 수 있었다. 또한, 선거기사심의제도를 통해 선거기사에서 나타날 수 있는 불공정 문제, 인격권 침해의 문제에 경각심을 주어 공정한 선거보도 풍토 마련에 노력하고 있다.

셋째, 지속적인 학술·연구를 통해 언론으로 인한 인격권 침해와 관련된 학문적·사회적 논의를 활성화시켜 왔다는 것이다. 40년 전통의 계간지 <언론중재>, 한국연구재단 등재지 <미디어와 인격권> 발간을 통해 언론중재제도와 인격권에 대해 관련 분야의 연구를 활성화시켜 사회적 인식을 높이는데 기여해 왔다. 이 외에도 언론조정·중재 현황을 파악하고 관련 연구의 자료로 활용될 수 있는 다수의 출간물을 매년 발간하고 있다. 또한, 세미나와 토론회, 학술교류 등을 통해 최신 이슈에 대한 토론의 장을 제공하고 있다.

다음으로는 언론중재위원회의 향후 발전을 위해 몇 가지 제언을 하였다. 첫째, 새로운 환경에 발맞추며 언론중재제도를 적절하게 보완해갈 필요가 있다. 특히, 디지털과 소셜미디어 시대에 다양한 형태로 생산·유통되는 언론 보도로 인한 피해가 적절하게 구제되지 못하는 경우가 있다. 이에 관련 논의를 활성화해서 이들에 대한 적절한 피해구제 방법을 포함하도록 언론중재법의 개정 방안을 모색할 필요가 있다. 둘째, 제대로 활용되고 있지 못한 중재기능에 대해 검토할 필요가 있다. 중재 기능이 언론중재위원회의 주요 업무 중 하나인데, 최근 몇 년 간 제도가 거의 제 기능을 못한 상태로 유지되고 있는 것은 옳지 못하다. 따라서 중재기능을 이용하지 않는 이유를 직접적으로 조사하고 시사점을 얻어 제도의 활용방안을 모색할 필요가 있다. 마지막으로 피해구제 기구로서가 아니라 장기적으로 중립적인 분쟁해결기구로서 언론중재위원회의 위상을 정립할 것을 제언하였다. 언론을 규제하는 기관이 아니라 법원보다 유연한 분쟁해결 기구로서 언론의 자유와 인격권 보호의 조화를 추구하는 기관으로 발전하는 것이다.

그동안 언론중재위원회는 많은 굴곡을 겪으며 40년의 역사를 이어왔다. 그동안 많은 성과도 있었지만, 앞으로도 변화하는 미디어와 언론환경 속에서 뒤처지지 않고 발맞추어 가기 위한 노력을 계속해야 언론조정·중재제도의 실효성을 지속적으로 확보할 수 있을 것이다. 향후 10년을 바라보며 또다시 첫걸음을 떼는 마음으로 언론보도의 공익성과 인격권 보호를 위해 발전해 나가기를 바란다. 🍀

## 참고 문헌

- 1) 김창숙 (2011). 전문가들이 바라본 언론 조정·중재 30년. <언론중재>, 통권 118호, pp.35~50.
- 2) 양삼승 (2005). 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 해석. <언론중재>, 통권 94호, pp.4~25.
- 3) 언론중재위원회 (2018). <연간보고서>. 서울 : 언론중재위원회
- 4) 언론중재위원회 (2019). <연간보고서>. 서울 : 언론중재위원회
- 5) 언론중재위원회 (2020). <2020년 언론중재위원회 이용만족도 조사보고서>. 서울 : 언론중재위원회
- 6) 언론중재위원회 공감블로그. URL : <https://blog.naver.com/pac3083/222147736419>
- 7) 언론중재위원회 홈페이지. URL : <https://www.pac.or.kr>
- 8) 윤영철 (2015). 디지털시대 언론피해구제 개선방향에 관한 연구. <미디어와 인격권>, 창간호, pp.3~32.
- 9) 장호순 (2005). 언론중재법 시행에 따른 중재제도의 변화. <언론중재>, 통권 94호, pp.108~112.
- 10) 정희성, 류석창, 김창숙, 김정민 (2012). 언론중재위원회 시장권고 효과 분석 및 개선방안 연구. <언론중재위원회 연구보고서>.
- 11) 한국언론진흥재단 (2017). <디지털 뉴스 리포트 2017 한국>. 서울 : 한국언론진흥재단