

언론중재제도와 정정보도청구권

이 상 회

연세대 신문방송학과 교수, 중재위원

언론중재제도의 효율적인 운영과 대국민 홍보를 목적으로 한 언론중재위원회 지방토론회가 대전, 대구, 전주에 이어 부산서라벌호텔에서 1984년 3월 23일 개최되었다. 부산지방의 언론계·학계·법조계 등 각계인사가 참석한 가운데 열린 부산지방토론회는 안상돈 부산중재부장의 사회로, 이상회 위원(연세대 교수)의 「언론중재제도와 정정보도청구권」이란 주제발표와 함께 토론이 있었는데 다음은 주제논문을 초록한 것이다.

.....편집자 주

1. 언론의 자유와 책임

1644년 밀턴(Milton)이 아레오파지티카(Areopagitica)를 통해 영국의회에 탄원한 출판의 자유는, 어느 것보다 바꿀 수 없는 절대적 권리를 전제한 자유가 아니라 출판물에 대한 지나친 정열을 거두어 달라는 은혜의 청원이었다는 점에서, 그것은 적극적인 자유가 아니라 소극적인 의미에서의 자유였다.

이 같은 소극적인 개념으로서의 언론의 자유가 18세기를 거쳐 19세기에 와서는 자연권이나 인간의 기본권과 같은 절대적인 개념으로 발전하면서 자유주의 이론의 기본요체가 되었다.

로크(J. Locke), 스미스(A. Smith), 제퍼슨(T. Jefferson) 등으로 대표되는 자유주의 이론가들은 언론이 권력의 검열에서 해방되기만 하면, 혹은 정보의 자유공개시장만 보장되면, 자기교정과정을 거쳐 정보의 악화는 구축되고, 선과 정의가 풍미하는 사회가 이루어진다고 믿었다.

그러나 20 세기에 와서 근대국가의 탄생과 함께 자본주의 제도가 확립되자 언론도 대기업으로 성장하게 되어 영리추구가 불가피하게 되었다. 자체의 영리추구가 개재하지 않을 때에만 언론은 객관성을 유지할 수 있고 정의의 입장에 설 수 있지만 기업으로서의 언론은 경제적 이익을 생각하지 않을 수 없다.

언론자유 보장만으로 언론이 항상 모든 것을 옳고 바르게 해결하는 요술방망이가 아니라 사실 역사의 체험을 통해 인식하게 되자, 하나의 권력으로 성장한 언론의 횡포를 감시하고 견제할 필요성이 있다는 사회책임이론이 종래의 자유주의 이론을 대치하게 된 것이다.

자유주의 이론은 언론이 항상 바르고 옳은 일만 한다는 것을 전제로 제기된 반면, 사회책임이론은 언론도 과오를 범할 수 있다는 점을 전제로 성립된 것이다.

언론중재위원회는 언론기본법에 의해 구성된 기관이다. 그리고 언론기본법은 그 자체 언론의 형사적·민사적 책임을 규정하고 있지는 않지만, 언론에 의해 개인이나 단체가 권익을 침해 당했을 때 정정보도를 청구할 권리를 부여하자는 것이 정정보도청구권을 규정한 언론기본법의 정신이다.

II. 언론침해에 대한 구제

언론중재제도는 언론기본법 제 6 장 언론침해에 대한 구제에 의해 성립되었다.

언론기본법 제 49 조 1 항은 「정기간행물과 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 그 공표가 행하여진 후 신문, 방송, 통신의 경우는 14 일 이내에, 그 밖의 경우는 1 월 이내에 서면으로 발행인이나 편집 또는 방송국의 장이나 편성책임자에게 정정보도의 게재 또는 방송을 청구할 수 있다」고 규정하고 있다. 그러나 정정보도를 청구할 수 없는 예외로 첫째, 「피해자가 정정보도청구권의 행사에 상당한 이익을 갖지 않은 경우」와 둘째, 「청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우」 그리고 셋째, 「상업적 광고만을 목적으로 하는 경우」, 넷째, 「국가 지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차에 관한 충실한 사실보도의 경우」를 들고 있다. 그런데 언론기본법 제 6 장 중 해석상의 혼선을 가져올 수 있는 부분은 제 49 조 1 항 중 「정기간행물과 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 정정보도를 청구할 수 있다」한 대목이다. 무엇보다 「사실적 주장」이라는 표현이 애매하다.

사실 보도란 과장·왜곡되지 않은 「있는 그대로」, 「일어났던 그대로의」 보도를 뜻한다. 사실보도는 뉴스보도의 기본원칙이요, 저널리즘이 지켜야 할 기본강령 중의 으뜸이다. 따라서 사실보도로 인해 특정인이 피해를 입는다 해서 이에 대한 정정보도청구권을 인정할 수 없다. 예컨대 10 억원의 부도를 낸 한 회사에 관한 기사가 사실대로 보도한 기사라고 할 때, 이 보도로 인해 이 회사와 상거래가 있는 사람이 엉뚱하게 경제적 피해를 입었을 경우 그 피해자가 이를 보도한 언론사에 정정보도를 청구할 수는 없을 것이다. 문제는 그 보도가 사실 보도냐 사실보도가 아니냐를 판가름하기 어려운 경우가 많다는 데 있다.

만약 언론사가 당사자 어느 일방에게 피해를 줄 「악의의 의도」(malignant intention)를 가지고 보도했을 경우, 피해자는 물론 정정보도를 청구할 권리를 가져야 마땅하다. 그런데 언론사가 「악의의 의도 없이 보도 했는데도 결과적으로 오보가 되어 특정인에게 피해를 준 경우에도 그 피해자는 정정보도를 청구할 수 있느냐는 의문이 생길 수 있는데, 이 경우에도 그 피해자는 응당 정정보도를 청구할 수 있어야 마땅하다. 말하자면 보도가 비의도적 오보이건 의도적 오보이건 정정보도의 대상이 된다고 보아야 한다.

그런데 언론기본법이 규정하고 있는 언론침해에 대한 구제는 「사실적 주장」에 의해 피해를 받은 자를 그 대상으로 삼고 있다. 주장에는 평가적 요인(evaluative component)이 강하게 작용하고 있지만 보도(reporting)에는 평가적 요인이 작용해서는 안 된다. 평가적 요인이란 사건의 보도자가 그 사건을 주관적으로 평가하고 그 옳고 그름을 자기의 가치기준에 의해 가리는 것을 뜻하기 때문에 이러한 사건보도에 주관적 평가를 위한 가치를 주입하는 것은 정도의 저널리즘에서 금기로 삼고 있는 것이다. 이렇게 볼 때 「사실적 주장」이란 말이 문제가 될 수 있는 것은 주관적 평가에 입각한 주장(advocacy)이 개입되면 이는 이미 사실보도는 아니기 때문이다. 뉴스보도와 사실이나 논평을 엄격하게 구분하는 까닭은 사실이나 논평에서는 개인적인 의견의 개진이 허용되기 때문이다. 그렇다면 사실이나 논평과 같이 주관적 가치평가와 개인적 의견의 개진이 보장된 지면이나 방송프로그램을 통해 특정 개인이나 단체가 피해를 입었을 경우 그 피해자가 이에 대한 정정을 청구할 수 있느냐는 문제가 제기될 수 있다.

우리나라의 경우, 언론중재제도의 역사가 일천하여 법해석상의 이견과 이론이 제기될 여지가 많지만 원칙적으로는 사실과 논평도 정정보도청구의 대상이 된다고 보는 것이 옳을 것이다. 이 점에서 필자는, 『비평, 논평 등 의견표현 내지 가치판단 사항에 대하여는 아무리 관계인에 대한 영향이 크다 할지라도 정정보도청구의 대상이 되지 않는다』고 본 박용상 판사의 견해와는 달리하고 싶다. 사실보도의 경우 (필자는 의도적으로 사실적 주장이란 용어를 사용하지 않는다) 그것이 고의건 비고의건 오보이면 정정보도의 대상이 된다는 것은 법 이전에 저널리즘 윤리에 어긋나는 것이다. 그리고 사실, 논평, 해설과 같이 개인적 평가와 가치주입이 허용내지 권장되는 지면이나 프로그램의 경우에도 논평이나 비판의 대상이 되는 사실의 부분을 잘못 묘사 혹은 기록한다면 이는 정정보도청구의 대상이 되어야

한다는 것이다. 즉 사실이나 논평 그 자체가 정정보도의 대상이 되는 것이 아니라 사실이나 논평에서 비판의 대상이 된 사건이나 기록물이 사실이 아닌 허구에 의해 날조된 것이라면 이것 역시 정정보도의 대상이 될 수 있다는 것이다.

그렇다면 언론이 오보를 했을 경우 그것이 고의에 의한 것이든 고의에 의한 것이 아니든 이를 정정해야 한다는 것은 당연한 것인데 무엇 때문에 중재위원회를 두어 정정을 위한 중재의 기능을 하도록 하고 있느냐는 의문이 제기될 수 있다.

여기에서 언론중재위원회의 기능을 명백히 해둘 필요가 있다. 앞에서 이미 밝힌 것처럼 중재위원회의 기능은 정정보도신청자와 언론사를 한자리에 불러 중립적인 입장에서 중재하는 역할에 일차적인 기능이 있다. 그리고 언론기본법 제 50 조 8 항은 「언론중재위원회는 언론침해의 내용을 심의하며 필요한 경우 당해 발행인 또는 방송국의 장에게 시정을 권고할 수 있다」고 함으로써 시정권고의 기능도 부여하고 있다. 중재위원회의 기능 중 또 하나의 중재외적 기능은, 언론기본법 제 51 조 1 항은 「언론중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구를 신청할 수 없다」라고 규정함으로써 법 절차상으로 전심기구로서의 역할에 있다.

법 이론적으로 언론침해를 당한 피해자가 정정보도청구가 아니더라도 기타 민·형사상의 책임을 언론사를 상대로 물을 수도 있다. 그래서 중재위원회는 정정보도를 위해 중재를 하는 기관이지 피해자를 위해 실질적인 보상을 해주는 기관이 아니라는 점에서 중재위의 기능에 의문을 제기할 수도 있다.

그러나 중재위원회의 발족 전, 해방 후 30 여년동안 언론사를 상대로 한 소송이 거의 없었다는 사실을 감안하고 또 중재위를 통해 정정보도를 통한 신속한 피해회복이 가능하다는 점을 감안하면 이것으로도 중재위의 기능에 대해 의문을 제기하기는 어렵다.

오보로 인한 부당한 침해가 발생했을 때 언론이 이를 정정하는 것은 저널리즘의 기본 윤리지만, 언제나 이것이 지켜지는 것은 아니기 때문에 중재위원회와 같은 기관이 필요해진다.

Ⅲ . 반론권과 정정보도청구권

우리나라 언론기본법이 명시하고 있는 정정보도청구권이 반론권에서 파생되어 나왔다고 보는 이가 적지 않은 것 같은데 반론권과 정정보도청구권은 엄연히 다르다.

반론권은 접근권(right to access)과 밀접한 관계를 갖는 것으로서, 접근권이란 매스 미디어에 접근하여 매스 미디어를 이용할 수 있는 권리를 말하는데, 접근권의 중요성이 강조되기 시작한 것은 매스 미디어가 절대적 영향력을 작용하는 대기관으로 성장하고 한 후부터다.

미국의 경우 밀즈(C. W. Mills)가 「Power Elite」에서 분석한 것처럼 매스 미디어를 이용할 수 있는 사람은 기성정치인, 고위관료, 자본주, 장성, 일부 지식인들 뿐으로 결국은 이들이 미국을 좌지우지하며, 매스미디어는 이들 기득권자들의 이익에 저촉되는 메시지를 전파하지 않는다고 했다. 이 경우 매스 미디어의 소유주들도 기득권을 가진 사람들로써 기득권보호를 위해 일방적인 주장을 펼 가능성이 높다는 것이다. 따라서 진정한 언론의 자유는 매스 미디어에의 공평한 접근이 보장될 때 그 효력이 발생할 수 있다는 것이 논리적 근거이다.

이런 점에서 반론권이란 어느 일방의 의견이나 주장에 의해 다른 일방의 권익이 침해되었을 때 피해를 입은 쪽이 반론을 펼 기회를 갖는 권리다. 그러므로 반론권이란 반대되는 의견이나 다른 의견을 개진할 수 있는 권리이지 결코 잘못된 기사 즉 오보의 정정을 청구할 수 있는 권리는 아니다.

이와 같이 근래에 와서 반론권의 중요성이 강조되고 있는 것은 사실이지만 정정보도청구권이 반론권에서 비롯한다는 이론적 근거는 없다고 하겠다.

IV. 언론중재위원회의 기능과 제도상의 문제

언론기본법은 보도내용이 「사실적 주장」인 경우에 한하여 그에 대한 정정보도청구권을 인정하고 있다. 여기서 「사실적 주장」이 정확히 무엇을 뜻하는지에 대해 유권해석을 내릴 수는 없지만 개인적 의견의 개진이나 가치판단의 주입이 가능한 비평과 논평은 정정보도청구의 대상에서 제외되어야 한다는 의미로 해석될 수도 있다. 그러나 비평과 논평에 이의나 반대의견이 있을 경우는 반론권을 주장하는 것이 옳을 것이다.

물론 비평과 논평의 경우에도 그 내용이 사실이 아닌 허구를 기초로 작성된 것일 경우에는 이를 정정할 것을 요구할 수도 있다고 본다.

언론기본법의 절차에 따라 언론침해를 당했다고 주장하는 자가 정정보도를 청구해 오면 그 내용을 심의하지 않고 무조건 언론사에 그 사실을 통고하여 정정을 위한 중재에 착수해야 하느냐는 의문이 제기될 수 있다.

중재위는 정정보도청구가 들어오더라도 그러한 주장이 정당한 이익을 갖지 않는 경우나 청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우, 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우에는 이의 게재를 거부, 기각할 수 있다.

정당한 이익이 있느냐 없느냐, 사실 보도냐 아니면 명백한 오보냐 혹은 상업적 광고를 목적으로 하는 것이냐, 아니냐를 사실상 명쾌하게 구분하기가 어려운 경우가 적지 않을 것이다. 그러나 이 어려운 구분을 해야 할 일차적 책임이 언론중재위원회에 있다고 보는 것이 옳을 것이다.

따라서 중재위원회에서 중재에 착수된 사건은 일단 정정의 여지가 있는 사건이라고 하겠다. 그럼에도 불구하고 중재에 착수했으나 양측 주장이 맞서 정정보도에 필요한 타협이 이뤄지지 않았을 때는 불성립으로 처리된다. 중재위원회는 법원처럼 판결할 권한은 없다. 물론 불성립 그 자체도 의미가 없는 것은 아니다. 왜냐하면 피해자가 중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도를 신청할 수 없기 때문이다. 그러나 불성립이 전체사건에서 차지하는 비율이 81년도에는 27% (12 건), 82년도에는 38%(19 건), 83년도에는 31%(22 건)로서 높게 나타나고 있지만, 불성립 돼서 신청인이 법원에 정정보도를 청구한 사건은 13 건(83년 12월말 현재)에 불과함을 보면, 신청인이 언론사를 상대로 한 제소가 얼마나 어려운 가를 알 수 있다. 결과적으로 불성립의 건수가 많다는 것은 중재위의 기능을 위축시키는 결과를 가져오고 있는 것은 현행법상 어쩔 수가 없다.

그리고 취하의 건수가 늘어가고 있는 현상도 불성립 못지않게 바람직하지 못한 것으로 생각된다. 취하란 정정보도를 청구한 피해자가 이를 스스로 철회하는 경우를 말하는데 언론중재위원회 발족 후 83년 12월말 현재까지 처리된 사건 165 건 중 56 건이 취하로 끝났다.

언론침해를 당한 부분을 정정문을 게재하여 정정하는 대신 PR기사의 형식으로 피해자가입은 피해를 보상한다는 약속 하에 신청인으로 하여금 취하케 하는 방식이 취하의 주종을 이루고 있다. 언론사가 피해자의 피해를 정정문이 아닌 다른 형태의 기사로 게재하여 그 피해를 보상에 주겠다는 것은 언론사가 언론침해를 스스로 인정한다는 뜻이다.

명백한 언론침해가 있어 정정보도를 해야 함에도 불구하고 정정보도 대신 이런 편법을 사용한다면 정정을 통한 피해자의 신속한 구제는 힘들게 되고 만다. 이렇게 되면 언론중재위원회의 기능 자체가 문제시될 수 있다.

이러한 문제점들을 해결하려면 우선 언론기본법 제 50 조 8 항을 보다 능동적으로 해석하여 단순한 중재의 기능에서 벗어나 소극적이기는 하지만 정정을 권고할 수도 있을 것이다.

- 서울대학교 문리과대학 영문과, 연세대학교 대학원 (신문방송학박사).
- 저술: 「TV 인간론」 「매스커뮤니케이션 사회화」 다수.
- 현재 연세대학교 신문방송학과 교수, 언론중재위원회 위원.