

언론중재법 시행에 따른 언론중재 제도의 변화와 과제

권혁남

전북 중재위원, 전북대 신방과 교수

위원회는 “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률”의 내용을 홍보하고 또 효율적인 운용에 관한 의견수렴을 위해 지난 7월 5일 전북 전주에서 토론회를 개최했다. 권혁남 위원(전북 중재위원, 전북대 신방과 교수)이 『언론중재법 시행에 따른 언론중재제도의 변화와 과제』라는 제목으로 주제발표를 하였고, 전북 지역의 언론계, 학계, 법조계, 사회단체 인사 등 약 90여 명이 참석한 가운데 유길중 중재부장(전주지법 부장판사)의 사회로 열띤 토론이 벌어졌다.

다음은 주제 발표문과 토론내용을 요약한 것이다. 편집자 주

I. 중재위원회의 기능과 역할

1. 분쟁해결수단

현대사회를 살아가다 보면 직·간접으로 다른 사람, 또는 집단과 이해가 엇갈리는 경우가 생기는데, 여기에서 갈등과 분쟁이 시작된다. 민주사회에서 자신의 이익을 추구하는 행위는 정당한 권리로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 사회는 과거 수십 년 동안 군사독재 정권 치하에서 국민 개인의 정당하고 합법적인 권리조차 보호받지 못하고 제대로 행사할 수가 없었다. 특히 일반 국민들은 언론보도로 인한 피해를 입었을 경우 언론이 갖고 있는 막강한 권력에 대한 두려움 때문에 제대로 항의조차 하지 못했다. 또한 법에 호소를 하고 싶어도 소송절차에 따른 번거로움과 적지 않은 경제적 부담으로 인해 자신의 권리를 제대로 보호하거나 행사하기가 쉽지 않았다. 일반적으로 분쟁을 해결하는 수단으로는 협상-조정-

중재-소송이 있는데, 분쟁이 해결되는 강도가 가장 높은 것이 바로 소송이라고 하겠다. 그러나 소송은 절차가 엄격하고, 이해하기 어려우며, 시간과 돈이 많이 들고, 법률에 의하여 승패를 결정한다는 문제점을 갖고 있다. 이러한 이유로 소송 외 분쟁해결제도(ADR, Alternative Dispute Resolution) 수단들인 협상, 조정, 중재에 대한 의존이 점차로 높아가고 있다.

2. 언론중재위원회의 기능과 역할

전 세계적으로 언론피해 구제방법은 국가마다 다르지만, 우리나라의 경우는 법원에 민·형사 소송을 제기하는 방법과 언론중재위원회에 중재를 신청하는 방법 등의 이원적 구제방법을 갖고 있는 것이 특징이다. 중재위원회 제도는 다른 나라에서는 찾아볼 수 없는 우리나라만이 갖고 있는 유일한 제도라는 점에서 의미가 있다.

언론중재위원회는 1980년 12월 31일 제정된 언

주제논문

론기본법에 의해 설치된 후 지난 25년 동안 반론 보도청구권 등에 대한 조정을 해오면서 초창기부터 언론계로부터 언론의 자유를 침해하는 제도로 비판을 받기도 하였고, 중재위원회의 핵심 중재 대상인 반론보도청구권의 위헌 시비도 제기된 바 있으나, 반론보도청구권이 헌법에 합치된다는 헌법재판소의 결정이 나오고 중재활동에 대한 오해도 상당히 해소되어 언론보도로 인한 피해구제기관으로 위상을 강화해 왔다.

II. 언론중재법의 주요 내용

1. 언론중재법의 제정 의미

2005년 1월 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법)이 제정되고 7월 28일부터 시행되면서 한국의 언론중재제도는 가장 중요한 피해 구제제도로 자리매김하게 되었다. 과거 「정기간행물 등록 등에 관한 법률」, 「방송법」, 「민법」 등 각 개별법에 분산 규정되어 있던 언론피해구제제도를 포괄하여 하나의 법으로 단일화하여 규정함으로써 언론피해구제제도의 실효성을 높이고 국민의 인격권 보호에 만전을 기할 수 있게 되었다. 또한 언론의 자유와 독립을 보장하는 동시에 언론의 사회적 책임을 제고하고 허위보도의 예방 등을 위한 실효적인 제도를 마련하도록 하여 언론사들도 언론의 자유와 독립에 상응한 언론의 사회적 책임을 분담함으로써 공정한 여론형성과 언론의 공적책임 실현에 공헌하도록 하려는 것에서 '언론중재법'이 제정된 것이다.

2. 언론중재법의 주요 내용

1) '중재'를 '조정'으로 명칭 변경

1980년 언론기본법이 생긴 이래 정간법에 이르

기까지 언론중재위원회에 의한 분쟁해결기능을 '중재'라 칭해오다가 드디어 본연의 의미에 맞게 '조정'이라는 명칭을 사용하게 되었다. 따라서 새로운 언론중재법에서는 조정이라는 본연의 의미에 맞는 명칭을 사용하게 됨으로써 청구인들은 절차에 대한 선택을 임의적으로 할 수 있게 됐으며 피해구제 제도에 대한 실효성이 보다 나아질 것으로 기대되고 있다. 그러나 새로운 법에서 중재 기능을 완전히 없앤 것은 아니다. 쌍방간의 사전합의만 이루어진다면 중재도 가능하도록 규정하고 있다. 과거 중재절차는 조정에 가까워 중재와 혼동이 있었으나 언론중재법에서는 본래의 의미인 중재제도를 도입함으로써 조정과 중재의 구분을 명확히 한 것이다.

2) 조정대상의 확대

새로운 언론중재법은 과거에 비해 조정대상이 확대되었다는 점이 특징이다. 언론보도로 인한 손해배상 역시 언론조정의 대상이 되도록 하였으며 따라서 언론조정의 대상 사건은 정정보도, 반론보도, 추후보도 그리고 손해배상 네 종류로 늘었다. 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.

(1) 정정보도청구

사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자는 당해 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월 이내에 그 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구할 수 있다.

(2) 반론보도청구

반론보도는 보도내용의 진실여부에 관계없이 그와 대립되는 반박적 주장을 보도하는 것으로 피해자의 입증 필요 없으며 반론보도와 관련한 청구·신청·제소에 관해서는 정정보도에 관한 규정을 준용한다.

(3) 추후보도청구

언론에 의하여 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도 또는 공표된 자는 그에 대한 형사절차가 무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결된 때에는 그 사실을 안 날로부터 3월 이내에 언론사에 이 사실에 관한 추후보도의 게재를 청구할 수 있다. 추후보도와 관련한 청구·신청·제소에 관해서도 정정보도에 관한 규정을 준용한다.

(4) 손해배상청구

손해배상은 언론보도로 인하여 재산적·정신적 손해를 입은 경우, 그것을 금전으로 평가하여 배상하는 것을 말한다. 언론중재법에서 언론보도로 인한 손해배상청구권을 인정하는 규정을 두고 이러한 손해배상청구를 언론중재위원회의 조정·중재 대상으로 포함시킨 것은 실질적으로는 기존에 인정되던 정정·반론보도만으로는 구제되지 못하는 피해를 좀 더 손쉽게 손해배상의 형태로 보상하게 하고, 절차적으로는 언론중재절차를 통해 언론보도로 인한 피해에 대한 모든 구제가 가능하도록 하여 실효성 있는 구제제도를 확립하기 위한 것이다.

3) 시정권고

종전에도 언론중재위원회는 “정기간행물에 의한 침해사항을 심의하고 필요한 경우 당해 발행인에게 시정권고를 할 수 있다”는 규정이 있었으나 언론중재법은 시정권고 대상의 매체 범위를 종전의 정기간행물에서 방송 등 모든 언론매체로 확대하였고, 무엇보다도 언론보도에 의하여 법익이

침해된 자가 아닌 제3자에게도 시정권고를 요구할 수 있는 신청권이 부여됨에 따라 누구든지 법익을 침해하는 언론보도에 대한 시정권고를 중재위원회에 신청할 수 있게 되었다.

4) 조정신청 절차

정정보도청구·반론보도청구·추후보도청구와 관련하여 분쟁이 있는 경우에는 피해자 또는 언론사는 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 피해자는 언론에 의한 피해 배상에 대해서는 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월, 언론보도가 있은 후 6월 이내에 언론중재위원회에 조정을 신청할 수 있으며, 이 경우 손해배상액을 명시해야 한다.

정정보도청구 등과 손해배상의 조정신청은 구술이나 서면·전자우편 등의 방법으로 할 수 있다. 구술로 신청하고자 하는 자는 사무처 담당 직원의 면전에서 조정신청서에 들어갈 사항을 진술하여야 한다.

5) 기각·조정불성립 결정

중재부는 신청인의 주장이 이유 없음이 명백한 때에는 조정신청을 기각할 수 있으며, 당사자 간의 합의 불능 등 조정에 적합하지 아니한 현저한 사유가 있다고 인정되는 때에는 조정절차를 종결하고 조정불성립결정을 하여야 한다.

6) 직권조정결정

당사자 사이에 합의가 이뤄지지 않은 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 범위 내에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 할 수 있다. 직권조정결과 당사자 간에 합의가 성립하거나 합의

주제논문

가 이뤄진 것으로 간주되는 때 및 직권조정결정에 이의신청이 없으면 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다. 이의신청이 있을 때에 피해자를 원고로 상대방인 언론사를 피고로 하는 소가 제기된 것으로 간주한다.

7) 소송

언론중재법은 언론중재에 대한 절차뿐만 아니라 피해구제에 대한 소송절차도 규정하고 있다. 언론보도로 인한 피해자의 경우 법원에 정정보도청구 등의 소를 제기할 수 있다. 피해자는 정정보도청구 등의 소를 병합하여 제기할 수 있으며 소송계속 중에 정정보도청구 등의 소 상호간에 이를 변경할 수 있다.

8) 적용대상 범위의 다양화

법의 적용대상 범위를 방송·정기간행물·뉴스통신뿐 아니라 인터넷신문으로까지 다양화하였다. 최근 급속히 증가하고 있는 인터넷신문의 영향력에 비례해 상대적으로 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. 이 같은 결정은 그동안 여론형성의 주도적 역할을 담당했던 오프라인의 역할이 점차 감소되고 온라인의 역할이 증대되고 있는 추세를 받아들인 결과라고 본다. 그러나 인터넷 포털 사이트, 온라인 신문에 대해서는 조정(중재) 신청이 불가능하다.

9) 자율적 예방활동 강화를 위해 고충처리인 제도 도입

종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자, 일반일간신문을 발행하는 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자는 사내에 언론피해의 자율적 예방과 구제를 담당하는 고충처리인을 두도록 하였다.

10) 필요적 전치주의 폐지

종래의 정간법은 반론보도청구에 관해서는 언론중재위원회의 중재를 반드시 거치도록 하는 '전치주의'를 채택했었다. 반면 정정보도청구에 대해서는 특별한 규정을 두지 않고 신청인이 임의적으로 중재위원회를 거칠 수도 있으며, 곧바로 법원에 제소할 수도 있는 '임의적 전치주의'를 두고 있었다. 이에 대해 언론중재법은 '피해자는 법원에 정정보도 등의 소를 제기할 수 있다'고 규정하고 있고, 반론보도청구에 대해서는 아무런 규정을 두지 않음으로써 필요적 전치주의를 폐지했다.

III. 언론중재법의 문제점과 과제

새로운 언론중재법은 언론에 의한 피해를 신속하고 효과적으로 구제할 수 있다는 이점이 있는 반면에 언론피해구제에 대한 국가의 간섭이 지나치며 언론피해에 대한 구제만을 강조함으로써 언론활동의 위축을 가져올 수 있고 언론인들이 자율적으로 규제해야 할 윤리적 판단사항까지 법으로 강요하고 있다는 비판도 있다.

손해배상청구에 대해서도 논란이 있는데, 한편에서는 반론보도, 정정보도뿐만 아니라 손해배상까지 조정 대상에 포함시킴으로써 언론보도를 둘러싼 분쟁을 일거에 해결할 수 있어 경제적이고 바람직하다고 말한다. 그러나 다른 한편에서는 손해배상에 전문성을 갖고 있지 않은 언론중재위원들이 언론피해로 인한 손해배상의 액수 산정을

한다는 것이 무리라고 말한다.

또한 일부 비판론자들은 시정권고의 기능이 큰 문제라고 지적하는데, 시정권고는 언론보도로 인한 피해구제나 분쟁 해결을 신속히 처리하기 위해 설치된 언론중재위원회의 설립목적에 맞지 않

은데다가 시정권고 기능이 불명확하여 사후검열의 우려가 있다는 것이다. 급기야 이러한 새로운 언론중재법 논란은 일부 언론사를 중심으로 한 비판론자들이 헌법재판소에 헌법소원을 제기하기까지 하였다.

토 론

사 회 유 길 중
전주지법 부장판사

정정원(재경향우회 전북지부회 회장) : 손해배상 소송과 관련해 거증책임이 누구에게 있는지 궁금하다. 언론이 수사일지와 같은 공신력있는 기관의 자료를 바탕으로 보도했음에도 보도로 인한 책임을 언론사가 지는 것은 불합리하다고 본다. 또한 언론이 피의사실공표죄로 형사소송을 받는 경우가 있는데 비록 확정되지 않은 범죄사건이기는 하지만 국민의 알권리 측면에서 접근해야 하는 사안까지도 피의사실 공표죄를 적용하는 것은 국민의 알권리를 제약하고 언론의 사회비판기능을 약화시킨다고 본다.

박재순(부안저널 사장) : 언론중재 제도는 언론 보도의 피해자들에게 매우 유용한 제도이기도 하지만 언론사들도 그 혜택의 수혜자가 될 수 있다. 피해자와 언론사간의 법적 소송 이전에 언론중재위원회의 조정을 받게 되면 언론사 입장에서는 비용과 시간을 절감하는 측면이 있기 때문이다. 하지만 지방의 경우 언론중재제도에 대한 홍보가 제대로 이뤄지지 않은 아쉬움이 있다.

우리 신문사는 부안 반핵사태와 관련해 모 시의 원으로부터 모욕죄로 고소를 당해 법원 소송을

경험한 적이 있다. 당시 그 의원은 시위현장에 파견된 전경을 '까마귀'라고 표현했는데 우리는 국책사업 때문에 질서유지를 위해 파견된 전경을 '까마귀'라고 표현하는 것은 의원으로서 자질부족을 드러낸 적절치 못한 언행이라는 취지로 기사를 게재했고 결국 법적 다툼까지 간 것이다. 그 당시 언론중재 제도를 이용했다라면 하는 아쉬움이 많이 남는다. 언론중재위원회가 실효성있는 기구로 자리매김하려면 홍보를 좀 더 강화해야 한다고 본다.

권순택(전북일보 사회부장) : 언론중재 제도는 언론사 입장에서는 부담이 되는 측면이 많다. 특히 중재위원회 소환 명령을 받으면 일선 취재 기자들의 취재 활동이 위축되는 등 상당한 영향을 받게 된다. 기자들은 정확성, 객관성, 균형을 바탕으로 공정하게 기사를 써야 한다. 또한 국민의 알권리와 이해당사자의 인격, 프라이버시 보호 등을 모두 충족하면서 기사화해야 한다. 하지만 어느 한편에 치우치지 않고 공정하게 기사화하려는 '기계적 균형'은 한계가 있고 알권리나 인격권 중 어느 한 측면에 좀 더 가치를 두며 기사를 작성할

토 론

수밖에 없는 경우가 대부분이다.

고의·과실 없이 정정보도 청구를 할 수 있도록 한 새 법은 이런 측면에서 언론사에게는 가혹한 법조항이다. 사회적으로 이슈가 되는 보도 그리고 언론이 시시비비를 명확히 가려줘야 하는 보도 시 이 법조항 때문에 많은 기자들은 소극적인 보도를 하거나 아예 취재를 포기하는 경우가 생길 것이다. 예를 들어 의료과실사건 보도처럼 시민의 공익과 직결된 보도의 경우 기사의 공익성 여부는 차치하고 기자들은 보도 직후 중재위원회에 정정보도 소송을 당할 것을 각오하며 기사를 써야 할 것이고 일부 악성 신청인들은 이런 점을 악용할 가능성이 있다. 또한 이해당사자의 이해다툼이 있는 반론보도에 대해 중재위원회가 직권조정 결정을 내리는 경우, 언론사 입장에서는 매우 당혹스러울 수밖에 없다. 직권조정결정에 보다 신중을 기했으면 한다.

정재근(전북도민일보 사회부장) : 지역 언론의 경우 언론사들이 난립되는 경향이 있고 그것이 곧 기자의 자질문제로 이어지는 경우가 있다. 이러한 지역 언론의 현실을 감안, 언론인들의 재교육이 일시적이 아닌 항시적이고 체계적으로 이뤄질 수 있는 상용화된 교육 프로그램의 구축이 필요하다. 현재 언론재단에서 언론인을 상대로 연수를 실시하고 있으나 일회성의 성격이 짙다. 지역기자들을 체계적으로 교육시키고 또 재교육시킬 수 있는 프로그램의 도입만이 이러한 지역 언론의 한계를 어느 정도 극복할 수 있는 대안이라고 생각한다.

최근 상당수의 사람들은 이슈가 되는 기사에 대해 언론중재위원회를 거치지 않고 곧바로 법원에 소송을 제기하는 경우가 많아지고 있으며 민·형사 소송을 같이 제기하는 경향이 증가하고 있다. 이러한 소송이 법원의 판단을 받기에 앞서 언론중재위원회를 통한 원만한 해결이 이뤄지도록 중재위원회가 많은 노력을 해야 한다.

김한봉(중재위원) : 요즘 초상권 침해와 보호에 관하여 사회적 관심이 증가하고 있다. 사건보도 시 피해자의 초상권은 당연히 보호가 되어야 한다. 그런데 최근 보도를 보면 가해자의 초상권도 같이 보호가 되는 경우가 있다. 박근혜 전 한나라당 대표 가해사건을 보면 가해자의 초상을 보호하려 한 모습이 보이는데 어디까지 초상권을 보호해야 하는지 의문이 든다.

박주현(새전북신문 사회부장) : 토론회 등을 통해 의견을 수렴하는 형식은 효율적이지 못하다는 생각이 든다. 쟁점이나 문제점으로 제시된 사안에 대해 언론인과 언론중재 위원들이 입법화 이전에 만나 충분히 토론하고 또 언론중재제도의 효율적 운용에 대한 의견을 교환하는 방식이 필요하다고 본다.

최근 포털사이트의 선정적인 편집에 대한 비판이 강하게 제기되고 있다. 포털사이트에 기사를 제공하는 우리 언론사들도 당혹스런 경우를 종종 목격하는데 기사의 내용은 고려하지 않고 무조건 선정적으로 제목을 뽑는 방식에 대해 철저히 책임을 추궁해야 한다고 본다. 독자들은 포털사이트에 의해 왜곡 재생산된 기사에 대해 악의적인 댓글을 달고 우리 언론사까지 싸잡아 매도하고 비판하기 때문이다. 음부즈맨을 강화하고 내부 자정 노력을 통해 양질의 기사를 제공하려는 우리의 노력이 같이 매도되는데 따른 피해가 상당하다. 포털 사이트의 이러한 편집에 대해 제도적으로 책임을 물리는 장치가 갖춰져야 한다.

김종량(강한전북일등도민운동본부 본부장) : 인터넷보도로 인해 피해를 보는 사례가 급증하고 있으나 이에 대한 규제는 거의 이뤄지지 않고 있다. 인터넷매체의 오보에 대한 세밀하고 현실적인 피해구제 개선책이 마련되어야 한다. 특히 젊은 세대들은 기존의 오프라인 신문 대신 온라인 신문을 선호하고 있어 이러한 세대를 반영한 효율적인 언론중재제도가 마련되어야 한다고 본다. □