

## 언론중재의 법적 고찰

김성남  
변호사

### 1. 서

1. 제 6 공화국 헌법 제 21 조 1 항은 「모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다」고 규정하여 이른바 표현의 자유를 그 이전의 헌법에서와 마찬가지로 명문화하고 있다.

1948년 7월 17일 제헌국회에서 의결 통과된 제 1 공화국의 헌법에서 「모든 국민은 법률에 의하지 아니하고는 언론·출판의 자유를 제한 받지 아니한다」(제 13 조 1 항)고 한 이래 여러 차례에 걸친 헌정의 번개에도 불구하고 적어도 헌법의 명문상으로는 어느 헌법에서나 언론·출판의 자유는 거듭 확인되어왔다. 그러나 언론의 자유와 공권력의 관계에서 빚어지는 권력지배적 상황에 대하여 우리는 너무나 많은 경험적 실례를 보아 왔으므로 자유에 대한 헌법적 보장은 명목에 그치고 실질제도로써 제 기능을 다하지 못해 왔던 것도 분명한 사실이다.

다른 한편 언론의 자유에 대한 헌법적 제약들을 살펴보면 헌법 제 21 조 4 항은 「언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다」고 규정하여 동조항은 일반적으로 언론의 자유에 대한 헌법내재적 한계를 명시한 것으로 간주되고 있다. 또한 헌법 제 17 조는 「모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해 받지 아니한다」고 하여 제 10 조의 「모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다」라는 규정과 함께 프라이버시의 권리를 포함하는 이른바 인격권의 보장규정으로 받아들여지고 이러한 조항들 역시 언론의 자유에 대한 헌법내재적 한계를 명시한 것이라 할 수 있다.

언론의 자유는 정치, 경제, 사회적 여론의 형성을 통하여 민주적 정치질서를 생성, 유지시키는 불가결의 제도적 전제임은 두말할 필요가 없고, 아울러 개인의 자유로운 인격의 발전을 고양시키는 필수적 기본권이다. 그러나 민주적 공동체를 유지함에 있어서 필수 불가결한 언론의 자유는 개인의 명예, 사생활의 비밀 등 사적 법익의 영역에 간여하기 마련인 바, 언론의 자유 못지 않게 이러한 개인적 법익 역시 보호되어야 할 것이므로 언론의 자유와 개인의 인격권의 영역을 구획 지을 수 있는 법적 조정의 문제가 필연적으로 야기된다.

2. 그러나 우리의 규범현실은 헌법상의 위 조항들처럼 단순치 않다는 데에 유의하지 않을 수 없다. 언론의 자유는 헌법적 장식에 불과하여 권력적 통제에 저항과 적응을 반복해 올 수 밖에 없었는가 하면 우리 사회의 자본주의적 기반이 강화됨에 따라 언론기업은 자본투입에 의한 이윤추구를 극대화하려는 시장지배적 상업성을 아울러 추구하기에

이르렀다. 언론에 대한 탈 헌법적 통제에 적응해온 언론기업의 한국적 적응저널리즘은 권위구조에 대한 비판기능을 거의 포기하다시피 했는가 하면 시민에 대한 권력적 지위를 강화함으로써 사권영역과의 예민한 충돌을 양산하기에 이르러 언론아노미현상을 빚고 있다고 할 수 있다.

언론과 사익간의 충돌이 오늘의 우리 현실에서 심각한 문제로 제기되는 것은 그 주원이 수동적 지위에 있는 재인에게 있는 것이 아니라 언론측에 있고 특히 언론이 사회통합의 기능보다는 사회갈등을 더욱 심화시킬 가능성에 대한 우려 때문이다.

어떻든 언론매체의 기업주의적 경향은 그 상업적 적응에 매달리다 보면 대중적 기호에 부응키 위해 쉽사리 선정주의에 물들게 되고 이는 개인의 사생활상의 권리에 대한 침해로 빚게 되며, 그 피해는 대량적이고 광범하다는 점에 그 특징이 있다. 언론과 사익간의 충돌을 조정할 수 있는 공공의 사익이라고 하겠으나 우리의 언론법제나 명제등에 관한 관계법에 있어서 공공의 사익은 구체화되어 있지도 않고 구체적 지도적 선례도 없는 형편이다.

1980년 말 언론기본법에 의하여 처음 도입된 언론중재제도와 정정보도청구제도는 제도의 위와 같은 결정에 큰 도움이 되었고, 1987년 언론기본법은 폐지되었으나 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」과 「방송법」에 그대로 수용되면서 이제는 제도로서 정착하는 단계에 왔다고 볼 수 있다. 본고는 언론중재제도에 대하여 우선 해석론적 검토를 하고 우리 언론현실이 안고 있는 문제와 관련 하여 언론법제의 과제가 어떤 것인지를 살펴보고자 한다.

## II. 언론중재제도

### 1. 개설

언론의 자유와 국민의 기본권 또는 인격권과의 충돌을 언론의 자율적 기구에 의하여 해결하려는 노력은 이미 오랜 역사를 가지고 있고 국가에 따라 다양하게 발전되어 왔다.

「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제 17 조는 언론기본법상의 언론중재제도를 그대로 수용하여 「정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하기 위하여」 언론중재위원회를 두도록 규정하고 있어 독특한 형태의 자율적 언론통제제도를 마련하고 있다.

과거 우리나라에서 처음으로 등장했던 자율적 언론통제기구인 1957년 전국의 일간신문과 통신사의 편집인들로 구성되었던 한국신문편집인협회였으나 상징적 윤리강령만 있었을 뿐 현실적 통제력이 없어 유명무실하였고, 1961년 9월 한국신문윤리위원회가 발족되어 일반시민의 제소를 처리하였으나 법적 실효성이 없는 것이어서 이 역시 제대로 기능하지 못했다. 그 후에도 신문윤리위원회 법이 제정된 적도 있었으나 언론의 자유는 헌법상의 공문일뿐 억압적 언론통제로 일관된 체제하에서 언론은 숨쉴 들조차 없어 자유는 없고 책임만 강조되는 권력지배적 상황이었으므로 자율적 기능이란 듣기 좋은 수사에 불과할 수 밖에 없었다.

언론기본법에 의한 언론중재위원회의 발족은 이 같은 과거에 대한 반성의 소산이기도 하나 언론중재위원회가 법률에 의하여 조직된 기구이며 그 구성원은 법 제 17 조 2 항에서

보는 바와 같이 문화공보부 장관이 위촉토록 하고 있다는 점에서 언론의 자율적 통제기구로서의 전형성을 결여하고 있다.

2. 아무튼 동법 제 16 조 1 항은 「정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 그 공표가 이루어진 날로부터 일간신문 또는 통신의 경우에는 14 일 이내에 그 밖의 정기간행물의 경우는 1 월 이내에 서면으로 발행인이나 편집인에게 정정보도의 게재를 청구할 수 있다」고하여 1 차적으로 언론사내의 자율적 통제의 기회를 부여하고 있다.

발행인 또는 편집인이 정정보도게재청구를 받은 때에는 지체 없이 피해자 또는 그 대리인과 정정보도의 내용, 크기 등에 관하여 협의한 후 일간신문과 주 1 회 이상 발행하는 정기간행물 및 통신은 요구를 받은 날로부터 9 일 이내에 같은 정기간행물에, 그 밖의 정기간행물은 편집이 완료되지 아니한 다음 발행 호에 이를 무료로 게재하여야 한다고 하여 자율 정정의 절차와 방법까지도 명문화하고, 한편 동법 제 18 조는 「정정보도청구권이 있는 자는 분쟁의 공표가 있는 날로부터 1 월 이내에 서면으로 언론중재위원회에 중재를 신청할 수 있다」고 하여 공표 언론사에 대한 이러한 정정보도게재청구 또는 중재신청은 방송법 제 41 조와 동법 제 42 조의 준용규정에 의하여 방송매체에도 똑같이 적용되고 있다.

### 3. 언론중재위원회의 지위와 구성

(1) 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제 17 조 1 항(방송법 제 42 조)은 언론중재위원회가 「정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의」하고, 동법 제 18 조 8 항은 「정기간행물에 의한 침해사항을 심의하며 필요한 경우 당해 발행인에게 시정을 권고」할 수 있음을 규정하고 있어 언론중재위원회는 조사 및 조정기관임을 알 수 있다.

우선 언론중재위원회는 정정보도청구사건에 대한 조정기관으로서 사적 분쟁의 해결을 목적으로 하는 일종의 사법기관이라고 하지 않을 수 없다. 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구의 심판을 청구할 수 없다(동법 제 19 조 1 항, 방송법 제 42 조)고 하여 제소전의 전치절차로 하고 있는 점, 중재결과 당사자간에 합의가 성립된 경우와 피신청인이 2 회에 걸쳐 출석하지 아니한 때 정정 기사를 게재하기로 합의된 것으로 간주하는 경우 등에 재판상 화해와 동일한 효력이 있다고 한 점, 중재부의 장이 당사자나 이해관계자의 출석을 요구하고(동법 제 18 조 4 항, 방송법 제 42 조), 발행인에게 중재대상 표현물이나 그 사본의 제출을 명하거나 필요한 증거조사를 할 수 있도록 하여 사실조사의 권한을 부여한 점 (동법 제 18 조 3 항, 방송법 제 42 조)등은 언론중재위원회의 사법기관적 성격을 뚜렷하게 해주는 요소라고 할 수 있다.

다만 언론중재위원회는 분쟁의 조정기관에게 일반적으로 부여되는 강제조정(차지차가조정법 제 33 조, 소액사건심판법 제 13 조)의 권한은 보유하고 있지 않아 당사자의 협조와 합의가 없이는 실질적 기능을 발휘할 수 없어 중재불성립의 경우 절차적 중복만을 가져다 주는 결과가 된다. 그러나 보도에 의한 침해사항의 심의와 필요한 경우 당해 발행인에 대한 시정권고의 권한(동법 제 18 조 8 항, 방송법 제 42 조)이 부여되어있어 명예법원으로서의 적극적 기능도 겸유하고 있다고 할 수 있다.

(2) 언론중재위원회의 위원은 「법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 행하며 직무상 어떠한 지시도 받지 아니하도록」 법제화되어 있는 것과 같이 (동법 제 17 조 6 항) 고도의 독립성과 중립성을 유지해야 한다.

언론중재위원회는 40 인 이상 70 인 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 학식과 경험 및 덕망이 있는 자 중에서 문화공보부 장관이 위촉하되 위원의 5 분의 2 이상은 법관의 자격이 있는 자 중에서 법원행정처장이 추천한 자를 위촉토록 하고(동법 제 17 조 22 항), 언론중재위원회의 위원장, 부위원장 및 위원은 3년의 임기제(동조 4 항)로 하고, 정당한 당적을 가진 자와 공무원(법관의 자격을 가진 자 및 교육공무원은 제외한다)은 위원이 될 수 없도록 하고(동조 5 항) 있는 점 등은 언론중재위원회의 독립성과 중립성을 확보하려는 노력의 일단으로 보인다. 다만 위원을 문화공보부 장관의 위촉에 의하도록 한 점, 중재위원의 구성방법에 관하여 단순히 학식과 덕망있는 자라고만 했을 뿐 이해관계 집단의 직접참여의 길을 열어 놓지 아니한 점 등은 재고의 여지가 있어 후술키로 한다.

#### 4. 정정보도청구

(1) 언론중재의 대상이 되는 정정보도청구는 언론이 개인의 법익을 침해하였을 경우 통상적인 재판절차에 의한다면 엄격한 실체법적 성립요건이나 까다로운 절차 때문에 그 실효성이 적었던 점을 보완하고 적극적으로 피해자의 참여권(access)을 확보하려는 취지에서 새로운 제도로 나타난 것이다.

정정보도청구권은 민사상의 불법행위에 근거한 배상청구권등과 구별하여 「그 요건이 민사상의 불법행위책임의 요건과 동일한 기준에 의해 적용된다고 볼 수 없으며」(서울고등법원 1983.11. 17 선고. 82 나 4188 호 사건) 「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 범위내에서 반론을 제기할 것을 요구할 수 있는 내용의 권리를 마련한 것」(동판례)이라고 할 것이다.

따라서 「정정보도청구권」이라는 법문상의 용어는 제도의 실체와는 전혀 달라 적절치 못하고 언론사로 하여금 오보를 자인하는 보도를 강제당하는 것이라는 오해를 불러 일으켜 위 용어는 정리되어야 옳을 것 같다.

따라서 대법원이 판시한 바와 같이 「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 진실 여부는 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 부여하려는 데 있다고 보여지거니와 언론사측으로서도 보도내용에 대하여 이의가 있을 때마다 일일이 그 진실 여부를 소상하게 가려내어 정정보도를 하여야 한다면 언론의 신속성과 신뢰성은 저절로 위축될 수 밖에

없으므로 위 규정의 취지를 이의가 제기된 보도내용의 진실 여부를 가려 그 시정을 요구하는 것이 아니라 단지 일정한 요건하에 피해자가 주장하는 반박내용의 게재를 요구하고 있는 것으로 풀이함은 언론의 신속성 유지라는 측면에서도 타당하다.」(1986.1.28 선고. 85 다카 1973 호 사건).

(2)정정보도청구권을 행사할 수 있는 주체는 정정보도청구권이 「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 당사자 능력에 관하여 민사소송법상으로는 당사자능력이 인정되지 아니하는 경우라도 사생활상 하나의 단위로서 활동하고 있는 사회적 개체인 경우에는 그 당사자 능력이 인정된다.」(서울민사지방법원 1983. 8. 19 선고. 83 카 9415 호 사건).

따라서 민사소송법상 당사자능력이 인정되는 자연인, 법인, 권리능력이 없는 사단은 물론 조합, 교회, 학교 등도 정정보도 청구를 할 수 있다.

(3) 정정보도청구는 「사실적 주장」에 한정된다. 보도에 대한 의견, 평가, 비평등 가치판단은 정정보도청구로서 주장할 수 없다(동법 제 16 조 1 항). 이는 우리의 정정보도청구권 제도가 독일의 반론권 법제 특히 Baden-Württemberg 주의 언론법(Gesetz über Presse)을 본보기로 한데에서 비롯된다.

사실적 주장과 가치판단을 명확히 구분한다는 것은 상당히 어려운 일이겠으나 가치판단이란 윤리적, 정치적, 경제적 또는 예술적 가치의 기준에 따른 주관적 평가라고 할 수 있으므로 시사평론, 예술적 평론 등에 대해서는 정정보도청구권이 인정될 수 없을 것이다.

광고에 대한 정정보도청구에 관하여 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 점 등에 비추어 볼 때 광고의 게재로 피해를 입은 자는 광고주 또는 언론기관을 상대로 민·형사상의 구제수단을 강구하는 것은 별론으로 하고 광고는 정정보도청구의 대상으로 삼을 수 없다」고 판시하고 있다(서울민사지방법원 1984. 11. 30 선고. 84 카 343754 호)

(4) 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제 16 조 3 항 단서는 「피해자가 정정보도청구권의 행사에 상당한 이익을 갖지 않는 경우나 청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우에는 이의게재를 거부할 수 있다」고 하여 정정보도청구권의 대상에서 제외하고 있다. 따라서 정정보도를 요구하는 내용이 명백히 진실에 반하거나 내용이 그 자체로서 불합리하거나 모순되는 경우, 또는 정정보도청구가 청구인의 상업적인 선전이나 광고만을 목적으로 하는 경우에는 청구를 받아들일 수 없다.

### III. 언론중재의 법현실과 과제

1. 이상에서 우리의 언론중재법제에 대하여 간략히 살펴보았다. 언론의 자유는 책임을 내재적 원리로 하는 것이므로 개인적 법익에 대하여 침해를 가했을 때에는 이에 상응하는 책임을 지는 것은 지극히 당연한 논리적 귀결이다. 그런데 우리나라의 언론법제는 형사법상의 명예훼손 신용훼손의 죄, 민사법상의 일반 불법행위에 근거한 손해배상책임과 민법 제 764 조의 특칙 (손해배상에 가름하거나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분)등에 의한 구제를 받는 방법에 국한되어 있어 지극히 미분화된 법체제에 놓여 있다.

그런데 언론중재제도에 의하여 피해자가 신속한 반론을 제기할 기회를 부여받게 되었다는 것은 선진 언론법제에 접근하려는 정책노력의 결과라고 보여져 다행스러운 일이라 아니할 수 없다. 그러나 1981 년 이래의 언론중재처리를 통하여 현재의 언론중재제도나 오늘 우리 사회의 규범현실에 상응하는 것인지에 대하여 검토해보지 않을 수 없다.

필자의 자료부족으로 이해복 중재위원의 1987 년도 세미나 주제논문의 분석자료를 토대로 몇 가지 문제점을 상기해 보고자 한다.

(1) 신청접수 및 처리결과에 나타나는 특징적 요소는 1981. 3. 31 부터 1987. 9. 23 까지의 중재신청 건수는 도합 354 건으로서 연평균 47.2 건인바 언론중재위원회의 개설 첫 해인 1981 년 3 월 31 일부터 9 개월 동안인 같은 해 말까지의 신청건수가 44 건이었던 점에 비추어 본다면 약 8 년의 기간경과는 언론중재위원회에 대한 사회적 반응에 아무런 변화도 가져다 주지 못했다는 점을 상기시켜 준다.

1981 년 이후 1987 년에 이르기까지 1983 년의 신청건수 71 건을 제외하면 매년 50 건 내외에 항시 머무르고 있어 일견 시민들의 태도에 아무런 변화를 주지 못하는 것이라고 의심할 수 밖에 없다. 언론중재제도에 대한 일반적 인지가 결여되어 있거나 인지가 확산되었다 해도 제도의 비효율성 때문에 사회적 신뢰를 제고시키는데 실패한 것이 아닌가 의심치 않을 수 없다.

좀더 근본적 문제에 접근해 본다면 언론의 거대기업과 사인간의 중재제도란 「무기평등의 원칙」의 결여로 당초부터 공정성을 결하고 있다고 하지 않을 수 없다.

중재란 쌍방 당사자의 합의를 유도하는 조정절차라고 할 것인데 거대 언론기업과 사인간의 합의란 언론기업측의 치명적 오보가 자명해 짐으로써 향후 절차가 더 이상 전개될수록 더욱 불리해질 것이 명백히 예상되는 경우 등 예외적 사례에서나 이루어질 수 있는 것이라고 상정하는 것이 옳을 듯하다. 중재는 non-zero-sumgame 의 원리나 이는 균형있는 대립관계를 전제로 하는 것이지 zero-sum game 의 상태에 놓인 쌍방간에 쉽사리 이루어지리라 보여지지 않는다. 서구 제국이 주로 신문평의회(press Council)제도를 중심으로 본래적 의미의 자율적 통제에 반론권 제도를 맡기고 있는 이유는 권력현실에 대한 철저한 인식에 있다고 보여진다.

(2) 이 점과 관련하여 중재신청의 신청자는 개인이 60%인데 비해 회사가 18%, 일반단체는 13%에 불과하고, 회사나 일반단체도 소기업 또는 무명단체고 개인의 경우도 사회적 지위가 낮은 사람이 대부분이어서 이들의 신청이 전체신청의 91%를 점하고 있고, 오랜 시일과 많은 소송비용을 들여 언론사와 법연투쟁을 하기에는 힘에 부치는 소시민이나 소기업들이 언론으로부터 받은 부당한 피해를 회복해 보고자 하는 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 권력적 지위에 있는 대기업과 이같은 소시민간의 중재란 진정한 의미의 합의를

유도하기 지남할 것이고 자칫 불평 등한 관계를 평등하게 처리함으로써 공정성을 잃을 우려가 많다고 할 것이다. 중재처리 과정에서 합의는 27%에 머무르고, 불성립이 35%나 되는가 하면 취하도 34%나 되어 거의 70%가 무의미한 결말을 맺는다는 것은 제도의 효율성에 의문을 던지지 않을 수 없게 한다.

더구나 취하의 사유를 살펴보면 압력에 의한 취하가 전체 취하건수의 21%, 회유에 의한 취하가 46%나 되어 언론기업 앞에서 개인이 얼마나 무력한가를 극명하게 나타내 줌으로써 정의절차의 근본적 손상을 유발하고 있다고 보여진다. 따라서 언론중재제도는 기왕에 소송의 전치절차로 반강제화된 것이라면 강제조정 또는 정정보도명령제도를 보조적으로라도 채택해 보는 것이 바람직하다고 여겨진다.

그러나 문화공보부 장관이 위촉하는 위원들로만 구성된 현행 언론중재제도하에서는 강제조정 또는 정정보도명령제도는 정부에 의한 언론통제로 발전되어 언론의 자유에 대한 심각한 위협의 가능성이 있으므로 서구의 평의회 구성방법을 혼용하여 대법원장이 임명하는 법관, 변호사단체가 위촉하는 법촉인 및 신문 등 언론인협회가 위촉하는 언론인과 학이자 등이 접분비 예로 중재위원으로 임명되도록 법정화해야 할 것이다.

## 2. 언론중재에 손해배상명령제도를 포함시키는 것을 고려해야 할 것이다.

언론중재위원회에 오로지 정정보도청구에 관한 분쟁의 조정권한만을 부여함으로써 당사자 모두에게 불만족스러운 결과를 예견케 하여 제도의 실효성을 낮추고 있다고 보여진다. 즉, 피해자로서는 오보와 관련하여 정정보도청구만 할 뿐 손해배상 등의 책임은 별도의 절차를 취해야 하므로 아무래도 비경제적이고 불편하기만 할 뿐이라는 생각이 들게하고 언론사측의 입장에서든 분쟁의 일괄적 해결을 기대할 수가 없어 또다시 손해배상책임을 별도로 부담할 것이 예상된다면 중재에 비협조적일 수 밖에 없어 결국 제도의 효율성을 떨어뜨린다고 하겠다.

많은 피해자들이 정정보도청구에 관한 중재신청을 하면서 손해배상을 아울러 구하고 있는 점에 비추어 보아도 정정보도의 중재만을 그 기능으로 하고 있는 현재의 언론중재제도는 비현실적이라고 하지 않을 수 없다.

3. 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제 18 조 8 항은 언론중재위원회는 「정기간행물에 의한 침해사항을 심의하며 필요한 경우 당해 발행인에게 시정을 훈고할 수 있다」고 규정하고 방송법 제 42 조는 이를 방송매체에도 준용하고 있는 바 심의사항의 구체적 내용과 범위, 시정권고의 사유, 대상, 효력, 절차 등에 대하여 아무런 명백한 규정을 두고 있지 않다.

과거 언론기본법 시행 당시 언론중재위원회의 주된 설립목적은 언론의 오보 등으로부터 피해를 입은 개인의 법익을 신속하고 효과적인 정정보도로 구제해 주는 것이므로 보도에 대한 사실적 주장이 아닌 가치판단을 포함하는 반론권은 정정보도청구의 대상이 될 수가 없음은 물론이고, 시정권고제도는 언론의 자유에 대한 침해의 위험이 있으므로 제한적으로 해석하는 것이 온당하다고 하는 주장이 주류를 이루었다.

그런데 서론에서도 약속하였지만 오늘의 우리 언론현실은 언론통폐합 이후에도 기업집중현상에 아무런 변화도 가져오지 않았고 그 외형적 다양성에도 불구하고 여론의 획일화, 언론기업의 관료화, 권력과의 친화력 등으로 권력적 지위를 더욱 확고히 함으로써

공익성을 내세운 이윤추구적 적응저널리즘의 특징을 보여주고 있어 이는 공익정신의 확산과 일반화가 요청되는 우리사회에서 언론이 특수이익의 대변자 또는 보호자로서 안주함으로써 오히려 사회갈등을 깊게 하는 우려할 만한 위험성을 내포하고 있다고 하지 않을 수 없다.

언론의 자유란 언론기업의 보도의 자유만을 의미하는 것이 아니고 국민의 언론의 자유도 포함하는 것이라고 할 것인 즉 개인이든 단체이든 공익의 장에서 동등하게 표현할 수 있는 기회를 부여 받을 권리를 갖는다고 해야 할 것이다. 언론의 자유는 시민들의 자유도 포함하는 것이므로 대중매체에 대한 자유로운 접근(access)과 말할 수 있는 권리는 어떤 형태의 통로로든 개방되어야 한다고 본다.

따라서 언론중재위원회는 그 조직과 구성의 방법 여하에 따라서는 언론에의 접근권을 보장하는 자율적 언론통제기구로 변혁될 수 있다고 본다.

우선 실정법적 논의에 국한시켜 본다고 하더라도 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」 제 17 조 8 항은 「정기간행물에 의한 침해사항을 심의」하며 「필요한 경우 당해 발행인에게 시정을 권고」할 수 있다고 하여 심의대상이 되는 침해사항에 대하여 아무런 제한을 두지 않았고 시정권고는 침해사항의 심의결과 필요한 경우에 할 수 있는 취의로 보여진다. 따라서 동조항은 언론의 자율통제의 한 형태에 지나지 않는다고 할 수 있어 언론의 공익침해 여부와 언론윤리에 관한 사항에 대해서 심의하고 시정을 권고할 수 있는 근거조항이라고 할 수 있지 않을까 싶다.

따라서 심의와 시정권고의 대상은 공공성의 엄격한 기준에 입각해야 하고 언론역사에서 확립된 직업윤리에 합당한 관행, 공정성, 책임 등이 그 기준의 구성원리로 되어야 할 것이다.

아울러 심의의 절차적 정당성은 논의의 개방과 다양성의 수용으로서만 확보될 수 있을 것이다. 이는 전술한 바와 같이 중재위원의 선출방법에 관련된 문제와 직결되는 것이므로 현행 중재위원의 위촉방법은 전면적으로 재검토되어야 할 것이다.

현행법상의 시정권고제도도 법문상 막연히 「시정을 권고할 수 있다」 고만 되어 있을 뿐 시정권고의 방법, 절차에 대하여 아무런 언급이 없고 특히 시정권고가 갖는 효력이나 시정권고에 불응할 경우 제재의 방법에 대하여 아무런 규정을 두지 않아 입법의 결함을 방치하고 있는 상태에 있다. 논자의 의견으로는 시정권고를 받은 발행인은 시정권고 된 사실과 그 내용을 게재하는 의무라도 강제하는 입법조치가 필요하다고 본다.

#### IV. 결 어

1. 우리의 헌정사에 있어서 정치적 비판과 공익은 상호배타적이며 상충되는 것으로 오도되고 특히 개인적 법익은 이른바 법익을 위하여 웬만큼 희생되어도 좋은 것으로 간주되어 온 듯하다. 그러나 개인의 이익을 보호하고 그 창조력을 발휘할 기회를 부여하기 위한 민주적 제도를 발전시키거나 기존의 합리적 제도는 그 기능을 고양시키지 않으면 사회나 국가의 전체적 발전은 기대할 수 없음이 분명하다.

헌정제도란 전체적으로 본다면 독립적이고 잠재적으로 갈등상태에 있는 제목표들의 통합, 정리의 체계라고 할 수 있다. 그렇다면 사회란 상호배타적이고 잠재적으로 적대적인

개체들의 집합인 듯이 보이지만 시민으로서의 개인은 순수히 사적인 동시에 공공성과의 조정관계에서 존재하는 규범적 실체라고 해야 할 것이다.

따라서 개인이 전체의 원리에 의하여 희생되어서도 안되고, 사적 영역에만 안존해서도 안 될 것이며, 전체와의 조정에서 형성되는 공공의 영역은 민주적 공동체의 이념에 의해서 확고한 경계를 확보해야 할 것이다. 공공의 영역이란 국가권력이 행사되는 국가행정의 영역이나 순수한 사적, 개인적 생활영역과 경계를 긋고 시민들이 공동으로 또 공개적으로 자유로이 교류하고 의견과 지식을 교환하고 토론하는 제이익의 통합영역이라고 할 수 있다. 우리 사회에서는 공권력의 영역만이 끝없이 확대의 길을 걸어 왔고, 끝없이 견제를 받아온 언론의 공공영역은 공권력에 의하여 침식당함으로써 공공성의 국가적 독점을 초래했는가 하면 언론자체는 개인영역의 희생으로부터 그 대상을 찾아오면서 기업주의 확장을 거듭해 왔다고 하지 않을 수 없다.

이제 우리는 개인법익의 자리를 확보해 나가야 할 처지에 이르렀고 아울러 공익정신의 일반화가 제도로 정착 발전되어야 할 중요한 단계에 이르렀다고 아니할 수 없다. 언론은 공공적 책임에 입각한 위치로 자리를 찾아야 할 때다.

2. 주지하는 바와 같이 우리의 언론법제는 근대적 형태로 분화되어 있지도 않아 언론과 사익문의 조정체계는 지극히 단순하며 민사상의 불법행위 일반법리, 형사상의 명예·신용의 훼손 및 최근에 제도로써 비로소 발전되기 시작한 언론중재에 의한 정정보도청구로 대별될 수 있을 뿐이다.

영미법 언론법제는 사전검열의 금지와 금지 명령제도의 금지, 일반배상 외에 징벌배상, 공공관심이나 공공인물과 언론의 관계에서 생성된 현실이 악의의 법리등과 같은 제도적 분화를 통하여 개인법익과 언론자유간의 조정을 꾀하여 왔으며 특히 엄격책임의 법리에 의한 개인법익의 보호는 언론의 공공성을 높이는 데 결정적 역할을 수행해왔다고 본다. 서구 제국에서도 신문평의회제도를 발전시킴으로써 언론의 자율적 통제의 영역을 확대하고 그 공공성을 언론 스스로 발전시켜왔다고 생각된다.

이제 우리는 전술한 바와 같은 언론아노미현상을 면밀하게 검토하여 언론현실을 정확히 파악하고 기왕에 자리잡게 된 언론중재제도를 과감하게 자율적 언론통제기구로 발전시킴으로써 공공성의 제도화를 확대하고 아울러 도비파트(Emil Dovifat)의 이른바 권력의 균형을 기해야 할 것이다.

- 서울대학교 법대, 서울대학교 행정대학원
- 춘천지검 속초지청장, 부산지검 울산지청 부장검사. 전주지검 정주지청장
- 저술: 「개발도상국에 있어서 법의 기능-법과 발전에 관한 일반이론」, 「범죄유형별 원인분석과 그 대책」 외
- 현재 대한변협 공보이사, 변호사