

## 화해와 조정의 제도적 장, 언론중재제도의 현재와 미래

언론중재위원회는 언론중재제도의 효율적인 운용과 대국민 홍보를 목적으로 부산과 청주에서 지역 언론계 학계 법조계 사회 단체 등의 인사를 초청, 지방토론회를 개최하였다. 지난 4월 23일에는 부산 코모도 호텔에서 최창섭 위원(서강대 언론대학원장)의 주제발표와 천병태 위원(부산대 법학과 교수)의 사회로 토론이 있었고, 6월 13일에는 청주 리호 관광호텔에서 박영상 위원(한양대 신문방송학과 교수)의 주제발표와 우영 위원(청주문화원 이사)의 사회로 토론이 진행됐다. 다음은 주제발표 논문과 토론내용을 정리한 것이다. 편집자 주

최창섭

중재위원 서강대 언론대학원장

### I. 서론-언론의 자유와 책임에 관하여

현대 민주주의 사회에서 언론의 자유, 표현의 자유의 문제는 정치적인 쟁점이나 경제문제, 여타의 사회문제에 필적하는, 아니 오히려 그 모든 문제보다 우위에 설정도로 중요한 사안으로 취급된다. 미국의 경우 표현의 자유는 수정 헌법 제 1 조에 명시되어 있을 만큼 국민 개개인의 가장 중요한 기본적 권리의 하나로 인정되고 있다. 언론의 자유는 그 나라의 민주주의와 선진성을 측정하는 잣대가 될 정도로 현대 사회에서 그 중요성의 무게를 더 해 가고 있다.

언론의 자유는 절대주의 시대의 왕권처럼 무소불위, 무제한적인 절대자유를 의미하지는 않는다. 언론의 자유에는 필요악으로서 일련의 제한이 따를 수밖에 없다. 그렇다고 해서 언론의 자유에 대한 제한을 언론에 대한 통제나 표현의 자유에 대한 침해로 이해해서는 안 된다. 언론의 자유에 일정 정도의 제한을 가한다는 의미는 언론을 통제하는 차원에서가 아니라 공익적 기구로서의 언론에 사회적 책임을 부과하는 것이라고 이해하는 것이 타당할 것이다.

### II. 언론중재제도에 관한 고찰

언론중재위원회는 객관적인 중재기구로서의 역할을 충실히 수행하기 위하여 잘못된 언론의 보도로 피해를 입은 개인이나 단체가 스스로의 인격이나 명예를 지키는데 제도적인 차원에서 도움을 주어 왔다고 할 수 있다.

#### 1. 언론의 기본권 침해에 대한 구제 : 반론권적 성격

1987년 언론기본법이 폐지된 이후 언론과 관련한 대표적 법률은 '정기간행물의 등록 등에 관한 법률'과 '방송법', '종합유선방송법' 등이다. 현행 정기간행물법에 나타나 있는 언론에 의한 기본권 침해에 대한 구제권은 일반적으로 반론권적 성격을 띤 권리로 해석된다. 반론권은

언론에 의해서 비만이나 비판 등 공격을 받은 경우, 공격을 받은 사람이 자신의 반론을 동일한 조건으로 가해자인 매체에 대해 무료로 실어줄 것을 요구할 수 있는 권리이다.

## 2. 반론보도청구권과 정정보도청구권의 이론적 · 법적 근거

### 가. 언론자유와 내재적 한계 이론과 악세스권

언론의 절대적 자유는 언론이 그 사회 내에서 개인의 권익을 부당하게 침해하는 일 없이 공익에 합치되는 한도 내에서만 보장되는 것이므로, 언론의 자유를 남용하여 부정확하거나 잘못된 보도, 무책임하고 선정적인 보도로 헌법이 보장하고 있는 개인의 기본권을 침해하는 행위는 헌법이 보장하는 언론의 자유의 한계를 넘어선다고 하겠다. 이는 '자기의 자유와 권리는 타인의 권리가 시작되는 곳에서 멈춰야 한다'는 이른바 '자유와 권리의 내재적 한계'로서, 이러한 언론의 자유의 내재적 한계의 원리는 대부분의 나라에서 받아들여 지고 있다.

악세스권이란 한마디로 정보원에 접근할 수 있는 권리로서 정부나 매스 미디어 등 정보보유자에 대하여 자신과 관련된 정보의 제공을 요구하고 이를 이용할 수 있는 권리를 의미한다. 협의로는 자기와 관계된 정보에 대한 반론, 정정, 해명을 요구할 수 있는 권리로 이해된다. 따라서 악세스권은 언론의 자유를 사실상 독점하여 일방적으로 정보를 장악하고 있는 매스 미디어에 주어지는 취재나 보도의 자유와는 다른 성질의 권리로 매스미디어로부터 '정보를 공급 받는 수용자'의 언론의 자유 내지는 권리로서의 성질을 갖는다. 악세스권의 실정법적 근거는 헌법에 명시되어 있는 인간의 존엄과 가치 · 행복추구권, 표현의 자유 내지는 알 권리 등에서 찾아볼 수 있다.

### 나. 법적 근거: 헌법, 민법, 언론관계법률

반론보도청구권의 병적 근거는 헌법과 언론관계법률에, 정정보도청구권의 법적 근거는 헌법과 민법에서 찾을 수 있다.

우리 나라의 현행 헌법은 제 21 조에서 언론 · 출판의 자유를 확인하고 그에 대한 허가나 검열을 금지함으로써 언론의 자유를 보장하는 한편, 언론 출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 안되며, 그 같은 침해가 있는 경우 피해자는 그 배상을 청구할 수 있음을 규정하고 있다. 그리고 그 배상에는 금전적 배상은 물론 정정보도나 반론보도의 청구 등과 같은 손해의 회복에 필요한 조치를 포함하는 것으로 이해된다.

또한 민법 제 750 조는 고의 또는 과실로 인한 위법한 행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하고 있고, 제 751 조는 타인의 자유 또는 명예를 해하거나 기타 정신상 고통을 가한 경우에도 그 손해를 배상하여야 한다고 규정하고 있다.

특히 764 조는 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 피해자의 청구에 의하여 법원이 손해배상이나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다고 규정하고 있는데, 반론보도나 정정보도도 '명예회복에 적당한 처분'의 한 형태에 해당된다.

한편 정간물법 제 16 조는 정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 입은 자에게 언론사에 반론보도의 게재를 청구할 수 있는 권리를 인정하고, 제 18 조, 제 19 조는 언론사가 피해자의 반론보도청구에 응하지 않는 경우 피해자는 언론중재위원회의 중재를 거쳐 법원에 그

피해구제를 신청할 수 있도록 되어 있다. 방송법과 종합유선방송법은 각 41 조와 45 조에서 반론보도청구권을 인정 하고 있다.

### Ⅲ. 언론중재신청 사례 및 시정권고현황

1981 년 언론중재위원회가 활동을 시작한 이래 지금까지 언론의 보도로 인한 피해 구제를 위해 중재신청을 한 전체 건수는 해를 거듭할수록 증가해 왔다. 이러한 중재신청 건수의 양적 증가가 내포하는 의미는 다양한 차원으로 해석될 여지가 있다. 언론사의 수적 증가, 즉 매체의 증가가 언론으로 인한 피해를 증가시켰을 수도 있고, 경쟁상황에 있는 언론사들이 경쟁적으로 무책임하고 선정적인 보도를 자처 여과 없이 내보냄으로써 언론에 의한 피해 사례를 증가시켰다고 볼 수도 있으며, 언론의 피해에 대해 소극적으로 대처하거나 전혀 무관심하게 여겼던 과거에 비해 언론을, 대하는 국민의 의식이 보다 능동적이고 적극적인 형태로 발전하였기 때문으로 해석해 볼 수도 있다.

#### 1. 언론중재신청 처리현황

언론중재위원회가 처음 활동을 시작한 1981 년 중재신청건수는 44 건이었고 그 처리 결과는 합의 9 건, 중재 불성립 12 건, 기각 1 건, 각하 1 건, 취하가 20 건 이었다. 그로부터 정확히 10 년이 지난 1990 년 중재신청건수는 81 년 44 건의 네 배 정도인 159 건이었으며 그로부터 다시 6 년 후인 지난 1996 년에는 거기에 다시 세배가 되는 556 건에 달했다. 이 건수는 1981 년과 비교하면 무려 12 배가 넘는 수치이다. 1996 년의 중재신청 처리 결과를 볼 경우 556 건 중 127 건이 합의가 이루어 졌고 중재가 불성립된 건수가 169 건, 취하 241 건, 기각 및 각하가 10 건인 것으로 나타났다.

언론중재위원회를 통한 중재신청사건의 실질적 피해구제율(중재건수에 대한 정정·반론 및 해명보도의 비율)은 기각되거나 각하된 사건 외에 중재절차를 거친 사건 중 정정·반론 및 해명보도가 이루어진 경우가 1981 년부터 1995 년까지 평균 53.7%, 1996 년의 경우 52.7%정도였다.

#### 2. 침해유형별 중재신청 현황

중재신청사례의 침해 유형을 분류해 보면 크게 명예훼손 및 사생활 침해와 신용권이나 재산권의 침해로 그 유형을 나눌 수 있다. 명예훼손과 사생활 침해로 분류된 사안이 전체 신청건수의 78.3%에 달해 언론에 의한 개인의 기본권과 인격권 침해가 상당부분 우려된다고 할 수 있다.

#### 3. 시정권고 현황

일간지 70 종, 주간지 10 종, 월간지 10 종, 통신 1 종 등 심의대상 매체의 시정권고 현황을 침해유형별로 보면 1996 년의 경우 총 310 건의 권고건수 중 미성년 피의자 피고인에 대한 신원공표에 대한 시정권고가 122 건(39.4%)으로 가장 많았고, 공중도덕 및 사회윤리 저해에 대한 시정권고가 121 건(39%), 명예훼손 및 사생활 침해에 대한 시정 권고가 67 건(21.6%)의 순으로 나타났다.

#### IV. 언론중재제도에 대한 인식 및 평가

언론중재위원회가 1996 년에 실시한 바 있는 '언론중재제도 이용만족도 조사'는 언론중재제도에 대한 국민의 인식을 살펴보는데 많은 시사점을 안겨준다.

당시 조사에 응했던 중재신청인과 피 신청인(언론사)은 우리나라 언론을 평가하면서 언론의 자유는 대체로 보장되어 있으나 언론이 언론의 사회적 책임이나 의무를 이행하는 것은 만족스러운 편이 되지 못하며, 부정확하고 편파적인 보도, 선정적인 보도에 의한 명예훼손을 언론보도로 인한 심각한 피해로 지적하고 있다.

##### 1. 언론중재위원회의 필요성 및 인지도

전체적으로 중재제도의 필요성을 인정하는 비율은 위의 조사 결과를 볼 때 매우 높게 나타났다. 언론중재제도의 필요성에 대해 신청인, 피 신청인 모두 83.1%, 94.2%의 매우 높은 비율로 인정하였고 그 이유로서 국민의 기본권 보호와 언론으로 인한 피해구제를 들고 있어 현재 언론중재제도가 지니는 취지와 목적에 부합한 기능을 지속적으로 수행해야 한다는 점을 강조하고 있음을 알 수 있다. 반면에 중재제도가 필요 없다고 응답한 신청인의 경우, 중재제도를 통한 실질적인 구제가 힘들기 때문을 그 이유로 들고 있는 데에는 중재제도의 취지와 목적에 비해 중재위원회의 권한이 너무 미흡한 것이 아닌가 하는 비판과 연결되는 부분이라고 할 수 있다. 언론중재제도 운용의 현실화를 통해 더욱 실질적인 구제까지 연결될 수 있도록 중재위원회가 노력해야 할 것이라는 평가로 파악할 수 있을 것이다. 중재위원회에 대한 인지도 역시 높은 편으로 나타났다. 언론중재위원회를 소개하는 TV 광고를 통해 인지하고 있는 경우가 가장 많았으며, 광고에 대한 평가도 긍정적으로 나타났다.

그러나 개정된 정간물법에 의해 언론중재제도가 새롭게 달라진 부분에 대한 인지도는 신청인의 경우 낮은편으로 나타나 이에 대한 홍보작업이 필요하다고 하겠다.

##### 2. 중재제도 이용 실태

조사에 응했던 중재신청인들의 경우 언론보도의 피해에 대처하는 가장 일차적인 방법은 절반이상이 해당매체에 항의하는 방식을 택한 것으로 나타났다. 그러나 바로 중재위원회에 중재신청을 하는 경우도 30%를 넘어 신청인들은 언론피해에 대응하여 매우 적극적인 조치를 취하고 있음을 알 수 있다. 그러나 신청인들이 해당매체에 항의한 경우 언론사 스스로는 사전 해결을 위한 노력으로 연락하였다고 피력하고 있지만 신청인들이 해당 언론사로부터 받았던

인상은 언론사가 잘못을 인정하지 않고 책임을 회피(47.9%)하거나 위협적인 발언을 하였다(38.8%)고 지적하고 있어 서로 상반된 입장을 보이고 있음을 알 수 있다.

중재신청을 하게 된 이유로는 언론사에 직접 항의하는 것보다 피해구제 효과가 확실할 것이라는 판단(50.3%)과 정정보도를 통해 정신적 보상(32.9%)을 원했기 때문이라고 응답한 경우가 80% 이상을 차지했는데, 이러한 평가는 중재위원회가 역할과 기능에 있어서 확실한 자기 성격을 가지고 있고 그러한 역할과 기능이 신청인들에게 매우 높은 비율로 인식되고 있음을 간접적으로 보여주는 것이라 하겠다.

언론중재 신청 및 처리과정에 대해서는 대체로 만족스럽다는 의견이 지배적이며, 다소 부족한 점으로는 의도했던 상담내용을 얻지 못했다거나 시간의 지체, 절차의 복잡함 등이 소수의 의견으로 지적되었을 뿐이어서 중재제도 이용에 있어 절차상의 만족도는 높은 편이라고 평가할 수 있을 것이다.

## V. 언론중재위원회의 역할과 향후 전망

중재위원회의 역할이나 향후 전망을 제도차원에서 고민하지 않고 전체적인 언론환경에서 생각해 볼 때 가장 바람직한 것은 타율적인 규제, 사후 조정보다는 언론의 자율적인 규제노력이다. 여기에는 언론사 자체의 자정 노력과 함께 기자의 체질 개선문제가 절실히 요구된다. 매체의 증가에 따라 더욱 더 격렬해지는 시청자나 구독자 경쟁, 상업성, 선정주의, 양심불량 증과 불감증은 우리나라 언론의 한 차원 높은 발전을 위해 치유해야 할 고질병이다. 이러한 고질병의 치유 없이 제도적 구제책만으로 언론에 의한 피해를 줄일 수는 없는 일이다.

이러한 고질병의 치유를 위해서는 언론인 스스로의 자성도 필요하다. 피 신청인들 스스로 지적하고 있듯이 잘못된 보도의 원인이 선정적인 보도, 부정확한 보도, 과장 또는 축소보도에 있다면 이러한 보도태도의 시정은 문제의 원인제공의 차단이라는 측면에서 가장 중요한 언론인들의 과제가 될 것이다.

### 1. 중재권한강화를 통한 실질적 피해구제

언론중재제도가 언론에 의한 피해를 제도적 차원에서 구제하는 국민적 제도로 발전하고 활성화되기 위해서는 중재위원회의 실질적인 권한강화가 가장 중요하다고 할 것이다.

언론중재위원회의 역할과 관련해 앞의 이용만족도 조사에서 신청인들이 중재위원회의 권한강화와 관련해 제기한 내용에 다시 한번 귀 기울일 필요가 있다.

- ① 중재제도는 서민들에게는 유일한 언론피해구제 제도이므로 더 강력한 권한이 요구된다.
- ② 중재위원회의 결정에 법적인 구속력과 합의 내용 이행에 대한 강제력을 가져야 한다. 합의내용을 이행하지 않을 경우 벌금 등 제재를 가할 수 있어야 한다.
- ③ 언론피해자에 대한 보상과 관련된 제도적 보완책이 필요하다. 손해배상에 대해서도 중재권이 있어야 한다.
- ④ 언론사의 불참, 무성의한 태도 등에 제재를 가할 수 있는 권한이 필요하다.

⑤ 중재신청 등에 대해 신청인에게 압력 · 협박 등을 행하는 언론사에 대한 제재 대책이 필요하다.

## 2. 중재위원회의 전문성 · 공정성 제고를 통한 제도의 정착

중재위원회가 활성화되고 발전하기 위해서는 중재위원의 자질 향상이 요구된다. 특히 신청인과 피 신청인이 공통적으로 요구하고 있는 공정성, 전문성, 객관성은 합리적이고 실질적인 중재를 위한 필요충분조건이다. 신청인의 경우 중재위원들이 중재신청 사안에 대해 사전에 심도있게 연구 검토하는 자세, 전문분야와 관련된 사안의 경우 전문가를 자문위원으로 위촉하여 전문성을 확보할 것과 더욱 적극적인 토론, 자료대조, 증인 출석 등을 요구하는 것은 당연한 권리라고 할 수 있을 것이다. 신청인 중 일부는 공정성을 이유로 중재위원회에 언론계 인사는 배제되어야 한다고 강력하게 주장하고 있고, 객관성과 공정성이 확보 안된 상태에서 권한만 강화되는 것은 불필요하다는 지적까지 나올 정도로 중재위원의 공정성을 중요하게 여기고 있음에 유의 할 필요가 있다.

## 3. 언론중재제도의 운영개선을 통한 제도적 발전

언론중재제도의 운영개선을 통한 제도의 발전을 위해서는 이 제도를 이용한 경험이 있는 당사자들의 의견이 가장 많이 반영되어야 할 부분이라고 여겨 앞의 이용만족도 조사에서 중재제도의 운영과 관련해 제기된 의견들을 중심으로 제도의 발전 방안을 강구해 보도록 하겠다.

신청인의 경우 지방중재부의 기능 강화, 전문가 상주, 성실한 상담 및 상담의 용이성 보장, 이용자 의견 청취 전담기구의 마련, 변론제도나 배심원제도, 시간과 비용의 절약 등 세부적인 의견들이 많이 제시되었고, 피 신청인의 경우 중재제도에 대한 교육의 필요성, 언론의 자유를 침해하지 않는 수준으로의 중재대상의 축소, 지역 중재위원 선정의 신중성 등이 제기되었다.

## 4. 언론중재위원회의 향후 전망

언론중재제도는 언론사 또는 언론인과 국민개개인(또는 단체)간에 의견의 차이를 되도록 좁혀 '화해와 조정의 장'이 되어줌으로써 사회적으로는 언론의 자유를 보장하고, 참된 언론으로 나아갈 수 있도록 언론에 대해 비판과 감시 견제의 기능을 수행하여야 하며, 국민 개인을 대상으로 해서는 언론에 의해 피해를 입은 이들의 실질적 피해구제를 통해 이들이 침해 당한 기본권과 인격권을 보호해 주는 제도적 장치로 발전해 나가야 할 것 이 다.

언론중재제도가 '화해와 조정'이라는 자기 역할을 충실히 수행할 수 있기 위해서는 언론중재제도를 중심으로 연결되어 있는 주체들, 이른바 언론사-언론인-수용자-정부정책 입안자 등이 각자의 위치에서 언론의 자유와 국민의 기본권 보장이라는 사회적 책임간의 균형과 조화를 이루어 내는 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.