

1991 년도 세미나

## 정정보도청구권 몇 언론중재제도의 입법론적 개선방안

박용상

부산고등법원 부장판사

### I. 서론

1981년 1월 1일 시행된 언론기본법은 언론의 여론형성기능에 공정을 기하고, 언론보도의 대상이 된 개인의 명예와 권리 등 법익을 보호하기 위해 서구의 반론권 제도를 받아들여 이를 「정정보도청구권」이란 이름으로 규정하는 동시에 언론침해에 관한 분쟁을 중재하기 위하여 언론중재위원회를 신설한 바 있다.

언론기본법 시행 당시에 대부분의 국민은 정정보도청구권이나 언론중재제도의 존재를 알지 못하고 있으며, 언론보도로 권익을 침해당한 사람도 막강한 조직과 영향력을 가진 언론에 대하여 감히 대항할 생각을 못하고 스스로 권리구제의 기회를 포기하는 사례가 일반적인 것이 실정이었다. 그간의 언론중재제도의 운영실태를 보더라도 언론기본법의 시행초기에는 새로운 제도의 의의나 취지에 대한 이해가 일반화되지 못하고 있기 때문에 당사자간에 무용한 마찰과 감정대립이 야기되었다. 즉, 피해자라고 주장하는 측에서는 이 제도가 언론보도에 대한 독자의 모든 불만을 일거에 해결해 주는 것인 양 잘못 이해하거나 제도의 본지에 어긋난 남용의 사례가 보이는가 하면, 언론사측에서는 과거의 권위주의적 타성을 버리지 못하고 진정한 국민의 소리를 외면한 사례도 없지 않았던 것이다.

1987년 이른바 민주화 과정을 거친 후 언론기본법이 폐지되고 그 대체입법으로서 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」(이하 「정간물법」이라고 약칭한다)과 방송법이 새로이 제정된 바 있고, 그 과정에서도 1980년 말 언론기본법에 의해 도입된 정정보도청구제도와 언론중재위원회는 정간물법에 그대로 수용되면서 다소 발전적인 조문 수정이 이루어졌다.<sup>1)</sup> 정정보도청구권의 요건과 예외에 관하여는 종전의 언론기본법의 규정이 변화없이 답습되었으나, 신법의 특기할 개정사항은 첫째로, 정정보도청구권과는 별도로 범죄사건보도와 관련하여 피의자로 보도된 자에게 사후에 사직당국에서 누명을 벗게 된

경우 추후보도청구권을 새로이 규정하여 언론의 개인법익 침해에 대한 구제제도의 확충을 도모하고 있으며, 둘째로 언론중재위원회의 권한을 일부 강화하여 당사자의 출석의무와 불출석시의 제재로서 합의간주제도를 신설하였다는 점이다.

그러나 언론관계법을 개선 정비함에 있어서 ①정정보도청구권에 관하여는 그 권리의 명백한 성격규정과 함께 권리행사의 요건과 예외사유의 정비가 필요하였고, ②절차면에 있어서는 구주의 새로운 학설과 입법례에 비추어 정정보도청구권의 신속성과 실효성을 보다 충실하게 할 수 있는 방안이 검토될 수 있었으며, ③언론중재위원회의 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 바 있었다.

그 동안 언론중재위원회의 활동에 힘입어 학계와 언론계에서는 언론보도와 개인적 법익의 보호에 관해 활발한 논의가 전개되고 있으며, 정정보도청구권과 관련하여 언론중재위원회의 처리사례와 법원의 판례도 상당수에 이르러 그 제도는 이미 정착단계에 들어서고 있음을 알 수 있다.

그러나 권리의 성립요건 및 예외사유, 특히 정정보도문의 작성요령과 게재형식 등에 관하여는 아직도 불명확한 점이 있어 권리로서의 실효성을 떨어뜨린다는 비판이 적지 않고, 나아가 그 권리의 행사절차와 언론중재위원회 및 법원에서의 구제절차에 관해서도 이를 신속 간편하고 실효성이 있는 것으로 개편하자는 의견이 학계와 법조계로부터 고조되어 왔다.

이 논문에서는 이제까지 정정보도청구권과 언론중재위원회의 언론중재제도에 대하여 제기되어 온 문제점과 쟁점사항에 관해 논쟁의 현황과 개선방향을 살펴봄과 동시에 앞으로 법의 개정이 있는 경우에 참고할 수 있도록 이를 조문화된 형태로 정리하여 보았다. 입법부나 정부의 개정노력에 일조가 되기를 바란다.

## II. 정정보도청구권의 제도적 의의와 법적 성격

### 1. 성격규정의 명확화

언론기본법과 같이 정간물법이 규정하고 있는 바를 보면 정정보도청구권은 ①문제된 언론보도의 진위 여부를 불문하고 그에 개별적인 연관성이 있는 피해자에게 권리가 부여되는 것이며 (다만 피해자가 보도를 구하는 정정보도문은 명백한 진실에 반할 수 없을 뿐이다), ②정정보도 의무는 언론이 스스로 정정 또는 취소하는 것이 아니라 피해자 자신이 작성한 정정보도문(반론)을 무료로 게재 보도할 의무만을 진다는 점에서 서유럽에서 일반화된 반론권 내지 응답권 제도를 입법한 것이 명백하였다.

그러나 언론기본법이 채용한 「정정」 보도청구권이란 용어 때문에 언론기본법 시행 초기에는 그 법적 성격에 관하여 이를 종전의 정정권 또는 정오권과 혼동하는 때가 있었다. 반론권(Gegendarstellungsanspruch) 또는 응답권(droit de reponse)이라고 하는 제도는 서유럽 대륙법계 국가에서는 19세기 초부터 인정되어 온 권리였으나, 우리나라에서는

그러한 제도를 알지 못하였고 영미법계 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 ①우선 보도내용의 허위를 입증하기 위하여 장기간이 소요되므로 신속한 권리구제에 단점이 있고, ②편집자 자신의 과오 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.

그러나 정정보도청구권의 법적 성격에 관한 논란은 대법원이 1986년 1월 28일 내린 판결에서 해소되게 되었다.<sup>2)</sup> 위 판결은 현행법상의 정정보도청구권이 반론권임을 명백히 밝히고, 원보도의 오보나 허보인 여부는 이 권리를 행사하는 요건으로서 고려 될 수 없다는 결론을 내린 것이다.

이와 다른 관점에서 서울고등법원은 정정보도청구권이 민사상의 불법행위에 의한 책임과는 다른 것임을 밝히면서 그 제도적 의의와 성격을 명료하게 실시한 바 있다.<sup>3)</sup> 타당한 결론이라고 해야 할 것이다.

## 2. 액세스권으로서 반론권에 대한 견해대립

정간물법상의 정정보도청구권은 피해자 자신의 사실주장을 보도하기 위하여 신문의 지면 또는 방송의 시간을 할애 할 것을 청구할 수 있는 권리라는 점에서 한정된 범위이긴 하나 이른바 언론에 대한 액세스권(access right to mass media)을 입법하였다고 할 수 있었다. 이와 같이 언론기본법과 정간물법이 반론권을 입법한 태도에 대하여 학계와 언론계에서는 상반된 입장의 논란이 제기된 바 있다.

그 하나는 사실보도에 한하여 또 개인의 법익 침해가 있는 경우에 한정된 언론기본법상의 정정보도청구권은 액세스권의 제도적 의의를 충분히 살필 수 없기 때문에 입법으로써 정보의 다양성을 보장하기 위하여 의견에 관한 반론권도의 도입도 고려하여야 한다는 견해이다.<sup>4)</sup>

다른 하나는 언론의 편집권과의 관계에서 액세스권으로서의 정정보도청구권제도는 언론자유를 제약할 우려가 있으므로 신중한 운영을 촉구 하는 입장이 개진된 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 법개념으로 파악하려 한 것이었다. 그러나 1960년대부터 미국의 J. A. Barren 교수등에 의해 체계적으로 주장된 액세스권은 신문기업의 사기업적 구조 또는 언론의 자유 내지는 언론종사원의 편집권과 관련하여 격렬한 논쟁이 전개되고 있다.<sup>5)</sup> 언론기본법이나 정간물법이 피해자의 개인법익 침해에 대한 구제를 위하여 의견표현을 제외한 사실보도에 대해서만 사실적 반박 및 해명을 할 수 있는 청구권을 허용한 것은 이러한 여러 문제점을 고려한 것이라 할 수 있다. 그러므로 언론의 공개이익 즉 국민의 알권리와 개인의 명예 등 법익보호의 필요성간의 이해조절관계에서 사실에 대해서만 반론권을 인정

하는 현행 제도는 유지되어야 하리라고 생각한다.

다만 언론의 독점화 현상에 대한 대책으로서 또 국민주권사상에 기한 다양한 표현기회의 보장을 위하여 개인의 언론에 대한 액세스권을 어떠한 범위에서 어떠한 방법으로 실효성있게 보호할 것인가 하는 문제는 우리 언론법 정책상 중요한 문제이며, 별개의 차원에서 적극적으로 논의되어야 한다고 생각된다. 우리나라의 경우 사기업체제가 보호되는 신문, 기타 활자매체와는 달리 공영체제를 표방하는 방송에 있어서는 공공참여의 원칙을 구현하는 방법으로 액세스방송 또는 신청 방송제도가 인정 될 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

### 3. 명칭변경의 가부

앞서 본 바와 같이 현행 정정보도청구권은 반론권으로서 입법되었다. 언론기본법 입법 당시를 돌아 보면 위 권리의 명칭으로서 반론권 또는 반론보도청구권이라는 용어가 구체적으로 거론 된 바 있었다. 그러나 반론권이라는 말은 용어 자체가 너무 생소하여 일반에게 어필할 수 없었고, 또 언론기본법상의 반론권은 의견에 대한 것을 배제하고 있음에도 반론이라는 우리의 용어법은 그 자체가 의견을 의미 하는 것으로 받아들여지기 때문에 일반 시민이 충분히 이해할 수 있는 정정보도청구권이라는 이름이 채택되었던 것이다.

이와 같은 권리의 실질과 명칭의 어긋남 때문에 언론기본법 시행초기에는 전문조차도 이를 언론사가 스스로 정정할 것을 청구할 수 있는 권리로 이해하였는가 하면 현금에도 일반 문외한은 정정보도청구권을 반론권이 아닌 정정강제청구권으로 이해하는 사람이 많다. 이것은 반론권이라는 제도 자체가 생소한 것이었을 뿐 아니라 우선 현행법상의 명칭 자체가 그 권리의 성격을 오해하게 하는 큰 원인이었던 것이다

여기서 위 권리의 명칭의 부적합성은 언론기본법 시행초기부터 논해져 왔고, 위 제도의 개선이 운위될 때마다 명칭의 변경이 논해져 왔다.

그러나 10년에 걸쳐 불려져 온 위 명칭을 바꿀 것인가 바꾸는 경우 어떠한 명칭이 적합할 것인가 하는 것은 신중한 고려를 요한다. 우선 위 정정보도권이라는 말은 10년에 걸쳐 관행되어 왔기 때문에 언론계 및 전문가층이나 관심있는 시민에게 상당한 정도로 인지되게 되었고, 이를 다시 바꾸는 경우에는 새로운 혼란이 생길 수 있다. 그뿐 아니라, 뒤에서 보는 바와 같이 이를 바꾸어 부를 만한 말이 적절치 않다는 점에서 종전의 용어를 고수하자는 견해가 일견 타당성을 갖는 듯이 보인다.

그러나 권리의 실질과 명칭을 일치 시키도록 개명을 하여야 한다는 입장도 상당한 이유를 갖는다. 개명을 하는 경우 앞서 본 대법원의 판결은 반론보도청구권이라고 바꿀 것을 제의하고 있으나, 뒤에서 보는 바와 같이 반론권은 단지 대립적 반박뿐 아니라 원보도의 불완전성을 해소하는 의미에서 보충적 반론권도 포섭하여야 하는 것이 옳다면 이러한 개명은 적절치 못하다.

그밖에도 응답권, 변론권, 대응보도청구권, 대항보도청구권, 방어보도청구권, 해명보도청구권, 반론보도청구권, 반론권 등의 대체용어가 생각될 수 있다.

그중에서도 「반론(보도청구)권」이라는 용어는 학계에서 오래 전부터 관용되어 왔고,

언론이 기본법 시행후 반론권에 관한 논의도 상당히 넓은 범위에서 이루어져 왔기 때문에 개명을 하는 경우라면 이 용어를 채택함이 가장 무난하리라고 생각한다.

#### 4. 제안내용과 제안취지

<제안내용>

제 16 조(정정보도청구권 또는 반론보도청구권) ①정기간행물 또는 통신에 의해 보도의 대상이 된 자로서 그에 개별적으로 관련된 사실보도가 오류라거나 불완전하여 오해를 일으킬 수 있다고 주장하는 자는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1 월 이내에 발행인에게 무료로 그가 작성한 정정보도문(또는 반론보도문)의 게재보도를 청 구할 수 있다. 다만 사실보도가 행해 진 후 3 월이 경과하면 위 권리는 소멸한다.

<제안취지>

- \* 정정보도청구권의 반론권으로서의 성격을 법문상 명확하게 표현하였다.
- \* 정정보도문의 작성 주체를 명시하여 의문과 혼란을 없앴다.
- \* 명칭을 변경하는 경우에는 반론보도청구권으로 변경한다.

### III. 정정보도청구권의 성립요건

#### 1. 개관

현행 정기간행물법 제 16 조 제 1 항에는 권리의 성립요건으로서 「정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 '피해자'라 한다)는 그 공표가 이루어진 날로부터 일간신문 또는 통신의 경우에는 14 일 이내에, 그밖의 정기간행물의 경우에는 1 월 이내에 서면으로 발행인이나 편집인에게 정정보도의 게재를 청구할 수 있다」 고 규정한다. 위 규정은 1960 년대에 입법된 독일 제주의 언론법 특히 바덴 뷤르템베르크주의 언론법을 모델로 한 것이었다. 그러나 그 후 독일을 비롯한 서구제국에서 반론권제도에 관하여는 학설뿐 아니라 입법례에 있어서도 상당한 진전을 보이고 있다. 그 중에서도 가장 괄목할 진전은 1981 년 제정 시행 된 오스트리아의 「신문 기타 언론매체에 관한 연방법」이다.<sup>7)</sup> 그럼에도 1987 년의 법 개정에서는 이러한 외국의 새로운 조류라든가 학설상의 논의는 참고되지 않고 너무 졸속하게 다루어졌던 감이 없지 않았다. 다음에서는 정정보도청구권의 성립요건과 관련하여 논란되었던 종전의 문제점과 함께 법을 개정하는 경우 새로운 개정안으로서 구체적인 문안을 제시해 보고자 한다.

#### 2. 개별적 연관성 요건의 법문상 표현방법

위 법규정의 문안에서 나타난 바와 같이 「피해」 또는 「피해자」 라는 말이 사용됨으로써 야기되는 오해에 관하여도 주목할 필요가 있다. 언론기본법은 정정보도청구권의 성립요건으로서 정기간행물등에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 피해자라

한다)에게 그 권리가 생긴다고 규정하여(동법 제 49 조 1 항, 정간물법 제 16 조 1 항) 피해 받을 것을 요하는 듯한 표현을 쓰고 있다. 그러나 이 피해의 요건은 언론기본법이 본받고 있는 서구의 입법례나 이 권리의 제도적 취지에 비추어 본다면, 그 표현상의 문언과는 달리 다만 언론보도와 개인간의 개별적 연관성 요건을 요하는 것으로 이해하여야 함에도 그 표현 때문에 해석론상으로 논란의 여지를 갖고 있었다.

서독의 여러 주의 출판법에서는 단지 사실적 주장에 관련된(betroffen) 것을 요건으로 하고 있으며, 프랑스법에서는 보도에서 「지명」(nomine) 또는 「지칭」(designe)된 것을 요건으로 하고 있을 뿐이다. 오스트리아의 신언론매체법에서는 개별적 연관성을 명료하게 하기 위하여 사실보도에 의해 「개별적으로 관련된 것」(nichtbloß allgemein betroffen)을 요구하고 있다.

입법과정에서 위 외국의 용어례에 해당하고 명백한 인상을 줄 수 있는 용어가 마땅치 아니하여 피해라는 용어를 썼다고 생각되나, 우리의 법해석에 있어서도 피해 받았다는 요건이 구체적으로 신청인의 인격적 또는 재산적 법익이 침해되었다는 것을 요건으로 한다고 해석할 수는 없었다. 사실 보도내용과 피해자간에 개별적 연관성만 인정되면 일응 피해가 있었다고 간주하는 것이 타당한 법해석이었다고 생각된다. 따라서 구체적인 피해의 주장이나 입증이 필요치 않음은 물론이다.

그간의 법원실무도 이러한 해석론에 입각하고 있으나, 사건에 따라서는 실질적 피해발생이 요건인 양 판시되고 있는 사례도 있었다. 어쨌든 법을 개정한다면 이러한 의문을 해소하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

### 3. 보충적 반론권의 명문화 필요성

정간물법의 규정에 의하면 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(동법 제 16 조 1 항)는 그의 사실적 주장과 이를 명백히 전달하는 데 필요한 설명(동법 제 16 조 4 항)만을 정정보도문의 내용으로 할 수 있다고 규정하고 있다.

정간물법과 같은 규정 체제를 취하는 서독에서도 반론의 내용에 있어서는 보도내용과 대립되는 사실주장으로서 반박적 반론 또는 대립적 반론 이외에 보도내용이 불완전하여 오해를 일으킬 우려가 있는 경우 이를 보충하거나 추가하는 내용을 반론의 내용으로 할 수 있다고 해석되고 있다.

그간 독일에서의 학설과 판례의 진전을 보면 반론권의 내용으로서는 보도내용의 오류를 반박하는 전통적인 대립적 반론권으로부터 한걸음 더 나아가 보도내용의 불완전함에서 야기될 수 있는 보도대상이 된 개인에 대한 오해를 해소하기 위한 이른바 보충적 반론권이 오히려 반론권행사의 실제에서 더 중요한 의미와 비중을 갖게 되었다는 점을 간과할 수 없고, 우리의 경우에도 사정은 다르지 않다고 생각된다.<sup>8)</sup>

보도내용이 진실하다 할지라도 그것이 불완전한 경우 이에 대처할 수 있는 반론권이 인정될 필요성은 부인할 수 없다. 현행규정에 의해서도 이것을 인정할 수는 있을 것이나,<sup>9)</sup> 이를 명백히 하여 의문을 없애고 보충적 정정보도청구권의 내용을 정하는 것이 바람직하다.

1982년 새로 제정된 오스트리아의 언론매체법에서는 이러한 의문을 해소하기 위하여

반론의 내용에 관해 반론은 사실보도가 틀렸다거나 오해하도록 불완전하여 그로부터 오해가 발생한다는 설명 및 사실보도에 반하여 옳다거나 사실보도를 중요한 점에서 보충하는 사실주장에 국한되어야 한다고 규정 하고 있다(동법 제 9 조 3 항) .

#### 4. 청구의 대상이 되는 사실주장 요건의 명확화 여부

오스트리아의 언론매체법 제 9 조 제 2 항은 「반론보도청구가 허용되는 언론보도는 그 성질 상 정확성 (Richtigkeit)과 완전성 (Vollständigkeit)의 심사가 가능한 진술로서 그 본질적인 내용 (wesentliche Aussage)에서 보아 단지 개인적인 의견의 표현이나 가치평가 또는 타인의 미래 행위에 대한 경고가 아닌 것이다」 라고 규정한다. 이것은 반론보도청구권의 대상이 되는 동 권리의 발생요건으로서 사실보도의 개념을 명백하게 설명함으로써 법률의 명확성을 기하고 그럼으로써 국민이 충분히 이해할 수 있게 하려는 의도에서 규정된 것이었다고 생각된다. 그러나 이러한 정의만으로도 정정보도청구의 대상이 되는 사실주장과 가치평가간의 구별이 명백히 되는 것은 아니다. 해석론을 위해서는 중요한 참고를 제공하는 것이지만, 이를 명문화함에는 보다 신중을 기해야 할 것이다.

#### 5. 제안내용과 제안취지

(제안 내용)

제 16 조(정정보도청구권) ①정기간행물 또는 통신에 의해 보도의 대상이 된 자로서 그에 개별적으로 관련된 사실보도가 오류라거나 불완전하여 오해를 일으킬 수 있다고 주장하는 자는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1 월 이내에 발행인에게 무료로 그가 작성한 정정보도문의 게재보도를 청구할 수 있다. 다만 사실보도가 행해진 후 3 월이 경과하면 위 권리는 소멸한다.

<제안취지>

- \* 개별적 연관성의 요건을 위해서 「피해」 라는 말을 쓰지 않고 개별적으로 관련될 것을 그대로 표현하였다.
- \* 대립적 반론권과 함께 보충적 반론권을 명시하였다.
- \* 정정보도문의 작성주체를 법문에 명시함으로써 종전의 의문을 일소하였다.
- \* 행사의 상대방을 발행인으로 통일하여 명확히 하였다.

#### IV. 정정보도청구권의 예외사유

##### 1. 논의점

종전의 언론기본법 및 정간물법의 규정에 의하면 정정보도청구권의 발생이 제외되거나 그 행사가 거부될 수 있는 예외사유로서 여러가지 사유가 여러개의 조문에 산재되어 그 통일적인 이해가 어려웠다. 그리고 그 예외사유의 법적인 효과를 누가 주장 입증하여야 하는가에 대하여도 명백한 근거와 지침을 주지 못하였다.

오스트리아의 언론매체법이 규정한 바를 본받아 이를 독립한 항목으로 한꺼번에 묶어서 규정하고, 나아가 그 주장입증 책임이 언론사에 있음을 명백히 하는 문안으로 고치는 것이 타당하리라고 생각한다.

다만 개별적인 예외사유 중에서 권리행사에 정당한 이익이 있을 것을 요하는 사유는 너무나 일반적이고 추상적인 개념이어서 그 해석 적용 여하에 따라서는 권리를 무력화하게 할 수 있다. 오스트리아의 언론법은 이러한 우려에서 그에 해당하는 예외사유를 다음과 같이 보다 구체화하고 있다.

○ 피해자에게 사실보도가 중요한 것이 아닐 때,

○ 반론의 대상으로 하는 보도가 피해자의 주장도 포함하고 있어 그것이 반론과 동일한 효과를 가질 때,

○ 당해보도 또는 동등한 다른 보도에서 피해자에게 반론을 위한 적절한 기회가 부여되었음에도 이를 이용하지 않은 때,

○ 반론의 제기 이전에 편집상 이미 동등한 정정 또는 보충이 보도된 때

그러나 권리행사에 정당한 이익이 있어야 한다는 요건은 어느 면에서 신의성실의 원칙이나 권리남용금지의 원칙을 실현하는 개념으로서 언론법에 도입된 것이라고 보아야 할진대, 그에 해당하는 구체적 사유를 법에 명시한다는 것은 불가능할 뿐 아니 라 예 상치 못한 불가피한 사유를 수용함에 있어 부적절한 경우가 있을 수 있다.

이에 관하여는 독일에서도 다수의 판례가 나오고 있고 우리나라에서도 상당한 판례의 집적이 이루어지고 있으므로 판례에 맡기는 것이 보다 합리적이라고 생각된다.

## 2. 제안내용 및 제안취지

<제안내용>

제 16 조 (정정보도청구권) ② 발행인이 다음 각 호의 1 에 해당하는 사유를 주장, 입증하는 때에는 제 1 항의 정정보도문을 보도할 의무가 없다.

1. 정정보도청구가 국회, 지방의회 또는 그 위원회의 공개회의와 법원의 공개재판에 관한 충실한 사실보도를 대상으로 하는 때.

2. 정정보도청구가 영업적인 광고를 대상으로 하는 때, 다만 영업적이 아닌 의견광고에 대하여는 청구인이 게재 및 인쇄비용을 부담하는 조건으로 이 법의 정정보도청구권에 관한 규정이 적용된다.

3. 정정보도청구가 법률상 의무에 따라 행해진 사실보도를 대상으로 하는 때

4. 정정보도문의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우.

5. 정정보도문의 보도가 범죄로 되거나 타인의 사생활의 권리를 침해하는 때, 이 경우에는 그 보도를 거부하여야 한다.

6. 정정보도청구권의 행사에 정당한 이익이 없는 때.

<제안취지>

- \* 예외사유의 소송법적인 효과로서 그 주장 입증책임이 발행인에 귀속함을 명시하였다.
- \* 종전에 논란이 있었던 영업적인 광고를 대상으로 하는 정정보도청구가 가능한가 하는 점에 관하여 종전의 판례에 따라 허용되지 않음을 명백히 하고, 다만 의견광고에 대하여는 유료의 반론권을 인정하였다.
- \* 정정보도청구가 법률상 의무에 따라 행해진 사실보도를 대상으로 하는 때라 함은 법령상 보도가 의무화되어 있거나 법원의 판결 또는 행정관청의 명령에 의해 법적인 게재의무가 있는 경우 그에 의해 보도된 사항에 대해서는 정정보도청구권이 배제됨을 명시하였다. 여기에는 정정보도청구의 대상이 되는 보도자체가 정정보도문인 경우도 포함된다.

## V. 권리의 행사기간

### 1. 현행법상의 규율과 문제점

정정보도청구권에 대한 제도개선이 논의될 때마다 논해지는 것이 위 권리행사기간이 너무 짧지 않은가 하는 점이었다

현행법상 권리행사절차와 관련하여 보면 병적인 구제의 필요적 전치절차로서 중재제도를 두고 있기 때문에 행사기간에 관하여는 중재절차와 관련하여 다소 복잡한 문제가 있으므로 그 행사기간을 정리해 볼 필요가 있다.

우선 언론사에 대하여 직접 정정보도청구권을 행사할 수 있는 기간은 문제된 보도가 행해진 후 신문, 통신, 방송의 경우에는 14일 이내, 그밖의 정기간행물의 경우에는 1월 이내이다(법 제 16 조 1 항). 기간의 진행이 개시되는 것은 공표가 이루어진 날부터이다(법 제 16 조 1 항).

그러나 피해자는 언론사에 직접 청구하지 아니하고 바로 언론중재 위원회에 중재를 신청 할 수도 있고, 이 때의 기간은 분쟁된 공표가 있는 후 1개월이기 때문에(법 제 18 조 1 항) 신문, 방송, 통신에 있어서는 이의대상인 보도가 있는 후 14일이 경과하였다 하더라도 1월 이내이면 중재신청이 가능하다.

피해자가 언론사에 직접 청구하였으나 협의가 성립되지 아니한 경우에는 언론사에 직접 청구한 날로부터 14일 이내에 언론중재위원회에 중재를 신청할 수 있다(법 제 18 조 1 항). 신문, 통신, 방송 이외의 정기간행물의 보도에 대한 언론사에의 직접 청구는 공표 후 1월 이내의 제척기간내에 하면 되고, 이를 거친 후 언론중재위원회에 중재 신청을 하는 경우 그 직접 청구한 날로부터 14일 이내라면 설사 분쟁된 공표가 있는 후 1월이 도과하였다 하더라도 중재 신청은 기간을 준수한 것으로 간주된다.

여기서 언급되는 기간은 제척기간이라고 해석하여야 할 것이다. 입법론적으로 보면 그 기간이 너무 짧아서 피해자의 보호에는 미흡하지만, 언론사를 정정보도청구의 우려로부터

조속히 해방시켜 법률관계의 불안을 해소시켜주는 의미가 있었다.

그러나 이와 같이 단기간을 설정한 법의 근거나 기준이 어디에 있는지에 대해서 의문이 제기되어 왔고, 언론기본법 당시의 언론상황과는 달리 현저히 매체수의 증가를 본 현재의 경우 이러한 짧은 행사기간이 그 권리를 입법한 원래의 입법취지에 부응할 수 있는가 하는 의문이 제기되게 된 것이다

외국의 입법례를 보면 반론권의 행사를 위하여 독일의 경우에는 3개월의 제척기간이 설정되어 있고, 프랑스의 경우에는 1년의 시효기간이 규정되고 있다.

독일에서는 법원에 반론게재청구소송을 제기하기 전에 반드시 언론사에 직접청구를 거쳐야 한다. 청구인(피해자)은 보도가 이루어진 후 지체 없이, 늦어도 3개월 이내에 언론사에 직접 반론게재청구를 하지 아니하면 반론권은 소멸된다. 기간의 진행이 개시되는 시점은 피해자가 사실상 그 보도를 인지한 시점이다. 이 경우 지체없음의 시간적 한계에 관하여 종전의 판례는 2주간의 기간을 고수하여 왔다. 그러나, 1980. 8. 20의 연방헌법재판소 판결이 반론권 행사의 기간제한으로서 일률적인 2주간의 제한은 반론권의 실질적 요구를 충족시키기에는 미흡한 기간이라고 판결한 이래 학설과 판례는 보도에 관하여 일반 독자의 기억력이 살아있는 기간을 표준으로 하여 그에 대응할 현실적 필요성이 존속하는 시한을 그 행사의 제한기간으로 파악하고 있다. 위 기간 제한은 언론사에 직접 청구하는 경우에 적용되는 기간이고, 언론사가 그 게재보도를 거부한 경우 그 후 법원에의 출소기간에 대하여 독일에서는 명문상 아무런 기간제한이 설정되고 있지 않다. 그렇지만 판례와 학설은 현실적 필요성원칙에 따라 피해자가 언론사에 직접 청구하여 반론권을 행사했다 하더라도 그 권리를 구체적으로 실현받음이 없이 상당기간 방치함으로써 원보도의 독자들에게 대응 보도를 알게 할 현실적 필요성이 소멸되면 그 권리도 실권이 되고, 그 후에 법원에 반론게재청구소송을 제기하는 것은 권리의 남용이 된다고 하고 있다. 어쨌든 원보도가 있음을 안 날로부터 3개월이 지나면 위와 같은 현실적 필요성(Aktualitätsbezug)은 소멸한다고 생각되고 있다.

## 2. 제안내용 및 제안취지

<제안내용>

제 16 조(정정보도청구권) ①정기간행물 또는 통신에 의해 보도의 대상이 된 자로서 그에 개별적으로 관련된 사실보도가 오류라거나 불완전하여 오해를 일으킬 수 있다고 주장하는 자는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1월 이내에 발행인에게 무료로 그가 작성한 정정보도문의 게재보도를 청구할 수 있다. 다만 사실보도가 행해진 후 3월이 경과하면 위 권리는 소멸한다.

<제안취지>

- \* 권리는 원칙적으로 보도가 있음을 안 날로부터 기산하여 1월 이내에 하도록 하여 보도가 있었음을 알지 못한 피해자의 보호를 배려하였다
- \* 제척기간의 기산점을 이와 같이 하면 언론사로서는 장기간 불확실한 상태를 벗어날 수 없

기 때문에 보도가 있는 날로부터 3월이 경과하면 종국적으로 권리가 소멸하는 것으로 정리하였다

## VI. 정정보도문의 내용 및 작성

### 1. 문제점

피해자가 정정보도청구권을 행사함에 있어서 보도를 바라는 반론 즉 정정보도문의 내용은 이 권리의 실체가 되는 것이므로 그것을 어떻게 작성할 것인가는 중요한 문제이다. 실제상의 문제로서 법은 정정보도청구권을 행사하려면 서면으로 작성된 정정보도문을 제출 첨부하라고 요구하고 있으므로 정정보도문의 작성은 권리행사의 전제요건이 된다. 그뿐 아니라 언론중재위원회에 중재신청을 하거나 법원에 정정보도심판을 신청하는 경우에도 정정보도문의 작성 여하에 따라서 승패가 좌우되게 된다.

현행법상 정정보도문에 대한 제한은 사실적 진술에 국한되고, 위법한 내용을 포함할 수 없는 등 여러가지 까다로운 요건이 정해지고 있다. 소박한 지식을 가진 시민으로서는 가치 판단인가 사실 주장인가를 구별하는 기준도 모호하고 또 피해자가 언급할 수 있는 정정보도의 내용과 크기 등에 대하여는 명백하지 못하였고, 그에 따라 구제제도가 도입되었다고 하더라도 언론에 의해 피해받은 국민은 그 행사단계에서 당황하는 경우가 적지 않았다.

우선 정정보도문을 작성하는 경우 제목을 어떻게 붙일 것인가, 이의대상인 원보도에 관하여 어느 정도 언급할 수 있고, 어떻게 언급하는 것이 적절한 것인가, 구체적인 반론으로서 어떠한 내용이 허용되는 것인가, 그 정정보도문의 분량은 원보도와 비교하여 어느 범위까지 허용되는 것인가 하는 등에 대하여 불확실한 점이 많았다. 이러한 불확실성은 피청구인인 언론사와의 관계에서 정정보도문안의 여하를 에워싸고 타협을 더욱 어렵게 하게 되고 명목상의 권리자로서는 그 존재의의를 의심하게 되는 것이다.

새로운 권리는 장기간 관행됨으로써 그 구체적인 모습을 찾게 되고, 시일이 경과할수록 새로운 역할의 경지를 개척해 나가는 경향이 있다. 어쨌든 정정보도문의 작성에 있어서 이러한 의문이라든가 불확실성은 현행법 상으로도 해석론과 운용의 묘로 이를 해결할 수 있고, 판례와 학설이 그 본래의 역할을 할 수 있을 것이지만, 법의 개정이 가능한 사정이라면 이를 명백히 하여 입법적으로의 문을 해소하고 명백한 지침과 기준을 제시하는 것이 바람직하다고 생각된다.

정정보도청구권 제도에 대한 의견조사나 전문가의 개선의견에서도 이에 관한 논의가 이와 같은 방향으로 일치되고 있으므로 외국의 학설 판례와 새로운 입법례가 제시하는 바를 참고로 하여 가능한 개선 방안을 제시하고자 한다.

### 2. 제목

정정보도문에 제목을 붙일 수 있는가에 관하여 법문상으로는 명문이 없으나, 독일에서는 무기대등의 원칙상 피해자에게도 제목을 붙일 수 있다고 이해되고 있다. 원보도가 제목에 의해 독자들의 관심을 끈 것과 마찬가지로 정도의 제목을 붙여 보도하여 줄 것을 요구할 수 있어야 무기대등의 원칙에 충실한 것이기 때문이다.

통설적 견해에 의하면 「정정보도문」이라는 제목은 언제나 허용되며, 「어떠어떠한 보도에 대한 정정보도문」이라는 제목도 허용될 수 있다. 원문 보도의 제목에 이의대상인 사실주장이 포함되어 있다면, 그에 대응하는 내용의 제목을 정정보도문에 첨가할 수 있다. 어느 경우든 정정보도문의 제목은 정상적인 편집 부문의 기사라고 하는 인상을 주게 하는 것이어서는 아니 된다.

청구인의 정정보도문의 제목이 단순히 「정정보도문」이라고만 되어 있는 경우 언론사가 임의로 수정이나 첨가를 할 수는 없다 청구인이 정정보도문에 제목을 붙이지 아니한 경우에 한하여 언론사는 「정정보도문」이라든가 앞서 본 바와 같이 허용되는 내용의 제목을 붙일 수 있다. 다만 그것은 중립적인 입장의 것이어야 하고 정정보도문의 내용을 침해하는 것이어서는 아니 된다.

### 3. 원문보도와와의 관련성 표시

정정보도문을 작성함에 있어서 먼저 유의할 것은 그것이 어떠한 원문보도를 대상으로 하는가에 대한 관련성을 표시하는 것이다. 독일에서도 이 관련성의 표시는 필요할 뿐 아니라 허용된다는 것이 판례와 다수설의 입장이다. 원문보도가 실린 판의 날짜 및 그 면의 수와 제목을 표시하여 특정하는 것이 보통의 방법일 것이나, 그 대체적인 내용을 개괄적으로 적시하여 설명할 수 있다.

### 4. 구체적 내용

정정보도문의 주된 내용은 위와 같이 요약된 원문보도가 거짓이라거나(falsch) 틀린다거나(unrichtig) 또는 사실이 아니라(unwahr)고 표시하는 것이 보통이다. 그것이 피해자의 명예를 훼손하는 것이라는 등 가치평가를 포함하여서는 아니 된다.

그러나 이러한 방법에 의하지 아니하고 예컨대 「어떠어떠한 (원문)보도에 반하여 이러 이러한 사실이 확인된다」고 기재하거나, 「몇일자 신문에 어떠 어떠한 보도가 있었으나 그에 대하여는 이러 이러한 반박을 할 수 있다」고 기재하는 방안도 가능하다.

정정보도청구권은 원문보도와 다른 내용을 독자에게 알게 하는데 본질적 의미가 있으므로, 정정보도문의 내용은 이의의 대상인 원문보도의 주장과 「관념적으로 연관성」(gedankliche Zusammenhang)을 가져야 하며, 그에 지시될 수 있어야 한다. 환언하면 정정보도문은 동일한 주제에 대하여 상이한 관점에서 작성되어야 함을 의미한다.

이러한 요건은 법문상 명시되고 있지 않지만 정정보도청구권의 성질상 당연한 귀결이며, 언

론사측으로부터 보면 선행보도에 대립되는 입장을 나타내는 타인의 원고를 게재할 의무를 부담하게 되는 것이므로 엄격히 요구되는 요건이다.

정정보도문의 기술태양에 관하여 최근 독일의 학설과 판례는 ① 원보도의 사실주장에 대한 대립적 사실의 진술(Entgegnung, 이른바 대립적 반론) 이외에도 ② 원보도가 불완전하여 오해를 야기할 수 있는 경우 그 불완전성을 보충하는 진술(이른바 보충적 반론), ③ 원보도에 게재하는 불명확성의 해소(Beseitigung von Unklarheiten)를 위한 진술과 나아가 ④ 반론사실의 입증이 되는 증빙사실(Belegtatsachen)의 진술도 허용된다는 입장이 전개되고 있다.

## 5. 정정보도문의 크기 및 범위

실무상 정정보도문의 크기 즉 분량의 허용기준 여하는 가장 논란되는 문제이다. 독일 제주의 언론법은 반론문이 그 분량에 있어서 적절하지 아니하면 언론사는 그 보도를 거부할 수 있으며, 이의대상인 원문의 분량을 초과하지 않으면 적절한 것으로 간주한다고 규정한다. 우리의 정간물법은 「정정보도문의 자수는 이의대상이 된 공표내용의 자수를 초과할 수 없다」고 규정한다(동법 제 16 조 5 항) 이것은 독일 제주의 언론법이 규정한 바를 본받은 것이라고 할 수 있으나, 경직된 감이 없지 아니하여 독일에서의 해석론을 참고할 필요가 있다.

독일에서는 반론의 분량에 관한 기준으로서 원문보도의 기사 전체가 표준으로 된다는 견해와 이의의 대상이 된 부분의 분량만이 기준으로 되어야 한다는 견해가 대립하고 있다. 반론을 함에는 원보도와 의 연관성을 표시 하여야 하고, 그러기 위하여는 원보도의 내용을 개괄적으로라도 반복하여야 하며, 특히 단순히 이를 부정하는 것에서 더 나아가 다른 사실관계를 보충 또는 설명하려면 정정보도문의 분량은 필연적으로 원보도보다 더 커지지 않을 수 없다.

그러므로 최근의 유력 한 학설은 정정보도청구권의 본지에 부응하려면 자수에 따른 수적인 기준만으로 이를 판단할 수는 없고, 쟁점별로 또는 주장된 사실별로 그에 대응할 수 있도록 반론의 분량이 융통성있게 결정되어야 한다고 한다. 알릴만한 반대사실의 언급이 필요치 않다면 한 줄만으로도 족할 수 있지만, 반대사실이 존재하는 경우에는 그 설명에 몇배의 스페이스가 필요하다고 하더라도 게재되어야 하기 때문이다.

그러므로 피해자는 독자에게 자기의 응축된 입장을 충분히 이해시킬 수 있음에 필요한 스페이스를 청 구할 권리가 있다. 중요한 것은 정정보도문이 모든 부분에 있어서 진정한 반대사실과 허용될 수 있는 보충적인 진술 및 간결한 증거적 사실의 기재로 구성되어 있는가 하는 점이다

## 6. 제안내용 및 제안취지

## <제안내용>

제 17 조(정정보도청구권의 행사) ②정정보도문의 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 국한된다. ③정정보도문은 이의대상인 원보도와 관념적으로 연관성을 갖는 범위안에서 위 제 2 항의 진술을 위하여 필요한 분량을 초과할 수 없다. 정정보도문의 크기와 자수가 이의 대상인 사실보도의 크기와 자수를 초과하지 않으면 적정한 것으로 본다.

## <제안취지>

- \* 대립적 반론에 있어서 기재할 수 있는 내용을 원보도가 오류라는 진술과 그를 반박하는 진술임을 명시하여 원보도와 관련성과 구체적 작성 내용을 명백히 하였다.
- 이른바 보충적 반론을 명문으로 인정하고 그 정정보도청구에 있어서 기재내용을 명백히 하였다.
- \* 원보도와 관념적 연관성 요건을 명시하였다.
- \* 정정보도문의 크기 내지 분량에 관하여 먼저 수량적인 기준으로 원보도의 크기까지는 적법한 것으로 간주하고, 나아가 반박과 해명을 위하여 필요한 만큼의 범위에서 허용됨을 명시하였다.

## VII. 언론사의 정정보도 의무의 내용

### 1. 문제점

정정보도청구권에 관한 각종 개선의견에서 보이는 바와 같이 언론사가 정정보도청구권에 기해 정정보도를 하는 경우 어떠한 요령으로 할 것인가에 관해서 많은 의견이 제시되었다 거의 일치된 의견은 언론사에 의한 정정보도가 주목록의 면에 있어서 원보도와 현격한 차이를 보일 뿐 아니라 그것이 반론권의 행사로 인한 게재라는 취지가 명백히 표시되지 못하고 단순히 편집의 일부로서 언론사가 스스로 정정하는 형태로 다루어지는 데 대한 불만이라고 생각된다. 그에 따라 정정보도의 주목록을 강화함과 동시에 정정보도문의 게재가 피해자의 정정보도청구권 행사의 결과임을 명백히 인식하게 하는 방안이 강구되어야 한다는 의견이 지배적이었다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 일부 견해는 정정보도문을 일률적으로 제 1 면에 싣게 하거나 고정란을 두어 싣게 하되, 주목록에 있어서 이를 강화할 필요가 있다고 하고 있다.<sup>10)</sup> 그러나 정정보도청구권에 있어서 언론사의 보도의무는 학설상 이미 이른바 「무기대등의 원칙」(Grundsatz der Waffengleichheit)에 따라 그 게재 보도의무의 기준이 정해지고 있다. 그에 의하면 정정보도문은 제목 크기, 활자 게재부위, 분량 등 편집상의 모든 점에 있어서 원보도와 대등해야 할 것을 요구한다.

그리고 언론사가 약속한 대로 정정보도 의무를 이행하지 않는 데 대해서도 불만이 적지

않았으나, 만약 당사자와 협의했거나 판결에 명시된 내용대로 게재 하지 않은 경우에는 피해자가 재차의 정정보도청구를 하더라도 거부할 수 없는 것이다.

우리의 경우에도 이 무기대등의 원칙을 명문화하고, 이를 더욱 충실하게 실천할 수 있는 개선방안을 강구하여야 할 것이다. 그 구체적인 게재의무에 관하여는 별도의 논문을 참고하기 바라며,<sup>11)</sup> 다만 여기서는 언론사가 정정보도를 게재하는 경우 일반적으로 유의할 강제적인 사항만을 살펴보기로 한다.

언론기본법 이래 현행 정간물법에는 권리자가 언론사와 정정보도문의 내용, 크기, 게재시기, 부위 등에 관하여 협의하라고 되어 있다. 이것은 언론사가 피해자와 타협할 기회를 부여한 점에서 언론사의 편의를 위한 점이 없지 않았다. 그러나 종전의 관행에 의하면 언론사는 이러한 입법취지에 반하여 이 협의의무를 역이용하여 오히려 언론사에 유리 한 방향으로 회유하거나 압력을 가하기 위한 기회로 악용되었던 사례가 적지 않았다고 생각된다. 그러나 이러한 나쁜 경향은 점차 시정되어 가고 있는 것으로 보이고, 언론사의 협의의무제도는 언론중재제도와 궤를 같이 하는 제도로 보아 이를 개정할 필요는 없을 것이다.

## 2. 제안내용과 제안취지

### <제안내용>

제 18 조(발행인의 정정보도의무) ①정정보도 청구를 받은 발행인은 지체없이 청구인 또는 대리인과 정정보도문의 제목, 내용 및 크기, 게재할 시기, 게재할 판 및 부위, 활자 크기, 기타 필요사항에 관하여 협의하여야 한다. 이 경우 발행인은 정정보도문의 게재가 이의대상인 원보도와 동등한 공표효과를 가질 수 있도록 하여야 한다.

②협의 후 발행인은 일간신문과 통신의 경우에는 청구를 받은 날로부터 7일 이내에, 그 밖의 정기간행물의 경우에는 편집이 완료되지 아니한 다음 발행호에 게재 보도하여야 한다.

③정정보도문을 게재하는 때에는 정정보도라고 표시하고 정정보도청구의 대상이 된 보도가 행해진 정기간행물의 발행일자 또는 호수와 게재부위 및 기사표목 등을 적시하여 이를 특정하고, 정정보도문의 말미에 청구인의 주소 성명을 기재하여야 한다. 정정보도문은 협의내용에 따라 변경함이 없이 이의대상인 사실보도와 동등한 효과를 갖도록 게재하여야 한다. 정정보도문은 독자투고의 형식으로 게재할 수 없다.

### <제안취지>

\* 발행인이 협의시에 무기대등의 원칙에 따라야 함을 명시하였다.

\* 정장보도의무의 이행으로 정정보도문을 게재하는 경우 발행인이 의무적으로 유의해야 할 점으로서 정정보도라는 취지의 표시, 원보도와와의 관련성, 청구인 즉, 피해자의 성명을 명기하도록 의무화하였다. 이 부분은 피해자가 작성하는 전술한 정정보도문의 내용과는 무관하게 발행인측이 스스로 해야 할 의무를 법정한 것이다.

\* 게재시에도 무기대등의 원칙에 따라야 함을 명시하여 이를 강조하였다.

## VIII. 언론중재위원회에서의 절차

## 1. 언론중재제도-제도적 의의

피해자가 언론사에 직접 청구하여 협의가 성립되지 아니한 경우 피해자나 언론사는 언론중재위원회에 중재를 신청할 수 있다. 그러나 피해자는 언론사에 직접 청구하지 아니하고 바로 언론중재위원회에 중재를 신청할 수도 있다. 앞의 경우에는 언론사에 직접 청구한 날로부터 14일 이내에, 뒤의 경우에는 분쟁된 공표가 있는 후 1개월 이내에 중재신청을 하지 않으면 안된다.

무엇보다 간과할 수 없는 점은 언론중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구를 신청할 수 없다고 하여 (언론기본법 제 51 조 1 항, 정간물법 제 19 조 1 항) 법원에의 제소전에 필수적인 전치절차로서 언론중재위원회의 중재절차를 거치지 않으면 안된다는 점이다.

언론기본법에 최초로 규정된 언론중재위원회의 중재제도는 반론권 제도가 일반화된 서구 어느 나라에도 없는 제도로써 우리법상 독특한 것이다. 그 입법취지는 새로운 생소한 제도의 도입에 따른 혼란을 줄이고 언론활동에 대한 충격이나 피해자의 권리남용에 대처하기 위한 것으로서 법원에 심판을 청구하기 위한 필요적 전치절차를 마련한 것이다.

언론중재제도에 관하여는 권리의 구제를 지연시키는 무용한 제도라는 비판이 없지 않았다. 그러나 그동안 위 제도의 운용 결과에 의하면 언론중재제도는 ①분쟁해결의 최선책이라고 생각되는 화해에 의한 명예로운 해결의 기회를 부여할 뿐 아니라, ②중재를 담당하는 중재부는 직업법관 이외에도 언론계의 실정에 정통한 위원이라든가 독자층의 이익을 대변할 각계의 전문가가 위원으로 참여할 수 있어 언론과 피해자 쌍방을 이해시키는 데 유리하고, ③언론측의 입장에서 보면 막바로 제소되기 보다는 그 이전 단계에서 절충할 기회를 갖게 되는 이점이 있으며, ④막강한 언론권력 앞에서 무력하기만 한 개인의 입장에서 보더라도 소송비용이라든가 소송절차상의 번잡함에 구애됨이 없이 피해구제를 시도할 수 있다는 점에서 중재제도는 언론계 또는 일반시민에게 모두 유리한 측면을 가진다고 할 수 있다. 그뿐 아니라 정정보도청구권이 인정된 후에 언론의 취재 및 보도의 경향을 보면 관계 보도대상자의 인권을 보호하려는 의식이 현저히 달라지고 있고, 취재원이나 내용 및 보도사항의 진실성을 검토하는 신중한 태도가 일반화되어 가고 있다고 보인다. 또 중재위원회에 언론침해에 대한 피해의 구제를 호소해 온 중재신청인 중 90%는 소송을 수행할 자력이나 능력이 부족한 소시민, 영세단체 등이었고, 중재위원회는 이들을 위하여 여러가지 편의를 제공하여 왔다. 사회적 약자인 피해자의 조력자로서, 시민대표에 의한 언론의 감시자로서 중재위원회의 역할이 강조되는 이유도 여기에 있다고 할 것이다. 이상과 같은 여러가지 점을 생각한다면 언론중재제도의 존재의의를 이해할 수 있을 것이며, 다만 그 존재의의를 충분히 살리기 위하여 중재 위원회의 직무를 확대하고 권한을 강화할 필요가 있다고 생각한다. 이러한 이유 때문에 1987년 개정 새정간물법도 중재위원회를 존속시키면서 그 권한을 일부 강화하는 방향으로 개선을 시도하게 되었으나, 소극적 조정기능 이상의 권한은 부여되지 않은 점에서 불완전한 개선이었다.<sup>12)</sup>

## 2. 중재제도의 일반적 고찰

정간물법은 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하기 위하여 언론중재위원회를 설치한다고 규정하고 있음에도(정간물법 제 17 조 1 항) 실제상 동법이 중재절차에 관하여 규정하고 있는 것을 보면 단지 당사자간의 화해의 알선이나 합의의 중개 등 이른바 조정기능에 국한되고 있을 뿐, 당사자간에 합의가 이루어지지 못하는 경우 분쟁해결의 권한은 인정되지 못하고 있다. 중재위원회의 절차와 관련하여 절차적 개선 여부를 알아 보려면 우선 일반적인 절차로서 중재절차의 개념을 이해하고 -그것과 조정 절차의 차이점을 살펴볼 필요가 있다. 원래 전통적인 법개념으로서 중재(arbitration, Schiedsgerichtsbarkeit)는 당사자들간에 분쟁이 발생한 경우 법원 아닌 제 3 자의 개입으로 분쟁을 해결하는 제도의 하나인데, 당사자 쌍방이 합의하에 선정한 제 3 자(중재기관)로 하여금 분쟁을 해결하게 하는 것이다. 중재기관은 일방적으로 분쟁해결의 결정권한을 가지고 당사자는 그 결정(중재판정 또는 재정)에 구속되며, 예외적인 경우에만 법원에서 그 효력에 관하여 다툴 수 있다.<sup>13)</sup> 조정(mediation)도 역시 법원이 아닌 제 3 자가 개입하는 분쟁해결제도이지만, 당사자간의 협상과 합의를 도와주는 기능만이 인정될 뿐 강제적인 분쟁해결권한이 인정되지 않는다는 점에서 중재와 구별된다. 현행법상 조정절차는 오래 전부터 가사사건에서 채택되어 왔으며, 최근에는 전반적인 민사사건에 조정절차를 활용하기 위하여 민사조정법이 제정 시행되고 있다. 그러나 이들 절차는 법원이 주체가 되어 조정을 시도하는 것이어서 강학상 이론적 개념으로서의 조정과는 다소 차이가 있다. 어쨌든 이들과 같은 법원에 의하지 아니한 분쟁해결제도의 존재의의는 법원에 의한 분쟁해결방법이 갖지 못하는 이점을 취할 수 있다는 데 있다. 즉, 신속하고 저렴한 비용에 의한 분쟁의 해결, 당사자 본인 의사의 존중과 변호사 개입의 배제, 비공개적인 사적인 절차, 비형식적이고 자유 간편한 절차에 따른 분쟁해결, 비법률적 전문적 규범의 적용 등을 도모할 수 있다는 점에 있고, 일정한 유형의 분쟁해결에 있어서는 효율적인 해결 방법을 제공한다.

## 3. 언론중재제도의 불완전성

앞서 본 바와 같이 일반적으로 중재제도는 시간과 비용과 노력이 많이 드는 소송절차를 피하여 그에 대신하는 신속, 간편, 저렴한 절차를 마련하는 데 그 목적이 있다고 할 수 있으나, 언론중재위원회의 중재제도에는 이러한 취지가 살려지지 못하고 있다. 이 때문에 언론중재위원회는 사회적 강자의 위치에 있는 피신청인측이 자의적으로 정당한 정정보도청구를 거부하더라도 아무런 조치를 취할 수 없었고, 언론중재위원회의 무력성에 대한 비판이 고조되기에 이르렀던 것이다. 특히 법은 중재위원회의 중재절차를 권리구제를 위해 필요적으로 거치게 하면서 14 일 이내에 중재가 성립하지 않으면 불성립으로 간주함으로써 중재가 불성립된 경우에는 결과적으로 중재위원회의 절차는 피해자의 권리 실현에 장애가 되는 통과 기 관이라는 비난을 피할 수 없었다. 전술한 중재제도의 개념에

비추어 보더라도 중재불성립의 제도는 중재제도의 본지에 어긋나는 것이다. 언론중재위원회가 시행한 여러 연구조사뿐 아니라 학자나 여론조사의 결과에서도 언론중재제도의 개선에 있어서는 이러한 결함을 시정하여 언론중재위원회의 기능과 분쟁해결에 관한 권한을 강화하는 방안이 강구되어야 한다는 의견이 가장 강력 하였다. 그러한 방안으로서 위원회의 ①강제중재권을 인정하여야 한다고 하든가, ②피해배상명령제를 도입하자든가, 또는 ③중재위원회에의 정정보도청구를 위한 언론중재 신청시에 손해배상청구등 민사상의 청구도 병합하여 신청할 수 있게 하는 방안 등 여러 가지 방안이 제시된 바 있었다. 그러나 그 구체적 절차의 규정 여하라든가 그 도입시의 장단점 등에 관하여는 충분한 검토가 없었다.

#### 4. 중재부의 손해배상명령권 인정 여부

현행법은 중재위원회에 오로지 정정보도청구에 관한 분쟁의 조정권만을 부여하였기 때문에 당사자가 문제 된 보도와 관련하여 발생 된 여타의 법적 책임 여하에 관하여는 적극적으로 해결할 방법이 없었던 것도 중재제도를 약화시킨 큰 원인이었다. 피해자나 언론사측에서 보아 문제된 보도와 관련하여 정정보도청구의 문제뿐 아니라 일반 민사상의 불법행위책임에 기한 손해배상등의 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 추궁 받을 수 있었기 때문에 언론사가 중재절차에 선뜻 응하려 하지 않는 이유가 되었던 것이다.

이러한 결함을 시정하기 위하여 중재부에 손해배상명령권을 주어 권한을 강화하자는 주장도 있다.<sup>14)</sup> 이론상 가능한 방안이기는 하지만, 법원에 의한 손해배상소송이 무리없이 이루어지고 있으며, 손해배상명령권을 인정하기 위해서는 중재부의 구성, 심리절차, 결정의 효력과 불복방법, 강제집행의 절차 등과 관련하여 복잡한 규정이 필요하고, 앞서 본 재판청구권의 침해 여부와 관련하여 논란이 있을 것이다.

위와 같은 번잡성을 피하면서 당사자간의 분쟁의 1 회적 해결의 편의를 도모하기 위해서 라든가 언론중재위원회의 기능적 실효성을 강화하기 위해서 가능한 방안을 강구하자면, 중재부가 조정에 임하면서 화해시키는 대상으로서 민사상의 배상청구를 함께 다룰 수 있도록 중재위원회에 정정보도청구권에 기한 중재신청시 손해배상등 민사상의 청구도 병합하여 신청을 가능하게 하는 선에서 개선방안을 모색하는 것이 보다 합리적이라고 생각된다. 그리고 이를 처리하는 중재부에서는 위 병합신청된 민사상의 청구는 조정에서만 다룰 수 있게 하고, 중재결정에서는 다루지 아니하게 하여야 할 것이다.

화해가 성립된 경우에는 그 조서에 재판상 화해와 같은 효력을 부여함에 아무 지장이 없지만, 불성립의 경우 손해배상청구권은 정정보도청구 소송과는 다른 구제절차를 밟게 된다.

## 5. 중재부의 강제중재권

강제중재권과 관련하여 가능한 방안을 생각하여 보면 언론중재위원회의 명칭에 걸맞게 단순한 조정기능뿐 아니라 그에 더하여 일정한 경우에 강제중재의 권한을 부여하도록 하여 조정과 중재의 기능을 겸하는 체제를 모색하는 방안이 바람직하다고 생각한다. 즉, 중재위원회에서의 절차는 당사자간에 합의의 알선 또는 화해의 중개를 제 1 차적 목표로 하고, 그것이 불가능한 경우에는 직권에 의한 분쟁해결의 기능으로서 중재결정의 권한을 부여하고, 아울러 중재위원회의 무력성에 대한 비난의 표적이었던 중재불성립 제도를 폐지하는 방안을 아울러 강구하는 것이다.

다만 이 경우에 논란될 수 있는 것은 현행 헌법상 사법권은 법관에 의해 독점되어 있고 (법관의 사법권 독점의 원칙), 헌법상 국민은 법률에 정한 법관에 의해 재판 받을 수 있는 이른바 사법절차상의 기본권을 침해한다는 비난을 피할 수 있는 방안이 함께 강구되어야 할 것이다.

이러한 비판을 피하려면 언론중재위원회의 중재결정에 집행력을 부여하는 경우를 당사자 쌍방이 중재결정에 따를 것을 서면으로 동의한 경우(voluntary arbitration, 이른바 임의중재결정)와 중재부가 내린 강제중재결정(mandatory arbitration)에 대한 이의가 없는 경우로 한정 하고, 강제중재결정에 대하여는 일정기간을 정하여 당사자에게 이의권을 주면 될 것이다. 이러한 절차적인 문제는 이른바 사인간의 민사적 분쟁해결절차로서의 규율을 베푸는 것이므로 일반이 우려하는 바와 같이 언론자유에 대한 침해라는 비난과는 상관이 없다고 할 것이다.

그 밖에 중재부의 중재결정과 관련하여 유의할 점을 다음에 살펴본다.

임의중재결정은 당사자 쌍방이 중재부의 결정에 복종할 것을 미리 서면으로 동의한 경우이므로 그에 대하여는 이의신청권을 인정하지 않는다. 그 결정에는 채무명의를 효력이 부여된다.

강제중재결정에 관하여 보면 반드시 중재절차를 거치게 되어 있는 법의 취지에 다소간 부응하기 위하여 중재부의 심리를 거친 후에는 반드시 중재부가 중재결정을 내리되, 일정기간내에 이의가 없으면 판결과 동일한 효력을 부여하고, 이의가 있으면 실효하도록 하여 법원에의 제소를 가능하게 한다. 이에 의해 중재불성립의 제도는 지양된다. 다만 당사자가 이의권을 남용하게 되면 중재부의 결정은 무위에 그치므로 이의권의 남용을 제어하기 위한 방안이 모색되어야 한다. 이의신청 결과 중재결정에서보다 더 유리한 결과를 얻지 못한 이의신청 당사자에게 소송비용 전부를 부담케 하는 방안 또는 신청의 전제조건으로 소송비용의 담보제공을 명하는 방안 등이 생각될 수 있다.

이와 관련하여 행정부 산하 각종 분쟁조정위원회에서 채택되고 있는 방안을 참고로 할 필요가 있다. 그에 의하면 위원회가 최종적인 권고안을 제시하고 일정기간내에 당사자로 하여금 의사를 결정하게 하고 그에 동의하면 재판상 화해와 같은 효력을 부여하고 있다. 소비자보호법에 의하면 분쟁조정위원회가 합의를 권고하였음에도 30 일 이내에 합의하지 않으면 위원회가 30 일 이내에 조정을 하게 되어 있고, 당사자는 15 일 이내에 그 의사를

결정 하도록 되어 있다.

피신청인이 중재기일에 불출석시 제재로서 내리는 중재부의 조치에 관하여는 현행법상의 규율과 같이 2 회 불출석시 합의간주하는 방안과 민사소송법에 의한 규율과 같이 의제자백판결과 같은 내용의 중재결정을 하되, 피신청인에게 이의권을 주는 방안이 생각될 수 있다

## 6. 제안내용과 제안취지

### (1) 중재신청의 기간과 병합신청

<제안내용>

제 20 조(중재신청) ①정정보도청구권이 있는 자 또는 그 상대방(발행인)은 제 16 조 제 1 항이 정하는 기간 안에 언론중재위원회에 정정보도청구에 관한 중재를 신청할 수 있다. 제 16 조 내지 제 18 조에 따라 발행인에게 정정보도청구를 한 경우에 위 기간은 그 청구일로부터 14 일 이내까지 연장될 수 있다.

②제 1 항의 신청은 서면 또는 구술로 할 수 있다. 서면으로 하는 경우에는 제 17 조를 준용한다.

구술로 하는 경우에는 언론중재위원회 사무처 또는 각 중재부에서 중재서기의 면전에서 진술하여야 한다.

③위 제 1 항의 신청에는 손해배상 기타 민사상의 구제청구를 병합하여 신청할 수 있다. 위 신청에 관하여는 제 17 조와 민사소송법상 소장에 관한 규정을 준용한다.

④제 1 항의 신청은 분쟁된 보도를 행한 발행인의 주소지를 관할하는 중재부의 관할로 한다.

<제안취지>

\* 중재신청을 할 수 있는 기간을 원칙상 언론사에 청구할 수 있는 기간(보도가 있음을 안 날로부터 1 월 이내 또는 보도가 있는 때로부터 3 월 이내)과 같게 하고, 다만 언론사에 청구한 경우에는 그 청구 및 협의에 소요되는 기간 만큼(14 일) 더 연장될 수 있도록 하여 언론사에 청구한 자에게 불이익이 되지 아니하도록 배려하였다.

\* 중재신청은 이를 서면 및 구술로써도 할 수 있게 하여 변호사의 조력을 받을 수 없는 피해자에게 언론중재위원회 가 보조할 수 있도록 규정하였다.

\* 분쟁의 1 회적 해결을 위하여 또 피신청인(언론사)을 화해에 보다 적극적으로 유도하기 위하여 중재신청과 함께 손해배상등 기타 민사상의 청구를 병합하여 신청할 수 있게 하였다

### (2) 중재기관 및 그 직원의 지위

<제안내용>

제 21 조(중재기관) ①언론중재위원회의 중재절차는 3 인 이상의 위원으로 구성된 중재부에서 하되, 그 장은 법관의 자격이 있는 자라야 한다.

②중재절차는 중재부의 장이 주재한다

③중재위원 및 중재 서기에 관하여는 민사소송법 제 37 조 내지 제 46 조의 규정(법원직원의 제척·기피·회피)을 준용한다.

④중재위원 또는 중재서기 기타 언론중재위원회 직원과 위 직무에 종사하였던 자는 업무상

지득한 타인의 비밀과 중재절차에 있어서의 진행 상황 및 합의과정에서 진술된 중재위원의 의견이나 그 찬반의 수를 누설하여서는 아니된다.

<제안취지>

- \* 중재 절차를 주재 할 책임의 소재를 중재 부의장에게 있음을 명시하였다.
- \* 중재위원회의 위원 및 직원에 대하여 업무수행의 공정성을 담보하기 위한 제척? 기피? 회피의 제도를 신설하였다.
- \* 중재위원회의 위원 및 직원에 대하여 종전에 언론중재규칙에 정해져 있던 수비의무를 신설하였다. 이러한 사항은 입법사항에 속한다.

### (3) 중재부의 기일 준비

<제안내용>

제 22 조(기일전의 절차) ①중재부의 장은 지체없이 중재신청서를 상대방에게 송달하고, 5 일 이내로 답변서와 증거의 제출을 촉구하여야 한다

②중재부의 장은 발행인으로 하여금 분쟁된 사실보도가 게재된 정기간행물 또는 그 사본의 제출을 명할 수 있고 직권으로 필요한 사실조사를 실시할 수 있다.

<제안취지>

- \* 중재부에서 집중적인 심리 가 가능하도록 중재기일 전에 기일준비를 의무화하였다.

### (4) 중재기일의 지정 통지 나태

<제안내용>

제 23 조(중재기일) ①중재부의 장은 중재신청서 접수 후 지체없이 14 일 이내의 중재기일을 지정하여 당사자에게 출석을 요구하여야 한다.

②중재부는 당사자 일방이 중재 기일에 출석하지 아니한 때에는 다시 기일을 정하여 출석을 요구하여야 한다.

③중재부의 기일은 2 차에 한하여 실시한다. 제 2 차 기일은 최초의 기일 후 14 일 이내로 지정 실시하여야 한다.

④기일의 통지는 출석 요구서를 송달하는 외에 기타 상당한 방법에 의해 할 수 있다.

⑤제 3 항의 기일통지를 받은 당사자는 중재기일에 출석 할 의무가 있다.

⑥신청인이 2 회 불출석한 경우에는 중재신청을 취하한 것으로 본다.

<제안취지>

- \* 중재부의 중재기일은 2 회로 제한하여 신속한 심리처결을 의도하였다.
- \* 최초기일은 접수일로부터 14 일 이내에, 2 차 기일은 최초기일로부터 14 일 이내에 시행하기로 의무화하여 종전 14 일 이내에 2 차례의 기일을 시행하도록 한 규정에 대한 비판을 받아 들여 중재위원회가 활동할 수 있는 시간을 확보하였다.
- \* 신청인이 2 회 불출석시에 취하간주하도록 하였다.

### (5) 중재기일의 절차진행

<제안내용>

제 24 조(중재기일의 절차) ①기일의 절차는 공개하지 아니한다. 그러나 중재부는 적당하다고 인정하는 자의 방청을 허가할 수 있다.

②중재부는 사건에 관하여 당사자 또는 이해 관계인의 진술을 듣고, 필요한 때에는 적당한

방법으로 증거 또는 사실을 조사할 수 있다.

③중재부는 정정보도문의 제목, 내용 및 크기, 게재할 시기, 게재할 판 및 부위, 활자크기 기타 절요사항에 관하여 당사자간에 합의가 이루어질 수 있도록 조정을 한다. 이 경우 정정보도문의 보도가 이의대상인 원보도와 동등한 공표효과를 가질 수 있도록 하여야 한다.

④중재부는 제 2 차기일에서 당사자의 이익, 기타 모든 사정을 참작하여 신청인의 신청취지에 반하지 않는 범위 안에서 사건의 공정한 해결을 위한 중재안을 마련하여 당사자 간에 화해를 권고하여야 한다.

⑤기일의 진행 경과에 관하여는 조서를 작성하여 야 한다.

<제안취지>

- \* 중재부가 조정을 함에 있어서 준거할 기준으로서 무기대등의 원칙을 명시하였다.
- \* 중재부가 당사자간에 합의를 중개하거나 화해를 알선함에 필요한 중재안의 작성제시를 의무화하였다. 이것은 후술하는 강제중재를 시행할 수 있는 절대적 근거를 부여하는 면이 있다.

(6) 중재기일의 화해

<제안내용>

제 25 조(중재기일의 화해) ①중재기일에 정정보도에 관하여 당사자간에 화해가 이루어진 때에는 이를 조서에 기재하여야 한다. .

②위 화해가 조서에 기재된 때에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다.

③위 조서에 의한 집행에는 민사소송법 제 693 조(간접강제)를 준용한다.

<제안취지>

- \* 조서를 채무명의로 한 집행에 있어서는 간접강제의 방법이 인정됨을 주의적으로 규정하였다.

(7) 중재절차의 종료사유

<제안내용>

제 26 조(중재부의 결정) ①중재부는 중재신청이 제 20 조 제 1 항 소정 기간을 초과하여 제출된

것임이 명백한 경우 결정으로 신청을 각하한다(중재각하결정).

②중재부는 중재 신청 이 제 16 조 제 2 항 (정정보도청구권의 예외사유) 각호에 해당함이 명백한 때에는 결정으로 중재신청을 기각할 수 있다(중재기각결정).

③피신청인이 중재기일에 불출석한 경우 중재부는 신청인의 의견을 듣고 중재신청서의 신청취지에 따른 중재결정을 할 수 있다(파제중재결정).

④당사자 쌍방이 중재부에 그 중재결정에 이의하지 않겠다는 의사를 서면으로 표시한 경우 중재부는 당사자 쌍방의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 중재결정을 하여야 한다(임의중재결정).

⑤중재부가 제 1 항 내지 제 4 항 소정의 결정을 하지 않은 경우에는 직권으로 제 2 차 기일 또는 그 후 7 일 이내에 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청인의 신청취지에 반하지 않는 한도안에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 하여야 한다(강제중재결정).

⑥본 조의 결정은 그 정본을 당사자에게 지체없이 송달하여야 한다.

<제안취지>

- \* 제 2 항의 중재기각결정은 강제중재결정의 하나로서 종전 언론중재규칙에 규정되어 있던 것을 명문화하였다. 이것은 입법사항이다. 이 결정은 당사자의 이의신청으로 효력이 상실된다.
- \* 피신청인이 중재기일에 불출석한 경우에는 민사소송에서와 마찬가지로 의제중재결정을 할 수 있게 하였다. 이 결정은 당사자의 이의신청으로 효력이 상실된다.
- \* 임의중재결정에서는 당사자에게 이의권이 없고, 그 결정은 채무명의로서 집행이 가능하게 하였다.
- \* 중재부가 심리 후 다른 결정을 하지 않은 경우에는 직 권으로 강제중재결정을 의무적으로 내리게 하여, 이른바 중재불성립 제도를 폐지하였다. 당사자의 이의신청에 따라 효력이 상실되며, 이의가 없는 경우에는 채무명의를 된다.
- \* 그 밖의 관련사항은 제 27 조 참조

(8) 이의신청과 중재결정의 효력

<제안내용>

제 27 조(이의신청) ①당사자는 제 26 조 제 2 항, 제 3 항 및 제 5 항의 결정을 송달받은 날로부터 2 주일 이내에 위 결정을 한 중재부에 이의를 신청할 수 있다. 위 기간은 불변기간으로 한다.

②적법한 이의신청이 있는 경우 제 26 조 제 2 항, 제 3 항 및 제 5 항의 결정은 그 효력을 상실한다. 중재부의 장은 지체없이 상대방에게 이의신청이 있음을 통지하여야 한다.

③제 26 조 제 4 항의 중재결정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 제 1 항의 기간내에 이의신청이 없는 경우 제 26 조 제 2 항, 제 3 항 및 제 5 항의 결정도 같다.

<제안취지>

- \* 중재기각결정, 의제중재결정 및 강제중재결정은 2 주일 이내에 당사자로부터 이의신청이 있는 경우 실효되는 것으로 규정하여, 당사자의 재판청구권을 보호하는 데 만전을 기하였다.
- \* 위 결정들에 대하여 이의가 없는 경우에는 채무명의를 되는 효력을 부여하였다.
- \* 언론중재위원회의 중재부 결정에 대한 이의신청권을 남용한 자에 대한 제재는 후술 제 31 조 제 5 항 참조.

## IX. 법원에서의 절차

### 1. 정정보도청구소송의 특수성

현행법에 의하면 정정보도청구권은 신속한 방어적 진술권을 보호하려는 제도적 취지에 따라 간편하고 신속한 권리구제 절차인 가처분절차를 준용하게 하고 있다. 정간물법의 규정에 의하면 정정보도청구사건은 가처분절차를 준용하되 ①본안소송이 행하여지지 아니하며 ②보전의 필요성에 관한 소명을 요하지 아니하게 한 서독의 입법례를 본받고 있다 (법 제 51 조 3 항 단서 및 민사소송법 제 697 조, 제 705 조).

이와 같이 정간물법이 정정보도청구사건의 재판에 있어서 첫째로 본안 제소명령에 관한 규정의 적용을 배제한 것은 위 절차를 본안절차가 없는 그 자체 독자적인 절차로서 규율하려는 것이다. 따라서 정간물법은 신속 간편한 가처분절차에 의해 심리되나 가처분과는 달리 잠정적 부수적이 아닌 독자적인 절차에 의해 구제되는 특수한 소권을 창설한 것으로 보아야 할 것이다.

둘째로 정정보도청구사건의 소송에 있어서 보전의 필요성에 관한 민소법 규정의 적용을 배제한 것은 우선 위 절차는 본안절차가 행해짐이 없는 독자적인 절차이어서 후에 집행의 곤란성 여부는 논리적으로 상정할 수 없고, 정정보도청구권은 그 권리 자체가 신속한 실현이 안되면 무의미하게 되는 권리인 관계로 급박성은 존재하는 것으로 간주하려는 입법의 취지가 간주되는 것이다.

결국 이에 의하면 정정보도청구권은 민사적 구제절차가 부여되는 언론법상의 특수한 권리임이 명백히 되었고, 소송법적으로 보아서는 특수한 소권이 인정되고 있음을 알 수 있다. 그리고 이 규정에 의한 절차는 정정보도청구권을 최종적으로 실현할 수 있는 유일한 방법을 의미한다.

이러한 정정보도청구소송의 특수성을 구현하기 위해 위 법률의 규정 이외에

「정정보도청구사면 심판규칙」(1988. 3. 4. 대법원 규칙 제 1003 호)이 제정 시행되고 있으나, 입법적으로 해결할 사항을 다수 내포하고 있을 뿐 아니라 특수한 독자적 절차로서의 정정보도청구사건의 심리와 재판을 위해 체계상 부적절한 상태에 없었다

## 2. 가처분절차의 본질과 준용의 관계

우선 정간물법이 일반 소송절차가 아닌 가처분절차를 준용하여 위 사건을 심판하라고 한 취지를 이해하기 위해서는 가처분절차가 갖는 특징을 먼저 이해하여야 할 것이다.

가처분절차라 함은 실체법상의 권리를 확정하는 본안 소송절차가 있기 전에 그에 부수하는 절차인데(부수성), 후에 본안 소송에서 승소할 때에 집행을 담보할 수 있도록 잠정적으로 보전조치를 취하는 절차이므로(잠정성) 그 심리는 게재물에 관한 현상의 변경을 막기 위하여 상대방에게 알리지 아니하고 일방적으로 진행됨이 원칙이며 (밀행성) 신속하게 처리될 필요가 있어(긴급성) 서면심리가 원칙이며 그 입증에 있어서는 원칙적으로 소명의 방법이 행해진다. 그리고 이러한 권리보전 필요성과 보전조치의 다양성 때문에 보전소송절차의 심리 및 재판에 있어서 법원은 넓은 범위의 자유재량을 갖는다(자유재량성). 법원이 가처분신청을 인용하여 채무자의 권리의 처분을 금하거나 현상을 동결시키는 재판을 하기 위해서는 피보전권리의 존재와 보전의 필요성에 관한 소명의 입증이 있어야 한다. 여기서 보전의 필요성이라 함은 채권자가 원하는 보전조치를 취하지 아니하면 후에 판결을 얻더라도 그 집행이 불가능하거나 현저히 곤란하게 될 염려가 있는 것을 말한다(민소법 제 697 조). 위와 같은 가처분절차의 본질을 이해한다면 권리의 특질에 비추어 정정보도청구소송에서는 우선 부수성과 잠정성 및 밀행성에 관련되는 규정들일 것이다. 정정보도청구소송절차의 특징을 위와 같이 개괄적으로 이야기 한다 하더라도 구체적인 심리와 재판에 있어서

가처분절차의 어디까지를 준용할 것인가를 결정하고 또는 그 성질상 원용할 수 없는 것을 가려 내 는 데에는 신중한 검토를 요한다.

### 3. 헌법법상의 구체적 심리절차

일반적으로 가처분사건의 심리는 신속성과 밀행성의 요청때문에 예외적인 경우에만 변론을 열 뿐이고, 보통은 서면심리에 의하며, 서면심리만으로 미흡한 경우에는 심문절차를 거치는 수가 있다. 그러나 가처분에 있어서도 건물의 명도 또는 철거를 명하는 이른바 단행가처분 내지 만족적 가처분은 당사자에게 미치는 효과가 크므로 반드시 변론을 거치도록 하고 있다(민소법 제 718 조)

정정보도청구사건 심판규칙은 위 신청에 대한 법원의 재판이 단행가처분적 성격을 갖는 것과 관련하여 그 심리에 있어서는 변론을 열지 아니하는 경우에도 필요적으로 당사자 쌍방을 심문하도록 하여(동규칙 제 3 조 2 항) 법적인 청문의 권리를 보장하고 있다(위 규칙 제 6 조 2 항). 따라서 현행법상 정정보도청구사건에 대한 법원의 심리는 대심구조를 취하는 변론을 열어 판결에 의해 재판하는 경우와 서면심리에 의하되 쌍방의 심문을 거쳐 결정으로 재판하는 2 가지 형태가 존재하게 된다.

변론절차를 거치는 경우에는 통상의 판결절차에 관한 대부분의 규정이 준용된다. 기일을 지정하여 당사자 쌍방을 소환하지 않으면 심리를 개시할 수 없고, 자백, 준비서면에 관한 규정 등이 모두 준용되고 증거 조사할 수 있는 방법에 제한이 없다.

일반 가처분절차에서는 서면심리를 보충하기 위한 수단으로서 심문절차를 열게 되지만, 정정보도청구사건에서는 반드시 당사자 쌍방을 심문하게 되어 있어 경우가 다르다. 쌍방을 소환한 심문기일에서는 당사자간에 변론과 다툼이 없는 공격 방어 주장과 입증행행하므로 실질에 있어서는 변론을 여는 경우와 큰 차이가 없다.

어느 경우든 가처분절차를 준용하는 정정보도 청구소송에서의 입증은 소명에 의하게 되어 있으므로 즉시 조사할 수 있는 증거에 의존하게 된다. 그러나 일반 가처분절차에서 널리 허용되는 보증금의 공탁에 의한 소명의 대응은 사건의 성질상 허용되지 않는다고 보아야 한다.

현재 법원의 실무를 보면 거의 대부분의 정정보도청구사건이 변론절차를 거쳐 판결에 의해 이루어지고 있다

폐지된 언론기본법은 정정보도청구소송의 신속한 해결을 위하여 법원은 언론에 의하여 피해

받았음을 이유로 하는 소송은 다른 사건에 우선하여 처리하여야 한다고 규정한 바 있었다(동법 제 48 조 1 항). 어쨌든 정정보도청구소송은 그 제도적 의의나 입법취지로부터 보아 신속히 처리되지 않으면 소기의 목적을 달성할 수 없는 권리이기 때문에 법원은 여러 방면에서 그 신속한 처리를 위해 배려하여야 할 것이다.

어쨌든 위와 같은 해석론은 가능하다면 입법적으로 정리되어야 할 것이며, 종전과 같이 가처분절차 중 적용이 배제되는 규정만을 지시하는 데 그치지 않고, 정정보도청구소송의 절차를 적극적으로 규정하는 체제를 취함이 바람직하다고 생각된다

#### 4. 제안내용과 제안취지

##### (1) 정정보도청구 소송

<제안내용>

제 29 조(정정보도청구의 소) ① 언론중재위원회의 중재절차를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구의 소를 제기할 수 없다.

②정정보도청구의 소는 제 27 조의 규정에 따라 결정이 효력을 상실함을 안 때로부터 2 주일 이내에 신청하여야 한다. 다만 제 26 조 제 1 항의 경우에는 그 결정정보를 송달 받은 날로부터 위 기간이 진행된다.

③정정보도청구의 소장에 관하여는 제 17 조 제 1 항(서면에 의한 정정보도청구권의 행사)의 규정을 준용한다.

④정정보도청구사건의 재판은 피고의 보통재판적 소재지의 지방법원 합의부의 관할로 한다.

<제안취지>

\* 정정보도청구권을 행사하는 신청을 정정보도청구의 소, 그 사건을 정정보도청구사건, 그 당사자를 원고 또는 피고라고 칭하였다

## (2) 심리

<제안내용>

제 30 조(정정보도청구사건의 심리) ①정정보도청구사건의 심리에 관하여는 이 법에 다른 정

함이 없는 때에는 민사소송법상 가처분절차에 관한 규정을 준용한다. 다만, 민사소송법 제 697 조 및 제 705 조는 이를 적용하지 아니한다.

②법원은 정정보도청구사건을 심리하기 위하여 변론을 열거나 당사자 쌍방을 심문하여야 한다.

③당사자는 언론중재위원회의 중재절차에서 행한 공격 방어방법과 증거조사의 결과를 원용할 수 있다.

<제안취지>

\* 중재부에서의 심리절차를 적극적인 문안으로 규정하였다.

\* 언론중재위원회에서 행해진 심리와 당사자들의 행위를 소송절차에서도 활용할 수 있게 하기 위하여 원용할 수 있게 하였다.

## (3) 재판

<제안내용>

제 31 조(정정보도청구사건의 재판) ①정정보도청구가 이유있는 경우 법원은 제 17 조(정정보도청구권의 행사) 제 2 항(정정보도문의 내용), 제 3 항(정정보도문의 범위), 제 18 조(발행인의 정정보도 의무)의 규정을 준용하여 발행인에게 정정보도문의 게재보도를

명한다. 제 32 조 제 3 항 (간접강제신청)의 신청이 있는 경우에는 동시에 민사소송법 제 593 조(간접강제)에 의한 조치를 취하여야 한다.

변위 재판에 관하여는 민사소송법 제 700 조 제 2 항 내지 제 4 항(소명 대용의 담보, 담보조건부가처분)과 제 702 조(가처분해방금액)의 규정은 적용하지 아니한다.

③정정보도청구사건의 재판은 당사자에게 송달하여야 한다.

④법원은 정정보도청구의 소장 접수 후 2 월내에 재판하여야 한다.

⑤제 27 조의 규정에 따라 중재부의 결정에 대해 이의한 자가 법원의 재판에서 중재결정보다 유리한 내용의 재판을 얻지 못하는 경우 법원은 신청에 따라 상대방의 소송비용 및 중재절차에 소요된 비용의 부담을 명하여야 한다.

<제안취지>

\* 해석론에 의해 인정될 수 있는 사항들이지만 법의 명문으로 규정하여 의문을 해소하고 안내적 역할을 할 수 있게 하였다.

\* 정정보도청구 소송사건의 신속처리를 위하여 심리재판기간을 설정하였다.

\* 언론중재위원회의 중재부 결정에 대한 이의신청권을 남용한 자에 대한 제재를 규정하였다.

(4) 집행

<제안내용>

제 32 조(집행) ①정정보도청구를 인용한 재판은 민사소송법 제 693 조에 의해 집행할 수 있다.

② 제 1 항의 집행에는 민사소송법 제 708 조 제 2 항(집행기간)을 적용하지 아니한다.

③제 1 항의 신청은 제 29 조의 정정보도청구의 소와 동시에 그 인용을 조건으로 제기할 수 있다.

<제안취지>

\* 정정보도청구사건의 재판에 의한 강제집행 방법으로서 이론상 실무상 인정되는 간접강제의 방법을 명문으로 확실하게 하였다.

\* 민사소송법 상 가처분의 재판을 송달 받은 후 14 일 이내에 집행을 개시하지 않으면 실효한다는 규정은 종국적인 정정보도청구의 재판을 위해서는 적합치 아니하므로 그 적용을 배 제하였다.

\* 정정보도청구소송의 소장을 제출함과 동시에 간접강제신청을 아울러 할 수 있게 하여, 권리자의 권리구제를 간편 신속하게 하였다.

(5) 불복절차

<제안내용>

제 33 조(불복절차) ①정정보도청구를 인용한 재판에 대하여는 항소 또는 민사소송법 제 703 조에 의한 이의를 신청하는 이외에는 불복을 신청할 수 없다.

②위 불복절차에서 심리결과 정정보도청구의 전부 또는 일부가 기각되었어야 함이 판명되는

경우에는 정정보도청구를 인용한 재판을 취소하여야 한다

③제 2 항의 경우 피고(발행인)가 이미 정정보도 의무를 이행한 때에는 그의 신청에 따라 취소 재판의 내용을 보도할 수 있음을 선고하고, 신청에 따라 원고로 하여금 피고가 이미 이행한 정정보도와 위 취소재판의 보도를 위하여 필요한 비용 및 지면 게재사용료로서 적절한 손해의 배상을 명하여야 한다.

<제안취지>

\* 정정보도청구사건의 재판에 대한 불복방법에 관하여 종전 대법원규칙이 규정하던 것을 명

시하여 명백히 하였다.

\* 이의신청 후 또는 항소심의 절차에서 결과적으로 정정보도청구가 이유없는 것으로 결론이

바뀌는 경우 피고를 위한 원상회복을 위한 주문의 표시방법을 명시하였다.

## X. 언론중재위원회의 개편방안

### 1. 입각취지와 연혁

언론기본법은 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회의 설치를 규정하고, 정정보도청구를 하려는 자는 분쟁된 공표가 있는 후 1개월 이내에 먼저 언론중재위원회의 중재를 거치도록 규정하고 있다(법 제 50 조).

법원에 정정보도명령을 신청하기에 앞서 호양에 의한 조정의 절차를 필요적으로 거치게 하고, 그 조정절차를 담당하는 기관을 신설한 것이다.

언론기본법이 우리나라에 독특한 언론중재제도를 규정한 이유는 새로운 제도의 도입에 따른 혼란을 줄이고 언론활동에 대한 충격이나 피해자의 권리남용에 대처하기 위한 것이라고 할 수 있다. 언론중재위원회는 언론계의 실정에 정통한 자가 위원으로 관여할 수 있으므로 그 분쟁해결에 있어서 언론계의 실정과 고충이 고려될 수 있고, 한편 피해자로서는 언론중재위원회의 간편하고 신속한 절차에 의해서 뿐 아니라 특별한 비용 없이 권리구제의 조력을 받을 수 있게 되었다는 점에서 그 합리적 운영은 언론사나 피해자 쌍방을 위해서 큰 이점을 제공하게 되는 것이다.

### 2. 언론중재위원회의 이중적 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 언론기본법의 규정은 큰 변화 없이 답습되고 있다. 언론기본법 당시에 중재위원회의 법적 지위와 직무는 2 개의 측면에서 논할 수 있었다.

먼저 중재위원회는 정정보도청구사건에 관한 분쟁의 조정기관 내지 중재기관으로서 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 신청 또는 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 직위가 부여되고 있다는 점을 간과할 수 없다. 그러나 이러한 측면은 후술하는 바와 같이 언론자유에 침해라는 비난을 면하기 위하여 적법한 절차에 의해 신중하게 행하여 지지 않으면 안될 것이다

어쨌든 중재위원회의 구성은 앞서 본 이중적 지위를 고려하여 그 구성과 위원의 자격을 논해야 할 것이다. 먼저 사법권의 일부를 담당하는 지위에서든 공공의 감시기관으로서의 지위에서든 언론중재위원회의 위원은 전문성과 대표성을 갖고 독립성과 중립성을 유지할 수 있도록 위원의 자격, 임명절차, 구성 및 위원의 신분보장이 이루어져야 할 것이다.

1987년 정간물법이 위원의 수를 종전 30인 이상 60인 이내에서 40인 이상 70인 이내로 증원하고 정당의 당적을 가진 자 또는 법관 유자격자와 교육공무원을 제외한 공무원을 결격사유로 정하는 동시에 위원의 임기를 3년으로 명시하고, 위원의 직무상 독립성을 새로이 규정하게 된 것은 중재위원회의 독립성을 인적, 물적인 면에서 강화하려는 의도였다고 할 수 있다(동법 제 17 조 2 항 내지 6 항 참조).

그 구성비율에 관하여 위원 중 법관자격이 있는 자의 비율을 종전의 3분의 1에서 5분의 2로 늘렸으나, 그 밖의 구성위원에 관하여는 단지 학식 경험 및 덕망이 있는 자라고만 규정할 뿐이다(동법 제 17 조 2 항).

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 ①현직 법관, ②대한 변호사협회의 추천에 의한 변호사, ③신문편집인협회 추천, ④한국언론학회 추천, ⑤기타 각계 전문가 대표를 같은 비율로 관계기관이나 단체의 추천을 받아 임명함이 적절할 것으로 생각한다.

### 3. 준사법기관으로서의 운영상 유의점

언론중재위원회의 주된 기능은 정정보도청구사건에 조정기관으로서의 역할에 있다고 생각된

다. 언론중재는 법원에의 출소가 전제되는 필수적 전치절차로서 구성되고 있기 때문에 사법권의 일부를 구성한다고도 말할 수 있고, 그 기본적 임무는 중립적인 지위에서 당사자 쌍방의 이해를 조절하여 호양에 의한 명예적 해결을 도모하는 데 있다고 생각된다.

따라서 언론중재위원회는 분쟁을 다룸에 있어서 언론사나 피해자 어느 일방에 편파함이 없이 언론의 보도기능과 피해자의 개인적 법익간에 조화를 이룰 수 있도록 노력하여 정정보도청구권을 규정한 법의 정신을 구현함에 앞장서야 할 것이다. 언론중재가 중립적으로 행해져야 한다는 것은 첫째로 판단주체로서는 평균적인 일반독자의 입장을 표준삼아야 함을 말하고, 둘째로는 당사자 쌍방간에 존재하는 지위의 우열을 감안하여 이른바 무기대등의 원칙에 따라 균형을 도모하여야 한다는 점을 내포한다. 셋째로는 중립성을 추구한다고 해서 한국적 현실에서 요구되는 적극적 역할을 거부하는 이유가 될 수는 없다는 점이다.

첫째로 정정보도청구권 제도가 피해자의 개인적 법익을 보호하는 데 주된 목적이 있다고 하더라도 그 개인적 이익은 일반 사회통념이 용인하는 범위내에서 보호받을 수 있다. 그런 점에서 언론중재위원이나 법관이 사심없는 일반 독자의 입장에서 보도내용을 이해하고 권리 구제의 필요성 여부를 판단해야 하는 것은 당연하다. 여기서 일반독자라 함은 당해사안에 대하여 무관심한 독자가 아니라 관심을 갖고 진지하게 보도를 대하는 경우의 사려깊은 독자를 말하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 과민한 피해자의 신경질적 반응이나 완고하고 양식 없는 신청인에 의한 정정보도청구권의 남용으로 인하여 바람직한 언론의 보도활동이 제약되어서는 안될 것이다.

둘째로 언론사와 피해자 개개인의 관계에서 볼 때 피해자가 약자의 입장에 있다는 사실은 부인할 수 없으며, 이 점이 쌍방을 평등한 입장에서 대화할 수 있도록 배려해야 할 법적

필요가 생긴다고 할 수 있다. 실제의 운용에 있어서도 피해자는 막강한 세력을 갖는 언론에 대항할 생각을 포기하는 사례가 일반적이고, 중재신청후에도 유형, 무형의 압력 때문에 신청이 취하되는 사례를 보면 약자측의 입장을 옹호할 언론중재위원회의 역할을 간과할 수 없는 것이다. 언론중재신청이나 정정보도명령신청에 의한 사건을 조정 또는 심리하는 경우에도 피해자의 반론효과가 언론보도의 잘못된 영향을 충분히 해소할 수 있도록 배려하는 것은 무기대등의 원칙상 언론중재위원회나 법원에 부과된 임무라고 생각된다.

셋째로 서론 부분에서 말한 한국적 현실은 언론중재위원회로 하여금 보다 적극적 역할수행을 기대하게 한다고 할 수 있다.

①먼저 언론중재위원회는 권리의식에 어두운 국민에게 정정보도청구권제도와 언론중재제도를 홍보하여 권리구제의 길을 알리는 적극적 역할이 요망된다고 할 수 있다. 이것은 비단 피해자 개인의 권리보호뿐 아니라 언론보도의 질을 높이고 언론에 대한 국민의 신뢰를 향상하는 계기가 될 수도 있다. 언론중재위원회가 이른바 소비자 운동의 일환으로서 정보소비자측의 이익옹호를 추진하여야 한다는 여론도 이와 같은 맥락에서 적극 지지되어야 할 것이다.

②언론중재위원회는 구체적 신청사건에 있어서 신청인에게 권리구제 절차와 방법을 교시하는 등 피해자의 조력자로서의 역할을 다해야 할 것이다. 앞서 본 바와 같이 정정보도청구권에 의한 법적 구제는 복잡하고 어려운 권리요건의 주장과 실현을 전제로 하므로 피해자 개인이 스스로 이러한 권리주장을 실현하기란 용이한 일이 아니다. 신청서의 작성, 절차상의 요건 등 실무적 차원에서 신청인을 보조하여야 할 필요성이 제기되는 것은 이때문이다.

③ 사건을 중재 하는 중재부의 입장에서도 당사자간에 언론계의 실정을 주지시키고 피해자의 감정과 고통을 충분히 전달하여 상호적 이해를 조성하고, 화해에 의한 명예로운 해결을 달성하는 적극적 자세가 요망됨은 물론이다.

또 종전의 신청 사례를 보면 신청인은 정정보도청구뿐 아니라 손해배상이나 사죄광고까지 함께 청구하여 중재 신청을 해오는 사례가 대부분이었다. 언론중재위원회의 직무가 법적으로 정정보도청구에 관한 분쟁의 조정에 국한되어 있다 할지라도 그것이 당사자간의 일괄타결의 요망을 배척하는 이유로 될 수는 없을 것이다. 문제된 보도에 관한 법적 분쟁의 일괄타결을 도와줌으로써 당사자간에 별개의 절차에 따른 분쟁의 여운이나 번거로움을 일소해 주는 것이 당사자 쌍방을 위해서도 바람직한 일일 것이라고 생각한다.

④마지막으로 언급할 것은 언론계 전체의 비판자 내지 옴부즈맨으로서 기대되는 언론중재위원회의 역할이다. 언론권력의 과점현상과 제 4의 권력으로 지칭되는 현대의 언론상황에 비추어 보더라도 언론중재위원회의 이러한 역할은 간과할 수 없다고 생각된다. 언론기본법도 언론침해에 관한 사항을 심의하고 필요한 경우 당해 발행인 또는 방송국의 장에게 시정을 권고할 수 있는 권한을 동위원회에 부여하고 있는 것이다(법 제 50 조 1 항 후단 및 8 항). 다만 언론중재위원회의 이 권한은 언론에 대한 자율규제란 성격을 가지고 있기 때문에 부당한 조사, 연구 및 관련 언론사의 해명을 청문하는 등 적법절차를 거쳐 언론이 스스로 납득할 수 있는 근거와 이유를 갖추어 신중하게 행사되어야 하리라고 생각한다.

#### 4. 개편 방안-공공에 의한 감시 및 심의기구

이상에서 현행 정간물법에 따른 중재위원회의 운영방안에 관하여 살펴 보았으나, 언론중재위원회는 현행법상의 제한된 역할에 국한함이 없이 언론의 자유에 대한 간섭과 언론자유와 남용에 대한 감시자로서 공적 통제를 담당하는 기구로 개편되어야 한다는 것이 필자의 소견이다. 이러한 입장에서 몇가지 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 사기업에 맡겨진다는 데 있다.

자유국가에서 공기업이나 국가가 언론을 경영할 수 없는 것은 물론이지만, 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 성숙치 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 독점 형성은 새로운

문제로 등장하였고, 언론기업 내부의 편집권 논쟁 등 내부적 자유의 요구는 언론기업주와 기자그룹 간의 대립을 심화시키고 있으며, 독자층의 언론에 대한 액세스의 요구라든가 이익단체의 언론에 대한 공격적인 압력 경향 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.

셋째로, 한국적 현실을 보면 종전 언론과 권력간의 관계에서 언론의 정치적 비판에 관하여는 엄격한 책임이 추궁되었음에 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 상실하고 있으며, 이를 위하여 국민적 지지와 언론의 신뢰에 기초한 새로운 통제자의 등장이 요구되는 것이다. 언론권력에 대한 통제는 지성에 근거한 호소로서만 가능함에 주목한다면 이 통제자는 그 구성에 있어서 신뢰와 권위를 갖추어야 하고, 그 통제력의 행사는 언론에 의한 언론의 견제라는 형태를 취하여야 할 것이다.

넷째로, 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 비판활동이 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.

마지막으로 최근의 매체상황변경으로 인한 우리사회의 사정은 언론중재위원회에 새로운 역할을 기대하게 하고 있다는 점이다. 즉, 1987년의 이른바 민주화 과정을 거친 후 언론기본법이 폐지되고 억압적인 정부의 언론통제체제가 종말을 고하게 되자, 그에 따라 우리의 언론계는 자유와 경쟁시대로 돌입하게 되었음은 주지하는 바와 같다. ①발행의 자유가 보장됨으로써 정간물의 수뿐 아니라 기타 매체가 증가함으로써 언론에 대한 불만처리 사유는 증대할 것이고, ②매체수의 증가에 따라 전문직업 훈련이 부족한 무자격 언론인의 대량 총원으로 언론윤리 수준이 저하될 것이며, ③언론에 의한 권리 침해로부터 자신의 권리를 지키려는 자구의식과 노력이 확산되는 것이 시대적 추세이기 때문에 이러한 언론환경의 변화는 언론중재위원회의 개편을 불가피하게 하고 있다.11)

이상과 같은 여러 이유에서 언론중재위원회는 권력에 의한 언론의 탄압뿐 아니라 공공의 신탁에 의한 언론의 감시를 담당하는 기구로 개편되는 것이 바람직할 것이다. 이를 위하여 필자는 다음에 조문화된 입법적 제안을 시도하여 보았다. 앞으로의 개선방안을 위하여 참고가 되리라고 생각한다

## 5. 제안내용과 제안취지

### (1) 기본체제 및 지위

#### <제안내용>

제 35 조(지위) ①언론의 자유에 대한 침해와 언론자유에 대한 공공의 감시 및 통제를

위하여 언론 및 공공이 참여하는 독립된 심의기관으로서 언론중재위원회(이하 「중재위원회」라고 한다)를 둔다.

②중재위원회는 제 37 조(직무) 제 1 항 각호가 정하는 사항에 관하여 매년 보고서를 작성하여 정기국회에 제출하여야 한다. 중재위원회의 위원장은 위 보고서에 관해 정기국회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

#### <제안취지>

\* 언론중재위원회의 체제를 근본적으로 개편하여 언론의 자유에 대한 침해와 언론자유에 대한 공공의 감시 및 통제를 담당하는 기관으로 규정하였다(영국의 왕립언론청사위원회 보고서, 북유럽제국의 국민감찰관(Press Ombudsman)제도, 각국의 신문평의회제도 참조).

\* 공공의 전문가 대표로서 다양한 구성을 취하고 정부의 개입으로부터 철저히 차단된 독립적 공공위원회의 지위를 부여하였다.

\* 공공의 감시위원회는 철저히 정부등 공권력으로부터 독립적인 지위와 운영이 보장되어야 한다.

### (2) 구성

<제안내용>

제 36 조(구성) ①중재위원회는 70 인 내외의 위원으로 구성하되, 다음의 구분에 따라 선출 또는 지명된 자를 대통령이 위촉한다.

1. 5 분의 1 은 대법원장이 지명한 현직 법관.

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

3. 5 분의 1 은 대한변호사협회에서 선출한 변호사.

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

5. 5 분의 1 은 한국언론학회에서 선출한 언론학교수.

②정당의 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, 수당등 실비 변상을 받을 권리를 갖는다.

③중재위원회의 위원임명에 관하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

<제안취지>

\* 언론에 대한 공적 통제기관이라는 지위에 걸맞는 구성을 취하기 위하여 전문성과 대표성을 확보할 수 있는 구체적인 구성비율을 제시하여 보았다.

\* 각 그룹별로 관계 기관이나 단체의 추천 또는 선출의 절차를 거친 자를 위촉하게 함으로써 선임절차의 공정을 기하였다.

\* ① 언론중재위원회의 준사법기관(중재 절차의 수행등)인 지위와 기능에서 법관을, ②공공을 대표하는 옴부즈맨으로서 소추관의 역할을 위해 변호사를, ③공공의 일반이익을 옹호할 독자의 대표자로서 언론 주무부처 장관이 추천하는 자를, ④언론의 자율규제기관으로서의

기능에 근거를 주고 언론계의 이익을 대변할 수 있도록 언론계에서 선출한 자를, ⑤언론에 관한 전문가를 초치하는 의미에서 언론학회에서 선출하는 자를 각각 5분의 1씩 구성에 참여토록 하였다.

### (3) 직무

#### <제안내용>

제 37 조(직무) ①중재위원회는 직권으로 또는 신청이나 진정에 따라 다음 각호의 사항을 심의한다.

1. 국가기관, 단체 및 집단의 언론에 대한 부당한 간섭 사례의 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 위반사례의 조사와 시정을 위한 의견제시.
6. 언론독점에 대한 대책 및 언론기업 상호간의 관계.
7. 언론의 다양성 보호를 위한 국가의 지원
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 정하는 사항.

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

②중재위원회는 그 운영과 제 1 항 각호에 규정된 직무의 수행을 위하여 필요한 사항에 관하

여 규칙을 제정할 수 있고, 심의결과 필요한 때에는 위 규칙이 정하는 절차에 따른 결정으로서 공개적인 경고, 비난, 권고 및 의견제시, 관계 관할 관청 및 기관에 대한 건의, 기타 필요한 조치를 행할 수 있다. 중재위원회의 규제 및 심의결정은 지체없이 관보에 게재하여 공고하여야 하고 관계인에게 통지하여야 한다. 특별법에 의해 설립된 방송법인은 중재위원회의 요구에 따라 요구에 의한 그 심의 결정사항의 요지를 방송하여야 한다.

③중재위원회는 국민, 언론인, 언론기업, 언론단체, 기타 공사단체 또는 관계기관의 진정, 신

청, 심의요청 등이 있는 경우 2월 이내에 그 심의결과를 통보하여야 한다. 중재위원회는 그 사무수행과 관련하여 범법 사실을 인지한 때에는 관할관청 또는 기관에 고발하거나 징계를 요청 하여야 하며, 관계인의 요청이 있는 때에는 법률상담에 응하고 소의 제기, 고소, 고발, 기타 신청을 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.

<제안취지>

\* 중재위원회는 ① 정부권력이나 선정적 독자군, 광고주 집단, 과격이데올로기 집단 등의 언론자유의 침해에 대한 고발자로, ②언론권력에 의한 개인법익 침해 또는 언론윤리 위반에 대한 감시자로서, ③대신문 대 중소언론기업, 발행인 그룹 대 기자그룹, 사이버언론인에 대한 대책등 언론계 내부분제의 해결을 위한 토론 및 비판의 장으로서 지위 와 기능을 설정 하였다.

\* 구체적인 권한의 행사에 있어서 공권적 통제력의 행사는 일체 배제하고, 비난, 경고, 촉구 등 의견제시에 의해 여론환기에 의한 통제체제를 도입 하였다.

(4) 조직

<제안내용>

제 38 조(조직) ①중재위원회는 위원장(법관자격을 가진 자로 한다) 1 인과 부위원장 2 인을 호선하며, 전체회의, 중앙위원회, 소위원회, 감사위원회, 중재부를 둔다.

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

<제안취지>

\* 구체적인 조직에 있어서는 심의기관으로서의 지위와 준사법기관으로서의 지위 등 이중적 지위를 갖는 위원회의 특성을 고려하였다.

(5) 절차

<제안내용>

제 39 조(절차) ①중재위원회는 그 직무수행을 위하여 필요한 경우 직권 또는 관계인의 신청에 따라 국가기관, 언론기업, 언론자율단체, 기타 공사단체에 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.

②중재위원회의 결정 기타 조치에 대하여 이의가 있는 자는 재심을 청구할 수 있다. 재심의청구에 대한 심의는 위원회 전체회의가 관할하되, 재적의원 3 분의 2 이상의 출석과 출석위원 3 분의 2 이상의 찬성을 얻지 못하면 재심의 청구된 결정, 기타 조치는 효력을 잃는다.

③전체회의의 재심의 결정에 대하여 이의가 있는 자는 행정소송법에 의해 서울고등법원에 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.

<제안취지>

\* 위원회에 최소한의 사실 및 증거조사의 권한을 부여 하였다.

\* 위원회의 심의결정에 공정성을 확보하기 위하여 재심의 절차를 규정하고, 위원회의 조치에 의해 불이익을 받는 자로 하여금 행정소송에 의한 구제의 길을 마련하여 위원회에 대한 사법적 통제를 도모하고, 관계인의 재판청구권 보장에 만전을 기하였다

## (6) 재정

### <제안내용>

제 40 조(재정) ①중재위원회의 운영에 필요한 경비는 방송광고로 인한 수익으로 충당한다. 중재위원회의 예산은 공보처 장관의 서면에 의한 의견을 들은 후 전체회의가 의결한다. 방송광고공사는 중재위원회가 요구한 예산을 배정 송달하여야 한다. 중재위원회의 결산은 감사위원회의 심사를 거쳐 전체회의에서 승인한다.

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

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

### <제안취지>

\* 위원회가 재정적으로 자립할 수 있는 방안을 규정 하여 보았다.

## (7) 위임규정

### <제안내용>

제 41 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.

### <부록> 파안된 개정안 전문

### 제 3 장 침해에 대한 구제

제 16 조(정정보도청구권) ①정기간행물 또는 통신에 의해 보도의 대상이 된 자로서 그에 관련된 사실보도가 오류라거나 불완전하여 오해를 일으킬 수 있다고 주장하는 자는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1 월 이내에 발행인에게 무료로 그가 작성한 정정보도문의 게재보도를 청구할 수 있다. 다만 사실보도가 행해진 후 3 월이 경과하면 위 권리는 소멸한다.

②발행인이 다음 각 호의 1 에 해당하는 사유를 주장, 입증하는 때에는 제 1 항의 정정보도문을 보도할 의무가 없다.

1. 정정보도청구가 국회, 지방의회 또는 그 위원회의 공개회의와 법원의 공개재판에 관한 충실한 사실보도를 대상으로 하는 때.
2. 정정보도청구가 영업적인 광고를 대상으로 하는 때, 다만 영업적이 아닌 의견광고에 대하여는 청구인이 게재 및 인쇄비용을 부담하는 조건으로 이 법의 정정보도청구권에 관한 규정이 적용된다.
3. 정정보도청구가 법률상 의무에 따라 행해진 사실보도를 대상으로 하는 때.
4. 정정보도문의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우.
5. 정정보도문의 보도가 범죄로 되거나 타인의 사생활의 권리를 침해하는 때, 이 경우에는 그 보도를 거부하여야 한다.
6. 정정보도청구권의 행사에 정당한 이익이 없는 때.

제 17 조(정정보도청구권의 행사) ①정정보도청구권은 발행인을 상대로 하여 서면으로 행사하여야 하며, 이의대상인 보도의 본문 또는 사본과 보도를 구하는 정정보도문을 첨부하여야 한다.

②정정보도문의 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 국한된다.

③정정보도문은 이의대상인 원보도와 관념적으로 연관성을 갖는 범위안에서 위 제 2 항의 진술을 위하여 필요한 분량을 초과할 수 없다. 정정보도문의 크기와 자수가 이의 대상인 사실보도의 크기와 자수를 초과하지 않으면 적정한 것으로 본다.

제 18 조(발행인의 정정보도의무) ①정정보도청구를 받은 발행인은 지체없이 청구인 또는 대리인과 정정보도문의 제목, 내용 및 크기, 게재할 시기, 게재할 판 및 부위, 활자 크기, 기타 필요사항에 관하여 협의하여야 한다. 이 경우 발행인은 정정보도문의 게재가 이의대상인 원보도와 동등한 공표효과를 가질 수 있도록 하여야 한다.

②협의 후 발행인은 일간신문과 통신의 경우에는 청구를 받은 날로부터 7일 이내에, 그 밖의 정기간행물의 경우에는 편집이 완료되지 아니한 다음 발행호에 게재 보도하여야 한다.

③정정보도문을 게재하는 때에는 「정정보도」라고 표시하고 정정보도청구의 대상이 된 보도가 행해진 정기간행물의 발행 일자 또는 호수와 게재부위 및 기사표목 등을 적시하여 이를 특정하고, 정정보도문의 말미에 청구인의 주소 성명을 기재하여야 한다. 정정보도문은 협의내용에 따라 변경함이 없이 이의대상인 사실보도와 동등한 효과를 갖도록 게재하여야 한다. 정정보도문은 독자투고의 형식으로 게재할 수 없다.

제 19 조(추후보도청구권) ① 정기간행물 또는 통신에 의해 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도된 자는 그에 대한 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결된 때에는 그때부터 1월 이내에 위 사실에 관한 추후보도를 청구할 권리가 있다.

②위 추후보도문의 내용은 사실보도로 인한 청구인의 명예 및 권리회복에 필요한 범위에 국한된다.

③정정보도청구에 관한 본 장의 규정은 추후 보도청구권에 준용한다.

제 20 조(중재신청) ①정정보도청구권이 있는 자 또는 그 상대방(발행인)은 제 16 조 제 1 항이 정하는 기간 안에 언론중재위원회에 정정보도청구에 관한 중재를 신청할 수 있다. 제 16 조 내지 제 18 조에 따라 발행인에게 정정보도청구를 한 경우에 위 기간은 그 청구일로부터 14일 이내까지 연장될 수 있다.

②제 1 항의 신청은 서면 또는 구술로 할 수 있다. 서면으로 하는 경우에는 제 17 조를 준용한다. 구술로 하는 경우에는 언론중재위원회 사무처 또는 각 중재부에서 중재서기의 면전에서 진술하여야 한다.

③위 제 1 항의 신청에는 손해배상, 기타 민사상의 구제청구를 병합하여 신청할 수 있다. 위 신청에 관하여는 제 17 조와 민사소송법상 소장에 관한 규정을 준용한다.

④제 1 항의 신청은 분쟁된 보도를 행한 발행인의 주소지를 관할하는 중재부의 관할로 한다.

제 21 조(중재 11 관) ①언론중재위원회의 중재절차는 3 인 이상의 위원으로 구성된 중재부에서 하되, 그 장은 법관의 자격이 있는 자라야 한다.

② 중재절차는 중재부의 장이 주재한다.

③ 중재위원 및 중재서기에 관하여는 민사소송법 제 37 조 내지 제 46 조의 규정(법원직원의 제척·기피·회피)을 준용한다.

④ 중재위원 또는 중재서기 기타 언론중재위원회 직원과 위 직무에 종사하였던 자는 업무상 지득한 타인의 비밀과 중재절차에 있어서의 진행상황 및 합의과정에서 진술된 중재위원의 의견이나 그 찬반의 수를 누설하여서는 아니된다.

제 22 조(기일전의 절차) 중재부의 장은 지체없이 중재신청서를 상대방에게 송달하고, 5 일 이내에 답변서와 증거의 제출을 촉구하여야 한다.

②중재부의 장은 발행인으로 하여금 분쟁된 사실보도가 게재된 정기간행물 또는 그 사본의 제출을 명할 수 있고 직권으로 필요한 사실조사를 실시할 수 있다.

제 23 조(중재기일) ① 중재부의 장은 중재 신청서 접수 후 지체없이 14 일 이내의 중재기일을 지정하여 당사자에게 출석을 요구하여야 한다.

② 중재 부는 당사자 일방이 중재기일에 출석하지 아니한 때에는 다시 기일을 정하여 출석을 요구하여야 한다.

③중재부의 기일은 2 차에 한하여 실시한다. 제 2 차 기일은 최초의 기일 후 14 일 이내로 지정 실시하여야 한다.

④기일의 통지는 출석요구서를 송달하는 외에 기타 상당한 방법에 의해 할 수 있다.

⑤제 3 항의 기일통지를 받은 당사자는 중재기일에 출석할 의무가 있다.

⑥신청인이 2 회 불출석한 경우에는 중재신청을 취하한 것으로 본다.

제 24 조(중재기일의 절차) ① 기일의 절차는 공개하지 아니한다. 그러나 중재부는 적당하다고 인정하는 자의 방청을 허가할 수 있다.

②중재부는 사건에 관하여 당사자 또는 이해관계인의 진술을 듣고, 필요한 때에는 적당한 방법으로 증거 또는 사실을 조사할 수 있다.

③중재부는 정정보도문의 제목, 내용 및 크기, 게재할 시기, 게재할 판 및 부위, 활자크기 기타 필요사항에 관하여 당사자간에 합의가 이루어질 수 있도록 조정을 한다. 이 경우 정정보도문의 보도가 이의대상인 원보도와 동등한 공표효과를 가질 수 있도록 하여야 한다.

④중재부는 제 2 차 기일에서 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청인의 신청취지에 반하지 않는 범위 안에서 사건의 공정한 해결을 위한 중재안을 마련하여 당사자간에 화해를 권고하여야 한다.

⑤기일의 진행 경과에 관하여는 조서를 작성하여야 한다.

제 25 조(중재기일의 화해) ①중재기일에 정정보도에 관하여 당사자 간에 화해가 이루어진 때에는 이를 조서에 기재하여야 한다.

②위 화해가 조서에 기재된 때에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다.

③위 조서에 의한 집행에는 민사소송법 제 693 조를 준용한다.

제 26 조(중재부의 결정) ①중재부는 중재신청이 제 20 조 제 1 항 소정기간을 도과하여 제출된 것임이 명백한 경우 결정으로 신청을 각하한다(중재각하결정).

②중재부는 중재신청이 제 16 조 제 2 항(정정보도청구권의 예외사유) 각에 해당함이 명백한

때에는 결정으로 중재신청을 기각할 수 있다(중재기각결정 ).

③피신청인이 중재기일에 불출석한 경우 중재부는 신청인의 의견을 듣고 중재신청서의 신청취지에 따른 중재결정을 할 수 있다(임의중재결정).

④당사자 쌍방이 중재부에 그 중재결정에 이의하지 않겠다는 의사를 서면으로 표시한 경우

중재부는 당사자 쌍방의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 중재결정을 하여야 한다(임의중재결정).

⑤중재부가 제 1 항 내지 제 4 항 소정의 결정을 하지 않은 경우에는 직권으로 제 2 차 기일 또는 그 후 7 일 이내에 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청인의 신청취지에 반하지 않는 한도 안에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 하여야 한다(강제중재 결정).

⑥본 조의 결정은 그 정본을 당사자에게 지체없이 송달하여야 한다.

제 27 조 (이의신청) ① 당사자는 제 26 조 제 2 항, 제 3 항 및 제 5 항의 결정을 송달받은 날로부터 2 주일 이내에 위 결정을 한 중재부에 이의를 신청할 수 있다. 위 기간은 불변기간으로 한다.

②적법한 이의신청이 있는 경우 제 26 조 제 2 항, 제 3 항 및 제 5 항의 결정은 그 효력을 상실한다. 중재부의 장은 지체없이 상대방에게 이의신청이 있음을 통지하여야 한다.

③제 26 조 제 4 항의 중재결정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 제 1 항의 기간내에 이의신청이 없는 경우 제 26 조 제 2 항, 제 3 항 및 제 5 항의 결정도 같다.

제 28 조(준용법률 및 수권규정) ①언론중재위원회의 중재절차에 관하여는 그 성질에 반하지 않는 한 민사조정법을 준용한다.

②언론중재위원회의 중재절차에 관한 세부적인 시행규정은 언론중재위원회 규칙으로 정한다.

제 29 조(정정보도청구의 소) ①언론중재위원회의 중재절차를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구의 소를 제기할 수 없다.

②정정보도청구의 소는 제 27 조의 규정에 따라 결정이 효력을 상실함을 안 때로부터 2 주일 이내에 신청하여야 한다. 다만 제 26 조 제 1 항의 경우에는 그 결정정보를 송달받은 날로부터 위 기간이 진행된다.

③정정보도청구의 소장에 관하여 는 제 17 조 제 1 항의 규정을 준용한다.

④정정보도청구사건의 재판은 피고의 보통재판적 소재지의 지방법원 합의부의 관할로 한다.

제 30 조(정정보도청구사건의 심리) ①정정보도청구사건의 심리에 관하여는 이 법에 다른 정함이 없는 때에는 민사소송법상 가처분절차에 관한 규정을 준용한다. 다만, 민사소송법 제 697 조 및 제 705 조는 이를 적용하지 아니한다.

②법원은 정정보도청구사건을 심리하기 위하여 변론을 열거나 당사자 쌍방을 심문하여야 한다.

③당사자는 언론중재위원회의 중재절차에서 행한 공격방어방법과 증거조사의 결과를 원용할 수 있다.

제 31 조(정정보도청구사건의 재판) ① 정정보도청구가 이유있는 경우 법원은 제 17 조(정정보도청구권의 행사) 제 2 항(정정보도문의 내용), 제 3 항(정정보도문의 범위), 제 18 조(발행인의 정정보도의무)의 규정을 준용하여 발행인에게 정정보도문의 게재보도를 명한다. 제 32 조 제 3 항(간접강제 신청)의 신청이 있는 경우에는 동시에 민사소송법 제 693 조(간접강제)에 의한 조치를 취하여야 한다.

②위 재판에 관하여는 민사소송법 제 700 조 제 2 항 내지 제 4 항(소명 대용의 담보, 담보조건부 가처분)과 제 702 조(가처분 해방금액)의 규정은 적용하지 아니한다.

③정정보도청구사건의 재판은 당사자에게 송달하여야 한다.

④법원은 정정보도청구의 소장접수 후 2 월내에 재판하여야 한다.

⑤제 27 조의 규정에 따라 중재부의 결정에 대해 이의한 자가 법원의 재판에서 중재결정보다

유리한 내용의 재판을 얻지 못하는 경우 법원은 신청에 따라 상대방의 소송비용 및 중재절차에 소요된 비용의 부담을 명하여야 한다.

제 32 조(집행) ①정정보도청구를 인용한 재판은 민사소송법 제 693 조에 의해 집행할 수 있다.

②제 1 항의 집행에는 민사소송법 제 708 조 제 2 항(집행기간)을 적용하지 아니한다.

③제 1 항의 신청은 제 29 조의 정정보도청구의 소와 동시에 그 인용을 조건으로 제기할 수 있다.

제 33 조(불복절차) ① 정정보도청구를 인용한 재판에 대하여는 항소 또는 민사소송법 제 703 조에 의한 이의를 신청하는 이외에는 불복을 신청할 수 없다.

②위 불복절차에서 심리결과 정정보도청구의 전부 또는 일부가 기각되었어야 함이 판명되는 경우에는 정정보도청구를 인용한 재판을 취소하여야 한다.

③제 2 항의 경우 피고(발행인)가 이미 정정보도의무를 이행한 때에는 그의 신청에 따라 취소 재판의 내용을 보도할 수 있음을 선고하고, 신청에 따라 원고로 하여금 피고가 이미 이행한 정정보도와 위 취소재판의 보도를 위하여 필요한 비용 및 지면 게재사용료로써 적절한 손해의 배상을 명하여야 한다.

제 34 조(수권 규정) ①정정보도청구사건의 심판에 관한 세부사항은 대법원규칙으로 정한다.

#### 제 4 장 언론중재위원회

제 35 조(지위) ①언론의 자유에 대한 침해와 언론자유의 행사에 대한 공공의 감시 및 통제를 위하여 언론 및 공공이 참여하는 독립된 심의기관으로서 언론중재위원회(이하 중재위원회 라고 한다)를 둔다.

②중재위원회는 제 37 조(직무) 제 1 항 각 호가 정하는 사항에 관하여 매년 보고서를 작성하여 정기국회에 제출하여야 한다. 중재위원회의 위원장은 위 보고서에 관해 정기국회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

제 36 조(구성) ①중재위원회는 70 인 내외의 위원으로 구성하되, 다음의 구분에 따라 선출 또는 지명된 자를 대통령이 위촉한다.

1. 5 분의 1 은 대법원장이 지명한 현직 법관.

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

3. 5 분의 1 은 대한변호사협회에서 선출한 변호사.

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

5. 5 분의 1 은 한국언론학회에서 선출한 언론학 교수

②정당의 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, 수당등 실비 변상을 받을 권리를 갖는다.

③중재위원회의 위원임명에 관하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

제 37 조(직무) ①중재위원회는 직권으로 또는 신청이나 진정에 따라 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 국가기관, 단체 및 집단의 언론에 대한 부당한 간섭 사례의 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 위반사례의 조사와 시정을 위한 의견제시.

6. 언론독점에 대한 대책 및 언론기업 상호간의 관계.

7. 언론의 다양성 보호를 위한 국가의 지원

8. 언론기업주와 소속 언론인간의 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 정하는 사항,

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

②중재위원회는 그 운영과 제 1 항 각호에 규정된 직무의 수행을 위하여 필요한 사항에 관하여 규칙을 제정할 수 있고, 심의 결과 필요한 때에는 위 규칙이 정하는 절차에 따른 결정으로서 공개적인 경고, 비판, 권고 및 의견제시, 관계 관할관청 및 기관에 대한 건의, 기타 필요한 조치를 행할 수 있다. 중재위원회의 규제 및 심의결정은 지체없이 관보에 게재하여 공고하여야 하고 관계인에게 통지하여야 한다. 특별법에 의해 설립된 방송법인은 중재위원회의 요구에 따라 요구에 의한 그 심의 결정사항의 요지를 방송하여야 한다.

③중재위원회는 국민, 언론인, 언론기업, 언론단체, 기타 공사단체 또는 관계기관의 진정, 신청, 심의요청 등이 있는 경우 2월 이내에 그 심의결과를 통보하여야 한다. 중재위원회는 그 사무수행과 관련하여 범법 사실을 인지한 때에는 관할관청 또는 기관에 고발하거나 징계를 요청하여야 하며, 관계인의 요청이 있는 때에는 법률상담에 응하고 소의 제기, 고소, 고발, 기타 신청을 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 발행 할 수 있다.

제 38 조(조직) ①중재위원회는 위원장(법관자격을 가진 자로 한다) 1 인과 부위원장 2 인을 호

선하며, 전체회의, 중앙위원회, 소위원회, 감사위원회, 중재부를 둔다.

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

제 39 조(절차) ①중재위원회는 그 직무수행을 위하여 필요한 경우 직권 또는 관계인의 신청에 따라 국가기관, 언론기업, 언론자율단체, 기타 공사단체에 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.

②중재위원회의 결정, 기타 조치에 대하여 이의가 있는 자는 재심의를 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.

③전체회의의 재심의 결정에 대하여 이의가 있는 자는 행정소송법에 의해 서울고등법원에 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 40 조(재정) ①중재위원회의 운영에 필요한 경비는 방송광고로 인한 수익으로 충당한다. 중재위원회의 예산은 공보처 장관의 서면에 의한 의견을 들은 후 전체회의가 의결한다. 방송광고공사는 중재위원회가 요구한 예산을 배정 송달하여야 한다. 중재위원회의 결산은 감사위원회의 심사를 거쳐 전체회의에서 승인한다.

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

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

제 41 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.

#### 참고문헌

o 언론중재위원회, 언론중재편람, 1990.

O 언론중재위원회, 언론중재제도 개선을 위한 첨가연구, 1989.

o 언론중재위원회, 1990년도 연차보고서, 1991.

O 언론중재위원회, 국내언론관계판례집 제 1 집, 1990.

O 언론중재위원회, 언론중재, 1989. 가을호, 겨울호, 1991. 봄호 등.

o Hartmann- Rieder, Mediengesetz, Handkommentare zum osterreichischen Recht, Band 4, Manz Verlag Wien,1985.

o Loffler /Ricker, Handbuch des Presserechts, 2. Auflage, C. H. Beck, Munchen, 1986.

o Seitz /Schmidt /schoner, Der Gegendarstellungsanspruch In Presse, Flirt Funk und Fernseh, Verlag C. H. Beck, Munchen, 1980.

o Wenzel, Das Recht der Wort-und Bildberichterstattung, Hanndbuch des Außerungsrechts, 3. Auflage, Verlag Dr. Otto Schmidt KG, Koln, 1986.

- 박용상, "한국에서의 언론중재-언론침해에 대한 구제를 중심으로", 언론중재, 1981. 창간호.
- 박용상, "언론보도와 정정보도청구권", 언론중재, 1983. 여름호.
- 박용상, "새 정기간행물의 등록 등에 관한 법률의 언론중재제도", 언론중재, 1987. 겨울호.
- 박용상, "정정보도청구권의 일반적 고찰", 언론중재, 1989. 가을호.
- 박용상, "정정보도청구권에 관한 판례의 전개", 언론중재, 1991. 여름호.
- 이영섭 편집대표, 주식 강제집행법, 사법행정, 1983.
- 이석선, 보전처분(가압류, 가처분) 상, 하, 일신사, 1981.
- 법원행정처, 법원실무제요 강제집행(하), 1982.
- 법원행정처, 보전소송의 제문제, 재판자료 제 45 집(상), 146 집 (하), 1989.
- 이재홍, 「간이한 분쟁해결제도의 개선방안」, 법원행정처, 제 2 차 법관세미나 결과보고서(민사재판제도의 개선), 사법정책자료 제 3 집 .
- 허만, 「미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결」 (Alternative Dispute Resolution in the USA), 법원행정처, 제 2 차 법관세미나 결과보고서(민사재판제도의 개선), 사법정책 자료 제 3 집.
- 소산 승, 민사조정법(신판), 유비각 법률학전집 38-II, 소화 53 년.

주

1) 개정법의 체제를 보면 신문 등 활자매체와 전파매체를 통합하여 규정하였던 언론기본법이 폐지되고, 정간물법과 방송법이 나뉘어 제정됨으로써 정정보도청구권과 언론중재위원회에 관한 규정은 정간물법에 구체적으로 규정되고 방송법에서는 정간물법의 규정을 준용하는 입법체제를 취하게 되었다.

2) 「언론기본법 제 49 조에 규정된 정정보도청구권은 그 제목의 표현과는 달리 언론사에 대하여 정기간행물이나 방송의 보도내용을 진실에 부합되게 시정할 것을 요구」는 권리가 아니라 그 보도내용에 대하여 피해자가 주장하는 반박내용을 보도해 줄 것을 요구하는 권리이므로 이의 대상이 된 보도내용의 진실 여부는 그 권리 행사의 요건이 아니다(이런 점에서 위 권리의 제목이 정정보도청구권이라고 되어 있는 것은 정확한 표현이 아니며 반박보도청구권이라고 표현하였어야 옳을 것이다). 위 규정의 의의는 피해자에게 보도내용의 진실 여부를 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 타당하다고 생각된다.」(대법원 1986. 1. 28. 선고 85 다카 1973 판결)

3) 「(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 범위내에서 반론을 제기할 것을 요구할 수 있는 내용의 권리를 마련한 것이므로 그 요건이 인사상의 불법행위 책임의 요건과 동일한 기준에 의해 적용된다고 볼 수 없다.」(서울고등법원 1983. 11. 17. 선고 82 나 4188 판결)

4) 양건, "반론권행사의 실제", 언론중재, 1982. 여름

5) 미국에서는 1934년 연방통신법에 의해 공직선거 후보자에게 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 요건하에 액세스권이 인정되고 있지만,

신문에 관하여는 의견반론권을 규정한 주법이 헌법수정 제 1 조의 언론자유조항에 위배된다고 하여 부인되고 있다.

6) "방송의 민주화와 방송법 개정", 방송연구, 1987. 가을호, 지면 이하 참조.

7) 위 법률의 전문은 필자의 번역으로 언론중재위원회가 간행한 언론중재 1988. 가을호, 66 면 이하에 수록되어 있다.

8) 언론중재신청사례에 나타난 실제상의 예를 보더라도 이러한 필요성은 명백해 진다. 82 서울중재 5(시민법정 택시합승)사건에서는 모 TV 사의 택시합승을 주제로 한 「시민법정」 프로에서 전국자동차 노조연맹 소속의 연구위원으로서 출연교섭을 받은 신청인은 위 프로에서 변호인측 증인으로 출연하여 택시 운전기사의 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. 그 밖에 보충적 반론권이 필요한 경우의 상세한 언급에 대하여는 "정정보도청구권에 관한 판례의 전개"언론중재, 1991. 여름호 참조.

9) 양삼승, "정정보도청구권-법률적 측면에서의 고찰", 언론중재, 1982. 겨울호.

10) 언론중재위원회, 언론중재제도 개선을 위한 평가연구, 1989. 92 면 참조.

11) 박용상, "정정보도청구권 행사의 요건과 절차"

12) 1987년 정간물법이 중재위원회의 사실조사권과 당사자의 출석의무 및 불출석시의 합의간주제도를 신설한 것이 그 주요 개선점이지만, ① 강제조정권을 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 없었다.

13) 현행법상 인정되는 중재제도로는 일반 사법상의 법률관계에 관한 분쟁에 관해 중재에 의해 해결하도록 하는 합의(중재계약)가 있는 경우에 중재법(1966. 3. 16 법률 제 1767 호)에 의해 행해지는 중재가 있다. 중재계약에 약정된 바에 따라 선정된 중재인의 다수결에 의한 중재판정이 내려진 사항에 대하여는 법원에의 출소가 금지되며(동법 제 2 조), 다만 예외적인 사유가 있는 경우에 한하여 법원에 중재판정취소의 소가 허용될 뿐이다(동법 제 13 조) 사단

법인 대한상사중재원은 위 중재법에 의한 국내 및 국제간의 상사중재 절차를 정하는 상사중재규칙을 제정하여 놓고 있다.

노동쟁의조정법상의 중재절차는 노사 쌍방이 신청한 때나 중재신청할 수 있음을 약정한 단체협약에 기해 신청을 한 때(이른바 임의중재) 또는 공익사업에서 행정관청의 요구나 노동위원회의 회부결정이 있는 때(이른바 강제중재)에 개시되며(노동쟁의조정법 제 30 조), 노동위원회 내에 구성되는 중재위원회가 내린 중재판정은 임의중재이나 강제중재이거나를 막론하고 단체협약이 체결된 것과 같은 효력을 갖게 된다(동법 제 37 조 내지 39 조).

14) 김성남, "언론중재제도의 법적 고찰", 언론중재, 1989. 가을호, 12면 이하.

15) 유재천, "언론중재제도의 활성화방안", 언론중재, 1989. 가을호, 23면.

- 서울대법대, 서독 프라이부르크대, 서울대 대학원(법학박사)
- 저술 : 「출판의 자유와 공적 과업」, 「언론의 자유와 책임」, 「언론과 프라이버시」, 「방송법제론」 외
- 현재 부산고등법원 부장판사