

중재위원, 신청인, 언론사가 바라본
언론중재위원회의 기능과 사회적 가치

01-2

언론조정중재제도의 역할에 대한 회고 : 지역 중재부의 사례를 중심으로

윤석년 광주대학교 신문방송학과 교수·前 광주중재부 중재위원



#1 지역 언론사간의 갈등

언론중재위원회가 지역 언론과 언론 보도에 따른 피해 당사자들의 이해갈등을 해소하는데 상당한 기여를 한다는 점이 중재위원 임기 내내 피부에 와 닿았다. 언론을 전공한 학자로 약 30년 동안 대학에서 강의와 연구는 물론 지역 사회에서 나름 여러 가지 사회적 활동을 펼치고 이런저런 경험도 쌓았지만, 중재위원으로서의 경험은 무엇과도 바꿀 수 없는 값진 것이었다. 광주 중재부에서 조정과 중재를 함께한 중재위원 5명, 특히 중재부장과 여러 위원들의 전문성과 조정을 이끌어내는 능력을 함께 공유할 수 있는 기회를 가진 것도 행운이었다.

더욱이 본격적인 심의에 앞서 위원들 간의 티타임을 가지면서 안건을 검토하고, 어떻게 조정할 것인가를 논의하는 과정, 그리고 조정 중에 서로 의견을 개진하는 과정에서 역할 분담 등도 자연스럽게 이루어졌다. 3년간 지역 중재부의 위원으로서 각 분야에서 나름 전문성과 능력을 갖춘 5명의 위원들과 조정과 중재를 함께 하며 겪은 꽤 흥미로운 몇 가지 사례를 여기서 소개하고자 한다.

먼저 언론중재위원회 중재위원 워크숍에서도 발표했듯이 유력 지역 일간지의 기자 대표가 타 일간지의 언론 보도를 대상으로 조정을 신청한 건이다. 통상 신청인은 언론 보도로 인해 피해를 입은 일반인이나 법인 혹은 지자체와 각종 공공기관인데 특이하게도 지역의 신문사를 대표한 자였다. 피신청인은 1988년 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 제정 이후에 창간한 후발신문 B신문으로, 1980년 초 언론 통폐합 이전 양대 일간지 중 하나였던 C신문을 계승한다는 B신문 창사기념일의 기사에 대해 A신문이 정정보도를 요구한 사례이다. 1980년 12월 지역 일간지 1도 1사의 언론 통폐합 방침에 따라 C신문과 D신문을 통합하여 A신문으로 새로 출범하였다. 이런 엄연한 역사적 사실에도 불구하고 피신청인 측에서 B신문이 C신문을 계승한 것이라는 내용의 창사 특집 기사를 보도해 신청인인 A신문이 강력히 이의제기 한 것이다. 피신청인 B신문은 창사 기념일에 C신문과 관련된 사진 여러 장을 포함, 서너 페이지에 걸쳐 C신문의 역사를 B신문의 역사로 보도하였다.

이 심의 안건에 대해 중재위원으로서뿐만 아니라 언론학자로서 언론사(史)적 관점에서 면밀히 살펴볼 필요가 있었다. 이에 신청인의 의견 진술에 앞서 사전에 역사적 사실 확인이 필요하였다. 다행히도 필자가 광주에서 교편을 잡았을 때가 우후죽순처럼 지역일간지들이 창간 러시(Rush)를 할 시점이어서 주요 일간지의 창간 과정에 대한 사전 지식이 있었다. 게다가 지역의 몇몇 학자들이

광주·전남 언론의 역사를 정리한 책도 마침 발간되었기에 곧바로 이를 확인할 수 있었다.

B신문은 1989년 6월에 창간하였고, 창간 당시 주도한 일부 언론인들이 C신문의 주요 종사자였다. 그렇지만 1980년 언론 통폐합 과정에서 구 D신문 사주가 C신문을 인수하여 양 신문사가 A신문이라는 이름으로 합병을 한 만큼 법적 정통성이 있으니 C신문은 엄연히 A신문이 계승한 것이 사실이라 할 수 있다. 조정 이전에 문제가 된 창사 언론 보도를 놓고 강력한 이의제기와 감정이 표출되기도 하였다. 다행히 언론보도 이후 양 신문사의 관계자들이 만나 서로 어느정도 조율을 한 덕택인지는 몰라도 피신청인 B신문을 논리적으로 설득하여 정정보도를 이끌어냈다. 이에 따라 두 일간지 간의 이른바 뿌리 논쟁은 일단락 되었다. 이 조정 이후 B신문은 정정보도는 물론 홈페이지의 회사 소개에서 관련 내용을 삭제하는 등 후속적인 조치도 이루어졌다. 지역에서 한 언론사가 다른 언론사의 보도를 대상으로 조정 신청한 사례로 아주 드문 경우이다.

일반 기업도 아닌 공익적 가치를 중요시하는 신문사가 버젓이 역사적 사실을 곡해하고 정통성 시비에 휘말리는 현실이 무척 안타까웠다. 그나마 빠른 시일 내에 이를 인정하고 신속하게 정정한 점은 다행스러운 일이며, 지역 언론사 스스로 자정 능력을 보여 주었다고 할 수 있다.



#2 지역 언론과 기초 지자체

지역 주요 일간지와 지역 지상파 방송은 조정의 건수가 그다지 많지 않은 편이다. 그 까닭은 데스크의 존재로 인해 취재기사의 편집과 보도에 있어서 저널리즘의 원칙에 크게 벗어나지 않기 때문이라고 판단된다. 물론 지역 언론의 사주(社主)가 대개 지역 건설사인 경우가 많아서 모기업의 사업과 이해관계가 달린 몇몇 뉴스는 문제를 일으킨다. 평소에는 뉴스거리도 아닌 것이 주로 건설사인 모기업의 이해관계가 개입되면 부풀려져 연일 지자체 등을 대상으로 한 이른바 때리는 뉴스도 더러 발생한다. 이런 경우에도 뉴스 내용이 다소 부정절하더라도 최소한의 뉴스 형식은 갖춘 편이다.

언론이라는 지위를 이용하여 불순한 의도를 갖고 한 다소 악의적인 뉴스에 대해 피해 당사자는 조정 및 중재 신청을 나름 고민하게 된다. 대개 언론과의 관계 등을 두루 고려하여 조정 신청에 소극적이다. 더욱이 뉴스 보도 이후의 파장이 그리 크지 않고 타 언론의 후속 취재와 보도로 이어질 성격이 아니라면 조정 신청을 해 '굽어 부스럼'을 만들려고 하지 않는다.

문제는 특정 언론이 사실과 다른 다소 악의적인 보도를 연달아 진행한 경우이다. 주로 지역에서 취재 활동을 하는 일부 인터넷 언론사가 기초 지자체와 지자체장을 겨냥한 보도로 인한 조정 사례가 자주 오르내린다. 특히 지방선거를 앞둔 경우 대략 지방선거 1년 전부터 현역 지자체장과 지역 내 예비후보자들의 난타전이 이어진다. 현역 지자체장을 겨냥한 것도 있지만 잠재적인 경쟁 후보자의 흠을 내고자 하는 뉴스도 버젓이 보도되기도 한다.

지방선거 1년 전쯤 지역 중재부는 어느 지역구가 후보자 간의 경쟁이 치열한지를 예견할 수 있다. 경쟁이 치열한 지역구 관련 언론보도에 따른 중재부의 조정이 갑자기 증가한다. 2018년 6월 지방선거 개시 1년 전부터 특정 지역에서 몇 달간 지속적으로 조정건수가 갑자기 늘어났다. 인터넷 언론을 교묘히 이용한 특정 후보 헐뜯기 내지 흑색선전에 가까운 뉴스도 더러 지역 중재부에 조정 신청이 올라온다. 그러다가 2018년 3월부터 5월말까지 지방선거일 직전 두세 달 동안은 오히려 조정 건수가 하나도 없어서 개점휴업 상태가 되기도 하였다.

이와 덧붙여 일부 기초 지자체장의 경우 지자체 행정과 관련된 다소 부정적인 언론보도에 대해 지나치게 민감하게 반응하는 것도 문제이다. 특히 지자체 내의 허가와 관련된 행정 행위에 대한 환경단체나 지역 주민들의 반대 의견을 반영한 언론보도에 대해서이다. 지역의 주요 현안에 대한 시사비비를 언론에서 보도하는 것은 일종의 '환경감시' 기능임에도 불구하고 기사를 문제 삼아 지자체는 지역 중재부에 조정 신청을 한다. 지자체 특히 기초 지자체의 단체장은

지자체의 행정에 대한 비판 감시 기능을 무시해서도 안되겠지만, 지자체가 보다 적극적으로 사업에 대해 주민을 설득하려는 노력이 부족하진 않았는지 뒤돌아 볼 필요가 있다.

단체장의 언론보도에 대한 이의제기를 대신하여 담당 공무원과 지자체 내의 법률 대리인이 함께 신청인으로서 피신청인의 언론보도에 대해 중재부에 조정을 요청한다. 공무원 5~6명이 무더기로 신청인과 참관인으로서 중재부 조정심의회에 참석한다. 당일 행정업무의 공백은 아랑곳하지 않고 말이다. 악의적인 언론 보도에 있어서 이의제기는 반드시 필요하겠지만 지역 내 사업이나 행정에 대해 다른 의견을 가진 지역 주민을 이해시키고 납득이 가도록 한다면 굳이 언론 보도에 대한 조정 신청은 할 필요가 없다고 본다. 게다가 중재위원 대다수는 뉴스의 공익적인 가치가 있다고 판단된다면 언론보도의 자유를 인정하는 편이어서 지자체가 신청인으로서 요청한 정정보도는 잘 받아들이지 않는 편이다. 2주 정도의 냉각기를 부여하여 속개가 되면 정정보도는 아니지만 지자체의 의견을 상당히 반영하는 반론보도로 조정을 마무리를 짓는 게 보통이다.

#3 '학폭'과 언론

요 근래 스포츠 선수의 과거 학교폭력이 연일 지면을 장식한다. 스포츠 지도자들의 성폭행과 과도한 폭력행위 등은 물론 스포츠 스타들의 과거 학교 폭력에 당시 피해를 입었다는 주장하는 피해자들의 폭로가 이어지고 있다. 광주 중재부에서도 몇 년 전 학교 내 폭력 관련 지역방송의 보도에 대한 조정 신청이 있었다. 지역방송 뉴스에서 남자고교 내에서 학생폭력 기사가 보도되었다. 신청인은 학교 당국이며 지역방송 뉴스의 학교 내 특정 학생의 폭력 피해 보도가 학교의 입장에서 볼 때 억울하다는 주장이었다. 신청인인 한 교사가 남고 학생들 간의 장난인데 교내에서 다반사로 일어나는 일로 일일이 통제할 수 없는 실정이라는 말을 했을 때는 깜짝 놀랐다. 남자 학생들의 지나친 장난으로 피해를 입은 학생이나 부모의 심정은 잘 헤아리지 않은 점은 물론 더욱이 남자의 주요 부위를 다치게 한 점 등 지나친 장난이 피해자에게 커다란 피해와 트라우마로 작용할 가능성은 아예 도외시한 느낌이 들었다.

언론은 '가랑비에도 옷 젖듯이' 사소한 장난과 작은 폭력도 잦으면 피해자에게 큰 폭력으로 다가갈 수 있다는 사실을 인식하고 학교 내 폭력 관련 뉴스를 보도한다. 하지만 우리 사회는 연령층으로 볼 때 중장년층 그리고 성별로 볼 때 여자보다는 남자들이 학교와 군대 등에서 폭력에 일상적으로 노출되어 있어서 폭력에 둔감한 편이다. 요즘 언론보도로 학교폭력의 여러 폐해를

지나치게 자극적으로 다루는 것도 문제이지만, 일부 국민들의 폭력 행위에 대한 인식도 문제라 할 수 있다. 더욱이 우리 사회에서 중장년층은 대체로 폭력 행위에 둔감하여 관용적 자세를 갖는 반면에, 젊은층은 특히 여성의 경우 폭력에 엄격한 잣대를 견지한다. 이에 언론중재위원회는 언론의 학교폭력에 대한 보도로 피해를 입은 학교 관계자들의 입장과 언론보도에 따라 2차 피해를 입은 '학폭' 피해자의 입장을 충분히 고려한 고차원적인 조정이 이제 필요해졌다.

#4 제언

3년이라는 중재위원을 하면서 조정이 여의치 않은지 여부를 예견할 수 있게 되었다. 언론보도에 있어서 중재부에 조정 신청을 할 경우 신청인이 직접 참석하는 경우가 대부분이다. 그런데 가끔 법률대리인 즉, 변호사와 함께 참석하여 정정보도는 물론 손해배상을 청구한다. 언론사의 보도 내용을 찬찬히 들여다 보면 공익적인 성격이어서 정정보도 대상이 아닌 경우가 많다. 신청인의 입장을 충분히 고려하여 중재위원들은 피신청인에게 반론보도를 해 줄 것을 조정 권유한다. 피신청인은 반론보도도 받기 어렵다고 버티지만 중재위원들의 설득에 대개 동의를 하는 편이다. 겨우 피신청인을 설득하고 나면, 변호인을 동반한 신청인들은 반론보도에 만족하지 않고 정정보도를 강력히 요구한다. 게다가 손해배상 청구도 물러날 생각이 없는 듯하다.

이럴 때 중재부는 피신청인을 잠시 내보내고 신청인에게 반론보도 조정을 설득하지만 변호인이 있는 경우 심중팔구는 계속 자기주장을 고집한다. 위원 중에 법률적인 지식과 풍부한 재판 경력을 가진 중재부장과 현직 변호사인 위원은 경제적 비용과 언론보도 관련 판례 등을 예로 들어 언론중재위에서 조정 불성립이 된 경우 법원에 가더라도 정정보도를 이끌어내기가 쉽지 않다고 설득한다. 이런 설득에도 아랑곳하지 않은 채 신청인은 자기주장을 굽히지 않는다.

언론보도에 대해 피해를 입었다고 판단한 신청인은 법률대리인의 조언이 물론 필요하겠지만, 재판에서의 승소할 수 있다는 이들의 장담을 과신해서는 안된다. 중재부에서는 신청인의 입장을 충분히 고려하여 재판과정에서 발생하는 불필요한 시간 낭비와 비용 부담을 줄여주기 위해 적극적인 노력을 한다는 사실을 명심해야 한다.

지역사회에서 언론중재위원회의 조정중재제도가 올바르게 작동하기 위해서 언론중재위원회는 물론 지역언론과 언론으로부터 피해를 입은 신청인 모두에게 필요한 조언을 몇 가지 곁들이고자 한다.

첫 번째로 언론중재위원회의 역할과 위상을 제고할 필요가 있다. 아이러니하게도 언론중재위원회의 탄생은 1980년 언론 통폐합 이후에 언론의 올바른 역할과 기능에 대한 필요성 때문이었다. 초기에는 당시 신군부 정권의 속성상 언론에 대한 통제가 극에 달한 상황이었다. 법적으로 중재제도는 시민의 권익 보호와 언론 문화 창달을 위해 제 역할과 사회적 기능을 갖추고 있었는데, 초창기 위원회의 구성이나 운영이 당시 정부의 억압적인 언론정책이나 언론기본법의 불합리성 때문에 언론사뿐만 아니라 피해를 입은 신청인의 불만 제기를 수용할 정도는 아니었다. 언론 민주화 이후에 언론중재 제도에 대한 일부 언론의 폐해 지적을 일부 수용하였고, 그 역할과 사회적 기능도 인식이 많이 개선되었다.

지난 30여 년간 언론 환경이 급속히 변화하면서 언론중재위원회의 역할과 기능도 바뀌어야 한다는 목소리가 커졌다. 2009년에 인터넷 언론의 조정 및 중재를 포함하는 등 대폭적인 법률 개정이 있었다. 급변하는 언론환경에서 언론중재위원회의 위상과 기능 강화가 필요하다는 입장이 개선되었지만, 언론계의 우려와 방송통신심의회와의 업무 분장 등 아직 사회적 합의를 이룰지 못한 상황이다.

그렇지만 최근 들어 언론의 '가짜뉴스'에 대한 비판이 쏟아지는 가운데 이를 적극적으로 대처하는데 언론중재위원회가 다소 소홀한 느낌이다. 최근 언론보도에 대한 '징벌적 손해배상' 도입 여부를 둘러싸고도 의견이 분분하다. 이에 위원회가 언론의 이른바 '가짜뉴스'에 대한 피해자의 조정 신청을 보다 적극적인 중재로 나설 필요가 있다. 입법과정에서 일부 법령 개정이 필요할 수도 있다. 굳이 법원에 가지 않고서도 현재 언론중재위원회에서 언론보도 피해에 따른 중재를 통해 손해배상이 가능한 점을 충분히 활용할 필요가 있다.

이를 위해서는 지역 중재부의 운영 시스템을 바꾸고 전문성을 가진 위원들이 추천되어야 한다. 중재위원의 자격에 있어서 중재부장인 법관 추천과 변호사 추천은 명확히 정해져 있다. 이외의 위원은 10년 이상의 언론사 경력과 언론에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 등을 자격을 갖춘 자를 위촉한다. 5명의 중재부 위원 중 3명은 구체적인 추천 단체도 명시되지 않고 해당 분야 전문성 여부를 객관적으로 판단하기 사실상 어렵다. 위원들의 전문성이나 추천의 투명성을 높이기 위한 제도적인 장치 마련도 필요하다. 위원 자격과 추천 대상을 보다 강화하면서 전문성을 갖춘 위원들의 위촉이 요구된다. 언론 경력은 최소 20년 이상으로 하고 언론 관련 학식과 경험은 보다 세세한 자격요건이 명시되어야 한다.

또 언론중재위원회의 현안 문제이기도 하다. 요즘 언론의 '가짜뉴스'에 대한 비판이 쏟아지는 것의 대부분은 정치권 여야 대립과 이념적 갈등의 연장선에 있다. 의도가 있건 없건 뉴스는 사실에 근거해서 작성하지만 기사를 작성한 기자는 데스크와 언론사 조직의 직간접적인 압력에서 결코 자유로울 수 없다. 절제된 뉴스보다는 부풀리기와 프레임이 씌워진 뉴스가 만들어지고 유포되기 마련이다. 언론이 이런 뉴스의 제작과 유포를 스스로 자정할 기능을 잃어버릴 경우 결국 위원회가 가짜뉴스 발생을 최소한으로 억제하는데 있어서 주체가 되어야 한다.

내년 대선 이후 곧 닥칠 지방선거 몇 달 전 예비 후보자들 간에 대립과 갈등이 재현될 가능성이 농후하다. 지역 중재부는 본격적인 지방선거에 앞서 유권자의 판단을 흐리게 하는 악의적인 '가짜뉴스'에 대해 되도록 자체하는 분위기 조성에 선제적으로 노력해야 한다.

두 번째로 지역 언론을 포함하여 언론 생태계의 보존과 언론 스스로의 신뢰 회복을 위한 정부의 적극적인 언론정책이 요구된다. 지역 언론은 시장의 위기와 경영의 위기는 물론 영향력의 위기와 신뢰의 위기에 직면하고 있다. 지역 언론의 구독률과 시청률은 하락세이다. 지역 언론의 광고 매출도 지역 경제의 침체로 매년 줄어들고 있다. 지역신문과 지역방송 모두 부대사업과 협찬에 매달린다.

지역 언론의 모기업은 언론을 방패삼아 지역 내에서 이런저런 이권에 개입하려는 일이 종종 있다. 언론의 힘을 과신하면서 여기저기 손을 벌린다. 유가 부수의 하락과 시청률의 저조로 말미암아 언론보도의 파장은 그리 크지 않고 언론의 영향력도 예전만 못하다. 지자체의 협찬을 필요로 하는 지역 언론은 지자체 감시활동 또한 무뎠다. 모기업의 이해관계 관철 여부에 따라 언론 보도는 '감시견(watch dog)'과 '경비견(guard dog)'의 경계를 넘나든다.



국내 언론의 신뢰 수준은 오래전부터 바닥을 쳤다. 세계 주요 40개국을 대상으로 진행한 자국의 언론 신뢰도 조사 결과를 보면 우리나라가 2017년 이후 연속 4년간 꼴찌이다. 지역 언론도 예외는 아니다. 언론은 시장과 생태계의 위기 상황에서 신뢰를 회복하지 않고서는 이제 생존을 걱정해야 한다. 더욱이 스마트 기기의 보급과 확대로 뉴스의 홍수 속에 부적절하거나 다소 불순한 의도를 가진 뉴스에 대해 다수의 이용자는 ‘끄덕이기’보다는 ‘가우뚱’하는데 익숙해졌다. 인터넷 포털을 통한 뉴스 소비가 대폭 확대되면서 이용자는 자기의 정치적인 이념이나 이해관계에 따라 뉴스를 취사 선택한다. 이른바 확증편향이 훨씬 심해지기도 한다. 이에 따라 신뢰를 회복하는 것은 더욱 어려워졌다. 특정 언론의 뉴스는 ‘콩으로 메주를 쏜다’ 해도 곧이 믿지를 않는다. 언론의 신뢰 회복은 한마디로 백약이 무효가 되어 버렸다. 공정성은 고사하고 객관성도 위협받고 있는 실정이다.

이를 해결하는 일이 쉽지는 않다. 언론 스스로 자정적인 노력은 물론이고 건강한 언론 생태계를 회복하기 위해서는 정치권에서 정치적인 이해관계를 떠나 선의를 갖고 언론정책의 변화를 주도해야 하는데 아직은 가시적인 것이 보이지 않아 아쉬울 따름이다.

세 번째로 지자체는 언론보도에 관한 피해구제를 위한 조정 신청에 신중을 기해야 한다. 지자체 입장에서 행정에 대한 언론의 감시활동은 행정의 효율성 등을 고려할 때 여간 성가신 일이 아니다. 그렇지만 국민의 세금이 투입되는 기초 지자체 사업이나 행정 업무는 관련 정부부처와 광역 지자체의 감사는 물론 지역 언론의 감시를 피할 수 없다. 언론의 환경감시기능은 아무리 강조해도 지나치지 않음에도 불구하고 행정을 책임진 지자체장은 다음 지방선거를 의식해 적극적인 방어기제를 발동한다. 악의적이지 않는다면 언론보도에 일희일비해서는 안된다. 지자체장의 공약 사업은 공익적인 문제가 없고 예산 범위 내에서 공정하고 투명하게 추진한다면 문제될 일이 없다. 언론보도에 시시콜콜 문제 제기하고 언론중재위원회에 조정 신청을 과도하게 하는 것은 행정 낭비이다. 해당 공무원들 여러 명이 몇 시간씩 출장을 나와서 피신청인인 지역 언론과 실랑이를 벌이는 까닭은 지자체장과 지자체가 지역 내의 소통을 통한 문제 해결에 적극적이지 않기 때문이다.

마지막으로 언론의 피해를 입은 일반 신청인은 언론중재위원회의 역할과 조정 및 중재에 대해 충분한 사전 지식을 갖고 임해야 한다. 대개 제도권 내의 지역신문과 지역방송은 조직 내에서 뉴스를 다룰 때 저널리즘의 원칙을 크게

벗어나지 않는다. 신청인 입장에서 다소 부적절한 내용이나 억울한 측면이 있더라도 언론은 이슈가 될 만한 걸끄러운 문제를 찾아 파헤치는 일이 다반사이다. 혹 공익적인 이슈를 다룰 때 이해관계자들의 다툼이 있을 경우 어느 한쪽을 편들 때도 있다. 사실이 크게 틀리지 않는다면 정정보도로 조정하기도 쉽지 않다. 사실이 아닌 내용을 악의적으로 보도한 속칭 ‘찐’ 가짜뉴스라면 몰라도 지역 중재부의 조정과 중재를 믿고 따르는 편이 본인에게 유리하다.

지역의 중재부는 조정 및 중재 과정에서 지역 언론과 언론보도에 따른 피해자 모두에게 만족을 주기는 어렵다. 그렇지만 양자 모두 다소 불만은 있을지 몰라도 지역 언론의 신뢰를 잃을만한 일방통행식 보도를 지양하는 방향으로, 다른 한편으로 언론보도에 따른 피해를 최소화할 수 있도록 원만한 조정이 이루어지는 방향으로 중재부 위원들은 한층 노력해야 한다. 만약 양자 간의 조정이 어려울 경우 위원들의 적극적인 중재 권한을 슬기롭게 발휘해야 한다. 지금이야말로 언론중재위원회 본연의 기능을 수행하면서 동시에 법적인 위상을 바로 세울 때이다. 🏛️