정간물법 개정과 중재제도의 발전

서정우
연세대 신방과 교수

I. 법과 언론의 관계

어느 사회를 막론하고 법이란 국민의 행복을 증진시키기 위해서 창안된 하나의 제도인 것이다. 따라서 법이란 반드시 국민을 위해서 존재해야지 국민 위에 군림해서는 안된다. 그러니까 법의 목적은 국민의 행복이고 법은 그 목적을 구현하기 위한 하나의 수단에 해당된다는 뜻이다. 법이 있기 때문에 국민이 존재하는 것이 아니고, 국민이 있기 때문에 법이 존재하게 되는 것이다. 비슷한 차원에서, 법치국가란 법이 국민을 통치하는 국가가 아니고 국민의 행복을 증진시키기 위해서 법에 의한 통치를 실현하는 국가를 의미하게 된다.
「법의 본질은 인간을 초월하지만 법의 현실적인 존립요건은 인간적이다」라는 표현이 있다. 이와 같이 법의 기본정신은 인간의 개별적 이해를 초월하지만 그것의 존립가치와 객관성은 인간사회와 더불어 성립되는 것이다. 바꾸어 말하면, 법이란 그 자체가 절대로 존재하는 게 아니고 인간사회에 의해서 정립되고, 승인되고, 준수되고 또한 감시된다는 뜻이다.
이러한 차원에서, 법이란 사회적 필요성의 산물이라고 말할 수 있다. 법이란 사회적 필요성이 제기되고, 확산되고, 채택된 사회제도란 뜻이다. 따라서 법이란 정적이고 폐쇄된 체계(static and closed system)라기 보다는 동적이고 공개된 체계(dynamic and open system)라고 말할 수 있다. 사회적 필요성이 제기되면 새로운 법이 제정되든지 아니면 기존법이 개정될 수밖에 없다.
법에는 법의 내용과 내용의 운용 두 가지 차원이 존재한다. 법은 우선 그 내용이 우수해야 한다. 그러나 아무리 좋은 내용이라도 그 운용이 잘못되면 법적 효력을 제대로 구현하기 어렵다. 우리사회는 법의 내용차원과 법의 운용차원의 문제를 동시에 안고 있지만, 특별히 법 운용의 심각한 문제를 더 많이 안고 있다고 평가된다.
법의 운용문제는 우리사회의 제반여건에 의해서 좌우된다. 법의 운용에 있어서 역기능적인 우리사회의 대표적인 여건은 (1) 권리의식의 미분화 상해, (2) 질서의식의 후진성, (3) 법 운용의 미숙성, (4) 민주주의의 미정착, (5) 국토분단과 남북대결 상태의·상존, 그리고 (6) 짧은 기간안에 정치적 안정과 경제적 성장을 동시에 이룩해야 하는 국민의 여망 등이다.
이번에 개정된 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」도 지금까지 논의된 맥락속에서 이해되어야 한다. 이번에 개정된 「정간물법」은 일차적으로는 언론관계법이지만 궁극적으로는 국민의 행복을 증진시키기 위한 법률이라 말할 수 있다.
이번에 개정된 「정간물법」은 역시 사회적 필요성의 산물이다. 바꾸어 말하면, 1987 년에 제정된 「정간물법」은 그동안에 일어난 사회적 환경변화를 반영해서 1995 년에 개정되게 되었다는 뜻이다. 법이란 전술한 바와 같이 사회적 변화에 순응해서 제정되고 개정되는 것이다.

이번에 개정된 「정간물법」의 내용에 관해서는 입장에 따라서 다양한 견해가 제시될 수 있다. 이 지구상에 존재하는 법 가운데 완전한 내용을 담고 있는 법은 사실상 존재하기 어렵다. 따라서 이번에 개정된 「정간물법 」의 시행과 더불어 우리사회가 유념해야 할 국면은 법의 효과적 운용이라 판단된다.

그러면 언론이란 무엇인가. 어느 사회를 막론하고 언론이란 법과 마찬가지로 국민의 행복을 증진시키기 위해서 창안된 사회제도의 하나이다. 언론의 목적은 국민의 행복이고, 언론은 그 목적을 증진시키기 위해서 존재하는 수단에 불과하다.

따라서 언론 역시 국민을 위해서 봉사해야지 국민위에 군림해서는 안된다. 언론이 있으니까 국민이 존재하는 것이 아니고, 국민이 있으니까 언론이 존재하게 되는 것이다. 어떤 경우에도 수단이 목적을 지배할 수 없는 것이다.

언론 역시 사회적 필요성의 산물이다. 따라서 사회가 변화하면 언론도 그 변화에 순응해서 변화해야 한다. 「정간물법」이 제정될 당시인 1987 년과 오늘을 비교하면 사회환경은 엄청난 변화를 경험하고 있다. 그 중에서도 언론환경은 양적인 차원이나 질적인 차원에서 획기적인 변화속에 놓여있다고 평가된다.

언론은 정보를 제공하고, 환경을 감시하고, 문화를 전승하고, 사회교육을 실시하는 공적기관이기 때문에 다른 제도보다는 그 가치가 일반적으로 높게 평가된다. 언론자유는 일반적으로 모든 자유를 자유케 하는 제 1 의 자유로서 인식된다.

이러한 이유 때문에, 이번에 개정된 「정간물법」은 그 내용에 있어서 언론의 상대적 특수성을 충분히 고려했다고 평가된다. 바꾸어 말하면, 이 번에 개정된 「정간물법」은 그 내용에 있어서 언론에 문제가 될만한 부분은 많지 않다는 뜻이다.

결국 운용의 묘가 절실히 필요하게 된다는 뜻이다. 우리나라의 언론은 사회적 공기관으로서 그리고 국민의 사랑과 존경을 함께 받는 국민적기관으로서 「정간물법」의 내용에만 집착하지 말고 「정간물법」의 운용을 위해서 적극적으로 참여해 야 한다고 판단된다.

진술한 바와 같이, 법과 언론의 궁극적 목적은 국민의 행복을 증진하는데 있다. 법과 언론은 국민의 행복을 증진시키기 위한 중요한 수단들이라는 뜻이다.

따라서 법과 언론간에는 목적에 있어서의 갈등이란 존재하기 어렵다. 법과 언론간에 갈등이 존재하기 어렵다. 법과 언론간에 갈등이 존재한다면 그것은 목적을 구현하기 위한 방법에 있어서의 수단적 갈등이라고 보겠다. 어떠한 경우에도 수단적 갈등이 목적적 갈등을 지배하기는 어렵다

법과 언론간에 존재하는 갈등이 목적적 갈등이 아니고 수단적 갈등이라면 그러한 갈등은 목적을 구현하기 위해서라도 상호 배제되기보다는 수용됨이 더욱 바람직스럽다. 법은 언론의 입장을 이해하도록 노력하고, 언론은 법의 입장을 이해하도록 노력해야 한다. 수단적 갈등이 많은 사회는 다원사회이고, 민주사회이고, 성숙된 사회이고, 선진된 사회인 것이다. 법과 언론간에 존재하는 갈등이 목적적 갈등이 아니고 수단적 갈등이라면 그들 간에 존재하는 관계는 「제로섬 게임」(zerosum game)이 아니고 상황과 정도의 게임이라고 보아야 한다. 어떤 상황에서는 법의 입장이 언론의 입장보다 우선될 수 있고, 다른 상황에서는 언론의

입장이 법의 입장보다도 우선될 수 있는 것이다. 한 입장은 완전히 살고, 다른 입장은 완전히 죽는 그러한 관계는 목적 구현을 위해서는 비현실적 이고 비생산적이라 판단된다.
법과 언론 사이에 존재하는 수단적 갈등의 배후에는 그들이 내세우는 사상과 이념, 규범과 관행, 그리고 상호인식의 차이 등이 도사리고 있다. 법은 일반적으로 규제주의, 기밀주의, 「국민의 알 필요」와 같은 이념적 틀을 제시하는데 반하여 언론은 자유주의, 공표주의, 그리고 「국민의 알 권리」와 같은 명제들을 내세운다.
법의 일반적 직업규범(professional norms)은 「기밀보호는 최선의 안전책이다」인데 반하여 언론의 일반적 직업규범은 「뉴스는 최대의 가치이다」가 된다. 관행은 규범에 따라서 이루어 진다.
법은 언론을 정책의 홍보자, 정책의 대변자, 그리고 정책의 도구로 생각하는데 반하여 언론은 자기 자신을 정보의 제공자, 정책의 비판자, 그러고 정책결정에의 참여자로 생각한다. 언론이 법에 대하여 가지는 이미지와 법이 자신에 대하여 가지는 자화상간에도 비슷한 차이가 존재한다.
법과 언론간에 존재하는 이러한 이념적, 규범적, 그리고 상호인식적 차이들은 그들간에 존재하는 수단적 갈등관계를 바람직하지 못한 방향으로 악화시키게 될는지도 모른다. 따라서 법과 언론은 상대방의 입장을 이해하려는 노력을 경주함과 동시에 자신의 입장에 대해서도 재정의하는 노력을 강화해 나가야 하겠다.
조금 다른 차원에서 법과 언론가운데 어떤 제도가 국민의 행복을 증진시키는데 더욱 유용한 제도인가 하는 문제가 제기될 수 있다. 이러한 문제제기는 순전히 학술적인 차원에서는 논의의 가치가 인정되지만 실제적인 차원에서는 무의미하고 비생산적이라 평가된다.
유의미하고 생산적인 문제제기는 법과 언론이 어떤 관계에 있을 때 국민의 행복이 최대한으로 증진되느냐 하는데 있다.
필자의 생각으로는 민주사회에 있어서 법과 언론은 적당한 거리를 유지하면서 상호감시하고 상호지원하는 관계를 유지할 때 국민의 행복은 최대한으로 증진된다고 판단된다.

Ⅱ. 「정간물법」 개정의 배경과 내용

1. 개정의 배경

법이란 전술한 바와 같이 고정된 폐쇄체계가 아니고 역동적인 개방체계이다. 따라서 법이란 사회환경이 변화하고, 사회적 필요성이 대두되면 그들에 순응해서 제정되고 또한 개정된다.
『정간물법」 제정과 개정에 영향한 환경변화는 크게 보면 두 가지로서 그 하나는 넓은 의미의 사회환경의 변화이고, 다른 하나는 좁은 의미의 언론환경의 변화이다.
한국사회는 지난 10여년 동안에 역사상 보기드문 대전환의 시기를 경험했다. 정치적인 차원에서 한국사회는 민주화와 통일의 전환기적 진통을 경험했고, 경제적인 차원에서는 경제성장과 공정분배간의 첨예한 갈등을 경험했다.
사회적인 차원에서 보면, 우리사회는 계층간 지역간의 갈등, 첨예화된 지역감정, 주택, 교통, 환경문제와 민생치안의 진통을 경험했고, 문화적인 차원에서는 외래문화의 홍수속에서 점차 몰락해가는 전통문화를 회복하고 재창조하는 문제들을 경험했다.

이러한 변화와 더불어 한국사회는 현대사회가 일반적으로 경험하는 대중화, 정보화, 국제화, 개방화, 지방화의 보편적 추세를 동시에 경험하고 있다. 대중화는 우리사회에 대중오락문화와 산업을 몰고 왔고, 정보화는 다매체 다채널의 시대를 몰고 왔고, 국제화는 세계속의 한국의 구현이란 명제를 제기했고, 개방화는 국경없는 지구촌에서의 본격적인 경쟁시대를 야기했고, 지방화는 지방자치의 시대를 몰고 왔다.

민주화와 더불어 국민의 주연의식과 주권의식이 함양되었고 그 결과 다양한 사회단체들이 환경감시의 파수꾼으로 등장했다. 경제성장과 더불어 국민의 여가시간과 문화활동이 확대되었고, 그 결과 개성화, 전문화, 특수화의 경향이 크게 고조되었다.

사회환경의 변화는 불가피하게 언론환경의 변화를 촉발한다. 1987 년 노태우 대통령은 소위 말하는 6·29 선언을 통하여 정부는 언론을 장악할 수도 없고, 장악하려고 시도해서도 안된다는 정부의 대언론정책의 기조를 천명했다.

그 결과, 정부는 제 5 공화국이 제정한 「언론기본법」을 폐기하고 그 대신 새로이 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」과 「방송법」을 분리 제정했다. 「정간물법」은 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용을 심의하기 위한 법정기관으로서 언론중재위원회의 설립을 규정하고 있다.

언론정책의 변화는 불가피하게 언론의 양적 증가를 초래했다. 중재위원회가 설립된 1987 년 현재 일간지의 수는 32 종이던 것이 1995 년말 현재 150 종으로 늘어났고, 주간지는 201 종으로부터 2,913 종으로 늘어났고, 월간지는 1,203 종으로부터 3,701 종으로 늘어났다. 방송의 경우에는 새로운 민영방송이 허가되었고, 종합유선텔레비전방승(CATV)이 도입되었고, 무궁화호의 성공적인 발사와 더불어 직접위성방송(DBS)의 개국이 목전에 와있다.

언론정책의 변화는 언론의 질적 차원에서도 다양한 변화를 초래했다. 대표적인 언론의 질적 변화로서는 (1) 신문카르텔의 부분해체와 자유경쟁체제의 도입, (2) 일도일지제의 폐지, (3) 주재기자제도의 부활, (4) 정부발행 보도증제도의 폐지, (5) 언론노동조합의 탄생, (6) ABC 제도의 착수, (7) 국민주주제 신문의 등장, (8) 지방언론의 상대적 활성화, (9) 언론에 대한 사회적 통제 기구의 등장, 그리고 (10) 언론에 대한 사회적 책임의식의 고양 등이다.

이러한 사회환경의 변화와 언론환경의 변화가 「정간물법」 개정의 일반적 배경이 된다. 그러나 좀더 구체적인 배경으로서는 (1) 언론의 양적증가에 따른 언론 폐해의 대두, (2) 시민의 권리 의식의 향상, (각 다양한 정보에 대한 시민요구의 증대 (4) 커뮤니케이션 기술의 발달 그리고 (5) 언론의 사회적 책임에 대한 사회적 요구의 증대 등이 제기된다. 그 결과 「정간물법」은 1995 년 12 월 18 일에 개정되어 1996 년 7 월 1 일부터 시행되게 되었다.

2. 「정간물법」 개정의 주요내용

1985 년 12 월 18 일에 개정된 「정간물법」의 주요내용은 크게 3 가지 차원을 포함한다. 첫 내용은 언론에 의한 국민피해의 구제기능을 강화하는 차원이고, 두번째 내용은 정기간행물의 등록요건을 완화하는 차원이고, 세번째 내용은 소위 말하는 사이비언론의 발생 여지를 제도적으로 예방하는 차원이다. 이 세 가지 차원 중에서 가장 중심적인 내용은 아무래도 언론중재위원회의 기능과 관련된 부분이라 판단된다.

(1) 피해구제기능의 강화

이번에 개정된 「정간물법」은 여러가지 방법으로 언론에 의한 국민피해의 구제기능을 강화하고 있다. 첫째로, 신「정간물법」은 중재위원회에 중재결정권을 부여했다. (제 18 조 6 항) 구 「정간물법」에는 중재결과 당사자간 합의가 되어야만 정정(반론)보도 등이 가능하도록 되어 있어 중재결과 합의가 되지 않을 경우에는 중재위원회로부터 어떠한 후속조치를 기대하기 어렵게 되어 있었다. 이러한 규정은 그 동안 중재위원회의 효과적인 운영에 있어서 가장 중요한 장애요인의 하나로서 작용했다
개정법은 중재위원회에 중재결정권을 부여함과 동시에 당사자가 그러한 중재결정에 대하여 이의를 신청할 경우에는 중재결정은 효력을 상실하도록 규정하고 있다. (제 18 조 7 항)
둘째로, 개정법은 그동안 법률적인 용어와 현실적인 운용에 있어서의 혼란을 야기했던 정정보도청구권이란 용어를 현실적인 운용에 부합되도록 반론보도청구권으로 통일 · 정리했다. (제 16 조) 구법상의 정정보도청구권은 서구의 반론권을 받아들여 입법화한 것으로서 그 법문의 표현이 정정보도청구권으로 되어 있어 해당권리의 성격에 대하여 많은 논란이 제기되어 왔었다. 대법원과 헌법재판소는 정정보도청구권의 성격을 지난 1986 년과 1991 년에 각각 반론보도청구권으로 확인한 바 있다. 이번에 개정된 「정간물법」은 법률적인 용어와 현실적인 운용에 있어서의 혼란을 일단락시키는 데 기여했다.
셋째로, 개정법은 언론중재위원회가 반론보도 청구에 대해서 뿐만 아니라 정정보도청구에 대해서도 중재할 수 있도록 규정했다. (제 18 조 1 항) 그동안 중재신청된 사건의 거의 대부분이 정정보도청구에 관한 것임을 감안할 때 대단히 불가피한 규정으로 평가된다. 다만 개정법은 반론보도청구에 대한 재판청구시에는 반드시 중재위원회의 중재를 거쳐야 하나, 정정보도청구는 중재절차 없이 직접 법원에 청구가 가능하도록 규정하고 있다.
넷째로, 개정법은 중재신청 건수의 증가추세에 따라서 중재위원의 수를 현행 40 인 이상 70 인 이내를 40 인 이상 80 인 이내로 충원하도록 규정하고 있다. (제 17 조 2 항) 중재위원의 증가는 중재위원회로 하여금 계속 증가하는 중재신청사건 들을 보다 효과적으로 분담 · 관리 하도록 함으로써 피해구제기능을 강화하리라 판단된다.
다섯째, 개정법은 중재위원의 구성에 있어서 언론계 출신 인사를 5 분의 1 이상 위촉하도록 명문화하고 있다. (제 17 조 2 항) 이 경우 언론계출신 인사라함은 현역 언론인이 아닌 전직 언론인을 의미한다. 현행법은 중재위원의 구성에 있어서 법관 자격자 5 분의 2 이상만을 명문화하고 있다.
여섯째, 개정법은 공직선거 입후보자에 대해서도 중재위원의 자격을 제한하도록 규정하고 있다. (제 17 조 5 항) 현행법은 중재위원의 자격제한을 공무원(법관·교육공무원 제외)과 당직자에 한정하고 있으나 개정법에서는 공직선거에 입후보한 인사들도 정당인과 마찬가지로 중재위원의 자격이 제한된다. 무소속 입후보자도 여기에 포함된다.
일곱째, 개정법은 중재신청 기간과 처리기간을 연장하도록 규정하고 있다.(제 18 조 1 항과 6 항) 현행법은 중재신청기간을 보도 후 1 개월로 규정하고 있으나 개정법은 그 기간을 보도인지 후 1 개월로 연장하고 있다. 이 경우에도 보도인지 후 1 개월은 보도 후 6 개월 이내에 이루어져야 한다. 현재와 같이 정기간행물의 수가 폭증하고 있고, 그 결과 국민 개개인은 언론피해사례를 일일이 확인하기 어렵고, 그리고 피해자의 인지가 늦을 경우에

현재로서는 권리행사를 할 수 없음을 감안할 때 중재신청 기간의 연장은 적절한 조치라고 평가된다.
중재신청의 처리기간도 14 일에서 21 일로 연장 된다. 처리기간의 연장은 중재결정시 보다 신중한 조사와 검토를 위해서 그동안 대단히 필요하다고 주장되어 왔다.
여덟번째, 개정안은 언론으로부터 피해받은 기관이나 단체의 장도 중재신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. (제 16 조 7 항) 현행법에서는 청구권자를 단순히 「피해자」라고만 규정하고 있기 때문에 행정관청의 경우 당해 행정관청에 의한 직접 권리 행사는 법리상 곤란하다고 판단되었다.
아홉번째, 개정법은 정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 정기간행물을 발행하는 자(언론사)에게 서면으로 반론보도문의 게재를 청구할 수 있게 규정하고 있다. 현행법은 정기간행물을 발행하는 자, 즉 언론사 대신에 「발행인」 또는 「편집인」으로 지정되어 있기 때문에 피해자의 입장에서 보면, 그 발행인이나 편집인이 누구인지를 확인하기 어렵고, 특히 그들의 인적사항을 찾아내는데 어려움이 많았다. 그러한 차원에서 피해자의 편의를 위해서 발행인이나 편집인 대신에 언론사로 지정한 것은 적절한 조치라고 판단된다. 대법원의 예규에서도 피청구인을 「언론사」로 규정하고 있다. (정정보도 등 청구사건 심판규칙 제 3 조)
열번째, 개정법은 피해자가 반론보도청구소송을 제기할 때 민사소송법상 「간접강제」 신청도 동시에 제기할 수 있도록 규정하고 있다. 현행법체제하에서는 반론보도 청구소송에서 청구인이 승소하였을 경우, 언론사의 이행을 강제하기 위해서는 별도로 민사소송법상의 「간접강제」 신청을 하여야만 한다.
(2) 정기간행물 등록요건의 완화
첫째, 개정법은 일반주간신문도 특수주간신문과 마찬가지로 인쇄계약만으로 발행이 가능하도록 규정하고 있다. (제 6 조 4 항) 현행법은 특수주간신문에만 고려한 등록요건을 적용해왔다.
둘째, 개정법은 법인 · 단체 · 기관 등이 그 소속원에게 지급하기 위해서 무가로 발행하는 간행물은 등록대상에서 제외하도록 규정하고 있다.(제 17 조 1 항)
셋째, 개정법은 특수주간과 월간 이하 간행물 중 무료로 보급되는 정기간행물과 주간 이하 지역신문과 기타 간행물에 대한 등록업무를 지방자치단체에 위임하도록 규정하고 있다.(제 7 조 8 항)
(3) 사이비언론 발생을 예방하기 위한 제도적 장치의 마련
첫째, 개정법은 발행안과 편집인의 결격사유를 보강하도록 규정하고 있다. (제 9 조 1 항) 개정법에 의하면, 금고 이상의 형을 받고 형집행이 종료되지 아니한자, 미성년자 등 행위무능력자 및 파산자와 「정간물법」 위반으로 등록취소나 처벌(벌금 이상) 받은 경우 등록취소 또는 형집행 종료후 2 년이 경과하지 아니한 자는 발행인이나 편집인이 될 수 없도록 규정된다.
둘째, 개정법은 정당한 사유없이 장기간 미창간(1 년 이상)하거나 발행중단(1 년 이상, 월간 이하 2 년 이상) 시에는 등록청이 직권으로 등록을 취소할 수 있도록 규정하고 있다.

(제 12 조 2 항)이 경우 직권취소의 공정하고 객관적인 심의를 위해 「심의위원회」의 설치를 규정하고 있다.

3. 중재제도의 발전과 과제

이번에 개정된 「정간물법」은 전술한 바와 같이 언론에 의한 피해구제의 기능을 강화하고, 정기간행물의 등록요건을 완화하여, 사이비언론의 발생여지를 제도적으로 예방함으로써 건전한 언론문화의 정착을 위한 법적 장치를 마련하는데 기여했다고 평가된다.

특히 이번에 개정된 「정간물법」은 우리나라에 있어서 중재제도의 위상을 제고하는 데 결정적 기여를 했다고 평가된다. 중재제도란 언론에 의한 국민피해가 발생 했을 경우 언론사와 국민간의 이해를 중재하는 제도로서 중재위원회가 그 임무를 수행하고 있다.

따라서 「정간물법」 개정은 단순히 언론에 의한 피해구제기능의 강화라는 차원에만 머물지 않고 중재제도에 대한 국민의 이해수준을 향상하고, 우리사회에 중재제도를 정착시키고, 중재제도의 운영을 위한 언론사의 적극적인 참여를 간접적이나마 유도하는데 중요한 기여를 할 것으로 평가된다. 이러한 3 가지 차원을 부연해서 설명하면 아래와 같다.

1) 국민 이해수준의 향상

중재제도는 중재위원회, 국민, 그리고 언론사의 상호관계속에서 존립하고 발전한다. 그 동안, 우리나라의 언론중재제도는 중재위원회의 구조와 기능상의 문제점과 더불어 그 제도에 대한 국민의 이해수준이 낮았기 때문에 운영상 여러가지 어려움을 겪었다고 판단된다.

언론중재위원회는 1980 년에 제정된 「언론기본법」의 정신에 따라서 그 이듬해인 1981 년에 정식으로 출범했다. 그렇게 보면, 언론중재위원회는 금년으로 창립 15 주년을 맞게 되는 셈이다.

그런대도 불구하고 그 제도에 대한 국민의 일반적 이해수준이 낮은 이유는 크게 보면 두 가지 차원으로 요약된다. 첫번째 차원은 그 제도에 대한 단순한 무지와 무관심이다. 우리나라의 국민은 일반적으로 민주의식이나 시민의식의 후진성과 생활의 현실적인 어려움때문에 공적제도나 장치에 대하여 알려고 하지도 않고, 관심을 가지려고 노력하지도 않는다. 이러한 현상은 물론 우리나라에만 해당되는 현상이라기보다는 후진국의 일반적 현상으로 보아야 한다.

두번째 차원은 그 제도에 대한 의혹과 불신이다. 진술한 바와 같이, 언론중재위원회는 1980 년에 제정된 「언론기본법」의 산물이다. 『언기법」은 제 5 공화국 정부가 언론을 통제하기 위해서 제정한 법으로 평가된다. 따라서 「언기법」은 제 6 공화국 정부에 의해서 폐기되고 「정간물법」과 「방송법」으로 분리 · 제정될 수 밖에 없었다. 「언기법」에 대한 국민의 의혹과 불신은 그 법에 의해서 탄생된 언론중재위원회에도 그대로 전승될 수 밖에 없는 것이다. 그 결과, 국민들은 언론중재위원회를 그들의 권익을 보호하기 위해서 탄생된 기구로 인식하기보다는 언론을 통제하기 위해서 탄생된 비민주적인 기구로 인식하게 되었다.

이러한 두 가지 배경 때문에 언론중재위원회는 현재까지도 국민의 전폭적 이해와 신뢰를 받고 있다고 말하기 어렵다. 이러한 이유 때문에 언론중재위원회는 그동안 많은 예산을 들여서 신문이나 방송을 통해서 이 기구에 대하여 알리고 설득하는 홍보활동을 계속해오고 있다.

이번에 개정된 「정간물법」은 이러한 문제상황을 직시하고 그 내용속에 국민의 요구사항을 상당히 반영함으로써 중재위원회가 국민을 위한 국민적 기구라는 사실을 제고하도록 노력한 흔적이 보인다.
그러한 흔적의 대표적 사례가 중재위원회에 「중재결정권」을 부여한다든지, 중재신청이나 처리기간을 연장한다든가, 중재신청 당사자를 명시한다든가, 중재 상대방을 「언론사」로 규정하는 것 등이다.
「정간물법」의 이러한 개정사항들은 물론 중재제도의 효율적 운영을 위해서도 도움이 되지만 언론중재위원회에 대한 국민의 잘못된 인식을 시정함으로써 그 기구에 대한 국민의 일반적 이해 수준을 향상시키는데 상당한 도움을 주리라 예상된다.
세상의 모든 질서가 그러하듯이 제도란 그 제도가 겨냥하는 구성원의 바른 이해와 인식이 없이는 결코 존립하고 발전하기 어렵다. 중재제도가 겨냥하는 구성원은 두 말할 것 없이 국민이다.
특히 「정간물법」이 문민정부의 등장과 함께 개정된 사실은 중재제도에 대한 국민의 이해수준을 개선하는데 크게 도움을 줄 것으로 예상된다. 과거 「언기법」과 「정간물법」은 군사정부에 의해서 제정되었기 때문이다.
「정간물법」이 문민정부에 의해서 개정되었다고 해서 언론중재위원회에 대한 국민의 이해수준이 저절로 향상되리라고 기대하기는 곤란하다. 따라서 언론중재위원회가 「정간물법」 개정과 더불어 맞게 되는 과제는 이 사실을 국민에게 알리고 설득하는 홍보작업이라 판단된다.
법의 개정과 홍보작업이 마차의 양바퀴처럼 하나의 축으로 연결되어 유기적으로 이루어져야 소기의 성과를 기대할 수 있다. 법만 개정되고 홍보노력은 수반되지 않으면 그러한 법 개정은 적어도 국민의 이해와 인식에 관한 한 별다른 성과를 거두기가 어렵게 된다는 뜻이다.
2) 중재제도의 정착
이번에 개정된 「정간물법」은 중재제도를 우리사회에 정착시키는 중요한 제도적 장치를 마련하는 데 기여했다고 평가된다. 그동안 우리나라의 중재제도는 여러가지 이유때문에 그 뿌리를 우리사회의 토양에 충분히 착근시키지 못한 채 현재까지 운영되어 왔다고 평가된다.
우리나라의 중재위원회는 한편으로는 국민으로부터 비판받았고, 다른 한편으로는 언론으로부터 비판받기도 했다.
혹자는 중재제도의 탄생 배경에 대하여 문제를 제기했고, 다른 사람은 중재제도의 적합성에 대하여 문제를 제기하기도 했다. 그러나 우리사회에 있어서 중재제도가 뿌리를 내리지 못한 가장 중요한 이유 가운데 하나는 중재제도의 기능적 효율성에 있었다고 판단된다.
그 동안 중재제도는 여러가지 구조 · 기능적 제약 때문에 국민의 기대에 부응할만큼 효율적으로 운영되었다고 말하기 어렵다. 중재위원회가 국민의 기대에 부응하고자 해도 법적으로 그러한 기능을 수행할 수 있는 보장이 없었기 때문이다.
이번에 개정된 「정간물법」은 전술한 바와 같이 10가지 영역에서 구체적인 법적 뒷받침을 제공하고 있다고 평가된다. 그 중에서도 가장 중요한 제도적 장치는 「중재결정권의

부여」라고 판단된다. 이 사항은 그동안 국민이나 전문가들의 가장 강력한 요구사항의 하나였다고 평가된다.
1996 년 7 월 1 일부터는 개정된 「정간물법」이 발효되고, 따라서 중재위원회는 이때부터 중재결정권을 행사하게 된다. 바꾸어 말하면, 중재위원회의 중재부는 개정된 「정간물법」 제 18 조 6 항에 의거하여 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도내에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 할 수 있게 된다. 이 부분은 이번에 개정된 「정간물법」의 내용가운데서 가장 중요한 조항이라 판단된다.
이러한 중재결정권의 효율적인 행사를 위해서 중재위원의 수도 증가되었고, 중재신청이나 처리기간도 연장되었고, 중재결정에 대한 당사자의 이의신청도 가능하게 규정되었다.
그러나 중재부에 의한 중재결정권의 효율적인 행사는 생각하는 것만큼 쉬운 작업이 아님을 유념해야 한다. 우선 중재부는 짧은 기간동안에 중재결정을 하는데 결정적 도움이 되는 당사자가 주장하는 사실에 대한 진위를 밝혀야 하기 때문이다. 이러한 진위를 밝히는 작업은 현재 중재위원회의 구조나 기능으로 볼 때에는 거의 불가능한 작업으로 평가된다.
그리고 중재부의 중재결정에 대하여 당사자가 불만이 있을 경우에는 이의신청이 가능하고, 이 경우에는 중재결정은 효력을 상실하게 된다. 현재 우리나라의 법문화 수준으로 볼 때 당사자가 중재부의 중재결정을 쉽게 수용하기를 기대하기는 현실적으로 어렵다.
이것이 「중재결정권 부여」의 탁월한 공헌에도 불구하고 중재위원회가 현실적으로 당면하게 될 어려움들이다. 그러면 중재위원회는 이 문제를 어떻게 인식하고 실천해나가야 하는가. 이것이 이번에 개정된 「정간물법」이 언론중재위원회에 주는 새로운 도전이고 과제가 된다.
우선 중재위원회의 중재부는 여건이 충분히 주어질 때까지는 중재결정권의 행사에 있어서 철저함과 신중함과 엄격함을 견지해야 할 것으로 판단 된다. 중재부는 어떠한 상황에서도 중재결정권을 남발해서는 안된다는 뜻이다.
둘째로, 중재위원회의 중재부는 중재시간이나 중재회의의 횟수를 늘리는 한이 있더라도 당사자의 입장들이 충분하고 구체적으로 개진되고, 당사자간의 충분한 토의와 논쟁이 이루어지고, 그 결과 나름대로의 합의가 도출될 수 있도록 중재회의의 운영 방식을 호율화하도록 노력해야 할 것이다.
셋째로, 중재위원회의 사무처는 중재부가 중재사건을 심의하고 결정하는데 있어서 구체적으로 도움이 될 수 있도록 행정적 지원을 강화해야 할 것이다.
넷째로, 중재위원회는 중재결정 권을 행사함에 있어서 만전을 기하기 위해서 여건이 허락하는 범위 내에서 상임중재위원회와 중재위원제도와 같은 인적 보강을 강구해야 할 것이다.
3) 언론에 의한 적극적 참여 유도
이번에 개정된 「정간물법」은 중재제도에 대한 언론의 일반적 이해수준을 제고함으로써 언론의 참여를 유도하는데 기여할 수 있다고 평가된다.
이번 「정간물법」 개정에 있어서 우리나라의 언론은 과거와는 달리 아무런 반대의사를 표시하지 않았다. 이러한 「언론의 침묵」이 무엇을 의미하는지는 현재로서는 가늠하기

어렵지만 필자의 판단으로는 「정간물법」 개정에 대한 「묵시적 찬성」이 아닌가 생각하게 된다.
사실 이번에 개정된 「정간물법」에 대해서 언론계가 공개적으로 반대할 근거는 대단히 희박하다고 판단된다. 우리나라의 언론도 최근에 와서는 언론에 의한 국민 피해의 구제에 있어서 높은 관심과 성의를 보여왔다고 판단된다.
그리고 이번에 개정된 「정간물법」의 내용속에는 언론의 중요성을 반영한 규정들이 존재한다.
첫째로, 개정법은 중재위원의 구성에 있어서 언론계 출신 인사를 전체의 5 분의 1 이상이 되도록 명문화하고 있다.
둘째로, 개정법은 언론사가 상급심에서 승소한 경우 언론사를 보호하는 장치를 마련하고 있다. 바꾸어 말하면, 반론보도청구의 판결시 상급심에서 번복된 경우, 반론보도청구 민사재판을 취소하고, 취소재판의 내용을 보도할 수 있음을 선고하고, 이에 필요한 비용 및 손해배상은 원고가 부담하도록 규정하고 있다는 뜻이다.
셋째로, 개정법은 추후보도청구권의 범위를 축소하도록 규정하고 있다. 바꾸어 말하면, 개정법은 명백한 무죄판결의 경우에만 추후보도의 청구가 가능하도록 규정하고 있다는 뜻이다. 현행법은 형사혐의자가 유죄판결 이외의 형태로 종결된 때로 되어 있어 공소기각이나 면소의 경우에도 추후보도청구권이 인정되도록 규정하고 있다. 이것은 언론사를 보호하기 위한 조항이라 판단된다.
언론중재제도는 국민의 협조와 더불어 언론의 참여가 없이는 결코 존립하고 발전하기 어려운 제도이다. 따라서 언론의 관심과 참여는 우리나라에 있어서 중재제도의 발전을 위해서 대단히 필수적인 전제가 된다.
이번에 개정된 「정간물법」은 그 개정 배경에 있어서나 개정내용에 있어서 언론의 이해와 참여를 유도하는데 큰 보탬이 되리라 판단된다.
4. 맺음말
중재제도는 중재위원회, 국민 그리고 언론사의 상호관계 속에서 존립하고 발전한다. 이번에 개정된 「정간물법」은 이들간의 관계를 원활히 함으로써 언론에 의한 국민피해의 구제기능을 강화하는데 크게 기여하리라 판단된다.
이번 「정간물법」개정과 더불어 중재제도에 대한 국민의 이해수준이 증대되고, 중재제도에 대한 언론의 참여수준이 확대됨으로써 중재제도가 우리사회에 뿌리를 내리는 계기가 마련되기를 기대해 본다. 이러한 차원에서 1996 년은 언론중재 제도가 우리사회에 정착하는 원년이 되는 셈이다.

- 연세대학교 영문학과 미국 미네소타주립대학원(신문학 박사)
- 저술 : 신문학이론(공저), 국제 커뮤니케이션론외
- 현재 연세대학교 신문방송학과 교수, 언론중재위원회중재위원