

언론중재제도는 제5공화국 시기의 대표적인 언론악법으로 꼽히는 언론기본법에 의해 도입된 반론권 확보를 위한 제도이다. 이 제도는 독일의 바덴 뷔르템베르크 주 언론법의 반론권 제도를 원용한 것으로 알려져 있으며, 언론피해구제의 전통적 수단인 소송을 통한 손해배상과 정정보도청구 제도에 추가하여 새로운 형태의 구제수단을 마련한 것으로 평가된다. 여기에서는 권리 행사에 있어 언론사의 고의, 과실이나 위법성과 무관하게 오로지 보도내용과의 개별적 관련성, 즉 객관적으로 해당 보도로 인해 관련 당사자가 제3자로부터 인격적으로나 재산상으로 부정적인 가치평가를 받았는지 여부만 문제되기 때문에 그 행사가 신속하고도 거의 무제한적으로 이루어질 수 있다는 점에서 언론의 책임을 묻는 가치 혁명적인 제도라고 할 수 있다(양경승 2001).

이러한 점 때문에 제5공화국 당시에는 정부가 언론을 탄압하기 위한 방편으로 이 제도를 도입했다고 인식하는 언론인이나 학자들도 없지 않았다. 하지만 차츰 이러한 오해가 불식되어 이 제도는 언론의 자유에 대한 과도한 제약 없이 인격권을 보호하기 위한 적절한 장치로 인정받게 되었으며, 1980년대 말 민주화의 과정에서 새롭게 제정된 정기간행물 등록 등에 관한 법률과 방송법에서도 채택되었다.

언론중재제도는 시간적으로나 경제적으로 접근이 어려운 법원보다 이용이 편리한 분쟁해결 제도로서 언론에 관한 분쟁이 법원의 소송절차에 이르기 전 단계에서 화해와 절충의 장을 제공한다는 점에서 높은 평가를 받고 있다. 언론보도로 인해 피해를 입은 개인이 적은 비용으로 신속하게 반론보도·정정보도·추후보도 등의 구제를 받을 수 있기 때문에 유익한 제도로 간주된다.

언론중재제도는 우리 나라의 독특한 언론피해구제 제도로서 이제 완전히 자리를 잡았다고 할 수 있다. 그래서 일반인들은 물론이고 그 동안 제도 밖에서 언론보도에 대한 불만을 해결하거나 권위 또는 체면을 의식해서 언론중재제도를 외면하던 국가기관이나 고위공무원, 심지어 언론사까지도 중재제도를 이용하는 단계에 이르렀다. 물론 여기에 대해서는 대륙법계의 전통에 따라 긍정적으로 보는 시각만 있는 것이 아니라, 영미법 전통에서와 같이 공적 발언을 위한 기회나 창구를 충분히 확보하고 있는 국가기관이나 공직자, 언론인에게 이 같은 반론권을 허용하는 것이 적절치 않다고 하는 부정적 견해가 제기될 수도 있다(성낙인, 2002).

언론중재위원회를 통한 피해구제가 피해자들에게 실제로 얼마나 만족스러운 해결 수단이 되고 있는지는 불확실하다. 지난 1996년의 중재신청인들에 대해 언론중재위원회가 실시한 조사결과에 의하면, 앞으로 언론보도에 의해 피해를 입을 경우 다시 중재신청을 하겠느냐는 질문에 긍정적으로 응답한 신청인은 60.4%이었지만 나머지 약 40%는 중재신청을 해도 만족스러운 피해구제가 이루어지지 않을 것이라고 응답한 것으로 나타났다(언론중재위원회, 1996). 이 같은 불만을 해소하기 위한 제도적인 개선 노력이 절실하다고 하겠다.

사실 언론중재제도의 개선을 위한 변화는 이미 시도되었는데, 특히 1996년 7월 1일 이후 시행된 개정 정간물법에 도입된 중재결정제도는 바람직한 결과를 가져온 것으로 평가된다. 과거에는 피신청인, 즉 언론사들이 합의를 해주어야 할 충분한 이유가 있었음에도 불구하고 불성립으로 유도했던 경우가 많았는데, 언론중재위원회가 직권으로 중재결정을 할 수 있는 제도가 시행되고 난 후부터는 합의율이 급격하게 신장되었다. 예컨대 1996년까지 합의율이 대체로 20%대에 머물러 있던 것이 97년 32.9%, 98년 37.5%, 99년 38.1%, 2000년 32.6%, 2001년 34.8%로 최근 5년간 연속 30%를 상회하였다. 반대로 중재불성립 사건은 96년까지

20-30%대를 유지하던 것이 97년 이후 급격히 감소하여 10%대를 기록하다가 지난해는 20.0%로 다시 약간 상승했다(한동원 2001; 언론중재위원회 2002).

그러나 이러한 부분적 개선으로 언론피해구제를 위한 장치로서 언론중재제도가 안고 있는 결함을 모두 해결하지는 못했으며, 새로운 변화를 위한 다양한 논의가 현재 진행 중이다. 그 중에 중요한 것들을 여기서 간략하게 정리해보기로 한다.

첫째 현행 관련법령이 민법, 형법, 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 등 구제수단별로, 그리고 정간물법과 방송법 등 언론매체별로 분산되어 있어 국민들이 쉽게 언론피해구제를 위한 법제도를 이용하기 어렵게 되어 있는 점이 문제시되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 관련법령을 통합한 새로운 법령 제정의 필요성이 논의되었으며, 지난 2000년도 언론중재위원회 정기세미나에서 양삼승(2000)은 이러한 논의들을 수렴하여 언론피해구제의 단일법령 시안을 제시한 바 있다.

둘째 그 동안 소송을 통하지 않은 분쟁해결 장치로서 중재제도의 유용성이 입증되었지만, 전심절차의 한계상 모든 분쟁을 중재절차 내에서 최종적, 일회적으로 해결할 수 없다는 점은 문제가 될 수 있다. 그러므로 언론피해구제법(시안)에 제시된 것처럼 언론보도로 인한 분쟁을 일관된 절차에 따라 해결하기 위해서는 반론보도청구와 정정보도청구는 물론 손해배상청구까지 모두 중재위원회의 조정대상으로 확대하고, 중재절차의 전심적 기능을 강화하기 위해 모든 경우에 그것을 필수적 전치절차로 규정하며, 또한 중재절차의 신뢰성과 권위를 높이고 전치절차로서 심리를 충실하게 하기 위해 중재위원회의 증거조사 기능을 강화할 필요가 있다(양경승, 2001). 물론 여기에 대해서는 언론보도로 인한 손해배상은 액수의 산정이 용이하지 아니하며, 법원의 제소에 앞서 신속하고 용이하게 언론보도로 인한 분쟁을 마무리하려는 중재제도의 취지에 적합치 아니하므로 비현실적인 발상이라는 비판도 있다.

셋째 직권중재결정을 법규정의 허용 한도 내에서 한층 더 적극적으로 활성화할 필요가 제기되고 있으나, 현행 정간물법 규정에 의하면 중재결정에 대한 이의신청이 제기될 경우 그 결정은 효력을 상실하는 것으로 되어 있기 때문에 적절한 기능을 할 수 없는 한계가 있다. 따라서 ‘언론피해구제법’(시안)에 제시된 바와 같이, 이의신청이 있을 때에는 별도의 소송제기가 없더라도 피해자를 원고로, 상대방인 언론사를 피고로 한 소송이 자동으로 제기된 것으로 하는 식의 보완이 절실하다고 하겠다(한동원, 2001). 앞에서 언급한 바와 같이 중재절차에서 분쟁의 심리와 판단이 이루어진 경우에는 1심 소송절차를 과감히 생략하고 바로 2심 소송절차로 이행케 함으로써 중재절차의 내실과 소송절차의 신속을 도모할 필요가 있다는 것이다. 이렇게 할 경우 현재 중재결정의 50%를 상회하는 피신청인의 이의신청 남발을 막을 수 있을 것이며, 이의신청에 따른 신청인의 소송 제기 부담도 덜어줄 수 있을 것이다.

넷째 현행 중재제도하에서는 합의 또는 중재결정된 반론보도문이나 정정보도문을 피신청인이 게재하지 않은 때도 마땅한 집행방법이 없어 신청인들의 불만이 적지 않았다. 1996년 언론중재위원회의 조사에서는 신청인의 37.5%만이 합의내용대로 즉시 보도되었다고 응답했으며, 합의내용을 전혀 이행하지 않았다는 응답도 11.4%나 되었다(언론중재위원회, 1996). 이런 불만을 해결하기 위해서는 언론중재위가 합의나 중재결정 사항의 완전한 이행까지 책임을 지고 불이행 시에는 제재를 가할 수 있는 강력한 권한을 가져야 할 것이라는 주장도 제기되었다(한동원, 2001).

다섯째 현행 정간물법에서는 추후보도청구와 관련하여 반론보도청구와 같은 절차를 준용하도록 규정되어 있는데, 이러한 규정으로는 신청인의 신속한 피해회복을 어렵게 할 수 있다는 지적도 있다. 따라서 “무죄판결 또는 이와 동등한 형태”의 사법부 판단과 결정을 첨부

한 추후보도청구에 대해서는 해당 중재부의 확인만을 거치도록 하고 바로 집행되도록 하는 것이 적절하다는 것이다(한동원, 2001).

여섯째 선거보도와 관련해서 현행 공직선거법은 선거운동기간 중의 반론보도청구를 위해 방송에 의한 것은 선거방송심의위원회에, 정기간행물에 의한 것은 언론중재위원회에 설치한 선거기사심의위원회에 회부하도록 하여 이원적으로 규율하고 있으나, 보다 효율적이고 신속한 구제를 위해 언론중재위원회가 통일적으로 다루도록 하는 것이 바람직할 것이다(양삼승, 2000). 언론피해구제법(시안)에서는 선거관련 보도에 대해 중재위원회의 조정, 중재절차를 보다 신속하게 진행하도록 하고, 중재위원회의 직권중재결정이 있을 경우 이의신청 여부와 상관없이 언론사의 입장과 견해를 첨부하여 그 결정사항을 이행토록 하며, 직권중재결정을 이행하지 않는 경우 즉시 또는 지연기간에 따라 과태료를 부과하여 제재를 가할 수 있도록 되어 있다.

일곱째 인터넷과 같은 새로운 매체에 대해 중재제도를 확대 적용할 필요가 있다는 주장도 제기되었다. 물론 여기에 대해서는 인터넷이 전통적인 대중매체들과는 달리 수용자들에게 일방적으로 메시지를 제공하는 것이 아니라 수용자들이 인터넷을 통해 자신의 의견을 표현할 수 있는 가능성을 지니고 있다는 점, 즉 인터넷의 쌍방향성이라는 기술적 특성으로 인해 논란의 여지가 있다. 하지만, 특히 인터넷을 활용한 전자신문이나 방송은 전통적인 종이신문이나 지상파/케이블 방송과 같이 대중매체로 간주하여 이들에 의한 인격권 침해가 발생했을 때는 피해자가 신속한 구제를 위해 언론중재위원회에 신청할 수 있도록 법규의 개정이 있어야 할 것이다(양삼승, 2000).

그밖에도 중재신청인은 한 번의 불출석으로 신청을 취하한 것으로 간주하는 반면 언론사에 대해서는 2회의 불출석을 취하로 간주하는 것이 평등의 원칙에 위배된다는 등 일부 문제점들이 지적되지만, 여기에서는 생략하기로 한다.

4. 소송을 통한 구제와 개선방향

미국의 헌법학자 샤우어(Schauer)는 명예훼손법은 각 사회의 고유한 상황을 반영하며, 명예훼손에 대한 해결은 각 사회가 명예의 중요성과 언론자유에 두는 사회적·정신적 가치에 따라 결정된다고 주장했다(이재진, 2002a 참조). 미국이 수정헌법 제1조의 정신에 따라 대체로 언론의 자유를 개인의 명예보다 더 중시하는 것과 달리, 우리 나라와 일본은 프랑스나 독일의 대륙법계 전통을 따라 언론의 자유보다 개인의 명예를 더 중시해왔다고 할 수 있다.

우리 나라에서는 명예의 침해에 대해 형법과 민법에서 모두 보호 규정을 두고 있다. 특히 언론관련 명예훼손에 대해 형법은 제309조 1항에 “사람을 비방할 목적(고의성)으로 신문, 잡지 또는 라디오 기타 출판물에 의해” 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 “3년 이하의 징역이나 금고 또는 700만원 이하의 벌금”에 처하고, 동조 2항에는 특히 허위의 사실을 적시한 경우에는 “7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다”고 되어 있다.

제310조에서는 위법성의 조각 사유로서 언론을 통해 명예를 훼손했을 때도 그것이 “진실한 사실(진실성)로서 오로지 공공의 이익(공공성)에 관한 때에는 처벌하지 아니한다”고 규정하고 있다. 물론 진실성과 공공성을 판정하는 일정한 기준을 정하기 어려운 것은 사실이지만, 점차 그 인정 범위가 넓어지는 경향이 있다.