

# 달라진 언론중재제도와 중재위의 역할

- 언론중재법 제정으로 살펴 본 중재절차 -

김 중 배

제주중재위원 · 전 제민일보 상무이사

위원회는 언론중재제도의 효율적 운용과 대국민홍보를 목적으로 지난 5월 27일 제주에서 언론계, 학계, 법조계, 사회단체 등의 인사를 초청하여 토론회를 개최했다.

제주 그랜드호텔에서 진행된 이날 행사에는 김중배 위원(주제발표)이 있었으며 이어서 고창실 위원(전 제주산업정보대 교수)의 사회로 참석자들의 토론이 있었다.

다음은 주제발표문과 토론내용을 요약한 것이다. .... 편집자 주

## I. 언론중재법 제정의 의미

언론중재위는 그동안 언론분쟁 해결기관으로서 또는 언론중재와 반론권 등의 새로운 개념을 우리 사회에 도입한 기구로서 그 역할을 수행해왔다. 그러나 당시의 시대 수요는 언론피해에 대한 대책 마련에 그쳤다고 해도 과언이 아니었다. 사회가 다양화하고 개인의 인권이 중요시되면서 언론에 의한 피해와 분쟁은 갈수록 증가하고 있고, 피해나 분쟁의 심각성도 더 해가고 있는 추세이다. 그런가 하면 독자나 일반 국민뿐만 아니라 정부기관에서도 언론피해에 대한 구제를 요청하는 사례가 늘고 있다는 점에서 본다면 언론중재위원회의 변화는 필수적인 과제가 됐다. 특히 잘못된 언론보도로 인한 피해는 그 파급효과가 어떤 것보다도 크며, 회복하기가 어려운 손해를 입힐 수 있다는 점에서 본다면 더욱 그렇다고 할 수 있다. 그러나 언론보도에 대한 엄격한 잣대와 책임에 대한 요구는 자칫 언론의 자유를 침해하거나 위축시킬 수 있으며, 언론이 제 기능을 발휘하지 못

할 경우 그 영향은 결국 국민들에게 돌아갈 수밖에 없다는 양면성을 갖고 있다.

이러한 점에서 지난 1월 1일에 제정되고, 오는 7월 28일부터 시행되는 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’(이하 언론중재법)은 언론 보도로 발생될 수 있는 ‘인격권 침해’ 문제 해결에 상당한 변화를 가져올 것으로 기대되고 있다.

## II. 언론중재위원회

### 1. 언론중재위에 대한 조정신청

정정보도청구·반론보도청구·추후보도청구(이하 정정보도청구 등)와 관련해서 분쟁이 있는 경우에는 피해자 또는 언론사는 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 피해자는 언론에 의한 피해 배상에 대해서는 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월, 언론보도가 있는 후 6월 이내에 언론중재위원회에 조정을 신청할 수 있으며, 이 경우 손해배상액을 명시해야 한다.

정정보도청구 등과 손해배상의 조정신청은 구

주제논문

술이나 서면·전자우편 등의 방법으로 하며 언론사에 먼저 정정보도·반론보도 또는 추후보도를 청구한 때에는 피해자와 언론사간의 협의가 불성립된 날로부터 14일 이내에 하여야 한다.

손해배상은 정정보도 등과는 달리 언론의 고의 또는 과실로 인한 위법행위임이 입증되어야 한다. 손해가 발생한 사실은 인정되나 손해액의 구체적인 금액을 산정하기 곤란한 경우에는 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 참작해서 그에 상당하게 인정되는 손해액을 산정하여야 한다.

신청인은 조정절차 계속 중에 정정보도청구 등과 손해배상청구 상호간의 변경을 포함하여 신청 취지를 변경할 수 있고, 이들을 병합하여 청구할 수 있다.

조정은 신청 접수일로부터 14일 이내에 하여야 하며, 중재부의 장은 조정신청을 접수한 때에는 지체없이 조정기일을 정하여 당사자에게 출석을 요구하여야 한다. 신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 경우에는 조정신청을 취하한 것으로 보며, 언론사인 피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 조정신청취지에 따라 정정보도 등을 이행하기로 합의한 것으로 본다.

2. 직권조정 결정

당사자 사이에 합의가 이뤄지지 않은 경우 또는 신청인의 주장이 이유있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익 그밖의 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도 안에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 할 수 있다. 직권조정 결정에는 주문과 이유를 기재하고 이에 관여한 중재위원 전원이 서명·날인하여야 하며 그 정본을 지체없이 당사자에게 송달하여야 한다. 조정결과 당사자간에 합의가 성립하거나 합의가 이

뤄진 것으로 간주되는 때 및 직권조정 결정에 이의신청이 없으면 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다. 직권조정 결정에 불복이 있는 자는 결정정본을 송달받은 날로부터 7일 이내에 중재부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력이 상실되고, 이의신청이 있을 때에 피해자를 원고로 상대방인 언론사를 피고로 소가 제기된 것으로 간주한다.

3. 중재신청

당사자 쌍방이 정정보도청구 등 또는 손해배상의 분쟁에 관하여 중재부의 종국적 결정에 따르기로 합의하고 중재를 신청할 수 있다. 중재신청은 조정절차 계속 중에도 할 수 있다. 중재절차에 관하여는 성질에 반하지 아니하는 한 조정절차에 관한 언론중재법의 규정과 민사소송법을 준용한다. 중재 결정은 확정판결과 동일한 효력이 있다.

Ⅲ. 시정권고

중재위원회는 언론의 보도내용에 의한 국가적 법익이나 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우에 해당 언론사에 서면으로 그 시정을 권고할 수 있다. 시정권고는 피해자가 아닌 자도 신청할 수 있으며, 이 경우 중재위원회는 60일 이내에 그 처리결과를 신청인에게 통지하여야 한다. 시정권고는 언론사에 대하여 권고적 효력을 가지는 데에 그치며, 각 언론사별로 시정권고한 내용을 외부에 공표할 수 있다. 시정권고에 불복하는 언론사는 시정권고 통보를 받은 날로부터 7일 이내에 중재위원회에 재심을 청구할 수 있으며 중재위원회는 재심청구가 정당하다고 인정되는 때에는 시정권고를 취소하여야 한다.

#### IV. 언론중재법 제정에 대한 평가

##### 1. 언론피해구제에 대한 관련 법률의 단일화

현행 민법과 정간물법, 방송법 등에 분산되어 있던 언론피해 관련 규정이 언론중재법으로 통합됨으로써 구제 제도에 대한 피해자들의 접근이 용이해졌으며 피해 구제 제도에 대한 이용과 만족도를 높일 수 있을 것으로 본다.

##### 2. 조정과 중재 절차의 분리

현행 중재절차는 조정에 가까워 중재와 혼동이 있었으나 언론중재법에서는 본래의 의미인 중재제도를 도입함으로써 조정과 중재의 구분을 명확히 했다. 따라서 청구인들은 절차에 대한 선택을 임의적으로 할 수 있게 됐으며 피해구제 제도에 대한 실효성이 보다 나아질 것으로 기대되고 있다.

##### 3. 손해배상청구도 조정·중재 대상화하여 시간과 비용 절감

정간물법상 중재위원회는 반론보도청구와 정정보도청구에 대해서만 중재를 하도록 됐으나 새로 제정된 언론중재법에는 손해배상청구에 대해서도 언론중재위의 조정, 중재를 받을 수 있도록 하고 있다. 따라서 언론분쟁을 종합적으로 조정, 중재함으로써 언론피해를 현실적으로 구제할 수 있는 장치를 마련했다. 이에 따라 피해자는 물론 언론사 역시 시간과 비용이 많이 드는 사법적 소송에 따른 과중한 부담을 덜게 됨으로써 분쟁을 조속하고도 원만히 해결할 수 있을 것으로 본다.

##### 4. 인터넷신문에 의한 피해구제 제도 신설

최근 급속히 증가하고 있는 인터넷신문과 달리 이에 따른 피해구제에 대한 법적인 장치가 미비했던 점을 새롭게 마련함으로써 인터넷 언론에 대해서도 신속성과 함께 정확성을 제고할 수 있게 됐다. 인터넷 신문은 종래 법률 규정의 미비로 인해 정간물법의 적용대상에서 제외돼 피해구제에 허점이 있다는 지적이 있었다. 이같은 결정은 그동안 여론형성의 주도적 역할을 담당했던 오프라인의 역할이 점차 감소되고 온라인의 역할이 증대되고 있는 추세를 받아들인 결과라고 본다.

#### V. 맺음말

이번에 제정된 언론중재법은 정간물법에 규정되고 있지 않은 손해배상청구제도의 신설이라든가 인터넷언론에 대한 피해구제를 새롭게 마련한 것 등은 높게 평가되고 있다. 그러나 언론중재법에서 처음으로 도입되는 언론사에 대한 손해배상청구권에 대해서는 언론중재위원회의 전문성 등에 비춰 어떠한 실효를 거둘 수 있을지는 속단하기가 어렵다고 본다. 시정권고 제도는 현행 언론중재위원회의 역할과의 부합 문제와 더불어 그에 대한 심의 기준을 어떻게 마련하며, 또 언론에 대한 사후 검열이 될 수 있다는 점에서 상당한 논란의 여지를 남겨두고 있다.

언론중재위의 역할은 많은 시간과 비용이 소요되는 사법적 분쟁해결수단을 거치지 않고서도 효율적인 분쟁해결을 할 수 있다는 점이다. 사법부에 의한 해결은 독자와 국민들의 관심에서 한참 멀어진 뒤에야 이뤄지는 제도적 한계를 안고 있다. 이 같은 점에서 미뤄 언론중재위원회는 현재의 소극적 분쟁해결기관에서 적극적 분쟁해결기관으로서의 개편도 검토해야 한다고 본다. □

토 론

토 론

사회고찰실  
전 제주산업정보대 교수

**사회자** : 새로 제정된 언론중재법 전반에 대하여 자세히 설명해 주시고 여러 유용한 중재사례까지 소개해 주신 발표자 김종배 위원님께 감사드립니다. 이제부터는 참석자 여러분들께서 토론주제나 언론보도로 인한 피해구제제도 전반에 대해 기탄 없이 의견이나 질의를 해 주시기 바랍니다.

**강영봉(청소년 지도위원회 위원장)** : 방송에서 간혹 보도내용과 별 상관없는 일반인을 특정 뉴스의 자료화면으로 내보내는 경우가 있습니다. 예를 들어 거리를 걷고 있는 몇 여성들의 모습을 본인들의 동의 없이 무단으로 방영하는 경우가 대표적인 경우입니다. 이때 화면에 보도된 당사자들은 예측치 못한 상황에서 방송에 공표되는 것에 따른 불쾌감뿐만 아니라 간혹 스토킹과 같은 반사회적 행위의 대상이 되기도 합니다. 이러한 피해자들은 어떻게 대처해야 하는지 궁금합니다.

**김호성(국제라이온스클럽 354-G지구 총재)** : 새로 제정된 법이 언론자유와 신장과 국민의 인권 보호를 동시에 추구하면서도 시민의 인격권 보호에 보다 무게를 두고 있는 것에 대해 반가운 마음이 듭니다. 그러나 한편으로 자칫 잘못하면 언론의 자유를 제한하게 되지 않을까하는 우려도 있습니다. 특히, 오늘날에는 언론과 시민단체가 연대하기도 하지만 국가권력과 시민단체가 연대하는 경우가 늘어나고 있습니다. 이런 점을 감안해 볼 때, 시정권고청구를 제3자인 시민단체도 할 수 있게 된 점은 이 법을 악용할 여지를 남기는 것으

로 생각됩니다. 또 최근 들어서는 개인뿐만 아니라 정부기관도 중재신청을 많이 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 이러한 상황에서 중재위원회의 위촉을 문화관광부 장관이 하도록 되어 있는 새 법상의 규정은 별로 바람직하지 않다고 생각합니다. 그리고 정부행정기관의 중재신청을 보다 잘 다룰 수 있으려면 중재위원회의 구성에 행정기관 유경험자도 포함시키도록 해야 할 것입니다. 마지막으로 선거시기에는 오보가 발생할 경우 그 당사자는 치명적인 피해를 입게 되는데 새 법으로는 신속한 구제가 어려워 보입니다. 이에 대해 보완이 있어야 할 것이라고 생각합니다.

**문홍익(제주상공회의소 부회장)** : 언론이 '업체탐방'과 같은 프로그램을 통해 홍보성 보도를 내보내는 경우가 있는데 간혹 보도내용이 사실과 달라 피해를 입는 경우가 발생합니다. 예를 들어 언론이 특정 기업이나 은행에 대해 긍정적인 보도를 해 주었는데 사실은 그 기업이 외양과 달리 속은 부실한 경우가 있습니다. 이 때 일반인들이 언론의 검증 안 된 보도를 그대로 믿고 그 기업과 거래를 하다 피해를 입은 경우 피해자는 어떻게 대처해야할지 막막할 때가 많습니다. 이런 경우 언론중재위원회는 어떠한 도움을 줄 수 있는지 궁금합니다.

**발표자** : 언론이 검증을 제대로 하지 않고 보도를 해서 불특정의 다수가 피해를 입는 경우가 발생할 수 있습니다. 종래에는 이러한 경우 당사자 적격의 문제로 인해 조정신청을 하기가 쉽지 않

아 별다른 대처방안이 없었지만 새 법 하에서는 소비자단체나 시민단체가 불특정 다수의 소비자나 이용자들을 대표하여 보도내용에 대해 시정을 권고하는 신청을 할 수 있으리라 생각합니다.

**김용주(중재심의실장) :** 언론이 본인의 동의 없이 초상을 함부로 공표하면서 부정적인 뉴스를 보도했다면 피해 당사자는 먼저 언론중재위원회에 보도내용이 본인과 전혀 무관함을 알리는 정정보도나 반론보도를 청구할 수 있을 것입니다. 나아가 피해자가 초상권의 침해를 근거로 손해배상을 청구하고자 한다면 현재는 법원에 손해배상을 청구해야 할 것입니다. 물론 새 법이 시행된 이후에는 언론중재위원회를 통해서도 손해배상청구를 할 수 있을 것입니다. 그러나 단순히 공개된 자리에서 길을 걷고 있는 특정인을 본인의 동의 없이 촬영했다는 것만으로 초상권의 침해가 성립하는지는 법률적으로 더 따져 보아야 할 것입니다. 한편, 언론계나 학계 일부에서는 제3자에 의한 시정권고 신청이 언론자유를 제한할 수 있다는 우려를 표시하기도 합니다만 제3자가 시정권고를 신청한다고 해서 모두 받아들여지는 것은 아닙니다. 시정권고 신청이 있게 되면 언론중재위원회 내에 설치된 시정권고소위원회의 심리를 거쳐 시정권고 여부를 결정하게 되며 이에 대해 이의가 있을 경우 언론사는 재심청구를 할 수 있습니다. 또한 시정권고는 궁극적으로 권고차원에 그치기 때문에 언론자유 침해를 우려하는 것은 지나친 기우라고 생각합니다. 또한 문화관광부 장관이 중재위원을 위촉하게 되어있지만 법률에 중재위원 중 5분의 2는 법관 자격이 있는 자 중에서 법원행정처장이 추천한 자를 위촉하게 되어 있을 뿐만 아니라 나머지 위원들도 언론계나 학계, 관계나 시민

사회단체 등 다양한 경험과 전문성을 갖춘 분들로 구성되어 있기 때문에 위촉 주체가 누구인지에 관계없이 직무에 객관성을 유지하고 전문성을 발휘할 수 있습니다. 한편 새 법에는 관련 규정이 없지만 선거시기 보다 신속한 피해구제를 위해 이미 공직선거법에 선거일 120일 전까지 언론중재위원회 내에 선거기사심의위원회를 설치하게끔 되어 있으며 이 선거기사심의위원회를 통해 48시간 이내에 신속한 구제를 받을 수 있는 절차가 별도로 마련되어 있습니다.

**김경호(제주대 언론홍보학과 교수) :** 제정된 언론중재법에 의하면 반론보도청구의 경우 중재절차를 필수전치에서 임의전치로 하고 있습니다. 이렇게 절차적 변화가 생길 경우 언론피해 당사자들이 중재제도를 이용함에 있어 어떠한 차이가 있는지에 대한 설명이 있었으면 좋겠습니다. 한편, 새 법은 제5조제2항에서 “인격권의 침해가 사회상규에 반하지 아니하는 한도 안에서 피해자의 동의에 의하여 이루어지거나 또는 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때에는 위법성이 조각된다”고 위법성 조각사유를 규정하고 있는데 이 조항은 지나치게 추상적이고 포괄적이어서 위헌논란이 생길 수 있다고 생각합니다. 또 위법성의 조각사유는 언론분쟁의 유형에 따라 개별적으로 다를 수 있는데 굳이 이 조항을 여기에 둔 이유도 쉽게 이해되지 않습니다. 그리고 새 법은 제5조제2항에서 인격권에 대해 규정하면서 여기에 ‘저작물 및 사적 문서’까지 포함시키고 있는데 일반적으로 지적 재산권에 해당하는 것으로 보고 있는 ‘저작물 및 사적 문서’를 인격권에 포함시킨 연유가 무엇인지도 궁금합니다. 또 새 법 제6조에서 규정하고 있는 고

## 토 론

충치리인 제도는 외국의 음부즈맨제도가 그 모델인 것으로 보이는데 외국에서 자율적인 규제기구인 음부즈맨 제도를 모든 언론사에 두도록 법으로 강제하는 것이 과연 가능한 일인지 의문스럽습니다.

**조한창(중재부장) :** 먼저 중재절차가 종래와 달리 임의절차화 됨에 따라 언론보도로 인한 피해자는 피해가 발생할 경우 법원에 곧바로 소송을 제기할 수도 있고 중재위원회에 조정신청을 할 수도 있게 되었습니다. 차이라고 한다면 피해자가 어떤 절차를 택하는 것이 소송비용측면에서 효율적인 것인지를 판단하고 선택해야 한다는 점일 것입니다. 다음으로 새 법 제5조제2항에서 규정하고 있는 위법성 조각사유에 대한 내용은 다소 모호한 측면이 있기는 하지만 대법원 판례나 형법의 내용 등을 차용, 이를 묶어서 표현해 놓은 것일 뿐 특별히 위헌소지까지 있다고 보지는 않습니다. 그리고 새 법에서 '저작물 및 사적 문서'를 인격권의 범위에 포함시킨 것은 그것이 법률상 지적 재산권에 해당하기도 하지만 언론과의 관계에서는 인격적 가치도 지니기 때문에 생각됩니다. 한편으로 이것은 '퍼블리시티권'(right of publicity)을 염두에 둔 것으로 보이기도 합니다.

**사회자 :** 열띤 토론이 진행된 것 같습니다. 오늘의 토론은 이 정도로 마치고 끝으로 위원장님의 말씀을 들어 보도록 하겠습니다.

**위원장 :** 많은 관심과 열의를 보여준 참석자 여러분께 깊은 감사를 드립니다. 오늘 여러분들은 언론중재위원회가 어떻게 하면 언론자유와 국민의 인격권 보호를 잘 조화시킬 것인지에 대해 많은 기대와 우려를 표명해 주셨습니다.

언론중재위원회는 사실 두 마리의 토끼 모두를

쫓아야 하는 상황에 놓여있습니다. 예를 들어 참석자들께서 지적하신 바와 같이 시정권고 신청제도가 잘못 운영될 경우 사후검열이 될 위험성도 안고 있습니다. 그러나 정정보도나 반론보도 등과 같은 사후피해구제방법은 다른 절차에 비해서 신속하기는 하지만 분명히 일정한 한계가 있습니다. 따라서 법의 침해가 명백히 예견되는 경우에는 위원회가 시정권고와 같은 방법을 통해서라도 보다 신속히 개입하여 피해의 확산을 막고 유사사례가 재발하지 않도록 예방적 환기를 시키는 것도 필요하리라고 생각합니다. 다음으로 위원회의 운영과 관련된 부분으로 문화관광부 장관의 중재위원 위촉권과 관련된 지적이 있었는데 이에 대해서는 여러 가지 의견이 있을 수 있을 것입니다. 그러나 분명한 것은 중재위원의 위촉권자가 누구인가 하는 문제는 중재위원회의 운영에 아무런 영향을 미치지 않는다는 점입니다. 이는 그동안의 운영결과를 통해서도 확인할 수 있습니다. 정부나 정치권력이 중재위원회의 중재심리에 관여하려는 시도도 없었거니와 설사 있다 하더라도 위원회가 이를 받아들이지 않을 것입니다. 그밖에 반론보도 청구권의 임의절차화에 대한 지적이나 위원회의 운영 전반에 대한 의견 등도 충분히 고려하여 꼭 개정이 필요한 부분이 있다면 향후 법 개정이 논의될 시점에 이것이 반영될 수 있도록 노력하겠습니다. 또한 새 중재제도를 운영해 나감에 있어 새 법이 갖고 있는 모호한 측면이나 역기능을 충분히 고려하도록 애쓰겠습니다. 장시간 열정을 가지고 토론에 참여해 주신 분들께 다시 한 번 감사를 드리며 앞으로도 위원회가 제대로 운영되는지에 대해 많은 관심을 부탁드립니다. □