

# 언론중재제도의 활성화 방안 모색

-언론소비자 입장을 중심으로-

김 성

(전 호남신문 편집국장, 광주중재부 중재위원)

## 1. 필요성 높아져가는 언론중재제도

### 가. 다매체 사회에서의 언론소비자 환경

현대 사회는 다양화 사회로 불린다. 인류의 사고나 철학적·학술적 범위뿐만 아니라 각기 분리되어 있는 것으로 생각되었던 영역간의 교차범위 확대, 그리고 이를 표현하는 방법 또한 다양해졌기 때문이다. 그래서 표현의 방법만을 별도로 생각해 볼 때 가히 헤아릴 수 없을 만큼 많은 매체가 존재하는 ‘다매체 사회’를 맞이하고 있다. 특히 기존에 존재해 온 신문, 방송 매체를 뛰어넘어 인터넷의 등장으로 인터넷 신문, 방송, 포털, 블로그 등의 등장으로 매체는 기하급수적으로 늘어나게 되었다. 그러나 수없이 많은 매체의 등장과 함께 찾아오고 있는 부작용이 언론매체에 의한 피해이다.

더구나 인터넷 등 새로 등장한 매체는 과급효과가 엄청나 그 피해의 규모가 크고, 자칫하다간 개인에게 회복하기 어려운 피해를 안겨 줄 가능성이 높아졌다. 더욱 심각한 것은 정보의 이동이 시스템에 의하거나, 훈련된 게이트키퍼에 의해 이루어지는 것이 아니라 인터넷을 이용할 수 있는 사람이라면 누구나가 다 뉴스의 전달자, 즉 ‘중간 생산자’이자 ‘소비자’로서 무의식적으로 기능하게 되었다는 점이다.

또 하나 간과해서는 안 될 점은 오늘날의 소비자는 과거와 같은 피동적 개념의 소비자가 아니라 주체적 개념의 소비자로 변모하였다고 할 수 있다. 이러한 시대적 변화에 따라 최근 정책입안자들 사이에서 소비자에 대한 개념도 단순한 수혜의 대상, 보호의

객체로서 소비자가 아니라 자주적 역량을 가진 주체적 소비자로서 실질적 권익 실현에 목표를 두고 소비자 정책을 수립해 나가고 있다.

이것은 소비자가 자발적으로 향유하고자 하는 권리가 점차 높아져 간다는 것을 의미한다. 언론의 주변환경을 보더라도 지금까지 수용자들은 언론기관을 ‘제4의 권력’, ‘민주주의 수호의 파수대’로 보아오던 견해에서 벗어나 언론소비자의 입장에서 정보를 생산하는 ‘상업적 정보회사’로 간주하는 견해가 높아지면서 여기에 부응하는 소구적 대상으로 인식하는 경향이 높아지고 있다. 따라서 언론매체에 의한 피해에 대해 소비자로서의 권리행사가 강화될 것으로 보이며, 이러한 경향은 앞으로 계속될 가능성이 높다.

앞으로 분석과정에서도 밝히겠지만 소비자를 보호하는 법률이 강화되고 있고, 여기에 발맞춰서 다양한 형태의 인격권 침해에 대한 손해배상 청구가 급격히 늘어나고 있는 점이 이를 증명해주고 있다. 또 전통적인 피해구제방식인 재판에 의한 것 보다, 우선 처리기간이 짧은 언론중재제도를 활용하고, 만족스럽지 못할 때는 재판에 의뢰하는 경향이 늘어나고 있어 이러한 언론소비자 의식에 맞춰 언론중재제도를 활용하는 연구가 필요한 형편이다.

따라서 본고에서는 우리가 맞이하고 있는 새로운 언론환경을 살펴보고, 그동안 언론 소비자 구제제도(언론중재제도)의 변천과정, 통계를 통해 본 언론중재제도의 변화과정, 그리고 언론소비자의 새로운 구제제도 및 공급자의 대응 방안 등을 살펴보기로 한다.

#### 나. 새로운 언론환경의 특징

인류사회에서 개인 또는 집단의 의사나 활동내용을 표현하는 방법은 몇 십년 전 만해도 상당히 한정되어 있었다. 그리거나 글자쓰기 같은 기초적인 표현방법 외에 인간이 근대에 들어서 고안해 내기 시작한 신문과 잡지, 책자, 그리고 막 등장하기 시작한 라디오나 TV 매체가 고작이었다. 더구나 이러한 매체에 등장하는 인적 자원도 정치인이거나, 연예인, 저명 인사 등으로 한정되어 있었다. 이러한 매체에 표현된 정보는 한 방향으로, 게다가 문자를 터득하거나 일정한 교양을 갖춘 ‘소비자’<sup>1)</sup>들에게 전달되는 범위

---

1) 여기서는 언론을 정보의 공급 개념으로 보고 이를 이용하는 자를 ‘소비자’로 봄

내에 있었다. 그러나 오늘날 언론은 보도의 자유를 마음껏 구가하고 있고, 국민들 역시 언론을 아무 거리낌 없이 접근하며 이용하고 있다.

새로운 언론환경의 특징은 첫째, 매체의 다양화 및 매체수의 증가이다. 기존 언론매체부터 살펴보면 신문의 경우는 종합일간신문 외에 수없이 많은 전문지, 주간지, 지방지 등이 생겨났고, 영상매체 역시 대형 라디오, TV 방송사는 차치하고라도 케이블TV, DMB, IPTV, 영화 등이 더 수용자와 밀착되어 있다. 혁명적인 변화는 인터넷의 보편화에 있다. ‘포털’이라는 공용인터넷 사이트에서 1인 1개 시대를 맞고 있는 ‘블로그’를 통해 개인뿐만 아니라 타인의 정보가 무차별로 공개되고 있고, 특히 UCC를 통해 동의되지 않는 초상권의 침해는 이루 말로 표현할 수 없을 만큼 늘어나고 있다.

둘째, 언론소비자들이 과거에 비해 적극적으로 자신을 보호하는 자세로 바뀌고 있다는 점이다. 군사독재정권 시절에 언론이 자유롭게 취재하고, 언론인들이 통제받지 않고 작성한 글을 보고 싶어하는 권리는 언론인이나 정치인 등 제한적인 집단들의 요구사항이었다. 대부분의 국민들은 이를 희망하면서도 직접 나서서 적극적인 요구자의 입장을 갖지는 않았다. 따라서 법의 규정에 의해 정해진 규칙을 수용하는 피동적인 입장에 있었다.

그러나 민주화가 진행되면서 악법이 개정되고, 민주화를 근거로 한 새로운 법률이 어느 정도 제정된 오늘날에 이르러서는 언론의 피해구제를 요구하는 경향이 급속도로 확산되고 있다. 이것은 우리 국민들 사이에 권리의식이 강해졌을 뿐만 아니라 그 피해나 파급효과가 과거와는 달리 엄청나게 확대되었기 때문이다. 이러한 변화가 과거 ‘언론권력’을 가급적 회피하려 했던 것에서 언론사를 상대로 소송을 서슴지 않는 자세로의 전환을 가져 온 것이다.<sup>2)</sup>

셋째, 이러한 수용자 의식변화와 달리 언론의 시대적 변화는 거북이걸음을 하고 있는 점이다. 언론의 최대 기능은 국민의 알권리를 충족시킨다는 데에 있다. 그런데 오늘날의 소비자들은 기존의 언론으로부터 뿐만 아니라 여러 경로를 통해 정보를 입수하게 되었다. 예를 들어 가장 빈도수가 많은 정보접촉 창구는 신문·방송 등 기존의 언론이 아니라 이제는 포털이나 블로그로 바뀐 것이다. 물론 포털의 정보는 기존 언론으로부터 제공받은 것이기는 하지만 수용자의 생각은 영리행위를 하는 포털이나 기존의 언론이

---

2) 임병국, ‘명예훼손 소송의 실태’, 관훈저널 통권 제 71호, 1999년 여름, p. 211.

나 모두 똑같은 상업적 정보제공자로 인식하고 있는 것이다.

이에 반해 기존의 언론기관은 최근의 언론 소비자들의 시각과 일치되지 않는 견해를 가지고 있어 이 두 주체간에 인식의 괴리가 발생하고 있다.

이와 관련하여 또 하나 생각해 볼 점은 현대사회에서는 정보의 생산자와 소비자가 명확히 구분되지 않는 형편에 이르렀다는 점이다. 즉 '갑'(甲)이라는 사람이 자신의 블로그에 외부로부터 끌어 온 'A'정보를 설정하는 것까지는 소비행위라고 한다면 '갑'이 아닌 다른 누군가가 이 매체에 접근하여 'A'정보를 검색하고 또 이를 끌어다가 다른 블로그로 전파할 경우 '갑'은 소비자가 아니라 중간 공급자가 된다는 점이다. 이것이 악용되었을 때는 피해를 확산시키고 책임의 범위까지 모호하게 만들 수 있다는 문제점을 안고 있다.

그러한 점에서 법 제정을 통해 책임의 소재를 분명히 하고 이로 인해 발생하는 피해에 대해서 배상의 통로를 마련하는 것이 당연한 과제라고 할 수 있다. 기존의 언론은 이러한 환경변화에 너무 소극적으로 대처하고 있다는 것이다. 이러한 환경을 방치하는 것은 소비자의 피해를 확산시킬 뿐만 아니라 궁극적으로는 언론의 자유마저 위축시킬 수 있다는 점에서 적극적인 관심이 필요하다고 하겠다.

#### 다. 언론중재제도의 변천

다양화하는 현대사회에서는 그 다양화 만큼이나 갈등도 늘어나고 있다. 이러한 갈등 구조를 해소하기 위해 요구되는 것은 법과 제도이다. 우리 사회를 생산과 소비라는 경제구조로 한정해서 보면 소비자보호법을 필두로 해서 많은 법과 제도가 존재하고 있다. 더 범위를 좁혀 '언론'이라는 부분을 놓고 보더라도 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 '언론중재법'이라 한다)을 비롯한 많은 법이 그동안 제정되어 왔다.

특히 여기서 논의할 언론중재제도의 활성화 측면에서 볼 때 언론제도는 그동안 양면성을 보여주었다.

언론관련 법의 제정과 개정은 언론자유 확보, 언론민주화와 궤를 함께 해 왔다. 그러한 점에서 오늘날 존재하고 있는 '언론중재법'은 언론자유를 제한하는 악법으로 비난받아 온 '언론기본법'을 개정하려는 언론민주화운동의 적극적인 노력 끝에 탄생된 법이라고 할 수 있다.

현재 이 자리에서 논의되고 있는 언론중재법, 또는 언론중재제도는 다른 나라에는 없는 우리나라만 가지고 있는 독특한 제도이다.

이 언론중재법은 1980년 12월 31일 제정된 ‘언론기본법’으로부터 그 개념이 출발하고 있다. 1980년의 언론 상황은 처참했었다. 1979년 10월 26일 박정희 전 대통령이 김재규 중앙정보부장의 총격으로 숨지자 전두환 소장(당시 국군보안사령관)을 지휘관으로 한 합동수사본부가 공백상태의 권력을 장악해 나갔다. 1980년 들어 민주화를 요구하는 국민들의 여망과는 달리 군부에 의해 권력이 강화되어 가자 재야정치권과 언론은 5월 20일까지 민주화와 헌법개정을 요구하고 나섰다. 한편으로 민주화를 요구하는 대학생들의 시위가 5월 들어 최고조에 이르자 전두환 소장 등 신군부 세력은 5월 17일 돌연 확대계엄을 발표하고 김대중 등 정치인 구속, 국회 해산 등의 조치를 취했다. 이를 계기로 5.18 광주민중항쟁이 일어나자 10일 만에 이를 유혈진압한 뒤 국가보위비상대책위원회(약칭 국보위)를 구성하는 한편 최규하 대통령을 하야시키고 정권장악음모를 구체화하기 시작하였다. 그리고 이 해 8월부터 수 백 명의 언론인을 해고하는 소위 ‘언론대학살’과 12월 1일 신문사 및 방송사를 통폐합하는 ‘언론통폐합조치’를 취했다. 이어서 그 해가 저물어 가던 12월 31일 ‘언론기본법’을 발효시킴으로써 언론에 대해 재갈을 물리는 일련의 조치를 마무리했다.

언론기본법은 형식적으로는 ‘국민의 표현의 자유와 알 권리를 보호하고 언론의 공적(公的) 기능을 보장하기 위하여 제정한 법’으로 정부의 언론 탄압 및 언론 기관의 권력 남용을 방지하여 국민의 기본권을 보장하기 위한 것으로 되어 있으나 이 법이야말로 곳곳에 언론의 자유를 탄압하는 독소조항이 내포되어 있음으로 해서 1980년대 언론 통제의 수단으로 활용되었다.

언론중재위원회는 1980년 12월 31일 제정된 언론기본법에 근거하여 1981년 3월 활동을 시작하였으나 언론중재제도 자체가 국민 기본권을 유린하고 언론자유를 적극적으로 통제하는 신군부 독재정권에 의해 제정된 법을 바탕으로 구성되었다는 점에서 기본적으로 언론피해자를 구제하는 제도로 볼 수 없다는 비판이 끊이지 않았다. 그 근거로 언론중재제도에서 사실상 ‘조정’에 불과한 역할을 하면서 ‘중재’라는 용어가 의미도 제대로 파악되지 않은 채 채택되어 사용되었고, 반론보도를 정정보도와 혼돈하는 일까지 있었다. 그러나 언론기본법은 우리 사회의 민주화 여망에 따라 노태우 대통령의 제6공

화국이 들어선 1989년 폐지되었다. 다만 ‘반론권’ 과 언론중재위원회는 정간법(정기간행물의 등록 등에 관한 법률)과 방송법 조항을 통해 존속되고, 1999년 헌법재판소로부터도 그 효용성을 인정받아<sup>3)</sup> 계속 존재하게 되었다.

1990년대 들어 각 분야에서 민주적 제도의 정착을 향한 목소리가 높아지면서 언론도 예외는 아니었다. 언론수용자단체들 사이에서도 언론관계법의 개정 또는 제정의 요구가 거세졌다. 전국언론노동조합연맹과 한국기자협회 및 한국방송프로듀서연합회가 공동으로 ‘언론개혁정책위원회(언개위)’ 를 구성하여 ‘수용자주권 확립을 위한 정책 과제’ 를 제시하였는데 이 가운데는 ‘언론중재위원회의 시민언론운동단체 참여’ 도 포함되어 있었다. 그 내용은 현재 언론중재위원회에는 언론계 인사가 참여하고 있는 반면 언론분쟁의 또 다른 당사자인 언론수용자의 참여는 보장되어 있지 않으므로 언론중재위원회에 시민언론운동을 주로 수행하는 단체가 참여할 수 있도록 한다는 것<sup>4)</sup>이었는데 시민언론단체의 성격을 어떻게 규정할 것인가 하는 문제점을 안고 있었다.

언론학계를 포함한 일부 단체들이 제기한 다른 요구는 ‘언론평의회’ 또는 ‘옴부즈맨제도’ 의 도입이었다. ‘언론평의회’ 제도는 영국 등 이미 여러 나라에서 시행되고 있는 제도로써 정부의 영향력에서 자유롭지 못하고 위상이 모호한 언론중재위원회나 신문윤리위원회 등을 발전적으로 흡수하거나 재편성하는 형태로 도입하자는 안이 제기되었다.<sup>5)</sup> 그러나 언론평의회 제도는 정부기구가 아닌 수용자운동에 의해 구성된 민간 자율기구이기 때문에 언론에 의한 피해자에게 어떻게 확실히 피해를 보전해 줄 수 있을 것인가 하는 과제를 남겨 주었다. 또 다른 언론감시제도인 ‘옴부즈맨’ 제도는 수용자가 언론을 감시한다는 취지인데 우리나라의 많은 언론이 형식적으로는 이 제도를 도입하고 있으나 사실상 자사(自社)의 홍보나 형식적인 비판을 하는 수준에 머무르고 있는 형편이었다.

3) 언론중재제도는 우리 법제에 독특한 제도로써 화해에 의한 명예로운 해결의 기회를 부여할 뿐만 아니라, 중재를 담당하는 중재부에 직업 법관 이외에 언론계 실정에 정통한 전문가를 위원으로 함께 참여하게 함으로써 언론과 피해자 쌍방을 이해시키는 데 유리하고, 언론의 입장에서 보면 법원의 재판절차 이전 단계에서 절충할 기회를 갖게 되는 이점이 있으며, 피해자의 입장에서 보면 법원의 재판절차상의 비용과 번잡함을 피하여 피해구제를 시도할 수 있다는 제도적 장점을 가지고 있다. (헌법재판소 1999. 7. 22. 결정 96헌바19)

4) 당시 정기간행물의 등록등에 관한 법률 17조 2항 : 중재위원회는 40인 이상 80인 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 학식과 경험과 덕망이 있는 자 중에서 공보처 장관이 위촉하되, 위원의 5분의 2 이상은 법관의 자격이 있는 자 중에서 법원행정처장이 추천한 자로 하고 위원의 5분의 1 이상은 언론계 인사 중에서 위촉한다.

대안 : 중재위원회는 ... 국무총리가 위촉하되, 법원행정처장이 추천한 자로 하고, ... 위원 5분의 2 이상은 언론계 및 시민언론단체 인사 중에서 위촉한다. 손석춘, ‘언론개혁의 무기’, 개마고원, 1998. p.130-131.

5) 손석춘, ‘언론개혁의 무기’, 개마고원, 1998. p.130-131.

다른 한편으로는 언론피해에 대한 조정신청이 급격히 늘어나면서 기존의 언론중재제도에 대해 나름대로 효율성이 인정되기 시작하였다. 그러나 정간법이나 방송법에 의존하여 존재하는 중재제도로는 한계가 노정될 수밖에 없었다. 결국 이를 보완하기 위해 1995년 정간법 개정을 통해 언론중재위원회에 '직권중재결정권'을 부여하고 '반론보도'라는 용어가 정식으로 법률용어로 채택되는 등 언론중재제도가 강화되어 1996년 7월 1일부터 시행되기에 이르렀다.

하지만 언론소비자의 본격적인 구제제도라고 할 수 있는 단일 법률은 여전히 제정되지 않고 각 정당간의 이견으로 난항을 거듭하다가 2004년 말 국회를 통과함으로써 2005년 1월 언론중재법이 제정되어 이 해 7월 28일부터 시행에 들어갔다. 언론중재법의 핵심 내용은 △기존의 조정제도 외에 중재제도 도입 △손해배상 청구에 대한 조정 및 중재 △인터넷 신문 조정 및 중재대상에 포함 △구술 및 전자우편에 의한 신청 기능 등이라고 할 수 있다.

이 언론중재법의 제정으로 언론피해에 대한 구제제도는 정착되었다고 할 수 있으나 그 실효성 면에서는 앞으로 많은 보완이 요구되고 있다.

## 2. 조정신청 및 처리결과의 변화

### 가. 변화된 언론중재제도

#### (1) 중재기능의 도입

2005년 7월부터 시행된 언론중재법은 제1조(목적)에서 "... 언론보도로 인하여 ... 다툼이 있는 경우 이를 '조정' 하고 '중재' 하는 등의 ..."라고 규정하고, 제7조(언론중재위원회의 설치) 제1항에서 "언론보도 또는 게재로 인한 분쟁 '조정', '중재' 및 침해사항을 심의하기 위하여..."라고 규정하고 있고, 결정적으로는 제3절 제24조(중재) 제1항에 "당사자의 쌍방은 정정보도청구 등 또는 손해배상의 분쟁에 관하여 중재부의 종국적 결정에 따르기로 합의하고 '중재'를 신청할 수 있다"고 규정하면서 절차(2항, 4항)와 효력(제25조)