

# 언론중재제도의 기능과 관련법의 새로운 쟁점

석 희 태

경기중재부 중재위원, 경기대 법대 교수

위원회는 “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률”의 내용을 홍보하고 또 효율적인 운용에 관한 의견수렴을 위해 지난 4월 21일 경기 수원에서 토론회를 개최했다. 석희태 위원(경기 중재위원, 경기대 법대 교수)이 『언론중재제도의 기능과 관련법의 새로운 쟁점』이라는 제목으로 주제발표를 하였고, 경기 지역의 언론계, 학계, 법조계, 사회단체 인사 등 약 60여 명이 참석한 가운데 조정근 위원(변호사)의 사회로 열띤 토론이 벌어졌다.

다음은 주제 발표문과 토론내용을 요약한 것이다. .... 편집자 주

## 1. 언론피해 조정·중재제도의 기능

언론의 자유·언론의 사명과 국익·공익·사익의 충돌이 있는 경우에 그 조화를 어떻게 이룰 것인가는 영원한 난제라고 할 수 있다.

민사법·형사법, 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 ‘언론중재법’으로 약칭함) 등의 현행법이 고안해서 설정해 놓은 여러 충돌 해결방안들은 바로 이러한 난제에 대한 깊은 배려의 소산이 아닌가 한다. 특히 언론중재위원회에 의한 정정보도·반론보도·추후보도·손해 배상에 관한 조정과 중재, 시정권고 결정이라는 제도는 사법부에 의한 전통적인 소송절차제도에 비해 상당한 특징과 장점을 지닌 것으로서,

매우 성과 있는 사회적 기능을 담당해 온 것이 사실이다.

아래에서 요약적으로 열거되는 이 제도의 특징 내지 장점<sup>1)</sup>은, 언론중재제도의 사회적 기능을 지지하고 제고하는 요소라고 말할 수 있다.

### ① 공정성

언론중재위원회 중재부는 전문성을 갖춘 다수의 위원으로 구성되며, 다수결 합의에 의하여 결론이 내려지므로 판단에 공정성을 유지할 수 있다.

### ② 신속성

1) 관점에 따라서는 장점이 오히려 단점으로 인식되는 요소도 있음.

## 주제논문

조정 및 중재가 당사자의 신청일로부터 매우 짧은 기간 내에 이루어지도록 규정하고 있으므로 당사자의 의향 내지 협조에 따라서는 신속하게 분쟁이 결말지어 질 수 있다.

## ③ 해결방안의 다양성(합리성)

분쟁해결의 방안이 손해배상이나 형사처벌에 한정되지 않고, 당사자의 이익보호에 적절한 정보도·반론보도 등 다양성을 지니고 있어서 구체적 상황에 적응하는 합리적 해결이 가능하다.

## ④ 경제성

조정신청에 대해 수수료를 징수할 수 있고, 증거조사에 필요한 비용을 당사자에게 부담시킬 수 있으나, 그 액수는 소송비용에 비하면 현저히 저렴할 것이므로 경제적이라고 할 수 있다.

## ⑤ 전문성

소송에서 법관의 전문성을 의심하기는 곤란하겠는데, 언론 조정·중재 절차는 법관뿐만 아니라 변호사, 전직 언론인, 학식과 경험이 풍부한 사람 등이 참여하여 합의제로 운영하므로 더 높은 판단의 전문성을 확보할 수 있다.

## ⑥ 화해성

조정절차에서 중재위원회는 조정대상인 분쟁에 관한 사실관계와 법률관계를 당사자들에게 설명

· 조언하거나 절충안을 제시하여 합의를 권유하게 되는데, 이는 소송 절차에서와 같은 단순한 직권적·일방적 판단·평가에서보다 훨씬 유연한 당사자의 자세와 상호이해 및 양보를 이끌어 낼 수 있는 방법으로서, 결국 쌍방의 완전한 화해를 가능하게 한다.

## ⑦ 편의성

조정·중재신청은 서면뿐만 아니라 구술 또는 전자우편의 방법으로도 할 수 있으며 조정과정에서 변호사 아닌 사람도 신청인 또는 피신청인을 대리할 수 있으므로 소송의 방식보다 더욱 편리하다.

## ⑧ 비공개성

조정·중재절차는 비공개를 원칙으로 하는데 이는 당사자의 비밀과 명예를 보전하는 방법이 된다.

## 2. 언론중재 관련법의 연혁

1980년 12월 31일 언론기본법의 제정으로 정정보도청구권(사실은 '반론보도청구권')이 도입되었으며 1981년 3월 31일 언론중재위원회 제도가 도입되었다. 1995년 '정기간행물의 등록 등에 관한 법률'이 개정되면서 '반론보도청구권'이 정식으로 채택되었으며 2005년 1월 27일 '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률' 제정으로 언론피해구제 제도가 통합되었다.

## 3. 언론중재법의 주요 내용

**(1) 언론의 자유와 책무의 명확화**

언론의 자유와 독립, 언론의 사회적 책임이 언론중재법에 명정되어 있으며, 특히 인격권(사망자의 인격권 포함) 보호의무가 강조되고 있다.

**(2) 적용대상 범위의 다양화**

법의 적용대상 범위를 방송·정기간행물·뉴스통신뿐 아니라 인터넷 신문으로까지 다양화하고 있다.

**(3) 자율적 예방활동의 강화**

종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자, 일반 일간신문을 발행하는 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자는 사내에 언론피해의 자율적 예방과 구제를 담당하는 고충처리인을 두도록 하고 있다.

**(4) 언론중재위원회의 독립성·전문성 등 보장**

언론피해 조정·중재 등 제도의 취지를 구현하고 그 국가·사회적 기능을 고도화하기 위해 언론중재위원회를 독립 설치한다.

**(5) 피해구제 절차(형식)의 다양화**

언론피해구제의 형식인 절차가 언론사에 대한 직접 청구 절차와 더불어 조정·중재·소송·시정권고로 다양화되어 있다.

**① 조정**

조정은 중재부에서 중재위원이 쌍방 당사자에게 당해 사건의 사실관계와 법률관계에 관해 설명하고 자율 평가와 의사결단을 위해 조언하며 절충안을 제시하는 등의 노력을 함으로써, 당사자가 스스로 피해구제방안에 관한 합의에 도달하도록 하는 것을 말한다. 조정절차는 피해자 또는 언론사의 신청에 의해 개시된다. 조정결과 합의, 합의간주, 이의 없는 직권조정결정이 성립하면, 그 효력은 「재판상 화해」와 동일하다.

**② 중재**

중재는 당사자 쌍방이 미리 합의하여 중재부가 정하는 중구적 해결방안에 복종하기로 하고, 그 방안 제시 즉, 중재를 중재부에 신청한 경우, 중재부가 행하는 분쟁해결 절차이다. 중재는 당사자의 사전합의에 기초를 두는 것인 만큼, 그 결론은 강제력을 갖는다. 또한 이 절차는 당연히 단심제로 된다. 중재결정은 「확정판결」과 동일한 효력이 있는 것이다.

**③ 소송**

피해자는 정정보도, 반론보도, 추후보도를 법원에 소구할 수 있으며, 법원은 이 청구에 대해 민사집행법상 가처분절차에 관한 규정에 의해 재판한다. 그리고 이 소송은 접수 후 3월 이내에 판결을 선고하여야 한다. 원고의 정정·반론·추후보도청구를 인용한 재판에 대하여는 항소하는 외에는 불복을 신청하지 못한다. 한편 피해자는 법

## 주제논문

원에 손해배상, 인격권 침해의 정지 및 침해예방, 인격권 침해 관련물의 폐기 등을 소구할 수 있다. 또한 피해자는 법원에 명예회복에 적당한 처분을 손해배상과 함께 또는 그에 갈음하여 소구할 수 있다. 이러한 언론피해를 이유로 하는 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 행하여야 한다.

## ④ 시정권고

중재위원회는 언론보도에 의한 국가적 법익이나 사회적 법익 또는 타인(개인)의 법익에 대한 침해사항을 심의하여 필요한 경우 문제의 언론사에 서면으로 그 시정을 권고할 수 있다. 이러한 시정 권고의 절차는 피해자가 아닌 제3자의 신청에 의해서도 개시된다. 본법의 이 규정은 중재위원회 자신의 직권적 결정에 의해서도 심의 개시가 될 수 있는 것으로 해석된다.

## (6) 피해구제 방안(내용)의 다양화

## ① 정정보도

정정보도는 언론 보도 내용의 전부 또는 일부가 진실하지 않음, 즉 허위인 경우에 이를 진실에 부합되도록 고쳐서 다시 보도하는 것을 말한다. 정정보도청구에는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 않는다. 즉 피해자의 이 요건 입증은 필요로 하지 않는다. '피해자'(언론사에 대하여는 청구인, 중재위에 대해서는 신청인, 소송상 법원에 대해서는 원고로 지칭됨)는 언론사에 대하여 먼저 정정보도를 청구할 수 있고, 그 후 언론사와의 사이에 협의가 불성립한 경우에 또는

언론사에 대한 청구없이 바로 정정보도에 관하여 언론중재위원회에 조정·중재를 신청하거나 법원에 소를 제기할 수 있다.

## ② 반론보도

반론보도는 보도내용의 진실여부에 관계없이 그와 대립되는 반박적 주장을 보도하는 것을 말한다. 반론보도청구에도 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 않는다. 그러므로 이에 관한 피해자의 입증이 필요없다. 반론보도와 관련한 청구·신청·제소에 관해서도 정정보도에 관한 규정을 준용한다.

## ③ 추후보도

추후보도는 언론에 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도 또는 공표되었으나, 그 후 형사 절차가 무죄판결 또는 그와 같은 형태로 종결된 경우, 그 결과 사실을 후속 보도하는 것을 말한다. 그리고 이 후속 보도에는 피해자의 명예나 권리회복에 필요한 설명 또는 해명이 포함되어야 한다. 추후보도와 관련한 청구·신청·제소에 관해서도 정정보도에 관한 규정을 준용한다.

## ④ 손해배상

손해배상은 언론보도로 인하여 재산적·정신적 손해를 입은 경우, 그것을 금전으로 평가하여 배상하는 것을 말한다. 피해자는 손해배상을 언론사에 청구할 수 있고(언론중재법 제30조 1항, 민법 제750조, 제751조), 이에 대하여 중재위원

회에 조정·중재를 신청할 수 있으며(동법 제18조 2항, 제24조 1항), 법원에 제소할 수 있다(동법 제30조 2항, 민법 제750조, 제751조). 손해배상청구에는, 당연하지만 일반론에서와 같이 고의·과실 및 위법성이 요구된다(언론중재법 제30조 1항, 민법 제750조, 제751조). 손해배상청구는 정정보도청구 등과 별도로 또는 병합하여 행할 수 있다. 법원은 언론피해를 이유로 하는 재판을 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 하는데, 이는 손해배상청구 소송에도 적용된다고 할 수 있다.

⑤ 인격권 침해 정지 및 침해예방, 관련물 폐기

언론의 고의·과실 있는 위법행위로 인해 인격권 침해를 받아 손해배상청구를 하는 경우에, 피해자는 그 침해의 정지를 청구하고 권리침해의 우려가 명백한 자에게 침해예방을 청구할 수 있으며, 이와 더불어 침해행위에 제공되거나 침해행위에 의해 만들어진 물건의 폐기 기타 필요조치를 청구할 수 있다.

⑥ 명예회복처분

명예회복처분은 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 정정보도의 공표, 사과광고 등 피해자의 명예회복에 적당한 용태를 취하는 것을 말한다. 법원은 이를 재판을 통해 명할 수 있다(언론중재법 제31조, 민법 제764조). 이러한 처분 중 정정보도 방식의 경우에는 통상의 경우와 마찬가지로 언론사의 고의·과실과 위법성을 요하지 않는다.

⑦ 시정권고

시정권고는 언론보도 내용이 옳지 못한 것 혹은 잘못된 것, 즉 국익·공익·사익을 침해한 것을 심의하여 고쳐 바로잡을 것, 즉 시정할 것을 권함을 말한다. 심의결과와 권고처분은 언론중재위원회가 담당한다. 이는 말 그대로 언론사에 대해 권고적 효력을 가질 뿐 어떤 강제성도 갖지 않는 처분이다. 그러므로 시정 여부는 당해 언론사의 재량적 판단에 맡겨진다.

4. 현행법의 쟁점

(1) 타당성 및 합헌성 논쟁

현행법은 그 제정예고 내지 법안 공표 당시부터 매우 격렬한 시비논쟁의 표적이 되었다. 제도의 다양한 긍정적 기능에도 불구하고 부정적 요소에 관한 학계·언론계·시민사회 내부의 논쟁은 끊이지 않았다. 논쟁은 급기야 언론사 측의 헌법소원과 법원의 위헌법률심판제청으로 발전하여, 현재 헌법재판소의 심판결정을 기다리고 있는 중이다.

(2) 관건

① 무과실 오보에 대한 정정보도 책임의 시비

언론보도의 내용이 진실에 부합하지 않은 경우, 즉 허위보도 내지 오보인 경우에 피해자는 그 정정보도에 관하여 중재위원회에 조정·중재신청을 할 수 있고, 또한 법원에 청구소송을 제기

주제논문

할 수 있다. 문제는 이 경우 언론사의 고의·과실과 보도행위의 위법성을 필요로 하지 않는다는 점이다. 이른바 「무과실 오보」에 대해 언론사가 정정보도 책임을 져야 하는지 여부는 언론관과 형평관념 및 인권의식에 따라 좌우된다고 생각한다.

ㄱ. 언론관의 문제 : 언론매체에 대한 존재인식이 언론사의 「언론의 자유」에 중점을 두는가, 아니면 국민의 알권리 충족과 건전한 사회분위기 조성에 기여해야 한다는 「언론의 사명」에 중점을 두는가의 문제이다.

ㄴ. 형평성의 문제 : 언론보도에 의해 산출되는 사회적 손익의 계산에서 언제나 이익이 손실을 압도할 것을 기대하는 것은 무리이다. 그러나 일반적으로 언론의 존재의의를 살리기 위해서 그 이익의 최대화와 손실의 최소화를 추구하지 않으면 안 된다. 더욱이 진실에 반하는 보도의 경우는 언론의 존재의의마저 의심하게 할 만큼 그 타산이 심각해지는 상황도 전개될 수 있다.

즉, 오보에 의해 야기되는 피해 당사자의 불이익과 사회적 불이익의 크기, 오보를 통해 거두려고 의도했던 사회적 이익의 크기는 윤리적·정의관념적 평가를 떠나서도 깊이 교량해 봐야할 요소이며, 오보로 인한 결과적 이익의 중대성 인정에 동의하기는 어렵다. 오보와 그 방치에 의해 야기되는 손실의 중대함(이익의 근소함)과 정정보도를 통해 얻을 수 있는 이익의 중대함(손실의 근소함)을 각각 인정할 만하다고 본다.

ㄷ. 인권의식의 문제 : 언론의 기능, 사회적 손

익의 교량을 떠나 피해 당사자 개인의 관점에 입각할 때, 오보와 그 방치가 초래할 인권침해는 심각해질 수 있다. 개인의 헌법적 기본 인권으로서의 명예권·행복추구권은 언론에 의해서도 최대한 보호되어야 한다.

위와 같은 요소별·관점별 판단을 종합할 때, 결론은 정정보도의 당위적 필요성이 언론사의 유책성 위법성 유무와는 무관하게 인정된다는 것이다.

② 손해배상에 관한 조정·중재 권한의 시비

불법행위 성립요건(고의·과실, 위법성, 손해의 발생, 행위와 손해발생 사이의 인과관계) 및 손해액의 범위 등에 관한 전문적 판단능력이 중재부에 있을까라는 문제는 그 논의를 차치하고, 전반적으로 중재위원회제도의 본질과 장점에 비추어 이 제도를 긍정적으로 평가할만한 것이다.

즉, 손해배상 여부와 그 액수가 당사자의 합의에 의하여 정해지고, 절차상 그 결정이 신속·경제적으로 이루어지며, 경우에 따라서는 금전배상이 피해자에 대한 적절한 위로 내지 사과의 방편이 될 수 있으므로 결국 이 제도는 언론사와 피해당사자 양측에게 공히 불리하지 않은 것이라고 할 수 있다.

③ 시정권고권한의 시비

시정권고 제도의 당부는 본질론적 허용성 유무, 실제적 이익의 유무, 입법방식의 적법타당성 유무(법률유보, 행정법규위임의 한계 문제) 등에 의

해 판단될 것으로 보인다.

### 5. 결론

언론피해 조정·중재 제도는 언론기능의 정상화, 언론피해의 최소화 그리고 나아가 화합적, 건설적 사회분위기의 조성을 도모하는 데 그 존재 이유가 있다고 본다. 그리고 그러한 존재이유는 지난 25년간의 경험과 실적을 근거로 살펴 볼 때 충분히 살려졌다고 평가한다. 다만 그 역할을 더욱 크게 하고 국가사회의 유익한 제도로서의 존재감을 더욱 높이기 위한 성찰은 언제나 필요한 것이라 사료한다.

위원회는 공익·사익과 사회가치를 수호하는 시대 양식의 대변자라는 책무감을 더욱 강화해야 한다. 이 제도의 본래 취지와 부합하지 않거나 그 취지구현에 미흡한 부분의 조속한 개선, 언론중재위원회의 법적 지위의 명확화 등이 필요하다. 위원회는 심판과 훈육이 아닌 조정과 화해를 추구하는 공공서비스기관이라는 자기정체성 인식을 더욱 새로이 하여야 한다. 위원회 위원은 심판이 아니라 화해교섭의 전문가로서 더욱 진지한 사명감과 열린 지성으로서 직무에 임해야 한다. 또한 각 지역 중재부의 조정업무 공간도 상호이해와 상호양보에 의한 합의의 장이므로 그 분위기를 감안하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

## 토 론

사 회 조 정 근  
변 호 사

**홍정표(경인일보 사회부장) :** 언론중재위원회에 출석하면서 느낀 점은 중재위원들이 언론사를 강자, 신청인을 약자로 인식하고 언론사에 무조건적 양보를 권유하는 경향이 있으며, 언론사를 피고인 다루는 듯한 느낌을 받았고 몇몇 위원이 회의 분위기를 주도하는 듯한 인상을 받았다. 위원회는 당사자 간의 원만한 합의를 유도하여야 함에도 일방적인 입장을 대변하는 듯한 느낌이 들었다. 언론중재법의 제정으로 위원회의 권한과

위상이 커진 것은 주지의 사실이다. 위상제고에 따른 중재위원회의 더욱 공정하고 신중한 제도운용이 필요하다고 본다.

**송경호(인천일보 제2사회부장) :** 언론중재법의 제정으로 언론 소비자의 권익은 강화된 반면 언론 생산자는 그만큼 책임이 커지고 부담도 커졌다. 중재위원회의 권한이 강화된 만큼 중재위원회의 책임도 같이 강화되어야 한다고 생각한다

## 토 론

다. 특히 조정대상이 되지 않는 기사는 언론중재위원회가 자체적으로 걸러낼 수 있는, 즉 필터역할을 할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다고 본다.

**박흥식(수원시 공보관) :** 언론중재법 제정으로 언론중재위원회의 기능과 권한이 강화되었다고 하는데 실제 법조문 구성을 살펴보면 기능이 강화된 것인지 의문이 든다. 즉 법조항 제21조는 조정불성립결정에 관한 사항을 규정하고 있고 법조항 제22조는 조정결정에 관한 사항을 규정하고 있는데 조정결정은 위원회의 적극적 결정은, 조정불성립결정은 위원회의 소극적 결정을 반영한 것이 아닌가? 위원회의 권한이 강화되고 언론으로 인한 분쟁의 적극적인 해결을 위해 위원회가 존재한다면 법조문도 조정결정을 규정한 조항이 불성립결정 조항보다 먼저 나와야 한다고 생각한다.

**이민용(경기일보 부국장) :** 제정된 언론중재법의 명칭에 ‘피해구제’라는 표현이 있는데 이는 언론사를 범죄 집단시 하는 듯한 인상을 준다. 실제 새 법 시행 이후 조정심리 때문에 중재위원회에 출석하면 위원들로부터 신청인의 주장을 수용하라는 강한 요구를 받는다. 조정신청 건수의 증가는 국민의 권리의식 향상이란 측면이 있기도 하겠지만 한편으로는 그만큼 언론의 통로를 막는 수단으로 악용될 소지가 크다는 것을 의미하기도 한다. 보도가 되면 무조건 언론중재위원회에 신청하겠다는 억지주장을 거를 수 있는 제어기제를 언론중재위원회가 조속한 시일 내에 만

들어야 한다.

**박숙현(용인신문 발행인) :** 언론중재법은 대상매체를 인터넷 매체까지 포함하여 적용하고 있다. 그런데 인터넷 포털사이트들이 마구잡이로 신문 기사를 퍼 나르는 경우 그리고 그것이 오보인 경우 그 파장은 원 보도에 비해 막대함에도 이에 대한 대비책은 전무한 실정이다. 이에 대한 대비책을 시급히 강구해야 한다.

**정충모(경기신문 발행인) :** 조선, 동아 등의 언론이 위헌심사를 제기한 사안 가운데 시정권고조항은 그 법 취지조차 의심스러운 독소적인 조항이다. 위원회는 권고 수준이라고 설명하지만 시정권고의 절차와 효력 등을 규정하고 있는 32조의 각항을 들여다보면 악용의 소지가 다분한 조항일 뿐만 아니라 소모적이고 낭비적인 요소가 다수 포함되어 있음을 알 수 있다. 특히 제3자에 의한 시정권고 신청은 언론의 자유를 위축시킬 수 있는 매우 위험한 조항이다.

**고영규(경기일보 사회부 기자) :** 언론중재법 시행 이후 일선 취재현장의 기자들로부터 취재시 위축감을 많이 느낀다는 항변을 자주 듣는다. 새 언론중재법이 그만큼 취재환경을 어렵게 만들어 놓았다는 얘기다. 현재 헌법재판소에 계류 중인 사안이기도 한 중재위원회의 정정보도와 손해배상 결정과 관련해 과연 위원회는 민법상 ‘위법성 조각사유’에 해당하는 요건에 대해 어느 정도 고민하여 이를 정정보도나 손해배상 결정시 반영하는지 궁금하다.