

2023 언론인권센터 정보공개운동본부 제54차 실행위원회 내부간담회
2019~2022 국가정치권력의 언론중재위원회 및 방송통신심의위원회 이용 실태

언론인권센터 활동가 조아라
언론인권센터 자원활동가 이정환
언론인권센터 자원활동가 이하은
언론인권센터 자원활동가 이가은

1. 국가정치권력의 언론행정기관 이용에 대한 문제 제기

- 제56차 언론인권포럼 - “국가정치권력의 언론행정기관 이용실태, 이대로 괜찮은가”

언론인권센터는 지난 2019년 정보공개청구를 통해 2012년 1월부터 2019년 2월 말까지, 약 6년 간 정당, 국회의원, 국가기관, 지방자치단체 등이 언론중재위원회와 방송통신심의위원회와 같은 언론중재기관을 이용한 내역을 수집, 이에 대한 통계를 발표하고 언론인권포럼을 개최하였다. 언론인권센터는 언론중재위원회 및 방송통신심의위원회와 같은 기관의 역할을 고려하였을 때, 국가정치권력이 두 기관을 이용하는 것을 통해 언론에 압력을 행사하면서 언론의 자유를 위축시키고 있는 현 상황에 문제를 제기할 필요성이 있다고 판단하였다. 이를 위해 정보공개청구를 통해 현황을 파악하고, 포럼을 통해 구체적인 쟁점을 정리하고 개선 방향을 제시하고자 했다.

언론중재위원회의 연도별 조정중재 신청현황에 따르면, 2016년 1월부터 2018년 12월까지 국가기관과 지자체 및 공공단체가 조정을 신청한 비율은 전체 9,962건 중 약 8%, 795건을 차지하고 있다. 언론인권센터가 정보공개청구를 통해 2012년 1월 1일부터 2019년 2월 28일까지의 조정 신청 건수를 집계한 결과, 국회·국회의원, 정당, 국가기관, 지방자치단체가 언론중재위원회에 조정을 신청한 건수는 2,026건이다.

방송통신심의위원회의 경우 언론중재위원회와 동일하게 2012년 1월 1일부터 2019년 2월 28일까지 국가기관 및 지자체가 권리침해나 명예훼손 등을 이유로 방송보도를 대상으로 민원을 청구한 건에 대해 정보공개청구를 진행하였으나, 이후 비공개 결정이 내려지면서 정당의 민원 청구 건으로 국한하여 이의제기와 함께 다시 정보공개청구를 진행하였다. 그 결과 2012년 1월부터 2019년 5월까지, 정당이 방송통신심의위원회를 통해 방송보도에 민원을 제기한 건은 총 74건으로 집계되었으며, 국회 및 국회의원에서 제기한 민원은 5건으로 집계됐다. 정당, 정치인, 국회, 국회의원을 보도한 방송을 대상으로 심의를 신청한 건을 확인한 결과, 총 566건이 집계되었다.

언론인권센터 모니터링단은 민원 신청 내용이 당시 이슈가 되는 사안에 집중되어 있다는 점, 그리고 집권 정권에 따라 민원 대상이 되는 방송사의 비율이 변화하고 있다는 점을 지적하고, 국가정치권력이 두 언론행정기관을 이용하여 언론에 일정한 압박을 행하고 있다고 파악하였다. 자신의 입장을 대변할 다른 대응수단이 충분히 존재하고 있음에도, 법과 규제를 통해 언론에 압력을 행사하고 있다는 것이다. 그리고 이는 국민의 이익과 편익을 위해 운영되어야 할 언론행정기관의 설립 및 운영 취지를 고려할 때, 국가정치권력의 이러한 이용은 적절치 않은 것으로 보았다. 그리고 일반 국민이 언론행정기관을 이용할 경우 언론의 자유를 강조하는 등 이중적인 면모 역시 관찰됐다. 포럼에서의 토론을 통해 언론중재위원회 역할의 재정비는 물론, 내부 지침이나 법률적 제한이 필요하다는 지적도 제시됐다.

2. 2019 ~ 2022 국가정치권력의 언론중재위원회·방송통신심의위원회 조정 및 민원 신청 현황 정보공개청구 상세

1) 신청 현황

언론인권센터 정보공개운동본부는 2019년의 세미나를 통해 국가정치권력의 언론행정기관 이용에 대한 문제의식과 논의 방향을 정리한 이후, 보다 심층적으로 조정 청구 내용 및 민원 내용을 분석해 볼 필요가 있다고 판단하였다. 이에 따라 2019년 1월 1일부터 2022년 3~4월 까지, 정당 또는 정당 소속 정치인, 국회의원이 언론중재위원회와 방송통신심의위원회를 이용한 내역에 대한 정보공개청구를 진행하였다.

언론중재위원회의 경우, 해당 기간 동안 정당의 조정 신청 건수 217건, 국회의원의 신청 건수 463건으로 총 680건이 확인되었다.

방송통신심의위원회의 경우 해당 기간 동안 정당의 민원 접수 건이 1,815건, 국회의원의 민원 접수 건이 1건으로 총 1,816건이 확인되었다.

2) 조정 신청 및 민원 청구 내용 상세 분석

자료 정리 및 내용 분석을 진행한 언론인권센터 모니터링단은 언론중재위원회에 접수된 680건의 청구 건을 우선적으로 분석 시도하였다. 먼저 청구의 대상이 된 기사의 제목과 웹 페이지 주소 등을 찾아 정리, 사건 단위로 묶어 정리하였다.

이후 모니터링단은 2021년 1년 간 정당 및 정치인의 언론중재위원회 조정 신청 건을 표본으로 삼고 구체적인 내용 검토를 진행하였다. 2021년 1년 간의 신청 건수를 분석 대상으로 선택한 데에는 다음과 같은 이유를 고려하였다. ① 1년 전체의 신청 건수를 모두 확인할 수 있는 기간이어야 하고, ② 구체적인 내용을 확인할 수 있어야 하므로 대상이 된 보도 및 기사 자료의 소실 등을 고려해 가장 최근의 자료를 택하였다.

이에 따라 내용 분석의 대상이 된 신청 건수는 총 198건으로, **정당 신청 건 총 36건(8건의 원문 열람 불가) 정치인 및 국회의원 신청 건 총 162건(17건의 원문 열람 불가)**이었다.

내용 검토는 다음과 같은 방식으로 진행하였다. ① 중재 신청 대상이 된 기사 전문을 확인하고, 내용을 짧게 요약하였다. ② 중재 신청인의 신청 요지와 기사 내용이 적절하게 부합하고 있는지 확인하였다. ③ 확인한 내용과 언론중재위원회의 처리결과를 함께 고려하여, 해당 신청 건이 적절한 신청이었는지 판단하여 짧게 기술하였다. 다음은 분석에 참여한 활동가 및 자원활동가의 작성 내용을 일부 정리한 것이다.

▷ 사례 1. 언론중재위원회 2021전북조정117~118, 2021전북조정119~120

해당 건은 각각 전북일보와 인터넷 전북일보의 기사에 대하여 언론중재위원회에 고준식 의원 외 2인이 정정과 손배를 신청한 건이다. 대상이 된 기사는 진안의 사업단지 조성사업 부지를 유명 정치인이 가족을 동원하여 구입하였고, 이것이 군정 내부정보를 활용한 부동산 투기가 아니냐는 의혹 및 문제제기를 다룬 기사로, 이어지는 총 3~4편의 기사를 통해 해당 부동산의 규모 및 가격을 정리하고 주민 인터뷰와 토지 구매 후 관리 행태, 매입 대금 규모 등을 근거로 부동산 투기 의혹을 제기하였다. 신청인은 가족이 보상금을 노리고 땅을 투기했다는 보도는 사실이 아니라고 주장하였다.

기사를 살펴본 결과, 해당 기사의 내용과 요지가 신청인의 청구 사유와 충분히 연결될 수 있는 내용으로 판단하였다. 그러나 해당 기사는 해당 정치인이 군정 내부에서 활동하며 얻은

정보를 사적으로 유용한 것이 아니냐는 문제를 제기하고 있었다. 즉 이는 정치인의 공적 지위와 역할, 그 활동에 대한 문제제기인 것이다. 의혹에 대한 근거 역시 3~4편에 걸친 후속 기사로 지속적으로 제시하고 있는 점으로 볼 때, 이는 더더욱 언론이 지역 정치인에게 충분히 제기할 수 있는 사안으로 보인다. 이러한 보도를 해당 정치인의 사적 영역에 대한 명예훼손으로 보기에 어려워 보이고, 이 때문에 해당 청구는 적절하지 않은 것으로 판단된다. 해당 신청건은 모두 취하되었고, 기사는 그대로 게재됐다.

이와 같은 사례는 언론 보도가 그 형식과 내용에서 적절한 것이었음에도 불구하고 정치인 본인에 대한 문제제기라는 이유로 적절하지 않은 언론중재청구를 진행한 것으로 보인다. 특히 유력한 지역 정치인으로서 다른 창구를 통해 해명하는 것이 충분히 가능했음에도 이를 언론중재위원회에 제소한 것은 해당 보도를 낸 언론사에 대한 압박으로 읽히기도 한다.

▷ 사례 2. 언론중재위원회 2021서울조정1827~1828, 2021서울조정1660~1665, 2021서울조정1189~1190

언론중재위원회 2021서울조정1827~1828의 경우, 진위여부가 확인되지 않은 사실에 대한 보도가 '사실이 아니다'라고 주장하며 중재를 신청한 경우다. 이는 전 국민의힘 대선 후보 최재형 조부의 친일행적에 관한 보도에 대한 정정 청구의 건으로, 신청인의 조부 최병규는 독립운동가로 알려져 있지만, 증조부 최승현이 실제로는 평강 지역의 면장이었으며, 최병규는 면협회의 회원이었다는 사실이 밝혀졌다. 이에 보도에서는 면협회가 일제와의 협력 기구였다는 전문가와의 인터뷰를 토대로, 최병규가 일제 국방비에 대해 헌납을 한 사실 등을 보아 독립운동가가 아니라 오히려 일제에 협력적인 인사였을지도 모른다는 의혹을 제기하고 있다. 다만 최병규가 당시 순종 승하 후 동맹휴학에 참여해 춘천고보에서 제적당했다는 사실은 있으나, 이것만으로 독립운동가였다고 평가하기는 어렵다고 주장을 덧붙인다. 해당 건은 자진취하되었다.

해당 사안에서는 보도에서 파악된 바와 같이 신청인의 조부가 독립운동가가 아니라 일제에 협력하였는지는 진위 여부를 명확히 확정하기 어려운 사안으로 보인다. 보도에서도 신청인들의 입장을 인용하고 있으나, '그러한 사실을 몰랐다'라는 정도의 소명만을 한 것으로 보인다. 이처럼 신청인조차 그 진위를 충분히 소명하지 못하는 경우에는 이에 대한 정정이 적절치 않을뿐더러, 정정의 필요성에 대한 언중위의 판단 자체가 어려울 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 신청을 강행하는 데에는, 언중위에 대한 청구를 자신의 주장이 참이라는 데에 대한 근거로 삼으려는 의도 또는 소명을 회피하고도 의혹에 대응하고 있다는 제스처를 취하기 위한 의도로 다분히 반영되어 있다고 생각해볼 수 있다. 실제로 "언중위에 청구를 하였다"는 사실 자체를 보도자료의 내용으로 삼는 경우가 있는 것을 보아, 이러한 의도가 반영된 것이 아닌지 검토가 필요하다.

2021서울조정1660~1665 건은 보도내용과 청구 사유의 사실관계가 약간씩 어긋나 있는 경우가 문제가 된 건이다. 이는 더불어민주당 김승원 국회의원이 발의한 언론중재법 개정안의 법안심사소위 통과 과정에 관한 절차적 결함에 대한 보도에 대한 정정 청구로, 보도에서는 국회 문화체육관광위원회 법안심사소위에서 언론중재법 개정안을 통과시키는 과정에서 위원장이 대안 내용을 미리 공유하고 구두 합의를 이룬 뒤 의결하는 것이 통상적인데, 그런 절차 없이 의결이 진행되었다는 데에 대한 소위에 참여한 국민의힘 측 의원들의 문제제기를 보도하였다. 해당 건 역시 자진취하되었다.

해당 사안의 청구사유에서는 “언론중재법 개정안의 구체적 내용이 야당 의원들에게 공유되지 않은 채 의결되었다”는 보도가 사실이 아니라는 이유로, 이에 대한 정정, 반론보도, 손해배상을 청구하고 있다. 그러나 보도가 문제시하고 있는 것은 개정안의 구체적 내용이 공유되지 않았다는 것이 아니라, 대안에 대한 논의나 공유가 없었다는 점이다. 물론 보도에서 인용하고 있는 국민의힘 의원 측의 주장이 사실인지는 별도로 확인해볼 필요성이 있으나, 적어도 보도 내용에서 지적하고 있는 바와 청구 사유가 연결되지는 않는다. 이처럼 보도에서 직접적으로 언급되지는 않았으나, 관련한 논란에서 핵심이 되는 부분을 청구 사유로 청구하는 경우가 다수 존재한다. 이 또한 보도된 구체적인 사실의 정정을 요청한다기보다는 논란으로부터 회피할 방편으로써 청구를 악용하고 있는 것으로 평가해볼 수 있을 것이다.

2021서울조정1189~1190 건은 경미한 사실관계의 차이를 청구 사유로 삼고 있다. 국민의힘 광상도 의원의 과거 유서대필 조작사건 담당 관련 보도에 대한 정정 및 손해배상을 청구한 이 건에서 광상도 의원은 자신이 사건에서 ‘기소를 담당할 검사’가 아니었다는 것을 이유로 정정과 손해배상을 청구하고 있다. 해당 건은 조정불성립결정이 내려졌다. 그러나 보도에서 적시한 바와 같이 ‘수사를 일시적으로 담당’했던 것은 사실로 보인다. 이와 같은 사실관계의 경미한 차이를 청구 사유로 삼고 있는 청구의 경우, 보도로 인한 피해로부터 기인한 청구가 아닌, 논란으로부터 회피하기 위한 의도로 악용된 청구로 평가하는 것이 타당할 것이다.

▷ 사례 3. 2021서울조정1191~1192

해당 조정은 이재오 등 친이(이명박)계 중심 단체인 ‘국민통합연대’가 전 주호영 국민의힘 당 대표 후보를 지원하기로 결정했다는 공문을 내렸다는 내용의 보도에 대해 청구된 사안이다. 해당 보도에서는 이에 대해 계파정치가 부활하려는 조짐이 보이고 있다는 분석을 포함하고 있다. 신청인인 주호영 의원은 모 단체가 자신을 지원하기로 결정하면서 계파정치가 부활하고 있다는 보도가 사실이 아니라는 이유로 조정 청구를 신청하였다.

그러나, 보도의 내용을 살폈을 때 해당 보도는 취재를 통해 입수한 자료를 근거로 당내 정치상황에 대한 ‘분석적 시각’을 담고 있는 것이다. 이러한 분석적 시각을 평가하는 것은 분석의 타당성의 문제이지, 사실이나 진위 여부의 문제가 아니다. 그런 점에서 신청인의 청구 사유는 특정 사안에 대한 가능한 분석을 사실 여부의 문제로 부적절하게 치환하고 있는 것이라 할 수 있다. 실제로 이러한 사유로 언론중재위원회에서는 청구된 내용이 사실적 주장이 아니라는 이유로 기각 처리하였다.

이러한 사례를 포함하여 정당이나 정치인들에 의한 조정 청구들 중에서는 정치적 사안에 대한 분석에 대해 혹은 의혹이 제기된 사안들에 대한 보도들에 대해 ‘사실이 아니’라는 사유로 이루어진 청구들이 많았다. 전자의 경우는 앞서 살핀 바와 같이, 사실 진위 여부의 문제가 아닌 사안에 대한 신청인의 반박을 ‘조정청구신청을 통한 진위 여부 판별’이라는 적절하지 못한 방식으로 주장하고 있는 것이라 할 수 있다. 결국 이러한 반박은 신청인이 정치적 대립 상황에서 자신의 입장을 변호하고 주장하기 위한 통로로 조정청구신청을 오용하고 있는 것이라 할 수 있다.

또한, 의혹이 제기되어 공식적인 형태로 사실 여부의 검증 과정이나 법적 공방이 진행 중인 사안의 경우, 보도 시점에서 제기된 의혹의 사실 여부는 불확정적인 상태에 놓여 있는 것이라 할 수 있다. 그렇기에 적어도 보도 시점에서는 의혹에 대한 보도 내용을 사실 여부의 차원으로 판단하기보다는, ‘적절한 근거’를 기반으로 세워진 ‘타당한 접근’인지에 초점이 맞춰져

야 한다. 그렇기에 이러한 의혹들에 대한 보도가 ‘사실이 아니’라는 청구 자체는 부적절한 것이며, 조정청구신청을 자신의 주장을 피력하기 위한 수단, 혹은 언론사에 대한 정치적 압력을 가하는 수단으로 오용하고 있는 것이라 할 수 있다.

▷ 사례 4. 2021서울조정1578~1583

이 건은 대선 출마를 선언했던 신청인 하태경 의원이 ‘수도를 세종시로 이전해야’ 한다는 주장과, ‘세종시에 위치한, 배우자 명의로 된 건물 소유’의 이해충돌에 대한 의혹이 주 내용이다. 신청인은 ‘이해충돌이 의심된다는 보도는 사실이 아니다’는 이유로 손해배상과 보도 정정을 요청했다. 언론중재위원회는 해당 건에 대하여 조정불성립결정을 내렸다.

검토를 통해 신청인의 배우자가 세종시에 5억원 상당의 상가를 지니고 있음은 사실로 드러났으며, 그 뿐만 아니라 신청인의 ‘수도 이전’ 언급만으로도 그 일대의 땅값이나 집값의 변동이 있었음을 확인할 수 있었다. 보도 내에서 언급된 김성달 경제정의실천시민연합 부동산건설개혁본부 국장의 지적 등을 고려해보았을 때, 신청인의 ‘수도 이전’에 대한 발언과 ‘이해충돌’에 대한 의혹은 불가피하다고 판단하였다. 언론중재위원회 측에서는 조정불성립결정을 내렸다. 이후 신청인은 후속 기사를 통해 자신의 무고를 알리려고 시도하였다.

의혹에 대한 기사가 실리는 것만으로도 정치인들은 이미지에 큰 타격을 입을 수 있으나, 의혹은 ‘(명사) 의심하여 수상히 여김. 또는 그런 마음’의 사전적 의미 그대로, 수상히 여기는 마음이기 때문에 일정 부분 모호하게 다루어질 수 밖에 없다. 신청인의 ‘사실이 아니다’와 같은 청구는 ‘의혹’에 대해 시비를 묻기에는 모호하며, 때문에 언론중재위원회에 의혹에 대한 ‘사실이 아니다’와 같은 정정 요청은 부당한 부분이 있다고 생각된다. 이와 같은 조정 신청은 신청인 본인의 정치적 이미지에 대한 타격만을 우려하고 있는 것으로 보인다.

3. 정리

2022년 진행한 국가정치권력의 언론중재위원회·방송통신심의위원회 이용 현황에 대한 정보공개청구는 2019년 제56차 언론인권포럼이 제시했던 문제제기를 이어가면서, 보다 정교한 분석을 시도하고자 한 것이었다. 특히 최근 방송통신심의위원회에 정당이 1,700여 건 이상의 민원을 제기하였다는 통계가 공개되고 난 이후 이에 대한 논란이 불거지고 있는 상황에서, 국가정치권력의 언론중재기관 이용에 대한 비판적 논의는 여전히 필요해 보인다¹⁾.

그럼에도 불구하고, 2022년의 정보공개청구 및 분석에 대한 아쉬움 역시 남는다. 첫째, 상세 분석에서 우선적으로 2021년의 언론중재위원회 접수 건을 살펴보았지만, 이와 같은 방식으로 방송통신심의위원회의 민원 건을 상세하게 분석하기는 쉽지 않다. 방송통신심의위원회가 구성되는 기간과 그 사이 방송통신심의위원의 공백 등 언론중재위원회와 다르게 고려해야 할 지점이 있기 때문이다. 이에 더해 중요한 분석 대상인 선거 관련 심의 신청 건은 선거방송심의위원회의 소관으로 따로 분류되는데, 이를 분석 대상에 포함하지 못한 것 역시 아쉬운 부분이다.

둘째, 국가정치권력이 언론중재위원회와 방송통신심의위원회를 통한 조정청구 및 민원으로 얻고자 한 기대효과가 실제로 언론 전반 또는 언론사에게 영향을 미쳤는지 실제 그 결과를 확인하기 쉽지 않다. 이에 대해서는 정보공개청구 및 내용 분석 이외에, 언론을 대상으로 한 보다 심층적인 접근이 추가적으로 필요할 것이다.

1) 윤유경, 방통심의위 ‘정치심의’ 논란, 문제는 ‘정당 민원’ 그 자체, 미디어오늘, 2023.03.10., <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=308881>.

셋째, 2019년 진행하였던 제56차 언론인권포럼의 발표보다 정교한 내용 분석 및 정성평가를 목표로 하였으나, 정보공개청구를 통해 확인할 수 있는 자료로는 더욱 자세한 데이터를 확인하기 쉽지 않아 제56차 포럼에서 제기되었던 문제점과 어려움을 재확인하는 선에서 보충이 이루어졌다. 내용 평가에 앞서 조정청구 및 민원의 대상이 된 기사를 파악하고 원문을 수집하는 작업이 필요했던 것이 대표적이다. 그에 따라 상세한 분석 역시 추정에 의존해야 하는 부분이 있었고, 결과 역시 분명한 한계를 지닐 수밖에 없었다.

넷째, 2019년부터 2022년 초까지의 자료를 정보공개청구를 통해 확인하고 이에 대한 분석을 시도하고자 하였으나, 매우 일부에 대해서만 내용 검토가 이루어졌다는 점 역시 2023년 시점에서는 아쉬운 부분이다. 앞서 언급한 이유 등으로 상세 내용 검토가 어렵다면, 보다 긴 기간의 자료와 데이터를 축적하여 현황 분석 및 통계를 시도해볼 수 있을 것이다.

언론인권센터 정보공개운동본부는 이후 이 사안에 대하여 추가로 정보공개청구를 진행하고, 자료를 추가로 더 확보하여 양적인 분석을 보다 본격적으로 진행하고자 기획 중에 있다. 이를 통해 제56차 언론인권포럼에서 제기되었던 다양한 논의에 더하여, 국가정치권력의 언론중재기관 이용에 대한 보다 날카로운 비판과 대안을 제시할 수 있기를 바란다.