

새로 제정된 언론중재법의 내용과 과제

황 용 경

(경남중재부장, 창원지방법원 수석부장판사)

1. 머리말

2005. 1. 27. 법률 제7370호로 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’(이하 ‘언론중재법’이라 한다)이 제정, 공포되어 2005. 7. 28.부터 시행되고 있다. 이로써 언론의 자유와 책임이 명확해지고, 국민의 권리도 한층 신장되게 되었다. 그러나 이러한 제도의 정비만으로는 만족할 수 없고, 언론중재법의 취지를 충분히 달성하기 위해서는 언론과 국민에 대한 적극적인 홍보와 토론이 있어야 할 것이다.

2. 언론중재법의 제정 경위

가. 헌법 및 민법의 관계 규정

헌법은 제10조에 행복추구권, 제17조에 사생활 보호, 제 19조에 양심의 자유를 규정하고 있으며, 제21조에 언론, 출판의 자유와 집회, 결사의 자유를 규정, 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니되며, 언론, 출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다고 규정하고 있다.

한편 민법 제764조에서는 명예를 침해당한 피해자는 가해자에게 단순한 금전배상을 넘어서 명예회복을 위한 실질적인 조치를 강구할 수 있도록 규정하고 있다.

언론의 자유는 필연적으로 타인의 명예나 사생활의 비밀을 침해할 가능성을 가지고 있고, 이의 조화로운 운용은 민주주의 사회 발전을 위한 중요한 요소가 된다 할 것이다.

나. 제정 경위

1980년 말 ‘언론기본법’ 제정 시 독일의 바덴-뷔르템베르크주 출판법상의 반론보도청구권 규정을 모델로 한 ‘정정보도청구권’(사실은 ‘반론보도청구권’임)이 도입되면서 프랑스 및 독일에서부터 비롯된 ‘반론권’이라는 제도를 도입함에 따른 충격과 혼란을 흡수하는 완충장치와 이 제도의 조화로운 실현을 위하여 문 ‘언론중재위원회’의 제도가 도입, 설립되었다.

위 언론기본법이 1987. 11. 28. 폐지됨과 더불어 언론기본법상의 정정보도청구권은 그 명칭 및 골격이 유지된 채 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’과 ‘방송법’에 분리 수용되었다가 1991. 12. 31. ‘종합유선방송법’이 제정되면서 종합유선방송에 대하여도 동일한 취지의 ‘정정보도청구권’이 인정되었다.

1995. 12. 31. 정간물법 개정으로 ‘정정보도청구권’이라는 명칭 대신 ‘반론보도청구권’이라는 명실상부한 정식 명칭으로 바뀌게 되었다.

언론중재법은 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’, ‘방송법’, ‘민법’ 등 각 개별법에 분산 규정되어 있던 언론피해구제제도를 포괄하여 하나의 법에 단일화하여 규정함으로써 언론피해구제제도의 실효성을 높이고 국민의 인격권 보호에 만전을 기할 수 있도록 하는 취지로 제정되었다고 한다.

3. 언론중재법의 주요 내용과 향후 과제

가. 인터넷신문까지 언론 범위 확대

언론중재법 제2조는 언론의 개념에 인터넷신문을 포함시켰고, 인터넷신문은 신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률 제2조 제5호의 규정에 따르도록 하고 있다.

나. 인격권의 구체화와 사자(死者)의 인격권 보호

인격권은 이제까지 학설과 판례에서 인정되어 온 것으로서, 일반적으로 자신과 분리할 수 없는 인격적 이익의 향유를 내용으로 하는 권리로서 생명, 신체, 건강, 명예, 정조, 성명, 초상, 사생활의 비밀 등의 보호를 내용으로 하는 권리를 말한다. 언론중재법 제5조에 인격권이 구체적으로 규정되어 있으며 인격권 보호가 법으로 명문화되어 인격권의 보호에 대한 관심이 제고될 것으로 기대된다 할 것이다.

다. 고충처리인 제도의 도입

언론중재법 제6조에 방송사업자, 정기간행물사업자 및 뉴스통신업자는 사내에 언론 피해의 자율적 예방 및 구제를 위한 고충처리인을 두도록 규정하고 있다.

다만, 고충처리인을 내부 인사로 할 경우 언론불만처리기관으로서 독자나 시청자의 충분한 인정과 지지를 받고 있지 못하다는 비판이 있을 수 있으므로 고충처리인 제도의 도입 취지에 부합되게 운용하기 위해서는 고충처리인을 사외 인사로 영입하는 방안을 검토할 필요가 있다는 의견이 있다.

라. 반론보도청구권의 확대와 정정보도청구권의 명문화

(1) 반론보도청구권과 정정보도청구권의 의의

‘반론보도청구권’은 일반적으로 자신에 관한 사항이 언론보도에 의하여 공표됨으로써 피해를 입게 된 경우 언론보도의 잘못과 관계없이 피해자가 무기대등의 원칙에서 신속하고 대등한 방어수단으로 해당 언론사에 반론 내지 반박을 무료로 보도해 줄 것을 요구하는 권리를 말한다.

이에 반하여 ‘정정보도청구권’은 문자 그대로 언론보도의 잘못을 전제로 하여 그 잘못된 기사로 인하여 명예나 권리가 훼손된 자가 동일한 매체를 통하여 그 잘못을 바로 잡음으로써 자신의 명예나 권리를 회복하기 위하여 그 잘못을 언론사로 하여금 시정하게 하여 정정된 내용을 보도해 줄 것을 요구하는 권리를 말한다.

(2) 반론보도청구권과 정정보도청구권의 인정 근거 및 취지

반론권은 헌법상의 ‘인간의 존엄과 가치’, ‘양심의 자유’, ‘언론의 자유’ 등을 그 근거로 하여 피해자의 권리를 구제한다는 주관적인 의미와 독자로서 피해자가 언론이 보도한 내용과 반대되거나 다른 사실을 주장할 기회를 부여하고 이를 통하여 시청자와 독자들로 하여금 진실발견과 올바르게 균형 잡힌 여론 형성을 위하여 중요한 기여를 할 수 있게 된다는 객관적인 제도로서의 의미도 가지고 있다.

이에 반하여 정정보도청구권은 종전에는 민법 제764조에 근거하여 피해자의 명예를 회복하는 한 방법인 명예회복에 적당한 처분에 속한 것으로 이해되었으나 이러한 정정보도청구권이 인정되기 위해서는 전통적인 민법의 불법행위 이론에 의하여 가해자의 고의, 과실과 행위의 위법성이 인정되어야 가능했다.

언론중재법은 이러한 비판을 수용하여 정정보도청구에는 언론사의 고의, 과실이나 위법성을 요하지 아니한다고 규정함으로써 국민의 권리구제에 종전의 민법상의 불

법행위에 비하여 그 행사기간(민법에 의하면 피해자가 손해와 가해자를 안 날로부터 3년, 당해 불법행위가 있는 날로부터 10년의 소멸시효가 적용됨)이 단축된 것 이외에는 행사 요건이 완화되어 국민의 권리구제는 쉬운 반면에 언론의 책임은 더 가중되었다 할 것이다.

(3) 반론보도청구권의 도입 및 변천과정

종전에는 이러한 ‘반론보도청구권’이 그 정확한 명칭과는 달리 그 성질상 특별한 경우가 아니면 받아들이지 않을 수가 없는 반론권의 특성상 갑자기 폭주할지도 모르는 반론권의 행사를 억제하기 위한 편법적이고 위장적인 전술로서 그 용어를 정식으로 ‘반론권’이라 하지 않고 ‘정정보도청구권’이라 하였고, 이 의도적인 용어 선택의 부정확함이 그 후 필요 없는 논의와 혼란을 불러일으키게 되었다.

‘반론보도청구권’이 처음으로 도입된 지 15년이 지나 1996. 7. 1.부터 시행된 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’에서 종전의 ‘정정보도청구권’에서 학술적인 ‘반론반도청구권’이라는 법률상 용어로 정비되었다.

(4) 반론보도청구권과 정정보도청구권의 차이

반론보도청구권은 언론의 보도가 허위라는 것을 전제로 하지 아니하여, 언론 보도가 사실이든 허위이든 반론이 가능하고, 반론을 주장하는 측은 그 보도에 의하여 피해를 입은 사실만 입증하면 더 이상 입증은 필요 없으므로 반론을 제기하는 당사자는 특별한 예외적인 사유가 없는 한 신속한 시간 내에 조정 내지 중재과정과 소송과정에서 대부분 승소할 수밖에 없다.

반면 정정보도청구권은 언론보도가 허위임을 전제로 하기 때문에 그 허위의 점을

정정을 주장하는 언론피해자가 입증하여야 한다. 하지만 그 입증이 쉽지 아니하여 수개월 또는 수년간의 시일이 소요되기도 한다. 즉 정정의 결과를 얻어내기 위해서는 많은 노력과 시간을 투자하여야 하는 부담을 안게 된다.

(5) 반론보도청구권과 정정보도청구권의 행사기간

반론보도의 청구기간을 보도가 있음을 안날로부터 종전의 1개월에서 3개월로 연장하고 정정보도의 청구기간을 반론보도와 동일하게 하여 언론 피해자의 권익을 두텁게 보호하였으나 언론사의 입장을 감안하여 사실보도가 있는 후 6개월이 경과한 후에는 피해자가 그 보도 사실을 알았는지 여부에 관계없이 반론보도, 정정보도를 청구할 수 없도록 하였다.

(6) 반론보도청구권과 정정보도청구권의 행사 요건과 절차

이러한 반론 및 정정보도 청구권이 인정되기 위해서는 사실적 주장에 의하여 피해를 입어야 되고 언론사의 의견 내지 논평 등에 대해서는 인정되지 아니하며, 그 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자가 행사할 수 있다. ‘반론보도청구권’을 행사하려는 자는 문제의 보도와 일반적인 연관성이 있다는 주장만으로는 부족하고, 직접적인 이해관계가 있어야 하며 단순히 보도내용과 견해를 달리한다는 차원에서 ‘반론보도청구권’을 행사할 수 없다. 정정보도청구권을 행사하기 위해서는 언론기사가 허위이고 이로 인하여 자신이 피해를 입었음을 입증하여야 한다.

마. 추후보도청구권

언론중재법은 이러한 추후보도청구권 행사기간을 형사절차가 종결된 날로부터 1월에서 그 사실을 안날로부터 3월 이내로 연장하여 국민의 권리구제를 더 한층 도모하였다.

바. 손해배상에 대한 조정, 중재 신청권 인정

종전에는 언론의 피해에 대한 손해배상에는 조정이나 중재신청을 할 수 없었으나 언론중재법에는 피해자가 언론에 의한 피해의 배상에 대하여 보도가 있음을 안날로부터 3개월 이내에 손해배상액을 명시하여 조정 및 중재를 신청할 수 있다고 규정, 손해배상 청구를 도입하였다. 이는 손해배상 청구가 반론보도 또는 정정보도청구와 밀접한 관련이 있고, 간단한 손해의 경우 소의 제기 없이 피해자가 신속, 간편하게 권리구제를 받게 할 수 있도록 하기 위해서 입법되었다고 한다. 또한 재산상 손해에 대한 피해 구제도 취지 및 증거조사의 결과를 토대로 손해액을 산정할 수 있다고 규정함에 따라 가능해졌다.

사. 금지청구권 정식 인정

언론의 위법행위로 인하여 인격권이 침해되는 경우, 기존의 학설과 판례를 받아들여 피해자는 인격을 침해하는 자에 대하여 금지청구권을 행사할 수 있게 되었다. 언론 피해자에게 중대한 인격권 침해가 있고 사전 금지 외에 사후적인 구제 수단으로는 피해회복이 어렵다고 판단되는 예외적인 경우 신문이나 방송의 발행, 상영, 판매, 배포 금지의 가처분 신청을 법원에 제기할 수 있을 것이다.

아. 언론피해 구제 제도의 비교

언론피해 구제 제도는 민사적 구제수단으로서 민법 및 언론중재법상의 손해배상, 언론중재법상의 정정보도, 반론보도청구, 언론중재법 및 민사집행법상의 금지청구권 및 형사적 구제수단으로서 형법상의 명예훼손죄, 모욕죄, 신용훼손죄, 업무방해죄등으로 구분될 수 있다.

자. 조정, 중재 절차의 정비

종전에는 언론분쟁에 관하여 상호 합의에 의하여 성립되는 조정을 ‘중재’로 표현, 고유의 의미의 중재제도가 없었으나 언론중재법은 본연의 의미에 맞게 종전의 ‘중재’를 ‘조정’으로 표현을 변경하고 중재제도를 새롭게 규정하였다.

중재가 아닌 조정으로서 알선이나 권유나 직권중재결정과 같은 소극적 기능만으로는 분쟁해결의 한계가 있어 중재위원회의 중구적 결정에 따라 분쟁을 일거에 해결할 수 있는 고유의 의미의 중재제도를 도입하였다. 결국 이러한 중재제도는 권위와 증거조사의 기능을 가진 중재위원회의 판정에 복종할 의사가 있는 경우에 그 실효성이 있으나, 강제할 수는 없으므로 당사자들이 중재합의를 할 것인지가 관건이라 할 것이다. 현재의 언론중재위원회 중재부의 활동상황을 고려할 때 적극적인 홍보와 국민들의 이해가 필요할 것으로 보인다.

차. 신청대리인의 확대

변호사 아닌 자가 중재부의 허가를 사전에 얻는 경우 신청인이나 피신청인의 대리인이 될 수 있으며, 신청인의 배우자, 직계혈족, 형제자매 또는 소속 직원인 경우에도 신청인의 명시적인 반대의사가 없는 경우 중재부의 허가 없이도 대리인이 될

수 있다. 다만 종래 중재실무에 의하면, 신청인이 개인이 아닌 기관, 단체, 회사등의 경우 대리인이 신청인인의 직원인 경우에는 사건에 대한 결정권을 행사하지 못하여 사건의 신속한 해결에 지장을 초래하고 있어 이에 대한 대비책이 필요하다 할 것이다.

카. 조정, 중재기일 불출석의 효과

종전에는 정당한 사유 없이 신청인이 1회 불출석하면 신청을 취하하는 것으로 간주하고, 언론사는 2회 불출석하면 신청취지대로 이행하기로 합의한 것으로 간주하였으나 신청인이 1회 불출석으로 신청을 취하하는 것으로 간주하는 것은 신청인의 재판청구권을 과도하게 침해하고 헌법상 평등원칙을 위반할 소지가 있다는 주장을 감안하여 형평을 맞추기 위하여 언론중재법 제18조, 제24조에서 신청인의 경우에도 신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니하는 경우에 조정 내지 중재신청을 취하한 것으로 보는 것으로 개정되었다.

타. 직권조정결정 제도의 개선과 조정, 중재 처리기간

당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도 내에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 할 수 있다.¹⁾ 위 결정에 대하여는 송달받은 날로부터 7일 이내에 중재부에 이의신청을 할 수 있고, 이 경우 직권조정결정은 효력을 상실한다. 또한 이의신청이 있을 때는 법원에 자동으로 소가 제기된 것으로 규정하고 있는데 이는 중재위원회가 당사자의 모든 사정

1) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제22조

을 참작하여 내린 신중한 결정에 대하여 특별한 이유 없이 이의신청을 남발함으로써 중재결정의 실효성을 저하시키는 경우가 있음에 따라 중재결정의 실효성을 높이고, 또 피해자가 중재부의 조정을 적극적으로 수용하는 경우에도 언론사가 이의신청하는 경우 또다시 신청인이 소를 제기하여야 하는 것은 형평에도 반하기 때문에 조정결정에 대한 이의신청에 보다 신중을 기하도록 하고, 신청인의 소 제기 부담을 경감하고 편의를 제공하기 위해서 이러한 입법조치가 되었다고 보인다.

파. 시정권고의 확대

시정권고 대상의 매체 범위를 종전의 정기간행물에서 방송 등 모든 언론매체로 확대하였고, 무엇보다 언론보도에 의하여 법익이 침해된 자가 아닌 제3자에게도 시정권고를 요구할 수 있는 신청권이 부여됨에 따라 누구든지 법익을 침해하는 언론보도에 대한 시정권고를 중재위원회에 신청할 수 있게 되었다

경우에 따라 다수의 개인이나 단체가 악의적으로 특정 언론사에 대하여 불만을 가지고 시정권고를 지속적으로 신청하는 경우 언론중재위원회와 언론사에 많은 부담을 주게 되므로 이에 대한 대비책이 있어야 할 것으로 보인다.

하. 조정전치주의 폐지

새로 제정된 언론중재법에서는 국민에게 언론중재위원회를 먼저 거칠 것인지에 관한 자율적인 선택권을 부여함으로써 그 권리를 한층 강화하기 위하여 필요적 전치주의를 취하지 않되 반론보도청구뿐 아니라 정정보도청구 및 손해배상까지 중재위원회에 조정이나 중재를 신청할 수 있는 ‘임의적 전치주의’를 취하였다.

따라서 언론중재위원회의 책무도 그만큼 무거워져 중재위원회가 그 기능을 다하지 못한다면 국민들은 언론중재위원회를 잘 이용하지 않을 것이므로 이에 대한 대비가 필요하다.

거. 기타

그 외 개정안에서는 ‘부당광고행위 금지’ 조항이 포함되어 있었으나 언론사에게 지나친 부담이 된다는 점에서 계속 검토가 필요하여 채택되지 않았다고 한다.

또한 공익법인 또는 비영리법인에 대하여 언론피해상담소를 설치·운영할 수 있도록 하는 내용이 개정안에 포함되었으나 정부가 그 설치와 운영에 소요되는 경비의 보조 문제 등으로 채택이 유보된 것으로 보인다.

4. 맺음말

이상에서 본 바와 같이 언론중재법의 시행으로 상당 부분 언론의 자유가 신장되고, 국민의 권익이 더 한층 보장되는 반면에 언론사의 부담이 가중되는 측면을 간과할 수 없다.

따라서 국민들은 언론중재법이 본래의 기능을 달성할 수 있도록 적극적으로 언론중재법을 이용하는 한편 언론중재법을 남용하지 않아야 할 것이며, 언론사 또한 이러한 피할 수 없는 시대의 변화에 적응하여 분쟁을 사전에 예방할 수 있도록 고문 변호사 제도의 확대, 데스크의 기능 정립, 손해배상책임에 대비한 보험가입, 공제제도 등을 통하여 시스템을 개선, 발전시켜야 할 것이며, 언론중재위원회 역시 앞으로 예상되는 문제들을 풀어나가기 위하여 꾸준히 연구하고 노력하여야 할 것이다.