

제1주제

새 언론중재제도의 성과와 개선점

한 위 수 (서울고등법원 부장판사)

새 언론중재제도의 성과와 개선점

한 위 수

(서울고등법원 부장판사)

I. 서론

‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’(이하 ‘언론중재법’이라 한다)에 의하여 새로운 언론중재제도가 시행된 지 벌써 1년이 지났다. 우리나라의 언론중재제도¹⁾는 1980년 언론기본법에 의하여 반론권 제도가 도입되고 언론중재위원회가 설치됨으로써 시작되었다. 우리사회의 민주화의 진전으로 1987. 11. 28. 언론기본법이 폐지되는 가운데서도 언론중재제도는 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’과 방송법에 계승되어 존속되었고, 언론중재제도의 지속적 성장 및 발전과 더불어 언론으로 인한 피해를 보다 효율적으로 구제하고 나아가 피해구제 전반에 관한 체계적이고 통일적으로 규정하는 법률이 필요하다는 여망을 바탕으로 언론중재법이 2005. 1. 27. 제정, 공포되고, 2005. 7. 28.부터 시행되었다.²⁾

이로써 언론중재제도 전반에 광범위한 변화가 초래되었으나, 한편 2006. 6. 29. 언

1) 언론중재법이 시행되기 전까지 ‘중재’란 용어를 사용하였으나 실질은 ‘조정’이었다. 이에 대하여는 아래 II. 5.항을 참조. 이하, 언론중재법 시행 이전의 ‘중재’는 ‘조정’의 의미로 언론중재법 시행 이후의 ‘중재’는 ‘고유의미의 중재’와 ‘조정’을 포괄하는 의미로 사용한다.

2) 우리나라에서의 언론중재제도의 연혁과 언론중재법의 입법경위 등에 대하여는, 양삼승, “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 해설”, 언론중재 2005년 봄호, 4면 이하; 양경승, “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률은 위헌인가”, 언론중재 2005년 가을호 45면 이하 참조.

론중재법의 일부조항에 대하여 헌법재판소의 위헌결정³⁾이 내려져 부분적인 개정이나마 불가피하게 되었다.

이 글에서는 언론중재법에 의한 새로운 언론중재제도의 내용과 그에 따른 성과 및 앞으로의 과제와 개선점에 대하여 차례로 살펴보고자 한다.

II. 새로운 언론중재제도의 내용

1. 개 설

언론중재법은 과거 여러 법률에 분산되어 규정되고 있던 언론피해구제제도를 단일 법으로 통합 규정한 것으로⁴⁾ 1980년 이래 언론중재제도의 성과에 기초하여 언론중재의 범위를 확대하고 언론으로 인한 피해구제 전반에 관한 체계적이고 통일적인 법률이 필요하다는 학계와 실무계의 의견이 받아들여진 결과로 평가된다.

언론중재법에 의하여 종래 언론중재제도와 달라진 부분이 많으나 그중에서도 특히 중요한 부분은, (1) 언론중재대상이 되는 언론을 정기간행물과 뉴스통신, 방송뿐만 아니라 인터넷 신문에까지 확대한 것, (2) 민법 제764조에 의한 정정보도와는 별개의 새로운 정정보도청구권을 창설한 것, (3) 언론보도로 인한 손해에 대한 배상청구도 언론중재위원회의 중재대상에 포함시킨 것, (4) 고유의미의 중재제도를 도입한 것, (5) 종래 반론보도청구에 대하여 적용되던 언론중재의 필요적 전치주의를 폐기하고 임의적 전치주의로 변경한 것 등을 들 수 있다.

이하에서 이를 차례로 본다.

3) 현재 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165 등 결정, 현재공보 117호 950면, 언론중재 2006년 가을호 44면.

4) 먼저 정기간행물에 대하여는 '정기간행물의 등록 등에 관한 법률' 제16조 이하에서, 방송에 대하여는 방송법 제91조에서, 뉴스통신에 대하여는 '뉴스통신진흥에 관한 법률' 제7조에서, 일반 불법행위로 인한 손해배상 및 정정보도청구에 대해서는 민법 제750조, 제764조에서 규정하고 있었는데, 위 민법규정을 제외하고는 모두 언론중재법으로 흡수되었다.

2. 중재대상 언론의 확대

종래 언론중재의 대상은 ‘정기간행물’, ‘뉴스통신’ 또는 ‘방송’에서의 사실적 주장에 관한 보도로 인한 피해자가 제기하는 반론보도청구 등에 한정되어 있었다. 여기서 “정기간행물”은 ‘동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 신문·잡지·기타 간행물’을 말하며(‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’ 제2조 제1호), “뉴스통신”이란 ‘전파법에 의하여 무선국의 허가를 받아 외국의 뉴스통신사와 뉴스통신계약을 체결하고 국내외의 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파함을 목적으로 행하는 송수신 또는 이를 목적으로 발행하는 간행물’을 말하며(‘뉴스통신진흥에 관한 법률’ 제2조 제1호), “방송사업자”는 방송법에 의한 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자를 의미했다(방송법 제2조 제3호).

그런데 언론중재법은 언론중재의 대상으로서의 언론에 종래의 정기간행물, 뉴스통신과 방송뿐만 아니라 인터넷 신문을 새로이 포함시키고 있고(언론중재법 제2조 제1호), 여기서 “인터넷 신문”이라 함은 ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률’ 제2조 제5호의 규정에 따른 인터넷 신문, 즉 ‘컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것⁵⁾을 말한다고 하고 있다(언론중재법 제2조 제8호).

이는 최근 우리나라에서 정보통신기술의 비약적 발전으로 인터넷 신문의 영향력이 확대되고 있음에도 그로 인한 피해구제절차가 미흡하였던 점을 보완한 것이다.

5) ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 시행령’ 제3조는 독자적인 기사 생산을 위한 요건으로서 “취재 인력 2인 이상을 포함하여 취재 및 편집 인력 3인 이상을 상시적으로 고용하고, 주간 게재 기사 건수의 100분의 30 이상을 자체적으로 생산한 기사로 게재할 것”, 지속적인 발행요건으로서 “주간 단위로 새로운 기사를 게재할 것”을 규정하고 있다.

3. 새로운 정정보도청구권의 창설

언론중재법 제14조 제1항은 사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자는 그 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구할 수 있다고 하고 제2항에서 “제1항의 청구에는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 아니한다”고 규정하고 있다.

이에 대하여 위 조항에 의한 정정보도청구권과 민법 제764조에 의한 정정보도청구권과의 관계가 문제되었으나, 종래 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’(이하 ‘정기간행물법’이라 한다)에 의한 정정보도청구에 대하여는 동법 제18조 제1항에서 “민법 제764조에 의해 정정보도 등을 구하는 권리”라고 명시하였음에 반하여 언론중재법에서는 위 문구를 삭제하였고, 특히 제2항에서 정정보도청구에는 언론사의 고의, 과실이나 위법성을 요하지 않는다고 명시하였으며, 언론중재법 제26조 제1항은 피해자는 법원에 정정보도청구 등의 소를 제기할 수 있다고 하면서 동조 제4항에서 “제1항의 규정은 민법 제764조의 규정에 의한 권리의 행사에 영향을 미치지 아니한다”고 규정함으로써 결국 언론중재법의 위 정정보도청구권은 민법 제764조에 의한 정정보도청구권, 즉 일반불법행위의 성립을 전제로 하는 청구권과는 별도의 독립된 권리를 창설한 것으로 보아야 할 것이고, 앞서 본 헌법재판소 결정도 이를 명백히 하고 있다.⁶⁾

이는 민법 제764조에 의한 정정보도청구가 일반불법행위의 성립, 즉 언론사의 고의 또는 과실과 위법성이 있는 경우에만 인정되는 것이어서, 설사 언론보도가 진실하지 아니함이 밝혀진 경우에도 언론사가 그 보도 내용이 사실이라고 믿음에 상당한 이유가 있는 때에는 위법성이 없어 불법행위가 성립되지 아니하므로 당해 언론사가 스스로 정정보도를 하지 않는 한 허위보도를 시정할 방법이 없었는데 언론중재법이 새로운 정정보도청구권을 창설함으로써 비로소 피해회복이 가능하게 된 점에서 큰 의의를 지닌다.

6) 헌재 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165 결정, 헌재공보 117호 976면, 언론중재 2006년 가을호 69면 참조.

한편, 위법성이나 고의 과실이 없어 불법행위가 성립하지 아니하는 경우에도 언론사에게 정정보도를 강요하는 것은 언론의 자유를 침해하는 것이어서 위헌이라는 주장에 대해서, 헌법재판소는 “신문이 공공의 이익에 관련되는 중요한 사안에 관하여 위촉되지 않고 신속히 보도함으로써 언론·출판의 자유가 지닌 본래의 기능을 훌륭히 수행하는 것은 매우 중요하다. 그러나 진실 또한 이에 못지않은 강한 정의(正義)의 요구이므로 언론보도가 진실하지 않아 타인의 권리를 계속해서 침해하고 있는 한, 이를 정정하지 않은 채로 그대로 내버려 두는 것은 정의에 반한다. 진실에 대해 일방적으로 침묵을 강요하는 것을 언론·출판의 자유라는 이름으로 정당화할 수는 없다”고 설시하면서 그 합헌성을 인정하였다.⁷⁾

다만 언론중재법에 의한 정정보도청구는 피해자가 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월 이내에, 당해 언론보도가 있는 후 6월 이내에 당해 언론사에 청구하거나 법원에 소를 제기하여야 한다(언론중재법 제14조 제1항, 제26조 제1항 제3항).

4. 중재범위를 손해배상청구에까지 확대

언론중재법 제18조 제2항은 “피해자는 언론에 의한 피해의 배상에 대하여 제14조 제1항의 기간 이내에 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 손해배상액을 명시하여야 한다”고 규정하여 사실적 주장에 관한 언론보도로 피해를 입은 자에 대한 손해의 배상도 언론중재의 대상이 됨을 명백히 하였다.

이는 종래 반론보도나 정정보도만을 언론중재의 대상으로 함으로써 보도로 인한 손해배상은 별도로 소를 제기할 수밖에 없었는데 언론중재법으로 손해배상도 언론중재의 대상으로 함으로써 언론피해로 인한 분쟁을 일거에 해결할 수 있게 되었고 나아가 적은 비용과 간편한 절차에 의하여 손해배상을 받을 수 있게 됨으로써 피해에 대한 편리하고 신속한 구제가 가능하게 되었다.

7) 위 헌재결정, 헌재공보 117호 976면, 언론중재 2006년 가을호 70면 참조.

그러나 언론중재위원회의 경험이나 인적 구성에 비추어 언론보도와 손해와의 인과 관계를 판단하거나 손해액을 산정하고 이를 기초로 당사자들을 설득시켜 합의를 도출함이 쉽지 아니할 것이고, 나아가 그로 인하여 병합청구된 반론보도청구 등의 해결까지 지연될 가능성도 있다.

5. 고유의미의 중재의 도입

종래 정기간행물법 및 방송법 등에 의한 언론중재는 ‘중재’라는 용어를 사용하긴 하였으나 실질적으로는 ‘조정’을 의미하는 것이었다. 즉 “중재”라 함은 당사자 간의 합의로 사법상의 분쟁을 법원의 재판에 의하지 아니하고 중재인의 판정에 의하여 해결하는 절차를 말하고(중재법 제3조 제1호 참조), 중재판정은 당사자 간에 있어서 법원의 확정판결과 동일한 효력을 가지는 것인데(중재법 제35조), 종래 언론중재위원회의 중재는 당사자 간의 합의에 의하여 절차가 개시되는 것이 아니라 피해자 일방의 신청에 의하여 개시되고, 또한 중재에 의하여 당사자 간에 합의가 성립되도록 하고 합의가 성립하지 아니하여 중재결정을 하더라도 당사자 일방이 이의신청을 한 경우에는 그 효력을 상실하도록 되어 있었기 때문이다(구 정기간행물법 제18조 각항 참조).

그런데 언론중재법은 종래의 ‘중재’를 ‘조정’이란 용어로 바꾸고(언론중재법 제18조 이하 참조), 제24조 제1항에서 “당사자 쌍방은 정정보도청구 등 또는 손해배상의 분쟁에 관하여 중재부의 종국적 결정에 따르기로 합의하고 중재를 신청할 수 있다”고 규정함과 아울러 동조 제3항에서 “중재결정은 확정판결과 동일한 효력이 있다”고 규정하여 고유의미의 중재제도를 도입하였다.

이로써 언론에 관한 분쟁을 조기에 종국적으로 해결할 수 있는 제도가 갖추어 졌음은 물론 언론중재제도의 명칭이 실질과도 부합하게 되었다.

6. 필요적 전치주의의 폐지

종래 구 정기간행물법 제19조 제1항은 “중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 반론보도청구의 소를 제기할 수 없다”고 규정하고 같은 법 제20조 제3항에 의하여 추후보도청구에 대해서도 이를 준용함으로써 반론보도청구와 추후보도청구에 관한 한 언론중재의 필요적 전치주의를 채택하였다.⁸⁾

그러나 현행 언론중재법은 제26조 제1항에서 아무런 제한 규정 없이 “피해자는 법원에 정정보도청구 등의 소를 제기할 수 있다”고 규정함으로써 이러한 필요적 전치주의를 폐지하였다.

이는 반론보도청구 등에 대하여 반드시 언론중재위원회의 조정을 거치도록 하여 조정이 성립되면 신속하고 간편한 절차로 분쟁을 해결하게 되는 장점이 있는 반면, 당초부터 당사자 사이의 견해차이가 커서 조정이 성립할 가능성이 희박한 경우에게까지 언론중재위원회의 조정을 거치도록 하는 것은 바로 법원에 제소할 수 있도록 하는 것과 비교하면 오히려 조정단계에서의 시간과 노력이 낭비되고 구제가 지연되는 단점을 해소하려 한 것으로 보인다.⁹⁾

7. 기 타

그밖에도 종래 반론보도 또는 정정보도의 청구기간을 “보도가 있음을 안 날로부터 1월 이내, 보도가 있는 후 6월 이내”에서(구 정기간행물법 제16조 제1항, 제18조 제1항) “보도가 있음을 안 날로부터 3월 이내, 보도가 있는 후 6월 이내”로 연장하였고(언론중재법 제14조 제1항), 종래 신청인은 중재기일에서의 1회 불출석으로 취하간주되고 피신청인은 2회 불출석의 경우에 합의간주 되는 것을(구 정기간행물법 제18조

8) 다만 민법 제764조에 의한 정정보도청구에 대하여는 이러한 규정이 없어 언론중재위원회에 중재신청을 할 수도 있었지만(구 정기간행물법 제18조 제1항 참조) 그러한 중재를 거치지 않고도 바로 법원에 제소가 가능했다.

9) 양삼승, 앞의 글, 10-11면 참조.

제5항), 신청인의 경우에도 2회 불출석의 경우에만 취하간주 되도록 하였고(법 제19조 제3항), 또한 종래 서면으로만 중재신청이 가능하던 것에서(구 정기간행물법 제18조 제1항) “구술이나 서면 그 밖에 대통령령이 정하는 바¹⁰⁾에 따라 전자우편 등”의 방법으로도 중재신청을 할 수 있도록 하였다(법 제18조 제3항).

이러한 사항은 모두 언론보도로 인한 피해구제의 충실과 편의를 기하기 위한 것으로 평가된다.

Ⅲ. 새로운 언론중재제도의 성과

1. 개 설

앞서본 바와 같이 피해구제의 폭을 확대하고 피해구제가 용이하도록 한 새로운 언론중재제도는 2005. 7. 28. 시행 후 1년을 지나면서 커다란 성과를 거두고 있다.

기본적으로 종전에 비하여 언론중재위원회에 대한 조정신청건수가 대폭 증가하였으며, 그 중에서도 새로이 창설된 정정보도청구가 주종을 이룰 정도가 되었고, 인터넷 신문에 대한 신청도 상당한 비중을 차지하게 되었으며, 나아가 손해배상에 대한 조정신청 및 피해구제가 활발히 이루어지고 있고, 고유 의미의 중재신청도 선을 보이고 있다. 또한 새 언론중재법에 의하여 허용된 인터넷 신청과 구술신청도 꾸준히 늘고 있다.

이하에서 차례로 본다.

10) 언론중재법시행령 제12조 제1항은 “법 제18조 제3항의 규정에 의하여 전자우편 등의 방법으로 조정을 신청하고자 하는 자는 정보통신망을 이용하여 중재위원회의 홈페이지에 접속한 후 조정신청서의 내용을 입력하거나 중재위원회가 설치한 접수 전용 전자우편함으로 조정신청서 파일을 송부하여야 한다”고 규정하고 있다.

2. 조정신청건수의 증가

먼저 언론중재법 시행 이후에 언론중재위원회에 대한 조정신청건수가 대폭 증가하였다. 언론중재법이 시행되기 전의 2004년 1년간 총 조정신청건수가 759건에 불과하였으나, 언론중재법 시행 이후인 2006. 1. 1.부터 2006. 9. 30.까지의 통계¹¹⁾에 의할 경우 벌써 827건에 이르러 연간기준으로 환산할 때 1,102건에 이를 것으로 추산되어 45.1%의 증가율을 기록하고 있다(2005년은 언론중재법의 시행이전 기간과 시행이후 기간이 나란히 있으므로 비교대상에서 제외하였다).

이는 언론중재위원회의 조정이 종전의 필요적 전치절차에서 언론중재법 시행 이후 임의적 전치절차가 되어 언론중재위원회에 대한 조정신청의 감소요인이 있었음에도 대폭으로 조정신청건수가 증가한 것으로 특히 주목할 만하다.¹²⁾

3. 정정보도청구와 인터넷 신문에 대한 청구의 정착

언론중재법에 의하여 새로이 마련된 정정보도청구제도는 언론중재법 시행 1년 남짓한 2006. 9. 30. 현재 2006. 1. 1.부터 2006. 9. 30.까지의 통계에 따르면 전체 조정신청 827건 중 418건이 정정보도청구로서 전체의 50%가 넘을 정도로 조정신청사건의 주력이 되고 있으며, 나아가 그 피해구제율¹³⁾도 65.7%에 이를 정도로 그 효과가 높은 것으로 나타났다.

11) 언론중재위원회의 홈페이지 온라인자료실 각종 현황 중 조정신청처리현황에 게시된 2006년 9월 조정신청처리현황(http://www.pac.or.kr/html/data/dt_status_view.asp?seqid=52&num=23&page=1&cur_pack=0&s_field=&s_string=&tbname=ptbl_pds11&j=23)의 통계자료(2006년 9월 조정신청처리현황.hwp)를 참조.

12) 언론중재위원회의 조정절차가 임의절차라는 약점이 있지만 그동안 언론중재위원회가 쌓아온 업무성과와 신뢰를 생각하면 빠르고 정확한 분쟁해결을 원하는 당사자들은 여전히 언론중재위원회의 문을 두드릴 것이라는 지적으로는, 함석천, “손해배상청구권의 도입과 언론중재”, 언론중재 2005년 봄호, 52면.

13) 피해구제율=피해구제건수(합의+조정결정중 동의+조정결정중 이의·조정불성립결정·취하중 정정 또는 반론기사 등이 게재된 건수)/조정건수

한편, 인터넷 신문에 대한 조정신청도 위 기간 중 57건으로서 전체의 6.9%를 차지하여 잡지(19건), 통신(9건)을 앞서고 있다. 이는 인터넷 신문에 대해서도 조정신청을 할 수 있다는 인식이 국민들에게 자리 잡았으며 그 규모 등에 비추어 인터넷 신문의 영향력이 크다는 것을 반영한다고 할 것이다. 만일 포털사이트의 뉴스로 인한 피해도 언론중재의 대상에 포함시키는 방향으로 법 개정이 이루어진다면 이들에 대한 더 많은 신청이 있을 것으로 예상된다.

4. 손해배상청구의 활성화

또한 새로이 언론중재의 대상이 된 손해배상청구도 활성화 되었다.

위 통계에 의한다면 2006. 1. 1.부터 2006. 9. 30.까지의 언론중재위원회의 전체 조정신청건수 827건 중 225건이 손해배상조정신청으로서 27.2%를 차지하고 있다. 나아가 피해구제율도 58.8%에 달하고 있다.

원래 손해배상청구는 반론보도나 정정보도와 비교하여 언론피해에 대한 간접적인 구제에 불과하고, 손해액산정이 어려우며 해결에 상당한 시일이 소요될 것으로 보이는 점, 신청할 수 있는 기간이 단기간인 점, 손해배상청구에 대한 언론중재위원회의 처리경험이 전혀 없었던 점 등에 비추어보면, 위에서와 같은 신청건수의 비율이나 피해구제율은 높이 평가받을 만하다고 하지 않을 수 없다. 또한 손해배상청구는 다른 신청과 병합해서 제기되는 경우가 많은 점을 감안하면 손해배상청구까지 언론중재의 대상으로 함으로써 윈스톱 서비스를 가능하게 한다는 원래의 입법취지가 제대로 구현되고 있다고 할 수 있다.¹⁴⁾

14) 다만, 현재까지는 손해배상청구권이 언론사가 정정이나 반론보도를 하도록 하는 수단으로서 주로 기능을 하고 있고 언론보도피해에 대한 구제수단으로서의 고유의 기능은 제대로 하지 못하고 있다는 지적으로는, 조수정, “언론보도 분쟁의 재판 외 해결절차로서의 언론중재”, 언론중재 2006년 여름호, 84면.

5. 고유 의미의 중재청구의 접수 및 처리

언론중재법에서 새로이 마련된 고유 의미의 중재에 대한 신청은 극히 희소하여 초기에는 관련 조항이 거의 사문화되다시피 하였으나(2006. 1.부터 8.까지 접수건수가 2건에 불과하였다), 2006. 9.에만 4건이 접수되어 처리되었다.

중재는 당사자 쌍방이 합의한 경우에만 신청할 수 있고 결정에 대하여는 당사자가 이의를 할 수 없어 분쟁이 종국적으로 해결되는 것이어서 분쟁 당사자 쌍방이 중재자에 대한 전적인 신뢰가 없이는 신청 자체가 불가능한 점에서 적은 수효나마 고유 의미의 중재신청이 접수되어 처리되고 있다는 것만으로도 큰 의미가 있다.

6. 구술 및 인터넷 접수의 활성화

한편, 신청인들의 편의를 위하여 새로이 마련된 구술 신청과 인터넷 신청도 좋은 호응을 얻고 있다. 언론중재법 시행일부터 2006. 9.말까지의 접수된 총 1,303건 중 구술신청이 44건, 인터넷 신청이 253건으로 합계 297건 22.8%에 이르고 있다.¹⁵⁾

IV. 앞으로의 과제와 개선점

1. 개 설

앞서 본 바와 같이 언론중재법에 의한 새 언론중재제도는 커다란 성과를 거두고 있다. 그러나 한편으로 피해의 구제에만 의욕이 앞선 나머지 언론자유에 대한 고려가 미흡했고 그에 따라 정정보도청구권에 대한 일부 조항이 헌법재판소에 의하여 위헌

15) 언론중재위원회 내부 자료에 의한 통계임.

으로 선언되어 이에 대한 법 개정이 불가피하게 되었으며 나아가 반론보도청구절차와 정정보도청구절차 간의 조정이 과제로 되고 있다. 또한 손해배상청구에 대한 조정 신청에서 언론중재위원회가 관할할 수 있는 범위가 명확하지 아니하고 손해배상에 대한 조정신청기간이 지나치게 단기간으로 되어 있는 것도 개선될 필요가 있다.

한편, 포털뉴스에 의한 피해가 확대되고 있는 가운데 인터넷 포털 뉴스가 인터넷 신문의 범주에서 제외되어 있으므로 포털 뉴스에 의한 피해를 구제하는 방안이 모색될 필요가 있다. 아울러 고유 의미의 중재를 활성화하는 문제와 헌법재판소로부터 위헌 판단은 받지 아니하였지만 위헌의 소지를 안고 있는 시정권고제도의 개선이 시급한 실정이다.

2. 정정보도청구에 관련한 여러 문제

가. 헌법재판소의 위헌 결정

앞서 본 바와 같이 헌법재판소는 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165 등 결정에서 언론중재법상의 정정보도청구제도 그 자체는 정정보도로 인하여 위축될 가능성이 있는 신문의 자유와 진실에 부합한 정정보도로 인하여 얻어지는 피해구제의 이익 간에 조화를 이루고 있으므로 위헌이라고 할 수 없으나, 정정보도청구의 소를 가처분절차에 따라 재판하도록 한 제26조 제6항 본문 전단은 증거가 아닌 간이한 소명만으로 정정보도가 인용될 수 있도록 하는 것이어서 공정한 재판을 받을 권리를 침해하고 언론사에게 위축효과를 초래하므로 언론의 자유를 침해하는 위헌법률이라고 선언하고, 이와 관련하여 언론중재법 시행 전에 행하여진 언론보도에 대하여도 이를 적용하도록 한 언론중재법 부칙 제2조 본문은 진정소급입법에 해당하므로 부칙 제2조 중 ‘제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구부분, 제31조 후문’ 부분은 모두 헌법에 위반된다고 판시하였다.

헌법재판소가 법률에 대하여 한 위헌 결정은 법원 기타 국가기관 및 지방자치단체를 기속하고, 위헌으로 결정된 법률 또는 법률의 조항은 그 결정이 있는 날로부터 효력을 상실하므로(헌법재판소법 제47조 제1항, 제2항), 정정보도청구의 소에 대하여 법원은 더 이상 가치분 절차에 의하여 재판할 수가 없게 되었고, 일반 원칙으로 돌아가 민사소송법상의 본안소송절차에 의하여 재판하지 않으면 안 되게 되었다.

나. 정정보도청구권의 성격과 입증책임

(1) 정정보도청구권의 성격

언론중재법상 정정보도청구권의 법적 성격에 대하여, 이는 반론권의 일종으로서 ‘피해자의 이름으로 작성된 정정보도문’을 게재하여 달라고 청구하는 권리로 보아야 한다는 견해¹⁶⁾와 언론사에 대하여 언론사의 이름으로 허위를 바로 잡아 진실에 부합되는 새로운 보도를 하여줄 것을 요구하는 권리라고 보는 견해¹⁷⁾로 나뉜다.

이는 언론중재법상 반론보도청구에 대하여는 정정보도청구에 관한 규정을 준용하도록 규정되어 있고(언론중재법 제16조 제3항), 정정보도청구가 언론사에게 고의·과실이나 위법성이 없는 경우에도 인정되므로 이를 언론기관의 이름으로 정정보도를 요구하는 것이라면 언론기관의 보도의 자유에 대한 침해가 될 수 있다는 점을 감안한 것으로 보이나, 언론중재법 제2조 제15호는 “정정보도”를 ‘언론의 보도내용의 전부 또는 일부가 진실하지 아니한 경우 이를 진실에 부합되게 고쳐서 보도하는 것’이라고 정의하고 있으므로 정정보도청구권은 피해자가 언론사에게 언론사의 이름으로 새로운 보도를 하여줄 것을 요구하는 권리라고 봄이 상당하다.

헌법재판소도 위 위헌결정에서 정정보도청구는 “언론사에 대하여 자신의 사실적 주장을 게재하여 줄 것을 청구하는 반론보도청구권”과는 전혀 다른 새로운 성격의 청

16) 김재협, “새 법률상 정정보도청구권의 법적 성격과 의의”, 언론중재 2005년 봄호, 35면.

17) 김윤정, “언론중재 및 피해구제에 관한 법률”에서 신설된 ‘정정보도청구권’에 관한 논의, 언론중재 2006년 가을호, 28면.

구권이고¹⁸⁾, 정정보도는 ‘보도된 사실이 진실이 아님을 그 소송절차에서 확정하고 그에 따라 언론사의 이름으로 정정보도문을 게재하여야’(밑줄은 필자 첨가)¹⁹⁾ 하는 것이라고 판시하여 후자의 입장을 명백히 하고 있다.

(2) 보도의 진실성에 대한 입증책임

정정보도청구에 있어 보도가 진실한지에 대한 입증책임이 누구에게 있는가가 실무상 중요한 문제가 되는데 이에 대하여는, 언론중재법 제14조 제1항이 ‘사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자’가 정정보도를 청구할 수 있도록 규정하고 있고 입증책임에 있어 일반적으로 권리를 주장하는 자가 그 권리의 발생사실을 입증하여야 하므로 피해자가 그 언론보도가 진실하지 아니하다는 점을 입증하여야 한다는 것이 통설적 견해²⁰⁾이나, 명예훼손소송에 있어 언론사가 보도로 인한 명예훼손책임을 면하기 위해서는 언론사가 보도내용이 진실하다거나 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있음을 입증하여야 한다는 것이 확립된 대법원 판례²¹⁾이고, 언론중재법 제15조 제4항 제2호는 “청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 때”에 언론사는 정정보도청구를 거부할 수 있다고 규정하고 있는 점에 비추어, 언론사가 그 보도가 진실함을 입증하여야 한다는 견해²²⁾도 있다.

그러나, 언론중재법상 입증책임에 관한 별도의 규정이 없는 한 일반원칙으로 돌아가 정정보도청구권을 행사하는 자가 정정보도청구권의 발생사실, 즉 ‘언론보도가 진실하지 아니함’에 대한 입증책임을 부담한다고 봄이 당연하고, 나아가 민법상 명예훼손책임을 물음에 있어 보도의 허위성을 청구인이 입증할 필요는 없고 언론사가 보도의 진실성이나 진실하다고 믿은 데 상당한 이유가 있음을 입증하여야 한다고 하여도

18) 헌재 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165 결정, 헌재공보 117호 976면, 언론중재 2006년 가을호 69면.

19) 위 헌재 결정, 헌재공보 977면, 언론중재 2006년 가을호 72면.

20) 김윤정, 앞의 글, 29면; 양경승, 앞의 글, 72면; 황용경, “새로 제정된 언론중재법의 내용과 과제”, 언론중재 2005년 겨울호, 111면.

21) 대법원 2004. 2. 27. 선고 2001다53387 판결 (공2004상, 594) 등.

22) 전태진, “언론오보로 인한 인권침해 어떻게 구제할 것인가”, 민주언론운동시민연합 2006. 8. 10. 토론회 발표논문의 견해가 이에 가깝다.

이는 어디까지나 불법행위의 성립, 즉 손해배상책임에 한정되는 것이고, 별도로 정정보도까지 구하는 경우에는 청구인이 보도의 허위성을 입증하여야 하는 것이며, 또한 “청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 때”에 언론사는 정정보도청구를 거부할 수 있다는 위 언론중재법 제15조 제4항 제2호의 규정이 보도가 진실 되지 아니함이 입증된 경우에만 정정보도청구권이 인정된다는 견해와는 다소 배치되는 것처럼 보이는 하나 이는 종전의 정기간행물법 등에서 반론보도청구를 거부할 수 있는 사유로 규정되어 있던 것인데 새 언론중재법이 정정보도청구를 중심으로 규정하고 반론보도청구에 대해서는 정정보도청구에 관한 규정을 준용하는 방식으로 입법을 하면서 면밀한 검토 없이 종전의 반론보도청구에 관한 규정을 그대로 정정보도에 관한 규정으로 수용한 입법상의 미스로 판단된다.²³⁾

또한 정정보도청구를 함에 있어 청구인은 보도가 진실에 부합하지 않는다는 주장만 하고 언론사가 그 내용이 진실하다는 입증을 하지 못하는 한 정정보도를 하여야 한다면, 언론사로는 사후의 분쟁에 대비하여 진실임을 확신할 수 있는 증거를 확보해 두지 못하는 한 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 할 수 없게 하는 위축효과를 초래하여 언론의 자유에 대한 중대한 침해에 해당될 것이다.

우리 헌법재판소도 앞서 본 위헌 결정 중 정정보도청구의 소를 가처분 절차에 의하도록 한 규정의 위헌여부에 대한 판단에서, “승패의 관건인 ‘사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함’이라는 사실의 입증에 대하여 ... 증명을 배제하고 그 대신 간이한 소명으로 대체하는 것은 ... 소송을 당한 언론사의 방어권을 심각하게 제약하는 것”이라고 판시함으로써²⁴⁾ 통설의 입장에 따르고 있다.

23) 같은 취지: 양경승, “언론중재법의 개정쟁점과 방향”, 언론중재위원회 2006. 8. 30. 토론회 자료, 6면 참조.

입법론으로는 종전의 법규정 형식과 마찬가지로 반론보도청구권을 중심으로 규정을 하고 그 중 위 조항과 같이 정정보도청구의 성격에 맞지 아니하는 부분을 제외한 나머지 규정만을 준용하도록 함이 바람직하다. 앞으로 언론중재법의 개정에서 이를 고려하여야 할 것이다.

24) 위 헌재결정, 헌재공보 117호 977면, 언론중재 2006년 가을호 72면.

다. 반론보도청구절차 등과의 조정

(1) 언론중재위원회의 조정단계

언론중재법은 새로운 권리로서 정정보도청구권을 창설하고 이를 반론보도청구나 추후보도청구 또는 손해배상청구와 병합하여 조정을 신청할 수 있고 조정절차 계속 중에 정정보도청구 등과 손해배상청구 상호 간의 변경을 포함하여 신청취지를 변경할 수 있다고 규정하고 있다(언론중재법 제18조 6호).

이는 피해자의 구제를 원활하게 하기 위한 규정이긴 하나 정정보도는 언론보도가 진실하지 아니하다는 점에 대한 입증이 필요하므로 반론보도나 추후보도의 경우와 비교하여 당사자 사이의 합의가 성립되거나 언론중재위원회에서 직권조정결정을 내리기가 쉽지 않을 것이다(불법행위의 성립여부에 대한 심리나 액수의 산정 등이 필요한 손해배상청구의 경우도 마찬가지이다).

따라서 정정보도청구와 반론보도청구가 병합된 경우는 물론 정정보도청구만을 하면서도 신속한 구제를 원하는 경우에 보도의 진실성 여부가 쉽게 판명되지 않을 때에는 정정보도여부에 대한 결론을 도출하려다가는 오히려 손쉽게 결론에 이를 수 있는 반론보도까지 지연될 우려가 있다. 그러므로 이러한 경우에는 정정보도청구와 반론보도청구를 분리하여 반론보도에 대하여만 먼저 결정을 내리거나 정정보도청구를 반론보도청구로 변경하도록 하여 일부만의 구제라도 먼저 부여함이 바람직하다.

(2) 법원에서의 소송단계

소송단계에서는 정정보도청구의 소를 가처분 절차에 의하도록 한 규정이 위헌으로 선언됨에 따라 기존의 절차 진행에 중대한 변경이 불가피하게 되었다. 즉 정정보도청구의 소에 대하여는 본안소송절차에 의하여 재판하여야 하고 입증도 소명이 아닌 증명에 의하여야 한다.

그런데 이러한 정정보도청구의 소와 여전히 가처분절차에 의하여 재판할 수 있는

반론보도청구의 소가 병합된 사건은 어떻게 처리할 것인지 또는 반론보도청구의 소와 정정보도청구의 소와의 변경이 허용되는 것인지가 문제된다.

이에 대하여는 정정보도청구와 반론보도청구 간의 변경, 병합을 인정한 언론중재법 제26조 제2항을 적극적으로 해석하면서 분쟁의 일회적 해결이나 반론보도청구와 정정보도청구 간의 병합, 변경을 위해 반론보도청구에 대해서도 본안소송절차에 의하여 재판을 할 수 있다는 견해²⁵⁾가 있다.

그러나 민사본안절차와 가처분 절차는 서로 다른 종류의 소송절차이므로(본안은 엄격한 절차를 거친 증명을 필요로 하고 가처분 절차는 소명으로 충분하며 소명에 있어서는 증거의 즉시성이 요구된다) 변론을 병합할 수 없고,²⁶⁾ 나아가 언론중재법이 정정보도청구와 반론보도청구와의 병합을 허용한 것은 정정보도청구의 소도 가처분 절차에 의하도록 하였기 때문이지 분쟁의 일회적 해결을 위하여 특별히 병합을 허용한 것이라 볼 수 없고²⁷⁾, 아무리 분쟁의 일회적 해결을 위한 것이라고는 하지만 반론보도청구의 소까지 본안소송절차에 따르도록 함은 재판의 지연을 초래할 가능성이 있고 피해자에게 요건사실에 대한 소명이 아니라 증명을 요구하는 불이익을 부과하는 것이므로 명문의 법률규정이 없이는 허용되지 아니한다고 봄이 타당하다.

또한 정정보도청구의 소와 반론보도청구의 소의 변론을 병합하지 아니하더라도 이른바 병행심리에 의하여 진행이 가능할 것이고, 굳이 양자에 대한 동시적 해결을 추구하기보다는 오히려 구제의 신속성이 요청되고 입증의 부담이 그다지 어렵지 아니한 반론보도청구소송에 대하여 먼저 판결을 선고함이 바람직한 경우가 많을 것이다.

25) 김윤정, 앞의 글, 32면. 김재협, “언론중재법상의 정정보도청구”(미발표 논문) 참조.

26) 대법원 2003. 8. 22. 선고 2001다23225,23232 판결(공2003하, 1992) (“통상의 민사사건과 가처분에 대한 이의사건은 다른 종류의 소송절차에 따르는 것이므로 변론을 병합할 수 없다”)

27) 이는 본안소송절차에 의하여야 하는 손해배상청구와 관련하여 볼 때, 언론중재위원회에서의 조정절차에서는 손해배상청구와의 병합변경도 허용되는 것으로 규정하였으나(언론중재법 제18조 제6항), 소송에 있어서는 손해배상청구는 본안소송절차에 의할 수밖에 없으므로 손해배상청구와 정정보도청구 등과의 병합과 변경을 허용하고 있지 아니한 점(언론중재법 제26조 제2항 참조)에서도 명백하다. 또한 대법원의 구 반론보도 등 청구사건 심판규칙(2005. 7. 13. 규칙 제1951호에 의하여 폐지되기 전의 것) 제2조 제4항은 “반론보도청구 또는 추후보도청구의 신청과 민법 제764조에 의한 정정보도청구 및 손해배상청구 등은 병합하여 제기할 수 없다”고 규정하고 있었다.

한편, 대법원규칙은 가처분 절차에 의하도록 한 반론보도청구소송에 대하여도 필요적으로 변론을 열도록 하고 있어(‘정정보도청구 등 사건 심판규칙’ 제3조 제1항 참조) 실제 사건 심리형식에 있어서는 정정보도청구의 소와 반론보도청구의 소는 큰 차이를 보이지 않을 것이므로 입법론적으로는 반론보도청구소송이나 추후보도청구소송도 모두 본안소송절차에 의하도록 하여 정정보도청구(나아가 손해배상청구소송)와의 병합이나 변경이 자유롭도록 하되 다만 반론보도청구소송이나 추후보도청구소송은 증거가 아닌 소명만으로 인용하여야 함을 법문에 명시함이 바람직하다고 생각한다.²⁸⁾

라. 민법상 정정보도청구권에 대한 언론중재위원회 조정 관할의 필요성

언론중재법은 새로운 정정보도청구권을 창설하면서 종래 인정되던 민법상의 정정보도청구에 대한 조정을 언론중재위원회의 관할에서 삭제하였다.

그러나 언론중재법상 정정보도청구의 제기 기간이 단기간(당해 언론보도가 있음을 안 날부터 3월 이내, 당해 언론보도가 있는 후 6월 이내, 언론중재법 제14조 제1항)인 점에서 언론보도의 피해자가 언론보도가 있었음을 미처 몰랐거나 법률지식의 결여 또는 다른 불가피한 사유로 위 제기기간을 도과하는 경우도 적지 않을 것인바, 이 경우 피해자로서는 언론중재법상의 정정보도청구권은 소멸하므로 언론중재위원회에 조정을 신청할 수는 없고, 다만 민법 제764조에 의한 정정보도청구권은 소멸하지 아니한 때에는 부득이 법원에 소로써 정정보도를 청구할 수밖에 없다.

그러나 이런 경우에도 피해자로서는 간편하고 신속한 해결을 위하여 법원보다는 언론중재위원회의 조정을 희망하는 수가 있을 것이므로, 민법상 정정보도청구에 대

28) 양경승, “언론중재법의 개정쟁점과 방향”, 언론중재위원회 2006. 8. 30. 토론회자료, 4면.

실제로 2000년 언론중재위원회의 언론피해구제법안에서는 반론보도청구소송도 본안소송절차에 의하되 증거가 아닌 소명만으로 인용하도록 규정하고 있었다. 양삼승, “언론피해구제법(가칭) 제정을 위한 입법론적 방안”, 언론중재 2000년 겨울호, 44면, 52면 참조(법안 제34조 제2항 “법원의 심리는 민사소송법의 본안소송절차에 의한다. 다만 반론보도청구에 관하여는 소명만으로써 그 청구를 인용할 수 있다”)

하여도 언론중재위의 조정을 신청할 수 있도록 하면 피해자로서는 소송 외에서 피해 구제를 받을 수 있는 또 하나의 수단을 가질 수 있고, 언론중재위원회로서는 언론으로 인한 분쟁의 포괄적 조정기관으로서의 역할을 할 수 있게 될 것이다(특히 뒤에서 보는 바와 같이 위 언론중재법 제14조 제1항에 의한 단기간의 제기기간을 도과한 손해배상조정신청도 함께 관할할 수 있도록 하면 더욱더 효율적이다). 나아가 언론중재법에 의하여 언론중재위원회의 조정이 필요적 전치절차가 아닌 임의적 전치절차로 변경된 이상, 언론중재위가 민법상 정정보도청구에 대한 조정까지 관할한다고 하더라도 피해의 구제가 지연된다거나 당사자의 재판청구권을 제약한다는 우려는 없을 것이다.

3. 손해배상청구에 관한 여러 문제

가. 언론중재위원회가 조정할 수 있는 피해의 범위

언론중재법에 의하여 새로이 언론중재위원회가 조정할 수 있는 손해배상, 즉 언론중재법 제18조 제2항의 ‘언론에 의한 피해의 배상’은 언론중재법 제14조 제1항의 ‘사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 입은 피해’에 한정되는가, 아니면 언론중재법 제30조 제1항의 ‘언론의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인하여 입은 재산상 손해 또는 인격권 침해 그밖에 정신적 고통으로 인한 손해’까지 포함하는가에 대하여 견해의 대립²⁹⁾이 있고, 실제로 언론중재위원회에는 언론보도의 진실성과는 무관한 초상권이나 저작권 등의 침해로 인한 손해배상을 구하는 조정신청이 제기되고 있으며 그러한 신청에 대하여 조정절차를 진행하여 조정이 성립되고 있기도 하다.

그러나 언론중재법 제18조 제2항은 “피해자는 언론에 의한 피해의 배상에 대하여 ... 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다”(밑줄은 필자 첨가)고 규정하고 있고, 법 제

29) 후자의 입장으로는, 윤경, “언론중재법상 손해배상청구에 대한 법적 검토”, 언론중재 2005년 여름호, 37면.

14조 제1항에서는 “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자(이하 “피해자”라 한다)는 ... 정정보도를 언론사에 청구할 수 있다”(밑줄은 필자 첨가)고 규정하고 있으므로, 결국 언론중재위원회에 손해배상청구에 대한 조정을 청구할 수 있는 피해자는 “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자”에 한정된다고 봄이 문리해석상 명백하다고 할 것이다.³⁰⁾

한편, 언론중재법 제31조 제1항은 “언론의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인하여 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 그밖에 정신적 고통을 받은 자는 그 손해에 대한 배상을 언론사에 청구할 수 있다”고 규정하고 있으나 이는 어디까지나 “제4절 소송”이라는 항목에 규정되어 있는 것이므로 이는 법원에 대한 청구에만 적용되는 조항으로 보아야 할 것이다.

또한 언론중재법 제23조는 언론중재위원회의 조정결과 당사자 간에 합의가 성립되거나 합의가 이루어진 것으로 간주되는 때 및 직권조정결정에 이의신청이 없는 때에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다고 규정하여 언론중재위원회에 의한 조정에 법원의 관여 없이 바로 강제 집행할 수 있는 특별한 효력이 부여되는 만큼 언론중재위원회가 관할할 수 있는 조정의 범위는 엄격하게 해석하지 않으면 안 될 것이다.

따라서 초상권이나 프라이버시권, 저작권 등 그 성질상 보도의 진실성과는 무관하게 발생하는 인격권 침해는 물론 언론보도로 인한 명예의 침해도 그것이 진실한 보도에 의한 것이라면 언론중재위원회에 조정관할권이 없고 설사 조정이 성립되었다고 하더라도 재판상 화해와 같은 효력이 인정될 수는 없다고 할 것이다.

다만, 위와 같이 진실한 보도로 인하여 초상권 등의 침해를 받은 자가 조정신청을 하고 중재위원회의 조정에 의하여 당사자 간에 합의가 성립된 때에는 재판상 화해의 효력은 없으나 당사자 간 합의의 효력은 있는 것이므로, 언론사가 이를 이행하지 아니할 경우에는 피해자는 위 합의에 근거한 손해배상을 청구하는 소송을 제기할 수

30) 언론중재법 제16조 제1항은 특히 반론보도청구권을 행사할 수 있는 자의 범위를 단순히 ‘피해자’라고 규정하지 아니하고 ‘사실적 주장에 관한 언론보도로 인하여 피해를 입은 자’로 규정하여 이를 구별하고 있다.

있고, 피해자가 위 합의를 초과한 액수의 배상을 구하는 경우 언론사는 위 합의를 근거로 채무부존재확인소송을 제기하거나 피해자의 손해배상청구소송에 대하여 부제소 합의 또는 청구권포기가 있었다는 주장을 할 수 있을 것이다.

반면, 언론사가 조정기일에 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 경우 조정신청취지에 따라 정정보도 등을 이행하기로 합의한 것으로 본다는 언론중재법 제19조 제3항이나 중재부가 직권조정결정을 할 수 있다는 언론중재법 제22조 제1항은 모두 그러한 조정이 언론중재위원회에 관할권이 있는 것임을 전제로 하는 것이므로, 진실한 보도에 의한 초상권 또는 저작권 침해로 인한 손해배상청구 등과 같이 언론중재위원회에 관할권이 없는 것이라면 언론사가 2회 불출석하거나 직권조정결정에 이의를 하지 아니하더라도 당사자 간 합의의 효력도 인정되지 아니한다고 할 것이다.

그러나 언론중재위원회에 손해배상청구에 대한 조정관할권을 새로 부여하면서 오로지 사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인한 피해에 대하여만 조정할 수 있도록 함은 그 범위를 지나치게 좁힌 것으로서 언론으로 인한 피해에 대하여 언론중재위원회를 통한 포괄적이고도 간편 신속한 구제를 가능하게 한다는 당초의 취지에도 반하므로 언론중재위원회에 폭넓은 조정관할을 부여함이 요망된다고 할 것이고, 따라서 조정신청을 할 수 있는 당사자인 언론중재법 제18조 제2항의 ‘피해자’를 ‘언론보도로 인하여 인격권 등의 침해를 받은 자’ 또는 언론중재법 제31조처럼 ‘언론의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인하여 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 그밖에 정신적 고통을 받은 자’³¹⁾로 개정할 필요가 있다고 생각된다.

나. 조정신청기간의 연장

언론중재법 제18조 제2항은 언론에 의한 피해배상에 대하여 중재위원회의 조정을 신청하는 경우도 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월, 당해언론보도가 있는 날로부

31) 특히 이 경우에는 보도로 인한 피해뿐만 아니라 주거침입, 몰래카메라, 비밀녹음 등 취재과정에서 입은 손해에 대해서도 언론중재위원회의 조정이 가능하게 된다.

터 6월 이내에 신청하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 손해배상청구권은 민법 제 750조에 근거한 권리로서 민법 제766조에 의하여 불법행위가 있음을 안 날로부터 3년, 불법행위일로부터 10년간 이를 행사할 수 있으므로 언론중재위원회에의 조정신청기간을 위와 같이 단기간으로 규정할 필요가 있었는지 의문이다.³²⁾

아마도 손해배상청구가 정정보도청구 등과 병합하여 신청하는 경우가 많을 것임을 감안하여 정정보도청구 등의 제기기간과 동일하게 규정한 것으로 보이나, 정정보도 등 청구기간이 도과한 경우라도 손해배상만의 조정신청을 굳이 허용하지 아니할 이유는 없다고 보이며, 나아가 피해자가 언론중재법에 의한 정정보도청구의 제기기간을 도과하여 민법 제764조의 정정보도청구와 병합하여 손해배상을 구하는 경우도 많을 것이므로 이러한 경우의 조정도 언론중재위원회에서 관할할 수 있도록 언론중재법의 관련조항을 개정함이 바람직하다고 생각된다. 그러한 때에 비로소 언론중재위원회는 언론피해에 대한 포괄적인 구제기관으로서의 역할을 다할 수 있을 것이다.

4. 시정권고제도

구 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’ 제18조 제8항은, “중재위원회는 정기간행물에 의한 침해사항을 심의하며 필요한 경우 당해 발행인에게 시정을 권고할 수 있다”고 규정하고 있었으나, 언론중재법 제32조는 “중재위원회는 언론의 보도내용에 의한 국가적 법익이나 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우 해당 언론사에 서면으로 그 시정을 권고할 수 있다(제1항)”고 규정하면서, 피해자가 아닌 자도 위 시정권고를 신청할 수 있고(제2항), 중재위원회는 60일 이내에 그 처리결과를 신청인에게 통지하여야 하며, 시정권고는 권고적 효력만을 가지나(제4항), 중재위원회는 각 언론사별로 시정권고 한 내용을 외부에 공표할 수 있다(제5항)고 규정하고 있다.

32) 같은 취지: 양재규, “언론중재법 개정을 위한 입법론적 검토”, 문화관광부 주최 2006. 8. 17. 토론회 발표논문, 41면.

위 조항이 언론사의 언론의 자유를 침해한다는 주장에 대하여 헌법재판소는 시정 권고 조항 자체는 권고적 효력을 가지는 것이어서 기본권 침해의 가능성이 없다고 판시하였으나, 다만 시정 권고 내용의 공표에 관한 제32조 제5항은 내용 공표 시 해당 언론사의 명예에 영향을 미칠 수 있으므로 기본권 침해의 가능성을 인정할 수 있다고 판시하고 있다.³³⁾

한편, 행정법상 명단의 공표는 행정상 의무위반자에 대해서만 가능한 것이므로 권고적 효력만을 가지는 시정 권고에 대하여 시정 권고 내용 공표 제도는 법리적으로도 문제가 있으므로 이를 폐지하는 것이 바람직하다는 견해³⁴⁾가 있다.

시정 권고 및 그 내용 공표 제도는 그 취지에 공감할 바가 있다고 하여도 앞에서 지적한 바처럼 법리상 문제가 있을 뿐만 아니라 국가기관인 언론중재위원회에서 이를 행사하는 것은 국가가 언론을 감시하고 통제한다는 오해를 불러일으킬 우려가 있고³⁵⁾, 다수의 개인이나 단체가 악의적으로 특정 언론사에 대하여 불만을 가지고 시정 권고를 지속적으로 신청하는 경우 언론중재위원회와 언론사에 커다란 부담으로 작용할 수 있으므로,³⁶⁾ 이를 정부지원을 전혀 받지 않는 순수 민간기구에 맡기거나(일반적으로 상당부분 국가의 규제가 허용되는 방송에 대하여는 그 보도에 관한 시정 권고 및 그 내용 공표를 방송위원회에 맡길 수도 있을 것이다) 그 운용에 극히 신중하여야 할 것이며 적어도 시정 권고 내용 공표 제도는 폐지할 것이 요망된다고 할 것이다.

33) 위 헌재결정, 헌재공보 117호 965면, 언론중재 2006년 가을호 55면. 다만, 헌법재판소는 언론중재위원회의 실제 공표가 있는 후에야 기본권 침해 여부가 현실화되므로 기본권 침해의 직접성이 인정되지 않는다면 이 조항에 대한 헌법소원을 각하하였다.

34) 양재규, 앞의 글, 43-45면.

35) 언론중재법에 대한 헌법소원을 제기한 언론사측에서는, 시정 권고제도에 관한 언론중재법 제32조는 대의적 헌법기관이 아닌 언론중재위원회에 언론에 대한 일반적 감시·통제권을 부여하고 있다는 점에서 언론의 자유를 침해하고 권력분립원칙에도 위배된다고 주장하였다. 위 헌재결정, 헌재공보 117호 1011면, 언론중재 2006년 가을호 95면.

36) 권혁남, “언론중재법 시행에 따른 언론중재제도의 변화와 과제”, 언론중재위원회 2006. 7. 5. 토론회 주제논문집, 12면; 황용경, “새로 제정된 언론중재법의 내용과 과제”, 언론중재 2005년 겨울호, 112면.

참고로 언론중재위원회의 내부통계에 의하면 언론중재법 시행 이후인 2005. 7. 28.부터 2006. 9. 30.까지 제3자에 의한 시정 권고 신청건수는 49건에 달하였으며, 처리된 31건 중 단 1건만이 인용되었다고 한다.

5. 포털뉴스 문제

오늘날 대부분의 시민들이 포털사이트를 통하여 뉴스를 접하게 되고³⁷⁾, 그로 인하여 포털사이트에 기사를 공급하는 언론사 그 자체에 의한 것보다 보도로 인한 피해는 훨씬 더 커지게 되었다.

그렇지만 포털뉴스는 스스로 기사를 생산한다기보다 단순히 매개만 한다는 측면이 강조되어 인터넷 신문의 범위에서 제외되었고 이로써 포털뉴스로 인한 피해는 언론중재법상 정정보도 등 청구의 대상에서 제외되고 언론중재위원회의 조정 등을 통한 간편 신속한 구제가 불가능하게 되는 결과를 초래하였다.

그러나 포털뉴스도 독자적으로 제목을 붙이고 있고 언론사로부터 공급받은 기사를 게재할 것인가의 선택권을 행사함은 물론 기사를 어디다 배치할 것인지를 결정하는 권한을 보유하고 있어 단순한 뉴스전달자의 지위에만 있다고 보기 힘들기 때문에 포털뉴스 사업자가 기사에 대한 책임을 짐이 당연하고³⁸⁾, 또한 일반적으로 지방언론사가 뉴스통신사로부터 공급받은 기사를 단순히 매개한 경우에도 그로 인한 피해에 대해서 독자적인 책임을 지고 언론중재법의 적용을 받고 있으므로, 인터넷 포털뉴스에 대해서도 언론중재법의 적용대상으로 하여 피해구제의 충실을 도모함이 필요하다고 생각한다.

다만, 이에 대해서는 따로 논의의 장이 마련되어 있으므로 자세한 언급은 생략한다.

37) 2005년 인터넷을 통해 매일매일 뉴스를 열람하는 독자는 총인구의 27.9%로 종이신문을 매일 구독하는 23.4%의 신문매체수용자를 추월했다고 한다. 황용석, “포털저널리즘에 관한 이론적 고찰-포털뉴스의 언론적 특성과 그 영향-”, 언론중재 2005년 겨울호 14면 참조.

38) 서울남부지방법원 2006. 9. 8. 선고 2005가단18300 판결은 인터넷 포털뉴스사업자에 대하여 포털뉴스로 인한 명예훼손책임을 인정하였다(이른바 전여옥사건).

V. 결 론

2005. 7. 언론중재법의 시행으로 언론중재제도, 나아가 언론에 대한 피해구제제도 전반에 커다란 변화가 초래되었다. 손해배상청구에 대한 조정신청이 급증하고 있고 새로 도입된 고유 의미의 중재도 선을 보이고 있으며, 과거 언론중재위원회의 중재(조정)가 필요적 전치절차에서 임의적 전치절차로 바뀐 뒤에도 언론중재위원회에의 조정신청이 줄지 않고 오히려 크게 늘었다. 이러한 변화는 언론보도로 인한 피해구제를 편리하게 하였고 한편 언론중재위원회의 그 동안의 실적이 국민들로부터 좋은 평가를 받은 데서 나온 것으로 보인다.

반면, 언론중재법에 의한 정정보도청구를 가처분 절차로 심판하도록 한 법률조항이 헌법재판소로부터 위헌판결을 받음으로써 언론중재법에 대한 개정이 불가피하게 되었고, 나아가 언론중재위원회의 손해배상청구에 대한 조정관할권의 범위가 문제되고 있으며, 손해배상에 대한 조정신청기간을 지나치게 단기간으로 규정하여 언론중재위원회에 의한 피해구제가 어려운 측면도 있다.

또한 시정권고 및 시정권고내용공표제도에 대한 개선이 요망되고 포털뉴스에 대하여도 언론중재법을 적용하여 포털뉴스로 인한 피해의 구제를 충실히 할 필요가 있다.

앞으로 언론중재법의 개정 시 위와 같은 사항이 모두 반영되어 더욱더 효율적인 언론피해구제제도가 확립되기를 기대해본다.