

제1주제

준사법적 독립기구로서의
언론중재위원회 위상에 대한 성찰과 제언

이재진

(한양대 미디어커뮤니케이션학과 교수)

준사법적 독립기구로서의 언론중재위원회 위상에 대한 성찰과 제언

이재진 (한양대 미디어커뮤니케이션학과 교수)

1. 문제 제기

민주국가의 중요한 의무 중 하나는 상충하는 기본권간의 조화를 유도하고 발생한 피해에 대해 구제를 받을 수 있도록 하는 것이다(이재진, 2015). 한국적 상황에서 언론의 자유와 인격권 간의 조화와 피해구제를 위해 만들어진 것이 언론중재위원회이다. 이런 언론중재위원회가 올해로 설립 40주년을 맞았다. 1981년에 설립되어 지금까지 40년을 언론피해구제를 위한 기구로서 존립해 왔다. 이는 언론피해구제 방법으로 언론중재제도(반론권 제도)를 도입한지 40년이 되었다는 의미이기도 하다.

현재 언론중재위원회(이하 언론중재위로 표기함)는 특별법인 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 「언론중재법」)에 근거해 언론 등의 보도 또는 매개로 인한 분쟁을 조정·중재하고 침해사항을 심의하는 준사법적 기구로서의 역할을 수행하고 있다. 아직 언론중재위의 성격을 규정하는 법규정은 없으나 언론중재위에서 이뤄진 당사자 간의 합의에 근거한 조정 결과와 중재부의 직권조정결정(양 당사자의 이의신청이 없는 경우) 등은 재판상 화해와 동일한 효력을 인정받는다.

설립 당시에는 ‘설립 목적’ 등에 말도 많고 탈도 많았던 제도가 40년이 흐른 지금까지 폐지되지 않고 여전히 존재하고 있다는 점에서 본다면 여러 문제점에도 불구하고 제도에 대한 ‘사회적 필요성’이 존재한다고 할 수 있다. 또한, 그만큼 언론중재위가 우리 사회에서 피해구제 기구로서 중요한 역할을 해 왔음을 방증하는 것이기도 하다. 이는 조정·중재 및 심의 업무의 중립성과 공정성을 담보하여 국민의 신뢰를 얻어 왔다는 위원회 자체의 평가와도 일맥상통한다고 하겠다.¹⁾

그럼에도 불구하고 아직도 언론중재위에 대해서 부정적인 인식이 존재하는 것이 사실이다. 무엇보다 언론중재위 설립이 언론기본법에 근거하였다는 태생적 한계는 부정적인 인식의 주요 요인이었다. 설립 이후 지금까지도 꼬리표처럼 달려

1) 40주년 기념사에서 이석형 언론중재위원장은 언론중재위원회가 ‘당사자와 국민들로부터 신뢰와 사랑을 받고, 언론분쟁의 사회·경제적 비용을 감소시키고 국민 갈등을 최소화 하는데 크게 기여하고 있다’고 자평했다.

있는 듯하다. 지난 40년의 역사를 돌이켜보면 어떻게 하면 이러한 태생적 한계를 극복할 수 있는가를 고민하는 시간이었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이런 문제를 해결하기 위한 논의 중 언론중재위가 독립적이어야 한다는 논의가 있다(이재진, 2015). 독립성을 갖춘 준사법기구로서의 위상을 확보할 때 비로소 태생의 한계를 벗어날 수 있다는 말이다.

그런데 지금까지 독립성 논의들이 반짝 나타났다가 사라지는 일회성 행사처럼 끝나버리고 논의가 구체적인 진전을 보지 못했다. 최근 정청래, 최강욱 의원 등을 중심으로 언론중재법 개정안이 발의되면서 다시 한 번 언론중재위의 위상에 대한 관심이 높아지게 되었다. 특히 ‘사회적 필요성’을 인정받는 기관으로서 어느 한쪽에 치우치지 않으면서도 조화롭게 그 역할을 해 나가기 위해서는 어떠한 독립적인 위상을 갖춰야 할 것인가에 대한 좀 더 깊은 논의가 필요하다는 목소리가 대두되었다.

사실 언론중재위의 독립성 논의는 2005년 언론중재법이 제정되고 개정안이 나올 때 마다 지속적으로 이루어져 왔다. 언론중재법 개정안의 상당부분이 독립적인 기구로서의 요건에 대한 규정을 담고 있었다. 그러나 2009년 개정 이후 현재까지 관련 개정안들이 입법되지 못했고 독립적 위상의 확보는 숙제로 남겨져 있다. 독립적인 기구로서의 위상을 갖추기 위해서는 독자적인 거버넌스(Governance)를 형성할 수 있도록 체제가 정비되어야 하며 이를 위해서는 정치적, 경제적 독립이 필수적이다. 이처럼 언론중재위의 독립성이라는 가치가 매우 크다는 기존의 논의들에 근거해 볼 때 이러한 독립성을 어떻게 달성할 것인가에 대한 구체적인 논의가 필요하다.

전술한 바와 같이 언론중재위는 언론통폐합²⁾ 직후인 1981년 「언론기본법」에 근거해 설립됐다는 태생적 배경³⁾ 때문에 기관 자체의 독립성에 대한 비판에 직면해 왔다. 이는 언론중재위와 유사한 태생적 배경을 가졌거나 공적 재원을 바탕으로 심의 업무를 수행하는 방송통신위원회, 방송통신심의위원회 등의 언론유관기관들이 공통적으로 받아온 비판이기도 하다. 정치권에서 언론기본법 폐지, 언론중재법 제·개정 등의 큰 움직임이 있을 때마다 주요 쟁점은 언론중재위의 독립성 논의로 귀결되곤 했다.

최근 발의된 개정안 중에서 최강욱 의원의 개정안이 주목 받음과 동시에 논란의 대상이 되고 있다. 최 의원은 현행 언론중재위의 명칭을 ‘언론위원회’로 변경하고 이를 문화체육관광부 소속으로 두도록 하는 개정안을 발의하였다. 언론인권

2) 언론통폐합은 전두환 정권 집권 후 건전한 언론 육성과 창달을 명분으로 신문사 11개, 방송사 27개, 통신사 6개 등 44개 언론매체를 통폐합시키고 1,000여 명의 언론인을 강제 해직시킨 사건이다. 언론통폐합 이후 1980년 12월 31일 ‘언론기본법’이 공포됐고 이후 언론의 자유가 상당 부분 위축됐다.

3) 「언론기본법」 제50조 제1항에 따르면 언론중재위원회의 사회적 기능에 관해 “정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다”고 명시했다.

센터는 이 법안에 대해 언론중재위가 정부 산하 기구가 된다면 정부의 입김 아래 조정·중재·(시정)권고 결정이 이뤄질 수 있고, 언론의 자유가 위축될 것이라고 우려를 표했다.⁴⁾

언론중재위의 소관 상임위원회인 문화체육관광위원회도 해당 법안 검토보고서를 통해 “언론중재위원회를 독립된 민간기구로 두고 있는 이유는 위원회가 준수법적인 기능을 갖고 있음에 따라 심의의 공정성을 확보하기 위한 것으로 파악되는 바, 이를 정부기관으로 변경할 필요성에 대해 심도있는 논의를 통하여 결정할 필요가 있어 보인다”고 피력했다. 문화체육관광부와 행정안전부조차 언론중재위의 중립성과 독립성을 보장하기 위해 현행 제도를 유지할 필요가 있다는 입장을 내놓기도 했다.⁵⁾

이처럼 준수법적 독립기구로서 언론중재위의 독립성은 지난 40년간의 정치·사회적 배경 속에서 언론중재위가 고수해 온 중요한 가치였다. 이러한 이해에 근거하여 본 연구는 언론중재위 설립부터 현재까지 제시된 법률 개정안에서 언론중재위 위상과 관련된 내용을 분석하여 그 개정안들(특히 최근 개정안)이 어떠한 방향의 개혁안을 제시하였으며 이러한 안이 얼마나 타당한 지에 대해서 비판적인 시각에서 평가를 내리고자 하였다. 이와 함께 독립성과 관련한 담론의 시대별 전개 및 독립성 가치의 중요성을 정리하고, 독립성 요소별로 독립적 위상의 현황을 살펴 독립성 제고를 위한 입법적 제안을 하고자 하였다.

2. 언론중재위원회 40년, 독립성 논의의 전개 과정

가. 「언론기본법」에 근거한 위원회 창립과 독립성 논란(1981~1987)

언론중재위는 언론통폐합 직후인 1981년 「언론기본법」⁶⁾에 근거해 설립됐다. 「언론기본법」에 언론사에 대한 피해자의 정정보도 청구권⁷⁾이 명시되

4) 기사 URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213109>

5) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(최강욱 의원 대표발의, 의안번호 2197949호) 문체위 검토보고서. URL: http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_B2B1J0C1S2A7K1W4Q3N3N1W7J9S8E1

6) 「언론기본법」 제50조 제1항에 따르면 언론중재위원회의 사회적 기능에 관해 “정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다”고 명시했다.

7) 당시 「언론기본법」 제49조에 규정된 정정보도청구권과 관련해 해당 청구권이 오늘날 언론중재법상의 ‘정정보도청구권(정정권 또는 정오권과 유사한 개념)’인지 또는 넓은 의미의 반론권인지에 대해서는 한동안 혼란이 있었는데, 1986년 1월 28일 대법원 판결(85다카1973)을 통해 「언론기본법」상 정정보도청구권은 반론권 개념임이 명확히 정리되었다. 해당 판결에 따르면, “정정보도청구권은 그 제목의 표현과는 달리 언론사에 대해 정기간행물이나 방송의 보도내용을 진실에 부합되게 시정할 것을 요구하는 권리가 아니라 그 보도내용에 대해 피해자가 주장하는 반박내용을 보도해줄 것을 요구하는 권리이므로, 이의 대상이 된 보도내용의 진실 여부는 그 권리행사의 요건이 아니다”라고 명시했고, 해당 권리는 정정보도청구권보다는 ‘반박보도청구권’이 좀 더 정확한 표현이었을 것이라고 설명했다. 정정보도청구권을 명시한 해당 규정의 의의로는 “피해자에게 보도 내용의 진실 여부를 가리지 위해 장황하고 번잡

고, 당사자 간 합의에 근거한 언론중재위의 중재 결과에 대해서는 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하면서 국내 최초로 반론권 개념이 제도로써 도입된 것이다(이승선, 2021).

다만, 언론중재위 설립의 법적 근간이 되는 「언론기본법」의 일부 독소 조항 때문에 언론중재위는 창립 당시 ‘언론의 자유와 책임 중에서 책임만을 지나치게 강조함으로써 언론의 자유를 침해한다’는 사회적 비판에 직면해야 했다. 예를 들면, 언론중재위·방송위원회·방송심의위원회·한국방송광고공사·한국언론연구원 등 「언론기본법」에 근거해 설립된 언론 유관 기관들이 언론에 대한 각종 행정적 통제 체계로 기능했다는 비판, 해당 기관들의 재원을 한국방송광고공사가 조성한 ‘공익자금’으로 충당해 운영과 재원을 유기적으로 결합시킴으로써 사실상 완전히 국가의 통제 하에 놓이게 됐다는 비판 등이 다.⁸⁾

이러한 사회적 배경이 초창기 언론중재제도의 낮은 활용도에 영향을 미쳤는지는 실증적으로 검증된 바 없지만, 실제 언론중재위는 「언론기본법」이 폐지되는 1987년도 이전까지 매년 약 40~70건 정도의 조정·중재 신청 사건을 접수·처리했다. 이는 2020년 기준 사상 최대 조정·중재사건 처리건수인 3,924건(세월호 관련 대량 사건 제외)을 처리한 오늘날 언론중재위의 위상과는 대조적이다. 초창기 언론중재제도의 이용이 활성화되지 못했던 원인으로는 언론중재제도의 존재 자체에 대한 낮은 인식도, 언론통폐합으로 인한 언론매체 수 감소 등도 있지만, 언론통폐합과 「언론기본법」 제정이라는 사회적 배경 때문에 언론중재위를 정부가 개입된 언론통제기구 또는 언론규제기구로 인식해 그 이용이 활성화되지 못했다는 평가도 분명 존재한다(김상우·이재진, 2015; 허만섭, 2010). 이러한 내용은 언론중재위가 2012년 발간한 <언론중재위원회 30년사>에도 자세히 기술되어 있는 바⁹⁾ 언론중재위 역시 기관의 출범 당시 사회적으로 제기됐던 정부로부터의 독립성 문제를 기관 차원에서 인지해 왔다는 점을 알 수 있다.

나. 「언론기본법」 폐지 이후의 독립성 논의(1987~2004)

언론중재위의 태생적 배경에서 비롯된 독립성 문제는 1987년 위원회의 설립

한 사실조사에 시간을 낭비케 함이 없이 신속하고 대등하게 반박문 공표의 기회를 부여하려는 데 있다고 보이며, 단지 일정한 요건 하에 피해자가 주장하는 반박내용의 게재를 요구하고 있는 것으로 풀이하는 것은 언론의 신속성 유지라는 측면에서도 타당하다”고 평가했다.

8) 미디어오늘 신문자본연구팀 (1996. 2. 14). <5공화국편 1.신군부의 언론정책>. URL:

<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=8661>

9) 언론중재위원회 (2012). <언론중재위원회 30년사>, 22쪽.

근거가 되는 「언론기본법」 폐지 이후 위원회의 존폐 위기로 이어지기도 했다. 특히 민주화가 진행되던 사회적 분위기 속에서 언론의 자유가 신장되며, 언론계 일부는 언론중재위가 순수한 자율기구가 아닌 법률에 의해 설립된 법정기구라는 점, 언론중재위원이 사실상 정부에 의해 임명된다는 점 등을 들어 언론중재위의 폐지를 요구하기도 했다. 이러한 상황에서 당시 언론중재위는 언론중재위원의 구성, 실무적인 중재 절차 등 모든 면에 있어서 ‘독립적’이고 ‘중립적’이며 ‘공정’하게 언론중재업무를 수행해 왔다는 점을 사회적으로 설득시키는 것이 매우 중요한 일이었다.

다행히 언론중재위는 각종 토론회를 통해 (1) 언론중재제도가 사전심사나 규제제도가 아닌 침해행위가 이뤄진 이후의 피해구제 장치인 점, (2) 위원회가 정부 등 특정 신청인의 입장에 서는 것이 아닌 피해자와 언론사 쌍방의 합의를 통해 중재를 이끌어낸다는 점, (3) 언론의 자유가 신장되고 매체 수가 증가하는 상황 속에서 양 측 모두에게 언론중재제도가 가져다주는 순기능(피해자의 권익 신장과 신속한 언론분쟁 해결을 통한 언론 본연의 사회적 감시 기능 집중) 등을 주장한 결과 「언론기본법」의 폐지에도 불구하고, 언론중재제도 관련 조항들이 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」(이하 정간물법) 및 「방송법」 등에 매체별로 분산된 채 그대로 수용되게 됐고, 동시에 추후 보도청구권도 신설되었다.¹⁰⁾

「언론기본법」 폐지 직후의 상황은 언론중재위가 태생적 한계를 극복하고 언론중재제도가 유용한 사회적 장치로서 기능하고 존립하는 데 있어 ‘독립성’의 가치가 얼마나 중요한지를 여실히 보여주었다. 그러한 이유로 언론중재위의 기능과 각종 피해구제청구권에 대해 규정한 「정간물법」은 「언론기본법」에 비해 언론중재위의 독립성을 강화하는 방향으로 제정되었다. 예를 들어 중재위원 수를 증원(기존 42명에서 70명으로 확대, 이후 1996년 정간법 개정으로 80명으로까지 확대)하여 중재부별로 3인에서 5인으로 위원을 다양화함으로써 절차 진행의 공정성을 높였으며, 사무국을 사무처로, 사무국장을 사무총장으로 승격해 행정부서의 위상을 강화했다.

다. 「언론중재법」 제정 이후의 독립성 논의(2005~현재)

언론중재위의 독립성과 관련한 사회적 논의는 2005년 기존 「정간물법」, 「방송법」 등에 분산돼 있던 언론피해구제제도를 단일법으로 한 데 모든 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법)이 제정 및 공포

10) 당시 언론중재제도 불용론과 관련한 사회적 논의 및 언론중재위원회의 방어 논리는 언론중재위원회 (2012) <언론중재위원회 30년사>, 33-35쪽에 기술되어 있음.

되며 다시 시작된다. 새로 제정된 「언론중재법」의 주요 내용은 (1) 기존의 중재제도를 ‘조정’과 ‘중재’로 구분하며 손해배상청구에 대해서도 위원회에 조정 및 중재신청을 할 수 있도록 규정하고, (2) 위원회의 직권조정결정에 대해 이의신청을 할 경우에는 자동으로 소가 제기된 것으로 간주하도록 했으며, (3) 인터넷신문도 조정·중재 대상에 포함해 조정·중재 대상매체를 확대했다는 점이다. 위원회의 독립성과 관련해서는 (1) 중재위원 정원 상한이 기존 80명에서 90명으로 늘어났으며, (2) 위원회의 운영재원이 방송발전기금으로 명문화됐다.

언론중재법 제정안은 정부와 일부 언론의 대립이라는 정치·사회적 배경 속에 여당 주도로 발의되었다. 당시 이 법안은 제정 과정에서는 여·야 합의를 통해 비교적 무난하게 수정 가결된 것으로 보이나,¹¹⁾ <조선일보>와 <동아일보> 등 주요 언론사가 헌법소원 및 위헌법률심판제청을 하는 등 언론중재법 제정과 통과에 비판의견을 냈다. 이들은 언론중재법의 제정이 언론의 자유를 위축시키고 각종 기본권을 침해할 가능성 내지 직접성에 대해 우려를 표하는 동시에 언론중재위의 독립성과 공정성에 대해서도 의문을 제기했다. 특히 「언론중재법」 제7조, 제18조, 제25조, 제32조와 관련해 언론중재위원의 위촉 절차가 중립성 및 독립성을 담보하지 못한다고 비판했으나 당시 재판부는 이 주장에 대해 기본권 침해의 가능성 및 직접성을 인정하지 않았다.

언론중재법 제정 이후 언론계 출신 의원들(심재철, 박찬숙, 이재웅, 최구식 의원 등)은 언론중재위가 언론피해구제에 있어 준수법적 기구로 그 위상이 제고됐음에도 불구하고 언론중재제도가 중립성과 독립성을 담보할 수 있는지에 대해 의문을 제기하면서, 위원회의 독립성을 제고하는 방향으로 언론중재법 개정안을 다수 발의하기도 했다. 예를 들어, 행정기관의 부당한 간섭 배제에 대한 필요성이 제기되고 있음에도 문화관광부장관이 언론중재위원 위촉권한을 가지는 점(박찬숙 의원, 의안번호 173146), 언론중재위원장이 비상임직이고, 위원회 운영재원을 방송규제기구인 방송위원회가 관장하는 방송발전기금으로 하고 있어 언론중재위가 준수법적 독립기관이 아닌 방송위원회의 단순한 보조사업자로 간주될 수 있다는 점, 방송발전기금의 목적과 용도를 고려할 때 언론피해구제기구가 방송사업자로부터 징수하는 기금으로 사업을 운영하는 것이 재원 성격상 부적절하다는 점(이재웅 의원, 의안번호 173461), 언론중재위의 공정성과 객관성을 강화하는 방향으로 언론중재법 제5조가 개

11) 당시 제정안에 대한 상임위의 검토보고서는 조항별로 꽤 구체적으로 작성됐다. 검토보고서 자체에는 당시 사회적으로 제기됐던 언론의 자유 침해에 대한 우려가 크게 드러나 있진 않다. 예를 들면, 시정권고제도나 고충처리인제도도 제도 자체의 실효성이나 실무적 편의 차원에서만 검토가 됐다. 또한 인격권의 내용을 생명, 신체, 건강, 명예, 정조, 성명, 초상, 사생활의 비밀 등으로 명문화한 점, 간단한 손해의 경우 소의 제기 없이 피해자가 신속 간편하게 손해배상을 받을 수 있게 한 점 등에 대해 전반적으로 긍정적인 의견을 냈다.

정돼야 한다는 점(최구식 의원, 의안번호 175530) 등이 개정 발의안에 핵심 내용으로 담겼다.

언론중재위의 독립성과 관련한 주요 언론중재법 개정 발의안을 보면 언론중재법이 제정된 제17대 국회부터 최근인 제21대 국회까지도 위원회의 소속 기관, 위원장직의 상임직 격상, 중재위원 위촉·추천권자 다양화, 위원회 재원 등에 관한 개정 시도는 꾸준히 있어 왔다는 점을 알 수 있다(이승선, 2021). 이는 언론조정·중재 업무를 수행하는 법정 독립기관인 언론중재위의 위상 제고에 있어 ‘독립성’은 여전히 중요한 가치임을 잘 보여준다.

3. 언론중재위원회의 특성상 독립성의 의미와 평가

가. 독립성의 개념과 구성 요소

전술한 바와 같이 언론중재위 독립성의 필요성에 대해서는 설립 초기부터 논의가 있었지만 2005년 언론중재법 제정 이후 부각되었다. 그런데 언론중재위와 유사하게 독립성이 매우 중요한 가치인 기구들도 같은 고민을 겪었다. 기존의 위원회의 형태를 띤 기관 중 법적 지위 및 기능적 특성상 독립성이 특별히 더욱 요구되는 기관들이 있는데 대표적으로 국가인권위원회, 방송통신심의위원회, 국민권익위원회를 들 수 있다. 이들 위원회도 독립성 확보는 복잡한 과제였다.

최승필(2018)에 따르면, 흔히 위원회 성격을 띤 조직은 국가적으로 큰 사건이 발생하고 나면 그에 대한 대응으로 만들어지기도 하며, 이해관계자들끼리 서로 충돌이 있을 경우 그 사안을 다루는 조직을 독립적으로 구성해야 한다는 논의가 생긴다. 언론중재위도 언론통폐합이라는 큰 사건을 배경으로 설립됐으며, 언론중재위의 독립적 구성에 대한 논의가 설립 초창기부터 지금까지 이어져왔다는 점에서 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

언론중재위는 국가기관 및 법인에는 해당하지 않으나 특별법에 근거한 ‘준사법적 독립기구’이다. 언론중재위는 입법부, 행정부, 사법부 그 어디에도 종속되지 않으면서 동시에 언론조정·중재라는 준사법적 업무를 수행하는 특수성 때문에 강한 독립성 및 공공성을 띤다. 위원회 존재의 근간이 되는 언론기본법 및 언론중재법이 각각 제정될 당시의 사회·정치적 배경, 「언론중재법」 제1조에 명시된 언론중재위원회의 존재 목적¹²⁾에 비춰 보아도 조직의 바람직한 운영 및 사회적 기능 구현을 위해 독립성의 확보가 필수적인 기관이라고

할 수 있다.¹³⁾

국내에서의 독립성 연구, 특히 정부 권력, 이해관계자 등으로부터 중립적 영역이 보장되어야 하는 기관들의 독립성을 제고하기 위한 연구는 주로 공법 및 행정법 영역에서 이루어졌다. 최승필·임현·서승환(2017)은 감사원 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 검토 연구에서 독립성을 ‘특정기관이 법이 부여한 권한 내에서 정책목표를 독자적으로 염출하여 의사결정하며, 정책집행을 뒷받침하는 안정된 재원을 기반으로 외부로부터 지시를 받지 않은 상태에서 업무를 수행하는 것’이라고 정의했다. 유사하게 최종선(2014)은 방송통신심의위원회의 독립성 확보방안에 관한 연구에서 ‘업무 독립성’이란 개념을 제시하며, 업무독립성이란 헌법이나 법률에 따라 주어진 업무에 대해 외부의 어떤 영향도 받지 않으면서 독자적으로 업무를 수행할 수 있는 제도적 장치라고 정의했다.

독립성 개념은 중재법 연구에서도 다뤄진 바 있다. 조인호(2018)는 대체적 분쟁해결제도 중에서도 중재는 법원에서의 소송과 동일하게 법적구속력이 있는 강력한 분쟁해결의 수단으로, 중재인이 공정하고 독립적이어야 한다는 점은 우리나라뿐만 아니라 거의 대부분 국가의 입법례에서 따르고 있는 입장이라고 했다. 또한, 법관의 독립성이 헌법으로 보장되는 것은 단순히 소송당사자의 이익만이 아닌 사법부에 대한 국민의 신뢰라는 국가적인 차원의 문제가 관련돼 있는 것에 반해 중재인의 독립성 및 공정성은 주로 편파적인 중재 판정을 회피하려는 당사자의 이익에 관련된 것이라고 구분했다.¹⁴⁾ 특히 독립성은 중재인이 해당 중재사건, 그리고 그 결과에 관해 금전적 이해관계가 없으며, 예컨대 고용관계, 의뢰인 추천과 같이 한쪽 당사자에게 의존적이지 않으며 가까운 사업상 또는 직무적인 관계가 없는 것을 의미한다. 즉 중재인의 독립성은 중재인과 당사자간의 관계에 관한 객관적 기준이라고 할 수 있다.

이들 연구에서 공통적으로 나타나는 독립성의 의미는 업무의 독립성이라고 판단이 가능하다. 우선 언론중재위의 독립성¹⁵⁾이란 조직 운영에서 있어 정부

12) “이 법은 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개로 인해 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적 책임을 조화함을 목적으로 한다”

13) 독립성의 학술적 개념은 학자마다 정의 방식이 상이한데, 흔히 ‘중립성’, ‘공정성’ 개념과 연관 개념으로 사용되거나 동일 개념으로 혼용되기도 한다.

14) 다만, 조인호(2018)는 중재와 법원에서의 소송의 가장 큰 차이점으로 중재의 경우 당사자가 중재인을 직접 선택할 수 있다는 점을 들면서 당사자가 필연적으로 자신에게 유리한 판정을 내려줄 수 있는 중재인을 선호하기 때문에 이 과정에서 중재인의 공정성 및 독립성에 관한 문제가 발생한다고 보고 있다. 그러나 언론중재위의 ‘독립성’은 편파적인 중재판정을 회피하려는 당사자의 이익에 관련된 개념이라고만 보기는 어렵다. 언론중재제도는 일반적인 ADR 기구의 중재 절차와 달리 당사자가 중재부를 선택할 수 없고, 단순히 신청인의 이익과 피신청인 언론사의 이익이 충돌하는 상황에서 이를 중재하는 사안이라기보다는 언론의 자유와 인격권 피해구제라는 두 가지 가치를 함께 추구하고 조정 및 중재절차가 이뤄지기 때문이다. 따라서 언론중재위를 이용하는 신청인 및 피신청인의 입장에서는 법관에게 요구되는 정도의 독립성과 공정성을 기대할 것이라고 볼 수도 있다.

등 외부 세력으로부터의 독립되어 있으며, 조정·중재 절차에 있어 이해관계자로부터 자유로운 상태라고 정의내릴 수 있다. 이때 외부 세력으로부터 독립하기 위해서는 위원회가 재정적인 측면과 인적 측면에서 독립적이어야 한다. 이해관계자로부터의 독립성¹⁶⁾이란 국가기관, 정치인 등 외부 권력의 반론권 청구가 언론조정·중재 절차의 중립성 및 공정성을 침해하는 정도로까지 행사되어서는 안 된다는 차원의 독립성이다. 이는 기능적인 측면에서의 독립성과 직결된다. 그런데 이러한 내·외적 독립성은 별개의 것이 아니라는 점에서 별도로 구분해서 판단할 필요는 없다고 보인다. 정리하면 ‘언론중재위 독립성’이란 언론중재위가 법률에 따라 주어진 언론 조정·중재 업무에 대해 어떠한 외적, 절차적 영향도 받지 않고 독자적으로 업무를 수행할 수 있도록 하는 제도적 장치라고 할 수 있다.

이렇게 언론중재위의 독립성을 업무의 독립성과 연결할 때 이는 다양한 요소를 갖는다. 최승필·임현·서승환(2017)은 독립성 연구에 있어 가장 일반적인 요소로 법적 독립성(목표의 독립성), 인적 독립성, 기능적 독립성, 재정적 독립성 4가지를 제시했다.

첫째, 법적 독립성은 해당 기관이 수행해야 할 임무와 책임, 목표가 헌법적 수준 또는 법률적 수준에서 구현되어야 한다는 의미이다. 해당 기관이 가지고 있는 정책 목표가 정해지지 않았거나 과도하게 광범위한 경우 또는 불확정 개념을 통해 모호하게 규정된 경우 그 해석을 통해 정치적 개입이 가능하기 때문이다.

둘째, 인적 독립성의 경우 임명과 해임을 통한 정치적 개입을 방지하기 위해 임명 절차를 다단계화하거나 임명 요건 및 해임 사유를 명확하게 규정함으로써 해당 사유에 해당하지 않는 한 임명 또는 해임을 하지 못하도록 하는 것이다. 임명 사유의 규정은 전문성의 충족과 밀접한 관련을 지닌다.

셋째, 기능적 독립성은 ‘지시로부터 자유(Weisungsfreiheit)’로 표현할 수 있다. 즉 특정 기관이 헌법 또는 법률에 의해 직무를 수행함에 있어 외부로부터의 개입을 받지 않고 스스로의 의사결정에 의해 직무를 수행하는 것을 말한다. 지시금지과 지시거부라는 양방향의 기능적 독립성은 제도적 측면에서의 독립성 보장과 기관 스스로의 독립성에 대한 의지 확보라는 의미를 함께 가

15) 독립성의 학술적 개념은 학자마다 정의 방식이 상이한데, 흔히 ‘중립성’, ‘공정성’ 개념과 연관 개념으로 사용되거나 동일 개념으로 혼용되기도 한다.

16) 언론조정·중재 절차는 신청인과 피신청인(언론사) 중 어느 특정한 편에 치우치지 않고 이뤄져야 하는데, 이해관계자로부터의 독립성이 보장되지 않을 경우 위원회 법정 기능의 중립성과 공정성이 심각하게 침해될 수 있다. 이러한 문제점은 비단 이해관계자뿐만 아니라 내부 인적 독립성이 보장되지 않을 경우에도 발생할 수 있는데, 예를 들면 특정 언론사 출신의 중재위원이 피신청인에게만 치우친 판단을 하는 경우이다. 따라서 언론조정·중재 실무를 하는 중재부의 인적 구성 역시 이해관계자로부터의 독립성과 깊은 연관성을 가진다고 할 수 있다.

지고 있는 것으로 해석할 수 있다.

넷째, 재정적 독립성은 재원의 확보 과정과 관련한 판단 요소라고 할 수 있다. 재원의 확보과정이 어딘지에 따라 정치적 개입이 있을 수 있기 때문이다.

나. 언론중재위원회의 요소별 독립성 평가

전술한 독립성에 관한 정의를 토대로 최승필·임현·서승환(2017)이 제시한 독립성의 주요 요소별로 언론중재위 독립성 확보의 현황을 살펴 볼 필요가 있다.

1) 법적 독립성(목표의 독립성)

언론중재위는 위원회의 사회적 임무가 법률상에 명확히 부여돼 있다는 점에서 법적 독립성이 법적으로 잘 확보된 편이라고 평가할 수 있다. 구체적으로, 「언론중재법」 제1조(목적)는 “언론중재법은 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개로 인해 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적 책임을 조화함을 목적으로 한다”며 언론중재법의 목표를 명시했다.

또한 동법 제7조(언론중재위원회의 설치)는 기관의 설치 목적을 “언론 등의 보도 또는 매개로 인한 분쟁의 조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다”고 명확히 밝혔다. 아울러 동법 제5조(언론 등에 의한 피해구제의 원칙)를 통해 언론중재위원회의 주요 법적 기능인 언론 등으로 인한 피해를 구제함에 있어 기본적인 원칙을 제시했다.

언론중재위는 미디어 환경의 변화에 따른 언론조정·중재 대상의 범주를 확장해가는 논의 과정에서 언론의 자유를 위축할 수 있으며 정치적 외압으로부터 기관의 독립성을 잃을 수 있다는 일각의 비판을 마주해왔다. 이는 언론기본법, 언론중재법이 제정되고 IPTV, 인터넷신문이 조정·중재 대상에 포섭됐던 때와 마찬가지로 언론중재위의 기관 성격상 숙명적으로 마주할 수밖에 없는 비판이며, 언론중재위의 존재 목적은 언론을 ‘규제’하는 것이 아닌 언론피해를 ‘구제’하는 것이라는 ‘목표적 독립성’을 명확히 했다고 함으로써 비판지점을 해소해 나갈 수 있으리라 판단된다.

2) 인적 독립성

인적 독립성은 ‘임면 절차, 인적 구성 등 인적 조직과 관련한 모든 부분에서 정치적 개입이 지양돼야 하는 것’을 의미한다. 이와 관련 언론중재위는 크게 언론 조정·중재에 관한 법정 업무를 직접적으로 수행하는 중재부(중재위원 90명으로 구성)와 위원회의 사무에 관한 일을 하는 사무처로 구성된다. 따라서 인적 독립성은 위원장 및 중재위원, 사무총장과 사무처 직원 두 가지 차원으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

(가) 언론중재위원장과 중재위원의 인적 독립성

「언론중재법」 제7조(언론중재위원회의 설치)에 따르면 언론중재위는 40명 이상 90명 이내의 중재위원으로 구성하며, 문체부장관이 일정 자격 요건을 갖춘 사람 중에서 위촉한다(제3항). 중재위원의 자격으로는 1. 법관의 자격이 있는 사람 중에서 법원행정처장이 추천한 사람, 2. 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의 장이 추천한 사람, 3. 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상 종사한 사람, 4. 그 밖에 언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람이며 이중 1호~3호에 해당하는 위원은 각각 중재위원 정수의 5분의 1(18명) 이상이 돼야 한다(제3항). 중재위원회의 임원(위원장 1명, 부위원장 2명, 감사 2명)은 중재위원 중에 호선(互選)하며(제4항), 이들의 임기는 각각 3년이며 1차례 연임 가능하다(제5항). 중재위원은 상임직이 아닌 명예직이다(제10항). 이는 임원도 마찬가지다. 또한 중재위원회의 구성·조직 및 운영에 필요한 사항은 중재위원회 규칙으로 정하도록 했다(제11항). 동법 제8조(중재위원의 직무상 독립과 결격사유)는 중재위원이 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 수행하고, 직무상 어떠한 지시나 간섭도 받지 않을 권리를 보장하며, 또한 중재위원 결격 사유를 명시하고 있다.

다만, 현행 언론중재법에는 중재위원 개인의 독립성 보장에 관한 조항만 있을 뿐 언론중재위 기관 자체의 독립성에 관해 명시한 조항이 없으므로 (임무를 명확히 하는 것이 더 중요하다는 지적이 있기는 하지만) 준사법적 독립기구로서 언론중재위의 성격 및 독립성 보장에 관한 내용을 선언적으로 명시하는 조항을 「언론중재법」 제7조 등에 추가로 두는 것이 바람직하다고 판단된다. 또한 중재위원 개인의 독립성에 관한 조항인 제8조의 경우도 독립성이 요구되는 다른 기관의 사례처럼 결격사유를 제외하고는 그 의사에 반해 면직 또는 해촉 되지 않는다는 내용의 조항을 추가해 중재위원이 외부의 영향으로부터

독립적으로 조정 및 중재 업무를 수행할 수 있도록 보완할 필요가 있다.

다음으로 중재위원을 문체부 장관이 위촉한다는 점에서 자의적 위촉 가능성에 대한 우려가 있다. 인적 독립성이란 임면 절차, 인적 구성 등 인적 조직과 관련한 모든 부분에서 정치적 개입이 지양돼야하는 것을 의미하는데, 실제로 언론중재법 제정 이후인 제17대~제20대 국회에서의 언론중재법 개정 발의안 내용을 살펴보면 인적 구성의 다양성과 전문성을 보장하기 위한 발의안이 상당건수 발의된 바 있다. 다시 말하자면 발의안들은 공통적으로 인적 구성과 전문성 제고를 제시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 재정적·인적 독립성 주로 정부 등 외부로부터의 독립성을 의미한다면 언론중재위의 내부로부터의 조정·중재 절차에 있어 이해관계자로부터의 독립성이다.¹⁷⁾

(나) 사무처 및 임직원의 인적 독립성

「언론중재법」 제11조(사무처)에는 사무처의 기능(중재위원회의 사무를 지원하고, 피해구제제도에 관한 조사·연구 등을 하기 위함), 사무총장의 임명 방식 및 임기가 규정돼 있다. 또한 제11조 제4항에는 사무처의 조직·운영에 관한 사항과 그 직원의 보수, 그 밖에 필요한 사항을 중재위원회 규칙으로 정하도록 해 사무처의 독립성을 보장했다고 볼 수 있다.

3) 기능적 독립성

반복적으로 말하지만 언론중재법상 언론중재위 자체의 독립성¹⁸⁾을 선언적이고 명시적으로 규정한 조항이 없다는 점은 법적 미비점으로 판단된다. 기관 자체의 독립성을 법률에 규정할 수 있는 방법으로 (1) 「감사원법」 제2조 제1항 “감사원은 대통령에 소속하되, 직무에 관하여는 독립의 지위를 가진다”, 「인권위법」 제3조 제2항 “국가인권위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다”처럼 기관 자체의 독립성을 선언적으로 명시하는 방법이나, (2) 현재로서는 언론중재법상에 명문화되지 않은 언론중재위의 법적 지위를 ‘준사법적 독립기구’와 같은 용어로 그 독립적 성격을 명문화하는 방법 등이 있다.

17) 언론중재위의 독립성을 개념화하고 그 요소별로 검토함에 있어 위 두 차원의 독립성을 엄격히 구분할 필요는 없어 보이며, 현실적으로 엄격히 구분하기도 어려워 보인다. 외부로부터의 독립성 침해가 결국 언론조정·중재제도의 절차적 중립성과 공정성에도 영향력을 미치기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 언론중재위원회의 독립성을 두 가지 차원으로 엄격하게 나눠 살펴볼 필요성은 없다고 판단된다.

18) 언론중재법 제9조(중재위원의 직무상 독립과 결격사유)는 중재위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 수행하며, 직무상 어떠한 지시나 간섭도 받지 아니한다고 밝히고 있는데, 이는 중재위원 개인의 독립성, 즉 ‘인적 독립성’을 의미하고 기관 자체의 ‘법적 독립성’을 의미하진 않는다.

물론 독립성의 선언적 조항보다 현실적 측면에서 임무의 명확성이 독립성에 있어 더욱 중요한 의미를 갖지만,¹⁹⁾ 보다 직접적인 독립성 조항을 둬으로써 위원회의 법률상 독립성을 좀 더 적극적으로 추구할 필요가 있다. 특히 언론중재위 재원의 국가회계 변경이 실무상 불가피하다면, 이러한 기능적 독립성 차원의 선언적 조항을 두는 것은 언론중재위가 기관 독립성을 지킬 의지가 있다는 것을 대외적으로 공언하는 데 있어 반드시 수반되어야 할 절차로 보인다.

4) 재정적 독립성

현재 언론중재위의 재정은 「언론중재법」 제12조(중재위원회의 운영 재원)에 의거 「방송통신발전 기본법」 제24조²⁰⁾에 따른 방송통신발전기금으로 하되, 국가는 예산의 범위에서 언론중재위에 보조금을 지급할 수 있다는 규정에 입각하고 있다. 현재 언론중재위는 국가로부터 받는 별도의 보조금이 없는 상태로, 사실상 방송통신발전기금으로 100% 운영되고 있다.

방송통신발전기금은 2010년 3월 「방송통신발전기본법」을 제정하면서 (구)방송통신발전기금에 주파수 할당 대가의 일부를 재원으로 추가해 방송통신발전기금으로 확대 설치된 것으로, 동법 제25조 제1항에 의거해 정부의 출연금 또는 용자금, 주파수 할당 대가, 방송사업자들의 분담금 및 출연금, 기금 운영에 따른 수익금 등으로 조성된다. 기금 분담 대상 사업자는 지상파방송사업자, 종합편성채널사용사업자, 보도전문채널사용사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, IPTV사업자, 홈쇼핑사업자이다(홍종윤·정영주, 2019). 또한 동법 시행령 제16조에 따르면, 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 기금을 공동관리 및 운용하며 기금에 관한 사무는 한국방송통신전파진흥원에 위탁하고 있다.

동법 제26조에 따르면, 방송통신발전기금은 공공·공익을 목적으로 운영되는 방송통신 지원, 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업 등을 할 수 있도록 하고 있다. 언론중재위원회의 재원 근거는 동법 제26조의 제8호 ‘시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업에 해당한다고 볼 수 있다.

비록 방송통신발전기금이 민간기금이기는 하지만, 정부기관인 방송통신위원회 소관의 자금이므로 간접적인 의미에서는 정부 자금 100%로 운영되는 셈이라

19) 최승필·임현·서승환(2017)은 법률에 독립성에 관한 선언적 조항을 두는 것보다 임무를 명확히 규정하는 것이 현실적으로 독립성을 제고하는 데 더욱 중요한 의미를 갖는다고 주장했다.

20) 제24조(방송통신발전기금의 설치) 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 방송통신의 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

는 일부 비판적 시각이 있으나, 언론중재위의 재원을 민간으로 다양화할 경우가 역시 언론조정·중재절차에 신청인 및 피신청인의 이해관계가 결부될 가능성이 높다.

또한 언론중재위의 재원을 국가회계로 전환하는 것 역시 바람직하지 않다. 최근 국회 등 정치권에서는 언론중재위원회의 예산지원기관(방송통신위원회)과 위원 위촉 기관(현 문화체육관광부)이 불일치하는 문제가 지속적으로 지적되며, 언론중재위의 재원을 국가회계로 변경하는 논의가 제기되어 있다. 그러나 재원이 국가회계로 변경될 시, 언론중재위는 행정기관의 성격을 띠게 되어 국가부처에 소속되지 않은 독립적 기구로서의 위상이 훼손될 가능성이 높다.

언론중재위의 재원은 위원회의 독립성과 직결되는 문제로, 지속적인 논란이 예상되나, 언론조정·중재절차의 공정성을 담보하는 기금 형태가 새롭게 구성되지 않는 한, 현재로서는 민간기금의 형태를 띤 방발기금이 주재원이 되는 것이 독립성을 보장하는 최선의 방안인 것으로 보인다.

5) 석명의무

독립성을 확보하기 위한 네 가지 요소 이외에 석명의무(釋明義務)도 중요한 요소로 포함할 수 있다. 석명의무란 헌법 또는 법률에 의해 부여된 권한을 어떻게 수행했는지에 관해 이를 국민에게 알리는 의무를 말한다. 이는 앞서 공영방송의 독립성과 관련한 문헌 검토에서 살펴본 ‘설명책임’ 또는 ‘책무성’(accountability) 개념과도 일맥상통한다. 이를 좀 더 실무적으로 살펴보자면, 국가기관·공공기관 등이 매해 국정감사를 받는다거나, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률(정보공개법)」에 근거해 정당한 정보공개청구에 응하는 행위 등이라고 볼 수 있다. 정보공개법상 완전한 석명의무를 이행하기 위해서는 원칙적으로 공중(the public)이 공공정책의 수립과 집행에 관한 신뢰할 만한 정보에 적시에 제한 없이 접근할 수 있어야 한다.

현재 언론중재위는 매해 국회 문화체육관광위원회로부터 국정감사를 받으며, 정보공개법상 정보공개 청구 대상 기관에 포함돼 정보공개청구가 들어올 시 특별한 사유가 없는 한 정보공개를 하고 있다. 물론 단순히 입법부의 국정감사를 받거나 정보공개 청구의 대상이 된다는 점이 독립성의 한 요소인 석명의무 부담 차원에서는 반드시 부정적인 것만은 아니지만, 언론중재위의 주된 재원이 간접적으로나마 정부와 연계돼 있는 문제는 기구 독립성과 관련해 지속적으로 직면할 수밖에 없는 난제라고 할 수 있다.

4. 언론중재위원회의 독립성 관련 개정 시도 사례

전술한 바와 같이 언론중재법 제정 이후 언론중재위의 독립성과 관련한 개정 시도 사례가 다수 있었다. 그 중에서 독립성 논의에 꼭 짚어보아야 할 개정안 발의 사례와 이에 대한 반응에 대해 대표적으로 몇 가지만 살펴본다.

가. ‘언론위원회’로 기관명 변경 및 국가기관화

가장 논란이 되었던 올해 2월 최강욱 의원이 대표 발의한 언론중재법 개정안(의안번호 2107949)은 언론중재위를 ‘언론위원회’로 변경하고 문화체육관광부 소속에 두는 내용을 골자로 한다. 입법 취지는 언론위원회가 언론보도 등의 인격권 침해행위의 존재 여부를 판단해 시정명령 또는 이행강제금을 부과할 수 있도록 하는 등 언론위원회의 권한 및 기능을 확대해 피해구제 효과를 강화하는 데 있다.

이 발의안에 대한 반응은 대부분 부정적으로 나타났다. 즉 발의안이 위원회의 권한을 강화해 안정적인 조직 운영을 도모하려는 선의의 입법 취지를 감안한다고 해도 언론중재위의 독립성 유지 차원에서는 문제점이 있다는 것이다. 무엇보다 언론중재위를 문체부 소속으로 둔다는 것은 현행법상 독립기구인 언론중재위원회의 국가기관화를 의미한다. 현재 언론중재위는 문화체육관광부의 기관 분류에서 문화체육관광부 기타 또는 유관 기관으로 분류되며, 매해 국회 문화체육관광위원회로부터 국정감사를 받고 있다. 그럼에도 불구하고, 언론중재위원회가 기획재정부 공공기관 지정 대상 기관에서 매해 제외되고 있는 이유는 분쟁조정 등 준사법적 기능을 수행하는 기관의 특수성을 인정받았기 때문이다. 즉 언론중재위가 국정감사 수감 대상이 되는 것은 독립성 측면에서 독립성의 한 요소인 석명의무를 다하는 것으로 해석해야 하며, 공공기관 지정대상에서도 제외되고 있는 언론중재위가 국가기관화가 된다면 기관의 독립성이 상당 부분 저해될 가능성이 높다는 비판이 제기되었다(동아일보, 2021.4.19.)

물론 국가기관 중에서도 국가인권위원회처럼 업무적 독립성이 인정돼야 하는 기관의 경우 정부조직법이 아닌 다른 법률에 근거해 독립성을 부여하고, 계층적으로나 후견적으로 그 어디에도 속하지 않은 경우가 있기는 하지만, 본 법안은 언론중재위가 사회적 기능을 수행함에 있어 보장받아야 할 독립성 측면은 고려하지 않은 채 위원회를 아예 문체부 산하에 두고 관리를 받

게 되어 있다. 설령, 언론중재위를 국가인권위원회처럼 이른바 독립행정기구로 변경하는 방향으로 설립한다고 가정하더라도, 상위기관이 없이 어디에도 소속되지 않은 채 독립적으로 언론조정·중재 업무를 수행 중인 현 법적 지위를 유지하는 것에 비해 실익이 없다고 판단된다(한경닷컴, 2021.4.19.).

한편, 언론중재위가 문화체육관광부 산하 기관이 될 경우 현재 민간인 신분인 사무처 직원 역시 공무원 신분을 갖게 된다. 언론중재위원회에 못지않게 언론조정·중재절차의 중대한 실무를 수행하는 조사관(사무처 직원)이 공무원 신분이 되는 것은 오히려 언론중재위의 인적 독립성 확립에 전면적으로 배치된다는 지적이 있다(미디어오늘, 2021.4.19.).

나. 언론위원회 정수 증원 및 위원장 대통령 선임

최강욱 의원 발의안은 또 언론위원회의 정수를 90명에서 120명으로 늘리고, 10년 이상 인권 분야 및 언론감시활동에 종사한 경력이 있는 사람을 각각 중재위원 정수의 7분의 1 이상이 되도록 구성하는 등 언론위원의 구성 다양화를 통한 조정 및 중재절차의 공정성을 높이고자 하였다. 이와 함께 가칭 언론위원장을 문체부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고 있다.

최근 인터넷 매체의 급증 및 인터넷 매체가 가진 강한 전파성 때문에 언론중재위를 통한 조정·중재 신청 건수도 급증하고 있다는 점에 비추어 위원 수 증원은 자연스럽게 보인다. 모두에서 제시한 것처럼 언론중재위는 작년 기준 역대 최대 건수(세월호 대량 사건 제외)인 3,924건을 처리했는데, 피해구제 사각지대를 해소하고 법정 처리 기한 내에 원활히 피해구제를 할 수 있도록 지난 20대 국회 때 이미 중재위원 정원을 현행 90명에서 120명으로 늘리려는 개정 시도는 긍정적으로 평가할 수 있다. 이러한 내용은 중재위원 증원 논의가 현실화되고 있는 현 시점에서 중재위원 구성 및 중재위원 추천권자를 다양화하려는 시도 또한 중재위원 증원 관련 개정안 통과 이후 자연스럽게 수반되어야 하는 논의 절차이기 때문에 일견 자연스러워 보인다.

다만, 기관장을 대통령이 임명하게 하는 것은 현재 중재위원 90인의 호선을 통해 위원장을 선출해 오고 있는 언론중재위의 상황에 비추어 적합하지 않은 방식이라고 판단된다. 호선이란 어떤 조직의 구성원들이 상호 투표해 대표를 선출하는 수평적이고 민주적인 방식이다. 언론중재위가 1981년 언론기본법에 의거 창립됐을 당시에도 위원장(법관의 자격이 있는 자에 한함) 및 부위원장을 중재위원 중에서 호선하도록 했다(「언론기본법」 제50조제3항). 1987년 언론기본법 폐지 이후 위원회 설립 근거법이 정간물법으로 전

환되면서는 위원장의 자격 조건을 아예 없애 완전 호선 체제를 구축했다. 이처럼 언론중재위의 기관장 선출 방식이 보다 완전한 호선 방식으로 변화한 것은 언론중재위 근거법들이 위원회의 독립성을 강화하는 방향으로 바람직하게 개선돼 왔다는 것을 의미한다.

다. 위원장의 상임직 격상, 위원장의 겸직 또는 정치 활동 금지

언론중재위의 독립성을 강화하기 위해 위원장의 직을 현재 비상임에서 상임직으로 격상하거나(김재윤 의원 대표발의, 의안번호 1813918 등) 위원장의 겸직 또는 정치 활동을 금지하는 법안(진성호 의원 대표발의, 의안번호 1814416) 역시 발의된 바 있다. 중재위원장의 위상을 강화하고, 예산편성권 등의 권한을 부여하는 법안의 원 취지는 위원회의 독립성을 강화하는 방향에 부합한다. 그러나 관련 개정안을 살펴보면, 일단 중재위원을 대통령령으로 임명하는 것을 전제로 하고 있다는 측면에서 결과적으로 위원회 독립성을 저하시킬 우려가 있다.

라. 중재위원 위촉·추천권자 변경 또는 다양화, 중재위원 구성 다양화

중재위원의 위촉·추천권자를 변경 또는 다양화하거나, 중재위원 출신 구성을 다양화하는 취지의 법안은 언론중재법이 제정된 제17대 국회부터 현재 제21대 국회에서까지 꾸준히 발의되었다. 먼저 중재위원 위촉·추천권자의 경우 현행법상으로는 문체부장관이 위촉 권한을, 법원행정처장과 대한변호사협회장이 법관의 자격이 있는 사람과 변호사의 자격이 있는 사람에 한해 각각 추천권을 갖고 있다. 위촉권자가 문체부 장관이라는 점에서 중재위원 위촉 과정에 정부의 입김이 작용할 수 있다는 비판은 언론중재법 제정 당시부터 꾸준히 제기됐다. 이에 중재위원을 위촉할 경우 소관 부처가 그 추천기준과 추천 사유를 제시하도록 하거나 위촉권자를 문화관광위원회의 추천의뢰를 받아 국회의장이 추천하는 방식(김재윤 의원 대표발의, 의안번호 173496 등), 한국언론학회, 한국방송협회, 한국신문협회, 이외 각종 시민단체 등으로 추천권자 범주를 넓히는 방식 등이 제안됐다.

제21대 국회에서도 현재 중재위원 추천권자를 대통령령으로 정하는 언론관련학회 및 시민단체(정청래 의원 대표발의, 의안번호 2101794)로 다양화하거나, 중재위원 출신 구성 중 국내외 인권 관련 단체에 10년 이상 종사한 사람, 언론 감시 활동에 10년 이상 종사한 사람 등을 포함시키는 법안(최강

육 의원 대표발의, 의안번호 2107949)이 현재 발의돼 있다.

그런데 중재위원 위촉·추천권자를 변경 또는 다양화하거나 중재위원 출신 구성 다양화하려는 취지의 법안이 언론중재법 제정 초부터 현재까지 꾸준히 발의되고 있음에도 불구하고 해당 개정안들이 단 한 번도 통과된 적이 없다. 이러한 이유는 조정·중재 절차의 공정성을 담보해 결론적으로 기관의 독립성을 제고하기 위한 입법 취지와는 반대로 오히려 자의적 선임이 남발될 가능성도 있기 때문이라고 사료된다. 다시 말하자면 중재위원의 추천 및 위촉, 구성 방식은 위원회의 인적 독립성과 밀접한 관련을 맺는 만큼 충분한 사회적 합의를 통해 신중하게 결정되어야 한다고 판단된다.

마. 위원회 재원의 변경 또는 다양화

언론중재위의 재정적 독립성은 인적 독립성만큼이나 중요한 부분이다. 오히려 더 중요할 수 있다. 현재 언론중재위의 재원은 전술한대로 「언론중재법」 제12조(중재위원회의 운영 재원)에 의거 「방송통신발전 기본법」 제24조²¹⁾에 따른 방송통신발전기금과 예산 범위 내에서의 보조금으로 되어 있다. 현재 언론중재위는 보조금 없이 방송통신발전기금으로 100%를 충당하고 있다. 해당 기금의 소관 기관이 정부 부처인 방송통신위원회이기 때문에 사실상 정부 재원이라는 일부 비판적 시각도 존재한다.

언론중재위는 현재 언론중재위원회의 위원 위촉 기관(문화체육관광부)과 예산지원기관(방송통신위원회)이 불일치하는 실무적 문제를 겪고 있다. 이러한 불일치 문제를 해결할 수 있는 방법으로 언론중재위의 재원을 국가회계로 전환하는 것을 생각해 볼 수 있으나 이는 궁극적으로 상위기관이 있는 국가기관화와 마찬가지로 의미를 갖는다는 측면에서 언론중재위의 독립성 제고 측면에서는 바람직하지 않다고 판단된다.

사실 언론중재위의 재원을 국가회계로 전환하자는 개정안은 과거에도 발의된 바 있다(이재웅 의원 대표발의, 의안번호 173461). 해당 법안의 취지는 본래 언론중재위가 위원회 운영재원을 방송규제기구인 방송위원회(현 방송통신위원회)가 관장하는 방송발전기금으로 하고 있어 언론중재위가 준수법적 독립기관으로서의 높아진 위상과 걸맞지 않게 방송위원회의 단순 보조사업자로 간주될 수 있으며, 방송발전기금의 목적과 용도를 고려할 때 언론피해구제기구가 방송사업자로부터 징수하는 기금으로 사업을 운영하는 것이 성격상 부적절하다는 비판을 배경으로 발의되었다. 해당 법안은 언론중재위원회의 예산을

21) 제24조(방송통신발전기금의 설치) 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 방송통신의 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

국가회계로 전환하는 대신, 기획예산처장관이 위원회의 예산요구액을 감액할 경우 위원장과 협의하여야 한다고 규정하는 등 위원장에게 예산과 관련한 권한을 부여했다.

이외 언론중재위의 기금을 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 신문법) 제35조에 따른 언론진흥기금으로부터의 출연금 또는 보조금, 국가 또는 지방자치단체 외의 자의 출연금 또는 기부금, 차입금 및 그 밖의 수입금 등으로 다양화하는 취지의 법안(노웅래 의원 대표발의, 의안번호 2004155)도 발의된 바 있다.

현재로서는 아쉽게도 준사법적 독립기구라는 언론중재위의 기관적 특성상 완전한 독립성을 담보할 수 있는 대체적 재원은 현재로서는 마땅치 않아 보인다. 언론중재위는 독자적으로 수입을 창출하는 사업도 하고 있지 않다. 이러한 측면에서 비록 문제점은 지적 받아 왔지만 방송통신발전기금은 방송진흥사업 및 문화·예술진흥사업을 위해 지상파방송사업자의 광고매출액에서 징수된 금액 등으로 이뤄진 엄연한 ‘민간기금’이라는 점에 비추어 독립성 차원에서 국가회계로의 전환보다는 현 방식의 유지가 바람직해 보인다.

5. 성찰과 제언

이상 언론중재위의 독립성 논의가 지난 40년간 전개된 과정, 언론중재위의 기구적 특성상 독립성 가치의 중요성, 언론중재위의 독립성과 관련한 주요 개정 시도 사례 등을 살펴보았다.

‘준사법적 독립기구’는 언론중재위가 지난 40년 동안 쌓아온 위상을 유지하게 하는 핵심적인 기관 정체성이다. 언론중재위의 40년 역사를 독립성 확보의 차원에서 살펴봤을 때, 언론중재위는 각종 법안의 제·개정 절차를 통해 기관의 독립성을 제고하려는 의지를 계속해서 피력해 왔다고 할 수 있다. 그럼에도 독립적인 피해구제기관으로서의 정체성을 확보하기 위해서는 내부적 노력과 함께 언론중재위에 대한 입법자들의 인식의 변화가 같이 해야 할 것이라 판단된다.

언론중재위가 40년간 쌓아온 준사법적 독립기구로서의 위상을 더욱 높여나가기 위해서는 몇 가지 사안들이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

첫째, 언론중재위의 인적 독립성 제고는 앞서 발의된 수많은 개정안들이 방증하듯 언론중재위가 앞으로도 고민해야 할 장기적 과제이다. 특히 언론중재위원 상한을 현행 90명에서 120명으로 증원하는 법안(김영주 의원 대표발의, 의안번호 2100874)이 통과될 경우, 구체적으로 증설된 중재부들을 어떻게 구성해 나갈

것인지, 언론중재위원의 전문성과 공정성을 어떻게 담보할 것인지에 대한 구체적인 고민이 필요하다. 중재위원 위촉·추천권자 및 출신 구성에 관한 발의안 검토에서 살펴봤듯 현행 추천·위촉 방식의 변경은 또 다른 자의적 선임의 가능성을 낳을 수도 있기 때문에, 신중히 접근해야 한다. 언론중재위는 지속적으로 중재위원 증원 현실화 이후 예상되는 본 과제에 대해 충분한 정책토론을 통해 언론중재위에 대한 국민의 신뢰와 기관의 독립성을 제고하는 방향의 사회적 합의를 이끌어내야 할 것이다.

둘째, 재정적 독립성이다. 언론중재위는 현재 언론중재위의 위원 위촉 기관(문화체육관광부)과 예산지원기관(방송통신위원회)이 불일치한다는 실무상의 비판에 직면해 있다. 그렇다고 해서 언론중재위의 재원을 국가회계로 변경하는 것은 위원회의 독립성 차원에서는 결코 바람직하지 않다. 결국 언론중재위가 예산당국과 해당 문제를 해결함에 있어 재정적 독립성이 적어도 현재보다 침해되지 않는 방향으로 협의가 이뤄져야 할 것이다. 방송통신발전기금 외 기타 민간기금으로 재원을 넓히는 방안도 고려될 수 있겠으나, 조정·중재 과정에서 이해관계에 얽혀 외적인 압력에 노출될 수 있다는 점에서 이 역시 신중히 접근해야 할 것이다.

셋째, 언론중재법 및 동법 시행령에 언론중재위의 독립성을 강화하는 선언적 규정을 보완하는 방법을 고민해야 할 것이다. 독립성의 요소 중 기능적 독립성이 있다. 기능적 독립성이란 특정기관이 헌법 또는 법률에 의해 직무를 수행함에 있어 외부로부터의 개입을 받지 않고 스스로의 의사결정에 의해 직무를 수행하는 것을 말한다. 이는 위원회가 어떻게 독립성 의지를 외부적으로 피력하고 표출하느냐와 연관돼 있기도 하다. 현행법상 언론중재위 기관 자체의 독립성²²⁾을 선언적이고 명시적으로 규정했거나 준사법적 독립기구로서 언론중재위의 정체성이 드러난 조항이 없다는 점은 아쉽다.

향후에도 언론중재위 독립성 논의는 계속되어야 할 것이다. 그런 점에서 본 발제문에서 제시된 다양한 의견, 독립성의 요소별 검토에 근거한 언론중재위의 독립성 평가, 독립성 요소에 근거한 언론중재법 개정 발의안 유형화 작업 등이 보다 구체적인 입법 방향을 담은 연구 결과물로 발전한다면 언론중재위가 독립성을 확보하는데 필요한 논의에 일정 부분 기여할 수 있을 것이라 판단한다.

언론중재위 이석형 위원장은 창립 40주년 기념사에서 “이제는 누구도 우리 위원회가 독립성, 전문성, 공정성을 가진 언론분쟁해결의 준사법적 중추적 기구임을 부인하지 못할 것입니다... 우리 위원회가 당사자와 국민들로부터 신뢰와 사

22) 언론중재법 제9조(중재위원의 직무상 독립과 결격사유)는 중재위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 수행하며, 직무상 어떠한 지시나 간섭도 받지 아니한다고 밝히고 있는데, 이는 중재위원 개인의 독립성, 즉 ‘인적 독립성’을 의미하고 기관 자체의 ‘법적 독립성’을 의미하진 않는다.

량을 받고, 언론분쟁의 사회·경제적 비용을 감소시키고 국민 갈등을 최소화 하는데 크게 기여하고 있습니다”라고 피력했다. 이러한 언급대로 언론중재위가 정말로 국민과 이해당사자들에게 신뢰받는 중추적 분쟁해결기관이 되려면 무엇보다 독립성 확보가 선행되어야 하는 것은 두말할 나위도 없을 것이다.

참고문헌

김상우·이재진 (2015). 언론중재위원회 손해배상 제도의 기능과 효율성에 관한 연구. <언론과 법>, 14(3), 173-211.

언론중재위원회 (2012). <언론중재위원회 30년사: 1981-2011>.

이승선 (2021). 한국 언론중재제도 40년의 도전과 성과. <미디어와 인격권>, 7(1), 1-65.

언론중재위원회 창립 40주년 기념사. <언론·사람>, 250(04), 3, 2021.

이재진 (2015). 한국 언론ADR의 현실과 쟁점. 컬처룩.

조인호 (2018). 중재인의 공정성 및 독립성. <무역상무연구>, 78, 31-51.

최승필 (2018). 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 연구. <감사>, 133, 42-47.

최승필·임현·서승환 (2017). 감사원 독립성의 규범적 의미와 기능에 대한 검토. <공법연구>, 45(4), 1-30.

최종선 (2014). 방송통신심의위원회의 독립성 확보방안에 관한 연구. <홍익법학>, 제 15권 제3호. pp.495-536.

허만섭 (2010). 언론중재제도의 ‘국가기관 반론권’과보호 가능성에 관한 연구. <한국언론학보>, 54(6), 315-343.

미디어오늘 신문자본연구팀 (1996. 2. 14). <5공화국편 1.신군부의 언론정책>. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=8661>

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제정법률안(문병호 의원 대표발의, 의안번호 170600) 상임위 검토보고서

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(최강욱 의원 대표발의, 의안번호 2197949호) 상임위 검토보고서

정민경 (2021. 4. 23). “언론개혁에 내편 아닌 네 편만 한정해선 안돼” 언론인권센터 “언론개혁, 당파적 이해관계에서 벗어나야” 성명 발표. <미디어 오늘>. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213109>

[부록] 최강욱 의원 발의안 주요 개정 내용

의안번호	대표 발의자	신구조문대비표	
		현행	개정내용
2107949	최강욱	제7조(언론중재위원회의 설치) ① 언론등의 보도 또는 매개(이하 “언론보도등”이라 한다)로 인한 분쟁의 조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 “중재위원회”라 한다)를 둔다.	제7조(언론위원회의 설치) ① ----- ----- ----- ----- 문화체육관광부 소속으로 언론위원회를-----.
		<p>③ 중재위원회는 40명 이상 90명 이내의 중재위원으로 구성하며, 중재위원은 다음 각 호의 사람 중에서 문화체육관광부장관이 위촉한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지의 위원은 각각 중재위원 정수의 5분의 1 이상이 되어야 한다.</p> <p>1. 법관의 자격이 있는 사람 중에서 법원행정처장이 추천한 사람</p> <p>2. 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의 장이 추천한 사람</p> <p>3. (생략) <신설> <신설></p>	<p>③ 언론위원회는 60명 이상 120명 이하의 위원으로 구성하며, 상임 위원은 10명 이상으로 하고, 위원은----- -----위촉하거나 대통령이 임명한다. ----- ---제5호까지의 위원은 각각 위원 정수의 7분의----- -.</p> <p>1. 법관으로 5년 이상 재직하고 있거나 재직하였던----- -----</p> <p>2. 변호사로 5년 이상 재직하고 있거나 재직하였던----- -----</p> <p>3. (현행과 같음)</p> <p>4. 국내외 인권 관련 단체에 10년 이상 종사한 사람</p>

		<p>4. (생 략)</p> <p>④ <u>중재위원회에</u> 위원장 1명과 2명 이내의 부위원장 및 2명 이내의 감사를 두며, 각각 중재위원 중에서 호선(互選)한다.</p> <p>⑤ 위원장·부위원장·감사 및 중재위원의 임기는 각각 3년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다.</p> <p>⑥ 위원장은 중재위원회를 대표하고 중재위원회의 업무를 총괄한다</p> <p>⑦ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 중재위원회규칙으로 정하는 바에 따라 그 직무를 대행한다.</p> <p>⑧ 감사는 중재위원회의 업무 및 회계를 감사한다.</p> <p><신 설></p> <p>⑨ <u>중재위원회의 회의</u>는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑩ <u>중재위원은 명예직으로 한다.</u> 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 수당과 실비보상을 받을 수 있다.</p> <p>⑪ <u>중재위원회의 구성·조직 및 운영에 필요한 사항</u>은 중재위원회규칙으로 정한다.</p>	<p>5. 언론 감시 활동에 10년 이상 종사한 사람</p> <p>6. (현행 제4호와 같음)</p> <p>④ <u>언론위원회에</u>----- ----- 문화체육관광부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.</p> <p>⑤ -----위원의-----.</p> <p>⑥ -----언론위원회를 대표하고 언론위원회의-----.</p> <p>⑦ ----- -----언론위원회규칙으로-----.</p> <p>⑧ -----언론위원회의-----.</p> <p>⑨ 상임위원은 위원장의 추천과 문화체육관광부장관의 제청으로 대통령이 임명하며, 상임위원의 수와 직급 등은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑩ <u>언론위원회의</u>----- -----.</p> <p>⑪ <u>위원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 수당과 실비보상을 받을 수 있다.</u></p> <p>⑫ <u>언론위원회의</u>----- -----언론위원회규칙으로-----.</p>
		<p><신 설></p>	<p>제11조의2(조사관) ① <u>언론위원회의 사무처에 조사관을 둔다.</u></p> <p>② <u>언론위원회 위원장은 언론위원회 사무처 소속 공무원 중에서 조사관을 임명한다.</u></p> <p>③ <u>조사관은 위원장, 제9조에 따른 중재부의 장 또는 제9조의2에 따른 심판부의 장의 지휘를 받아 언론위원회 소관 사무에 필요한 조사를 하고, 해당 중재부 또는 심판부에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.</u></p> <p>④ <u>조사관의 임명·자격 등에 필요한 사항</u>은 대통령령으로 정한다.</p>