

언론중재법의 20년 입법 과정에 대한 탐색적 연구

- 역대 제·개정법안 및 회의록 데이터 분석을 중심으로 -

박 선 영*

언론중재위원회 인사팀 차장대우

이 준 환**

서울대학교 언론정보학과 교수

국문 초록

이 연구는 역대 언론중재법 제·개정안 및 관련 회의록에 다양한 데이터 분석 기법을 적용함으로써, 언론중재법의 과거 입법 과정 양상을 실증적으로 분석하고자 했다.

첫 번째 연구문제에서는 연구자 사전 기반 분석을 적용해 언론중재법 개정안 내 입법 쟁점들의 출현 양상을 도출했으며, 이를 쟁점의 출현 빈도와 회기 확산 범위를 기준으로 ‘장기성 고빈도형’, ‘단기성 고빈도형’, ‘장기성 저빈도형’, ‘단기성 저빈도형’으로 유형화했다. ‘장기성 고빈도형’은 대부분 국회 회기에서 고빈도로 등장한 쟁점으로, ‘언론의 법적 정의’, ‘중재위원 자격 및 구성요건’ 등이 해당한다. ‘단기성 고빈도형’은 특정 회기에서 급부상하며 정파적·사회적 갈등을 동반한 쟁점으로, ‘징벌적 손해배상제 도입’ 및 ‘허위조작정보 규제’ 등이 대표적이다. 반면 ‘장기성 저빈도형’은 다수 회기에서 간헐적으로 등장한, 주로 실무 보완성 쟁점이며, ‘조정 및 중재 관련 세부 절차(증거조사, 중재부 결정, 직권조정결정, 중재절차)’ 등이 포함된다. ‘단기성 저빈도형’은 비주류 정치 의제나 지역·소수 집단의 관심을 반영한 의제로, 국회 공론장에서 주목도는 낮지만, 상징적 메시지를 전달하는 쟁점으로 기능한다. 본 연구는 이러한 쟁

* 제1저자: broadyoung@pac.or.kr.

** 교신저자: joonhwan@snu.ac.kr.

점 유형별로 상이한 입법 전략을 제안했다.

두 번째 연구문제에서는 가결안 및 본회의 부결안의 회의록 텍스트를 대상으로, GPT-4o 기반 대형언어모델을 활용한 자동분류기법을 적용해 입법자 간 갈등 양상을 분석했다. 발언 단위를 기준으로 쟁점별 태도(찬성/반대/중립)를 분류한 후 갈등도(Conflict Score)를 산출하고, CoT 프롬프팅 기법을 활용해 비꼼, 반어, 풍자 등 감정 표현의 강도를 냉소지수(Sarcasm Index)로 계량화했다. 분석 결과, 언론중재법 대안이 상정된 제18대 및 제21대 국회에서 갈등도와 고강도 냉소 표현이 집중적으로 나타나 입법자 간 감정적 격화 양상을 확인할 수 있었다. 본 연구는 갈등도에 기반한 입법 우선순위 설정과 냉소지수에 따른 바람직한 토론 및 설득 전략 수립의 필요성을 제시했다.

본 연구는 기존의 질적 중심 미디어 입법 연구에 정량적 분석을 접목함으로써 언론법제 분야의 학문적 외연을 확장하고자 했다. 언론중재법은 2005년 제정 이래 지속적인 입법 시도에도 불구하고, 개정안 다수가 미디어 환경의 변화를 반영하지 못한 채 폐기되어 왔다. 본 연구가 제시한 입법 쟁점의 분석 틀과 계량지표들이 향후 입법자들의 법안설계 과정에서 실증적 근거로 활용되기를 기대한다.

주제어: 언론중재 및 피해구제에 관한 법률, 입법 과정, 사전 기반 분석, 데이터 분석, LLM, CoT, GPT-4o, 냉소지수, 국회 회의록 분석, 컴퓨터이셔널 분석, 입법 텍스트

목 차

- I. 서론
- II. 문헌 검토
 - 1. 국회의 입법 과정 특성에 관한 입법론적 연구
 - 2. 언론중재법 및 언론중재제도의 내용 분석에 관한 연구
 - 3. 컴퓨터이셔널 기법을 적용한 입법 데이터 분석에 관한 연구
- III. 연구문제 및 연구방법
 - 1. 연구문제
 - 2. 연구방법
- IV. 연구 결과
 - 1. 언론중재법 개정안 텍스트에 나타난 입법 쟁점의 등장 양상
 - 2. 국회 회의록 텍스트에 나타난 입법자들 간 갈등 양상
- V. 결론 및 입법 제언

I. 서론

언론중재 및 피해구제등에 관한 법률(이하 ‘언론중재법’)이 제정된 지 20주년을 맞았다. 언론중재법은 신문, 방송, 인터넷 기사 등의 언론보도로 인해 명예훼손, 재산상 손해 등의 피해를 입었을 때, 그 피해를 구제하기 위해 만들어진 특별법이다. 인격권 침해를 당한 피해자는 이 법에 근거한 언론조정 또는 중재 절차를 거쳐 정정·반론·추후보도, 손해배상 등의 다양한 방법으로 법원의 확정판결과 동일한 효과가 있는 피해구제를 받을 수 있다.

지난 20년간 인터넷신문→포털/IPTV→댓글/댓글→보도성 유튜브 콘텐츠로 이어지는, 이른바 ‘언론성’을 가진 매체들의 등장 계보 속에서 입법자들은 시기별 사회적 요구를 반영하는 입법 시도를 해왔다. 언론중재제도가 점차 보편적인 피해구제제도로 시민의 삶에 들어오면서 언론중재제도에 대한 입법자들의 관심도 높아졌고, 이는 언론중재법 개정안 발의 건수의 양적 증가로 나타났다.

그러나 적극적인 입법 시도가 무색하게도, 미디어 환경의 변화를 실질적으로 반영한 개정은 포털과 IPTV가 조정 및 중재 대상으로 포섭되는 2009년 개정 한 차례(문화체육관광방송통신위원장, 2009. 1. 13.)뿐이었다. 법 개정을 위한 언론중재위원회의 노력, 국회의 개정 법률안 발의가 다수 진행되기도 했지만, 실질적인 내용 개선은 없었다(이승선, 2021). 주된 뉴스 소비 플랫폼이 유튜브로 넘어온 2025년 현재에도 언론중재법 개정안 대부분은 다양한 사회적 요구를 반영하지 못한 채 임기 만료로 폐기되고 있는 실정이다.¹⁾ 언론중재법의 경우 현재(2025. 6.)까지 발의된 73건의 발의안 중 3건의 정부 입법²⁾을 제외하고는 모두 의원입법 시도가 이뤄졌는데, 기존 연구(전학선, 2015; 김수용, 2010)의 지적대로 의원발의 법률안이 질적으로 일정한 수준을 유지하지 못했다면, 이 상태에서 가결률이 낮은 것은 문제라고 볼 수 있다.

이러한 현상이 언론중재법에만 국한된 문제는 아닐 수 있으나, 입법론적 관점에서 언론중재법의 입법 실패 원인을 분석하고 그에 따른 입법 전략을 세우는 것은 방송법 등 타 미디어 법률과 비교해 상대적으로 효과성이 클 수 있다. 방송법이 정파성에 따라 강한 갈등 양상을 보였다는 연구 결과(정영주·홍종윤, 2019)와 대조적으로, 언론중재법은 피해구제라는 공익적 성격이 강해 일부 쟁점을 제외하고는 비교적 정파적 갈등이 적은 법률로 평가되기 때문이다(박선영, 2021). 이는 언론중재법이 과거 법률안들에 대한 입법론적 복기를 바탕으로 입법 전략만 잘 세운다면,

1) 이승선(2021)은 2009년 이후 언론중재법 입법 시도가 대부분 실패한 원인으로 국회 입법 과정에서 입법안의 내용이 부실하거나 수용이 안 된 기존의 제안을 단순 반복하고 있을 가능성을 지적했다. 언론중재법의 경우 대부분이 정부 입법이 아닌 의원입법 형태로 입법됐는데, 전학선(2015)은 의원입법의 증가로 인해 국회에서 법률안을 제대로 검토 및 심의하지 못하고 있다는 점, 의원들이 다른 의원들과 협의 없이 독자적으로 법률안을 발의하다 보니 중복 발의가 많아진 점 등을 낮은 가결률의 원인으로 꼽았다.

2) 총 3건의 정부 입법안은 1) 단순 법령 순화(정부, 2010. 7. 30.), 2) 인터넷신문사업자 또는 인터넷뉴스서비스사업자에게 정정보도 청구 등의 알립표시 의무 부과(정부, 2011. 7. 14.), 3) 중재위원 신분 보장, 추후보도 청구기간 연장, 정정보도 청구 등에 대한 알립 표시 의무 신설(정부, 2013. 6. 28.)의 내용을 각 포함한다.

충분히 가결까지 이를 가능성이 있다는 점을 시사한다.

본 연구는 입법론에 근거해 지난 20년간의 언론중재법 입법 과정을 계량적으로 찾아내고, 중국적으로는 발견된 입법 양상으로부터 현실성 높은 입법 전략을 제안하기 위한 시도에서 출발했다. 현재 역대 언론중재법안의 ‘입법 과정’에 대한 복기적 성격의 연구(이승선, 2021 등) 자체가 희소할뿐더러, 계량적 접근이 시도된 연구는 더욱 전무하다. 연구 주제 면에서는, 언론중재법 연구 대부분이 개별 쟁점 중심으로 법안이나 뉴스 기사를 분석하거나 새로운 매체 도입 과정에서 언론중재법의 적용 가능성을 평가하는 데 집중되는 면이 있었다. 방법론적 면에서는, 기존 연구 대부분이 법안 및 판례를 연구대상으로 했기 때문에 내용 중심 및 해석적 접근 위주의 질적 연구방법이 적용됐다. 이러한 접근 방식은 언론중재법안의 개별 쟁점을 당시의 사회적 맥락까지 고려해 자세히 분석하는 데는 장점이 있지만, 법안 텍스트 및 법안에 부속되는 입법자료(국회 회의록 등) 전부를 시계열적, 계량적으로 살펴보는 데는 물리적 한계가 있었다.

따라서, 본 연구는 언론중재법 역대 제·개정안 및 유관 법률의 법안 원문 및 회의록을 대상으로 사전 기반 분석(Dictionary-based Analysis)과 최신 LLM 기반 분석(Large Language Model-based Analysis)을 적용해 봄으로써, 언론중재법의 과거 입법 양상을 실증적으로 찾아내고자 했다. 이러한 계량적 분석을 통해, 첫째, 지난 20년간 반복적으로 등장한 핵심 입법 쟁점과 특정 시기별로 새롭게 부상한 이슈들을 체계적으로 식별할 수 있다. 이를 바탕으로 쟁점의 출현 양상을 유형화함으로써, 향후 개정안 발의 시 쟁점 유형별로 상이한 입법 전략을 설계할 수 있다. 둘째, 국회 회의록을 의원 발화 단위로 분절하고, 각 발화에 포함된 입법 쟁점에 대한 태도(찬성/반대/중립)를 대규모 언어모델을 활용해 자동 분류함으로써, 쟁점별 갈등도(Conflict Score)를 정량적으로 산출할 수 있다. 이러한 갈등도 분석은 정파적 이견이 적은 쟁점을 우선 입법화하거나, 분리 발의를 통해 전략적으로 가결 가능성을 높이는 데 유용한 의사

결정 도구로 기능할 수 있다. 셋째, 발화에 내포된 감정적 표현을 분석하여 냉소지수(Sarcasm Index)를 정량화함으로써, 갈등의 감정적 표출 양상까지 계측할 수 있다.

이처럼 계량적 분석 결과에 근거한 전략 제시는, 기존 질적 연구들이 제시한 언론중재법 입법 실패 원인을 실증적으로 보완할 뿐 아니라, 질적 접근으로는 확인하기 어려운 계량적 근거 기반의 입법 전략을 가능케 한다. 본 연구는 계량적 분석 기법을 활용한 입법론적 실증 연구로서, 입법자들이 언론중재법의 지난 20년을 복기하고, 향후 20년을 위한 실효성 있는 입법 전략을 수립하는 데 필요한 분석적 기반을 제공하고자 한다.

II. 문헌 검토

1. 국회의 입법 과정 특성에 관한 입법론적 연구

언론중재법은 제17대~제21대 국회 기간 동안 제정(문병호, 2004. 10. 20.) 및 3차례의 개정(문화체육관광방송통신위원장, 2009. 1. 13.; 정부, 2010. 7. 30.; 백혜련, 2018. 8. 3.)을 포함해 총 4번 가결됐다. 제정안과 한자어 순화 내용을 담은 정부 제출안을 제외하면, 실질적인 개정은 2건으로 발의안 수에 비해 가결률이 현저히 낮다고 볼 수 있다. 2018년에 개정된 백혜련 의원의 중재위원 결격 사유에 관한 개정도 기존 조항에 담긴 법적 정의를 좀 더 명확히 하는 수준으로, 언론중재법에 대한 사회적 논의가 실질적으로 수용된 개정 케이스는 2009년 개정 사례가 유일하다고 할 수 있다. 제21대 국회에서 발의된 언론중재법 개정안 수는 총 23건으로, 역대 국회 중 최다 발의 수를 경신했으며, 16개의 의원 발의안이 대안 반영된 위원장안(문화체육관광위원장, 2021. 8. 25.)도 발의됐

지만, 제정 이래 유례없는 여·야 간 대립으로 인해 본회의의 문턱을 넘지 못한 채 임기 만료 폐기됐다.

법률안의 입법 과정은 일반적으로 1) 발의 및 제출, 2) 상임위 심사 및 본회의 의결, 3) 정부 이송과 대통령 공포로 이어지는 3단계로 구성된다(임중호, 2006). 집합적 의사결정체인 국회가 분업의 원리에 의해 운영되면서 상임위원회의 심의 과정에서 결정된 사항이 본회의에서 부결된 사례가 많지 않다는 점을 감안하면 상임위원회의 심의 과정에 관한 연구는 국회의 집합적 의사결정 구조를 이해하는 데 중요한 의미가 있다(이현출 외, 2020). 통상 소관 상임위에서 법안의 문제점을 고치기 위한 논의가 제일 활발하게 이뤄지며, 여·야 간 이견을 가장 많이 좁히는 만큼 소위를 통과한 법안은 이변이 없는 한 본회의에서 처리된다(류호, 2015). 이렇듯 상임위 통과는 입법안이 정책적 현실성과 타당성을 일정 수준 확보했음을 의미한다고 평가할 수 있다. 실제로 언론중재법 개정법률안에 부속된 회의록을 살펴보다라도, 법안에 대한 의원들의 구체적인 의견 및 갈등 양상은 본회의록보다 상임위 회의록에 더 상세하게 드러난다.

이처럼 국회 상임위 단계 이상을 통과한 언론중재법안의 경우 최종 가결 여부와 무관하게 해당 법안을 둘러싼 정치적 맥락을 심층적으로 분석할 필요가 있다. 이러한 필요성에도 불구하고, 주요 법률안 처리를 둘러싼 국회 회의록 분석을 시도한 선행 연구들은 흔치 않다. 본 연구 목적과 맥락을 함께 하는 연구로는 박윤희(2014)의 연구가 눈에 띈다. 박윤희(2015)는 세 가지 위원회 이론(이익분배이론, 정보확산 이론, 정당 이익론)의 관점에서 18대 국회 3개 상임위원회에서 논의된 주요 법률안의 심사 과정에 대한 사례 분석을 시도했고, 3가지 위원회 이론의 관점에서 법률안 심사 과정의 특징이 설명될 수 있음을 확인했다.

언론법제 분야에서 ‘입법 과정’에 방점을 둔 연구는 드물지만, 법률안 또는 회의록의 내용 분석을 통해 입법 과정의 특성을 도출하려는 시도는 일부 존재한다. 대표적으로 정영주·홍종윤(2019)은 방송법과 관련한

국회 입법 과정을 다룬 거의 유일한 연구로, 의원 발의안과 정부 제출안의 내용적 특성을 분석하고, 방송법 개정 사례 중 소유 경영 규제와 관련된 안건을 중심으로 회의록 분석을 수행했다. 이를 통해 입법 과정의 특징을 발의 주체와 쟁점 성격에 따라 정파성 주도형, 이해관계 주도형, 전문성 주도형 등으로 유형화했다.

또한 이승선(2021)은 언론중재제도 개선을 위한 입법 시도를 총 4시기로 구분한 뒤, 그중 제3기(2004-2012)와 제4기(2012-2021)를 중심으로 언론중재법 법률안에 대한 내용 분석을 실시했다. 제3기에는 단일법으로서 언론중재법을 제정하려는 시도가 있었고, 이후 포털 등을 조정·중재 대상으로 확대하려는 개정안들이 발의되었다. 이에 대해 이승선(2021)은 정보통신망을 통한 언론피해의 확산에 대응할 적기가 이 시기였다고 평가했다. 제4기에는 언론중재위원회의 위상을 강화하고 위원 구성 방식을 재편하려는 다수의 개정 시도(대통령으로 위촉권자 변경, 위원장 상임화, 중재위원 신분 보장, 시민단체에 추천권 부여 등)가 있었으며, 언론중재 위원회에 가짜뉴스 대응 권한 부여, 열람차단청구권(기사삭제청구권, 온라인상의 침해배제청구권), 징벌적 손해배상제 도입 등을 담은 법안들이 다수 발의되었으나, 실질적인 입법 성과는 미미했다고 평가했다.

이처럼 두 연구는 특정 시기 또는 쟁점에 국한되지 않고, 전체 법률안에 대한 포괄적이고 체계적인 내용 분석을 시도했다는 점에서 1차 연구 자료로서의 가치가 크다. 다만, 분석 대상이 워낙 방대하므로 입법 양상의 시계열적 변화를 시각화하거나 법률안에 부속된 모든 자료를 전수 분석하는 데는 한계가 존재한다. 특히 인간 연구자의 회의록 분석은 발화자의 모든 발화 단위(문장 또는 문단)를 대상으로 태도를 분석하기에는 물리적 한계가 있었기 때문에, 분석 대상에서 아예 제외되거나 특정 쟁점만을 중심으로 내용 분석이 이뤄졌다. 이현출 외(2020)는 국회의원의 활동이 고스란히 기록된 회의록은 그 내용의 방대함과 분석 기법상의 한계로 인하여 일부 제한적으로 연구에 활용되는 데 이용된다는 한계를 지적하며, 토픽모델링 기법을 적용해 회의록 분석을 시도한 바 있다.

본 연구는 이러한 질적 분석 방법의 한계를 자동화된 데이터 분석 기법으로 보완하고자 한다. 이 연구는 언론중재법 법률안 전수에 대한 데이터 분석을 통해 쟁점을 추출하고, 해당 쟁점을 시계열적으로 분석해봄으로써 기존 질적 연구와는 다른 접근으로 입법 과정의 특징을 유형화하고자 했다. 또한, 언론중재법 입법 과정 연구에서 제외됐던 언론중재법 법률안에 부속된 회의록 텍스트에 대한 계량적 분석을 시도하고, 이를 통해 발의부터 가결까지 입법자들의 입법 전략 또는 타 의원들과의 소통방식에 대해 제안하고자 했다.

2. 언론중재법 및 언론중재제도의 내용 분석에 관한 연구

본 연구는 데이터 분석 기법을 통해 도출된 정량적 결과의 해석력을 보완하기 위해, 언론중재법과 관련한 기존의 질적 연구들을 함께 검토했다. 또한, 후술할 연구들을 토대로 <연구문제 1>의 사용자 정의 사전을 설계했다.

언론중재법 관련 기존 연구의 핵심 축 가운데 하나는, 새로운 매체의 도입으로 파생되는 인격권 침해 문제에 대해 언론중재법의 적용 가능성과 한계를 검토하는 연구였다. 2000년대 중반, 포털사이트가 뉴스 콘텐츠를 배열·편집하며 사실상 유사언론 행위를 수행하고 있다는 비판이 제기되면서, 포털의 ‘언론성’을 둘러싼 학술적 논의가 활발히 전개되었다. 황성기(2007)는 포털이 뉴스 전달이나 매개 역할을 수행하더라도 전통적인 의미에서 언론으로 보기에는 어렵다고 주장한 반면, 이동찬(2008)은 포털뉴스가 미치는 사회적 영향력과 피해 가능성을 고려할 때 언론중재법상 ‘언론’ 개념에 포함되어야 한다고 보았다. 2009년 개정 이후 약 15년이 지난 현재에도 매체 환경 변화에 따른 피해구제의 사각지대를 언론조정·중재의 영역으로 포섭하기 위한 논의는 유효하다. 김주용(2025)은 유튜브 시사·정치 채널과 같은 콘텐츠가 여론 형성과 공론장 형성에 실질적으로 기여하고 있음에도 불구하고, 현행 규제체계는 이들

의 저널리즘적 성격을 고려하지 않은 채 자율규제 수준에 머물고 있다는 점을 지적하며, 개인 유튜브라도 일정한 편집 절차와 지속적인 콘텐츠 생산 등 일정 조건을 충족한다면 언론중재법 적용이 가능하다는 입법적 타당성을 제시했다.

언론중재법 연구의 또 다른 축은 언론중재법에 규정된 언론중재제도의 운용에 관한 연구다. 구체적으로는, 법원 판결과 조정 결과 비교를 통한 인터넷언론보도 피해구제 연구(안유식·김관규, 2020), 언론중재위원회를 통한 손해배상제도의 기능과 효율성(김상우·이재진, 2015), 정정보도청구권의 헌법적 함의(이동훈, 2015), 조정에 갈음하는 결정의 법적 성격(김용주, 2011) 등의 다양한 주제가 시대를 불문하고 꾸준히 연구됐다.

21대 국회에서 언론중재법을 둘러싼 논쟁을 거치며, 언론중재법 개정안의 특정 쟁점에 관한 분석적 연구도 등장했다. 장철준(2023)은 2021년 언론중재법 개정안에 대한 입법 평가를 통해 징벌적 손해배상제도의 위헌성 주장은 설득력이 낮다고 보았다. 이승선(2021)은 언론중재제도의 40년 역사를 4기로 구분해 제도 도입과 개정 시도를 정리했다. 그는 2009년 이후 실질적인 개정은 없었지만, 법안 발의는 증가했다는 점, 그 원인으로는 내용의 반복과 부실한 설계, 정치적 성과주의를 지적했다. 조한나와 이재진(2023)은 2021년 언론중재법 개정안을 둘러싼 정치적 갈등의 전개와 이에 대한 언론보도의 프레임을 분석한 결과 언론이 제도의 실질적 함의나 장기적 맥락보다는 정치적 갈등 재현에 치중했음을 지적했다.

정량적 분석은 구조적 양상을 계량적으로 식별하는 데 유용하나, 해석의 맥락이나 제도적 의미를 충분히 설명하지 못하는 한계가 있다. 이에 따라, 언론중재법에 관한 헌법적·입법적·담론 분석 등의 풍부한 선행 연구들은 본 연구의 분석 결과에 더 깊이 있는 해석 틀을 제공하는 역할을 했다. 이러한 질적 연구와의 연계는 데이터 기반 분석의 해석적 타당성을 높이는 데 중요한 토대를 이룬다고 볼 수 있다.

3. 컴퓨터이셔널 기법을 적용한 입법 데이터 분석에 관한 연구

입법안과 회의록은 입법자의 정책 의도가 반영된 공공 데이터로, 구조적 일관성과 정제성이 높은 분석 자료이다. Salganik(2017)이 제시한 빅데이터의 일반적 특성 중 일부는 국회 데이터와 다르게 나타나며, 특히 법안 문서는 구조화된 형식을 따르기에 주요 메타데이터 추출이 용이하다.³⁾ 본 연구는 기존 문헌을 통해 검토한 주요 데이터 분석 기법들을 대한민국 국회 입법안 및 회의록 텍스트 샘플에 적용하고, 이 중 설명력이 높은 분석 기법을 각 연구문제의 분석 과업 특성에 따라 채택했다.

우선, 언론중재법 개정안의 주요 토픽을 추출하는 <연구문제1>에 사전 기반 분석 방식을 적용했다. 분석 기법 채택 과정에서 Grimmer와 Stewart(2013)가 연설문에서의 정치적 어조나 이념 분석에 적용한 사전 기반 분석과 (LDA) 토픽 모델링, 이외 TF-IDF 기법도 함께 적용해 봤으나, 사용자 정의 사전 기반 분석이 나머지 두 기법보다 높은 해석력을 보였다. 이는 토픽 모델링이나 TF-IDF 기법이 자연어의 의미를 고려하지 않고, 단어의 단순한 등장 빈도 또는 단어 간 공출현 패턴에 기반하여 주제를 유추하는 방식이기 때문이다. 이러한 통계 기반 기법만으로는

3) Salganik (2017)은 빅데이터의 일반적인 특성으로 대용량(big)이며, 항상 수집되고(always-on), 비반응적(nonreactive)이며, 접근이 어렵고(inaccessible), 정제되지 않았고(dirty), 민감한(sensitive) 정보가 포함되어 있다는 점을 들었다. 대한민국 국회가 수십 년간 생성해 온 법안과 회의록은 수만 건 이상이므로 대용량 데이터라고 볼 수 있지만, 나머지 특성에 있어서는 SNS나 포털 댓글 등 비정형 웹 데이터와는 성격이 다르다. 예를 들어 주 발원자인 의원들은 스스로의 발언이 기록됨을 알고 있기 때문에 의도성을 가진 발언을 할 수 있으며(reactive), 대부분의 정보가 국민에게 공개되기 때문에 접근성이 높고(accessible) 민감도는 낮다. 또한, 국회가 생산한 텍스트 기록물들은 정기적으로 기록 및 공개되기는 하지만 실시간으로 수집된다고 보기는 어려우며, 법률 언어를 바탕으로 한 구조화된 텍스트로 작성돼 있기 때문에 노이즈가 덜하다(clean). 이러한 특성은 공식성(Formality), 구조적 일관성(Structural consistency), 정제성(Low noise level) 측면에서 연구 데이터로서의 뚜렷한 장점을 지닌다. 특히 대부분의 입법안이 유사한 문서 구조를 기반으로 작성되기 때문에, 의안번호, 발의일, 발의자 수, 대표 발의자의 정당, 소관 상임위, 법률 유형 등과 같은 주요 메타데이터(feature)를 안정적으로 추출할 수 있으며, 이는 데이터 전처리 과정에서의 결측치 발생을 최소화하는 데 기여한다.

‘포털 책임 부과’와 같이 구체적이고 정책적인 쟁점을 자동으로 추출하는 데 한계가 있었다. 특히 본 연구의 분석 대상인 법률 개정안 텍스트는 구조화된 전문 언어를 사용하는 법률 문서이기 때문에, 뉴스 기사나 온라인 커뮤니티 게시글 등에서 분석 효과가 입증된 토픽 모델링 및 TF-IDF 기법의 설명력이 상대적으로 떨어지는 것으로 보인다.

반면, 사용자 정의 사전 기반 분석은 사전 구성 단계에서 연구자가 직접 사회적 맥락을 고려하여 쟁점과 관련 키워드를 의미 단위로 설계하기 때문에, 언론중재법 개정안이 포함하고 있는 정치적·정책적 쟁점 구조를 보다 명확하게 반영할 수 있었다. 다만, LDA 토픽 모델링과 TF-IDF 기법은 사전 구축 전 탐색적 키워드 추출에 보완적으로 활용됐다.

두 번째로, 각 개정 쟁점에 대한 입법자들의 찬성/반대/중립 태도를 라벨링하고, 입법자들의 비꼬기/냉소주의적 태도가 드러난 발언을 분류하는 과업이 포함된 <연구문제 2>의 경우 최신 대형 언어 모델(LLM: Large Language Model) 기반 분석 기법을 실험적으로 적용하기로 판단했다. 최근에는 LLM의 성능이 비약적으로 향상되면서 정치 텍스트 분석에 LLM을 적용하려는 시도도 활발히 이뤄지고 있다. LLM을 활용한 데이터 분석 기법은 현재 시범적 단계이지만, Ornstein et al. (2024), Le Mens G, Gallego A.(2025) 등의 연구를 통해 정치 텍스트에서 LLM 활용의 타당성이 실험된 바 있다. Ornstein et al. (2024)은 감정 분석, 정치 광고 톤 분류, 이념 스케일링, 주제 분류 등 정치학의 대표적인 텍스트 기반 분석 과업들을 대상으로, 퓨 샷 프롬프팅(few-shot prompting)을 통해 LLM(GPT 계열)의 분류 성능을 평가했다. 퓨 샷 프롬프팅은 LLM에게 문제 해결을 요청할 때, 소수의 예시를 함께 제시하여 정답을 유도하는 기법이다. 연구진은 사람의 수작업 레이블과 모델 결과 간의 일치도를 다양한 방식으로 측정했으며, 전반적으로 퓨 샷 프롬프팅을 활용한 LLM 접근은 자동화된 기존 방법이나 군중 코딩(crowd-coding) 방식에 비해 높은 정확도와 비용 효율성을 보여주었다. Le Mens와 Gallego (2025)는 GPT-4o, GPT-4 Turbo, MiXtral 8X22B 등 다양한 대형 언어

모델을 활용해 정치 텍스트(정치 트윗, UK 정당 강령, 다국어 정책 연설 등)를 이념적 좌표에 자동으로 배치하는 방법을 실증했다. 분석 결과, GPT-4o 모델이 전반적으로 가장 높은 정확도를 보였고, 특히 EU 연설 분석에서 정답 기준과의 상관관계가 가장 높았다.

회의록 텍스트 분석의 경우 언어적 맥락을 반영하는 것이 중요하데, 전통적인 감성 사전 기반에 근거한 분석을 시도하는 것도 가능하지만 국회의원 태도 분류의 경우 단순한 감정보다는 정책적 맥락 속의 발화 의도, 논리적 구조, 수사적 표현을 종합적으로 해석해야 하는 고차원적인 언어 이해 작업이기 때문에 LLM 기반 분석을 적용해 보는 것이 더 적합하다고 판단했다. 감성 사전(lexicon)에 기반한 기존 접근 방식은 긍정/부정의 단편적 분류에 머무르거나, 맥락을 고려한 언어적 뉘앙스, 특히 비꼬기, 빈정거림, 은유적 냉소 등은 정확히 포착하기 어렵다는 한계가 지적되어 왔다(Maynard & Greenwood, 2014; Potts, 2011). LLM 분석 연구에서는 이러한 한계를 극복하기 위해 Chain-of-Thought prompting (CoT)이 최근 제안됐다. CoT는 인간의 사고 과정을 모사하여, 단순한 정답 생성이 아니라 중간 추론 과정을 명시적으로 거쳐 최종 판단에 도달하도록 유도하는 방식이다(Wei et al., 2022). CoT 기반 분석은 이러한 표현의 다층적 함의를 추론할 수 있어, 국회 회의록과 같은 정치 담화의 분석에 특히 유효할 것으로 기대할 수 있다.

LLM 기반 분석의 경우 Le Mens G, Gallego A. (2025), Ornstein et al. (2024) 등의 연구를 통해 정치적, 법률적 맥락의 텍스트에서 분석 가능성이 실증되기는 했지만, LLM 추론 알고리즘의 블랙박스 문제, 재현성의 불안정성 때문에 연구방법으로써 여전히 해소되지 않은 한계점이 존재한다. 때문에 10% 이상의 샘플에 대한 연구자와 도메인 전문가 1인의 수작업 라벨링 작업을 병행함으로써 기법의 내재적 한계성을 보완하고, 한편으로 ‘국내’ 정치적 텍스트에서의 LLM 기반 분석의 설명력도 함께 검증해 보고자 했다.

Ⅲ. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

이 논문의 연구문제는 다음과 같다.

〈연구문제 1〉

지난 20년간 발의된 언론중재법 개정안에서 입법 쟁점들은 어떠한 양상으로 출현하며, 이를 토대로 언론중재법의 입법 과정 특성을 어떻게 유형화할 수 있는가?

〈연구문제 2〉

최종 가결안 및 본회의에서 부결된 개정안들의 심의 회의록에는 어떠한 갈등 양상이 드러나는가? 즉, 입법자들의 입법 쟁점별 갈등도와 감정적 대응 정도는 어떻게 나타나는가?

2. 연구방법

가. 분석 대상 및 기간

이 연구에서 활용한 데이터 수집 범위는 언론중재법의 제·개정법률안 텍스트 원문이다. 특정 법안에 대한 심층 분석이 필요하다고 판단한 경우, 해당 법안에 포함된 부속 자료(소관위/법사위/본회의 회의록 등)도 데이터로 활용했다. 분석 대상 기간은 언론중재법이 공포된 시점(2005년 1월 27일)부터 현재(2025년 6월)까지다.

나. 데이터 수집 및 전처리

원 데이터는 국회 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)에서 의안명 검색창에 법률명을 키워드로 검색해 수집했다. 언론중재법과 <연구문제 2>의 분석 대상이 되는 법안 회의록을 PDF 파일 형태로 다운받은 후 텍스트 형태로 추출하는 작업을 수행했다. 일부 문서의 경우 스캔 이미지 기반의 PDF 형식으로 제공돼, 일반적인 텍스트 추출 방식으로는 문서 내용을 직접 처리할 수 없었기 때문에 광학문자인식(OCR: Optical Character Recognition) 기술을 적용해 해당 문서로부터 텍스트 데이터를 추출했다. OCR이란 이미지나 사진 속에 있는 글자를 컴퓨터가 자동으로 인식해서 텍스트로 바꿔주는 기술이다.

본 연구는 국회에서 발의된 법안에 첨부된 회의록 PDF 원문을 대상으로 하여, 각 의원의 발언 단위로 분절하는 텍스트 전처리 절차를 수행하였다. 국회 회의록의 형식적 특성상, 각 발언은 “○홍길동 의원: …”과 같이 ‘○’ 기호로 시작되며 의원명 및 발언 내용이 이어지는 구조를 갖는다. 이에 착안해, 본 연구는 해당 기호(“○”)를 기준으로 발화 단위를 자동 분할하는 파싱(parsing) 코드를 구현했고, 이를 통해 의원별 발언 내용을 정량적·정성적 분석의 기본 단위로 구성했다.

다. 연구방법

각 연구주제별 구체적인 연구방법은 다음과 같다.

<연구문제 1>

지난 20년간 발의된 언론중재법 개정안에서 입법 쟁점들은 어떠한 양상으로 출현하며, 이를 토대로 언론중재법의 입법 과정 특성을 어떻게 유형화할 수 있는가?

본 연구문제는 사전 기반 텍스트 분석(Dictionary-based Text Analysis)과 시계열 분석(Time-series Analysis)을 결합해, 지난 20년간 발의된 언론중재법 제·개정안의 입법 동향을 시각화하고자 했다. 먼저, 사전 기반 분석을 통해 개별 법안 내에 포함된 주요 입법 쟁점의 출현 여부를 정량화했다. 분석 대상이 되는 법안 내용 및 회의록 텍스트에서 탐지하고자 하는 정책 쟁점 및 주제별 프레임은 연구자가 직접 정의한 사전 형태로 구성하였다. 각 사전은 해당 쟁점과 직접적으로 관련된 핵심 용어 및 동의어, 유의어 등을 포함하도록 설계했으며, 기존 질적 연구의 내용 분석 결과를 참조해 수작업으로 보완했다. 예를 들어, ‘포털 책임 부과’라는 주제는 “인터넷뉴스서비스”, “기사제공언론사”, “포털”, “노출”, “매개”, “통보”, “기사배열”, “공정성”, “개입”, “편향”, “알고리즘”, “배열”, “유사언론” 등의 키워드 집합으로 구성했다. 이를 시점별로 배열함으로써 특정 쟁점의 등장 빈도와 정책적 주목도의 변화 양상을 시계열적으로 분석하였다. 이러한 방법은 장기간에 걸쳐 축적된 입법 데이터를 구조화하고, 시간에 따른 입법 양상의 반복성과 변화를 실증적으로 규명하는 데 유효하다.

본 연구에서는 기존 문헌을 검토한 대로 기법 자체로 인해 필연적으로 개입하게 되는 연구자 편향을 최소화하기 위해, 다음의 방법으로 사전 구축 과정을 보완했다. 첫째, 사전에 포함할 쟁점 및 키워드 집합은 문헌 검토에서 다룬 언론중재법 관련 내용 분석 연구, 언론중재법 원문 및 국회 회의록, 보고서를 다층적으로 참고해 구성했다. 또한, 문헌 검토 과정에서 실험적으로 적용해 보았던 LDA, TF-IDF 기법에 따라 추출된 빈출 용어 리스트 등도 함께 참고했다. 둘째, 이렇게 만든 초안 사전(키워드 목록)이 실제로 잘 작동하는지 확인하기 위해, 먼저 적은 양의 문서(소규모 문서셋)를 가지고 시험적으로 테스트를 했다. 이 과정에서는 ‘찾아야 할 단어들을 잘 놓치지 않고 잡아내는지(민감도, Sensitivity)’와 ‘너무 관련 없는 단어까지 같이 잡히지 않는지(정밀도, Precision)’ 사이의 균형을 중점적으로 검토했다. 즉, 중요한 키워드를 빠뜨리지 않으면서도, 불필요한 단어나 엉뚱한 결과가 너무 많이 포함되지 않도록 사전의 성능

을 점검했다. 셋째, 언론중재법 유관 분야에서 20년 이상의 전문성과 실무 지식을 갖춘 전문가 2인이 정의한 사전을 교차검토(cross-validation)해 표현의 중립성을 확보했다. 이와 같이 완성된 연구자 정의 사전 목록은 〈부록 1〉에 수록했다.

〈연구문제 2〉

최종 가결안 및 본회의에서 부결된 개정안들의 심의 회의록에는 어떠한 갈등 양상이 드러나는가? 즉, 입법자들의 입법 쟁점별 갈등도와 감정적 대응 정도는 어떻게 나타나는가?

최종적으로 가결된 개정안 또는 국회 상임위는 통과했지만, 본회의의 문턱을 넘지 못하고 폐기된 개정안은 상임위 단계에서 폐기된 다수의 법안에 비해 현실성이 높은 법안이라고 평가할 수 있다. 또한, 법사위를 통과한 만큼 법률적 정합성도 갖추었다고 볼 수 있다. 그러나 한편으로는, 가결 목전에서 폐기된 개정안의 경우 여·야 간 정치적 갈등이나 사회적 논란이 강하게 작용했을 가능성이 있다. 이렇게 목전에서 폐기된 개정안의 경우, 다음 회기에서 거의 유사한 내용으로 재발의되기도 한다. 실제로 여·야의 심각한 대립 끝에 최종 가결에 실패한 21대 국회의 언론중재법 대안의 경우, 22대 국회에서 거의 유사한 내용으로 각 의원에 의해 분산 발의된 상태이다. 그러나 이전 국회에서의 가결 실패 원인에 대한 복기 없이 기계적으로 재발의된 법안의 경우 또다시 가결에 이르지 못할 가능성이 높다.

따라서 입법자들은 입법안 폐기로 인한 행정적 소모를 줄이기 위해서라도, 각 개정 쟁점별 여·야 갈등도 및 회의록에 드러난 의원들의 의사소통 방식을 살펴봄으로써, 개정안 발의 시 여·야 갈등을 최소화할 수 있는 법안 설계 및 개정안 발의 이후 심사 단계에서 상대 정당을 설득하기 위한 의사소통 전략을 세울 필요가 있다. 아무리 좋은 취지의 입법안을 발의하더라도, 입장이 다른 상대 정당을 설득하지 못한다면 결국

폐기될 수밖에 없기 때문이다.

입법 전략에 대한 제언을 위해 본 연구문제는 가결에 성공한 법안과 가결 직전에서 폐기된 법안에 부속된 회의록 텍스트를 대상으로 입법 쟁점별 갈등 정도와 냉소적 감정 강도를 계량적으로 도출하고자 했다. 입법 쟁점별 갈등 정도 계량화를 통해서도 입법자들이 개정안 마련 시 어떤 쟁점들을 우선적으로 입법화해야 할지 입법적 중요성을 판단하고, 시급하지만, 정파적 이견이 덜한 쟁점을 확인함으로써 해당 쟁점들만을 별도로 발의해 가결 가능성을 높이는 등의 전략을 세울 수 있다. 냉소적 감정 강도 측정은 정치적 공론장에서 의원들의 발화 태도를 평가함으로써, 입법 과정에서의 바람직한 의사소통 방식에 대한 소통 전략을 세우는 데 활용될 수 있다.

1) 갈등도 계량화 방법

우선 갈등도를 계량화하기 위해 대규모 언어모델(LLM)을 활용한 태도 자동 분류 기법을 활용했다. 본 연구에선 기존 문헌 검토에서 타당도가 높은 모델로 검증된 GPT 계열(Ornstein et al. 2024; Le Mens G, Gallego A. 2025)의 최신 모델인 GPT-4o를 활용해 국회 회의록에서 추출된 발화 단위를 대상으로 정책 쟁점과 태도(찬성/반대/중립)를 자동 분류했다. 본 연구에서는 국회 회의록으로부터 언론중재법과 관련된 발화자 단위의 발언을 추출하여 약 4,000건의 분석 단위를 확보하였다. 분석의 기본 단위는 한 발화자의 1회 발언이다. 이때, LLM의 분류 정확도와 정치 담론에의 적합성을 높이기 위해 Ornstein et al. (2024)의 연구에서 본 연구와 유사한 과업(쟁점 분류, 태도 분류)에서 LLM의 효과적인 학습 전략으로 제안된 퓨 샷 프롬프팅 기법을 적용하였다. 분석 대상 발언에 대해 다음 세 가지 요소, (1) 해당 발언이 언급하는 주요 쟁점, (2) 해당 쟁점에 대한 태도(긍정/부정/중립), (3) 태도의 판단 근거를 판단하도록 했다. LLM에 적용한 퓨 샷 프롬프팅의 구체적인 내용은 <부

록 2)에 수록했다.

〈표 1〉 갈등도 계산 수식

$$\text{Conflict Score} = \frac{2 \times \min(P, O)}{P + O + N}$$

P = 찬성 발언 수 (Positive)

O = 반대 발언 수 (Oppose)

N = 중립 발언 수 (Neutral)

〈예시〉

P = 5, O = 5, N = 0:

→ 완전한 찬반 양분 → 갈등도 = 1.0 (최고)

P = 10, O = 2, N = 3:

→ 일방적인 찬성, 중립 존재 → 갈등도 = 0.27 (갈등도 낮음)

P = 5, O = 5, N = 10:

→ 균형 잡힌 찬반이지만 중립이 많음 → 갈등도 = 0.5 (중간)

이후 추출된 쟁점별 태도 분류 결과를 바탕으로 회의 단위에서의 의견 갈등도를 계산했다. 본 연구는 국회 발언 데이터에서 찬성/반대/중립 태도를 바탕으로 쟁점별 갈등도를 산출하기 위해 〈표 1〉과 같은 균형 기반 수식을 사용하였다.

여기서 P, O, N은 각각 찬성, 반대, 중립 발언 수를 의미한다. 이 수식은 찬성과 반대 중 더 적은 수(minimum)를 기준으로, 찬반 균형의 정도를 통해 갈등 수준을 측정하고자 했다. 즉, 찬성과 반대가 유사한 수준일수록 분모 대비 분자가 커지며, 갈등 점수는 최댓값인 1에 근접한다. 또한, 중립 발언 비중이 클수록 전체 의사결정 환경에서 대립적 태

도가 완화된 것으로 판단해, 분모에 N을 포함시켜 완충 효과를 반영했다. 분자는 찬반 균형을 반영하지만, 이 값은 최대 1/2이기 때문에 갈등도의 최대치를 1.0으로 맞추기 위해 분자에 2를 곱했다. 본 연구는 국회 내 발언 분포에서 찬반 양 진영의 균형이 유지되는 상황을 높은 정치적 긴장이 내재된 구조로 간주했다.

한편, LLM 기반 자동 분석 결과의 신뢰성과 타당성을 확보하기 위해, 연구자와 도메인 전문가 1인이 전체 발언 중 최소 10% 이상을 표본으로 삼아 수작업 검토를 병행했다. 이 교차 검증 결과, LLM이 생성한 태도 분류는 약 80% 수준의 정확도를 보였다.

2) 냉소적 감정 강도 계량화 방법

갈등도는 찬성, 반대, 중립으로 분류된 태도 데이터를 기반으로 회의 내 특정 쟁점에 대한 의견 대립 정도를 수치화한 것으로, 입법자들의 쟁점별 관심도나 정파 간 대립 구도를 파악하는 데 유용하다. 그러나 갈등도는 발화 내용의 표현 방식이나 토론의 질적 수준을 직접적으로 반영하지는 못한다는 한계가 있다.

따라서 본 연구문제에서는 단순한 태도 분포가 아닌, 갈등의 정서적 표현 양식에 주목한 정성적 지표로써, 모든 발화 단위의 냉소지수도 함께 측정했다. 지수는 회의 발언 속에 내포된 감정적 언사, 비꼼, 조롱, 풍자적 비유 등의 표현을 탐지함으로써, 단순한 찬반 구도 이상의 토론 양식의 감정화 정도를 계량적으로 드러낼 수 있다. 냉소지수가 높다는 것은 특정 쟁점에서 발화자들이 상대 입장을 논리적 반박보다는 감정적 풍자나 공격적 표현을 통해 대응하고 있다는 것을 의미하며, 이는 공론장의 품격과 성숙도, 시민적 덕성과 같은 토론 문화 전반을 평가하는 데 활용될 수 있다.

냉소적 감정은 정치 담론 내에서 흔히 등장하는 비판적 정서의 일종으로, 단순한 부정 감정과는 달리 간접화된 언어 표현, 비꼬기, 반어적 서술,

빈정거림 등을 통해 화자의 실제 태도를 드러낸다는 점에서 분석의 복잡성을 갖는다. 특히 국회 회의록과 같은 공식 정치 문서에서는 명시적 비난보다도 형식적 예우와 반어적 표현이 혼재된 문장이 많아, 기존의 감정사전 기반(sentiment lexicon-based) 접근으로는 냉소적 태도를 정량적으로 포착하기 어렵다는 한계가 존재해 왔다(Maynard & Greenwood, 2014).

이에 본 연구는 이러한 정서의 특수성을 계량적으로 포착하기 위해, 대규모 언어모델(LLM)에 Chain-of-Thought prompting(CoT) 기법을 결합한 분석 전략을 적용했다. CoT는 인간의 사고 과정을 모사하여, 단순한 정답 생성이 아니라 중간 추론 과정을 명시적으로 거쳐 최종 판단에 도달하도록 유도하는 방식이다(Wei et al., 2022). CoT 프롬프트는 복잡한 인지적 판단이 요구되는 과업에서 모델이 중간 추론 단계를 거치도록 유도하는 기법으로, 최근 감정 분석과 사회언어학적 의미 추론 과제에서 그 효과가 입증되고 있다(Wei et al., 2022; Kojima et al., 2022).

본 연구에서는 발언문 내에서 드러나는 감정적 표현을 평가하기 위해, 각 발언에 대해 LLM이 <표 2>와 같은 단계별 논리 전개를 수행하도록 유도하였다:

<표 2> 국회 회의록상의 냉소지수를 측정하기 위한 CoT

<p>1단계: 발언에 포함된 직접적 평가 어구 또는 어조 파악 예: “이 법안은 참으로 혁신적입니다” → 겉보기에는 긍정 표현</p> <p>2단계: 발언 문맥과 실제 발화 상황의 일치 여부 판단 예: 반대 논의 도중 해당 발언이 등장 → 반어 또는 냉소 가능성 있음</p> <p>3단계: 정서적 어조의 이중성 및 비판적 함의 분석 예: 일반적인 평가 형식을 빌려 조롱하는 경우 → 냉소 가능성 높음</p> <p>4단계: 전반적 발언의 냉소적 태도의 강도 판단 → 0점(전혀 없음) ~ 5점(고강도 냉소) 척도로 등급화</p>

- 0점: 냉소 없음 (중립적이거나 직접적 표현)
- 1점: 약한 암시 또는 미묘한 반어 표현 (거의 중립)
- 2점: 간접적 비판이 감지됨 (은유, 풍자 존재)
- 3점: 분명한 냉소적 어투나 비꼬는 문맥
- 4점: 고도의 반어, 강한 불만, 조롱적 뉘앙스 명백
- 5점: 극단적 냉소 표현, 강한 비난과 조롱 포함

이와 같은 방식으로 모델이 발언문에 내포된 정서 층위를 다단계적으로 해석하고, 그 결과로 냉소지수를 부여하도록 프롬프트를 설계했다. 예를 들어, “그렇게 위대한 법안을 여당이 또 내셨군요. 박수를 보냅니다.”와 같은 표현은 표면적으로는 긍정 문장 구조를 갖지만, 정치적 맥락과 발화자의 소속을 고려할 때 반어적 냉소가 내포된 발언으로 판단될 수 있으며, CoT 기반 추론은 이를 단계적으로 분석하여 ‘4점’ 이상의 높은 냉소 강도를 부여할 수 있다.

이를 통해 본 연구는 개별 발언 단위의 냉소지수를 산출한 후, 법안별 전체 냉소지수 및 냉소지수가 고강도(4점 이상)인 발언을 분류했다. 이를 통해 국회 공론장에서 국회의원들의 정치적 감정성, 비생산적 토론 분위기는 없었는지를 살펴봤다.

마지막으로, 냉소지수 추출의 신뢰성을 검증하기 위해 CoT 분석 결과 중 10% 이상을 연구자와 도메인 전문가 1인이 비교 검증했다. 연구자의 분석과 비교한 결과, LLM의 냉소 판단과 평균 85% 수준의 일치도를 보였다. 이는 CoT 기반 감정 추론이 정치 텍스트 내의 정서적 복잡성을 효과적으로 구조화할 가능성을 제시한다.

IV. 연구 결과

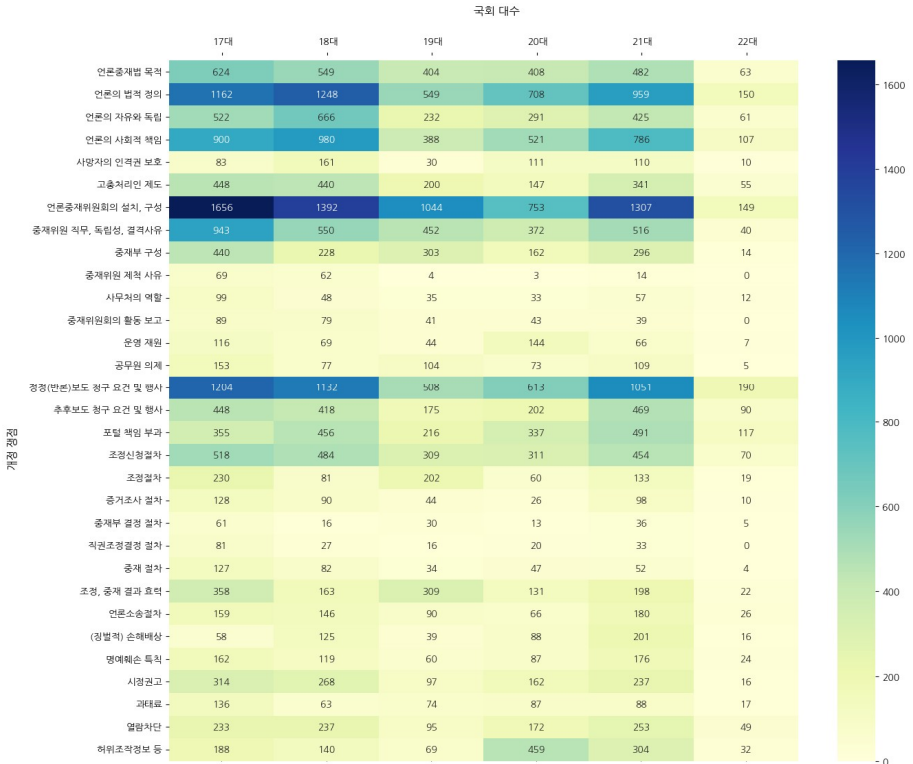
각 연구주제별 분석 결과는 다음과 같다.

1. 언론중재법 개정안 텍스트에 나타난 입법 쟁점의 등장 양상

본 연구는 지난 20년간 발의된 언론중재법 제·개정안들을 대상으로, 주요 입법 쟁점들의 출현 빈도 및 시계열적 변화 추세를 분석했다. 이를 위해 사전 기반 텍스트 분석을 수행하여 각 법안이 포함하는 핵심 쟁점의 출현 여부를 식별하고, 국회 대수별로 정량화된 빈도값을 시계열 데이터로 구축했다. 이후 이를 히트맵(Heatmap)으로 시각화함으로써, 쟁점별 등장 빈도의 분포 및 변화 양상을 직관적으로 파악할 수 있도록 했다.

히트맵(그림 1)의 가로축은 제17대부터 제22대까지의 국회 대수를, 세로축은 총 30여 개의 입법 쟁점을 나타내며, 각 셀은 해당 국회에서 특

<그림 1> 쟁점별 국회 대수 출현 빈도 히트맵



정 쟁점이 출현한 개정안의 빈도를 색상과 숫자로 함께 표시한다. 색상의 진하기는 출현 빈도의 상대적 크기를 시각적으로 반영한다.

본 연구는 이러한 히트맵 결과물을 바탕으로 이들 쟁점을 효과적으로 분류하기 위해 ‘출현 빈도’와 ‘시기적 확산 범위’ 두 축을 기준으로 한 2×2 유형 매트릭스(표 3)를 제안했다. 분류 기준 중 첫 번째 축은 ‘고빈도 vs. 저빈도’로, 개별 국회 회기 내 특정 쟁점이 얼마나 자주, 비중 있게 출현했는지를 기준으로 한다. 고빈도 쟁점은 회기 내 중심적 의제로 지속 논의되었음을 시사하며, 저빈도 쟁점은 간헐적이거나 보조적 논의에 그쳤을 가능성이 높다. 두 번째 축은 ‘광범위(다회기) vs. 국지적(일회기)’으로, 특정 쟁점이 여러 대수에 걸쳐 반복 출현했는지, 혹은 특정 회기에만 집중되었는지를 기준으로 한다. 이는 쟁점의 구조적 지속성 또는 사건 중심적 급등 여부를 파악하는 데 활용된다.

〈표 3〉 언론중재법 입법 쟁점의 출현 양상에 따른 분류

	광범위 출현 (다회기)	국지적 출현 (일회기)
고빈도	장기성 고빈도형 (Multi Session, High Frequency Type) 다회기·고빈도 출현 → 반복 논의되는 핵심 제도 쟁점	단기성 고빈도형 (Single Session, High Frequency Type) 단기 집중·고빈도 출현 → 사회적 사건이나 국면에 반응한 급등
저빈도	장기성 저빈도형 (Multi Session, Low Frequency Type) 다회기·저빈도 출현 → 입법자들 간 광범위한 문제의식은 있으나 우선순위 낮음	단기성 저빈도형 (Single Session, Low Frequency Type) 특정 회기·저빈도 출현 → 의원 개인의 제한적 관심이나 실험적 제안

가. 장기성 고빈도형(Multi Session, High Frequency Type)

‘장기성 고빈도형’은 국회 대수와 관계없이 대부분의 회기에서 반복적으로 발의된 고밀도·다회기 출현 쟁점이다. 히트맵 분석 결과, ‘언론의 법적 정의’, ‘언론중재위원회의 기능 및 위원 구성’, ‘언론중재법의 목적’,

‘중재위원 직무·독립성·결격사유’, ‘언론의 사회적 책임’, ‘언론중재위원회 설치’ 등은 17대부터 21대에 이르기까지 매회기 비중 있게 출현하며 언론중재법 개정 논의의 중심축을 형성해 왔다. 장기성 고빈도형 쟁점은 다음과 같은 특성들을 통해 설명될 수 있다.

우선, 해당 법률이 규율하는 도메인 자체가 급변하는 속성이 있어, 사회·기술 환경의 변화에 입법이 즉각적으로 대응하지 못하는 경우이다. 히트맵에 따르면, 언론중재법상 ‘언론’을 정의하고자 시도한 키워드가 모든 대수에 걸쳐 반복적이면서도 비중 있게 등장했다(17대(1,162회), 18대(1,248회), 19대(549회), 20대(708회), 21대(959회), 22대(150회, 현재 회기 진행 중)). 언론 및 미디어 환경은 특히 신생 매체의 지속적 등장과 콘텐츠 유통 방식의 급격한 변화로 인해 법률적 사각지대가 빠르게 생성되고 확장되는 대표적 영역이다. 인터넷신문, 포털, IPTV, SNS, 유튜브 등의 신생 미디어들이 등장할 때마다, 해당 매체가 언론으로서의 법적 책임을 저야 하는가라는 규범적 논쟁과 함께, 조정·중재 대상 포함 여부를 둘러싼 입법적 불확실성이 반복적으로 제기되어 왔다. 입법자들은 이러한 문제를 언론중재법에 규정된 ‘언론’의 개념을 확장해 조정·중재 대상에 포섭함으로써 해소하고자 했던 것으로 보인다. 박선영(2021)은 언론중재법 제2조의 ‘언론의 정의’가 단순한 개념 규정을 넘어, 어떤 매체가 법적 책임의 주체가 되는지를 판별하는 제도적 기준으로 기능한다고 분석했다. 예를 들어, 제17~18대 국회에서는 ‘인터넷신문’의 정의와 포섭 여부가 쟁점이었고, 2009년 개정을 통해 IPTV 및 인터넷뉴스서비스가 포함되며 일차적 정비가 이뤄졌다. 그러나 제20대 국회에서는 포털·블로그·댓글·펌글 등 유사보도 매체의 인격권 침해 문제에 대응하여 ‘정보통신망’, ‘검색서비스’, ‘검색사업자’, ‘게시판’ 등의 개념이 신설된 법률안(곽상도, 2016. 10. 28.)이 발의됐고, 제21대 국회에서는 유튜브 및 OTT 등 플랫폼 기반 미디어를 조정·중재 대상에 포함시키려는 법률안(김승수, 2022. 12. 27.)이 제출된 바 있다. 비록 위 개정안들이 최종적으로 통과되지는 않았지만, 미디어 생태계 변화에 대응한 법적 개념 정

립의 필요성이 국회에서 지속적으로 제기되어 왔음을 보여준다. 이러한 반복 발의는 개별 사안의 일회성 반영이 아닌 구조적 환경 변화에 대한 제도 적응의 일환으로 해석할 수 있다.

따라서, 이러한 입법 시도는 단순한 입법 미비라기보다, 매체 환경의 구조적 변화와 법률의 제도적 적응 지체 간의 간극이 지속적으로 노출된 결과로 해석할 수 있다. 따라서 구조적 반복형 쟁점은 단기적인 사회 이슈에 반응한 일회성 개정안과 달리, 관련법(미디어법) 체계 내에서의 정합성과 포괄성 확보를 위한 장기적 법제화 전략이 필요한 대상이라 할 수 있다.

두 번째로, 장기성 고빈도형 쟁점은 정치적 또는 이해관계자 간 의견 대립이 첨예하여, 장기간 논의에도 불구하고 합의 도출이 어려운 사안일 가능성이 크다. 특히 언론 관련 쟁점은 표현의 자유와 인격권 보호라는 헌법적 가치 간 긴장을 내포하고 있어, 일정 수준 이상의 사회적 합의 없이는 입법적 결론에 도달하기 어렵다.

대표 사례로 ‘언론중재위원회의 기능 및 위원 구성’을 둘러싼 논의가 있다. 이 쟁점은 17대(106회), 18대(163회), 19대(104회), 20대(91회), 21대(79회) 등 모든 국회에서 높은 빈도로 등장한 전형적인 장기성 고빈도형 쟁점이다. 현행 언론중재법 제8조에 따르면, 문화체육관광부 장관이 90명 이내의 중재위원을 위촉하며, 법관, 변호사, 전직 언론인, 언론학 교수 등으로 구성된다. 법조계 위원은 법원행정처나 대한변호사협회를 통해 추천되지만, 언론인이나 학계 출신의 경우 별도의 법정 추천 기관은 없다.

이러한 구성은 겉보기에는 다양한 전문성을 반영하는 듯 보이나, 실제로는 언론인 출신 위원이 다수 비중을 차지하며 시민·피해자 단체의 참여는 제한적인 구조로 반복적 비판을 받아 왔다. 위원 위촉 권한이 전적으로 행정부(문체부)에 집중되어 있다는 점도 위원회의 독립성과 중립성 확보에 제약 요인으로 작용하고 있다. 이로 인해 언론자유 보장과 권력 분립 원칙에 비춰 중재위원회의 제도적 독립성에 구조적 한계가 드러난

다는 지적이 지속되어 왔다.

이러한 비판을 반영해, 다수의 개정안은 위원 추천 방식을 다원화하고 위촉 권한을 분산시키는 방안을 제시해 왔다. 즉, 국회나 민간 기구를 위촉 및 추천 주체로 참여시키거나, 추천 절차의 투명성을 높이려는 시도이다. 이는 언론중재위원회를 독립적 준사법기구로 강화하고, 공정성·대표성·신뢰성을 제고하려는 제도 설계 방향이라 할 수 있다. 그러나 실제 개정 추진 과정에서는 위촉권을 둔 행정부와 의회의 갈등, 언론인 및 학계 인사의 추천기관 설정 문제, 관련 단체 간 이해충돌 등 복합적 요인이 얽히며 사회적 합의가 지연됐다. 2005년 제정 이후에도 해당 쟁점이 여전히 미해결 과제로 남아 있는 배경에는 이러한 제도 설계의 복잡성과 정치적 부담이 자리하고 있다. 정책토론회 등을 통한 합의 시도가 없지 않았음에도 제정된 2005년부터 현재까지도 난제로 남게 됐다.

세 번째로, 근본적으로 중요한 쟁점이고 여·야 의원들 간 정파적 대립도도 낮았지만, 화제성이 높은 다른 쟁점에 의해 주목도가 밀린 경우이다. 언론중재법의 목적, 언론중재위원회의 설치 및 구성, 언론의 사회적 책임, 중재위원 직무·독립성·결격사유, 정정(반론)보도 청구 요건 및 행사 등의 쟁점이 이에 해당한다. 이는 언론중재제도의 사회적 기능에 비추어 신속성, 효율성, 공정성, 독립성 등의 중요한 가치를 제고하기 위한 근본적인 개정 쟁점들로, 정파성도 높지 않지만 통상 여러 법안을 대안 반영 폐기한 후 통합된 법안으로 재발의하는 입법 관행상 정파적 대립도가 높았던 다른 쟁점이 국회의 문턱을 넘지 못하며 함께 사장된 경우라고 할 수 있다. 특이한 것은, 히트맵에서 실제로 개정안에서 다뤄진 빈도도 매우 높게 나타났지만 정작 의원들 간 의사소통 과정에서 토론의 후순위로 밀려났다는 사실이다. 이는 의원들이 정파성이 높은 의제에 관한 토론에만 치중한 채, 정작 근본적이고 중요한 입법 의제에 관한 토론은 간과했다는 것을 의미하기도 한다.

가장 대표적인 예가 지난 21대 국회에서 발의된 언론중재법 위원회 대안(문화체육관광위원회, 2021. 8. 25.)에 포함됐던 언론중재위원 정원

상한 확대(90명에서 120명) 및 정정보도 제척 기간을 연장(보도가 있을 날로부터 6개월 이내, 보도가 있는 날로부터 1년 이내) 안건이다. 당시 소관위 전체회의록에는 여·야의 참여한 대립이 기록돼 있다. 당시(2021년 8월) 야당(국민의힘) 의원들은 법률안이 대안 반영되는 과정이 불법적이었다며 강력한 항의를 할 만큼 여당(더불어민주당)과 정치적 대립을 했지만, 야당 역시 중재위원 증원, 제척기간 연장 등 일반 국민의 권리 구제와 관련한 언론중재위원회의 권한을 넓히는 데는 찬성하고, 특히 법원으로 가기 전 조정중재제도를 활용해야 할 필요성에 대해서는 적극 인정했다. 조정신청의 급증으로 인해 언론중재위원회가 조정사건을 물리적으로 처리하는 데 어려움을 겪는 상황에서, 국민의 피해구제를 위해 물리적인 어려움을 해소하는 데는 여·야 모두 이견이 없었다.

장기성 고빈도형 쟁점은 해당 정책의제의 문제 설정이 국회 내부 또는 사회 전체에서 여전히 유효하다는 점을 시사한다. 반복 발의는 단순한 입법 실패가 아닌 정치적 논쟁의 지속성과 제도 개혁의 필요성을 보여주는 정량적 지표로도 기능하며, 입법 과정에서 최우선 순위로 고려될 수 있는 쟁점이라고 평가할 수 있다.

다만, 한편으로는 이러한 반복적 발의가 제도적 완결성 부족으로 해석될 여지도 있다. 동일한 취지와 내용의 법안이 용어 변경도 없이 반복적으로 발의되고 폐기되는 현상은 기존 폐기 법안에 대한 심도 있는 검토 없이 단순히 법안의 양적 증가에만 매몰된 결과일 가능성도 있다. 이는 시기별 언론중재제도 관련 법률안 내용 분석을 진행한 이승선(2021)의 연구에서도 동일하게 제시된 문제이다. 이승선(2021)은 언론중재법 입법안들의 내용이 부실하거나 폐기안들의 제안을 단순 반복하고 있을 가능성을 제시하며, 발의안의 수에 대비해 실질적인 가결로 이뤄지지 못하는 현상의 원인을 짚었다. 따라서 장기성 고빈도형 쟁점을 중심으로 최우선 처리 순위를 판단하면서도, 해당 쟁점의 반복적 등장이 무의미한 기계적 반복을 의미하고 있는 것은 아닌지 내용적 검토를 한 후 법안 설계가 필요하다.

나. 단기성 고빈도형(Single Session, High Frequency Type)

‘단기성 고빈도형’은 특정 국회 회기에서 높은 빈도로 집중적으로 제기된 쟁점으로, 해당 시점에서 입법 논의의 중심축으로 작동한 사례들을 의미한다. 이러한 쟁점들은 대체로 사회적 파급력과 입법 제도화 가능성을 동시에 내포하고 있으며, 비록 다음 회기들에서는 출현 빈도가 다소 감소하더라도, 정치·사회적으로 높은 주목을 받았고 실질적인 입법화 논의까지 이어진 점에서 중요하다. 분석에 따르면, ‘징벌적 손해배상제도 도입’, ‘플랫폼 사업자의 책임 강화’, ‘기사열람차단청구권’, ‘허위조작정보 등의 규제’ 등이 이에 해당한다.

이러한 쟁점 유형은 사회적 계기 또는 사건을 기반으로 부상했지만, 동시에 디지털 환경 변화나 언론제도 구조 개편 등과 관련된 지속적·구조적 문제의식을 함께 내포하고 있다. 예컨대, ‘플랫폼 책임 강화’나 ‘알고리즘 투명성’과 같은 이슈는 일차적으로는 특정 사건(예: 뉴스 배열 논란, 혐오정보 방치 등)을 계기로 부상했으나, 궁극적으로는 바람직한 공론장 형성, 사회적 양극화 방지라는 구조적인 맥락에 기반해 있다.

‘허위조작정보 규제’ 역시 제20대 국회 후반~제21대 국회에서 유튜브가 허위조작정보 생산 및 전파의 온상으로 지목되며 급부상한 단기성 고빈도형 쟁점이다. 제20대 국회 후반에는 언론중재법 제4조(언론의 사회적 책임 등)에 가짜뉴스에 대한 정의를 신설해 언론사등이 고의 또는 중과실로 가짜뉴스에 대한 언론보도를 한 경우 언론중재위원회가 문화체육관광부장관에게 시정명령요청을 하도록 하는 법률안(강효상, 2018. 5. 9.)이 발의됐다. 이외 가짜뉴스에 대한 별도의 정의를 신설하지 않았을 뿐, 같은 회기 내에 2건의 발의안(주호영, 2017. 4. 25.; 송희경, 2017. 8. 4.) 역시 동일한 내용(가짜뉴스에 대한 시정명령 요청)이 연달아 발의됐다. 제21대 국회에서는 언론중재법 제2조에 허위·조작보도를 “허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷멀티미디어방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위”로 정의하는 시도도 있었다(김용민, 2021. 6. 23.). 이러한 허

위조작보도를 처벌하는 맥락 속에서 한동안 주목도가 낮았던 징벌적 손해배상 쟁점도 재등장하게 된다.

요약하자면, 단기성 고빈도형 쟁점은 특정 국회 회기에서 사회적 파장과 입법적 관심을 집중적으로 이끌었던 단기적 핵심 쟁점이며, 이후 회기에서도 재등장 가능성을 가진 중장기적 정책 의제로 평가된다. 따라서 이러한 쟁점은 일시적 이슈로 소진되기보다는, 일정 주기마다 정책 의제화가 재개될 가능성을 내포하고 있으므로, 중장기적 관점에서 제도적 대응 전략이 요구된다.

다. 장기성 저빈도형(Multi Session, Low Frequency Type)

‘장기성 저빈도형’은 개별 회기에서의 출현 빈도는 낮지만, 여러 국회 대수를 관통하며 반복적으로 등장해 온 쟁점들로 구성된다. 즉, 단일 회기에서 두드러지게 발의되거나 주목을 받지는 않았으나, 지속적인 문제 의식이 입법자들 사이에서 잠재적으로 유지되어 왔음을 시사한다. 이러한 쟁점들은 언론중재제도의 제도적 세부설계 또는 보완적 기능에 해당하는 경우가 많으며, 정책적 필요성은 존재하지만, 정치사회적 우선순위에서 후순위로 밀리는 경향이 있다.

분석 결과에 따르면, ‘증거조사 절차’, ‘중재부 결정 절차’, ‘직권조정 결정 절차’, ‘중재절차’ 등이 이에 해당한다. 이들 쟁점은 17대부터 21대에 이르기까지 적어도 3개 이상의 회기에서 높은 빈도는 아니지만 꾸준히 등장했다. 이는 입법자들이 언론중재제도의 기능적 완결성과 피해자 권리 보장 메커니즘을 장기적으로 개선하고자 하는 입법적 요구가 지속되고 있음을 보여준다.

장기성 저빈도형 쟁점은 다음 세 가지 특성으로 설명될 수 있다. 첫째, 언론중재제도의 기능적 보완 또는 절차적 정비를 필요로 하는 제도 보완형 쟁점일 가능성이 크다. 이는 언론중재제도의 핵심 구조(위원 구성, 언론 정의 등)에 영향을 직접 주지는 않지만, 피해자 보호의 실효성을 제고하거나 제도 운용의 효율성을 높이는 데 필수적인 세부 요소에

해당한다. 예를 들어, ‘증거조사 절차’나 ‘직권조정 절차’와 같은 요소들은 실제 조정 및 중재 사건을 처리하는 데 실무적으로 중요한 쟁점이지만, 다소 국지적이고 미시적인 부분이기 때문에 법안 심의에서 핵심 의제로 부상하지는 못하는 경향이 있다.

둘째, 정파적 대립도가 낮고 사회적 파급력이 크지 않아 입법 우선순위에 밀리는 경향이 있다. 해당 쟁점은 정쟁화되기 어렵고, 여·야 모두 문제의식을 공유하는 경우도 많지만, 강력한 외부 압력이나 사회적 이슈에 의해 촉발되는 정치적 동기가 약하므로 실제 입법 절차에서 후순위로 배제되기 쉽다. 이는 정치적으로 ‘비갈등적’이지만 동시에 ‘비주목적’인 특성을 가지며, 다수의 법률안에서 기술적 조항으로 포함되다가 폐기되거나 대안 통합 과정에서 생략되는 사례로 나타난다.

셋째, 정책 의제 전환기마다 반복적으로 등장하지만, 사회적 계기와의 연동이 약하여 단독 부상하지 못하는 속성을 지닌다. 실제로 히트맵 분석상, 장기성 저강도형 쟁점들은 특정 사회적 사건과의 연관성 없이 일정 간격으로 반복되었으며, 관련 법안들 역시 특정 사건에 기반하기보다는 일반적인 제도개선 요구 또는 행정 실무에서 제기된 문제점을 반영하는 경우가 많았다.

이러한 유형의 쟁점은 정치적 우선순위가 낮다고 해서 불필요한 것이 아니라, 오히려 제도의 실효성을 확보하고 사용자(피해자, 언론사 등)의 만족도를 높이는 데 기여하는 요소로 기능할 수 있다. 특히, 향후 언론중재제도가 법정형 절차와 더 밀접하게 연계되거나 행정 절차적 기능이 강화되는 방향으로 발전한다면, 장기성 저강도형 쟁점들이 실질적인 입법 추진 대상으로 재조명될 가능성도 충분하다. 마지막으로, 이 유형의 반복적 발현은 언론중재제도가 단기적 사건 대응을 넘어, 구조적·절차적 제도 정비가 필요한 단계로 접어들고 있다는 신호로도 해석될 수 있으며, 향후 정책 우선순위 재조정 시 잠재적 핵심 쟁점군으로 부상할 가능성이 있는 영역이다.

라. 단기성 저빈도형 (Single Session, Low Frequency Type)

‘단기성 저빈도형’은 특정 국회 회기에서만 일시적으로 등장하였다가 이후 회기에서는 출현이 거의 없거나 급감한 쟁점 유형이다. 이러한 유형은 애초에 단기적이고 저빈도로 등장하기 때문에 전체 회기에서 등장하는 유관 키워드가 현저히 적을 수밖에 없다. 〈연구주제 1〉은 일정 빈도 이상 출현한 키워드들의 집합인 ‘쟁점’의 등장 양상을 보는 것이 목적이었기 때문에, 회귀 키워드로 구성된 단기성 저빈도형 쟁점은 분석 초기 단계의 EDA(Exploratory Data Analysis) 과정에서 제외되었을 가능성이 높다.

김홍걸 의원이 21대 국회에서 발의한 개정안(의안번호 2119836)은 인용 보도의 공정성과 객관성을 확보하기 위한 제도적 장치를 신설하고자 하는 내용을 담은 법률안(김홍걸, 2023. 2. 6.)이 그 예다. 구체적으로는, 사실적 주장의 인용 보도에 있어 언론의 공정성과 객관성을 강조하고, 문화체육관광부 장관이 인용 보도 지침 마련을 언론사에 권고할 수 있도록 규정한 제4조 제4항 및 제5항의 신설을 골자로 한다. 이러한 법안은 최근 급증하는 인용 보도 관행 속에서 언론보도의 품질과 책임 문제를 제기한 가치 있는 제안이지만, 적어도 ‘언론중재법’에 근거한 입법 쟁점으로서의 확산 가능성은 제한적으로 나타난다. 본 연구의 분석 대상인 히트맵 상에서도 ‘인용 보도 지침’과 관련된 키워드는 주요 쟁점으로 등장하지 않으며, 다른 회기에서도 유사한 법안이나 지속적 논의가 확인되지 않는다. 이처럼 단발적 제기, 저빈도 등장, 구조적 파급력의 한계 등을 종합할 때, 해당 법안은 ‘단기성 저빈도형’ 쟁점의 전형적 사례로 분류할 수 있다.

단기성 저빈도형은 대개 입법자 개인만의 개별 관심사(비주류적 관심사), 지역적 이해관계 등과 결합하여 일시적으로 발의될 수 있다. 이 유형은 장기적인 제도화 가능성이나 구조적 지속성은 낮지만, 소수 집단을 대변하는 정치적 메시지 전달, 지역 기반 대표성 확보 등의 국지적 목적의 메시지를 전달할 수는 있다. 예를 들어 ‘인용 보도 지침’은 본 연구의

시각화 대상에서는 누락되었지만, 비주류 쟁점의 입법 시도 및 정치적 발화 방식을 보여주는 의미 있는 사례로 기능할 수 있다.

2. 국회 회의록 텍스트에 나타난 입법자들 간 갈등 양상

본 연구문제는 국회 상임위 단계에서 가결되었으나 본회의에서 부결된 개정안들과 최종적으로 본회의에서 통과된 가결안들을 대상으로, 회의록에 나타난 입법 쟁점별 갈등도와 냉소 감정 강도를 분석했다. 회의록 분석에 활용된 법률안은 총 4개로 주요 내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 국회 상임위 단계를 통과한 언론중재법 개정안 목록

의안번호	1808991	18053533	2014737	2112222
국회 대수	제18대	제18대	제20대	제21대
제안자	정부	상임위원장	백혜련 의원	상임위원장
처리결과	가결	가결	가결	부결
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 법령용어 순화 - 형식적조문 정비 	<ul style="list-style-type: none"> - 조정·중재 대상 확대(언론사닷컴·포털·IPTV) - 보도배열에 관한 전자기록 보관 의무 - 인터넷포털의 표시 및 통보 의무 	<ul style="list-style-type: none"> - 중재위원결격 사유 중 “언론사에 소속된 현직언론인”을 “언론사에 소속된 임직원”으로 수정 - 언론사 일반직 까지 포함 	<ul style="list-style-type: none"> - 중재위원증원 (90→120) - 정정보도제척 기간연장 - 열람차단청구권 신설 - 징벌적손해배상제도 신설등

가. 갈등도 비교 분석

먼저, 언론중재법 관련 모든 쟁점을 대상으로 한 국회 대수별 평균 갈등도는 제18대 0.122, 제21대 0.130으로 나타났다. 이처럼 전체적으로 갈등도는 낮은 수준을 보였는데, 이는 많은 쟁점에서 찬성과 반대가 동시에 제기되지 않고, 중립적인 발언이 다수 포함되어 있었기 때문으로 해석할 수

있다. 실제로 갈등도 산출식에서는 중립 발언이 많을수록 분모가 증가하여 전체 갈등도가 낮아지는 경향이 있다. 이에 따라 단순 전체 평균만으로는 실제 국회 내 쟁점별 대립 강도를 충분히 반영하지 못할 수 있다.

이에 본 연구는 실제 찬성과 반대가 모두 제기된 쟁점만을 선별하여 갈등도를 재분석하였다. 이 기준에 따라 갈등이 존재한 쟁점만 포함한 결과, 제18대 국회의 평균 갈등도는 0.341, 제21대는 0.383으로 산출되었다. 이는 전체 쟁점 기준보다 훨씬 높은 수치로, 여·야 간 실질적인 의견 충돌이 발생한 쟁점에서의 갈등 강도가 훨씬 더 두드러진다는 점을 확인시켜 준다. 특히 제21대 국회에서 갈등도가 더 높게 나타난 것은, 최근 회기일수록 언론 관련 규제·보도 책임 등 이슈에 대한 정파적 대립이 심화되고 있음을 보여준다. 이러한 분석은 갈등도의 단순 평균보다는, 쟁점 내 찬반 대립이 실제 발생한 사례를 기준으로 한 분석이 정치적 긴장도의 실질적인 지표가 될 수 있음을 시사한다.

〈표 5〉 갈등도 상위 8개 쟁점 (갈등도 순)

순위	쟁점	국회대수	갈등도
1	언론중재법 목적	제21대	0.78
2	언론중재법 목적	제18대	0.57
3	포털 책임 부과	제18대	0.54
4	징벌적 손해배상	제21대	0.53
5	고충처리인제도 폐지	제18대	0.5
6	정정(반론)보도 청구 요건 및 행사	제21대	0.46
7	언론의 자유와 독립	제21대	0.45
8	열람차단청구권	제21대	0.42

본 연구는 갈등도 지표를 기준으로 정치적 대립이 특히 두드러진 쟁점을 파악하고자, 전체 분석 대상 중 갈등도 상위 8개 쟁점을 도출하였다. 그 결과, 가장 높은 갈등도를 기록한 쟁점은 제21대 국회에서의 ‘언론중재법 목적’ 관련 논의로, 갈등도 0.78을 나타냈다. 해당 쟁점은 제18대 국회에서도 0.57로 높은 갈등도를 보였다. 언론중재법 목적으로 분류된 발화의 경우 “앙꼬 없는 언중법 하라는 것이 말이 됩니까, 그게.”,

“신문법은 실체법이고 이것은 절차법이라는 말이에요.”, “국민을 위한 법이기 때문에 당사자인, 이 법의 규제 대상인 언론인은 참관하는 것이 옳지 않다는 식으로 말씀하시는 것은 굉장히 잘못된 일이라고 생각합니다.”, “이 법이 언론중재 및 피해구제에 관한 법률이니까 그 법의 목적에 충실하게 하자, 이것은 두 분 의견이 같으신 것 같아요.” 등 언론중재법의 입법 취지에 비추어 논쟁을 한 부분이었다. 이는 사용자가 프롬프트에서 제시한 쟁점 목록 외 LLM이 추출한 쟁점으로 개정의 대상이 되는 쟁점은 아니지만, 국회 회의 과정에서 언론중재법의 입법 취지에 비춘 근본적인 논의가 활발히 이뤄지고 있음을 드러낸다. 이는 갈등도는 높지만, 긍정적인 현상이라고 해석할 수 있다.

이어 ‘포털 책임 부과’, ‘열람차단청구권’ 등 인터넷상의 보도로 인한 피해구제와 관련된 이슈들이 다수 상위권에 포진하였다. 이들 쟁점은 언론사 및 플랫폼 규제와 표현의 자유 간 균형 문제에서 정치적·이념적 대립이 두드러졌던 쟁점으로 해석된다.

또한, ‘징벌적 손해배상’, ‘고충처리인 제도 폐지’, ‘정정보도 요건’과 같이 보도 이후 피해구제를 하는 방식에 관한 쟁점 역시 갈등도가 높게 나타났다. 징벌적 손해배상의 경우 제21대 국회에서 가장 높은 갈등도가 산출돼 당시의 첨예한 여·야 대립이 실증되었다. 18대 국회에서는 언론사 고충처리인 제도를 강제하는 조항을 삭제하는 것에 대해 여·야 간 대립이 있었다. 21대 국회에서는 정정보도 게재 방식에 대해 정정보도의 실효성 제고(여당)와 언론중재위원회의 자율성 침해(야당) 논리가 충돌했다. 다만, 해당 쟁점으로 분류된 발언의 내용을 검토했을 때 제척 기간 연장에 관한 갈등은 두드러지지 않았다.

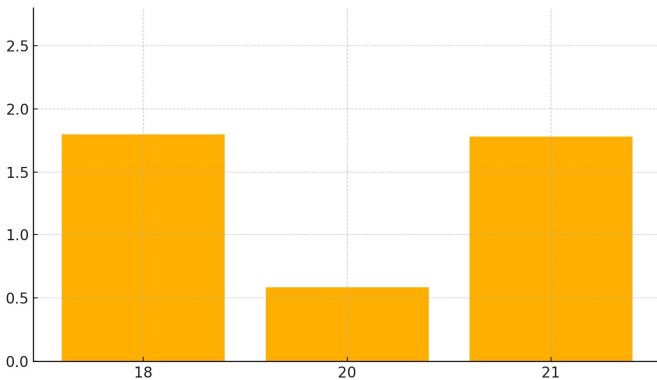
나. 냉소지수 비교 분석

다음은 CoT 기반 LLM 분석을 통해 도출한 냉소지수 결과이다. 냉소점수는 단순한 갈등 정도의 정량적 지표가 아닌, 갈등의 ‘표현 양식’과

직결되는 정성적 지표이다. 지수가 높을수록 감정적 언사, 불만, 비꼼, 조롱의 비율이 높다는 의미이다. 갈등도는 찬성/반대/중립 태도 분류를 통해 회의 내에서의 쟁점별 의견 대립 정도를 측정할 수 있지만, 의회 공론장의 품질을 유추하기는 어렵다. 의원들 간 찬성 대 반대 태도가 팽팽하게 대립했다고 하더라도, 바람직한 토론 매너를 지켜가며 열띤 토론을 했을 수도 있고, 비꼬기 또는 인신공격성의 품질이 낮은 토론이 진행됐을 수도 있기 때문이다. 이를 위해 갈등도를 측정했던 동일한 발화 데이터셋을 대상으로 냉소지수를 추출했고 유의미한 결과가 관찰됐다.

국회 대수별 평균 냉소점수를 분석한 결과(표 6), 제18대(1.80점)와 제21대(1.78점) 국회는 유사한 수준의 높은 냉소점수를 보인 반면, 제20대 국회는 평균 0.58점으로 뚜렷하게 낮은 값을 기록하였다. 이는 제18대와 제21대 국회에서 해당 법안과 관련된 논의가 상대적으로 비판적이거나 감정적으로 표현되는 경향이 강했음을 시사한다. 낮은 냉소점수는 상대적으로 절제되고 중립적인 발언이 다수를 차지했음을 의미하며, 반대로 제18대와 제21대에서는 불만, 조롱, 냉소가 담긴 발언의 비중이 높았던 것으로 해석할 수 있다. 두 대수 모두에서 조롱, 불만, 무시 등 정서적 표현이 보다 빈번하게 등장한 반면, 제20대 국회에서는 중립적이거나 형식적인 발언이 주를 이루었을 가능성이 높다.

〈표 6〉 국회 대수별 냉소지수 비교



실제로 제20대 국회의 경우 중재위원 결격사유를 명확히 하는 차원의 단일 쟁점 법안이었기 때문에 법안 가결까지의 토론 과정이 비교적 무난했음을 유추할 수 있다. 반면, 18대 국회와 21대 국회는 당시 여당 주도로 상임위원회 대안이 발의됐던 시기로, 갈등이 격화되는 상황 속에서 토론의 질적인 측면까지 저하되는 상황에 이르렀다고 해석할 수 있다. 이러한 결과는 국회 대수에 따른 정파적 긴장 수준, 법안의 정치적 민감도, 또는 국회의 운영 방식 차이가 정서적 발화 양상에 영향을 미쳤을 가능성을 제기한다.

가결안의 평균 냉소지수는 1.78, 부결안의 평균 냉소지수는 3.03으로, 부결안 회의록에서 보다 강한 냉소적 표현과 반어적 태도가 두드러지게 나타났다. 예를 들어, 가결된 안건에 대한 회의에서는 정책적 타당성을 논리적으로 지지하거나 유보적인 중립 발언이 주를 이룬 반면, 본회의에서 부결된 안건에서는 다음과 같은 비꼼 혹은 정치적 풍자의 어조가 빈번히 등장하였다. 이는 해당 법안에 대해 단순한 반대 이상의 정서적 반발이 내포되어 있었음을 보여준다. 특히 법안의 발의 주체가 특정 정당일 경우, 상대 당의 반응은 논리적 비판보다는 감정적 풍자와 비꼼의 형태로 드러나는 경향이 있었다. 이는 의회 내 정치적 담론에서 정서가 정책 판단에 미치는 영향을 시사하는 중요한 지표이다.

다음으로 냉소지수가 높은 것으로 분류된 표현을 내용상으로 살펴봤다. 비교적 냉소지수가 높다고 평가할 수 있는 3점 이상대의 냉소적 표현을 <그림 2>와 같이 워드클라우드로 시각화해 봤다. <표 7>는 냉소지수가 4점 이상인 발언들 중 특히 감정적 표현이 두드러진 사례들을 정리한 것이다. 주목할 점은 이와 같은 고강도 냉소 표현(냉소지수 4점 이상)이 18대와 21대 국회에서만 등장하고, 다른 대수에서는 등장하지 않았다는 점이다. 이는 단순히 회의 내 언어 수준의 문제가 아니라, 특정한 정치적 환경이나 제도적 조건—예컨대 ‘위원회 대안’이 본회의에 상정되었던 회기—과의 구조적 연관 가능성을 시사한다. 실제로 해당 두 국회 모두 언론중재법 개정안 통과를 둘러싸고 여·야 간 극단적 대립이

나타났으며, 이에 따라 야당 측 발언들은 정책적 비판을 넘어 비야냥, 조롱, 풍자 등 강한 감정적 표현으로 표출됐다.

〈그림 2〉 냉소지수 3점 이상 발언 시각화



〈표 7〉 냉소지수 4점 이상 주요 표현

18대	21대
<ul style="list-style-type: none"> • 판 법? • 민주당 당론에 의해서 모든 것이 다? • 벵글벵글 도는 순환적인 정의야. • 정리하세요. 그러면 신문법 통과 안 시키면 되잖아요. • 한나라당에서 아주 못된 습관을 가지고 있다고 생각합니다. • 왜 이렇게 한나라당 위원님께서, 그것도 외모도 아주 좋은 분께서…… • 새빨간 거짓말 그만하고 • 위원장님! 거짓말을 이렇게 하게 만듭니까? • 이렇게 난장판을 만들어 놓고 뭘 헛소리를 자꾸 하고 있나? • 이렇게 썩대발을 만들어 놓고, 난장판을 만들어 놓고 뭘 잘했다고 지금 저러고 있습니까? 	<ul style="list-style-type: none"> • 건강부회도 이렇게 하면 안 됩니다. • 이것은 궤변을 넘어섰어요. • 물론 내가 바보지요. • 이 방에서 대안을 본 사람이 없는데 위원장만 보셨어요? 유령을 보셨어요? • 미리 의견을 보여주셨어야지요. 오늘 2시에 딱 해가시고 온 것 아닙니까? • 능력이 출중하신 건지 법을 하루만 에도 똑딱똑딱 붓어빵 찍어내듯이 만드시는데 • 왜 선악의 문제가 아닙니까? 악한 사람들끼리 모여 있는 거지요, 지금 • 우리 모두가 악하다는 말씀이시네요? • 접시꽃 물에 다 빠져 죽었나! • 양심도 없고, 염치도 없고! • 오늘까지 돌림노래를 하게 될지 몰랐는데요.

<ul style="list-style-type: none"> • 그것까지 법에 다 넣자? • 위원님이 위원장일 때는 더하셨습니까. 	<ul style="list-style-type: none"> • 무식하면 똑같이 들리는 거예요. • 위원장님께서 지금 국회법을 확인하시면 이게 봉숭아학당입니까? • 또 이렇게 반역을 저지릅니까? • 여기가 평양이에요! • 여기가 북한이에요, 북한! • 독재입니다, 독재! • 위원장님, 눈 마주치세요, 눈!
---	---

예컨대 18대 국회 회의록에서는 “외모도 아주 좋으신 분께서 (왜 그러세요)”, “새빨간 거짓말”, “한나라당에서 아주 못된 습관을 가지고 있다고 생각합니다”, “헛소리 중단시키세요!”와 같이 감정적 발언을 넘어선 외모 평가성의 부적절한 발언까지 등장했다. 21대 국회에서도 “여기가 북한이에요?”, “접시꽃 물에 빠져 죽었나?”, “이게 봉숭아학당입니까?”, “무식하면 똑같이 들리는 거예요” 등의 표현이 반복되어 사용되었으며, 상대 정당과 소속 위원을 풍자하는 발언들이 다수 등장했다.

이러한 표현들은 냉소지수 분석 결과에서도 가장 높은 점수대(4점)를 기록하였으며, 이는 해당 회기에서의 입법 갈등이 논리적 비판을 넘어 감정적 대결 구도로 전화되고 있음을 보여준다. 결국 이는 단지 찬반 의견의 ‘존재’보다는, 그 의견이 어떠한 방식으로 표현되었는지—즉 갈등의 표현 양식과 품질—에 대한 평가가 병행되어야 함을 시사한다.

V. 결론 및 입법 제언

본 연구는 언론중재법의 입법 과정을 (1) 언론중재법 주요 개정 쟁점의 출현 양상 유형, (2-1) 언론중재법안의 입법자들 간 갈등 양상(입법 쟁점별 갈등도), (2-2) 언론중재법이 논의된 회의 내에서 의원들의 냉소적 태도 발현 양상을 도출하고자 했다. 이렇게 도출된 입법 과정상의 양상을 토대로 (1) 입법자들은 각 쟁점 유형별로 어떻게 입법 전략을 세울

야 하는지, (2-1) 쟁점의 갈등도에 따라 개정안에 어떤 입법 쟁점을 우선적으로 반영하고 개정을 추진해야 하는지, (2-2) 법안 발의 후 가결까지의 과정에서 입장이 다른 상대 정당을 설득하기 위한 바람직한 소통 방식은 무엇인지 등의 입법 방향성을 입법자들에게 제안하고자 한다.

1. 언론중재법 주요 입법 쟁점의 출현 양상 유형 및 특성

〈연구문제 1〉에서 언론중재법 개정안 텍스트를 분석한 결과, 쟁점의 등장 양상을 4가지 유형으로 분류할 수 있다. 각 쟁점 유형은 다음과 같은 특징을 가진다.

첫째, 장기성 고빈도형은 거의 모든 국회 회기에서 반복적으로 등장해 온 구조적 핵심 쟁점들이다. 이 유형에 속하는 대표적 사안으로는 ‘언론의 법적 정의’, ‘중재위원 자격 및 구성 요건’, ‘언론중재위원회의 설치와 운영에 관한 조항’ 등이 있다. 이 유형의 특징으로는, 해당 법률이 규율하는 도메인 자체가 급변하는 속성이 있어, 사회·기술 환경의 변화에 입법이 즉각적으로 대응하지 못하는 경우가 있을 수 있고, 정치적 또는 이해관계자 간 의견 대립이 첨예하여 장기간 논의에도 불구하고 합의 도출이 어려운 사안일 가능성이 크며, 근본적으로 중요한 쟁점이고 여·야 의원들 간 정파적 대립도도 낮았지만 정작 의원들 간 의사소통 과정(회의 과정)에서 화제성이 높은 다른 쟁점에 의해 주목도가 밀린 경우 등이 포함된다.

둘째, 단기성 고빈도형은 특정 회기에서 급부상한 쟁점으로, 주로 강한 정파 갈등과 사회적 논쟁을 동반한 특징을 지닌다. 대표적으로 ‘징벌적 손해배상제 도입’과 ‘허위·조작정보 규제’와 같은 사안들이 이에 해당한다. 이들 쟁점은 해당 시점에서만 입법 논의의 중심축으로 작동했으며, 대개 언론의 자유와 책임이라는 헌법적 가치 사이의 충돌을 낳으며, 입법 과정에서 강한 이념적 대립을 초래했다. 단기성 고빈도형 쟁점은 특정 국회 회기에서 사회적 파장과 입법적 관심을 집중적으로 이끌었기

때문에, 이후 회기에서도 재등장 가능성을 가진 중장기적 정책 의제로 평가할 수 있다.

셋째, 장기성 저빈도형은 개별 회기에서는 큰 주목을 받지 못하지만, 여러 회기에 걸쳐 반복적으로 등장하는 쟁점들이다. ‘반론보도 청구 요건의 완화’, ‘정정보도의 형식 개선’ 등이 대표적 사례로, 언론중재제도의 실효성을 높이기 위한 절차적·운영상의 개선책에 해당한다. 해당 유형으로 분류된 쟁점들의 특징을 살펴보면, 첫째, 언론중재제도의 기능적 보완 또는 절차적 정비를 요하는 제도 보완형 쟁점일 가능성이 크다. 둘째, 정파적 대립도가 낮고 사회적 파급력이 크지 않아 입법 우선순위에 밀리는 경향이 있다. 셋째, 정책 의제 전환기마다 반복적으로 등장하지만, 사회적 계기와의 연동이 약하여 단독 부상하지 못하는 속성을 지닌다. 이러한 유형의 쟁점은 정치적 우선순위가 낮다고 해서 불필요한 것이 아니라, 오히려 제도의 실효성을 확보하고 사용자(피해자, 언론사 등)의 만족도를 높이는 데 기여하는 요소로 기능할 수 있다.

넷째, 단기성 저빈도형은 특정 국회 회기에서만 일시적으로 등장하였다가 이후 회기에서는 출현이 거의 없거나 급감한 유형이다. 이러한 쟁점들은 특정 국회 회기에서만 일시적으로 등장하였다가 이후 회기에서는 출현이 거의 없거나 급감하는 양상을 띠기 때문에 전체 회기에서 등장하는 유관 키워드가 현저히 적을 수밖에 없다. 이 유형은 장기적인 제도화 가능성이나 구조적 지속성은 낮지만, 소수 집단을 대변하는 정치적 메시지 전달, 지역 기반 대표성 확보 등의 국지적 목적의 메시지를 전달할 수는 있다.

2. 언론중재법안의 입법자 간 갈등 양상

〈연구문제 2〉는 언론중재법 개정안의 국회 처리 과정에서 나타난 입법자 간 갈등 양상과 감정적 표현의 강도를 계량화하여 분석하고자 하였다. 특히, 상임위를 통과했으나 본회의에서 부결된 법안들과 최종 가

결된 법안을 중심으로 회의록을 분석함으로써, 입법자들의 찬반 구조, 쟁점별 갈등도, 냉소적 발화의 양상 등을 다층적으로 조망하였다.

찬성과 반대가 모두 제기된 쟁점만을 대상으로 퓨 샷 프롬프팅 기반 LLM 기법을 적용해 갈등도를 산출한 결과 제18대 국회의 평균 갈등도는 0.341, 제21대는 0.383으로 나타나 여·야 간 실질적 대립이 분명히 존재했음을 보여주었다. 특히 제21대에서의 갈등도 상승은 최근 언론 관련 규제 및 책임 논의에서 정파적 긴장감이 고조되고 있음을 반영한다. 가장 높은 갈등도를 보인 쟁점은 제21대의 ‘언론중재법 목적’으로 0.78을 기록했으며, 이는 단순 개정안의 기술적 내용이 아니라 언론중재제도의 정당성 자체를 둘러싼 근본적 논쟁이 활발했음을 의미한다. 또한, ‘포털 책임 부과’, ‘징벌적 손해배상’, ‘열람차단청구권’ 등은 표현의 자유와 알고리즘 규제 사이의 균형 문제로 인해 정치적 논쟁이 격화된 대표적 사례로 분석되었다. ‘정정보도 요건’, ‘시정권고’ 등도 피해구제와 언론 자유 간 충돌의 접점에서 갈등도가 높게 형성된 쟁점이다. 이러한 고갈 등 쟁점은 향후 입법 추진 과정에서 보다 정교한 정책 설계와 사회적 합의의 절차가 병행되어야 함을 시사한다.

CoT 기반 LLM 분석을 통해 추출한 냉소지수 결과는 입법자의 발화가 단순한 찬반 태도를 넘어 감정적으로 어떻게 표현되는지를 정량적으로 보여주는 정성적 지표로 기능한다. 국회 대수별 평균 냉소지수는 제18대 1.80점, 제21대 1.78점으로 유사한 수준의 높은 값을 나타냈으며, 제20대는 0.58점으로 현저히 낮았다. 이는 제18대와 제21대에서 해당 법안에 대한 감정적 대응이 강했음을 의미하며, 단순한 논리적 반대가 아닌 조롱, 비꼼, 풍자의 형태로 발화되는 경향이 높았음을 시사한다.

특히 가결된 안건의 평균 냉소지수가 1.78인 반면, 부결된 안건의 냉소지수는 평균 3.03으로 나타나, 부결된 법안의 회의록에서는 강한 정서적 표현이 더 빈번하게 등장하였다. 제18대에서는 “외모도 아주 좋으신 분께서”, “거짓말을 하게 만들니까?”, “이 방에서 대안을 본 사람이 없는데 위원장만 보셨어요? 유령을 보셨어요?” 등의 풍자적 발언이, 제21대

에서는 “접시꽃 물에 빠져 죽었나?”, “여기가 북한이에요?”, “이게 봉숭아학당입니까?” 등의 표현이 자주 등장하였다. 이들 고강도 냉소 발언은 냉소지수 4점 이상으로 분류되며, 특정 정당 주도의 개정안에 대해 상대 정당이 정책적 비판을 넘어 감정적 대립 구도로 전환하고 있음을 보여 준다.

이러한 분석은 입법 과정에서의 갈등이 단지 찬반 입장의 수적 분포로만 이해되어서는 안 되며, 그 표현 방식과 감정적 품질까지 함께 고려되어야 함을 시사한다. 특히 감정적 발화는 입법 실패의 원인이자 결과일 수 있으며, 의회 내 공론장의 품질과 직접적으로 연결되어 있기 때문에 입법자들은 성공적인 입법안 가결을 위해 감정적 긴장을 완화하는 성숙한 토론 태도를 갖추고 상대 입법자를 설득할 필요가 있다.

3. 언론중재법의 가결을 위한 구체적인 입법 제안

이상의 연구 결과를 종합해 향후 언론중재법 가결률을 높이기 위한 현실적인 입법 제언을 하고자 한다.

가. 언론중재법 입법 쟁점 유형별 입법 전략 제안

우선 입법자들은 본 연구가 〈연구문제 1〉 및 〈연구문제 2〉에서 각 도출한 입법 쟁점의 출현 양상 및 쟁점별 갈등도를 종합적으로 검토해 유형별로 입법 전략을 상이하게 설계할 수 있다. 〈표 8〉은 〈연구문제 1〉을 통해 도출한 쟁점 분류 틀에 근거해 주요 입법 쟁점과 해당 쟁점을 담고 있는 구체적인 개정 내용을 정리했다. 더불어 각 쟁점이 의원들 간 실제 의사소통을 하는 입법 과정에서 갈등도가 높게 나온 쟁점의 경우 별표(*)를 표시했다. 〈표 8〉에서 장기성 고빈도형과 단기성 고빈도형에서 주로 갈등도가 높게 나타나는데, 이는 독립된 〈연구문제 1〉가 제시한

쟁점 분류 틀에 따른 장기성 고빈도형과 단기성 고빈도형의 특성에도 부합하는 결과임을 확인했다.

〈표 8〉 출현 양상에 따른 언론중재법 입법 쟁점 유형화

유형	쟁점	법안 내용
장기성 고빈도형 (Multi Session, High Frequency Type)	언론중재법 목적 *	• 조정(중재) 적용 대상 확장
	언론의 법적 정의 *	• 인터넷신문, 인터넷신문사업자 등의 개념 정의를 통한 조정(중재) 적용 대상 확장
	언론의 자유와 독립 *	• 입법 목적 상술 부분에서 각 법안의 타당성을 뒷받침하는 맥락에서 등장
	언론의 사회적 책임	• 고충처리인 제도 강제성 완화
	고충처리인 제도 *	• 고충처리인 제도 강화 등
	시정권고 *	• 시정권고 효과 강화 등
	언론중재위원회의 설치, 구성	• 중재위원 정원 상한 • 위원장의 독립성 강화(상임화) • 중재위원 위촉권자 다양화(국회 등) • 중재위원 구성 다양화(추천권자/출신 분야 다양화 등) → 언론중재위원회의 독립성 강화 맥락 과도 상통하는 쟁점
	중재위원 직무, 독립성, 결격사유	• 중재위원의 신분 보장 • 중재위원 결격 사유 명확화
	정정보도(반론)보도 청구 요건 및 행사 *	• 정정보도 게재 방식 * • 제척 기간 연장 등
중재부 구성	• 중재부 구성 및 의결방식	
단기성 고빈도형 (Single Session, High Frequency Type)	플랫폼 사업자의 책임 강화 *	• 배열기록 보관 의무 • 알립표시 의무
	징벌적 손해배상제도 도입 *	• 징벌적 손해배상제 도입
	기사열람차단청구권 *	• 기사열람차단청구권 신설(합의안의 일부가 아닌 별도의 청구권으로)
	허위조작정보 등의 규제 *	• 허위조작정보 판단 권한을 언론중재 위원회에 부여 • 징벌적 손해배상제도 도입 맥락에서 등장하기도 함

장기성 저빈도형 (Multi Session, Low Frequency Type)	중재위원 제척 사유 사무처 역할	• 중재위원 제척 사유 보완 • 사무처 역할 명시
	중재위원회의의 활동 보고	• 활동 보고 의무
	운영 재원	• 중재위원회의의 독립성 차원에서 운영 재원 다원화 논의
	공무원 의제	• 중재위원 및 사무처 직원에 대한 공 무원 의제
	중재 절차	• 절차 실효성 강화
	증거조사 절차	
	중재부 결정 절차	
	직권조정결정 절차	
과태료	• 과태료 삭제 등	
단기성 저빈도형 (Single Session, Low Frequency Type)	인용보도지침 등	

※ <연구문제 2>를 통해 갈등도가 높게 나온 쟁점의 경우 별표(*) 표기를 함

이상의 결과를 바탕으로, 입법 쟁점별 입법 전략을 제안하겠다. 우선, 장기성 고빈도형이면서 입법 과정에서 의원들의 갈등도가 높게 나타난 쟁점의 경우 언론중재법 제정 초기부터 입법자들이 최우선으로 문제의식을 느껴온 쟁점이라고 할 수 있다. 언론조정의 대상이 되는 매체 범위를 ‘언론의 법적 정의’ 개정을 통해 확장하고자 한 시도, 고충처리인 제도나 시정권고 제도 강화를 통해 언론의 사회적 책임을 강제한 시도, 언론중재위원회의의 위원 구성을 다양화하고자 한 시도 등이 그러하다. 이러한 시도들은 언론의 자유와 독립이라는 쟁점과 충돌하며 여·야 간 정쟁의 양상을 띠기도 했다. 언론중재법 개정에 관심 있는 입법자들은 이러한 입법 쟁점들이 20년째 가결에 이르지 원하는 원인을 먼저 진단할 필요가 있다. 이승선(2021)의 분석대로, 표현의 자유를 침해할 가능성을 더 우려하고 있는 것이 사회적 인식의 현주소일 수 있기 때문이다. 이들은 20년 동안의 반복 발의를 통해 입법 취지의 중요성만큼은 인정받은

만큼, 표현의 자유와의 비교형량에 있어 국민이 수용할 수 있는 범위는 어느 정도인지를 여론 조사 등을 통해 수렴하고 언론피해구제와 표현의 자유 간 균형성을 갖춘 법안으로 재정비할 필요성이 있다.

장기성 고빈도형이면서 입법 과정에서 의원들의 갈등도가 낮게 나타난 쟁점의 경우 전자보다 입법 실현 가능성이 높을 것이다. 중재위원 증원, 정정(반론)보도 청구 요건 및 행사(제척 기간 연장), 중재위원의 직무, 독립성, 결격사유 등과 관련한 쟁점이 대표적이다. 이는 언론중재위원회의 기관 독립성과도 직결되는 쟁점인데, 이는 법률가들도 중요하다고 판단해 매 회기 반복 발의했으며, 실제 입법 과정에서 의원들 간 이견도 드러나지 않은 쟁점이다. 이러한 쟁점들은 발의 이후 국회의원들의 논의 과정에서 사회적 조명을 받는 다른 쟁점에 의해 우선순위가 밀렸을 가능성이 있다. 중재위원 결격 사유의 법적 정의를 좀 더 명확히 하는, 백혜련 의원의 개정 법률안은 장기성 고빈도형 쟁점이 단일 법안으로도 가결까지 이를 수 있다는 점을 보여준다. 언론중재제도의 공정성과 기관 독립성을 제고하는 데 관심 있는 입법자가 강력하게 본 쟁점을 공론화한다면, 비교적 수월하게 가결까지 이를 수 있는 주제라고 볼 수 있다.

단기성 고빈도형은 특정 국회 회기에서 매우 높은 빈도로 집중적으로 등장한 쟁점으로, 해당 시점에서 입법 논의의 중심축으로 작동한 사례들을 의미한다. 이러한 쟁점들은 대체로 사회적 파급력과 입법 제도화 가능성을 동시에 내포하고 있다. 언론중재법에서는 플랫폼 사업자의 책임 강화, 징벌적 손해배상제도, 기사열람차단청구권, 허위조작정보 규제 등의 쟁점이 속한다. 언론중재법의 경우 단기성 고빈도형 쟁점이 대개 입법 과정에서 여·야 간 갈등도도 높게 나타났다. 이러한 쟁점은 사회적 이슈에 의해 갑자기 입법 시도가 이뤄졌을 가능성이 있기 때문에 법률적 완결성이 떨어질 수 있다. 20대 국회부터 청구권 명칭만 바뀐 채 유사한 내용으로 반복 발의되고 있는 기사열람차단청구권이 대표적인 사례다. 단기성 고빈도형 쟁점은 열람차단청구권처럼 언제든 입법 논의의 축으로 재등장할 수 있으며 점진적으로는 장기성 고빈도형으로 바뀔 가

능성을 내포하고 있다. 입법자는 단기성 고빈도형이 일정 시간을 두고 반복된다면, 이를 사회적 요구가 꾸준히 존재한다는 신호로 해석하고 장기적 관점에서 법안의 체계성을 재정비할 필요성이 있다.

장기성 저빈도형은 개별 회기에서의 출현 빈도는 낮지만, 여러 국회 대수를 관통하며 반복적으로 등장해 온 쟁점들로 구성된다. 즉, 단일 회기에서 두드러지게 발의되거나 주목을 받지는 않았으나, 지속적인 문제 의식이 입법자들 사이에서 잠재적으로 유지되어 온 쟁점으로 통상 언론중재제도의 제도를 보완하는 미시적 차원의 입법 시도였다. 입법자들이 장기성 저빈도형에 해당하는 입법 쟁점을 한 법률안으로 통합해 발의한다면 가결률을 높일 수 있을 것으로 평가한다. 특히 의원들의 갈등도가 낮게 나타난 장기성 고빈도형과 통합해 발의한다면, 입법 주목도를 높일 수 있을 것이다.

단기성 저빈도형은 언론중재법의 입법 쟁점 중 비교적 주목을 받지 못한 쟁점이다. 단기성 저빈도형을 입법한 입법자는 본인이 입법을 시도하려는 쟁점이 언론중재법이 아닌 타 법률을 통해 해결하는 편이 더 적절하지는 않은지 복기할 필요가 있다. 또한, 해당 입법안이 사회의 사각지대에 있는 소수자의 권리 구제를 다루고 있다면, 의정 활동을 통해 이를 적극적으로 홍보하고 중요 의제로 끌어올릴 수도 있을 것이다.

나. 입법 과정에서 바람직한 의사소통 태도에 대한 제언

본 연구는 언론중재법 개정 논의 과정에서 나타난 의원 발언을 계량적으로 분석함으로써, 단순한 찬반 구도뿐 아니라 발화의 감정적 표현 방식에 주목하였다. 특히, 일부 회기에서 나타난 고강도의 냉소적 발언들은 단지 논쟁의 치열함을 보여주는 수준을 넘어서, 입법 과정 전반의 공론장 품격을 훼손하고, 실질적인 정책 논의를 저해하는 요인으로 작용하고 있음을 확인하였다. 따라서 향후 입법 과정에서는 입법자들에게 다음과 같은 태도적 원칙이 요구된다:

1) 비판의 정당성과 표현의 절제 간 균형 유지: 정책에 대한 비판은 정당한 민주적 행위이나, 감정적 조롱(“접시꽃 물에 다 빠져 죽었나!”)이나 인신 공격(“외모도 아주 좋으신 분께서 왜 그러세요.”)으로 흐를 경우, 생산적 논의를 저해하고 상호 신뢰 기반을 약화시킬 수 있으므로 건설적 비판을 중심으로 한 표현 방식의 개선이 필요하다.

2) 정파적 감정 표출의 절제: 본 연구에서 높은 냉소지수를 기록한 사례들은 주로 여·야 간 극단적 대립 상황(18대와 21대 국회)에서 나타났다. 특히 4점대 이상의 고강도 냉소 표현에서 상대 정당을 맹목적으로 비난하는 정파적 감정 표출(“여기가 평양이에요!”, “여기가 북한이에요, 북한!”, “한나라당에서 아주 못된 습관을 가지고 있다고 생각합니다.”)이 두드러졌다. 그러나 입법 과정은 상호 설득과 조율이 필요한 협치 공간이며, 지나친 감정의 외화는 실제 양당 모두 입법의 필요성에 공감하는 쟁점의 협의 가능성마저 봉쇄한다. 이를 방지하기 위해 상대 정당에 대한 정파적 감정 표출은 절제할 필요가 있다.

3) 공적 언어로서의 책임성 자각: 의원의 발언은 단순한 개인 의견이 아니라, 입법기관 구성원으로서의 공적 책임을 지닌 언어이다. 의원의 모든 발언은 역사물로서 기록되고 보관된다. 의원들의 냉소적, 감정적 표현은 입법기관의 정당성과 신뢰도를 훼손할 수 있는 만큼, 의원 개개인이 발언의 공적 영향력을 인식할 필요성이 있다.

결론적으로, 입법 갈등이 불가피한 현실이라 하더라도, 그 갈등이 표현되는 양식은 민주적 공론장의 성숙도를 가늠하는 척도다. 본 연구는 정치적 의견의 다양성이 존중되면서도, 적어도 그 의견의 표현방식에 대한 품격을 함께 고려하는 새로운 입법 커뮤니케이션의 필요성을 시사한다. 이를 통해 의회가 진정한 공적 속의의 장으로 기능할 수 있을 것이다.

4. 본 연구의 의의 및 한계

본 연구의 의의는 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 언론중재법 개정안에서 추출된 쟁점을 시계열적으로 시각화한 데이터를 바탕으로, 각 쟁점의 출현 빈도와 시기적 확산 범위를 기준으로 한 2×2 매트릭스(표 3)를 제안하고, 이에 따라 유형화된 입법 쟁점들의 특성을 분석하였다. 이는 기존 연구들의 내용 중심 분류와는 차별화된 계량적 접근으로, 향후 입법자가 쟁점을 보다 전략적으로 분리·통합하여 입법안을 설계할 수 있도록 돕는 실증적 기초자료로 기능할 수 있다.

둘째, 기존 내용 분석 연구에서 도출된 주요 논점을 정량적 지표를 통해 재확인하고 지지함으로써, 계량적 방법이 질적 분석의 타당성을 보완하는 도구로 기능할 수 있음을 입증하였다. 예컨대, 구조적으로 반복 쟁점 유형이나 정치적 갈등도가 높게 나타난 쟁점들은 기존 연구자들이 사례 기반으로 제시했던 분석 틀과 밀접하게 일치하였다.

셋째, 본 연구는 최신 자연어처리 기반의 대규모 언어모델(LLM) 기법을 입법론 연구에 적용함으로써, 국내 정치적 맥락에서 국회 회의록 텍스트에 나타난 정치 담론의 구조와 의원들의 태도·감정을 자동화된 방식으로 분류할 수 있는 가능성을 실증적으로 검증하였다. 특히, 기존 질적 연구에서 물리적 제약으로 인해 부분적으로만 분석되거나 제외되었던 방대한 회의록 텍스트에 자동화된 분석 기법을 적용할 수 있는 가능성을 발견했다.

넷째, 본 연구는 정량 분석 결과를 정성적 해석에 효과적으로 접목할 수 있는 가능성을 실증적으로 확인하였다는 점에서 의의가 있다. 예를 들어, 회의록 발화에 대한 냉소지수 산출을 통해 갈등의 강도뿐만 아니라, 해당 갈등이 표현되는 정서적 양상과 언어적 특징을 포착할 수 있었다. 이는 단순한 수치화에 그치지 않고, 고강도 냉소 발언의 워드클라우드 시각화나 대표 사례 발화 정리 등을 통해 의사소통의 품질, 정치적 감정

표출의 방식, 공론장 내 담론 형식에 대한 질적 분석 도구로도 활용할 수 있음을 보여준다. 특히 특정 회기(예: 18대, 21대)에서 고강도 감정 표현이 집중적으로 등장한 현상을 통해, 정치적 갈등의 구조적 원인이나 제도적 맥락을 정성적으로 추론하고 설명하는 데도 유효한 단서를 제공하였다. 이처럼 정량적 모델로부터 도출된 결과가 정성적 접근과 결합할 수 있다는 점은, 향후 정치 담론 분석 및 입법 커뮤니케이션 연구에 있어 혼합 방법의 가능성을 열어주는 중요한 시사점이라 할 수 있다.

반면, 본 연구에서 해결하지 못한 한계점도 남아 있다. 첫째, 냉소지수 측정은 정치 언어의 맥락적 특성을 완전히 반영하기에는 여전히 한계가 존재한다. 특히 냉소의 경우, 그 개념 자체가 인간 연구자에게도 주관적 해석이 요구되는 모호한 감정 표현인 만큼, 기계적 분류의 한계가 분명히 존재한다. 본 연구에서도 4점대 이상의 고강도 표현 중 단순히 분노에 찬 표현들이 포함되기도 했다. 이는 LLM이 강한 불만의 감정과 비꼼이 포함된 냉소의 감정을 완벽히 분류하지는 못하기 때문이다. 향후 연구에서는 한국 정치 담론의 특수성을 반영한 지속적인 실증 연구를 통해 감성 분석 도구로써 LLM의 성능이 지속적으로 검증되어야 한다.

둘째, 본 연구에서 제안한 갈등도 산식은 찬반 균형성과 중립의 완충 효과를 반영한 직관적 지표이지만, 다음과 같은 한계점을 내포한다. 첫째, 해당 산식은 새년의 엔트로피(Shannon Entropy) 등 정보이론 기반의 정식화된 지표와 비교해 수학적 정당성과 이론적 기반이 약하며, 연구자의 경험적 직관에 따라 설계되었기에 학술적 재현성과 일반화 가능성 측면에서 보완이 필요하다. 실제로 본 연구에서는 엔트로피 기반 산식을 우선적으로 검토했으나, 정보량의 분산보다는 이분법적 갈등 균형에 초점을 맞추기 위해 별도의 산식을 채택했다. 또한 중립 발언을 ‘갈등 완화 요소’로 간주하였으나, 실제로는 전략적 침묵, 의도적 모호성, 정치적 회피 등의 맥락을 충분히 반영하지 못했을 가능성이 존재하는 한계가 있다. 향후 연구에서는 이러한 구조적 한계를 해결하기 위한 갈등도 측정 지표의 정밀도와 이론적 타당성을 높일 필요가 있다.

셋째, LLM 기반 기법 자체의 타당성 및 재현 가능성이 현시점에서는 아직 학문적으로 충분히 확립되지 않았다는 점이다. 대규모 언어모델을 활용한 자동 분류는 정량적 효율성과 분석 확장성 측면에서 유의미한 진전을 보였지만, 입법(정치) 텍스트와 같이 고차원적 맥락과 수사적 전략이 복합적으로 작동하는 담론 구조에 적합한 분석 도구인지에 대해서는 여전히 학계 내 검증이 진행 중이다. 특히 모델의 버전, 파인튜닝 데이터, 프롬프트 구성 방식 등에 따라 결과가 달라질 수 있다는 점에서 재현성(reproducibility)의 구조적 한계를 지닌다.

이에 따라 본 연구에서는 가급적 기존 문헌에서 타당성이 검증된 모델을 선택하고, OpenAI API를 통한 자동 분류 방식을 적용하여 재현 가능성을 높이고자 하였다. 그럼에도 불구하고, LLM 기반 분류 결과에 내재된 맥락 해석의 불확실성과 결과의 변동성은 여전히 완전히 해소되지 않은 과제로 남아 있으며, 본 연구의 LLM 활용은 이러한 기법의 탐색적 가능성을 검토한 시도로 이해될 수 있다. 향후에는 보다 엄밀한 검증과 맥락 기반 모델 개선을 병행함으로써 분석 신뢰도를 보완할 필요가 있다.

본 연구는 LLM 기법의 완전한 검증이 이루어지지 않았음을 인지한 가운데서도, 이를 국내 입법 텍스트 분석에 적용함으로써 새로운 방법론적 가능성을 탐색했다는 점에서 학술적 의의를 지닌다. 이는 완결된 분석 결과를 제시하기보다는, 입법 연구에 LLM 기반 계량 분석을 접목하려는 탐색적 시도 자체가 향후 관련 연구의 출발점이 될 수 있음을 시사한다. 아울러, 본 연구는 질적 접근의 한계를 보완하는 실증적 분석 도구로서 LLM의 활용 가능성을 확인했다. 본 연구가 제안한 언론중재법의 20년 입법 과정에 대한 탐색적 분석이 입법자들로 하여금 앞으로 20년의 입법 전략을 수립하는 데 실증 자료로 활용되기를 기대한다.

<부록 1> 연구자 정의 사전 목록

```

custom_dict.update({
  "언론중재법 목적": [
    "언론사", "언론보도", "매개", "인격권", "침해", "명예", "권리", "법익", "다툼",
    "조정", "중재", "실효성", "자유", "조화", "회복", "피해", "구제"
  ],
  ],
  "언론의 법적 정의": [
    "언론", "방송", "신문", "잡지", "정기간행물", "뉴스통신", "인터넷신문", "방송법",
    "텔레비전", "라디오", "데이터방송", "멀티미디어", "신문사업자", "신문법",
    "간행물", "뉴스통신 진흥에 관한 법률", "인터넷신문사업자", "방송사업자",
    "대표이사", "전자간행물", "OTT", "넷플릭스", "유튜브", "댓글", "블로그",
    "유사언론", "포털", "네이버", "다음", "유튜버", "IPTV", "플랫폼", "BJ", "MCN",
    "아프리카TV", "콘텐츠", "허위정보", "가짜뉴스", "시사", "보도", "논평",
    "정보처리능력", "지속적", "명예훼손", "게시물", "트위터", "SNS", "정보통신망",
    "이용자", "사각지대", "온라인동영상서비스", "환경", "매체", "미디어", "뉴미디어",
    "신생", "새로운"
  ],
  ],
  "언론의 자유와 독립": [
    "언론", "언론인", "언론사", "자유", "독립", "규제", "간섭", "정보원", "접근",
    "공표", "보호", "취재원", "헌법", "법률", "제한", "공적책임", "공정성", "객관성",
    "책임", "공론장", "여론"
  ],
  ],
  "언론의 사회적 책임": [
    "언론", "언론인", "언론사", "공정", "객관", "알권리", "국민", "표현", "자유",
    "보호", "신장", "존엄", "인간", "존중", "가치", "타인", "명예", "훼손", "권리",
    "공중도덕", "사회윤리", "공적", "공익", "취재", "보도", "논평", "여론", "이바지",
    "임무", "수행", "하야야", "진실", "사생활", "보호", "프라이버시", "상업", "어뷰징",
    "약자", "소수자", "보호"
  ],
  ],
  "사망자의 인격권 보호": [
    "사망", "인격권", "침해", "구제", "유족", "배우자", "직계비속", "직계존속",
    "형제자매", "청구권", "동의"
  ],
  ],
  "고충처리인 제도": [
    "종합편성", "보도", "편성", "방송사업자", "신문", "뉴스통신사업자", "사내",
    "언론피해", "자율", "예방", "자율규제", "옴부즈맨", "고충처리인", "호민관",
    "시민", "권익", "민원", "소통", "창구"
  ],
  ],
  "언론중재위원회의 설치, 구성": [
    "언론등", "보도", "매개", "분쟁", "침해사항", "심의", "조정", "중재", "중재부",
    "구성", "규칙", "제정", "개정", "폐지", "사무총장", "임명", "동의", "시정권고",
    "결정", "위원장", "부위원장", "감사", "임기", "연임", "중임", "중재위원"
  ],
}

```

"문화체육관광부", "문체부", "법관", "변호사", "대한변호사협회", "언론사", "보도", "경협", "보좌", "대행", "과반수", "의결", "출석위원", "수당", "실비보상", "상근", "상임", "조직", "운영", "독립성", "독립적", "40명", "90명", "이상", "이내", "60명", "90명", "120명", "지역", "사각지대", "권리보장", "정원", "확대", "처리기한", "신속한", "사건처리", "상한", "법정", "물리적", "실효성", "효율", "준사법", "호선", "공정", "신속", "독립", "보수", "상임", "상근", "비상임", "비상근", "시민", "시민단체", "사람", "추천", "전문성", "위촉", "자의적", "공정", "확식", "경협", "시청자"

],

"중재위원 직무, 독립성, 결격사유": [

"중재위원", "위원", "법률", "양심", "독립", "자유", "직무", "간섭", "지시", "결격", "국가공무원법", "지방공무원법", "정당법", "공직선거법", "선거", "당원", "대표자", "현직", "해촉"

],

"중재부 구성": [

"중재", "중재위원", "중재부", "법관", "변호사", "위원장", "지명", "과반수", "출석", "찬성", "합의제"

],

"중재위원 제척 사유": [

"제척", "배제", "배우자", "친족", "관여", "원인", "편파", "기피", "기피신청", "지명", "불복", "회피", "허가"

],

"사무처의 역할": [

"사무", "지원", "조사", "연구", "사무처", "사무총장", "임명", "동의", "조직", "운영", "보수"

],

"중재위원회의 활동 보고": [

"매년", "활동", "국회", "보고", "2월", "위원장", "출석", "의견", "청취"

],

"운영 재원": [

"방송통신발전기금", "예산", "보조금", "재원", "독립성", "지급", "국가", "운영재원", "조달", "감독기관", "산하", "산하기관", "문화체육관광부", "장관", "대통령", "국회", "집행", "방송통신위원회", "문체부", "민간", "민간기금", "독립", "감독", "당국"

],

"공무원 의제": [

"중재위원", "직원", "형법", "공무원", "의제", "간주", "공익", "의무", "김영란", "부정청탁", "품위", "책임", "준해", "준하는"

],

"정정(반론)보도 청구 요건 및 행사": [

"정정보도", "반론보도", "추후보도", "청구", "피해자", "고의", "과실", "위법성", "청구서", "청구인", "인터넷신문", "인터넷뉴스서비스", "3개월", "6개월", "9개월",

"1년", "2년", "실효", "피해구제", "구제", "보도", "입증", "사실", "반박",
"홈페이지", "계재", "신문", "정당한", "공표", "효과", "자막", "크기", "위치",
"내용", "방송", "사본", "보관", "게시물"

],

"추후보도 청구 요건 및 행사": [

"추후보도", "언론등", "범죄", "협의", "무협의", "형사", "형사상", "조치", "보도",
"신상", "공표", "형사절차", "무죄", "판결", "동등한", "종결", "3개월", "계재",
"비위", "징계", "행정", "행정처분", "무효확인"

],

"포털 책임 부과": [

"정정보도", "반론보도", "추후보도", "지체", "통보", "포털", "인터넷뉴스서비스
사업자", "인터넷신문서비스", "인터넷신문서비스사업자", "기사배열", "공정성",
"개입", "편향", "어론", "왜곡", "기사제공언론사", "알림", "표시", "알리는", "매개",
"포털사이트", "네이버", "구글", "다음", "배열", "알고리즘", "투명성", "유사언론",
"유사", "언론등", "이용자", "알려야", "알리는", "통지", "즉시"

],

"조정신청절차": [

"조정", "신청", "분쟁", "언론보도등", "피해자", "손해배상액", "재산상손해",
"청구", "정정보도청구등", "전자문서", "14일", "불성립", "협의", "병합",
"청구취지", "전화", "팩스", "전산", "정보통신망", "접수", "처리", "서면",
"조정기일", "축소", "연장", "실효성", "접수일", "처리기한", "법적", "기간", "기한",
"피해구제", "물리적", "신속", "마비", "지체"

],

"조정절차": [

"조정", "관할", "중재부", "지정", "접수일", "출석", "출석요구", "피신청", "이행",
"소멸", "소명", "기일", "비공개", "참고인", "진술", "민사조정법", "구술신청",
"소제기", "관할지", "방문", "관할변경", "물리적", "한계", "재판적", "보통재판적",
"관할구역", "지역"

],

"증거조사 절차": [

"정정보도청구등", "손해배상", "중재부", "당사자", "표현물", "자료제출",
"증거조사", "민사소송법", "보고", "진술", "수집", "비용", "법원"

],

"중재부 결정 절차": [

"조정신청", "각하", "기각", "합의", "불능", "양쪽", "적합", "종결",
"조정불성립결정"

],

"직권조정결정 절차": [

"합의", "주장", "이익", "한도", "직권조정결정", "결정서", "서명", "송달", "불복",
"이의신청", "자동소제기", "소제기", "피고", "원고"

],

"중재 절차": [

"결정", "중재신청", "조정절차", "합의", "서면", "입증", "준용"
],
 "조정, 중재 결과 효력": [
 "조정", "중재", "합의", "성립", "이의신청", "확정판결", "불복", "취소", "중재법"
],
 "언론소송절차": [
 "정정보도청구등", "소제기", "소송계속", "인용", "간접강제", "지방법원",
 "민사소송법", "소송절차", "판결", "정정보도문", "반론보도문", "추후보도문",
 "정정보도", "공표"
],
 "(징벌적) 손해배상": [
 "언론사등", "고의", "과실", "재산상", "손해", "인격권", "정신적", "고통", "위자료",
 "손해액", "배상액", "증거조사", "침해행위", "사전조치", "책임", "미국", "위법",
 "의도", "명백", "징벌", "악의", "극심", "상당", "현지", "손해배상제도", "보상",
 "배상", "정신적", "3배", "5배"
],
 "명예훼손 특칙": [
 "명예", "훼손", "피해자", "손해배상", "정정보도", "공표", "무죄", "갈음"
],
 "시정권고": [
 "공익", "타인", "법익", "심익", "서면", "권고", "시정", "공표", "재심", "정당",
 "취소", "불복", "청구"
],
 "과태료": [
 "과태료", "고충처리인", "설치", "위반", "정정보도문", "공표", "보관", "전자기록",
 "문체부", "장관", "부과", "징수"
],
 "열람차단": [
 "열람", "차단", "삭제", "기사삭제", "방해배제", "열람차단", "검색배제", "검색",
 "확산", "방지", "빠르게", "노출", "피해구제", "인터넷", "온라인", "SNS", "재생산",
 "확대", "입시조치", "입시", "즉각", "즉시", "사전", "검열", "방해배제"
],
 "허위조작정보 등": [
 "허위조작정보", "허위", "가짜", "조작", "페이크뉴스", "가짜뉴스", "왜곡", "비방",
 "편파", "악성", "악플", "유통", "포털", "유사언론", "연예인", "정치인", "유튜브",
 "유튜버", "SNS", "소셜네트워크서비스", "뉴미디어", "악의", "의도", "정보",
 "정보통신망", "전기통신사업자", "형식", "과장", "전과", "동시다발", "집단",
 "머무", "소문", "위법", "불법", "확산", "복제", "재생산"
]
))

<부록 2> LLM 적용 프롬프트

안녕? 너는 대한민국 국회의회의록 분석 전문가야.

내가 보내준 엑셀 파일은 언론중재법 관련 국회의원 상임위/법사위/본회의의 회의록에 포함된 의원발언을 발언1, 발언2, 발언3 등 발언단위별로 정리한 데이터셋이야.

각 발언을 읽고 다음 세 가지를 추출하세요. 한 발화 안에 다수의 쟁점이 있다면 모두 추출해줘. 쟁점은 가급적 내가 보내준 쟁점 리스트에 따라 라벨링하되, 쟁점 리스트 이외의 내용이라면 너가 별도의 쟁점을 제시해도 된다. 중립은 각 쟁점에 대한 조정적 태도, NA는 의사진행 발언, '네' 등의 단순 대답같이 태도와 무관한 내용으로 잘 구분되어야 한다.

- 1) 쟁점 (정책적/입법적 논점),
- 2) 각 쟁점에 대한 태도 (찬성/반대/중립/NA),
- 3) 태도를 판단할 수 있는 핵심 근거문장.

다음은 쟁점 목록이야.

언론중재법 목적, 언론의 법적 정의, 언론의 자유와 독립, 언론의 사회적 책임, 사망자의 인격권 보호, 고충처리인 제도, 언론중재위원회의 설치 및 구성, 중재위원의 직무/독립성/결격사유, 중재부 구성, 중재위원 제척사유, 사무처의 역할, 중재위원회의 활동 보고, 운영 체인, 공무원 의제, 정정(반론)보도 청구 요건 및 행사, 추후보도 청구 요건 및 행사, 포털 책임 부과, 조정신청절차, 조정절차, 증거조사 절차, 중재부 결정 절차, 직권 조정결정 절차, 중재절차, 조정 및 중재 결과의 효력, 언론소송절차, 징벌적 손해배상 or 손해배상, 명예훼손 특칙, 시정권고, 과태료, 열람차단청구권, 허위조작정보 등, 해당 없음(회의 진행 절차에 관한 사항 등/단순 감정적 표현 등)

다음은 예시야.

예시1:

발언: “언론중재법 제14조제8항에 조금 전에 나경원 위원께서 보고하신 내용 중에 기사 배열의 전자기록을 6개월간 의무적으로 보관하도록 그렇게 되어 있는 게 있습니다. 그런데 그걸 지금 현장에서 연락이 온 게 이제 이게 기술적으로도 매우 불가능에 가깝다는 내용입니다.”

→ 쟁점: 포털 책임 부과

→ 태도: 반대

→ 근거: “기술적으로도 매우 불가능”

예시2:

발언: “그러면 그다음에 30조의2 2항 1호 부분인데요. 고의·중과실 추정규정인데 1호에

서 보면 보복적이거나 반복적인 허위·조작보도로 피해를 가중시키는 경우라고 되어 있습니다. 이게 고의·중과실을 입증하기 어려울 때 추정해 주는 규정인데 여기에 보면 오히려 허위·조작보도를 또 입증하게 만들어 놨습니다. 이게 법에서 처음에 상정했던 것은 허위·조작보도가 하나 있었고, 가짜 뉴스가 있었고 이 뉴스 이후에 그게 허위이든 아니든 계속 보복적이거나 반복적으로 피해를 가중시키는 이것을 상정해 놓은 것이지 이 뒤의 반복적이거나 보복적인 것도 모두 다 허위여야 된다는 취지는 아닌 것으로 보여지는데 어떻습니까?”

→ 쟁점: (징벌적) 손해배상/허위조작정보 등

→ 태도: 반대

→ 근거: “가짜 뉴스가 있었고 이 뉴스 이후에 그게 허위이든 아니든 계속 보복적이거나 반복적으로 피해를 가중시키는 이것을 상정해 놓은 것이지 이 뒤의 반복적이거나 보복적인 것도 모두 다 허위여야 된다는 취지는 아닌 것으로 보여지는데 어떻습니까?”

예시3:

발언: “아무튼 거기까지는 너무 아쉽고요. 그다음에 안전조정위를 빨리 구성하고 또 예술인의 지위 및 권리보장에 관한 법률안 이것도 오늘 빨리 결론에 이를 수 있도록 같이 진행해주셨으면 좋겠습니다.”

→ 쟁점: NA

→ 태도: NA

→ 근거: “오늘 빨리 결론에 이를 수 있도록 같이 진행해주셨으면 좋겠습니다.”

이제 다음의 발언을 분석해줘!

■ 참고 문헌

- 김상우·이재진 (2015). 언론중재위원회 손해배상 제도의 기능과 효율성에 관한 연구. <언론과 법>, 14권 3호, 173-211.
- 김수용 (2010). 국회 입법 과정의 현황·문제점·개선방안. <입법학연구>, 제 7권, 1-29.
- 김용주 (2011). 조정에 갈음하는 결정의 본질에 대한 법적 고찰: <언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률> 상의 제도를 중심으로. <언론과 법>, 10권 2호, 279-306
- 김주용 (2025). 유튜브 뉴스 콘텐츠에 대한 언론중재법 적용 방안 연구 — 적용의 저널리즘적 근거와 법적 정당성을 중심으로 —. <언론과 법>, 24권 1호, 43-93.
- 류 호 (2015, 9, 28). “법안이 ‘법’이 되기까지…본회의 상정 5단계”. <조선일보>. URL: https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2015/09/27/2015092700139.html
- 박선영 (2021). 언론중재법 입법 과정의 특성과 개정 논의점: 역대 제·개정 법안 분석을 중심으로. 한양대학교 언론정보대학원 석사학위논문.
- 박윤희 (2014). 18대 국회 상임위원회 입법 과정 사례 분석. <한국정당학회보>, 13권 2호, 219-254.
- 안유식·김관규 (2020). 언론보도피해구제를 위한 언론중재위원회의 조정·중재와 법원판결의 비교분석. <언론과학연구>, 제20권 제2호, 182-219.
- 이동찬 (2008). 포털뉴스의 법적 규제에 관한 논의. <법학연구>, 제30권, 1-25.
- 이동훈 (2015). 언론중재법상 정정보도청구권의 헌법적 함의. <공법학연구>, 16권 3호, 93-114.
- 이승선 (2021). 한국 언론중재제도 40년의 도전과 성과-국회 법률안을 중심으로. <미디어와 인격권>, 7권 1호, 1-65.
- 이현출·장재호·김경태 (2020). 국회 회의록 토픽분석을 통한 상임위원회 갈등구조 분석: 제20대 국회 전반기 보건복지위를 중심으로. <한국정당학회보>, 19권 2호, 131-167.
- 임중호 (2006). 입법 과정의 개선 및 발전방향. <공법연구>, 34권 3호, 23-50.
- 장철준 (2023). 명예훼손에 대한 징벌적 손해배상과 표현의 자유: 언론중재법 개정안에 대한 입법평가를 겸하여. <법학논총>, 47권 4호, 1-40.
- 전학선 (2015). 의원입법의 개선과제와 효율성 제고방안. <입법학연구>, 12

- 권 2호, 1-26.
- 정영주·홍종윤 (2019). 방송법 개정 과정을 통해 본 국회 입법 활동의 특성. <방송통신연구>, 통권 105호, 41-81.
- 조한나·이재진 (2023). 언론중재법 개정안에 대한 보도 경향과 프레임 분석: 알권리의 관점을 중심으로. <미디어와 인격권>, 9권 3호, 89-136.
- 황성기 (2007). 뉴스매개자로서의 포털 뉴스서비스의 언론성 및 법적 책임 범위에 관한 연구. <사이버커뮤니케이션학보>, 21권, 197-232.
- Grimmer, J., & Stewart, B. M. (2013). Text as data: The promise and pitfalls of automatic content analysis methods for political texts. *Political Analysis*, 21(3), 267-297.
- Ornstein, J. T., Blasingame, E. N., & Truscott, J. S. (2025). How to train your stochastic parrot: large language models for political texts. *Political Science Research and Methods*, 13(2), 264-281.
- Le Mens, G., Gallego, A. (2025). Positioning political texts with Large language models by asking and averaging. *Political Analysis*, 33(3), 274-282.
- Maynard, D., & Greenwood, M. A. (2014, May). Who cares about sarcastic tweets? Investigating the impact of sarcasm on sentiment analysis. LREC'14, Reykjavik, Iceland.
- Potts, C. (2010). On the negativity of negation. *Semantics and Linguistic Theory*, 20, 636-659.
- Salganik, M. J. (2017). Bit by bit: Social research in the digital age. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kojima, T., Gu, S. S., Reid, M., Matsuo, Y., & Iwasawa, Y. (2022). Large Language Models are Zero-Shot Reasoners. In Proceedings of the 36th International Conference on Neural Information Processing Systems(NIPS '22). Curran Associates Inc., Red Hook, NY, USA, 22199-22213.
- Wei, J., Wang, X., Schuurmans, D., Bosma, M., Ichter, B., Xia, F., et al. (2022). Chain-of-thought prompting elicits reasoning in large language models. arXiv preprint, arXiv:2201.11903.

■ ABSTRACT

Legislative Patterns in the Press Arbitration Act - An Exploratory Analysis Focusing on Historical Amendment Bills and National Assembly Minutes -

Park, Seonyoung
Deputy Director of HR Team, Press Arbitration Commission

Lee, Joonhwan
Professor of Communication, Seoul National University

This study empirically identifies legislative patterns in the Press Arbitration Act of Korea by applying various computational methods, such as dictionary-based analysis and large language model (LLM)-based analysis, to historical amendment bills and minutes. First, a dictionary-based analysis was conducted to identify the patterns of legislative issues appearing in the amendment bills of the Press Arbitration Act. Based on their frequency of appearance and distribution across National Assembly sessions, these issues were categorized into four types: long-term high-frequency, short-term high-frequency, long-term low-frequency, and short-term low-frequency. Second, the research applied GPT-4o and few-shot prompting techniques to investigate the conflict patterns embedded in legislative debates surrounding the Press Arbitration Act. Legislators' utterances in plenary and committee debates were automatically classified by stance (support/oppose/neutral) and quantified in terms of conflict scores and a sarcasm index. Moreover, sarcastic, ironic, and emotionally charged expressions were detected by leveraging chain-of-thought prompting.

The findings revealed that the highest levels of polarization and sarcasm were concentrated in the 18th and 21st National Assemblies, indicating heightened ideological clashes. These metrics provide evidence-based guidance for issue prioritization and rhetoric strategy in future lawmaking. This research extends the methodological scope of legislative studies by integrating quantitative computational methods into a traditionally qualitative domain. Despite repeated reform efforts since the enactment of the Press Arbitration Act in 2005, many proposed amendments have failed to reflect changing media environments and societal demands. The typology and metrics proposed in this study offer practical tools for legislators to design empirically grounded and strategically structured legislative agendas.

Keywords: Press Arbitration Act, Legislative Pattern, Dictionary-Based Text Analysis, LLMs, Conflict Score, Sarcasm Index

[논문투고일 2025. 6. 22. 논문수정일 2025. 7. 18. 게재확정일 2025. 7. 21.]