

의 자유가 얼마나 컸는가를 단적으로 표현해 준다. 물론 언론의 자유는 보호되어야 한다. 이에 이의를 달 사람은 없을 것이다. 그러나 이 자유는 언론이 가지는 공적인 책임의 범위 내에서만 누릴 수 있는 자유이다. 단 한사람이라도 잘못된 언론보도로 인하여 명예나 권리 또는 인격에 손상을 입는다면 언론은 이 사람에게 돌이킬 수 없는 죄를 짓는 것이 된다. 이런 일이 없도록 하려는 것이 언론중재제도의 본질적인 목적이다. 그러나 사전에 방지한다는 것은 쉽지 않은 일이다. 그래서 사후라도 침해된 명예와 권리 그리고 인격을 회복시키려는 것이다. 언론중재제도가 언론의 자유보다 공적인 책임에 보다 큰 비중을 두어야 하는 소이가 여기에 있다.

언론중재위원회는 이를 철학적 기초로 삼고 언론중재에 임하여야 한다. 언론보도가 사실성, 공공성, 책임성, 중립성, 형평성 등에 입각하여 이루어졌는가를 철저히 따지는 역할을 하여야 한다. 그렇지만 언론중재위원회가 아무리 맡은 바 임무를 충실히 이행하려 하여도 독자나 국민들이 언론중재제도를 적극적으로 이용하지 않으면 언론중재제도의 효과나 언론중재위원회의 존재가치는 미미할 수밖에 없다. 그러므로 언론중재위원회는 국민을 상대로 언론중재제도의 목적과 내용 및 절차를 자세하게 알리는 홍보에 진력하여야 한다.

II. 언론중재제도

1. 탄생과 변천

‘언로(言路)가 뚫려야 한다.’ ‘정보는 공개되어야 한다.’는 동서고금(東西古今)을 막론하고 국민이 주인 된 자리를 말할 때마다 등장되는 말이다. 이 말은 언로가 뚫리고 정보가 공유될 때만이 국민이 존재하는 국가, 인류가 존재하는 세계로서의 가치를 가질 수 있다는 것을 뜻한다. 특히 언론은 정보공개 의 수단인 점에서 그 자유가 강조된다. 그래서 세계의 모든 국가들은 국가기본법인 헌법에 언론, 출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다고 규정하고 있다. 이러한 언론의 자유는 시대가 발전하고 민주화가 성숙되고 국민의 수준이 향상될수록 그 중요성은 더욱 강조되었다. 이러한 물결에 부응하여 언

론의 자유는 크게 신장되었다. 그러나 이에 비하여 언론의 공적 책임은 제자리걸음을 하고 있었다. 그 결과 언론의 사회목탁으로서의 가치가 흔들리게 되고 신뢰도도 저하되게 되었다. 이는 사회문제가 아닐 수 없다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 방법은 언론계에 언론의 자유에 상응하는 의무와 책임을 부과하는 것이다. 이러한 사회문제를 해결하기 위해 도입된 것이 언론중재제도이다.

한국에 있어서 언론중재제도는 1980년 12월 31일 언론기본법의 제정으로 태동되었다.²⁾ 이법에 의하여 정정보도청구권(사실은 반론보도청구권임)이 도입되고 3개월 뒤인 1981년 3월31일에 언론중재위원회가 가동되었다. 그 후 언론기본법은 민주화 과정을 거치면서 그 탄생동기에 대하여 많은 지적이 일자 폐지되었으나 그동안 긍정적으로 평가를 받아 왔던 반론권제도는 1987년 11월 28일 정기간행물의 등록 등에 관한 법률(이하 '정간물법')과 방송법에 일부 흡수됨으로써 명맥을 잇게 되었다.³⁾ 언론중재관련법은 4년 뒤인 1991년 12월 31일자로 종합유선방송법이 제정되면서 종합유선방송에 대하여도 동일한 취지의 '정정보도청구권'을 인정하게 되었고, 1995년 12월 31일 정간물법의 개정을 통해 '반론보도청구권'이라는 정식 명칭이 채택되었으며, 2005년 1월27일 언론중재법이 제정·공포되어 그해 7월28일부터 시행되고 있다.

새로 제정된 언론중재법은 1981년에 제정된 언론기본법 시행이후 24여년에 걸친 언론환경의 변화(언론의 사회적 사명에 대한 역할강조)와 언론 피해구제제도의 문제점 등을 보완하기 위하여 사회(언론중재위, 정당, 시민단체 등) 각계의 요청에 따라 입법화한 것으로 언론보도로 인한 피해구제를 규정한 구 정간물법과 방송법, 뉴스통신진흥에 관한 법률 및 민법, 민사소송법 등의 관련 규정을 통합, 피해구제제도를 단일화한 특징을 갖는다. 새로 제정된 언론중재법이 정간물법과 비교하여 달라진 점을 구체적으로 보면 i) 정간물법, 방송법 등 각 개별법에 분산하여 규정되어 있는 언론피해 구제제도를 포괄하여 언론중재법으로 단일화한 점, ii) 종전의 중재제도를 조정과 중재로 구분, 실질적 의미의 중재제도를 도입하고 중재위원회의 조정기능을 명시한 점, iii) 인터넷 언론에 대한 피해구제 방안을 신설한 점, iv) 언론중재위

2) 한국에 언론중재제도를 태동시킨 정부가 12.12사태로 정권을 잡은 신군부라는 점은 아이러니한 일이다. 신군부는 당시 사전검열을 통해 언론보도를 부당히 간섭하고 통제했음은 물론이고 각 언론사에 '보도지침'이라는 문서를 내려 보내 기사의 단수와 내용까지 통제했다. : 김종배, "달라진 언론중재제도와 중재위의 역할", 언론중재위원회, 토론회 자료. 2005, 5. P. 1.

3) 상계논문, P. 2.

원회에 손해배상청구를 할 수 있게 한 점, v) 언론사의 고의과실이나 위법성이 없이도 정정보도를 청구할 수 있게 한 점, vi) 당사자의 편의를 도모하기 위해 언론중재위원회에의 조정 및 중재신청을 서면뿐만 아니라 구술과 전자우편 등의 방법을 사용할 수 있게 한 점, vii) 피해자가 아닌 제3자도 언론에 대한 시정권고를 신청할 수 있게 한 점, viii) 중재위원의 숫자를 80인 이내에서 90인 이내로 확대한 점 등을 들 수 있다.

2. 주요내용 및 특징

1980년 말 독일의 바덴-뷔르템베르크주 출판법상의 반론보도청구권 규정을 모델로 하여 도입된⁴⁾ 언론중재제도는 헌법재판소의 말과 같이 한국의 독특한 제도로서 화해에 의한 명예로운 해결의 기회를 부여할 뿐만 아니라 중재를 담당하는 중재부에 직업법관 이외에 언론계의 실정에 정통한 전문가를 위원으로 함께 참여하게 함으로써 언론과 피해자 쌍방을 이해시키는데 유리하고, 언론의 입장에서 보면 법원의 재판절차 이전 단계에서 절충할 기회를 갖게 되는 이점이 있으며, 피해자의 입장에서 보면 법원 재판절차상의 비용과 번잡함을 피하여 피해구제를 시도할 수 있는 장점을 가진 제도이다.(헌재.1999. 7. 22. 결정 96년 헌법19)

언론중재법을 중심으로 이 제도의 주요내용과 특징을 보면 다음과 같다.

1) 언론의 자유와 사회적 책임 명확화.

언론중재법은 제3조(독립)와 제4조의 규정을 통해 언론의 자유와 독립 및 사회적 책임을 명확히 하고 있다. 언론중재법은 제3조에서 ‘언론의 자유와 독립에 관하여 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다’고 명시하고 있다. 또한 언론은 정보원에 대하여 자유로이 접근할 권리와 취재한 정보를 자유로이 공표할 자유를 갖는다고 선언하고 있다. 그리고 제4조에서는 ‘언론에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 하며, 국민의 알 권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다. 언론은 인간의 존엄과 가치를 존중하여야 하고, 타인의 명예를 훼손하거나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 안 된다. 언론은 공적인 관심사에 대하여 공익을 대변하며 취재·보도·논평 그 밖의 방법으로 민주적 여론형성에 기여함으로써 그 공적 임무를 수행한다’고 규정

4) 황용경, “새로 제정된 언론중재법의 내용과 과제”, 언론중재위원회, 토론회자료, 2005, 10, 21, P. 2.

하고 있다. 이렇듯 언론중재법은 언론의 자유와 독립은 보장하되 타인의 명예를 훼손하거나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하는 등을 금지하는 것을 골자로 하고 있다. 그만큼 언론의 공적(사회적)의무를 강조한 것이다. 이는 언론중재제도가 도입된 철학적 기초이기도 하다.

2) 언론중재위원회 설치

언론기본법에는 언론보도 또는 게재로 인한 분쟁조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 언론중재제도는 바로 언론중재위원회의 활동으로 실제화되는 것이다. 이 위원회는 독립성, 중립성, 전문성, 공정성, 자율성 등을 갖춘 조직으로서 전면에서 언론중재제도의 이념을 구현하는 활동을 전개한다.

3) 언론침해에 대한 구제의 다양화 도모

언론중재제도는 언론사(방송사업자, 정기간행물 사업자, 뉴스통신사업자 및 인터넷 신문사 등)의 언론보도로 인하여 침해되는 명예나 권리 그 밖의 법익에 관해 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 구제제도이다. 이러한 구제제도는 정정보도청구, 반론보도청구, 추후보도청구, 손해배상청구, 인격권 침해정지 및 침해예방·관련물 폐기청구, 명예회복청구, 시정권고청구, 선거기사심의 등으로 나누어진다.

① 정정보도 청구

정정보도청구는 방송, 정기간행물, 뉴스 통신 및 인터넷신문의 보도 내용의 전부 또는 일부가 진실하지 않은 경우 이를 진실에 부합되게 고쳐서 보도하도록 청구하는 것을 말한다(언론중재법 제2조 제15항). 정정보도청구에는 언론사의 고의·과실이나 위법성 등을 필요로 하지 않는다. 즉 피해자(언론사에 대하여는 ‘청구인’, 중재위에 대해서는 ‘신청인’, 소송상 법원에 대해서는 ‘원고’로 지칭됨)의 입증책임이 없다. 피해자는 언론사에 대하여 먼저 정정보도를 청구할 수 있고(언론중재법 제14조 제1항), 청구 후 언론사와의 사이에 협의가 불성립한 경우이나 또는 언론사에 대한 청구 없이 곧 바로 정정보도에 관하여 언론중재위원회에 조정·중재를 신청하거나 법원에 소를 제기할 수 있다. 언론사의 정정보도는 그 사실 공표 또는 보도가 행하여진 동일한 채널·지면 또는 장소에 동일한 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 행하여야 하며, 방송의 정정보도문은 자막(라디오 방송을 제외)과 함께 통상적인 속도로 읽을 수 있게 하여야 한다. 정정보도청구에 대한 조정·중재의 신청 및 소송

의 제기는 문제의 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월 이내, 언론보도가 있던 날로부터 6월 이내에 이루어져야 하고 조정·중재는 신청접수일로부터 14일 이내에 실시하여야 한다. 그리고 정정보도 청구소송은 접수 후 3월 이내에 판결을 선고하여야 한다.

② 반론보도 청구

반론보도 청구는 보도내용의 진실여부와 관계없이 보도내용과 대립되는 반박적 주장을 보도해 줄 것을 청구하는 것을 말한다(언론중재법 제2조 제16호). 반론보도 청구도 정정보도청구와 마찬가지로 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 않는다(동법 제16조 제2항). 그러므로 이에 관한 피해자의 입증 필요 없다. 반론보도와 관련된 청구나 신청 및 제소에 관해서는 정정보도에 관한 규정을 준용한다(동법 제16조 제3항).

③ 추후보도 청구

추후보도 청구는 언론에 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도한 것에 대하여 그 후 형사절차를 통해 무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결된 경우, 그 결과 사실을 후속보도해 줄 것을 청구하는 것을 말한다(언론중재법 제17조 제1항). 이 후속보도에는 피해자의 명예나 권리회복에 필요한 설명 또는 해명이 포함되어야 한다(동법 제17조 제2항).

④ 손해배상 청구

손해배상청구는 언론보도로 인하여 재산적·정신적 손해를 입은 경우 그것을 금전으로 평가하여 배상할 것을 청구하는 것을 말한다. 피해자는 언론사나 중재위원회(조정·중재 신청) 및 법원 등에 제소할 수 있다. 손해배상 청구에는 일반 쟁송사건과 같이 언론사의 고의·과실 및 위법성이 요구된다.

이러한 손해배상 청구는 정정보도 및 반론보도 청구와 별도로 또는 병합하여 청구할 수 있다(언론중재법 제18조 제6항). 법원은 언론피해를 이유로 하는 재판을 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 하는데(동법 제29조) 이는 손해배상청구에도 마땅히 적용된다고 본다.⁵⁾

⑤ 인격권 보장 청구

언론중재법 제5조에서 ‘언론은 생명·자유·신체·건강·명예·사생활의 비밀과 자

5) 석희태, “언론중재제도의 기능과 관련법의 새로운 쟁점”, 언론중재위원회. 토론회 자료, 2006, 4, 21, P. 10.

유·초상·성명·음성·대화·저작물 및 사적 문서 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(이하 인격권)를 침해해서는 아니 된다'고 규정하고 있다. 언론의 고의·과실이 있는 위법행위로 인하여 인격권 침해를 받아 손해배상청구를 하는 경우에 피해자는 그 침해의 정지를, 권리침해의 우려가 명백한 자에게는 침해예방을, 침해행위에 제공되거나 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 기타 필요조치를 청구할 수 있다(언론중재법 제30조).

⑥ 명예회복처분 청구

명예회복처분청구는 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 정정보도의 공표, 사과광고 등 피해자의 명예회복을 위해 적당한 처분을 취해줄 것을 청하는 것을 말한다. 이러한 처분 중 정정보도 방식의 경우는 통상의 경우처럼 언론사의 고의 및 과실을 요하지 않는다.

⑦ 시정권고 청구

언론중재법(제32조) 언론중재위원회로 하여금 언론보도 내용이 옳지 못하거나 잘못되거나 국익, 공익, 사익을 침해하였을 경우 언론사에 서면으로 그 시정을 권고할 수 있도록 규정하고 있다. 이 청구는 피해자가 아닌 사람도 신청할 수 있는데 이 경우 중재위원회는 60일 이내에 그 처리 결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

4) 선거기사 심의

언론중재제도는 '공직선거 및 선거부정방지법'에 따라 선거일전 120일까지 중재위원회내에 선거기사심의위원회를 설치하여 신문잡지 등 정기간행물의 불공정, 비형평, 편파성, 반공익성, 정치적 개입 등의 선거보도에 대하여 사과문, 정정보도문, 경고문 게재 또는 권고·주의·경고 등의 결정을 내리고 반론 보도청구 회부사건을 심의하도록 규정하고 있다.

5) 고충처리인제도 설치

언론중재제도는 언론중재법 제6조에 '종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자, 일반 일간신문을 발행하는 정기간행물사업자 및 뉴스통신업자는 사내에 언론피해의 자율적 예방 및 구제를 위한 고충처리인을 두어야 한다.'고 규정함으로써 옴부즈맨(ombudzman)제도의 한 형식이라고 할 수 있는 고충처리인 제도의 설치를 의무화하고 있다. 고충처리인은 언론의 보도내용이나 취재활동 등을 독자를 대신하여 감시하고 독자로부터 언론

에 대한 불만과 고충을 접수하여 처리하는 사람이다. 언론사 외부가 아닌 사내에 고충처리인을 두는 것은 언론기관에 의하여 발생한 피해문제를 제3자에게 맡기기보다 먼저 당사자인 언론사와 독자 또는 시청자가 자율적으로 해결할 경우 피해자의 권리구제가 신속하고 비용이 적게 드는 장점이 있다.⁶⁾ 고충처리인은 언론의 침해행위에 대하여 조사하고, 언론보도에 대한 시정권고, 정정보도 또는 손해배상의 권고 등을 담당하며 언론사는 정당한 사유가 없는 한 고충처리인의 권고를 수용하여야 한다. 언론사는 고충처리인의 활동사항을 매년 공표하여야 하는데 이를 위반할 경우에는 3천만 원 이하의 과태료를 물게 된다.

이상에서와 같이 언론중재제도는 국민이나 기관 및 단체들이 언론사의 언론보도로 인하여 명예나 권리 그 밖에 손해를 보았을 경우 법적인 권위를 가지고 이를 조정하고 중재함으로써 명예와 권리를 회복하게 하고 손해를 보상받게 하려는 제도라는 특징을 갖는다. 독자, 시청자, 국민의 편에서 이들의 권익을 보호하려는 것에 일차적인 목적을 두고 있다. 이는 국가의 주인은 국민이라는 점에서 당연히 필요한 제도이다. 언론은 그 어느 것보다 큰 영향을 가지고 있다는 점에서 더욱 그렇다.

그러나 언론중재제도와 관련해 일부에서는 i) 언론피해구제에 대한 국가의 간섭이 지나치며, ii) 언론 피해에 대한 구제만을 강조함으로써 언론의 본질을 훼손할 우려가 있고, iii) 언론인들이 자율적으로 규제해야 할 윤리적 판단사항까지 법으로 강요하고 있으며, iv) 일간신문이나 방송의 책임정도와는 다른 인터넷 언론들까지도 다른 매체와 동등하게 다룸으로써 형평성을 잃고 있다는 등의 비판을 제기하기도 한다.

3. 언론조정 절차

언론중재제도는 법익에 관한 다툼이 있는 경우 법원에 소송을 제기할 경우, 그 절차가 까다롭고 과도한 비용이 소요되며 분쟁의 특성에 맞는 합리적이고 효율적인 해결을 도모하는데 한계가 있다는 약점을 극복하기 위하여 소송에 갈음, 중재와 조정과 같은 분쟁 해결절차(alternative dispute resolution : ADR) 를 활용한 제도이다.

1) 중재부

언론중재는 5인 이내의 위원(문화관광부장관 위촉)으로 구성된 중재부에서

6) 상계논문, P. 5.

한다. 중재부의 장은 법관 또는 변호사의 자격이 있는 위원이어야 한다(언론중재법 제9조 제1항). 현재 각 중재부마다 현직 부장판사가 중재부장으로 조정절차를 진행하고 있다.

2) 조정신청 및 조정기관

조정신청은 피해자 또는 언론사가 사실보도가 있음을 안 날로부터 3월 이내에 구술 또는 서면 그 밖에 대통령령이 정하는 바에 따라 전자우편 등의 방법으로 하여야 한다(언론중재법 제18조 제3항).

조정은 신청접수일로부터 14일 이내에 하여야 한다. 조정신청이 있으면 중재부의 장은 지체 없이 조정기일을 지정하여 당사자에게 출석을 요구하여야 한다. 다만 직권조정결정을 하는 경우에는 신청접수일로부터 21일 이내에 하여야 한다.

3) 조정대리인

언론중재제도는 조정대리인을 인정하고 있다. 다만 법률에 의하여 재판상의 행위를 할 수 있는 대리인 이외의 자가 당사자를 대리하여 조정행위를 하기 위해서는 중재부의 허가를 받아야 한다(언론중재법 제18조 제7항).

4) 조정기일

조정기일에는 당사자 또는 조정대리인이 출석한다. 조정신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니할 때에는 조정신청을 취하한 것으로 본다. 피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니할 때에는 조정신청취지에 따라 정정보도 등을 이행하기로 합의한 것으로 본다(언론중재법 제18조 제2항).

5) 증거조사

중재부장은 필요한 경우 조정사건의 당사자 쌍방에게 조정대상 표현물이나 그 밖의 관련 자료의 제출을 명하거나 중재에 필요한 증거조사를 할 수 있다(언론중재법 제20조 제1항).

증거조사는 서증조사, 검증, 감정, 사실조회, 문서송부촉탁, 참고인의 진술청취 등의 방법으로 시행한다. 중재심리에서의 증거조사는 민사소송법에서 규정하고 있는 엄격한 증거절차에 따를 필요가 없다.⁷⁾

7) 조수정, “언론중재제도 운용상의 문제점과 개선방안”, 언론중재위원회, 워크숍 자료, 2004, P. 5.