

## 특별기고

### 새 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」의 언론중재제도

박 용 상

부장판사 사법 연수원 교수

이 글은 사법연수원 교수인 부장판사가 「언론기본법」 폐지에 따라 대체 입법 된 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」과 「방송법」에서 수정 보완된 언론중재제도에 관해 특별 기고한 것이다.·····편집자 주

#### I. 서

1980년 말 언론기본법에 의해 도입된 정정보도청구권제도와 언론중재위원회는 1987년 언론관계법 개정으로 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」(이하 「정간물법」이라고 약칭한다)에 그대로 수용되면서 다소 발전적인 조문 수정이 이루어졌다. 개정법의 체제를 보면 신문 등 활자매체와 전파매체를 통합하여 규정하였던 언론기본법이 폐지되고, 정간물법과 방송법이 나누어 제정됨으로써 정정보도청구권과 언론중재위원회에 관한 규정은 정간물법에 구체적으로 규정되고 방송법에서는 정간물법의 규정을 준용하는 입법체제를 취하게 되었다. 정정보도청구권의 요건과 예외에 관하여는 종전의 언기법의 규정이 변화없이 답습되었으나, 신법의 특기할 개정사항은 첫째로, 정정보도청구권과는 별도로 범죄사건보도와 관련하여 피의자로 보도된 자에게 사후에 사직당국에서 누명을 벗게 된 경우 추후보도청구권을 새로이 규정하여 언론의 개인법익침해에 대한 구제제도의 확충을 도모하고 있으며, 둘째로 언론중재위원회의 권한을 일부 강화하여 당사자의 출석의무와 불출석시의 제재로서 합의간주제도를 신설하였다는 점이다. 그러나 언론관계법을 개선 정비함에 있어서 ① 정정보도청구권에 관하여는 그 권리의 명백한 성격규정과 함께 권리행사의 요건과 예외사유의 정비가 필요하였고, ② 절차면에 있어서는 구주의 새로운 학설과 입법례에 비추어 정정보도청구권의 신속성과 실효성을 보다 충실하게 할 수 있는 방안이 검토될 수 있었으며, ③ 언론중재위원회의 법적 지위 및 역할과 관련하여 공공에 의한 언론통제의 체계로 발전시키는 방안에 대하여 고려할 필요가 있었음에도 이러한 여러 문제나 방안에 대한 충분한 검토나 개선이 이루어지지 못한 점에 관하여는 아쉬움을 금할 수 없다. 이하에서는 ① 정정보도청구권에 관하여 그간 법원에서 행한 판결례를 통하여 그 운영의 현황과 문제점을 알아보고, ② 새로이 도입된 추후 보도청구권의 의의, 요건 및 행사방법에 관하여 살펴 보기로 한다. ③ 언론중재위원회에 관하여는 그간의 운영실적과 존재의의를 고찰하고 그에 입각하여 위원회의 구성과 신설된 절차에 관하여 바람직한 운영방안을 살펴볼 것이다. ④ 마지막으로 정정보도청구권과 언론중재위원회의 바람직한 개선방안에 관하여 필자가 생각한 바를 조문화된 형태로 정리하여 보았다.

#### II. 정정보도청구권

##### 1. 의의 및 법적 성격

###### (1) 제도적 의의

정정보도청구권의 입법적 의의에 관하여는 수차 지적된 바와 같이 언론과 시민과의 관계에서 강대한 권력으로 작용하는 언론이 보도에 의해 개인적 법익을 침해한 경우 그 구제를 위한 신속하고 실효성 있는 구제제도를 신설한 데 있었다. 기존의 민·형사상의 구제제도는 그 성립요건이나 실현절차에 있어서 피해자에게 실효성이 적었을 뿐 아니라 그에 의한 구제는 가해자인 언론에 대한 형벌 또는 손해배상 등 제재만이 가능할 뿐 피해자 자신의 발언을 보도하는 직접적인 것은 아니기 때문에 그 점에서 불완전한 구제제도였던 것이다. 언론기본법이 규정한 정정보도청구권은 보도내용의 진실여부를 따지지 아니한 채 피해자의 반대진술을 보장한다는 점 및 신속한 재판절차에 따르게 하였다는 점뿐 아니라

보도된 동일한 언론매체의 동일한 영향력을 이용하여 피해자 자신의 반대사실 주장을 보도할 수 있게 하였다는 점에서 구제의 실효성을 확보한 것이었다. 이와 관련하여 판례(서울고등법원 1983. 11.17 선고 82나 4188 판결)는 정정보도청구권이 민사상의 불법행위에 의한 책임과는 다른 것임을 밝히면서 그 제도적 의의를 명료하게 실시한 바 있다. 즉 「(언론기본)법이 규정한 정정보도청구권은 현대에 있어서 막대한 영향력을 가지는 언론으로부터 개인의 인간으로서의 존엄성을 보호하고 언론의 공적 책임을 높이며 제한적이거나 언론에 대한 공공의 접근권을 보장하기 위하여 기존의 언론침해에 대한 구제제도와 별도로 정기간행물등에 특정인에 대한 기사가 게재된 경우 그로 하여금 신속하게 원래의 기사의 범위 내에서 반론을 제기할 것을 요구할 수 있는 내용의 권리를 마련한 것이므로 그 요건이 민사상의 불법행위 책임의 요건과 동일한 기준에 의해 적용된다고 볼 수 없다」고 판시하여 정정보도청구권의 의의와 성격을 명료하게 실시하였다.

## (2) 성격규정상의 논란

언론기본법이 규정하고 있는 바를 보면 정정보도청구권은 ① 문제된 언론보도의 진위여부를 불문하고 그에 개별적인 연관이 있는 피해자에게 권리가 부여되는 것이며 (다만 피해자가 보도를 구하는 정정보도문은 명백한 진실에 반할 수 없을 뿐이다), ② 정정보도 의무는 언론이 스스로 정정 또는 취소하는 것이 아니라 피해자 자신이 작성한 정정보도문(반론)을 무료로 보도할 의무만을 진다는 점에서 서유럽에서 일반화된 반론권 내지 응답권 제도를 입법한 것이 명백하였다. 그러나 언기법이 채용한 「정정」 보도청구권이란 용어 때문에 언기법 시행 초기에는 그 법적성격에 관하여 이를 종전의 정정권 또는 정오권과 혼동하는 때가 있었다. 언론권(Gegendarstellungsanspruch) 또는 응답권(droit deponse)라고 하는 제도는 서유럽 대륙법계 국가에서는 19세기 초부터 인정되어 온 권리였으나, 우리나라에서는 그러한 제도를 알지 못하였고, 영미법안 국가에서는 엄격하고 강력한 손해배상제도가 확립 시행되어 왔던 관계로 그 입법적 수용이 이루어지지 않았던 것이 그 이유라고 할 수 있을 것이다. 관청 또는 법원에 의한 정정강제제도는 ① 우선 보도내용의 허위를 입증하기 위하여 장기간이 소요되므로 신속한 권리구제에 난점이 있고, ② 편집자 자신의 과오의 인정을 법적으로 강요하는 점에서 피해자 자신이 작성한 문장을 보도케 하는 경우보다 불합리한 점이 크다고 할 것이다. 따라서 현대 선진제국에서 이러한 정정강제제도는 자율규제에 의한 경우에 주로 채용되고 있는 것이다. 정정보도청구권의 법적 성격에 관한 논란은 대법원이 1986년 1월 28일 내린 판결에서 해소되게 되었다. 대법원 1986. 1. 28. 선고 85다카 1973 사건에서 대법원은 「언론기본법 제 49조에 규정된 정정보도청구권은 그 제목의 표현과는 달리 언론사에 대하여 정기간행물이나 방송의 보도내용을 진실에 부합되게 시정할 것을 요구하는 권리가 아니라 그 보도내용에 대하여 피해자가 주장하는 반박내용을 보도해 줄 것을 요구하는 권리이므로 이의대상이 된 보도내용의 진실여부는 그 권리행사의 요건이 아니다(이런 점에서 위 권리의 제목이 정정보도청구권이라고 되어 있는 것은 정확한 표현이 아니며 반박보도청구권이라고 표현하였어야 옳을 것이다). 위 규정의 의의는 피해자에게 보도내용의 진실여부를 가리기 위하여 장황하고 번잡한 사실조사에 시간을 낭비케 함이 없이 신속하고 대등하게 반박문 공표의 기회를 부여하려는데 있다고 보여지거니와 언론사측으로서도 보도내용에 대하여 이의가 있을 때마다 일일이 그 진실여부를 소상하게 가려내어 정정보도를 하여야 한다면 언론의 신속성과 신뢰성은 저절로 위축될 수 밖에 없으므로 위 규정의 취지를 이의가 제기된 보도내용의 진실여부를 가려 그 시정을 요구하는 것이 아니라 단지 일정한 요건 하에 피해자가 주장하는 반박내용의 게재를 요구하고 있는 것으로 풀이함은 언론의 신속성유지라는 측면에서도 타당하다고 생각된다」고 판시하였다.

## (3) 액세스권과 반론권

언기법상의 정정보도청구권은 피해자 자신의 사실주장을 보도하기 위하여 신문의 지면 또는 방송의 시간을 할애할 것을 청구할 수 있는 권리라는 점에서 한정된 범위이긴 하나 이른바 언론에 대한 액세스권(access right to mass media)을 입법하였다고 할 수 있었다. 이와 관련하여 학계와 언론계에서는 상반된 입장의 논란이 제기된 바 있다. 그 하나는 사실보도에 한하여 또 개인의 법익침해가 있는 경우에 한정된 언기법상의 정정보도청구권은 액세스권의 제도적 의의를 충분히 살릴 수 없기 때문에 입법론으로서 정보의 다양성을 보장하기 위하여

의견에 관한 반론권 제도의 도입을 고려하여야 한다는 견해이다(양건, 반론권행사의 실제, 언론중재 1982. 여름호). 다른 하나는 언론의 편집권과의 관계에서 액세스권으로서의 정정보도청구권제도는 언론자유를 제약할 우려가 있으므로 신중한 운영을 촉구하는 입장이 개선된 바 있었다. 언론에 대한 액세스권이란 언론의 기업화 독점화현상에 의해 언론의 다양성이 침해되는 상황변화에 대처하기 위하여 시민 개개인이 언론의 여론형성에 적극적으로 참여하여 언론을 이용할 수 있는 권리를 새로운 법 개념으로 파악하려 한 것이었다. 미국에서는 1934년 연방통신법에 의해 공직선거후보자에게 동등한 시간으로 방송을 이용할 권리를 부여한 규정 (이른바 equal time rule)과 공적 쟁점문제에 관하여 대립되는 견해를 가진 개인에게 표현의 기회를 제공하여야 한다는 FCC 및 법원의 판례원칙(이른바 fairness doctrine)에 의해 방송에 있어서는 일정한 요건 하에 액세스권이 인정되고 있지만 신문에 관하여는 의견반론권을 규정한 주법이 헌법수정 제 1 조의 언론자유조항에 위배된다고 하여 부인되고 있다. 어쨌든 1960년대부터 미국의 J. A. Barren 교수 등에 의해 체계적으로 주장된 액세스권은 신문기업의 사기업적 구조 또는 언론의 자유 내지는 언론종사원의 편집권과 관련하여 격렬한 논쟁이 전개되고 있다. 언론기본법이 피해자의 개인법익침해에 대한 구제를 위하여 의견표현을 제외한 사실보도에 대해서만 사실적 반박주장의 청구권을 허용한 것은 이러한 여러 문제점을 고려한 것이라 할 수 있다. 다만 언론의 독점화 현상에 대한 대책으로서 또 국민주권사상에 기한 다양한 표현기회의 보장을 위하여 개인의 언론에 대한 액세스권을 어떠한 범위에서 어떠한 방법으로 실효성 있게 보호할 것인가 하는 문제를 우리 언론법정책상 중요한 문제로서 적극적 논의를 필요로 한다고 생각된다. 우리나라의 경우 사기업체제가 보호되는 신문 기타 활자매체와는 달리 공영체제를 표방하는 방송에 있어서는 공공참여의 원칙을 구현하는 방법으로 액세스방송 또는 신청방송제도가 인정될 수 있을 것이다(줄고, 방송의 민주화와 방송법 개정, 방송연구, 1987년 가을호 18면 이하 참조)

#### (4) 보충적 반론권의 필요성

언기법의 규정에 의하면 「사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자」(동법 제 49 조 1 항)는 그의 「사실적 주장과 이를 명백히 전달하는 데 필요한 설명」(동법 제 49 조 4 항)만을 정정보도문의 내용으로 할 수 있다고 규정하고, 이러한 규정체제는 신법에도 그대로 답습되고 있다(정간물법 제 16 조 1 항 및 4 항). 언기법과 같은 규정체제를 취하는 서독에서도 반론의 내용에 있어서는 보도내용과 대립되는 사실주장으로 「반박적 반론」 또는 「대립적 반론」 이외에 보도내용이 불완전하여 오해를 일으킬 우려가 있는 경우 이를 「보충」하거나 「추가」하는 내용을 반론의 내용으로 할 수 있다고 해석되고 있다. 그러나 정정보도청구권이 반론권이냐의 의문과 함께 이를 정정권으로 이해하려는 입장에서는 이러한 보충적 반론권을 인정하기 어렵게 될 것이다. 보도내용 자체가 불완전하더라도 그 자체가 사실인 한 정정이란 생각할 수 없기 때문이다. 그러나 보도내용이 진실하다 할지라도 그것이 불완전한 경우 이에 대처할 수 있는 반론권이 인정될 필요성은 부인할 수 없고, 현행규정에 의해서도 이것을 인정함에는 무리가 없다고 할 것이다(양삼승, 정정보도청구권-법률적 측면에서의 고찰, 언론중재 )982년 겨울호). 언론중재신청사례에 나타난 실제상의 예를 보더라도 이러한 필요성은 명백해 진다. 82 서울중재 5(시민법정-택시합승)사건에서는 모 TV사의 택시합승을 주제로 한 「시민법정」 프로에서 전국자동차 노조연맹 소속의 연구위원으로서 출연교섭을 받은 신청인은 위 프로에서 변호인측 증인으로 출연하여 택시운전기사의 입장에서 ① 택시합승의 부조리, ② 합승행위의 원인, ③ 그 시정책에 관하여 발언하였다. 그러나 실제 방영된 내용에는 택시합승의 부조리에 관한 발언부분만을 발췌 보도하였기 때문에 신청인이 변호인측 증인으로 출연한 의미가 상실되었다고 주장하면서 나머지 발언부분도 방송하라고 청구한 사례가 있었다. 1982년 새로 제정된 오스트리아의 언론매체법에서는 이러한 의문을 해소하기 위하여 반론의 내용에 관해 「반론은 사실보도가 틀렸거나 오해하도록 불완전하여 그로부터 오해가 발생한다는 설명 및 사실보도에 반하여 옳다거나 사실보도를 중요한 점에서 보충하는 사실주장에 국한되어야 한다」고 규정하고 있다(동법 제 9 조 3 항) 법을 개정하는 기회에 이를 명백히 함이 좋을 것이다(줄고, 정기간행물법안에 관한 제안의견서, 대한변호사협회지, 1987년 10월호 참조).

## 2. 요건 및 예외

언론기법 시행 후 정정보도청구권제도는 아직 일반시민에게 충분히 알려지지 않았으나 언론중재위원회의 신청건수나 법원에의 제소사건이 점증하는 추세에 있고, 이에 관하여 다수의 하급심판례가 나오고 있다. 그 동안 하급심판례에서 나타난 정정보도청구권의 요건 및 예외에 관하여 문제된 점을 일별해 보고 그 개선 방안을 살펴보기로 한다.

### (1) 보도내용의 진실성여부

언기법 시행초기에는 전술한 바와 같이 정정보도청구권의 성격규정과 관련하여 보도내용의 진실여부가 이 권리행사요건인가에 관하여 혼란이 있었다. 언론측에서는 보도내용이 진실임을 내세워 청구를 거부하는 사례도 빈번하였다. 법원의 실무에서는 언기법상의 정정보도청구사건을 다룬 최초의 판결(서울 민사지방법원 1982. 11. 4. 선고 82 카 2745) 이래 신청인(피해자)에 관련된 사실보도가 있으면 바로 피신청인(언론사)의 정정보도의무가 생긴다는 실시태도를 취하여 정정보도청구권의 진실여부는 그 성립요건으로 고려하지 않고 있다. 앞서 본 정정보도청구권의 성격에 비추어 당연한 실시태도라고 하겠으나, 통상 피신청인측에서는 이의 대상인 사실보도가 진실임을 주장하여 그에 대한 입증을 시도하면서 그와 아울러 위 진실한 보도내용과 상관하는 신청인의 정정보도내용은 명백히 진실에 반한다고 항변함이 보통이었고, 법원은 이에 대한 판단으로서 보도내용의 진실여부에 관한 증거판단을 행한 후 피신청인의 항변을 배척하는 태도를 취하고 있다. 그러나 정정보도청구사건의 심리 또는 판결설시의 어떠한 단계에서도 보도내용의 진실성 여부를 판단하려는 노력은 원칙상 배제되어야 할 것이다. 전술한 대법원판시와 같이 정정보도청구권은 보도내용의 진위와는 무관하게 피해자의 즉각적인 반대사실주장을 허용하려는 제도이기 때문이다. 정기간행물 등의 사실보도에 개별적인 연관성을 갖고 언급되었다는 피해자(신청인)의 주장이 입증되기만 하면 바로 피신청인측의 정정보도의무가 성립하는 것이며, 신청인이 보도를 구하는 정정보도문의 내용이 「명백히」 진실에 반한다는 피신청인측의 항변은 법원이 별도의 증거조사를 거치지 않고 명백히 허위일 것이 필요하므로 어느 단계에서건 보도내용이나 반론내용의 진위에 관한 증거조사는 불필요한 것이다. 다만 청구권 행사의 정당한 이익 유무를 판단하기 위하여는 별도의 절차를 필요로 하지 않는 즉시 조사 가능한 증거가 검토될 수 있을 것이다. 전술한 대법원의 판결(1986. 1. 28. 선고 85 다카 1973)에서 보도의 진실성여부가 정정보도청구권의 요건이 될 수 없음이 확인된 이상 보도내용의 진실성에 대한 당사자의 입증활동이나 법원의 증거조사는 법의 취지나 반론권으로서 정정보도청구권의 신속성 요청에 부합하지 않는 것으로서 지양되어야 하리라고 생각한다. 이와 관련하여 오스트리아의 언론매체법(1982. 1. 1 시행)이 규정하는 체제는 입법론적으로 고려의 가치가 충분하다. 동법은 반론권의 성립에 대한 배제사유로서 「개별적인 부분이라도 신청된 반론의 내용이 진실이 아닌 때」를 명시하고(동법 제 11 조 1 항 4 호), 그 입증책임을 부담하는 언론사가 법정기간(신청 후 24 일) 이 내에 그 입증을 못하면 바로 정정보도명령이 내려진다(동법 제 15 조 4 항). 그러나 반론의 허위성에 관한 판단에 이의가 있는 당사자의 신청이 있으면 사후의 추가심리를 행하게 되며, 이 절차에서 종전의 판결에 의한 반론보도청구의 전부 또는 일부가 기각되었어야 함이 판명되면 종전판결을 취소하고, 종전판결에 의한 반론보도의 비용과 소송비용의 상환을 명하도록 하고 있다(동법 제 16 조).

### (2) 피해받았음을 요하는가

언론기본법은 정정보도청구권의 성립요건으로서 「정기간행물 등에 공표된 사실적 주장에 의하여 '피해'를 받은 자(이하 '피해자'라 한다)」에게 그 권리가 생긴다고 규정하여(동법 제 49 조 1 항, 정간물법 제 16 조 1 항) 피해받을 것을 요하는 듯한 표현을 쓰고 있다. 그러나 이 피해의 요건은 언기법이 본받고 있는 서구의 입법례나 이 권리의 제도적 취지에 비추어 완화하여 해석해야 할 것이다(동지, 양삼승의 전제논문). 서독의 제주의 출판법에서는 단지 사실적 주장에 「관련된」 것을 요건으로 하고있으며, 프랑스 법에서는 보도에서 「지명」 또는 「지칭」 된 것을 요건으로 하고 있을 뿐이다. 오스트리아의 신언론매체법에서는 개별적 연관성을 명료하게 하기 위하여 사실보도에 의해 「개별적으로 관련된 것」을 요구하고있다. 입법과정에서 위 외국의 용어례에 해당하고 명백한 인상을 줄

수 있는 용어가 마땅치 아니하여 「피해」라는 용어를 썼다고 생각되나, 우리의 법해석에 있어서도 피해 받았다는 요건이 구체적으로 신청인의 인격적 또는 재산적 법익이 침해되었다는 정도로 엄격히 해석할 수는 없을 것이다. 사실 보도내용과 피해자간에 개별적연관성만 인정되면 일응 피해가 있었다고 간주하는 것이 타당한 법해석이라고 생각된다. 따라서 구체적인 피해의 주장이나 입증의 필요치 않음은 물론이다. 그간의 법원실무도 이러한 해석론에 입각하고 있으나, 사건에 따라서는 실질적 피해발생이 요건인 양 판시되고 있는 사례도 있었다.

### (3) 정정보도청구권의 주체

판례는 정정보도청구권을 행사할 수 있는 주체로서 민법상의 법인격이 부여되는 것보다 훨씬 넓은 범위에서 청구인의 당사자능력을 인정하는 경향을 보여주고 있다.

정정보도청구권은 「신속 엄정한 피해자의 권리구제를 도모하기 위하여 소송법상 특수한 소권을 인정한 것으로서 그 절차나 당사자의 문제에서 엄격한 민사소송절차와 동일하게 취급하려는 취지가 아니며, 이러한 의미에서 정정보도청구권을 행사할 수 있는 당사자능력에 관하여 민사소송법 상으로는 당사자능력이 인정되지 아니하는 경우라도 사회생활상 하나의 단위로서 활동하고 있는 사회적 개체인 경우에는 그 당사자능력이 인정된다」고 판시한 이래(서울 민사지방법원 1983. 8. 19. 선고 83 카 9415 판결), 재단법인이 운영하는 협회, 교회 또는 학교 등에 관하여도 정정보도청구권의 주체가 될 수 있음이 인정되었고, 또 당사자표시정정에 관해서도 관대한 입장을 취하고 있다(같은 취지의 하급심 판례로서는 서울 민사지방법원 1983. 8. 26. 선고 83 카 17754 판결, 동법원 1983. 11 25. 선고 83 카 22003 판결 등이 있다).

### (4) 광고에 대한 정정보도청구

광고에 대하여도 정정보도청구가 허용될 것인가 하는 점에 관하여 ① 광고에는 광고주의 사적인 주장만이 개진되는 것이고, ② 광고의 직접적인 목적은 언론의 여론형성과 무관하며, ③ 언론사로서도 경제적 이유 때문에 이를 게재하는 것이므로 정정보도청구의 대상이 될 수 없다고 하는 것이 필자의 견해였다. 이에 대하여 반대설은 광고의 경우에도 독자투고나 청탁게재물의 경우와 같이 사실적 주장이 포함된 경우에는 피해자를 보호할 필요가 있고, 그 게재여부는 언론사의 임의에 맡겨져 있으므로 광고에 대해서도 그 비용을 청구권자의 부담으로 정정보도청구를 허용하여야 한다고 한다(양삼승, 전제논문). 이에 대하여 판례는 「광고는 언론이 광고주와의 광고계약에 의하여 광고주의 개인적인 의사표시를 그대로 게재하여 주는 광고주의 주장이지 언론의 사실적 주장이라고 볼 수 없고, 또한 광고는 언론이 그 대가를 받고 게재하여 주는 것임에 반하여 정정보도는 무료로 게재하여 주어야 한다는 점에 이른바 대등의 원칙에 반하는 점등에 비추어 볼 때 광고의 게재로 피해를 입은 자는 광고주 또는 언론기관을 상대로 민·형사상의 구제수단을 강구하는 것은 별론으로 하고 광고는 언론기본법에 의한 정정보도청구의 대상으로 삼을 수는 없다」고 판시한 바 있다(서울민지방법원 1984. 11. 30. 선고 84 카 343754 판결 및 84 카 34375 판결 참조).

(5) 언론사에 대한 청구와 중재신청 간의 관계판례는 정정보도청구권의 행사절차에 있어서 언론사에 대한 직접청구(언기법 제 49 조 1 항, 정간물법 제 16 조 1 항)는 법원에 제소하기 위한 요건이 아니며, 피해자는 언론사에 직접 청구하든 이를 생략하고 바로 신청(언기법 제 50 조 4 항, 정간물법 제 18 조 1 항)을 하든 무관하다는 입장을 취하고 있다. 전술한 서울 민사지방법원 1982. 11. 4. 선고 82 가 27454 판결은 「결국 위 조항은 정기간행물에 의하여 피해를 받은 자는 분쟁된 공표가 있는 후 1월 이내에 바로 언론중재위원회에 중재신청을 할 수도 있고 또는 먼저 정기간행물의 발행인이나 편집인에게 정정보도의 게재를 청구한 후 그 게재가 행해지지 않은 경우에는 그 청구를 한 후 14일 이내에 언론중재위원회에 중재신청을 할 수도 있는 권리를 선택적으로 규정하고 있다고 해석함이 타당할 것」이라고 판시하고 있다(동지 춘천지방법원 1983. 2. 9. 선고 82 카 768 판결).

## III. 추후보도청구권

### 1. 의의 및 법적 성격

이번 언론법의 개정에서 가장 주목할 실체법적 규정의 개정은 추후보도청구권을 신설한 점이다. 정간물법 제 20 조는 ① 정기간행물에 의하여 범죄혐의가 있다거나 형사상의 조치를 받았다고 보도된 자는 그에 대한 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결된 때에는 그 날로부터 1월 이내에 서면으로 발행인이나 편집인에게 이 사실에 관한 추후보도의 게재를 청구할 수 있다. ② 제 1 항의 규정에 의한 추후보도의 내용은 청구인의 명예나 권리회복에 필요한 범위에 국한한다고 규정하고, 그 청구, 중재 및 법원의 심판절차에 관하여는 정정보도청구권에 관한 동법의 규정을 준용하도록 하고 있다(동조 제 3 항). 방송법은 방송에 관하여도 추후보도청구권을 인정하고 그 요건 및 절차 등에 관하여는 정간물법의 규정을 준용하고 있다(방송법 제 42 조). 언론이 범죄사건의 내용, 경위와 함께 그 범죄자의 보도를 행하는 것은 사회적으로 보아 공공의 「알 권리」에 봉사하고, 그에 대한 사회적비판에 의해 그 예방책을 강구함은 물론 사회방위의 역할에 기여하게 되는 것이다. 그러나 적법절차에 의한 수사 및 심리에 의해 유죄가 확정되기까지 피의자나 피고인은 헌법상 무죄의 추정을 받을 뿐 아니라 유죄판결이 확정되기 전에 혐의사실의 보도는 그 대상자를 엄청난 사회적비난의 표적으로 삼게 할 뿐 아니라 그 피의자 개인으로서의 일생과 미래에 대해 파멸을 초래하게 되며, 그 가족이나 친지에 대한 영향도 치명적이 아닐 수 없다. 특히 센세이셔널한 사건에 대한 마스크의 보도는 무자비할 정도로 개인의 프라이버시를 침해하고 모든 악사를 노출시키는 경향을 나타내고 있는 반면 그가 무고함이 밝혀진 후에 그 피해를 회복해 주려는 언론의 노력이 미흡하였던 것도 부인할 수 없는 실정이었다. 이러한 부당한 상황에 대처하고 언론의 책임을 자각하려는 노력은 이미 언론인 윤리규정을 통하여 다각도로 시도되어 왔고, 선진 제국의 언론윤리규범이 이러한 추후보도의무를 규정하고 있는 것도 이러한 사정을 반영한 것이었다. 언기법에 규정된 정정보도청구권이 수사단계에 있는 피의자의 범죄에 관한 사실보도에 대해 반대진술권을 보장하여 그 폐해를 시정할 수 있는 제도를 도입하였다고 하지만, 위 청구권만으로는 피해자가 무고함이 밝혀진 후 충분한 구제수단을 제공할 수 없었다. 수사상 용의선상에 올랐거나 범죄혐의를 받고 사법기관의 수사상 처분을 받았다는 사실이 진실에 부합하는 한 그에 대한 정정보도청구권은 인정되기 쉽지 아니하며, 무죄판결을 받기까지는 상당한 시간의 경과가 부득이 하기 때문에 무죄판결 후에는 이미 종전 수사단계의 범죄사실보도에 대한 정정보도청구권의 행사기간이 도과하였을 것이므로 정정보도청구권은 이러한 피해구제를 위하여 하등의 의미가 없었던 것이다. 이러한 점에서 정간물법이 추후보도청구권을 신설한 것은 언론침해에 대한 피해구제제도에 있어서 진일보한 것이라고 할 수 있다. 정간물법이 새로이 규정한 추후보도청구권은 오스트리아의 새 언론매체법(1982년 1월 1일 시행)을 본받은 것이다. 동법 제 10 조는 「형사절차의 경과에 관한 추후보도」라는 제목으로 「① 정기적인 언론매체에서 범죄혐의가 있다거나 형사절차가 개시되었다고 보도된 자의 요구가 있으면 검사가 공소를 취소하거나 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결된 때에는 해당 정기적인 언론매체에 그에 관하여 무료로 보도하여야 한다. ② 추후보도는 그 내용이 요청된 권리보호에 필요한 범위에 국한되며 관계된 보도에 쓰여진 언어와 동일한 언어로 작성하여야 한다. ③ 추후보도의 정당성은 절차를 종결시키는 재판등본의 제출 또는 특별한 직무상 증명으로 입증하여야 한다. 그 증명서의 신청에 의한 발급은 공소취소의 경우에는 검사가, 기타의 경우에는 형사법원이 행할 의무가 있다」고 규정하고, 그 외에, 형사절차, 심판절차 등에 관하여는 정정보도청구와 함께 이를 규정하고 있다(동법 제 11 조 내지 제 15 조, 제 17 조 내지 제 20 조 참조). 추후보도청구권의 법적 성격은 정정보도청구권과 같다고 할 수 있고, 정정보도청구권으로써 해결할 수 없는 구제필요성을 충족시켜 주는 점에서 정정보도청구권을 보완하는 제도로서의 기능을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 추후보도청구권은 개인의 인간으로서의 존엄권에서 나오는 일반적 인격권의 한 표현으로서 이를 구체적으로 실현하는 권리로 생각되며, 언론사의 귀책사유(고의 또는 과실)나 위법성 여부에 불구하고 발생하는 권리로써 언론법상 개인에게 인정되는 고유한 청구권이라고 할 수 있다. 그 제도적 기능은 언론의 개인에 대한 인격권의 침해에 대한 구제제도일 뿐 아니라 쌍방의 주장을 들어야 정의가 발견될 수 있다는 원리로부터 공공에게 올바른 정보를 제공하여야 할 언론의 공적 과업 개념을 실현하는 제도라고도 할 수 있다

## 2. 요건

(1) 범죄혐의가 있다거나 형사상의 조치를 받았다고 보도되었을 것.

정기간행물이나 방송에, 특정인에 관하여 범죄혐의가 있다거나 형사상의 조치를 받았다고 보도되었을 것이 첫번째 요건이다. 현행법상 형법 기타 특별법이 규정하는 범죄구성요건에 해당하는 처벌 가능한 범죄행위의 혐의에 관한 보도 또는 사회보호법상의 보호처분요건이나 사회안전법상의 보안처분 요건에 해당된다는 보도가 이에 해당한다. 그러나 민사상의 과태료처분이나 불법행위의 요건에 해당한다거나 하는 등의 보도와 행정법상의 강제처분에 처해질 비위사실의 보도는 여기서 제외된다. 행정상의 징계처분에 해당하는 사실의 보도에 관하여도 오스트리아에서는 추후보도청구권이 인정되지 않는다고 해석되고있다.(Hartmann Rieder, Mediengesetz, 1985, Manz Verlag Wien, 94 면 참조) 형사상의 조치라 함은 정찰, 경찰 기타 동법 경제관에 의해 입건되었다거나 특정한 혐의로 내사에 착수하였다는 보도가 있으면 우선 이러한 요건을 충족한다고 볼 수 있다. 구속영장이 청구 또는 발부되었다거나 피의자로 소환 받은 경우도 이에 해당한다. 범죄혐의가 있다고 보도되면 구체적으로 형사상 조치를 받기 이전에도 추후보도청구권이 성립된다. 따라서 일정한 혐의로 고소·고발되었다거나 진정 또는 언론의 자체취재에 의해 범죄혐의가 있다고 지목 보도된 경우에는 사직당국이 수사에 착수하지 아니한 단계에서도 위 요건이 충족된다. 수사기관에서 단지 사건의 수사를 위한 참고인으로 소환되었다는 점만으로는 부족하나, 그러한 사실과 함께 범죄용의자임이 암묵적으로 또는 명시적으로 주장된 경우에는 이 요건을 충족한다고 보아야 할 것이다. 위와 같이 형사조치를 받았다는 사실 자체에 관한 언론보도가 보도당시에 진실에 부합하였는가의 여부는 추후보도청구권의 성립에 아무 관계가 없다. 그 당시에 혐의 있다는 보도에 대하여 정정보도청구권을 행사할 수 있겠고, 또 실제 이를 행사하였다 하더라도 무죄로 판명된 때에는 다시 이 추후보도청구권을 행사할 수 있다. 따라서 위 2개의 권리는 상호 배타적인 것이 아니라 경합적인 관계에 있다.

(2) 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결돼 있을 것 .

유죄판결 이외의 형태로 종결되는 경우란 내사단계에서 무혐의로 종결되거나 기소단계에서 불기소처분이 되는 경우와 기소후의 단계에서는 무죄판결이 확정된 경우를 들 수 있다. 그 밖의 경우에는 피해자의 명예 또는 권리회복에 필요한 범위(정간물법 제 20 조 2 항)나 예외사유가 되는 정당한 이익(동법 제 20 조 3 항에 의해 준용되는 제 16 조 3 항 단서)과의 관계에서 그 추후보도청구권의 인정여부나 그 범위를 신중하게 판단하여야 할 것이다. 예컨대 혐의가 인정되지만 정상참작사유가 있거나 처벌 가치가 없어 행해지는 기소유예, 공소보류 등으로 종결된 경우가 그 예라 할 수 있다. 특히 선도조건부 기소유예의 경우에는 그에 관한 추후보도청구권 행사에 정당한 이익이 부정되는 사례가 많을 것이다. 검찰의 기소중지처분이나 이송결정은 사건을 종결하는 처분이라고 볼 수 없다. 소년법상 소년보호사건 또는 소년형사사건에 대하여는 그 비행소년 또는 소년 피고인의 인적 사항에 대한 보도가 금지되어 있으므로(소년법 제 61 조) 피해자의 특정성을 요하는 추후보도청구권에 있어서는 인정되는 사례가 드물 것이다. 법원의 판결 중 집행유예, 선고유예 또는 형의 면제 등의 판결이 유죄판결임은 명백하다. 유죄판결이 아닌 것 중 면소판결(형사소송법 제 326 조), 공소기각의 판결(동법 제 327 조) 및 공소기각의 결정(동법 제 328 조)의 경우에는 원칙상 추후보도청구권이 인정된다고 할 것이지만 그 심판사유마다 그 인정필요성이나 범위를 개별적으로 판단함이 옳을 것이다. 무죄판결(형사소송법 제 325 조)의 경우가 유죄판결 이외의 형태로 사건이 종결된 대표적인 경우이다. 보도의 대상으로 된 혐의사실 중 일부에 대하여 무죄가 선고된 경우에도 그 범위에서 추후보도청구가 가능함은 물론이다. 그런데 보도된 혐의내용보다 죄질이 낮은 형태로 유죄판결된 경우에는 문제이다. 보도된 범죄와 유죄로 판결된 결과간에 전혀 다른 법적 평가가 행해졌고 상식적으로 보아도 유사성을 인정할 수 없는 경우 예컨대 고의로 살인하였다는 보도 후 단지 과실치사로 판결된 경우 보도된 범죄는 무고한 것으로 받아들이는 것이 일반인의 관념이므로 이러한 경우에는 추후보도청구권이 인정되어야 할 것이다. 그러나 예컨대 강도로 기소되었다고 보도된 후 공소장 변경등에 의해 절도로 판결된

경우에는 그 추후보도청구권의 행사의 정당한 이익에 관하여 여러 사정을 신중히 고려하여 결정하여야 할 것이다.

### (3) 종결사실의 증명

정간물법에는 명시되지 아니하였으나 유죄판결 이외의 형태로 종결된 사실은 검찰이나 법원에서 발급한 서면으로 이를 증명하여야 한다. 전술한 오스트리아 언론매체법 제 11 조 3 항은 이러한 취지와 함께 추후보도청구권을 행사하려는 자의 편의를 위하여 검사 및 형사법원에 그에 관한 증명서발급의무를 규정하고 있다. 현행법상 검사가 불기소처분을 한 때에는 피의자에게 즉시 그 취지를 통지하여야 하는데(형사소송법 제 258 조 2 항), 검찰사건사무규칙(1981년 법무부령 제 230 호)에 의하면 피의자에게는 피의사건처분결과통지서에 의해 통지해야 하고(동규칙 제 55 조 1 항), 피의자가 불기소처분에 관한 사실증명을 청구한 때에는 사건처분결과증명서를 교부하여야 한다고 규정한다(동규칙 제 55 조 3 항). 위 규정에 의하면 피의자에 대한 통지나 청구에 의한 증명에는 처분결과만이 기재되기 때문에 결정의 이유까지 기재된 결정문 자체의 등본을 발급하는 절차가 필요할 것이다. 언론중재위원회나 법원에서는 당사자가 이를 제출하지 못하는 경우 결정등본승부의뢰 등의 절차에 의해 심리자료로 삼아야 할 것이다. 추후보도청구권의 인정범위 및 그 행사의 정당한 이익여부를 가리기 위하여 필수적인 것이기 때문이다. 법원의 판결등본을 송달해 주는 것은 선고 후에도 계속 구속되는 피고인에 한하고(형사소송규칙 제 148 조 본문), 유죄 이외의 판결을 받은 피고인에게는 판결등본이 송달되지 아니하므로 추후보도청구권을 행사하려는 자는 그 증명을 위해 판결등본을 발급 받을 필요가 있다. 형사소송법상 피고인 기타 소송관계인은 비용을 납입하고 재판서 또는 재판을 기재한 조서의 등본 또는 초본의 교부를 청구할 수 있다(동법 제 45 조 법원사무규칙 제 26 조, 제 27 조 참조). 판결의 경우에는 판결등본 이외에 위 조항에 의해 교부받을 수 있는 판결확정증명도 구비하여야 한다. 판결이 확정되고 사건이 완결되면 형사사건기록은 그 판결법원에 대응한 검찰청이나 지청에 인계되어 보관되므로 그 인계 후에는 검찰에서 위 필요서류를 발급 받을 수 있다. 위 등본 등의 청구에는 원본 50 장까지는 300 원, 초과 1 장당 30 원씩의 수수료를 수입인지로 납부하여야 한다.(재판기록의 열람 등사와 재판서 등의 정보, 등·초본 등의 청구에 관한 수수료 규칙, 1981년 5월 2일 대법원규칙 제 760 호) .

### (4) 추후보도청구권의 주체

추후보도청구권의 주체는 위에서 본 바와 같이 혐의가 있다거나 형사절차가 개시되었다고 보도된 특정인이다. 일반독자의 입장에서 보도내용으로 보아 특정인임을 알 수 있으면 족하다고 할 것이지만 정정보도청구권에서 요구되는 개별적 연관성 보다는 다소 엄격한 것이라고 생각된다. 따라서 성명이 반드시 표시됨을 요하지 않는다 하더라도 일반 독자가 누구임을 알 수 있도록 특정 가능한 표시가 있어야 한다. 전혀 혐의자가 밝혀지지 않은 채 성명 미상자에 대한 수사가 진행중이 있다는 보도만으로는 이러한 요건에 해당될 수 없다. 보도대상으로 된 자의 친족은 추후보도청구권을 갖지 못하지만, 그가 사망한 경우 상속인에게는 이를 인정함이 타당하리라고 생각한다. 법인이나 단체의 경우에도 정정보도청구권의 주체가 될 수 있음에 비추어 이를 인정함이 옳을 것이다.

## 3.예외

추후보도청구권이 배재되는 예외사유에 관하여는 정정보도청구권의 규정이 준용된다(정간물법 제 20 조 3 항). 추후보도청구가 행사에 정당한 이익을 갖지 못하는 경우(정간물법 제 16 조 3 항 단서)로서는 해당 정기간행물이나 방송이 범죄혐의자에 대한 형사절차가 무혐의 또는 무죄로 종결되었다고 이미 보도한 경우나 언론의 보도가 형사절차의 개시와 함께 무혐의로 끝났다고 동시에 보도한 경우를 들 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 무혐의로 불기소처분이 되었다거나 무죄판결이 확정된 경우 이외에는 이 정당한

이익의 유무에 따라 청구권의 배제여부가 논란 될 수 있다. 피해구제의 필요성을 일반사회통념에 따라 판단하여야 할 것이다.

국가, 지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차에서 특정인에 대하여 범죄혐의가 있다고 주장된 바를 충실히 보도한 경우(정간물법 제 16 조 6 항)에도 추후보도청구권은 인정받지 못한다. 그러나 추후보도문의 내용은 전술한 바와 같이 유죄판결 이외의 형태로 절차가 종결된 사실을 법원이나 검찰의 공문서에 의해 입증하게 되어 있으므로 그 내용이 명백히 진실에 반하는 경우란 실제상 문제될 수 없을 것이다(정간물법제 16 조 3 항 단서). 또 추후보도가 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우나 위법한 내용을 포함하는 경우란 그 예가 드물 것이다.

#### 4. 행사

##### (1) 기간

추후보도청구권은 형사절차가 종결된 날로부터 1 월 이내에 발행인이나 편집인에게 게재 또는 방송을 청구하여야 한다. 1 월의 행사기간 제한을 계산하는 시기에 관하여는 문제가 있다. 판결인 경우에는 그것이 확정된 날의 다음날이라고 보아야 할 것이지만, 피고인이 출석한 법정에서 선고되는 것이 원칙인 판결의 경우와 달리 검찰단계에서의 불기소처분은 피의자에게 통지됨으로써 비로소 피의자가 그 처분을 알게 되므로 이 경우에는 피의자에게 통지된 날의 다음날부터 위 1 월의 기간이 진행된다고 보아야 할 것이다(오스트리아 언론매체법 제 11 조 1 항 10 호 참조).

##### (2) 추후보도의 내용 및 크기

추후보도는 서면으로 청구하여야 하며(정간물법 제 20 조 1 항), 추후보도청구서에는 청구인 또는 그 대리인이 서명날인하고 주소를 기재하여야 하며 종전의 혐의사실을 보도한 기사의 본문과 게재를 요청하는 추후보도문을 첨부하여야 한다(동법 제 16 조 2 항 참조). 청구인이 게재 또는 방송을 요구하는 추후보도문의 내용은 청구인의 명예나 권리회복에 필요한 범위에 국한되므로(정간물법 제 20 조 2 항) 국가, 지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차에서 특정인에 대하여 범죄혐의가 있다고 주장된 바를 충실히 보도한 경우(정간물법 제 16 조 6 항)에도 추후보도청구권은 인정 받지 못한다. 그러나 추후보도문의 내용은 전술한 바와 같이 유죄판결 이외의 형태로 절차가 종결된 사실을 법원이나 검찰의 공문서에 의해 입증하게 되어 있으므로 그 내용이 명백히 진실에 반하는 경우란 실제상 문제될 수 없을 것이다(정간물법 제 16 조 3 항 단서). 또 추후보도가 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우나 위법한 내용을 포함하는 경우란 그 예가 드물 것이다.

정정보도청구권의 경우 보다는 제한적인 범위를 갖게 된다고 할 것이다. 추후보도문의 내용으로서는 보통 종전 혐의사실의 보도내용을 개괄적으로 부연서술하고 청구인에 대한 그 혐의사실이 범죄의 증거가 없거나 죄로 되지 아니하되 불기소 또는 무죄로 종결되었다는 취지가 언급되게 될 것이다. 명예회복을 위해서는 무혐의 또는 무죄로 종결된 내용과 경과만 언급하면 족하기 때문에 법원이 실시한 상세한 증거판단에 대한 언급은 그 필요한 범위를 넘는 것이 될 것이다. 범죄의 증거가 있음에도 공소권이나 처벌 조건의 흠결 또는 절차상의 하자때문에 유죄판결이외의 형태로 종결된 때에는 그러한 취지가 언급되게 될 것이다. 추후보도문의 크기는 혐의사실보도의 크기를 초과할 수 없을 것이나 명예회복에 필요한 범위에 국한된다는 제한때문에 정정보도청구의 경우보다 제한될 것이다(정간물법 제 16 조 5 항 참조).

##### (3) 추후보도의 방식

청구인의 청구에 따라 발행인 등이 추후보도를 하는 때에는 정정보도의 경우와 마찬가지로 「추후보도」라고 표시하고 종전의 혐의사실보도와 동등한 공표효과를 갖도록 보도하여야 한다. 종전의 혐의사실의 보도가 수 차례에 걸쳐 반복된 경우에는 가장 공표효과가 컸던 것을 기준으로 포괄적으로 1 회 추후보도함이 타당할 것이다.

## 5. 기타

추후보도청구권에 관하여 이상에서 언급한 이외의 사항은 모두 정정보도청구권에 관한 규정이 준용된다(정간물법 제 20 조 3 항). 따라서 언론중재위원회의 절차, 법원의 심판절차 등에 관하여도 정간물법의 정정보도청구권에 관한 규정이 모두 준용된다. 한가지 유의할 것은 추후보도청구에 있어서도 청구인은 발행인등에 대한청구와 언론중재위원회의 중재신청을 선택적으로 할 수 있다 할 것인데, 제 18 조 1 항과의 관계에서 형사절차가 종결된 날로부터 1 월 이내에 발행인 등에게 청구하였다면 그 청구한 날로부터 14 일 이내에 한해서는 위 절차종결일로부터 1 월이 경과하였다 하더라도 언론중재위원회의 중재신청은 기간을 준수한 것으로 보아야 한다는 점이다.

## IV. 언론중재위원회

### 1. 설립취지와 운영상의 문제점

#### (1) 언론기본법의 규정

언론기본법은 정정보도청구권을 새로이 규정함과 함께 「정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다」고 규정하고(동법 제 50 조 1 항), 언론중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구를 신청할 수 없다고 하여(동법 제 51 조 1 항) 정정보도청구권의 실현절차와 관련하여 법원에의 제소 전에 필수적인 전치절차를 관할할 언론중재위원회를 신설한 바 있다. 이것은 새로운 제도의 도입에 따른 혼란을 줄이고 언론활동에 대한 충격이나 피해자의 권리남용에 대처하려는 데 그 취지가 있었다(줄고, 「한국에서의 언론중재」, 언론중재 1981 년 겨울 창간호 24 면). 그러나 언기법상 중재위원회에서는 분쟁의 조정기관으로서 일반적으로 부여되는 강제조정 권한이 부여되지 않았고(차지차가조정법 제 33 조, 소액사건심판법 제 13 조), 중재절차에서 당사자의 불출석등 불성실한 태도에 대처할 하등의 실질적인 권한이 부여되지 못하고 있었다. 그럼에도 언기법은 중재신청이 접수된 후 14 일이 경과하면 중재가 성립되지 아니한 것으로 봄으로써(동법 제 50 조 7 항) 실제상 상대방인 언론사가 비협조적인 경우 중재절차는 피해자의 구제를 지연시키는 장애가 될 수 밖에 없었다(양건 교수의 전개논문, 58 면 참조). 또 언기법은 중재위원회에 오로지 정정보도청구에 관한 분쟁의 조정권만을 부여하였기 때문에 당사자가 문제된 보도와 관련하여 발생된 여타의 법적 책임여하에 관하여는 적극적으로 해결할 방법이 없었던 것도 중재제도를 약화시킨 큰 원인이었다. 피해자나 언론사측에서 보아 문제된 보도와 관련하여 정정보도청구의 문제뿐 아니라 일반 민사상의 불법행위책임에 기한 손해배상 등의 책임까지도 해결할 수 없다면 분쟁의 일괄해결이라고 하는 요청은 성취될 수 없는 것이다. 실제상으로 보더라도 피해자는 정정보도청구에 관한 중재신청을 하면서 손해배상 또는 사죄광고를 구하여 온 경우가 대부분이었고, 언론사측에서 보아도 중재위원회에서 정정보도청구에 관해 합의해 주었다 하더라도 일반 민사상의 손해배상책임은 별도로 추궁받을 수 있었기 때문에 언론사가 중재절차에 선뜻 응하려 하지 않는 큰 이유가 되었던 것이다.

#### (2) 운영상의 문제점

중재절차 및 중재위원회의 권한에 관한 이러한 문제점은 그간 중재위원회의 실제 운영에서도 현실적으로 나타나고 있다. 중재위원회가 창립된 1981 년 3 월 31 일부터 1987 년 7 월 31 일까지 중재위원회에 제기된 중재신청은 모두 345 건에 달하고 있다. 중재위원회에서의 신청 전에 언론사에 대한 직접청구에 의해 합의 또는 해결이 된 사례도 적지 않을 것으로 보이지만 중재신청의 건수가 결코 많았다고 볼 수는 없다. 홍보부족 내지 피해자의 인식부족에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 그 동안 언론중재위원회에서 처리된 결과는 <표 1>과 같다(1987 년 8 월 27 일 시행된 국회 문교공보위원회의 언론관계법률안공청회에서 중재위원회 한동원 사무국장의 진술내용에

의함). <표 1>에 의하면 총 신청건수의 27%만이 합의에 의해 원만한 해결로 처리되었을 뿐 35%가 불성립으로 33%가 취하로 처리된 점은 주목을 요한다. 다시 위 불성립 된 사례와 취하된 사건의 내역을 살펴 보면 <표 2>, <표 3>과 같다(전술한 한동원 사무국장의 공청회진술내용에 의함). 이상 자료에서 본 바와 같이 중재위원회의 무력성은 중재위원회의 존재의의를 의심케 할 정도로 생각되며 이러한 중재위원회의 운영실적을 근거로 중재제도의 폐지론이 주장되기도 하였다.

(표 1) 언론중재위원회의 중재신청사건 처리결과

(’81. 3. 31~’87. 7. 31)

중재결과	합 의	불 성 립	기 각	각 하	취 하	계
건 수 (%)	93 (27%)	121 (35%)	11 (3%)	5 (2%)	115 (33%)	345

(표 2) 불성립 사유 내역

(’81. 3. 31~’87. 7. 31)

사 유	신 청 인 불 출 석	피신청인 불 출 석	생 방 불 출 석	신 청 인 합의불용	피신청인 합의불용	신 청 인 피신청인 합의불용	계
건 수 (%)	10 (8.3%)	27 (22.3%)	11 (9.1%)	4 (3.3%)	62 (51.2%)	7 (5.8%)	121

(표 3) 취하 이유 내역

(’81. 3. 31~’87. 7. 31)

취 하 이 유	자 진 취 하		압력취하	회 유 취 하		계
	취하권 정정보도로 인하여	신청인 개인상의 이유로인하여	유관기관 사직당국을 동원함으로써	호외포시나 사과에 의하여	정정보도나 기사제재를 약속함으로써	
건 수 (%)	20 (17%)	16 (14%)	25 (22%)	24 (21%)	30 (25%)	115

### (3) 존재의의

그러나 언론중재절차는 ① 분쟁해결의 최선책이라고 생각되는 화해에 의한 명예로운 해결의 기회를 부여할 뿐 아니라, ② 중재를 담당하는 중재부는 직업법관 이외에도 언론계의 실정에 정통한 위원이라든가 독자층의 이익을 대변할 각계의 전문가가 위원으로 참여할 수 있어 언론과 피해자 쌍방을 이해시키는 데 유리하고, ③ 언론측의 입장에서 보면 막바로 제소되기 보다는 그 이전 한계에서 절충할 기회를 갖게 되는 이점이 있으며, ④ 막강한 언론권력 앞에서 무력하기만 한 개인의 입장에서 보더라도 소송비용 이라든가 소송절차상의 번잡함에 구애됨이 없이 피해구제를 시도할 수 있다는 점에서 중재제도는 언론계 또는 일반시민에게 모두 유리한 측면을 가진다고 할 수 있다. 그 뿐 아니라 정정보도청구권이 인정된 후 언론의 취재 및 보도의 경향을 보면 관계 보도대상자의 인권을 보호하려는 의식이 현저히 달라지고 있고, 취재원이나 내용 및 보도사항의 진실성을 검토하는 신중한 태도가 일반화되어 가고있다고 보인다. 또 중재위원회에 언론침해에 대한 피해의 구제를 호소해 온 중재신청인 중 90%는 소송을 수행할 자력이나 능력이 부족한 소시민, 영세단체 등이었고, 중재위원회는 이들을 위하여 여러 가지 편의를 제공하여 왔다. 사회적 약자인 피해자의 조력자로서, 시민대표에 의한 언론의 감시자로서 중재위원회의 역할이 강조되는 이유도 여기에 있다고 할 것이다(줄고, 언론보도와 정정보도청구권, 언론중재 1983년 여름호 45면 이하 참조). 이상과 같은 여러 가지 점을 생각한다면 언론중재제도의 존재의의를 이해할 수 있을 것이며, 다만 그 존재의의를 충분히 살리기 위하여 중재위원회의 직무를 확대하고 권한을 강화할 필요가 있다고 생각한다. 이러한 이유 때문에 새 정간물법도 중재위원회를 존속시키면서 그 권한을 일부 강화하는 방향으로 개선을 시도하게 되었다. 중재위원회의 사실조사권과 당사자의 출석의무 및 불출석시의 합의간주제도를 신설한 것이 그 주요 개선점이지만, ① 강제 조정권을 여전히 인정하지 않고 있는 점, ② 중재신청과 민사상의 손해배상청구를 일괄 해결할 수 있는 길을 열어 놓지 않은 점이라든가, 후술하는 바와 같이 ③ 심의 및 시정권고권에 관하여 명료한 절차를 규정하지 않은 점 등에 있어서는 충분한 개선이 이루어졌다고 볼 수 없다.

## 2. 법적지위 및 구성

### (1) 법적 지위

중재위원회의 법적 지위와 구성은 중재위원회의 기능이나 역할과 관련하여 논하지 않을 수 없다. 새 정간물법에 의하면 「정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다」고 하여 (동법 제 17 조 1 항) 종전 언기법의 규정은 큰 변화없이 답습되고 있다. 언기법 당시에도 중재위원회의 법적 지위와 직무는 2 개의 측면에서 논할 수 있었다. 먼저 중재위원회는 정정보도청구사건에 관한 조정기관으로서 그 주된 법적 지위를 논하여야 할 것이다. 중재위원회의 위 직무는 언론과 피해자간의 사법적인 분쟁의 해결을 도모한다는 점에서 사법권의 일부를 담당하는 것이며, 따라서 일반적으로 사법기관에 요구되는 헌법상의 원칙으로서 독립성 및 중립성의 원칙이 적용된다고 할 것이다. 뿐만 아니라 이러한 지위에서 중재위원회는 이른바 「사건성」(cases and controversies)의 개념에 구속되어 제소 없으면 활동할 수 없는 소극적인 기관으로서 파악되지 않을 수 없다. 그러나 법이 규정한 보도에 의한 침해사항의 심의 및 시정권고의 권한은 중재위원회가 상술한 소극적 기관에 머물지 않고 직권에 의해 적극적으로 활동할 수 있는 근거를 마련하고 있다(정간물법 제 17 조 1 항 및 제 18 조 8 항). 이러한 규정과 관련하여 보면 중재위원회는 국민과 언론간의 관계에서 언론활동에 대한 국민의 「독립적 감시자」(independent watchdog) 또는 「공적인 조사위원회」(board of public review)로서의 직무가 부여되고 있다는 점을 간과할 수 없다. 그러나 이러한 측면은 후술하는 바와 같이 언론자유와 침해라는 비난을 면하기 위하여 적법한 절차에 의해 신중하게 행하여 지지않으면 안될 것이다.

### (2) 위원자격과 구성상의 문제

어쨌든 중재위원회의 구성은 그 독립성과 중립성을 유지할 수 있도록 위원의 자격, 임명절차, 구성 및 위원의 신분보장이 이루어져야 할 것이다. 새 정간물법이 위원의 수를 30 인 이상 60 인 이내에서 40 인 이상 70 인 이내로 증원하고 정당의 당적을 가진 자 또는 법관 유자격자와 교육공무원을 제외한 공무원을 결격 사유로 정하는 동시에 위원의 임기를 3 년으로 명시하고, 위원의 직무상 독립성을 새로이 규정하게 된 것은 중재위원회의 독립성을 인적·물적인 면에서 강화하였다고 할 수 있다(동법 제 17 조 2 항 내지 6 항 참조). 그 구성비율에 관하여 위원 중 법관자격이 있는 자의 비율을 종전의 3 분의 1 에서 5 분의 2 로 늘렸으나, 그 밖의 구성위원에 관하여는 단지학식 경험 및 덕망이 있는 자라고만 규정할 뿐이다(동법 제 17 조 2 항). 조정절차상의 심판부 구성에 관한 일반적인 조직원칙에 의하면 중재나 조정에 임하는 심판부는 이해 당사자 쌍방의 이익을 대변할 수 있는 대표가 동등하게 참여하고, 사법적 판단을 할 수 있는 법조 전문가가 절차를 주재하는 형식이 보편화되어 있다(노동위원회법 제 10 조, 가사심판법 제 4 조, 차지차가조정법 제 20 조 및 제 22 조, 소비자보호법 제 35 조, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제 28 조 등 참조). 그러므로 중재위원회의 구성에 있어서는 언론계의 이익을 대변할 자를 일정비율 포함하여야 할 것이며, 위원임명의 공정성을 기하려면 관계 자율단체의 추천을 받는 절차를 거쳐야 할 것이다. 필자의 소견에 의하면 ① 현직법관, ② 대한변호사협회의 추천에 의한 변호사, ③ 신문편집인협회 추천, ④ 한국언론학회 추천, ⑤ 기타 각계 전문가 대표를 같은 비율로 관계기관이나 단체의 추천을 받아 임명함이 적절할 것으로 생각한다.

## 3. 중재절차

중재위원회에 접수된 정정보도를 위한 중재신청절차는 종전 3 인으로 구성된 중재부에서 하던 것을 5 인으로 늘려 중재부를 강화하고 신중한 절차진행을 도모하고 있다(정간물법 제 18 조 2 항). 그밖에 중재절차에 관한 개정법의 내용은 다음의 2 가지로 나누어 볼 수 있다.

#### (1) 사실조사권

신법은 「중재부의 장은 필요한 경우 당해 중재사건의 대상 정기간행물의 발행인에게 중재대상 표현물이나 그 사본의 제출을 명하거나 중재에 필요한 증거조사를 할 수 있다」는 규정을 신설하고 있다(동법 제 18 조 3 항). 시행할 수 있는 증거조사의 종류를 보면 당사자가 제출한 서증, 증인신문, 검증, 감정, 관계공시단체에의 조회, 문서송부촉탁 등 민사소송법상의 증거조사방법이 가능할 것이다. 어느 경우든 관계인이나 기관이 중재위원회의 요청에 응할 의무는 있지만 임의적인 협조를 거부하는 경우 그 강제방법은 인정되지 않기 때문에 중재위원회의 이 권한은 불완전한 것이다. 어쨌든 중재위원회가 규칙으로 그 행사방법 및 절차를 합리적으로 정하면 사실조사를 위해 유익한 길이 마련될 것이다.

#### (2) 당사자의 출석의무 및 불출석시의 제재

전술한 바와 같이 중재위원회의 중재기일에 당사자의 불출석 등 불성실한 태도는 언론중재제도의 실익을 의심케 하는 정도로 중재위원회의 기능을 무력화하는 원인이 되어 왔다. 전술한 바와 같이 중재위원회의 중재신청사건 처리결과를 보면 신청된 총계 345 건 중에서 불성립으로 처리된 121 건(총건수의 35%)은 언론사의 불출석(22.3%)이나 비협조(51.2%)에 기인한 것이었다. 새 정간물법은 「중재부의 장은 중재당사자나 이해관계자의 출석을 요구할 수 있으며, 출석을 요구 받은 자는 출석요구서에 기재된 바에 따라 출석하여야 한다」고 규정하여(동법 제 18 조 4 항), 당사자의 출석의무를 법적으로 부과하고 있다. 동법 제 18 조 4 항은 위 출석의무를 해태한 당사자에 대한 제재로서 「제 4 항의 출석요구서를 받고도 중재신청인이 출석하지 아니한 때에는 중재신청을 철회한 것으로 보며, 피신청인이 2 회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 중재신청내용대로 정정기사를 게재하기로 합의된 것으로 본다」고 규정하고 위 규정에 의하여 합의된 것으로 보는 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하고 있다(동법 제 18 조 6 항). 새법이 출석의무와 합의간주제도를 신설하여 중재절차의 실효성을 보완하려 한 점에 있어서는 괄목할만한 변화를 가져왔다고 하겠으나, 중재의 불성립 간주기간이 중재 신청일로부터 14 일의 단기간으로 법정되어 있기 때문에 출석요구서의 송달 및 송달보고서의 회수에 소요되는 기간이나 중재부의 심리준비 및 당사자의 공격·방어를 위하여 소요되는 기간을 고려한다면 2 회의 중재기일을 14 일 내에 시행한다는 것은 무리가 아닐 수 없다(최소한 20 일로 개정하였어야 할 것이다). 신속한 중재기일지정, 출석요구서의 송달 및 송달증명 등을 위하여는 중재위원회규칙으로 효율적이고 신속한 절차가 마련되어야 할 것이다. 피신청인의 2 회 불출석으로 합의간주된 사항에 재판상 화해와 동일한 효력이 부여되기 위하여는 후에 간접강제로 실현됨에 족한 정도로 중재신청서가 적법한 방식을 구비하고 신청취지가 내용과 형식에 있어서 명료하고 법이 요구하는 범위 및 내용을 갖추어야 할 것이다. 이를 위하여 중재부는 당사자가 제출한 신청서의 신청취지(즉 정정보도문의 내용)를 검토하여 그 내용 및 범위에 있어서 법이 허용치 아니하는 사항을 삭제하거나 법에 맞게 정리·수정시키는 조치를 강구하여야 할 것이다. 중재기일에 합의가 성립된 경우에는 조서에 그 사실을 기재하고, 2 회 불출석에 의한 합의간주의 경우에도 그 기일조서에 합의간주된 사항을 조서에 명백히 하여 후의 간접강제를 위한 채무명의로서 보존하는 조치가 필요함은 물론이다. 간접강제에 의한 집행을 위하여 별도로 집행문 부여를 필요로 하는 것은 아니다. 이 경우 간접강제는 당해 중재부 소재지를 관할하는 지방법원에 신청하여야 할 것이다. 피신청인의 2 회 불출석이 천재지변 기타 정당한 사유에 의한 것임을 소명하는 때에는 위 합의간주의 효과가 부인된다(동법 제 18 조 5 항 단서). 「정당한 사유」의 해석에 관하여는 앞으로 판례에 의해 그 개념이 형성될 것이지만 민사소송법 제 160 조의 「당사자가 책임질 수 없는 사유」와 같은 뜻으로 해석함이 타당할 것이다. 위 정당한 사유의 유무에 따른 합의간주효과의 유무에 관한 다툼은 간접강제결정을 관할하는 법원이 판단할 수 밖에 없을 것인데, 그 경우 정당한 사유가 있다고 판단되면 간접강제결정신청을 기각함이 타당할 것이라고 생각된다.

#### 4. 심의 및 시정권고권

새 정간물법은 언기법의 규정을 답습하여 언론매체에 의한 침해사항을 심의하고 필요한 경우 당해 발행인이나 방송국의 장에게 시정을 권고할 수 있는 권한을 중재위원회에 부여하고 있으나(동법 제 18 조 8 항), 구체적인 심의사항 또는 시정권고의 대상이나 절차에 관하여는 명백한 규정을 두지 않고 있다. 종전 언기법 시행 당시 언론계의 지배적인 의견은 언론중재위원회의 주된 설립목적이 언론과 피해자간의 구체적 권리구제에 관한 중재에 있는 것이고, 또 입법체제로 보아도 중재위원회는 언론에 의한 개인법익침해의 구제를 다른 장에 포함되어 있는 점을 보면 중재위원회는 신청이 있는 경우에 한하여 활동할 수 있을 뿐이며, 언론의 공익침해 여부나 언론윤리에 관한 사항에 대하여는 언론의 자율규제에 일임할 사항이지 이것까지 중재위원회가 심의 및 시정권고를 한다는 것은 언론에 대한 자율규제로서 언론자유를 보장한 헌법정신에 반한다는 것이었다. 특히 종전 언기법은 정기간행물의 내용이 등록된 발행목적이나 제 3 조 4 항(언론은 폭력 행위 등 공공질서를 문란케 하는 위법행위를 고무 찬양하여서는 아니된다)에 의한 공적 책임을 반복하여 현저하게 위배한 때 등록취소의 사유로 삼았던 점에 비추어 (동법 제 24 조 1 항 4 호) 중재위원회의 시정권고가 위 조항의 적용근거로 될 수 있지 않을까 하는 우려가 언론계에 지배적이었던 것이다. 그러나 새 정간물법에서 위 등록취소사유나 언기법 제 3 조 4 항의 규정은 폐지되고 등록취소제도가 정비된 것은 주지하는 바와 같다. 중재위원회의 심의 및 시정권고권의 운영은 여러 각도에서 신중하게 검토되어야 할 것이다. 첫째로, 심의와 시정권고의 대상에 관하여는 언론의 사회적 책임이라든가 언론의 공적 과업에 관한 이론이 일응의 기준을 제시하여 준다고 할 수 있다. 물론 이들 개념에는 법적인 책임과 윤리적 책임이 혼재하고 있어 명백한 것은 아니지만 취재보도에 있어서 언론계에 확립된 윤리관행의 준수여부는 이러한 심의대상에 포함되어야 할 것이다. 그러나 시정권고권이 특정한 정치적 입장이나 논조를 배척하는 방향으로 행사되어서는 안될 것이다. 물론 공영방송제도 하에서는 모든 정치사조라든가 사회적 쟁점문제에 관한 공정업무가 방송의 편성자에게 부과되는 것이지만, 정치적 입장이나 논조를 달리 할 수 있는 신문이나 정기간행물의 경우에 특정한 법익을 침해하지않는 한 공정성 여부를 논할 수 없고, 이들에게 다양한 사회의 목소리를 공정하게 반영하라고 하는 요구는 법적인 측면에서는 물론 사회적 책임론의 입장에서도 주장될 수 없는 것이다. 둘째로, 시정권고권의 행사는 심의절차에 있어서 절차적인 정당성을 구비하여야 하고 관계인이 수급할 수 있는 이유를 갖추어야 할 것이다. 충분한 심의와 검토 없이 단편적인 과오를 이유로 행해지는 시정권고는 관계인을 승복 시키지 못할 것이다. 심의절차가 체계적이고 계속적인 방법으로 행해지고 시정권고 이전에 관계자의 의견청취의 기회가 보장되어야 하는 점은 말할 나위도 없다. 독자의 비판이나 진정을 계속적으로 수집하는 체제를 마련한다든가, 언론연구원, 신문윤리위원회 등 자율단체의 협력을 얻어 그들의 활동결과를 심의자료로 삼는 방법도 고려해 볼 만하다고 할 것이다. 셋째로, 일종의 제재로 받아들여지는 시정권고가 관계인에 대하여 정당성을 갖자면 그 시정권고의 주체가 사회적 신뢰와 권위를 갖출 것을 요한다고 하여야 할 것이다. 중재위원회의 구성에 관하여 전술한 바와 같이 정치권력에 영향 받지 아니하고 언론이나 독자 등 어느편에도 편파 되지 않는 양식있는 위원에 의해 구성되어야 할 뿐 아니라 언론계를 대변할 언론계 출신의 원로가 위원으로 임명되는 것이 필수적일 것이다. 넷째로, 시정권고권은 하등 강제력을 수반하지않는 방법으로 단지 여론의 환기를 통하여 언론에 대한 언론에 의한 통제체제를 지향함이 바람직할 것이다. 물론 법도 시정권고를 이행하지않는 언론사에 대하여는 하등 법적 제재를 규정하고 있지는 않지만, 중재위원회의 심의권고사항이 일반시민에게 널리 알려질 수 있는 방도만은 강구되어야 할 것이다. 입법론적으로 보아 공영방송체제를 취하는 우리나라의 경우 이러한 심의결정사항의 공표는 방송을 통하여 법적으로 이행케 할 수 있다고 생각된다.

## 5. 개선을 위한 제언

이상에서 현행 정간물법에 따른 중재위원회의 운영방안에 관하여 살펴 보았으나, 서론에서 언급한 바와 같이 언론중재위원회는 현행법상의 제한된 역할에 국한함이 없이 언론의

자유에 대한 간섭과 언론자유에 대한 남용에 대한 감시자로서 공적 통제를 담당하는 기구로 개편되어야 한다는 것이 필자의 소견이다. 이러한 입장에서 몇 가지 문제를 제기함과 함께 공적 통제체제의 필요성에 관하여 논하여 보기로 한다. 첫째로, 언론의 자유가 민주정치를 운영함에 필수적이고 중요한 기능을 담당하는 만큼 그 책임이 무겁다는 사실을 부인할 사람은 없을 것이다. 문제는 이러한 중대한 기능의 수행이 본질상 영리를 추구하는 공기업에 맡겨진다는 데 있다. 자유국가에서 공기업이나 국가가 언론을 경영할 수 없는 것은 당연하지만, 국민의 정치적 의사형성이라고 하는 중요한 역할이 영리주의에 오도되거나 상업주의적 선정주의에 지배되는 것을 방지하는 것도 법과 국가의 목적에 배치되는 것이다. 언론의 역기능을 시정하고 자유의 남용에 대처할 필요성은 현대의 모든 국가가 당면하고 있는 어려운 문제이다. 이를 위하여 자율규제의 방식이 가장 이상적인 것이고 자유와 책임의 시민의식이 확고히 성숙된 서유럽이나 영미 등 선진국가에서 이러한 자율규제가 성공을 거두고 있는 것도 사실이지만 언론윤리의식이 성숙지 못한 우리의 경우 언론윤리에 대한 사회적 감시 내지 비판의 필요성은 부인할 수 없을 것이다. 둘째로, 현대의 언론상황은 언론 스스로가 해결할 수 없는 수많은 문제를 제기하고 있다. 언론의 기업화 내지 상업주의화와 병행하여 언론기업간의 부당경쟁과 독점형성은 새로운 문제로 등장하였고, 언론기업 내부의 편집권 논쟁 등 내부적 자유의 요구는 언론기업주와 기자간의 대립을 심화 시키고 있으며, 독자층의 언론에 대한 액세스의 요구라든가 공격적인 비판경향 등으로 언론권력은 새로운 도전에 직면하고 있는 것이다. 이러한 여러 문제상황의 해결은 공권력의 개입보다는 독립되고 중립적인 조정자를 요하게 하는 것이며 언론계의 대립과 갈등을 해결하고 조정하는 공공에 의한 통제의 심급이 필요하게 되는 것이다. 세째로, 한국적 현실을 보면 종전 언론과 권력간의 관계에서 정치적 비판에 관하여는 엄격한 책임이 추궁 되었음에 비하여 개인의 법익과 음란 등 공공의 이익에 대한 침해에 대하여는 상대적으로 관대하였던 점도 부인할 수 없을 것이다. 이 때문에 언론의 사회적 책임을 촉구하려는 정부권력의 노력은 언론이나 국민의 지지를 상실하여 가고 있으며, 이를 위하여 국민적 지지와 언론의 신뢰에 기초한 새로운 통제자의 등장도 요구되는 것이다. 언론권력에 대한 통제는 지성에 근거한 호소로서만 가능함을 주목한다면 이 통제자는 그 구성에 있어서 신뢰와 권위를 갖추어야 하고, 그 통제력의 행사는 언론에 의한 언론의 견제라는 형태를 취하여야 할 것이다. 네째로, 종래 우리의 현실을 보면 권력은 언론에 대한 국가지원이란 명목 아래 언론인을 회유하여 왔고 언론기업은 영리주의에 지배되어왔기 때문에 언론인의 정치적 비판의식이라든가 청렴성, 공정성 등 윤리의식은 저하되어 온 것도 부인 못할 사실이다. 그럼에도 국민의 입장에서 보아 언론윤리에 대한 감시의 계기는 없었고 독자층의 자발적인 언론 비판 활동이 조직화되지 못하고 있는 것이 우리의 실정이기도 하다. 언론인의 명예법정으로서, 시민의 옴부즈맨으로서 역할할 새로운 기구가 요청된다는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 다섯째로, 언론에 대한 공공대표에 의한 통제기구는 비단 언론과 시민과의 관계뿐 아니라 언론과 권력간의 관계에서 특히 군소언론에 대한 부당한 억압을 폭로하고 시민의 여론을 환기하는 역할을 수행할 언론의 옹호자 내지 대변자가 필요한 것이다. 이상과 같은 여러 이유에서 언론중재위원회는 권력에 의한 언론의 탄압뿐 아니라 공공의 신탁에 의한 언론의 감시를 담당하는 기구로 개편되는 것이 바람직할 것이다. 이를 위하여 필자는 본 논문의 말미에 조문화된 입법적 제안을 시도하여 보았다. 앞으로의 개선방안을 위하여 참고가 되리라고 생각한다.

## V. 입법론상의 제안

### 1. 정정보도청구권

<제안취지>

#### (1) 예외사유의 명확화

정정보도청구권의 행사가 배제되는 예외사유를 구체적으로 명확히 하고 특히 허위주장에 의한 정정보도청구권의 남용을 방지하기 위하여 정정보도문의 내용이 진실이 아닌 때를 예외사유로 명백히 하였다.

(2) 추후보도청구권의 신설

범죄의 혐의가 있다고 보도된 자의 명예회복을 위하여 무혐위 또는 무죄로 종결된 경우 정정보도청구권에 준하는 권리를 신설하였다(오스트리아 언론법 제 10 조 참조).

(3) 언론중재위원회의 중재절차

분쟁의 1 회적 해결을 위하여 언론중재위원회의 중재신청에는 손해배상 등 민사상 청구를 병합할 수 있게 하고, 중재기일에서의 절차에 실효성을 부여하기 위하여 불출석 또는 답변서부제출의 일단 제재로서 합의간주제도를 신설하였다.

(4) 법원의 정정보도명령절차

구제의 신속성과 실효성을 확보하기 위하여 정정보도명령과 간접강제명령을 동시에 할 수 있게 하고, 불복절차에서 원심의 재판을 취소하는 경우 손해배상제도를 신설하였다.

<제안내용>

제 조(정정보도청구권) ① 정기간행물 또는 통신에 의해 사실보도의 대상이 된 자로서 그에 관련된 사실보도가 오류라거나 불완전하여 오해를 일으킬 수 있음을 주장하는 자는 그 사실보도가 행해진 후 1 월 이내에 발행인에게 무료로 정정보도를 청구할 권리를 갖는다.

② 제 1 항의 권리는 발행인을 상대로 하여 서면으로 행사하여야 하며, 그 서면(정정보도청구서)에는 청구인 또는 대리인이 기명날인과 주소를 기재하고, 이의대상인 보도의 본문 또는 사본과 게재를 구하는 정정보도문을 첨부하여야 한다.

③ 정정보도의 내용은 정기간행물 또는 통신의 사실보도가 오류라는 진술 및 그 사실보도의 내용을 반박하는 사실상의 진술 또는 사실보도가 불완전하여 오해를 일으킬 수 있다는 진술 및 그 사실보도의 내용을 보충하는 사실상의 진술에 국한되며, 정정보도문의 크기와 자수는 이의대상인 사실보도의 크기와 자수를 초과할 수 없다.

④ 정정보도청구를 받은 발행인은 지체없이 청구인 또는 대리인과 정정보도문의 내용 및 크기, 게재할 시기, 게재할 판 및 부위, 활자크기 기타 필요사항에 관하여 협의한 후 일간신문과 통신의 경우에는 청구를 받은 날로부터 7 일 이내에, 그 밖의 정기간행물의 경우에는 편집이 완료되지 아니한 다음 발행호에 이를 게재보도 하여야 한다. 다만, 발행인이 다음 각 호의 1 에 해당하는 사유를 주장, 입증하는 경우에는 정정보도 할 의무가 없다.

1. 정정보도청구가 국회, 지방의회 또는 그 위원회의 공개회의와 법원의 공개재판에 관한 충실한 사실보도를 대상으로 하는 때.
2. 정정보도청구가 광고(의견광고를 포함한다)를 대상으로 하는 때.
3. 정정보도청구가 법률상 의무에 따라 행해진 사실보도를 대상으로 하는 때.
4. 정정보도문의 내용이 중요한 점에서 진실이 아닌 때 .
5. 정정보도청구의 대상이 된 사실보도가 청구인의 주장도 포함하고 있어 그것이 정정보도와 동등한 효과를 갖는 때.
6. 정정보도청구가 있기 이전에 이미 편집상 동등한 정정 또는 보충보도가 행해진 때.
7. 정정보도문의 보도가 범죄로 되거나 타인의 사생활의 권리를 침해하는 때, 이 경우에는 그 보도를 거부하여야 한다.

⑤ 정정보도문의 보도에는 「정정보도」 라고 표시하고 청구인의 성명과 정정보도청구의 대상이 된 정기간행물의 발행일자 및 호수와 기사표목을 적시하여야 한다. 정정보도문은 협의내용에 따라 변경함이 없이 청구 대상인 사실보도와 동등한 효과를 갖도록 게재하여야 한다. 정정보도문은 독자투고의 형식으로 게재할 수 없다.

⑥ 정기간행물 또는 통신에 의해 범죄혐의가 있다거나 형사상의 조치를 받았다고 보도된 자는 그에 대한 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결된 때에는 그때로부터 1 월 이내에 위 사실에 관한 추후보도를 청구할 권리가 있다. 위 추후보도문의 내용은 사실보도로 인한 청구인의 명예 및 권리회복에 필요한 범위에 국한된다. 정정보도청구에 관한 본 장의 규정은 추후보도청구에 준용한다.

제 조(중재절차) ① 정정보도청구권이 있는 자 또는 그 상대방(발행인)은 분쟁 된 사실보도가 있은 후 1 월(전조 제 1 항 및 제 4 항에 따라 발행인에게 정정보도청구를 한 때에는 그 청구 후 14 일) 이내에 서면으로 언론중재위원회에 정정보도청구에 관한 중재를

신청할 수 있다. 위 신청 시에는 손해배상, 사죄광고 기타 민사상의 구제청구를 병합하여 신청할 수 있다. 위 신청에 관하여는 전조 제 2 항과 민사소송법상 소장에 관한 규정을 준용한다.

② 언론중재위원회의 중재절차는 3 인 이상의 위원으로 구성된 중재부에서 하되, 그 장은 법관의 자격이 있는 자라야 한다.

③ 중재부의 장은 지체없이 중재신청서를 상대방에게 송달하고, 5 일 이내에 답변서와 증거의 제출을 촉구하여야 하며, 답변서가 제출되면 신청인에게 송달하고 5 일 이내에 그에 대한 재답변서와 증거의 제출을 촉구하여야 한다.

④ 중재부의 장은 중재신청서 접수 후 14 일 이내에 중재기일을 지정하고 당사자를 소환하여야 한다.

⑤ 적법한 기일소환을 받고도 신청인이 중재기일에 출석하지 아니한 때에는 신청을 취하한 것으로 본다. 상대방이 적법한 기일소환을 받고도 출석하지 아니하거나 제 3 항의 답변서를 제출하지 아니한 때에는 중재신청서에 기재된 신청취지에 따라 합의한 것으로 본다. 다만, 당사자가 책임질 수 없는 사유로 인하여 출석하지 못하였거나 답변서를 제출할 수 없었던 때에는 중재기일로부터 7 일 이내에 신기일의 지정을 신청하거나 답변서의 제출을 추완할 수 있다.

⑥ 중재부의 장은 발행인으로 하여금 분쟁된 사실보도가 게재된 정기간행물 또는 그 사본의 제출을 명할 수 있고 직권으로 필요한 사실조사를 실시할 수 있다.

⑦ 중재기일에 당사자간의 합의가 성립된 경우와 제 5 항 2 문에 따라 합의된 것으로 보는 경우에는 재판상 화해가 성립된 것과 동일한 효력이 있으며 그 집행에 관하여는 민사소송법 제 693 조를 준용한다.

③ 중재는 신청접수 후 20 일 이내에 하여야 하며, 그 기간이 경과한 때에는 중재가 성립하지 아니한 것으로 본다.

제 조(정정보도명령신청) ① 언론중재위원회의 중재절차를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도명령신청을 할 수 없다. 정정보도명령은 중재가 성립하지 아니한 때로부터 14 일 이내에 신청하여야 한다. 위 신청에 관하여는 제 조(정정보도청구권) 제 2 항의 규정을 준용한다.

② 제 1 항의 신청에 대한 재판은 피고의 보통재판적 소재지의 지방법원 합의부의 관할로 한다.

③ 제 2 항의 재판절차에 관하여는 민사소송법상 가처분절차에 관한 규정을 준용하되 민사소송법 제 697 조 및 제 705 조는 이를 적용하지 아니한다. 법원은 변론을 하지 아니하는 경우에는 당사자 쌍방을 심문하여야 한다. 위 절차에 관하여는 제 조 제 3 항, 제 4 항, 제 6 항 및 제 7 항의 규정을 준용한다. 당사자는 언론중재위원회의 중재절차에서 행한 공격방어방법과 증거조사의 결과를 원용할 수 있다.

④ 신청이 이유있는 경우에는 제 조(정정보도청구권) 제 1 항, 제 3 항, 제 4 항 본문 및 제 5 항의 규정을 준용하여 발행인에게 정정보도를 명함과 함께 민사소송법 제 693 조에 의한 조치를 취하여야 한다. 위 재판에 관하여는 민사소송법 제 700 조 제 2 항 내지 제 4 항과 제 702 조의 규정은 적용하지 아니한다. 신청을 기각 또는 각하하는 재판은 피신청인에게도 통지하여야 한다. 법원은 신청접수 후 2 월 내에 재판하여야 한다.

⑤ 신청을 인용한 재판에 대하여는 민사소송법 제 703 조에 의한 이의신청이나 항소를 제기하는 이외에는 불복을 신청할 수 없다. 위 불복절차에서 심리결과 정정보도명령신청의 전부 또는 일부가 기각되었어야 함이 판명되는 경우에는 정정보도명령신청을 인용한 재판을 취소하여야 한다. 이 경우 발행인이 이미 정정보도의무를 이행한 때에는 그의 신청에 따라 취소재판의 내용을 보도할 수 있음을 선고하고 신청인으로 하여금 발행인이 이미 이행한 정정보도와 위 취소재판의 보도를 위하여 필요한 비용 및 지면게재사용료로서 적정한 손해의 배상을 명하여야 한다.

⑥ 정정보도명령신청사건에 관한 세부사항은 대법원 규칙으로 정한다.

## 2.언론중재위원회

## <제안취지>

### (1) 기본체제

언론중재위원회의 체제를 근본적으로 개편하여 언론의 자유에 대한 침해와 언론자유의 남용에 대한 공공의 감시 및 통제를 담당하는 기관으로 규정하였다[영국의 왕립언론조사위원회 보고서, 북유럽제국의 국민감찰관(Press Ombudsman)제도, 각국의 신문평의회제도 참조]

### (2) 지위 및 구성

공공의 전문가 대표로서 다양한 구성을 취하고 정부의 개입으로부터 철저히 차단된 독립적 공공위원회의 지위를 부여하였다. 중재위원회는 ① 정부권력이나 선정적 독자군, 광고주 집단, 과격 이데올로기 집단 등의 언론자유의 침해에 대한 고발자로서, ② 언론권력에 의한 개인법익침해 또는 언론윤리위반에 대한 감시자로서, ③ 대신문 대 중소언론기업, 발행인 그룹 대 기자그룹, 사이버언론인에 대한 대책 등 언론계 내부문제의 해결을 위한 토론의 장으로써 지위와 기능을 설정하였다.

### (3) 권한

공권적 통제력의 행사는 일체 배제하고, 비난, 경고, 촉구 등 의견제시에 의해 여론환기에 의한 통제체제를 도입하였다.

## <제안내용>

제 조(지위) ① 언론의 자유에 대한 침해와 언론자유의 행사에 대한 공공의 감시 및 통제를 위하여 언론 및 공공이 참여하는 독립된 심의기관으로서 언론중재위원회(이하 「중재위원회」라고 한다)를 둔다.

② 중재위원회는 제 조(권한) 제 1 항 각 호 가정하는 사항에 관하여 매년 보고서를 작성하여 문화공보부장관에게 송부하고 정기국회에 보고하여야 한다. 중재위원회의 위원장은 정기국회에 출석하여 질문에 응답하여야 하며 의견을 진술할 수 있다.

③ 중재위원회에 대한 감사원의 권한은 결산의 확인 및 회계감사에 국한된다.

제 조(구성) ① 중재위원회는 70인 내외의 위원으로 구성하되 다음의 구분에 따라 선출 또는 지명된 자를 대통령이 위촉한다.

1. 5분의 1은 대법원장이 지명한 현직법관.

2. 5분의 1은 사회 각 분야에 공공이익을 대변할 학식과 경험이 있는 자로서 문화공보부장관이 지명한 자.

3. 5분의 1은 대한변호사협회에서 선출한 변호사.

4. 5분의 1은 신문, 통신 기타 정기간행물, 방송의 발행인 (또는 방송사 대표자), 편집간부, 기자 등을 대표하는 언론인으로서 관계자율단체가 공동으로 선출한 자.

5. 5분의 1은 한국언론학회에서 선출한 언론학 교수.

② 정당의 당적을 가진 자 또는 공무원(법관의 자격을 가진 자와 교육공무원을 제외한다)은 중재위원회의 위원이 될 수 없다. 위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 행하며 직무상 어떠한 지시도 받지 아니한다. 위원은 명예직으로 하되, 수당 등 실비변상을 받을 권리를 갖는다.

③ 중재위원회의 위원임명에 관하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 한다.

제 조(권한) ① 중재위원회는 직권으로 또는 신청이나 진정에 따라 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 국가기관 단체 및 집단의 언론에 대한 부당한 간섭사건의 조사와 그에 대한 대책.

2. 언론인의 취재 및 정보청구권의 보장방안.

3. 정정보도청구사건 및 이와 관련한 손해배상 기타 구제청구에 관한 중재, 다만 관계인의 신청을 요한다.

4. 신문 기타 정기간행물과 통신의 자율적 윤리심의기구의 운영과 활동에 대한 의견제시.

5. 언론 및 언론인의 윤리에 관한 위반사건의 조사와 시정을 위한 의견제시.

6. 언론독점에 대한 대책 및 언론기업 상호간의 관계.

7. 언론에 대한 국가의 지원조치.

8. 언론기업주와 소속언론인간의 편집상 및 근로관계에 관한 분쟁의 조정, 다만 관계인의 신청을 요한다.

9. 언론인의 교육 및 재교육에 관한 의견제시.

10. 프레스카드의 발급에 관한 사항. 다만 관계 언론자율단체와의 협의를 요한다.

11 기타 이 법이 요하는 사항.

12. 제 1 호 내지 제 11 호와 관련하여 나타나는 이 법 시행상의 문제점 및 개정방안.

② 중재위원회는 그 운영과 제 1 항 각 호에 규정된 직무의 수행을 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있고, 심의결과 필요한 때에는 위 규칙이 정하는 절차에 따른 결정으로서 공개적인 경고, 비난, 권고 및 의견제시, 관계 관할관청 및 기관에 대한 건의 기타 필요한 조치를 행할 수 있다. 중재위원회의 규칙 및 심의결정은 지체없이 관보에 게재하여 공고하여야 하고 관계인에게 통지하여야 한다. 방송사(국)의 장은 중재위원회의 요구에 따라 요구에 의한 그 심의 결정사항의 요지를 방송하여야 한다.

③ 중재위원회는 국민, 언론인, 언론기업, 언론단체 기타 공사단체 또는 관계기관의 진정, 신청, 심의요청 등이 있는 경우 2 월 이내에 그 심의 결과를 통보하여야 한다. 중재위원회는 그 사무수행과 관련하여 범법사실을 인지한 때에는 관할 관청 또는 기구에 고발하거나 징계를 요청하여야 하며, 관계인의 요청이 있는 때에는 법률상담에 응하고 소의 제기, 고소, 고발 기타신청을 대리하거나 관계인의 법적 구제를 위하여 구조를 행할 수 있다.

④ 중재위원회는 그 직무수행과 관련하여 필요한 조사, 연구, 또는 여론조사를 행할 수 있고 신문 기타 간행물을 발행할 수 있다.

제 조(조직) ① 중재위원회는 위원장(법관자격을 가진 자로 한다) 1 인과 부위원장 2 인을 호선하며, 전체회의, 중앙위원회, 소위원회, 감사위원회, 중재부를 둔다.

② 중재위원회의 사무를 보조하기 위하여 사무처와 변호사의 자격이 있는 자를 포함한 상근의 전문위원 5 인을 둔다. 사무처장 및 전문위원은 전체회의에서 선출한다.

제 조(절차) ① 중재위원회는 그 직무수행을 위하여 필요한 경우 직권 또는 관계인의 신청에 따라 국가기관, 언론기업, 언론자율단체 기타공사단체에 사실조회, 자료제출 기타 협조를 요구할 수 있고 사실조사를 위하여 필요한 경우에는 직권 또는 관계인의 신청에 따라 민사소송법에 의한 증인신문, 문서제출명령, 검증, 감정을 행할 수 있다. 이 경우에는 민사소송법을 준용하되 과태료처분에 관하여는 비송사건절차법을 적용한다.

② 중재위원회의 결정 기타조치에 대하여 이의가 있는 자는 재심을 청구할 수 있다. 재심의 청구에 대한 심의는 위원회 전체회의가 관할하되 재적의원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성을 얻지 못하면 재심의 청구된 결정 기타 조치는 효력을 잃는다. ③ 전체회의의 재심의 결정에 대하여 이의가 있는 자는 행정소송법에 의해 서울 고등법원에 행정소송을 제기할 수 있다. 다만 행정소송법 제 27 조는 이를 적용하지 아니하며, 행정소송법 제 10 조 제 1 항 제 1 호에 제기한 소송은 허용되지 아니한다.

제 조(재정) ① 중재위원회의 운영에 필요한 경비는 방송광고로 인한 수익으로 충당한다. 중재위원회의 예산은 문화공보부장관의 서면에 의한 의견을 들은 후 전체회의가 의결한다. 방송광고공사는 중재위원회가 요구한 예산을 배정 영달하여야 한다. 중재위원회의 결산은 감사위원회의 심사를 거쳐 전체회의에서 승인한다.

② 중재위원회는 국고(이 경우 보조금 관리법은 적용하지 아니한다), 언론기업, 공사단체, 개인으로부터 그 운영에 필요한 경비의 일부를 출연 받을 수 있다.

③ 중재위원회는 관계인의 신청에 대하여 수수료를 징수 할 수 있고, 관계인의 이익을 위하여 행할 조치등에 소요되는 비용의,예납을 명할 수 있다.

제 조(위임규정) 중재위원회의 위원의 퇴직 및 처우, 회의, 조직, 절차, 사무처의 기구, 전문위원의 직무 및 보수, 재정 기타 본 장의 시행을 위하여 필요한 세부사항은 중재위원회 규칙으로 정한다.

- 서울대 법대. 서독 프라이부르크대, 서울대 대학원 (법학박사).

- 저술 및 논법 : 「출판의 자유와 공적 과업」, 「언론의 자유와 책임」, 「언론과 프라이버시」 외 다수

- 현재 부장판사, 사법연수원 교수, 방송위원회 위원