

언론중재제도의 개선과 전망

언론중재위원회는 언론중재제도의 효율적인 운용과 대국민 홍보를 목적으로 지난 8월 27일 제주에서 지역 언론계 학계 법조계 사회단체 등의 인사를 초청, 지방토론회를 개최하였다. 제주 그랜드호텔에서 개최된 이날 행사에 김대휘 위원(제주지방법원 부장판사)의 주제발표와 참석자들의 토론이 있었다. 다음은 주제발표 논문과 토론내용을 정리한 것이다.....

편집자 주

김대휘
중재위원 · 제주지방법원 부장판사

1. 서론

우리나라에서 언론중재제도가 도입된 지 15년이 되었다. 그 동안 언론중재제도에 대한 인식이 널리 확산되었고 활용이 상당한 정도로 증대되어왔다.

언론중재란 언론의 사실보도로 인하여 피해를 입은 사람에게 그 구제를 위하여 정정보도청구를 할 수 있는 권리를 부여하되, 법원에서 사법적 절차를 밟기 전에 전심절차로서 언론중재위원회에서 중재를 하도록 하는 제도이다.

이러한 언론중재제도의 근거법률은 정기간행물에 관하여는 정기간행물의 등록에 관한 법률(이하 정간물법이라 한다) 제 16 조부터 제 21 조까지이고, 방송매체에 관하여는 방송법 제 41 조와 제 42 조(무선방송)와 종합유선방송법 제 45 조(유선방송)인데, 위 법률규정들은 최근인 1995. 12.30. 법률 제 5146 호로 대폭 개정되었고, 개정법률은 1996. 7. 1.부터 시행되고 있다(다만 방송법은 제 41 조에서, 종합유선방송법은 제 45 조 제 1 항 내지 9 항에서 방송에 관한 반론보도청구권을 규정하면서 중재절차 등에 관하여는 방송법 제 42 조와 종합유선방송법 제 45 조 제 10 항에서 정간물법의 제 17 조 내지 20 조의 규정을 준용하도록 되어 있다. 본 발표에서는 활자매체에 관한 정간물법에 의한 반론보도청구권을 중심으로 논의를 진행시켜 나가기로 할 것인데, 방송에 관하여는 이에 준하는 것으로 이해하면 될 것이다).

이제 위 개정에 의하여 언론중재제도가 대폭 개선되었는데, 언론중재제도가 제대로 운용되어 정착되기 위하여는 무엇보다도 언론중재위원회의 실무자뿐만 아니라, 언론관계자들과 나아가 일반 국민들도 개정법률의 내용을 올바르게 알아두는 것이 필요할 것이다.

그래서 본고에서는 언론관계자들이나 일반 국민들의 인식과 이해를 돕기 위하여 언론중재제도에 관한 상세한 검토나 개정제도에 관한 전문적인 고찰이나 비판은 피하고 위 개정법률의 내용을 비교적 평이하게 '해설'하여 나가기로 한다.

II. 개정된 중재제도의 개관

1. 개정과정과 골자

언론중재제도는 개정된 정간물법이 1996. 7. 1.부터 시행되면서 전반적으로 발전되고 개선되었다. 위 개정법에 의한 언론중재제도의 개선은, 언론중재위원회의 15년간에 걸친 실무경험을 토대로 언론인들을 비롯하여 법률가, 학자, 소비자단체 등이 참여한 가운데 열린 여러차례의 세미나, 그리고 국회의 공청회 등을 거치면서 심도 있는 검토와 많은 논의과정을 통하여 이루어졌는데, 언론을 통하여 그 개정과정이나 내용이 몇 차례 보도된 바도 있으나, 아직 그 내용이 잘 알려져 있지 않고 있는 듯하다.

이번의 개정은 종래 언론중재제도의 한계와 단점을 보완하는 여러가지를 포함하고 있다. 이는 다른 나라에도 유례가 없는 발전된 것이라고 평가될 수 있는데, 먼저 핵심적인 두 가지만 살피기로 한다.

먼저 언론에 보도되는 사실(사실에 관한 것이기 때문에 의견이나 평가에 관한 것은 제외된다)을 진실성이라는 기준에 따라 나누면, 진실이 입증된 사실과 아직 진실이 규명되지 아니 하였거나 하기 어려운 사실, 나아가 아예 허위로 판명된 사실인 경우의 세 가지로 대별될 수 있다. 물론 진실한 사실에 대하여는 언론중재제도가 개입할 여지가 없으나, 문제는 후자의 둘에 해당하는 경우이다.

종래 정간물법 제 16 조에 규정되어 있는 '정정보도청구권'이라는 것은 언론의 사실보도에 대하여 피해자의 사실적 주장을 게재하여 줄 것을 요구하는 권리인데, 위 제도는 그 사용하고 있는 용어에도 불구하고, 그 실체가 소위 프랑스와 독일 등에서 인정되고 있는 '반론권'에 해당되는 것이었다. 즉 구법에 따른 용어인 정정보도청구권의 성격이 반론보도 내지 반박보도청구권이라 함은 학설과 판례에 의하여 인정되었고, 최종적으로는 대법원의 판결 및 헌법재판소의 결정에 의하여서도 긍정된 바 있다. 그러한 이유로 1987년의 법개정 당시에 위 '정정보도'라는 부정확한 용어를 '반론보도'로 고치려 하였으나 결국 채택되지 아니 하였는데, 이번에 그 시정이 이루어졌다.

이와 같은 반론보도는 그 보도내용의 진실성이 규명되지 아니하였거나 하기 어려운 두번째 경우에만 인정되는데, 물론 반론보도가 청구된 경우에 언론사가 보도내용의 진실성을 명백히 입증하면 반론보도청구는 기각될 것이다.

한편 종래에는 보도내용이 허위로 판명된 위 세번째의 경우에는 일반 민법에 따라 법원에 바로 제소하여 정정보도를 청구할 수 있었다. 다만 반론보도청구의 경우와는 달리 정정보도청구를 하는 경우에 보도내용이 허위라는 것은 정정을 요구하는 사람이 입증하여야 한다.

그런데 보도사실이 허위임을 전제로 하여 언론사에 그 잘못의 시정을 요구하는 권리로서 용어 그대로인 '정정보도청구권'을 인정하고, 언론중재위원회에 '정정보도청구'에 대한 중재권한까지를 부여하자는 주장이 제기되어 왔다. 그것이 우리의 현실에도 맞고, 언론보도로 인한 분쟁을 원만히 해결할 수 있는 장점도 있다는 위 주장은 개정과정에서 타당성이 인정되어 이번의 개정에 그대로 받아들여지게 되었다. 다만 법원에 제소하기 전에 언론중재위원회를 거칠 것인지 여부는 당사자의 선택에 맡기는 것으로 조정되었다.

그리하여 피해자가 원하는 경우에는 언론중재위원회에 잘못된 보도의 정정을 구하기 위하여 정정보도청구의 중재신청을 할 수 있게 되었다. 물론 그가 원하지 아니하는 경우에는 법원에 곧바로 제소할 수도 있다는 의미에서 언론중재위원회는 임의적 관할권만을 가지는 것이다. 이와 같이 정정보도청구사건을 언론중재위원회의 임의적 관할 하에 둔 것은 언론피해로 인한 분쟁을 언론중재위원회라는 준 사법적인 전문기관이 통합적으로 관할하여 신속하고 적정한 분쟁해결을 기하려는 것이다. 또한 일반 국민의 입장에서 "반론"과 "정정"의 개념구별이 명확하지 않고 진실의 규명도 어려운 점, 언론피해자의 주장이 진실이라고 밝혀진 경우에 반론보도만으로는 구제가 불충분한 점 등 때문에 그 기능상 효율적이기도 한 것이다.

다른 한편 종래의 언론중재위원회는 당사자의 중재신청에 정당한 이익이 없거나 요건이 미비된 경우에 기각결정을 하는 이외에는 실체적 내용에 관하여 어떠한 결정권한도 부여 받지 못하였다. 그 때문에 종래에는 언론중재위원회의 중재결과당사자 사이에 합의가 성립되지 아니하면 그냥 불성립으로 종결되고 만 것이 중재위원회의 실무경험 이었다. 그러므로 중재위원회는 실질적인 "중재자"가 아니라 단지 "조정자"로서의 역할만을 하는 데 그쳐왔다. 그 결과 시간과 노력을 들여 조정을 거친 결과 쌍방 당사자가 합의에 의하여 조정에 이르지 못하는 경우에는 그 동안의 노력이 헛되게 되고, 공연히 법원에의 제소만을 늦추게 되고 권리실현이 늦어지는 불합리가 있다는 비판이 제기되어 왔다.

그러나 이번의 개정에 의하여 '직결에 의한 중재결정제도'가 도입되어 양당사자 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우에 중재부가 법률과 사안의 특성에 비추어 합리적인 중재안을 제시할 수 있도록 하였다. 이는 민사조정제도에서 '조정'에 갈음하는 '결정'에 비견되는 것으로서, 그 결정은 결코 '강제적'이 아니라는 점에 오해가 없어야 한다. 즉 그 결정에

대하여 일정한 고려기간(결정문을 받은 날로부터 7일) 내에 어느 일방 당사자라도 이의신청하면 그 결정은 효력이 없어져 백지로 돌아가게 된다. 법원의 조정위원회에서 조정이 성공된 사건의 태반이 조정에 갈음하는 결정에 의한 것이라 해도 과언이 아닌 점에 비추어보면 이 제도의 기능과 효용성은 예측 가능한 것이다. 당사자가 그 자리에서는 감정이나 체면때문에 쉽게 악수하지 못하지만 공정한 중재자가 상호 양보와 타협을 전제로 한 합리적인 화해안을 제시하면 승복하는 경우가 대부분이기 때문이다.

그 밖에 이번의 개정과정에서 언론중재위원회에 반론권, 정정보도청구권 이외에도 언론피해로 인한 손해배상청구사건에 대하여서도 중재권한을 부여하는 것이 바람직하다는 매우 진보적인 의견이 제시된 바 있었다. 그러나 법원에의 제소에 앞서서, 중재위원회에 중재의 과정을 마련하여, 가능한 한 신속히 언론사와의 자발적인 해결방안을 찾아보려고 하는 현제도의 취지에 비추어(더욱이 개정법은 언론중재사건의 중재위원회에서의 처리기간을 최장 21 일까지로 제한하고 있다.) 금전적 손해배상의 법적 문제까지 중재부에서 취급하게 하는 것은 비현실적이고 무리한 발상이라 하여 이는 채택되지 아니하였다고 한다.

2. 개정의 내용

가. 용어의 정리

위에서 언급한 바와 같이 부정확한 용어인 정정보도청구를 반론보도청구로 교정하였는데, 여기서 다시 "반론보도청구"와 "정정보도청구"의 개념상의 차이를 짚고 넘어가기로 한다.

여기서 "반론권"이라는 것은 일반적으로 언론의 보도에서 나온 사실적 주장에 대하여 그 보도에 관련된 피해자의 주장을 게재하여줄 것을 요구하는 권리이다.

"반론"의 경우에는, 보도가 진실에 반하는 것을 전제로 하지 아니하며(언론보도가 사실인 경우에도 그 명확한 입증이 없는 한, 반론이 가능하다), 반론을 제기하는 자는 보도가 사실과 다르다는 것을 증명할 필요가 없다. 즉 반론을 제기하는 자는 보도가 있었고, 그 보도에 의하여 피해를 입은 사실만을 입증하면 된다. 그러므로 보도가 명백히 진실에 부합되는 것으로 입증되는 예외적인 경우를 제외하고는 반론을 제기하는 자는 중재나 소송에서 대부분 승소하게 될 것이다. 다만 피해자사 반론보도의 청구에 정당한 이익을 갖지 않는 경우나 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우, 또는 상업적 광고만을 목적으로 하는 경우에는 청구의 이익이 없어 기각될 것이다(제 16 조 제 3 항 단서).

또 반론의 경우에는 반론을 제기하는 자의 그 주장내용을 게재하여 주는 것이므로 반론문의 작성주체는 반론권자 자신이고 언론사가 아니다. 그러나 반론보도의 내용은 독자투고의 형식으로 게재할 수 없다(제 16 조 제 5 항).

그 밖에 반론보도는 사실적 진술과 이를 명백히 전달하는데 필요한 설명에 국한되고 위법한사항을 포함시킬 수 없다는 규정(제 16 조 제 4 항)과 반론보도의 자수는 이의의 대상이 된 공표 내용의 자수를 초과할 수 없다는 규정(제 5 항)은 신법에서도 변경되지 않고 수용되었다.

한편 "정정"이라고 하는 것은 잘못된 언론보도를 언론사 스스로 시정하도록 하는 것이다. "정정"의 경우에는 언론의 보도가 허위라는 것은 정정을 주장하는 언론피해자 측에서 입증하여야 하는 것이다. 물론 이러한 입증이 수월하지 아니할 것이며, 이 입증을 위하여 상당한 시간과 노력이 필요하고 승소하기도 어려운 점이 있을 것이다.

위와 같은 성질상의 차이 때문에 "반론"의 제도는 특별법인 정간물법의 규정에 의하여 인정되고, 중재위원회의 중재를 거쳐서만 법원에 제소할 수 있게 한 반면에, "정정"의 제도는 민법의 불법행위 규정에 의하여 인정되고 중재위원회를 거침이 없이 바로 법원에 제소하도록 되어 있었다.

나. 중재대상의 확대

그러나 이번에 개정된 정간물법은 제 18 조 제 1 항에서 "...민법 제 764 조에 의해 정정보도 등을 구하는 권리에 관한 문제에 대하여... 중재위원회에 중재를 신청할 수 있다"고

규정하여, 반론권 이외에 정정보도의 청구에 대한 중재를 중재위원회에 신청할 수 있는 길을 열어 놓았다.

다만 반론보도의 청구를 법원에 제소하기 위하여는 그 사전절차로서 반드시 언론중재위원회의 중재과정을 거쳐야 하지만(제 19 조 세 1 항 전단), 정정보도의 청구를 법원에 제소하기 전에 중재위원회의 중재를 반드시 거칠 필요는 없고, 이는 신청인의 의사에 따라 중재위원회가 임의적 관할권을 가지게 된 것임은 앞에서 설명한 바와 같다.

다. 중재신청절차의 개선

1) 청구의 기간

이번 정간물법의 개정내용 중 중요한 것으로서 반론보도의 청구기간에 대한 변경을 들 수 있다. 즉 종전에는, 반론보도의 청구를 할 수 있는 기간은 "공표가 이루어진 날로부터 14 일(일간신문이나 통신의 경우) 또는 1 월(그 밖의 정기간행물의 경우) 이내"로 규정되어 있었다(구 정간물법 제 16 조 제 1 항).

이에 반하여 개정된 정간물법(제 16 조 제 1 항 및 제 18 조 제 1 항)에 의하면, 반론보도의 청구를 할 수 있는 기간은 일률적으로 사실보도가 있음을 안 날로부터 1 월 이내로 변경되었다. 따라서 구법에 의하면 피해자가 보도내용을 알았는지 여부에 관계없이 객관적 기준에 의하여 제소기간이 경과하지만, 개정법은 피해자의 인식 여부에 따라 기준일이 달라질 수 있다는 의미에서 "주관적기준"에 의하여 기산일이 정해지도록 되었다. 그리고 정정보도의 청구기간도 위 반론보도의 경우와 같은 것으로 정하였다(따라서 이하의 설명은 정정보도청구의 경우에도 적용되며, 반론보도와 정정보도를 앞으로는 '반론보도 등' 이라 하고, 언론중재위원회에 반론보도청구와 정정보도청구를 제기하는 것은 통합하여 중재신청이라고 부른다).

다만 위와 같이 주관적 기준에 따라 중재신청기관을 기산하게 되면, 예컨대 피해자가 보도사실을 상당한 시간이 경과된 뒤에 알게 된 때라도 중재신청을 할 수 있게 되어, 언론사를 언제까지라도 불안정한 지위에 두게 될 염려가 있으며, 또는 그 언론보도가 시사성을 완전히 상실한 뒤에까지 새삼스럽게 반론보도 등을 하여야 한다거나, 아니면 너무나 장기간이 경과한 뒤에는 그 보도의 진실성 여부를 따질 수 있는 증거자료들이 없어져 버릴 위험성 등이 있게 된다.

그래서 이에 대한 보완책으로서, 사실보도가 있는 후 6 개월이 경과한 때에는 피해자가 그 보도사실을 알았는지 여부를 불문하고, 반론보도 등을 청구할 수 없도록 하고 있는 것이다(제 16 조제 1 항 단서). 위 기간을 6 월로 한 것(다만 개정안에서는 3 월로 되어 있었으나, 국회통과 과정에서 6 월로 되었다)은 외국의 경우를 참고하여 합리적이라고 여겨지는 기간을 정한 것인데, 참고로 독일은 판례에 의하여 3 개월의 기간으로 하고 있고, 프랑스는 위 기간을 1 년으로 규정하고 있다. 그리고 피해자가 언론사에 직접 반론보도 등을 청구하는 경우에는 피해자와 언론사간에 협의를 하게 되는데, 그 협의가 불성립된 경우에는 그 날로부터 14 일 이내에 중재신청을 하여야 한다는 것은 변경되지 아니하였다(제 18 조 제 1 항).

2) 중재신청의 상대방

종래 반론보도청구 등 중재신청의 상대방은 "발행인이나 편집인"으로 규정되어 있었으나, 개정법은 중재신청의 상대방을 "정기간행물을 발행하는 자"(언론사)라고 통일하여 알기 쉽게 기재하도록 하였다(제 16 조 제 1 항) 신청인의 입장에서 보면, 언론매체의 경영과 편집을 책임지는 사람인 발행인이나 편집인이 누구인지 확인하기가 쉽지 않을 뿐만 아니라, 특히 그 주소 등 인적사항을 확인하는 데에 어려움이 있었다. 그리하여 종래, 위 법이 개정되기 이전부터도 대법원규칙으로(정정보도청구사건 심판규칙 제 3 조) 중재신청의 상대방, 즉 피신청인을 "기업"인 "언론사"로 하도록 정리한 바 있었다.

3) 청구권자의 범위

구법이 반론보도 등의 청구권자를 '공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자' 라고만 규정하고 있어 이는 민법상 당사자 능력을 갖춘 권리주체로 해석될 여지가 있었다. 이에 대해 개정법은 제 16 조에 제 7 항을 신설하여 "국가·지방자치단체 기관 또는 단체의 장은 당해업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 반론보도를 청구할 수 있다."고 규정하였다. 위 규정에 의하여 기관 또는 단체의 경우에는 그 법인격의 유무를 불구하고 그 장의 이름으로 반론보도 등을 청구할 수 있도록 명문화함으로써, 어느 정도의 융통성을 발휘할 수 있게 되었다 할 것이다. 예컨대 동창회, 동호회, ○○협회 등의 각 사회단체들도 법인격의 유무를 불문하고 사회활동상의 주체가 될 수 있는 경우에는 중재신청을 할 수 있음에 의문의 여지가 없게 되었다. 이처럼 개정법은 청구권자에 대한 의문을 해소하고 실질적인 피해 당사자가 중재신청할 수 있게 함으로써 피해구제의 폭을 넓히고, 피해구제를 효율적으로 도모할 수 있게 되었다.

그런데 이것이 권리주체의 범위를 확대한 것이고 이로 인해 권리의 남용으로 이어지지 않을까 우려하는 목소리가 있는 것 같다. 그러나 반론보도 등의 청구권을 행사할 수 있는 자에 대하여 개정법에서 새로이 규정한 「국가, 지방자치단체, 기관 또는 단체」에 해당하는 행정각부, 법원 등의 기관과 일반사회단체가 포함된다는 해석은 개정전 법률에서도 가능한 것이었다. 우리의 반론보도청구권을 처음 입법할 당시 그 모델이 됐던 독일의 법해석이 그러했고, 우리 법원의 판결도 반론보도청구권자의 범위를 폭넓게 수용해 왔다. 그러므로 청구권자에 대한 개정규정은 이러한 것을 명문화한 것에 불과하다.

라. 중재위원회 구성의 개선

언론중재를 행하는 언론중재위원회는 공보처장관의 위촉에 의한 중재위원으로 구성된다. 그런데 중재위원이 행정부의 위촉을 받아 임명되고, 예산범위 내에서 국가의 지원을 받을 수도 있어(제 21 조) 법원이 아닌 중재위원회에 의한 심판을 거치게 하는 것이 위헌이 아닌가 하는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 중재위원회는 사법적 절차에 준하여 행정부의 관여 없이 독립적으로 심판을 행하는 준사법기관으로서, 사법적 권리 구제절차에 선행하는 것이고 이로써 사법적 절차를 대신하는 것이 아니며, 법관이 중재부장으로 관여하고 있어(제 18 조 제 2 항) 중재위원회의 절차를 거치도록 하는 것이 위헌이라고 볼 수는 없다. 우리 법체계 하에서는 사법적 권리구제에 앞서 각종 준사법기관이 관여하는 경우가 상당히 많이 있다. 이번에 중재위원회의 구성에 관하여 약간의 개정이 있었다.

1) 중재위원의 수

언론중재위원회 중재위원의 수는 종전 40 인 이상 70 인 이내로 규정되어 있었으나(구법 제 17 조 제 2 항), 개정법에서는 40 인 이상 80 인 이내로 늘어나게 되었다.

2) 중재위원의 자격

중재위원은 공보처장관이 위촉하되, 아무런 자격이 필요 없으며, 학식과 덕망있는 자면 위촉이 가능하였지만, 단지 그 5분의 2 이상은 법관의 자격이 있는 자 중에서 법원행정처장이 추천한자를 위촉하도록 하였다. 그러나 개정법에서는 여기에 추가하여, "위원 중 5분의 1 이상은 언론계 인사 중에서 위촉한다"고 하였다. 언론중재사건의 특성상 언론을 잘 알고 경험있는 언론인출신이 위원으로 관여하는 것이 바람직하다는 취지에서 개정된 것인데, 종전에도 실제로 언론계 인사가 상당수 중재위원으로 관여하여 왔었다. 여기서 언론계 인사라는 표현은 모호하지만, 구체적으로 기자나 발행인, 편집인으로서 언론계에서 상당기간 이상 종사한 사람이어야 할 것이다. 다만 현직 언론인은 사건당사자나 관계인이 될 가능성이 있으므로, 이를 배제하고 있다(제 17 조 제 5 항),그밖에 구법에는 정당의 당적을 가진 자나 공무원(법관의 자격을 가진 자 및 교육공무원은 제외한다)은 중재위원이 될 수 없도록 하였는데, 개정법에서는 공직선거에 후보자로 등록한 자도 위원이 될 수 없도록 하였다(위 같은 조항)

마. 중재절차의 개선

1) 처리기간

구법에 의하면, 중재는 중재신청이 접수된 날로부터 14일 이내에 하여야 하며, 그 기간이 경과된 때에는 중재가 성립되지 아니한 것으로 본다고 되어 있었다. 그러나 중재부에 기일진행의 융통성을 부여하고 중재의 신속한 종결이라는 요구에 부응할 필요성이 제기되었다. 그래서 신법 제 10 조 제 4 항에서 중재는 신청접수일로부터 14일 이내에 중재를 하여야 하고 중재부장은 지체없이 중재기일을 지정하여 통지하도록 규정하되, 다만 제 18 조 6 항 단서에서 직권으로 중재결정을 하는 경우에만 중재결정서 작성을 위한 시간을 부여한다는 의미에서 위 기간을 21일로 연장하는 것으로 개정되었다.

2) 당사자 불출석에 대한 제재

중재신청인이나 피신청인이 중재기일에 불출석한 때의 제재 방안에 관하여는 개정 전후에 아무런 차이가 없다. 다만 용어상 부정확한 점을 시정하여 신청인이 1회 불출석 한 때 신청의 '철회'간주를 하는 것을 '취하' 간주로 정리하였고, 피신청인이 2회 불출석한 때 '중재신청 내용대로정정기사를 게재하기로' 합의 간주한다는 규정을, '중재신청취지에 따라 반론보도 또는 정정보도를 이행하기로' 합의 간주하는 것으로 정리하였다. 구법에 의하면 피신청인이 2회 불출석한 경우에 신청인이 주장하는 내용 그대로 반론기사를 게재하여야 하는 것으로 오해 될 소지가 있었으나, 이를 제거한 것이다. 따라서 중재위원회는 신청인의 신청취지를 고려하여 반론문을 적절히 작성할 수 있을 것이다.

바. 중재결정 제도의 도입

1) 직권중재결정

금번 정간물법 개정 내용의 가장 핵심적인 것이 바로 직권중재결정제도의 도입이라 함은 앞에서 언급하였다. 중재부의 중재과정에서 양당사자 사이에 합의가 이루어지지 않은 경우에, 종전에는 중재가 불성립된 것으로 하고 끝낼 수 밖에 없었다. 그러한 의미에서 종래의 "중재" 제도는 사실은 "조정"(mediation)에 해당되는 것으로서 진정한 "중재"(arbitration)는 아니었음은 위에서 지적한 바와 같고, 그 때문에 언론중재제도에 대한 비판이 끊임없이 제기되어 왔던 것이다. 특히 쌍방이 면전에서 감정대립으로 인하여 섣뜻 합의에 응하지 아니하는 경우에 중재위원회는 그 설득에 상당한 노력과 시간을 들이고도 그냥 불성립으로 종결 짓는 경우가 많았다.

그래서 법원의 민사조정에서 조정이 불성립된 경우에 당사자의 이익 등 모든 사정을 참작하여 공평성의 견지에서 하는 '조정에 갈음하는 결정' 제도를 도입하여야 한다는 주장이 끊임 없이 제기되어 왔다. 이번의 개정과정에서 이러한 주장을 받아들여 개정법 제 18 조 제 6 항에서 "...중재부는 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도내에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 할 수 있고..."라고 하며 이른바 직권중재결정 제도를 새로 도입하게 된 것이다.

그래서 종래에는 재판상 화해의 효력이 부여되는 경우로서 실제로 합의가 이루어진 경우와 피신청인 2회 불출석으로 인한 합의간주의 경우만을 규정하고 있었으나, 개정법에서는 직권중재결정 제도를 도입하였기 때문에, 이 경우에도 마찬가지로 효력이 부여되는 것으로 하였다(제 18 조 제 7 항).

직권중재의 권한을 부여받은 중재부로서는 중재과정에서 얻은 정보와 균형잡힌 판단력을 동원하여 공정한 입장에서 현명하고 원만한 해결책을 제시할 수 있도록 노력하여야 할 것이며, 바로 여기에 앞으로의 직권중재결정제도의 성패가 달려있는 것이다.

이와 같은 직권중재결정을 하기 위하여는 중재부가 사건을 검토하고 숙고한 후 중재위원들이 진지한 합의를 할 시간적 여유가 필요할 것이므로, 이를 위하여 개정법은 중재사건 처리기간을 통상의 14일에서 이 경우에는 21일로 연장해 주고 있음(제 18 조 제 6 항 단서)은 앞에서 본 바와 같다.

그리고 위 직권중재결정에 대하여 이의가 있는 당사자는 일정기간 내에 이의신청을 할 수 있고 이 경우에는 그 결정은 효력을 상실하도록 되어있음은 뒤에서 보는 바와 같다.

2) 중재불성립결정

다만 중재신청된 사건 중 당사자 사이에 합의가 성립되지 아니한 모든 경우에 반드시 중재부로 하여금 위와 같은 직권중재결정을 하는 것이 적절하지 못한 경우가 있다. 즉 14 일이라는 단기간 내에 자료를 검토하고 당사자의 의견을 듣고 결론을 내려야 하는 만큼, 사안이 복잡하거나, 쌍방의 주장이 서로 합리성이 있어서 좀 더 충분한시간과 자료를 가지고 사법기관으로 하여금 판단하도록 하는 것이 적절한 경우에까지 반드시 직권중재결정을 하도록 하는 것은 타당하지 아니하다. 그래서 개정법은 제 18 조 제 6 항에서 "...중재에 적합하지 않는 현저한 사유가 있는 때에는 중재불성립결정을 한다"고 규정하였다.

반면에 구법 제 18 조 7 항은 "중재신청이 접수된 지 14 일 이내에 중재가 이루어지지 아니하면 중재가 성립되지 아니한 것으로 본다"는 "중재불성립간주소항"을 두었으나, 이와 같이 불성립간주소항을 두게 되면, 중재부에서 의도적으로 기간을 초과하여 중재성립에 소극적 자세로 임할 우려가 있음을 염려하여, 개정법에서는 중재결정 또는 중재불성립결정의 두 가지 중 하나의 결정을 반드시 내리도록 하였다.

3) 이의신청 권한의 인정

개정법은 제 18 조 제 7 항 단서에서 "...(직권중재)결정을 송달받은 날로부터 7 일 이내에 중재부에 이의신청을 한 경우에는 그 결정은 효력을 상실한다."고 규정하고 있다. 그러므로 당사자 중 그 어느 한쪽이라도 이의신청을 하는 경우에는 결정은 효력을 상실하고 중재는 불성립으로 돌아가게 된다. 그러한 의미에서 직권중재결정은 강제적인 것이 아니고 임의적인 것에 불과하다. 이점에서 결정에 미리 따르기로 사전에 합의하고 중재결정을 받는 상사중재부의 중재결정과는 그 성격이 다르고 민사조정법의 조정에 갈음하는 결정제도에 비견된다고 말할 수 있는 것이다.

당사자의 이의신청이 있는 경우에 상대방은 당사자의 이의가 있었는지, 그 결정이 확정되었는지 여부를 알 수 있게 하는 것이 타당하고 제소기간의 확정을 위하여서도 바람직하므로, 이의신청이 있는 경우에 지체 없이 상대방에게 통지하도록 하고 있다(정간물법 시행령 제 28 조 제 4 항).

그런데 당사자가 이의 신청권을 남발하는 경우에는 실질적으로 중재결정이 무력화될 우려가 있다. 그래서 법개정과정에서 이의 신청권의 남용을 억제하기 위한 방안을 마련할 필요가 있다는 의견이 제시되었으나, 이는 당사자의 이의신청을 부당하게 억압하여 결과적으로 재판 받을 권리를 침해할 소지가 있을 수 있다는 고려에서 입법과정에서 삭제되었다고 한다.

사. 추후보도청구 제도의 개선

정기간행물에 범죄혐의가 있다거나 형사상 조치를 받았다고 보도된 자가 그에 대한 형사절차가 "유죄판결 이외의 형태로 종결된 때"에 그날로부터 1 월 이내에 발행인이나 편집인에게 추후보도를 청구할 수 있었다. 그러나 여기서 "유죄판결 이외의 형태"라는 경우에는 무죄판결의 경우뿐만 아니라, 기소중지, 공소기각, 면소 등의 여러가지 경우가 있을 수 있고, 또한 위 기초증지, 공소기각, 면소 등의 사유는 피의사실의 내용의 진실 여부와는 관계없이 형식적인 것에 불과하다. 그러므로 이와 같이 형식적인 사유로 인한 경우에는 추후 보도청구권을 인정함이 제도의 취지에 비추어서 타당하지 아니하므로, 개정법에서는 "무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결된 때"만에 한하여 추후보도청구를 할 수 있도록 하였다(제 20 조 제 1 항). 따라서 무죄판결 이외에는 검찰의 무혐의처분이 있는 경우에만 추후보도청구가 허용된다 할 것이다.

아. 법원에서의 반론보도청구사건의 절차

1) 제소단계

반론보도청구는 중재절차를 거치지 아니하고는 법원에 소를 제기할 수 없고, 종전에 법원에의 제소기한은 "중재가 성립되지 아니한 날"로부터 14일 이내라고 규정되었으나, 앞서 본 바와 같이, 중재신청기간의 기산점을 "객관적 기준"에서 "주관적 기준"으로 변경한 취지에 맞추어서, 개정법에서는 법원에의 제소기간 역시 "중재불성립 결정 또는 이의신청이 있음을 안 날로부터" 14일 이내로 규정하였다.

당사자가 중재기일에 출석하여 중재불성립결정을 고지받은 때에는 그날로부터, 기일 외에 결정이 이루어진 경우에는 결정문을 송달받은 때로부터 제소기간이 진행되고, 직권중재결정이 이의신청에 의하여 실효된 경우에는 이의신청이 있음을 안 날로부터 진행하게 된다.

한편 구법에 의하면, 당사자가 법원에 반론보도청구의 소를 제기하고 심리결과 승소하게 된 경우에 언론기관이 판결에서 명한 반론보도를 이행하지 아니하는 경우에는 이를 강제하기 위하여 별도로 민사소송법 제 693조의 규정에 따라 간접강제의 신청을 하여야 하는 불편함이 있었다.

그리하여 개정법에서는 이러한 지연과 번잡을 막기 위하여, 당초 반론보도청구의 소를 제기함과 동시에 그 소가 인용될 경우에 대비하여 미리 그 인용을 조건으로 위 간접강제의 신청을 함께 제기할 수 있도록 하였다.(제 19조 제 1항 후단)

그밖에 개정법률에는 규정되고 있지 아니하지만, 당사자가 법원에 반론보도청구를 하면서 민법 제 764조에 의한 정정보도청구 및 손해배상청구를 - 객관적이거나 혹은 예비적으로 - 병합하여 제기할 수 있는지 의문이 있는데, 개정법률에 따라 새로 제정되어 1996. 6. 27. 공포된 대법원규칙인 반론보도 등 청구사건심판규칙 제 2조 제 4항에서는 명백히 이를 금지하고 있다. 이는 양자가 그 청구의 내용과 절차가 다르기 때문이다.

2) 법원에서의 심리와 집행

반론보도사건의 관할법원을 피고의 보통재판적 소재지의 법원으로 한 것이나(제 19조 제 3항), 반론보도사건의 심리에 관하여 민사소송법상 가처분절차에 관한 규정을 준용하도록 하고 구체적인 사항은 대법원규칙에 위임한 것(제 19조 제 4, 5항)은 변동이 없다.

이에 따라 새로 제정된 대법원규칙인 위 심판규칙에 의하면, 반론보도사건의 심판을 신청서가 접수된 날로부터 3개월 내에 하도록 하여 신속을 기하도록 하였다(위 심판규칙 제 4조 제 1항). 또 민사소송법에 의한 일반 가처분절차에서와 같이 담보를 제공하게 하고 가처분을 하도록 하는 규정(민사소송법 제 700조 제 2 내지 4항)이나 가처분으로부터 해방될 수 있는 공탁금액을 정할 수 있도록 하는 규정(같은 법 제 702조)의 적용이 없음은 종전과 마찬가지로, 그 밖에 사정변경에 의한 가처분취소의 규정(같은 법 제 706조)이 적용되지 아니함을 명백히 하였다(위 심판규칙 제 4조 제 4항).

그리고 일반적으로 판결에 대한 상소나 재심의제기, 상소추완의 신청이 있는 경우 민사소송법 제 473조와 제 474조에 의하여 집행정지를 신청할 수 있으나, 가처분은 즉시 집행력이 있어 집행정지의 대상이 되지 아니한다. 마찬가지로 반론보도사건의 판결에 대하여 상소 등이 없더라도 집행정지는 허용되지 아니한다.

그리고 피신청인인 언론사가 판결에 따라 반론보도의 내용을 게재하거나 방송한 때에는 그 사실을 5일 이내에 신청인 및 담당재판부에 통지하도록 되어 있음도 유의할 것이다.

3) 상소단계

반론보도사건의 심리에 관하여 민사소송법상가처분절차에 관한 규정을 준용하는 결과, 종래에는 반론보도청구사건에 관하여 심문을 열어 결정으로 할 수 있을 뿐만 아니라, 변론을 열어 판결로 심판할 수 있었다. 그래서 그에 대한 불복방법도 이원화되어 결정으로 한 경우에는 당해 재판부에 이의신청을 하고, 변론을 거쳐 판결로 한 경우에는 상급법원에 항소하는 방법으로 불복하도록 되어 있었다. 그러나 개정법에서는 양자를 통합하여 이의신청의 방법이 아닌 항소의 방법으로만 불복할 수 있다고 명시하여 규정하였나(개정법 제 19조의 2 제 1항).

이에 따라 새로 제정된 대법원규칙에 의하면, 반론보도사건에 관하여 법원은 반드시 변론을 열어 판결로 하도록 되었다(위 심판규칙 제 3조 제 1항) 그리고 항소심의 심리결과

반론보도를 명한 제 1 심 판결이 잘못되었을 때에는 제 1 심재판을 취소함은 당연한데, 개정법 제 19 조의 2 제 2 항은 "불복절차에서 심리결과 반론보도청구의 전부 또는 일부가 기각되었어야 함이 판명되는 경우에는 반론보도청구를 인용한 재판을 취소하여야 한다"고 하여 이를 명백히 하였다.

그런데 반론보도사건의 판결은 즉시 집행력이 있고 이에 대한 상소 등이 있더라도 이에 대한 강제집행정지는 허용되지 아니하며, 해방금액을 공탁하고 가처분의 취소를 할 수 있다는 규정을 물론 사정변경에 의한 가처분의 취소에 관한 민사소송법의 규정도 적용되지 아니함은 앞에서 언급하였다. 그 결과 반론보도를 명하는 제 1 심판결에 의하여 언론사로서는 반론보도를 이행할 수밖에 없었다.

그런데 반론보도가 이미 이행된 경우에 그 후 항소심에 이르러 반론보도청구를 인용한 재판이 취소되는 경우에는 어떻게 할 것인지 구법에는 아무런 규정이 없었다. 그리하여 개정법은 "제 2 항의 경우 언론사가 이미 반론보도의무를 이행한 때에는 그의 신청에 따라 취소재판의 내용을 보도할 수 있음을 선고하고, 신청에 따라 피해자로 하여금 언론사가 이미 이행한 반론보도와 위 취소재판의 보도를 위하여 필요한 비용 및 지면게재사용료로서 적절한 손해의 배상을 하도록 명하여야 한다"고 규정하고 있다(제 19 조의 2 제 3 항).

III. 전망

이제 이번의 법개정을 통하여 우리의 언론중재제도가 본궤도에 오르기 시작하게 되었다. 이와같이 개선된 언론중재제도의 목표는 언론침해로 인한 피해구제의 폭을 실질적으로 확대시키고 책임있는 언론문화의 정착에 기여하는 것이다. 그러나 세계에 유례없는 이 제도를 정착시키기 위하여는 언론중재위원회와 언론관계자들의 인식 전환과 활성화 노력이 필요하고, 거기에 제도운영의 성패가 달려 있다고 하여도 과언이 아니다.

언론중재기능의 강화로 평가될 수 있는 이번언론중재제도의 개선과 관련하여 몇 가지 문제가 제기될 수 있는데, 우선 언론의 취재와 보도활동에 대한 제약, 즉 헌법상 보장된 언론자유에 대한 위헌적인 제한으로 보는 일부 견해가 있다. 심지어는 그 여건이 열악한 언론에 대한 울가미가 하나 더 씌워진 것인가, 혹은 반론권의 홍수로 신문이 누더기가 될 우려는 없는가 하는 의문을 제기하는 언론인도 일부 있는 것 같다.

그러나 이러한 언론중재제도가 언론통제나 간섭의 울가미가 아니라는 것이 필자의 소견이고 언론인 출신 중재위원들의 공통적인 견해이기도 하다. 정간물법상에는 언론자유외의 견지에서 언론중재제도의 남용을 견제하는 제도적 장치가 있다. 예컨대 언론중재의 대상을 사실적 주장에 한하고, 당사자가 청구할 정당한 이익을 가지고 있는지 심사하며, 반론청구의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우에 배척하는 등의 기준에 의하여 사전에 체로 거르는 과점이 있다.

다만 언론중재제도가 헌법과 법률의 정신을 벗어나서 운용이 되는 경우에는 언론자유에 대한 위협이 될 것이다. 그러나 이에 대하여는 법적 통제장치가 있을 뿐만 아니라, 중재위원회나 법원이 헌법에 보장된 언론의 자유의 의미와 내용을 깊이 인식하여 제도를 운용하여 나간다면 이 문제는 저절로 해소될 것이다. 그러므로 위헌주장은 입론의 근거가 없다는 것이 필자의 견해이다.

그런데 이와 같이 개선되고 발전된 언론중재제도가 사회 속에 살아 있는 제도로써 기능을 발휘하려면 무엇보다도 일반 국민들이 언론중재제도의 존재와 그 내용을 제대로 인식하는 것이 전제조건이 된다. 그러므로 이 제도를 시민들에게 홍보하고 계몽하는 작업이 요구된다 할 것이고 언론 스스로도 중재제도가 자신을 제약하는 울가미가 아니라 언론의 공정성과 진실성을 담보하는 제도라는 인식 아래 언론매체를 통하여 제도를 널리 소개해 주었으면 하고 기대를 해본다.

그러나 시민들이 이 제도의 존재를 알고 있다고 하더라도 현실적으로 거대 기관인 언론사를 상대로 청구할 수 있는지 의문이 있다. 개인이 거대하고 막강한 언론기관을 상대로 언론중재신청을 함으로써 어떠한 불이익을 입을까 모른다는 우려를 가질 수 있다. 이 문제는 시민과 사회 일반의 성숙된 법의식과 건전한 상식 및 선진화된 사회여건 등에 의하여 해소되리라고 기대해 본다.

요컨대 언론중재제도는 언론에 대한 억압적 요소가 아니라 언론자유를 전제로 하여 그 책임을 현실화 시킬 수 있는 국민의 권리구제제도라고 파악하여야 할 것이다. 민주주의는 권력분립을 기반으로 상호 견제와 균형을 이루는 것을 요소로 하고 있다. 오늘날 제 4 부라고 일컫는 언론에 대한 견제장치로서의 언론중재는 결코 언론자유를 침해하는 위헌적이고 불합리한 제도가 아니며, 오늘날 선진제국(독일, 프랑스 등)에도 반론권제도는 인정되고 있는 것이다. 오히려 언론중재제도는 언론자유와 활동영역을 한계 지우면서도 그 공간을 넉넉하게 확보하여 줄 수 있는 것이다. 언론 측에서도 이 제도를 백안시할 것이 아니라 잠재적 피해자가 될 수 있는 국민의 기본권을 항상 인식하고, 언론인들 스스로 책임을 자각하고 언론의 사명을 지켜나가는 것이 필요할 것이다.

- 서울대 법대, 동 대학원 법학과 졸, 독일 본 대학 연수
- 서울민사지법 판사, 서울형사지법 판사, 서울고법판사, 법원행정처 사법정책연구심의관
- 저술 : 법관의 법률에 의한 구속과 법발견 외
- 현재 제주지방법원 부장판사 중재위원