

언론침해와 중재제도

-사례를 중심으로-

이혜복

이화여대 신방과 교수, 중재위원

I. 서론 - 언론침해와 중재의 필요성

현대사회에 있어 신문·방송 등 대중매체의 책임이 막중하다는 것은 언론의 다채로운 기능에 연유한다. 물론 의견의 전달은 대중매체 이외의 매체를 통해서도 이뤄질 수는 있으나 그럴 경우 그와 같은 의견이 사회에 영향력을 미치기는 매우 어렵다고 봐야 된다. 따라서 대중사회라 불리는 현대사회에서 의견을 표시하려고 하는 사람은 대중매체를 활용하는 수가 많고 또 대중매체를 수용하는 예에서도 외부로부터 정보를 얻거나, 자신의 의견을 형성하려 할 때 그 소재를 대중매체에 구하게 된다. 이처럼 사회의 의견교류가 주로 대중매체에 의해 행해지고 있다는 사실은 부정할 수 없는 엄연한 현실이다. 한편 문화적, 계몽적, 교육적, 혹은 예술적 가치의 표현도 대중매체가 담당하는 수가 많아 이와 같은 제반활동들이 대중매체를 통해서 사회 전반에 파급, 침투됨으로써 막대한 영향을 주고 있는 것도 사실이다. 더구나 영리활동과 직결되는 광고도 대중매체를 외면하고서는 그 결과를 거둘 수 없으며, 거꾸로 대중매체도 그 경영의 중요한 기초를 광고수입에 두고 있는 것이 일반적인 상황이다. 그리고 문화의 발전, 사회의 대중화에 정비례하여 대중매체는 날로 거대화하는 추세에 있고, 그와 같은 상황 아래서 당연히 대중매체에 관한 많은 법률과 제도도 생겨나게 되고 그것이 다양한 대중매체의 각종형태와 그것들이 해내고 있는 사회적 기능의 복잡성과 대응해서 매우 기양한 내용을 갖게 되는 것도 당연한 결과라고 볼 것이다. 그와 같은 법제 가운데에는, 첫째로 대중매체의 자유로운 활동을 보존하기 위한 것으로, 헌법에 의한 「언론출판의 자유」를 보장하는 것이 있다. 물론 민주사회에 있어서 자유를 향유하는 것은 언론에 국한된 것은 아니지만 현대사회에 있어서는 언론활동이 헌법에 의한 「표현의 자유를 보장」하는 핵심적 지위를 차지하고 있다고 해도 과언은 아닐 것이다. 그러나 헌법에 의한 「언론출판의 자유의 보장」에 따라 언론활동이 원칙적으로 자유이고, 법적 규제를 받지 않는 것이기는 하지만 그 자유도 절대적인 자유는 아니다. 언론도 사회에서 활동하는 이상, 그 틀 안에서 활동해야 되며 따라서 언론에 대해서도 법적 제약은 있게 마련이다. 예컨대 외설죄, 신용훼손죄, 명예훼손죄, 협박죄 등을 처벌하는 법규 등이 바로 그것이고, 특히 방송의 경우, 전파자체가 유한한 것이고, 따라서 공공성을 무시할 수 없는 전파의 이용에 관해서는 일반언론과는 구분되는 방송법이 적용되지만 방송도 「표현의 자유」를 담당하는 언론매체중의 하나이기 때문에 「방송의 구체적 내용」에 관해서는 공권력으로 이를 규제할 수 없는 것이다. 따라서 현행 언론관계법규는 일반적 법적 규제가 아닌 특정한, 말하자면 언론활동의 특수한 면을 규제한 것이라고 봐야 옳다. 다만 같은 언론활동이라도 광고활동에 대해서는 성질상, 법적 규제가 꽤 많다고 볼 수 있다. 한편 정신적으로 성숙치 못한 청소년의 이익보호라는 관점에서 언론이 범죄소년에 관한 기사를 게재할 경우 특정사항은 게재금지를 하는 등 규제가 있다. 한편 언론은 특히 보도활동에 있어 보도할

대상에 관한 취재를 할 필요가 있고 취재의 자유가 헌법상 보장된 「표현의 자유」에 포함되느냐 여부에 문제가 있지만 현행 법령상에는 여러가지 고려때문에 취재에 관한 간접적인 제한도 분명히 존재하고 있다. 예컨대 국가기밀보호를 위한 제한조항 등이 바로 그것이다. 또 법정외의 취재에 있어서도 역시 사진촬영, 녹음, 방송 등은 법원의 허가 없이는 할 수 없도록 제한돼 있어 그것을 무시할 때 법정질서유지 등에 관한 법률로 제재를 받게 되는 것도 당연하다. 또 오늘의 시대가 국제화 시대이니만큼 언론활동은 넓게는 국제법과도 관련될 수 있다. 즉 저작권의 보호, 외설출판물의 유통 등 언론활동을 할 때는 국제적 시야에서 법에 저촉되는지 여부도 검토해 볼 문제도 있다. 물론 언론활동은 「언론출판의 자유」의 보장을 받고 있기 때문에 이에 대한 법적 규제는 그와 같은 「자유」에 저촉하지 않는 최소한의 것에 국한돼 있는 것이지만 그 반면, 현대사회에 있어 대중매체가 지닌 막강한 영향력이라는 점을 감안할 때 「언론이 갖는 사회적 책임」의 중대성을 간과 할 수는 없다. 따라서 그 책임은 일차적으로 각각 대중매체가 자주적으로 이행할 것이 요구되고 있고, 그것은 고도로 보장된 자유에 필수적으로 수반되는 윤리적 책임이라고 할 것이다. 따라서 그와 같은 책임을 다하자면 개개 대중매체에 의한 자주적 규제뿐만 아니라 이들 대중매체들로 조직된 전체에 의한 자율적 규제가 필요케 된다. 이와 같은 자주적 규제의 기준이 되는 것이 각 대중매체나 조직체가 자율적으로 작성, 실천하고 있는 각종 「윤리강령」으로 이와 같은 윤리강령이 관계 법령과 아울러 언론활동을 실질적으로 규제하는 것으로 사회적으로 매우 중요한 기능을 하고 있는 것이다. 우리나라의 「한국신문윤리위원회」, 「공연윤리위원회」 등이 자율규제를 위한 유관단체이고, 「신문윤리강령」, 「보도기준」, 「신문광고윤리강령실천요강」, 「방송심의규정」 등이 자율규제를 위한 윤리강령에 속한다. 그러나 이와 같은 자율규제 만으로서는 미흡한 점이 많고, 그렇다고 언론활동으로 인해 파생되는 잡다한 각종 언론침해사건을 일일이 법정에서 직접 시비를 가리기에는 그 절차나 시간적, 물질적, 정신적 소모가 극심할 수 밖에 없기 때문에 언론침해를 당한 피해자나 피해를 준 것으로 불만의 대상이 된 언론사의 중간에서서 공평무사한 입장에서 중재할 수 있는 법적조치의 전치제도로써 마련된 제도가 바로 우리나라의 언론중재제도이며 외국의 경우 신문평의회 등이 이와 유사한 제도라고 할 수 있다.

II. 우리 나라의 언론중재제도

전술한 바와 같이 우리 나라에도 신문윤리위원회를 비롯한 자율규제기관과 「신문윤리강령」 등 윤리강령이 있어 자율규제가 이루어져 왔고 또 각 언론별로 자체규제기구로서 심의실 등 자주적 규제기구가 있긴 하지만 역시 자율적 규제만으로는 미흡하기 때문에 새로운 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」로 공적 통제기구로 언론중재제도(창설은 1981년 이미 폐기된 「언론기본법」에서 마련돼 있음)를 존치, 언론침해를 입은 예의 피해를 구제하고 한편 진정한 의미의 언론창달을 위한 사회적 통제기구로서의 기능을 담당케 하였다. 우리나라의 언론중재제도는 이미 1916년 「스웨덴」에서 처음 설치된 신문평의회(Press Council), 그 후 1953년에 영국에 설치됨으로써 급속하게 세계각국에 파급된 신문평의회(1949년에 신문에 관한 왕립위원회의

권고로 발족), 또는 일본의 신문협회에 비교될 수 있는 면도 있으나 우리나라만의 독특한 중재제도라고 볼 수 있는 것이, 대체적으로 신문평의회가 ① 언론출판의 자유의 옹호, ② 윤리강령의 준수여부에 대한감시, ③ 독자로부터의 취재, 기사에 대한 불만처리, ④ 신문과 신문사이, 신문과 뉴스 소스(news source)사이의 문제의 처리를 목적으로 활동하는 광범위한 상황을 대상으로 삼고 있는데 반해, 우리의 중재제도는 우선 언론 침해에 대한 구제에 중점을 두고 있다는 점이 특징이라고 하겠다. 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」 제 3 장 침해에 대한 구제, 제 16 조(정정보도청구권)에서 구체적인 내용을 규정(① 정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 그 공표가 이루어진 날로부터 일간신문 또는 통신의 경우 14 일 이내에, 그 밖의 정기간행물의 경우는 1 개월 이내에 정정보도를 청구할 수 있고, ② 발행 또는 편집인은 정정보도게재 청구를 받았을 때 지체없이 피해자 또는 그 대리인과 정정보도내용, 크기 등에 관해 협의한 후 일간신문, 주 1 회 이상 발행하는 정기간행물 및 통신은 정정요구가 있는 날로부터 9 일 이내에 같은 정기간행물에, 그 밖의 정기간행물은 편집이 완료되지 않은 다음 발행호에 이를 무료로 게재토록)하고있다. 정정보도청구에 따른 분쟁을 중재하고 정기 간행물 내용에 의한 침해사항을 심의하기 위해 「언론중재위원회를 두되 중재위원회는 40 인 이상 70 인 이내의 위원으로 구성되는 위원회를 두며 위원의 2/5 이상을 법관자격이 있는 자 중에서 위촉」(동법 제 17 조)토록 규정하고 있는데 보도가 발생한 이후에 관여하는 장치이기 때문에 언론중재위원회는 사전에 언론을 통제하는 장치가 아니다. 특히 외부의 어떠한 압력에도 초연한 독립기구로서 언론인 자체에 의한 자율적 기구가 아닌 공적 통제기구요, 언론에 의한 부당한 피해를 일반국민이 입지 않도록 규제하는 제도로 사법적 제도가 아닌 전치제도라는 점에 그 특성을 발견할 수 있다. 기왕에는 언론에 의해 침해를 입은 일반시민이 설사 언론기관에 불만을 호소해도 여간해서 정정보도의 게재라는 당연한 요구가 받아들여지기 어려웠으며 그렇다고 문제를 법에 호소할 경우 엄청난 소송비용과 시간적, 정신적 소모가 극심한 반면, 개인의 힘으로서는 대항하기 어려운 언론사의 막강한 힘을 상대로 소기의 목적을 달성하지 못한 채 그대로 물러서야 되는 상황이 비일비재였다. 한편 언론사의 경우 시민을 상대로 보도문제로 인해 법적으로 맞선다는 자체가 명예로운 일도 못되기 때문에 가능하면 문제를 법정에서 해결하기를 원치 않는 것도 사실이다. 따라서 언론중재제도는 언론에 의해 침해를 받은 측이나 피해를 준 언론사에게 아울러 바람직한 조정을 할 수 있는 제도로서 활용될 수 있고 매우 바람직한 방향으로 발전되고 있는 것이 사실이다. 또 「중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구의 심판을 청구할 수 없도록 함으로써 반드시 중재위원회에서 일단 중재를 거치도록 규정」(제 1 조)함으로써 언론중재활동의 활성화를 기했으나 중재가 성립되지 않았을 때는 「성립되지 않은 날로부터 14 일 이내에 정정보도청구심판을 청구할 수 있다」고 규정, 중재에서 이뤄지지 못한 것을 법정에서 해결할 수 있는 길도 터놓고 있다. 물론 중재성립여부에 관계없이 민사소송법상 손해배상 등 청구에 관해서는 별도 소송을 제기할 수 있음은 물론이다. 한편 제 20 조에 추후보도청구권을 규정 「범죄 혐의가 있다거나 형사상 조치를 받았다고 보도된 자는 그에 대한 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결된 때에는 그날로부터 1 월 이내에 사실에 관한 추후보도의 게재를 청구할 수 있도록 함으로써 명예나 권리회복을 할 수 있게 되어

있고, 이 역시 중재위원회에서 관여하게 되어 있다. 특히 중재신청인이 중재회의에 출석하지 않았을 때는 중재신청을 철회한 것으로, 한편 피신청인이 두번에 걸쳐 출석을 안했을 때는 「중재신청 내용대로 정정기사를 게재하기로 합의된 것으로 간주한다」고 규정, 중재기능 강화를 위한 규정도 마련돼 있어 과거 일부 언론사의 중재회피자세가 크게 달라지고 있어 언론중재제도는 더욱 활성화, 정착화 추세에 있다. 한편, 중재위원회는 중재신청이 없더라도 언론침해사례 등에 대해 내용에 따라 시정권고를 당해 언론사에 할 수도 있다. 그런데 우리나라 중재제도도 예를 들자면 스웨덴의 신문평의회제도에 견줄 만큼 좀더 광범하고 강력한 기능이 부여될 수 있도록 강화함직 하다는 견해도 있어 참고적으로 간략히 스웨덴의 신문평의회 활동을 소개해 본다. 스웨덴에서는 일찍이 1809년부터 이른 바 옴부즈맨제도(Ombudsman for the general public)가 창설됐고 이 제도가 많은 나라에서 채용되고 있는데 이 「옴부즈맨」이란 일종의 의회행정감찰관과 같은 것으로 스웨덴에서 1969년 신문평의회제도개혁의 한가지로 Press Ombudsman 을 설치했다. 즉, 신문잡지에 대한 불만은 통털어 신문옴부즈맨에게 호소토록 해서, 신문 옴부즈맨은 그 불만내용을 토대로, 또는 옴부즈맨 자신의 발의에 따라 조사를 진행, 불만내용이 정당하다고 판단하면, 해당되는 신문·잡지에 대해서 자발적인 정정보도문을 게재하든지, 불만을 호소한 사람의 반론을 게재토록 요구한다. 그와 같은 자발적 해결을 보지 못했을 때는, 신문옴부즈맨은 자신의 판단과 편집자의 변명을 첨부, 신문평의회에 회부하게 되는데 신문평의회에 의한 최종결정은 전문 한 자도 삭제하지 않고 지체없이 해당 신문·잡지에 게재해야만 되게 돼 있다. 이와 같은 신문옴부즈맨제도는 그 후 덴마크 등 여러나라에서 실시되고 있고, 미국에서도 전국적인 규모는 아니지만 몇 개 신문사에서 개별적으로 옴부즈맨제도를 설치하고 있으며 특히 「워싱턴 포스트」사의 경우 그 제도가 철저한 것으로 전해지고 있다. 물론 외국의 신문평의회 구성 자체가 우리의 중재위원회제도와는 특이한 점이 있고 외국의 언론사정도 우리와는 다르기 때문에 신문평의회제도나 옴부즈맨제도가 우리 실정에 맞을 수 있는 것인지에 관한 문제점은 있다고 본다.

보성전문 상과

서울신문 사회부장, 동아일보 편집부국장, KBS 해설주간, 동 연수원장 역임

현재 대한언론인회 부회장, 언론중재위원회 중재위원