

# 언론중재법 관련 헌재결정 (2005헌마165 등)에 대한 소고

- 언론의 위축 효과를 중심으로 -

양 재 규

언론중재위원회 법무상담팀장, 변호사

- 고려대학교 법과대학 출
- 제40회 사법시험 합격
- 저서 및 논문 : 『취재원 공개를 거부한 기자의 법적 책임에 관한 검토』, 『언론중재법 개정방향』 외 다수

## I. ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’<sup>1)</sup>에 대한 헌재결정의 내용

주지하다시피, 지난 6. 29. 우리 언론법제에 한 획을 긋는 언론중재법에 대한 헌재결정이 내려졌다. 결정의 의미에 대한 본격적인 논의를 시작하기에 앞서 헌재결정이 내려지기까지의 경위와 결정문 주요 내용을 살펴보고자 한다.

### 1. 결정이 내려지기까지의 경위

국회는 지난 2005. 1. 27. 법률 제7370호로 언론중재

법을 제정·공포하였다. 새로 제정된 언론중재법은 기존에 정간법, 방송법, 민법, 민사소송법 등 여러 법률에 산재되어 있던 언론피해구제제도를 하나로 통합시켰을 뿐만 아니라 언론사의 고의나 과실, 위법성 없이도 정정보도청구권을 행사할 수 있도록 하는 등 여러 방면에서 매우 획기적인 것<sup>2)</sup>이었다. 이 언론중재법은 부칙 제1조에 따라 공포 후 6월이 경과한 2005. 7. 28.부터 시행될 예정에 있었다.

그런데 언론중재법이 아직 시행되기도 전이었던 같은 해 2. 16.부터 8. 26.까지 동아일보사를 포함한 세계 신문사가 주축이 되어 이 사건 언론중재법 해당 조항이 자신들의 헌법상 보장된 기본권을 침해한다

1) 이후로는 ‘언론중재법’ 또는 ‘법’이라고만 표시하겠다.

2) 2005. 1. 27.자 관보(제15907호)는 언론중재법의 제정이유를 다음과 같이 밝히고 있다. ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률·방송법 등 각 개별법에 분산 규정되어 있던 언론피해구제제도를 포괄하여 이 법에 단일화하고, 언론보도로 침해된 국민의 권리구제를 확대하기 위하여 청구기간을 확대하며, 중전의 중재제도를 조정과 중재로 구분하고 중재위원회의 조정이나 중재 절차에 의하여도 손해배상을 받을 수 있게 하는 한편, 언론의 자유와 독립에 상응한 언론의 사회적 책임을 분담하게 함으로써 공정한 여론형성과 언론의 공적 책임의 실현에 기여하도록 하려는 것임’.

언론중재법 관련 헌법재판은  
4건의 헌법소원사건과  
1건의 위헌법률심판이 병합돼 진행

고 주장하며 총 4건의 헌법소원심판을 청구하기에 이르렀다.

한편, 조선일보사는 2005. 7. 26. 자신이 발행하는 조선일보 A1면에 “국정원, 올 1월 도청테이프 성문 분석, 목소리 주인공 확인했었다”라는 제하로 국가정보원과 관련된 기사를 보도하였다. 이에 국가정보원은 위 기사가 잘못되었다며 언론중재위원회에 정정보도를 구하는 조정신청을 하였다. 이 사건에서 언론중재위원회는 직권으로 조선일보사에 반론보도를 명하는 결정을 내렸지만, 국가정보원이 위 직권조정결정에 대해 이의신청을 하는 바람에 결국 해당 사건은 서울중앙지방법원(2005카기8341)으로 넘어가고 말았다. 위 사건에 대한 심리가 진행되는 중에 조선일보사는 새로 발효된 정정보도 관련 언론중재법 제14조 제2항, 제26조 제6항 등에 위헌의 소지가 있다며 위헌법률심판 제청신청(2005카기11309)을 하였고, 해당 법원은 2006. 1. 19. 위 규정에 대한 위헌법률심판을 헌법재판소에 제청하였다.<sup>3)</sup>

결국, 이번 언론중재법 관련 헌법재판은 4건의 헌법소원사건과 1건의 위헌법률심판사건이 병합된 채로 진행되었다. 그리고 2006. 4. 7. 1차 공개변론에 이어 같은 달 29. 2차 공개변론까지 거친 후 6. 29. 전원재판부에서 이 사건에 대한 최종 결정을 선고하였다.

## 2. 심판의 대상

앞에서 언급하였듯이 이번 사건은 총 5건의 사건

이 병합되어 진행되었다. 사건마다 심판의 대상이 다른데, 5건의 사건 전부를 기준으로 하면 그 심판 대상은 언론중재법에 규정된 대다수 조항의 위헌 여부라고 해도 과언이 아니다. 이 중에서 본 평석이 주된 관심을 갖고 살펴보고자 하는 ‘언론의 위축 효과’와 관련이 깊은 몇 개의 조항을 열거하면 다음과 같다.

### 법 제4조(언론의 사회적 책임 등)

- ① 언론에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 하고, 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.
- ② 언론은 인간의 존엄과 가치를 존중하여야 하고, 타인의 명예를 훼손하거나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다.
- ③ 언론은 공적인 관심사에 대하여 공익을 대변하며 취재·보도·논평 그 밖의 방법으로 민주적 여론형성에 기여함으로써 그 공적 임무를 수행한다.

### 법 제14조(정정보도청구의 요건)

- ② 제1항의 청구에는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 아니한다.

### 법 제31조(명예훼손의 경우의 특칙)

타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원은 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 정정보도의 공표 등 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다. 정정보도의 청구에는 언론사의 고의 또는 과실로 인한 위법성을 요하지 아니한다.

3) 결국, 이 사건 재판은 4건의 헌법소원사건과 1건의 위헌법률심판사건이 병합되어 진행되었다. 시간 순서대로 보면, 정인봉 변호사와 강병진 환경건설일보 대표이사가 제기한 헌법소원사건이 2005헌마165이고, 동아일보사 등이 제기한 헌법소원사건이 2005헌마314이다. 그리고 조선일보사 측에서 제기한 헌법소원사건이 2005헌마555, 환경건설일보사가 제기한 헌법소원사건은 2005헌마807이다. 맨 마지막으로 서울중앙지방법원이 제청한 위헌법률심판제청사건이 2006헌가3이다.

법 제26조(정정보도청구등의 소)

⑥ 제1항의 규정에 의한 청구에 대하여는 민사집행법의 가처분절차에 관한 규정에 의하여 재판하며, 청구가 이유 있는 경우에는 법원은 제15조 제3항·제5항 및 제6항의 규정에 따른 방법에 따라 정정보도·반론보도 또는 추후보도의 방송·게재 또는 공표를 명할 수 있다. 다만, 민사집행법 제277조 및 제287조는 이를 적용하지 아니한다.

3. 이 사건 조항들에 대한 현재의 결정<sup>4)</sup>

가. 언론중재법 제4조: 각하

언론중재법 제4조의 위헌성 유무에 대해 현재는 직접적인 판단을 보류하고 각하 결정을 내렸다. 각하의 사유는 위 조항으로 인한 기본권 침해의 가능성조차 인정되지 않으니 나아가 더 살펴볼 필요도 없다<sup>5)</sup>는 것이었다. 현재의 각하 사유를 좀 더 구체적으로 살펴보도록 한다.

먼저, 현재는 언론중재법 제4조를 언론의 사회적 책임에 대한 추상적 선언규정으로 보았다. 그리고 이 언론의 사회적 책임의 근원을 헌법 제21조 제4항에서 찾았다. “신문은 본질적으로 자유로워야 하지만 그 자유에 상응하는 공적 책임을 아울러 진다. 신문은 공정하고 객관적인 보도를 통하여 민주적 여론형성에 기여하고 국민의 알 권리를 충족시켜야 하며, 그 보도활동에 있어 타인의 명예나 권리, 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다. 우리 헌법 제21조는 언론의 자유와 언론의 공적 기능 및 책임의 어느 한 쪽에

치우치지 않고 양자를 조화시키려 하고 있는데, 헌법 제21조 제3항·제4항이 바로 그러한 헌법적 요청을 표현하고 있다.”

다음으로, 현재는 위 규정에 그 위반에 따른 제재규정이 없음을 주목했다. 제재규정이 없다는 것은 “실사 신문사업자인 청구인들이 위 조항들로 인하여 어떤 부담이나 제약을 받는다고 할지라도 그것은 헌법상 보장된 기본권에 대한 제한이나 규제라 할 수 없다”는 것이고, 그렇다면 “이 조항으로 말미암아 신문사업자인 청구인들에게 자유의 제한이나 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈”이 생기지 않는다는 것이다.

이러한 각하 결정에 대해 권성, 김효종 두 명의 재판관은 위헌 의견을 개진하였다. 이들 재판관은 “국가가 나서서 보도가 ‘공정하고 객관적일 것’, ‘소수집단이나 계층의 이해관계를 충실히 반영할 것’, ‘보도의 균형성을 유지할 것’ 등을 법률로 요구”하게 되면 신문은 “이 조항들이 요구하는 객관성, 공정성, 공익성에 부합하기 위하여 고유한 논조나 경향성을 표출하는 보도나 편집을 스스로 억제하게 될 것”이며, “이는 언론의 자유를 사전에 위축시키는 효과를 가져온다”고 보았다. 위반에 따른 제재조항이 없다 할지라도 언론의 위축 효과는 클 수 있다고 본 것이 다수 재판관들과의 차이점이라 할 것이다.

나. 언론중재법 제14조 제2항, 제31조 후문: 합헌

언론중재법 제14조 제2항, 제31조는 언론중재법에 도입된 새로운 정정보도청구권제도에 관한 핵심 조

4) 결정문 전부에 대한 요약이 아니라 언론의 위축 효과에 대한 언급이 있는 부분에 대해서만 살펴보고자 한다.

5) 개인적인 소견으로는 기본권 침해의 가능성이 없다고 해서 각하될 수 있는지 의문이 든다. 자기관련성이라든가, 기본권 침해의 직접성, 보충성 등이라면 모를까 기본권 침해의 가능성이 없다는 이유로 각하 결정을 내린 것은 다소 의외다. 정말 해당 규정으로 인해 기본권이 침해될 가능성이 없다면 각하가 아니라 기각결정을 내렸어야 옳다고 본다.

현재는 언론사의 귀책사유를 요하지 않는  
새 형식의 정정보도청구권을 인정하면서도  
이의 언론 위축 효과 있음 긍정해

항이라 할 만한다. 위 규정이 도입되기 이전에 정정보도청구권을 행사하려면 민법 제750조 이하의 불법행위 규정에 의지해야 했다. 이에 따라 원보도가 오보였음이 설령 밝혀진다 할지라도 언론사의 귀책사유가 없으면 정정보도청구는 인정되지 않았고, 언론사는 손해배상뿐만 아니라 정정보도에서도 면책되었다.

이러한 결과가 정의에 부합하지 않음은 물론이다. 그럼에도 불구하고 어쩔 수 없었던 것은 기존의 정정보도청구제도가 민법상 불법행위책임을 기반으로 하고 있었기 때문이다.<sup>6)</sup> 이에 새로 제정된 언론중재법에서는 언론사의 귀책사유를 필요로 하지 않는 새로운 정정보도청구제도를 도입하였고 그것이 바로 언론중재법 제14조 제2항 및 제31조였다.

이 새로운 정정보도청구권에 대해 현재는 “행위의 불법성에 초점을 맞추지 않고 진실에 반하는 보도로 인한 객관적 피해상태의 교정에 중점을 두는” 권리로 보았다. 또, 이러한 정정보도청구권이 존재할 수 있는 근거에 대해서는 “진실”이라는 또 하나의 강력한 “정의의 요구”에서 찾았으며, 언론보도가 진실하지 않아 타인의 권리를 계속해서 침해하고 있는데 “이를 정정하지 않은 채로 그대로 내버려 두는 것은 정의에 반한다”고 보았다. 결국, 위 규정들에 대해서는 재판관 전원의 일치로 합헌이

확인되었다.

한편, 이러한 새로운 정정보도청구제도에 대해 청구인 측은 “신문사에게 전혀 면책특권을 주지 않은 것<sup>7)</sup>은 신문의 위축을 초래하여 그 자유를 침해한다”고 주장했다. 바로 언론의 위축 효과를 주장한 것이다. 이 주장에 대해 현재는 직접적으로 명쾌하게 판단내리지 않았다. 다만, 간접적으로 넉넉히 언론의 위축 효과 자체를 인정하는 태도를 보였다. “물론 신문이 공공의 이익에 관련되는 중요한 사안에 관하여 위축되지 않고 신속히 보도함으로써 언론·출판의 자유가 지닌 본래의 기능을 훌륭히 수행하는 것은 매우 중요하다”. 이 부분에 대한 현재의 입장을 어떻게 해석할 것인지에 대해서 이견이 있을 수 있지만, 개인적으로 현재는 청구인 측이 주장한 언론의 위축 효과를 인정하였다 생각한다. 이 점은 언론중재법 제14조 제2항과 유사한 형식의 규정인 법 제31조 후문을 판단하는 부분<sup>8)</sup>에서 두드러진다. “만일 이 조항<sup>9)</sup>을 불법행위에 기한 손해배상책임의 일환으로서의 정정보도청구에 있어서도 위법성 요건을 배제하는 것으로 본다면 ... 허위보도라 하더라도 적법한 보도활동을 한 언론에 대하여 면책의 가능성을 일체 인정하지 않은 채 불법행위책임을 지우게 됨으로써 언론의 자유로운 보도를 심히 위축시켜 신문의 자유를 침해하

6) 기존의 방식, 즉 언론사의 귀책사유가 없다면 정정보도의무가 면해졌던 것은 그것이 정의였고 바람직했기 때문이 아니라 생각한다. 민법 제750조 이하의 불법행위책임을 기반으로 하는 데서 기인한 법리적인 한계 때문이었을 뿐이다.  
7) 오해의 소지가 있어 부연 설명한다. 여기서 청구인 측이 전혀 면책특권을 주지 않는다고 주장한 의미는 언론사에 고의나 과실 등 귀책사유가 없어도 정정보도의무를 이행해야 한다는 것이다. 새로운 정정보도청구제도는 어떤 관점에서 보면 언론사에게 더 유리한 면도 있다. 입증책임상 보도의 진위여부를 입증할 책임이 피해자에게 먼저 주어져 있다는 점에서 그러하다. 또, 언론중재법 제15조 제4항에는 정정보도를 거부할 수 있는 몇 가지 항변사유도 규정되어 있다.  
8) 역시, 개인적인 소견에 불과하나 이번 현재 결정문에서 가장 불만스러운 부분 중의 하나로 꼽을 만하다. 현재의 판단대로라면 법 제31조는 법 제14조를 다시 한 번 확인한 것에 불과한, 불필요한 중복에 지나지 않기 때문이다.  
9) 언론중재법 제31조 후문을 가리킨다.

게 될 것이다”.

조문의 체계상 언론중재법 제31조는 불법행위에 기한 손해배상책임의 일환으로서의 정정보도청구에 있어서도 언론사의 고의나 과실, 위법성을 배제시키는 규정임이 분명하다. 그러나 현재는 그렇게 보지 않았다. 위헌결정을 피하고자 한 공여지책이었다고 생각되나, 그 논리가 참 궁색하다.

결국, 현재는 언론사의 귀책사유를 요하지 않는 새로운 형식의 정정보도청구권에 대해 합헌결정을 내리면서도, 이러한 방식의 정정보도청구권제도가 언론의 자유를 위축시킨다는 점을 긍정하였다.

#### 다. 언론중재법 제26조 제6항 본문: 위헌

언론중재법 제26조 제6항은 신속한 재판을 통한 신속한 권리구제를 도모하기 위해 정정보도청구의 소가 가치분절차에 따라 소명만으로도 인용될 수 있게 하였다. 그러나 이에 대해 현재는 “언론사에게 충분한 방어 기회 보장하지 않음으로써 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 문제”가 있을 뿐만 아니라 “언론의 자유를 매우 위축시킨다”고 보았다. 그 이유는 다음과 같다.

“정정보도청구가 인용될 경우 언론사로서는 자신의 보도가 잘못되었음을 판결의 효력에 따라 시인해야 하므로 공신력과 명예에 손상이 온다. 만일 진실에 부합하지 않을 개연성이 있다는 소명만으로 정정보도 책임을 지게 된다면 언론사로서는 사후의 분쟁에 대비하여 진실임을 확신할 수 있는 증거를 수집·확보하지 못하는 한, 사실 주장에 관한 보도를 주저하게 될 것이다. 이는 중요한 사회적 관심사에 대하여 진위가 불명확하거나 신속하게 법정에서 방어할 자신이 없는 경우, 그 보도를 편집에서 배제하도록 작용할 것이다”.

한 마디로 말하면, 소송에서 질 것을 우려하여 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 자제하는 것을 현재는 언론의 위축 효과로 보았다고 말할 수 있다.

물론, 현재가 위 규정을 위헌이라 판단한 것은 언론의 위축 효과 때문만은 아니다. 현재는 또 “언론의 자유와 사인의 명예 또는 권리가 서로 충돌할 때에는 양자 사이에 적정한 비례관계가 유지되어야 한다”고 하여 비교형량의 원칙을 제시했고 “정정보도청구의 소를 소명만으로 인용하고 언론사에게 충분한 증거제출이나 방어 기회를 제공하지 않는 것은 피해자의 보호만을 우선하여 언론의 자유를 합리적인 이유 없이 지나치게 제한하는 것이 되어 위헌”이라고 보았기 때문이다. 즉, 비교형량의 결과 가치분절차를 통해 달성되는 공익보다 침해되는 언론의 자유가 크다는 점에서 위헌의 이유를 찾았다.

## II. 이 사건 현재결정에 대한 문제제기

누가, 언제부터 사용하기 시작했는지 불확실하지만 언론의 자유 침해를 논함에 있어서 빠지지 않고 거론되는 용어가 있다. 바로 ‘위축 효과’(chilling effect)다. 언론의 사회적 책임론이 언론의 자유를 제한하려는 이들의 날카로운 창과 같다면, 위축 효과는 언론의 자유를 옹호하는 이들에게 더할 나위 없는 방패가 되고 있다. “그렇게 하면 자유로워야 할 언론의 보도가 심히 위축된다. 그러니까 잘못되었다, 안 된다”고 주장하는 것이다.

위에서 이미 개괄적으로나마 살펴보았듯이 언론중재법 관련 이번 재판에서도 언론의 위축 효과는 청구인 측에게 효과적인 공격, 방어방법이 되었다. 정정보도청구권의 요건에 대해 규정하고 있는 언론중

이번 현재 결정의 주요한 판단 근거로 제시된  
'언론위축효과'에 대해 의문 제시해 볼  
필요 있어

재법 제14조 제2항<sup>10)</sup>을 예로 들자면, 청구인 측은 언론중재법상의 정정보도청구제도가 신문사에게 전혀 면책특권을 주지 않아<sup>11)</sup> 결과적으로 신문의 위축을 초래하여 그 자유를 침해한다는 식의 논리를 펼쳤다.

이와 같은 방식의 청구인 측 주장은, 결과를 놓고 봤을 때 이번 언론중재법 관련 현재결정에 상당한 영향을 끼쳤다고 생각한다. 결정문 곳곳에서 위축 효과라는 용어가 발견되기 때문이다. 특히, 현재가 가처분 절차에 따라 소명만으로도 정정보도청구가 인용될 수 있게 한 언론중재법 제26조 제6항의 위헌성을 판단함에 있어서는 '언론의 위축 효과'라는 표제를 단 항목을 별도로 설치하기까지 하였다. 개인적인 소견으로는 이번 현재의 결정이야말로 지금까지 나온 그 어떤 판례보다 '언론의 위축 효과'를 자세히, 직접적으로, 나아가 판단의 유효한 근거로 다루지 않았나 생각된다.

본 평석이 제기하고자 하는 문제의식은 바로 이와 같은 현재결정의 태도에서 기인한다. 현재가 언론의 자유에 대한 침해 여부를 판단함에 있어서 유효한 근거로 삼은 언론의 위축 효과라는 것이 과연 무엇이며, 그러한 위축 효과가 기본권 침해 여부에 대한 판단 기준으로서 적합한가에 대해서 의문을 던지고자 한다. 어떤 법률 규정의 위헌성 유무에 대한 판단

은 지극히 규범적인 판단이어야 할 것인데, 과연 위축 효과를 근거로 한 이번 현재의 결정이 충분히 규범적이었는가에 대한 의문이라고도 할 수 있겠다.

### Ⅲ. 언론의 위축 효과에 대한 일반적 고찰

#### 1. 위축 효과

언론의 위축 효과에 대해 살펴보기에 앞서 '위축 효과'라는 용어 자체에 대해 먼저 살펴보고자 한다.

이미 언급한 바 있지만 '위축 효과'라는 용어가 누구에 의해, 언제부터 언론법 영역에서 사용되기 시작했는지 확인하기란 쉽지 않다.<sup>12)</sup> 한국언론재단에서 운영, 관리하고 있는 마스크용어사전에서도 검색이 되지 않는다. 오히려, 위축 효과라는 용어는 사회 및 경제 현상을 설명할 때 주로 사용되고 있다. 아래의 기사는 위축 효과가 사용된 몇 가지 용례들이다.

【사례 1】 결국, 미국과 캐나다 정부는 북미자유무역협정(NAFTA) 아래에서 투자자의 재산권 때문에 비롯된 사건의 판결 일부를 공개하고 나프타의 3국 외무장관

10) 언론중재법 제14조 ② 제1항의 청구에는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 아니한다.  
11) 언론중재법 제14조 제2항에 따르면, 언론사의 귀책사유 즉 허위보도에 대한 고의나 과실이 없거나 또는 위법성이 없어도 정정보도할 의무가 있기 때문이다.  
12) 어디까지나 우리 문헌상으로 그렇다는 것이다. 미국의 온라인 무료 백과사전인 위키피디아(<http://www.wikipedia.org>)의 검색 결과에 따르면, 이 용어의 기원에 대해서는 알려진 바 없지만 1965년 연방대법원 판사였던 William J. Brennan이 Lamont vs Postmaster General 사건에서 위축 효과를 언급했다고 한다.(The origin of the phrase is unknown; it was in use in the United States by 1965, when William J. Brennan used it in a judicial decision referring to the "chilling effect [a particular law might have] upon the exercise of First Amendment rights"; the case in question was Lamont v. Postmaster General, 381 U.S. 301, 85 S.Ct. 1493 (1965). That case invalidated a Federal law that required postal patrons receiving "communist political propaganda" to specifically authorize the delivery of each such piece of mail.) 또, 1950년에 발간된 법학 학술지에 등재된 논문에서도 위축 효과라는 말이 등장한다고 한다.(The phrase was also used as early as 1950, as if it were commonly understood, in a law review article by Harvard Law Professor, Paul A. Freund, in The Supreme Court and Civil Liberties, 4 Vanderbilt Law Review 533, at 539(1950-1951).)

이 따로 모여 투자 챗터의 몇 조항에 관해 해명 (clarification)을 하기에 이르렀다. 3국의 정부 문건이나 수많은 법을 논문 모두 이 챗터를 만들 때 예상치 못했던 일이 일어나고 있음을 인정했다. 예컨대 국유화, 또는 몰수를 방지하려고 만든 조항이 국내 정책 (예컨대 조세정책, 환경규제, 구역설정)에 모두 영향을 미치고, 제소를 피하려는 정부가 새로 만든 법을 취소 하거나(에틸 사건), 아예 제소를 두려워하여 규제 자체를 최소화하려는 움직임을 보이고 있으니 말이다(위축효과). 이는 모두 공공성의 파괴로 연결될 위험성을 다분히 안고 있다.<sup>13)</sup>

【사례 2】 이 증권사는 또 “시장의 성장률 둔화 예상 때문에 상단이 단단하지만, 금리는 조금 더 오를 것” 이라면서 “물론 이러한 금리 상승 요인들에도 불구하고, 참가자들의 성장률 둔화 예상은 계속되고 있고 북한 미사일 발사의 심리적 위축 효과도 아직 작동하고 있어 금리 상단은 단단해 보인다”고 풀이했다.<sup>14)</sup>

【사례 3】 신 연구위원은 “강남의 전세금 대비 주택 매매가격 비율은 균형 수준에 비해 30% 이상 높다” 며 “2001년 이후 저금리 기조 속에서 고소득층 밀집지역의 주거환경 가치가 지속적으로 높아질 것이라는 믿음이 자리잡았기 때문”이라고 분석했다. 한편 금리 인상과 관련해서는 “장기간 저금리 현상으

로 인해 금리정책의 유효성이 떨어졌기 때문에 경기 위축효과가 크지 않을 것”으로 전망했다.<sup>15)</sup>

첫 번째 기사는 북미자유무역협정(NAFTA) 투자 chapter 내의 투자자 제소권 관련 규정이 가져온 예상치 못한 부정적 영향(정부가 투자자들의 제소를 두려워하여 규제 자체를 최소화하려고 하는 현상)을 설명하면서 위축 효과라는 용어를 사용하고 있다. 두 번째 기사에서는 북한의 대포동 미사일 발사가 주식 투자자들에게 미친 심리적 영향을 가리켜 ‘북한 미사일 발사의 심리적 위축 효과’라고 하고 있으며, 세 번째 기사에서는 금리 인상이 경제활동 상황에 미칠 부정적 영향을 두고 ‘경기 위축 효과’라는 표현을 쓰고 있다.

이렇게 보면 ‘위축 효과’라는 용어가 사실은 언론법 고유의 용어가 아니라는 사실이 분명해진다. 다시 말해, 위와 같은 용어의 쓰임새에 비추어 볼 때 위축 효과는 매우 일상적이면서 비전문적인 용어에 지나지 않는다고 할 수 있다. 위축 효과의 사전적 의미가 ‘어떤 힘에 눌려서 기를 펴지 못하게 되는 것 또는 그런 현상’<sup>16)</sup>인 것을 감안하면 언론법 영역 이외에도 정치, 경제, 사회, 문화, 과학, 종교 등 우리 사회 전반적인 현상을 설명하는 도구로서 사용이 가능하리라 본다.

## 2. 언론의 위축 효과<sup>17)</sup>

### 가. 개념

13) 2006. 7. 25자 경향신문 [경제칼럼] 『‘투자자-정부 제소권’의 위험성』.

14) 2006. 7. 10자 연합인포맥스 [채권-주간] 『7월 금통위 여진 불가피.. 상승폭 확대』.

15) 2006. 7. 2자 매일경제 『서울대 진학률 1% P 높아지면 아파트값 평당 878만 원 비싸져』.

16) 동아 새국어사전(제5판), 두산동아, 제1799쪽.

17) 일반적인 의미에서의 위축 효과와 구별하기 위해 ‘언론의 위축 효과’라고 부르는 듯 하다. 그러나 미국과 같은 나라에서는 chilling effect라는 용어 자체가 표현의 자유 내지는 언론의 자유를 억압하고 위축하는 현상을 가리키는 용어로 특화, 고정된 것으로 보인다.(A chilling effect is a situation where speech or conduct is suppressed or limited by fear of penalization at the hands of an individual or group. For example, the threat of a costly and lengthy lawsuit might prompt self-censorship and have a chilling effect on free speech. In United States law, chilling effects refer to the stifling effect that vague or overbroad laws may have on legitimate speech and activity typically protected by the First Amendment. - by Wikipedia).

‘언론위축효과’란 어떤 외적 요인으로 인한  
두려움이 생겨 의사표현의 자유가  
위축되는 현상 의미해

이와 같은 의미의 위축 효과가 언론법 영역에서 사용되면 그 개념이 다음과 같이 다소 변형된다. 즉, 언론의 위축 효과란 어떤 외적 요인으로 인한 두려움이 생겨 의사표현의 자유가 위축되는 현상을 의미한다. 한 마디로 하면, 두려워서 말 못하는 현상이라고도 말할 수 있겠다.<sup>18)</sup> 그래서 위축 효과는 ‘재갈 효과’라고도 불리고<sup>19)</sup> ‘냉각 효과’라고도<sup>20)</sup> 불린다. 어쨌든, 언론의 위축 효과는 반드시 의사표현의 자유에 대한 억압 내지는 위축이라는 점에서 다른 일상적인 의미에서의 위축 효과와 구별된다 할 것이다.

그런데 의사표현의 자유 또는 언론의 자유를 위축시키는 요인들은 매우 다양할 것이다. 언론 종사자로 하여금 글 쓰는 것을 두렵게 만드는 것이라면 모두 여기에 해당될 것이기 때문이다. 예컨대, 고액의 손해배상소송을 당한다든지, 형사고소를 당하게 되어 정신적, 육체적으로 시달리게 되면 일단 그 최종결과가 어떠한지 그에 상관없이 언론종사자의 입장에서 글 쓰는 것이 두려울 수 있다. 그리고 이것은 글 쓰는 것을 업으로 삼아 매일 매일 기사를 작성해야 하는 기자들에게는 일반인이 생각하는 것 이상으로 심각한 부담일 수 있다.<sup>21)</sup>

위축효과를 가져오는 요인들 중에서 특히 문제되

는 사안들을 다음 항에서 유형별로 살펴보기로 한다.

나. 언론의 위축 효과가 특히 문제되는 사안들

(1) 사전검열제도

(가) 의의

검열이라 함은 사상·의견 등이 발표되기 이전에 국가기관이 그 내용을 심사·선별하여 일정한 사상이나 의견의 표현을 사전에 억제하는 제도를 의미한다.<sup>22)</sup> 헌법재판소는 이러한 검열의 의미를 다음과 같이 보다 구체적으로 명시하고 있다. ‘여기서 말하는 검열<sup>23)</sup>은 그 명칭이나 형식과 관계없이 실질적으로 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사, 선별하여 발표를 사전에 억제하는, 즉 허가받지 아니한 것의 발표를 금지하는 제도를 뜻하고...’<sup>24)</sup> 이러한 헌법재판소의 결정에 따르면, 언론 보도가 행정권의 허가 여부에 전적으로 달려있어야 검열이라 할 수 있다. 또, 허가 받지 아니한 보도의 금지 및 심사절차를 관철시킬 수 있는 강제수단이 갖추어져 있어야만 검열에 해당하는 것이다.

이러한 검열에 언론의 위축 효과가 있음은 명백하

18) 문재완(2002), 소송과 사회부 기자: 명예훼손 소송과 언론의 위축효과, 『신문과 방송』, 8월호, p. 4.

19) 2006. 7. 18.자 한겨레21, ‘상식의 표본’ 제8쪽.

20) 박형상(2002), 소송과 사회부 기자: 법률전문가가 본 위축효과론, 『신문과 방송』, 8월호, p. 10.

21) 모 신문에 소속된 현직 기자가 『신문과 방송』(2002년 8월호)에 기고한 글에서 그 고충을 이렇게 쓴 바 있다. 「한번 당해본 사람은 안다. 검찰청에 불려가 조사받고 민사 법정에 선다는 것이 얼마나 큰 고역인지들. 검찰 출입기자로 매일 매일 드나드는 검사실과 피고소인 또는 피의자 신분이 돼 들어가는 검사실은 하늘과 땅 차이다. L은 권○○ 씨 등에게 고소당해 최근에도 서너 시간 동안 조사를 받은 일이 있었다. 벌써 두 번째다. 민사 소송 청구를 당한 액수도 수십억 원에 이른다. 그때마다 그는 마음속으로 다짐했다. “낙종을 해도 다시는 이런 기사를 쓰지 않으리라.”고」

22) 권영성(2002), 「헌법학원론」, 서울 : 법문사, p. 480.

23) 헌법 제21조 제2항에서의 ‘검열’을 가리킨다.

24) 헌법재판소 2001. 8. 30. 선고 2000헌가9 영화진흥법 제21조 제4항 위헌제청사건 결정.

다. 언론·출판의 자유를 제한함에 있어서 사전통제는 사후처벌보다 한층 더 유해하기 때문이다.<sup>25)</sup> 이에 따라 우리 헌법 제21조 제2항은 ‘언론·출판에 대한...검열...는(은) 인정되지 아니한다’라고 하여 헌법적 차원에서 검열의 금지를 규정하고 있다.

(나) 시정권고와 사전검열제도

언론중재법 제32조 제1항에 따르면, 언론중재위원회는 언론의 보도내용에 의한 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우에 해당 언론사에 서면으로 그 시정을 권고할 수 있다. 이러한 중재위 시정권고를 두고 사후검열이라는 주장이 이번 언론중재법 관련 헌법재판과정에서 제기되었다. 즉, 헌법소원을 제기한 청구인 측 대리인으로 나선 변호사들은 공개변론 과정에서 중재위 시정권고는 사실상 사후검열이라고 주장하고 나섰다.<sup>26)</sup>

그러나 헌법재판소는 시정권고를 규정하고 있는 언론중재법 제32조에 대한 위헌심판청구를 각하했다. 형식판단에 불과한 각하결정이 내려짐으로써 중재위 시정권고가 사후검열에 해당하는지 여부를 비롯하여 그 위헌성 여부에 대한 결론이 일단 보류된 것으로 볼 수도 있다. 그러나 헌법재판소는 그 각하 사유를 실시하면서 시정권고의 핵심에 관해 다음과 같이 쓰고 있다. ‘언론중재법 제32조는 언론중재위원회의 시정권고제도에 관한 규정이다. 그런데 시정권고는 언론사에 대하여 권고적 효력을 가지는데 그치므로(제32조 제4항), 언론사로서는 권고내용에 구속되지 않으며 권고를 불이행하였다 하여 아무런 제재를 받지

않는다. 그러므로 시정권고조항 자체는 기본권 침해의 가능성이 없다’.

‘시정권고가 권고적 효력을 가지는데 그치므로 기본권 침해의 가능성이 없다’는 현재의 판단은 지극히 타당하다. 또한, 현재는 ‘시정권고를 불이행하였다 하여 아무런 제재를 받지 않는다’는 점을 분명히 하였다. 이것은 검열에 해당되기 위해서는 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단이 갖추어져 있어야 한다는 현재의 기존 입장<sup>27)</sup>에 비추어 볼 때, 시정권고는 검열이 아니라고 판단을 내린 것이나 마찬가지이다. 이것 외에도 시정권고는 결코 사전적 통제가 아니라는 점에서 검열제도와는 거리가 멀다.

(2) 전략적 봉쇄소송(SLAPP)<sup>28)</sup>

(가) 언론의 위축효과와의 관계

전략적 봉쇄소송이라 함은 언론사나 시민단체의 주된 비판과 감시 대상이라 할 수 있는 정부기관이나 대기업, 고위공직자 등이 이들의 비판활동을 봉쇄할 목적으로 소송을 제기하는 것을 의미한다.<sup>29)</sup> 이것은 위축효과를 처음부터 의도하고, 다시 말해 비판과 감시라는 언론 본연의 기능을 위축시키려는 목적하에 제기된다는 점에서 언론의 위축효과가 특히 문제되는 사안이라 할 수 있다. 그래서 이를 두고 ‘언론에 재갈을 물리려는 소송’이라는 비판도 제기되고 있다.<sup>30)</sup>

이러한 전략적 봉쇄소송은 대체로 거액의 손해배상금을 지급하라는 민사소송이나 형사고소의 형태를

25) 권영성(2002), 앞의 책, p. 480.

26) 2006. 4. 7.자 동아일보, 조선일보.

27) 헌법재판소 2001. 8. 30. 선고 2000헌가9 영화진흥법 제21조 제4항 위헌제청사건 결정.

28) Strategic Lawsuits Against Public Participation의 약자다.

29) 2003. 10. 27.자 연합뉴스 기사.

30) 유동훈(2004, 봄), 참여정부의 오보 대응, 『관혼저널』.

시정권고제도에 대해 현재는 '권고적 효력을  
가지는데 그쳐 기본권 침해 가능성 없다'며  
각하결정 내려

떨 것이다. 일단, 언론보도로 인한 거액의 민사소송이나 형사고소가 제기되면 최종적인 소송의 승패를 떠나 그러한 일을 당했다는 사실 자체만으로도 지나나 언론사는 위축될 수 있다. 왜냐하면 응소에 따르는 정신적, 경제적 부담감이 막대하기 때문이다.

이러한 전략적 봉쇄소송에 관한 논의는 미국에서 시작된 것인데 이제 우리나라에서도 심심치 않게 거론되고 있다. 모 정당이 자당에 대한 비판보도에 관해서 해당 신문사는 제외한 채 담당 저널리스트만을 피고로 지목하여 고액의 민사소송을 제기한 것<sup>31)</sup>에서부터 현 정부가 들어선 이후 정부 각 기관이나 청와대, 나아가 대통령 개인 명의의 언론조정 신청 건수가 급증한 것에 이르기까지 전략적 봉쇄소송이 제기되고 있다는 문제제기와 함께 전략적 봉쇄소송 규제법(Anti-SLAPP) 도입이 논의되고 있다.<sup>32)</sup>

(나) 전략적 봉쇄소송 논의의 문제점

그런데 이러한 우리 사회에서의 전략적 봉쇄소송에 관한 논의는 다음과 같은 몇 가지 문제점을 안고 있다.

첫째로, 전략적 봉쇄소송과 정당한 소송의 경계가 몹시 모호하다. 전략적 봉쇄소송인지 아닌지 판별하는 특징적인 요소는 언론의 비판·감시 기능을 봉쇄하려는 주관적인 의도의 유무에 달려 있다. 주관적 요소의 유무인 만큼 그 입증과 판단이 쉽지 않을 것으로 예상된다.

둘째로, 전략적 봉쇄소송은 '소(訴)'라는 사법적

권리 구제 수단이 정치적 목적 등으로 이용되는 사례에 불과한데, 손해배상소송이라든가 형사고소를 자신의 명예를 지키고 방어하는 무기로 적극 활용한다고 해서 이를 근본적으로 차단하는 것이 가능하겠느냐이다. 오히려 선부르게 이를 법률로써 규제하고자 한다면 이 법이 헌법상 보장된 재판청구권을 부당하게 제한한다는 위헌론이 제기될 수도 있다 생각한다.

물론, 민법 제2조 제2항 '권리는 남용하지 못한다'는 규정 및 민사소송법 제1조 제2항 '당사자와 소송관계인은 신의에 따라 성실하게 소송을 수행해야 한다'는 규정이 있기는 하다. 이들 조항을 근거로 전략적 봉쇄소송을 권리남용이라고 볼 수도 있지 않느냐 생각할 수도 있다. 그러나 현재까지의 판례의 태도에 비추어 보면 권리남용에 해당할 가능성은 희박해 보인다.

셋째로, 설령 전략적 봉쇄소송 규제법이 도입된다고 하더라도 미국식의 규제방법을 그대로 도입하는 것은 무리라고 생각한다. 미국에서는 해당 소송이 전략적 봉쇄소송인 것으로 밝혀지면 해당 소를 각하한다든지, 상대방 변호사 비용까지 부담시킨다든가 소송을 대리한 변호사를 징계하는 등 불이익을 주고 있다고 한다.<sup>33)</sup> 그러나 이런 식의 규제방법을 도입하는 것 역시 위헌의 소지를 안고 있다. 대신, 규제법 도입 이외의 다른 방법에 의한 해결을 시도해보는 것이 좋겠다. 가령, 공인에 대한 명예훼손소송에서 법원이 언론의 면책범위를 넓게 인정한다든가, 면책과 유책의 경계를 분명하게 그어줌으로써 예측불가능성을 줄인다면 다소나마 문제점이 해결되리라 생각한다.

31) 박형상(2002). 앞의 글. p. 10.

32) 2005. 9. 29.자 프로메테우스(prometheus.co.kr) 「언론 재갈물리기 vs 피해자 당연한 권리」에서.

33) 배금자(2002, 여름). 공직자의 명예훼손소송과 그 법리. 『언론중재』, p. 34.

다. 언론의 위축 효과의 특징

이상과 같은 언론의 위축 효과는 어떤 특징을 갖는가? 아래에서 살펴보고자 한다.

(1) 언론의 위축 효과는 비규범적 개념이다

앞에서 언론의 위축 효과에 대해 '어떤 외적 요인으로 인한 두려움이 생겨 의사표현의 자유가 위축되는 현상'이라고 정의내린 바 있다. 그런데 언론의 위축 효과를 이와 같이 규정한다면 이것은 어떤 사회현상에 대한 사실적 묘사 내지는 평가를 전제하지 않는 담백한 기술에 지나지 않게 된다.

예를 들어 보자. 고액의 손해배상소송이 제기되었다. 이에 따라 문제가 된 기사를 쓴 담당 기자가 심리적으로 위축되었다. 그래서 그는 더 이상 사회적으로 민감한 사안에 대해서 기사를 쓰지 않으려고 하고, 설령 기사를 쓰더라도 도망갈 구멍을 만들어 놓기 위해 당사자의 이름을 이니셜 처리하게 된다.<sup>34)</sup> 현재까지의 논의로 보면 이것이 언론의 위축 효과이다.

언론의 위축 효과는 위와 같은 사회 현상 또는 기자들의 행동 양식을 그저 충실하게 반영할 뿐이다. 과연 그와 같은 기자들의 반응이 타당한가, 외적 요인에 대한 좀 더 현명하고 합리적인 반응은 불가능한가에 대해서는 문제 삼지 않는다. 이런 의미에서 언론의 위축 효과는 사실적·비규범적 개념이라 해야 할 것이다.

(2) 언론의 위축 효과는 일종의 의제된 개념이다

한편, 언론의 위축 효과는 의제된 개념이다. 의제되었다는 것은 검증 과정을 통해 밝혀질 필요가 없다는 뜻이다. 그 이유는 이리하다.

사실 언론의 위축 효과라는 말을 엄밀하게 쓰고자 한다면 고액의 손해배상소송이라든가, 형사고소가 있을 때 기자 등이 심리적인 위축을 느끼고 글을 못 쓰는 현상이 일어났다는 것이 검증되어야 한다. 그런데 실제 심리적인 위축이 일어났는지 여부는 이 개념을 사용함에 있어서 애초부터 크게 문제 삼지 않는 듯하다. 언론의 위축 효과는 이리 이러한 상황이 되면 비판의 목소리를 내지 못하게 된다고 의제하고 사용되는 것이다.

앞에서 든 예와 같이, 고액의 손해배상소송이 제기된 경우라 하더라도 아무런 위축 효과가 일어나지 않을 수도 있다. 담당 기자가 소송에서의 승리를 자신한다거나 패소에 따른 재산적 불이익을 조금도 두려워하지 않을 수도 있기 때문이다. 또, 경우에 따라서는 심약한 기자의 경우에 별 일도 아닌 것을 두고도 심리적인 위축감을 느낄 수 있다. 기사에 언급된 당사자로부터 항의성 전화를 받고도 사람에게 따라서는 얼마든지 위축될 수 있는 것이다. 다소 극단적인 예들이지만, 이들 예를 살펴보면 언론의 위축 효과는 의제된 개념임이 분명하다.

그렇다면 언론의 위축 효과는 그것이 인정될 수 있는 분야와 인정될 수 없는 분야의 구별이 반드시 필요하다. 특히, 언론의 위축 효과를 운운해서는 안 되는 영역에 대한 설정이 절실하다<sup>35)</sup>고 생각한다.

이렇게 볼 때 이번 언론중재법 관련 현재결정문 중에는 다소 이견을 제시하고픈 내용이 언급되어 있다. 재판관 소수의 의견이기는 하지만 권성, 김효중 두 재판관들은 언론의 공적 책임 조항이라 할 수 있

34) 문재완(2002), 앞의 글, p. 5.

35) 그 가장 대표적인 예가 앞에서 언급한 바 있는 '시정권고' 문제다. 현행 언론중재법상 권고적 효력에 그치는 시정권고로 인해서 언론의 위축 효과가 발생한다고 하는 것은 난센스라고 생각한다.

### ‘언론위축효과’는 비규범적이며 의제된 개념

는 언론중재법 제4조, 제5조에 대해서 “이 조항들은 비록 그 위반에 대한 제재조항은 없지만 언론의 자유에 미치는 제한적 효과 내지는 위축 효과가 큰데다가 그 불명확한 개념이 언론에 대한 권력의 포위와 압박을 가능케 할 빌미와 공간을 제공하므로 신문 등 정기간행물사업자의 언론의 자유를 침해하여 위헌인 것이다”라는 의견을 개진한 바 있다. 이들 규정을 위반한 데 따르는 아무런 제재조치도 없다는 것을 지적하면서도 위헌을 주장하였다. 그러나 이러한 의견에는 동의할 수 없다.

물론, 의견을 제시한 재판관들의 생각처럼 이 규정에 의해 심리적 위축감을 느끼는 언론사나 기자들이 현실적으로 존재할 수는 있다. 그러나 일부 언론사나 기자들이 이 규정으로 인해 심리적 위축감을 실제로 느꼈다고 해서 해당 조항들에 위축 효과가 있다거나 크다고 할 수 있는지는 의문이다. 언론의 위축 효과는 의제적 개념이고, 또 그래야 한다고 생각하기 때문이다. 이렇게 본다면 그 위반에 대한 아무런 제재조항조차 없는 이들 규정에 관해서도 위축 효과가 없다고 보았어야 했다. 이들 재판관 역시 시정권고를 규정한 언론중재법 제32조를 판단하면서, 위 시정권고 제도가 권고적 효력에 그치고 권고를 불이행하였다 하여 아무런 제재를 받지 않는다는 이유로 기본권침해의 가능성이 없다고 했다. 그렇다면 언론중재법 제4조 및 제5조에 대해서도 역시 기본권침해의 가능성이 없다는 판단을 내렸어야 했다.

#### IV. 언론의 위축 효과와 기본권 제한의 법리

##### 1. 문제의 제기

이 장에서 다루고자 하는 것은 ‘언론의 위축 효과가 과연 기본권 제한의 법리로서 사용될 수 있는가?’라는 문제다.

언론의 자유를 중요시하는 관점에서 본다면 언론의 위축 효과를 일으키는 조치는 있을 수도 없고 있어서도 안 되는 것이다. 기자가 기사를 쓸 때마다 ‘이것 때문에 소송에 휘말리는 것 아냐?’라고 생각하게 된다면 기사를 쓰지 못하거나 기사를 쓰더라도 어설픈게 쓸 것이므로 이런 상황을 만드는 조치는 그것이 무엇이든지간에 헌법에 보장된 언론의 자유에 반하는 위헌적인 것이고 따라서 금지되어야 한다고 생각할 수 있다.

그러나 언론의 위축 효과라는 개념은 앞서 살펴 보았듯이 비규범적 개념이다. 위축 효과가 있다 하더라도 과연 그러한 위축이 정당한 것인지, 다시 말하면 그러한 위축을 가져온 원인이 위법한지에 대해서는 다시 생각해보아야 할 문제인 것이다. 이와는 반대로, 기본권 제한의 위헌성 유무는 지극히 규범적인 판단의 문제다. 모든 기본권 제한이 다 위법한 것은 아니기 때문이다. 기본권 제한이 인정된다면 그 다음 단계로는 그러한 제한이 과연 위헌적인지 여부에 대해서 규범적으로 심사해보아야 한다.

이러한 기본권 제한의 위헌성 유무를 판단하는 나름의 기준은 이미 판례상 확립되어 있다고 생각한다. 그러므로 어떤 조치가 언론의 위축 효과를 유발하느냐 문제와는 별개로 위헌적인 기본권 제한이었는지 문제는 검토되어야 할 것이라 본다. 항을 바꾸어 좀 더 세부적 살펴보고자 한다.

##### 2. 언론규제입법의 합헌성 판단 기준

가. 법률에 의한 기본권 제한의 한계

학자에 따라서 조금씩 차이가 있기는 하지만 기본권을 제한하는 내용의 법률이라면 다음과 같은 몇 가지 원칙을 지켜야 한다고 볼 수 있다.

(1) 명확성의 원칙<sup>36)</sup>

표현의 자유를 규제하는 법률의 규정은 명확해야 한다. 이러한 명확성의 원칙은 법치주의에서 기인한다. 헌법재판소의 결정에 의하면, 명확성의 원칙이란 입법자의 입법의도가 건전한 일반상식을 가진 자에 의하여 일의적으로 파악될 수 있는 정도의 것을 의미하며, 이로써 법률규정의 구성요건적 내용에 따라 국민이 자신의 행위를 결정지을 수 있도록 명확히 할 것을 의미하는 것이라고 한다.

(2) 과잉금지의 원칙

기본권을 제한하기 위한 법률을 제정하려는 입법권자는 국민의 기본권이 필요한 정도를 넘어서 조금이라도 더 침해되는 일이 없도록 유의해야 할 뿐 아니라(최소 침해의 원칙), 국민의 기본권을 제한하는 정도와 그 제한에 의해서 얻어지는 공익을 엄격하게 비교형량해서 더 큰 공익을 보호하기 위해서 기본권을 제한하는 것이 필요불가피한 경우(비례의 원칙)에만 기본권 제한 입법을 추진할 수 있다고 할 것이다. 이러한 원칙을 가리켜 '과잉금지의 원칙'이라고 한다.

이에 따라 만일 국민의 기본권을 제한하지 않고서도 충분히 공익목적은 달성할 수 있거나, 보다 더 가벼운 기본권의 제한으로도 충분히 공공의 이익을 보호할 수 있는데도 불구하고 단순한 편의주의에 따라 무거운 기본권의 제한입법을 시도하는 것은 과잉금지의 원칙 위반으로 위헌적 기본권 제한이라 할 수 있다.

이러한 과잉금지의 원칙은 사실상 법률에 의한 기본권 제한의 가장 핵심적인 한계이고,<sup>37)</sup> 다시 과잉금지의 원칙의 핵심은 '법익형량의 원칙'이라고 할 수 있다.<sup>38)</sup>

나. 법익형량의 원칙

사실 대부분의 기본권 제한의 합헌성 판단에 있어서 결국, 가장 실질적으로 문제되는 것은 법익형량이다.

언론규제입법에 대한 합헌성 판단 기준으로서 미국 판례를 통해 확립된 '명백·현존위험의 원칙'이 있다. 이 원칙은 언론을 규제하기 위해서는 언론이 법률상 금지된 해악을 초래할 명백하고도 현존한 위험을 가지고 있음을 입증해야 한다는 이론이다. 그러나 이 원칙 역시 사법절차에서 합헌성 판단의 기준으로 작용할 경우에는 상충하는 이익들의 형량이 요구되므로 결국에는 법익형량의 원칙으로 수렴한다.<sup>39)</sup>

그러므로 기본권 제한 입법의 합헌성 판단을 내림에 있어서는 대체적으로 법익형량 과정을 거쳐야 한다. 다시 말해, 언론의 자유를 제한하기 위해서는 언론의 자유보다 더 큰 공익을 유지하기 위해 필요한 경우라야 한다.

이를 위해서는 먼저, 기본권 제한 입법을 통해 달

36) 권영성(2002), 앞의 책, p. 484.

37) 허영(2005), 「헌법이론과 헌법」(신경10판), 서울: 박영사, p. 430.

38) 학자에 따라서는 이 법익형량의 원칙을 과잉금지의 원칙과 구별해서는 보기도 한다(권영성, 앞의 책, p. 484). 양자를 구별해서 보는 견해에 따르면 과잉금지의 원칙은 '덜 제한적인 대체조치의 원칙'으로 보고, 법익형량의 원칙은 이와는 전혀 별개의 원칙인 것으로 쓰고 있으나 결국에는 용어의 차이일 뿐 내용에서는 각 견해들간에 실질적인 의미의 차이는 없어 보인다.

39) 권영성(2002), 앞의 책, p. 486.

‘언론위축효과’는 직접적으로는 기본권 제한 입법의  
합법성 판단 기준 될 수 없고 법익 형량 원칙  
통해서만 간접적으로 위헌성 판단 기준 될 수 있어

성하고자 하는 공익이 무엇인가 따져보아야 할 것이다. 동시에, 다른 한편으로 이로써 침해되는 언론의 자유의 정도는 어떠한지 살펴보아야 한다. 어려운 문제는 이 양자의 적절한 균형점을 찾는 데에 있다. 그러나 이에 대해서는 일률적으로 말할 수 없다. 사안에 따라 법익 균형점이 다 다를 수 있기 때문이다.

그 뚜렷한 예가 ‘공인에 대한 보도’의 경우다. 공인에 대한 보도에서와 사인에 대한 보도에서는 적절한 법익의 균형점이 다를 수밖에 없다. 아무래도 사인에 대한 보도에서보다는 공인에 대한 보도에 있어서 언론의 자유에 무게를 두지 않을 수 없다. 이에 관해서는 대법원에서도 다음과 같이 판시하고 있다.

“언론·출판의 자유와 명예보호 사이의 한계를 설정함에 있어서 표현된 내용이 사적 관계에 관한 것인가, 공적 관계인 것인가에 따라 차이가 있는바, 즉 당해 표현으로 인한 피해자가 공적인 존재인지 사적인 존재인지, 그 표현이 공적인 관심 사안에 관한 것인지 순수한 사적 영역에 속한 사안에 관한 것인지, 그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성, 사회성을 갖춘 사안에 관한 것으로 여론형성이나 공개 토론에 기여하는 것인지 아닌지 등을 따져보아 공적 존재에 대한 공적 관심사안과 사적인 영역에 속하는 사안 간에는 심사기준에 차이를 두어야 하며, 당해 표현이 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인 경우에는 언론의 자유보다 명예의 보호라는 인격권이 우선할 수 있으나, 공공적·사회적 의미를 가진 사안에 관한 것인 경우에는 평가를 달리해야 하고 언론의 자유에 대한 제한이 완화되어야 하며, 피해자가 당해 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 것인지의 여

부도 또한 고려되어야 한다.”<sup>40)</sup>

#### 다. 언론의 위축 효과와 법익형량의 원칙

결국, 기본권 제한 입법의 합헌성 심사에서 중요한 것은 해당 법률로써 달성할 수 있는 법익과 침해되는 기본권의 내용 사이의 법익형량이라고 할 것인데, 여기에서 언론의 위축 효과가 작용할 여지가 있다.

즉, 언론의 위축 효과가 있다면 이것은 해당 법률로써 제한되는 기본권의 한 내용이 될 수 있는 것이다. 다시 말해 공익과의 대척점에 서서 비교의 대상이 되는 하나의 요소로서 작용할 수 있다. 그러나 여기서도 주의할 점이 있다.

언론의 위축 효과는 비규범적 개념이며, 의제된 개념이기에 일단 언론의 위축 효과를 인정하는 데에 신중해야 한다. 다소 막연한 근거만으로 언론의 위축 효과가 있다고 단정하는 것은 곤란하다. 그리고 모든 언론의 위축 효과가 곧 비교의 대상이 되는 법익은 아니다. 법익이란 법률로써 보호되어야 할 이익이기 때문이다. 모든 언론의 위축 효과가 곧 법익이 아니고, 그 중에서 규범적 판단을 거쳐 법익이라 할 만한 것이어야 형량의 대상으로서의 자격을 갖는다고 할 것이다. 물론, 여기서 말하는 규범적 판단이라 함은 그 위반에 따른 제한조치를 법에서 두고 있는지가 중요한 판단기준이 될 것이다.

### 3. 정리

결국, 언론의 위축 효과는 직접적으로는 기본권 제

40) 대법원 2002. 1. 22. 선고 2000다37524 판결.

한 입법의 합헌성 판단의 기준이 될 수 없다. 오직 법익형량의 원칙을 통해서만 간접적으로 위헌성 판단의 기준이 될 수 있을 뿐이다. 그러나 이 경우 역시 모든 언론의 위축 효과를 곧 법익이라 할 수는 없기에 그 판단에 신중에 신중을 기해야 한다.

## V. 이 사건 현재결정에 대한 평가

이제 마지막으로 이 사건 현재결정이 갖는 의미에 대한 소견을 밝히고자 한다.

첫째로, 언론의 위축 효과를 직접적으로 언급하고 유효한 판단의 근거로 삼았다.

그간 우리 법원에서 위축 효과를 우려한 판결을 찾아보기 힘들다는 비판이 있었다.<sup>41)</sup> 언론의 위축 효과를 경시하는 태도는 곧 언론의 자유와 사회성능에 대한 몰이해일 수 있다는 점에서 의미 있는 지적이라고 생각한다. 그런데 이번 현재의 결정에서는 언론의 위축 효과를 적극 인정하였다. 언론의 사회적 책임만큼이나 언론의 자유와 사회적 기능 역시 소중하다는 것을 확인받은 셈이다.

둘째로, 이번 결정에도 불구하고 언론의 위축 효과가 무엇이며, 어디까지 인정될 수 있을지에 대해서는 어려운 숙제로 남아 있다.

언론의 사회적 책임에 관한 법 제4조에 대해서 일부 재판관들은 아무런 제재조치가 없지만 언론의 자유를 심히 위축시킨다고 보았다. 또, 언론사의 귀책 사유가 없음에도 정정보도를 명하는 것은 언론의 자유를 위축시킨다는 것이 재판관 전원의 중론이었던 것으로 보인다. 나아가 정정보도청구를 소명만으로 인용될 수 있게 하는 것도 중요한 사회적 관심사에

대한 보도를 주저하게 만들어 언론의 자유를 위축시킨다고 보았다. 그러면서도 현재는 얼마든지 언론의 위축 효과를 인정할 수 있었다고 생각되는 시정권고에 대해서는 기본권 침해의 가능성을 부정했다.

개인적인 소견에 언론의 위축 효과에 대한 현재의 입장이 일관되지 않아 보인다. 그리고 언론의 자유가 위축된다고 본 사안들에서 그 근거가 무엇인지가 궁금하다. 정말 기자들이 기사쓰기를 주저하게 되면 언론의 위축 효과를 인정해야 하는 것인지, 그것이 현재가 말한 언론의 위축 효과인지 묻고 싶다. 언론의 위축 효과의 본질에 대한 연구가 몹시 부족하다고 감히 말하고 싶다. 한 가지를 더 첨언하면, 모든 언론의 위축 효과가 곧 언론의 자유 내지는 기본권에 대한 제한인지에 대한 연구도 진행되어야 한다고 본다.

셋째로, 역시 기본권 침해 여부를 판단함에 있어서는 비교형량의 원칙이 중요하다는 것을 확인했다. 언론의 위축 효과가 있다고 해서 해당 규정 내지는 조치가 위헌이라고 볼 수는 없다. 언론의 위축 효과를 능가하는 공익적 요소가 존재한다면 그것은 위헌적인 기본권 제한이 아닐 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 보면, 비교형량의 원칙을 사용함에 있어서는 서로 비교되는 공익과 사익을 충실히 선별하는 작업이 중요하다.

언론의 위축 효과를 중심으로 살펴다보니, 현재의 결정을 너무 비판하기만 한 것은 아닌가 걱정스럽다. 사실 다른 측면에서 보았다면 이번 현재 결정은 여러 모로 의미가 크다. 특히, 논란이 되었던 언론중재법상의 정정보도청구권의 성격에 대해서 명쾌하게 규명한 것은 정말 큰 수확이라 생각한다. 아무쪼록 이번 결정을 계기로 언론의 위축 효과의 본질과 성격에 관해서 보다 심도 깊은 연구가 이루어지기를 기대해본다. □

41) 문재완(2002). 앞의 글. p. 6.

# ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’에서 신설된 「정정보도청구권」에 관한 논의

- 최근의 헌법재판소 결정을 중심으로 -

김 윤 정

서울중앙지방법원 민사 25부 판사

- 고려대학교 법학과 졸업
- 사법연수원 32기
- 인천지방법원, 서울고등법원 근무
- 현(現) 서울중앙지방법원 민사25부  
(언론전담 재판부)판사

## 1. 서 론<sup>1)</sup>

### 가. 글의 방향

2005. 7. 28.부터 시행되기 시작한 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’(이하 ‘언론중재법’이라고 약칭한다)에 따라 ‘정정보도청구권’이라는 이름의 권리가 신설되면서 그 도입의 취지, 입증책임의 문제, 재판절차의 진행 문제 등에 대한 법적 논의가 이루어지기 시작하던 중 언론사 측에서 위 정정보도청구권이 언론의 자유를 침해할 우려가 있다는 이유로 언론중재법의 위헌 소지를 지적하면서 헌법소원심판을 청구하였다. 이어서 주식회사 조선일보는 국가정보원을 상대로 한 소송 계류 중 언론중재법의 일부 조항들에 대한 위헌법률심판 제청신청을 하였고, 서울중앙지방법원은 신청대상조항들 중 언론중재법 제14조 제2항,

제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분, 제31조 후문에 대하여 위헌법률심판 제청하였다.

이와 같이 언론사 측에서 언론중재법의 위헌을 주장하였던 주된 이유는 보도에 있어서 고의·과실이 인정되지 아니함에도 불구하고, 쉽게 정정보도의무를 지우는 것은 언론의 자유를 자칫 위축시킬 위험이 있다는 것이었다.

이에 대하여 헌법재판소는 언론중재법에서 신설한 정정보도청구권은 언론의 자유를 침해하지 아니한다는 입장을 재판관 전원일치로 표명하였고, 다만 정정보도청구의 소를 민사집행법상 가처분절차에 의하여 재판하도록 규정한 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분(신문사업자인 청구인들의 공정한 재판을 받을 권리와 언론의 자유를 침해한다는 이유) 및 언론중재법 시행 전의 언론보도로 인한 정정보도청구에 대하여도 언론중재법을 적용하

1) 이 글은 2005. 11. 26. 개최된 제5회 언론법 세미나에서 발표되었던 글을 토대로 아래 각주 2의 헌법재판소 결정에 대한 평석을 추가한 것이다.

도록 한 규정들(신뢰보호원칙에 어긋난다는 이유)에 대하여 헌법에 위반된다는 결정을 하였다.<sup>2)</sup>

이로써 정정보도청구권이라는 권리 자체에 대한 위헌 논의는 종지부를 찍게 되었고, 다만 그 운영 절차 및 적용 범위에 대하여 위헌 결정이 남으로써 종전의 규정들과의 조화로운 해석 및 부분적인 개정의 문제가 남아 있게 되었다.

본 발표문은 위 헌법재판소의 결정을 계기로 언론중재법상 정정보도청구권의 실체를 파악하고, 구체적인 운용방안을 검토하려는 목적에서 작성되었는바, 아래에서는, 종전의 '정정보도청구권'과 관련한 논의를 정리하는 한편 새로 도입된 '정정보도청구권'의 성격 및 내용, 구체적 운용방향, 민법상 '정정보도청구권'과의 관계, 도입과 관련한 위헌 논의 등에 대하여 살펴보도록 한다.

#### 나. 들어가기에 앞서

(1) 언론이 소위 '제4의 권력'이라 일컬어질 만큼 현대사회에 미치는 영향 또한 막대함은 주지의 사실이다. 종래 국가권력에 의한 침해들 염두에 두고 권리의 개념이 생성되기 시작한 것과 비교하여, 권력 아닌 권력을 가지게 된 언론에 대한 침해에 대응하여 보도의 대상이 된 개인, 법인, 단체 등에게도 무기대등의 원칙에서 새로운 권리개념의 제도가 창설될 필요가 있다는 주장이 제기되기 시작하였다. 이러한

주장에 의하여 도입되고자 하는 제도는 그 시대에 있어 언론의 역할과 중요성 및 언론으로 인한 피해의 심각성에 대한 입법자들의 인식에 따라 그 도입 여부가 항상 논란의 대상이었다.

이에 따라 제도적으로 발명되었다고 볼 수 있는 권리가 '정정보도청구권'과 '반론보도청구권'인데 양자는 언론 보도에 대하여 시정을 구하는 권리인 점에서 같으나, '정정보도청구권'(Right of Correction)은 보도내용이 허위임을 전제로 그 정정(訂正)을 구하는 것임에 반하여 '반론보도청구권'(Right of Reply)은 보도내용의 진실 여부에 관계없이 보도내용과 대립하는 주장을 게재하여 줄 것을 요구하는 내용의 권리라는 점에서 다르다. 정정보도청구권, 반론보도청구권이 위와 같이 '언론'의 탄생과 함께 논의되기 시작하였고, 도입배경 또한 시대적 요구에 따른 것인 만큼 그 권리의 내용 및 요건이 불변(不變)일 수는 없고 그 때 그 때마다 변화할 수밖에 없다.

(2) 그 중 '반론보도청구권'에 대하여도 제도의 도입 초기에 그 성질 및 위헌 여부, 운용과 관련한 논쟁이 있었으나(정기간행물의 등록 등에 관한 법률(이하 '정간법'이라고 약칭한다)에서 '정정보도청구권'이라는 이름으로 반론권 제도가 도입됨으로써 더욱 논쟁이 가열되었다), 현재는 반론보도청구권이 '보도내용과 대립하는 주장을 게재하여 줄 것'을 요구하는 권리라는 전제 하에 그 운용의 틀이 잡혀진 상태이다.<sup>3)</sup>

2) 헌법재판소 2006. 6. 29. 선고. 2005헌마165·314·555·807·2006헌가3(병합) 전원재판부 결정. 신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률 제16조 등 위헌확인 등

3) 다만 반론보도청구권이 정간법상 '정정보도청구권'이라는 이름을 달고 시행되기 시작하였을 때는 반론보도청구권의 성질, 도입 여부, 위헌 논의 등 여러 가지 논란이 많았으나, 현재는 헌법재판소, 사법부의 해석을 거치면서 그 운용이 보편화되었다. 참고로 1982년도에 발행된 「언론중재」 여름호에 게재된 팽원순, "반론권제도의 역사적 전개" 중 앞부분을 보면, "...미국이나 유럽에서 국민이 거대화하고 독점화한 매스미디어에 접근할 수 있는 권리로서의 반론권의 이용이 크게 요구되고 있으나 아직 어느 곳에서도 약제스권으로서의 반론권이 법적으로 승인을 받지 못하고 있는 것이 실정이다... 그것은 동시에 신문의 자유와 편집권과의 예상되는 충돌 등 그 자체 한 계성을 지니고 있는 것도 사실이다."라는 내용이 서술되어 있는바, 지금은 보편화된 반론권도 그 도입 초기 당시에는 언론의 자유가 침해될지도 모른다는 우려 하에 하나의 권리로 인식하기까지 오랜 시간이 소요되었다는 것을 알 수 있다.

정정보도청구권과 반론보도청구권은  
언론에 의한 침해에 대응하는  
제도의 필요성이 제기되면서 등장

그러나 보도내용을 주장하는 사람의 의도대로 수정하여 줄 것을 요구하는 ‘정정보도청구권’은 언론기관이 보도를 게재함에 있어 큰 제약이 될 수 있고, 이를 쉽게 강제할 때는 자칫 사후검열의 성격을 갖게 될 위험성이 있으므로, 나라마다 이를 법제화하거나 강제화하는 것에 대한 입장이 조금씩 다르다. 한편, 우리나라에서 앞서 본 바와 같이 정간법상 ‘정정보도청구권’을 반론권으로 판명지은 이후로 정정보도청구권을 법률화하여 도입하는 방안에 대하여 별다른 논의가 없었으나, 불법행위에 의하여 명예가 훼손된 경우 피해자가 가해자에 대하여 손해배상청구 외에 ‘명예회복에 적당한 처분’(민법 제764조)의 하나로써 정정보도청구권을 행사할 수 있는 것으로는 해석하고 있었다.

그런데 민법 제764조의 ‘명예회복에 적당한 처분’으로서 행하여지는 정정보도청구권은 ‘불법행위’가 성립되는 경우의 원상회복의 성질을 갖는 특별한 권리구제수단의 하나이므로, 피해자 측에서는 진실하지 않은 보도로 명예가 훼손되었다고 할지라도 언론사 측의 고의·과실 및 위법성까지 입증하여야만 구제를 받을 수 있었다. 즉, 보도의 내용이 허위라고 할지라도 그 보도가 공익적 성격을 갖고 있고, 취재 기자

가 그 보도사실을 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있으면 위법성이 조각되어 ‘불법행위’가 성립하지 않게 되고, 따라서 정정보도청구권 또한 행사할 수 없게 되는 것이다.

또한 반대로 불법행위가 성립하는 경우더라도, 언론기관 측에서 보도의 진실 여부를 입증할 수 없었을 뿐이지 그 보도가 허위인지 여부가 명백하지 아니하는 경우가 있었기 때문에 그러한 경우까지 정정보도청구권을 쉽사리 인정할 수 없었기에 실제로 정정보도청구권까지 인용되는 예는 그다지 빈번하지 아니하였다.<sup>4)</sup>

위와 같이 민법 제764조에 의한 정정보도청구가 쉽사리 인정되지 아니하였던 점, 보도의 위법성과 관련한 판단에 오랜 시간이 소요된다는 점, 반론보도만으로는 명예의 완전한 회복이 어렵다는 점, 정정보도청구권과 반론보도청구권은 원 보도내용의 진실 여부를 신청인이 입증할 필요가 있느냐의 여부에만 차이가 있을 뿐 나머지 점에서는 서로 본질상 닮음이 없다는 점 등<sup>5)</sup>에서 적어도 ‘허위’ 임이 명백한 보도에 대하여는 ‘반론보도청구권’만으로 부족하고 ‘진실’에 합치하는 보도를 새로이 게재하여 줄 것을 요구하는 권리가 인정되어야 할 필요성이 있다는 의견이

4) 원고의 사회적 가치를 저하시키는 사실을 적시한 보도는 그 내용의 진위를 떠나 일응 원고의 명예를 훼손한 보도로 평가된다(명예훼손의 보도라 할지라도 ‘공익’적 목적으로 ‘진실’을 적시한 경우가 있을 수 있고, 이러한 경우는 위법하지 아니한 보도로서 평가되는데, 일반인의 경우 보통 ‘명예훼손’ = ‘위법’의 평가를 동일선상에서 하는 경우가 많아 최근의 언론 관례 중 위법성 조각 여부를 판단하기에 앞서 ‘명예훼손’이라는 표현보다는 ‘사회적 평가가 저하되었다’는 표현을 즐겨 쓰는 경우가 있다). 이러한 경우 보도의 공익성은 특별한 증거 없이도 여러 가지 제반 상황에 의하여 인정되는 경우가 많지만, 보도의 진실성을 입증하는 것은 그리 간단한 문제가 아니다. 이는 취재기자들이 언론소송을 염두에 두지 않고 취재와 관련한 입증자료를 남기지 않는 취재관행 때문일 수도 있지만, 취재원을 일일이 거명하여 밝힐 수 없는 사정도 있기 때문이다. 따라서 언론사 측에서 ‘진실성’과 ‘상당성’을 입증하지 못하여 패소한 경우라 하더라도 그것만으로 그 보도가 ‘허위’ 보도라고 단정할 수는 없는 노릇이어서, 이러한 상황에서 쉽사리 피해자 측에서 주장하는 내용대로 종전의 기사를 정정할 것을 명할 수도 없는 노릇이다. 그러나 그러한 이유로 정정보도청구권의 행사를 받아들이지 아니하면서 보도의 허위성이 입증되지 아니하였다고 하면서 입증책임을 원고(피해자) 측에 전도시키는 내용을 이유에 설시하게 되면 오히려 피해자 측의 명예회복을 저해하므로 ‘정정보도청구권’을 행사하기에 너무 많은 시간이 지나버려 국민의 기억에서 잊혀 졌거나 ‘반론보도청구권’의 행사로 명예가 회복된 측면이 있다는 등 나름의 이유를 설시하기도 한다.

5) 양삼승(2000, 겨울). ‘언론중재법’(가칭) 제정을 위한 입법론적 방안. 『언론중재』, 통권 77호, p.43 참조.

제기되었고, 이에 따라 2005. 1. 27. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」이 제정되어<sup>6)</sup> ‘정정보도청구제도’를 새로이 신설함과 동시에 그간 산재해 있던 언론관련 법률(정간법, 방송법, 뉴스통신 진흥에 관한 법률)을 통합한 것이다.<sup>7)</sup>

(3) 정정보도청구권이 언론중재법을 통하여 도입된 취지는 앞서 본 바와 같이 납득할 면이 있고, 그 보도가 ‘진실’<sup>8)</sup> 어긋나는 내용을 담고 있다면, 기사가 취재함에 있어 그 보도를 진실이라고 믿을 상당한 이유가 있고 보도의 공익성이 인정된다고 할지라도 보도로서의 가치는 이미 상실했다고 볼 수 있어 그 보도를 그대로 유지할 실익이 없다고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 그러한 점에서 ‘정정보도청구권’이 언론중재법을 통하여 신설된 것은 환영할만한 일이지만, ‘진실’과 ‘허위’를 가리는 일을 사람이 하는 지라 도대체 어느 정도의 입증으로 그 기사가 ‘허위’임이 입증되었다고 볼 것인지, 재판절차는 구체적으로 어떻게 운용할 것인지의 문제가 여전히 남게 된다.

또한, 언론기관으로서는 아직 정정보도청구권 제도 운용의 실무예가 정착되지 않은 상황에서 언론중재법에 새로 도입된 정정보도청구권이 보도의 자유를 지나치게 제한하는 제도라고 판단할 수도 있을 것인바, 실제로 언론중재법이 제정되자 언론사 측은 위법 중 상당수의 조문의 위헌성을 지적하면서 위헌법

률심판 제청신청을 하기에 이른 것이다.

## 2. 언론중재법상 ‘정정보도청구권’은 도대체 어떠한 권리인가?

언론중재법상 정정보도청구권을 이름 그대로 허위 보도로 인하여 피해를 입은 자가 그 보도를 한 언론기관에 대하여 잘못된 기사 부분을 정정하여 새로이 실어줄 것을 요구하는 권리로 보아도 무방한가? 아니면 피해자의 이름으로 정정보도문을 게재하는 반론권의 일종으로 보아야 하는가? 이에 대하여는 법률상 명확한 규정이 없으므로 논란이 있을 수 있는 부분이다. 그렇다면, 언론중재법상 ‘정정보도청구권’의 성격을 살피기에 앞서 우리나라에서 과거 언론기관에 대해 보도를 정정하도록 요구할 수 있는 권리를 법률로서 인정하였던 적이 있었는지, 외국에서도 그러한 내용의 권리를 인정하는지 등을 살펴본 후 위 권리의 법적성질에 대하여 검토하여 보기로 한다.

### 가. 정정보도청구권의 연혁

우리나라에서 언론중재법상 정정보도청구권과 같은 권리를 법률상 창설된 권리로서 인정한 적이 있었는가? 1907. 7. 24. 법률 제1호로 공포된 ‘광무신문지법’ 제20조(그 규정내용은 다음과 같다. “신문지에 게재된 기사에 관하여 본인 또는 관계자가 정오(正誤)를

6) 2000년도에도 가장 언론중재법이라는 제명으로 2005. 1. 27. 제정된 언론중재법과 같은 내용의 정정보도청구권에 대한 입법논의가 있기는 하였다. 이에 대하여는 양삼승(2000, 겨울), 위의 글, pp.42 - 43 참조.

7) 이외에도 새 언론중재법은 언론중재위원회에서 반론권, 정정보도청구권 외에 손해배상까지도 조정, 중재범위로 할 수 있도록 하여 언론중재위원회의 기능을 활성화시킨 점, 이른바 온라인을 통한 보도의 힘이 강해지면서 인터넷 언론도 언론의 범주에 포함시킨 점에서 의의가 있다.

8) ‘진실’이란 표현과 관련하여서는 뒤에서 보는 바와 같이 ‘사실’과의 구별 논의가 있기는 하지만, 언론중재법상 ‘진실’이라는 표현을 쓰고 있으므로, 이하 발표문에서는 정정보도청구권이나 반론권의 내용과 관련하여 ‘진실’이라는 용어를 사용하기로 한다.

9) 헌법재판소도 언론중재법 사건의 결정문에서 “...언론보도가 진실하지 않아 타인의 권리를 계속해서 침해하고 있는 한, 이를 정정하지 않은 채로 그대로 내버려 두는 것은 정의에 반한다. 진실에 대해 일반적으로 침묵을 강요하는 것을 언론·출판의 자유라는 이름으로 정당화할 수 없다...”고 판시하고 있다.

세계적으로 「국제정정권에 관한 협약」,  
「미주인권규약」 등에서 정정보도청구권에 대한  
내용 규정하고 있어

청구하거나 혹은 정오서, 반박서의 게재를 청구할 때에는 차일에 발행하는 지상에 게재하여야 한다. 정오서 혹은 반박서의 자수가 원기사의 두 배를 초과할 때에는 그 초과 자수에 대하여 보통의 광고료와 동일한 금액을 요구할 수 있다. 정오 혹은 반박의 취지를 금한 자 혹은 요구자의 성명, 주소를 명기하지 아니한 자의 요구에는 응하지 아니할 수 있다”에서 허위보도를 한 신문사에 대하여 정정을 요구할 권리를 인정할 적이 있었지만, 그 제정 목적은 일본이 한국의 신문을 통제하기 위한 것이었다.<sup>10)</sup>

그 후 방송국에 의한 방송이 활발해 지면서 1963. 12. 16. 제정된 방송법 제3장 제12조 제1항에서 방송보도가 사실과 다른 경우 시정방송을 하여야 한다는 규정을 두게 되었다. 그 후 1964. 8. 5.에 이르러 언론윤리위원회법에서 허위보도 외에 과장된 보도까지도 정정할 수 있는 방송심의회를 두도록 한 규정이 제정되면서 논란이 되어오긴 했으나 실제로 시행된 바 없이 소멸되었다.<sup>11)</sup> 1980. 12. 31. 언론기본법 제정으로 ‘정정보도청구권’이라는 용어가 들어왔고(그러나 용어와 달리 프랑스에서 시작되어 독일로 전수된 ‘반론권제도’를 신설한 것이다), 그 후 위 법이 폐지되면서 1987. 11. 28. 반론권제도가 위와 같이 ‘정정보도청구권’이라는 이름 그대로 정간법 및 방송법으로

흡수되었다. 그 이름이 ‘정정보도청구권’이어서 법적 성질에 대한 논쟁이 있기는 하였으나, 학계, 헌법재판소 및 대법원의 해석에 의하여 그 내용은 ‘정정보도청구’(Right of Correction)가 아닌 ‘반론보도청구’(Right of Reply)의 실질을 가진 것으로 인정되었다. 그러다가 결국 1995. 12. 30. 정간법 등의 개정을 통하여 ‘반론보도’라는 용어가 정식으로 법률용어로 채택되었다.

#### 나. 외국법상 ‘정정보도청구권’

오늘날 독일, 프랑스 등 대륙법계 국가에서는 보도를 정정할 수 있는 권리보다는 반론을 게재하여 줄 것을 요구하는 권리를 인정하는 쪽이 주류를 이루고 있는데, 정정보도청구권은 반론권과 달리 ① 보도내용의 허위를 입증하기 위하여 장기간이 소요되므로 신속한 권리구제에 난점이 있고, ② 편집자 자신의 과오인정을 법적으로 강요하는 점에서 피해자 자신이 작성한 문장을 보도케 하는 경우보다 불합리한 점이 있으며, ③ 언론기관에 막대한 입증부담을 주어 결과적으로 언론 본래의 활동을 위축시키게 된다는 점 등을 고려한 것으로 보이고, 따라서 정정보도청구제도는 자율규제에 의한 경우에 주로 채용되고 있다고 한다.<sup>12)</sup>

다만, 이태리의 경우 1948. 2. 8. 법 제8조 「반론과

10) 성준덕(1955) 편, 『한국신문사』, 신문학회, pp. 66 - 67; 한병구(1982, 여름), 세계 각국의 반론권법제현황, 『언론중재』, 통권 3호 각주 6)에서 재인용함.

11) 한병구(1982, 여름), 위의 글 참조.

12) 박용상(1987, 겨울), 새 「定期刊行物の登録 등에 관한 法律」의 言論仲裁制度, 『언론중재』 및 양경승(1995), 정정보도청구제도, 『인권과 정의』, 대한변호사협회지 228호. 위와 같이 자율규제를 주로 하는 나라가 많다는 이유로 법원에 의한 판결에 기한 강제적 보도를 위헌이라고 생각할 여지도 있다. 그러나 언론법과 관련한 제도는 도입 초기 언론기관의 보도에 있어 부담을 주는 성격의 제도가 많아 위헌 논란이 항상 있어 왔다는 점, 제도 도입의 필요성은 그 시대상황에 따라 유동적일 수 있는 점, 외국에 있어 언론기관의 지위, 피해구제제도의 정비 등이 우리나라와 같다고 단정할 수 없는 점(예를 들어 징벌적 손해배상제도를 채택한 미국의 경우와 달리 우리나라의 언론재판으로 인한 손해배상액은 상대적으로 저액임) 등에 비추어 쉽게 단정할 문제는 아니라고 생각된다. 자세한 위헌논의는 아래 4.항을 참조하기 바란다.

정정」에 의해서 정정보도청구권을 보장하고 있으며, 방송에 관하여도 1975. 4. 14. 법 제7조에서 정정보도청구권을 인정하고 있다.

#### 다. 국제적 차원에서의 '정정보도청구권'<sup>13)</sup>

이른바 지구촌 시대에 살고 있으면서 특정 나라의 그릇된 보도나 왜곡된 보도는 그 나라에 상당한 손실을 입힐 수 있으므로, 잘못된 보도를 바로 잡기 위하여 유엔총회는 1952년에 소위 「국제정정권에 관한 협약」(The Convention on International Right of Correction)을 채택한 바 있다. 그 내용은 요컨대 외국에서 발표된 보도로서 자국과 타국과의 관계, 혹은 자국의 처신이나 명예를 손상시킬 수 있는 허위 또는 왜곡이 행하여졌을 때 그 보도기관에 자국의 사실증명서를 첨부해서 정정발표를 요구할 수 있다는 것을 골자로 하고 있다(그 근거로서 「...허위 또는 왜곡된 보도라고 주장할 경우에 한해서...」 권리를 행사할 수 있도록 규정한 위 협약 제2조 제1항).<sup>14)</sup>

또한 1969년 11월 22일 코스타리카의 만호세에서 채택되어 1979년부터 발효를 보게 된 「미주인권규약」 중 제14조 제1항은 “법적으로 규제되는 커뮤니케이션매체가 일반 공중에게 전달한 부정확 또는 공격적인 보도 내지는 사상에 의해서 손상된 모든 사람은 법에 의해 정해진 조건 하에 동일한 커뮤니케이션 경로를 사용해서 반론 또는 정정을 행할 권리를 향유한다.”고 규정하면서 정정보도청구권과 반론보도청구권을 함께 규정하고 있다.

#### 라. 민법 제764조로부터 도출되는

#### ‘정정보도청구권’과의 관계

(1) 언론중재법은 정정보도청구의 요건으로 “언론사의 고의·과실 등 주관적 요건이나 위법성의 객관적 요건을 요하지 않는다.”(제14조 제2항)고 하면서 “사실적 주장에 관한 진실 되지 아니한 언론보도”가 있으면 족한 것으로 규정하고 있다. 반면 언론중재법이 시행되기 이전에 정정보도청구권은 민법 제764조 (“타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원은 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다.”)에 의하여 불법행위로 인한 피해자에 대한 구제 제도로서 손해배상책임과 같은 차원에서 인정되어 왔다. 즉 민법상 정정보도청구권은 불법행위가 성립하는 것을 전제로 하여 인정되어 왔고, 언론중재법상 정정보도청구권은 그 보도가 허위이지만 하면 언론사의 고의·과실이 없거나 위법성이 없더라도(즉, 보도의 공익성이 인정되고, 그 보도가 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있어 불법행위로 볼 수 없더라도) 행사가 가능한 권리라는 점에서 가장 큰 차이가 있다.

세부적으로, 권리의 행사기간에 있어서, 민법 제764조에서 도출되는 정정보도청구권은 불법행위가 성립하는 경우 손해배상에 갈음하거나 함께 명하여지는 것이라는 점을 참작하여 볼 때 손해배상청구권과 같이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년, 불법행위를 한 날로부터 10년 이내에 행사하여야 할 것이지만, 언론중재법상 정정보도청구권은 아래에서 보는 바와 같이 당해 언론보도가 있음을 안 날부터 3월 이내에(다만, 언론보도가 있는 후 6월이 경과하기 전까지) 행사하여야 하는 점에서 차이가 있다.

(2) 이 두 권리의 관계에 대하여 언론중재법 제26

13) 한병구(1982, 여름). 위의 글을 인용하였다.

14) 이 협약은 그 후 1962년 8월부터 발효되었으나, 1982년 현재 협약을 비준한 계약국이 손꼽을 정도로 불과하여 사실상 이 협약은 실천되지 못하였다.

언론중재법에 포함된 정정보도청구권은  
불법행위의 요건으로 ‘고의, 과실’ 및  
‘위법성’이 필요치 않고 신속한 판결  
가능하다는 점 등이 도입 취지

조 제4항에서 “정정보도청구의 소의 제기가 민법 제764조의 규정에 의한 권리의 행사에 영향을 미치지 아니한다.”고 규정하고 있고, 앞서 본 바와 같이 민법 제764조에서 도출되는 정정보도청구권과 언론중재법상 인정된 정정보도청구권은 그 요건과 효과, 절차 등에서 차이가 있으므로 별개로 판단되어야 할 것이다. 그러나 언론중재법상 정정보도청구가 미리 받아들여진바 있으면, 특별한 사정이 없는 한(예를 들어 미리 행하여진 정정보도의 내용이 명예회복에 미흡하다고 보이는 특별한 사정) 본안소송으로 제기한 민법 제764조에 근거한 정정보도청구의 필요성이 없다고 보아 기각하게 될 경우가 많을 것이다.

(3) 한편, ‘명예회복에 필요한 처분’이라고 함은 특정의 처분만이 가능한 것은 아니므로, 명예회복에 합리적인 수단이라고 인정되면 정정보도청구나 반론 보도청구 또한 가능한 것이다(예를 들어, 언론중재법상 정정보도청구권, 반론보도청구권의 소제기기간이 도과되어 버린 경우, 민법 제764조상 명예회복에 적당한 처분으로서 반론보도청구나 정정보도청구를 행사할 수도 있는 것이다. 다만 그 인용 여부는 당해 보도가 불법행위라고 인정되는 경우에 한할 것이다).

민법상 명예회복에 적당한 처분으로 인정될 수 있는 권리를 굳이 언론중재법상 새로이 신설하고, 규정하게 된 취지는 민법과 달리 불법행위의 요건으로 “언론사의 고의, 과실” 및 “위법성”의 판단이 필요하지 않다는 점, 언론중재법상 빠른 판결을 권하고 있으므로 통상의 재판에 비하여 빠른 판결을 받아들일 수 있다는 점, 언론중재를 통하여 분쟁을 조속히 해결할 루트가 있다는 점 등을 들 수 있을 것이다.<sup>15)</sup>

(4) 언론중재법은 제31조(명예훼손의 경우의 특칙)에서 “타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원은 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 정정보도의 공표 등 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다. 정정보도의 청구에는 언론사의 고의 또는 과실로 인한 위법성을 요하지 아니한다.”고 규정하고 있는데, 이는 민법상 정정보도청구권의 근거가 되는 규정을 인용하면서(전문), 언론중재법상 창설된 정정보도청구권의 특성을 함께 규정한 조항으로(후문) 양 권리의 관계를 모호하게 만들고 혼란을 야기하는 조항으로서 삭제함이 바람직하다.<sup>16)</sup>

만약 입법자의 의도가 민법 제764조에 의한 정정보도청구의 경우까지 언론사의 고의, 과실 및 위법성을

15) 정간법상 ‘정정보도청구권’과 관련한 헌법재판소의 결정 이유이기도 하지만, 재판관 한병채, 이시윤은 정간법상 정정보도청구권을 명칭 그대로 보도내용의 정정을 요구하는 권리로 보아야 한다고 하면서 “민법 제764조가 명예훼손 일반의 경우에 원상회복에 관한 것이라면, 정정보도청구는 정기간행물에 의해 명예가 훼손된 특수 경우의 원상회복에 관한 것으로 해석되기에 적합하다.”는 의견을 제시하고 있다. 위 결정이유는 민법상 정정보도청구권과 언론중재법상 정정보도청구권의 성격을 가늠하는데 도움이 될 수 있다.

16) 2004. 9. 21. 제출된 언론중재법(안) 제정 입법청원서에 의하면, “...피해자의 정정보도청구에 대해 언론의 보도내용이 진실이 아닌 것으로 밝혀진 경우라고 하더라도 언론이 그것을 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 언론사는 면책된다는 현재의 대법원 판결(이른바 ‘상당성 이론’, 1988. 10. 11. 선고 85다카29호 등)에 의하면 허위보도로 밝혀진 경우라 하더라도 손해배상청구와 더불어 정정보도청구도 함께 기각판결이 선고되고 있어 불합리함. 따라서 비록 이른바 ‘상당성 이론’에 의하여 피해자의 손해배상청구가 기각된다 하더라도 공표된 언론의 보도내용이 허위라고 밝혀진 경우에는 정정보도문의 공표만이라도 인용되게 함으로써 이를 통해 허위보도로 인한 피해자의 최소한의 명예회복과 함께 공정한 여론형성이 가능하도록 할 필요성이 있음...”이라고 하면서 민법 제764조를 그대로 원용하고 있는데, 이는 민법 제764조가 불법행위를 전제로 하여 도출되는 구제수단이라는 점을 착오한 것이다.

요하지 아니하고도 행사를 허용하려는 것이었다면, 이는 민법상 불법행위의 체계를 흔드는 입법이라 하지 않을 수 없다.<sup>17)18)</sup>

헌법재판소도 언론중재법과 관련한 당해 결정에서 언론중재법 제31조 후문은 언론중재법 제14조 제2항을 명예훼손에 관하여 다시 확인하는 규정으로 보아야 한다면서, 이를 불법행위에 기한 손해배상책임의 일환으로서의 정정보도청구에 있어서도 위법성 요건을 배제하는 것으로 본다면, 고의 또는 과실 및 위법성을 불법행위책임의 근본요소로 삼고 있는 불법행위법의 근본체계와 조화되지 않을 뿐 아니라, 허위보도라 하더라도 적법한 보도활동을 한 언론에 대하여 면책의 가능성을 일체 인정하지 않은 채 불법행위를 지우게 됨으로써 언론의 자유를 침해하게 되는 문제가 발생하는 점을 지적하고 있다.

#### 마. 반론권의 일종인지, 언론중재법상 신설된 새로운 권리인지에 대한 논의

언론중재법은 “정정보도라 함은 언론의 보도내용의 전부 또는 일부가 진실하지 아니한 경우 이를 진실에 부합되게 고쳐서 보도하는 것을 말한다.”(법 제2조 제15호), “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자는 당해 언론보도가 있음을 안 날부터 3월 이내에 그 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구할 수 있다. 다만, 당해 언론보도가 있는 후 6월이 경과한 때에는 그러

하지 아니하다. 정정보도 청구에는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 아니한다.”고 규정하고 있다(법 제14조 제1항, 제2항).

그러나 언론중재법상 정정보도청구권은 위와 같은 근거 규정을 두고 있을 뿐 그 외에 누구의 이름으로 보도를 게재하여야 하는지를 명백하게 규정하지 아니하고 있는바, 이로 인하여 반론권의 일종으로 보아야 한다는 주장과 정정보도라는 개념에 부합하게끔 언론기관이 자신의 이름으로 게재하여야 하는 것을 내용으로 하는 권리라는 주장이 대립하고 있다.

#### (1) 반론권의 일종으로 보는 견해

반론권의 행사로 게재되는 보도문은 언론기관의 이름으로 하는 것이 아니라 관련당사자의 이름으로 하게 되는데, 언론중재법상 신설된 정정보도청구권은 ‘피해자의 이름으로 작성된 정정보도문’을 게재하여 달라고 청구하는 권리로 보아야 한다는 견해이다.<sup>19)</sup>

이는 언론중재법상 정정보도청구권이 민법상 정정보도청구권에 비하여 요건이 완화되어 있어 이를 언론기관의 이름으로 정정보도문을 실어줄 것을 요구하는 권리로 해석할 경우 자칫 언론기관의 보도의 자유에 대한 침해가 될 수 있다는 생각이 바탕에 깔린 것으로 생각된다.

#### (2) 언론중재법상 창설된 정정보도청구권으로 보는 견해

17) 김재협(2005, 봄), 새 법률상 정정보도청구권의 법적 성격과 의의, 『언론중재』, 통권 94호, p. 38은 언론중재법상 제31조 제2문에 대하여, 언론보도내용이 허위인 경우 그 위법성과 언론사의 고의 또는 과실이 당연히 추정된다는 의미의 주의적 규정으로 볼 여지는 있지만, 명예회복에 적당한 처분으로서 정정보도에 대해 그 같은 추정의 당위성이나 필요성의 인정 여부에 대하여는 더 깊은 연구가 필요하고, 언론보도에 대하여만 특별히 그 같은 추정을 일반화할 수는 없다고 한다.

18) 이와 같이 민법상 불법행위책임을 근거로 손해배상청구를 할 수 있음에도 불구하고, 반복되는 내용을 주의적으로 실시함으로써 인하여 언론사로 하여금 과도한 책임을 지우게 한다는 오해를 낳게 한 면도 있다.

19) 김재협(2005, 봄), 위의 글, pp. 30 - 37.

언론중재법상 정정보도청구권은  
언론사 이름으로 허위를 바로 잡아  
진실에 부합하는 새로운 보도를  
해줄 것을 요구하는 권리

헌법상 언론보도의 자유는 보호되어야 하지만, 그 언론보도의 자유는 무제한한 것은 아니고, 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다(헌법 제21조 제4항 전문). 따라서 언론·출판으로 인하여 명예나 권리가 침해된 피해자는 피해의 배상을 청구할 수 있는바(헌법 제21조 제4항 후문), 그 피해 배상의 내용에는 금전적인 배상뿐만 아니라 명예회복에 적합한 조치도 포함된다고 할 수 있다. 그러한 조치 중의 하나로 언론사의 진술 형식으로 허위 보도에 대하여 정정을 구할 수 있는 내용의 ‘특별한 성격의 새로운 권리’<sup>20)</sup>를 법률상 새로이 창설하였다고 보는 견해로서, 이러한 해석이 입법자의 의도에 부합하다고 한다.

(3) 검토

결국, 언론중재법상 정정보도청구권의 법적 성질을 어떻게 볼 것인가의 문제는 민법 제764조에 의한 정정보도청구권이 인정됨에도 같은 내용의 권리를 요건을 완화하여 인정할 필요가 있는가 하는 문제와 직결된다. 아래와 같은 5가지 점에서 후자의 견해에 찬성한다.

첫째, 언론중재법이 신설되기 전까지 정정보도청구권은 민법 제764조에 의한 구제방법의 하나로서 인정되어 오기는 했지만, 반드시 ‘정정보도’를 구하는 권리에 언론사의 고의·과실, 위법성을 요한다고 함이 당연 명제는 아니다. 즉, 허위보도임이 입증된다면 언론사의 이름으로 잘못된 부분을 시정하는 기사

를 게재하여 달라는 내용의 청구가 불가능하다고 볼 이유가 없다. 또한, 앞으로 언론의 영향력은 인터넷 매체의 발달과 함께 더욱 커질 전망이다. 반론권 또한 그 도입 초기에 법적 권리로 수용할 것인지 여부를 두고 논란이 있었다가 결국 시대적 필요에 의하여 법적 제도로 수용되어 현재는 별다른 이의 없이 시행되고 있는 점도 참작되어야 할 것이다.

둘째, 언론중재법 신설 이전에는 허위임이 명백한 보도인데도 언론기관의 고의·과실, 위법성이 인정되지 않는다는 이유로 민법 제764조에 의한 정정보도청구권이 발생할 수 없는 ‘권리구제의 흠결’이 있었고, 이러한 흠결을 보정하기 위하여 대상 보도에 대하여 자신의 의견을 피력하는 반론권을 한 단계 넘어 언론사 스스로 허위를 바로 잡아 보도문을 작성하여 줄 것을 요구하는 권리도 인정될 필요성이 있다.

이와 관련하여 헌법재판소도 언론중재법과 관련한 당해 결정문에서 “허위보도로 인해 피해를 입었음에도 신문사 측에 고의·과실이 없거나 이를 입증하기 어려운 경우, 위법성조각사유가 인정되는 등의 이유로 민사상의 불법행위책임이나 형사책임을 추궁할 수 없는 경우에는 피해자는 신문보도의 전파력으로 말미암아 심각한 피해상황에서 벗어날 수 없으므로, 이러한 피해상황에서 벗어나기 위한 적법한 구제책으로 문제의 보도가 허위임을 동일한 매체를 통하여 동일한 비중으로 보도·전파하도록 하는 권리를 인정할 필요가 있다.”고 판시하고 있다.

셋째, 언론중재법상 정정보도청구가 받아들여졌음에도 불구하고 청구인의 명의로 정정보도가 나가게

20) 양삼승(2000, 겨울). 위의 글. p. 43 및 양경승(2005, 가을). 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률은 위헌인가. 『언론중재』. 통권 96호. pp. 67 - 68 참조.

되면, 일반인의 입장에서 ‘반론보도청구권’과 ‘정정보도청구권’을 혼동할 우려가 있고, 그 결과 ‘반론보도청구권’마저 그 보도를 정정하게 된 것이라고 오인하게 될 우려가 있으며, 반대로 ‘정정보도청구권’이 인용된 것임에도 불구하고 자신의 반박 의견을 게재한 것에 불과하다고 폄하해버릴 수도 있다.

넷째, 언론중재법상 정정보도청구권의 입법취지는 허위보도로 인한 명예훼손의 경우 이를 바로잡음으로써 피해자의 완전한 명예회복을 추구하는 것인데, 피해자의 이름으로 보도문을 게재하여 줄 것을 요구하는 반론권으로 해석할 경우 피해자의 완전한 명예회복이 이루어졌다고 볼 수 있을지 의문이다.

다섯째, 언론중재법상 정정보도청구권의 운영과 관련하여 피해자 측에서 적극적으로 그 보도의 허위성을 입증한 경우에 한하여 인용하는 등 ‘보도의 허위성’ 인정을 엄격하게 한다면(이와 관련한 논의는 아래에서 상술한다), 언론기관의 보도의 자유에 대한 제한이 과다하다고 볼 수 없다.

따라서 언론중재법상 정정보도청구권은 언론사에 대하여 언론사의 이름으로 허위를 바로 잡아 진실에 부합하는 새로운 보도를 하여 줄 것을 요구하는 권리라고 해석하는 것이 타당하다.

헌법재판소도 언론중재법상 정정보도청구권을 보도내용의 진실 여부와 관계없이 사실적 보도에 의하여 인격권을 침해당한 자가 언론사에 대하여 자신의 사실적 주장을 게재하여 줄 것을 청구하는 반론보도청구권이나 민법상 불법행위에 기한 청구권과는 전혀 다른 새로운 성격의 청구권으로 보고 있으며 언론사의 이름으로 정정보도문을 게재하여야 하는 것을 전제로 권리의 성격을 파악하고 있다.

### 3. 언론중재법상 ‘정정보도청구권’의 운영과 관련한 제 문제<sup>21)</sup>

#### 가. 입증책임과 관련한 문제

(1) 입증책임이 누구에게 있느냐 하는 문제는 언론중재법상 정정보도청구권의 운영 및 위헌 논의와 관련하여 매우 중요한 문제이다. 민법 제764조에 정한 정정보도청구권은 불법행위가 성립됨을 전제로 발생하는 권리이므로, ‘명예훼손’의 위법성을 조각하기 위하여 보도를 게재한 피고 측에서 보도의 진실성 또는 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있음을 증명하면 되었다. 그러나 언론중재법상 정정보도청구권은 그 보도를 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있는 경우라고 할지라도 진실이 아닌 보도를 게재하였다면 이를 바로잡는 취지의 정정보도를 실어줄 의무를 강제하고 있는 것이므로, 기존의 민법상 정정보도청구권과 같이 볼 수 없다.

(2) 언론중재법상 정정보도청구권의 요건에 대하여 언론중재법은 “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자는 당해 언론보도가 있음을 안 날부터 3월 이내에 그 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구할 수 있다”라고 규정하고 있다(언론중재법 제14조 제1항). 따라서 입증책임과 관련한 학설들 중 통설적 견해인 법률요건분류설에 의할 경우 권리를 주장하는 자가 권리발생사실을 입증하여야 하는데, 위 조문해석상 정정보도청구권은 사실적 주장에 관한 언론보도가 ‘진실하지 아니하는’ 경우에만 발생하는 권리라는 점, 정정보도청구권의 행사로 인하여 침해되는 언론사의 보도의 자유와 조화가 요청되는 점을 고려해 볼 때, 그

21) 이 부분은 기존의 민법상 정정보도청구권과 관련된 내용, 반론보도청구권의 행사주체, 절차 등과 상당부분 일치할 것이라고 보므로, 그 부분에 대한 논의보다는 언론중재법상 정정보도청구권의 운영과 관련하여 새로이 제기될 수 있는 문제점을 중점적으로 다루어 보기로 한다.

언론중재법상 정정보도청구권을 통해  
정정보도를 구할 경우, 보도의 허위성을  
적극적으로 입증할 책임은  
정정보도를 구하는 당사자에게 있어

보도가 허위임을 전제로 정정보도를 구하는 당사자에게 그 보도의 허위성을 적극적으로 입증할 책임이 있다고 할 것이다. 따라서 일응 보도의 허위성을 입증하게 되면 정정보도청구권은 발생하게 된다고 할 것이고, 이를 저지하기 위하여 언론사측에서는 언론중재법 제15조 4항(언론사가 정정보도청구를 거부할 수 있는 경우로서 1. 피해자가 정정보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없는 때, 2. 청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 때, 3. 청구된 정정보도의 내용이 명백히 위법한 내용인 때, 4. 상업적인 광고만을 목적으로 하는 때, 5. 청구된 정정보도의 내용이 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차의 사실보도에 관한 것인 때)의

사유를 입증하여야 할 것이다.

(3) 다만, 언론중재법상 정정보도청구를 가처분절차에 의하도록 하고 있으므로(언론중재법 제26조 제6항 본문 전단), 그 입증의 정도는 소명(疏明)에 의한다고 할 것이나, 헌법재판소의 언론중재법과 관련한 당해 결정에서 언론중재법상 정정보도청구의 소를 가처분절차에 의하여 재판하도록 한 규정이 위헌결정을 받음으로써 정정보도청구의 소는 본안절차에 의하여 재판하여야 하게 되었고, 따라서 그 입증의 정도는 증명(證明)에 의하여야 할 것이다.<sup>22)</sup>

나. 가처분절차를 통한 재판<sup>23)24)</sup>

- 22) 위와 같이 위헌결정이 있기 전에는 언론중재법에 따라 정정보도청구의 소를 가처분절차에 의하여 진행할 수밖에 없었는데, 그 당시 필자는 제5회 언론법 세미나에서 발표된 글을 통하여 본안절차를 통하여 소송을 진행하여야 할 필요성이 있음을 지적하는 한편, 가처분절차에 의하여 소송을 진행하도록 하는 언론중재법상 관련규정이 개정되지 아니하는 이상 증명에 가까운 소명이 요구된다는 주장을 하였으나(다만 ‘증명에 가까운 소명’이라 함이 구체적으로 어느 정도의 입증을 말하는 것일까? 입증이 있어 증명도 아닌 소명도 아닌 그 중간의 것이 있는지는 자신할 수 없음을 고백하였다) 헌법재판소에서 가처분절차에 의하도록 한 부분에 대한 위헌 결정을 한 이상 언론중재법상 정정보도청구권 사건은 본안절차에 따라 진행하고 그 입증의 정도는 증명에 의하여야 함은 당연하다.
- 23) 정간법상 정정보도청구권(실질은 반론권이나 그 이름만 정정보도청구권)에 대하여 가처분절차에 의하도록 한 규정에 대하여 위헌 논의가 있었으나, 헌법재판소 1991. 9. 16. 선고 89헌마165 결정에서 “심리에 시간이 많이 걸리는 민사소송법상 본안절차에 따르게 하기 보다는 오히려 가처분절차에 따라 신속하게 처리하도록 함이 제도의 본질에 적합하다”는 이유로 합헌 결정을 하였다. 이에 대하여 반대의견이 있었는데, 한병채, 이시윤 재판관은 “현행법상의 정정보도청구제도 역시 민법 제764조와 마찬가지로 명예권침해를 당한 피해자의 원상회복청구제도도 보는 것이 오히려 자연스럽고……민법 제764조가 명예훼손 일반의 경우에 원상회복에 관한 것이라면, 정정보도청구는 정기간행물에 의해 명예가 훼손된 특수경우의 원상회복에 관한 것으로 해석되기에 적합하다.”고 하면서 정정보도청구의 심판도 가처분절차가 아닌 본안절차에 의해야 한다고 하였다. 그러나 정간법상 정정보도청구권은 민법 제764조에 의하여 불법행위가 성립될 것을 조건으로 인정되는 권리는 아니라고 할 것이어서 이를 근거로 위헌성을 논의하기에는 부적절한 측면이 있다. 한편 가처분절차에 의하여 재판이 다소 신속하게 진행될 수 있음은 분명하나 실제로 제1심 재판은 상당히 길어지고 있다는 문제점을 지적하는 견해도 있다. 김종서(1994), 정정보도청구 제도의 문제점과 대안, 『헌법논총』, 헌법재판소, 제5집 참조.
- 24) 반론보도사건 또한 가처분절차에 의할 것으로 규정되어 있는데, 원문 보도의 진위 여부에 관계없이 주장하는 사람의 주장사실을 믿는 것이 반론보도의 내용이므로, 형식적 요건의 구비만이 심리의 대상이 될 뿐이어서 본안소송절차를 거칠 실익이 거의 없다고도 볼 수 있다.

헌법재판소도 당해 결정에서 정정보도청구와 달리 반론보도청구는 보도내용의 진실 여부와 상관없이 언론사에 대해 자신의 사실적 주장을 게재하여 줄 것을 청구하는 반박권이어서 언론사의 입장에서는 중전 입장을 바꿀 필요 없이 지면만 할애해주면 족하므로 가처분절차에 의해 신속하게 절차를 진행할 필요가 있고, 추후보도청구의 경우에도 형사절차라 무죄판결 등으로 종결된 경우 보도내용이 진실하지 않다는 점이 사실상 추정되므로 가처분절차에 따르도록 하더라도 언론사에게 부당하게 책임이 부과될 가능성이 적다고 판시하고 있다.

(1) 언론중재법 제26조 제6항은 정정보도청구에 대하여 민사집행법의 가치분절차에 따라 재판하도록 규정하고 있고, 그 취지는 일반적으로 신속한 처리(국민의 기억에서 사라지기 전에 정정보도청구가 받아들여져야만 실효성이 있다는 점)를 위한 것으로 알려져 있다.

가치분절차라 함은, 실체법상의 권리를 확정하는 본안 소송절차가 있기 전에 그에 부수하는 절차로서 후에 본안소송에서 승소할 때에 집행을 담보할 수 있도록 잠정적으로 보전조치를 취하는 절차이다. 따라서 계쟁물에 관한 현상의 변경을 막기 위하여 상대방에게 알리지 아니하고 일방적으로 진행됨이 원칙이며 신속하게 처리될 필요가 있다는 점에서 서면 심리를 원칙으로 한다. 또한 그 입증도 본안소송과 달리 증명 아닌 소명으로 족하다고 한다.

또한, 이러한 권리보전 필요성과 보전조치의 다양성 때문에 보전소송절차의 심리 및 재판에 있어서 법원은 넓은 범위의 자유재량을 갖는다.

(2) 그런데, 언론중재법상 정정보도청구는 앞서 본 바와 같이 진실규명이 선불리 안 된 상태에서 그 행사를 허용할 경우 언론기관의 보도의 자유에 크나큰 제약이 될 우려가 있고, 따라서 당사자들이 내놓을 수 있는 모든 증거를 제출하여 보도의 진실 여부를 확실히 가리기 전까지는 그 행사를 쉽게 인정해서는 안 되는 것인바, 가치분의 성질로서 대표적으로 드는

‘밀행성’과는 도저히 어울리지 아니하는 절차이다.

헌법재판소도 이러한 문제점을 인식하고 당해 결정에서 언론중재법상 정정보도청구소송은 통상의 가치분과는 달리 그 자체가 본안소송이고 별도의 본안소송이 따로 있는 것이 아닐뿐더러 소명에 의하여 임시로 인정된 사실관계에 기초하여 재판을 할 경우는 헌법상 공정한 재판을 받을 권리를 심각하게 제약하게 된다고 판시하고 있다.<sup>25)</sup>

즉, 신속성만을 우선하여 가치분절차를 준용하도록 하기는 하였으나, 그러한 절차로 진행하기에는 마땅치 않은 점이 많아 언론중재법 제26조 제6항 단서에서 보전의 필요성을 규정한 민사집행법 제277조의 적용을 배제시키는 등 소극적으로 가치분절차 중 준용할 수 없는 규정들을 배제시키거나(또한 정정보도청구 등 사건 심판규칙(이하 ‘심판규칙’이라고 약칭한다) 제3조 제4항은 담보제공으로 소명에 갈음하는 등에 관한 규정인 민사집행법 제280조 제2, 3, 4항은 적용하지 않도록 규정하고 있다), 필요적으로 변론을 열도록 하는(심판규칙 제3조 제1항) 등 예외적인 규정들을 많이 두고 있다.

또한 가치분절차에 있어서 입증은 앞서 본 바와 같이 소명<sup>26)</sup>에 족한 것으로 되어 있는데, 이에 대하여는 실무상 증명과 다름없는 정도의 입증을 요구하므로 문제가 되지 않는다는 견해가 있을 수 있으나, 증명과 소명은 엄연히 다르고, 본안소송절차와 가치분절차에서의 제도적 취지가 엄연히 다르기 때문에 위와 같은 논거로 가치분절차를 준용함이 타당하다

25) 다만, 이 부분에 대한 김영일, 송인준, 조대현 헌법재판관은 언론보도로 인한 구제조치가 시급하게 이루어져야 한다는 점, 가치분절차에 의할 경우 그 입증은 소명에 의하여야 하지만, 소명의 증명정도와 증명의 증명정도가 실제에 있어 크게 차이가 나지 않는다는 점, 판결절차에서 반드시 변론을 열어야 하므로 쌍방 당사자에게 공평한 주장, 입증 기회가 주어진다는 점, 언론의 광범위한 전파력으로 인하여 그 피해의 규모는 확대되고 막심해지는 점, 1심 판결이 항소심에서 취소되는 경우 언론중재법 제28조 제3항에 따라 정정보도에 사용된 지면에 상당한 보상을 청구할 수 있도록 하므로 언론사의 법익 침해가 더 크다고 볼 수 없다는 점 등을 이유로 정정보도청구에 대한 심리를 가치분절차에 의한다고 하여 언론사의 언론의 자유를 침해하는 것이라고 볼 수 없다는 반대의견을 피력하였다.

26) 소명(疎明)은 증명(證明)에 비하여 저도(低度)의 개연성으로 법관으로 하여금 일응 확실할 것이라는 추측을 얻게 한 상태 또는 그와 같은 상태에 이르도록 증거를 제출하는 당사자의 노력을 말한다. 「보전소송」, 사법연수원, 1997, 27-28쪽.

언론중재법상 정정보도청구를 심리하는 절차로  
가처분 절차를 준용하도록 한 것은  
신속한 처리를 위한 것으로 보여

는 주장은 옳지 않다.<sup>27)</sup>

(4) 정정보도청구를 심리하는 절차로서 가처분절차를 준용하도록 하는 이유는 오로지 신속한 처리를 위한 것으로 판단된다.

그러나 신속성의 확보가 아무리 중요하더라도<sup>28)</sup> 변론을 거쳐서 그 진위를 제대로 밝히는 것을 전제로만 정정보도청구권의 행사를 허용하여야 하고, 이러한 점을 고려하여 언론중재법도 가처분절차를 통하여 심리하도록 하면서도 필요적 변론을 열도록 한 것으로 보이는바, 이와 같이 심리절차의 성격울 모호하게 하는 복잡한 구조를 취할 바에야 차라리 본안 소송절차를 통하여 정정보도청구의 허부를 가리는 것이 바람직하다고 생각되고, 그러한 점에서 헌법재판소가 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단에 대하여 위헌 결정을 한 것은 지극히 타당한 것으로 보인

다(다만 언론중재법상 정정보도청구권을 행사할 경우에도 민법 제764조에 기한 정정보도청구권을 행사하는 경우와 같이 본안절차에 의하게 되므로 청구인은 청구원인으로 민법 제764조에 기한 것인지 언론중재법에 기한 것인지를 명확히 밝혀야 하고, 이것이 명백하지 아니하면 법원에서는 빠른 석명을 구하여야 할 것이다).<sup>29)30)</sup> 다만, 이렇게 볼 경우 정정보도청구에 손해배상청구가 병합되면서 판결이 지연될 우려가 있다는 주장이 있을 수 있지만, 어차피 보도의 진실성 여부는 민법상 불법행위의 성립과 관련한 위법성 조각사유 중 하나이므로 일단 보도의 허위 여부를 집중적으로 다투도록 하여 함께 심리하다가 ‘보도의 허위’ 여부가 판가름 날 무렵 변론을 분리<sup>31)32)</sup>하여 정정보도청구사건을 먼저 처리하고, 그 후 손해배상청구와 관련한 다른 위법성 조각사유(즉, 보도의 공익성, 상당성 등)를 검토하는 방법도 있을 수 있다.

- 27) 양경승(2005, 가을). 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률은 위헌인가. 『언론중재』, 통권 96호, 각주 55)에서는 ‘소명의 경우 오히려 피해자 측에 더 불리할 수 있다고 하면서, 1회의 변론기일에 모든 증인을 제정시킬 수 없고, 외부기관에 대한 사실조회나 문서송부촉탁, 문서제출명령 등을 통하여만 사실을 밝힐 수 있는 것이 대부분이기 때문’이라고 한다. 그러나 보도의 허위 여부를 밝힐 수 있는 증거방법이 있음에도 불구하고 결정의 신속만을 중시하여 ‘소명’에 의한 방법으로 1회 기일 내에 모든 증거를 제출할 것을 요구하면서, 증인이 참석하지 아니하였다거나 외부기관을 통하여 밝힐 수 있는 자료들이 제출되지 아니하였다는 이유만으로 기각결정을 하게 되면, 추후에 분쟁을 계속적으로 발생시킬 뿐만 아니라 언론중재법상 정정보도청구권을 신설한 취지에도 부합하지 아니하므로, 위와 같은 재판진행은 적절하지 않다고 생각한다.
- 28) 그러나 각주 22)의 김종서(1994), 위의 글에서 지적한 바와 같이 가처분절차에 의한다고 하더라도 꼭 재판의 신속성이 보장되는 것은 아니며, 사건의 내용, 당사자의 태도 등에 따라 달라질 수밖에 없는 것이어서, 재판기간을 3개월로 규정한다든지 가처분절차에 의하도록 한다든지 등의 조치만으로 그 신속성이 담보되는 것은 아니다.
- 29) 민법상 정정보도청구권을 반론보도청구로 판단하여 가처분절차로 회부한 사건을 평석한 글이기는 하나, 민법에서 파생되는 정정보도청구권은 기본적으로 언론보도의 비진실성을 전제로 하고 있으므로 보도된 기사의 허위 여부와 그로 인한 명예훼손의 관계가 심리의 관건이고 따라서 신속성을 위주로 하는 가처분절차로 심리하기에는 부적절하다는 견해가 있다. 박선영(1998). 名譽回復 手段으로서의 訂正報道請求權 - 대법원 1997.9.30. 선고 97다24207, 97다24214판결을 중심으로-. 『저스티스』 제31권 제4호. 한국법학원, p. 11.
- 30) 헌법재판소에서 위와 같은 위헌 결정이 난 이상 본안절차에 의하여야 함이 명백하게 입법으로 정리되어야 할 것이며, 종전과 같이 가처분절차 중 적용이 배제되는 규정만을 나열하는 소극적 체제가 아닌, 정정보도청구소송의 절차를 적극적으로 규정하는 체제를 취함이 바람직하다.
- 31) 언론중재위원회가 제출한 ‘언론중재법’ 안은 정정보도, 반론보도, 손해배상 청구의 소를 병합하여 제기할 수 있고, 그 소송절차는 본안소송절차에 의하는 전제 하에 필요한 경우 변론을 분리하여 일부 판결을 할 수 있도록 하였는데 새로운 개정안으로 잠작할만하다. 양경승(2005, 가을), 위의 글, 각주 47) 참조.
- 32) 사건의 병합으로 인하여 사건의 처리가 지연될 우려가 있으면 필요적으로 변론을 분리하도록 하는 방법을 제안하고 싶다.

물론, 민법상 손해배상청구사건과 언론중재법상 정정보도청구사건은 뒤에서 보는 바와 같이 입증책임의 소재가 달라질 수 있으므로, 쌍방에서 모두 보도의 진실, 허위성에 대하여 입증이 없는 경우를 상정하여 볼 때 승패가 갈리는 경우가 생길 수는 있다.

(5) 결론적으로, 보도의 허위 여부가 제대로 밝혀지지 아니한 상황에서 선부른 정정보도청구권 행사의 인정, 또는 짧은 기간 내에 보도의 허위 여부를 제대로 밝히지 못하였다는 이유로 청구를 기각하는 것 어느 것이든 바람직하지 않다(당사자의 명예회복에 도움이 되지 않거나 언론사에게 뜻하지 아니한 보도의 정정을 요구하는 것이 될 것이다). 따라서 3개월 이내 신고하라는 규정을 의식하여 증거조사를 충분히 하지 못한 채 가처분절차를 통한 신고를 하는 것보다 차라리 본안소송절차를 통하여 보도의 허위 여부를 가리는 '정면승부'가 바람직할 것이다. 이러한 점에서 언론중재법상 '정정보도청구권'은 신속한 재판절차를 통하여 행사될 수 없는 권리임에도 불구하고, 보도의 진실 여부를 판명하는 데 걸리는 시간과 노력을 전혀 고려하지 아니한 채 신속성만을 강조한 불합리한 면이 있었고, 신속성만을 강조하여 언론으로 피해를 입은 자가 그 보도의 허위 여부에 대하여 입증이 부족한 상태에서 패소판결을 받는다고 한들 그것이 피해자의 명예회복에 도움이 되겠는지를 생각해보면 더욱 그러하다.

그리고 권리구제의 신속성을 위하여 증거조사방법을 간이화하는 방법은 바람직하지 않다고 함은 앞서 지적한 바와 같고, 가처분절차를 따른다고 하여 무조건 권리구제가 신속하게 이루어지는 것도 아니라고 할 것이어서, 결국은 언론중재법상 정정보도청구사건을 담당하게 된 재판부에서 본안절차에서 언론중재법상 정정보도청구 사건을 심리하되, 그 사건에 특별히 관심을

갖고 짧은 기간을 간격으로 기일을 운영하는 것만이 신속한 권리구제를 위한 최선의 방법이 될 것이다.

#### 다. 청구의 병합·변경의 문제

(1) 언론중재법은 분쟁을 일회적으로 해결한다는 취지에서 법원에 언론중재법에 정한 권리를 행사하기 위한 제소를 함에 있어 정정보도청구권, 반론보도청구권, 추후보도청구권(이하 '정정보도청구권 등'이라고 한다) 상호간에 변경·병합이 가능하도록 규정하였다(언론중재법 제26조 제2항). 한편, 언론중재위원회의 조정 또는 중재과정에 있어서는 정정보도청구권 등 뿐만 아니라 손해배상청구권과의 병합, 청구의 변경이 허용되는 것으로 규정하고 있다.

법원에 제소한 경우는 소송절차가 동종인 경우에만 청구의 병합·변경이 가능하므로, 위 조정 또는 중재절차와 동일하게 청구의 병합·변경을 인정할 수는 없다. 따라서 언론중재법상 정정보도청구권 등은 같은 가처분절차에 의하여 심판하므로 청구의 병합·변경이 인정될 것이지만, 본안절차에 의하여야 하는 손해배상청구권과는 청구의 병합·변경이 가능하지 않다.

(2) 그런데 앞서 본 바와 같이 헌법재판소에서 정정보도청구사건의 심리를 본안소송절차에 의하여야 한다고 결정한 이상, 반론보도청구권과의 병합·변경이 불가능하게 되는 문제가 발생하게 된다.

생각건대, 반론보도청구권이라 하여 반드시 가처분절차에 의하여야 되는 것은 아니고, 앞서 본 헌법재판소의 견해도 가처분절차에 의하도록 한 것이 위헌이 아니라는 입장에 불과하고, 가처분절차에 의하여야만 헌법에 위반되지 아니한다는 것이 아니라고 보이므로, 반론보도청구사건의 심리 또한 청구의 병합·변경을 위해 본안소송절차에 의하도록 할 것이다.<sup>33)</sup> 반론보도청구권의 경우 언론사 측에서 소극적

보도의 허위 여부가 제대로 밝혀지지 않은  
상황에서의 선부른 정정보도청구권 행사나  
청구의 기각은 모두 바람직하지 않아

사항에 대한 입증 외에 피해자 측에서 별달리 입증할 사항이 없으므로, 본안소송절차에 의한다고 하여 그 구제가 지연되는 것도 아니다. 이렇게 보게 되면 위 권리와 손해배상청구와의 병합이 가능하게 된다.

위와 같이 언론피해로 인한 구제방안을 모두 본안 소송절차에서 심리하도록 하는 경우 민법상 손해배상청구권의 존부를 함께 심리함으로써 인하여 소가 지연될 우려가 있다는 의견이 있을 수 있으나, 그에 대한 해결방법은 이미 앞서 논하였으므로 여기서는 논의를 생략하기로 한다.

(3) 반론보도청구소송에서 증거에 의하여 원보도가 사실에 반한다고 인정하는 경우 법원이 단순한 반론에 그치지 않고 정정을 명하는 것이 가능한지, 아니면 그 반대로 정정보도청구소송에서 증거에 의하여 원보도가 사실에 반한다고 인정되지는 아니하는 경우 청구취지의 변경 없이 반론보도를 명하는 것이 가능한가의 문제가 있다.

그러나 앞서 본 바와 같이 반론보도청구권과 정정보도청구권은 언론중재법에 의하여 규정된 법률상의 권리로서 각각 요건이 다른 별개의 권리이므로, 청구의 변경이 없는 이상 법원의 재량으로 청구하지 아

니한 다른 권리를 인정하는 것은 불가능하다.<sup>34)</sup> 따라서 당사자가 청구 변경 없이 막연히 반론보도와 정정보도 주장을 혼재한다면 재판부로서는 석명권의 행사로서 청구취지를 변경을 하게 하거나 청구의 병합을 하도록 하여야 할 것이다.<sup>35)</sup>

라. 정정보도청구의 당사자

정정보도의 게재의무자에 대한 논의는 종전 민법상 정정보도청구권에서 논의된 바와 별 다를 것이 없으므로, 여기서는 언론중재법의 신설로 인하여 바뀐 부분에 대하여만 검토하기로 한다. 정간법상 반론보도청구는 그 대상이 되는 원문보도가 항상 민사소송법상의 당사자능력이 있는 자에 대하여만 이루어지는 것이 아니므로 그에 대응하는 반론보도청구권에 관하여도 원문보도의 보도대상이 된 사회적 개체마다 이를 인정한다는 것이 타당하다는 취지(이러한 취지에서 인정된 소송법상 특수한 소권이라고 한다)에서 법인격 없는 당사자 즉, 학교, 병원, 유치원 등도 직접 보도의 대상이 되었다면 이를 운영하는 법인과 별도로 하나의 기관으로서 반론보도청구권의 주체로 인정하였는데, 이번에 언론중재법상 정정보도

33) 이와 관련하여 2000년도에 입안하려 하였던 언론중재법(가칭)의 내용을 보면, 손해배상청구, 정정보도청구, 반론보도청구가 모두 언론 보도로 인한 피해 구제를 목표로 한다는 실질적 공통점을 가지고 있으므로, 서로 병합하여 제기할 수 있도록 하되 모두 본안소송의 절차에 따라 처리하도록 하였다. 다만, 반론보도청구 소송에 있어서는 보도의 진실 여부를 불문하고 행사 가능한 것이어서 증명이 아닌 소명만으로도 청구를 인용하도록 규정하고 있었다. 양삼승(2000, 겨울). 위의 글, p. 44 참조.

34) 이에 대하여 김재협(2005, 봄). 위의 글, p. 34은 언론중재법상 정정보도청구권을 반론권의 일종으로 보면서, 청구의 변경 없이도 정정 또는 반론보도의 주장이 있기만 하면 함께 판단할 수 있다고 한다. 이 견해에 따르면 논리적으로 청구의 병합과 변경이라는 개념이 있을 수 없게 된다.

35) 이에 대하여 김재협(2005, 봄). 위의 글, p. 37은 언론중재법상 정정보도청구권을 반론권의 일종으로 보는 전체 하에 정정보도청구권과 반론보도청구권과의 관계를 대(大)가 소(小)를 포함하는 것이라고 주장한다. 언론중재법상 정정보도청구권을 반론권으로 볼 경우의 당연한 논리적 귀결이겠으나, 이러한 경우 신청인 측에서 제출한 정정보도문을 전제로 법원에서 임의로 보도사실의 허위가 증명이 안 된 부분에 대하여 반론보도문을 새로이 작성하여야 하는 부담이 있을뿐더러, 이것이 신청인의 진정한 의사에 부합하는지도 의문이다.

청구에 있어서도 위와 같이 그 청구를 할 수 있는 자의 범위를 확대하였다(언론중재법 제14조 제4항 “민사소송법상 당사자능력이 없는 기관 또는 단체라도 하나의 생활단위를 구성하고 보도내용과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 그 대표자가 정정보도를 청구할 수 있다”, 같은 법 제16조 제3항 “반론보도청구에 관하여는 따로 규정된 것을 제외하고 이 법의 정정보도에 관한 규정을 준용한다”).<sup>36)</sup> 또한 국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 당해 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도 또는 반론보도를 청구할 수 있다(언론중재법 제14조 제3항, 제16조 제3항). 따라서 민사소송법상 당사자능력이 없는 ‘기관’ 또는 ‘단체’의 장도 청구권자의 범위에 포함되는데, 여기서의 관청은 행정청과는 다른 개념으로서 일반 행정각부 외에도 법원, 국립대학의

각 단과대학 등 공적인 과업을 수행하는 기관이 포함되며 국회, 외국의 관청도 포함된다.<sup>37)38)</sup>

#### 마. 행사기간의 해석

언론중재법상 정정보도청구권은 종전 정간법상 반론보도청구권과는 달리 언론중재위원회의 조정을 거치지 아니하고도 곧바로 법원에 소를 제기할 수 있다. 즉, 조정절차가 임의적 절차로 변경된 것이다. 소 제기기간에 대하여는 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월 이내에, 언론보도가 있은 후 6월 이내로 하고 있는 한편, 언론중재위원회의 직권조정결정에 불복이 있는 자는 결정정본을 송달받은 날로부터 7일 이내에 중재부에 이의신청을 할 수 있고, 그 경우 이의신청시 법원에 소제기가 된 것으로 본다.<sup>39)</sup> 또한 부칙 제2조는 “언론중재법은 언론중재법 시행 전에 행하

36) 윤경(2005, 여름), 언론중재법상 손해배상청구에 대한 법적 검토, 『언론중재』, 통권 95호, p. 36을 참고하였다. 손해배상청구의 경우 그 주체에 ‘민사소송법상 당사자능력이 없는 기관 또는 단체’는 포함되지 아니한다.

37) 윤경(2005, 여름), 위의 글, pp. 36 - 37 참조.

38) 반론보도청구의 경우 당사자능력 없는 기관 또는 단체의 청구를 인정한 취지는 반론보도문이 ‘청구인’ 명의로 작성되는 사정을 고려한 것이라고 보인다. 언론중재법이 신설되면서 정정보도청구에도 이와 같이 청구인의 범위를 확대하는 것이 필요할까? 언론중재법상 정정보도청구의 내용을, 청구인의 이름으로 작성한 보도문을 게재할 것을 청구하는 것으로 보지 않고 언론기관이 자신의 이름으로 정정보도문을 게재할 것을 청구하는 권리로 볼 경우 이와 같은 청구인 범위의 설정은 필요하지 않다. 한편, 언론중재법상 조문들의 문리적 해석에 의하면, 이러한 청구인의 범위 확대는 손해배상청구에까지 적용되는 것이 아니므로, 이러한 경우 분쟁의 일회적 해결을 도모할 수 없다. 즉, 언론중재위원회에 대하여, 당사자능력이 없는 단체나 기관이 청구인이 되어 정정보도청구를 한 경우 그 단체나 기관의 이름으로 손해배상청구를 할 수 없고, 별도로 당사자능력이 있는 자가 주체가 되어 손해배상청구를 하여야 하기 때문이다. 또한, 당사자능력 없는 기관이나 단체가 언론중재위원회에 조정을 신청하여 합의가 성립되거나 직권조정결정이 있을 경우, 또는 중재신청을 하여 중재결정이 있을 경우, 전자의 경우는 재판상 화해의 효력(언론중재법 제23조), 후자는 확정판결의 효력(언론중재법 제25조)이 각 발생하는바, 이와 같은 효력이 당사자능력이 있는 자에게도 미친다고 할 것인지는 문제된다. 법적 주체가 다르므로, 그 효력이 당연히 당사자능력이 있는 자에게 미친다고 보기 어려울 것인데, 당사자능력이 있는 자와 그 하부기관은 사실상 그 실질이 동일하다는 점에서 이러한 해석은 불합리하다고 할 것이다. 이러한 문제는 반론보도청구의 경우에도 마찬가지로 발생할 것인바, 언론중재위원회에 대한 조정 및 중재신청이나 법원에 제기하는 소 모두 당사자능력이 있는 경우에만 가능한 것으로 하되, 반론보도에 게재되는 청구인의 이름은 보도내용과 직접적으로 관련되는 당사자능력 없는 단체나 기관의 이름으로 함이 가능하도록 하여야 할 것이다.

39) 법문에는 위 기간의 성질에 관하여 언급이 없으나 종래부터 소멸시효 기간으로 이해되어 왔다고 한다. 양경승(2005, 가을), 위의 글, p. 68. 그러나 어떤 권리를 소멸시효에 걸리게 할 것인지 아니면 제척기간으로 할 것인지는 기본적으로 입법사항이고, 통설적 견해는 조문상 “소멸시효” 내지는 “시효로 인하여 소멸한다”고 표현되어 있는 기간은 소멸시효로 보고, 그렇지 않은 것은 제척기간으로 해석하여야 한다고 하고, 제척기간은 일정한 권리에 대해 행사기간을 정해 그 법률관계를 조속히 확정하려는 데 있다고 하는바(김준호(2002), 『민법강의』, 서울: 법문사, pp. 382 - 384 참조), 언론중재법 제26조 제3항은 정정보도청구의 소를 ... 기간 이내에 “제기하여야 한다.”고 규정하고 있고, 이러한 소 제기기간을 둔 이유는 언론보도로 인하여 발생한 법률관계를 조속히 확정하려는 데 있다고 보이므로, 제척기간으로 보는 것이 타당하다고 생각된다.

이의 신청, 신청각하, 조정불성립결정 등으로 인해  
각 청구권에 관한 절차가 법원으로 갈 경우,  
제소기간에 대한 규정 명시할 필요있어

여진 언론보도에 대하여도 이를 적용한다(후문 생략). 제3조(언론중재위원회 및 법원에 계류 중인 사건에 관한 경과조치)는 “언론중재법 시행 전 종전의 정간법의 규정에 따라 언론중재위원회 또는 법원에 계류 중인 사건에 대하여는 종전의 규정에 따른다.”고 규정하고 있다. 이와 관련하여 문제될 수 있는 경우를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 언론중재위원회의 직권조정결정(제22조 제3, 4항)에 대하여 이의신청이 있으면 소가 제기된 것으로 간주하는데 제소기간의 특칙은 두고 있지 아니하다(이에 대하여는 명백한 입법이 요구되나, 소제기를 간주하는 것으로 입법한 취지상 제소기간과 상관없이 소가 제기된 것으로 보아야 할 것이다. 입법자의 취지가 이와 같다면 입법을 통하여 제소기간의 특례임을 명백히 밝혀야 할 것이다). 한편, 정간법은 반론 보도청구의 경우 언론중재위원회의 중재<sup>40)</sup>를 필요적 전치절차로 규정하면서(정간법 제19조 제1항 제1문), 중재결정에 대하여 이의신청이 있는 경우는 이의신청이 있음을 안 날부터 14일 이내에 반론보도청구의 소를 제기하여야 한다고 규정하고 있다(정간법 제19조 제1항 제2문).

둘째, 조정신청에 대하여 신청각하 내지 조정불성립결정이 내려진 경우에는 소 제기기간에 대한 별도의 규정이 없다(명예훼손 보도가 있는 후로부터 3개월 이내에 정정보도청구를 하도록 되어 있는데, 조정기간이 3개월이 초과하는 경우에 특히 문제가 될 것이다). 반면 정간법에는 반론보도청구의 경우 언론중재위원회의 중재불성립결정이 있는 경우 14일 이내

소를 제기할 수 있도록 규정하고 있었는데(정간법 제19조 제1항 제2문), 언론중재법상 이에 대한 규정이 없는 것은 명백한 입법상 미비이므로 이에 대한 보완이 필요하다.

셋째, 부칙의 소급적용과 관련하여서는 먼저, 위 부칙규정의 위헌논의가 있고 이에 대한 헌법재판소의 판단이 있었는데, 이는 아래 4.항의 위헌논의를 다루면서 함께 보기로 한다.

이와 관련하여 언론중재법이 시행되기 전의 보도와 관련하여 언론중재위원회에 민법 제764조에 근거한 정정보도청구 사건이 계류 중이었던 경우, 언론중재법이 신설됨으로 인하여 신설된 언론중재법상 정정보도청구권을 행사할 수 있는 시한과 관련하여 추가적인 논의가 있을 수도 있었으나, 헌법재판소에서 언론중재법 부칙 제2조에 대하여 헌법에 위반된다는 판단을 한 이상 논의의 필요가 없어졌다고 할 것이다.

넷째, 정정보도청구권과 반론보도청구권 사이의 청구 변경을 허용하는 경우 제소기간을 어떻게 볼 것인가의 문제이다. 이를 엄격하게 해석하면, 청구의 변경은 또 다른 소의 제기이므로 변경되는 소 또한 별도의 소 제기기간을 준수하여야 한다고 해석할 수 있다. 그러나 문제는, 청구의 대상이 되는 보도 중 허위사실(아래 아.항의 ①의 예)과 사실이기는 하나 부정적인 평가가 결부되어 있는 보도(아래 아.항의 ③의 예)가 뒤섞여 있는 경우, 이에 대하여 막연히 정정보도청구만을 행사하다가, 재판부의 석명 또는 심리 도중 후자의 보도부분에 대하여 반론보도청구로 변경하는 때에도 제소기간을 준수해야 하는가이다. 반

40) 정간법상 ‘중재’의 의미는 언론중재법상 ‘조정’의 의미이다. 언론중재법상 ‘중재’라 함은 분쟁 당사자의 합의에 따라 분쟁에 관한 판단을 언론중재위원회에게 맡겨 그 판단에 복종하는 것이므로, ‘중재’의 경우에는 중재불성립이나 중재결정에 대한 이의 등이 개념상 허용될 수 없다.

론보도청구권과 정정보도청구권은 엄연히 다른 요건의 권리이지만, 피해자 측의 입장에서는 반론보도 대상과 정정보도 대상을 엄격하게 구분하는 일이 쉽지 않고, 제소기간의 취지가 문제가 된 보도에 대한 신속한 구제를 목적으로 하는 것이니만큼, 정정보도청구권과 반론보도청구권 중 하나만 소 제기기간을 준수하면, 향후 청구의 변경에 있어서는 소 제기기간을 준수한 것으로 간주하는 규정을 둬야 합리적일 것이다.

#### 바. 손해배상청구권<sup>41)</sup>과 병합된 경우의 처리

헌법재판소의 언론중재법에 대한 결정이 있기 전까지 실무상 언론중재법상 정정보도청구사건과 민법상 손해배상청구사건을 병합하여 소를 제기한 경우(같은 문제는 언론중재위원회 조정절차에서 정정보도청구와 손해배상청구가 병합되었다가 직권조정결정에 대한 이의로 소제기가 간주되는 경우에도 발생한다), 정정보도청구사건은 가처분사건으로, 손해배상청구사건은 본안사건으로 분리하여 접수하는 방식으로 처리하여 왔다.<sup>42)</sup> 그러나 헌법재판소의 이 건

결정으로 인하여 언론중재법상 정정보도청구사건도 본안절차에서 판단되어야 하므로, 병합 제기로 인한 분리 접수는 불필요하게 될 것이다. 이 경우 정정보도를 구하는 근거가 민법에 의한 것인지 언론중재법에 의한 것인지를 밝혀야 하는데, 석명사항으로 청구 원인을 정리한 후 변론을 분리하는 과정을 통해 사건을 진행하면 족할 것이다.

이와 관련하여, 언론중재법 제30조는 제4절 '소송'편에 정정보도청구 등에 관한 소를 제기한 경우의 절차 등에 이어 손해배상청구에 관하여 규정하고 있다. 여기서 규정된 손해배상청구권은 불법행위가 성립할 경우 발생하는 민법 제750조상의 권리이지 언론중재법상 창설된 권리는 아니다. 위 조문 제2항은 "법원은 제1항의 규정에 의한 손해가 발생한 사실은 인정되나 손해액의 구체적인 금액을 산정하기 곤란한 경우에는 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 참작하여 그에 상당하다고 인정되는 손해액을 산정하여야 한다."고 규정하고 있지만, 언론보도 외에 다른 유형의 불법행위가 있었다고 할지라도 손해액의 구체적이고 현실적인 입증에 곤란한 경우에는 위자료에 이를 참작하거나,<sup>43)</sup> 증거조사 결과 이러한 사정을 참작하여 인정되는 손

41) 한편, 언론중재법은 제4절 소송이라는 제하 아래 제30조(손해의 배상)에서 "①언론의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인하여 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 그 밖에 정신적 고통을 받은 자는 그 손해에 대한 배상을 언론사에 청구할 수 있다. ②법원은 제1항의 규정에 의한 손해가 발생한 사실은 인정되나 손해액의 구체적인 금액을 산정하기 곤란한 경우에는 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 참작하여 그에 상당하다고 인정되는 손해액을 산정하여야 한다."고 규정하고 있다. 신설된 언론중재위원회에 손해배상청구권을 대상으로 한 조정권한을 인정하게 되었고, 이러한 이유로 손해배상청구권 규정을 특별히 넣게 된 것이라면 편제상 조정절차 등을 규정한 제2절 제하에 편입되어 있는 것으로 족하다.

42) 이 경우 당사자는 보통 정정보도청구권과 손해배상청구권이 병합된 상태의 소장 1장만을 제출한 상태이므로, 이러한 병합된 상태의 소장이 각각 본안절차와 신청절차로 접수되게 된다. 보통은 서면에서 정정보도청구권의 발생근거를 적시하지 아니하기 때문에 일단 언론중재법상 정정보도청구권을 행사하는 것으로 간주하고 분리접수를 하고 있는 것으로 보인다. 따라서 정정보도청구사건의 심리 단계에서 신청서에 기재된 손해배상청구부분은 본안에서 청구하는 것으로서 보고, 신청취지는 언론중재법상 정정보도를 구하는 것에 한정한다는 취지로 정리하는 절차가 필요하게 된다.

43) 대법원 2005. 3. 24. 선고 2005다213 판결은 "재산적 손해의 발생이 인정되는데도 입증곤란 등의 이유로 그 손해액의 확정이 불가능하여 그 배상을 받을 수 없는 경우에 이러한 사정을 위자료의 증액사유로 참작할 수는 있다고 할 것이다. 이러한 위자료의 보완적 기능은 재산적 손해의 발생이 인정되는데도 손해액의 확정이 불가능하여 그 손해 전보를 받을 수 없게 됨으로써 피해회복이 충분히 이루어지지 않는 경우에 이를 참작하여 위자료액을 증액함으로써 손해 전보의 불균형을 어느 정도 보완하고자 하는 것이므로, 그 재산적 손해액의 주장·입증 및 분류·확정이 가능한 손해를 심리·확정함에 있어서까지 함부로 그 보완적 기능을 확장하여 편의한 방법으로 위자료의 명목 아래 일정 금액의 지급을 명함으로써 사실상 재산적 손해의 전보를 피하는 것과 같은 일은 허용될 수 없다"고 판시하고 있다(같은 취지의 판결로 대법원 1984. 11. 13. 선고 84다카722 판결, 2004. 11. 12. 선고 2002다53865 판결 등 참조).

판결선고기간과 관련한 규정을 훈시규정으로 보고  
대신, 당사자의 신속한 권리구제 위해  
짧은 기간 간격으로 기일 운영해야

해에 대하여 배상을 명할 수 있다. 이렇게 해석되는 한 위 제2항도 언론보도로 인한 경우의 특칙이라고 볼 수 없다. 언론중재법상 위 조문 외에 제31조 전문에 민법 제764조까지 그대로 인용한 것으로 보아 언론으로 인하여 손해를 입은 경우에 생각해볼 수 있는 구제방안을 모두 한데 모아 정리하려고 하는 취지로 보인다.<sup>44)</sup> 위법한 보도로 인한 피해가 발생하게 되면 이러한 규정이 없더라도 민법 제750조 및 제764조에 따라 손해배상청구권, 정정보도청구권(다만 앞서 본 바와 같이 그 인정 여부가 재량적이기는 하나, 언론중재법상 민법 제764조 규정을 둔다고 하여 달라지는 것도 아니다)에 의한 권리구제가 가능하므로, 각 권리의 법적 성질에 대한 소모적인 논쟁을 피하기 위해서라도 이러한 주의적 규정들을 삭제함이 바람직하다.

사. 판결선고기간과 관련한 규정

언론중재법은 소 접수 후 3개월 내 판결을 선고하도록 규정하고 있다(언론중재법 제27조). 그 취지는 신속한 판결을 위한 것이지만, 사건의 성질상 문서송부촉탁(특히 수사기록, 형사재판기록), 사실조회를 해야 하거나, 증인신문이 필수인 사건에서는 판결선고기간 3개월을 반드시 준수하는 것이 가능할지 의문이다.<sup>45)</sup> 따라서 이는 훈시규정으로 보아야 하고,<sup>46)</sup>

당사자의 신속한 권리구제를 위하여 송달에 필요한 기간 정도만 고려하여 짧은 기간(보통 2~3주) 간격으로 기일을 운영하여야 할 것이다.

판결선고기간과 관련한 규정을 훈시규정이라고 보더라도 재판부의 입장에서는 3개월 이내에 판결을 선고하여야 한다는 부담 때문에 신청인 측의 증거신청(주로 증인이나 문서송부촉탁신청 등)을 제한하는 경우가 있을 수도 있다. 그러나 3개월 이내에 판결을 선고하여야 한다는 규정은 주로 명예회복의 실효성을 확보하기 위한 취지인 것으로 보이므로, 언론보도로 인한 피해자 측이 신속한 판결을 다소 포기한 채 보도의 진위를 밝히기 위한 증거신청을 하는 경우 그러한 증거신청이 보도의 진위를 밝히는 데 ‘필수’적이라면 판결선고기간과 관련한 규정을 이유로 증거신청을 거부하여서는 안 될 것이다.

아. 정정보도청구의 대상이 되는 보도와 반론보도  
청구의 대상이 되는 보도의 구별

실무상 가장 어려운 부분의 하나라고 생각되는바(실제 보도는 아래와 같은 단순한 형식의 구조가 아니고, 사실과 판단이 혼재되어 있는 경우가 많아 더욱 그러하다), 이해의 편의를 위하여 하나의 예를 들어 설명하기로 한다.<sup>47)</sup>

44) 언론중재법은 이 외에도 제30조 제2항에서, “위법한 보도행위로 피해를 입은 자는 인격권을 침해하는 자에 대하여 침해의 정지를 청구할 수 있으며, 그 권리를 명백히 침해할 우려가 있는 자에 대하여 침해의 예방을 청구할 수 있다.”고 규정하고 있는바, 전문의 경우는 민법 제764조에 정한 명예회복에 적당한 처분으로 해석할 여지가 있다고 본다. 후문의 경우는 가처분제도에 의한 사전금지청구제도를 확인한 것으로 보인다.

45) 언론중재법은 정정보도청구소송의 신속한 해결을 위하여 “법원은 언론에 의하여 피해 받았음을 이유로 하는 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 한다.”고 규정하고도 있다(동법 제29조).

46) 양삼승(2000, 겨울), 위의 글, 44쪽도 재판업무의 본질상 훈시규정으로 해석하여야 한다고 한다.

47) 이 부분의 예는 양삼승(2005, 봄), 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 해설, 『언론중재』, 통권 94호, p. 13을 참조한 것이다.

[예]<sup>48)</sup>

- ① 국회의원 A가 건설회사 사장 B로부터 뇌물 100만 원을 받았다.
- ② 국회의원 A가 건설회사 사장 B로부터 100만 원을 받았다(보통 이러한 기사에 덧붙여 부정적인 '평가'가 뒤따를 수 있다).
- ③ 국회의원 A가 동창회 총무로서 같은 동창인 건설회사 사장 B로부터 동창회비로 100만 원을 받았다.

① 예와 관련하여, 국회의원 A가 건설회사 사장 B로부터 받은 돈이 동창회비인 사실을 입증할 수 있는 경우라면, 전형적으로 정정보도청구를 할 수 있는 경우라고 할 것이다(사실에도 어긋나고 진실에도 어긋난 잘못된 보도). 한편, A가 반론보도청구를 원한다면 이를 허용하지 아니할 이유도 없다.<sup>49)</sup>

이와 관련하여, A가 뇌물로서 받은 돈이 아니라면 친구인 B로부터 정의(情誼)상 받은 돈이라고 할 경우에 대하여 생각해보자. 이 경우는 그 돈의 뇌물성 여부가 다투어지는 경우로서 판단과 사실의 문제가 혼재된 경우이다. 이 경우 A는 B와의 인적관계, 돈의 수수 이후 직무와 관련한 권한 행사가 없었다는 점 등을 입증하려고 할 것인데, 위 돈의 뇌물성 여부를 어떻게 판단하여야 하는가? 언론중재법상 정정보도청구사건에 있어서는 정정보도청구를 한 A측에서 자신이 수수한 돈이 뇌물이 아님을 적극적으로 입증하여야 할 것이다.<sup>50)</sup>

② 예의 경우가 정정보도청구와 반론보도청구 중 어느 것에 해당하는지 판단이 어려운 사안이다(사실

에는 부합하지만 진실에는 부합하지 아니한 보도). 이러한 경우라면 '돈을 지급받은 사실'은 인정된다고 하더라도, 마치 A가 뇌물을 받았다는 의구심을 들게 하는 정황과 함께 기사화되는 경우가 많을 것이므로, A의 입장에서는 이러한 오해에 대하여 해명을 하고 싶을 것이다. 이에 대하여 A로서는 언론사에 대하여 위 돈이 후원금 명목으로 받은 것임을 해명하는 반론문을 게재하여 줄 것을 요청할 수 있음은 당연할 것이다. 이에 대하여 언론사 측의 입장에서는 이러한 반론보도청구에 대하여 A가 뇌물로 받은 것임을 입증할 자료의 제출 없이도 명백한 사실이라고 볼 정황이 있지 아니한 이상 반론보도를 게재할 의무가 있다.

다만, 위와 같은 보도가 사실에 부합하는 기사라는 점에서 정정보도가 허용될지 여부가 문제가 될 수 있는데, 기사의 전반적인 어조 및 내용으로 보아 단순히 돈을 받았다는 사실의 적시에서 더 나아가 뇌물을 받은 것이라는 뉘앙스를 풍기는 경우라면 ① 예의 경우와 비교하여 명예훼손의 정도가 덜하다고 볼 수 없으므로, ① 예의 보도와 그 취지를 같이한다는 정황을 입증하는 경우에 한하여 정정보도청구도 가능하다고 보아야 할 것이다.

③ 예의 경우는 '사실'뿐만 아니라 '진실'에도 부합하는 보도로서, 언론중재법 제16조 제2항에서 "보도내용의 진실 여부를 불문"하고 반론보도청구를 할 수 있는 것으로 규정한 것과 관련하여 논의가 있다. 이 경우는 '반론보도청구권'의 대상 여부인 보도인지가 쟁점이므로, 논의로 한다(실제로 이러한 경우에는 정정보도나 반론보도를 청구할 예가 거의 없을 것이므로, 이론상 논의에 그치게 될 것이다).

48) 예 중 ③이 진실이라고 가정하는 경우를 전제로 한다.

49) 김재협(2005, 봄). 위의 글. p. 29 참조

50) 아마도 이 건이 실제로 사건화 된다면 A와 B의 업무상 지위로 보아 A가 제출한 증거들만으로는 뇌물이 아니라는 점을 입증하지 못한 것으로 보게 될 여지가 크다.

언론중재법상 정정보도청구권 등이 신설되면서  
위헌론과 합헌론이 팽팽히 맞서

4. 언론중재법상 ‘정정보도청구권’과  
관련한 위헌 논의

가. 논의의 배경

정정보도를 구할 수 있는 권리에 대하여, 헌법 제 21조 제4항(“언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 안 되며, 그 같은 침해가 있는 경우 피해자는 그 배상을 청구할 수 있다”)이 그 헌법적 근거가 될 것이다(그 배상에는 금전적 배상은 물론 정정보도나 반론보도의 청구 등과 같은 손해의 회복에 필요한 조치를 포함하는 것으로 이해된다).<sup>51)</sup>

언론중재법상 이러한 헌법적 근거에 기초하여 정정보도청구권 등이 신설되자 언론사 등을 비롯한 청구인들은 위 법 중 상당수의 조문에 대하여 헌법소원을 제기하였고(참고로, 조선일보사 등이 문제 삼은 조문 중 정정보도청구와 관련 있는 조문은 제14조 제2항, 제15조 제4항, 제18조 제6항, 제25조, 제26조 제6항, 제31조 후단, 부칙 제2조 정도이다), 주식회사 조선일보사 측에서 소송 도중 정정보도청구와 관련 있는 조문 등에 대하여 위헌법률심판 제청신청을 하였는바, 그 중 정정보도청구제도 자체에 대한 위헌논의

만을 살펴보도록 한다.

나. 견해의 대립

(1) 위헌론

언론중재법상 정정보도청구권은 이른바 ‘법원에 의한 정정강제제도’라고 할 것인데, ① 보도내용의 허위를 입증하기 위하여 장기간이 소요되므로 신속한 권리구제에 난점이 있고, ② 편집자 자신의 과오인정을 법적으로 강요하는 점에서 피해자 자신이 작성한 문장을 보도케 하는 경우보다 불합리한 점이 있으며, ③ 언론기관에 막대한 입증부담을 주어 결과적으로 언론 본래의 활동을 위축시키게 될 우려가 있다는 점에서, 언론기관의 보도의 자유를 지나치게 제약하는 위헌적인 제도라는 견해이다. 또한 언론중재법상 정정보도청구권은 인격권을 보호한다는 명분으로 언론사의 고의나 과실 여부, 위법성 여부를 불문하고, 그 심판절차도 가처분절차에 의하도록 함으로써 정정보도를 쉽게 청구할 수 있게 해 보도 내용을 사실상 통제할 수 있도록 하고 있는 점을 문제점으로 지적한다.<sup>52)</sup> 이러한 입법태도는 정정보도청구권과 반론보도청구권의 성격과 취지를 제대로 이해

51) 양경승(1995), 『인권과 정의』, 대한변호사협회지 228호.

52) 참고로, 언론중재법이 제정되자 이에 대해 조선일보는 2005. 6. 10.자로 아래와 같은 특집 기사를 게재하였다. “기자 욕죄는 ‘언론중재법’ : 정정보도청구 과다 허용... 권력형 비리 보도에 ‘제갈’이라는 제목과 함께 “잘못 없어도 정정보도하라” (정정보도청구 조항), 앞으로 새로운 언론중재법이 시행될 경우 한국철도공사의 유전게이트 사건 등과 같은 대형 게이트 보도가 힘들어진다. 새 법의 정정보도청구 요건을 보면, 언론의 고의·과실 등 불법이 없어도 청구가 가능하고, 법원은 청구인의 주장이 ‘명백히 사실에 반하지 않는 한’ 3개월 이내에 정정보도를 명해야 한다. 각종 ‘게이트’로 불리는 권력형 비리 사건은 의혹이 사실로 드러나는 데 3개월로는 부족하고, 몇 년이 걸릴 수도 있다. 유전 의혹사건 때 그랬던 것처럼, 사건 초기에 진실을 은폐하고 거짓말로 ‘보도가 잘못됐다’고 한 경우, 입증책임은 언론에 있으므로 짧은 시간 내에 이를 밝히지 못하면 대부분 정정보도를 해야 한다.”(기사 중 밑줄 부분은 필자가 첨가한 부분)는 내용이 포함된 기사를 게재하였다. 기사보도로 보아 언론사 측에서 진실 보도임을 입증하지 못하면 정정보도 게재의 의무가 발생한다는 판단 하에 언론중재법상 정정보도청구권을 비판하고 있다고 보인다. 이는 언론중재법 제14조 제1항에서와 같이

하지 못한 것으로서 정정보도청구에 있어서는 불법 행위의 요건인 위법성을 불요하다고 보아 우리의 사법체계를 근본적으로 뒤흔드는 입법이고, 언론사의 재판받을 권리를 침해한 것으로서 문제가 있다고 주장한다.

한편, 언론중재법은 “이 법은 이 법 시행 전에 행하여진 언론보도에 대하여도 이를 적용한다.”고 함으로써 동 법의 소급적용을 규정하고 있는데, 이 소급규정은 “모든 국민은 소급입법에 의하여 참정권의 제한을 받거나 재산권을 박탈당하지 아니한다.”는 헌법 제13조 제2항에 반하는 것으로서, 그 내용이 타방 당사자에게는 불리한 반면, 일방에게는 유리하게 변경되어 일방에 대한 시혜적 소급적용이라고 주장한다.

## (2) 합헌론

언론의 사회적 영향력, 잘못된 보도로 인한 피해의 심각성 등으로 보아 언론기관도 자기의 이름으로 한 보도에 대하여 사회적 책임을 져야 한다는 입장이다. 언론기관의 현대 사회에서의 지위, 규모 등을 고려해 볼 때 잘못된 보도로 인하여 피해자가 입는 피해는 매우 큰 데 비하여 언론의 자유만을 강조하여 적절한 대처방안이 마련되고 있지 아니하다는 점을 지적하는 것이다.

또한 종전 민법상 인정되는 정정보도청구권에서 요구되는 고의, 과실, 위법성을 요구하지 아니하는 새

로운 정정보도청구권을 인정하였다는 그 이유만으로는 위 제도의 위헌성을 논할 수 없으며, 허위 보도임이 명백한 경우에 한정할 경우 그 제도의 취지를 충분히 수급할 수 있다는 것도 논거로 한다.

언론중재법상 부칙의 소급효 문제와 관련하여서는 소급입법이 절대적으로 금지되는 것이 아니고, 신뢰 원칙상 허용될 수 없을 정도로 언론사에게 극심한 피해를 초래하는 것이 아니므로 문제가 되지 않는다고 한다.<sup>53)</sup>

## 다. 소결론

(1) 언론중재법의 신설로 야기된 위헌 논의는 언론의 자유와 인격권 침해가 충돌하는 경우의 해결방안에 관한 문제와 직결되어 있다. 언론의 자유는 민주사회의 기틀이 되는 자유이므로 최대한 보장하여야 할 것이지만, 이 또한 절대적인 것은 아니므로, 결국 언론의 자유와 인격권의 비교형량에 따라 판단되어야 한다.

(2) 종전 민법상 정정보도청구권이 별다른 의문 없이 인정되어 온 것에 비추어 볼 때, 결국 민법상 정정보도청구권과 언론중재법상 정정보도청구권과의 차이인 요건, 심리절차 등이 위헌론의 핵심이라고 할 것이다. 따라서 허위이기만 하면 정정보도를 구하는 것이 합리적인 것인지, 언론보도를 작성함에 있어 고의, 과실이 없었다고 하더라도 정정보도를 실어주도록 하는 것은 지나치게 피해자 측을 보호하는 것이

“다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있는 경우에는 언론사는 정정보도청구를 거부할 수 있다”고 하면서 제2호로 “청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 때”라는 규정 때문인 것으로 보이는데, 위 조항 내용은 정정보도청구권의 발생요건은 아니고, 앞서 본 바와 같이 일응 피해자가 허위 보도임을 입증하였을 경우에 정정보도청구권의 행사를 저지하기 위하여 언론사 측에서 주장할 수 있는 내용이다(이는 피해자 측에 입증책임이 있다고 하는 것과 전혀 모순되지 않는다. 보도내용의 허위 여부를 입증했다고 하더라도 피해자 측에서 구하는 정정보도문이 사실과 다른 경우가 있을 수 있기 때문이다). 위와 같이 언론중재법은 입증책임이나 손해배상책임과의 관계 등에서 혼란을 일으킬 수 있는 부분이 많으므로, 자율 정정보도제도와 강제 정정보도제도로 나누어 자율 정정보도제도의 경우에는 이를 위반하여도 아무런 제재가 없음을 명백히 하여야 할 것이고, 강제 정정보도제도의 경우에는 피해자 측에서 기사의 허위성을 입증하여야 함을 명백히 밝히는 것을 전제로 하여 입증책임을 분배함을 밝혀야 할 것이다.

53) 양경승(2005, 가을). 위의 글. pp. 77-78.

제도가 악용되지 않는 장치가 보완되는  
전제 하에 언론보도의 자유가 다소  
제한되는 제도 필요성 부인 어려워

아닌지, 또 허위보도를 바로잡는 정정보도청구권의 그 취지는 수궁할 수 있다고 하더라도 그 허위 여부를 밝히는 데는 어느 정도의 시간과 노력이 필요하여 신속성과는 친하지 아니한 것이라고 할텐데 가치 분절차에 의하여 3개월 이내에 선고하도록 한 것은 합당하다고 볼 것인가가 문제이다.<sup>54)</sup>

(3) 이에 대하여 헌법재판소는 정정보도청구권제도를 규정한 언론중재법 제14조 제2항, 제31조 후문에 대하여, 반론보도청구권을 인정하는 것만으로는 언론으로 인하여 피해를 입은 자의 권리를 구제하는데 충분하지 못한 점, 진실하지 않은 보도를 정정하지 않은 채로 그대로 내버려 두는 것은 정의에 반한다는 점, 정정보도청구권의 내용이나 행사방법에 있어 필요 이상으로 신문의 자유를 제한하고 있지 않다는 점 등에 비추어 헌법에 위반되지 아니한다고 판단을 하였다(재판관 전원 의견일치).

언론중재법상 정정보도청구권과 관련한 위헌논의는 실무상 정정보도청구권이 어떻게 운영되는가 하는 문제와 떨어져서 생각할 수 없다. 앞서 논의된 바와 같이 ‘허위’ 보도임이 명백하게 밝혀진 경우에 한하여 또 입증책임을 언론보도의 피해자라고 주장하는 자에게 지우는 내용으로 운영을 하게 된다면 언론중재법상 정정보도청구제도의 입법취지로 보아 언론의 자유를 지나치게 제약하는 것이라고는 할 수 없을 것이다.

언론기관의 보도의 자유가 제한되는 새로운 제도가 도입될 때마다 이해관계인의 당혹스러운 반응을 이해 못하는 바는 아니나, 보도기관 스스로 항상 100% 진실한 보도만을 하고 있다고 자신할 수 없다면, 그 제도가 악용되지 않는 장치가 보완되는 전제 하에, 그 제도의 필요성을 부인하기는 어려울 것이다. 특히 언론기관의 보도의 자유는 최대한 보장되어야 하므로, 그로 인한 침해에 의한 구제는 사후적 구제가 대부분인 점, 징벌적 손해배상제도를 도입하고 있는 미국에 비하여, 우리나라는 언론뿐만 아니라 전체적으로 손해배상액의 실손해 보전을 넘어서지 않으려고 하는 소극적인 측면이 있어 그 손해액이 전체적으로 높지 않은 점, 반론보도는 그야말로 자신의 의견만을 피력한 것이어서 그 자체로 명예가 회복된다고는 볼 수 없는 점,<sup>55)</sup> 허위임이 명백한 기사인 경우 이미 그러한 기사는 보도 가치가 없다고 볼 수도 있는 점, 민법 제764조상 정정보도청구권과 같이 고의, 과실, 위법성이 인정되는 경우에만 잘못된 기사를 바로 잡아줄 것을 요청하는 권리가 인정되어야 한다는 것이 당위는 아니라는 점 등까지 고려하여 볼 때 더욱 그러하다.

(4) 마지막으로, 소급효의 제한과 관련하여서는 언론중재법 제정 이후 실행 이전까지의 보도가 소급입법으로서 문제가 될 수 있다. 그러나 소급입법이 무조건 금지되는 것은 아니고, 이미 종료된 사실관계에

54) 언론중재법상 정정보도청구권과 관련한 가치분절차상 운영에 대한 문제점과 판결선고기간에 대한 논의는 앞서 이루어졌으므로, 이 부분에서는 그 논의는 생략한다.

55) 함석천(2005, 봄), 손해배상청구권의 도입과 언론중재, 『언론중재』, 통권 94호, p. 46에 의하면, 1997년 텍사스 증권회사가 월스트리트 저널을 상대로 제기한 소송에서 2억 2천 3백만 달러의 배상을 명한 배심원 판결이 있었다고 한다. 이에 비하여 일본과 독일은 우리나라와 비슷하게 위자료 액수가 작은 편인데, 일본 내부에서는 위자료가 지나치게 낮다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다고 한다.

작용하는지 또는 현재 진행 중인 사실관계에 작용하는지에 따라서 그 허용 범위가 다르므로, 이와 같은 점에 소급입법으로 달성하려는 목적과 신뢰가 손상된 정도 등을 종합적으로 고려하여 그 금지 여부를 판단하여야 할 것이다.<sup>56)</sup>

생각건대 설령 이로 인하여 언론중재법상 정정보도 청구제도로 언론사측에서 보도의 자유에 다소 제약이 생긴다고 할지라도 허위 보도로 인한 피해는 보도 이후에도 계속되는 것이 통상적인 점(보도기관에서 자진하여 정정보도를 하지 아니하는 이상 그 피해가 회복되었다고 보기는 어려울 것이다), 이 법 시행 전의 보도에 언론중재법을 적용한다고 하더라도 정정보도청구에 있어 청구기한의 제한이 있어 무제한으로 허용되는 것이 아니라는 점, 정정보도청구제도의 공익적 목적, 운영방식, 보도의 자유 침해 방식 및 정도, 피해의 지속성 등을 고려해 볼 때 신뢰 침해가 정당하다고 볼 여지도 있다고 생각된다.

이에 대하여 헌법재판소는 언론중재법 시행 전에 행하여진 언론보도에 대하여 언론중재법을 적용하도록 한 언론중재법 부칙 제2조 본문은 이미 종결된 과거의 법률관계를 소급하여 새로이 규율하는 것이기 때문에 소위 진정 소급입법에 해당하고, 진정 소급입법은 헌법적으로 허용되지 아니하는 것이 원칙이고, 이를 예외적으로 허용할 특단의 사정, 즉 기존의 법을 변경해야 할 공익적 필요는 심히 중대한 반면에 그 법적 지위에 대한 개인의 신뢰를 보호하여야 할 필요는 상대적으로 정당화될 수 없는 특단의 사정이 있는 경우도 인정되지 아니하여 헌법에 위반된다는 판단을 하였다.

다만, 초대헌 헌법재판관은 언론의 허위 보도로 인한 피해는 보도 후에도 피해의 규모와 범위가 계속

확산된다는 점에서 부진정 소급입법에 해당한다고 하면서 헌법에 위반되지 아니한다는 반대의견을 피력하였다.

## 5. 결 론

언론중재법의 신설로 도입된 '정정보도청구권'에 대하여는 아직 실무상 많은 경험이 축적되지 아니한 관계로 논의될 수 있는 쟁점이 뚜렷하지 아니한 상태이다. 이러한 상황에서 이번에 헌법재판소의 결정으로 정정보도청구제도의 운영과 관련한 쟁점적인 부분들이 어느 정도 정리가 되었다고 보여지는 바, 이에 기초한 언론중재법상 정정보도청구제도의 운영과 관련된 논의의 화두를 던지는 의미에서 생각될 수 있는 논의를 최대한 담아보려고 노력하였다.

언론으로 인한 피해구제방안을 하나의 법에 담아 통일적으로 해결하고, 그 구제의 실효성을 높여 한 점에서 그 입법취지를 수긍할 수 있지만, 앞서 본 바와 같이 권리구제의 신속성만을 강조한 점, 언론중재위원회의 조정절차와는 달리 소송에 있어서는 정정보도청구 등 사건은 가치분절차, 손해배상청구사건은 본안절차에 의하도록 하여 접수 방식을 별도로 하거나 점 등에서 혼란을 야기한 문제가 있고 그러한 점에서 이 번 헌법재판소 결정으로 인하여 정정보도청구사건 또한 본안절차에 의하도록 함으로써 위헌의 소지를 없앴과 함께 절차상의 혼란도 없게 된 것은 환영할 일이라 할 것이다.

따라서 헌법재판소 결정을 계기로 하여 언론중재법이 지향하는 목적, 즉 언론으로 인한 피해구제수단을 통일적·효율적으로 규율하려는 점에서도 정정보도청구권, 반론보도청구권, 손해배상청구권을 본안절차에서 심리하고, 상호간의 변경·병합을 인정하되,

56) 양경승(2005, 가을), 위의 글, pp. 77 - 78 참조.

현재 결정을 계기로 언론 자유와 인격권 보호  
양 측면이 모두 조화될 수 있는 방향으로  
언론중재법 개정 및 해석되어야

심리 중 정정보도청구권이나 반론보도청구권의 심리가 다 마쳐졌다면 변론을 분리하여 일부 판결을 하는 방법으로 법률이 개정된다면 신속한 권리구제를 도모할 수도 있다고 생각된다.

이상에서 보았듯이 정정보도청구권이나 반론보도청구권은 언론의 자유보장만큼이나 그에 의하여 명예를 훼손당할 우려가 있는 시민 개개인의 인격권도 보호되어야 한다는 맥락에서 탄생하게 된 권리이다. 특히 오늘날과 같이 매스컴의 대중과급효과가 그 어

는 때보다도 지대한 시대에 있어 입법으로든 혹은 자율적인 기구를 통한 규제방법으로든 이러한 권리를 인정하고자 하는 것이 세계적인 추세이기도 하다. 그러나 이러한 권리를 남용함으로써 언론의 자유를 침해하거나 언론제도의 근간을 흔드는 일이 있어서는 아니 될 것이며 이번 헌법재판소 결정을 계기로 언론의 자유와 인격권의 보호 양 측면이 모두 조화될 수 있는 방향으로 일부 조항이 개정되거나 해석되어야 할 것임을 부언해 둔다. □

## ‘언론관계법’ 위헌 소송 헌법재판소 결정문 전문

### 헌법재판소 결정문

사 건 : 2005헌마165, 2005헌마314, 2005헌마555,  
2005헌마807, 2006헌가3  
(병합) 신문등의자유와기능보장에 관한  
법률 제16조 등 위헌확인  
신문등의자유와기능보장에 관한 법률  
제3조 제2항 등 위헌확인  
언론중재및피해구제등에 관한 법률  
제14조 제2항 등 위헌제청

청 구 인 : (2005헌마165)

1. 정 인 봉 (변호사)
2. 강 병 진  
청구인 2.의 대리인 변호사 정 인 봉  
청구인 1. 및 2.의 대리인  
법무법인 바른 (담당변호사 강 훈),  
홍익법무법인 (담당변호사 이 현)  
(2005헌마314)
3. 주식회사 동아일보사  
대표이사 김 학 준
4. 조 용 우
5. 유 재 천  
청구인 3. 내지 5.의 대리인  
법무법인 신촌

담당변호사 김 문 희, 황 도 연,  
이 영 모

(2005헌마555)

6. 주식회사 조선일보사

대표이사 방 상 훈

7. 방 석 호

8. 이 한 우

청구인 6. 내지 8.의 대리인

변호사 최 광 루, 박 용 상, 김 태 수  
(2005헌마807)

9. 주식회사 환경건설일보

대표이사 강 병 진

청구인 9.의 대리인 변호사 정 인 봉,  
법무법인 바른(담당변호사 강 훈),  
홍익법무법인(담당변호사 이 현)  
(2006헌가3)

제 청 법 원 : 서울중앙지방법원

(2006. 1. 19. 2005카기11309

위헌심판제청)

제청신청인 : 주식회사 조선일보사

대표이사 방 상 훈

대리인 변호사 최 광 루, 김 태 수

당 해 사 건 : 서울중앙지방법원 2005카기8341

정정보도

## 주 문

1. 신문등의자유와기능보장에관한법률(2005. 1. 27. 법률 제7369호로 전문개정된 것) 제17조, 제34조 제2항 제2호, 언론중재및피해구제등에관한법률(2005. 1. 27. 법률 제7370호로 제정된 것) 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분, 부칙 제2조 중 ‘제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문’ 부분은 각 헌법에 위반된다.

2. 위 신문등의자유와기능보장에관한법률 제15조 제3항은 헌법에 합치하지 아니한다. 이 법률조항은 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.

3. 청구인 주식회사 동아일보사, 주식회사 조선일보사, 주식회사 환경건설일보의 심판청구 중 위 신문등의자유와기능보장에관한법률 제15조 제2항, 제16조 제1항, 제2항, 제3항, 위 언론중재및피해구제등에관한법률 제6조 제1항, 제4항, 제5항, 제14조 제2항, 제31조 후문에 대한 부분을 모두 기각한다.

4. 청구인 주식회사 동아일보사, 주식회사 조선일보사, 주식회사 환경건설일보의 나머지 심판청구 및 청구인 정인봉, 강병진, 조용우, 유재천, 방석호, 이한우의 심판청구를 모두 각하한다.

## 이 유

(이유설시의 순서)

아래와 같은 순서로 이유를 설시한다.

### 1. 사건의 개요 및 심판의 대상 (5)

가. 사건의 개요 (5)

나. 심판의 대상 (6)

2. 청구인들의 주장과 이해관계인의 의견 (7)

3. 적법요건에 대한 판단 (7)

가. 위헌제청사건 (7)

나. 헌법소원사건 (8)

다. 본안판단의 대상이 되는 조항 (23)

4. 본안에 대한 판단 (24)

가. 신문법과 언론중재법의 제정 배경 (24)

나. 신문법 제15조 제2항, 제3항에 대한 판단 (25)

다. 신문법 제16조 제1항, 제2항, 제3항에 대한 판단 (34)

라. 신문법 제17조에 대한 판단 (38)

마. 신문법 제34조 제2항 제2호에 대한 판단 (42)

바. 언론중재법 제6조 제1항, 제4항, 제5항에 대한 판단 (44)

사. 언론중재법 제14조 제2항, 제31조 후문에 대한 판단 (47)

아. 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분에 대한 판단 (51)

자. 언론중재법 부칙 제2조 중 ‘제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문’ 부분에 대한 판단 (55)

5. 결 론 (56)

6. 적법요건판단에 대한 반대의견 (57)

가. 재판관 권 성, 재판관 김효종의 반대의견 (57)

나. 재판관 조대현의 반대의견 (63)

다. 각하된 부분 중 일부에 대한 재판관 권 성, 재판관 김효종의 위헌의견 (67)

7. 본안판단에 대한 반대의견 (74)

가. 신문법 제15조 제2항에 대한 재판관 권 성, 재판관 김효종의 위헌의견 (74)

나. 신문법 제15조 제3항에 대한 재판관 송인준, 재판관 이공현의 합헌의견 (77)

다. 신문법 제16조 제1항, 제2항, 제3항에 대한 재판관 권 성, 재판관 김효종의 위헌의견 (79)

- 라. 신문법 제17조에 대한 재판관 주선회, 재판관 이공현의 합헌의견 (81)
- 마. 언론중재법 제6조 제1항, 제4항, 제5항에 대한 재판관 권 성, 재판관 김효종의 위헌의견 (84)
- 바. 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단 중 '정정보도청구' 부분에 대한 재판관 김경일, 재판관 송인준, 재판관 조대현의 합헌의견 (85)
- 사. 언론중재법 부칙 제2조 중 '제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문' 부분에 대한 재판관 조대현의 합헌의견 (88)

[별지 1] 심판대상조항 (91)

- 가. 신문등의자유와기능보장에관한법률 (91)
- 나. 언론중재및피해구제등에관한법률 (105)
- 다. 방송법 (120)

[별지 2] 청구인들의 주장과 이해관계인의 의견 (126)

- 가. 청구인들의 주장요지 (126)
- 나. 제청법원의 제청이유요지 (130)
- 다. 문화관광부장관 및 언론중재위원회위원장의 의견요지 (130)
- 라. 법무부장관의 의견요지 (134)

1. 사건의 개요와 심판의 대상

가. 사건의 개요

국회는 2005. 1. 27. 법률 제7369호로 종전의 정기간행물등에관한법률을 '신문등의자유와기능보장에관한법률'(이하 "신문법"이라 한다)로 바꾸면서 전문개정·공포하였고, 같은 날 법률 제7370호로 '언론중재및피해구제등에관한법률'(이하 "언론중재법"이라 한다)도 제정·공포하였다. 이들 법률은 공포

후 6월이 경과한 2005. 7. 28.부터 시행되었으며, 다만 신문법 제16조 제3항 및 제38조 제3항의 개정규정은 2006. 7. 28.부터 시행된다(신문법 부칙 제1조, 언론중재법 부칙 제1조).

청구인들은 2005. 2. 16.(2005헌마165), 같은 해 3. 23.(2005헌마314), 같은 해 6. 9.(2005헌마555) 및 같은 해 8. 26.(2005헌마807) 신문법 및 언론중재법 중 아래 나. (1) 내지 (4)에 기재된 심판대상조항이 청구인들의 헌법상 보장된 기본권을 침해한다고 주장하며 각 헌법소원심판을 청구하였다.

한편, 2006헌가3 사건의 제청신청인은 2005. 7. 26. 자신이 발행하는 조선일보 A1면에 "국정원, 올 1월 도청테이프 성문분석, 목소리 주인공 확인했었다"라는 제목 하에 도청테이프와 관련된 기사를 보도하였고, 이에 국가정보원은 언론중재위원회에 제청신청인 스스로 이를 바로잡는다는 취지의 '정정보도문'을 작성·게재하라는 조정신청을 하였다. 위 조정신청에 대하여 언론중재위원회는 직권으로 '반론보도문'을 작성·게재하라는 조정을 하였는바, 국가정보원은 위 직권조정결정에 대하여 이의신청을 하였고, 이에 따라 위 정정보도에 관한 조정신청은 법원에 대하여 정정보도청구의 소를 제기한 것으로 간주되었다(서울중앙지방법원 2005카기8341). 제청신청인은 위 사건의 계속 중 언론중재법 조항들에 대한 위헌법률심판 제청신청을 하였고(서울중앙지방법원 2005카기11309), 동 법원은 2006. 1. 19. 제청신청인의 신청대상조항 중 아래 나. (5)에 기재된 조항들에 대하여 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청하였다.

나. 심판의 대상

(1) 2005헌마165 사건

심판대상조항은 신문법 제16조, 제17조, 제33조, 제34조 제2항, 제37조 제5항이다.

(2) 2005헌마314 사건

심판대상조항은 신문법 제3조 제2항, 제4조, 제5조, 제15조 제2항·제3항, 제16조, 제17조, 제18조, 제27조, 제37조 제1항 및 언론중재법 제4조, 제5조, 제6조 제1항, 제32조 제1항·제2항이다.

(3) 2005헌마555 사건

심판대상조항은 신문법 제3조 제2항·제3항, 제4조, 제5조, 제6조 제3항, 제8조, 제15조 제2항·제3항, 제16조, 제17조, 제18조 제4항, 제27조, 제28조 제3항, 제29조, 제33조, 제34조 제1항·제3항, 제35조, 제37조, 제39조 제1호, 제40조 제3호, 제42조, 제43조 제1항 제4호 및 언론중재법 제4조, 제5조 제2항, 제6조, 제7조 제3항, 제14조 제2항, 제15조 제4항, 제18조 제2항·제6항, 제25조, 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분, 제30조 제1항·제2항, 제31조 후문, 제32조, 제34조 제1항 제1호, 부칙 제2조이다. 한편, 청구인들은 2006. 4. 25. 방송법(2004. 3. 22. 법률 제7213호로 개정된 것) 제8조 제3항을 심판대상으로 추가하였다.

(4) 2005헌마807 사건

심판대상조항은 위 2005헌마165호 사건과 같이 신문법 제16조, 제17조, 제33조, 제34조 제2항, 제37조 제5항이다.

(5) 2006헌가3 사건

제청법원이 위헌법률심판을 제청한 대상조항은 언론중재법 제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분, 제31조 후문이다.

(6) 소결

따라서 이 사건 심판의 대상은 신문법 제3조 제2항·제3항, 제4조, 제5조, 제6조 제3항, 제8조, 제15조 제2항·제3항, 제16조, 제17조, 제18조, 제27조, 제28조 제3항, 제29조, 제33조, 제34조, 제35조, 제37조, 제39조 제1호, 제40조 제3호, 제42조, 제43조 제1항 제4호와 언론중재법 제4조, 제5조, 제6조, 제7조

제3항, 제14조 제2항, 제15조 제4항, 제18조 제2항·제6항, 제25조, 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분, 제30조 제1항·제2항, 제31조 후문, 제32조, 제34조 제1항 제1호, 부칙 제2조, 그리고 방송법 제8조 제3항의 위헌 여부이다([별지 1]의 밑줄친 부분이 심판대상임).

## 2. 청구인들의 주장과 이해관계인의 의견

[별지 2]의 기재내용과 같음

## 3. 적법요건에 대한 판단

### 가. 위헌제청사건 (2006헌가3)

국가정보원은 제청신청인을 상대로 위 ‘사건의 개요’ 기재 기사가 진실과 다른 보도라며 언론중재법 제14조 제1항, 제2항에 기하여 정정보도를 청구하였고, 제청법원은 동법 제26조 제6항 본문 전단에 따라 그 정정보도 청구사건을 민사집행법상의 가치분절차에 의하여 심리하고 있다. 따라서, 정정보도 청구권의 성립요건에 관한 규정인 제14조 제2항, 제31조 후문의 위헌 여부에 따라 동 재판의 주문이 달라질 수 있고, 정정보도청구의 소에 따른 재판을 민사집행법상의 가치분절차에 따르도록 한 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분의 위헌 여부에 따라 동 재판의 내용과 효력에 관한 법률적 의미가 달라질 수 있으므로 위 위헌제청 대상조항은 재판의 전제성이 인정된다.

### 나. 헌법소원사건 (2005헌마165, 2005헌마314, 2005헌마555, 2005헌마807)

#### (1) 청구인 정인봉, 유재천, 방석호의 심판청구 부분

헌법재판소법 제68조 제1항의 규정에 의하면 헌

법소원심판은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자가 청구하여야 하는바, 여기서 기본권을 침해받은 자라 함은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 자기의 기본권이 현재 그리고 직접적으로 침해받은 자를 의미하며 단순히 간접적·사실적 또는 경제적인 이해관계가 있을 뿐인 제3자는 이에 해당하지 않는다(헌재 1992. 9. 4. 92헌마175, 판례집 4, 579, 580).

청구인 정인봉, 유재천, 방석호는 각 신문의 독자 또는 국민의 한 사람으로서 자신들은 헌법 제10조의 행복추구권에서 파생되는 자기결정권인 신문선택권과 헌법 제21조 제1항의 알권리를 가지므로 언론의 자유에 관하여 기본권적 이익이 있고, 납세자로서 예산이 그릇된 용도로 사용되지 아니하도록 감시할 권한과 책무가 있다고 주장한다.

살피건대, 위 청구인들은 심판대상조항의 규율대상인 신문법상의 “정기간행물사업자”나 “일간신문을 경영하는 법인”이 아니고, 나아가 언론중재법상의 “언론”에도 해당하지 않는다. 따라서 위 청구인들은 심판대상조항에 대하여 간접적·사실적 이해관계를 가지는데 불과할 뿐 직접적·법률적 이해관계를 가진다고 할 수 없으므로(헌재 1997. 10. 30. 95헌마124, 공보 24, 729, 732 참조), 기본권침해의 자기관련성이 인정되지 않는다. 한편, 헌법상 조세의 효율성과 타당한 사용에 대한 감시는 국회의 주요책무이자 권한으로 규정되어 있어(헌법 제54조, 제61조) 재정지출의 효율성 또는 타당성과 관련된 문제에 대한 국민의 관여는 선거를 통한 간접적이고 보충적인 것에 한정된다. 따라서 헌법상 납세의 의무가 부과되어 있다는 이유만으로 국민에게 자신이 납부한 세금을 국가가 효율적으로 적재적소에 사용하고 있는가를 감시하고, 이에 대하여 이의를 제기하거나, 잘못 사용되고 있는 세금을 대하여 그

사용을 중지할 것을 요구할 수 있는 헌법상 권리가 인정된다고 볼 수 없다(헌재 2005. 11. 24. 2005헌마579등, 판례집 17-2, 481, 522 참조).

따라서 청구인 정인봉, 유재천, 방석호의 심판청구는 모두 부적법하다.

#### (2) 청구인 강병진의 심판청구 부분

청구인 강병진은 주식회사 환경건설일보의 대표이사로서 자신은 일간신문인 환경시사일보를 운영하고 있는 사람이므로 자유언론에 대한 국가의 부당한 간섭에 대하여 직접적이고 법적인 이해관계가 있다고 주장한다.

살피건대, 환경시사일보는 신문법 소정의 정기간행물에 해당하는 일반일간신문으로서 동 신문을 발행하는 정기간행물사업자는 “주식회사 환경건설일보”이다. 그리고 헌법소원심판청구서에 첨부된 등기부등본의 기재에 의하면 청구인 강병진은 위 주식회사 환경건설일보의 대표이사일 뿐이다. 그런데, 동 청구인이 2005헌마165 사건에서 심판대상으로 청구한 조항인 신문법 제16조, 제17조, 제33조, 제34조 제2항, 제37조 제5항은 “정기간행물사업자”를 그 규율대상으로 하고 있는바, 회사와 그 대표자 개인을 엄격히 구별하고 있는 우리 법제상, 법인이 아닌 동 청구인은 위 조항에 대하여 자기관련성이 인정되지 않는다(헌재 2000. 12. 14. 2000헌마308, 판례집 12-2, 417, 435 참조).

따라서 청구인 강병진의 심판청구는 부적법하다.

#### (3) 청구인 조용우, 이한우의 심판청구 부분

청구인 조용우는 동아일보사 편집국 사회부 기자이며 청구인 이한우는 조선일보사 편집국 미디어팀장으로 취재 및 제작 활동에 종사하는 기자로서, 심판대상조항으로 말미암아 헌법 제10조의 행복추구권에서 나오는 일반적 행동자유권, 제11조 제1항의 평등권, 제15조의 직업의 자유, 제21조 제1항의 언론·출판의 자유 내지는 알권리를 침해받았다고

주장한다.

그런데, 심판대상조항 중 신문법조항은 제3조 제2항을 제외하고는 정기간행물사업자, 즉 일간신문을 경영하는 법인으로서의 신문사를 규율 대상으로 하고 있고, 언론중재법도 언론사와 언론보도로 인한 피해자 사이의 분쟁을 해결하고자 규율하는 법률로서, 그 규율의 대상이 되는 주체는 언론사에 소속되어 있는 기자가 아니라 언론사 자체이다. 따라서 법인으로서의 신문사가 아닌 기자는 심판대상조항에 대하여 자기관련성이 인정되지 않는다.

또한, 편집권보호에 관한 조항인 신문법 제3조 제2항은 뒤에서 보는 바와 같이 국가로 대표되는 외부세력에 의한 규제·간섭으로부터 편집의 자유와 독립을 보호하는 규정으로 보아야 하므로, 편집권이 누구에게 귀속되느냐에 관계없이 이 조항은 발행인 또는 편집인이나 기자 등 신문사 내부의 구성원을 규율 대상으로 하는 것이 아니어서, 이 조항에 대하여도 신문기자인 위 청구인들에게 자기관련성이 인정되지 않는다.

따라서 청구인 조용우, 이한우의 이 사건 심판청구는 모두 부적법하다.

(4) 청구인 주식회사 동아일보사, 주식회사 조선일보사, 및 주식회사 환경건설일보의 심판청구 부분

(가) 자기관련성의 인정 여부

청구인 주식회사 동아일보사 및 주식회사 조선일보사는 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 ‘동아일보’ 및 ‘조선일보’라는 제호로 각 일반일간신문을 발행하는 법인이고, 청구인 주식회사 환경건설일보 역시 일반일간신문인 ‘환경건설일보’를 발행하는 법인이다.

이 사건 심판대상조항은 정기간행물사업자인 신문사를 그 규율 대상으로 하므로 신문사업자인 청구

인들에 대하여 기본권침해의 자기관련성이 있다. 신문법 제17조 소정의 시장지배적사업자에 대한 신문발전기금 지원배제규정인 제34조 제2항 제2호의 경우, 청구인 주식회사 동아일보사 및 주식회사 조선일보사는 비록 심판청구의 대상에는 기재하지 않았지만 신문법 제17조의 위헌성을 주장하면서 제34조 제2항 제2호가 시장지배적사업자라는 이유만으로 신문발전기금의 지원대상에서 일체 배제하는 것은 위헌이라고 주장하고 있으므로, 동 청구인들은 이 부분에 대하여도 자기관련성이 있다. 한편, 청구인 주식회사 환경건설일보는 명시적으로 이 부분을 심판청구의 대상으로 적시하고 있으므로, 마찬가지로 자기관련성이 있다고 할 것이다.

그런데, 신문법 제3조 제2항은 뒤에서 보는 바와 같이 국가로 대표되는 외부세력에 의한 규제·간섭으로부터 편집의 자유와 독립을 보호하는 규정이라 할 것이므로, 이 조항은 신문의 내부 구성원 또는 신문사 자체를 규율 대상으로 하지 않는 것이어서 신문사업자인 청구인들은 이 조항에 대하여 자기관련성이 없다.

(나) 기본권침해의 가능성 내지 직접성의 인정 여부

헌법재판소법 제68조 제1항 본문은 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다고 규정하고 있는바, 이는 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 자신의 기본권을 현재 직접적으로 침해당한 자만이 헌법소원심판을 청구할 수 있다는 뜻이므로, 공권력의 행사로 인하여 헌법소원을 청구하고자 하는 자의 법적 지위에 아무런 영향이 미치지 않는다면 애당초 기본권침해의 가능성이나 위헌성이 없으므로 그 공권력의 행사를 대상으로 헌법소원을 청구하는 것은 허용되지 아니한다(헌재 2001. 9. 27. 2000헌마260,

판례집 13-2, 415, 419).

또한, 법률 또는 법률조항 자체가 헌법소원의 대상이 될 수 있으려면 그 법률 또는 법률조항에 의하여 구체적인 집행행위를 기다리지 아니하고 직접·현재·자기의 기본권을 침해받아야 하는 것을 요건으로 하고, 여기서 말하는 기본권침해의 직접성이란 집행행위에 의하지 아니하고 법률 그 자체에 의하여 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생긴 경우를 뜻한다(헌재 1992. 11. 12. 91헌마192, 판례집 4, 813, 823).

1) 신문법 제3조 제2항·제3항, 제6조 제3항,

제18조

가) 신문법 제3조는 편집의 자유와 독립을 보장하기 위한 조항이다. 신문법 제3조의 구조를 보면, 제1항은 “정기간행물의 편집의 자유와 독립은 보장된다.”고 하여 편집의 자유와 독립을 보장한다는 선언적 규정이고, 제2항은 “누구든지 정기간행물의 편집에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다.”고 하여 국가로 대표되는 외부세력에 의한 규제·간섭으로부터 편집의 자유와 독립을 보호하는 규정이며, 제3항은 “정기간행물사업자는 이 법이 정하는 바에 따라 편집인의 자율적인 편집을 보장하여야 한다.”고 하여 신문기업 내부에서 발행인과 편집종사자의 관계를 규율하는 소위 ‘신문의 내적 자유’에 관한 규정이다. 제2항 및 제3항을 이와 같이 보는 이유는 다음과 같다.

첫째, 제2항의 수범자는 “누구든지”로 규정되어 있는 반면, 제3항의 수범자는 “정기간행물사업자”로 규정되어 있다는 점이다. 제2항의 “누구든지”에 정기간행물사업자 즉 신문사가 포함된다면, 다시 말해 제2항도 신문사의 내적 자유를 보장하기 위한 규정으로 본다면 제3항에서 다시 수범주체를 정기

간행물사업자로 특정하고 이들로 하여금 편집인의 자율적인 편집을 보장하라는 규정을 따로 둘 이유가 없는 것이다. 둘째, 제2항 위반행위는 신문법 제39조 제1호에 의하여 형사제재가 뒤따르지만, 제3항 위반행위에 관하여는 아무런 처벌규정이 없다. 그 이유는 편집의 자유에 대한 국가적·외부적 침해는 연혁적으로도 언론의 자유에 대한 심각한 침해로 인정되었던 반면에, 발행인과 편집인의 관계에 관하여는 국내·외를 막론하고 이론상이나 실정법상 아직 그 법적 논의가 정리되지 않은 채 다양한 주장이 제기되고 있는 단계에 불과하기 때문이다.

이와 같이 신문법 제3조 제2항은 국가로 대표되는 외부세력에 의한 규제·간섭으로부터 편집의 자유와 독립을 보호하는 규정으로 보아야 하므로, 신문사업자인 청구인들이 이 조항에 대하여 기본권침해의 자기관련성이 없다는 것은 앞에서 본 바와 같다.

나) 신문법 제3조 제3항은 청구인들과 같은 신문사업자로 하여금 동법이 정하는 바에 따라 편집인의 자율적인 편집을 보장하도록 규정하고 있다. 그런데, 이 조항이 편집인 또는 기자들에게 독점적으로 ‘편집권’이라는 법적 권리를 부여하였다거나 신문편집의 주체가 편집인 또는 기자들이라는 것을 명시한 것으로 볼 수 없을 뿐만 아니라, 이 조항 위반에 대한 제재규정도 없다. 그러므로 이 조항은 기본적으로 선언적인 규정으로서 이와 같은 조항 자체에 의하여서는 기본권침해의 가능성 내지 직접성을 인정할 수 없다(헌재 1998. 10. 15. 96헌바77, 판례집 10-2, 573, 585 참조).

신문법 제6조 제3항은 정기간행물사업자가 종사자의 편집 및 제작활동을 보호하도록 규정하고 있는바, 제6조의 조문상 위치, 같은 조의 나머지 조항들의 내용(종사자의 연수, 종사자의 복리증진 및

자율성 보장)에 비추어 보면 이 조항은 위 제3조 제3항과 마찬가지로 신문발행인과 편집종사자 간의 편집권의 소재에 관하여 규정한 것이 아니라 종사자의 편집 및 제작활동에 대한 외부의 부당한 간섭과 규제로부터 종사자를 보호하라는 권고적 성격의 규정에 불과하다 할 것이므로, 기본권침해의 가능성 내지 직접성이 인정되지 않는다.

또한, 편집위원회에 관한 규정인 제18조는 제1항과 제3항에서 편집위원회를 둘 것인지 여부 및 편집규약의 제정 여부에 대하여 신문사가 임의로 선택할 수 있도록 하였고, 제2항과 제4항에서 신문사가 자신들의 결정으로 편집위원회를 두는 경우의 그 구성방법과 편집규약을 제정하는 경우 이에 포함되어야 할 사항을 예시하고 있다. 이와 같은 임의규정의 경우 신문사로서는 편집위원회를 둘 것인지 여부 및 편집규약의 제정 여부에 관하여 스스로 결정할 수 있는 것이므로, 이 조항이 신문사업자인 청구인들의 법적 지위에 어떤 영향을 미친다고 할 수 없다. 따라서 이 조항에 의하여 동 청구인들에게 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생긴 경우라고 할 수 없으므로, 이 조항도 기본권침해의 가능성 내지 직접성을 인정할 수 없다.

2) 신문법 제4조, 제5조, 제8조, 언론중재법 제4조, 제5조 제1항

신문법 제4조, 제5조 및 제8조는 신문의 사회적 책임이나 신문보도의 공정성·공익성 또는 신문의 편집·제작에 있어 독자의 참여 내지는 그 권익을 보호하도록 요구하는 추상적·선언적 규정이다. 언론중재법 제4조와 제5조 제1항 역시 언론의 사회적 책임과 인격권 보호책임을 규정하고 있어 역시 추상적·선언적 규정이다.

신문은 본질적으로 자유로워야 하지만 그 자유에 상응하는 공적 책임을 아울러 진다. 신문은 공정하

고 객관적인 보도를 통하여 민주적 여론형성에 기여하고 국민의 알 권리를 충족시켜야 하며, 그 보도활동에 있어 타인의 명예나 권리, 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 우리 헌법 제21조는 언론의 자유와 언론의 공적 기능 및 책임의 어느 한 쪽에 치우치지 않고 양자를 조화시키려 하고 있는데, 헌법 제21조 제3항·제4항이 바로 그러한 헌법적 요청을 표현하고 있다.

위 신문법 및 언론중재법 조항의 내용은 신문이나 정기간행물이 이러한 헌법의 요청, 나아가 우리 헌법의 전반적 가치질서를 위반하여서는 아니되고, 그러한 헌법적 가치를 존중하고 이를 실현하기 위하여 노력하여야 한다는 것을 천명하고 있을 뿐이다. 이들 조항 위반에 대한 제재규정도 없다. 그러므로 설사 신문사업자인 청구인들이 위 조항들로 인하여 어떤 부담이나 제약을 받는다고 할지라도 그것은 헌법상 보장된 기본권에 대한 제한이나 규제라 할 수 없으므로, 이 조항으로 말미암아 신문사업자인 청구인들에게 자유의 제한이나 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생기는 것이 아니다.

따라서 이들 조항은 기본권침해의 가능성이 인정되지 않는다.

3) 신문법 제16조 제4항

신문법 제16조 제1항 및 제2항은 신문사로 하여금 신문경영에 관한 일정한 내용을 신문발전위원회에 신고하도록 하고, 제3항은 위 신고사항을 신문발전위원회가 검증·공개하도록 하고 있는데, 제4항은 제1항 내지 제3항의 신고·검증 및 공개에 관한 구체적인 사항을 대통령령으로 정한다는 위임규정이다.

법률 또는 법률조항 자체가 헌법소원의 대상이 될 수 있으려면 그 법률 또는 법률조항에 의하여 구체적인 집행행위를 기다리지 아니하고 직접·현

재·자기의 기본권을 침해받아야 하는 것을 요건으로 하고, 여기서 말하는 집행행위에는 입법행위도 포함되므로 법률규정이 그 규정의 구체화를 위하여 하위규범의 시행을 예정하고 있는 경우에는 당해 법률의 직접성은 부인된다(헌재 1996. 2. 29. 94헌마 213, 판례집 8-1, 147, 154).

신문법 제16조 제4항은 위임규정으로서 하위규범의 시행을 예정하고 있으므로, 이 조항은 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다.

- 4) 신문법 제27조, 제28조 제3항, 제29조, 제33조, 제34조(제2항 제2호 제외), 제35조

신문법 제27조는 신문발전위원회의 설치에 관한 근거조항이고, 제28조 제3항은 신문발전위원회 위원의 구성방법, 제29조는 신문발전위원회의 직무, 제33조는 신문발전기금의 설치 및 조성, 제34조(제2항 제2호 제외)는 신문발전기금의 용도, 제35조는 신문발전기금의 관리·운용에 관한 규정이다.

청구인들은 신문발전위원회를 통하여 신문에 대한 국가의 지원을 의도하는 것 자체가 국가의 중립성 의무에 반하고, 신문발전기금을 통하여 신문의 규모나 논조(論調)에 따른 차별적 지원을 야기하게 되면 신문 간의 공정경쟁에 반하며, 신문발전위원회의 구성상 독립성과 중립성이 부족하므로 신문기업인 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장한다.

어떤 국가기관이나 기구의 기본조직 및 직무범위 등을 규정한 조직규범은 원칙으로 그 조직의 구성원이나 구성원이 되려는 자 등 외에 일반국민을 수범자(受範者)로 하지 아니한다. 그러므로 일반국민은 그러한 조직규범의 공포로써 자기의 헌법상 보장된 기본권이 직접적으로 침해되었다고 할 수 없다(헌재 1994. 6. 30. 91헌마162, 판례집 6-1, 672, 676 참조).

신문발전위원회나 신문발전기금에 관한 조항의

수범자는 청구인들과 같은 신문사업자가 아닐 뿐만 아니라, 이들 조항에 의하여 설치된 신문발전위원회가 그 법률에서 부여한 권한을 현실적으로 행사 하였을 때 비로소 신문사업자인 청구인들에 대한 기본권침해의 가능성이 생긴다. 따라서 이들 조항은 기본권침해의 가능성 내지 직접성이 인정되지 않는다.

- 5) 신문법 제37조

신문법 제37조는 신문유통원이라는 기구의 설립, 구성 및 사업범위에 관한 규정이다. 청구인들은 신문유통원을 통한 국고지원으로 신문시장에 대한 국가의 간섭·통제의 길이 열리게 되므로 신문기업에 대한 직접적인 기본권침해의 효과가 있는 것이라고 주장한다.

신문유통원은 국민의 폭넓은 언론매체 선택권 보장을 목적으로 하는 기구로서 그 법적 형태는 민법상의 재단법인이며(제1항·제2항·제6항), 정관이 정하는 바에 따라 임직원이 구성된다(제3항). 이들 조항은 이러한 성격을 가진 신문유통원이라는 기구의 설립과 운영의 근거가 될 뿐이므로 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다.

한편 신문유통원을 통한 공동배달 제도는 모든 신문사에 그 가입이 열려 있으므로, 신문사업자인 청구인들은 아무런 제한 없이 신문유통원의 활동에 참여할 수 있다. 신문유통원을 이용하여 공동배달망에 가입할지, 이와 무관하게 독자적인 배달제도를 유지할지는 각 신문사의 자유에 맡겨져 있다. 그렇다면 신문유통원을 통한 국고지원으로(제5항) 신문시장에 대한 국가의 간섭·통제의 길이 열리게 된다고 볼 수 없다. 따라서 이 조항도 기본권침해의 가능성이나 직접성을 인정할 수 없다.

- 6) 언론중재법 제5조 제2항 내지 5항, 제15조 제4항, 제30조 제1항·제2항

법규범이 구체적인 소송사건에서 법원에 의하여

해석·적용이 되는 재판규범으로서, 법원의 구체적 인 집행행위의 매개를 거쳐 비로소 특정인의 기본권에 영향을 미치게 되는 경우, 법원에 의한 해석·적용을 기다리지 아니하고 바로 그 규정 만에 의하여 기본권을 침해한다고 할 수 없어 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다(헌재 1991. 5. 13. 89헌마267, 판례집 3, 227, 232 참조).

가) 언론중재법 제5조 제2항 및 제5항은 언론의 인격권 침해에 대한 위법성 조각사유를 설정하고 있다. 즉, 언론에 의한 인격권의 침해가 사회상규에 반하지 아니하는 한도 안에서 피해자의 동의에 의하여 이루어지거나, 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때에는 위법성이 조각된다고 규정하고 있다. 청구인들은 이러한 규정이 지나치게 인격권 보호에 치중하여 언론의 자유를 침해한다고 주장한다. 그러나 언론보도로 인한 인격권의 침해가 문제되어 언론자유와 인격권이 상충하는 구체적 사건이 제기되었을 때 어느 쪽이 보호되고 어느 쪽이 희생되는지는 법원에 의한 구체적 사실인정 및 법률에 대한 해석·적용을 통하여 비로소 현실화되므로, 이들 조항은 기본권 침해의 직접성이 인정되지 않는다.

제3항 및 제4항은 사망한 자에 대한 인격권 침해시 청구권자의 범위, 청구권행사의 방법을 규정하고 있는 절차규정으로서 신문사업자인 청구인들을 직접 수범자로 하는 것이 아니므로, 이러한 단순한 절차규정으로 인하여 동 청구인들에게 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생기는 것이 아니다. 따라서 이들 조항은 기본권침해의 가능성 내지 직접성이 없다.

나) 언론중재법 제15조 제4항은 언론사에게 정정보도청구를 거부할 수 있는 사유를 규정하고 있다. 청구인들은 이 조항이 종전의 정기간행물의등록등에관한법률에서 반론보도청구권에 관하여 적용되어

오던 것을 그대로 정정보도청구권에 관하여 적용하도록 하고 있으므로, 법체계의 정합성에 반하고 보도기관의 활동을 위축시킴으로써 신문의 자유를 침해한다고 주장한다.

그런데, 이 조항은 언론사에게 피해자의 정정보도청구에 대하여 거부권을 인정하는 근거라고 볼 것이어서 그 자체로 신문사업자인 청구인들의 기본권을 침해하는 것이 아니고, 또한 위 조항 각호의 사유에 해당하는지 여부는 종국적으로 법원의 재판을 통하여 결정되는 것이므로, 이 조항은 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다.

다) 언론중재법 제30조는 언론의 고의 또는 과실로 인한 인격권침해에 대한 손해배상청구에 관한 규정으로서 전형적인 재판규범에 해당한다. 청구인들은 인격권침해에 대한 위자료청구권을 인정한 동조 제1항은 언론사의 귀책사유로서 고의나 중과실이 없는 경우에도 위자료청구권을 허용하는 한 위헌이고, 법원이 동조 제2항에 근거하여 징벌적 손해를 의미하게 될 정도의 고액의 손해배상을 인용하는 것은 위헌이라고 주장한다.

이와 같은 재판규범은 구체적인 사건에서 법원이 사실을 인정하고 법률을 해석·적용하는데 필요한 규정에 불과할 뿐, 이 조항에 의하여 신문사업자인 청구인들에게 직접 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생기는 것이 아니다. 이와 같은 재판규범은 법원의 재판이라는 집행행위를 거쳐 비로소 동 청구인들의 기본권에 영향을 미치게 되는 것이므로, 이 조항은 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다.

7) 언론중재법 제6조 제2항·제3항, 제7조 제3항 언론중재법 제6조 제2항은 고충처리인의 권한과 직무를 나열하고 있는바, 이 조항의 수범자는 고충처리인이라는 점, 앞에서 본 바와 같이 그러한 권한규범 내지 직무규범은 그 자체로 국민의 기본권

을 제한하는 것이 아니라 고충처리인의 구체적인 활동을 통하여 비로소 신문사업자인 청구인들의 기본권침해 여부가 결정되는 점을 고려할 때, 이 조항은 기본권침해의 직접성이 없다.

동조 제3항은 언론사는 고충처리인의 자율적 활동을 보장하여야 하고 정당한 사유가 없는 한 고충처리인의 권고를 수용하도록 노력하여야 한다고 규정하는바, 이는 법적 구속력이 없는 선언적·권고적 규정에 불과하므로 기본권침해의 가능성이 인정되지 않는다.

한편, 제7조 제3항은 언론중재위원회의 구성방법에 관한 조직법적 성격을 가진 규정이다. 이러한 조직규범 내지 권한규범은 앞에서 본 바와 같이 그 법률에 의하여 설치된 조직이나 기구가 구체적으로 이러한 권한을 행사할 때 비로소 기본권침해의 가능성이 생긴다. 따라서 이 조항은 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다.

8) 언론중재법 제18조 제2항·제6항, 제25조

언론중재법 제18조 제2항은 피해자가 언론에 의한 피해의 배상에 대하여 일정 기간 이내에 중재위원회에 조정을 신청할 수 있고 이 경우 손해배상액을 명시하여야 한다는 규정이고, 동조 제6항은 신청인이 조정절차 계속 중에 정정보도청구등과 손해배상청구 상호간의 변경을 포함하여 신청취지를 변경할 수 있고 이들을 병합하여 청구할 수 있다는 규정으로서 중재위원회에서의 조정에 관한 절차규범에 불과하므로, 그 자체로 직접 신문사업자인 청구인들의 기본권을 침해하는 것이 아니다. 청구인들은 이 조항들이 손해배상청구권에 관하여도 언론중재위원회에 관할권을 부여함으로써 자신들의 재판받을 권리를 침해하고 있다고 주장한다. 그러나 그러한 기본권침해의 가능성은 피해자의 조정신청에 근거한 언론중재위원회의 조정결정, 그 중에

서도 직권조정결정이라는 집행행위가 있는 후에야 현실화된다. 더군다나 직권조정결정에 대해서는 중재부에 이의신청을 할 수 있고 그 결과 직권조정결정은 효력을 상실하며, 이의신청이 있을 때에 소가 제기된 것으로 보게 되므로(언론중재법 제22조 제3항, 제4항) 이러한 직권조정결정은 구속력이 없다. 따라서 이 조항은 기본권침해의 가능성 내지 직접성이 인정되지 않는다.

한편, 제25조는 중재결정이 확정판결과 동일한 효력이 있다고 규정하고 있다. 청구인들은 이러한 중재결정에 재심사유가 있을 때 일반의 중재판정의 경우에 인정되는 취소의 소(중재법 제36조)에 관한 규정이 없음에도 중재결정에 확정판결과 동일한 효력을 부여한 것은 사법권에 의한 구제청구권을 침해하는 것이라고 주장한다. 그러나, 중재는 당사자 쌍방의 합의에 의하여만 개시되고 어느 일방의 의사에 반하여 그 절차에 강제로 회부되는 것이 아니다(언론중재법 제24조 제1항). 따라서, 당사자가 임의로 선택할 수 있는 중재절차에 따른 결정에 대하여 확정판결과 동일한 효력을 부여한다고 하여 신문사업자인 청구인들의 기본권이 직접 침해되는 것이라고는 할 수 없으므로, 이 조항은 기본권침해의 가능성 내지 직접성이 인정되지 않는다.

9) 언론중재법 제32조

언론중재법 제32조는 언론중재위원회의 시정권고제도에 관한 규정이다. 그런데 시정권고는 언론사에 대하여 권고적 효력을 가지는데 그치므로(제32조 제4항), 언론사로서는 권고내용에 구속되지 않으며 권고를 불이행하였다 하여 아무런 제재를 받지 않는다. 그러므로 시정권고조항 자체는 기본권침해의 가능성이 없다. 또한 언론중재위원회는 구체적인 언론보도에 대하여 국가적·사회적 법익 또는 타인의 법익의 침해가 있는지 여부를 심의하고 그에 대한 시정권고가 필요한지 여부에 대하여 판

단한 다음 시정권고 여부를 결정한다. 따라서 언론중재위원회의 구체적인 시정권고라는 집행행위를 매개하여 기본권침해 여부가 결정되는 것이므로, 시정권고조항은 기본권침해의 직접성도 없다.

다만, 제32조 제5항은 중재위원회로 하여금 각 언론사별로 시정권고한 내용을 외부에 공표할 수 있도록 권한을 부여하고 있고 이 경우 해당 언론사의 명예에 영향을 미칠 수 있으므로 기본권침해의 가능성을 인정할 수 있으나, 이 경우에도 그와 같은 외부공표 여부는 언론중재위원회가 재량으로 결정하는 사항이므로, 공표라는 집행행위가 있어야 비로소 기본권침해 여부가 현실화된다. 따라서 이 조항에 대하여 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다.

10) 신문법 제39조 제1호, 제40조 제3호, 제42조, 제43조 제1항 제4호, 언론중재법 제34조 제1항 제1호

이들 조항은 신문법 위반행위 또는 언론중재법 위반행위에 대한 제재로서의 벌칙 또는 과태료에 관한 규정이다.

살피건대, 위 조항과 같이 벌칙·과태료 조항의 전제가 되는 구성요건조항이 별도로 규정되어 있는 경우에, 벌칙·과태료 조항에 대하여는 청구인들이 그 법정형이 체계정당성에 어긋난다거나 과다하다는 등 그 자체가 위헌임을 주장하지 않는 한 직접성을 인정할 수 없다.

신문법 제39조 제1호, 제40조 제3호, 제42조, 제43조 제1항 제4호는 그 전제인 행위금지조항(제3조 제2항, 제15조 제2항·제3항), 또는 행위의무조항(제16조 제1항·제2항)이 따로 있고, 이를 위반하는 경우에 대한 벌칙 또는 과태료를 부과하는 규정인바, 청구인들은 이들 조항의 법정형의 고유한 위헌성을 다투는 것이 아니라 전제되는 조항들이 위헌이어서 그 제재조항도 당연히 위헌이라고 주장하는

것이므로, 이들 조항은 직접성이 인정되지 않는다.

언론중재법 제34조 제1항 제1호도 신문사에게 고충처리인을 의무적으로 설치하도록 규정하고 있는 언론중재법 제6조에 위반하는 자에 대한 과태료 부과규정인바, 마찬가지로 직접성이 인정되지 않는다.

11) 언론중재법 부칙 제2조 중 일부

언론중재법 부칙 제2조는 동법 시행 전에 행하여진 언론보도에 대하여도 동법을 적용하되, 언론사에 대한 정정보도·반론보도·추후보도의 청구기간 및 언론중재위원회에 대한 조정 또는 중재 신청기간에 관한 조항은 적용하지 아니하고 종전의 정기간행물의등록등에관한법률을 적용한다고 규정하고 있다.

이와 같이 언론중재법이 소급 적용되는 영역 중 청구인들이 다투고 있는 부분은 중재위원회조항, 시정권고조항, 정정보도청구권 및 가처분조항, 손해배상조항 등인바, 본안판단을 하는 정정보도청구권(제14조 제2항, 제31조 후문) 및 가처분조항(제26조 제6항 본문 전단)을 제외한 나머지 부분들은 앞에서 본 바와 같이 모두 기본권침해의 가능성 내지 직접성 요건을 결여하고 있으므로, 이들 조항의 소급적용을 규정하고 있는 부칙 제2조의 해당 부분도 기본권침해의 직접성이 인정되지 않는다.

12) 소결

이상과 같이 위 법률조항들은 모두 기본권침해의 가능성이나 직접성이 없고, 이들을 제외한 나머지 심판대상조항들, 즉 신문법 제15조 제2항·제3항, 제16조 제1항·제2항·제3항, 제17조, 제34조 제2항 제2호와 언론중재법 제6조 제1항·제4항·제5항, 제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분, 제31조 후문, 부칙 제2조 중 ‘제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문’ 부분은 기본권침해의 가능성 및

직접성이 인정되며, 달리 적법요건상의 하자가 없다.

(다) 청구기간의 준수 여부

헌법재판소법 제69조 제1항의 규정에 의하면, 헌법소원의 심판은 그 사유가 있음을 안 날부터 90일 이내에, 그 사유가 있는 날부터 1년 이내에 청구하여야 하는바, 2005. 1. 27. 전문개정 또는 제정되어 공포되고 그로부터 6월이 지난 2005. 7. 28.부터 시행된 심판대상조항에 대하여, 공포일로부터 90일 이내에 제기된 이 사건 각 헌법소원은 청구기간을 준수하였다.

다만, 2005헌마555 사건의 청구인들이 2006. 4. 25. 심판대상으로 추가한 방송법 제8조 제3항은 2004. 3. 22. 법률 제7213호로 개정·공포되어 그 날부터 현재까지 시행되고 있는 조항으로서, 청구인들이 주장하는 기본권제한은 그 공포일로부터 발생하였다고 할 것인데, 그로부터 1년이 훨씬 경과한 2006. 4. 25. 심판청구된 것이므로 이 부분 심판청구는 청구기간을 경과하여 부적법하다.

다. 본안판단의 대상이 되는 조항

(1) 이상 살펴본 적법요건판단에 대하여는 심판대상조항 중 신문법 제16조 제4항, 제29조, 제39조 제1호, 제40조 제3호, 제42조, 제43조 제1항 제4호, 언론중재법 제6조 제2항·제3항, 제7조 제3항, 제15조 제4항, 제18조 제2항·제6항, 제25조, 제30조 제1항·제2항, 제32조, 제34조 제1항 제1호, 부칙 제2조 중 '제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문' 부분을 제외한 나머지 부분, 그리고 방송법 제8조 제3항을 모두 각하하는 점에 대하여 재판관 전원의 의견이 일치되었다. 나머지 조항 중 각하하는 부분에 대하여는 뒤의 '6.가.' 및 '6.다.'와 같은 재판관 권 성, 재판관

김효종의 반대의견과, '6.나.'와 같은 재판관 조대현의 반대의견이 있다.

(2) 그러므로 이 사건에서 본안판단의 대상이 되는 조항은 신문법 제15조(검열금지 등) 제2항·제3항, 제16조(자료의 신고 등) 제1항·제2항·제3항, 제17조(시장지배적사업자), 제34조(기금의 용도) 제2항 제2호와 언론중재법 제6조(고충처리인) 제1항·제4항·제5항, 제14조(정정보도청구의 요건) 제2항, 제26조(정정보도청구등의 소) 제6항 본문 전단 중 '정정보도청구' 부분, 제31조(명예훼손의 경우의 특칙) 후문, 부칙 제2조(시행전 언론보도에 관한 경과조치) 중 '제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문' 부분이다.

4. 본안에 대한 판단

가. 신문법과 언론중재법의 제정 배경

신문법은 1987년 제정된 정기간행물의등록등에관한법률(이하 "정간법"이라 한다)을 모태로 하여 전문개정된 것이다. 1980년 언론통폐합을 뒷받침하기 위하여 제정된 언론기본법이 1987년 폐지되면서 방송을 관장하는 방송법(1987. 11. 28. 법률 제3978호 제정)과 신문을 관장하는 정간법(1987. 11. 28. 법률 제3979호 제정)으로 법체계가 분리되었다. 그 후 방송법은 2000. 1. 12. 법률 제6139호로 전문개정되었고, 정간법은 신문법으로 재탄생되었다. 한편, 언론중재법은 종전에 정간법·방송법 등 각 개별법에 분산되어 있던 언론피해구제 제도를 포괄, 단일화하여 새롭게 만든 법이라고 할 수 있다.

2005. 1. 27.자 「관보」에 의하면 이들 법률의 제·개정 이유는 다음과 같다. 즉, 신문법은 신문 등 정기간행물과 인터넷 언론의 발행의 자유와 독립을 보장하고, 독자의 권익보호와 언론의 사회적 책임

을 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하는 한편, 무가지(無價紙) 및 무상의 경품제공 등 불공정거래 행위를 금지하는 등 그동안 제기되었던 문제점을 해소함으로써 정기간행물의 사회적 책임을 높이고 언론의 건전한 발전 및 국민의 복리증진에 기여하려는 것이고, 언론중재법은 언론보도로 침해된 국민의 권리구제를 확대하기 위하여 청구기간을 확대하며, 종전의 중재제도를 조정과 중재로 구분하고 중재위원회의 조정이나 중재 절차에 의하여도 손해배상을 받을 수 있게 하는 한편, 언론의 자유와 독립에 상응한 언론의 사회적 책임을 분담하게 함으로써 공정한 여론형성과 언론의 공적 책임의 실현에 기여하도록 한다는 것이다(위 관보 176·192면).

#### 나. 신문법 제15조 제2항, 제3항에 대한 판단

##### (1) 신문의 자유와 공적 기능 보장에 관한 헌법 규정

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”고 규정하여 언론의 자유를 보장하고 있는바, 언론의 자유에 신문의 자유와 같은 언론매체의 자유가 포함됨은 물론이다. 신문은 그 취재와 보도를 통하여 정치·경제·사회·문화 등 다양한 분야에서 일상적인 커뮤니케이션을 매개하고 있고, 특히 민주주의 정치과정에서 정치적 의사를 형성·전파하는 매체로서 중요한 역할을 담당한다. 신문의 자유는 개인의 주관적 기본권으로서 보호될 뿐만 아니라, ‘자유 신문’이라는 객관적 제도로서도 보장되고 있다. 객관적 제도로서의 ‘자유 신문’은 신문의 사경제적·사법적(私法的) 조직과 준립의 보장 및 그 논조와 경향(傾向), 정치적 색채 또는 세계관에 있어 국가권력의 간섭과 검열을 받지 않는 자유롭고 독립적인 신문의 보장을 내용으로 하는 한편, 자유롭고 다양한

의사형성을 위한 상호 경쟁적인 다수 신문의 존재는 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 필수 불가결한 요소가 된다.

이와 같이 신문은 본질적으로 자유로워야 하지만, 공정하고 객관적인 보도를 통하여 민주적 여론형성에 기여하고 국민의 알 권리를 충족시켜야 한다는 점에서 자유에 상응하는 공적 기능을 아울러 수행하게 된다(헌재 2002. 7. 18. 2001헌마605, 판례집 14-2, 84, 103). 이러한 신문의 공적 기능에 대한 헌법적 요청은 특히 헌법 제21조 제3항에서 두드러지게 나타난다. 헌법 제21조 제3항은 “통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.”고 규정하고 있는데, 이 규정에서 통신·방송의 시설기준 법정주의와 나란히 신문기능 법정주의를 정한 것은 우리 헌법이 방송뿐만 아니라 신문에 대하여도 그 공적 기능의 보장을 위한 입법형성, 즉 입법적 규율의 가능성을 예정하고 있음을 의미한다. 여기서 “신문의 기능”이란 주로 민주적 의사형성에 있고, 그것은 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 언론의 다양성 보장을 불가결의 전제로 하는 것이므로, “신문의 기능을 보장하기 위하여”란 결국 ‘신문의 다양성을 유지하기 위하여’란 의미도 포함하고 있다고 할 것이다. 헌법 제21조 제3항은 언론·출판으로 인한 타인의 명예나 권리의 보호를 규정하고 있는 헌법 제21조 제4항과 함께 다원화된 현대정보산업사회에서 언론·출판이 가지는 사회적 의무와 책임에 관하여 규정한 것이다(헌재 1998. 2. 27. 96헌바2, 판례집 10-1, 118, 125; 헌재 2002. 12. 18. 2000헌마764, 판례집 14-2, 856, 868 등 참조). 그러므로 신문의 자유가 헌법적으로 보호되어야 할 중요한 가치가 있는 기본권이라 하더라도 신문의 공적 기능과 책임을 위하여 필요한 입법적 규율은 허용된다.

청구인들은 방송과 달리 신문의 경우에 다양성

보장은 국가의 간섭으로부터 자유로운 다수의 신문들이 그 논조와 경향으로써 자유로이 경쟁하는 가운데 저절로 보장되는 것이므로, 신문의 다양성 보장을 명분으로 국가가 개입하는 것 자체가 위헌이라고 주장한다. 그러나 신문기업의 경향보호라는 것을 청구인들이 주장하는 바대로 이해한다 하더라도, 신문의 독과점 또는 집중화현상과 경향보호가 결합할 경우 정치적 의견의 다양성을 전제로 하는 다원주의적 민주주의체제에 중대한 위협이 될 것이기 때문에, 개별 신문기업이 각자의 경향보호를 주장하기 위해서는 신문의 다양성 확보가 필수적인 전제가 된다고 할 것이다. 신문의 다양성을 보장하기 위한 국가의 적절한 규율은 경향보호와 모순된다기보다는 상호보완적인 것이라고 보아야 한다. 따라서 신문의 공적 기능과 책임, 신문의 다양성 보장에 관련된 입법규율들이 그 자체로 경향보호에 위배된다는 청구인들의 주장은 받아들일 수 없다.

(2) 신문법 제15조에 의한 규제 성격과 신문 시장 규제의 정당성

신문의 자유에 의하여 보호되는 것은 정보의 획득에서부터 뉴스와 의견의 전파에 이르기까지, 언론으로서의 신문의 기능과 본질적으로 관련되는 모든 활동이다. 이러한 측면에서 신문법 제15조 제2항, 제3항에 규정된 일간신문과 뉴스통신사업, 방송사업 등과 같은 이종(異種) 매체 간의 겸영(兼營) 금지나 소유제한, 또는 일간신문 상호간의 소유제한 제도는 신문의 기능과 관련성을 가지는 것이다. 신문기업이 방송 등 다른 언론매체를 통하여 그 의견을 표현할 수 있느냐의 여부는 여론의 형성과 전파에 있어 중요한 요소가 되고, 일간신문의 지배주주가 복수의 신문을 소유함으로써 그 매체를 통해 의견을 표현할 수 있느냐의 여부 또한 마찬가지이다. 따라서 신문법 제15조는 신문의 자유를 제한하

는 규정에 해당한다.

그러나, 그와 같은 표현매체의 다변화나 복수화의 문제는 언론자유 중핵을 이루는 언론의 내용과 직접적인 관련이 있다고 보기는 어렵다. 신문법 제15조가 규율하는 겸영금지나 소유제한은 신문시장의 건전한 경쟁과 신문의 다양성 제고를 위한 경제적 차원의 독과점 방지를 일차적이고 직접적인 목적으로 하는 것이지 신문의 내용에 대한 규제를 직접적인 목적으로 하고 있지 않기 때문이다. 그러므로 신문법 제15조가 비록 신문기업 활동의 외적 조건을 규제하여 신문의 자유를 제한하는 효과를 가진다고 하더라도 그 위헌 여부를 심사함에 있어 신문의 내용을 직접적으로 규제하는 경우와 동일하게 취급할 수는 없다. 결국 신문기업 활동의 외적 조건을 규제하는 신문법 조항에 대한 위헌심사는 신문의 내용을 규제하여 언론의 자유를 제한하는 경우에 비하여 그 기준이 완화된다.

한편, 신문시장의 건전한 경쟁기능을 보호하기 위하여 국가가 신문기업의 외적 활동에 개입하는 것은 세계 각국에서 보편적으로 인정되고 있다. 우리나라의 법체계에 의하더라도 신문기업은 '사업자'로서 독점규제및공정거래에관한법률(이하 "공정거래법"이라 한다)의 적용을 받으며(동법 제2조 제1호 참조), 따라서 신문법상 규제규정이 있는지의 여부를 떠나 신문시장에 독과점 또는 기업결합이라는 폐해가 나타날 경우에는 신문시장의 기능을 유지하거나 회복시키기 위한 정부의 관여가 인정되고 있다.

청구인들은 인터넷 등과 같은 뉴미디어의 출현으로 신문의 영향력이 점차 감소되고 있는 상황에서 신문시장에 대한 공정거래법상의 접근은 시대착오적인 것이라고 주장한다. 그러나 다른 언론미디어가 다양한 정보와 콘텐츠(contents)를 제공함으로써 여론형성에 있어 일정 부분 영향력을 행사하고 있

는 것이 사실이라고 하더라도 민주주의 사회에서 언론이 지니고 있는 가장 중요한 역할인 정치적 의사형성에 있어서는 여전히 신문이 가장 중요한 여론형성 매체의 역할을 떠맡고 있다. 신문은 정기적·지속적으로 같은 독자에게 사실과 의견을 전파함으로써 독자의 의견형성에 결정적 영향을 미치고 있으며, 여론 주도층이나 지식층을 비롯하여 일반 대중들도 신문의 보도와 논평을 통하여 정치적 의사형성에 필요한 정보를 획득하고 이에 기초하여 자신들의 정치적 의사를 결정한다. 그러므로 여전히 다수 신문의 존재와 경쟁은 신문의 다양성을 유지하기 위한 중요한 요소가 되고, 신문시장의 독과점과 집중을 방지함으로써 신문의 다양성을 확보하고자 신문기업 활동의 외적 조건을 규율하는 것은 정당하고 또 필요하다.

(3) 신문법 제15조 제2항의 위헌 여부

(가) 신문법 제15조 제2항은 일간신문이 뉴스통신이나 일정한 방송사업을 겸영하는 것을 금지하고 있다. 위 조항에 의해 금지되는 겸영은 첫째, 일간신문과 뉴스통신의 겸영, 둘째, 일간신문과 방송사업의 겸영, 셋째, 뉴스통신과 방송사업의 겸영의 세 가지 형태이다. 여기서 ‘겸영’이 금지된다는 것은 동일한 법인 내의 목적사업으로 일간신문과 뉴스통신 또는 방송사업을 함께 경영하는 것이 금지된다는 의미이다. 이렇게 보는 이유는 이 조항의 입법 목적이 이종 미디어 간의 결합·집중을 억제하기 위한 것이며, 문언해석상으로도 동조 제3항에서 “다른 일간신문”이라는 표현을 사용하고 있는 점과 비교해 볼 때 “상호 겸영”은 이종 미디어 간의 겸영을 의미하는 것으로 보이고, 신문법 제15조와 같은 취지를 규정하고 있는 방송법 제8조도 ‘겸영금지’와 ‘주식·지분 취득의 제한·금지’를 구분하여 적시함으로써 주식이나 지분을 취득하는 방법으로 경영에 관여하는 것을 겸영의 범주에서 제외시키고

있기 때문이다. 따라서 하나의 일간신문사업자가 복수의 일간신문을 발행하는 것은 여기서 규제되는 “겸영”에 해당하지 않고, 또 일간신문법인의 주식 또는 지분의 2분의1 이상을 소유하는 자가 다른 일간신문법인의 주식이나 지분의 소유를 통해 다른 일간신문의 경영에 관여하는 것은 제15조 제3항에 의하여 규제를 받게 됨은 별론으로 하고 여기의 “겸영”에 해당하지 않는다. 나아가 하나의 일간신문법인이, 이미 다른 일간신문·뉴스통신·방송사업 법인의 주식·지분의 2분의1 이상을 소유하고 있지 않은 한, 또 다른 일간신문이나 뉴스통신 법인의 주식이나 지분을 소유하는 것은 금지되지 않는다. 그리고 겸영이 금지되는 방송사업은 “방송법에 의한 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업”으로, 이는 방송법상 일간신문법에 의한 겸영이 금지되는 “지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업”(방송법 제8조 제3항)과 같은 개념이다.

(나) 일간신문이 뉴스통신이나 방송사업과 같은 이종 미디어를 겸영하는 것을 어떻게 규율할 것인가 하는 것은 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야이다. 이 문제에 관하여는 두 가지 상반되는 관점이 존재할 수 있다. 하나는 저널리즘에 있어서의 기능분립이라는 관점으로, 신문과 방송을 상호 분리·독립시켜 신문은 사기업으로 방송은 공적 제도로 운영하는 것이, 양(兩) 미디어 간의 균형 있는 경쟁관계를 통하여 사회 전체적으로 의견의 다양성을 창출·유지할 수 있다는 입장이다. 다른 하나는 보다 경제적인 관점에서 신문사의 타 미디어로의 진출이 금지될 경우 신문사의 재정기반인 광고수입의 감소로 신문사의 경영이 악화될 수 있으므로 오히려 이를 허용하는 것이 규모의 경제를 실현시켜 경쟁력을 확보할 수 있다는 입장이다. 세

계 각국의 법제를 보면 독일과 같이 전자의 관점에 충실한 나라도 있고, 일본과 같이 후자의 관점에 가까운 나라도 있다.

이중 미디어 간의 융합의 문제에 있어서 가장 문제가 되는 것은 신문과 지상파방송 간의 관계이다. 일간신문과 지상파방송은 가장 대표적이고 강력한 미디어 수단이므로 이 두 수단의 융합은 전체 언론 시장에 미치는 영향이 크고, 이것이 언론의 다양성 보장을 저해할 위험성은 항상 존재하기 때문이다.

따라서 일간신문과 지상파방송 간의 겸영금지가 언론의 다양성 보장과 아무런 실질적 연관성이 없다는 것이 명백할 정도로 미디어매체나 정보매체 환경에 획기적인 변화가 생기지 않는 한, 겸영금지의 규제정책을 지속할 것인지 여부, 지속한다면 어느 정도로 규제할 것인지의 문제는 입법자의 미디어정책 판단에 맡겨져 있다고 보아야 한다.

(다) 신문법 제15조 제2항은 신문의 다양성을 보장하기 위하여 필요한 한도 내에서 그 규제의 대상과 정도를 선별하여 제한적으로 규제하고 있다. 규제 대상을 신문의 다양성 보장과 연관성이 높은 일간신문으로 한정하고 있을 뿐만 아니라 위에서 본 바와 같이 겸영에 해당하지 않는 행위, 즉 하나의 일간신문법인이 복수의 일간신문을 발행하는 것이나, 하나의 일간신문법인의 지배주주가 다른 일간신문법인이나 뉴스통신법인의 주식·지분을 2분의1 미만의 범위 내에서 취득하는 것은 허용되며, 하나의 일간신문법인이, 이미 다른 일간신문·뉴스통신·방송사업 법인의 주식·지분의 2분의1 이상을 소유하고 있지 않은 한, 또 다른 일간신문이나 뉴스통신 법인의 주식이나 지분을 소유하는 것은 금지되지 않는다. 또한 위에서 본 바와 같이 종합편성이나 보도전문편성이 아니어서 신문의 기능과 중복될 염려가 없는 방송채널사용사업이나 종합유선

방송사업, 위성방송사업 등을 겸영하는 것도 가능하다.

신문법 제15조 제2항의 규제의 대상과 정도가 위와 같다면 이는 언론의 다양성을 보장하기 위한 필요한 한도 내의 제한이라고 할 것이어서 신문의 자유를 침해한다고 할 수 없다.

(라) 소결

따라서 신문법 제15조 제2항은 헌법에 위반되지 아니한다.

이 부분 판단은 뒤의 '7가.'와 같은 재판관 권성, 재판관 김효중, 재판관 조대현의 반대 의견(위헌)이 있는 외에는 나머지 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

(4) 신문법 제15조 제3항의 위헌 여부

(가) 재판관 윤영철, 재판관 김경일, 재판관

주선희, 재판관 전효숙의 의견(헌법불합치)

이중 미디어 간의 '겸영규제'에 관하여 위에서 본 바와 마찬가지로, 이중 미디어 간의 '교차소유'를 어떻게 규율할 것인지의 문제 또한 고도의 정책적 접근과 판단이 필요한 분야로서 입법자의 미디어정책적 판단이 존중되어야 한다. 따라서 신문법 제15조 제3항 중 일간신문의 지배주주가 뉴스통신법인의 주식 또는 지분의 2분의1 이상을 취득 또는 소유하지 못하도록 함으로써 이중 미디어 간의 결합을 규제하는 부분은, 제15조 제2항에서 일간신문과 뉴스통신의 겸영을 금지하는 것과 마찬가지로 언론의 다양성을 보장하기 위한 필요한 한도 내의 제한이라고 할 것이어서, 이것이 신문의 자유를 침해한다고 할 수는 없다.

그런데 제15조 제3항은 일간신문을 경영하는 법인의 주식 또는 지분의 2분의1 이상을 소유하는 자가 다른 일간신문법인의 주식 또는 지분의 2분의1 이상을 취득 또는 소유하지 못하도록 하여 일간신문 상호간의 복수소유를 규제하고 있다. 신문의 다

양성을 보장하기 위하여 동일한 지배주주가 복수의 일간신문을 지배하는 것을 규제하여 신문시장의 독과점과 집중을 방지할 필요가 있다는 점에서 신문 기업의 복수신문 소유를 제한하는 것은 원칙적으로 헌법에 위반된다고 할 수 없지만, 모든 일간신문의 지배주주에게 신문의 복수소유를 일률적으로 금지하고 있는 것은 지나치게 신문의 자유를 침해하는 것이라 아니할 수 없다.

신문법 제15조 제3항의 취지가 언론의 다양성 보장에 있다면, 신문의 복수소유가 언론의 다양성을 저해하지 않거나 오히려 이에 기여하는 경우도 있을 수 있는데, 위와 같이 일간신문 지배주주의 신문 복수소유를 일률적으로 금지하는 것은 정당하다고 보기 어렵다.

신문시장에서 생존하기 어려운 상황에 처한 어떤 일간신문의 지배주주가 다른 일간신문법인의 주식 2분의1 이상을 취득·소유하는 기업결합을 하더라도 그를 통하여 신문시장에서 생존하는 길이 열리고, 그로써 얻어지는 신문의 다양성이라는 효과가 신문결합으로 인한 폐해보다 더 크다면 그러한 신문결합은 규제받지 않아야 한다. 예컨대, 발행부수가 적고 시장지배력이 미약하여 폐간의 위기에 처한 일간신문의 지배주주가 같은 처지에 있는 다른 신문의 주식 내지 지분을 2분의1 이상을 취득·소유하여, 이를 통하여 신문시장에서의 생존의 길이 열린다면 신문의 집중이나 독과점의 폐해는 없고, 이는 오히려 폐간의 위기에 처한 신문을 존속시켜 신문의 다양성에 기여하게 될 것이다. 또한 교육 전문의 특수일간신문의 지배주주가 시너지(synergy) 효과를 통한 생존전략을 위하여 외국어 일간신문을 인수한다든지 함으로써 1개의 신문이라도 건실하게 유지될 수 있다면 이 또한 금지할 이유가 없다고 할 것이다. 그런데 제15조 제3항은 이러한 가능성을 모두 봉쇄하고 있다.

신문의 복수소유에 관하여는 복수소유 규제의 대상을 일정한 매출액 이상의 신문으로 한정한다든지 또는 주식·지분 인수의 결과 발행부수가 일정한 시장점유율을 넘는 경우에만 규제한다든지 함으로써 신문의 다양성을 위협하는 실질적 관련성이 있는 경우로 그 규제 범위를 좁혀 기본권 제한을 최소화할 수 있음에도 불구하고, 위 규정은 이에 대한 아무런 배려 없이 모든 일간신문에 대하여 복수소유를 제한하고 있다. 따라서 위 조항은 신문의 자유를 지나치게 제한하는 것이다.

이와 같이 신문법 제15조 제3항은 모든 일간신문의 지배주주에게 신문의 복수소유를 일률적으로 금지하고 있으므로 신문의 자유를 침해한다.

그러나 신문법 제15조 제3항은 그 자체로 헌법에 위반되는 것이 아니라, 신문의 복수소유 규제에 관하여 부분적으로 위헌성이 있을 뿐이고, 신문의 다양성 보장을 위한 복수소유 규제의 기준을 어떻게 설정할 지의 여부는 입법자의 재량에 맡겨져 있으므로 위 조항에 대해서는 단순위헌이 아닌 헌법불합치결정을 선고하고, 다만 입법자의 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 허용함이 상당하다.

(나) 재판관 권 성, 재판관 김효중, 재판관

조대현의 의견(위헌)

이 조항 중 일간신문 부분의 입법목적은 일간신문의 복수소유와 신문들 간의 인수·합병을 규제하여 신문의 다양성이 저해되는 것을 방지하고자 하는 것으로 보인다. 그러나 현대의 신문산업이 대규모 기업으로 발전하고 정보의 수집·편집·인쇄 등의 업무가 전문화되어 전문인이 이를 맡고 있는 추세에 비추어 보면 여러 신문사의 과반수 주식이 동일인에게 귀속된다고 하여 신문언론이 독과점되거나 신문언론의 다양성이 저해될 것이라고 단정하기 어렵다.

그리고 그러한 입법 목적을 달성하기 위하여 모든

일간신문에 대하여 일률적으로 복수소유를 규제하는 것은 과잉금지의 원칙에 위배된다. 그 구체적인 이유는 이 조항에 대한 재판관 윤영철, 재판관 김경일, 재판관 주선희, 재판관 전효숙의 의견과 같다. 다만 신문에 대한 기존의 독과점규제나 공정거래규제를 통하여 신문의 복수소유로 인한 독과점의 폐해를 효과적으로 방지하고 이로써 언론의 다양성을 확보하는 것이 가능하며 이 조항을 위헌으로 선고하더라도 법적 공백이나 혼란이 초래될 것이라 볼 수 없으므로 우리는 이 조항에 대하여 헌법불합치 결정이 아니라 위헌결정을 선고하여야 한다고 생각한다.

제15조 제3항 중 ‘뉴스통신’ 부분 역시 위헌이다. 그 이유는 뒤의 ‘7.가.’의 신문법 제15조 제2항에 대한 재판관 권 성, 재판관 김효중, 재판관 조대현의 반대의견(위헌)의 논지와 같다.

(다) 소결

신문법 제15조 제3항에 대하여 재판관 윤영철, 재판관 김경일, 재판관 주선희, 재판관 전효숙은 헌법불합치의견을, 재판관 권 성, 재판관 김효중, 재판관 조대현은 단순위헌의견을 개진하였고, 뒤의 ‘7.나.’와 같이 재판관 송인준, 재판관 이공현은 합헌의견을 개진하였다. 그런데 단순위헌의견도 헌법불합치의견의 범위 내에서는 헌법불합치의견과 견해를 같이 한 것이라고 할 것이므로, 신문법 제15조 제3항에 대하여 헌법불합치 결정을 선고하기로 하되, 입법자가 개선입법을 할 때까지 계속 적용을 명하기로 한다.

다. 신문법 제16조 제1항, 제2항, 제3항에 대한 판단

(1) 자료신고와 공개의 필요성

신문법 제16조에 의하면, 일간신문을 경영하는

정기간행물사업자는 당해 법인의 결산일부터 5월 이내에 직전 회계연도의 신문사업에 관한 사항 중 전체 발행부수, 유가 판매부수, 구독수입, 광고수입을 신문발전위원회에 신고하여야 하고, 매 결산일부터 5월 이내에 총 발행주식 또는 지분총수와 자본내역, 100분의5 이상의 주식 또는 지분을 소유한 주주 또는 사원의 개인별 내역에 관한 사항을 신문발전위원회에 신고하여야 한다(제1항, 제2항). 신문발전위원회는 홈페이지 및 관보 등에 게재하는 방법으로 이를 공개하여야 한다(제3항, 동법시행령 제11조 제2항). 위와 같은 자료를 기간내에 신고하지 않으면 과태료에 처한다(제43조 제1항 제4호).

신문법 제16조가 위와 같이 자료신고와 그 공개 제도를 둔 것은 신문시장의 투명성을 제고함으로써 신문의 다양성이라는 헌법적 요청을 구현하기 위해서이다. 또한 신문법은 신문시장의 다양성을 제고하기 위한 규정으로 제15조를 두고 있는데, 제15조의 겸영금지 및 소유제한 규정의 실효성을 담보하기 위해서는 그 소유관계의 구조와 내역, 변동 상황을 파악하는 것이 필요하다. 한편, 신문기업 자료의 신고와 공개는 신문시장의 독과점 내지 불공정 거래를 규제하는데 있어서도 필요하다. 일간신문사업자도 공정거래법의 적용을 받으므로 동법상의 불공정거래행위를 하여서는 아니되는바, 신문사업자의 시장지배 정도나 불공정거래행위를 효과적으로 판별하기 위해서는 신문의 전체 발행부수나 유가 판매부수 등과 같은 자료가 신고·공개되는 것이 바람직하다. 나아가 신문의 독자와 광고주에게는 자신이 구독하거나 광고를 게재할 신문에 대해 보다 정확한 정보를 획득하여 자신의 선호에 맞는 신문을 선택하는 것이 필요하므로, 신문법 제16조의 자료신고와 공개는 구독자와 광고주를 위하여도 필요하다.

(2) 자료신고와 공개의 위헌 여부

(가) 신문법 제16조에서 신고·공개하도록 규정하고 있는 사항 중 상당부분은 이미 다른 법률에 의해 공시 또는 공개되고 있는 것들이다. 예컨대 신문기업도 기업이므로 일반기업에 적용되는 기업공시의 적용을 받게 되는바, 상법에 따르면 총 발행주식은 상업등기사항이고(상법 제317조 제2항 제3호), 일간신문법인이 주식을 발행할 때에는 기명식으로 하여야 하며(신문법 제15조 제1항), 기명주식의 경우 주주명부에 주주의 성명과 주소, 각 주주가 가진 주식의 종류와 수, 주식의 취득연월일을 기재하여야 하고(상법 제352조 제1항), 이러한 사항이 기재된 주주명부는 회사의 본점에 비치되어 주주와 회사채권자는 영업시간 내에 언제든지 열람할 수 있다(상법 제396조). 한편 자산총액 70억원 이상(상장법인이면 10억원 이상)인 신문사는 외부감사인에 의한 회계감사를 받아야 하는바(주식회사의외부감사에관한법률 제2조, 동법시행령 제2조 제1항), 감사보고서를 증권선물위원회, 한국공인회계사회 등에 제출하여야 하며, 재무제표와 감사보고서를 회사에 비치·공시하여야 한다(동법 제8조 제1항, 제14조 제1항). 신문법 제16조에 의한 자료신고·공개 사항 중 위와 같은 사항은 다른 법률에서 이미 공시·공개토록 하고 있는 사항으로서, 신문기업의 소유구조나 회계 관계에 관한 사항을 일반에 알리는 것은 신문의 투명성 확보나 독자나 광고주에 대한 정보 제공에 직·간접적으로 기여한다는 측면에서 불합리한 것이라고 할 수 없다.

(나) 신문법 제16조는 위와 같이 다른 법률에 의하여 공시·공개하고 있는 자료 이외에 신문 발행부수, 유가 판매부수, 구독수입, 광고수입 등을 추가적으로 신고·공개하도록 하고 있다. 그런데 입법자는 기업의 공시 내지 공개에 관하여 특별한 입법 목적을 달성하기 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 일반법적 규율에 대체하거나 또는 추가하여 규

율대상의 특성에 맞는 특별한 규율을 할 수 있다고 보아야 한다. 위 조항은 신문기업의 경우에는 신문의 투명성 확보를 통하여 신문의 다양성이라는 신문 특유의 기능보장을 위하여 필요하다고 보아 추가적으로 전체 발행부수 등을 신고하여 공개하도록 한 것이다. 오늘날 기업은 더 이상 개인의 전유물이 아니라 이해관계가 얽힌 사회적 조직체이므로 그 현황과 활동상황을 투명하게 하고 이해관계자들에게 기업정보를 제공할 필요가 있다. 특히 신문기업은 일반기업에 비하여 공적 기능과 사회적 책임이 크기 때문에 그 소유구조는 물론 경영활동에 관한 자료를 신고·공개하도록 함으로써 그 투명성을 높이고 신문시장의 경쟁질서를 정상화할 필요성이 더욱 크다. 한편 위와 같은 추가자료들에 대한 신고·공개를 통하여 독자나 광고주는 신문기업에 대한 보다 정확한 정보를 획득함으로써 자신의 선호에 맞는 신문을 보다 잘 선택할 수 있게 되며, 불공정한 거래행위를 보다 효율적으로 규제할 수가 있다.

그러므로 신문기업의 경영활동과 긴밀한 관련이 있는 신문의 전체 발행부수 등과 같은 사항을 추가적으로 신고·공개하도록 한 것이 입법자의 입법재량의 한계를 넘은 것이라고 할 수는 없다. 즉, 신문법 제16조의 자료신고와 공개는 신문의 투명성 확보를 통하여 신문의 다양성을 보장함으로써 신문시장의 경쟁질서를 정상화하고, 구독자와 광고주에 대한 정확한 정보를 제공한다는 차원에서 정당화된다고 할 수 있다.

(다) 요컨대 신문법 제16조 제1항 내지 제3항이 신문기업의 소유와 경영에 관한 자료를 신고·공개토록 하는 것은 일간신문의 기업활동의 자유를 제약하는 것이기는 하지만, 신문시장의 투명성을 제고하여 신문의 다양성을 실현하려는 입법취지와 합목적적으로 연결된 의무로서, 기존의 다른 법률에

의하여 이미 공시된 자료나 신문시장의 특성에 비추어 필요한 자료에 한정하여 신고·공개토록 하고 있고, 그 위반행위에 대해서도 과태료 부과에 그치고 있다는 점에서 신문의 자유를 지나치게 침해한 다거나, 일반 사기업에 비하여 평등원칙에 반하는 차별을 가하는 위헌규정이라 할 수 없다.

(라) 한편, 청구인들은 주주의 개인별 주식소유 내역을 신문발전위원회에 신고토록 하고 이를 공개하는 것은 야당지에 대한 투자자의 위축을 초래하므로 위헌이라고 주장한다. 그러나 일찍이 20세기 전반에 프랑스에서 투명성 보장 조항을 도입함에 있어 기초가 되었던 '독자들은 자신들이 접하는 정보가 어떤 조건 하에서 만들어지는 것인지를 알아야 할 권리가 있다.'는 사고는 지금도 여전히 유효하다고 할 것이며, 더구나 신문법은 그 신고 및 공개의 대상을 100분의5 이상의 주주에 한정하고 있으므로 청구인들의 위와 같은 주장은 받아들일 수 없다.

### (3) 소결

따라서 신문법 제16조 제1항, 제2항, 제3항은 헌법에 위반되지 아니한다.

이 부분 판단은 뒤의 '7.다.'와 같은 재판관 권성, 재판관 김효중, 재판관 조대현의 반대의견(위헌)이 있는 외에는 나머지 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

## 라. 신문법 제17조에 대한 판단

### (1) 시장지배적사업자의 추정 요건과 효과

신문법 제17조는 일반일간신문 및 특수일간신문(무료신문 제외)을 경영하는 신문사 중 1개 사업자의 시장점유율이 전년 12개월 평균 전국 발행부수의 30% 이상이거나 3개 이하 사업자의 시장점유율의 합계가 그 60% 이상(시장점유율이 10% 미만인

자 제외)인 자를 시장지배적사업자로 추정한다. 이는 공정거래법 제4조상의 일반사업자에 관한 추정요건(1개 사업자의 시장점유율 100분의 50 이상, 3개 이하 사업자의 시장점유율 100분의 75 이상)과 비교할 때 신문사업자를 더 쉽게 시장지배적사업자로 추정되게 함으로써 신문사로 하여금 뒤에 나오는 신문법 제34조 제2항 제2호에 대한 위헌 여부의 판단에서 보듯이 신문발전기금의 지원을 받지 못하는 불이익을 받는 이외에 공정거래법상의 각종 규제 대상이 더 쉽게 되어 버리는 불이익을 입게 된다.

공정거래법상의 각종 규제 중 대표적인 것은 다음과 같은 것들이다. 즉 공정거래법 제3조의2(시장지배적 지위의 남용금지) 제1항이 규정하는 시장지배적 지위의 남용에 해당하는 행위가 있을 때에는 가격의 인하, 당해 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표, 기타 시정을 위한 필요한 조치를 명할 수 있고(제5조), 시장지배적사업자에 대하여는 일반사업자의 불공정거래행위에 따른 제재(매출액의 2% 이내)보다 무거운 제재(매출액의 3% 이내)를 가하는 것(제6조) 등이다.

그러므로 이 조항은 공정거래법과 신문법의 적용에 있어서 신문사업자를 다른 일반사업자에 비하여 더 불리하게 차별하고 이로써 신문사업자의 자유를 제한하게 되는데 그러한 차별과 제한이 과연 헌법상으로 용인될 수 있는 것인지 여부가 문제된다.

### (2) 위헌 여부

이 규정이 신문의 다양성 보장을 목적으로 한다고 볼 때 그 목적 자체의 정당성을 인정하는 데는 별 문제가 없을 것이지만 아래에서 보는 바와 같이 이 규정은 그 목적 달성을 위한 합리적이고도 적절한 수단이 되지 못한다.

#### (가) 발행부수라는 단일의 기준

우선 신문의 시장점유율은 발행부수뿐만 아니라

신문매출액, 구독자수, 광고매출액 등 다양한 요인을 함께 고려하여 평가하여야 함에도 불구하고 이 조항은 단지 발행부수 하나만을 기준으로 삼고 있기 때문에 그 합리성을 인정하기 어렵다. 이 점은 신문시장을 구독시장과 광고시장으로 구별하여 평가할 때 더욱 분명하다.

또한 시장지배적사업자의 추정은 시장의 지배력을 문제삼는 제도인데 시장지배력이라고 하는 것이 신문의 구독시장에서 독자를 흡인하여 언론의 다양성을 저해하는 영향력은 그렇게 크다고 볼 수 없다. 왜냐하면 신문의 선택 및 그로 인한 발행부수의 많고 적음은 기본적으로 신문의 내용에 대한 독자의 개별적인 선호에 의하여 결정되기 때문이다. 그러므로 발행부수의 많음 하나만을 기준으로 시장지배력을 인정하여 시장지배적사업자로 추정하는 것은 합리성을 인정하기 어려운 것이다.

헌법과 법이 허용하지 않는 내용의 기사나 의견을 독자에게 제공하여 신문이 그 발행부수를 늘리고 있는 것이라면, 또는 상당한 이득을 제공하고 구독을 유혹하는 것이라면 그러한 행위 자체를 법에 따라 혹은 법을 정하여 규제하면 되는 것이고, 만일 독자의 선택이 잘못된 것이라고 생각한다면 오히려 선택하도록 계몽하고 설득할 일이지 발행부수 많음 자체를 문제시하여 그를 줄여 나가도록 억제하는 것은 어떤 현상의 원인과 의미를 제대로 파악하지 않은 부적절한 일이다.

그러므로 발행부수가 많다는 것의 이상과 같은 의미에 비추어 볼 때 그 밖의 다른 사정을 고려함이 없이 구독시장과 광고시장을 구분하지 않고 구독시장에서의 발행부수 하나만을 기준으로 하여 시장지배적사업자 여부를 정하는 것은 합리성과 적정성을 결한다.

(나) 시장의 동질성

또한 3개 이하의 신문의 발행부수가 60% 이상이

라고 하더라도 그들 사이에 시장의 동질성을 인정할 수 있는지 의문이다. 신문은 일정한 스타일과 색조(色調)와 논지를 지니고 있고 때로는 특정의 전문분야를 가지고 있기도 하므로 신문의 선택은 외적인 시장지배적 영향력에 따라 이루어지기보다는 독자의 개별적인 선호에 따라 더 좌우되는 경향이 있기 때문이다. 그러므로 서로 다른 경향을 가진 신문들에 대한 개별적인 선호도를 합쳐 이들을 하나의 동질적인 시장으로 묶는 것은 큰 무리를 범하는 것이다. 예컨대 일반일간신문과 특수일간신문은 그 취급분야와 독자층이 완전히 다른데도 불구하고 신문구독시장과 신문광고시장에서 이들 사이에 시장의 동질성을 인정한다면 이것은 심히 무리한 일이다.

구체적으로 보면 이들이 공정거래법 소정의 일정한 거래분야, 즉 거래의 객체별·단계별 또는 지역별로 경쟁관계에 있거나 경쟁관계가 성립될 수 있는 분야(동법 제2조 제8호)에 해당하는지 매우 의문이다. 즉 중앙일간신문과 지방 군소일간신문, 일반일간신문과 경제신문·스포츠신문 등 특수일간신문을 서로 경쟁관계에 있는 동종(同種)매체로 볼 수 있는가의 근본문제가 발생한다.

공정거래법상의 시장은 ‘서로 대체될 수 있는 상품시장’으로 한정하는 것이 원칙인데도, 신문법 제17조는 종합적인 뉴스를 다루는 ‘일반일간신문’과 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정분야에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물인 ‘특수일간신문’을 하나의 시장으로 규정하는 등 관련시장의 범위를 부적절하게 확대했기 때문에 이 규정으로는 신문시장의 과점을 해소한다는 입법목적을 실현시킬 수 없고 불필요하고 부적절한 규제만 보탬 뿐이다.

따라서 신문법 제17조는 그 입법목적의 달성과는 직접적인 관계가 없는 부적절한 수단을 사용하고

있다는 점에서 입법적 한계를 넘은 것이라고 할 것이다.

(다) 지배력 남용의 위험

물론 신문산업 역시 독점규제 내지 공정거래를 위한 규제에서 제외될 수는 없다. 일반 상품이나 용역시장의 경우 사업자가 단독으로 혹은 다른 사업자와 함께 상품이나 용역의 가격·수량·품질 기타의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지배적 지위를 갖게 된다면 그러한 지위의 남용가능성이 높기 때문에 이를 엄격히 통제할 필요가 있다. 그러나 신문의 발행부수는 주로 독자의 선호도에 의하여 결정되는 것이고 발행부수를 기준으로 하여 인정되는 시장지배적 지위는 결국 독자의 개별적, 정신적, 정서적 선택에 의하여 형성되는 것인 만큼 그것이 불공정행위의 산물이라고 보거나 불공정행위를 초래할 위험성이 특별히 크다고 볼만한 사정은 없다. 그렇다면 신문이 시장지배적 지위를 남용할 가능성이 다른 상품이나 용역에 비하여 더 커서 이를 더 엄격히 통제하여야 한다고 볼 수 없는 것이다.

설혹 신문의 보급과정에서 나타날 수 있는 불공정행위가 문제된다면 이에 대하여는 이미 신문법 제10조 제2항, 제3항에서 특별히 규정을 두고 있고 독점금지 및 공정거래에 관한 규정들이 따로 마련되어 있으므로 그것과 별도로 시장지배적사업자로 더 쉽게 추정까지 할 이유는 없다.

그럼에도 불구하고 신문사업자를 일반사업자에 비하여 더 쉽게 시장지배적사업자로 추정되도록 한 것은 이 점에서도 역시 합리성을 결한다.

(라) 소결

이 조항이 신문의 다양성을 확보하기 위한 것이라고 하더라도 이를 위하여 독자의 선택 결과인 발행부수의 많음을 이유로 하여 일반사업자보다 신문

사업자를 더 쉽게 시장지배적사업자로 추정하여 규제의 대상으로 삼는 것은 이상에서 본 바와 같이 그 차별에 합리적인 이유가 없을 뿐만 아니라 입법 목적을 달성할 수단으로서의 합리성과 적정성도 인정하기 어렵다.

그렇다면 신문법 제17조는 합리적인 이유 없이 신문사업자를 공정거래법상의 다른 사업자와 차별하여 신문사업자의 평등권을 침해하고 불합리하고 부적절하게 신문의 자유를 침해하여 헌법에 위반된다.

이 부분 판단은 뒤의 '7.라.'와 같은 재판관 주선희, 재판관 이공현의 반대이견(합헌)이 있는 외에는 나머지 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

마. 신문법 제34조 제2항 제2호에 대한 판단

(1) 차별의 존재

신문발전기금은 정부의 직접 출연금 등으로 조성되며(제33조 제2항) 여론의 다양성 촉진과 신문산업의 진흥을 위한 사업 등에 사용되고(제34조 제1항) 신문발전위원회가 이 기금을 운용한다(제29조 제3호). 이 위원회는 문화관광부에 설치되고 문화관광부장관이 위촉하는 위원으로 구성된다(제27조, 제28조 제3항).

그런데 신문법 제34조 제2항 제2호는 제17조의 시장지배적사업자를 기금의 지원대상에서 배제하므로 시장점유율이 상대적으로 낮은 신문사업자만이 기금의 혜택을 보게 될 수 있고 따라서 시장지배적사업자와 그렇지 아니한 신문사업자 사이에 차별이 생긴다. 또한 시장지배적사업자의 추정은 시장점유율에 의하여 결정되고 시장점유율은 발행부수 하나만을 기준으로 하여 산출되므로 결국 그러한 차별은, 발행부수가 신문법 제17조 소정의 일정한 정도 이상으로 많은(이하 단순히 '발행부수가 많은' 이라고 표시한다) 신문사업자를 그렇지 않은 사업자

에 비하여 차별하는 것이다.

(2) 차별의 합리성 유무

그런데 위 조항이 초래하는 차별은 다음과 같은 이유에서 합리성을 인정할 수 없다.

첫째로, 시장점유율만을 기준으로 신문사업자를 차별하는 것은 합리적인 것이라고 볼 수 없다. 발행부수가 많다는 것은 다른 특별한 사정이 없는 한 독자의 선호도가 높은 데 기인한다. 그렇다면 시장 지배적사업자가 받는 차별의 주된 이유는 제3자라고 할 독자들의 자율적인 선호라는 것인데 그러한 차별 사유가 불합리한 일임은 설명을 요하지 아니한다.

둘째로, 공정거래법이 시장지배적사업자 추정에 관한 규정을 두는 이유는 시장지배적사업자에 해당하는 사업자가 시장의 지배력을 남용할 때 공정거래법상의 제재를 가하여 이를 억제하려고 하는 데 있다고 할 것이고 따라서 시장지배적사업자라고 하여도 지배력의 남용이 없는 경우에는 공정거래법상으로도 아무런 제재를 가할 수가 없는 것이다. 그러므로 어떤 신문이 높은 시장점유율을 획득하는 과정에서 위법행위가 있었다면 공정거래법이나 신문고시 등에 따라 그에 대한 제재를 가하는 것은 별론으로 하고 시장점유율만을 근거로 신문발전기금의 지원대상에서 일체 제외하는 것은 공정거래법의 취지에도 어긋나는 불합리한 차별이다. 따라서 발행부수가 많은 신문사업자를 공정거래법상의 시장지배적사업자제도를 이용하여 규제하려고 한다면 먼저 그 지배력의 남용 유무를 조사하여 그 남용이 인정될 때에만 기금지원의 배제라는 추가적 제재(공정거래법이 원래 정하고 있는 제재가 아니라는 점에서 ‘추가’의 의미를 갖는다)를 가하는 것이 공정거래법의 취지 내지 시장지배적사업자제도의 취지에 맞는 것이다.

그렇다면 이 조항이 지배력의 남용 유무를 묻지

않고 오직 발행부수가 많다는 한 가지 사실을 이유로 발행부수가 많은 신문사업자에게 기금지원배제의 제재를 한다는 것은 공정거래법의 취지에 어긋나는 불합리한 일이고 지배력의 남용이 있을 때 비로소 제재를 받는 일반사업자와 비교할 때에도 신문사업자를 불합리하게 차별하는 것이다.

셋째로, 신문의 다양성 추구라는 면에서 보더라도 신문시장의 구도, 지원대상 신문의 시장점유율, 재무구조, 독자층의 구성내용과 분포 등 여러 요인을 고려하여 지원의 범위와 정도에 있어 합리적 차등을 두는 것은 별론으로 하고 이 조항과 같이 시장지배적사업자로 추정된다는 하나의 이유만으로 기금 지원의 대상에서 아예 빼버리는 것은 입법목적과의 합리적 연관성을 인정할 수 없다. 신문의 발행부수가 많으면 구독수입과 광고수입도 많을 것이므로 발전기금을 지원할 필요가 없다고 볼 여지도 있지만 그것은 지원의 필요성을 판단할 때 참작할 수 있는 하나의 요소에 불과하다.

넷째로, 신문의 자유는 개별 신문의 존재와 내용에 영향을 주는 것뿐만 아니라 신문의 경쟁을 왜곡하지 말 것까지 요구한다. 발행부수만을 기준으로 특정 신문사업자를 정부가 기금지원에서 배제하고 다른 사업자에게만 기금을 지원하는 차별적 규제를 행하는 것은 자유롭고 공정한 경쟁을 통해 형성될 신문시장의 구도를 국가가 개입하여 인위적으로 변경시키는 것이고 이것은 헌법이 보장하려는 자유로운 신문제도에 역행하며 자유와 창의를 존중함을 기본으로 삼는 헌법상의 시장경제질서에 어긋난다.

(3) 소결

따라서 이 조항은 합리적인 이유 없이 발행부수가 많은 신문사업자를 차별하는 것이므로 평등의 원칙에 위배된다.

이 부분 판단은 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

바. 언론중재법 제6조 제1항, 제4항, 제5항에 대한 판단

(1) 신문의 사회적 책임에 관한 우리 헌법의 규정

언론의 자유가 개인의 인격발전 및 민주주의 형성에 있어 불가결한 기본권임은 누구도 부인할 수 없다. 그러나 오늘날 언론기관이 정치적·사회적으로 미치는 영향력은 강력하여 언론기관이 공정성과 객관성을 유지하지 않을 경우 자칫 정치적, 사회적 여론을 왜곡시킬 수 있으며, 명예, 사생활 비밀과 같은 개인의 소중한 자유에 회복하기 어려운 피해를 입힐 수 있다. 이에 우리 헌법 제21조 제4항은 “언론·출판이 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.”고 규정하여 막중한 언론의 사회적 책임과 의무를 헌법적 차원에서 강조하고 있다. 이는 언론·출판의 자유가 민주사회에서 비록 중요한 기능을 수행한다고 하더라도 그것이 인간의 존엄성에서 유래하는 개인의 일반적 인격권 등의 희생을 강요할 수는 없음이 분명한 이상, 언론기관에 의하여 인격권 등의 자유나 권리를 침해받은 피해자에게는 신속하고도 적절한 방어의 수단이 주어져야 한다는 것을 의미한다(헌재 1991. 9. 16. 89헌마165, 판례집 3, 518, 527).

(2) 고충처리인제도의 위헌 여부

고충처리인은 언론으로 인한 피해를 예방하고 구제하기 위해 언론사 내부에 두는 자율적 기구이다. 따라서 그 설립 및 운영 등은 언론사의 자율에 맡기는 것이 바람직하다. 그런데 언론중재법은 이러한 내부적 제도에 관하여 법적인 규율을 가하고 있다. 언론중재법 제6조 제1항은 일반일간신문을 발행하는 정기간행물사업자로 하여금 고충처리인을 반드시 두도록 의무지우고 있고, 제4항은 자적·신문·임기 등 고충처리인에 관한 사항을 정하고 공

표할 의무를 부과하고 있으며, 제5항은 고충처리인의 활동사항을 매년 공표할 의무를 부과하고 있다.

자율성이 강조되는 고충처리인제도에 위와 같이 법적인 규율을 가하는 것이 정당인가의 여부는 고충처리인을 둠으로써 제약되는 신문기업의 자유와 이를 통하여 달성하려는 언론으로 인한 피해의 예방과 구제라는 공익 사이의 비교형량에 달려 있다. 그런데 언론중재법 제6조에 의하여 신문사에게 강제되는 것은 고충처리인을 두어야 한다는 것과 고충처리인에 관한 사항을 공표하여야 한다는 것뿐이다. 그 이외의 고충처리인 제도의 운영에 관한 사항은 전적으로 신문사업자의 자율에 맡겨져 있다. 뿐만 아니라 고충처리인제도와 이에 관한 사항의 공표 역시 그 내용에 있어서는 실질적으로 신문사를 강제하는 효과가 적다. 언론중재법 제6조 제2항에 의하면, 고충처리인은 언론침해행위에 대한 조사, 허위보도 등에 관한 시정권고, 정정보도 등 구제행위의 권고, 독자의 권익보호 등에 대한 자문 등의 직무권한을 가지고 있으나, 문언 그 자체에서 알 수 있듯이 이들은 모두 권고나 자문에 불과하여 신문사업자를 구속하거나 강제하지 않는다. 제4항과 제5항에서는 공표에 앞서 신문사업자에게 일정한 사항에 대해 취재·편집·제작 종사자 및 고충처리인의 의견청취 의무를 부과하고 있는데, 여기에서의 의견청취는 단지 의견진술의 기회를 부여하는 것에 불과하고 그 의견에 구속되는 것을 의미하는 것은 아니므로 신문사업자는 공표할 사항에 관해서도 그 정도와 범위에 대하여 여전히 최종적인 결정권을 가진다. 그리고 언론중재법 제6조 제1항과 제4항을 위반한다 하더라도 동법 제34조 제1항 제1호에 따라 과태료에 처해질 뿐이다. 이와 같이 고충처리인제도와 이에 관한 사항의 공표로 인하여 신문사업자가 받게 되는 기본권 제한은 미약하다.

반면, 고충처리인제도가 원활하게 기능할 경우

달성되는 공익은 매우 크다. 고충처리인제도는 언론피해의 예방, 피해발생시의 신속한 구제 및 분쟁 해결에 있어서 정정보도청구 등의 다른 제도에 비하여 적은 비용으로 효과를 나타낼 수 있다. 언론의 보도로 인해 피해가 발생할 경우 신문과 피해자간에 갈등이 심화되기 전에 내부적인 절차에 의하여 신속하게 그 구제가 이루어진다면 시간과 노력, 비용을 절감할 수 있는데, 그 이익은 피해자뿐만 아니라 신문기업에도 돌아간다. 고충처리인제도에 의한 축적된 경험은 취재, 편집 등의 언론활동에 다시 반영되어 신문에 의한 피해를 줄이는 순기능을 가질 것이다. 나아가 제4항의 고충처리인에 관한 사항의 공표는 고충처리인제도의 목적에 비추어 독자나 피해자가 고충처리인제도를 제대로 이용할 수 있도록 이에 대한 정보를 제공한다는 차원에서, 제5항의 고충처리인 활동사항의 공표제도는 이를 통해 고충처리인제도의 독립적이고 공정한 활동을 보장하고 독자나 피해자가 피해구제의 기준과 가능성, 정도에 대한 정보를 획득할 수 있도록 한다는 차원에서 공익에 기여하는 바가 크다.

(3) 소결

이상의 이유에서 본 바와 같이 언론중재법 제6조 제1항, 제4항, 제5항은 헌법에 위반되지 아니한다.

이 부분 판단은 뒤의 ‘7.마.’와 같은 재판관 권성, 재판관 김효종의 반대 의견(위헌)이 있는 외에는 나머지 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

사. 언론중재법 제14조 제2항, 제31조 후문에 대한 판단

(1) 언론중재법상의 정정보도청구권 제도

1980년말의 언론기본법은 ‘정정보도청구권’이란 이름의 규정을 처음으로 두었으며, 이는 1987년의 정간법에도 그대로 계승되었다. 이 정정보도청구권은 문제된 언론보도의 진위 여부를 불문하며, 언론

이 스스로 정정하는 것이 아니라 피해자가 작성한 보도문을 무료로 보도할 의무만을 진다는 점에서 서구의 반론권제도를 입법화한 것임에도, ‘정정보도’라는 용어로 인하여 이 청구권의 성격에 관한 혼선이 있었다. 그러나 대법원과 헌법재판소에 의하여 그 법적 성격은 반론보도청구권으로 정리되었으며(대법원 1986. 1. 28. 선고 85다카1973 판결; 헌재 1991. 9. 16. 89헌마165, 판례집 3, 518), 이에 따라 1995. 12. 30. 개정된 정간법에서 그 용어를 종전의 ‘정정보도청구권’에서 ‘반론보도청구권’으로 개칭하여 혼란을 해소하였다.

한편, 언론중재법은 제14조에서 정정보도청구권을 규정하여 “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 않음으로 인하여 피해를 입은 자”는 당해 언론보도가 있음을 안 날부터 3월 이내에, 당해 언론보도가 있는 후 6월 이내에 그 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구할 수 있도록 하고 있다. 이 정정보도청구권은 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 않고(제14조 제2항), 정정보도청구의 소 제기로 인하여 민법 제764조의 규정에 의한 권리의 행사에 영향을 미치지 않으며(제26조 제4항), 민법상의 불법행위로 인한 손해배상청구권의 소멸시효에 비하여 현저히 짧은 제소기간을 두고 있다는 점(제14조 제1항)에서, 보도내용의 진실 여부와 관계없이 사실적 보도에 의하여 인격권을 침해당한 자가 언론사에 대하여 자신의 사실적 주장을 게재하여 줄 것을 청구하는 반론보도청구권이나 민법상 불법행위에 기한 청구권과는 전혀 다른 새로운 성격의 청구권이다.

(2) 정정보도청구권제도의 위헌 여부

(가) 입법자는 인격권을 보호하고 있는 헌법 제10조, 언론의 사회적 책임을 규정한 헌법 제21조 제4항, 기본권의 일반적 법률유보조항인 헌법 제37조 제2항에 근거하여 타인의 명예나 권리 등을 보호하

기 위하여 언론의 자유를 제한하는 입법을 할 수 있다. 형법 제307조 이하의 명예훼손에 관한 규정들과 민법 제750조 이하의 불법행위 규정들, 그리고 언론중재법에 신설된 정정보도청구권 등이 그러한 제한입법에 해당하는 것들이다. 입법자는 언론중재법상의 정정보도청구권과 관련하여 언론자유와 언론피해 구제의 적절한 조화를 위하여, 행위의 불법성에 초점을 맞추지 않고 진실에 반하는 보도로 인한 객관적 피해상대의 교정에 중점을 두는 정정보도청구권을 입법화하였다. 이에 의하면 허위 여부를 객관적으로 검증할 수 있는 “사실적 주장에 관한 언론보도”가 진실하지 않은 한, 피해자는 언론주체의 주관적 귀책사유의 존부는 묻지 않고 그 보도내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다.

(나) 허위의 신문보도로 피해를 입었을 때 피해자는 기존의 민·형사상 구제제도로 보호를 받을 수도 있지만, 신문사 측에 고의·과실이 없거나 이를 입증하기 어려운 경우, 위법성 조각사유가 인정되는 등의 이유로 민사상의 불법행위책임이나 형사 책임을 추궁할 수 없는 경우에는 피해자는 신문보도의 전과력으로 말미암아 심각한 피해상황에서 벗어날 수 없게 된다. 이 경우 피해자가 그러한 심각한 피해상황으로부터 벗어날 수 있도록 하는 구제책이 필요하고, 이에 적합한 구제책은 신문사나 신문기자 개인에 대한 책임추궁이 아니라, 문제의 보도가 허위임을 동일한 매체를 통하여 동일한 비중으로 보도·전파하도록 하는 것이다. 여기에 기존의 불법행위법에 기초한 손해배상이나 형사책임의 추궁과 별도로 언론중재법상의 정정보도청구권을 인정한 의미가 있다.

이러한 경우에 반론보도청구권을 인정하는 것만으로는 충분한 피해구제가 되지 못한다. 반론보도는 사실 여부와 무관하게 반대당사자의 반박을 계

재함으로써 형평을 유지하는 데에는 기여할 수 있으나, 이미 행하여진 허위보도를 진실에 부합하게 교정하는 수단은 아니기 때문이다.

이에 대해 청구인들은 이 사건 정정보도청구권제도가 신문사에게 전혀 면책특권을 주지 않은 것은 신문의 위축을 초래하여 그 자유를 침해한다고 주장한다. 물론 신문이 공공의 이익에 관련되는 중요한 사안에 관하여 위축되지 않고 신속히 보도함으로써 언론·출판의 자유가 지닌 본래의 기능을 훌륭히 수행하는 것은 매우 중요하다. 그러나 진실 또한 이에 못지 않은 강한 정의(正義)의 요구이므로 언론보도가 진실하지 않아 타인의 권리를 계속해서 침해하고 있는 한, 이를 정정하지 않은 채로 그대로 내버려 두는 것은 정의에 반한다. 진실에 대해 일방적으로 침묵을 강요하는 것을 언론·출판의 자유라는 이름으로 정당화할 수는 없다.

게다가 정정보도청구권은 그 내용이나 행사방법에 있어 필요 이상으로 신문의 자유를 제한하고 있지도 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 있지도 않다(제14조 제1항, 제15조 제4항·제6항).

(다) 이와 같이 언론중재법 제14조 제2항은 정정보도로 인하여 위축될 가능성이 있는 신문의 자유와 진실에 부합한 정정보도로 인하여 얻어지는 피해구제의 이익 간에 조화를 이루고 있다고 할 것이므로, 이 조항이 신문의 자유를 침해하는 것이라고 볼 수는 없다.

(라) 언론중재법 제31조 전문은 명예훼손에 관한 불법행위책임을 규정한 민법 제764조에 대응하여, “...손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 정정보도의 공표 등 명예회복에 적당한 처분을 명할 수

있다.”고 규정하고 있는바, 제31조의 위치나 그 내용으로 볼 때, 그 전문에 규정된 정정보도청구는 민법 제764조에 근거한 정정보도와 마찬가지로 불법행위책임에 근거한 원상회복 조치로서의 정정보도라 할 것이다.

그런데 제31조 후문은 “정정보도의 청구에는 언론사의 고의 또는 과실로 인한 위법성을 요하지 아니한다.”고 규정하고 있는바, 이 조항은 제14조 제2항을 명예훼손에 관하여 다시 한 번 확인하는 규정이라고 보아야 할 것이다. 만일 이 조항을 불법행위에 기한 손해배상책임의 일환으로서의 정정보도 청구에 있어서도 위법성 요건을 배제하는 것으로 본다면, 고의 또는 과실 및 위법성을 불법행위책임의 근본요소로 삼고 있는 불법행위법의 근본체계와 조화되지 않을 뿐 아니라, 허위보도라 하더라도 적법한 보도활동을 한 언론에 대하여 면책의 가능성을 일체 인정하지 않은 채 불법행위책임을 지우게 됨으로써 언론의 자유로운 보도를 심히 위축시켜 신문의 자유를 침해하게 될 것이다.

결국 제31조 후문은 그 위치에도 불구하고 제14조 제2항과 동일한 내용을 명예훼손에 관하여 재확인하는 규정으로 보아야 할 것이므로, 앞에서 제14조 제2항에 관하여 본 바와 마찬가지로 이유로 헌법에 위반되지 않는다고 할 것이다.

### (3) 소결

언론중재법 제14조 제2항, 제31조 후문은 헌법에 위반되지 아니한다. 이들 조항은 헌법소원사건과 위헌제청사건에서 함께 심판청구 및 위헌제청의 대상이 되어 이에 대하여 합헌판단을 하는 것인데, 주문 3.항에서 이들 조항에 대한 청구인들의 심판청구를 기각하는 바이므로 이들 조항이 헌법에 위반되지 아니한다는 주문은 따로 표시하지 아니한다.

이 부분 판단은 재판관 전원의 의견일치에 따른

것이다.

## 아. 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분에 대한 판단

### (1) 가치분절차에 의한 재판

언론중재법 제26조 제6항 본문 전단은 정정보도청구의 소를 민사집행법상의 가치분절차에 의하여 재판하도록 규정하고 있다.

그 결과 정정보도청구의 소에서는 그 청구원인을 구성하는 사실의 인정을 ‘증명’(證明) 대신 ‘소명’(疏明)으로 할 수 있게 되었다(민사집행법 제301조, 제279조 제2항).

여기서 ‘소명’이라 함은 ‘증명’에 비하여 낮은 개연성, 즉 법관이 일응 확실할 것이라는 추측을 얻은 상태 또는 그와 같은 상태에 이르도록 증거를 제출하는 당사자의 노력을 말하거나 소명은 즉시 조사할 수 있는 증거방법에 의하지 아니하면 안 되며(민사소송법 제299조), 서증은 수중에 있는 것에 한한다는 제약을 받아 증명에 비하여 간이하다는 특징을 갖는다.

### (2) 가치분절차 적용의 문제점

그런데 문제는 언론중재법상의 정정보도청구소송은 통상의 가치분과는 달리 그 자체가 본안소송이고 별도의 본안소송이 따로 있는 것이 아니라는 데서 발생한다. 통상의 가치분절차와 그 본안소송절차의 관계에서는 가치분절차에서 소명에 의하여 임시로 인정된 사실관계를 본안절차에서 제대로 된 증명을 통하여 이를 확정하거나 바로잡을 기회가 있기 때문에 가치분절차에서 소명으로 사실관계를 일응 정리하는 것이 절차의 신속을 위하여 우선 허용가능한 것이다. 그렇지만 정정보도청구의 소에서는 가치분 이외에 별도의 본안이 없기 때문에 가치분절차에서 소명에 의하여 임시로 인정된 사실관계를 증명을 통하여 다시 바로잡을 기회가 없는 것이

다. 결국 통상의 소송과 똑같은 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 이것이 헌법상의 공정한 재판을 받을 권리, 특히 소송을 당한 언론사의 방어권을 심각하게 제약하는 것임은 굳이 설명을 필요로 하지 않는다.

물론 언론중재법 제26조 제7항의 위임에 따라 제정된 「정정보도등청구사건심판규칙」(2005. 7. 13. 대법원규칙 제1951호)은 이러한 문제점을 인식하여 정정보도청구에 관한 가처분사건은 필요적으로 변론을 열도록 하고 있고(제3조), 담보제공으로 소명에 갈음할 수 있도록 한 민사집행법 제280조 제2항 내지 제4항 등의 적용을 배제하고 있으며(제3조 제4항), 정정보도청구에 대한 재판에는 가처분의 집행행정에 관한 민사집행법 309조를 따르도록 하여(제4조 제1항) 문제를 완화시키려 노력하고 있다.

그러나 이 정도의 조치만으로 문제가 소멸될 수는 없다. 필요적 변론이 증명을 갈음할 수는 없고 집행행정은 예외적인 조치일 따름이기 때문이다. 더구나 정정보도청구를 인용하는 판결은 그 선고에 의하여 즉시 집행력이 생기고 확정이나 가집행선고가 필요 없으며 그에 대한 불복은 항소밖에 없다(언론중재법 제28조 제1항)는 점에서 문제의 심각성은 여전히 남게 된다.

정정보도청구는 반론보도나 추후보도청구와 다른 특성을 가지고 있다. 반론보도청구권은 보도내용의 진실 여부와 관계 없이 사실적 보도에 의하여 인격권을 침해당한 자가 언론사에 대하여 자신의 사실적 주장을 게재하여 줄 것을 청구하는 반박권이어서 언론사의 입장에서는 종전 입장을 바꿀 필요 없

이 지면만 할애해 주면 족한 경우도 있을 수 있으므로 가처분절차에 의하여 신속하게 절차를 진행할 필요가 있다. 또 추후보도청구의 경우, 이미 형사절차가 무죄판결 등으로 종결되어 보도내용이 진실하지 않다는 점이 사실상 추정되므로 가처분절차에 따르도록 하더라도 정정보도청구의 경우와 같이 언론사의 방어권이 침해되거나 언론사에게 부당하게 책임이 부과될 가능성은 상대적으로 적다. 그러나 정정보도청구는 보도된 사실이 진실이 아님을 그 소송절차에서 확정하고 그에 따라 언론사의 이름으로 정정보도문을 게재하여야 하기 때문에 사실인정 문제가 반론보도청구나 추후보도청구의 경우에 비하여 결정적 중요성을 갖는다.

(3) 공정한 재판을 받을 권리 및 언론의 자유에 대한 침해

(가) 정정보도청구를 위와 같이 가처분절차에 따라 소명만으로 인용될 수 있게 하는 것은 위에서 본 것처럼 언론사에게 충분한 방어의 기회를 보장하지 않음으로써 공정한 재판을 받을 권리를 침해하는 문제가 있을 뿐만 아니라 아래에서 보는 바와 같이 언론의 자유를 매우 위축시킨다.

(나) 언론의 위축 효과

언론보도의 진실 여부는 쉽게 판명될 수 없는 경우가 많다. 진실 여부는 판단 주체에 따라 그 결론이 달라질 수도 있다. 일간신문 편집인은 마감시간에 쫓기면서 중요한 사회적 관심사에 대한 기사가 진실인지 여부를 놓고 고민하게 되는 때가 흔히 있게 된다. 정정보도청구가 인용될 경우 언론사로서는 자신의 보도가 잘못되었음을 판결의 효력에 따라 시인해야 하므로 공신력과 명예에 손상이 온다. 만일 진실에 부합하지 않을 개연성이 있다는 소명만으로 정정보도 책임을 지게 된다면 언론사로서는 사후의 분쟁에 대비하여 진실임을 확인할 수 있는 증거를 수집·확보하지 못하는 한, 사실주장에 관

한 보도를 주저하게 될 것이다. 이는 중요한 사회적 관심사에 대하여 진위가 불명확하거나 신속하게 법정에서 방어할 자신이 없는 경우, 그 보도를 편집에서 배제하도록 작용할 것이다. 이러한 언론의 위축효과는 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 자제하는 결과를 초래하고 그로 인하여 민주주의의 기초인 자유언론의 공적 기능이 저하된다는 피해가 발생한다.

언론의 자유와 사인의 명예 또는 권리가 서로 충돌할 때에는 양자 사이에 적절한 비례관계가 유지되어야 한다(헌재 1991. 9. 16. 89헌마165, 판례집 3, 518, 529). 그러므로 정정보도청구권이 비록 허위의 보도로 인한 피해를 구제하기 위한 제도이긴 하지만 언론사의 고의·과실을 불문하므로 그러한 제도로 인한 언론의 위축효과는 최소화되지 않으면 안 된다.

(다) 그렇다면 정정보도청구의 소를 소명만으로 인용하고 언론사에게 충분한 증거제출이나 방어 기회를 제공하지 않는 것은 피해자의 보호만을 우선하여 언론의 자유를 합리적인 이유 없이 지나치게 제한하는 것이 되어 위헌임을 면할 수 없다.

참고로 언론중재위원회가 2004. 6. 입안한 언론피해구제법안을 보면 정정보도청구 소송에 대하여는 가처분절차가 아닌 본안소송절차에 따르도록 하고 사실의 인정을 소명이 아닌 증명에 의하도록 하며 정정보도청구를 인용하는 판결에는 특별한 사정이 없는 한 가집행선고를 붙이도록 하고(제28조) 나아가 법원으로 하여금 특별한 경우에는 피해자의 신청에 따라 가처분을 명할 수 있도록 하였는데(제30조), 이러한 입법도 정정보도청구제도의 목적을 충분히 달성하면서 언론의 자유에 대한 제한을 최소화하는 하나의 방법이 될 수 있다. 이는 결국 이 조항이 기본권을 필요 이상으로 제한하고 있다는 것을 방증하는 셈이다.

#### (4) 소결

결국 정정보도청구의 소를 가처분절차에 따라 재판하도록 규정한 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단은 이상과 같은 이유로 언론의 자유를 침해하는 위헌의 법률로 인정된다.

이 부분 판단은 아래 ‘7.바.’와 같은 재판관 김경일, 재판관 송인준, 재판관 조대현의 반대의견(합헌)이 있는 외에는 나머지 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

#### 자. 언론중재법 부칙 제2조 중 ‘제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문’ 부분에 대한 판단

##### (1) 소급입법의 문제

언론중재법 부칙 제2조 본문은 “이 법은 이 법 시행 전에 행하여진 언론보도에 대하여도 이를 적용한다.”라고 규정한다. 청구인들은 부칙 제2조 본문이 적용되는 규정 중 정정보도청구의 소를 가처분절차에 따라 재판하도록 한 부분(제26조 제6항 본문 전단)과 정정보도청구의 요건에 고의·과실이나 위법성을 요하지 않도록 한 부분(제14조 제2항, 제31조 후문)이 위헌적 소급입법이라고 주장한다.

소급입법은 이미 종료된 사실관계에 작용하는지 또는 현재 진행 중인 사실관계에 작용하는지에 따라 진정 소급입법과 부진정 소급입법으로 구분된다. 전자는 헌법적으로 허용되지 않는 것이 원칙이며 다만, 기존의 법을 변경해야 할 공익적 필요는 심히 중대한 반면에 그 법적 지위에 대한 개인의 신뢰를 보호하여야 할 필요는 상대적으로 정당화될 수 없는 특단의 사정이 있는 경우에만 예외적으로 허용될 수 있다. 반면, 후자는 원칙적으로 허용되지만 소급효를 요구하는 공익상의 사유와 신뢰보호의 요청 사이의 교량과정에서 신뢰보호의 관점이 입법자의 형성권에 제한을 가하게 된다(헌재 1995. 10.

26. 94헌바12, 판례집 7-2, 447, 458-459; 헌재 1996. 2. 16. 96헌가2 등, 판례집 8-1, 51, 84-88).

(2) 위헌 여부

이 사건의 경우, 언론중재법의 시행 전에는 비록 사실적 주장에 관한 언론보도로 피해를 입은 자가 있고 그 보도가 진실하지 않은 경우에도 고의·과실과 위법성이 인정되어 민법상 불법행위책임이 인정되는 경우가 아닌 한, 언론사로서는 정정보도의 책임을 부담하지 않았었다. 그런데 위 부칙 조항 중 본문부분은 정정보도청구권의 성립요건(제14조 제2항, 제31조 후문)과 정정보도청구소송의 심리절차(제26조 제6항 본문 전단)에 관하여 언론중재법을 소급 적용하도록 함으로써 위에서 본 바와 같은 언론사의 종전의 법적 지위가 새로이 변경되게 되었다. 이것은 이미 종결된 과거의 법률관계를 소급하여 새로이 규율하는 것이기 때문에 소위 진정 소급입법에 해당한다.

그렇다면 진정 소급입법은 앞에서 본 바와 같이 헌법적으로 허용되지 않는 것이 원칙이고 이를 예외적으로 허용할 특단의 사정도 이 조항들 부분에 대하여는 인정되지 아니하므로 부칙 제2조 중 '제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문' 부분은 모두 헌법에 위반된다.

그 밖에도 앞에서 이미 재판관 김경일, 재판관 송인준, 재판관 조대현을 제외한 나머지 6인의 재판관들이 '제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분'은 헌법에 위반된다고 판단한 바 있으므로 이에 따를 때 이렇듯 위헌인 법률조항을 소급적용하는 이 부칙 조항 또한 당연히 위헌의 판단을 받아야 한다.

(3) 소결

그러므로 언론중재법 부칙 제2조 중 '제14조 제2

항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문' 부분은 헌법에 위반된다.

이 부분 판단은 뒤의 '7.사.'와 같은 재판관 조대현의 반대의견(합헌)이 있는 외에는 나머지 재판관 전원의 의견일치에 따른 것이다.

### 5. 결 론

이상과 같이 신문법 제17조, 제34조 제2항 제2호, 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단 중 '정정보도청구' 부분, 부칙 제2조 중 '제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문' 부분에 대하여 위헌결정을 선고하고, 신문법 제15조 제3항에 대하여는 헌법불합치결정을 선고하되 계속 적용을 명하며, 청구인 주식회사 동아일보사, 주식회사 조선일보사, 주식회사 환경건설일보의 심판청구 중 신문법 제15조 제2항, 제16조 제1항, 제2항, 제3항, 언론중재법 제6조 제1항, 제4항, 제5항, 제14조 제2항, 제31조 후문에 대한 부분을 모두 기각하고, 청구인 주식회사 동아일보사, 주식회사 조선일보사, 주식회사 환경건설일보의 나머지 심판청구 및 청구인 정인봉, 강병진, 조용우, 유재천, 방석호, 이한우의 심판청구를 모두 각하하기로 하여 주문과 같이 결정한다.

이 결정에는 아래 6.과 같은 적법요건판단에 대한 반대의견과 아래 7.과 같은 본안판단에 대한 반대의견이 있다.

### 6. 적법요건판단에 대한 반대의견

가. 재판관 권 성, 재판관 김효종의 반대의견

(1) 서언

(가) 우리는 다음 조항들에 대한 다수 재판관의 각하의견을 아래와 같은 이유로 반대한다.

신문법은 선뜻 거부하기 어려운 화려한 대의명분을 전면에 내세워 우리를 압도한다. 「공공성과 공익성」, 「다양성과 진흥」, 그리고 「사회적 책임」이 바로 그러한 대의명분이다. 그러나 잠시 생각하여 보면 이들 화려하고 광활한 명분의 내포에는 당의(糖衣)로 포장된 갖가지 간섭의 도구가 숨어들 공간이 너무도 넓기 때문에 우리를 긴장시킨다. 또한 이 화려한 명분과는 쉽게 조화되기 어려운 경향성(傾向性) 내지 색조(色調)라는 실질이 신문에게는 엄연히 있다는 사실을 유념하지 않을 수 없기 때문이다.

그러므로 오용의 위험이 은비된 규정은 혹시 없는 것인지 우리로 하여금 살펴보게 만든다.

신문법의 다음 조항들은 그 명분에도 불구하고 뒤에 보는 바와 같이 실은 신문의 자유를 침해할 위험성을 내포하고 있음을 쉽게 감지케 한다. 그러므로 헌법재판소로서는 그러한 위험의 의심을 일으키는 단서가 있으면 본안의 심리에 들어가 그 위험성을 밝혀보아야 할 것이다. 이것이 언론의 자유를 다른 기본권에 비하여 더욱 철저히 보호하는 헌법의 정신에 부합하는 재판자세인 것이다.

(나) 신문의 수준이 빚어내는 잡다한 문제를 모르는 사람은 없다. 그러나 이러한 수준의 문제는 신문 스스로의 노력과 신문 독자의 현명한 선별 그리고 국가의 인내가 있어야 해결되는 일이지, 국가의 타율적 지도와 강제에 의하여서 해결될 일은 아니다. 꽃이 빨리 피게 할 욕심으로 화초를 어서 자라도록 잡아당길 수는 없다는 이치와 같다.

이 문제는 언론의 공급자와 수요자 쌍방의 자율 및 사후의 책임부담에 맡기는 것이, 확인과 사유 그리고 성찰의 정신작용을 본질로 하는 언론의 본질에 부합하기 때문에 우리는 언론에 대한 우려와 불만에도 불구하고 그 우려와 불만을 국가의 간섭에 의하여 해결하고자 하는 시도를 헌법의 이름으

로 막지 않을 수 없는 것이다.

언론의 자유는 언론의 자율능력에 대한 신뢰를 토대로 한다. 이것은 인간의 자유가 인간의 자율성에 대한 신뢰를 그 토대로 하는 것과 전적으로 같은 것이다. 국가의 간섭은 자율에 대한 신뢰의 폐기를 의미하는데 언론의 자율능력조차 믿지 않는다면 이것은 결국 국민의 자율까지도 믿지 않는 것에 다름 아니다. 우리 헌법은 인간의 존엄성을 확신하는 신념 위에 세워진 것이고 인간의 존엄성은 인간의 자율성을 긍정할 때에 비로소 성립되는 가치이다. 그러므로 언론의 자율능력을 불신하는 것은 인간의 자율능력을 부정하는 것이고 이것은 인간의 존엄성을 부정하는 것에 이르게 되어 결국 우리 헌법의 이념적 기초를 부정하는 데 연결될 수도 있다.

인간의 자율을 부정하는 데서 비롯된 역사의 굴곡은 그동안 충분히 보고도 남은 바가 있다. 전철을 밟을 위험은 마땅히 피해야 할 것이다.

구체적으로 살펴본다.

(2) 신문법 제3조 제3항, 제6조 제3항, 제18조

[편집의 자유·독립 조항]

(가) 신문법 제3조 제3항

이 조항은 신문사업자로 하여금 편집인의 자율적인 편집을 보장하도록 규정하고 있다. 이 조항은 신문사업자가 아닌 편집인에게 자율적인 편집권을 부여하는 것이며 이로써 신문사업자는 자신이 발행하는 신문의 편집에 간섭할 수 없는 법적 의무를 지게 된다. 그런데 신문사업자가 향유하는 신문의 자유에는 신문(사업)의 설립과 발행뿐만 아니라 신문의 지면을 어떤 내용으로 어떻게 구성할 것인가에 관한 편집의 자유가 당연히 포함되어야 하므로 만약 이 조항이 신문사업자의 편집의 자유를 전적으로 배제하는 취지라면 이는 신문사업자의 신문의 자유를 제한하는 것이다.

이러한 이치는 이 조항의 위반에 대한 제재가 없다고 해서 달라지는 것이 아니다. 법률이 편집인의 편집 자율성을 보장하라고 명령하고 있는 한 신문사업자는 이를 준수하여야 할 법률상의 의무가 있는 것이며 형사벌이나 민사벌 등에 의한 제재가 없다고 해서 법률상의 의무가 아니고 따라서 법을 준수하지 않아도 된다는 법리는 수긍하기 어렵다.

이 조항은 신문사업자에게 편집인의 편집에 개입하지 못하게 함으로써 뒤의 6다.(1)(가) 부분(신문법 제3조 제3항에 대한 위헌의견)에서 설명하는 바와 같은 신문사업자의 본유적이고 고유한 편집권을 박탈하고 새로이 편집불간섭의 의무를 부담케 하는 결과에 이른다. 이는 신문사업자의 권한과 책임이라는 법적 지위에 결정적인 영향을 미친다.

그러므로 이 조항이 신문사업자에 대하여 단순히 간접적·사실적 이해관계를 갖는 것이라는 다수의 견에는 동의할 수 없으며, 이 규정은 신문사업자인 청구인들에게 직접적으로 적용되고 그들의 법적 지위에 직접 영향을 미치므로 이 부분 소원을 각하하여서는 안 되고 이 조항은 본안판단의 대상이 되어야 한다.

#### (나) 신문법 제6조 제3항

이 조항은 종사자의 편집 및 제작활동을 보호할 정기간행물사업자의 의무를 규정하고 있는바 이 조항 역시 제3조 제3항의 연장선상에서 그 해석상, 신문사업자가 자신이 발행하는 신문의 편집에 대하여 종사자 등을 간섭하여서는 안 되는 법률상 의무를 지는 것이라고 강변될 위험이 있고 이것은 신문사업자의 편집권을 배제하게 되므로 그 법적 지위에 영향을 미친다. 따라서 이 부분에 대한 소원은 이를 각하하여서는 안 되고 본안의 심리에서 그 위헌 여부를 가려야 한다.

#### (다) 신문법 제18조

다수의견은 이 조항이 편집위원회를 둘 것인지 여부를 임의로 결정하게 하였으므로 직접성 요건이 흠결되었다고 보고 있다.

그러나 신문사업자가 편집위원회를 두기로 결정하는 경우에도 그 구성방법이나 편집규약의 내용은 여전히 신문사업자가 사적 자치의 원칙에 입각하여 자신이 또는 편집종사자들과 협의하여 정할 사항이다. 그러함에도 불구하고 편집위원회를 둘 경우에는 그 구성과 규약내용은 이러 이러 하여야 한다고 국가가 법률로 미리 정하여 놓는 것은 신문사업자의 신문발행 내지 편집의 자유를 크게 제약하는 것이다. 경우에 따라서는 설령 신문사업자가 편집위원회를 두고 싶어도 이 조항에 의한 제약을 꺼려하여 이를 설치하지 못하게 될 수도 있다. 따라서 이 조항에 대하여 기본권침해의 직접성이 없다고 단정하는 것은 편집위원회의 설치가 임의적이라는 것에만 중점을 두고 그 이후의 국가의 개입에 대하여는 침묵하는 것이다.

그렇다면 이 조항은 기본권을 직접 제한하고 있으므로 이에 대한 소원을 각하하여서는 안 되고 본안의 심리에 들어가 그 제한의 위헌 여부를 판단하여야 한다.

#### (3) 신문법 제4조, 제5조, 언론중재법 제4조,

#### 제5조 [언론의 공적 책임 조항]

신문법 제4조, 제5조 및 언론중재법 제4조, 제5조는 언론(신문)의 사회적 책임과 언론보도의 공정성·공익성, 인격권의 보장 등에 관하여 규정하고 있다. 다수의견은 이 규정들은 단순한 선언조항에 불과하므로 기본권침해의 직접성을 인정할 수 없다고 보았다.

다수의견의 이른바 선언조항이라고 하는 것의 의미가, 이 조항들의 규정은 법률상의 의무에 관한 규정이 아니고 도덕상의 의무를 밝힌 것이라고 하는 의미라면 이것은 동의하기 어렵다. 도덕과 법률

은 그 당위의 내용만을 가지고는 이를 구별하기가 매우 어렵다. 단순히 어려운 정도가 아니라 본질적으로 구별하기 어렵다고 볼 수도 있다. 현실적으로는 의무의 연원이 어떤 형식의 것인가를 주목하지 않을 수 없다. 도덕에 원래 연원을 둔 당위나 의무라고 하더라도 이것이 실증적인 법률의 무대에 등장하면, 비록 그 내용에 아무런 변동이 없다고 하여도, 그 때부터 이 당위 또는 의무는 법률상의 의무로까지 전락된다.

그러므로 이 조항들의 내용이 법률상의 의무가 아니기 때문에 신문사업자인 청구인들의 법률상 지위에 영향을 미칠 수 없고 따라서 직접성이 없다고 하는 논지는 동의할 수 없는 것이다.

다음으로 이 조항들이 비록 법률상의 의무이긴 하여도 이를 위반한 경우에 아무런 제재가 가하여지지 않기 때문에 이들은 실질적인 의미에서 신문사업자인 청구인들의 법적 지위에 아무런 영향을 미치지 않는다고 보는 것이 다수의견의 뜻이라고 한다면 이 역시 동의하기 어렵다. 왜냐하면 법률상의 의무위반에 대한 제재는 그 형식과 내용이 다양할 수 있으므로 단지 형사적 처벌이 없다고 하여 제재가 없다고 말할 수는 없기 때문이다.

이 조항들을 위반할 경우에 신문사업의 진흥대상이나 신문발전기금의 수혜대상의 선정에 있어서 불이익을 받을 수 있다고 하는 것 정도는 다양한 제재의 일부에 불과할 수도 있다.

그렇다면 이 조항들은 신문사업자인 청구인들의 법적 지위에 실제로 다양한 법적 영향을 미치는 규정들이라 할 것이고 따라서 직접성이 없다 할 수 없다. 그러므로 이 조항들에 대한 소원을 각하하여서는 아니 되고 본안으로 심리하여 그 위헌성을 밝혀내야 할 것이다.

(4) 신문법 제27조, 제28조 제3항  
[신문발전위원회 조항]

다수의견은 이 조항들이 조직이나 기구의 설치 및 활동 근거에 관한 규정들로서 그 자체로는 기본권을 침해하는 바가 없고, 설치된 조직이나 기구가 그 법률에서 부여한 권한을 현실적으로 행사할 때 비로소 기본권침해의 가능성이 생기므로 기본권침해의 직접성을 인정할 수 없다고 보았다.

그러나 신문발전위원회가 어떤 일을 할 것인지 이미 이 조항 및 관련조항에서 확정되어 있고 그 하는 일이 위의 6.다.(3)의 위헌판단에서 보는 바와 같이 신문의 자유와 불가분적으로 연결되어 있음이 분명한 이상, 이 조항들이 조직이나 기구의 설치 및 활동 근거에 관한 규정들에 불과하다 하여 기본권침해의 직접성을 부인하는 것은 너무 형식에 치우친 입론이다.

그러므로 이 조항들에 대한 소원 역시 이를 각하하여서는 안 되고 본안의 심리에 들어가야 한다.

(5) 신문법 제33조, 제34조(제2항 제2호 제외),  
제35조 [신문발전기금 조항]

다수의견은 신문발전기금의 설치, 조성, 용도를 정한 이 규정들만으로는 기본권에 대한 제한 효과를 인정할 수 없어 기본권 침해의 직접성이 인정되지 않는다고 보았다.

그러나 신문사업자인 청구인들은 신문발전기금의 존재 자체가 기본권을 침해한다고 주장하므로 이 기금의 존재 자체가 헌법적 쟁점이 되는 이상, 기본권 침해의 직접성을 인정하여 본안의 판단에 들어가야 하고 이를 각하하여서는 안 될 것이다.

(6) 신문법 제37조 [신문유통원 조항]

다수의견은 신문유통원의 설립·사업 및 국고지원을 규정한 이 조항의 입법취지나 내용은 공동배달망에의 강제가입과는 무관하며 신문유통원을 이용하는 공동배달망에 가입할지 여부, 독자적인 배달제도를 유지할지 여부는 각 신문사의 자유에 맡겨져 있으므로 신문사업자인 청구인들의 기본권에

대한 제약은 간접적·사실적인 이해관계에 불과하다고 보았다.

그러나 신문유통원은 신문의 공동배달과 신문수송의 대행사업을 행하는데 그러한 신문의 공동배달은 필연적으로 기존 배달망이 약한 중소신문에게 유리한 것이며, 이들에 대한 공동배달과 신문수송 대행사업은 신문사들 간의 신문판매에 있어서 공정한 경쟁을 저해할 우려가 있다. 국가가 신문배달에 개입하는 것은 기왕에 효율적 배달망을 갖춘 신문사의 입장에서는 국가가 부당하게 경쟁에 개입하여 자신에게 불공정하게 경쟁을 위축시키는 것이다. 그렇다면 공동배달에 가입할지 여부가 개별 신문사에게 달려있다는 이유만으로 신문의 자유에 대한 제약이 간접적·사실적인 것에 불과하다고 단정할 수 없다.

그러므로 이 조항에 대해서도 소원을 각하할 것이 아니라 본안판단을 하여 위헌 여부를 가려야 한다.

#### 나. 재판관 조대현의 반대의견

##### (1) 신문법 제3조 제2항·제3항, 제6조 제3항

다수의견은 신문법 제3조 제2항·제3항과 제6조 제3항이 신문사업자의 기본권을 침해할 가능성이 없다는 이유로 그들의 심판청구를 각하하였으나, 그 입법의 배경과 목적에 비추어 동의하기 어렵다.

근대 신문의 자유는 국가권력으로부터 언론의 자유를 확보하는데 중점을 두었으나, 오늘날 신문의 자유는 신문의 소유주와 경영주 및 광고주로부터 언론의 고유사명을 달성하기 위한 편집의 자유를 확보하는 신문의 내부적 자유가 중요한 문제로 부각되고 있다.

현대사회의 신문은 대규모의 자본과 첨단시설이 투자되어 대량의 정보를 수집·정리하고 대량생산

하는 기업으로 발전하였다. 정보의 수집·편집·인쇄 등의 업무가 전문화되고 그에 대한 전문가가 동원되어 신문편집을 전문언론인에게 맡길 여건이 성숙되었음에도 불구하고, 사주 내지 신문사업자는 이윤을 극대화하기 위하여 기업경영의 관점에서, 광고주는 광고수입을 미끼로 자신의 경제적 이익을 도모하기 위하여, 신문의 내용에 간섭하려는 경향이 노출되었다. 언론의 사명을 올바르게 수행하기 위해서 신문언론의 내부적 자유를 보장해야 할 필요성이 현저해졌다.

이러한 관점에서 신문법 제3조 제2항이 누구든지 신문의 편집에 관하여 규제하거나 간섭하면 처벌하도록 규정한 것이므로, 그 “누구든지”에는 신문사업자도 포함된다고 보아야 한다. 신문사업자에 대해서는 편집에 관한 규제·간섭을 금지하는 정도에 그치지 않고 더 나아가 제3조 제3항과 제6조 제3항에서 신문사업자에게 편집인의 자율적인 편집을 보장하고 신문기업 근로자의 전문적인 언론활동을 보호하도록 적극적인 법적 의무를 부과하고 있다. 그러므로 제3조 제2항은 신문의 외부적 자유뿐만 아니라 내부적 자유까지 아울러 보장하려는 것이라고 보아야 하며, 제3조 제2항은 신문의 외부적 자유를, 제3조 제3항은 신문의 내부적 자유를 보장하려는 취지라고 해석하여서는 아니된다.

따라서 신문법 제3조 제2항의 “누구든지”에 신문사업자가 포함되지 않는다고 해석하거나 제3조 제3항과 제6조 제3항이 규정한 신문사업자의 의무를 아무런 법적 효력이 없는 선언적 규정이라고 해석하여서는 안 된다. 위 조항들은 신문사업자 등에게 신문의 편집에 관한 법적 의무를 부과하고 있으므로, 그들 규정에 대한 심판청구를 각하할 것이 아니라 본안에 들어가 그러한 규정들이 언론의 자유 및 신문기업의 자유에 비추어 헌법적으로 허용되는 것인지에 관하여 판단하여야 한다.

(2) 신문법 제4조·제5조, 언론중재법 제4조·제5조 제1항

신문은 독자들에게 사회생활에 필요한 정보와 논평을 제공하여 사회적응능력을 향상시키고 자주적 의사를 형성하게 하고, 잘못에 대한 비판을 통하여 사회규범을 확립하고 국가사회의 비전과 발전방향을 제시하는 기능을 한다. 산업화가 고도화됨에 따라 사회현상은 매우 복잡하게 다양화·전문화되어 개인이 사회생활에 필요한 주변 현실을 제대로 파악하거나 판단하는 것은 지극히 어려워졌다. 그래서 복잡한 사회현실의 현상과 원인·결과를 보도하고 논평을 제공하는 것은 거대하고 복잡한 현대사회의 망망대해를 항해해야 하는 개인에게 지도와 나침반과 등대의 역할을 제공하는 것과 같다. 신문의 내용이 올바르지 못하면 독자가 미망(迷妄)에 빠지게 된다. 그리하여 오늘날 신문의 사실보도가 객관적으로 진실하여야 하고 논평이 공정하고 헌법 질서에 부합되는 가치체계를 제시하도록 요구하고, 신문이 단순히 사익을 추구하는 수단이 아니라 공공의 사명도 아울러 담당하는 것이 되도록 할 필요성이 커졌다.

그러나 매스 미디어의 발달로 인하여 언론매체 사이의 경쟁이 심화되고 신문기업의 상업주의 경향이 심화되어, 신문은 경쟁에서 이기기 위하여 또는 영리를 추구하기 위하여 객관적 진실 확인이 미흡한 상태로 보도하기도 하고 선동적·선정적 경향을 보이기도 한다. 신문의 비판기능과 광범위한 전파 기능이 광고를 강요하는 힘으로 이용되기도 한다. 그로 인하여 매스 미디어에 의존하고 있는 대중들에게 그릇된 정보를 제공하거나 편향된 시각을 제공하고, 경우에 따라서는 다른 주체의 기본권을 침해하기도 한다. 게다가 신문에 의한 정보의 제공은 불특정 다수의 대중에게 일시에 대량적·공개적으로 이루어지므로 그 효과는 실로 막대하다.

그리하여 신문이 담당하는 공공의 사명을 올바르게 수행하고 다른 주체의 기본권을 침해하는 일이 없도록 하기 위하여 신문법 제4조·제5조, 언론중재법 제4조·제5조 제1항이 규정된 것이다. 이는 신문사업자나 발행인뿐만 아니라 신문사업에 종사하는 취재기자나 편집인에게도 법적 의무를 부과하는 것이다. 이를 단순한 선언규정이라고 보아 그들의 권리의무에 아무런 영향을 주지 않는다고 보아서서는 안 된다.

그러므로 이들 규정에 대한 심판청구를 각하할 것이 아니라 본안에 들어가 그 규정들의 내용이 헌법에 비추어 용인될 수 있는지 여부를 심판하여야 한다. 특히 신문법 제4조 제2항 후문(사회 각계각층의 다양한 의견을 균형있게 수렴하여야 하고, 지역간·세대간·계층간·성별 간의 갈등을 조장하여서는 아니된다)은 신문과 사회 각계각층 사이에 갈등을 조장할 우려가 있고, 제5조 제3항 및 제5항은 신문사의 의견의 자유 또는 의견 표현의 자유를 제약한다고 볼 수도 있으므로, 그것이 헌법 제21조 제3항·제4항에 비추어 용인될 수 있는지 판단할 필요가 있다.

(3) 신문법 제8조

신문법 제8조는 정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자에게 독자의 권익을 보호하기 위한 의무를 부과하고 있다.

그 중에서 “정기간행물 및 인터넷신문의 편집 또는 제작의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 한다.”는 부분은 정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자가 자신의 이익을 위해서가 아니라 독자의 이익을 도모하도록 노력하라는 취지라고 보인다. 그런데 이러한 사항은 정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자의 자율과 자유시장 경쟁원리에 맡길 사항이지 국가가 법률로써 규정하여 간섭할 사항이 아니다. 그러므로 이러한 규정의 입법목

적이 헌법상 허용될 수 있는지, 신문기업의 자유를 침해하는지 여부에 관하여 본안에 들어가 심판할 필요가 있다.

한편 제8조는 “독자가 정기간행물 및 인터넷신문의 편집 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록” 하라고 요구하고 있다. 그런데 독자를 신문의 편집 또는 제작에 관한 의사결정에 참여하게 하는 것은 독자의 의견을 신문의 편집 또는 제작에 반영하는 것과는 차원이 다른 문제이다. 정기간행물 및 인터넷신문의 편집 또는 제작에 관한 의사결정은 정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자의 고유영역이고 언론기업 내의 전문적인 부서와 언론인들이 담당할 사항이지 독자가 관여할 사항이 아니다. 게다가 정기간행물 및 인터넷신문의 독자는 특정되지 아니하는 무수히 많은 대중이므로 그들을 정기간행물 및 인터넷신문의 편집 또는 제작에 관한 의사결정에 참여시키는 것도 현실적으로 불가능하다. 따라서 위 부분 역시 정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자의 언론의 자유 및 기업의 자유를 침해할 가능성이 있으므로 본안에서 판단되어야 한다.

다. 각하된 부분 중 일부에 대한 재판관 권 성, 재판관 김효종의 위헌의견

(1) 신문법 제3조 제3항, 제6조 제3항, 제18조  
[편집의 자유·독립 조항]

(가) 신문법 제3조 제3항

이 조항이 신문의 자유를 침해하는지 여부를 살펴본다.

신문사의 소유와 경영이 분리됨에 따라 신문발행인과 편집인이 분리되고 신문의 편집은 편집인 내지 편집국 기자들의 독자적이고 전문적인 작업에 의하여 이루어지는 경향이 있다. 그런데 연혁적으

로 볼 때, 신문의 발행인 혹은 신문사업자(이하 양자를 아울러 “신문사업자”라고 표시한다)는 주로 자신의 정치적·사회적 주장을 알리기 위하여 신문을 발행하였고 그에 따라 자신이 바로 신문의 편집인이 되었으며 신문에 의한 이러한 의견표현을 보호하는 것은 역사적으로 언론·출판의 자유의 중요하고도 주된 역할이었다.

그러므로 신문의 발행은 신문의 편집과 분리하여 생각할 수 없는 것이고 오늘날에도 자신이 편집인을 겸하거나 아니거나 간에 신문사업자는 신문의 존속과 경영을 책임질 뿐만 아니라 신문의 편집에 대한 근본적인 권한과 책임을 지닌다고 보아야 한다.

신문사업자에게 고용된 편집인은 고용계약에서 부여된 또는 위임계약(묵시적인 위임을 포함한다)에서 위임된 편집업무를 수행할 뿐이며 편집에 대한 기본방향 내지 신문의 경향성은 신문사업자가 결정하는 것이다. 편집내용의 잘잘못에 대한 최종적 영예와 책임 역시 신문사업자가 질 수밖에 없다. 그러므로 비록 신문의 편집이 전문적인 언론인(편집인)에 의하여 행사될 필요가 있고 되도록 사주나 신문사업자의 지나친 상업적 관심과 폐쇄적 독단성을 순화하는 것이 바람직하다고 하더라도, 신문사업자를 신문의 편집에서 전적으로 배제하는 입법은 신문사업자의 본유적이고 고유한 편집권을 박탈하는 것이 되고 이것은 신문의 자유에 대한 침해로 연결되어 결코 허용할 수 없는 것이다. 신문의 편집권은 신문의 자유의 핵심에 속하므로 신문사업자로부터 편집권을 박탈하는 것은 신문사업자의 신문의 자유에 대한 완전한 침해로 직결되기 때문이다.

그렇다면 이 조항은 신문사업자의 편집권을 박탈함으로써 신문사업자의 신문의 자유를 침해하여 위헌임이 분명하다.

(나) 신문법 제6조 제3항

이 조항의 위헌 여부에 대하여 본다.

이 조항이 신문사업자의 편집권을 박탈함으로써 위헌이 되는 점은 위의 제3조 제3항의 판단에서 본 바와 전적으로 동일하다.

(다) 신문법 제18조

이 조항의 위헌 여부에 대하여 본다.

이 조항의 입법목적이 신문사업자로 하여금 편집인 등 종사자의 내부적 자율을 보장하도록 하기 위한 것이라고 하여도 신문사업자가 편집에 관한 근본적 권한을 유지하고 있는 이상, 내부적 자율의 보장은 신문사업자의 권한을 침해하지 않는 범위 내에서만 이루어져야 한다.

그런데 이 조항은 편집규약에 ‘편집위원회의 편집의 공공성과 자율성 보장’, ‘편집의 기본원칙에 위배되는 양심적 거부권’에 관한 사항 등을 포함시키도록 하고 있는바, 이렇게 하는 것은 신문사업자가 자치적으로 정할 사항을 법으로 강요하는 것이며 신문사업자의 신문편집방향과 배치되는 편집인의 편집권한을 인정하는 것이 되어 신문사업자의 편집권은 심각하게 축소된다.

결국 이 조항은 신문사업자의 편집권보다는 편집인 내지 편집위원회의 그것을 일방적으로 보호하는 것이고 이로 인하여 신문사업자의 신문발행·편집의 자유는 그에 대한 제한의 합리성 유무와 관계없이 본질적으로 제한을 받게 되고 이것은 신문사업자의 신문의 자유를 침해하여 위헌이 된다.

(2) 신문법 제4조, 제5조, 언론중재법 제4조,

제5조 [언론의 공적 책임 조항]

이 조항들이 신문의 자유를 침해하는 것인지 여부를 살펴본다.

언론·출판의 자유는 다양한 사상과 의견이 자유롭게 교환되기 위한 기본 전제이며 민주주의의 불가결한 실질적 성립요건이다. 이 자유가 있음으로

인하여 국가의 간섭 없이 다양한 의사가 외부에 표출되고 활발한 의사소통이 이루어지게 된다. 만일 국가가 특정 의견을 사전에 억제하거나 일정한 방향의 의견만을 표출하도록 강요한다면 언론·출판의 자유는 없는 것과 마찬가지이다. 그러므로 언론·출판 등 표현의 자유는 본질적으로 검열이나 사전적 억제와는 상충되는 것이다. 나아가 표현의 자유에 대한 제한은 공익을 위하여 불가피한 경우로 한정되어야 하며 표현에 대한 책임의 추궁은 본질적으로 사후적 문책이 되어야 한다.

그런데 이 조항들은 언론기관으로 하여금 특정한 방향의 언론을 사전에 억제하거나 통제하고 있다. 예를 들어, 신문(정기간행물)은 ‘국민의 화합과 조화로운 국가의 발전’에 이바지하여야 하며, ‘사회각계각층의 다양한 의견을 균형있게 수렴하여야 하고 지역간·세대간·계층간·성별간 갈등을 조장하여서는’ 안 되며(신문법 제4조 제2항), ‘부도덕한 행위나 사행심을 조장’해서는 안 되고(같은 조 제5항), 보도는 ‘공정하고 객관적이어야 한다’(신문법 제5조 제1항, 언론중재법 제4조 제1항)라고 요구한다. 또한 정기간행물은 편집에 있어서 ‘불합리한 차별’을 두어서는 안 되며(신문법 제5조 제2항), 소수집단이나 계층의 이익을 ‘충실하게 반영하도록 노력하여야’ 하며(제3항), ‘정부·정당 또는 특정 집단의 정책 등을 공표함에 있어’ 다른 집단에게도 ‘균등한 기회’가 제공되도록 하여야 하고 ‘균형성’이 유지되도록 할 것(신문법 제5조 제5항)을 주문한다.

이러한 내용들은 결국 언론사의 자율과 책임에 맡겨두어야 할 선택과 윤리적 결단을 법률상의 의무로써 강제하는 것이고 사적 기관인 언론사들에게 공익의 추구를 최우선적 과제로 부과하는 것이며, 이로써 언론사가 본래 정당하게 추구하고 지향할 수 있는 사익과 독자적인 경향성이 불가피하게 억

제되는 효과가 발생한다. 신문은 일정한 정치적 경향 등을 지닐 수 있고 그러한 경향에 부합하는 사람이나 집단에게 우호적인 논지를 펼 수 있어야 한다. 그리고 그러한 경향성을 보호하는 것은 연혁적으로 신문의 자유의 중요한 역할이었다. 신문이 표출하고 지지하는 일정한 경향이 비록 정부의 정책에 반대되거나 특정 계층에게 불리하다 하더라도 이에 대한 평가와 선택의 문제는 여론과 사상의 자유시장에 맡기고 국가는 개입하지 말아야 한다. 이것이 바로 언론의 자유인 것이다.

자유언론제도에 맞도록 다양한 언론이 시장에 나와서 서로 공정하게 경쟁할 수 있도록 국가가 정책적 배려를 할 수는 있지만 미리부터 모든 언론기관에게 중립적이고 균형 있게 다양한 의견을 전달할 것을 요구할 수는 없는 것이다. 신문의 보도와 논지에 대한 국민들의 자율적 평가를 통하여 언론의 시장에서 선택과 책임 추궁이 사후적으로 이루어지도록 보장되면 족한 것이고 법률이 미리부터 언론의 내용에 간섭할 수는 없는 것이다.

국가가 나서서 보도가 '공정하고 객관적일 것', '소수집단이나 계층의 이해관계를 충실히 반영할 것', '보도의 균형성을 유지할 것' 등을 법률로 요구하는 것은 사적 주체인 신문에게 그가 지니는 개별적 경향성보다는 공익을 더 추구하도록 강요하는 것이다. 이렇게 되면 신문은 이 조항들이 요구하는 객관성, 공정성, 공익성에 부합하기 위하여 고유한 논조나 경향성을 표출하는 보도나 편집을 스스로 억제하게 될 것이다. 이는 언론의 자유를 사전에 위축시키는 효과를 가져온다.

또한 이 조항들이 규정한 '객관성, 공정성, 균형성' 과 같은 개념은 중립·무색의 것으로 보이지만 그 추상성 때문에 언론의 자유를 제한하는 법률용어로 받아들이기에는 지나치게 불명확한 것이고 따

라서 그 규정에 맞는지 여부에 대한 판단이 정부에 의하여 자의적으로 행하여질 위험도 있다. 언론의 자유를 제한하는 법률에 대해서는 비록 그 제한이 중립적이고 무색투명한 것으로 보이더라도, 언론에 민감하게 반응하는 국가권력의 속성을 고려할 때, 국가가 휘두를 수 있는 위험한 '간섭의 칼날'을 헌법재판소가 적극적으로 개입하여 이를 봉인(封印)하여야 할 것이고 이것이 헌법재판제도의 본질에 부합하는 것이다. 법률의 위헌 여부에 대한 헌법재판은 법률에 의한 구체적 침해를 되도록 미리 예방하는 것에 사실상 그 본질이 있기 때문이다.

이 조항들은 비록 그 위반에 대한 제재조항은 없지만 언론의 자유에 미치는 제한적 효과 내지 위축 효과가 큰 데다가 그 불명확한 개념이 언론에 대한 권력의 포위와 압박을 가능케 할 빌미와 공간을 제공하므로 신문 등 정기간행물사업자의 언론의 자유를 침해하여 위헌인 것이다.

(3) 신문법 제27조, 제28조 제3항

[신문발전위원회 조항]

이 조항들이 신문의 자유를 침해하는지 여부를 살펴본다.

이 위원회의 주된 업무는 신문발전기금의 관리·운영인데, 신문발전기금은 불가피하게 선별적이고 차등적으로 사용될 수밖에 없고 이러한 선별·차등 지원은 필연적으로 신문사 간의 경쟁을 왜곡한다. 우선 시장지배적사업자로 추정되는 신문에 대하여는 기금의 지원이 전적으로 배제된다(신문법 제34조 제2항 제2호). 나아가 신문법 제34조 제1항 각호에 열거된 사업, 즉 언론의 다양성 촉진과 신문산업의 진흥, 독자의 권익 보장, 신문의 유통구조 개선 등을 위한 신문사업자의 노력을 위원회가 평가하여 그에 따라 기금의 지원이 선별적이고 차등적으로 이루어지게 된다. 그 결과 기금의 지원을 못받거나 적게 받는 신문사업자가 그렇지 않은 신문

사업자에 비하여 경쟁에서 불리하게 될 것임은 말할 것도 없을 뿐만 아니라 이러한 불이익을 피하기 위한 신문사업자의 시장 밖에서의 움직임에다가 신문발전위원회의 자의적이거나 불공정한 평가가 겹쳐진다면 경쟁의 왜곡은 심각한 문제를 일으킨다. 이 조항들은 신문발전위원회를 문화관광부에 설치하고 그 위원을 문화관광부장관이 위촉하도록 함으로써 위원회의 독립성과 중립성을 결정적으로 훼손하고 있고 한편 신문법 제34조와 제35조에 의하면 신문발전기금의 지원기준과 방식, 국가의 중립성과 공정경쟁을 보장하는 장치 등에 관한 규정이 없이 신문발전기금의 관리·운용을 신문발전위원회에 일임한 문제가 있는데 이러한 결함은 신문발전위원회의 신문사업자에 대한 평가가 불공정하게 이루어질 위험을 더욱 제고한다.

신문의 자유는 언론시장에서의 자유로운 경쟁을 보장하는 것까지를 포함하는 것이다. 신문은 신문사 설립의 자유, 취재·편집·보도의 자유, 배달·판매·보급의 자유를 내용으로 하는데 자유로운 경쟁의 저해는 결국 신문의 판매·보급의 자유를 제약하는 효과를 가져오기 때문이다.

그러므로 이처럼 경쟁을 왜곡하는 것은 신문의 자유를 침해하는 것이고 자유로운 신문제도라는 객관적 법질서를 보장한다고 하는 입법목적에도 맞지 않는다.

이상의 이유에서 이 조항들은 신문의 자유를 침해하여 위헌임을 면할 수 없다.

(4) 신문법 제33조, 제34조(제2항 제2호 제외), 제35조 [신문발전기금 조항]

이 조항들이 신문의 자유를 침해하는지 여부를 살펴본다.

신문법 제34조 제1항 각호에 열거된 사업, 즉 언론의 다양성 촉진과 신문산업의 진흥, 독자의 권익 보장, 신문의 유통구조 개선 등을 위한 기금의 사

용은 선별적이고 차등적으로 이루어질 수밖에 없다. 법 제17조에 해당하는 시장지배적사업자에 대한 지원의 금지(제34조 제2항 제2호) 같은 것은 그 대표적인 경우이다. 그밖에도 선별적이고 차등적인 사용이 불가피할 수밖에 없다는 점에 대하여는 이미 위에서 언급한 바와 같다(제27조 및 28조에 대한 판단 참조). 나아가 이러한 선별·차등지원이 신문사업자 간의 자유롭고 공정한 경쟁을 왜곡하여 신문의 자유를 침해한다는 점 역시 위에서 이미 본 바와 전적으로 동일하다. 아울러 또한 정부의 출연금으로 운용되는 발전기금의 지원을 받는 신문사업자는 정부에 대한 비판기능을 효과적으로 수행하기 어려울 수 있고 다른 기금으로부터의 전입금에 의한 지원 역시 그 기금과 관련 있는 단체나 정부기관 등에 대하여 공정한 보도를 하는 데 지장을 줄 수 있으므로 이러한 측면에서도 이 조항들은 신문의 독립과 자유를 저해할 우려가 높다.

그러므로 선별·차등의 지원을 예정하고 있는 신문발전기금제도는 신문사업자인 청구인들의 신문의 자유를 침해하여 위헌이다.

(5) 신문법 제37조 [신문유통원 조항]

이 조항이 신문의 자유를 침해하는지 여부를 살펴본다.

신문유통원은 법인으로 하되 감독관청으로부터 재단법인에 준하는 감독을 받게 되고(신문법 제37조 제2항 및 제6항) 국고의 지원을 받게 되므로 그 운영을 국가가 간섭할 길이 마련되어 있다. 신문의 배포에 정부가 직접 개입하는 것은 신문사 간의 자유로운 경쟁을 훼손하는 것이며 국가의 감독과 영향 아래에서 사실상 신문배급제를 운영하는 것을 의미한다. 이러한 입법수단은 신문사업자 간에 국가의 개입에 의한 차별취급을 예정하는 것이므로 결국 신문발전기금에서 본 바와 똑같은 위헌의 문제를 내포하고 있다. 그러므로 위 조항은 신문의

자유를 침해하여 위헌이다.

## 7. 본안판단에 대한 반대의견

가. 신문법 제15조 제2항에 대한 재판관 권 성, 재판관 김효중, 재판관 조대현의 반대의견 (위헌)

(1) 다수의견은 이 조항이 이종 미디어 간의 결합·집중을 억제하기 위한 규정으로서 신문사업자인 청구인들의 신문의 자유를 제한하는 것이기는 하지만, “일간신문과 지상파방송 간의 겸영금지가 언론다양성 보장과 아무런 실질적 연관성 없다는 것이 명백할 정도로 미디어매체나 정보매체 환경의 획기적 변화가 발생하지 않은 한” 겸영금지의 문제는 입법자의 미디어정책적 판단에 맡겨져 있다고 보았다.

그러나 언론의 자유와 관련된 정책은 쉽게 입법 재량의 영역으로 허용되어서는 안 될 것이며 그 헌법적 정당성이 엄격하게 판단되어야 한다. 그러므로 다수의견의 논리와는 반대로, 일간신문과 지상파방송 혹은 뉴스통신 간의 겸영이 광범위하게 행하여지고 이로 인하여 언론의 다양성이 심각하게 훼손되고 있음이 명백하다는 보편적 상황인식이 사회일반에 의하여 공유되지 않는 한, 겸영의 금지는 합리적인 정책재량의 범위를 일탈한다고 보아야 한다. 헌법재판소는 언론의 자유가 민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적인 지위를 지닌다고 보았는바(헌재 1991. 9. 16. 89헌마 165, 판례집 3, 518, 524) 언론의 자유가 지닌 그러한 기능적·우월적 성격을 고려할 때 언론의 자유에 대한 제한은 그 제한을 정당화할 만큼 긴급하고 공익 목적의 달성에 필요한 최소한의 범위 내에서만 가능한 것이다.

신문의 자유는 언론의 자유와 신문산업의 기업활동의 자유를 포함한다. 일간신문에게 지상파방송이나 뉴스통신의 겸영을 금지하는 것은 언론의 전과 방법의 자유를 제한하는 것이고 그러한 방송과 통신을 겸영할 자유를 일간신문에 한하여 금지하는 것이며 또한 그것은 새로운 미디어 영역에 진출하려는 신문기업의 자유에 대한 제약을 의미하는 것이기도 하다. 그렇다면 그러한 기본권 제한에 대해서는 정책적 재량의 영역이라는 이유로 가볍게 넘어갈 것이 아니라 헌법재판소가 이를 엄격히 심사하여야 한다.

오늘날 일간신문의 이종매체 겸영이 가져올 수 있는 매스커뮤니케이션 발달의 긍정적 효과와 언론기업 경영의 효율성 증대는 가시적인 것임에 반하여, 그러한 겸영이 초래할 언론의 독과점의 폐해나 언론의 다양성의 훼손에 대한 평가는 일률적으로 말할 수 없고 구체적 겸영 양태에 따라서 개별적으로 검토할 사항이다.

신문·뉴스통신·방송은 다같이 매스미디어라고 하여도 그 기능과 특색이 다르다. 뉴스통신은 편제된 뉴스를 다양하게 수집하여 대중언론매체에게 보급하고, 방송은 시간과 수단의 제약 때문에 뉴스의 개괄적인 내용을 시청각적으로 보도하고, 신문은 뉴스의 자세한 내용과 평론을 문자화하여 보도한다. 그에 따라 각 매체마다 언론의 기능과 효과도 다르게 된다. 그러므로 동일한 사업자가 종류가 다른 미디어를 겸영하거나 동일한 주주가 이종의 또는 동종 다수의 미디어 사업의 과반수 주식을 소유한다고 하여 언론의 독점이 이루어지거나 언론의 다양성이 훼손된다고 할 수 있는지 의문이다.

오늘날 통신기술 및 디지털기술의 발달로 인하여 매스미디어는 다양화되고 있으며 방송·통신 등 미디어 간의 융합이 이루어지고 있고 방송전파의 희소성은 줄어들고 있다. 지상파 방송사들이 위성·

케이블·DMB(디지털 멀티미디어 방송)·IPTV(인터넷 프로토콜 티브이) 등 뉴미디어를 이용하여 사업영역을 확장하고 있으며 외국의 주요 신문사들은 방송사를 겸영하면서 다수의 정보를 다양한 미디어를 이용하여 전파함으로써 매스커뮤니케이션의 효과를 극대화하고 경제적 효율을 도모한다. 한편 위성방송, 인터넷 등 새로운 매스미디어의 발전에 따라 신문산업은 위축의 징후를 보이기도 하므로 신문사업자는 방송이나 통신의 콘텐츠사업자 등이 되어 활동 영역을 넓히거나, 방송·통신의 겸영을 통하여 신문사업의 경영효율화를 도모할 필요성이 현저하게 되었다.

이러한 상황에서는 이 조항에서와 같이 일간신문사의 뉴스통신·방송사업 겸영을 일률적으로 금지할 것이 아니라 겸영으로 인한 언론의 집중 내지 시장지배력의 효과를 고려하여 선별적으로 통제하는 방법이 바람직하며 프랑스, 미국, 오스트리아 등에서도 그러한 방식으로 규제가 이루어지고 있다. 따라서 상호 겸영으로 인한 부정적 효과는 구체적이고 개별적인 상황에서 선별적으로 교정이 가능하다고 보는 이상, 이 조항이 일률적으로 겸영을 금지하는 것은 결국 입법수단으로서 필요한 최소한의 것이라고 볼 수 없다.

그러므로 이 조항은 신문사업자인 청구인들의 언론표현 방법의 자유와 기업경영의 자유를 침해하는 것이다.

(2) 나아가 이 조항은 명확성 원칙에도 위배된다. 이 조항은 그 위반에 대한 형사처벌을 규정하고 있는데 이 조항이 금지하는 ‘겸영’의 의미는 매우 불명확하다. 이를 다수의견과 같이 동일한 법인 내의 목적사업으로 일간신문과 뉴스통신 또는 방송사업을 함께 경영하는 것을 말한다고 보는 견해가 있는가 하면, 동일 법인 내에서의 경영뿐만 아니라 신문사가 뉴스통신이나 방송사의 지배주주가 되어 실

질적으로 일간신문과 뉴스통신이나 방송사업을 함께 경영할 수 있는 상태도 금지하는 취지라는 견해도 있고, 동일 법인 내에서의 경영뿐만 아니라 신문사가 주식이나 지분의 취득과는 상관없이 임원겸임 등의 방법으로 사실상 일간신문과 뉴스통신이나 방송사업을 함께 경영하는 것을 금지하는 취지라는 견해도 존재한다.

표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서 명확성 원칙은 특별히 중요한 의미를 지닌다. 민주사회에서 표현의 자유가 수행하는 역할과 기능에 비추어 볼 때, 불명확한 규범에 의한 표현의 자유의 규제는 헌법상 보호받는 표현에 대한 위축적 효과를 수반하기 때문이다. 즉 무엇이 금지되는 표현인지가 불명확한 경우에는 자신이 행하고자 하는 표현이 규제의 대상이 아니라는 확신이 없는 기본권주체는 규제를 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 될 가능성이 높은 것이다. 그렇기 때문에 표현의 자유를 규제하는 법률은 그 규제에 의하여, 마땅히 보호되어야 할 다른 표현에 대하여까지 위축적 효과가 미치지 않도록, 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327, 341-342; 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480, 판례집 14-1, 616, 628).

이 조항은 ‘겸영’이라는 애매한 용어를 기본권 제한의 주된 개념으로 사용하고 있는바 수많은 형태의 겸영 중 금지되는 것의 기준과 대강을 예측할 수 없고 이로 인하여 일간신문사는 일단 겸영을 자제하게 되어 언론의 자유가 위축될 가능성이 크다.

다수의견은 위에서 언급한 바와 같이 한정적으로 겸영의 개념을 정의하고 있지만 아직 이에 대한 법원의 확립된 판례도 없고 학설상 일관성 있는 해석론도 없는 상태에서 그러한 견해가 법집행자의 자의적인 법해석을 예방할 수 있다고 단정하기 어렵다.

그러므로 이 조항은 헌법상의 명확성 원칙에도 위배된다.

나. 신문법 제15조 제3항에 대한 재판관 송인준, 재판관 이공헌의 반대이견(합헌)

(1) 우리는 신문법 제15조 제3항 중 일간신문의 지배주주가 뉴스통신 법인의 주식 또는 지분의 2분의1 이상을 취득 또는 소유하지 못하도록 함으로써 이종 미디어 간의 결합을 규제하는 것이 헌법에 위반되지 아니한다는 점에 대하여는 신문법 제15조 제3항에 대한 재판관 윤영철, 재판관 김경일, 재판관 주선희, 재판관 전효숙의 의견과 견해를 같이 한다.

(2) 위 조항 중 일간신문 상호간의 복수소유 규제 부분 역시 합헌이다.

위 조항은 일간신문을 경영하는 법인의 주식 또는 지분의 2분의1 이상을 소유하는 자가 다른 일간신문법인의 주식 또는 지분의 2분의1 이상을 취득 또는 소유하지 못하도록 하여 일간신문 상호간의 동종 미디어 결합 또한 규제하고 있다.

그런데 위 조항을 통하여 신문의 복수소유를 규제하는 대상은 원칙적으로 일간신문의 지배주주이지 일간신문법인은 아닌바, 이와 같이 지배주주의 복수소유만을 주로 규제하는 것은 1인 사주의 지배 하에 놓이는 신문의 출현을 억제하겠다는 것으로 이 또한 신문의 다양성 제고와 밀접한 관련이 있다. 특히 사주의 신문사 지배력이 강하고, 사주로부터의 편집권 독립이 부족하다고 지적되는 오늘날 우리 신문의 현실에서는 신문사주 개인의 장악 하에 놓이는 신문이 많아진다는 것은 그만큼 신문의 다양성을 저해할 실질적 위험성이 높아진다는 것을 의미한다. 특정 재벌의 경제력집중이 건전한 시장 경제의 발전을 해치는 것과 마찬가지로, 특정 신문

사주에 의한 신문의 집중 현상 역시 신문시장의 건전한 발전 및 신문의 공적 기능 보장에 역행하는 것이다.

오늘날 언론의 기업화와 상업적 영향력으로 인하여 언론이 민주적이고 다원적인 여론형성의 기능을 수행하는 과정에서 '정도언론'(正道言論)을 이탈하여 여론을 왜곡하고 사인에게 피해를 줄 가능성이 증가하고 있다. 따라서 언론의 자유를 보장하는 한편 정도언론을 위한 사회적 장치가 요구되고 있다. 입법자는 그러한 사회적 현실에 기초하여 위와 같은 규제를 한 것이다.

국민의 대표자인 입법자가 제정한 법률은 되도록 합헌성이 추정되어야 하며, 법률이 헌법에 조화하여 해석될 수 있는 경우에는 위헌으로 판단되어서는 안 된다는 것은 그간 헌법재판소가 위헌성 심사에서 중시해 온 대원칙이었다. 신문법은 여러 가지 신문의 자유에 대한 제한장치를 두고 있지만, 신문의 자유 못지않게 정언(正言)을 보장하기 위한 입법적 필요성이 인정되는 이상 그러한 제한의 위헌성 심사에는 신중한 접근이 필요하다.

신문법 제15조 제3항이 군소 일간신문의 여하를 불문하고 규제하는 것은 시장지배력의 관점에서 신문의 다양성을 보장하려는 것이고, 이에 더하여 외형적인 다수 신문의 존재에도 불구하고 이들 신문을 특정 신문사주가 실질적으로 장악함으로써 발생할 수 있는 신문의 다양성과 언론의 폐해를 방지하려는 것이다. 위 조항은 이를 위한 규제이므로 입법적 정당성을 가지며, 이를 위해 채택된 수단에 있어서도 일간신문법인의 주식·지분의 취득·소유를 모두 금지하는 것이 아니라 제한적으로 다른 일간신문법인의 주식·지분의 2분의1 이상을 넘는 취득·소유만을 금지하고 있다.

결국 위 조항은 정당한 입법목적 달성을 위하여 허용되는 필요한 규제를 하고 있으므로 헌법에 위

반되지 아니한다.

다. 신문법 제16조 제1항, 제2항, 제3항에 대한  
재판관 권 성, 재판관 김효종,  
재판관 조대현의 반대의견(위헌)

(1) 이 조항들은 일간신문사로 하여금 전체 발행부수, 유가 판매부수, 구독수입, 광고수입, 총 발행주식 또는 지분총수와 자본내역, 100분의5 이상의 주식 또는 지분을 소유한 주주 또는 사원의 개인별 내역에 관한 사항을 신고하여 검증을 받고 이들이 공개되도록 규정하고 있다.

(2) 그러나 이 조항들은 우선 그 입법목적의 정당성이 인정되지 아니한다. 다수의견은 위에 열거한 정보가 신문법 제15조의 겸영·소유금지과 제17조의 시장지배적사업자 추정 규정의 실효성을 담보하기 위해 필요하다고 보고 있지만 제15조 제2항·제3항과 제17조는 위에서 본 바와 같은 이유로, 각 위헌이라고 판단하기 때문에 이들 조항의 실효성을 담보한다는 입법목적은 더 이상 정당성이 인정될 여지가 없다.

(3) 혹시 신문의 투명성을 확보하기 위하여 위의 여러 자료들을 제출시켜 검증·공개할 필요가 있다 하더라도 그와 같은 자료의 제출·검증·공개는 직접적으로 신문사업자의 기업의 자유를 제한하는 것인데 신문기업의 자유를 침해하면서까지 신문의 투명성을 확보할 필요가 있는지 의문이다.

과거 미국이나 프랑스에서 문제되었던 것처럼 신문 소유자가 자신의 편향된 정치적 신조의 확산이나 성취를 위하여 익명으로 여론을 조작하는 폐해가 우리나라에서 현실화되고 있다면 모르거니와 그렇게 볼 사정이 없기 때문이다.

다수의견이 지적하는 바와 같이 이 조항들에 의하여 요구·공개되는 자료들 중 상당수의 것은 이미 다른 법률에 의하여 관계기관에 제출되는 것도

있다. 그러나 그것은 과세, 공정거래질서의 유지, 채권자나 주주의 보호 등과 같은 명백하고 합법적인 목적을 위하여, 부당한 공개의 금지 하에 이루어지는 것이므로, 이 조항들과 같이 모호한 입법목적을 위하여 소유와 경영에 관한 상세하고 광범위한 자료를 다시 제출케 하고 이를 검증한 뒤 모두 일반에게 공개하는 것을 정당화시킬 수는 없다.

더구나 그러한 정보들은 신문사업자로서는 일반에게 공개되기를 원하지 않는 자료일 수도 있고, 특히 소유자에 대한 정보의 폭넓은 공개는 필수적으로 개인의 프라이버시를 노출시키게 되고, 그 결과 특정 신문에 대한 개인의 투자를 저해할 수도 있다. 신문의 자유는 신문사가 개별적으로 지닌 자신만의 정치적, 사회적 경향성을 보호하는 것을 포함한다. 그렇다면 그러한 경향성의 구현에 부정적 영향을 초래할 수 있는 소유자 관련 정보 등의 신고·검증·공개는 언론의 자유를 지나치게 제약하는 것이다.

(4) 독자에게 신문의 선택에 필요한 정보를 제공하거나 신문산업의 진흥을 위한 것이라면 이 규정들은 그를 위한 적정한 수단이 되지 못하고 나아가 최소침해의 원칙에도 어긋난다.

일반적으로 독자들은 신문의 내용과 논지를 기준으로 하여 신문을 선택하므로 신문을 누가 소유하고 있는지, 그 경영실적은 어떤지 하는 것은 기껏해야 부차적인 고려 사항일 뿐이다. 그러므로 독자들의 선택권을 보장하고 이로써 신문의 다양성을 촉진하기 위하여서라면 이 제도는 불필요하고 부적절한 것이다.

신문산업의 발전을 지원하기 위해서라면 날로 발전하는 통신기술과 디지털기술 등 첨단 기술과 정보를 신문산업이 신속히 이용하여 변화되는 언론의 환경에 적절히 적응할 수 있도록 교육과 정보이용의 환경을 제공하고 이를 개선하여 주는 것이 신

문사업자의 자유를 제한하지 않으면서도 그 발전을 지원하는 적절한 수단일 것이다.

신문기업의 경영자료를 모두 공개한다면 발행부수가 적은 신문은 독자와 광고의뢰인으로부터 외면당할 위험성이 있으므로 오히려 신문산업의 발전에 도움이 되기 어렵다. 신문사업자에 대한 지원 여부를 판단하기 위하여 경영자료가 필요하다면 지원을 요청하는 사업자에게만 경영자료를 제출하도록 요구하여도 충분할 것이다. 광고주를 위하여 신문의 경영자료를 공개할 이유는 없을 것이지만 혹 필요한 경우가 있다면 광고주의 요청이 있을 때 발행부수 정도를 제공하는 것으로 족할 것이다.

그러므로 모든 신문사업자에게 일률적·강제적으로 소유 및 경영에 관한 자료의 제출을 요구하고 이를 공개하는 것은 기본권 제한의 요건으로 요구되는 수단의 적절성과 피해의 최소성을 모두 갖추지 못한 것이다.

(5) 그렇다면 이 조항들은 신문사업자인 청구인들의 신문의 자유를 침해하는 것이므로 그에 대한 위헌이 선고되어야 하고 이들이 합헌임을 전제로 하는 제16조 제4항 역시 함께 위헌이 선고되어야 할 것이다.

라. 신문법 제17조에 대한 재판관 주선회, 재판관 이공현의 반대의견(합헌)

(1) 다수의견은 신문법 제17조가 신문이라는 상품시장에서 시장지배적사업자의 지배력을 판단하는 기준인 시장점유율을 발행부수만으로 정하고 있는 것에 대하여, 신문시장의 시장지배력을 판단할 수 있는 요소로는 발행부수 이외에 신문매출액, 구독자수, 광고매출액 등이 다양하게 존재할 수 있는데, 발행부수만을 평가 요소로 삼아 시장지배력 여부를 평가하는 것은 합리적이지 않다고 한다.

그런데 신문시장의 시장지배적사업자 추정 요건에 관한 문제는 사회적·경제적 평가와 예측에 관한 문제로서 입법자에게 넓은 입법재량이 주어졌 있는 분야이므로(헌재 2002. 10. 31. 99헌바76등, 판례집 14-2, 410, 433; 헌재 2002. 11. 28. 2001헌바50, 668, 680 등 참조), 그 형성의 범위 내에서 시장지배적사업자의 평가요소나 기준율을 정한 것이라면 이는 헌법상 정당하다고 할 것이다.

신문법 제17조가 발행부수만을 기준으로 시장점유율을 평가하도록 한 것에 대하여 보건대, 발행부수는 신문시장의 시장지배력을 판단할 수 있는 1차적이고도 직접적인 요소이다. 신문시장에서의 시장지배력은 발행부수에 의해 결정되고, 신문매출액, 구독자수, 광고매출액 등은 발행부수를 중심으로 형성되는 요소들에 불과하다. 따라서 신문법 제17조가 다른 기준이 아닌 발행부수를 시장지배력을 평가하는 기준으로 삼았다고 하여 이것이 신문의 자유를 지나치게 제한하고 있다고 볼 수는 없다.

(2) 또한 다수의견은 신문시장의 시장지배력을 평가함에 있어 서로 다른 경향을 가진 신문들에 대한 개별적인 선호도를 합쳐 이들을 하나의 시장으로 묶는 것은 합리적이지 않다고 한다.

그런데 신문법 제17조는 신문에 특유한 의사표현의 규제에 관한 규정이 아니라 신문시장의 외적 조건의 규제에 관한 규정이다. 신문사가 독자적인 사시(社是)와 논조로 의사표현 분야에서 경쟁관계에 있더라도, 그것과는 별개로 그 경제적인 분야에서 과점적 지위를 유지하기 위하여 부당한 가격결정이나 부당한 사업활동의 방해, 시장진입의 제한 등 지위남용행위(공정거래법 제23조)를 단독으로 혹은 담합하여 행함으로써 시장질서를 어지럽히는 문제는 여전히 남아 있다. 따라서 경향의 유사성 여부를 불문하고 복수의 신문사업자가 결합하여 점유하는 시장지배력을 기준으로 시장지배적사업자의 추

정 여부를 판단한다 하더라도 이것이 불합리한 것이라고 할 수는 없다.

다수의견은 또한 그 취급분야와 독자층이 서로 다른 일반일간신문시장과 특수일간신문시장을 동질의 시장으로 보고 하나의 시장으로 묶어서 시장지배력을 평가하도록 하는 것에 대해서도 합리적이지 않다고 한다.

그런데 오늘날과 같이 독자들의 신문수요 또는 신문선택의 기준이 다양하게 분화되고 있는 현실에서 일반일간신문과 특수일간신문이 상호 경쟁관계가 성립할 수 없는 완전히 별개의 시장이라고 단언하기 어렵다. 뿐만 아니라 신문법 제12조가 스스로 일간, 주간, 월간, 계간 등의 간별(刊別)을 신문 구분의 주요 표지로 삼고 있는 점을 감안하면, 일간신문 전체나 일부를 하나의 단일시장으로 규정하였다고 하여 그 입법정책적 판단이 잘못되었다고 보기는 어렵다. 만약 특수일간신문을 제외하고 일반일간신문만을 하나의 시장으로 규정한다면 단위시장의 규모가 축소되어 청구인들과 같은 일반일간신문에 대한 규제 효과는 오히려 더 강화되는 결과가 된다.

(3) 나아가 다수의견은 발행부수를 기준으로 하여 인정되는 시장지배적 지위는 결국 독자의 개별적, 정신적, 정서적 선택에 의하여 형성되는 것인 만큼 그것이 불공정행위의 산물이라거나 특별히 불공정행위를 초래할 위험성이 크다고 할 수 없음에도 불구하고, 신문법 제17조는 신문사업자를 일반사업자에 비하여 더 쉽게 시장지배적사업자로 추정하도록 하고 있으므로 불합리하다고 한다. 그런데 시장지배적사업자를 평가하는 시장점유율에 관한 기준을 어떻게 설정할 것인가 하는 문제는 입법에 필요한 사실확인과 입법효과의 예측에 관한 문제로서 이에 대하여는 입법자에게 광범위한 판단 권한이 부여되어 있다. 입법자는 여론형성이라는 공적 기능을 수행하는 신문시장의 독과점 방지가 단순한

기업법적 독과점 방지보다 훨씬 더 절실한 공익이라는 인식 하에, 우리 신문시장이 불공정한 시장요소들에 의하여 불합리한 과점시장으로 형성될 우려가 있다고 진단하고, 신문시장의 공정한 경쟁을 확보하기 위하여 시장지배적사업자의 지배력을 판단하는 기준인 시장점유율을 발행부수 기준으로 하면서 그 점유율 기준을 일반 상품시장보다 다소 낮춘 것이다. 정치적·정신적 분야와 깊은 관련이 있는 신문시장의 독과점은 다양한 의견이나 정보의 제공을 불가능하게 하고 일방적인 보도와 정보의 제공으로 여론의 왜곡을 초래할 수 있어 일반 상품시장의 독과점보다 그 폐해가 국가와 사회에 미치는 정도가 훨씬 심각하다 할 것이다. 이러한 신문시장의 특성을 반영하여 신문시장의 시장지배적사업자로 추정하는 시장점유율 기준을 발행부수로 하면서 그 점유율을 일반 상품보다 다소 하향 조정하였다고 하여 이것이 불합리하다고 할 수 없다.

(4) 한편, 신문법은 제17조에 규정된 시장점유율을 상회한다는 사실만으로는 아무런 규제도 하고 있지 않다. 다만 시장지배적사업자가 공정거래법에 의하여 금지된 남용행위를 한 경우에만 일정한 제재를 가하고 있을 뿐이며, 이는 일반사업자로서 받는 규제에 불과하다. 신문법상 특수한 효과로는 신문발전기금의 지원대상에서 제외된다는 점이 있으나(신문법 제34조 제2항 제2호), 이는 신문법 제17조 자체에서 직접 발생하는 불이익이라고 할 수 없어, 이를 근거로 위 규정을 위헌이라고 할 수는 없다.

(5) 위와 같이 신문법 제17조는 신문이라는 언론시장의 독과점이 초래하는 폐해의 심각성을 우려하여 신문사업자의 경우 일반사업자보다 더 쉽게 시장지배적사업자로 추정받도록 한 것이므로, 이것이 신문의 자유를 침해한다거나 다른 일반사업자와 비교하여 합리적 이유 없이 신문사업자를 차별하는 것이라고 할 수 없다.

마. 언론중재법 제6조 제1항, 제4항, 제5항에 대한 재판관 권 성, 재판관 김효종의 반대의견(위헌) 신문사가 언론피해의 자율적 예방이나 구제를 위하여 고충처리인을 둘 것인지 여부는 신문사가 자율적으로 정할 문제이므로 국가가 나서서 이 조항들과 같이 고충처리인을 두고 그 활동사항을 매년 공표하라고 요구하는 것은 신문사업자의 신문의 자유를 침해한다.

이는 신문사업자로 하여금 신문의 발행과 직접적 관련이 없는 사항을 의무적으로 이행하도록 강제하는 것이며 고충처리인제도의 설치·운영의 비용을 추가로 부담하도록 강요하는 것이다.

만일 '언론피해의 자율적 예방 및 구제'를 위한 고충처리인제도가 신문의 기능 보장을 위하여 반드시 필요한 것이라면 달리 보아야 할 수도 있을 것이지만 그러한 필요성은 인정되지 아니한다. 언론의 피해에 대해서는 신문발전위원회의 시정요구제도, 정정보도청구제도, 반론보도청구제도, 손해배상제도 등이 마련되어 있으며 이들을 통하여 충분히 예방되거나 구제될 수 있기 때문이다.

그러므로 신문사업자가 고충처리인제도를 의무적으로 두어야 하고(제6조 제1항), 고충처리인의 자격·지위·신분·임기·보수 등에 관한 사항을 공표하여야 하며(제6조 제4항), 이를 위반할 경우에는 과태료를 부과하고(제34조 제1항 제1호), 비록 그 위반에 대한 아무런 제재가 없긴 하지만 고충처리인의 활동사항을 신문사업자로 하여금 매년 공표하도록 한 것(제6조 제5항) 등의 규정은 신문사업자인 청구인들의 언론의 자유를 침해하는 것이다.

바. 언론중재법 제26조 제6항 본문 중 '정정보도 청구' 부분에 대한 재판관 김경일, 재판관

송인준, 재판관 조대현의 반대의견(합헌)

다수의견은 언론중재법 제26조 제6항이 언론사의 공정한 재판을 받을 권리 및 언론의 자유를 침해하여 위헌이라고 판단하였으나, 우리는 합헌이라고 생각한다.

#### (1) 입법목적의 정당성

언론중재법 제26조 제6항은 정정보도·반론보도·추후보도 등의 청구와 손해배상청구를 구분하여 전자만 가치분절차에 의하도록 하고 있다. 정정보도청구권은 언론의 허위보도에 대한 제재가 아니라 허위보도로 인한 피해를 구제하기 위한 것이다. 허위보도에 대한 제재라고 할 수 있는 손해배상청구에 대해서는 언론중재법 제26조 제6항이 적용되지 아니한다.

언론보도는 불특정 다수인에게 신속하고 광범위하게 전파되기 때문에 허위보도로 인한 피해도 신속하고 광범위하게 확산되므로 이를 구제하기 위한 조치도 시급하게 이루어져야 한다. 오늘날 우리 사회에서 언론보도가 여론을 형성하는 영향력은 매우 강력하며 언론에 보도된 내용은 마치 진실인 것처럼 세간에 받아들여진다. 언론의 막강한 전파력과 영향력으로 인하여 당사자는 변명도 제대로 못한 채 돌이킬 수 없는 심각한 피해를 보는 사례가 있으며, 때늦은 정정보도로는 피해를 원상회복할 수 없는 경우가 발생한다. 그래서 언론중재법 제26조 제6항은 허위보도로 인한 피해를 신속하게 구제하기 위하여 정정보도청구에 대한 심리절차를 신속한 가치분절차에 의하도록 하고 있는 것이고, 이는 공공복리를 도모한다는 정당성을 가진다.

#### (2) 언론사의 재판청구권의 침해 여부

정정보도청구는 실질적으로 본안소송에 해당한다고 볼 수 있지만, 언론중재법 제26조 제6항은 그 심리절차를 가치분절차에 의하도록 하고 있다.

그리하여 보도의 허위 여부와 피해의 존부 및 구제필요성을 소명만으로 판정하고 정정보도를 인용하는 판결에 대하여 즉시집행력을 인정하게 된다. 일반적인 소송구조의 예외를 인정하고 있는 셈이다.

그러나 이러한 조치는 허위보도로 인한 피해를 신속하게 구제하기 위하여 필요하고도 적절한 수단이라고 할 수 있다. 그리고 정정보도청구사건의 심리를 가처분절차에 의한다고 하더라도 그 심리가 언론사에게 불공정해진다거나 소홀해진다고 보기 어렵다. 정정보도청구사건에 대하여는 3월 이내에 판결을 선고하여야 하고(언론중재법 제27조 제1항) 판결 절차에서는 반드시 변론을 열어야 하므로(민사소송법 제134조 제1항), 정정보도청구사건을 심리할 때에도 반드시 변론을 열어야 한다. 변론절차에서는 당사자 쌍방에게 주장과 입증할 기회가 균등하게 주어지는 것이므로, 피해자 보호에만 치중하거나 언론사에게 불공정한 심리절차라고 말할 수 없다. 그리고 소명의 증명도와 증명의 증명도는 이론상으로는 구분되지만, 어느 것이나 전문적인 재판능력을 구비한 법관의 자유심증에 맡겨지는 것으로서, 실제에 있어서는 크게 차이하지 아니한다. 따라서 언론중재법 제26조 제6항으로 인하여 정정보도청구사건의 심리가 소홀해진다거나 언론사에게 불리해진다고 보기 어렵다.

언론중재법 제26조 제6항이 정정보도청구사건에 관하여 언론사의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 보기 어렵다.

### (3) 언론의 자유의 침해 여부

정정보도는 허위보도로 인한 피해를 구제하기 위한 조치이고 언론사의 진실보도의무를 이행하는 것이다. 언론의 보도가 허위임이 밝혀진 경우에 허위보도를 정정하는 것은 진실보도의무를 부담하는 언

론사가 당연히 취해야 할 조치이다. 정정보도는 언론의 허위보도에 대한 제재가 아니므로 그로 인하여 언론사의 명예나 권위가 손상된다고 볼 수 없다. 정정보도로 인하여 언론사의 공신력이 저하된다고 보는 것은 언론사의 진실보도의무와 허위보도로 인한 피해의 심각성을 외면하는 것이다. 그리고 정정보도는 사실에 관한 보도가 허위인 경우에 인정되는 것이므로 그것이 언론의 비판·견제기능을 약화시킨다고 볼 수도 없다.

언론중재법 제26조 제6항이 정정보도청구사건의 심리를 가처분절차에 의하도록 규정한 것은 허위보도로 인한 피해를 신속하게 구제하기 위하여 필요하고도 적절한 수단이다. 허위보도는 보도의 시의성(時宜性)과 신속성을 이유로 사실 확인을 소홀히 함으로써 이루어지는 것이고, 그로 인한 피해는 언론의 강력하고 광범위한 전파력으로 인하여 급속도로 확대되고 막심해지므로, 언론보도의 허위성을 밝히고 그 시정조치를 취하는 단계에서 신속을 도모한다고 하여 피해자의 구제에만 치중한다거나 언론의 자유를 불공평하거나 부당한 방법으로 제한한다고 보기 어렵다.

정정보도청구를 인용하는 1심판결에 즉시집행력을 인정하여도 신문사의 손해는 크다고 할 수 없다. 기껏해야 정정보도에 필요한 신문지면을 할애하는 정도에 불과하다. 그것도 정정보도를 인용하는 1심판결이 항소심에서 취소될 경우에는 정정보도에 사용된 지면에 상당한 보상을 청구할 수 있도록 하고 있다(언론중재법 제28조 제3항). 이에 비하여 허위보도로 인한 피해를 구제하기 위한 조치가 신속하게 이루어져야 할 필요성은 매우 긴박하고 긴요한 것이다. 양자의 법익을 비교하여 보아도 언론사의 법익 침해가 더 크다고 볼 수 없다.

따라서 정정보도청구에 대한 심리를 가처분절차

에 의한다고 하여 언론사의 언론의 자유를 침해하는 것이라고 볼 수 없다.

사. 언론중재법 부칙 제2조 중 '제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분, 제31조 후문' 부분에 대한 재판관 조대현의 반대의견(합헌)

다수의견은 언론중재법 시행 전의 허위보도에 고의·과실이나 위법성이 없는 경우 언론중재법 시행 후에 그에 대한 정정보도청구권을 인정하는 것은 진정소급효에 해당되고 언론사의 신뢰이익을 침해하여 언론의 자유를 침해한다고 하나, 이에 동의할 수 없다.

언론의 허위보도에 대하여 정정보도청구권을 인정하는 것은 허위보도 자체를 제재하기 위한 것이 아니라 허위보도로 인한 피해를 구제하기 위한 것이다. 그것은 언론사의 진실보도의무를 이행시키는 것에 불과하다. 그렇기 때문에 허위보도의 고의·과실이나 위법성이 없는 경우에도 정정보도의무를 인정한다고 하여 위헌이라고 볼 수 없는 것이다.

언론의 허위보도로 인한 피해는 보도 당시에 일시적으로 생기고 마는 것이 아니라 보도 후에도 피해의 규모와 범위가 계속 확산된다. 언론의 허위보도로 인한 피해를 구제할 필요성은 허위보도 당시에만 존재하는 것이 아니라 보도 후에도 계속되고 더욱 커진다고 할 수 있다. 허위보도 자체는 보도와 동시에 완료되지만 그로 인한 피해는 보도 후에도 계속 진행되고 확산되는 것이다. 따라서 언론중재법 시행 전에 이루어진 허위보도로 인한 피해의 계속을 막기 위하여 언론중재법에 의하여 신설된 정정보도청구권을 인정하는 것은 부진정 소급입법에 해당된다고 볼 수 있을지는 몰라도 진정 소급입

법에 해당된다고 보기는 어렵다. 허위보도에 대한 제재를 소급적으로 허용하는 경우와는 달리 생각하여야 한다.

정정보도청구가 허위보도에 대한 제재가 아니라 허위보도로 인한 피해를 구제하기 위한 수단이므로, 언론중재법 시행 전의 허위보도로 인한 피해를 언론중재법 시행 후에 구제하는 경우에도 허위보도의 고의·과실이나 위법성은 따질 필요가 없는 것이다. 언론중재법 부칙 제2조가 언론중재법 시행 전의 허위보도에 대한 정정보도를 청구할 경우에도 허위보도의 고의·과실이나 위법성을 묻지 않도록 규정하고 있는 것도 언론의 자유를 침해한다고 볼 수 없다. 언론사는 진실보도의무를 부담하므로 허위보도임이 밝혀진 이상 종전의 허위보도를 정정할 의무가 있는 것이다.

그리고 정정보도청구에 대한 심리절차를 가처분절차에 의하도록 하고 있는 것이 헌법에 위반되지 않는다고 보는 이상, 이 법 시행 후에 청구된 정정보도청구사건을 가처분절차에 의하여 심리하도록 규정하고 있는 부분도 위헌이라고 볼 수 없다.

2006. 6. 29.

재판장 재판관 윤영철  
 재판관 권성  
 재판관 김효중  
 재판관 김경일  
 재판관 송인준  
 주심 재판관 주선희  
 재판관 전효숙  
 재판관 이공현  
 재판관 조대현

[별지 1] 심판대상조항

가. 신문등의자유와기능보장에관한법률

[전문개정 2005. 1. 27. 법률 7369호, 시행일 2005. 7. 28.] (생략)

나. 언론중재및피해구제등에관한법률

[제정 2005. 1. 27. 법률7370호, 시행일 2005. 7. 28.] (생략)

다. 방송법

[일부개정 2004. 3. 22. 법률7213호] (생략)

[별지 2] 청구인들의 주장과 이해관계기관의 의견

가. 청구인들의 주장요지

(1) 신문법 조항

(가) 신문의 공적 책임 조항 [제4조, 제5조, 제8조]

신문의 사회적 책임이나 신문보도의 공정성·공익성을 요구하는 신문법 제4조, 제5조는, 첫째 공공적 성격을 지닌 방송과는 성격이 전혀 다른 신문에도 공적 책임을 부과하는 것은 체계정합성 문제를 야기하고 다른 것을 같게 취급하는 것으로 평등원칙에 위반되며, 둘째 막연하고 추상적 개념을 내세워 사상의 자유시장에 국가가 개입하는 것은 여론의 다양성 원칙을 훼손하고 국가의 중립성원칙을 위반하는 것이며, 셋째 신문사 자체의 윤리규범인 자율규제기준으로 삼는다면 모르되 법률로써 강제하는 것은 신문의 자유의 원칙과 신문의 경향보호(Tendenzschutz) 원칙을 침해하는 것이고, 넷째 국민의 알권리는 국민이 국가에 대하여 갖는 권리임에도 신문사에게 알권리 신장의 의무를 부과하는 것이므로 위헌이다.

제8조는 신문의 편집에 관한 의사결정에 독자를

참여시킬 것을 의무화하고 있는바, 이는 신문의 보도와 논평에 제3자의 간섭을 허용하는 것이어서 신문의 자유의 본질을 훼손하는 것이고, 결과적으로는 국가권력이 신문편집에 개입할 수 있는 계기를 제공하게 되므로 위헌이다.

(나) 편집의 자유·독립 조항 [제3조 제2항·제3항, 제6조 제3항, 제18조]

신문의 편집권은 발행인 즉 언론사주에게 전속되어 있다고 보아야 하는데, 신문법 제3조 제3항은 편집인의 자율적인 편집을 신문법이 정하는 바에 보장하도록 규정하여 발행인의 편집권을 침해하므로 위헌이다.

같은 조 제2항은 누구든지 정기간행물의 편집에 관하여 동법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없도록 규정하고 있고, 정기간행물사업자 내지 그 대표자인 발행인도 “누구든지”의 인적 범위에 포함되기 때문에 이는 발행인의 편집권을 침해하여 위헌이다.

정기간행물사업자의 편집 및 제작활동 보호의무를 규정한 제6조 제3항은 제3조 제3항과 같이 신문사업자가 신문의 편집에 간여할 수 없도록 규정하고 있고, 편집위원회 제도를 도입한 제18조는 편집권을 기자집단이나 편집인에게 주는 것으로 해석·운영될 수 있어 발행인의 편집권을 침해하므로 위헌이다.

(다) 소유규제 및 겸영금지 조항 [제15조 제2항·제3항]

신문의 타 미디어 교차소유를 규제하는 제15조 제2항은 케이블방송 및 위성방송 등 수많은 채널을 제공하는 전문채널에의 참여를 일간신문사업자에게만 금지함으로써, 뉴미디어의 진출가능성을 전면적으로 박탈하는 것이므로 신문사업자의 직업의 자유 및 재산권을 과도하게 침해하는 것으로서 위헌이다.

신문의 복수소유 내지 인수·합병을 규제하는 같

은 조 제3항은 그 적용범위를 제한하지 않고 있기 때문에 예컨대 어떤 지역의 군소 일간신문 소유자가 다른 지역의 군소 일간신문을 경영하려 하는 경우에도 이를 금하고 있는바, 이러한 경우까지도 금지하는 것은 신문기업의 신문의 자유를 침해할 뿐만 아니라 폐간될 신문에 대한 독자의 알 권리도 침해하는 것이므로 위헌이다.

(라) 자료신고 조항 [제16조]

신문법 제16조는 사기업인 신문사에 대하여 경영정보를 일괄적·포괄적으로 매년 신문발전위원회에 제출할 것을 법적으로 강제하고, 동 위원회로 하여금 이를 검증·공개하도록 규정하고 있는바, 이는 이러한 의무가 없는 다른 사기업체와 비교할 때 차별취급임이 분명하여 평등원칙에 위반되고 신문의 자유를 위축시킬 수 있으므로 위헌이다.

특히 100분의 5 이상의 주식 또는 지분을 소유한 주주 또는 사원의 개인별 내역에 관한 사항까지 신고하도록 한 것은 정부에 비판적 논조를 펴는 야당지에 대한 투자를 위축시켜 신문기업의 물적 기초를 붕괴시킬 위험이 있으므로 위헌이다.

(마) 시장지배적사업자 조항 [제17조]

신문법 제17조는 방송과 달리 일간신문에 대하여만 시장지배적사업자 개념을 도입하고 독점규제및 공정거래에관한법률(이하 “공정거래법”이라 한다) 제4조에 의한 시장지배적사업자 추정규정보다 해당요건을 완화하여, 1개 신문 30%, 3개 신문 60%인 경우 시장지배적사업자로 간주하여 공정거래법상의 제재를 가중함과 함께 신문발전기금 등 국가의 지원에서 배제하고 있는바, 이는 신문의 논조에 따른 차별로 이어질 것이 명백하고, 다른 일반 사업자와의 관계에서 그 차별을 정당화할 수 있는 합리적인 이유가 없으므로 평등원칙에도 위반된다.

특히 과점신문 3개의 점유율을 합하여 60% 이상

인 경우 3개의 신문사를 시장지배적사업자로 추정하는 것은, 독자적인 사시(社是)와 논조를 지닌 체자본이나 인적인 유대관계가 전혀 없고 오히려 경쟁관계에 있어 담합의 우려가 없는 신문사들을 함께 묶어 규제하려는 것이므로 합리적인 근거가 없어 위헌이다.

(바) 신문산업진흥 조항 : [제27조, 제28조 제3항, 제29조, 제33조, 제34조, 제35조, 제37조]

신문발전위원회의 설치 및 구성방법을 규정하고 있는 신문법 제27조, 제28조 제3항은 동 위원회의 독립성과 중립성을 담보할 수 있는 규정을 두고 있지 않으므로 위헌이고, 동 위원회의 직무를 규정하고 있는 제29조는 국가의 중립성의무나 공정경쟁에 있어서 평등취급의 조건을 설정하지 아니하여 위헌이다.

신문발전기금의 설치 및 조성방법을 규정한 제33조와 그 용도를 규정한 제34조는 지원의 기준과 방식을 명시하지 아니하여 자의적 운영이 예상되고, 시장지배적사업자에 해당하는 언론에게는 동 기금을 지원할 수 없도록 하였으며, 동 기금의 지원기준과 지원대상 등의 결정을 신문발전위원회에 포괄적으로 위임하였기 때문에 위헌이다. 기금의 관리·운용을 동 위원회에 일임한 제35조는 국가의 중립성과 신문사업자의 공정경쟁을 확보할 수 있는 제도적 장치를 마련하지 않고 있으므로 위헌이다.

신문유통원의 설립·사업 및 국고지원을 규정한 제37조는 자유로와야 할 신문에 대한 국가의 간섭가능성을 열어두고 있고, 또한 신문유통원에 의한 신문의 공동판매 또는 공동배달제도의 도입은 기존 신문들의 공동이익 증진에 도움을 주게 될지는 몰라도, 새로운 신문의 시장진입을 가로막는 것이므로 신문의 자유경쟁과 언론의 자유를 침해하여 위헌이다.

(사) 벌칙 및 과태료 조항 [제39조 제1호, 제40조 제3호, 제42조, 제43조 제1항 제4호]

벌칙조항인 신문법 제39조 제1호는 그 전제가 되

는 제3조 제2항이 위헌이고, 제40조 제3호는 그 전제가 되는 제15조 제2항 및 제3항이 위헌이고, 제42조는 양벌규정인데 그 전제가 되는 제39조 제1호 및 제40조 제3호가 위헌이고, 과태료조항인 제43조 제1항 제4호는 그 전제가 되는 제16조가 위헌이므로 각 위헌임을 면할 수 없다.

(2) 언론중재법 조항

(가) 언론의 공적 책임 조항 [제4조]

언론의 공적 책임을 규정하고 있는 언론중재법 제4조는 신문법 제4조 및 제5조에 규정된 것과 같은 내용으로서 신문법 제4조 및 제5조의 경우와 마찬가지로 역시 위헌을 면할 수 없다.

(나) 인격권보장 조항 [제5조]

언론중재법 제5조는, 인격적 법익 중에도 경중이 있을 수 있고 표현행위의 목적이나 취급에 있어서도 공익성의 경중이 다른데도 불구하고 표현의 자유와 인격권간의 비교형량에 있어서 일반적으로 인격권보호에 치중함으로써 신문의 자유를 과잉규제하고 있고, 입법재량의 범위를 벗어난 것이므로 위헌이다.

(다) 정정보도청구권 조항 [제14조 제2항, 제15조 제4항, 제26조 제6항, 제31조 후문]

언론중재법 제14조 제2항 및 제31조 후문은 정정보도청구권의 성립요건에 관하여 언론사의 고의·과실 또는 위법성을 요하지 아니한다고 규정하고 있는바, 이는 불법행위법상 본질적으로 요구되는 위법성요건을 전혀 배제하였다는 점에서 신문의 자유를 침해하므로 위헌이다.

제15조 제4항은 정정보도청구권이 배제되는 사유로서 반론보도청구권에 관하여 적용하던 것을 그대로 정정보도청구권에 관하여 적용하도록 규정하고 있는바, 이 조항은 위 제14조 제2항 및 제31조 후문과 같은 이유로 위헌이다.

제26조 제6항은 정정보도청구의 소에 관하여 가

처분절차에 의해 심판하도록 규정하고 있는바, 이는 적법절차원칙에 어긋나고 언론사는 물론 피해자의 대심적 변론에 의한 재판청구권을 침해하는 것이므로 위헌이다.

(라) 손해배상 조항 [제30조 제1항·제2항]

인격권침해의 경우, 침해된 법익이 무겁고 인간의 존엄성에 대한 침해가 있어 정신적 고통이 있을 것이 경험칙상 쉽게 추단될 수 있는 경우에 한하고 언론사의 귀책사유로서 고의나 중과실이 있는 경우에 한하여 위자료청구권을 허용하는 등 신중하게 해석하지 않으면 안된다.

인격권침해에 대한 위자료청구권을 인정한 언론중재법 제30조 제1항은 언론사의 귀책사유로서 고의나 중과실이 없는 경우에도 위자료청구권을 허용하는 한 위헌이고, 동조 제2항의 경우도 징벌적 손해를 의미하게 될 정도의 고액의 배상을 인용하는 등 비례의 원칙에 위반하는 위자료를 산정하는 것은 위헌이다.

(마) 언론중재위원회 조항 [제7조 제3항, 제18조 제2항·제6항, 제25조, 제32조]

언론중재위원회는 사법권의 일부를 행사하는 기관인데, 그 인적 구성, 기능 및 관할에 관한 언론중재법 제7조 제3항, 제18조 제2항·제6항은 사법기관에 준하는 중립성과 독립성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 못하여 사법권에 의한 구제청구권을 침해할 우려가 있으므로 위헌이다.

중재결정에 확정판결과 동일한 효력을 부여한 제25조는 통상 중재판정의 경우 인정되는 취소의 소를 규정하지 않았으므로 재판청구권을 침해하여 위헌이다. 중재위원회의 시정권고 권한을 강화한 제32조는 대의적 헌법기관이 아닌 언론중재위원회에 언론에 대한 일반적 감시·통제권을 부여하고 있다는 점에서 언론의 자유를 침해할 뿐만 아니라, 평등원칙·권립분립원칙에도 위배되므로 위헌이다.

(바) 고충처리인 조항 [제6조, 제34조 제1항 제1호]

고충처리인의 의무적 설치, 권한 및 직무, 신문사의 활동보장, 권고수용, 직제마련, 활동상황공표 등을 규정한 언론중재법 제6조는, 그 성질상 국가적·제도적 영역의 밖에서 자유로운 존재로 남아 있어야 할 신문사에 이를 법적으로 강제하는 것이므로 신문의 자유를 침해하여 위헌이다.

한편, 제6조가 위헌이므로 동조 위반에 대한 과태료를 규정한 제34조 제1항 제1호 역시 위헌이다.

(사) 소급효조항 [부칙 제2조]

법치주의에 있어 소급입법은 국민의 법질서에 대한 신뢰를 파괴하며 예측가능성을 어렵게 하여 법적안정성을 해치게 되는데, 언론중재법 부칙 제2조는 중대한 공익상의 이유도 없이 동법 시행 전에 행하여진 언론보도에 대하여도 동법을 적용한다고 함으로써 소급적용을 규정하고 있는바, 이는 완성된 구성요건에 대하여 구법보다 엄중한 기준과 제재를 적용하게 되므로 진정소급효에 해당하고, 법치주의 및 평등원칙, 청구인의 재판받을 권리를 침해하므로 위헌이다.

(3) 방송법 제8조 제3항

방송법 제8조 제3항은 일간신문사가 지상파방송사업 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업을 경영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다고 규정하고 있는바, 이 조항으로 인하여 배포구역과 방송구역을 달리하는 지방신문과 지역민방과의 경영 또는 주식소유마저 금지되는 것이고, 이는 경영상 어려움을 겪고 있는 지방신문이 지역민방을 합병하여 생존의 길을 찾는 것을 금지하는 것이므로 여론의 다양성 측면에서도 그 제한의 목적이 정당화될 수 없어 최소한 그 한도에서 위헌이다.

나. 제정법원의 제청이유요지

(1) 언론중재법 제14조 제2항, 제31조 후문

이들 조항은 피해자가 정정보도청구의 소를 제기한 경우, 심리 결과 밝혀진 증거에 의하여 그 보도내용이 진실에 부합되지 않는 것으로 인정되기만 하면 언론사에 대하여 보도내용을 정정하여 줄 것을 요구할 수 있는 것으로 규정하여, 그 보도가 언론사의 고의·과실 또는 위법성에 기인한 것인지의 여부가 정정보도청구권의 인정에 아무런 영향을 미치지 못하게 되는데, 이는 언론기관에게 과도한 사실조사의무를 부담시켜 결과적으로 의혹제기 차원의 언론보도를 심각하게 위축시킴으로써 언론의 자유의 본질적인 내용을 침해한다.

(2) 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단 중 정정보도청구 부분

이 조항은 정정보도청구의 소에 대하여 민사집행법상의 가치분절차에 의하도록 규정하고 있는바, 이는 결국 정정보도청구권 중 가장 중요한 성립요건인 “언론보도가 진실이 아님”에 관한 입증이 엄격한 증명이 아니라 그러한 정도에 이르지 않는 소명만으로 충분하다는 결과가 된다. 따라서 이 조항은 언론사로 하여금 명예 등 인격권 침해 여부에 대하여 충분한 방어의 기회를 보장하지 않는 것이므로, 공정한 재판을 받을 권리 등 절차적 기본권을 침해하고, 평등원칙에도 위반된다.

다. 문화관광부장관 및 언론중재위원회위원장의 의견요지

(1) 신문법 조항

(가) 신문의 공적 책임 조항 [신문법 제4조, 제5조, 제8조]

신문법 제4조와 제5조는 방송법 제5조(방송의 공적 책임) 및 제6조(방송의 공정성과 공익성)와 유사한 내용으로서, 신문과 방송 양자의 본질적인 목

적과 기능이 동일하다는 인식에 따른 것이다. 따라서 신문법 제4조와 제5조는 방송과의 비교에서 같은 것을 갖게 취급한 것으로서 헌법상 평등의 원칙을 실현한 것이다.

영리추구가 목적인 일반 사기업과는 달리 신문사는 올바른 정보의 제공 및 여론형성이라는 공익적 성격도 지니고 있는바, 신문법 제4조와 제5조 및 제8조는 취재 및 보도에 있어서 신문 본연의 의무를 확인한 것에 불과하여 특정 기사의 보도 또는 비보도에 관여하는 근거조항이 아니므로, 신문의 경향보호 원칙 및 국가의 중립성 원칙 침해와는 관계 없는 규정이다.

(나) 편집의 자유·독립 조항 [제3조 제2항·제3항, 제6조 제3항, 제18조]

신문법 제3조 제2항·제3항, 제6조 제3항, 제18조는 발행인의 기본권을 제한하는 근거규정이 아니라, 편집권이 신문사 내부의 모든 구성원 특히 경영자와 기자 양자간의 상호 협력을 통해서만 제대로 실현될 수 있다는 현실적인 사정을 고려하여 편집권의 신문사 외부 및 내부로부터의 독립을 확보하기 위해 도입된 규정이고, 이를 통해 개별 신문은 자신의 경향보호, 영업활동의 자유 등을 최대한 실현할 수 있게 되고 이는 신문시장 전체의 다원화 촉진으로 이어지게 되는 것이다.

(다) 소유규제 및 겸영금지 조항 [제15조 제2항·제3항]

이들 조항은 언론산업의 독과점에 따라 언론활동이 특정한 집단의 이익을 위하여 남용될 우려가 있고 언론기업 내의 자유로운 활동이 제약됨으로써 언론의 공적 기능이 위축될 염려가 있다는 점에 착안하여 마련된 것이고, 동 조항에 따라 일간신문을 경영하는 정기간행물사업자가 입게 되는 불이익은 뉴스통신과 방송사업을 겸영할 수 없고 다른 일간신문이나 뉴스통신을 경영하는 법인의 주식을 2분

의 1 이상 취득할 수 없게 될 뿐이므로, 이 조항은 정기간행물사업자가 가지는 직업의 자유나 경제활동의 자유를 침해하는 것이 아니다.

(라) 자료신고 조항 [제16조]

일간신문을 경영하는 정기간행물사업자의 전체 발행부수 및 유가 판매부수, 구독수입과 광고수입은 해당 정기간행물사업자의 사회적 영향력을 가늠할 수 있는 중요한 척도일 뿐만 아니라 독자와 광고주들이 신문을 선택함에 있어서 매우 중요하게 고려되는 요소이고, 소유관계 및 지분변동에 대한 투명성은 공정한 시장경쟁을 추구하는 자본주의 사회체제의 기본원칙에 속할 뿐만 아니라 특히 일간신문을 경영하는 정기간행물사업자의 경우에는 여론에 미치는 막대한 영향력 때문에 소유관계에 대한 투명성이 더욱 요구되므로, 신문법 제16조가 이들 사항을 신문발전위원회에 신고하도록 하고 있는 것은 정당한 것이다.

또한 정기간행물사업자의 소유관계 및 지분변동에 대한 투명성을 높이는 것이 여론의 다양성을 높이는데 중요한 역할을 하므로, 발행주식 또는 지분 총수와 자본내역, 100분의 5 이상의 주식과 지분을 소유한 주주 또는 사원의 개인별 내역에 관한 사항을 신문발전위원회에 신고하도록 규정한 것은 합리적인 이유가 있다.

(마) 시장지배적사업자 조항 [제17조]

신문법 제17조에서 시장지배적사업자의 시장점유율 기준을 공정거래법상의 그것보다 낮게 규정한 것은 신문이 일반 상품과는 달리 이윤추구를 목적으로 하는 사기업으로서의 성격과 공익적 미디어로서의 성격을 아울러 가지고 있다는 것을 감안한 것이다.

또한 신문법은 제34조 제2항에서 시장지배적사업자로 추정된 정기간행물사업자를 신문발전기금 지원대상에서 제외하고 있을 뿐, 그 밖에 시장지배적

사업자의 시장점유율을 축소시키기 위하여 다른 정기간행물사업자와 달리 취급하는 내용은 전혀 없다. 즉, 신문법에서 마련한 시장지배적사업자의 개념은 시장점유율을 강제로 해소하거나 인위적으로 시장을 개편하려는 것이 아니며, 다만 시장지배적사업자에 의한 신문시장 질서의 혼란을 막고 신문의 다양성을 확보하는데 그치는 소극적인 조치에 불과하다.

(바) 신문산업진흥 조항 [제27조, 제28조 제3항, 제29조, 제33조, 제34조, 제35조, 제37조]

신문발전위원회의 위원은 비록 문화관광부장관이 위촉하도록 되어 있으나 반드시 국회의장이 추천하는 2인과 한국신문협회·전국언론노동조합·한국언론학회 및 시민단체가 추천하는 각 1인을 포함하도록 하여 구성의 독립성 및 다양성을 실현하고 있고(제28조), 그 직무수행에 있어서도 문화관광부장관의 지시·감독을 받는 것이 아니라 독립적인 지위에서 여론의 다양성 보장과 신문산업의 진흥을 위한 계획·정책 등에 관한 자문 등의 직무를 수행하는 것이므로(제29조), 국가의 중립성의무, 의회유보 원칙, 포괄적 위임금지 원칙에 위반하는 것이 아니다.

신문발전기금의 운영에 대하여 신문법은 신문발전기금을 지원받는 신문사업자에 대하여 정부나 신문발전위원회가 어떠한 영향력을 행사할 수 있는 규정을 두고 있지 않고, 특히 제36조에서 신문발전위원회의 신문발전기금 사용 등에 관한 보고서의 국회제출의무를 규정하여 국민의 대표기관인 국회의 통제를 받도록 규정함으로써, 신문발전기금의 조성 및 운영의 공정성·투명성을 도모하고 있다.

신문유통원을 통한 공동배달제도의 도입은 신문사에게 신문배송의 효율성 향상이나 비용절감이라는 이익을 줌으로써 신문시장의 효율성을 도모하고

자 하는 것이므로, 기존의 신문사 내지 새로이 신문시장에 진입하려는 자의 기본권을 침해하는 것이 아니다.

(2) 언론중재법 조항

(가) 언론의 공적 책임 조항 [제4조]

언론중재법 제4조는 우리 사회에서 신문이 차지하는 지위의 중요성 내지는 특수성을 고려하여 신문의 사회적 책임을 재확인하는 차원에서 마련된 것으로서, 신문법 제4조 및 제5조의 경우와 마찬가지로 청구인들의 기본권을 제한하려는 것이 아니다.

(나) 인격권보장 조항 [제5조]

인격권침해에 대한 위법성조각 여부를 판단함에 있어서 언론중재법 제5조 제2항의 규정이 없더라도 동 조항에서 열거하고 있는 사유, 즉 “사회상규에 반하지 않는 한도 내에서, 피해자의 동의, 공적인 관심사에 대하여, 중대한 공익상의 필요에 의하여, 부득이하게” 등과 같은 기준은 복합적으로 반드시 고려되어야 하는 것이므로, 동 조항이 일부 사유를 중복적으로 나열하고 있다는 이유만으로 이익형량의 여지가 봉쇄되어 과중한 인격권 보호라고 단정할 수 없으며, 오히려 위와 같은 범위 내에서는 언론의 자유가 더욱 광범위하게 인정되는 것이다.

(다) 정정보도청구권 조항 [제14조 제2항, 제15조 제4항, 제26조 제6항, 제31조 후문]

정정보도청구권과 반론보도청구권은 그 헌법적 근거나 본질을 달리하는 것이 아니라 단지 언론보도로부터 피해를 입은 피해자들로 하여금 그 언론보도의 내용을 진실에 부합하게 시정할 것까지 요구할 수 있도록 할 것인지(정정보도청구권), 아니면 자신들의 반박내용을 게재해 줄 것을 요구할 수 있도록 하는데 그칠 것인지(반론보도청구권)에 따라 양적으로 구분될 뿐이다. 따라서 정정보도청구권의 성립요건으로 언론사의 고의·과실을 요하지

않은 제14조 제2항, 제31조 후문이나 그 배제사유로서 구 정기간행물의등록등에관한법률(이하 “정간법”이라 한다)상의 반론보도청구권의 내용을 그대로 수용한 제15조 제4항은 위헌이라고 할 수 없다.

또한 신속한 정정보도야말로 정정보도청구권의 실효성을 보장할 수 있는 필수불가결한 요청이므로, 정정보도청구의 소에 관하여 가처분절차에 의해 심판하도록 규정하고 있는 제26조 제6항도 위헌이라고 할 수 없다.

(라) 손해배상 조항 [제30조 제1항·제2항]

언론중재법 제30조 제1항은 민법 제751조(재산 이외의 손해의 배상)를 언론중재법에서 다시 한 번 명백히 한 것에 불과하고, 오히려 언론사에 대한 위자료 청구에 있어서만 고의나 중과실을 요건으로 한다면 이것이야말로 평등의 원칙에 위반되는 것이다.

제30조 제2항도 증전에 법원이 행하여 오던 실무상의 관행을 확인한 것에 불과하므로, 그것이 징벌적 손해를 의미하게 될 정도의 고액의 배상을 인용하도록 하는 근거가 될 지도 모르기 때문에 위헌이라는 주장은 그 이유 없다.

(마) 언론중재위원회 조항 [제7조 제3항, 제18조 제2항·제6항, 제25조, 제32조]

언론중재위원회가 성공적으로 운용될 수 있는지 여부는 언론관련 업무에 정통한 법률전문가나 언론계 종사자들이 어떠한 역할을 하느냐에 달려 있는 것이므로, 법관의 비율을 낮추고 그 이외에 변호사나 언론종사자들의 비율을 높인 언론중재법 제7조 제3항, 제18조 제2항·제6항은 오히려 언론중재위원회의 본질에 더욱 부합하는 것이다.

또한, 제25조에 따라 중재결정에 확정판결과 동일한 효력을 부여한 것은 당사자 쌍방이 정정보도청구 등의 분쟁에 관하여 중재부의 중구적 결정에 따르기로 합의했다는데 근거한 것이므로, 중재판정

의 취소에 관한 소송에 대한 근거규정이 없다는 이유만으로 위헌이라고 볼 수 없다.

한편, 언론중재위원회가 언론사에 내리는 시정권고(제32조)는 법적인 강제력이 없는 권고적 효력에 그칠 뿐만 아니라, 시정권고에 불복하는 언론사는 재심을 청구하여 그 정당성 여부를 다룰 수 있도록 하고 있다는 점에서 위헌이라고 할 수 없다.

(바) 고충처리인 조항 [제6조, 제34조 제1항 제1호]

언론중재법상 고충처리인제도는 언론에 의한 피해를 자율적으로 예방하고 그 구제를 효과적으로 도모하는데 그 목적이 있는 것으로서, 같은 목적으로 이미 일부 신문사들이 자율적으로 설치해서 운영하고 있던 독자권익위원회나 독자인권위원회 등이 그 실효성 면에서 미흡하다는 비판이 제기되어 이를 모든 일반일간신문에까지 확대하고 내실을 기하기 위하여 그 설치를 법적으로 강제한 것 뿐이다.

뿐만 아니라 제6조는 단지 고충처리인제도의 설치를 강제하고 그 권한과 직무범위 등에 관한 사항만을 법정하고 있을 뿐, 고충처리인의 위촉은 각 신문사의 자율에 맡기고 있고, 또한 정부 차원에서 고충처리인의 활동을 감시하고 제약하는 어떠한 법적 통제장치도 두고 있지 않으므로, 고충처리인제도로 인하여 청구인들이 실제 제한받을 수 있는 편집의 자유 내지 언론의 자유는 극히 미미하여 위헌이라고 할 수 없다.

(사) 소급효조항 [부칙 제2조]

언론중재법 관련조항 중 소급입법금지원칙과 관련지어 볼 수 있는 것은 정정보도청구에 관한 것(제14조 제2항, 제15조 제4항)과 조정신청에 관한 것(제18조 제2항·제6항), 정정보도청구소송에 관한 것(제26조 제6항), 손해배상에 관한 것(제30조 제1항·제2항, 제31조 후단), 시정권고에 관한 것

(제32조) 등인바, 이들 제도의 대부분은 이미 종전의 정간법이나 방송법에서 시행되고 있던 것들이고, 언론보도를 원인으로 하는 개인의 권리구제는 해당 언론보도에 대한 정정보도청구 등의 절차가 완료되지 않은 이상 그 법률관계가 완성되었다고 볼 수 없다는 점에서 부칙 제2가 소급입법금지의 원칙에 반하여 위헌이라는 주장은 그 이유 없다.

#### 라. 법무부장관의 의견요지

(1) 언론의 사회적 책임 조항 [신문법 제4조, 제5조, 제8조, 언론중재법 제4조, 제5조]

언론의 사회적 책임을 규정한 신문법 제4조, 제5조는 헌법 제21조 제4항에 규정한 헌법적 결단을 법률적 차원에서 다시 한번 강조하기 위해 주의적으로 추상적 의무를 규정한 것이다. 언론의 사회적 의무는 헌법을 비롯한 국가법질서 안에서 일반적으로 승인되고 요구되는 것으로서 이를 강조한다고 하여 국가의 중립성 원칙이 훼손된다고 볼 수 없다.

독자의 권익보호를 규정한 신문법 제8조 역시 그 위반시 제재가 가해지지 않는 선언적·추상적 규정이고, 헌법 제21조 제1항, 제10조, 제34조 제1항을 근거로 보장되는 액세스(access)권을 법률적 차원에서 반영한 것이며, 또한 헌법 제124조에 규정된 소비자의 권리를 보장하기 위한 측면도 함께 지니고 있다.

인격권보호를 규정한 언론중재법 제5조도 헌법상 권리인 인격권을 보호하기 위한 것이고, 그 구체적 내용 및 범위 등은 관련 법령의 규정이나 학설·판례의 축적으로 충분히 구체화될 수 있으며, 위법성 조각사유 역시 형법 제24조, 제310조 등 관련조항과 판례의 태도를 고려하여 입법된 것으로서 청구인들의 언론의 자유를 침해한다고 볼 수 없다.

(2) 편집의 자유·독립 조항 [신문법 제3조 제2항·제3항, 제6조 제3항, 제18조]

이들 조항은 헌법상 요청인 언론의 내적 자유의 실현을 위하여 편집의 자유와 독립 보장, 편집에 관한 규제와 간섭 금지, 편집인의 자율적 편집 보장, 정기간행물사업자의 편집 및 제작활동 보호의 무 등을 규정한 것이다.

또한 정기간행물사업자의 편집권 보호의무조항이 신문의 경향을 침해하는지 여부는 구체적인 사안에서 발행할 수 있는 사항이지 법률의 규정만으로 직접적으로 경향의 침해가 발생할 수 있는 문제는 아니다.

(3) 소유규제 및 겸영금지 조항 [신문법 제15조 제2항·제3항]

이 조항은 종전의 정간법 제3조에서 이미 규정되었던 내용으로서, 언론의 독과점으로 인한 피해를 막기 위하여 언론기관의 소유 자체를 제한하는 것이므로, 그 제한의 목적은 헌법상 정당하고 그 수단도 적절한 방법이다.

또한, 기존에 소유하고 있는 신문사의 지분 등에는 어떠한 영향도 미치지 아니하므로 그 피해는 최소한도에 그치고 있고 언론의 공적인 기능과 비교할 때 법익의 균형성도 유지하고 있으므로, 기본권 제한 입법의 한계를 준수하고 있다.

(4) 자료신고 조항 [신문법 제16조]

이 조항은 신문기업 경영의 투명성을 확보하기 위한 장치로서 영업자료의 공개를 통해 과열 불법 경쟁 등을 방지하여 신문시장의 정상화를 이루려는 것이고, 그 신고내용도 신문법 제17조 소정의 시장 지배적사업자 해당 여부 판단이나 신문법 제15조에 규정된 겸영금지 조항의 실효성을 보장하기 위한 자료에 해당한다.

또한, 그 신고내용은 시장지배적사업자 여부를 판정하기 위한 필수적·기본적 자료이고 무가지(無

價紙)의 비율 및 전체수입 중 구독·광고수입 비율을 산출해 낼 수 있는 필요불가결한 자료들이며, 기타 자료도 납세자료로서 당연히 세무당국에 신고하도록 되어 있는 내용이고, 이러한 신고조치로 말미암아 일반 국민인 신문구독자와 광고주는 신문기업의 정확한 내부정보를 제공받음으로써 자유로운 신문선택권과 광고매체 선택권을 보장할 수 있다.

(5) 시장지배적사업자 조항 [신문법 제17조]

우리나라 신문시장의 과열경쟁체제는 경품제공, 무가지 살포 등 불공정행위를 통한 일부 신문사들의 독과점화를 초래하였는바, 정치적·정신적 영역인 여론시장에서의 이러한 독과점 폐해는 일반 상품시장에서의 그것보다 국가와 사회에 미치는 해악이 훨씬 심각하다는 정책적 판단하에, 일간신문의 경우 시장지배적사업자로 추정되기 위한 요건인 시장점유율을 일반 상품보다 하향 조정하는 것은 이러한 신문시장의 특수성을 고려한 것이다.

또한, 시장지배적사업자로 추정되더라도 시장지배적사업자로 판정되기 위해서는 시장점유율, 진입장벽의 존재 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한 공정거래위원회의 사후판단이 있어야 하며, 나아가 시정명령이나 과징금 등 공정거래법상의 규제를 가하려면 동법 제3조의2가 규정하는 일정 유형의 남용행위가 있어야 한다.

따라서, 시장지배적사업자 추정규정이 일간신문의 경우에 그 해당요건을 완화한 것만으로는 평등의 원칙에 위배된다거나 신문사의 언론의 자유나 기업의 자유를 침해한 것으로 볼 수 없다.

(6) 신문산업진흥 조항 [제27조, 제28조 제3항, 제29조, 제33조, 제34조, 제35조, 제37조]

신문발전위원회의 위원 9인 중 3분의 2인 6인의 위원에 대하여는 국회와 언론관련단체가 추천한 인사를 반드시 포함시키도록 규정되어 있기 때문에 위원구성에 있어 행정부의 개입은 최대한 억제되고

있으며, 신문발전기금의 운영에 대해서도 매년 그 결과를 국회에 보고토록 하여 입법부의 감시와 통제를 받도록 제도화하였기 때문에 그 직무에 있어서도 독립성과 입법부의 견제가 보장되어 있다.

뿐만 아니라 신문발전기금의 설치목적과 신문발전기금의 한정성 등을 감안하면, 신문발전기금은 시장점유율이 낮아 자력으로는 신문시장에서 퇴출될 수밖에 없는 한계기업에 대해 우선적으로 사용되어야 하며, 상대적으로 시장점유율이 높아 안정적인 재무구조를 가진 신문기업, 즉 시장지배적사업자에 대해서는 지원을 배제할 합리적인 이유가 있다.

신문유통원을 통한 공동배달제도 프랑스·스웨덴·독일 등 여러 나라에서 운영·시행되고 있고, 시장지배적사업자라도 신문발전기금 등으로 운영되는 신문유통원의 공동배달사업에 참여할 수 있는 것이므로, 가사 청구인들이 시장지배적사업자에 해당한다 하더라도 청구인들의 기본권을 침해하는 것이 아니다.

(7) 벌칙 및 과태료 조항 [신문법 제39조 제1호, 제40조 제3호, 제42조, 제43조 제1항 제4호]

위에서 본 바와 같이 벌칙조항 또는 과태료조항의 전제가 되는 각 조항들이 청구인들의 기본권을 침해한다거나 위헌이라고 볼 수 없으므로 동 조항 위반에 대한 벌칙 또는 과태료 역시 위헌이라고 할 수 없다.

(8) 고충처리인 조항 [언론중재법 제6조]

고충처리인제도는 언론의 내부비판과 시정기능을 담당하고 언론침해행위를 조사하며 피해구조와 관련된 합리적이고 신속한 조치를 목적으로 마련된 것이고, 또한 고충처리인은 언론으로 인한 피해를 언론사 내부에서 사전에 예방하고 피해가 발생한 경우에는 피해구제에 관한 다툼을 자율적으로 해결하여 불필요한 소송을 방지할 수 있는 유효·적절

한 수단이 될 수 있다.

고충처리인은 설치만이 강제될 뿐이고 그 자격·지위·신분·임기·보수 등에 관한 사항은 언론사가 취재 및 편집 또는 제작 종사자의 의견을 들어 자율적으로 정하도록 되어 있고, 정부의 감독·지휘 권한은 인정되지 않으므로 고충처리인의 강제설치로 인한 언론사의 자율권침해는 최소화되어 있다.

(9) 언론중재위원회 조항 [언론중재법 제7조, 제18조 제2항, 제25조, 제32조]

언론중재위원회의 중재위원은 법관·변호사 또는 언론계 인사 등으로 구성되고 중립성을 의심받을 만한 사유가 있는 자에 대한 결격요건을 법정하였으며, 소송법상 제척·기피·회피 제도까지 마련한 언론중재법 규정을 종합적으로 고려할 때, 중재위원이 문화관광부장관에 의해 위촉된다는 형식적인 사유만으로 중재위원의 중립성과 독립성이 보장되어 있지 않다고 할 수 없다.

시정권고제도는 언론의 보도내용에 대하여 독립적인 기구인 언론중재위원회가 법익침해 여부를 사후에 심의하고 해당 언론사에 시정을 권고하는 것으로서 언론사에 대하여 권고적 효력을 가지는데 그치며(제32조 제4항), 시정권고에 응하지 않을 경우에도 아무런 제재수단이 없고, 시정권고에 대한 불복절차까지 마련하고 있으므로(제32조 제6항·제8항) 실질적으로 언론의 자유를 침해한다고 볼 수 없다.

또한, 중재에 관한 일반법인 중재법의 해석상 언론중재결정에 대하여도 중재법의 적용이 있다고 할 것이어서 중재결정에 대한 취소의 소가 배제되어 있다는 청구인의 주장은 타당하지 않고, 가사 언론중재결정의 경우 취소의 소를 인정하지 않는 것으로 해석한다 하더라도, 중재절차의 특성상 당사자

들이 위 법률의 규정을 용인하면서 사법절차에 의한 판단을 배제하고 독립적인 중재인의 판정에 복종할 것을 자율적으로 약정한 것이므로, 사법편에 의한 구제청구권이 침해되었다고 할 수 없다.

(10) 정정보도청구권 조항 [언론중재법 제14조 제2항, 제26조 제6항, 제31조 후단]

정정보도청구권은 민법상 불법행위에 대한 구제수단과 반론권보장에 의해서도 해소되지 않는 언론구제의 사각지대가 존재하기 때문에 언론중재법에서 인정한 특별한 권리로서, 정정보도청구의 대상을 “사실적 주장에 관한 진실하지 않은 언론보도”로 한정함으로써 의견의 진술 등 가치판단의 표현에 관한 언론자유를 보장하고 있고, 정정보도청구를 거부할 수 있는 사유를 비교적 폭넓게 인정하고 있으며(제15조 제4항), 그 청구기간을 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월 이내 또는 언론보도가 있은 후 6월 이내로 한정하여 비교적 단기간으로 설정한 점, 정정보도내용이 원래의 보도내용을 초과할 수 없고 사실적 진술과 이를 전달하는데 필요한 설명으로 제한되고 있는 점(제15조 제5항·제6항) 등을 감안할 때 언론의 자유에 대한 제한을 최소화하고 있다.

또한, 정정보도청구권제도는 전과력이 강한 대중매체의 속성에 비추어 피해자의 신속한 권리구제를 위하여 마련된 특별한 구제수단이므로 신속성을 그 제도의 본질적 특성으로 하고 있고, 언론중재법에 따라 제정된 정정보도 등 청구사건 심판규칙은 정정보도청구 등 사건을 심리할 경우 각하할 경우가 아니면 필요적으로 변론을 열어야 하고, 담보의 제공만으로는 소명을 대신할 수 없도록 민사집행법 제280조 제2항 내지 제4항의 적용을 배제하고 있는 등 당사자의 변론참여권과 대심적 구조를 보장하고 있기 때문에(동 규칙 제3조), 정정보도청구의 소를 가처분절차에 따라 심판한다고 하여 그 절차가 부

당하게 간이하다고 할 수 없다.

(11) 손해배상조항 [언론중재법 제30조 제1항·제2항]

청구인의 주장대로 언론중재법 제30조 제1항 규정의 문언의 의미를 넘어 “고의 또는 중과실의 경우에만” 손해배상청구권을 인정할 수 있도록 해석하는 것은 합헌적 법률해석의 범위를 벗어난 것으로서 독자적인 견해에 불과하다.

같은 조 제2항은 그 동안의 위자료산정에 관한 판례의 태도를 명문화한 것이지 징벌적 손해배상을 인정한다는 취지가 아닐 뿐만 아니라, 설사 비례의 원칙에 위반하는 위자료 인정이 이루어진다고 하더라도 이는 위 법률조항에 직접 기인하여 발생하는 것이 아니고 구체적 사건에 있어 법관의 자유재량에 의한 판결에 따른 결과라 할 것이므로 위 조항 자체의 위헌 여부와는 관계 없다.

(12) 소급효조항 [언론중재법 부칙 제2조]

헌법상 소급입법금지의 원칙은 형벌과 참정권, 재산권의 경우에만 명시적으로 인정될 뿐이므로(헌법 제13조 제1항·제2항), 언론중재법에서 일부 조항의 소급적용을 규정한 것은 헌법상 금지되는 진정소급입법이라 볼 수 없고, 언론중재법에서 언론 피해에 대한 구제수단을 신속화·실질화하고 언론중재위원회의 권한을 강화한 것은 언론의 공익성, 언론피해자의 인격권보호 등을 위한 것으로 피해자에게 이러한 구제수단을 이용할 수 있는 권리를 한 시라도 빨리 인정할 수 있도록 배려하는 조치는 그 공익성을 충분히 인정할 수 있는 반면에, 잘못된 언론보도로 피해를 야기한 언론사가 그 구제절차에 관하여 새로운 법규정을 적용받음으로써 얻게 되는 불이익은 극히 경미하다고 보여지므로 신뢰보호원칙에 위배된다고 할 수 없다. □

# 「언론중재」 구독 실태조사

조사연구팀

회지 「언론중재」를 구독하는 정기구독자들은 어떤 코너를 가장 선호하며 또 흥미있게 구독할까? 독자들은 회지 「언론중재」의 장점이 무엇이라고 생각하며 회지에 실린 글들은 어떤 용도로 사용될까? 회지 「언론중재」가 양질의 전문지로 자리매김하기 위해서는 어떤 점이 개선되어야 할까?

우리 조사연구팀은 회지 「언론중재」 100호 특집 발행을 맞아 지난 7월 27일부터 8월 21일까지 약 한 달간 회지 「언론중재」 정기구독자를 대상으로 구독 실태에 대한 설문조사를 실시했다.

정기 구독자 총 1000여 명 중 도서관, 공공단체 등의 기관구독자를 제외한 정기 개인 구독자에 한정하여 회지의 선호코너, 장·단점, 개선점 등을 묻는 23개의 문항이 실린 설문지를 우송했고, 이 가운데 152부의 설문지가 회송되어 이를 바탕으로 구독자 구독실태를 분석했다. .... 편집자 주

## 국내언론관계 판결 코너 선호도 가장 높아

회지 「언론중재」를 구독하는 독자는 ‘국내언론관계판결’ 코너를 가장 흥미있게 구독하는 것으로 조사됐다. 회지 「언론중재」의 각 코너 중 선호하는 코너가 무엇인지를 묻는 질문(중복응답)에 64명의 독자가 ‘국내언론관계판결’ 코너를 가장 즐겨 읽는다고 대답했으며, 그 다음으로 ‘연구논문’ 코너를 즐겨 읽는다고 대답한 독자는 38명이었다. 이어 ‘특집’ 32명, ‘외국언론관계판결’ 26명, ‘기고논문’ 24명, ‘언론조정신청사례’ 17명, ‘해외동향’ 16명, ‘언론보도와 인격권’ 11명 순으로 나타났다.

반면 ‘위원회 소식’을 즐겨 읽는다고 대답한 독자는 3명, 영국, 호주 등 해외의 신문평의회에서 내린 주요 결정 등을 소개하는 ‘해외신문평의회 사례’ 코너와 위원회 홈페이지 게시판에 올라온 주요 상담 내용을 소개하는 ‘온라인지상중계’ 코너는 각 2명만이

선호한다고 대답해 관심도가 낮은 것으로 나타났다.

〈표 1〉 선호하는 코너

코너	빈도수(중복응답)
국내언론관계판결	64
연구논문	38
특집	32
외국언론관계판결	26
기고논문	24
언론조정신청사례	17
해외동향	16
언론보도와 인격권	11
언론법제관련문헌	10
위원칼럼	8
언론과 법	6
위원회소식	3
해외신문평의회 사례, 온라인지상중계	각 2
<b>계</b>	<b>259</b>

한편 정기구독자의 종사 직무별 선호도를 분석해

보면 먼저 교수, 강사 등 학계에 몸담고 있는 독자들은 회지 「언론중재」에 실리는 코너 가운데 ‘국내언론관계판결’ 코너를 가장 즐겨보는 것으로 나타났다. 중복응답 포함 총 100건의 응답사례 중 ‘국내언론관계판결’을 선호한다고 답한 독자가 22명, ‘연구논문’이라고 답한 독자가 20명, ‘특집’ 15명, ‘외국언론관계판결’ 11명, ‘기고논문’ 9명, ‘해외동향’ 6명, 그리고 ‘언론조정신청사례’, ‘언론보도와 인격권’, ‘언론법제관련 문헌’ 각 4명 순으로 조사되었다.

전·현직 언론인들 역시 ‘국내언론관계판결’ 코너를 가장 즐겨보는 것으로 나타났다(53명 중 12명). 그러나 학계 독자들과는 달리 ‘해외동향’ 코너에 관심이 많다는 독자가 8명, ‘특집’ 7명, ‘기고논문’ 6명, ‘연구논문’, ‘언론조정신청사례’ 각 4명 순으로 나타났다. 학계에 몸담은 독자들이 ‘연구논문’과 ‘특집’에 큰 관심을 보인 것과는 달리 언론계 독자들은 ‘연구논문’보다는 ‘해외언론동향’에 더 많은 관심을 갖는다고 대답한 점이 다소 흥미롭다.

법조계 독자들 역시 ‘국내언론관계판결’ 코너를 가장 즐겨보는 것으로 나타났다. 모두 27명의 독자가 ‘국내언론관계판결’을 가장 즐겨본다고 대답했으며 뒤이어 ‘연구논문’ 12명, ‘외국언론관계판결’ 및 ‘기고논문’ 각 9명, ‘특집’ 7명, ‘언론보도와 인격권’ 5명의 순으로 나타났다. 법조계에 종사하는 독자들의 경우 학계의 독자와 비슷한 선호 성향을 보이면서도, 학계 독자나 언론계 독자와는 달리 ‘언론보도와 인격권’을 선호한다고 답한 독자가 다소 많은 것이 눈에 띈다.

한편 시민단체에 종사하는 독자의 경우 ‘언론조정신청사례’ 코너를 즐겨 본다는 독자가 3명으로 가장 많았는데 이는 언론보도로 인해 피해를 입은 사람들에게 대한 시민단체의 관심이 매우 큼을 반영한 결과라 하겠다.

구독자들이 해당 코너에 대해 관심 있어 하는 이유는 업무활동과 연관하기 때문이라는 대답이 가

장 많았고(47.4%, 72명) 평소에 관심 있어 하는 분야이기 때문이라고 대답한 독자는 31.0%인 47명, 주제의 시의성이 높아 관심 있게 본다고 대답한 독자가 22명, 다른 매체 등에서 구하지 못하는 자료가 업데이트되어 제공되기 때문이라고 대답한 독자가 11명으로 나타났다.

〈표 2〉 직종별 선호도

코너	학계	언론계	법조계	시민단체	계
국내언론관계판결	22	12	27	-	61
연구논문	20	4	12	1	37
특집	15	7	7	-	29
외국언론관계판결	11	3	9	-	23
기고논문	9	6	9	2	26
언론조정신청사례	4	4	4	3	15
해외동향	6	8	1	-	15
언론보도와 인격권	4	1	5	-	10
언론법제관련문헌	4	3	2	1	10
위원칼럼	-	1	2	2	5
언론과 법	3	2	1	-	6
위원회소식	2	-	1	-	3
온라인지상중계	-	1	-	1	2
해외신문평의회사례	-	1	-	-	1
계	100	53	80	10	243

‘위원회 소식’, ‘위원칼럼’, ‘온라인지상중계’ 코너에 대한 선호는 다소 떨어져

회지 「언론중재」를 구독하는 독자들은 ‘위원회 소식’ 및 ‘위원칼럼’, ‘온라인지상중계’ 코너에 별 흥미를 갖지 않고 있는 것으로 조사됐다.

회지 「언론중재」 코너 중 관심 있게 보지 않는 코너가 무엇인지를 묻는 질문(복수응답)에 57명의 독자가 ‘위원회소식’ 코너라고 대답했으며, ‘위원칼럼’이라고 대답한 독자가 46명, ‘온라인지상중계’ 41명, ‘해외신문평의회사례’ 22명, ‘언론법제관련문헌’ 18

명, '해외동향' 16명 순으로 나타났다. 반면 상대적으로 선호도가 높았던 코너인 '특집'이나 '국내언론관계판결', '연구논문', '기고논문', '언론보도와 인격권' 코너는 빈도수가 낮게 나왔다.

〈표 3〉 선호하지 않는 코너

코너	사례수(중복응답)
위원회소식	57
위원칼럼	46
온라인지상중계	41
해외신문평의회사례	22
언론법제관련문헌	18
해외동향	16
언론과법	9
기고논문, 언론조정신청사례, 언론보도와 인격권	각 6
외국언론관계판결, 연구논문	각 5
국내언론관계판결	2
특 집	1
<b>계</b>	<b>240</b>

한편 언론중재 회지를 구독하는 독자 대부분이 직종에 상관없이 '위원회소식', '위원칼럼', '온라인지상중계' 코너를 비중 있게 보지 않는 것으로 조사됐다.

이를 직종별로 구체적으로 살펴보면 학계의 독자 중 25명이 관심을 가지고 읽지 않는 코너로 '위원회소식'을 꼽았으며 '위원칼럼' 23명, '온라인지상중계' 19명 등의 순으로 대답했다. 언론계의 독자들도 이와 비슷한 반응을 보였는데 '위원칼럼' 코너 8명, '위원회소식' 및 '온라인지상중계' 코너 각 7명 순으로 나타났다. 법조계 독자들 역시 '위원회소식'을 가장 무관심한 코너로 꼽았으며(19명), '위원칼럼'과 '해외신문평의회 사례' 각 11명, 그리고 '온라인지상중계' 9명 순으로 관심있게 읽지 않는 코너를 꼽았다.

회지 「언론중재」의 일부 코너가 독자들의 관심을 받지 못하는 이유를 묻는 질문에 대해서는 전체의 56.6%인 86명이 업무활동과 관계가 없어 도움이 되

지 않는다고 답했고 32명이 매회 주제내용에 큰 변화가 없기 때문이라고 응답했으며 내용이 어렵고 이해하기 힘들다고 답한 응답자와 다른 잡지의 내용과 유사하기 때문이라고 밝힌 응답자가 각각 9명이었다.

직종에 상관없이 공통적으로 지적된 무관심 코너는 향후 다른 코너로 대체하거나 내용을 개선하여 새로운 모습으로 독자들과 만나야 할 것으로 보인다.

〈표 4〉 직종별 선호하지 않는 코너

코너	학계	언론계	법조계	시민단체	계
위원회소식	25	7	19	2	53
위원칼럼	23	8	11	1	43
온라인지상중계	19	7	9	1	36
해외신문평의회사례	5	3	11	1	20
언론법제관련문헌	6	5	5	2	18
해외동향	1	5	7	2	15
언론과법	5	2	2		9
기고논문	3	1	2		6
언론보도와 인격권	3	1	1		5
언론조정신청사례	2	2	1		5
연구논문	2	2	1		5
외국언론관계판결		4			4
국내언론관계판결		1	1		2
특 집	1				1
<b>계</b>	<b>95</b>	<b>48</b>	<b>70</b>	<b>9</b>	<b>222</b>

가장 기억에 남는 특집은 '시민 저널리즘, 과제와 전망(2006년 여름호)', 향후 인터넷상의 인격권 보호 관련 내용도 심도 있게 논의해야

회지 「언론중재」를 구독한 독자들은 대부분 최근에 제공된 특집에 대해 많은 관심을 가진 것으로 조사되었다.

가장 인상깊게 읽은 특집 주제를 묻는 질문에 대해 응답자 75명 중 16명은 시민이 주체가 되어 스스로 취재 및 기사를 생산하고 이를 매체를 통해 전달하는 저널리즘의 새로운 방식인 시민 저널리즘을 소개하고 이를 법적, 윤리적 쟁점 등으로 세분화해 심도있게 분석한 2006년 여름호 특집 '시민 저널리즘, 과제와 전망'이 가장 인상적이었다고 대답했고 15명은 언론인의 비윤리적 취재보도의 유형을 살피고 취재윤리 전반에 대한 이슈를 논의한 2006년 봄호 특집 '취재윤리와 진실보도'가 기억에 남는다고 응답했다. 14명은 인터넷 포털사이트의 뉴스가 조정신청대상이 되지 않는데서 비롯된 다양한 문제점들을 짚어본 2005년 겨울호 특집 '포털 저널리즘, 그 실제와 전망'을 기억에 남는 특집으로 꼽았고 이밖에도 7명이 2004년 봄호 특집 '공익관련 보도의 법적 제문제'를, 5명이 2005년 봄, 여름 두 번에 걸쳐 특집으로 게재한 '언론중재법의 제정과 중재제도'를 기억에 남는 특집으로 꼽았으며 2003년 여름호 특집 '인터넷 언론의 법적문제와 과제', 2003년 겨울호 특집 '언론사건 비판과 명예훼손', 2002년 여름호 특집 '명예훼손의 비교법학적 고찰'을 꼽은 독자도 각각 2명씩이었다.

〈표 5〉 기억에 남는 특집

특집제목	사례수
시민저널리즘, 과제와 전망(2006. 여름호)	16
취재윤리와 진실보도(2006. 봄호)	15
포털 저널리즘, 그 실제와 전망(2005. 겨울호)	14
공익관련보도의 법적 제문제(2004. 봄호)	7
언론중재법의 제정과 중재제도 I, II(2005. 봄, 여름호)	5
인터넷 언론의 법적 문제와 과제	2
언론사건 비판과 명예훼손	2
명예훼손의 비교법학적 고찰	2
기 타	12
<b>계</b>	<b>75</b>

한편 최근 사회적으로 인격권에 대한 관심이 증대되면서 71명의 독자가 이에 대한 특집 아이디어를 제안했는데 '개똥녀 사건', '된장녀 사건' 등으로 인터넷상의 명예훼손에 대한 인격권 보호가 사회문제화 된 것을 반영한 듯 16명의 독자가 인터넷상의 명예훼손과 법적 책임 및 인권 보호를 주제로 특집을 다뤄줄 것을 희망했으며 11명의 독자는 프라이버시 침해 및 프라이버시를 침해한 보도의 한계 그리고 미국을 포함한 외국의 프라이버시 관련 판결동향 등을 다뤄줄 것을 희망했다.

이밖에도 초상권 침해를 포괄적으로 다뤄줄 것을 요구한 독자가 5명, 저작권 침해 4명, 취재원 보호의 측면에 대한 특집을 다뤄줄 것을 요청한 독자도 3명이나 되었다. 몰래카메라의 법적 제문제 및 몰래카메라와 알권리, 그리고 통신비밀보호법과 인격권, 뉴미디어와 액세스권 등 최근 모 방송사 기자의 속칭 'X파일' 관련 법원 무죄판결 이후 사회적 관심이 증대된 몰래카메라와 인격권을 특집으로 다룰 것을 요청한 독자도 5명이나 되었다.

또한 각국의 옴부즈맨 제도를 비롯해 인격권 보호를 위해 애쓰는 각국의 정책과 제도를 소개하여 줄 것을 요청한 독자 및 인격권 침해의 사례분석과 대책을 특집으로 제안한 독자 그리고 언론의 횡포와 왜곡보도 및 편파보도를 집중적으로 조사하고 대책을 강구하자고 제안한 독자 역시 각각 4명이었다.

이밖에도 기사화되지 않는다는 사전 보도자료에 의한 인격권 침해를 다뤄야 한다는 의견, 시민단체에 지나치게 부정적인 기사로 시민단체의 인격권을 훼손한 보도를 다루자는 의견, 국익 진실 보도에 대한 외국의 사례를 다루자는 의견, 외국인 체류자들의 인격보호를 위한 특집을 다루자는 의견, 공적인 물의 인격권 보호의 한계를 다루자는 의견 등이 제시되었다.

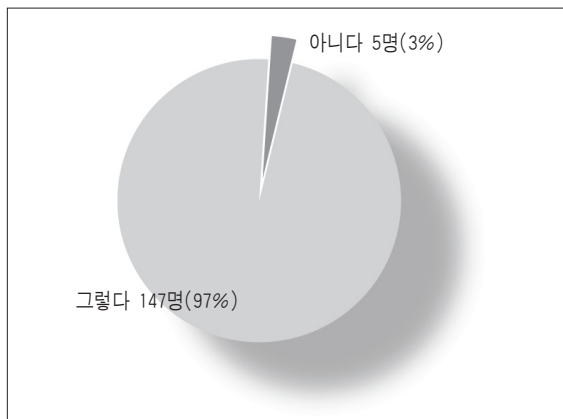
〈표 6〉 게재 희망 인격권 관련 내용

내 용	사례수
인터넷상의 명예훼손과 법적책임 및 인권보호	16
프라이버시 침해 관련	11
초상권 침해 관련	5
몰래카메라 사용 관련	5
저작권 침해 관련	4
각국의 인격권 보호 경향 및 현황	4
인격권 사례 분석 및 대책	4
언론의 왜곡보도 및 편파보도	4
취재원 보호 관련	3
기 타	15
<b>계</b>	<b>71</b>

### 전문지로서 「언론중재」, 더욱 다양한 내용 실어야

회지 「언론중재」를 구독하는 독자의 97%가 회지 「언론중재」를 전문지로 인식하고 있는 것으로 조사되었다. 전체응답자 152명 가운데 147명이 전문지라고 생각한다고 응답했으며 5명만이 아니라고 대답했다. 전문지가 아니라고 대답한 독자 중 3명은 특집주제 및 '기고논문'의 필자가 지나치게 중복되기 때문이라고 대답했다.

〈그림 1〉 회지의 전문성 여부



회지 「언론중재」의 장점을 묻는 질문에 독자들은 회

지 「언론중재」가 조정 및 중재에 관한 유익한 자료를 다수 수록하고 있으며 중재제도의 중요성을 직접적으로 알리는 중요한 수단일 뿐 아니라 풍부한 실무사례 및 판례 등을 싣고 있는, 전문성을 확보한 유일한 언론 및 법을 다루는 종합 잡지라고 대답했다.

125명의 독자가 이 질문에 대답했는데 이 가운데 회지 「언론중재」가 언론중재제도와 관련된 사항을 포괄적으로 수록하고 있으며 조정 및 중재와 관련된 유익한 자료를 제공하고, 구체적인 정보를 제공하는 등 언론중재제도의 중요성을 알리는 유익한 잡지라고 대답한 독자가 38명이었다. 또한 사회적으로 이슈가 되는 보도 및 사회적으로 관심을 끈 언론관계판결에 대한 심층적 분석과 해설을 접할 수 있다는 의견을 낸 독자가 26명, 법과 언론계 전문가들의 의견과 견해가 반영된 질 높은 전문적인 논문 수록 및 전문성이 장점이라고 대답한 독자가 25명이었다.

또한 시의성 있는 국내언론판결정보 및 해외언론판결정보와 특집 수록이 장점이라고 대답한 독자 21명, 언론과 법을 동시에 다루며 언론과 법의 상관관계를 다루는 유일한 전문잡지라는 의견을 낸 독자가 14명이었다. 이밖에도 저널리즘 윤리 발전에 기여를 하고 있다, 언론피해사례를 보여줌으로써 인권신장에 기여를 하고 있다, 언론에 한정된 자료를 게재함으로써 바람직한 언론문화 창달에 기여하고 있다는 소수 의견도 나왔다.

〈표 7〉 회지 「언론중재」의 장점

구 분	사례수
언론중재제도와 관련된 구체적인 정보제공	38
언론관계판결에 대한 심층 분석과 해설	26
전문성 띤 논문 수록	25
시의성있는 국내외 언론관계판결 사례	21
언론과 법을 함께 다루는 전문지	14
기타	1
<b>계</b>	<b>125</b>

하지만 회지 「언론중재」가 더욱 전문적이고 질 높은 잡지로 자리매김하기 위해서는 기존의 편집방법을 개선하고 틀에 박힌 주제 및 내용을 과감히 탈피, 주도적으로 의제를 설정하고 새로운 필자를 발굴해 다양한 견해와 의견을 실어야 한다는 의견이 주 개선점으로 제시되었다.

회지 「언론중재」의 단점 및 개선책을 묻는 질문에 20명의 독자가 주제의 중복을 피하고 시각적 효과를 강조한 그림 삽입을 시도하며, 전문용어를 제대로 사용하였는지 세심한 교열작업을 거치며, 원고분량을 좀 더 늘리는 등 편집의 묘를 살릴 것을 주문했다. 또한 새로운 필자를 과감히 기용하여 틀에 박힌 내용을 탈피하고 이들 신진 필자들의 참신한 글을 연구논문에게 적극 반영할 것을 주문한 독자도 13명이나 되었다.

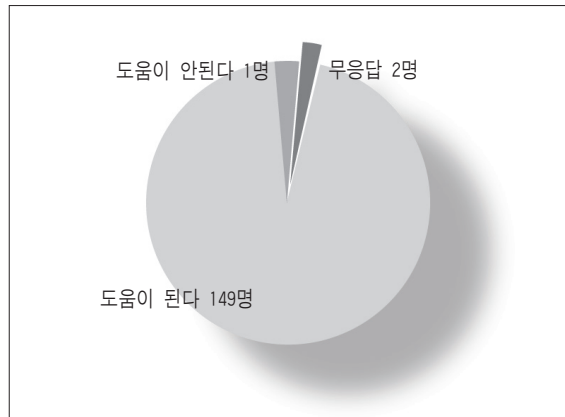
또한 언론현장의 목소리를 적극 반영하며, 언론인의 직업 윤리적 측면에서 다뤄줄 것을 요청한 의견을 제시한 독자가 9명, 현재 회지 「언론중재」의 성격이 전문지도 정보지도 아닌 어중간한 상태이므로 학술지 성격의 전문지로 변신을 꾀해야 한다는 의견을 제시한 독자도 8명이나 되었다. 이밖에 소수의견으로 지방법원의 언론관계 판결을 게재할 것, 독자가 참여할 수 있는 통로를 개설할 것, 월간지 형태로 발행할 것, 중재위원들이 연구성과를 낼 수 있도록 독려하여 그 결과물을 회지에 적극 반영할 것, 언론보도의 피해자 입장을 좀 더 많이 다룰 것, 분쟁해결의 기술을 소개할 것, 비현실적인 논문은 과감히 제한할 것, 배포범

위를 확대하여 일반인도 구독할 수 있게 할 것 등 다양한 의견이 제시되었다.

### 학술논문 및 강의자료 등에 꾸준히 인용되는 유용한 잡지 회지 「언론중재」

회지 「언론중재」를 구독하는 독자들은 회지 「언론중재」가 많은 도움이 되고 있으며 회지 「언론중재」를 통해 언론판결동향정보를 가장 많이 습득하고 있는 것으로 조사되었다. 또한 회지 「언론중재」를 통해 획득한 정보는 학술논문, 평론 및 강의자료 등에 유용하게 인용되는 것으로 조사되었다.

〈그림 2〉 회지의 유익성여부

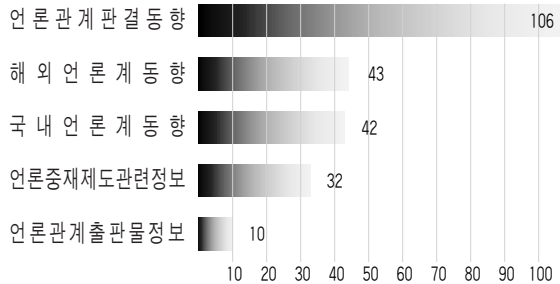


회지 「언론중재」가 도움이 되는지의 질문에는 1명을 제외한 149명의 독자가 그렇다고 대답했다. 구체적으로는 106명(중복응답)이 회지 「언론중재」를 통해서 언론관계 판결동향 및 이와 관련한 정보를 주로 얻는다고 대답했으며 해외언론계 동향, 국내언론계동향 정보 습득이 각 43명, 42명 순이었다. 또한 언론중재위원회의 중재제도 및 정보획득이 32명, 언론관계 출판물 정보가 10명으로 뒤를 이었다.

〈표 8〉 개선 점

구 분	사례수
편집개선	20
필자 발굴	13
언론 일선현장의 목소리 적극 반영	9
학술지 성격으로 변신	8
기 타	41
계	91

〈그림 3〉 회지를 통해서 얻는 정보



회지 「언론중재」가 좀 더 보강해야 할 점은 무엇인지를 묻는 질문에 독자들은 언론관계 판결동향에 대한 정보를 더욱 보강해 줄 것을 요청했으며(64명), 언론계 주요 쟁점을 전반적으로 다뤄줄 것(45명), 외국언론법제관련 정보를 다뤄줄 것(42명), 언론조정 및 중재제도와 관련된 정보를 제공해줄 것(23명) 순으로 대답했다.

〈표 9〉 보강정보

용 도	사례수(중복응답)
언론관계 판결동향 정보	64
언론계의 현안 및 전반적인 쟁점	45
외국언론법제관련 정보	42
언론조정 및 중재제도관련 정보	23
언론법제 정보	15
<b>계</b>	<b>189</b>

회지 「언론중재」를 구독한 독자 가운데 회지 「언론중재」에 실린 논문 등을 학술·학위논문이나 단행본, 잡지, 강의용 교재 및 칼럼, 평론 등에 인용한 경험이 있는 독자는 모두 71명으로 조사됐다. 이 가운데 학술 논문에 게재한 독자가 27명으로 가장 많았고, 평론이나 기사 등에 인용한 독자가 12명, 강의용 교재로 사용한 독자 7명, 연구보고서

5명 순이었으며 학위논문에 인용한 독자도 4명이었다.

〈표 10〉 인용용도

용 도	사례수
학술논문	27
평론, 칼럼 등 기사	12
강의용 교재	7
연구보고서	5
학위논문	4
단행본	2
기 타	2
<b>계</b>	<b>59</b>

한편 정기구독자 가운데 46명의 독자가 회지 「언론중재」에 한번 이상 기고를 한 적이 있는 것으로 조사되었다. 구체적으로는 1회 기고한 독자가 21명으로 가장 많았으며, 2 ~ 3회 기고한 독자 19명, 4회 이상 기고한 독자 6명 순이었다. 회지 「언론중재」에 한 번 이상 기고를 한 독자들에게 원고 작성 시한에 대한 질문을 던진 결과, 29명이 부족하지 않고 충분하다고 대답해 부족하다고 대답한 13명보다 배 이상 많은 것으로 나타났다.

독자들 가운데 회지 「언론중재」에 기고할 기회가 생길 경우 어떠한 내용을 기고하겠느냐는 질문에 독자들 가운데 약 36%(대답하지 않은 20명 포함)인 54명의 독자가 언론관계판결동향 및 법제에 관한 글을 기고하겠다고 대답했으며 뒤를 이어 취재윤리 등 언론윤리 관련 내용을 기고하겠다는 독자가 41명, 미디어 일반에 관한 내용을 쓰겠다는 독자가 29명이었으며 이외에도 인격권, 취재현장의 경험담, 일본언론동향, 온라인 저널리즘, 언론관련단상 등을 게재하겠다는 소수 의견도 있었으며 특히 언론중재위원회 위원 구성의 문제점에 대해 기고하겠다는 의견도 제시됐다.

〈표 11〉 희망기고분야

분 야	사례수
언론관계판결동향 및 법제	54
취재윤리 등 언론윤리 관련	41
미디어일반	29
기 타	8
<b>계</b>	<b>132</b>

### 회지 「언론중재」에 맞들이면 중독성이 생긴다?

회지 「언론중재」를 구독하는 독자 가운데 구독기간이 1~5년 미만인 독자가 전체의 절반 가량인 69명으로 조사됐다. 그러나 5년 이상 꾸준히 회지 「언론중재」를 구독하는 장기 구독자도 57명이나 됐으며 특히 이중 20명은 10년 이상 계속해서 회지 「언론중재」를 받아보는 것으로 조사됐다.

〈표 12〉 구독기간

구독기간	사례수
1 ~ 5년	69
5년 이상 ~ 10년 미만	37
1년 미만	26
10년 이상	20
<b>계</b>	<b>152</b>

회지 「언론중재」의 발행주기를 묻는 질문에는 현재처럼 계간지의 성격이 적당하다고 대답한 독자가 84%인 128명이었으며 적당하지 않다고 대답한 독자는 23명이었다. 발행주기를 현재의 연 4회에서 탈피해야 한다고 응답한 23명 가운데 월간지로 전환해야 한다는 독자가 13명이었으며 격월간으로 발간해야 한다는 독자는 7명이었다.

### 표와 그림을 많이 삽입하고 속지 컬러를 다양화해야

회지 「언론중재」의 디자인에 대해 많은 독자들은 진부하고 고리타분한 편집에서 벗어날 것과 다채로운 디자인을 활용할 것을 주문했다. 회지 「언론중재」 디자인 상의 문제점을 묻는 질문에 고정된 기본 틀 거리의 개선을 지적한 독자가 모두 37명이었으며 단조로운 속지 컬러의 개선을 요구한 독자는 32명, 난해한 표지 디자인을 이해하기 쉬운 디자인으로 교체할 것을 요청한 독자가 21명이었다. 그러나 현재의 디자인이 맘에 들어 큰 문제가 되지 않는다고 답한 독자도 53명이나 되었다.

〈표 13〉 디자인 개선점

구 분	사례수
현재 디자인으로도 충분	53
고정된 기본 틀거리 개선	37
단조로운 속지 컬러 개선	32
난해한 표지 디자인 개선	21
기 타	9
<b>계</b>	<b>152</b>

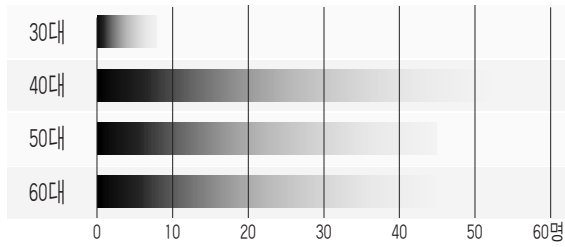
한편 '언론중재' 라는 제호에 대해 대다수의 독자들은 적절하다고 생각했으나 변경을 해야 한다고 대답한 독자도 23명에 달했다. 이들 가운데는 '언론중재' 가 언론중재위원회의 기관지처럼 느껴진다, 고리타분하고 관적인 냄새가 난다, 실제로는 조정업무가 주 업무인데 중재라는 이름을 사용하는 것은 적절치 못하다는 등의 의견을 냈으며 그 대안으로 다양한 제호를 제안했는데 '재미있는 언론중재', '언론문화', '자유언론' 을 제안한 독자가 각 2명이었으며 이밖에 '언론과 법제', '언론동향', '바른언론', '언론법제', '언론법과 판결', '언론과 중재', '언론윤리와 법', '미디어윤리저널' 등 다양한 제호가 제시됐다.

이번 조사는 모두 152명의 독자가 참여했으며 성별로는 남성이 143명, 여성이 9명으로 남성이 절대다수

를 차지했다. 이들 독자의 연령대는 40대가 53명, 60대 이상이 47명, 50대가 45명이었으며 30대도 7명이 참여했다.

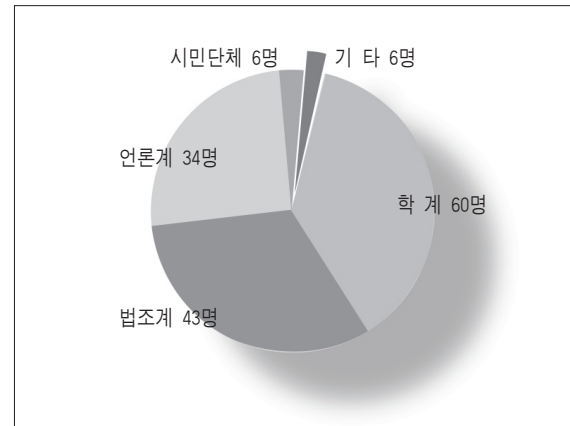
3명 등이 설문조사에 참여했다. □

〈그림 4〉 독자 연령대



이중 학계에 몸담고 있는 독자가 60명, 법조계가 43명, 언론계가 34명이었으며 시민단체 6명, 정부기관

〈그림 5〉 독자 연령대



설문조사에 참여해주신 독자 여러분께 다시 한 번 감사드리며 독자 여러분들께서 지적해주신 내용을 바탕으로 더욱 알차고 재미있는 내용의 회지 「언론중재」가 될 수 있도록 열심히 노력하겠습니다.

- 조사연구팀 일동 -

## 표현의 자유와 인격권 보호간의 조화를 이루어내는 「언론중재」로 자리매김 하기

윤 경

사법연수원 교수

### 표현의 자유의 중요성

Thomas Jefferson은 Edward Carrington에게 보낸 편지 중에서 다음과 같이 말했다.

“우리 정부가 인민의 의견에 기초하고 있는 것이라면 우리 정부의 최우선 목적은 그 권리를 지키는 것일 것입니다. 그리고 신문 없는 정부와 정부 없는 신문 중 하나를 선택하여야만 한다면 저는 주저 없이 후자를 선택할 것입니다”(The basis of our governments being the opinion of the people, the very first object would be to keep that right: and were it left to me to decide whether we should have a government without newspapers, or newspapers without a government, I should not hesitate a moment to prefer the latter).

이는 표현의 자유, 언론의 자유가 얼마나 중요한지를 말해주고 있다.

왜 표현의 자유가 중요한가? 인간은 누구나 자기 자신을 표현할 원초적 욕구를 가지고 있다. 본능적, 원초적 욕구에 기초한 인간의 표현행위는 인격의 자기완성으로서의 표현, 자아의 충족, 순수한 자아의 발현이고, 자기 존재감의 실현행위이다.

사회 구성원 각자의 삶에 영향을 미치는 사항을 결정함에 있어서 그 영향을 받는 사회구성원은 누구나 자신의 견해를 자유롭게 말할 수 있어야 한다. 다

양한 의견이 자유롭게 개진되고 자유롭게 토론되었을 때에 타당한 결론에 도달할 수 있다.

### 표현의 자유와 명예훼손

뉴욕타임즈 판결(New York Times Co. v. Sullivan, 376 U.S. 254(1964))에서 판시한 다음과 같은 내용은 대단히 감동적이다. : 「잘못된 진술은 자유로운 논쟁에서 피할 수 없는 것이고, 만일 표현의 자유(free-dom of expression)가 생존에 필수적인 “숨쉬 공간(breathing space)”을 가져야만 한다면 잘못된 진술도 보호되지 않으면 안 된다. 미국 ‘건국의 아버지들’(the Founding Fathers of America)은 모든 질서가 그 위반에 대한 처벌의 두려움만으로 지켜질 수 없다는 것과 사상, 희망, 상상을 좌절시키는 것이 위험하다는 것과, 두려움은 억압을 초래하고 억압은 증오를 낳으며 증오는 안정된 정부를 위협한다는 것과, 부조리와 그 처방에 대하여 자유롭게 토론할 수 있는 기회를 제공하는 것이 안전한 방법이라는 것과, 사악한 조언에 대한 적합한 처방은 좋은 일이라는 것을 인식하고 있었다. 이성의 힘이 공적 토론에 적용된다는 것을 믿기 때문에 그들은 언론과 집회의 자유를 보장하는 수정헌법을 만들었다.

표현의 자유에는 생존에 필수적인 ‘숨쉬 공간’이 있어야 한다는 말은 오늘날에도 매우 중요한 의미를

시사하고 있다.

그럼에도 불구하고 Jefferson은 John Novell에게 보낸 편지에서 “명예훼손은, 마치 아침이나 저녁 차 한잔이 이 자극제 없이는 소화될 수 없을 정도로 생활 필수품이 되고 있습니다”라고 적었다. 당시 언론의 명예훼손적 표현에 대한 불쾌한 심정을 토로한 것이다.

개인의 명예의 보호와 표현의 자유의 보장이란 두 법익이 충돌할 경우 그 조정방법에 관하여 우리 대법원은, “표현의 자유는 민주정치에 있어 최대한의 보장을 받아야 하지만 그에 못지않게 개인의 명예나 사생활의 자유와 비밀 등 사적 법익도 보호되어야 할 것이므로, 인격권으로서의 개인의 명예의 보호와 표현의 자유의 보장이라는 두 법익이 충돌하였을 때 그 조정을 어떻게 할 것인지는 구체적인 경우에 사회적인 여러 가지 이익을 비교하여 표현의 자유로 얻어지는 이익·가치와 인격권의 보호에 의하여 달성되는 가치를衡量하여 그 규제의 폭과 방법을 정하여야 한다”고 한다(대법원 1988.10.11. 선고 85다카 29 판결).

### 언론중재위원회의 역할과 그 중요성

언론매체는 현대 민주주의 사회에 있어서 시민자에게 필요한 정보를 국민에게 전달하고 국민의 여론 형성에 기여할 뿐만 아니라, 권력기관의 부패, 타락 등을 견제하는 중요한 기능을 한다. 언론은 국민들이 선택한 공직자들로 하여금 국민들에게 책임을 지도록 감시하는 헌법적 수단이며 공직자들의 부패를 견제하는 강력한 수단으로 기능하고 있다. 그러나 한편 저널리즘에서의 상업주의의 격화로 무책임한 가십이나 스캔들의 보도가 개인의 명예를 침해하는 사례가 빈발하게 되었고, 독자들의 지속적인 취미에 영합하기 위해 개인의 사생활을 폭로하는 행위가 일반화되는

등 언론매체의 부정적 영향 또한 점차 증대하여 왔고, 이에 대하여 명예훼손 등 피해를 입은 사인 등의 대응도 보다 다양하게 전개되기에 이르렀다.

언론을 상대로 한 명예훼손 사건이 급증하고 있고, 그 손해배상 청구를 인용하는 사건이 많아지자 언론이 사실 확인에 보다 많은 노력을 기울이는 긍정적 효과가 나타났다. 반면 표현의 자유를 옹호하는 사람들로부터 법원의 손해배상 판결이 초래할 수 있는 자유언론에 대한 냉각효과(chilling effect)를 염려하는 의견 역시 많이 제기되었다.

이러한 이해대립을 가장 잘 조정할 수 있는 중재자가 언론중재위원회이므로, 언론중재위원회의 역할과 위상은 더욱더 커질 것으로 보인다. 법원의 판결을 통한 해결은 결과적으로 뒤엎힌 이해관계의 매듭을 칼로 잘라내는 것이지, 그 매듭을 자연스럽게 푸는 것이 아니기 때문이다.

### 회지 「언론중재」가 나아갈 길

회지 「언론중재」의 각 코너는 연구논문부터 국내의 판결 소개, 외국문헌 번역, 각종 언론 관련 통계 등 언론분야에 관하여 국내 최고 수준의 전문화된 계간지라고 할 수 있다. 회지 「언론중재」는 다른 문헌에서는 찾아 볼 수 없는 중요한 언론 관련 자료들을 포함하고 있는 중요한 보배이고 자산이다.

무엇보다 중요한 것은 회지 「언론중재」의 형식이나 내용이 아니라, 언론중재위원회의 인식과 운영태도일 것이다. 언론중재위원회로서는 공정성, 외부기관으로부터의 독립성, 전문성을 유지하도록 지금까지 해 온 노력 이상으로 앞으로도 정진한다면, 또 국민들로부터 받아들인 지금까지의 신뢰를 잃지 않도록 최선을 다한다면, 소중한 계간지 「언론중재」의 가치 역시 증대되고 발전할 것이다. □

## 「언론중재」, 이제 국제화를 모색해야 할 시점

유재웅

국정홍보처 해외홍보원장

제작년 가을, 프랑스 파리로 출장 갔을 때의 일이다. 한국의 언론문제에 대해 관심을 갖고 있는 모 국제언론단체 관계자를 만나 이야기를 나눌 기회가 있었다. 여러 주제로 담소를 나누던 중 자연스럽게 한국의 언론제도와 언론 상황에 대해 여러 이야기를 하게 되었는데, 대화가 발전해 한국의 언론중재제도에 대한 의견을 교환하게 되었다. 그는 한국에서 언론중재위원회라는 제도를 운영하고 있는 것이 무척 새롭다는 듯, 제도의 탄생 배경과 활동 내용, 언론중재위원회에 대한 일반인들의 반응은 어떠한지 등을 꼼꼼히 따져 물으며 흥미로워했다. 그는 우리의 언론중재제도가 언론의 자유를 보장하는 동시에 언론보도로 인한 피해를 신속히 구제하는 좋은 제도가 될 수 있겠다는 반응을 보이면서 보다 자세한 내용을 알고 싶으니 자료를 보내달라고 했다. 그러나 우리의 언론중재제도를 소개하는 외국어 번역 자료를 구하기 어려워, 언론중재위원회에서 발행하는 「언론중재」와 우리의 중재제도에 관한 연구논문들을 간략히 번역해 보내주었다.

우리는 흔히 우리의 법제도를 낮추어 보는 경향이 있지만, 언론중재제도는 언론보도로 인한 피해를 구제하는데 있어 피해자 입장에서나 언론사 입장에서나 매우 유용한 제도라고 생각한다. 우리의 언론중재제도가 1980년에 제정, 시행된 '언론기본법'을 모태로 탄생한 관계로 오랜 기간 언론의 자유를 제약하는 제도로 인식되어왔다. 또 언론계에서는 언론피해구제의 핵심 중 하나인 '반론보도' 게재를 '정정보도'와 동일한 것으로 인식해 마치 보도가 잘못됐다

는 것을 시인하는 것으로 받아들이는 경향이 있었다. 그러나 '반론보도'는 어디까지나 언론의 사실보도로 피해를 받았다고 주장하는 자가 해당 신문이나 방송 등의 매체를 이용해 반론을 할 수 있도록 하는 기회를 줌으로써 여론형성의 장에 있어 독자들로 하여금 올바른 판단을 하게 하는 것, 다시 말해 언론사가 언론이라는 무기를 갖고 있는 만큼, 언론보도로 피해를 입었다고 주장하는 자에게도 그에 상응하는 반박 기회를 주자는 '무기대등의 원칙'이 근본 취지인데도 이러한 점이 상당기간 제대로 이해되지 못하여왔다.

또한 언론중재제도의 실효성에 대해서도 오랜 논란이 있어왔다. 반론보도나 정정보도 청구가 접수돼 이를 언론중재위원회에서 조정 및 중재를 하더라도 이해 당사자인 언론사나 피해자가 합의를 하지 않으면 효력을 상실하기 때문이다. 그러나 이점 역시 우리의 언론중재제도가 소송에 갈음하는 분쟁해결방안(Alternative Dispute Resolution)의 일종이고, 언론중재제도란 제3의 조정 틀을 거침으로써 실질적인 언론보도로 인한 피해를 구제하는 피해구제율은 상당하다는 점을 간과한 점이 있다하겠다.

우리의 언론중재제도 자체에 대한 다양한 견해, 언론중재위원회의 직무 및 조정·중재활동에 대한 이해 부족, 중재제도의 실효성에 관한 논란 등이 언론중재위원회 출범 이후 25년 동안 지속되어 온 극복 과제였다고 할 수 있다. 그러나 언론중재위원회는 그간 실질적인 활동으로 언론중재제도의 효용성을 보여주었고, 각계의 여론 수렴 노력을 거쳐 '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률'이라는 별도의 언론중

재법을 마련했으며 직무가 확대되는 등 괄목할만한 발전을 하여왔다. 이는 언론중재제도에 관심을 갖고 있는 학계, 법조계, 시민사회, 국회, 정부의 공동노력의 소산이지만, 언론중재위원회가 계간으로 발간하고 있는 「언론중재」지의 역할도 자못 컸다고 하겠다.

「언론중재」지는 지난 25년 동안 단 한 번도 거르지 않고 발행되어 이제 지령 100호가 되었다. 말이 25년 이지, 그간 수많은 우여곡절을 거치면서도 꾸준히 회지를 발행한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니며 그것 만으로도 높은 평가를 받을 만 하다고 하겠다. 그러나 보다 의미있는 것은 「언론중재」지가 알찬 내용으로 언론중재제도를 인파에 널리 알려진 홍보의 전령이자, 언론중재제도에 관심을 가진 많은 전문가, 관계자 등에게 논의의 '장'을 제공하여왔다는 점이라 하겠다. 「언론중재」는 전문 학술지는 아니지만, 언론법제와 관련한 자료의 보고였다. 요즘이야 인터넷 등 정보통신수단의 발달로 국내·외 자료를 손쉽게 구할 수 있지만, 불과 얼마 전까지만 해도 외국의 언론관계 판결과 해외언론 동향 등의 자료는 「언론중재」가 아니면 구해보기 어려웠다. 또한 언론법제와 관련한 국내의 각종 논문과 자료를 집약해서 소개해 주는 것도 매우 유용했다.

「언론중재」는 언론법제에 관심 있는 학도들에게만 유용한 것이 아니다. 언론학자들의 전문적인 글 이외에 언론인, 법조인 등 언론과 관련한 다양한 분야의 필진들이 글을 게재함으로써 자칫 딱딱하고 이론적 접근으로만 흐르는 것을 피한 것은 일반 독자들의 접근성을 높여 주는 '배려'라 하겠다. 뿐만 아니라 「언론중재」지는 현업 언론인들에게도 도움이 되는 매체다. 「언론중재」를 통해 언론보도와 관련한 생생한 조정·중재사례 및 판례를 접함으로써 언론보도로 인한 다툼을 미연에 예방하는 효과도 컸다고 본다.

그러나 「언론중재」지의 그간의 성과는 높이 평가받을 가치가 있지만, 그렇다고 현재의 수준에 만족해 머물러서는 안 된다고 생각한다. 지령 100호를 기점으로 「언론중재」지가 한 단계 더 성숙해지고 발전을 도모할 필요가 있다. 장점은 계속 살려나가되 미흡하고 부족한 부분이 있다면 이는 개선·보완할 필요가 있다고 본다.

먼저 해외용 「언론중재」지를 발간하는 문제를 적극 검토해볼 필요가 있다. 우리의 언론중재제도에 대해 이제는 국내에서만 관심을 갖고 있는 것이 아니다. 우리의 중재제도에 관심이 있는 해외 학계, 언론 관련 단체 등에게 우리의 제도 운영 노력을 알리는 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각한다. 외국어로 된 해외용 「언론중재」는 준비기간을 거쳐 연 1회 정도 발간하는 것으로 시작해 점차적으로 발간 횟수를 늘려가는 방법을 고려하면 좋을 것이다.

둘째로 「언론중재」의 제작, 배포를 보다 확충하는 일이다. 지금의 언론중재위원회는 종전에 비해 그 위상과 임무가 크게 달라진 만큼, 언론중재위원회 활동을 전문가 집단뿐만 아니라 일반 국민들에게도 널리 알리고 국민들의 의견을 수렴하는 노력이 강화되어야 한다. 즉, 「언론중재」의 발행부수와 배포대상을 넓혀 일반 국민들도 손쉽게 접할 수 있도록 하는 것이 중요하다는 이야기다. 전자북 형태의 서비스도 검토해볼 필요가 있다고 보인다.

셋째로 「언론중재」지의 성격(identity)을 이제는 근본적으로 재검토해 볼 시점도 되었다고 생각한다. 지금까지 「언론중재」지가 언론중재위원회의 활동을 소개하고, 언론법제와 관련된 정보제공 수단으로 유용했지만, 전문가와 일반을 모두 아우르는 많은 잡지들이 갖고 있는 문제점을 「언론중재」도 동시에 갖고 있기 때문이다. 다시 말해, 전문가들에게는 전문성이 떨어지고, 일반 독자들은 이해하기 쉽지 않은 문제가

있다는 것이다. 두 집단을 모두 겨냥한다는 것이 이상적이기는 하지만, 역설적으로 자칫 두 집단 모두로부터 공감을 받기 어려운 점도 향시 갖고 있다고 생각한다. 이 문제는 지금의 「언론중재」를 대중과 보다 원활하게 소통하기 위한 미디어로 가져갈 것인지, 아니면 좀 더 전문성을 지향하는 방향으로 갈 것인지

에 대한 선택의 문제인 동시에, 경우에 따라서는 핵심 타겟에 맞는 제2의 미디어를 창간할 필요성 여부에 대한 문제제기이기도 하다.

모쪼록 앞서 언급한 이야기들이 「언론중재」의 발전을 위한 작은 디딤돌이 되기를 바라며 다시 한 번 「언론중재」 100호 발간을 진심으로 축하한다. □

## 언론현장의 목소리도 놓치지 않는 회지 되길

정 동 우

동아일보 부국장급 전문기자

현업 언론인들의 언론중재위원회에 대한 인식은 대체로 어떨까. 아마도 ‘도움을 주는 곳’, ‘우호적인 기관’이라기보다는 ‘감독기관’, ‘시어머니 같은 존재’, ‘귀찮은 곳’이라는 식으로 고정되어 있지 않을지 모르겠다. 언론보도로 인해 피해를 입었다고 주장하는 사람들이 언론중재위원회에 신청을 할 때마다 해당 언론사에 통보가 가고 소속 부서장이 중재부에 불려가기 때문이다. 일단 신청이 되면 해당 기자는 취재 경위와 신청인 주장의 타당성 여부를 데스크에게 보고해야 하고 경우에 따라서는 질책도 들어야 한다.

사실 언론중재위원회는 그 출발부터 언론 현업 종사자들과 친해질 수 없는 시대적 배경을 가지고 있다. 전두환 전(前) 대통령의 5공 정권이 언론통제법이라는 비판을 받은 언론기본법을 만들면서 도입한 제도이기 때문이다. 따라서 부지불식간에 ‘5공 언론정책 = 언론기본법 = 언론중재위원회’와 같은 다소 무리한 등식이 생겨나버린 측면도 있다. 따라서 당시 언론인들 사이에는 언론중재위원회는 5공 정권이 언론을 통제하기 위해 만든 기관이라는 인식이 없지 않았다.

언론중재위원회는 출범 초기부터 일반 시민들을 상

대로 ‘언론피해구제방법’을 적극적으로 홍보했다. 일선 기자들 입장에서는 ‘그냥 넘어갈 수도 있는 사안을 언론중재위원회가 중재 신청을 부추김으로써 문제를 만든다’는 식의 인식을 가질 여지도 있었다. 언론중재위원회의 출범 시기쯤에서부터 기자생활을 시작한 필자의 당시 인식 역시 이와 별반 다르지 않았다.

그러나 돌이켜보면 언론중재위원회의 출범 배경이 무엇이었던 이 기관이 한국 언론에 기여한 공로는 결코 적지 않다고 생각된다. 무엇보다도 언론계 종사자들에게 취재와 보도에 있어 보도 대상자의 명예보호라는 법 의식을 심어준 것이 그것이다. 아직까지도 만족스러운 정도는 아니지만 이제 일선 취재현장의 기자들은 취재 활동과 기사작성에서 ‘중재’나 ‘소송’을 염두에 두는 경우가 많다.

특히 이들 기사를 게이트키퍼 하는 차장, 부장 등의 데스크들은 일선 기자들보다 인격권 보호 의식이 더 강하다. 그래서 이제는 웬만한 언론사의 데스크들은 기자들이 보내온 기사를 보도 대상자의 입장에서 서서 읽는 것이 습관화되어 있다. 언론중재위원회가 생기기 전, 언론사나 언론보도 피해자나 피차가 인격권 보호에 대한 법의 의식이 뚜렷하지 않았을 때 언

론이 보도대상자의 실명과 사진을 마구잡이로 써 대던 것과 비교하면 상전벽해의 변화가 온 셈이다.

더구나 언론중재위원회는 언론보도 피해자가 법적 소송을 제기하기 전에 조정 및 중재 과정을 통해 한번 걸러줌으로써 기자들이 민·형사 법정에서 쓰는 것을 상당 부분 막아준 측면도 없지 않다. 물론 언론중재위원회의 존재를 긍정적으로 인정한다 하더라도 그것이 국가 기관의 형태여서는 안 되며 민간 자율 규제기구가 되어야 한다는 일부 언론인과 언론학자들의 주장도 있지만 언론중재위원회가 해온 '역할'에만 국한시켜 생각할 때 그러한 기여가 있었다는 이야기다.

그 언론중재위원회가 1981년 제1호를 시작으로 지금까지 꾸준히 펴내온 기간지 「언론중재」가 이제 발간 100호를 맞았다. 「언론중재」는 매회 취재와 보도 과정에서 발생하는 법과 윤리 문제를 특집으로 다루고 언론학자나 법조인들의 논문과 학문적 탐구를 게재하고 있다. 또 명예훼손에 대한 케이스 스터디, 판결 동향과 판례 소개, 해외 언론법과 판결 동향 그리고 각종 자료 등으로 꾸며져 있다. 특히 언론보도로 인한 명예훼손 사건에 대한 법원의 판결 경향은 현업 언론인들에게는 큰 도움이 된다.

필자는 「언론중재」를 매회 구독하면서 안타까움 비슷한 감정을 가질 때가 많다. 이러한 내용을 일선 기자들 모두가 읽고 숙지했으면 좋을텐데 라는 느낌이 그것이다. 옛날에 비해서는 많이 개선됐다고는 하지만 일선 기자들에게는 아직도 명예보호 의식이 희박한 경우가 많다. 따라서 기자 입장에서의 일방적인 기사가 당사자의 반론도 없이 보도되는 사례가 적지 않다. 기존 신문과 방송도 그렇지만 특히 인터넷 언론이나 시민 저널리즘 등 새로운 매체에서 이러한 사례는 더욱 자주 발견된다. 「언론중재」를 매회 읽기만 해도 피할 수 있는 실수들인 것이다.

이제 언론은 더 이상 권력기관도 아니고 독자와

시민에게 위압적인 존재도 아니다. 독자와 언론은 대등한 관계에 있거나 언론이 독자에게 봉사하는 관계로서 존재한다. 따라서 언론은 공익을 위해 불가피하다고 판단될 때 특정인물의 명예를 결과적으로 훼손하게 되는 보도를 할 수는 있지만 이제 오직 법과 법원의 판결에 의해서만 그 정당성을 인정받을 수가 있다. 그리고 언론에 의한 명예훼손 사건의 판결은 공공성, 진실성, 상당성의 3대 기준에 의해 심사가 이루어지며 그 중에서도 대개의 경우 상당성을 인정받을 수 있느냐의 여부에 따라 결론이 달라진다. 취재 보도에 종사하는 사람들이 법원의 판결 경향을 늘 주시해야 하고 「언론중재」를 읽어야만 하는 이유다.

그러면 「언론중재」는 완벽하고 아무런 문제도 없는 잡지일까. 아니다. 필자는 「언론중재」가 100회를 즈음하여 스스로 반성하고 개선할 점도 많다고 생각한다. 「언론중재」의 문제점은 무엇보다 언론관계 전문지를 표방하면서도 스스로 언론인들에게 다가가려는 노력을 게을리 한 점이다. 언론인의 입장에서 「언론중재」를 읽어보면 이것이 언론인을 위한 잡지인지 정부 기관지인지 헷갈리는 측면이 있다.

정부 기관지가 흔히 그렇듯이 내용 구성과 편집이 공급자 중심으로 되어있기 때문이다. 특히 심판자의 입장에서 언론인과 언론피해자를 중재하려는 자세만 있을 뿐 언론인의 입장에서 취재보도의 현실과 법 사이의 갭을 메우고 중재하려는 노력은 보이지 않는다.

실제 현업 언론인들은 법원이 언론에 들이대는 잦은 대가 언론 현실과 너무 괴리되어 있다는 생각을 가질 때가 적지 않다. 예를 들면 포르말린 통조림 사건 같은 경우에 검찰이 기소를 하면서 공식 발표한 내용을 보도했는데도 1심 재판부가 언론에 책임을 물었을 때가 그랬다. 「언론중재」가 법과 법원의 입장에만 서서 언론 현업의 잘잘못을 보려고 하지 말고 언론의 입장에도 서서 법원 판결의 문제점을 따져 보

려는 노력을 기울일 필요가 있는 것이다. 시쳇말로 가끔씩은 고개 입장도 되어달라는 것이다.

둘째, 「언론중재」는 재미가 없다. 딱딱한 학술지로 만들려면 아예 학술진흥재단에 등록을 하고 전문 학술지로 나서야 한다. 학술지도 아니면서 매회 대학교수들 논문만을 잔뜩 싣고 있는 것도 바람직해 보이지는 않는다. 특히 교수들의 논문이 현업에서 동의하기가 어려운 일방적인 주장과 현업에 대한 매도로 구성되어 있을 때는 더욱 그렇다. 현업의 이야기는 어쩌다 구색 맞추기로 한 두건이 실릴 뿐이다.

물론 「언론중재」가 언론인만을 위한 것은 아니고 언론학자와 언론관련 법조인들도 주요 독자일 것이다. 그러나 그 본질은 언론 현업에서 발생하는 갖가지 문제들을 다루는 것이 아닐까. 따라서 현업을 배제하거나 홀대하는 편집 방향은 주객이 전도된 것일 수도 있다. 언론 현업에서 제기하는 주장과 이야기들을 적극적으로 소개하면 법조계와 학계가 언론을 이해하는 데도 도움이 될 것이다.

셋째, 이제는 ‘찾아가는 교육’도 고려해야 할 때가 되지 않았을까 싶다. 앞서서도 지적했듯이 아직도 일

선 기자들이 인격권 보호의식이 부족한 경우가 적지 않다. 이는 언론사의 현행 기자 교육시스템에도 그 이유의 일단이 있는 것으로 보인다. 각 언론사가 입사시험에 합격한 기자들에게 수습 기간 중 1~2시간씩 인격권 보호에 대해 사내외 강사가 강의를 하는 것 외에 별다른 재교육 시스템이 없는 언론사가 대부분이기 때문이다.

따라서 언론중재위원회로 신청이 들어왔을 때만 편집 책임자를 불러 중재하는 수준에서 그치지 말고 각 언론사를 찾아가 기자들을 대상으로 명예와 인격권 보호에 대한 특강을 실시한다면 큰 도움이 될 것으로 보인다. 이제 언론중재위원회에 대한 거부감이나 의구심도 많이 없어진 만큼 만약 언론중재위원회의 중재부장을 맡고 있는 부장판사가 시간을 내서 기자들을 대상으로 특강 의사를 타진한다면 아마도 마다할 언론사가 없을 것으로 생각된다. 그러한 특강 내용과 참석 기자들의 질의응답을 지상중계 한다면 모든 관계자들에게 좋은 참고가 되지 않을까.

「언론중재」의 100호 발간을 진심으로 축하하며 건승을 빈다. □

## 언론법제 연구의 강화를

이 재 진

한양대학교 신문방송학과 교수

언론중재위원회의 계간지 「언론중재」는 언론법제를 연구하고 가르치는 필자에게는 필수품이나 다름 없다. 아마도 창간호부터 현재까지 거의 모든 호를 탐독했다 해도 과언이 아니며, 대학원에서 강의하는 ‘언론중재론’ 등 언론법 관련 과목에서 「언론중재」

에 실린 논문들이 상당수 읽히고 있다. 이런 「언론중재」가 100호를 맞는다고 한다. 창간호가 나온 것이 1981년 겨울이니 지난 25년간 빠짐없이 연 4회를 발간한 셈이다. 일단 100회까지 출간된 점에 대해서 그리고 그 동안의 노력에 대해서 치하하고 진심으로

축하하고 싶다.

「언론중재」는 지난 25년간 언론과 법 그리고 언론학과 법학의 가교역할을 해왔다. 사실 언론과 법이 만나는 영역은 각기 다른 영역이 아니라 떼려야 뗄 수 없는 상보적인 영역으로 존재해 왔다. 아니 더 나아가서 하나의 독립적 연구영역으로 발전해 가고 있다. 언론법제를 전문적으로 탐구하는 연구자 수도 늘어나고 있고, 신문방송학 관련 학과에서는 언론법제를 거의 빠짐없이 가르치고 있다. 미국의 경우 언론법제는 신문방송학 관련 학과의 필수과목으로 교육되고 있다. 이렇게 발전해 가는 언론법제 영역에 있어 「언론중재」는 풍부한 자료 제공자의 역할을 해 주었다.

구체적으로 「언론중재」는 크게 두 가지 역할을 해왔다. 첫째는 언론중재제도 및 언론법과 관련된 이론적·학술적 연구의 장(場)으로서의 역할이다. 다시 말하자면 언론과 법의 통로가 되는 전문 학술지로서의 역할이다. 이는 「언론중재」 전반부의 특집 논문과 국내 논문 그리고 기고와 외국논문 등이 담당하고 있다. 둘째는 언론중재 및 언론법과 관련된 다양한 자료 및 뉴스 전달자로서의 역할이다. 국내·외 관련 관례에서부터 국내·외의 관련 소식과 정보들이 이와 관련된다. 필자가 여기서 주목하고 싶은 것은 전문 학술지로서의 「언론중재」의 역할이다. 「언론중재」가 비록 언론법제 연구의 교차로이기는 하지만 얼마나 언론법제연구에 기여했는가 하는 질문에 명확히 대답하기 힘들다. 필자의 견해로는 다양한 주제들에 대해서 많은 논의를 다루었지만 정작 언론법제연구의 이론적 발전을 위한 체계적이고 일관적인 기여는 부족하지 않았나 하는 아쉬움이 있다.

창간호부터 지난 2006년 여름호까지의 집필자들을 분석한 결과, 논문으로 평가할 수 있는 글 전체 342건 중에서 123건(36%)이 언론학자들에 의해서 그리고 69건(20%)이 법학자들에 의해서 쓰여진 것으로

나타났다. 언론법제 영역에 직접적으로 관여하는 사람들인 언론현업 종사자들의 경우 36건(10%) 그리고 판·검사, 변호사의 경우 83건(24%)의 논문을 작성한 것으로 나타났다. 즉, 전체 논문의 46% 정도가 언론계 시각으로 그리고 44% 정도가 법조계의 시각으로 작성되어 언론과 법의 시각이 고르게 나타난 편이라 할 수 있다.

흥미로운 사실은 창간호부터 1991년도까지 10년간의 「언론중재」의 경우 전체 130건의 논문 중에서 82건(63%)이 언론계 시각으로 쓰여졌으며 법조계 인사들에 의해서 쓰여진 논문은 38건(29%)에 그쳐서 언론계, 특히 언론학자들이 논문을 게재할 기회가 많았고, 논문의 주제들도 언론의 입장에서 논의할 수 있는 것(예를 들어 언론자유, 언론윤리, 사진보도, 공익, 폭로 저널리즘 등)이 많았다는 점이다.

그러던 것이 1992년부터 2001년까지 10년 동안의 경우 약간 다른 경향을 보인다. 이 기간 동안 언론계에 의해서 쓰여진 논문은 전체 135건의 논문 중 51건(38%: 언론학자 44건, 언론인 7건)에 그친 반면 법조계는 70건(52%)으로 이전 10년에 비해서 비율이 증가하였다. 즉, 이 기간 동안 법조계의 시각이 더욱 많은 지면을 차지하였으며 논문의 주제도 법적인 해석을 많이 요구하는 것(예를 들어 정간물법 개정, 언론중재 운영방안, 정보공개와 알권리, 초상권, 사생활권)이 증가하였음을 알 수 있다. 2002년부터 2006년까지의 논문에서도 이와 유사한 경향을 발견할 수 있다. 이 기간 동안 전체 77건의 논문 중 26건(33%)이 언론계(언론학자 19건, 언론인 7건)에 의해서 작성되었고 43건(56%)이 법조계(법대교수 16건, 판사 17건) 인사에 의해서 작성되었다. 즉, 수적인 면에서 판단하건데 법적인 시각에서 언론의 문제를 바라보려는 것이 「언론중재」의 최근 경향이 아닌가 판단할 수 있을 것 같다.

물론 단순히 논문의 숫자로 어떠한 시각이 더욱 많이 반영되었다고 단언하기는 쉽지 않으나 그 변화의 추세는 미루어 짐작할 수 있을 것 같다. 초기단계에는 「언론중재」에 언론학자들이나 전·현직 언론인들이 많이 등장하는데 이는 당시 언론중재제도가 자율규제제도가 아닌 정부에 의해서 강제된 제도라는 측면에서 언론자유의 침해라는 반발이 있었고 이를 무마하고 오히려 언론자유의 보호라는 측면을 부각하기 위해서 언론계의 견해를 많이 반영한 결과가 아닌가 추측된다.

그러다가 언론중재제도가 언론피해 구제제도로서 제자리를 잡아가면서 점차 법조계의 관심과 연구가 증가하게 되고 이와 동시에 언론중재에 대한 법조계의 논문의 기고도 크게 늘어난 것으로 보인다. 아울러 언론계의 경우 언론법 전문가를 중심으로 논문 기고가 늘어나는 반면 기존의 저널리즘 일반론적 시각에서의 논문들은 점차 줄어드는 현상을 보이는데 이러한 추세가 현재 계속되고 있는 것으로 판단된다.

특징적인 것은 언론현업 종사자들의 논문기고가 상대적으로 적다는 점이다. 언론계 현업 종사자들의 논문기고는 첫 10년 동안은 22건이었으나 이후 15년간은 14건에 그치고 있어 현업종사자에 의한 참여가 점차 줄어들고 있는 것으로 나타났다. 또 다른 특징은

논문 기고자 중에서 언론중재제도를 이용한 이용자가 기고한 논문은 전무하다는 점이다. 실제 언론중재제도의 경우 언론과 함께 이용자의 입장이 중요한데 이용자의 생각이나 의견 그리고 개선사항 등을 기술하는 논문이 보이지 않는다. 더 나아가서 언론중재제도에 부정적인 시각을 가진 연구자들의 논문도 같이 게재하여 지상토론 등을 통하여 「언론중재」의 이론적인 논의를 더욱 풍부하게 만들었으면 한다.

무엇보다도 학술적 연구의 영역을 강화하여 중재제도와 관련된 이론적인 바탕을 공고히 해서 외국의 경우에도 모범이 될 수 있도록 했으면 한다. 지금까지는 이러한 이론적 발전을 위한 체계적 노력이 거의 없었고 있었다고 하더라도 산발적이거나 비전문적이었다고 할 수 있다. 이를 위해서는 좀 더 많은 연구자들이 균형성 있는 접근방법을 통하여, 좀 더 많은 연구를 하고 이를 발표할 수 있는 저널이 있어야 한다. 현재로서는 「언론중재」가 이러한 역할을 맡지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 현재 논문을 청탁하는 것과 아울러 연구를 공모하고 이 연구들을 제대로 논문화해서 신는 작업을 앞으로 200호까지 장기적인 안목을 가지고 해야 할 것이다. 100호까지의 「언론중재」 업적을 발판으로 삼아서 한 단계 도약하는 새로운 탈바꿈의 시도를 바란다. □

## 「언론중재」는 국내 유일의 ‘언론법제 종합전문지’

한 동 원

전(前) 한국언론연구원장

언론중재위원회 회지 「언론중재」 100호 발간을 진심으로 축하하며 무궁한 발전을 기원한다. 창간호부터 지난 25년간, 쉽 없이 달려와 100호 발간을

맞이하게 된 회지 「언론중재」는 이론과 실무를 깊이 있게 두루 갖춘 명실상부한 국내 유일의 ‘언론법제 종합전문지’로서의 독보적인 위치를 점하고

있다고 생각한다.

이 글을 쓰기 위해 1981년 겨울에 발간된 창간호와 그로부터 25년이 지난, 2006년 여름에 발간된 99호를 처음으로 비교해 보는 기회를 가졌고, 99호에 이르기까지의 모든 회지를 다시 한 번 살펴보면서 낱알이 발전해온 내용과 편집, 디자인의 변화에 새삼스럽게 놀라지 않을 수 없었다.

남달리 느껴지는 금석지감(今昔之感)은 「언론중재」를 창간한 당사자이자 1990년 여름호(제35호)까지의 편집인으로 있었던 탓일까. 창간 초기의 초라한 모습을 보면서, 지난 25년의 시공(時空)이 보여준 현격한 차이는 마치 달구지와 자동차를 비교하는 것 같기도 하고, 아날로그와 디지털의 거리감을 느끼게 했다.

돌이켜 보면 「언론중재」가 창간된 1980년대 초반, 한국의 언론학계와 언론계, 법학계와 법조계는 ‘언론법제’에 관한 한 황무지였다. 그리고 언론인과 언론수용자들에게는 언론에 의한 권리침해나 그에 대한 피해의식조차 없었던 시기였으니 초기 「언론중재」의 무게가 가볍고 초라할 수밖에 없었다.

대법원 자료창고에는 몇 건의 필화사건 관련 판례가 있었을 뿐 언론에 의한 피해사건 판례는 단 1건도 없었다. 따라서 초기의 「언론중재」에는 언론과 관련된 국내 판례를 수록해서 소개할 수가 없었으며, 1980년대 중반까지는 일본과 미국, 독일, 영국 등의 판례와 평의회 사례 등을 번역해서 소개하는 것으로 만족해야만 했다.

언론학 교수 중에는 ‘언론법제’를 전공한 교수도 전무했다. 그러니 대학의 신문방송학과에 제대로 된 ‘언론법제’ 커리큘럼(curriculum)도 있을 리 없었다. ‘언론법제’에 관한 단행본이나 연구논문조차도 별로 없었다. 미국이나 독일 등 선진 외국에서 언론학을 연구하고 학위까지 받아 귀국한 교수들에게

「언론중재」에 게재할 원고를 청탁하면 거의 모든 교수들이 거절했다. 국내에서 학위를 한 교수들도 다를 바 없었다. ‘언론법제를 공부하지 않았을 뿐 아니라 법률지식도 없어 쓸 수 없다’는 것이 이유였다.

하기야 ‘언론법제’ 분야는 언론이론과 법률이론의 합성으로 이루어지는 학문분야가 아니겠는가. 그러나 법률이론에 취약한 언론학 교수들에게는 접근이 쉽지 않았을 것임은 충분히 수긍이 간다. 공여지책으로 법률학 교수에게도 원고 청탁의 손길을 내밀었으나 허사였다. 언론학 교수들과 마찬가지로 ‘언론학 이론을 모르니 법률 이론만으로는 어렵다’는 것이 거절이유였다. 법조계와 언론계도 사정은 크게 다르지 않았다.

설상가상(雪上加霜)이라고 국내 유일의 언론윤리 자율기구인 한국신문윤리위원회와 방송심의위원회의 심의실적도 1970년대 중반쯤부터는 미미한 상태여서 「언론중재」에 게재할만한 평결내용을 찾아볼 수 없는 실정이었다. 초기의 「언론중재」는 극심한 원고난에 시달려야만 했던, 그야말로 ‘고난의 연속’이었다.

물론 초기의 「언론중재」 편집진이 새로 도입된 언론중재제도나 ‘언론법제’에 생소했다는 점도 큰 원인이긴 했지만, 무엇보다도 학문으로서의 ‘언론법제’의 부재가 회지 「언론중재」를 알차게 출범시킬 수 없는 가장 큰 제약요인이었다. 그래서 창간호는 질량면에서 98쪽의 빈약한 미숙아로 태어났고, 그 미숙아는 상당 기간 부실한 상태를 면할 수 없었다.

그러나 25년이 지나 100호를 맞는 오늘, 「언론중재」는 한국의 ‘언론법제’를 학문적으로, 제도적으로, 실무적으로 일정 수준 이상의 궤도에 올려놓는데 초석이 되고 동력이 되었음을 자부하고 자긍심

을 가져도 좋을 만큼 알차게 성장했다.

세계적으로 유례가 없는 언론중재제도에 대한 초기의 부정적 시각이 1980년대 중반기 이후부터 긍정적으로 바뀌기 시작하면서 중재사례와 판례가 축적되었고, ‘언론법제’가 뜨는 학문으로 관심을 끌면서 교수, 법조인, 언론인들의 연구와 언론학과 학생들의 전공도 활발해졌고 늘어가는 추세를 보였다.

회지 「언론중재」는 그들에게 있어 가장 요긴한 자료로 활용되면서 다른 한편으로는 연구결과를 발표할 수 있는 광장의 역할까지 해왔다. 그리고 각 대학 언론 관련 학과에서는 거의 유일한 보조교재로 활용되기도 했다. 이 시기를 전후하여 「언론중재」는 미숙아에서 우량아로 변모하기 시작했다고 볼 수 있다.

아직도 미흡하기는 하지만, ‘언론법제’가 학문적으로 또 제도적으로 오늘의 위상에 오르기까지, 「언론중재」가 큰 기여를 했다는데 대해서는 어느 누구도 이의를 제기할 수 없을 것으로 확신한다.

나의 관점에서는 「언론중재」가 그런대로 잘 만들어지고 있다고 생각한다. 따라서 솔직히 말해서 나에게서는 「언론중재」에 대한 문제점, 개선점 등을 주문

할만한 탁견(卓見)이 없다. 다만 100호 발간을 맞는 「언론중재」와 한국의 ‘언론법제’의 충실한 발전을 위하는 마음에서 한두 가지 제언을 해두고자 한다.

첫째, 언론에 의한 명예훼손이나 사생활 침해는 대부분의 경우 취재 대상 또는 기사 등장인물의 이름을 밝히거나 간접적으로 특정하게 됨에 따라 발생한다. 따라서 ‘익명보도’의 한계문제는 모든 보도로 인한 권리 침해의 근본이다. 따라서 향후에는 ‘익명보도’의 한계를 케이스별로 세분화하여 심층적으로 분석했으면 좋겠다. 일반이론도 중요하지만 더 세분화되고 전문화, 심층화된 주제의 설정을 바란다.

둘째, 우리나라의 ‘언론법제’를 계속 발전시켜 나가기 위해서는 선진 외국의 언론법제 이론, 언론 관련 판결과 판결경향, 평의회 평결사례, 외국 언론들의 보도 침해 사례와 피해 회복방식, 언론 피해자들의 대응방식 등 광범위하고, 다양한 심층적인 자료의 수집과 수록을 더욱 확대할 필요가 있다고 생각한다.

다시 한 번 회지 「언론중재」 100호 발간을 축하하며 언제나 발전하고 변모하는 회지 「언론중재」가 되기를 소망해본다. □

## 소통의 공간으로 우뚝 서는 「언론중재」

박 형 상  
변 호 사

계간 「언론중재」 지령 100호를 진심으로 축하드립니다. 시작은 미약했으나, 날로 창대해진 길이였다고 여겨집니다. 어찌 보면 계간 「언론중재」의 역

사가 곧 한국 언론법제의 역사일는지 모릅니다.

우선 계간 「언론중재」가 그간에 기여해 온 노고에 대해 긍정적으로 평가합니다. 계간 「언론중재」

는 언론중재위원회의 독특한 기능과 한국 언론법제의 독자성 측면에 대한 계도, 언론 관련 반론 사건 및 기본 판례의 소개, 현업 언론 종사자들의 취재·보도윤리 및 법 의식제고, 언론 자유의 양면성 등에 대해 그 균형추 역할을 수행하여 왔다고 평가합니다.

그럼에도 불구하고 계간 「언론중재」에 몇 가지 당부의 말씀을 드리고자 합니다.

먼저 ‘공론의 장’ 역할 부분입니다.

지난번 신문법 및 언론중재법 위헌 심판 사건에서도 잘 드러났지만, 한국 사회에 있어서 ‘공론의 장’ 부족은 매우 심각한 문제입니다. 오로지 자기쪽의 당파적 입장을 뒷받침하기 위해 이른바 ‘학자’와 ‘전문가’를 선별적으로 동원하는 일방적 선전만 있었습니다. 계간 「언론중재」는 이러한 사회적 시류에 쉽사리 쫓이지 말고 학문적 토론이 자유롭게 지속적으로 이루어지는 ‘공론의 장’으로 제공돼야 할 것입니다. ‘그저 안 된다고만 말할 뿐인 이른바 보수파진영’, ‘밀어붙여 놓고 보자는 이른바 개혁파진영’의 양극단간의 대립만이 첨예하게 계속되고 있는 우리의 딱한 현실 속에서 ‘언론중재위원회와 계간 「언론중재」가 합리적이고 실무적인 제3의 대안세력이 되도록 노력해야 한다’고 생각합니다.

둘째, 학제론적 교섭 영역을 뒷받침할 수 있어야 합니다.

사회공동체의 온갖 이해관계가 교차하는 언론법 영역이야말로 다른 어떤 분야보다도 학문 교제론적 접근이 요청됩니다. 이런 학제론적 기반에 관한 각 분야별 뒷받침이 튼실해 질 때라야 언론중재위원회와 계간 「언론중재」의 본래적 역할이 빛나게 될 것입니다. 좁은 의미의 ‘반론·정정사건·언론판례’에만 국한하지 말고 ‘헌법, 공정거래법, 민법(불법

행위법), 형법(명예훼손법), 상법(회사법)’ 등 여러 영역에 걸친 전문가들의 참여를 유도해야 합니다. 지난번 신문법 논쟁에서도 시장지배적 사업자 지위 및 점유율에 관한 핵심쟁점을 유의미하게 설명해주는 ‘공정거래법 전문가’의 발언은 전무하였습니다. 앞으로의 계간 「언론중재」는 거칠게 말해보면, ‘언론·언론학·저널리즘 영역’에 국한되기도는 ‘언론영역을 대상으로 삼는 언론법제론 고유영역’으로 그 폭을 넓혀야 할 것입니다. 헌법분야만 하여도 ‘두루뭉술한 헌법전문가’라면 이제는 받아들이기 어렵습니다. 미국 현실에 대응하는 연방수정헌법 제1조 전문가처럼, 우리에게도 한국현실에 대응하는 한국 헌법 제21조에 정통한 언론법제 전문가를 육성해 나가야 합니다.

기왕에 말씀드리건대, 다음과 같은 질문도 계간 「언론중재」가 던질 수 있어야 합니다. 왜 한국의 대다수 헌법학자들이 그들의 헌법 교과서에서는 언론 자유의 제도적 측면, 편집권 독립의 필요성 등을 강조하다가도 정작 한국 언론 현실의 문제에서는 그들의 교과서와 다르게 발언하는지 그들에게 물어 볼 수 있어야 합니다. 또한 왜 우리사회에 헌법 제21조 3항 ‘신문의 기능’에 관한 본격적인 논문 한편이 없는지 따져 볼 수도 있어야 합니다. 즉 계간 「언론중재」는 한국의 언론 현실과 한국의 언론 규범간의 갈등을 최소화시킬 수 있는 대안적 대화통로가 되어야 합니다.

셋째, 계간 「언론중재」의 대외적 창구역할입니다. 계간 「언론중재」는 때로 언론중재위원회의 공식적 입장을 적극적으로 대변할 수 있어야 한다고 생각합니다. 지난번 언론관계법 개정 과정에서 언론중재위원회와 계간 「언론중재」가 감당해야 했을 적극적 발언이 부족했던 것은 아닐까라는 의문이 남습니다. ‘언론피해구제법 개정안’에 관한 한 ‘언론중

재위원회의 법률안'이 가장 합리적 대안이었음에도 안타깝게도 그 자체로는 외면당하고 말았습니다.

넷째, '비교법적 차원의 체계적 소개부분'입니다.

다른 유용한 기회가 없는 우리 현실이기에 계간 「언론중재」의 지면이야말로 비교법제적 요소를 고려한 각국 언론법제의 체계적 소개·정리에 아주 적합하다고 판단합니다. 예컨대, 미국 일변도의 미국식 판례·법제의 단편적 소개 작업으로만 그치고 만다면 결과적으로 한국 언론법제를 크게 교란시킬 수 있습니다. 각국의 특수성 - 예컨대, 연방 국가인지 분권국가인지, 중앙집권국가인지 아닌지, 그들의 헌법이념·언론 법체계 및 재판제도, 배달·유통, 시장체제, 커뮤니케이션 환경의 법적 배경과 시·공간적 배경 등 - 을 소홀히 하거나 무시해버리는

식의 평면적인 소개 작업에 치중한다면 한국 공동체와 한국 언론법제의 발전을 무척 더디게 할 수 있다는 것이 평소의 지론입니다.

마지막으로 계간 「언론중재」를 좀 더 많은 사람들이 볼 수 있도록 배려해 주시기 바랍니다.

평소 언론사나 현업기자들을 상대할 기회를 폐가져본 필자의 체험으로는 계간 「언론중재」가 더 널리 배포·구독된다면 우리 사회의 언론법제 환경이 좀 더 정비될 수 있을 것이라고 늘 생각하고 있습니다.

다시 한 번, 계간 「언론중재」의 100호 특집을 진심으로 축하하며 앞으로도 더 나은 언론법제 환경이 구축될 수 있도록 매진해주시기를 부탁드립니다. □

# 러시아 저널리스트의 법적 위상과 보호

선봉희

동서미디어 연구소장

- 연세대 국제학대학원 행정학석사
- 러시아 모스크바 국립대학교 법학부 교환석사  
동 대학 언론학과 언론학 박사
- 저서 및 논문 : 『1991년 러시아 대중정보매체법의  
의의와 러시아 미디어 모델』, 『러시아 언론과 명예와  
권위의 보호에 관한 법안』 외 다수

## 1. 서문

러시아 연방 대중정보매체 활동의 법적 근거는 1991년에 채택된 「대중정보매체법」이다. 이 법을 기반으로 대중정보매체의 활동에 관한 규범적, 법적 특별조항들이 보충, 개정된 「광고법」,<sup>1)</sup> 「국영 대중정보매체를 통한 국가권력기관의 계몽절차에 관한 법」,<sup>2)</sup> 「러시아 연방의 대중정보매체와 책 발행에 대한 국가지원법」<sup>3)</sup> 등이 선포되고 있다. 이외에도 대중정보매체와 직접적으로 관련이 있는 행정법, 형법, 민법, 선거법, 관세법, 무역법 등과 그 하위법률들이 이미

제정되었거나 계류 중에 있다. 이러한 대중정보매체 관련법들은 러시아 시민의 법의식 성장과 인권의 준수, 국가조직의 개방과 민주주의의 완성을 위한 노력 등이 맞물려 돌아가면서 러시아 사회가 시민 중심의 법적·사회적 구조로 변화한 결과로 나타난 것이라 볼 수 있다.

러시아 연방이 진보주의적, 민주주의적 사회로 탈바꿈하면서 자연스럽게 '정보'의 중요성이 커지게 됐다. 구(舊) 소련 시절, 정보의 기능은 '지도'와 '교육'에 있었고 정보 정책과 대중정보매체 기관들은 구(舊)소련 지도부의 지배를 받았다.<sup>4)</sup> 이러한

1) О рекламе

2) О подяжке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массов ой информации

3) О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации

4) 소련 공산당 중앙위원회 선전부 신문담당 책임자인 이반 스킨코브는 '정치 범주로서의 정보'라는 그의 논문에서 다음과 같이 적고 있다 : 소련 공산당 제24차 전당대회는 정보를 '지도를 위한 수단이며 교육과 통제를 위한 방편'이라고 정의를 하였다. 정보의 사회적 역할이 이 과학적인 정의에 의해 강조되고 있다. 정보는 정보 그 자체를 위해서 존재하는 것이 아니라 인간의 의식에 대한 그리고 그 의식의 형성에 관한 이데올로기의 작용을 위한 체계의 구성요소로서 존재하는 것이다.

정보의 정치적인 기능은 대중정보매체의 인권침해를 방관하고 표현의 자유를 제한하는 결과를 낳았다.

그러나 구(舊) 소련 체제가 무너지면서 1993년 러시아 연방 헌법에 '개인의 존엄은 국가에 의해서 보호되고 그 어떤 것도 이를 훼손하는 근거가 될 수 없으며 모든 사람은 사상과 언론의 자유를 갖는다'는 조항이 만들어졌다. 또한 1998년 9월 25일, 하원의회 대표인 코브존(И·Кобзон)은 '국가와 사회에 의해 명예와 존엄에 대한 헌법적 권리를 보장받는 것에 관한'<sup>5)</sup> 연방법 기획안을 하원의회에 제출했다.

한편, 그동안 정보의 정치적 기능의 도구로 활용됐던 대중정보매체 위상도 변화를 하게 됐다. 이제 대중정보매체는 피라미드형의 지배적 수직 조직구조의 정보전달에서 벗어나 선택적·수평적 정보의 전달을 할 수 있게 됐다. 특히 1991년 제정된 「대중정보매체법」은 대중정보매체가 이러한 역할들을 적극적으로 수행할 수 있는 미디어 사유화의 근거를 마련해 주었다. 이와 같은 변화 속에서 대중정보매체의 탄생과 소멸이 거듭됐다. 2005년 1월 1일을 기준으로 등록된 인쇄매체수는 4만 6,000개로 늘었다. 방송매체의 경우 2002년의 기록을 살펴보면 면허증이 교부된 곳이 텔레비전 방송국이 1,276개, 라디오 방송국이 1,002개, 케이블 방송국이 258개, 위성방송국이 18개로 나타났다. 이처럼 「대중정보매체법」에 의해 급속히 늘어난 대중정보매체의 활발한 활동과 성장은 러시아 연방의 정치적, 사회적 안정과 경제적 성장에 큰 도움을 주고 있다.

대중정보매체의 가장 중요한 역할이 신선하고 유용한 정보를 정확하게 수용자에게 전달하는 것이라면 시민과 사회의 기본적인 기능은 그 정보를 받아

들이고 이해하며 활용하는 것이라 할 수 있다. 저널리스트는 바로 대중정보매체와 시민 또는 사회의 중간에 자리해 정보를 전달하고 중개하는 역할을 한다.

저널리스트는 창조적인 작업과 출판 업무를 수행한다. 또한 저널리스트는 사회적 기능을 수행하기도 한다. 이는 바꿔 말하면 저널리스트에게 창조적인 활동 및 기능을 보장하고 사회적 임무를 성실히 수행할 수 있도록 그들의 전문성을 법적으로 보호를 해야 함을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 창조적인 작업과 사회적 임무를 수행하는 저널리스트의 역할과 전문성을 보호하기 위해 러시아를 비롯한 세계 각국은 저널리스트의 권리에 대한 법적인 기반을 만들고자 노력해 왔다.

저널리스트들은 정보를 찾고, 받고, 유포할 권리를 가지고 있다. 최근 저널리스트들은 전문적인 윤리법을 제정해 이들의 활동을 통제하려는 정치적 전통에서 벗어나고자 노력하고 있다. 또한 저널리스트들은 정보 취득에 있어서 자신들 뿐만 아니라 일반 시민도 적절한 절차를 밟아 정보를 얻을 수 있도록 도와 정보가 원활하게 흐르도록 하는데 노력을 기울이고 있다. 이러한 저널리스트의 활동은 저널리스트의 권리와 의무를 법적으로 보장하는 내용의 「러시아 연방 대중정보매체법」의 5장을 만드는 성과를 거두기도 했다.

이번 논문에서는 '러시아 저널리스트의 법적 위상과 보호'라는 주제 하에 러시아 연방의 「대중정보매체법」 5장에 나타나 있는 저널리스트의 법적 권리와 의무를 알아보고자 한다. 또한 러시아에 있어서 저널리스트의 법적 권리와 의무가 「대중정보매체법」을 제외한 여타 연방법이나 하위법률과 충돌할 경우 그 법적 위상을 어떻게 정립하고 있는지 등을 살펴보고자 한다. 한편 러시아에서 명예와 권위가 대중매체에 의해 훼손되었을 때 관련법은 어떻게 적용되어 왔는지 등도 알아보고자 한다.

5) О конституционном праве на честь и достоинство и об обеспечении этого права государством и обществом

## 2. 「대중정보매체법」과 저널리스트의 권리와 의무

### 1) 저널리스트의 권리

「대중정보매체법」에서 말하는 저널리스트의 권리는 무엇보다도 정보를 찾고, 조사하고, 취득하며 유포하는 것이다. 「대중매체정보법」에 제시된 저널리스트의 권리를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 국가기관과 조직, 기업과 단체, 사회단체기관 또는 대(對) 언론서비스기관 방문.
2. 국가와 전문적인 법으로부터 보호를 받으며 비밀을 내포하고 있는 기록과 자료에 대한 접근.
3. 현 법42조 1항의 내용
  - (1) 편집국은 저작권, 출판권과 지적재산의 여러 권리를 포함해 이용된 작품에 대한 권리를 반드시 준수해야 하고, 작품에 대한 권리를 소유하고 있는 저작자 등이 작품을 이용하는 조건과 성격에 대해 편집국과 조약을 맺었다는 전제 하에 저널리스트들은 각종 기록과 자료들을 복사하고 출판하고, 방송하고 재생산
  - (2) 법으로 제한된 경우를 제외하고 오디오, 비디오, 영화와 사진을 이용하는 것 등을 포함한 자료의 복사
  - (3) 특별하게 법으로 보호되거나 응급상황으로 선포된 자연재난 현장, 사건 현장, 대중집회 장소 방문
  - (4) 개인적인 서명 아래 자신이 작성한 기사와 자료에 대한 개인적인 판단과 평가 발표
  - (5) 자신의 신념과 상반된 보도 또는 자료에 대한 서명 거부

- (6) 편집 과정에서 왜곡된 내용을 포함하고 있는 보도 또는 자료에 자신의 서명 제거
- (7) 주어진 보도 자료를 이용하는 조건과 성격에 대한 통제 권한
- (8) 익명이나 서명없이 준비된 보도와 자료 배포

### 2) 저널리스트의 의무

러시아 저널리스트들은 그의 전문적인 활동을 수행하는 것과 관련해 명예, 권위, 건강과 사회적 임무를 수행하는 사람으로서 정부로부터 삶과 자산을 보호받고 있다. 이에 따라 저널리스트들은 전문적인 활동을 실행할 수 있는 권리와 함께 법과 시민, 조직의 명예와 권위를 존중할 의무를 지닌다. 「대중정보매체법」이 규정한 저널리스트의 의무는 다음과 같다.

1. 노동관계에서 형성된 편집국과의 조약을 준수
2. 자신이 보도한 정보의 가치를 증명
3. 비밀정보의 내용과 출처 보호
4. 진술의 보도를 허용한 취재원의 요청 수용
5. 사회적 이익이 우선시되는 경우를 제외하고 법으로 정해진 사람의 개인적 사생활에 대한 보도 시 동의 확보
6. 시민이나 공무원으로부터 받은 정보를 활용해 이를 오디오와 비디오, 영화나 사진으로 만들 경우 통보 의무
7. 준비된 보도나 자료에 대한 유포와 관련해 민사 소송 등을 제기할 경우 주 편집인에게 통보
8. 법을 위반하는 것과 관련된 취재나 보도를 해야 할 경우, 편집인의 요구와 해당 취재 지시 거절
9. 저널리스트의 신분증명서와 대리권을 증명하는 증명서의 제출

### 3. 다른 연방법 및 하위법률과 연계된 저널리스트의 법적 위상

#### 1) 국가 비밀에 관한 법

「대중정보매체법」 제47조의 1항을 보면 저널리스트의 권리를 '정보를 찾고, 묻고, 받고, 유포하는 것'으로 규정하고 있다. 또한 헌법 제29조 4항에서도 '모든 사람은 합법적인 방법으로 자유로이 정보를 탐지, 입수, 전달, 출간, 보급할 권리를 가지고 있다'고 하였다. 그러나 러시아에서 국가의 비밀에 관한 보도는 법으로 제한되며 이를 대중정보매체가 공표하는 것 역시 금지된다. 1997년 3월 6일에 선포된 대통령령 No188에는 몇몇 사안에 대한 보도금지 목록이 정해져 있다. 그에 따르면, 첫째, 연방법이 허가하는 보도들을 제외하고 저널리스트에게 개인적으로 주어진 취재대상의 신상명세와 기타 개인적인 사생활에 관한 정보, 둘째, 현재 진행 중인 재판에 관한 정보, 셋째, 공무상의 비밀을 형성하고 있는 보도, 넷째, 의료, 공중, 변호비밀, 편지의 비밀, 전화통화, 우편발송, 전보와 기타 통신 등의 민감한 내용, 다섯째, 상업적으로 중요한 비밀을 담고 있는 정보, 여섯째, 아직 공표되지 않은 기술의 세부 내용이나 발명의 핵심 사항 등에 관한 정보 등이 그것이다.

또 1993년 7월 21일에 선포된 No5485-1과 1997년 10월 6일에 수정된 No131- $\Phi$  3의 '국가비밀에 대한 연방법'의 5조와 7조에도 '국가비밀을 내포하고 있는 정보의 목록'이 명시되어 있다. 이 법 5조에 따르면, 국가비밀을 내포하고 있는 정보의 목록으로는 첫째, 군사 사항에 대한 것 둘째, 경제와 과학기술에 대한 정보, 셋째, 국내 정치와 경제 분야에 대한 정보 등이

예를 들면, 군부대의 위치와 인원, 부대 이동 등의 정보는 대중정보매체를 통해 공표하는 것이 금지되

어 있다. 이에 관한 정보는 군부대 지휘관, 기관 책임자 등의 허가나 위임이 있어야만 가능하다.

이러한 정보들을 법으로 규정해 특별하게 보호하는 것은 대중정보매체를 통해 보도 시 발생할 수 있는 사고를 미연에 예방하고 관련 정보의 보도에 관한 편집방향을 제시하는 것이다. 만약 대중정보매체를 통해 국가의 비밀이 보도될 경우 해당 대중정보매체의 활동이 금지되고 관계자는 처벌을 받게 된다. 이에 관한 사례가 1998년 12월 『에카제리나에서 온 베체르니 베도모스티』라는 신문에서 일어났다. 우랄 지역의 전투책임자가 '러시아 연방 국가 인쇄매체 우랄지역 운영국'으로 편지를 보냈는데 그 편지의 내용을 『에카제리나에서 온 베체르니 베도모스티』지가 입수해 신문에 게재했다. 그 편지의 내용은 우랄 지역 부대의 이동 등에 관한 군사 기밀이었다. 이 보도로 『에카제리나에서 온 베체르니 베도모스티』지와 보도 관계자들이 처벌을 받았다.

한편, 사적인 비밀 또는 영업상의 비밀 등에 관한 정보 역시 보도를 금지하는 몇몇 조건들이 규정되어 있다. 저널리스트들이 불법적인 방법으로 그러한 비밀을 손에 넣거나 함부로 유포하고 이를 개인적인 이익을 추구하기 위해 사용할 경우 처벌을 받게 된다(형법 137조, 183조).

1993년 7월 21일에 제정된 '국가의 비밀에 대한' 7조 역시 보도에 있어 비밀에 부쳐야 하는 정보들의 목록이 규정되어 있다. 이 조항에 따르면, 첫째, 특수한 사건과 재앙, 시민의 안전과 건강을 위협하는 정보, 둘째, 보건, 위생, 인구통계학적 정보, 범죄의 구체적 묘사 등에 관한 정보, 셋째, 금 비축량과 정부의 외화비축에 대한 정보, 넷째, 국가의 고급공무원의 건강상태에 대한 정보, 다섯째, 국가권력기관과 해당 공무원의 법 위반 사실 등에 관한 정보 등이 보도해서는 안 되는 사항으로 기록되어 있다. 또한 1994년 11월 3일에 제정된 연방법에 따르면 국민의 안전을

위해 알려서 안 되는 정보는 행정권력기관의 구조, 기능과 활동의 형태, 주소에 대한 서술 등이다. 그러나 이러한 러시아 연방의 '국가의 비밀에 대한' 5조와 7조의 조항들은 많은 논란을 불러일으키고 있다. 일례로 원자로의 에너지와 관련된 보도의 경우 국가 이익 방어차원에서 보도가 제한되는 기밀을 적용받지만<sup>6)</sup>(5조 1항) 원자로와 연결된 배의 파손으로 인해 환경이 오염될 경우 이를 보도하는 것은 기밀이 아니라는 주장이 맞서는 것이 단적인 예이다. 그러나 구(舊) 소련 시절과 달리 오늘날 러시아는 특별한 사건이나 재앙 또는 시민의 안전과 건강을 위협하는 상황에 대한 정보의 은닉과 왜곡은 형법상으로 처벌을 받도록 법규화하였다(형법 제237조).

또한 정보접근권을 보호하는 법인 '정보, 정보화, 정보보호에 관한 러시아 연방법' 제24조는 매우 중요한 사건에 대한 접근의 제한 및 이를 어겼을 경우 공소과정에 대한 내용을 포함하고 있다. 개방된 정보에 대한 접근을 허락하지 않거나 허위의 정보를 제공할 경우 법적 절차에 따라 공소될 수 있으며 또한 소비자들은 손해배상을 요구할 수 있게 된다.

일반적으로 '국가 기밀에 대한' 7조항의 2번째 부분, 즉 국가 비밀을 형성하고 있는 보도에 대해 공무원의 동의 하에 '보도를 비밀에 부치는 것'을 결정할 경우 국가와 시민의 물질적이고 도덕적인 결과에 책임을 져야하며 형법적이고 행정적인 책임까지도 지게 된다.

현재 러시아는 정보 보호를 위한 발전적인 입법체제를 갖기 위해 노력하고 있다. 이에 관한 첫 번째 제도는 1993년 12월 31일에 제정된 № 2334의 「정보에 대한 시민의 보조적인 권리의 보장」<sup>7)</sup>이다. 이 조

항은 '정보의 개방성 원칙'을 도입·실현한 것으로 시민의 정보접근과 제한된 공공이익에 관한 시민의 관심을 표현하고 있다. 이는 정부체제와 관련된 정보의 수용문제의 해결을 위해 국가기관의 활동을 통제하는 대신 시민이 이를 이행하는 것을 골자로 하고 있으며 결과적으로 시민의 법적 이익을 목적으로 하고 있다.

이러한 원칙들은 1995년 2월 20일 '정보, 정보화, 정보보호에 관한 연방법'의 법적 기반을 형성하였다. 이 법은 정보의 창조, 수집, 정제, 축적, 저장, 유포 등에 관한 일반인의 기록화를 허락한다는 내용이 주 골간을 이루고 있으며 이들 정보를 바탕으로 자산적인 정보를 형성하는 것까지도 포함하고 있다. 이러한 정보의 기록은 국가의 기밀 또는 기밀에 부치는 정보와는 구분된다.

한편 이 법 10조 3항은 정보 접근에 대한 제한을 규정하고 있는데 첫째, 정부의 권력기관과 지방자치단체, 공공단체 및 시민의 권리, 자유와 의무, 그리고 이를 실현하기 위한 입법적인 조항들과 이에 관한 일반적인 조항들 둘째, 특수한 상황 즉 경제적, 기상학적, 사회통계학적, 위생보건상 병리학적인 기록들 그리고 이와 관련된 정보를 포함하는 기록들, 총체적으로 시민과 주민의 위협을 만들어내는 대상에 관한 기록들, 주거기능의 안전성을 보장하기 위해서 필수적으로 다른 정보를 포함하는 기록들, 셋째, 국가권력기관의 활동과 지방자치단체의 예산 등의 이용에 관한 것, 다른 국가와 다른 지역의 자산에 관한 것, 경제현황에 관한 것, 주민의 필요성에 대한 것, 보도를 배제하기 위해 국가기밀과 관련된 내용을 포함하고 있는 기록들, 넷째, 도서와 고문 관련 개방적인 기록들을 다루고 있는 기록들, 국가권력기관, 지방자

6) 물리시설 등 특별시설 설립 등에 관한 보도일 경우 비밀로 부쳐진다. 1986년에 발생한 체르노빌 원자력 발전소의 방사능 누출 사고 직후 소련 정부가 언론에 보도하지 말 것을 요청한 경우가 대표적인 사례이다.

7) Указ Президента РФ "Одополнительных гарантиях права граждан на информацию"

치단체, 공공단체의 정보체제 및 조직화 등을 포함하고 있거나 사회의 관심을 제안하고 있는 기록들, 시민의 권리, 자유와 필요의 실현화를 위해 필연적인 사항을 포함하고 있는 기록들이 그것이다.

위 보도 목록의 위상은 국가 비밀 내지는 부차적인 무엇인가와 연관성을 가질 수 있다. 하지만 정보 보호에 대한 입법체계라는 것이 은밀한 원칙에 따라 만들어지기 때문에 위 보도목록은 현재는 국가비밀법에 준하여 이용되어진다.

## 2) 영업상 비밀에 관한 법

대중정보매체와 관련한 비밀 중 또 하나의 카테고리는 '영업상의 비밀'이다. 정보에 대한 영업상의 비밀이란 개념의 이해를 돕기 위해 러시아 연방민법 139조 1항에 명시된 정보의 개념을 소개하면 '첫째, 정보는 실질적이고 잠재적인 상업적 가치를 가지며 둘째, 법적 기반을 둔 정보의 접근은 자유롭지 못하며 셋째, 정보소유자는 그 은밀성을 정책적으로 보호 받는다' 라고 되어 있다.

상업적인 비밀을 형성할 수 없는 보도는 법조항에 정의되어 있는데 이중 하나가 1991년 12월 제정된 구(舊) 소련의 정부령이다. 이 조항 № 35, 즉 '상업적 비밀을 형성할 수 없는 목록'에 따르면 법적으로 보호하고 통제하는 기관과 사유화 과정에서 남용을 예방하는 국가의 조세서비스의 활동을 목적으로 하는 법조항들은 상업적인 비밀을 형성할 수 없다고 되어 있다. 특히 설립에 관한 기록과 법령들, 기록화 된 증서와 면허들, 지불능력과 관련된 기록들, 임금과 노동자의 노동조건에 관한 보도들, 자유로운 노동 시장, 환경오염, 반독점적인 입법체제의 붕괴, 정책담당 공무원의 참여, 기업가의

활동은 상업적 비밀을 형성할 수 없다고 규정되어 있다.

그러나 상업적인 비밀을 누설하는 경우와 관련하여 연방민법 139조의 2항에는 비합적인 방법으로 정보를 받은 사람에 대해 발생한 손해를 갚을 의무를 지우게 하고 있다. 정보를 받을 때 저널리스트들이 법을 위반하지 않았다면 상업적인 비밀을 형성하고 있는 보도를 누설한 것에 책임을 묻지 않는다.

한편 러시아 연방민법 139조에는 숙시된 상업적인 비밀과 관련해 법적 테두리 안에서 부차적인 비밀에 대해서는 공표해도 된다는 조항이 있다. 숙시된 상업적인 정보와 관련한 상업적 가치, 3자의 비유명성, 비밀보호정책의 이해와 관련해 법의 범위 내에서 열거된 응답을 하지 않을 때가 법의 보호를 받는 부차적인 것으로 이해된다.

## 3) 보도와 명예훼손<sup>8)</sup>

'보도'라는 개념은 '행위, 행동, 진술, 그리고 부정적 평가 상황에 대한 사실적 통지'로 이해된다. '보도'라는 용어의 개념에 대해서는 1995년 9월 27일 러시아 연방대법원이 판결을 내렸던 코지레브(Козырева)의 '민사소송 심의 채택에 대한 거부'에 잘 설명되어 있다. 이 사건은 1994년 5월에 지리노브스키(Жриновский)가 엔테베와 코지레브를 상대로 낸 명예훼손 소송에서 비롯됐다. 지리노브스키는 엔테베가 자신의 선거운동에 대해 사실과 다른 보도를 하였고 이러한 행위는 자신의 명예와 권위를 훼손하였기 때문에 러시아 민법 제7조 1부를 근거로 해당 매체에 대해 반박보도를 할 수 있게 해달라고 법원에 요청했다. 이 과정에서, 피고 코지레브는 러시아

8) 언론중재, 2003 여름호 참조

연방 민법 제7조(새로운 러시아 연방 민법 제152조)가 자유로운 생각과 언어를 표현하고 확신하는 것을 보장하는 러시아 헌법 제29조의 1부, 3부와 일치하지 않는다는 것을 발견했다. 코지레브는 문제가 되고 있는 법 조항이 러시아 연방 헌법 제29조가 수호하는 '사상과 언어의 자유', '의견과 신념의 자유'를 위배하고 있다고 판단, 이에 대해 러시아 연방 법정에 청원하였다.

이에 러시아 법원은 한편으로는 명예와 권위의 보호를, 다른 한편으로는 언어의 자유에 대한 헌법적인 권리를 이용하여, 의무적인 균형을 보장하는 것이 정당하며 필요하다는 판결을 내렸다. 이러한 판결은 명예와 권위를 보호하는 것에 대한 일반적인 판단 아래, 그러한 정치적 평가 사실에 관한 반박이 가능하다고 인식한 것으로 '보도'의 개념을 정의하고 그 범위를 한정하는 계기를 마련해 주었다.

한편 보도는 그 자체의 평가적인 활동을 고찰해야 하는 것이 아니라, 그러한 보도가 사실이나를 고찰해야 한다. 예를 들면, 1993년 모스크바시의 제르진스키(Держинский) 구역의 법정에서 슈멘코(Шүменко В. Ф)의 일간신문 『덴』(День)을 상대로 심사됐던 사건에서 법원은 '현실과 일치하지 않는 사실에 대해 반박해야 함에도 그렇게 보도하지 않았다'는 이유로 『덴』에 배상 판결을 내렸다.<sup>9)</sup>

#### 4. 결 어

이 논문은 러시아 『대중정보매체법』에 명시된 저널리스트의 권리와 의무 그리고 국가 비밀의 보도 제한과 보도와 명예훼손에 대한 법 적용에 대해서 알아보았다. 저널리스트와 관련된 각종 법에서 말하는 저널리스트의 위상은 헌법 21조와 29조 그리고 『대중정보매체법』에 언급되어 있듯이 '표현의 자유'를 추구하고 할 수 있는 위치에 있는 것으로 나타나고 있다.

정보에 대한 입법체제가 발전하고 있는 러시아에서는 연방적인 조항과 지역법적인 조항들 내에 정보와 관련된 다양한 조항들이 계속 생겨나고 있다. 정보에 대한 시민의 권리 보장은 곧 민주주의 사회를 이루어내는 초석이라 할 수 있다. 그러나 나날이 발전하는 대중정보매체 환경과 조직들은 고의로 또는 부주의로 개인의 사생활이나 국가가 정한 비밀을 대중정보매체를 통해 보도하기도 한다. 이러한 보도의 중심에 있는 이들이 바로 저널리스트이라고 할 수 있다.

저널리스트들이 성, 나이, 인종, 국적, 언어, 종교, 직업, 거주지 그리고 정치적 신념을 바탕으로 시민의 불신을 야기할 수 있는 정보를 확산하는 것은 권리의 남용이다. 저널리스트와 정보원의 관계에서 정보는 부정적인 면에서 보면 어떤 사람에게든 한낱 휴지조각일 수도 있지만 또 다른 사람에게겐 치명적인 무기가 될 수도 있다. 저널리스트는 정보 접근의 반향을 고려해 다음의 기본적인 4가지 경우를 숙고해야 한다.

9) 일간신문 『덴』은 '타블로'라는 제목으로 1993년 8월 다음과 같은 글을 게재했다. "...물론, 형사범인 슈멘코에게 감옥의 인민재판소를 알려준다는 상상은 웃을 수 없는 노릇이다. 무슨 일이 일어날까? 슈멘코는 그 자신과 관련이 있는 체르노미르딘을 매우 잘 알고 있다. ..." 그러나 이 보도는 1. 슈멘코는 체르노미르딘에 대한 명예훼손을 수집한 적이 없고 2. 슈멘코는 그에 관한 범죄판결이 없으므로 형사범이 아니며 3. 슈멘코는 전략적인 진영을 이용하지 않으며 또한 교활한 언어를 자유롭게 사용하지 않으며 4. 슈멘코는 성격적으로 건달인 체르노미르딘을 받아들인 적이 없으며 5. 슈멘코는 어느 누구와 정면으로 충돌할 목적으로 가지고 있지 않다는 점이 인정돼 법원은 일간신문 『덴』의 재산을 차압하였다. 당시 『덴』은 '작가의 발행-저술 연합' 법인 공동소유였는데 러시아 연방법 제56조에 따르면 '대중정보 매체에 대한' 법령 위반의 책임은 설립자, 조직, 발행자, 유포자, 정부기관, 조직, 설립기관 등에 지었으며 이에 따라 법원은 이를 근거로 현실과 일치하지 않는 보도에 대한 반박문 게재의 의무를 신문사에 그리고 작가의 발행-저술 연합에게는 도덕적 명예훼손에 대한 보상의 의무를 지웠다.

첫째, 정보의 허락이다. 기관, 조직과 연합한 단체, 그리고 대리인들, 언론종사자들과 그와 관련된 업종에 종사하는 사람들의 또 다른 대리인 등에게는 정보 조회를 허락하여야 한다.

둘째, 허락된 정보의 거절이다. 만일 조회하고자 하는 정보가 정부나 상업적 또는 특별법으로 보호를 받는 비밀을 형성하는 보도를 포함하고 있을 경우에 한해서이다. 거절의 통보는 정보이용에 대한 서면질의를 받는 날로부터 3일 안에 의장에게 전한다. 통지시 허가했던 정보가 특별하게 법으로 보호를 받는, 비밀을 형성하고 있는 보도와의 연관성을 들어 거절 이유를 충분히 명시해야 한다. 또한 문서에는 거절 결정을 수용하는 공무원의 서명 확인과 날짜가 기록되어야 한다. 이때 서명은 정보접근관련 권리를 부여 받은 신청인이 해야 한다.

셋째, 정보의 허락을 유예하는 것이다. 만일 접근을 허가했던 보도가 서면질의를 받은 날로부터 7일 안에 제시될 수 없다면 법적 절차에 따라 유예기간이 주어지게 된다.

넷째, 조회의 상실, 통지 기간을 준수하지 않는 것, 통지의 서명이 대리인이 아닌 것, 신청서 상의 문의된 정보를 몰래 바꾸는 것 등 지연행위를 하는 것이다.

원칙적으로 이러한 사항은 대중정보매체를 통한 규범적인 보도를 위한 것이고 이는 대중정보매체법 제 61조에 기반을 둘 뿐 만 아니라 '정보, 정보화, 정보보호법에 대한' 연방법 제24조에 근거를 하고 있다.

개방사회와 민주주의 국가를 지향하는 러시아에서 정보에 대한 접근권은 자유롭고 시민이라면 누구나 향유할 수 있는 헌법적인 권리이지만, 이러한 행위가 만일 불법으로 일어나는 것이라면, 그가 누구이든 간에 법의 심판을 받는다. 러시아 저널리스트도 마찬가지다. 비록 이들이 법에 의해 그 권리를 보장받고는 있지만 공익에 어긋나거나 인권을 침해할 경우까지 그 권리를 인정받는 것은 아니다. 법으로 보호되고

있는 정보가 아니라는 전제 하에 국민의 알 권리를 실현하고 공익을 위한 목적으로 활동을 하는 것이라면 저널리스트들은 그들이 법으로 보장받고 있는 표현의 자유를 충분히 행사할 수 있다. □

#### 참고문헌

- 김승대(1998). 『러시아 헌법론』. 서울: 법문사. p. 286.  
 선봉희(1995). 러시아 정보사회 기반형성을 위한 법안. 2005년 춘계언론학회  
 선봉희(1995). 러시아 대중매체와 저작권. 언론재단. pp.181~204  
 선봉희(2003, 여름). 러시아 언론법제의 현주소. 「언론중재」. p. 50~63.  
 파울로트(1984). 『소련의 보도기관과 정보정책』. 서울: 정음사. p. 327.  
**Винокурова ГВ, Рихтера АГ, Чернышова ВВ (1997), Защита чести и достоинства. Теоретические и практические вопросы. М:Шаг, 172 с.**  
**Гражданский кодекс Российской Федерации**  
**Закон РФ "О Государственной Тайне"**  
**Закон РФ "О средствах массовой информации"**  
**Уголовный кодекс Российской Федерации**  
 Рихтера АГ(1996). Свобода информации и ответственность журналистов. Материалы научно-практической конференции. М: Факультет журналистики МГУ  
 Рихтер АГ(1999). Анализ законодательства в РФ в контексте права человека на информацию. ЗиП, Вып.17 с. 543  
 Федотова МА(1999). Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации. М:Право и СМИ Вып.19

# 언론중재법 시행에 따른 언론중재 제도의 변화와 과제

권혁남

전북 중재위원, 전북대 신방과 교수

위원회는 “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률”의 내용을 홍보하고 또 효율적인 운용에 관한 의견수렴을 위해 지난 7월 5일 전북 전주에서 토론회를 개최했다. 권혁남 위원(전북 중재위원, 전북대 신방과 교수)이 『언론중재법 시행에 따른 언론중재제도의 변화와 과제』라는 제목으로 주제발표를 하였고, 전북 지역의 언론계, 학계, 법조계, 사회단체 인사 등 약 90여 명이 참석한 가운데 유길중 중재부장(전주지법 부장판사)의 사회로 열띤 토론이 벌어졌다.

다음은 주제 발표문과 토론내용을 요약한 것이다. .... 편집자 주

## I. 중재위원회의 기능과 역할

### 1. 분쟁해결수단

현대사회를 살아가다 보면 직·간접으로 다른 사람, 또는 집단과 이해가 엇갈리는 경우가 생기는데, 여기에서 갈등과 분쟁이 시작된다. 민주사회에서 자신의 이익을 추구하는 행위는 정당한 권리로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 사회는 과거 수십 년 동안 군사독재 정권 치하에서 국민 개인의 정당하고 합법적인 권리조차 보호받지 못하고 제대로 행사할 수가 없었다. 특히 일반 국민들은 언론보도로 인한 피해를 입었을 경우 언론이 갖고 있는 막강한 권력에 대한 두려움 때문에 제대로 항의조차 하지 못했다. 또한 법에 호소를 하고 싶어도 소송절차에 따른 번거로움과 적지 않은 경제적 부담으로 인해 자신의 권리를 제대로 보호하거나 행사하기가 쉽지 않았다. 일반적으로 분쟁을 해결하는 수단으로는 협상-조정-

중재-소송이 있는데, 분쟁이 해결되는 강도가 가장 높은 것이 바로 소송이라고 하겠다. 그러나 소송은 절차가 엄격하고, 이해하기 어려우며, 시간과 돈이 많이 들고, 법률에 의하여 승패를 결정한다는 문제점을 갖고 있다. 이러한 이유로 소송 외 분쟁해결제도(ADR, Alternative Dispute Resolution) 수단들인 협상, 조정, 중재에 대한 의존이 점차로 높아가고 있다.

### 2. 언론중재위원회의 기능과 역할

전 세계적으로 언론피해 구제방법은 국가마다 다르지만, 우리나라의 경우는 법원에 민·형사 소송을 제기하는 방법과 언론중재위원회에 중재를 신청하는 방법 등의 이원적 구제방법을 갖고 있는 것이 특징이다. 중재위원회 제도는 다른 나라에서는 찾아볼 수 없는 우리나라만이 갖고 있는 유일한 제도라는 점에서 의미가 있다.

언론중재위원회는 1980년 12월 31일 제정된 언

## 주제논문

론기본법에 의해 설치된 후 지난 25년 동안 반론 보도청구권 등에 대한 조정을 해오면서 초창기부터 언론계로부터 언론의 자유를 침해하는 제도로 비판을 받기도 하였고, 중재위원회의 핵심 중재 대상인 반론보도청구권의 위헌 시비도 제기된 바 있으나, 반론보도청구권이 헌법에 합치된다는 헌법재판소의 결정이 나오고 중재활동에 대한 오해도 상당히 해소되어 언론보도로 인한 피해구제기관으로 위상을 강화해 왔다.

## II. 언론중재법의 주요 내용

### 1. 언론중재법의 제정 의미

2005년 1월 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법)이 제정되고 7월 28일부터 시행되면서 한국의 언론중재제도는 가장 중요한 피해 구제제도로 자리매김하게 되었다. 과거 「정기간행물 등록 등에 관한 법률」, 「방송법」, 「민법」 등 각 개별법에 분산 규정되어 있던 언론피해구제제도를 포괄하여 하나의 법으로 단일화하여 규정함으로써 언론피해구제제도의 실효성을 높이고 국민의 인격권 보호에 만전을 기할 수 있게 되었다. 또한 언론의 자유와 독립을 보장하는 동시에 언론의 사회적 책임을 제고하고 허위보도의 예방 등을 위한 실효적인 제도를 마련하도록 하여 언론사들도 언론의 자유와 독립에 상응한 언론의 사회적 책임을 분담함으로써 공정한 여론형성과 언론의 공적책임 실현에 공헌하도록 하려는 것에서 '언론중재법'이 제정된 것이다.

### 2. 언론중재법의 주요 내용

#### 1) '중재'를 '조정'으로 명칭 변경

1980년 언론기본법이 생긴 이래 정간법에 이르

기까지 언론중재위원회에 의한 분쟁해결기능을 '중재'라 칭해오다가 드디어 본연의 의미에 맞게 '조정'이라는 명칭을 사용하게 되었다. 따라서 새로운 언론중재법에서는 조정이라는 본연의 의미에 맞는 명칭을 사용하게 됨으로써 청구인들은 절차에 대한 선택을 임의적으로 할 수 있게 됐으며 피해구제 제도에 대한 실효성이 보다 나아질 것으로 기대되고 있다. 그러나 새로운 법에서 중재 기능을 완전히 없앤 것은 아니다. 쌍방간의 사전합의만 이루어진다면 중재도 가능하도록 규정하고 있다. 과거 중재절차는 조정에 가까워 중재와 혼동이 있었으나 언론중재법에서는 본래의 의미인 중재제도를 도입함으로써 조정과 중재의 구분을 명확히 한 것이다.

#### 2) 조정대상의 확대

새로운 언론중재법은 과거에 비해 조정대상이 확대되었다는 점이 특징이다. 언론보도로 인한 손해배상 역시 언론조정의 대상이 되도록 하였으며 따라서 언론조정의 대상 사건은 정정보도, 반론보도, 추후보도 그리고 손해배상 네 종류로 늘었다. 따라서 언론분쟁을 종합적으로 조정, 중재함으로써 언론피해를 현실적으로 구제할 수 있는 장치를 마련했다. 이에 따라 피해자는 물론 언론사 역시 시간과 비용이 많이 드는 사법적 소송에 따른 과중한 부담을 덜게 됨으로써 분쟁을 조속하고도 원만히 해결할 수 있을 것으로 본다.

##### (1) 정정보도청구

사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자는 당해 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월 이내에 그 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구할 수 있다.

##### (2) 반론보도청구

반론보도는 보도내용의 진실여부에 관계없이 그와 대립되는 반박적 주장을 보도하는 것으로 피해자의 입증 필요 없으며 반론보도와 관련한 청구·신청·제소에 관해서는 정정보도에 관한 규정을 준용한다.

(3) 추후보도청구

언론에 의하여 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도 또는 공표된 자는 그에 대한 형사절차가 무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결된 때에는 그 사실을 안 날로부터 3월 이내에 언론사에 이 사실에 관한 추후보도의 게재를 청구할 수 있다. 추후보도와 관련한 청구·신청·제소에 관해서도 정정보도에 관한 규정을 준용한다.

(4) 손해배상청구

손해배상은 언론보도로 인하여 재산적·정신적 손해를 입은 경우, 그것을 금전으로 평가하여 배상하는 것을 말한다. 언론중재법에서 언론보도로 인한 손해배상청구권을 인정하는 규정을 두고 이러한 손해배상청구권을 언론중재위원회의 조정·중재 대상으로 포함시킨 것은 실질적으로는 기존에 인정되던 정정·반론보도만으로는 구제되지 못하는 피해를 좀 더 손쉽게 손해배상의 형태로 보상하게 하고, 절차적으로는 언론중재절차를 통해 언론보도로 인한 피해에 대한 모든 구제가 가능하도록 하여 실효성 있는 구제제도를 확립하기 위한 것이다.

3) 시정권고

종전에도 언론중재위원회는 “정기간행물에 의한 침해사항을 심의하고 필요한 경우 당해 발행인에게 시정권고를 할 수 있다”는 규정이 있었으나 언론중재법은 시정권고 대상의 매체 범위를 종전의 정기간행물에서 방송 등 모든 언론매체로 확대하였고, 무엇보다도 언론보도에 의하여 법익이

침해된 자가 아닌 제3자에게도 시정권고를 요구할 수 있는 신청권이 부여됨에 따라 누구든지 법익을 침해하는 언론보도에 대한 시정권고를 중재위원회에 신청할 수 있게 되었다.

4) 조정신청 절차

정정보도청구·반론보도청구·추후보도청구와 관련하여 분쟁이 있는 경우에는 피해자 또는 언론사는 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 피해자는 언론에 의한 피해 배상에 대해서는 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월, 언론보도가 있은 후 6월 이내에 언론중재위원회에 조정을 신청할 수 있으며, 이 경우 손해배상액을 명시해야 한다.

정정보도청구 등과 손해배상의 조정신청은 구술이나 서면·전자우편 등의 방법으로 할 수 있다. 구술로 신청하고자 하는 자는 사무처 담당 직원의 면전에서 조정신청서에 들어갈 사항을 진술하여야 한다.

5) 기각·조정불성립 결정

중재부는 신청인의 주장이 이유 없음이 명백한 때에는 조정신청을 기각할 수 있으며, 당사자 간의 합의 불능 등 조정에 적합하지 아니한 현저한 사유가 있다고 인정되는 때에는 조정절차를 종결하고 조정불성립결정을 하여야 한다.

6) 직권조정결정

당사자 사이에 합의가 이뤄지지 않은 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익과 그 밖의 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 범위 내에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 할 수 있다. 직권조정결과 당사자 간에 합의가 성립하거나 합의

## 주제논문

가 이뤄진 것으로 간주되는 때 및 직권조정결정에 이의신청이 없으면 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다. 이의신청이 있을 때에 피해자를 원고로 상대방인 언론사를 피고로 하는 소가 제기된 것으로 간주한다.

## 7) 소송

언론중재법은 언론중재에 대한 절차뿐만 아니라 피해구제에 대한 소송절차도 규정하고 있다. 언론보도로 인한 피해자의 경우 법원에 정정보도청구 등의 소를 제기할 수 있다. 피해자는 정정보도청구 등의 소를 병합하여 제기할 수 있으며 소송계속 중에 정정보도청구 등의 소 상호간에 이를 변경할 수 있다.

## 8) 적용대상 범위의 다양화

법의 적용대상 범위를 방송·정기간행물·뉴스통신뿐 아니라 인터넷신문으로까지 다양화하였다. 최근 급속히 증가하고 있는 인터넷신문의 영향력에 비례해 상대적으로 이에 따른 피해구제에 대한 법적인 장치가 미비했던 점을 새롭게 마련함으로써 인터넷 언론에 대해서도 신속성과 함께 정확성을 제고할 수 있게 됐다. 인터넷 신문은 종래 법률 규정의 미비로 인해 정간물법의 적용대상에서 제외돼 피해구제에 허점이 있다는 지적이 있었다. 이 같은 결정은 그동안 여론형성의 주도적 역할을 담당했던 오프라인의 역할이 점차 감소되고 온라인의 역할이 증대되고 있는 추세를 받아들인 결과라고 본다. 그러나 인터넷 포털 사이트, 온라인 신문에 대해서는 조정(중재) 신청이 불가능하다.

## 9) 자율적 예방활동 강화를 위해 고충처리인 제도 도입

종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자, 일반일간신문을 발행하는 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자는 사내에 언론피해의 자율적 예방과 구제를 담당하는 고충처리인을 두도록 하였다.

## 10) 필요적 전치주의 폐지

종래의 정간법은 반론보도청구에 관해서는 언론중재위원회의 중재를 반드시 거치도록 하는 '전치주의'를 채택했었다. 반면 정정보도청구에 대해서는 특별한 규정을 두지 않고 신청인이 임의적으로 중재위원회를 거칠 수도 있으며, 곧바로 법원에 제소할 수도 있는 '임의적 전치주의'를 두고 있었다. 이에 대해 언론중재법은 '피해자는 법원에 정정보도 등의 소를 제기할 수 있다'고 규정하고 있고, 반론보도청구에 대해서는 아무런 규정을 두지 않음으로써 필요적 전치주의를 폐지했다.

## III. 언론중재법의 문제점과 과제

새로운 언론중재법은 언론에 의한 피해를 신속하고 효과적으로 구제할 수 있다는 이점이 있는 반면에 언론피해구제에 대한 국가의 간섭이 지나치며 언론피해에 대한 구제만을 강조함으로써 언론활동의 위축을 가져올 수 있고 언론인들이 자율적으로 규제해야 할 윤리적 판단사항까지 법으로 강요하고 있다는 비판도 있다.

손해배상청구에 대해서도 논란이 있는데, 한편에서는 반론보도, 정정보도뿐만 아니라 손해배상까지 조정 대상에 포함시킴으로써 언론보도를 둘러싼 분쟁을 일거에 해결할 수 있어 경제적이고 바람직하다고 말한다. 그러나 다른 한편에서는 손해배상에 전문성을 갖고 있지 않은 언론중재위원들이 언론피해로 인한 손해배상의 액수 산정을

한다는 것이 무리라고 말한다.

또한 일부 비판론자들은 시정권고의 기능이 큰 문제라고 지적하는데, 시정권고는 언론보도로 인한 피해구제나 분쟁 해결을 신속히 처리하기 위해 설치된 언론중재위원회의 설립목적에 맞지 않

은데다가 시정권고 기능이 불명확하여 사후검열의 우려가 있다는 것이다. 급기야 이러한 새로운 언론중재법 논란은 일부 언론사를 중심으로 한 비판론자들이 헌법재판소에 헌법소원을 제기하기까지 하였다.

## 토 론

사 회 유 길 중  
전주지법 부장판사

**정정원(재경향우회 전북지부회 회장) :** 손해배상 소송과 관련해 거증책임이 누구에게 있는지 궁금하다. 언론이 수사일지와 같은 공신력있는 기관의 자료를 바탕으로 보도했음에도 보도로 인한 책임을 언론사가 지는 것은 불합리하다고 본다. 또한 언론이 피의사실공표죄로 형사소송을 받는 경우가 있는데 비록 확정되지 않은 범죄사건이기는 하지만 국민의 알권리 측면에서 접근해야 하는 사안까지도 피의사실 공표죄를 적용하는 것은 국민의 알권리를 제약하고 언론의 사회비판기능을 약화시킨다고 본다.

**박재순(부안저널 사장) :** 언론중재 제도는 언론 보도의 피해자들에게 매우 유용한 제도이기도 하지만 언론사들도 그 혜택의 수혜자가 될 수 있다. 피해자와 언론사간의 법적 소송 이전에 언론중재위원회의 조정을 받게 되면 언론사 입장에서는 비용과 시간을 절감하는 측면이 있기 때문이다. 하지만 지방의 경우 언론중재제도에 대한 홍보가 제대로 이뤄지지 않은 아쉬움이 있다.

우리 신문사는 부안 반핵사태와 관련해 모 시의 원으로부터 모욕죄로 고소를 당해 법원 소송을

경험한 적이 있다. 당시 그 의원은 시위현장에 파견된 전경을 '까마귀'라고 표현했는데 우리는 국책사업 때문에 질서유지를 위해 파견된 전경을 '까마귀'라고 표현하는 것은 의원으로서 자질부족을 드러낸 적절치 못한 언행이라는 취지로 기사를 게재했고 결국 법적 다툼까지 간 것이다. 그 당시 언론중재 제도를 이용했다라면 하는 아쉬움이 많이 남는다. 언론중재위원회가 실효성있는 기구로 자리매김하려면 홍보를 좀 더 강화해야 한다고 본다.

**권순택(전북일보 사회부장) :** 언론중재 제도는 언론사 입장에서는 부담이 되는 측면이 많다. 특히 중재위원회 소환 명령을 받으면 일선 취재 기자들의 취재 활동이 위축되는 등 상당한 영향을 받게 된다. 기자들은 정확성, 객관성, 균형을 바탕으로 공정하게 기사를 써야 한다. 또한 국민의 알권리와 이해당사자의 인격, 프라이버시 보호 등을 모두 충족하면서 기사화해야 한다. 하지만 어느 한편에 치우치지 않고 공정하게 기사화하려는 '기계적 균형'은 한계가 있고 알권리나 인격권 중 어느 한 측면에 좀 더 가치를 두며 기사를 작성할

## 토 론

수밖에 없는 경우가 대부분이다.

고의·과실 없이 정정보도 청구를 할 수 있도록 한 새 법은 이런 측면에서 언론사에게는 가혹한 법조항이다. 사회적으로 이슈가 되는 보도 그리고 언론이 시시비비를 명확히 가려줘야 하는 보도 시 이 법조항 때문에 많은 기자들은 소극적인 보도를 하거나 아예 취재를 포기하는 경우가 생길 것이다. 예를 들어 의료과실사건 보도처럼 시민의 공익과 직결된 보도의 경우 기사의 공익성 여부는 차치하고 기자들은 보도 직후 중재위원회에 정정보도 소송을 당할 것을 각오하며 기사를 써야 할 것이고 일부 악성 신청인들은 이런 점을 악용할 가능성이 있다. 또한 이해당사자의 이해다툼이 있는 반론보도에 대해 중재위원회가 직권조정 결정을 내리는 경우, 언론사 입장에서는 매우 당혹스러울 수밖에 없다. 직권조정결정에 보다 신중을 기했으면 한다.

**정재근(전북도민일보 사회부장)** : 지역 언론의 경우 언론사들이 난립되는 경향이 있고 그것이 곧 기자의 자질문제로 이어지는 경우가 있다. 이러한 지역 언론의 현실을 감안, 언론인들의 재교육이 일시적이 아닌 항시적이고 체계적으로 이뤄질 수 있는 상용화된 교육 프로그램의 구축이 필요하다. 현재 언론재단에서 언론인을 상대로 연수를 실시하고 있으나 일회성의 성격이 짙다. 지역기자들을 체계적으로 교육시키고 또 재교육시킬 수 있는 프로그램의 도입만이 이러한 지역 언론의 한계를 어느 정도 극복할 수 있는 대안이라고 생각한다.

최근 상당수의 사람들은 이슈가 되는 기사에 대해 언론중재위원회를 거치지 않고 곧바로 법원에 소송을 제기하는 경우가 많아지고 있으며 민·형사 소송을 같이 제기하는 경향이 증가하고 있다. 이러한 소송이 법원의 판단을 받기에 앞서 언론중재위원회를 통한 원만한 해결이 이뤄지도록 중재위원회가 많은 노력을 해야 한다.

**김한봉(중재위원)** : 요즘 초상권 침해와 보호에 관하여 사회적 관심이 증가하고 있다. 사건보도 시 피해자의 초상권은 당연히 보호가 되어야 한다. 그런데 최근 보도를 보면 가해자의 초상권도 같이 보호가 되는 경우가 있다. 박근혜 전 한나라당 대표 가해사건을 보면 가해자의 초상을 보호하려 한 모습이 보이는데 어디까지 초상권을 보호해야 하는지 의문이 든다.

**박주현(새전북신문 사회부장)** : 토론회 등을 통해 의견을 수렴하는 형식은 효율적이지 못하다는 생각이 든다. 쟁점이나 문제점으로 제시된 사안에 대해 언론인과 언론중재 위원들이 입법화 이전에 만나 충분히 토론하고 또 언론중재제도의 효율적 운용에 대한 의견을 교환하는 방식이 필요하다고 본다.

최근 포털사이트의 선정적인 편집에 대한 비판이 강하게 제기되고 있다. 포털사이트에 기사를 제공하는 우리 언론사들도 당혹스런 경우를 종종 목격하는데 기사의 내용은 고려하지 않고 무조건 선정적으로 제목을 뽑는 방식에 대해 철저히 책임을 추궁해야 한다고 본다. 독자들은 포털사이트에 의해 왜곡 재생산된 기사에 대해 악의적인 댓글을 달고 우리 언론사까지 싸잡아 매도하고 비판하기 때문이다. 음부즈맨을 강화하고 내부 자정 노력을 통해 양질의 기사를 제공하려는 우리의 노력이 같이 매도되는데 따른 피해가 상당하다. 포털 사이트의 이러한 편집에 대해 제도적으로 책임을 물리는 장치가 갖춰져야 한다.

**김종량(강한전북일등도민운동본부 본부장)** : 인터넷보도로 인해 피해를 보는 사례가 급증하고 있으나 이에 대한 규제는 거의 이뤄지지 않고 있다. 인터넷매체의 오보에 대한 세밀하고 현실적인 피해구제 개선책이 마련되어야 한다. 특히 젊은 세대들은 기존의 오프라인 신문 대신 온라인 신문을 선호하고 있어 이러한 세대를 반영한 효율적인 언론중재제도가 마련되어야 한다고 본다. □

## 인격은 뒷전, '가차 저널리즘'이 횡행하는 시대

김 동 루\*

한국개발연구원(KDI) 정책홍보실장

### 1. 들어가며

열린우리당 임종인(50) 의원은 8월말 YTN 등을 상대로 자신을 주인공으로 한 “돌발영상 ‘불만 엿듣기’란 제목의 방송이 초상권을 침해하고 사실을 왜곡, 명예를 훼손했다”며 2천 만 원을 배상하고 방송과 홈페이지를 통해 정정해줄 것을 청구하는 정정보도 및 손해배상 청구소송을 서울중앙지법에 제출했다. 임 의원은 “원고가 비록 국회의원이고 장소가 국회 본회의장이라고 할지라도 동료 의원들과의 사적인 대화를 몰래 촬영, 녹음하고 의도적으로 편집한 것”이라며 “피고의 행위는 원고의 초상권 및 사생활의 비밀과 자유에 관한 권리를 명백히 침해했다”고 주장했다.

이에 앞서 YTN은 지난 6월 21일 ‘뉴스Q 2부’ 돌발영상 ‘불만

엿듣기’라는 제목으로 임 의원이 국회 본회의에서 김한길 원내대표에게 “원내대표가 뭐 큰 벼슬 인줄 아나. 나한테 법안 이야기만 해봐, 죽여 버릴 테니까”라는 등 ‘막말’을 하는 장면을 자막과 함께 내보냈고 거의 모든 국내 언론들도 이 같은 내용을 보도했다.

당시 YTN 보도에 불만을 가진 임 의원은 ‘불만 엿듣기’ 영상을 삭제해 달라며 6월 27일 서울중앙지법에 영상물 게재금지 가처분 신청을 냈으나 기각됐다. 재판부는 결정문에서 “동영상 중 주된 내용은 신청인이 국회 법사위에 배정된 이후 그같이 배정된 경위 등에 대해 불만을 표현한 바 있다는 것이고 언론은 국민의 관심에 부응할 소임이 있다는 점 등을 고려할 때 이 동영상은 공공의 이익을 위해 보도한 것으로 봐야 한다”며 기각이유를 밝혔다.

이처럼 정치인의 일거수일투족은 늘 대중의 관심을 끈다. 정치인들에 대한 관심은 이제 연예인 못지않게 사람들의 입에 오르내린다. 대중의 눈길을 끌기 위한 언론의 정치, 선거보도는 이제 한술 더 떠 가차 저널리즘(gotcha journalism)<sup>1)</sup>이란 새로운 보도 행태를 선보이고 있다. 가차(Gotcha)는 “I got you”의 줄임말로 굳이 우리말로 옮기자면 “딱 걸렸어” 정도가 적당한데 미디어가 특정 정치인의 실수나 해프닝을 집중적으로 보도하는 것을 말한다(Kovach & Rosenstiel, 2001, p 55). 이 경우 개인의 인격권이나 프라이버시는 종종 뒷전이 된다. 앞서 예를 든 임종인 의원의 경우가 여기에 딱 들어맞는다. 미디어의 급속한 발달은 개인의 이미지를 중시하면서 정치관련 보도를 근본적으로 변화시켜

\* yule21@empal.com

1) 미국의 저명한 언어관련 웹사이트인 word spy(www.wordspy.com)는 gotcha journalism을 하나의 저널리즘 용어로 구분하고 공인 등 사회적 유명인사의 당황하는 모습이나 스캔들성 상황을 찾아다니는 저널리즘(Journalism that seeks only to catch public figures in embarrassing or scandalous situations)으로 정의하고 있다.

왔다. 대중매체를 통해 이뤄지는 이른바 미디어 정치의 중심축을 정당조직에서 정치인 개인의 역할로 이동시키는 변화를 불러 왔고 투표행위에서도 무엇보다 정치인 개인의 이미지가 중요하게 여겨지고 있다(Street, 2001; Wattenberg, 1994). 그런 면에서 이같이 정치인의 실수나 해프닝을 꼬투리 잡아 집중적으로 보도하는 가차 저널리즘적인 보도행위는 개인의 인격권 침해는 물론 정치인의 이미지에 심각한 영향을 줄 수 있다는 점에서 새로운 연구대상으로 떠오르고 있다.

가차 저널리즘적인 보도행태는 2004년 초 하워드 딘(Howard Dean) 미국 버몬트 주지사의 민주당 대통령 후보의 선거 캠페인과 맞물리며 언론계의 주목을 받았다. 미 학계에는 꾸준히 소개돼 왔지만 국내에서는 최근에 소개<sup>2)</sup>된 것으로 보인다. 2004년 초 딘 주지사가 선거 유세 중 보여준 정열적인 제스처를 두고 대통령감이 못 된다는 식으로 CNN 등 미 언론들이 대대적으로 보도했고 당시 국내 방송 3사도 문제 장면을 9시 뉴스 시간대를 할애해 비중 있게 전했다.

문제는 이 같은 언론의 보도태도가 마치 잘 익은 체리만 골라내듯(cherry-picking), 자신들의, 나아가 시청자나 독자들의 구미에 맞는 것만 골라, 집중적으로 보도한다는 데 있다. 딘 주지사가 실수하자 “딱 걸렸다”는 듯이 딘을 일컬어 “말실수가 잦은”, “쉽게 흥분하는”, “신뢰가 가지 않는다”, 심지어 “발에 맞지 않은 슬

**정치인의 실수나 해프닝을  
꼬투리 잡아 반복·보도하는  
가차저널리즘적인 보도행위는  
심각한 인격권 침해 일으켜**

리퍼를 신은 듯이 어색한” 등등으로 표현, 딘 주지사를 일방적으로 묘사했다.

수치로 보면 딘 주지사의 격정적인 연설장면은 CNN에서 발생 일주일 동안 무려 673회<sup>3)</sup>나 방영되었고 딘 주지사는 그 같은 방영회수가 비슷한 시기, 미성년자 성추행으로 관심을 모은 마이클

잭슨을 능가하는 기록이라고 비난했다. 딘 후보는 자신은 다른 후보와 구별되는 선거 전략의 하나로 격정적인 제스처를 사용했지만 언론의 대대적인 보도로 인해 “실수가 잦은”, “즉흥적인 딘”으로 유권자에게 각인됐다는 것이다. 그는 언론이 자신의 제스처를 마치 연예인들의 쇼처럼 포장해 내보냈다고 비난했다.

시간적으로 보면 한국 언론에 가차 저널리즘적인 보도행태가 본격적으로 나타난 것은 노무현 정부 출범 이후라고 볼 수 있다. 박정희, 전두환으로 이어지는 과거 억압적이고 권위주의적인 정권 아래에서는 유명 정치인의 말실수나 제스처를 꼬투리 잡아 집중 반복해 보도하는 것 자체가 불가능하거나 어려웠기 때문이다. 언론사 세무조사로 인해 언론과 정권의 긴장관계가 최고조에 달한 김대중 정권 아래에서도 정권 실력자들의 단순한 실수를 반복, 희화화시켜 보도하는 경우는 드물다. 실제로 최영목(2002)은 김대중 정권에 대한 언론의 태도는 감시견(watch dog)을 벗어나 일방적인 공격견(attack dog) 수준이었다고 김대중 정부와 언론간의 극도의

2) 가차 저널리즘은 본 연구자가 2004년 3월 30일자 경향신문 칼럼을 통해 국내에 처음 소개했다.  
3) 2004년 1월 27일자 위스콘신 주 밀워키 시에서 행해진 CNN 방송의 American Morning 에서 발췌. 딘 후보는 이날 인터뷰에서 “You played that 673 times in one week”라며 CNN 을 비판했다.

적대감을 정리한 바 있다. 그러나 미국 등 일부 국가에서나 등장하던 가차 저널리즘적인 보도행태가 노무현 정권 출범이후 권언 유착 관계가 끊어지면서 최근 들어 한국 저널리즘에도 폭넓게 등장하고 있다. 노무현 정권 출범 이후 정치인의 말꼬리나 복장 등을 문제 삼아 집중적으로 보도하는 현상, 예를 들면 이해찬 총리의 3.1절 골프 파문, 정동영 당시 열린우리당 의장의 이른바 '노인편하 발언', 유시민 의원의 복장문제 등등을 대표적인 사례로 들 수 있겠다.

## 2. 이론적 논의

가차 저널리즘의 키워드인 "got-cher"의 기원은 1932년으로 거슬러 올라가며 1960년대 "gotcha"가 새로운 낱말로 사전에 수록되었고 1982년 포클랜드 전쟁 때부터 가차 저널리즘으로 불리는 저널리즘의 한 행태로 자리 잡게 된다 (<http://www.wordspy.com/words/gotchajournalism.asp>).<sup>4)</sup> 이후 가차 저널리즘은 정치, 선거 보도의 부정적인 면을 나타내는

새로운 언론 전문어(media jargon) 역할을 한다. 이같이 개인의 이미지에 치명적인 영향을 끼치는 가차 저널리즘을 두고 미국의 저명 정치평론가 제리 랩딜(Jerry Lobdill)은 자신의 웹([www.MikeHersh.com](http://www.MikeHersh.com))에서 개인의 프라이버시 침해는 물론 민주주의를 붕괴시키고 파괴시키는 암과 같은 존재<sup>5)</sup>라고 비판했다.

가차 저널리즘의 실체가 알려지지 않은 우리와는 달리 미국의 경우 일반인들을 대상으로 가차 저널리즘으로부터 살아남기 위한 다양한 학습과정까지 있다. American College of Emergency Physicians(<http://www.acep.org>)이 주최하는 2004년도 Scientific assembly에서는 "가차 저널리즘에서 살아남기(Surviving 'Gotcha' Journalism)"가 주제였다. 회의에서는 가차 저널리즘으로부터 살아남기 위해서는 "취재기자가 공격적일 때도 자신을 잘 컨트롤하며(Stay in control when reporters get aggressive), 가능한 한 재빠르고 간결하게 주요 포인트를 파악하고(Get points across as quickly

and succinctly as possible), 어렵고 민감한 질문에는 곧바로 빠져 나와야 하고(Take the sting out of tough questions), 비록 취재기자가 엉뚱한 토픽을 들고 나오더라도 동요하지 말고 당초 주제를 이야기하고(Stay on message even when reporters introduce topics out of left field), 마치 기계와 이야기하는 것처럼 냉정을 찾아야 한다(Remain engaging when you're talking to a machine)"고 충고하고 있다.<sup>6)</sup> 미국의 경우 언론학계는 물론 의학계, 심리학계에까지 폭넓게 연구되고 있음을 보여준다.

가차 저널리즘이 하나의 정치 보도행태로 오랜 동안 굳어진 미국 언론과는 달리 한국 언론에서 가차 저널리즘을 딱 부러지게 골라내기는 어렵다. 왜냐하면 아직 가차 저널리즘이란 개념이 국내 언론에 널리 소개되지 않은 새로운 현상이기 때문이다. 필자가 2004년 8월 30일 경향신문 미디어 비평란을 통해 처음 소개했으며 학계에는 2004년 한국방송학회 가을 정기학술대회에서 최초로 발표했다. 이어 이듬해인 2005년

4) 원문은 다음과 같다. The word gotcha entered the language only in the 1960s, although a British variation gotcher dates to about 1932. It's a shortened form(the Oxford English Dictionary calls it, stuffily, a "vulgar pronunciation") of the phrase "(I have) got you." It's use in gotcha journalism comes from the 1982 Falklands War.

5) 원문은 다음과 같다. Gotcha Journalism is a cancer that threatens to undermine and destroy our democratic republic today, and increasingly so in this presidential election season.

6) 원문은 다음과 같다. Get the survival skills you need to communicate effectively despite aggressive media confrontations and tactics. These professional media trainers will conduct live interviews, fast-paced role-play activities, and timed group exercises. Also included will be a discussion about guidelines for ACEP spokespersons.

언론정보학보 여름호에 필자의 관련논문이 게재되면서 이를 계기로 학계와 언론계의 관심이 계속돼 왔다.

시간적으로 살펴보면 노무현 정권출범을 계기로 급속히 달라진 언론환경이 이 같은 가차 저널리즘적인 보도행태가 등장할 수 있는 토양을 마련했다고 볼 수 있겠다. 윤영철(2003)은 노무현 정부는 출발에서부터 언론과의 동반관계를 벗어났고 언론은 기회만 있으면 노무현 정권 주변 인물의 시시콜콜한 것도 문제 삼았다고 밝혔다. 주동황은 제 48회 '신문의 날'을 맞아 대한언론인회가 발표한 '2003년 한국 언론자유 상황 보고서'에서 제기한 노무현 정부의 언론탄압 주장에 대해 과거 권위주의 정부가 행한 언론탄압이 지금은 거의 없다는 것은 거대 신문사의 사주들도 인정하고 있는 사실이라며 달라진 "서로 치고 박는" 동업자관계에서 벗어난 새로운 언론환경을 강조했다. 결국 노 정권이 과거 정권과 같은 강압적인 언론정책을 펴기가 불가능함으로써 얻어진 필연적인 결과라 할 수 있겠다.

이에 따라 한국 언론에서 가차 저널리즘적인(pseudo gotcha

journalism) 보도행태를 찾아보기란 더 이상 어렵지 않다. 정치인의 말실수나 옷차림, 어색한 행동 등등을 꼬투리 잡아 반복 보도하는 행태가 최근 들어 급속히 증가하고 있기 때문이다. YTN의 <돌발 영상>같은 프로그램이 대표적인 예다. 그러나 YTN의 <돌발 영상>의 경우 정치인, 연예인, 회사원 등 전체 일반인들을 대상으로

**최근 한국 언론에서도  
'가차 저널리즘'적인 보도행태가  
나타나고 있어**

로 하고 있고 또 단발성으로 그쳐 가차 저널리즘적인 보도행태와는 뚜렷한 차이가 있다. 일반적으로 가차 저널리즘이란 유명 정치인의 말실수나 제스처를 꼬투리 잡아 반복 보도하는 행태를 의미하기 때문이다. 이 과정에서 개인의 인격이나 프라이버시에 대한 고려는 철저하게 무시되는 경우가 대부분이다. 예

를 들어 이해찬 전 총리가 공휴일인 3.1절에 친 골프가 과문 또는 추문으로 비화된 것은 상당부분 가차 저널리즘적인 요인에서 비롯된 것이다. 국회의원 유시민(현 보건복지부 장관)의 경우는 복장문제로 언론에 덜미를 잡혀 집중 보도된 사례다. 2003년 4월 29일 국회 본회의에서는 경기도 고양시 덕양갑 4. 24 보궐선거에서 당선된 당시 개혁국민정당 유시민 의원이 의원선서를 하는 단상에 넥타이가 없는 라운드 티셔츠에 면바지 차림으로 나섰다가 여야의원들의 반발로 선서자체가 하루 뒤로 미뤄지는 소동이 빚어졌다.<sup>7)</sup>

이 과정에서 많은 언론사가 기사, 독자투고, 외부필진 등을 동원해 유시민 복장 파동을 다뤘다. 주요 뉴스 시간대의 TV 보도는 물론이고 한국언론재단 카인즈(kinds)에 따르면 다음날인 2003년 4월 30일부터 5월 6일까지 일주일간 10개 서울 소재 일간지에 게재된 관련 기사는 모두 54건으로 집계됐다. 10개 일간지가 평균 5.4건의 관련 기사를 내보낸 셈이다. 일반적인 정치관련 발생 기사에 비해 이례적으로 많은 분량이다.

7) 유 의원이 흰색 면바지에 갈색 캐주얼화를 신고, 라운드 티셔츠에 검색 상의차림으로 웃음을 머금은 채 등장, 한나라당 홍문종, 오경훈 의원과 함께 선서하려 하자, 여야 의석 곳곳에서 "국회가 나이트클럽이냐", "이곳에 탁구치러 왔느냐"는 고함이나 웃고 이중 일부는 아예 퇴장해 버린 사건이다(한국언론재단 미디어 뉴스 또는 데이터베이스 참조).

### 3. 가차 저널리즘이 나타나는 환경

필자의 연구에 따르면 가차 저널리즘적인 보도행태가 나타나고 있는 원인, 언론사와 상관관계 등은 현 상황에서는 소속 언론사에 따라 상당한 차이를 보였다. 이른바 '조중동'으로 지칭되는 조선, 중앙, 동아일보 기자들과 '한경서'로 불리는 한겨레, 경향, 서울신문 기자 그리고 KBS, MBC, SBS 등 방송사 기자 등 3개의 그룹에서 뚜렷한 차이를 보였다. 정리해 보면 가차 저널리즘이 발생하는 원인은 뉴스 소비자 요인, 출고기자 요인, 소속 언론사 요인 등 크게 3가지로 대별되며 세부적으로는 다음 여섯 가지 정도로 구분할 수 있다.

첫째, 뉴스 소비자 요인으로는 (1) 한국인의 정치에 대한 과도한 관심과, (2) 재미있고 흥미있는 기사를 기대하는 뉴스 소비자들의 욕구를 들 수 있고, 둘째, 취재기자 요인으로는 (1) 기자 개인의 특정 인물에 대한 선호도, (2) 또 타사 기자가 출고하면 따라할 수밖에 없는 기자 사회의 메커니즘을, 셋째, 언론사 요인으로 (1) 구독률(시청률), 광고수익 등 경영여건을 의식한 언론사의 암묵적인 지원과, (2) 특정 언론사의 특정 정치그룹과의 이념적 갈등 등으로 분석됐다. 이는 슈메

이커와 리스(Shoemaker & Reese, 1991)가 분류한 다섯 가지 뉴스 제작 모델(Shoemaker and Reese's model of news production)과 상당 부분 일치하고 있다. 또 여러 요인 중 경영에 의한 요인만 끄집어내어 본다면 맥마너스(1994)의 유명한 상업언론 모델(McManus' Model of Commercial News Production)이 한국 언론에도 나타나고 있음을 알 수 있다.

#### (1) 뉴스 소비자 요인

많은 한국의 취재기자들은 재미있고 읽히기(보기) 때문이라는, 즉 뉴스 소비자 요인을 중요한 원인으로 들었다. 또 한국인의 정치 과잉의식도 상당 부분 작용하는 것으로 분석됐다. 신문기자의 경우 대개 1. 정치인의 해프닝은 모두가 궁금해 하고 재미있어 하고 심지어 보도하지 않으면 항의 전화까지 쇄도한다. 2. 정치인이 연예인처럼 관심을 끄는 나라가 한국이다. 3. 지지하는 인물과 싫어하는 인물에 따라 반응이 명확하게 달라진다 등등을 가차 저널리즘이 나타나는 원인으로 꼽았다. 그러나 방송의 경우 신문과는 달리 'TV 화면에 딱 떨어지는 장면이기 때문에 시청자들이 좋아한다', 즉 예를 들면 캐주얼 차림의 국회 선서, 집권당 2인자의 경로당에서의 뿔어났은 모습 등을

주요 원인으로 들었다. 대부분의 기자들은 역시 읽히니까 인격권을 침해하거나 프라이버시가 다소 걸리더라도 기사화하는데 주저하지 않았다고 주장했다. 특히 90년대 후반 이후 정치면 가십이 사라지자 이같이 고소하고 '자잘한' 재미가 있는 신변잡기식 기사에 대한 독자들의 요구를 딱히 소화할 대안이 없었고 결국 이를 의식한 보도행태라는 점을 기자들은 인정했다.

#### (2) 취재기자 요인 (individual level)

기자 개인의 특정 인물에 대한 선호도, 또 타사 기자가 출고하면 따라할 수밖에 없는 기자 사회의 메커니즘도 상당 부분 작용하는 것으로 분석됐다. 대부분의 기자들은 예외 없이 유시민에게 나타나는 가차 저널리즘은 인물에 대한 인간적인 혐오감이 크다고 진술했다. 이와 함께 기자 사회의 제작 메커니즘(media routine level, news production mechanism)을 들었다. 출입처에서 한 기자가 기사를 출고하면 따라하지 않을 수밖에 없는(물먹지 않으려면) 현실에 누구 한명이 송고하면 <엔터키>를 치지 않을 기자는 찾기 힘들다는 것이다. 기자들은 어쩔 수 없이 다른 기자들과 늘 경쟁관계에 있고 낙중

에 대한 공포에 시달리고 있는 현실을 봐야 한다는 것이 분석 대상자들의 고백이다. 이른바 패거리 저널리즘(Pack Journalism)이 한국에도 유효함을 보여주는 분석이 되겠다. 또 기사화하기가 쉽다는 점도 어느 정도 작용한 것으로 나타났다. 정치인의 프라이버시를 노리는 신변잡기식 기사는 즉각 재미나게 기사화할 수 있고 따로 확인절차를 거치지 않아도 되는 편리성이 있기 때문이다.

### (3) 언론사 요인

언론사 요인으로는 구독률(시청률)등을 의식한 경영요인(organizational level)과 일부 언론사와 현 정부와의 갈등 관계를 들었다. 경영요인에 대해서는 대체로 일치했지만 이념갈등(ideological level)이라는 분석에 대해서는 언론사별로 상당한 차이를 보였다. 노 정권 출범 이후 '조중동'의 현 정권 인물에 대한 꼬투리 잡기식 보도는 정치투쟁으로 봐야 한다는 주장도 등장한다. 김두관 행자부 장관, 이창동 문광부 장관, 강금실 법무부 장관, 김희선 열린우리당 의원, 이종석 NSC 부의장과 관련한 가차 저널리즘적인 보도는 일종의 정권 무력화를 위한 보수 언론들의 전략이라는 것이 일부 기자들의 주장이다.

### 4. 맺는말

노무현 정부 출범이후 한국 언론에 나타난 가차 저널리즘의 발생원인, 언론사와의 상관관계 등을 알아봤다. 가차 저널리즘이 나타나는 원인은 크게 언론 외적으로는 (extra-media level) 뉴스 소비자 요인, 내적으로는 취재기자 요인(individual level), 언론사 요

**가차저널리즘이 나타나는  
원인으로는 뉴스소비자 요인,  
취재기자 요인, 언론사 요인 등을  
꼽을 수 있어**

인(organizational level) 등 모두 3가지 요인이 주로 작용하는 것으로 나타났다. 즉, 1) 흥미있는 기사를 원하는 뉴스 소비자들의 요구와 한국인의 정치과잉 의식, 2) 취재기자의 특정 인물에 대한 개인적인 선호도와 기사 제작의 편의성 등 3) 구독률(시청률), 나아가 광고수익을 의식한 언론사의 암묵적인 지원과 특정 언론사의 특정 정치 집단에 대한 이념적 거부감 등이 가차 저널리즘이 등장하는 원인이

라 하겠다.

이를 구체적으로 분석해보면 첫째, 대부분의 한국 기자들은 가차 저널리즘의 원인에 대해 흥미있는 기사를 원하는 뉴스 소비자들의 요구와 한국인이 갖는 독특한 정치과잉 성향, 즉 언론 외적(extra-media)요인인 뉴스 소비자에게 이유를 돌렸다. 정치인의 일거수일투족이 재미난 화젯거리로, 마치 일상 생활사처럼 여겨지고 있는 현실에 이 같은 정치인들의 말실수나 갖가지 해프닝을 기사화하는 것은 당연한 보도행태라고 주장했다. 여기에다 열독률이 높던 가십면이 90년대 후반 한국 언론에서 사라진 것도 크게 작용한 것으로 드러났다. 또 최근 들어 이념 간, 세대 간의 갈등이 나타나면서 특정 인물에 대한 이분법적인(dichotomous) 편 가르기 분위기가 팽배해 있어 가차 저널리즘이 먹혀 들어간다는 지적이다. 이는 독자나 시청자들이 정치선거에서 보다 흥밋거리 위주의 기사를 원하고 있다(Raymond, 1987)는 연구와 일치하는 모습을 보이고 있다.

둘째, 취재기자의 특정 인물에 대한 선호도(individual level)도 어느 정도 작용하는 것으로 드러났다. 기자들은 유시민의 경우 “손볼 필요가 있는” 인물로, 특정 인물에 대한 가차 저널리즘적인 보

도에 자신들의 의지가 반영되었음을 부인하지 않았다. 또 취재기자로서는 가차 저널리즘적인 보도가 물리적으로 처리하기가 쉽고 경쟁사의 기사가 출고하면 물먹지 않기 위해 따라 할 수밖에 없는 한국 언론의 제작 메커니즘과 집단적인 사고방식, 즉 패거리 저널리즘(pack journalism) 등이 상당히 반영된 것으로 분석됐다(권혁남, 1997). 이 경우 특정인의 인격권이나 프라이버시는 끼어들 여지가 아예 없거나 뒷전으로 밀려났다.

마지막으로 소속 언론사의 압력적인 지원(organizational level)이 일정부분 작용하는 것으로 드러났다. 동종업체 또는 인터넷 매체 등 이종업체와의 심각한 경쟁에 처한 한국 언론사들이 열독률(시청률), 나아가 광고수익을 의식해 흥미위주의 기사를 거부감 없이 내보내고 있는 것으로 분석됐다. 이는 곧 가십거리성 기사를 대서특필하며 강력한 시장 경쟁자로 떠오르고 있는 인터넷 매체와 광고 수주를 경쟁해야 하는 언론사의 고민이 숨겨있다는 분석이다. 또 보수 언론의 경우 노무현 정부와의 갈등으로 인해 흠집내기식의 가차 저널리즘이 진보성격의 언론사에 비해 상대적으로 많이 생산되는 것으로 나타났다. 보수성향의 언론사의 취재기자들은 대부분 노무현 정부에 대해 비판

적인 모습을 보였고 이와는 반대로 진보성향으로 일컬어지는 언론사의 인터뷰 대상자들은 소속 언론사의 논조가 현 정부에 호의적임을 부인하지 않았다.

이와 함께 방송사 기자들은 인쇄매체와는 달리 그림이 되는 상황을 강조했다. 검은 정장 속에 단연 두드러지는 유시민의 캐주얼한 옷차림, 경로당에 엮드린 정동영의 큰절, 전당대회에서 열변을 토하는 홍사덕 등등은 뉴스가치를 떠나 TV 화면에 딱 맞아떨어진다는 점을 원인으로 들었다. 이는 부트(1989)의 지적처럼 텔레비전 보도의 경우 취재대상이 이른바 “그림이 되는” 경우 지나치게 집착하거나, 조직이나 집단보다는 정치인 개인의 시각적 이미지에 초점을 맞추고 있다는 래니(1985)의 분석과 상당 부분 일치하고 있다.

이 글은 정치 저널리즘의 새로운 현상으로 주목받고 있는 가차 저널리즘을 살펴봤다. 이효성(2002)의 지적처럼, 한국의 경우 언론과 적대적인 정치인의 생명은 오래가지 못하고 언론의 호의를 받는 정치인은 그만큼 유리한 위치에 서게 되는 현실에서, 정치인의 이미지에 심각한 영향을 미치는 가차 저널리즘에 대한 조사는 꾸준히 연구될 필요가 있다. 특히 결과 만능주의 빠진 한국 언론의 최근 환경에는 취재대상

자의 인격권이나 프라이버시는 아예 없는 것처럼 보인다. 따라서 가차 저널리즘이 초래할 수 있는 부정적인 결과에 관한 연구는 여러모로 시급하다 하겠다. □

참고문헌

강준만(1995). TV와 이미지 정치. 공간 미디어  
 권장원(2004). 한국 언론사의 관계 권력 구조에 대한 연구. 『한국언론학보』, 48권 2호, 164-188  
 권혁남(1997). 한국 언론과 선거보도: 정치커뮤니케이션의 현실논리. pp. 109-114 나남.  
 (2002). 미디어선거의 이론과 실제. p.117. 커뮤니케이션 북스.  
 김동률(2004.3.30). 꼬투리 잡기 저널리즘. 『경향신문』 14 면.  
 반 현(2004). 선거후보자의 이미지 특성에 관한 연구: 2차 의제설정 이론을 중심으로. 『한국언론학보』, 48권 4호, 175~197.  
 유선영(1999). 한국 언론의 정치, 선거보도: 대중주의적 보도 개선방안. 한국언론재단.  
 윤영철(2000). 권력이동과 신문의 대북정책보도. 『언론과 사회』, 봄, 통권 27호 48-81.  
 윤영철(2003). 노무현 정부 언론 1년 “타협해야” 『관훈토론』 겨울호.  
 이민웅(1996). 한국 TV 저널리즘의 이해. 나남  
 이준웅(1999). 후보 이미지의 정치적 영향력에 대한 사회인지론적 설명. 『한국언론학보』 43권 2호, 243~284.  
 최민재(2004). 미디어선거와 이미지정치: 17대 국회의원 선거보도를 중심으로. 한국언론재단 연구서 2004-03  
 최영목(2002) 언론개혁과 민주주의, 전망과 과제, pp.5~6.

- Adams, V.(1986). The media and Falklands campaign. London: Macmillan.
- Bogdan, Robert C., & Biklen, Sari Knopp(1992). Qualitative research for education: An introduction to theory and methods. Boston: Allyn and Bacon.
- Boot, William(1989). Campaign '88: TV overdoses on the inside dope. *Columbia Journalism Review*(January/February), pp.23-29.
- Dover, E.(1994). Presidential elections in the television age: 1960-992. Westport, CT: Praeger.
- Fink, Conrad(1988). Strategic newspaper management. Carbondale, IL: Southern Illinois University Press.
- Fink, Conrad(1995). Media ethics. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon.
- Gans, Herbert J.(1979). Deciding what's news: A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Time. New York: Pantheon Books.
- Jacobson, Gary(1981). Incumbent's advantages in the 1978 U.S. congressional elections. *Legislative Studies Quarterly*, 6(May), 183~200.
- Kelley, Stanley, Jr., & Mirer, Thad W.(1974). The simple act of voting. *American Political Science Review*, 68 (June), 572~600
- Kerbel, M.(1994). Edited for television: CNN, ABC and 1992 Presidential campaign, Boulder, CO: Westview Press.
- Kovach, Bill & Rosenstiel, Tom(2001). The element of journalism: what news people should know and the public should expect. New York: Three river press.
- "L.A. Times editor defends article - Arnold Schwarzenegger article Some criticized story being published 5 days before Oct. 7 Election"(2003, October 3) by James Sterngold, *San Francisco Chronicle*.
- McManus, John(1994). Market-driven journalism: Let the citizen beware? Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- McNair, Brian(2003). An introduction to political communication. New York: Routledge.
- Patterson, Thomas E.(2000). "The United States: news in a free market society", in R. Gunther & Mughan (eds.), *Democracy and the Media*. pp.241-265. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patterson, Thomas E. & Robert D. McClure(1976). *The Unseeing Eye: The Myth of Television Power in National Elections*. New York: G.P. Putnam.
- Patton, Michael Quinn(1990). *Qualitative evaluation and research methods* (2nd ed.). Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Ragsdale, Lyn(1980). The fiction of congressional elections as presidential events. *American Political Quarterly*, 8 (October), 375~398
- Raymond, P. B.(1987). "Shaping in the News: An Analysis of House Candidates' Campaign Communication." In J. P. Vermeer, ed., *Campaign in the News: Mass Media and Congressional Elections* pp. 13-29. NY: Greenwood Press.
- Ranny, A.(1985). *Channels of power: Impact of television on American politics*, New York: Basic Books.
- Rosenberg, Shawn., Bohan, Lisa, McCafferty, Patrick, and Harris, Kevin(1986). *The image and the vote: The effect of candidate pre-sentation on voter preference*. *American Journal of political science*, vol. 30, issue 1, pp 108-127
- "Schwarzenegger 'deeply sorry' Days before recall, new sex charges"(2003, October 3) by Martin Kasindorf and John Ritter, USA Today.
- Shoemaker, Pamela J., & Reese, Stephen D.(1991). *Mediating the message: Theories of influence on mass media content*. New York: Longman.
- Street John(2001). *Mass media, politics and democracy*, p. 189. New York, NY: Palgrave.
- Vidich, Arthur J., & Lyman, Stanford M.(1994). *Qualitative methods: Their history in sociology and anthropology*. *Handbook of qualitative research* (pp. 23-59). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Underwood, Doug(1992). The newspapers: identity crisis. *Columbia Journalism Review* (March/April) p.26.
- Underwood, Doug(1993). *When MBAs rule the newsroom*. New York: Columbia University Press.
- Wattenberg, Martin P.(1994). *The decline of American political parties, 1952~1992*. Cambridge: Harvard University Press.

## ‘초상권 손해배상청구 조정’ 단상(斷想)

최 충 응

서울중재부 중재위원, 경희대 언론정보학부 교수

그 동안 맡았던 ‘초상권’ 관련 손해배상청구 사례 3건을 떠올려 보면서 해당 조정업무에 대한 단편적인 생각에 잠겨 봤다.

첫 번째 사례는, 동일 신청인이 두 언론사에 대해 제기한 손해배상청구 조정신청이었다. 지난 4월, 여의도 윤중로 벚꽃 축제가 한창일 때 여의도에 직장을 둔 신청인이 동료들과 점심 식사 후 귀사 중 직장 여자동료와 윤중로를 걷고 있는 모습을 피신청인인 A 언론사가 촬영하여 마치 다정한 연인이 거닐고 있는 장면인 것처럼 바로 그 다음날 아침 지하철 일간지와 각종 포털사이트에 사진을 게재했다. 특히 촬영 당시 신청인은 피신청인의 카메라에 부착된 A 언론사 스티커를 보고 곧바로 어떤 상황인지를 인지하고, 신청인은 가정이 있는 기혼자로서 오해의 소지가 있고 또 개인적으로 신문이나 인터넷에 얼굴이 오르는 것이 싫다는 거부사실을 몇 번이고 전달했다. 그러나 이미 보도된 사진을 신청인의 아내와 처가 식구들이 모두 보았으며 사진이 주는 이미지 때문에 심각한 부부싸움에 가정불화로 부부사이 신뢰에 금이 가고 친지 가족과 특히 처가 가족들에게 신청인의 이미지가 심하게 손상을 입게 되어 지금까지 가족들과의 관계를 위해 노력해 왔던 모든 것들이 일시에 무너져 버렸다는 것이다. 더구나 직장 내에서도 많은 동료들이 곱지 않은 시선으로 바라보고 있어 곤혹스러운 직장생활을 하고 있다며 명예훼손과 심대한 정신적 피해를 입고 있음을 이유로 3백 만 원의 손해배상을 청구했다.

그리고 동일 신청인이 제기한 또 하나의 조정 신청은 앞의 피신청인 A 언론사와 자료협약관계를 맺고 있는 D 언론사가 A 언론사로부터 동일한 사진자료를 제공받아 자료사진의 인물을 보다 크게 확대하여 ‘벚꽃길 따라 사랑이...’라는 제목으로 보도한 것에 관한 신청이었다. 신청인은 사진이 확대되어 피해가 더 커졌다는 이유로 D 언론사에는 5백 만 원을 청구했다. 조정 결과, 사진을 촬영한 피신청인(A 언론사)은 1백 5십 만 원으로 합의 조정되고, D 언론사는 4백 만 원의 직권조정결정에 동의하게 되었다.

두 번째 사례는 신청인이 모델 활동을 하는 여성 연예인으로, 지상파 TV 연속 드라마에 단역으로 촬영을 했다. 그런데 드라마 촬영 전에 프로필 면접을 위해 매니저를 통해 전달한 사진이 신청인의 동의 없이 신청인 성(性)만 바뀌고 이름은 그대로 자막으로 처리되어 해당 TV 드라마에 전시되는 소품으로 사용됐다. 실제 TV드라마에 소개된 장면은 불과 1 ~ 2초 정도의 짧은 장면이었지만 그 사진은 신청인이 코 성형수술 하기 전의 사진으로, 앞으로 모델 활동에 지장이 있어 불면증 등 피해가 많다는 것이었다. 신청인은 재방송 및 인터넷 홈페이지의 다시보기 VOD에 신청인이 나온 부분을 삭제할 것과 함께, 2백 만 원의 손해배상청구를 신청했다. 조정 결과는 6십 만 원으로 합의가 되었다.

세 번째 사례는 아마추어 마라토너인 신청인에 관한 것으로 스포츠 전문 월간지인 피신청인이 “자외선 극복여부가 가을대회 성적을 좌우한다”라는 마라톤 관련 기사를 내보내면서 신청인이 옷통을 벗고 달리는 장면의 사진을 게재했다. 신청인이 옷통을 벗고 달리는 독사진 아래 ‘여름에 벗고 달리는 것은 피부화상을 초래한다’라는 캡션을 붙여 신청인의 명예와 초상권을 침해했다는 것이다. 신청인은 자신의 동의도 없이 게재된 부정적인 이미지의 사진보도로 인해 마라톤 동호회 회원과 직장 동료들로부터 놀림과 야유를 받았다고 주장하며 명예훼손과 정신적 피해로 3백 만 원을 청구했다. 조정 결과 5십 만 원의 손해배상과 피신청인이 발간하

는 스포츠 잡지 1년 무료 정기구독권을 신청인에게 주는 것으로 합의가 이루어 졌다.

언론중재법은 제30조 1항에 '언론의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인한 재산상의 손해나 인격권 침해 또는 그밖에 정신적 고통을 받은 자는 그 손해에 대한 배상을 언론사에 청구할 수 있'는 손해배상청구권을 규정하여 이에 근거한 손해배상청구도 언론중재위원회의 조정 또는 중재대상으로 함으로써 언론중재제도를 통한 언론 보도 피해의 실효성 있는 구제를 도모할 수 있게 되어 있다. 언론중재법 제5조 1항에는 '언론은 생명·자유·신체·건강·명예·사생활의 비밀과 자유·초상·성명·음성·대화·저작물 및 사적문서 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리를 침해해서는 아니 된다'라고 규정하고 있다.

초상권은 사람이 자신의 얼굴에 대하여 갖는 일체의 권리를 말한다. 이는 성명·초상·경력·이미지 등 개인의 고유한 속성인 인격적 징표를 보호하기 위한 권리로서 사생활권으로부터 유래한 권리다. 초상권의 내용 으로서는 얼굴이나 기타 특정인임을 알 수 있는 신체적 특징이 함부로 촬영 또는 작성되지 아니할 권리로서 촬영·작성 거절권이다. 그리고 촬영된 초상 또는 작성된 초상이 함부로 공표·복제되지 아니할 권리로서의 공표거절권인 것이다. 또한 초상이 함부로 영리목적에 이용되지 아니할 권리로서의 초상 영리권 또는 초상 재산권 등이 있다. 본인의 동의 없이 초상을 촬영하거나 개인의 고유한 이미지를 사용하는 행위는 명백한 초상권 침해다. 공표거절권의 경우 허락을 얻어 촬영된 영상이라도 이를 함부로 공표하는 행위나 일단 공표된 영상이라도 다른 목적에 사용되는 행위 역시 초상권을 침해한 것으로 간주된다.

2006년 1월부터 8월 15일 현재까지 제기된 손해배상청구 가운데 초상권 관련 사건은 17건인데, 합의가 13건, 직권조정이 1건, 불성립이 2건으로 합의성립율은 82.3%였다. 이 기간 중 전체 손해배상청구 총 185건 중 취하가 91건, 조정 불성립이 42건, 합의가 32건으로 나타났다.

언론중재법 시행 이후 2005년까지의 손해배상과 정정보다나 반론보도청구가 병합된 정정·반론손배청구사건 에서 실질적인 합의성립율이 48.6%라고 볼 때, 정정보다나 반론보도청구와 함께 손해배상이 청구된 경우에 손해배상은 취하 또는 불성립으로 처리하고 정정보다나 반론보도는 합의를 유도하는 사례가 많다는 것으로 이해될 것이다. 이에 비해 초상권 사건은 거의 정정·반론보도가 수반되지 않고 바로 손배청구로 이어지므로 조정에서의 합의율이 높을 수 있다. 특히 초상권이 지니고 있는 특성상 가시적인 명백한 불법행위의 언론보 도로 피신청인 입장에서는 피해갈 틈이 없는 것 역시 합의율이 높은 배경이기도 하다.

언론중재법 제30조 2항에서 '손해가 발생한 사실은 인정되나 손해액의 구체적인 금액을 산정하기 곤란한 경우에는 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 참작하여 그에 상당하다고 인정되는 손해액을 산정하여야 한다'고 규정하고 있어 정신적 손해에 대한 위자료 청구뿐 아니라 재산적 손해의 경우에도 적용된다. 재산적 손해 인정은 통상적 영업이익과 보도 이후 피해로 인한 매출수익 등을 비교하여 물리적이고 가시적인 방법으로 손해액을 산정키 위한 증거조사가 필요한 요건이 될 수 있다. 그러나 정신적 피해로 인한 위자료 산정의 경우, 사안의 상황적 논리를 어떻게 재단하여, 탄력적으로 인정하고 합의를 유도해 낼 것이냐는 점은 난제이기도 하다. 법정에서의 소송비용과 무료로 중재 조정되는 사례와의 대비도 고려될 수 있을 것이다.

이제 본격적인 디지털 시대로 접어 들어 종이신문과 전자신문의 벽이 무너져가고, 통신과 방송의 융합현상으로 이동형·개인형의 DMB방송·IPTV·Wibro(무선인터넷) 등이 활용되는 유비쿼터스 시대가 전개되고 있다. 엄청나게 쏟아져 나오는 뉴미디어에 비해 과부족한 콘텐츠 동영상은 UCC(User Created Contents, 사용자 제작 콘텐츠)의 활용을 통해 해결하자는 대안이 떠오르면서 관련 포털들의 경쟁이 치열하고, 한편에서는 이른바 '나만의 방송국' 설립마저 서두르고 있기도 하다. 더구나 '모든 시민은 기자다'라는 기치아래 시민 참여 저널리즘으로 자리 잡아 가는 인터넷 신문들이 점차 증가하고 있다. 과연 다매체·다채널 환경과 시민 참여 저널리즘 시대에 초상권이 얼마나 보장되고 지켜질 것인지 우려되지 않을 수 없다. □

**공직기관의 위법행위나 부정행위에 대한 보도인 경우 「취재원 비닉」 인정**

- 일본 도쿄지방법원 판결 -

미국의 건강식품회사 과세처분 보도에 관한 소송의 촉탁증인신문에서, 월간지 「테미스」의 편집장 등이 취재원에 관한 증언을 거부한데 대해 도쿄지법 민사 39부는 지난 5월 22일, 올 4월에 시행된 ‘공익통보자보호법’을 인용해 취재원의 증언 거부를 부분적으로 인정하는 결정을 내렸다.

재판부는 ‘공익통보자보호법’의 취지에 비추어 “국가나 공직기관의 위법행위나 부정행위에 대한 보도인 경우 취재원의 비닉이 인정된다”고 판단, 공무원의 수비(守秘) 의무를 취재원 비닉이나 알 권리보다 우선시킨 논리(3월 14일 도쿄지법 결정)를 뒤집었다.

이에 앞서 도쿄지방법원 민사 39부는 지난 4월 24일 교도(共同) 통신 기자가 취재원에 관한 증언을 거부한데 대해 “증언거절은 직접적으로 취재원 자체를 따지는 질문에 국한하는 것이 아니며 간접적으로 취재원의 특정(特定)에 이어지는 질문에도 인정된다”고 증언거부의 대부분을 인정하는 결정을 내리는 한편 41건의 질문 중 취재원의 인원수 등을 질문한 10건에 대해서는 증언거부를 인정하지 않았다.

한편 지난 해 10월 11일의 니이가다(新潟)지방법원 결정과 금년 3월 17일의 도쿄고등법원 결정은 NHK 기자의 증언거부를 인정한 바 있으나, 도쿄지방법원은 지난 3월 14일 요미우리신문 기자의 증언거부의 대부분을 인정하지 않는 결정을

내렸다.

(『신문협회보』, 2006년 5월 2일자, 5월 30일자)□

**「살해」라는 자막 보도는 명예훼손**

- 일본 도쿄지방법원 판결 -

지난 4월 28일, 도쿄지방법원 재판부는 부친에 대한 상해치사혐의로 송청되어 기소유예 판결을 받은 일본 요코야마시의 남성이 니혼(日本) 텔레비전을 상대로 낸 손해배상 소송에 대해 원고 일부 승소 판결을 냈다. 이 남성은 니혼 텔레비전이 보도를 통해 「자식이 부친을 살해」 등의 표현을 사용해 자신이 부친의 살해범인 것처럼 보도해 명예훼손을 입었다며 니혼(日本)텔레비전에 3,850만 엔의 손해배상을 청구했고 이에 재판부는 이를 일부 인정, 방송사에 165만 엔의 지불을 명했다.

이 남성은 2004년 7월 4일 자택에서 부친과 언쟁 끝에 몸싸움까지 벌이게 되었는데, 부친이 몸싸움 직후 사망하자 이날 현행범으로 체포되었다. 다음 날인 2004년 7월 5일의 부검 결과 사인은 질병으로 판명되었으며, 남성은 2004년 7월 6일 상해치사혐의로 송청되었다. 그 후 혐의는 폭행으로 바뀌면서 기소유예 판결을 받았다. 사건에 대한 방송은 2004년 7월 5일에 있었다.

재판부는 “텔레비전의 보도 프로가 사람의 사회적 평가를 저하시켰는지의 여부는 방송내용 전체에서 받는 인상 등을 종합적으로 고려해 판단해야 한다”고 판시한 2003년의 최고재판소의 판결을 인용해, 방송 프로가 앞부분에서 ‘살해’ 등의 자막을 흘렸다는 점을 지적하고 아나운서의 낭독된

고에는 '상해치사혐의'라고 전했다는 방송사의 항변에 대해서는 "앞부분의 보도에 의해 형성된 일반 시청자들의 인상을 불식시키기에는 불충분하다"고 판시했다. 재판부는 해당 방송사의 인터넷 기사 역시 명예훼손에 해당한다고 덧붙였다. (『신문협회보』, 2006년 5월 23일자) □

**사설의 표현이 논평의 영역을 일탈하지 않으면 명예훼손이 되지 않는다**

- 일본 도쿄지방법원 판결 -

일본 도쿄도 내(內) 한 구립중학교의 전(前) 사회과 교사가 「문제교사」, 「반일적(反日的)인 교육을 시키고 있었다」고 평한 산케이(産經)신문의 사설로 명예훼손을 당했다며 신문사를 상대로 손해배상을 청구한 소송에 대해 도쿄지방법원 민사 42부는 지난 5월29일, "적시 사실의 진실성이 인정되며 논평부분도 의견논평의 영역을 일탈(逸脫)하고 있지 않다"며 원고 패소 판결을 내렸다.

산케이신문은 2002년 1월 30일자 「주장」란에서 「문제교사, 조속히 교단에서 해직하라」는 제목의 사설을 게재, 동 교사가 "수업 내용에 의문을 갖는 학부모를 음해하는 내용의 유인물을 배포하여 해당 학생이 어쩔 수 없이 전학을 하게 되는 일이 발생해 동 교사가 교육위원회로부터 연수명령을 받았다"는 등의 내용을 보도했다.

산케이신문은 「반일적인 교육」이란 표현을 사용한 것과 관련해 "일본역사의 어두운 부분을 고의적으로 과장하고 이에 학생들이 동조하게끔 유도하는 교육을 의미하는 것"이라고 주장했다.

재판부는 판결문에서 "일반 일간신문 사설의 표현으로는 다소 정확성과 객관성이 부족한 인상을 주고 있다"고 지적하고 "그러나 기초가 되는 사실을 근거로 한다면 논평의 영역을 일탈했다고까지 해석하는 것은 곤란하다"고 밝혔다.

이에 원고 측은 6월 9일 항소했다. (『신문협회보』, 2006년 6월 13일자) □

**방송윤리위반 벌금상한액 10배 인상 법안 미 하원 가결 이어 부시 대통령도 서명**

미국 하원은 지난 6월 7일 방송윤리규정을 위반한 텔레비전·라디오 방송국에 대한 벌금의 상한액을 현재의 10배가 되는 32만 5,000달러로 올리는 방송윤리강제법안을 가결했으며, 이어 15일에는 부시대통령이 이 법안에 서명했다.

한편 지난 2004년, 미 내셔널풋볼리그전 슈퍼볼 생방송 중 인기가수 자넷 잭슨의 오른쪽 가슴이 노출된 문제에 대해, 미연방통신위원회(FCC)는 지난 5월 31일 이를 방송한 CBS에 대해 총액 55만 달러의 벌금을 부과하기로 최종 확정된 바 있다.

미국에서는 자넷 잭슨의 가슴 노출사건이 계기가 되어 보수파를 중심으로 외설방송 억제를 위한 벌금 강화기운이 대두되었고 2005년 1월 동 법안이 제출되어 상원에서 만장일치로 통과됐다.

FCC는 외설 프로그램의 방송을 전면적으로 금지하고 있으며, 어린이들의 눈에 띄기 쉬운 오전 6시부터 오후 10시까지는 「품위가 없는」프로그램의 방송을 금지하고 있다.

(『신문협회보』, 2006년 6월 13일자, 6월 20일자) □

## PCC의 위상 및 역할 지속적으로 강화돼 언론들은 PCC의 존재를 적극 알려야

- 영국 PCC 위원장 메이어 경 -

제15회 영국 PCC 연말결산이 열린 자리에서 PCC 위원장인 크리스토퍼 메이어 경은 PCC가 사생활 침해에 관한 불만신청을 보다 효과적으로 다루기 위한 방안을 마련했다고 밝혔다. 또한 메이어 경은 PCC가 언론에 대한 불만신청을 다루는 기관으로서 총 228건의 사생활 침해 불만신청 중 119건이 PCC의 윤리강령을 위반한 것으로 결정이 났고 97건은 원만히 해결되었다고 밝혔다. 메이어 경은 “이러한 결과는 언론보도의 사생활 관련 불만신청 중 소수만이 법원까지 이어지고 있는 사실과 비교되며 8년 전에 통과된 인권 법안이 사생활에 관한 법익을 다루는 데 있어 합법적 권리를 갖게 됨에 따라 PCC의 위상이 격하될 것이라는 예상을 뒤엎는 것”이라고 주장했다.

PCC가 발표한 자료를 보면 불만신청의 27%는 일반인들이 관련한 것이고 54%는 지역 언론사들에 관한 것. 이 밖에 국가적 규모의 언론사가 개입된 경우는 31.2%였다. 메이어 경은 “이러한 성과와 인권침해 문제를 다루는 우리의 능력을 종합해보면 PCC는 일반 법원이 제시하기 어려운 뉴스 취재의 선(線)을 정할 수 있고 그 선을 넘을 때 더욱 신속하게 조치할 수 있는 이점이 있음을 알 수 있고 또한 이를 계속해서 유지하는 것이 마땅하다”고 강조했다.

한편 메이어 경은 “‘과파라치가 목표를 달성하기 위해 무리한 추적을 벌이고 있다’는 매우 걱정

스러운 이야기를 들은 적이 있지만 PCC가 아직은 브리티시 간행물의 사진으로부터 생긴 심각한 문제들에 대해서는 다루지 않고 있다”고 말했다. 이어 메이어 경은 “PCC가 조사를 시작하는 것은 시간문제이며 『브리튼』지에 실린 사진 뒤에는 비디오와 다른 증거물 등으로 검증된 매우 심각한 과파라치 폭력에 대한 불만신청이 존재한다”고 덧붙였다. 또한 메이어 경은 “만약 이것이 사실이고 대중들이 그러한 일들에 대해 부정적이라면 우리의 판결은 신속하고 가혹할 것이다. 개인의 신체적 안전이 사진을 찍기 위한 과파라치의 추격과 타협해서는 안 된다”고 말했다.

메이어 경은 최근 사생활 보호를 위한 언론의 법령 규칙에 관여했던 세들리 판사에게도 일침을 가했다. 그는 “PCC의 특성 중 하나는 상황에 따라 신속하고 유연하게 적응하는 것인데 이러한 특성이 법을 통해서나 혹은 법을 토대로 형성된 조직을 통해서 반복되기는 힘들다고 본다”도 말하고 “예를 들어, PCC가 운영된 이후 윤리강령은 30회 이상 수정되어왔다”고 주장했다.

메이어 경은 “2005년 PCC에 접수된 불만신청 건수가 PCC 창설 이래 가장 많은 3,654건을 기록했지만, 이는 언론사의 편집의 질이 떨어지거나 한 것은 아니며 오히려 이러한 PCC의 성과로 인해 언론 편집의 질이 더욱 발전했다”고 주장했다.

이에 대해 전직 국영언론 직원은 “80년대와 90년대의 신문들과 비교하면 오늘날의 신문사들이 더욱 올바르게 처신하고 있음은 분명한 사실”이라고 말하고 “80년대는 매우 거칠었고 신문을 읽는 것이 재미있었지만 확실히 신문들로 인한 문제로 시끄러웠다”고 덧붙였다. 이어 그는 “이러한 통계가

신문사의 질이 낮아져서라기보다 PCC의 활동 및 역할이 더욱 명백해진 것 때문이라고 생각한다”고 말했다.

PCC의 연말결산자료를 보면 PCC 윤리강령 제1항인 ‘정확도’에 관한 불만신청이 67.4%로 가장 많았고 사생활 침해가 12.5%로 뒤를 이었다. 이어 슬픔과 충격에 대한 취재(5.2%), 아동취재(3.4%), 답변 거부(2.3%) 등이 뒤를 이었다.

메이어 경은 각 언론의 편집장들에게 눈에 띄는 정정보도를 할 것과 PCC로의 연락방법을 보기 쉽게 게재해 줄 것을 당부했다. 메이어 경은 “지금까지의 자료를 볼 때 PCC의 연락처를 눈에 띄게 게재하는 것 때문에 그 신문에 대한 불만신청이 많아지지 않는다”고 말했다.

(Press Gazette 2006년 6월 2일자) □

**「성폭력 피해 사실을 실명으로 보도해 달라」  
피해 유족 요청에 언론사들 고민**

지난 2005년 11월 일본 히로시마(廣島)에서 발생한 여아살해사건의 피해자 아버지가 2006년 7월 4일의 판결공판을 앞두고 “매스컴이 성적 피해의 묘사를 기피해 잔혹한 범죄의 실태가 사회에 전달되지 않고 있다. 재발방지를 위해서 성적 피해 사실을 가능한 범위 내에서 실명으로 보도해주시기 바란다”고 요청했다.

각 언론사는 지금까지 성범죄 보도에서 피해자의 인권이나 유족들의 감정을 배려하여 구체적인 표현을 피해왔으나, 이러한 요청을 받고는 일부 언론사가 피해내용까지 파고든 기사를 게재하는 등 언론사마다 성폭행 보도의 원칙과 피해자 부모의

요청 사이에서 성폭행에 관한 표현의 기술이 제각각 다른 양상을 보였다.

요미우리(讀賣), 니혼게이자이(日經), 산케이(産經), 교도통신(共同) 등은 실명으로 보도하면서도 유족들의 감정을 배려해 기사의 첫머리, 기소, 첫 공판 등의 보도에만 한정하는 모습을 보였다. 아사히(朝日)와 마이니치(毎日) 신문은 직접적인 기술까지 했다. 아사히신문 측은 “유족의 메시지를 사회에 전달하여 많은 사람들이 생각하게 하도록 하는 것을 목적으로 한 이번 기사에서는 구체적 내용을 전혀 쓰지 않는다는 선택은 어려웠으며, 독자들의 인식 등을 고려하여 표현을 했다”고 밝혔다. 마이니치신문은 “여아의 부친이 예시한 검찰 측의 묘사를 외면할 수 없다고 판단했으며, 독자들로부터는 유족의 고통스러운 심정을 알게 되었다는 긍정적인 평가가 이어졌다”고 말했다.

교도통신은 “최소한의 범위에서 피해 유족의 요청을 존중하여 최대한 사실을 쓰고 싶었으나 성범죄에서는 모든 것을 쓸 수는 없다. 다른 유족의 생각도 있다. 모든 요청을 받아들여야 하는 것인지 판단이 어렵다”는 입장을 보였다.

한편 요미우리, 산케이신문 등은 직접적인 표현을 피했다. 요미우리 신문 측은 성범죄의 범행 방법이나 상황은 쓰지 않는다는 원칙에 따랐으며 “기사에도 언급되었지만 유족이나 사회에 대한 영향을 고려한 결과”라는 입장이다. 산케이신문 측은 “피해 유족의 요청은 이해하지만 그 사건의 성관련 묘사에 대해 상세하게 알고 싶어하지 않는 독자도 있다”고 말하고 있으며, 니혼게이자이 신문 측은 이번에 기사를 게재하지 않았으며 ‘성범죄 피해자의 이름은 밝히지 않는다’는 원칙을 유지했다.

(『신문협회보』, 2006년 7월 4일자) □

언론조정신청사례

편집자 주

본 사례는 연구자료이므로  
사건관계인의 권익을 위해  
인용할 때는 가주소·가명 등을  
사용하시기 바랍니다.

**신청인들의 아들이 숙제를 안했다는  
꾸지람을 듣고 자살했다는 보도는  
사실이 아니다 (경찰보도·손해배상)**

사건번호 : 2006대전조정11

청 구 명 : 정정·손배청구

신 청 인 : 1. 김○○ 2. 윤○○

피신청인 : TJB-TV

중 재 부 : 대전중재부

접 수 일 : 2006. 6. 27.

처리결과 : 합의

**보도내용**

TJB-TV : 「8시뉴스」 프로그램 (2006년 6월 9일 20:00)

내 용 : ▷ 김○○ 앵커 : 네, 안타까운 소식입니다. 11살 짜리 초등학생이 부모로부터 꾸지람을 들은 뒤 아파트에서 뛰어내려 스스로 목숨을 끊었습니다. 김○○ 기자가 취재했습니다.

▷ 김○○ 기자 : 어젯밤 10시쯤 대전에 한 아파트 입구에서 11살 김모 군이 숨진 채 발견됐습니다. 김군은 이 아파트 5층 복도에서 스스로 뛰어내렸습니다.

숙제를 안 했다면 부모님께 꾸지람을 들은 뒤였습니  
다. 그러나 이웃 주민들은 김군의 가정이 평범했다고  
전했습니다. (중략)

▷ 김○○ 기자 : 실제로 숨진 김군은 평소에도 죽  
고 싶다는 말을 동생에게 한 것으로 알려졌습니다.  
공부에 대한 스트레스가 아니더라도 아이들은 별 것  
도 아닌 일에 상처를 쉽게 받을 수 있습니다.

▷ 학생 인터뷰 : 엄마가 잘 안 해줘서 뭐지? 김밥  
도 못 먹고 막 밥도 못 해와가지고 그런데 뭐지? 그  
홈피에다가 죽고 싶다고 막 얘기하고 그래가지고

▷ 김○○ 기자 : 아이에게 지나친 스트레스를 주  
지 말고 평소에 아이들과 꾸준히 대화를 나눠 정서  
적인 교감을 가져야 어린이 우울증을 막을 수 있다  
고 전문가들은 조언하고 있습니다. TJB뉴스 김○○  
입니다.

**신청인이 요구한 정정보도문**

- 제 목 : 정정보도문
- 본 문 : 본방송이 지난 6월 9일 「8시뉴스」 프로그  
램에 11살짜리 초등학생 김모 군이 숙제를 안했다고  
부모로 부터 꾸지람을 듣고 난후 자살했다는 내용의  
보도를 한 바 있습니다.

또한 다른 익명의 초등학생(6학년)과 인터뷰 과정

에서도 사망학생이 부모가 도시락을 싸주지 않고, 김밥을 싸주지 않아 홈페이지에서 죽고 싶다는 내용을 주고 받은 적이 있다고 보도하였습니다.

그러나 사실확인 결과 사망한 김군은 엄마가 당일 저녁 9시30분쯤 집에 귀가한후, 학교생활에 대하여 많은 이야기를 나누었을뿐, 꾸지람을 듣거나 야단을 맞은 사실이 전혀 없는 것으로 알려졌으며, 인터뷰한 초등학생도 같은 학교 학생이 아님이 밝혀졌고 그 학생과 홈페이지 주고 받은 사실조차 없음이 밝혀져 이를 바로잡습니다.

### 신청인이 요구한 손해배상액

60,000,000원

### 합의사항

- 제목 : 정정보도
- 내용 : <신청인이 요구한 정정보도문 참조>
- 피신청인은 위 정정보도문을 피신청인이 운영하는 TJB 대전방송 2006년 7월 14일 저녁 8시 뉴스프로그램 말미에 방송하되, 제목은 배경화면에 자막으로 표시하고 내용은 진행자가 통상적인 속도로 낭독한다.
- 단, 기일을 지체할 경우 지체 1일당 금50만원의 금원을 계산하여 지급한다.
- 피신청인은 신청인들에게 금1,500만원을 2006년 8월 7일 까지 지급하되, 기일까지 위 금원을 지급하지 않을 시에는 2006년 8월 8일 부터 지급이 완료될 때까지 연 20%의 비율로 계산한 돈을 가산하여 지급한다.
- 신청인들은 나머지 청구를 포기한다.

### 합의사항 이행결과

TJB-TV : 「8시뉴스」 프로그램 (2006년 7월 14일 20:00)

내 용 : <합의사항 참조>



## '서울대민간인 감금 폭행' 사건을 '서울대 프락치 사건'으로 잘못 보도해 폭행피해자인 신청인의 명예가 훼손되었다 (반론보도)

사건번호 : 2006서울조정262

청 구 명 : 정정·반론·손배청구

신 청 인 : 전○○

피신청인 : 문화일보

종 재 부 : 서울제4중재부

접 수 일 : 2006. 7. 4

처리결과 : 합 의 (반론)

취 하 (정정, 손배)

### 보도내용

문화일보 : 『'서울대 프락치사건'으로 수차례 재판받  
아』 제하의 기사 (2006년 1월 5일자 7면)

내 용 : 유시민 열린우리당 의원은 선거법 위반과 서울대 프락치 사건 등으로 법원에서 수차례 재판을 받았다. 특히 선거법 위반과 관련해서는 16, 17대 선거법 위반 사건 재판이 동시에 진행돼 세간의 관심을 끌기도 했다.

끊임없이 회자되는 '서울대 프락치 사건' = 유 의원은 1978년 서울대 경제학과에 입학한 뒤 학생운동을 시작했다. 유신 정권이 막을 내린 직후인 1980년 서울대 총학생회 대의원회 의장으로 활동하다 구속되면서 체적된 후 강제징집으로 군복무를 마쳤다. 이후 4년 만인 84년 당국의 운동권 학생들에 대한 대대적인 복교 허용조치로 대학으로 되돌아와 복학생협의회장을

말았다. 그러나 그해 9월17일부터 10일간 서울대 학생들이 학내에서 비서울대생 등 4명을 정보기관의 정보원으로 오인, 감금 폭행해 부상을 입힌 사건이 벌어졌다. 이 사건에 연루돼 유 의원은 구속돼 1년 6개월의 형을 살았다. 당시 유 의원이 감옥에서 쓴 '항소이유서'는 유명세를 탔다. 유 의원은 항소이유서에서 "수사기관의 정보원이라는 혐의를 받은 네 명의 가짜 학생을 다수의 서울대 학생들이 연행·조사하는 과정에서, 약간의 혹은 심각한 정도의 폭행을 가한 사건"이라고 이 사건을 정의했다. 그러나 전모(51)씨 등 당시 피해자들은 2004년 4월 "유 의원이 자신의 홈페이지에 게재한 '항소이유서'에서 당시 사건 피해자들을 '프락치'로 지칭하고 기회가 될 때마다 '프락치 사건'이라고 주장해 명예를 훼손했다"며 유의원을 의정부지검 고양지청에 고소하기도 했다. (후략)

### 신청인이 요구한 정정보도문

본 신문은 지난 2006년 1월 5일자에 『'서울대 프락치사건'으로 수차례 재판받아』라는 제목의 보도를 한 바 있습니다.

그러나, 1984년부터 검찰수사 및 법원판결 등 사실 확인 결과, 민간인 4명은 정보원 프락치가 아니며, 서울대 여러 학생조직단체 간부들의 감금조사, 폭행·고문·강요, 조작·왜곡·테러 등으로서 허위로 조작·왜곡된 사건으로 서울대 프락치 사건 명칭은 서울대 간부 학생들의 민간인 고문, 조작·왜곡 사건으로 바로잡습니다.

### 신청인이 요구한 반론보도문

〈신청인이 요구한 정정보도문 참조〉

### 신청인이 요구한 손해배상액

100,000,000원

### 합의사항

- 제 목 : 반론보도문
- 내 용 : 본지 2006. 1. 5.자 정치면 『'서울대 프락치 사건'으로 수차례 재판 받아』 제하의 기사와 관련, 전모(51)씨는 이 기사에 언급된 '서울대 프락치 사건'은 '서울대 간부학생들 민간인 고문 및 자백 강요 사건'이라고 바꿔 불러야 한다고 알려왔습니다.
- 피신청인은 위 보도문을 2006년 8월 9일까지(토, 일요일, 공휴일 제외) 피신청인이 발행하는 문화일보 2면에 게재한다.
- 위 2항의 이행을 지체하는 경우 1일 금 200만원의 비율에 의한 금원을 지급한다.
- 신청인은 피신청인과 편집국장 및 이현미 기자에 대한 정정보도청구·모든 손해배상청구를 포기하고, 형사상 고소를 하지 아니한다.

### 합의사항 이행결과

문화일보 : 『반론보도문』 제하의 기사 (2006년 8월 3일자 2면)

내 용 : 〈합의사항 참조〉



**신청인 회사가 골재채취용바지선을  
운항하면서 어장을 망가뜨리고  
황폐화시켰다는 보도는 사실이 아니다  
(반론보도)**

사건번호 : 2006대전조정14

청 구 명 : 정정·손배청구

신청인 : 주식회사 ○○해운 (대표이사 김 ○ ○)

피신청인 : 중도일보

중재부 : 대전중재부

접수일 : 2006. 7. 7.

처리결과 : 합의 (정정)

취하 (손배)

### 보도내용

중도일보 : 『보령모래채취장 주민 명든다』 제하의 기사 (2006년 7월 3일자 17면)

내용 : 죽도어민회(회장 장○○)소속 어민들이 D해운이 남포면 월전리 골재 선착장을 운영하면서 어망과 부표 등을 망가뜨리고 선착장 폐수로인해 어장이 황폐화 되고 있다며 집단민원을 제기 했다.

어민회는 D해운이 바지선을 운항하면서 무분별하게 항로를 이용해 어민들이 바다에 설치해놓은 어망과 부표 등을 망가뜨리고 분실하는 일이 수도 없이 반복되고 있다며 억울함을 호소했다. 또 모래 선착장에서 흘러나온 폐수로 인해 인근 어장이 황폐해 지고 어민들이 막대한 피해를 입고 있어 해양수산부 충남도청 보령시청에 각각 진정서를 제출했다.

보령시에 따르면, D해운은 지난 6월5일부터 오는 5일까지 보령시로부터 바다모래채취 등록업 영업정지 1개월을 당하고 지난달 30일 까지 모래선착장의 원상회복 명령을 받았으나 복구를 하지 않고 현재까지 불법으로 사용하고 있다고 주장했다.

더욱이 이 업체는 모래선착장 3개월 전에 D해운을 운영하던 전 회사로부터 모래선착장 허가 연장이 안된다는 사실을 알면서도 인수하여 지금까지 불법을 저지르고 행정심판에서 패소하자 법원에 항소중이라고 밝혔다.

어민들은 D해운으로 인해 소중한 삶의 터전인 바다를 유린당하고 있다며 죽도어민회 소속 26명이 집단

으로 진정서를 제출 하게 되었다고 주장 했다.

어민회 회장 장○○ 씨는 “지난해 12월30일부로 허가기간이 종료되어 보령시는 6월30일까지 원상복구 완료명령을 내린 것으로 알고 있다”며 “그러나 D해운은 원상복구명령기간동안 복구는 하지 않은 채 불법을 자행하여 시는 2회에 걸쳐 보령경찰서에 고발한 것으로 알고 있다”고 주장했다.

이와 관련 시청관계자는 “7월1일부로 원상회복대집행을 강행 할 것이다”고 밝혔다.

### 신청인이 요구한 정정보도문

본지가 2006년 7월 3일자 중도일보 및 인터넷신문에 『보령모래채취장 주민 명든다』는 대체목과 “죽도어민회 D해운 불법영업에 어장황폐화 집단민원”이라는 소제목하에, D해운이 남포면 월전리에서 골재 선착장을 운영하면서 운항하는 바지선이 무분별하게 항로를 이용해 어민들이 바다에 설치해놓은 어망과 부표 등을 망가뜨리고 분실하는 일이 수도 없이 반복되고 있으며 선착장폐수로 인해 어장이 황폐화되어 어민들이 막대한 피해를 입고 있고, 이 업체는 모래선착장 3개월 전에 D해운을 운영하던 전 회사로부터 모래선착장 허가 연장이 안된다는 사실을 알면서도 인수하여 지금까지 불법을 저지르고 있으며 D해운은 보령시의 원상복구명령기간동안 복구는 하지 않은채 불법을 자행하고 있다는 내용을 보도하였으나 이는 모두 사실과 다름이 밝혀져 다음과 같이 정정합니다.

D해운은 위 월전리에서 모래채취장을 운영한 바도 없고 모래채취장으로 인해 주민을 명들게 한 바도 없었으며, 단지 월전리에서 골재와 모래를 선착하고, 선착된 모래를 제염하였을 뿐이고, 서산시와 인근도서로부터 모래와 골재를 운반하는 바지선은 항시 규정된 항로를 이용하여 운행하였고 어민들이 적법히 설

치한 어망등을 망가뜨린 사실이 없으며, 또한 D해운이 운영하는 골재나 모래를 선착하는 시설과 모래를 제염하는 시설은 모두 폐수가 유출될 수 있는 시설에 해당하지도 않습니다. 제염시설의 경우 설치하던 초기에 어장등 주변환경에 영향을 미칠지도 모른다는 오해가 있었고 이를 우려한 보령시가 제염시설에 대하여 연장불허의 조건까지 붙였지만 전문기관의 환경영향평가결과 주변어장은 물론 주위의 환경이나 생태계에 영향을 주지 않는다는 판정을 받았으며, D해운은 그동안 민원을 받은 바 없이 원만하게 위 시설을 운영하여 왔을 뿐만 아니라 작업장 부근의 도로를 새로이 개설하고 포장하여 인근주민들의 편익에 제공하는 등 지역사회의 발전에도 기여하여 왔습니다. 그러나 뜻밖에도 보령시가 D해운의 기간연장신청을 반려하여 현재 반려처분의 취소를 구하는 행정쟁송중에 있는 것으로 밝혀져 바로잡습니다.

### 신청인이 요구한 손해배상액

1,000,000,000원

### 합의사항

- 제 목 : 반론보도문
- 내 용 : 본지의 2006. 7. 3.자 중도일보 및 인터넷신문에 『보령모래채취장 주민 멍든다』는 제목과 “죽도 어민회 D해운 불법운영에 어장황폐화 집단민원”이라는 부제목의 기사에 대하여 당사자인 D해운은 다음과 같이 반론보도를 요청하여왔다.

D해운은 위 월전리에서 모래를 채취하거나 모래채취장을 운영한 바도 없습니다. D해운은 단지 서산과 태안에서 채취된 해사를 위 월전리로 운송하여 제염작업을 거쳐 보령, 부여, 서천 등의 공사현장의

건축용 모래로 공급하여 왔고, 도서지방에 필요한 골재를 위 작업장에서 선적하여 운송하였을 뿐입니다.

D해운이 운영하는 골재나 모래의 선착시설, 모래제염시설은 모두 폐수가 유출될 수 있는 시설도 아닙니다. 모래제염시설은 청정지역인 태안해저에서 채취된 해사의 염분을 민물로 씻어 내는 시설에 불과합니다. 모래제염시설의 설치 초기에 어장등 주변 호나경에 영향을 미칠지도 모른다는 오해가 있었고 보령시가 허가당시 이를 우려하여 연장불허의 조건을 부가한 것은 사실이지만, 전문기관의 환경영향평가결과 주변어장은 물론 주위의 환경이나 생태계에 전혀 영향을 주는 시설이 아니라는 판정까지 받았습니다.

D해운은 그동안 주위로부터 민원을 받은 바 없이 원만하게 위 시설을 운영하여 왔고 일부 어민이 항로까지 침범하여 설치된 어망에 대한 부당한 피해요청도 대승적으로 모두 보상하였습니다. 이러한 여려 사정을 비추어 D해운이 기간연장을 받는데 아무런 장애가 없으리라고 생각하고 기간연장을 신청하였는데 뜻밖에도 2005. 12. 14. 보령시가 기간연장신청을 반려하는 처분을 받았습니다.

D해운은 이러한 뜻밖의 처분에 대하여 행정소송 중에 있습니다.

그간의 D해운의 자체조사결과, D해운의 운영에 불만을 가진 인근 죽도의 어민들이 사실과 다른 허위사실을 보령시와 귀사에 유포하였고 이러한 허위사실의 유포가 상당부분 반려처분에 영향을 미쳤던 것으로 밝혀졌습니다.

D해운은 이러한 억울한 사정을 차후 법원의 재판과정에서 증거에 의하여 모두 밝힐 예정입니다. 이미 이루어진 위 반려처분으로 말미암아 처분이후 전 직원이 해고되고 작업장은 황폐되어 현재 부도직전의 상황에 처하여 있습니다.

D해운은 그간에 있었던 이와 같은 몇 차례의 귀사의 보도는 이를 일과성으로 보아 묵과하였지만, 조사 결과 위 보도들도 행정심판 무렵에 맞추어 보도되었고, 이번의 보도 역시 D해운이 사운을 건 법원재판의 재판기일이 지정된 이 시기에 맞추어 보도되었기 때문에, D해운으로서의 생존권보호의 절박한 처지에서 어쩔 수 없이, 귀사의 이의를 제기하여, 이와 같이 반론보도에 이르게 된 것입니다.

D해운은 위와 같이 반론합니다.

· 피신청인은 위 반론보도문을 피신청인이 발행하는 중도일보 2006년 7월 25일 이전까지 17면 상단에 상자기사로 게재하되, 제목활자는 조정대상기사와 같

은 면의 고딕활자체로 하고 내용은 본문활자와 같게 한다.

또한 위 반론보도문을 인터넷신문(www.jongdoilbo.co.kr)의 지역판에 중도일보 보도일 부터 3일(72시간) 동안 게재하되, 제목을 클릭하면 반론보도문이 연결되게 한다.

### 합의사항 이행결과

중도일보 : 『반론보도문』 제하의 기사 (2006년 7월 22일자 12면)

내 용 : <합의사항 참조>



최근의 국내 언론관계 판결

\* 편집자 주 - 사건관계인의 인격권을 보호하기 위해 필요한 경우 사건관계인의 이름, 소속회사, 주소, 차량번호 등을 비실명·익명처리하고, 필요한 최소한의 범위 내에서 판결원문의 일부를 수정 또는 삭제함을 알려드립니다.

판결 1

보도 목적의 공익성이 인정된다 할지라도 허위의 사실을 적시하고  
 주요 보도내용이 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 없다면  
 특정인의 명예훼손에 대한 책임을 물을 수 있다

서울중앙지방법원 2006. 6. 23. 자 판결 (2004가합62370)

사실개요

서울중앙지방법원 제26민사부(재판장 조해섭 부장판사)는 자살한 경남 ○○중학교 윤○○ 교장의 유족들(이하 원고)이 주식회사 문화방송(이하 피고 문화방송)과 마산문화방송 주식회사(이하 피고 마산방송) 그리고 취재기자 김○○을 상대로 낸 손해배상 청구 소송에 대해 원고 일부 승소 판결했다.

원고는 피고 방송사와 취재기자가 2004. 2. 16.과 2004. 2. 20. 「뉴스데스크」 프로그램 ‘학교는 나몰라라’와 ‘수업 중 왕따 촬영’ 제하의 보도에서 인터넷 사이트에 유포된 이 사건 동영상의 일부 장면을 인용하여 “이 사건 동영상에서 집단 괴롭힘을 당한 학생은 1년 가까이 집단 괴롭힘을 당해 왔고, 그 부모가 학교 측에 재발방지를 여러 차례 요청했는데 불구하고 아무런 조치가 취해지지 않았다”, “이

사건 동영상에 쉬는 시간이 아닌 수업시간에, 그것도 교사가 있는 상태에서 촬영된 ‘왕따 동영상’임이 드러나 충격을 주고 있다” 등의 내용을 방영하자 사실과 다른 내용을 보도해 윤○○ 교장의 명예를 심각하게 훼손했다며 손해배상청구 소송을 제기했다.

재판부는 판결문에서 “명예훼손에 의한 불법행위가 성립하려면 피해자가 특정되어 있어야 하지만 그 특정을 함에 있어서 반드시 사람의 성명을 명시하여야만 하는 것은 아니고 사람의 성명을 명시하지 않은 경우라도 그 표현의 내용을 주위 사정과 종합해 볼 때 그 표시가 누구를 지목하는가를 알아차릴 수 있을 정도이면 피해자가 특정되었다고 할 것”이라며 “이번 사건의 경우, 이 사건 각 방송 전에 이미 네티즌들에 의해 인터넷 사이트에 학교 이름, 가해학생의 성명, 교장의 성명까지 공개된 사실,

다른 언론매체에 의해 보도된 내용 등을 종합해 보았을 때 그와 같은 보도를 본 사람이라면 쉽게 그 중학교가 경남에 있는 ○○중학교이고 그 교장이 윤○○이라는 사실을 알아차릴 수 있다고 할 것이므로, 명예훼손의 대상인 피해자는 특정되었다고 볼 것”이라고 판시했다. 또한 재판부는 “이 사건 각 방송의 대상인 청소년 학생 사이의 집단 괴롭힘(소위 ‘왕따’) 현상은 그 전부터 사회적인 문제제기와 그 대책마련이 이슈화되어 있는 것으로서 이는 대다수 국민의 정당한 관심사항이라고 할 것이므로, 이 사건 각 방송이 주로 그와 같은 문제제기와 대책마련을 촉구하기 위한 것으로서 그 보도 목적이 공익에 관한 것임은 인정된다”고 말하고 “그러나 이 사건 동영상 촬영의 동기와 경위, 피해학생의 학교생활의 실태, 이 사건 동영상 유포 후 학교의 조치, 피해학생과 가해학생의 부모가 화해한 점 등 여러 가지 사정에 비추어 보면, 이 사건 각 방송에서 보도된 주요 내용인 ‘1년 가까이 집단 괴롭힘을 당해 온 학생의 부모가 학교 측에 재발방지를 여러 차례 요청했는데도 학교는 아무런 조치도 취하지 않은 것으로 드러났다. 왕따 동영상은 쉬는 시간이 아닌 수업시간에, 그것도 교사가 있는 상태에서 촬영된 것으로 드러났다’ 등은 왕따 동영상과 관련하여 과장된 표현을 사용한 것이라기보다는 허위의 사실을 적시한 것이라고 보아야 할 것”이라고 판시했다.

이어 재판부는 “이 사건 각 방송은 피해 학생 측의 입장에만 치우쳐 학교 측을 일방적으로 매도하는 내용을 주로 보도한 것으로서, 위 주요 보도 내용이 진실이라고 믿을만한 상당한 이유가 있다고 볼 수도 없다”고 말하고 “청소년 학생문제에 관한 한 언론기관이 비판자의 입장에만 머무를 수 있는 것은 아니라고 할 것이고, 언론기관은 청소년 학생에 관한 보도를 함에 있어 보다 공정하고 신중한 자세를 취할 것이 요청되고 사실관계에 대한 확인에 있어서도 보다 높

은 주의의무가 요구된다고 할 것”이라고 덧붙였다.

### 판 결 문

- 사   건 : 2004가합62370 손해배상(기)  
 원   고 : 1. 윤 △ △  
           2. 윤 □ □  
           3. 김 △ △  
       원고들 소송대리인 법무법인 한맥  
       담당변호사 김 대 현  
 피   고 : 1. 주식회사 문화방송  
           서울 영등포구 여의도동 31  
           대표이사 이 금 희  
           2. 마산문화방송 주식회사  
           마산시 회원구 양덕동 525-1  
           대표이사 김 상 군  
           3. 김 ○ ○  
           송달장소 마산시 회원구 양덕동 525-1  
           피고들 소송대리인 변호사 류용현
- 변 론 종 결 : 2006. 5. 26.  
 판 결 선 고 : 2006. 6. 23.  
 주   문 : 1. 피고들은 (부진정) 연대하여 원고 윤 △△, 원고 윤□□에게 각 금23,000,000원씩, 원고 김△△에게 금33,000,000원 및 각 이에 대하여 2004. 8. 14.부터 2006. 6. 23.까지는 연 5%, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 연 20%의 각 비율에 의한 금원을 지급하라.  
           2. 원고들의 피고들에 대한 각 나머지 청구를 기각한다.  
           3. 소송비용은 5분하여 그 1은 원고들의, 나머지는 피고들의 각 부담으로 한다.  
           4. 제1항은 가집행할 수 있다.  
 청 구 취 지 : 피고들은 각자 원고 윤△△, 원고 윤□□에게 각 금33,000,000원, 원고 김△△에게 금48,000,000

원 및 각 이에 대하여 이 사건 소장부분 송달 다음 날부터 다 갚는 날까지 연 20%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

이 유 : 1. 기초사실

#### 가. 당사자의 지위

윤○○은 2002. 3. 1.부터 경남 ○○시에 있는 ○○중학교 교장으로 재직하다가 이 사건 각 방송 후인 2004. 2. 22. 그 유족으로 원고 윤△△(아들로서 법정 상속분 2/7), 원고 윤□□(아들로서 법정상속분 2/7), 원고 김△△(처로서 법정상속분 3/7)을 남기고 자살한 사람이고, 피고 주식회사 문화방송(이하 “피고 문화방송”이라 한다), 피고 마산 문화방송 주식회사(이하 “피고 마산방송”이라 한다)는 방송사업 및 문화서비스업을 주목적으로 하는 지상파 방송사로서 방송 프로그램의 제작·송출 등에 관하여 서로 협력하는 관계에 있는 방송사업자이며, 피고 김○○은 피고 마산방송의 기자로서 이 사건 각 방송의 취재·보도를 담당한 사람이다.

#### 나. 이 사건 동영상의 유포 경위 등

(1) 최○○은 2004년 2월 당시 ○○중학교(3학년 4반) 졸업예정자(2004. 2. 12. 졸업식)로서, 2004. 2. 10. 두 번, 다음날 한 번, 반 교실 등에서 자신의 동영상 기능이 탑재된 디지털카메라로 조○○을 포함한 같은 반 친구들의 모습을 촬영하였고 이를 편집하고, “카메라를 피하는 방법”이라는 제목을 붙여 2004. 2. 13. 23:00경 자신의 홈페이지에 위와 같이 편집한 동영상을 올렸다.

(2) 최○○이 편집하여 홈페이지에 올린 동영상(이하 “이 사건 동영상”이라 한다)에는 조○○이 카메라에 찍히기를 거부하고 책상에 엎드려 있자, 최○○을 포함한 같은 반 친구들은 그러한 조○○의 머리를 건드리고 귀에 입바람을 불거나 가방을 빼앗는

등의 행위를 하는 장면이 담겨 있었는데, 2004. 2. 14. 새벽 최○○의 홈페이지를 방문한 네티즌들은 최○○의 홈페이지를 무단 해킹하여 “디씨인사이드닷컴”, “웃긴대학”이라는 인터넷사이트에 이 사건 동영상을 급속도로 유포시켰다.

#### 다. 이 사건 각 방송 및 그 내용

피고 문화방송, 피고 마산방송은 MBC TV “뉴스 데스크” 프로그램에서 2004. 2. 16. 21:00경 <학교는 나몰라라>라는 제목으로 별지 제1목록 기재와 같은 기사를 보도하면서 인터넷 사이트에 유포된 이 사건 동영상의 일부장면을 인용하여 방영(이하 “이 사건 제1방송”이라 한다)하고, 2004. 2. 20. 21:00경 <수업 중 왕따 촬영>이라는 제목으로 별지 제2목록 기재와 같은 기사를 보도하면서 이 사건 동영상의 일부 장면을 인용하여 방영(이하 “이 사건 제2방송”이라 한다)하였는데, 이 사건 각 방송보도의 주요 내용은 다음과 같다.

• 이 사건 동영상에서 집단 괴롭힘을 당한 학생은 1년 가까이 집단 괴롭힘을 당해 왔고, 그 부모가 학교 측에 재발방지를 여러 차례 요청했는데도 불구하고 아무런 조치가 취해지지 않았다(이 사건 제1방송).

• 이 사건 동영상이 쉬는 시간이 아닌 수업시간에, 그것도 교사가 있는 상태에서 촬영된 “왕따 동영상”임이 드러나 충격을 주고 있다(이 사건 제2방송).

[인정근거] 다툼없는 사실, 갑 제1, 2, 7호증(각 가지번호 포함), 을나 제1 내지 4호증(각 가지번호 포함)의 각 기재, 변론 전체의 취지

#### 2. 명예훼손의 성부 등에 관한 당사자의 주장과 판단

##### 가. 윤○○의 피해자로서의 특정 여부

피고들은, 이 사건 각 방송의 기사 또는 영상에서

○○중학교나 그 교장인 윤○○의 인적 사항을 알 수 있도록 하지 않고 막연히 중학교 교실에서의 왕따 동영상 파문에 관하여 보도하였을 뿐이므로 명예훼손의 피해자가 특정되지 않았다고 주장한다.

살피건대, 명예훼손에 의한 불법행위가 성립하려면 피해자가 특정되어 있어야 하지만 그 특정을 함에 있어서 반드시 사람의 성명을 명시하여야만 하는 것은 아니고 사람의 성명을 명시하지 않은 경우라도 그 표현의 내용을 주위사정과 종합해 볼 때 그 표시가 누구를 지목하는가를 알아차릴 수 있을 정도이면 피해자가 특정되었다고 할 것이다.

살피건대, 앞서 든 증거들과 갑 제3호증의 1, 2, 3, 을나 제4호증의 1, 2의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 각 방송 전에 이미 네티즌들에 의해 인터넷사이트에 학교 이름, 가해학생의 성명, 교장의 성명까지 공개된 사실, SBS TV “8시뉴스” 프로그램은 2004. 2. 15. “왕따 동영상 논란”이라는 제목 아래 경남 ○○에 있는 한 중학교 3학년 교실에서 한 학생이 같은 반 친구를 “왕따” 시키는 것처럼 보이는 모습을 촬영해서 인터넷에 올린 것이 논란이 되고 있다고 보도하였고, 인터넷 신문인 “오마이뉴스”는 2004. 2. 16.부터 “경남 ○○의 ㅂ중학교... 교장...” 등으로 지칭하여 각 보도한 사실, 이 사건 각 방송의 기사에서 “왕따 동영상 파문”, “중학생”, “경상남도 교육청” 등의 표현을 사용하면서 학교 교장과의 인터뷰 내용과 아울러 “지위고하를 막론하고... 엄중처벌하려 한다”는 교육감과의 인터뷰 내용을 보도한 사실 등을 인정할 수 있는바, 위 인정사실에 의하면 그와 같은 보도를 본 사람이라면 쉽게 그 중학교가 ○○에 있는 ○○중학교이고 그 교장이 윤○○이라는 사실을 알아차릴 수 있다고 할 것이므로, 명예훼손의 대상인 피해자는 특정되었다고 볼 것이다.

나. 원고들 고유의 위자료 청구권의 성부

민법 제752조는 생명침해의 경우에 있어서의 위자료 청구권자를 열거 규정하고 있으나, 이는 예시적 열거규정이라고 할 것이므로 생명침해가 아닌 불법행위의 경우에도 불법행위 피해자의 배우자, 직계비속은 그 정신적 고통에 관한 입증을 함으로써 일반 원칙인 민법 제750조, 제751조에 의하여 위자료를 청구할 수 있고, 일반적으로 타인의 불법행위로 부당하게 명예를 훼손당한 피해자의 배우자, 직계비속은 특별한 사정이 없는 한 경험칙상 정신적 고통을 받았다고 할 것이다.

한편, 일반적으로 방송사 등 언론매체가 특정인에 관한 방송을 보도하는 경우 그 방송이 특정인의 명예를 훼손하는지의 여부는, 방송의 객관적인 내용뿐만 아니라 시청자가 접하는 통상의 방법을 전제로 방송의 전체적인 흐름, 화면의 구성방식, 사용된 어휘의 통상적인 의미, 문구의 연결방법 등을 종합적으로 고려하여 그 방송이 시청자에게 부여하는 전체적인 인상을 기준으로 판단하여야 할 것이다.

이 사건 각 방송의 경우를 살펴보면, 그 보도내용의 전체적인 흐름, 화면의 구성방식, 사용된 문구의 연결방법 등을 종합적으로 고려할 때, 이 사건 각 방송의 전체적인 취지는, 피해학생인 조○○의 부모가 이 사건 동영상이 문제되기 이전에도 학교 측에 집단 괴롭힘 방지를 여러 차례 요청했는데도 불구하고 학교가 아무런 조치를 취하지 않았고, 이 사건 동영상이 문제된 이후에도 이를 대수롭지 않게 여겼지만, 그 동영상이 쉬는 시간이 아닌 수업 시간에, 그것도 교사가 있는 상태에서 촬영되었다는 의혹이 제기되자, 그제서야 사태수습에 나섰다 는 취지로서, 마치 그 학교의 교장으로서 운영책임자인 윤○○이 이 사건 동영상과 같은 수업시간 중의 집단 괴롭힘에 대해서 방치하는 정도로 감독을 게을리 하고, 나아가 그 동영상으로 인한 파문을 축소·은폐하고 변명하는 듯한 인상을 주었다고 할 것이다.

따라서 이 사건 각 방송의 위법성 조각에 관한 피고들의 주장·입증이 없는 한, 윤○○이 이 사건 각 방송으로 인하여 그 명예를 훼손당함으로써 정신적 고통을 받았다고 할 것이고, 윤○○의 아들인 원고 윤△△, 원고 윤□□과 윤○○의 배우자인 원고 김△△도 이 사건 각 방송으로 인하여 경험칙상 정신적 고통을 받았다고 할 것이다.

### 3. 위법성 조각 여부에 관한 당사자의 주장과 판단

#### 가. 당사자의 주장

피고들은, 이 사건 각 방송은 당시 사회적 문제로 이슈화되던 청소년 학생의 집단 괴롭힘 현상(소위 “왕따”현상)에 대한 교육당국의 안일한 대처방식을 지적하면서 이 사건 동영상 과문을 계기로 그 대책 마련을 촉구하는 내용으로서, 공익을 위해 진실한 사실에 기초하거나 그렇지 않더라도 진실하다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 것이므로, 이 사건 각 방송으로 인하여 윤○○의 명예가 훼손되었다고 하더라도 위법성이 조각된다고 주장한다.

이에 대하여, 원고들은 앞서 본 이 사건 각 방송 보도의 주요 내용은 진실이 아니고, 피고 김○○이 이 사건 각 방송 보도의 내용을 취재함에 있어 조○○ 측의 입장에만 치우치고 객관적인 사실조사를 게을리 하였으므로 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 없다고 주장한다.

#### 나. 이 사건 각 방송보도의 공익성 여부

언론매체가 사실을 적시하여 명예훼손행위를 한 경우에도 그것이 공익에 관한 사항으로서 적시된 사실이 진실이라는 증거가 있거나, 그 증거가 없는 경우에도 행위자가 그것을 진실이라고 믿었고, 또 그렇게 믿을 상당한 이유가 있으면 위법성이 없고, 한편 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있었는지의 여부

는 적시된 사실의 내용, 진실이라고 믿게 된 근거나 자료의 확실성과 신빙성, 사실 확인의 용이성, 보도로 인한 피해자의 피해 정도와 기타 여러 사정을 종합하여 행위자가 보도 내용의 진위 여부를 확인하기 위하여 적절하고도 충분한 조사를 다 하였는가, 그 진실성이 객관적이고도 합리적인 자료나 근거에 의하여 뒷받침되는가 하는 점에 비추어 판단하여야 할 것이다.

우선 피고들의 이 사건 각 방송이 공공의 이익을 위한 것이었는지에 관하여 살피건대, 공공의 이익에 관한 것인지의 여부는 당해 적시 사실의 구체적 내용, 그 표현의 방법 등 그 표현 자체에 관한 제반 사정 및 그 표현에 의하여 훼손되거나 훼손될 수 있는 명예의 침해 정도 등을 비교·고려하여 결정하여야 하고, 행위자의 주요한 목적이나 동기가 공공의 이익을 위한 것이라면 부수적으로 다른 사익적 동기가 내포되어 있다 하더라도 공공의 이익을 위한 것으로 보아야 할 것인바, 이 사건 각 방송의 대상인 청소년 학생 사이의 집단 괴롭힘(소위 “왕따”) 현상은 그 전부터 사회적인 문제제기와 그 대책마련이 이슈화되어 있는 것으로서 이는 대다수 국민의 정당한 관심사항이라고 할 것이므로, 이 사건 각 방송이 주로 그와 같은 문제제기와 대책마련을 촉구하기 위한 것으로서 그 보도 목적이 공익에 관한 것임은 인정된다.

#### 다. 이 사건 각 방송보도의 진실성 또는 진실이라고 믿을 만한 상당성 여부

##### (1) 인정사실

당사자 사이에 다툼이 없는 바와 을가 제1, 19, 21 내지 32, 35, 37 내지 4호증(각 가지번호 포함), 을나 제1 내지 4호증(각 가지번호 포함)의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면, 다음의 각 사실을 인정할 수 있다.

(가) 중학교 졸업 직전의 수업상황

당시는 2004. 2. 12. 거행될 ○○중학교의 졸업식을 1, 2일 남겨둔 상황이어서 정규 수업 대신 선생님들의 지도 하에 자율학습이 진행되고, 선생님도 학생들과 사적인 대화를 하기도 하는 등 어수선했던 분위기였다.

(나) 이 사건 동영상 촬영의 동기와 경위

• 최○○은 졸업을 앞두고 친구들과의 추억거리를 남기기 위해 동영상 기능이 탑재된 디지털카메라로써 2004. 2. 10. 3교시 수업 종료직전인 11:53경부터 쉬는 시간인 12:03경 사이에, 같은 날 4교시 수업 종료직전인 12:48경부터 쉬는 시간인 12:53경까지 사이에, 다음날인 2. 11. 2교시 수업종료 후 쉬는 시간인 11:00경부터 11:10경까지 사이에 이 사건 동영상을 촬영하였는데 수업시간 중의 촬영분은 약 1분 30초 정도이고, 촬영대상은 사진 찍히기를 거부하고 책상에 엎드리거나 복도를 뛰어다니는 모습, 최○○을 포함한 반 친구들은 그러한 조○○의 머리를 건드리고 귀를 잡아당기거나 가방을 빼앗는 등 짓궂은 행동을 하는 모습 등이다.

• 그런데, 2004. 2. 10. 3교시 촬영분에는 어느 여자 선생님이 “하지 마라. ○○야. 그만해라”라고 말하는 음성이 들리는데, 그 실제 인물인 고○○ 선생님은 졸업을 앞둔 시점에 학생들의 자율학습을 지도하다가 교실 4분단 뒷자리에 앉아있던 이○○이 앞자리에 앉아 있던 조○○의 이름을 크게 부르자, 다른 학생들에게 방해될까봐 이○○을 지도하는 과정에서 그런 말을 하였을 뿐 최○○이 카메라를 숨기고 이 사건 동영상을 촬영하는 사실을 전혀 모르고 있었다.

• 또한 2004. 2. 11. 3교시 촬영분에는 어느 남자 선생님이 학생들과 함께 포즈를 취하는 장면이 나오는데, 그 실제 인물인 이△△ 선생님은 졸업 전의 마지막 자율학습을 지도하는 과정에서 반 학생인 최○○ 및 박○○이 사제 간의 정을 간직한다면 사진은

찍자고 제의하여 촬영에 응했을 뿐, 조○○에 대한 이 사건 동영상 촬영사실은 전혀 모르고 있었다.

(다) 이 사건 동영상의 편집, 게재

최○○은 이와 같은 촬영분을 “카메라를 피하는 방법 1부”라는 대제목 아래, “1. 조○○의 등장, 2. 죄인, 3. 쥐새끼, 4. 10단 콤보, 5. 스피더 10단 콤보 실패, 6. THE END”라는 소제목으로, “카메라를 피하는 방법 2부”라는 대제목 아래, “1. 오프닝 조○○의 등장, 2. 아니 이걸 또 뭐야, 3. 앗!!!!! 젠장 이게 누구야!!!, 4. 이스트런을 사수하라, 5. ○○ 드디어 성질 나오다, 6. THE END”라는 소제목으로 각 편집하고, 중간에 촬영자가 자신(VJ 최○○)임을 밝히고 말미(THE END)에 “리얼한 연기를 해 주신 조○○을 비롯한 많은 엑스트라 여러분께 이 영화를 바칩니다”라는 문구를 삽입하며, 2003. 2. 13. 23:00경 자신의 홈페이지에 올렸다.

(라) 이 사건 동영상 유포 후 학교의 조치

이 사건 동영상이 인터넷상에 유포되고 네티즌 사이에 파문이 일어 ○○중학교 홈페이지에 최○○의 처벌을 요구하는 항의글이 쇄도하자, 윤○○은 2004. 2. 14. 학교 교감에게 경위를 조사하도록 지시하고 학교를 찾아 온 조○○의 아버지에게 위로의 뜻을 전하고 최○○의 부모에 대하여는 피해학생 측에게 진정한 사죄를 하도록 권유하였고, 최○○은 2004. 2. 15. 자신의 홈페이지에 “짧은 생각과 무책임한 행동으로 많은 사람들에게 정신적인 고통을 드려 엎드려 사과드립니다”라는 내용의 “사과문”을 게재한 후, 그 홈페이지를 폐쇄하였다.

한편, 학교 측은 자체적으로 조사를 벌여 이 사건 동영상이 졸업식을 앞둔 같은 반 학생들의 심한 장난이었을 뿐 집단 따돌림은 아니라는 잠정결론을 내린 후, 2004. 2. 16. 조○○의 담임교사인 엄○○이 작성하여 교직원 일동 명의로 학교 홈페이지 게시판에 이 사건 동영상의 제작 동기와 경위, 내용에 비추어

실제 집단 괴롭힘이 있었던 것은 아니고 교직원들 모두가 더욱 더 인성지도에 노력하겠으니 아직 미성숙한 관련 학생들이 큰 상처를 남기지 않고 성장할 수 있도록 도와주고, 학교도 불미스런 일이 일어난 것에 대해 마음 아프게 생각한다라는 내용의 해명서를 게시하고, 경상남도교육청에서도 같은 날 학교와 가해학생 측의 해명 내용을 설명하고 빠른 시간 내에 사건의 진상을 조사하여 필요한 조치를 취할 것이니 그 노력을 지켜보아 달라는 내용의 보도자료를 배포하였다.

(마) 학부모 사이의 화해

최○○을 포함한 가해학생들의 부모와 조○○의 아버지 조△△는 2004. 2. 18. 이 사건 동영상 파문과 관련하여 조○○ 측에 30,000,000원을 지급하고, 쌍방은 앞으로 인터넷, 언론, 기타 제3자가 가해학생들을 비난하거나 불이익한 처분을 할 경우 그 방지를 위해 최선을 다하기로 합의하였다.

(바) 이 사건 제2방송 후의 사정

이 사건 동영상 상이 수업 중에 촬영되었다는 내용의 이 사건 제2방송 후에 “왕따 동영상 파문”이 다시 증폭되자, 경남교육청은 전면재조사 및 관련자 엄중문책의 입장을 표명하였고, 윤○○은 2004. 2. 20. 이 사건 동영상 파문에 대한 책임을 지고 사직의 의사를 표시하였으며, 2004. 2. 21. 경남교육청 감사담당관실 직원으로부터 문답조사를 받은 등으로 괴로워하다가 2004. 2. 22. 스스로 목숨을 끊었다.

(사) 조○○의 학교생활실태

한편, 조○○은 평소 소극적이고 내성적인 성격으로 인해 경남 △△에 있는 중학교에서 집단 따돌림을 당하여 3학년으로 진학하면서 ○○중학교로 전학왔는데, 조○○의 아버지는 전학 온 당시 엄○○ 담임선생님에게 조○○의 보살핌을 당부하였다. ○○중학교로 전학 온 후 이 사건 동영상 촬영시까지 담임선생님으로부터 많은 관심과 상담을 받았고, 친구들

로부터 또래끼리의 장난의 정도를 현저히 초월할 정도의 집단적 또는 일방적인 폭행이나 모욕을 당하지는 않았으며, 또한 조○○은 이 사건 동영상 촬영이 있는 후 졸업식 전에 교실에서 최○○ 등과 함께 이 사건 동영상을 컴퓨터 모니터를 통하여 시청하기도 하였다.

(아) 이 사건 각 방송의 취재경위

• 피고 김○○은 조○○의 아버지를 비롯한 조○○ 측을 인터뷰하고 2004. 2. 16. ○○중학교 인근의 ○○파출소에서 최○○ 및 그 부모들이 있는 가운데 그들을 인터뷰하였으며, 2004. 2. 18. 당사자 사이의 합의과정에도 입회하였다.

• 또한 피고 김○○은 윤○○ 및 이△△ 선생님도 인터뷰하였는데, 당시 윤○○은 학교가 너무 시끄러워 학교 홈페이지의 글들을 교육적 차원에서 삭제하였고, 자신은 아직 입장을 밝히기 어려우며, 조○○의 부모가 이전에도 학교 측에 문제를 제기했다고 하면서 크게 항의를 하던데 확인해보아야 알 것이라는 취지의 진술을 하였고, 그 내용이 이 사건 제1방송상 “인터뷰(교장) : 올라오는 글이 너무 자극적인 얘기기 때문에...”라는 멘트로 보도되었다.

(2) 판단

위에서 인정한 사실관계에 나타난 이 사건 동영상 촬영의 동기와 경위, 조○○의 학교생활의 실태, 이 사건 동영상 유포 후 학교의 조치, 피해학생과 가해학생의 부모가 화해한 점 등 여러 가지 사정에 비추어 보면, 이 사건 각 방송에서 보도된 주요 내용인 “1년 가까이 집단 괴롭힘을 당해 온 학생의 부모가 학교 측에 재발방지를 여러 차례 요청했는데도 학교는 아무런 조치도 취하지 않은 것으로 드러났다. 왕따 동영상은 쉬는 시간이 아닌 수업시간에, 그것도 교사가 있는 상태에서 촬영된 것으로 드러났다” 등은 왕따 동영상과 관련하여 과장된 표현을 사용한 것이라기보다는 허위의 사실을 적시한 것이라고 보

아야 할 것이다.

한편, 앞서 본 여러 가지 사정 및 이 사건 동영상의 내용과 그 후 같은 홈페이지에 올린 최○○의 사과문 내용, 학교 측의 해명과 경남교육청의 보도자료 내용 등을 고려하고, 여기에 그 당시 같은 “왕따 동영상 파문”에 관하여 방송한 KBS, SBS의 보도내용에는 “1년 가까이 집단 괴롭힘을 당해 온 학생, 수업시간에 교사가 있는 상태에서 촬영된 것” 등의 사실적시는 없는 반면, 피고 문화방송과 피고 마산방송은 2회에 걸쳐 이 사건 각 방송을 한 이후에도 연이어 2004. 2. 21. 21:00경 뉴스 프로그램에서 “왕따 이상 열기”라는 제목으로 이 사건 동영상 파문을 상기시키면서 홍콩의 한 교실에서 찍힌 또 다른 집단 괴롭힘 영상을 방송한 점 등에 비추어 보면, 이 사건 각 방송은 피해학생 측의 입장에만 치우쳐 학교 측을 일방적으로 매도하는 내용을 주로 보도한 것으로서, 피고 김○○이 위에서 인정한 취재과정을 거쳤다고 하여 위 주요 보도내용이 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있다고 볼 수도 없다(청소년 학생은 우리의 후계세대로서 비행을 저지른 자를 포함하여 그들이 건전한 민주시민으로 자랄 수 있도록 보호하고 육성하는 것은 가정, 학교뿐만 아니라 언론기관을 비롯한 우리 사회 전체의 책무라고 할 것이다. 이러한 견지에서 청소년 학생문제에 관한 한 언론기관이 비판자의 입장에만 머무를 수 있는 것은 아니라고 할 것이고, 언론기관은 청소년 학생에 관한 보도를 함에 있어 보다 공정하고 신중한 자세를 취할 것이 요청되고 사실관계에 대한 확인에 있어서도 보다 높은 주의의무가 요구된다고 할 것이다).

#### 4. 피고들의 책임 범위

따라서, 피고들은 이 사건 각 방송으로 인하여 윤○○ 및 원고들이 입은 정신적 고통을 금전으로나마

위자할 의무가 있는바, 피고들의 사회적 영향력, 윤○○의 사회적 지위, 이 사건 각 방송의 시기·횟수, 내용, 피고들의 이 사건 방송 후 가까운 시점에 윤○○이 자살을 선택한 점 등 제반사정을 참작하면, 피고들이 (부진정) 연대하여 배상하여야 할 위자료의 액수는 윤○○에 대하여 금 70,000,000원, 원고 윤△△, 원고 윤□□, 원고 김△△에 대하여 적어도 원고들이 구하는 금액인 각 금 3,000,000원씩으로 정함이 상당하다.

#### 5. 결 론

그렇다면, 피고들은 (부진정) 연대하여 원고 윤△△, 원고 윤□□에게 각 금 23,000,000원{(각 윤○○에 대한 위자료 70,000,000원 × 법정상속분 2/7) + 고유위자료 3,000,000원}, 원고 김△△에게 금 33,000,000원{(윤○○에 대한 위자료 70,000,000원 × 법정상속분 3/7) + 고유위자료 3,000,000원} 및 각 이에 대하여 이 사건 각 방송 이후로서 원고가 구하는 바에 따라 이 사건 소장부분이 피고들에게 최종송달된 다음날인 2004. 8. 14.부터 피고들이 그 이행의무의 존부 및 범위에 관하여 항쟁함이 상당한 이 판결 선고일인 2006. 6. 23.까지는 민법이 정한 연 5%, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 소송촉진 등에 관한 특례법이 정한 연 20%의 각 비율에 의한 지연손해금을 지급할 의무가 있으므로, 원고들의 피고들에 대한 청구는 위 인정 범위 내에서 이유 있어 인용하고, 피고들에 대한 각 나머지 청구는 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 조해섭

판사 황인경

판사 이영남

□

## 판결 2

자료 입수 당시에 이미 그 불법성을 인지하고 있었다 하더라도  
취득한 정보의 내용이 매우 중대한 공공의 이익과 직결되는 것으로서  
보도를 통해 그 정보에 대한 공공의 관심사를 충족시켜 주는 것이  
언론기관에 부여된 사회적 책무를 다하는 것이라고 판단되는 경우에는  
위법성이 조각될 수 있다

서울중앙지방법원 2006. 8. 11. 자 판결 (2006고합177)

### 사실개요

서울중앙지방법원 제24형사부(재판장 김득환 부장판사)는 통신비밀보호법 위반 혐의로 기소된 이상호 문화방송 기자(이하 피고 이상호)와 김연광 월간조선 편집장(이하 피고 김연광)에게 각각 무죄와 선고유예 판결을 내렸다.

피고 이상호는 지난 2004. 12. 5. 재미교포 박○○로부터 전 국가안전기획부 직원들이 1997. 4. 9 경, 같은 해 9. 9 경, 같은 해 10. 7. 경 등 3회에 걸쳐 서울의 호텔 일식집 등지에서 이학수 당시 삼성그룹 회장 비서실장과 홍석현 당시 중앙일보 사장이 '정치권 동향 및 대권후보들에 대한 정치자금 제공' 등에 대하여 논의한 대화를 도청하여 작성한 녹취보고서 3건 및 녹음테이프 등을 전달받아 그 내용을 확인하고, 2005. 7. 22. 문화방송 「뉴스데스크」 프로그램에 취재기자로 출연하여 위 도청자료의 입수경위와 내용을 설명하는 등 2005. 7. 21. 경부터 같은 달 27. 경까지 17회에 걸쳐 위 녹취보고서와 녹음테이프의 내용을 보도하여 통신비밀보호법에 규정된 절차에 의하지 아니하고 지득한

공개되지 아니한 타인간의 대화내용을 공개한 혐의로 검찰에 의해 기소됐다. 한편 피고 김연광은 2005. 5. 하순경 전 국가안전기획부 직원들이 도청, 제작한 녹음테이프와 녹취보고서 등이 존재한다는 풍문을 듣고 편집부 소속 송○○ 차장에게 위 도청테이프를 확보하도록 지시하여 위와 같은 녹취록과 녹취보고서 3건을 입수한 후 같은 해 8. 초순경 월간조선 사장인 이상철과 논의하여 위 녹취록과 녹취보고서 전문을 공개하기로 결정한 다음, 같은 달 15. 경 편집국 소속 기자 배○○으로 하여금 같은 달 17. 경 발간된 2005년 9월호 월간조선 94쪽부터 125쪽에 『유령처럼 떠돈 안기부 X파일 전문 공개』 제하의 기사를 통해 위 녹취록과 녹취보고서의 내용 전문을 게재하도록 하여 통신비밀보호법에 규정된 절차에 의하지 아니하고 지득한 공개되지 아니한 타인간의 대화의 내용을 공개한 혐의로 기소됐다.

재판부는 먼저 피고 이상호의 혐의 부분에 대해 “자료의 입수 당시에 이미 그 불법성을 인지하고 있었던 경우에 이를 공개하는 행위는 원칙적으로 위법성이 조각될 수 없고, 다만 취득한 정보의 내용이 국

가의 안전이나 질서유지, 공공복리의 근간을 이루는 매우 중대한 공공의 이익과 직결되는 것이어서 보도를 통하여 그 정보에 대한 공공의 관심사를 충족시켜 주는 것이 언론기관에 부여된 사회적 책무를 다하는 것이라고 판단되는 경우에만 위법성이 조각될 수 있다고 할 것”이라고 말하고 “위 자료들과 이를 기초로 한 문화방송의 보도내용을 종합해 보면 위 자료들에 담겨 있던 내용은 그 정보의 내용이 민주적 기본질서의 근간을 이루는 중요한 공익적 사항과 직결되어 있어 이를 취득한 언론기관이나 언론기관의 종사자로서는 그 정보에 대한 공공의 관심사를 충족시켜 주는 것이 언론기관에 부여된 사회적 책무를 다하는 것으로 판단하여 이를 보도하는 것이 부득이하었다고 보여진다”고 판시했다. 이어 재판부는 “피고 이상호가 위 안기부 X-파일을 취득하는 과정에서 녹취보고서 및 녹음테이프를 제공한 박○○에게 금전을 제공한 행위는 위 자료들을 넘겨받는데 대한 대가적 성격을 가졌다고는 보여지지 않고, 위 자료들에 담겨진 내용의 중대성 등에 비추어 볼 때 제보에 의하여 우연히 위 자료들의 내용을 알게 된 피고 이상호가 취재의 관행을 넘지 않는 수준에서 사례를 한 것을 두고 이를 위법하다고 판단하기는 어렵다”고 판결했다.

한편 재판부는 “피고 이상호 및 문화방송은 위 안기부 X-파일을 취득한 뒤 위 자료의 진정성 여부 확인을 위하여 언론기관으로서 보안을 유지하면서 할 수 있는 나름대로의 조치를 다한 것으로 보이고, 법률자문을 통하여 공개에 대한 관계 법령의 검토를 하는 등 보도에도 신중을 기하였던 것으로 평가된다”고 말하고 “전체적으로는 문화방송의 보도가 그 수단, 방법에 있어서 상당성을 결여하였다고도 보이지 않으며 여러 요소들을 종합하면 비록 피고 이상호나 문화방송이 최초 불법적인 자료를 취득하기는 하였지만, 그 보도에 이르는 과정에서 그 불법성에 깊이 오염되지 않았다고 판단함이 정당할 것”이라고 결론을 내렸

다. 또한 재판부는 “위 대화의 당사자들이 영향력이 큰 공적 인물들을 대상으로 불법적인 정치자금이나 대선자금, 이른바 떡값 등의 지급문제에 관하여 진지하게 논의하고 이를 일부 실행하였다고 충분히 의심할만한 자료가 있는 이상, 이에 관한 언론보도의 결과로 인하여 입게 되는 어느 정도의 인격권의 침해는 감수할 수밖에 없다고 봄이 상당하다”고 밝히고 “이 사건 보도는 비록 통신비밀보호법 제16조 제1항 제2호의 구성요건에는 해당되는 것이지만, 전체적으로 볼 때 그 보도의 목적의 정당성, 법익의 균형성, 수단의 상당성 및 비례성 등의 요건을 모두 충족하여 위법성이 조각된다고 판단된다”며 피고 이상호에 대해 무죄 판결했다.

한편 피고 김연광의 혐의에 대해서 재판부는 “위 녹취록과 녹취보고서의 내용 등이 국가의 정치적 기본질서 등과 직결되어 있는 점 등을 고려하면, 피고 김연광의 행위 역시 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 것으로서 피고 이상호 및 문화방송에 대하여 적용된 위법성 조각사유의 적용을 고려하여 볼 수 있다”고 밝히고 “그러나 피고 김연광이 주도하여 이루어진 월간조선의 보도는 앞서 본 문화방송의 보도와는 달리 녹취록 및 녹취보고서의 전문을 가감 없이 그대로 보도하였고, 그 내용 중에도 공중의 정당한 관심사와 관계가 없는 내용 또한 그대로 포함되어 있다”며 “이러한 경우에 언론기관의 보도에 대하여 위법성의 조각을 인정하는 이유는 언론기관이 보도를 함에 있어서 개인의 기본권 침해가 최소화되도록 충분한 주의와 노력을 기울이고 그에 적합한 보도의 수단 및 형태를 선택하는 것을 전제로 한 것이라고 할 때 월간조선의 전문게재는 이러한 점에서 그 목적의 정당성은 인정될지라도 수단, 방법에 있어서 상당성 내지 비례성을 갖지 못하므로 위법성의 조각이 인정될 여지가 없다”며 유죄를 인정했다. 그러나 재판부는 “피고 김연광이 월간

조선의 편집장으로서 위 녹취록 및 녹취보고서의 전문을 게재한 기사를 게재하게 된 목적의 일단에는 언론인으로서의 사명감도 일부 작용한 점, 당시의 상황은 이미 위 녹취록 및 녹취보고서의 주요한 내용은 다른 언론매체에서 모두 공개한 뒤여서 피고에게 큰 위법성의 인식을 기대하기 어려웠던 점, 위 녹취록 및 녹취보고서를 최초로 입수한 피고 이상호에게 무죄를 선고하는 점 등 제반 정상을 참작하고 피고인에게 개선의 정상이 현저하므로 선고를 유예한다"고 판결했다.

## 판 결 문

사 건 : 2006고합177 통신비밀보호법위반

피 고 인 : 1. 이 상 호 기자  
2. 김 연 광 기자(월간조선 편집장)

검 사 : 성지경

변 호 인 : 법무법인 정세  
(피고인 이상호를 위한 사선)  
담당 변호사 한 상 혁, 전 태 진,  
김 혜 라, 김 민 기  
변호사 최 광 루, 김 태 수  
(피고인 김 연 광을 위한 사선)

판 결 선 고 : 2006. 8. 11.

주 문 : 피고인 김연광에 대한 형의 선고를 유예한다.

피고인 이 상 호는 무죄.

이 유 : 1. 피고인 이상호에 대한 공소 부분

가. 피고인 이상호에 대한 공소사실의 요지

이 사건 피고인 이상호에 대한 공소사실의 요지는, 위 피고인은 문화방송(주)의 보도국 기자로서, 누구든지 통신비밀보호법 제3조의 규정에 위반하여 지득한 공개되지 아니한 타인간의 대화내용을 공개

할 수 없음에도 불구하고, 위 방송의 보도국장인 신○○ 및 소위 '안기부 X파일' 관련 특별취재팀 기자들과 공모하여, 2004. 12. 5. 서울 마포구 공덕동 소재 불교방송 부근 상호불상 커피판매점에서 재미교포인 박○○(○○○ 박)로부터 전 국가안전기획부 직원들이 1997. 4. 9.경, 같은 해 9. 9.경, 같은 해 10. 7.경 등 3회에 걸쳐 서울의 호텔 일식집 등지에서 이학수 당시 삼성그룹 회장 비서실장과 홍석현 당시 중앙일보 사장이 '정치권 동향 및 대권후보들에 대한 정치자금 제공' 등에 대하여 논의한 대화를 도청하여 작성한 녹취보고서 3건을 전달받아 그 내용을 확인하고, 같은 달 30.경 서울 동작구 상도동 12-116 소재 박○○의 부친 집 앞 도로에서 위 녹취보고서 중 1997. 9. 9.자 대화내용을 녹음한 테이프 복사본을 전달받아 독자적으로 그 녹취록을 작성하고 보도국장 신○○ 등에게 보고하여 전문 업체를 통하여 위 녹음테이프에 대한 성문분석을 마치고 동시에 잡음이 제거된 마스터 CD를 제공받는 등 사전준비를 하다가, 위 도청자료의 보도를 위한 소위 '안기부 X파일' 관련 특별취재팀이 발족되자 위 마스터 CD와 녹취록을 위 특별취재팀에 제공한 다음, 2005. 7. 22. 서울 영등포구 여의도동에 있는 문화방송 사옥에서 방송된 '9시 뉴스데스크' 프로그램에 취재기자로 출연하여 별지 범죄일람표 순번 4 기재와 같이 위 도청자료의 입수경위와 내용을 설명하는 등, 별지 범죄일람표 기재와 같이 2005. 7. 21.경부터 같은 달 27.경까지 17회에 걸쳐 위 녹취보고서와 녹음테이프의 내용을 보도하여 통신비밀보호법에 규정된 절차에 의하지 아니하고 지득한 공개되지 아니한 타인간의 대화내용을 공개하였다는 것이다.

나. 피고인 이상호의 주장

위 피고인은 자신이 우연한 기회에 위 박○○로부

터 얻은 녹취보고서나 녹음테이프가 과거 국가안전기획부의 소위 '미림팀'에 의하여 불법적으로 도청된 내용을 담고 있는 것이기는 하나, 자신이 위 공소사실과 같이 도청된 내용을 보도한 것은 공공의 이익을 위한 부득이한 행위로서 형법 제20조의 정당행위에 해당되어 그 위법성이 조각된다고 주장하는바, 위법성조각에 관한 구체적인 피고인 주장의 요지는 다음과 같다.

(1) 통신비밀보호법상의 규정에 저촉되는 행위라고 하더라도 그 행위의 위법성은 형사법상의 일반적인 위법성 판단기준에 따르는 것으로서, 형법 제20조는 '법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위 기타 사회상규에 위배되지 아니하는 행위'는 정당행위로서 위법성이 조각됨을 분명히 규정하고 있는바, 이 사건 피고인의 보도행위는 업무로 인한 행위 내지 사회상규에 위배되지 아니하는 행위에 해당된다.

(2) 개인의 대화와 통신의 비밀은 모든 경우에 보호받아야 할 절대적 권리가 결코 아니고, 중대한 공익 등 더 큰 법익을 위하여 제한 가능한 권리인바, 헌법상 기본권인 통신의 비밀과 국민의 알 권리 및 언론의 자유가 서로 상충되어 후자가 우선적으로 보장받아야 될 필요성이 있는 경우, 즉 통신의 비밀에 의하여 보호받아야 할 대상이 공적 인물이고 그 내용이 중대한 공익과 직결될 경우에는 통신의 비밀은 제한됨이 당연하다.

(3) 공공적, 사회적 의미를 가진 사안에 관한 표현의 경우에는 언론의 자유에 대한 제한은 다른 경우보다 더욱 완화되어야 하고 이러한 경우에까지 언론의 자유를 위축시킬 경우에는 우리 사회의 근간인 민주주의가 침해될 우려가 있으며, 특히 공직자의 도덕성, 청렴성이나 그 업무처리가 정당하게 이루어지고 있는지 여부는 항상 국민의 감시와 비판의 대상이 되어야 한다는 점을 감안하면, 이러한

감시와 비판기능은 그것이 악의적이거나 현저히 상당성을 잃은 공격이 아닌 한 쉽게 제한되어서는 아니 된다 할 것인바, 피고인의 보도행위를 위와 같은 언론의 기능을 수행하는 정당행위로 보지 않고 통신비밀보호법에 위반되는 행위로 처벌하는 것은 이러한 법 원리를 무시하는 것이다.

위 피고인의 주장을 종합하면 결국 자신의 보도행위가 통신비밀보호법에서 처벌하는 비밀의 공개, 누설에 해당되더라도 일반적 위법성조각사유에 의하여 그 위법성이 조각된다는 것이므로, 아래에서는 우선 통신비밀보호법의 관련규정을 살펴보고, 통신비밀보호법이 두고 있는 처벌 규정에 대하여 일반적 위법성조각사유가 적용될 수 있는 것인지 여부, 그 적용을 긍정한다면 그러한 위법성조각사유의 내용은 어떻게 구성되어야 하는지를 살펴보기로 한다.

#### 다. 통신비밀보호법의 관련 규정 및 그 의의

(1) 이 사건 공소가 제기된 피고인 이상호의 보도행위에 대하여 적용될 조항은 통신비밀보호법 제16조 제1항 제2호로서 위 조항 및 그에 관련된 조항들은 다음과 같다.

##### • 통신비밀보호법 제16조 (벌칙)

① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 10년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처한다.

1. 제3조의 규정에 위반하여 우편물의 검열 또는 전기통신의 감청을 하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취한 자

2. 제1호의 규정에 의하여 지득한 통신 또는 대화의 내용을 공개하거나 누설한 자

##### • 같은 법 제3조 (통신 및 대화비밀의 보호)

① 누구든지 이 법과 형사소송법 또는 군사법원법의 규정에 의하지 아니하고는 우편물의 검열·전기통신의 감청 또는 통신 사실 확인 자료의 제공을 하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또

는 청취하지 못한다. 다만, 다음 각호의 경우에는 당해 법률이 정하는 바에 의한다.

1. 환부우편물 등의 처리 : 우편법 제28조·제32조·제35조·제36조 등의 규정에 의하여 폭발물 등 우편금지품이 들어 있다고 의심되는 소포우편물(이와 유사한 우편물을 포함한다)을 개피하는 경우, 수취인에게 배달할 수 없거나 수취인이 수령을 거부한 우편물을 발송인에게 환부하는 경우, 발송인의 주소·성명이 누락된 우편물로서 수취인이 수취를 거부하여 환부하는 때에 그 주소·성명을 알기 위하여 개피하는 경우 또는 유가물이 든 환부불능우편물을 처리하는 경우

2. 수출입우편물에 대한 검사 : 관세법 제256조·제257조 등의 규정에 의한 신서 외의 우편물에 대한 통관검사절차

3. 구속 또는 복역 중인 사람에 대한 통신 : 형사소송법 제91조, 군사법원법 제131조, 행형법 제18조·제19조 및 군행형법 제15조·제16조 등의 규정에 의한 구속 또는 복역 중인 사람에 대한 통신의 관리

4. 파산선고를 받은 자에 대한 통신 : 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」 제484조의 규정에 의하여 파산선고를 받은 자에게 보내온 통신을 파산관재인이 수령하는 경우

5. 혼신제거 등을 위한 전파감시 : 전파법 제49조 내지 제51조의 규정에 의한 혼신제거 등 전파질서유지를 위한 전파감시의 경우

(2) 위 통신비밀보호법 제3조 및 제16조는 우리 헌법상 보장된 국민의 기본권인 통신의 비밀을 보호하기 위한 규정들이다. 우리 헌법 제18조는 '모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니 한다'고 규정하고 있고, 통신비밀보호법은 통신의 비밀을 보호하기 위하여 앞서 본 바와 같이 위 조항들을 통하여 같은 법 및 형사소송법 또는 군사법원법에 규정된

엄격한 요건과 절차를 거치지 아니한 우편물의 검열·전기통신의 감청, 공개되지 아니한 타인 간 대화의 녹음, 청취 및 그 내용의 누설과 공개를 금지하고 그에 위반한 행위를 처벌하고 있다. 통신이란 구술, 서신, 전화, 인터넷 등 그 방법이나 유, 무선을 막론하고 특정한 발신인과 수신인 사이에 행해지는 모든 의사소통행위를 포괄하는 것이다. 전자기술이 날이 다르게 발전하고 각종 감청장비가 시중에서 버젓이 판매되고 있는 현대사회에서 통신비밀의 침해는 매우 심각한 문제가 아니라고 할 수 없고, 통신비밀보호법상의 위 조항들은 이와 같은 통신비밀의 침해에 대항하여 통신비밀의 보장, 즉 통신의 내용을 보호할 뿐 아니라 나아가 통신의 장소, 시간, 회수, 방법, 당사자의 신원 등 통신에 관련되는 모든 요소를 보호함으로써 궁극적으로는 개인이 가진 '개인정보에 대한 자기결정권'을 보호하고자 함에 그 의의가 있다.

(3) 앞서 본 바와 같이 통신비밀보호법은 제16조 제1항 제1호에서 '불법적인 우편물의 검열·전기통신의 감청, 통신 사실 확인 자료의 제공, 타인 간 대화의 녹음, 청취'를 처벌하고 있는 것과 동시에, 같은 항 제2호인 이 사건 법률조항에서 '제1호의 규정에 의하여 지득한 통신 또는 대화의 내용을 공개하거나 누설한 자'도 제1호와 마찬가지로 처벌하도록 규정함으로써, 제1호에서 정한 불법적인 우편물의 검열, 전기통신의 감청, 통신 사실 확인 자료의 제공, 타인 간 대화의 녹음, 청취 등 통신의 비밀에 속하는 내용을 수집하는 행위와 별도로, 불법적으로 수집된 내용을 그 정을 알면서 공개, 누설하는 행위를 독립된 범죄의 구성요건으로 정하고 있다. 또한 통신비밀보호법은 위 조항에 위반되어 처벌되는 불법적인 공개나 누설에 관하여 별도의 예외조항이나 위법성각사유를 따로 규정하고 있지 않다. 이러한 법률체계를 종합하여 보면, 입법자는 통신의 비

밀을 침해하여 불법적으로 수집된 정보를 그 정을 알면서 공개, 누설하는 행위는 그 불법성이 통신의 비밀에 해당하는 내용을 불법적으로 수집하는 행위와 동일한 것이라는 전제 하에 그 행위자가 통신의 비밀을 침해하는 내용을 어떠한 경로를 통하여 어떠한 방법으로 지득하였는지 또 그 행위자가 누구 인지를 불문하고, 이를 일단 예외 없이 전면적으로 처벌함으로써 통신의 비밀을 강하게 보호하고자 한 것으로 판단된다.

라. 통신비밀보호법위반죄에 대하여 형법상의  
일반적 위법성조각사유 규정의 적용이  
가능한 것인지 여부

통신비밀보호법에서는 위 법에 위반되는 비밀의 공개나 누설행위에 대하여 별도의 위법성조각사유를 규정하고 있지는 않지만, 일정한 요건 하에서는 이를 긍정함이 당연하다고 판단된다. 통신비밀보호법의 존재의의가 통신의 비밀에 대하여 법률상 강한 보호를 주고자 함에 있음은 앞서 본 바와 같지만, 통신의 비밀 역시 ‘국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다’고 규정한 헌법 제37조 제2항의 기본권제한의 법리에 따라 법률에 의하여 제한할 수 있는 상대적 기본권에 해당되는 것이고, 통신비밀보호법 자체도 국민의 통신의 비밀을 보호하는 한편, 같은 법 제3조 제1항 각호의 규정에서 볼 수 있는 것처럼, 헌법 제37조 제2항의 법리에 따라 통신의 비밀을 예외적으로 제한하는 법률인 것이다. 이와 같은 관점에서 통신의 비밀과 헌법상의 또 다른 기본권인 국민의 알 권리 내지 언론의 자유가 상충되는 경우에 있어서는 상충되는 두 가지 기본권이 각각 최대한 보장될 수 있도록 법이 제정, 해석, 운용

되어야 한다고 봄이 상당하다. 우리 형법이 명예훼손 행위를 처벌하면서도 같은 법 제310조에서 ‘그 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니 한다’고 형법상의 일반적 위법성조각사유와 별개의 특별한 위법성조각사유를 마련하여 두고 있는 것도, 사회의 구성원간의 커뮤니케이션에는 타인에 대한 사실의 적시가 수반되게 마련이고 커뮤니케이션의 과정이 언론기관을 통하여 이루어질 경우에는 필연적으로 국민의 언론의 자유 내지 알 권리와 개인의 인격권이 충돌할 수밖에 없음을 고려하여 상충하는 법익간의 조화를 피하기 위한 것이다. 또, 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제5조 제1항에서 ‘언론은 생명·자유·신체·건강·명예·사생활의 비밀과 자유·초상·성명·음성·대화·저작물 및 사적 문서 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(이하 “인격권”이라 한다)를 침해하여서는 아니 된다’고 언론의 사회적 책임을 규정하면서도, 같은 조 제2항에서 ‘인격권의 침해가 사회상규에 반하지 아니하는 한도 안에서 피해자의 동의에 의하여 이루어지거나 또는 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때에는 위법성이 조각된다’고 규정하고 있는 것도 같은 맥락으로 판단된다. 이와 같은 점에 비추어 보면 통신비밀의 공개, 누설에 대하여 비록 통신비밀보호법 자체에서는 아무런 위법성조각사유도 규정하고 있지 않다 하더라도, 이러한 행위에는 형법상의 정당행위 조항 내지 위 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제5조 제2항에서 정한 위법성조각사유의 적용이 있다고 봄이 상당하다. 만약 이렇게 해석하지 않을 경우 통신의 비밀은 통신비밀보호법 제3조 제1항에서 예외적으로 열거한 몇 가지 경우 외에는 어떠한 경우에도 제한이 불가능한 기본권으로 되고, 따라서 기본권의 규범조화적 보장을 도모하고자 하는 헌법상의 기본 원리에 반

하는 부당한 결과가 초래될 수밖에 없을 것이다.

마. 비밀의 공개, 누설행위에 적용될 위법성조각 사유의 내용

(1) 형법 제20조는 '법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위 기타 사회상규에 위배되지 아니하는 행위'는 정당행위로서 위법성이 조각됨을 규정하고 있다. 형법 제20조 소정의 사회상규에 위배되지 아니하는 행위라 함은 법질서 전체의 정신이나 그 배후에 놓여 있는 사회윤리 내지 사회통념에 비추어 용인될 수 있는 행위를 말하고, 어떠한 행위가 사회상규에 위배되지 아니하는 정당한 행위로서 위법성이 조각되는 것인지는 구체적인 사정 아래서 합목적적, 합리적으로 고찰하여 개별적으로 판단되어야 하므로, 정당행위가 인정되려면, 첫째 그 행위의 동기나 목적의 정당성, 둘째 행위의 수단이나 방법의 상당성, 셋째 보호이익과 침해이익의 법익 균형성, 넷째 긴급성, 다섯째 그 행위 이외의 다른 수단이나 방법이 없다는 보충성 등의 요건을 갖추어야 한다(대법원 2003. 9. 26. 선고 2003도3000 판결, 2004. 6. 25. 선고 2003도4934 판결 등 참조).

(2) 또, 앞서 본 바와 같이 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제5조 제2항은 언론에 의한 '인격권의 침해가 사회상규에 반하지 아니하는 한도 안에서 피해자의 동의에 의하여 이루어지거나 또는 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때에는 위법성이 조각된다'고 규정하고 있다.

(3) 위 형법 제20조 소정의 '사회상규'는 이른바 초법규적 위법성조각사유를 실정법화한 것으로서, 이는 앞서 본 바와 같이 법질서 전체의 정신이나 그 배후에 놓여 있는 사회윤리 내지 사회통념을 의미하는 것이어서 위 피고인의 보도행위가 사회상규에 반하지 않는 행위로 평가될 수 있다면 그 행위

의 위법성은 당연히 조각된다고 할 것이다. 또한 위 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제5조 제2항의 규정을 살펴보더라도, 위 조항은 언론에 의한 인격권 침해의 경우 사회상규의 의미를 보다 구체화하여 '공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때'를 위법성조각의 요건으로 정하고 있는바, 통신비밀보호법상 금지, 처벌되는 비밀의 공개, 누설행위에 대하여 통신비밀보호법에서 별도의 위법성조각사유를 정하고 있지 아니한 이상, 이러한 행위에 대하여 적용될 위법성조각사유는 위와 같은 조항을 중심으로 헌법상의 기본권 제한에 관한 법리, 헌법상 기본권 상충에 있어서의 규범조화적 해석의 원칙 등에 근거하여 그 구체적인 원칙을 정립하지 않을 수 없다.

(4) 위법성 조각사유에의 구체적 내용

(가) 통신의 내용에 관한 문제

통신의 비밀을 침해하는 행위는 기본적으로 개인 정보에 대한 자기결정권을 침해하는 것으로서 그 내용이 극히 중요한 공적인 사항에 관련된 것으로서 정당한 공중의 관심의 대상이 아닌 한 어떠한 경우에도 허용되어서는 아니 된다. 이때의 공익 내지 공적인 관심이란 일반적인 의미보다는 더 좁은 개념으로 이해되어야 할 것이다. 그 이유는 통신의 비밀이 보호하고자 하는 개인정보에 대한 자기결정권은 인간 본연의 권리로서 극히 예외적인 경우에만 그 제한이 가능하다고 보아야 할 것이고 단순히 공개의 필요가 있다는 이유만으로 그 제한을 쉽게 허용하는 것은 통신의 비밀에 관한 기본권의 본질을 침해하는 결과가 될 것이기 때문이다. 또 통신의 내용이 공적인 관심사에 해당한다고 하더라도 통신의 주체가 일반 공중에 별 영향력을 미칠 수 없는 일반 시민에 불과하다면 그 내용을 공개한다고 하여 아무런 실익이 없으므로, 이러한 경우에는 통신의 공개가 공중의 정당한 관심의 대상이 아니라고

보아 위법성이 조각될 수 없다고 하여야 할 것이다. 위 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제5조 제2항에서도 '공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때'라는 규정을 통해 이러한 원리를 선언하고 있는 것으로 보여진다.

#### (나) 취득과정에 있어서 불법과의 관련성 문제

언론기관이 적극적으로 정보의 불법적인 수집에 관여하였다든지, 제보자 내지 취재원에 부당하게 막대한 금원을 제공함으로써 불법적인 정보의 수집을 조장하는 등 언론기관이 정보수집과정에서의 불법에 깊이 관련되었다면 그러한 언론기관이 보호받을 이유는 없으므로, 전쟁 내지 국가의 내란 위기와 같은 극단적인 위기상황을 제외하고는 어떠한 경우에도 불법적으로 수집된 정보를 공개하는 것이 허용되어서는 안 될 것이다. 또한, 언론기관이 정보의 불법적인 수집에 직접적인 책임은 없다 하더라도, 정보의 취득 당시 그 불법성을 인식하였거나 정보의 성격상 당연히 불법성을 인식할 수 있는 상황이었다면, 원칙적으로 언론기관이 임의로 그 내용을 보도할 수 있는 자유를 가진다고 보아서는 안 될 것이다. 다만, 언론기관의 취재 및 보도업무의 성격에 비추어 볼 때 이러한 경우에는 일정한 요건 하에 예외를 인정하지 않을 수 없다. 언론기관의 경우 그 종사자가 취재 및 보도를 함에 있어서 취재원의 제보에 일정 정도 의존할 수밖에 없는 것은 필연적이고, 그 제보된 내용 중에는 통신비밀보호법 제16조 제1항 제1호 및 같은 법 제3조에 위반하여 불법적으로 수집된 정보도 포함될 개연성이 높으며, 그 정보의 성격상 당연히 정보수집과정에서의 불법성에 대하여 언론기관이 이를 인식할 수 있는 경우가 대부분일 것이기 때문이다. 이러한 경우에는 정보수집과정의 불법과 언론과의 관계가 그다지 강하다고 할 수 없으므로, 수집된 정보의 공익관련성이 매우 강

한 경우, 즉 언론기관이 우연히 취재원을 통하여 취득한 정보의 내용이 국가의 안전이나 질서유지, 공공복리의 근간을 이루는 매우 중대한 공공의 이익과 직결되는 것이어서 그 정보에 대한 공공의 관심사를 충족시켜 주는 것이 언론기관에 부여된 사회적 책무를 다하는 것으로 판단되는 경우에는, 예외적으로 그 정보의 공개가 부득이하다고 봄이 상당하다.

#### (다) 편집, 보도에 있어서 수단, 방법의 상당성 문제

중대한 공익상의 필요에 의하여 불법적인 정보의 공개가 허용되는 경우에도 언론기관은 그로 인한 권리의 침해를 최소화하는 방법 내지 수단에 의하여야 하고 그렇지 않을 경우에는 위법성이 조각되지 않는다고 봄이 상당하다. 불법적으로 수집된 통신의 공개에 위법성 조각의 효과를 부여하는 것은, 어디까지나 개인의 통신의 비밀에 대한 권리를 무시할 수 있을 정도로 예외적인 공익상의 필요가 있을 경우 인정되는 반사적인 효과이지 언론기관에 특정의 권리를 부여하는 것이 아니므로, 언론기관은 통신의 공개에 있어서 개인의 기본권이 최소한으로 침해되도록 최대한의 노력과 주의를 기울여야 할 것이다.

#### (라) 기타 고려하여야 할 요소

통신의 비밀을 침해하는 보도행위에 대하여 그 위법성 여부를 결정짓는 요소들이 앞서 본 요소들에 국한되는 것은 아니다. 개념적으로는 위에서 본 사항들이 그 위법성 여부를 판단하는 중요한 잣대가 될 수 있겠으나, 구체적 사안에 있어서는 위의 요소들과 마찬가지로 중요하게 고려하여야 할 다른 요소들 또한 다양하게 나타날 수 있다. 같은 사람들 사이의 같은 내용의 대화라고 하더라도 대화를 나눈 장소가 어디인지, 그 분위기가 단지 사적인 얘기를 나누는 자리에 불과한지, 비밀리에 공적인 문제

를 의논하는 자리인지 여부에 따라 그 평가가 달라질 수 있는 것이고, 그 외에도 위법성 판단에 있어서 고려하여야 할 요소들은 구체적인 사안에 따라 그 기준이 변화할 수 있는 것이다. 결국 통신의 비밀을 침해하는 보도행위에 대하여는 앞서 본 요소들을 중점적으로 고려하되 형법 제20조의 정당행위 해당 여부의 판단과 마찬가지로 구체적인 사정 아래서 합목적적, 합리적으로 고찰하여 개별적으로 판단하여야 할 것이다. 또한 이러한 여러 가지 요소들을 고려함에 있어서도 이러한 요소들은 언제나 고정된 의미를 지닌 것이 아니라 서로 유기적으로 관련되어 종합적으로 판단되어야 함이 상당하다. 앞서 통신의 공익관련성이 매우 강한 경우 언론기관의 정보획득과정에서의 불법관련성에 대한 평가가 어느 정도 완화될 수 있다는 논의도 이러한 관점에서 비롯된 것이다.

바. 이 사건 피고인 이상호의 보도행위가 위법성 조각사유에 해당되는지 여부

앞에서 불법도청의 결과 지득한 통신의 내용을 보도한 행위에 대하여 적용될 수 있는 위법성조각사유의 기준 내지 일반적인 내용에 관하여 살펴보았으므로, 여기에서는 이 사건 피고인 이상호의 보도행위가 앞서 본 원칙에 따라 위법성조각사유에 해당되어 위법성이 조각될 수 있는 것인지 여부에 관하여 살펴본다.

(1) 이 사건 보도에 이르기까지의 사실 관계

이 사건 공판에서의 피고인의 진술 및 공판과정에서 현출된 증거들을 모두 종합하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

① 공〇〇은 1991. 7.경부터 1993. 4.경까지, 1994. 7.경부터 1998. 2.경까지 국가안전기획부 내 정보수집기관인 미림팀장으로 활동하던 중, 1997. 12. 중순 김대중 전 대통령이 대통령으로 당선되자 장차 자신

의 신변에 불안을 느끼고 신변보호를 목적으로 미림팀의 활동과정에서 폐기되지 않고 있던 녹음테이프와 녹취보고서를 임의로 반출하여 보관하고 있었다.

② 공〇〇은 1998. 4. 13. 같은 국가안전기획부 직원 임〇〇과 함께 대기발령을 받았고, 그와 함께 1999. 3. 31.자로 퇴직하게 되었는데, 1999. 9. 말 임〇〇로부터 박지원 장관과 가깝다는 이유로 제일교포인 박〇〇를 소개받게 되자, 박〇〇에게 공소사실 기재와 같은 내용이 담긴 녹취보고서(97. 4. 9.자, 9. 9.자, 10. 7.자) 및 녹취테이프(9. 9.자)를 넘겨주었고, 그 후 박〇〇는 삼성그룹의 기업구조조정본부장 사무실에서 이학수에게 녹취보고서를 제시하면서 5억 원을 요구하였으나 이학수가 국가정보원에 신고하는 바람에 미수에 그쳤다.

③ 그런데 그로부터 5년여가 경과한 2004. 12. 5.경 문화방송의 기자로 재직 중이던 피고인 이상호는 외신기자 클럽 회장을 지낸 박△△을 통해 대기업 비자금에 관한 기사거리를 보유하고 있다는 박〇〇를 처음 만나게 되었고, 이 자리에서 위 녹취보고서 3건을 최초로 받아 그 내용을 검토하였다. 이 자리에서 박〇〇는 피고인 이상호에게 위 자료가 과거 안기부에서 녹음한 것이라고 설명하였다.

④ 피고인 이상호는 2004. 12. 23. 문화방송 이공희 사장이 주최한 간부회의에서 취재내용을 보고한 후 녹음테이프가 없는 이상 보도할 수 없다는 결론 하에 당시 미국에 있는 박〇〇에게 녹음테이프를 요청하였고, 2004. 12. 28. 녹음테이프를 받기 위하여 미국으로 출국하였다. 그 직전에 피고인 이상호는 문화방송 김〇〇 부장에게 녹취보고서 사본을 전달하였다.

⑤ 피고인 이상호는 2004. 12. 29. 미국에서 박〇〇를 만났으나 테이프를 어디에 두었는지 찾지 못하였다는 이유로 테이프를 건네받지 못하였다. 이 날

피고인 이상호는 박○○에게 취재사례비자로 1,000달러를 주었다.

⑥ 피고인 이상호는 2004. 12. 30. 박○○와 함께 귀국하여 그로부터 그의 부친 집 앞에서 도청테이프를 받아 새벽에 자신의 사무실에서 베타테이프 내용을 복사하였고, 다음날 박○○에게 원본테이프를 돌려준 후 베타테이프 안에 녹음된 음성의 성문 분석을 위하여 미국으로 박○○와 함께 출국하였다.

⑦ 피고인 이상호는 미국의 헐리우드에서 성문 분석을 마친 결과 도청테이프 안에 녹음된 음성이 홍석현과 이학수의 음성임을 확인하였고, 2005. 1. 10. 귀국하였다.

⑧ 피고인 이상호는 2005. 1. 30.부터 같은 해 2. 2. 까지 사이에 베타테이프에 녹음된 내용을 CD 2장으로 만든 후 자택에서 녹취록을 작성하였다.

⑨ 이 무렵 피고인 이상호의 소속이 '사실은' 프로그램 팀에서 '2580' 프로그램 팀으로 바뀌었고 방송국의 내부 사정으로 인하여 일단 취재가 중단된 상태에 있었는데, 2005. 2월 내지 3월경부터는 피고인 이상호가 이른바 X-파일을 입수하였다는 소문이 언론계에 퍼지기 시작하였다.

⑩ 피고인 이상호의 소속은 2005. 3. 4.자로 보도국 라디오 뉴스로 바뀌게 되었고, 이에 피고인 이상호는 2005. 3. 7. 신○○ 보도국장에게 정식으로 취재 재개를 요청하였는바, 다음날인 2005. 3. 8. 국장단 회의 후 취재 재개를 허가받게 되었는데, 당시 문화방송은 도청자료의 출처가 명확하여지고 국가안전기획부에서 도청을 하여 작성을 한 사실이 명확하게 인정되지 않는 한 보도가 불가능하다는 입장을 정하였다고 보여진다.

⑪ 문화방송은 2005. 3. 15. 피고인 이상호의 건의로 다시 성문분석의뢰를 하기로 결정하였고, 2005. 3. 23. 한국법음향연구소와 1,000만 원에 성문분석계약을 체결하고 위 연구소에 이상호가 가지고 있었

던 CD 2장을 맡겼으며, 위 연구소에서는 2005. 4. 8. CD 안에 담겨져 있는 음성이 성문분석 결과 홍석현과 이학수의 음성임에 틀림없다는 결론을 내리고 이를 피고인 이상호에게 통보하였고, 그와 동시에 원래의 CD와 함께 잡음이 제거된 마스터 CD를 제작하여 피고인 이상호에게 교부하였다. 이 때 피고인 이상호는 마스터 CD를 제외한 다른 자료는 모두 폐기하였다.

⑫ 피고인 이상호는 2005. 4. 중순경 신○○ 보도국장으로부터 도청테이프의 출처 취재를 다시 지시 받고, 2005. 4. 25.경 박○○로부터 들은 임○○에 대한 취재를 위하여 임○○의 집으로 찾아갔으나 취재에는 실패하였다.

⑬ 문화방송은 2005. 5. 말경 고문변호사들 등으로부터 녹취보고서 및 녹음테이프의 내용 공개에 대한 법률검토를 받았고, 공익 및 국민의 알 권리 차원에서 문제가 없다는 자문을 받았다. 또, 그 무렵 반론권 보장 차원에서 이건희, 홍석현, 이학수 등 3인에 인터뷰 신청을 하였으나 성사되지는 않았다.

⑭ 2005. 6. 8.경 인터넷 언론기관인 데일리 서프라이즈에서는 'MBC와 이상호 기자는 침묵을 깰 때'라는 기사를 게재하여 X-파일의 존재에 대하여 문제를 제기하였고, 이 무렵을 전후하여 X-파일의 존재 여부에 대하여 점차 언론을 제외한 세간의 관심이 증폭되기 시작하였는바, 문화방송은 2005. 6. 중순경 인맥 등 여러 가지 경로로 대법원, 검찰, 법무법인 등에 근무하는 실무자들에게 자문을 구하였으나 통신비밀보호법에 저촉되는 문제가 발생할 수 있다는 답변을 듣게 되었고, 보도국 내에서도 보도에 관한 의견이 갈려 실제 보도에는 이르지 못하고 있었다.

⑮ 그런데, 2005. 7. 21. 조선일보에서 특종 형식을 통하여 안기부 도청실태와 X-파일의 대강의 내용을 보도하였고, KBS에서도 비슷한 내용을 보도하게 되

자, X-파일의 공개를 촉구하는 여론이 들끓게 되었고, 이에 따라 문화방송에서도 더 이상 보도를 미룰 수 없다는 내부적 판단을 하게 되었다.

• 조선일보의 보도가 나가자, 녹음테이프 속 대화의 당사자인 홍석현과 이학수는 같은 날 서울남부지방법원에 문화방송을 상대로 테이프 관련 내용을 일체 보도하지 말 것을 요구하는 방송금지가처분신청을 신청하여 위 법원에서는 테이프의 원음을 그대로 방송해서도 안 되고 테이프 또는 녹취록의 대화내용을 그대로 보도해서도 안 되며, 테이프 또는 녹취록의 실명을 사용하여서는 안 된다는 내용으로 가처분결정을 내렸다.

• 위 가처분결정 직후 문화방송은 같은 날 9시 뉴스데스크 프로그램을 통하여 위 가처분결정의 취지에 따라 별지 범죄일람표 순번 1 및 2 기재와 같이 당사자들의 실명을 거론하지 않고 녹음테이프와 녹취록에 있는 내용 중 삼성이 1997년 대선 당시 여야 후보 진영에 로비를 하고 기타 정치인 및 전·현직 검찰 고위 관계자에게 대규모로 추석떡값을 보낼 리스트를 검토하였으며, 대화당사자는 모 중앙일간지 사주와 대기업의 고위 관계자라는 내용의 뉴스를 보도하였다.

• 그런데, 그 후 다른 언론기관에서 위 가처분결정에서 녹음테이프와 녹취록만을 거론하고 같이 입수된 녹취보고서 3장을 거론하지 않은 점에 착안하여 녹취보고서를 토대로 대화 속에 등장하는 실명을 직접 거론하는 보도를 하게 되었고, 이에 따라 문화방송도 다음날인 2005. 7. 22.부터 같은 달 27.의 각 뉴스데스크 프로그램에서 위 일람표 순번 3 내지 17 기재와 같이 내용을 보다 세분하여 당사자들의 실명을 거론한 보도를 내보내었다.

(2) 위법성 조각사유의 해당 여부에 대한 판단

여기서는 앞서 본 사실관계를 토대로, 피고인 이상호가 최초로 박○○로부터 이른바 ‘안기부 X-파

일’을 입수하여 보도하기까지의 일련의 행위가 앞서 본 기준과 원칙에 따른 위법성 조각사유에 해당하는 정당한 보도행위로서 평가될 수 있는지 여부에 관하여 살펴보기로 한다.

(가) 피고인 이상호가 박○○로부터 녹취보고서나 녹음테이프를 취득할 당시 이 자료들이 과거 국가안전기획부 직원들에 의하여 불법적으로 녹음된 것이라는 사실에 관하여는 설명을 들어 이 자료들의 불법성에 대하여는 충분히 인지하고 있었다는 점은 위 사실관계에서 이미 본 바와 같다. 이와 같이 자료의 입수 당시에 이미 그 불법성을 인지하고 있었던 경우에 이를 공개하는 행위는 원칙적으로 위법성이 조각될 수 없고, 다만 취득한 정보의 내용이 국가의 안전이나 질서유지, 공공복리의 근간을 이루는 매우 중대한 공공의 이익과 직결되는 것이어서 보도를 통하여 그 정보에 대한 공공의 관심사를 충족시켜 주는 것이 언론기관에 부여된 사회적 책무를 다하는 것이라고 판단되는 경우에만 위법성이 조각될 수 있다고 할 것이다. 위 자료들과 이를 기초로 한 문화방송의 보도내용을 종합해 보면 위 자료들에 담겨 있던 내용은 주로 홍석현과 이학수 사이에서 논의된 대통령 선거정국의 기류 변화에 따른 여야후보 진영에 대한 삼성 측의 정치자금지원 문제와 정치인 및 전·현직 검찰 고위 관계자에 대한 이른바 추석 떡값 등의 지원 문제로서, 이를 통하여 삼성그룹 측이 대통령 선거 정국에 영향력을 행사하고 그 과정에서 공권력 행사의 최일선에 있는 검찰조직에 대한 영향력 강화를 도모하고 있음을 알 수 있는 것들인바, 대통령중심제를 채택하고 있는 우리 헌법상 대통령 선거는 국가의 최고통치기관을 국민의 직접 선거에 의하여 선출하는 제도이고 국민이 자신의 주권을 행사하는 중대한 의미를 갖는 정치행위로서 헌법에서 규정한 선거원칙에 따라 공명, 정대하게 치러져야 함은 국가의 통치 질

서상 그 무엇보다도 중요한 것이라는 점, 이러한 선거과정에서 대통령후보자를 비롯한 정치인과 선거 부정사범 및 모든 형사사건의 최종적, 독점적 수사권과 기소권을 행사하는 검찰조직은 국민의 명령에 복종하는 수명자로서 그 누구보다도 법을 준수하여야 하고 그 직무의 순결성이 보장되어야 하는 점 등에 비추어 보면, 위 자료들에 담겨 있던 내용은 그 정보의 내용이 민주적 기본질서의 근간을 이루는 중요한 공익적 사항과 직결되어 있어 이를 취득한 언론기관이나 언론기관의 종사자로서는 그 정보에 대한 공공의 관심사를 충족시켜 주는 것이 언론기관에 부여된 사회적 책무를 다하는 것으로 판단하여 이를 보도하는 것이 부득이하였다고 보여진다.

(나) 피고인 이상호가 위 안기부 X-파일을 취득하는 과정에서 녹취보고서 및 녹음테이프를 제공한 박○○에게 1,000,000원을 건네어 준 사실은 앞서 본 바와 같다. 그러나 액수 등 제반 사정을 종합해 볼 때 위와 같은 금전의 제공행위가 위 자료들을 넘겨받는데 대한 대가적 성격을 가졌다고는 보여지지 않고, 위 자료들에 담겨진 내용의 중대성 등에 비추어 볼 때 제보에 의하여 우연히 위 자료들의 내용을 알게 된 피고인 이상호가 취재의 관행을 넘지 않는 수준에서 사례를 한 것을 두고 이를 위법하다고 판단하기는 어렵다. 또한 피고인 이상호 및 문화방송은 위 안기부 X-파일을 취득한 뒤 성분분석, 그 출처에 대한 보강취재 등을 통하여 위 자료의 진정성 여부 확인을 위하여 언론기관으로서 보안을 유지하면서 할 수 있는 나름대로의 조치를 다한 것으로 보이고, 법률자문을 통하여 공개에 대한 관계 법령의 검토를 하는 등 보도에도 신중을 기하였던 것으로 평가된다. 문화방송의 보도 이전에 위 자료들이 문화방송을 제외한 언론매체에도 일부 유출되어 상당수의 언론매체들이 위 자료들을 가지고 있었던 것으로 보이나, 문화방송이나 피고인 이상호

가 고의적으로 위 자료들을 유출하였다고 볼만한 아무런 증거나 정황을 찾기 어려워, 위와 같은 점만으로 문화방송이나 피고인 이상호의 행위가 언론인으로서의 정당한 책무에 위반되었다고 평가할 수도 없다. 또한 보도를 함에 있어서도 결과적으로 대화 속에 나오는 실명이 공개되는 등 개인의 인격권 침해의 요소가 다소나마 있었고, 보도 내용 중에서도 녹음테이프에 나오는 대화 속의 언급대상을 혼동하여 일부 오류가 있었던 점은 인정되나, 문화방송이 실명 공개를 주도적으로 한 것이 아니라 다른 언론매체를 통하여 실명이 먼저 공개되는 바람에 수동적으로 보도행태를 쫓아간 것에 불과한 점, 보도의 오류는 단순한 실수로 보일 뿐 의도적인 왜곡으로는 보이지 않는 점 등에 비추어 볼 때, 전체적으로는 문화방송의 보도가 그 수단, 방법에 있어서 상당성을 결여하였다고도 보이지 않는다. 위와 같은 여러 요소들을 종합하면 비록 피고인 이상호나 문화방송이 최초 불법적인 자료를 취득하기는 하였지만, 그 보도에 이르는 과정에서 그 불법성에 깊이 오염되지 않았다고 판단함이 정당할 것이다. 오히려 위 대화의 당사자 중 일방 당사자는 당시 대기업인 삼성그룹의 의사결정 과정에서 총수를 최측근에서 보좌하는 자리에 있었고, 다른 당사자는 중앙일간지의 최고경영자이며, 위 대화 속에 등장하는 인물들 역시 모두 여야 대선후보를 비롯한 정치인이거나 전·현직 고위 검찰 관계자로서 국정외 방향, 국가조직의 운영, 기본적인 국가정치질서의 전개, 국민의 정치생활 등에 큰 영향을 미칠 수 있는 공적 인물들인바, 위 대화의 당사자들이 이러한 공적 인물들을 대상으로 불법적인 정치자금이나 대선자금, 이른바 떡값 등의 지급문제에 관하여 진지하게 논의하고 이를 일부 실행하였다고 충분히 의심할만한 자료가 있는 이상, 이에 관한 언론보도의 결과로 인하여 입게 되는 어느 정도의 인격권의 침해는 감수할

수밖에 없다고 봄이 상당하다.

(다) 결국 앞에서 살펴 본 여러 가지 요소들을 모두 종합하여 보면, 이 사건 보도는 비록 통신비밀보호법 제16조 제1항 제2호의 구성요건에는 해당되는 것이지만, 전체적으로 볼 때 그 보도의 목적의 정당성, 법익의 균형성, 수단의 상당성 및 비례성 등의 요건을 모두 충족하여 위법성이 조각된다고 판단된다.

## 2. 피고인 김연광에 대한 공소 부분

### 범 죄 사 실

피고인 김연광은 월간조선 기자인 공소의 배○○ 등과 공모하여,

2005. 5. 하순경 서울 중구 태평로 1가 61 소재 월간조선 사무실에서 전 안전기획부 직원들이 도청, 제작한 녹음테이프와 녹취보고서 등이 존재한다는 풍문을 듣고 편집부 소속 송○○ 차장에게 위 도청 테이프를 확보하도록 지시하여 문화방송 소속 성명 불상 기자로부터 위와 같은 녹취록과 녹취보고서 3건을 입수한 후 같은 해 8. 초순경 월간조선 사장인 이상철과 논의하여 위 녹취록과 녹취보고서 전문을 공개하기로 결정한 다음, 같은 달 15.경 편집국 소속 기자 배○○으로 하여금 같은 달 17.경 발간된 2005년 9월호 월간조선 94쪽부터 125쪽에 「유령처럼 떠돈 안기부 X파일 전문 공개」라는 제목과 함께 “홍(석현) : 아, 한○○ 이야기 들으셨어요, 이(학수) : 못 들었는데요, 홍 : 어저께 보고를 받았는데 허 아무개, 허 사장이 문제 삼겠다고 굉장히 주사를 부린 모양이야 --” 라는 대화 등 위 녹취록과 녹취보고서의 내용 전문을 게재하도록 하여 통신비밀보호법에 규정된 절차에 의하지 아니하고 지독한 공개되지 아니한 타인간의 대화의 내용을 공개하였다.

### 증거의 요지

#### 1. 피고인의 범정진술

##### 1. 배○○에 대한 검찰진술조서

##### 1. 월간조선 녹취록 입수경위

##### 1. 월간조선 9월호 관련기사 사본

##### 피고인 김연광의 주장에 대한 판단

피고인 김연광 역시 피고인 이상호와 마찬가지로 월간조선에 위 녹취록과 녹취보고서들의 전문을 게재한 자신의 행위는 오로지 공공의 이익을 위한 것이어서 그 위법성이 조각된다는 취지로 주장한다.

살피건대, 위 녹취록과 녹취보고서의 내용 등이 국가의 정치적 기본질서 등과 직결되어 있는 점을 고려하면, 피고인 김연광의 행위 역시 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 것으로서 피고인 이상호 및 문화방송에 대하여 적용된 위법성조각사유의 적용을 고려하여 볼 수 있다. 그러나, 피고인 김연광이 주도하여 이루어진 월간조선의 보도는 앞서 본 문화방송의 보도와는 달리 녹취록 및 녹취보고서의 전문을 가감 없이 그대로 보도하였고, 그 내용 중에도 공중의 정당한 관심사와 관계가 없는 내용 또한 그대로 포함되어 있다. 앞서 본 바와 같이 이러한 경우에 언론기관의 보도에 대하여 위법성의 조각을 인정하는 이유는 언론기관이 보도를 함에 있어서 개인의 기본권 침해가 최소화되도록 충분한 주의와 노력을 기울이고 그에 적합한 보도의 수단 및 형태를 선택하는 것을 전제로 한 것이다. 월간조선의 전문게재는 이러한 점에서 그 목적의 정당성은 인정될지라도 수단, 방법에 있어서 상당성 내지 비례성을 갖지 못하므로 위법성의 조각이 인정될 여지가 없다.

### 법령의 적용

#### 1. 범죄사실에 대한 해당법조

통신비밀보호법 제16조 제1항 제2호, 제1호, 제3조,

형법 제30조에 의하여 피고인 김연광을 징역 6월 및 자격정지 1년에 처한다.

1. 선고유예

위에서 본 바와 같이 피고인 김연광에 대하여 유죄를 인정하고 그 형을 정하였으나, 피고인 김연광이 월간조선의 편집장으로서 위 녹취록 및 녹취보고서의 전문을 게재한 기사를 게재하게 된 목적의 일단에는 언론인으로서의 사명감도 일부 작용한 점, 당시의 상황은 이미 위 녹취록 및 녹취보고서의 주요한 내용은 다른 언론매체에서 모두 공개한 뒤여서 피고인에게 큰 위법성의 인식을 기대하기 어려웠던 점, 위 녹취록 및 녹취보고서를 최초로 입수한 피고인 이상호에게 무죄를 선고하는 점 등 제반 정상을 참작하고 피고인에게 개선의 정상이 현저하므로, 형법 제59조 제1항에 의하여 위 형의 선고를 유

예한기로 한다.

3. 결론

그렇다면, 피고인 김연광에 대하여는 유죄를 인정하여 징역 6월 및 자격정지 1년의 형을 선고하여야 할 것이나, 앞서 본 제반 정상을 참작하여 그 형의 선고를 유예하고, 피고인 이상호에 대하여는 피고인의 행위가 위법성조각사유에 해당하여 죄가 되지 아니하므로 형사소송법 제325조 전단에 의하여 무죄를 선고하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 김 득 환  
 판사 이 재 욱  
 판사 이 상 덕



미국 판결

사실에 대한 정확한 설명 없이 원고를 군(郡)에 대하여  
 승소할 가능성이 없는 소송을 제기한 공무원으로 묘사한 보도는  
 명예훼손에 해당한다

Workman 대 Serrano 사건  
 Minnesota 항소법원  
 Tom WORKMAN (원고, 피항소인, 이하 원고라 한다)  
 Eric SERRANO 등 (피고, 항소인, 이하 피고라 한다)  
 No. A05-834.  
 March 28, 2006.

미디어 내용의 규제

[1] 명예훼손 - 명예훼손적 내용

- 일반론(§ 11.0501)

명예훼손 - 진실 - 일반론(§ 11.4001)

사실은 군(郡, county)이 원고인 군(郡)의원(county commissioner)이 경영하는 회사에 대하여 과징금을 부과했고 그 회사는 재판을 통하여 그 과징금 부과 처분에 대하여 성공적으로 다투었음에도, '원고인 군 의원이 군(郡)에 의해 소송을 제기당하여 패소하였다'라고 한 신문 사설의 문장은 배심원에 의한 재판을 받을 사안에 해당한다고 한 미네소타 1심법원의 결정에는 잘못이 없다. 왜냐하면 사실에 대한 정확한 설명이 있었다면 원고가 군에 대하여 승소할 가능성이 없는 소송을 제기한 공무원으로 묘사되지 않았을

것이고, 또한 그 사실과 다른 내용은 "사소한 부정확성(minor inaccuracies)"이상이고 원고의 명예에 대하여 해를 끼칠 수 있기 때문이다.

[2] 명예훼손-명예훼손적 내용

- 일반 명예훼손-진실-일반론(§ 11.4001)

명예훼손-특권-정당한 논평/의견(§ 11.4502)

명예훼손-재판 후 절차-판결 n.o.v.(§ 11.5703)

'원고인 군의원이 참여한 공공사업에 관한 1대1 회의 및 그 회의 결과 군 행정관을 해임하기로 결정하였다'라는 신문 사설의 문장은 암시에 의한 명예훼손이 되지 않는다고 한 미네소타 1심법원의 판단에는 잘못이 없다. 왜냐하면 그 내용은 사실이기 때문이다. 그러나 1심법원은 이러한 내용을 배심원의 판단에 회부했고, '배심원의 평결에도 불구하고 법원이 판결해

줄 것을 구하는 피고의 신청(motion for judgment notwithstanding the verdict (JNOV))'을 받아들이지 아니한 점에 있어서 잘못을 범하였다. 왜냐하면 법원은 위 문장이 원고가 공개회의법(Open Meeting Law)을 위반하였다고 주장하는 것으로 잘못 해석하였기 때문이다. 하지만 위 사실에서는 공개회의법을 언급하거나 원고가 위 법을 위반하였다고 하지 않았고, 위 해임결정 과정의 위법성을 주장하는 소송이 성공적일 것이라고 하지도 않았다. 또한, 위 사실의 내용은 문맥에 비추어 볼 때 실질적으로 진실이라고 할 것이고, '이러한 절차가 군의원들로 하여금 법정에서 상대방의 공격에 직면하게 할 것이고 이러한 과정은 결국 군의 자원을 낭비하게 할 것이다'라는 사실의 내용은 진실 혹은 거짓이냐를 판별할 수 없는 의견에 해당하기 때문이다.

### [3] 명예훼손 - 책임의 기준

#### - 실질적 악의(Actual Malice)(§ 11.3002)

사실은 군이 원고인 군의원이 경영하는 회사에 대하여 과징금을 부과했고 그 회사는 재판을 통하여 그 과징금 부과 처분에 대하여 성공적으로 다투었음에도, '원고인 군의원이 군에 의해 소송을 제기당하여 패소하였다'라고 한 신문 사실의 내용과 관련하여, 미네소타 1심법원 이전의 재판 전 절차상의 기록들은, '실제적 사실' 및 '실질적 악의'라는 재판상 논점을 제기하기에 충분하다. 왜냐하면 기자는 그녀가 군과 군의원이 경영하는 회사 사이의 분쟁에 관하여 쓴 기사를 포함하는 파일을 갖고 있었고, 편집인은 그가 위 사실을 쓰기 전날 밤에 위 파일을 받아서 읽었다고 증언하였으며, 편집인이 위 사실을 쓰기 시작한 그 주(週)에 위 신문은 1면에서 군이 원고의 고용주에 부과한 행정과징금 명령을 법원이 뒤집는 결정을 한 것에 대하여 자세한 기사를 실고 있었기 때문이

다. 또한, 위 신문은 군 변호사가 위 사건에서 패소하였고 따라서 주법(州法)을 강제하기 위하여 행정과징금 명령을 집행할 권한이 없다는 내용을 담은 원고로부터의 편지를 게재하였기 때문이다. 또한, 신문에 게재된 시민으로부터의 편지는 원고가 불만 때문에 군 행정관을 해임하였는지 여부에 관한 논점을 제시하면서 그러나 그러한 불만은 군이 원고가 경영하는 회사에 대하여 재활용 가능한 물품의 부적절한 처리를 이유로 과징금을 부과하였다는 사실에 기인하는 것이라고 추정하였기 때문이다.

#### [4] 명예훼손 - 재판 절차 - 배심원 설명(§ 11.1705)

##### 명예훼손 - 재판 후 절차 - 일반론(§ 11.5701)

##### 명예훼손 - 손해 - 일반론(§ 11.6001)

사실은 군이 원고인 군의원이 경영하는 회사에 대하여 과징금을 부과했고 그 회사는 재판을 통하여 그 과징금 부과 처분에 대하여 성공적으로 다투었음에도, '원고인 군의원이 군에 의해 소송을 제기당하여 패소하였다'라고 한 신문 사실의 내용과 관련하여, 원고는 명예에 대한 훼손을 제대로 주장했고, 배심원들은 명예에 대한 침해가 있다고 사실인정을 올바르게 하였다. 왜냐하면 배심원들은, 대화가 사람의 명성을 침해하는 경향이 있다면 그 대화는 명예훼손적인 것이 된다고 설명을 들었기 때문이다. 또한, 특별판결양식(special-verdict form)은 쟁점이 되는 두 가지의 사실 문장이 명예훼손적이라고 물었고, 배심원들은 "제소당해 패소했다"라는 문장이 명예훼손적이라고 대답했으며, 따라서 그 내용이 원고의 명예를 훼손하였다고 결론을 내렸어야만 했기 때문이다. 또한, 원고의 증언도 배심원들로 하여금 위 문장이 원고의 명예를 침해하였다고 사실인정을 하도록 하는데 충분했기 때문이다. 또한 "제소당해 패소했다"라는 내용에 대한 실질적 악의에 관한 증거도 배심원들의 사실 인정

에 충분했다. 그럼에도 불구하고, “제소당해 패소했다”라는 내용에 대한 손해액을 결정하기 위하여 손해라는 논점에 대한 새로운 재판이 요구된다. 왜냐하면, 특별평결 양식은 배심원들에 대하여, 원고의 손해의 어떤 부분이 위 사실의 두 번째 문장에 의해서가 아니라 “제소당해 패소했다”라는 첫 번째 문장에 의해서 발생했는지를 특정할 것을 요구하고 있지 않기 때문이다. 또한, 손해액에 대한 상당량의 증거가, 명예훼손을 구성하기에는 부족한 정도의 부정적인 내용이나 암시를 포함하고 있는 위 사실의 두 번째 문장이나 위 사실의 전반적인 영향과 관련되어 있기 때문이다.

#### [5] 명예훼손 - 손해 - 징벌적 손해(§ 11.6003)

미네소타 1심법원이 이 사건 명예훼손 소송에서 배심원들로 하여금 위 신문 발행인에게 징벌적 손해배상을 부과할 것을 허락한 것은, 재량권을 남용한 것이 아니다. 왜냐하면, 편집인은 신문 발행인의 대리인으로서 사실을 쓸 권한이 있고, 관련 증거들은 편집인이 기자들과 간부들을 관리했음을 보여주기 때문이다. 즉, 편집인의 직접 감독관은 편집인이 신문과 관련된 일을 최종 결정하고 뉴스에 대한 문지기로서 독립적으로 일할 권한을 가진다고 증언했기 때문이다. 또한, 편집인은 신문 발행 전에 그의 감독관에게 사실을 제출하도록 요구받지도 않는다. 관련 기록은, 편집인이 정책을 수립하고 신문 발행인을 위한 계획수립 수준의 결정을 할 권한을 가진 관리자로서 고용되었고, 또한 그가 신문 발행인이 그의 행동에 책임을 져야 할 정도의 명예훼손적 내용을 출판했을 때 위와 같은 고용관계 아래 있었다는 충분한 증거를 포함하고 있다.

다만, 징벌적 손해배상액은 첫 번째의 명예훼손적 문장에 대해서만 결정되어야 하기 때문에 파기 환송한다.

#### [6] 명예훼손 - 재판 절차 - 일반론(§ 11.1701)

#### 명예훼손 - 재판 후 절차 - 일반론(§ 11.5701)

미네소타 1심법원은, 원고가 이 사건 “명예훼손 소송의 심판대상을 넘어서는 다른 기사, 사실 및 출판물”을 제출했기 때문에 새로운 재판이 필요하다는 피고의 주장을 배척함에 있어서 재량권을 남용하지 아니하였다. 왜냐하면, 피고는 위 다른 출판물이 명예훼손의 요소를 직접적으로 증명하기 위하여 사용되었다는 점을 입증하지 못했기 때문이다. 오히려 위 다른 출판물들은, 편집인이 군과 원고의 고용주 사이의 분쟁의 결과를 알고 있었으며 실질적인 악의를 가지고 ‘원고가 제소당해 패소하였다’라는 내용을 게재하였다는 점을 입증하기 위한 증거로 사용되었다. 또한, 피고의 위와 같은 주장은, 원고가 그의 명예훼손을 입증하기 위하여 위 사실 이외의 다른 어떠한 자료도 제출해서는 안 된다고 하는 것과 같기 때문에 부당하다.

#### [7] 명예훼손 - 재판 절차 - 일반론(§ 11.1701)

피고는 원고의 명예훼손을 입증하는 증언이 “받아 들일 수 없는 전문증거(傳聞證據)이거나 추측”에 해당한다는 점을 논증하는 데 실패했다. 왜냐하면, 원고는 ‘원고가 제소당해 패소했다’라는 내용이 그의 명예를 훼손하였다는 배심원들의 사실인정을 지지할 만한 충분한 증거를 제출했기 때문이고, 피고는 재판 전 신청절차나 재판절차에서 전문증거에 대한 어떠한 이의도 제기하지 않았기 때문이다.

#### [8] 명예훼손 - 재판 절차, 일반론(§ 11.1701)

미네소타 1심법원은 이 사건 명예훼손 소송에서 원고를 위한 전문가 증언을 허락함에 있어서 잘못을 범하지 아니하였다. 왜냐하면, 그 전문가는 신문 산업에

있어서 출판 기준에 관해서만 증언을 하였을 뿐 실질적 악의에 대하여 증언하지는 않았기 때문이다. 또한, 원고는 정황증거에 의하여 피고의 심리적 상태를 증명할 수 있고, 주의(care)에 대한 증거들은 실질적 악의 여부 심사와 일정 정도의 관련성을 가지기 때문이다.

**미네소타 1심법원으로부터의 항소**

**신문사 피고에 대한 명예훼손 소송**

원고는 피고에 대하여 보상적 및 징벌적 손해배상을 부과하는 유리한 배심 평결을 받았다. 피고는 평결에도 불구하고 법원이 판결을 해 줄 것을 요구하는 재판 후 신청, 수정된 사실발견, 새로운 재판, 환송 주장 등이 받아들여지지 않은 것에 대하여 항소하였다.

일부는 항소 기각, 일부는 파기, 일부는 환송되었다.

**STONEBURNER 판사.**

피항소인(원고)은 항소인(피고)에 대하여 보상적 및 징벌적 손해배상을 부과하는 유리한 배심 평결을 받았다. 피고는 평결에도 불구하고 법원이 판결을 해 줄 것을 요구하는 재판 후 신청(posttrial motion for judgment notwithstanding the verdict (JNOV)) 또는 새로운 재판이 받아들여지지 않은 것에 대하여 항소하였다. 피고는, 원고가 사실의 내용이 명예를 훼손하였다는 점에 관한 재판 전의 입증 부담을 다하지 못했고, 거짓, 실질적 악의 혹은 명예훼손에 대한 재판상의 입증 부담을 다하지 못했으며, 또한, 선택적으로, 증거 상의 오류, 배심원에 대한 설명에 있어서의 잘못, 특별평결 양식에 대한 잘못이 있었기 때문에 새로운 재판을 하여야 한다고 주장한다. 우리는 1심법원에서 문제가 있다고 본 사실의 두 개의 문장 중 하나는 법적인 관점에서 명예훼손에 해당하지 않는다고 판단하므로 1심 평결 중 일부는 파기한다. 또한, 증거들이 사실의 나머지 문장이 명예훼손적이고 실질적

악의로써 이루어졌다는 배심원들의 결정을 지지하고 있으므로, 우리는 그 부분 배심원 평결을 확인한다. 그러나 손해배상은 사실의 두 가지 문장 모두에 대하여 부과되었으므로, 사실의 나머지 하나의 문장에 대한 손해배상에 관한 새로운 재판을 하기 위하여 제1심법원으로 환송한다.

**사실관계**

원고 Tom Workman은 전(前) 주(州)의원이었고, 현재 Carver 군(郡, county)의 군 의원(county commissioner)이다. 군 의원으로서 선서하기 전에 원고는 새로 선출된 의원 및 또 다른 의원과 함께, 17년 동안 Carver 군의 행정관으로 재직했던 Richard Stolz를 해임하는 안에 대하여 논의하였다. 원고가 의원으로 선서하고 첫 번째 의원총회에서 의원장으로 선출되자 그는 Stolz에게 사임을 요구했다. 원고가 자신을 해고할 충분한 표결 수를 확보하고 있다고 믿은 Stolz는 사임에 동의하고 군과 해고약정에 관하여 협상하였다. 두 번째 의원총회 직전에 해고약정의 찬성을 포함하는 것으로 의안이 수정되었다. 총회에서는 Stolz의 해고에 대하여 거의 이론이 없었고, 의원들은 3대 2로 해고약정을 의결하였다.

피고 Eric Serrano는 피고 Chanhassen Villager(the Villager)라는 신문의 편집인이었다. 위 신문은 Chanhassen시와 Victoria시에서 6, 7천만 부의 판매 부수를 가지는 주간지이다. 피고 Southwest 출판사는 위 신문을 발행하고 배부하는 회사이고, 위 회사는 피고 Red Wing 출판사에 의해 소유되는 자회사이다.

위 신문은 2003. 1. 23. Serrano가 쓴 “올바른 행보?”라는 제목의 사실을 게재했다. 위 사실은 원고에 대해서 그리고 Stolz를 해고하는 결정이 내려진 방식에 대해서 비판적이었다. 그 사실의 관련된 부분은 다음과 같다 :

우리는 그 해고가 군 행정관들과 새 군의원장 Tom Workman 사이의 오래된 원한에 기원을 두고 있는 것은 아닌지에 대하여 일부 주민들이 그러는 것처럼 의아하게 생각하지 않을 것이다(새 군의원장은 몇 년 전 군 행정관들에 의해 소송을 제기당해 패소하였다) - 우리는 우리가 선출한 의원들이 그러한 사소한 동기에 의해 그런 결정을 내릴 사람들이 아니라고 믿고 싶다.

그러나 우리가 진정 염려하는 것은 그 결정이 내려졌던 방식에 대해서이고, 또한 공적인 업무를 공적인 자리가 아니라 1대 1로 만난 자리에서 논의한 후에 합의에 도달하는 그러한 방식이 이 새로운 의원회의 일반적인 의결방식이 되지 않을까 하는 점이다. 만약 그러한 의결방식이 계속된다면 이러한 군 의원들은 송사에 휘말리게 될 것이고, 이러한 과정은 공금이 부족한 우리 군(郡)의 자원을 낭비하는 것이 될 것이다.

원고는 피고에 의하여 발행된 사실을 포함한 몇 가지 출판물이 그의 명예를 훼손했다며 피고를 상대로 소송을 제기했다. 재판 전 결정 절차에서는 원고의 주장을 위에서 언급한 위 사실의 두 개의 문장에 제한하였다. 원고는 위 인용 문단이, 그가 과거에 군에 의해 제소당해 패소하였다는 거짓된 사실에 기하여 그가 군에 대하여 유감이 있었기 때문에 군 행정관을 해임하는 결정에 참여하게 되었고, 결국 그가 Stolz의 해임 합의를 얻기 위해 공개회의법(the Open Meeting Law)을 위반하였다고 거짓으로 암시하고 있다고 주장했다.

1심법원은, 원고가 '제소당해 패소하였다'라는 문장(이하 '피소(被訴)-패소(敗訴) 문장'이라 한다, 피고도 이것이 거짓임을 인정하고 있다)과 군의원회 이외의 1대 1 미팅에 대한 문장(이하 '의결과정 문장'이라 한다)이 명예훼손적 의미를 가질 수 있고, 또한 원고는 배심원으로 하여금 위 문장들이 실제로 명예훼손적이며 실질적 악의를 가지고 작성되었다는 점

을 인정하도록 할 만큼 충분히 실질적 악의에 관한 재판 전 입증 부담을 다했다고 결정했다. 1심법원은 또한 원고에 대하여 Serrano에 대한 징벌적 손해배상까지 구하는 것으로 청구를 변경하는 것도 허용했다. 1심법원은 Serrano의 고용주에 대한 징벌적 손해배상 청구에 관한 피고의 신청을 받아들이지 않았으나, Serrano의 고용주들이 위 사실을 인가하였는지에 관한 문제는 배심원의 판단을 받아야 한다고 결정했다.

이 사건은 7일 동안 배심원의 판단에 부쳐졌다. 배심원은 위 사실의 두 가지 문장이 거짓이고 명예훼손적이라는 특별평결을 내렸다. 배심원은 또한 Serrano에 의한 위 사실의 "문장 혹은 대화"(피소-패소 문장과 의결과정 문장을 모두 포함함)가 실질적 악의에 의해 이루어졌다고 평결했다. 배심원은 425,000불의 보상적 손해액을 부과했다. 징벌적 손해배상 절차에서 배심원은 Serrano가 "타인의 권리 혹은 안전에 대한 의도적인 무시"의 태도로 행동했고, Southwest 출판사는 "Serrano의 행위 및 그것이 이루어진 방식을 입증하였다"라고 평결하고, Serrano에 대하여 500불의, 위 출판사에 대하여 200,000불의 징벌적 손해배상액을 부과하였다.

피고는 평결에도 불구하고 법원의 판결을 해 줄 것을 요구하는 재판 후 신청{posttrial motion for judgment notwithstanding the verdict (JNOV)}, 수정된 사실발견, 새로운 재판 그리고/또는 파기를 신청했다. 1심법원은 그 신청을 기각했고, 이에 대한 항소가 이어졌다.

## 결 정

I. 문장들이 명예훼손적인지에 대한 재판 전의 결정

미네소타 명예훼손법은 문장을 다음 세 가지로 분

류한다. (1) 명예훼손임이 명백한 것, (2) 명예훼손적 의미가 있을 수 없는 것, (3) 명예훼손적으로도 그렇지 않은 것으로도 합리적으로 해석할 수 있는 것. (Church of Scientology v. Minn. State Med. Ass'n Found., 264 N.W.2d 152, 155 (Minn.1978)). “어떠한 문장이 개인에 대한 사회의 평가를 낮추거나 다른 사람들로 하여금 그 개인과 교제하거나 거래하는 것을 꺼리게 하기에 충분할 정도로 개인의 명성을 침해하는 경우” 그 문장은 명예훼손적이다. Weissman v. Sri Lanka Curry House, 469 N.W.2d 471, 473 (Minn.App.1991). 명예훼손은 원고가 “그 문장이 거짓이고 그것이 원고 이외의 다른 사람에게 전달되어 원고의 명성을 해치고 원고에 대한 사회의 평가를 낮추었음을 입증할 것”을 요구한다. Rouse v. Dunkley & BEnnett, P.A., 520 N.W.2d 406, 410 (Minn.1994). 또한, 원고가 공무원인 경우 원고는 “실질적 악의 (Actual Malice)에 대한 명백하고 설득력 있는 증명”을 해야만 한다. Jadwin v. Minneapolis Star & Tribune Co., 367 N.W.2d 476, 480 (Minn.1985).

피고는 첫째로, 원고가 위 문장들이 실질적으로 거짓이라는 점을 입증할 부담을 다하지 못했다고 주장한다.

#### a. 피소-패소 문장

피고는, 피소-패소 문장이 “전적으로 올바르지 않다”라는 점을 인정하나, 그 문장이 개연성 있는 사건에 대한 진실한 묘사 이외의 다른 결과를 가져오지는 않았으므로 그 문장은 “실질적으로 진실”이고 따라서 이 사건 소송이 제기될 수 없다고 주장한다. “어떠한 문장의 근본이나 요체가 사실이고 따라서 정확한 진실이 상대방의 마음에 미쳤을 영향과 같은 영향을 끼친다면 그 문장은 실질적으로 정확하다” Jadwin v. Minneapolis Star and Tribune Co., 390 N.W.2d 437, 441

(Minn.App.1986), Masson v. New Yorker Magazine, Inc., 501 U.S. 496, 517, 111 S.Ct. 2419, 2433, 115 L.Ed.2d 447 (1991) “그 본질, 근본, 요체가 정당화된다면 사소한 부정확성(minor inaccuracies)은 거짓이라고 할 수 없다”(인용 생략)

[1] 피고는 이 사건의 요체는 원고가 사소한 유감(有感)에 의해 행동하였다는 주장에 있는 것이지 그러한 유감이 어떻게 생겨났는지에 관한 상세한 사실은 그 주장의 근본에 영향을 미치지 않는다고 주장한다. 그러나 우리는 동의하지 않는다. 과거 사실에 대한 정확한 설명이 있었다면 원고가 군에 대하여 패소하게 될 소송을 초래한 공무원으로 인상 지워지지 않았을지도 모른다. 실제로 군은 원고가 일반 관리자였던 회사에 대하여 과징금을 부과했다. 그 회사는 그 과징금에 대하여 불복했고, 1심법원은 군이 관할권 없이 과징금을 부과했다고 결정했다. 위 거짓 문장은 “사소한 부정확성” 이상에 해당하고 원고의 명성에 해를 가져올 수 있었다. 1심법원은 피소-패소 문장이 배심원의 판단을 받아야 한다고 결론 내리는 데 있어서 잘못을 저지르지 않았다.

#### b. 의결과정 문장

피고는 의결과정 문장에 대한 원고의 주장이 명예훼손에 해당한다면 그것은 “암시에 의한 명예훼손”에 이라고 주장한다. 이에 대하여 원고는 위 문장에서 의결과정이 공개회의법을 위반하였다고 직접적으로 주장되고 있으므로 이는 ‘명예훼손임이 명백한 경우’에 해당한다고 주장하고, 1심법원도 이에 동의하고 있다. 피고는, 위 문장이 암시에 의한 명예훼손에 해당한다면, 미네소타에서 공무원은 진실한 문장에 기초한 거짓된 암시에 대해서는 소송을 제기할 수 없다고 주장한다. Diesen v. Hessburg, 455 N.W.2d 446, 452 (Minn.1990) (진실한 문장으로부터 나온 거짓된 암시

에 의한 명예훼손을 주장하는 공무원의 소송을 불허한 사례) 498 U.S. 1119 (1991).

[2] 우리는 의결과정 문장이 암시 - “피고가 (1) 일련의 사실들 사이의 명예훼손적 관련성을 암시하기 위하여 그 사실들을 나열하거나 (2) 사실을 생략함으로써 명예훼손적 암시를 일으키는 경우”에 사용되는 기술적인 용어 - 에 의한 명예훼손이 아니라는 점에서 원고 및 1심법원과 의견을 같이한다. *Metge v. Cent. Neighborhood Improvement Ass'n*, 649 N.W.2d 488, 498 (Minn.App.2002). 더구나 우리는 의결과정 문장이 사실에 대한 내용을 포함하고 있다는 점에서도 1심법원에 동의한다. 그러나 이 논점에 대한 1심법원의 사례 깊은 분석을 존중하면서도, 우리는 1심법원이 사실인정에 오류를 범하였다고 결론 내린다.

1심법원은, 의결과정 문장은 원고가 공개회의법을 위반하였다는 내용에 해당한다고 결론 내렸다. 하지만, 실제 위 문장은, Stolz에 대한 의견이 “공적인 업무를 공적인 자리가 아니라 1대 1로 만난 자리에서 논의한 후에 합의에 도달하는 의원들”에 의해 이루어졌다는 것이다. 의결과정 문장은 공개회의법에 대하여 이야기하지도 않고 원고가 위 법을 어겼다고 주장하지도 않으며, 이러한 의결과정에 대한 소송이 승소 가능성이 크다고 말하지도 않았다.

피소-패소 문장과 달리 의결과정 문장에서 주장된 사실은 문맥에 비추어 볼 때 실질적으로 진실이다. *Huyen v. Driscoll*, 479 N.W.2d 76, 79 (Minn.App.1991) (문맥이 문장의 거짓을 결정하는데 중요하다고 함), (Minn. Feb. 10, 1992). 위 사실 게재 일주일 전에 발행된 위 신문 기사는 Stolz에 대한 해고약정이 의결되었다는 의원총회를 다루었다. 그 기사는 위 사실이 쓰여진 문맥과 관련되는 세 가지 사실을 원고로부터 취재했다. 첫째, 기사는 원고의 말을 인용하면서 군의원들이 Stolz에 대하여 “개인적으로 토론했다”라고 썼

다. 둘째, 기사는 원고의 말의 표현을 바꾸어서, 원고가 Stolz의 해임문제는 2003년도 회기나 총회에서 논의된 적이 없다고 말했다고 썼다. 셋째, 기사는 원고의 말의 표현을 바꾸어서, 원고가 현재의 군의원들만이 Stolz의 해임에 대한 토론에 관여했다고 말했다고 썼다. 우리는 Serrano가 위 사실을 쓸 당시에 그에게 알려진 배경사실은 의결과정 문장에서 주장된 사실에 실질적 진실성이 있었음을 증명한다고 결론 내린다.

위와 같은 Stolz의 해임에 대한 의결과정을 사실이라고 주장한 후 의결과정 문장은, 만약 그러한 의결방식이 계속된다면 “이러한 군의원들은 송사에 휘말리게 될 것이고, 이러한 과정은 공급이 부족한 우리 군의 자원을 낭비하게 할 것이다”라고 경고 혹은 예측하고 있다. 이러한 의결방식이 계속된다면 어떠한 “될 것이다”라는 주장은 의견에 대한 진술이다. 의견이라고 하여 당연히 명예훼손으로부터 보호되는 것은 아니지만, “거짓임을 증명할 수 있는 사실을 포함하고 있지 아니한 의견 진술은 최대한의 헌법적 보호를 받을 것이다” *Milkovich v. Lorain Journal Co.*, 497 U.S. 1, 20, 110 S.Ct. 2695, 2706, 111 L.Ed.2d 1 (1990). 의결과정 문장에 포함된 예측의 진실성 혹은 허위성을 증명하는 것은 불가능하기 때문에, 그 의견에는 최대한의 헌법적 보호가 보장되고, 그에 관해서는 법적인 관점에서 소송을 제기할 수 없다. 우리는 의결과정 문장이 명예훼손적 의미를 가질 수 있다고 한 1심법원의 재판 전 결정이 잘못되었다고 결론 내린다. 그 의결과정 문장은 배심원들의 판단에 잘못 부처졌고, 1심법원은 위 문장에 대하여 JNOV를 받아들이지 않음으로써 잘못을 범하였다.

## II. 실질적 악의에 관한 사실관계 문제에 대한 재판 전 결정

원고가 공무원인 경우 “원고 소송의 근본 요소는

실질적 악의에 대한 명백하고 확실한 증거이다” Jadwin, 367 N.W.2d at 480. “명예훼손 사건에서 기록상의 증거가 실질적 악의를 발견하기에 충분한가의 문제는 법에 관한 문제이다” *Harte-Hanks Commc'ns, Inc. v. Connaughton*, 491 U.S. 657, 685, 109 S.Ct. 2678, 2694, 105 L.Ed.2d 562 (1989). 이 법원은 기록이 실질적 악의 발견을 지원하는데 대하여 다시 심리한다. *Diesen*, 455 N.W.2d at 453.

“실질적 악의”를 증명하기 위하여, 원고는 피고가 (1) 그 문장이 거짓임을 알았거나 (2) 그 문장이 진실인지 여부에 관하여 주의하지 않은 채 명예훼손적인 문장을 작성하였다는 점을 명백하고 확실한 증거 (clear and convincing evidence)에 의해 입증하여야 한다. *N.Y. Times*, 376 U.S. at 279-80, 84 S.Ct. at 726; *Harte-Hanks*, 491 U.S. at 667, 109 S.Ct. at 2686 (실질적 악의는 최소한 그 문장이 진실에 대한 무분별한 부주의를 요구한다고 한 사례). 명백하고 확실한 증거의 원칙은 “증거의 우위(preponderance of the evidence)” 기준 이상이고 “합리적인 의심 없이 (beyond a reasonable doubt)” 기준 이하에 해당한다. *Bose Corp. v. Consumers Union of U.S.*, 692 F.2d 189, 195 (1st Cir.1982), *aff'd*, 466 U.S. 485, 104 S.Ct. 1949, 80 L.Ed.2d 502 (1984).

위에서 본 것처럼, 의결과정 문장은 법적 관점에서 명예훼손적이지 않다고 결정하였기 때문에, 우리는 그 문장에 관해서 실질적 악의라는 논점에 대하여 심사하지 아니한다. 피소-패소 문장에 관하여, 원고는 피고 Serrano가 “입증할 수 있는 사실들과 자신이 진실성 여부에 관하여 주의를 기울이지 아니한 채 만든 사실 속의 거짓 문장 사이의 불일치와 경고를 의도적으로 무시하였다”라고 주장한다. 부주의한 행동인지 여부는 합리적이고 사례 깊은 사람이 그와 같은 내용을 출판하였는지 혹은 출판 전에 이를 조사하였을 지

에 의하여 측정되는 것이 아니다. 피고가 실제로 그의 출판물의 진실성에 관하여 심각한 의심을 가졌었다고 단정할 만한 충분한 증거가 있어야만 한다. 이러한 의심을 가진 채 출판하였다는 점은 진실성 혹은 허위성에 대한 무분별한 무시 및 실질적 악의가 있었음을 보여 준다. *St. Amant v. Thompson*, 390 U.S. 727, 731, 88 S.Ct. 1323, 1325, 20 L.Ed.2d 262 (1968). “원고의 신뢰성을 감소시키는 동기”는 피고가 허위성에 관한 실질적 인식이 있었다는 점에 관한 증거가 없는 경우에 있어서는 실질적 악의를 성립시키지 못한다. *Fitzgerald v. Minn. Chiropractic Ass'n Inc.*, 294 N.W.2d 269, 271 (Minn.1980); *Harte-Hanks*, 491 U.S. at 666 n. 7, 109 S.Ct. at 2685 n. 7 (‘실질적 악의’는 나쁜 동기나 의도와는 무관하다).

하지만, 공무원은 “정황 증거에 의하여 피고의 심적 상태를 증명할 수 있고, 출판의 동기나 일반적으로 받아들여지는 산업 기준에 관한 증거가 실질적 악의 조사와 아무런 연관성이 없다고 말할 수는 없다” *Harte-Hanks*, 491 U.S. at 668, 109 S.Ct. at 2686. “조사의 실패가 실질적 악의의 발견을 지지하지 못할지라도 진실에 대한 의도적인 회피는 또 다른 범주의 문제이다” *Id.* at 692, 109 S.Ct. at 2698. 부주의는 취재원의 진실성을 의심할 만한 이유가 있거나 중요한 증인과 다른 취재원이 의도적으로 무시되었을 경우에 인정된다. *Id.* at 692-93, 109 S.Ct. at 2698-99. “고강도의 조사는 실질적 악의를 발견하는데 이바지할 수 있을지 몰라도 그것만으로는 실질적 악의를 인정하기에 부족하다” *Chafoulias v. Peterson*, 668 N.W.2d 642, 655 (Minn.2003).

[3] 이 사건에서 우리는 1심법원 이전의 재판 전 기록이 실질적 사실에 관한 진정한 논점을 제기하고 실질적 악의의 문제에 대해 재판으로 다룰만한 쟁점을 보여주고 있다고 결론 내린다. 그 신문 기사는 피

소-패소 문장의 기초가 된 군과 원고의 고용주 사이의 분쟁에 관하여 자신이 쓴 기사를 포함한 파일을 가지고 있었다. Serrano는 그가 사설을 쓰기 전날 밤 위 파일을 받아 읽어 보았다고 증언했다. Serrano가 위 신문의 편집인이 된 바로 그 주(週)에 위 신문은 1면에서 군이 원고의 고용주에 부과한 행정과징금 명령을 법원이 뒤집는 결정을 한 것에 대하여 자세한 기사를 싣고 있었다. 나중에 그 신문은, “군 변호사가 위 사건에서 패소하였고 따라서 주법(州法)을 강제하기 위하여 행정과징금 명령을 집행할 권한이 없다”라는 내용을 담은 원고로부터의 편지를 게재하였다. Serrano는 위 편지를 신문에 싣기 전에 그 진정성을 확인하기 위하여 원고와 이야기하였고, 또한 그는 편집자에게 온 모든 편지를 검토하고 선택하고 편집하는데 책임이 있었다. 가장 중요하게도, 신문에 게재된 한 시민으로부터의 편지는, 원고가 사소한 유감 때문에 그러한 행동을 하였는지 여부에 관한 의문을 제기 하면서 그러나 그러한 유감은 군이 원고가 경영하는 쓰레기 회사에 대하여 재활용 가능한 물품의 부적절한 처리를 이유로 과징금을 부과하였다는 사실에 기인하는 것이라고 추정하였다. Serrano는 이 편지를 신문에 게재하기 위하여 위 사설 작성 전에 위 편지 작성자에 대하여 위 편지의 진정성을 확인하였다. 1심법원이 피소-패소 문장에 관한 실질적 악의의 논점은 배심원의 판단을 받아야 한다고 판단한 것은 정당하다.

### III. 평결을 지지하기 위한 증거의 충분성

“증거가 배심원 평결에 실질적으로 명백하게 반하지 않는 한 법원은 그 평결을 파기하지 않는다” Pouliot, 582 N.W.2d at 224. “증거는 승소한 당사자에게 가장 유리한 관점에서 고려되어야 하고 항소심은 평결이 어떠한 합리적인 증거 이론에 의하여 지지된다면 그 평결을 파기해서는 아니 된다” Id.

[4] 피고는, 명예훼손의 요소의 하나인 원고의 명성에 대한 실질적 침해에 관하여 원고가 그 입증에 실패했고, 배심원은 이러한 사실을 발견할 권한이 없다고 주장한다. 배심원은 「대화는, 그것이 어떤 사람의 사회에서의 위신을 떨어뜨릴 정도로 그의 명성을 침해하거나, 제3자로 하여금 그와 교제하거나 거래하는 것을 꺼리도록 만들거나, 그의 인격을 침해하거나, 그로 하여금 조롱, 경멸, 불신을 당하게 하거나, 다른 사람들 앞에서 그 사람을 격하하거나 망신 주는 경우에 명예훼손적이 된다」라고 설명을 들었다.

특별평결 양식(special-verdict form)은 의결과정 문장과 피소-패소 문장이 명예훼손적인지 각각 물었다. 위에서 인용한 설명에 따라, 배심원들은 피소-패소 문장이 명예훼손적이냐는 질문에 “그렇다”라고 대답했기 때문에 위 피소-패소 문장이 원고의 명성을 침해하였다고 결론을 내렸어야만 했다.

원고는 그에 관한 위 사설의 영향에 대하여 증언했다. 그는 자기 선거구 주민들이 그가 “사람들에 대하여 소송을 제기하였다는 일반적 생각”을 갖게 되었고, 그가 일반적으로 소송을 제기하거나 제기당하는 뭔가 좋지 않은 일에 연루되어 있다고 생각하게 되었다. 원고 측 증인은 그 사설 이전과 이후의 원고의 명성에 대하여 증언하였다. 한 증인은 그가 종종 지역 사회 주민들로부터 그 사설에 대하여 언급하는 말을 들었고, 그 사람들은 항상 원고의 성실성, 동기, 지도자로서의 능력에 대하여 염려했었다. 이러한 증거는 배심원들로 하여금 피소-패소 문장이 원고의 명성을 침해하고 결국 명예훼손적이 된다는 사실을 발견하는데 충분한 것이다.

배심원은 나아가, 그 문장이 실질적 악의에 의하여 만들어졌다는 사실을 발견하면, 배심원로서는 원고가 피해를 보았다는 사실을 추정해야 하고 실질적 피해에 대한 어떠한 증거도 필요하지 않게 된다는 점에

관하여 설명을 들었다. 그러나 위 특별평결 양식은 위 두 개의 문장 각각에 대한 실질적 악의에 관한 분리된 질문을 포함하고 있지 않았고, 단지 Serrano가 “그 문장 혹은 대화를” 실질적 악의를 가지고 만들었는지에 대하여만 물었다. 우리는 이미 의결과정 문장은 배심원들의 판단에 잘못 맡겨졌다고 결론 내렸기 때문에, 실질적 악의에 관한 분리된 질문을 하지 아니한 잘못은 중대하다. 하지만, 피고가 구두(口頭) 변론에서 지적인 것처럼, 실질적 악의에 관한 증거는 의결과정 문장에 대해서보다 피소-패소 문장에 대해서 더 강하다. 피소-패소 문장에 대한 실질적 악의에 관한 증거가 배심원의 사실인정을 지지하기에 충분하고 위 증거가 의결과정 문장에 대한 실질적 악의에 관한 증거보다 훨씬 더 강하다는 결론을 지지해 주는 이 사건 기록을 검토한 결과, 배심원의 판단은 적어도 부분적으로라도 피소-패소 문장과 관련되어 있으므로 이 논점에 대한 파기는 불필요하다.

하지만, 의결과정 문장이 배심원들에게 잘못 제출되었기 때문에, 더 큰 문제는, 특별평결 양식이 배심원들로 하여금 원고의 손해 중 어떤 부분이 피소-패소 문장과 관련된 것인지를 특정하는 데 실패하도록 했다는 점에 있다. 손해에 대한 상당량의 증거가, 명예훼손을 구성하기에는 부족한 정도의 부정적인 내용이나 암시를 포함하고 있는 의결과정 문장 또는 위 사실의 전반적인 내용과 관련되어 있기 때문이다. 우리는, 의결과정 문장이나 사실의 비(非)명예훼손적인 부분들이 아니라 피소-패소 문장에만 관련된 손해액을 결정하기 위하여 손해에 관한 새로운 재판이 필요하다고 결론 내린다.

#### IV. 징벌적 손해배상

피고는, 원고가 그의 청구를 Serrano만에 대한 징벌적 손해로 변경했기 때문에 Southwest 출판사에 대한 징벌적 손해의 부과 결정이 파기되어야 한다고 주장

한다. 징벌적 손해배상액에 대하여 어떠한 헌법적 문제도 제기되지 않는 경우, 법원의 “징벌적 손해배상 부과에 대한 심사는 재량권의 남용이 있었는지 여부에 관해서만 이루어진다” Ray v. Miller Meester Adver., Inc., 664 N.W.2d 355, 371 (Minn.App,2003), aff'd, 684 N.W.2d 404 (Minn,2004).

1심법원이 원고의 Southwest 출판사에 대한 청구를 허락하지 않았지만, 1심법원은 위 출판사가 Serrano에게 위 사실 게재를 위임하였는가 하는 문제에 대한 판단을 배심원에게 맡겼을 뿐만 아니라 위 출판사가 징벌적 손해배상책임을 지는지에 대한 판단도 암묵적으로 배심원에게 맡겼다고 할 것이다. “Serrano가 위 신문의 사실을 쓸 권한을 부여받았다”라는 사실을 포함하여 확정된 사실들이 배심원에게 임혀졌다. 배심원들은 위 출판사가 Serrano에게 출판에 대한 권한을 위임하였다고 판단하였다. 피고는, 원고 측이 위 출판사가 Serrano에게 원고에 관한 거짓되고 명예훼손적인 문장을 게재하도록 권한을 부여하였다는 점을 입증하는 데 실패하였다고 주장한다. 그러나 Minn.Stat. § 549.20, subd. 2 (2004) 조항에 따르면,

징벌적 손해배상은 대리인이 다음과 같이 행동하였을 때에만 그 주인 혹은 본인에게 부과될 수 있다 :

- (a) 본인이 그 행동이나 그 행동 방식에 대하여 권한을 부여했거나,
- (b) 대리인이 부적합했고 본인이 그 대리인이 부적합하리라는 큰 가능성을 의도적으로 무시하였거나,
- (c) 대리인이 본인을 위하여 정책을 수립하고 계획수립 수준의 결정을 할 권한을 가진 관리자로서 고용되었고, 또한 그러한 고용관계 아래 행동하고 있었거나
- (d) 본인이나 위 (c)항의 관리자로서의 대리인이, 대리인의 행위의 성격과 발생 가능한 결과를 인식하면서도 그 행위를 추진하거나 승인하는 경우

[5] 이 사건에 있어서, Southwest 출판사의 대리인인 Serrano가 사실을 쓸 권한이 있었다는 점에 대한 자백이 있었고, 또한 Serrano가 위 신문사의 기자와 간부들을 관리하였다는 점에 관한 증거가 있다. Serrano의 직접 감독관은 Serrano가 신문과 관련된 일을 최종 결정하고 “신문에 실릴 뉴스에 대한 문지기로 독립적으로 일할 권한을 가진다”라고 증언했기 때문이다. Serrano는 신문 발행 전에 미리 그의 감독관에게 사실을 제출하도록 요구받지도 않는다. 관련 기록은, Serrano가 정책을 수립하고 신문 발행인을 위한 계획수립 수준의 결정을 할 권한을 가진 관리자로서 고용되었고, 또한 그가, 신문 발행인이 Serrano의 행동에 책임을 져야만 할 정도의 명예훼손적 내용을 출판했을 때 위와 같은 고용관계 아래 행동하고 있었다는 충분한 증거를 포함하고 있다. See *Muehlstedt v. City of Lino Lakes*, 473 N.W.2d 892, 896 (Minn.App.1991) (“징벌적 손해배상은 피고용인이 관리자적 권한을 가지고 있었고 그러한 고용관계 아래 행동하였을 경우 그 고용주에 대하여 부과될 수 있다”). 1심법원은 배심원이 Southwest 출판사에 대하여 징벌적 손해배상을 부과하는 것을 허락한 점에 있어서 재량권을 남용한 바가 없다.

하지만, 징벌적 손해배상의 부과는, 의결과정 문장이 원고의 명예를 훼손하였다는 잘못된 사실인정과 원고가 사실의 비명예훼손적인 부정적 논평에 의해 입은 피해에 대한 배상을 청구할 수 있다는 주장에 근거하고 있다는 점에서 큰 문제가 있다. 따라서 우리는 징벌적 손해배상액의 부과 결정을 파기하고, 피소-패소 문장 만에 의한 손해액을 다시 결정하도록 하기 위하여 1심법원에 이 사건을 환송한다.

## V. 증거에 관한 문제들

### a. 보호된 표현의 사용

[6] 피고는 원고가 “이 사건 명예훼손 소송의 심리 대상을 넘어서는 다른 기사, 사실 및 출판물”을 사용했다고 주장한다. 피고는 어떤 “다른 기사, 사실 및 출판물”이 사용되었는지 특정하지 아니하였는바, 군과 원고의 고용주 사이의 분쟁에 대한 다른 기사 및 위 신문에 의해 게재된 편지들을 가리키는 것으로 추정된다. 그러나 피고는 이러한 출판물들이 명예훼손을 직접적으로 구성하기 위해 사용됐음에 관한 어떠한 증거나 증언도 언급하지 못하고 있다. 대신에, 위 출판물들은 Serrano가 군과 원고의 고용주 사이의 분쟁 결과에 대하여 알고 있었고 그가 피소-패소 문장을 게재함에 있어 실질적 악의를 가지고 있었다는 점을 증명하기 위한 증거로 사용되고 있을 뿐이다. 피고는 사실상, 원고가 명예훼손을 입증하기 위해서는 위 사실 이외의 다른 어떤 자료도 사용하여서는 안 된다고 주장하는 것과 같다. 그러나 이는 관례법에 의하여 지지되지 않는 명제이다. See, e.g., *Hunter*, 545 N.W.2d at 706 우리는 1심법원이 이러한 주장에 근거한 새로운 재판의 요구를 받아들이지 아니한 점에 있어서 재량권을 남용하지 않았다고 판단한다.

### b. 허용할 수 없는 전문증거(傳聞證據)와 근거 없는 추측

[7] 피고는 원고의 명성에 대한 침해를 입증하는 증언은 “허용할 수 없는 전문증거이거나 추측”이라고 주장한다. 우리는 이미 원고가, 피소-패소 문장이 원고의 명성을 침해하였다는 배심원의 사실인정을 지지할 만한 충분한 증거를 제출하였다고 결론 내렸다. 피고는 재판 전 신청절차나 재판절차에서 전문증거에 대한 어떠한 이의도 제기하지 않았다. *Steiner v. Beaudry Oil & Serv., Inc.*, 545 N.W.2d 39, 44 (Minn.App.1996) (일방 당사자가 법정에서 어떠한 증

거에 이의하는 데 실패한 경우, 그 당사자는 일반적으로 어떠한 이의도 할 수 없다.) 피고의 주장은 이유 없다.

c. 전문가의 증언

[8] 피고는 1심법원이 실질적 악의에 관하여 전문가로 하여금 원고를 위해 증언하도록 하였기 때문에 잘못을 저질렀다고 주장한다. 피고는 “전문가적 기준으로부터 극도로 이탈한 것”도 실질적 악의를 입증하기에 부족하다고 주장한다. 그러나 원고의 전문가 증인은 실질적 악의에 대하여 증언하지 아니하였다. 대신에, 그 전문가는 출판업계에의 출판기준에 대하여 증언하였다. 미연방대법원은 公人에 해당하는 원고는 “직업적 기준으로부터 극도로 이탈했다는 것 이상을 증명하여야만 한다”라고 판시했다. Harte-Hanks, 491

U.S. at 665, 109 S.Ct. at 2685. 하지만, 피고는 “법원이 승인된 출판기준에 지나치게 의존해서는 안 될지라도, 원고로서는 정황증거를 통하여 피고의 심리상태를 증명할 수 있다”라는 명제를 간과하고 있다. Id. at 668, 109 S.Ct. at 2686. “동기나 주의에 관한 증거가 실질적 악의 조사와 아무런 연관도 가지지 않는다고 말할 수는 없기 때문이다” Id. 1심법원은 그 사실의 발생이 출판기준을 위반하였다는 전문가의 의견에 관한 증언을 허락함에 있어서 어떠한 잘못도 저지르지 아니하였다.

일부에 대하여 항소 기각, 일부에 대하여 파기, 일부에 대하여 환송한다.

출 처 : Media Law Reporter Vol. 34, No. 19 PP. 1577~1587.  
번 역 : 박재우 판사(이정부지방법원) □

독일 판결

**풍자적 사진으로 표현을 하는 경우 기술적으로 조작된 사진의 사용이 일반적 인격권을 침해한다고만 볼 수는 없다.**

해당조문 : 기본법 제1조 제1항, 제2조 제1항; 민법 제823조, 제1004조;  
예술저작권법 제22조, 제23조.  
연방대법원 2005년 11월 8일자 판결 - VI ZR 64/05  
(함부르크 고등법원)

판결요지

풍자적 사진으로 표현을 하는 경우 기술적으로 조작된 사진의 사용이 일반적 인격권을 침해한다고만 볼 수는 없다.

사실관계

원고는 피고가 몽타주와 같은 사진표현을 전파하는 행위에 대해 즉각 금지할 것을 희망했다. 2000년도에 피고는 자신이 출판한 잡지에서 당시 원고가 이사회

의장으로 있던 도이치텔레콤 회사(Deutsche Telekom AG)의 경제적·재정적 상태에 대하여 보도를 했다. 피고는 깨어지고, 뒤틀려져 있는 회사의 상징의 하나인 커다란 T자 위에 앉아서 물끄러미 위를 바라보고 있는 작업복을 입은 남자의 사진을 기사와 같이 실었다. 원고의 머리 부분 사진은 다른 사람 상체 몽타주 사진 위에 얹혀 있었다. 그 머리사진은 기술적으로 당사자들이 다룰 정도의 범위까지 각색하여 표현되어 있었다. 특히 결정적인 것은 머리가 5%정도 크게 늘어난 것이었다. 피고는 기사의 설명을 위해 그러한 사진사용이 반드시 필요하다고 주장하였으며, 나중에 간행될 잡지에도 문제의 사진을 계속적으로 게재할 것이라고 하였다.

원고는 자신의 얼굴이 미묘한 조작을 매개로 하여 몽타주의 형태로 나타났을 때 부정적으로 변화였기 때문에 그 게재금지를 요구하였다. 본래의 원고 사진과 비교해 볼 때 뺨과 턱은 살이 쪼서 넓어지고, 턱 주변은 뚱뚱해지고 피부는 핏기가 없어 전체적으로 길어진 듯 표현하는 등 기술적 조작은 상당한 영향을 미쳤다. 또한 머리는 몸통에 비해 전체적으로 너무 작고 어깨까지 내려와 붙어 있어서 결과적으로 목이 짧고 굵어 보였다. 지방법원은 금지청구소송을 인용했다. 고등법원은 피고의 항소를 기각했다. 피고의 불승인소원에 대해 선고재판부(erkennender Senat)는 상고를 허용했고, 피고의 상소에 대한 2003년 9월 30일자 판결(VI ZR 89/02, BGHZ 156 S. 206)에서는 지방법원(Landesgericht)과 고등법원(Oberlandesgericht)의 판결은 취소되었다. 이에 대해 제기된 원고의 헌법소원에 대해 연방헌법재판소는 2005년 2월 14일자 결정(1 BvR 240/04 : AfP 2005 S. 171 = NJW 2005 S. 3271)으로 이 판결을 다시 취소하고 사건을 연방대법원으로 원심파기 환송할 것을 지시했다.

## 판결이유

### I.

항소심 재판부(Berufungsgericht)는 원고가 피고의 위법적인 일반적 인격권(기본법 제1조 제1항, 제2조 제1항) 침해로 민법 제823조 제1항과 제1004조 제1항 제2문에 따른 금지청구권(Unterlassungsanspruch)을 가진다고 주장했다. 피고는 그의 풍자적 표현이 기본적으로 표현의 자유(Meinungsfreiheit)에 의한 기본권적 보호를 받는다고 주장할 수 있을 것이다. 하지만 원고는 피고가 청구인의 머리를 교묘한 조작을 통해 부정적으로 변화시켜 표현하는 위법적 방법으로 그의 일반적 인격권을 침해했다는 것이다. 문제를 일으킨 몽타주는 풍자적 복장으로 인해 기본적으로 기본법 제5조 제3항 제1문의 예술개념에 해당한다. 하지만 원고를 변형시켜 표현한 것은 적절하지 않은 사실주장에 해당하여 더 이상 정당화될 수 없다. 원고의 머리를 전형적인 풍자의 형태가 아니라 사실에 가깝게 표현하는 방식은 별개의 관찰에 가깝다는 것이 재판부의 주장이다.

### II.

항소심 재판부의 판단은 2005년 2월 14일자 연방헌법재판소 판결(1 BvR 240/04)을 근거로 한 상고심의 법적 심사과정에서 모든 논점에 대해 지지를 받지 못했다. 항소심재판부의 확정판결은 문제가 된 사진몽타주의 전파로 일반적 인격권 침해가 발생하기 때문에 민법 제823조, 제1004조와 예술저작권법 제22조 이하에 근거한 금지청구권의 인정을 정당화하지 않는다.

1. 연방헌법재판소의 판결에 따라 일반적 인격권은

개인이 그가 어떻게 공중에게 드러내는가에 대하여 스스로 결정할 권리를 보장한다(BVerfGE 35, S. 202 [220f.] = AfP 1973 S. 423; BVerfGE 63 S. 131 [142] = AfP 1983 S. 334; BVerfGE 101 S. 361 [380] = AfP 2000 S. 76 참조. 그리고 연방 헌법재판소 2005년 2월 14일자 판결 - 1 BvR 240/04 참조). 이러한 일반적인 인격권의 표현으로써 자신의 사진에 대한 권리는 예술저작권법 제23조 이하에 따른 허가나 그 밖의 정당성의 근거가 없는 한 기본권 보유자를 사진의 전파로부터 보호한다. 일반적 인격권은 어떤 사람이라고 믿게끔 그러한 잘못된 인상을 주는 기술적으로 조작된 그림의 전파로부터도 보호를 받는다(연방헌법재판소 2005년 2월 14일자 결정 - 1 BvR 240/04 참조).

2. 일반적 인격권은 기본법 제2조 제1항의 유보로 인한 제한을 여전히 받는다.

a) 전술한 바와 같이 연방헌법재판소의 결정에 따라 선고재판부가 본 사건에서와 같은 예술적 사진표현(Bildaussage)은 기본법 제5조 제1항에 따른 헌법상의 보호범위에 해당하고, 사진표현이 공중에게 관심을 불러일으키는, 예컨대 도이치텔레콤 회사의 상황과 그와 관련한 문제가 원고의 책임이라는 주제의 보도기사를 설명하기 위해 필요하다고 판시한데 대해 아무런 문제제기는 없었다. 따라서 사진표현은 보도기사의 논증에 기여하게 됨으로써 그 기본권적 보호를 받는다.

b) 마찬가지로 연방헌법재판소는 선고재판부가 법적 판단을 할 때 몽타주사진을 풍자적 표현에 귀속시키고, 그 때문에 원래의 의미를 이해하기 위해 풍자와 같은 표현방식으로부터 자유로워야 하며, 그 다음으로 배후에 숨겨져 있는 표현의 의미를 전달하기 위해 연방헌법재판소의 판결내용을 인용했지만 아무런 이의를 제기하지 않았다(BVerfGE 75 S. 369 [377 f.] = AfP 1987 S. 677; BVerfGE 86 S. 1 [12] = AfP

1992 S. 133 참조). 선고재판부는 원고를 묘사할 때 원고가 도이치텔레콤 회사의 문제점에 대해 고쳐하는 모습을 보이지 않고 군림하고 있다는 것을 상징화해야 한다는 선심재판부의 판결에 동의하는 판결을 내렸다.

c) 하지만 연방헌법재판소는 머리의 묘사와 이에 관한 사진조작이 별도로 평가되어야 하는 것이 아닌, 풍자라는 틀 내에서 몽타주사진을 종합적으로 고찰해야 한다는 선고재판부의 견해에 대해 의문을 제기했다.

aa) 따라서 기술적, 특히 인식할 수 없을 정도의 조작으로부터의 인격권보호는 사진묘사가 왜곡된 풍자적 사안으로 변화하였기 때문에 그것만 분리되어 고려되지는 않는다는 것이다. 풍자적 표현의 법적 평가에 대한 연방헌법재판소의 판결은 그러한 상황에서 인격권보호를 기본적으로 제한하거나 도외시하지 않는데 있다. 다만 연방헌법재판소는 이 사건의 풍자적 표현에서 드러난 것처럼 과장됨(Ubertreibungen), 일그러짐(Verzerrungen), 생소함(Verfremdungen) 등을 표현의 수단으로 사용하여 하나의 구조 속에 귀속되어졌기 때문에 인격권과 충돌하는 커뮤니케이션 기본권의 보호로부터 우선적으로 벗어나지 않도록 하고자 하였다. 종합적 고찰은 예술작품의 개별적 표현들이 분리되어 전체표현의 보호 또는 전체표현의 부분으로서의 개별적 표현의 보호가 침해될 때 구속력 있게 실행되어야 함을 의미한다. 따라서 먼저 표현의 핵심을 잘 파악하고, 인격권보호의 기본권을 고려하여 그것이 기본법 제5조와 일치하는지를 심사해야 한다. 그러므로 문제가 된 표현의 핵심적인 내용이 하나의 가치를 담고 있다면 그것이 혐담의 성격을 가지고 있지는 않는지 심사해야 한다. 이에 대해 예술적 표현이 단지 사실보도만을 내용으로 담고 있는 경우에는 그것이 진실인지 혹은 그 밖의 방식으로 정당화할 수

있는지를 설명하면 된다는 것이다.

bb) 하지만 법적 평가가 예술적 표현이 담고 있는 핵심적 의미를 파악하는 것만으로 제한되지는 않는다. 오히려 예술적 표현에 담겨있는 비유적 표현이 사람을 무시하는 내용을 담고 있는지(BVerfGE 75 S. 369 [378] = AfP 1987 S. 677; BVerfGE 86 S. 1 [12] = AfP 1992 S. 133 참조) 또는 다른 방식으로 인격권을 침해하고 있는지를 심사해야 할 것이다. 이 때 비유적 표현의 평가에 대한 기준은 선택된 표현방법이 본질적으로 생소한 경우 표현의 핵심적 내용에 대한 평가와는 다르고 통상적인 경우 덜 엄격하다는 점을 주의해야 한다(BVerfGE 75 S. 369 [378] = AfP 1987 S. 677 참조). 몽타주사진의 비유적 표현에 대한 헌법적 보호는 개별적 부분들이 여전히 일그러진 모습으로 작용할 때 고려되지 않는 것은 아니다. 기술적 조작으로 원고의 얼굴이 변하는 경우에 이러한 방식으로 표현이 사진의 형태로 전환하는 부분에서 독립된 인격적 중요성(Personlichkeitsrelevanz)을 기대하게 된다.

cc) 사진그래픽으로 머리를 표현하는 것은 조작에도 불구하고 여전히 청구인과 동일인임을 증명할 수 있지만 기술조작에 의한 적절치 않은 표현들을 내포하고 있다. 어느 정도까지 그러한 침해가 풍자적 표현구조 내에서 감수될 수 있는지는 독자(Betrachter)들이 사진표현이 기술조작으로 변한 사실을 인지하는지, 그리고 그 때문에 현실도 사진 속에서와 같을 것이라는 잘못된 판단을 하지 않는지 여부에 달려 있다. 예컨대 잘못된 표현의 인식은 대개 풍자적 표현 내에 존재하는 것이다. 하지만 이 사건의 경우에는 그러하지 아니다. 몽타주에 사용한 머리사진은 그래픽에 의한 사진모사이어야 하고, 이는 독자에게 얼굴표정의 조작이라는 아무런 근거를 제공하지 않는다. 또한 통상적 표현이 가공의 성격을 명확하게 인식할 수 있게 하는 것으로부터는 그러한 근거가 도출

되지 않는다.

문자를 사용하지 않는 사진모사는 사진을 수단으로 그 안에 있는 사람에 대한 정보를 제공한다. 사진은 신뢰를 암시하고 있고, 독자는 사진속의 사람이 보이는 것과 같이 실제로도 그렇다는 인식을 가진다. 그러나 이러한 가정은 오늘날 비교적 간단하게 기술적 조작을 통하여 쉽게 발생하는 것처럼 사진조작에 의해 변화된 모습에서는 옳지 않다. 인격권의 주체는 그 스스로를 보이고 싶어 하는 바를 제3자도 그렇게 인식하기를 바랄 그러한 권리는 가지지 아니한다(BVerfGE 97 S. 125 [148 f.] = AfP 1998 S. 184; 97 S. 391 [403] 참조). 그러나 사진의 예술적 표현에 대한 동의가 없음에도 제3자가 사진을 볼 수 있게 된 경우 사진표현이 조작에 의해 왜곡되지 않도록 할 권리는 가진다. 어쨌거나 순수한 기술로 모사가 되고 표현내용이 간단치 않아 변화의 정도를 넘어선 경우 그러한 예술적 표현은 적절치 않은 것이다. 그러한 사진조작은 그것이 좋은 의도를 가졌든 나쁜 의도를 가졌든 또는 독자가 그러한 변화를 장점, 또는 단점으로 평가하는지와 관계없이 인격권을 침해하게 된다. 항상 사진표현에 내포되어 있는 사실주장은 사진을 표현하게 하는 현실과 적절치 않은 관계에 있는 것이다.

dd) 거짓된 표현행위도 의사적 자유의 기본권적 보호범위에 포함된다. 헌법이 전제하고 있는 의사형성에 기여할 수 없는 거짓 정보는 표현의 자유의 관점에서 보면 그 보호가치가 없다(BVerfGE 54 S. 208 [219] = AfP 1980 S. 151; BVerfGE 61 S. 1 [8] = AfP 1982 S. 215; BVerfGE 94 S. 1[8] 참조). 그래픽에 의한 사진모사를 사용할 때 독자가 사진조작을 인식할 수 없으면, 결과적으로 독자는 그러한 변화를 풍자적 표현에 전형적인 생소하고 일그러지는 부분으로 해석하지 않게 되고, 오히려 의사형성을 위해 그 풍자적 가치가 없다고 평가하게 될 것이다. 사진에

의한 모사의 조작부분이 사진표현의 '부분'이나 '부수적 표현'으로 의미가 감소하는 것이 아니라 그로부터 분리될 수 있는 자율성을 가지는 표현으로 된 상황에서 인격의 보호를 위한 독립적인 평가를 필요로 하는 것이다.

d) 문제가 된 사안에서 기술적으로 피할 수 없는 변화의 정도를 넘어선 원고 얼굴의 조작이 있었는지 여부와 독자들이 그를 인식할 수 있었는지에 대해 상고심은 결정적으로 설명한 바 없다. 여러 단계에 걸쳐 사진 조작이 있었고, 이에 대해 사용된 청구인의 얼굴사진이 기술적으로 5% 길이가 늘어나 버렸다는 것만을 피고가 인정했다고 원고는 설명했다. 지방법원과 고등법원은 원래 사용된 사진의 심각한 조작과 사진모사의 엄청난 변화로 원고가 부정적 영향을 받았다는 것을 인정했다. 연방대법원은 법적 견해를 이유로 사진변화의 법적 귀속을 결정짓지 않고 열어놓을 수도 있었을 것이다. 결정적인 것은 원래의 원고 사진과 비교하여 좀 더 주의 깊게 관찰하면 알아볼 수 있었는지, 그리고 그 때문에 인격권이 언급할 수 없을 정도로 침해되었는지에 대해서는 아무런 의문도 제기되지 않았다는 것이다.

3. 이를 근거로 항소심 재판부는 판결에 따라 본래 사용된 사진의 조작에 의한 원고의 인격권 침해를 인정하지 않았을 것이다. 이는 특히 원고가 주장하는 바와 같이 기술적으로 피할 수 없는 범위의 밖에 있어서 독자가 인식할 수 없는 여러 단계에 걸친 사진 조작이 있는 경우를 의미한다. 어떤 경우에도 사진모사는 사진이 순수한 기술에 의한 묘사와 표현내용에 있어 불명확한 변화의 정도를 넘어서 변한 경우에는 적절치 않은 것이 된다. 따라서 항소심재판부는 이에 필요한 확신에 대해 좀 더 명확하게 증명했어야 했다. 사전에 원고의 실체적 외관의 변화를 본래의 사진과 비교하여 좀 더 주의 깊게 관찰해 볼 때 이를 알 수 있는지와 그로 인해 인격권 침해가 말할 수 없을 만큼 침해되었는지에 대해서는 평가할 수 없다. 왜냐하면 인격권의 보유자는 그가 보이기 원하는 것처럼 제3자에게 인식되어지게 할 권리를 갖고 있지 않기 때문이다(BVerfGE 97 S. 125[148 f.]; 97 S. 391 [403] 참조).

출처 : AfP 37. Jahrgang Heft 1 - 2006 SS. 54-56

번역 : 권 형 둔 (공주대학교 법학과 교수)



영국 사례 1

**사진촬영을 인지할 수 있는 상황이라면 동의 없이 촬영한 사진에 대해 문제를 제기할 수 없다**

영국 PCC는 아이슬 위스의 파스칼 퀴글리가 「주우 매거진」 5월 12~18일자 『아빠와 똑같이』 제하의 기사에 대해 제기한 불만신청을 받아들이지 않았다. 불만신청인은 주우 매거진 측이 문제의 기사에 그의 10살 난 딸이 FA Cup 경기에서 첼시가 리버풀에 패하자 모욕적인 제스처를 취하고 있는 사진을 부모의 동의 없이 얼굴 모습이 정확히 드러나도록 사용하는 등 PCC 윤리강령의 여섯 번째 조항(아동 보호)을 위반했다고 주장했다. 이에 대해 주우 매거진 측은 사생활 보호 차원에서 아동의 얼굴이 명확히 드러나지 않도록 할 필요가 있지만 이번 기사의 경우 첫째, 불만신청인과 그의 딸은 축구 경기장이라는 공공장소에 있었고, 둘째, 사진의 주제는 딸과 불만신청인이 다른 사람들을 향해

모욕적인 제스처를 취하고 있다는 것으로 이들의 행동이 정당하게 비난 받을 만한 일이었다고 판단했기 때문에 특별한 조치를 취하지 않았으며 또한 아동보호 조항을 위반한 것도 아니라고 말했다.

이 사건에 대해 PCC는 대부분의 경우, 많은 사진기자들과 TV 카메라 그리고 수만 명의 관중들이 모인 공공장소에서 찍힌 아동의 사진이 아동의 삶을 간섭하는 것은 아니라고 판단했다. 또한 PCC는 부모의 동의를 받지 않고 기재하는 모든 아동의 사진이 모두 윤리강령을 위반하는 것이 아니며 사진의 주제, 사진이 보도된 배경과 방식, 사진이 찍힌 방법 등을 모두 신중히 고려할 필요가 있다고 덧붙였다.

한편 PCC는 문제의 사진이 군중 속의 순수한 어린이의 사진

과 대비되는 점은 소녀의 반사회적 제스처가 그의 아버지(불만신청인)와 연결되어 있기 때문이라고 언급했다. 당시 불만신청인은 나치식 경례 자세를 취하고 있었으며 이 때문에 경찰에 연행되었다.

PCC는 윤리강령을 보면 '16세 이하의 아동은 보호자의 동의 없이 그들의 복지와 관련된 사진을 찍을 수 없다'고 명시되어 있다는 점을 인정했다. 그러나 PCC는 보호자인 불만신청인이 사진을 사용하는 것에 적극적으로 동의하지 않았을지 모르지만 사진이 찍힐 당시의 배경과 상황을 유심히 볼 필요가 있다고 밝혔다. 불만신청인은 매우 큰 스포츠 행사에 참석했으며 많은 사람들이 불만신청인과 그의 딸을 볼 수 있었다. 또한 불만신청인은 신문기자에게 사진을 찍히거나 심지어는 TV에도 출연할 가능성이 있다는 것을 분명하게 인지하고 있었다. 이러한 상황으로 볼 때, 언론사 측에서는 불만신청인이 그의 딸과 함께 문제의 제스처를 취하는 것에 대해

취재가 이루어지는 것을 상관하지 않는다고 충분히 간주할 수 있고 이는 곧 불만신청인이 사진 촬영

에 동의한다는 것을 함축하고 있는 것이라고 PCC는 밝혔다. □

챙기려는 탐욕스러운 기회주의자인 불만신청인을 폭로하는 것이라고 밝혔다. 신문사 측은 불만신청인이 게임기를 경매에 내놓고 높은 이득을 보려했다고 비판했다. 또한 신문사 측은 이러한 불만신청인의 태도를 보도하는 것과 그의 사진을 게재하는 것은 충분히 대중이 관심을 가질 만한 일이라 판단했고 불만신청인이 사진기자를 집안으로 초대해서 그의 어린 아들을 촬영할 수 있게 했으므로 신문사는 아들의 사진 대신 불만신청인의 사진을 사용해도 불만을 가질 수 없을 것이라 생각했다고 말했다.

영국사례 2

**대중의 정당한 관심을 넘어서는 내용과 사진을 공개하는 것은 사생활 침해로 볼 수 있다**

영국 PCC는 웨스트 브롬위치의 크리스토퍼 본이 「선데이 머큐리」를 상대로 제기한 불만신청에 대해 일부 인용 결정을 내렸다. 불만신청인은 지난 2005년 12월 14일에 『XBox 불행에 돈을 지불한 아빠』라는 제목으로 선데이 머큐리 지에 실린 기사가 정확하지 않고 독자에게 오해를 불러일으키게끔 해 PCC 윤리강령의 첫 번째 조항(정확성)을 위반했으며 또한 동의 없이 자신의 사진을 게재했기 때문에 윤리강령의 세 번째 조항(사생활)을 위반했다고 주장했다. 이에 대해 PCC는 윤리강령의 세 번째 조항 위반에 대해서는 인정했지만 첫 번째 조항에 관한 불만신청인의 불만은 인정하지 않았다.

문제의 기사는 불만신청인이 eBay에서 경매로 팔아 이득을 챙길 목적으로 마이크로소프트사의 게임기인 'XBox 360' 30대를 샀다고 보도했다. 불만신청인은 기

사가 자신을 “영국에서 가장 탐욕스런 사람”, “오늘날의 스크루지”, “파렴치한 사람” 등으로 묘사하면서 게임기를 팔아 챙길 수 있는 금액의 액수를 정확하게 기재하지 않는 등 윤리강령의 첫 번째 조항을 위반했다고 강력하게 주장했다.

한편 불만신청인은 신문사의 인터뷰 요청은 받아들였지만 단독으로 사진 촬영하는 것은 허락하지 않았다. 다만 자신의 아들이 게임기와 함께 있는 사진을 촬영하는 것은 동의했다고 말했다. 불만신청인은 그러나, 기사가 자신을 비판하는 내용으로 채워졌으며 자신이 동의하지 않았던 자신의 사진이 촬영을 동의했던 아들의 사진 대신 기사에 실렸다고 주장하면서 동의 없는 사진 촬영 및 게재에 대해 강력하게 항의했다.

이에 대해 신문사 측은 기사의 핵심 내용은 크리스마스 시즌에 XBox에 대한 수요가 폭증할 것을 예상, 이를 이용해 상당한 이득을

PCC는 기사가 불만신청인을 “영국에서 가장 탐욕스러운 사람”이라고 표현한 것은 신문사 측의 강경한 견해였지만 충분히 보도를 통해 표현할 수 있는 수준이라고 판단했다. PCC는 지금까지 독자들은 이러한 표현이 사실에 부합하는지 여부를 알아서 판단할 수 있었고 그러한 표현이 사건의 팩트만을 관찰한 것이 아님을 기사가 비판하는 방식을 통해 알 수 있었다고 밝혔다. 또한 게임기를 팔아 버는 금액의 액수에 대한 기사 내용 역시 크게 잘못된 점은 없었다고 PCC는 판단했다. 이를 근거로 PCC는 문제의 기사가 윤리강령의 첫 번째 조항을 위반하지 않았다고 판단했다.

한편 PCC는 신문사 측이 세 번째 조항을 위반했다는 불만신청인의 주장은 받아들였다. PCC는 불만신청인이 자신의 사진을 촬영하고 기사에 포함시키는 것을 거부했다는 사실을 확인했으며 불만신청인의 사생활이 충분히 보호되어야 하는 곳인 집에서 이러한 사진을 은밀히 찍는 것은 충분히 납득할만한 이유가 필요하다고 밝혔다. 신문사 측은 계입기를 되팔며 돈을 벌려는 불만신청인의 행동에 문제가 있음을 강력하게 주장했지만 PCC는 신문사 측이 불만신청인의 사진을 기대하는 대중의 관심 수준을 지나치게 넘어선 보도

를 한 것이라고 판단했다. 즉, 예를 들어 불만신청인이 범죄를 저질렀거나 심각한 잘못을 한 것은 아니며 불만신청인이 XBOX를 사게 될 사람들에게 사기를 치려는 것이라는 증거 역시 충분치 않다고 PCC는 보았다. 따라서 이 때문에 자신의 사진을 게재한데 대한 불만신청인의 요청을 신문사 측이 무시할 수 있을 만큼 대중들이 관심을 갖고 있는 사안이라 보기 어렵고 불만신청인의 사생활을 침해한 것은 더더욱 정당화 될 수 없기 때문에 윤리강령 세 번째 조항에 관한 불만은 인정한다고 PCC는 밝혔다. □

고 요구했다. 또한 불만신청인은 보도 내용 중에 환자의 이름이나 기타 세부적인 사항 등이 명확히 제시되어 있지 않기 때문에 보도 내용의 정확도를 알 수 없다고 주장했다. 이어 불만신청인 측은 신문사 측이 신속하고 타당한 후속 기사로 정보의 균형을 맞춰야 한다는 호주 신문평의회 원칙을 위반했다고 주장했다.

불만신청인의 주장에 대해 신문사 측은 최초의 자료 제공자의 이름과 신분이 공개되면 그들이 불이익을 받을 것이 우려되어 내부 고발자의 신원보호를 약속했고 이에 따라 정확한 제보자의 신원을 밝힐 수 없었다고 주장했다. 또한 신문사 측은 기사의 내용은 불만신청인 측을 잘 알고 있는 정확한 정보통으로부터 나온 것이라고 덧붙였다. 신문사 측은 문제의 기사가 보도된 다음날 3면에 걸쳐 『응급구조대, 주장을 반박』 제하의 기사를 통해 구조대장과 주무 장관이 신문의 주장을 부정하고 있다는 내용을 보도했다.

호주 신문평의회는 불만 신청이 제기된 기사가 보도된 다음날 이에 반대하는 주장을 담은 기사를 3면에 걸쳐 게재한 것은 신문사 측이 불만신청인의 정당한 반론권 보장 의무를 부분적으로 이행한 것이라 판단했다.

그러나 호주 신문평의회는 공공

## 호주 사례 1

### 기사의 균형성이 충분히 갖춰지지 않은 기사에 대한 불만은 인정할 수 있다

호주 신문평의회는 퀸스랜드 응급구조대가 「데일리 머큐리」를 상대로 제기한 불만신청을 일부 인정했다.

불만신청인은 데일리 머큐리가 지난 2월 17일자 『앰블런스의 서투름이 목숨을 앗아가다』라는 제하의 기사에서 “맥케이 앰블런스 통신 센터가 2004년 2월 문을 닫고 록햄턴 지역으로 옮겨진 결과 최소 한명의 환자가 사망했다”,

“맥케이 앰블런스 서비스 직원의 높은 사직율과 회사 내의 괴롭힘, 협박에 관한 주장 그리고 록햄턴의 000번 발차 담당자들이 잘못된 길을 알려주었다는 주장이 있다”는 내용 등을 보도해 피해를 입었다며 호주 신문평의회에 불만신청을 냈다. 불만신청인 측은 보도 내용이 불만신청인에 대한 심각한 비난을 담고 있다고 주장하고 사망사건에 대한 세부사항을 밝히라

기관이 관련된 사망사건에 대한 주장을 보도하기 위해서는 세부적인 증거들이 충분해야 하고 비록 불만신청인의 입장이 신문에 실리면서 독자들이 양 측의 주장을 객

관적으로 살펴보고 평가할 수 있는 조건이 갖춰지기는 했으나 문제의 첫 번째 기사 자체는 균형적이지 못했으므로 이 부분에 대한 불만신청은 인정된다고 밝혔다. □

### 뉴질랜드 사례

#### 보도의 내용에 대한 근거가 충분하다면 언론사에 책임을 물을 수 없다

뉴질랜드 신문평의회는 사이암 선더 아가왈이 어클랜드 지역에서 2주마다 발행되는 영문신문 「인디언 뉴스링크지」에 대해 제기한 불만신청을 받아들이지 않았다. 아가왈은 인디언 뉴스링크지가 지난 3월 12일 『인도 대표 파문, 소환』 제하의 기사에서 “웰링턴의 행정부는 상원 위원의 업무에 관여하는 것을 반대했다”라고 보도한 것에 대해 “정확한 진술이 아니다”라며 뉴질랜드 신문평의회에 불만신청을 냈다.

불만신청인은 보도가 나간 이후 논란이 일자 인디언 뉴스링크지의 편집장에게 이메일을 보내 “웰링턴 행정부는 상원 위원의 업무에 관여하는 것을 반대했다”는 진술이 거짓이라고 해명했다. 불만신청인은 1년 전 같은 신문에서 『텔리, 상원 위원을 조사』라는 제목으로 보도된 기사를 인용하며, 전반적인 보

도를 할 때는 예전 발행물도 참고했어야 한다고 주장했다. 하지만 불만신청인의 편지는 신문이 한번 발행될 때마다 200여 통의 편지가 오기 때문에 모두 실을 자리가 없다는 이유로 게재되지 않았다.

불만신청인은 편집장이 의도적으로 독자들을 혼란스럽게 만들고 잘못된 정보를 전달하는 등 정확도와 공정성에 대한 원칙을 위반했다고 주장했다. 또한 불만신청인은 오보를 편집장이 정정하지 않았으며 사실과 의견 사이의 뚜렷한 구분을 지어야 한다는 원칙이 지켜지지 않았다고 강조했다. 이에 대해 신문사의 편집장은 불만신청인이 참조한 두 편의 기사가 개별적인 내용을 담고 있다고 반박했다. 편집장은 문제가 제기된 기사는 인도 상원 위원이었던 하리쉬 도그라에 대한 뉴질랜드 정부의 불간섭에 관한 내용이었고

1년 전에 게재된 기사는 웰링턴의 인도 상원위원회에서의 비자 승인 지체에 대한 불만을 다룬 기사라며 불만신청인이 두 개의 기사를 혼동한 듯 하다고 밝혔다.

신문사 측은 원래의 기사에 대한 입장을 고수했고 편집장 또한 독자들이 잘못된 정보를 얻은 것이 아니라고 주장했다. 편집장은 독자들의 의견을 중요시한다고 밝히고 만약 기사가 부정확하거나 오해를 불러 일으켰다면 하나의 불만신청으로 끝나지 않았을 것이라고 항변했다. 또한 편집장은 만약 필요하다면 추후에 발행되는 신문에 불만신청인의 편지를 담은 정정보도를 할 용의가 있다고 밝혔다.

뉴질랜드 신문평의회는 불만의 원인이 된 기사는 올해 초 뉴질랜드 정부와 국회는 이 일에 대해 “완전한 침묵”의 입장을 고수한다는 윈스턴 피터스 외교부 장관의 말을 명백하게 인용하고 있다고 밝혔다. 신문사 측은 외교상의 사고가 일어나는 것을 두려워 한 나머지 정부와 정치인들이 비공식적인 자리에서도 이 문제에 대해 논하기를 꺼려한다고 밝히고 있다. 이에 대한 여러 보도는 행정부가 상원위원회의 업무에 관여하기를 반대했다는 결론을 뒷받침해주고 있다고 뉴질랜드 신문평의회는 판단하고 불만신청인의 불만을 인정하지 않았다. □

# 언론과 법

## 언론소송과 판결

### 인터넷 실명제 의무화. 내년 상반기 17개 포털, 12개 언론사 우선도입

온라인상의 명예훼손이나 사생활 침해 등을 막기 위해 포털이나 인터넷 미디어 게시판에 글을 올릴 때 본인 여부를 확인하는 제한적 본인 확인제가 대형 사이트부터 내년 상반기 중 도입된다. 정부와 열린우리당은 28일 인터넷 실명제 도입을 위한 '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안'을 올 정기국회에서 처리하기로 했다.

변재일 제4조정위원장은 "사이트 이용자가 게시판에 글을 올릴 때 본인확

인 절차를 의무적으로 거치도록 하는 장치를 정보통신서비스 사업자에게 마련토록 했다"며 "잠정적으로 1일 방문자수 기준으로 포털 30만 명, 미디어 20만 명 이상인 사이트에 대해 추진하기로 했다"고 밝혔다.

당정은 다만 사용자가 실명으로 가입해 본인임이 확인되면 이후엔 필명이나 별도 ID를 사용할 수 있도록 했다.

이 기준을 적용하면 네이버, 다음 등 17개 포털사이트와 조인스닷컴, KBS 등 12개 언론사 사이트가 도입 대상이

된다.

변위원장은 "구체적인 도입 대상은 대통령령에서 정하기로 했다"며 "특히 미디어는 과급력이 크기 때문에 1일 방문자수 기준을 더 낮추는 방안을 검토하기로 했다"고 말했다.

블로그나 커뮤니티처럼 서비스 제공자가 직접 관리하지 않는 부분은 적용 대상에서 제외하기로 했으나, 약관을 통해 실명제를 권고할 수 있는 근거조항을 두기로 했다.

경향신문 2006년 7월 29일

### 이백만 수석, 조선일보 상대 정정보도청구 소제기 "청와대는 성장엔진에 브레이크 걸어야 한다고 한 적 없다"

이백만 대통령비서실 홍보수석비서관은 19일 "허위보도로 인해 명예훼손 및 국민들의 오해를 불러일으켰다"며 조선일보를 상대로 정정보도 청구소송을 서울중앙지법에 냈다.

이 수석은 소장에서 "청와대는 '성장엔진에 브레이크를 걸어야 한다'고 주장한 사실이 없는데도 지난 3월 10일자 '성장은 빈곤에 가장 좋은 해독제'라는 칼럼을 통해 허위보도를 했다"고 밝혔다.

이 수석은 "조선일보가 칼럼을 통해 양극화 문제의 원인과 해결방안을 모색하려고 시작한 청와대 양극화 시리즈 1편 '기적과 절망, 두 개의 대한민국'의 진의를 왜곡했다"고 주장했다.

그는 또 "자신이 작성, 게재한 글을 왜곡 인용해 청와대 홍보수석실이 국민들의 분노를 선동하고 국가 경제정책을 잘못 홍보하고 있는 것처럼 왜곡함으로써 홍보수석비서관이자 공직자로

서의 명예를 중대하게 훼손하고 국민들에게 잘못된 정보를 전달했다"고 설명했다.

이 수석은 "이 사건 보도는 단지 '브레이크'란 말을 꼬투리 잡아 '성장엔진에 브레이크를 걸어야 한다'고 주장했다'거나 '노무현 정부 들어서 경제성장이란 말은 불운한 단어가 되었다'라는 식으로 의도적으로 왜곡했다"고 강조했다.

이데일리 2006년 7월 19일

### 김장배 전(前) 울산교육위원장 조선일보 상대 소송 기각

김장배(67) 울산시교육위원회 전 의장이 조선일보와 취재기자를 상대로 제기한 명예훼손 손해배상청구 소송이 기각됐다. 울산지법 민사1단독 백승엽 판사는 13일 "조선일보 보도는 공공의 이익을 위해 사실관계를 바탕으로 진실을 알리려는 언론의 정당한 취재보도활동"이라고 기각 이유를 밝혔다. 또 "울산시교육위 의장은 높은 도덕성이 요구되는

공적인 자리로서, 상식을 넘는 특혜의혹이 제기된 데 대해 언론의 감시와 비판은 당연한 책무이며, 언론과 표현의 자유가 쉽게 제한되어서는 아니된다"고 덧붙였다.

조선일보는 지난 2003년 울산시교육연구단지 건립부지 선정과정에서 김 전 의장과 그의 장남 등 특수관계인 소유의 땅이 40% 가까이 포함됐고, 공시지가가

최저수준인 김 전 의장 등의 땅이 가장 높은 수준의 토지보상을 받은 점 등에 대한 특혜의혹을 제기했었다.

이에 대해 김 전 의장은 지난해 10월 "악의적인 허위보도"라며 조선일보와 취재기자를 상대로 각각 1억 원 씩의 손해배상을 청구하는 소송을 냈었다.

조선일보 2006년 7월 14일

## 신문발전위 “조선·중앙 사설 명예훼손” 정정보도 청구

신문발전위원회는 “〈조선일보〉와 〈중앙일보〉가 6일치 사설에서 사실과 다른 근거 없는 주장으로 명예를 훼손했다”며 두 신문에 6일 정정보도를 청구했다. 신문발전위는 ‘언론 약법 입법의 바람잡이 역할을 맡았던 이 정권의 친위 언론단체 출신들이 신문발전위를 주무르고 있다’는 조선일보 주장에 대해 “신문발전위는 정부 기구가 아니라 신문법에 따라 설립된 독립기구이고 위원들은 국회의장·한국신문협회·한국언론학회·전국언론노조 등 여야, 신문업

계, 학계, 시민단체에서 추천한 인사들”이라고 반박했다.

신문발전위는 “조선일보의 주장은 사실과 다를 뿐 아니라 위원들의 명예를 훼손하는 것”이라고 지적했다.

신문발전위는 중앙일보가 ‘정부에 비판적인 주요 신문에 대해선 위헌 결정이 난 시장지배적 사업자니 뭐니 하면서 신청을 제한해 놓고, 권력 편에 선 신문에는 국민의 세금까지 끌어다 지원한다’고 주장한 데 대해서도 “정부에 비판적이라는 이유로 신청을 제한한 적

이 없다”며 “종합일간지 가운데 3곳만 신문발전기금을 신청했고 심사 기준은 편집권의 독립과 독자 권익 보호 등 신문법의 근거 조항에 따라 만들었다”고 반박했다. 또 “신문발전기금 지원 신청 마감 때까지 일간 신문사들이 발행부수를 신고하지 않아 시장점유율 자체를 알 수 없었기 때문에, ‘시장지배적 사업자’에게 신청을 제한했다”는 내용도 사실이 아니다”고 밝혔다.

한겨레신문 2006년 7월 7일

## 조선일보 ‘스타벅스’ 논란 법정행

### 7월 초 KBS ‘미디어포커스’ 상대로 1억 3,000만 원 손해소

조선일보사와 김덕한·손정미 기자가 KBS 〈미디어포커스〉에서 조선일보가 스타벅스에 대해 사적인 감정을 갖고 스타벅스를 공격하는 것처럼 기사를 작성했다고 보도해 명예를 훼손당했다며 KBS와 〈미디어포커스〉 김대영 기사를 상대로 손해배상청구 소송을 제기한 사실이 뒤늦게 알려졌다. 소송가액은 KBS 1억 원, 김 기자 3,000만 원이다.

이들은 지난 7월 서울남부지법에 제기한 소장에서 “KBS가 조선일보의 일부 기사만을 끄집어내 ‘날선 공격’을 가했

다고 단정하는 것은 사건의 실체를 심각하게 왜곡하는 것”이라며 “김덕한·손정미는 기자 본연의 자세를 외면한 채 근무하는 회사의 이익을 위해 타인에게 해코지나 일삼는 ‘사이비 기자’들로 오해를 받게 됐고, 조선일보는 일선 기자들을 취재보다는 광고나 협찬 따오기나 동원하는 ‘사이비 언론사’로 오해를 받게 되었다”고 주장했다.

이어 이들은 “KBS의 보도로 말미암아 막대한 정신적 피해를 입었을 뿐만 아니라, 상당한 물질적 손해를 입을 처지

에 놓이게 되었다”며 손해배상 청구소송 제기 이유를 밝혔다.

앞서 〈미디어포커스〉는 지난 4월 1일 ‘이슈&비평’ 코너에서 다른 언론사의 보도나 칼럼 등의 반응과 인터뷰를 통해 “스타벅스 매장에 비치된 중앙일보 신문무인판매대 때문에 조선일보와 중앙일보 두 언론사가 감정이 상했다는 관측이 나오고 있다”며 “조선일보의 스타벅스 비판기사가 의심을 받을 소지가 있다”고 보도한 바 있다.

미디어오늘 2006년 8월 14일

## 포털사 뉴스제공 허와 실 - 기사 전제하며 입맛대로 가공

인터넷 포털은 언론인가, 아닌가. 현행 법령상으로는 아니지만 실질적으로는 이미 언론 기능을 하고 있다는 의견이 지배적이다. 포털이 하고 있는 기사 선택과 화면 배치 등은 언론 행위에 해당하며, 수용자들은 포털을 언론으로 받아들이고 있다는 것이다. 포털에 책임성을 요구하는 목소리도 높아지고 있다. 2000년을 전후해 부가 서비스 개념으로 시작했던 인터넷 포털들의 뉴스 서비스는 2001년 9.11테러, 2002년 한·일 월드컵과 대통령선거 등 대형사건에서 위

력을 발휘했다. 자연스레 포털의 뉴스 서비스 비중이 늘고 서비스 형태도 다양화됐다.

온라인 미디어랩인 ‘나스미디어’가 최근 6~59세 남녀 네티즌 5,000명을 대상으로 조사했더니 응답자의 46.7%가 인터넷에서 뉴스를 본다고 답했다. 특히 인터넷 뉴스 소비자의 90%가 포털에서 뉴스를 보고 있다. ‘인터넷 뉴스’ = ‘포털 뉴스’인 셈이다. 신문에서 뉴스 정보를 얻는다는 응답자는 6.9%에 불과했다.

포털의 영향력과 과급력은 상상을 초

월한다. ‘모든 뉴스는 포털로 통한다’는 얘기가 나올 정도다. 소비자 입맛에선 많은 뉴스를 한자리에서 공짜로 즐기고 있는 것이다.

그러나 비대해진 영향력만큼 문제점도 드러나기 시작했다. 선정성은 포털 비판의 단골 메뉴다. 포털들이 조회수를 높이기 위해 스포츠, 연예계 뉴스를 과도하게 주요 뉴스로 다루거나 정치, 사회 관련 뉴스도 흥미 위주로 접근한다는 지적이 그것이다. 포털 측에서는 “독자층이 다양하다보니 스포츠, 연예 뉴스가

주목을 받는 것이지 정치, 사회 뉴스를 의도적으로 외면하는 것은 아니다”라고 반박하고 있지만, 포털들이 클릭수에 너무 민감하다는 비판은 여전하다.

포털은 오보의 유통에 대한 책임에서도 비켜 서있다. 신문법상 포털은 인터넷 신문이 아니기 때문에 언론중재위원회를 통한 정정보도 청구 등의 문제 제기가 원천적으로 불가능하다. 건국대 황용석 교수는 “뉴스 복사나 전송행위에 대해서도 언론피해구제제도 도입을 논의할 때가 됐다”고 말했다.

자유로운 토론의 장이 되어줄 것으로

기대했던 댓글은 종종 언어폭력의 격투 기장으로 돌변한다. 연예인 X파일, 개똥녀, 임수경 씨 아들 사망에 대한 명예훼손 사건 등이 대표적이다. 포털들은 최근에는 댓글 기능을 실험제로 전환하고, 한사람이 하루에 달 수 있는 댓글 개수도 제한했다.

정치적 편향성 시비도 심심찮게 일어난다. 보수단체인 자유주의시민연대는 5.31 지방선거 당시 5대 인터넷 포털 사이트들을 모니터링했더니 정치기사의 형평성에 문제가 있는 것으로 분석됐다고 주장했다. 예를 들어 서울시장에 출마한

강금실 후보에 관한 기사수가 오세훈 후보 보다 많았으며, 오 후보의 경우 부정적인 기사가 많았다는 것이다. 일각에서는 노무현 대통령 비판 기사가 포털에서 작게 취급되는 점 등을 들어 “정권에 너무 우호적인 것 아니냐”는 지적도 나온다. 이에 대해 미디어 다음 관계자는 “지난해 부동산대책이 쟁점거리가 될 때 열린우리당 쪽에서 편파적이라고 비판했는데 이제는 한나라당에서 똑같은 비판을 한다”면서 “편향적이라는 비판 자체가 편향적인 것”이라고 반박했다.

경향신문 2006년 6월 13일

## ‘안기부 X파일 보도’ 이상호 기자 무죄 김연광 월간조선 편집장은 선고유예

국가안전기획부의 도청 녹취록인 ‘안기부 X파일’ 내용을 보도한 MBC 이상호 기자에게 무죄가 선고됐다.

서울중앙지법 형사합의24부(김득환 부장판사)는 11일 ‘안기부 X파일’ 내용을 보도한 혐의(통신비밀보호법 위반)로 불구속 기소된 이상호 기자에 대한 선고공판에서 이 씨의 보도 행위는 공적 관심사에 대한 국민의 알권리를 충족하는 정당행위로 판단된다며 무죄를 선고했다.

이 사건처럼 ‘통신 비밀’과 ‘언론 자유 법리가 직접 충돌한 사안’에 대한 판결은 처음이다.

재판부는 “이 사건 보도행위의 경우 공적인 관심사에 대해 보도해야 할 중대한 공익상 필요성이 인정된다. 보도의 동기나 목적의 정당성, 수단의 상당성, 보호법익과 침해이익 사이의 균형 등을 헌법의 취지에 비춰 판단해 볼 때 위법성이 조각(陰却·성립되지 않음)된다”고 밝혔다.

재판부는 “통신비밀보호법 자체는 아무런 위법성 조각사유도 규정하고 있지 않지만 통신의 비밀을 침해하되 언론의 기능상 보도가 불가피하다고 보이는 등 두 기본권이 상충되는 경우 통신비밀침해 행위에도 형법상의 정당행위 조항 등 일반적인 위법성 조각사유를 적용할 수

있다”고 설명했다.

재판부는 “피고인이 자료 입수 당시 일정 금액을 지급한 것은 사실이나 ‘대가적 성격’을 가졌다고 보이지 않고 내용의 중대성 등을 볼 때 취재 관행을 넘지 않는 수준의 사례를 한 것으로 판단되며 보도할 때도 자료의 진정성을 확인하기 위해 나름대로 조치를 다했고 신중을 기했다고 판단된다”고 덧붙였다.

재판부는 “종합적으로 볼 때 피고인이나 문화방송이 최초 불법적 자료를 취득하기는 했지만 보도 과정에서 불법성에 깊이 오염되지 않았고 결과적으로 실명이 공개되는 등 인격권 침해 요소가 있었지만 보도의 수단·방법 등에 있어 사회상규상 인정되는 상당성을 결여했다고 판단되지 않는다”고 강조했다.

재판부는 ‘X파일’ 보도로 홍석현 중앙일보 회장과 이학수 삼성그룹 부회장이 입게 된 통신의 자유 및 인격권 침해는 공적인 관심사에 대한 공인의 대화라는 점을 이유로 어느 정도 불가피하다고 판단했다.

재판부는 “도청된 대화의 당사자나 대상 인물들은 모두 국정 방향, 국가조직의 운영, 국민의 정치생활 등에 큰 영향을 미칠 수 있는 공적 인물이나 대화 당사자들이 공적 인물들을 대상으로 불

법정치자금이나 대선자금, ‘명절 떡값’ 등의 제공을 논의하고 실행했다는 의심할 만한 자료가 있는 이상 이에 관한 보도 결과로 입게 되는 어느 정도의 인격권의 침해는 감수할 수밖에 없다”고 판시했다. 재판부는 김연광 월간조선 편집장의 경우 녹취록 전문을 게재 위법성이 조각되기 힘들다며 유죄를 인정해 징역 6월 및 자격정지 1년을 선고했지만 이미 다른 매체에서 녹취록 등의 주요 내용을 보도해 큰 위법성 인식이 있었다고 보기 어려웠던 점 등 정상을 참작해 형의 선고를 유예했다.

한편 재판부는 이상호 기자가 ‘통신비밀보호법에 위법성 조각사유가 없어 위헌의 소지가 있다’며 법원에 낸 위헌법률심판 제청 신청은 기각했다. 대법원 관례는 공개되지 않은 타인 간의 대화를 녹음한 테이프는 불법 감청한 것이므로 재판에서 증거능력이 없다고 보는 반면 범행 피고인이 피해자에게 전화를 걸었을 때 증거를 수집하려고 전화를 녹음한 경우 몰래 녹음됐어도 위법하게 수집된 증거라고 할 수 없다며 예외적으로 증거능력을 인정하고 있다.

검찰은 선고 직후 “판결문을 검토해 본 뒤 항소 여부를 결정하겠다”고 말했다.

연합뉴스 2006년 8월 11일

## ‘왕따 동영상’ 자살 교장 유족, MBC에 일부 승소 서울중앙지법 “인터넷 정보 진위 확인 없이 단정 보도”

지난 2004년 이른바 ‘왕따 동영상’ 파문 때 스스로 목숨을 끊은 창원 모 중학교 교장 윤 모 씨(당시 60세)의 유족이 이 사건을 보도한 MBC와 MBC 기자들을 상대로 낸 손해배상 소송에서 일부 승소했다.

서울중앙지법 민사합의26부(부장판사 조해섭)는 지난 24일 윤 씨 유족이 “인터넷에 유포된 정보를 진위 확인 없이 단정적·선정적으로 보도해 사태를 키

웠다”며 MBC와 마산 MBC, 취재기자를 상대로 낸 소송에서 “피고들은 윤 씨 아들 2명에게 2,300만 원씩, 윤 씨 부인에게 3,300만 원을 지급하라”고 판결했다고 밝혔다.

재판부는 “당시 MBC는 교장 윤 씨가 수업 중 집단 따돌림을 방지할 정도로 감독을 게을리 한 것처럼 보도하고 동영상으로 인한 파문을 축소·은폐하고 변명하는 듯한 인상을 주는 보도를 했다”

며 “이로 인해 윤 씨와 가족이 정신적 고통을 받은 사실이 인정된다”고 밝혔다.

‘왕따 동영상’ 파문은 지난 2004년 2월 경남 창원 모 중학교의 한 학생이 같은 반 친구를 괴롭히는 장면을 찍어 인터넷에 유포한 사건으로, 당시 파문이 확산되면서 학교 쪽에 대한 비난이 거세지자 교장 윤 씨가 스스로 목숨을 끊었다.

미디어오늘 2006년 6월 26일

## 사이트에 언론사 기사·사진 무단게재 “포털, 책임 없다” 판결 논란

포털 이용자들이 언론사의 기사와 사진을 포털 업체가 운영하는 웹사이트 게시판에 무단 게재한다 해도, 삭제 등 즉각적인 조치를 취했다면 포털 업체는 책임을 지지 않는다는 판결이 나와 논란이 되고 있다. S스포츠투 등 4개 언론사는 포털 업체 N사가 자신의 웹사이트 방문자수를 늘려 광고수익을 얻음 목적으로 언론사의 기사와 사진을 무단 게재하고, 해당 언론사 웹 페이지를 무단으로 연결시켜 저작권을 침해했다며 8억 6,000여만 원의 손해배상 소송을 제기했다.

서울중앙지법 민사62부(재판장 강민

구)는 26일 언론사들에 패소 판결을 했다. 재판부는 “웹사이트 서비스는 회원 간 정보 교환을 위한 것이지 언론사 뉴스 무단 복제가 주된 목적이 아니고, N사가 저작권 침해에 관여했다고 보기 어렵다”고 밝혔다. 재판부는 또 “N사는 언론사들이 문제를 제기하자 서비스를 중단한 점에 비춰보면 저작권 침해를 방지했다고 볼 수 없다”며 “언론사의 사이트로 연결(링크)되도록 한 것은 상업적 이용 목적이 있었다고 할 수 없다”고 말했다.

그러나 이번 판결이 인터넷의 저작권 침해 사례를 정당화시켜 줄 수 있다는

우려가 나오고 있다.

박천일 숙명여대 신문방송학과 교수는 “불법적으로 정보를 유통할 수 있는 공간을 제공했다는 점에서 포털이나 P2P사이트 등도 책임을 져야 할 것으로 본다”고 말했다.

안효질 고려대 법대 교수도 “기사와 사진이 불법으로 올라와 있다고 고지를 했을 경우 그 기사에 대해서만 조치를 취하고, 유사한 사안이 발생할 수 있는 다른 게시물에 대해서 조치를 취하지 않은 것은 과실”이라고 말했다.

조선일보 2006년 7월 27일

## 금창태 사장, 한겨레21 등 역대 소송 “본인확인 없이 편파적 칼럼·성명 내 명예훼손”

금창태 시사저널 사장이 5일 삼성기사 삭제 파문과 관련해 자신을 비판한 언론사와 단체를 상대로 역대의 민·형사 소송을 낸 사실이 확인됐다.

금 사장은 6일 한겨레21 고경태 편집장과 한국기자협회 정일용 회장, 민주언론시민연합 최민희 공동대표를 명예훼손 혐의로 검찰에 고발했다고 밝혔다. 소송 규모는 각 단체 당 1억 5,000만 원으로 모두 4억 5,000만 원에 이른다.

금 사장은 6일 미디어오늘과의 인터뷰

에서 한겨레21 최근호에 실린 편집장 칼럼을 언급하며 “언론이라면 쌍방 얘기를 듣고 사실을 보도해야 하는데 본인에게는 확인도 거치지 않은 채 일방적으로 ‘몰상식한 언론인’, ‘언론탄압의 표본’으로 나를 비난했다”며 “지난 40년 간 언론인으로 살아온 명예가 크게 훼손돼 소송을 냈다”고 밝혔다.

금 사장은 기자회견과 민언련에 대해서도 확인을 거치지 않고 일방적인 비난을 담은 성명을 발표한 것을 문제삼았

다.

금 사장은 이어 “시사저널 사태를 보도한 미디어오늘과 프레시안, 오마이뉴스 등도 반론을 제대로 반영하지 않은 편파적인 기사를 게재했다”며 “2차 법률 검토를 거쳐 법적 대응 여부를 결정하겠다”는 뜻을 밝히기도 했다.

한편 시사저널 기자들은 사장사퇴와 편집국장 복귀, 삭제된 기사 게재 등을 요구하며 시위를 계속하고 있다.

미디어오늘 2006년 7월 6일

# 위원회소식

## 임시 위원총회 개최

위원회는 9월 5일 프레스센터에서 2006년도 위원 임시총회를 개최했다. 이번 임시총회에는 기존 위원들과 8월 31일로 임기 만료한 위원의 후임으로 새로 위촉된 위원들이 참석했다. 이번 위원총회에서는 노향기 서울 제3중재부 중재위원과 이도영 충북중재부 중재위원이 3년 임기의 부위원장으로 선출됐다.



## 위원 업무회의 개최

서울중재부는 지난 6월 19일 위원회 6층 대회의실에서 위원업무회의를 열고, 2006년 상반기 업무경과를 보고 받고, 이에 대한 의견을 나누었다. 지역중재부도 중재부별로 상반기 업무 회의를 개최했다.

## 선심위, 지난 6월 31일부로 활동 마감

지난 1월 31일 설치된 5·31 제4회 전국동시지방선거 기사심의위원회(위원장 유효봉 변호사)가 지난 6월 31일부로 5개월간의 활동을 마감했다. 이번 선심위는 18차례 걸친 회의를 열어 388개 정기간행물을 심의, 그 중 자체심의 53건, 신청심의 25건에 대해 경고문 게재 등을 의결했다.

## 행정법원, 위원회 정보비공개 결정 내려

위원회는 “공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’)상의 정보공개 대상이 되는 공공기관에 해당하지 않는다는 판결이 있었다. 지난 6월 24일 서울행정법원(재판장 박상훈 부장판사)은 원고 황요섭 씨가 위원회의 정보비공개결정에 대해 정보비공개결정처분취소를 구하는 소송을 제기했으나 이를 기각했다. 정보공개법은 정부부처 및 산하기관 등의 공공기관 업무와 정보를 국민이 원할 때 공개토록 명시한 법으로, 황요섭 씨는 지난 해 11월, 위원회에서 생산한 2004년도 문서목록을 청구했고, 이에 위원회는 정보공개대상 기관에 해당하지 않는다고 답변한 바 있다. 원고는 이번 판결 후 서울고등법원에 항소장을 제출한 상태다.

## 수재의연금 기탁

위원회는 지난 장마철에 내린 집중 호우로 인해 피해를 입은 수재민을 돕기 위해 중재위원과 사무처 직원들이 모금한 수재의연금 200만 원을 전국재해구호협회에 기탁했다.

### 직원 혁신 워크숍 실시

사무처 직원 혁신 워크숍이 지난 6월 9, 10일 양일간 경기도 양평 양지파인 리조트에서 열렸다. 이번 워크숍에서는 직원들의 「성(性) 인지」 향상을 위해 한국양성평등교육진흥원 김재인 원장과 이상화 강사를 초청 “양성평등교육 및 성희롱 예방”이란 주제의 교육을 실시했다. 김 원장과 이 강사는 교육을 통해 “일하기 좋은 직장이란 서로를 이해하고, 인정하는 데부터 시작한다”며, 남녀평등 직장문화 만들기에 더욱 힘써주기를 당부했다. 이어, 기획혁신팀에서는 지난해 12월에 실시된 「업무 혁신 워크숍」의 경과 및 향후 혁신 계획을 설명하고 직원들의 적극적인 참여를 촉구했다.



### 전북지역 각계인사 참석한 가운데 위원회 토론회 열려

위원회는 지난 7월 5일 전주시 코아 호텔에서 전북지역 언론계, 법조계, 학계 등 각계인사 90여 명이 참석한 가운데 전북토론회를 개최했다. 권혁남(전북중재위원) 전북대 교수가 “언론중재법 시행에 따른 언론중재제도의 변화와 과제”라는 주제로 발제를 맡았다. 이어 언론중재법 시행에 따른 언론사의 취재환경 변화, 언론중재법의 효율적 운용에 관한 참석자들의 토론이 이어졌다. 사회는 유길종(전북중재부장) 전주지법 부장판사가 맡았다.



### 언론중재법 개정방향에 관한 토론회 개최

위원회는 지난 8월 30일 오후 2시에 프레스센터 18층 외신기자클럽에서 언론중재법 개정에 관한 토론회를 열었다. 이번 토론회에는 양경승 판사(사법연수원 교수)가 “언론중재법 개정, 쟁점과 과제”라는 제목으로 주제발표를 했으며, 중재위원, 학계, 언론계 인사 등이 참석하여 현재결정의 의미를 되짚어 보고, 지금까지 국회에 제출된 언론중재법 개정 발의안을 중심으로 언론중재법의 바람직한 개정방향에 대해 토론하는 시간을 가졌다. 사회는 조수정(서울제6중재부 위원) 변호사가 맡았다.

- 강병규(2006). 지역방송을 위한 방송법 개정 방향. 한국방송학회 주최 2006년 봄철정기학술대회 발표논문. 2006. 6. 2.
- 권혁남(2006). '언론중재법' 시행에 따른 언론중재제도의 변화와 과제. 언론중재위원회 주최 토론회 발제논문. 2006. 7. 5.
- 권혁남(2006, 여름). 중재위원회의 또 다른 기능, 감정의 해우소. 언론중재, 통권 제99호, 104-105.
- 김경호(2005). 정치패러디와 표현의 자유 : 의견 표현과 사실 적시의 이분법적 접근. 언론과 법, 통권 제4권 2호, 169-200.
- 김덕모(2006, 여름). 성폭력 보도와 인격권. 언론중재, 통권 제99호, 96-103.
- 김영옥(2006). 인터넷 언론의 윤리와 윤리강령. 한국인터넷신문협회 주최 '뉴미디어 시대의 언론 윤리 세미나' 발제논문. 2006. 6. 28.
- 김옥조(2006). 보도하는 자의 권리 보도되는 자의 권리. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김옥조(2006). 표현과 보도의 자유는 어디까지인가. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김재홍(2006). 언론법 현재 평결 80% 이상이 합헌. 한국언론재단 주최 '현재 결정과 언론관련법 개정 방향 모색' 토론회 발제논문. 2006. 7. 26.
- 김재홍(2006, 8월). 언론법 현재 결정과 과제 - 불공정 행위 처벌조항 필요. 신문과 방송, 통권 제428호, 8-10.
- 김태규(2006, 6월). 언론 관련법 위헌소송 전망 - 기록으로 본 현재 재판관들의 성향. 신문과 방송, 통권 제426호, 118-123.
- 류한호(2006). 언론법을 통한 독자, 시청자 권익보호운동의 방향. 언론인권센터 주최 '언론법을 통한 독자, 시청자 권익보호운동의 방향' 세미나 발제논문. 2006. 7. 14.
- 류한호(2006, 6월). 언론 관련법 위헌소송 전망 - 평결에 따른 과장과 전망. 신문과 방송, 통권 제426호, 114-117.
- 문재완(2005). 익명 표현의 자유에 관한 연구. 언론과 법, 통권 제4권 2호, 135-168.
- 박재선(2006, 6월). 법을 알고 기사쓰기 3 - 피의자 신원공개. 신문과 방송, 통권 제426호, 156-159.
- 박재선(2006, 7월). 법을 알고 기사쓰기 4 - 언론보도와 공인의 프라이버시권. 신문과 방송, 통권 제427호, 164-167.
- 박재선(2006, 8월). 법을 알고 기사쓰기 5 - 위법성 없어도 정정보도는 해야. 신문과 방송, 통권 제428호, 170-173.
- 박찬숙(2006). 신문법 현재 결정, 승자는 없다. 한국언론재단 주최 '현재 결정과 언론관련법 개정 방향 모색' 토론회 발제논문. 2006. 7. 26.
- 반현(2006, 여름). 시민 저널리즘의 법적·윤리적 쟁점. 언론중재, 통권 제99호, 16-29.
- 선봉희(2005). 러시아 언론과 명예와 권위의 보호에 관한 법안. 언론과 법, 통권 제4권 2호, 243-270.
- 손봉숙(2006). 신문법, 언론의 공적 기능 지원법으로. 한국언론재단 주최 '현재 결정과 언론관련법 개정 방향 모색' 토론회 발제논문. 2006. 7. 26.
- 손봉숙(2006, 8월). 언론법 현재결정과 과제 - 특정 신문 겨냥 논란 종식시켜야. 신문과 방송, 통권 제428호, 14-16.
- 양문석(2006). 언론의 대형 오보로 인한 인권침해 사례. 민주언론운동시민연합 주최 '언론의 대형 오보로 인한 인권침해와 구제방안' 토론회 발제논문. 2006. 8. 10.
- 양승혜(2006, 8월). 언론법 현재결정과 과제 - 현재 결정에 대한 기자 의식 조사. 신문과 방송, 통권 제428호, 20-27.

- 양진웅·김경호(2006). 포털사이트 뉴스 섹션의 선정성에 관한 연구. 한국방송학회 주최 2006년 봄철 정기학술대회 발표논문. 2006. 6. 2.
- 이봉렬(2006, 여름). 시민 저널리즘의 발전을 위한 제언(II). 언론중재, 통권 제99호, 39-46.
- 이영주(2006, 봄). 언론 과잉시대의 언론윤리에 대한 소고 : 아프로디지아와 필리아. 언론과 사회, 14-1, 6-42.
- 이용성(2006). 현재 판결의 의미와 신문법 개정 과제. (사)민주언론시민연합 주최 '현재판결의 의미와 신문법 개정과제' 토론회 발제논문. 2006. 7. 20.
- 이용성(2006, 8월). 언론법 현재결정과 과제 - 헌법 소원 경과와 현재 결정 분석. 신문과 방송, 통권 제428호, 28-31.
- 이재진·박석철(2006). 인터넷 언론인의 윤리 의식 연구 : 인터넷 언론 윤리강령 제정 필요성에 대한 탐색을 중심으로. 한국인터넷신문협회 주최 '뉴미디어 시대의 언론 윤리 세미나' 발제논문. 2006. 6. 28.
- 임종일(2006). 5. 31 지방선거 인터넷 선거보도 심의현황 및 과제. 한국언론정보학회·인터넷선거보도심의위원회 주최 '〈5. 31 지방선거〉 인터넷 언론의 선거보도 현황 및 쟁점에 관한 세미나' 발제논문. 2006. 7. 6.
- 장행훈(2006, 7월). 장행훈의 JOURNALISM CRITIQUE 23 - 6, 29 현재 결정 이후 신문이 할 일. 신문과 방송, 통권 제428호, 48-53.
- 전태진(2006). 언론 오보로 인한 인권침해 어떻게 구제할 것인가. 민주언론운동시민연합 주최 '언론의 대형 오보로 인한 인권침해와 구제방안' 토론회 발제논문. 2006. 8. 10.
- 정동우(2005). 최근 언론관계 명예훼손 사건에 대한 법원 판결 경향과 언론의 현실. 언론과 법, 통권 제4권 2호, 201-242.
- 조수정(2006, 여름). 언론보도 분쟁의 재판 외 해결절차로서의 언론중재. 언론중재, 통권 제99호, 75-87.
- 천영세(2006). 언론개혁은 거스를 수 없는 시대적 열망이다! 한국언론재단 주최 '현재 결정과 언론관련법 개정 방향 모색' 토론회 발제논문. 2006. 7. 26.
- 천영세(2006, 8월). 언론법 현재결정과 과제 - 편집권 독립 등 입법 취지 살려야. 신문과 방송, 통권 제428호, 17-19.
- 최구식(2006, 8월). 언론법 현재결정과 과제 - 언론법 전면 폐지하고 새로 만들어야. 신문과 방송, 통권 제428호, 11-13.
- 최영(2006, 여름). 저널리즘 관점에서 본 시민 저널리즘. 언론중재, 통권 제99호, 4-15.
- 최영재(2006). 국정브리핑은 인터넷 언론인가 : 인터넷 언론의 개념과 범위의 재정립. 한국언론정보학회·인터넷선거보도심의위원회 주최 '〈5. 31 지방선거〉 인터넷 언론의 선거보도 현황 및 쟁점에 관한 세미나' 발제논문. 2006. 7. 6.
- 최진순(2006, 여름). 시민 저널리즘의 발전을 위한 제언(I). 언론중재, 통권 제99호, 30-38.
- 허인·이제영(2005). 방송·통신 융합에 따른 법과 제도의 개선방안. 언론과 법, 통권 제4권 2호, 271-319.
- 황용석(2006, 여름). 포털뉴스의 법적 문제와 책무. 관훈저널, 통권 제99호, 41-48.
- 황인경(2006, 여름). 인터넷상 '팸'이나 '링크'에 의한 명예훼손의 문제. 언론중재, 통권 제99호, 47-74.

# On-Line 중재 상담실



**인터뷰를 거부하였는데도 본인 모르게 취재하여 이를 사실과 다르게 방영한 경우의 명예훼손 여부**

취재시작 전부터 인터뷰를 거부했음에도 불구하고 본인도 모르게 녹음된 음성과 녹화된 영상 그리고 실명 등이 취재한 내용과 완전히 다른 내용으로 방송되어 명예에 큰 훼손을 입고 스트레스에 시달리고 있습니다.

이 사안에 대해 명예훼손으로 고소를 제기할 경우 명예훼손죄가 성립되는지 여부를 알고 싶습니다.

그리고 언론중재위원회에서 어떤 조치가 가능한지 궁금합니다.



저희 언론중재위원회는 언론의 잘못된 보도 또는 게재로 인한 분쟁의 조정, 중재 및 침해사항을 심의하는 기관입니다.

우선, 본인의 인터뷰 내용이 왜곡되어 방영되었다면 사실과 부합하게 바로잡을 수 있도록 정정이나 반론보도청구를 중재위원회에 할 수 있으며 초상권 및 음성권, 성명권 침해로 인한 손해배상청구 또한 할 수 있으리라 보입니다.

한편 명예훼손을 이유로 고소하는 문제는 형사절차에 의한 것으로 해당 기관에 직접 문의하시거나 대한법률구조공단 등의 조력을 받으시기 바랍니다.

기타 문의 사항이 있으시면 저희 민간언론평해상담센터 법무상담팀 02) 397-3000, 3010, 3100으로 전화

주시기 바랍니다.



**사실 확인을 제대로 하지 않은 기사로 인한 피해**

저희는 울산에서 도시정비전문관리업을 하고 있는 회사입니다. 지난 4월경 부산·울산·경남 지역에서 정비전문관리업을 하는 업체들이 연합회를 결성하기 위하여 몇 차례 만났습니다. 하지만 회의를 한 결과 연합회 결성은 이루어지지 않았습니다.

그런데 한 업체대표가 임의로 연합회 회장이라 주장하고 있다는 소문이 들려 확인해보니 지난 6월 18일자 부산□□신문 사회면에 '부산·울산·경남 도시정비전문관리업 연합회 결성'이라는 기사가 게재되었습니다. 기사를 쓴 기자와 통화를 해보니 연합회 회장이라 주장하는 업체 대표가 일반적으로 보낸 자료와 이야기만으로 사실 확인없이 기사를 쓴 것이라 합니다.

또한 ○○일보와 △△일보는 지난 7월 24일자 기사를 통해 자칭 '연합회'라는 곳에서 보내준 자료만을 가지고 이 모임이 재개발사업 설명회를 한 것처럼 보도해 실제로 몇 천 만 원을 들여 사업설명회를 개최한 업체는 큰 피해를 입기도 했습니다.

위 보도로 인해 입은 피해를 보상받을 수 있는 구제 방법은 없는지요.



우선 정확한 결과는 조정신청서 접수 후 심리를 통해 중재부의 판단을 받아 보아

야만 알 수 있지만, 이 사안의 경우 <연합회 결성이 거짓>이라는 조정신청을 과연 누가 해야 하는지 여부가 문제시 됩니다.

우리 위원회를 통해 정정이나 반론보도를 청구할 수 있는 자는 잘못된 보도로 인해 피해를 받은, 보도에서 언급된 자로 제한되기 때문입니다.

OO일보와 △△일보의 기사 역시 잘못된 부분을 정정이나 반론보도를 청구하여 바로잡을 수 있으며, 여기서도 조정 신청할 수 있는 자는 기사나 보도에서 직접적으로 언급되어진 업체나 당사자로 제한됨을 알려드립니다.

조정신청을 하려면 보도에서 언급된 자의 명의로 소정의 양식을 갖춘 조정신청서를 작성하여 저희 위원회에 제출해 주시기 바라며, 기타 문의 사항이 있으시면 저희 민간언론평해상담센터 법무상담팀 02) 397-3000, 3010, 3100으로 전화 주시기 바랍니다.

**Q 사실과 다른 기사에 대해**

안녕하십니까.  
 지난 6월 20일자 OO신문 사회면 'OO군 일부 학교 급식쌀 농협 일반미 구매 강요 물의라는 기사가 게재됐습니다. 기사를 보면 어느 개인이 압력을 넣어 급식용 쌀로 농협쌀을 구매하도록 강요했다고 되어 있습니다. 그러나 급식용 쌀 선정은 학교 운영위원회에서 결정한 사항이지 어느 개인의 압력으로 이루어진 것이 아닙니다.  
 이렇게 언론이 아무런 증거도 없이 잘못된 내용을 사실처럼 기사화 했을 경우 어떤 조치를 취할 수 있는지 알고 싶습니다.

**A** 저희 언론중재위원회는 언론의 잘못된 보도 또는 게재로 인한 분쟁의 조정, 중재 및 침해사항을 심의하는 기관입니다.

문제된 기사를 검색해 본 결과, 해당 학교 운영위원회는 기사에 대한 반박 의견을 주장하는 반론보도청구를 할 수 있으리라 보입니다만, 언론사가 해당 학교 운영위원회를 특정하였는지 여부와 정확한 결과는 중재부의 판단을 받아 보아야만 알 수 있으리라 보입니다.

또한, 조정신청의 대상이 종속형 인터넷 신문에까지는 미

치지 않는다는 점을 고려하여, OO일보에 인터넷으로 뿐 아니라 오프라인상으로도 보도가 되었는지 여부를 확인해주시기 바랍니다.

조정신청을 하려면 소정의 양식을 갖춘 조정신청서를 작성하여 저희 위원회에 제출해 주시고, 기타 문의 사항이 있으시면 저희 민간언론평해상담센터 법무상담팀 02) 397-3000, 3010, 3100으로 전화 주시기 바랍니다.

**Q 기사에 비공개 블로그 주소를 공개**

안녕하십니까.  
 어떤 인터넷 언론사에서 기사를 작성하면서, 해당 내용의 출처로 비공개인 저의 블로그를 노출시키는 바람에 엄청난 피해를 입고 있습니다. 많은 사람들이 제 블로그에 링크를 하고 제 자료들을 스크랩 해가는 바람에 피해가 이만 저만이 아닙니다. 더군다나 기사를 쓴 언론사가 인터넷 언론이라서 해당 언론사 뿐만 아니라 기사 제휴를 받은 각종 포털사이트에도 제 블로그 주소가 고스란한 담긴 기사가 공개되고 있어 상당히 난감한 상황입니다.  
 담당 기자에게 몇 번이나 연락해서 기사 내용 중 출처로 밝힌 제 블로그 주소를 삭제해달라고 요청했지만 아무런 반응을 보이지 않고 있습니다.  
 해당 언론사의 기사뿐만 아니라, 그 인터넷 언론사가 다른 포털사이트에 제공한 기사에서도 제 블로그 주소를 삭제하고 싶습니다. 어떻게 하면 되나요?

**A** 저희 언론중재위원회는 언론의 잘못된 보도 또는 게재로 인한 분쟁의 조정, 중재 및 침해사항을 심의하는 기관입니다.

출처부분의 삭제는 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조 제1항에 따라 각 언론사 및 포털사이트에 직접 요구 할 수 있으나 신청인이 법률상의 이익이 침해되었다는 점을 입증해야만 합니다.

이 부분에 관해서 좀 더 문의할 내용이 있으시면 관련기관인 정보통신윤리위원회(02-3415-0182)로 문의하기 바라며 기타 문의 사항이 있으시면 저희 민간언론평해상담센터 법무상담팀 02) 397-3000, 3010, 3100으로 전화 주시기 바랍니다. □

# 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률

제 정 : 2005. 1. 27

시 행 : 2005. 7. 28.

## 제1장 총 칙

**제1조(목적)** 이 법은 언론사의 언론보도로 인하여 침해되는 명예나 권리 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적 책임을 조화함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “언론”이라 함은 방송·정기간행물·뉴스통신·인터넷신문을 말한다.
2. “방송”이라 함은 방송법 제2조제1호의 규정에 의한 텔레비전방송·라디오방송·데이터방송 및 이동멀티미디어방송을 말한다.
3. “방송사업자”라 함은 방송법 제2조제3호 각목의 1에 따른 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자 및 방송채널사용사업자를 말한다.
4. “정기간행물”이라 함은 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 제2조제1호의 규정에 의한 신문·잡지·기타간행물을 말한다.
5. “정기간행물사업자”라 함은 정기간행물을 발행하는 자를 말한다.

6. “뉴스통신”이라 함은 뉴스통신 진흥에 관한 법률 제2조제1호의 규정에 의한 뉴스통신을 말한다.

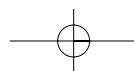
7. “뉴스통신사업자”라 함은 뉴스통신 진흥에 관한 법률 제2조제3호의 규정에 의한 뉴스통신사업자를 말한다.

8. “인터넷신문”이라 함은 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 제2조제5호의 규정에 따른 인터넷신문을 말한다.

9. “인터넷신문사업자”라 함은 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 제2조제7호의 규정에 따른 인터넷신문사업자를 말한다.

10. “언론사”라 함은 방송사업자, 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자 및 인터넷신문사업자를 말한다.

11. “언론사의 대표자”라 함은 언론사의 경영에 관하여 법률상 대표권이 있는 자 또는 그와 동등한 지위에 있는 자를 말한다. 다만, 외국정기간행물로서 국내에 지사 또는 지국이 있는 경우에는 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 제26조의 규정에 따라 그 설치허가를 받은 자를



말한다.

12. “언론분쟁”이라 함은 언론사의 언론보도로 인하여 침해되는 명예나 권리 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우를 말한다.

13. “사실적 주장”이라 함은 증거에 의하여 그 존재 여부를 판단할 수 있는 사실관계에 관한 주장을 말한다.

14. “언론보도”라 함은 방송·정기간행물·뉴스통신 및 인터넷신문의 사실적 주장에 관한 보도를 말한다.

15. “정정보도”라 함은 언론의 보도내용의 전부 또는 일부가 진실하지 아니한 경우 이를 진실에 부합되게 고쳐서 보도하는 것을 말한다.

16. “반론보도”라 함은 보도내용의 진실 여부에 관계없이 그와 대립되는 반박적 주장을 보도하는 것을 말한다.

**제3조(언론의 자유와 독립)** ①언론의 자유와 독립은 보장된다.

②누구든지 언론의 자유와 독립에 관하여 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다.

③언론은 정보원에 대하여 자유로이 접근할 권리와 그 취제한 정보를 자유로이 공표할 자유를 갖는다.

④제1항 내지 제3항의 자유와 권리는 헌법과 법률에 의하지 아니하고는 제한받지 아니한다.

**제4조(언론의 사회적 책임 등)** ①언론에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 하고, 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.

②언론은 인간의 존엄과 가치를 존중하여야 하고, 타인의 명예를 훼손하거나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.

③언론은 공적인 관심사에 대하여 공익을 대

변하며 취재·보도·논평 그 밖의 방법으로 민주적 여론형성에 기여함으로써 그 공적 임무를 수행한다.

**제5조(인격권의 보장 등)** ①언론은 생명·자유·신체·건강·명예·사생활의 비밀과 자유·초상·성명·음성·대화·저작물 및 사적 문서 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(이하 “인격권”이라 한다)를 침해하여서는 아니된다.

②인격권의 침해가 사회상규에 반하지 아니하는 한도 안에서 피해자의 동의에 의하여 이루어지거나 또는 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때에는 위법성이 조각된다.

③사망한 자에 대한 인격권의 침해가 있거나 침해할 우려가 있는 경우에 이에 따른 구제절차는 유족이 대행한다. 다만, 다른 법률에서 특별히 정함이 없으면 사망 후 30년이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

④제3항의 규정에 의한 유족의 범위는 다른 법률에서 특별히 정함이 없으면 사망한 자의 배우자와 직계비속에 한하되, 배우자와 직계비속이 모두 없는 때에는 직계존속이, 직계존속도 없는 때에는 형제자매로 하며, 동순위의 유족이 2인 이상 있는 경우에는 각자가 단독으로 청구권을 행사한다.

⑤사망한 자에 대한 제2항의 규정에 의한 인격권침해에 대한 동의는 제4항의 규정에 의한 동순위 유족의 전원의 동의가 있어야 한다.

**제6조(고충처리인)** ①종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자, 일반일간신문(신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 제2조제2호가목의 규정에 의한 일반일간신문을 말한다)을 발행하는 정기간행물사업자 및 뉴스통신사업

자는 사내에 언론피해의 자율적 예방 및 구제를 위한 고충처리인을 두어야 한다.

②고충처리인의 권한과 직무는 다음과 같다.

1. 언론의 침해행위에 대한 조사
2. 사실이 아니거나 타인의 명예 그 밖의 법익을 침해하는 언론보도에 대한 시정권고
3. 구제를 요하는 피해자의 고충에 대한 정정보도, 반론보도 또는 손해배상의 권고
4. 그 밖의 독자나 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 자문

③제1항에 규정된 언론사는 고충처리인의 자

율적 활동을 보장하여야 하고 정당한 사유가 없는 한 고충처리인의 권고를 수용하도록 노력하여야 한다.

④제1항에 규정된 언론사는 취재 및 편집 또는 제작 종사자의 의견을 들어 고충처리인의 자격·지위·신분·임기 및 보수 등에 관한 사항을 정하고 이를 공표하여야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다.

⑤제1항에 규정된 언론사는 고충처리인의 의견을 들어 고충처리인의 활동사항을 매년 공표하여야 한다.

## 제2장 언론중재위원회

**제7조(언론중재위원회의 설치)** ①언론보도 또는 게재로 인한 분쟁조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 “중재위원회”라 한다)를 둔다.

②중재위원회는 다음 사항을 심의한다.

1. 중재부의 구성에 관한 사항
2. 중재위원회규칙의 제정 및 개정에 관한 사항
3. 제11조의 규정에 의한 사무총장의 임명동의
4. 제32조의 규정에 의한 시정권고의 결정 및 그 취소결정
5. 그 밖에 중재위원회 위원장이 부의하는 사항

③중재위원회는 40인 이상 90인 이내의 중재위원으로 구성하며, 중재위원은 다음 각호의 자 중에서 문화관광부장관이 위촉한다.

1. 중재위원 정수의 5분의 1 이상은 법관의 자격이 있는 자 중에서 법원행정처장이 추천한 자
2. 중재위원 정수의 5분의 1 이상은 변호사의 자격이 있는 자 중에서 대한변호사협회장이 추

천한 자

3. 중재위원 정수의 5분의 1 이상은 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상 종사한 자

4. 그 밖에 언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자

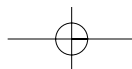
④중재위원회에 위원장 1인, 2인 이내의 부위원장 및 2인 이내의 감사를 두되, 각각 중재위원 중에서 호선한다.

⑤위원장·부위원장·감사 및 중재위원의 임기는 각각 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

⑥위원장은 중재위원회를 대표하고 중재위원회의 업무를 총괄한다.

⑦부위원장은 위원장을 보좌하며 위원장이 사고가 있을 때에는 중재위원회규칙이 정하는 바에 따라 그 직무를 대행한다.

⑧감사는 중재위원회의 업무 및 회계를 감사한다.



⑨중재위원회는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑩중재위원은 명예직으로 한다. 다만, 대통령이 정하는 바에 따라 수당과 실비보상을 받을 수 있다.

⑪중재위원회의 구성·조직 및 운영에 관하여 필요한 사항은 중재위원회규칙으로 정한다. 이 경우 중재위원회규칙을 제정 또는 개정하고자 할 때에는 중재위원회의 의결을 거쳐야 한다.

**제8조(중재위원의 직무상 독립과 결격사유)** ①중재위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 행하며, 직무상 어떠한 지시나 간섭도 받지 아니한다.

②다음 각호의 1에 해당하는 자는 중재위원이 될 수 없다.

1. 국가공무원법 제2조 및 지방공무원법 제2조의 규정에 의한 공무원(법관의 자격을 가진 자 및 교육공무원을 제외한다)
2. 정당법에 의한 정당원
3. 공직선거 및 선거부정방지법에 의하여 실시되는 선거에 후보자로 등록된 자
4. 언론사에 소속된 현직 언론인
5. 국가공무원법 제33조 각호의 1에 해당하는 자

③중재위원이 제2항 각호의 1에 해당하게 된 때에는 당연히 그 직에서 해촉된다.

**제9조(중재부)** ①중재는 5인 이내의 중재위원으로 구성된 중재부에서 하되, 중재부의 장은 법관 또는 변호사의 자격이 있는 중재위원 중에서 중재위원회 위원장이 지명한다.

②중재부는 중재부의 장을 포함한 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

**제10조(중재위원의 제척 등)** ①중재위원회의 위원이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 직무의 집행에서 제척된다.

1. 중재위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해 분쟁사건(이하 “사건”이라 한다)의 당사자가 되는 경우

2. 중재위원이 당해 사건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우

3. 중재위원이 당해 사건에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우

4. 중재위원이 당해 사건의 원인인 보도 등에 관여한 경우

②사건을 담당한 중재위원에게 제척의 원인이 있는 때에는 당해 중재위원이 속한 중재부는 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 제척의 결정을 한다.

③당사자는 사건을 담당한 중재위원에게 공정한 직무집행을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 사건을 담당한 중재부에 기피신청을 할 수 있으며, 해당 중재부는 기피신청이 타당하다고 인정하는 때에는 기피의 결정을 한다.

④중재위원은 제1항 또는 제3항의 사유에 해당하는 때에는 스스로 그 사건의 직무집행에서 회피할 수 있다.

⑤제3항의 규정에 의한 기피신청이 있는 때에는 해당 위원이 속한 중재부는 그 신청에 대한 결정이 있을 때까지 중재절차를 중지하여야 한다.

⑥제1항 내지 제5항의 규정은 중재절차에 관여하는 직원에게 이를 준용한다.

**제11조(사무처)** ①중재위원회의 사무를 지원하고, 피해구제제도에 관한 조사·연구 등을 하기 위하여 중재위원회에 사무처를 둔다.

②사무처에 사무총장 1인을 두되, 중재위원회 위원장이 중재위원회의 동의를 얻어 임명하며, 그 임기는 3년으로 한다.

③중재위원회는 매년 그 활동결과를 다음 연

도 2월말까지 국회에 보고하여야 하며, 국회는 필요한 경우 중재위원회 위원장 또는 사무총장의 출석을 요구하여 그 의견을 들을 수 있다.

④사무처의 조직, 운영과 그 직원의 보수 그 밖의 필요한 사항은 중재위원회규칙으로 정한다.

**제12조(중재위원회의 운영재원)** 중재위원회의 운

영재원은 방송법 제36조의 규정에 의한 방송발전기금으로 하되, 국가는 예산의 범위 안에서 중재위원회에 보조금을 지급할 수 있다.

**제13조(벌칙적용에 있어서의 공무원 의제)** 중재위원 및 직원은 형법 그 밖의 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서 이를 공무원으로 본다.

### 제3장 침해에 대한 구제

#### 제1절 언론사에 대한 정정보도청구 등

**제14조(정정보도청구의 요건)** ①사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자(이하 “피해자”라 한다)는 당해 언론보도가 있음을 안 날부터 3월 이내에 그 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구할 수 있다. 다만, 당해 언론보도가 있는 후 6월이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

②제1항의 청구에는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 아니한다.

③국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 당해 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도를 청구할 수 있다.

④민사소송법상 당사자능력이 없는 기관 또는 단체라도 하나의 생활단위를 구성하고 보도내용과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 그 대표자가 정정보도를 청구할 수 있다.

**제15조(정정보도청구권의 행사)** ①정정보도청구는 언론사의 대표자에게 서면으로 하여야 하며, 청구서에는 피해자의 성명·주소·전화번호 등의 연락처를 기재하고 정정의 대상인 보도내용 및 정정을 구하는 이유와 청구하는 정정보도문

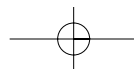
을 명시하여야 한다.

②제1항의 청구를 받은 언론사의 대표자는 3일 이내에 그 수용 여부에 대한 통지를 청구인에게 발송하여야 한다. 이 경우 정정의 대상인 보도내용이 방송이나 인터넷신문의 보도과정에서 성립한 경우에 있어서는 당해 언론사가 그러한 사실이 없었음을 입증하지 않는 한 그 사실의 존재를 부인하지 못한다.

③언론사의 대표자가 제1항의 청구를 수용하는 때에는 지체 없이 피해자 또는 그 대리인과 정정보도의 내용·크기 등에 관하여 협의한 후 그 청구를 받은 날부터 7일 내에 정정보도문을 방송 또는 게재하여야 한다. 다만, 정기간행물의 경우 이미 편집 및 제작이 완료되어 부득이한 때에는 다음 발행 호에 이를 게재하여야 한다.

④다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있는 경우에는 언론사는 정정보도청구를 거부할 수 있다.

1. 피해자가 정정보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없는 때
2. 청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 때
3. 청구된 정정보도의 내용이 명백히 위법한



내용인 때

4. 상업적인 광고만을 목적으로 하는 때

5. 청구된 정정보도의 내용이 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차의 사실보도에 관한 것인 때

⑤언론사가 행하는 정정보도에는 원래의 보도 내용을 정정하는 사실적 진술, 그 진술의 내용을 대표할 수 있는 제목과 이를 충분히 전달하는데 필요한 설명 또는 해명을 포함하되, 위법한 내용을 제외한다.

⑥언론사가 행하는 정정보도는 공정한 여론형성이 이루어지도록 그 사실공표 또는 보도가 행하여진 동일한 채널, 지면 또는 장소에 동일한 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 이를 하여야 하며, 방송의 정정보도문은 자막(라디오방송을 제외한다)과 함께 통상적인 속도로 읽을 수 있게 하여야 한다.

⑦언론사는 공표된 방송보도(재송신을 제외한다) 및 방송프로그램, 정기간행물·뉴스통신 및 인터넷신문 보도의 원본 또는 사본을 공표 후 6월간 보관하여야 한다.

**제16조(반론보도청구권)** ①사실적 주장에 관한 언론보도로 인하여 피해를 입은 자는 그 보도내용에 관한 반론보도를 언론사에 청구할 수 있다.

②제1항의 청구에는 언론사의 고의·과실이나 위법함을 요하지 아니하며, 보도내용의 진실 여부를 불문한다.

③반론보도청구에 관하여는 따로 규정된 것을 제외하고 이 법의 정정보도에 관한 규정을 준용한다.

**제17조(추후보도청구권)** ①언론에 의하여 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도 또는 공표된 자는 그에 대한 형사절차가 무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결된 때에는 그 사

실을 안 날부터 3월 이내에 언론사에 이 사실에 관한 추후보도의 게재를 청구할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 추후보도에는 청구인의 명예나 권리회복에 필요한 설명 또는 해명이 포함되어야 한다.

③추후보도청구권에 관하여는 제1항 및 제2항에 규정된 것을 제외하고는 정정보도청구권에 관한 이 법의 규정을 준용한다.

④추후보도청구권은 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 이 법의 규정에 의한 정정보도청구권이나 반론보도청구권의 행사에 영향을 미치지 아니한다.

## 제2절 조 정

**제18조(조정신청)** ①이 법에 따른 정정보도청구·반론보도청구 및 추후보도청구(이하 “정정보도청구 등”이라 한다)와 관련하여 분쟁이 있는 경우 피해자 또는 언론사는 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다.

②피해자는 언론에 의한 피해의 배상에 대하여 제14조제1항의 기간 이내에 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 손해배상액을 명시하여야 한다.

③정정보도청구등과 손해배상의 조정신청은 제14조제1항(제16조제3항 및 제17조제3항의 규정에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 기간 이내에 구술이나 서면 그 밖에 대통령령이 정하는 바에 따라 전자우편 등의 방법으로 하며, 피해자가 제14조제1항·제16조제1항 및 제17조제1항의 규정에 따라 언론사에 먼저 정정보도·반론보도 또는 추후보도를 청구한 때에는 피해자와 언론사간의 협의가 불성립된 날부터 14일 이내에 하여야 한다.

④제3항의 규정에 의한 조정신청을 구술로 하고자 하는 신청인은 중재사무소의 담당 직원에게 조정신청의 내용을 진술하고 이의대상인 보도내용과 정정보도청구등을 요청하는 정정보도문 등을 제출하여야 하며, 담당 직원은 신청인의 조정신청의 내용을 기재한 조정신청조서를 작성하여 신청인에게 이를 확인하게 한 다음에 당해 조정신청조서에 신청인 및 담당 직원이 서명 또는 날인하여야 한다.

⑤중재위원회는 중재위원회규칙으로 조정신청에 대하여 수수료를 징수할 수 있다.

⑥신청인은 조정절차 계속 중에 정정보도청구등과 손해배상청구 상호간의 변경을 포함하여 신청취지를 변경할 수 있고, 이들을 병합하여 청구할 수 있다.

**제19조(조정)** ①조정은 관할 중재부에서 한다. 관할 구역을 같이 하는 중재부가 여럿일 경우에는 중재위원회 위원장이 중재부를 지정한다.

②조정은 신청 접수일부터 14일 이내에 하여야 하며 중재부의 장은 조정신청을 접수한 때에는 지체 없이 조정기일을 정하여 당사자에게 출석을 요구하여야 한다.

③제2항의 출석요구를 받은 신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 경우에는 조정신청을 취하한 것으로 보며, 언론사인 피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 조정신청취지에 따라 정정보도 등을 이행하기로 합의한 것으로 본다.

④제2항의 출석요구를 받은 자가 천재지변 그 밖의 정당한 사유로 출석하지 못한 경우에는 그 사유가 소멸한 날부터 3일 이내에 당해 중재부에 이를 소명하여 기일 속행신청을 할 수 있다. 중재부는 속행신청이 이유 없다고 인정하는 경우에는 이를 기각하고 이유 있다고 인정하는 경

우에는 다시 조정기일을 정하고 절차를 속행하여야 한다.

⑤조정기일에 중재위원은 조정대상인 분쟁에 관한 사실관계와 법률관계를 당사자들에게 설명·조언하거나 질충안을 제시하는 등 합의를 권유한다.

⑥변호사 아닌 자가 신청인이나 피신청인의 대리인이 되고자 하는 때에는 미리 중재부의 허가를 받아야 한다.

⑦신청인의 배우자·직계혈족·형제자매 또는 소속 직원인 경우에는 신청인의 명시적인 반대 의사가 없는 한 제6항의 규정에 의한 중재부의 허가 없이도 대리인이 될 수 있으며, 이 경우 대리인이 신청인과의 신분관계 및 수권관계를 서면으로 증명하거나 신청인이 중재부에 출석하여 대리인을 선임하였음을 확인하여야 한다.

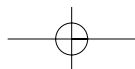
⑧조정은 비공개를 원칙으로 하되, 참고인의 진술청취가 필요한 경우 등 필요하다고 인정되는 경우에는 중재위원회규칙이 정하는 바에 따라 참석 또는 방청을 허가할 수 있다.

⑨조정절차에 관하여는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민사조정법을 준용한다.

⑩조정의 절차와 중재부의 구성방법, 그 관할, 구술신청의 방식과 절차 그 밖의 필요한 사항은 중재위원회규칙으로 정한다.

**제20조(증거조사)** ①중재부는 정정보도청구 등 또는 손해배상의 분쟁의 조정에 필요하다고 인정하는 경우 당사자 쌍방에게 조정대상 표현물이나 그 밖의 관련 자료의 제출을 명하거나 증거조사를 할 수 있다.

②제1항의 증거조사에 관하여는 조정의 성질에 반하지 않는 한 민사소송법 제2편제3장의 규정을 준용하며 중재부는 필요한 경우 그 위원 또는 사무처 직원으로 하여금 증거자료를 수



집·보고하게 하고 조정기일에 그에 관하여 진술을 명할 수 있다.

③중재부의 장은 신속한 조정을 위하여 필요한 경우 제1회 조정기일 전이라도 제1항 및 제2항에 따른 자료의 제출이나 증거자료의 수집·보고를 명할 수 있다.

④중재부는 증거조사에 필요한 비용을 당사자 일방이나 쌍방에게 부담하게 할 수 있으며 이에 관하여는 민사소송비용법을 준용한다. 이 경우, 민사소송비용법의 규정 중 “법원”은 “중재부”로, “법관”은 “중재위원”으로, “법원서기”는 “중재위원회 직원”으로 본다.

**제21조(결정)** ①중재부는 조정신청이 부적법한 때에는 이를 각하하여야 한다.

②중재부는 신청인의 주장이 이유 없음이 명백한 때에는 조정신청을 기각할 수 있다.

③중재부는 당사자간 합의 불능 등 조정에 적합하지 아니한 현저한 사유가 있다고 인정되는 때에는 조정절차를 종결하고 조정불성립결정을 하여야 한다.

**제22조(직권조정결정)** ①당사자 사이에 합의(제19조제3항의 규정에 따른 합의간주를 포함한다)가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작하여 신청 취지에 반하지 않는 한도 안에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정(이하 “직권조정결정”이라 한다)을 할 수 있다. 이 경우 제19조제2항의 규정에 불구하고 중재신청 접수일로부터 21일 이내에 하여야 한다.

②직권조정결정에는 주문과 이유를 기재하고 이에 관여한 중재위원 전원이 서명·날인하여야 하며 그 정본을 지체 없이 당사자에게 송달하여야 한다.

③직권조정결정에 불복이 있는 자는 결정 정본을 송달받은 날부터 7일 이내에 중재부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다.

④제3항의 규정에 따라 직권조정결정에 관하여 이의신청이 있는 경우 이의신청이 있는 때에 소가 제기된 것으로 보며, 피해자를 원고로 상대방인 언론사를 피고로 한다.

**제23조(조정에 의한 합의 등의 효력)** 조정결과 당사자간에 합의가 성립하거나 제19조제3항의 규정에 따라 합의가 이루어진 것으로 간주되는 때 및 제22조제1항의 규정에 의한 직권조정결정에 이의신청이 없는 때에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다.

### 제3절 중재

**제24조(중재)** ①당사자 쌍방은 정정보도청구 등 또는 손해배상의 분쟁에 관하여 중재부의 종국적 결정에 따르기로 합의하고 중재를 신청할 수 있다.

②제1항의 중재신청은 조정절차 계속 중에도 할 수 있다.

③중재절차에 관하여는 성질에 반하지 않는 한 조정절차에 관한 이 법의 규정과 민사소송법 제34조·제35조·제39조·제41조 내지 제45조를 준용한다. 다만, 제척·기피신청에 관한 결정은 중재위원회 위원장이 지명하는 5인의 위원으로 구성하는 특별중재부가 하고, 당사자 쌍방은 그 결정에 대하여 불복하지 못한다.

④중재위원의 회피는 중재부의 허가를 요하지 않으며 회피로 인하여 결원된 중재위원은 중재위원회 위원장이 지명한다.

**제25조(중재결정의 효력)** 중재결정은 확정판결과

동일한 효력이 있다.

#### 제4절 소 송

**제26조(정정보도청구 등의 소)** ①피해자는 법원에 정정보도청구 등의 소를 제기할 수 있다.

②피해자는 정정보도청구 등의 소를 병합하여 제기할 수 있고, 소송계속 중 정정보도청구 등의 소 상호간에 이를 변경할 수 있다.

③제1항의 소는 제14조제1항(제16조제3항 및 제17조제3항의 규정에 따라 준용되는 경우를 포함한다)의 기간 이내에 제기하여야 한다. 피해자는 제1항의 소와 동시에 그 인용을 조건으로 민사집행법 제261조제1항의 규정에 의한 간접강제의 신청을 병합하여 제기할 수 있다.

④제1항의 규정은 민법 제764조의 규정에 의한 권리의 행사에 영향을 미치지 아니한다.

⑤제1항의 규정에 의한 청구에 대한 제1심 재판은 피고의 보통재판적 소재지의 지방법원합의부의 관할로 한다.

⑥제1항의 규정에 의한 청구에 대하여는 민사집행법의 가처분절차에 관한 규정에 의하여 재판하며, 청구가 이유 있는 경우에는 법원은 제15조제3항·제5항 및 제6항의 규정에 따른 방법에 따라 정정보도·반론보도 또는 추후보도의 방송·게재 또는 공표를 명할 수 있다. 다만, 민사집행법 제277조 및 제287조는 이를 적용하지 아니한다.

⑦정정보도청구등의 소의 재판에 관하여 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

**제27조(재판)** ①정정보도청구 등의 소는 접수 후 3월 이내에 판결을 선고하여야 한다.

②법원은 정정보도·반론보도 또는 추후보도 청구의 신청이 이유 있다고 인정하여 정정보도·반론보도 또는 추후보도를 명하는 때에는 방송·

게재 또는 공표할 정정보도·반론보도 또는 추후보도의 내용·크기·시기·회수·게재부위 또는 방송순서 등을 정하여 이를 하여야 한다.

③법원이 제2항의 정정보도·반론보도 또는 추후보도의 내용 등을 정함에 있어서는 신청취지에 기재된 정정보도문·반론보도문 또는 추후보도문을 참작하여 신청인의 명예나 권리를 최대한 회복할 수 있도록 정하여야 한다.

**제28조(불복절차)** ①정정보도청구등을 인용한 재판에 대하여는 항소하는 외에 불복을 신청할 수 없다.

②제1항의 불복절차에서 심리한 결과 정정보도·반론보도 또는 추후보도 청구의 전부 또는 일부가 기각되었어야 함이 판명되는 경우에는 이를 인용한 재판을 취소하여야 한다.

③제2항의 경우 언론사가 이미 정정보도·반론보도 또는 추후보도 의무를 이행한 때에는 그 신청에 따라 취소재판의 내용을 보도할 수 있음을 선고하고, 신청에 따라 피해자로 하여금 언론사가 이미 이행한 정정보도·반론보도 또는 추후보도와 취소재판의 보도를 위하여 필요한 비용 및 통상의 지면게재 사용료 또는 방송 사용료로서 적정한 손해의 배상을 하도록 명하여야 한다. 이 경우 배상액은 해당된 지면사용료 또는 방송의 통상적인 광고비를 초과할 수 없다.

**제29조(언론관련 소송의 우선처리)** 법원은 언론에 의하여 피해를 받았음을 이유로 하는 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 한다.

**제30조(손해의 배상)** ①언론의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인하여 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 그 밖에 정신적 고통을 받은 자는 그 손해에 대한 배상을 언론사에 청구할 수 있다.

②법원은 제1항의 규정에 의한 손해가 발생한 사실은 인정되나 손해액의 구체적인 금액을 산

정하기 곤란한 경우에는 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 참작하여 그에 상당하다고 인정되는 손해액을 산정하여야 한다.

③제1항의 규정에 따른 자는 인격권을 침해하는 자에 대하여 침해의 정지를 청구할 수 있으며, 그 권리를 명백히 침해할 우려가 있는 자에 대하여 침해의 예방을 청구할 수 있다.

④제1항의 규정에 따른 자는 제3항의 규정에 의한 청구를 하는 경우에 침해행위에 제공되거나 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 그 밖의 필요한 조치를 청구할 수 있다.

**제31조(명예훼손의 경우의 특칙)** 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원은 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 정정보도의 공표 등 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다. 정정보도의 청구에는 언론사의 고의 또는 과실로 인한 위법성을 요하지 아니한다.

## 제5절 시정권고 등

**제32조(시정권고)** ①중재위원회는 언론의 보도내용에 의한 국가적 법익이나 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우 해당 언론사에 서면으로 그 시정을 권고할 수 있다.

②피해자가 아닌 자도 제1항의 시정권고를 신

청할 수 있다. 이 경우 중재위원회는 60일 이내에 그 처리결과를 신청인에게 통지하여야 한다.

③중재위원회는 시정권고의 기준을 정하여 공표하여야 한다.

④시정권고는 언론사에 대하여 권고적 효력을 가지는데 그친다.

⑤중재위원회는 각 언론사별로 시정권고한 내용을 외부에 공표할 수 있다.

⑥시정권고에 불복하는 언론사는 시정권고 통보를 받은 날부터 7일 이내에 중재위원회에 재심을 청구할 수 있다.

⑦언론사는 재심절차에 출석하여 발언하고 관련자료를 제출할 수 있다.

⑧중재위원회는 재심청구가 정당하다고 인정되는 때에는 시정권고를 취소하여야 한다.

⑨제1항의 규정에 의한 시정권고의 방법·절차 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제33조(취업금지)** 형법 제357조 또는 제359조의 규정에 의하여 유죄판결을 받은 자는 다음 각호의 기간동안 언론사의 임원이 되거나 직원으로 취업할 수 없다.

1. 징역형의 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 날부터 5년
2. 징역형의 집행유예의 기간이 종료된 날부터 2년
3. 징역형의 선고유예를 받은 날부터 2년

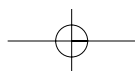
## 제4장 벌칙

**제34조(과태료)** ①다음 각호의 1에 해당하는 자는 3천만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 제6조제1항 또는 제4항의 규정을 위반하여

고충처리인을 두지 아니하거나 고충처리인에 관한 사항을 제정하지 아니한 자

2. 제15조제3항의 규정(다른 규정에 의하여 준



용되는 경우를 포함한다)을 위반하여 정정보도 문 등을 방송 또는 게재하지 아니한 자

3. 제15조제7항의 규정을 위반하여 공표된 보도물을 보관하지 아니한 자

4. 제33조의 규정에 의한 취업금지를 위반한 자

②제1항의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 바에 의하여 문화관광부장관이 부과·징수한다.

③제2항의 규정에 의한 과태료 처분에 불복이 있는 자는 그 처분의 고지를 받은 날부터 30일

이내에 문화관광부장관에게 이의를 제기할 수 있다.

④제2항의 규정에 의한 과태료 처분을 받은 자가 제3항의 규정에 의한 이의를 제기한 때에는 문화관광부장관은 지체 없이 관할법원에 그 사유를 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할법원은 비송사건절차법에 의한 과태료의 재판을 한다.

⑤제3항의 규정에 의한 기간 이내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

## 부 칙

**제1조(시행일)** 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.

**제2조(시행 전 언론보도에 관한 경과조치)** 이 법은 이 법 시행 전에 행하여진 언론 보도에 대하여도 이를 적용한다. 다만, 언론사에 대한 정정보도·반론보도·추후보도의 청구기간, 언론중재위원회에 대한 조정 또는 중재 신청기간에 관한 제14조제1항, 제16조제3항, 제17조제1항 및 제18조제3항의 규정은 적용하지 아니하고 종전의 규정에 의한다.

**제3조(언론중재위원회 및 법원에 계류 중인 사건에 관한 경과조치)** 이 법 시행 전 종전의 정기간행물의 등록 등에 관한 법률의 규정에 따라 언론중재위원회 또는 법원에 계류 중인 사건에 대하여는 종전의 규정에 따른다.

**제4조(중재위원회에 관한 경과조치)** ①이 법 시

행 당시 정기간행물의 등록 등에 관한 법률의 규정에 의한 언론중재위원회는 이 법에 의하여 설치된 것으로 본다.

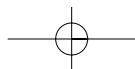
②이 법 시행 당시 정기간행물의 등록 등에 관한 법률에 의하여 위촉 또는 임명된 중재위원 및 언론중재위원회 사무총장은 그 임기만료시까지 이 법에 의하여 위촉 또는 임명된 것으로 본다.

**제5조(다른 법률의 개정)** 방송법 중 다음과 같이 개정한다.

제91조를 삭제한다.

제108조제1항제25호를 삭제한다.

**제6조(다른 법령과의 관계)** 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 정기간행물의 등록 등에 관한 법률, 방송법의 규정 중 이 법에서 규정한 내용에 해당하는 규정을 인용한 경우에는 이 법 중 해당하는 규정을 인용한 것으로 본다. □



## 언론조정 및 중재 신청과 처리절차

### 언론중재위원회의 주요 업무

#### 언론보도로 인한 분쟁의 조정 및 중재

언론중재위원회는 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따라 설립되었으며, 언론(방송, 정기간행물, 뉴스통신, 인터넷신문)의 보도에 의해 피해를 입은 개인, 단체 등으로부터 조정신청 또는 중재신청을 접수하여 정정보도, 반론보도, 추후보도, 손해배상 등의 방법으로 피해를 구제받을 수 있도록 도와드리고 있습니다.

#### 민간언론피해상담센터 운영

언론중재위원회는 민간언론피해상담센터를 설치하여 언론보도로 인해 피해를 입은 국민들의 피해회복을 위한 상담을 무료로 해드립니다.

상담센터는 언론피해와 관련된 법률문제 전반에 걸친 종합적 상담서비스를 제공하고 있습니다. 상담객 방문시 상근 변호사가 직접 상담을 해드리며, 인터넷과 전화를 이용한 하루 24시간 실시간 상담도 가능합니다.

또한 언론보도로 인한 피해의 사전예방을 위해 언론사, 대학, 기업, 각종 단체의 요청을 받아 '언론피해 구제 및 예방에 관한 교육'을 연중 실시하고 있습니다.

#### 시정 권고

언론중재위원회는 시정권고 소위원회를 통해 언론의 보도를 심의하여 해당 기사의 내용이 국가적 법익이나 사회적 법익 또는 타인의 법익을 침해한다고 판단되면 해당 언론사에게 시정을 권고할 수 있습니다. 피해자가 아닌 일반 국민들도 시정권고를 신청할 수 있습니다.

#### 불공정 선거기사 심의

언론중재위원회는 공직선거 및 선거부정방지법에 따라 선거일 전 120일(대통령의 권위로 인한 선거 또는 재선거에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 20일)까지 위원회 내에 선거기사심의위원회를 설치하여 선거일 후 30일까지 운영합니다.

선거기사심의위원회는 신문, 잡지 등 정기간행물의 공정치

못한 선거보도에 대해 사과문, 정정보도문, 경고문 게재 또는 주의, 경고 등의 결정을 내립니다.

### 언론중재위원회의 구성

#### 전국 16개의 중재부, 중재부의 장은 현직법관

•언론중재위원회는 위원장 1인과 부위원장 2인을 포함한 80명의 중재위원으로 구성되어 있으며, 서울에는 사무처가 있습니다.

•80명의 중재위원들은 각 시도별로 설치된 중재부에 소속되어 조정 및 중재업무를 담당하고 있으며, 5인 이내로 구성된 중재부는 서울에 6개, 부산·대구·광주·대전·수원·춘천·청주·전주·창원·제주에 각 1개씩 모두 16개 곳에 소재하고 있습니다. 중재부의 장은 현직 법관이 맡고 있습니다.

#### 중재부의 관할 구역

•조정 및 중재관할권은 조정 및 중재대상이 되는 언론사(방송, 정기간행물, 뉴스통신, 인터

넷 신문 등)의 주된 사무소가 소재한 곳을 관할하는 중재부에 속합니다.

## 조정과 중재

### 청구의 종류

#### ▶ 정정보도청구

- 언론보도의 전부 또는 일부 내용이 진실하지 않아 이로 인해 피해를 입은 사람(피해자)이 언론사에 이를 진실에 부합되게 고쳐서 보도해달라고 요구하는 것을 말합니다.
- 문제의 보도가 있음을 안 날로부터 3개월 안에, 보도일로부터 6개월 이내에 청구해야 합니다.
- 언론사의 고의, 과실이나 위법성을 요하지 않습니다.
- 피해자는 중재위원회의 절차에 상관없이 위 기간 내에 법원에 정정보도청구 소송을 제기할 수 있습니다.

#### ▶ 반론보도청구

- 언론보도로 피해를 입은 사람이 언론사에 그 보도내용과 대립되는 자신의 주장을 보도해줄 것을 요구하는 것입니다.
- 문제의 보도가 있음을 안 날로부터 3개월 안에, 보도일로부터 6개월 이내에 청구해야 합니다.
- 언론사의 고의, 과실이나 위

법함을 요하지 않습니다.

- 피해자는 중재위원회의 절차에 상관없이 위 기간 내에 법원에 반론보도청구 소송을 제기할 수 있습니다.

#### ▶ 추후보도청구

- 언론에 의해 범죄 혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도된 사람이 무죄판결 등을 받아 혐의가 없는 것으로 밝혀졌을 때, 해당 언론사에 자신이 결백하다는 내용을 보도해 줄 것을 요구하는 것입니다.
- 추후보도청구는 사건이 무혐의 또는 무죄로 종결된 사실을 안 날로부터 3개월 이내에 신청해야 합니다. 이 경우 무혐의나 무죄로 형사처리가 종결되었음을 입증할 수 있는 서류를 제출해야 합니다.
- 보도당사자는 중재위원회의 절차와는 상관없이 위 기간 내에 법원에 추후보도청구 소송을 제기할 수 있습니다.

#### ▶ 손해배상청구

- 언론보도로 피해를 입은 사람이 해당 언론사에 자신의 피해에 대해 금전적 배상을 요구하는 것입니다.
- 손해배상을 청구할 경우에는 손해배상액을 명시해야 합니다.
- 언론중재위원회에 손해배상청구를 하려면 문제의 보도가 있

음을 안 날로부터 3개월 안에, 보도일로부터 6개월 이내에 해야 합니다.

- 피해자는 중재위원회의 절차에 상관없이 법원에 손해배상청구 소송을 제기할 수 있습니다.

### 조정신청 및 처리 절차

#### ▶ 조 정

- 언론중재위원회를 통한 조정이란, 언론보도로 피해를 입은 사람(피해자)과 언론사 사이의 정정보도, 반론보도, 추후보도 및 손해배상에 관한 분쟁을 제3자인 언론중재위원회가 객관적, 법률적 입장에서 개입, 당사자 사이의 이해와 화해를 이끌어내 분쟁을 해결하는 것을 말합니다.
- 조정신청은 피해자 또는 언론사가 할 수 있습니다.
- 조정신청 처리결과로는 합의, 조정결정, 조정불성립결정 등이 있습니다.

#### ▶ 조정신청 방법

- 서면에 의한 신청

- 신청인은 신청서에 성명, 주소, 전화번호 등의 인적사항을 기재하고 정정보도, 반론보도, 추후보도 및 손해배상을 구하는 이유와 원하는 보도문 또

는 손해배상액을 첨부하여야 합니다.

- 문제가 된 보도 본문(방송의 경우 녹음, 녹화물과 녹취록)을 제출하여야 하며, 필요시 신청인의 주장을 입증할 수 있는 자료를 첨부하여야 합니다.

#### - 구술에 의한 조정신청

- 신청인은 담당직원의 면전에서 조정신청의 내용을 진술하여야 합니다.

- 신청인은 담당 직원에게 신청인의 성명, 주소, 전화번호 등의 인적사항, 조정 대상 표현물의 내용, 보도일 및 인지일, 정정보도·반론보도·추후보도 및 손해배상을 구하는 이유, 원하는 보도문, 손해배상액, 작성일 등을 진술하여 담당직원이 조정신청조서를 작성하도록 하고 조서내용을 확인해야 합니다.

- 신청인 및 담당 직원은 조정신청조서에 서명 또는 날인하여야 합니다.

- 신청인은 조정대상표현물과 기타 증빙 자료를 제출하여야 합니다.

#### - 전자우편 등에 의한 조정신청

- 신청인은 중재위원회 홈페이지에 접속한 후 조정신청서의 내용을 입력하거나 중재위원회가 설치한 접수 전용 전자우편

함으로 조정신청서 파일을 송부하여야 합니다.

- 중재부장은 신청인에게 본인 여부를 확인할 수 있는 자료의 제출을 요구할 수 있고, 신청인은 즉시 이를 중재위원회 사무처에 제출하여야 합니다.

- 신청인은 조정대상표현물과 기타 증빙자료를 제출하여야 합니다.

### ▶ 조정 신청인, 대상 매체, 기간 등

#### - 조정 신청인

- 언론보도로 피해를 입은 사람은 누구나 조정신청을 할 수 있습니다.

- 개인은 물론 일반단체나 회사, 지방자치단체도 신청할 수 있습니다.

- 신청인 본인이 아닌 대리인(신청인이 미성년자일 경우 친권자)이 조정신청을 할 때에는 그 대리권을 증명할 수 있는 자료 또는 위임장을 제출해야 합니다.

#### - 조정 대상 매체

- 모기업이 국내에 있는 방송, 정기간행물(신문, 잡지), 뉴스통신, 인터넷 신문을 대상으로 합니다.

#### - 신청기간

- 보도된 것을 안 날로부터 3개월 이내에 해야 하며, 6개월이

지난 보도에 대해서는 조정신청을 할 수 없습니다.

- 언론사에 직접 반론보도나 정정보도, 추후보도를 청구한 경우에는 언론사와 협의가 불성립된 날로부터 14일 이내에 언론중재위원회에 조정을 신청해야 합니다.

- 추후보도청구는 사건이 무혐의 또는 무죄로 종결된 사실을 안 날로부터 3개월 이내에 신청해야 합니다. 이 경우 무혐의나 무죄로 형사절차가 종결되었음을 입증할 수 있는 서류를 제출해야 합니다.

### ▶ 조정처리절차

- 조정신청이 접수되면, 중재부는 조정기일을 정해 신청인과 언론사에 출석요구서를 보냅니다.

- 출석요구서를 받고도 신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 않으면 조정신청을 취하한 것으로 간주하며, 피신청인이 2회에 걸쳐 출석하지 아니한 때에는 신청취지에 따라 합의한 것으로 간주합니다.

- 중재부는 조정기일에 양쪽의 진술을 듣고 합의가 되도록 적극 조정합니다.

- 조정기일에 당사자가 직접 출석하지 못할 때, 조정대리허가신청서와 위임장을 제출하여 중재부의 허가를 받아 대리인을 출석시킬 수도 있습니다. 단, 신

청인의 배우자·직계혈족·형제자매 또는 소속 직원인 경우에는 대리인이 신청인과의 신분관계 및 수권관계를 서면으로 증명하거나 신청인이 중재부에 출석하여 대리인을 선임하였음을 확인하면, 위임장만 제출하면 됩니다.

•조정은 비공개로 진행됩니다. 다만, 사건의 이해관계자는 중재부의 허가를 받아 방청할 수 있습니다.

•조정은 접수일로부터 14일 이내에 완료됩니다. 다만, 중재부가 직권으로 조정결정을 내릴 때에는 21일 이내에 처리됩니다.

#### ▶ 조정처리결과

•합 의 : 피해자와 언론사 간에 합의가 이루어지면 정정보도, 반론보도, 추후보도가 나가게 되며 손해배상도 받을 수 있습니다. 언론사가 합의사항을 이행하지 않으면 신청인은 법원에 합의이행을 강제하도록 청구할 수 있습니다.

•조정결정 : 당사자 간 합의가 이루어지지 아니하였으나 신청인의 주장이 이유있다고 판단되는 경우, 중재부는 당사자의 모든 사정을 참작하여 사건의 공평한 해결을 위해 직권으로 조정 결정을 내립니다. 조정결정도 재판상 화해와 동일한 효력이 있습니다. 다만, 조정결정

에 대해 당사자가 중재부에 이의신청을 하면 결정은 효력을 상실합니다. 이의신청은 조정 결정서를 송달받은 날로부터 7일 이내에 해당 중재부에 할 수 있으며, 이 경우 법원에 소가 제기된 것으로 보며 피해자를 원고로 언론사를 피고로 합니다.

•조정불성립 결정 : 중재부는 당사자 간 합의 불능 등 조정에 적합하지 아니한 사유가 있다고 인정되는 때에는 조정불성립 결정을 내립니다. 조정이 이루어지지 않은 경우에는 당사자들의 의사에 따라 법원에 소송을 제기할 수 있습니다.

#### 중재신청 및 처리 절차

##### ▶ 중 제

•중재위원회를 통한 중재란, 언론보도로 피해를 입은 사람과 언론사가 정정보도, 반론보도, 추후보도 및 손해배상에 관한 분쟁을 언론중재위원회의 중국적 결정에 따라 해결하는 것을 말합니다.

##### ▶ 중재신청 방법

- 중재합의

•언론보도로 피해를 입은 사람과 언론사가 정정보도청구, 반론보도청구, 추후보도청구, 손해배상의 분쟁에 관하여 중재부의

중국적 결정에 따르기로 합의해야 합니다.

•중재신청인은 중재합의를 입증하는 서면을 제출하여야 합니다.

•신청인은 신청서에 성명·주소·전화번호 등의 인적사항을 기재하고 정정보도, 반론보도, 추후보도 및 손해배상을 구하는 이유와 원하는 보도문 또는 손해배상액을 명시하여야 합니다(언론중재위원회 소정 양식).

•문제가 된 보도본문(방송의 경우 녹음, 녹화물과 녹취록)을 제출하여야 하며, 필요시 신청인의 주장을 입증할 수 있는 자료를 첨부하여야 합니다.

##### ▶ 중재신청인, 대상 매체, 기간 등

- 중재신청인

•언론보도로 피해를 입은 사람은 누구나 중재신청을 할 수 있습니다.

•개인은 물론, 일반단체나 회사, 지방자치단체도 신청할 수 있습니다.

•신청인 본인이 아닌 대리인(신청인이 미성년자일 경우 친권자)이 중재신청을 할 때에는 그 대리권을 증명할 수 있는 자료 또는 위임장을 제출해야 합니다.

- 중재대상매체

• 모기업이 국내에 있는 방송·정기간행물(신문, 잡지)·뉴스통신·인터넷 신문을 대상으로 합니다.

- 중재신청기간

• 보도된 것을 안 날로부터 3개월 이내에 해야 하며, 6개월이 지난 보도에 대해서는 중재신청을 할 수 없습니다.

• 추후보도청구는 사건이 무혐의 또는 무죄로 종결된 사실을 안 날로부터 3개월 이내에 신청해야 합니다. 이 경우 무혐의나 무죄로 형사절차가 종결되었음을 입증할 수 있는 서류를 제출해야 합니다.

▶ 중재신청 처리절차

• 중재신청이 접수되면, 중재부는 중재기일을 정해 신청인과 언론사에 출석요구서를 보냅니다.

• 신청인은 중재신청시 언론사와 피해자 간의 중재합의(중재결정에 따르기로 하는 언론사와 피해자 간의 합의)를 입증하는 서면(예 : 합의서)을 첨부해야 합니다.

• 중재절차는 신청인이 중재합의서를 첨부한 중재신청서를 중재부에 제출한 날로부터 개시됩니다.

• 중재기일에 당사자가 직접 출석하지 못할 때, 중재대리허가

신청서와 위임장을 제출하여 중재부의 허가를 받아 대리인을 출석시킬 수도 있습니다. 단, 대리인이 신청인의 배우자·직계혈족·형제자매 또는 소속 직원인 경우에는 신청인과의 신분관계 및 수권관계를 서면으로 증명하거나 신청인이 중재부에 출석하여 대리인을 선임하였음을 확인하면, 위임장만 제출하면 됩니다.

• 중재신청인은 중재결정에 이르기까지 중재신청의 일부 또는 전부를 상대방의 동의를 얻어 취하할 수 있습니다. 당사자가 중재절차 중에 화해를 하는 경우에 당사자가 요구하면 중재부는 합의된 화해의 내용을 결정으로 기재할 수 있습니다.

• 중재신청은 조정절차 계속 중에도 할 수 있으며, 이 경우 조정신청은 취하된 것으로 봅니다.

• 중재는 비공개로 진행됩니다. 다만, 사건의 이해관계자는 중재부의 허가를 받아 방청할 수 있습니다.

• 중재절차는 중국결정 또는 당사자들이 중재절차의 종료에 합의하여 중재부가 종료결정을 한 경우 종료됩니다.

• 중재를 신청한 당사자의 비협조로 중재절차의 신속한 진행을 기대할 수 없다고 중재부가 판단하거나 당사자 쌍방이 주장 및 입증을 태만히 하여 중재절

차의 계속적 진행이 부적절하다고 판단하는 경우에는 심리절차를 종결할 수 있습니다.

• 당사자 쌍방이 정당하게 통지 또는 고지되었는데도 불구하고 2회 이상 출석하지 아니하거나, 출석하여도 심리에 응하지 아니하는 경우에는 중재부는 중재절차의 종료를 선언할 수 있습니다.

▶ 중재처리 결과

• 중재결정은 확정판결과 동일한 효력이 있습니다.

• 중재부가 중재결정을 내리면 언론사는 결정된 내용대로 정정보도문, 반론보도문, 추후보도문을 방송 또는 게재하고, 손해배상액을 지급하여야 합니다. 언론사가 합의사항을 이행하지 않으면 신청인은 법원에 합의이행을 강제하도록 청구할 수 있습니다.

시정 권고

언론보도로 인한 개인적, 사회적, 국가적 법익 침해사항 심의

▶ 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에 따라 언론의 보도내용에 의한 개인적·사회적·국가적 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우 해당 언론

사에 서면으로 그 시정을 권고합니다.

• 개인적 법익으로는 사생활 보호, 명예훼손 금지, 형사사건 피해자 및 특정강력범죄사건의 피해자·신고자 등에 대한 신원공개 금지, 성폭력피해자 보호 등이 있습니다.

• 사회적 법익으로는 범죄사건에 대한 필요 이상의 설명, 성과 관련된 선정적 묘사, 자살

보도에 대한 상세묘사, 마약에 대한 상세보도 금지 등이 있습니다.

• 국가적 법익으로는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 침해하는 내용의 보도, 국가기밀 누설의 금지 등이 있습니다.

피해자가 아닌 제3자가  
시정권고 신청 가능

▶ 자체심의 이외에 피해자뿐

만 아니라 해당 보도와 직접적인 관련이 없는 제3자도 언론 보도가 시정권고심의기준에서 정한 법익을 침해하였고 판단될 경우 시정권고 신청을 할 수 있습니다. 접수된 안건은 시정권고소위원회 의심의·의결 절차에 따라 처리됩니다.

▶ 시정권고는 권고적 효력을 가지는데 그치며 강제력은 없습니다.

## 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 시행령」

시행 : 2005. 7. 28

**제1조 (목적)** 이 영은 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

**제2조 (고충처리인에 관한 사항의 공표)** 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제6조제4항 및 제5항의 규정에 의하여 언론사가 고충처리인의 자격 및 그의 활동사항 등을 공표하고자 하는 경우에는 이를 자사(自社) 발행 정기간행물에 게재하거나 자사가 운영하는 인터넷 홈페이지에 게시하는 등의 방법으로 하여야 한다.

**제3조 (시임한 중재위원의 위촉 등)**

① 문화관광부장관은 법 제7조제

1항의 규정에 의한 언론중재위원회(이하 “중재위원회”라 한다)의 중재위원이 사임하거나 당연 퇴직할 때에는 사임 또는 당연 퇴직할 날부터 30일 이내에 그 후임자를 위촉하여야 한다.

② 후임자의 임기는 전임자의 잔여임기로 한다.

**제4조 (중재위원에 대한 수당 등)** 법 제7조제10항 단서의 규정에 의하여 중재위원은 예산의 범위안에서 중재위원회가 정하는 바에 따라 수당 및 실비보상을 받는다.

**제5조 (제척·기피신청의 방법 등)**

① 법 제10조제2항·제3항 및 제6항의 규정에 의하여 중재위원 또는 중재절차에 관여하는 직원에 대한 제척 또는 기피신청을

하고자 하는 자는 그 중재위원이 소속된 중재부 또는 당해 사건 관할 중재부에 서면으로 신청하거나 조정기일 또는 중재기일에 출석하여 구술로 신청하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 제척 또는 기피신청을 하는 때에는 제척 또는 기피신청의 이유를 명시하여야 한다.

**제6조 (제척·기피신청의 각하 등)**

① 제척 또는 기피신청이 제5조의 규정에 의한 신청방식에 위반되거나 조정절차 등의 지연을 목적으로 하는 것이 명백한 경우에는 제척 또는 기피신청을 받은 중재부는 결정으로 이를 각하한다.

②제척 또는 기피신청된 중재위원 또는 중재절차에 관여하는 직원은 제척 또는 기피신청에 대한 의견서를 제출할 수 있다.

**제7조 (조정·중재절차 등의 중지)**

①법 제10조제2항의 규정에 의한 제척신청이 있는 때에는 해당 중재위원이 속한 중재부는 그 신청에 대한 결정이 있을 때까지 조정절차 또는 중재절차를 중지하여야 한다.

②법 제10조제2항 및 제3항의 규정에 의하여 제척 또는 기피신청이 있는 경우에 제척·기피신청을 한 날부터 그 결정에 이르기까지 소요된 기간은 법 제19조제2항 및 법 제22조제1항 후단의 규정에 의한 조정처리기간 및 직권조정처리기간에 산입하지 아니한다.

**제8조 (예산 등의 협의)** 중재위원회는 법 제11조의 규정에 의한 사무처의 예산 및 사업계획을 수립함에 있어서 국고 지원이 따르는 예산 및 사업계획을 수립하는 때에는 미리 문화관광부장관과 협의하여야 한다.

**제9조 (보도물의 공개)** ①언론보도로 피해를 입은 자는 법 제14조제1항 본문의 규정에 의한 정정보도의 청구를 위하여 방송보도 및 방송프로그램, 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문 보도의 원본 또는 사본의 열람 또는 복사를 해당 언론사에 신청할 수 있다.

②제1항의 규정에 의하여 신청

을 받은 언론사는 피해를 입은 자가 피해사실과 관계 없는 자료의 열람 또는 복사를 요청하는 등 이를 거부할 만한 정당한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 이 경우 해당 언론사는 복사에 소요되는 실비를 받을 수 있으며, 그 비용의 결정기준을 당해 언론사가 운영하는 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.

**제10조 (수용여부의 통지방법)** 언론사의 대표자가 법 제15조제2항의 규정에 의하여 정정요구 청구에 대한 수용여부를 통지하는 때에는 전자우편 또는 국내특급우편 등의 신속한 방법에 의하여 이를 하여야 한다.

**제11조 (협의문의 내용)** 법 제15조제3항의 규정에 의한 정정보도의 내용·크기 등에 관한 협의에는 공표할 정정보도문의 내용·크기 외에 정정보도문의 회수와 정정보도문의 위치 또는 발송순서가 포함되어야 한다.

**제12조 (전자우편 등에 의한 조정신청)** ①법 제18조제3항의 규정에 의하여 전자우편 등의 방법으로 조정을 신청하고자 하는 자는 정보통신망을 이용하여 중재위원회의 홈페이지에 접속한 후 조정신청서의 내용을 입력하거나 중재위원회가 설치한 접수 전용 전자우편함으로 조정신청서 파일을 송부하여야 한다.

②제1항의 규정에 따라 조정신청을 하는 경우 조정신청의 접

수일은 중재위원회의 컴퓨터 등에 접수된 날로 한다.

③중재부의 장은 제1항의 규정에 의하여 조정을 신청한 자에게 본인 여부를 확인할 수 있는 자료의 제출을 요구할 수 있다.

**제13조 (협의 불성립)** 법 제18조제3항에서 “피해자와 언론사간의 협의가 불성립된 날”이라 함은 언론사가 피해자의 청구를 거부한다는 명시적인 의사표시를 기재한 문서를 피해자가 수령한 날을 말한다.

**제14조 (중재의 개시)** 법 제24조제1항의 규정에 의한 중재절차는 신청인이 중재합의를 입증하는 서면을 첨부한 중재신청서를 중재부에 제출한 날부터 개시된다.

**제15조 (중재신청의 취하)** ①중재신청인은 중재결정에 이르기까지 중재신청의 일부 또는 전부를 상대방의 동의를 얻어 취하할 수 있다.

②중재신청인이 중재신청을 취하하고자 하는 경우에는 상대방의 동의사실이 기재된 서면을 중재부에 제출하여야 한다.

**제16조 (시정권고의 방법)** 중재위원회가 법 제32조제1항의 규정에 의하여 시정권고를 하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 명시한 서면으로 하여야 한다.

1. 시정권고의 대상이 되는 언론사의 명칭 및 언론사의 대표자의 이름
2. 시정권고의 대상이 되는 언론

보도의 프로그램명·제목, 보도 일시 및 지면(정기간행물의 경우에 한한다)

### 3. 시정권고의 이유

**제17조 (시정권고소위원회)** ①법 제32조제1항의 규정에 의한 시정권고에 관한 사항을 심의하기 위하여 중재위원회에 시정권고소위원회를 둔다.

②제1항의 규정에 의한 시정권고소위원회는 위원장을 포함하여 중재위원회에서 선출하는 7인의 위원으로 구성한다.

③시정권고소위원회는 월 1회 이상 개최하며, 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

**제18조 (시정권고의 신청)** ①법 제32조제2항 전단의 규정에 의하여 시정권고를 신청하고자 하는 자는 당해 언론보도가 있는 날부터 60일 이내에 중재위원회에 서면, 구술 또는 전자우편 등의 방법으로 이를 하여야 한다.

②시정권고의 신청을 서면으로 하는 신청인은 신청서에 신청인의 이름, 주소 및 연락처 등의 인적사항을 기재하고, 시정권고 요구대상인 언론사명, 보도일자, 보도내용 및 시정권고를 구하는 이유를 구체적으로 적시하여야 한다.

③시정권고의 신청을 구술로 하는 신청인은 중재사무소의 담당 직원에게 신청내용을 진술하고 담당 직원은 신청인의 신청내용을 기재한 서류를 작성하여 신

청인에게 이를 확인하게 한 다음에 당해 서류에 신청인 및 담당 직원이 서명 또는 날인하여야 한다.

④시정권고의 신청을 전자우편 등의 방법으로 하는 신청인은 정보통신망을 이용하여 중재위원회의 홈페이지에 접속한 후 신청내용을 입력하거나 중재위원회가 설치한 접수 전용 전자우편함으로 신청서 파일을 송부하여야 한다.

**제19조 (시정권고에 대한 재심)** ①법 제32조제6항의 규정에 의하여 재심을 청구하는 언론사는 중재위원회에 재심청구서를 제출하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 재심청구서에는 재심청구인의 명칭과 재심을 구하는 이유를 구체적으로 명시하여야 한다.

③제1항의 규정에 의한 재심청구는 전자우편의 방법으로 할 수 있다. 이 경우 정보통신망을 이용하여 중재위원회의 홈페이지에 접속한 후 재심 청구내용을 입력하거나 중재위원회가 설치한 접수 전용 전자우편함으로 재심청구서 파일을 송부하여야 한다.

**제20조 (시정권고의 방법·절차 등)** 이 영에 정한 것 외에 시정권고의 세부적인 방법·절차 그 밖에 필요한 사항은 언론중재위원회규칙으로 정한다.

**제21조 (과태료 부과)** ①문화관광부장관은 법 제34조제1항의 규

정에 의하여 과태료를 부과하는 때에는 당해 위반행위를 조사·확인한 후 위반사실과 과태료금액 등을 서면으로 명시하여 이를 납부할 것을 과태료처분대상자에게 통지하여야 한다.

②문화관광부장관은 제1항의 규정에 의하여 과태료를 부과하고자 하는 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 과태료처분대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다.

③문화관광부장관은 과태료의 금액을 정함에 있어서는 당해 위반행위의 동기 및 그 결과 등 제반사항을 참작하여야 한다.

④과태료의 징수절차에 관하여는 국고금관리법령의 수입금 징수에 관한 절차에 따라 징수한다. 이 경우 납입고지서에는 이의방법 및 이의기간 등을 함께 기재하여야 한다.

## 부 칙

①(시행일) 이 영은 2005년 7월 28일부터 시행한다.

②(시정권고소위원회에 관한 경과조치) 이 영 시행당시 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률 시행령」의 규정에 의하여 설치된 시정권고소위원회는 이 영에 의하여 설치된 것으로 본다.

## 언론중재위원회 각 지역중재부 및 사무처

### ■ 서울중재부 및 사무처

서울특별시 중구 태평로 1가 25 프레스센터빌딩 15층

TEL : • 대표 02)397-3114 • 언론피해상담 02)397-3000, 3010, 3100

FAX : • 상담센터 02)397-3089

### ■ 부산중재부

부산광역시 수영구 수영동 503-17  
(한국방송광고공사빌딩 8층)  
051)759-7083~4 / FAX:051)759-7093

### ■ 대구중재부

대구광역시 수성구 황금동 541-1 (한국방송광고공사빌딩 5층)  
053)763-0020~1 / FAX:053)763-0242

### ■ 광주중재부

광주광역시 남구 주월동 1274-2 (한국방송광고공사빌딩 A동 5층)  
062)676-0360~1 / FAX:062)676-0362

### ■ 대전중재부

대전광역시 서구 용문동 227-1 (한국방송광고공사빌딩 5층)  
042)525-0778~9 / FAX:042)525-0768

### ■ 경기중재부

경기도 수원시 팔달구 우만동 562-6 (미래에셋생명빌딩 2층)  
031)211-9027, 9022 / FAX:031)212-0223

### ■ 강원중재부

강원도 춘천시 요선동 4-9 (무림빌딩 8층)  
033)255-2878~9 / FAX:033)255-2872

### ■ 충북중재부

충북 청주시 흥덕구 수곡동 94-62 (세전빌딩 302호)  
043)286-8083, 8081 / FAX:043)286-8084

### ■ 전북중재부

전북 전주시 완산구 전동2가 140-11  
(전주상공회의소빌딩 303호)  
063)288-0010, 0981 / FAX:063)288-0980

### ■ 경남중재부

경남 창원시 사파동 80번지 (보고빌딩 601호)  
055)263-1787, 1780 / FAX:055)263-1769

### ■ 제주중재부

제주도 제주시 이도2동 1081-3 (현곡빌딩 4층)  
064)722-3328, 3352 / FAX:064)726-3201

