

언론중재제도 운용 10년의 회고와 전망

일자 : 1991년 2월 8일(금)

장소 : 언론중재위원회 회의실

참석자 : 서정우(중재위원, 연세대신방과교수, 사회)

박흥수(연세대 신방과교수)

양삼승(헌법재판소헌법연구부장)

유재천(중재위원, 서강대 신방과 교수)

이정자(소비자보호단체협의회 총무)

한동원(중재위원, 한국언론연구원 원장)

한태열(대전일보전무이사) (가나다순)

언론에 의한 피해를 적극적으로 구제해 주기 위해 언론중재제도를 도입해

서정우 : 언론중재위원회는 1981년 3월 31일에 창립되어 3월말로 창립 10주년을 맞이하게 되었습니다.

그동안 언론중재위원회는 1990년말 현재 총 709건의 중재신청을 접수·처리하였으며, 1990년 한해만 하더라도 지난 9년간의 연평균 신청건수 61건에 비해 약 2.6배가 늘어난 159건을 접수·처리하였습니다. 뿐만 아니라 언론침해에 대해 언론중재위원회가 자체적으로 심의하여 언론사에 시정을 권고한 10년간의 총 건수도 540여건에 이르고 있습니다.

비록 이 기관이 악법이라고 지탄받은 언론기본법 하에서 발생한 기관이라 할지라도, 이제는 해를 거듭할수록 그 사회적 평가가 나아지고 있다는 느낌을 받습니다. 그렇다고 언론중재위원회의 역할과 기능에 아무런 문제가 없다는 의미는 아닙니다. 그러나 대체로 지난 10년 동안의 공과를 돌이켜 보면 상당히 많은 업적도 있었고 긍정적인 기여도 있었다는 뜻입니다.

본 좌담회의 주제가 「언론중재제도 운용 10년의 회고와 전망」이니만큼, 다음의 4가지 소주제로 나누어 진행할까 합니다. 첫번째는 언론중재제도의 의의, 목적, 공헌 등을 법적

·사회문화적 차원에서 검토해 볼까 합니다. 두번째는 중재제도의 과거 10년을 회고해 보도록 하겠습니다. 「언론기본법」과 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」 아래에서 중재제도가 어떤 기여를 하였으며 그 문제점은 무엇이었는지에 관해 회고 또는 논의해 보도록 하겠습니다. 세번째로는 현행 언론중재제도에 대해 진단해 보는 순서로서 현시점에서의 실태 즉, 법적·제도적 측면과 언론과 사회와의 관계적 측면 그리고 그 운용의 측면에서 살펴보게 될 것입니다. 마지막으로 언론중재제도에 대한 전망의 순으로 진행하겠습니다.

우선 첫번째 주제 즉, 언론중재제도가 사회차원, 언론차원, 혹은 기타 다른 차원에서 어떤 의의를 가지고 있는가, 또는 어떤 중요성을 가지고 있는가에 대해 말문을 연다는 의미에서 유재천 교수께 한말씀 부탁드립니다.

유재천 : 법제화된 기관에 의해 불만처리제도를 실시하는 곳은 전세계에서 우리나라밖에 없는 우리 즉 언론중재제도는 우리만의 독특한 제도입니다.

이러한 제도를 실시하게 된 배경은, 언론의 주체를 언론기관 자체에 두기보다는 국민에게 두고 있다는 시각에서 출발한 것으로 생각됩니다. 즉, 접근권의 일부를 법제화한 것입니다.

구라파나 미국에서는, 독자들의 불만처리를 자율규제기구인 신문평의회등의 자율적인 책임에 맡겨두고 있습니다. 반면에 우리나라의 경우, 독자들의 불만처리를 법제화된 기관에서 처리하도록 하였습니다. 그 이유는, 우리언론들이 서구의 언론에 비해 독자들의 인권을 침해해온 사례가 많은데도 불구하고 그 피해를 구제해 줄 기회가 거의 없었기 때문이라고 생각합니다. 이러한 점에서 적극적으로 그 피해를 구제해 주기 위해 언론중재제도를 도입한 것입니다.

양삼승 : 잘 알다시피 민주국가에서 언론의 사명은 거의 절대적이라고 할 수 있습니다. 언론이 제 기능을 해야만 민주정치가 제대로 이뤄질 수 있을 것입니다. 민주국가에서 언론의 기능이 중요하고 그 가치를 경시할 수 없는 이유는, 언론을 통해서 국민의 여론을 알 수 있고 형성할 수 있기 때문입니다. 여론을 형성하는 데 있어서 당연한 전제이며 가장 중요한 것은 「정확한 여론」을 형성하는 일이라고 생각합니다. 정확한 여론을 형성하기 위한 가장 좋은 방법은, 인간의 능력이 유한하다는 가정아래 한쪽의 주장을 기사화하면 그 반대쪽의 주장도 보도해 주는 것입니다.

언론이 이해당사자의 주장을 똑같이 다뤄줌으로써 진실이 무엇인지 국민들 스스로가 판단하게끔 자료를 제공해 주는 것이, 인간의 상대성과 불완전함을 본질적으로 받아들이는 민주사회에서 가장 바람직한 방법이라고 생각합니다.

이러한 점에 있어서 언론중재제도와 정정보료청구제도의 의의가 있다고 생각합니다.

한태열 : 상사중재나 행정소송의 사전단계로서의 소원전치제도 등과 연관해서 생각해 볼 때, 언론중재제도의 「중재」(Arbitration)란 개념은 화해 또는 타협의 의미가 있습니다.

언론에 대한 사법적 통제 또는 법적 규제는 타분야에 대한 이익교양의 원칙에서 보더라도 민주주의 국가에서는 있을 수 있고 또 있어야만 한다고 봅니다. 언론중재제도란 언론에 대한 사법적 통제 내지 법적 규제에 있어서 일종의 완충지대, 즉 언론에 직접 가해질 수 있는 사법적 통제나 법적 규제로부터의 충격을 흡수하는 장치라고 볼 수 있습니다.

중재의 성격 또는 본질에 비춰볼 때, 언론중재위원회가 언론규제기구인지, 언론법정인지 아니면 언론지원단체인지 명확하게 분류하기에는 어려움이 있습니다. 언론중재제도와 유사한 기능을 하는 외국 신문평의회들의 정관을 살펴보면 나라마다 신문평의회에 대한 성격규정에 차이가 있습니다. 스웨덴의 경우에는 신문평의회를 명예법정으로 규정하고 있고 영국에서는 법과 관련 없는 윤리기관이라는 점을 강조하고 있습니다. 반면에 한국언론연구원에서 발행한 「신문방송연감」에서는 언론중재위원회를 언론지원단체로 분류하고 있습니다. 이와같이 유사한 성격을 갖고 있는 기구에 대한 개념적 정의가 각각 다르다는 것을 볼 때, 언론중재위원회의 성격을 규정하기에는 현실적으로 어려움이 있다는 것입니다.

그러나 언론통제요인을 다음의 3 가지, 즉 정부로부터의 통제, 재계로부터의 통제, 공중으로부터의 통제 등으로 분류해 본다면, 특히 공중(Public)으로부터의 통제는 최근 학계에서도 주장해 왔고 실제로 소비자단체 등 자발적인 시민단체 (Voluntary Organization)들이 이 문제를 제기하고 있는데, 제 견해로는 언론중재위원회의 성격을, 바람직한 것으로 여겨지는 공중으로부터의 언론통제를 제도화한 것이라고 봅니다.

이정자 : 언론이 과거에 비해 다양화, 과학화되고 경제적으로도 규모가 커짐에 따라 소비자들은 언론을 정보상품으로 파악하고 있습니다.

언론중재위원회는 정보상품이 제대로 만들어지고있는지를 객관적으로 감시해 주는 기관이라고 생각합니다. 언론중재위원회에서 언론의 책임을 강조하고 경각심을 고취해 주어야 하는데 실제로는 그 힘에 미약하다는 느낌을 받습니다.

박흥수 : 인간은 객관적 현실(objective reality)에 대해 사람마다 서로 다른 인식을 할 수 있는 개연성을 가지고 있습니다. 이러한 개연성을 인정한다는 전제 아래, 언론보도에 대한 이해당사자의 인식차이를 조정할 수 있는 공적·객관적인 제 3 자적 입장이 절요하며, 이 입장 위에 있는 것이 언론중재위원회라고 생각합니다.

한동원 : 언론중재제도가 생기기 이전에는 언론침해를 구제해 줄 수 있는 방법이 거의 없었습니다. 예컨대 중재제도가 생기기 이전의 병원판례를 찾아보면, 필화사건은 있지만, 개인이나 공공단체가 언론으로부터 피해를 입어 명예훼손이나 사생활침해 등을 원인으로 한 판례는 전무하다시피 합니다.

그러나 중재제도가 생긴 이후에는, 수용자들이 어느 정도 언론에 가깝게 접근할 수 있게 되었고 또 대등한 위치에서 자기권리를 구제받을 수 있게 되었습니다.

지난 10년간의 언론중재신청건수 709 건은 적극적으로 신청된 건수에 불과합니다. 그러나, 이 제에 자극받은 언론이 사전예방적 측면에서 침해가능성이 높은 내용을 기사화하지 않은 건수까지 포함시켜 생각한다면, 이 제도는 사후구제는 물론 권리침해의 사전예방적인 효과와 제도존립면에서 의의가 크다고 하겠습니다.

시행초기 언론중재제도를 관권이 개입된 언론통제기구로 여겨

서정우 : 중재제도의 의의에 대해서는 이 정도로 정리를 하고 이제 언론중재제도 운용 10년간을 회고해 보도록 하겠습니다.

언론중재위원회는 언론기본법하에서 탄생되었습니다. 악법으로 지탄받아 온 언론기본법에 이 제도와 기구가 규정됨으로써, 이 제도에 대한 일반국민의 인식에 부정적인 영향을 끼치게 되었습니다.

참고로 말씀드리자면 언론기본법 제 50 조 제 1 항은 언론중재위원회의 기능을 「정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론단체에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다」고 규정하고 있습니다.

또 동법 제 49 조 제 1 항은 「정기간행물과 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은……」이라고 규정하고 있습니다. 이 두가지 규정은 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」에 그대로 수용되어 있습니다만, 지난 10년간 언론중재위원회의 원래의 취지가 제대로 인식되지 못하여 중재제도의 운용에 상당한 어려움이 있었습니다. 이러한 점을 염두에 두면서 의견을 개진해 주시기 바랍니다.

박흥수 : 언론통폐합과 언론기본법이라는 배경 때문에 사실상 언론과 수용자 모두에게 유익한 제도인 언론중재제도가 왜곡된 상징화 작용을 겪게 되었습니다. 또 그 당시 피해를 입은 언론의 입장에서는 이 제도를 관권이 개입된 언론통제기구 또는 언론규제기구로 생각하는 등 과민반응을 보였다는데 대해 대단히 유감스럽게 생각합니다.

유재천 : 돌이켜 보건대, 언론기본법상의 정보청구권이나 언론중재제도는 바람직한 제도였다고 생각합니다. 그런데 언론기본법 자체가 통제를 위한 법이라는 인식 때문에 좋은 제도임에 틀림없는 정보청구권을 언론사측에서 한번도 행사해 본 적이 없습니다. 또한 언론중재제도 자체도 외면해 버리는 현상이 나타났습니다. 언론중재위원회가 발족 이후 처음 몇년간 애로를 겪은 가장 큰 이유는 언론기본법에 이 제도가 속해 있었기 때문입니다.

양삼승 : 누가, 무슨 생각으로, 어떤 절차에 의해 언론기본법을 만들었는지 그 내막을 자세히 알 수는 없지만, 이 법을 처음부터 마지막까지 살펴보면 언론에 대해 제재를 가하려는 의도가 곳곳에 엿보입니다.

그러나, 유교수께서도 말씀하셨듯이 언론기본법에는 그 효용성 내지 취지가 좋은 것으로 생각되는 정정보도청구제도나 정정보도청구권 등이 포함되어 있습니다. 이는 이 법을 만든 사람들이 언론기본법을 좋게 포장하기 위해 양념으로 넣은 것이라고 해석됩니다.

언론중재제도가 초기에 호응을 받지 못한 근본적인 이유는, 이 제도가 언론이나 국민들 자신의 필요에 따라 스스로 얻은 것이 아니라 외부의 힘에 의해 주어진 제도이기 때문입니다. 따라서 출발부터 그것을 바라보는 시각이 부정적일 수 밖에 없었다고 여겨집니다.

그러나, 언론기본법에 대한 다른 여러가지 비판을 제외하고 순수하게 이 두 제도 자체만을 놓고 본다면, 우리에게 참으로 좋은 제도가 주어졌고 이를 잘 발전시켜 나가야 된다고 봅니다.

서정우 : 언론기본법이 악법으로 지탄받아 폐지되면서 정정보도청구제도와 언론중재제도는 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」과 방송법에 분산 규정되었습니다. 개정과정에서 언론중재제도는 보완되어 새로운 법률에 규정된 데 반해 정보청구권은 아예 없어져 버렸습니다. 이처럼 언론중재제도가 보관, 존속된 것은 이 제도의 필요성에 대해 공감대가 형성되었다는 반증이라고 볼 수 있습니다.

한태열 : 언론중재제도를 바라보는 언론사의 시각은 어떠한지에 대해 한 말씀 드리고자 합니다.

제가 이 제도의 시행 초기에는 언론계에 몸을 담고 있지 않았기 때문에 좌담회 참석을 계기로 제가 속한 신문사 기자들에게 이 제도에 대한 초기의 인식이 어떠했는지 알아보았습니다. 처음에는 이 제도를 언론통제를 위한 하나의 수단으로 생각해서 의심과 회의에 찬 시선으로 보았답니다. 그러나 몇년이 흐르면서 언론중재위원회의 활동을 지켜본 결과, 법률에 규정된 기능만을 수행한다는 것을 알게 되었고 이에 따라 의심의 시선이 거의 없어졌다고 합니다.

이제는 기자들 사이에서도 언론중재제도가 필요한 제도라고 인식하고 있습니다. 그렇다고 기자들이 언론중재위원회나 중재제도를 항상 염두에 두고 활동하는 것은 아니라고 합니다. 기자들이 취재보도활동을 하는 데 있어서 언론중재위원회가 항상 주시하고 있으므로 기사작성시 유의해야겠다는 구속감을 느껴야 하는데 그렇지 않다는 것입니다.

한동원 : 창립초기 이 위원회의 사무국장을 맡아보면서, 언론중재위원회가 언론통제기구가 아닌가 하는 얘기를 언론사의 가까운 친지들로부터 많이 들었습니다. 이렇게 생각하게 된 가장 큰 이유는 이 제도가 언론기본법에 규정되어 있었기 때문이라고 여겨집니다.

그러나 이 제도가 언론기본법이 아닌 다른 형태의 법률 속에 규정되거나 별도로 독립입법화되었다 하더라도 언론사측의 탄발등 저항은 여전히 있었을 것으로 생각합니다. 이런 말씀을 드리는 이유는 다음과 같습니다. 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」 제정 당시 국회공청회등 여러 자리에서 의견을개진할 기회가 있었습니다. 그런데 그 자리에 참석하여 언론중재제도에 대한 반대의견을 개진한 언론인들은 구체적이고 설득력있는 논리적 근거없이 단순히 이 제도가 언론자유를 침해하기 때문에 반대한다는 말만 되풀이 하는 것입니다. 언론인들이 이러한 사고방식을 갖고 있는 한, 아무리 그 제도가 훌륭한 것이라 할지라도 시행초기에는 언론의 반대에 부딪칠 수 밖에 없다고 생각합니다.

언론은 남을 비판하는 데는 익숙하면서도 자신들에게 가해지는 비판이나 간섭에 대해서는 이를 곱히 받아들이지 않으려는 속성을 가지고 있습니다. 이러한 속성은 언론중재제도 운용 초기에도 여실히 나타났었다고 생각됩니다. 즉, 언론사를 대표하여 중재회의에 출석했던 간부 중에는, 중재신청사안을 하찮은 것으로 여기고 「왜 이런 사소한 문제로 바쁜 사람을 오라 가라 하느냐」는 등 노골적으로 불쾌감을 드러내는 사람이 적지 않았습니다

서정우 : 가능하면 언론을 정보상품으로 파악하지 않으려고 합니다만, 한 발 양보해서 언론을 정보상품이라고 본다면, 언론의 최종 고객은 국민입니다. 그런데 언론이 상품을 만드는 데 있어서, 오히려 고객인 국민들 위에 군림하는 태도를 갖고 있는 것은 예나 지금이나 변함이 없는 것 같습니다. 언론은 법이나 제도로부터 제대로 보호받지 못하는

사람들을 보호할 책무가 있는데도 불구하고 오히려 그들의 권리를 침해하는 경우가 의외로 많습니다.

언론중재제도가 언론기본법에 규정되어 있었다는 이유와 더불어 언론인들의 이러한 태도 때문에 이 제도를 운용하는 데 상당한 애로가 있었습니다. 피신청인측이 출석을 잘 하지 않을 뿐만 아니라, 나온다 하더라도 태도가 불성실하여 중재불성립된 사례가 많았습니다. 또 중재기일 전에 피신청인측의 협박과 회유로 인해 취하되는 경우도 많았습니다.

이러한 어려움 속에서 언론중재제도가 운용되어 오다가 민주화원 큰 테두리 속에서 언론기본법이 폐지되고 그 대체법률인 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」이 제정되었습니다. 이 때 몇개의 조항이 수정·보완 또는 신설되어 오늘에 이르고 있습니다.

대강 몇가지의 변화사항을 말씀드리면 먼저, 1개 중재부의 중재위원수가 과거 3인에서 5인으로 늘어났습니다.

또 동법 20조에 이전에는 없었던 추후보도청구권을 규정해 놓았습니다. 이는 정기간행물에 의해 범죄혐의가 있다거나 형사상의 조치를 받았다고 보도된 자에 대하여 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결된 때에는 그 사실을 보도해 주어야 한다는 규정입니다.

그 다음으로는, 중재기일에 언론사가 불출석하는 사례를 방지하기 위해, 「피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 중재신청 내용대로 정정기사를 게재하기로 합의된 것으로 본다」는 조항을 추가하였습니다.

이러한 사항을 염두에 두면서 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 하에서의 언론중재제도에 대한 평가 내지 소견을 말씀해 주시기 바랍니다.

양삼승 : 서교수의 말씀에 몇가지를 더 부연하여 말씀드리겠습니다. 중재부외 위원수를 3인에서 5인으로 늘린 이유는 중재부의 역할 또는 중요성을 깊게 인식한 결과라고 생각합니다.

실무상 혹은 절차상의 가장 큰 변화는 피신청인의 불출석시 처리방법이라고 보여집니다. 이는 언론기본법하에서 언론중재위원회의 실무상 고충을 핵심적으로 해결한 가장 중요한 개정내용 중의 하나입니다. 주지하다시피 언론중재제도의 특징 또는 본질은 강제성이 부여되지 않는다는 점에 있습니다. 이 제도의 근본취지는, 신청인과 피신청인이 딱딱한 법률 이론에 의하지 아니하고 서로 자유스러운 분위기에서 문제해결을 시도하고자 하는 것입니다. 그러나 법적 구속력이 없다는 이유로 언론사가 이 제도의 취지를 망각하고 그 실효성을

떨어뜨리는 사례가 있었습니다. 이러한 점에서 언론사의 불출석시에 대한 처리규정의 신설은 이 제도의 악용 가능성을 실무적 차원에서 해결해 주었다는 데 그 의의가 있습니다.

추후보도청구권은 「정기간행물의 등록등에 관한법률」에 별개의 조문으로 신설된 규정입니다. 제가보기에는, 이 권리가 정정보도청구권이라는 본질적인 내용으로부터 나온 일종의 과잉원칙이라고 생각합니다. 즉, 법률이론적으로 진취적인 해석을 한다면 정정보도청구권이라는 조문 자체로부터 이 권리를 이끌어 낼 수도 있다는 의미입니다. 다만 추후보도청구권을 별개의 조문으로 규정한 이유는, 진취적인 해석을 하여 정정보도청구권으로부터 이 권리를 이끌어 낼 때 나타날 수 있는 반대이론이나 불명확한 점을 사전에 없애버리자는 취지라고 여겨집니다.

이정자 : 제 자신도 피신청인측의 2 회 불출석시에 대한 처리규정을 신설한 데 대해 획기적이라고 평가합니다. 이 규정의 신설 이후, 이전에 비해 언론사의 출석률이 대단히 높아졌지만 아직 100%에 이르지 못하고 있다는 데 대해 언론사들이 반성해야 한다고 봅니다.

그런데 이러한 점과 더불어 문제시되는 것은 언론사측에서 신청인을 협박, 회유하여 중재신청을 취하도록 유도하는 경우가 상당히 많다는 점입니다. 언론사측의 이러한 자세는 언론중재제도 자체를 부인하는 것이고, 이 제도의 신망을 떨어뜨리는 한 요인으로 작용하고 있습니다. 따라서 취하되는 사유 가운데서 당사자간의 사적 협의를 통한 부분을 감소시키기 위한 제도적 보완장치가 필요하리라고 봅니다.

새 정간물법에는 추후보도청구권이 신설돼

서정우 : 우리나라 국민의 대다수는 아직도 언론중재제도가 있는지조차 모르고 있습니다. 설사 알고 있다고 하더라도, 그 구체적인 내용에 대해서는 잘 알지 못하고 있습니다. 따라서 실효성을 높이기 위한 제도 자체의 개선만으로는 언론중재제도의 활성화가 어렵다고 봅니다. 이 제도의 홍보차원에서 이 총무께 한 말씀 부탁드립니다.

이정자 : 국민들이 언론중재위원회의 존재를 잘 모르기 때문에 이 제도를 운용하는 데 장애가 많았던 것으로 생각합니다.

이 문제에 대해 저는 다음과 같은 생각을 해 보았습니다. 신문이나 잡지 등을 보면, 반드시 「신문윤리강령 및 그 실천요강을 준수한다」거나 「잡지윤리실천요강을 준수한다」는 문구가 있습니다. 이 문구에 덧붙여 언론중재위원회의 기능과 역할을 알릴 수 있는 취지의 문구를 삽입토록 하는 방안을 검토해 보았으면 합니다. 또 TV에서도, 방송의 시작과 끝에 이러한 자막을 방영하도록 했으면 좋겠습니다.

한동영 : 침해구제가 효율적으로 이뤄지지 않는 이유 중의 하나는, 언론의 보복이 두렵고 맞서봐야 소용없다는 국민들의 피해의식 때문이기도 하지만 실제로는 언론사측에 더 큰 책임이 있다고 봅니다.

언론사측에서 언론중재위원회를 기피하여 중재회의시 불출석을 하는 등 어려움이 있었습니다. 1개 중재부의 구성인원을 3명에서 5명으로 늘린 이유는 언론사를 중재제도에 적극적으로 접근시키고 참여시키기 위한 하나의 방편이었던 것으로 알고 있습니다. 저도 경험으로 알고 있습니다만, 언론사가 아무리 권위의식을 갖고 있다 하더라도 적어도 사법부에 대해서만은 복종해야 한다는 의식을 갖고 있습니다. 따라서 가능하다면 중재부에 법관을 많이 참여시킴으로써 언론사의 참여를 유도하고자 중재부의 민원을 늘렸던 것입니다.

홍보를 하기 위한 가장 좋은 방법은 대중매체를 이용하는 것이라고 생각합니다. 그런데 홍보의 수단으로 삼아야 할 대중매체가 바로 중재의 대상이라는 데 문제가 있습니다. 위원회의 창립초기 2~3년간은 언론사가 언론중재위원회에 거부반응을 보이면서도 위원회 관련 기사를 그런대로 많이 보도해 주었습니다. 그러나 그 이후로는 잘 보도해 주지 않는 경향을 보이고 있습니다. 공식 비공식적으로 언론사에 보도요청을 하면, 언론사측에서 농반진반으로 「언론중재위원회 관련 기사를 많이 보도해 주면 중재신청이 늘어 언론사만 곤란해지지 않겠느냐」고 대답합니다. 결국 대중매체를 이용한 홍보가 가장 효과적이긴 하지만 매체측에서 피해의식을 갖고 있는 것이 문제입니다.

또 하나 말씀드리고 싶은 것은 취하건수의 내용에 관한 것입니다. 언론중재제도 운용초기 몇년간은 주로 협박등 압력에 의한 취하가 많았습니다. 그러나 민주화의 진행에 따라 수용자들의 권위의식이 점차 높아지자 신청인에 대한 언론사의 대응방식도 압력취하방식에서 좀더 유화적인 방식으로 바뀌었습니다. 즉 P-R 기사나 해명 기사를 보도해준다고 약속함으로써 취하토록 하고 있습니다. 그런데 취하 후, 이 약속을 이행하지 않는 사례가 있어 새로운 문제로 대두되고 있습니다.

한태열 : 지방의 경우, 특히 제가 근무하는 신문사가 위치해 있는 충남지역의 경우 1981년부터 지금까지 약 10년 동안의 중재신청건수가 8건에 불과하다는 사실을 알았을 때 깜짝 놀랐습니다. 총 8건을 매체별로 보면, 1980년 언론통폐합 이후 거의 8년간 이

지역에서 독점적 지위를 누려온 대각일보가 5 건, 중도일보가 2 건, 패밀리뉴스가 1 건으로 나타났습니다. 이 중 중재가 성립된 건수는 1 건에 불과합니다.

이런 통계를 놓고 볼 때, 언론중재제도를 국민들에게 인식시켜야 할 필요성이 강하게 제기됩니다.

저는 언론중재제도의 홍보문제를 두가지로 나누어 생각해 보았습니다. 하나는 언론에 의한 침해가 발생했을 때에는 언론중재위원회에 중재신청을 할 수 있다는 인식을 국민들에게 심어주는 대국민 홍보문제이고, 다른 하나는 기사작성시 항상 유의하도록 경각심을 주기 위해 언론인들에게 언론중재위원회 또는 언론중재제도의 존재를 알리는 대언론인 홍보문제입니다.

후자의 경우는 그리 어렵지 않다는 생각이 듭니다. 가령 한국언론연구원에서 주최하는 워크숍등 학술행사를 통해 기자들에게 그 존재를 알리면 될 것입니다.

홍보를 통해 언론중재 신청건수가 증가하는 것도 중요하겠지만 중재신청 요인을 없애는 일이 더 중요하다고 생각합니다. 극단적으로 얘기한다면, 언론중재위원회가 할 일이 없어서 한가해 진다면 그것이 더 바람직스럽다는 겁니다.

서정우 : 국가나 체제의 차이를 불문하고, 언론은 공표의 위력 때문에 대단히 강력한 권력기관으로 존재하고 있습니다. 어느 사회에서나 언론이 거의 절대적인 힘을 갖고 있는 것이 사실이지만, 선진화된 국가의 언론에 비해 한국언론의 권력의식이 상대적으로 더 강하다고 느껴집니다. 유교수께서는 이러한 현상을 어떻게 보시는지 말씀해 주시기 바랍니다.

유재천 : 외국언론과 국내언론과의 권력기관화 정도를 비교분석한 자료가 없기 때문에 분석적으로 말씀드릴 수는 없습니다. 일반적으로 볼 때, 서구의 언론은 민주주의의 발전과 더불어 성장해 왔기 때문에 우리의 언론에 비해 언론 스스로가 인권을 존중해야 한다는 직업윤리의식이 상대적으로 높다고 보여집니다. 뿐만 아니라 외국의 경우, 언론침해로 인해 받게 될 사법적 불이익에 대한 기준이 판례를 통해 상당히 축적되어 왔으므로 언론 스스로가 함부로 권력기관으로서의 횡포를 부릴 수 없는 풍토가 조성되어 왔습니다. 이에 비해 우리의 언론은 민주주의와 더불어 성장해 온 기간이 일천하고, 언론침해로 인해 사법적 불이익을 크게 받아 본 경험도 거의 없습니다. 아울러, 우리 국민들은 언론침해로부터 자신들의 권익을 구제받고자 하는 자구의식 또한 미약합니다. 이러한 이유 때문에 선진민주주의국가의 언론에 비해 우리의 언론이 권력기관으로서의 의식을 더 강하게 갖고 있다고 봅니다.

그러나 최근의 상황은 좀 다른 것 같습니다. 6 공화국 들어 중재신청건수가 현격히 증가했습니다. 그 원인을 살펴보면, 첫째로 6.29 선언 이후 매체수가 급격히 증가함으로써 침해건수가 늘어났을 것이라고 생각할 수 있습니다. 두번째로는 지난 2년 동안 언론중재위원회가 각 일간지에 언론중재제도를 알리는 광고를 하였습니다. 이 두가지 이유에 못지 않게 중요하다고 생각되는 것은, 5 공화국을 통하여 지속적으로 성장해 온 민주시민의 역량, 특히 시민 자신들의 권리를 찾고자 하는 자구운동들이 활발히 전개되어 왔다는 점입니다. 예컨대 소비자운동이라든지 기타 민권운동들이 활발해짐으로써 중재신청건수의 양적 증가에 영향을 주었다고 생각합니다.

앞으로 시민자구의식은 더욱 확산될 것이므로 지금과 같이 언론에 의한 침해가 시정되지 않는 한 중재신청건수는 더욱 늘어날 것으로 전망됩니다.

한태열 : 저는 언론침해가 많이 발생한 이유를 다음과 같이 해석합니다. 우리 언론은 과거 상당기간 동안 국가권력으로부터 규제를 받아왔습니다. 따라서 언론은 민감한 정치적인 문제에 대해서는 신중하게 처리한 반면, 개인의 인권과 관련된 내용을 기사화하는 데 대해서는 가볍게 여긴 것 같습니다. 그러나 앞으로는 이런 상황이 많이 개선되리라고 봅니다.

시민권익의식의 증가로 말미암아 자신의 권리침해를 구제받으려는 노력이 강화되면서, 언론중재제도는 더욱 활성화 될 것으로 전망됩니다. 왜냐하면 앞으로의 추세는 민주화로 갈 것이기 때문입니다. 민주화란 시민 각자가 또는 각 집단이 제목소리를 내는 것이라고 말할 수 있습니다. 민주화의 진전에 따라 언론침해에 대한 대응방식도 적극적으로 될 것이므로 언론중재제도가 활성화될 것입니다. 이러한 전망을 하는 또 하나의 근거는 법조인 수가 과거 몇년간 굉장히 늘어났다는 사실에 기인합니다.

이로 인해 구미선진국처럼 각 개인은 권리를 침해받았을 경우 언제든지 변호사에게 의뢰할 수 있는 시대가 도래할 것입니다. 그렇게 되면 기사 한줄 쓰는 데도 세심한 주의를 해야만 할 것입니다.

박흥수 : 언론침해에 대하여 예방적 측면과 보상적 측면으로 구분해 볼 때, 예방적 측면을 강조하는 것이 쌍방 당사자 모두를 위해 좋은 일로 여겨집니다. 이런 입장에서 학계나 언론단체가 언론에 의한 인권침해가 발생하게 되는 원인이 무엇인가를 파악하여 언론에 전달해 주는 것도 유용한 방법일 것입니다.

현재 언론인 중 대부분이 비신문방송학과 출신이어서, 이른바 객관적인 뉴스보도란 무엇이며, 인권침해를 피하기 위해서는 어떻게 기사를 써야 하는지, 또 균형보도 측면에서의

기사작성법 등에 대해서 잘모르고 있다고 생각합니다. 이러한 지식들을 학계나 한국언론연구원 등에서 여러 기회를 통해 언론계에 제공해야 합니다. 그리고 언론계의 관행이나 제도를 개선시키는 등 현재와 같이 위험한 방향으로 치받고 있는 언론침해현상을 예방적으로 억제할 수 있는 방안 강구가 시급합니다.

한동원 : 침해가 이뤄진 후에 대처하는 것보다는 사전에 예방하는 것이 최선의 방법입니다. 예방을 하기 위해서는 기자나 데스크가, 어떤 기사가 인권을 침해하는 것인지를 구별할 수 있는 분별력을 가져야 합니다. 그러나 침해기사를 주의깊게 관찰해 보면 현실은 그렇지 않다는 것을 알 수 있습니다. 중재대상기사나 시정권고된 기사를 살펴보면, 동일한 매체에서 동일한 침해를 반복하고 있는 경우가 허다합니다.

언론의 침해를 예방적으로 억제할 수 있는 방안에 대해서는 두가지 경우를 생각할 수 있습니다. 하나는 언론인들이 스스로 자질을 높이고 최소한도의 보도윤리를 준수해야 하겠다는 의식의 전환입니다. 다시 말하면 자율적인 예방방안이라고 할 수 있겠지요. 또 하나는 침해보도에 대한 강력한 응징입니다. 언론에 의한 피해자가 손해배상청구를 했을 때 고액의 판결을 내려 언론들이 재산상의 손실이 무서워 함부로 다른 사람의 권리를 침해하는 기사를 쓰지 못하도록 하는 방법입니다. 타율적인 총격방법에 의해 자율적으로 예방하게 하는 것이지요. 언론인들을 전문화시키고 자질을 높이는 데 언론사들이 좀더 적극성을 가져야 한다고 봅니다.

홍보를 하기 위한 가장 좋은 방법은 대중매체의 이용

서정우 : 지금까지 언론중재제도 운용 10 년에 대한 회고를 해 보았는데, 이제부터는 앞으로의 전망에 대해 의견을 나눠보도록 하겠습니다. 언론중재위원회가 앞으로 어떤 방향으로 나아가야 하며 무엇을 고쳐야 할지를 법적 차원, 제도적 차원, 운영차원, 언론차원, 시민의 의식이나 문화차원 등 여러 차원에서 언론중재제도와 연관하여 전망해 주시기 바랍니다.

참고로 의제를 설정(Agenda setting)한다는 의미에서 몇가지 말씀을 드리겠습니다. 제도의 효율성을 높이기 위해 강제조정제도나 손해배상명령권의 도입 등 여러 제도적 개선점들을 학자들과 전문가 집단에서 제기하고 있습니다. 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」 제 18 조 8 항에 의해 명백한 인권침해사항에 대해서는 언론중재위원회에서 시정권고를 하고 있는데 이의 효율성에 관해 의문이 제기되고 있습니다. 정정보도청구권의

용어문제에 대해서는 현재 헌법재판소에 위헌제청중에 있으며 언론중재위원회의 위상에 관해서도 여러 의견이 제시되고 있습니다. 이러한 점을 감안하여 말씀해 주시기 바랍니다.

양삼승 : 정기간행물이나 방송에 「언론보도로 침해를 당한 자는 언론중재위원회에 중재신청을 할 수 있다」는 문구를 반드시 명시하도록 입법화하자는 이정자 총무의 말씀은 대단히 좋은 의견이라고 생각합니다. 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」 제 8 조는 정기간행물의 필요적 게재사항을 규정하고 있습니다. 제 생각으로는 언론중재위원회의 존재를 알리는 문구를 이 조문에 포함시켜 필수적 게재사항으로 한다면 되리라고 봅니다.

그동안 논란의 대상이었던 정정보도청구권의 용어 문제는 대법원에서 1986년 1월 28일에 선고한 판결(85 다카 1973)을 통해 그 정의를 분명하게 했습니다. 동판결에 따르면, 정정보도청구권이라고 되어 있는 것은 정확한 표현이 아니며 반박보도청구권이라고 표현하였어야 옳았다고 실시하고 있습니다. 따라서 용어문제에 대한 논의는 이미 끝났으며 어떻게 용어를 정착시키고, 의식을 바꾸느냐 하는 문제만 남아 있다고 생각합니다. 한가지 아쉬웠던 것은, 언론기본법의 대체법률인 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」을 제정할 당시 이 용어문제를 해결할 좋은 기회가 있었는데, 그것이 실현되지 않았다는 점입니다.

언론중재제도의 실효성을 제고하기 위해 강제조정권이나 손해배상명령권의 문제가 제기되고 있습니다. 법률가의 입장에서 볼 때, 저는 이 문제가 현행 정정보도청구제도나 중재제도의 근본취지에 어긋나는 제도라고 생각합니다. 정정보도청구제도나 중재제도의 근본취지는, 민주주의국가에서의 의견은 어느 일방이 항상 옳다고 볼 수 없으며 반드시 반대쪽의 주장도 들어 보아야 한다는 데에 있습니다. 현실적으로 손쉬운 제도임에 틀림없는 강제조정권이나 손해배상명령권의 도입은 편의주의적 발상입니다. 현행 언론중재제도가 불편하고 비능률적이며 시간이 많이 걸린다 할지라도 이러한 제도를 도입하는 것은 바람직하지 못하다고 생각합니다.

한태열 : 강제조정권의 도입에 대한 양부장판사의 의견에 전적으로 동감합니다. 언론중재제도란 강제성없이 운용되는 데 그 묘미가 있습니다. 강제성이 가미된다면 이미 사법적 절차 또는 사법기관화하게 됩니다. 외국에서는 신문평의회를 윤리기구나 명예법정으로 정의하고 있는데, 이는 강제성 없이 자율적으로 화해를 유도한다는 의미로 파악됩니다.

만약 언론중재위원회에서 불성립된다면 사법절차를 밟으면 됩니다. 그러나 지금까지 사법절차가 복잡하고, 감히 언론을 상대하여 법원까지 갈 필요가 있겠는가 하는 국민들의 회의적 인식이 자리잡고 있어서 피해구제를 위한 사법절차 이용에 문제가 있었습니다. 그러나 이런 인식은 서서히 바뀔 것으로 예상됩니다.

앞으로 언론상황의 변화에 따라 언론중재위원회가 어떻게 대응해 나가야 하는가?

정보화사회와 관련하여, 우리나라에도 뉴미디어가 곧 도입되어 일반화되리라고 봅니다. 최근 유선 TV 문제가 활발히 논의되고 있는데, 만약 언론사의 유선 TV 겸영을 허용한다면 여러 신문사에서 이를 운영하게 될 것입니다. 이렇게 되면 신문기자들이 수집한 정보가 유선 TV 나 컴퓨터 단말기를 통해 각 가친으로_ 나가게 됩니다. 현행 법규에는, 유선 TV 나 컴퓨터 단말기를 이용한 정보전달로 피해를 입은 개인이 어떻게 이를 구제 받을 수 있는지 규정되어 있지 않습니다. 이런 문제를 언론중재위원회에서 지금부터 연구 검토하여 미리 대비를 해야 할 것입니다.

또 국제화사회에서 외국인 또는 외국기업이 언론중재위원회에 중재신청을 하거나 법원에 제소하게 될 경우도 생각해 볼 수 있습니다. 이에 대한 대책도 필요하리라고 봅니다. 민주화에 따라 자신의 피해를 구제 받으려는 적극적 의지가 강해지고, 분권화, 지방화에 따라 지방언론이 많이 생겨날 것으로 예상됩니다. 이에 따라 지방에서의 중재제도를 어떻게 활성화할 것인가 하는 문제도 하나의 과제로 떠오를 것입니다.

유재천 : 저는 실무상의 문제를 하나 제기할까 합니다. 중재처리기간이 중재신청 접수일로부터 14 일 이내로 규정되어 있습니다. 이는 빠른 시일내에 그 피해를 구제하자라는 취지에서 비롯된 것으로 이해를 합니다만, 실무상 촉박하다는 느낌이 듭니다.

박흥수 : 중재제도의 권능과 권위를 유지하기 위해, 명백한 침해사항이라고 판단되면 해당중재부에서 시정을 권고하고, 언론사로부터 그 사안에 대한 조치가 없을 경우에 취할 수 있는 구체적인 다음 단계의 조치를 제도화할 절요가 있다고 봅니다. 이 문제는 강제성이 포함되더라도 깊이 고려해 볼 필요가 있습니다.

한동원 : 강제조정권 문제는 실무상 필요에 따라 제기되었습니다. 불성립이나 취하된 사건 중 피신청인측에서 잘못을 시인한 경우가 많이 있었습니다. 그러나 잘못을 시인하면서도 정정을 거절하는 경우가 있어서, 이러한 경우에는 강제조정권을 적용해도 무방하지 않겠는가 하는 생각에서 이 문제가 제기되었다고 생각합니다.

정정보도청구권의 용어문제에 대해 양부장판사께 질문겸 제 의견을 말씀드리겠습니다.

제 견해로는 언론침해가 발생했을 경우 반박문만으로 회복이 될 수 있는 경우도 있겠지만 그렇지 않은 사례도 많습니다. 예컨대 누가 불미스러운 사건을 저질렀다는 치명적인 오보가 발생했다면, 당사자 자신의 반박문만으로 독자들이 원래의 보도가 잘못되었다고 믿어줄 것인가 하는 데는 의문의 여지가 있습니다. 서구사회에서는 우리와 문화 · 관습의식의

차이가 있어서 반박문만으로도 충분히 해명 또는 정정의 효과를 볼 수 있는지 모르지만, 우리의 풍토에서는 피해자의 반박은 변명으로 받아들여지고 있어 피해회복이 어렵다고 봅니다.

양삼승 : 지금 말씀하신 바와 같이 반박보도만으로는 부족합니다 언론사에서 제대로 된 의미에서의 정정보도를 하거나, 피해자가 손해배상청구소송을 제기해야 할 것입니다.

이 문제를 근본적으로 생각해 보면 언론중재위원회의 기능 자체를 어디에 둘 것인가 하는 문제와 관련됩니다. 즉, 언론중재위원회의 기능을 현재와 같이 반박보도에만 둘 것인가 아니면 정정보도까지 다루는 것으로 법을 개정할 것인가 하는 문제라고 생각합니다.

대법원의 시각은 현재의 법률하에서 언론중재위원회의 역할을 반박보도만 다루는 것으로 한정하고 있다 생각합니다. 만일 언론중재위원회에서 정정보도를 다루고 싶다면 법개정이 있어야만 가능하다고 봅니다.

한동원 : 1986년에 선고한 대법원 판례에 따르면 잘잘못을 따지지 않고 일단 반박보도해 줄 의무가 있다고 실시하고 있습니다. 그러나 현재의 실정을 보면 정정보도청구소송이 제기된 경우, 법원에서는 상당부분 잘잘못을 따지고 있습니다. 그렇다면 대법원 판결과 하급심 판결은 서로 배치되는 것이 아닌지 묻고 싶습니다. 반박보도청구권과 정정보도청구권은 둘 다 있어야만 피해구제에 완벽을 기할 수 있다고 봅니다.

양삼승 : 대법원 판시 취지를 충실히 이행하려면 지금처럼 하급심에서 잘잘못을 따지는 것은 곤란하다고 생각합니다.

언론중재위원회의 예산과 위원 구성에 있어서 객관성·독립성을 유지해야

한동원 : 마지막으로 한가지 더 말씀 드리겠습니다.

언론중재위원회가 규정등을 제도적으로 더 보강할 필요가 있겠습니다만, 현상태에서 중재제도를 좀더 활성화하기 위해서는 법원에서 언론침해에 대한 손해배상액을 현재보다 많이 판결해 주는 그러한 관례가 생겨야 합니다.

그렇게 되면 손해배상소송으로 가기 전에 언론사측은 언론중재위원회에서 사건을 마무리 짓기 위해 애쓸 것이므로 언론중재제도가 자연스럽게 활성화될 것입니다.

서정우 : 우리사회가 체면을 대단히 중시하는 유교적 전통이 강한데도, 우리 법원은 명예값을 상당히 낮게 보고 있습니다. 그러나 서양에서는 명예값을 높게 취급합니다. 외국에서는 최고 몇십억불까지 판결을 내리는 데 비해 우리나라는 기껏해야 1천~2천만원 정도로 알고 있습니다.

이정자 : 취하건수가 많은 이유는, 개인적으로 무력한 신청인이 언론사로부터 직간접적으로 많은 압력을 받았기 때문이라고 생각합니다. 따라서 무력한 개인을 대신하여 소비자 단체 등에서 언론중재신청을 대리할 수 있도록 제도적 뒷받침이 있었으면 합니다.

유재천 : 강제조정권 문제는 남부장판사의 의견과 같이 중재제도 또는 정정보도청구제도의 근본취지에 견주어 생각할 부분이 있고, 한원장 말씀과 같이 실무적 필요성 또한 인정된다고 봅니다.

현행 법조문에는 필요하다면 증거조사를 할 수 있다고 되어 있습니다. 따라서 중재신청이 접수되면 중재기일전에 언론중재위원회에서 증거조사를 철저히 하여 언론사가 빠져나갈 여지를 주지 않도록 즉, 잘못된 인정하지만 정정은 해줄 수 없다는 주장은 하지 못하도록 할 필요가 있습니다. 지금까지는 인력과 예산 때문에 증거조사를 소홀히 여기지 않았는가 생각됩니다.

한태열 : 차후 언론중재위원회의 전망과 관련하여 생각해 볼 때 언론중재위원회가 제 기능을 다하기 위해서는 독립성이 보장되어야 할 것입니다. 민주사회에서 언론이 제 기능을 발휘하려면 정치권력등으로부터 독립성을 유지해야 하듯이 언론중재위원회도 마찬가지입니다.

현행 법률하에서는 언론중재위원회가 정부의 영향력을 받지 않겠는가 하는 의심을 살 여지가 있습니다. 즉, 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」에는 국가예산에서 보조금을 받을 수 있다든가 공보처장관이 중재위원을 위촉하도록 되어 있는 규정이 있습니다. 공보처 장관은 정부의 대변인입니다. 그런데 공보처 장관이 언론중재위원회의 위원을 위촉하고, 예산문제에 관여한다는 것은 문제입니다. 어느 조직체의 예산과 인사에 영향을 미칠 수 있다는 것은 바로 그 조직을 지배한다는 의미인데, 이러한 문제는 시정 이 되어야 한다고 생각합니다.

서정우 : 예산과 인사문제에 대해 문제제기에 그칠 것이 아니라 혹시 생각한 바가 있다면 그 대안이나 방안까지도 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

한태열 : 그 대답까지는 깊이 생각해 보지 않았습니다. 영국신문평의회는 각종 언론단체 즉, 기자협회, 편집인협회, 발행인협회 등 각 단체들이 협력하여 만들어낸 기구입니다. 따라서 그 비용도 각 단체들이 분담할 뿐만 아니라 평의회 위원구성도 각 단체가 파견한 대표들로 이뤄집니다. 이렇게 함으로써 예산과 인적 구성에 있어서 객관성 독립성을 보유하고 있는 것으로 이해하고 있습니다.

서정우 : 제 생각으로는, 영국신문평의회와 같은 재정적, 인적 체계는 독립성을 유지하는 데 기여하겠지만 실제 운영에 있어서는 언론대표로 이루어진 인사들이 언론사에 의한 인권침해를 얼마나 공정하게 다룰 수 있는가 하는 문제에 봉착하게 되리라고 봅니다. 오늘의 좌담회 어떤 결론을 내리기 위한 자리가 아닌 만큼, 이 문제는 후일의 연구과제로 미뤄두기로 하겠습니다.

지금까지 언론중재제도 운용 10년간의 의의, 공헌, 문제점 및 앞으로의 전망에 대해 회고 또는 논의해 보았습니다.

이 자리에서 개진된 여러 의견들은 언론중재제도의 발전을 위한 문제제기의 성격을 지니고 있을 뿐만 아니라 나아가서는 언론계 전체의 책임 및 윤리수준의 향상에 도움이 될만한 내용이었다고 생각합니다.

이상으로 「언론중재제도 운용 10년의 회고와 전망」을 주제로 한 좌담회를 마치겠습니다.

감사합니다.