

- ▶조정·중재절차를 필요적 전치절차가 아닌 임의적 절차로 규정.
- ▶직권조정결정에 대한 이의신청시 법원 소제기로 간주함.
- ▶언론사의 고의·과실이나 위법행위 없이 정정보도청구가 가능함.
- ▶구술 및 전자우편 등의 방법으로 조정 및 중재신청이 가능해짐.
- ▶피해자가 아닌 제3자도 시정권고를 신청할 수 있도록 함.
- ▶최대 중재위원 정원을 80인에서 90인으로 증원함.
- ▶중재위원회 운영재원으로 방송발전기금을 사용할 수 있도록 함.

## 2. 언론중재법의 제정 배경

지난해 여당이 “정기간행물 등록 등에 관한 법률”을 폐지하고 “신문 등의 기능보장 및 독자의 권익보호 등에 관한 법률안”과 “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률안”을 추진하자, 한 법조인은 여당이 “한 정파와 일군의 시민세력의 의견만을 집약한 내용을 포함하고 있는 여당의 입법안을 제안하면서 이번 정기국회 회기 내에 이를 통과시켜려 한다”고 비판했다. (박용상, 2004)

이러한 진단은 소위 “신문법”에는 적용될 수 있겠으나, 언론중재법에도 적용하긴 무리가 따른다. 언론중재법은 그 출발점이 신문법과 다르기 때문이다. 언론중재법을 새로이 제정하려는 시도는 시민운동이나 정파와는 무관하게, 법조계 출신의 언론중재위원들이 중심이 되어 1998년부터 시작되었다. 그러나 국민들로부터 그리고 국회 내에서도 큰 호응을 얻지 못하던 언론중재법의 입법이 가능해진 것은 열린우리당의 의석이 17대 국회에서 과반수 이상을 차지하면서, 소위 진보진영에서 줄기차게 요구해왔던 “언론개혁입법”의 현실화가 가능해지면서부터였다.

1998년부터 언론중재법 제정을 주장한 법조계 인사는 지난해 말 다음과 같이 법안의 목적을 재차 설명했다.

현재 논의하고 있는 통합법은 새로운 권리를 창설하거나 제도를 만드는 것이 아니라 기존의 피해구제방법과 절차를 하나의 법령에 아

우르는 것입니다. 이러한 통합법을 만드는 것은 국민에게는 권익구제에 도움을 줌과 동시에 언론의 자유를 효과적으로 보장해 주기 위한 것입니다. 결코 언론자유를 침해하거나 제한하겠다는 의도에서 출발한 것이 아닙니다. (양경승, 2004)

그러나 이러한 입장, 즉 언론의 자유를 효과적으로 보장하겠다는 의도는 언론중재법 제정에 결정적 역할을 한 시민단체나 여당의 입장과 일치하는 것은 아니었다. 지난해 9월 국회에 언론피해구제법안을 청원한 시민단체들은 언론의 자유가 지나치게 보호되고 있다고 주장했다.

현재 우리 대법원은 언론의 ‘사회적 책임’ 보다는 언론의 ‘자유’를 훨씬 강조하는 입장에서 있어 언론기관의 보도에 대하여는 다른 기본권에 비하여 그 제한이 더욱 엄격함을 요하는 반면, 언론기관의 면책사유는 상대적으로 넓게 인정하여 허위보도라고 하더라도 특히 공인의 경우 그것이 악의적이거나 현저히 형평성을 잃은 경우가 아니면 손해배상 책임이 없다는 입장을 견지하고 있으며, 또한 언론사의 손해배상의 책임이 인정되는 경우라 하더라도 언론사의 배상금액이 평균 2천만원 내지 3천만원에 그치는 경우가 대부분이어서(소가가 2천만원 이하의 민사사건은 ‘소액사건’으로 취급되고 있음) 허위보도로 인한 피해회복이 쉽지 않으며 특히 미국이나 영국 등 선진국에서 보편적으로 인정되고 있는 ‘징벌적 손해배상’제도(Punitive Damages)도 인정되지 않고 있음. (언론개혁국민행동, 2004)

언론중재제도의 효율성을 높이려는 언론중재위 측의 요구와, 언론에 대한 견제수단을 강화하려는 시민단체의 요구가 맞물리면서 결국 언론중재법은 국회를 통과할 수 있었다.

## 1) 언론중재위측의 법안

언론중재제도는 국민의 기본권을 유린하고 언론을 적극 통제할 소위 신군부가 제정한 언론기본법에 의해 도입되었다는 점에서 볼 때 진정한 언론자유와 언론피해자를 구제하기 위해 만든 제도라고 보기 어렵다는 평가도 있었다. 당시 언론중재제도는 입법자들이 용어의 의미조차 명확히 파악하지 못한 채 채택되었으며, 사실상 조정에 불과한 역할을 수행하는데도 중재라는

용어를 사용했고, 반론보도를 정정보도라고 착각하기도 했다. 그러나 언론기본법의 폐지에도 불구하고 언론중재제도는 제6공화국에서도 정간법과 방송법 조항을 통해 존속되었고, 헌법재판소로부터 합헌 판정을 받으면서 존재의 정당성이 인정되었다.

언론중재제도는 우리 법제에 독특한 제도로써 화해에 의한 명예로운 해결의 기회를 부여할 뿐만 아니라, 중재를 담당하는 중재부에 직업 법관 이외에 언론계의 실정에 정통한 전문가를 위원으로 함께 참여하게 함으로써 언론과 피해자 쌍방을 이해시키는 데 유리하고, 언론의 입장에서 보면 법원의 재판절차 이전 단계에서 절충할 기회를 갖게 되는 이점이 있으며, 피해자의 입장에서 보면 법원의 재판절차상의 비용과 번잡함을 피하여 피해구제를 시도할 수 있다는 제도적 장점을 가지고 있다. (헌법재판소 1999.7.22. 결정 96헌바19)

특히 1990년대 들어 언론에 대한 불만이 점증되기 시작했고, 그를 해결하는 수단으로 언론중재제도가 나름대로 효율성을 보이는 듯 했다. 언론보도로 인한 피해에 대한 중재신청이 급격히 늘어나기 시작한 것이다. 그러나 국민적 합의나 세밀한 검토 없이 도입된 언론중재제도는 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 이를 보완하기 위해 1996년 법개정을 통해 정정보도의 용어를 반론보도로 수정했고, 언론중재위원회에 “직권중재” 기능을 부여했다. 그렇지만 언론중재제도의 효율성을 크게 높이지는 못했다. 언론 상대 소송이 급격히 늘어났지만, 언론중재위원회의 중재신청 사례는 1990년대 중반이후 더 이상 크게 늘어나지 않고 있다. 언론중재제도가 언론피해구제에 실효를 거두려면 법제 정비가 필요하다는 주장이 나오기 시작했다.

#### **표. 1995년 이후 중재신청건수**

연도	신청건수
1995년	528
1996년	556
1997년	490
1998년	602
1999년	641
2000년	607
2001년	659
2002년	511
2003년	724
2004년	759

근거법률이 정간법이나 방송법 등으로 나뉘어 있어 국민들이 쉽게 법 제도를 이용하기 어렵고, 언론관련 분쟁의 유기적이고 통일적이며 효율적인 해결이 어렵다는 것이었다.

그러나 무엇보다도 가장 큰 문제는 중재위원회에 “중재”기능이 없다는 문제였다. 언론중재위는 알선-권고 기능인 조정권한만 갖고 있기 때문이었다. 원래 조정이란 제3자가 분쟁당사자 사이에서 당사자들을 설득하고 적절한 절충안을 제시하여 양자간의 합의를 도출해 내는 제도이다. 그러나 조정은 민사조정법이나 노동쟁의조정법 등과 같이 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 조정의 수용여부는 전적으로 당사자들의 자유에 맡겨져 있다. 설사 조정이 쌍방간에 수용된다 하더라도 법률에 특별한 규정이 없는 한 일반 사인간의 약속에 불과하고 판결과 같은 효력이 인정되지 않는다. (그러나 언론중재의 경우는 쌍방간 합의에 의해 조정이 성립되면, 재판상 화해와 동일한 효력이 인정된다).

이에 반해 중재는 조정에 비해 훨씬 강력한 구속력을 갖는다. 중재는 법률관계의 분쟁에 관하여 법원의 판결대신 중재인이라는 제3자의 중재판정에 의하여 분쟁을 해결하는 것으로, 중재인은 법률에 특별한 규정이 없는 한 분쟁 당사자들의 합의에 의하여 선정하며, 중재판정은 법원의 확정판결과 동일한 효력이 있다. 중재제도의 공정성을 보장하기 위하여 중재의 절차와 내용 등을 법률로써 엄격히 규율하고 있다. 언론중재위원회에 부여된 기능은 이러한 중재 기능이 아니라 조정기능이었다. (유지태, 2004; 조수정, 2004).

1998년 국정감사에서 국회의원들은 언론중재위원회의 중재기능 강화를

위한 제도적 개선책을 요구했고, 이에 따라 언론중재위원회는 제도 개선을 추진하기 시작했다. 언론중재법안이 구체적으로 일반에게 공개된 것은 2000년 11월에 개최된 언론중재위원회 정기세미나에서 양삼승 변호사가 “언론중재법’(가칭) 제정을 위한 입법론적 방안”이라는 주제로 발표하면서 처음 제기되었다. (2000년, 양삼승). 그 핵심적 내용은 다음과 같다.

- ▶언론중재법이라는 단일법을 만들고 손해배상, 정정보도, 반론보도, 사진금지 등 제반 언론피해구제제도를 하나의 법률에 흡수통합
- ▶언론사내 ombudsman 설치
- ▶판례로만 존재하던 위법성 조각사유를 법조문에 명시
- ▶손해배상 청구권과 반론보도 청구권의 소멸시효기간을 단축
- ▶조정과 중재를 명확히 법적으로 구분하고, 조정 및 중재의 대상으로 정정보도와 반론보도 뿐만아니라 손해배상도 포함시키고
- ▶정정보도도 반론보도와 마찬가지로 언론사의 고의, 과실이나 위법함을 요하지 않음
- ▶손해배상과 정정보도도 조정대상과 필요적 전치절차로 규정
- ▶손해배상액에 상한선을 정하고 “언론보도의 목적과 경위, 주의 정도, 피해자신분, 정정보도나 반론보도 여부 등을 참작하여 손해액을 상당한 범위내로 감경할 수 있도록 함
- ▶쌍방이 미리 중재결정을 받기로 합의하거나 중재절차 진행 중에 동의하여 종국적 분쟁합의제도로서 중재가 가능케 함
- ▶중재결정에 대한 이의신청을 소송제기로 간주하고 제2심인 고등법원에서 관할케 함
- ▶언론보도로 인하여 현저히 피해자의 법익을 침해할 것이 예상되는 경우 표현물의 제작 판매 방송 등을 금지할 수 있는 규정을 명문화
- ▶중재위원장의 상임화, 중재위원의 대통령 임명
- ▶선거시기의 반론보도 청구절차 통일

그러나 언론중재위 측에서 제안한 언론중재법안은 언론이나 국회로부

터 큰 주목을 받지 못했다. 2002년 민주당이 발의한 정간법 개정안에 일부 반영되긴 했으나 민주당의 개정안은 국회를 통과하지 못했다. (양삼승, 2003)

## 2) 시민단체의 언론개혁 법안

언론중재위 측에서 제시한 후 4년 넘게 구체적인 법제화 기미를 보이지 않던 언론중재법안이 법제화 단계에 들어선 것은 2004년 후반부터였다. 소위 “언론개혁“을 요구하는 시민단체들이 2004년 9월 언론중재법 제정 입법청원서를 제출하면서, 언론개혁입법의 일부로 언론피해구제법이 국회의원들의 주목을 받기 시작했다. 시민단체안을 토대로 열린우리당과 민노당안이 만들어져 발의되었고, 한나라당도 독자적인 안을 제시했다.

시민단체의 입법청원 취지의 핵심은 여론을 독점하고 허위보도를 일삼은 무책임한 언론에 대한 견제였다. 언론의 사회적 책임을 제고하고 언론의 허위보도에 대한 실효성 있고 신속한 구제절차를 마련하고 동시에 언론사의 자율적인 허위보도 예방 및 사후 시정제도를 마련한다는 취지 하에 언론피해구제법을 청원했다. (인용) 시민단체들은 언론의 자유는 신장됨에 비해 언론은 그 사회적 책임을 회피하고 있고, 국민들은 ‘무책임한 보도태도,’ ‘권력과 유착된 보도태도,’ ‘언론사 이익을 보호하려는 보도,’ ‘특정 기업·광고주를 위한 편파보도,’ ‘특정 소수 언론매체에 의한 여론 독점’ 등에 대한 불만이 고조되어 있다고 주장했다. (언론개혁국민연대, 2004)

시민단체들은 언론보도로 인한 피해를 강조하면서, 법원의 판결에 대해서도 강하게 불만을 표시했다. 언론의 보도로 인해 피해를 입은 국민들이 그 배상을 받거나 명예를 회복하는 것이 매우 어려운 데, 그 이유는 법원이 지나치게 언론의 편에서 판결을 내리고 있기 때문이라는 것이었다.<sup>2)</sup> 법원이 “언론의 자유를 매우 폭넓게 인정함으로써 언론보도 피해자의 인격권 보호는 대단히 위축되고 있고 반면 언론보도 피해구제에 있어 최후의 보루라 할 수 있는 법원의 역할도 크게 기대할 수 없게“되었다고 주장했다. 법원은 언론의 “사회적 책임” 보다는 언론의 자유를 훨씬 강조하고 있고, 피해자가 소송에서 승소를 하더라도 손해배상액수가 소액이라 견제수단이 되지 못한다며, 징벌적 손해배상을 비롯 각종 새로운 언론피해구제 장치의 법제화를 요

---

2) 2002년 이후 일련의 대법원 판례는 명예훼손보다 정치적 표현의 자유를 중시하는 경향을 뚜렷하게 나타내고 있다. 2002년 2월부터 2003년 6월까지 선고된 명예훼손 손해배상사건 26건 중 언론사 승소율은 73%인 반면, 1990년부터 2000년까지 언론사 승소율은 27.6%에 불과했다. (문재완, 2004)

구했다. 시민단체가 청원한 언론피해구제법의 핵심 내용은 다음과 같다.

- ▶인격권 보호에 관한 일반적인 대원칙을 천명
- ▶사자(死者)에 대한 인격권 보호조항을 도입
- ▶인격권 침해에 대한 위법성조각사유를 명시함
- ▶인터넷언론에 대한 피해구제방안을 마련함
- ▶방송사, 일반일간신문사, 통신사에 한해 고충처리인(옴부즈맨)을 두도록 함
- ▶주요 언론사로 하여금 자체적으로 보도 및 광고를 심의할 수 있는 심의기구를 설치
- ▶언론사에 대한 정보공개제도 도입
- ▶언론의 부당한 허위·과장광고 금지
- ▶국가에서 경비를 보조하는 언론피해상담소를 설치·운영
- ▶국가 또는 지방자치단체는 언론피해구조기금을 설치
- ▶배임수증 등 유죄판결 받은 자에 대한 언론계 취업제한
- ▶징벌적 손해배상 도입

한편 시민단체의 법안은 언론중재제도의 개선에는 큰 비중을 두지 않았다.

- ▶손해배상청구도 언론중재위원회의 중재대상에 포함
- ▶구술신청 허용 등 중재신청 절차 보완
- ▶선거관련 보도에 대한 중재절차 규정 도입

열린우리당과 민주노동당은 언론중재위와 시민단체가 제시한 법안을 토대로 독자적인 입법안을 제출했고, 한나라당안과 절충을 거쳐 2005년 1월

1일 언론중재법이 국회를 통과했다.

언론중재위나 시민단체의 법안 내용 중 일부는 국회에서 수용되지 못했는데, 언론중재위측 법안내용 중에는 조정전치주의, 중재위원장의 상임화, 중재위원의 대통령 임명, 선거시기의 반론보도 청구절차 통일 등이 수용되지 않았다. 시민단체의 법안내용 중에는 언론사 정보공개, 선거보도관련 특칙, 언론광고 규제, 언론피해상당소 및 언론피해구제기금 설치, 언론사내 심의기구 의무화, 징벌적 손해배상 제도 등은 채택되지 않았다.

### 3. 언론중재법의 주요 내용

#### 1) 언론의 사회적 책임 강조

언론중재법은 언론의 자유와 독립을 보장하고 (제3조), “정보원에 대하여 자유로이 접근할 권리와 그 취재한 정보를 자유로이 공표할 자유를 갖는다”고 선언하고 있다. 형식상으로는 언론자유를 중요성을 강조하고 있다. 그러나 이러한 “자유와 권리는 헌법과 법률에 의하지 아니하고는 제한받지 아니한다”고 하여, 사실상 무의미하게 만들었다. 한편 언론의 공적 책임을 명문화하여 (제4조) 공정성, 객관성, 알권리와 표현의 자유신장, 인간의 존엄과 가치존중, 타인의 명예보호, 공중도덕과 사회윤리 준수, 민주적 여론형성 기여 등을 명시했다.

#### 2) 신설 구제 제도

언론중재법은 언론이 침해할 수 없는 인권격을 “생명·자유·신체·건강·명예·사생활의 비밀과 자유·초상·성명·음성·대화·저작물 및 사적문서 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리”로 나열하고 있다. (제5조) 인격권 침해에 대한 위법성이 조각되는 경우도 명문화했는데, “인격권의 침해가 사회상규에 반하지 아니하는 한도 안에서 피해자의 동의에 의하여 이루어지거나 또는 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때”로 규정했다.<sup>3)</sup>

3) 형법 제307조제1항은 “공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.”고, 제310조는 “제302조제1항의 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.”고 규정한다. 또 민법은 제750조에서 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.”고, 제