

‘언론피해구제법’ 제정을 위한 입법론적 검토

변호사 양 경 승

I. 우리나라 언론피해구제 제도의 개관

1. 언론피해구제 제도의 변천

가. 우리나라 언론피해구제 제도의 획기적인 전환점은 1980. 12. 31.에 제정된 언론기본법이다. 언론기본법은 정정보도청구권이라 하여 오늘날의 반론보도청구권을 도입하였는데, 그것은 종래 민법에서 인정되어온 불법행위책임으로서의 “명예회복에 적당한 처분”과 그 목적과 지향점을 같이 하는 것이었다. 그러나 위 반론보도청구권은 불법행위책임을 전제로 하지 않는 것이어서 고의·과실이나 위법성을 요하지 않는 만큼 완전히 새로운 제도의 도입이었고, 그 행사요건이 매우 간단하여 언론보도로 인한 피해를 간편하고 신속하게 구제 받을 수 있는 혁명적 조치로 받아들여졌다.

한편 언론기본법은 반론보도청구권의 행사를 궁극적으로는 법원의 소송절차를 통하여 하도록 하면서, 그 전치절차로서 언론중재절차를 도입하여 언론중재위원회의 중재(조정)를 필수적으로 거치게 함으로써, 절차적인 면에서도 접근 기회를 확대하여 언론피해를 신속·간편하게 구제 받을 수 있도록 하였다.

반론보도청구권과 언론중재제도는 그 이후 언론의 책임영역에 있어 중추적 지위를 점하게 되었고, 다양한 중재사례와 판례의 집적, 언론계와 법조계의 활발한 연구를 통하여 체계를 잡아가고 비약적인 발전을 보게 되었다.

이와 더불어 국민의 인권의식과 책임언론에 대한 기대 욕구 역시 1980년대 후반 이후 정치적 민주화와 언론의 양적 성장과 함께 크게 고양되었는데, 초기

언론계의 저항과 불신이 없었던 것은 아니나 이내 하나의 사회적 제도로써 굳건하게 자리 잡게 되었다. 역설적으로, 반론보도청구권과 언론중재제도는 민법상 불법행위책임이 예정하고 있는 손해배상청구권이나 정정보도청구권, 사죄광고청구권 등의 행사로부터 언론을 보호해주는 역할을 함으로써, 한창 피어나기 시작한 언론의 자유에 대한 방패막이가 되어 주었다. 언론으로서는 보다 책임이 무거운 손해배상이나 정정보도가 아닌 반론보도로써 국민들의 불만을 수용할 수 있었기 때문이다.

6월 민주화를 거치면서 1987년 말 언론기본법이 폐지되고 정기간행물의등록등에관한법률(이하 정기간행물법이라 한다)과 방송법 등이 새로 제정되었으나 반론보도청구권과 언론중재제도는 그대로 존치되었고, 오히려 언론사가 2회 연속 중재절차에 불출석한 경우 합의가 이루어진 것으로 간주되도록 하고, 범죄사건 보도에 있어 추후보도청구권이 도입되는 등으로 강화되었다. 1991. 12. 말에는 종합유선방송법이 제정되었는데 여기서도 위 제도가 도입되었다.

그러다가 1995. 12. 말 정기간행물법 등의 개정을 통해 위 제도에 상당한 개편이 이루어졌는데, 이전까지의 기간을 언론중재제도의 제1기로 구획지을 수 있겠다. 이 기간중에 대법원은, 위 ‘정정보도청구권’을 당해 보도와 이해관계를 가진 자가 그와 대립되는 자신의 반론을 보도하여 줄 것을 구하는 응답권으로 정의하고, 그 행사에 있어 보도내용의 허위성이나 언론사의 고의·과실, 위법성을 요하지 않는다고 판시함으로써 위 제도의 본질을 정립하였고(대법원 1986. 1. 28. 85다카1973 판결), 헌법재판소는 위 제도가 언론의 자유에 배치되지 않는 합헌이라고 선언함으로써(헌법재판소 1991. 9. 16. 89헌마165 결정) 위헌시비를 종식시켰다.

나. 그러나 언론기본법과 이를 대체한 정기간행물법 등의 언론피해구제 제도 관련 규정은 매우 빈약하였을 뿐만 아니라, 실체적·절차적인 면에 있어 공히 그 폭이 좁아, 폭증하는 국민의 기대 수요를 충족하기에는 부족함이 많았다.

이에 따라 계속적으로 위 제도에 대한 개선과 법령의 정비가 법조계와 학계

에서 논의되었는데, 피해구제의 폭을 넓히고 그 실효성을 확대하기 위해 언론중재위원회의 중재절차를 강화하고 불명료한 법령 규정을 개편하는 방향으로 의견이 모아졌다.

이러한 과정에서 1992년 여름 양삼승 서울형사지방법원 부장판사에 의해 간단한 형태의 “반박보도청구등에관한법률(안)”이 제안되고, 이어서 1993. 3.에는 언론중재위원회의 의뢰에 의해 박용상 서울고등법원 부장판사와 양삼승 부장판사에 의해 “언론침해의구제에관한법률(안)”이 성안되었으며, 1993. 11.에는 국회 문화체육공보위원회 주최로 언론중재제도 개선에 관한 토론회가 개최되어 제도 개선 방안이 논의되었다.

이 같은 논의가 축적된 결과 1995. 12. 말 정기간행물법과 방송법 등이 개정되었는데, ① 종래 그 실질이 반론보도청구권임에도 법령상 정정보도청구권이란 용어를 사용하여 혼란이 있었던 것을 반론보도청구권으로 용어를 정리하였고, ② 불법행위책임으로서의 본래 의미의 정정보도청구권의 존재를 인정하고 이에 대하여도 언론중재위원회의 임의적 중재(조정)를 인정하였으며, ③ 언론중재위원회는 중재(조정) 결과 합의가 이루어지지 않은 경우 직권으로 중재결정(조정결정)을 할 수 있도록 하였다.

위와 같은 개편은 사실상 단일법 제정 논의에 불구하고 기존 법률의 개정이라는 다소 소극적인 방법으로 타협이 이루어진 것이다. 이는 기존의 반론보도청구권과 언론중재제도의 큰 틀을 그대로 유지하는 선에서 약간의 기능 강화를 꾀한 것으로 여러 면에서 아쉬움이 많은 것이 사실이다.

그러나 이 같은 개편이나마 시의적절하게 이루어짐으로써 폭증하는 국민적 수요에 어느 정도나마 부응을 할 수 있게 된 것은 다행이었다. 언론중재 신청건수가 1989년에 100건을 넘어서고 1991년에는 200건을 넘어서더니, 1994년에는 500건을 훌쩍 넘어선 데 이어 1998년에는 600건을 넘어서는 등으로 그 양적 신장이 폭발적으로 이루어졌고, 경쟁적으로 신규 언론사의 창립과 신문·잡지의 증면, 인터넷 언론이 등장하는 등 언론환경이 매우 빠르고 급격하게 변화하였는데, 기존의 제도로는 이 같은 증가된 수요와 변화된 환경에 도저히

대처할 수 없었을 것이기 때문이다. 특히 새로 도입된 직권중재결정은 본질적인 제약과 비판에도 불구하고 매우 유용한 장치로써 큰 역할을 수행하였다. 이때부터 현재까지의 기간을 언론중재제도 제2기로 확정할 수 있을 것이다. 이 기간중 1997. 11. 공직선거및선거부정방지법 개정을 통해 선거보도에 대한 반론보도청구권이 도입되었고, 2000. 1.에는 방송법과 종합유선방송법, 유선방송관리법 등이 통합되어 새로운 방송법이 제정되었으며, 2003. 5.에는 뉴스통신진흥에관한법률이 제정되어 기존에 정기간행물법의 적용을 받던 통신을 새로 규율하게 되는 등의 변화가 있었다.

2. 현행 언론피해구제의 법적 장치

현행 우리나라 언론피해구제 제도에 관한 법적 장치를 민사적인 것과 형사적인 것으로 나눠보면 <표 1>과 같다.

II. 현행 언론피해구제 제도의 한계와 문제점

1. 현행 제도의 한계와 문제점

가. 관련 법령의 분산

손해배상은 민법, 반론보도청구는 정기간행물법과 방송법, 정정보도청구는 민법 등으로 구제수단에 따라 근거 법령이 나뉘어 있을 뿐만 아니라, 신문, 통신, 방송 등 매체별로 다시 분산되어 있는 데에다 공직선거법에도 특별규정이 있어 국민들이 쉽게 법제도를 이해하기 어렵고, 법 기술적으로도 관련

<표 1> 언론피해구제 제도에 관한 법적 장치

영역에 대하여는 유기적이고 통일적인 규율이 바람직하나 법령의 분산다기

화로 통일적이고 유기적인 규율이 곤란한 실정이다. 과거 언론기본법은 매체

	구제수단	근거법령	절차/기관	비 고
민 사 적 구제수단	손해배상	민법(제750조, 제751조)	소송절차/법원	재산적 손해와 정 신적 손해(위자료) 포함
	정정보도	민법(제764조)	중재절차/언론중재 위원회 소송절차/법원	언론중재위원회의 중재절차는 임의 적임
	반론보도	정기간행물의등록 등에관한법률, 방송법, 뉴스통신 진흥에 관한 법률, 공직선거및선거부 정방지법	중재절차/언론중재 위원회 소송절차/법원	언론중재위원회의 중재절차는 필수 적임
	사전금지 (가처분)	민사집행법(제300 조 내지 310조)	소송절차/법원	
형 사 적 구제수단	명예훼손죄, 모욕죄, 신용훼손죄, 업무방해죄	형법, 정보통신망 이용촉진및정보보 호등에관한법률 (제61조)	소송절차/법원	사자에 대한 명예 훼손죄와 모욕죄 는 친고죄, 명예훼손죄는 반의사불 벌죄

별로 구분하지 않고 통합 입법을 함으로써 언론의 자유와 책임을 유기적으로 연계하고 피해구제 제도도 통일적으로 규율하고 있었다. 또한 손해배상이나 정정보도, 반론보도는 하나의 언론사고에 따른 여러 가지 피해구제 수단에 불과하므로, 이를 하나의 중재절차와 소송절차 내에서 통합적으로 처리함으로써 분쟁 당사자 쌍방의 만족도를 높이고, 분쟁의 유기적·통일적 해결을 통한 시

간과 비용의 절감을 피하여야 함에도, 현행과 같은 분리규율 방식에 의하여서는 종합적인 운용이 불가능한 문제가 있다.

그리고 언론법제는 매우 정치적으로 민감한 성질을 띠고 있는데, 피해구제 관련 규정이 다른 민감한 사안과 함께 같은 법령에 규정됨으로써, 보다 정치성이 열은 피해구제제도의 개편 역시 정치논쟁에 휘말려 시의적절한 개편을 피할 수 없는 문제점도 안고 있다.

나. 제도에 대한 충분한 규율 미흡

사전금지처분에 대하여는 그 유일한 근거법인 민사집행법에 언론피해 구제의 특수성을 감안한 아무런 규정이 없어 대부분 사항을 개별 법원의 판단과 재량에 의할 수밖에 없어 절차의 확실성과 통일성을 기하기 어렵다.

또한 선거 관련 보도의 구제에 관한 공직선거및선거부정방지법의 규정은 너무 애매하고 추상적이어서 사실상 실효성 있는 구제를 기하기 어려우며, 그밖에도 규정이 너무 추상적이거나 간단하고, 아예 중요한 규정이 법령에 빠져 있는 등의 결함이 여러 곳에 나타나고 있다.

다. 자유로운 언론활동과 존립기반에 대한 배려 부족

국민들의 인권의식 향상과 언론의 양적 성장으로 향후 손해배상청구 소송의 폭발적 증가와 배상액의 무제한적인 상향이 예상되며, 이미 그러한 징후가 현실화되어 가고 있다.

그러나 언론사고는 피해규모가 크고 때로는 예상할 수 없을 만큼 파급효과가 광범위하여 일반적인 손해배상책임의 기준을 언론피해에 그대로 적용할 경우 과중한 손해배상책임에 못 이겨 언론사의 존립이 위협받을 수 있다.

따라서 통상의 언론활동으로부터 파생된 손해에 대하여 피해자에게 신속하고 적절한 수준의 배상을 충족시킴과 동시에, 자유로운 언론활동을 위축시키

거나 그 존립을 위협할 정도에 이르지 않도록 일정 수준에서 책임의 한도를 설정할 필요가 있으나, 현행 법제도상으로는 그 같은 안전장치가 충분치 못한 실정이다. 그리고 언론의 자율적 책임 확보를 위한 사내 옴부즈맨 제도와 같은 장치도 결여되어 있다.

라. 소송외 분쟁해결장치 및 전심절차로서의 언론중재절차의 기능 미흡

그 동안의 운용 결과 중재절차의 유용성이 증명되었지만, 전심절차의 한계상 모든 분쟁의 중재절차 내에서의 종국적·일회적 해결을 기대할 수 없음은 부득이하다.

그러나 증거조사를 통하여 분쟁의 진상을 밝혀 주고 고유 의미의 중재제도를 도입할 경우 분쟁 해결의 가능성과 일회성을 제고할 수 있으며, 중재위원회가 단순히 소극적인 합의권유 기능에서 벗어나 분쟁 당사자들에게 설득력과 권위를 높여 줄 수 있음에도, 현재 증거조사 기능은 거의 활용되지 않고 있으며, 고유 의미의 중재제도도 도입되어 있지 않다.

그리고 손해배상청구권과 정정보도청구권의 행사에 관하여도 중재(조정)의 대상에서 전면적 또는 일정 부분 제외되어 있어 분쟁 해결의 일회성·신속성·간이성을 충족하지 못하고 있는 점도 문제이다.

또한 중재절차는 궁극적으로 소송의 전심절차 기능을 가지므로 소송절차와 유기적 연계성을 가져야 하나, 현행법상으로는 직권중재결정이 있더라도 이에 불복하는 당사자가 이의신청을 하기만 하면 직권중재결정이 효력을 잃고 피해자가 별도로 법원에 소를 제기하여야만 하므로, 절차의 번잡과 제소기간의 도과로 피해구제의 실효를 기대하기 어렵고 중재절차의 효율을 떨어뜨리게 되는 결함이 있다.

2. 제도 개선을 위한 논의

이 같은 현행 제도의 개선을 위하여 다양한 논의가 진행되어 왔다. ① 언론중재위원회에서는 1998. 4. 필자에게 단일 법률안의 성안을 의뢰하여 필자가 전문 45개조의 가칭 “언론피해구제법(안)”을 제출하였던바, 중재위원회는 이를 토대로 박용상 헌법재판소 사무차장과 양삼승 판사(대법원장 비서실장)의 자문 및 5인 축조심의위원회의 심의를 거쳐 수정·보완을 한 후 2002. 10. 국회와 각 정당에 배포하였다. 또 ② 2002. 2.에는 제16대 국회의원 27인이 정기간행물법 개정법률안을 발의하였으며, ③ 2004. 6.에는 언론개혁국민행동 등 관련 시민단체가 “언론피해구제법(안)”을 성안하여 입법청원을 하였다.

그래서 현재 언론피해구제 제도의 개편은 위 3가지 안을 토대로 논의되고 장차 국회의 입법이 이루어질 것으로 예상되는데, 언론중재위원회와 시민단체의 안은 단일법제를 택한 반면 국회의 발의안은 기존 법률의 개정 형식을 취하고 있다. 그러나 시민단체안과 국회 발의안 모두 그 기본 취지는 언론중재위원회의 안과 동일한 방향을 지향하고 있다.

최근 들어 언론피해구제 제도 개선 논의가 급증한 것은, 언론의 물리적 기반이 확대되고 언론활동이 증대되면서 반사적으로 정치권과 법조계를 비롯한 사회 각 계층으로부터 언론의 책임에 대한 요구가 급격히 증가한 반면, 기존의 반론보도 청구권과 언론중재제도만으로는 이를 수용하기에 양적으로나 질적으로 한계에 도달했기 때문이다.

이로 인해 언론중재제도 밖의 구제수단인 손해배상청구와 정정보도청구 수단을 선택하여 언론에 압박을 가하는 현상이 빚어졌고, 손해배상의 경우 단일 사건 청구액이 30억, 50억, 70억, 심지어는 190억원에 육박하는 등 가히 언론계는 전면전 상태에 돌입한 형국이 되었다.

III. 새로운 제도 개편을 위한 입법론적 검토

1. 입법론의 방향

언론피해구제 제도의 개편과 언론의 책임에 대한 목소리가 한껏 고양되어 있는 작금의 현실에서, 이제 우리는 냉정한 시각으로 가장 바람직한 지향점을 모색해야만 하게 되었다. 본 필자는 그 지향점을 다음과 같이 두고 싶다.

가. 언론의 자유와 책임의 조화·균형

우리가 언론의 책임을 논하는 출발점은 언론의 자유에 대한 출발점과 같은 곳에 자리한다. 언론의 자유는 자유민주적 사회의 근간을 이루는 기본권이자 제도적 보장으로서, 그 헌법적 가치는 아무리 강조해도 지나치지 않기 때문이다.

따라서 언론의 책임이라는 굴레가 과중하여 자칫 언론의 자유 위축이라는 결과를 가져오는 것은 결코 바람직한 것이 못되며, 양자의 조화로운 균형이야말로 민주사회의 이상이라고 할 것이다.

이런 점에서, ① 언론사 내부의 자율적 규제장치를 최대한 모색하고, ② 가능하다면 권리행사기간을 단축하여 언론이 과거 활동에 지나치게 얽매이지 않도록 하며, ③ 손해배상액의 한도를 설정하여 언론의 기본적 존립 토대를 보장하고, 한편으로 피해구제를 위한 기금 내지는 공제제도를 마련하여 피해자의 권익을 도모하는 장치를 강구하여야 할 것이다.

나. 기존 법 제도와의 조화·통일

우리의 언론환경 역시 사회적 산물이며 오랜 역사적 전통 위에서 점진적으로 형성되고 개선되어 온 만큼, 언론법제만이 그 틀을 벗어나 특별한 모습을 갖출 수는 없으며, 기존의 법 제도와 정치적·사회적·문화적 관습 및 규범과 조화를 이루어야만 한다. 그렇지 않고 급진적 개혁을 지향할 경우 그 목적을 달성하지 못하게 될 뿐 아니라 반사작용으로써 커다란 후유증을 낳을 수밖에 없다.

그런 점에서, 일부에서 제기하는 징벌적 손해배상금의 부과나 공인에 관하여 그 권리행사를 제약하는 실정법적 특별한 규율 등은 다른 법 제도와 균형과 판례이론의 발전을 통해 점진적으로 해결하는 것이 바람직할 것이다.

다. 피해구제 제도의 유기적 통합을 통한 피해구제의 통일성, 신속성, 편의성 도모

언론환경은 크게 자유영역과 책임영역으로 나누는 만큼 책임영역에 관한 피해구제 제도를 유기적으로 통합하여 신속하고 간편하게 피해가 구제되도록 하여야 하고, 구제의 실효성을 확보하여야 한다.

이런 점에서, ① 여러 법령에 분산되어 있는 구제장치를 통합하여 단일법을 제정하고, ② 피해구제 제도의 조정자, 교육자, 감시자 기능을 맡고 있는 언론중재위원회의 기능을 강화하고 실효성을 제고하며, ③ 중재위원회의 중재절차와 법원의 소송절차를 유기적으로 연계할 것이 요구된다.

2. 입법론의 세부적 검토

가. 관련 법률의 통합(단일법 제정)

언론피해구제 제도에 관하여 현재 산발적으로 나누어진 법률을 ‘언론피해구제법’이라는 단일법으로 통합, 손해배상청구권과 정정보도청구권, 사전금지청구권 등 제반 언론피해구제 제도를 하나의 법률에 흡수하여 통일적·종합적으로 규율하여야 한다. 이로써 여러 가지 피해구제 수단에 대한 소멸시효와 제소기간 등 절차를 간명하고 통일성 있게 규율할 수 있고, 유사한 구제수단 상호간의 유기적 연결과 상호변환을 통해 분쟁의 해결가능성과 만족도를 크게 높일 수 있다.

다만, 전문 언론기관으로서의 계속성과 어느 정도의 규모 및 인적·물적 조

직을 갖추지 못한 자에 의해 야기된 소규모 분쟁에 대하여는 통합법을 적용하기가 부적절하므로, 민법 규정을 존치하여 통합법의 규율 밖의 분쟁을 보충적으로 규율하게 할 필요가 있으며, 인터넷언론 등을 비롯한 새로운 언론매체에 대하여도 이를 제도 내로 적극 편입시켜야 할 것이다.

그리고 통합 법률의 열거는, 현행과 같은 조문나열식을 지양하고 절차의 흐름에 따라 각 분야별로 장, 절, 관으로 나누어 규율함으로써 법 제도에 대한 국민들의 이해와 법 운용의 편리를 도모함이 바람직하다.

중재위원회 안과 시민단체 안은 모두 단일법 제정 형식을 취하고 있는 반면 국회 발의안은 종래의 방식을 취하고 있어 한계점을 노출하고 있다. 그런데 시민단체 안은 중재위원회 안과 달리 피해구제에 관한 사항을 실체적 규정과 절차적 규정, 중재절차와 소송절차를 구별하지 않고 하나의 장에 나열하고 있어 이를 일목요연하게 이해하기 어렵고 절차의 흐름이 유연하게 연결되지 못한 채 여러 규정에 복잡하게 분산되어 있는 결함을 안고 있다.

나. 자유로운 언론활동의 보장

(1) 자율적 책임확보를 위한 사내 옴부즈맨의 설치

언론사고 역시 사전 검색을 통한 예방이 가장 효율적이며, 사전 검색 기능은 그 성질상 언론사의 자율적 기구에 의하여 독립적으로 수행되어야 하므로, 언론사에 예속되지 않은 반독립적 기관으로서 사내 옴부즈맨을 필요적으로 둘 것이 요청된다.

사내 옴부즈맨은 언론현상과 법률제도에 관하여 전문적인 식견을 가져야 하므로, 일정한 기간 판사, 검사, 변호사, 조교수 이상 법과대학 교수직에 있었거나 언론 현업에 종사한 자로 자격을 제한하되, 그 직무상 공정성과 독립성 확보를 위해 당해 언론사의 소속 임직원이 아닌 자로 하여야 할 것이

다.

또 음부즈맨에 대한 언론사의 부당한 간섭과 변칙적인 운용을 막기 위하여 그 자격과 신분을 법률로써 규정함이 필요하다. 이에 더하여 언론사로 하여금 그 성명, 자격, 지위, 대우에 관한 사항 등을 중재위원회에 신고하게 하여 허위신고의 경우 일정한 제재를 가하도록 하거나, 이를 대외에 공표토록 의무지우는 것도 고려할 만 한데, 이 제도를 의무적으로 도입하는 초기에는 언론사의 부담을 최소화하고 적응기간을 두기 위해 장기적 안목에서 일정기간 이를 유예함이 좋겠다. 언론사 외부로부터의 음부즈맨에 대한 이의신청의 절차 등도 언론사 자율에 맡기는 것이 좋을 것이다.

(2) 언론의 자유와 책임의 동시 선언

언론의 자유와 책임은 상호보완적 관계에 있다. 자유없는 책임이란 굴종에 불과하고 책임없는 자유는 방종으로 귀결된다. 우리 법제상 언론의 자유와 책임은 공히 헌법 제21조에 근거를 두고 있다. 언론피해구제법에서는 언론의 자유와 책임을 동시에 선언함으로써 양자가 상호 불가분의 관계에 있고 손해배상이나 정정보도, 반론보도 청구권 등이 이로부터 유래함을 확인할 필요가 있다. 중재위원회 안 제3조와 제4조는 그같은 요구를 수용한 것이다.

필자의 사견으로는, 언론의 보도내용이 공공의 이익을 위한 것이고 그것이 진실한 경우 명예훼손 등의 죄책을 면제하는 형법상의 정당화 사유를 손해배상의 민사적 영역에까지 확장·확인함으로써 언론의 공적 기능과 역할을 최대한 발휘하도록 하는 것이 좋을 것이라 생각한다.

이로써 정정보도나 반론보도 외에는 사실상 정상적인 언론활동으로 인하여 언론사나 언론인이 민·형사상 책임을 지지 않게 됨으로써 자유로운 언론활동을 최대한 보장받을 수 있을 것이다.

그리고 보도내용이 비록 진실이 아닌 경우라도, 보도 당시 진실이라고 믿은 데 정당한 사유가 있는 때는 적법성을 인정해온 판례를 입법적으로 수용

하여야 할 것이다.

또한 공소 제기 전의 범죄사건 보도에 대하여 공공의 이익을 위한 것으로 추정하여 범죄사건의 보도를 원칙적으로 공공의 이익을 위한 것으로 인정하되, 유죄의 확정판결 전까지 당해 피의자와 피고인을 범인으로 단정하여 처우하거나 그의 친족 또는 주변인에 관하여 불필요한 보도를 하지 않도록 금지규정을 두고, 향후 발전적으로는 언론중재위원회의 시정권고 기능을 통해 이를 규제하는 것도 바람직할 것이다.

시민단체 안에는 인격권의 정의와 보장규정을 두고 그 위법성 조각사유와 사자의 인격권 침해에 대한 구제규정까지 두고 있으나, 인격권은 그 영역이 매우 넓어 반드시 언론보도로 인해서만 전형적으로 침해가 발생하는 것은 아니며(특히 생명, 자유, 신체, 건강 등에 관한 부분은 언론보도와 거의 관련이 없으며 그 구제수단도 손해배상 외에는 상정하기 어렵다), 인격권은 아직도 그 개념이 법리적으로 완전히 정리가 되지 않은 상태이므로 이를 언론피해구제법에 규정하는 것은 적절치 못하고, 시기적으로도 빠른 감이 없다.

또한 사자에 대한 인격권의 보호 문제는 실제로는 생존자의 그것에 영향을 미칠 때만이 현실적인 문제가 된다. 사자에 대한 명예훼손이 생존자의 그것과 상당인과관계에 있는 때에는 생존자의 명예권의 문제로서 보호대상이 된다. 그러나 오로지 사자의 법익을 위한 보호는 상정할 수 없으며, 사망 후 오랜기간이 지났더라도 생존자의 법익과 연관되어 있는 때에는 언론피해구제법의 보호대상에서 제외할 수도 없다. 따라서 사자의 인격권 보호 문제는 저작권법 등 관련 개별 법령의 대상으로 두는 것이 좋겠다. 현행 법제 하에서도 인격권은 보호대상이다.

(3) 손해배상책임의 완화

(가) 소멸시효기간의 단축

민법상 일반 불법행위책임에 기한 손해배상청구권의 소멸시효 기간은 피해자가 손해와 가해자를 안 날로부터 3년, 당해 불법행위가 있는 날로부터 10년이지만, 이를 언론보도로 인한 손해배상청구권에 그대로 적용할 경우 너무 길어서 안정적인 언론활동을 저해할 우려가 있다. 따라서 반론보도청구권과 정정보도청구권의 행사는 당해 언론보도를 안 날부터 1월, 보도가 있는 날부터 6월로 이를 단축할 필요가 있다. 이와 같이 제한하여도 오늘날 발달된 교통통신 환경을 고려하면 피해자의 권익 구제에 과중한 제한이 되지는 않을 것이다.

필자의 개인적 생각으로는 손해배상청구권의 경우에도 장차 이 같이 소멸시효를 단축하는 것이 타당하다고 본다. 시민단체 안은 반론보도청구권 행사에 있어 현행 법규정보다 더 늘려 안 날로부터 3월 내로 하고 있으나, 이는 너무 길고 언론사의 부담을 고려하지 않은 것이다. 또한 시민단체 안은 정정보도청구에 대하여 중재신청을 하는 경우에 그 기간을 제한하고는 있지만 정정보도청구를 중재위원회의 필수적 전치절차에서 제외하고 있는 데에다 중재절차를 거치지 않는 경우에는 민법에 따르도록 하고 있어 언론에 큰 부담을 지우고 있다.

(나) 손해배상액의 제한 및 감경

불법행위책임의 일반 원칙에 의하면 언론보도로 인하여 피해가 발생한 경우 그와 상당인과관계가 있는 손해 전부를 배상하여야 하나, 언론의 공적 기능을 감안하여 이를 적정한 한도 내로 제한·감경할 필요가 있다. 중재위원회 안은 시민단체 안과 달리 이와 관련된 규정을 두고 있지 않으나 장기적으로 검토해야 할 과제이다.

한편 시민단체 안은 침해행위가 의도적이거나 악의적으로 이루어진 경우에는 현실적인 전보배상 외에 일종의 제재인 징벌적 손해배상을 과하

자는 의견을 제시하고 있으나, 우리의 법제가 이를 도입하지 않고 있고 형사벌과 정신적 손해에 대한 위자료가 따로 있을 뿐 아니라, 그 정상이 중한 경우 위자료를 적정하게 가감할 수 있으므로 굳이 이를 도입할 필요가 없다고 본다.

(다) 손해배상책임의 보장

언론사는 그 사업의 성격상 자산 규모가 영세하여 언론사고가 발생할 경우 그 배상액 마련이 쉽지 않아 피해자에게 신속하고 충분한 배상을 하기가 어렵고, 또한 언론사는 피해자가 가압류나 압류 등 강제집행을 할 경우 언론활동이 사실상 정지되는 막대한 타격을 받을 수밖에 없는 실정이다.

따라서 이 같은 문제를 해결하기 위해서는 언론사가 장래의 위험발생에 대비하여 손해배상책임보험에 가입하는 것이 바람직하나, 이 같은 보험제도가 정착하기 전까지 잠정적인 보완수단으로서 공제기금을 설치할 수도 있을 것이다.

한편 언론사가 위와 같은 보험에 가입하거나 공제기금을 출연할 때에는 방송시설이나 인쇄시설 등 언론활동에 직접 제공되는 재산에 대한 강제집행을 금지하여 언론사를 보호하여야 할 것이다.

중재위원회 안이나 시민단체 안에는 이 같은 제도에 관한 규정이 없으나 장기적 과제로서 연구·검토해야 하리라고 생각한다.

다. 정정보도와 반론보도의 상대화

정정보도나 반론보도 모두 원래의 보도내용을 부정하고 그와 배치, 반대되는 사실을 보도함으로써 원 보도내용을 수정, 원상회복을 꾀한다는 점에서 커다

란 차이가 없으므로, 특별한 사정이 없는 한 이를 엄격하게 구별하기보다는 상대화시킬 필요가 있다.

따라서 종래와 달리 정정보도를 불법행위책임으로부터 해방시켜 반론보도와 마찬가지로 언론사의 고의·과실이나 위법함을 요하지 않도록 하는 것이 타당한바, 정정보도는 원 보도내용이 진실이 아닌 것을 피해자가 증명한 때에 언론사의 진술로써 이를 수정하는 것으로, 반론보도는 원 보도내용이 진실하지 않은 것으로 증명되기 전에 피해자의 진술로써 이를 수정(반론)하는 것으로 개념을 정립하여야 할 것이다. 또 중재절차나 소송절차에서 양자를 교환적으로 변경하는 것을 자유로이 허용할 필요가 있다.

그런데 시민단체 안은 정정보도청구권 행사에 있어 고의·과실 및 위법성 요건을 배제하면서도, 이를 종래와 같이 중재위원회의 임의적 전치 대상으로 존치하고 중재절차 내에서만 양자를 변경할 수 있도록 하고 있는 데에다 양자를 병합하여 청구할 수 있는 것도 허용함으로써 정정보도와 반론보도의 상대적 차이를 제대로 반영하지 못하고 있으며 언론사에게 이중의 부담을 과하고 있다. 또한 시민단체 안에 의하면 반론보도청구의 경우 그 대상을 단순히 사실적 주장이라고만 하고 있어 의견광고 등에 대하여도 허용되는 듯한 태도를 취하고 있다.

한편 정정보도나 반론보도청구는 그 행사에 있어 엄격하게 권리능력이나 당사자능력을 요구할 필요가 없으므로, 이를 완화 해석해온 판례의 태도를 반영하여 민사소송법상 당사자능력이 없는 기관, 단체라도 사회 통념상 하나의 생활단위를 구성하고 보도내용과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 그 행사를 허용하도록 명문규정을 두는 것이 필요한바, 중재위원회 안과 시민단체 안 모두 이를 수용하고 있다.

라. 언론중재절차의 강화 및 소송절차의 개선

(1) 중재위원의 선임과 지위 강화

현행법은 중재위원을 문화관광부 장관이 위촉하도록 규정하고 있으나 일부의 우려대로 그에 따른 정치적·정파적 영향을 받을 수도 있는 만큼 대통령이 국가원수 자격에서 위촉을 하는 것이 바람직하다. 그리고 그 공정성과 객관성, 전문성을 확보하기 위해서 법관의 자격이 있는 자와 언론계 인사가 일정 비율 이상이 되도록 하여야 할 것이다.

그리고 법관 자격자는 위촉자인 대통령과의 균형상 현재의 법원행정처장에서 대법원장으로 추천권자를 격상하는 것이 타당하다. 필자의 개인적 생각으로는, 작금 언론에 대한 정파간 이해대립이 심하므로 일정 비율은 국회의장이 추천을 하는 것도 좋다고 본다.

시민단체 안은 현행대로 문화관광부 장관이 위촉하되 대한변호사협회장과 시민단체에서 각각 5분의 1씩 추천하도록 제안하고 있으나, 시민단체는 그 범위가 불명확할 뿐만 아니라 그 내부적 배분에도 문제가 있는 등으로 공정성과 객관성 문제를 해결하는 방안으로서는 적절치 않다고 생각된다.

그리고 중재신청건수의 증가와 중재위원회의 업무량 증가에 따라 위원장의 상임화가 불가피하다. 중재위원회 안과 시민단체 안 모두 위원장의 상임화를 제시하고 있다. 중재위원과 중재위원회사무처 직원은 그 직무집행에 있어서는 당연히 공무원의 지위에 선다. 그 권한행사가 국법에 의해 부여된 것이고, 그 업무의 성질이 국가적 업무이기 때문이다. 중재위원의 제척과 기피는 현행대로 중재위원회의 자율에 맡겨도 충분하며 현재까지 그에 따른 문제는 전혀 없었다.

한편 시민단체 안은 중재위원회 외에 각종 시민단체 등에 언론피해상담소를 설치할 수 있도록 하고, 그에 대하여 등록과 문화관광부 장관의 감독 및 비용보조 등을 통한 감시와 지원을 제안하고 있는바, 이미 중재위원회에 민간언론피해상담센터가 설치·운영되고 있는 마당에 자칫 무분별한 난립과 혼란으로 언론사의 반발을 초래할 우려가 있고, 정부가 그 운영에 관여하고 국비를 보조하는 것은 형평성과 공정성을 침해할 수 있으므로 바람직하지 않다고 생각된다.

(2) 중재 대상의 확대

언론보도로 인한 분쟁을 하나의 절차 내에서 한꺼번에 해결하기 위하여 반론보도청구는 물론 정정보도청구와 손해배상청구까지 모두 중재위원회의 중재 대상으로 확대하는 것이 바람직하다.

그럼으로써 중재위원회의 중재절차에서 분쟁 당사자간에 가장 적절한 형태의 합의가 이루어질 수 있고, 피해자는 정정보도나 반론보도를 받는 대신 손해배상청구를 양보함으로써 언론사의 부담을 줄일 수 있으며, 또한 정정보도와 반론보도가 상대적인 만큼 피해자는 그 청구를 자유로이 변경할 수 있어 효과적인 피해 구제를 기할 수 있을 것으로 기대된다.

일각에서는 손해배상청구권까지 중재의 대상으로 할 경우 손해배상청구권 행사를 촉발시켜 언론사에게 과중한 부담이 될 수 있다는 주장을 제기하기도 하지만, 언론보도로 인한 피해자가 손해배상청구권을 행사하는 것은 법률상 부여된 고유의 권리로서 막을 방법이 없고 이미 이에 따른 손해배상청구권 행사가 일반화된 현실에서는 차라리 이를 중재 대상에 포섭하여 중재절차를 통한 완충장치를 두는 것이 오히려 언론사의 부담을 줄이는 방법이 될 것이다.

(3) 증거조사 기능의 강화

중재실무나 소송실무상 분쟁 당사자 사이에 첨예하게 의견이 대립하는 것은 대개 원래의 보도내용과 신청인이 구하는 반론보도나 정정보도문의 진실 여부에 대한 다툼이다.

물론 반론권의 경우에 원 보도내용의 진실 여부는 상관이 없으나, 예외적으로 반론보도문의 내용이 명백히 진실에 반하는 경우에는 반론권을 행사할 수 없을 뿐 아니라, 보도내용이 진실이라는 확신이 있는 언론사로서는

피해자의 반론보도요구를 쉽게 받아들일 수 없을 것임은 물론이다.

따라서 중재나 직권중재결정이 당사자에게 설득력을 갖기 위해서는 증거조사를 통한 객관적인 자료에 의해 보도내용의 사실관계 및 그 진실 여부를 분명히 할 것이 요청된다. 또 그렇게 함으로써 재판의 전심절차로서의 본질과 역할에도 부합한다고 할 것이다.

현행 정기간행물법 등은 이에 관하여 자세한 규정을 두지 않고 있고(시민단체 안도 마찬가지로) 중재실무상 이제까지는 현장검증이나 증인신문, 사실조회 등의 증거조사를 거의 실시하지 아니하였으나, 중재기능의 활성화 및 합의율과 직권중재결정에 대한 수용률 제고를 위해서 앞으로 이를 적극 활용할 것이 요청되며, 증거조사 결과에 대하여 중재부는 당사자에게 적극적인 태도를 표명해야 할 것이다.

언론중재위원회의 증거조사에는 민사소송법에서와 같은 까다롭고 엄격한 증거법칙이 적용되지 않으므로 오히려 그 조사가 쉽다고 할 수 있다. 따라서 조정담당 부서에 전담 직원을 두어 출장조사, 사진촬영, 관계자 면담, 서류나 물건의 수집 등을 통해 조사하는 것도 가능할 것이며, 필요한 경우 그 직원을 중재기일에 배석시켜 설명이나 의견을 듣는 것도 필요하다.

그리고, 시간 절약을 위해서 중재부장은 신청이 접수되면 제1회 중재기일 전이라도 필요에 따라 분쟁 당사자 쌍방의 의견을 들어 자료를 제출케 하거나 사무처 직원에게 증거조사에 필요한 자료를 미리 수집하도록 할 필요가 있다.

(4) 고유 의미의 중재제도 도입

현행 법제도상의 언론중재는 법적인 의미에서는 중재가 아닌 조정으로서 알선이나 권유와 같은 소극적 기능만을 갖고 있어 분쟁해결에 한계가 있다. 따라서 중재위원회의 종국적 결정에 따라 분쟁을 일거에 해결할 수 있는 고유 의미의 중재제도를 도입할 필요가 있다.

이 제도는 당사자간에 분쟁에 관한 합의는 이루어지지 않고 있으나, 권위와 증거조사 기능을 가진 중재위원회의 판정에는 복종할 의사가 있는 경우에 그 실효성이 있다. 그러나 이를 강제할 경우 재판 받을 권리를 침해하는 것이 되므로, 당사자 쌍방이 미리 중재결정을 받기로 합의하거나 중재절차 진행중에 중재위원회의 중재결정을 받기로 동의하는 때에 한하여 이를 하도록 하여야 할 것이다.

그러나 중재위원회 안과 시민단체 안 모두 종래와 같이 이의신청을 담보한 직권중재결정 제도만을 채택하고 있는바, 장기적으로 이에 대한 진지한 검토가 있어야 할 것이다.

(5) 중재절차와 소송절차의 연계 강화

(가) 조정 전치주의의 확대

손해배상청구와 정정보도청구 역시 중재절차 내로 흡수 통합하는 이상 이들에 대하여도 법원의 소송절차에 나아가기 위해서는 반드시 미리 조정을 거치도록 함으로써 중재위원회가 분쟁 해결의 1차적 전담기구가 되도록 하여 시간과 비용의 절감 및 국민의 편익을 도모하여야 할 것이다.

다만 손해배상청구권에 대하여는 일단 이를 중재위원회의 중재 대상으로 편입하되 언론사의 적응기간을 두기 위하여 임의적 전치절차로 완화하고(그러나 이 경우 손해배상청구를 법원에 제기함과 동시에 반론보도나 정정보도는 중재위원회에 분리해서 청구할 경우 절차가 각각 다르게 진행되는 불편을 피할 수 없는 한계가 있다), 정정보도의 경우에는 반론보도와 큰 차이가 없으므로 필요적 전치로 하는 것이 좋겠다. 시민단체 안은 손해배상청구는 물론 정정보도청구 역시 임의적 전치로 하고 있는바, 그 문제점은 앞에서 지적한 바와 같다.

(나) 직권중재결정에 대한 이의와 소송절차로의 이행

현행 정기간행물법에 의하면 이의신청의 제기가 있으면 곧바로 직권중재결정의 효력이 상실되도록 규정되어 있으나(제18조 제7항 단서) 이는 문제가 있다. 당사자로서는 일단 이에 불복하여 이의신청을 제기하긴 하였으나 나중에 태도가 변하여 당초의 직권중재결정을 받아들일 의사가 있을 수도 있으므로, 개정된 민사조정법과 마찬가지로 이의신청 후 법원의 1심 판결이 있기 전까지는 이의신청의 취하를 인정하여 직권중재결정을 수용할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다. 중재위원회 안은 이에 따라 1심판결 선고시까지 상대방의 동의를 얻어 이의신청을 취할 수 있도록 하고 있으며 이의와 동시에 직권중재결정의 효력이 상실되는 것을 배제하고 있다. 그러나 시민단체 안은 이의신청의 취하를 인정하면서도 이의신청과 동시에 직권중재결정의 효력이 상실되도록 하고 있어 논리에 맞지 않고, 이의신청이 부적법한 경우에는 해결책이 없다.

또한 이의신청이 있었으나 그 기간을 경과한 후에 제기되는 등으로 이의신청이 부적법한 경우가 있을 수 있는바, 그 판단을 중재위원회가 1차적 판단을 하더라도 다시 그 적법 여부를 둘러싸고 법원의 판단을 배제할 수 없는 만큼 차라리 애초부터 법원으로 하여금 판단케 하여 이의신청이 부적법한 경우에는 이의신청을 각하할 수 있도록 하여야 할 것이고, 이 때에도 직권중재결정의 효력을 유지케 하여 확정판결과 동일한 효력을 갖도록 하여야 할 것인바, 중재위원회 안은 이를 채택하고 있다(다만 안 제26조 제4항에 이의신청이 기간이 경과된 후 제기되는 등으로 부적법한 경우에는 의견을 붙여 중재신청 기록을 법원에 송부하도록 수정하고, 안 제28조 제1항의 각하를 이의신청기간 경과인 경우에는 이의신청의 각하로, 제26조 제1항의 제소기간 경과인 경우에는 소의 각하로 각각 나누어서 규정하여야 할 것이다). 반면 시민단체 안은 이

에 관한 규정이 없다.

또한 직권중재결정에 대하여 당사자 일방이나 쌍방의 이의신청이 있으면 별도의 소 제기를 거칠 필요 없이 곧바로 소가 제기된 것으로 의제하여 사건을 법원의 소송절차로 이행케 함으로써 중재절차의 실효성과 권리구제의 효율화를 기하여야 한다. 다만 직권중재결정에 대한 이의가 있더라도 소송 구조상 행정소송 형식을 취하기는 어려우므로 이의신청인이 누구냐에 관계없이 피해자를 원고, 언론사를 피고로 하여야 할 것으로 생각된다. 중재위원회 안은 이를 채택하되 임의적 전치절차를 취하고 있는 손해배상청구에 관하여는 예외를 두고 있다. 반면에 시민단체 안은 종래의 규정에 따르고 있어 무분별한 이의신청에 따른 폐단과 신청인의 불이익을 시정하기 어렵다.

(다) 소송 대상의 확대

현행 법상 중재기일에 신청인이나 피신청인이 불출석하였으나 부득이한 사정에 기한 것임을 증명한 경우 중재신청의 취하나 합의 간주의 불이익을 면하게 되는바, 중재부가 기일 속행신청을 받아들이지 않는 경우 그 불복방법에 대한 언급이 전혀 없으며 중재위원회 안과 시민단체 안 역시 마찬가지다.

그러나 분쟁은 종국적으로 법원의 소송절차로 수렴되어야 하므로 이에 대한 불복은 법원에 즉시항고로써 하도록 하되, 그 기간은 중재부의 기각결정 정본을 송달 받은 때로부터 단기간으로 제한함이 바람직하다고 생각된다.

한편 현재 사전금지처분에 대한 규율은 없는 것이나 마찬가지로 실정이므로, 언론보도로 인하여 현저히 피해자의 법익을 침해할 것이 예상되는 경우 법원은 피해자의 신청에 따라 공공의 이익과 국민의 알권리 등 제반 사정을 비교 형량하여 당해 표현물의 제작, 반포, 판매, 방송 등을

금지하는 가처분을 할 수 있도록 구체적인 명문의 규정을 두어야 한다.

그리고 그 처분의 방법으로는 표현물의 봉인이나 집행관에게의 점유이전 등을 명할 수 있도록 하며, 집행의 신속을 위하여 집행관의 재량에 따라 야간과 일요일 등에도 집행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

중재위원회 안에는 이와 같은 내용이 충실하게 반영되어 있으나, 시민단체 안은 그 대상을 언론보도 이외에 널리 인격권의 침해 일반으로 확대하고 있고, 집행에 관한 세부적 절차에 소홀한 면이 있다.

(라) 소송절차의 개선

1) 관할의 조정

현행과 같이 모든 소송을 제1심부터 거치게 하는 경우 시간과 절차의 지연을 초래하고 전심절차인 중재절차의 효용을 반감시키는 문제가 있다.

따라서 장기적으로는 중재위원회의 심리와 판단이 이루어진 직권중재결정, 기일속행신청에 대한 기각결정 등에 대하여는 1심 절차를 과감히 생략하고 곧바로 고등법원에 이의신청이나 즉시항고 등을 제기하도록 하여 심급을 축소하는 방향으로 개선하는 것이 바람직하다.

2) 심리절차의 통합

현행법상으로는 반론보도청구소송은 가처분절차에 의하도록 되어 있어 손해배상청구나 정정보도청구의 소를 병합하여 한꺼번에 제소하거나 심리할 수 없는 불편이 있을 뿐 아니라 분쟁의 적정한 해결에도 지장을 주고 있다. 따라서 이들 모든 절차를 본안소송절차로 통합하여 한꺼번에 병합하여 제소할 수 있게 하는 한편, 소송절차의 진

행중에도 이를 병합할 수 있도록 하며, 정정보도청구와 반론보도청구 상호간의 변경을 허용함이 바람직하다.

다만 이와 같이 소송절차를 통합하는 경우에도, ① 각각의 특성에 따라 반론보도청구에 대하여는 증명이 아닌 소명으로써 그 청구를 인용할 수 있게 하고, ② 절차의 신속을 위하여 사건 접수 후 늦어도 3개월 이내에 판결을 선고하도록 하며, ③ 필요한 경우 정정보도청구나 반론보도청구만을 손해배상청구와 분리하여 일부판결을 할 수 있도록 하고, ④ 반론보도청구를 인용하는 판결에 대하여는 가집행선고를 붙이며(정정보도청구의 경우에도 특별한 사정이 없는 한 가집행선고를 붙인다), ⑤ 상소 또는 재심의 제기, 상소추완신청이 있더라도 강제집행의 정지를 배제하고, ⑥ 소 제기시나 소송절차중에도 간접강제신청을 할 수 있도록 함으로써 가처분절차와 마찬가지로 신속한 구제를 기하도록 하여야 할 것이다.

중재위원회 안은 이 같은 내용을 모두 채택하고 있으나(다만 현행 법과 달리 상소심에서 피해자의 청구가 기각된 경우 이미 이루어진 보도 비용의 반환에 관한 규정이 누락되어 있다), 시민단체 안은 종래대로 가처분절차를 취하도록 하고 있어 소송절차에서 손해배상청구 및 정정보도청구와 반론보도청구의 병합이나 청구의 변경이 불가능한 문제를 안고 있다.

(5) 시정권고 기능의 강화

종래 시정권고에 대하여는 당해 언론사에 대한 권고적 효력에 그치게 하고 언론중재위원회가 그 통계수치를 공표하여 언론사간 비교를 통한 간접적 제재에 국한하였다.

그러나 시정권고를 통한 일반 예방효과를 증대하기 위해서는 당해 언론사로 하여금 그 시정권고 받은 내용을 공표하도록 의무지우는 것이 바람직하

다. 그 정도는 언론의 자유에 대한 본질적 제한이 아닌 만큼 위헌적 요소는 전혀 없다(방송법 제100조 참조).

중재위원회 안이나 시민단체 안 모두 종래대로 권고적 효력을 갖는 데 그치도록 하고 중재위원회가 이를 공표하도록 하고 있으나, 이는 너무 소극적이라고 생각된다.

마. 선거관련 보도의 시정청구제도 개편

선거에 임하여서는 후보자나 정강, 정책 등에 대한 보도가 기하급수적으로 증가하는 반면에 당해 보도내용의 진실 여부 등을 조사, 확인할 시간이 촉박하고, 그 파급효과를 신속히 차단할 기회를 피해자에게 주어야 하는 특성상 통상의 구제절차와 다른 예외적 절차를 마련할 필요가 있다.

이러한 특성상 손해배상청구나 정정보도청구는 상당한 시일을 요하므로 통상의 절차에 의하도록 하고 반론보도청구권에 한하여 특칙을 두는 것이 타당하다.

그 특칙으로서는, ① 중재신청 기간을 보다 단기간으로 하고, ② 중재위원회의 중재절차를 신속히 처리하도록 하며, ③ 피신청인이 불출석한 경우 단 1회만 불출석한 경우에도 합의가 이루어진 것으로 의제하며, ④ 중재위원회의 직권중재결정이 있는 경우 이의신청 여부에 불구하고 언론사로 하여금 곧 반론보도를 하게 하되, 그에 대한 언론사의 입장과 견해를 동시에 표명할 수 있게 하고, ⑤ 직권중재결정을 이행하지 않는 경우 즉시 또는 그 지연기간에 따라 과태료의 제재를 과하는 것 등이 가능할 것이다. 중재위원회 안과 시민단체 안 공히 이를 모두 채택하고 있다. 다만 시민단체 안은 직권중재결정에 대하여 과태료가 아닌 간접강제의 방식에 따르도록 하고 있고, 직권중재결정에 대하여 곧바로 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하는 듯한 표현을 사용하여 이의신청권이 봉쇄되는 것으로 오해될 소지가 있다.

이번에 개정된 공직선거및선거부정방지법에서는 그와 같은 특칙을 새로 마련하였는데, 방송위원회와 언론중재위원회에 선거방송심의위원회와 선거기사

심의위원회를 각각 설치하여 직권 또는 후보자 등의 신청에 의해 선거관련 보도를 조사·심의하여 제재조치나 사과문 또는 정정보도문의 방송·게재를 명할 수 있게 하였다. 또 선거관련 보도에 대한 반론보도청구를 방송사나 언론사가 수용하지 않은 경우 지체없이 이를 선거방송심의위원회나 선거기사심의 위원회에 회부케 하고, 위 각 위원회는 48시간 내에 각하·기각·인용 결정을 하도록 하고 있으며, 인용결정을 지체없이 이행하지 않을 경우 2년 이하의 징역이나 400만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

그런데, 위와 같이 중재(조정) 절차 대신 막바로 선거방송심의위원회나 선거 기사심의위원회의 준사법적 판단에 대하여 강제적 구속력을 부여하고, 이의신청이나 법원에의 소송제기절차도 마련함이 없이 곧바로 그 불이행에 대하여 형벌을 과하는 것은 법관에 의하여 재판받을 권리를 침해하는 것으로서 위헌의 소지가 있다.

또한 방송에 대한 정정보도청구나 반론보도청구가 방송위원회로 분리되어 있어 구제절차의 통일성과 중재절차의 효용을 저하시키고 있으므로 공직선거법 제8조의4를 삭제하여 이 역시 중재위원회로 통합하는 것이 타당하다고 생각된다.

언론중재위원회의 성격과 발전 방향

류지태(고려대 법대 교수)

I. 머리말

언론중재위원회가 발족한지도 20여년이 흘러가고 있다. 시대의 과제나 수요는 언제나 새로운 조직을 만들어 내는 법이며, 이러한 조직은 다시 새롭게 나타나는 과제나 수요에 부응하여 스스로 진화해 가야 한다. 과거에 집착한 조직운영은 퇴보를 의미할 뿐이다.

필자는 20여년전 대학원 석사논문을 우연히 ‘국민의 알권리’로 작성하면서 언론법제와 인연을 맺었고, 당시에는 말도 많았던 언론기본법이나 또한 새로운 개념이었던 반론권, 언론중재의 개념을 처음 접하였다. 그렇게 생소하였던 언론중재의 개념은 그후 20여년을 지나면서, 언론중재위원회가 이른바 언론분쟁을 해결하는 첨병으로서 많은 긍정적인 역할을 수행하면서 어느 정도 친근한 개념으로 부각되고 있다. 과거에는 상상할 수 없었던 변화들, 대표적으로 청와대까지 언론중재제도를 통하여 자신의 입장을 대변하는 제도의 변화에서 우리는 언론중재위원회의 현재 위상을 현실감 있게 느끼게 된다.

그러나 현재 언론기관에 닥치고 있는 변화는 과거 20여년의 역사를 회고하는 데 안주하지만은 못하게 하고 있다. 언론피해로 인한 권리구제가 중점이었던 시대를 지나, 이제는 언론매체의 숫적 증가, 언론수단의 다양화, 인터넷매체의 등장, 통신과의 융합문제로 인한 정보제공수단의 변화, 그리고 아직도 그 끝을 모르는 새로운 과학기술적 변화의 준비 등의 상황변화로 인하여 언론기관은 변신을 요구받기에 충분한 외부적 환경조건속에서 활동하고 있다. 이러한 시점에서 언론중재위원회의 발전방향을 논의하는 것은 이러한 변화를 외면한 내용으로 구성되어서는 안된다는 요청을 반영하도록 구속하는 측면을 갖는다.

언론중재위원회의 개선방향에 대한 논의는 이미 수차례 기회가 있을 때마다 행하여져왔다고 생각한다. 이에 대해서는 선행 연구의 결과들이 이를 말하여주고 있다. 그러나 과거의 언론중재위원회 세미나 주제들을 일별하면, 주로 사후적 분쟁해결수단으로서의 언론중재위원회의 지위강화 내지는 내실화, 그리고 이를 반영하기 위한 법률개정 등이 주된 목록이었음을 알 수 있다. 물론 이러한 논의방향은 아직도 유

효한 것으로 짐작된다.

그러나 언론중재위원회가 새로운 언론환경에 직면하여 얼마나 진화하여 가고 있는가를 진지하게 제기한 논의는 유감스럽게도 많이 발견되지 않는다. 다른 유사한 위원회 등이 자신의 발전방향을 시대의 변화에 맞게 새로이 설정하고, 이를 위하여 과감히 추진하고 있는 데 반하여 언론중재위원회는 기존 주제를 반복하여 읊조리는 데 만족하고 있는지는 않았는지 진지한 반성이 필요하다고 생각한다. 그러하기에 2004년에도 10여년전의 논의를 다시 확인하는 정도에 그친다면, 본 발표를 부탁한 취지에 부합하지 못한다는 우려를 필자는 갖고 있다. 따라서 이 글에서는 언론법학자가 아닌 다른 분야인 행정법학자가 바라본 언론중재위원회의 바람직한 발전방향에 대한 논의를 중점으로 하고자 한다. 따라서 언론중재의 실상에 대해 많이 알지 못하는 우를 범할 수도 있고, 언론실무를 제대로 반영하지 못한 우도 범할 수 있을 것이다. 그러나 언론중재위원회라는 위원회 조직의 다른 행정영역과의 비교논의라는 논제에 중점을 두고 작성된 글이라고 이해하여 준다면 어느 정도 의미도 있으리라고 생각한다.

II. 현상진단

한 기관의 발전방향을 논의함에 있어서 순서적으로 빠질 수 없는 내용은 아마도 현상진단일 것이다. 현황을 제대로 이해하여야만 이를 근거로 한 발전적 방향을 모색하는 기초가 비교적 단단하게 될 것이다. 다행히 이 부문에 대한 논의는 지난 20년간 매우 풍족하게 축적되어 온 것으로 보인다. 이러한 내용을 다른 표현으로 옮겨보면 아마도 아래와 같을 것이다.

1. 언론중재위원회의 지위

(1) 대안적 분쟁해결수단

언론중재위원회의 가장 큰 특성은 기관의 명칭에서도 드러나듯이 분쟁해결수단으로서 기능한다는 점이다. 일반적으로 법적인 분쟁해결은 국가에 의한 사법적 해결수단이 정형적인 모습으로 자리잡고 있다. 이는 법치주의의 원칙에 따른 자연스러운 결과이며, 법적 안정성을 보장하는 측면을 갖는 것이다. 그러나 정형적인 제도는 정적인 제도로서 법적 안정성을 유지하는 데에는 강점을 갖는 것이지만, 시간과 비용 그리고 형식이 경직되어 있어 동적인 수요자의 요구에 부응하지 못하는 제도적인 단점도 동시에 갖는다. 따라서 최근의 추세는 이러한 사법적 제도의 단점을 보완하는 대안적 분쟁해결수단을 마련하는 경향을 보이고 있다. 즉 시간과 비용을 단

축하고, 형식성을 유연화하는 분쟁해결수단을 마련하여, 굳이 사법적 분쟁해결수단을 거치지 않고서도 효율적인 분쟁해결수단으로서의 역할을 수행하도록 하고 있는 것이다¹⁾,

언론분야의 법적 분쟁, 이른바 언론분쟁도 다른 영역과 마찬가지로 법원에 의한 최종적인 해결을 그 전제로 하고 있다. 그러나 언론보도에 의한 피해자의 침해된 권리는 독자들의 기억속에서 잊혀지고 난 뒤에야, 사법부에 의하여 해결되는 제도적 한계를 안고 있다. 따라서 이 문제는 보다 신속하게 해결될 필요가 다른 영역에서 보다 강하게 요구되고 있다. 또한 굳이 대립적인 입장에서 시간과 비용을 소요하여 다투기 보다는 주요한 쟁점에 대해 당사자간에 합의하는 형식을 취할 수 있다면, 이 또한 좋은 해결수단이 될 수 있는 것이다. 이러한 제도적 장점이 대안적 분쟁해결수단으로서의 언론중재위원회가 차지하는 역할로 평가할 수 있을 것이다.

이와 관련한 헌법재판소의 입장도 같은 것으로 보인다: “---**언론중재제도**는 우리 법제에 독특한 제도로써 화해에 의한 명예로운 해결의 기회를 부여할 뿐만 아니라, 중재를 담당하는 중재부에 직업법관 이외에 언론계의 실정에 정통한 전문가를 위원으로 함께 참여하게 함으로써 언론과 피해자 쌍방을 이해시키는 데 유리하고, 언론의 입장에서 보면 법원의 재판절차 이전 단계에서 절충할 기회를 갖게 되는 이점이 있으며, 피해자의 입장에서 보면 법원의 재판절차상의 비용과 번잡함을 피하여 피해구제를 시도할 수 있다는 제도적 장점을 가지고 있다²⁾---”.

(2) 자율적 분쟁해결수단

분쟁해결의 결과는 법적 안정성만을 고려한다면 강제적인 것이 더 효율적이다. 즉 사법부의 판결내용에 의하여 의무를 지우고 이를 이행하지 않는 경우에는 사법적 제재를 가하는 방법이 분쟁해결을 위하여 도움이 될 수 있다. 그러나 국가 공권력에 의한 해결은 당사자들이 스스로 승복하기 전까지는 판결이 발령되어도 계속하여 분쟁의 소지를 남겨놓는 것이 일반적이다. 따라서 스스로 분쟁종식의 의지를 가질 수 있는 내용의 합의가 가능하다면 이러한 당사자 사이의 자율적 해결방법이 오히려 장기적으로 볼 때 확실한 해결수단으로 평가될 수 있다. 대안적 분쟁해결수단의 대부분은 이러한 입장에서 자율적 성격을 갖는 것이 일반적이다. 언론중재위원회는 전체적으로 보아 이러한 자율적인 해결수단으로서의 위상을 갖는 것으로 평가할 수 있다.

1) 이에 대한 상세한 논의에 대해서는 줄고, 행정법상 분쟁조정제도의 비교연구, 고려법학 제42호, 2004 참조

2) 헌법재판소 1999. 7. 22. 96헌바19 전원재판부 【정기간행물의등록등에관한법률제18조제5항위헌소원】

(3) 언론의 역기능 해결수단

논의를 규율대상에 한정한다면, 언론중재위원회는 실제적인 기능도 수행하고 있다고 평가할 수 있다. 즉 개별 위원회들은 위원회의 규율대상에 따라서 영향을 받으며, 규율영역에서의 문제점을 해결하는 데 주된 기능을 다하고 있다. 예컨대 인권, 부패방지, 침해적 행정작용 등의 영역에서 개별 위원회들은 실제적인 기능을 수행하고 있다.

이에 따라서 언론중재위원회도 언론활동과 관련한 분쟁해결에 그동안 역점을 두어왔다. 언론은 주지하는 바와 같이 헌법상 보장된 자유로운 의견형성, 여론형성적 기능을 수행하는 주체이다. 시대와 환경의 변화에 따라서 반드시 언론만이 여론형성의 주체라고는 단정할 수는 없지만, 아직도 그 주요 부문에 있어서 언론이 갖는 이러한 기능은 여전히 유효하다고 평가될 수 있다. 그러나 언론기관은 여론형성적 기관으로서의 순기능만 인정되는 것이 아니라, 언론취재나 보도과정에서의 오류로 인한 피해발생이라는 역기능도 문제점으로 지적되고 있다. 명예훼손의 문제나, (의도적이든 비도적이든) 잘못된 내용의 보도문제는 언론을 불신하는 문제로 나타나게 되었고, 최근에는 정권차원에서 이러한 문제를 제기하는 새로운 모습도 발견하게 된다. 그러나 언론의 순기능은 계속 유지되어야 하며, 이를 위하여 그 역기능의 문제는 해소되어야 한다. 언론중재위원회는 이러한 입장에서 볼 때에 언론이 갖는 역기능을 해결하는 주요 기능을 수행하고 있다고 평가할 수 있으며, 사후적이라도 잘못된 언론활동을 시정함으로써 언론본연의 역할을 가능하게 하는 제도적 장치로 이해된다.

2. 그간의 활동상황

한 기관의 발전방향을 모색함에 있어서는 그 기관의 활동상황에 대한 일반인들의 평가가 긍정적일 필요가 있다. 언론중재위원회의 그동안의 활동상황은 여러가지 연구성과³⁾ 및 언론중재위원회 홈페이지에 게재되어 있는 내용들에 의하여 확인될 수 있다. 이에 따르면 언론중재위원회는 창립초기보다 그 활동영역을 확대하여 왔고, 피해구제를 위한 실효적인 제도를 보강하였으며, 중립적 입장에서 분쟁을 해결하기 위한 다양한 제도 개선책을 모색하여 많은 분쟁을 조기에 해결하는 성과를 거둔 것으로 평가된다. 또한 연구용역에 의한 설문조사의 결과도 이용자들이 대체로 언론중재제도의 필요성에 대하여 공감하고 있는 것으로 확인되고 있다⁴⁾.

3) 대표적으로, 2003년도 언론중재제도 이용만족도연구, 2003, 언론중재위원회

4) 2003년도 언론중재제도 이용만족도연구, 54면이하 참조

전체적으로 보아 일반인들은 언론분쟁해결에 있어서 언론중재위원회의 역할에 많은 기대를 갖고 있다고 볼 수 있으며, 이에 따라서 언론중재위원회도 이러한 신뢰를 바탕으로 발전방향을 진지하게 모색할 수 있는 기반을 갖추고 있다고 생각된다.

<표1: 20여년동안의 언론중재처리현황>⁵⁾

()안은 실질적인 피해구제건수

81. 3. 31. ~ 2003. 12. 31.

구분 연도	신청 건수	처 리 결 과									실질적 피해 구제율
		합의	중재결정			중재불성립 결정	기각	각하	취하	계류	
			동의	이의	계속						
1981	44	9				12(5)	1	2	20(2)		
1982	50	19				19(5)		2	10(4)		
1983	71	21				22(7)	1	1	26(8)		
1984	54	12				29(8)	3		10(5)		
1985	59	12				28(5)	4		15(7)		
1986	49	14				10(2)	1		24(11)		
1987	47	10				9(4)	1		27(2)		
1988	55	16				12(5)		1	26(13)		
1989	121	29				35(10)		6	51(21)		
1990	159	42				43(10)	1	2	71(40)		
1991	220	52				48(9)	3	1	116(43)		
1992	381	81				79(12)	19		202(107)		
1993	423	132				96(16)	8	2	185(84)		
1994	541	162				127(10)	7		245(128)		
1995	528	111				150(25)	26	3	238(124)		
1996	556	129	2	7(1)		169(21)	9	1	239(137)		
1997	490	161	10	5(1)		79(13)	8	4	223(108)		
1998	602	226	14	10(2)		97(8)	5		250(106)		
1999	641	244	11	18(2)		102(16)	24	5	237(92)		
2000	607	198	10	15(2)		66(10)	14	2	302(156)		
2001	659	229	6	23(3)		132(27)	18	2	249(133)		
2002	511	182	18	17(3)		62(9)	8	1	223(101)		
2003	724	287	15	15(1)		101(11)	27	3	276(158)		
계	7,592 100.0%	2,378 31.3%	86 1.1%	110(15) 1.4%		1,527(248) 20.1%	188 2.5%	38 0.5%	3,265 (1,590) 43.0%		58.6%

5) 언론중재위원회 홈페이지 자료 참고

<표2: 2004년도 언론중재처리현황>6)

구분 월별	신청 건수	처 리 결 과									실질적 피해율
		합의	중 재 결 정			중재 불성립 결정	기각	각하	취하	계류	
			동의	이의	계속						
1월~7월	491	165	28	15(1)		91(5)	11		181(92)		60.6%

III. 발전방향의 기본방향

언론중재위원회의 발전방향은 크게 보아 두가지의 방향으로 나누어 고찰할 필요가 있다. 하나는 종전에 수행하여 왔던 내용들을 더욱 체계적으로 수행하는 발전방향이고, 다른 하나는 새로운 과제설정의 측면에서 발전방향을 모색하는 것이 될 것이다.

1. 종합적 분쟁해결기관으로의 발전

이는 언론중재위원회의 발전방향을 종전처럼 분쟁해결수단의 범주에서 고찰하고, 이러한 성격의 개별 내용들을 심화 발전시키는 것이다. 그간 발표되어 온 많은 연구문헌들의 주된 경향도 이 범주에 있는 것으로 이해된다. 언론중재위원회의 탄생 배경과도 관련되는 이러한 방향은 경시되어서는 안된다고 생각한다, 신속하게 그리고 중립적으로 언론분쟁을 해결하는 제도가 결국은 본 위원회에 대한 일반적 평가를 개선하는 데 도움이 되기 때문이다. 언론분쟁 해결기관으로서의 언론중재위원회의 역할과 관련한 가장 두드러진 점은 사법적 판결을 대체하는 중재결정의 효력이 인정되고 있다는 점이다. 따라서 소극적 분쟁해결기관으로서의 제도발전을 검토함에 있어서는 이 문제에 대한 평가부터 시작할 필요가 있어 보인다.

(1) 강한 구속력이 담보된 분쟁해결기관으로의 지속적 발전

언론중재위원회는 앞으로도 분쟁해결기관으로서 발전되어야 한다. 이를 위하여는 우선 분쟁조정결과에 대한 강한 구속력이 보장될 필요가 있다.

1) 분쟁조정결과의 강한 구속력

언론중재위원회의 분쟁해결결과는 다른 대안적 위원회의 경우보다 강한 것으로 평가할 수 있다. 대안적 분쟁해결기관의 분쟁조정결과는 일반화하여 논할 수 없다. 개별 위원회의 특성에 따라서 조정결과의 효력에 차이가 존재하기 때문이다. 이를 자

6) 언론중재위원회 홈페이지 자료 참고

세히 살펴보면 다음과 같다.

(가) 조정조서와 동일한 내용의 합의인정

일반적으로 조정결과는 재판상 화해의 효력까지 인정하지는 않고 있으며, 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 정도로 규정되고 있다⁷⁾. 이때에는 당해 분쟁의 조정결과에 상관없이 당사자에게 소송상 이를 다룰 수 있는 가능성이 보장되고 있다. 입법례에 따라서는 여러 가지 표현이 사용되고 있으며, 예컨대 ‘민법상 화해와 같은 효력을 갖는다’는 표현도 같은 취지라고 보이며⁸⁾, 단체협약과 같은 효력을 갖는 경우⁹⁾ 및 개별 법령규정에 의하여 조정결과의 효력에 대하여 별도의 규정을 두고 있지 않은 경우도 이에 해당하는 것으로 볼 수 있다¹⁰⁾.

(나) 재판상 화해와 같은 효력

그러나 일부 분쟁조정유형에서는 조정결과에 대해 재판상 화해의 효력을 인정하기도 한다¹¹⁾. 이러한 경우에는 당사자는 조정결과를 대상으로 한 별도의 소송제기를 할 수 없으며, 그 자체로서 분쟁해결절차가 종료되게 된다. 이때에는 분쟁조정의 절차를 통하여 분쟁을 종국적으로 해결하려는 입법정책적 입장이 반영된 것으로 보인다. 즉 사안의 특성상 소송제도로 종국적으로 해결하기 보다는 당사자들간의 합의에 의한 자율적 해결의 방안을 더 효율적인 것으로 평가하는 것이다,

그러나 조정제도가 근본적으로 소송을 대체할 수 없다는 전제에서 이 문제를 바라

7) 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제24조 (조정조서의 작성과 그 효력) ①협의회는 조정사항에 대하여 조정이 성립된 경우 조정예 참가한 위원과 분쟁당사자가 기명날인한 조정조서를 작성한다. 이 경우 분쟁당사자간에 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다.

건설산업기본법 제78조 (조정예 효력) ④당사자가 조정안을 수락한 때에는 당사자간에 조정서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다.

환경분쟁조정법 제33조 (조정예 효력등) ②조정위원회는 제1항의 규정에 의한 조정안이 당사자에 의하여 수락된 때에는 조정조서를 작성하고 당사자와 함께 기명·날인하여야 하며, 이 경우에는 당사자간에 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다.

8) 소비자보호법 제19조의2 (자율적 분쟁조정) ①소비자단체협의체는 제18조제1항제5호의 규정에 의한 소비자피해 및 불만의 처리를 위하여 자율적 분쟁조정을 할 수 있다. 다만, 다른 법률의 규정에 의하여 설치된 전문성이 요구되는 분쟁조정기구로서 대통령령이 정하는 기구에서 관장하는 사항에 대하여는 그러하지 아니하다. ②제1항의 규정에 의한 자율적 분쟁조정은 당사자가 이를 수락한 경우 민법상 화해의 효력을 갖는다.

9) 노동조합및노동관계조정법 제61조 (조정예 효력) ①제60조제1항의 규정에 의한 조정안이 관계 당사자에 의하여 수락된 때에는 조정위원 전원 또는 단독조정인은 조정서를 작성하고 관계 당사자와 함께 서명날인하여야 한다. ②조정서의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가진다

10) 예컨대 금융감독기구의설치등에관한법률 시행령, 남녀고용평등법 등은 이러한 효력부분에 관한 규정을 두고 있지 않다.

11) 금융감독기구의설치등에관한법률 제55조 (조정예 효력) 당사자가 제53조제5항의 규정에 의하여 조정안을 수락한 경우 당해 조정안은 재판상의 화해와 동일한 효력을 갖는다.

의료법 제54조의7 (조정조서) ③제2항의 조정조서는 민사소송법의 규정에 의한 화해조서와 동일한 효력을 가진다

보면 조정결과에 대해 재판상 화해의 효력을 인정한다는 것은 매우 신중할 필요가 있다. 즉 재판상 화해가 인정되면, 당사자에게는 헌법상 기본권인 재판을 받을 권리를(헌법 제27조 1항) 주장하지 못하게 되는 문제가 발생하므로, 그 효력인정여부는 신중할 필요가 있는 것이다.

따라서 이때에는 일정한 전제요건을 충족할 필요가 있으며, 이와 관련되어 주목할 만한 논점에 대해서는 헌법재판소가 이미 결정한 바 있다. 즉 현재는 국가배상법상의 배상심의회 결정에 대해 재판상 화해의 효력을 부여한 규정에 대하여 위헌결정을 내리면서, 대안적 분쟁해결수단의 효력이 재판상 화해의 효력을 갖기 위한 헌법적 요구를 제시하고 있다¹²⁾. 이에 따르면, ① 대안적 결정을 내리는 기관이 법관에 의한 사법절차에 준한다고 말할 수 있을 정도의 중립성과 독립성을 유지할 것 및 ② 대안적 결정과정에서 사법절차에서 예상되는 대심적 심리구조와(변론절차의 존재) 당사자의 절차적 권리가 보장되고 있을 것이 요구된다고 한다. 즉 재판을 청구하여 권리구제를 받는 경우보다 대안적 결정제도가 더 불이익한 내용으로 구성되어서는 안된다는 취지가 반영된 것으로 보인다.

따라서 행정기관에 의한 조정의 결과가 재판상 효력을 갖기 위하여는 이러한 헌법적 요청을 충족하는 가의 여부가 중요한 판단기준이 된다고 볼 수 있다. 당사자에게 절차적 권리, 즉 증거조사신청권이나 증거제출권, 보충서면제출권등의 권리의 인정여부등이 중요한 판단기준이 되고 있다.

2) 언론중재위원회의 경우

(가) 개관

언론중재위원회는 반론보도청구, 정정보도청구 및 추후보도청구에 대한 중재를 그 규율대상으로 하는 기관이다. 그러나 재판청구권과의 관계에서는 다른 일반적인 분쟁해결기관과는 달리 매우 주목할 만한 일련의 규정들을 두고 있다. 즉 반론보도청구나 추후보도청구의 경우에는 언론중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 반론보도청구나 추후보도청구 소송을 제기할 수 없으며(정기간행물의등록등에관한 법률 제19조, 20조), 중재결과 당사자간에 합의가 성립된 경우 및 합의간주된 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력이 인정되고 있다(정간법 제18조 7항). 또한 직권 중재의 경우에도 중재결정에 대해 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하고 있다. 즉 언론중재위원회의 중재결과는 사법적 판결을 대체하는 효력이 인정되고 있는 것이다. 물론 정정보도청구의 경우에는 언론중재위원회의 중재절차와는 상관없이 법원에 그 청구의 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.

12) 헌법재판소 1995.5.25, 91헌가7

(나) 실정법 규정

언론중재의 결과에 대해 재판상 화해의 효력이 인정됨으로써, 언론중재위원회의 권한은 다른 분쟁해결기관에 비하여 강화되고 있는 실정이다. 물론 이러한 재판상 화해의 효력은 언론중재위원회에만 한정된 것이 아니므로, 그 자체로서 문제될 것은 없을 것이다. 그러나 이러한 효력인정이 결국은 중재신청인의 재판청구권 제한으로 이어지기에, 앞에서 언급한 헌법재판소의 판결내용에 비추어 그 인정요건에 대해서는 진지한 검토가 필요해 보인다. 이때에는 결정을 내리는 기관이 사법절차에 준한다고 말할 수 있을 정도의 독립성과 독립성을 유지할 것 및, 결정과정에서 사법절차에서 예상되는 대심적 심리구조와(변론절차의 존재) 당사자의 절차적 권리가 보장되고 있을 것이 요구되고 있다. 이러한 요건이 언론중재위원회의 경우에 어떻게 나타나 있는가를 보기로 한다.

㉠ 중재결정주체의 독립성

이 문제는 중재위원의 자격문제이며, 일견상 이 문제는 이해당사자인 언론계 인사들의 비중이 일정 비율을 넘지 않으면 되는 것으로 이해될 수 있다. 이러한 점에서는 현행법은 별 문제를 야기하지 않는다. 즉 위원중 5분의 1이상의 범위에서 언론계 인사를 위촉하도록 하고 있고, 실무상도 전직 언론인으로 위촉하고 있다.

㉡ 절차적 권리의 보장

언론중재위원회의 중재절차에서도 당사자의 절차적 권리는 보장되어 있다. 중재절차가 어떻게 구성되는가는 중재신청인의 시각에서는 매우 중요한 내용이며, 이는 (헌법재판소의 논리에 따르면) 분쟁조정 결과에 대해 재판상 화해의 효력을 인정할 수 있는가의 문제와도 밀접하게 연계되고 있는 것이다. 현행 언론중재제도는 언론중재규칙차원에서 중재기일지정(제8조), 당사자의 진술권보장(제12조), 증거조사(제13조 이하), 중재성립규정(제16조), 기록열람권 보장(제23조) 등이 규정되고 있다.

㉢ 소결

언론중재위원회의 중재결정에 대해 재판상 화해의 효력을 인정하고 있는 것은 그 결정과정이 사법절차에 준할 정도의 엄격성이 유지되고 있기에, 사법절차를 대체하기에 충분하다는 판단이 가능하기 때문이다. 그리고 다른 한편으로는 그동안의 운영실적을 통하여 권리구제비율이 상당한 부분까지 도달하였다는 자신감도 반영된

것으로 보인다. 물론 이러한 부분에 대해서는 점차적으로 개선되어야 할 제도적 사항이 없는 것은 아니지만, 앞으로의 언론중재위원회의 운영과정을 통하여 보완되리라 전망된다.

(2) 전치주의에 의하여 보장된 분쟁해결기관으로의 발전

언론중재위원회의 분쟁해결기관으로서의 지위는 다른 한편으로 필수적 전치주의의 보장에 의하여 더욱 발전될 필요가 있다.

1) 필수적 전치주의절차

대안적 분쟁해결기관의 경우 법원에 소를 제기하기 위한 사전절차로서의 지위를 갖는가의 문제도 신중한 검토를 필요로 한다. 이 문제는 신속한 분쟁해결의 필요성과 사법적 절차의 보장이라는 두 이해관계의 갈등문제이기도 하다.

전자를 강조하게 되면 사법적인 절차는 많은 시간과 비용이 소용되며, 신속한 분쟁해결과는 거리가 있다는 논거를 주장하게 될 것이다. 또한 언론에 의한 피해는 그 확산속도나 피해의 가시화가 매우 빠르기 때문에, 다른 분쟁보다도 신속성을 요청하는 것으로 이해한다. 예컨대 환경분쟁조정이나 의료분쟁조정, 사학분쟁조정 등과 비교하여 볼 때 피해의 확산을 방지하여야 할 신속성이 강조되는 것으로 본다. 반면에 후자를 강조하게 되면 중국적인 해결은 사법적인 것이 되어야 하는데, 이러한 필수적 전치주의의 채택으로 인하여 오히려 권리구제가 오래 걸리게 되는 문제점이 존재한다고 주장하게 될 것이다. 또한 헌법상 보장된 재판청구권이 제한되는 문제점도 지적될 수 있을 것이다.

이러한 갈등사이에서 현행 정간법은 일종의 타협을 한 것으로 이해된다. 즉 반론 보도청구에 한하여 이러한 필수적 전치주의 제도를 도입하고 있으며, 정정보도청구에 대해서는 임의적 전치절차로 규정하고 있다.

2) 평가

현행 정간법이 반론보도청구에 대하여 다른 입법례와는 달리 필수적 전치주의로 규정하고 있는 것은 현행 언론중재절차의 사법화와도 밀접한 관련을 갖는 것으로 이해된다. 즉 정간법은 여러 규정을 통하여 실질적으로 1심재판과 유사하다고 볼 수 있는 일련의 규정을 두고 있다. 예컨대 중재신청기간의 규정(또는 단기), 중재대리인의 자격문제, 절차적 규정의 경시, 불출석시의 효과문제, 중재신청의 양식문제, 중재불성립시의 소송제기기간의 문제 등이 이러한 예에 해당한다고 볼 수 있다. 이러한 규정들에 대한 평가는 다양할 수 있으나, 그 입법취지는 당사자에게 실질적

으로 사법절차에 준하는 절차적 보호규정을 통하여 언론중재위원회에 의한 전치절차의 정당성을 부여하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

(가) 중재신청기간의 문제

우선 중재신청기간을 두고 있는 점은(정간법 제16조 1항, 제20조 1항) 다른 위원회의 경우에서 쉽게 발견되지 않는 규정이다¹³⁾. 즉 처리기간은 비교적 짧게 두어 신속한 분쟁해결을 의도하지만, 신청기간은 통상적으로 두지 않는 것이 일반적이고, 예외적으로 두는 경우에도 비교적 여유있는 기간을¹⁴⁾ 설정하고 있다. 언론중재위원회의 경우는 언론사에 의한 피해발생시에 당사자가 대응할 것인가의 여부 또는 어떠한 법적 권리구제방법을 선택할 것인가의 여부 등의 선택을 비교적 신속하게 하도록 하여 권리구제의 실효성을 제고하기 위한 것으로 보인다.

(나) 중재대리인의 자격문제

중재대리인의 자격문제는 당사자의 이해관계에 밀접한 관련을 갖는 내용이다. 언론중재의 경우에는 이를 위하여 언론중재규칙이라는 언론중재위원회의 내부규정에 의하여 규율하고 있다. 그 내용을 보면, 원칙적으로 변호사 또는 법률에 의하여 재판상의 행위를 할 수 있는 자에 한정하고, 이외의 자에 대해서는 중재부의 허가를 받도록 하고 있다(언론중재규칙 제10조 1항). 동 규정은 현행 민사소송법 제87조 및 제88조의 내용과 거의 유사한 내용으로 되어 있다¹⁵⁾.

(다) 불출석시의 효과문제

현행 정간법 제18조는 분쟁해결수단으로서는 이례적으로 중재기일 불출석시의 효과에 대해 규정하고 있다. 일반적으로는 이에 대해 별도의 규정을 두지 않고 민사소송법상의 불출석규정(제268조)을 준용하여 이에 따라 해결되는 것으로 이해되고

13) 예컨대 건설산업기본법 제74조 1항등 참조

14) 이에 해당하는 규정으로는 행정심판위원회를 들 수 있다. 이때에도 청구기간은 처분이 있음을 안 날로부터 90일 또는 처분이 존재한 날로부터 180일의 기간이 설정되고 있다.

15) 민사소송법 제87조 (소송대리인의 자격) 법률에 따라 재판상 행위를 할 수 있는 대리인 외에는 변호사가 아니면 소송대리인이 될 수 없다

제88조 (소송대리인의 자격의 예외) ① 단독판사가 심리·재판하는 사건 가운데 그 소송목적의 값이 일정한 금액 이하인 사건에서, 당사자와 밀접한 생활관계를 맺고 있고 일정한 범위안의 친족관계에 있는 사람 또는 당사자와 고용계약 등으로 그 사건에 관한 통상사무를 처리·보조하여 오는 등 일정한 관계에 있는 사람이 법원의 허가를 받은 때에는 제87조를 적용하지 아니한다.

② 제1항의 규정에 따라 법원의 허가를 받을 수 있는 사건의 범위, 대리인의 자격 등에 관한 구체적인 사항은 대법원규칙으로 정한다.

③ 법원은 언제든지 제1항의 허가를 취소할 수 있다.

있다. 동 규정에 따르면 불출석의 효과규정시에 소송 양 당사자사이의 관계를 차별하고 있지 않음을 알 수 있다. 그러나 정간법 제18조에 의하면, 중재부의 장이 중재당사자의 출석을 요구한 경우 중재신청인이 출석하지 아니한 때에는 중재신청을 철회한 것으로 보고, 피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 중재신청 내용대로 정정기사를 게재하기로 합의한 것으로 보도록 규정하고 있다. 이 법률조항이 당사자의 불출석에 따라 중재절차가 조기에 종결되도록 규정한 취지는 중재절차의 지연을 방지하여 중재절차가 신속한 분쟁해결수단으로 기능할 수 있도록 하는 한편, 중재부의 장의 출석요구를 실질화하기 위한 것으로 보인다.

동 규정에 대해 헌법재판소는 재판청구권의 침해나 평등원칙의 위반이 아니라는 이유로 합헌결정을 내린 바 있다¹⁶⁾.

(라) 중재불성립시의 소송제기기간 문제

반론보도청구의 소는 중재불성립결정이 있는 날로부터 14일이내에 제기하여야 한다(정간법 제19조 1항). 이 기간도 중재신청인의 경우에는 비교적 단기라고 보여진다. 신속한 분쟁해결이라는 취지에 따른 것으로 보인다. 동 규정은 마치 소송시의 항소제기기간과 유사해 보인다(민사소송법 제396조).

(3) 중앙과 지방조직에 의하여 운영되는 분쟁해결기관으로의 발전

언론중재위원회의 분쟁해결기관으로서의 지위는 중앙과 지방조직의 협력작업에 의하여 지속적으로 발전될 필요가 있다.

1) 분쟁해결조직의 문제

분쟁해결조직은 크게 볼 때, 중앙의 조정위원회와 별도로 지방위원회가 존재하는 경우와 이를 인정하지 않는 경우로 나누어 고찰할 수 있다. 하나의 단일 제도를 두는 경우에는 결정과정의 통일성을 도모하는 장점이 있는 반면에, 지방조직을 두는 경우에는 조정신청인의 편의를 도모할 수 있고, 신속한 해결의 장점이 있게 된다. 그러나 지방조직을 설치하는 경우에는, 지역사회 분위기로 인하여 분쟁조정시 받게 되는 외부적 영향에 대응하기가 어려운 점도 존재한다.

별도의 지방조직을 두고 있지 않은 경우로는, 사학분쟁조정법안상의 분쟁조정경우, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률상의 분쟁조정경우, 공인회계사법상의 분쟁조정경우, 노동조합 및 노동관계조정법상의 노동쟁의조정경우 등을 들 수 있다.

16) 헌법재판소 1999. 7. 22. 96헌바19 전원재판부 【정기간행물의등록등에관한법률제18조제5항위헌소원】

그리고 별도의 지방조직을 두고 있는 경우, 즉 조직이 중앙조직과 지방조직으로 이원화되어 있는 경우로는, 건설산업기본법상의 분쟁조정¹⁷⁾의 경우, 의료법상의 분쟁 조정¹⁷⁾의 경우, 지방자치법 제140조의 2 규정상의 지방자치단체 상호간의 분쟁 조정, 환경분쟁조정법 제4조상의 분쟁조정 등을 들 수 있다.

이외에도, 중앙조직은 없고 분쟁의 해결조직이 지방의 광역지방자치단체와 기초지방자치단체로 나누어져 있는 경우¹⁸⁾, 별도의 중앙조직은 없고 지방조직을 중앙조직으로 하는 경우¹⁹⁾등으로 나누어진다.

2) 언론중재위원회의 경우

이러한 조직측면은 조직의 효율성과 밀접한 관련을 가지며, 대체로 지방조직이 갖는 부실화의 문제와도 연관되는 것이다. 따라서 지방조직이 활성화되어 제대로 조정기능을 수행할 수 있다면, 비례성의 원칙상 중앙과 지방의 조직형태로 운영하는 것이 바람직하여 보인다.

언론중재위원회는 중앙조직 외에도 지방조직을 갖추고 있다. 이는 그간 지방언론들의 숫자가 확대되고 있는 것과도 관련되며, 이로 인한 언론피해에 대한 대책마련이 필요하기 때문으로 보인다. 지방자치제하에서 지방자치단체를 감시하기 위한 지방언론의 사명은 점차 커지고 있다. 그러나 이로 인한 오보등의 피해도 그만큼 증가하고 있으므로, 이를 대비한 언론중재위원회의 지방조직의 필요성도 커지게 된다.

이를 위하여 현행 정간법은 중앙조직외에 지방 조직으로 언론중재위원회를 구성하고 있다. 위원구성을 보면²⁰⁾, 거의 그 구성이 현직 부장판사가 중재부장으로 되어 있고, 필수적으로 변호사 1인이 위원이며, 전직 언론인 또는 대학교수가 구성원이 되고 있다.

(4) 발전방향의 소결

17) 의료법 제54조의2 (의료심사조정위원회) ①의료행위로 인하여 생기는 분쟁(이하 "의료분쟁"이라 한다)을 조정하기 위하여 보건복지부장관소속하에 중앙의료심사조정위원회를, 시·도지사소속하에 지방의료심사조정위원회를 둔다

18) 건축법 제76조의2 (건축분쟁조정위원회) ①건축물의 건축 등에 관하여 다음 각호의 분쟁을 조정(건설산업기본법 제69조의 규정에 의한 건설업에 관한 분쟁의 조정을 제외한다)하기 위하여 특별시·광역시·도(이하 "시·도"라 한다) 및 시·군·구에 각각 건축분쟁조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다.
유통산업기본법 제36조 (유통분쟁조정위원회) ①유통에 관한 다음 각호의 분쟁을 조정하기 위하여 특별시·광역시·도 및 시·군·구에 각각 유통분쟁조정위원회를 둔다.

19) 중소기업의구조개선과재래시장활성화를위한특별조치법 제21조의2 (시장분쟁조정위원회) 시장재개발·재건축 등 시장활성화와 관련한 이해관계자간의 다음 각호의 분쟁을 조정하기 위하여 특별시·광역시·도에 시장분쟁조정위원회를 둘 수 있다. 1. 시장재개발·재건축사업과 관련한 동의 등에 관한 분쟁 2. 시장재개발·재건축사업의 입점상인 대책과 관련한 점포소유자와 임차상인간의 분쟁 3. 그 밖에 시장재개발·재건축 등 시장활성화와 관련한 이해관계자간의 분쟁

20) 이에 대해서는 언론중재위원회 홈페이지 참조

1) 종합적 분쟁해결기관으로의 발전

최근의 입법경향 중 두드러진 것은 유사한 법제의 통합작업이다. 그간의 법령실무를 보면 필요에 의하여 그때 그때 법령이 제정되어 온 사실을 알 수 있다. 이로 인하여 유사한 법제들이 중복되어 나타나고 전체적인 내용들이 개관불가능한 문제점이 발생하여 왔다. 이러한 현상은 법령 서비스수요자들인 일반 국민들에게 많은 불편을 야기하여 왔고, 이에 대한 개선책마련이 요구되어 왔다. 이러한 경향에 따라 언론피해에 대한 대책도 여러 법령에 분산되어 있는 방안들을 하나의 통일된 법령에서, 통일적인 기관에 의하여 운영될 필요성이 제기되고 있다²¹⁾.

언론중재위원회는 언론으로 인한 피해에 대한 권리구제기관으로 탄생한 기관이므로, 언론피해구제에 대하여는 통일적인 업무를 추진할 명분을 갖는다. 따라서 분산되어 있는 여러 언론피해구제 법령이나 제도들을 통합하여 발전하는 방향을 구상할 필요가 있다고 생각한다.

2) 기술적 변화에 상응한 발전방향모색

언론중재위원회가 분쟁해결수단으로서 어떠한 내용을 추가하여 발전할 것인가에 대해서는 지난 시간의 많은 연구성과가 있으므로 중복하여 언급하지 않기로 한다. 따라서 최소한의 내용에 대해서만 기술하고자 한다. 특히 언론분야를 둘러 싸고 전개되고 있는 새로운 기술적 측면의 도전들은 언론중재위원회의 발전방향에서 빠뜨릴 수 없는 사항이라고 보인다.

(가) 중재신청방식의 개선

중재를 신청하는 방식에 대해 정간법은 문서형식을 유지하고 있다(정간법 제16조 1항). 이러한 문서형식은 법적으로는 증거능력을 확보하고 사실관계를 명확하게 하는 데에는 장점을 갖는 신청방식이지만, 이는 다른 기술적 대안이 없었던 시기의 방식으로 이해될 수 있다. 따라서 다른 위원회에서 시행중이거나 검토하고 있는 새로운 대안적 수단들에 대해서도 검토할 필요가 있다. 이에 해당하는 것으로서는 팩스나 인터넷 등의 수단도 활용할 필요가 있을 것이다.

(나) 중재신청대상의 확장

현재 진행되고 있는 기술적 사항 중 가장 큰 이슈는 온라인매체의 활성화와 방송과 통신의 융합문제 등이다. 신문이나 잡지가 온라인으로 구독가능한 시대적 변화는 기존 활자언론보다 신속성을 요구하고 있으며, 신속성여부에 따라서 온라인매체

21) 이에 대한 상세한 검토는 본 세미나의 다른 주제 발표자의 내용을 참고할 것

로서의 평가가 달라지고 있는 만큼, 이에 비례하여 제대로 검증되지 않은 보도나 취재로 인한 피해도 양산될 전망이다. 그리고 이러한 온라인 언론은 특별한 구독비용을 요하지 않으므로 구독층도 점차 확산되고 있는 실정이다. 따라서 온라인 매체로 인한 언론피해는 그 규모 등에서 오프라인의 경우보다 심각할 수 있으므로, 이에 대한 적절한 대비가 필요하다고 보인다.

또한 통신으로 인한 언론피해도 언론중재위원회의 규율사항으로 되어 있으므로, 통신을 둘러싼 새로운 변화도 실무에 반영될 필요가 있다. 특히 방송과 통신의 융합이 가져오는 새로운 변화는 현재 정간법 규정상의 통신개념에도 새로운 수정을 요구하고 있다.

그리고 온라인 매체나 방송 통신융합현상이 중재절차에 어떠한 변화를 가져올 수 있는가에 대한 진지한 검토도 필요하리라고 본다.

2. 적극적 옴부즈맨제도로서의 발전; 새로운 접근방식

언론중재위원회의 발전방향으로 생각하여 볼 수 있는 다른 내용은 기존의 틀을 벗어난 새로운 제도로서의 방향전환이다. 이를 개인적으로는 ‘옴부즈맨제도로서의 발전’이라고 칭하고 싶은데, 이는 기존 언론중재가 언론피해의 사후적 권리구제에 치중하고 있는 면에 대한 방향전환으로 볼 수 있다.

(1) 옴부즈맨 제도로의 변화필요

1) 사전적 문제해결수단으로의 변화

현대 사회의 발전방향은 국민의 의사를 반영할 수 있는 다양한 창구를 점차 강화하는 데서 찾을 필요가 있다. 현행 대의제 민주주의의 한계를 극복하고 여론의 실체에 접근할 수 있는 제도적 장치는 다양할 필요가 있으며, 이를 통하여 사회나 정치가 발전될 수 있는 것이다. 이를 위하여는 사회의 구성원 상호간, 사회세력 상호간의 진지한 대화가 필요하며, 이러한 건전한 이성적 세력들에 의한 대화에 의하여 사회적 제문제들이 해결될 수 있을 것이다²²⁾.

정치적 집단인 국가의 기능 못지않은 역할을 수행하는 언론기관에서도 이러한 요청은 예외가 아닐 것이다. 그러나 보다 진지한 여론형성을 위한 당사자들과의 대화 필요성에 대하여 기존의 언론기관들이 얼마나 노력하여 왔는가에 대해서는 비판적 목소리가 많을 것이다. 왜곡된 정보, 의도된 오류정보, 신중하지 못한 표현 등으로 인한 명예훼손 등은 이러한 비판적 목소리의 대표적인 증거라고 볼 수 있을 것이다. 그동안 운영되어 온 언론기관의 실태를 보면, 여론형성의 상대방인 일반 국민들

22) 이에 대해서는 대표적으로, Habermas, Die Einbeziehung des Anderen, 1997, S.278 참조

과의 대화창구는 언제나 사전적으로가 아니라 사후적으로만 이루어져 왔음을 알 수 있다. 이는 언론기관의 특성상 보도를 전제로 한 활동에서 나올 수밖에 없는 한계라고도 보이지만, 한편으로는 언론기관들이 사전적 측면에서 제도적으로 여론형성이 왜곡되지 않도록 그리고 당사자의 기본권침해행위가 일어나지 않도록 하는 노력이 부족하였던 점도 지적되어야 할 것이다.

언론중재위원회의 위상은 이러한 사후적인 창구에서 두드러진다. 사후적인 차원에서 당사자들과의 대화를 통한 해결, 대화를 통한 사후적인 여론형성의 역할은 그간 언론중재위원회가 중점적으로 하여 온 과업이었다고 평가된다. 그러나 이른바 사후적인 작업은 아무리 치밀하게 구성되어 있다고 하여도, 사전적으로 그 피해를 막는 작업보다는 효율성이 떨어질 수밖에 없을 것이다. 그리고 최종적으로는 법원에 의한 사법적인 권리구제제도가 별도로 존재하기에, 언론중재위원회가 사후적인 권리구제에만 치중하는 것은 그 활동영역을 스스로 제한하는 문제점도 갖게 될 것이다. 문제를 해결하기보다는 문제가 발생하지 않게 활동하려는 진지한 노력이 대화를 통한 사회통합에 유리할 것이며, 이를 위하여 언론중재위원회에게 어느 정도 그 역할을 기대하게 되는 것이다.

오늘날 옴부즈맨 제도는 민원의 처리를 통한 단순한 분쟁해결수단만이 아니라, 위법한 국가작용의 문제점을 공론화하여 이를 제도적으로 시정하게 하는 역할이 중점적으로 강조되고 있다. 즉 보다 큰 관점에서 국가적 또는 사회적 문제점을 지적하여 이를 공론화하는 역할을 수행하는 데 중점이 두어지고 있는 것이다. 이러한 논의의 공론화 역할을 수행할 수 있다면 옴부즈맨의 유형은 다양할수록 좋은 것으로 이해되고 있다. 따라서 최근에는 유형별로 차별화된 전문 옴부즈맨 제도가 이미 도입되었고, 새로운 전문 옴부즈맨의 도입 운영이 검토되고 있는 실정이다. 예컨대 공정거래분야, 소비자분야, 언론분야, 군사분야 및 의료행정분야, 경찰분야 등의 전문 옴부즈맨제도를 도입하여, 다양한 사회영역에서의 문제점을 사전 또는 사후에 해결하는 논의를 전개하고 있다.

따라서 언론중재위원회도 지금과 같이 사후적인 영역만이 아니라 사전적으로 활동할 수 있는 무대를 가져야 한다. 이를 통하여 사전적 노력과 사후적 해결노력이 서로 결합되어 언론중재위원회가 언론분야의 옴부즈맨으로서의 지위를 가질 수 있게 될 것이다.

2) 언론영역에서의 주도권 회복의 필요성

언론영역은 다른 사회영역과 마찬가지로 제도에 의하여 운영되는 시스템이다. 제도의 결함이나 역기능은 언론기관에 대한 불신으로 이어지고, 개별 당사자에게는

언론피해를 야기할 수 있게 된다. 따라서 문제가 있는 제도는 개선되어야 하며, 이를 위하여 필요한 경우에는 사회적으로 이를 공론화하여 법 개정으로 유도할 필요도 존재하게 된다. 이러한 역할을 수행하는 기관이 언론옴부즈맨이 되어야 하며, 언론중재위원회는 이러한 역할을 수행할 필요가 있다고 본다.

현재 이러한 문제해결에 대한 주도권은 유감스럽게도 언론개혁시민연대라는 시민단체가 갖고 있는 것으로 보인다. 이 시민단체는 그 설립취지로서, 언론개혁을 바라는 사회 각계각층의 자발적인 참여로 왜곡된 언론을 바로잡고, 한국언론의 발전을 위한 정책과 대안을 제시하며, 실천적인 시민행동을 통하여 바람직한 언론환경을 만들어 나가는 것을 목표로 하고 있다²³⁾. 그리고 이 단체의 그간의 활동상황이나 현재 전개하고 있는 사업내용을 보면, 언론영역의 제도개선의 주도권을 거의 독점하고 있다고 평가할 정도라고 보인다. 그러나 언론영역의 전문 위원회로서 언론중재위원회가 존재하고 있는 데, 이러한 상황이 방치되고 있어도 무방한가에 대해서는 한번쯤 돌아쳐보아야 한다고 생각한다. 국가인권위원회가 인권민원을 해결하는 사후적 기능외에, 인권이 침해될 수 있는 문제들을 스스로 찾아내어 이를 사회적으로 공론화하고 법개정에 반영토록 하여 사회적으로 주목을 받고 있는 사례는 진지하게 참고되어야 한다고 믿는다. 이제는 언론영역의 문제해결을 위한 수동적논의가 아니라 적극적으로 전면에 나서서 언론문제에 대한 주도권을 회복하여야 할 때라고 생각한다.

(2) 구체적 방안

이러한 언론옴부즈맨으로의 기능수행을 위하여는 몇가지 선행적으로 해결하여야 할 사항이 존재한다.

1) 조직명칭 및 근거법령 명칭의 변경

우선 언론중재위원회의 명칭은 변경될 필요가 있다. 즉 이 이름하에서는 언론중재에 한정된 논의밖에 할 수 없으므로, 새로운 과업을 수행하기에 다소 어려운 점이 존재한다. 따라서 ‘언론위원회’ 또는 ‘언론평의회’ 정도의 새로운 이름으로의 변경이 필요하다고 본다.

또한 그 근거법률도 변경될 필요가 있다. 현재 언론중재위원회의 가장 큰 취약점은 정당성의 미약이다. 다른 공식적 권리구제 유형과는 달리 법적 근거가 약하며, 이로 인하여 다른 유사한 민원해결기관과 같은 차원에서 인식되고 있는 문제점도 발생한다. 현재는 언론중재위원회는 정기간행물의등록등에관한법률에 근거하여 운

23) 언론개혁시민연대 홈페이지 내용 참조

영되고 있으나, 이에 따르게 되면, 단순히 언론분쟁 민원사무나 수동적으로 처리하는 정도의 기구로 평가받게 된다. 이러한 의미정도를 갖는 제도라면 새로운 과제를 수행할 기구로서의 위상은 주장하기 어려울 것이다. 따라서 독자적인 존립근거를 찾아야 할 당위성이 존재한다.

이를 위하여는 근거 법률부터 변경할 필요가 있다고 본다. 즉 가칭 ‘언론위원회’에 관한 사항만 따로 독립하여 별개의 법률로 만드는 것이 필요하다고 보인다. 이때의 명칭은 ‘언론위원회’의 존재를 바로 인식하게 할 수 있는 내용으로, 예컨대 ‘언론위원회법’등의 적극적인 내용이 담겨지는 명칭일 필요가 있다.

2) 업무범위의 확대

새로운 업무범위를 포함하는 내용의 법령개정도 필요한 사항에 해당할 것이다. 즉 전문 옴부즈맨 제도를 도입하기 위한 근거를 명확히 하여, 후에 다시 만들어질지 모르는 - 우리나라는 특히 각종 위원회가 특별한 여론수렴절차도 없이 즉흥적으로 양산되는 경향을 보이고 있어 더욱 더 이 점이 중요하다 - 다른 위원회와의 차별성을 미리 선점할 필요가 있어 보인다.

3) 소속기관의 문제

또한 근본적인 문제이지만, ‘언론위원회’의 지위를 강화하기 위한 법령개정작업도 병행할 필요가 있다고 보인다. 생각건대 ‘언론위원회’는 의회직속으로 하는 것이 가장 바람직하며, 차선택으로는 대통령직속으로 강화하는 방향선회도 필요하다고 보인다.

이외에도 법령개정사항으로, 위원회가 언론중재사건의 접수가 없이도 스스로 필요하다고 인정되는 사안에 대해 직권으로 조사할 수 있는 권한이 인정되도록 할 필요도 있다. 이는 전문 옴부즈맨 제도의 도입 및 운영을 위한 필수적인 전제조건이기도 하다.

IV. 맺는말

언론중재위원회는 그동안 언론분쟁해결기관으로서, 그리고 언론중재, 반론권등의 새로운 개념을 우리 사회에 도입한 기구로서 중요한 역할을 수행하였다. 이는 당시의 시대수요가 언론피해에 대한 적절한 대책마련에 있었으며, 이러한 수요에 즉응하여 구체적인 언론분쟁을 해결하는 기관으로서의 역할을 성실히 수행하여 온 것으

로 평가된다. 그리고 이러한 역할기대는 새로운 시대변화하에서도 여전히 유효한 것임은 의심의 여지가 없다. 따라서 이러한 과제를 더욱 더 효율적으로 수행하고, 과학기술의 변화에 부응하기 위한 적절한 중재절차의 변화 또는 법 개정이 필요할 것이다.

그러나 문제는 오늘날의 시대적 요구가 과거와는 달리 이러한 수동적인 언론분쟁 해결에만 지향되어 있지 않다는 점에 있다. 언론피해가 발생하는 원인이 근본적으로 제도의 문제점에 존재하는 데, 안일하게 발생하는 언론피해의 구제에만 신경 쓰는 기구라면 이는 시대에 뒤쳐지는 기관이라고 평가할 수밖에 없을 것이다.

오늘날 언론영역에서의 과제는, 언론의 환경변화에 적응하여 이에 못미치는 제도를 찾아내어 이를 개선하고, 앞으로 발생할 수 있는 문제점을 예상하여 미리 문제점을 파악하는 논의까지를 요구하고 있다고 생각한다. 사전적으로 문제점을 파악하여 이를 공론화할 수 있다면, 가칭 ‘언론위원회’가 언론기관이 갖는 근본적인 기능인 진정한 여론형성기관으로서, 그리고 사회통합을 이루는 수단으로서, 그리고 사회구성원의 대화를 가능하게 하는 창구로서의 역할을 회복할 수 있게 될 것이다.

20여년이라는 연륜은 이러한 새로운 과업을 수행하기에 충분한 경험을 축적하였다고 생각한다. 이제 새로운 발전방향에 맞추어 가칭 ‘언론위원회’가 새로운 방향하에서도 종전과 같은 눈부신 활동을 하기를 감히 기대하여 본다.