

## 사회변화와 언론중재제도의 발전

서정우  
연세대 신방과 교수

언론중재위원회는 언론중재제도의 효율적인 운용과 대국민 홍보를 목적으로 지난 5월 28일 춘천에서 지역 언론계 학계 법조계 사회단체 등의 인사를 초청, 지방토론회를 개최하였다. 춘천 베어스타운호텔에서 개최된 이날 행사에 서정우 위원(연세대 신방과 교수)의 주제발표와 참석자들의 토론이 있었다. 다음은 주제발표 논문과 토론내용을 발췌한 것이다.  
----- 편집자 주

### I. 논의의 전제

어느 사회를 막론하고 제도(institution)는 사회적 필요성의 산물이다. 사회속에 존재하고 기능하는 수많은 제도 가운데 언론관련제도는 언론의 특수한 위상과 성격때문에 특별한 의미를 가진다. 언론은 주지하는 바와 같이 정보를 제공하고, 환경을 감시하고, 사회교육의 기능을 수행하며, 문화를 전승하고 발전시키는 역할 때문에 특별한 관심의 대상이 된다. 언론관련제도 역시 비슷한 관심의 대상이 된다고 판단된다. 따라서 언론관련제도의 변화는 다른 일반적인 제도의 변화들과 비교할 때 고도의 신중함과 철저함을 요구하게 된다. 언론관련제도의 변화는 언론이 가지는 특성들과 연계되어 사회에 미치는 영향이 다른 일반제도의 변화가 미치는 영향보다 더 넓고 크기 때문이다.

### II. 「정간물법」 개정과 언론중재제도 개선

사회변화에 의해서 야기된 언론환경의 변화는 불가피하게 언론관계법과 제도의 개선을 요구하게 된다. 국회는 이러한 추세 에 따라서 1995년 12월 18일에 언론관계법의 하나인 「정기간행물의 등록등에 관한 법률」을 개정하게 된다. 「정간물법」개정의 주요 내용은 3가지 차원인데, 첫째 내용은 언론에 의한 국민피해의 구제기능을 강화하는 차원이고, 두번째 내용은 정기간행물의 등록요건을 완화하는 차원이고, 세번째 내용은 사이버 언론의 발생여지를 제도적으로 예방하는 차원이다.

이 세가지 가운데서 언론중재제도의 개선과 관련된 내용을 간략하게 요약하면 아래와 같다.

#### 1. 중재결정권의 부여

이번에 개정된 「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 심각한 장애요인의 하나로서 작용했다.

## 2. 반론보도청구권의 통일적 사용

이번에 개정된 「정간물법」은 그 동안 법률적 용어와 현실적인 운용에 있어서 혼란을 야기했던 정정보도 청구권이란 용어를 현실적인 운용에 부합되도록 반론보도청구권으로 통일해서 정리했다(제 16 조). 대법원과 헌법재판소는 정정보도청구권의 성격을 지난 1986 년과 1991 년에 각각 반론보도청구권으로 확인한 바 있다.

## 3. 중재가능성의 확대

개정법은 언론중재위원회가 반론보도청구에 대해서 뿐만 아니라 정정보도청구에 대해서도 중재할 수 있도록 규정했다(제 18 조 1 항). 그 동안 중재신청된 사건의 대부분이 정정보도청구에 관한 것임을 감안할 때 불가피한 개정으로 평가된다. 다만 이번에 개정된 「정간물법」은 반론보도청구에 대한 재판청구시에는 반드시 중재위원회의 중재를 거쳐야 하나, 정정보도청구는 중재절차 없이 직접 법원에 청구가 가능하도록 규정하고 있다.

## 4. 중재위원의 증원

개정법은 중재신청 건수의 증가 추세에 따라서 중재위원의 수를 현행 40 인 이상 70 인 이내를 40 인 이상 80 인 이내로 증원하도록 규정하고 있다(제 17 조 2 항).

중재위원회에 신청된 중재 건수는 1981 년 44 건이던 것이 1985 년에는 59 건으로 증가하더니만 1991 년에는 220 건 그리고 1995 년에는 528 건으로 대폭 증가하는 추세를 나타내고 있다. 중재위원의 증원은 중재위원회로 하여금 계속 증가하는 중재신청 사건들을 보다 효과적으로 분담해서 집중적으로 심의하고 중재하게 함으로써 국민피해의 구제기능을 강화하리라 판단된다.

## 5. 언론계 인사의 위촉 명문화

개정법은 중재위원의 구성에 있어서 언론계 출신 인사를 5 분의 1 이상 위촉하도록 명문화하고 있다(제 17 조 2 항). 이 경우 언론계 출신 인사라함은 현역 언론인이 아닌 전직 언론인을 의미한다. 구 「정간물법」은 중재위원의 구성에 있어서 법관 자격자 5 분의 2 이상만을 명문화했었다.

## 6. 중재위원의 자격제한 강화

개정법은 공직선거의 입후보자에 대해서도 중재위원의 자격을 제한하도록 규정하고 있다(제 17 조 5 항). 구 「정간물법」은 중재위원의 자격제한을 공무원(법관, 교육공무원 제외)과 당적자에만 한정하고 있으나 개정법에서는 공직선거에 입후보한 인사들도 정당인과 마찬가지로 중재위원의 자격이 제한된다. 무소속 입후보자도 여기에 포함된다.

## 7. 중재신청기간과 처리기간의 연장

이번에 개정된 「정간물법」은 중재신청기간과 처리기간을 연장하도록 규정 하고 있다(제 18 조 1 항과 6 항). 구 「정간물법」은 중재신청기간을 보도 후 1 개월로 규정하고 있으나 개정법은 그 기간을 보도인지 후 1 개월로 연장하고 있다. 이 경우에도 보도인지 후 1 개월은 보도후 6 개월 이내에 이루어져야 함을 규정하고 있다.

현재와 같이 정기간행물의 수가 폭증하고 있고, 그 결과 국민 개개인은 언론피해 사례를 일일이 확인하기 어렵고, 그리고 피해자의 인지가 늦을 경우에 현재로서는 권리행사를 할 수 없음을 감안할 때 중재신청기간의 연장은 대단히 적절한 제도개선이라 평가된다.

중재신청의 처리기간도 개정법에 따라서 직권으로 중재결정을 하는 경우 14 일에서 21 일로 연장된다. 처리기간의 연장은 중재위원들로 하여금 충분히 조사하고 검토할 수 있게 함으로써 책임있는 중재결정을 가능케 한다는 차원에서 필요한 제도개선이라 평가된다.

## 8. 중재신청 당사자의 범위 확대

이번에 개정된 「정간물법」은 언론으로부터 피해받은 기관이나 단체의 장도 중재신청을 할 수 있도록 규정하고 있다(제 16 조 7 항). 구법에서는 청구권자를 단순히 「피해자」고만 규정하고 있기 때문에 행정관청의 경우 당해 행정관청에 의한 직접적인 권리행사는 법리상 곤란하다고 판단되어 피해구제에 심각한 장애요인이 되었었다.

## 9. 피청구인의 효과적 명시

개정법은 정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 정기간행물을 발행하는자, 즉 언론사에 서면으로 반론보도문의 게재를 청구할 수 있게 규정하고 있다. 구 「정간물법」은 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 찾아내는 데 어려움이 많았다. 그러한 차원에서, 피해자의 편의를 위해서 발행인이나 편집인 대신에 언론사로 지정한 것은 바람직한 제도개선이라 평가된다. 대법원 규칙에서도 피청구인을 「언론사」로 규정하고 있다.

## 10. 간접강제의 병합신청 가능

이번에 개정된 「정간물법」은 반론보도청구소송을 할 경우 민사소송법상 「간접강제」신청도 동시에 가능케 함으로써 소송의 번잡성을 피하도록 규정하고 있다(제 19 조 1 항

후단). 구 「정간물법」에 의하면, 법원에 반론보도청구의 소를 제기하고 심의의 결과 승소하게 된 경우, 피청구인이 그 판결의 내용대로 반론보도를 이행해 준 경우에는 문제가 없지만, 판결에도 불구하고 이를 이행하지 아니한 경우에는 다시 이를 강제하기 위하여 민사소송법 제 693 조의 규정에 따라 간접강제의 신청을 할 수밖에 없었다. 이러한 과정에서, 청구인은 궁극적인 권리의 실현을 위해서는 엄청난 시간과 노력을 새로이 경주할 수밖에 별다른 도리가 없었다.

### III. 언론중재제도 개설의 의의

#### 1. 언론중재제도의 발전적 정착

우리나라의 언론은 국민의 권리를 쉽게 침해할 뿐만 아니라 침해했을 경우 피해구제에 대단히 인색한 잘못된 관행을 가지고 있다. 우리 사회에는 언론에 의한 정정보도나 반론보도의 문화가 거의 없다.

우리나라의 언론은 시간이 경과함에 따라 공익성보다는 기업성을 더욱 강조하는 추세에 있다. 그 결과 언론의 선정주의는 대단히 심화되어 가고 있다고 평가된다.

언론중재제도는 언론의 협조나 참여가 없이는 결코 존립하고 발전하기 어렵다. 언론은 권리침해의 주체일 뿐만 아니라 권리구제의 주체이기 때문이다. 언론중재제도는 언론을 구속하는 기관이라기 보다는 언론을 친정으로 자유케 하는 기구로서 인식되어야 한다. 이번에 개정된 「정간물법」은 중재제도의 발전에 역기능적인 요소들을 제거함으로써 우리 사회에 새로운 차원의 중재제도를 본격적으로 정착시키는 토대를 마련했다고 평가된다. 이번 개정을 통해서 중재제도를 싸고 있는 정치적 환경, 사회적 환경 그리고 언론적 환경이 크게 개선되리라 전망된다.

#### 2. 언론수용자 주권의 신장

국민은 언론의 주체일 뿐만 아니라 언론중재제도의 주체라는 주인의식과 주체적 사고를 가져야 한다. 언론이 존재하기 때문에 국민이 존재하는 것이 아니고, 국민이 존재하기 때문에 언론이 존재하게 되는 것이다. 그런데도 불구하고, 우리나라의 국민은 여러가지 이유 때문에 언론과의 관계에 있어서 항상 피해의식과 객체의식 속에 빠져있었다. 국민은 보다 적극적인 권리의식과 법의식을 가져야 한다. 언론은 국민의 권리 신장을 위해 존재하는 국민적 기관이고, 언론중재위원회는 국민으로 하여금 피해회복을 할 수 있도록 돕기 위해서 창안된 국민적 기관에 해당된다. 그런데도 불구하고, 우리나라의 국민은 그 동안 특히 언론과의 관계에 있어서 피해를 회복하기 위한 적극적 노력보다는 두렵고 귀찮은 생각 때문에 피해를 감수하려는 소극적 태도를 견지했다.

「정간물법」의 개정내용은 언론수용자로서의 국민의 주체적 참여의식과 권리의식 확대에 크게 기여하리라 기대된다.

### 3. 언론의 대국민 공신력의 제고

중재위원회에 의한 강제중재권 행사는 운영의 상태에 따라서는 언론자유에 대한 통제요인으로서 작용될 개연성을 그 속에 안고 있다고 평가할 수 있다. 언론에서 반대하는 이유는 바로 이러한 개연성 때문이었다. 이러한 이유 때문에 중재위원회는 중재결정권을 심사숙고해서 공평하게 행사하지 않으면 안된다.

이러한 문제에도 불구하고, 언론사는 국민의 요구를 존중하고 중재제도의 발전을 위해서 중재결정권 부여를 받아들인 것이다. 이러한 언론사의 결정은 성숙된 언론사의 새로운 모습으로서 높게 평가된다. 실제로, 언론사는 그 동안 국민의 피해를 회복시키는 노력을 게을리하지 않았다고 평가된다. 이러한 언론사의 모습은 국민의 존경과 사랑을 함께 받는 중요한 계기를 마련하였고 언론사의 대국민 공신력은 현저하게 제고되었으리라 판단된다.

### 4. 언론의 전문성과 윤리성 수준의 향상

이번에 개정된 「정간물법」은 언론의 전문성 수준을 향상하는 계기를 마련해 주리라 판단된다. 개정된 「정간물법」에 의해 중재신청 사례가 현저히 증가하리라 예상되며, 이러한 이유 때문에, 언론사는 보도에 있어서 신중을 기할 수밖에 없게 된다. 자유롭고 책임있는 보도를 위해서는 언론의 전문화가 가장 효과적인 지름길이 된다. 이 경우, 언론의 전문성이란 정보관리의 기술적 전문성과 정보관리의 도덕적·윤리적 전문성을 포괄하는 개념으로 이해되어야 한다.

실제로, 이번 개정과 더불어 언론사는 한 차원높은 기사관리의 과제를 검토하고 있으리라 예상된다.

- 연세대학교 영문학과 미국 미네소타주립대 대학원(신문학 박사)
- 저술 「신문학이론」 (공저), 「언론통제이론」 (공저), 「국제 커뮤니케이션론」 외
- 현재 연세대학교 신문방송학과 교수, 언론중재위원회 중재위원