

## 언론피해구제와 중재위원회의 역할

최 창 섭 중재위원  
서강대 언론대학원장

### I. 들어가며

언론중재위원회(이하 "중재위원회"라 한다)가 설립된 지 올해로 16 년째가 되었다. 그동안중재위원회는 외형적 성장을 거듭하여 왔다. 설립초기의 13 개 중재부, 39 명의 중계위원에서 현재는 전국에 15 개 중재부, 75 명의 중재위원이 활동하고 있다. 중재신청건수도 괄목할 만한 증가를 보여서 1996년에는 모두 556 건을 접수, 처리하였다.

외형적 성장 뿐 아니라 실질적이며 강력한 중재를 희망하는 사회적 요구에 부응하기 위한 중재위원회의 노력도 결실을 거두어, '96년 7월부터 개정된 정기간행물의 등록 등에 관한 법률(이하 "정간물법"이라 한다)에 의해 직권중재결정권을 행사할 수 있게 되었다.

이러한 시점에서 언론피해구제를 위한 중재제도의 의의는 무엇이며 중재위원회가 언론피해구제를 위해 어떤 역할을 하고 있는지를 알아보고, 중재위원회가 앞으로 어떻게 발전해 나가야 할 것 인지를 생각해 보는 것은 큰 의미가 있다고 본다.

### II . 언론피해구제와 중재제도

#### 1. 개인 · 법인의 법익과 언론의 책임

언론의 보도내용이 개인이나 법인의 법적 이익, 특히 기본권을 침해할 수 있다는 사실은 무제한적인 언론자유 의 허용에 가장 중요한 경계요소가 된다. 물론 언론의 자유는 민주주의 사회에서 당연히 보호받아야 할 중요한 권리이지만, 그 자유는 무소불위의 개념이 아니며 일정 정도의 제한은 필연적이라 볼 수 있다. 그러나 언론자유에 대한 제한이라 할 지라도 이것이 언론에 대한 통제나 구속이 되어서는 안된다. 단지 언론이 사회내에서 차지하는 위치가 지대하고, 언론은 항상 공익에 의거해야 한다는 근거에서 적절한 책임을 져야하는 것으로 이해할 수 있다.

언론이 개인이나 단체에게 끼칠 수 있는 피해의 양상은 명예훼손, 프라이버시 침해, 신용훼손, 초상권침해, 성명권 침해의 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다.

그 첫째로 우리 나라의 형법 제 307 조, 제 308 조, 민법 제 751 조, 제 764 조 등에서 명예훼손을 규정하고 있다. 언론에 의한 명예훼손의 사항이라 볼 수 있는 것은 언론의 기사가 사람 또는 단체의 사회적 지위, 평가 또는 가치를 저해시키는 경우, 공연히 허위의 사실을 유포하여 명예를 훼손하는 경우, 정보의 허위나 현실성을 확인하지 않은 오보를 냄으로써 명예를 훼손하는 경우 등이 있다.

둘째, 프라이버시권은 '혼자 있을 수 있는 권리(right to let alone)'로서, 이를 적극적인 권리개념으로 해석하면 '자기와 관련된 정보를 통제할 수 있는 권리'가 된다. 언론이 사생활을

공표하여 개인의 비밀을 폭로하는 경우, 사적인 일에 관한 왜곡된 공표, 사생활 침입 등이 언론에 의한 프라이버시권 침해의 사례라 볼 수 있다.

셋째로, 신용은 사람의 경제적 지위에 대한 사회적 평가, 즉 사람의 지급능력 또는 지급의사에 대한 사회적 신뢰를 의미한다 따라서 언론의 보도가 신용을 훼손했다 함은 허위의 사실을 유포하거나 기타 위계로써 사람의 신용을 훼손한 경우라 볼 수 있다. 요컨대 명예훼손의 경제적 부분이라 볼 수 있다.

넷째, 초상권의 정의는 '본인의 동의 없이 사진, 그림, 스케치 등으로 독자, 시청자들에게 공표되지 않기를 바라는 권리'라 정의된다. 우리 나라에서는 별도의 법규정은 없으나 명예훼손의 일부로 인식되고 있다.

다섯째, 성명권은 사람이 자기의 성명에 대해 가지는 법률상의 권리를 말한다. 특정인의 성명을 도용하여 경제적 이익 등을 꾀하는 것은 성명권을 침해하는 행위이다. 언론보도의 경우 타인의 성명 또는 성명과 유사한 호칭, 명칭 등을 함부로 사용하여 오인·혼동을 유발한다면 위법성을 갖게 되는 수가 있다.

## 2. 피해의 구제

이와 같은 언론에 의한 피해를 구제받기 위해서 피해자는 다음과 같은 방법을 취할 수 있다.

### 가. 반론보도청구

피해자가 직접 언론사를 상대로 반론보도를 청구할 수 있다. 이는 정간물법 제 16 조에서 규정하고 있는 반론보도청구권에 근거한 것이다. 반론보도청구권은 독일 등에서 인정하고 있는 반론권을 도입해 법제화한 개념으로, 언론사의 사실적 주장에 의해 피해를 입었을 때 그 보도가 있음을 안 날부터 1 월 이내에 언론사에 서면으로 반론보도문의 게재를 청구할 수 있는 권리이다. 반론보도청구권이 1996 년 정간물법 개정안이 시행되기 이전에는 그 내용에도 불구하고 정정보도청구권으로 불리었음은 주지의 사실이다.

그러나 이 방법은 현실적인 어려움을 안고 있다. 그것은 피해자의 신분이 사회적 지위나 힘을 갖지 않은 일반 시민일 경우가 많고, 따라서 막강한 힘을 가진 언론사와 대등한 입장에서 자신의 권리를 주장하기에 어려움이 많은 것이다.

이러한 점을 고려하여 동법 제 18 조에 따라 피해자는 언론중재위원회에 직접 중재신청하여 반론보도를 청구할 수 있다. 중재 결과 합의가 되거나 중재부의 중재결정에 대해 피해자, 언론사 양측의 이의제기가 있을 경우 반론보도문이 게재됨으로써 피해구제가 이루어지게 된다.

중재절차가 불성립결정으로 끝나거나, 중재부의 중재결정에 당사자의 이의가 제기되면, 피해자는 법원에 반론보도청구의 소를 제기할 수 있다. 이처럼 반론보도청구의 소는 중재위원회의중재절차를 밟지 않고서는 법원에 바로 청구할 수 없다. 반론보도청구사건은 가처분절차에 의해 1 심 선고만으로 반론보도의 집행을 할 수 있으며, 법원은 심판신청서가 접수된 날로부터 3 월 이내에 선고를 해야 한다. (반론보도등청구사건심판규칙 제 4 조 제 1 항) 이는 언론피해의 구제를 보다 신속하고 효과적으로 하기 위한 취지를 반영한 부분이다.

### 나. 민·형사상의 구제

민·형법상의 법률에 근거하여 피해를 구제받을 수 있는 방법이 있다. 첫째는 언론사나 기사작성자를 대상으로 명예훼손 등에 의한 형법상의 제재를 가하는 방법이다. 앞서 언급한 바와 같이 우리 나라의 형법은 제 307 조 제 1 항에서 공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자에게 2 년 이하의 징역이나 금고, 또는 500 만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있고, 동조 제 2 항은 공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자를 5 년 이하의 징역, 10 년 이하의 자격정지, 또는 1 천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있으며, 제 308 조는 공연히 허위의 사실을 적시하여 사자의 명예를 훼손한 사람에게 2 년 이하의 징역이나 금고 또는 500 만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정 하고 있다.

둘째, 피해자가 직접 민법상 구제조항에 근거하여 소송을 제기하는 방법이 있다.

민법 제 750 조는 "고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있음"을 규정하고 있다. 언론에 의한 피해 역시 위법행위로 인한 손해라 볼 수 있으므로, 그 위법성을 입증할 수 있고, 피해자의 피해사실을 입증할 수 있으면 금전적인 배상을 받을 수 있다. 또한 명예훼손에 관한 구체적인 민법조항은 제 764 조이다. 그에 의하면 "타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 병원은 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 같음하거나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다"고 규정하고 있다.

위와 같은 민·형법상의 구제는 직접 반론보도를 청구하는 경우에 비해 소송의 비용이 많이 들고 절차가 복잡하며, 무엇보다 판결에 이르기까지는 시간이 많이 소요된다는 단점이 있다.

#### 다. 언론중재위원회

##### (1) 법정기관으로서의 중재위원회

중재위원회는 언론보도로 인한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하기 위하여 1981. 3. 31. 에 설립된 법정단체이다. 중재위원회는 앞서 말한 바와 같이 반론보도청구의 소를 제기하기 앞서 반드시 거쳐야 하는 곳이지만 다음과 같은 점에서 언론중재제도는 독립적인 제도로 볼 수 있는 소지가 있다.

첫째, 실질적으로 언론중재절차를 통해 화해를 이끌어 내는 기능을 하고 있다.

둘째, 중재위원회가 1 년에 500 건이 넘는 많은 분쟁사례를 접수·처리하고 있는 반면, 중재위원회를 거쳐 법원에 제소하는 비율이 그리 높지 않다. <표 1>에서 나타나듯, 1996 년 말까지의 통산제소율은 약 7.2% 정 도이다.

셋째, 정간물법은 제 17 조에서 "언론보도로 인한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하기 위해" 언론중재위원회를 둔다고 명시하여, 그 기능을 단순한 법정 전치절차보다 포괄적인 것으로 보고 있다.

넷째, 반론보도청구에 관한 사항의 중재에 그치는 것이 아니라, 민법 제 764 조가 정한 "손해배상에 같음하는 처분"으로서의 정정보도청구에 관한 사항도 중재하고 있다.

〈표 1〉 접수건수 대비 법원제소율

연 도	접수건수	제소건수	비율(%)
1981	44	4	9.1
1982	50	3	6.0
1983	71	7	9.9
1984	54	8	14.8
1985	59	12	20.3
1986	49	2	4.1
1987	47	4	8.5
1988	55	7	12.7
1989	121	10	8.3
1990	159	12	7.5
1991	220	6	2.7
1992	381	33	8.7
1993	423	20	4.7
1994	541	30	5.5
1995	528	54	10.2
1996	556	30	5.4
합 계	3,358	242	7.2

중재위원회 뿐 아니라 언론보도의 피해를 법원밖에서 구제할 수 있는 방법은 있다. 그것은 신문윤리위원회나 시민단체 등의 민간기구를 통해 구제를 받는 방법이다. 그러나 중재위원회는 법원전치절차를 담당하고 있다는 공공성에서 비롯된 다음과 같은 특징들 때문에 순수 민간단체와는 구분된다.

첫째, 중재위원회에서 이루어진 합의는 법적으로 화해와 같은 효력을 지닌다.

둘째, 각 중재부 위원은 학식과 덕망이 있는 사회 각계 및 언론계 출신의 인사로 구성되며 특히 중재부장은 법관의 자격이 있는 자로 제한하여 대체로 현직 부장판사가 맡고 있다.

## (2) 중재위원회의 의의

언론의 보도로 인한 피해를 비용 없이 신속하게 구제해 준다는 점에서 장점을 지닌다. 법원에 제소하는 방법은 앞서 서술한 바와 같이 소송비용과 시간이 많이 걸린다는 단점을 갖고 있다. 중재위원회는 접수된 사건을 14 일 이내에 처리하며, 직권으로 중재결정을 내릴 때에도 21 일 이내에 하게 되어있다. 이 같은 신속성과 간편함은 법원 소송에 비해 중재위원회의 중재가 갖는 장점이다.

중재위원회가 갖는 두 번째의 장점은, 중재위원의 구성이 현직 판사를 위시하여 각 분야의 전문가로 구성되어, 보다 현실적이고 적절한 중재를 행할 수 있다는 점이다. 특히 전문가 집단의 중재는 법적 원칙뿐 아니라 쌍방의 여건과 현실적인 문제 등을 모두 고려 할 수 있어 객관성을 가질 수 있다.

중재위원회의 세 번째의 장점은 정간물법의 개정으로 인해 직권중재결정권을 부여받게 됨에 따라 피해자의 입장에서 보다 강력한 피해구제를 기대할 수 있게 되었다는 점이다.

정간물법 개정 이전에는 명백히 일방에 책임이있다 할 지라도 그가 중재를 받아들일 수 없다는 입장을 취하면 자연 불성립처리되었으나, 개정된 법률에 의해 중재결정을 내릴 수 있게 되어 훨씬 강력하고 실질적인 중재를 내릴 수 있다. 단, 중재위원회의 중재결정은 언론사가 이의신청을 할 경우 실효한다는 점에서 법원의 판결과는 구분된다. 앞으로 이를 보완한 보다 강력한 중재결정권의 행사방안이 요청되고 있다. 1996 년에 행해진 「언론중재제도 이용만족도에 관한 연구」<sup>1)</sup>에 따르면, 피신청인은 중재위원회의 권한이 대체로 적당하거나(66.7%), 지나친 권한(22.5%)이라고 응답한 비율이 많은 반면, 신청인의 과반수(52.3%)가 더욱 강한 권한의 부여를 원하고 있는 것으로 나타났다.

### III. 언론피해구제의 현실과 의의

위에서 살펴본 바와 같이, 중재위원회는 외국에서는 유래를 찾아볼 수 없는 독특한 언론피해구제기관이다. 법원 또는 민간단체와 모두 구분되는 특징을 갖고 있으며, 가장 실질적인 피해구제를 행할 수 있는 기관으로서 연간 500 건이 넘는 사건을 접수, 처리하고 있다. 이 과정에서 언론중재위원회에서 이루어지고 있는 피해구제의 현실을 피해자와 언론사간의 상호인식의 문제와 중재사건 처리결과가 갖는 의미로 나누어 알아보하고자 한다.

#### 1. 분쟁당사자간의 상호인식

언론보도로 인한 분쟁의 당사자들이 서로에게 어떤 인식을 갖고 있으며, 이들이 중재위원회의 중재과정에 대해 어떤 생각을 갖고 있는지를 알아보는 것은 중재위원회의 필요성과 앞으로의 개선점을 찾는 데 도움이 될 것이다.

##### 가. 대립적인 상호인식

「언론중재제도 이용만족도 연구」<sup>2)</sup>에 따르면 피해자의 피해내용 대부분(87.2%)은 명예훼손에 관한 것으로 나타났다(〈표 2〉 참고). 피해자의 과반수는 가장 먼저 전화를 통해(58.7%) 해당매체에 항의(58.4%)했으나, 언론사는 책임을 회피(47.9%)하거나 오히려 위협적인 발언(38.8%)을 하여 항의를 받아들이지 않았다고 응답했다. 피해자의 31.5%는 언론사에 항의하지 않고 바로 중재위원회 에 중재신청을 했는데 (〈표 3〉 참고) 그 이유는 항의의 효과가 없을 것이라고 미리 판단했기 때문(78.6%)이다.

그러나 항의를 받은 언론사측은 자신들이 대부분 사전 해결을 위한 노력을 했으며(71.4%), 중재위원회에 중재신청을 하도록 권유했다(20.8%) 말했다.

중재신청을 한 이후에 언론사는 피해자에게 조건부로 취하를 제의하거나(37.6%), 아무 연락을 하지 않았다(34.9%)고 신청인들은 응답했다. 그러나 언론사의 대부분은 자신들이 별다른 연락을 취하지 않았다(49%)고 대답했다.

결론적으로, 피해자와 언론사간에는 협조적인 관계라기보다는 대립적인 관계가 형성되어 있으며, 상호인식에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 관계로 미루어 보아 피해자는 언론사에 직접 반론보도를 청구하기를 꺼리는 것 같고, 따라서 중재위원회의 필요성이 상대적으로 대두된다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 중재신청 사건당시 언론의 침해유형  
(복수응답)

	신 청 인 (N=149)	
	빈 도	백 분 율
명예훼손	130	87.2
신용(재산)침해	36	24.2
사생활 침해	12	8.1
초상권 침해	3	2.0
기타	12	8.1

〈표 3〉 언론보도에 대처하여 가장 먼저 취한 조치

	신 청 인	
	빈 도	백 분 율
해당 매체에 항의	87	58.4
중재위원회에 신청	47	31.5
상당기관에 상담	4	2.7
변호사에 의뢰	6	4.0
기타	5	3.4
계	149	100%

#### 나. 중재제도에 관한 인식

피해자(82.5%)와 언론사(95.1%)는 모두 중재위원회의 필요성에 공감하고 있다(〈표 4〉 참조). 언론으로 인한 피해구제가 국민의 기본권 보호라는 측면에서 반드시 이루어져야 한다는 데에 대부분 의견을 같이 하고 있으며, 법원보다 신청이 간단하고 비용이 들지 않는다는 점에서 중재제도의 필요성의 이유를 제시하기도 했다.

중재과정에 있어서는 피해자와 언론사 모두 중재위원들의 태도가 대체로 적극적이며, 공정한 처리를 한다고 대답했다. 단, 피해자의 21.8% 정도는 중재위원들의 태도가 매우 소극적이라고 대답하여 대조를 보였다.

중재회의의 분위기는 법정과 유사하나(피해자 42.1%, 언론사 46.5%), 자유롭고 편한 분위기였다는 대답도 많았다(피해자 37.3%, 언론사 44.6%). 그러나 중재에 들어가서도 피해자와 언론사는 상호인식에서 대립적인 태도를 보이고 있는데, 대체로 상대방이 중재에 임하는 태도, 중재제도에 대한 입장에 있어서 소극적이고 독단적, 부정적이거나 무리한 요구를 하고 있다는 인상을 받았다고 대답했다. (〈표 5〉, 〈표 6〉 참조).

〈표 4〉 언론중재제도의 필요성

	신 청 인		피 신 청 인	
	빈 도	백 분 율	빈 도	백 분 율
필요하다	123	82.5	97	95.1
필요하지 않다	22	14.8	4	3.9
무응답	4	2.7	1	1.0
계	149	100%	102	100%

〈표 5〉 신청인들이 중재처리과정에서 언론사에게 받은 인상

	언론사측이 중재에 임하는 태도	언론사의 중재제도에 대한 입장	언론사측이 중재과정에서 보인 태도
	백 분 율	백 분 율	백 분 율
매우 소극적/부정적/독단적	42.7	30.6	50.0
대체로 소극적/부정적/독단적	21.0	20.2	16.1
보통	19.4	24.2	12.1
대체로 적극적/긍정적/협조적	4.8	8.9	4.8
매우 적극적/긍정적/협조적	4.8	7.3	9.1
무응답	7.3	8.9	7.3
계(%)	100	100	100

〈표 6〉 피신청인들이 중재처리과정에서 신청인에게 받은 인상

	신청인의 주장과 요구	신청인의 중재제도에 대한 입장	신청인이 중재과정에서 보인 태도
	백 분 율	백 분 율	백 분 율
매우 무리/부정적/독단적	30.7	13.9	31.7
대체로 무리/부정적/독단적	28.7	14.9	25.7
보통	27.7	36.6	24.8
대체로 타당/긍정적/협조적	5.9	19.8	10.9
매우 타당/긍정적/협조적	4.0	11.9	5.0
무응답	3.0	3.0	2.0
계(%)	100	100	100

정간물법이 개정되어 직권으로 중재결정을 내릴 수 있게 된 내용에 대해서는 피해자들이 잘 모르는 것으로 나타났다. 피해자들은 반론보도와 정정보도의 차이에 대해서도 58.4%가 잘 모르고 있었으며, 중재제도가 법원의 전치절차라는 사실도 75.7%가 모르고 있었다. 직권중재결정권에 대해서도 60.8%가 모른다는 대답을 했는데, 언론사측은 이러한 내용에 대해서 과반수가 잘 알고 있어 대조를 보였다(〈표 7〉 참조).

중재위원회의 권한에 대해서는 피해자의 과반수가 더욱 강한 권한으로 중재를 행해야 한다고 대답한 반면, 언론사 측은 현재가 적당한 권한이며(66.7%), 오히려 현재 권한이 지나치다고 응답한 비율도 22.5%나 되어 대조를 보였다.

중재의 결과, 언론사가 합의한 대로 정정보도를 실시했는가 라는 물음에 대체로 정정보도가 이루어졌으나, 신청인의 약 40%는 합의내용을 축소보도 했다는 응답을 했는데, 언론사측은 80%정도가 합의한 대로 즉시 보도했다고 대답하여 큰 대조를 보였다. 합의가 이루어진 사건의 대부분은 정정보도문의 내용, 위치, 크기, 글자크기 등이 신청인과 피신청인이 합의한 그대로

실시되고 있다. 그럼에도 불구하고 대다수 신청인들이 합의 후 보도된 내용에 불만족스럽게 생각하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 보도로 인한 피해사실과 비교해 볼 때, 신청인들은 사후의 정정보도나 반론보도는 다소 미진하다고 생각하고 있는 것으로 판단된다. 중재결과의 해석에 있어서도 이처럼 언론사와 피해자의 인식차이가 존재하는 것으로 나타났다. 정정보도 내용에 대해 피해자의 47%정도가 대체로 불만이거나 매우 불만족하다는 반응을 보였는데 반해 언론사들은 대체로 중재결과에 만족을 표시 했다(〈표 8〉 참조).

그러나 앞으로 다시 언론보도에 대한 피해를 입었을 경우, 중재위원회에 중재를 신청하겠다는 응답은 61%라는 높은 수치를 나타내, 여전히 중재위원회에 거는 기대가 크다는 것을 보여주었다.

〈표 7〉 정간물법 개정내용에 대한 인지여부

	반론보도와 정정보도의 차이		중재위원회가 법원의 전치기관이라는 사실		적권중재결정권의 내용	
	신청인	피신청인	신청인	피신청인	신청인	피신청인
	백분율	백분율	백분율	백분율	백분율	백분율
알고 있다	34.2	83.5	19.6	66.1	33.8	68.9
모른다	58.4	15.5	75.7	32.0	60.8	31.1
무응답	7.4	1.0	4.7	1.9	5.4	0.0
계(%)	100	100	100	100	100	100

〈표 8〉 중재결과 만족도

	신청인의 정정보도 내용 만족도	피신청인의 중재결과 만족도
매우 만족	2.2	3.9
대체로 만족	27.3	34.3
보통	14.8	37.3
대체로 불만족	33.0	12.7
매우 불만족	13.6	5.9
무응답	9.1	5.9
계(%)	100	100

#### 다. 소 결

언론보도로 인한 분쟁의 양당사자인 피해자와 언론사의 상호인식은 매우 큰 차이를 보이고 있으며, 같은 사안에 대해 상반된 입장을 보이는 경우도 있다. 다만, 중재위원회의 필요성에 대해서는 공감하고 있으며, 언론피해 구제기관으로서의 중재위원회의 위상에 거는 기대도 크다는 사실을 조사결과를 통해 확인할 수 있다.

문제가 되는 것은 첫째, 구체적인 중재절차나 중재결정권에 대한 정보를 피해자인 일반국민들이 잘 모르고 있다는 점과, 둘째, 피해자들이 대체로 중재가 공정하다는 점을 인정하면서도 중재결과 및 피해회복 정도에 대해 다소 불만이 있다는 사실이다. 따라서 보다 강력한 권한으로 결정권을 행사한다든지, 합의가 이루어진 내용에 대해 언론사가 이를 이행하지 않을 경우 중재위원회가 직접 제재를 가할 수 있는 권한을 부여하면 피해구제에 대한 만족도가 높아질 수 있을 것이다. 3) 아울러 중재제도에 대해 일반국민들이 잘 알 수 있도록 언론중재위원회는 여러 가지 홍보방안을 강구해야 할 것이다.

이 외에도 중재위원회의 운영에 대한 개선점으로 신청인들이 지방 중재부 증설, 전문가 상주, 중재위원 상주, 변론제도 도입, 배심원제 등을 요구한 것으로 나타났다. 언론사의 경우, 중재신청 접수에 보다 신중할 것과, 언론사 간부에 대한 중재제도 교육, 현장조사 병행, 중재 위원 선정에 대한 문제점을 지적했다.

## 2. 중재사건처리결과의 의미

중재제도 운영의 현실은 중재신청사건의 처리결과를 분석해 보면 잘 알 수 있다. 중재위원회에서 행하는 중재절차의 결과 및 그 의미는 무엇인지, 또한 어떤 문제점이 있는지 간략하게 알아보고자 한다.

### 가. 합의와 중재결정

중재위원회의 사건접수는 1994 년 이후 500 건을 상회하게 되었다. 이는 90 년대 들어 진행된 매체 수의 급속한 증가와 언론환경의 변화, 그리고 중재위원회가 신문 및 방송 광고를 통해 홍보에 주력함으로써 일반대중에게 널리 알려지게 된 데에서 그 원인을 찾을 수 있다(〈표 1〉 참조).

1996 년도 중재신청사건 처리결과에 의하면 합의 129 건(23.2%), 중재결정 9 건(1.6%) 등으로 나타났다(〈표 9〉 참조). 위 처리결과표에 의하면 합의가 23.2%밖에 되지 않지만, 취하나 불성립결정된 사건 중에도 언론사측에서 신청인의 주장을 수용하여 반론보도 혹은 정정보도, PR 보도 등을 게재하는 경우가 많아 1996 년도 실질적 피해구제율은 52.7%로 집계됐다.

〈표 9〉 1996년도 중재신청사건 처리결과

( ) : % 1996. 1. 1. ~ 12. 31.

신청건수	처 리 결 과					
	합 의	중재결정	불성립결정	기각결정	각하결정	취 하
556 (100.0)	129 (23.2)	9 (1.6)	169 (30.4)	9 (1.6)	1 (0.2)	239 (43.0)

언론중재는 원칙적으로 당사자간의 화해에 중점을 두며, 이는 중재위원회가 형식적인 합의보다는 실질적인 피해구제에 더 중점을 둔다는 뜻으로 해석될 수 있다. 반면에 이는 중재과정에서 중재위원회측의 강한 권리 행사가 자제되고 있다는 것을 의미하기도 한다. 즉, 합의를 가장 우선에 두는 중재절차의 특성으로 직권에 의한 결과도출을 자제하고 있는 것으로 보인다. 물론 정간물법이 개정되기 이전에는 중재위원회에 이 부분에 대한 권한이 주어져 있지 못했다. 따라서 중재위원들의 권고나 제안에 쌍방을 따르게 한다기보다는 양측의 의견을 조정하여 합의에 이르게 하는 것에 중점을 두었다고 볼 수 있다. 그러나 정간물법이 개정되어 중재결정권이 주어진 이후에도 중재결정이 실제로 행사된 경우는 많지 않다. 1996. 7. 1. ~ 1997. 5. 31.까지의 결과를 놓고 보면, 중재결정은 전체 결정건수의 3.3%인 17 건에 지나지 않는다. 개정된 제도의 시행초기라는 점을 감안하더라도 이는 많은 숫자가 아니다(〈표 10〉 참조).

### 나. 중재와 조정

중재위원회에서 행하고 있는 중재는 엄밀한 의미의 중재(arbitration)가 아닌 조정(mediation)이다.

중재(arbitration)는 당사자들간에 분쟁이 발생한 경우 법원 아닌 제 3 자의 개입으로 분쟁을 해결하려는 제도의 하나이다. 분쟁의 당사자는 중재기관의 중재를 통해 문제를 해결하게 되는데, 중요한 것은, 중재기관은 일방적으로 분쟁해결의 결정권한을 가지고 당사자는 그 결정에 구속되며, 예외적인 경우에만 법원에서 그 효력에 관하여 다툴 수 있다.

이와 유사한 개념으로 조정(meation)이 있다. 이 역시 법원이 아닌 제 3 자가 개입하는 분쟁해결제도이지만, 당사간의 협상과 합의를 도와주는 기능만이 인정될 뿐 강제적인 분쟁해결권한이 인정되지 않는다는 점에서 중재와 구별된다.

정간물법 개정 이전, 즉 중재위원회에 결정권한이 없었을 때에는 어쩔 수 없는 것이었다 할지라도 이제 직권으로 중재결정을 내릴 수 있는 여건이 조성되었으므로 중재위원회가 실질적으로 중재의 효과가 있는 조정을 할 수 있도록 중재결정권을 적절히 행사하는 지혜가 필요하다고 볼 수 있다.

합리적인 중재결정을 위해서는 중재부의 노력뿐 아니라 제도적인 뒷받침이 따라야 하는데, 이를 위해 보다 강력한 증거조사권이 중재위원회에 부여되어야 한다고 본다.

정간물법은 제 18조 제 3항에서 필요한 경우 중재부장이 사건에 관련된 증거조사를 할 수 있도록 하고 있고, 언론중재규칙 제 13 조에서는 이 증거조사를 중재부의 합의에 의하여 할 수 있도록 규정하고 있다.

사건의 전후사정을 자세히 파악할 수 있는 증거조사는 합리적인 중재결정에 가장 필요한 요소라 볼 수 있다. 이는 단순히 '결정을 내릴 수 있는 권한'을 넘어서 '올바른 결정을 내릴 수 있게 하는' 기반이 되는 것이다. 이를 위해 증거조사를 전담할 수 있는 전문인력을 중재위원회 내에 배치하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

#### IV. 맺는 말

이상에서 언론피해의 여러 가지 국면과 이를 구제하기 위한 기관으로서의 중재위원회의 역할, 그리고 피해구제의 현실을 분쟁당사자 간의 인식문제, 중재결과의 의미를 중심으로 알아보았다.

그 결과, 중재위원회는 전문성을 지닌 언론피해구제 기관이자 법정 전치절차로서의 독특한 역할을 수행하고 있으며, 언론보도에 의한 피해의 구제를 가장 손쉬운 방법으로 원활하게 구제해주는 장점을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 10〉 정간물법 개정후 중재신청사건 처리결과<sup>4)</sup>

( ) : %

1996. 7. 1. ~ 1997. 5. 31.

신청건수	처 리 결 과					
	합 의	중재결정	불성립결정	기각결정	각하결정	취 하
511 (100.0)	137 (26.8)	17 (3.3)	124 (24.3)	4 (0.8)	4 (0.8)	225 (44.0)

또한 중재위원회에 대한 일반 국민들의 인지도나 필요성의 인식도 높은 편이었다. 또한 합의를 중심으로 하는 중재를 통해 50%가 넘는 구제율을 보이고 있으며, 피해자들의 과반수가 다시 피해를 당했을 때도 중재위원회에 중재신청 하겠다는 견해를 보여서 그 위상이 긍정적인 것으로 평가되었다.

피해자들의 대부분은 중재위원회의 권한이 더욱 강화되어야 한다는 입장을 보이고 있으나, 구체적인 내용, 즉 반론과 정정의 차이라든지, 중재결정권의 내용에 관해서는 잘 알지 못하고 있었다. 또한 중재결과에 대한 만족도도 다소 낮은 편이었다.

언론사의 입장에서는 대체로 중재결과에 만족하고 있었으며, 자신들이 약속을 잘 이행하고 있는 것으로 자칭하고 있으나, 피해자는 언론사가 합의 사항을 제대로 인정하고 있지 않다는 견해가 많았다.

중재 절차를 통해서는 주로 합의를 도출하는데 주력하고 있으며, 중재결정권의 행사는 아직 원활하지 못한 것으로 나타났다. 이는 중재위원회의 중재가 조정의 성격을 강하게 띠고 있기 때문으로 생각된다.

중재위원회가 앞으로도 원활하고 효과적인 중재를 행하기 위해서는 다음의 개선책들을 제시할 수 있다.

첫째, 직권중재결정권을 정확하고 원활하게 행사해야 한다. 이는 현재 제기되는 모든 문제점을 근본적으로 개선할 수 있는 가장 중요한 부분이라 볼 수 있다. 이를 위한 구체적인 실천방안은 1) 중재의 원칙이 법원칙에 충실할 수 있도록 노력해야 하며 2) 합의에 의존하는 부분을 지양하고 과감한 중재결정을 내릴 수 있도록 해야 한다.

둘째, 개정된 정간물법과 중재결정권에 대한국민의 이해를 높이는 방안을 강구해야 한다. 기존의 토론회나 간담회, 세미나 등을 일반 시민에게 개방한다든지, 현행 중재위원회 광고의 형식과 내용을 재검토하여 구체적인 내용에 관한 홍보를 행함이 옳을 것이다.

셋째, 보다 적극적인 중재를 위해서는 중재위원회의 권한 강화방안을 강구해야 한다. 구체적으로는 실질적인 증거조사권을 도입하고, 동시에 언론사에 재반론권을 부여하는 방안을 생각해볼 수 있다.

중재위원회는 세계에서 유래를 찾아보기 힘든 독특한 기관으로, 언론중재제도는 자율구제의 한계와 법원판결의 비효율성을 모두 보완할 수 있는 효율적인 제도라 할 수 있다. 도입 2년째를 맞는 직권중재결정권을 앞으로 원활하게 행사하여 정착시켜 간다면 다가오는 미래에도 중재위원회는 언론피해구제라는 제 사명을 보다 충실하게 수행하는 공기관으로서의 위상을 갖게 될 것이다. 이를 위해서는 중재의 관행에 대한 개선점을 연구하고 그에 알맞게 제도를 보완하며, 그리고 효과적인 홍보활동을 지속적으로 진행해야 할 것이다.

## 주

1) "언론중재 제도 이용만족도에 관한 연구" (언론중재위원회, 1996)

2) 1996년 언론중재위원회가 1993~1995년 3년간의 중재신청인·피신청인을 대상으로 우편설문조사를 실시한 결과를 분석

3) 구체적으로, 신청인 응답자들이 제기한 중재위원회권한강화에 대한 내용은 다음과 같다

1. 중재위원회의 결정에 법적인 구속력을 갖추고, 합의내용 이행에 대한 강제력을 가져야한다.

2. 언론피해자에 대한 보상과 관련된 제도적 보완책이 필요하며, 손해배상에 대해서도 중재권이 있어야 한다.

3. 언론사의 무성의한 태도에 대해 제재를 가할 수 있는 권한이 필요하다.

4. 중재신청 등에 대해 신청인에게 압력이나 협박을 행하는 언론사에 대한 제재 대책이 필요하다.

4) 여운규, 반론보도청구권의 행사에 관한 연구, 서강대학교 석사학위논문, 1996, p.25.

□ 서강대학교 영문학과 졸, 미국 시라큐스대 대학원(방송학 석사), 미국 오클라호마주립대 대학원(언론학 박사)

□ 미국 마켓대학 객원교수, 한국언론학회 회장 역임

□ 저술 「방송원론」 「방송 비평론」 「방송철학」 외