

중재제도 운영 15년, 회고와 과제

한동원

전 언론연구원장

1. 언론중재제도는 자율의 한계를 보완한 필연적인 피해구제장치

1996년 3월 말로 언론중재위원회는 설립 15주년을 맞는다. 완벽한 권익피해 구제장치라고 할 수는 없지만 언론중재제도가 굳건하게 뿌리를 내렸다고 생각되는 오늘의 이 시점에서 지난 15년을 회고해 볼 때 그 동안 언론에 의해 얼마나 많은 피해자들이 실정법의 보호를 받지 못했고 가해자인 언론의 자율적인 구제로부터 외면을 당해왔는가를 실감하게 된다. 언론중재제도가 발족된 시기인 80년대 초반까지 언론침해와 관련된 판례가 전혀 없었다는 사실은 언론에 의한 피해자들이 법에 의한 구제를 전혀 받지 못했다는 반증이며 윤리위원회나 매체 내 심의기구 등을 통한 언론의 자율적인 피해구제도 거의 유명무실한 상태였다.

이러한 언론환경 하에서 1980년 10월에 개정된 헌법에서 언론의 책임과 언론에 의한 피해자의 배상청구권을 각별하게 강조하는 규정을 신설했다는 것은 큰 의미가 있다고 하겠다. 헌법은 제2조 4항에서 「언론출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해배상을 청구할 수 있다」고 규정하고 있다. 언론에 의한 피해자들은 굳이 헌법의 규정이 아니더라도 민·형사법과 그 밖의 관련법에 의해 피해구제를 받을 수 있는 길은 열려 있다. 그러나 많은 시간이 소요되고 변호사비용 등의 과중한 재정부담 때문에 피해자들은 소송을 기피하는 경향이 많았고 따라서 소송에 의한 법적구제에는 한계가 있음이 스스로 드러났다. 1심, 2심을 거쳐 대법원에서의 확정판결이 있기까지는 보통 2년 가까운 시일이 소요된다. 승소하여 정정보도를 게재해봤자 실익이 없다. 실정법에 의한 구제는 물론 언론의 자율에 의한 구제도 어려운 상황에서 도입된 언론중재제도는 따라서 미흡한 자율의 한계를 보장하고 피해자를 효율적으로 구제하기 위한 필연적인 결과라고 하지 않을 수 없다. 81년에 제정된 당초의 언론기본법은 언론중재제도를 도입하면서 ① 언론사에 대해 피해자는 정정보도청구를 할 수 있다, ② 이 청구에 의한 분쟁을 중재하기 위하여 언론중재위원회를 둔다, ③ 중재결과 당사자간에 합의가 성립된 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. ④ 중재 불성립시 법원에 정정보도청구의 심판을 청구할 수 있다, ⑤ 이 청구에 대하여는 민사소송법의 가처분절차에 관한 규정에 의하여 재판한다, ⑥ 청구가 이유있는 경우 법원은 정정보도의 게재를 명할 수 있다는 규정을 두어 구제절차를 간소화하고 효율화했다.

87년 언론기본법이 폐지되고 대체입법으로 제정된 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」(이하 「정간물법」으로 함)은 다시 중재기능을 보완하여 ① 피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 중재신청내용대로 정정기사를 게재하기로 합의된 것으로 본다는 규정을 신설, 출석률이 저조했던 언론사의 출석을 강제화했으며, ② 범죄혐의가 있거나

형사상의 조치를 받았다고 보도된 자는 그에 대한 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결된 때에는 언론사에 대해 이 사실에 관한 추후보도의 게재를 청구할 수 있다는

「추후보도청구권」(추후정정보도로 볼 수 있다) 규정을 추가했다.

특히 법원에 청구되는 정정보도청구심판제도 는 민사소송법의 가처분절차에 관한 규정에 의하여 재판을 하게하고 정정보도의 게재를 명한 결정에 대해서는 피고소인의 항소여부에 관계없이 집행력을 갖게 함으로써 본안소송에 비해 단시일 안에 피해구제를 받을 수 있도록 한 회기적인 제도로 평가되고 있다. 지난날 1 건도 없었던 정정보도청구소송이 이 제도가 시행된 이후 지난 15 년 동안 208 건에 이르고 있음은 이 제도가 피해구제에 효율적으로 기여하고 있음을 말해주고 있다.

95 년 말에는 「정간물법」을 개정하여 중재위원회에 「중재결정권」을 부여하는 등 다시 중재기능을 강화했다. 오는 7 월부터 발효되는 「중재결정권」은 그동안 신청인과 피신청인간의 합의에만 의존해 온 중재제도를 크게 실효성있게 바꾸어 놓을 것이며 피신청인 스스로가 침해사실을 인정하거나 객관적으로 침해사실이 입증되고 있는 사안에 대해서까지 정정보도나 반론의 게재를 거부해 온 언론들의 비협조적인 대응자세에도 변화가 있을 것으로 예상된다.

언론들은 흔히 타율규제 때문에 자율규제능력이 위축된다고 주장한다. 그러나 이는 역설적인 논리에 불과하다. 자율이 잘 되면 타율은 필요없다. 세계의 여러 언론자율기구들이 타율규제의 위협에 직면하고 있는 것도 자율규제에 만족할 수 없다는 여론 때문이다. 영국의 경우 1990 년 6 월에 제출된 「프라이버시 및 관련 제문제에 관한 캘커타위원회 보고」가 언론과 관련된 여러가지 문제를 포괄적으로 분석하고 이 문제들을 언론계가 자율규제 하지 않는다면 법에 의한 개입이 불가피하다는 위협적인 내용을 포함시켜 세계에서 가장 모범적이고 대표적인 자율기구로 알려졌던 신문평의회를 해체하게 하고 91 년 1 월 1 일자로 또다른 자율기구인 언론불만처리위원회(PCC)를 시한부로 탄생시킨 바 있다. 그러나 PCC 에 대해서도 불만의 여론이 높아 그 귀추가 주목된다. 독일이나 프랑스 등에서도 여러해 전부터 언론에 대한 타율규제 압력이 있어 왔던 것으로 전해지고 있다.

우리나라 언론은 이미 1957 년 4 월 7 일 제 1 회 신문의 날에 신문윤리강령을 채택했고 61 년에는 신문윤리위원회 설립에 이어 윤리실천요강도 마련했다. 타율규제를 배제하기 위한 자율규제의 제도적 장치였다. 신문윤리위원회는 창립식에서 「... 만일 허위, 왜곡, 과장으로 참된 신문의 자유를 모독하는 악덕 신문인이 있다면 본 위원회의 단호한 제재를 받을 것이며 신문으로부터 피해를 입은 일반시민들은 서슴지 말고 본 위원회에 제소하기를 바란다」고 내외에 선언했다. 전국의 일간신문, 통신사의 편집인들은 신문윤리강령과 윤리실천요강을 준수한다는 서약서에 서명까지 했다. 초기 약 10 년간은 활발했으나 70 년대 중반에 들어서면서 피해자의 제소는 거의 없는 상태였다.

81 년 3 월 31 일 언론중재위원회 발족 이후 몇 년 동안 많은 언론인들과 일부 언론학자들까지도 「언론중재위원회가 생겼기 때문에 신문윤리위원회에 피해자들의 제소가 들어오지 않는다」고 중재제도에 대한 부정론을 폈다. 이러한 주장은 잘못이었다.

신문윤리위원회의 피해자 제소업무는 이미 71 년경부터 5 건 내외로 위축되었으며 75 년경부터는 1~2 건, 80 년부터는 단 1 건의 제소도 없었다. 언론중재위원회가 설립되기

이전부터 신문윤리위원회에는 이미 피해자 제소가 전혀 없었던 것으로 밝혀졌다. 언론의 자율규제 제도가 제대로 기능했다면 언론중재제도는 탄생되지 않았을지도 모른다.

2. 정정보도청구와 중재신청 늘었으나 합의율은 계속 저조

언론중재제도 시행 15 년동안 정정보도청구권자의 중재신청은 88 년까지의 전반기에는 연 평균 55 건 내외로 저조했으나 89 년부터는 해를 거듭할수록 큰 폭으로 증가했다. 그러나 피신청인인 언론사측의 소극적이고 무성의한 대응자세로 정정보도나 반론게재 합의율은 계속 저조한 상태를 벗어나지 못했다. 피해자의 구제를 위한 합의율이 저조하다는 것은 언론의 자율능력과 자율의지에 흠결이 있음을 말해주는 것이다. 87 년

11 월의 「정간물법」 개정으로 정기간행물의 발행요건이 대폭 강화되자 88 년에 접어들면서 각종 매체가 급증하는 언론환경의 변화가 일어나기 시작했다. 매체급증은 매체간의 과당경쟁과 자질이 부족한 기자의 양산까지 수반하여 명예훼손과 사생활을 침해하는 선정주의적인 보도를 유발시키는 원인이 되었다.

88 년까지의 전반기에 중재신청이 적었던 것은 80 년의 언론통폐합에 의해 전국적으로 매체수가 크게 감소되었고 언론중재제도를 인지시키기 위한 홍보가 부족했던데 원인이 있었다고 하겠다. 95 년에 전년대비 13 건(2.4%)이 감소했던 것을 제외하고는 89 년부터의 후반기 증가율은 대폭적인 것으로 나타나고 있다. 89 년 121 건(88 년의 55 건 대비 120% 증가), 90 년 159 건(89 년 대비 31.4% 증가), 91 년 220 건(90 년 대비 38.4% 증가), 92 년 220 건(91 년 대비 73.2% 증가), 93 년 423 건(92 년 대비 11% 증가), 94 년 541 건(93 년 대비 27.9% 증가), 95 년 528 건(94 년 대비 2.4% 감소)으로 되어 있다.

언론중재위원회의 최근 3,4 년간의 집계에 의하면 중재신청 증가분의 대부분을 서울에서 발행되는 종합일간지를 비롯 지방일간지, 경제신문, 스포츠신문, 주간신문 등 주로 신문매체와 텔레비전 방송들이 차지하고 있는 반면 오히려 주간 잡지를 비롯하여 여성월간지, 월간잡지 등 잡지 매체들은 매체수의 증가에도 불구하고 초기에 비해 중재신청이 보합 또는 감소되는 현상을 보이고 있어 대조를 이루고 있다.

특히 중재신청이 급증하기 시작한 80 년대 말과 90 년대 초반은 때마침 전국의 많은 신문사와 방송사들이 자체적으로 각사의 기자윤리강령 또는 보도윤리강령을 제정, 채택하고 이의 철저한 준수를 내외에 선언했고 이와 함께 옴브즈맨제도의 도입 등 사내 자율심의 제도를 새로 만들거나 강화했던 시기와 일치하고 있어 더욱 주목된다.

피해자들의 정정보도청구, 중재신청의 급증과 함께 제기되는 큰 문제는 저조한 중재 합의율이다. 지난 15 년동안의 평균 중재합의율은 26.6%로 총 2,802 건의 중재신청중 722 건만이 합의로 처리되었다. 나머지는 불성립 718 건(26.5%), 취하 1,266 건(46.8%)으로 불성립 과 취하가 전체의 63.3%에 이른다. 중재위원회의 조사자료에 의하면 불성립 718 건 중 18.5%에 해당하는 133 건과 취하 1,266 건 중 47.3%에 해당하는 599 건이 정정 보도나 해명성 기사에 의해 피해구제를 받은 것으로 되어있어 중재에서 합의된 26.6%와 합쳐 실질적인 피해구제는 중재신청인의 절반을 넘는 50.5%에 이르고 있는 것으로 분석되고 있다.

그러나 합의에 의해서도 피해회복이 충분히 되지 않고 있다고 주장하는 피해자들과 취하와 불성립된 분쟁사건에서의 피해자들이 과연 어느 정도의 피해회복을 이루었을런지는

의문이다. 특히 직접 또는 간접적인 압력이나 회유를 통한 취하가 아직까지도 적지 않고 정정보도나 해명성기사 등 적절한 조치를 약속하면서 취하시켜 놓고는 약속대로 이행하지 않거나 적당히 얼버무리는 경우도 있는 것으로 알려지고 있어 안타깝다.

지난 89년 언론중재위원회가 중재신청인들을 대상으로 조사한 바에 의하면 취하이유에 대해 35.0%가 「언론사측에서 호의적인 보도를 약속해서」, 22.5%가 「언론사측에서 사과했기 때문에」라고 응답했으나 취하후의 피해회복에 대한 평가에서는 86.1%가 「보상되지 않았다」고 답변했다.

특히 중재처리결과 합의사항에 대한 만족도 조사에서 불만족이 73.9%로 압도적으로 많은 반면 만족은 26.1%에 불과했다. 합의결과 피해회복에 대한 평가에서도 부정적인 반응이 76.2%인 반면 긍정적인 반응은 23.8%로 나타났다. 합의사항에 대한 이행도에서도 63.6%가 이행하지 않은 부분이 많았거나 전혀 이행하지 않았다고 응답했으며 호의적으로 약속을 해놓고도 약속과는 다르게 이행하거나 전혀 이행하지 않았다는 응답도 77.4%에 이른다. 언론을 신뢰할 수 없다는 반응이 압도적으로 나타나고 있다.

중재과정에서도 흔히 볼 수 있는 경우이긴 하지만 피해자의 직접적인 항의에 대한 언론사측의 대응태도에 대한 조사에서는 「잘못을 인정했지만 정정보도는 회피한다」는 응답이 49.3%(방송사는 53.8%, 중앙일간신문사는 56%로 더 높다)로 나타나고 있는데 이러한 사안들이야말로 오는 7월부터 발효될 「중재결정권」의 대상이 될 것으로 보인다.

3. 시정권고 효과가 서서히 나타나고 있다.

중재기능과 함께 언론중재제도상의 또 다른 기능인 시정권고는 강제력은 없으나 반복되는 사이에 부분적으로나마 서서히 그 효과가 나타나고 있는 것으로 평가되고 있다. 시정권고는 당초 8년에 폐지된 언론기본법 50조 1항 「정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다」는 규정과 8년 「중재위원회는 언론침해의 내용을 심의하여 필요한 경우 당해 발행인 또는 방송국의 장에게 시정을 권고할 수 있다」는 규정에 근거하여 81년 11월 30일 위원총회에서 5개항의 심의기준까지 채택했으나 시행령에 아무런 절차규정도 없었기 때문에 「정간물법」 시행령에 절차규정이 마련될 때까지 그 기능이 사실상 정지상태에 있었다. 시행령에 절차규정이 없었고 따라서 시정 권고내용을 심의, 결정할 기구도 없었기 때문에 유일한 근거규정이었던 법 50조 8항의 「중재위원회」를 「위원총회」로 보아야 한다는 해석이 유력하여 시정권고는 활성화될 수가 없었다. 1년에 한차례 열리는 위원총회에서 시정권고결의를 한다고 하면 극단적으로는 1년 전에 보도된 언론침해내용을 시정권고하는 경우도 있을 수 있기 때문에 시정권고는 사실상 무의미한 것으로 판단되었다. 따라서 중대한 침해내용이거나 위원총회와 가까운 날짜의 침해내용만을 시정권고대상으로 하는 수밖에 없어 발족 3년만인 83년에 3건, 86년에 3건, 87년에 6건의 시정권고를 하는데 그쳤다. 언론기본법의 폐지에 따라 「정간물법」이 제 18조 8항에 시정권고의 근거를 다시 이어받았으며 이어 88년 3월 시행령 29조에 시정권고소위원회의 구성 등 8개항의 절차규정을 마련함으로써 7년이 경과한 85년에서야 그 기틀을 잡을 수가 있었다. 언론기본법에서 시정권고의 대상매체로 규정되었던 방송은 심의에 필요한 막대한 인력이

소요되는 예산상의 문제로 언론중재위원회에서의 심의가 현실적으로 불가능하다는 판단이 내려져 「정간물법」에서 삭제, 제외시켰다.

급증하는 매체간의 과당경쟁, 기자들의 전문적 자질결여 등으로 정정보도청구와 중재신청이 급증하는 것과 함께 시정권고의 대상이 될 언론침해사항도 함께 늘어나기 시작했다.

중재위원회 발족 초기에 마련했던 5개항의 시정권고심의기준으로는 심의가 어렵다는 판단이 내려져 3개의 큰 항목에 22개항으로 세분화한 새로운 심의기준이 마련되었다.

첫째 항목은 「타인의 명예와 권리침해」로 12개항, 둘째 항목은 「사회질서 침해」로 4개항, 셋째 항목은 「공중도덕 및 사회윤리침해」로 6개항 등 모두 22개 항목으로 짜여졌다. 심의기준의 준거는 첫째 헌법규정을 비롯한 제반 관련법률에서 금지하고 있는 규정, 둘째 신문윤리위원회 등의 윤리 강령, 윤리실천요강, 보도기준 등으로 했다.

시정권고는 87년의 6건에서 88년에는 6배에 이르는 37건, 89년에는 전년대비 5배에 가까운 180건, 90년에 311건, 11년에 264건, 92년에 390건을 기록하면서 절정에 이른다. 93년부터는 344건, 204건(94년), 282건(95년)으로 92년에 비해 감소추세를 보이기 시작했다. 심의대상매체 수에 별로 변동이 없다고 본다면 시정권고의 효과가 서서히 나타나고 있는 것으로 볼 수 있다. 더 구체적으로 살펴보면 봉옥한 부녀자의 신원공개가 주종을 이루고 있는 명예 및 사생활침해에 대한 시정권고가 92년 160건에서, 93년 115건, 94년 65건, 95년 29건으로 최근 3년 사이에 5분의 1 이하로 감소한 사실은 실증적인 효과로 평가하지 않을 수 없다.

이 보다는 못하지만 미성년피의자 신원공개에 의한 침해사항에서도 92년의 227건에서 93년 228건, 94년 130건, 95년 131건으로 40%이상의 감소 추세를 보이고 있다.

특히 중앙일간지의 경우 93년에 15개의 매체가 65건의 시정권고를 받는데 비해 94년에는 8개 매체에 22건으로, 매체수에서 2분의 1, 시정권고건수면에서는 3분의 1로 감소했으며 1년동안 단 1건의 시정권고도 받지 않은 일간신문도 있다. 동일 매체가 동일한 침해내용을 계속 반복해서 보도하더라도 반복해서 시정권고를 계속하면 끝내는 침해내용이 지면에서 사라진다는 사실이 입증되고 있는 것이다.

그러나 향정신성의약품의 사용량이라든가 사용방법 그리고 범죄수법의 묘사 등 공중도덕 및 사회윤리에 대한 침해사항과 관련된 시정권고는 상대적으로 크게 늘어 95년의 경우 122건이나된다. 또한 지방에서 발행되는 일부 신생 일간지들이 반복되는 시정권고에도 불구하고 같은 침해내용을 되풀이해서 보도하는 우를 범하고 있어 안타까우나 곧 시정될 것으로 기대해본다.

4. 축적된 국내외 판례와 평결들은 유용한 보도지침

지난 15년동안 언론중재위원회는 수백 건에 이르는 국내외 판례와 세계의 여러나라 언론평의회들의 평결사례들을 수집하여 귀중한 자료로 축적하였다. 계간지 「언론중재」와 수많은 세미나, 토론회를 통해서도 언론법제와 관련된 해외정보, 국내외 학자들의 논문을 소개하고 발표했다. 언론 현장의 보도지침으로써, 또한 언론법제와 관련된 학문연구의 귀중한 자료로써 유용하게 이용될 수 있는 이러한 전문화된 자료의 축적은 언론중재위원회의 가장 큰 업적의 하나로 평가될 수 있겠다. 80년대 초반까지는 거의 찾아볼 수 없었던 언론침해관련 판례들을 다수 축적할 수 있었던 것은 피해구제절차의

간소화, 국민의 권리의식 고양에 따른 언론중재신청과 법원에의 정정보도청구심판의 청구가 급격히 늘어났기 때문에 가능했다. 정정보도청구나 중재신청과는 관련이 없는 명예훼손, 사생활침해 피해자들의 손해배상 및 위자료청구소송도 종전에 비해 훨씬 많아졌다. 법원의 판결에 나타나는 손해배상과 위자료액수도 2천만원, 3천만원선까지 올라갔다. 종전의 몇백만원대의 액수에 비하면 엄청난 변화이다. 언론침해에 대한 법관들의 인식도 언론중재제도가 도입된 이후 많이 달라졌다는 느낌 이 든다.

81년부터 82년까지 연평균 6건에 불과했던 법원에의 정정보도심판청구도 89년부터는 두자리 숫자로 늘어나 91년의 6건을 제외하고는 90년 12건, 92년 33건, 93년 20건, 94년 30건, 95년에 50건을 기록했다. 95년 말까지 지난 15년동안의 정정보도심판청구는 모두 208건으로 중재가 불성립된 718건 중 피해구제가 이루어진 것으로 간주된 133건을 제외한 585건의 35.5%에 해당된다. 재판에서 인용되어 정정보도게재결정이 내려진 신고승소건수는 57건으로 총 제소건수 208건 중 계류중인 23건을 제외한 185건의 31%이다. 재판이 종료된 나머지 심판청구 사건들은 기각 42건, 취하 70건, 화해 12건, 각하 4건으로 되어 있다.

언론들은 흔히 그들만의 필요에 따라 동의없이 남의 사진을 촬영하고 또 이를 보도한다. 촬영을 해서 보도하는 언론이나 촬영당하는 사람이나 똑같이 이를 초상권 침해로 인식하지 못하는 경우가 태반이다. 또 통신기사를 계약에 의해 수신하여 게재했으므로 전제한 매체측에는 책임이 없다고 주장한다. 경찰기록을 보고 기사화했으므로 그 내용이 잘못되었다 하더라도 매체측의 책임은 없다고 우기는가 하면 믿을만한 공공기관의 간부로부터 취재한 기사이기 때문에 책임이 없다고 회피하기도 한다. 외부로부터의 투고와 기고를 게재했으니 책임질 수 없다고 항의하는 경우도 있다.

중재회의에 출석하는 대부분의 피신청인들은 이러한 주장과 항변을 되풀이 하면서 책임을 회피하려고 한다. 그러나 그동안 축적된 판례내용들을 살펴보면 피신청인들의 주장과 항변의 많은 부분에서 잘못이었음을 발견하게 된다.

평소 착각하기 쉬운 다음과 같은 판결사례들은 언론인들의 취재와 보도에 유용한 지침이 될 것으로 생각된다.

- ① 「당시 뉴스위크측이 6쪽에 걸쳐 한국의 과소비실태에 대한 기사를 다루면서 원고들의 동의 없이 정면인물사진을 싣고 (돈의 노예들)이란 제목을 단 것은 명백한 초상권 침해이며 명예훼손에 해당된다」고 원고승소판결을 내리면서 원고인 3명의 이화여대 학생 각각에게 2천만원씩 지불할 것을 명령(1994년 4월 30일 서울민사지법 제2부 항소심)
- ② 엘지애드와 반도패션 봄철의류 캐탈로그 모델계약을 한 후 5장의 사진을 촬영했는데 계약과는 달리 여성월간지에 이 사진을 무단기재하자 초상권 침해로 제소, 재판부는 「원고의 동의없이 월간잡지 광고에 사진을 사용한 것은 초상권의 침해에 해당된다」고 판결(1987년 서울민사지법 제17부)
- ③ 「명예훼손에 의한 불법행위가 성립하려면 피해자가 특정되어 있어야 하지만 반드시 성명을 명시하여야만 하는 것은 아니고 성명을 명시하지 않은 경우라도 그 표현의 내용을 주위사정과 종합해 볼 때 그 표시가 누구를 지목하는가를 알아차릴 수 있을 정도이면 피해자가 특정되었다고 할 것이다」(1994년 5월 10일 대법원 제2부)

④ 「비록 다른 신문의 기사를 인용하여 보도한 것이라 할지라도 보도내용의 진실여부에 대한 검증도 없이 임야를 투기를 목적으로 취득한 것처럼 보도하여 명예를 훼손하였으므로 정정보도를 게재할 의무가 있다」(1993년 7월 30일 수원지법성남지원 제2민사부)

⑤ 경찰기록이나 경찰관의 의견을 옮겨 보도하였다 하여도 일단 그 내용이 정기간행물인 00 신문에 공표되어 사실적 주장이 되었다면 그 기사에 의해 피해를 받은 신청인은 이를 반론할 수 있는 권한이 있다」(1990년 2월 6일 서울고등법원 제11민사부에서 피신청인의 항소를 기각)

⑥ 「피신청인(신문사)이 직접 취재하여 기사화한 것이 아니라 피신청인에게 투고한 글을 그대로 게재하였다 하더라도 이 보도로 인하여 피해를 받은 신청인에 대하여 정정보도문을 게재하여 줄 의무가 있다」(1987년 12월 11일 서울민사지법 제16부)

⑦ 「신문에 비해 신속성의 요청이 덜한 잡지에 인신공격의 표현으로 비판하는 내용의 수기를 게재함에는 내용의 진실여부에 대해 충분한 조사를 거쳐야 할 것인데도 전혀 검토하지 않고 타인을 비방하는 내용의 글을 그대로 잡지에 게재하였다면 잡지사는 명예훼손에 대한 책임을 면할 수 없다」(1988년 10월 11일 대법원 제1부)

5. 각 사 윤리강령측정, 심의제도 강화해도 피해자구제에는 여전히 소극적

80년대 말부터 90년대 초반에 걸쳐 전국의 많은 신문사와 방송사들은 앞을 다투어가면서 기자윤리강령 또는 보도윤리강령 등을 각 사별로 제정, 이의 준수를 다짐했다. 이와 함께 윤리강령실천의 한 방안으로 사내 윤리위원회 또는 「옴부즈맨」제도와 유사한 「옴부즈맨 전화」, 「독자상담실」, 「독자의 전화」 등 수용자에 대한 서비스를 강화하는 제도를 마련하여 수용자들이 쉽게 언론에 접근할 수 있도록 하고 불만도 신속하게 처리할 수 있는 자율심의제도도 강화했다.

언론계의 이같은 자구적인 자율규제노력은 87년 이후의 자율경쟁시대를 맞아 매체종류에 따라서는 3배 내지 6배 이상까지도 매체수가 늘어나는 매체환경변화에 따른 과당경쟁과 그 밖의 갖가지 역기능들을 언론인들 스스로의 힘으로 해결하고 극복해 가려고 하는 의지의 표현으로 비쳐졌다. 이 시기는 또한 언론에 대한 부정적이고 비판적인 여론이 팽배해있었고 언론에 의한 침해보도에 대한 정정보도청구와 중재신청, 시정권고 등이 급증하고 있던 시기와 일치하고 있어 한층 더 주목을 끌었다.

한국언론연구원이 90년대 초반에 실시한 언론인 의식조사에서도 응답한 언론인의 69.2%가 「우리나라 언론은 독자와 시청자로부터 부정적인 평가를 받고 있다고 생각한다」는 반응을 보일 정도로 신뢰도 면에서 언론이 큰 위기를 맞고 있는 시점이기도 하여 시의 적절한 자구노력으로 평가되었다.

언론사들이 채택한 윤리강령들은 회사에 따라 표현상 약간씩의 차이는 있으나 내용면에서는 큰 차이가 없으며 기존의 신문윤리강령, 윤리실천요강, 보도기준 그리고 방송심의규정, 간행물윤리강령 등의 내용을 좀 더 구체화시키고 있다. 보도윤리면에서는 ① 잘못된 보도가 있으면 책임을 지고 신속하게 정정보도를 한다, ② 보도와 관련 있는 사람에게는 언제든지 반론권을 준다, ③ 떠도는 소문만으로 기사를 쓰지 않는다, ④ 현행범이외의 피의자, 피고인이 유죄판결을 받을 때까지는 무죄의 추정을 받는다는 원칙에 따라 그의 명예를

존중한다, ⑤ 공공의 이익을 위해 필요하다고 인정되는 경우 이외에는 개인의 명예나 사생활이 침해되는 우려가 있는 내용을 보도하지 않는다는 등의 내용을 포함하고 있다. 그로부터 5, 6 년이 지난 지금 언론사에 따라 다르기는 하지만 전반적으로 볼 때 윤리강령 채택은 선언에 그친 감이 없지 않으며 수용자를 위한 제도도 크게 기대를 충족시키지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 피해를 입은 정정보도청구권자의 중재신청이 해마다 늘어가고 있는데도 불구하고 중재합의율이 계속 저조하게 나타나고 있음은 그러한 부정적인 측면의 한 단면을 보여주는 것이라고 하겠다. 특히 언론중재신청의 증가는 피해자들이 직접 언론사에 접근하기가 어렵다는 것을 반증하는 것이며 언론사의 문턱은 여전히 높다는 느낌이 든다.

정정란도 간단한 인명, 지명의 오식 등을 바로 잡는 교정란 정도에 그치고 있고 오보나 침해된 인권을 회복시켜주기 위한 본격적인 정정기사는 별로 눈에 띄지 않고 있다. 한국언론연구원의 95 년도 언론인 의식조사에 의하면 오보의 원인은 기자의 부주의가 34.5%로 가장 높고, 매체간의 과당경쟁이 28.9%로 되어 있으며, 인권침해의 원인은 과당경쟁이 43.8%, 기자의 전문적 자질결여 22.9%의 순으로 대내적인 귀책사유가 압도적이다. 같은 조사에서 반론권보장에 대한 언론인들의 의견을 보면 「반론권이 보장되지 않고 있다」는 의견이 58%(보장되고 있다 10.3%)로, 89 년의 78.9%(보장되고 있다 2.3%), 91 년의 74.5%(보장되고 있다 2.9%), 93 년의 77%(보장되고 있다 5%)보다는 많이 좋아진 것으로 자체평가 하고 있으나 중재신청사건의 처리결과를 통해 본 객관적인 통계상으로는 별로 개선되지 않은 것으로 나타나고 있다.

피신청인의 중재회의 출석에도 문제가 있다. 당초 언론기본법에는 피신청인의 출석에 관한 규정이 없었고 시행령에만 41 조 4 항에 「정당한 사유 없이 중재당사자가 제 3 항(출석요구)의 요구에 응하지 아니한 경우에는 중재가 성립되지 아니한 것으로 본다」고 규정하고 있었다.

출석하지 않아도 아무런 불이익이 돌아가지 않도록 되어있는 이 규정은 피신청인에 의해 악용되어 불출석으로 중재를 불성립시키는 경우가 적지 않았다. 전국적인 평균 출석률은 69.3% 였으며 서울에서 발행되는 일간신문의 경우 50.5%의 출석률에 불과했다. 중재에 임하는 언론의 자세는 이와 같이 극히 비협조적이었다. 이를 시정하기 위해 87 년 11 월에 제정된 「정간물법」은 18 조 5 항에 「피신청인이 2 회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 중재신청 내용대로 합의한 것으로 본다」는 규정을 신설, 출석하지 않는 피신청인에게 크게 불이익이 가도록 했다. 그러 나 이 조항에는 첫번째 중재기일에 출석하지 않아도 무방하도록 되어 있는 허점이 있으며 실제로 첫번째 중재기일에 출석하지 않는 피신청인도 적지 않아 악용되고 있는 듯한 인상을 받는 경우도 없지 않다.

때로는 정정보도청구심판에 관한 법원의 정정보도게재결정 마저도 이행하지 않고 간접강제집행이라는 또 다른 번거로운 법절차를 거치고서야 정정보도문을 게재하는 경우도 있어 관계자들을 실망시키고 있다. 95 년 말에 개정된 「정간물법」은 이러한 폐단을 개선하기 위해 19 조(반론보도청구사건의 심판)에 「피해자는 반론보도청구의 소와 동시에 그 인용을 조건으로 민사소송법 제 693 조(간접강제)에 의한 신청을 병합하여 제기할 수

있다」는 규정을 신설, 피해자가 승소하고도 또다른 법절차를 밟아야하는 번거로움을 배제했다.

6. 피해자구제를 효율화하기 위한 몇 가지 제언

정정보도청구에 의한 분쟁해결에는 언론중재 제도상 ① 피해자인 신청인, ② 가해자인 피신청인, ③ 중재기능과 중재결정권(96년 7월부터 발효)을 함께 갖고 있는 언론중재위원회, ④제소된 정정보도청구사건에 대한 심판권을 갖고 있는 법원 등 4자가 관여하고 있다.

이 4자의 적절한 기능행사와 역할 여하에 따라 언론침해에 의한 피해를 예방하거나 감소시킬 수도 있고 피해자구제의 효율성과 언론의 자율성 회복, 중재제도의 활성화와 발전에도 긍정적으로 또는 부정적으로 영향을 미치게 될 것이다.

첫째, 언론의 자율성 회복은 다른 어느 것보다도 가장 우선하는 과제중의 과제이다. 언론 각사들이 자율성을 회복하는 조치로 언론침해예방기능과 피해자구제기능을 갖춘 자율규제제도를 활성화한다면 피해자와의 분쟁을 크게 줄일 수 있을 뿐 아니라 자율적인 피해자구제로 신뢰도 면에서 큰 기여를 하게 될 것으로 생각된다. 좀 더 구체적으로 말하자면 기사의 사전심의라든가 정정보도청구에 의한 분쟁 등을 담당할 사내 심의실 등 자율규제기구: 미국의 신문사들에서와 같이 편집국으로부터 완전히 독립시켜야 할 뿐 아니라 인적 구성도 외부인사로 충원시켜 기자들에게 불이익이 돌아가게 되어있는 사안에 대해서도 정실없이 냉철하고 과감하게 처리할 수 있도록 뒷받침해 주어야 한다. 또한 언론중재위원회의 「중재결정권」이 최소한으로 행사되도록 피해자 구제에 좀더 자발적이고 적극적인 언론의 대응이 절실히 요청된다. 언론인들은 1957년 4월 7일 제1회 신문의 날에 제정했던 신문윤리강령과 실천 요강을 개정, 28개 부문의 규제대상을 60개 부문으로 확대하여 1996년 4월 7일 제40회 신문의 날에 이를 내외에 선포하기로 했다. 40년만의 윤리강령개정에 큰 기대를 걸어본다. 그러나 현실에 맞게 규제대상을 확대하는 강령개정도 중요하지만 적은 규제대상이라도 준수하려는 의지와 실천이 없다면 지난 40년 간의 과거를 되풀이 하는데 그치고 말 것이다.

둘째, 피해자인 신청인은 피해가 회복되기 전에는 물러서지 말고 법정에까지 간다는 강경한 자세로 피신청인에게 대응해야만 피해구제를 받을 수 있는 확률이 높다. 언론은 약자에는 강하고 강자에는 약한 속성을 지니고 있다는 이야기를 흔히 듣는다. 따라서 도중에 포기하는 따위의 약세는 보이지 말아야 한다. 법의 절차대로 언론사에 대한 정정보도청구나 중재위원회에서의 중재를 통해 피해회복이 되지 않았다고 해서 쉽게 포기할 것이 아니라 다음 단계인 반론보도청구심판을 법원에 청구하고 다른 한편으로는 손해배상과 위자료청구 등의 소송까지도 함께 제기한다면 침해가 확실한 한 어떠한 형태로든 피해구제는 받게 될 것이다.

셋째, 언론중재위원회는 약년 7월부터 발효되는 「중재결정권」을 십분 활용하여 피신청인들이 사리에 맞지 않게 함부로 책임을 회피하거나 전가하는 일이 없도록 해야 할 것이다. 중재결정의 효력을 상실하게 할 수 있는 피신청인의 「이의신청」을 의식하여 소극적으로 대응할 것이 아니라 국내외의 판결사례나 평의회의 평결사례들을 원용하여 침해내용이 유사한 사안에 대해서는 적극적으로 과감하게 「중재결정권」을 행사해야 될

것으로 생각된다. 그래야만 더 많은 억울한 피해자의 구제가 가능할 것이며 그동안 많이 들어왔던 언론중재위원회에 대한 불만도 해소할 수 있게 될 것이다.

넷째, 법원이 피해자의 반론보도청구심판의 청구를 받거나 손해배상 또는 위자료청구제소를 받았을 때 법이 허용하는 한도내에서의 강한 결정이나 고액판결을 내려준다면 그것은 언론의 자율성 회복에 가장 효과적인 방법이 될 것이며 침해성보도도 크게 줄어든 것으로 보인다. 최근에 와서는 종전에 비해 출판물에 의한 명예훼손이나 사생활침해를 이유로 제소된 손해배상, 위자료청구소송에서의 판결액이 2~3 천만원선까지 고액화된 사례들을 볼 수 있으나 보편화된 판결경향은 아닌 것 같이 보인다. 때마침 올해들어 언론의 보도침해와 관련된 분쟁사건만을 전담하는 재판부가 신설되어 피해자들의 피해회복이 대폭 효율화될 것으로 기대된다. 그러나 종전과 같은 관행대로 재판기간이 길어진다면 전담재판부의 설치는 큰 의미가 없게 될 것이다. 다른 일반분쟁사건과는 차별화하여 신속한 재판진행으로 판결을 내려 야만 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 또한 피해를 입고도 능력이 없어 소송을 하지 못하는 피해자들의 제소를 도와주기 위한 소송대행제도의 도입도 바람직하다.

- 서울대 법대, 일본 동경대학원 신문학과 수료
- 부산일보 서울지사 취재부장, 서울신문 부국장겸 북한부장, 외신부장, 언론중재위원회 사무총장, 한국언론연구원 원장
- 현재 언론중재위원회 중재위원