

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)

을 규정함으로써 언론중재위원회는 실질적 의미의 '중재' 기능도 함께 갖게 되었다. 과거 언론중재위원회는 실제로는 '중재'가 아니라 '조정'만 해 왔는데 이번 법의 제정으로 중재위원회는 종래의 조정 및 심의기능 이외에 중재기능도 함께 가지게 되었다.⁶⁾

분쟁을 해결하는 수단으로는 '협상', '조정', '중재', '소송'이 있다. 법률적으로 가장 일반적인 분쟁해결 방법이자 강도가 높은 것이 '소송'이다. 이 소송의 장점은 국가가 선임한 판사가 사전에 엄격하게 규정한 절차에 따라 분쟁을 해결함으로써 승패를 확실히 결정해주고(명확성), 사실관계 및 법률관계에 있어서 다툼이 복잡한 사건을 매우 적절하게 해결(완벽성)해 주는 데에 있다. 그러나 단점으로는 소송절차가 엄격하고, 이해하기 어려우며, 시간과 돈이 많이 들고, 법률에 의하여 승패를 결정한다는 점 등을 들 수 있다.⁷⁾

이러한 이유로 '소송 외 분쟁해결' (ADR, Alternative Dispute Resolution) 수단들인 '협상', '조정', '중재'에 의존하는 경향이 높아지고 있다.

'협상' (negotiation)은 제3자의 개입 없이 당사자끼리 합의로 분쟁을 해결하는 것이다. 분쟁해결 수단으로서의 협상은 당사자끼리 분쟁 해결과정과 결론을 결정한다는 점에서 장점을 지니는 반면, 제3자의 도움이 없기 때문에 협상이 교착상태에 빠지면 실패로 끝나버릴 가능성이 크다는 단점이 있다. '조정' (mediation)은 중립적인 제3자(조정인)가 당사자의 동의를 얻어 당사자가 쉽게 협상할 수 있도록 도와주는 분쟁 해결방법이다. 당사자들은 조정과정에서 합의를 할 것인가 하는 결정권한을 가지며, 제3자(조정인)는 협상을 도와주는 권한만을 가진다. 언론중재법은 직권조정에 대해 신청인과 피신청인 누구나 이의신청이 가능하고, 이의신청 자체로 법원의 소송으로 자동 연결됨으로써 피해를 구제하고 있다. '중재' (arbitration)는 당사자의 합의에 의해 선출된 제3자(중재인)의 중재판정에 의하여 분쟁을 해결하는 절차를 말한다. 법률적으로 '중재'는 중재인이 쌍방의 요구를 절충한 타협적인 중재판정(이른바 절반중재)을 내리는 경향이 있다. 그리하여 잘못된 중재판정에 사실상 불복할 방법이 없는 단점을 가지고 있으나 중재판정은 사전에 당사자들의 합의가 전제되어야 그 실행이 가능하다는 점에서 법원의 재판을 통한 판결과 구분되며, 당사자들의 의지를 통해 종국적 판단을 구한다는 점에서 보다 효과적인 제도라 할 것이다.

6) 양삼승, '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 해설', 언론중재 25권 1호(2005년 봄호), p.6.

7) 권혁남, '언론중재법 시행에 따른 언론중재제도의 변화와 과제' <언론중재위원회 토론회 주제논문집>, 2006. 7. 5.

결국 ‘언론중재법’에서 적용하고 있는 ‘소송 외 분쟁해결제도’는 다음과 같이 여섯 가지의 특징을 가지고 있다.⁸⁾

- ① 신속하고 저렴한 비용에 의하여 분쟁을 해결한다.
- ② 분쟁해결에 있어서 법원의 개입을 가급적 줄인다.
- ③ 당사자 본인의 의사결정을 존중하고 변호사의 역할을 축소한다.
- ④ 최소한의 비형식적인 절차에 의하여 분쟁을 해결한다.
- ⑤ 비공개의 사적인 절차에 의하여 분쟁을 해결한다.
- ⑥ 기존의 실체법 적용을 피하고, 일반 시민의 감각에 맞는 창의적인 실체규범을 창조하여 분쟁을 해결한다.

(2) 인터넷 신문의 포함

언론중재법은 ‘언론사’에 대하여 정정보도청구(제14조 제1항), 반론보도청구(제16조 제1항), 추후보도청구(제17조 제1항), 손해배상의 청구(제30조 제1항)를 각각 할 수 있다고 규정하면서, 여기에 관련되어 있는 언론사의 개념을 정의하였는데 제2조(정의) 제10호에 “언론사라 함은 방송사업자, 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자 및 ‘인터넷신문사업자’를 말한다”고 정의하고 있다. 또 인터넷신문에 대한 정의는 제2조 제8호에 ‘신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률’(과거 정간물법의 개정된 법률명) 제2조 제5호(인터넷신문이라 함은, 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행되는 전자 간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다)의 규정에 따른 인터넷신문을 말한다”고 규정되어 있다. 이로써 인터넷신문이 과거 정간법물에서 제외되어 피해자의 권익보호에 허점을 드러내고 있다는 비판을 면할 수 있게 되었다. 이것은 정보통신의 발달로 인해 여론형성을 주도적으로 담당해 온 ‘오프라인’의 역할이 감소하고 ‘온라인’ 역할이 증대되고 있는 추세도 반영되었다고 할 수 있다.

8) 언론중재위원회, 언론조정 실무제요, 2005.

그러나 인터넷신문에 의한 피해구제도 법적으로 반영이 되었다고는 하나 인터넷 활용에 있어서 가장 영향력이 큰 포털의 경우는 피해구제에 포함되어 있지 않고, 기존 언론기관의 홈페이지에 대한 처리문제도 소홀히 되고 있다는 점에서 보완이 필요한 것으로 보인다.

(3) 손해배상의 포함

과거 언론피해구제제도에서는 언론보도로 인한 피해를 사후적으로 구제하면서 물질적 구제가 포함되지 않아 실효성에 의문을 표시하는 경우가 많았다. 그러나 언론중재법에 손해배상까지 조정대상에 포함시킴으로써 권리구제에 철저를 기할 수 있고, 언론피해로 인한 분쟁을 한꺼번에 해결할 수 있게 됐다는 것이다.

물론 다른 한편에서는 언론피해로 인한 손해배상을 인정하는데 심리기간이 최장 21일밖에 안돼 이를 해결하는데 촉박하다는 점과, 언론의 침해와 발생한 손해와의 사이에 '인과관계'를 어디까지 인정할 것인가를 산정하기가 대단히 어렵다는 점에서 회의론도 없지 않다.⁹⁾

언론중재위원회를 통한 손해배상은 심의기간이 짧고 효력이 즉시 발생한다는 점에서 신청인들에게는 효율적인 피해구제제도로 받아들여질 가능성이 크다. 그러나 다른 한편으로는 중재위원회가 소액이 아니라 거액의 손해배상을 심의하기에는 기간과 전문성에서 극히 제한적이라는 취약점을 가지고 있기도 하다. 따라서 신청인과 피신청인, 그리고 중재위원회가 이를 효율적으로 운용하는데 많은 관심을 기울여야 할 것으로 보인다.

(4) 임의적 전치주의로 전환

과거에는 중재위원회의 중재를 거치지 않고는 법원에 반론보도청구를 제기할 수 없도록 함으로써(정간물법 제19조 제1항) '필요적 전치주의'를 채택하였다. 그러나 언론중재법에서는 신청인이 언론중재위원회를 택하든 법원을 택하든 임의로 결정할 수 있도록 하는 '임의적 전치주의'를 채택하고 있다.

9) 양삼승 '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 해설', 언론중재 25권 1호(2005년 봄호) p.7-8.

필요적 전치주의를 채택했던 이유는 중재위원회가 언론관계 법률에 밝은 법조인과 경험이 축적된 언론인, 기타 덕망있는 인사들로 구성되어 있기 때문에 신청인과 피신청인 쌍방의 입장을 충분히 고려하여 신속히 결정할 수 있고, 법원의 상세한 절차가 필요 없는 경우가 많기 때문이었다. 그러나 정정보도청구는 보도의 사실여부를 판가름해야 하고, 손해배상청구까지 도입되었기 때문에 신중한 결정이 더욱 필요해졌다. 따라서 중재위원회를 거치지 않고 필요할 경우에는 전문적인 법률에 의해 판단을 받을 수 있도록 법원에 직접 소를 제기하는 통로를 마련하게 된 것이다.

나. 조정신청 추세의 변화

지난 1981년부터 언론중재제도가 언론피해구제제도로 운영되기 시작하여 벌써 26년이 흘렀다. 이 제도는 언필칭 언론피해구제를 명분으로 해서 출발하였지만 초기였던 1980년대 전반에는 군부독재정권의 시대라 적극적으로 활용되지 않았다. 그러나 1980년대 후반부터 민주화의 물결이 일기 시작하면서 조정신청 건수가 급격히 증가하기 시작하였다.

〈표1〉은 연도별로 조정신청 건수 및 처리결과, 피해구제율을 정리한 도표이다. 조정신청 건수의 증가율이 도표로는 실감나지 않지만 1981, 1986, 1991, 1996, 2001, 2006년 등 5년 간격으로 조정신청 건수 증가율과 비교하여 살펴보면 11.4%, 349.0%, 152.7%, 18.5%, 64.9%의 엄청난 증가율을 보이고 있는 것으로 분석되었다. 가장 최근이라고 할 수 있는 2001년의 조정신청 건수와 2006년의 조정신청 건수를 비교하더라도 증가율이 64.9%나 되었고, 2006년에는 연간 신청건수가 1,000건을 넘어서는 기록을 보였다.

1995년까지는 중재위원회가 사실상 '조정' 역할밖에 하지 못했기 때문에 조정의 방법으로 '합의'를 유도한다거나 신청인의 '취하'를 조건으로 '속보' 및 'PR기사 게재'로 피해구제를 높이는 방법을 구사하였다. 피신청인인 언론기관으로서도 자신의 매체에 '정정'이나 '바로잡습니다'라는 기사가 보도되는 것을 수치로 여기고 있었기 때문에 우회적인 방법을 활용하는 경우가 다반사였다. 또 일부 신청인들은 언론기관의 보복을 두려워하여 피신청인이 정정을 받아들이지 않아 조정불성립이 됐을 때도 법원에 소를 제기하지 않고 취하해 버리는 경우도 적지 않았다. 이로 인해 1980년대 전반적인 피해

구제율은 1990년대나 2000년대와 비교해서 낮은 경향을 보이고 있다.

그러나 1996년부터 직권조정결정권이 중재위원회에 도입되면서 이를 활용한 조정의 기능이 강화되었다.

〈표1〉 연도별 조정신청건수 및 처리결과와 피해구제율

연 도	건 수	처 리 결 과							피해구제율(%)
		합 의	직권조정결정		조 정 불성립결정	기 각	각 하	취 하	
			동 의	이 의					
1981	44	9			12	1	2	20	16 (39.0)
1982	50	19			19		2	10	28 (58.3)
1983	71	21			22	1	1	26	36 (52.2)
1984	54	12			29	3		10	25 (49.0)
1985	59	12			28	4		15	24 (43.6)
1986	49	14			10	1		24	27 (56.3)
1987	47	10			9	1		27	16 (34.8)
1988	55	16			12		1	26	34 (63.0)
1989	121	29			35		6	51	60 (52.2)
1990	159	42			43	1	2	71	92 (59.0)
1991	220	52			48	3	1	116	104 (48.1)
1992	381	81			79	19		202	200 (53.8)
1993	423	132			96	8	2	185	232 (56.2)
1994	541	162			127	7		245	300 (56.2)
1995	528	111			150	26	3	238	260 (52.1)
1996	556	129	2	7	169	9	1	239	290 (53.1)
1997	490	161	10	5	79	8	4	223	293 (61.3)
1998	602	226	14	10	97	5		250	356 (59.6)
1999	641	244	11	18	102	24	5	237	366 (59.8)
2000	607	198	10	15	66	14	2	302	376 (63.6)
2001	659	229	6	23	132	18	2	249	398 (62.3)
2002	511	182	18	17	62	8	1	223	313 (62.4)
2003	724	287	15	15	101	27	3	276	472 (68.0)
2004	759	283	46	22	140	13		255	495 (66.4)
2005	883	334	31	20	181	19	15	283	530 (62.4)
2006	1,087	356	29	28	226	22	13	413	637 (60.6)
계	10,321	3,351	192	180	2,074	242	66	4,216	5,980
%	100	32.5	1.9	1.7	20.1	2.3	0.6	40.9	59.7

한편 최근 분석자료이긴 하지만 지난 2000년부터 2006년까지 신청내용을 청구권별로 분류한 <표2>에 의하면 2005년 손해배상청구가 가능해진 이후로 전체 신청건수에서 손해배상청구가 급격히 늘어나고 있음을 보여주고 있다. 즉 전체적으로는 정정보도가 60%에 가까웠고 2003년도의 경우에는 69.5%나 됐다. 그러나 2005년에는 평균치(59.0%)와 비슷한 수준(60.1%)에 머무르더니 2006년에는 평균치보다 적은 50.2%로 크게 떨어졌다.

<표2> 최근 7년간 청구권별 조정신청 추이

연 도	정 정	반 론	추 후	손 배	계
2000	368 (60.6)	211 (34.8)	28 (4.6)		607
2001	418 (63.5)	221 (33.5)	20 (3.0)		659
2002	307 (60.1)	201 (39.3)	3 (0.6)		511
2003	503 (69.5)	216 (29.8)	5 (0.7)		724
2004	414 (54.5)	301 (40.0)	44 (5.8)		759
2005	531 (60.1)	194 (22.0)	17 (1.9)	141 (16.0)	883
2006	546 (50.2)	211 (19.4)	12 (1.1)	318 (29.3)	1,087
계	3,087 (59.0)	1,555 (29.7)	129 (2.5)	459 (8.8)	5,230

반면 손해배상청구 건수는 법 시행 첫 해인 2005년에 전체 신청 건수 가운데 16.0%를 차지했고, 2006년에는 29.3%로 거의 3분의 1에 육박하는 수준에 도달하고 있다.

손해배상청구의 경우는 겨우 2년간 시행된 통계이기 때문에 그 추세를 정확히 분석할 수 없다고 할지라도 향후에는 조정의 성립여부에 관계없이 언론피해에 대해서는 물질적으로 보상을 받을 수 있도록 손해배상청구와 정정보도청구를 동시에 신청하는 경향이 늘어날 것으로 전망되고 있다.

10년 간격으로 조정을 신청한 신청인의 유형을 살펴보면 ‘개인’ 신청인은 점차 줄어들고 공공기관 및 국가기관의 신청이 늘어나고 있음을 알 수 있다. 이는 행정기관들이 언론과 적대적인 관계를 피하려하기 때문에 조정을 신청하지 않을 것이라는 통념과는 전혀 다른 추세를 보이는 것으로 앞으로 더 늘어날 가능성이 크다

고 할 수 있다.

〈표3〉 조정신청인 유형별 현황

신청인 유형	1990년	2000년	2006년
개 인	98 (61.6)	340 (56.0)	529 (48.7)
회사(기업체)	25 (12.7)	68 (11.2)	127 (11.6)
국가기관		17 (2.8)	151 (13.9)
공공(기관)·단체	12 (7.6)	19 (3.1)	15 (1.4)
지방의회/자치단체		25 (4.1)	30 (2.8)
정 당		2 (0.3)	
조합 및 협회		51 (8.4)	46 (4.2)
일반단체	12 (7.6)	43 (7.1)	126 (11.6)
종교단체	6 (3.8)	13 (2.2)	9 (0.8)
교육기관	5 (3.1)	11 (1.8)	35 (3.2)
종 친 회	1 (0.6)		
기 업 체			
언 론 사		14 (2.3)	17 (1.6)
의료기관		4 (0.7)	
금융기관			2 (0.2)
계	159	607	1,087

또 하나 특징은 언론을 상대로 피해를 구제하려는 집단군이 점차 늘어나고 있다는 점이다. 이것은 언론민주화 이후 언론에 대한 시각이 바뀌고 있다는 것을 보여주는 것이다. 여기에서는 분석자료를 제시하지 않았지만 조정신청인의 절반을 차지하는 ‘개인’의 경우를 보다 자세히 분석해보면 경제인, 전·현직 공무원, 정치인 순서이며 학생 주부까지 다양해지고 있다. 경제인이 많다는 것은 언론에 의한 피해가 심대하다는 것을 보여준 것이라고 할 수 있고, 언론에 약하다고 이야기되던 공무원에서부터 주부까지 있는 것은 앞서의 지적처럼 언론피해에 대해 두려움 없이 적극적으로 나서고 있음을 보여준 것이라고 할 수 있다.

〈표4〉 조정대상 매체 유형별 분석

매체군	세부매체별	1981년	1990년	2000년	2006년
신 문	중앙일간지	27 (61.4)	67 (42.1)	176 (29.0)	353 (32.5)
	지방일간지	7 (15.9)	40 (25.2)	148 (24.4)	245 (22.5)
	주간신문	2 (4.5)	17 (10.7)	113 (16.6)	125 (11.5)
방 송	T V	2 (4.5)	11 (6.9)	115 (18.9)	187 (17.2)
	라디오	0	2 (1.3)	9 (1.5)	5 (0.5)
	케이블TV	0	0	1 (0.2)	24 (2.2)
잡 지		2 (4.5)	20 (12.6)	23 (3.8)	54 (5.0)
통 신		4 (9.1)	2 (1.3)	17 (2.8)	17 (1.6)
인터넷신문		0	0	0	77 (7.1)
기 타		0	0	5 (0.8)	0
계		44	159	607	1,087

〈표4〉는 신청인들이 어떤 매체를 대상으로 조정신청을 하였는가를 보여주는 통계로 10년 간격으로 4개 연도치를 비교한 결과 큰 흐름으로 볼 때 중앙일간지를 대상으로 한 경우는 청구대상 비율이 크게 낮아진 반면, TV와 인터넷신문은 증가하였음을 알 수 있다. 또 지방일간지는 비슷한 수준을 유지하고 있다. 결국 TV와 인터넷이 현대 미디어의 관심사로 떠오르고 있기 때문에 청구 건수는 앞으로도 계속 증가추세를 보일 것으로 전망된다.

다. 언론조정신청 처리결과 분석

지난 25년간 조정신청한 건수 중 중재위원회를 통해 처리된 결과는 〈표1〉과 같다. 〈표1〉의 맨 우측 피해구제율은 신청인이 실질적으로 피해구제를 받은 비율을 의미한다. 피해구제율은 우선 ‘합의’된 건수와 직권조정결정 가운데 ‘동의’ 건수, 그리고 ‘조정결정중 이의’, ‘취하’, ‘조정불성립’된 건수 가운데 피해구제를 조건으로 처리된 건수를 합쳐서 기각이나 각하건을 제한 전체 신청건수로 나눠 산정한다.

이 피해구제율에 의하면 1980년대 초반에는 50%를 밑도는 경우가 많았으나 민주화

이후에는 50%대에 머문 경우도 몇 차례 있었으나 대략 60%대에서 정착하고 있는 추세를 보여주고 있다. 피해구제율이 60%대라는 것은 언론중재위원회를 찾은 언론피해자 3명 가운데 2명은 그 처리에 어느 정도 만족한다는 것을 뜻한다.

한편 2006년을 기준으로 매체유형별로 처리 결과와 피해구제율을 정리한 것이 <표5>이다.

<표5> 조정대상 매체 유형별 처리결과 및 피해구제율

매체군	세부매체별	청구건수	합 의	직권조정 결 정	조정불성립 결 정	기 각	각 하	취 하	피해구제율 (%)
신 문	중앙일간지	353	120(34.0)	17(4.8)	70(19.8)	7(2.0)	7(20.0)	132(37.4)	64.6
	지방일간지	245	72(29.4)	7(2.9)	37(15.1)	2(0.8)		127(51.8)	63.0
	주간신문	125	41(32.8)	10(8.0)	24(19.2)	4(3.2)		46(36.8)	57.0
방 송	T V	187	50(26.8)	14(7.5)	58(31.0)		4(2.1)	61(32.6)	43.7
	라디오	5	2(40.0)		2(40.0)	1(20.0)			50.0
	케이블TV	24	5(20.8)	3(12.5)	6(25.0)	1(4.2)	1(4.2)	8(33.3)	68.2
잡 지		54	26(48.1)	4(7.4)	15(27.8)			9(16.7)	48.3(시사주간지) 80.0(월간지)
통 신		17	6(35.3)		1(5.9)	2(11.7)	1(5.9)	7(41.2)	92.9
인터넷신문		77	34(44.1)	2(2.6)	13(16.9)	5(6.5)		23(29.9)	72.2
계		1,087	356(32.8)	57(5.2)	226(20.8)	22(2.0)	13(1.2)	413(38.0)	60.6

<표5>에 의하면 중앙일간지, 지방일간지, 주간신문은 피해구제율이 60%내외인데 반해 TV와 라디오는 43.7%와 50%로 신문에 비해 상대적으로 낮은 경향을 보여주고 있다. 또 케이블TV(68.2%), 통신(92.9%), 인터넷신문(72.2%)은 다른 매체에 비해 피해구제율이 상대적으로 높았다.