

선거보도와 반론권

성 낙 인

영남대 법대 교수

I. 서 설

1980년 언론기본법에서 도입된 한국의 반론권 제도는, 언론기본법의 폐지에 따라 1987년에는 정기간행물의등록등에관한법률·방송법·종합유선방송법에서 규정되고 있다. 하지만 법적 성격이 반론권 임에도 불구하고 '정정보도청구권'으로 규정되어 있어서 상당한 오해와 혼란을 불러 일으킨 바도 있다. 그러나 헌법재판소¹⁾와 대법원²⁾이 일관되게 그 법적 성격을 반론권 내지 반론보도청구권으로 이해하여 왔기 때문에 법전상의 용례와 이론·판례상 간격이 발생된 바 있다. 그러나 1995년에 정기간행물의등록등에관한법률의 개정을 통하여 반론보도청구권으로 재정립되었다. 또한 1995년 법률개정을 통하여 본래 의미의 정정보도청구권제도도 일정한 자리매김을 하였고, 나아가서 한국에서 특유하게 정립된 언론중재위원회제도도 직권중재제도를 신설하는 등 일련의 법적인 보완을 기하게 되었다.

그간 언론중재제도의 실태 및 언론중재위원회의 역할과 기능은 한국적인 언론보도로 인한 피해구제제도로서 일정한 자리매김을 하였다는 긍정적인 평가도 받고 있다. 이제 반론권 제도와 관련된 일련의 문제점은 상당부분 해소되고 있음에 비추어 제도적인 측면에서는 언론보도와 관련된 피해구제를 보다 실효적으로 담보할 수 있는 구체적이고 현실적인 사안에 대한 해결능력을 제고하는 일일 것이다. 반론권 제도가 법원의 재판에 비하여 경제성·효율성·신속성을 담보할 수 있는 제도라는 점에 비추어 언론보도로 인한 피해자뿐만 아니라 언론계에서도 반론권 제도 자체의 존재가치를 부정하고 있는 것 같지는 않다. 따라서 반론권 제도와 관련된 문제점들을 국민생활의 실제에 부합하도록 끊임없이 제도적 보완을 기해나가야 할 것이다. 그 중에서 특히 반론권 제도의 본질인 권리구제의 신속성과 효율성의 문제는 이제 기존의 반론권 제도로써 더 이상 권리보호의 실효성을 담보할 수 없는 영역에 대한 입법적·제도적 보완의 문제가 제기되어 왔다.

특히 선거기간 동안에 보도되는 내용에 대한 반론권을 어떻게 실효적으로 담보할 수 있을 것이냐의 문제가 제기되고 있다. 공직선거 및 선거부정방지법상 선거(운동)기간은 대체로 20일 전후로 한정되어 있다. 선거기간 전후를 통하여 언론보도가 미치는 사회적 파장은 엄청난 것이며, 이 때 언론보도에 대하여 반론권을 행사하려는 당사자로서는 특히 선거일이 임박할수록 일정한 한계에 부딪치는 문제점을 안고 있다. 만일 선거와 관련된 보도에 대한 반론권 행사가 선거일 이후로 미루어 진다면 반론권은 아무런 제도적 기능을 할 수 없는 결과를 초래하고 말 것이다. 여기에 반론권 제도의 실효성을 담보할 수 있는 선거보도에서의 특칙 제정의 필요성이 제기된다. 이에 1997년 정기국회에서는 이러한 선거기간 동안에 반론권에 관한 특칙을 공직선거 및 선거부정방지법에 도입한 바 있다.

II. 반론보도의 신속성과 효율성

현행법상 정기간행물과 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1 월 이내에 언론사나 방송국에 반론보도문의 게재 또는 방송을 청구할 수 있다. 다만, 사실보도가 있는 후 6 월이 경과한 때에는 그러하지 아니하다(정간법 제 16 조 제 1 항, 방송법 제 41 조 제 1 항).

또한 언론사가 반론보도게재청구를 받은 때에는 지체 없이 피해자 또는 그 대리인과 반론보도의 내용, 크기 등에 관하여 협의한 후 일간신문과 주 1 회 이상 발행하는 정기간행물 및 통신은 요구를 받은 날로부터 9 일 이내에 같은 정기간행물에, 그 밖의 정기간행물은 편집이 완료되지 않은 다음 발행호에 이를 무료로 게재하여야 한다.(정간법 제 16 조 제 3 항)

또한 제 18 조에서는 언론중재위원회를 통한 중재절차를 규정하고 있다. 피해자 또는 언론사는 언론보도로 인한 반론보도청구권 또는 민법 제 764 조에 의해 정정보도 등을 구하는 권리에 관한 분쟁에 대하여 제 16 조 제 1 항이 정하는 기간(제 16 조 제 1 항의 절차를 거친 경우에는 피해자와 언론사간 협의 불성립된 날부터 14 일) 안에 서면으로 중재위원회에 중재를 신청할 수 있다(제 1 항). 중재는 신청 접수일부터 14 일 이내에 하여야 하며 중재부의 장은 지체 없이 중재 기일을 지정하여 당사자에게 출석을 요구하여야 한다.(제 4 항) 중재결과 당사자간에 합의가 성립된 경우와 제 5 항의규정에 의하여 합의된 것으로 보는 경우 이외에는, 중재부는 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도 내에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 할 수 있고, 중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 있는 때에는 중재 불성립 결정을 한다. 다만, 직권으로 중재결정을 하는 경우에는 제 4 항의 규정에 불구하고 중재신청 접수일부터 21 일 이내에 하여야 한다.(제 6 항)

언론보도가 갖는 엄청난 사회적 파장에 비추어본다면, 반론권 보장도 이에 걸맞게 신속하게 이루어져야만 한다. 헌법재판소도 이 점을 분명히 실시하고 있다. "반론권 제도는 전파력이 강한 대중매체인 정기간행물의 속성에 비추어 피해자의 신속한 권리구제를 위하여 마련된 것이므로 일정한 형식적 요건만 갖추면 복잡한 실제적인 권리관계를 따지지 아니하고 곧 바로 인정하는 것을 제도의 본질적 특성으로 하는 것이다."³⁾ 이에 따라 "피해자는 언론기관의 보도에 대하여 즉시 반박을 함으로써 실효성 있게 자신의 인격권 침해에 대한 방어를 할 수 있게 된다. 피해자가 본안 소송절차에 의해서만 그 권리를 구제받게 된다면 대중이 그 사실을 망각한 다음에야 비로소 구제조치가 가능해질 것이므로 실효를 거둘 수가 없다. 반론은 그것이 너무 늦게 집행된 나머지 현안성을 상실하여 독자나 시청자가 반론의 전제가 된 원래의 보도 내용이 무엇인지를 알 수 없는 지경에 이르면 반론권을 인정하는 근거중의 하나인 공정한 여론형성에 참여할 자유나 객관적 질서로서의 언론제도를 보장하는 데에도 반하는 것이 된다."⁴⁾

동시에 언론기관도 반론권 문제를 빠른 시일 내에 종결하기를 바라는 것은 당연하다. 이에 헌법재판소도 반론권의 행사는 "단기의 제척기간을 채택하여 언론기관이 장기간 불안정한 상태에 빠지는 위험을 방지"⁵⁾ 하고 있음을 적시하고 있다.

이와 같이 현행법상 반론권 제도는 한편으로는 언론기관의 불안정성을 해소한다는 측면에서 1 월이라는 단기간의 제척기간을 설정함과 동시에 언론보도로 인한 피해자를 위해서는 언론기관에 대하여 지체 없이 반론보도를 하도록 하는 것은 헌법상 "결코 평등의 원칙에 반하지

아니하고, 언론의 자유의 본질적 내용을 침해하거나 언론기관의 재판청구권을 부당히 침해하는 것으로도 볼 수 없어 헌법에 위반되지 아니"한다 라고 헌법재판소는 판시한 바 있다.⁶⁾

문제는 이러한 단기의 제척기간(1 월)을 설정하고, 반론보도청구를 받으면 지체 없이(9 일) 반론보도를 하도록 한 법의 취지에도 불구하고, 당사자의 권리보호의 신속성과 언론기관의 불안정상태를 해소한다는 목적을 달성하기 어려운 한계상황이 발생할 수 있다는 점이다. 그것이 바로 선거보도와 관련된 경우라고 볼 수 있다.

Ⅲ. 선거보도의 특수성과 중요성

공직선거 및 선거부정 방지법 상의 선거(운동)기간은 매우 엄격하게 한정적으로 설정되어 있다. 법상 선거기간이라 함은 후보자등록신청 개시일부터 선거일까지를 말하는 바 대통령선거는 23 일, 국회의원선거와 지방자치단체의 장 선거는 17 일, 지방의회의원선거는 14 일로 한정되어 있다(법 제 33 조), 이러한 선거기간의 설정은 선거의 장기화에 따른 선거과열 양상을 제어하기 위한 것으로 이해될 수 있다. 국민의 대표자를 선출하는 민주주의적인 정치과정이 자칫 과열양상으로 인하여 오히려 국민생활에 부담이 되어서는 안 된다는 고려에서 선거기간을 엄격하게 법정화시키고 있다. 물론 선거기간을 제한하지 않는 입법례도 있으나 한국적 특수성을 고려한다면 선거기간의 법정화는 충분히 설득력을 갖는다. 헌법재판소도 선거운동기간을 법정화시켜 사전선거운동을 금지하는 입법례를 합헌적으로 판시하고 있다.⁷⁾

그런데 이렇게 짧은 선거기간에 당사자로서는 선거의 승패가 좌우되는 결정적인 선거운동이 행해질 수밖에 없다. 또한 선거기간에는 국민들의 눈과 귀가 선거전에 돌려져 있는 만큼 선거관련보도가 언론보도의 핵심적인 내용을 이루게 된다. 이러한 와중에 각 후보자 및 정당에서는 자기 쪽에 유리한 정보와 자료를 언론기관에 배포하는 자료와 정보의 홍수시대를 이루게 된다. 이 과정에서 언론보도가 전적으로 객관적이고 공정한 보도가 이루어지기는 쉬운 일이 아닐 것이다. 무엇이 흑색선전이고 무엇이 진실에 기초한 정보인지를 분별하는 것 자체가 용이한 일이 아니기 때문이다. 이에 언론매체들은 각 당사자들의 주장을 여과 없이 보도하는 것으로 만족할 수밖에 없을 것이다. 그렇게 될 경우 국민들의 입장에서는 언론보도가 어디까지가 진실이고 어디까지가 사실에 반하는 것인지가 불투명하게 된다는 점에서 선거 보도를 접하는 국민들로서는 답답하기 이를 데 없게 된다.

언론보도도 사람이 하는 이상 특정 정당이나 후보자에 대한 호·불호가 있을 수 있다. 외국의 경우 어느 후보자를 지지하는 것인지를 분명히 밝히는 언론사도 있는 실정이다. 그러나 한국에서는 아직 특정 언론이 공개적으로 특정 후보자나 정당의 지지를 선언한 예는 없다. 그럼에도 불구하고 각 언론매체들의 보도 내용을 보면 어느 쪽을 선호하고 있는 것인지에 대한 경향성을 어느 정도 읽을 수 있다.

선거과정에서는 시시각각 후보자와 정당의 인기도 또한 달라질 수 있는 소지가 있다. 1997 년 대선인 경우 벌써 지난 4 월부터 각 예상 후보자에 대한 여론조사 결과가 공표되기 시작하여 엄청난 반향을 불러 일으키고 있다. 그러나 현행 공직선거법상 선거기간 중에는 여론조사결과의 공표를 금지시키고 있다(법 제 108 조 제 1 항). 법적으로 선거운동기간 외에는 선거운동을 하지 못하도록 제한하여 놓고서 정작 선거운동이 시작되자마자 선거운동양상에 따른 국민의 살아 있는

여론의 동향을 공표하지 못하도록 하는 것은 국민의 알 권리에 대한 중대한 제약이라 할 수 있다.⁸⁾ 그러나 헌법재판소는 이를 합헌으로 판단한 바 있다: "선거에 관한 여론조사는 그것이 공정하고 정확하게 이루어졌다 하여도 그 결과가 공표되게 되면 선거에 영향을 미쳐 국민의 진의를 왜곡하고 선거의 공정성을 저해할 우려가 있으며, 더구나 선거일에 가까워질수록 여론조사결과의 공표가 갖는 부정적 효과는 극대화되고 특히 불공정하거나 부정확한 여론조사결과가 공표될 때에는 선거의 공정성을 결정적으로 해칠 가능성이 높지만 이를 반박하고 시정할 수 있는 가능성은 점점 희박해진다고 할 것이므로, 선거의 중요성에 비추어 선거의 공정을 위하여 선거일을 앞두고 어느 정도의 기간 동안 선거에 관한 여론조사결과의 공표를 금지하는 것 자체는 그 금지기간이 지나치게 길지 않는 한 위헌이라고 할 수 없다." "선거에 관한 여론조사결과의 공표금지기간을 어느 정도로 할 것인가는 그 나라의 입법 당시의 시대적 상황과 선거문화 및 국민의식수준 등을 종합적으로 고려하여 입법부가 재량에 의하여 정책적으로 결정할 사항이라 할 것인데, 우리나라에서의 여론조사에 관한 여건이나 기타의 상황을 고려할 때, 선거의 공정성을 확보하기 위하여 선거일 공고일로부터 선거일까지의 선거기간 중에는 선거에 관한 여론조사의 결과 등의 공표를 금지하는 것은 필요하고도 합리적인 범위 내에서의 제한이라고 할 것이므로, 이 사건 법률규정이 헌법 제 37 조 제 2 항이 정하고 있는 한계인 과잉금지의 원칙에 위배하여 언론·출판의 자유와 알 권리 및 선거권을 침해하였다고 할 수 없다."⁹⁾ 그러나 여전히 국민의 알 권리 침해를 이유로 한 위헌논의는 불식되지 않고 있다.

그 밖에도 공직선거법에서는 호별방문금지(법제 106 조)·문서나 도화의 반포제한¹⁰⁾ 등을 규정하고 있다. 결국 현행 공직선거법상 선거기간 중에는 국민들로서는 언론보도를 통한 정보의 입수 외에는 별다른 길이 열려 있지 않음을 알 수 있다.

이와 같은 현실적 여건이나 법적인 기초하에서 선거관련보도가 자칫 당사자에게 치명적인 결과를 초래할 수 있는 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 하지만 선거기간은 엄격하게 법정화되어 있기 때문에 선거보도에 대한 시시비비를 가린다는 것은 현실적으로나 법적으로나 불가능한 상황에 처해있다. 바로 여기에 선거보도에 대한 즉각적이고도 신속한 반론권 제도의 정립 필요성이 제기된다. 반론권 제도를 법적으로 인정하지 아니하는 미국이나 일본의 경우는 별론으로 하더라도 프랑스나 독일과 같이 반론권 제도를 법적으로 인정하고 있는 현행법제하에서 선거보도에 대한 특칙을 두지 아니한다면 그것은 일종의 법적 공백(vide juridique)이라고 하여도 지나침이 아닐 것이다.

IV. 선거보도에 대한 특칙의 필요성

현행 정간법상 반론보도는 언론사가 청구를 받은 날로부터 9 일 이내에 보도하도록 규정되어 있다. 이러한 9 일이라는 기간도 사실 반론권의 본질로서의 신속성이라는 측면에서는 너무 길다는 감을 지울 수 없다. 프랑스의 출판의 자유에 관한 법률 제 13 조에 의하면 청구를 받은 날로부터 3 일 이내에 반론보도를 하도록 규정하고 있음에 비추어 보아서도 그 기간이 길다는 점은 쉽게 짐작할 수 있다.

더욱 큰 문제는 현실적으로 언론기관은 반론보도청구에 대하여 즉각 응답하는 경우가 매우 드물다는 점을 인식 한다면 반론보도는 더욱 늦어지고 있음을 알 수 있다. 현재 대부분의

반론보도청구는 언론사에 직접 청구하는 경우에 제대로 반론보도가 이루어지지 않고 있기 때문에 한국에서 특수하게 정립한 언론중재위원회에 제소하는 절차를 밟고 있다. 그런데 언론중재위원회에 반론보도청구를 하게 되면 언론중재위원회는 청구를 받은 날로부터 14 일 이내에 중재절차를 밟도록 되어 있다. 그렇게 본다면 반론보도청구는 문제의 기사가 보도된 당일 언론중재신청을 하였다 하더라도 14 일의 기간 내에 하면 법상 아무런 문제가 없게 된다. 더구나 중재 불성립의 경우 직권중재 시에는 21 일로 그 기간이 연장된다. 물론 언론중재위원회가 급속 신속하게 중재 기일을 잡을 수는 있다. 하지만 현실적으로 언론중재위원회에 중재신청을 하면 언론중재위원회는 전원이 비상임인 중재위원들에게 중재 기일을 통보하여야 하고, 피신청 언론사에게도 출석통지를 하여야 하는 등 일정한 기일이 소요될 수밖에 없다. 게다가 중재신청인이 불출석할 경우에는 취하한 것으로 보지만 언론사측에서 불출석할 경우에는 재차 기일을 정하여야 하기 때문에 사실상 14 일이 다 소요될 가능성이 높다. 이렇게 법정 절차를 밟고 있는 동안 법정 선거기간이 다 소요되어 버리는 결과를 초래하게 될 수 있다. 그렇게 된다면 선거기간 중에 선거당사자가 제기한 반론보도청구권은 그 의미를 상실하게 될 것이고, 언론보도로 인한 피해구제는 불가능하게 된다. 바로 이러한 문제점에 비추어 언론보도로 인한 반론권에 대하여 선거기간 중에 특칙을 설정할 필요성이 제기된다.

예컨대 공직선거법상 법정선거기간이 가장 긴 대통령선거의 경우, 1997년 12월 18일 실시되는 제 15대 대통령선거의 후보등록기간을 제외한다면 법정선거운동은 11월 27일부터 개시된다. 따라서 선거일까지는 선거당일을 제외한다면 21일의 선거운동기간이 주어진다. 21일의 선거운동개시 첫 날 언론보도로 인하여 피해를 입었다고 주장하는 당사자가 반론보도를 언론사에 청구하였을 때 언론사가 이를 받아 들이지 않는 경우에는 언론중재위원회에 제소할 수밖에 없을 것이다. 언론중재위원회는 14일의 기간 내에 중재를 하여야 할 것이나 당사자간에 합의가 이루어지지 못할 경우 직권중재 시에는 그 기간이 21일로 연장되기 때문에 결과적으로 언론사에서 반론보도에 응하지 않는 한 선거운동 첫 날에 신청된 반론보도청구가 선거가 끝나는 날까지 반론보도가 행해지지 아니할 수 있다는 결과를 초래할 수 있다. 그렇다면 선거가 끝난 다음에 행해지는 반론보도는 아무런 의미가 없는 결과를 초래하게 될 것이고 결과적으로 반론권 제도 자체가 선거와 같은 급박하고 한시적인 상황에서는 무용지물이 될 소지가 있다.

이에 선거보도에 있어서는 그 기간에 있어서 일정한 특칙이 마련되어야 한다는 논리가 설득력을 갖게 된다.

V. 프랑스법상 선거보도에 대한 반론보도기간의 특칙

선거보도에 대한 반론보도에 대하여 특칙을 설정하는 입법례는 프랑스의 출판의 자유에 관한 법률 제 13조 제 9항을 들 수 있다. 반론권 제도의 모국인 프랑스의 입법례답게 동법상의 특칙은 언론사에 대하여 매우 엄격한 물을 제시하고 있다.¹¹⁾

첫째, 반론보도 게재기간이 선거기간 중에는 반론보도청구일로부터 3일에서 1일 즉 24시간으로 단축된다. 프랑스에 있어서 반론보도기간은 한국에서와 같은 언론중재위원회제도가 없고 언론사에 직접 청구한다는 점을 고려한다면 한국법상 반론보도청구일로부터 9일 이내에 언론사는 반론보도를 하여야 한다는 규정에 비하면 반론보도기간이 3일로 단축되어 있음을 알 수

있다. 이것은 권리구제의 신속성을 기한다는 점에서 긍정적으로 이해될 수 있을 것이다. 여기에 선거보도에 대한 특칙에서는 그 기간이 24 시간으로 단축된다는 것은 선거보도가 갖는 선거에 미치는 영향력을 고려한 것으로 이해할 수 있다. 국민주권의 신성한 표현인 선거에서 선거에 임하는 국민에 대한 정보창구역할을 하는 언론보도가 객관적 사실에 반할 소지가 있거나 특정후보에 대하여 왜곡된 정보를 제공할 소지가 있을 경우에는 민주주의에 있어서 선거가 갖는 본질적 기능을 왜곡시킬 소지가 있기 때문에 이러한 반론권 제도상 특칙을 마련하는 것은 당연한 이치로 보인다.

둘째, 24 시간이라는 긴박한 상황하에서의 특칙의 실효성을 담보하기 위하여 반론보도청구인 뿐만 아니라 신문사에게도 일정한 의무를 부과하고 있다. 즉 반론보도를 청구한 당사자는 신문의 인쇄시작 6 시간 전에는 반론문을 제출하여야 한다. 이는 청구인의 의무를 다하지 아니한 경우에는 24 시간이라는 특칙이 지켜지지 않을 수 있다는 점과 더불어 청구인이 자기의 권리행사를 위한 의무를 다하도록 함으로써 24 시간이라는 특칙이 현실적으로 지켜질 수 있도록 하기 위한 법적 배려라고 볼 수 있다. 반면에 신문사로서는 신문의 인쇄시간을 임의로 늘려 잡을 경우에는 동 제도가 실질적인 효과를 발휘할 수 없기 때문에 신문발행인은 신문의 인쇄시간을 검찰에 신고하여야만 한다. 이와 같은 신고의무를 이행하지 아니한 경우에는 반론보도게재 거부시와 같은 벌금에 처한다. 즉 이를 위반한 때에는 기사로 인하여 발생될 수 있는 기타 형벌 및 손해배상액에 관계없이 50 프랑 이상 500 프랑 이하의 벌금에 처한다. 이는 작위적인 인쇄시간을 빌미로 반론보도를 지연시키려는 신문사의 의도를 사전에 차단함과 동시에 그 위반 시에 대한 벌칙까지 마련해 두고 있다는 점에서 제도의 실효성을 기하기 위한 면밀함을 발견할 수 있다.

셋째, 반론보도거부에 대하여 특별한 사법절차를 설정하고 있다. 즉 반론문의 게재를 거부한 신문사에 대한 소환기간은 24 시간으로 단축된다. 이와 같은 소환장은 법원장의 특별명령에 의하여 매 시간마다 발부될 수 있다. 반론문 게재거부에 대하여는 즉각적인 사법절차를 밟을 수 있도록 긴급절차제도를 도입 하고 있다는 점에서 파격적인 절차라고 할 수 있다.

넷째, 게재를 명령하는 법원의 판결에 대하여 즉각적인 집행력을 부여하고 있다. 이는 법원의 1 심판결에 대한 불복절차로 인하여 반론문 게재강제가 지연되어서는 안 된다는 취지이다. 즉 이의제기나 항소 등과 관계없이 즉시 집행된다.

다섯째, 위와 같은 특별·긴급절차에 따른 반론문 게재를 거부할 경우에는 형사법적인 제재를 받게 된다. 즉 법원의 판결을 내린 날로부터 기산되는 기간 이내에 게재를 하지 아니한 경우 발행인은 6 일 이상 3 개월 이하의 구류 또는 5,000 프랑이상 10 만프랑 이하의 형에 처한다.

프랑스법에서의 선거보도에 대한 반론권 제도의 특칙은 한 마디로 반론권을 신속하고 실효적으로 시행될 수 있도록 시간의 단축을 강제하고 있으며, 그 단축된 시간에 따른 효과를 동반하기 위한 특별사법절차까지 마련해 두고 있다는 점에서 그 특징을 발견할 수 있다.

VI. 개정 공직선거 및 선거부정방지법상의 선거보도에 관한 특칙의 도입

1997 년 10 월 31 일 국회에서는 공직선거 및 선거부정방지법의 개정을 통하여 반론권에 대한 특칙을 설정하고 있다. 이와 같은 공직선거법상 특칙의 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

1. 방송의 선거보도에 대한 특칙

첫째, 개정 공직선거법상 선거보도와 관련하여서는 선거일 전 120 일까지 '선거방송심의위원회'(제 8 조의 2)를 설치하여 "선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제 기타 선거방송의 공정"(제 2 항)을 기하려 하고 있다. 위원회는 "방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체" 등이 추천하는 자와 국회에 교섭단체를 가지는 정당이 추천하는 각 1 인을 포함하여 9 인 이내의 위원으로 구성한다. 특히 "선거방송심의위원회는 선거방송의 공정여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 필요한 시정 및 제한조치를 정하여 이를 방송위원회에 통보하여야 하며, 방송위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보 받은 시정 및 제재조치를 지체 없이 명하여야 한다"(제 3 항)라고 규정하고 있다. 하지만 선거방송심의위원회는 그 자체가 직접 시정 및 제재조치를 할 수 있는 권한을 가진 기관이 아닐 뿐만 아니라 선거방송 일반에 관한 포괄적인 공정성을 담보하기 위한 기구일 뿐이라는 점에서 선거보도와 관련된 반론권 제도와는 본질적인 관련성이 없는 제도라고 본다.

둘째, 공직선거법에서는 선거보도에 관한 반론보도청구권을 방송과 정기간행물로 구분하여 규정하고 있다. "선거일전 90 일부터 선거일까지 방송에 의하여 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 후보자(후보자가 되려고 하는 자)는 그 방송이 있음을 안 때부터 48 시간 이내에 방송사의 대표에게 서면으로 방송을 청구할 수 있다"(제 8 조의 3 제 1 항). "방송사의 대표는 반론보도청구를 받은 때에는 지체 없이 후보자나 그 대리인과 반론보도의 내용 등에 관하여 협의한 후 이를 요구 받은 때부터 24 시간 이내에 무료로 방송하여야 한다"(제 2 항 본문). 당사자간에 "협이가 이루어지지 아니한 때에는 방송사의 대표는 선거방송심의위원회에 지체 없이 이를 회부하고 선거 방송심의위원회는 회부 받은 때부터 48 시간 이내에 이를 심의·결정하여야 한다"(제 3 항). 결국 반론보도의 구조는 당사자협의(청구시점으로부터 24 시간 이내)-협의 불성립-선거방송심의위원회(48 시간 이내)의 논리구조를 취하고 있다. 이렇게 될 경우 최대 72 시간이 소요될 수 있다.

2. 정기간행물의 선거보도에 관한 특칙

공직선거법에서는 방송과 달리 정기간행물에 의한 선거보도에 대한 반론보도의 특칙을 따로 규정 하고 있다.

"선거일전 90 일부터 선거일까지 정기간행물의등록 등에 관한 법률 제 2 조(용어의 정의)의 규정에 의한 정기간행물에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 후보자(후보자가 되려고 하는 자)는 그 보도가 있음을 안 때부터 48 시간 이내에 정기간행물을 발행하는 자(언론사)에게 서면으로 반론보도문의 게재를 청구할 수 있다"(제 8 조의 3 제 1 항). "언론사의 대표는 반론보도청구를 받은 때에는 48 시간 이내에 후보자나 그 대리인과 반론보도의 내용·크기 등에 관하여 협의한 후 편집이 완료되지 아니한 같은 정기간행물의 다음 발행호에 이를 무료로 게재하여야 하되, 다음 발행호가 선거기간 종료 후에 발행되는 경우에는 당해 언론사의 부담으로 일간신문에 이를 게재하여야 한다"(제 2 항 본문). 당사자간에 "협이가 이루어지지 아니한 때에는

언론사의 대표는 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 제 17 조(언론중재위원회)의 규정에 의한 언론중재위원회에 지체 없이 이를 회부하고 언론중재위원회는 회부를 받은 때부터 48 시간 이내에 이를 심의·결정하여야 한다"(제 3 항). 정기간행물의 경우 당사자협의 (청구시점으로부터 48 시간 이내)-협의 불성립-선거방송심의위원회(48 시간 이내)의 논리구조를 취하고 있다. 이렇게 될 경우 최대 96 시간이 소요될 수 있다.

Ⅷ. 공직선거법상 반론권 특칙제도의 입법론과 문제점

1. 입법론상 바람직한 방향

정간법상의 반론권 제도는 선거라는 특별한 상황에 대비한 입법적 배려를 전혀 하지 못하여 왔다. 이에 프랑스에서 규정하고 있는 반론권 제도와 유사한 특칙을 설정한 필요성이 제기되는 것은 당연한 이치일 것이다. 그 입법론적 방향은 프랑스법에서 시사하는 바와 같이 첫째, 기간의 단축을 통하여 최대한 빠른 시간 내에 반론보도를 실천하도록 하는 것이고, 둘째 이를 실천하기 위한 법적 구속력을 담보하는 것이다. 그런데 프랑스법과는 달리 한국에서는 주로 언론중재위원회를 통한 반론권 제도의 정립이 오히려 일반화되어 있다는 점에서 입법론상 부가적인 어려움이 따른다.

따라서 이제 입법론의 방향은 선거와 같이 시간을 다투는 상황하에서 언론중재위원회를 거치지 아니하고 바로 언론사에 대하여서만 반론보도를 강제할 수 있는 특칙을 두는 방안과, 언론중재위원회를 통한 반론권 행사가 일반화되어 있는 실정을 고려하여 언론중재제도에 대한 특칙을 동시에 고려하는 방안이 생각될 수 있다. 생각건대 이상적으로는 프랑스법과 같이 언론사에 반론보도를 청구하는 제도만으로 선거보도에 대한 특칙을 설정하는 것이 신속하게 반론보도가 이루어질 수 있다는 점에서 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 그러나 현실적인 상황하에서 언론중재위원회제도의 기능을 무시할 수 없다는 점을 고려한다면 언론사에 반론보도를 청구하는 제도와 동시에 언론중재위원회에 제소하는 경우 모두 선거보도에 대한 반론권 제도의 특칙을 마련하는 것이 바람직하리라고 본다. 이에 따라 아래와 같은 입법론을 제시해 볼 수 있다.

첫째, 언론사에 반론보도를 청구하는 경우에는 프랑스법제와 같이 24 시간의 기간에 관한 특칙의 설정이다. 이러한 24 시간의 특칙은 일간신문·통신 뿐만 아니라 TV 나 라디오 방송에도 동시에 적용될 수 있다. 가능하다면 프랑스법제에서처럼 인쇄시간을 미리 신고 받는다면 방송에서의 편집·편성시간을 미리 신고 받는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이나 굳이 그렇게까지 엄격하게 설정하지 아니하더라도 소기의 목적을 달성할 수 있는 정도의 반론권 기간의 특칙을 설정 하여도 무방하리라고 본다.

둘째, 반론보도의 청구에 대한 언론사의 게재 거부시에 청구인은 즉시 법원에 제소하거나 언론중재위원회에 제소할 수 있는 방법을 생각할 수 있다. 이와 더불어 언론보도로 인한 피해를 입은 당사자는 언론중재위원회에 직접 반론보도를 청구할 수 있을 것이다. 한국적인 현실에서 언론사가 반론보도에 쉽게 잘 응하지 않는 현실을 고려한다면 오히려 언론중재위원회제도를 통한 반론보도에 무게를 실는 입법이 필요하게 된다. 또한 한국법상 프랑스와 같이 바로 법원에 제소하여 법원의 결정을 받아 내는 방법보다는 언론중재위원회제도를 활용하는 것이 하나의

방법이라고 본다. 즉 언론중재위원회제도가 없는 프랑스법으로서는 불가피하게 언론사→법원이라는 일원적인 메커니즘을 채택하고 있지만, 한국에서는 특유의 언론중재위원회제도를 정립하고 있기 때문에 오히려 (언론사→)언론중재위원회→법원의 메커니즘을 취하는 것이 바람직하다고 본다. 한국법상 언론중재위원회제도 자체가 권리구제의 간편성과 신속성을 도모하기 위하여 마련된 제도인 점을 염두에 둔다면 바로 선거보도에 관한 특칙의 적용과 같은 문제에서 언론중재위원회의 신속한 대응력이 발휘될 수 있을 것이기 때문이다.

언론중재위원회를 통한 권리구제의 실효성문제도 제기될 수 있으나, 1995년에 개정된 정간법상 언론중재위원회에 직권 중재권을 부여하고 있기 때문에 선거보도와 관련하여서도 직권중재제도를 적극적으로 활용한다면 굳이 법원에까지 가지 아니하고도 반론제도의 목적으로 달성할 수 있으리라고 본다.

이 경우 언론사로부터 반론보도청구가 거부된 청구인은 언론중재위원회에 제소할 경우 언론중재위원회는 24시간 이내에 직권중재를 할 수 있어야 할 것이다. 순리대로 한다면 언론사와 청구인 양 당사자를 소집하여 중재절차를 밟아야 마땅하겠지만 급박한 사정에서 양 당사자를 소환하여 중재를 하기란 시간이 너무 촉박하다는 점을 고려하여야 한다. 또한 언론중재위원회의 구성이 전원 비상임위원으로 되어 있어서 중재위원들에게 이 신청사실을 통지하고 중재일자를 잡는 번거로움이 뒤따르기 때문에 24시간 내에 양당사자에게 다시금 중재신청 사실을 통지하여 소환하는 것이 시간 낭비의 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 이렇게 할 경우 결과적으로 언론사에 중재신청을 하였다가 다시 언론중재위원회에 중재 신청을 할 경우에는 24시간을 허비하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 신청인으로서의 당연히 언론중재위원회에 곧 바로 중재신청을 하게 될 것이 예상된다.

선거기간 동안에 중재위원회의 기능과 역할이 강조될 수밖에 없을 것이다. 지방에는 어차피 1개 중재부 밖에 설치되어 있지 아니하기 때문에 기존의 중재부에서 선거보도와 관련된 특칙 사건을 담당할 수밖에 없다. 그러나 지방과 달리 아무래도 서울에 중재신청사건이 폭주할 것이 예상되기 때문에 서울 중재 부에는 전담부를 설치하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 즉 서울의 5개 중재부에 각기 중재 사건을 신청순서에 따라 배당할 것이 아니라 아예 선거기간 중 중재위원 중에서 특별중재부를 설치하는 것도 사건처리의 신속성을 기할 수 있는 현실적 방안이라고 생각된다. 이 경우 특별중재부는 언론중재위원회의 운영위원을 중심으로 구성한다면 별 무리가 없을 것이다.

셋째, 언론중재위원회의 직권중재에 대하여 불복하는 당사자는 물론 법원에 제소할 수 있다. 그러나 일단 언론중재위원회의 직권중재는 당사자를 기속하는 효력을 갖는 것으로 하여야 할 것이다. 이에 따라 당사자가 언론중재위원회의 직권중재에 대하여 불복하여 법원에 소를 제기하는지의 여부를 떠나서 직권중재에 따라 언론사는 반론보도를 하여야만 한다고 하여야 할 것이다. 이와 같은 언론중재위원회의 직권중재에 불복하는 언론사에 대하여서는 일정한 민·형사법적 제재가 불가피하다고 본다. 그렇지 아니하고는 언론중재위원회의 직권중재의 실효성을 기할 수 없기 때문이다.

이와 같은 입법론에서의 핵심은 역시 언론중재위원회에 직권 중재권을 부여하는 데 있다고 본다. 현실적으로 급박한 선거보도에 관한 사안을 통상적인 절차를 통하여 처리한다는 것은 불가능하리라고 본다. 또한 궁극적으로 사법부의 결정에 대하여 기속력을 부여하는 것이

바람직하지만 이 또한 특수한 사정을 고려하지 않을 수 없다는 점을 인식 한다면 충분히 이해가 가능한 문제라고 본다. 그럼에도 불구하고 여전히 직권중재에 대하여 강한 거부감이 있을 수 있다. 하지만 중재부가 반드시 반론보도를 인용하는 결정만 하는 것이 아니라는 점을 유념한다면 제도의 존재가치에 충분한 설득력이 있다고 본다. 즉 법상 "중재부는 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도 내에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 할 수 있고, 중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 있는 때에는 중재불성립 결정을 한다"(정간법 제 18 조 제 6 항)라고 규정하고 있다.

이와 같은 입법론에 대하여 프랑스의 입법례처럼 언론사에 반론보도를 청구하고 이를 적극적으로 실천하지 아니할 경우 언론중재위원회를 거치지 아니하고 법원에 반론보도청구의 소를 제기하는 방안도 생각할 수 있다. 그러나 현행법상 반론보도청구의 소는 반드시 언론중재위원회를 거친 연후에 제기할 수 있다는 점을 염두에 둔다면 정간법상의 제도와 부합하지 않는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 부정적이다. 또한 정간법상의 일반적인 중재절차와 마찬가지로 언론중재위원회의 중재절차를 거친 후에 법원에 반론보도청구의 소를 제기하는 방안도 생각할 수 있다. 그러나 언론중재위원회의 중재절차를 거친 후에 다시금 법원에 소를 제기하는 절차를 밟는 것은 선거보도에 대한 특칙을 설정하는 목적 즉 반론권의 신속성 확보라는 의미가 퇴색될 소지가 있기 때문에 기왕 특칙을 설정할 바에야 언론중재위원회제도를 통하여 소기의 목적을 달성할 수 있어야 할 것이다.

2. 새로 도입된 선거보도에 대한 반론권 특칙의 문제점

선거보도에 대한 반론권 제도의 특칙은 이제 실정법상 프랑스의 입법례·공직선거법상의 입법례와 필자의 입법론으로 나누어 볼 수 있다. 이에 새로 도입된 공직선거법상 반론권 제도의 문제점을 적시해 보면 다음과 같다.

첫째, 반론권 제도는 정간법·방송법상의 제도라는 점에서 프랑스·독일이나 한국에서 공통되는 제도이다. 특히 한국의 반론권 제도는 프랑스나 독일처럼 언론사와 당사자간의 합의를 통하여 정립되었다기 보다는 한국 특유의 언론중재위원회제도를 통하여 정립되었다는 점에서 큰 차이를 보이고 있다. 이에 따라 언론중재위원회의 지위와 권한이 반론권 제도 그 자체와 직접적으로 연계된다. 그럼에도 불구하고 선거보도에 관한 반론권상의 특칙을 공직선거법에 규정함으로써 반론보도청구권을 규정하고 있는 정간법이나 방송법 등의 규정과 중첩되거나 기능상 혼란을 초래할 수 있다는 점이다. 따라서 반론권 특칙은 마땅히 정간법·방송법 등 언론관계법에 규정되어야 한다고 본다.

둘째, 공직선거법에 규정함으로 인하여 방송의 경우 일반언론중재는 언론중재위원회에서 담당하고 선거에 관한 중재는 선거방송심의위원회에서 담당하는 이중적 현상을 초래하고 있다. 선거방송심의위원회라는 제도는 비록 공직선거법상의 제도이긴 하지만 법적인 지위나 권한이 분명하지 아니한 상태이다. 방송의 일반적인 사항에 관한 최종적인 결정권은 결국 방송위원회가 갖는다고 보아야 한다. 또한 방송위원회나 선거방송심의위원회는 본질적으로 방송에 관한 일반적인 사항을 "심의" 결정하는 기관이지 법적인 분쟁을 최종적으로 판단하는 기관으로 보기는 어려울 것이다. 바로 이러한 이유로 언론중재위원회는 방송에 관한 언론중재 기능까지 포괄하고

있다. 그럼에도 불구하고 선거 90 일전부터 방송에 관한 반론보도청구에 관하여서는 선거방송심의위원회의 권한으로 설정하고 있는 것은 제도와 법리의 오해에서 비롯된 입법상의 오류라고 보아야 할 것이다. 법리상 선거방송심의위원회의 "심의·결정"의 권한에 언론중재권까지 포괄할 수 있을 것인지도 재검토를 요한다. 따라서 선거보도에 대한 반론권의 관할기관은 언론중재위원회로 통일되어야 한다. 또한 선거방송심의위원회는 서울에 소재하고 있기 때문에 지방방송사의 보도에 대한 반론보도청구도 서울에 소재해 있는 선거방송심의위원회에서 처리하는 불편함을 안고 있다.

셋째, 선거 90 일전부터 방송심의위원회가 언론중재기능을 담당하는 것은 공직선거법상의 선거기간의 설정이나 특칙 설정의 목적과 부합하는지도 의문이다. 선거 90 일전부터 선거보도가 홍수를 이룰 것이라는 점에서 선거방송에 대한 심의를 강화하는 것은 충분히 납득할 수 있다. 그러나 현행 공직선거법은 선거기간을 엄격하게 설정하고 있다. 따라서 선거보도에 대한 반론권 특칙제도는 공직선거법상의 선거기간과 균형을 이루기 위하여서도 선거기간에 한정하여 적용되어야 한다. 이 점 정기간행물의 경우에도 마찬가지라고 본다.

넷째, 선거보도에 대한 반론보도청구는 반드시 언론사(방송사)를 거치도록 함으로써 결과적으로 시간을 낭비하게 된다. 따라서 당사자는 언론사를 거치든지 아니면 바로 언론중재위원회(혹은 선거방송심의위원회)에 제소할 수 있는지 일반적인 언론중재처럼 선택권을 가져야 한다. 특칙 설정의 목적은 즉각적인 반론권의 확보에 있음을 유념하여야 한다. 프랑스의 입법례처럼 24 시간은 아니더라도 적어도 48 시간 내에 당사자간의 협의에 의하든 언론중재위원회를 통하든 간에 반론보도여부에 관한 최종적인 결정이 내려질 수 있는 입법이 되어야 한다.

다섯째, 정기간행물이나 방송 모두 반론보도청구의 특칙에서 반론보도거부의 사유를 명시하고 있다. "후보자가 반론보도청구권의 행사에 정당한 이익을 가지지 아니하는 경우나 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우에는 이의 방송을 거부할 수 있다"(공직선거법 제 8 조의 3 · 제 8 조의 4 제 2 항 단서). 그러나 이러한 조항은 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 제 16 조 제 3 항 단서 조항의 내용을 그대로 수용한 것으로 불필요한 특례 규정이다.

Ⅷ. 정리 및 결어

반론보도청구권 그 자체가 언론보도로 인한 피해구제의 신속성·경제성·효율성을 기하기 위하여 간편한 절차를 채택하고 있기 때문에 제도자체의 존재이유에 대하여 의문을 제기하는 견해도 있는 것이 사실이다. 미국과 같이 자유주의 언론이론에 기초한 국가에서는 아직도 반론권 제도가 정립되지 아니한 이유가 거기에 있음을 유념할 필요가 있다. 그러나 한국적인 현실하에서 일단 반론권 제도가 도입되었고 그 반론권 제도 자체에 대하여서는 일단 국민과 언론계 사이에 널리 긍정적인 합의가 이루어진 것으로 보아야 할 것이며, 그러한 흐름은 헌법재판소의 판례를 통하여 분명히 정립되었다고 본다.

그렇다면 이러한 반론권 제도의 본래의 존재 가치 내지 목적을 달성할 수 있는 입법적 장치는 최대한 마련되어야 할 것이다. 그간의 입법적 미비점이 상당부분 1995 년 정간법 등의 개정을

통하여 보완되었다고는 하지만 선거보도에 대한 특칙 문제는 여전히 입법적 공백을 면하지 못하여 왔다. 한국의 현행 공직선거법과 같이 단기간의 선거운동기간의 설정과 엄격한 법적 규제제도를 취하고 있는 법현실하에서 선거보도에 관련된 반론권의 특칙을 마련할 필요성은 당연하다고 본다. 그것은 곧 공직선거법제와의 균형을 의미하기도 한다. 그러나 반론보도청구권 특칙 제도는 어디까지나 그 모법인 정간법에 설정되어야 마땅하다고 본다.

특칙 설정의 방향은 한국적인 언론중재위원회제도를 적극적으로 활용하는 방안이 가장 현실적이라고 본다. 언론중재위원회의 직권중재제도는 바로 선거보도에 대한 반론권과 같이 시각을 다루는 문제에 적극적인 개입이 불가피하다고 본다. 따라서 프랑스 법제와 같이 24 시간의 특칙을 도입함과 동시에 프랑스법상 법원이 갖는 일련의 권한을 언론중재위원회에 부여하는 방안이 가장 현실성 있는 방안이라고 본다. 여기에 언론중재위원회제도의 한국적 특수성이 부각됨과 동시에 언론중재제도의 객관성과 중립성의 담보가 한국적인 반론권 제도의 성패에 결정적으로 좌우될 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다. □

주

1) 현재 1991. 9. 16, 89 헌마 165, 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 제 16 조 제 3 항, 제 19 조 제 3 항의 위헌 여부에 관한 헌법소원, 현재판례집 제 3 권, 518 면 이하; 현재 1996. 4. 25, 95 헌바 25, 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 제 19 조 제 3 항 위헌소원, 현재판례집 제 8 권 1 집, 420 면 이하

2) 대판 1986. 1. 28, 85 다카 1973.

3) 현재판례집 제 3 권, 532 면.

4) 앞의 판례집, 534-535 면.

5) 앞의 판례집, 530-531 면.

6) 앞의 판례집, 535 면.

7) 현재 1994. 7. 29, 93 헌가 4,6(병합), 구 대통령선거법 제 36 조 제 1 항 위헌제청, 구 대통령선거법 제 34 조 등 위헌제청(병합), 현재판례집 제 6 권 2 집, 15 면 이하(35-37 면); 현재 1995. 11. 30, 94 헌마 97, 공직선거 및 선거부정방지법 제 59 조 등 위헌확인, 현재판례집 제 7 권 2 집, 677 면 이하(689-670 면).

8) 이에 관한 상세는, 성낙인, 한국헌법연습, 고시계사, 1997, 211-213 면 참조.

9) 현재 1995. 7 21, 92 헌마 177,199(병합), 대통령선거법제 65 조 위헌확인, 현재판례집 제 7 권 2 집, 112 면 이하.

10) 헌법재판소의 합헌론, 현재 21995. 4. 20, 92 헌바 29, 구 지방의회의원선거법 제 181 조 제 2 호 등 위헌소원, 현재판례집 제 7 권 제 1 집, 499 면 이하.

11) 프랑스의 반론권제도에 관하여서는 다음 문헌 참조: Recueil des textes par Emmanuel Derieux, Droit de la communication, L'Égipresse, Jurisprudence, Paris, Collection, L'Égipresse, 1994; G. Biolley, Le droit de réponse en matière de press, Paris, LGDJ, 1963; Freitas Noble, Le droit de réponse (et la nouvelle technique de l'information), Paris, Nouvelles Ed. latines, 1973; Bertrand Cousin et Bertrand Delcros, Le droit de la communication, presse écrite et audiovisuel,

tome I, Paris, Editions du Moniteur, 1990; Charles Debbasch, Droit del'audiovisuel, Paris, Dalloz, 1996; Jean Morange, Droits de l'homme et libert s publiques, Paris, PUF, 1996; A. Maurice Hersant, "Le droit de réponse(art. 13 et 14 de la loi sur la presse)", D. 1982, chro., pp.167-172.

- 서울대 법대, 동 대학원 졸업, 프랑스 파리 2 대학교 법학박사
- 총무처 정보공개법 심의위원, 언론중재위원 역임
- 현재 대통령자문 교육개혁위원회 위원, 국무총리실 행정심판위원
- 저서 : 프랑스 제 5 공화국의 각료제도, 프랑스 헌법학, 한국헌법연습 언론정보법 외 다수