

03

슬기로운 시정권고 활용법

: 언론의 사회적 책임 제고와 시정권고 제도

양재규 언론중재위원회 심의실장



1. 시작하며: 시정권고를 다시 생각한다

언론중재위원회(이하 ‘위원회’라고 하겠다)에는 상시 업무를 기준으로 두 가지 법정업무가 있다. 바로 ‘조정중재’와 ‘시정권고’다. 둘 다 1980년 12월 31일 언론기본법에 의해 도입된 제도들이니 그 역사가 41년이 넘었다.¹⁾ 똑같은 시간을 견뎌왔지만 두 제도가 갖는 무게감은 사뭇 다르다. 조정중재를 흥행이 보증되는 톱스타 배우에 비유한다면, 시정권고는 그저 무명의 조연급 배우에 가깝다.

우선, 효력 면에서 조정중재는 재판상 화해와 같은 효력, 다시 말해 법원의 확정 판결에 준하는 강력한 힘을 갖는다. 언론사가 확정된 사항을 이행하지 않을 경우 그 이행을 다양한 방법으로 강제할 수 있다. 시정권고는 문자 그대로 권고적 효력에 그친다. 권고적 효력이란, 법익을 침해한 언론사에 그 사실을 고지하여 향후 유사한 보도가 반복되지 않도록 주의를 촉구하는 것이다.²⁾ 언론사가 권고받은 사항을 이행하지 않는다고 해서 별도의 제재를 가할 수도 없고, 가해서도 안 된다.³⁾

사회적 주목도 면에서도 조정중재는 시정권고에 비할 바 아니다. 한국언론진흥재단에서 제공하는 <빅카인즈>를 이용해, 최근 3년 동안 관련 사항을 주제로 다룬 기사량을 비교해보았다.⁴⁾ 조정중재를 다룬 기사건수는 666건인데 반해, 시정권고 기사건수는 17건에 불과했다. 시정권고 제도는 연구자들에게도 관심 밖의 사항이다. 조정중재 제도를 연구한 학술논문은 심심치 않게 찾아볼 수 있지만, 시정권고를 주제로 다룬 학술논문은 정말 희귀하다.⁵⁾ 작년 한 해 사회적 논의의 중심에 있었던 언론중재 및 피해구제 등

1) 시정권고에 관한 언론기본법 규정은 제50조 제항 및 제8항으로 다음과 같다. ①정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 “仲裁委員會”라 한다)를 둔다. ②중재위원회는 언론침해의 내용을 심의하며 필요한 경우 당해 발행인 또는 방송국의 장에게 시정을 권고할 수 있다. 법적 근거만 마련되었을 뿐 침해 여부를 판단하기 위한 구체적인 기준이라든가, 시정권고의 대상 범위, 관련 절차 등이 갖춰지지 않아 제도 도입 초기에는 실질적인 운용에 한계가 있었다. 1983년에 이르러서야 비로소 최초의 시정권고 사례가 나왔고, 1987년까지는 연간처리실적이라고 말하기 무색할 정도로 건수가 적었다(1983년 3건, 1986년 3건, 1987년 6건). 1987년 말에 이르러 언론기본법은 폐지되고 정기간행물의 등록 등에 관한 법률이 제정되고 나서야 시정권고를 담당할 소위원회가 구성되는 등 제도의 체계가 잡혔다(언론중재위원회 (2012). <언론중재위원회 30년사>, 232-233쪽).

2) 언론중재위원회 (2022). <시정권고 편람>, 7쪽.

3) 헌법재판소 2015. 4. 30. 2012헌마890.

4) 기간은 2019.7.1~2022.6.30.로, 언론사는 중앙일간지로 검색조건을 동일하게 부여했다. 검색어 조건은 ‘조정중재 AND(언론중재위원회OR언론중재위OR언중위)’로, ‘시정권고AND(언론중재위원회OR언론중재위OR언중위)NOT인권’위로 했다.

5) 한국연구재단에서 제공하는 논문 검색서비스(www.kci.go.kr)를 이용해 관련 논문을 검색해보니, 조정중재 관련 논문은 30여건인데 비해 시정권고 관련 논문은 3건에 불과했다. 단, 이러한 검색결과가 엄밀하게 조건을 부여한 것이 아니었음을 밝힌다.

에 관한 법률(이하 ‘언론중재법’이라고 하겠다) 개정 이슈는 어떤가. 기사열람차단청구권, 추후보도청구권, 피해구제보도문 게재 방식 등으로 역시 거의 대부분 조정중재 관련 사항이었다. 종합해보자면, 시정권고는 언제나 이인자였던 것이다.

한편, 시정권고에는 붙은 것에 붙이는 딱지를 떼어 낸 흔적이 여전히 역력하다. 언론보도로 인해 발생한 민사적 분쟁을 신속·간이하게 해결하는 것에 주안점을 두고 있는 조정중재의 경우, 제도 그 자체의 가치 내지 필요성은 단 한 번도 의심의 대상이 되지 않았다. 정정보도청구권의 요건이라든가, 조정절차 관련 일부 규정의 위헌성이 다투어졌을 뿐이다. 그런데 시정권고에 대해서는 제도 자체가 위헌이라는 주장이 제기된 바 있다.

지난 2005년 시정권고의 새로운 근거 법률인 언론중재법 제정 직후, 몇몇 언론사들이 헌법소원을 제기했다. 이 헌법소원 재판의 쟁점 중 하나가 시정권고 제도의 위헌성이었다. 당시 청구인 측 대리인은 변론요지서를 통해 “그것(시정권고)은 여론시장의 주역으로서 자유롭고 독립적이어야 할 언론과 이를 수용하고 판단하는 국민을 무능력자로 취급하는 후견체제를 입법화하고 있다는 점에서 국민주권주의에 반하며, 공익에 관한 국가의사결정을 이끄는 자유로운 여론형성과정에 간섭한다는 점에서 헌법상 미디어의 자유와 여론의 자유를 침해하는 것으로서 위헌”이라고 주장했다.⁶⁾ 학자 중에서도 시정권고의 사유가 개인적·사회적·국가적 법익 침해로 광범위하게 규정되어 있는 점, 시정권고 결과를 외부에 공표함으로써 언론사의 사회적 인격상을 과도하게 침해할 수 있다는 점 등을 들어 위헌으로 보는 견해가 있다.⁷⁾ 특히, “사법기관으로서 독립적이고 중립적으로 분쟁을 해결해야 할 언론중재위원회가 스스로 한 당사자가 되어 시정권고라는 행정행위까지 수행하는 것은 중립성을 요구하는 사법기관 구성의 원리에도 위반된다”고 비판한다.⁸⁾ 물론, 시정권고에 붙여진 이러한 노란딱지들은 “시정권고는 언론사에 대하여 권고적 효력을 가지는데 그치므로(제32조 제4항), 언론사로서는 권고내용에 구속되지 않으며 권고를 불이행하였다 하여 아무런 제재를 받지 않는다. 그러므로 시정권고조항 자체는 기본권침해의 가능성이 없다”

는 헌법재판소의 결정으로 떨어지긴 했다.⁹⁾

언제나 이인자였으며 박복한 운명이었던 시정권고를 이제 다시 생각해보고자 한다. 숱한 논란 속에서도 41년의 시간을 견뎌온 데에는 다 그만한 이유가 있을 것이다. 이에 관해 손영준 교수는 “중재위의 시정권고 기능을 대체할 기구가 마땅치 않을 뿐 아니라 인쇄매체나 인터넷매체의 권익침해적 보도에 대해 누군가는 문제제기해야 한다는 현실적 고려, 또 중재위의 시정권고가 언론에 대해 긍정적 효과가 있다는 판단 등이 종합적으로 고려되고 있기 때문에 중재위 시정권고가 존속되고 있다”고 평가했다.¹⁰⁾ 구체적으로 시정권고 제도가 갖는 사회적 가치가 무엇이며, 언론의 사회적 책임 제고라는 시대적 요청을 해소함에 있어서 시정권고가 어떻게 기여할 수 있는지에 관해서 장을 바꾸어 차례차례 살펴보고자 한다.

2. 시정권고 제도의 사회적 가치

시정권고와 여러 면에서 대조되는 조정중재 제도의 핵심적 존립 근거 내지 사회적 가치는 언론보도로 인해 초래된 피해를 구제하는 데에 있다. 피해구제는 국민의 기본권 중 하나인 ‘재판 받을 권리’에 의해 실현되는 헌법적 가치라 할 수 있다. 특히, 언론보도에 의한 피해구제에 관해서는 헌법 제21조 제4항에서 별도로 규정하고 있기도 하다.¹¹⁾ 그런데 시정권고는 피해구제와 분명 거리가 있는 제도다. 시정권고를 언론에서 수용할 경우, 장기적인 관점에서 언론보도로 인한 법익 침해가 줄어들 수는 있겠으나 그럼에도 불구하고 피해구제를 위한 제도로 보기는 어려운 것이다. 그렇다면 시정권고의 제도적 존립 기반 내지 사회적 가치는 어디에서 찾을 수 있을 것인가.

가. 침해예방 효과

시정권고 연구자들은 이 제도에 법익 침해를 미연에 방지하는 효과가 있다고 본다. 손영준 교수는 “이미 보도된 사건을 통해 확인된 개인적, 사회적 법익의 침해를 지적함으로써 그러한 보도가 향후 유사한 사건에서 반복되지 않도록 하거나 법익 침해를 최소화하도록 유도하는 효력이 있는 것”

6) <https://blog.naver.com/prkys500/150003185606>(검색일: 2022. 9. 7.)

7) 문재완 (2005). 언론피해구제법의 위헌성 검토 및 개정 방향. <언론과법>, 제4권 제1호, 108-110쪽.

8) 앞의 논문, 109-110쪽.

9) 헌법재판소 2006. 6. 29. 2005헌마65·314·555·807, 2006헌가3(병합).

10) 손영준 (2019). 언론중재위원회의 시정권고에 관한 연구. <사회과학연구>, 제31집 2호, 92쪽.

11) 헌법 제21조 ④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

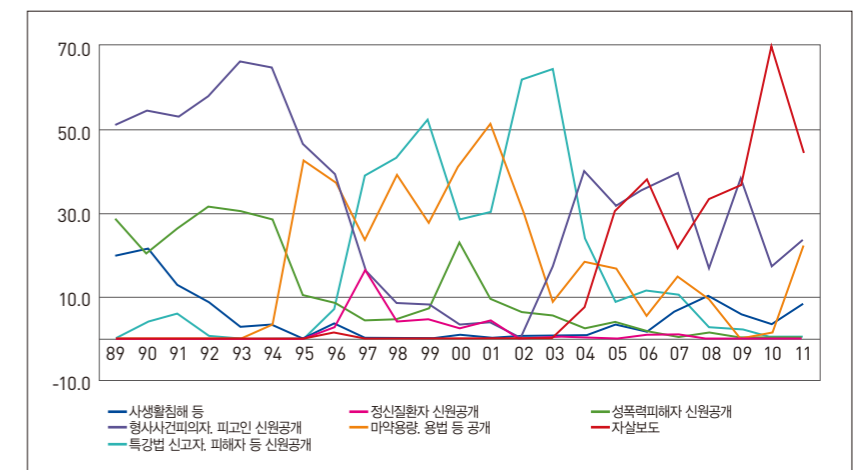
로 보인다”고 하여 시정권고의 법익 침해예방 효과에 주목했다.¹²⁾ 시정권고로 인해 위축효과가 발생할 수도 있다는 우려에 관해서는 시정을 권고하는 사항이 언론보도의 본질적 부분, 즉 권력에 대한 감시나 의제설정, 프레이밍 등에 관한 것이 아니며, 권고적 성격을 가질 뿐 강제적 제재가 없고, 또 위축효과를 가져올 가능성이 큰 것으로 지적된 외부 공표 조항은 적극적으로 활용되지 않고 있다는 점에서 위축효과 또한 크지 않은 것으로 보고 있다.¹³⁾ 조소영 교수는 “시정권고 대상이 된 보도는 정정보도나 반론보도, 손해배상청구를 통해서도 구제받을 수 없는 사각지대에 놓인 보도가 대상이 될 수 있다는 점에서, 심각한 법익침해가 분명한 보도에 한해 시정권고를 하도록 운영한다면 제도의 기능을 유지해 나갈 수 있을 것”이라고 보았다.¹⁴⁾ 김창숙 교수 역시 “(위원회가) 교육과 시정권고 등을 통해 언론으로 인한 인격권 침해를 사전에 예방하고, 피해 구제를 위한 적절한 대처법에 대한 인식을 높여 왔다”고 전제한 후 “시정권고제도 역시 피해를 예방하는 기능 중 하나”라고 보고 있다.¹⁵⁾

시정권고의 침해예방 효과에 관한 실증적 연구가 이루어진 바 있다. 위원회에서는 2011년 11월부터 2012년 8월까지 ‘시정권고 효과 분석과 개선방안 마련을 위한 TF팀’을 구성, 시정권고의 효과를 객관적으로 확인하고 변화하는 언론환경에 맞는 제도 개선방안을 찾고자 했다. 이를 위해 시정권고 추이 분석, 시정권고결정문 내용 분석, 언론인 및 언론관계자 심층인터뷰를 진행했고 그 결과를 보고서에 담았는데 해당 보고서가 2012년 10월에 발간된 <언론중재위원회 시정권고 효과 분석 및 개선방안 연구>다. 이 보고서에 따르면, 시정권고에 침해예방 효과가 있다고 볼 수 있는 근거는 총 3가지다.¹⁶⁾

첫째, 특정 법익침해 유형에 대한 시정권고가 지속적으로 이루어진 경우, 해당 법익침해 빈도가 감소했다. ‘형사사건 피의자·피고인 신원공개’와 ‘성폭력 피해자 신원공개’의 경우, 1980년대부터 1990년대 중반까지 빈번했고 관련 시정권고 건수 또한 많았다. 하지만 두 침해 유형 모두 1990년대 후반

이후로 많이 개선되는 모습을 보였다. ‘마약용량·용법 등 공개’ 역시 1990년대 중반부터 2001년까지 높은 비율을 나타냈으나 지속적인 시정권고가 이루어진 후 감소세로 돌아섰다. 이에 보고서는 “사회현상의 변화는 다양한 요인에서 기인하기 때문에 특정 침해 유형의 감소가 시정권고라는 단일 요인에 의한 결과물이라고 단언할 수는 없다”는 전제 하에서 “언론풍토를 개선하는데 시정권고가 어느 정도 기여했을 가능성이 있다”고 보았다.

<그림 1> 침해유형별 구성비 (1989년 ~ 2011년)



둘째, 시정권고를 받은 대다수 매체들이 동일한 시정권고를 반복해서 받는 횟수가 높지 않았다. 분석대상기간(2005년~2011년) 동안, 시정권고를 받았던 391개의 매체 중에서 53.5%에 해당하는 209개의 매체들은 동일한 시정권고를 반복해서 받지 않은 것으로 나타났다. 다시 말해, 시정권고를 한 번 받으면 동일한 유형의 법익침해를 반복하지 않았다는 뜻이다. 동일한 시정권고를 반복해서 받은 적이 있는 나머지 매체 중 80.2%(146개)의 경우, 그 반복 횟수는 연평균 1회 이하에 그쳤다.

<표 1> 동일한 시정권고 빈도 (2005년 ~ 2011년)

반복 횟수 (연평균)	0회	1회 이하	1회 초과	합계
매체수 (%)	209 (53.5)	146 (37.3)	36 (9.2)	391 (100.0)

12) 손영준 (2019). 앞의 논문, 90쪽.
 13) 위의 논문, 91쪽.
 14) 조소영 (2021). 명예훼손에 관한 피해구제의 법제와 현실. <미디어와 인격권>, 제7권 제2호, 54-55쪽.
 15) 김창숙 (2021). 언론중재위원회 40년 성과와 제언. <언론중재>, 2021년 봄호, 36-37쪽.
 16) 이하에 나오는 해당 부분은 ‘언론중재위원회 (2012). <언론중재위원회 시정권고 효과 분석 및 개선방안 연구> 보고서에서 내용을 발췌· 요약· 정리한 것임을 밝힌다.

셋째, 현직 언론인들이 직접 시정권고 내용을 향후 보도에 적극 반영하고자 노력한다고 진술했다. 보고서에는 중앙일간지 사회부 차장 및 지역일간지 편집국장 등을 비롯한 현직 언론인 15명과의 심층인터뷰 결과가 담겨있다. 이에 따르면, 시정권고결정문은 편집국장 이하 담당 데스크, 일선 기자에 이르기까지 언론사 내부적으로 충분히 공유되고 있었고 권고된 사항을 향후 보도에 적극 반영하고자 노력하고 있는 것으로 나타났다. 다시 말해, 기사 작성 및 편집, 데스크링 과정에서 유사한 침해가 반복되지 않도록 더욱 주의를 기울이고 있었다.

<p>시정권고결정문 처리과정</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대표이사에게 보내온 시정권고결정문은 편집국장에게 전달되며 편집국장은 해당 내용을 담당 데스크에게 알려주며 시정권고를 수용한다. 시정권고결정문 내용을 전달받은 해당 데스크는 취재기자에게 내용을 전달해 재발 방지를 위해 노력한다. 편집국 간부회의 때 시정권고결정문을 회람하며 데스크에게 신속하게 전달하고 담당 데스크는 그 내용을 곧바로 취재기자에게 전달하고 있습니다. 시정권고결정문이 전달되면 적절한 결정인지에 대해 데스크들이 토론했던 경우가 많지만 대개 별 이견 없이 수용하는 편입니다. (지역일간지 3) • 시정권고결정문이 총무국에 접수되자마자 편집국에 전달되어 편집국장이 해당 데스크 및 담당기자에게 주의를 환기시켜 늘 전달하고 있습니다. 송부된 문서를 사본화하여 담당기자에게 전달하고 전체 회의를 통해 향후 유사한 과실을 범하지 않도록 주의조치까지 취하곤 합니다. 여타 부서나 다른 기자들도 당연히 알아야 똑같은 시행착오를 범하지 않기 때문에 늘 게시하고 그때는 물론 꾸준히 교육을 시키고 있습니다. 해마다 빈도수가 줄어들고 같은 실수를 반복하지 않기 위해 애를 쓰고 있지만, 기사가 바뀌는 과정에서 가끔 재발하기도 합니다. 회사는 물론 해당 부서에서도 시정권고결정문을 일정기간 기사판에 게시하는 방법으로 주의를 환기시키고 있습니다. (주간지)
<p>시정권고 내용의 타당성 평가 및 조치</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 우리가 언론윤리 측면에서 조금 잘못했다는 내용이 들어있으면 그것을 반성할 수도 있구요. 다음에 그런 실수를 하지 않아야겠다고 생각하는 계기가 되기도 합니다. 결정내용을 보면 '형사사건 피의자·피고자 신원공개' 부분에 대해서는 저는 상당히 타당하다고 봅니다. 그리고 '범죄수법 상세묘사'도 가능하면 안 하는 것이 바람직하기 때문에 그런 부분에 시정이 들어오면 우리 기사가 그런 부분을 상세히 보도하지 않았나 반성하는 기회가 되고 있습니다. 데스크 입장에서 피드백을 받아볼 수 있는 좋은 사례가 되고 있습니다. (중앙일간지 2) • 시정권고결정문을 받으면 '이렇게 볼 수도 있겠구나'라는 생각을 합니다. 중재위의 시각이 우리가 생각하지 못한 부분을 짚어주는 거니까 참고가 되죠. 당연히 어느 언론사든 가급적이면 고의든 아니든 간에 명예훼손성 기사를 줄이려는 노력들을 합니다. 그런 면에서 생각하지 못한 주의사항들을 알게 해주는 부분이 있습니다. 또 현실적으로는 출석요구서보다 시정권고결정문을 받는 게 마음이 놓이죠. 위원회의 권고 사항이니 참고할 내용이라고 생각하고, 기자들에게 그 내용을 전달했습니다. 일반적으로는 해당 부서와 기자들에게만 전달하는데, 편집국장이 판단해 필요하다고 생각이 되면 전체 기자들에게 '이런 내용이 있었다'고 전달하는 경우도 있는 것 같습니다. (뉴스통신 2)

<p>시정권고제도가 자사 및 전체 언론 풍토 개선에 미치는 영향</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 시정권고를 받게 되면 아무래도 추후 유사한 사례가 발생할 경우 상당한 주의를 하게 됩니다. 또 취재기자 뿐 아니라 편집기자나 교열기자들도 내용을 숙지하고 있기 때문에 같은 실수를 반복하는 우를 줄이는 효과가 있습니다. (지역일간지 2) • 언론 풍토를 개선하는데 일익을 담당하고 있습니다. 현장에서 습관적으로 작성한 기사 내용과 지면보도에 보다 세밀히 신경을 쓰고 있습니다. 동일한 실수를 반복하지 않기 위해서입니다. 특히 최근 강화된 개인 프라이버시에 대해서는 모든 기자들이 더욱 주의를 기울이고 있습니다. (지역일간지 7)
------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

나. 보편적 법익침해 현황 지표

언론보도에 의한 전반적인 법익침해 현황을 파악하는데 유용한 자료로 법원에서 선고된 언론 관련 판결과 위원회 조정중재 사례, 그리고 시정권고 세 가지를 꼽을 수 있다. 이 중에서 판결과 조정중재는 이른바 '불고불리(不告不理)'의 원칙이 적용되는 제도로서 피해자가 소송을 제기하거나 조정·중재를 신청하기 전에는 사건화되지 않는다. 다시 말해, 어떤 기사가 소송·조정·중재의 대상이 되지 않았다고 해서 곧장 해당 기사에 법익침해적 요소가 없었다고는 볼 수 없다. 이로 인해 판결이나 조정중재 사례를 토대로 전반적인 언론보도 관련 법익침해 현황을 파악하게 되면 일정한 오차가 발생하기 마련이다. 당사자가 사건화하지 않은 법익침해적 언론보도가 존재할 것이기 때문이다.

이러한 당사자 요인에 의해 생기는 오차가 시정권고에는 존재하지 않는다. 현행 시정권고는 안전 상정에서부터 심의·의결에 이르기까지 당사자의 신청이 아닌, 위원회 직권으로 이루어지기 때문이다.¹⁷⁾ 대신, 이러한 시정권고에는 모니터링 등 안전 상정 과정에서 발생하는 또 다른 형태의 오차가 존재한다.¹⁸⁾

한편, 판결이나 조정중재로 사건화되는 대상은 모두 당사자가 있는 기사들이다. 여기서 '당사자'라 함은 기사에서 구체적으로 지목했거나 기사에 언급된 신상정보를 종합함으로써 주변 사람들이 미루어 짐작할 수 있는 특정

17) 2005년 언론중재법 제정 당시에는 '피해자 아닌 자도 제항의 시정권고를 신청할 수 있다'(제32조 제2항)고 하여 피해자는 물론, 제3자까지도 할 수 있는 신청심의 제도가 도입되어 있었다. 그러나 해당 규정은 2009년 2월 6일 언론중재법 개정으로 삭제되었고 이후 현재까지 시정권고는 전적으로 직권에 의해 이루어지고 있다.

18) 시정권고는 매월 1회 개최되는 시정권고소위원회에서 결정된다. 이 회의에 매달 상정되는 안건들은 총 10인의 심의원들이 총 2,682개(2022. 7. 1. 기준)의 매체에 대한 상시 모니터링을 통해 발굴하고 있다.

한 상대방을 의미한다. 물론, 보도청구 사건에서는 요구되는 당사자 특정성이 더욱 약화되어 보도와의 개별적 연관성, 그러니까 객관적으로 이 보도가 그 사람이나 단체, 집단에 관한 것이기만 하면 설령 당사자가 특정되지 않았다고 하더라도 무방할 것이다.

그런데 당사자 없는 기사라도 법익은 얼마든지 침해할 수 있다. 흔히 ‘가짜뉴스’라 부르는 허위조작정보가 여기에 해당한다. 또 ‘혐오표현’ 내지 ‘차별적 표현’도 해당될 것이다. 만일 어떤 언론보도가 허위조작정보를 포함하고 있거나 혐오표현을 사용한다면 사회적으로는 큰 해악을 끼칠 수 있겠으나 당사자가 없다는 이유로 판결·조정중재에 의해 사건화되기는 어려울 수 있다. 이러한 당사자 없는 기사에 관해서도 시정권고만큼은 기사의 법익침해적 문제를 공론화시킬 수 있다.¹⁹⁾

결국, 판결이나 조정중재에 비해 시정권고가 보편적 법익침해 현황 지표에 보다 가깝다고 생각한다. 언론보도의 피해 당사자가 사건화하지 않음으로써 발생하는 오차가 없으며, 당사자는 없지만 다양한 사회적 법익 내지 가치를 침해한 언론보도 현황까지도 아우르고 있기 때문이다.²⁰⁾ 이러한 시정권고의 특징을 십분 활용한 사례로 계간 <언론중재> 2018년 여름호(통권 제147호)에 실린 ‘시정권고 결정 사례를 통해 본 미투보도 실태’를 들 수 있다. 이 글에서는 2018년 당시 우리 언론의 ‘미투보도’ 현황 내지 문제점을 총 149건의 시정권고 사례를 토대로 분석, 4가지 유형으로 제시했다.²¹⁾

3. 최근 시정권고 현황과 언론의 사회적 책임 제고 방향성

가. 최근 시정권고 현황 및 특징

2016년 이후 2021년까지 최근 6년간 연도별 시정권고 현황을 살펴보면, 그 이전과 달라진 몇 가지 두드러진 특징을 꼽을 수 있다.

19) 실제 2019년부터 2021년까지 최근 3년 동안 총 123건의 기사가 ‘차별금지’ 위반으로 시정권고결정을 받았다. 현행 시정권고 심의기준 제10조의2에서는 ‘언론은 인종, 국적, 지역, 성별, 종교, 나이, 육체적·정신적 질병이나 장애 등을 이유로 편견적 또는 경멸적 표현을 삼가야 한다(제1항)’거나 ‘보도 과정에서 그 표현이 사안의 설명에 직접적 관련이 없는 인종, 국적, 지역, 성별, 종교, 나이, 육체적·정신적 질병이나 장애 등에 관한 세부 사항을 과도하게 보도하여 차별이나 편견을 조장하여서는 아니 된다(제2항)’고 규정하고 있다.

20) 물론, 시정권고를 위한 안전 발굴 및 상정 과정에서 주요 법익침해적 언론보도가 누락되지 않도록 전반적인 심의 과정이 치밀하게 진행되어야 할 것이다. 무엇보다, 현행 시정권고 제도가 전적으로 작권에 의해 이루어지는 만큼, 심의의 공정성을 위해 부단한 노력을 기울여야 한다. 그렇지 않을 경우, 자의적 심의라는 비판을 피하기 어렵다.

21) 47가지 유형은 다음과 같다. ① 피해자의 신원을 부각하여 보도한 경우 ② 가해자의 범행수법을 지나치게 상세히 묘사한 경우 ③ 기사 제목의 과도한 선정성 ④ 가해자와 피해자 간 통신 내용을 여과 없이 보도한 경우

첫째, 인터넷신문에 대한 시정권고 건수가 크게 증가했다. 한 해 동안 내려지는 시정권고결정 중에서 인터넷신문이 차지하는 비중이 85.3%로 가히 압도적인 상황이다. 시정권고 제도가 도입된 이후 오랜 기간 부동의 1위였던 일간지의 경우, 인터넷신문이 언론중재법상 언론매체의 하나로 편입된 지 4년만인 2009년 추월을 허용하고 말았다.²²⁾ 그 이후로도 인터넷신문 관련 시정권고 비중은 지속적으로 높아져 현재에 이르고 있다. 인터넷신문이 기하급수적으로 늘어난 것에서 비롯된, 다소 필연적인 결과라고 볼 수 있다. 매체수가 많으니 매체 간 경쟁이 심화되고 그에 따라 자극적이고 선정적인 보도가 많아진 결과일 것이다.²³⁾ 이와 동시에, 열악한 상황에서 비롯된 취재 및 편집 인력의 부족, 체계적인 학습 기회 및 법률 지식의 부재도 하나의 원인일 것이라고 본다.²⁴⁾

<표 2> 최근 6년간 매체유형별 시정권고 현황

(2016.11. ~ 2021.12.31)

총계	매체유형						
	일간지		주간지	월간지	뉴스통신	인터넷신문	방송
	중앙일간지	지역일간지					
6,735 (100%)	187 (2.7%)	313 (4.6%)	31 (0.5%)	9 (0.1%)	381 (5.6%)	5,744 (85.3%)	70 (1.0%)

둘째, 인격권 침해, 기사형광고, 자살보도, 범죄자 신원공개 등의 법익침해가 빈번하게 발생하고 있다. 범죄자 신원공개는 과거부터 문제되어온 유형이다. 제도 도입 초기부터 2011년까지는 범죄자 신원공개가 전체 시정권고에서 차지하는 비중이 가장 높았다.²⁵⁾ 최근까지도 지속적으로 문제되고 있기는 하지만 과거에 비하면 많이 감소했다고 볼 수 있다. 이런 점에서 범죄자 신원공개 금지, 다시 말해 ‘익명보도의 원칙’이 언론계 내에서 보편적으로 공유되고 있다는 긍정적인 신호라고도 해석할 수도 있겠다. 대신, 인격권 침해, 기사형광고, 자살보도 등과 같은 법익침해 유형이 새롭게 부상하고 있다. 인격권 침해의 경우, 사건·사고 소식을 전하면서 당사자의 신원을 공개하거나 유튜브 등 SNS에서 일방적으로 폭로된 개인의 사생활을 여

22) 언론중재위원회 (2016), <2015년도 언론조정중재시정권고 사례집>, 94쪽.

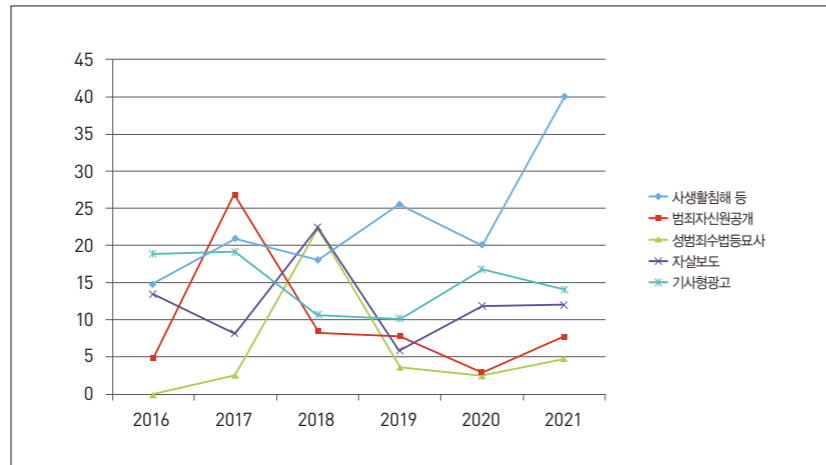
23) 언론중재위원회 (2022), <2021 시정권고 사례집>, 11쪽.

24) 언론중재위원회 (2012), 보고서, 6쪽.

25) 위 보고서, 7쪽.

과 없이 보도하기 때문으로 보인다. 자살보도 권고기준 3.0을 비롯해 자살 보도와 그 문제점을 줄이려는 노력을 기울이고 있지만 보도의 문제점이 여전히 해소되지 않고 있다. 특히, 유명인의 자살이 이어지고 있고 보도의 대상이 되곤 하는 유명인의 범위 또한 늘어나고 있는 추세다.²⁶⁾ 이들 법익침해의 보다 구체적인 내용은 항을 바꾸어 설명하겠다.

<그림 2> 침해유형별 구성비 (2016년 ~ 2021년)



나. 주요 법익침해 유형과 언론의 사회적 책임 제고 방향

(1) 인격권 침해

2021년 9월 17일자 A매체 'BJ○○, ◇◇◇와 이혼 마무리 “법적 솔로, 위자료는 20억”' 제하의 기사에서는 유명 유튜버의 이혼 소식을 전하면서 해당 유튜버의 딸인 아동의 초상이 포함된 사진을 여과 없이 기사 본문에 그대로 게재했다. SNS가 활성화됨에 따라 몹시 빈번하게 발생하고 있는 침해유형이다. 이 기사에 관해 위원회는 시정권고 심의기준 제1조 제1항 사생활 등 인격권 침해를 이유로 시정을 권고하며 “비록 해당 사진이 이미 공개된 것이었다 하더라도, 해당 부모가 폭행 및 성매매 사실을 언급하며 이혼에 이르게 됐다는 부정적 내용을 보도하면서 이와 무관한 딸의 초상을 공표한 것

은 초상권 침해에 해당한다”고 이유를 밝혔다(의결번호 제2021-1007호).²⁷⁾

2020년 4월 8일자 B매체 「[단독] ☆☆☆ 작가, 돈으로 ‘봉침목사’ 하드디스크 무단입수 복원 매수 제하의 기사에서는 유명 작가 관련 사회적 논란이 된 사건의 정황을 보도하면서 작가가 타인과 주고받은 문자메시지를 이미지화해 게재했다. 이 기사에 관해 위원회는 시정권고 심의기준 제1조 제2항 통신비밀 침해로 이유로 시정을 권고하며 “동의 없이 개인 간의 통신 내용을 공표하는 것으로 통신비밀보호법 제16조 제1항에 해당할 우려가 있다”고 이유를 밝혔다(의결번호 제2020-245호).²⁸⁾

2017년 2월 12일자 C매체 「“상속재산 순실 이모보다 많았을 것” 제하의 기사에서는 이른바 ‘국정농단’ 사건 관련자 중 한 사람의 파혼이력 및 병력 등을 상세히 공개했다. 이 기사에 대해 위원회는 시정권고 심의기준 제1조 제1항 사생활 등 인격권 침해를 이유로 시정을 권고하며 “비록 그가 사회적인 관심을 받은 인물일지라도, 그의 파혼 경위와 병력을 공개한 것은 사생활의 비밀을 침해한 것으로 판단된다”고 이유를 밝혔다(의결번호 제2017-199호).²⁹⁾

세 가지 사례를 소개했지만 인격권 침해로 인한 시정권고는 그 유형이 너무나 다양하고, 최근 들어 그 건수 또한 크게 늘어나고 있다. 인격권 침해를 이유로 내려지는 시정권고 결정들이 제시하는 방향성은 비교적 명확하고 일관된다.

먼저, 공인 내지 공적 인물의 언행은 공적 관심의 대상에 해당하므로 보도 과정에서 명예·초상·사생활 등 인격권 침해를 수인해야할 범위가 사인에 비해 훨씬 넓다. 그럼에도 불구하고, 공인의 모든 면면이 언론에 의해 공개되는 것까지 수인해야 하는 것은 아니다. 특히, 성(性) 문제라든가, 질병과 같은 내밀한 영역에 해당하는 사항, 개인의 양심 및 신앙의 문제, 거실이나 병실과 같은 사적 공간에서의 모습 등을 공개하는 것은 원칙적으로 인격권 침해에 해당된다고 보고 보수적으로 접근할 필요가 있다. 또 공인의 가족을 포함한 주변 인물들을 공인과 동일 선상에 놓고 공적 관심의 대상으로 삼는 것 역시 곤란하다. 당사자가 스스로 자신을 공적 영역에 노출시

26) 언론중재위원회 (2022). 앞의 사례집, 10쪽.

27) 위 사례집, 21쪽.

28) 위 사례집, 29-30쪽.

29) 언론중재위원회 (2018). <2017년도 시정권고 사례집>, 96쪽.

키지 않았다고 한다면 공인의 주변 인물은 공인보다는 사인에 가깝다고 보는 것이 타당하다.

SNS 이용이 활성화됨에 따라 SNS에 올라온 글이나 사진을 기사에 사용하는 사례들이 늘어나고 있다. SNS는 보다 세밀하게 접근할 영역이다. SNS가 공적 영역인지, 사적 영역인지는 아직 확실히 정리되지 않았다. 언론에서는 SNS를 공적 영역으로 간주하려는 경향이 강하지만 개인과 개인을 연결시킨다는 SNS 고유의 기능 및 특징을 고려한다면 사적 공간에 가깝다. 또 이용자의 의도와 목적에 따라서는 SNS가 일종의 매스미디어화하기도 한다. 결국, 사안별로 구체적·개별적으로 공개에 대한 동의가 있는지, 공개에 따라 충족될 수 있는 공익과 침해될 수 있는 사익을 비교형량하는 신중함을 기할 수밖에 없다.

(2) 기사형광고

2020년 5월 25일자 D매체 「관절·척추질환 전문 '성남 □□병원' 오픈」 제하의 기사에서는 특정 의료기관을 홍보하는 기사를 보도했다. 게재 지면, 바이라인 등 형식상 온전한 기사였을 뿐만 아니라 병원 전경사진, 지하철 몇 호선 무슨 역 몇 번 출구와 연결되어 있다는 병원 위치까지 의료법 및 동 시행령에서 금지하고 있는 정보를 게재했다. 이 기사에 관해 위원회는 기사형광고 관련 시정권고 심의기준 제20조 위반을 이유로 시정을 권고하며 “위 기사는 특정 의료기관을 홍보하는 등 의료법 제56조제2항제10호 및 동법 시행령 제23조제1항제10호에 반하는 의료기관의 위치 정도 등을 게재하였고, 바이라인을 삽입하여 독자로 하여금 기사와 광고를 혼동하게 할 우려가 있다”고 이유를 밝혔다(의결번호 제2020-394호).³⁰⁾


현재 기사형광고 관련해서는 위원회 외에 한국신문윤리위원회, 인터넷신문위원회, 한국광고자율심의기구 등에서도 심의하고 있다. 이들 심의와 구별되는 시정권고의 특징은 ‘기사심의’만을 한다는 것이고, 개별 법령에 기사형광고 규제에 관한 명확한 근거 규정이 있을 때에 한다는 것이다. 이에 지금까지 시정권고한 기사들은 대체로 의료기관 관련 기사형광고였다. 의료법 및 동 시행령 관련 규정에서 특정 의료기관·의료인의 기능 또는 진료 방

법을 해당 의료기관·의료인의 연락처나 약도 등의 정보와 함께 기사의 형태로 게재하는 것을 금지하고 있기 때문이다(의료법 제56조, 동 시행령 제23조 제1항 제10호).

(3) 자살보도

2021년 4월 28일자 E매체 「“코인 투자 실패” 지난 주말 강원에서 20대 극단 선택」 제하의 기사에서는 20대 남성의 자살 사건을 전하면서 자살의 동기가 코인 투자 실패인 것처럼 보이도록 기사 제목을 달았다. 이 기사에 관해 위원회는 자살보도 관련 시정권고 심의기준 제14조 제2항 위반을 이유로 시정을 권고하며 “단순화하기 어려운 복잡한 요인들로 유발되는 자살에 대해 보도하면서 충분하지 않은 정보에 기초하여 단면적으로 드러난 특정 동기만을 그 원인으로 단정하여 보도한 것으로 유사한 상황에 처한 사람에게 자살을 부추길 우려가 있다고 판단된다”고 이유를 밝혔다(의결번호 제2021-582호).³¹⁾

자살보도에 대한 사회적 논의를 꾸준히 이어가고 있는 것은 자살을 줄일 수 있는 가장 효과적인 방법이 자살보도를 신중하게 하는 데에 있기 때문이다.³²⁾ 자살보도를 하지 않거나 신중하게 한다고 해서 우리 사회에서 더 이상 자살이 발생하지 않는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고, 자살보도를 신중하게 하면 막을 수 있는 자살이 있다고 본다. 시정권고 심의기준에서 자살보도에 관해 원칙적으로 금지하는 사항은 다음과 같다.

- 자살자 또는 자살자로 추정되는 자, 미수자 및 그 유족이 누구인지 알 수 있거나 사생활을 침해하는 내용
- 자살 장소 및 자살 방법, 자살까지의 자세한 경위 등의 묘사
- 자살에 사용된 약명 또는 치사량
- 자살 동기를 충분하지 않은 정보로 판단하거나 단정적으로 보도하는 경우
- 자살을 영웅시 혹은 미화하거나 삶의 고통을 해결하는 방법으로 오해하도록 보도하는 경우 

30) 언론중재위원회 (2021). <2020 시정권고 사례집>, 66-67쪽.

31) 언론중재위원회 (2022). 앞의 사례집, 57쪽.

32) 언론중재위원회 (2017). [인터뷰] 가장 불행한 선택을 바꾸는 따뜻한 한마디. <언론사림>, 2017년 5월호, 5쪽.