

언론중재제도의 활성화 방안

유재천
서강대 신방과 교수

1. 서론

폐지된 「언론기본법」에 근거하여 1981년 3월 31일에 언론중재위원회가 창립된지 8년이 지났다. 그 동안 언론중재위원회는 모두 497건(1989년 8월 24일 현재)의 중재신청을 받아 이들을 처리했으며, 특히 1989년에 들어와 8월 24일 현재 68건의 중재신청이 접수됨으로써 창립 이후 연평균 54건의 중재신청건수를 초과하는 기록을 보이고 있다. 만약 지금과 같은 월평균 9건의 중재신청이 지속된다면 1989년 말에는 1백 건이 넘는 중재신청을 기록할 것으로 예측된다. 이것은 1988년까지 연평균 중재신청 건수의 약 2배에 이르는 실적이 될 것이다. 이 같은 변화는 정기간행물의 발행의 자유가 확대됨으로써 새로운 일간신문과 주간지가 많이 창간됨에 따라 언론에 대한 정정보도청구의 사유가 그만큼 양적으로 증대되었다는 것을 반영하는 것인 동시에 언론중재위원회의 기능에 대한 일반의 이해가 넓어졌다는 것을 뜻하는 것이라 볼 수 있다. 특히 1989년에 각 일간신문과 잡지 등에 중재위원회의 구실을 알리는 광고를 게재하고 있는 것은 언론중재제도를 국민들에게 널리 알리는 데 많은 기여를 하는 것으로 생각된다.

이러한 변화를 통하여 우리는 다음과 같은 네가지 조건에 따라 언론중재제도가 더욱 활성화되고 정착되리라고 예측할 수 있다. 첫째 새로운 정기간행물들이 많이 출현함으로써 언론에 대한 불만처리사유가 증대할 것이며, 둘째 언론기관의 급격한 팽창으로 전문직업적 훈련이 부족하고 언론인으로서의 직업윤리수준이 상대적으로 낮은 언론인들이 대거 등장함으로써 언론에 의한 권리침해가 더욱 빈번하게 발생할 여건이 형성되고 있고, 셋째 언론중재제도에 대한 이해가 확대되고 인식이 높아지고 있으며, 넷째 언론에 의한 권리침해로부터 자신의 권리를 지키려는 자구의식과 노력이 확산되는 시대적 추세 등이 그러하다. 이상과 같은 관점에서 볼 때, 그리고 그러한 예측이 충분히 가능한 현실로 받아들여 진다고 할 때 우리는 현존의 언론중재제도가 지니고 있는 한계와 문제점을 검토하고, 나아가 예견되는 시대적 요청에 부응하기 위해 제도의 적극적이며 미래지향적인 개선을 이루지 않으면 안될 것이다. 이같은 인식에서 논의의 단초를 마련하고자 하는 것이 이 글의 목적이다.

II. 언론중재제도의 위상

1. 언론중재제도의 의의

언론중재제도는 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」에 규정된 바와 같이 (1)정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고, (2)정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하기 위한 제도적 장치다. 이 같은 기능을 수행하는 기구가 언론중재위원회로서 정정보도청구사건에 관한 조정기관의 법적 성격을 지닌다. 중재위원회의 이같은 직무는 언론과 피해자간의 사법적인 분쟁의 해결을 도모한다는 점에서 사법권의 일부를 담당하는 것이며, 따라서 일반적으로 사법기관에 요구되는 헌법상의 원칙으로서 독립성 및 중립성의 원칙이 적용된다. 뿐만 아니라 이러한 지위에서 중재위원회는 이른바 사건(cases and controversies)의 개념에 구속되어 제소가 없으면 활동할 수 없는 소극적인 기관으로서 파악되지 않을 수 없다. 1)

그러나 법이 규정한 보도에 의한 침해사항의심의 및 시정권고의 권한은 중재위원회가 상술한 소극적 기관에 머물지 않고 직권에 의해 적극적으로 활동할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 2)

이같은 중재제도는 언론자유의 주체를 언론매체로 보기보다 국민 혹은 공중으로 파악하는데서 출발하는 접근권의 일부를 입법한 것이라 할 수 있으며, 구미에서 일찍부터 시행해온 불만처리제도의 도입이라 하겠다. 그러나 불만처리제도가 거의 대부분의 경우 언론계와 공공의 자율적 기관에 의해 정착된 데 반해 우리의 언론중재제도는 법제화된 기관에 의해 수행되고 있다는 점이 지적될 수 있는 것이다. 물론 인도의 신문평의회와 같이 불만처리를 비롯한 언론의 자율적 통제에 위임할 사안을 법률기관화 한 경우가 없는 것은 아니다. 우리의 경우 언론에 의한 자율적 통제가 높은 직업윤리의 정착을 통해 원활하게 이루어질 수 있는가에 대한 의문이 공감을 형성하고 있으므로 법률적 조정기관의 필요성은 충분하다고 생각된다.

특히 한국신문윤리위원회나 한국도서잡지주간신문윤리위원회 등과 같은 정기간행물의 자율적 통제기구도 제소사건이나 자체 심의를 통해 정정보도 등 불만처리를 담당하고 있으나 제소사건처리절차상의 미비로 인한 신속한 피해구제가 잘 이루어지지 못하고 있다는 점, 그리고 자율적 구제행위에 대한 언론계의 인식부족에 따른 제재조치의 불이행 등이 문제가 되고 있다는 것도 중재제도의 법제화의 필요성을 제고시켰던 요인이라 할 수 있다. 다만 지금과 같은 중재위원회의 자체 심의에 의한 시정권고는 위원회로 하여금 소극적 기관에 머물게 하지 않고 직권에 의해 적극적으로 기능할 수 있는 근거를 마련한 것이라 하겠으나, 명료한 절차와 권한을 규정하지 않음으로써 자율적 통제기관의 기능과 하등 차별적 성격을 지니고 있지 않다는 점에서 중복될 뿐이다. 그렇다면 심의 및 시정권고를 구태여 법정기관이 담당할 까닭에 대해 의문을 제기하지 않을 수 없다고 하겠다. 이 문제에 대해서는 뒤에서 보다 자세히 논의토록 하겠다.

2. 언론중재제도의 문제점

1985년 10월 31일부터 11월 2일까지 도고호텔에서 열렸던 언론중재위원회의 정기세미나에서 안광식 교수는 「언론중재제도의 효율적 운영」이라는 주제발표를 한 바 있다. 여기서 안교수는 다음과 같이 언론중재제도의 문제점을 지적했다. 3)

가. 중재신청의 처리과정상의 문제점

(1) 해당 중재부가 언론사에 대하여 출석을 요구하더라도 언론사가 이에 응하지 않으면 언론기본법 시행령 제 41 조 4 항에 따라 중재가 불성립으로 처리되기 때문에 언론사의 중재참여의식을 높일 수 없는 결과를 낳고 있으며 언론중재위원회에 대한 공신력을 저하시키고 있어 관계 법조문 자체에 문제가 있는 것으로 지적된다.

(2) 언론사가 막후에서 신청인을 회유하는 사례가 많으며, 언론사는 정정보도 또는 PR 기사를 게재하여 준다는 조건으로 중재신청을 취하게 하거나 신청인이 중재기일에 출석하지 않도록 종용하는 폐단이 있다.

(3) 언론사가 신청인을 협박하거나 보복 기사를 게재할 경우 해당 중재부에서는 신청인을 보호할 방법이 사실상 없다.

(4) 현행법상 정부기관·정부투자기관·산하기관 및 단체는 법무부 장관이나 기관장 또는 단체장의 명의로 중재신청을 하거나 대리인의 허가를 받아야 하는 절차상의 번거로움과 이에 따른 시간소요로 중재신청을 하기가 사실상 어렵다.

(5) 언론사가 합의된 정정보도문을 임의로 개작할 때 「재판상 화해와 동일한 효력」을 발휘하지 못하며, 신청인은 또 다시 소송을 해야 하고, 신청인이 이 사실을 묵과할 경우 중재업무의 신뢰도를 저하시키는 결과를 가져온다.

(6) 문제기사가 공표된 후 1개월내에 중재신청을 해야 하는 것은 기간상 너무 짧다. 월간지, 계간지는 발행일보다 늦게 배포되는 경우도 있기 때문이다.

(7) 언론사가 정정보도문 게재 후 의도적인 보복 기사를 게재한 경우가 있는데, 이때 신청인은 중재신청을 후회하고 중재위원회의 권위를 의심하기도 했다.

(8) 언론사가 신청인에게 압력을 가함으로써 취하를 종용하는 사례가 적지 않다.

(9) 정정보도 청구기간(직접 언론사에 청구하는 경우)은 14일 이내이지만 중재신청기간은 모든 매체가 1개월 이내로 규정되어 있어 법체계상 모순이 있다.

(10) 중재신청은 서울중재부에 편중되어 있고(약 85%), 지방중재부의 경우 15%내외로 부진한 상태이다.

나. 시정권고업무상의 문제점

(1) 현행법령에 시정권고에 관한 「절차규정」이 없어서 언론기본법 제 50 조 8 항의 「중재위원회」를 「위원총회」라고 소극적 해석을 할 경우 언론침해에 대한 시정권고를 시의 적절하게 할 수 없으며, 「심의절차」가 법조문에 없는 것도 법령상의 미비점이다.

(2) 언론사의 정정보도 기피, 중재회의 불출석, 신청인에 대한 회유, 협박행위 등에 대하여 해당중재부가 적절한 조치를 취하지 않은 것도 하나의 문제점이다.

(3) 사무국에 자체심의를 위한 기구가 없는 것도 문제다.

다. 기사내용과 관련된 중재상 문제점

기사문장에 대한 면밀한 검토, 기사제목에 대한 심의, 신청인과 피신청인의 주장 가운데 기사내용이 진실 여부에 대한 예리한 판단, 통신에서의 속보취급과정의 확인, 지방신문에서의 통신기사 전재상황 확인, 경찰조서의 신빙성 여부, 기사취급시 일방적 취재원에 대한 의존여부, 편향적 보도, 기사의 단어사용의 정확성 여부 등이 문제라 하겠다.

이상과 같은 문제점들은 당시까지 언론중재제도가 지니고 있던 법령상의 미비점, 언론사들의 비협조, 언론의 권익침해에 대한 수용자들의 무관심과 체념, 중재 절차상 관행의

문제 등을 종합한 것이라 할 수 있다. 그리고 그 같은 문제들의 상당부분은 지금까지 개선되지 않고 있는 실정이다.

다만 상기한 문제점들 가운데서 다음과 같은 과제는 1987년 11월 28일에 공포된 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」(법률 제 3979호)에 의해 개선 내지 보완되었다는 것은 주지의 사실이다.

즉 중재신청 및 처리과정상의 문제점들 가운데서 가장 핵심적인 과제였던 것은 중재부의 출석요구에도 불구하고 피신청인인 언론사가 이에 응하지 않는 경우 중재의 불성립으로 간주함에 따른 중매제도의 비실효성이었다.

그러나 새 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」은 제 18조 4항에서 「중재부의 장은 중재당사자나 이해관계자의 출석을 요구할 수 있으며, 출석을 요구 받은 자는 출석요구서에 기재된 바에 따라 출석하여야 한다」고 규정하고, 또 5항에서 「제 4항의 출석요구서를 받고도 중재신청인이 출석하지 아니한 때에는 중재신청을 철회한 것으로 보며, 피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 중재신청 내용대로 정정 기사를 게재하기로 합의된 것으로 본다. 다만 천재지변 기타 정당한 사유로 출석하지 못하게 된 것을 소명하는 경우에는 그러하지 아니한다.」고 규정함으로써 피신청인의 출석의무를 부과하고 피신청인의 의도적 불출석의 경우 합의간 주제를 신설하여 중재제도의 실효성을 절차상으로 보완하고 개선했다.

그 결과 <표 1>에서 보듯이 1988년 이후 피신청인의 불출석으로 인한 중재불성립 건수는 하나도 없게 되었다. 그렇다고 당사자의 출석의무 및 불출석시의 조치를 규정함으로써 문제점이 모두 해소된 것은 아니다. 그와 같은 보완에도 불구하고 다음과 같은 두 가지 문제점은 여전히 제기되고 있다.

첫째, 중재의 불성립 간주기간이 중재신청일로부터 14일의 단기간으로 법정되어 있기 때문에 출석요구서의 송달 및 송달보고서의 회수에 소요되는 기간이나 중재부의 심리준비 및 당사자의 공격·방어를 위하여 소요되는 기간을 고려한다면 2회의 중재 기일을 14일 내에 시행한다는 것은 무리가 아닐 수 없다. 4)

특히 14일이라는 기간의 제약을 받음으로써 피신청인의 2회 불출석이 천재지변이나 기타 정당한 사유에 의한 것임이 인정될 때에는 합의간주효과가 부인되어 중재가 불성립될 가능성을 높이는 결과가 초래될 수 밖에 없으며, 경우에 따라 1회의 당사자 출석으로 중재가 끝나지 않을 수 없게 됨에 의해 충분한 합의의 기회를 갖지 못하게 된다.

둘째, (표 1)에서 보듯이 불성립 건수 가운데 합의결렬에 의한 불성립이 중재위원회 창립 이래 1987년 7월 28일 현재까지 약 69%에 이르고 있다. 특히 주목할 바는 1987년 이후 모든 불성립건수의 불성립 이유가 합의결렬이라는 점이다.

〈표 1〉 연도별 불성립 이유

(’81. 3. 31~’89. 7. 28 현재)

연도	구분 불성립건수	불출석으로 인한 불성립			합의결렬
		신청인불출석	피신청인 불출석	쌍방불출석	
’81	12	1	6		5
’82	19	1	7	2	9
’83	22		8		14
’84	29	4	6	3	16
’85	28	3		5	20
’86	10	1		1	8
’87	9				9
’88	12				12
’89	16		1		15
총 계	157 (100%)	10 (6%)	27 (18%)	11 (7%)	108 (69%)

그리고 합의결렬에 의한 불성립이 지난 3년간 계속 증대되고 있는 현상을 보인다는 점에 유의할 필요가 있다. 합의결렬은 여러 사유에 기인하는 것이겠으나 언론사측의 불성실한 태도 등도 문제될 것이다. 이러한 경우 결국 신속하고 실효성 있는 구제를 위해 마련된 중재제도의 의의가 손상되고 만다. 따라서 분쟁의 조정기관에게 일반적으로 부여되는 강제조정 권한이 여전히 덜 보장된 상태라고 하지 않을 수 없다.

한편 중재신청 및 처리과정상의 문제점으로 가장 많이 지적되어 온 것이 언론에 의한 권리침해 구제에 대한 언론사측의 불성실하며 반윤리적인 태도인 바, 이에 대한 적절한 규제장치가 여전히 마련되어 있지 않다는 점이 문제라 하겠다.

(표 2)에서 보듯이 1981년 이후 지금까지 전체 취하건수 가운데서 압력취하가 약 16%, 회유취하가 약 50%에 이르고 있다. 압력취하의 경우는 말할 필요도 없거니와 피신청인측인 언론사가 호의를 표시하거나 사과를 함으로써, 또 정정보도나 PR 기사 등의 게재를 약속하는 회유에 의한 취하는 모두 언론보도에 의한 침해구제제도의 정신에 위배되는 것이라 아니할 수 없다. 압력에 의한 취하는 당연히 구제되어야 하며, 회유에 의한 취하 역시 언론에 의한 권리침해를 구제하는 동시에 언론의 직업적 윤리수준의 제고를 도모한다는 중재제도의 규범적 성격을 부인함은 물론, 그 실효성을 상실케 하고 공신력을 저하시키는 행위이므로 회유에 상관없이 그 침해가 구제되어야 마땅하다 할 것이다. 그러나 현재의 제도는 이 점에서 아무런 강제조정 권한을 부여하고 있지 않다.

이 밖에 시정권고업무상의 문제점으로 지적된 구체적인 심의사항 또는 시정권고의 대상이나 절차에 관하여 명백한 규정을 두지 않고 있다는 지적 사항은 여전히 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」에서도 보완이나 개선되지 않았다. 안교수가 지적한 여러 문제점들 이외에 현재의 언론중재제도가 당면하고 있는 과제를 몇 가지 더 첨부한다면 다음과 같다.

첫째, 심의 및 시정권고권은 언론의 사회적 책임과 관련하여 법적인 책임과 윤리적 책임이 혼재된 개념에 입각한 것이긴 하나 언론보도의 윤리적 책임을 더욱 무겁게 강조하는 것으로써 언론에 의한 침해의 구제가 아닌 언론의 직업적 수준의 향상을 도모코자 하는 데 그 원초적 목적이 있다고 할 것이다. 따라서 언론의 윤리성 제고에 당위성이 있다면 이것은 언론적 자율적 통제에 일임하는 것이 타당하다. 또 실제로 지금까지의 언론중재위원회가 심의하고 시정권고한 사항은 한국신문윤리위원회나 한국도서잡지주간신문윤리위원회의 자율적 통제와 다를 바 없다((표 3)과 (표 4), (표 5) 및 (표 6)을 참조할 것) 뿐만 아니라 두

윤리위원회가 자율적 심의에 따른 결정을 해당 언론사에 대해 준수하도록 권고하거나 제재를 가할 수 있는 데 반해 중재위원회는 시정을 권고할 수 있을 따름이다.

<표 2> 취하이유

(’81. 3. 31~’89. 7. 28 현재)

취하 이유 연도	자진 취하		압력취하	회유 취하		계
	취하건 정정보도로 인하여	신청인 개인상의 이유 로 인하여	유관기관 사직당국을 동원함으로써	호의표시나 사과에 의하여	정정보도나 기사제재를 약속함으로써	
’81	1	3	15		1	20
’82		1			9	10
’83	2	1	6	6	11	26
’84	2	1		3	4	10
’85	5	1	3	4	2	15
’86	9	8	1	4	2	24
’87	1	4	4	15	3	27
’88	7	4		11	4	26
’89	7	5		8	3	23
총 계	34 (18.7%)	28 (15.5%)	29 (16.0%)	51 (28.2%)	39 (21.5%)	181 (100%)

<표 3> 시 정 권 고 현 황(중재위원회)

(’81.3.31~’89.7.28 현재)

구분 연도	청 해 유 형 별				간 별				권고건수
	명예 및 사생 활침해	인간의 존엄 및 가치경시	공중도덕 및 사회윤리 해	미성년 피의 자 신원공표	일간지	주간지	월간지	통신	
’81									
’82									
’83		3			1	2			3
’84									
’85									
’86	3						3		3
’87	6				3	2	1		6
’88	25	8	1	3	29	2	2	4	37
’89	39			54	90			3	93
총 계	73 (52%)	11 (8%)	1 (0.01%)	57 (40%)	123 (87%)	6 (4%)	6 (4%)	7 (5%)	142 (100%)

(표 6) 주간신문심의내용 (도시잡지주간신문윤리위원회)

(’76년~’88년)

경정	연도														계
	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88		
공미경지하	13	126	115	74	32	14	17	6	8					405	
보도양속지해	4	19	12	7	1	2	4	2	35	76	53	33	19	232	
명화평론의태도위반	2	10	9	12	6	6	7	2	1					69	
출공예 불성명상		1		2	1		1	1	1	1				36	
광공장 불성보상		1												1	
광공고 불분건로		15	19	6	16	2	3	2	27	11	18	3	2	124	
광공고 불분로영					2		4		8	3				17	
광공회행위실적									15	17				32	
경미심행위실적										1	2	4		6	
총계	19	172	155	109	62	24	36	13	95	109	87	50	21	951	

따라서 현재와 같은 언론중재위원회의 심의 및 시정권고권은 자율적 통제기구의 자율규제 기능과 중복되는 한편, 구속력에 있어서도 아무런 실효성을 지니지 못하고 있다. 말하자면 현행의 언론중재위원회가 지니고 있는 심의 및 시정권고권은 아무 의미가 없는 것이라 하겠다. 그 결과 공연히 타율에 의한 언론윤리에 대한 통제라는 비판을 받을 소지만 마련한 셈이다.

둘째, 현재 언론중재제도에 의한 언론에 의한 침해구제는 사실적 주장에 의한 피해에 대해서만 정정보도청구를 인정하고 있으며, 논평이나 비판 등의 의견 내지 가치판단에 관한 사항에 대해서는 반론권을 인정하지 않고 있다. 이는 본제도가 본질적으로 개인의 인격적 법익의 피해를 구제하기 위한 것이며, 독점화된 현대 매스커뮤니케이션활동에 있어서 언론의 다양성을 보장하기 위한 매스 미디어의 액세스권으로서의 성질은 희박한 것임을 말해 주는 것이다. 5)

III. 언론중재제도 개선을 위한 몇 가지 제안

1. 언론중재위원회의 발전적 확대 개편

언론의 자유에 대한 통제와 언론자유 남용으로 인한 역기능을 감시할 공적 통제기구가 필요하다는 것은 누구나 인정하고 있다. 우리나라의 경우에도 언론중재위원회, 한국신문윤리위원회, 방송위원회(방송심의위원회 포함), 한국도서잡지주간신문윤리위원회 등의 법정 또는 자율적 통제기구들이 부분적으로 그와 같은 기능을 수행한다.

그러나 이들 기구들은 몇 가지 한계점을 지니고 있다. 즉 자율적 통제기구들인 각종윤리위원회는 언론의 직업윤리를 다루는데 기능이 한정되어 있으며, 법정기관인 언론중재위원회는 언론의 보도에 의해 개인적 법익이 침해 당한 경우 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하는 한정된 침해구제의 기능을 할 뿐이다. 그 결과 현대사회의 언론이 당면하고 있는 여러 문제들과 언론에 의해 야기되는 역기능을 해소하고 감시할 총괄적인 구실을 담당하는 공적 통제장치의 필요를 충족시키지 못하고 있다.

이같은 우리의 현황과는 대조적으로 미국의 각국에서는 오래 전부터 「신문평의회」를 두고 언론에 대한 공적 감시의 구실을 수행케 하고 있는 것이다. 나라마다 정치제도가

사회구조 및 언론의 존재양식에 따라 「신문평의회」가 수행하는 기능과 그 대상 및 권한에 차이가 있으나 다음과 같은 공통점을 추출할 수 있다.

(1) 평의회 구성 : 언론계와 비언론계를 대표하는 인사들로 구성되며, 의장은 전직법관 가운데서 선출한다. 위원들의 선출은 각 영역에 일임 한다.

(2) 평의회 성격 : 공공에 의한 자율적 통제기구다. 단, 인도의 경우와 같이 법정기관인 경우도 있으나, 그것은 예외적인 사례에 속한다.

(3) 재정 : 다양한 재원에서 총당하나 영연방국가들의 경우는 평의회 구성단체들의 연례기부금으로 총당하고 있다.

(4) 기능 : 언론의 자유보전과 언론윤리의 제고를 목적으로 한다. 이 같은 목적을 추구하기 위해 대체로 다음과 같은 기능을 수행하고 있다.

① 언론보도에 대한 불만호소나 언론사에 관련된 개인이나 조직의 행위에 대한 불만호소의 심의와 처리.

2 공익과 중요한 관련이 있는 정보의 공급이 원활하게 이루어지고 있는지에 대한 감시. 이 기능과 관련하여 그 같은 정보를 국민에게 알리지 못하거나 정보를 수집하지 못하게 되는 사태의 진전을 감시하고, 언론이 임의로 그러한 정보를 알리지 않는 사태에 대한 감시기능을 수행한다.

③ 언론의 소유집중과 독점화 현상의 확대추세를 감시하며, 이를 공개적으로 보고하거나 공포하는 일

④ 정부의 언론규제에 대한 불만처리. 이상과 같은 공통된 기능 이외에 인도의 경우는 신문사나 통신사가 외국으로부터 받는 원조사례를 관찰하는 일, 신문과 통신사에 종사하고 있는 모든 계층의 사람들 사이에 적절한 직능관계가 형성되도록 하는 일, 중앙정부가 평의회에 위촉한 연구과제를 수행하고 중앙정부가 평의회에 제기한 문제에 대해 의견을 표명하는 일 등을 한다는 점에 유의할 만하다고 하겠다.

(5) 활동대상 : 신문 · 통신 · 기타 정기간행물(방송을 포함하는 경우는 미국의 몇몇 주에서 볼 수 있다.)

이러한 구미 각국의 「신문평의회」와 같은 구실을 담당할 기구가 우리에게도 필요한 시점이 되었다고 생각된다. 특히 현재의 자율적 통제기구들인 각종 윤리위원회의 기능과 중재위원회의식의, 시정권고기능이 중복되고 있으므로 이를 어떤 형태로건 발전적으로 통합하거나 조정할 필요성이 제기되고 있기 때문에 차제에 언론자유에 대한 간섭과 언론자유 남용이나 오용에 따른 역기능을 감시하고 조정할 기구의 창설이 구체적으로 검토되는 것이 바람직하다고 하겠다.

이같은 관점에서 현행의 언론중재제도를 발전적으로 확대 개편할 것을 제안하고자 한다. 이를 위해 언론계, 언론학계, 논리위원회, 언론중재위원회 등 당사자들로 구성된 (언론윤리정책연구위원회)를 발족시켜 구체적인 방안을 모색하게 하는것도 시도해 볼 만하다고 하겠다. 6)

만약 그 같은 기구를 창설한다면 그것은 언론계를 비롯한 공공의 참여로 구성되는 자율적 통제기구가 되어야 하리라고 본다. 물론 인도의 사례와 같이 법정기관으로 만드는 것이 일면 우리의 언론현실에 견주어 타당할 수도 있겠으나, 언론의 민주화라는 관점과

언론에 대한 정부로부터의 간섭도 감시해야 한다는 점에서 민간의 자율기구로 만드는 것이 옳을 것이기 때문이다. 그러나 자율적 기구이기 때문에 우리의 언론문화현실에 비추어 불만처리나 피해구제에 있어 평결의 구속력이 약화되는데 따른 실효성이 문제가 될 수 있으며, 예컨대 지금의 중재제도에서처럼 정정보도청구의 중재에 있어 합의를 재판상의 화해와 동일한 효력을 갖게 할 수 있겠는가 하는 법 이론상의 문제도 제기될 수 있겠다.

이같은 문제를 해소하기 위해 평의회와 같은 새로운 기구에서 불만처리나 피해구제를 일차적으로 하되 거기서 만족스러운 처리나 구제가 이루어지지 않는 경우 언론중재위원회에 제소나 구제청구를 할 수 있게 보장하는 방법이 가능할 것이다. 말하자면 현행 정간행물법 제 16 조 정정보도청구권은 새 기구가 담당토록 하고 제 17 조의 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하는 기능을 중재위원회가 담당하는 것과 같은 제도라고 할 수 있다. 이것은 현행 법정기구인 언론중재위원회의 존속을 의미한다.

또한 「신문평의회」와 같은 기구를 새로 만들 경우 현 중재위원회의 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하고 시정권고를 하는 기능은 삭제될 것이다. 그러나 지금까지의 각종윤리위원회의 결정사항 이행성과나 중재위원회의 시정권고의 실효성에 큰 의문이 제기되어 왔던 데 견주어 볼 때 새로운 기구의 심의와 시정권고 성과를 기초로 특정 언론사가 현저하게 지속적으로 윤리를 위배하는 경우 스웨덴의 신문평의회가 하듯이 과태료를 납부케 하는 등의 불이익을 받게 하는 제도를 언론중재위원회가 수행토록 하는 방안도 검토 될 만 하다고 하겠다. 한편 새로운 기구를 창설하거나 현재의 중재제도를 존속시키거나 할지라도 악세스권의 하나인 반론권을 인정하는 문제를 진지하게 검토하여야 하리라고 생각된다. 반론권과 언론의 자유는 불가피하게 충돌되는 것이지만 악세스권이 우리헌법상 보장된다고 본다면 당연히 인정되어야 할 것이다. 7)

2. 현행 언론중재제도의 개선점

앞에서 제기한 바와 같은 언론중재제도의 확대 개편이나 혹은 「신문평의회」의 창설을 전제로 하지 않는 경우, 현행 언론중재제도의 활성화를 위해 다음과 같은 몇가지 제도적 내지 기능의 개선이나 보완이 필요하다고 하겠다.

첫째, 언론중재위원회의 구성을 개선할 필요가 있다. 지금과 같이 학식과 경험 및 덕망이 있는 자라는 막연한 자격규정 대신 언론계, 법계, 관련학계 및 기타 공공을 대표하는 사람들로 구성토록 그 자격을 명시하여야 하며, 위원을 문공부장관이 위촉하도록 하지 말고 당해 각계에서 선출하여 구성토록 하는 것이 옳을 것이다. 그렇게 함으로써 독립성과 중립성을 더욱 잘 확보할 수 있으리라고 생각하기 때문이다.

둘째, 앞에서 문제점으로 지적되었던 합의결렬로 인한 불성립, 자발적 취하, 압력에 의한 취하, 회유에 의한 취하 등은 중재제도의 실효성을 감소시키고 공신력을 실추시키는 동시에, 본질적으로 정정보도청구는 피해구제의 요청이라는 점에서 문제를 내포하고 있으므로 강제조정권 권한이 중재 부에 부여되어야 할 것이다. 이미 증거조일권이 주어져 있다는 점에서 강제 조정권을 행사할 근거는 마련되었다고 볼 수도 있다.

셋째, 조사권과 관련하여 볼 때 관계인이나 기관이 중재위원회의 요청에 응할 의무는 있지만 임의적인 협조를 거부하는 경우 그 강제방법은 인정되지 않기 때문에 중재위원회의

이 권한은 불완전한 것이다.8) 따라서 중재위원회가 규칙으로 그 행사방법 및 절차를 합리적으로 정하던지 아니면 법 조항을 보완하는 등으로 보완이 필요하다고 하겠다.

넷째, 중재기간을 중재신청이 접수된 날로부터 14 일간으로 규정한 것은 앞에서 지적한 바와 같은 문제점이 많다. 따라서 여러 사람들이 주장하고 있는 제안과 같이 적어도 20 일의 기간은 주어지는 것이 적절하다고 생각된다.

다섯째, 추후보도청구권의 경우 정정보도청구의 중재절차를 따르게 규정하고 있으나, 추후보도청구의 경우에는 사법적 판단이 명백히 이루어진 사안이므로 중재절차가 불필요하며 보도요청 내용상의 요건을 만족시키고 있다면 청구와 동시 행정상 처리절차만으로 권리가 행사될 수 있게 하는 것이 타당하리라고 본다.

여섯째, 현재의 자체 심의와 그에 따른 시정권고제도는 개선되어야 한다. 그 방안으로 언론의 윤리기준에 관련된 보도상의 위반사례에 대한 심의는 각급 자율적 통제기구인 윤리위원회에서 전담토록 하는 것이 적절하다. 그 밖의 심의대상일 수 있는 침해사항, 편파보도, 중대한 공익과 관련된 정보를 보도하지 않는 일 등에 대한 심의여부는 검토해 보아야 할 것이다. 즉 윤리위원회의 기능과 중복되는 심의기능은 수행하지 않는 것이 바람직하다고 하겠다. 다만 각급윤리위원회의 심의결과와 그 이행여부의 자료를 기초로 언론사에 벌과금을 부과하거나 기타 불이익으로 제재할 권한을 갖는 방향으로 심의 및 시정권고권을 전환하는 방안은 충분히 검토할 가치가 있으리라고 본다.

일곱째, 조사연구기능을 보다 강화할 필요가 있겠다. 각국의 침해구제제도에 관한 연구, 반론권의 보장 등과 같은 중재제도의 개선과 관련된 과제의 연구, 심의 및 시정권고의 대상, 기준, 절차, 제재조치 등에 관한 연구, 중재절차상 개선에 관한 연구, 중재제도를 국민들에게 널리 홍보하는 방안연구 등의 조사연구활동이 활발하게 이루어져야 한다. 그러한 조사연구결과를 토대로 중재제도의 혁신이 이루어질 수 있을 것이다.

여덟째, 언론중재위원회는 해마다 언론윤리와 침해구제 등에 관한 백서를 발간하는 방안을 진지하게 검토할 필요가 있다고 생각된다. 그렇게 함으로써 언론인은 물론 공공에게 직업적 윤리수준의 향상을 자극하고 언론의 사회적 책임에 대한 관심을 일깨울 수 있으리라고 여기기 때문이다.

IV. 결론

지금까지 현행의 언론중재제도가 안고 있는 문제점들과 그것의 개선방안에 대해 논의했다. 그러나 이 같은 논의는 여전히 한계를 지닌다. 그 까닭은 제도상의 미비점 이외에 언론중재제도가 제구실을 못다하게 만드는 요인이 너무 많기 때문이다. 예컨대 언론인들의 직업윤리의식의 결여, 언론사들의 비협조적 태도, 언론의 전문성 결여, 언론에 의한 침해에 대한 국민들의 무관심과 체념, 우리 사회의 권리의식의 결핍, 중재제도에 대한 인식부족 등이 그러하다.

말하자면 우리의 언론문화와 법문화의 문제가 언론중재제도의 활성화에 영향을 미친다는 뜻이다. 이것은 법에 의한 제도적 장치가 지니는 한계를 의미하는 것이기도 하다. 그러나 제도적 장치의 개선은 당연히 이루어져야 마땅하다. 따라서 앞에서 제시된 바 중재제도의

개선방안들이 법의개정이나 보완과 관련되어 있다는 점에서 우리는 법의 개정작업을 하지 않으면 안 된다. 그러나 이러한 요청은 우리의 현실에 견주어 볼 때 대단히 어려운 과제라 하겠다. 그러므로 법개정의 노력과 더불어 현재의 법 테두리 내에서 최대한으로 중재제도를 활성화시키는 방안을 강구 R 하지 않으면 안될 것이다.

주

- 1) 박용상, 새 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」의 언론중재제도, 언론중재, 1987. 겨울, p. 73
- 2) 같은 글, p. 73
- 3) 안광식, 「언론중재제도의 효율적 운영」, 언론중재, 1985. 겨울, pp. 7~8.
- 4) 박용상, 앞의 글, p. 75
- 5) 양 건, 반론권 행사의 실제, 언론중재, 1982. 여름, p. 57
- 6) 안광식, 언론윤리정책위를 구성하자 언론과 비평, 1989. 6. p.47.
- 7) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1988, p. 415
- 8) 박용상, 앞의 글, p. 74.

- 서울대학교 사회학과졸, 미네소타대학교 대학원(매스컴 전공)
- 저술: 「한국의 언론」 (1968. 공저). 「현대 사회와대중문화」 (1975. 공저)
「인류의 미래상」 (역서), 「한국언론과 언론 문화」 외
- 현재 서강대학교 사회과학대 학장. 한국언론학회 회장. 언론중재위원회 중재위원