

2021년도 언론중재위원회 정책토론회 종합보고서

언론조정중재제도 40년의 성과와 입법 과제

- 일 시 : 2021. 5. 27. (목) 14:30
- 장 소 : 프레스센터 18층 외신기자클럽



국민과 언론의 귀와 눈이 되는

언론중재위원회

언론조정중재제도 40년의 성과와 입법 과제

- 일 시 : 2021. 5. 27. (목) 14:30
- 장 소 : 프레스센터 18층 외신기자클럽

- 이 발간물에 게재된 내용은 언론중재위원회 견해와 다를 수 있습니다.
- 이 발간물은 「방송통신위원회 방송통신발전기금」을 지원받아 제작되었습니다.

진행순서

14:30~14:40 **개회사** | 이석형 (언론중재위원회 위원장)

사 회 | 김경희 (언론중재위원회 강원중재부 중재위원/한림대 미디어스쿨 교수)

14:40~15:00 **[기조연설]**

언론조정중재와 언론피해구제 - 40년의 변화와 성과 -

발 표 | 성낙인 (전 서울대 총장, 서울대 법학전문대학원 명예교수)

15:00~15:20 **[제1주제]**

준사법적 독립기구로서의 언론중재위원회 위상에 대한 성찰과 제언

발 표 | 이재진 (한양대 미디어커뮤니케이션학과 교수)

15:20~15:40 **[제2주제]**

**미디어환경 변화에 따른 언론피해구제 대상매체와 청구권 확장
- 2009년 언론중재법 개정 이후 입법 과제를 중심으로 -**

발 표 | 이용성 (한서대 홍보 전공 교수)

15:40~15:50

휴식

15:50~16:10 **[지정토론]**

토론자 | 차기현 (광주지방법원 판사, 전 한국경제 기자)

강향원 (김.장 법률사무소 변호사)

구본권 (한겨레 사람과디지털연구소장)

16:10~16:40 **[종합토론]**

16:40~16:45 **[폐 회]**

개회사

안녕하십니까. 반갑습니다. 언론중재위원회 위원장 이석형입니다.

계절의 여왕, 순결한 신록의 5월이지만, 우리의 일상은 코로나로 인해 여전히 불편하고 생경합니다. 사람과 사람이 만나 손을 붙잡고 흔들며 반갑게 인사를 나누는 것도 마치 먼 추억 같기만 합니다. 이러한 와중에 오늘 언론중재위원회 창립 40주년을 기념하는 뜻깊은 토론회를 개최하게 되었습니다. 코로나 상황을 감안하여 전면적인 대면토론회 대신에 사회자와 발표자, 토론자, 그리고 소수의 취재진만을 현장에 모시고 유튜브를 통한 생중계 방식으로 진행하게 된 것을 그나마 다행으로 생각합니다.

우리 위원회는 지난 3.31. 창립 40주년을 맞이하면서 위원회가 걸어온 40년의 발자취를 돌아보는 한편 급변하는 미디어 환경에 걸맞는 새로운 제도개선과 방향을 모색하는 다각적인 사업들을 추진하고 있습니다. 이 정책토론회도 그러한 사업들의 연장선 위에 있습니다.

오늘 토론회의 주제는 ‘언론조정중재제도 40년의 성과와 입법 과제’입니다. 잘 아시는 것처럼, 우리의 언론조정중재제도는 세계가 주목하고 부러워하는 모범적인 공적 언론분쟁해결기관으로 우뚝 섰습니다. 우리 위원회는 지난해만 해도 국내 언론분쟁사건의 약 90%인 3900여건을 평균 20일 이내 신속 공정하게 처리하였고, 그것도 당사자 거의 80%가 대체로 만족해하는 결과를 가져 왔습니다. 언론분쟁으로 인한 사회적 비용이 연간 수십조 원에 이른다는 최근 어느 연구결과를 고려하면 우리 위원회의 역할

과 기능이 얼마나 중요한지를 짐작할 수 있다고 하겠습니다. 모든 중재위원들과 사무처 직원들의 노고와 기여가 큰 것도 사실이지만, 우리 위원회에 보내주신 국민들의 격려와 신뢰가 바탕이라고 믿습니다. 감사드립니다.

그리고 인터넷 미디어의 확산 등 급변하는 언론 환경은 우리 위원회에 실효적인 피해구제를 위한 새로운 제도도입과 변화를 요구하고 있습니다. 우리 위원회의 존립 근거인 언론중재법이 2009년 일부 개정 이후 지금까지 이렇다 할 개정이나 변화가 없었습니다. 지난 19대와 20대 국회 당시 여러 건의 언론중재법 개정안이 발의되었으나 결실을 보지 못했고, 21대 국회 들어 무려 13개 이상의 언론중재법 개정안이 발의되어 현재 소관 상임위에서 활발히 논의 중에 있습니다. 우리 위원회도 적극적인 의견 제시와 노력을 기울이고 있습니다. 모쪼록 급변하는 미디어 환경에 부합하는 새로운 피해구제제도가 조속히 이루어지기를 소망해봅니다.

오늘 토론회에는 위원회 창립 40주년 기념에 걸맞게, 국내 최고의 언론법 관련 전문가들을 모셨습니다. 우선 최근 서울대 총장을 역임하신 성낙인 교수님께서 기조연설을 통해 우리나라 언론조정제도의 지난 40년 성과를 예리한 통찰력으로 정리해주시리라고 믿습니다. 성낙인 교수는 국내외 헌법에 대해 오랫동안 폭넓은 연구를 해 오신 매우 존경받는 석학이십니다. 그리고 이재진 한양대 교수님과 이용성 한서대 교수님은 자타가 공인하는 우리나라 최고의 언론법 연구자들이십니다. 두 분께서는 우리 위원회가 독립적인 언론분쟁조정기구로서 마땅히 가져야 할 법적 위치가 무엇인지, 또 미디어 환경 급변에 따라 현행 언론피해구제제도가 어떻게 바뀌어야 하는지 해안을 제시해주시리라 기대합니다.

또한 실무 현장에서 활발히 활동하는 실무가 겸 전문가이신 세 분을 지정 토론자로 모셨습니다. 곧 차기현 광주지방법원 판사님, 강향원 김·장 법률사무소 변호사님, 구본권 한겨레 사람과디지털연구소장님이십니다. 철이 철을 날카롭게 한다고 했습니다. 세 분의 지정토론을 통해 위원회 제도 개선이나 발전방향에 대한 문제의식이 더욱 날카로워지고 깊어질 것이라고 기대합니다. 더불어 우리 위원회 중재위원이시며 오는 10월에 언론학회 회장에 취임하시는 한림대 김경희 교수님께서 흔쾌히 토론회 사회를 맡아 주셨습니다. 모든 분께 깊이 감사드립니다.

끝으로 유튜브를 통해 지켜보시는 많은 분들께도 오늘 토론회가 즐겁고 유익한 시간이 되기를 바라며, 모든 분들이 하루 빨리 코로나를극복하여 일상을 되찾고 기쁨과 행복을 누리시게 되기를 간절히 기원합니다. 감사합니다.

2021년 5월 27일

언론중재위원회 위원장 이석형

목 차

■ 기초연설

언론조정중재와 언론피해구제 - 40년의 변화와 성과 - 1

- 성낙인 (전 서울대 총장, 서울대 법학전문대학원 명예교수)

■ 제1주제

준사법적 독립기구로서의 언론중재위원회 위상에 대한 성찰과 제언 33

- 이재진 (한양대 미디어커뮤니케이션학과 교수)

■ 제2주제

미디어환경 변화에 따른 언론피해구제 대상매체와 청구권 확장 - 2009년 언론중재법 개정 이후 입법 과제를 중심으로 - .. 59

- 이용성 (한서대학교 홍보 전공 교수)

■ 지정토론 77

- 차기현 (광주지방법원 판사, 前 한국경제 기자) 77

- 강향원 (김·장 법률사무소 변호사) 81

- 구분권 (한겨레 사람과디지털연구소장) 86

■ 종합토론 91

기조연설

언론조정중재와 언론피해구제

－ 40년의 변화와 성과 －

성낙인

(전 서울대 총장, 서울대 법학전문대학원 명예교수)

언론조정중재와 언론피해구제

- 40년의 변화와 성과 -

성낙인 (전 서울대 총장, 서울대 법학전문대학원 명예교수)

1. 머리말

1980년 군사정변 이후 혼돈 상황은 언론제도 예외가 아니었다. 한편으로는 언론 통·폐합이 단행되었고 다른 한편으로는 「언론기본법」이 제정되었다. 언론 통·폐합은 난립한 언론으로 인한 정보의 왜곡현상을 차단하고 언론계의 부정과 부패를 척결한다는 명분으로 진행되었지만 한국언론사에서 언론탄압의 상징적 사건이다. 1980년에 ‘국가보위입법회의’라는 위헌적 기구에 의하여 제정된 「언론기본법」 또한 태생적 악법이다. 바로 그러한 이유로 민주화과정에서 「언론기본법」은 폐지되었다. 하지만 우리나라 언론법사에서 처음으로 도입된 반론보도청구권과 언론중재위원회는 지난 반세기 동안에 오히려 보완되고 강화되어왔다. 민주주의의 생명선인 언론의 자유는 최대한 보장되어야 한다. 하지만 언론의 자유 남용에 따른 개인의 자유와 권리침해를 방지하지 위한 보완책도 충실히 마련하여 상호 규범조화적으로 작동되어야 한다.¹⁾

필자는 초기 언론중재위원회의 중재위원으로 활동한 바 있고, 헌법학자로서 그간의 경험과 헌법가치에 입각한 언론정보법제를 ‘언론정보법’²⁾으로 출간한 바 있다. 또한 언론중재위원회에 제소하지는 아니하였지만, 언론보도와 관련하여 원고로서 법원에 반론보도청구권 및 정정보도청구권을 행사한 바 있다. 이 사건과 관련하여 법원으로부터 비록 만족스럽지는 아니하지만 나름 소정의 결과를 얻어 최소한의 명예를 회복한 기억이 새롭다.

이제 언론중재위원회 40주년을 맞이하여 그간 한국적인 언론분쟁조정기의 발전과정을 살펴보면서 위원회의 과거, 현재, 미래에 이르는 일련의 상황을 진단하고자 한다. 그간 위원회 창립과 관련하여 창립 30주년에도 그간의 경과와 성과에 관한 논의가 진행되었다.³⁾ 이제 40주년을 맞이하여 언론중재위원회에서 간행하는 ‘언론중재’ 및 ‘미디어와 인격권’을 통하여 다수의 논문들도 발표되어 있다. ‘언론중재’에서는 특히 언론중재와

1) 성낙인 (2021). <헌법학>(제21판). 파주: 법문사. 제3편 제4장 제3절 제5항 언론출판의 자유 참조.

2) 성낙인 (1998). <언론정보법>. 서울: 나남출판.

3) 언론중재위원회 (2011). <언론중재위원회 30년사 1981-2011>. 서울: 언론중재위원회; 이승선 (2011). “언론조정중재 30년간의 전개와 성과”. <언론중재>, 통권 제118호, 7-19.

관련된 당사자, 즉 언론중재위원회 위원, 신청인의 대리인, 피신청인들의 생생한 목소리를 들을 수 있다. 또한 향후 위원회의 발전방안과 관련한 논의에 이어 관련 법률안에 대한 검토가 이어진다.⁴⁾ ‘미디어와 인격권’에서는 언론중재 40년에 이르는 동안에 관련 법률 및 법률안에 대한 종합적인 검토에 이어 새로운 피해구제 수단으로서의 기사삭제 및 열람차단과 그간 새로 도입되어 운영되어 온 손해배상청구에 관한 분석으로 이어진다.⁵⁾

본고에서는 그간 언론중재위원회 및 반론권 제도의 발전과정과 관련하여 제기된 일련의 논의 틀을 존중하면서도 다만 제도의 본질적 측면에 비추어서 살펴보기로 한다. 즉 기존의 논저에서 드러난 언론중재위원회의 발전과정에 관한 논의는 도입기(1980.12-1987.11; 「언론기본법」), 과도기(1987.11-1995.12; 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」, 「방송법」), 정착기(1995.12-2006.1: 개정 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」, 「방송법」), 성장기(2005.1-2009.2: 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」), 확장기(2009.2-현재: 개정 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」)로 나누고 있다.⁶⁾ 이와 같은 구분의 기본축은 언론중재제도와 관련된 법률의 변화 추이와도 대체로 같이 한다.⁷⁾

필자는 이와 같은 편년체적 이해의 기본 축을 수용하면서도 법률의 기본 틀보다는 한국의 언론중재위원회가 가지는 특징적인 발전과정을 중심으로 살펴본다는 측면에서 논의를 이어나가고자 한다. 언론중재제도는 외국의 입법례에서 찾아보기 어려운 독특한 제도임에도 불구하고 언론중재 관련 법률의 제정과 개정 과정에서 오히려 그 존재 가치를 더욱 확인하여 그 권한을 확대·강화하여 왔다는 점에 주목한다. 즉 언론중재위원회가 존치하는 가운데 반론보도청구권(원래 명칭은 정정보도청구권)으로부터 출발하여 본래의 의미의 정정보도청구권과 손해배상청구권까지 위원회에서 관장하는 획기적인 변화를 그 구분의 획으로 삼고자 한다. 그런데 언론중재 법제가 지난 10년 이상 본질적인 부분은 개정되지 아니하고 있는 가운데 디지털(인터넷) 시대에 즈음하여 새로운 유형의 언론중재 필요성이 증가하고 있기 때문에 향후의 입법과 그 과제에 따라 언

4) 한은경 (2021). “40풍상의 언론중재위, 들직한 희망이다”. <언론중재>, 통권 제158호, 4-9.; 윤석년 (2021). “언론중재제도의 역할에 대한 회고: 지역 중재부 사례를 중심으로”. <언론중재>, 통권 제158호, 10-19.; 강진석 (2021). “신청인의 대리인으로 변호사가 바라본 언론중재조정절차”. <언론중재>, 통권 제158호, 20-23.; 오이석 (2021). “언론중재위원회 40년 - ‘피신청인의 변’”. <언론중재>, 통권 제158호, 24-31.; 김창숙 (2021). “언론중재위원회 40년 성과와 제언”. <언론중재>, 통권 제158호, 32-45.; 양재규 (2021). “언론분쟁조정제도 개선 방안에 대한 검토와 전망 - 언론중재법 개정안을 중심으로”. <언론중재>, 통권 제158호, 46-59.; 최영재 (2021). “K-언론중재 40년 경험, 국제사회와 나눌 때”. <언론중재>, 통권 제158호, 60-67.; 박용상 외 4인 (2021). 언론중재위원회 창립 40주년 기념 좌담회, <언론중재>, 통권 제158호, 68-81.

5) 이승선 (2021). “한국 언론중재제도 40년의 도전과 성과-국회법률안을 중심으로”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 1-66.; 김정민·황용석 (2021). “언론보도로 인한 손해배상청구 관련 시계열 데이터 분석 - 2005-2009년 언론조정신청 및 언론관련 판결을 중심으로”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 67-104.; 박아란·김현석 (2021). “디지털 시대 피해구제수단으로서 기사삭제 및 열람차단에 대한 연구”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 105-152.

6) 양재규 (2021), 앞의 논문, 49쪽.; 이재진 (2015). <한국 언론 ADR의 현실과 쟁점>. 서울: 컬처북.

7) 역사의 거울을 통해서 오늘을 성찰하고 보다 나은 미래를 기약할 수 있다. 이 글을 작성하는 과정에서 「언론기본법」 이래 언론 관계법령을 추적해 보았다. 우선 「언론기본법」 원문에 접근하려면 국가기록원에 접근하여야만 가능하다. 국가기록원에 존재하는 「언론기본법」은 컴퓨터 파일이 나오기 이전의 관보이므로 조약한 복사본 그 자체로 등재되어 있었다. 다행히 “언론중재위원회 30년사(1981-2011)”에서 말미에 그간의 제·개정 관련 법률을 상세히 소개하고 있다. 가능하면 가독성과 이해를 높이기 위하여 언론중재위원회 홈페이지 자료 란에 역대 언론관계 법령들을 파일 형태로 등재하였으면 한다.

론중재위원회의 새로운 역사가 펼쳐질 수 있으리라고 본다.

2. 반론보도청구권의 확립과 언론중재위원회의 탄생

가. 「언론기본법」의 제정

1) 언론관련 단일법제의 정립

군사쿠데타를 통하여 권력을 장악한 군부세력은 자신들의 취약한 국민적 정당성을 보충하려는 듯 사회정화를 통한 ‘정의사회 구현’을 기치로 내걸었다. 그 사회정화는 언론사 통·폐합으로 이어졌다. 사상 유례없는 언론 통·폐합 과정에서 정권에 저항한 언론인들은 언론계로부터 추방되었다. 그런 점에서 1980년 언론 통·폐합은 한국 언론사에 깊은 상처를 안겨 주었다.⁸⁾

다른 한편 1980년 12월에는 군사정부의 입법기능을 담당하는 ‘국가보위입법회의’에서 「언론기본법」을 제정하여 언론사와 언론인을 옥죄는 악법을 제정하기에 이르렀다.⁹⁾ 「언론기본법」은 그 전에 있었던 「신문·통신사 등의 등록에 관한 법률」·「방송법」·「언론윤리위원회법」등을 통합한 언론관련 단일법이다. 「언론기본법」은 “국민의 표현의 자유와 알권리를 보호하고 여론형성에 관한 언론의 공적기능을 보장함으로써 인간의 존엄과 가치를 존중하고 공공복리의 실현에 기여함을 목적”으로 제정되었다(제1조). 그런데 정기간행물의 등록의무제(사실상의 허가제), 문화공보부 장관의 발행정지 및 등록취소(제24조)와 같은 독소조항을 제외한다면 오히려 한국언론법제의 새로운 이정표를 제시한 측면도 무시할 수 없다. 그 당시까지만 하더라도 이론상으로만 머물러 있던 헌법적 가치를 갖는 ‘알 권리’를 법률에서 명시적으로 보장하고, 더 나아가 “언론의 정보청구권”을 보장하고(제6조), 여전히 법적 보장에 관하여 논쟁적인 언론의 “취재원의 보호”를 명시하기도 한다(제8조). 무엇보다도 바로 그 「언론기본법」을 통하여 오늘날 언론중재위원회와 반론보도청구권이 처음으로 도입되기에 이른다.

2) 반론권으로의 ‘정정보도청구권’

「언론기본법」 제6장에서는 “언론침해에 대한 구제” 장을 마련한다. 그 핵심은 정정보도청구권과 언론중재위원회 제도이다. 하지만 언론 관련 소송에 대한 특칙

8) 1980년 8월에는 전국 언론사의 종업원 대량해직, 신문사 지방주재 기자 폐지, 정기간행물 172종 무더기 등록취소, 신문방송 통신의 통폐합이 강행되었다.

9) 1980년 12월 31일 ‘국가보위입법회의’에서 제정한 법률(법률 제3347호)이다. 총칙·언론의 권리와 의무·언론기업과 언론인·정기간행물·방송·언론 침해에 대한 구제·벌칙 등 전문 57조와 부칙 4조로 구성되어 있다: 박용상 (1982). <언론의 자유와 공적 과업>. 서울: 교보문고; 박용상 (1983). 언론기본법. 김철수 (편). <정치관계법>. 서울: 박영사.

도 마련하고 있다¹⁰⁾: 제49조(정정보도청구권) ① 정기간행물과 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 “피해자”라고 한다)는 그 공표가 행하여진 후 신문·통신·방송의 경우에는 14일 이내에, 그밖의 정기간행물의 경우에는 1월 이내에 서면으로 발행인이나 편집인 또는 방송국의 장이나 편성책임자에게 정정보도의 게재 또는 방송을 청구할 수 있다.

언론의 자유와 관련된 일련의 흐름은 영미권의 ‘사상의 자유시장론’과 유럽대륙의 ‘사회적 책임론’으로 구분된다.¹¹⁾ 따라서 영미권에서는 반론권 제도를 마련하지 아니하는 대신 보도 후 엄격한 법적 책임을 추궁한다. 반면에 유럽권에서는 반론권을 보장함으로써 언론의 사후 법적 책임을 완화한다.

“모든 권리의 출발점인 동시에 그 구심점을 이루는 인격권이 언론의 자유와 서로 충돌하게 되는 경우에는 헌법을 규범조화적으로 해석하여 이들을 합리적으로 조정하여 조화시키기 위한 노력이 따르지 않을 수 없고, 이는 각 나라의 역사적 전통과 사회적 배경에 따라 조금씩 다른 모습을 보이고 있다… 영국이나 미국에서는… 엄중한 손해배상책임을 지우는 방법에 의하여 그 해결책을 찾았다… 반론권제도를 받아들인 나라들의 법제는 오늘날 크게 프랑스형과 독일형을 들 수 있다. 프랑스형의 반론권은 사실상의 주장은 물론 논평·비판 등의 의견이나 가치판단에 대해서도 반론을 허용하여 반론권의 범위를 넓게 인정하는 데 반하여 독일형의 경우는 사실적 주장에 의해서만 반론을 허용하여 반론권의 범위를 좁게 해석하는 것이 다르다.”¹²⁾

연혁적으로 반론권제도는 프랑스 18세기 말 혁명기로부터 비롯된다. 혁명 이전에 자행된 극도의 언론탄압에 대한 반동으로 혁명 이후 언론의 자유를 만끽하게 되었다. 하지만 선동적인 황색언론이 난무함에 따라 법적으로 반론권을 보장하려는 논의가 진행되었다. 마침내 1822년에 법적으로 반론권(droit de réponse)이 보장되었다. 그 후 1881년 「출판의 자유에 관한 법률」(Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)에서 오늘날 반론권제도의 기본 축을 구축하였다.¹³⁾ 독일에서는 1949년 바이에른(Bayern) 주 출판법에서 반론권(Gegendarstellungsanspruch) 제도를 도입한 이래 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주 출판법을 모태로 한 것으로 알려져 있다.¹⁴⁾ 연방국가인 독일에서는 언론법을 주 법률로

10) 제48조(소송의 우선처리) ① 법원은 언론에 의하여 피해받았음을 이유로 하는 소송은 다른 사건에 우선하여 신속히 처리하여야 한다. ② 언론의 정보청구권에 기한 소는 접수 후 3월 내에 판결을 선고하여야 한다.

11) 성낙인 (1998), 앞의 책. 제2편 제2장 제1절 참조.

12) 현재 1991.9.16. 선고, 89헌마165 결정, 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제16조 제3항, 제19조 제3항의 위헌여부에 관한 헌법소원(합헌).

13) 성낙인 (1998), 앞의 책. 제2편 제2장 제6절 프랑스의 반론권 참조; 성낙인 (1996). “한국과 프랑스의 언론의 자유의 한계에 관한 비교연구 - 반론권을 중심으로”. <헌법학연구>. 제2집, 308-336.; 성낙인 (1999). “프랑스의 언론법제(1): 정기간행물 법제. 한국언론재단 (편). <세계언론법제동향 1999. 상>. 63-105.

14) 현재 1991.9.16. 선고 98헌마165 결정. 바덴-뷔르템베르크주 출판법의 전문은 한국언론연구원 (1995). <세계 언론법(상)>. 서울: 한국언론연구원, 584쪽 이하 참조.

규율한다. 프랑스 「출판의 자유에 관한 법률」과 독일의 바덴-뷔르템베르크 주 법률의 대표적인 차이는 “사실적 주장” 이외에 “논평”도 포함할 것이냐에 있다. 한국 반론법제에서는 프랑스와 달리 ‘논평’을 제외한다.¹⁵⁾

「언론기본법」에서 ‘정정보도청구권’이란 표제에도 불구하고 이는 이론상 ‘반론 보도청구권’이라는데 이론과 관례는 공통적이다.

“정정보도청구권은 그 제목의 표현과는 달리 언론사에 대하여 정기간행물이나 방송의 보도내용을 진실에 부합되게 시정할 것을 요구하는 권리가 아니라 그 보도내용에 대하여 피해자가 주장하는 반박내용을 보도해 줄 것을 요구하는 권리이므로 이의 대상이 된 보도내용의 진실여부는 그 권리행사의 요건이 아니다. 이런 점에서 위 권리의 제목이 정정보도청구권이라고 되어 있는 것은 정확한 표현이 아니며 반박보도청구권이라고 표현하였어야 옳을 것이다. 위 규정의 의의는 피해자에게 보도내용의 진실을 가리기 위하여 장황하고 번잡한 사실조사에 시간을 낭비케 함이 없이 신속하고 대등하게 반박문공표의 기회를 부여하려는 데에 있다고 보여지거니와, 언론사측으로서도 보도내용에 대하여 이의가 있을 때마다 일일이 그 진실여부를 소상히 가려내어 정정보도를 하여야 한다면 언론의 신속성과 신뢰성은 저절로 위축될 수밖에 없으므로 위 규정의 취지를 이의가 제기된 보도내용의 진실 여부를 가려 그 시정을 요구하는 것이 아니라 단지 일정한 요건 하에 피해자가 주장하는 반박내용의 게재를 요구하고 있는 것으로 풀이함은 언론의 신속성 유지라는 측면에서도 타당하다고 생각된다.”¹⁶⁾

3) 언론중재위원회

프랑스와 독일에서 반론보도청구권 제도를 정립하였지만, 이는 어디까지나 언론 보도로 피해를 입었다고 주장하는 당사자가 언론사를 상대로 청구하는 권리이다. 당사자의 주장에 대하여 언론사가 반론보도에 응하지 아니하면 당사자는 법원에 반론보도를 청구하는 민사소송을 청구한다.

그런데 「언론기본법」에서는 언론사를 상대로 한 반론보도청구 이외에 언론중재위원회에 반론보도를 청구할 수 있도록 규정하고 있다: 제50조(언론중재위원회) ① 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 “중재위원회”라 한다)를 둔다.

「언론기본법」은 당사자가 법원에 반론재판청구를 하기 전에 언론중재위원회를 반드시 거처도록 필요적 전치절차를 마련하고 있다: “언론중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구를 신청할 수 없다”(제51조제1항). 이는 외국 의 입법례에서 찾아볼 수 없는 우리나라 특유의 제도이다. 이는 반론권 제도의 새

15) 성낙인 (2002). “반론보도청구권에 관한 비교연구”. <언론중재>, 통권 제83호, 4-21.

16) 대판 1986.1.28. 선고, 85다카1973 판결.

로운 도입에 따른 충격을 최소화하기 위한 제도로 평가하고 있다.¹⁷⁾ 그 이후 언론중재위원회는 반론권 제도의 정착에 중심축으로 작동하여 왔다. 이와 관련하여 언론중재위원회의 설치근거 및 기능과 역할에 관하여는 다소간 논쟁의 소지가 있는 게 사실이다. “중재위원은 학식과 경험 및 덕망이 있는 자 중에서 문화공보부장관이 위촉하되 그 3분의 1은 법원행정처장이 추천한 자를 위촉한다”(제50조제2항). 이에 따라 3인으로 구성되는 중재부는 중재부장인 법관과 2인의 중재위원으로 구성되어왔다(제50조제5항).

우선 필요적 전치주의 제도가 헌법적 근거가 없이도 가능한지가 문제될 수 있다. 1997년 법률개정 이전의 행정심판 필요적 전치주의도 논쟁을 야기한 바 있다. 비록 같은 사안은 아니지만 예컨대 1980년 「헌법」 이전에는 행정심판전치주의를 채택하고 있던 행정심판의 헌법적 근거가 없었기 때문에 자칫 위헌 논의가 촉발될 수 있었다. 이에 「헌법」에 명시적으로 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다”(제107조제2항)라고 규정하기에 이르렀다. 언론중재위원회 제도도 비록 「헌법」이 금지하는 사전검열에 해당되지는 아니하지만, 국가에 의한 언론보도에 대한 사후통제제도라는 우려를 자아낼 수 있기 때문에 엄격한 법리적 근거와 통제가 요망된다.

이에 따른 문제점을 불식시키기 위하여 「언론기본법」에서는 언론중재위원회 중재부의 장은 “법관의 자격이 있는 자”로 규정하고 있고 현직 법관을 중재부장으로 운용하도록 규정하였다. 이는 헌법기구인 선거관리위원회의 구성에 있어서 현직 법관을 위원장으로 선임하는 예와 비슷한 입법례라 할 수 있다. 즉 중앙선거관리위원회 위원장은 「헌법」상 위원 중에서 호선하도록 되어 있지만(「헌법」 제114조제2항), 관례적으로 대법원장이 지명한 3인의 현직 법관 중에서 대법관인 위원이 위원장으로 선임된다. 또한 각급 선거관리위원회 즉 시·도 선거관리위원회 및 시·군·구 선거관리위원회 위원장도 현직 법관이 담당한다. 사법권의 독립을 위하여 “법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 재판한다”(「헌법」 제103조)라는 「헌법」 규정에 비추어 보건대 고도의 정치적 중립이 요구되는 선거관리위원회나, 언론의 자유보장과 개인의 권리보호의 균형추 역할을 하는 언론중재위원회의 역할과 기능에 비추어 보건대 현직 법관의 중재부장으로로서의 역할은 결코 과소평가할 수는 없다. 다만, 선거관리나 언론중재 이후에 최종적으로는 법관으로 구성된 법원의 재판을 받아야 한다는 점을 고려한다면 각종 위원회의 법관 참여는 우려를 자아낼 수 있는 소지도 있다.¹⁸⁾

“중재결과 당사자간에 합의가 성립된 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다”(「언론기본법」 제50조제6항)라는 조항에 대하여도 논란이 있을 수 있지만,

17) 박용상 (1983). 앞의 책(정치관계법). 211쪽: “그 입법취지는 새로운 생소한 제도의 도입에 따른 혼란을 줄이고 언론활동에 대한 충격이나 피해자의 권리남용에 대처하기 위한 것으로서 법원에 심판을 청구하기 위한 필요적 전치절차를 마련한 것이다”; 박용상 (1989). “정정보도청구권제도의 일반적 고찰”. <언론중재>, 통권 제32호, 51-63.

18) 이에 따라 청와대 등에서 법관의 파견 근무는 최소화되었지만, 법관의 겸직 근무는 여전히 계속되는 문제점이 지적된다: 성낙인 (2021). 앞의 책. 759쪽 참조.

당사자 사이에 이루어진 합의정신을 존중한다는 측면에서 수용되어 왔다.

나. 「언론기본법」의 폐지와 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」과 「방송법」의 제정

1) 「언론기본법」의 대체입법인 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」과 「방송법」

(i) 「언론기본법」의 순기능에도 불구하고 소위 5공의 대표적 악법으로 꼽힌 「언론기본법」은 폐지되고, 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」(1987.11.28, 법률 제3979호, 이하 정간법)이 새로 제정된 뒤 2003년 5월 법률 제6905호까지 8차례 개정되었다.

(ii) 1987년 정간법에서는 종래 「언론기본법」에 있던 정정보도청구권과 언론중재위원회 제도를 원칙적으로 존치한다. 또한 「방송법」에도 이를 준용한다. 「언론기본법」과 달라진 내용으로는 중재위원 정수가 기존 30인-60인에서 40인-70인으로 확대되었다. 대상매체 역시 기존의 신문, 잡지, 뉴스통신, 방송에 이어 CATV가 추가되었으며, 정정보도청구권 이외에 추후보도청구권이 추가되었다.

2) 반론보도청구권으로 바로잡은 정간법

(i) 1995년에는 정간법 개정으로 ‘정정보도청구권’이라는 법문의 표현이 반론권이란 본질에 맞게 ‘반론보도청구권’으로 개정되었다. 이론과 관례에 부합하지 아니하는 법문상의 오류가 15년 만에 비로소 제자리를 찾았다는 사실은 더디고 더딘 한국언론법제의 현실을 단적으로 보여준다. 1980년 입법과정에서 이론상 반론권이 맞다는 주장에도 불구하고 당시 집권세력이 정정권으로 입안하였던 사실이 이를 증명한다.¹⁹⁾ 특기할 개정사항으로는 언론중재위원회에 직권중재권이 부여되었다.

(ii) 국가와 지방자치단체 및 기관과 단체의 장에게도 그 업무와 관련된 반론보도청구권을 보장한다(제16조제7항). 이는 전통적으로 국가나 지방자치단체 및 그 기관의 장은 헌법상 보장된 기본권의 향유자가 아니라 기본권의 수범자이므로 원칙적으로 기본권의 주체가 될 수 없기 때문²⁰⁾에 이들에게 반론보도청구권을 인정하지 아니하였지만, 개정 정간법에서 이를 인정하고 있다. 이와 비견될 수 있는 사례는 교육관련법제에서도 나타난다. 헌법재판소는 종래 ‘교원징계재심위원회’의 재심결정에 대하여 교원만 행정소송을 제기할 수 있고 학교법인 또는 그 경영자에는

19) 박용상 외 4인 (2021). 앞의 글. 69쪽(박용상 발언분).

20) 성낙인 (2021). 앞의 책. 제3편 제1장 제5절 기본권의 주체, 1004쪽 이하 참조.

이를 금지한 「교원지위 향상을 위한 특별법」에 대하여 합헌결정²¹⁾을 내린 바 있으나, 판례를 변경하여 이를 위헌으로 판시한다.²²⁾ 같은 이유로 재임용에서 탈락한 사립대학 교원의 권리구제절차를 형성하면서 분쟁의 당사자이자 재심절차의 피청구인인 학교법인에게는 ‘교원소청심사특별위원회’의 재심결정에 대하여 소송으로 다투지 못하게 하는 특별법 규정도 위헌이라고 결정하였다.²³⁾ 이에 따라 관련 법률도 개정되었다.²⁴⁾

(iii) 개정 정간법에서는 기존의 ‘정정보도청구권’을 ‘반론보도청구권’으로 바로잡은 대신 새로 정정보도청구권을 추가하였다. 이는 후술하는 “본래적 의미의 정정보도청구권”과는 그 켜를 달리하는 권리이다. 즉 「민법」 제764²⁵⁾조에 따른 정정보도등을 청구할 때에도 언론중재위원회에 분쟁 조정을 신청할 수 있다(제18조 중재절차등).²⁶⁾

3. 언론보도로 인한 피해구제에 관한 단일 법률의 제정

가. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」의 제정

(i) “이 법은 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개(媒介)로 인하여 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익(法益)에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적(公的) 책임을 조화함을 목적으로 한다”(현행 조문: 2009년, 2011년 개정).

(ii) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 ‘언론중재법’이라 한다)은 1980년 「언론기본법」이 제정된 이후 오래도록 관계자들이 염원하던 단일 법률로 제정되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이 법률의 특징적인 몇 가지로는 기존의 반론보도청구권 이외에 정정보도청구권과 손해배상청구권을 신설하고 임의적 전치 중재절차도 신설하였다. 또한 대상매체로는 인터넷신문도 추가하였고, 2009년 개정법에서는 포털뉴스(인터넷뉴스서비스), IPTV(인터넷멀티미디어방송)도 추가하였다. 중재위원 정원을 40인-90인으로 증원하였다.

나. 정정보도청구권 제도의 도입에 따른 기본 축의 변화: 반론에서 정정으로

21) 현재 1998.7.16. 선고 95헌바19등 결정, 교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌소원(합헌).

22) 현재 2006.2.23. 선고 2005헌가7등 결정, 교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌제청 등(위헌).

23) 현재 2006.4.27. 선고 2005헌마1119 결정, 대학교원기간임용제탈락자구제를 위한 특별법 위헌확인(위헌).

24) 성낙인(2021). 앞의 책. 1513쪽.

25) 제764조(명예훼손의 경우의 특칙) 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원은 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다.

26) 「민법」 제764조의 규정에 따른 정정보도청구는 현행 언론중재법의 정정보도청구권의 언론사의 고의, 과실을 요건으로 하지 아니한다는 점에서 본질적으로 구별된다.

(i) 기존에 있던 정정보도청구권과 상이한 “본래적 의미의 정정보도청구권” 제도의 도입으로 이제 반론보도청구권을 뛰어넘어 정정보도청구권이 언론보도로 인한 피해 구제의 중심축으로 자리 잡게 된다. 이는 종래 언론보도와 관련하여 프랑스·독일의 법제를 계수한 반론보도청구권 제도와는 차원을 달리한다. 법률의 체제에서도 정정보도청구권이 반론보도청구권에 앞서 규정하고 있다.

제3장 침해에 대한 구제 제1절 언론사등에 대한 정정보도 청구 등

제14조(정정보도 청구의 요건) ① 사실적 주장에 관한 언론보도등이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자(이하 “피해자”라 한다)는 해당 언론보도등이 있음을 안 날부터 3개월 이내에 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 “언론사등”이라 한다)에게 그 언론보도등의 내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다. 다만, 해당 언론보도등이 있을 후 6개월이 지났을 때에는 그러하지 아니하다. ② 제1항의 청구에는 언론사등의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 아니한다. ③ 국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 해당 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도를 청구할 수 있다. ④ 「민사소송법」상 당사자능력이 없는 기관 또는 단체라도 하나의 생활단위를 구성하고 보도 내용과 직접적인 이해관계가 있을 때에는 그 대표자가 정정보도를 청구할 수 있다.

(ii) 반론은 실제적 진실 여부를 떠나서 당사자에게 반론 내지 반박의 기회를 부여하는 제도이다. 하지만 정정은 내용이 실제적 진실에 반한다는 주장이다. 즉 틀린 내용을 바로 잡는다는 의미이다. 실제적 진실을 가리는 작업은 매우 까다롭고 어려운 적법절차를 거쳐서 이루어진다. 언론중재위원회는 재판을 통하여 비로소 피해 당사자의 권리를 구제하는 데 따른 경제적, 시간적, 효율적 측면에서의 어려움을 시정하기 위한 간편한 비(非) 소송적 조정·중재 기구이다. 그런데 실제적 진실을 언론중재위원회를 통하여 과연 구현할 수 있을지에 대한 의구심이 제기될 수밖에 없다. 바로 그런 점에서 위원회를 통한 정정보도청구권의 구현은 매우 섬세하고 정밀하게 작동되어야만 언론의 자유에 대한 속박이라는 비난으로부터 자유로울 수 있다. 이와 같은 정정보도청구권의 행사에는 “언론사등의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 아니한다.” 정정보도청구권의 도입과 더불어 손해배상청구권 제도까지 도입되었다. 그런 점에서 언론중재법상의 언론중재위원회는 준사법기관으로서의 역할을 수행하게 되었다. 이에 따라 실제적 진실발견을 위한 증거조사에 관하여도 상세히 규정하면서 정정보도와 손해배상 분쟁의 본질에 반하지 아니하는 한도 내에서 「민사소송법」을 준용한다.²⁷⁾

27) 언론중재법 제20조 ① 중재부는 정정보도청구등 또는 손해배상 분쟁의 조정에 필요하다고 인정하는 경우 당사자 양쪽에게 조정 대상 표현물이나 그 밖의 관련 자료의 제출을 명하거나 증거조사를 할 수 있다. ② 제1항의 증거조사에 관하여는 조정

(iii) 언론중재법이 제정된 이후 헌법재판소에 제기된 위헌소송은 관련 규정의 예민한 성격과 언론사의 반응을 단적으로 보여준다.²⁸⁾ 이 사건에서 헌법재판소의 판시 사항은 다음과 같다. 1. 일간신문사에 고충처리인 제도는 합헌이다. 2. 정정보도청구의 요건으로 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 않도록 한 규정도 합헌이다. 3. 정정보도청구의 소를 「민사집행법」 상 가치분절차에 의하여 재판하도록 한 규정은 위헌이다. 4. 언론중재법 시행 전의 언론보도로 인한 정정보도청구에 대하여도 언론중재법을 적용하도록 한 규정은 위헌이다. 이 중에서 논쟁적인 사안은 2.와 3. 부분이다. 헌법재판소 결정 중 새로 도입된 정정보도청구권 제도 그 자체에 대하여는 재판관 전원일치의 합헌결정을 내렸다는 점에서 큰 의의를 발견할 수 있다. 하지만 정정보도청구의 소를 「민사집행법」 상의 가치분절차에 의하여 재판하도록 한 규정은 위헌이라는 결정에 따라 이를 민사소송의 일반원리에 따라 재판하게 되었다. 그런데 위헌결정에 대하여 일부 재판관은 합헌이라는 반대의견도 제시하고 있다. 헌법재판소의 위헌결정은 분쟁의 최종적인 해결책에 대한 원론적 입장으로 평가할 수 있다. 하지만 반대의견에서도 적시된 바와 같이 언론분쟁을 해결하기 위하여 한국 특유의 정정보도청구권 제도를 받아들였다면, 언론중재법이 표방하는 신속·경제·효율이라는 목적을 달성하기 위한 방편으로서 「민사집행법」의 가치분절차를 수용하여도 무리가 없었으리라는 아쉬움이 남는다. 특히 현재와 같은 사건 과부하에 휘둘리고 있는 법원의 재판 현황에 비추어 본다면 원리원칙대로의 민사소송 당사자는 해당 소송이 언제 끝날지 모르는 기약 없는 세월을 보내야 하기 때문이다. “지체된 정의는 정의가 아니다”라는 법언을 다시 한 번 되새기게 한다.

“사. 언론중재법 제14조에서 규정하고 있는 정정보도청구권은 반론보도청구권이나 민법상 불법행위에 기한 청구권과는 전혀 다른 새로운 성격의 청구권이다. 허위의 신문보도로 피해를 입었을 때 피해자는 기존의 민·형사상 구제제도로 보호를 받을 수도 있지만, 신문사 측에 고의·과실이 없거나 위법성조각사유가 인정되는 등의 이유로 민사상의 불법행위책임이나 형사책임을 추궁할 수 없는 경우도 있다. 이러한 경우 피해자에 대한 적합한 구제책은 신문사나 신문기자 개인에 대한 책임추궁이 아니라, 문제의 보도가 허위임을 동일한 매체를 통하여 동일한 비중으로 보도·전파하도록 하는 것이다. 더욱이 정정보도청구권은 그 내용이나 행사방법에 있어 필요 이상으로 신문의 자유를 제한하고 있지 않다. 일정한 경우 정정보도를 거부할 수 있는 사유도 인정하고 있고, 제소기간도 단기간으로 제한하고 있으며, 정정보도의 방법도 동일 지면에 동일 크기로 보도문을 내도록 하여 원래의 보도 이상의 부담을 지우고 있지 않다. 따라서 언론중재법 제14조 제2항이 신문의 자유를 침해하는 것

의 성질에 반하지 아니하는 한도에서 「민사소송법」 제2편제3장을 준용하며, 중재부는 필요한 경우 그 위원이나 사무처 직원으로 하여금 증거자료를 수집·보고하게 하고, 조정기일에 그에 관하여 진술을 하도록 명할 수 있다.

28) 현재 2006.6.29. 선고, 2005헌마165등 결정, 신문등의자유와기능보장에관한법을 제16조 등 위헌확인.

이라고 볼 수 없으며, 언론중재법 제31조 후문은 그 위치에도 불구하고 제14조 제2항과 동일한 내용을 명예훼손에 관하여 재확인하는 규정으로 보아야 할 것이므로 역시 헌법에 위반되지 않는다.(재판관 전원일치)”

“아. 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단은 정정보도청구의 소를 민사집행법상의 가처분절차에 의하여 재판하도록 규정하고 있다. 그 결과 정정보도청구의 소에서는 그 청구원인을 구성하는 사실의 인정을 ‘증명’ 대신 ‘소명’으로 할 수 있게 되었다. 그런데 언론중재법상의 정정보도청구소송은 통상의 가처분과는 달리 그 자체가 본안소송이다. 이러한 정정보도청구의 소에서, 승패의 관건인 “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함”이라는 사실의 입증에 대하여, 통상의 본안절차에서 반드시 요구하고 있는 증명을 배제하고 그 대신 간이한 소명으로 이를 대체하는 것인데 이것은 소송을 당한 언론사의 방어권을 심각하게 제약하므로 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다. 정정보도청구를 가처분절차에 따라 소명만으로 인용할 수 있게 하는 것은 나아가 언론의 자유를 매우 위축시킨다. 진실에 부합하지 않을 개연성이 있다는 소명만으로 정정보도 책임을 지게 되므로 언론사로서는 사후의 분쟁에 대비하여 진실임을 확신할 수 있는 증거를 수집·확보하지 못하는 한, 사실주장에 관한 보도를 주저하게 될 것이다. 이러한 언론의 위축효과는 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 자제하는 결과를 초래하고 그로 인한 피해는 민주주의의 기초인 자유언론의 공적 기능이 저하된다는 것이다. 이와 같이 피해자의 보호만을 우선하여 언론의 자유를 합리적인 이유 없이 지나치게 제한하는 것은 위헌이다.”²⁹⁾

다. 기타

2009년, 2011년, 2018년에 일부개정이 있었다. 2009년 개정법에서는 포털뉴스(인터넷뉴스서비스), IPTV(인터넷멀티미디어방송)도 언론조정 및 중재 대상매체로 추가되었다. 기타 관련사항은 본질적인 부분의 변화는 없었다. 특히 2011년 개정법률은 주로 자구 수정이 중심이다.

2018년 개정은 중재위원의 결격사유 중 하나로 ‘언론사에 소속된 현직 언론인’을 규정하고 있던 제8조제2항제4호 내용을 ‘언론사의 대표자와 그 임직원’으로 바꾼 것이다.³⁰⁾

29) 반대의견(합헌): 언론중재법 제26조 제6항이 정정보도청구에 대한 심리절차를 가처분절차에 의하도록 하고 있는 것은 허위보도로 인한 피해를 신속하게 구제하기 위하여 필요하고도 적절한 수단이다. 정정보도청구사건을 심리할 때에는 변론을 열어 당사자 쌍방에게 주장과 입증의 기회가 균등하게 주어진다. 또한 소명의 증명정도와 증명의 증명정도는 이론상으로는 구분되지만, 실제에 있어서는 크게 차이가 나지 않는다. 그리고 언론의 보도가 허위임이 밝혀진 경우에 허위보도를 정정하는 것은 진실보도의무를 부담하는 언론사가 당연히 취해야 할 조치이고, 정정보도는 사실에 관한 보도가 허위인 경우에 인정되는 것이므로 그것이 언론의 비판·견제기능을 약화시킨다고 볼 수도 없다.

30) 개정이유: 언론인의 범주에 대한 명문규정이 없는 바, 언론인은 사회통념상 취재·보도와 관련된 기자, 앵커, 편집국 근무자 등을 지칭하는 경우가 일반적이어서 기자직이 아닌 일반직으로 언론사에 근무하는 경우 해석이 문제될 소지가 있어 결격사유 규정의 취지가 분쟁 조정 시 이해관계를 가지고 있는 자를 배제하는 것이므로 중재위원 결격 사유에 언론사의 일반 직원까지 포함되도록 함으로써 법 규정의 명확성을 높이고 동 법의 취지를 살리고자 하려는 것임.

4. 새로운 모델의 창출을 위한 진단과 제언

가. 언론의 자유와 언론보도로 인한 피해자 사이의 이익형량과 규범조화

1) 언론보도로 인한 피해구제 일반

언론보도로 인한 피해구제제도는 언론의 자유와 본질적으로 갈등의 소지를 안고 있다. 바로 그런 이유로 「헌법」은 언론에 대한 사전검열을 명시적으로 엄격히 금지한다(제21조제2항). 하지만 언론보도가 이루어진 다음, 즉 사후 규제는 법적으로 가능하다. 다만, 그 사후 규제가 실질적으로 자체 검열의 효과로 나타나서는 아니 된다. 이에 가장 고전적이고 원론적인 언론보도에 대한 피해구제는 전통적인 민사법적 규제와 형사법적 규제에 따를 수밖에 없었다.³¹⁾

우선 언론보도로 인한 기본권 침해에 대한 피해의 구제방법으로는 언론사에 직접 시정요구, 피해구제기구의 이용, 소송제기 등이 있다. 언론사의 자율적인 구제나 민간단체를 통한 구제방법은 만족스러운 정도로 정착되지 못하고 있다. 이에 법적 효과를 동반하는 손해배상청구·사전유지(事前留止)·사죄광고·반론권에 의한 구제 방법 등이 원용된다. 이 중 사죄광고제도는 헌법재판소의 한정위헌결정³²⁾에 의하여 판결문공시(判決文公示)의 방법으로 대체되었다. 그런데 사법적 구제제도는 ① 고의·과실 등 귀책사유를 전제로 하고 손해 기타 법익의 침해에 대한 구체적 입증이 필요하며, ② 소송제도의 성질상 신속한 구제를 기대하기 어렵고, ③ 금전적 배상만으로는 개인의 법익보호에 미흡한 점이 많다.

이에 언론중재법에서는 정정보도청구권·반론보도청구권과 추후보도청구권을 규정한다. 특히 언론중재법에서는 “그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리”라고 하여 언론보도에 따른 권리 침해의 유형을 폭 넓게 규정한다: 제5조(언론등에 의한 피해구제의 원칙) ① 언론, 인터넷뉴스서비스 및 인터넷 멀티미디어 방송(이하 “언론등”이라 한다)은 타인의 생명, 자유, 신체, 건강, 명예, 사생활의 비밀과 자유, 초상(肖像), 성명, 음성, 대화, 저작물 및 사적(私的) 문서, 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(이하 “인격권”이라 한다)를 침해하여서는 아니 되며, 언론등이 타인의 인격권을 침해한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 그 피해를 신속하게 구제하여야 한다. ② 인격권 침해가 사회상규(社會常規)에 반하지 아니하는 한도에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법률에 특별한 규정이 없으면 언론등은 그 보도 내용과 관련하여 책임을 지지 아니한다. 1. 피해자의 동의를 받아 이루어진 경우,

31) 이하 성낙인(2021). 앞의 책. 1307-1308쪽.

32) 현재 1991.4.1. 선고 89헌마160 결정, 민법 제764조의 위헌여부에 관한 헌법소원(한정위헌).

2. 언론등의 보도가 공공의 이익에 관한 것으로서, 진실한 것이거나 진실하다고 믿는 데에 정당한 사유가 있는 경우

2) 명예훼손법 제도와 최근 헌법재판소 판례

(i) 일반적으로 언론보도로 인한 인격권침해와 관련하여 명예훼손에 따른 민·형사상의 제재가 가하여진다. 고의 또는 과실로 명예를 해하면 「민법」상 불법행위가 된다(「민법」 제750조, 제751조). 한편 「형법」(제307조-제310조)에서는 “공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자”(제307조제1항). “사람을 비방할 목적으로 신문, 잡지 또는 라디오 기타 출판물에 의하여 제307조제1항의 죄를 범한 자”(제309조)도 처벌한다. 그러나 그 행위가 “진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다”(제310조). 하지만 “공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자”(제307조제2항) 및 “사자의 명예를 훼손한 자”(제308조)도 처벌한다. 이에 따라 「형법」상 명예훼손죄에는 ‘공연히’·‘사실을 적시’·‘허위’·‘진실한 사실’·‘공공의 이익’ 등에 대한 해명이 필요하다. 또한 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 정보통신망법)에서도 사이버명예훼손죄(제70조)로 처벌한다. 이에 관한 최근 헌법재판소의 판례를 소개하면 다음과 같다.

‘허위사실’의 표현은 증거에 의하여 허위성이 입증된 경우에만 처벌되는데, ‘적시된 사실이 객관적으로 허위’이고 피고인이 적시한 사실이 ‘허위임을 인식’하였는지에 대한 증명책임은 원칙적으로 검사에게 있고(대판 1994.10.28. 94도2186; 대판 2010.10.28. 2009도4949), 법원은 적시된 사실의 내용 전체의 취지를 살펴볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 경우에는 세부에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있다 하더라도 이를 허위의 사실이라고 볼 수는 없다는 취지의 판례를 확립하여(대판 1998.10.9. 97도158; 대판 1999.10.22. 99도3213), 구성요건을 엄격히 해석·적용하는 등 표현의 자유에 대한 위축을 최소화하고 있으므로 침해의 최소성 원칙에 위배되지 아니한다. 허위 사실을 인식하면서 타인의 명예를 훼손하는 행위는 표현의 자유 보장을 통해 달성하고자 하는 개인의 인격 실현과 자치정체의 이념 실현에 기여한다고 볼 수 없고, 오히려 신뢰를 바탕으로 한 비판과 검증을 통하여 형성되어야 할 공적 여론 형성에도 부정적인 영향을 끼치게 된다. 따라서 표현의 자유 제한 정도가 달성되는 공익에 비하여 지나치게 크다고 볼 수 없으므로 법익 균형성 원칙을 충족한다.³³⁾

그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 표현이라 함은 행위자의 주요한 목적이나 동기가 공공의 이익을 위한 표현이라면 부수적으로 다른 사익적 목적이나 동기가 내포되어

33) 헌재 2021.2.25. 선고 2016헌바84 결정, 형법 제307조 제2항 위헌소원(합헌).

있더라도 무방하다(대판 2002.1.22. 2000다37524). 진실한 사실이란 그 내용의 전체 취지를 살펴볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 사실이라면 세부적인 면에 있어 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이라도 무방하다(대판 2002.1.22. 2000다37524; 대판 1998.10.9. 97도158. 표현 내용이 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있는지의 여부는 적시된 사실의 내용, 진실이라고 믿게 된 근거나 자료의 확실성과 신빙성, 사실 확인의 용이성, 피해자의 피해 정도 등 여러 사정을 종합하여 행위자가 적시 내용의 진위 여부를 확인하기 위하여 적절하고도 충분한 조사를 다하였는가, 그 진실성이 객관적이고도 합리적인 자료나 근거에 의하여 뒷받침되는가 하는 점에 비추어 판단하여야 한다(대판 2009.2.26. 2008다27769).

헌법재판소는 형법 제307조제2항에 대한 전원일치 합헌과 달리, 제307조 제1항에 대하여는 인격권을 강조하는 법정의견과 표현의 자유를 강조하는 반대의견이 첨예하게 대립한다.³⁴⁾

[법정의견(5인)] ① 명예는 사회에서 개인의 인격을 발현하기 위한 기본조건이므로 표현의 자유와 인격권의 우열은 쉽게 단정할 성질의 것이 아닌 점, ② 일단 훼손되면 완전한 회복이 사실상 불가능하다는 보호법익(외적 명예)의 특성과 사회적으로 명예가 중시되거나 명예훼손으로 인한 피해는 더 커지고 있는 우리 사회의 특수성, ③ 징벌적 손해배상(punitive damages)이 인정되는 입법례와 달리 우리나라의 민사적 구제방법만으로는 형벌과 같은 예방이나 위하효과(威嚇效果)를 확보하기 어려워, 입법 목적을 동일하게 달성하면서도 덜 침익적인 수단이 있다고 보기 어려운 점, ④ 형법 제310조는 “심판대상조항의 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에 처벌하지 아니한다.”라고 규정하고 있고, 헌법재판소와 대법원은 이러한 형법 제310조의 적용범위를 넓게 해석함으로써 표현의 자유 제한을 최소화함과 동시에 사실 적시 명예훼손죄가 공적인물과 국가기관에 대한 비판을 억압하는 수단으로 남용되지 않도록 하고 있는 점, ⑤ 만약 표현의 자유에 대한 위축효과를 고려하여 전부위헌으로 결정한다면 사람의 가치에 대한 사회적 평가인 외적 명예가 침해되는 것을 방지하게 되고, 그로 인해 어떠한 사실이 진실에 부합하더라도 개인이 숨기고 싶은 병력·성적 지향(性的 志向)·가정사 등 사생활의 비밀이 침해될 수 있는 점, ⑥ 이에 대해서는 ‘사실’을 ‘사생활의 비밀에 해당하는 사실’로 한정하는 방향으로 일부위헌 결정을 함으로써 사생활의 비밀 보호와 표현의 자유 보장을 조화시킬 수 있다는 의견도 제시될 수 있으나, 그러한 경우에도 ‘사생활의 비밀에 해당하는 사실’과 ‘그렇지 않은 사실’ 사이의 불명확성으로 인한 위축효과가 발생할 가능성은 여전히 존재하는 점을 종합적으로 고려할 때, 침해의 최소성도 인정된다.

① 헌법 제21조는 제1항에서 표현의 자유를 보장하면서도 제4항에서 표현의 자유의 한계로 타인의 명예와 권리를 선언하는 점, ② 타인으로부터 부당한 피해를 받았다고 생각

34) 헌재 2021.2.25. 선고 2017헌마1113등 결정, 형법 제307조 제1항 위헌확인(기각).

하는 사람이 손해배상청구 또는 형사고소와 같은 민·형사상 절차에 따르지 아니한 채 공연히 사실을 적시하여 가해자의 명예를 훼손하려는 것은 가해자의 책임에 부합하지 않는 사적 제재수단으로 악용될 수 있기에 규제할 필요성이 있는 점, ③ 형법 제310조의 공익성이 인정되지 않음에도 불구하고 단순히 타인의 명예가 허명(虛名)임을 드러내기 위해 개인의 약점과 허물을 공연히 적시하는 것은 자유로운 논쟁과 의견의 경합을 통해 민주적 의사형성에 기여한다는 표현의 자유의 목적에도 부합하지 않는 점을 고려하면, 법익의 균형성도 인정된다.

[위헌의견(4인)] ① 표현의 자유에 대한 제한이 불가피하더라도 최소한의 제한이 이루어져야 하는 점, ② 헌법 제21조 제4항 전문은 ‘타인의 명예’를 표현의 자유의 한계로 선언하고 있으나, 같은 항 후문에서 명예훼손의 구제수단으로 민사상 손해배상을 명시할 뿐이므로, 헌법이 명예훼손에 대한 구제수단으로 형사처벌까지 예정하고 있다고 보기 어려운 점, ③ 표현의 자유의 중요한 가치는 국가·공직자에 대한 감시와 비판인데, 감시와 비판의 객체가 되어야 할 국가·공직자가 표현행위에 대한 형사처벌의 주체가 될 경우 국민의 감시와 비판은 위축될 수밖에 없는 점, ④ 형사처벌이 정당화되기 위해서는 행위반가치와 결과반가치가 있어야 하는데, 진실한 사실을 적시하는 것은 일반적으로 법질서에 의해 부정적으로 평가되는 행위로 보기 어려워 행위반가치를 인정하기 어렵고, 진실한 사실의 적시로 손상되는 것은 잘못되거나 과장된 사실에 기초한 허명에 불과하므로 결과반가치도 인정하기 어려운 점, ⑤ 사실 적시 표현행위로부터 외적 명예를 보호할 필요성이 있더라도, 피해자로서는 형사처벌이 아니더라도 정정보도와 반론보도 청구, 손해배상 청구와 명예회복에 적당한 처분을 통해 구제받을 수 있는 점, ⑥ 심판대상조항은 반의사불벌죄이므로, 피해자가 명예훼손으로 인한 피해 회복을 목적으로 하는 것이 아니라, 제3자가 공적인물·공적사안에 대한 감시·비판을 봉쇄할 목적으로 고발을 통해 진실한 사실 적시 표현에 대해서도 형사절차가 개시되도록 하는 전략적 봉쇄소송(strategic lawsuit against public participation)마저 가능하게 된 점, ⑦ 법정의견은 형법 제310조를 통해 표현의 자유 제한이 최소화된다는 입장이나, 향후 재판절차에서 형법 제310조의 위법성조각사유에 해당된다는 판단을 받을 가능성이 있더라도 일단 심판대상조항의 구성요건에 해당되는 것이 확실한 이상, 자신의 표현행위로 수사·재판에 회부될 수 있다는 사실만으로 위축효과는 발생할 수 있으며, 이후 수사·재판절차에서 마주하게 될 공익성 입증의 불확실성으로 인해 표현의 자유에 대한 위축효과는 더 커지게 될 것임을 종합적으로 고려하면, 침해의 최소성을 인정하기 어렵다.

① 사실 적시 표현행위가 타인에 대한 사적 제재수단으로 이용되어서는 안 되겠지만, 이를 지나치게 강조하여 진실한 사실 적시 표현행위를 명예훼손죄의 구성요건에 포함시키면 표현의 자유는 형해화될 수 있는 점, ② 진실한 사실을 토대로 토론과 숙의를 통해 공동체가 자유롭게 의사와 여론을 형성하는 것이 민주주의의 근간이므로 진실한 사실 적시 표현행위를 처벌하는 것은 이에 반할 수 있는 점, ③ 진실한 사실이 가려진 채 형

성된 허위·과장된 명예가 표현의 자유에 대한 위축효과를 야기하면서까지 보호해야 할 법익이라고 보기 어려운 점 등을 고려하면, 법익의 균형성을 충족하고 있다고 보기 어렵다.

(ii) 하지만 헌법재판소는 전원일치 의견으로 “사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자”를 징역, 자격정지, 또는 벌금형에 처하도록 한 정보통신망법 제70조제2항이 「헌법」에 위반되지 아니한다고 판시한다. 이는 위 헌재 2021.2.25. 선고 2017헌마1113 등 결정에서 ‘공연히 사실을 적시’하여 사람의 명예를 훼손한 경우 형사처벌하도록 규정한 「형법」 제307조제1항과 달리, 정보통신망법 제70조제2항은 “비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공연히 거짓 사실을 적시”한다는 점에서 「형법」 제307조 제1항보다 행위불법과 결과불법이 가중된 경우로 본다.³⁵⁾ 즉, 헌법재판소는 ① ‘사실 적시’ 명예훼손죄를 규정한 형법 제307조제1항에 대하여는 재판관 5대4의 의견으로 합헌으로 결정한 다음(헌재 2021.2.25. 선고 2017헌마1113등), 이를 바탕으로 ② ‘허위사실 적시’ 명예훼손죄를 규정한 「형법」 제307조제2항에 대해 재판관 전원일치 의견으로 합헌으로 결정하고(헌재 2021.2.25. 선고 2016헌바84), ③ ‘비방할 목적, 정보통신망 이용, 거짓사실 적시’ 명예훼손죄를 규정한 정보통신망법 제70조제2항에 대해서도 재판관 전원일치 의견으로 합헌으로 결정하였다(헌재 2021.3.25. 선고 2015헌바438등).

3) 언론보도와 언론보도로 인한 피해자 및 언론분쟁조정의 조화

(i) 사실 언론사, 특히 언론분쟁조정의 대상이 된 편집국의 데스크는 언론중재위원회에 제소되면 마치 형사피의자가 검찰에 소환되는 것과 같은 분위기라고 한다. 그만큼 언론사, 특히 보도를 책임진 편집진에게 언론중재는 두려운 존재이다. 일단 제소되면 한편으로 언론중재위원회에 소명하여야 할 뿐만 아니라 다른 한편으로는 언론사주 및 편집국으로부터도 제기되는 비난과 책임으로부터 자유로울 수 없기 때문이다.

(ii) 다른 한편 언론보도로 피해를 입은 당사자의 입장에서는 필설로 형언하기 어려운 고통을 겪기 마련이다. 악의에 찬 허위보도는 말할 것도 없거니와 반론을 제기하면 오히려 반론을 보도하는 시늉만 하다가 거기에 덧붙여 또 다른 비난을 가하기 때문에 언론사에 반론보도를 요청하지 아니한 것보다 오히려 역효과를 초래할 수도 있다.

필자는 자연인 개인으로서와 주요 공직자로서 언론을 상대한 경험이 있다. 사

35) 헌재 2021.3.25. 선고 2015헌바438등 결정, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제70조 제2항 위헌소원(합헌).

실 필자가 언론중재위원회 위원직을 수행할 때만 해도 헌법학자의 한 사람으로서 분쟁조정에 임하였다. 그런데 막상 언론보도로 피해를 입은 당사자로서 그에 대한 대응책을 마련하는 데에는 엄청난 어려움에 처할 수밖에 없었다. 필자가 평교수 신분일 때 악의적인 언론보도로 인한 고통을 겪다가 이를 그냥 넘어가면 결국에는 이 보도가 오히려 진실이 되는 세상이라는 사실을 인지하고 상당한 시간이 지난 후 뒤늦게 법원에 정정보도청구의 소를 제기한 적이 있다. 그러자 이제 보도한 담당 기자 및 데스크 책임자 등 다양한 관계자로부터 만나자는 연락이 오기 시작하였다. 그분들이 만나자고 할 때에는 자신들의 오보를 인정하려는 게 아니라 적당히 넘어가려 하기 때문이다. 하지만 필자는 끝까지 재판에 임하였다. 또 다른 사례로 필자는 서울대학교 총장으로서 공직을 수행하는 동안 끊임없이 오보에 시달렸다. 특히 악의적 오보는 매우 참기 어려웠다. 해당 언론사 데스크에 항의하여 보았지만 별다른 소득이 없었다. 명백한 오보임에도 전혀 이를 수용하지 아니하였다. 필자는 그런 언론이 대한민국을 대표하는 주류 언론이라는 사실에 아직도 분통을 터뜨리지 않을 수 없다. 그런데 이와 같은 (악의적) 오보에도 공인의 입장에서는 가급적 언론사와 대척하지 않는 게 좋다는 게 한국사회의 일반적인 인식과 흐름이라는 점이 안타깝기 그지없다. 시시각각 변화하는 사실관계를 추적하고 취재하는 언론보도에는 오보가 따르기 마련이다. 그러나 애초부터 악의를 가지고 보도하는 일이 비일비재한 현실도 도외시하여서는 아니 된다.

게다가 정정이든 반론이든 또는 그것이 법원의 판결이든, 언론중재이든 간에 사실관계가 확정되면 후속 보도로 이어지는데 일반 국민들이 이를 전혀 보고 인식할 수 없는 보도 행태 또한 시정되어야 한다. 신문의 경우에는 독자들 눈에 띄지도 않는 구석진 곳에 정정이나 반론 보도를 조그마하게 게재하고 있다. 방송의 경우에는 일부 시정되기는 하였지만 주요 뉴스시간대에 보도된 내용에 관한 정정이나 반론을 시청자들이 거의 시청하지 않는 시간대에 방송함으로써 그 정정이나 반론 보도의 의미를 호도하고 있다. 이러한 문제점들도 앞으로 언론피해구제 관련 법제에서 충실하게 고려되어야 한다(무기대등의 원칙).

(iii) 바로 그런 점에서 제 외국에서 찾아볼 수 없는 한국적인 언론중재위원회 제도가 국민적 호응을 얻을 뿐만 아니라 언론계에서도 이를 수용한다고 본다. 다만, 일부 잘못된 언론보도를 문제 삼아 국민의 알 권리를 충족하고 공정보도를 통한 공론의 장을 형성하는 언론 본연의 역할을 결코 과소평가하여서는 아니 된다. 언론이 스스로 정상적인 기능과 역할을 수행할 수 있도록 여건을 마련하여야 한다. 특히 언론사(주)와 언론인(편집인 및 기자)과의 관계도 건전하게 설정되어야 한다. 언론인은 사주로부터 임명되고, 특히 언론사의 경영이 건전하여야 주식회사인 언론사 자체의 존립이 가능하다. 하지만 언론인들이 과도한 언론사주의 영향으로부터 자유롭지 못한 부분은 없는지 또한 성찰하여야 한다. 특히 언론사의 독과점

화 현상이 심화되고 있는 상황에서 주식회사인 기업으로서의 언론사와 국가의 제 4부라는 언론인의 기능 사이에 그 어느 때보다 절실히 조화로운 작동이 요망된다.

나. 언론 관련 각종 규제기구의 난립과 정리

(i) 현재 언론행정의 주무부처는 문화체육관광부라 할 수 있다. 언론기본법이나 정간법 및 「방송법」 시행 초기까지만 하여도 언론보도와 관련된 언론중재위원회의 역할과 기능도 문화부와 유관할 뿐이었다. 그런데 언론중재위원회의 대상 보도매체로 1995년부터 CATV가 추가되고, 2005년에는 인터넷신문, 2009년에는 포털뉴스(인터넷뉴스서비스)와 IPTV(인터넷멀티미디어방송)가 각각 추가되었다. 그 사이에 신문 이외에 이들 추가된 매체의 주무부처는 방송통신위원회, 방송통신심의위원회, 정보통신부로 다변화되어 있다.

(ii) 이런 상황은 선거와 관련된 각종 규제에 관한 기구의 난립과도 연결된다. 선거보도의 공정성을 확보하기 위하여 「공직선거법」에서는 ‘선거방송심의위원회’(제8조의2), ‘선거기사심의위원회’(제8조의3), ‘인터넷선거보도심의위원회’(제8조의5), ‘선거방송토론위원회’(제8조의7), ‘선거여론조사심의위원회’(제8조의8)를 설치하도록 규정하고 있다. 또한 선거보도에 관한 반론보도의 특칙(제8조의4)과 인터넷언론사에 대한 정정보도의 특칙(제8조의6)을 규정한다. 하지만 ‘선거방송심의위원회’는 ‘방송통신심의위원회’, ‘선거기사심의위원회’는 언론중재위원회, ‘인터넷선거보도심의위원회’는 ‘중앙선거관리위원회’에 설치·운영하도록 하고 있어 선거보도 관련 규제기구의 관할이 다르기 때문에 유사한 선거보도에 대하여 서로 상이한 결론을 내리는 등의 혼란을 초래할 수 있다. 「공직선거법」상 ‘선거방송심의위원회’와 ‘선거기사심의위원회’의 심의대상 언론사는 비교적 명확하다. 그러나 ‘인터넷선거보도심의위원회’의 심의대상 인터넷언론사의 범위는 명확하지 않다. 실무상으로 ‘인터넷선거보도심의위원회’의 심의대상 언론사의 유형은 독립형 인터넷언론사, 종속형 인터넷언론사, 포털사이트, 기타 인터넷언론사 등으로 분류한다. 그러나 인터넷과 언론이 결합하여 인터넷언론의 범위 획정이 어렵고, 현실적으로 인터넷언론이 지속적으로 변화하고 있다.³⁶⁾

다. 중재위원회의 위상과 중재위원

언론중재법 제7조

③ 중재위원회는 40명 이상 90명 이내의 중재위원으로 구성하며, 중재위원은 다음

36) 이용성 (2019). 허위조작정보와 선거보도 - “공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영방안”. 언론중재위원회 정책토론회 자료집. 37-38.

각 호의 사람 중에서 문화체육관광부 장관이 위촉한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지의 위원은 각각 중재위원 정수의 5분의 1 이상이 되어야 한다.

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 사람

1) 언론중재위원회의 도입과 착근

(i) 전통적인 방법으로는 언론보도로 인한 피해자구제가 충분하지 못하다는 비판이 제기되었다. 언론사 자체의 보도윤리강령이라는 내부통제만으로는 그 실효성을 담보할 수 없었다. 이에 「신문윤리강령」 등과 같은 언론기관들의 집단적인 자율규제방식을 도입하여왔다. 그럼에도 불구하고 분출하는 언론보도로 인한 피해구제를 보다 적극적으로 구현하는 방안으로서 도입한 언론보도 피해구제 법제는 그 출발점이 ‘반론(정정)보도청구권’으로부터 비롯된다. 특히 ‘언론중재위원회’는 그간 국내·외적으로 상당한 신뢰를 확보하였다. 또한 그 법적인 역할에 대하여 헌법재판소와 대법원으로부터 나름의 정당성과 적법성을 인정받았다. 위원회 제도의 안착에도 불구하고 법정기구로서의 언론중재위원회는 전 세계 각국에서 그 예를 찾아보기 어려운 제도이다.³⁷⁾ 그럼에도 국내·외적으로 제도 그 자체의 존재에 관한 시비가 없다는 사실은 그간 언론중재위원회가 나름 한국적인 법익균형을 실현하기 위한 제도로 정립되었음을 의미한다.

(ii) 반론보도청구권으로부터 비롯된 한국의 언론보도로 인한 피해구제 법제가 언론중재법 제정을 기점으로 이제 정정보도청구권이 주체로 자리 잡음으로써 자칫 주객이 전도된 듯한 부담을 안게 되었다. 언론중재위원회 제도는 전통적인 법원의 재판을 통한 피해구제와 언론(사)의 자율규제 사이의 틈새를 보충하는 역할을 가진다. 신속, 효율, 경제라는 삼박자가 그간 정상적으로 작동함으로써 국민적 호응도 얻었다고 평가받아 왔다.

2) 언론중재위원회의 조직과 구성에 대한 논의

(i) 언론중재위원회의 위상 제고를 위한 일련의 논의로서 중재위원 위촉권자를

37) 필자는 한국의 언론중재제도에 관하여 일본 신문편집인협회에서 발표한 적이 있다(言論表現にとる國民の權利侵害に對する救濟制度, 日本 法律時報, 1996.2, vol. 68, no. 2.74-78項.). 일본에서도 한국적 제도에 관하여 많은 관심을 가졌다. 필자의 안내로 한국을 방문한 일본 관계자들이 방송위원회(당시 원우현 부위원장)를 방문하여 제도의 운용현황을 청취한 바 있다. 그 이후 일본에서는 비록 법정제도는 아니지만 방송사 자율기구로 중재제도를 도입한 바 있다.

대통령으로 하는 안, 중재위원의 신분을 강화하는 안, 중재위원장을 상임위원으로 하는 안 등이 제기된다. 물론 이러한 논의는 결코 폄하될 필요는 없다. 특히 현재와 같이 중요한 공적 기능이 이미 인식된 상태에서 위원장의 비상임 상태는 위원회의 정상적인 운용을 위하여 바람직하지 아니하다. 위원장의 비상임화는 결국 위원회를 사무처 중심으로 작동하게 만들기 때문이다.

(ii) 보다 본질적인 문제는 위원회의 정체성 제고에 있다. 한국사회에서 각종 비(非) 소송적인 위원회의 역할과 기능에 대하여는 찬반이 교차되고 있다. 실제로 현대적인 조정·중재기구의 강화를 통하여 비(非) 소송적인 분쟁해결은 이미 상당한 호응을 얻고 있다. 하지만 다른 조정·중재기구³⁸⁾와는 달리 언론조정·중재기구는 언론의 자유와 개인의 인격권 보호라는 두 법익 사이의 균형을 도모하여야 하므로 자칫 야기될 수 있는 국가권력에 의한 언론통제라는 오해의 불식이 절실하다. 그런 점에서 언론중재위원회의 정당성을 보완하기 위하여 출범 당시부터 현직 법관이 중재부장을 맡도록 하여 오늘에 이르고 있다. 하지만 언론중재위원회를 통한 조정·중재에 불복할 경우 법원의 재판으로 이어지는 언론조정·중재를 다시 법관이 담당하는 것 자체에 대한 의문이 제기될 수도 있다. 제도 운용에 대한 시비를 최소화한다는 점에서 현직 법관의 조정·중재업무 담당은 불가피하더라도 그것이 법관의 본연의 업무일 수는 없다는 한계를 극복하여야 한다. 특히 언론중재위원회의 관할 업무가 점차적으로 확대되어 그 부담하여야 할 사건도 엄청난 양에 이른다. 이제 언론중재위원회 제소 사건이 연 3천-4천 건에 이른다.³⁹⁾ 앞으로 지속적으로 사건이 늘어난다면 현직 법관이 이들 사건을 담당하는 데에도 무리가 따를 수 있다. 그렇다고 무작정 중재위원은 늘리자면 자칫 위원회의 정상적인 작동이 저해될 수 있다.

(iii) 그런데 이에 더하여 언론조정·중재기구를 가칭 ‘언론위원회’로 국가기관화하는 법안도 제기된다. 물론 「헌법」상 검열은 사전검열금지의 원칙에 입각하고 있고 언론조정·중재는 사후적 통제이므로 검열문제로부터 자유로울 수 있다. 하지만 언론조정·중재는 분명히 언론에 대한 사후통제이므로 자칫 언론보도 과정에서 언론중재를 지나치게 의식할 경우 자칫 사후검열 우려가 제기될 수도 있다. 언론중재위원회의 출범 과정에서 제도 그 본연의 임무인 ‘조정’에 충실하자는 견해가 제기되고 이에 따라 ‘언론조정위원회’라는 이름이 고려되었으나, 자칫 그 이름이 언론을 통제(regulate)한다거나 조절(adjust)한다거나 하는 의미로 잘못 읽힐 우

38) 예컨대 문화부 산하 콘텐츠진흥원 소속의 ‘콘텐츠분쟁조정위원회’는 설립부터 이 용례를 유지한다. 필자는 콘텐츠분쟁조정위원회의 초대 위원장으로서 분쟁조정 업무를 수행한 바 있다. 성낙인 (2012). “콘텐츠산업육성과 콘텐츠 분쟁조정제도에 관한 연구”. <세계헌법연구> 제18권 제3호, 139-161.

39) 비록 특이한 사건이긴 하지만 세월호 참사 보도와 관련하여 2014년 ~ 2015년 ‘기독교복음침례회’ (일명 구원파) 등에서 1만 8천 여 건에 달하는 언론중재 신청 사건을 접수했던 사례는 은 언론중재위원의 업무감당 능력에 대한 새로운 과제를 안겨 준다.

려가 있어 ‘언론중재위원회’라는 표현을 사용하게 되었고 오늘날까지 그 명칭이 이어졌다고 한다.⁴⁰⁾ 작명 하나에도 신경을 써야 하는 언론의 자유 보장의 명제가 이를 증명한다. 바로 그런 점에서 현행 ‘언론중재위원회’가 5공 악법으로 탄생되었음에도 불구하고 40년 세월을 존재할 수 있었던 이유이다. 일부에서 제기되는 ‘중재위원회’라는 명칭에 대한 부정적 견해도 현재로서는 다른 대책이 없어 보인다. 하지만 앞으로 만약 국민적 합의가 이루어진다면 ‘언론분쟁조정위원회’로의 개칭도 심각하게 고려해 볼만 하다.⁴¹⁾

(iv) 언론중재위원회는 국가기관이 아니다. 현재 중재위원의 위촉권한은 문화체육관광부 장관이 가지고 있으나, 위원회의 운영재원은 ‘방송통신발전기금’에서 충당된다. 이처럼 중재위원 위촉과 예산 지원 기관이 나누어진 구조 때문에 위원회 예산을 국가 일반회계로 편입하자는 주장이 제기된다. 현 언론중재위원회의 이와 같은 중재위원 위촉과 예산지원 기관의 분리 및 비 국가예산화라는 독특한 구조는 위원회의 독립성과 중립성에 기여하는 측면이 있다.⁴²⁾ 무릇 민주법치국가에서 제도의 설계는 인사와 예산의 투명성과 연계된다. 하지만 위원회의 이와 같은 이종성이 오히려 역설적으로 언론분쟁조정기구로서의 특성에 부응할 수도 있다.⁴³⁾ 따라서 언론분쟁조정기구의 국가기관화가 바람직하지 않듯이 현행 위원회 예산을 국가 일반회계 예산으로 편성하는 것 또한 바람직하지 않다.

3) 논평에 대한 중재

반론보도청구권 모델은 독일과 같이 사실보도에 한정하는 입법례와 프랑스와 같이 사실보도뿐만 아니라 논평까지 허용하는 법제로 나누어진다. 그런데 반론보도청구권의 실질적 보장을 위하여 언론의 사실보도뿐만 아니라 논평도 반론보도청구의 대상이 되어야 한다. 실제로 사실보도와 논평 사이의 구획이 반드시 명확하지 않다. 더구나 인터넷시대에 작동되는 언론 상황에서는 더더욱 그러하다. 매체의 다양화에 따라 종합보도채널이나 닷컴 및 인터넷신문 등에서 전통적인 언론매체인 신문의 지면제한과 같은 제약이 없어진 상황도 고려하여야 한다.

40) 박용상 외 4인 (2021). 앞의 글. 70쪽(박용상 발언분). 중재·조정·알선·주선·중개(또는 거중조정)와 마찬가지로 재판에 의하지 않고 당사자 사이의 분쟁을 해결하는 제도이다. 중재(arbitration, 仲裁)란 분쟁 당사자의 합의에 따라 분쟁에 관한 판단을 법원이 아닌 제3자(중재인 또는 중재기관)에게 맡겨 그 판단에 따르게 함으로써 분쟁을 해결하는 방법이다. 조정(mediation, 調停)이란 분쟁 당사자 사이에 제3자가 중개하여 화해에 이르도록 함으로써 분쟁의 해결을 도모하는 제도이다. 중재는 분쟁 당사자 사이에 제3자가 개입하여 화해시킨다는 점에서 조정과 유사하다. 하지만 조정에서는 분쟁의 당사자가 제3자의 조정을 승낙하면 화해가 성립되지만 그 조정안이 법적인 구속력을 없어 당사자가 이를 수용하지 않을 수도 있다. 이에 대하여 중재에서는 제3자의 판단이 법적인 구속력을 가짐으로써 당사자는 이에 따라야 한다.

41) 실제로 언론중재위원회에 제소된 사건의 절대 다수는 법적으로 조정사건이고, 중재사건은 연 10건 전후에 불과한 극히 미미한 상황이다.

42) 박용상 외 4인 (2021). 앞의 글. 80쪽(김용주 발언분).

43) 통합방송법 출현 이전의 구 방송법에서도 방송위원회는 국가기관이 아니었다. 그 이후 방송통신위원회 이전의 통합법상 방송위원회는 상충부 즉 방송위원은 공무원 신분이었으나, 그 직원은 공무원이 아니었다. 그에 따라 예산 또한 독자적으로 편성되었다.

5. 인터넷시대에 부응하는 언론중재

언론중재법 개정을 통해 언론중재위원회의 새로운 위상을 확보하고, 언론보도로 인한 피해구제의 틈새를 확대하기 위한 노력이 필요하다. 그것은 대상매체의 확대와 더불어 새로운 유형의 언론보도로 인한 피해구제책의 마련이다.

가. 남용되는 언론의 자유에 대한 대응

1) 가짜뉴스

(i) 소위 ‘가짜뉴스’는 인류 역사에서 언제나 존재하여왔다. 그러나 최근에 논의되는 가짜뉴스와 허위뉴스와의 본질적인 차이로는 ① 정보의 홍수 속에 언론사의 게이트키퍼(gatekeeper) 역할 취약, ② 딥 페이크(deep fake)와 같은 정교한 허위 정보의 조작, ③ 정보의 남용에 따른 데이터 스모그(data smog) 현상, ④ 폐쇄적 소셜 네트워크에 기인하는 방향실 효과(echo chamber effect) 등을 든다.⁴⁴⁾

2017년 한국의 대통령선거에서도 문제가 제기되어 2018년에 「드루킹의 인터넷 상 불법 댓글 조작 사건과 관련된 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률」이 제정되었고, 드루킹 일당의 매크로 프로그램을 동원한 정보조작이 쟁점으로 부각되었다. 그 이전 소위 ‘미네르바’ 사건도 전형적인 가짜뉴스를 SNS에 유포시킨 예라 할 수 있다. 이 사건에서 “공익을 해할 목적으로” “공연히 허위의 통신을 한 자”를 처벌하는 「전기통신기본법」에 대한 헌법재판소의 위헌결정은 다양한 반응을 초래한 바 있다. 이와 관련하여 소위 가짜뉴스에 해당되는지가 문제된다. 헌법재판소의 위헌결정⁴⁵⁾과 반대의견은 다음과 같다.

어떠한 표현행위가 ‘공익’을 해하는 것인지, 아닌지에 관한 판단은 사람마다의 가치관, 윤리관에 따라 크게 달라질 수밖에 없으며, 이는 판단주체가 법전문가라 하여도 마찬가지이고, 법집행자의 통상적 해석을 통하여 그 의미내용이 객관적으로 확정될 수 있다고 보기 어렵다. 나아가 현재의 다원적이고 가치상대적인 사회구조 하에서 구체적으로 어떤 행위상황이 문제되었을 때에 문제되는 공익은 하나로 수렴되지 않는 경우가 대부분인바, 공익을 해할 목적이 있는지 여부를 판단하기 위한 공익간 형량의 결과가 언제나 객관적으로 명백한 것도 아니다. 결국, 이 사건 법률조항은 수범자인 국민에 대하여 일반적으로 허용되는 ‘허위의 통신’ 가운데 어떤 목적의 통신이 금지되는 것인지 고지하여 주지 못하고 있으므로 표현의 자유에서 요구하는 명확성의 요청 및 죄형법정주의의 명확성원칙에

44) 성낙인 (2020). “사회변동과 표현의 자유”. <공법학연구>, 21(2), 3-61.

45) 현재 2010.12.28. 선고 2008헌바157 결정, 전기통신기본법 제47조 제1항 위헌소원(위헌).

위배하여 헌법에 위반된다.

[2인의 반대의견] “공익을 해할 목적”이라는 초과주관적 구성요건을 추가하여 ‘허위의 통신’ 가운데 구성요건해당성이 인정되는 행위의 범위를 대폭 축소시키고 있는바, 초과주관적 구성요건 부분에 대하여 객관적 구성요건 행위와 같은 정도의 명확성을 요구할 것은 아니다. 한편 법률상 ‘공익’ 개념은 ‘대한민국에서 공동으로 사회생활을 영위하는 국민 전체 내지 대다수 국민과 그들의 구성체인 국가사회의 이익’을 의미하고, 공익을 ‘해할 목적’은 행위의 주요 목적이 공익을 해하는 것인 때를 의미하는바, 그 의미가 불명확하다고 보기 어렵다. “허위의 통신”에서 일반적인 ‘허위’의 관념은 내용의 거짓과 명의를 거짓을 모두 포괄하는 점 및 다른 형사처벌 규정에서의 ‘허위’ 개념의 용례에 비추어 볼 때, “허위의 통신”에서 ‘내용이 거짓인 통신’이 배제된다는 해석은 불가능하다. 한편 ‘내용의 허위’란 내용이 진실에 부합하지 않는 것으로서, 전체적으로 보아 ‘의견 표명’이나 ‘제안’이라고 볼 수 있는 경우는 이에 해당하지 아니한다. 결국 “허위의 통신”은 그 의미가 명확하고, 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다. 허위사실의 표현이 표현의 자유의 보호영역에서 배제되는 것은 아니지만, 이는 원론적으로 사상이나 지식에 관한 정치적·시민적 표현행위라고 볼 수 없으므로, 그에 대한 심사는 엄격한 비례의 원칙을 적용하는 것보다는 ‘피해의 최소화’ 원칙에서 일부 완화된 심사를 함이 상당하다.

(ii) 현행법상 가짜뉴스에 대한 일련의 법적 규제는 다음과 같다. ① 가짜뉴스 생성자 본인의 책임으로는, 「형법」 상 책임(제307조제2항·제314조), 정보통신망법상 피해자의 삭제 또는 반박게재요구권(제44조의2), 민·형사책임(제70조), 명예훼손에 대한 민·형사 소제기를 위한 사전절차(명예훼손분쟁조정제도)(제44조의6), 「공직선거법」 상 책임(당선되거나 되게 할 목적, 당선되지 못하게 할 목적에 따른 책임)(제250조)이 있다. ② 가짜뉴스 전달 매개자의 책임으로는, 정보통신망법상 타인의 권리를 침해하는 가짜뉴스 유통에 대한 책임, 「공직선거법」 상 책임으로 가짜뉴스에 대한 삭제 또는 취급의 거부·정지·제한 등의 조치(제82조의4), 실명확인(제82조의6) 등이 있다. 하지만 여전히 미흡하다는 지론에 따라 포털의 책임을 강화하는 가짜뉴스 대응 관련 새로운 법안이 제시되고 있다.

헌법재판소는 정보통신망법 제44조의2에 따른 임시조치를 합헌으로 판시한다.⁴⁶⁾

“이 사건 법률조항은 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 등 타인의 권리를 침해하는 정보가 정보통신망을 통해 무분별하게 유통되는 것을 방지하기 위하여 권리침해 주장자의 삭제요청과 침해사실에 대한 소명에 의하여 정보통신서비스 제공자로 하여금 임시조치를 취하도록 함으로써 정보의 유통 및 확산을 일시적으로 차

46) 헌재 2012.5.31. 선고 2010헌마88 결정, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의2제2항 위헌확인(기각).

단하려는 것이므로, 그 입법목적이 정당하고 수단 또한 적절하다. ‘사생활’이란 이를 공개하는 것 자체로 침해가 발생하고, ‘명예’ 역시 타인의 명예를 훼손할 만한 사실이 적시되어 불특정 또는 다수인이 인식할 수 있는 상태에 놓임으로써 침해가 발생하게 되므로, 글이나 사진, 동영상 등의 다양한 방법으로 정보통신망에 게재되는 사생활이나 명예에 관한 정보에 대해서는 반론과 토론을 통한 자정작용이 사실상 무의미한 경우가 적지 않고, 빠른 전파가능성으로 말미암아 사후적인 손해배상이나 형사처벌로는 회복하기 힘들 정도의 인격 파괴가 이루어질 수도 있어, 정보의 공개 그 자체를 잠정적으로 차단하는 것 외에 반박내용의 게재, 링크 또는 퍼나르기 금지, 검색기능 차단 등의 방법으로는 이 사건 법률조항의 입법목적은 효과적으로 달성할 수 없다. 게다가, 이 사건 법률조항에 기한 임시조치를 하기 위해서는 권리침해 주장자의 ‘소명’이 요구되므로 정보통신서비스 제공자로 하여금 많은 이용자를 확보하려는 영리적 목적과 사인의 사생활, 명예, 기타 권리의 침해 가능성이 있는 정보를 차단하는 공익적 목적 사이에서 해당 침해주장이 설득력이 있는지를 스스로 판단하도록 하고 있다는 점, ‘30일 이내’라는 비교적 짧은 기간 동안의 정보 접근만을 차단할 뿐이라는 점, 임시조치 후 ‘30일 이내’에 정보게재자의 재게시청구가 있을 경우라든가 임시조치기간이 종료한 경우 등 향후의 분쟁해결절차에 관하여는 정보통신서비스 제공자의 자율에 맡김으로써 정보의 불법성을 보다 정확히 확인하는 동시에 권리침해 주장자와 정보게재자 간의 자율적 분쟁 해결을 도모할 시간적 여유를 제공한다는 점 등에 비추어 볼 때, 이 사건 법률조항이 규정하고 있는 임시조치의 절차적 요건과 내용 역시 정보게재자의 표현의 자유를 필요최소한으로 제한하도록 설정되어 있다고 할 수 있다. 타인의 명예나 권리를 표현의 자유가 갖는 구체적 한계로까지 규정하여 보호하고 있는 헌법 제21조 제4항의 취지 등에 비추어 볼 때, 사생활 침해, 명예훼손 등 타인의 권리를 침해할 만한 정보가 무분별하게 유통됨으로써 타인의 인격적 법익 기타 권리에 대한 침해가 돌이킬 수 없는 상황에 이르게 될 가능성을 미연에 차단하려는 공익은 매우 절실한 반면, 이 사건 법률조항으로 말미암아 침해되는 정보게재자의 사익은 그리 크지 않으므로, 법익균형성 요건도 충족한다.”

2) ‘잊혀질 권리’(잊힐 권리)

(i) 다른 한편 ‘잊혀질 권리’(잊힐 권리, 이하 잊힐 권리)(right to be forgotten)는 정보통신에서 자신과 관련된 정보를 보호하기 위하여 정보의 삭제요구권과 검색차단요구권을 내용으로 권리이다.⁴⁷⁾ ‘잊힐 권리’라는 개념은 2012년 ‘유럽 일반 데이터 보호 규칙’(General Data Protection Regulation, GDPR)에서 처음으로 등장한다. 유럽연합(EU)은 1995년에 ‘데이터 보호 지침’(Data Protection Directive)을

47) 성낙인 (2021). 앞의 책. 1373-1374면; 문재완 (2016). <잊혀질 권리: 이상과 현실>. 서울: 집문당. ; 박진우 (2014). “이른바 ‘잊힐 권리’에 관한 헌법적 조명”. <세계헌법연구>, 20(2), 155-183.

제정하여 검색사업자에 대한 규제를 시작하였다. 유럽에서는 유럽인권협약(European Convention on Human Rights, ECHR) 제8조⁴⁸⁾를 토대로 2018년에 ‘일반 데이터 보호 규칙’(General Data Protection Regulation, GDPR)이 발효되었는데 제17조⁴⁹⁾에서 잊힐 권리를 규정한다. 잊힐 권리의 개념에 본인이 동의한 정보여야 하느냐에 관하여는 논란이 있다. 왜냐하면 잊힐 권리는 정작 본인의 동의 여부와 관계없이 인터넷을 통하여 유행하는 개인정보를 차단하고자 하는 역할과 기능이 많기 때문이다.

(ii) 그런데 잊힐 권리는 표현의 자유 및 정보의 자유와 충돌할 우려가 있다. 유럽 재판소도 2019년 9월 24일자 ‘구글결정’에서 기본권 차원의 형량을 요구한다. 그런 점에서 사상의 자유시장에 입각하여 표현의 자유를 강조하는 미국보다는 유럽에서 빨리 자리 잡고 있다. 우리나라에서는 2016년 4월 ‘인터넷 자기게시물 접근 배제 요청권’이라는 가이드라인을 제정하여 배포하였지만, 아직도 입법화는 걸음마 단계에 있다.

한편 대법원은 인격권에 기초한 기사삭제청구를 인용한다.⁵⁰⁾

“[1] 명예는 생명, 신체와 함께 매우 중대한 보호법익이고 인격권으로서의 명예권은 물권의 경우와 마찬가지로 배타성을 가지는 권리라고 할 것이므로, 사람의 품성, 덕행, 명성, 신용 등의 인격적 가치에 관하여 사회로부터 받는 객관적인 평가인 명예를 위법하게 침해당한 자는 손해배상(민법 제751조) 또는 명예회복을 위한 처분(민법 제764조)을 구할 수 있는 이외에 인격권으로서 명예권에 기초하여 가해자에 대하여 현재 이루어지고 있는 침해행위를 배제하거나 장래에 생길 침해를 예방하기 위하여 침해행위의 금지를 구할 수도 있다. [2] 인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사삭제 청구의 당부를 판단할 때는 그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태에 있는지를 언론의 자유와 인격권이라는 두 가치를 비교·형량하면서 판단하면 되는 것이고, 피고가 그 기사가 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있었다는 등의 사정은 형사상 명예훼손죄나 민사상 손해배상책임을 부정하는 사유는 될지언정 기사삭제를 구하는 방해배제청구권을 저지하는 사유로는 될 수 없다. [3] 허위 기사로 자신의 명예를 훼손당하였다고 주장하며 기사삭제를 청구하는 피해자는 그 기사가 진실하지 아니하다는 데에 대한 증명책임을 부담

48) 제8조(사생활 및 가정생활을 존중받을 권리, Right to respect for private and family life) 1. 모든 사람은 그의 사생활, 가정생활, 주거 및 통신을 존중받을 권리를 가진다. 2. 이 권리의 행사에 대하여는 무질서와 범죄의 방지, 보건 도덕의 보호 또는 타인의 권리 및 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 국가안보, 공공의 안전 또는 국가의 경제적 복리에 필요하여 법률에 따른 경우 이외에는 어떠한 공공당국의 개입도 있어서는 아니 된다.

49) 정보관리자가 정보주체의 개인정보를 삭제할 의무가 있는 경우에, 그 관리자는 이용가능한 기술과 이행비용을 고려하여, 정보주체가 그 개인정보에의 링크 또는 그 복사나 복제의 삭제를 청구하였음을 그 정보를 처리하고 있는 관리자들에게 통지할, 기술적 조치를 포함하여 합리적인 조치를 취할 의무가 있다.

50) 대판 2013.3.28. 선고 2010다60950 판결(기사삭제등).

한다. 한편 사실적 주장이 진실한지 아닌지를 판단함에 있어서 그것이 특정되지 아니한 기간과 공간에서의 구체화되지 아니한 사실인 경우에, 그 부존재를 증명하는 것은 사회통념상 불가능에 가까운 반면 그 사실이 존재한다고 주장·증명하는 것이 보다 용이한 것이어서 이러한 사정은 증명책임을 다하였는지를 판단할 때 고려되어야 하는 것이므로, 의혹을 받을 일을 한 사실이 없다고 주장하는 자에 대하여 의혹을 받을 사실이 존재한다고 적극적으로 주장하는 자는 그러한 사실의 존재를 수긍할 만한 소명자료를 제시할 부담을 지고 피해자는 제시된 자료의 신빙성을 탄핵하는 방법으로 허위성의 증명을 할 수 있다.”

3) 언론중재위원회의 대응이 가능한 범위

(i) 최근 언론중재위원회에 기사열람정지청구권(기사열람차단청구권)이나 기사삭제청구권을 부여하는 방안이 제시된다.⁵¹⁾ 하지만 앞에서 설명한 바와 같이 새로 생성되고 있는 언론현상에 대한 법적 대응이 미흡한 상황에서 이를 제도화하는 데에는 일정한 한계가 뒤따르기 마련이다. 바로 그런 점에서 언론중재위원회가 현실적으로 할 수 있는 방안을 고려한다면 기사열람정지청구권(기사열람차단청구권) 정도가 현실화될 수 있을 것 같다. 기사삭제청구권은 ‘잊힐 권리’의 법제도적 설계와 직결되는 본질적 사안인데 그 이전에 언론중재법에 도입하기 위하여는 더 많은 공론의 장이 마련되어야 한다.

(ii) 언론중재법에 ‘징벌적 손해배상제도’의 도입도 본격적으로 논의되고 있다. 하지만 이 문제 또한 앞의 ‘잊힐 권리’의 예와 사안은 다르더라도 하더라도 시대적 입법 흐름과 쉼을 같이 하여야 하는 사안이다. 주지하다시피 사회적 약자의 보호를 위하여 징벌적 손해배상제도를 도입하여야 한다는 논의가 우리 사회의 다방면에 걸쳐서 진행된다. 하지만 이 제도 또한 언론중재위원회가 감당할 수 있는 범위의 사항인지 의문이 제기된다. 언론중재법에 손해배상청구권 제도가 도입된 것만 하여도 굉장히 진보적인 입법이라는 점을 상기할 필요가 있다.

(iii) 최근 논의되는 또 다른 사항은 언론중재의 대상으로 OTT⁵²⁾ 내지 SNS 및 댓글·팸글까지 확대하자는 논의이다. 앞에서 적시한 다른 예와 마찬가지로 이들 사

51) 현행 언론중재법에서는 언론중재위원회의 기사삭제청구 또는 기사 열람·검색차단에 대한 법적 근거가 없다고 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 언론중재 과정에서 이들 사항이 적극적으로 활용되고 있다. 예컨대 2019년에 인터넷 매체를 대상으로 하여 2,630건이 청구되어 구제건수가 1,666건이며 이 중 기사 열람·검색차단이 509건으로 30%를 상회한다: 박아란·김현석 (2021). 앞의 논문. 118쪽.

52) 초고속 인터넷의 발달과 보급에 따라 OTT 서비스가 등장하게 되었다. OTT(Over The Top)는 인터넷을 통해 볼 수 있는 TV 서비스를 일컫는다. OTT는 전파나 케이블이 아닌 공용 인터넷망(Public internet)으로 영상 콘텐츠를 제공한다. ‘Top’은 TV에 연결되는 셋톱박스를 의미하지만, 넓게는 셋톱박스가 있고 없음을 떠나 인터넷 기반의 동영상 서비스 모두를 포괄하는 의미로 쓰인다.

항까지 언론중재의 대상으로 하기에는 기구 자체의 수용가능한 범위를 넘어선다고 보아야 한다. 인터넷 시대에 하루에 수천·수억 만 개가 넘는 댓글·펌글이 난무하는 상황에서 이를 어떻게 언론중재위원회에서 대상매체로 삼아 정상적으로 처리하도록 작동시킬 수 있단 말인가?

6. 맺음말

- 가. 언론중재위원회는 그 설립 본연의 임무에 충실하여야 한다. 즉 반론보도청구권이 실효적으로 작동하도록 일련의 조치를 수행하여야 한다. 이에 따라 언론중재법이 시행되면서 반론보도청구권보다는 정정보도청구권이 전면에 부각된 측면에 대하여는 부정적인 견해도 제기될 수 있다. 하지만 헌법재판소가 정정보도청구권 제도 자체에 대하여는 이미 합헌결정을 내렸기 때문에 제도 자체에 대한 시비의 소지는 불식되었다. 이론상으로나 실무상으로나 정정보도와 반론보도 사이에 명확한 구분의 획을 짓기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 오히려 두 가지가 혼재된 경우가 많다. 바로 그런 점에서 정정보도청구권 제도는 정당성을 가진다.
- 나. 반론보도청구권의 실질화를 위하여 언론의 사실보도뿐만 아니라 논평도 반론보도청구의 대상이 되어야 한다. 사실 사실보도와 논평 사이의 구획이 반드시 명확하지 않다. 더구나 인터넷시대의 언론 상황에서는 더욱 그러하다. 매체의 다양화에 따라 종합보도채널이나 닷컴 및 인터넷신문 등에서 전통적인 언론매체인 신문의 지면제한과 같은 제약이 없어진 상황도 고려하여야 한다.
- 다. 언론중재위원회를 통한 손해배상청구권이 규정되어 있다. 정정보도나 반론보도 제도를 알지 못하는 영미법계에서는 징벌적 손해배상제도로 나아간다. 하지만 정정보도와 반론보도가 작동하게 되면 일반적으로 손해배상액은 상징적인 금액으로 책정된다. 바로 그런 의미에서 언론중재위원회에서의 손해배상액 책정에 징벌적 손해배상제도를 도입하자는 주장은 현실성이 다소 떨어진다.
- 라. 언론중재법에서는 조정·중재의 대상이 되는 언론매체를 고전적인 언론매체에서 현대적인 정보매체까지 확대하고 있다. 즉 1980년 「언론기본법」 이후 현재의 언론중재법에 이르는 과정은 조정·중재 대상 매체 확대의 역사라 할 수 있다. 대상매체의 확대는 필연적으로 언론중재위원회의 업무량 과부하로 연결된다. 이를 해결하기 위한 방책으로 위원회의 국가기관화(가칭 언론위원회) 및 위원장을 비롯한 위원의 상임화 등이 제기되고 있으나 현실화될 가능성이 많지 않아 보인다. 언론보도로 인한 피해가 심각하다고 하더라도 무리한 제도와 기구의 확장은 자칫 언론탄압기구라는 오명을 받을 수 있다.
- 마. 정보사회의 진전에 따라 언론중재위원회에 기사열람정지청구권(기사열람차단청구권)이나 기사삭제청구권을 부여하자는 논의가 활성화되어 간다. 이는 피해구제를 위하여 반드시 구현되어야 할 명제이다. 하지만 이는 언론중재법에 한정된 문제

가 아니라 현대적인 정보사회법제 전반에 관한 사안이기 때문에 이를 언론중재법을 통하여 독자적으로 구현하는 데 어려움이 있다. 즉 소위 ‘가짜뉴스’에 능동적으로 대응하고 ‘잊힐 권리’를 제도화하는 논의는 지속적으로 제기되고 있지만 아직까지 이를 적극적으로 입법화하고 있지 못한 상황이다. 바로 그런 점에서 현실이 이상을 따라가지 못하는 입법상황에 언론중재법 개정의 한계가 놓여있다.

- 바. 언론중재위원회에 대한 국민적 호응은 충분히 인정된다. 위원회 40주년에 이르면서 이제 내실을 다져야 할 때이다. 사실 그간 확대되어온 매체 즉 CATV, 인터넷신문, 포털뉴스(인터넷뉴스서비스), IPTV(인터넷멀티미디어방송)에 관한 언론조정신청사건만 하더라도 조만간 위원회가 감당할 수 있는 수용능력을 넘어설 수 있다. 현재 중재위원의 상한은 90인이다. 대상 매체의 확대는 필연적으로 중재위원 숫자의 확대로 나아가야 할 텐데 이는 수용가능한 범위를 넘어서게 된다. 더 나아가 비상임인 중재위원의 상임화도 현실적으로 불가능하다. 더 나아가 신청건수의 폭증은 자칫 현직 법관의 중재부장 역할에도 한계를 야기할 수 있다.
- 사. 대한민국은 자유민주주의 국가에서 유일하게 반론권에 이어 정정보도청구권과 더불어 언론중재위원회 제도를 언론의 자유와 피해자의 권익구제를 연결하는 가교로서 새롭게 정립시켰다. 제도의 안착은 바로 세계적 수준의 한국적 언론법제도 모델의 구현으로 이어져야 한다.

참고문헌

- 강진석 (2021). “신청인의 대리인으로서 변호사가 바라본 언론중재조정절차”. <언론중재>, 통권 제158호, 20-23.
- 김정민·황용석 (2021). “언론보도로 인한 손해배상청구 관련 시계열 데이터 분석 - 2005-2009년 언론조정신청 및 언론관련 판결을 중심으로”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 67-104.
- 김창숙 (2021). “언론중재위원회 40년 성과와 제언”. <언론중재>, 통권 제158호, 32-45.
- 문재완 (2016). <잊혀질 권리: 이상과 현실>. 서울: 집문당.
- 박아란·김현석 (2021). “디지털 시대 피해구제수단으로서 기사삭제 및 열람차단에 대

한 연구”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 105-152.

박용상 (1982). <언론의 자유와 공적 과업>. 서울: 교보문고.

박용상 (1983). 언론기본법. 김철수 (편). <정치관계법>. 서울: 박영사.

박용상 (1989). “정정보도청구권제도의 일반적 고찰”. <언론중재>, 통권 제32호, 51-63.

박용상 외 4인 (2021). 언론중재위원회 창립 40주년 기념 좌담회, <언론중재>, 통권 제158호, 68-81.

박진우 (2014). “이른바 ‘잊힐 권리’에 관한 헌법적 조명”. <세계헌법연구>, 20(2), 155-183.

성낙인 (1996). “한국과 프랑스의 언론의 자유의 한계에 관한 비교연구 - 반론권을 중심으로”. <헌법학연구>. 제2집, 308-336.

_____ (1998). <언론정보법>. 서울: 나남출판

_____ (1999). “프랑스의 언론법제(1): 정기간행물 법제. 한국언론재단 (편). <세계 언론법제동향 1999. 상>. 63-105.

_____ (2002). “반론보도청구권에 관한 비교연구”. <언론중재>, 통권 제83호, 4-21.

_____ (2012). “콘텐츠산업육성과 콘텐츠 분쟁조정제도에 관한 연구”. <세계헌법연구> 제18권 제3호, 139-161.

_____ (2020). “사회변동과 표현의 자유”. <공법학연구>, 21(2), 3-61.

_____ (2021). <헌법학>(제21판). 파주: 법문사

양재규 (2021). “언론분쟁조정제도 개선 방안에 대한 검토와 전망 - 언론중재법 개정안을 중심으로”. <언론중재>, 통권 제158호, 46-59.

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

오이석 (2021). “언론중재위원회 40년 -‘피신청인의 변’”. <언론중재>, 통권 제158호, 24-31.

윤석년 (2021). “언론중재제도의 역할에 대한 회고: 지역 중재부 사례를 중심으로”. <언론중재>, 통권 제158호, 10-19.

이승선 (2011). “언론조정·중재 30년간의 전개와 성과”. <언론중재>, 통권 제118호, 7-19.

이승선 (2021). “한국 언론중재제도 40년의 도전과 성과 - 국회법률안을 중심으로”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 1-66.

이용성 (2019). 허위조작정보와 선거보도 - “공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영방안”. 언론중재위원회 정책토론 자료집. 29-45.

이재진 (2015). <한국 언론 ADR의 현실과 쟁점>. 서울: 컬처북.

최영재 (2021). “K-언론중재 40년 경험, 국제사회와 나눌 때”. <언론중재>, 통권 제 158호, 60-67.

한국언론연구원 (1995). <세계 언론법(상)>. 서울: 한국언론연구원.

한은경 (2021). “40풍상의 언론중재위, 든직한 희망이다”. <언론중재>, 통권 제158호, 4-9.

言論表現にとる國民の權利侵害に對する救濟制度, 日本 法律時報, 1996.2, vol. 68, no. 2.74-78項.

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 한

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

계는 부정적인 인식의 주요 요인이었다. 설립 이후 지금까지도 꼬리표처럼 달려 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 변경

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.

하고 이를 문화체육관광부 소속으로 두도록 하는 개정안을 발의하였다. 언론인권 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 준사법적인 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 준사법적 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_B2B1JOC1S2A7K1W4Q3N3N1W7J9S8E1

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”라

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)

고 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 번잡한 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.

언론중재위의 태생적 배경에서 비롯된 독립성 문제는 1987년 위원회의 설립 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 언론중재위원회의 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 모은

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

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법)이 제정 및 공포되며 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 준사법적 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 위촉 권한을 가지는 점(박찬숙 의원, 의안번호 173146), 언론중재위원장이 비상임직이고, 위원회 운영재원을 방송규제기구인 방송위원회가 관장하는 방송발전기금으로 하고 있어 언론중재위가 준사법적 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),

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.

언론중재위의 공정성과 객관성을 강화하는 방향으로 언론중재법 제5조가 개정돼야 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 바람직

한 운영 및 사회적 기능 구현을 위해 독립성의 확보가 필수적인 기관이라고 할 수 있다.¹³⁾

국내에서의 독립성 연구, 특히 정부 권력, 이해관계자 등으로부터 중립적 영역이 보장돼야 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

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 사안이기보다는 언론의 자유와 인격권 피해구제라는 두 가지 가치를 함께 추구하며 조정 및 중재절차가 이뤄지기 때문이다. 따라서 언론중재위를 이용하는 신청인 및 피신청인의 입장에서는 법관에게 요구되는 정도의 독립성과 공정성을 기대할 것이라고 볼 수도 있다.

판단이 가능하다. 우선 언론중재위의 독립성¹⁵⁾이란 조직 운영에서 있어 정부 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

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.

독립성 보장과 기관 스스로의 독립성에 대한 의지 확보라는 의미를 함께 가지고 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 되어야 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 상당 건수 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) 현재로선 언론중재법상에 명문화되지 않은 언론중재위의 법적 지위를 ‘준사법적 독

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.

립기구'와 같은 용어로 그 독립적 성격을 명문화하는 방법 등이 있다.

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

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.

소관의 자금이므로 간접적인 의미에서는 정부 자금 100%로 운영되는 셈이라는 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 독립

성 측면은 고려하지 않은 채 위원회를 아예 문체부 산하에 두고 관리를 받게 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 수반돼야하는 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 당시에든 위원장(법관의 자격이 있는 자에 한함) 및 부위원장을 중재위원 중에서 호선하도록 했다(「언론기본법」 제50조제3

향). 1987년 언론기본법 폐지 이후 위원회 설립 근거법이 정간물법으로 전환되면서는 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(최강욱 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 준사법적 독립기관으로서의 높아진 위상과 걸맞지 않게 방송위원회의 단순 보조사업자로 간주될 수 있으며, 방송발전기금의 목적과 용도를 고려할 때 언론피해구제기구가 방송사업자로부터 징수하는 기금으로 사업을 운영하는 것이 성격상 부적절

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

하다는 비판을 배경으로 발의되었다. 해당 법안은 언론중재위원회의 예산을 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 금원 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

호 2100874)이 통과될 경우, 구체적으로 증설된 중재부들을 어떻게 구성해 나갈 것인지, 언론중재위원회의 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)가 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 기구

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.

임을 부인하지 못할 것입니다... 우리 위원회가 당사자와 국민들로부터 신뢰와 사랑을 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-----.
		③ 중재위원회는 40명 이상 90명 이내의 중재위원으로 구성하며, 중재위원은 다음 각 호의 사람 중에서 문화체육관광부 장관이 위촉한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지의 위원은 각각 중재위원 정수의 5분의 1 이상이 되어야 한다. 1. 법관의 자격이 있는 사람 중에서 법원행정처장이 추천한 사람 2. 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의 장이 추천한 사람 3. (생략) <신설>	③ 언론위원회는 60명 이상 120명 이하의 위원으로 구성하며, 상임위원은 10명 이상으로 하고, 위원은----- -----위촉하거나 대통령이 임명한다. ----- ---제5호까지의 위원은 각각 위원 정수의 7분의----- -. 1. 법관으로 5년 이상 재직하고 있거나 재직하였던----- ---- 2. 변호사로 5년 이상 재직하고 있거나 재직하였던----- ----- 3. (현행과 같음) 4. 국내외 인권 관련 단체에 10년

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

제2주제

미디어환경 변화에 따른
언론피해구제 대상매체와 청구권 확장
-2009년 언론중재법 개정 이후 입법과제를 중심으로 -

이용성
(한서대 홍보 전공 교수)

미디어환경 변화에 따른 언론피해구제 대상매체와 청구권 확장

-2009년 언론중재법 개정 이후 입법과제를 중심으로 -

이용성 (한서대 홍보 전공 교수)

1. 머리말

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법)의 역사는 언론피해구제 대상 매체와 청구권이 확장되어온 역사이다. 확장 과정은 언제나 순조로운 것은 아니었다. 2005년 「정기간행물 등록 등에 관한 법률」에 담겨 있던 언론피해구제에 관한 사항이 언론중재법으로 독립되는 과정에서 인터넷신문이 대상매체로 확장됐다. 피해청구권도 반론, 정정, 추후보도 청구권 등으로 추가 및 구체화되면서 기본구조를 갖추게 됐다.

2009년 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 신문법) 「방송법」 등에서 신문방송 경영규제 완화 등으로 무리한 개정이 이루어지면서 미디어법 개악 논란이 심각했다. 그런 상황에서 신문법의 규율대상이 된 인터넷뉴스서비스와 「인터넷멀티미디어 방송사업법」에 근거한 인터넷멀티미디어방송이 새로운 언론피해구제 대상매체로 자리를 잡게 됐다.

그러나 신문법이나 「방송법」 모두 전통적인 미디어를 넘어선 뉴미디어나 융합미디어를 법적으로 포섭하는데 한계를 드러내고 있다. 언론중재법도 인터넷매체를 구성하는 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스, 그리고 방송통신융합매체인 인터넷멀티미디어방송을 언론법이 규율해왔던 전통적 미디어와 다른 지위로 포섭했다.

더 나아가 미디어 환경변화는 전통미디어인 신문, 방송 콘텐츠까지도 인터넷공간에서 주로 소비되도록 만들었으며, OTT는 전통적인 방송과 영화의 개념을 재정의하고 있다. 2017년부터 3년간 언론중재위원회가 접수 처리한 언론조정신청을 살펴보면 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스를 중심으로 한 인터넷 기반 매체 사건이 전체 접수·처리건수의 70%를 넘고 있다. 또한 페이스북과 유튜브 등 신(新) 유형 뉴스서비스로 인한 피해 사례들도 거론되고 있다. 현재 언론조정 및 중재 대상매체와 신 유형 뉴스서비스가 연관된 경우(예컨대, 언론사가 운영하는

유튜브 채널에도 조정대상기사가 게시된 경우 등)에는 이를 언론조정신청사건으로 연계하여 처리한 사례도 지속적으로 발생하고 있다.

인터넷 기반 매체 대상 언론조정신청사건 중 30%에 근접하는 사건 정도는 기사의 열람이나 검색을 차단하는 내용으로 합의가 이루어졌다. 실무적으로 인터넷 공간의 속성과 특성에 부합하는 피해구제방식이 수행되고 있는 것이다.

디지털미디어 환경과 인터넷 공간의 속성과 특성에 맞는 언론중재법상 피해구제 대상매체 확대와 청구권의 확장이 필요하다는 의견은 이미 수년전에 제기된 바 있다. 이에 따라 미디어 환경 변화 등을 반영한 언론중재법 등의 개정이 시급히 필요한 상황이고 다행히 관련 법안들이 속속 발의되어 논의가 이루어지고 있다.

2. 신(新)유형 뉴스서비스와 언론의 법적 정의

가. 언론에 대한 법적 정의가 갖는 한계

디지털미디어 환경이 대두되면서 새로운 또는 잠재적인 뉴스서비스(플랫폼)가 대거 등장하고 있다. 이를 유사 뉴스서비스 또는 신(新) 유형 뉴스서비스라고 할 수 있다. 신(新) 유형 뉴스서비스에는 신문법, 「방송법」, 언론중재법 등 언론관계법의 규율을 받지 않는 팟캐스트(오디오파일 또는 비디오 파일 형태로 시사 등 다양한 콘텐츠를 인터넷망을 통해 제공하는 서비스), 언론사가 생산한 뉴스를 이용자의 취향과 소비하는 미디어의 특성에 맞춰 다양한 방식으로 제공하는 뉴스 큐레이션 서비스, 수용자가 원하는 기사를 이용자가 후원하는 방식으로 운영되는 뉴스펀딩 서비스, 인터넷방송이나 유튜브의 유사 뉴스서비스, SNS 뉴스서비스 등이 있다.¹⁾

인터넷을 기반으로 하는 신(新) 유형 뉴스서비스를 언론관계법 또는 언론중재법이 어떻게 포섭해야 할까?

언론관계법 중에서 ‘언론’의 개념적 정의를 하고 있는 법률은 언론중재법이다. 언론중재법은 제2조제1호에서 ‘언론’을 ‘방송(방송법), 신문(신문법), 잡지 등 정기간행물(잡지 등 정간물법), 뉴스통신(뉴스통신법) 및 인터넷신문(신문법)’으로 규정하고 있다. 언론으로 규정된 매체들은 뉴스를 생산하고 유통하는 역할을 하고 있다.

1) 류정호 (2015). ‘디지털 뉴스미디어 법적 지위 부여의 한계: 규제 법규 적용의 문제점을 중심으로’. <미디어와 인권>, 창간호, 49-53쪽.

언론중재법은 제2조제18호에 인터넷뉴스서비스는 뉴스를 매개 또는 전파하는 미디어로 언론 정의와는 별도 규정하고 있으며, 제2조제20호인 인터넷멀티미디어방송 역시 언론의 정의와는 별도로 마련되어 있다. 따라서 언론중재법의 ‘언론’ 개념 정의 방식은 인터넷뉴스서비스나 인터넷멀티미디어방송을 수용하지 못하는 전통적인 언론 개념을 유지하고 있다.

인터넷 포털은 언론관계법에 포섭되지 않는 법외 영역에 머물다가 2009년 미디어법 개정 과정에서 ‘인터넷뉴스서비스’로 신문법과 언론중재법에 포함됐다. 2008년 강승규 의원이 대표 발의한 신문법 개정안에서 인터넷 포털이 뉴스를 제공하는 언론기능을 하고 있다면서 인터넷 포털의 뉴스서비스 영역을 ‘인터넷뉴스서비스’로 정의했다. 인터넷 포털이 뉴스뿐만 아니라 정보검색, 메일, 게시판 등 다양한 서비스를 제공하고 있으므로 인터넷 포털의 뉴스서비스만을 신문법의 적용을 받는 언론행위에 포함시키기 위해서는 제한적이면서 언론기능과 관련된 개념인 ‘인터넷뉴스서비스’가 필요했던 것이다.²⁾

언론중재법 대상이지만 법상 ‘언론’으로 규정되어 있지 않은 인터넷뉴스서비스는 언론중재법 제17조의2에 있는 ‘인터넷뉴스서비스에 대한 특칙’에 따라 침해에 대한 구제를 진행하게 되며 시정권고 대상은 아니다.³⁾ 신문법에 의해 법적 지위를 부여받고 신문법 제10조에 ‘인터넷뉴스서비스 사업자의 준수사항’까지 규정되어 있으면서도 언론중재법에서는 언론으로 인정되고 있지 않은 것이다. 언론중재위원회는 인터넷뉴스서비스를 기존 언론처럼 시정권고 대상매체가 되도록 하자는 법 개정을 제안한 적도 있다.⁴⁾

언론중재법이 규정하고 있는 뉴스의 생산-유통을 중심으로 한 언론 개념은 디지털미디어시대에 접어들면서 한계를 여실히 드러내고 있다. 대개 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 정보통신망법)에 규제를 받긴 하지만 언론관계법에 규율되지 않는 신(新) 유형 뉴스서비스의 등장으로 언론 개념의 재검토를 요구하고 있다.

나. ‘신(新) 유형 뉴스서비스의 등장과 조정·중재·심의

2011년부터 신(新) 유형의 뉴스서비스가 등장하면서 이들의 뉴스보도로 인한 피해의 구제 장치를 마련하려는 법제화 논의가 진행됐다. 언론중재위원회는

2) 국회 문화체육관광방송통신위원회 (2009. 2), 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 전부개정법률안 검토보고서.

3) 2009년 언론중재법 개정 과정에서 인터넷뉴스서비스를 언론중재법에 직접 정의하는 방식을 취했다. 양재규 (2021). ‘언론분쟁조정제도 개선방안에 대한 검토와 전망 - 언론중재법 개정안을 중심으로. <언론중재>, 통권 제158호, 56-57쪽.

4) 언론중재위원회 (2017). 2016년 언론중재위원회 연차보고서 (53쪽). 서울: 언론중재위원회.

2016년 언론조정중재신청사건을 결산하면서 신(新) 유형 뉴스서비스의 법제화 논의 필요성을 제기한다.

“스토리펀딩, 팟캐스트, 라이브방송 등 현행법상 언론의 범주에 속하지 않는 새로운 유형의 뉴스플랫폼들이 등장하고 있지만 이들 매체로 인한 피해를 구제하는 것은 언론중재법상 사각지대에 놓여 있다. 2016년 언론중재위원회는 최초로 팟캐스트를 대상으로 조정심리를 진행하였다. 담당 중재부는 언론사가 운영하는 팟캐스트라면 그 영향력이 크고 운영 주체가 언론사임을 고려하여 조정대상이 된다고 판단했고, 해당 팟캐스트 측도 중재부의 판단을 받아들여 사건이 원만하게 해결되었다. 이를 계기로 언론중재위원회는 언론보도로 인한 피해구제가 보다 신속하고 광범위하게 이루어지기 위해서는 새로운 뉴스플랫폼을 언론의 범주로 포함하는 문제에 대한 사회적 합의도 필요하다.”⁵⁾ 해당 팟캐스트는 언론사가 운영하는 팟캐스트이므로 언론중재법상 피해구제 대상매체로 지위를 부여받은 것으로 보아 심의대상이 되었다고 할 수 있다.

2011년부터 팟캐스트는 신(新) 유형 뉴스서비스로서 지위 부여에 관한 논의가 있었다. 방송통신심의위원회의 방송심의와 인터넷선거기사심의위원회의 선거기사 심의 과정에서 논의가 있었다.

“애플의 아이팟과 애플리케이션을 통해 유통되는 팟캐스트는 법적으로 방송이 아니라 정보통신으로 분류되며, 방송법에 따르면 허가 승인 등록을 받은 방송사업자가 전기통신 회선을 통하여 유통시키는 정보만 유사방송으로 간주한다. 인터넷 라디오, ‘나는 꿈수다’는 방송으로서 내용의 공정성과 객관성을 심의할 수 없고 다만 정보통신망법 제44조의7에서 정한 음란, 명예훼손, 사이버스토킹, 해킹, 정보법 위반 등을 목적으로 하거나 교사, 방조하는 내용이 있을 경우에만 심의할 수 있다.”⁶⁾

2013년 인터넷선거보도심의위원회는 2012년 대통령선거 심의 결과를 검토하면서 팟캐스트의 법적 지위에 대한 논의를 제기한다. ‘나는 꿈수다’(이하 ‘나꿈수’)가 언론매체인지 아니면 첨단 미디어에 기반한 일종의 통신 매체인지 검토한다. ‘나꿈수’는 의제설정과 여론형성에서는 기존 언론매체 이상의 영향력을 발휘했다. 그러나 현행법상 적용 대상에 해당되지 않고 팟캐스트가 특정한 스마트폰 이용자들의 어플리케이션 다운로드 등 선택적·능동적 행위를 전제로 하는 것이어서 불특정 다수를 대상으로 하는 상대로 한 매스미디어라고 보기 어렵다고 판단했다.⁷⁾

5) 언론중재위원회 보도자료 (2017. 2. 20.). “언론중재위원회, 2016년도 조정청구사건 3,170건 처리”. 1-2쪽.

6) 방송통신심의위원회 (2011. 11. 1.). ‘SNS 및 어플리케이션 심의에 대한 입장’.

7) 인터넷선거보도심의위원회 (2013). <18대 대통령선거 심의백서> (120쪽). 서울: 인터넷선거보도심의위원회.

인터넷선거보도심의위원회는 팟캐스트 영향력은 기존 언론매체 이상이지만 언론관계법이 규율하는 전통적인 미디어가 아니라고 판단했다. 그러나 팟캐스트가 뉴스를 취재하고 편집하여 오디오나 비디오 파일로 다수의 수용자에게 전파된다면 언론으로 판단될 가능성이 높다는 지적도 있었다.⁸⁾

다. 2016년 언론중재위원회 개정안과 신(新) 유형 뉴스서비스

2016년 언론중재위원회가 논의해 온 내용을 바탕으로 광상도 의원의 언론중재법 개정안이 대표발의됐다(2016.10.28.) 본 개정안에 대한 언론계의 관심은 기사삭제청구권에 집중됐다. 그러나 언론중재위원회의 원안에는 신(新) 유형 뉴스서비스를 피해구제 대상매체로 포섭하기 위해 이들에게 법적 지위를 부여하려는 내용을 담겨 있었다. 다양한 뉴스서비스(플랫폼)을 통해 발생하는 인격권 침해에 의한 피해에 대한 구제 절차를 규정하면서 사실상 언론법외 영역이었던 신(新) 유형 뉴스서비스에 법적 지위를 부여하려 한 것이다.

언론중재법 개정안 해설자료에 따르면 애플리케이션에 의한 모바일 뉴스 서비스, 뉴스 큐레이션 서비스, 뉴스펀딩 서비스, SNS에 의한 뉴스 서비스 등 새로운 형태의 상호작용적·쌍방향적 저널리즘에 의한 뉴스 서비스의 인격권 침해 구제 절차 마련하고자 했다고 밝히고 있다.⁹⁾ 언론중재위원회는 유사 뉴스서비스 전자간행물의 정의를 신설해 신(新) 유형 뉴스서비스의 피해구제 장치를 마련하고자 했다.

언론중재위원회 언론중재법 개정안
 제33조의6(유사 뉴스서비스 전자간행물에 의한 피해구제) 중재위원회는 제2조의 제1호에 해당되지 않는 간행물로서 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스의 기사 또는 시사에 관한 정보·논평 및 여론은 이동통신서비스, 그 밖의 방식에 의하여 계속적·상시적으로 일반에게 제공하는 전자간행물에 의하여 피해를 받았다고 주장하는 자의 구제신청을 접수한 경우 이 장의 구제절차에 따른다.

법안에 따르면 인터넷뉴스서비스 등록 제외 대상인 페이스북이나 트위터 등도 신문법상 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자가 아니어서 본 법안의 적용 대상이 될 가능성이 있게 된다. 그동안 구글은 신문법 시행령 제7조 제3호에 의해 검색서비스사업자로 인정되어 인터넷뉴스서비스사업자 등록 대상에서 제외되고 있었다. 페이스북과 트위터도 인터넷뉴스서비스사업자의 기준인 「전기통신사업법」상 부가통신사업자 신고대상이 아니어서 해당하지 않

8) 박아란 (2015). '뉴미디어 시대 언론개념의 특성과 한계' . <언론과 법>, 제14권 제3호, 70쪽.

9) 언론중재위원회 (2015). '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 개정안-취지와 해설' . <언론중재>, 통권 제137호, 95쪽.

았다.¹⁰⁾

신문법 시행령 제3조(인터넷뉴스서비스 제외 대상)

법 제2조제5호 단서에서 "대통령령으로 정하는 것"이란 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자가 아닌 자가 인터넷을 통하여 언론의 기사를 계속적으로 제공하거나 매개(매개)하는 전자간행물을 말한다.

신문법 시행령 제7조(등록 제외대상 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스)

법 제9조제1항 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 경우를 말한다.

3. 인터넷뉴스서비스 중 특정 구역이나 별도 화면에서 직접 언론의 기사를 제공하거나 매개하지 아니하면서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우

가. 검색서비스(인터넷에서 특정 정보를 찾아주는 프로그램이나 서비스를 말한다)를 통하여 언론의 기사를 제공하거나 매개하는 경우

나. 이용자의 선택에 따라 자동적으로 언론의 기사가 선택되거나 배열되도록 하여 이용자마다 개별적으로 언론의 기사를 제공하거나 매개하는 경우

곽상도 의원의 언론중재법 개정안에서는 ‘검색사업자’란 법적 정의가 등장한다. 기존의 언론보도와 그것의 매개를 언론조정중재대상으로 삼은 데 이어 ‘검색사업자’를 통한 ‘검색서비스’로 발생할 수 있는 피해 역시 언론조정·중재 대상으로 하는 것이다. 구글 등과 같이 인터넷뉴스서비스사업자로 등록되지 않고 검색서비스만을 제공하는 사업자를 말한다. 기존의 법상으로는 인터넷뉴스서비스사업자의 범위에서 벗어나 언론피해구제 대상에 포함되지 않았던 검색사업자 역시 아우른 것이다.

곽상도 의원 언론중재법 개정안

제2조(정의)

24. “검색사업자”란 검색서비스를 제공하는 사업자를 말한다.

제33조의2(검색서비스에 의한 피해구제 청구 등) ① 인격권피해자는 제23조, 제25조 또는 제27조에 따라 삭제, 정정 등 구제가 이루어진 결정 등 또는 법원의 재판 결과를 검색사업자에게 제시하고, 해당 결정 등의 취지에 따라 검색서비스 결과에서 당해 보도 및 그에 달린 댓글(독자 등의 글, 음성, 영상, 그 밖의 메시지와 다른 사이트에 링크하는 것을 포함한다. 이하 같다) 또는 그 동일한 내용의 복제·전파물의 링크를 삭제하거나 그 밖에 권리보호에 필요한 조치를 취할 것을 청구할 수 있다.

② 검색사업자는 제1항에 따른 청구를 받은 후 지체 없이 조정결정 등의 취지에 따라 인격권피해자의 권리보호에 필요한 조치를 취하여야 한다.

10) 박아란·김민정·문재완·이승선·이용성·황성기 (2016). <디지털 시대 뉴스 미디어와 법제도> (10-11쪽). 서울: 한국언론진흥재단.

3. 신(新) 유형 뉴스서비스의 법적 지위 부여, 어떻게 할 것인가?

가. 언론관계법상 언론 개념의 확장

신(新) 유형 뉴스서비스의 법적 지위 부여 논의에 있어서 언론관계법상 언론의 개념 정의는 중요하다. 기존의 신문, 방송, 뉴스통신의 3가지로 유형화된 언론 개념을 확장하거나 ‘언론’과 ‘미디어’의 법적 정의를 별개로 할 필요성, 디지털 중개자 개념의 도입 등을 고려해야 한다. 물론 신(新) 유형 뉴스서비스가 언론의 법적 지위를 확보하게 되면 이에 해당하는 법적 의무를 부여받게 된다는 점을 감안해서 조심스럽게 접근해야 할 것이다. 신(新) 유형 뉴스서비스와 같은 인터넷 기반 표현물의 규제는 최소화되어야 하고 피해구제 대상매체로 포섭하는 정도로만 법 개정이 추진되어야 할 것이다.

현행 언론관계법의 문제 중 하나는 법이 규정하고 있는 전통적인 언론개념에 신(新) 유형 뉴스서비스를 담아내기 어렵다는 점이다. 이 문제를 해결하기 위해선 ‘콘텐츠의 내용’, ‘여론형성력’, ‘저널리즘 규범 준수’라는 3가지 기준을 중심으로, 디지털미디어 환경에서도 저널리즘을 진흥해야 하는 ‘언론’과 공공성과 사회성을 갖춘 ‘미디어’를 구분하여 이원적으로 접근하는 방안을 모색할 수 있다. 신(新) 유형 뉴스서비스가 상술한 3가지 기준을 모두 갖춘 경우는 ‘언론’으로 보고, 콘텐츠의 내용과 여론형성력을 갖춘 경우는 ‘미디어’라고 규정하는 것이다. 이 경우 ‘언론’에는 해당하지 않아 저널리즘 진흥 대상에서는 제외되겠지만 ‘미디어’의 콘텐츠도 언론조정중재 대상으로 포함시키자는 것이다.¹¹⁾

또한 뉴스생산자만을 언론으로 규정하고 뉴스유통자는 언론에서 배재하는 법제적 접근은 매스미디어 시대의 기술적·사회적 환경을 반영한 것이다. 그러나 전통적 미디어의 뉴스기사가 대부분 온라인에서 소비되고 있고 오프라인과 상당히 다른 온라인 공간에서 발생하는 언론보도로 인한 피해를 구제하기 위해서는, 디지털 뉴스중개자를 언론을 포섭하는 적극적인 법제적 대응이 필요하다는 의견이다. 디지털 뉴스중개자는 ‘디지털 소프트웨어, 채널, 기기를 통해 제3의 뉴스제공자로부터 받은 뉴스콘텐츠를 유통하는 조직’인데 포털과 구글과 같은 검색사업자, 뉴스 큐레이션 서비스, 트위터나 페이스북과 같은 소셜미디어, 맞춤형 뉴스앱을 포함한다.¹²⁾

11) 류정호 (2015). 앞의 논문. 57~58쪽.

12) 윤영철 (2015). ‘디지털시대의 언론피해구제 개선방향에 관한 연구’ . <미디어와 인격권> 창간호, 14~16쪽.

영향력 있는 디지털 뉴스중개자는 언론으로 인정할 수도 있을 것이다. 인터넷뉴스서비스는 현행 언론관계법 중 하나인 신문법의 규율을 받고 있다. 영국 정부는 언론으로 인정받지 못한다고 하더라도 기사공급자를 선택하고 화면 위치 배정 권한을 갖고 있으며 편집에 참여하는 디지털 뉴스중개자는 미디어 다원성 정책의 규율대상으로 봤다.¹³⁾ 여기서 디지털 뉴스중개자가 중개하는 뉴스콘텐츠의 제공자가 전통적 언론인지 여부에는 차별을 두지 않아 뉴스와 정보를 구분하지 않겠다는 입장을 보였다고 한다. 언론피해구제에서 뉴스와 정보를 이원화하여 접근하고 있는 우리와는 다른 접근이라고 볼 수 있다.¹⁴⁾

현행 언론중재법도 실제로 전통적인 미디어인 ‘언론’과 ‘준언론’이라 할 수 있는 인터넷뉴스서비스, 인터넷멀티미디어방송으로 피해구제 대상매체를 이원화해 법을 적용하고 있다고 볼 수 있다.

언론중재법상 ‘언론’에 대한 법적 정의를 재개념화하거나 신문법에서 인터넷뉴스서비스 등을 재정의하는 방법, 또는 신문법 시행령 제16조에서 규정하고 있는 ‘디지털뉴스’(신문사업자·인터넷신문사업자·인터넷뉴스서비스사업자가 디지털화하여 생산·제공·매개하는 기사, 사진, 이미지, 동영상) 정의 등을 활용하는 방법 등으로 ‘언론’ 또는 ‘뉴스미디어’ 정의를 체계화할 필요성이 있다.

신(新) 유형 뉴스서비스에 대한 언론으로서의 법적 지위 부여 등은 논의의 여지가 있으므로 언론중재법상의 조정·중재대상 매체 정도로 규정하는 것이 최소한의 법제화 방향일 수도 있다. 언론조정사건에서 드러나듯이 신(新) 유형 뉴스서비스의 법적 지위가 운영 주체의 법적 지위에 구속되는 한계가 드러나고 있다. 언론조정중재사건 처리에 있어서 동일한 유튜브 영상이라고 해도 방송사가 운영하느냐가 중요한 기준이 된다는 것이다.

나. 인터넷뉴스서비스사업자의 정의 확장

디지털 공간의 뉴스 유통 및 소비에서 언론사의 역할은 점차 축소되고 있고, 포털, SNS 등 인터넷 기반의 미디어플랫폼을 통한 뉴스유통이 점차 증가하고 있다. 언론의 경우 법으로 명시되는 공적 기능과 사회적 책무성이 부여된다. 다수의 언론이 상호 경쟁하면서 논점, 정보 등의 다양성이 형성된다. 하지만 포털, SNS의 경우 독과점이 강화되면서 사회적 뉴스 유통과 여론형성에 중요한 영향을 미치고 있다.

뉴스를 독립 서비스로 제공하고 있는 기존 포털의 경우 신문법에 의해 ‘인

13) 신문법에 근거한 여론집중도조사에서도 디지털 뉴스중개자들을 주목하고 있다. 여론집중도조사위원회 (2015). <2015 여론집중도 연구조사 보고서> (97쪽). 서울: 여론집중도조사위원회.

14) 윤영철 (2015). 앞의 논문. 17쪽.

터넷뉴스서비스사업자'로 분류되어 최소한의 사회적 책무가 법률로 명시되어 있다. 그러나 구글과 같은 검색포털, SNS 등은 '인터넷뉴스서비스사업자'에 포함되지 않으며, 개인 맞춤형 서비스를 제공하는 자동배열 알고리즘 적용서비스도 포함되지 않고 있다.

인터넷뉴스서비스사업자의 법적 개념을 수정할 필요가 있다. 이와 관련해 최근 신문법상 인터넷뉴스사업자의 정의를 확대하여 검색서비스사업자와 소셜네트워크서비스사업자를 포함시켜서 이용자 피해구제가 가능하도록 하는 방안이 모색되고 있다.

2021년 4월 22일 김영식 의원이 대표발의한 신문법 개정안에서는 인터넷뉴스서비스사업자의 정의를 확장했다. 현행 신문법 제2조제5호에 따르면 인터넷뉴스서비스사업자는 '신문, 인터넷신문, 뉴스통신, 방송, 잡지 등의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물'이라고 규정되어 있다. 김영식 의원이 대표발의한 신문법 개정안에서는 '매개'의 정의에 '특정 검색어로 검색된 결과 또는 이용자의 이용 경향을 분석한 결과로써 기사를 배열하여 매개하는 것'을 포함한다. 즉, 구글과 같은 검색서비스사업자나 이용자 맞춤형으로 뉴스서비스를 제공하는 소셜미디어의 경우도 인터넷뉴스서비스사업자에 포함시킬 수 있도록 한 것이다.

또한 김상희 의원이 대표발의한 신문법 개정안(2021.5.18.)은 구글 등 일부 해외사업자가 국내 언론과 제휴를 맺고 기사를 제공하거나 매개하고 있으면서 국내에 주사무소가 없다는 이유로 인터넷뉴스서비스사업자로 등록을 하지 않고 있는 상황을 개선하는 내용을 담고 있다. 인터넷뉴스서비스 제공으로 인한 각종 이익을 취하면서 의무와 책임은 회피하고 있다는 문제 제기를 반영하여, 「전기통신사업법」에 따라 지정한 국내 대리인의 사무소와 국내 지사의 사무소를 신문법상 주사무소의 범위에 포함하도록 하여 소재지의 관할 지방자치단체에 등록할 수 있도록 함으로써 뉴스 제공에 대한 해외사업자의 책임성을 강화하도록 했다. 개인정보 관련 고충처리를 위해 마련한 글로벌 온라인서비스사업자의 국내 대리인 지정제도 등을 피해구제 등의 사회적 책무 이행을 위해 활용하고자 하는 방안으로 해석된다. 그러나 이미 「전기통신사업법」과 정보통신망법에 각각 2019년과 2020년 규정된 바 있는 국내 대리인 지정제도가 제대로 실행되고 있는지는 의문이다.

4. 인터넷상 언론보도 피해의 구제와 열람차단청구권

가. 인터넷상 언론보도 피해의 구제와 인격권에 기한 방해배제청구권의 등장

대법원은 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해되고 있다면 원고의 인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사삭제를 명할 수 있다고 보았다.¹⁵⁾ 물권을 가진 자는 그에 관한 방해상태를 야기, 지배하는 자를 상대로 고의 또는 과실 등 귀책사유를 요하지 않고 현재 방해상태를 제거하라고 청구할 수 있다는 법리에 근거한 것이다.

대법원에서 인격권에 기한 기사삭제청구권을 인정한 뒤 이를 반영한 언론중재법 개정안이 논의되기 시작했다. 침해배제청구권은 광상도 의원이 대표발의한 언론중재법 개정안(2016.10.28.)에 담겼다.

광상도 의원이 발의한 언론중재법 개정안의 원안이라고 할 수 있는 언론중재위원회안에서는 인격권에 기한 침해배제청구권이 잊혀질 권리를 전반적으로 수용하는 것은 아니지만 그 취지를 법리적으로 가능하고 허용되는 범위 내에서 구현했다고 밝히고 있다. 침해배제청구권은 허위 또는 핵심적인 인격권을 침해하는 정보 또는 사후에 부정확하게 된 정보로서 위법성이 인정되는 정보를 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다고 지적했다.¹⁶⁾

개정안은 침해배제청구권이 기사 데이터베이스 삭제를 의미하는 것인지 열람차단을 의미하는지 분명하지 않다는 점, 사실상 기사삭제청구권을 사법부 판단 없이 언론중재위원회가 결정한다는 점, 다른 피해구제 청구권과 달리 청구기간을 1년으로 한 것 등이 논란이 됐다.¹⁷⁾

한편, 신동근 의원은 침해배제청구권을 열람차단청구권으로 수정한 언론중재법 개정안(2019.5.21.)을 대표발의했다. 기사삭제 등을 포함한 침해배제청구권 개정안에 대한 비판 의견을 일부 수용한 개정안이었다. 신동근 의원의 개정안은 열람차단을 기사가 이용자에게 노출되지 않도록 차단, 관리하는 것이라고 밝혀 기사 데이터베이스 삭제가 아님을 명확히 하고 청구기간도 다른 피해구제 청구권과 동일하게 했다.

나. 열람차단청구권을 담은 언론중재법 개정안 논쟁

언론중재법에 따르면 언론 등의 보도 또는 매개로 인해 피해를 입은 자(피해자)는 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷멀티미디어방송사업자에게 정정보도, 반론보도, 추후보도, 손해배상을 청구할 수 있는 권리를 갖고 있다.

15) 대법원 2013. 3. 28., 선고, 2010다60950, 판결.

16) 언론중재위원회 (2016). 앞의 글. 73쪽.

17) 김주연 (2020). '미디어환경 변화에 대응하는 언론중재제도 관련 입법과제 검토'. <언론중재>, 통권 제155호, 39쪽.

그런데 최근 3년(2017년 ~ 2020년)간 언론중재위원회에 청구된 언론조정 신청사건의 70% 이상이 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스 등 인터넷매체 관련 사건으로 나타났다. 기존 뉴스플랫폼과 달리 인터넷매체에서는 언론보도 등이 급속히 전파됨에 따라 기존 정정보도 등의 청구권만으로는 신속하고 실효성 있게 피해구제를 할 수 없어 개선이 필요하다는 목소리가 지속적으로 제기됐다. 이에 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스를 통한 언론보도 등으로 인해 피해를 입은 피해자는 해당 언론사 등에 기사의 열람차단을 청구할 수 있도록 하여 피해구제의 실효를 제고하기 위한 입법이 추진됐다.

정정보도 등이 이뤄져도 인터넷매체(인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스)의 잘못된 기사가 계속 남아 지속적인 피해를 받는 경우를 개선하고, 또 실무적으로도 언론보도 피해자가 정정보도청구 등을 통해 언론중재위원회에 조정을 신청한 후 인터넷신문사업자 등과 ‘기사의 열람·검색을 차단’하도록 합의하는 방식으로 구제받는 경우가 적지 않은 상황(2019년 인터넷매체 대상 피해구제 사례 중 32.5%가 기사열람 및 검색차단으로 합의)을 반영하여 신현영 의원이 언론중재법 개정안을 대표발의(2020.7.31.)하였다.

신현영 의원 언론중재법 개정안

제17조의2(열람차단청구권) ① **인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스를 통한 언론보도등으로** 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 피해를 입은 자는 해당 인터넷신문사업자, 인터넷뉴스서비스사업자에게 기사의 열람차단을 청구할 수 있다.

1. 언론보도등의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우
2. 언론보도등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우
3. 그 밖에 언론보도등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우

신현영 의원의 언론중재법 개정안은 ‘인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스의 언론보도의 내용이 진실하지 아니하거나 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우 등으로 피해를 입은 자는 해당 기사의 열람차단을 청구하고 이에 분쟁이 있을 경우에는 언론중재위원회에서 조정이 가능하도록 한 것’이다. 현행 언론중재법에 규정된 정정보도청구, 반론보도청구, 추후보도청구에 더해 열람차단청구를 신설하고 여타 규정을 준용하도록 하여 언론중재위원회의 조정, 법원에 소 제기 등에 대해 동일하게 적용하도록 했다.

신현영 의원의 언론중재법 개정안이 발의되자 오픈넷(2020.8), 언론 3단체(신문협회·편집인협회·기자협회, 2020.8.13.) 등의 반대 의견이 제시됐다. 오픈넷은 개정안에 대해 ‘현행 언론중재법이 기존 기사를 삭제 차단하는 방식이 아니라 기사를 유지하면서 당사자의 합의와 소통을 통해 당시까지 사실관계를

확인하거나 다른 주장 등 기사 내용에 대한 이력을 덧붙여 인격권과 언론자유라는 기본권을 조화롭게 보호해왔지만, 열람차단청구권은 기사 자체가 삭제 차단되어 표현의 자유만 전면적으로 제한하는 결과를 의욕한다'고 비판했다. 또한 "열람차단청구권의 사유도 진실과 허위를 잠정적으로 판단하기 어렵고 사생활도 명백한 법적 기준을 마련하기 어려우며, '인격권을 계속적으로 침해하는 경우'도 지나치게 포괄적이고 추상적"이라고 지적했다. 또 오픈넷은 '악의적이고 심각한 허위보도는 현행 법제도를 통해서도 예방 및 신속한 구제가 가능하다'고 지적하면서 '공적 인물이 의혹제기나 비판적 보도에 대해 열람차단청구를 남발하여 인터넷매체의 보도활동을 위축시킬 수단으로 남용될 위험이 높다'고 덧붙였다.

언론 3단체도 '인격권 침해를 막기 위한 신속한 피해구제 제도가 이미 충분히 마련되어 있고 열람차단청구 사유가 모호하고 포괄적'이라고 비판했다.

신현영 의원의 언론중재법 개정안 법안 검토보고서에 따르면 법무부도 '입법 취지에는 공감하지만 용어의 모호성과 공적 인물의 사생활이 일정 부분 공적인 관심 사안에 해당할 수 있다'는 점을 지적했다.¹⁸⁾

열람차단청구권의 신설은 기사삭제가 아니라 기사열람차단으로 하여 논란이 됐던 기사 데이터베이스 삭제 의무를 언론사가 부담하지 않도록 함으로써 침해배제청구권에 대한 핵심 비판 쟁점을 피했지만 또 다른 세 가지 지적에 직면해 있다. 첫째, 기존 언론중재법 등의 피해구제 청구권이나 정보통신망법의 임시조치 제도와의 차별성 문제, 둘째, 열람차단청구권 사유의 모호성 문제, 셋째, 국가기관과 공인의 열람차단청구권 남용 가능성 우려 등이다.

언론중재위원회를 통한 언론조정은 당사자의 합의를 전제로 진행된다는 점을 생각해보면, 언론조정에 참여한 언론사는 해당 언론보도에 대한 열람차단청구가 부당하다고 생각될 경우 조정합의에 응하지 않을 수 있으므로 심각한 언론자유 침해 가능성은 낮을 것이다.¹⁹⁾ 아울러 열람차단청구권은 인터넷매체의 특성으로 인해 발생하는 특유의 피해를 구제하는 방식으로 이미 실무적으로 수행되고 있다는 점을 감안하면 다른 피해구제방식과의 차별성도 마련됐다고 볼 수 있다.

다만, 열람차단청구권 사유 중 사생활의 핵심영역 침해를 제외한 보도의 허위성과 침해의 계속성 등의 요건을 명확히 하고²⁰⁾ 국가기관과 공인은 열람차단청구 대상에서 제외해 남용 가능성을 차단할 필요성이 있다.

18) 국회 문화체육관광위원회 (2020. 9). 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 일부개정법률안 검토보고서.

19) 김주연 (2020). 앞의 글. 39쪽.

20) 양재규 (2021). 앞의 글. 55쪽.

6. 맺음말 - 피해구제 대상매체와 청구권의 확장

언론중재법상 언론피해구제 대상매체의 확장은 인터넷뉴스서비스 정의를 확장함으로써 상당부분 해결할 수 있다. 그러한 측면에서 최근 발의된 김영식 의원의 신문법 개정안과 해외 플랫폼사업자 국내 대리인 지정제도와 관련된 김상희 의원의 신문법 개정안에 대한 관심이 필요할 것 같다. 그러나 두 신문법 개정안에도 불구하고 하고 법의 규율을 피하려고 애쓰는 신(新) 유형 뉴스서비스로 분류되는 글로벌 검색서비스사업자와 소셜미디어사업자의 행보는 문제가 아닐 수 없다. 인격권과 관련하여 피해구제가 필요한 대상매체로 집중적으로 거론되고 있는 유튜브를 언론중재법상 어떻게 포섭할 것인가에 대한 논의가 필요한 시점이다.

언론중재법상의 정정보도, 반론보도, 추후보도청구권은 전통적인 신문·방송 등과 같은 언론매체를 고려하여 만든 구제수단으로, 지속적인 저장이 가능하고 검색엔진을 통하여 손쉽게 표출할 수 있는 인터넷 공간에 효과적으로 적용할 수 있는지는 문제가 될 수 있다.²¹⁾ 이러한 인터넷 공간의 특성을 반영한 언론피해구제 수단으로 등장한 것이 열람차단청구권이다. 이를 담은 신현영 의원의 언론중재법 개정안은 현재 국회에 계류 중이다. 일부 제기되는 문제점을 보완하면서 신속하게 입법화되어야 할 것이다.

21) 김경환 (2014). '인터넷 공간의 잘못된 기사와 새로운 피해구제 방안'. <언론중재> 통권 제133호, 105쪽.

참고문헌

[국내 논문]

김경환 (2014). '인터넷 공간의 잘못된 기사와 새로운 피해구제 방안'. <언론중재> 통권 제133호, 102 ~ 131.

김주연 (2020). '미디어환경 변화에 대응하는 언론중재제도 관련 입법과제 검토'. <언론중재>, 통권 제155호, 34 ~ 51.

류정호 (2015). '디지털 뉴스미디어 법적 지위 부여의 한계: 규제 법규 적용의 문제점을 중심으로'. <미디어와 인격권>, 창간호, 35 ~ 62.

박아란 (2015). '뉴미디어 시대 언론개념의 특성과 한계'. <언론과 법>, 제14권 제3호, 49 ~ 79.

양재규 (2021). '언론분쟁조정제도 개선방안에 대한 검토와 전망 - 언론중재법 개정안을 중심으로'. <언론중재>, 통권 제158호, 46 ~ 59.

언론중재위원회 (2015). '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 개정안 - 취지와 해설'. <언론중재>, 통권 제137호, 68 ~ 97.

윤영철 (2015). '디지털시대의 언론피해구제 개선방향에 관한 연구'. <미디어와 인격권> 창간호, 3~34.

[단행본]

박아란·김민정·문재완·이승선·이용성·황성기 (2016). <디지털 시대 뉴스 미디어와 법제도>. 서울: 한국언론진흥재단.

언론중재위원회 (2017). 2016년 언론중재위원회 연차보고서. 서울: 언론중재위원회.

여론집중도조사위원회 (2015). <2015 여론집중도 연구조사 보고서>. 서울: 여

론집중도조사위원회.

인터넷선거보도심의위원회 (2013). <18대 대통령선거 심의백서>. 서울: 인터넷선거보도심의위원회.

[검토보고서]

국회 문화체육관광방송통신위원회 (2009. 2.), 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 전부개정법률안 검토보고서.

국회 문화체육관광위원회 (2020. 9.). 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 일부개정법률안 검토보고서.

[기타]

방송통신심의위원회 (2011. 11. 1.). ‘SNS 및 애플리케이션 심의에 대한 입장’.

언론중재위원회 보도자료 (2017. 2. 20.). “언론중재위원회, 2016년도 조정청구 사건 3,170건 처리”.

언론중재위의 핵심 가치는 ‘정치적 중립성’과 ‘공정성’

차기현 (광주지방법원 판사, 前 한국경제 기자)

1. 들어가며

부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률(청탁금지법, 일명 ‘김영란법’)에는 아래와 같은 조항이 있다.

제10조(외부강의등의 사례금 수수 제한)

② 공직자등은 사례금을 받는 외부강의등을 할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 외부강의등의 요청 명세 등을 소속기관장에게 그 외부강의등을 마친 날부터 10일 이내에 서면으로 신고하여야 한다. 다만, 외부강의등을 요청한 자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 그러하지 아니하다.

(출처 : 부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률 일부개정 2021. 1. 5. [법률 제17882호, 시행 2021. 1. 5.] 국민권익위원회 > 종합법률정보 법령)

이번 토론회의 ‘토론자’에게 일정한 사례금이 지급됨을 확인한 뒤, 법원장에게 신고해야 할 것인지를 조금 고민했다. 요청자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 신고가 면제되기 때문인데, 그냥 넓게 봐서 국가의 기능 중 하나를 수행하는 기관이라고 해석하면 어떨까 하는 유혹이 잠시 스쳐지나갔다.

혹시나 하는 기대로 요청 연락을 주신 언론중재위 담당자분께 문의를 드렸지만, 담당자분의 답변은 단호했다. “신고하셔야 합니다.” 오늘 발표자 분들께서 공히 잘 말씀해주신 바와 같이 언론중재위는 국가나 지방자치단체의 기관이 아니라 ‘준사법적 독립기구’의 성격을 갖기 때문이다.

2. ‘독립’은 그 자체가 목표는 아니지만

법관의 신분을 보장하고 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 ‘독립하여’ 심판할 수 있도록 권한을 부여한 것은, 법관의 독립 그 자체가 절대적인 가치를 지니는 것은 아니다. 결국 정치적 중립을 지키고 공정한 재판을 하라는 요구이고, 판사가 그렇게 할 수 있게 하는 가장 좋은 방법은 독립하여 심판할 수 있도록 보장하는 것이라는 점이 역사적으로 검증되고 확인되었기 때문이라고 생각한다.

언론중재위가 그동안 ‘준사법적 기구’로서의 위상을 확립해나가고, 또 ‘대안적 분쟁조정기구’로서 실천적 가치를 인정받고 있다면 그것은 지금껏 언론중재위와 그 소속 중재위원들이 정치적 중립성을 지키는 가운데 공정하게 조정과 중재에 임하고 있다는 평가를 받았기 때문일 것이다.

발표자들께서 잘 말씀해주신 것처럼 언론중재위가 존재론적으로 정부 등 외부 세력으로부터 독립되어 있으며, 조정·중재 절차에 있어 이해관계자들의 영향력으로부터 자유로운 상태를 뜻하는 ‘독립성’을 보장받는 지위에 있었기 때문에 위와 같은 위상과 존재 가치를 인정받는 길을 걸어왔지 않나 싶다.

독립이 그 자체가 목표는 아닐지라도 독립성을 갖출 수 있도록 법적 보장을 함으로써 결국 언론중재·조정 제도의 핵심 가치인 정치적 중립성과 공정성을 지킬 수 있게 되었다는 것이다. 이러한 전제에서만 본다면 이재진 교수께서 말씀하신 법적, 인적, 기능적, 재정적 독립성 강화를 위한 입법과제들 혹은 건드려서는 안 되는 현 상태에 대한 의견에 대체적으로 동의한다.

3. 정부기구로의 편입 시도에는 우려

발표자께서도 강조해서 말씀하셨지만, 최근 국회에 제출된 일부 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 개정안에서 언론중재위원회의 명칭을 ‘언론위원회’로 바꾸고 이를 문화체육관광부 소속의 정부기관으로 편입하는 방안을 내놓고 있는데, 이에 대한 각계의 우려에 공감한다. 지금처럼 그 법적 지위가 다소 애매하더라도 정부나 그 밖에 정치세력으로부터 독립적인 민간기구의 지위를 유지하는 것이 낫다고 본다.

만일 위 개정안대로 개편이 이뤄질 경우 언론중재위의 핵심가치라고 생각되는 정치적 중립성과 공정성을 유지하기 어렵다고 생각될 뿐 아니라, 설령 정부기관 내에서의 독립을 실질적으로 보장받으며 가까스로 정치적 중립성을 지켜 나간다고 하더라도, 그 존재 자체에서 비롯된 오해와 문제제기 등으로 인해 ‘공정할 것이라는 믿음’을 잃게 될 공산이 크다. 심한 경우에는 언론중재위마저 진영싸움의

장으로 변질될 우려도 있다고 생각한다.

그런 의미에서 보면, 언론중재위원장에 대한 별도의 임면권자를 두지 않고 단지 문화체육관광부 장관이 중재위원 다수를 위촉하면 그 중에서 호선되도록 하는 기관장 선출 방법과 임기제로 운영하는 것 역시 바람직한 제도 운영이라고 생각된다. 다만, 중재위원 총회에서 위원장과 임원들이 선출되는 과정을 보다 투명하게 공개할 필요는 있다고 본다.

4. 인터넷 기사 삭제 청구와 관련하여

제2주제에서 이용성 교수께서 언론피해구제 대상매체와 청구권을 확장하는 문제를 심도 있게 살펴주셨는데, 그 문제의식에 대체로 공감한다. 실제 서울중앙지법 언론전담 재판부에서 근무하는 동안 경험한 바로도 상당수의 원고들이 언론중재법에서 정하고 있는 소의 형태와 더불어 또는 완전히 따로 ‘인터넷 기사만 내려주면 된다.’는 취지의 청구를 하는 것을 보았다.

그들은 보도에 대해 정정보도를 덧붙이거나 자신의 반론을 부가하는 것 조차 원하지 않고, 그냥 해당 주제에 대한 논의 자체가 인터넷 상에서 사라지기를 바라는 것 같았다. 이를 넓게 봐서 민법 제764조의 명예회복에 적당한 처분을 구하는 것으로 이해하여 그 주장의 당부나 처분의 필요성을 심리하는 방법으로 사건을 처리하곤 하였다.

현행법을 그대로 둔다는 전제에서, 언론중재위의 조정이나 중재 절차에서도 ‘인터넷 기사 삭제’를 하나의 조정방법으로 선택할 수 있는 것인지, 그 경우에도 합의가 성립하면 이를 언론중재법에서 정한 ‘재판상 화해’의 효력을 부여할 수 있을 것인지에 대해서는 두 발표자분들께 고견을 여쭙고 싶다.

5. 나가며

한국경제에서 기자로 근무한 5년 동안 딱 한 번 언론중재위에 회부된 적이 있다. 기사를 쓴 사람 대신 데스크가 불러 나가 얼굴이 벌개져서 돌아왔기에 꽤나 민망했던 기억이다. 물론 해당 기사에 대해서는 상대방의 주장을 ‘~라고 알려 왔습니다.’라고 써주는 것으로 조정이 성립하긴 하였다.

언론사 입장에서는 법원이 아닌 대안적 분쟁해결기구라 하더라도 일단 공식적인 절차에 회부된다는 것 자체가 부담스럽다. 그로 인한 위축 효과도 어느 정도는 생각해볼 필요는 있다. 다만 언론보도로 피해를 입은 이들에게는 법원에서 진행되는 엄숙·근엄·진지한 소송 절차에 돌입하는 방법 이외에 언론중재위를 통해

해결의 실마리를 찾을 수 있다는 것은 필요하고 소중한 기회라고 생각한다. 아무
썩록 향후 제도개편이 되더라도 정치적 중립성과 공정성이 잘 지켜질 수 있는 방
향으로 진행되길 기원해본다.

언론중재위원회의 위상과 실효적 피해구제방안에 대한 소고

강향원 (김·장 법률사무소 변호사)

1. 들어가며

먼저 언론중재위원회 설립 40주년을 축하드리고, 뜻깊은 자리에 토론자로 참석할 수 있게 되어 영광입니다.

이재진 교수님, 이용성 교수님께서 위원회 설립부터 현재까지 관련 법령의 제·개정 연혁을 일목요연하게 정리해주셔서, 언론의 자유와 명예, 초상권 등 인격권 간 충돌을 규범 조화적으로 해결하고 분쟁을 신속하게 해결하는 언론조정·중재 제도가 확립되기까지 수 많은 논의와 숙의의 과정이 있었다는 것을 잘 알게 되었습니다. 짧게나마 언론중재위원회에 재직하였던 직원으로서도 알지 못하였던 점들을 이번 발제문을 통해 배움의 기회를 주신 교수님들께 감사의 말씀을 드립니다.

졸건이나마 교수님들의 옥고에 대해 다양한 의견을 개진하여 같이 논의하고 발전시킨다는 취지에서 간략하게 몇 가지 말씀 올리도록 하겠습니다.

2. [제1주제 관련] 언론중재위원회의 위상에 대한 소고

언론중재위원회가 준사법기구로서 정치적, 경제적 독립이 필수적이라는 이재진 교수님의 의견에 동의합니다.

특히, 이해관계자로부터의 독립성과 관련하여 지적해주신 바와 같이(각주 16), 중재부의 업무 수행에 대한 ‘독립성’ 및 이를 통한 당사자들의 신뢰가 전제되지 않으면, 실제 조정 과정에서 이해관계를 조정하는 데에도 많은 영향을 미칠 것입니다. 이러한 업무 독립성은 중재위원님들뿐 아니라 중재부에 배속한 조사관들에게도 요구되는 사항이라고 생각합니다.

이에 언론중재법은 중재위원에 대한 제척 및 기피, 회피 제도를 규정하여 공정성을 제고하고, 동법 시행령에서 조사관(‘조정 또는 중재 절차에 관여하는 직원’)

에 대해서도 제척 또는 기피 신청할 수 있도록 하여 외부적 신뢰를 제고하고 있습니다(언론중재법 제10조 제2항 및 제3항, 제5항. 동법 시행령 제5조 참조).

이러한 제도적 절차는 언론중재위 조직의 독립성은 물론, 조정·중재 절차에 있어 사건 당사자들로부터 이해관계를 분리함으로써 준사법적 기구로서의 위상을 확립하는 장치가 되어줍니다.

한편, 관련 개정안 논의 중 언론중재위원 정수 증원과 위원회 재원은 밀접하게 관련되어 있는바, 상호 연관관계에서 검토되어야 할 것입니다. 현재 중재위원회 예산은 상당부분 중재위원 및 사무처 직원의 인건비로 소요되고 있는 것으로 이해됩니다. 매체의 급증 및 이용자들의 권리 의식 신장 등으로 언론조정·중재 신청 건수가 해를 거듭할수록 급증하고 있는 상황에서, 신속하고 원활한 피해구제를 위해 중재위원 증원 및 중재부 증설은 어느 정도 공감대를 이루었다고 보여집니다. 그렇다면, 이를 실현하기 위해서는 실질적으로 소요 예산 확보가 필요합니다.

그런데 현재 방송통신발전기금의 재원 중 하나인 지상파 방송사의 광고 매출액이 감소 추세인 점, 이에 방송사 분담금 징수 규모가 2011년 대비 1/3 가량 줄어든 점¹⁾, 동 기금의 주재원이 통신사의 주과수 할당대가로서 특별 부담금의 성격 및 사용처에 대한 비판이 제기되는 점²⁾ 등에 비추어 볼 때, 현행과 같이 방송통신발전기금만으로 증원되는 중재위원의 규모를 충당하기 어렵다고 사료됩니다. 따라서 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 언론진흥기금 및 「지역신문발전지원 특별법」에 따른 지역신문발전기금 등으로 재원을 다각화하고, 위 법률에서 규정한 용도로서 ‘독자 권익 지원³⁾’ 및 ‘공익성 제고를 위하여 필요한 사업⁴⁾’의 일환으로 지원할 수 있지 않을까 생각합니다. 다만, 위 기금들은 방송통

1) 조선비즈 (2020. 10. 8.) “넷플릭스, CJ ENM에도 방송통신발전기 부과해야” 기사 참조

2) 디지털데일리 (2020. 9. 18.) “통신사 주머니서 나온 주과수할당대가, 방송사로 흘러간다” 기사 참조

3) 신문 등의 진흥에 관한 법률 제35조(언론진흥기금의 용도 등) ① 언론진흥기금은 다음 각 호의 사업에 사용된다.

1. 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 잡지의 진흥을 위한 지원
2. 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 잡지 관련 인력양성, 조사·연구, 정보화 사업 지원
3. 신문 및 잡지의 유통구조 개선을 위한 지원
4. 독자 권익 및 언론공익사업 지원
5. 한국언론진흥재단의 운영
6. 신문사업자, 인터넷신문사업자 및 잡지사업자에 대한 용자
7. 해외 한국어 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 잡지 지원
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

4) 신문 등의 진흥에 관한 법률 제35조(언론진흥기금의 용도 등) ① 언론진흥기금은 다음 각 호의 사업에 사용된다.

1. 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 잡지의 진흥을 위한 지원
2. 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 잡지 관련 인력양성, 조사·연구, 정보화 사업 지원
3. 신문 및 잡지의 유통구조 개선을 위한 지원
4. 독자 권익 및 언론공익사업 지원
5. 한국언론진흥재단의 운영
6. 신문사업자, 인터넷신문사업자 및 잡지사업자에 대한 용자
7. 해외 한국어 신문·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 및 잡지 지원
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

신발전기금 대비 민간기금의 분담금이 없고 정부의 출연금 및 용자금의 비중이 높다는 점에서 재정적 독립성에 대한 문제가 제기될 수 있겠습니다만, 언론중재위원회 예산과 관련하여서는 현재도 예산지원기관인 방송통신위원회뿐 아니라 기획재정부에서 정책 수립 및 관리·감독을 하고 있다는 점에서 관련 기금이 다각화 된다고 하더라도 현수준의 독립성을 담보할 수 있을 것으로 기대합니다.

나아가 2014년도 특정 단체가 대량사건을 신청하였던 사례를 돌이켜볼 때, 동일 신청인이 일정수 이상의 조정·중재를 신청하는 경우 인지대에 준하는 소정의 신청료를 징구하는 방안도 재원 확보 측면에서 장기적으로 고려해볼 수 있지 않을까 생각합니다.

3. [제2주제 관련] 조정대상 매체 및 청구권 확장에 대한 소고

이용성 교수님께서 적확하게 지적해주신 바와 같이 언론중재법은 개정을 거듭하면서 조정대상 매체 및 청구권이 확장되어 왔고, 언론보도를 둘러싼 다종다양한 다툼에 대해 실효성 있는 구제제도를 확립하기 위해 변모해왔습니다.

기술의 발달과 미디어의 다변화에 따라 뉴스 영역에서도 신종 매체가 증가하고 있고, 사회변화를 현행 법제로 포섭할 수 없는 일종의 문화지체는 비단 작금의 문제만은 아닐 것입니다. 또한, 피해자 입장에서 동일·유사한 내용이지만 전달 매체를 달리하는 경우 현행 언론중재법에 따른 언론사 등에 대해서만 피해구제를 받을 수 있고 신유형 뉴스서비스사업자에 대해서는 피해구제를 청구할 수 없다면, 사업자간 형평성의 문제가 야기될 수 있고, 일회적인 피해구제가 이루어지는데 어려움이 있을 수 있습니다. 이러한 점에서 언론의 정의를 체계화하고 언론중재법 개정을 고려해보아야 한다는 본고의 취지 및 필요성에 동감합니다.

그러나 포털과 같은 인터넷뉴스서비스사업자를 기존 언론과 같은 범주나 개념으로 포섭하는 것은 신중한 검토를 요한다고 생각합니다. 인터넷뉴스서비스사업자는 신문, 방송, 인터넷신문과 달리 언론의 핵심적 역할인 독자적인 취재 및 기사 작성, 편집 업무를 담당하지 않고⁵⁾, 이에 시정권고 대상에서도 제외되고 있습니다. 이는 팟캐스트에 대해 ‘취재’하고 ‘편집’하여 다수의 수용자에게 제공하는 경우 언론으로 판단될 가능성이 높다고 지적한 학계 의견과 결을 같이 하는 측면이 있습니다. 또한 언론중재법에서도 인터넷뉴스서비스를 조정대상 매체에 포함하되 특칙을 마련하여 직접 기사를 생성한 언론사와 차이점을 명확히 하였고, 조

5) 포털의 뉴스 유통 초기에 자체적으로 기사 제목을 수정하여 붙이고 게재 여부 등을 정하는 경우가 있었으나, 이러한 행위가 ‘유사 편집행위’로서 원기사를 전송한 언론사와 함께 공동불법행위가 인정되어 손해배상책임을 부과한 판례(대법원 2009. 4. 16. 선고 2008다53812 판결, 서울고등법원 2008. 7. 2. 선고 2007나60990 판결) 이후로 전송된 기사에 대한 수정을 배제하고 있는 것으로 이해됩니다.

정 실무도 통상적으로 원기사에 대한 심리를 진행한 후 해당 결과가 매개기사에도 반영되도록 운영하고 있다는 점도 시사하는 바가 있다고 생각합니다.

나아가 팟캐스트, 라이브방송 등을 직접 진행하고 콘텐츠를 생성하는 사람과 해당 콘텐츠를 유통하는 플랫폼 사업자도 구분할 필요가 있을 것 같습니다. 인터넷신문사의 등록요건 중 상시고용인원이 삭제되었던바(헌법재판소 2016. 10. 27. 선고 2015헌1206 결정), 1-2인이 제작하는 인터넷신문과 팟캐스트, 유튜브 등 플랫폼에 올라오는 콘텐츠를 유사한 것으로 상정해볼 수 있을 것 같습니다. 그런데 위와 같은 콘텐츠 중 기존 언론에 준하여 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 지속적으로 간행한다고 볼 수 있는 ‘콘텐츠의 내용’에 대한 명확한 기준이 부존재하고, ‘여론형성력’은 일정 기간 콘텐츠가 게시된 이후 효과적인 측면의 지표라는 점에서 특정 계정의 초기 콘텐츠만으로는 관별할 수 없으며, 이를 조정·중재 신청 단계에서 언론중재위원회(접수상담팀)에서 판단하기는 더욱 어려울 것입니다. 즉, 신유형 뉴스서비스의 법적 지위와 관련하여 법률의 명확성 원칙 측면에서 다각적인 검토와 이를 통한 사회적인 컨센서스가 전제되어야 하지 않을까요.

아울러 유튜브 및 페이스북과 같은 인터넷 플랫폼의 경우 전세계 이용자들이 사용하고 콘텐츠를 업로드하고 있다는 점도 입법 과정에서 간과할 수 없습니다. 국내법에 해외사업자가 운영하는 플랫폼에 대한 피해구제 절차가 마련되는 경우, 해외에서 제작 및 업로드된 콘텐츠도 조정대상이 된다고 볼 수 있을지 의문이고, 해외거주 외국국적자가 자신의 명예훼손 등 피해구제를 위해 국내에서 해당 콘텐츠가 검색되고 플레이된다는 이유로 법정지를 주장하면서 조정 신청 또는 소제기하는 경우 이를 거부할 수 있을지, 만약 인정한다면 피해자가 자신에게 유리한 법정지를 찾아다니는 이른바 법정지 쇼핑(Forum Shopping)의 가능성도 배제할 수 없습니다.

한편, 포털과 같은 인터넷뉴스서비스사업자는 기사 제공 및 매개를 표지로 하고(언론중재법 제2조제18호), 이를 위해 언론사등과 매개 또는 제휴 계약을 체결하고 있습니다. 반면, 위 플랫폼 사업자는 이용자와 약관에 따른 서비스 이용 계약을 체결할 뿐 해당 이용자가 어떤 콘텐츠를 제작하고 플랫폼을 어떤 성격으로 사용할지에 대해 사전에 인지할 수 있는 방법이 없습니다. 그럼에도 불특정 다수의 이용자가 올린 콘텐츠로 인하여 언론중재법상 조정대상 매체에 포함되고, 그에 따른 조정 신청 시 응하여야 할 책임을 부여한다면, 자기책임의 원칙에 반할 우려가 있다는 점도 고려해주시기 바랍니다.

디지털 시대에 “검색되지 않으면 존재하지 않는다”는 말은 부정할 수 없는 명제가 되어가고 있습니다. 신청인들이 인터넷신문 및 인터넷 멀티미디어 방송(방

송사업자의 인터넷 홈페이지 포함) 등과 ‘기사의 열람·검색 차단’으로 피해구제방안에 합의하는 것은 이러한 점을 방증합니다. 또한, 지난해 정보통신망법에 역외 적용 규정이 도입된 이후 구글과 같은 해외사업자도 명예훼손 콘텐츠에 대해 직접적으로 신고할 수 있는 채널을 제공하고 있는 점은 고무적이라고 생각됩니다⁶⁾. 다만, 열람차단청구권과 관련하여 국가기관과 공인은 청구대상에서 제외하는 제언과 관련하여, 공인에게도 보호되어야 할 사생활의 영역이 있다는 점에서 청구대상에서 전면 배제하는 것은 오히려 역차별의 우려도 있으므로 신중할 필요가 있다고 생각합니다⁷⁾.

한편, 청구권 확장과 관련하여 추후보도 청구권의 청구요건에 행정처벌도 포함하는 것으로 확대하는 개정안이 발의되었습니다(2021. 2. 19.자 송기현 의원 대표발의안 및 2021. 3. 23.자 유정주 의원 대표발의안). 실제 조정업무를 수행하면서 행정소송이나 재결 등을 통해 관련 처분이 무효가 되었음에도 추후보도 요건에는 해당하지 않고, 보도 당시 그 내용에는 허위가 없어서 정정보도도 청구할 수 없으며, 언론중재법상 제척기간을 도과하는 등 변경된 사정에 대한 후속보도를 요청할 수 없는 안타까운 사례가 있었습니다. 더구나 언론사의 고의·과실이 없으니 민법상으로 청구하기도 어려운 상황입니다. 경우에 따라서는 형사처벌 못지 않게 행정처분의 부과도 개인 및 법인의 명예를 훼손할 수 있다는 점에서 추후보도 청구권의 요건을 확장하는 개정안이 반갑습니다.

4. 마치며

사람의 나이 40은 불혹(不惑)이라고도 합니다. 공자께서 더 이상 세상일에 현혹되거나 판단을 흐리는 일이 없게 되었다는 뜻으로 말씀하신 것으로 알고 있습니다. 언론중재위원회도 정치·경제적 이해관계자들 및 신청인과 피신청인 사이에서 미혹됨이 없이 견조한 독립성을 유지하고, 지금과 같이 준사법기관으로서 국민의 신뢰와 중립성을 더욱 견고히 하며 법이 정한 지천명의 길을 걸어갈 기대합니다.

6) https://support.google.com/youtube/answer/6154230?hl=ko&ref_topic=6154211&co=GENIE.Count

7) 대법원은 정용진 신세계 부회장의 상견례 장면을 촬영하여 보도한 사안에 대해 사생활의 비밀과 자유를 침해하였다고 인정하였고(대법원 2013. 6. 27. 선고 2012다31628 판결), 언론중재위원회도 전 대통령비서실장이 자택에서 잠옷 차림으로 지내는 모습을 몰래 촬영하여 공개한 보도에 대해 인격권을 침해한 기사로 판단하여 시정권고한 바 있습니다 (시정권고 제2016-881호 의결, 언론중재위원회 2016년도 시정권고사례집, 230-231쪽).

언론환경 변화에 따른 피해구제의 다양화 방안

구본권 (한겨레 사람과디지털연구소장)

1. 언론중재위원회의 독립성 확보 방안

언론중재위원회 독립성의 한 축을 이루는 인적 독립성을 높이기 위해 현행 위촉 구조를 개선할 필요가 있다. 문화체육관광부 장관이 40명 이상 90명 이내에서 법관, 변호사, 언론인, 언론전문가를 위촉하는 현행 구조(언론중재법 제7조)의 개선이 필요하다.

법원행정처장과 대한변호사협회 회장이 각각 법관과 변호사를 추천하고 이를 문체부 장관이 중재위원으로 위촉하고 있지만, 언론인에 대해서는 10년 이상의 경력 조건만 요구하고 추천없이 문체부 장관이 위촉하는 게 현행 구조다. 언론관련 전문가에 대해서도 “언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람”중 장관이 위촉하도록 되어 있다.

이는 언론인과 언론관련 전문가들 중재위원으로 위촉하는 과정에서 문체부 장관의 영향력이 실질적으로 작용할 수 있는 조항이다. 위원회의 인적 독립성은 중재위원의 인적 구성과 운영에 최대한 정부의 영향력이 배제될 때 확보될 수 있다. 중재 업무상 법관, 변호사와 함께 언론인과 언론학자 등 전문가의 역할이 필수적이라는 합의가 형성된 것을 감안하면, 두 직역에 대해서도 그 인적 구성의 독립성 확보를 위한 세부적 조항이 필요하다.

언론인에 대해서는 기자협회, 편집인협회, 방송협회 등 대표적인 언론 단체들의 추천을 거치고, 언론관련 전문가 위촉 과정에서도 일부 위원을 언론관련 학회와 언론 관련 시민단체, 인권단체 등의 추천을 거치도록 하는 것을 검토할 필요가 있다.

2. 미디어환경 변화에 따른 언론피해 구제 대상과 방법

가. 언론 피해구제 대상의 확대

현행 언론중재법은 피해 구제 대상을 신문방송과 같은 전통적인 ‘언론’, 포털로 대표되는 인터넷뉴스서비스, IPTV를 지칭하는 인터넷멀티미디어방송으로 규정하고 있지만, 새로운 미디어 유형의 출현과 미디어간 융복합 현상으로 인해 법 적용의 한계에 부딪치고 있다.

발제자가 대상 매체의 확장 문제를 상당부분 해결할 수 있을 것으로 본 2021년 김영식 의원의 신문법 개정안에서 검색 기업에 관한 조항은 과잉 규제 논란을 부를 수 있다. 김영식 의원 개정안은 인터넷뉴스서비스 사업자 정의에서 ‘매개’를 ‘특정 검색어로 검색된 결과 또는 이용자의 이용 경향을 분석한 결과로써 기사를 배열하여 매개하는 것’으로 정의해, 구글 같은 검색기업이나 뉴스를 제공하는 소셜미디어를 포함시킬 수 있도록 했다.

뉴스 생산을 하는 전통적 언론매체만이 아니라 뉴스의 선별, 편집(배열), 유통을 ‘매개’의 유형으로 보아 언론 피해구제의 대상으로 삼는 것은 발제에서 언급한 사례인 영국 정부가 미디어 다원성 정책의 규율 대상으로 삼는 것과 유사하다. 그런데 김영식의원 개정안에서 ‘매개’를 ‘특정 검색어로 검색된 결과’와 ‘이용자의 이용 경향을 분석한 결과’에 기반한 기사 배열을 규정해 이를 규율 대상으로 삼는 것은 과잉 규제 가능성이 있다.

검색 서비스에서 특정 검색어로 검색을 하는 것은 이용자의 적극적인 행동이고, 그 결과로 제공된 검색 결과는 검색 서비스 고유의 가치와 알고리즘이 반영된 결과이지만 모든 사람에게 광범하게 노출되는 게 아니다. 또한 소셜미디어에서 이용자의 이용경향을 분석해 제공되는 기사배열 또한 소셜미디어 이용자의 적극적인 선택이고, 해당 이용자에게만 적용되는 상황에서는 언론 중재의 대상으로 보기 어렵다.

포털이나 소셜미디어에서 이용자의 선택이나 명시적 동의 없이 무차별적으로 제공되는 뉴스 화면은 언론 중재 절차의 대상일 수 있다. 뉴스 배열이 사람에게 의해 이뤄지는지, 알고리즘에 의해 기계적으로 작동하는지는 무관한 문제다. 배열된 뉴스 화면이 다수의 이용자에게 선택 없이 주어진다면 이는 언론의 기능을 충분히 수행하기 때문이다.

나. 인터넷 공간에서의 피해구제 방안

대법원(2010다60950) 판례로 인격권 침해를 막기 위해 방해배제청구권으로서의 기사삭제 청구권이 인정된 이후, 언론중재 과정에서 실질적 피해 방안으로 인터넷 데이터베이스에서의 기사 삭제와 노출 차단 등이 광범하게 활용되고 있는 만큼 이를 법제화하려는 시도는 유의미하다.

하지만 인터넷 기사 삭제는 기록으로 남아야 할 언론 보도를 제거하는 부작용을 남긴다. 열람 차단 또는 열람 제한을 통해 지속된 피해를 막으면서 기록의 보존을 유지하는 방향으로의 입법 논의가 요구된다. 특히 수많은 인터넷 언론에 의해 무책임한 보도들이 잇따르는 상황에서 기사의 삭제나 차단은 이미 보도된 기사와 언론사의 책임성을 약화시키는 결과를 야기할 우려가 있다. 현재 일부 보도의 경우, 오보와 왜곡보도인 경우가 드러나게 되면 언론사가 해당 기사를 데이터베이스에서까지 완전삭제해 일종의 ‘증거 인멸’을 하는 사례가 적지 않다. 언론사가 보도한 뒤 기사에서 잘못된 부분을 수정하는 경우에도 수정 내용을 표시하지 않고 애초 내용을 덮어쓰는 경우가 일반적이어서, 언론 보도의 책임성을 저해하는 환경이 되고 있다. 또한 기사의 발행과 수정, 삭제가 기록으로 남아 있지 않으면, 금전적 이익 등을 노리고 과장 보도를 한 뒤 이해 당사자와의 거래를 통해 기사를 삭제하는 저질 상업주의 언론이 자유롭게 활동하게 하는 요인이 될 수 있다.

과거 신문, 방송과 달리 인터넷은 특성상 발행 뒤 수정과 삭제가 자유롭지만 언론 보도의 공적 기능과 기록성, 책임성을 위해서는 일단 보도된 기사를 원형 그대로 보존하면서 오보 수정 및 관련자 피해 구제 등의 방법이 진행되어야 할 필요가 크다. 이런 점을 고려해 인터넷에서 언론 보도로 인한 피해를 막기 위한 방법으로는, 유럽 사법재판소의 2014년 ‘잊혀질 권리’ 판결과 유사한 형태로 검색엔진을 통한 노출과 유통을 제한하되 원래 발행된 형태의 기사에 대한 접근권을 유지하는 방향을 검토할 필요가 있다. 애초 발행된 인터넷 웹페이지 형태 그대로 유지하면서 검색엔진 노출과 소셜미디어 유통만 제한하는 방법과 과거 발행 페이지나 검색 제한된 페이지만을 지면 마이크로필름처럼 별도보관하고 필요시 접근할 수 있도록 하는 방법 등이 모색될 수 있다.

신동근 의원 언론중재법 개정안에서는 열람차단 청구권을 신설하면서 기사 데이터베이스 유지하고 청구 기간도 다른 피해구제 청구권과 동일하게 했다. 하지만 열람차단 청구권의 청구 기간은 발생 또는 인지(추후보도 청구권) 후 3개월로 되어 있는 기존의 규정을 연장하는 방향으로 검토가 필요하다. 인터넷에서 부

적절해진 기사로 인한 피해가 발생해 ‘잊혀질 권리’와 같은 형태로 열람 차단을 통해 피해구제를 해야 할 경우는 ‘보도후 3개월’이라는 보도 기준 시점보다 피해 발생 시기라는 기준을 적용하는 것이 바람직해 보인다.

종합토론

종합토론

사회 : 김경희

(언론중재위원회 강원중재부 중재위원, 한림대 미디어스쿨 교수)

■ 김경희(사회자)

지정토론에 이어서 종합토론을 시작하겠습니다. 우선 발제자 두 분께서 지정토론자들의 질의에 대한 답변을 해주시겠습니다.

■ 이재진(제1주제 발제자)

토론자 세 분 모두 언론중재위원회가 독립성을 제고하는 방향으로 나아가야 한다는 데는 동의를 하시는 듯합니다. 재원 확보 등 현재 상황에서 당장 해결하기 어려운 문제에 대해서는 장기적 논의가 필요한데요. 언론중재위원회가 외부 세미나, 토론회, 이용만족도조사 등 대국민적 설득 과정을 거쳐 기관의 사회적 필요성에 대한 인식을 제고해 왔듯 위원회 독립성 제고 역시 동일한 방법으로 이뤄져야 한다고 생각합니다.

■ 이용성(제2주제 발제자)

열람차단청구권 신설 이전에 이미 언론중재위원회의 조정·중재 과정에서 유사한 방식으로 인터넷 열람 차단, 기사 삭제 등이 이뤄지고 있습니다. 토론자들께서는 언론중재법 개정 없이도 이런 방식으로 분쟁이 해결될 수 있다는 이야기를 해주셨는데요.

일단, 인터넷 열람 차단 등의 방식은 청구권 형태로 명문화되는 것이 안정적이라고 생각합니다. 실무적인 조정·중재과정에서 합의를 도출해 낼 때는 토론자 분들이 말씀하셨듯 그때그때 두 가지 법익(언론의 자유와 인격권 보호)들의 균형을 고려해야 하기 때문에 상당히 조심스러울 수밖에 없는 상황입니다. 이런 점에서 새로운 청구권을 언론중재법에 명문화하는 것이 옳다고 생각합니다.

신유형 뉴스서비스를 조정·중재 대상으로 법제화하는 방안에 대해서도 의견 주셨는데, 예를 들어 인터넷뉴스서비스사업자는 기존 언론 개념으로 묶기는 어려운 상황이 됐습니다. 인터넷뉴스서비스사업자는 기존 언론 개념을 넘어서는 막강한

콘텐츠제공사업자라고 할 수 있습니다. 유튜브 플랫폼 안에서도 신고를 통해 유튜브 각 채널 사업자들을 대상으로 자율규제가 이뤄지고 있는데요. 피해구제 방식이 적용이 된다면, 이들 채널 사업자들도 예외적인 대상은 아니라고 생각합니다.

열람차단청구권에 대해서도 여러 제안을 해주셨습니다. 2016년 언론중재위원회가 제안하고 법안화된 내용에서 달라진 점은 언론사 데이터베이스에서 기사를 삭제하는 것은 아닌 걸로 얘기가 됐다는 것인데요. 국회 공청회 등 적극적 논의의 장을 통해 열람차단 청구권 법제화 논의가 빨리 마무리돼야 할 것 같습니다.

■ 김경희(사회자)

네, 말씀 잘 들었습니다. 지금 유튜브에서 두 가지 질문이 들어왔는데요.

첫 번째 질문입니다. 그동안 발의된 언론중재법 개정안을 보면 국회 상임위 등 국회도 중재위원 추천권을 갖도록 하자는 내용이 있습니다. 국회의 중재위원 추천권이 위원회 독립성 및 중립성을 제고하고 강화하는 측면에서 바람직한 방안이 될 수 있다고 보시는지 궁금합니다.

두 번째 질문입니다. 시민단체도 중재위원 추천권을 가질 수 있도록 하자는 이야기가 있습니다. 언론 소비자의 목소리가 좀 더 반영되어야 한다는 의미인 듯합니다. 그런데 과연 어느 시민단체를, 어떤 방식으로 선정해 추천권을 부여할 수 있을지 방안이 선뜻 떠오르지 않습니다. 무수히 많은 시민단체를 고르고 택하는 과정에서 오히려 중재위원 추천 및 위촉과정에서 중립성 및 독립성 논란이 제기되지 않을까 하는 생각이 있습니다. 의견 부탁드립니다.

이외 현장 참석자 분들 중에서도 질문이나 의견 주십시오.

■ 김고은(기자협회보 기자)

안녕하세요, 기자협회보 김고은 기자입니다. 최근 언론중재법 개정안과 관련해 크

게 논의되고 있는 것들이 정정보도의 형식 요건 강화와 열람차단청구권입니다. 정정보도 형식 요건을 강화한다는 것은 언론의 설명책임을 강화하자는 방향으로 이해할 수 있고, 이와 반대로 기사 삭제나 열람차단은 신속하게 언론 피해를 구제하는 대신 언론의 설명책임을 요구할 수 있는 근거가 없어지기 때문에 상충되는 면이 있다고 봅니다.

구본권 소장님도 이러한 우려에 대해 말씀해주셨는데요. 언론의 정정보도가 적극 권장돼야 하는데, 언론중재위에서 현행법이 마련돼있지 않음에도 불구하고 현장에서 기사 삭제나 열람차단이 이뤄지고 있습니다. 이러한 상충적 상황에 대해 어떤 의견 갖고 계신지 궁금합니다.

■ 박태경(언론중재위원회 부위원장)

최근 언론피해구제 차원에서 발의된 언론법안들의 취지에 대해선 충분히 공감합니다. 다만, 언론중재위원회의 독립성과 관련된 법안은 신중히 검토돼야 합니다.

덧붙여, 실제 조정·중재과정의 독립성에 대해서는 우려를 하지 않으셔도 될 것 같습니다. 조정·중재 과정은 합의제이기 때문에 어느 한쪽으로 유리하게 조정이 되지 않습니다.

성낙인 총장님께서 조정·중재 대상 범위를 사실적 보도 외 평론으로 확장해야 한다고 하셨는데요. 아마 사실, 칼럼 등 의견에 대한 부분을 말씀하신 거 같은데, (실무적으로는) 이미 그 부분까지 확대가 됐다고 봐도 될 듯합니다. 조정·중재 현장에서는 사실, 기자 칼럼, 외부 칼럼까지 조정이 돼 왔습니다.

■ 양재규(기획팀장)

차기현 판사님 질문에 대해 보충 설명을 드리고 싶습니다. 말씀하신 것처럼 현재 기사삭제청구권 및 열람차단청구권이 없음에도 불구하고 실무상으로는 기사 열람 및 검색차단이 합의를 통해 이뤄지고 있습니다. 과연 이것이 가능한 것인지 질문을 하신 걸로 이해했습니다.

신청인이 신청하지 않은 사안에 대해서 조정으로 (기사삭제 및 열람차단 등의) 결론을 내는 상황인데요. 민사소송법에는 처분권주의라고 해서 원고가 청구하지 않은 것을 법원이 판단할 수 없다는 원칙이 있는 것으로 알고 있습니다. 조정은 이러한 처분권주의의 적용을 받지 않기 때문에 신청인이 정정보도를 청구하지 않았더라도 중재부가 합의를 이끌어내는 과정에서 전혀 다른 내용의 합의를 하는 것이 실무상으로는 큰 문제가 없다고 판단해 왔습니다. 따라서 기사열람 및 검색 차단도 하고 경우에 따라서는 PR성 인터넷 기사를 내주는 식의 융통성 있는 조정을 해왔는데, 판사님의 지적에 대해 다시 한 번 실무적으로 생각해 보는 기회가 된 것 같습니다. (열람차단청구권 등) 별도의 청구권 유무와 상관 없이 일단 조정이 성립되면 언론중재법 제23조에 따라 해당 결과는 재판상 화해와 동일한 효력이 발생한다고 보고 실무를 처리하고 있다는 점 말씀드리고 싶습니다.

■ 김경희(사회자)

유튜브 질문에 대해서는 이재진 교수님과 차기현 판사님께서 답변해주실 수 있을 거 같은데요.

■ 이재진(제1주제 발제자)

시민 단체의 참여 환영합니다. 다만, 시민단체뿐만 아니라 어떤 언론 유관 기관, 학회들이 참여할 수 있는지가 명확하지 않은 상황이기 때문에 언론중재위원의 자격, 추천 및 위촉 방식과 관련된 부분만 가지고도 별도의 토론회를 열어보는 것이 좋다고 생각합니다. 왜냐면 이 부분이 언론중재위원회의 독립성을 좌우하는 중요한 요소라고 생각하고, 현재 상태를 유지하되 인적독립성을 강화해야 한다는 발제의 결론과도 이어지기 때문입니다. 덧붙여, 국회의 중재위원 추천은 곤란하지 않을까란 생각이 듭니다. 국회 추천을 받게 되면 위원회의 정치적 중립성 및 공정성이 훼손될 수 있지 않을까요.

■ 차기현(광주지방법원 판사)

실제 재판을 할 때도 기사 삭제나 열람차단 등의 근거는 인격권에 기한 방해배제 청구권에서 나오는 것이기 때문에, 기사 삭제나 열람차단 같은 요구를 수용하려면 그 사안이 사실에 관한 보도라는 것을 전제로 해야 합니다. 해당 사실의 내용이 공인에 대한 것, 공적 사안에 대한 것, 공적 토론을 요하는 내용이라면 다른 토론자분들도 지적해 주셨듯 해당 사실을 단순히 삭제하는 것으로 끝낼 시 공론장의 활성화가 저해되는 부분이 있다고 생각합니다. 따라서, 이런 부분은 기존의 반론 및 정정보도로 해결하는 게 맞다고 생각해 왔습니다.

그러나 해당 사실이 순수한 개인의 사생활이고, 민감한 부분을 공적 사안으로 다룬다는 것 자체가 인격권 침해를 야기할 수 있는 사안의 경우에는 기사삭제나 열람차단으로 해결하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 추후 기사 삭제 및 열람차단에 관한 내용이 청구권 형태로 언론중재법에 들어간다면 사생활에 대한 내용으로 한정한다는 등의 제안을 통해 언론사의 책임성 약화, 공적 토론 저해 등의 비판을 수용할 수 있다고 봅니다.

기획팀장님께서 말씀해주셨듯, 실제 조정 과정에서 합의를 유연하게 할 수 있다는 점은 언론조정중재제도의 큰 장점인 것 같습니다. 다양한 조정 방안들이 테이블에 올려진 채 만족할 만한 결과가 나오는 것은 좋은 방법이라고 생각합니다. (열람차단, 기사삭제 등의 방법이) 청구권으로서 언론중재법에 들어가는 것도 바람직하지만 여러 구체 방법들이 논의될 수 있는 방법을 열어놓고 언론조정중재제도를 운영하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

■ 김경희(사회자)

마지막으로 위원장님 정리 말씀 부탁드립니다.

■ 이석형(언론중재위원회 위원장)

오늘 정책토론회는 폭넓고 치밀하며 날카로운 토론회가 됐다고 평가합니다. 우수한 전문가들이 모여주신 데 다시 한 번 감사드리면서 느낀 점 몇가지를 말씀드리고자 합니다.

오늘 토론회를 통해 언론중재위원회가 40년간 잘 성장해 왔고 언론과 국민의 권익 실현에 크게 기여하고 있다는 점을 확인했습니다. 개회사에서 말씀드렸듯 언론분쟁사건의 90%가 언론중재위원회를 통해 해결되고 있습니다. 단지 언론분쟁사건의 10%만이 법원에서 다뤄지는 실정입니다. 이러한 수치가 언론중재위원회가 언론분쟁의 중추적인 해결기관으로서 충분히 자리를 잡았다는 것을 방증한다고 말씀드립니다.

언론분쟁은 신속한 해결이 생명이라고 생각합니다. 작년 언론중재위원회가 처리한 3,924건의 평균 처리 기간은 19일입니다. 이러한 수치는 비단 사건 처리가 줄속으로 끝났다는 의미는 아닙니다. 이용자의 80%정도가 조정 과정이 공정했으며, 조정 결과에 만족하고 있다고 합니다. 한국의 언론중재위원회는 언론분쟁의 효율적이고 준사법적이며 독립적인 중추기관으로 자리 잡았고 세계의 모범이 되고 있다는 점을 다시 한 번 말씀드립니다.

언론환경의 급격한 변화로 인해 언론중재위원회는 새로운 도전을 마주하고 있고 입법적인 과제가 놓여 있습니다. 토론자 분들께서 ‘독립성’에 대해 몇 가지 의견 및 우려점을 말씀해 주셨는데요. 2019년 3월에 미국 뉴욕타임즈 부사장과 1시간 반가량 대담한 적이 있습니다. 언론중재위원회를 소개했더니 첫 번째 대답이 “부럽다”였습니다. 자신들은 언론 관련 분쟁을 처리하는 데 시간적, 비용적으로 상당한 스트레스를 감내 중인데, 조정·중재 사건이 거의 한달 내에 해결된다고 하니 그 이상 바랄 것이 없다는 얘기를 했습니다. 다만, 정부가 중재위원을 위촉한다고 했더니 위원회의 독립성 확보에 대해 상당히 우려스럽다고 하더군요.

이에 저는 “미국 판사들은 정부에서 임명되는데 미국 사법제도나 법관들에 대한 우려를 갖고 있습니까?”라고 물었더니 “전혀 그렇지 않다”라고 답했습니다.

“중재위원이 정부에서 위촉이 되긴 하지만 미국 판사들처럼 그 독립성에 대해서는 우려를 하지 않다고 된다는 평가를 받고 있다”라고 했더니 모두 껄껄 웃으며 일견 동의를 했습니다.

우리 위원회의 언론조정중재제도 운영의 독립성에 있어서는 자부심을 갖고 있습니다. 현직 법관인 중재부장, 10년 이상의 경력을 가진 전직 언론인, 법학 또는 언론학 교수, 변호사 등 이렇게 다양하게 구성된 중재부가 편파적이고 불공정하게 심리 과정을 이끌었다는 것은 듣지도 보지도 못했습니다. 언론조정중재제도 운영의 독립성은 법원에 비견할 정도로 우수하다고 구성원 모두 자부할 것입니다.

다만 중재위원 구성 절차 면에서 2020년도 국정감사 당시 정세균 전 의원께서 국감 때 이런 질의를 하셨습니다. 언론중재법 제7조제3항제4호에서 중재위원의 자격으로 ‘그 밖에 언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람’이라고 정해두고 있는데, 1~3호(법관의 자격이 있는 사람 중에서 법원행정처장이 추천한 사람, 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의 장이 추천한 사람, 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상 종사한 사람)에 비해 4호가 추상적이라 자의적 위촉에 대한 우려가 있지 않냐고요.

저도 중재위원 구성에 있어서 기관 독립성에 우려가 될 만한 부분이 있다는 점을 인정했고, 향후 언론중재법 개정이 있다면 이 부분은 다른 호처럼 경력, 신분 등을 구체적으로 특정해서 추천의 객관성이 보장되도록 한다면 중재위원 구성의 독립성이 보장되지 않겠냐라는 답변을 드린 적이 있습니다.

오늘 토론회에서 증원을 하게 될 시 재정이 부족해 독립성에도 영향을 미칠 수 있지 않겠냐는 의견도 있었는데요. 현재 인천중재부, 서울중재부 1곳 등을 포함해 순차적으로 중재부를 증설해야 하는데, 재원 면에서 방송통신발전기금을 활용하는 것은 아무 문제가 없을 것입니다.

현재 13개의 언론중재법 개정법안이 계류돼 있습니다. 이중 중재위원 증원, 열람차단청구권 신설 건은 현재 여야, 정부부처 가리지 않고 공감대가 형성돼 있습니다. 열람차단청구권에 대해 한때 언론단체가 반대 의견도 냈지만, 현재 그 필

요성에 대한 어느 정도의 이해를 한 것으로 보입니다. 성낙인 교수님께서 얘기하셨듯 열람삭제청구권이 아닌 열람차단청구권은 피해자와 언론사의 권익을 조화롭게 실현할 수 있는 중간점이라고 생각합니다. 기사삭제를 하는 것이 아니기 때문에 언론사의 입장도 배려해주고, 기사열람을 차단하는 것이기 때문에 피해자의 권익도 보호할 수 있기 때문입니다.

따라서 이 두 가지 개정법안은 반드시 이번 국회에서 통과돼야 한다고 생각하며, 언론중재위원회도 적극적인 의견개진을 하고 있습니다. 다만, 징벌적 손해배상에 대해서는 성낙인 교수님도 의견을 내주셨듯, 우리나라에서 정정보도나 반론보도청구권이 인정되는 만큼 다른 차원에서 생각해야 한다고 봅니다. 물질적 손해배상보다 정정보도나 반론보도가 더 효율적인 피해구제방안이 될 수 있는 만큼, 제 개인적인 견해로도 징벌적 손해배상제도 도입은 신중해야 한다고 생각합니다. 정신적인 손해배상의 기본 단위, 입증 책임의 분배 문제에 대한 기준도 형성돼 있지 않은 상황입니다.

성낙인 교수님께서 반론보도청구권이 사실에 국한되지 않고 논평에도 적용돼야 한다고 말씀하셨고, 박태경 부위원장님도 조정·중재 과정에서 현실적으로는 논평에 대해서도 반론보도청구권을 실현시키고 있다고 말씀하셨습니다. 반론보도청구권을 논평도 적용 대상으로 포함시키는 문제, 현실적으로는 전체 사건의 30% 정도 수준으로 이뤄지고 있는 기사 열람차단 등에 있어 법률적으로 이를 청구권으로 인정하는 것과 현실적으로 조정·중재과정상의 합의에 포함시키는 것은 다르다고 생각합니다. 청구권이 있음으로써 인격권이 훨씬 보호받을 수 있고, 이러한 청구권이 조정 과정에서도 반영될 수 있기 때문에 법률적으로 청구권을 인정하는 것, 청구 대상을 넓히는 것은 매우 중요하다고 생각합니다.

결론적으로 지난 40년을 바탕으로, 앞으로의 100년 동안 언론분쟁으로 인한 사회적 비용을 축소하고 언론이 자유와 공적 책임을 신장시켜 충분한 기능을 발휘하며 세계적으로 가장 모범적인 위원회로 거듭날 것을 소망해보면서 제 의견을 마치겠습니다.

■ 김경희(사회자)

오늘 정책토론회 주제가 <언론조정중재제도 40년의 성과와 입법과제>였습니다. 현재의 입법 과제뿐만 아니라 언론중재위원회가 앞으로 헤쳐나가야 할 문제에 대해서도 충분한 토론이 이뤄진 것 같습니다. 앞으로도 언론중재위원회는 언론조정중재제도를 충실하게 운영하기 위해 최선을 다할 것임을 말씀드리면서 2021년도 언론중재위원회 정책토론회를 마치겠습니다.

