

# 19대 국회의원 총선 보도 분석: 〈한겨레신문〉과 〈동아일보〉를 중심으로

이호성

청주대학교 신문방송학과 교수

## I. 문제제기 및 연구목적

민주주의 사회의 선거 과정에서 언론은 매우 중요한 역할을 담당하고 있다. 언론이 선거결과에 미칠 수 있는 영향력이 그만큼 크기 때문이다. 한 마디로 선거 등 정치과정에서 차지하는 언론의 중요한 위상이나 역할에 대해서는 이론의 여지가 없다 하겠다. 특히 현대사회에서 신문언론은 텔레비전 등 여타 전통적인 대중매체는 물론 최근 들어 급부상하고 있는 각종 인터넷 기반 미디어 못지않게 유권자들의 정치참여 과정에서 중요한 영향력을 발휘하고 있다. 신문은 특히 선거와 같은 공공 사안과 관련된 추상적인 문제를 다룸에 있어 자세한 사실 전달과 해설을 제공함은 물론 독자들이 원하는 부분을 쉽게 선택해 읽을 수 있는 장점도 지니고 있는 매체이다(Graber, 1997). 이 같은 현상은 텔레비전 뉴스 프로그램에 비해 신문 매체가 이슈 콘텐츠를 더 많이 취급함은 물론 인쇄매체의 내용이 전반적으로 상세하기 때문이다.

또한, 인쇄매체 이용자들의 지식 습득이 상대적으로 우세한 것은 텔레비전 시청자들은 주어지는 정보

를 피상적으로 처리하는 반면, 시·청각적 방해로부터 자유로운 인쇄매체의 독자들은 정보처리에 있어 더욱 집중할 수 있기 때문이다. 이처럼 상세한 정보 전달의 특성을 가진 신문 매체는 유권자들의 정치지식 습득에 큰 영향을 미친다(Patterson, 1980). 매체 간 비교를 통해 살펴보면, 선거 캠페인 기간 동안 신문 구독자들의 후보에 대한 인지도는 텔레비전 시청자들의 그것보다 높게 나타나는 것으로 알려졌다(Patterson, 1980). 신문은 텔레비전보다 이슈 인지에 기여하는 정도가 크다고 볼 수 있는 셈이다. 또한 주요 이슈에 대한 후보자들의 정책적 입장 차이를 간파하기 위한 의도를 가지고 신문을 이용하는 유권자들은 단순히 신문을 구독하거나 텔레비전 뉴스를 시청하는 사람들보다 높은 수준의 정치지식을 습득하게 되는 것으로 알려졌다. 따라서 신문의 선거 보도 내용과 방향은 당사자 격인 정당이나 후보는 물론 유권자 및 선거관리 기관의 관심의 초점이 되고 있다.

선거캠페인에서 신문 보도가 차지하는 비중이 그만큼 공정한 선거 보도를 둘러싼 신문 언론의 역할에 대한 논의는 민주주의 발전에 직결되는 사안이라고

할 수 있다. 특히 이번 19대 총선은 이명박 정부 임기가 얼마 남지 않은 시점에서 치러졌다. 그 어느 때보다 선거 쟁점이 많은 가운데 치러졌다. 새누리당이 혁신을 내세우며 복지예산과 관련 정책 공약을 내세웠고, 민주통합당 역시 진보진영과의 연대를 통해 현 정권의 실정을 공격했다. 이처럼 주요 정당 간 대립이 첨예한 가운데 치러진 이번 총선은 크고 작은 다양한 선거 쟁점이 제기됐다. 정치적으로는 현 정권의 강경 대북 정책으로 인한 남북긴장관계, 야당의 모바일 선거인단 관련 문제점이 불거졌다. 또한, 경제적으로는 성장을 우선시하는 신자유주의적 경향과 관련된 한미 FTA, 4대강 사업 관련 쟁점들이 제기되기도 했다. 이처럼 다양한 쟁점이 제기되는 국회의원 총선거는 정치, 경제, 사회, 문화, 지역 관련 문제가 빈번하게 보도되기 때문에 우리 사회를 종합적으로 진단할 수 있는 기회가 될 수 있다는 측면에서도 각별한 의미가 있다. 따라서 총선거에 대한 신문의 보도 문제는 매우 중요하다. 이처럼 현대사회에서 중요한 역할을 담당하고 있는 신문언론이 이번 제19대 총선에 대해 어떻게 보도했는지를 실증적으로 분석할 필요가 있다. 이제까지 우리나라 언론의 선거보도는 정책 보도의 부재, 흥미위주 보도, 네거티브 보도, 지역주의/연고주의 저널리즘 등 수많은 문제점을 보여주었다.

이 같은 맥락에서 본 연구는 신문언론이 선거 캠페인 보도에 있어 수용자의 정보욕구 충족이라는 언론 본연의 공익적 임무를 충실히 수행했는지, 아니면 흥미위주의 보도행태를 여전히 답습하고 있는지를 우리나라의 대표적인 보수언론이라고 할 수 있는 <동아일보>와 대표적인 진보언론이라고 볼 수 있는 <한겨레신문>을 통해 비교·고찰하고자 했다.

## II. 언론의 선거보도

### 1. 정책 보도의 부재와 흥미보도

일반적으로 언론은 정책 보도에 인색한 반면 경마식 여론조사 보도 등 흥미보도에 훨씬 더 비중을 두어 보도하는 경향이 있다(이효성, 2010). 예를 들어 17대 대선캠페인에 대한 <조선일보>와 <한겨레신문> 두 신문의 여론조사보도의 과반수 이상이 흥미위주의 보도였다. 미국의 언론 역시 대통령선거 캠페인 기간 동안 경마저널리즘 등 흥미위주 보도에 치우치는 반면 각 후보들이 내세우는 정책이슈나 후보의 통치 이미지와 정치적 혹은 개인적 성향 등은 상대적으로 적게 보도하는 것으로 나타났다(Patterson, 1980). 특히 미디어의 정책이슈 보도의 양은 정치 집단에서 발표하는 정책이슈의 양에 훨씬 미치지 못하고 있다. 최근 미국의 주요 선거캠페인 기간 동안 신문이나 텔레비전에서 집중 보도하는 이슈의 양은 정당 등에서 내놓는 이슈의 절반 정도에 불과한 것으로 알려졌다(Graber, 1997). 또한 대통령 임기동안 제기될 가능성이 큰 정책문제는 사안의 중요성에도 불구하고 선거캠페인 기간 동안 언론에 의해 제대로 다뤄지지 않는 것으로 드러났다.

언론은 또한 이슈를 보도함에 있어서도 그 이슈의 중요성보다는 흥미성 등의 뉴스가치에 초점을 맞춰 보도하곤 한다. 선거 캠페인을 보도하면서 언론은 주로 변함이 없는 이슈보다는 매일매일 변하는 논쟁적인 이슈에 초점을 맞추려 한다. 선거 캠페인 기간 동안 발생하는 기이한 사건들은 아무리 하찮은 것이어도 언론의 관심을 끌게 된다. 따라서 특정 이슈에 대한 언론보도의 양이 많다고 해서 그 이슈가 반드시 사회적으로 중요한 함의를 갖는다고 보기 힘들다. 예를 들어, 1992년 미국의 대통령 후보 선출을 위한 예비선거 캠페인 기간 동안 텔레비전에서 방영된 기사 여섯 중 한 건은 빌 클린턴(Bill Clinton) 예비후보의 섹스 스캔들, 대학생시절 마약복용 문제 등 개인신상에 관한 기사들이었다(Graber, 1997). 반면 언론은 빈곤, 환경오염, 노인문제 등과 같은 사회적 이슈는 폭력이나 갈등과 같은 극적 요소가 개입되지 않는 한 외면했다. 실업, 인플레이션, 세금 등 경제적 이슈 역시 보도의 사

각지대에 놓이곤 했다.

우리나라 언론 역시 위와 같은 일반론에서 크게 벗어나지 않는다. 우리나라의 신문을 비롯한 다양한 매체는 주요 선거의 정책 이슈 보도에 있어 여전히 인색하다(이효성, 2010). 우리나라의 대통령 선거나 국회의원선거에 대한 언론보도 분석에 따르면 선거기간 동안 주목할 만한 정책관련 선거 이슈가 부각되지 않은 것으로 나타났다.

## 2. 네거티브 저널리즘

지난 1988년 미국 대통령 선거에 대한 언론의 보도 패턴을 분석한 연구에 따르면(Patterson, 1989), 미국 언론은 이슈를 보도한다 해도 추문에 대한 소문이나 사실, ‘더럽거나 저급한 캠페인’ 주장 등 캠페인 이슈에 상당한 지면을 할애하는 것으로 드러났다. 우리나라 언론 역시 부정확하거나 추측성 정보에 의존해 상대 후보의 부도덕성이나 비리에 주목해 확대·재생산하는 경향이 있다(백선기, 1996). 지난 1987년 대통령 선거에서 우리나라 언론은 후보들 간 흑색선전과 추문 들추기 등을 여과 없이 보도하는 경향을 보였다(이현용, 1988). 이 같은 폭로저널리즘은 선거 분위기를 타락한 모습으로 보이게 함은 물론 선거를 전반적으로 부정적으로 비치게 해 유권자들의 정치 불신감이나 냉소주의를 팽배하게 할 우려가 있다. 언론의 특성상 후보들에 대해서 긍정적 측면보다는 부정적인 내용을 담고 있는 경우가 많은 것으로 알려지고 있다. 이처럼 언론이 부정적인 면을 집중적으로 보도하기 때문에 언론을 많이 이용할수록 정치인에 대해서 불신감을 갖게 된다. 또한 선거에 출마한 후보가 일단 추문 폭로의 대상이 되면 폭로 내용과의 관련성 여부를 떠나 선거에서 치명적 피해를 입게 된다(백선기, 1996). 허위사실에 대해서는 법률적 측면에서 정보도와 반론권 행사 등 방법이 모색될 수 있지만 실행되기까지 상당한 기간이 걸린다는 점을 감안하면 이 같은 피해구제제도는 공직 피선(被選)이 지상 목표인 후

보자에게 무의미한 셈이다. 실제로 선거기간의 폭로성 보도는 대부분 사실 여부 파악이 선거 이후까지도 이루어지지 않는 경우가 대부분이다.

## 3. 지역감정/연고주의 저널리즘

우리나라 언론은 선거에 출마한 후보들의 경쟁을 그들의 선거공약이나 이력보다는 지역연고와 관련해 보도하는 경향을 보인다(백선기, 1996). 예를 들어 신문들은 선거캠페인 과정을 전장(戰場) 구도 시각에 바탕을 둔 대결국면으로 보도함은 물론 이를 지연, 혈연, 학연 등의 문제로 부각시키는 경향이 있다. 선거 캠페인이 과열돼 지역감정 혹은 연고주의 문제로 비화되는 것은 우리나라 선거의 큰 문제점이다. 하지만 이처럼 정치·사회적 고질로 지적되고 있는 지역주의/연고주의 문제를 언론이 나서 선정적으로 확대·보도하려는 경향은 더 큰 문제점이 아닐 수 없다(권혁남, 1997). 우리나라 언론은 지역연고를 바탕으로 하는 정당들의 세력 행태를 주로 비이성적이고 비과학적인 ‘정서’로 표출함으로써 우리나라 정치 및 선거 현상을 ‘감성’에 치우치게 만드는 결과를 낳고 있다(백선기, 1996).

우리나라 언론은 지역감정 문제를 보도함에 있어 이중성을 보이고 있다. 즉, 지역감정을 우려하고 자제시키려는 경향을 보이면서도 다른 한편으로 유권들 간 지역감정을 부각 혹은 조장하는 경향이 있다. 박정순(1990)은 지난 1987년 대통령 선거 캠페인기간 동안 언론보도 분석을 통해 우리나라 신문언론은 영호남지역의 폭력사태를 상대지역주민들에게 확대 전달해 지역감정을 일깨우고 일반화시키는 역할을 했다고 주장했다. 즉, 후보자 유세에 대한 흥미위주 가십성 기사는 폭력사태를 단편적 흥미위주로 나열, 보도해 상대지역에 대한 유언비어의 짝이 됐다는 것이다. 또한 박정순은 영호남 지방지의 경우 상대지역에서 발생한 사태는 크게, 자기 지역에서 발생한 사태는 작게 보도해 지역주의를 조장함은 물론, 지역감정 우려기사는

상대지역인의 지역감정을 우려하는 내용을 보도하는 경향을 보였다고 말했다.

#### 4. 연구문제

이제까지 우리나라 언론의 선거보도는 정책 보도의 부재와 흥미위주 보도, 네거티브 보도, 지역주의/연고주의 저널리즘 등 많은 문제점을 보여주었다. 이 같은 맥락에서 본 연구는 다음과 같은 연구문제를 제기하고 이에 대한 실증적 분석을 수행하고자 했다.

첫째, 언론은 정책 보도를 얼마나 하고 있는가?

둘째, 언론은 선거쟁점 보도를 얼마나 하고 있는가?

셋째, 언론은 흥미보도를 얼마나 하고 있는가?

넷째, 언론은 네거티브 보도를 얼마나 하고 있는가?

다섯째, 언론은 지역주의/연고주의 보도를 얼마나 하고 있는가?

### III. 방법론

#### 1. 분석대상 및 기간

본 연구는 지난 2012년 4월 11일(수) 치러진 19대 국회의원 총선거 캠페인을 우리나라의 신문언론은 어떻게 보도했는지를 양적·질적으로 분석했다. 구체적으로 한국언론진흥재단의 DB(www.mediagaon.or.kr)에 등재된 종합일간지 중에서 일반적으로 우리나라의 대표적 보수언론이라고 할 수 있는 <동아일보>와 대표적 진보언론이라고 할 수 있는 <한겨레신문>을 선택해 분석했다. 분석기간은 선거일 전 약 30일 동안이다. 즉, 선거가 치러지는 4월 11일(수) 이전 30일간의 보도 기사를 분석대상으로 했다. 분석대상 기사 표집은 한국언론진흥재단 DB에서 '상세검색' 도구를 이용해 '검색범위'를 '제목+본문'으로, 검색기간을 2012년 3월 12일(월)~4월 10일(화)로 설정한 후,

매체선택에서 <동아일보>와 <한겨레신문>을 선택했다. 그리고 '면종'에서 '종합'을 선택한 후 '19대 총선'이라는 키워드 검색을 통해 추출된 총 86건(동아일보 38건, 한겨레신문 48건)의 기사를 분석대상으로 삼았다.

#### 2. 분석유목 및 조작적 정의

본 연구는 우선 양적분석을 위해 다음과 같은 분석유목 및 이에 대한 조작적 정의를 제시했다. 본 연구는 또한 이 같은 양적 내용분석 뿐만 아니라 분석유목과 관련된 기사의 예를 제시하면서 질적 분석을 병행했다.

##### ① 정책 보도

정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 국내외 문제와 관련된 정책이나 공약을 드러내는 기사를 이 항목에 포함시켰다. 예를 들어 민주통합당과 통합진보당이 합의한 정책연대 등에 대한 보도를 이 항목에 포함시켰다. 하지만 기사 내용이 단순히 정책이나 공약 관련 어구를 포함한다 해서 전적으로 정책 보도 항목에 분류하지는 않았다. 정책이나 공약 관련 어구를 포함했다 라도 주요 선거쟁점으로 부각시켜 보도하는 경우 쟁점보도 항목에 포함시켰다.

##### ② 쟁점 보도

선거 캠페인을 보도하면서 언론은 주로 변함이 없는 정책이나 정책 쟁점보다는 매일매일 변하는 논쟁적인 쟁점에 초점을 맞추려 한다. 선거 캠페인 기간 동안 발생하는 기이한 사건들은 아무리 하찮은 것이어도 언론의 관심을 끌게 된다. 따라서 특정 쟁점에 대한 언론보도의 양이 많다고 해서 그 쟁점이 반드시 사회적으로 중요한 함의를 갖는다고 보기 힘들다. 본 연구에서는 쟁점보도 항목에 비비케이(BBK) 사건, FTA 관련 논란, 비례대표 논란, 후보자들의 면면에 대한 분석기사 등을 포함시켰다. 하지만 쟁점을 보도함에 있

어 심층취재 보도 대신 단순히 흥미위주로 보도했다면 흥미보도에, 단순히 부정적으로 보도했다면 네거티브 보도 항목에 포함시켰다.

### ③ 흥미 보도

일반적으로 언론은 선거 캠페인을 보도함에 있어 유권자나 수용자의 유익보다는 그들의 흥미에 주로 영합하는 등 선정성에 치우침으로써 선거를 단순히 흥밋거리로 전락시키는 경향이 있다. 언론은 또한 쟁점을 보도함에 있어서도 그 이슈의 중요성보다는 흥미성 등 상업적 뉴스가치에 주안점을 두어 보도하곤 한다. 선거 캠페인 기간 동안 발생하는 기이한 사건들은 아무리 하찮은 것이어도 언론의 관심을 끌게 된다. 본 연구에서는 단순히 후보나 정당 득표율 전망을 경마저널리즘 관점에서 보도하거나 여론조사 결과를 단순히 순위를 알아보기 위해 보도하는 경우 흥미보도 항목에 포함시켰다.

### ④ 네거티브 보도

후보나 정당들간 근거 없는 주장 혹은 부정적인 주장이나 폭로 등에 대해 충분한 취재를 거치지 않은 채 피상적으로 보도하는 경우 이 항목에 포함시켰다. 예를 들어 탈·불법 선거운동에 관한 소문이나 주장, 상대 정당이나 후보의 비리나 부정에 관한 소문이나 주장에 근거해 보도하는 기사를 이 항목에 포함시켰다. 특히 직접 인용부호를 이용한 폭로성 주장 등을 이 항목에 분류하였다.

### ⑤ 지역주의/연고주의

우리나라 언론은 지역이나 연고를 바탕으로 하는

정당들의 세력 행태를 주로 비이성적이고 비과학적인 정서로 표출함으로써 정치 및 선거 현상을 감성에 치우치게 만드는 결과를 낳고 있다. 따라서 본 연구는 언론이 후보나 정당 관계자들이 특정 지역이나 학연, 혈연 등을 거론하는 것을 그대로 보도하거나 선정적으로 문제를 부각시켜 보도하는 경우 이 항목에 포함시켰다.

## IV. 분석

### 1. 보도 건수

〈표 1〉에서 보는 바와 같이 〈한겨레신문〉은 3월 12일부터 4월 10일(화)까지 약 1개월 동안 19대 총선 캠페인과 관련해 모두 47건의 총선 관련 기사를 보도했다. 이 중 정책 보도는 3건이었으며, 쟁점보도 32건, 흥미보도 8건, 네거티브 보도 1건 등으로 나타났다. 지역주의/연고주의 보도는 나타나지 않았다. 이외 ‘기타’로 분류된 기사는 3건이었다. 같은 기간 동안 〈동아일보〉는 39건의 기사를 게재했다. 이 중에서 정책 보도가 2건, 쟁점보도 24건, 흥미보도 6건, 네거티브 보도 1건, 그리고 지역주의/연고주의 보도가 2건으로 나타났다. 나머지 4건은 정책 보도 혹은 흥미보도 어느 쪽에도 포함시키기 어려워 ‘기타’ 항목으로 분류했다. 정리하면 〈동아일보〉와 〈한겨레신문〉의 19대 총선거사에서 차지하는 정책 보도의 비중은 아주 낮았으며 선거쟁점보도가 압도적으로 많았으며, 흥미보도의 비중도 적지 않았다.

〈표 1〉 보도형태별 기사 수

(단위: 건(%))

|       | 정책보도   | 쟁점보도     | 흥미보도    | 네거티브보도 | 지역주의/연고주의 | 기타      | 총계        |
|-------|--------|----------|---------|--------|-----------|---------|-----------|
| 한겨레신문 | 3(6.4) | 32(68.1) | 8(17.0) | 1(2.1) | -         | 3(6.4)  | 47(100.0) |
| 동아일보  | 2(5.1) | 24(61.5) | 6(15.4) | 1(2.6) | 2(5.1)    | 4(10.3) | 39(100.0) |

## 2. 정책 보도

〈한겨레신문〉과 〈동아일보〉 둘 다 선거관련 정책 보도에는 매우 인색하게 지면을 할애했다. 〈한겨레신문〉은 단 3건의 정책 보도가 있었으며 동아일보는 2건의 정책 보도가 있었다. 이들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 한겨레신문

이 신문은 3월 12일자에서 “4·11 총선 D-30/정책연대 내용은/한-미 FTA 반대·독일식 정당명부제 도입”이라는 표제와 함께 민주통합당과 통합진보당은 10일 ‘현 정권이 체결·비준한 한-미자유무역협정(FTA)의 시행에 전면 반대’, ‘독일식 정당명부 비례대표제를 포함한 선거제도의 혁신’ 등을 포함한 정책연대에 합의했다는 내용을 보도했다. 특히 한-미 FTA 문제에 대해 민주당은 재협상 입장을 보이는 반면 통합진보당은 폐기 입장을 보이는 등 서로 차이가 있음을 보도했다. 27일에는 “4·11총선 D-15/“19대 국회서 반값등록금 입법” 한명숙, 박근혜에 서한 보내”라는 제목과 함께 반값 등록금 관련 정책적 쟁점을 보도하고 있다. 이어 30일에는 “사노맹 출신 민주당 비례후보 은수미/복지, 부자증세만으론 안돼/‘공정한 노동’ 만들어야 가능”이라는 제목과 함께 노동문제 전문가로 민주통합당 19대 총선 비례대표 후보 3번을 받은 은수미씨와 복지과 부자증세, 그리고 노동 문제와 관련된 인터뷰 내용을 보도했다.

〈표 2〉한겨레신문의 정책 보도

| 보도날짜   | 제목  |
|--------|---|
| 3월 12일 | 4·11 총선 D-30/정책연대 내용은/한-미 FTA 반대·독일식 정당명부제 도입         |
| 3월 27일 | 4·11총선 D-15/“19대 국회서 반값등록금 입법” 한명숙, 박근혜에 서한 보내        |
| 3월 30일 | 사노맹 출신 민주당 비례후보 은수미/“복지, 부자증세만으론 안돼/‘공정한 노동’ 만들어야 가능” |

### 동아일보

이 신문은 3월 28일자 보도에서 “약속 2012-4·11 총선/여야복지공약 경쟁”이라는 제목과 함께 새누리당과 민주통합당의 복지정책 관련 공약을 보도하고 있다. 또한 4월 10일자 기사는 “4·11 총선 D-1/19대 국회 1호 법안은… ‘장애인 지원’ vs ‘반값 등록금’”이라는 제목과 함께 새누리당과 민주통합당, 통합진보당의 핵심공약을 통해 19대 국회가 개원하면 각 정당이 어떤 법안을 중점적으로 추진할 지에 대한 내용을 보도하고 있다.

〈표 3〉동아일보의 정책 보도

| 보도날짜   | 제목   |
|--------|--|
| 3월 28일 | 약속 2012-4·11 총선/여야복지공약 경쟁                      |
| 4월 10일 | 4·11 총선 D-1/19대 국회 1호 법안은… ‘장애인 지원’ vs ‘반값등록금’ |

## 3. 쟁점 보도

### 한겨레신문

이 신문은 3월 13일 김경준 비비케이(BBK) 투자자문 전 대표이사가 비비케이의 진실 등을 밝히기 위해 국정조사에 증인으로 나설 뜻을 밝혔다는 내용을 보도하고 있다. 이어 4·11 총선에서 비비케이 문제가 다시 쟁점으로 떠오를지 주목된다고 보도하고 있다. 이 신문은 또한 다른 기사에서 그간 굳게 닫혀있던 김경준 비비케이 투자자문 전 대표이사의 입이 다시 열렸다는 내용의 리드와 함께 4·11 총선에서 이 사건이 정치쟁점으로 떠오를 수 있다는 내용을 보도하고 있다. 14일자 보도에서 이 신문은 사회기층을 대표하는 후보자가 적은데 반해 법조인과 언론인, 학자, 관료 등 엘리트 출신 후보들이 넘쳐난다는 내용을 다루고 있다. 또한 당일 다른 기사에서는 MBC PD수첩에서 “FTA 특집을 총선 뒤로 미룬 건 정치적 결정”이라는 제목과 함께 방송 내외 인사들의 인터뷰를 통해 이 문제를 쟁점으로 다루고 있다.

17일 보도에서는 각 정당의 비례대표 공천의 기준에 대해 의문을 제기하고 있다. 특히 비례 신청도 안한 박근혜 새누리당 비대위원장과 한명숙 민주당 대표가 비례공천을 받을지, 받는다면 몇 순번이 될지 관심사라는 내용을 쟁점으로 보도하고 있다. 20일 보도에서는 새누리당 비례대표 공천에서 박근혜 비상대책위원장은 5번 이후의 순번을 받을 것으로 알려졌다고 보도하고 있다. 다른 기사에서는 야권후보 단일화 경선에서 패배한 김희철 의원(서울 관악을)이 경선 결과에 승복하지 않고 무소속으로 출마할 가능성을 배제할 수 없는 상황이어서 야권연대에 부정적 영향을 끼칠 가능성이 있다는 보도를 하고 있다. 이어 다른 기사에서 민주통합당은 한명숙 대표와 4명의 대선주자들이 선두에 포진한 ‘대선주자연합형’ 중앙선거대책위원회를 꾸리기로 했다는 내용을 다루고 있다. 또 다른 기사는 안 원장의 강연이 총선을 앞둔 시점에서 재개된다는 점에서 그의 ‘강연행보’가 계속 될지 주목된다는 내용과 함께 4·11 총선에 대한 자신의 생각을 밝힐지도 관심이라는 내용을 보도하고 있다. 또한 “4·11 총선 D-22/이해찬 세종시 출마”라는 제목의 기사는 민주당은 한명숙 대표와 손학규 전대표가 이끄는 ‘수도권벨트’와 문재인 후보가 이끄는 ‘낙동강벨트’로 이어지는 허리를 이해찬 고문의 ‘충청벨트’가 있는 ‘3대 벨트론’을 4월 총선의 지역전략으로 택할 전망이다라는 보도를 하고 있다. 새누리당이 박근혜 비상대책위원장을 ‘단독위원장’으로 내세우는 선거대책위원회를 21일 발족하며 본격적 총선체제로 전환한다는 내용을 보도하고 있다. 또한 민주통합당과 통합진보당의 야권후보 단일화 경선에 대해 보도하고 있다. 21일에는 이상일 <중앙일보> 논설위원이 총선 새누리당 선거대책위 대변인으로 기용되면서 당선 안정권인 비례대표 8번을 받았다는 내용의 비례대표 쟁점을 보도하고 있다.

22일에는 “4·11 총선 D-20/ ‘여론조사 조작’ 파문 관악을 경선 무슨 일이…”라는 제목과 함께 야권후보 단일화 경선 여론조사 조작 파문의 쟁점에 대해 보도

하고 있다. 다른 기사는 새누리당이 박근혜 비상대책위원장과 원로 친박계가 전면에서 나서 ‘19대 총선 선거대책위원회’를 발족했다는 내용을 보도하고 있다. 민주통합당은 한명숙 대표가 상임선대위원장을 맡고, 대선주자 4명이 특별선대위원장으로 참여하는 ‘19대 총선 선거대책위원회’를 발족했다는 내용을 보도하고 있다. 장관출신의 3선 전재희 새누리당 의원에게 대기업 임원 출신의 이언주 민주통합당 후보가 도전장을 냈다고 보도하고 있다.

23일에는 두 정치신인의 공천이 확정됐다는 내용을 보도하고 있다. 24일에는 야권연대의 효과는 과연 얼마나 될지에 대한 내용을 보도하고 있다. 이어 새누리당은 재력가 신인 후보들이 많다는 내용을 다루고 있다.

27일에는 당대표로서 자신의 진로는 자신이 결정한다는 이정희 대표와의 인터뷰 내용을 다루고 있다. 또한 ‘경제민주화’ 문제가 여야의 정책을 가르는 19대 총선의 핵심 이슈로 떠오르고 있다는 내용을 다루고 있다. 특히 새누리당은 친재벌적인 모습을 띠고 있는 반면 야권은 재벌개혁 내지 해체를 주장하고 있다는 내용을 다루고 있다.

29일에는 박 위원장이 최근 야당 심판론을 제기하고 정책 노선도 기득권층을 다시 옹호하는 노선으로 원점 회귀하는 것 아니냐는 내용을 보도하고 있다. 또한 중앙선관위 누리집(홈페이지) 디도스 공격 사건 관련 내용을 심층적으로 다루고 있다.

4월 2일 보도에서는 박원순 서울 시장 인터뷰를 다루고 있다. 특히 야권연대의 성공에 대한 내용도 포함돼 있다. 이어 새누리당 인사가 야권후보 경선에서 패배한 통합진보당 후보의 무소속 출마를 도운 사실이 확인됐다는 내용과 함께 파장이 예상된다고 보도하고 있다.

4일 보도는 안철수 교수가 총선에 적극 참여할 것을 촉구했다는 내용을 다루고 있다. 또한 다른 기사는 녹색당과 청년당이 기존 정당을 넘어 녹색의 가치와 청년 세대를 대표해 출사표를 던졌다는 내용을 다루고

〈표 4〉 한겨레신문의 쟁점보도

| 보도날짜   | 제 목   |
|--------|---|
| 3월 13일 | 김경준 "BBK 국정조사하면 증언"   |
|        | 총선전 BBK 잇단 발언 왜/김경준 '기획입국 이면' 비치며 박근혜 압박                      |
| 3월 14일 | 새누리·민주 공천자 직업분석/법조인·언론인·교수가 11명...노동계 7명·농민 1명 '홀대' 라는 표제와 함께 |
|        | MBC 'PD수첩' 한미FTA편 3주째 방송보류된 김영호PD/"FTA특집, 총선 뒤로 미룬 건 정치적 결정"  |
| 3월 17일 | [친절한 기자들] 비례대표 공천, '당 마음' 이 애매합니다~ 잉                          |
| 3월 20일 | 4·11 총선 D-22/박근혜, 새누리 비례대표 '5번 뒤로'                            |
|        | 4·11 총선 D-22/ '경선탈락' 김희철 무소속 출마 가능성                           |
|        | 4·11 총선 D-22/대선주자 연합형   |
|        | 안철수 특강 6개월만에 재개   |
| 3월 21일 | 4·11 총선 D-22/이해찬 세종시 출마                                       |
|        | 4·11 총선 D-22/박근혜 원톱형  |
|        | 4·11 총선 D-22/아권 단일후보 확정/조승수(통합진보당)·백혜련(민주) 탈락 '이면'            |
| 3월 22일 | 4·11 총선 D-21/중앙일보 논설위원 이상일, 새누리 비례 '직행' /언론윤리 팽개치고...         |
|        | 4·11 총선 D-20/ '여론조사 조작' 파문 관악을 경선 무순 일아...                    |
| 3월 22일 | 4·11 총선 D-20/빨강-노랑...양당 선거대책위 다투었다/새누리당 박근혜                   |
|        | 4·11 총선 D-20/빨강-노랑...양당 선거대책위 다투었다/민주당 한명숙                    |
|        | 4·11 총선 현장-여성 vs 여성/광명을 전צה-이언주                               |
| 3월 23일 | 4·11 총선 현장-신인 vs 신인/과천·의왕 박요찬-송호창                             |
| 3월 24일 | 아권연대, 야당에 얼마나 유리할까  |
|        | 4·11 총선 D-18/새누리 신인 '재력가' 준비                                  |
| 3월 27일 | 이정희 통합진보당 대표 인터뷰 경기동부 조종설은 아권연대 균열 노린 100% 소설                 |
|        | 총선이슈분석-경제민주화/여야 없던 경제민주화 새누리는 도로 '친재벌'                        |
| 3월 29일 | 4·11총선 D-13/ '과거회귀' 박근혜                                       |
|        | 한겨레 in-추적 선관위 디도스 공격/선관위 2시간반 '이상한 대응'                        |
| 4월 2일  | [조국의만남] 박원순 서울시장/"서울시, 연3조 구매력...청년·중소기업제품 사사회혁신할것"           |
|        | 4·11 총선 D-9/새누리쪽, 야권경선 탈락 후보 '무소속 출마' 지원                      |
| 4월 4일  | 안철수 전남대 특강서 총선 메시지 "선거 참여해야 구체제 바뀐다"                          |
|        | '구태 정당을 넘어' 19대 총선 출사표/녹색당·청년당, 국회입성 '고지진'                    |
| 4월 5일  | 4·11 총선 D-6/ '막말' 김용민 "그때는 그게..." 공식사과                        |
| 4월 7일  | 한겨레 토요일판-커버스토리/세대전쟁 4·11 총선 최대변수                              |
| 4월 9일  | 총선 D-2/전문가 "1·2당 의석차 10석 미만"/막말 논란에 희석됐지만 심판론 밑바닥에 깔려있어"      |
|        | 총선 D-2/민주당, 민주노총과도 손잡았다                                       |

있다. 5일 기사는 김용민 민주통합당 후보가 자신의 과거 막말·욕설에 대해 공식사과했다는 보도를 하고 있다. 7일자 기사는 선거의 결정적 변수가 투표율이라는 내용과 함께 젊은 유권자들의 투표율이 여야의

유·불리에 크게 영향을 미칠 것으로 분석하는 내용을 보도하고 있다.

9일자 보도는 민주통합당이 4·11 총선에서 제1당을 차지할 것으로 전망하면서 이 같은 이유로 정권 심

판론이 이번 선거를 규정하는 최대쟁점이라는 내용을 <한겨레> 정치평론가들의 다양한 의견을 통해 제시하고 있다. 또한 다른 기사는 민주당은 진보적인 민주노동과 중도보수적인 한국노동당과 동시에 선거협약을 맺고 이번 총선을 치르게 됐다는 내용을 보도하고 있다.

### 동아일보

이 신문의 3월 14일자 기사는 18대 총선에서 당선된 국회의원 중 이번 총선에 예비후보 등록을 한 234명의 자산 변화를 조사한 결과 자산이 평균 3억 4867만원으로 늘어났다는 내용을 보도하고 있다. 17일에

는 새누리당 공직후보자추천위원회와 비상대책위원회가 석호의 후보 공천 취소문제를 놓고 힘겨루기 양상을 보이고 있다는 내용과 함께 각종 공천 잡음에 대해 보도하고 있다. 19일에는 “4·11 총선 D-23/전순옥씨, 민주 비례 1번 거론”이라는 제목과 함께 민주통합당이 비례대표 신청자에 대해 심층면접을 했다는 내용을 보도하고 있다. 이어 19대 총선과 관련해 입건된 선거사범 수가 18대 총선 같은 기간에 비해 갑절이상으로 늘어난 것으로 나타났다는 내용을 보도하고 있다.

〈표 5〉 동아일보의 쟁점보도

| 보도날짜   | 제 목  |
|--------|--|
| 3월 14일 | 재산 불리는 국회의원...3년새 평균 3억4867만원 늘어나  |
| 3월 17일 | 4·11 총선 D-25/여, 석호의 공천취소 놓고 진통...공천위-비대위 힘겨루기                                  |
| 3월 19일 | 4·11 총선 D-23/전순옥씨, 민주 비례 1번 거론   |
|        | 4·11 총선 과열...선거사범 구속 18대보다 5배 늘어   |
| 3월 20일 | 4·11 총선 D-22/ 김희철 의원 “당내 경선 아닌 당대당 경선...탈당 뒤 출마 문제없다”                          |
|        | 약속 2012-4·11 총선 D-22/2030세대 3명...여성 16명...법조 출신 신인 37명→17명                     |
|        | 4·11 총선 D-22/버티던 이해찬, 결국 “세종시 출마”  |
|        | 약속 2012-4·11 총선 D-22/범 친노계 대약진 86명 차자...법조출신 크게 늘어 31명                         |
|        | 4·11 총선 D-22/이정화-인재근 분선행...민주 전략공천 후보 상당수 ‘쓴잔’                                 |
|        | 4·11 총선 D-22/선진당, 박근령 공천 없었던 일로...박 “출마 강행”<br>“북로켓 3200km 쏘는데, 남한 11년째 300km” |
| 3월 21일 | 4·11 총선 D-21/새누리-민주, 총선 비례대표 후보 발표   |
|        | 4·11 총선 D-21/경제-복지 현장전문가 전진배치...대선공약 ‘싱크탱크’                                    |
|        | 4·11 총선 D-21/정체성 공천...20번 안쪽에 사회단체-노동계 6명 집중 배치                                |
|        | 4·11 총선 D-21/새누리-민주, 총선 비례대표 후보 발표   |
| 3월 22일 | 이영호 ‘궤변회견’ 역효과...장진수 ‘돈전달 폭로’ 일부 사실로   |
|        | 4·11 총선 D-20/통합진보, 성추행 확인하고도 윤원석 공천확정  |
| 3월 24일 | 4·11 총선-후보등록자 분석/4명 중 1명꼴 연세금 100만원도 안내...17.5%가 군미필                           |
|        | 4·11 총선-후보등록자 분석/20%가 전과기록...민주 61명 최다   |
|        | 4·11 총선-후보등록자 분석/군면제율 진보 27-민주 24-새누리 9.8%                                     |
| 3월 27일 | 4·11 총선 D-15/여 히든카드는 ‘진보당때리기’  |
| 3월 28일 | [약속 2012 4·11 총선-표발 현장을 가다]③ ‘첫총선’ 세종시   |
| 4월 2일  | 민간인 사찰 파문/이명박-박근혜-한명숙, 얽히고설킨 삼각관계  |
| 4월 4일  | 동아일보를 통해 본 선거/〈중〉 선거 시기별 갈등 요인은?   |

20일에는 야권 단일화 경선에서 통합진보당 이정희 공동대표에게 패한 민주통합당 김희철 의원(서울관악을)이 무소속 또는 정통민주당 소속으로 출마하겠다고 밝힌 내용을 보도하고 있다. 또한 “약속 2012-4·11 총선 D-22/2030세대 3명…여성 16명…법조 출신 신인 37명→17명”이라는 제목과 함께 새누리당 지역구 공천자를 심층 분석하고 있다. 이어 이해찬 전국무총리가 4·11 총선에서 세종시에 출마한다는 내용을 보도하고 있다. 또한 민주당 지역구 공천자들을 심층 분석하고 있다. 이어 “이정희-인재근 본선 행”이라는 내용과 함께 74곳의 야권 단일화 경선결과를 보도하고 있다. 자유선진당은 박근령씨를 후보로 공천하지 않기로 했음을 보도했다. 또한 정부가 북한의 장거리 로켓 발사계획에 대해 국제사회와 공동대응하기로 했다는 내용을 보도하고 있다. 정부당국은 이번 로켓 발사계획은 한국유권자의 불안심리 유발을 통한 4·11 총선 개입이라는 다목적 포석을 갖고 있는 것으로 보고 있다는 내용을 보도하고 있다.

21일자 기사는 새누리당과 민주통합당이 총선 비례대표 후보를 발표했다는 내용을 보도하고 있다. 이어 민주당의 비례대표 후보에 대한 분석 기사를 제시하고 있다. 새누리당과 민주당의 비례대표 후보에 대한 분석 기사도 제시하고 있다. 22일에는 민간인불법사찰 관련 쟁점을 보도하고 있다. 이어 통합진보당이 성추행 전력 이 드러난 윤씨를 지역구 후보로 공천해 논란이 되고 있다고 보도하고 있다. 24일에는 총선 지역구 후보자의 재산, 납세 문제 등에 대해 보도하고 있다. 이어 후보들의 전과기록에 대해 보도하고 있다. 야권 후보들의 전과이력이 많은 이유는 운동권 출신이 많기 때문으로 보도하고 있다. 이어 후보자들의 병역문제를 분석 보도하고 있다.

27일자 기사는 새누리당이 ‘통합진보당 때리기’를 통해 중도층을 선점하고자 한다고 보도하고 있다. 28일에는 첫 총선 지인 세종시에 출마한 후보들에 대해 분석하고 있다. 4월 2일자는 민간인 사찰 파문 관련, 이명박-박근혜-한명숙의 복잡한 이해관계가 시시각

각 충돌하고 있다고 보도하고 있다. 4일자는 지난 1947년 7월 21일부터 2012년 3월 26일까지 선거 시동간 동아일보 기사에 나타난 단어를 분석한 기사를 제시하고 있다. 분석을 통해 총선에서는 공천으로 인한 갈등이 주목을 받고, 대선에서는 당내 갈등이 부각되는 것으로 나타났음을 보도하고 있다.

## 4. 흥미 보도

### 한겨레신문

한겨레신문의 3월 20일자 기사는 각 정당 공천이 무리되면서 4·11 총선 결과에 관심이 쏠리고 있다는 내용을 보도하고 있다. 주요 정당의 관계자들과 전문가들에게 선거구도와 의석 전망을 묻는 내용을 보도하고 있다. 30일자 기사는 민주당은 이명박 대통령과 박근혜 새누리당 선거대책위원장의 ‘5대 아바타’의 낙선을 목표로 이들 지역에 화력을 집중한다는 내용을 보도하고 있다. 이어 여야가 사활을 건 대선 전초전에 들어갔다는 내용을 다루고 있다. 4월 2일 기사는 총선과 관련짓지 않을 수 없는 대선주자들의 지지율을 보도하고 있다. 5일자 기사는 여론조사에 대한 자세한

〈표 6〉 한겨레신문의 흥미보도

| 보도날짜   | 제목   |
|--------|--|
| 3월 20일 | 4·11 총선 D-22/여야 전문가에 들어본 초반판세  |
| 3월 30일 | 새누리-민주·진보통합 선거운동 첫날 수도권서 ‘파이팅’ / ‘5대 아바타’ (MB·박근혜 분신, 이재오·김종훈·홍준표·홍사덕·권영세) 지역에 화력 집중 |
|        | 4·11 총선 공식선거운동 첫날/박근혜 대 문재인 사활건 대선 전초전   |
| 4월 2일  | 4·11 총선 D-9/대선주자 지지율/박근혜 36.2%-안철수 17.2%-문재인 16.3%                                   |
| 4월 5일  | 4·11 총선 현장/영등포을-권영세 vs 신경민/역전…대역전…대혼전 숨은표 27% 누구에게                                   |
| 4월 9일  | 정치전문가 28명 중 21명/“1·2당 의석차이/10석 미만될 듯”  |
|        | 총선 D-2/존폐 갈림길에 선 선진당   |
|        | 4·11 총선현장/양천을-김용태 vs 이용선   |

사항을 보도하지 않은 채 두 여야 후보의 대결 국면을 보도하고 있다. 9일자는 4·11 총선에서 제1당의 지위는 130~140석 고지 싸움에 달린 것으로 보인다는 내용을 보도하고 있다. 또한 자유선진당이 4·11 총선을 앞두고 사실상 생사의 갈림길에 섰다는 내용을 보도하고 있다. 이어 양천을 지역은 서울의 숨은 격전지라는 내용을 다루고 있다.

### 동아일보

동아일보의 3월 12일자 기사는 동아일보와 채널A가 여론조사 기관에 의뢰해 진행하는 '19대 총선주식시장'에서 '거래자들'이 예상하는 각 정당의 의석 점유율을 보도하고 있다. 회원가입자는 누구나 사이버 머니를 받아 투자할 수 있는 가상의 선거수익률 게임이라는 내용을 보도하고 있다. 이어 또 다른 기사는 총선 주식시장에 이어 대선주식시장을 개설했다며 이는 선거주식시장의 2탄인 셈이라고 보도하고 있다. 14일자 기사는 안철수 교수의 정치입문과 관련된 내용을 보도하고 있다. 21일에는 각 당의 비례대표등재순위 몇 번까지가 당선권이 될지에 관심이 모아지고 있다는 내용을 보도하고 있다. 23일에는 총선을 앞두고 각당이 엮치락뒤치락하고 있는 양상을 주식시장에 빗대어 흥밋거리로 보도하고 있다. 4월 2일에는 광주서갑, 서울중랑갑, 부산수영 등 3곳에서 후보들 간 순위 다툼이 치열하다는 내용을 여론조사 결과를 인용해 보

〈표 7〉 동아일보의 흥미보도

| 보도날짜   | 제 목   |
|--------|---|
| 3월 12일 | 약속 2012 4·11 총선/‘총선 주가’ 새누리 43%-민주 42%              |
|        | 약속 2012 4·11 총선/‘총선주식시장’ 이어 오늘 ‘대선주식시장’ 개설          |
| 3월 14일 | 지지물도 주기도 똑똑...마음 급해진 안철수, 슬슬 나서나                    |
| 3월 21일 | 4·11 총선 D-21/비례대표 몇 번까지 당선권?                        |
| 3월 23일 | 약속 2012 4·11 총선/‘총선 주가’ 새누리 4400: 민주 4300: 통합진보 700 |
| 4월 2일  | 4·11 총선 D-9/총선 관심지 3곳 여론조사                          |

도하고 있다. 하지만 여론조사 결과 순위만 밝히고 있을 뿐 여론조사절차에 관한 자세한 내용을 다루지 않고 있다.

## 5. 네거티브 보도

### 한겨레신문

3월 22일자 기사는 “4·11 총선 D-20/민주당 공천 후폭풍/‘보이지 않는 손’ 누구기에...한명숙호 ‘격랑’”이라는 제목과 함께 손학규 전대표가 특별선대위원장직을 거부하고 박영선 최고위원이 공천결과에 대한 문제제기와 함께 최고위원직을 내놨다는 내용을 보도하고 있다. 이 기사는 또한 박 의원은 그 손이 누구 인지는 말하지 않았음을 보도하고 있다. 이어 기사는 민주당 내에서는 당내 인사는 정세균 전 대표와 이미경 전 총선기획단장, 당외 인사는 이해찬 전 총리를 거론하는 것으로 추측하는 이들이 많았음을 보도하고 있다.

〈표 8〉 한겨레신문의 네거티브 보도

| 보도날짜   | 제 목   |
|--------|---|
| 3월 22일 | 4·11 총선 D-20/민주당 공천 후폭풍/‘보이지 않는 손’ 누구기에...한명숙호 ‘격랑’ |

### 동아일보

3월 22일자 기사는 “4·11 총선 D-20/진보 이정희의 이중잣대”라는 제목과 함께 서울 관악을 후보단일화 경선에서 여론조사 조작 논란에 휩싸인 이정희 통합진보당 공동대표의 태도에 대해 보도하고 있다. 특히 이 기사는 이 대표 측이 비공개로 진행한 여론조사 상황을 시간대별로 파악한 경위에 대한 의혹도 커지고 있다고 보도하고 있다. 또한 이 기사는 이 대표에게 진 김희철 민주당의원 측도 이 대표 측과 같은 방식으로 여론조작을 시도했다는 의혹이 21일 제기됐다는 내용을 보도하고 있다.

〈표 9〉 동아일보의 네거티브 보도

| 보도날짜   | 제목                       |
|--------|--------------------------|
| 3월 22일 | 4·11 총선D-20/진보 이정희의 이중잣대 |

## 6. 지역주의/연고주의 보도

### 동아일보

이 신문은 3월 31일, “4·11 총선 D-11/남으로 간 박근혜, 동으로 간 한명숙”이라는 제목과 함께 새누리당 박근혜 선거대책위원장은 “지난 10년 동안 새누리당은 대선에서 한 명의 국회의원도 없었고 대전을 대변해서 일하고 싶어도 일할 수 없었다”고 호소한 내용을 보도하고 있다. 이어 같은 기사는 한명숙 민주통합당 대표는 “강원도가 이명박 정부 4년간 홀대받았다”는 점을 강조했음을 보도하고 있다.

〈표 10〉 동아일보의 지역주의 보도

| 보도날짜   | 제목                               |
|--------|----------------------------------|
| 3월 31일 | 4·11 총선D-11/남으로 간 박근혜, 동으로 간 한명숙 |

## 7. 기타 보도

### 한겨레신문

이 신문은 3월 29일, “4·11 총선 D-13/선거인수 4021만3482명”이라는 제목과 함께 29일부터 13일간의 공식선거운동이 시작되고 재외선거인 등의 재외투표소 투표가 일제히 시작됐다는 기사를 다루고 있다. 4월 3일에는 재외선거 투표율이 2% 정도로 저조했다는 내용을 보도하고 있다. 이어 4일에는 장애인들의 투표가 수월해질 것이며 종교시설 안 투표장도 크게 준다는 내용을 보도하고 있다.

〈표 11〉 한겨레신문의 기타 보도

| 보도날짜   | 제목                          |
|--------|-----------------------------|
| 3월 29일 | 4·11 총선D-13/선거인수 4021만3482명 |
| 4월 3일  | 4·11 총선D-8/재외선거 투표율 2%대 그쳐  |
| 4월 4일  | 선관위 ‘투표장애물’ 대폭 줄인다          |

### 동아일보

이 신문은 3월 23일, “4·11 총선 D-19/후보등록 첫날 630명 신청…18대보다 253명 적어”라는 제목과 함께 총선후보자 등록이 일제히 시작됐음을 알리고 있다. 29일자 기사는 “[4·11 총선]/오늘부터 공식 선거운동…현수막에 박근혜-안철수 사진 게재 가능”이라는 제목과 함께 몇몇 변화된 사항과 함께 공식 선거운동이 시작됐음을 알리고 있다. 이어 4월 4일자 기사는 “뉴스 파일/재외국민 투표율 2.5% 그쳐”라는 제목의 기사를 간략하게 보도하고 있다. 마지막으로 10일자 기사는 “[명사가 보는 총선]<10·끝> 한준희 KBS 축구해설위원·아주대 겸임교수”라는 제목과 함께 훌륭한 축구를 구사한 팀과 선수가 오래 기억된다며 우리 정당과 후보들도 새겨봤으면 한다는 내용을 보도하고 있다.

〈표 12〉 동아일보의 기타 보도

| 보도날짜   | 제목   |
|--------|--|
| 3월 23일 | 4·11 총선 D-19/후보등록 첫날 630명 신청…18대보다 253명 적어   |
| 3월 29일 | [4·11 총선]/오늘부터 공식 선거운동…현수막에 박근혜-안철수 사진 게재 가능 |
| 4월 4일  | 뉴스 파일/재외국민 투표율 2.5% 그쳐                       |
| 4월 10일 | [명사가 보는 총선]<10·끝> 한준희 KBS 축구해설위원·아주대 겸임교수    |

## V. 결론

### 1. 요약

본 연구는 2012년 4월 11일 치러진 19대 총선 캠페인에 대한 언론의 보도 행태를 고찰했다. 이와 관련해서 다음과 같은 다섯가지 연구문제를 제기했다. 첫째, 언론은 정책 보도를 얼마나 하고 있는가? 둘째, 언론은 선거쟁점 보도를 얼마나 하고 있는가? 셋째, 언론은 흥미보도를 얼마나 하고 있는가? 넷째, 언론은 네거티브 보도를 얼마나 하고 있는가? 다섯째, 언론은 지역주의/연고주의 보도를 얼마나 하고 있는가? 분석

에 따르면, 〈한겨레신문〉의 정책 보도는 전체 기사 47건 중 3건, 〈동아일보〉는 총 39건 중 2건에 불과했다. 또한 선거쟁점 보도는 〈한겨레신문〉이 32건, 〈동아일보〉는 24건이었다. 흥미보도와 관련해서는 〈한겨레신문〉 8건, 〈동아일보〉 6건이었다. 또한 네거티브 보도와 관련해서는 〈한겨레신문〉과 〈동아일보〉가 각각 1건이었다. 마지막으로 지역주의/연고주의 관련해서는 〈동아일보〉에서만 1건을 보도했다.

이처럼 두 신문 모두 19대 총선과 관련, 정책 보도를 거의 하지 않고 쟁점보도에 치중한 것으로 드러났다. 단순한 순위쟁점과 같은 경마저널리즘식의 흥미보도의 비중은 높지 않은 것으로 나타났다. 하지만 네거티브 보도와 지역주의 보도가 미미하지만 여전히 보도되는 것을 알 수 있었다.

## 2. 논의

19대 총선 캠페인의 언론 보도는 기존 보도 패턴과 다소 다른 양상을 보였다. 이번 선거보도에서는 주요 후보나 정당의 순위나 지지율 보도에 치중하는 기존의 경마저널리즘식 보도행태에서 벗어나는 모습을 보였다. 하지만 아쉬운 점은 후보나 정당의 정책 검증 등에 대한 보도는 여전히 적음을 알 수 있었다. 특히 이번 19대 총선보도는 선거 쟁점 보도의 비중이 컸는데, 이는 쟁점 보도를 한다고 해서 무조건 바람직한 보도 행태라고 볼 수 없음을 시사한다. 예를 들어 〈한겨레신문〉의 쟁점보도는 BBK사건, PD수첩의 한미FTA 관련 방송보류 문제 등 특정 정당이나 후보에게 유리하거나 불리한 쟁점을 보도하는 듯한 인상을 주었다. 〈동아일보〉 역시 북한로켓발사 문제나 민주당후보자 이력 문제, 야권의 공천갈등 문제 등을 주로 다룸으로써 공정한 보도 태도를 견지하지 못했다는 비난을 받을 수 있는 여지를 남겼다. 특히 흥미보도의 경우 주요 후보나 정당, 대선 주자들의 지지도 순위에 지나치게 집착하는 모습을 보였는데 정책 보도의 부재와 함께 앞으로 우리나라 신문이 신증을 기할 부분이라고 생

각된다.

선거 캠페인에 대한 지나친 흥미위주 보도와 특정 정당이나 후보에게 유리 혹은 불리한 보도는 언론의 공익적 책무를 스스로 던져버리는 것임을 감안할 때 심각한 문제가 아닐 수 없다. 흥미위주 보도와 편파적 쟁점 보도는 유권자들로 하여금 현명한 판단을 하도록 돕는 정책 보도를 지면에서 밀어내는 부정적 역할을 한다. 이는 결국 유권자들의 판단에 바람직한 방향으로 작용하지 못하고 정치적 무관심과 냉소주의 혹은 심지어 정치혐오로 이어져 언론이 민주주의 발전에 도움이 되지 못한다는 비난을 피하기 어렵게 된다. 언론은 민주주의 발전은 물론 공익적 책무 수행 관점에서 무의미한 흥미보도나 공정하지 못한 보도행태에서 벗어나 유권자에게 유익한 정책과 관련된 내용을 심도 있고 공정하게 보도하려는 자세를 견지할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 권혁남(1997). 「한국 언론과 선거보도」. 서울: 나남.
- 백선기(1996). 한국 신문의 선거보도 경향과 심층구조: 제15대 총선보도에 대한 기호학적 분석을 중심으로. 「한국언론학보」, 제39호, 122~179.
- 이현용(1988). 「13대 대통령선거 TV보도 분석: KBS 9시 뉴스를 중심으로」. 중앙대학교 신문방송대학원 석사논문.
- 이효성(2010). 17대 대선 캠페인에 대한 두 언론의 여론조사 보도: 한겨레신문과 조선일보를 중심으로. 「정치커뮤니케이션연구」, 통권19호, 175~202.
- Graber, D. A. (1997). Chapter one: Media power and government control. Mass media and American politics. Washington, DC: CQ Press.
- Patterson, T. E. (1980). The mass media election: How Americans choose their president. NY: Praeger.
- Patterson, T. E. (1989). The mass media election: How Americans choose their president. NY: Praeger.

# 선거시기 여론조사 정확성 제고 방안

조성경

충남대 언론정보학과 교수

장덕현

한국갤럽 기획조사실 부장

## I. 들어가는 말

최근 들어 선거시기 여론조사의 정확성과 그 방법에 대한 논란이 증가되고 있다. 여론조사의 정확성에 문제가 있다는 지적은 과거에도 늘 있어왔지만 특히 2010년 지방선거 이후 더욱 증가했다. 선거시기 여론조사의 정확성은 선거가 있을 때마다 제기되어 왔는데 이것은 어느 정도 선거조사의 특성에서 기인하기도 한다. 선거시기 여론조사는 사전에 조사된 유권자의 태도를 통해 최종적인 행동을 예견한다. 그러나 선거의 과정에서 태도가 변해 지지후보를 바꾸기도 하고 투표장에 가지 않기도 한다. 사전에 조사한 태도가 고정되지 않았으니 최종 득표 결과와 달라질 가능성이 항상 존재한다.

또한 방법론적 측면에서 볼 때 여론조사가 과학성을 갖추기 위해서는 표본으로 선정된 응답자를 반복적으로 접촉하여 응답을 받아내는 것이 중요한데, 선거시기 조사는 시간적 제약 등의 이유로 이런 반복접촉을 제대로 하기 어렵다. 따라서 선거시기 여론조사에서 그 방법의 타당성과 조사결과의 정확성에 대한

논란이 계속되는 것은 어쩔 수 없는 부분이다. 특히 급격한 미디어 변화는 전통적인 조사방법으로 여론을 파악하는 것을 더욱 어렵게 하고 있고, 이것은 지금까지 이용되어온 전화조사의 한계에 대해 더 주목하게 되는 계기가 되었다.

물론 학계나 조사업계에서 새로운 방법에 대한 모색과 실험은 계속하겠지만 학술적으로 그리고 실무적으로 타당하다고 인정될 방법이 단기간에 제시되기에는 현재 해결해야할 난제들이 적지 않다. 따라서 당분간은 다양한 방법들이 이용될 것이고, 이러한 방법적 차이가 조사결과의 차이로 이어질 가능성이 높다. 조사결과를 이용하는 입장에서 본다면 상이한 조사결과 중에서 어느 것을 신뢰해야 할지 어려울 수도 있다. 보다 타당한 조사방법의 정립이 무엇보다도 필요하겠지만 과도기적으로는 현재 사용되는 각각의 방법들이 어떤 한계와 장점을 지니고 있는지 파악하는 것이 우선적으로 필요하다.

이런 관점에서 이 글은 현재 한국에서 시도되는 그리고 앞으로 대통령 선거와 관련해서 사용될 것으로 보이는 주요 여론조사 방법들을 중심으로 그 한계와

특성을 검토했다. 그와 함께 보다 장기적인 관점에서 새로운 여론조사 방법의 정립을 촉진하기 위한 방안도 제시해 보았다.

## II. 여론조사의 정확성에 대한 논란

전화여론조사가 현재 어느 정도 정확한지 알기는 어렵다. 왜냐하면 조사에 따라 일부 차이가 있지만 언론에 보도되는 전화조사 결과의 대부분은 투표일과 1주일 이상의 시간 간격이 있기 때문이다. 즉 여론조사 결과와 투표결과가 다를지라도 조사 이후 유권자의 태도가 달라진 것인지 아니면 조사가 잘못된 것인지 판단하기 어렵다. 또한 조사시점과 투표시점의 차이가 크지 않더라도 모든 유권자가 투표를 하는 것은 아니라는 점도 정확성을 판단하기 어렵게 한다. 투표율이 낮은 경우 조사대상자와 투표자가 일치하는 것은

아니기 때문이다.

그럼에도 불구하고 전화조사로 파악된 여론과 투표 결과의 차이를 통해 조사에 문제가 있음을 파악한 사례가 존재한다. 2010년 지방선거가 그런 예다. 당시 서울지역의 경우 많은 여론조사결과는 오세훈 후보가 크게 앞서는 것으로 나타났으며, 투표일 직전에 RDD(Random Digit Dialing) 전화조사 방식으로 실시된 방송3사(KEP: Korea Election Pool)의 여론조사에서도 비슷한 결과가 나타났다. 실제 투표결과는 오세훈 후보와 한명숙 후보간의 격차가 여론조사에서 보여주었던 것보다 훨씬 작았다. 이외에 강원도와 인천, 충북 지역의 여론조사 결과도 실제 투표결과와 상이한 것으로 나타났고, 이러한 것은 전화조사 방법에 대한 의구심을 크게 증폭시키는 계기가 되었다.

물론 2010년 선거시기에만 이러한 문제가 있었던 것은 아니다. 그 전에도 선거여론조사의 정확성에 문제가 제기된 적이 있다. 예컨대 비슷한 시기에 실시된

〈표 1〉 2010 지방선거 방송3사(KEP) 전화조사 주요 결과

(단위: %)

| 지역 | 후보자          | 전화조사 결과 | 실제 결과 |
|----|--------------|---------|-------|
| 서울 | 오세훈(한나라당)    | 47.7    | 47.4  |
|    | 한명숙(민주당)     | 36.5    | 46.8  |
|    | 1, 2위 차이(%p) | 11.2    | 0.6   |
| 인천 | 안상수(한나라당)    | 41.2    | 44.4  |
|    | 송영길(민주당)     | 38.3    | 52.7  |
|    | 1, 2위 차이(%p) | 2.9     | -8.3  |
| 경기 | 김문수(한나라당)    | 50.3    | 52.2  |
|    | 유시민(국민참여당)   | 35.6    | 47.8  |
|    | 1, 2위 차이(%p) | 14.7    | 4.4   |
| 강원 | 이계진(한나라당)    | 42.7    | 46.2  |
|    | 이광재(민주당)     | 39.7    | 53.8  |
|    | 1, 2위 차이(%p) | 3.0     | -7.6  |
| 충북 | 정우택(한나라당)    | 42.8    | 45.9  |
|    | 이시중(민주당)     | 38.0    | 51.2  |
|    | 1, 2위 차이(%p) | 4.8     | -5.3  |

\* 2010년 5월 29~31일(D-5~D-3), 각 시/도별 1000명 RDD 전화조사

\*\* 출처: 2010 지방선거 방송사 공동 예측조사위원회(KEP) 백서

조사들이 서로 다른 결과를 보이는 등의 문제가 종종 지적되었는데, 2006년 서울시장 선거시의 다음 여론조사결과를 예로 들 수 있다.

그렇지만 전화여론조사 문제점에 대한 논란이 방법론적 변화로 이어진 것은 2010년부터다. 이때까지 지배적으로 사용되어온 여론조사방법으로서 유선전화

에 따라 조사대상자를 선정하여 이들을 대상으로 조사하는 방법이다. 그동안 이러한 조사방법에 대해 끊임없이 문제가 제기되었고<sup>1)</sup>, 그 결과 새로운 방법들이 때때로 제안되고 시도되었지만<sup>2)</sup> 유선전화를 이용한 할당표집방법이 기본적인 방법이었다. 그러나 2010년 선거를 계기로 조사회사들은 본격적으로 새로운

〈표 2〉 5월 20일 박근혜 피습 직후 실시된 서울시장 후보 지지도 조사결과

(단위:%)

|     | 조사기관(조사시기)      |                  |               |                |                  |                    | GAP(▲-▼) |
|-----|-----------------|------------------|---------------|----------------|------------------|--------------------|----------|
|     | 갤럽<br>(5.19~21) | KRC<br>(5.20~21) | TNS<br>(5.22) | 리얼미터<br>(5.22) | KRC<br>(5.23~24) | 한국리서치<br>(5.23~24) |          |
| 오세훈 | 51.8            | 56.7             | 60.2▲         | 56.9           | 52.8             | 51.3▼              | 8.9%p    |
| 강금실 | 24.9            | 24.3             | 22.3          | 26.4▲          | 23.6             | 19.8▼              | 6.6%p    |
| 박주선 | 2.9             | 1.3▼             | 3.6           | 4.8▲           | 3.2              | 1.7                | 3.5%p    |
| 김종철 | 3.6▲            | 2.5              | 2.4▼          | 3.3            | 2.6              | 2.5                | 1.2%p    |

\* 표기: ▲ 지지를 최고치 ▼ 지지를 최저치

\*\* 출처: 선거여론조사의 문제점과 개선방향: 조사연구 8-1 (2007), p.34, 〈표 2〉.

조사 방법에 대한 대안 모색이 2010년 선거를 계기로 보다 적극적으로 시도되었다. 전화여론조사의 문제점 즉 전화번호부의 포함률이 낮다는 것과 전화조사가 이루어지는 시간대에 집에 없는 사람이 많아 유선전화를 통해 도달할 수 없는 유권자가 포함되지 않는다는 점에 대한 구체적인 개선방안을 조사회사들이 실천하기 시작한 것이다.

### III. 유선전화조사의 한계와 새로운 시도들

한국에서 선거여론조사가 처음 실시된 1987년 이후 2010년까지 유선전화를 이용한 전화조사가 전형적으로 이용되어온 방법이었다. 구체적으로 그 방법을 보면 한국통신의 전화번호에 등재된 번호를 이용해서 유권자의 성별, 연령별 그리고 거주 지역별 분포

방법을 시도하게 되었고 그 결과 이번 19대 총선에서는 과거 어느 선거 때보다 다양한 조사방법이 사용되었다. 금년 3월 이후부터 선거운동기간까지 언론에 발표된 조사를 살펴보면, 다음 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 주로 유선전화 RDD, 유선+휴대전화 혼합 조사, 유선전화 ARS의 세 가지가 사용되었다.

과거 조사방법과 비교해 보면, 우선 RDD와 휴대전화화 본격적으로 채택되었다는 점이 다르다. 그리고 이 표에서는 세 가지로 나누어 집계했지만 같은 방법으로 분류된 것이라 해도 실제로는 차이가 많다. 휴대

〈표 3〉 19대 총선 여론조사의 조사방법

| 조사방법                 | 개수  |
|----------------------|-----|
| 유선전화 RDD 전화조사        | 123 |
| 유선전화 RDD ARS조사       | 84  |
| 유선전화 RDD+휴대전화 전화조사** | 154 |

\* 2012년 3월 1일부터 4월 4일까지 발표된 총선 여론조사

\*\* 대부분 응답자 패널을 이용한 조사임

1) 예컨대, 조성경 등(2007), 강현철 등(2008)의 연구를 들 수 있다.

2) 예컨대, 시간균형 할당추출방법 (허명희, 2006)

전화 대상자를 추출한 패널이 우선 회사마다 달랐고, 또 유선과 무선의 혼합방식도 각기 다르게 된다. 그만큼 방법론의 다양성이 높아진 것이다.

이와 같은 방법적 다양성은 유선전화 조사방법의 한계를 극복하고자 대안모색과정에서 발생한 것이다. 무선전화를 이용해야 한다는 것에는 대부분 동의 하면서 이것을 어떻게 이용해야 하는지, 과연 이용하는 게 도움이 되는지 등에 대해서는 아직 의견이 일치 되지 않고 있는 것이다.

## 1. 유선전화 RDD

여기서 RDD란 전화번호를 추출하는 방법을 의미한다. 유선전화는 한국통신의 전화번호에 등재되지만 공개된 전화번호부는 실제 유선전화 사용자의 일부만을 포함하게 된다. 홍성준 등의 연구(2009)에 의하면 전화번호부의 가구포함률은 66%에 지나지 않는다고 한다. 즉 전화번호부를 이용해서 조사하는 방법은 등재되지 않은 34% 정도의 가구에 속한 유권자를 포함하지 않게 되며 이에 따라 조사가 부정확할 수 있다.

이에 따라 전화번호를 컴퓨터로 생성하여 추출해야 한다는 주장이 제기되었으며(예컨대 허명희 등, 2011), 이것을 RDD(Random Digit Dialing)라고 불렀다. RDD로 번호를 추출하는 방법은 간헐적으로 사용되었지만 본격적으로 거의 모든 조사가 이 방법을 채택한 것은 19대 총선 시기다. 그러나 이 RDD 방법은 전화조사가 부정확하게 된 여러 요인 중에서 단지 하나만을 해결한 방법이다. 특히 최근 유선전화 조사의 부정확성이 무엇보다도 부재자 그리고 무선전화만을 사용하는 사람들을 포함하지 못하는 데서 기인하는 면이 크다고 볼 수 있는데, 이에 대한 해결은 제시되지 못한 것이다. 그러나 RDD 방법은 일부 문제가 있긴 하지만 조사대상자의 범위를 확대했다는 점에서 어느 정도는 조사의 정확성 제고에 도움이 될 것으로 기대된다.

RDD 못지않게 유선전화의 문제점으로 지적되어온

것은 전화를 받지 않는 사람들을 다른 사람으로 대체 한다는 점이었다. 한국의 전화여론조사는 전화를 걸었을 때 응답이 없거나 거절하면 다른 번호로 대체해서 응답자를 찾는다. 그러나 이처럼 표본을 대체하는 것은 집에 있는 시간이 적은 사람들을 체계적으로 배제하는 것이기 때문에 이로 인한 편향이 발생할 수 있다(조성겸, 1997). 이러한 편향을 줄이기 위해서는 부재중인 가구의 경우에 반복해서 전화를 다시 거는 것이 중요하다. 그러나 이번 조사방법의 변화에서 이러한 다시걸기 방법까지는 채택하지 않았다. 즉 비록 RDD 방법을 많은 회사들이 이용하기 시작했지만 이것만으로 유선전화의 문제점이 극복될 수 있는 것은 아니라는 점이다. 부재중인 사람들을 접근할 수 없다는 점에서 유선전화 조사는 여전히 한계가 있다.

## 2. 자동응답조사(ARS 조사: Automatic Response System)

자동응답조사 방법은 과학성이 부족하다는 비판에도 불구하고 유선전화조사보다 저렴하게 실시할 수 있다는 장점이 있다. 이 방법은 면접원이 응답자에게 질문을 하는 것이 아니라 미리 녹음된 질문을 들려주고 응답자는 버튼을 눌러서 응답하게 된다. 따라서 면접원 조사보다는 응답률이 떨어지고 그 점에서 편향 가능성이 더 커진다고 여겨진다. 이 방법은 가격이 저렴하고 신속하게 실시할 수 있다는 이유에서 정당 등에서 주로 사용되어 왔는데 최근 언론사들도 사용하기 시작했다.

## 3. 유선전화+휴대전화 RDD

앞서 지적했듯이 유선전화 RDD는 전화조사의 일부 문제만을 해결한 것이며 여전히 부재자에 대한 접근성이 떨어진다는 문제가 있다. 특히 젊은 응답자를 구하기 어렵다. 이러한 문제를 극복하기 위해서 휴대 전화를 이용해야 한다는 것에는 대부분의 조사전문가

들이 동의하고 있다. 그렇지만 휴대전화를 조사에 활용하기에는 적지 않은 문제점들이 있다.

우선 휴대전화는 전화번호부가 없다. 물론 컴퓨터를 이용해서 번호를 발생시킬 수 있는데 이 경우 약 50% 정도가 유효번호일 것으로 예상된다.<sup>3)</sup> 그러나 각 조사회사에서 사전에 유효번호를 검증하는 시스템을 도입하고 있기 때문에 전화번호부가 없다는 것 자체가 큰 문제가 아닐 수 있다. 그보다는 전화번호만으로는 그 사용자의 거주지를 알 수 없다는 것이 어려운 문제를 야기한다. 유선전화의 경우 국번을 통해 거주지를 추정할 수 있는데 휴대전화는 그것이 어려운 것이다. 전화사용자의 거주지를 알 수 없다는 점은 특히 선거조사에서 장애요인이 된다. 대통령선거에서는 전국을 대상으로 하기 때문에 이것이 털 심각하지만 총선의 경우에는 컴퓨터로 임의 추출한 번호를 가지고 특정 지역의 유권자를 찾겠다는 것은 현실성이 거의 없다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 도입된 방법이 응답자 패널이다. 응답자 패널은 미리 약속된 응답자들을 대상으로 조사를 하기 때문에 응답률이 높다. 이러한 패널의 크기가 충분히 크면 각 지역별로도 조사가 가능할 것이다. 그리고 미리 응답자를 모집할 때 응답자의 연령 및 거주지역 등을 파악할 수 있기 때문에 휴대전화 RDD<sup>4)</sup>를 사용할 경우에 예상되는 위와 같은 문제들이 중요치 않게 된다. 이러한 응답패널은 인터넷 조사에서 그동안 이용되어온 방법이다. 인터넷 조사 역시 표본을 추출할 방법이 없었고, 이것을 이러한 응답패널로 극복하고 있기 때문이다. 따라서 인터넷 조사를 위해 만들어 놓은 응답자 패널이 자연스럽게 모바일 패널로 전환되면서 조사에 이용된 것이다. 응답자 패널을 이용할 경우 조사 시간과 비용은 RDD로 추출하는 방법보다 덜 들어가게 된다.

문제는 이러한 패널의 대표성이 부족하다는 점이

다. 패널 자체가 대표성이 없기 때문에 그 패널에서 아무리 표본을 잘 추출하고 조사를 제대로 하더라도 그 결과는 잘못될 가능성이 높다. 그러면 현재 사용되는 패널들이 이러한 면에서 어느 정도 대표성을 가지고 있다고 보아야 하는가가 중요하게 된다. 그런데 이 점에 대해서는 아직 체계적인 검증이 이루어지지 않았다. 다만 응답패널의 대표성은 그 패널의 구성과정을 통해 판단할 수 있는데 이러한 구성과정에 대한 상세한 정보가 공개되고 있지는 않다.

따라서 유선전화만을 사용했을 때의 문제점 즉 부재자들을 조사하지 못한다는 문제점과 응답자 패널이 갖는 문제점 중에서 어느 것이 크다고 보느냐에 따라서 선택이 달라진다.

이러한 유선전화와 휴대전화를 이용해서 혼합방법을 시도한 예로는 중앙일보의 조사를 들 수 있다. 2012년 19대 총선에서 중앙일보가 한국리서치 및 엠브레인의 응답자 패널을 이용해 무선(휴대)전화 응답자를 추출한 다음 조사한 결과와 유선전화 방법으로 조사한 결과를 같이 혼합해서 사용했는데, 방법에 따라 조사결과가 다르게 나타났다. 대체로 집전화에선 새누리당 후보가 그리고 응답자패널 휴대전화에서는 민주당 후보가 우세했다(신창운, 2012).

한편 이경택 등(2012)도 무선전화 RDD 방법의 사용가능성을 전국과 지역으로 구분하여 검토한 결과 적용가능성이 높다고 하였다. 그러나 이러한 연구들만을 토대로 무선전화 RDD가 유선전화 RDD보다 더 정확하거나 또는 그 혼합 방식이 더 우월하다고 말하기는 아직 어렵다. 휴대전화 응답자와 비응답자간에 어떤 차이가 있는지에 대해서 우리는 아직 아는 것이 별로 없기 때문이다. 물론 휴대전화를 사용함으로써 유선전화만을 이용했을 때 접근하기 어려운 유권자를 조사대상으로 포함할 수 있다는 것만은 분명하다고 볼 수 있다. 그렇지만 단순히 휴대전화를 이용했다는

3) 2012년 4월말 이동전화가입자수는 5,271만 명으로 집계되었다.

4) 언론에 발표되는 것을 응답자 패널에서 휴대전화 사용자를 추출하는 경우에도 휴대전화 RDD라고 표현하는 경우가 있는데 이것은 RDD 방법이라고 볼 수 없다. RDD는 컴퓨터를 이용해서 전화번호를 생성시키는 방법을 의미하는데, 응답자 패널을 사용할 경우에는 패널에 속한 응답자 리스트 중에서 추출하기 때문이다.

것만으로 조사의 품질이 좋아진다고 볼 수는 없다.

그것은 조사결과의 편향이라는 것이 언제나 일정하게 나타나는 것이 아니기 때문이다. 설령 비과학적인 조사방법을 사용한다고 해도 때로는 정확한 조사가 나올 수 있다. 과거 경험에 비추어 볼 때 실제로 그러했다. 예컨대 과학적 여론조사의 등장에 결정적인 역할을 하게 된 미국 리터러리 다이제스트(Literary Digest)의 선거예측조사의 경우가 있다. 리터러리 다이제스트가 줄곧 사용해왔던 조사방법이 1936년 예측에 실패했던 것이다. 우리나라의 유선전화 조사의 경우도 마찬가지다. 대통령선거나 지방선거의 경우 지금까지 큰 문제없었던 전화조사가 2010년 지방선거의 경우에 문제가 되었다. 따라서 조사방법이 문제가 있다고 해도 그것이 언제 나타날지는 알 수 없는 것이다. 마치 병균을 가지고 있다고 해서 언제나 그 증세가 나타나는 것이 아닌 것과 마찬가지다. 분명한 것은 몇 번 조사해봤더니 큰 문제가 없었다고 해서 그 방법을 신뢰할 수 있다고 보는 것은 위험하다는 것이다.

따라서 이번 19대 총선 시기에 몇 가지 전화조사를 보완하는 방법들이 채택됐지만 과연 그것이 조사의 정확성을 높여줄지에 대해서는 아직 판단하기 어려운 실정이다.

#### IV. 앞으로의 선거조사 방법

금년 12월의 대선에서는 어떻게 조사가 이루어질 것인가? 이번 19대 총선보다 휴대전화를 이용한 조사가 더 증가할 것으로 보인다. 대선의 경우 조사대상자

를 특정지역 거주자로 한정할 필요가 없기 때문에 총선보다 모바일을 도입하기 쉽다. 그러나 구체적인 조사방법을 살펴보면 몇 가지 새로운 이슈들이 제기되고, 이러한 이슈를 해결하기에는 이에 대한 연구결과들이 아직 축적되지 않았다. 따라서 이러한 방법론적 이슈에 대해 어떤 판단을 내리느냐는 전문가에 따라 달라질 것으로 보인다.

#### 1. 휴대전화 RDD 추출 vs. 응답패널 활용

휴대전화번호를 RDD로 추출해서 사용하는 방법이다. 휴대전화를 통한 전국 RDD는 그동안 여러 차례 시도됐다. 그 중 하나인 갤럽 데일리 조사<sup>5)</sup>에 따르면 이 조사방법의 응답률은 대략 18%이다. 이는 유선전화조사의 응답률과 크게 다르지 않다.

응답률은 그 자체로서 조사의 품질이나 정확성을 말해주지는 않는다. 그러나 응답률이 낮을 경우 조사에 편향이 나타날 가능성이 높아진다. 따라서 휴대전화조사의 응답률이 유선전화의 응답률보다 더 낮다고 해서 조사의 정확성 수준을 보여주는 것은 아니다. 유선전화의 응답률이 낮은 이유로는 응답거절과 결번, 그리고 부재중(비수신)이다. 우리는 그동안의 경험에 의해 각각의 사유가 조사결과에 미치는 영향을 어느 정도는 짐작할 수 있다. 그러나 휴대전화는 아직 이러한 특성이 정확히 파악되지 않고 있다. 다음 <표 4>에서 보듯이 전화를 아예 받지 않는 비수신이 61%에 달한다. 따라서 선거결과에서 이러한 무응답자가 과연 영향을 미칠지, 그리고 영향을 미친다면 어느 정도 어떤 방향으로 미칠지에 대해서는 아직 알 수

<표 4> 한국갤럽데일리 5월 콜 통계(휴대전화 RDD, 5월 1~31일)

|           | 총통화     | 연결 전체(C+R+) | 완료(C) | 거절(R)  | 중단(I) | 연결실패(H+N+O) | 통화중(H) | 비수신(N) | 기타연결실패(O) |
|-----------|---------|-------------|-------|--------|-------|-------------|--------|--------|-----------|
| 통화수       | 120,352 | 34,829      | 6,167 | 25,801 | 2,861 | 85,523      | 4,004  | 73,135 | 8,384     |
| 전체 중 %    | 100.0   | 28.9        | 5.1   | 21.4   | 2.4   | 71.1        | 3.3    | 60.8   | 7.0       |
| 연결통화 중 %* | -       | 100.0       | 17.7  | 74.1   | 8.2   | -           | -      | -      | -         |

\* 언론에서 통상 제시하는 응답률 기준

5) 2012년 1월부터 한국갤럽은 매일 300명, 매주 1500명을 휴대전화RDD 방식으로 조사해 주요 정치지표를 발표하고 있다. <http://gallupkorea.blogspot.com>

없다. 즉 휴대전화 RDD 방법은 이러한 무응답자의 편향 가능성에 대한 정보가 없다는 것이 제한점이 된다.

그리고 휴대전화번호를 컴퓨터로 생성하면 그 중 유효번호가 50%에 지나지 않는다. 결과적으로 응답자패널에 비해 조사의 효율성이 낮다. 더구나 휴대전화 통신요금이 유선전화에 비해 비싸다는 점을 고려하면 조사비용이 더 상승한다.

한편 응답패널을 이용하면 앞서 지적한 바와 같이 대표성의 문제가 발생하지만 응답률을 높일 수 있다. 그리고 조사비용의 면에서 유리하게 된다. 또한 추출된 표본의 특성은 비록 편향이 있을 수는 있지만 패널을 잘 관리하면 조사마다 달라지기보다 일관성 있게 나타날 수도 있고 그 편향을 추정할 수 있는 가능성도 있게 된다. 그러나 문제는 이러한 편향이 어느 정도인지 그리고 이것을 어떻게 보정할 수 있는지에 대해서는 아직 연구가 부족하다. 응답자패널을 이용한 조사의 편향을 수정하기 위해 가중치가 이용되고 있는데, 허명희와 조성점(2010)의 연구에 의하면 이러한 가중법으로 어느 정도 조사의 편향을 줄일 수 있다. 그렇지만 실제 선거에서 이러한 편향이 얼마나 감소할지는 아직 알 수 없는 실정이다.

더구나 앞서 강조했듯이 이런 편향이 나타나지 않았다고 해서 앞으로도 그러하리라는 보장은 없다. 따라서 대통령 선거 여론조사에서는 위 두 가지 방법이 모두 사용될 것으로 보인다. 이 두 가지 방법은 무선전화를 이용하지만 추출된 표본의 특성이 다를 수밖에 없기 때문에 조사결과에서도 차이가 나타날 가능성이 있다.

## 2. 유선전화와 휴대전화 조사의 혼합비율

또 다른 쟁점은 유무선 전화의 혼합비율을 어떻게 하는 것이 좋느냐의 문제다. 만약 유선전화만을 사용한다면 부재중인 사람들이 표본에 들어올 수 없다는 문제가 있다. 그리고 휴대전화만을 이용할 경우 노인층을 비롯해서 휴대전화로 접근하기 어려운 층이 있

게 된다. 아직 어떤 사람들이 휴대전화를 받을 가능성이 적은지는 알려지지 않았지만 직업, 근무환경, 휴대전화의 이용행태 등에 따라 달라질 것이며, 이들이 투표성향과 관련이 있을 가능성도 있다.

따라서 양자를 혼합하는 방안이 많이 채택될 것인데, 혼합하는 비율과 그 방법에 따라 최종 조사결과가 달라진다. 이러한 혼합비율을 정하는 방법에는 ① 같은 비율로 단순 결합하는 방법(50:50), ② 휴대전화만 보유가구 비율 또는 채택 비율을 통해 특색별 비율을 정하는 방법, ③ 지지도 분산을 최소화하는 결합비율을 결정하는 방법 등이 있다. 이를 실험한 깐넵 연구에서는 방법에 따른 차이가 나타나지 않았다(이계오 등, 2012). 그렇지만 이 결과를 놓고 유·무선 전화조사 간에 차이가 없다고 결론내릴 수는 없다. 기본적으로 유·무선 전화조사의 결합은 두 방법 간 차이가 발생할 가능성을 대비한 것이다. 어떤 상황, 어떤 주제인가에 따라서 유·무선 전화조사가 차이가 날 수도, 나지 않을 수도 있다. 하지만 유선전화조사의 문제점을 휴대전화조사가 보완하고 있어 두 방법의 결합을 통해 편향 가능성을 줄일 수 있으며 그럴 경우 그 혼합비율을 정하는 것이 중요하게 된다.

## 3. 가중치의 적용

조사방법의 또 다른 이슈는 가중치다. 지금까지 유선전화조사 방법에서는 성, 연령, 거주지역별 유권자 분포에 맞추어 응답자를 선정했기 때문에 가중치가 필요없었다. 만약 조사과정에서 해당되는 응답자를 채우지 못한 경우에는 동일한 기준을 적용하여 가중하는 방법을 사용하였다. 휴대전화에서도 아마도 동일한 방법이 사용될 것으로 보인다. 우리나라에서 성, 거주지역 그리고 연령을 가중치로 사용한 것은 이제 가지 특성의 전국분포를 파악하는 것이 가능하기 때문이다. 그런데 우연히도 우리나라의 투표성향이 연령 그리고 거주지역에 따라 체계적인 차이를 보이는 경우가 많았는데, 특히 대선이 그러했다. 따라서 현재

사용하고 있는 할당표집 방법은 이러한 이유로 인해 비록 과학성은 부족하더라도 정확도를 유지할 수 있었다(조성겸 2009).

이런 관점에서 본다면 최근의 전화조사의 정확도 수준이 떨어지는 것은 특히 총선의 경우 휴대전화 사용자들이 조사대상에서 빠지게 되는 면도 있겠지만 무엇보다 우리나라의 투표성향이 과거와는 달리 연령이나 거주지역에 의해 영향을 받는 측면이 줄어들고 다른 요인들이 더 크게 작용하는데서 발생했을 가능성이 있다.

선거조사가 갖는 특성 즉 과학적 조사방법을 원칙대로 적용하기에 한계가 있다는 특성을 고려할 때 현재의 성, 연령, 지역의 가중치 외에 투표성향에 보다 관련성이 높은 요인을 찾아서 가중치를 구하는 작업이 필요하게 되며, 어떤 가중치를 사용하느냐에 따라 예측치 산출이 달라지게 된다.

이상에서 본 바와 같이 대통령 선거 여론조사의 경우에도 현재 상황에서 본다면 다양한 조사방법들이 사용될 것으로 보이며, 경험이 좀더 축적되어야 방법론적 선택에 일관성을 보일 것으로 보인다. 따라서 최소한 이번 선거에서는 다양한 조사방법에 입각한 조사결과가 제시될 것이다. 물론 조사방법이 다르더라도 결과가 유사하게 나온다면 큰 문제가 없겠지만 혹시나 큰 차이를 보이게 된다면 조사 이용자들의 입장에서 어느 조사결과를 받아들여야 하는지에 대해서 혼란을 겪을 수 있다.

## V. 선거조사의 정확성 제고 방안

앞서 논의했던 주요 이슈들에 대한 연구노력이 집중적으로 이루어진다면 타당한 조사방법이 무엇인지 보다 빨리 의견 일치를 볼 수도 있다. 그러나 어느 한 연구자 개인이나 회사가 단독으로 위에 제기된 문제들에 대한 답을 구하는 것은 어려울 것으로 보인다. 이것은 여론조사 방법에 대한 연구가 그 특성상 어려움

이 많기 때문이다.

첫째로 조사방법의 문제점이 언제나 일정하게 영향을 미치지 않는다는 점이다. 즉 표본에 문제가 있어도 조사결과에 영향을 주지 않을 수 있다. 예컨대 같은 조사방법을 사용하더라도 어떤 때는 정확할 수 있고, 어떤 때는 부정확할 수 있다. 즉, 여론조사의 정확성은 여러 가지 요인이 복합적으로 작용하는데, 이들의 영향이 경우에 따라 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 따라서 어느 정도 방법의 특징을 알기 위해서는 반복적으로 많은 조사와 연구가 필요하게 되고 이 점이 조사방법에 대한 연구를 어렵게 한다.

둘째로 조사에 영향을 미치는 요인이 많다는 점도 연구를 어렵게 한다. 하나의 실험이나 조사를 통해 무엇이 중요한 요인인지 특정하기가 쉽지 않다. 예컨대 조사결과가 실제와 다르다고 해도 이것이 투표율이 달라서인지 면접원의 문제인지 아니면 설문문의 문제인지 특정하기가 쉽지 않다. 그렇기 때문에 새로운 방법적 실험결과를 토대로 문제점을 개선하는 것은 매우 어렵다.

셋째로 이러한 요인 외에 조사회사나 연구자들이 조사방법을 연구, 개선하려는 동기를 촉진하는 여건이 조성되지 않았다는 측면도 무시할 수 없다. 이번 19대 총선시기처럼 적극적으로 조사회사들이 새로운 조사방법을 일찍 모색했다면 상황은 달라졌을 것이다. 조사회사들이 보다 적극적으로 조사방법을 연구·개발할 수 있는 환경 조성 역시 중요하다.

### 1. 조사방법론적 개선 방향

조사가 거듭되면서 조사방법에 대한 수정이나 보완은 한동안 계속될 것이며, 이러한 노력이 하나의 새로운 조사방법으로 확정될 때까지는 많은 시간이 소요될 것이다. 이러한 연구 노력은 결국 조사업계와 학계에서 수행할 수밖에 없다. 왜냐하면 미국과 유럽 등 외국의 조사방법을 한국에 그대로 적용하기 어렵기 때문이다. 우선적으로 요구되는 연구방향은 다음과 같다.

### ① 대안적 할당기준의 모색

성, 연령, 거주지역만으로는 한계가 있다. 따라서 다른 새로우면서 효과적인 할당기준을 찾을 필요가 있다.

### ② 가중치 개발

성향지수 등과 같이 편향된 표본을 토대로 조사결과를 도출할 때 이를 보정할 수 있는 가중치 개발이 이루어져야 한다.

그러나 현재 한국의 전화조사의 큰 문제점 중의 하나는 다시걸기를 실시하지 않는다는 점이다. 그럼에도 이번 총선에서는 이를 보완하려는 시도가 나타나지 않고 있다. 앞서 보았듯이 휴대전화의 경우 응답하지 않는 이유는 유선전화와 다르다. 따라서 그것이 갖는 편향의 가능성 역시 아직은 알 수 없다. 따라서 가중치를 개발해서 이 편향을 추정하고 보완하던가 아니면 다시걸기 등 조사방법상의 개선을 통해 이를 감소시키는 노력이 필요하다.

## 2. 제도적 개선방안

조사방법에 대한 연구가 보다 촉진되도록 여건을 조성하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 제안이 가능하다.

### ① 여론조사방법 공개 인증

여론조사에 대한 방법이 다양화되면서 동일한 시기에 조사된 여론조사가 각기 다른 결과를 보이는 경우가 앞으로 더욱 많아질 것이다. 여론조사 방법에 대한 정보는 추상적인 수준으로 제공되기 때문에 이것만으로는 회사별 조사방법의 차이를 판단하기 어렵고 따라서 회사마다 결과가 다르게 나올 때 어떤 방법상의 차이에서 비롯되는 것인지 판단하기 어렵다. 따라서 보다 상세한 정보를 체계적으로 공개하도록 할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 조사회사간 차별화가 가능

케 될 것이기 때문이다. 이렇게 되면 조사회사들이 보다 적극적으로 조사방법을 개발하려는 동기가 높아지게 될 것이다.

조사방법을 공개하는 방식은 공개된 정보의 적정성을 판단할 수 있는 기구(예컨대 관련 학회)에서 주도적으로 진행하는 것이 바람직하다고 본다.

### ② 선거조사 보도 금지기간의 해제

현재 선거관련 여론조사는 일정기간 동안은 언론을 통해 발표할 수 없도록 되어 있다. 이러한 보도 금지는 조사결과와 정확성 정도를 판단하기 어렵게 하고 결과적으로 조사방법에 대한 연구노력에 대한 동기가 낮아지게 한다. 2010년 선거에서 전화조사의 문제점이 보다 명확하게 드러난 것이 지금의 개선노력을 가져온 것이다. 따라서 보도금지 기간을 해제 또는 대폭 단축하는 것은 조사의 정확성 정도를 보다 잘 나타나도록 할 것이며, 이것은 조사방법의 개선으로 이어질 것이다. 즉 만약 투표일 1일전이나 2일전까지 여론조사 보도가 허용될 경우 각 언론사들은 정확한 조사를 위해 경쟁을 할 것이고 이것은 여론조사의 발전을 비약적으로 증가시킬 것이다. 현재 방송3사들이 예측방송을 위해 경쟁하는 것과 같은 현상이 나타나는 것이다.

### ③ 조사비용의 산정 방식의 합리화

여론조사의 품질발전이 이루어지지 않는 주요 이유 중의 하나는 조사비용의 산정이 표본크기에 기초해서 이루어진다는 점이다. 조사회사로서는 표본 당 조사비용이 고정되어 있기 때문에 비용이 많이 들어가는 조사방법을 사용하는 조사회사는 경쟁에서 불리하게 된다. 따라서 조사비용은 표본 크기뿐만 아니라 조사방식에 따라 달라질 수 있다는 점이 인정되어야 한다. 그렇게 해야 조사회사들이 조사방법을 개발할 동기가 높아진다.

### ④ 면접원 인증제의 도입

조사결과에 영향을 미치는 또다른 중요 요인은 면

접원이다. 예컨대 면접원에 대한 수당이 성공면접 건수에 기반한다면 면접원들은 가급적 서둘러 조사를 완성하고자 하는 동기를 갖게 되고, 이것은 조사의 품질에 영향을 주게 된다. 이외에도 면접원에 대한 교육도 중요하다. 면접원에게 요구되는 역량과 자세를 갖추 수 있도록 교육을 받게 되면 면접의 품질이 달라질 수 있다. 그렇지만 면접원에 대한 이러한 투자는 비용이 많이 소요되면서도 그러한 품질차이가 드러나지 않는다. 따라서 조사회사로서는 이러한 부분을 개선하고자 하는 동기가 약하게 된다.

면접원 교육에 대한 인증제는 조사회사가 면접의 품질을 어느 정도 중시하는가를 드러나게 하고, 그럼으로써 조사회사들이 보다 이러한 문제에 관심을 두게 유도할 수 있다.

## VI. 결론

조사방법이라는 것은 고정된 것이 아니라 사회환경 변화에 따라 달라져야 한다. 선거조사는 과학적 원칙을 그대로 따르는 것이 시간의 제약으로 어렵기 때문에 이러한 환경변화의 영향을 많이 받을 수밖에 없다. 최근 한국의 선거여론조사는 이러한 면에서 변화의 기로에 있다. 전통적인 조사방법의 한계가 더 이상 용인하기 어려운 정도로 나타나고 있지만, 아직 새로운 조사방법이 정립되지 않은 것이다. 새로운 환경에 맞는 적절한 여론조사 방법이 가까운 시일에 개발되어 활용될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다.

새로운 방법에 대한 필요성이 강조된다고 해서 방법이 생기는 것은 아니다. 결국 연구개발에 투자가 이루어질 때 가능한 것이다. 한국은 지금까지 조사방법에 대한 연구개발 노력이 미약했다. 앞서 제안했듯이 언론 보도의 허용, 방법공개, 면접원 인증제 등 다양한 제도적 장치를 통해 조사회사들의 연구노력을 촉진시킬 필요가 있다.

여론조사는 여론을 정치과정에 전달하는 중요한 통

로다. 여론조사가 정확하지 않다는 것은 여론이 왜곡되어 정치과정에 투입된다는 것이다. 따라서 여론조사의 방법을 개발하고 개선하는 것은 여론을 보다 정확하게 정치과정에 반영되도록 하는 중요한 의미를 가진다. 이러한 점에서 여론조사의 정확성이 보다 높아질 수 있도록 제도적 노력이 이뤄져야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강현철, 한상태, 김지연, 정용찬, 허명회 (2008). RDD 조사결과와 주요결과. 「조사연구」, 제9권 1호, 1~22.
- 신창운 (2012). 집전화 RDD에 휴대전화 패널을 결합했더니. 2012 춘계 학술대회자료집. 한국조사연구학회, 165~174.
- 이계오, 장덕현, 홍영택 (2012). 유·무선 RDD를 결합한 혼합조사설계: 2011 서울시장 보궐선거 예측조사 사례 연구. 「응용통계연구」, 제25권 1호, 153~162.
- 조성겸 (1997). 대통령 선거 여론조사와 할당표집 방법의 문제점. 「언론과 사회」, 제18호, 29~53.
- 조성겸 (2009). 전화여론조사의 예측정확도 분석. 「조사연구」, 10(1), 57~72.
- 조성겸, 김지연, 나윤정, 이명진 (2007). 선거여론조사의 문제점과 개선 방향: 2006년 지방선거 전화조사를 중심으로. 「조사연구」, 제8권 1호, 31~54.
- 허명회 (2006). 전화조사를 위한 시간균형할당 표본추출. 「조사연구」, 제7권 2호, 39~52.
- 허명회, 조성겸 (2010). 자원자 패널에 의한 인터넷 조사의 성향조정 가중화. 「조사연구」, 제11권 2호, 1~28.
- 허명회, 한상태, 김지연, 성은하, 강현철 (2011). 임의번호걸기와 시간균형할당표집에 의한 전화조사의 주요결과. 「조사연구」, 제12권 2호, 77~88.
- 홍성준, 박소형, 김선웅 (2009). 국내 유선전화조사에서 표본추출틀의 포함률. 「조사연구」, 제10권 1호, 33~56.

# 선거보도 심의제도의 현황 및 개선방향

이승선

충남대 언론정보학과 교수

## I. 선거보도 심의제도의 대두

‘선거보도 심의제도’란 넓은 의미에서 선거보도와 관련한 일체의 심의제도를 일컫는다. 보도업무를 담당하는 언론인들의 자율적인 자체 심의는 물론 법적 인 타율적 심의제재를 두루 포괄한다. 또 정기간행물 등의 선거보도 심의와 방송 매체의 선거관련 보도 심의, 인터넷언론의 선거보도 심의를 아우른다. 사람들이 직접 얼굴을 맞대고 나누는 소소한 개인적 대화나 특정 장소에 때로 모여서 주고받는 대중연설 따위를 제외한 대부분의 선거 정보가 선거보도 심의제도의 제재 대상이 될 수 있다. 공직선거법은 선거시기 방송 보도는 선거방송심의위원회의 규율을, 신문과 뉴스 통신을 비롯한 정기간행물 등의 선거보도는 선거기사 심의위원회의 규율을 받도록 정하고 있다. 선거기간이 아니더라도 이른바 ‘인터넷 언론사’들의 선거관련 정보는 중앙선거관리위원회에 설치된 인터넷선거보도심의위원회의 감시와 제재 대상이 된다. 관련법 상의 정식 인터넷 언론사 뿐만 아니라 ‘유사하게’ 언론의 기능을 수행하는 인터넷 홈페이지들이 모두 ‘인터

넷 언론사’로 취급되고 사실과 논평, 사진과 동영상, 기타 선거에 관한 내용들이 ‘선거보도’로 간주된다. 의미를 구체적인 영역에 한정하고 좁혀서 해석할 때 ‘선거보도 심의제도’는 공직선거법 제8조의3에 규정된 바와 같이 선거기사심의위원회가 신문과 잡지, 뉴스통신 등에 게재된 선거기사의 공정성을 심사하는 것을 가리킬 수도 있다. 이 글은 협의의 개념보다는 공직선거법에 규정된 신문과 방송, 인터넷 등의 선거보도 심의제도에 초점을 맞춰 현황과 문제점 그리고 개선방향에 대해 논의해 보고자 한다.

현행 공직선거법은 신문과 방송 등의 경영자, 편집종사자 그리고 인터넷 언론사가 선거관련 ‘보도·논평’을 할 때 공정하게 처리해야 한다는 점을 제8조에 규정하고 있다. 선거가 국민들의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의해 공정히 치러져 궁극적으로 민주정치 발전에 기여해야 한다는 법의 목적에 부응하려 함일 것이다. 구체적으로 공직선거법은 제8조의2부터 제8조의6에 걸쳐 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 설치·운영, 반론보도청구와 정정보도청구 등의 처리 절차에 대해

규정하고 있다.

언론기관의 공정보도 의무는 1994년 ‘공직선거및 선거부정방지법’이 제정되면서 제8조로 규정됐다. 이 규정은 1992년 개정된 ‘대통령선거법’ 제4조의2에 ‘언론기관의 공정보도 의무’가 신설되면서 등장한다. 규정의 내용은 선거에 관한 보도·논평을 할 때 ‘표현의 자유를 남용하여 선거의 공정성을 해하여서는 아니된다’였다. 1952년 제정된 ‘대통령·부통령선거법’은 제88조에서 신문과 잡지 등 방법을 불문하고 후보자에 관해 허위의 사실을 공표할 경우 6개월 이하의 금고 또는 50만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.<sup>1)</sup> 1963년 제정된 ‘대통령선거법’ 역시 ‘허위방송의 금지’, ‘허위논평·보도의 금지’, ‘후보자비방금지’, ‘허위사실공표죄’, ‘후보자비방죄’ 등을 규정하고 있으나 언론기관의 공정보도 의무 조항은 두고 있지 않았다. 1987년 제정된 ‘대통령선거법’ 역시 이전 대통령선거법 규정과 유사한 내용을 담은 수준이었다. 그러다가 1992년 개정 대통령선거법에 언론기관의 공정보도 의무 조항이 신설되고 공직선거 관련 법률들이 1994년 ‘공직선거및선거부정방지법’(이하 ‘공직선거법’)으로 통합 제정되면서 제8조에 계승되었다. <표 1>에서 보듯이 1997년 본격적으로 선거방송심의위원회, 방송반론보도청구권, 정기간행물의반론보도청구권이 신설되었고 2000년 개정 선거법은 선거기사심의위원회를 새로 규정했다. 2004년 법 개정 때 인터넷선거보도심의위원회가 신설되고 인터넷 언론사의 정보보도 등을 다루는 규정이 추가되었다. 길게는 1992년 대통령선거법, 좁혀 계산해도 1997년 공직선거법 개정에 신설돼 현재에 이르고 있는 선거보도 심의 관련 규정의 도입 배경을 필자는 다음과 같이 이해하고 있다.

첫째, 방송환경 변화다. 개별 법령으로 규율하던 공직선거를 1994년 ‘공직선거법’으로 통합 제정하면서 선거보도 심의규정의 단초가 도입되었다. 그리고 기

본적인 심의제도의 틀은 1997년과 2000년 법 개정 때 구축되었다. 1990년 방송법 개정과 민영방송 SBS 등장, 1995년 제1차 지역민영방송 도입, 종합유선방송 허가와 방송개시, 그리고 이어진 위성방송 등 숨가쁘게 전개된 방송시장 확대는 공직선거 운동과 결합하면서 강력한 심의규제의 필요성을 제기하였다. 선거에 미칠 방송의 해악에 대해서는 일찍이 1963년 제정된 대통령선거법 제48조가 ‘허위방송의 금지’ 규정을 두어 대비한 바 있다. 방송사업관리자는 허위의 사실을 방송하거나 사실을 왜곡하는 방송을 하여 선거의 공정성을 해쳐서는 안된다는 것이다. 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역이나 금고 또는 6만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다(제150조). 1992년 개정 대통령선거법 제4조의2를 거쳐 1997년 공직선거법에 드디어 ‘선거방송심의위원회 설치·운영’, ‘방송의 선거보도에 대한 반론청구권’ 조항이 신설되면서 선거방송에 대한 규제심의의 틀이 갖추어졌다. 나아가 2004년 개정 공직선거법은 ‘선거방송토론위원회’ 규정을 신설하였다(제8조의7).

둘째, 직접 선거에 의해 대통령을 선출하는 선거제도의 변화와 착근, 언론자율화 조치에 따른 언론시장 확대라는 쌍방 요인이 결합함으로써 선거보도 심의제도의 도입 필요성이 증대되었다. 1987년과 1992년 대통령선거 시기는 이십여 년만의 직접 투표에 따른 유권자들의 기대와 언론보도 규범이 혼선되는 분위기가 연출됐다. 동시에 우후죽순처럼 다시 돌아온 정기간행물 부흥기와 겹쳤다. 선거기간엔 근거가 불확실하거나 타인의 명예훼손성 선거정보가 넘쳐나고 선거시기가 아닌 경우에도 일반적인 인격권 침해보도 사태가 줄을 이었다. 이 무렵 우리나라에서도 본격적으로 명예훼손을 이유로 언론사를 상대로 한 손해배상 소송이 제기되었다. 인격권으로서 명예보호와 언론의 표현자유 보장간의 조화를 꾀하기 위한 다각적인 노력들, 이를테면 ‘진실오신의 상당성’ 법리, 이 활발하

1) 1952년 제정 ‘대통령·부통령선거법’은 당시 선거풍경을 여실히 보여주고 있다. 즉, 후보자가 되려는 자 등을 폭행, 협박, 납치한 자에 대해서는 3년 이하의 징역·금고 또는 300만원 이하의 벌금(제81조) 불법으로 투표함을 열거나 투표함 중의 투표를 빼어낸 자에 대해 3년 이하의 징역 또는 금고형을 규정하고 있다(제84조).

〈표 1〉 공직선거법상 선거보도심의 규정 및 언론중재법상 주요 규정

| 공직선거법상  |   | 언론중재법상  |  |
|---|---|---|--|
| ~1990년대   | 2000년대  | ~1990년대   | 2000년대   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• ~1993년까지(개별법령)</li> </ul> 대통령선거법(제4조의2) <sup>6)</sup><br>국회의원선거법(없음)<br>지방자치단체의장선거법(없음)<br>지방의회의원선거법(없음)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000(공직선거및 선거부정방지법개정)<sup>7)</sup></li> </ul> 선거기사심의위 신설<br>선거보도반론보도청구권<br><br>언론기관공정보도의무(8조)<br>선거방송심의위원회(8조의2)<br>선거기사심의위원회(8조의3)<br>선거보도반론청구권(8조의4) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1981(언론기본법)</li> </ul> 언론중재위출범(1981.3.31.)<br>반론권제도 도입<br>소송우선처리(48조)<br>정정보도청구권(49조)<br>언론중재위(50조)<br>정정보도심판(51조)         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005(언론중재법 제정)</li> </ul> 정정보도청구권 도입<br>조정의 '중재' 도입<br>손해배상 조정중재<br>인터넷신문 조정중재<br>필요적 전치주의 폐지<br>정정보도청구요건(14조)<br>조정신청(18조)<br>중재(24조)<br>손해의배상(30조)<br>시정권고(32조) |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1994(공직선거및선거부정 방지법 제정)</li> </ul> 언론기관공정보도의무 <sup>8)</sup><br>보도 · 논평, 대담 · 토론공정성<br><br>언론기관공정보도의무(8조)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004(공직선거및 선거부정방지법 개정)</li> </ul> 인터넷선거보도심의위 신설<br>인터넷언론사정정보도등 신설<br>선거방송토론위원회 신설<br><br>인터넷선거보도심의위(8조5)<br>인터넷언론사정정보도등(8조6)                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1987(정간법, 방송법)</li> </ul> 반론권제도준치<br>추후보도청구권 신설<br>추후보도청구권(20조)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2009년(언론중재법 개정)</li> </ul> 포털 · 언론닷컴 · IPTV 포함<br>정정보도청구소송 민사소송법절차 적용<br>인터넷뉴스서비스특칙 규정  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1997(공직선거및선거부정 방지법 개정)<sup>9)</sup></li> </ul> 선거방송심의위설치 신설<br>방송반론보도청구권 신설<br>정간물반론보도청구권 신설<br><br>언론기관공정보도의무(8조)<br>선거방송심의위원회(8조의2)<br>방송반론청구권(8조의3)<br>정간물반론청구권(8조의4) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005(공직선거법 개정)</li> </ul> 법령 개정<br>언론기관공정보도의무에 인터넷 언론사 포함  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1996(정간법 개정)</li> </ul> '반론보도청구' 로 개정<br>직권중재결정 도입<br>국가, 지자체, 기관단체반론권 불복절차 도입<br>반론보도청구권(16조)<br>중재절차등(18조)<br>불복절차(19조2) |  |

2) 대법원 1988.10.11. 선고 85다카29 판결

3) 헌재 1999.6.24. 97헌마265

4) 이승선(2007)이 분석한 현재 결정은 다음과 같다. 헌재 1999.11.25. 98헌마41; 2001.12.20. 2000헌바96등; 2002.5.30. 2001헌바58; 2001.8.30. 99헌바92, 2000헌바39, 2000헌바67등; 1995.7.21. 92헌마77; 1998.5.28. 97헌마362; 1999.1.28. 98헌바64; 2007.8.30. 2004헌바49; 1999.6.24. 98헌마153; 2001.8.30. 2000헌바21등

5) 이승선(2011)은 두 번째 관문을 2005년 '언론중재법' 제정 · 시행됐을 때로 본다. 그 이전에 반론보도와 추후보도청구권을 행사하기 위해 피해자들은 '필요적 전치절차'로 언론중재위원회를 거쳐야만 했는데 '언론중재법'은 이를 폐지하였다. 그럼에도 불구하고 언론중재위원회 이용률은 격감하지 않고 오히려 증가해 왔다. 함석천(2005)은 반론과 추후보도, 정정보도청구권의 행사가 임의절차라는 약점을 가졌음에도 불구하고 언론중재위원회의 업무성과와 신뢰도에 비춰볼 때 정확한 언론보장 해결을 도모하려는 당사자들이 언론중재위원회를 더 찾은 것이라고 예측한 바 있다. 또 한위수(2006)도 그동안 언론위가 국민들로부터 좋은 평가를 받아왔기 때문에 필요적 전치절차의 폐지에도 불구하고 언론위 이용이 오히려 활성화될 것이라고 예측하였다. 2006년 이후의 언론중재위원회 이용률과 피해 구제율의 현황을 볼 때 이들의 평가와 예측은 타당한 것으로 보인다(이승선, 2011, 7~8쪽).

6) '대통령선거법'은 1992.11.11. 일부개정 법률에서 제4조의2(언론기관의 공정보도 의무)를 신설하였다. 그 내용은 '방송 · 신문 · 잡지 기타의 간행물을 경영 · 편집 · 취재 · 집필 · 보도하는 자가 선거에 관하여 보도 · 논평을 할 때는 표현의 자유를 남용하여 선거의 공정을 해하여서는 아니된다'이다. 그러나 개별법은 허위논평이나 보도금지, 후보자비방금지 등을 규정하고 있었다. '대통령선거법'은 '허위논평 · 보도의 금지', '허위방송의 금지', '후보자비방금지', '허위사실공표죄', '후보자비방죄', '성명등의 허위표시죄'를 규정했다. '국회의원선거법'은 '허위방송의 금지', '허위보도 · 논평의 금지', '후보자등의 비방금지', '허위사실공표죄', '후보자비방죄', '허위방송죄', '성명등의 허위표시죄'를 규정하고 있었다. 또 '지방자치단체의장선거법'은 '허위방송의 금지', '허위보도 · 논평의 금지', '허위사실공표죄', '후보자비방죄', '허위방송죄', '성명등의 허위표시죄' 등을, '지방의회의원선거법'은 '허위방송의 금지', '허위보도 · 논평의 금지', '후보자 등의 비방금지', '허위사실공표죄', '후보자비방죄', '허위방송죄', '성명등의 허위표시죄'를 규정하였다.

게 전개되었다.<sup>2)</sup> 1999년 6월 24일 헌법재판소는 언론 보도의 명예훼손 피해자가 공적인물일 경우 사인과 다르게, 또는 표현이 공적 관심사일 경우 순수한 사적 영역의 사안과 헌법심사 기준을 다르게 적용해야 한다는 결정을 내린 바 있다. 이른바 ‘공적사안·공적인물 법리’로 더 잘 알려진 해당 헌법소원심판 사건의 청구인은 지방의회 선거 입후보 예정자였다.<sup>3)</sup>

셋째, 인터넷언론이 제공하는 다양한 방식의 선거 정보 유통을 규제하려는 욕구의 증대다. 뉴스매체로서 인터넷의 영향력이 증대될수록 언론의 자유와 책임, 국민의 알 권리와 인격권 보호 등을 둘러싼 논의 또한 활발해졌다(김창숙, 2012, 7쪽). 최영목의 주장처럼 2002년 대통령선거 관련 미디어 보도에서 가장 괄목한 만한 현상은 인터넷 언론의 약진이었다. 인터넷 언론은 기존 제도권 언론을 불신하고 강한 비판기능을 수행함으로써 독점적인 정보로 여론시장을 지배하던 주류 언론의 영역을 상대적으로 축소시켰다(2003, 54쪽). 급기야 입법자들은 2004년 3월 공직선거법 개정을 통해 새로운 정치도구로서의 인터넷을 선거보도 규제의 영역에 포함시켰다. 선거를 통해 영향력이 입증된 인터넷 언론에 대한 규제입법은 그러나 개념적 모호성과 인터넷 언론보도가 가지는 매체적 특성을 고려하지 못하면서 규제대상과 규제기관 간의 갈등을 불러일으켰다(황용석, 2004, 5~6쪽). 인터넷 언론사의 성격이 법적으로 명확히 규명되지 않은 상태에서 인터넷 언론을 직접 규제함으로써 종사자들이 심하게 저항할 것이라는 점은 충분히 예상되었다(도두형, 2004, 29쪽). 인터넷신문협회와 인터넷검열반대를위한공동대책위원회 등은 개정 공직선거법상의 인터넷 언론 관련조항은 인터넷 언론의 특성을 무시한 것으로 인터넷상의 정치적 표현행위의 자유를 심각하게 제약한다고 강력히 반발한 바 있다(성선제, 2004, 31쪽).

넷째, 선거운동에 대한 법적 규제의 위헌성 시비를 헌법재판소가 소극적으로 판단해 온 것도 선거보도 심의제재 강화에 기여했다고 본다. 즉, 현재는 기본적으로 선거관련 표현자유와 확장보다는 선거정보의 유통을 억제하는 공직선거법상의 규정을 지지하는 입장을 보여왔다. 1997년 이후 속속 등장한 선거보도 심의 관련 기구들이 단순히 후보자의 침해된 권리를 반론이나 정정 등의 형태로 규제하는 데서 나아가 보도와 논평의 공정성 심사를 담당하게 된 것도 현재의 소극적 판단과 분리해 생각할 수 없다. 김래영에 의하면 우리 헌법재판소는 선거운동 규제입법의 위헌심사에 있어서 ‘엄격한 심사기준’에 의해 판단해야 한다고 실시하면서도 구체적 심사에 있어서는 목적의 정당성, 수단의 적절성만을 논하거나 형식적으로 이익형량을 해왔고 그것도 선거의 공정이라는 공익을 위해 선거운동의 자유는 제한될 수밖에 없다는 지극히 간단한 논리에 그치고 말았다(2010, 24쪽). 출범 이래 헌법 영역 전반에 지대하고 결정적인 영향력을 행사해 온 헌법재판소는 선거제도에 대한 위헌심판 및 헌법소원 심판에 있어 과감한 위헌결정을 내렸고 우리의 ‘선거제도’가 헌법정신에 합치되는 민주적 방향으로 개선되는데 기여한 바 있다. 그러나 ‘선거운동’ 규제에 관한 많은 판례에 나타나듯 현재는 기본적으로 보수적이고 소극적인 입장을 취하고 있다는 것이 두드러진다(정만희, 2007, 149~150쪽). 이승선(2007)도 헌법재판소가 선거운동과 관련한 표현방식을 금지·제한하고 있는 여러 규정들에 대해 목적의 정당성, 침해의 최소성, 수단의 적절성, 법익의 균형성 등을 갖추었기에 과잉금지위치를 위반한 것이 아니어서 표현의 자유나 언론의 자유, 알 권리를 침해하지 않는다고 판단해 온 다수의 사례들을 제시한 바 있다.<sup>4)</sup>

다섯째, 현행 선거보도 심의제도의 도입에 영향을

7) 동법은 제8조의3(선거기사심의위원회)와 제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구)를 전문개정하였다.

8) ‘공직선거및선거부정방지법’이 1994.3.16. 법률 제4739호로 제정되면서 기존 대통령선거법 제4조의2(언론기관의 공정보도 의무) 규정을 계수·보완하는 성격을 가졌다. 그 내용은 다음과 같다. ‘방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자가 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다’이다.

9) 동법은 1997년에 두 차례, 즉 1997.1.13. 과 1997.11.14. 두 차례 개정되었다. 해당 내용은 11월 14일 법률 제5412호로 개정된 것을 말한다.

미친 주요 요인으로 언론중재제도의 정착을 꾀지 않을 수 없다. 언론중재제도는 1981년 언론기본법에 도입되었고 1987년 언론기본법이 ‘정기간행물의등록등에관한법률’과 ‘방송법’으로 분리 입법되면서 두 법에 모두 계수되었다. 이승선(2011)은 출범 30주년을 맞은 언론중재위원회가 두 번의 큰 면접을 통과했다고 평가했는데 그 첫 번째 관문이 바로 언론기본법 폐지 즈음이었다.<sup>5)</sup> 그는 만약 언론기본법 체제 하에서 언론중재위원회가 공정성과 객관성을 잃고 피해자들을 일방적으로 억박지르거나 언론의 편집부문을 우회적으로 통제하는 모습을 보였더라면 정간법과 방송법에 존치되지 못하고 숨이 멎었을 것이라면서 언론중재위원회가 우리 사회에 대화와 타협, 조정과 중재의 가치를 확산시키는데 크게 기여했다고 평가했다. 피해자와 언론사의 직접 대화든 아니면 언론중재위원회를 통한 조정·중재든 반론권제도의 도입은 대화와 협상을 통해 문제를 해결하는 것의 소중한 가치를 인식시키는 중요한 계기가 되었다는 것이다(7쪽, 17쪽). 앞의 <표 1>에서 보듯이 언론중재위원회 출범 후 17여 년만에, 그리고 1996년 개정된 정간법이 원래의 권리 특성에 부합되게 기존의 정정보도청구권을 ‘반론보도청구권’으로 제대로 명명한 이듬해에 공직선거법은 방송과 정간물의 반론보도청구권을 신설하였다. 언론중재위원회에 의해 수행되어온 반론보도 조정의 기능을 공직선거법에 접목함으로써 선거보도 피해자의 신속한 권리 구제를 통해 선거정보 유통의 공정성을 확보해 보려는 입법 장치의 하나로 이해할 수 있을 것이다. 일상적인 시기의 반론보도 조정신청·처리에 대한 언론중재위원회의 그동안의 업적·성과가 선거보도 시기, 방송심의와 인터넷심의, 선거보도심의에서도 효과를 거둘 것이라는 ‘착시’가 입법과정에 반영됐을 것이라는 짐작이다.

## II. 선거보도 심의기구의 구성 및 운영상 특성

현행 선거보도 심의기구들은 순차적으로 도입되고 따로 편제되었다. 공직선거법은 방송과 신문, 통신과 잡지, 기타 간행물 그리고 인터넷 언론사의 선거보도에 대한 공정성을 요구하면서 적용범위를 보도와 논평, 대담과 토론 등으로 확대하였다. 동법은 대담·토론회와 정책토론회는 선거방송토론위원회를 각급선거관리위원회에 설치해서 운영하도록 하였다. 그 외의 선거관련 미디어 정보유통은 3개의 선거보도 심의위원회를 가동해 규율하도록 정했다. 이들 기구의 구성 및 운영상의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신문·방송·인터넷의 선거보도를 규율하는 심의기구가 각각 분리되어 있다. 1997년 개정 공직선거법은 선거방송 심의를 위하여 방송위원회에다가 ‘선거방송심의위원회’를 설치하도록 규정했다. 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정성 조사 및 불공정 방송에 대한 제재조치의 결정, 선거방송에 대한 피해자의 반론보도청구권을 처리하였다. 반면, 인쇄매체의 선거기사는 공정성 심사규정을 둔다거나 독립적인 심의위원회를 설치하지 않고 대신 언론중재위원회가 선거보도로 인한 반론보도청구를 회부 받아 처리하도록 규정하였다. 2000년 개정 공직선거법에 이르러서야 언론중재위원회에다가 선거기사심의위원회를 별도기구로 설치·운영하도록 제8조의3 전문을 개정했다. 인터넷 선거보도 심의는 2004년 개정선거법에 의해 중앙선거관리위원회에 상설기구로 인터넷선거보도심의위원회가 설치되면서 본격화되었다. 2002년 대통령선거에서 인터넷의 위력을 경험한 정치권은 인터넷의 선거규제를 입법하면서 대부분의 인터넷 공간을 인터넷 언론사로 묶어 규율했다. 동시에 정당이나 후보자가 인터넷의 선거보도 공정성에 이의를 제기할 경우 인터넷선거보도심의위원회로 하여금 공정여부를 조사하여 정정보도를 명할 수 있도록 하였다. 인터넷 반론보도청구를 처리하도록 한 점은 앞의 두 심의기구와 같다.

둘째, 선거보도 심의의 대상이 너무 ‘광범하고 모호’하다. 법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대

〈표 2〉 공직선거법상 선거보도관련 심의기구의 구성과 운영상의 특성

| 구분                  | 선거방송심의위원회  | 선거기사심의위원회   | 인터넷선거보도심의위원회   |
|---------------------|--|---|--|
| 규정                  | 제8조의2  | 제8조의3   | 제8조의5  |
| 설치기관                | 방송통신심의위원회  | 언론중재위원회   | 중앙선거관리위원회  |
| 설치시기                | 1997   | 2000  | 2004   |
| 설치운영 목적             | 선거방송의 공정성 유지   | 선거기사의 공정성 유지<br>(사실·논평·광고·그밖의 선거에 관한 내용 포함)                               | 선거보도의 공정성 유지<br>(사실·논평·사진·방송·동영상·기타선거에 관한 내용 포함)   |
| 기간                  | · 임기만료선거: 예비후보자등록 신청 개시일 전일 - 선거일 후 30일<br>· 보궐권선거등: 선거일 전 60일 - 선거일 후 30일 | · 임기만료선거: 예비후보자등록신청 개시일 전일 - 선거일 후 30일<br>· 보궐권선거등: 선거일 전 60일 - 선거일 후 30일 | 상시   |
| 위원                  | 9명 이내  | 9명 이내   | 11명 이내   |
| 위원추천                | · 국회교섭단체정당 1인<br>· 중앙선관위 1인 · 중앙선관위 1인<br>· 방송사, 방송학계, 대한변협, 언론인단체, 시민단체   | · 국회교섭단체정당 1인<br>· 언론학계, 대한변협, 언론인단체, 시민단체                                | · 국회교섭단체정당 1인<br>· 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷언론단체, 시민단체 추천자 포함,<br>· 중앙선관위가 위촉하는 자 |
| 위원자격                | 정당가입 불가  | 정당가입 불가   | 정당당원 불가  |
| 구성임기                | -  | -   | 위원임기 3년<br>위원장 1인, 위원장 호선<br>상임위원 1인, 중앙선관위지명  |
| 심의대상                | 선거방송   | 신문(신문진흥법)<br>잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물(잡지등정간물진흥법)<br>뉴스통신(뉴스통신진흥법)             | 인터넷신문사업자(신문진흥법)<br>보도논평여론정보 인터넷홈피 유사한 언론기능 인터넷홈피 <sup>10)</sup>                          |
| 규정공표                | 정치적 중립성 형평성·객관성·제작기술상의 균형유지·권리구제, 기타 선거방송 공정성 보장내용                         | 정치적 중립성 형평성·객관성·제작기술상의 균형유지·권리구제, 기타 선거기사 공정성 보장내용                        | 정치적 중립성 형평성·객관성·권리구제, 기타 선거보도 공정성 보장내용   |
| 임무역할                | 선거방송의 공정여부 조사<br>방송법 100조 제1항 제재조치결정<br>방송통신위원회에 통보                        | 선거기사의 공정여부 조사<br>사과문, 정정보도문 게재결정<br>언론중재위원회에 통보                           | 선거보도내용의 불공정성조사<br>불공정때 정정보도문 게재 등 조치   |
| 처리                  | 주체   | 방송통신위원회   | 언론중재위원회  |
|                     | 방법   | 지체없이  | 지체없이   |
|                     | 대상   | 방송사   | 발행한자(언론사)  |
| 자료제출                | 기간   | -   | 선거기사심위위 운영기간 중   |
|                     | 대상   | -   | 일반일간, 일반주간은 의무제출<br>그외 정간물은 요청시제출  |
|                     | 보상   | -   | 제출에 대한 정당한 보상  |
| 시정요구 <sup>10)</sup> | 자격   | 후보자, 후보자가되려는 자  | 후보자, 후보자가되려는 자   |
|                     | 시기   | 선거방송심의위 설치 때부터  | 선거기사심의위 설치 때부터   |
|                     | 대상   | 선거방송내용 불공정 인정   | 선거기사내용 불공정 인정  |
|                     | 처리   | 지체없이 심의·의결  | 지체없이 심의·의결   |
| 처벌대상                | 방송법상 제재조치 불이행<br>후보자시정요구 심의의결사항 불이행<br>반론보도 불이행                            | 사과문, 정정보도문 게재 불이행<br>후보자시정요구 심의의결사항 불이행<br>반론보도 불이행                       | 정정보도문 등 게재 불이행<br>정당후보자 이의 정정보도문 불이행<br>반론보도 불이행   |
| 형사제재                | 2년 이하 징역 또는 400만원 이하 벌금  | 2년 이하 징역 또는 400만원 이하 벌금   | 2년 이하 징역 또는 400만원 이하 벌금  |
| 구성운영 관련규정           | 방송통신심의위 규칙   | 언론중재위원회가 정함   | 중앙선관위 규칙   |

상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있어야 한다.<sup>12)</sup> 법률은 명확한 용어로 규정하여야 한다는 명확성의 원칙은 민주주의·법치주의 원리의 표현으로서 모든 기본권 제한 입법에 요구된다.<sup>13)</sup> 표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서 명확성의 원칙은 특별히 중요한 의미를 지니는데, 현대 민주사회에서 표현의 자유가 국민주권의 이념의 실현에 불가결한 존재인 점에 비추어 볼 때 불명확한 규범에 의한 표현의 자유의 규제는 헌법상 보호받는 표현에 대한 위축적 효과를 수반한다. 그로 인해 다양한 의견·견해·사상의 표출을 가능케 하여 이러한 표현들이 상호 검증을 거치도록 한다는 표현의 자유 본래의 기능을 상실케 하는 것이다.<sup>14)</sup> 따라서 표현의 자유를 규제하는 법률은 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다.<sup>15)</sup>

그런데 공직선거법상 선거보도심의의 대상은 방송의 경우 '선거방송', 인쇄매체의 경우 사실·논평·광고 그리고 그 밖의 선거에 관한 내용을 포함한 '선거기사', 인터넷의 경우 사실·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한 '선거보도'로 규정되었다. 법조문에 명시적으로 드러나 있지 않지만 일반 스트레이트 기사는 물론 사실과 논평, 그리고 광고와 방송, 동영상 등 매스미디어를 통해 유통되

는 모든 콘텐츠가 실질적인 선거보도 심의의 대상이 되고 있다. 매우 광범하다. 더불어 공직선거법은 방송은 '선거방송' 이라고만 규정하고, 인쇄매체의 경우 '그 밖의 선거에 관한 내용', 인터넷의 경우에도 '기타 선거에 관한 내용'을 포함한 선거보도의 공정성 유지를 목적으로 심의기구들을 설치·운영하겠다고 규정하고 있다. 일반방송과 '선거방송'을 구별하는 것은 방송사 안팎의 누구에게나 용이한가, 선거시기에 관계없이 일관적으로 적용가능한가? 또 인쇄매체와 인터넷의 경우 '그 밖의' 혹은 '기타' 선거와 관련된 내용은 어디까지인가? 너무 모호하지 아니한가?

셋째, '사실과 논평'을 선거보도 심의대상에 포함함으로써 민주주의 시스템의 혈액이라고 할 여론정보의 활성화를 억제하고 있다. 굳이 현재 결정의 취지를 빌려오자면, 정당이 일상적으로 정보를 제공하거나 홍보활동을 계속하고 있음에도 불구하고 이들 정당의 정강·정책 등에 대한 지지나 반대 등의 의사표현을 금지하는 것은 정당과 정부정책에 대한 일반 국민의 비판을 봉쇄하여 정당정치나 책임정치를 구현하려는 대의제도의 이념적 기반을 약화시킬 우려가 있다.<sup>16)</sup> 기존 지상파방송은 물론이거니와 방송법과 IPTV법상의 방송매체 전반으로 '방송'을 확대 적용한다고 하더라도 선거방송에 대한 일정한 수준의 공정성 심의 필요성은 인정돼 왔다.<sup>17)</sup> 반면 인쇄매체의 사실이나 논평, 칼럼 등은 그것이 타인의 명예를 훼손하는 등의 불법행위에 관련되지 않을 경우 공표의 자유를 폭넓게

10) 동 규정은 '인터넷 언론사'의 인터넷 홈페이지에 게재된 '선거보도'의 공정성을 유지하기 위해 인터넷선거보도심의위원회를 설치, 운영하도록 하였다. 여기서 인터넷 언론사는 '신문 등의 진흥에 관한 법률'의 인터넷신문사업자, 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자, 그리고 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 그리고 심의의 대상인 선거보도는 '사실·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함'한다. 이 논문의 본문에서 논하고 있지만 인터넷선거보도심의의 대상이 되는 인터넷 언론사의 범주, 선거보도의 범위가 너무 광범하다.

11) 후보자와 후보가 되려는 사람은 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우 그 시정을 선거방송심의위에 요구할 수 있고 선거기사의 경우에도 선거기사심의위에 그 시정을 요구할 수 있다. 인터넷 언론의 경우 정당 또는 후보자(후보가 되려는 사람 포함)는 인터넷 언론사의 선거보도가 불공정하다고 인정되는 때에는 보도가 있음을 안날로부터 10일 이내에 인터넷선거보도심의위에 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

12) 현재 1992.4.28. 90헌바27등

13) 현재 2002.6.27. 99헌마480

14) 현재 1998.4.30. 95헌가16. 이를 위축적 효과라고 하는데 현재는 해당 결정에서 이에 대해 "무엇이 금지되는 표현인지가 불명확한 경우에도, 자신이 행하고자 하는 표현이 규제 대상이 아니라는 확신이 없는 기본권주체는 대체로 규제를 받을 것을 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 될 가능성이 높다"고 판시하고 있다.

15) 현재 2002.6.27. 99헌마480; 현재 1998.4.30. 95헌가16

누려왔다. 인터넷에 대해 헌법재판소는 지상파방송과 달리 '가장 참여적인 시장', '표현촉진적인 매체'라고 규정하면서 규제가 정당화되는 방송의 특성을 갖고 있지 않다는 점, 진입장벽이 낮고 표현의 쌍방향성이 보장된다는 점, 이용을 할 때 적극적이고 계획적인 행동이 필요한 점을 그 특성으로 판단하였다. 나아가 인터넷에 대해 질서위주의 사고만으로 접근할 경우 오히려 표현의 자유 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다는 점도 일찍이 꿰뚫어보았다.<sup>16)</sup> 더불어 헌법재판소는 인터넷이 누구나 손쉽게 접근이 가능한 매체이고 비용이 거의 발생하지 않거나 상대적으로 매우 저렴하기 때문에 선거운동비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있다면서 따라서 인터넷이 야말로 매체적 특성 자체가 '기회의 균형성·투명성·저비용성의 제고'라는 공직선거법의 목적에 부합한다고 판시하였다.<sup>17)</sup> 선거의 공정성을 확보하겠다는 명분을 내세워 자유로운 의견표현의 진수라고 할 수 있는 사실과 논평 등을 선거심의 규제의 대상으로 묶어두려는 것은 이른바 자유주의 언론이론의 철학적 토대인 '사상 시장의 경쟁' 메커니즘 작동에 대한 해살이라고 아니할 수 없다.

넷째, 선거보도 심의기구의 공정성 심사가 갖는 모호성과 불협화이다. 공직선거법은 심의기구들로 하여금 선거방송·선거기사·선거보도의 '공정성' 조사 및 불공정 선거보도에 대한 제재를 결정하도록 규정하고 있다. 신문과 방송의 경우 정치적 중립성·형평성·객관성·제작기술상 균형유지·권리구제 등, 인터넷의 경우 정치적 중립성·형평성·객관성·권리구제 등을 공정성 심사 요건으로 삼고 있다. 조사를 거쳐 각 심의기구는 선거보도가 공정하지 않다고 판단되면 해당 기사에 대한 사과문, 또는, 정정보도문 제

재를 결정할 수 있다. 방송의 경우 시청자에 대한 사과 등 방송법 제100조 제1항 각조에 따른 제재조치 등을 정할 수 있다. 사과문이나 정정보도결정의 위헌성 등은 별론으로 하더라도 우선 선거보도 공정성 심의 관련 규정의 문제점은 '공정성'의 개념 자체가 매우 모호하다는데 있다.

공정성 개념은 매우 다양한 요소로 구성되어 있는데 웨스터유타일 등의 외국 학자들은 공통적으로 객관성을 최상위로 놓고 공정성을 하위 개념으로 여겨 객관성을 실현하기 위한 일종의 필요조건으로 보았다. 공정성에 대한 기존 학계의 연구를 통해 나타난 한 가지 확실한 점은 공정성이 다양한 범주로 분화될 수 있는 다층적 또는 다차원적 개념이고 공정성 개념에 대한 이해는 이 개념이 내포하고 있는 하위 개념들이 무엇인지, 또는 각각의 하위 개념에 대한 조작적 정의를 어떻게 내리는지에 달려 있다(이민용 외, 2006, 218~219쪽). 헌법재판소는 선거의 공정성 확보를 이유로 선거일전 180일부터 선거일까지 인터넷 상 정치적 표현과 선거운동을 금지하는 공직선거법상의 조항이 법익균형성을 확보하지 못했다고 평가한 바 있다. 정치적 표현과 선거운동을 금지함으로써 얻을 수 있는 선거의 공정성은 명백하거나 구체적이지 못하고 대신 장기간에 걸쳐 인터넷상의 정치적 표현과 선거운동의 자유를 전면적으로 제한하는데 따른 불이익과 피해는 매우 크다는 것이다.<sup>20)</sup>

공정성 심사의 범위가 애초 특정한 관점을 가지고 대상을 평가하는 논평·사실 등까지 두루 걸쳐 있다는 점에서 현행 규정은 공정성 개념의 적용 타당성 문제까지 야기하고 있다. 특정한 사실적 판단을 기초로 의견을 제시하는 사실과 논평 등은 과연 불공정한가, 그렇다면 사실과 논평·칼럼의 편파성은 어떻게 측정

16) 헌재 2011.12.29. 2007헌마001

17) 헌법재판소는 공중파 방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보수용자 측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 공적 책임과 공익성이 강조되고 따라서 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 한다고 판시하였다(헌재 2002.6.27. 99헌마480).

18) 헌재 2002.6.27. 99헌마480

19) 헌재 2011.12.29. 2007헌마001

20) 헌재 2011.12.29. 2007헌마001

할 것인가? 선거기사심의위원회는 광고를 포함해 선거기사를 심의하도록 규정하고 있고 선거방송심의위원회는 방송광고를 배제할 것 같지 않은 ‘선거방송’ 전반에 걸쳐 심의하도록 돼 있다. 방송법은 방송광고 역시 방송내용물로 규정하고 있는 바<sup>21)</sup>, 그렇다면 특정 정책에 대한 찬반, 특정 후보자와 정당에 대한 찬반 의견을 담은 광고의 집행도 선거심의기구의 공정성 심사 그물에 걸려 원천적으로 봉쇄될 수 있는가? 현재 결정처럼 무엇이 금지되는 표현인지 명확하지 않을 경우 사람들은 자신의 표현행위가 규제 대상이 아니라는 확신이 없을 때 규제받을 것을 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 된다.<sup>22)</sup> 하위 개념구성과 명료한 심사판단의 기준을 제시하지 않고 막연히 ‘거의 모든’ 매스미디어 콘텐츠에 대해 ‘모호한’ 공정성 심의를 진행한 뒤 이에 따른 형사벌 규제를 가하겠다는 공공연한 위협을 규정한 공직선거법의 선거심의규정들은 기본권 주체의 표현의 자유와 알 권리 행사에 역행한다고 아니할 수 없다.

다섯째, 심의위원회 위원구성이 선거보도의 심의를 맡기엔 적절치 않다는 점이다. 공직선거법은 선거의 공정성 확보를 목적으로 거의 대부분 미디어 콘텐츠의 공정성 여부를 심의하도록 규정하면서 특정 정당의 추천을 받은 위원을 각 1명씩 심의위원으로 구성토록 정했다. 정당의 추천을 받은 위원은 국회에 교섭단체를 구성한 정당으로 한정하고 있기 때문에 교섭단체를 구성치 못한 정당의 차별 문제가 발생한다. 그런데 더욱 심각한 문제는 선거제도 심의기구의 심의대상이 논평과 사실, 광고 등 거의 대부분의 내용물로 확장된 데 있다. 즉 사회적 쟁점이 되고 있는 특정 정책에 대해 각 정당은 일정한 관점과 정책적 입장을 취할 수밖에 없는데 그러한 입장을 신문과 방송, 인터넷 언론사 등이 취급할 때 불가피하게 ‘공정성 심의’의 틀에 갇힐 가능성이 크고 해당 쟁점보도의 공정성 여부를 각 정당의 추천을 받은 위원이 심사해야 한다는 딜레

마 순환에 빠지게 된다. 정당추천, 특히 국회교섭단체로 한정돼 있는 정당의 추천은 배제하는 것이 합리적인 것이다. 물론 필자는 선거제도 심의기구가 사실과 논평, 광고 등 콘텐츠 전반에 걸쳐 공정성 심사를 진행하는 것이 바람직하지 않다고 판단하기 때문에 정당추천을 배제한 심의기구의 위원들의 직무는 선거관련기사의 반론보도처리에 한정하는 것이 타당하다고 보고 있다.

선거제도와 관련된 공정성 조사와 불공정성 판단, 제재결정 그리고 반론보도청구의 처리 등 각 심의위원회가 담당하는 일은 크게 다르지 않다. 즉 심의기구의 역할이 유사함에도 불구하고 선거방송심의위원회에는 ‘방송사’ 추천을 받은 인사를 포함시킨 반면 선거기사심의위, 인터넷선거제도심의위에는 신문사나 인터넷언론사 추천 위원이 빠져 있다. 방송의 제작과 편성이 전문성을 요구하는 만큼, 신문 내용물의 제작도 직업적 전문성을 필요로 한다. 당장은 각 미디어별 전문성을 감안한 위원 추천의 형평성을 보장하는 것이 문제 개선방안이 될 수 있겠지만 장기적 관점에서 봤을 때 공정성 심사나 반론보도청구 심의·의결과 같이 언론사의 이해관계가 직결될 수 있는 환경에서 각 미디어별 위원추천은 합리적이지 않다고 본다. 한편 인터넷선거제도심의위에는 방통심의위와 언론중재위 추천 몫의 인사를 포함하도록 규정돼 있다. 인터넷심의기구가 방송과 동영상을 심의 대상으로 포괄하고 있기 때문에 해석될 수 있지만 학계나 단체, 법조계 등에서 전문성 등을 고려하여 심의위원을 추천할 것으로 예상한다면 각 심의기구의 위원 추천의 형평성을 고려하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 나아가 학계의 추천을 각각 언론학계, 방송학계, 학계 등으로 구분하고 한정된 점도 타당한 판단인지 의문이다.

여섯째, 각 심의기구의 제재결정 조치인 ‘사과문’과 ‘정정보도문’ 게재의 위헌가능성이다. 선거방송심의위의 경우 불공정 선거방송에 대해 방송법상 제재

21) 방송광고는 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 말한다(방송법 제2조 21호).

22) 현재 1998.4.30. 95헌가6

조치를 결정하게 되는데 방송법 제100조 제1항 1호는 ‘시청자에 대한 사과’이다. 선거기사심의위원회의 경우 불공정한 기사에 대해 ‘사과문’을 게재 결정이 내려질 수 있다. 이를 이행하지 않을 때 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금형에 처해진다. 헌법재판소는 1991년 4월 1일 선고한 89헌마160결정에서 국가가 재판이라는 권력작용을 통해 사죄광고를 강제하는 것은 우리 헌법이 보호하고자 하는 양심의 자유의 제약이라고 위헌 판단하였다. ‘사과’의 문구가 포함되는 한 ‘사과문’, ‘진사문’, ‘해명서’ 등 어떠한 명목에 관계없다고 보았다.<sup>23)</sup> ‘시청자에 대한 사과’ 명령은 방송인에 대한 양심의 자유를 침해하는 조치로 위헌적(윤성욱, 2008, 177쪽; 윤성욱, 2009, 387쪽; 성낙인·권건보, 2006, 198쪽)이며 선거기사심의위원회의 사과문 제도 역시 마찬가지로 위헌적이다(성낙인, 2007, 23쪽; 박형상, 2000, 53쪽). 나아가 이러한 사과문 게재 등의 제재위반 조치에 대한 형사처벌은 비사법적 기구에 형사처벌권을 부여했다는 점에서 국민의 재판청구권을 침해하는 위헌적 규정이라 할 것이다(성낙인, 2002, 216쪽).

‘정정보도문’ 게재의 강제에 대해 박형상은 법리적으로 ‘너무나 터무니없는 조치’라고 평가한다. 재판 절차도 아니고 중재절차도 아닌 특별위원회 수준의 1회적 단심절차에 의거하여(‘사과문’ 또는) ‘정정보도문’ 결정을 내리는 것은 헌법이 보장하고 있는 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 제한하는 것이라고 본 것이다(2000, 53~54쪽). 성낙인 역시 일방적 정정보도문의 결정은 위헌적인 규정으로 언론의 자유를 침해하며(2007, 23쪽), 정정보도도 원칙적으로 법원의 권한사항(2002, 216쪽)이라고 주장했다. 헌법재판소 2005헌마165 결정은 공직선거법상의 해당 규정들의 위헌성을 더욱 부각시키고 있다. 현재는 이 결정에서 언론중재법상의 ‘정정

보도청구권’은 합헌이라고 판단하면서도 정정보도청구의 소를 민사집행법상의 가치분절차에 의하여 재판하도록 규정한 것은 공정한 재판을 받을 언론사의 권리를 침해하고 언론의 자유를 합리적인 이유 없이 지나치게 제한하여 위헌이라고 판시하였다. 현재는 정정보도청구는 반론이나 추후보도청구와 다른 특성을 갖는데 보도된 사실이 진실이 아님을 소송절차에서 확정하고 그에 따라 언론사의 이름으로 정정보도문을 게재하기 때문에 사실인정 문제가 ‘결정적 중요성’을 갖는다고 보았다. 따라서 ‘증명’ 대신 ‘소명’만으로 정정보도 책임을 지게 될 수도 있는 가치분절차에 따라 정정보도청구소송을 재판할 경우 언론은 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 자제할 것이라고 판단하였다. 즉 위축효과가 초래되며 이는 민주주의의 기초인 자유언론의 공적 기능이 저하되는 피해를 초래한다고 보았다.<sup>24)</sup> 이후 언론중재법은 2009년 정정보도청구소송을 ‘민사소송법’의 소송절차에 따르도록 개정되었다. 반면 반론보도 및 추후보도청구권은 기존대로 ‘민사집행법’의 가치분절차 규정에 따라 재판하도록 하였다. 이런 점을 감안할 때 공직선거법상 선거보도의 심의결과 불공정하다는 이유로 정정보도문의 게재를 언론사에 명령하는 것의 위헌성을 제거하는 입법절차가 매우 시급하다고 하겠다.

일곱째, 반론보도청구의 대상이 적절하지 않고 더불어 각 선거보도 심의위원회가 반론보도청구를 처리하는 것 역시 타당하지 않다는 점이다. 우선 반론보도의 대상이 광범위하고 모호하다. <인신공격, 정책의 왜곡선전, 왜곡된 선거보도>로 인해 피해를 입은 정당이나 후보자, 후보가 되려는 사람은 언론사에 반론보도를 청구할 수 있다. 혐의가 이뤄지지 않을 때 정당, 후보자, 방송사와 언론사는 각 심의위원회에 이를 회부하며 공직선거법은 각 위원회로 하여금 이를 심의하도록 규정하고 있다.<sup>25)</sup> 반론보도청구를 규정한 언론

23) 헌재 1991.4.1. 89헌마160

24) 헌재 2006.6.29. 2005헌마165

25) 공직선거법 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) 제6항에 의하면 선거방송심의위나 선거기사심의위와 달리 협의가 이뤄지지 않을 때 당해 정당 또는 후보자(후보가 되려는 자가 인터넷심의위원회에 즉시 반론보도청구를 할 수 있다고 규정하고 있으며 ‘인터넷 언론사’에 대해서는 언급하고 있지 않다.

중재법 제16조는 '사실적 주장에 관한 언론보도 등으로 피해를 입은 자로 하여금 보도내용에 대한 반론보도청구권'을 행사할 수 있도록 규정하고 있다. 동조 제2항에 의하면 반론보도는 보도 내용의 진실 여부와 상관없이 청구할 수 있다. 여기서 사실적 주장이란 증거에 의하여 그 존재 여부를 판단할 수 있는 사실관계에 관한 주장을 말한다. 반론보도청구권은 보도내용의 진실 여부와 관계없이 사실적 보도에 의하여 인격을 침해당한 자가 언론사에 대하여 자신의 사실적 주장을 게재하여 줄 것을 청구하는 '반박권'인데<sup>26)</sup> 공직선거법은 '인신공격'이나 '왜곡선전', '왜곡보도'를 반론청구 대상으로 규정함으로써 반론의 대상과

반론의 성격에 일대 혼란을 야기하고 있다.

인신공격이나 왜곡선전, 왜곡보도에 대해서는 공직선거법 뿐만 아니라 기존의 대통령선거법 등에서 허위사실공표죄와 후보자비방의 죄를 통해 규율해 왔다. 1952년 제정·시행된 '대통령·부통령선거법' 제88조도 허위사실 공표행위를 금고형으로 다뤘다. 즉 공직선거법은 이미 후보자에 대한 인신공격이나 비방, 허위사실 공표행위에 대해서 규율하고 있고 법정 형량도 선거보도심의 관련 명령 불이행죄보다 더 무겁다. 성낙인의 지적처럼 굳이 언론중재법 등과 중첩되거나 기능상 혼란을 초래할 필요가 없는 것이다 (2007, 24쪽). 선거에 있어서 무분별한 폭로와 언론의

〈표 3〉 공직선거법상 '반론보도청구'와 '정정보도 등' 특성

| 구분        | 선거보도에 대한 반론보도청구                      |   | 인터넷 언론사의 정정보도 등                        |
|-----------|--------------------------------------|---|--|
| 규정 근거     | 제8조의4                                |   | 제8조의6                                  |
| 담당 기관     | 선거방송심의위원회                            | 선거기사심의위원회   | 인터넷선거보도심의위원회                           |
| 기간        | 심의위 설치 때부터 선거일까지                     | 심의위 설치 때부터 선거일까지                                      | 상시                                     |
| 대상        | 정기간행물등                               | 방송  | 인터넷 언론사의 인터넷 홈페이지                      |
| 내용        | 인신공격, 정책의 왜곡선전 등                     | 인신공격, 정책의 왜곡선전 등                                      | 왜곡된 선거보도                               |
| 청구자       | 피해를 받은 정당(중앙당) 후보자<br>후보가 되고자 하는 자   | 피해를 받은 정당(중앙당) 후보자<br>후보가 되고자 하는 자                    | 피해를 받은 정당 후보자<br>후보가 되고자 하는 자          |
| 청구        | 피해를 받은 때                             | 피해를 받은 때  | 피해를 받은 때                               |
| 청구 기간     | 방송이 있음을 안 날부터 10일 이내<br>(방송일로부터 30일) | 기사게재가 있음을 안 날부터 10일 이내 (기사게재일로부터 30일)                 | 보도공표가 있음을 안 날부터 10일 이내 (공표일로부터 30일)    |
| 협의 처리     | 서면으로 방송사에 반론보도방송 청구                  | 서면으로 언론사에 반론보도 게재 청구                                  | 서면으로 인터넷 언론사에 반론보도의 방송, 반론보도 게재 청구     |
|           | 지체없이 협의, 청구로부터 48시간 내에 무료 반론보도방송     | 지체없이 협의, 편집완료되지 않은 다음 발행호에 무료 반론보도문 게재 <sup>27)</sup> | 지체없이 협의, 12시간 내에 인터넷 언론사 부담으로 반론보도     |
| 심의 위원회 처리 | 지체없이 회부                              | 지체없이 회부   | 즉시 반론보도청구                              |
|           | 회부 때부터 48시간 이내 심의                    | 회부 때부터 48시간 이내 심의                                     | 반론보도청구 심의                              |
|           | 각하·기각·인용결정                           | 각하·기각·인용결정  | 각하·기각·인용결정                             |
|           | 지체없이 결과통지                            | 지체없이 결과통지   | 결정내용 통지                                |
| 준용        | 반론방송내용·크기·횟수 등 결정                    | 반론보도내용·크기·횟수 등 결정                                     | 반론보도형식·내용·크기·횟수 등 결정                   |
|           | 언론중재법 제15조1항, 4항-7항                  | 언론중재법 제15조1항, 4항-7항 <sup>28)</sup>                    | 언론중재법 제15조1항, 4항-6항, 8항 <sup>29)</sup> |

26) 현재 2006.6.29. 2005헌마65

27) 다음 발행호가 선거일 후에 발행·배부되는 경우 반론보도청구 때로부터 48시간 이내에 당해 정간물이 배부된 지역에서 발행되는 일반일간신문에 이를 게재하여 하고 비용은 언론사가 부담한다(제8조의4 제2항).

황색 저널리즘식 보도가 초래한 부작용을 최소화하기 위해 반론보도청구권이 도입되긴 했지만(박선영, 2007, 98쪽), ‘인신공격, 왜곡선전’ 등의 개념은 추상적이고 후보자비방죄 등의 규정을 감안할 때 동법의 반론보도 규정은 비효율적 중복요소가 농후하다(박형상, 2000, 55쪽).

2005년 제정된 언론중재법은 각 법령에 분산돼 있던 반론보도의 조정기능을 언론중재위원회로 통합하였다. 나아가 법 개정을 통해 2009년부터 포털 역시 조정·중재 대상이 되었다. 각 선거보도심의위원회에 의한 반론보도청구 처리는 기능상 중복과 혼선을 초래할 수 있고 지역 거주자들의 불편을 가져올 수 있다는 점에서 합리적이지 못하다. 임기 3년에 1회에 한해 연임할 수 있는 중재위원회 구성에 건주어 볼 때 선거기간 전후에 단기간 설치·운영되는 선거방송심의위, 선거기사심의위 위원들의 직무 몰입도와 전문성 활용의 문제도 제기될 수 있다.

### III. 결론을 같음한 제언

사상의 자유로운 유통을 통해 민주사회에서 여론형성의 주도적 역할을 담당하는 언론의 기능은 선거라는 정치적 과정에서 핵심적 역할을 수행하고 있다(성

낙인, 2002, 211쪽). 언론의 선거보도는 유권자들의 합리적이고 현명한 판단에 도움을 주는 다양하고 풍부한 정보제공의 역할을 하므로 실질적 대의민주주의를 가능케 하는 논리적 전제이지만 한편 선거시기 정당이나 후보자에 대한 언론의 보도는 정당이나 후보자에게 미치는 영향이 치명적이고 돌이킬 수 없는 결과를 가져온다. 따라서 선거보도의 자율성과 함께 보도의 공정성과 공공성이 강조되는 경향이 있다(김기중, 2002, 28쪽).

국민들의 자유로운 의사와 민주적 절차에 의해 선거가 공정하게 치러질 수 있도록 언론의 선거보도 공정성과 공공성 규범을 강조하는 것이나 정당의 정당·정책이나 후보자 등의 정견에 대하여 언론이 보도하거나 논평하는 경우 공정하게 다루어 한다는 공직선거법상의 규정들은 충분히 설득적이다. 선거보도의 중립성과 객관성, 형평성이나 제작기술상의 균형성 등을 살펴보고 현저하게 이들 규범을 일탈할 때 선거보도의 질적 발전을 위하여 자율적 수용을 권고하거나 옴부즈맨 차원의 감시·견제 기능을 수행하는 기구의 설치·운영도 합리적이라고 본다. 특정 시기에 걸쳐 압축적으로 진행되는 선거보도의 특성상 보도로 인한 피해의 구제를 일반적인 조정·중재절차에 비해 신속·간이하게 처리하려는 발상도 일면 합리적인 접근으로 판단할 수 있다.

28) ‘언론중재법’ 제15조 제1항·제4항 내지 제7항의 규정을 ‘공직선거법’ 제8조의4 제4항의 반론보도청구에 준용하였을 때 준용되는 해당 내용은 다음과 같다.

① 반론보도청구는 언론사등의 대표자에게 서면으로 하여야 하며, 청구서에는 피해자의 성명·주소·전화번호 등의 연락처를 적고, 반론의 대상인 언론보도등의 내용 및 반론을 청구하는 이유와 청구하는 반론보도문을 명시하여야 한다. 다만, 인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스의 언론보도등의 내용이 해당 인터넷홈페이지를 통하여 계속 보도 중이거나 매개 중인 경우에는 그 내용의 반론을 함께 청구할 수 있다.④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 언론사등은 반론보도청구를 거부할 수 있다. 1. 피해자가 반론보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없는 경우 2. 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실과 다른 경우 3. 청구된 반론보도의 내용이 명백히 위법한 내용인 경우 4. 반론보도의 청구가 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우 5. 청구된 반론보도의 내용이 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차의 사실보도에 관한 것인 경우 ⑤ 언론사등이 하는 반론보도에는 원래의 보도 내용을 반론하는 사실적 진술, 그 진술의 내용을 대표할 수 있는 제목과 이를 충분히 전달하는 데에 필요한 설명 또는 해명을 포함하되, 위법한 내용은 제외한다. ⑥ 언론사등이 하는 반론보도는 공정한 여론형성이 이루어지도록 그 사실공표 또는 보도가 이루어진 같은 채널, 지면(紙面) 또는 장소에서 같은 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 하여야 하며, 방송의 반론보도문은 자막(라디오방송은 제외한다)과 함께 통상적인 속도로 읽을 수 있게 하여야 한다. ⑦ 방송사업자, 신문사업자, 잡지 등 정기간행물사업자 및 뉴스통신사업자는 공표된 방송보도(재송신은 제외한다) 및 방송프로그램, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 보도의 원본 또는 사본을 공표 후 6개월간 보관하여야 한다.

29) ‘언론중재법’ 제15조 제1항·제4항 내지 제6항, 제8의 규정을 ‘공직선거법’ 제8조의4 제4항의 반론보도청구에 준용하였을 때 준용되는 해당 내용은 다음과 같다(제1항·제4항 내지 제6항은 위 각주참조). ⑧ 인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스 보도의 원본이나 사본 및 그 보도의 배열에 관한 전자기록을 6개월간 보관하여야 한다.[전문개정 2011.4.14]

선거시스템을 선진화시켰다는 평가를 받고 있는 현행 공직선거법은 그러나 선거운동에 관한 한, 특히 유권자들의 표현자유와 언론기관의 선거보도의 자유를 최대한 확대, 보장하기보다는 ‘선거 공정성’을 명분으로 자유로운 의사의 표현을 지나치게 규제하고 있다. 물론 선거제도가 해당 사회의 역사적 경험을 두루 반영하는 장치라는 점을 감안하면 선거표현이나 선거보도에 대한 규제조항들을 폭력과 부패, 부정으로 얼룩진 기존의 선거문화를 척결하고 비방과 왜곡보도로 인한 치명적인 언론피해를 예방하기 위한 대응 조치들로 이해할 수 없는 것은 아니다. 그러나 공직자의 도덕적 청렴성이나 정책검증에 대한 언론의 명예훼손적 보도를 공적인물·공적사안의 범리, 나아가 ‘현저히 악의적인 공격이 아닌 한’의 범리를 적용해 언론보도를 면책하는 사법부의 언론자유 보장론이 확대돼 온 점, 30여년 간에 걸쳐 토착화된 한국적 언론중재제도의 전통을 고려할 때 선거보도의 심의와 관련된 공직선거법은 다음과 같은 방향으로 개선하는 것이 바람직하다.

첫째, 지나치게 광범하고 모호한 공정성을 내세워 선거관련 언론정보의 활성화를 억제하고 나아가 위축시키는 규정들을 제거해야 한다. 선거보도의 공정성 개념을 일반 보도기사는 물론 사실과 논평, 광고, 그 밖의 선거와 관련된 내용으로 확장하는 해석, 하위 구성요소도 갖추지 않은 공정성의 잣대로 심사한 뒤 이에 대해 시청자 사과, 사과문 게재 등의 제재결정의 이행을 강제하고 위반시 징역 등의 형사벌로 다스리는 선거시스템은 그 발상에 있어서나 절차성에 있어서 민주주의의 가치와 거리가 멀다. 논평과 사실, 광고, 혹은 기타 선거관련 내용의 어떤 부위까지가 선거보도의 공정성 적용범위라고 헛된 땀을 비질비질 흘리며 강변하느니 차라리 현행 공직선거법 제8조와 같이 언론기관의 공정보도 의무를 선언하는 수준에서 머무르는 것이 훨씬 생산적이다. 시청자 사과, 사과문 게재와 같은 위헌적 제재조치의 불이행시 형사처벌하겠다고 언론기관에 엄포를 놓는 규정이나 명령 행위는 민주

주의 시스템의 신선한 혈액인 여론정보의 유통을 억제시키는 일급 장애물이다. 유권자들의 정보판단 역량이 높아졌다는 점, 언론의 자율규제 규범이 전반적으로 제고돼 왔다는 점, 더불어 미디어의 기술적 발전과 이용자들의 이용행태 변화에 비춰볼 때 처벌위주의 구태한 규제규범을 적용해 새로운 선거정보 소비문화를 규율하긴 어렵다. 최근 선거보도 심의 사례들을 보면 지속적으로 왜곡·편파보도를 해왔다는 비판을 받는 주류 매체들에 대한 제재조치보다는 지역의 군소언론 매체들에 대해 사과문 게재를 결정하는 등의 규제 경향이 나타난다. 저급한 지역언론 매체의 선거보도 행태가 비판받는 것은 스스로 자초한 것으로 수공이 가지만 선거보도심의위원회가 강자의 왜곡·편파보도에 한없이 약하고 무딘 검을 약자에게만 강하고 예리하게 휘두른다는 비판을 되새겨 볼 필요가 있다. 선거보도에 대한 각 심의기구의 공정성 심의 및 불공정 판단 보도에 대하여 명령하고 있는 제재조치, 그리고 불이행시 형사벌로 다스리는 현행 규정들을 바로잡는 것이 선진의 선거문화로 나아가는 지름길이라고 본다.

둘째, 절차적 정당성이나 직무 처리의 효율성, 전문성 등을 감안할 때 선거보도관련 심의기구, 반론보도청구의 처리 기구를 언론중재위원회로 통합해서 운영하는 것이 합리적이라고 본다. 성낙인의 지적처럼 다원화되어 있는 선거보도 관련 규제기구는 혼란을 초래하고 이들 관할기구의 상이한 결과로 인하여 유사한 선거보도에 대해 서로 상이한 결론을 도출할 경우 아무런 대책이 없다(2007, 26쪽). 김서중도 언론중재위원회가 권한을 남용하는 것을 억제하는 장치가 마련된다면 심의의 정확성이나 매체간 공평성 차원에서 인적·물적 역량을 집중화하는 것이 바람직하다고 평가하고 있다(2002, 13~14쪽). 김창룡은 대부분의 오프라인 신문과 방송이 인터넷뉴스서비스도 겸하고 있다는 점에서 동일한 사안에 대해 상이한 심의기구가 상이한 결론을 내릴 수 있는 혼선 문제를 지적하고 있다. 언론사나 심의기구 입장에서 심의기준의 통일과

운영의 일관성, 피해자 혼선 해소 등을 고려할 때 통합 운영이 합리적이라고 주장한다(2007, 37쪽). 박형상도 선거방송과 선거기사의 심의를 통합하여 언론중재위원회가 담당하는 것이 바람직하다며 특히 선거기사 심의위원회를 별도 기구로 설치하지 않고 언론위의 선거사건 전담 특별중재부 형식으로 설치하는 것이 ‘백번 나을 것’ 이라고 평가한 바 있다(2000, 59쪽). 필자는 두 가지 차원에서 3개의 기구로 분산돼 있는 선거보도 관련 심의기능을 일원화하고 이를 언론중재위원회의 특별 중재부가 담당하는 것이 합리적이라고 본다. 우선, 개별 기구 설치·운영에 따른 매체별 형평성, 인터넷 심의기구의 경우 예외지만 단기적인 심의 위 구성에 따른 업무처리의 일관성과 전문성 재할용, 반론보도청구 처리의 시급성과 위원 분포의 지역성 등을 감안한 결과다. 다른 요소는 그동안 언론중재위원회가 우리 사회로부터 획득한 업무처리의 전문성과 신뢰성을 적극적으로 활용할 필요가 있다는 점이다. 필자는 언론중재위원회가 1987년 정간법과 방송법에 계수되었다는 사실과 2005년 법제정에 따라 필요적 전치절차에서 임의절차로 바뀌었음에도 불구하고 피해자들의 언론중재위원회 이용률이 오히려 늘어나고 있다는 점을 예시하면서 언론위가 우리 사회의 까다로운 면접 절차를 통과했다고 평가한 바 있다. 언론중재위원회는 신문과 방송 등의 기존 매체를 넘어 인터넷 언론과 포털까지 피해구제 대상을 확대하고 반론과 정정보도 외에 손해배상의 청구까지 처리하고 있다. 김창숙(2012)의 지적처럼 인터넷이 국민들이 뉴스를 접하는 주요 매체로 성장하고 있다는 점에서 언론으로서 사명감을 갖고 자기성찰, 신뢰성 높은 뉴스를 전달하려는 태도는 매우 중요하다. 인터넷 언론 등을 포함한 선거보도에 대한 반론청구의 임무를 언론위로 통합해 처리하는 것이 애초 공직선거법에 반론보도청구권을 도입한 취지에도 부응한다고 본다.

셋째, 선거보도 심의와 관련된 공직선거법상의 위헌성을 제거하고 절차적 정당성과 업무처리의 효율성을 증진시키는 법 개정이 필요하다. 여러 학자들이 누

누이 강조해 온 것처럼 ‘사과문’ 게재와 같은 위헌적인 제재조치를 강제 명령하는 것은 입법상의 불비를 넘어 유권자와 한국 언론에 대한 모독이다. 헌법재판소는 이미 1991년 양심에 반하는 사과를 법적으로 강제하는 것이 헌법상의 양심자유라는 기본권을 침해한다는 결정을 내렸다. 그럼에도 불구하고 1997년 선거방송심의위를 도입하면서 방송법상 ‘시청자 사과’ 제재를 그대로 온존시키고 2000년 신설한 선거기사심의위원회 규정에 ‘사과문 게재’를 규정한 점, 그리고 같은 해에 개정된 통합방송법의 제재조치에 기존의 방송법상 ‘시청자 사과’를 법정으로 그대로 계수한 것은 입으로는 유권자 중심의 선거문화 정착을 주창하면서도 실질적으로는 헌법정신을 외면하고 언론의 선거정보 유통을 규제하고 처벌하겠다는 사고가 촘촘하게 반영된 강력한 반증이라 할 것이다. 정정보도의 청구를 심의위원회가 단심 절차에 의해 처리하고 언론사에 그 게재를 강제하는 것은 민사집행법상의 가치 분절차에 의해 정정보도청구 재판 진행마저 위헌 판단하고 있는 헌법적 질서를 고려할 때 시급히 개선되어야 한다. 악의적인 허위의 선거왜곡 보도를 바로잡고 피해를 구제하려는 것으로 이해되지만 그렇다고 이미 위헌 판단된 절차를, 그것도 사법기구가 아닌 ‘특별’ 심의위원회에서 처리하는 것은 바로잡혀야 한다. 나아가 심의위원회의 심의제재를 이행치 않은 행위에 대해 징역형의 형사벌로 다스리는 것 역시 국민의 공정하게 재판받을 권리를 침해한다. 그 밖에 시정요구 혹은 이의신청과 반론보도청구 회부절차를 통일시키는 문제, 심의위원의 추천과 관련해 정당의 추천배제와 특정 학계로 제한하는 규정의 개선, 반론보도청구권을 행사할 때 언론사 협의과정을 임의 절차로 바꾸는 문제 등에 대해서도 검토가 필요하다.

알 권리는 표현 자유, 특히 선거과정에서 정치적 표현의 기초라고 할 것인데 알 권리의 실현은 대부분의 경우 매스미디어와 인터넷 등을 활용해야만 가능하다. 선거 혹은 정치적 표현의 취재·보도·논평 과정에서 언론의 표현자유를 보장하는 주된 까닭은 언론

이 객관적이며 정확하고 균형있는 정보를 제공하는, 즉 알 권리 실현의 구체적인 기제가 되기 때문이다(이승선, 2007, 209쪽). 이런 점을 살펴볼 때 선거보도의 공정성은 대의제 민주주의 시스템의 성패를 결정하는 치명적인 요소라 할 것이고 공직선거법이 언론의 선거보도 공정성을 규범적으로 요구하는 것 역시 정당하다고 볼 것이다. 그러나 애매모호한 개념과 잣대로, 너무 광범한 영역의 선거보도에 대하여 심의위원회에서 각각 조사, 심의, '불공정한 보도'로 판정한 뒤 제재조치를 즉시 제재조치를 이행하지 않을 경우 형사별로 다스리겠다는 발상이 과연 민주주의의 가치 규범의 뿌리에서 뻗어 나왔는지를 의심하게 만든다. 특히 합리적인 규정이라고 할 수는 없지만 기존 공직선거법에 후보자를 비방하거나 허위사실을 공표할 경우 이미 징역형 등의 형사제재를 가하는 규정을 두고 있으면서, 또 한편, 우리 사회에 토착화된 언론중재제도를 활용할 기회와 장치들이 구축돼 있음에도 불구하고 선거운동의 자유, 표현의 자유 활동을 형사제재하고 있는 규정들은 시급히 개선할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 김기중 (2002). 판결에 나타난 선거보도의 문제점. 「언론중재」, 제22권 제1호, 27~38.
- 김래영 (2010). 공직선거법상 표현행위 규제법리에 대한 헌법적 검토. 「언론중재」, 제30권 제2호, 8~29.
- 김서중 (2002). 언론자유와 선거보도에 대한 규제. 「언론중재」, 제22권 제1호, 4~14.
- 김영호 (2002). 선거보도심의 창구에 비친 언론보도. 「언론중재」, 제22권 제3호, 18~30.
- 김창룡 (2007). 선거보도심의기구를 둘러싼 쟁점과 해결방안. 「언론중재」, 제27권 제2호, 35~45.
- 김창숙 (2012). 인터넷 언론의 인격권 침해 특성에 관한 연구: 언론조정 신청 사례를 중심으로. 「언론중재」, 제32권 제1호, 7~20.
- 도두형 (2004). 인터넷 선거보도의 문제점과 법적 책임. 「언론중재」, 제24권 제2호, 20~30.
- 박선영 (2007). 대통령선거의 법적·제도적 문제점과 언론의 역할. 한국언론법학회 추계학술세미나 <제17대 대통령선거와 언론의 선거보도>, 63~103.
- 박형상 (2000). 선거보도의 법적·제도적 고찰. 「언론중재」, 제20권 제1호, 51~61.
- 성낙인 (2002). 선거법제와 언론 자유. 「관혼저널」, 통권84호, 210~219.
- 성낙인 (2007). 공직선거법상 대통령선거와 언론보도. 한국언론법학회 추계학술세미나 <제17대 대통령선거와 언론의 선거보도>, 1~34.
- 성낙인·권건우 (2006). 선거방송심의제도의 헌법적 검토. 서울대학교 법학연구소 「서울대학교 법학」, 제47권 제1호, 155~214.
- 성선제 (2004). 인터넷 선거보도에 대한 규제의 문제점과 개선방안. 「언론중재」, 제24권 제2호, 31~44.
- 언론중재위원회 (2012). 「제19대 국회의원선거 선거기사심의백서」.
- 유승관 (2012). 인터넷 언론의 자유와 인격권 침해 구제를 위한 효과적인 규제시스템 연구. 「언론중재」, 제32권 제1호, 41~53.
- 윤성옥 (2008). 국내 선거방송심의규정의 위헌성에 관한 연구. 「한국방송학보」, 제22권 제5호, 170~209.
- 윤성옥 (2009). 선거방송심의규정의 실제 적용과 문제점. 「한국언론정보학보」, 통권 제45호, 384~424.
- 이민웅 외 (2006). 「방송저널리즘과 공정성 위기」. 서울: 지식산업사.
- 이승선 (2012). 언론조정·중재, 30년간의 전개와

성과. 「언론중재」, 제31권 제1호, 7~19.

- 이승선 (2007). 선거와 표현의 자유. 「언론과 법」, 제6권 제2호, 207~244.
- 장우영 (2012). 온라인 자율규제 동향의 변화와 인터넷 언론. 「언론중재」, 제32권 제1호, 2~40.
- 정만희 (2007). 선거제도에 관한 헌법재판소 판례의 평가. 한국비교공법학회, 「공법학연구」, 제7권 제1호, 149~194.
- 조희정 (2010). SNS를 통한 정치적 표현행위에 대한 규제의 개선방향. 「언론중재」, 제30권 제2호, 30~44.
- 최영목 (2003). 제16대 대통령 선거보도의 문제점과 개선방안. 「언론중재」, 제23권 제1호, 45~59.
- 한위수 (2006). 새 언론중재제도의 성과와 개선점. 「언론중재」, 제26권 제4호, 5~20.
- 함석천 (2005). 손해배상청구권의 도입과 언론중재. 「언론중재」, 제25권 제1호, 42~53.
- 황용석 (2004). 인터넷상 선거보도, 현황과 전망. 「언론중재」, 제24권 제2호, 4~19.

# 프라이버시를 침해하는 것은 누구인가

공진성

조선대 정치외교학부 교수

## I. 프라이버시와 개인

“옆집에 손가락이 몇 개 있는지조차 안다”는 말이 있다. 이웃과 얼마나 친한지를 나타내는 표현이기도 하지만, 옛날 농경사회에 ‘나’와 ‘너’의 구분이, ‘내 집’과 ‘네 집’의 구분이 없었음을 보여주는 표현이기도 하다. 신혼 첫날밤, 신랑과 신부가 있는 방문의 창호지에 침을 발라 구멍을 내고 엿보는 전통 사회의 풍경 또한 과거의 ‘너-나 없음’의 표현일지 모르겠다. 그러나 이런 ‘너-나 없음’의 상태가 영구불변일 수는 없다. 결혼한 자식의 집 열쇠나 비밀번호를 공유해 스스럼없이 드나들면서 반찬도 해주고 청소도 해주고 싶어 하는 시어머니와 그것을 사생활 침해로 여기며 꺾끄러워하는 며느리. 텔레비전 드라마 속에서만 아니라 현실 속에서도 자주 볼 수 있는 이런 모습은 과거의 ‘너-나 없음’이 오늘날 우리 사회에서 변화하고 있음을 말해준다.

전통사회의 ‘너-나 없음’을 인간의 본성에 근거한 ‘자연스러운 일’로 여기는 사람들은 ‘자신(들)만의’ 공간과 시간을 가지려는, 그리고 그 시간과 공간 속에서 ‘자신(들)만의’ 삶을 향유하려는 태도를 우리 사회가 ‘서구화’한 탓으로, 서구의 영향으로 각 사람들이 ‘개인(주의)화’한 탓으로 돌리고, 그것을 일종의 ‘타락’으로 여기기도 한다. 어떤 철학적 해석의 틀을 가지고 있지 않더라도, 단순히 자신이 변화에 정신적으로나 물리적으로 쉽게 적응하지 못해서라도, 많은 사람들은 이런 변화에, 그리고 그 변화를 주도하는 사람들에게 반대하며 불만을 표시한다. 그리고 이때 ‘서구’는 쉽게 비판을 위해 갖다 붙이는 수식어가 되고, 그에 맞서는 ‘전통’은 자동적으로 정당한 것이 된다.<sup>1)</sup>

‘서구’와 ‘개인주의’를 동일시하고, ‘한국’과 ‘공동체주의’를 동일시하는 사람들은 한국인들의 개인화(individualization)를 ‘나쁜’ 서구적 개인주의에 의해 ‘좋은’ 한국의 공동체가 파괴되는 것으로 이해한

1) 서구인들이 과거에 자신들의 편의대로 동양을 때로는 낭만적으로 미화하고 때로는 야만으로 비하했던 것을 가리켜 ‘오리엔탈리즘(Orientalism)’이라고 한다면, 이처럼 비서구인들이 자신들의 편의대로 서양을 때로는 이상화하고 때로는 야만화하는 것을 가리켜 ‘옥시덴탈리즘(Occidentalism)’이라고 한다. 이에 관해서는 이안 부루마와 아비사이 마갈릿이 쓰고 송충기가 옮긴 『옥시덴탈리즘: 반서양주의의 기원을 찾아서』(민음사, 2007)를 참고하라.

다. 그리고 20세기 후반에 서구에서 이루어진 자유주의에 대한 공동체주의의 비판을 근거로 사라져가는 한국의 공동체 중심의 문화를 정당화하려고 한다. 그러나 이런 등식과 도식은 비역사적이고 비논리적이다. 서구가 결코 처음부터 개인주의적이었던 것도 아니고, 개인주의가 오로지 서구만의 것도 아니다. 그리고 개인주의가 공동체주의와 양립할 수 없는 것 또한 아니다. 사회의 변화·발전 과정에서 자연스럽게 나타나는 개인화 현상을 어느 한 문화권의 고유한 현상으로 축소·제한함으로써 실제로 존재하는 개인화 현상을 부정하려는 것은 사회심리적 현상으로서 자연스러운 것일 수 있지만, 사회 현상에 대한 과학적 설명으로서 옳지 않을 뿐만 아니라, 사회적으로 억압적이기도 하다.

‘너-나 없음’은 서구와 다른 한국의 특성이 아니라, 전근대 사회의 공통된 특성이다. 서구의 전근대 사회에서도 너와 나의 구별에 근거한 프라이버시의 존중은 없었다. 전근대 사회는 신분 집단들로 구성되었으며, 각각의 신분 집단들은 사회라는 하나의 유기적 전체를 구성하는 것으로 이해되었다. 사람은 태어날 때부터 이런 신분에 속했으며, 이 귀속은 인위적인 것이 아니라 자연스러운 것으로 이해되었다. 사람은 언제나 가족 공동체, 교회 공동체, 국가 공동체의 구성원이었고, 동시에 어떤 신분 집단의 구성원이었다. 각자에게 자연적으로 주어진 ‘본분’을 다하는 것은 마땅한 일이었으며, 그렇게 하도록 가르치고 강제하는 것 또한 결코 부당한 억압이 아니었다. 하나의 뿌리에서 나온 것이라는, 그러나 물론 다른 기능과 역할을 부여받았다는, 유기체주의적 사회 인식이 이 ‘본분(本分)’이라는 말에 이미 반영되어 있다. 이제 한 사람의 잘못으로 사회 전체가 썩을 수 있으므로, 전체의 안녕을 위해서라도 부분의 건강함을 사회가 관리하고 감독해야 한다. 이런 상황에서 프라이버시가 논의될 여지는 없다.

근대적 인간의 출발을 상징적으로 나타내는 철학자 데카르트(René Descartes)의 ‘나는 생각한다, 그러므로 나는 존재한다(cogito ergo sum)’는 말은 모든 확실성의 토대를 나를 포함하는 어떤 유기적 전체나 그것의 초월적 창조자에서 찾지 않고, 그 모든 것의 존재와 확실성을 의심하고 있는 ‘나’, 그러는 한에서 나를 둘러싼 모든 것들과 구별될 수밖에 없는 ‘나’에서 찾는다.<sup>2)</sup> 모든 ‘타자’의 흔적을 지우고 남는 것으로서의 ‘나’는 확실성의 토대일 뿐만 아니라 다른 ‘나’들과 구별되는 ‘고유의’ 나이다. 이런 데카르트의 생각은 동시대의 정치철학자 홉스(Thomas Hobbes)와 로크(John Locke)의 생각으로 이어진다. 홉스는 자연적 세계가 운동하는 물체들로 이루어져 있듯이 사회 역시 운동하는 개체들(individuals)로 이루어져 있다고 생각했으며, 자신의 고유한 본성을 따라 운동하며 서로 충돌하는 개체들이 필연적으로 국가라는 정치공동체를 구성하게 됨을(역사적으로가 아니라) 논리적으로 설명했다.<sup>3)</sup> 로크는 타자와 본질적으로 구분되는 개인의 정신과 신체의 고유성에 근거해 근대적인 ‘소유(property)’ 개념을 제시했으며, 그것을 보호하는 것을 정치공동체의 목적으로 설정했다.<sup>4)</sup>

근대적 ‘개인’ 관념은 사람을 태어날 때부터 기존의 사회 질서에 귀속된 존재로 여기지 않는다. 오히려 그 반대로 각 사람이 태어날 때부터 보유하고 있는 양도 할 수 없는 권리를 가지고 사회를 구성한다고 여긴다. 이 사회는 전통적 사회 관념과 다른 것이다. 사회와 그 질서는 주어진 것도, 자연적인 것도 아니다. 어디까지나 인간이 필요에 의해 만든 것이다. 근대적 ‘사회’ 관념은 근대적 ‘개인’ 관념과 함께 등장하고 지속한다. 그러므로 근대적 ‘개인’ 관념은 전통 사회를 무너뜨리는 혁명적 관념일 수밖에 없다. 유럽에서 근대적 개인 관념은 전통적 신분 질서에 도전하는 부르주아지의 이념이 되었고, 부르주아 계급의 주도 하에 형성된 자

2) 이에 관해서는 르네 데카르트, 이현복 옮김, 『방법서설, 정신지도를 위한 규칙들』(문예출판사, 1997), 특히 제4부를 참조하라.

3) 토마스 홉스, 진석용 옮김, 『리바이어던 1』(나남출판, 2008) 참조.

4) 존 로크, 강정인·문지영 옮김, 『통치론』(까치, 1996) 참조.

유주의 정치 질서의 근간이 되었다. 이 자유주의 혁명은, 나중에 프롤레타리아 혁명 운동의 ‘계급적’ 관점에서, 그리고 오늘날 급진 민주주의의 ‘차이의’ 관점에서, 마치 평등주의적이지 않은 것처럼 평가되지만, 그 역사적 한계와 무관하게 이론적으로 자유주의 이념은 개인을 추상화함으로써 오히려 각자의 고유한 차이를 긍정할 수 있는 능력을 지니고 있다. 근대적 개인의 관념에 토대를 둔 자유주의 사회에서 비로소 ‘사적인 것’은 긍정적 의미를 가질 수 있으며, ‘프라이버시’는 존중될 수 있다.

## II. 사적인 것의 의미 변화

전근대 사회에서 ‘사적인 것’은 긍정적인 의미를 지니지 않았다. ‘사적인 것(the private)’은 단순히 ‘공적인 것(the public)’에 대립되는 개념이 아니라, 좋은 것의 ‘결핍(privation)’이었고 일종의 ‘박탈(deprivation)’이었다. 고대 그리스 아테네에서의 자유인과 노예의 구분, 남성과 여성의 구분, 그리고 폴리스의 일에 관심을 가지고 참여하는 시민(polites)과 무관심한 사람(idiotes)의 구분이 이런 의미론적 차이에 근거한다. 고대 로마의 공화정에서도 ‘공적인 것(res publica)’과 ‘사적인 것(res privata)’ 간의 차별적 이분법은 지속되었다.<sup>5)</sup> 동아시아의 유교적 또는 성리학적 전통사회에도 ‘공(公)’과 ‘사(私)’의 의미론적 구분과 차별은 존재했다. ‘사적인 것’은 기껏해야 소극적인 가치를 지녔고, 옹호해야 할 그 어떤 적극적 가치를 지니지 않았다.<sup>6)</sup> ‘독신(獨愼)’, 즉 홀로 있을 때에 오히려 삼가는 태도는 사람의 안과 밖의 구분을 궁극적으로 없애고 통일하려는 유교적 군자의 이상을 나타낸다.

사람의 안과 밖의 구분을 없애고 통일하려는 노력

은 기독교 사회에서도 강하게 나타났다. 사람의 내면에 있는 것을 끄집어내어 사제 앞에서 ‘고백(confess)’하도록 하는 것은 공적인 것과 사적인 것의 고대적 구분을 기독교적으로 변형한 것이었고, 종교개혁 이후에 신교 지역에서 뚜렷하게 나타난 사적인 공간의 자발적 노출 역시 전통적인 이분법과 차별적인 의미론이 다만 개신교적으로 변형되어 나타난 것이었다.<sup>7)</sup> 사적인 것은 부정적인 것이었고, 그러므로 공적인 것의 지배와 감시를 받아야 했다. 이상적인 인간은 자신의 사적인 부분을 없애고 자신을 온전히 공적인 것에 귀의시키는 사람이었다. 이때, 사적인 것은 ‘육체’와 동일시되고, 공적인 것은 ‘영혼’ 또는 ‘정신’과 동일시된다. 영혼과 육신을 이분법적으로 구분하고, 영혼에 불멸의 속성을, 육신에 필멸의 속성을 부여하며, 이 필멸의 ‘육신의 정욕’을 좇는 것을 영혼이 구원받지 못하고 타락하게 되는 원인으로 간주하는 기독교적 세계관은 필연적으로 사적인 것을 감시하고 최소화하려고 한다. 이런 영-육 이분법과 그에 근거한 사적인 것(=신체적인 것)의 부정은 성리학적 세계관에서도 마찬가지로 나타난다.

기독교적인 영혼-육신 이분법은 고대 로마의 스토아적인 이성-감성 이분법, 그리고 그것의 계몽주의적 재발견과 관련된다. 이런 이분법 속에서 여성과 노예는 감성적이고 육체적인 것으로, 남성과 자유인은 이성적이고 정신적인 것으로 표상된다. 여성에 대한 남성의 우위, 신체에 대한 정신의 우위, 감성에 대한 이성의 우위, 그리고 마지막으로, 사적인 것에 대한 공적인 것의 우위는 논리적으로 서로 연결되어 있다.<sup>8)</sup> 이런 이분법적 의미 체계에 기대어 전통 사회의 위계적 신분 질서는 정당화되었다. 사람이 마치 그 영혼의 등급에 따라, 또는 이성적 능력의 있고 없음, 많고 적음에 따라 자연적으로 위계적 신분 질서에 나뉘어 속하는 것처럼 묘사하는 것이다. 그리고 이런 위계적 신분 질

5) 이에 관해서는 한나 아렌트, 이진우·태정호 옮김, 『인간의 조건』(한길사, 1996), 2장을 참고하라.

6) 이에 관해 자세히는 김석근, 『공과 사, 그리고 수기치인』, 『오늘의 동양사상』 제22호(2011), 101~119쪽을 참고하라.

7) 네덜란드의 경우가 대표적이다. 주경철, 『네덜란드』(산치름, 2003), 98쪽 이하 참조.

8) 이에 관해 자세히는 캐럴 페이트만·메어리 린든 웨인리 역음, 이남석·이현애 옮김, 『페미니즘 정치사상사』(이후, 2004)를 참조하라.

서는 특정 집단을 온전히 ‘공적인 것’에서 배제하는 것을 정당화했다.

공적인 것과 사적인 것의 (단순한 구분이 아니라) 차별적인 구분은 신분 사회의 위계적 질서와 결합되었으며, 사회를 유기체적으로 이해하는 비유에 의해 더욱 강화되었다. 공적인 것에 관여하는 지배 계급은 이성과 정신, 머리로 비유되었고, 사적인 것에 관여하는 피지배 계급은 감성과 육신, 몸으로 비유되었다. 그러므로 사적인 것이 의미론적으로 정상화하기 위해서는 이 유기체적 비유의 해체, 그리고 그와 연관된 영혼과 신체, 이성과 감성의 이분법의 해체가 필수적이었다.<sup>9)</sup>

개인 관념의 등장은, 앞에서 설명한 바와 같이, 유기체적 사회관의 해체를 가져왔다. 특히 개인들의 자연적 평등을 그들의 이성적 능력에서 찾지 않고, 상대방을 죽일 수 있는 신체적 능력에서 찾은 흡스는 전통적인 사회관을 급진적으로 해체했다. 피상적 독해에 근거한 오해와 달리, 흡스의 사회 이론 속에서 공적인 것은 오히려 최소화한다. 주권자가 금지하지 않은 모든 것은 개인의 사적인 자유의 영역에 속하게 된다.<sup>10)</sup> 로크의 사회 이론 속에서도 공적인 것, 즉 정치사회의 영역은 어디까지나 그 목적에 국한된다. 그 목적은 개인들의 자연적 권리의 보호이다. 그 목적을 넘어서는 개인의 권리에 대한 정부의 침해는 오히려 저항의 정당한 사유가 된다. 근대적 개인 관념에 근거한 자유주의 국가 이론은 사적인 것을 공적인 것의 결핍이나 박탈이 아니라, 오히려 공적인 것의 존재 근거로 만들고 그 의미를 정상화했다.

유럽 근대 초기의 사상가들이 사적인 것을 오히려 공적인 것의 존재 근거로 전환한 것은 그것이 종교전쟁을 종식시키고 평화를 보존할 유일한 방법이었기 때문이다. 마르틴 루터의 종교개혁과 함께 유럽의 기독교 세계는 분열되었고, 종교적 대립은 정치적 대립

으로 비화하여 국가간의 전쟁과 내전으로 이어졌다. 이런 상황 속에서 이론적으로, 한 편으로는, 종교적 사안에 대한 국가의 개입 근거를 마련하고, 다른 한 편으로는, 그 개입을 신민의 재산 보호와 공공의 안전을 위한 것으로 최소화할 필요가 있었다. 결국, 유럽에서 종교는 개인적인 것 또는 사적인 것이 되었고, 각 사람의 종교의 자유를 방해하지 않는 한에서 관용되었다.<sup>11)</sup> 이제 각 사람은 자신의 종교적 자유를 보장받으면서 한 사회 안에서 다른 종교를 믿는 사람들과 평화롭게 공존할 수 있게 되었다.

### III. 사회의 전체화와 사생활의 통제

개인 관념의 등장과 사적인 것의 의미론적 정상화는 역사적으로 평등한 개인들의 공동체를 가져오지 않았다. 전통 사회의 구성 원리와 작동 방식에 어느 정도 변화는 생겼지만, 기존의 위계적 신분 체계는, 근대적 개인을 표상하는 부르주아지를 그 체계 안에 포섭한 채로 유지되거나, 지배하는 계급만을 부르주아지로 바꾼 채로 지속되었다. 그래서 마르크스는 자유주의 이념을 보편적 개인의 해방을 위한 이념이 아니라 부르주아지의 지배이데올로기라고 비판했다.<sup>12)</sup> 사적인 것의 보호가 단순히 개인들의 고유한 속성의 차이만을 허용하고 보장하는 것이 아니라 개인들의 능력도 차이를 허용하는 것이고, 그럼으로써 그 능력의 차이에 근거해 생겨나는 불평등을 또한 허용하고 보장하는 것이기 때문이다. 사적인 것의 무정부성을 위협하게 여긴 사람들은 이제 다시 공적인 것을 통해 사적인 것을 통제하려고 하게 된다.

구체제를 무너뜨리는 혁명이 일어난 후에 사적인 것의 통제는 시작되었다. 왜냐하면, 개인이 그리고 그

9) 17세기 영국에서의 국가에 대한 유기체적 비유의 해체와 근대적 자유주의 국가관의 등장과 관련해서는 공진성, 「존 로크와 복종의 영역들: 로크의 자유주의에 대한 재해석」, 『인문과학연구논총』 제32호(2011), 161~204쪽을 참조하라.

10) 흡스의 소극적 자유 개념에 대해서는 쾨틴 스키너, 조승래 옮김, 『쾨틴 스키너의 자유주의 이전의 자유』(푸른역사, 2007) 61쪽 이하를 참조하라.

11) 이런 관념의 표현 가운데 하나가 유명한 존 로크(공진성 옮김)의 『관용에 관한 편지』(책세상, 2008)이다.

12) Karl Marx & Friedrich Engels, *Manifest der Kommunistischen Partei* (Stuttgart: Reclam, 2001) 참조.

개인의 사적인 부분이 새롭게 등장할 체제의 건설은 물론, 보존과 지속의 관건이기 때문이다. 사적인 부분을 개인의 자율적 결정에 맡겨두었을 때 생겨날 파괴적 결과를 염려한 혁명가들은 다시 개인을 집합적 주체의 일부로 만들고, 개인에게 그 집합의 속성을 주입하였다. 프랑스 혁명은 개인을 ‘시민(citoyen)’으로 호명했고, 나치 혁명은 개인을 독일 ‘민족(Nation)’으로 호명했으며, 공산주의 혁명은 개인을 노동자 ‘계급(class)’으로 호명했다. 그리고 이들로 새롭게 구성될 사회의 존속을 위해 이물질을 제거했고 그 순도(純度)를 높였다.<sup>13)</sup>

반혁명 세력, 반민족 세력, 반동 계급은 새로운 사회를 위해 제거되어야 했다. 프랑스 혁명에서의 ‘공포’ 지배는 구체제의 복원을 시도하는 반혁명 세력을 제거하기 위해 불가피한 조치였다. 유대인을 비롯한 이민족의 격리 수용, 그리고 마침내 살해는 민족의 순수성을 보존하기 위해 불가피한 조치였다. 공산주의 혁명이 일어난 후에 혁명 이전의 시대를 경험한 사람들, 특히 자본주의 문화에 오염된 사람들을 교육하고, 감시하고, 사회로부터 격리시키는 것 역시 새로운 체제의 유지를 위해 불가피했다. 모든 혁명적 변화는 그 변화를 유지하기 위해서라도 그 변화를 거스르는, 또는 그 변화에 어울리지 않는 사람들의 제거를 수반하지 않으면 안 된다. 혁명이야만이 되는 이유이다.

개인들을 집합적 주체로 호명했다고 해서 그 개인들이 언제나 공통의 단일한 정체성을 지닌 집합적 주체로서만 존재할 수 있는 것은 아니다. 그것은 사실상 인간에 대한 허상이다. 스피노자의 표현처럼, 그것은 인간을 존재하는 모습대로 관찰하는 것이 아니라, 바라는 바대로 묘사하는 것이다.<sup>14)</sup> 스피노자는 결코 단일한 속성이 부여될 수 없는 다수의 개인들을 ‘다중(multitudo)’이라고 불렀고, 이 다중을 단일한 정치적 의지를 지닌 ‘인민(populus)’과 구분했다. 그리고

다중이 인민이 되고, 인민이 다시 다중이 되는 정치적 동학을 분석했다. 스피노자의 결론은 이것이었다. 다중에게서 자유를 빼앗음으로써 단일한 정치적 의지를 지닌 인민을 만들려는 시도는 불가능하며, 다중의 자유가 사라지면 그와 함께 정치공동체 전체의 자유도 사라진다.<sup>15)</sup> 17세기 철학자 스피노자의 통찰은 19세기와 20세기를 거쳐 역사적으로 증명되었다.

체제의 전복이 이루어지고 반체제 세력이 제거된 후에는 새로운 체제의 정착과 안정을 위한 작업이 시작된다. 그것은 바로 사적인 것의 통제이고, 이를 통한 사회의 전체화이다. 종교적으로 전체화한 사회가 개인의 신앙심의 순수성을 확인하기 위해 내면을 드러내게 하고, 고백하게 하고, 또 들여다보는 것처럼, 정치적으로 전체화한 사회도 그 사회를 구성하는 개인의 이념적 순수성을 확인하기 위해, 그 순도를 유지하기 위해, 끊임없이 개인의 내면을 들여다보고, 또 밖으로 드러내 보이게 한다. 사적인 것은, 그것이 공적인 것에 비해 열등한 가치를 지니고 있어서가 아니라, 정신이 아닌 육체와 관련되어서가 아니라, 남성의 영역이 아닌 여성의 영역이어서가 아니라, 개별적 정체성과 관련되는, 그래서 집합적 주체를 약하게 만드는, 그러므로써 궁극적으로 체제의 통일성을 해치는 것이기 때문에 부정되며, 감시와 통제의 대상이 된다. 사적인 것은, 개인의 사생활은 분열의 온상이다.

사생활을 제거함으로써 사회의 통일을 이루려는 노력이 로베스피에르의 공포 지배 하에서만, 히틀러의 나치 체제 하에서만, 그리고 스탈린과 마오쩌퉁의 공산주의 체제 하에서만 있었던 것은 아니다. 사실 이런 전체화 노력은 우리의 일상 속에서도 어렵지 않게 찾아볼 수 있다. 학교에서는 교육이라는 이름으로 일기 쓰기를 강요하고 그 일기를 들여다보며, 수시로 개인의 소지품을 검사하고, 교복을 입힌 채로 하루 종일 학교에 붙잡아 둔다. 무엇을 알아야 하고, 무엇을 외워야

13) 특히 이 과정에서 사용된 폭력과 테러에 관해서는 공진성, 『테러』(책세상, 2010) 58쪽 이하를 참조하라.

14) Benedictus de Spinoza, *Tractatus Politicus*, in *Opera*, ed. by Carl Gebhardt (Heidelberg: Universitätsverlag Winter, 1925), Vol. V, 제1장 참조.

15) Benedictus de Spinoza, *Tractatus Theologico-Politicus*, in *Opera*, ed. by Carl Gebhardt (Heidelberg: Universitätsverlag Winter, 1925), Vol. III, 서문과 제20장 참조.

하는지를 학교는 교과서와 시험을 통해 학생들의 머릿속에 주입한다. 교육의 통일성과 획일성을 조금이라도 줄이면 사회 질서가 무너질 것이라 여기면서 조그마한 사회적 논쟁이라도 생기면 그 해결책을 교육에서 찾아야 한다며 다시금 통일적 교육을 강화하려고 한다. 군인들의 정신 무장이 군의 전투력과 직결된다고 여기면서 읽어서는 안 될 책들의 목록을 작성하고 병사들의 사생활을 감시하려고 한다. 자녀가 자기방의 문을 걸어 잠그고 컴퓨터를 혼자 이용하는 것은 자녀의 정신에 해로우며 가족의 단결도 저해하므로 자녀 방의 잠금 장치를 없애고 컴퓨터를 거실에서 모두가 보는 가운데 사용하도록 해야 한다는 생각도 마찬가지이다. 집단의 단결을 위해 개인의 사생활은 유보되어야 한다는 생각은 사회의 전체화의 씨앗이다. 그렇게 할 수 있는 권력을 확보했을 때, 비로소 사회의 전체화는 시작된다. 그리고 사회는 감옥이 된다.<sup>16)</sup>

#### IV. 기술의 발전과 프라이버시

기술은 사회의 전체화를 더욱 용이하게 만든다. 자발적으로 신부를 찾아와 속마음을 고백하게 만드는 것이 중세 기독교의 기술이었다면, 일체의 사생활을 허용하지 않음으로써 개인을 감시하고 반복적인 ‘자아비판’을 통해 내면을 스스로 감시하게 하는 것은 20세기 전체주의 사회의 기술이었다. 21세기 자본주의 사회의 기술은 철저히 사생활에 침범하게 함으로써 오히려 사회를 전체화한다. 이런 사회를 미국의 정치철학자 월린(Sheldon Wolin)은 ‘전도된 전체주의(inverted totalitarianism)’라고 부른다.<sup>17)</sup> 이것을 가능하게 한 것은 과학기술의 발전과 자본주의의 팽창이다.

근대적 국민국가의 탄생은, 앞에서 살펴본 바와 같이, 국가를 구성하는 구성원들을 동일한 ‘국민’으로 만드는 추상화 과정을 통해 이루어졌으며, 이 과정에서 ‘개인’이라는 관념은 매우 중요하게 작용했다. 그러나 개인 관념만으로 근대적 국민국가가 등장할 수 있었던 것은 아니다. 군사적·비군사적 기술의 발명과 혁명적 발전 또한 근대 국민국가의 탄생에 크게 기여했다. 먼저, 군사적 기술의 발전은 전쟁을 매우 돈이 많이 드는 일로 만들었고, 고가의 무기와 그것을 사용할 숙련된 병사를 확보할 수 있는, 그리고 그에 필요한 재정을 신민에게 세금으로 부과함으로써 조달할 수 있는 대규모의 영토 국가만을 유일한 전쟁의 행위자로 만들었다.<sup>18)</sup> 또한 인쇄술과 활자 매체의 발달은 정보의 기록과 보관, 전달을 용이하게 했고, 넓은 영토에 흩어져 있는 사람들을 하나의 ‘국민(nation)’으로 만들었다.<sup>19)</sup> 이렇게 등장하게 된 근대 국민국가는 효율적인 통치를 위해 국토에 대한 정보뿐만 아니라 국민에 대한 정보도 수집하고 기록했다. 기술의 발전은 근대 국가의 토대였다.

역사적으로 기술의 발전은, 한 편으로는, 새로운 기술에 대한 국가의 독점적 통제를 가져왔지만, 동시에 다른 한 편으로는, 낡은 기술에 대한 탈국가독점, 즉 사적인 전유를 또한 가져왔다. 왜냐하면 기술의 발전은 낡은 기술을 값싸게 만들기 때문이다. 낡은 기술을 민간에 저렴하게 공급함으로써 국가는 새로운 기술을 개발할 비용을 또한 마련할 수 있게 된다. 과거에는 컴퓨터가 상상할 수 없을 정도로 비싼 물건이어서 그것을 개인이 감히 소유할 수 없었지만, 오늘날에는 당시의 컴퓨터보다 성능이 훨씬 더 좋은 것을 개인이 큰 돈을 들이지 않고도 어렵지 않게 소유할 수 있다. 무기 기술의 경우도 마찬가지여서, 오늘날 전쟁에 대한 국가의 독점도 약해지고 있다.<sup>20)</sup> 그 밖의 다른 기술도 동일

16) 이에 대한 탁월한 분석과 묘사는 여전히 미셸 푸코(오생근 옮김)의 『감시와 처벌』(나남, 2003)이다.

17) Sheldon S. Wolin, *Politics and Vision* (Princeton: Princeton University Press, 2004), 제17장 참조.

18) 이에 관해서는 헤어프리트 뮐클러, 공진성 옮김 『새로운 전쟁: 군사적 폭력의 탈국가화』(책세상, 2012), 특히 제3장을 참고하라.

19) 인쇄술과 활자 매체를 통한 ‘국민’의 형성에 대해서는 베네딕트 앤더슨, 윤형숙 옮김, 『상상의 공동체: 민족주의의 기원과 전파에 대한 성찰』(나남, 2003)을 참조하라.

20) 무기 가격의 하락과 함께 다시 전쟁이 저렴해지는 현상에 관해서는 뮐클러, 『새로운 전쟁』, 제4장을 참고하라.

한 논리를 따라 그 발전과 함께 탈국가독점화한다. 그 결과, 오늘날 국민에 대한 정보를 수집하고 기록하는 (법적 권한이 아니라) 능력도 탈국가독점화하고 있다. 개인도 사사롭게 얼마든지 기술적으로 다른 사람을 감시하고 도청하고 들여다볼 수 있다. 개인의 사생활에 대한 침해 능력마저 탈국가독점화하고 있는 것이다. 오늘날 개인의 사생활은 국가 행위자에 의해서도, 비국가 행위자에 의해서도, 자국 정부에 의해서도, 외국 정부에 의해서도, 그 어떤 행위자에 의해서도 침해될 수 있다. 더욱 놀라운 것은 심지어 ‘국가의 사생활’마저도 그 어떤 법적 권한을 지니지 않은 민간인에 의해 감시될 수 있다는 사실이다.<sup>21)</sup> 그것을 가능케 한 것은 모든 사람을 연결시키는 인터넷 기술이고, 그 기술에 대한 민간의 손쉬운 접근가능성이다.

전쟁의 국가 독점은 동시에 전쟁의 민주적 통제를 가져왔다. 무기 기술의 발전은 무기를 한 동안 국가만이 사용할 수 있는 비싼 것으로 만들었고, 그럼으로써 동시에 공적 통제의 대상으로 만들었다. 대량의 인명 피해를 낳는 무기를, 개인이 사적으로 사용하도록 허용해서도 안 되겠지만, 국가 권력을 장악한 집단이 사적으로 사용하도록 허용해서도 안 되겠기 때문이다. 군사적 기술에 대한 민주적 통제의 필요성은 그 기술의 발전이 국가 주도로 이루어지고 그 사용의 권한이 국가의 수중에 놓이면서 자연스럽게 제기될 수밖에 없었다. 오늘날 국민을 대상으로 국가가 사용하는 모든 기술은 그러므로 민주적 통제의 대상이 된다.

근대 국민국가는 국민들을 효율적으로 관리하고 통제하기 위해 국민에 대한 각종 정보를 수집한다. 동독의 사회주의 정권은 심지어 국민들의 체취도 수집하여 관리했다. 그리고 오늘날 기술적으로 매우 발전한 사회들은 개개인의 생체 정보까지 수집하여 관리한다. 국가가 직접 그 일을 하지 않더라도, 민간 회사들을 통해, 심지어 당사자의 자발적 동의를 얻어, 그 일

을 한다. 국민들은 자신의 이익을 위해, 자신의 건강과 안전을 위해, 그리고 국가의 안전을 위해 자발적으로 자신의 정보를 제공한다. DNA 정보를 제공하고, 인터넷 접속과 검색 정보를 제공하고, CCTV 촬영을 허용하고, 각종 구매 정보를 제공하고, 자신이 찍고 찍힌 사진을 제공한다.<sup>22)</sup>

국가의 정보 수집 기술에 대한 민주적 통제는 수집의 대상이 되는 개인 정보의 범위와 수집 방법, 그것의 활용 목적과 방식, 공개되는 정보의 범위와 열람 권한의 범위, 그리고 그 정보의 보관 기간 등을 정보 수집 대상이 되는 개인들이 민주적 절차에 의해 결정함을 의미한다. 이런 민주적 통제를 통해 개인은, 비록 자신의 정보가 국가에 의해 수집되지만, 여전히 익명으로 남을 수 있고, 즉 프라이버시를 보호받을 수 있고, 그런 개인의 정보를 수집하는 국가의 권력은 투명하게 사용됨으로써 개인의 프라이버시를 침해하지 않을 수 있다. 이것을 ‘사생활의 익명화’와 ‘권력의 투명화’라고 할 수 있겠다. 그러나 이런 민주적 통제가 국가 운영의 그저 기술적인 부분의 하나로 이해되기 시작하면, 개인의 정보를 수집하고 관리하는 국가는 이른바 ‘민주적’ 통제 메커니즘을 내장한 기계와 같은 것이 된다. 그 결과, 국가는 점점 익명화하고, 오히려 개인의 사생활은 투명해지는 전도 현상이 나타나게 된다.<sup>23)</sup>

오늘날 정보 수집 기술과 관련해 문제가 되는 것은 이런 국가 권력의 익명화에 안심하면서 국민 개개인이 자발적으로 자신의 사적인 정보를 국가에 제공함으로써 사생활을 기꺼이 투명하게 만들고 있다는 것이다. 보이는 감시자가 사라지고 그것이 기술적으로 대체되면서 보이지 않는 감시자가 등장했지만, 국민들은 그 감시 권력의 익명성을 투명성으로 착각하면서 자신들의 사생활을 침해할 수도 있는 국가 권력에 대한 정치적 통제의 필요성을 점차 잊고 있다. 그리고 이런 상황을 더욱 악화하는 것은 일국적 또는 지구적

21) 위키리크스(WikiLeaks)는 바로 이 현상을 보여준다. 그러나 감시하는 자가 개인에 의해 감시받는 상황은 과연 좋은 것일까? 그렇다면 ‘국가의 사생활’을 감시하는 개인은 누가 통제할 것인가? 이 문제에 관해서는 Herfried Münkler, “Vom Nutzen des Geheimnisses”, *Der Spiegel*, 49호(2010), 160~161쪽을 참고하라.

22) 이에 관해서는 또한 아르망 마틀라르, 전용희 옮김, 『감시의 시대』(알마, 2012), 제1장을 참고하라.

23) 이진우, 『프라이버시의 철학』(돌베개, 2009), 213쪽 이하 참조.

안전에 관한 이데올로기이다.<sup>24)</sup> 테러리즘이라는 새로운 인류의 적은 국가의 안과 밖의 구분을 무의미하게 만들고, 전쟁과 평화를 구분하는 것을 불가능하게 만들며, 궁극적으로 안전을 불가능하게 만든다. 그러나 그 안전을 추구할 수밖에 없도록 함으로써 일종의 예외상태(Ausnahmestandard)를 영구화한다. 이제 국민들은 안전을 위해 국가의 예외적 조치에 동의하지 않을 수 없게 된다. 이렇게 국가의 기술 사용에 대한 민주적 통제 의지를 잃어버린 국민들은, 외국 정부는 물론이고 기업을 비롯한 다양한 사적 행위자들마저 개인 정보의 수집과 기록에 나서는 상황에서, 마침내 그것을 통제할 정치적 힘마저 잃어버리게 된다.

이런 '전도된 전체주의' 사회에서 개인들은 뿔뿔이 흩어지고 고립될수록, 다만 대중매체에 노출되고 인터넷에 접속해 있기만 하면, 국가와 기업에 의해 더 쉽게 감시되고 통제될 수 있다. 인터넷을 통해 대중매체에 노출되고 연결된 개인들은 비록 혼자 있지만, 그래서 마치 사적인 공간에 간섭받지 않고 있는 것 같지만, 그래서 마치 자기만의 고유한 특성을 유지하고 발전시킬 수 있는 것 같지만, 그럴수록 개인들은 철저히 감시되고 통제되고, 그들의 생각과 취향은 획일적으로 변한다. 그 반대로, 인터넷 접속을 끊고 사적인 공간을 벗어나 공적인 공간에서 사람들과 물리적으로 만나고 접촉할수록 획일성은 줄어들고 다양성은 늘어난다. 그래서 상품을 파는 기업들은 소비자들이 고립된 채로 광고만을 보고 인터넷에 접속해 주문하기를 바라고, 마찬가지로 국가는 국민들이 수동적으로 4년, 또는 5년에 한 번씩 대중매체를 통한 '폴리테인먼트(Politainment)'로 변질된 선거에서 마치 클릭하듯이 이 정당이나 저 정당에 투표하기를 바란다.<sup>25)</sup>

## V. 무엇이 프라이버시를 침해하는가

지금까지 우리는 프라이버시와 관련된 관념과 제도, 기술에 대해 살펴보았다. 프라이버시는 다른 무엇보다도 '개인'이라는 관념과 불가분의 관계를 맺고 있다. 사람이 고유의 독자성을 지니는 '개인'이 아니라, 어떤 가족 집단과 신분 집단의 구성원으로서 존재할 때, 사생활이라는 것은 있을 수 없고 사적으로 누려야만 할 자유도 있을 수 없다. 사람에게는 언제나 자신의 선택과 무관하게 자연적으로 주어진 역할이 있을 뿐이다. 이런 생각이 지배적인 곳에서 '자기 결정(self-determination)'이라는 개념은 성립할 수 없다. 그것은 그저 무책임한 것이고, 자기 밖에 모르는 것이고, 부모도 몰라보는 것이다. 유기체적 사회관과 결합한 신분제 사회는 그러므로 '프라이버시'라는 것을 모른다. 그것을 주장하는 것은 그저 못난 것이다. 사람이 덜 된 것이다. 사적인 것을 추구하는 것은 덕의 결핍이고, 공적인 것에 참여할 권리를 박탈당한 것이다. 그것은 몇몇치 못한 것이므로 감히 당당하게 주장할 만한 것도 아니다. 기독교와 유교도 사적인 것을 부정적으로 바라보는 세계관을 공유하고 있다.

이런 유기체적 사회관과 그것에 근거한 신분제도는 오늘날 많은 사회에서 사라졌고, 사라져가고 있다. 그러나 이런 세계관적 변화를 거부하고 거기에 저항하는 사람들은 개인의 프라이버시에 대한 주장을 서구적인 것으로 매도함으로써 자신의 보수적 태도를 민족주의적인 것으로 미화하고 손쉽게 정당화하려고 한다. 전통과 현대의 대립을 안과 밖의 대립으로 치환함으로써 갈등을 외부화하고 내부의 이견을 억누르려는 것이다. 이런 태도는 오늘날 이슬람 세계에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 변화에 반대하는 사람들은 개인의 자유와 권리를 보장하라는 국민의 요구를 서구적인 것으로 매도함으로써 내부의 이견을 지닌 사람들을 외부와 내통한 배신자로 낙인찍으려고 한다. 막스 베버(Max Weber)는 일찍이 가치 일신교의 시대가

24) 안전의 신화와 자유의 딜레마에 관해서는 볼프강 조프스키, 이현우 옮김, 『안전의 원칙』(푸른숲, 2006), 특히 제12장을 참고하라.

25) 엔터테인먼트로 변한 정치의 모습에 관해서는 Andreas Dörner, Politainment: Politik in der medialen Erlebnisgesellschaft (Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2001) 참조.

지나고 가치 다신교의 시대가 도래했다고 주장했다.<sup>26)</sup> 이런 변화가 결코 서구에만 국한되어 나타날 수는 없는 일이다. 그런 변화가 설령 서구에서 먼저 시작되었다고 해도, 그것이 다른 지역에서도 나타나는 한, 그것은 결코 '서구의' 변화일 수만은 없는 것이다.

자유주의는 개인의 사적인 자유를 보장하는 이념으로서 발전해왔다. 그것은 개인을 양도할 수 없는 고유한 권리의 담지자로 간주하고서, 그 권리로부터 국가와 공적인 것의 필요를 도출했다. 그럼으로써 자유주의는 사적인 것의 의미론적 정상화를 가져왔고, 또 사적인 것의 성장과 함께 발전했다. 그러나 사적인 것의 무정부적 속성은 신분제 사회에서의 불평등과는 또 다른 불평등을 낳았다. 평등에 대한 사람들의 열망은 사회적 평등을 저해하는 원천인 사적인 욕망의 통제로 이어졌다. 각자가 다른 것을 원하는 것 자체가 사회의 통일성과 그 구성원들의 평등을 이루기 어렵게 만드는 원인으로 지목되었다. 이제 모든 사람은 같은 것을 원해야 한다. 그렇게 하지 않으면 새롭게 만들어진 사회의 통일성이 깨어질 것이기 때문이다. 전체주의 사회는 전통 사회와는 다른 이유로 프라이버시를 허용하지 않았다. 프라이버시가 부르주아적 개인주의 관념이고 또한 '서구적' 관념이므로, 그리고 그것이 사회의 통일성을 파괴하므로, 허용될 수 없었던 것이다.

역사적 전체주의 체제는 무너졌지만, 개인과 사회를 전일적으로 감시하고 관리·통제하려는 전체주의적 노력 자체는 사라지지 않았다. 오늘날 사회를 전체화하려는 노력은 고도로 발전한 기술과 개개인의 몸속과 머릿속에까지 침투한 자본주의적 시장의 결합을 통해 더욱 효율적으로 이루어지고 있다. 이런 상황에서 개인의 사적인 공간으로의 후퇴는 역설적으로 개인에 대한 더욱 효과적인 감시와 통제를 가능하게 하고 있다. 개인의 자율적 결정의 공간마저 권력과 기업의 감시와 통제의 공간으로 변하게 된 것이다. 그 결과, 철저하게 파편화되고 고립된 개인은 타인의 권리 침해에 무관심할 뿐만 아니라 무기력한 사람으로, 그

저 수동적으로 투표하고 소비하는 신민과 소비자로 변하고 있다.

프라이버시는 개인의 고유함에 대한 권리이다. 프라이버시를 인정하고 보장한다는 것은 각자가 지닌 고유함을 인정하고 보장한다는 것이다. 이것은 필연적으로 사회의 다양성으로 이어진다. 프라이버시의 인정은 각 사람이 지닌 고유함의 '내용'에 대한 인정이 아니라, 다만 그 고유한 내용을 스스로 결정할 권리의 인정이다. 각 사람의 고유함의 내용을 권위적으로 결정하고 그 질을 독선적으로 평가하려는 시도는 사회의 전체화를 예비한다. 사회의 전체화를 막기 위해서도 프라이버시는 중요하며 적극적으로 옹호되어야 한다.

프라이버시의 내용이나 사적인 것의 범위는 결코 고정된 것이 아니다. 프라이버시가 각 사람의 결정에 의존하기 때문이다. 드러내야 할 것과 감추어야 할 것을 타인이 권위적으로 결정하는 것이 아니라, 각자가 스스로 결정하는 것, 그것이 바로 프라이버시의 핵심이기 때문이다. 드러내고자 하는 것을 감추도록 억누르는 것도, 감추고자 하는 것을 억지로 드러내게 하는 것도 모두 개인의 자기 결정의 권리를 침해하는 것이다. 다양한 드러내고 싶어 하는 욕구와 감추고 싶어 하는 욕구들이 한 사회 안에서 만나고 부딪히면서 그 사회의 공적인 것과 사적인 것의 의미 구분을 만들어낸다. 그러므로 이 구분과 각각의 영역에 속하는 내용은 초역사적으로 정해져 있지 않다. 사회적으로 구성되며 역사적으로 변화한다. 다시 한 번, 중요한 것은 그 사회적 결정에 참여하는 개인들의 평등이다. 그러나 이때의 평등은 결코 질적으로 평등한 사람들끼리의 '불평등한 평등'이 아니어야 한다.

개인의 프라이버시에 대한 국가행위자와 비국가행위자에 의한 침해가 일어났을 때, 당사자를 더욱 힘들게 만드는 것은 주변 사람들의, 공개된 사생활에 대한 과도한 관심과, 그와 대비되는, 부당한 사생활 침해에 대한 과도한 무관심이다. 때때로 사람들은 거기에서

26) 막스 베버, 전성우 옮김, 『직업으로서의 학문』(나남, 2006), 66쪽 이하.

더 나아가 피해자를 오히려 도덕적으로 비난하면서 사생활 침해에 대한 항의를 무력화한다. 프라이버시의 침해 문제를 개인의 '보편적인' 권리의 문제로 인식하지 못하고, 그래서 '공통의' 이익의 침해로 보지 못하고, 그저 '특수한' 개인의 이익 감소로만 인식하는 것이다. 그래서 문제를 쉽게 그 개인의 '특수한' 사정으로 환원해버린다. 예컨대, 그 사람의 사생활이 문란하다거나 사상이 불온하다거나 신앙심에 문제가 있다고 말하는 식이다. '침해되어도 좋은 프라이버시'가 있다는 생각인 것이다.

청소년의 인권이나 장애인의 인권에 대한 우리의 생각에는 일종의 '침해되어도 좋은 프라이버시'라는 관념이 섞여 있다. 그들이 도덕적으로 나빠서가 아니라, 그저 성인이고 정상인인 우리보다 아직 또는 영구히 완전하지 않아서, '덜 평등'하다는 생각이 그 밑에 깔려 있다. 사회주의자나 공산주의자의 인권이나 동성애자의 인권에 대한 생각에도 마찬가지로 그런 관념이 숨어 있다. 우리보다 그들이, 이 경우에는 도덕적으로 나빠서, '덜 평등'하다는 것이다. 개개인의 동등한 권리가 인정되지 않는 상황에서 프라이버시가 제대로 보호될 수 없고, 프라이버시에 대한 침해가 제대로 감시되고 통제될 수 없는 것은 명약관화하다.

개개인을 동등한 권리의 소유자로 인정하는 개인주의가 확립되지 않은 상황에서 정부나 비정부조직에 의한 프라이버시의 보호와 인권의 보호는 큰 실효성을 가지기 어렵다. 사안 사안마다 '이렇게 해서는 안 된다'거나 '저렇게 해야 한다'는 식의 홍보와 계도를 통해서도 결코 개인의 인권과 프라이버시가 존중될 수 없다. 타인을 나와 동일한 권리와 인격, 감정을 지닌 개별적 존재로 인식하지 못할 때, 우리는 타인의 권리에 대한 침해가 곧 나의 권리에 대한 침해로 이어질 수 있음을 인식할 수 없을 뿐만 아니라, 역으로 타인의 이른바 '침해되어도 좋은' 권리를 국가나 그 밖의 행위자가 침해할 때에 그것을 오히려 적극적으로 옹호할 수도 있게 된다.

프라이버시는 기본적으로 자유의 문제이다. 사적인

자유와 관련해 우리는 결코 '보호되어 마땅한 자유'와 '침해되어도 좋은 자유'를 구분할 수 없고, 구분해서도 안 된다. 개인의 사적 자율성은 민주주의의 기본 전제이다. 거기에 도덕의 잣대를 들이대는 순간, 사회의 전체화는 시작되고, 결국에는 억압하는 자의 자유를 제외한 모든 사람의 자유가 억압된다. 독일의 신학자 마르틴 니뮐러(Martin Niemöller)는 이렇게 말했다: "나치가 공산주의자들을 체포했을 때 나는 침묵했다, 내가 공산주의자가 아니었으므로. 나치가 사민주의자들을 감금했을 때 나는 침묵했다, 내가 사민주의자가 아니었으므로. 나치가 노동조합원들을 체포했을 때 나는 침묵했다, 내가 노동조합원이 아니었으므로. 나치가 나를 체포했을 때, 나를 위해 싸워줄 사람은 아무도 남아 있지 않았다." 오늘날 정보 기술의 발달로 인해 개인의 권리를 침해할 수 있는 권력은 점점 투명해지고, 비가시화하고, 익명화한다. 개인주의에 기초한 민주주의의 성숙, 즉 개개인의 평등한 권리에 대한 감각과 인식이 성장하지 않으면, 개인의 프라이버시를 쉽게 침해할 수 있는 전지전능하고 무소부재한 권력을 통제할 수 없으며, 그 권력의 부당한 개입에 우리는 제대로 맞설 수 없다.

## 공영방송 저널리즘의 사회적 역할

강형철

숙명여대 미디어학부 교수

### 1. 서론

이 글을 쓰는 2012년 6월초 현재 KBS, MBC, YTN 등 한국의 대표적 공영 방송사들이 수개월째 파업 중이다. 노조의 파업 이유는 정권의 뜻에 의해 임명된 이른바 ‘낙하산 사장’의 퇴진을 요구하기 위함이라고 한다. 이들은 현 정부 하에서 보도조직이 보도해야 할 것을 제대로 보도하지 못하면서 공영방송 저널리즘의 기능을 외면해 왔다고 말한다. 정권이 임명한 경영진이 다시 보도 관련 임원과 간부를 임명하면서 정권을 비판하는 기사나 정권에 부정적인 기사가 누락되거나 왜곡되어 왔기 때문에 이에 대한 책임을 지고 사장이 물러나야 한다고 이들은 주장한다.

사실, 이명박 정부가 들어선 후 공영방송 보도의 비판적 날이 무뎠다는 것은 정도의 차이는 있겠지만 현 정부에 대한 호오(好惡)를 불문하고 많은 이들이 공감하고 있다. 정부 정책에 대한 기자들의 비판을 막고,

권력 핵심의 부정과 부패에 대한 폭로를 절제시킨다면 공영방송의 저널리즘을 말하기 전에 일반적인 언론으로서의 가치도 결핍된 것이다. 심지어 정치권력에 취약한 상업언론이라도 시청자 신뢰를 잃지 않기 위해서 비판 혹은 폭로해야 할 것들을 놓치지 않으려고 한다. ‘뚜렷한 주인이 없는’ (?) 공영방송은 오히려 정치권력에 대한 비판을 자제함으로써 시민들의 신뢰를 잃게 되는 것에 무신경할 수 있다. 의사결정력을 지닌 경영진은 수년 내에 이 조직을 떠나게 될 것이며, 이곳에서 한 일로 인해 다른 곳에서 더 좋은 자리를 차지하게 될 수도 있기 때문이다.

그러나 정권 친화적 보도태도는 장기적으로는 공영방송의 존립 자체를 위협할 수 있으며, 나아가 정치 및 방송 문화의 발전을 저해하게 될 것이다. 디지털, 다매체, 다플랫폼 시대에 공영방송 서비스의 필요성에 대한 문제제기가 끊임없이 이루어지고 있다. 이러한 와중에 상업방송에 비해 신뢰가 부족한 공영방송

이라고 한다면 이를 존속하자고 주장하는 측의 명분이 없게 될 것이다. 공영방송의 선도력이 없다면 상업매체의 홍수 속에 품격과 신뢰를 갖춘 저널리즘은 물론 방송의 창의성도 기대하기 어렵다.

이 시점에서 원론으로 돌아가 공영방송 저널리즘이 어떠한 목표를 가지고 수행되어야 하는지를 살펴볼 필요가 있다. 현재 분출되고 있는 갈등은 공영방송 저널리즘 가치에 대한 인식의 차이에서 드러나는 것이기 때문이다. 명확한 목표에 대한 합의가 있을 때 개별 행위들에 대한 평가가 이를 바탕으로 이루어지고 그만큼 갈등의 소지도 약해질 것이다.

## 2. 공영방송 저널리즘의 ‘변별성(distinctiveness)’ 목표

우선, 저널리즘을 말하기 전에 공영방송 일반의 목표를 검토해 보아야 하겠다. 공영방송의 존재 이유는 그것이 속한 사회에 따라, 그리고 시기에 따라 변한다. 어떤 곳은 소수자를 위한 방송이 주요 목표가 되기도 하고, 어떤 곳은 모두에게 제공되는 기본적인 국가서비스이기도 하다. 과거에는 공영방송이 다큐멘터리 등 특정 프로그램을 제공하는 것이 주요 목표였지만 요즘은 장르를 불문하고 다양하고 창의성 있는 프로그램을 제공하는 것으로 바뀌었다. 그러나 이러한 변화에도 변하지 않는 원칙이 있는데 그것은 바로 ‘변별성(distinctiveness)’이다. 변별성이란 공영방송이 사영방송과 달라야 한다는 것을 의미한다. 무엇이 달라야 하는지에 대해서는 시기와 사회에 따라 다르지만 ‘달라야 한다는 것’ 자체는 변하지 않는 임무인 것이다. 공영방송이 특별하지 않다면, 즉, 다른 방송사와 구별되지 않는다면 사회는 이들에게 구태여 수신료를 주거나 공공이 소유하는 방식으로 공영방송을 유지할 필요가 없다. 사막 가운데 펼쳐져 있는 오아시스처럼 공영방송은 다른 것과 구별되는 뚜렷한 모습을 보여야 한다.

저널리즘 영역에 한정하여 본다면, 현 시대의 공영방송은 ‘과소 공급되는 저널리즘을 제공’ 하고 ‘저널리즘의 표준을 만드는 것’이라고 요약할 수 있을 것이다. 즉, 다채널, 다미디어, 다플랫폼 상황에서 어느 때보다 많은 뉴스가 쏟아지고 있지만, 이 와중에 과소공급되는 영역이 있다면 공영방송이 제공해야 하는 것이다. 또한 공영방송은 참조할 기준이 없이 뉴스 전달자가 다양해진 상황에서 뉴스의 표준을 제공하여 전반적인 그 사회의 뉴스 수준을 끌어 올리는 기능을 해야 한다.

### 1) 보편적 서비스를 활용한 사회통합 기능 수행

홍수가 나면 사방 천지가 물이지만 정작 마실 물은 귀하다고 한다. ‘미디어 빅뱅’의 시대에 뉴스의 홍수 속에 먹을 만한 뉴스가 없는 것은 아니지만 귀해지는 뉴스가 있다. 그것은 세대간·계층간 파편화되는 상황에서 세대와 계층 간의 유대에 도움이 되는 뉴스이다. 다양한 미디어를 활용하면서 오히려 세대간 세계관의 차이는 더욱 벌어지고 있다. 정치 현안에 대한 여론을 보아도 젊은 세대들이 사용하는 트위터나 미투데이, 페이스북 등과 기성세대들이 주로 이용하는 지상파 방송이나 신문들의 논조나 이슈 등은 확연하게 차이가 난다. 신매체인 소셜 미디어에는 진보 담론이 압도적이며 구매체인 신문과 방송에는 보수 담론이 그러하다. 경제적 차이에 의한 계층간 간극도 커지고 있다. 근로소득의 불평등을 나타내는 지니계수(Gini's coefficient)가 한국에서 급속히 올라가고 있는데 2009년에 0.494였던 것이 불과 1년만인 2010년에 0.503으로 올랐다고 한다. 이는 이 해만의 문제가 아니라 최근 들어 급격히 심화되고 있는 현상이다.

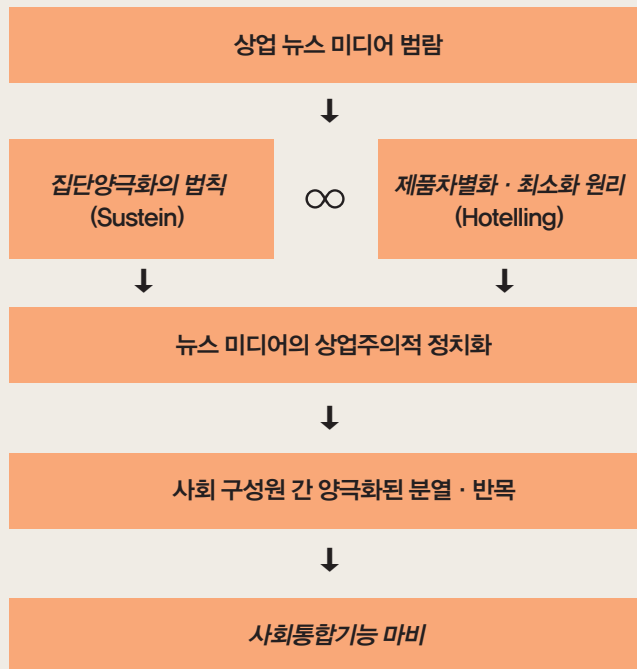
파편화된 수용자를 대상으로 하는 개별 미디어는 다른 수용자들의 삶과는 무관하게 그들만의 관심과 이해를 반영하는 내용으로 소구한다. 인간 지성의 확대는 다른 삶의 가능성을 직간접적으로 경험하면서 이루어지는 것인데 자신들만의 세계에 안주하고 있

는 개인들은 다원화된 미디어 환경 속에 다원화된 사고를 확대할 가능성을 점점 더 빼앗기고 있다. 아니, 오히려 세계관의 양극화 현상이 심화되고 있다. 미국 시카고 대 정치학과 카스 서스테인(Cass Sustein) 교수는 '집단양극화의 법칙'이라는 개념을 통해 동일집단 내에서 구성원이 전반적으로 동의하는 이슈에 대한 견해는 더욱 극단적인 것이 된다고 주장한다(Green, 2005). 매체의 양극화는 세계관의 양극화를 가속화한다. 집단 양극화의 법칙에 따른 사회현상은 뉴스미디어의 '상업주의적 정치화'와 맞물리면서 극단적인 사회 분열과 반목을 일으키고, 사회통합기능을 마비시키고 있다. 그 어느 사회보다, 그 어느 시기보다 현재의 한국 사회는 이러한 부작용을 뼈저리게 경험하고 있다.

이러한 상황에서 보편적 서비스의 의무를 지는 공영방송의 저널리즘은 '협송(狹送)'이 아닌 '방송(放送)'을 통해 다른 계층, 다른 연령층의 사람들의 삶을 이해할 수 있도록 하는 뉴스와 정보를 끊임없이 제공하여야 한다. 협송(narrowcasting)은 특정 목표 시청자를 대상으로 하는 케이블TV 등 새로운 전자미디어의 전달방식을 말한다. 반면에, 방송(broadcasting)은 우리가 아는 전통적인 지상파 방송의 무차별적 전달을 뜻한다.

그러나 현 미디어 상황에서의 방송은 전 계층을 아우르는 지상파 방송의 '불만자최소화 편성(LOP: least objectional programming)' 뿐만 아니라 다양한 매체와 플랫폼을 활용한 다양한 목표시청자들을 대상으로한 '협송'의 합으로도 이루어져야 한다.

#### 〈상업 미디어의 정치화와 사회분열〉



출처: 강형철(2007)

여기서 ‘불만자최소화 편성’이란 과거 지상파 방송만이 있을 때의 프로그램 편성방식으로서, 특정 목표시청자가 아니라 이 프로그램을 싫어하는 사람이 최소화되도록, 즉 가급적 많은 시청자 속성을 아우르는 것을 말한다. 뉴스 프로그램의 경우, LOP 모델을 통해 연령이나 성별, 학력, 경제력 등 다양한 인구학적 속성에 따른 어느 한 집단도 소외되지 않고 전체가 볼 수 있는 내용과 전달 방식을 활용함으로써 이질 집단에 대한 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있는 것이다.

그러나 현재의 다매체, 다플랫폼 상황에서는 이로 인한 통합기능 수행에는 한계가 있다. 이를 해결하기 위해서 공영방송은 특정 집단에 맞춘 매체와 플랫폼을 다양하게 활용하여 상호이해의 폭을 넓히는 뉴스를 공급하여야 한다. 예를 들어, 지상파 방송의 경우 일반적으로는 LOP 모델을 따르는 것이 바람직하지만 아무래도 현 상황에서는 고연령, 저학력 층의 시청경향이 더 강하므로 이들의 눈높이에 맞추되 세상의 변화와 다른 집단에 대한 이해를 확장하는 내용과 형식을 활용해야 한다. 성별, 연령, 학력 등의 차이에 따라 공영방송 뉴스에 기대하는 바가 다르다. 예를 들어, 필자가 시청자를 대상으로 공영방송에 대한 기대를 조사해본 결과 연령이 높을수록 전통적인 공적가치라고 할 수 있는 ‘신속한 보도’, ‘교육적이고 공익적인 가치를 선도’ 등에 대해 더 중요하다고 생각했으며, 연령이 낮을수록 ‘다양한 사회적, 정치적 관점 제공’에 대한 기대가 높았다(강형철·심미선, 2009). 공영방송 저널리즘은 다양한 방식을 통해 이들의 개별 기대를 부응하면서도 상이 집단의 이해에 대한 폭을 넓힐 수 있는 뉴스와 정보, 관점을 제공해야 하는 것이다.

## 2) 표준 만들기

다시금 강조하자면, 공영방송의 변별성 의무는 시장에 내버려 두었을 때 제공되지 못하는 사회적 필요 서비스를 제공하는 것을 의미한다. 경쟁 시장에서 제공되기 어려운 저널리즘 서비스는 위에서 살펴본 타

집단에 대한 이해에 필요한 뉴스와 정보 외에도 공정하고 품질 높은 뉴스도 포함된다. 그런데 공영방송은 이러한 사회적 결핍 서비스를 제공함과 동시에 결과적으로는 그 서비스가 저널리즘의 표준이 되도록 하여 전체 방송의 수준을 향상시키게 된다. 이를 공영방송의 ‘증식기 효과(multiplier effect)’라고 한다(Oliver, 2005). 사영방송은 이윤추구 동기에 의하여 공정성과 품질 제고에 소홀할 수밖에 없지만, 공영방송이 높은 수준의 서비스를 제공하면서 시청자의 기대가 그만큼 올라가기 때문에 사영방송도 이윤추구를 절제하면서 이를 따라하게 된다는 것이다.

이 같은 ‘표준 만들기’를 통한 증식기 효과가 필요한 이유는 방송이란 재화는 경험하기 전에는 그 품질을 알 수 없기 때문에 정당한 선택에 의한 자유시장 원리가 작동하지 않는 독특성을 지닌다는 점에서 그러하다. 자유시장 경쟁원리는 수요자가 사전에 선택 가능한 다수의 재화들에 대한 정보를 충분히 알고 있는 것을 전제로 한다. 그러나 방송 프로그램의 경우 시청하기 전까지는 이것이 좋은지 나쁜지 알 수가 없다. 이 때문에 시청자들이 현재 나와 있는 수준의 프로그램들 내에서만 선택을 하게 되면서 더 나은 프로그램 품질의 가능성은 약해지는 것이다. 이럴 때 공영방송이 수준 높은 프로그램을 제공함으로써 시청자들의 경험의 폭과 기대 수준을 확장해 건전한 시장 경쟁을 오히려 촉진하게 되는 것이다. 이렇게 공영방송이 표준으로 제시해야 할 것은 ‘공정성’과 ‘품질’이라고 요약해 볼 수 있다.

### ① ‘적절한’ 공정성

공정성은 비단 공영방송만의 역할은 아니지만 일반적으로 이 기구의 독특한 특징으로 기대된다. 일반적으로 신문의 경우 자유주의 사조와 함께 성장한 배경으로 인해 주관성이 폭넓게 인정되어 왔다. 물론, 공정한 신문이 시민의 신뢰를 더 얻게 되고 그만큼 더 많이 팔리게 되므로 상업언론도 초기의 당파성에서 벗어나 점차 객관주의 저널리즘을 발달시켜 왔다. 그러나 여

전히 공정성은 신문에 부과되는 의무가 아니고 선택일 뿐이다. 한국에서도 정치적 지형을 반영하여 당파성이 매우 강한 보수신문들의 시장 점유가 크다.

반면에, 1920년대 시작한 방송의 경우 당시의 국가 개입주의 사조를 반영하여 방송사나 방송인의 주관을 드러내지 못하도록 하는 공정성의 의무가 부여되었다. 이러한 공정성은 정부나 공무원들에게 기대하는 바와 같은 것이다. 그런데 정부가 추구하는 공정성은 행정적 중립성뿐만 아니라 사회적 약자를 보호하고, 경쟁의 로프에서 떨어진 사람들을 다시 끌어올려 주는 평등의 가치를 포함하는 것이다. 공영방송의 뉴스도 마찬가지로 중립성을 유지함과 동시에 사회적 약자와 소수자를 돌아보는 공정성을 담아내어 자본주의 사회에서 기울어지기 쉬운 균형추를 맞추는 역할을 하게 된다. 이러한 점에서 서구의 공영방송 저널리즘은 ‘어느 정도’ 진보적인 색채를 갖는다.

그런데 공영방송은 정부와 달리 정파성을 지닌 정치집단이 선거를 통해 돌아가면서 운영하는 것이 아니라 정파성 자체에서 독립되어 있기 때문에 공정성의 가치를 실현해낼 가능성이 더 크다. 영국 공영방송 BBC는 자신들이 추구해야 할 공정성을 ‘적절한 공정성(due impartiality)’ 이라고 하여 공정성이 ‘중립성’ 과 다른 것임을 명확히 하고 있다. 한국에서 공정성을 잘못 이해하여 A와 B의 주장과 입장을 균등하게 전달하는 것이라고 주장하는 경우가 있는데, 이는 오해이다. 일반적으로 방송 프로그램 중 다큐멘터리형으로서 하나의 주제를 길게 끌어가는 개별 프로그램은 특정한 방향성을 가지고 사안에 대한 깊은 이해를 추구할 수 있다. 균형성은 전체 채널의 편성을 통해 이루어지는 것이다. 그러나 이와 달리 개별 뉴스 프로그램은 그 자체 내에서 균형성을 가져야 한다. 그러나 이러한 경우에도 공정성은 전체적이고 사회적 맥락에서 파악해야 한다. 강자와 약자의 대립이라면, 그리고 이 강약의 지위가 기본적으로 변하기 어려운 것이라면 공영방송은 약자 쪽에 더 무게를 둬으로써 사회적 균형을 맞추어야 한다는 것이다. 자본과 권력에 취약한

사영방송과 달리 공영방송은 이들의 영향력에서 독립되는 것은 물론, 한걸음 더 나아가 이들로 인해 발생하는 부작용의 영역을 끊임없이 돌아보아야 한다. 이렇게 될 때 사회적으로 필요한 ‘공정성’ 서비스가 보충되는 것이고, 다른 방송사들에게 공정성의 표준을 제시하게 된다.

## ② 품질

그동안 연구자들이 분석한 결과들을 종합해보면, 한국의 뉴스 프로그램은 서구의 그것들에 비해 품질 차원에서 개선해야 할 부분이 많다. 한국 뉴스 프로그램은 기사 차원에서 보도시간과 건수는 많지만 개별 뉴스 스토리 자체는 짧으며, 이로 인해 기사 구성의 복잡성이 떨어진다. 또한 주제의 다양성이 떨어지고, 연성화 경향이 강하다. 또한 제작 차원에서는 효과음을 많이 쓰고 화면 전환이 빠르고 크로마키나 자막 등의 효과를 많이 사용한다. 이러한 뉴스 형태는 서구의 전국방송 뉴스보다는 지역 뉴스의 특성과 유사하다. 이러한 특성은 투입비용을 낮추고 시청률은 올리려는 의도에서 비롯된다. 그러나 공영방송은 충분히 비용을 투입하여 품질 좋은 뉴스를 만들도록 노력하고, 이를 통해 한국 뉴스의 표준을 만들어 가야한다는 점에서 적극적인 개선이 필요하다.

또한, 한국의 공영방송은 ‘경향성’ 을 줄이도록 노력해야 한다. 경향성이란 ‘사실과 의견의 구분’ 을 위반하면서 사실과 의견의 연결을 전략적으로 활용하면서 특정한 방향으로 내용을 이끌어가는 것을 말한다(이준웅, 2010). 이러한 경향성은 결과적으로 현실을 호도하게 하는데 사실, 한국의 공영방송에서 자주 지적되는 불공정성 문제는 알고 보면 불공정의 문제가 아니라 경향성의 문제인 경우가 많다. 물론, 현 정부 들어서 공영방송이 정치권력과 자본에 취약한 모습을 보여온 것은 불공정성의 문제였지만, 한편으로는 이에 저항하는 젊은 기자들의 지향성 또한 불공정한 것 아니냐는 지적을 받아왔다. 그러나 이들이 추구해온 방향, 즉 약자에 기울어진 태도는 불공정이라고

할 수 없으나, 이들이 뉴스를 실행해온 방식, 경향성의 문제는 불공정성으로 오해될 수 있는 것이다. 공영방송은 의견과 사실을 구분하고, 차분한 논리구조 속의 현실 이해를 통한 품격 있는 방송을 선도해야 한다.

### 3. 맺는 말

이상으로 공영방송 저널리즘이 추구해야 할 가치에 대해 살펴보았다. 공영방송은 다른 방송들과 구별되는 ‘변별성’의 의무를 지며, 이 의무는 저널리즘 영역에서는 사회통합기능과 저널리즘의 표준화를 만드는 기능을 수행하는 것을 뜻한다. 이 중에서 저널리즘 표준화는 적절한 공정성과 상업성에서 벗어난 품격과 사실과 의견의 분리라는 원칙을 지킴으로써 한국 방송 전반의 수준을 끌어올리는 것을 뜻한다.

이제 남은 문제는 이러한 기능을 어떻게 수행하게 할 것인지에 관한 일이다. 문제해결의 의지가 있다고 해도 공영방송사 경영진 임명의 정파적 구조가 존속하는 한 모든 문제점은 이에 수렴되어 사라져 버린다. 그러나 법적으로 시민의 선택에 의해 정권을 위임받은 당대 정부의 영향력에서 독립된 공영방송 사장 임명은 불가능하기도 하고 바람직하지 않기도 하다. 결국은 임명의 빛을 넘어서는 전문성이 인정받는 정치문화를 만드는 것이 더 중요하다.

현재 한국 공영방송사 동시 파업은 현장 취재에 나서 리포트를 만드는 현업 언론인들과 이들을 관리하는 고위간부와 임원진들이 방송저널리즘에 대해 기대하는 바의 차이에서 비롯되고 있다. 젊은 현업 기자들은 잘못을 폭로하는 것이 방송의 기본적인 임무라고 생각하는 반면, 임원진들은 국가발전을 위해 당대 정부의 지도력이 흔들리게 하는 것은 적절치 않다고 생각하는 듯하다. 또한 경영진은 임명의 빛을 갇아야 한다는 생각에서 제3자가 보기에 매우 비일관적이고 비합리적인 행동을 보이는 경향이 강하다. 더 큰 차원

에서는 선진국을 추격해서 선진사회를 건설하자는 구호 속에 살아온 구세대와 ‘삶의 품질’을 중요하게 생각하는 신세대간의 갈등이기도 하다. 이제, 동원을 위한 구호로서의 선진국 대열 진입이 아닌 실질적 ‘글로벌 스탠다드’를 위해서 정권에서 독립되고, 사회적 약자에 눈을 돌리는 공영방송의 이상을 추구해야 하겠다. 의사결정 과정에 참여하는 개개인들이 정파적 소속을 벗어나 다 아는 상식대로 행동하면 문제는 쉽게 해결될 것이다.

### 참고문헌

- 강형철 (2007). 공영방송의 새로운 정체성. 「방송연구」, 2007년 여름호, 7~33.
- 강형철, 심미선 (2009). 「21세기 KBS 편성 차별성 목표와 전략에 관한 연구」. 서울: 한국방송공사.
- 이준웅 (2010). 한국 언론의 경향성과 이른바 사실과 의견의 분리 문제. 「한국언론학보」, 제54권 2호, 187~209.
- Green, D. (2005). The public realm in broadcasting. In Can the market deliver?: Funding public service television in the digital age. (pp. 22~38). Eastleigh, UK: John Libbey Publishing.
- Oliver, M. (2005). The UK's public service broadcasting ecology. In Can the market deliver?: Funding public service television in the digital age. (pp. 39~59). Eastleigh, UK: John Libbey Publishing.

## ●● 국내동향 ●●

### 선거기사심의위원회, 제19대 국회의원선거 관련 133건의 선거보도 제재결정

언론중재위원회(위원장 권성)가 제19대 국회의원 선거기사 심의를 위해 설치한 선거기사심의위원회(위원장 박기동)가 최종 133건의 제재결정을 내렸다. 특히 형평성을 잃고 불공정 보도를 한 언론사에 대해 7건의 사과문 게재 결정이 내려져 역대 최고 수준을 기록했다.

세부 제재결정 내용을 살펴보면 자체심의한 107건 중 사과문 게재 4건, 정정보도문 게재 1건, 경고 11건, 주의 58건, 권고 33건을 의결하였으며, 후보자의 시정요구심의 23건은 사과문 게재 3건, 반론보도문 게재 1건, 정정보도문 게재 2건, 경고 3건, 취하 7건, 기각 5건, 각하 1건을 의결했다. 또한 재심청구 3건은 기각 2건, 취하 1건으로 처리됐다.

이번 제19대 국회의원선거 선거기사심의위원회는 공정성 및 형평성을 잃고 특정 후보자를 연속해서 부각 보도하거나 비방 보도한 경우, 경선이나 선거에 임박하여 후보자의 반론 없이 의혹을 집중적으로 보도한 경우, 경쟁 중인 특정 후보를 의도적으로 배제하고 보도한 경우 등에 대해서는 위원회가 내릴 수 있는 최고 수준의 제재조치인 사과문 게재 결정을 내렸다.

이외에도 선거일전 90일부터 후보자 명의로 갈림이나 기고문을 게재하였거나 여론조사 보도요건을 충분히 지키지 않은 보도, 특정 후보자의 명의를 적시하여 비방하는 의견광고에 대해서도 주의 및 경고 등의 제재가 이루어졌다.

박기동 위원장은 “언론사들이 공직선거법을 충분히 숙지하지 못하여 벌어진 위반도 많았지만, 고의적으로 편파 보도하여 공정보도 의무를 저버린 언론사도 적지 않았다”며, “제19대 국회의원선거 선거기사심의위원회의 활동이 연말에 있을 대통령선거 관련 보도의 공정성과 형평성을 높이기 위한 초석이 되기

를 바란다”고 말했다.

### 한국정보법학회, ‘잊혀질 권리’를 주제로 토론회 개최

최근 EU에서 정보보호법 개정안을 발표하며 잊혀질 권리에 대한 법제화 논의가 활발해지자 국내에서도 정부와 학계를 중심으로 이에 대한 논의가 활성화되고 있다. 한국정보법학회는 3월 13일(화) 오후 6시 아세아타워빌딩 지하1층에서 ‘잊혀질 권리’를 주제로 토론회를 개최했다. ‘잊혀질 권리’란 아직 학술적으로 개념이 정립되진 않았지만 ‘개인정보를 생성, 저장, 유통하는 과정에서 개인과 관련된 정보의 유통기한을 정하고 삭제·수정 등을 요청할 수 있도록 하는 권리’를 말한다.

토론회 주제발표의 사회는 정진섭 변호사가 맡았으며, 최경진 가천대 교수가 ‘잊혀질 권리에 관한 국제적인 동향’, 문재완 한국외대 교수가 ‘우리나라에서의 잊혀질 권리에 관한 법정정책 검토’, 이재진 한양대 교수가 ‘인터넷언론의 오래된 기사와 잊혀질 권리’를 주제로 발표하였고, 윤종수 서울북부지방법원 부장판사의 사회 속에 김일환 개인정보보호위원회 위원, 구태언 행복마루 변호사, 황창근 홍익대 교수, 이규홍 사법연수원 교수, 한중호 NHN 이사가 패널로 참석하여 열띤 토론을 펼쳤다. 본인이 원하지 않은 정보들이 일방적으로 확산되는 것에 대한 프라이버시 침해를 근거로 잊혀질 권리의 필요성이 강조되기도 했지만, 헌법상 프라이버시권을 다른 기본권보다 지나치게 우월한 지위에 두어 위헌의 소지가 있고, 역사의 기록이라는 측면으로 봤을 때는 단순히 개인의 권리 차원에서 접근하기 어려운 측면도 있다는 의견도 제시되었다.

특히 언론보도에 대한 잊혀질 권리는 그 논란이 매우 뜨겁다. EU의 개정안에서도 언론의 보도물과 의료 기록, 수사기관의 수사기록은 잊혀질 권리의 적용에

서 제외되었지만, 범죄기사의 경우 죄 값을 치른 후에도 해당 보도로 인해 지속적으로 고통을 받을 수 있기에 잊혀질 권리와 보도의 자유 사이에서 많은 논란이 발생한다. 언론계는 그러한 범죄기사도 역사적 가치를 지니며, 과거 기사로 인해 지속적으로 피해를 입고 있다는 것을 객관적으로 입증하는 것이 불가능하다며 이러한 잊혀질 권리의 도입에 부정적인 입장을 취하고 있다.

정부나 기관에서도 이 같은 잊혀질 권리에 대해 많은 관심을 가지고 있다. 방송통신위원회는 5월 17일 ‘개인정보보호 법제정비 연구포럼’ 발족식과 함께 전문가 세미나를 통해 EU를 중심으로 논의되는 인터넷상의 잊혀질 권리(the right to be forgotten)의 법제화 가능성에 관한 연구를 시작했으며, 언론중재위원회도 과거 기사 삭제를 요청하거나 국민권익위원회로부터 같은 문제가 이첩되어 오는 경우가 많아 이에 대한 관심을 기울이고 있다.

### 철도공사, KTX 사고에 관해 언론사와 인터뷰한 노조원에 대한 손해소송 패소

대전지방법원(민사단독 강길연 판사)은 3월 22일 한국철도공사가 전국철도노동조합원 정보씨를 상대로 낸 손해배상청구소송(2011가단28998)에서 원고 패소 판결을 내렸다.

강길연 판사는 판결문에서 “인터뷰 내용은 전체적으로 객관적으로 진실에 부합하여 허위사실이라고 보기 어려우므로 허위사실을 적시하였다는 원고의 주장은 이유 없다”고 판단했다.

또한 “철도는 대량인원을 수송하는 교통수단으로 자칫 잘못하면 대형사고가 발생할 가능성이 있기 때문에 안전을 최우선으로 하여야 하는데도, 위에서 인정한 바와 같이 2011년 상반기에 탈선 사고 등 일련의 철도사고가 발생하여 사고 원인 및 재발 방지책에 대한 사회적 관심이 증대된 상황이었는데, 그와 같은 상

황에서 또다시 이 사건이 발생하게 되자 철도의 안전이라는 공공의 이익을 위하여 피고가 사고 원인 등에 대해서 사고 당일 언론사와 인터뷰한 것이라고 봄이 상당하고, 또한 피고의 표현이 철도의 안전을 책임지는 공법인인 원고에 대해서 악의적이거나 현저히 상당성을 잃은 공격을 한 것이라고 보기도 어려워, 피고의 표현은 결국 위법성이 조각된다”고 원고 패소 이유를 밝혔다.

2011년 5월 8일 광명역 인근을 지나던 KTX 열차가 심한 진동과 소음이 발생했지만 운행을 중지하지 않고 감속 운행했던 경위에 대해 MBC 기자가 인터뷰를 요청하자 정씨는 “열차가 20분 이상 지연되면 기관사가 징계를 당하기 때문에 무리를 해서라도 열차를 운행했을 것이다”라고 답했다. 이에 대해 철도공사는 허위 인터뷰로 명예가 훼손됐으며 1억 원의 손해배상청구소송을 제기했다.

### 전여옥, ‘표절의혹 보도’ 언론사 상대 손해소송 패소

‘국민생각’의 전여옥 의원이 오마이뉴스를 상대로 낸 손해배상청구소송에서 최종 패소했다. 대법원 민사3부(주심 박일환 대법관)는 5월 18일 전여옥 의원이 자신의 저서 ‘일본은 없다’에 대한 표절의혹을 보도한 오마이뉴스의 대표 오현오 씨와 재일 작가 유재순 씨 등을 상대로 낸 손해배상청구소송 상고심(2010다12630)에서 원고패소로 판결한 원심을 확정했다.

재판부는 “인터뷰 기사 및 칼럼 중 전 의원이 유씨의 취재 내용과 초고 및 아이디어 등을 무단으로 사용했다고 적시한 부분은 전체적으로 봐서 진실에 부합하거나 진실이라고 믿을만한 상당한 이유가 있다고 판단한 원심의 사실인정 및 판단은 정당하다”며 원고패소 이유를 밝혔다. 또한 기사에서 전 의원을 지칭해 ‘거짓말 천재’라는 단어를 사용한 것에 대해서도 “국회의원인 원고가 유 씨의 취재내용 등을 무단으로 쓴

사실에 대한 비판적 의견을 수사적으로 과장한 것으로 모멸적인 표현에 의한 인신공격에 해당하지는 않는다”고 판단했다.

전여옥 의원은 1993년 발간한 자신의 저서 ‘일본은 없다’에 대해 일본에서 친하게 지내던 유재순 씨의 아이디어를 베낀 것이라며 표절의혹을 제기한 오마이뉴스 기사로 인해 명예가 훼손됐으며 2004년 손해배상을 청구하는 소송을 냈으며, 2007년 7월 1심에서 패소하자 항소했고, 2010년 2심에서도 패소하자 대법원에 상고했다.

## ●● 일본동향 ●●

한동원(전 한국언론연구원장)

### 「독팔소」 제목은 명예훼손 도쿄고법, 신문사 항소 기각

도쿄고등법원은 지난 4월 12일 「마루후지(丸富士)」라는 나가노시의 식품회사가 부적절한 기사제목으로 명예를 훼손당했다며 산케이스포츠를 발행하는 산케이신문사와 스포츠닛뿐신문사를 상대로 1,000만 엔의 손해배상을 청구한 소송의 항소심에서 330만 엔의 지불을 명한 2011년 9월의 1심 나가노지법 판결을 지지, 두 신문사의 항소를 기각했다.

신문협회보(4월 24일자)에 의하면, 마루후지는 2008년 9월 중국에서 수입한 팔소(팔으로 만들어 떡속에 넣는 소)를 제과회사에 납품했는데 모란병(참쌀과 멥쌀을 섞어 만든 떡)을 만들려던 제과회사 종업원 2명이 입에 넣었다가 구토를 했다.

산케이스포츠(2008년 9월 21일자)와 스포츠닛뿐(2008년 9월 20, 22일자)은 교도통신의 배신(配信)기사에 「독팔소」라는 제목을 붙여 보도했다. 그러나 나가노현 경찰과 시보건소의 조사결과 팔소에서 유해물질은 검출되지 않았다. 재판부는 1심과 마찬가지로 유

해물질이 함유된 팔소를 납품했다는 인상을 주었다고 판단, 「사회적평가를 저하시켰다」고 인정했다.

### 최고재판소, 퍼블리시티권 인정 첫 판결

여성듀오 「핑크레이디」가 주간지 「조세이지신」에 무단으로 사진이 게재되어 퍼블리시티권을 침해당했다며 발행사인 「고분샤」를 상대로 낸 186만 엔 손해배상청구소송의 상고심에서, 일본 최고재판소 제1소법정은 퍼블리시티권을 「저명인의 초상 등이 고객을 끌어들이는 힘을 독점적으로 이용할 수 있는 권리」로 정의하고 법으로 보호되어야 한다는 최초의 판단을 내렸다고 신문협회보(2월 14일자)가 보도했다.

그러나 재판부는 문제가 된 사진이 약 200쪽의 잡지 중 3쪽에 불과하고 흑백으로 적게 취급되었기 때문에 「오로지 기사의 내용을 보충할 목적으로 사용되었다」고 판단, 「핑크레이디」측의 상고를 기각했다.

주간지 「조세이지신」은 2007년 2월 13일 발매호에서 「핑크레이디」 노래의 안무를 이용한 다이어트법을 소개하면서 「고분샤」가 과거에 촬영한 두 사람의 흑백사진 14매를 사용했다. 「핑크레이디」측은 「핑크레이디의 사진을 다수 게재함으로써 고객을 유인하는 힘을 이용하여 판매를 촉진, 이익을 챙기려는 것이 목적이었다」고 주장했다.

재판부는 판결의 보충의견을 통해 퍼블리시티권의 침해에 해당하는 구체적인 기준에 대해 언급, 「① 브로마이드나 그라비아사진 등 초상 자체가 감상의 대상이 되는 상품 ② 캐릭터 상품과 같이 상품의 차별화를 도모할 목적 ③ 상품의 광고」에서의 무단사용은 위법이라고 밝히고, 다만 「저명인은 오락적인 관심을 포함하여 사회의 정당한 관심의 대상이 될 수 있는 존재이기 때문에 인물상이나 활동상황의 소개, 보도, 논평 등을 부당하게 제약하는 일이 있어서는 안된다」고 지적했다.

도쿄지법 판결(2008년 7월)과 지재(知財)고법 판결

(2009년 8월)은 게재된 사진이 작고, 독자에게 안무를 상기시키기 위해 사용되었다고 인정, 「핑크레이디」의 고객을 유인하는 힘을 이용하여 판매촉진을 노린 것은 아니라면서 청구를 기각했었다.

### 도쿄지법, 인격적 이익을 침해한 사진은 신속히 삭제해야... 야후의 책임 인정

1981년에 발생한 미국 로스엔젤레스의 총격사건과 관련, 2008년 미국에서 체포되었다가 로스엔젤레스 시 경찰서 내에서 자살한 미우라 가즈요시(三浦和義·일본에서는 무죄확정)씨의 부인이 미우라씨의 체포·연행시의 사진이 뉴스사이트에 게재되어 정신적 고통을 받았으며 기사를 배신(配信)한 산케이신문사와 사이트를 운영하는 야후(yahoo)를 상대로 손해배상을 청구한 소송에서 야후의 게재책임이 최초로 인정되었다.

신문협회보(2월 28일자)에 의하면, 두 회사는 지난 2월 20일 도쿄고법에 제기한 항소를 취하함으로써 유족의 명예감정 침해를 인정하여 보도기관으로부터 배신받은 기사와 사진에 대한 야후의 게재책임을 최초로 인정, 두 회사에 66만 엔의 지불을 명한 2011년 6월의 도쿄지법 판결이 확정되었다. 산케이 측은 「더 이상 다투어서는 안되겠다고 생각했다」고 말했다.

산케이는 2008년 10월, 1985년 9월에 구타사건으로 체포된 미우라씨의 수감 찬 모습의 사진 등을 미우라씨 사망의 관련기사로 배신하여 야후가 이를 사이트에 게재했다. 재판부는 구타사건에서의 체포나 유죄확정으로부터 시간이 경과하고 있어 「사진을 공표할 필요성이 적다」고 지적, 「미우라씨에 대한 유족의 경애, 추모의 정을 침해한 바, 그 수인한도를 넘어섰다」고 판단했고, 야후에 대해서는 「인격적 이익을 침해하는 사진이 게재된 경우에는 신속하게 삭제해야 할 의무가 있다」고 지적했다.

## ●● 영국동향 ●●

### 방송사들 '역사적인' 법원 개혁에 환영

5월 9일 프레스가제트(PressGazette)는 영국법원에서 뉴스 촬영을 허용하는 법안이 차기 국회에서 심의될 예정이라 보도했다. 이러한 사실은 오늘 오전 여왕의 연설에서 확인되었는데, 해당 조항은 범죄 및 법원에 관한 법률(Crime and Courts Bill)에 삽입될 것이다. 이 조항은 잉글랜드와 웨일즈의 법원에서 촬영을 금지하는 종전의 판례를 뒤집는 것이다. 다만, 판사의 의견을 촬영하는 것으로 제한되고 증인이 제출하는 증거를 촬영하기는 어려울 것으로 보인다.

이러한 개혁을 위해 캠페인을 펼쳐왔던 BBC, ITN, Sky News는 다음과 같은 공동 성명을 발표했다. “오랫동안 법원 개혁을 지지해왔던 우리는 이 같은 역사적인 개혁을 환영한다. 이번 결정은 민주주의와 정의를 향한 중요한 계기가 될 것이다. 법정에 카메라가 들어가면, 더 많은 시민들이 사법 제도에 관심을 갖게 될 것이고 인식 수준도 높아질 것이다. 우리는 사법부, 행정부와 더욱 긴밀하게 협력하면서 정의를 구현할 수 있기를 희망한다”

### 크리스 케언즈, 트위터 명예훼손소송에서 승리

3월 26일 프레스가제트(PressGazette) 보도에 따르면, 뉴질랜드 크리켓 팀 주장을 역임했던 크리스 케언즈는 트위터에서 제기된 승부 조작 혐의에 대한 명예훼손소송에서 승소하여 9만 파운드의 배상금을 받게 되었다. 케언즈는 이러한 혐의로 인해 자신이 이룩한 업적이 ‘먼지’가 되었다고 말한 바 있다.

62게임에서 200개의 위켓과 3,000개의 런을 동시에 달성했던 케언즈는 트웬티20 인도 프리미어 리그(IPL)의 전(前)회장 라리트 모디(Lalit Modi)가 지난 2010년 1월에 트위터를 통해 주장했던 ‘분명한 혐의’

에 대해 소송을 제기했다. 그러나 모디는 런던 고등법원에 출석하지 않았다. 빈 판사는 배심원이 없는 가운데 사건을 심리했다. 판사는 모디가 승부조작을 입증할만한 증거를 ‘전혀’ 제시하지 못했고, 제대로 된 변론조차 없었다고 밝혔다.

판사는 다음과 같은 의견을 피력했다. “프로 크리켓 선수가 승부를 조작했다는 혐의는 인격과 직결되는 문제이며, 만일 그것이 사실이라면 해당 선수는 신뢰를 완전히 잃게 된다. 이런 혐의는 테러나 성폭력만큼 치명적이지는 않으나, 프로선수에게는 가장 심각한 타격을 가할 수 있다”

판사는 크리켓 홈페이지 Cricinfo에서 모디의 트위터가 검색되었다는 사실을 확인했다. 케언즈가 이의를 제기하자 Cricinfo는 해당 정보를 삭제했으며, 배상금을 지불하고 공식 사과했다. 그러나 모디는 사과를 하지 않았고, 자신의 주장을 굽히지 않았다. 케언즈의 혐의는 ‘완전한 허위’로 밝혀졌다. 그러나 이렇게 심각한 명예훼손으로 지난 20년간 기록했던 케언즈의 업적이 물거품이 될 뻔 했다.

증인석에서 케언즈는 이렇게 말했다. : “모디의 주장은 제 인생에도 심각한 타격을 입혔고 결혼생활도 힘들어졌습니다. 아내가 저를 불신할 수 있다는 생각에 마음이 아팠어요. 내 친구들, 그 중에는 저와 경쟁했던 선수들도 많은데, 이들이 인간으로서 그리고 스포츠맨으로서 나의 진실성을 의심할 것이라는 생각이 들었고, 제가 크리켓 게임에서 달성했던 모든 위업이 허사가 될 수 있다는 생각에 두려웠습니다. 마음에 상처를 받았던 것입니다”

2007년과 2008년, 케언즈는 찬디가르 라이온즈의 주장으로 인도 크리켓 리그(ICL)에 참가해 3라운드를 치렀다. 인도 크리켓 리그는 IPL이 도입되기 전에 잠깐 성행했던 대회였다. 모디는 2008년 3월에서 8월까지 펼쳐진 2번째 라운드와 같은 해 10월, 11월에 펼쳐진 3번째 라운드에 혐의를 제기했다.

판사는 모디에게 28일 이내에 40만 파운드의 배상금을 케언즈 측 변호사에게 지불할 것을 명령했다. 판

사는 배상 금액에 대해서는 항소를 허용했으나, 법적 책임에 대한 이의제기는 허용하지 않았다. 그러나 모디 측 변호사는 항소할 계획이다.

판사는 이번 사건이 명예훼손 소송 관광(libel tourism)이라는 모디 측 변호사들의 주장을 허위라고 판결했다. 케언즈는 잉글랜드에서 7시즌 동안 크리켓 경기에 출전했기 때문이다. 8일 동안 계속된 재판에서 한 번도 증언하지 않았던 모디는 2010년 중순부터 잉글랜드에서 살고 있다.

판사는 케언즈가 제출한 증거가 여러 가지 측면에서 ‘믿을 수 없다’는 모디 측 변호사인 로널드 스웨이트의 주장을 기각했다. “오랫동안 케언즈의 경기, 수입, 사생활에 대해 집요하고 가끔은 공격적으로 문제를 제기했으나, 결국 아무런 문제가 없는 것으로 밝혀졌다.” 이어, 판사는 크리켓 선수 고라브 굽타, 라제시 샤르마, 테진더 팔 싱이 제출한 증거는 신빙성이 없고, 아미트 우니얄과 러브 아블리쉬가 제출한 증거는 일관성과 신빙성이 없으며, 카란비어 싱이 제시한 증거는 모디의 주장을 뒷받침하기가 어렵다고 판결했다.

판사는 모디 측 변호사들이 케언즈를 향해 ‘맹렬하고 집요한’ 공격을 개시했고, 이 점을 고려하지 않을 수 없다고 밝혔다. 스웨이트는 최후 변론에서 ‘거짓말쟁이’, ‘거짓말’이라는 단어를 24번이나 사용했다. 판사는 이러한 연유로 처음에 책정했던 7만5천 파운드에서 9만 파운드로 배상금을 상향 조정했다고 밝혔다.

### PCC, 물담배 사진에 대한 사생활 침해 주장 기각

4월 5일 프레스가제트(PressGazette) 보도에 따르면, PCC가 카페에서 후카(hookah)를 피고 있는 사진과 관련해, 글래스고 이브닝 타임즈를 대상으로 제기된 사생활 침해 주장을 기각했다. 원고는 글래스고 시 의회에 관한 기사에 실린 2장의 사진에 등장했는데, 해당 기사는 ‘후카(Hookah)을 내던져라!’는 헤드라인을 통해 시샤(shisha) 카페를 단속하고 있는 글래스

고 시의회의 흡연 금지 조치를 조롱했다. 원고는 이브닝 타임즈의 사진기자로부터 ‘초점을 맞추지 않을 것’이라는 말을 듣고 자신이 누군지 식별할 수 없을 것으로 생각했었다고 주장했다.

PCC는 지역 카페에서 촬영된 이 사진에서 가장 선명하게 나타나는 부분은 담배 파이프이지만, 원고를 ‘쉽게 식별할 수 있었다’는 의견을 내놓았다. 뉴스퀘스트 산하의 일간지 글래스고 이브닝 타임즈는 2011년 10월 7일자 신문에 기재된 이 사진이 편집자 보도 윤리강령 제3조를 위반했다는 주장과 사진기자가 거짓말을 했다는 주장을 모두 기각했다.

원고에 따르면 사진기자가 ‘연구’ 목적으로 사진을 촬영하는 것이며 신문에 게재되지 않는다고 말했으나, 사진을 통해 자신의 신원을 알 수 있어서 ‘주변 사람들로부터 자신의 인격과 진실성을 의심받았다’고 주장했다. 신문사는 사진기자의 주장을 인용하면서 변호했는데, 사진기자는 사람들에게 자신의 신분과 촬영 목적을 분명히 밝혔고, 몇몇 사람들은 촬영되지 않았지만, 원고는 사진에 남아 있게 되었다고 말한다고 한다.

사진기자는 사진의 일차적인 초점은 원고의 신체가 아니라 후카(hookah) 파이프였으며, 원고가 ‘사진 촬영을 거부하지 않았다’고 해명했다. 신문사는 사진기자가 ‘꽤 많은 수의’ 사진을 촬영하기 전에 사진 촬영을 허락 받았고 신문에 게재될 수 있다는 점을 분명히 밝혔다는 카페 주인의 증언을 제시할 수 있었다.

그 후, 신문사는 ‘특수하고 어려운 사안’으로 간주하고 홈페이지에서 해당 사진을 홈페이지에서 삭제하겠다고 밝혔다. PCC는 “신원을 알아볼 수 없도록 한다는 조건으로 사적인 공간에서 사진 촬영을 허용했는데 신원이 확인되었다면, 일반적으로 사생활침해에 해당한다고 볼 수 있다”고 밝혔다. 그러나 PCC는 공개되는 사진에서 원고가 식별될 수 없을 것이라고 사진기자가 보장한 것은 아니라고 결론내렸다.

PCC의 결론은 다음과 같다. “본 위원회는 결론을 내리는 과정에서, 원고가 자신의 얼굴이 식별되지 않

도록 구체적으로 요청했다면 좋았을 것이나, 원고가 그러지 않았다는 점을 고려했다. 그럼에도 불구하고 사진기자의 발언으로 이 같은 혼란이 발생했다는 점에 대해서는 유감이라는 입장을 표명하고자 했다. 본 위원회는 대중에 공개되는 사진을 촬영할 때, 특히 사적인 공간을 촬영할 때는 완전하고 개방적인 의사소통이 중요하다는 사실을 이번 사건이 일깨워주었다는 점을 지적하고자 한다. 이제부터 글래스고 이브닝 타임즈를 비롯한 간행물 사업자들이 사진을 촬영하기 전에 촬영 조건을 사전에 확인하거나 보증하는 절차를 마련하기를 기대한다”

언론 왓치독은 사진기자가 ‘연구’ 목적을 위한 촬영이라고 말했다는 주장은 ‘모순되는 증거’도 존재하기 때문에 결론을 내릴 수가 없었다고 밝혔다. 아울러, 원고는 사진기자가 제10조(허위진술 또는 속임수에 의한 장물 취득에 관한 법률)를 위반했다고 주장했다. 이에 대해 PCC는 위반 여부를 결정할 수 없다는 입장이다. ‘사진기자가 자신의 신분을 제대로 밝혔고, 사진 촬영 의도에 관한 증거도 모순되기 때문’이라는 것이다. 원고의 주장은 인정되지 않았다. 이에, PCC 고충 처리 및 출판 지원 서비스 담당자 샤를로테 드와르스는 다음과 같이 말했다. “이번 사건은 본 위원회에게도 특수하고 어려운 사안이었고, 사진을 촬영하는 경우, 특히 사적인 공간에서 특정 개인을 촬영할 때는 ‘완전하고 개방적인’ 의사소통이 중요한 요소라는 사실을 일깨워 주었습니다”

## ●● 미국동향 ●●

### 페이스북 ‘좋아요’ 클릭, 표현의 자유에 해당되지 않아

CNN머니 인터넷판에 따르면, 버지니아주 동부지방법원이 페이스북의 ‘좋아요’ 클릭이 표현의 자유 등을 명시하고 있는 수정헌법 제1조에 의해 보호받지 못

한다고 판결했다.

2009년 버지니아주 햄프턴의 보안관실에서 근무 하던 바비 블랜드 외 4명은 당시 상관이던 B.J. 로버츠 보안관이 보안관 재선을 놓고 경합하고 있던 도중 상대 후보의 페이스북에 들어가 '좋아요'를 클릭했다. 이후 로버츠가 재선에 성공하고 예산감축, 불성실한 근무태도 등을 이유로 해고되자 상대 후보의 페이스북에 '좋아요'를 클릭한 것 때문에 해고되었다며 소송을 제기했다. 선거운동 과정에서 상대 후보를 공개적으로 지지했다면 당연히 불이익을 피할 수 없겠지만 페이스북의 '좋아요'를 클릭하는 것이 표현의 자유로서 헌법에 의해 보호받을 수 있는지 여부에 많은 관심이 쏠렸다. 재판부는 이에 대해 '좋아요'는 헌법의 보호를 받을 수 없으며, 헌법상 표현의 자유는 페이스북에 있는 실제 게시글까지 라고 판단했다.

### 시카고법원, 법정 내 트위터 사용 금지 갈등

미국의 영화배우이자 가수인 제니퍼 허드슨의 모친과 오빠, 조카를 살해한 혐의를 받고 있는 허드슨의 전 형부 벨포어에 대한 재판 법정에서 담당 판사가 트위터를 비롯한 다른 SNS 이용을 금지하면서 판사들과 기자들이 갈등을 빚고 있다. 법정 내의 트위터 이용에 대한 명확한 규정이 없는 상황에서 트위터 허용 문제는 담당 재판부의 재량에 달려있다.

이에 대해 미국시민자유연합(The American Civil Liberties Union of Virginia, ACLU) 일리노이주 지부 에드 윌카 대변인은 이러한 조치로 기자들은 어려움을 겪고 있다고 토로하며, 트위터나 SNS의 이용은 과거부터 해왔던 정보 수집과 전달이 21세기적인 형태로 바뀐 것뿐이기에 판사들도 이를 받아들여야 한다고 주장했다.

일리노이주 쿡카운티 판사 찰스 번스의 대변인은 트위터로 인해 법정의 위엄이 사라지고 있다고 밝혔다. 또한 판사들은 사건의 증거에 관한 트위터가 사건

진행 중에 게시되는 것에 대한 우려도 감추지 않았다. 이런 판사들의 우려에 대해 기자들은 자신들도 법정의 상황에 대해 깊이 이해하고 있지만, 위에서 언급한 사례처럼 이를 이용금지하기보다는 재판부가 트위터를 사용하지 말아달라는 요청 등의 조치로 해결하는 것이 바람직하다고 입을 모으고 있다.

### ●● 프랑스로향 ●●

김이정(서강대 프랑스문화학 강사)

### EU법원, 사진 초상권보호에 관한 선결문제 검토

레지프레스스(Legipresse) 1월호에 따르면, EU법원은 한 사진가와 다섯 언론사와의 법정 다툼(오스트리아 1심 법원)을 계기로 다음의 선결문제들을 검토했다. 발단은 이 다섯 언론사가 사진가의 이름을 밝히지 않고 유괴되기 전에 찍은 어린이 나타샤 캄푸쉬의 사진들을 사용한 것에서부터 시작됐다. 이 법정 투쟁을 검토하는 오스트리아의 1심 법원은 EU법원에게, EU법이 제한적으로 예술작품이 될 수도 있는 초상 사진에 최소한의 보호를 부여하는지 물었다. 또한 범죄 수사가 필요한 경우 어떤 조건에서 이런 사진들이 저작자의 동의 없이 언론에서 사용될 수 있는지도 알고자 했다. 마지막으로 보호 받는 작품이 어떤 조건들에서 게재될 수 있는지 물었다.

이에 대해 EU법원은 "1993년 10월 29일에 개정된 저작권 보호 기간과 그와 유사한 몇몇 권리들의 조정과 관계된 유럽연합 이사회의 지침서 93/98/CEE의 6조에 따르면 초상 사진이 이 조항에 의거하여 저작권에 의해 보호받을 수 있다는 의미에서 해석되어야 한다. 이 초상 사진이 저작자가 사진을 찍을 때 자신의 개성을 반영하고 자신이 임의적이면서 창조적인 선택으로 표현하는 지적 창조물이라는 조건 하에서 그러하다. 이것은 소송사건의 경우마다 자국의 법원이 확

인해야 할 부분이다. 소송 중인 초상 사진이 작품성을 띤다는 것이 확인되면 곧바로 사진 작품을 포함한 다른 모든 작품이 받는 만큼의 보호를 받는다”라고 밝혔다.

또한 “2001년 5월 22일의 ‘저작권’에 관한 지침서 2001/29/CE의 5조 3항 e)호는 (치안을 목적으로 하는 예외를 지정한) 5항에서 언론사 같은 미디어는 치안이라는 목적을 내세우면서 저작권의 보호를 받는 작품을 주체적으로 사용할 수 없다는 의미에서 해석되어야 한다. 그렇지만 지명수배자의 사진을 게재함으로써 그러한 목적을 실현하는데 제한적으로 기여할 경우만은 예외일 수 있다. 한편으로는 이런 결정권은 권한이 있고 치안을 보장할 목적으로 국가 권력기관에 의해 결정되거나 이행되어야 한다. 다른 한편 이 결정은 해당 기관들이 취한 조치들을 거스르지 않기 위해 해당 기관과의 동의와 협조로 이뤄져야 한다. 수사를 목적으로 사진을 게재하라는 치안 당국의 구체적이고 단호한 실제 요청이 꼭 필요하지는 않다. 한 작품이나 보호 받는 또 다른 대상을 게재한 언론 기사는 저작권의 보호를 받는 문학작품이 아니라는 사실은 이런 조항의 적용에 장애가 되지 않는다. 지침서 2001/29의 5조 3항 d)호는 이 지침서의 5조 5항에 의거하여 읽혀지는 것으로, 이것의 적용은 게재된 작품이나 보호 받는 다른 대상의 저작자의 이름이나 실연자의 이름을 포함한 출처가 표시되어야 한다는 의무보다 하위라는 의미에서 해석되어야 한다. 그렇지만 지침서 2001/29의 5조 3항 e)호를 적용하여 이름이 표시되지 않았더라도 출처만 표시되었다면 해당 의무가 지켜진 것으로 간주되어야 한다”라고 덧붙였다.

**비밀유지의무를 부담하는 사람에 의해  
비밀성이 있는 정보가 폭로되었다는 점이  
밝혀지지 않으면 처벌할 수 없어**

레지프레스(Legipresse) 4월호에 따르면, 프랑스 대법원은 스포츠 일간지에 세계적인 육상선수의 혈액 검사 결과를 기사로 작성한 기자에 대해 원심을 깨고 무죄를 선고했다. 그는 기사에서 “헤마토크리트 수치가 52%, 헤모글로빈 수치가 17.2그램이면 의심스러운 수치가 해당한다”고 썼다. 그는 특히 직업상의 비밀유지의무 위반에 관한 조항으로 경범죄판소에 소환되었고 유죄 판결을 받았다. 항소심에서는 의료진만이 할 수 있는 혈액검사는 직업상의 비밀유지의무에 의해 보호받는 의료자료라는 것을 인정했다. 재판부는 의료진이 진료하는 모든 사람은 사생활 보호권과 사생활에 관계된 정보들의 비밀유지권을 가지므로 당사자의 동의 없이 이런 정보를 폭로하는 것은 직업상의 비밀유지의무를 위반하는 것이라는 걸 환기시켰다. 따라서 기사에서 범법행위로 취한, 이런 비밀정보를 포함한 문서를 사용하는 것은 은닉죄의 특성을 띤다고 결론지었다. 해당 기사는 상고를 했고, 프랑스 대법원은 형사소송법 593조와 더불어, 형법 226-13과 321-1조에 의거하여 비밀을 알고 있는 사람에 의해 비밀성이 있는 정보가 폭로되었다는 점이 드러나지 않았으며 피고 무죄 판결을 내렸다.

### 출판물 배급업자는 출판물의 편집 내용에 대한 책임이 없어

레지프레스(Legipresse) 4월호에 따르면, 낭페르 지방법원은 동의 없이 촬영되고 게재된 사진이 포함된 출판물의 유통업자는 손해배상 책임이 없다는 판결을 내렸다.

프랑스 인권선언 제11조와 유럽인권조약 제10조가 규정하고 있는 언론과 표현의 근본적 자유로의 당연한 귀결은 출판물의 유통 시 자유의 원칙과 제목처리에 있어서 객관성과 평등의 원칙이 지켜져야 한다는

1) 의료진을 통해 받을 수 밖에 없는 정보를 공개함으로써 의료진의 비밀유지의무를 지키지 않은 것에 대한 은닉

것을 전제로 한다.

여배우이자 모델인 한 여성이 자신의 동의 없이 그녀를 찍은 사진 몇 장이 포함된 피플지의 다운로드 판매를 제안한 어느 배급업자에게 소송을 제기했다. 특히 그녀의 사진을 실은 해당 잡지 표지와 <다이어트하지 않고도 더 행복해요>라는 기사 제목이 문제가 되었다. 그녀는 민법 9조에 근거하여 사생활 침해와 초상권 침해에 대한 피해 보상으로 손해배상금을 요구했다. 여배우의 청구를 기각한 재판부는 유통 수단과 매체의 방식이 무엇이던 간에 배급업자가 판매되는 출판물의 내용을 변경할 수 있는 가능성이 없으며, 차별 없이 출판물의 제공과 판매를 보장하는 것이 출판물 배급업자의 의무라는 판결을 내렸다. 배급업자에게 부과된 이 의무로 인해 편집 내용에 대해서 배급업자는 모든 책임이 면제되므로 이 모든 책임은 발행인에게 주어진다고 판단했다. 재판부는 소송 중인 피고(배급업자)와 잡지 발행인 사이의 계약으로부터 피고가 제공된 디지털 출판물의 상품화를 보장해야 한다는 결과가 나온다고 인정했다. 이 디지털 출판물은 오프라인에서의 열람을 위해 대중이 인터넷 상에서 디지털 형태로 다운로드할 수 있도록 하는 것이 목표다. 피고가 중개인의 자격으로 개입하므로 내용 편집에 관한 아무런 책임이 없다는 것이 계약에 명백하게 명기되어 있다. 또한 그 잡지의 같은 호의 '종이' 판에 대해 동 법원이 내린 이전 판결은 '잡지 발행인은 사생활 침해에 대한 손해배상금을 원고에게 지급하라' 였다고 재판부는 밝혔다.

## ●● 해외통신원 보고 1 ●●

송동현 통신원

(Goldsmiths College(런던) Media & Communications 박사과정)

### PCC 폐지 확정

PCC(Press Complaints Commission)는 지난 5월 8일 기관을 폐지하기로 최종 결정하였다. 21년 동안 영국 언론사의 자율규제를 지탱해왔던 PCC의 폐지는 폰해킹 스캔들에 대한 부적절한 대응에 기인한다. PCC의 폐지는 놀랍지도 않고, 논란의 여지도 없으며, 필연적인 일이라는 것이 여론의 중론이다. PCC는 현재 진행되고 있는 레버슨 청문회가 종료되기 이전 폐지를 하겠다고 발표하였으며, PCC는 자산/부채 및 임직원들을 대체기관에 위임하는 작업을 진행중이다. 이양작업 중 PCC는 기존의 임무를 계속 담당할 것이라고 지난 3월 9일에 발표한 바 있다.

현 이양작업을 지휘하고 있는 PCC 위원장 로드 헌트는 PCC를 대체할 새로운 기관은 두 개의 분과로 구성될 것이라고 발표하였다. 첫 번째 분과는 불만사항 및 중재를 할 수 있는 분과이고 두 번째는 편집인 윤리 표준 및 규정 준수를 강제할 수 있는 업무를 분리하여 담당할 수 있는 분과이다. 두 개의 분과는 분과에서 독립된 위원장이 감독할 것이다.

불만사항 및 중재담당 분과는 현 PCC가 담당하고 있는 조정·중재업무를 승계한다. 중요한 사항은 새로운 중재 담당 분과가 중재기관의 개입 이전 신문사들에게 직접 불만을 처리할 것을 독려할 것이라는 것이다. 새 기구는 또한 중재결정관련 보상액을 제시할 수 없게 된다. 윤리 표준 및 규정 준수와 관련한 분과는 신문사의 규정위반의 사례가 발견될 시 본격적으로 임무를 실행하게 된다. 분과 내에는 이와 관련한 전문 패널이 위임되어 문제발생시 조사를 진행할 것이며, 규정위반 정도에 따라 과징금을 산정하는 '오염자 부담(Polluter Pays)' 방식이 채택될 것이다.

행정조직관련 소규모 경영 위원회나 재단 이사회에 권한을 일임할 예정이고, 신문업계 수석급 임원이 경영위원회에 참석할 예정이다. 또한, 내부의 자체 규제를 위한 방편으로 각각의 신문 출판사들의 규정준수 감시를 위한 담당인원을 임명하여 추후 불거질 수 있는 책임소재를 명확하게 하기로 하였다. 또한 각 신문 출판사를 담당하는 내부 인사들은 1년 단위로 철저한

감사를 받게 될 것이라 명시하였다.

유의미한 사항은 모든 신문사들은 새로운 언론 중재기관과 법령에 의해 계약을 맺어야 하는데, 이 계약 아래 새로운 중재기관은 신문사가 언론사로서 이행해야 할 사항을 어겼을 시에 다른 규제기관과 함께 신문사를 고소 및 규제할 수 있는 권한을 얻는다는 것이다. 이러한 법령에 기반한 새로운 언론중재기관은 그간 법적 구속력이 없어 '이빨 없는 호랑이'라는 비판을 받았던 PCC의 약점을 보완하기 위함이다.

이러한 모든 계획은 레버슨 청문회의 결과에 따라 조정/수정될 수 있는 것인데, 문제는 PCC가 기관 폐지 시기를 레버슨 청문회가 끝나기 이전에 확정/공표하였다는 것이다. 이러한 PCC의 레버슨 청문회 이전 확정/공표에 대해 일각에서는 PCC가 청문회 결과와 상관없이 언론중재/규제 변화에 대한 방향을 선점하려는 취지로 해석하고 있다. 즉, 이러한 조속한 결정은 해킹사건 관련 많은 비난을 받은 PCC의 무능력과 언론사의 자율규제의 문제점을 인식한 정부가 PCC의 개혁을 주도하려는 상황에 대한 신문업계의 자구책이라는 해석과 같은 맥락이다.

공적규제로의 언론규제 패러다임 전환에 대한 업계의 우려는 PCC의 위원장인 헨트 경의 뉴스/신문 인터뷰에서 잘 드러나는데, 헨트 경은 이월 말 스카이 뉴스를 통해 새로운 기구로 전환될 것이라는 결정을 받아들였다고 발표하며 "우리는 다양한 측면들의 의견을 수렴하여 모든 사람들이 인정하고 승인할 수 있는 독립적인 자율규제구조로 나아갈 수 있도록 결정할 것이다"라고 언급하였다.

하지만 장기간 동안 원활한 역할을 수행하며 존재 가치를 명확히 할 수 있는 대체기관을 설립하기 위해서는 적어도 1년 이상의 기간이 소요될 것이라는 것이 전문가들의 의견이다. 만약 국회가 개입된다면 더 오래 걸릴 것으로 예상된다. 레버슨 청문회에서 가장 큰 논쟁을 야기했던 명예훼손 문제의 해결을 위한 법령이 필요한 상황이 되면 2014년까지도 적절한 대체기구를 설립할 수 없을지도 모른다는 것이다.

## ●● 해외통신원 보고 2 ●●

### 레버슨 청문회 3부 시작

지난 4월 23일부터 레버슨 청문회 3부가 시작되었다. 청문회 1부는 언론과 공중의 관계, 2부는 언론과 경찰의 관계를 주요 사안으로 다루었으며, 이번 3부는 언론과 정치계의 관계에 초점을 맞추어 진행되고 있다.

3부의 핵심사항은 언론과 정치계의 폰해킹 관련 유착비리를 파헤치는데 있다. 이와 관련, 해킹사건의 중심인물인 루퍼드 머독, 레베카 브룩 및 주요 정치계 인사 증인으로 소환되어 조사관의 질의에 응했으며, 그들의 답변은 얼마나 영국 신문업계와 정치계가 밀접하게 유착하여 밀실행정을 펼쳤는지를 재증명하여 영국사회에 많은 파장을 일으키고 있다. 현재 영국 정부는 각부 장관들이 어느 정도 뉴스인터내셔널과 친밀한 관계를 유지하였는가에 대해서 명확한 답변을 해야하는 압력에 시달리고 있다.

이러한 언론과 정치의 유착관계가 적나라하게 드러나게 된 계기는 4월 24일 레버슨 청문회에서 정부관료와 뉴스코퍼레이션 간부 간에 오고 간 이메일이 쟁점화되면서 부터이다. 그들의 이메일은 정부의 BSkyB의 주식 입찰관련 정부 내부 정보가 현 문화부장관 제레미 헨트의 보좌관인 아담 스미스에 의해 뉴스코퍼레이션의 언론/공보 디렉터인 프레드릭 미셀에게 전달되었다는 것을 입증해 주었다. 문제는 이 정보에는 사업적으로 악용될 정부 비밀 정보도 들어 있었다는 것이다. 같은 날 제임스 머독은 청문회에서 이러한 메일 관련 사항은 인지하고 있었으나 정확히 읽어 본 기억이 없다며 책임을 회피하였고, 청문회 다음날인 25일 아담 스미스는 보직에서 사임했다. 같은 날 제레미 헨트 장관은 보좌관인 스미스에게 문화부와 뉴스코퍼레이션 사이의 커뮤니케이션을 위한 가교 역할을 할 것을 승인했다고 인정했다. 그러나 헨트 장관은 아담 스미스와 뉴스코퍼레이션 사이에 오고간

자세한 내용은 모른다고 증언하며, 스미스가 뉴스코퍼레이션 간부와 주고받은 이메일의 양과 내용은 부적절하였다고 비판하였다.

그러나 5월 25일, 청문회 증인으로 출석한 아담 스미스는 헛트 장관과 논란이 불거진 4월 24일 많은 얘기를 나누었으며, 헛트 장관이 스미스의 직책 유지에 대해 걱정하지 말라는 언급을 하였다고 증언하였다. 이는 헛트 장관이 뉴스코퍼레이션의 BSkyB의 주식 입찰에 깊게 관여하였다는 사실의 유추를 가능하게 하였고, 이와 더불어 헛트 장관이 뉴스코퍼레이션에 어떻게 폰해킹 스캔들을 처리할지를 문의하는 163페이지 분량의 이메일이 밝혀짐에 따라 그의 사임을 요구하는 여론이 형성되며 정치스캔들로 번지고 있는 상황이다.

레버슨 청문회 3부에서 확실히 된 또 하나의 진실은 전 뉴스인터내셔널 간부이자 해킹스캔들의 중심에 있는 레베카 브룩이 오래 전부터 현 수상인 데이빗 카메론과 사적으로 많은 교류를 나누고 있었다는 것이다. 그녀가 청문회 참석 중에 증언한 답변 중, 카메론이 그녀에게 'LOL' 라는 약자를 원래 의미인 'Laugh out Loud (크게 웃는다)' 가 아닌 'Lots of Love(애정을 담아)' 로 착각하여 종종 문자로 쓰곤 했다는 것에 대해 증언한 사실은 이후 계속 인구에 회자되고 있다.

해킹 스캔들 및 레버슨 청문회로 인해 카메론 정부의 입지는 점점 좁아지고 있는데, 5월 26일 카메론 수상의 언론담당 비서인 가비 버틴(Gabby Bertin)은 뉴스코퍼레이션의 프레드릭 미셀과 뉴스오브더월드지의 해킹사건이 명백해진 지난해 여름 다수의 문자 교신을 한 것으로 밝혀졌고, 버틴은 또한 레베카 브룩과 연락을 취해 그녀를 도와줄 것이며 뉴스오브더월드지의 폐간에 대한 논의를 한 것으로 밝혀졌다.

레버슨 청문회 3부는 단지 언론과 정치계의 유착관계만을 밝히는데 주력하는 것 뿐 아니라, 실질적 법적 행동의 초석이 되고 있다. 예를 들어, 4월 23일 청문회에서 스카이뉴스 수석 존 라일리는 보험금을 타기 위해 죽음을 위장했다가 적발된 다윈부부의 이메일을

2007년 해킹하여, 스카이뉴스 채널 소스로 사용하였다는 것을 시인하였다. 이는 컴퓨터 오용금지법 뿐만 아니라 프라이버시와 형평성 관련 형법에도 저촉이 된다고 판단하여 영국 규제기관인 Ofcom은 같은날 스카이뉴스에 대해 대대적 조사를 벌일 것이라 공표했다. 또한 검찰은 2011년 5월 27일 폐간된 뉴스오브더월드의 편집장인 레베카 브룩을 포함해 폰해킹 관련 6명을 기소/체포하기로 공식 발표하였다.

레버슨 청문회에 출석한 증인이나 관련 정치인들은 법적, 윤리적으로 문제 있는 사안들에 관하여 정확히 그 사안들에 관여하지 않아 몰랐다고 주장하며 사건을 회피할 수는 있을 지도 모른다. 그러나 그들이 미디어를 이끈 사업가로서의 또는 정책을 담당한 정치인으로서의 책임을 피할 수는 없을 것으로 보인다.

## ●● 해외통신원 단신 1 ●●

### 데이빗 카메론, 비공개 법정 심리와 인터넷 감시 확대 법안 제안

카메론 정부는 인터넷 감시상황을 확대하고 기밀 정보에 관련된 민사사건의 비공개 법정심리를 허가하는 개정안을 통과시키기 위한 계획을 세우고 있다. 이에 부총리인 닉 크레그를 포함한 자유주의자들은 이 법안의 통과에 반대 의견을 제시하고 있다. 자유민주당은 재판소가 비공개 재판을 진행해야 하는지의 여부는 오직 대법원이 판단할 수 있도록 일임해야 한다는 개정안을 제출한 상태다.

데이빗 카메론과 법무비서인 켄 클라크는 보수당과 자유민주당의 개정안을 모두 면밀히 검토할 것이라고 발표했다. 클라크에 따르면, 카메론은 몇몇 사람들이 우려하는 것처럼 비공개로 재판을 진행해서 불명확한 판결이 나기를 바라는 것은 아니라고 주장했다. 또한 비공개 심리는 소수의 사건에 적용될 것이라고 덧붙였다. 이에 부총리 닉 크레그는 비공개 심의 제

도가 7/7런던 폭탄 투척 사건 같은 조사로까지 확장되어서는 안된다고 강조했다. 이에 클라크는 그 같은 조사들은 다르게 취급될 것이라고 반박했다. 노동당은 다가오는 의회 회의에서는 이러한 법안을 통과시키려는 그 어떤 시도도 이루어져서는 안된다고 주장했다.

한편, 이메일 감시 상태를 확대하려는 계획이 내무 장관 감독 하에 진행 중에 있다. 카메론은 이 두 사안이 모두 쉽게 내릴 수 있는 결정이 아님을 강조하며 모두가 우려하는 부분을 심사숙고해서 최종 결정을 할 것이라고 거듭 강조했다.

하지만 여전히 카메론은 개정안을 통과시키기 위해 자신의 의견을 언론에 피력하고 있다: “현재 빠르게 발달하는 테크놀로지로 인해 우리의 방어력에는 거대한 틈이 생겼다. 이제 시민들은 약정된 전화선이 아닌 인터넷을 통해 전화를 한다. 우리의 방어력에는 또 다른 틈이 있는데 그것은, 때로는 국가 안보를 위태롭게 하지 않고서는 법원에서 기밀정보를 사용하는 것이 가능하지 않다는 것이다”

이러한 카메론의 의견을 반영한 법안이 통과되면 심각한 인권침해가 야기될 소지가 높다는 우려가 제기되고 있는 실정이다. 따라서, 비공개 재판에 대한 정부의 계획은 인권위원회(JCHR)로부터 비난을 받아왔다. 인권위원회는 정부가 개정안의 확실한 근거를 제공하지 못하고 있다고 비판했다. 인권위원회는 현재의 법원 시스템이 국가 안보를 위협에 처하게 할 수 있다는 정부의 주장은 근거없는 비논리적 주장이라고 보고했다.

## ●● 해외통신원 단신 2 ●●

### 타임즈, ‘레이놀즈 특권’에 의해 정당성 획득

2012년 3월 21일, 대법원은 만장일치로 경사 플러드가 타임즈 뉴스페이퍼를 상대로 낸 명예훼손 소송을 기각하는 판결을 내렸다. 레버슨 청문회로 인해 언

론의 위상이 땅에 떨어져 있는 시기에 내려진 이 판결은 언론인의 사기를 조금이나마 진작시키는 역할을 했다.

이 분쟁은 2006년에 타임즈 뉴스페이퍼가 영국 경찰의 비리와 부패 상황에 대한 추측성 기사를 게재하면서 시작됐다. 타임즈는 영국 경찰청의 범죄인 본국 송환 부서에서 근무하고 있는 경사 게리 플러드가 ISC Global (UK)에게 러시아 올리가르히의 본국 송환과 관련된 기밀사항을 폭로하는 댓가로 금품을 수수했다는 혐의를 받고 있다는 기사를 게재했던 것이다. 타임즈는 플러드가 금품수수 혐의로 인해 경찰 조사를 받고 있지만 자신의 혐의를 강하게 부정하고 있다는 상황을 상세히 게재했다.

하지만 타임즈에 기사가 게재된 몇 달 뒤에 플러드의 금품 수수 비리에 관해 조사를 실시했던 기관에서 그의 혐의를 증명할 그 어떤 증거도 찾지 못했다는 공식 발표를 했고, 이에 따라, 플러드는 타임즈를 명예훼손으로 고소했다.

긴 법정공방 끝에, 대법원은 실질적으로 정신적 고통을 당했을 플러드가 아닌 타임즈의 손을 들어 주었다. 비록 추후에 사실이 아님이 밝혀지더라도 공공이 관심을 두고 있는 사건일 경우 혐의가 의심될 때, 언론은 이를 보도할 권리와 의무가 있음을 명시하고 있는 ‘레이놀즈 특권’에 의거하여 타임즈의 보도 행위의 정당성을 인정하는 판결을 내렸던 것이다.

하지만 이번 대법원의 판결은 몇 가지 쟁점을 야기하고 있다. 과연 언론이 한 개인의 입증되지 않은 혐의에 대해 검증 절차없이 보도하는 것이 공익을 위한 정당한 행위인가, 아니면 언론의 권력 남용인가 하는 의문이 남는다는 것이다. 그리고 또 한 가지 문제점은 타임즈가 플러드의 무혐의에 대한 공식 발표에 관한 기사를 업데이트하는 과정에서 온라인 기사를 배제시켰다는 사실이다. 따라서 이 부분에 대해서는 레이놀즈 특권이 적용될 수 없기에 일정 부분 타임즈가 플러드의 명예를 훼손한 책임을 면할 수는 없다는 의견도 분분했다.

한편, 일부에서는 플러드의 무혐의 처리가 진실이 아님을 주장하며 여전히 타임즈 기사의 정당성을 옹호하는 주장도 있었다.

그런데, 이러한 여러가지 사건을 뒤로하고 사건을 담당했던 모세 판사는 우리 모두에게 경종을 울리는 날카로운 지적을 했다. “한 사람이 무혐의 판정을 받았다는 사실보다는 한 사람이 혐의를 받고 있다는 사건을 더 흥미로운 이야기거리로 삼는 언론사와 그것을 즐기는 독자 스스로 부끄러워하고 반성해야 할 것이다” 평범한 진실보다는 선정적이고 드라마틱한 사건에 열광하는 독자의 심리와 그 심리를 이용해 이익을 취하는 이기적인 언론의 행태를 비판하는 그의 말은 시사하는 바가 크다.

## 언론조정 · 중재 신청사례

편집자 주 - 본 사례는 연구자료이므로 사건관계인의 권익을 위해 인용할 때는 당사자의 신원 등이 공개되지 않도록 주의하시기 바랍니다.

탈북자인 신청인이 한국에 오기 전 조선족 남자에게 몸을 팔면서 노예처럼 살았다고 보도해 피해를 입었다.

사건번호: 2012서울조정326 · 327 정정 · 손해청구  
 신청인: ○○○  
 피신청인: (주)조선일보  
 중재부: 서울제5중재부  
 접수일: 2012. 3. 14.  
 처리결과: 조정성립 (정정 · 반론보도 및 300만원)

### ■ 사건개요

피신청인은 3차례에 걸쳐 북한 탈출을 시도한 끝에 마침내 탈출에 성공한 신청인에 대해 보도하면서, 신청인이 조선족 남자에게 2만 위안에 몸을 팔았다고 보도하였다. 이에 대해 신청인은 자신은 중국 국적의 미혼자와 동거관계에 있었고, 아이를 낳아 키우는 등 정상적인 부부생활을 했는데도 불구하고 몸을 팔며 노예처럼 살았다는 보도로 명예를 훼손당했다며 정정보도와 2천만 원의 손해배상을 구하는 조정을 신청했다. 심리결과, 피신청인이 정정 및 반론보도를 게재하고 3백만 원의 손해배상금을 지급하는 것으로 당사자 간에 화해가 이루어져 조정이 성립되었다.

### ■ 조정대상보도

조선일보 : 「강제北送으로 만신창이... 그때 날 도운 건 한국인」 제하의 기사 (2012년 3월 8일자 10면)

내용 : 3차례 탈북 시도 끝에 한국 땅 밟은 ○○○씨. 탈북자 ○○○씨는 중국에 억류된 탈북자 얘기가 나오자 눈물부터 글썽였다. 꿈에 그리던 한국땅은 2006년 1월에 밟았다. 최초 탈북 후 9년이 걸렸다. 참으로 질곡의 세월이었다. 북한을 탈출하기 위해 두만강을 3번 건넜고, 가까스로 닿은 중국 땅에서 중국 공안에 잡혀 강제 복송된 것만 2번이었다.

○씨는 ○○○에서 태어났다. 광산에서 마광기(광석을 잘게 부수는 기계)를 운전하던 아버지와 어머니 사이에서 5남매 중 맏이었다. 세 끼는 커녕 허기 달래기가 어려웠던 시절 옆집 일가족 7명이 굶어 죽는 것을 목격했다. 1997년 8월, ○씨는 처음 두만강을 건넜다. ‘일단은 북한만 탈출하자’고 생각했다고 한다.

“나이 스물일곱에 가진 건 몸뚱아리뿐이었습니다. 예뻐 조선족 마을에서 혼자 살고 있는 30대 남자에게 2만 위안(약 356만 원)에 몸을 팔았어요. 낮에도, 밤에도 노예처럼 살았습니다”

가짜 호구(戶口)증을 가지고 다니며 시장에서 김치를 팔아 연명하던 ○씨는 2002년 11월 처음 중국 공안에 발각됐다. 17㎡(약 5평) 남짓한 변방구류소에 ○씨 같은 탈북자 30여 명이 떨고 있었다. 공안들은 실내에 사냥개를 풀었다. 낮에 개에게 물어뜯기고 나면, 밤엔 공안들이 자고 있는 탈북자들을 깨워 때리기도 했다.

한달 뒤 북한에 송환됐지만, ○씨는 강제노동 6개월 만에 허술한 경비를 틈타 다시 두만강을 넘었다. 몸이 상할 대로 상한 채 길거리를 배회하는 ○씨를 도운 건 한 한인 자선단체였다. 건강을 회복하며 목숨을 부지했지만, 악몽은 다시 찾아왔다. 2004년 연변 길거리에서 중국 공안에 다시 붙잡혔고, 이번엔 고향인 무산군 보위부로 이송됐다.

각목으로 두들겨 맞아 오른쪽 어깨가 부서졌고, 양쪽 귀가 잘 들리지 않게 됐다. 숨이 넘어가기 직전 풀려났고, 이틀 만에 다시 두만강을 기어 넘었다. 한국으로 가야 한다는 일념뿐이었다.

이를 악물었다. 탈북 브로커의 도움을 받아 라오스·태국을 거쳐서 2006년 1월 ○씨는 한국 땅을 밟았다. ○씨의 비행기가 인천공항 활주로에 닿았을 때, ○씨의 눈에서 눈물이 흘렀다. ○씨는 지난 1월 자신을 담당하는 ○○경찰서 최○○(57) 경위의 도움으로 어깨 수술을 받고 치료 중이다. 뼈 속까지 썩아 터진 염증을 긁어냈고, 아직 몇 차례 더 수술을 앞두고 있지만 ○씨는 “행복하다”는 말을 거듭했다. 그동안 고문 후유증으로 직접 돌보지 못했던 4살 된 딸아이도 이제 제 손으로 기를 수 있게 됐다. ○씨는 “북에서 탈출하고 싶어 하는 우리 가족들이 어서 한국에 와서 나처럼 행복을 느꼈으면 좋겠다”고 말했다.

## ■ 조정신청취지

1. 피신청인은 조선일보 사회면 10면에 아래의 정정보도문을 게재하되, 정정보도문의 제목활자는 조정대상기사의 제목 활자인 “강제 북송으로 만신창이… 그때 날 도운건 한국인” 활자와 동일한 크기로 2단에 걸쳐 보도하며, 본문활자는 조정대상기사의 본문 활자와 같게 한다.

## 〈정정보도문〉

가. 제 목 : “3차례 탈북 시도 끝에 한국 땅 밟은 ○○

○씨” 보도 관련 정정보도문

나. 본 문 : 본 신문은 지난 3월 8일자 사회 10면에서 3차례에 걸쳐 북한탈출을 시도한 끝에 성공한 ○○○씨의 탈출과정에 대해 보도하면서 ○씨가 나이 스물 일곱에 조선족 30대 남자에게 2만 위안(약 356만 원)에 몸을 팔았다고 보도한 바 있습니다.

그러나 사실 확인 결과, 당시 ○씨는 중국 국적을 가진 미혼자와 동거관계에 있었으며 아이를 낳아 키우는 등 정상적인 부부생활을 했던 것으로 밝혀졌습니다. 따라서 “몸을 팔며 낮이나 밤이나 노예처럼 살았다”는 보도는 사실이 아닌 것으로 확인되었습니다.

또한, 본지는 ○씨가 “고문 후유증으로 직접 돌보지 못했던 4살 된 딸아이도 이제 제 손으로 기를 수 있게 됐다”으며 “우리 가족들이 어서 한국에 와서 나처럼 행복을 느꼈으면 좋겠다”고 말한 것처럼 보도했습니다.

그러나 사실 확인 결과, ○씨는 아이를 낳은 이후부터 지금까지 줄곧 직접 키워왔으며, 가족들이 이미 남한으로 다 넘어온 지가 6년이나 되었기 때문에 그런 말을 한 사실이 없는 것으로 밝혀졌습니다.

위 기사는 언론중재위원회의 조정에 따른 것입니다.

2. 피신청인은 신청인에게 일금 20,000,000원을 지급한다.

■ 사건 처리결과 : 조정성립 (정정·반론보도 및 300만원)

## 〈합의내용〉

1. 보도문

가. 제 목 : “탈북동포 ○○○씨” 관련 정정 및 반론 보도

나. 내 용 : 본지는 지난 3월 8일자 “강제북송으로 만신창이… 그때 날 도운건 한국인” 제목의 기사에서, 3차례 탈북시도 끝에 성공한 ○○○씨가 탈북 후 중국에서 조선족 남자에게 2만 위안(약 356만 원)에 몸을

팔았다는 내용을 보도했습니다.

이에 대해 ○씨는, 위 내용은 전혀 사실이 아니며 탈북 후, 중국에서 조선족 남성과 결혼하여 아이를 낳고 정상적인 부부관계를 유지했다고 밝히면서, 자신은 “우리 가족들이 어서 한국에 와서 나처럼 행복을 느꼈으면 좋겠다”고 말한 사실도 없다고 알려왔습니다.

한편, ○씨가 고문 후유증으로 한국에서 출산한 딸을 직접 키우지 못했다는 내용은, 딸을 낳은 후 ○씨 본인이 지금까지 계속 키워왔던 것으로 밝혀졌습니다.

위 기사는 언론중재위원회의 조정에 따른 것입니다.

2. 피신청인은 제1항의 보도문을 2012년 4월 11일까지 조선일보 사회 2면에 게재하되, 제1항 보도문의 제목활자는 조정대상기사의 부제목 활자인 “3차례 탈북 시도 끝에 한국 땅 밟은 ○○○씨” 활자와 동일한 크기로 2단에 걸쳐 보도하며, 본문활자는 조정대상기사의 본문활자와 같게 한다.

3. 피신청인은 2012년 4월 11일까지 신청인에게 300만 원을 지급한다.

4. 신청인은 본 보도와 관련하여 피신청인 및 소속 임직원, 담당 기자에 대해 별도의 민·형사상 책임을 묻지 아니한다.

**신청인을 고소한 고소인의 일방적 주장을 보도하면서 이와 무관한 신청인 아들(공인)의 초상을 무단으로 게재해 피해를 입었다.**

사건번호: 2012서울조정350 · 351 정정 · 손해청구  
신청인: 이○○  
피신청인: (주)헤럴드미디어  
중재부: 서울제2중재부  
접수일: 2012. 3. 22.  
처리결과: 조정성립 (정정보도 및 300만원)

## ■ 사건개요

피신청인은 신재생에너지 기업의 법정관리인인 신청인이 소액주주들로부터 피소됐다고 보도하면서 신청인의 아들인 전 새누리당 비상대책위원회 이준석 위원의 초상을 함께 게재했다. 이에 대해 신청인은 고소인의 일방적인 주장을 사실 확인 없이 보도하였고, 이 사건과 아무런 관련이 없는 신청인의 아들을 언급하며 초상을 무단으로 게재하여 명예를 훼손하고 초상권을 침해했다며 정정보도와 5천만 원의 손해배상을 구하는 조정을 신청했다. 심리결과, 피신청인이 정정보도를 게재하고 3백만 원의 손해배상금을 지급하는 것으로 당사자 간에 화해가 이루어져 조정이 성립되었다.

## ■ 조정대상보도

**헤럴드경제**: 「이준석 부친이 고소·고발 당한 까닭은?」 제하의 기사(2012년 3월 26일자 19면)

**내용**: 하이드로젠 법적관리인 소액주주 수백억 포탈 주장

이준석<사진> 새누리당 비대위원의 부친 이○○(54)씨가 지난 9일 배임과 사기 혐의 등으로 고소·고발을 당한 것으로 알려졌다.

이○○씨는 현재 신재생에너지 업체인 하이드로젠 파워(이하 하이드로젠)의 법정관리인 신분인데, 과거 소액주주 40명이 이 씨와 공동 관리인인 이스△ 씨 두 사람을 업무상 배임, 직권 남용, 사기 등의 혐의로 고소·고발한 것이다.

소액주주 대표인 최○○씨는 16일 헤럴드경제와의 통화에서 “두 관리인은 상장폐지 협박 및 사문서 위조 등을 통해 대주주를 내쫓고, 그 과정에서 인수·합병(M&A) 등 조작정보에 의한 주가조작, 회사 재산의 유용과 감자를 상습적으로 반복하여 수백억원을 포탈하는 등 4000여 명의 무고한 소액주주들에게 피해를 끼쳤다”고 주장했다.

이○○씨는 서울대 경제학과를 졸업한 뒤 굿모닝 신한증권 지점장과 국제영업부장을 거친 금융인 출신이다.

녹색주로 각광받으면서 한때 시가총액이 1000억 원을 육박했던 하이드로젠은 2010년 우회상장 2년 만에 코스닥시장에서 퇴출당했다.

하지만 이○○ 전 대표가 100억 원 규모의 배임 및 횡령 혐의로 피소되면서 투자자들과 이 전 대표 간 지루한 법정공방이 이어져왔다.

이 전 대표는 올 초 무혐의 처분을 받았고, 하이드로젠은 현재 채권자인 삼보산업의 신청에 의해 기업 회생 절차를 밟고 있다.

## ■ 조정신청취지

1. 피신청인은 헤럴드경제 경제면에 아래의 정정문을 게재하되, 정정보도문의 제목활자는 조정대상기사의 제목 활자인 “이준석 부친이 고소·고발 당한 까닭은?” 활자와 동일한 크기로 2단에 걸쳐 보도하며 본문활자는 조정대상기사의 본문활자와 같게 한다.

### <정정보도문>

가. 제목: “이준석 부친 수백억포탈 소액주주 주장 사실과 다른 것으로 밝혀져”

나. 내용: 본 신문은 지난 3월 16일자 경제면에 “이준석 부친이 고소·고발 당한 까닭은?”이라는 제목 하에 소제목으로 “하이드로젠 법정관리인 소액주주 수백억 포탈 주장”이라는 소제목으로

1) 소액주주 대표인 최○○씨는 16일 헤럴드경제와의 통화에서 “두 관리인은 상장폐지 협박 및 사문서 위조 등을 통해 대주주를 내쫓고, 그 과정에서 인수 합병(M&A) 등 조작정보에 의한 주가조작, 회사 재산의 유용과 감자를 상습적으로 반복하며 수백억원을 포탈하는 등 4000여 명의 무고한 소액주주들에게 피해를 끼쳤다고 주장했다”고 보도하였으나, 최○○씨는 이러

한 제보사실을 부인하였고, 사실 확인 결과 이준석 부친인 이○○씨는 해당 회사가 보전처분이 내려진 2011년 11월 2일자로 관리인으로 선임되었기 때문에 상기의 구 경영진간의 어떠한 분쟁에 대해서도 관련된 바가 없는 것으로 밝혀졌습니다.

2) 또한 금번 고소·고발건에 대해서는 아직 관련 내용을 통보받은 바 없다고 밝혀 왔기에 해당기사를 바로 잡습니다.

위 기사는 언론중재위원회의 조정에 따른 것입니다.

2. 피신청인은 신청인에게 금 50,000,000원을 지급하라.

## ■ 사건 처리결과 : 조정성립 (정정보도 및 300만원)

### <합의내용>

#### 1. 보도문

가. 제목: “이준석 부친 수백억포탈 소액주주 주장 관련 정정보도

나. 내용: 헤럴드경제는 지난 3월 16일 경제면 “이준석 부친이 고소·고발 당한 까닭은?” 제목의 기사에서 소액주주 대표인 최○○씨의 발언을 인용해 하이드로젠파워의 법정관리인인 이○○씨가 주가조작과 회사 재산의 유용과 감자를 상습적으로 반복하며 수백억원을 포탈하는 등 소액주주들에게 피해를 줬다고 보도한 바 있습니다.

그러나 확인 결과, 새누리당 비대위원의 부친인 이○○씨는 상장폐지 이후인 2010년 11월 3일 법정관리인으로 선임되었기 때문에 구 경영진간 법적 분쟁과는 관련이 없는 것으로 밝혀졌습니다. 또한, 이○○씨는 보도에서 언급된 고소·고발건으로 인해 검찰로부터 내용을 통보받은 사실이 없으며, 추후 내용이 확인되는대로 근거 없는 악성비난이나 음해 등에 대해서 법적 대응에 나설 예정임을 밝히며, 제보자인 최○○씨 역시 위와 같은 내용을 직접 제보한 사실은 없는 것

으로 알고 있다고 전해왔습니다.

위 보도는 언론중재위원회의 조정에 따른 것입니다.

2. 피신청인은 2012년 4월 17일까지 <헤럴드경제> 13면에 제1항의 정정보도문을 게재하되, 제목활자는 조정대상기사의 제목인 “이준석 부친이 고소·고발당한 까닭은?” 활자와 같은 크기로 2단에 걸쳐 보도하며, 본문 활자는 조정대상기사의 본문활자와 같게 한다.

3. 피신청인이 위 보도의 이행을 지체할 경우, 이행 기일 다음 날부터 이행이 이루어진 날까지 1일 100만원의 비율에 의한 금액을 신청인에게 지급한다.

4. 피신청인은 신청인에게 2012년 4월 23일까지 300만원을 지급한다. 이행을 지체할 경우, 피신청인은 신청인에게 지급기일 다음날로부터 완제일까지 연 20% 비율에 의한 금원을 가산하여 지급한다.

5. 피신청인이 위 내용을 이행한 경우, 신청인은 이 사건과 관련된 나머지 청구를 모두 포기하며, 피신청인 및 피신청인 소속 임직원을 상대로 민·형사상 책임을 묻지 아니한다.

## 청와대 파견공무원인 신청인이 행정관임을 사칭하고 술값 시비로 종업원을 폭행해 현장에서 체포되었다는 보도는 사실이 아니다.

사건번호 : 2012서울조정354 · 355 · 356 정정 · 반론 · 손해청구  
신청인 : 김○○  
피신청인 : (주)아이티엔  
중재부 : 서울제4중재부  
접수일 : 2012. 3. 22.  
처리결과 : 조정성립 (정정보도 및 100만원, 유감표명)

### ■ 사건개요

피신청인은 청와대 파견 소방공무원인 김모씨가 친구들과 함께 술값 시비로 종업원을 폭행하고 청와대

행정관을 사칭했다고 보도했다. 이에 대해 신청인은 청와대 행정관임을 사칭한 적도 없고 종업원을 폭행하지도 않았다고 정정보도와 반론보도, 3천만 원의 손해배상을 구하는 조정을 신청했다. 심리결과, 피신청인이 정정보도를 게재하고 1백만 원의 손해배상과 함께 유감을 표명하는 것으로 당사자 간에 화해가 이루어져 조정이 성립되었다.

### ■ 조정대상보도

YTN : 「아침종합뉴스」 프로그램 ‘청와대 근무 공무원 술값 시비 끝에 연행’ 제하의 보도 (2012년 3월 7일 08:09)

**내용** : 청와대에서 근무하는 소방공무원이 술값 시비로 종업원을 폭행하고 파출소에 와서는 청와대 행정관을 사칭하며 소란을 피웠습니다.

50대 남자 네 명이 술에 취해 앉아 있습니다.

일행 가운데 한 명은 술을 이겨내지 못하고 결국 자리에 누워 버립니다.

이들은 술값 시비로 술집 점원을 때린 혐의로 경찰에 오게 됐습니다. 처음 파출소에 왔을때 청와대 행정관을 사칭했습니다.

알고보니 일행 가운데 50살 김 모 씨는 청와대 소방대에서 근무하는 공무원이었습니다.

[녹취: 경찰 관계자]

“겨우 파출소로 데리고 왔는데, 친구들이 다 그래요, 청와대 계장이라고 그래서...”

술이 깬 일행은 뒤늦게 술값을 계산했지만, 점원을 때린 혐의는 여전히 남았습니다.

### ■ 조정신청취지

1. 피신청인은 아래의 정정 및 반론보도문을 YTN 매 뉴스시간마다 진행자가 통상적인 진행 속도보다 빠르지 않게 낭독하되, 멘트가 진행되는 동안 아래 정정 및 반론보도문의 제목을 시청자들이 충분히 알아

볼 수 있는 크기의 아래자막으로 계속 표시하며, 멘트 중 배경화면은 조정대상보도의 자료화면으로 한다.

### <정정 및 반론보도문>

가. 제 목 : “청와대 공무원 술값 시비로 종업원을 폭행하여 체포” 관련 정정 및 반론보도문

나. 내 용 : 본 방송은 지난 3월 7일 8시 아침뉴스프로그램에서 “청와대에 파견근무하는 소방공무원인 김모씨가 친구들과 함께 술집에서 술값 시비로 종업원을 폭행하고 청와대 행정관을 사칭했으며, 이 때문에 현장에서 체포”된 것처럼 보도한 바 있습니다.

그러나 확인 결과, 김씨는 술집 종업원을 폭행하거나 청와대 행정관을 사칭한 사실이 없고 체포된 적도 없었던 것으로 밝혀졌습니다. 또한 김씨는 사건당시 일행들이 술이 이미 다 깬 상태여서 보도에서처럼 술에 취해 드러누운 사실이 없으며 자신은 싸움을 말렸을 뿐이라고 밝혔습니다.

위 보도는 언론중재위원회의 조정에 따른 것입니다.

2. 피신청인은 신청인에게 금 30,000,000원을 지급하라.

■ **사건 처리결과** : 조정성립 (정정보도 및 100만원, 유감표명)

### <합의내용>

#### 1. 보도문

가. 제 목 : ‘청와대 행정관 사칭 소방공무원’ 관련 정정보도

나. 본 문 : YTN은 지난 3월 7일 청와대 파견 소방공무원인 김모씨가 친구들과 함께 술값시비로 종업원을 폭행하고 청와대 행정관을 사칭했다고 보도한 바 있습니다.

그러나 사실확인 결과, 해당 공무원은 청와대 행정

관을 사칭하거나 종업원 폭행에 관여한 적이 없는 것으로 확인되어 이를 바로잡습니다.

2. 피신청인은 신청인에게 2012년 4월 10일까지 계좌이체(○○은행 ○○○○○-○○○○-○○○, 예금주: 김○○)를 통해 금 100만 원을 지급한다.

3. 피신청인은 조정대상보도 중 신청인이 행정관을 사칭한 것처럼 표현한 것에 대해 유감을 표명한다.

4. 피신청인은 제1항의 보도문을 2012년 4월 4일까지 1회(오전 7시 뉴스) 보도하되, 뉴스진행자가 통상적인 진행속도보다 빠르지 않은 속도로 본문을 낭독하고, 제목은 화면 하단에 자막으로 처리한다.

5. 피신청인이 위 제1항 및 제2항을 이행한 경우, 신청인은 이 사건과 관련된 나머지 청구를 모두 포기하고, 피신청인 및 피신청인 소속 임직원을 상대로 한 일체의 민·형사상 책임을 묻지 아니한다.

6. 피신청인이 위 제1항을 지체할 경우, 이행기일 다음 날부터 이행이 이루어진 날까지 1일에 100만 원의 비율에 의한 금액을 신청인에게 지급한다.

**농협캐피탈 사칭 사기대출 관련 기사에 신청인의 이름과 연락처가 포함된 광고지를 동의 없이 게재하여 피해를 입었다.**

사건번호 : 2012대구조정8 손배청구

신청인 : 김○○

피신청인 : (주)경북일보

중재부 : 대구중재부

접수일 : 2012. 4. 5.

처리결과 : 조정성립 (50만원)

### ■ 사건개요

피신청인은 농협캐피탈을 사칭한 사기 사건에 대해 보도하면서 신청인의 이름과 연락처가 포함된 광고지를 동의 없이 함께 게재했다. 이 보도로 신청인이 정식 농협캐피탈 상담사임에도 불구하고 마치 사기사건과

관련이 있는 것처럼 보도해 피해를 입었다며 1천만 원의 손해배상을 구하는 조정을 신청했다. 심리결과, 중재부는 피신청인이 신청인에게 5십만 원의 손해배상금을 지급하는 것으로 당사자 간에 화해가 이루어져 조정이 성립되었다

## ■ 조정대상보도

인터넷 경북일보 : 「'농협캐피탈' 사칭 사기대출 극성」 제하의 기사 (2012년 3월 22일자)

내용 : '농협캐피탈' 사칭 사기대출 극성

문자·팩스·전단지 등으로 농촌 노인·서민 현혹 농협, 브랜드 신뢰도 추락 불구 '강 건너 불구경'

이 모(33·영양읍)씨는 21일 신문, 잡지에 난 NH농협캐피탈 전단지를 보고 대출상담을 받으려고 마음먹고 전화를 걸었다. 그런데 전화 목소리가 농협캐피탈 직원이라고 본인을 소개한 뒤 금리가 맞지 않으면 다른 대부업체나 비제도권 금융기관과 연계시켜 줄 수 있다는 얘기를 했던 것. 이상한 생각이 든 이씨는 가까운 농협에 확인해보니 NH농협 상표를 사칭한 사기대출이었다.

이씨는 “전단지만 보면 누구라도 NH농협캐피탈 전단지로 오인할 수 밖에 없을 것”이라며 안도의 한숨을 내쉬었다.

최근 경북 북부 일대 NH농협 상표와 NH농협캐피탈을 사칭한 사기대출 광고가 극성을 부리고 있다. 주로 노인과 서민층을 노리고 광고문구가 전송돼 피해 확산이 우려된다. 그러나 정작 이에 적극 대처하고 실상을 알려야 할 농협중앙회는 아무런 관련이 없다는 듯만 전이다.

21일 경북 북부 주민들에 따르면 주로 휴대전화, 팩스 등을 통해 문자메시지 또는 전단지 형태로 일반 직장인과 영세 자영업자, 사무실과 가게 등에 전송되는 사기대출 광고가 주로 NH농협 상표와 NH농협캐피탈을 사칭하고 있다는 것.

문자와 팩스내용은 NH농협캐피탈이라고 소개한

뒤 수신자가 현혹될 만한 대출금리를 제시하는 등 편법을 쓰고 있다. 특히 의혹을 갖고 전화를 걸거나 걸려온 전화에 응대하면 농협이 신경분리를 통해 농협캐피탈로 출범했다고 속이기까지 한다는 것이다.

여기다 대출금리가 맞지 않으면 다른 대부업체나 비제도권 금융기관에 연계해 수수료를 편취하는 수법마저 동원하고 있다.

그러나 허위광고 여부 확인을 위해 NH농협캐피탈 대표번호로 전화하면 ARS자동응답기는 신규고객과 기존고객만 응대가능하고 사기성 여부 또한 확인할 길이 막막한 실정이다.

이처럼 NH농협을 사칭한 사기대출 광고가 극성을 부리지만 NH농협은 캐피탈은 '팩스나 문자 등을 이용한 대출은 하지않고 NH농협을 사칭한 사기대출이 많아 주의가 필요하다' 는 말만 되풀이하며 '강 건너 불구경' 하듯 대처해 비난목소리가 높아지고 있다.

NH농협 경북본부 여신담당 권○○ 차장은 “NH농협이나 캐피탈은 070 전화번호로 발송되는 전화문자나 팩스, 전단지영업은 하지 않는다”며 “NH농협은행만이 아닌 농협 로고에 쉽게 현혹돼 아직까지 농협부나 지역농협은 별다른 대책이 없고 중앙회나 캐피탈에서 사기대출 예방안내공지를 강화할 계획으로 안다”고 말했다.

주민들은 이에 대해 “농협을 믿고 사는 농촌 어르신이나 서민들에게 피해우려가 있는데도 자기 일이 아니라 식의 책임회피는 1천만 농협고객을 무시한 처사”라며 “보이스피싱처럼 대대적인 안내홍보와 사법기관과 연계한 추적단속으로 단 1명의 피해자도 없도록 해야 할 것”이라고 입을 모으고 있다.

## ■ 조정신청취지

피신청인은 신청인에게 금 10,000,000원을 지급한다.

## ■ 사건 처리결과 : 조정성립 (50만원)

## <합의내용>

1. 피신청인은 2012년 4월 30일까지 신청인에게 금 5십만 원을 지급한다. 이행이 지체될 경우 지급기일 다음날부터 완제일까지 연 10%의 비율에 의한 지연손해금을 지급한다.

2. 신청인은 피신청인이 위 사항을 이행한 경우 피신청인에 대한 나머지 일체의 청구를 포기하고, 본 건과 관련하여 피신청인과 소속 임직원에게 대해 별도의 민·형사상 책임을 묻지 아니한다.

## 대창 납품업자인 신청인의 창업 상담 모습을 동의 없이 촬영하고 방송해 피해를 입었다.

사건번호: 2012서울조정594·595(병합) 손배청구

신청인: 이○○

피신청인: (주)제이티비씨

중재부: 서울제7중재부

접수일: 2012. 4. 25.

처리결과: 조정성립 (신청인 관련 영상 삭제)

### ■ 사건개요

피신청인은 양, 대창 프렌차이즈 업체가 원가 대비 비싼 가격에 대창을 팔아 폭리를 취하고 있다는 취지의 보도에서 양, 대창 납품업자인 신청인의 창업 상담 모습을 보도했다. 이에 대해 신청인은 해당 보도는 동의 없이 몰래 촬영된 것이며, 음성변조 또한 불완전하고, 이로 인해 거래처로부터의 항의로 정신적, 경제적 피해를 입었다며 5백만 원의 손해배상을 구하는 조정을 신청했다. 심리결과, 중재부는 피신청인이 신청인 관련 영상을 삭제하는 것으로 당사자 간에 화해가 이루어져 조정이 성립되었다

### ■ 조정대상보도

(1) JTBC : 「미각스캔들」 프로그램 '대창 사르르 녹는 미각' 제하의 보도 (2012년 4월 22일 23:00)

**내용** : [대창 납품업자] 대창을 이렇게 까면 기름이 거의 없거든요. 한번 드셔보세요. 고지혈증 있으시다면서요. 반으로 잘라본거예요.

[제작진] 자르면 안에 기름이 없어져요?

[대창 납품업자] 기름이 (불에 녹아서) 많이 날아가죠. (중략)

(자막) 대창을 1차 손질해 식당에 납품하는 업체

[제작진] 얼마의 가격에 공급하나요?

[대창 납품업자] 대창은 (1kg)에 2만5천원

[여자성우] 1인분 원가 1600원이었던 대창이 손질을 거치면서 5000원으로 뽀는 것이다.

(중략)

[여자성우] 양의 납품가는 얼마나 될까

[대창 납품업자] 양은 3만8천원이예요. 1kg에.

[여자성우] 납품가는 kg당 13,000원 차이, 하지만 판매가는 비슷하다.

(자막) 대창 1kg 납품가 2만5천원, 양 1kg 납품가 만8천원

[대창 납품업자] (양은) 원육 자체가 1kg에 3만원이예요. 그러니까 거의 남는거 없이 가는 거죠. 왜냐하면 구색을 맞춰야 하니까. 양은 별 재미가 없어요. 솔직히...

(중략)

[대창 납품업자] 대창하고 막창이 마진이 좋다는 거죠.

[제작진] 사장님도 대창은 (이윤이) 남으시겠어요.

[대창 납품업자] 그러니까 그렇게 세이브를 하는 거죠. (양으로) 못버는 것도 (대창에서) 세이브 할 수 밖에 없죠.

(2) 인터넷 JTBC : 「미각스캔들」 프로그램 '대창 사르르 녹는 미각' 제하의 보도의 다시보기(VOD) 영상 (2012년 4월 22일자)

내용: 조정대상보도 (1)의 보도내용 참조

## ■ 조정신청취지

피신청인은 신청인에게 금5,000,000원을 지급한다.

## ■ 사건 처리결과 : 조정성립 (신청인 관련 영상 삭제)

### 〈합의내용〉

1. 피신청인들은 2012년 5월 10일까지 인터넷 조정 대상방송([http://home.jtbc.co.kr/Vod/VodView.aspx?epis\\_id=EP10011850](http://home.jtbc.co.kr/Vod/VodView.aspx?epis_id=EP10011850)) 및 향후 재방송 및 인터넷 VOD영상에서 신청인 관련 부분을 삭제한다.
2. 제1항의 이행을 지체할 경우, 피신청인들은 이행 기일 다음 날부터 이행이 이루어진 날까지 1일 100만원의 비율에 의한 금액을 신청인에게 지급한다.
3. 피신청인들이 제1항을 이행한 경우, 신청인은 이 사건과 관련된 나머지 청구를 모두 포기하고, 피신청인 및 피신청인 소속 임직원을 상대로 한 일체의 민·형사상 책임을 묻지 아니한다.

## 국내언론관계판결

편집자 주 - 사건관계인의 인격권을 보호하기 위해 필요한 경우 이름·주소 등을 익명처리하고, 필요한 범위 내에서 판결 원문의 일부를 수정 또는 삭제하였습니다.

### [판례 1]

#### 허위보도에 해당하더라도 보도내용이 사회통념상 상당성을 잃지 않았다면 위법성이 인정되지 않는다.

〈판결요지〉

가. 해당 보도의 내용은 ‘쌀시장 개방’에 관한 내용으로 국내에서 매우 민감한 문제 중 하나이고 그 동안 대한민국 정부는 ‘쌀 문제는 한-미 FTA에서 제외되었다’고 설명해 왔었는데, 이 사건 보도는 ‘원고가 외교교통상부 통상교섭본부장으로 활동하면서 미국 측에 쌀시장 개방에 관한 추가협상을 약속했다’고 서술하고 있다. 이어 ‘원고가 쌀시장 개방에 관하여 국민에게 거짓말을 했고, 이는 권한을 남용한 것이며, 참여정부의 협상지침을 어기고 국무회의에 허위보고를 했을 가능성이 있다’고 부연하고 있으므로, 위 보도를 접하는 일반 독자들에게 대한민국 외교부의 고위공무원인 원고가 대한민국의 국익을 지키지 못하고 이를 배반하는 행동을 한 것 같은 인상을 부여하고 있으므로, 이로써 원고의 사회적 평가를 침해하여 그 명예를 훼손하였다고 봄이 상당하다.

나. 이 사건 위키리크스 문건의 내용은 원고가 한-미 FTA 협상이 타결되고 얼마 후인 2007. 8. 29. 〇〇 의원과 〇〇 대사를 만나 나누는 이야기 전반에 관한 것인데, 약속을 하였다는 기재가 없고, 위 문건의 전체

문맥에 비추어 보더라도 원고가 쌀 개방의 추가협상을 「약속」하였다고 해석될 수 있는 직접적인 표현은 없는 점, 그럼에도 불구하고 이 사건 보도는 이 사건 위키리크스 문건을 인용하면서 “김〇〇 ‘쌀개방 추가협상’ 미국에 약속했었다” 등으로 보도한 점 등에 비추어 보면, 이 사건 위키리크스 문건에는 원고가 대한민국 정부에서는 쌀 관세화 유예기간이 종료되는 2014년 이후 쌀에 관하여 재논의할 수 있다는 일반적인 가능성을 언급한 것으로 기재되어 있을 뿐임에도, 피고 〇〇가 이 사건 보도에서 「약속했다」는 단정적 표현을 사용한 것은 이 사건 위키리크스 문건의 내용을 왜곡한 것이어서 허위사실에 해당한다고 봄이 상당하다.

다. 그러나 언론에서 사회적 관심이 집중된 정치인이나 공적 인물에 대한 제보나 폭로를 명확한 확인이 되지 않았다는 이유로 보도하지 못하게 되면 비록 당사자의 인격권은 보호받게 되지만 언론으로서의 취재 보도의 자유를 심대하게 침해받게 되는 것일 뿐 아니라 만에 하나라도 중요한 정치적인 의사결정을 앞둔 상황에서 국민들의 올바른 판단의 기회를 박탈하여 알권리를 심각하게 제한하는 결과를 초래할 수도 있기에 해당 보도는 한-미 FTA 재협상안에 대한 국회의 비준 절차를 앞두고 있는 상황에서 그와 관련되는 의혹을 국민들에게 신속히 알리기 위한 공익적인 차원에서 이루어진 것으로 볼 수 있는 점 등을 고려해 보면, 이 사건 보도로 인하여 원고에 대한 사회적 평가가

다소 저하될 여지가 있기는 하나, 이 사건 보도가 원고에 대한 악의적이거나 심히 경솔한 공격으로서 현저히 상당성을 잃은 것은 아니어서 위법성이 조각된다고 할 것이므로, 이 점을 지적하는 피고들의 항변은 이유 있다.

## 서울중앙지방법원

### 제14민사부

#### 판 결

사건 : 2011가합116282 손해배상(기) 등

원고 : 김○○

소송대리인 변호사 강○○

피고 : 주식회사 한겨레신문 외 3인

소송대리인 변호사 이○○

변론종결 : 2012. 5. 2.

판결선고 : 2012. 5. 16.

#### 주 문

1. 원고의 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

#### 청 구 취 지

피고들은 각자 원고에게 3억 원 및 이에 대하여 2011. 9. 15.부터 이 사건 판결 선고일까지는 연 5%, 그 다음 날부터 다 갚는 날까지는 연 20%의 각 비율에 의한 돈을 지급하라. 피고 주식회사 한겨레신문(이하 '피고 ○○'이라 한다)은 이 사건 판결이 확정된 후 최초로 발행되는 편집이 완료되지 않은 '○○'의 광고란을 제외한 1면(종합) 기사 게재부분에 '쌀 개방 추가협상 약속 관련 정정보도문'이라는 제목을 28급 명조체 활자로 게재하고, 그 아래에 별지 1 정정보도문의 내용 기재와 같은 정정보도문을 14급 명조체 활자로 1회

기재하라. 만일 피고 ○○이 위 기간 내에 위 의무를 이행하지 아니하는 경우 피고 ○○은 원고에게 위 기간이 만료일 다음 날부터 이행 완료일까지 매일 100만 원의 비율에 의한 돈을 지급하라.

## 이 유

### 1. 기초사실

가. 당사자들이 관계

원고는 1974. 5. 제8회 외무고시에 합격하여 외무부 공무원으로 근무해 왔는데, 2006. 6.경부터 대한민국과 미합중국 사이의 자유무역협정(이하 '한-미 FTA'라 한다)체결을 위한 대한민국 협상단 수석대표를 역임하고, 2007. 8.경부터 외교통상부 통상교섭본부장으로 활동하였다[이후 공직에서 퇴직하고 2012. 4. 12. 실시된 제19대 국회의원 총선거에 출마하여 서울 강남(○)구에서 지역구 국회의원으로 당선되었다]. 피고 ○○은 신문 및 정기간행물 발행업 ○ 등을 목적으로 설립된 회사로서 일간지인 '○○'을 발행하고 있고, 나머지 피고들은 피고 ○○의 직원들인데, 피고 정○○는 경제부장, 피고 정○○는 경제부 기자, 피고 박○○은 논설위원으로 각 활동하고 있다.

나. 한-미 FTA 협상안 타결 및 이후 재협상 등의 경과  
1) 한-미 FTA 경과와 이 사건 위키리크스 문건의 작성 경위 및 내용

2006. 2. 3. 미합중국의 수도 워싱턴에서 한-미 FTA에 관한 첫 협상이 선언되어, 그 때부터 2007. 6. 29.경까지의 협상 끝에 2007. 6. 30 한-미 FTA 협상안이 타결되었다. 그 무렵 ○○(○○, 미합중국 노스 다코타주 민주당 하원의원, 이하 '○○ 의원'이라 한다)는 연례 한미의원 외교협의회 공동회의 참석을 위해 대한민국을 방문하였고, 2007. 8. 29. 당시 주한 미국 대사이었던 ○○(○○, 2005. 10.부터 2008. 9.까지 근무하였다, 이하 '○○ 대사'라 한다)와 함께 원고

(당시는 외교통상부 통상교섭본부장이었다)를 면담 하면서, 한-미 FTA 등의 현안에 관한 대화를 나누었다. 위키리크스(Wikileaks)<sup>1)</sup>는 2011. 8. 30. 별지 3 기재와 같은 내용의 문건(문서번호 07SEOUL2634, 갑 2호증의 1, 2, 이하 ‘이 사건 위키리크스 문건’ 이라 한다)을 공개하였는데, 위 문건에 의하면, 이는 ○○ 대사가 2007. 8. 30. 공적인 용도로 사용하기 위하여 원고와 ○○ 의원 사이의 대화 내용을 기재하여 비공적으로 작성한 것인데, 그 주요 내용은 다음과 같다.

### ● 이 사건 위키리크스 문건

1. (SBU) SUMMARY : On August 29, newly appointed Trade Minister Kim Jong-hoon reviewed major KOR US-FTA trade issues with Congressman Earl Pomeroy (D-ND) and the Ambassador. Congressman …… Pomeroy indicated Congress is likely to defer FTA action for some time. However, he spotlighted U.S. beef, rice, and autos as key concerns that need to be addressed to foster a more receptive Congressional climate. TM Kim responded that (1) the bone-in beef import protocol would likely be wrapped up in October, thereby permitting the full resumption of U.S. beef imports; (2) rice, although excluded from the FTA, could be revisited once the current WTO rice quota arrangement expired in 2014 ; and (3) the U.S. auto sector’s objections to the ten-year phase-out of the light-truck tariff should be balanced against overall U.S. gains from the agreement, the ROKG’s unprecedented steps to meet U.S. demands on auto tax and standards issues (including the dilution of emissions standards),

and the need for U.S. companies to address their own internal competitiveness issues. ……  
END SUMMARY.

5. Widely viewed as deserving “affirmative action”, rice farmers had attracted enough public support to make the issue untouchable at this time. However, Kim indicated that the ROKG(Republic Of Korea Government) would revisit the rice issue once the 2004 WTO arrangement on rice quotas expired in 2014.

### 2) 한-미 FTA 자동차 관련 재협상 등

한-미 FTA 비준동의안이 2007. 9. 대한민국 국회(제17대)에 제출되었다가 회기 내에 처리되지 못해 폐기되자, 2010. 10. 8. 제18대 국회에 다시 제출되었다. 그런데, 2010. 11. 12. ‘G20 서울 정상회의’<sup>2)</sup>에 참석한 ○○(○○) 미합중국 대통령이 한-미 FTA에 관하여 ‘자동차 문제’가 최종 쟁점임을 시사한 다음, 2010. 10. 30.부터 2010. 12. 3.까지 사이에 미합중국 메릴랜드주 콜롬비아시에서 한-미 FTA 통상장관회의가 개최되었는데, 그 결과 2010. 12. 3. 자동차 부문에 관하여 ‘미합중국에서 한국산 자동차에 대한 관세 철폐 이후에 한국산 자동차 판매량이 급증할 경우 미합중국은 긴급수입제한 조치를 취할 수 있고, 대한민국으로 수출되는 미국산 자동차 중 25,000대 이상 판매되는 차량에만 안전검사 기준을 적용한다.’는 등 내용이 포함된 한-미 FTA 재협상안이 타결되었다. 그 후 2011. 10. 21. 버락 오바마 미합중국 대통령이 한-미 FTA 이행법안에 서명하였고, 2011. 11. 22. 대한민국 국회에서도 한-미 FTA 비준안이 통과되어, 이명박 대한민국 대통령이 서명하기에 이르렀다.

### 3) 쇠고기 관련 협정

1) 정부와 기업, 단체의 불법·비리 등 비윤리적 행위를 알린다는 목적으로 2006년 12월 아이슬란드 수도 레이카비크에서 설립된 고발전문 인터넷 웹사이트이다.

이 사이트와 관련된 인물들 중 신원이 밝혀진 사람은 언론의 자유와 검열 반대를 주장해 온 전문 해커 출신의 설립자 줄리언 아센지(Julian Paul Assange)이다.

2) G20 주요 경제국의 정상들이 2010. 11. 11. 및 같은 달 12. 서울에서 모여 개최한 회의로서 금융 시장, 세계 경제에 관한 것을 주제로 다루었다.

가) 1992. 6. 11. 이후 우루과이라운드(Uruguay Round)<sup>3)</sup>에 의한 ‘한-미 쇠고기 협상’이 있었는데, 대한민국 정부는 1995. 12. 경 ‘관세부과 형식으로 2001년부터 쇠고기수입을 완전 자유화하라’는 미합중국 정부의 요구를 수용하였는데, 2003. 12. 27. 미합중국 내에서 우해면상뇌병증[牛海綿樣腦症(Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE), 이하 ‘광우병’]이라 한다)이 발생됨에 따라 미국산 쇠고기의 수입이 전면 금지되었다. 그 후 2006. 9. 8. 미국산 쇠고기에 관하여 ‘30개월 미만의 뼈 없는 고기로 제한’하여 수입이 재개되었는데, 아래와 같이 수차례 ‘뼈’가 발견됨에 따라 미국산 쇠고기 수입은 중단과 재개를 반복하였다.

- 2006. 11. 24. 뼈 조각 발견
- 2007. 8. 2. 척추 뼈 발견
- 2007. 10. 5. 등 뼈 발견

나) 2008. 4. 11.<sup>4)</sup>에 ‘한-미 쇠고기 협상’이 개시된 결과 2008. 4. 18. 협상이 타결되었는데, 그 내용은 ‘연령 30개월 미만의 소는 편도와 소장 끝 부분을 제외한 모든 부위, 30개월 이상의 소는 안구, 뇌 등 특정 위험물질(Specified Risk Material, SRM)을 제외한 부위(뼈 포함)의 수입을 허용’하는 것이었다.

#### 4) 쌀시장 관련 협정

가) 농산물 분야는 그 동안 식량안보 등 농업의 특수성으로 인하여 수입제한 등 GATT 규율의 예외가 인정되어 왔는데, 우루과이라운드에서 비관세장벽(수입제한, 보조금 등의 관세 이외의 무역장벽을 말한다)을 없애는 대신 국내의 가격차를 ‘관세 상당치’

(Tariff Equivalent, TE)로 전환하는 예외 없는 관세화, 관세 및 관세 상당치 인하, 국내 보조금 및 수출 보조금 감축 등에 합의하게 되었다. 다만 모든 상품에 대해 포괄적인 관세화를 원칙으로 하지만, 예외적으로 수입국의 시장이 한 번에 개방되면서 입는 산업피해를 억제하기 위해 <관세화의 유예>를 인정하고, 일정한 비율의 <최소시장 접근>을 보장하기로 하였다.

나) 대한민국 정부는 1993년 세계무역기구(WTO)<sup>5)</sup> 회원국들과 우루과이라운드 협상을 시작하면서 쌀 시장에 관해서는 1995년부터 10년 동안의 최소시장접근 물량(MMA)<sup>6)</sup> 명목으로 관세화를 유예받는 대신 쌀을 의무적으로 수입하게 되었다. 이후 2004. 12. 대한민국 정부는 미국, 중국 등과 쌀 재협상을 재개하여 쌀에 대한 관세화 유예를 10년 더 연장해 2014년까지 유지할 것을 선택하였다. 다만 의무수입 물량이 종전의 4.4%에서 7.96%로 증가하였고, 밥쌀용으로 시판할 물량은 30%까지 단계적으로 늘려나가기로 한 최종결과를 발표함으로써 쌀 협상에 참여한 9개국과 협상을 타결하였다.

#### 다. 이 사건 보도

피고 ○○은 이 사건 위키리크스 문건을 인용하여 2011. 9. 15. 자 ○○의 1면에 별지 2. 이 사건 보도 중 제1기사(갑 1호증의 1)를, 같은 신문의 8면에 제2기사(갑 1호증의 2)를, 같은 신문의 31면에 제3사설(갑 1호증의 3, 이하 통틀어 ‘이 사건 보도’라 하고, 위 각 기사 또는 사설을 특정할 때는 ‘제1기사’, ‘제2기사’ 또는 ‘제3사설’이라 한다)을 각 게재하였는데, 이 사건 보도의 주요 내용은 아래와 같다.

3) 1986년 9월 남미 우루과이의 푸타델에스테에서 개최된 ‘관세 및 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)’의 각료회의를 출발점으로 하여 8번째인 1993년 12월 타결된 ‘다자간 무역협상’을 말한다.

4) 원고와 ○○ 의원의 면담일인 2007. 8. 29.로부터 7개월 이상이 경과한 시점이다.

5) 세계무역기구(世界貿易機構, World Trade Organization, WTO)는 회원국들간의 무역관계를 정의하는 많은 수의 협정을 관리감독하기 위한 기구이다. 이는 우루과이라운드 협정이 1995. 1. 1. 발효되면서 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT) 체제를 대체하기 위해 출범한 것으로서 세계무역분쟁 조정, 관세인하 요구, 반덤핑규제 등 준사법적 권한과 구속력을 행사한다.

6) Minimum Market Access : 우루과이라운드(UR)에서 확립된 시장개방원칙 중 하나이다. 일부 품목에 대해 시장개방을 제한하던 국가들이 관세화 개방 이행 때까지 국내소비량에 대한 일정부분을 반드시 수입하도록 의무화한 것을 말한다.

● 제1기사

제목: 김○○ '쌀개방 추가협상' 미국에 약속했었다.

본문: ㉠ 김○○ 외교통상부 통상교섭본부장이 한-미 자유무역협정(FTA) 서명 직후 2007년 8월 미국 쪽에 쌀 관세화 유예 종료 이후 미국과 별도로 쌀시장 개방 확대를 협상할 수 있다고 말한 사실이 14일 위키리크스 문서를 통해 공개됐다. ㉡ 이는 한-미 자유무역협정의 대가로 사실상 미국에 쌀 관세 특혜와 추가개방을 약속한 것으로 풀이된다. ㉢ 내부고발 사이트인 위키리크스가 공개한 미국 국무부 외교전문을 보면 김○○ 본부장은 2007. 8. 29. 열○○ 하원의원과 알렉산더 주한 미국대사를 만나 쌀 추가 협상을 약속했다.

● 제2기사

제목: 2015년 쌀시장 개방 때 미국, 특혜요구 가능성 커

본문: ㉣ 2007년 6월 한-미 자유무역협정(FTA) 공식 서명 뒤 미국 의회가 비준을 위해 내세운 '선결과제'는 미국산 쇠고기 수입 재개와 자동차 관세철폐기간 유예, 쌀 추가협상이었다. …… ㉤ 이 가운데 쇠고기와 자동차 재협상은 미국 쪽 요구에 따라 2008년 4월과 지난해 12월에 각각 이뤄졌고, 남은 것은 쌀 추가협상뿐이다. ㉥ 위키리크스가 공개한 2007. 8. 31. 자 미국 국무부 외교 전문을 보면, ○○ 의원은 '한-미 협정이 미국 의회를 통과하려면 우선 빼 있는 미국산 쇠고기를 한국이 수입해야 한다'고 주장했다. 김 본부장은 이를 약속했고, 실제로 두 나라는 2008년 4월 쇠고기 시장 전면 개방에 합의했다. ㉦ ○○ 의원은 또 픽업트럭이 미국 쪽 민감품목이라며 관세 25%를 협정 발효 뒤 10년간 균등 철폐하는데 난색을 표했다. 지난해 12월 두 나라는 자동차 분야 재협상을 벌였고, 픽업트럭 관세를 7년차까지 유지하도록 변경했다. ㉧ 마지막으로 쌀 협상이 한-미 자유무역 협정에서 제외돼 캘리포니아 곡물업자들이 반발한다고 지적하자 김○○ 본부장은 "한국 정부가 재논의할 것"이라며 그 시기를 세계무역기구(WTO)의 쌀 관세화 유예가 끝나는 2014

년 이후라고 밝혔다. ㉨ 우리나라는 2004년 우루과이라운드(UR) 재협상을 통해 쌀시장 전면 개방을 2014년까지 유예하였는데, …… 관세화 유예기간이 끝나는 2015년부터는 외국산 쌀에 대해 관세를 400% 이상 매기는 대신 쌀 시장을 전면 개방해야 할 상황이다. ㉩ 게다가 미국 쪽이 한-미 자유무역협정과 김○○ 본부장의 추가협상 약속을 내세워 대폭적인 관세 인하를 요구해올 가능성도 높다.

● 제3사설

제목: 김○○ 본부장의 쌀 개방 '밀약', 진상 밝혀야

본문: ㉣ 김○○ 외교통상부 통상교섭본부장이 '한-미 자유무역협정(FTA)이 발효되면 미국과 쌀 수입 협상을 따로 하겠다'고 미국 하원 의원에게 약속한 사실이 <위키리크스> 문건을 통해 드러났다. ㉤ 문건은 한-미 자유무역협정타결 뒤인 2007년 8월 미국 국무부가 작성한 것으로, 김 본부장이 "세계무역기구(WTO)의 쌀 관세화 유예가 2014년까지 종료되면 대한민국 정부는 미국과 쌀 문제를 논의하겠다"고 발언한 것으로 되어 있다. ㉥ 이는 협정에 쌀은 제외됐다는 정부 설명과 완전히 배치된다. 이 문건으로 보면, 김 본부장이 지금까지 국민에게 거짓말을 하며 권한 남용을 한 것이어서 철저한 진상규명이 필요하다. …… ㉦ '미국이 쌀 문제를 꺼내면 협상을 깨라'는 게 당시 참여정부의 협상지침이었다. 김 본부장이 이를 어기고 국무회의에 허위보고를 했을 가능성이 크다. …… ㉧ 위키리크스 문건에는 김 본부장이 쌀 수입협상을 시사하면서 미국산 쇠고기 수입확대, 자동차 세제와 환경기준의 개정을 거론한 대목도 있다. 모두 국회가 진상조사를 해야 할 사안들이다.

라. 관련 사건의 경과

외교통상부는 피고 ○○○을 상대로 언론중재위원회(○○서울조정○○)에 이 사건 보도에 대하여 정정보도를 구하는 중재신청을 하여 2011. 10. 14. 정정보도를 명하는 내용의 조정을 갈음하는 결정이 이루어졌

는데, 피고 ○○이 이의를 제기함에 따라 사건이 서울 서부지방법원(○○가합○○)으로 넘겨졌다. 위 법원은 2012. 2. 10. 원고인 외교통상부의 정정보도 청구를 대부분 인용하는 판결<sup>7)</sup>을 선고하였고, 피고 ○○이 이에 불복 항소하여 사건이 서울고등법원(서울고등법원 2012나23414)에 계속 중이다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 공지의 사실, 갑 1호증의 1 내지 5호증, 9호증, 10호증의 18, 19, 62, 63, 을 1호증의 1의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 당사자들의 주장

### 가. 원고

원고가 미합중국 정부에 쌀시장 개방에 관하여 추가 협상을 하기로 약속한 사실이 없음에도, 피고들이 이 사건 위키리크스 문건을 기초로 ‘원고가 미합중국에 쌀시장 개방에 관한 추가협상을 하기로 약속하였다’는 취지의 이 사건 각 기사와 ‘외교통상부 통상교섭본부장인 원고가 쌀시장 개방 문제는 한-미 FTA에서 제외시켰다고 주장해 왔으나 결과적으로 쌀시장 개방에 관한 추가협상을 하기로 약속함으로써 국민을 기망하고 권한을 남용하였다’는 취지의 이 사건 사실을 작성·게재하여 원고의 명예를 훼손하였다.

따라서 이 사건 보도에 관여한 피고들은 각자 원고에게 이 사건 보도로 인하여 원고가 입은 정신적인 손해의 배상으로 위자료 3억 원을 지급할 의무가 있고, 아울러 피고 ○○은 원고에게 민법 제764조에 의하여 원고의 명예회복에 필요한 적당한 처분으로서 청구 취지의 해당 부분 기재와 같이 별지 1 정정보도문 기재 정정보도문을 게재할 의무가 있다.

### 나. 피고들

먼저, ① ‘원고가 미합중국에 쌀시장 개방에 관한 추가협상을 약속하였다’는 취지의 이 사건 보도는 이 사건 위키리크스 문건의 내용과 당시 상황을 종합적

로 해석한 피고들의 의견 내지는 평가에 불과하여 사실의 적시로 볼 수 없다. ② 설령 이 사건 보도 내용이 사실의 적시에 해당한다고 하더라도, 공익에 관한 것으로서 진실하거나 진실한 것으로 믿을 만한 상당성이 있으므로 위법성이 조각된다.

## 3. 판단

가. 이 사건 보도가 사실의 적시인지 여부 - 긍정

1) 언론매체의 어떠한 표현행위가 명예훼손과 관련하여 문제가 되는 경우 그 표현이 사실을 적시하는 것인가, 아니면 단순한 의견의 표명인지를 구별하는 척도로서는, 그것이 객관적으로 입증 가능하고 명확하며 역사성이 있는 것으로서 외부적으로 인식 가능한 과정이나 상태를 포함하여 보도 대상이 된 타인의 동기, 목적, 심리상태 등이 외부로 표출된 것은 사실을 적시한 것으로 판단할 수 있다. 그러나 이와 같은 추상적 판단 기준 자체도 언제나 명확한 것은 아니므로, 당해 기사의 객관적인 내용과 아울러 일반의 독자가 보통의 주의로 기사를 접하는 방법을 전제로 기사에 사용된 어휘의 통상적인 의미, 기사의 전체적인 흐름, 문구의 연결방법 등을 기준으로 판단하여야 하고, 여기에다가 당해 기사가 게재된 보다 넓은 문맥이나 배경이 되는 사회적 흐름 등을 고려하여야 할 것이다(대법원 1999. 2. 9. 선고 98다31356 판결, 2006. 2. 10. 선고 2002다49040 판결, 2011. 1. 13. 선고 2008다60971 판결 등 참조).

2) 위 기초사실에 의하면, 제1기사는 이 사건 위키리크스 문건의 내용(원고가 2007. 8. 미국 쪽에 쌀 관세 화유에 종료 이후에 쌀시장 개방 확대를 협상할 수 있음을 말했다, 제1기사 ㉗ 부분)을 소개한 후, 곧이어 의견 표명임을 나타내는 표현(이는 사실상 쌀 관세 특혜와 추가 개방을 약속한 것으로 풀이된다, 제1기사 ㉘ 부분)으로 구성되어 있고, 이 사건 위키리크스 문건에

7) 갑 9호증: 다만 이 사건 보도로 인하여 ‘외교통상부’의 명예가 훼손되었음을 전제로 한 정정보도청구 부분은 배척되었다.

사용된 표현인 'revisit'은 '다시 논의하다'라고 번역되고 있는바, 이 사건 보도는 위 문건을 기초로 작성된 것임을 알 수 있다.

한편, ① 제1기사의 제목은 <원고 '쌀개방 추가협상' 미국에 약속했었다>이고, 제3사설의 제목은 <김○○본부장의 쌀개방 '밀약', 진상 밝혀야>이며, 제1기사와 제3사설에 '원고가 ○○ 의원에게 쌀 추가 협상을 약속했다'는 단정적 표현(제1기사㉔ 부분, 제3사설㉗ 부분)이 사용되어 있고, 제2기사에는 그와 같은 약속이 있음을 전제로 하여 '미합중국 측의 관세 인하 요구 가능성이 있다'는 표현(제2기사㉓ 부분)이 있으며, ② 원래 '약속'이라 함은 '다른 사람과 앞으로의 일을 어떻게 할 것인가를 미리 정하여 두는 것 또는 그렇게 정한 내용'을 말하는 것이고, '쌀 추가협상 약속' 또는 '쌀개방 밀약'이 있었는지 여부는 증거에 의하여 얼마든지 이를 객관적으로 증명할 수 있는 것인 점, ③ 어떠한 의견의 표현이 그 전제로서 어떤 사실을 직접적으로 표현하는 경우이거나 간접적이고 우회적인 방법에 의하더라도 그 표현의 전체 취지에 비추어 위 사실의 존재를 암시하는 경우 사실의 적시로 보아야 하는 점, ④ 이 사건 보도 당시 한-미 FTA 국회 비준을 앞두고 국민 여론이 분열되어 있었던 사회적인 정황 등을 종합해 보면, 원고가 문제 삼는 이 사건 보도에는 구체적인 사실의 적시가 있는 것으로 봄이 상당하다.

나. 이 사건 보도로 인하여 원고의 명예가 훼손되었는지 여부 - 긍정

위 기초사실에 비추어 보면, 쌀시장 개방은 국내에서 매우 민감한 문제 중 하나이고 그 동안 대한민국 정부가, 국민들에게 '쌀 문제는 한-미 FTA에서 제외되었다'고 설명해 왔었는데, 이 사건 보도는 '원고가 외교통상부 통상교섭본부장으로 활동하면서 미국 측에

쌀시장 개방에 관한 추가협상을 약속했다'고 서술하고, 이어 '원고가 쌀시장 개방에 관하여 국민에게 거짓말을 했고, 이는 권한을 남용한 것이며, 참여정부의 협상지침을 어기고 국무회의에 허위보고를 했을 가능성이 있다'고 부연하고 있으므로, 위 보도를 접하는 일반 독자들에게 대한민국 외교부의 고위공무원인 원고가 대한민국의 국익을 지키지 못하고 이를 배반하는 행동을 한 것 같은 인상을 부여하고 있으므로, 이로써 원고의 사회적 평가를 침해하여 그 명예를 훼손하였다고 봄이 상당하다.

다. 이 사건 보도 내용이 허위인지 여부 - 긍정

위 기초사실 및 변론 전체의 취지를 종합하면, ① 이 사건 위키리크스 문건의 내용은 원고가 한-미 FTA 협상이 타결되고 얼마 후인 2007. 8. 29. ○○ 의원과 ○○ 대사를 만나 나누는 이야기 전반에 관한 것인데<sup>8)</sup>, 그 중 이 사건에서 문제가 되는 쌀과 관련하여서는, [쌀 문제는 비록 FTA에서는 제외되었으나, 현재의 WTO 쌀 쿼터제가 2014년에 종료되면<sup>9)</sup>, 재논의될 수 있다(rice, although excluded from the FTA, could be revisited once the current WTO rice quota arrangement expired in 2014)] 또는 [2004년 WTO의 쌀 쿼터제가 2014년에 종료되면, 한국 정부는 쌀 문제를 재 논의할 수 있다고 김(원고)은 언급하였다(Kim indicated that the ROKG would revisit the rice issue once the 2004 WTO arrangement on rice quotas expired in 2014)]고 되어 있을 뿐, 2014년에 쌀개방을 추가협상하기로 「약속」<sup>10)</sup>하였다는 기재가 없고, 위 문건의 전체 문맥에 비추어 보더라도 원고가 쌀개방의 추가협상을 「약속」하였다고 해석될 수 있는 직접적인 표현은 없는 점, ② 그럼에도 불구하고 이 사건 보도는 이 사건 위키리크

8) 당시 원고는 ○○ 의원, ○○ 대사와 사이에 쌀 문제 이외에도 쇠고기, 자동차 수출입 사항 등에 관하여 이야기를 나누는 것으로 되어 있다.

9) WTO에서는 1994년 우루과이라운드(UR) 협상으로 모든 농산물을 관세를 부여하여 개방한다는 원칙을 정하였으나, 앞서 본바와 같이 우리나라는 2004년까지 관세화를 통한 쌀개방을 유예하는 대신 매년 의무수입물량을 늘리기로 하였고(쌀 쿼터제, rice quota arrangement), 2004년 재협상을 통해 쌀 관세화 유예기간을 2014년까지 다시 연장하였다.

10) promise

스 문건을 인용하면서 “김○○ ‘쌀개방 추가협상’ 미국에 약속했었다”, “김○○ 본부장은 … 쌀 추가 협상을 약속했다”(제1기사), “김○○ 본부장의 추가협상 약속을 내세워 …”(제2기사) 또는 “김○○ 본부장의 쌀 개방 ‘밀약’, 진상 밝혀야”, “김○○ 외교통상부 통상교섭본부장이 … 쌀 수입 협상을 따로 하겠다고 … 약속한 사실이 위키리크스 문건을 통해 드러났다”(제3사설)고 보도한 점 등에 비추어 보면, 이 사건 위키리크스 문건에는 원고가 대한민국 정부에서는 쌀 관세화 유예기간이 종료되는 2014년 이후 쌀에 관하여 재논의할 수 있다는 일반적인 가능성을 언급한 것으로 기재되어 있을 뿐임에도, 피고 ○○이 이 사건 보도에서 「약속했다」는 단정적 표현을 사용한 것은 이 사건 위키리크스 문건의 내용을 왜곡한 것이어서 허위사실에 해당한다고 봄이 상당하다.

## 라. 위법성조각 여부- 긍정

### 1) 법리

언론·출판을 통하여 사실을 적시함으로써 타인의 명예를 훼손하는 행위를 한 경우에도 그것이 공공의 이해에 관한 사항으로서 그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 것인 때에는 진실한 사실이라는 증거가 있으면 그 행위에 위법성이 없고, 또한 그 증거가 없더라도 행위자가 그것을 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 위법성이 없다(대법원 2006. 5. 12. 선고 2004다35199 판결, 2008. 1. 24. 선고 2005다58823 판결 등 참조). 또한 언론보도로 인한 명예훼손이 문제되는 경우에 그 보도로 인한 피해자가 공적인 존재인지 사적인 존재인지, 그 보도가 공적인 관심사안에 관한 것인지 순수한 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인지, 그 보도가 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성, 사회성을 갖춘 사안에 관한 것으로 여론형성이나 공개토론에 기여하는 것인지 아닌지 등을 따져보아 공적 존재에 대한 공적 관심사안과 사적인 영역에 속하는 사안 간에는 심사기준에 차이를 두어야 하는데, 당해 표현이 사적인 영역에 속하는 사안에

관한 것인 경우에는 언론의 자유보다 명예의 보호라는 인격권이 우선할 수 있으나, 공공적·사회적인 의미를 가진 사안에 관한 것인 경우에는 그 평가를 달리 하여야 하고 언론의 자유에 대한 제한이 완화되어야 한다(대법원 2002. 1. 22. 선고 2000다37524, 37531 판결 등 참조). 특히 정부 또는 국가기관의 정책결정이나 업무수행과 관련된 사항은 항상 국민의 감시와 비판의 대상이 되어야 하는 것이고, 이러한 감시와 비판은 이를 주요 임무로 하는 언론보도의 자유가 충분히 보장될 때에 비로소 정상적으로 수행될 수 있으며, 정부 또는 국가기관은 형법상 명예훼손죄의 피해자가 될 수 없으므로, 정부 또는 국가기관의 정책결정 또는 업무수행과 관련된 사항을 주된 내용으로 하는 언론보도로 인하여 그 정책결정이나 업무수행에 관여한 공직자에 대한 사회적 평가가 다소 저하될 수 있다고 하더라도, 그 보도 내용이 공직자 개인에 대한 악의적이거나 심히 경솔한 공격으로서 현저히 상당성을 잃은 것으로 평가되지 않는 한, 그 보도로 인하여 곧바로 공직자 개인에 대한 명예훼손이 된다고 할 수 없다(대법원 2003. 7. 22. 선고 2002다62494 판결, 2006. 5. 12. 선고 2004다35199 판결 등 참조).

### 2) 심사기준 및 구체적 판단

가) 위 기초사실에 비추어 보면, 원고는 대한민국에서 한-미 FTA 협상단 수석대표를 역임하고, 외교통상부 통상교섭본부장을 맡고 있었으므로 이른바 ‘공인’에 해당하고, 쌀은 우리 국민의 주된 식량이고, 얼마 전부터 생산자인 농민과 소비자인 국민, 그리고 국가가 쌀을 비롯한 식량에 관련되어 자기결정권을 가지고 행사하여야 한다는 식량주권(혹은 식량안보)의 문제가 논의되어 왔으며, 쌀시장이 개방되는 경우 경쟁력이 약한 국내의 쌀농사 산업은 곧바로 큰 피해를 볼 우려가 있으므로 쌀시장 개방에 관한 문제는 우리 사회의 주요한 공적인 관심사안에 해당한다고 할 것이다. 따라서 이 사건 보도는 그 대상자가 공적인물에 관한 것일 뿐만 아니라 객관적으로 국민이 알아야 할

공공성, 사회성을 갖춘 사안에 관한 것이므로, 언론의 자유에 대한 제한을 어느 정도 완화하여, 이 사건 보도의 내용이 공직자 개인인 원고에 대한 악의적이거나 심히 경솔한 공격으로서 현저히 상당성을 잃은 것으로 평가되는 경우에 한하여만 위법성이 인정되어야 한다.

나) 위 기초사실 및 변론 전체의 취지를 종합하면, ① 2007. 6. 30 한-미 FTA 협상안이 타결된 후 2달여 만에 대한민국을 방문한 ○○ 의원이 2007. 8. 29. (빼 있는) 쇠고기, 쌀, 자동차 문제를 지적하자, 원고가 쇠고기 문제에 관하여는 ‘빼 있는 쇠고기 새 수입협정이 10월이면 마련될 것이라고 예견(Kim predicted the new born-in import protocol would be in place by October)’ 했고, 쌀 문제에 관하여는 ‘2004년 WTO의 쌀 쿼터제가 2014년에 종료되면, 쌀 문제를 재논의할 수 있다고 언급(Kim indicated that the ROKG would revisit the rice issue once the 2004 WTO arrangement on rice quotas expired in 2014)하였는데, 이후 2008. 4. 11. 한미 쇠고기 협정이 체결되었고(원고의 예견과 비슷하다), 2010. 12. 3. 에는 자동차 부분의 내용이 수정된 한-미 FTA 재협상안이 타결되었으므로(한-미 FTA 비준동의안이 2010. 10. 8. 대한민국 국회에 제출되고, 2010. 11. 12. 오바마 미합중국 대통령이 ‘자동차 문제’가 최종 쟁점임을 시사한 직후의 일이다), 결국 미국 측 ○○ 의원이 지적하였던 3가지 사항 중 마지막으로 남은 ‘쌀 문제’도 미합중국의 요구에 따라 처리되는 것이 아닌가 하는 강한 의혹이 생길 수 있었고, 또한 국회에서의 신속한 한-미 FTA 비준동의안 통과 등을 위해 원고를 포함한 협상 실무자들이 쌀시장 개방 문제는 쌀 쿼터제가 종료된 이후 재논의하기로 합의한 것이 아닌가 하는 의혹도 충분히 제기될 수 있었던 점(이 사건 제2기사는 이에 관련된 내용을 비교적 상세하게 적고 있다), ② 외교통상부 통상교섭본부장인 원고가 한-미 FTA 체결을 위하여 ‘쌀 시장의 전면 개방은 된다’는 식으로 명확한 입장을 취하지 아니한 것이 외교상의

전략일 수도 있고, ‘쌀 문제는, 비록 한-미 FTA에서는 제외되었지만, … 다시 논의할 수 있다(rice, although excluded from FTA, could be revisited once the current WTO rice quota arrangement expired in 2014)’ 혹은 ‘쌀 농민들은 현 시점에서는 정부가 이 사안을 다룰 수 없게 할 만한 충분한 대중적 지지를 불러 모았다. 그러나 2014년에는 한국정부가 쌀 문제를 재논의 할 것(rice farmers had attracted enough public support to make the issue untouchable at this time. However, Kim indicated that the ROKG(Republic Of Korea Government) would revisit the rice issue once the 2004 WTO arrangement on rice quotas expired in 2014)’ 이라는 이 사건 위키리크스 문건 내용을 종합해 보면, <쌀 문제는 ‘한-미 FTA’에서는 아니지만 그와 별도로, ‘현 시점’에서는 아니지만 2014년이 도래하면 재논의 할 수 있다>는 것이 원고 발언의 요체인 바, 가급적 명확한 표현을 피하고 완곡한 어법을 사용하는 것이 외교계의 관행이라는 점을 감안해 보면, 쌀 시장 전면 개방을 원하는 미합중국 정부로서는 원고의 위 발언을 ‘쌀시장 개방에 관한 추가협상의 시사점’으로 인식하였을 가능성이 크고, 이 사건 위키리크스 문건 역시 이를 우회적으로 시사하고 있음을 완전히 배제할 수 없으므로, 피고들이 위와 같이 인식하여 보도하였다 하더라도 그것이 악의적이거나 심히 경솔하다고 보기는 어려운 점, ③ 원래 무역정책에 대해서는 자유무역주의(自由貿易主義: system of free trade)와 보호무역주의(保護貿易主義: protectionism)가 대립하여 왔고, 특히 쌀시장 개방에 관한 문제는 쌀 산업 및 농민 보호에 관한 중요한 쟁점으로서, 무역정책에 관한 이념적인 문제가 포함되어 있어서, 필연적으로 평가적인 요소가 수반되는 특성이 있었으므로 이 문제에 관한 표현의 자유는 가급적 넓게 보장되어야 하고, 이에 관하여 일방의 타방에 대한 공격이 타방의 기본 입장을 왜곡시키는 것이 아닌 한 부분적인 오류나 다소의 과장이 있다 하더라도

이를 들어 선블리 불법행위의 책임을 인정함으로써 이 문제에 관한 언론을 봉쇄하여서는 안 된다고 할 것인 점, ④ 언론에서 사회적 관심이 집중된 정치인이나 공적 인물에 대한 제보나 폭로를 명확한 확인이 안 되었다는 이유로 보도하지 못하게 되면 비록 당사자의 인격권은 보호받게 되지만 언론으로서의 취재보도의 자유를 심대하게 침해받게 되는 것일 뿐 아니라 만에 하나라도 중요한 정치적인 의사결정을 앞둔 상황에서 국민들의 올바른 판단의 기회를 박탈하여 알권리를 심각하게 제한하는 결과를 초래할 수도 있는바, 이 사건 보도는 한-미 FTA 재협상에 대한 국회의 비준 절차를 앞두고 있는 상황에서 그와 관련되는 의혹을 국민들에게 신속히 알리기 위한 공익적인 차원에서 이루어진 것으로 볼 수 있는 점(특히 제3사설은 다소 과장된 추측이 포함되어 있기는 하나 고위공직자인 원고의 도덕성에 대하여 상당한 의혹을 제기하며 진상규명을 촉구하기 위한 것으로 보인다), ⑤ 이 사건 제1, 2기사는 2011. 9. 15.자 한겨레신문 1면, 8면에 걸쳐 게재된 기사(1면 중간에 “관련 기사 8면”이라고 표시가 되어 있다)인데, 제1기사에서는 이 사건 위키리크스 문건의 내용을 소개하고(제1기사 ㉞ 부분), 곧이어 ‘이는 쌀 관세 특혜와 추가개방을 약속한 것으로 풀이 된다.’는 표현을 하였으므로(제1기사 ㉜ 부분), 이 사건 제1, 2기사를 읽는 독자로서는 이후의 기사에서 나오는 ‘원고의 쌀 추가 협상 약속’이라는 표현을 피고 ○○의 위와 같은 의혹의 제기를 전제로 받아들일 것으로 보이는 점 등을 종합해 보면, 이 사건 보도로 인하여 원고에 대한 사회적 평가가 다소 저하될 여지가 있기는 하나, 이 사건 보도가 원고에 대한 악의적이거나 심히 경솔한 공격으로서 현저히 상당성을 잃은 것은 아니어서 위법성이 조각된다고 할 것이므로, 이 점을 지적하는 피고들의 항변은 이유 있다.

#### 4. 결론

그렇다면, 위법한 이 사건 보도로 인하여 원고의 명

예가 훼손되었음을 전제로 하는 원고의 이 사건 청구는 나머지 점에 대하여는 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없어 이를 모두 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 노만경  
판사 신봄메  
판사 김석재

#### [별지 1]

##### 정정보도문

○○은 지난 2011. 9. 15.자 신문 1면(종합) <김○○ ‘쌀 개방 추가협상’ 미국에 약속했었다>, 8면(종합) <2015년 쌀시장 개방 때 미국, 특혜요구 가능성 커> 및 31면(○○) <김○○ 본부장의 쌀개방 ‘밀약’, 진상 밝혀야>라는 제목의 기사 및 사설에서 ‘위키리크스 문건’을 인용해 김○○ 외교통상부 통상교섭본부장이 미국 측에 쌀 개방 추가협상을 약속했다고 보도한 바 있습니다. 그러나 확인결과 김○○ 외교통상부 통상교섭본부장은 그와 같은 약속을 한 사실이 없을 뿐만 아니라, 쌀 문제는 WTO 협정에 따른 문제로서 WTO의 쌀 관세화 유예가 2014년 종료되면 WTO 내에서 협의할 문제이지 한-미 FTA와는 별개의 사안인 것으로 확인되어 위 보도는 잘못된 보도였으므로 이를 정정합니다.

이로 말미암아 ○○은 법원으로부터 위와 같은 허위의 사실을 적시한 기사를 신문에 게재하여 원고는 물론 정부 및 외교통상부 전체 공무원들의 명예를 훼손하였다는 내용의 패소판결을 선고받았으므로, 위 판결에 따른 의무이행으로 정정보도문을 게재합니다. 끝.

#### [별지 2, 3 생략]

## [판례 2]

**반론보도 게재 결정을 근거로 해당 기사는 허위였다는 논리의 보도자료를 배포하였다면 이는 허위사실 적시에 의한 명예훼손에 해당한다.**

〈판결요지〉

보도자료의 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 경우에는 세부사항에 있어서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있다고 하더라도 이를 허위의 사실이라고 볼 수 없으나, 해당 보도자료의 전체적인 맥락에서는, 법원의 화해권고결정을 통해 반론보도의 게재가 결정됐음에도 불구하고 마치 원고가 기사를 작성함에 있어 충실한 탐사 내지 확인 취재를 하지 않은 채로 허위의 기사를 작성한 것처럼 보도자료를 작성, 배포한 것은 허위사실 적시에 의한 명예훼손이며, 이는 사회적 상당성을 결한 불법행위로 평가할 수 있다.

서울중앙지방법원

판 결

사건 : 2011가단64735 손해배상(기)

원고 : 주식회사 동아일보사

소송대리인 변호사 류○○

피고 : 사단법인 대한의사협회

소송대리인 법무법인 에이팩스

담당변호사 황○○, 최○○

변론종결 : 2012. 1. 18.

판결선고 : 2012. 2. 22.

주 문

1. 피고는 원고에게 20,000,000원과 이에 대하여 2011. 1. 15.부터 2012. 2. 22.까지는 연 5%, 2012. 2.

23.부터 같은 날까지 연 20%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.

2. 원고의 나머지 청구를 기각한다.

3. 소송비용 중 2/3는 피고가, 나머지는 원고가 각 부담한다.

4. 제1항은 가집행할 수 있다.

청 구 취 지

피고는 원고에게 30,000,000원과 이에 대하여 2011. 1. 15.부터 이 사건 소장 부분 송달일까지 연 5%, 그 다음날부터 같은 날까지 연 20%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 인정사실

가. 원고는 동아일보, 주간동아 등을 발행하는 언론사이고, 피고는 의료법 제28조에 의하여 설립된 협회이다.

나. 피고는 2010. 8. 13. 원고를 상대로 서울중앙지방법원 2010가합83910호로 원고 발행의 2010. 5. 25.자 주간동아 737호 게재 『황령 지적했다고 집단 린치, 의협은 원초적인 부실』이란 제목의 기사에서 피고나 피고 산하의 중앙윤리위원회 측의 확인을 전혀 하지 않은 채 사실과 다른 피고 소속 이○○ 감사의 일방적 주장을 사실인 것처럼 그대로 보도하였다고 주장하면서 반론보도청구를 하였다.

다. 같은 법원은 2010. 12. 20. “피고(이 사건의 원고)는 이 화해권고결정 확정 후 최초로 발행하는 ‘주간동아’에 별지 기재 반론보도문을 게재하되, 제목은 12포인트 크기의 태명조체로, 본문은 주간동아의 일반적인 본문 기사와 같은 크기 및 활자체로 게재한다”

는 내용의 화해권고결정을 하였고, 이에 대하여 쌍방이 이의를 제기하지 아니함으로써 위 결정은 확정되었다. 위 별지 기재 반론보도문은 아래와 같다.

제목 : 반론보도문

본문 : 본지 737호(2001. 5. 25. 자) 『횡령 지적했다고 집단 린치, 의협은 원초적인 부실』이란 제목의 보도에 대하여 대한의사협회는 아래와 같이 반론하여 왔습니다.

1. 의협 중앙윤리위원회는 이○○ 감사로부터 직접 회의록 제출 요구를 받고 이를 거부한 사실이 없으나, 이○○ 감사는 이를 이유로 회의록을 봉인하였고, 이에 윤리위는 이○○ 감사를 징계하였다.

2. “장○○ 전 회장에 대한 불신임안이 대의원 총회에서 통과되지 못한 것은 당시 서울시 의사회 회장인 현 경○○ 의협 회장 측에서 반대하였기 때문”이라는 주장은 이○○ 감사의 추측에 불과하다.

3. 이○○ 감사가 ‘의료와 사회포럼’ 자문위원장이라고 주장한 장○○ 씨는 의협의 전임회장이 아닌 공주교대 교수로 동명이인인 별개의 인물이다. [끝]

라. 피고는 위 화해권고결정의 확정 이후인 2011. 1. 13. “의협, 주간동아사 반론보도청구 소송 법원의 화해권고결정으로 일단락”이라는 제목하에 아래와 같은 내용의 보도자료를 작성해 언론사에 배포하였다.

## 아 래

대한의사협회(회장 경○○)가 주간동아사를 상대로 제기한 반론보도 청구 소송에 대해 법원이 내린 화해권고결정(2010가합83910)이 지난 1월 8일 확정됐다. 법원은 이번 화해권고결정에서 주간동아사에게 의협이 요청한 반론보도문을 주간동아 지면에 게재토록 했다.

주간동아사는 지난 2010년 5월 25일자 “횡령했다고 집단 린치, 의협은 원초적인 부실”이라는 제목의 기사에서 일부 회원(이○○ 감사)의 일방적인 주장만

을 인용하는 등 사실과 다른 내용을 기사화해 문제된 바 있다. 이에 의협은 동 기사 내용이 협회와 의사회원들에 대한 이미지 및 신뢰도 실추에 영향을 미쳤다고 판단해 반론보도 청구의 소를 제기했다.

이에 대해, 2010년 12월 20일 서울중앙지방법원 제 25민사부는 “주간동아사는 기사에서 원고 협회나 중앙윤리위원회 측의 확인을 전혀 하지 않은 채 사실과는 다른 이원보 감사의 일방적 주장을 사실인 것처럼 그대로 보도하였다”고 판시하며, 의협에서 요청한 반론보도를 주간동아에 게재하는 것을 내용으로 하는 화해권고결정을 내린 바 있다. 이에 주간동아사 측이 별도의 이의를 제기하지 않음에 따라 2011년 1월 8일 의협과 주간동아사 간의 화해권고결정이 확정됐다.

이번 법원의 화해권고결정에 따라 주간동아에 실리게 될 의협의 반론보도에는 의협 중앙윤리위원회가 이○○ 감사의 회의록 제출 요구에 대해 거부한 일이 없다는 사실과 이○○ 의 감사 징계 이유, 그리고 이○○ 감사의 인터뷰 내용 중 ‘장○○ 전 회장 불신임안이 통과되지 못한 이유가 경○○ 회장이 반대했기 때문’ 및 ‘장 전 회장이 의료와 사회포럼 자문위원이었다’ 등의 언급이 사실과 다름을 규명하는 내용이 포함돼 있다.

대한의사협회 문○○ 대변인은 법원의 이 같은 결정에 대해 “잘못된 언론의 보도로 실추된 협회의 이미지가 반론보도로 완전히 회복되기는 어렵다고 생각한다. 하지만, 법의 판단 아래 최소한 국민들 앞에 진실을 밝힐 기회를 얻게 되었다”라고 이번 화해권고결정의 의미를 설명하였다. 또한, “향후에도 협회에 대한 근거 없는 비방이나 명예 훼손·모욕에 대해서는 단호히 대처해 나갈 것임을 분명히 한다”라고 밝혔다.

법원의 화해권고결정이 확정됨에 따라, 주간동아사는 판결문을 송달받은 후 최초로 발행되는 주간동아의 커버스토리 바로 앞 지면에 상기 반론보도문을 게재해야 한다.

마. 매일경제, 메디컬투데이, 매경헬스, 데일리메디

등의 언론사는 2011. 1. 14.자로 피고가 배포한 위 보도자료를 거의 인용하는 내용의 기사를 게재하였다.

바. 위 보도자료에 근거한 각 언론사의 기사가 게재된 이후인 2011. 1. 20. 위 주간동아의 기사를 작성한 바 있던 원고 소속 업○○ 기자는 피고 측에 ‘화해권고 결정은 해당 기사의 허위 여부 등을 전제로 하지 않고 피고 측의 반론권을 보장하는 차원에서 이루어진 것이므로, 그러한 취지에 어긋나는 위 보도자료에 대해 정정해줄 것’을 요구하는 취지의 이메일을 송부하였다.

사. 이에 피고는 2011. 2. 7. 당초의 보도자료 중 위 밑줄 친 부분만을 아래와 같은 내용으로 변경하는 정정문을 작성하였다(다만 이를 적극적으로 피고 측의 소식지나 인터넷 등에 게시하거나 당초 보도자료를 받아 기사를 게재하였던 언론사 등에 정정 사실을 알리거나 한 자료는 없다).

## 아 래

이번 소송을 제기하면서 의협은 ‘주간동아사는 기사에서 원고 협회나 중앙윤리위원회 측의 확인을 전혀 하지 않은 채, 사실과는 다른 이○○ 감사의 일방적 주장을 사실인 것처럼 그대로 보도하였는바, 이에 반론보도문을 구한다’고 청구원인을 밝혔으며, 이에 대해 2010년 12월 20일 서울중앙지방법원 제25민사부는 반론보도를 주간동아에 게재하는 것을 내용으로 하는 화해권고결정을 내린 바 있다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증, 갑 제3호증의 1 내지 3, 을 제6호증의 1 내지 3의 각 기재, 변론 전체의 취지

## 2. 판단

가. 우선 보도자료의 작성 및 언론사에의 보도자료 배포가 허위사실 적시에 의한 명예훼손이 되려면, 적시된 사실이 그 대상으로 되는 특정인의 사회적 평가

를 저하시키는 것으로서 허위이어야 할 것인바, 그 허위 여부를 판단함에 있어서는 보도자료의 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 경우에는 세부에 있어서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있다고 하더라도 이를 허위의 사실이라고 볼 수는 없고, 전체적인 취지와와의 연관 아래에서 배포된 보도자료의 객관적 내용, 사용된 어휘의 통상적인 의미, 문구의 연결방법 등을 종합적으로 고려하여 언론사에게 주는 전체적인 인상도 그 판단 기준으로 삼아야 할 것이다.

그리고 반론보도청구권은 사실적 주장에 관한 언론 보도 등으로 인하여 피해를 입은 개인에게 신속·적절한 방어수단이 주어져야 한다는 취지에서 도입된 것으로, 원 보도를 진실에 부합되게 시정 보도해 줄 것을 요구하는 권리가 아니라 원 보도에 대하여 피해를 입었다고 주장하는 자가 주장하는 반박내용을 보도해 줄 것을 요구하는 권리에 불과한 것이다.

나. 살피건대, 위 인정사실을 앞서 본 법리에 비추어 보면, 피고는 선행하는 반론보도청구가 원고의 허위 보도나 원고의 잘못을 전제로 하는 것이 아님을 알고서도(이를 전제로 피고도 정정보도청구가 아닌 반론보도청구의 소를 택하여 제기하였다) 위 보도자료 중 법원의 판시를 인용한 위 밑줄 친 부분 즉 『이에 대해, 2010년 12월 20일 서울중앙지방법원 제25민사부는 “주간동아사는 기사에서 원고 협회나 중앙윤리위원회 측의 확인을 전혀 하지 않은 채 사실과는 다른 이○○ 감사의 일방적 주장을 사실인 것처럼 그대로 보도하였다”고 판시하며, 의협에서 요청한 반론보도를 주간동아에 게재하는 것을 내용으로 하는 화해권고결정을 내린 바 있다』라는 표현 및 당초 반론보도청구 소송의 제기 경위, 대변인의 인터뷰 인용 부분 등을 통하여, 전체적인 맥락에서 법원이 위 화해권고결정을 통하여 원고가 해당 주간동아 기사를 작성함에 있어 충실한 탐사 내지 확인 취재를 하지 않은 채로 허위의 기사를 작성하였다는 뉘앙스(그로 인하여 피고로서는 허위사실의 유포에 의한 명예훼손이라는 억울한 피해

를 입었다는 반대 논리)를 전하려는 의도하에 위 보도 자료를 작성, 배포한 것으로 봄이 상당하고, 이는 사회적 상당성을 결한 불법행위로 평가할 수 있다.

위와 같은 피고의 불법행위로 말미암아 언론기관인 원고의 사회적 신용 내지 평가의 저하라는 손해가 야기되었음은 경험칙상 넉넉히 인정되고, 원고의 위와 같은 손해에 대하여 피고는 이를 금전적으로나마 위자할 의무가 있다고 할 것인데, 변론 전체에 나타난 이 사건의 발생 경위, 원고와 피고의 사회적 지위 및 관계, 피고가 원고의 손해회복을 위하여 노력한 정도(앞서 본 피고의 정정 보도자료도 그 전체적인 취지로 보아 당초의 보도자료와 그 의미를 달리한다고 보기는 어려운 것으로 보인다) 등 여러 사정을 두루 감안하면 위자료는 2,000만 원으로 정함이 상당하다.

따라서 피고는 특별한 사정이 없는 한 원고에게 2,000만 원과 이에 대하여 위 불법행위일 이후로서 원고가 구하는 2011. 1. 15.부터 피고가 그 이행의무의 준부 및 범위에 관하여 항쟁함이 상당한 이 판결 선고일인 2012. 2. 22.까지는 민법에 정한 연 5%, 그 다음 날부터 갚는 날까지는 소송촉진 등에 관한 특례법에 정한 연 20%의 각 비율로 정한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

다. 이에 대하여 피고는, 위 보도자료 중 법원의 판시 인용 부분 등은 소송절차에 관한 전문지식의 부족으로 인한 문장표현의 오류이지 의도적인 허위사실의 공표 행위에 해당하지 않거나 위와 같은 표현상의 오류를 문제삼아 구하는 원고의 이 사건 청구는 권리남용에 해당한다고 주장한다.

살피건대, 앞서 본 바와 같이 위 보도자료의 전체적인 취지는 원보도인 해당 주간동아 기사가 원고의 잘못에 기인한 허위기사임을 강조하기 위한 의도로 보이지 단순히 피고의 소송절차에 관한 전문지식의 부족에 기인한 오류라고 볼 수는 없다고 보이고, 원고의 이 사건 청구가 주관적으로 피고에게 고통을 주고 손해를 입히려는데 있을 뿐 이를 행사하는 원고에게 아

무런 이익이 없고 객관적으로 사회질서에 반한다고 볼 수도 없으므로 권리남용에 해당한다고 볼 수도 없다. 피고의 위주장은 이유 없다.

### 3. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 위 인정범위 내에서 이유 있어 인용하고 나머지 청구는 이유 없어 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 노호성

## 외국언론관계판결

편집자 주 - 인격권을 보호하기 위해 필요한 경우 사건관계인의 이름·주소 등을 익명처리하고, 필요한 범위 내에서 판결 원문의 일부를 수정 또는 삭제하였습니다.

### [일본판례]

**생사여부가 확인되지 않은 북한 납치 여성을 두고 '사망한 것으로 알고 있다'고 발언한 것은 인격적 이익을 침해한 것이다.**

〈판결요지〉

가. 정치평론가이며 취재업무를 담당하는 피고가 일본 정부가 인정한 북한 납치피해자인 C씨에 대해 실명을 거명한 직후 「외무성도 생존하고 있지 않다는 것을 알고 있다」고 구체적으로 단정하고 있어 외무성이 C씨의 사망을 인식하고 있다는 사실을 적시한 것이라고 봄이 상당하다.

나. 피고가 정제되고 있는 對북한 외교자세에 대해 비판하려는데 의도가 있었고 피고로서는 본건 발언으로 원고 등에게 상처를 줄 뜻은 없었으며 정치적 언론으로서 고도의 보호가치를 가지는 것이기는 하나, 표현자체는 외무성이 C씨가 사망한 것으로 인식하고 있는 사실을 적시하는 것으로 그 적시사실에 대해 합리적 근거를 갖는 발언이라고 할 수는 없다.

다. 이로 인해 원고들은 자식의 생존을 기원하는 마음에 상처를 입었고, 외무성에 대한 신뢰를 잃었을 뿐 아니라 외무성에 확인하는 등의 부담까지 강요되어 해당 발언에 의해 원고들이 입은 정신적 고통은 사회 통념상의 수인한도를 넘어섰다고 하지 않을 수 없다.

따라서 피고의 해당 발언에 의해 부모로서 납치피해자인 C씨의 생존을 기원해온 원고들의 심정과 명예감정 등의 인격적 이익을 위법하게 침해했음이 인정되며, 피고의 본건 발언은 불법행위를 구성한다고 할 수 있다.

사 건 : 고베(神戸)지법2010(7)

2189호 위자료청구

원 고 : A<sub>1</sub> 외 1명

피 고 : B

판결선고 : 2011. 11. 4.

판결내용 : 일부인용, 일부기각 (항소)

### 주 문

1. 피고는 원고A<sub>1</sub>에게 50만 엔을 지불하라.
2. 피고는 원고A<sub>2</sub>에게 50만 엔을 지불하라.
3. 원고들의 나머지 청구는 모두 기각한다.
4. 소송비용은 10등분하여 그 9를 원고의 부담으로, 나머지를 피고의 부담으로 한다.

### 사 실 및 이 유

### 제1 청구

1. 피고는 원고A<sub>1</sub>에게 500만 엔을 지불하라.
2. 피고는 원고A<sub>2</sub>에게 500만 엔을 지불하라.
3. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.

## 제2 사안의 개요

본건은 정치평론가이며 취재업무에 종사하는 피고가 그가 출연한 TV프로그램에서 원고들의 딸이며 일본정부가 납치피해자로 인정한 C씨에 관하여 「외무성도 생존하고 있지 않다는 것은 알고 있다」는 등으로 발언(이하 「본건 발언」으로 한다)한데 대해, 원고들이, 진실은 외무성은 현재도 C씨가 생존하고 있다는 입장임에도 불구하고, 외무성은 C씨가 사망했다는 사실을 알고 있으며, 피고가 그러한 사실을 외무성 간부로부터 들었다고 거짓말을 한 점에 위법성이 있고, C씨의 생존을 바라는 원고들의 명예감정을 침해했다는 이유로 피고에 대해 민법 709조에 근거하여 각각 500만 엔의 위자료를 청구한 사안이다.

### 1. 전제가 되는 사실 (증거 등을 게시한 사실 이외에는 당사자 간에 다툼이 없다)

(1) 원고들은 1956년에 결혼했으며, C씨는 원고들의 3녀로 1960년 1월에 출생했다. 피고는 정치평론가로, 취재업무에 종사하는 저널리스트이며 TV 정치 토론 프로그램의 사회 등을 업으로 하고 있다.

(2) C씨는 대학졸업 후 1982년 영국 런던에 유학 중 1983년 7월경 런던 또는 덴마크의 코펜하겐에서 북한 공작원에 의해 납치되어 행방불명되었다.

(3) 일본정부는 2008년 11월까지 북한당국에 의해 납치된 피해자 등의 지원에 관한 법률(2004년 1월 1일 시행, 이하 「지원법」으로 한다)에 근거하여 C씨를 동법에서 말하는 피해자로 인정했다.

(4) 북한 측은 일본정부에 대해 「C씨는 가스사고로 사망했다」고 전했으나 일본정부는 C씨가 생존하고 있다는 전제 하에 C씨의 귀국을 위한 접촉이나 활동을 하고 있다.

### (5) 피고의 발언내용

피고는 2010년 4월 25일 오전 3시 15분 경 피고사회를 맡고 있는 텔레비아사히(朝日) 계열의 정치 토론 프로그램인 「새벽까지 생텔레비! (朝まで生テレビ!)」(이하 「본건 프로」로 한다)에서 「격론! 일본의 안정보장과 외교」라는 타이틀로 일본의 외교방침 등을 테마로 토론 중 다음과 같은 발언을 했다.

피고 : 「내가 이런 말 하는 것 그만두려고 생각하고 있었으나 굳이 말한다면, 방금 전에 말한 D<sub>1</sub>대통령이 테러지원국 지정을 해제했다는 것 말이에요. 그래서 나는 이 때 외무성의 넘버2인가 넘버3에게 이건 일본의 납치문제와..., 그렇게 테러지원국 지정을 해제한다는 건 일본에 대한 배신이 아니냐고 말했어요. 그러니까 그 이름을 밝히면 좋지 않을 것 같아 이름은 말하지 않겠지만, 실은 그렇지 않다고. 미국은 일본에 지쳤다고 말이에요. 지쳤다는 것이 무슨 뜻이냐고 했더니, 2007년 1월 베를린에서 D<sub>2</sub>와 E<sub>1</sub>이 만나서, 여기에서 미국은 압력에서 대화로 변화한 거예요. 그리고 ‘아모이’의 은행 이야기도 있고」

### 2. 쟁점

- (1) 본건 발언에 의한 불법행위의 성립여부
- (2) 원고들의 손해 유무 및 그 정도

### 3. 쟁점에 대한 당사자의 주장

(1) 쟁점 (1) (본건 발언에 의한 불법행위의 성립여부)에 관하여

가. 본건 발언의 성질

#### 【원고들의 주장】

(가) 본건 발언의 의미

「甲도……알고 있다」는 어법은, 그 발언자의 의견이나 추측을 말한 것이 아니라 「甲이 일정한 사실을 인식하고 있다」는 사실을 발언자가 말한 것이 명백하다. 따라서 본건 발언을 듣는 사람은 「외무성이 C씨 등의 사망을 알고 있다」고 받아들이는 것은 오히려 당연하다.

## (나) 발언의 경위

a. 직전의 발언내용이 외무성 간부의 인터뷰 내용이었다는 사실

본건 발언은 외무성 간부로부터 얻은 정보의 개진에 이어 이루어진 것이며, 시청자로서는 본건 발언도 그 외무성 간부가 말한 것으로 받아들이는 것이 보통이다.

b. 인터뷰 내용이 「외무성 간부로부터 입수한 비밀 정보」라는 인상을 주는 것이라는 사실

직전의 발언은 비밀정보를 입수한 것 같은 어조로, 미국이 북한에 대한 테러지원국 지정 해제를 할 때까지 1년간 유예를 주었다고 하는, 당시로서는 일반에게 알려져 있지 않은 정보를 이야기한 후에, 본건 발언이 있었으며 발언의 경위는 C씨를 포함한 납치피해자의 안부에 관한 정보에 대해서도, 외무성이 일반에게 공개하지 않고 있는 정보를 보유하고 있으며, 피고가 그것을 알아냈다는 인상을 주는 것이었다.

c. 피고의 지위 및 활동이 본건 발언내용의 신용성을 담보하는 것이라는 사실.

피고는 본건 프로 등 TV 토론 프로그램의 사회, 출연을 해왔으며, 정치언론에 관해 각 주간지에도 적극적으로 기고하고 다수의 정치언론에 관한 저작을 출판하는 등 정치평론가로서 일반에게 널리 알려져 있다.

더하여 피고는 2005년 8월 및 2008년 10월 두 번에 걸쳐 북한을 방문, 북한의 고위층을 단독 취재했으며, 그 모습이 TV에 방영되었다. 또한 피고는 2008년 11월엔 외무성 간부 및 F<sub>3</sub>수상(당시)을 단독으로 만나 질문을 했으며, 이 사실도 본건 발언 직후에 알리고 있다.

이러한 사실들로 미루어 피고는 유력한 정치, 외교 관계자와의 사이에 독자적인 파이프라인을 갖고 있는 것으로, 원고들을 포함한 시청자들은 인식하고 있다고 할 수 있다.

d. 그렇다면 본건 발언도 단순히 피고가 추측하여 이야기했다고 생각할만한 사정이 없으며, 발언의 뜻과 같이 외무성 간부로부터 들었다는 사실을 적시하는 것이라고 할 수 있다.

## (다) 발언의 태도

본건 발언은 언어 자체가 단정적이며, 또한 자신감을 느끼게하는 강한 어투와 몸짓으로 행하여졌다. 이러한 발언 양태로 보더라도 피고가 추측만으로 이야기를 했다고 생각될 만한 사정은 없다.

## (라) 발언에 대한 피고 자신의 인식

피고 자신도 본건 발언이 판단은 아니며, 외무성이 말한 사실을 밝힌 것이라고, 마스크에 대한 설명에서나 본건 소송에서의 피고 신문에서 반복해서 진술하고 있으며, 피고는 추측을 이야기한 것이 아닌 것으로 인식하고 있었다.

## (마) 제3자가 받은 인상

실제로 제3자도 본건 발언이 단순한 피고의 추측을 밝힌 것이 아닌 것으로 받아들이고 있다.

a. F<sub>4</sub>외무장관 및 F<sub>5</sub>외무장관(모두 당시)은 모두 본건 발언이 잘못되었다는 인식을 갖고 있다고 코멘트하고 있으며, 이 코멘트는 피고의 추측이 아니라 「외무성이 알고 있다」는 사실의 적시가 있었다고 받아들여졌기 때문에 외무장관으로서 그러한 사실을 부정하기 위해 행하여진 것이다.

b. 방송윤리·프로그램향상기구(BPO)의 방송과 인권 등 권리에 관한 위원회(방송인권위원회)에서도, 본건 발언을 사실에 관한 발언으로 받아들여 「방송국은 프로그램 종료 후 B씨로부터의 사실청취나 방송국으로서의 독자적인 취재로 상기와 같은 사실이 확인되지 않았다」고 인정했다.

c. 산케이신문 기자(H교수)는 이번 발언에 대해 「飛ばし(도바시·사실 확인을 하지 않은 보도)라고 밖에 할 수 없는 것」이라고 지적하고 있다. 이 지적은 본건 발언이 「(C씨의 사망을) 외무성이 알고 있다」는 사실을 나타내는 것이라고 받아들인 논평이다. 그렇다면 원고들을 포함한 시청자로서도, 외무성 간부로부터 전해들은 사실이 있었다고 받아들이는 것이 당연하다.

## (바) 원고들이 받은 인상

a. 원고A<sub>1</sub>

원고A<sub>1</sub>은 본건 프로를 시청했으며, 본건 발언을 직

접 들었다. 그리고 본건 발언을 들은 원고A<sub>1</sub>은 실제로, 피고가 굴지의 정치평론가라는 사실, TV라는 공적인 장소에서 알게 되었다는 사실에서 피고의 발언과 같이 외무성 간부가 진실 그대로 말한 것이라고 받아들여지게 되었다.

b. 원고A<sub>2</sub>

원고A<sub>2</sub>는 본건 발언이 TV에서 방영된 직후에 원고A<sub>1</sub>으로부터 본건 발언을 들었다. 원고A<sub>2</sub>도 똑같이 피고가 고명한 정치평론가라는 사실에서 본건 발언 그대로, 다시 말하면 동인의 딸인 C씨는 이미 생존하고 있지 않으며, 또한 외무성도 생존하고 있지 않다는 사실을 알고 있었다고 생각하게 되었다.

(사) 이상을 종합하면, 본건발언은 외무성 간부로부터 그와같이 들었다는 사실의 적시라는 것이 명백하다.

【피고의 주장】

(가) 본건 발언은 견해 · 의견의 표명이라는 사실

본건 발언은 「외무성이 납치피해자 문제에 대해 어떠한 방침과 자세로 교섭해야 할 것인가」라는 외교방침의 문제와 관련한 일본의 안전보장과 외교를 테마로 한 정치 토론 프로그램에서 사망의 가능성이 높은 피해자에 관해, 사실이 밝혀지는 것을 두려워하여 본격적인 교섭을 하지 못하는 상황은 바람직스럽지 않다는 외교정책에 관한 견해를 밝히는 것이었다.

본건 발언은 피고가 납치문제를 둘러싼 북한 정부와 일본 정부 간의 교섭경과, 북한 당국자 및 일본 정부 당국자에 대한 독자적인 취재에 대하여 장기간에 걸친 피고의 저널리스트로서의 지식, 경험을 근거로 표명한 피고의 견해와 의견이며, 본건 발언 내용을 외무성 간부로부터 직접 전해들은 것이 아니다.

(나) 「외무성은 알고 있다」고 한 발언의 취지

a. 「외무성은 알고 있다」는 본건 발언은 「외무성이 그 간부가(북한의 입장이나 북한과의 교섭경위 등을 분석한 결과로써) C씨가 사망했다고 이해 · 인식하고 있다」는 것을 의미하며, 일반 시청자가 본건 발언을 「외무성이나 그 간부는 C씨가 사망했다는 것을 사실로 알고 있다」고 받아들이는 것은 있을 수 없다.

b. 일반 시청자가 본건 발언 내용을 「외무성 간부로부터 전해들은 것」이라고 받아들일 리도 없다. 또한 가령 그렇게 받아들였다고 하더라도 본건 발언은 피고가 스스로 취재할 때 입수한 외무성 간부의 발언 등에 근거하고 있으므로 허위를 만들어낸 것은 아니다.

(다) 본건 발언의 논평으로서의 성격

a. 본건 발언은 문맥상 일본 정부의 對북한 외교가 정체되고 있는 현 상황과 그 이유로서 납치피해자의 안부에 관한 외무성의 본심에 대해 피고의 이해와 견해를 피력하는 한편 그러한 사망사실이 밝혀질 가능성을 두려워하여 실질적인 교섭을 할 수 없었던 일본 정부의 외교방침을 비판하고, 전략을 갖고 對북한 외교에 임해야 한다는 것을 발언한 것이라고 할 수 있다.

b. 외무성 간부들이 납치피해자의 안부에 대해 본심에서 어떠한 인식을 갖고 있느냐는 문제는 그 자체가 정치적 토론의 대상이 되는 평가적인 사항이다.

c. 피고는 외무성이 본심으로 사망의 개연성이 높다고 인식하고 있는 사실, 피고가 취재를 한 외무성 간부들의 발언에 그러한 취지가 본심으로 사실상 포함되어 있다는 데 대해서는 충분한 근거와 확신을 갖고 있으나, 그것은 어디까지나 피고의 저널리스트로서의 판단이고 견해이다. 외무성 간부들이 사망사실을 피고에게 직접 전달한 사실이나 피고의 본건 발언과 외무성 간부들의 발언이 문자대로 동일한 내용임을 뜻하는 것은 아니다.

나. 피침해이익

【원고들의 주장】

(가) 원고들의 침해된 이익

본건 발언에 의해 원고들의 내심의 평온한 감정을 침해받지 않을 이익과 가족의 구성원으로서의 정신적 평화 · 행복감 기타 구성원 상호간의 감정이익이라고 할 수 있는 인격적 이익이 침해되었다.

이 점에 대한 판례로는 「초조, 불안한 기분을 갖게 하지 않도록 하는 이익은 내심의 평온한 감정을 침해받지 않을 이익으로서 불법행위의 보호의 대상이 된다」는 최고재판소 1992년 4월 26일의 제2소법정 판

결이 있다.

(나) 본건에서의 이익의 특수성

북한에 의한 납치피해자 가족의 감정이익에 대해서는 그 특수성을 감안하여 법률에서 명문으로 배려되고 있다. 지원법은 피해자 등의 안부에 관한 정보를 신속하게 피해자 가족에게 전달하도록 국가 및 지방공공단체에 의무화(동법 3조)시키고 있으며, 상기 이익은 행정법규에서 뿐만 아니라 사법상으로도 보호되어야 할 이익이다.

【피고의 주장】

(가) 근친자에 대한 손해의 배상을 인정한 판례에 관하여

민법 711조는 피해자 이외의 자에 대하여 위자료를 인정하고 있으나 여기에서 규정하고 있는 것은 근친자의 생명침해 경우 뿐이다.

본건 발언은 원고들에게 직접 향한 것도, 원고들과 딸인 C씨와의 가족관계에 직접적으로 개입한 것도 아니고 외무성의 본심에 관한 견해를 토론 프로그램 중의 테마에 따라 저널리스트로서 행한 발언으로 원고들의 명예를 훼손한 것이 아니라는데 대해서는 다툼이 없다.

(나) 순직자위관 합사 거부 손해배상청구사건 판결에 관하여

a. 최고재판소 1988년 6월 1일 대법정 판결에 의하면, 내심(內心)의 감정을 법적이익으로 하여 손해배상 청구 등을 할 수 있다고 한다면 피고의 표현의 자유를 방해하는 것이 됨으로 딸을 생각하는 내심의 평온한 감정이나 딸에 대한 애정의 염원을 바로 법적이익으로 인정하는데 대해서는 신중하지 않으면 안된다.

b. 납치문제를 포함한 일본의 對북한 외교를 진지하게 논하려면 일본 외무성의 현재의 자세를 논점으로 하지 않을 수 없으며, 그 논점을 둘러싼 자유로운 토론을 보장하기 위해서는 원고들의 심정에서는 받아들여질 수 없는 견해가 제시되는 것도 허용될 필요가 있다.

(다) 미나마타병 인정지연 손해배상청구사건 판결에 관하여

원고들이 원용하는 최고재판소 1992년 4월 26일 제 2소법정 판결은, 본건과는 전혀 사안이 다르다. 비교하면, 피고의 본건 발언은 원고들에게 직접 향한 것이 아닌데 비해 상기 최고재판소 사안에서는 당해 관청이 미나마타병 환자 여부에 대한 신청을 받고 당해 신청자를 직접 대상으로 심사행위를 했으며 그 행위가 직접 신청자에게 향했다는 점이 근본적으로 다르다.

다. 침해행위

【원고들의 주장】

불법행위의 요건인 권리침해 내지 위법성은 피침해 이익과 침해양태와의 상관관계에 의해 결정된다. 피고의 본건 발언은 전기 '나'의 원고들의 이익을 현저하게 침해한 것이라고 할 수 있으므로 불법행위를 구성한다.

(가) 피고는 고의적으로 원고들의 딸인 C씨와 G씨(이하「C씨 등」으로 한다.) 두 사람의 이름을 지명하면서 「생존하고 있지 않다는 것을 알고 있다」고 발언하여 충격을 받은 원고들의 이익을 강하게 침해했다.

(나) 피고는 원고들의 심정이나 특수한 상황을 충분히 이해하고 있었음에도 굳이 사실의 입증도 없이 본건 발언을 한 것은 침해의 양태 면에서 극히 악질이라고 하지 않을 수 없다.

(다) 본건 발언은 즉시성, 공공성, 신빙성이 높은 TV 프로그램에서 이루어져 그로 인한 동요와 쇼크는 헤아릴 수 없다.

(라) 본건 발언은 허위이며 사실을 믿는데 상당한 이유도 없다.

a. 피고의 발언은 허위이다.

b. 피고가 인식한 근거가 불합리하다.

c. 피고의 「외무성이 C씨의 사망을 알고 있다」는 의미내용의 발언은 그렇게 믿는데 상당한 이유가 없을 뿐 아니라 전혀 근거가 없는 피고가 제멋대로 만들어 낸 허위의 발언이라고 하지 않을 수 없다.

【피고의 주장】

(가) 본건 발언은 사실 및 취재경과 등에 의해 입증된 진실한 발언이다.

(나) 피고는 취재를 위해 두 번 평양을 방문, 고위간부들로부터 납치피해자 전원이 사망했다는 발언을 직접 들었으며 일본 측 요청에 따라 이에 대한 조사가 진행될 것으로 보이나 그 결과는 밝지 않다는 인상을 받았다.

(다) 2008년 11월 8일 피고는 4명의 외무성 간부와 면담한 자리에서 8명의 사망을 전제로 북한에 대해 사망경위 등을 설명받아야 하지 않겠느냐고 질문했다. 그러면서 피고는 8명 전원이 생존하고 있다는 전제하에 교섭하고 있다는 외무성 간부들의 반론이 있을 것으로 예측하고 있었으나, 예측과는 달리 피고와 같은 의견이라고 밝히면서 그러한 교섭은 총리의 지시가 없이는 할 수 없다고 말했다.

(라) 2009년 11월 11일 X씨는 피고와 인터뷰한 자리에서 납치문제에 대해 언급, 국민이 납득할 수 있는 형태로 테러지원국의 해제라는 것은 이제 무리일 것이라고 말했다. 「국민이 납득하는 형태」라는 것은 8명이 생존해서 귀국하는 것이며, 피고는 이 말을 듣고 8명이 생존하여 귀국하는 교섭은 무리라고 생각하고 있는 것으로 이해했다.

(마) 이상의 취재, 특히 전기(다)의 외무성 간부 및 X씨와 주고받은 말을 보면, 피고의 본건 발언은 외무성이 8명의 생사에 관해 그 명분과는 달리 내심으로는 생존하고 있지 않다고 생각하고 있다는 사실에 대해 자신의 견해와 의견을 말한 것이며, 그 발언은 객관적 사실과 취재결과에 비추어 보면 합리적 근거가 있는 것이다.

(중략)

### 제3 당법원의 판단

#### 1. 인정사실

전기 제2, 1의 전제가 되는 사실(이하 「전제사실」로 한다), <증거>에 의하면 다음과 같은 사실이 인정된다.

(1) 1998년 3월 북한에 의한 납치피해자가족연락회(이하 「가족회」로 한다)가 발족, 원고들은 처음부터 맨

버로서 발족 이후 현재까지 납치피해자 구출을 위한 서명운동과 대정부활동을 계속해왔다.

(2) 2003년 9월 제1회 일·북한정상회담에서 북한은 납치피해자에 관해 「5명 생존, 8명 사망」이라고 일본 측에 전했으며, 동년 10월 생존한 5명의 납치피해자가 일본에 귀환했다. C씨에 대한 북한 측의 설명은 가스사고로 사망했다는 것이었다.

그러나 사망했다는 8명의 사인에는 부자연사가 극단적으로 많을 뿐 아니라 이를 입증할 증거도 없었다. 부자연의 예로는, 일본에서는 수영을 못했던 피해자가 긴급출장 중에 해수욕을 하러 갔다가 심장마비로 사망한 케이스라든가 건강했던 20대 여성이 갑자기 심장마비로 사망한 케이스 등이 있었다.

유골에 대해서는 8명 중 6명의 유골이 호우로 흘러 내려 갔다면 수도 제출은 하지 않았으며, 2명에 대해서는 유골이 제출되었으나 2명 모두 감정결과 본인의 것과는 다른 DNA가 검출되었다.

또한 사망확인서는 모두가 동일한 병원에서 발행되고 찍힌 도장도 동일했으며, 북한 측도 이것들이 당시 급히 작성한 것이라는 사실을 인정하고 있다. 이러한 사실 때문에 일본 정부는 C씨를 포함하여 안부가 불명한 납치피해자는 모두 생존하고 있다는 전제하에 북한에 대한 교섭을 계속하기로 했다.

2007년 2월 일본 정부는 재차 북한에 대해 생존자의 귀국, 진상규명을 위한 재조사, 납치실행범의 인도를 강력하게 요구했다. 일본 정부는 동년 9월 납치문제 대책본부를 설치하고 납치문제는 일본의 국가주권과 국민의 생명, 안전에 연관되는 중대한 문제이며 납치문제의 해결 없이는 북한과의 국교정상화는 있을 수 없다고 규정, 모든 납치피해자의 안전 확보와 조속한 귀국을 계속 요구했다.

(3) 피고는 북한이 발표한 8명의 사인에 의문을 느껴 평양으로 가서 직접 취재를 해야겠다고 생각하게 되었고, 이후 납치문제 및 일본 정부의 對북한 외교에 대해 취재를 시작했다.

피고는 2005년 8월 첫 번째 방북에서 외무부의 E3

외무차관과 E1· 북한 국교정상화 담당 대사를 상대로 취재를 했다. E1대사는 8명 전원이 사망했다는 설명을 되풀이했으나 피고는 「당신의 답변이 거짓이 아니라는 것을 일본 국민에게 확인시키려면, 8명 중 누구를 누가 어떠한 방법으로 납치했고, 어떻게 죽음에 이르게 되었는지, 범행자 한 사람 한 사람씩 나서서 일본 측에 설명토록 하고 죽음에 이르기까지의 모든 과정을 명쾌하게 설명해야만 한다」고 요구했다.

이에 대해 동 대사는 E2총서기도 비밀공작대의 해체와 관련된 어떠한 지시도 할 수 없다고 답변했다. 이 취재는 동월 15일의 선데이프로젝트에서 취재경위와 그 내용의 일부가 방영되었다.

피고는 2008년 10월부터 11월에 걸쳐 두 번째로 북한을 방문, E3최고인민회의 상임위원회 부위원장과 E4· 북한 국교정상화 담당 대사를 취재했다. 피고는 8명 모두 사망했다고 말하는 E5대사에게 납치피해자 중 1명의 유골을 제3국인 미국에서 감정하면 어떻겠느냐고 질문을 했더니 E6대사는 「믿을 수 없다면 제 3국에서 재감정하자는 것은 원래 우리가 제안했던 것인데 일본이 반대했다」면서 「유감스러운 일이지만 8명 중에는 생존자가 없으나 그 밖에 복수의 일본인이 있다. 일본 측이 제재를 풀면 교섭에 응할 용의가 있다」고 답변했다. 이 취재도 2008년 11월 11일 선데이프로젝트에서 취재내용의 일부가 방영되었다.

(4) 2008년 11월 8일 피고는 X씨를 포함한 4명의 외무성 간부를 상대로 취재를 하는 자리에서 일본정부는 납치피해자들의 생존을 전제로 교섭을 벌이고 있으나, 북한은 끝까지 8명이 사망했다는 발언만 되풀이하고 있다는 두 번에 걸친 방북취재 결과를 전하면서 E7대사에게 요구한 것과 동일하게 「북한 측이 8명 전원의 사망을 계속 주장하려면 이를 전제로 누가 누구를 어떻게 납치하여 어떠한 경로로 사망하게 되었는지 각자의 케이스에 관해 범행당사자가 구체적으로 상세하게 설명하도록 하고 경찰력도 동원하여 신문하는 조치를 취해야 하지 않겠는가」고 말했다. 이에 대해 상기 외무성 간부들은 「우리들은 B씨와 같은 의견

이지만 총리대신이 그렇게 하라고 지시하지 않는 한 행동할 수가 없다」고 답변했다.

2009년 11월 11일 피고는 X씨를 상대로 단독취재를 하면서 8명의 납치피해자 문제를 포함한 북한문제에 대해 이야기를 했다. X씨는 테러지원국 지정 해제 문제를 이야기하면서 「노력은 해봤지만 실제로 테러지정 해제 혹은 납치문제에 관해 눈에 보이도록 그 결과에 대해 국민이 납득할 수 있는 형태로 해제된다는 것은 역시 무리인 것 같다」고 말했다.

또한 사망했다는 8명의 조사에 관해 X씨는, 북한은 더 이상 조사하지 않겠다고 까지는 말하고 있지 않다고면서 「이미 E8씨가 결단을 내린 그러한 결과에 대해 말하자면, 다시 새로운 뭔가가 없는 한 반복하기는 어려울 것이다. 나의 입장에서 솔직하게 말한다면 그러한 설명에는 납득이 가지 않는다」, 「결론만 말하고 왜 그렇게 되었는지에 대해서는 성실한 설명이 없다. 왜 그렇게 되었는지를 정직하게 말해 주었으면 좋을 텐데…」라고 말했다.

(5) 피고는 상기(4)의 두 번에 걸친 외무성 간부에 대한 취재를 통해, 외무성 간부들은 본심으로는 북한에 대해 8명의 사망을 전제로 교섭할 수 밖에 없다고 생각하고 있는 것으로 판단, 전제사실(5)와 같이 2010년 4월 25일 본건 발언을 했다. 피고의 입장에서 본건 발언의 취지는 정체되고 있는 일본의 對북한 외교에 대해 표면적으로는 8명 전원이 생존하고 있다는 것을 전제로 교섭을 하고 있으나 외무성의 본심은 8명의 사망을 전제로 교섭을 하는 수 밖에 없다고 생각되기 때문에 그 본심을 지목하여 일본의 외교자세에 대해 비판하려는 데 의미가 있었다. 피고로서는 본건 발언으로 원고 등에게 상처를 줄 뜻은 없었다.

(6) 피고의 본건 발언을 보고, 가족회와 그 지원단체인 '북한에 납치된 일본인을 구출하기 위한 전국회의회(이하 「구출회」로 한다)는 2010년 5월 11일 텔레비 아사히(朝日)와 피고에 대해 「아무런 근거도 없이 두 사람을 생존하고 있지 않은 것으로 말했다」고 항의했다.

(7) 원고들을 포함한 가족회는, 피고의 본건 발언에 관해 회합을 갖고 피고가 정보원이라고 밝힌 외무성에 확인하기로 했다. 그리고 2010년 5월 19일에 개최된 자민당납치문제대책특별위원회(이하 「특별위원회」로 한다)에서는 가족회의 F<sub>7</sub>사무국장, 구출회의 F<sub>8</sub>사무국장이 참석한 가운데 피고의 본건발언이 논의되었다. 본건발언에 관해 F<sub>9</sub>최고고문은 외무성 내에서 청문조사를 해야 한다고 했으며, 이에 대해 F<sub>10</sub>외무장관 정무관은 외무성내에서 사실관계를 조사하여 그 결과를 보고하겠다고 약속했다.

또한 당일 F<sub>4</sub>외무장관(당시)은 안부불명의 피해자는 모두 생존하고 있다는 입장을 전제로 북한과 교섭하고 있고, 그것이 일본정부의 입장이므로 피고의 본건발언은 전적으로 잘못이며 대단히 유감스럽다고 말했다.

(8) 그 후 외무성은 부내에서 청문조사를 통해 외무성 간부 3명에게 최근 피고와 만나 본건 발언과 같은 내용을 말한 일이 있는지를 질문했으나 3명 모두 피고와 만난 일이 없으니 그러한 말을 할리도 없다고 답변했다. 이러한 답변결과는 2010년 5월 27일의 특별위원회에 보고되었다. F<sub>10</sub>정무관은 정부방침과 어긋나는 발언을 하지 않도록 직원들을 지도하겠다고 하며, 외무성은 앞으로도 계속 생존을 전제로 교섭을 한다는 방침을 확인했다고 진술했다.

(9) 2010년 5월 30일의 본건 프로의 방송에서 피고는 본건 발언에 대해 해명하면서 「깔끔하고 정확하게 설명하지 못해 죄송하다. 실은 외무관료의 취재를 통해, 8명의 피해자를 전원 돌려보낸다는 것을 전제로 한 교섭에는 한계가 있다는 말을 들었는데 그것을 전하는 과정에서 오해를 가져왔는지도 모른다. 납치피해자의 구출에 전력을 다하고 있는 가족들과 관계자 여러분에게 마음의 상처를 준데 대해 진심으로 사과한다」고 말했다. 또한 텔레비아사히의 아나운서는 피고의 발언에 이어 「텔레비아사히의 입장에서도 납치피해자 여러분이 사망했다는 사실을 전혀 확인하지 않고 있다」고 말했다.

(10) 가족회와 구출회는 2010년 6월 2일 「TV에서 이루어진 것은 사죄도, 발언의 취소도 아니다」라면서 재차 항의성명을 내는 한편 동월 10일 BPO의 방송과 인권 등 권리에 관한 위원회(이하 「방송인권위원회」로 한다)에 본건 발언이 인권침해라고 주장하고, 방송국에 대해 피고의 본건 발언 철회와 사죄, 피고의 사회자 교체 재고 등 구제를 신청했다(이하 「본건 구제신청」으로 한다).

(11) 피고는 2010년 8월 8일자로 원고들에게 서신을 송부했다. 그 내용은 「나의 난폭한 발언이 A<sub>1</sub>씨, A<sub>2</sub>씨를 비롯하여 납치된 분들의 가족 여러분에게 마음의 상처를 준데 대해 심심한 사과를 드립니다」라고 사죄하는 한편 「일본정부가 북한과 교섭하지 않고 있으면서 교섭하는 것처럼 가족 여러분을 위시하여 국민들을 속이고 있다는 것에 대해서도 이의가 있다고 하지 않을 수 없는 기본입니다», 「본격적으로 정치생명을 걸고 교섭을 해야 한다고 호소하고 있는 것입니다», 「저는 가족 여러분과 함께 싸우고 있는 것입니다», 「부디 저의 진심을 이해해 주셨으면 감사하겠습니다」라고 본건 발언의 취지를 해명하는 것이었다.

(12) 2011년 3월 10일 방송인권위원회(위원장, 위원장대행 2명, 위원 6명 등 9명으로 구성)는 본건 구제신청에 대한 위원회 결정의 통지와 공표를 했다.

가. 상기 결정 중에서 동위원회는 본건 발언에 관해 다음과 같이 판단했다.

「프로그램 중에서 B씨가 생사의 확증이 없는 2명의 납치피해자에 대해 실체적 근거의 제시 없이 『생존하지 않고 있다』고 단정한 것은 가족들에게 견디기 어려운 고통이다. B씨의 발언은 가족의 심정을 깊이 상하게 하고, 강한 불쾌감을 주었다는데 대해서는 의심의 여지가 없으며 부적절했다.

그러나 B씨의 발언 전체를 보면 납치문제에 대해서 언론이 막힌 시각에 있어 그것이 납치문제의 해결을 방해하고 있다는 인식을 갖고, 그러한 상황을 타개하기 위해 굳이 비판과 고언을 올렸다는 발언의도에 비추어보면 그 발언이 가족의 심정을 깊이 해치고 강한

불쾌감을 갖게 했다고 하더라도 논평전체로서는 언론의 자유의 범위 내에 있는 것으로 허용되어야만 할 것이다.

이건 제기에 의해 자신의 입장이 부정되어 불쾌감을 갖게 되는 경우가 있었다고 하더라도 미디어 산업 내 언론의 자유는 보장되지 않으면 안된다. B씨의 발언에 관한 방송국의 책임으로는 이름을 특정한 2명의 납치피해자에 대해 근거의 제시 없이 『생존하지 않고 있다』고 단정하여 피해자 가족의 심정을 무시한 부적절한 발언에 대한 대응방식 문제에 한정된다.

방송국은 프로그램 종료 후 B씨로부터의 사정 청취나 방송국으로서의 독자적인 취재로 상기와 같은 사실이 확인되지 못한 점을 인정, 두 번에 걸쳐 사죄하고 있으므로 일단 필요한 조치를 취하고 있다고 인정된다. 그러나 문제의 심각성을 고려한다면 사죄에 관해서는 보다 신속하고 적절한 방법을 취했어야 했다. 이러한 점에서 방송윤리상의 문제가 있다고 판단, 보도에 대한 신뢰가 확보되도록 한층 노력할 것을 요구하기로 했다.

나. 상기 결정에는 「…B씨와의 관계에 있어서 B씨에 의해 이루어진 가족의 명예와 그 밖의 권리이익의 침해를 인정할 여지가 있다고 생각된다. B씨에게 있어서는 취재원을 비닉하면서 그 발언의 진실성, 상당성의 입증, 공정한 논평의 법리 적용 또는 사회적 상당성의 존재여부가 검토되는 것으로 해석된다」는 한 위원의 보충의견이 첨부되었다.

(13) 2011년 12월 22일 F외무장관(당시)은 원고A과 면담한 자리에서 본건발언은 잘못되었다는 인식을 갖고 있다고 말했다.

## 2. 쟁점 (1) (본건 발언에 의한 불법행위의 성립여부)에 관하여

### (1) 본건 발언의 성질

TV 방송 상의 어떤 표현에 있어, 그것이 사실을 적시한 것인지, 의견이나 논평의 표명인지를 구별하는데 있어서는, TV 방송 일반 시청자의 보통의 주의와

시청방식을 기준으로 증거 등을 가지고, 그 존재여부 결정이 가능한 타인에 관한 특정사항을 주장하고 있는 것이라고 해석될 수 있는지 여부를 가지고 판단함이 상당하다. 그리고 그 판단에서는, 당해 언어의 통상적인 의미뿐만 아니라 발언 전후의 문맥, 발언의 태도, 당해 프로그램의 방송내용, 발언자의 입장, 발언내용 전체에서 받는 인상 등을 종합적으로 고려하여야만 한다.

이를 본건에 관하여 검토한다. 피고의 본건 발언은, C씨에 관하여 「외무성도 생존하고 있지 않다는 것을 알고 있을 것」이라고 한 발언이며, 통상적인 언어의 의미에서 본다면 외무성은 C씨가 사망한 것으로 인식하고 있다는 의미로 해석된다. 본건 프로는 저명한 정치인, 정치평론가 등이 다수 출연하는 정치 토론 프로이며, 본건 당일의 방송내용은 「격론! 일본의 안전보장과 외교」라는 타이틀로 일본의 외교방침 등을 테마로 한 토론이었다.

본건 발언의 전후는 일본 정부의 對북한 외교의 자세에 대한 논의가 있었으며, 본건 발언 직전에는 미국이 일본에 대해 1년간의 유예기간을 주어 그 사이에 깔끔하게 납치문제의 교섭을 하도록 요구했으나, 일본 정부가 그러한 교섭을 하지 못해 미국은 지쳐서 테러지원국 지정을 해제했다는 흐름에서 「성실한 교섭한다는 것은 말이지」라고 교섭태도에 관해 언급하면서 「G씨와 C씨는 생존하고 있다는 전제로 하고 있지만 북한 측은 생존하고 있지 않다고 되풀이하고 있다. 외무성도 생존하고 있지 않다는 것을 알고 있다」고 말하고 있다.

한편 발언자인 피고는 본건 프로의 사회자의 입장에 있으며 저명한 정치평론가이며 또한 취재목적으로 두 번이나 북한에 들어가 단독으로 북한 측 고관들과 인터뷰를 하는 한편 외무성 간부들과는 對북한 외교에 관해 두 번이나 극비인터뷰를 했다. 그리고 피고는 본건 발언 전에 「나 이건 말할거야, 그렇게 생각하고 있었지만, 굳이 말한다면…」라고 자신이 취재한 특종을 이제부터 밝히겠다는 듯한 전제를 깔고 말했다. 그

후 미국의 테러지원국 지정 해제의 이유에 관한 발언은 공적으로 알려져 있지 않은 정보로 피고의 상기 외무성 간부와의 인터뷰가 그 근원으로 되어있다. 이러한 것들은 피고의 발언에 대한 신빙성을 높이는 사정이라고 하겠다. 그리고 발언에 있어 비록 토론 프로지만 본건 발언의 전후는 피고가 단독으로 발언을 계속하는 가운데 「G씨와 C씨는 생존하고 있다는 전제로 하고 있다」고 실명을 거명한 직후 「외무성도 생존하고 있지 않다는 것을 알고 있다」고 구체적으로 단정하고 있어 일반시청자에게는 외무성이 C씨 등이 생존하고 있지 않은 것으로 인식하고 있다는 인상을 주고 있다고 할 수 있다.

이상과 같은 사정을 종합적으로 고려하면, 본건 발언은 외무성의 교섭태도에 대한 피고의 의견으로 받아들여질 수 있으나 한편으로는 C씨 등을 거명하면서 「외무성도 생존하고 있지 않다는 것을 알고 있다」고 구체적, 단정적으로 발언한 것은 피고의 저널리스트로서의 경험이나 취재경력으로 볼 때 독자적인 취재로 특종을 얻어 발표할 수 있을 것이다. 이러한 전제 아래 외무성 간부에 대한 독자적인 취재의 성과로서 본건 발언에 이르게 되었는데 TV 방송 일반 시청자의 보통의 주의와 시청방식을 기준으로 할 경우 「외무성은 C씨가 사망한 것으로 인식하고 있다」고 표현한 것이므로 이는 증거 등을 가지고 그 존재여부 결정이 가능한 타인에 관한 특정사항을 주장하고 있는 것이라고 할 수 있다. 따라서 본건 발언은 외무성이 C씨의 사망을 인식하고 있다는 사실(이하 「본건 적시사실」로 한다)을 적시한 것이라고 해야 할 것이다.

#### (2) 피침해이익과 불법행위의 성립여부

본건에서 원고들의 침해된 이익이 어떤 것인지에 대해 검토하면, 일반적으로 부모가 자식의 생존을 생각하는 기분 그 자체의 속마음은 모욕행위 등의 경우를 제외하고는 즉각 보호받아야 할 이익으로 인정하기는 어렵다. 그러나 원고들은 북한에 의한 납치문제의 피해자 가족이며, 납치문제에 대해서는 지원법이라는 특별법에 의해 국가가 납치피해자의 안부확인

나 귀국을 위해 최대한의 노력을 해야 하고 안부정보를 납치피해자 가족에게 신속하게 전달하고 상담에 응하는 등의 대응과 함께 귀국한 납치피해자에게도 필요한 지원을 하도록 규정하여 납치피해자와 그 가족에 대한 특별한 법적보호를 하도록 되어있다.

또한 원고들은 다른 납치피해자 가족들과 함께 납치문제 해결을 위한 활동을 전개하고 있으며, 정부와 외무부도 납치자 문제해결과 함께 C씨를 포함한 납치피해자들의 생존을 전제로 해결을 위한 활동을 하고 있다. 따라서 원고들의 활동도 공적인 것이며 C씨의 생존을 기원하는 원고들의 마음도 피고도 포함하여 공적으로 모두 알려져 있는 사실이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 원고들의 입장은 특별한 법적보호를 받고 정부와 함께 공적인 활동을 하고 있다는 점에서 특별하다고 할 수 있으며, 부모로서 납치피해자인 C씨의 생존을 기원하는 원고들의 감정은 법적보호의 이익으로 인정할 수 있다.

다음 본건 발언에 의해 원고들의 상기 이익이 침해되어 불법행위가 되는지에 대해서는 본건 발언의 양태, 발언이 주는 인상, 적시사실의 합리적 근거의 유무, 원고들의 사회적 입장, 본건 발언에 의한 원고들의 부담정도 등을 종합적으로 고려하여 본건 발언에 의해 원고들이 입은 정신적 고통이 사회통념상의 수인한도를 넘어서는 것인지의 여부에 의해 판단하는 것이 상당하다.

본건 발언이 주는 인상은 전기(1)과 같이 C씨를 지명하여 「외무성도 생존하고 있지 않다는 것을 알고 있다」고 구체적, 단정적으로 발언한 것이며 피고의 경력이나 독자취재의 경험, 전후 발언의 문맥상 특종으로서의 진실성이 있는 발언으로, 일반 시청자의 인상으로서도 외무부가 C씨 등에 대해 생존하지 않고 있는 것으로 인식하고 있다는 인상을 주고 있으며, 본건 적시사실을 표현한 것이다. 본건 적시사실에 합리적 근거가 있는지에 대해 살펴보면, 피고의 외무성 간부들에 대한 두 번에 걸친 취재에서는 전기 인정사실(4)와 같이 외무성 간부들에 대해 「C씨 등이 생존하고 있지

않다는 것을 알고 있다」든가 「외무성은 사망한 것으로 판단하고 있다」는 등 본건 적시사실을 직접 나타내는 발언은 하지 않았다는 사실이 인정된다. 또한 취재 중의 발언에서 본건 적시사실이 합리적으로 추인(推認)될 수 있는지에 대해 살펴본다. 전기 인정사실(4)에 의하면 첫 번째의 외무성 간부 4명에 대한 취재에서는 사망했다는 8명에 대해 북한 측에 구체적인 설명을 요구해야 한다는 피고의 의견에 외무성 간부들이 동의한 사실, 두 번째의 X씨에 대한 단독취재에서는 국민이 납득할 수 있는 수준의 테러지원국 지정 해제는 무리일 것이라는 사실, 북한이 한 번 결단을 내려 공표한 결과를 뒤집기는 어렵다는 사실, 북한의 설명에 대해 결론뿐만 아니라 왜 그러느냐는 것을 정직하게 말해주시기를 바란다는 사실을 외무성 간부들이 발언하고 있었음이 인정된다. 그러나 외무성 간부 4명에 대한 취재에서 사망했다는 8명에 대해 북한에 구체적인 설명을 요구해야만 한다는 피고의 의견에 외무성 간부들이 동의했다고 해서 외무성이 C씨 등을 포함한 8명 전원이 사망했다고 인식하고 있는 사실이 합리적으로 추측될 수 있는 것은 아니다. 또한 X씨에 대한 단독취재에서, X씨는 북한의 8명이 사망했다는 설명에 대해, 「솔직히 나의 입장에서 말하자면 그 설명은 납득되지 않아요」라고 발언하여 8명이 사망했다는 설명에 의문을 표명했으며, 발언전체로 보아 외무성은 C씨를 포함한 8명 전원이 사망했다고 인식하고 있는 사실이 합리적으로 추측될 수 있는 것은 아니다.

한편 원고들의 입장은 납치문제의 성질상 그 해결을 정부의 외교교섭에 맡길 수밖에 없으며 새로운 정보에 대해서도 정부나 보도기관에 의존해야만 하는 약자의 입장에 있다. 원고들은 본건 발언에 의해 딸이 사망한 것으로 알고 놀라고 동요하는 가운데 마음속으로 딸이 생존하여 돌아오기를 바라는 마음에 상처를 입었다. 뿐만 아니라 북한과 외교교섭을 하고 있는 외무성이 C씨가 사망한 것으로 인식하고 있다면, 그것은 외무성의 공식 견해에 반하는 것으로 납치문제 해결에 나서고 있는 외무성에 대한 신뢰를 잃어 이제

는 딸을 구출할 수 없을지도 모른다는 큰 절망감과 함께 정부, 정치인, 외무성을 위시하여 도대체 누구를 믿어야 되는지 모르는 절망감을 갖게 했다고 할 수 있다.

이상과 같은 사정을 종합하면, 피고가 본건 발언을 하게 된 취지(인정사실(5))는, 일본의 외교자세에 대한 비판의 의미를 갖는 발언이고 정치적 언론으로서 고도의 보호가치를 가지는 것이기는 하나, 표현자체는 외무성이 C씨가 사망한 것으로 인식하고 있는 사실을 적시하는 것으로 그 적시사실에 대해 합리적 근거를 갖는 발언이라고 할 수는 없다. 그러므로 본건 발언은 본건 적시사실과의 관계에서는 진실이 아니며, 또한 진실이라고 믿는데 상당한 이유도 없었다고 하지 않을 수 없다. 이는 피고의 본래의 취지와는 다르다고는 하나 그 오류는 중대하다고 하지 않을 수 없다. 그리고 이로 인해 원고들은 자식의 생존을 기원하는 마음에 큰 상처를 입었고, 외무성에 대한 신뢰를 잃었을 뿐만 아니라 외무성에 확인하는 등의 부담까지 강요되었으므로 본건 발언에 의해 원고들이 입은 정신적 고통은 사회통념상의 수인한도를 넘어섰다고 하지 않을 수 없다. 따라서 피고의 본건 발언에 의해 부모로서 납치 피해자인 C씨의 생존을 기원해 온 원고들의 명예감정 등의 인격적 이익을 위법하게 침해했음이 인정되며, 피고의 본건 발언은 불법행위를 구성한다고 할 수 있다.

### 3. 쟁점 (2) (원고들의 손해의 유무 및 그 정도)에 관하여

이상을 전제로 본건 발언에 의해 발생한 원고들의 손해에 대해 살펴보면, 원고들은 자식의 생존을 바라는 감정을 훼손당하고 외무성에 대한 신뢰를 잃었을 뿐만 아니라 외무성에 확인하는 등의 부담까지 강요당해 그 인격적 이익의 침해는 중대하다. 더욱이 피고의 본건 발언은 그 본래의 취지가 일본의 對북한 외교자세에 대한 비판이었으나 원고들의 인격적 이익에 대한 배려를 하지 않은 불법행위이다.

그러나 피고는 본건 발언의 다음달 본건 프로의 방송에서 발언취지에 대해 해명하면서 발언방법에서 오

해를 하게 되었는지도 모르겠다고 말하고 「납치피해자의 구출에 전력을 다하고 있는 가족들과 관계자 여러분에게 염려를 끼쳐드리고 가슴에 상처를 준 점 마음속 깊이 사과드린다」고 사죄했다. 또한 피고는 원고들에게 서신을 발송, 「저의 난폭한 발언이 A<sub>1</sub>, A<sub>2</sub>씨를 비롯하여 납치된 분들의 가족 여러분들의 심정을 상하게 한 점 마음으로부터 깊이 사과한다」고 사죄한 사실, 피고가 신문에서 「본심은 일본의 對북한 외교를 불만스럽게 생각하고 있는 원고들의 심정과 같으며, 원고들을 포함한 납치피해자의 가족분들과 공동으로 정부와 싸우고 있는 심정」이라는 취지를 고려하면, 그 정신적 고통의 위자료는 원고들 각자에게 50만 엔으로 하는 것이 상당하다.

- 출처: 『판례시보』 2136호/P.95~106
- 번역: 한동원(전 한국언론연구원장)

## [미국판례]

### 보도에 오류가 있었다 하더라도 의도된 악의를 증명하지 못하면 언론사는 면책된다.

#### (Durando v. Nutley Sun)

〈판결 요지〉

가. 명예훼손과 허위사실 유포에 관한 이 소송에서 신문사 편집장은 신문 전면에 “지역 인사”로 표현한 원고를 체포되지 않았음에도 불구하고 주식사기로 체포된 것으로 작성한 기사를 게재하는 과정에서 의도된 악의를 가지고 행동하지 않았음을 판결한다.

나. 보도에 오류가 있으나, 원고의 실명이 거론되지 않았으며, 잘못된 사실을 게재하였다는 것을 알고 난 후 편집장은 오류를 수정하려고 하였으며, 신문지면의 공간에 맞추기 위하여 마지막 세 문단을 삭제한 것은 독자를 오도하려는 것이었다고는 볼 수 없다.

다. 편집장 본인이 자신의 실수를 인정하고 있으며, 글을 게재할 당시 편집장은 정확한 사실을 기재하고 있다고 생각했고 그 글을 준비하는 과정동안 자신의 생각을 정확히 기억하지 못하고 있는 것으로 보아, 편집장이 비록 실수가 있었을지라도 사실관계를 의심하지 않았다는 것으로 판단할 수 있다.

뉴저지주 대법원

(New Jersey Supreme Court)

원고: Ronald Durando, Gustave Dotoli

피고: The Nutley Sun 등

사건번호: No. A-105 BL 2012 48520

판결선고일: 2012년 2월 28일

## 결 론

뉴저지 항소법원으로부터 항소된 사건으로 원고는 신문사인 피고를 상대로 명예훼손과 허위사실 유포를 이유로 소송을 제기하였다. 1심, 2심 모두 피고 승소 약식판결이 이뤄졌으며 원고는 대법원에 재차 항소했다. 뉴저지주 대법원은 피고 승소로 판결한 원심을 확정한다. Rabner(재판장), Albin, Long, Patterson, Weifing(한시적 참여) 판사는 이에 동의했고, Hones, LaVecchia 판사는 반대의견을 제시했다.

## 이 유

뉴저지의 관습법은 공공의 사안에 관해서는 표현에 있어 조금의 부주의한 오류가 있다 하더라도 특별한 보호를 하고 있다. 자유롭고 왕성한 언론, 자기 검열과 감당할 수 없는 소송의 두려움으로부터 자유로운 언론은 민주주의의 필수 요소이다. 우리 사법부는 공공의 사안에 관한 정보의 유통이 불가피한 사람의 실수에 의한 오류가 있을 수 밖에 없음을 인정한다. 이러한 상황 속에서는 표현과 언론의 자유라고 하는 가치가 개인의 명예라는 권리보다 더 중요하다. 기자나 편집장이 ‘의도된 악의’<sup>1)</sup>를 가지고 글을 게재하지 않았다는 가정 하에 공공의 이익과 관련한 기사에 담겨 있는 오류는 소송 대상이 아니다.

본 사건에서 지역 주간신문의 1면에 “두 명의 지역 인사”가 주식사기혐의로 체포되었다는 오보를 냈다. 두 원고는 증권거래위원회가 제출한 소송장 안에 주가조작의 혐의를 받았지만 체포된 적은 없다. 11면에 이어서 실린 기사를 읽은 독자들은 원고가 투자자를 속여 9백만 달러를 취득한 민사상의 혐의를 받고 있음을 알 수 있었다. 11면의 기사 어느 곳에서도 원고가 체포되었다는 것을 암시하는 단어나 구절은 찾을 수

없다.

원고는 신문사와 그 모회사를 대상으로 명예훼손과 허위사실 유포를 주장하며 민사소송을 제기하였다. 1심 재판부는 원고가 피고의 의도된 악의를 입증하지 못했다고 판단하여 피고 승소 약식판결을 내렸다. 항소심에서도 재판부는 1심 재판부의 판결을 유지했다.

본 재판부 역시 같은 판결을 유지한다. 비록 이 사건에서 언론은 의심의 여지없이 영성한 실수를 저질렀으나, 약식판결에 제출된 증거에 기대 판단한 결과, 그 제출된 증거들은 부주의한 편집장의 행동이 “명확하고 설득력 있게” 편집장이 오류를 지각하고 있거나, 신중하지 못하게 진실을 묵살하려고 한 행동임을 밝히는데 부족하다고 판결한다.

### I.

2005년 11월 15일, 증권거래위원회는 미 연방 코네티컷 지방법원에 Durando와 Dotoli가 여러 연방 증권거래법을 위반했다며 소송장을 제출하였다.<sup>2)</sup> 소송장은 Durando와 Dotoli가 부실한 회사를 인수해 회사명을 바꾸고 허위 회사 정보를 통해 주가를 올려 대중에게 과대평가된 주식을 팔아 거대한 이익을 남겼다고 주장한다. 이러한 ‘pump and dump’ 사기 수법을 이용하여 Durando와 Dotoli는 9백만 달러의 이익을 취했다고 주장한다. 또한 Durando와 Dotoli가 불법 내부거래를 했다고 주장하고 있으며 이를 통해 허위 기업공개내역을 작성했다고 주장한다. 증권거래위원회는 두 사람이 챙긴 이득 모두를 환수하고 두 사람을 영구적으로 모든 상장기업의 임원이 되는 것을 금지토록 할 것을 주장하였다.<sup>3)</sup>

2005년 11월 17일 North Jersey Media Group이 소유한 The Record의 기자 Lynn은 증권거래위원회의 이러한 소송에 대해 기사를 실었다. 기사의 제목은 ‘세 명의 뉴저지 남자가 9백만 달러의 주식사기혐의

1) 의도된 악의란 진실이 아님을 지각하고 있거나, 또는 진실을 신중하지 못하게 묵살하였을 경우를 말한다.

2) 피고가 약식판결 신청을 하였기 때문에, 본 법정은 사실관계를 원고에게 가장 유리한 관점으로 서술한다. G.D v. Kenney 205 N.J. 275, 304 (2011) 참조.

3) 이 부분에 대해 Durando와 Dotoli는 증권거래위원회와 협의를 마쳤다.

를 받고 있다”였다. 다음은 이 기사의 전문이다:

세 명의 뉴저지 남자가 아무런 가치가 없는 주식의 가격을 부풀려 죄 없는 투자자들에게 팔아 넘겨 9백만 달러의 이득을 챙겼다고 증권거래위원회가 밝혔다.

화요일에 코네티컷 주에서 민사소송을 제기한 증권거래위원회에 따르면, 문제의 회사는 코네티컷주 Norwalk시에 위치한 PacketPort.com이라고 하는 통신 회사이다.

증권거래위원회에 따르면, Ronald Durando(48)은 ‘Linkon’이라는 파산한 회사를 매입하여 Gustave Dotoli(70), 변호사인 Robert H. Jaffe(69)와 함께 회사명을 PacketPort.com으로 바꿨다. Durando는 CEO가 되었고 Dotoli는 재무 책임자가 되었다.

Durando는 IP Equity라고 하는 캘리포니아의 주식 전문지에 돈을 내고 PacketPort가 인터넷 전화서비스 업체의 매우 유망한 기업이라는 소식을 실었다.

이 광고로 인하여 주가가 19.5 달러로 올랐다고 증권거래위원회는 설명했다. 그리고 Durando, Dotoli, Jaffe는 이 ‘가치 없는’ 주식을 팔아 넘겨 9백만 달러의 이익을 챙겼다고 한다.

그들은 대부분의 주식을 뉴욕의 주식브로커인 Coons 3세를 통해 팔았으며, 증권거래위원회에 따르면 이 세 명은 PacketPort의 재무재표 또한 조작했다고 밝혔다.

증권거래위원회의 소송장에는 Durando, Dotoli, Jaffe, Coons와 두 명의 IP Equity 고위 인사인 Agrawal 과 Kunzog를 피고로 명시하고 있다. 이 소송장은 불법이득의 환수와 몇 가지 증권거래법 위반을 주장하고 있다.

이들의 변호사는 전화를 받지 않고 있다. 이 민사소송은 New Haven에 위치한 미 연방법원에 접수되었다.

이 기사가 증권거래위원회의 소송장의 내용을 잘못

쓰고 있다는 사실을 주장하는 사람은 없다. 소송장과 기사 어느 것도 Durando와 Dotoli가 체포되었다는 것을 암시하지 않는다. North Jersey Media Group은 The Nutley Sun이라는 주간지 역시 소유하고 있다. 이 신문은 Nutley 마을과 그 주변에 5,000명의 정기구독자를 보유하고 있다. The Nutley Sun의 편집장인 Paul Milo는 Lynn의 기사를 재판(再版)할 수 있는 허락을 받았다. 2008년 12월 5일 Milo는 The Nutley Sun의 12월 8일 특별판(정기 구독자 이외에 2,500명의 비정기구독자에게도 배포됨)을 위해 이 기사를 준비하였다. Milo는 원래 기사의 마지막 3분단을 신문 지면의 공간에 맞추기 위하여 삭제하였다. 그리고 기사 제목에 “지역 인사 주식사기로 고소당하다”라고 썼다.

그 다음날인 12월 6일 Milo는 12월 8일자 특별판 1면에 세 개의 티저를 실었다.<sup>4)</sup> 신문 전면 티저의 제목은 이러하다: “두 지역 인사가 ‘pump and dump’ 수법의 사기로 체포되다, 페이지 11.” 이 제목은 1면 톱기사의 제목보다 더 작게 프린트 되었을 뿐 아니라 1면 톱기사의 제목처럼 굵은 글씨체로 처리되지도 않았다. 또한 이 기사의 제목은 원고의 이름인 Durando와 Dotoli를 표기하지 않았다. 어찌 되었건, ‘체포되다’라고 하는 구절은 오류였다. 이러한 오류는 11면에 실린 기사에는 표기되지 않았다.

발행 다음날인 12월 9일, 원고의 변호인 The Nutley Sun지에 이메일을 보내 그의 의뢰인이 체포되지 않았음을 알렸다. 원고의 변호인은 기사 철회를 요청함과 동시에 소송을 제기할 것이라 압박했다. 같은 날 Milo는 발행인과 상의한 후 North Jersey Media Group의 사내 변호사인 Dina Sforza에게 원고의 변호인이 보낸 이메일을 전달하였다. Sforza는 철회 데드라인 하루 뒤인 12월 14일까지 Milo에게 연락하지 않았다. Sforza는 12월 15일 원고의 변호인에게 연락하여 North Jersey Media Group의 변호인인 Jennifer Borg와 이 일을 상의할 수 있을 때까지

4) ‘티저’란 신문 1면의 간단한 헤드라인으로서 사람들의 이목을 끌고 구매를 촉진시키기 위하여 쓰여지는 것이다.

고소를 미뤄줄 것을 요청하였다. 원고의 변호인은 Sforza에게 12월 19일 이후까지 고소하지 않을 것이라 말했다. 기사 정정의 최종 승인자인 Borg는 친척의 건강상태를 이유로 병원에 가 있어 12월 15일이 있는 주에는 회사에 없는 상태였다.

12월 19일 Borg는 기사 정정을 최종 승인하였으며, 신문은 12월 22일자 판에 크고 굵은 글씨체로 이를 게재하였다.<sup>5)</sup> 하지만 이 에디션은 문제의 기사를 읽었던 2,500명의 비정기구독자에게는 전달되지 않았다. 12월 16일 원고의 변호인은 이미 고소장을 제출한 상태였다.

## II.

### A.

12월 16일에 제출된 원고의 고소장은 피고 The Nutley Sun과 North Jersey Media Group의 원고에 대한 명예훼손에 관한 것이었다. 10개월 후 보충되어 제출된 고소장에는 이와 별도로 허위사실 유포, 고의적인 정신적 피해, 부주의로 인한 정신적 피해 세 가지 항목을 추가하였다. 원고는 정신적 고통에 따른 손해배상과 함께 징벌적 손해배상을 동시에 청구하였다.

1심 재판부는 이 모든 혐의에 대해서 약식판결로 피고 승소판결을 내렸다. 허위사실 유포에 관한 문제는 1심 재판부가 공공의 이익의 관한 것임은 인정하였으나 처음에는 약식판결을 거부하였다. 왜냐하면, Milo가 기사의 진실성을 의심할만한 명백한 이유가 있다고 판단하였기 때문이다. 하지만, 1심 재판부는 후에 Milo가 의도된 악의가 있었는지를 재심사한 결과 피고 승소 약식판결을 내렸다. 이러한 의도를 판단하는 가장 큰 증거는 그의 진술서였다.

### B.

Milo는 문제의 기사가 실린 거의 1년 후에 진술을 하였다. 그는 본인이 The Nutley Sun 과 The Belleville Times라는 또 다른 주간지의 편집장임을 진술했다. 이 직책에서 그는 편집과 운영에 관여하였고 10명의 직원을 관리했다. 그는 증권거래위원회가 증권/투자 산업을 규제한다는 것은 알고 있었지만 형사소송을 한다는 사실은 알지 못했다고 진술했다. 그는 민사소송과 형사소송의 차이에 대해서는 알고 있다고 진술했다. 문제의 기사를 준비하는 과정에서 Milo는 Lynn의 기사에 전적으로 의지하였다. 그는 증권거래위원회의 보도자료는 읽어보지 않았다. 당시 상황에 있어서 제대로 기억해내지는 못했지만, ‘체포되다’라는 단어를 쓰며 본인이 실수를 저질렀다는 점은 인정했다. 원고 측 변호인과의 질의에서 그는 ‘체포되다’라는 뜻의 의미와 그가 원고가 체포됨과 동시에 형사고발을 당하였다고 믿고 있었는지를 답하였다.

Q: 당신은 당신이 이 사건이 형사소송인지 아닌지 어떻게 생각했는지 기억하지 못한다고 했는데, 하지만 원고가 체포되었다고 쓴 것은 맞습니까?

A: 네

Q: 그럼 ‘체포되다’라고 썼을 때 무슨 뜻으로 사용한 것입니까?

A: 그들이 뭔가 범죄를 저질렀다는 뜻에서요.

Q: 왜 원고들이 체포되었다고 믿었습니까?

A: 글썬 그건 제가 실수를 저질렀다고 밖에는 어떻게 대답해야 할지 모르겠네요.

Q: 그럼 당신이 이 기사를 편집했을 때, 원고들이 체포되었다고 믿었습니까?

5) 티저와 같은 자리에 실린 이 정정보도의 본문은 아래와 같다:

The Nutley Sun사는 12월 8일자 A1면에 실린 “지역 인사 pump and dump 수법으로 체포되다” 헤드라인을 정정합니다. Durando와 Dotoli는 체포된 것이 아니라 연방 증권거래위원회로부터 민사소송을 제기당했습니다. The Nutley Sun사는 Durando씨와 Dotoli씨가 입을지도 모르는 손해에 대해 깊은 유감을 표합니다.

1개월 후, Milo씨는 티저에 오류를 범한 책임으로 징계를 받았다.

A: 제가 그 당시 어떻게 생각하고 있었는지 잘 기억이 안나네요.

Q: 그들이 체포되었다고 확신했습니까?

A: 제가 어떻게 생각하고 있었는지 잘 기억이 나질 않습니다.

Q: 그럼 당신이 그들이 체포되었는지 아닌지 확신이 없었던 가능성도 있다는 말인가요?

A: 네

Q: 원고가 체포되었는지 아닌지 당신이 의심을 했었을 가능성도 있습니까?

A: 네 가능하지요, 하지만 실제로 의심을 했었는지 아닌지 잘 기억이 안 납니다.

C.

1심 재판부는 허위사실 유포 혐의에 대해 피고 승소 약식판결을 내리며 원고가 의도된 악의를 가지고 행동했다고 하는 판단을 내릴 수 있는 ‘명백하고 설득력 있는’ 증거가 없다고 판결했다. 또한 원고는 Milo가 신중한 편집장의 기준에서 벗어난 행동을 했다는 것 이상의 것을 증명해야 할 것이라고 덧붙였다. 재판부는 Milo가 진술과정에서 그가 보도를 게재할 당시 체포와 관련하여 확신이 없었을 가능성이 있다는 진술 하나로는 충분치 않다고 생각했다. 따라서 재판부는 “어떤 사람이 어떤 게재 시점에서 확신이 없었을 가능성이 있다는 것 만으로는 피고가 보도의 사실성에 대해 심각한 의혹을 가지고 있었다는 ‘명백하고 설득력 있는’ 증거가 될 수 없다고 판결했다.

### III.

항소심에서 재판부는 의도된 악의를 증명할 수 있는 “명백하고 설득력 있는” 증거가 전혀 없다고 판결하며 배심원 재판을 열 수 없다고 판결했다. 재판부는 부주의하고 불행한 ‘체포되다’ 라는 용어의 부정확한 표현이 헌법이 요구하는 책임의 기준을 만족시키지 못한다고 판결했다. 항소심 재판부는 원고의 논리가 Milo 본인의 머뭇거리는 듯한 “원고가 정말 체포되었는지 확신이 없었다는 것이 가능하다”는 증언 하나에 기대고 있음을 지적하며, 그 외에 어떤 ‘무모한 진실의 목살’에 대한 증거도 없음을 지적했다.

본 법정은 항소할 수 있는 권리증(certification)을 원고의 요청대로 발부하였다.<sup>6)</sup> 또한 뉴저지 언론연합이 ‘amicus curiae’<sup>7)</sup>로서 본 재판에 참여할 수 있도록 허락하였다.

6) 원고는 고의적 정신적 피해, 부주의로 인한 정신적 피해 등은 항소하지 않았다. 만약 항소가 되었다면 이러한 고의적 또는 부주의로 발생한 정신적 피해 등은 명예 훼손과 허위사실 유포를 발생시켰다고 주장되어지는 피고의 동일한 행동(기사 제목에 오류를 냄)에서 파생된 결과이기 때문에 똑같이 ‘의도된 악의’ 기준이 적용된다.

7) amicus curiae란 소송의 직접적인 당사자는 아니지만 관련이 있을 수 있는 개인이나 단체가 어느 한쪽을 지원하는 서류나 의견서를 제출할 수 있는 것을 말한다.

## IV.

## A.

우리주의 관습법은 뉴저지주 헌법 제1조 제6항에 보장된 표현과 언론의 자유가 공적인 사실을 다룰 때에는 더 강화된 보호를 받는다는 것을 인지하고 있다.<sup>8)</sup> 우리는 이러한 자유에 의도된 악의라고 하는 판단 기준을 제공하는데, 이는 왕성하고 제한되지 않은 공공의 이익에 관한 논의가 막대한 사회적 이익이 있다고 판단하기 때문이다. 또한 명예훼손 소송을 변호해야 할지 모른다는 그 두려움 자체가 이러한 논의를 방해한다고 판단하기 때문이다. 여러 케이스에서 우리 사법부는 개인이 공적인 일을 다룬 미디어를 상대로 그 미디어의 오류가 개인의 명예를 훼손했다고 하는 소송을 다루었다.

원고 역시 명예훼손 및 허위사실 유포 소송에 '의도된 악의' 라고 하는 판단 기준이 적용됨을 부정하지 않고 있다. 다만, 원고는 피고가 의도된 악의가 있었다는 '명백하고 설득력 있는' 증거를 충분히 제시하였음으로 1심의 약식판결을 유지한 2심의 판결이 잘못되었다는 것을 주장하고 있다. 판결문에 계속 나오는 '의도된 악의' 라고 하는 판결 기준은 재판이 열리면 배심원이 적용하는 기준이다. 지금 문단에 나오는 '명백하고 설득력 있는' 이라는 기준은 의도된 악의를 증명하기 위해 제출된 증거가 '명백하고 설득력' 있게 이러한 악의를 증명해야 한다는 또 다른 기준이다.

원고는 제출한 증거가 명백하고 설득력있기 때문에 약식판결이 아닌 배심원이 참석하는 재판이 되어야 한다고 주장한다.

이 논점에 대해 판결하기 위해 본 재판부는 명예훼손죄와 허위사실 유포 죄의 필요조건, 의도된 악의의 기준, 그리고 이를 판결하는 약식판결의 기준에 대해 언급한다.

## B.

공공의 이익에 관하여 보도를 한 미디어를 상대로 한 명예훼손 소송에서 승소하기 위해서는 원고는 다음 세 가지를 반드시 증명해야 한다. (1) 피고가 원고에 관한 허위이며 명예를 훼손하는 보도를 했다. (2) 그 보도가 다른 사람들에게 전달되었다. (3) 피고가 이러한 보도를 '의도된 악의' 를 가지고 하였다.

또한 원고는 피고가 대중에게 허위사실을 사용하여 원고를 묘사하였을 때 고소를 할 수 있는 권리가 있다. 허위사실 유포죄를 증명하기 위해서 원고는 다음 두 가지를 반드시 증명해야 한다. (1) 유포된 허위사실이 합리적인 제3자의 관점에서 봤을 때도 원고 본인에게 매우 모욕적이다. (2) 피고가 보도된 것의 진위여부 확인을 무모하게 묵살하였다.

허위사실 유포를 증명하기 위한 두 가지 필수조건 중 두 번째 조건은 권리장전 제1조와 우리주의 관습법안의 의도된 악의 기준과 동일한 기준이다.

다음으로 본 재판부는 표현과 관련된 손해배상 소송에서의 의도된 악의를 판단하는 기준을 언급한다.

## C.

의도된 악의의 기준은 미 연방 헌법 권리장전 제1조에 명시되어 있는 표현과 언론의 자유를 보호하기 위해 생겨났다. 미 연방대법원은 권리장전 제1조가 공무원이 공무와 관련된 일에서 발생한 언론의 오류에 관해 손해배상을 청구하지 못하게 하면서 의도된 악의란 어떠한 것이 사실이 아님을 지각하고 있거나 또는 진위 여부의 확인을 무모하게 하지 않은 것을 말한다고 판결했다. 연방대법원은 또한 이러한 의도된 악의는 '설득력 있게 명백한' 정도로 증명되어야 된다고 판결했다. 연방대법원은 이러한 판결은 공공의 이슈의 논의는 방해받지 말아야 한다는 것을 강조한 판결이다.

8) 뉴저지주는 "미 연방대법원에서 요구하는 권리장전 제1조의 보호를 공공의 이익과 관련된 발언에는 더욱 엄격하게 적용한다." Senna, 484-485 페이지 참조.

관습법에 따른 좀 더 낮은 기준을 적용하기 거부하면서, 연방대법원은 명예훼손 소송이 언론사들을 재산의 위협에 처하게 한다는 것을 인지하고 있었다.

위에 언급된 바와 같이, 우리 사법부는 언론의 자유의 보호를 연방법이 요구하는 것 이상으로 확장해 왔으며 그 과정에서 의도된 악의라는 판단 기준을 공적인 일을 다루는 언론의 보도에 관한 케이스에 한하여 적용해 왔다. 언론은 대중의 건강, 안전, 규제받는 산업, 그리고 소비자를 대상으로 한 사기 등을 다룰 때에는 좀 더 강화된 보호를 받는다. 하지만 오늘날 뉴저지에서는 언론뿐 아니라, 비언론도 공인을 상대로 하든 개인을 상대로 하든 공공의 이익과 관련한 발언은 의도된 악의라는 판단 기준의 보호를 받을 수 있다.

(중략)

## V.

피고 승소 약식판결을 무효화하기 위해서, 원고는 합리적인 배심원이 ‘명백하고 설득력 있는’ 증거를 가지고 Milo가 의도된 악의가 있었음을 판단할 수 있는 가능성이 있다는 것을 반드시 증명해야 한다. “법원이 비록 약식판결을 신청하지 않은 쪽에 가장 유리한 기준으로 증거를 분석하지만, ‘명백하고 설득력 있는’ 이라는 판단 기준은 원고에게 ‘50% 이상의 확률을 증명해야 하는 기준’ 보다 조금 더 무거운 증명 기준을 요구한다”<sup>9)</sup>

Costello 판례는 원고가 지어야 하는 무거운 입증의 책임을 나타내는 예이다. 그 판례에서 Ocean County Observer라는 신문은 아직 제출되지 않고 서명도 되지 않은 고소장을 이미 접수된 것처럼 보도하였다. 이 신문은 그 고소장의 내용이 경찰관이 수갑 찬 여성을 성희롱하였다는 내용을 담고 있다고 보도했다. 해당 경찰관은 명예훼손으로 신문사를 고소했다.

우리는 그 기사가 완벽히 정확하다고는 생각하지

않았다. 하지만 항소심에서 피고 승소 약식판결을 내렸다. 기자가 부주의하기는 했지만 의도된 악의는 없었다고 판단하였기 때문이다. 미 연방 헌법 권리장전 제1조는 이러한 오류가 무모하거나 고의적으로 발생하지 않은 이상 보호하고 있다.

Costello 판례에서도 그러하였듯이 특히 언론사를 대상으로 한 명예훼손 소송에서는 약식판결이 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 왜냐하면, 명예훼손 소송을 변호해야만 하는 비용만으로도 자유로운 언론의 활동에 방해가 될 수 있기 때문이다. 특히 높은 소송비용을 감당하기 힘든 조그만 지역 언론의 경우는 더욱 그렇다. 이러한 이유로 우리 사법부는 1심 법정들에게 언론을 상대로 한 명예훼손 케이스는 특히 더 신중히 생각한 후에 약식판결을 내려줄 것을 바라고 있다.

이제 이러한 원칙들을 이 사건의 사실관계에 적용할 것이다.

## VI.

Milo는 의심의 여지없이 “두 지역 인사가 ‘pump and dump’ 수법의 사기로 체포되다, 페이지 11.”라는 티저를 쓸 때 부주의했다. Lynn이 작성한 최초의 기사엔 체포되었다거나 형사기소 당했다는 그 어떤 단서도 없다. 하지만 약식판결 단계를 넘어 배심원 재판으로 가기 위해서는 단지 편집장이 신중하지 못한 일처리를 했다는 그 이상의 것이 필요하다. 대신 우리는 합리적인 배심원이 Milo가 실수를 인정하는 가운데서도 이 기사를 게재하는 당시 진위여부에 관하여 심각한 의심을 했었다고 판단할 수 있는 가능성이 있는지 없는지에 대해 결정하여야 한다. 그 말은 곧 Milo의 행동이 너무나도 무모하여 허위사실임을 알면서도 게재한 것과 같은 정도의 수준이 되었는지를 배심원이 판단할 수 있는가 하는 것이다. 하지만 증거들을 원고에게 가장 유리한 관점에서 해석하더라도 위의 질문에 대답은 ‘아니오’이다. 이러한 결론의 이유는 많

9) 권리장전 제1조 조항의 소송이든 관습법에 의거한 소송이든 ‘의도된 악의’ 기준을 적용하는 케이스는 약식판결의 기준 또한 동일하다. Rocci, 159페이지 참조.

이 있다.

Milo의 엉성한 일처리를 꼭 이해해야 할 필요는 없다. Lynn의 기사는 명백히 증권거래위원회의 민사소송에 관해 이야기하고 있었고 Milo 자신도 민사소송과 형사소송의 차이에 대해 알고 있다고 진술했다. Lynn의 기사는 세 명의 남자가 주가를 부풀려 투자자들에게 팔아 넘겨 9백만 달러의 이익을 취했다고 적고 있다. 기사에 따르면 이 사기는 파산상태의 회사를 사들여 투자자들에게 대한 허위광고를 통해 이루어 졌다.

만약 Milo가 증권거래위원회의 소송장을 실제로 읽었더라면 실수를 저지를 가능성은 오히려 더 올라갈 것이다. 이 소송장은 Durando와 Dotoli를 연방 주식거래법, 불법 내부자거래, 허위 기업공개내역 작성 등의 내용을 담고 있다. 뉴저지주 형법에 따르면 개인이 '남을 속여 타인의 재산을 취했을 경우' 이를 절도로 규정하고 있다. 따라서 Lynn의 기사를 읽으면 원고가 형사적 범죄를 저지른 것처럼 들릴 수 있으나, Milo의 실수는 용납되기 어렵다. Lynn의 기사에는 민사소송만이 언급되어있기 때문이다.

증거를 분석한 결과 Milo의 실수가 있을 수 없거나 불가능한 일이라고 결론짓기 힘들다. 그는 바쁜 스케줄에 쫓기고 관리해야 하는 직원이 많은 편집장이었다. 그 와중에 '고소당하다'를 '체포되다'로 잘못 전달하는 오류를 범했다.

중요한 점은 원고의 이름이 티저에 나오지 않았다는 점이다. 11면에 실린 본래의 기사를 읽은 독자들은 원고의 이름이 나오기도 전에 그들이 민사소송에 휘말렸다는 사실을 알 수 있었다. 그가 기사에 실린 오류를 알았을 때 그는 그 오류를 수정하려는 조치를 취했다.<sup>10)</sup>

Milo가 Lynn의 기사의 마지막 세 문단을 지면 크기에 맞추기 위해 삭제한 것도 큰 문제는 아니다. 물론 이 세 문단 중 하나가 이 사건이 민사소송이라는 점을 다시 한 번 강조하긴 했지만, 지워진 다른 한 문단은 원고가 여러 가지 연방 주식거래법을 어겼다는 점이 적혀

있었다. 따라서 Milo가 고의적으로 독자를 오도하려고 했다고 보이지는 않는다.

1심과 2심에서도 그러하였듯이 본 법정도 Milo가 원고의 변호인과 했던 대화 중 그가 원고들이 체포당하지 않았을 거라는 의심을 하는 것이 '가능했다'는 진술도 문제가 없다고 받아들인다. 우리가 확실히 알 수 있는 전부는 Milo가 자신의 실수를 인정했으며 그가 당시에 어떤 생각을 하고 있었는지 정확히 기억하지 못한다는 것, 그리고 기사의 정확성에 대해서는 의심이 없었다는 것뿐이다.

언론의 자유는 더욱 강화된 보호를 받으며, 제출된 증거가 의도된 악의를 '명백하고 설득력 있게' 증명하지 못한다는 점들을 고려하여, 본 법정 역시 약식판결을 확정한다.

비록 원고의 명예훼손과 허위사실 유포에 관한 소송이 기각되지만 피고는 너무 결과에 만족하지 말아야 할 것이다. 헌법과 관습법에 따라 보장된 언론의 자유는 그에 따른 자정 노력을 요구한다. 언론의 자유 보장의 가장 큰 목적은 시민들에게 진실과 정부의 일을 바로 알리는데 있다. 타인의 명예를 훼손하는 오류는 그러한 목적과 부합하지 못한다. 또한 부주의한 보도는 허위 정보의 확산을 불러일으키고 이는 자유민주주의 사회에 큰 결함이 될 수 있다.

## VII.

본 법정은 피고 승소 약식판결을 확정하고 피고의 명예훼손과 허위사실 유포 행위에 대한 소송을 기각한 항소법원의 판결을 확정한다.

### Hoens, LaVecchia 판사 반대 의견

본 법정의 과반수의 판결문은 대부분 지금 이 사건의 논점과 관련이 없는 문제의 논의로 채워져 있다. 물론, 이 논의 자체에는 본인은 동의한다. 따라서 본인은

10) Milo의 오류가 특별 한정판에서 발생했다고 하는 사실로는 그가 허위사실을 유포하려고 했다는 동기를 증명할 수 없다.

과반수가 표현하고 있는 언론과 표현의 자유라고 하는 위대한 원칙에 대하여 동의한다. 또한 과반수가 자유롭고 방해받지 않는 정보의 흐름이 때때로 인간의 실수에 의한 오류를 발생 시킬 수 있음을 인정한 부분도 본인은 동의한다.

대체로 법이 언론의 자유에 대한 존중과 개인의 명예가 훼손된 사람들의 권리에 대한 존중의 밸런스를 찾아 가는 과정으로 발전해 왔다는 과반의 설명에도 동의한다. 과반의 명예훼손에 관한 설명은 대체로 본 법정의 최근 판결문인 “명예훼손에 관한 법률은 개인이 본인의 명예가 거짓된 공격으로부터 자유로울 권리가 있다는 것에 바탕을 두고 있다”와 다르지 않다(Salanzo v. North Jersey Media Group 판결문 참조).

또한, 신문기사가 주 대상인 소송에서의 명예훼손과 관련된 법의 과반의 설명은 반론의 여지가 없다.

그러나 본인은 반대 의견을 내놓는다. 과반수의 법에 대한 해석과 사실관계에 대한 해석이 3가지 중대한 결함이 있기 때문이다. 신문 전면의 티저에 포함된 오류의 상대적 과급효과에 대해 간과하였고, 약식판결의 기준에 관해 잘못된 해석을 하였으며, 과반수 스스로가 부정하는 새로운 언론 보호기준을 제시하였기 때문이다.

## I.

과반이 신문 1면 티저의 역할을 고려하지 않았기 때문에 나는 반대한다. 티저 제목에 이름이 실리지 않았다는 이유로 과반은 신문 1면 헤드라인에 큰 글씨체로 명예가 훼손된 점에 대해서는 간과하였다.

명예를 훼손했다고 주장되어지는 글을 분석할 때 본 법정은 그 글의 전체의 문맥을 고려하여 왔다. 우리는 지금까지 뉴스의 헤드라인을 본 기사와 따로 분리하여 생각하지 않았다. 오히려 본 법정은 줄곧 헤드라인과 본 기사를 하나로 보고 분석해왔다.

결과적으로 만약 문제가 단지 기사의 헤드라인 속의 몇 마디뿐이라면 명예훼손이나 허위사실유포죄가

성립되지 않을 수도 있다. 만약 오류가 헤드라인에 있다 하더라도 기사 첫 문장에서 그 오류를 바로 잡는다면 그러한 오류는 보호되어야 할 것이다.

하지만 티저라면 이야기가 달라질 수 있다. 티저란 말 그대로 본 기사와는 분리되어있는 신문 1면의 독립된 기사이다. 오류를 바로잡아 줄 수 있는 본문기사가 바로 붙어있지 않은 것이다. 또한 이러한 티저는 보통 보다 큰 글씨체를 쓰는 것이 관례이고 이러한 표현 방식은 독자가 오류를 찾아내기 위해 본문 기사를 찾아 읽지 않도록 유도할 수도 있다.

이러한 티저의 목적은 사람들의 이목을 끌기 위한 것이다. 특히 비정기구독자들로 하여금 신문을 구매하도록 유도하는 역할을 한다. 글쓴이가 이러한 목적을 염두해 둔다면, 오류나 거짓에 대하여 더욱 더 부주의해질 위험성이 있다. 특히나 본 사건에서 문제되는 신문의 특별판과 같이 평소보다 더 많은 독자들을 타겟으로 하는 경우 개인의 명예가 입는 손실은 더욱 더 악화될 수 있다. 본 사건과 같이, 오류가 본문 기사와는 별개의 티저 헤드라인에서 발생한 경우에 본 법정은 티저와 본문 기사를 하나의 통일체로 해석하지 않아야 한다고 생각한다.

## II.

본 법정의 과반수가 원고의 피고의 의도된 악의를 입증해야 하는 무거운 책임에 너무 집중한 나머지 보통 약식판결을 내릴 때의 기준을 간과하였다. 그 결과 본 법정은 1심과 2심의 실수를 그대로 저질렀을 뿐 아니라 오히려 그 실수를 더욱 심화시켰다. 물론 명예훼손과 허위사실 유포를 증명하려면 의도된 악의를 증명해야 하는 것은 의심의 여지가 없다.

본 법정이 판결해 왔듯 비록 약식판결 신청을 하지 않은 쪽에 가장 유리한 관점에서 증거를 해석한다 하더라도 ‘명백하고 설득력 있는’ 이라고 하는 기준은 원고의 입증 책임을 조금 더 하는 것이지 보통의 약식판결 기준인 원고의 ‘50% 이상의 확률이 있음을 증명하

는' 입증 책임을 완전히 대체하는 것은 아니다.

(중략)

### III.

마지막으로, 본 법정이 인정했듯이, '의심의 여지없이 부주의' 하며, '불필요하게 개인의 명예에 손해를 끼친' 저널리즘을 포용함으로써 본 법정의 과반은 완전히 새로운 기준을 만드는데 위협할 정도로 가까이 다가섰다.

일례로 Milo는 그가 얼마나 바쁘고 정신없는 직업을 가지고 있는지 설명하였으며, 왜 '체포되다'라는 단어를 썼는지 기억이 나지 않는다고 진술하였다. 하지만 그는 '고소당하다'와 '체포되다'에는 어떤 뉴스적인 가치의 차이도 없다고 주장하였다. 또한 그는 그가 그러한 헤드라인을 작성했을 때 그가 적은 것이 진실이라는 것에 아무런 의심이 없었다고 주장했다.

증거를 분석하면서 본 법정의 과반은 이상한 방식으로 이 문제에 접근을 했다. 한마디로 만약 진술서 작성 도중에 변호인과 상의 후 본인이 그저 의심이 없었다고 진술을 하고 오류가 있는 단어가 진실된 단어와 동일한 뉴스적인 가치만 있다고 진술하면 명예훼손죄가 성립할 수 없다고 보았다. 본 법정의 과반은 Milo가 본인의 변호인과 상의하기 이전에 했던 대답이 진실이고 변호인과 상의한 후 했던 대답이 거짓일 확률을 무시하였다.

하지만 이러한 Milo의 증언이 거짓일 확률이 있다는 것을 보여주는 단서가 있다. 첫째, 그는 증언을 거듭할수록 민사상의 혐의를 받고 고소를 당하는 것과 체포되는 것의 차이점에 대해 잘 인식하고 있다는 사실을 보여주었다. 둘째, 그는 최종 진술에서 'harboring no doubt'이라는 굉장히 비구어체적이며 법률적인 표현을 사용하였는데, 이는 매우 흥미로운 현상이다. 이러한 법률적인 용어는 우리주의 관습법에 익숙한 변호인에게서 나왔다고 밖에 보이지 않는다. 셋

째, 그는 그의 첫 번째 솔직한 진술이었던 그가 기사의 정확성에 대해 의심했었을 가능성이 있다고 한 진술을 바꿔야 할 모든 동기를 가지고 있었다. 그의 직장뿐 아니라 그의 신문사의 재산이 걸려 있는 문제였기 때문이다.

원고의 약식판결을 뒤집어야 한다는 주장을 기각하면서, 오늘 본 법정의 과반은 명예훼손과 허위사실 유포의 가능성이 있는 기사를 쓴 편집장이나 기자가 그저 너무 바쁘고, 데드라인을 맞추기 위한 압박에 시달리고, 앵무새처럼 'harboring no doubt'이라는 말을 사용할 수 있도록 트레이닝을 받기만 하면 언론은 완전한 보호를 받을 수 있다는 새로운 접근을 만들어냈다. 오늘 본 법정은 원고가 배심원에게 증거 제출조차 못하도록 판결을 하면서, 이미 매우 높은 명예훼손을 당한 원고가 넘어야 수인해야 하는 임계치를 더욱 더 높여버렸다. 이는 곧 부주의하며 무신경한 언론을 양산할 것이다.

과반의 법적 해석과 사실관계 적용에 문제가 있으며, 언론의 무책임한 태도를 양산할 수 있는 우려가 있기에 본인은 반대 의견을 낸다.

■ 출처: 『Media Law Reporter』 Vol.40/  
P.1461-1473

■ 번역: 우예슬(고려대학교 정책학 석사과정)

## 외국신문평의회 사례

### [영국사례 1]

**신문사의 실수로 익명을 요청한 기고자의 실명이 공개된 것은 심각한 실수지만 신문사는 충분한 조치를 취했다.**

**신청인 : 익명의 여성**

**언론사 : Clevedon People**

**인용된 조항 : 보도윤리강령 제3조**

#### 불만내용

익명의 여성은 2001년 초, 'Clevedon People' 지에 실린 그녀의 기고문에서 의도와는 다르게 신문사의 실수로 그녀의 신분이 노출되어 보도윤리강령 제3조(사생활) 위반을 근거로 PCC에 도움을 요청했다. PCC는 보도윤리강령 제14조(기밀 정보원)를 위반하였는지 여부 또한 심의하였다. 심의 결과, 제3조 위반에 해당하나 신문사는 문제를 해결하기 위한 충분한 조치를 취했으며, 강령 제14조를 위반하는 사안은 없었다고 판단했다.

여성은 신문사에 이메일로 지역 목재의 미래에 대해 논하는 기고문을 보냈다. 그녀는 기고문을 신문사에 전달할 때 필수적으로 기재해야 하는 이름과 주소를 기입했으나, 이름과 연락 정보 등 세부 사항은 공개하지 않을 것을 요청했다. 그러나 기고문에 삽입된 사진에서 그녀의 발언을 인용하는 설명을 달면서 그녀의 이름은 신문사의 실수로 명시되었다. 신청인의 주장에 따르면, 그녀의 시골 사회에서 해당글의 내용에 관한 문제는 민감하며 신문사가 그녀를 기고문의 저자로 명시함에 따라 그녀와 그녀의 가족 등에게 심각한 문제를 야기했다.

신문사는 그녀의 이름이 명시된 것은 제작 과정에서 실수였다고 설명하며, 그녀에게 즉각적인 화답으로 사과를 전했다. 또한 공식적으로 PCC의 절차에 따르기로 했다. 요청에 따라 기고문을 어떠한 형태로든 다시 인쇄하지 않는 것에 확실히 동의했다.

피해 여성은 그녀가 불만을 제기했을 당시 신문사의 초기 대응이 늦어졌다는 점과 그녀의 불만을 해결하는 방식이 직업윤리 정신과 맞지 않다고 생각했다. 그녀는 또한 그녀가 PCC에 문제를 제기하자마자 신문사가 즉각적으로 사과를 전한 결정에 불쾌함을 표했다.

#### 결정

충분한 교정 조치가 취해졌다.

#### 평결

출판은 목적으로 기고했고 공공을 대상으로 자신의 의견을 피력했지만 작성자가 자신이 기고자임을 밝히고 싶지 않다는 의사를 전달했고 이를 신문사도 인지하고 있었음은 분명하다. 작성자의 이름이 명시된 것은 의도치 않은 실수로 인한 것이었고, 이것이 곤경을 야기했음도 분명하다. PCC의 시각에서 볼 때, 기고자의 이름이 들어가지 않도록 신문사는 각별한 노력을 기울여야 마땅하다. 이러한 특별한 상황을 고려할 때, 그녀의 이름이 출판물에 기재되었다는 것은 그녀의 사생활을 존중하고자 하는 노력이 실패했음을 보여준다. 이것은 강령 제3조를 위반하는 것이다.

그러나 신문사는 가능한 한 최대한의 노력을 기울이며 사태를 해결하고자 다양한 수단을 동원했다. 기록 보관소에서 삭제했고, 재발행을 위한 노력을 기울였으며 기고자에게 정식으로 사과했다. PCC는 제3조

위반은 유감스럽지만 신문사가 이에 대한 충분한 조치를 취했다고 판단했다.

강령 위반에 대한 사건의 본질을 볼 때, PCC는 신문사가 강령 제14조의 기밀 정보원 보호에 실패했는지도 고려하고자 했다. PCC는 과거 출판물과 관련하여 유사한 고충을 전담한 적이 있는데, 기고자의 동의 없이 그의 이름을 기고문에 명시한 사례였다[익명의 남성 vs 옥스퍼드메일, 2010].

PCC는 두 사례에는 차이점이 있다고 판단했다. 현 사례에서 기고자는 기밀 정보원 혹은 ‘내부 고발자’로 분류될 수 없다. 그녀는 단순히 공공에 공개되는데 있어 그녀의 익명을 보호해줄 것을 요청한 것에 가깝다. 그녀의 기고문 속 견해 그 자체에는 개인적이거나 기밀적인 내용이 전혀 없다. 또한 이 사례에서 당사자들 간의 기밀 유지 동의 혹은 그와 유사한 암시적인 관계 형성이 전혀 없었다. (언급한 이전의 사례에는 있었다.) PCC는 제14조는 위반하지 않았다고 본다.

## [영국사례 2]

### 사건과 무관한 범죄자 아들의 인적사항을 동의 없이 보도해서는 안된다.

**신청인 : 익명의 여성**

**언론사 : Daily Mirror**

**인용된 조항 : 보도윤리강령 제6조, 제9조**

#### 불만내용

익명의 여성은 PCC에 2011년 1월 4일자 Daily Mirror의 “증오하는 파트너들” 제목의 기사가 아들의 인적사항을 공개했다며 보도윤리강령 제6조(아들)와 제9조(범죄 보도)를 위반했다는 불만을 제기했다. 신청은 인용되었다.

문제가 된 기사는 최근 Stephen Lawrence를 살해한 혐의를 받고 있는 Gary Dobson과 David

Norris에 대한 기사이다. 기사에서는 신청인을 Gary Dobson의 전처로 묘사하면서 미성년자인 아들의 실명과 나이를 게재했다.

신청인은 이러한 정보가 안전에 있어 심각한 문제를 야기할 수 있다고 주장했다. 그녀의 아들은 이 기사가 보도된 후 학교에서 불량배들로부터 폭력을 당했다. 그녀와 그녀의 아들은 재판에 관계되어 있지 않았고 그녀는 아들의 인적사항을 게재하는 것에 동의한 바가 없다.

신문사는 그녀가 그녀의 아들을 누구나 접근할 수 있는 Facebook 프로필 사진에 노출시켰으며 친척의 인터뷰 기사에서도 언급된 적이 있다고 말했다. 그럼에도 불구하고 신문사는 그의 아들의 이름을 온라인 기사에서 삭제하고 이 사건과 관련하여 아들을 다시는 관계시키지 않을 것임을 확신했으며 아들을 명시하여 보도한 것에 대한 유감을 표하는 사적인 편지를 신청인에게 보냈다.

#### 결정

불만제기 내용을 인용한다.

#### 평결

보도윤리강령 제9조(범죄 보도)에 따르면, “범죄로 유죄 판결을 받거나 혐의가 제기된 사람의 친인척 혹은 친구는 그들이 사건에 실제로 연루되지 않은 한, 그들의 동의 없이 명시되어서는 안 된다” 평의회는 시각에서 볼 때, 신청인의 아들은 이 경우에 사건에 “실제로 연루된” 것처럼 묘사되어서는 안 된다. 그는 무고하며, 신문사는 그가 과거에 그의 아버지의 범죄나 법적인 절차에 공적으로 연루되어 있었다고 주장할 수 없다. 어떠한 동의도 없는 상황에서 그의 아버지의 유죄선고를 다룬 기사에서 그의 이름과 나이를 밝힌 것은 강령 제9조에 명백히 반한다.

제6조(아들)에서는 다음을 명시한다. “아이들은 불필요한 간섭이나 사생활의 침범 없이 학교에서 그들의 시간을 완수할 자유를 가진다” 평의회는 신청인

의 아들을 범죄와 관련하여 공적으로 연루시키는 것은 불필요하다고 생각하며 이는 사생활 침해에 해당한다. 따라서 추가적으로 제6조를 위반하는 것으로 판단한다.

## [호주사례]

### 공인의 사생활 보도가 지닌 공공의 이익은 공인의 가족에 대한 사생활 침해를 정당화할 수 없다.

사건번호 : 1531

신청인 : Mark Latham

언론사 : The Sunday Telegraph

#### 개요

호주언론평의회는 The Sunday Telegraph에 2011년 12월 11일과 18일 보도된 기사에 대한 Mark Latham의 불만을 접수했다. 기사는 NSW 교육센터가 지역 수영장에서 주관하는 수영 강습에서의 그의 행동에 대한 것이다. 그의 어린 자녀들은 해당 강습에 참석했다.

첫 번째 기사는 그가 교육센터에서 수영 강사를 위협하는 행동을 취했다는 혐의를 제기했는데, 강사는 유명한 호주 운동선수의 어머니이다. 기사에 따르면 그는 강사에게 뒤에서 접근하여 “내가 보기에 저들은 아무것도 배우고 있지 않다”고 말하며 그녀가 이에 응답하자 “많은 부모들이 이에 대한 대책을 세우고 있다”고 말했다. 강사는 “겉으로 보기에도 당황해” 보였다고 덧붙였다.

기사는 ‘수영 프로그램이 시작되려면 아직 일주일이나 남았다’는 표현으로 공중수영장을 명시했고 Mr.Latham의 아이들이 다니는 학교를 명시했다. 첫 번째 기사에서는 기자가 3일 후 수영장에서 Mr. Latham에게 접근했지만 그는 이에 대해 언급하는 것을 거부했고 그녀와는 상관없는 일이라고 함구했

다고 전했다.

두 번째 기사에서는 이전 기사의 어떤 부분들을 반복하며 Mr.Latham이 첫 번째 기사가 보도된 이후에 그의 아이들을 수업에서 하차시켰다고 덧붙였다.

Mr.Latham은 기자가 다른 수영 강사의 딸이었기 때문에 기사에서 밝혔어야 할 부분에 대해 이익의 충돌로 제대로 보도하지 못했다고 불만을 제기했다. 그가 말하기를, 적어도 그의 아이들 중 한 명은 강습을 받는 동안에 리포터 어머니의 지도를 받았을 것이며 이는 그들과 그녀의 관계에 대해 아이들이 말한 것이라 덧붙였다.

신문은 그녀가 그들 중 어떤 아이도 가르치지 않았으며 그들과 직접적인 관계를 가진 적이 없고 이익의 충돌도 없다고 부인했다. 그녀는 세 명의 강사로 이루어진 강습 코스의 강사이며 그 사건 당일에는 Mr.Latham이 말한 그 강사의 감독 하에 있었다고 말했다. 그러나 기사는 그녀가 그 강습팀의 일원으로 자주 활동하는 것은 아니라고 덧붙였다. Mr.Latham은 또한 기사가 특히 그의 아이들이 어떤 교육 프로그램에 속해있다고 밝힘으로써 공공의 관심으로 정당화될 수 없는 그의 가족의 사생활을 침해했다고 불만을 제기했다.

신문사는 이에 대해 그가 과거 제1야당 대표로 국회 연금을 받고 있으며 정치와 국가 중대 사안에 대해 미디어에 자주 출현했기 때문에 공인에 속한다고 대응했다. 기사는 “공인이 약자를 괴롭히고 협박하며 공공기금으로 조성된 수영장에서 큰 소리로 대치”하는 것과 유명한 아들로 인해 잘 알려진 강사에 대한 것이라고 주장했다. 그러나 Mr.Latham은 이것이 큰 소리로 대치하는 것은 아니었다고 부정했다.

#### 결정 이유

평의회는 기자와 감독관(문제의 수영강사)의 관계는 그녀의 기사에서 밝혔어야 한다고 결론지었다. 이 결론은 그녀의 어머니가 프로그램의 아주 작은 강사팀의 한명이라는 확인된 사실에 근거한 것이다. 그녀

의 어머니가 Mr.Latham의 아이들을 가르쳤는지의 여부와는 전혀 관계가 없으며, 이야기의 정보원과도 무관하다. 잘 알려진 원칙에 따라 판단할 때, 갈등이 기자의 공정성에 영향을 미칠 가능성이 합리적으로 있으면, 실제로 그러한지의 여부와는 관계없이, 이익의 충돌은 존재한다고 평의회는 강조했다. 따라서 신청인이 제기한 이러한 측면은 인용된다.

평의회는 Mr.Latham이 국회의원을 그만두었음에도 불구하고 그가 언론에서 논평자로서 높은 역할을 하고 있다는 점을 고려할 때, 여전히 공인에 해당한다고 본다. 공인의 사생활을 침해하는 기사들은 그의 공적인 활동 혹은 관점에 관계된 것이거나 공공의 이익에 관한 것일 때 정당화될 수 있다. 그러나 Mr.Latham이 제기한 불만은 그의 가족의 사생활 침해, 특히 그 자신이 아닌 그의 어린 아이들의 사생활 침해에 대한 것이다. 따라서 여기에서는 그 자신의 사생활이 적합한 정당화 과정 없이 침해되었는가의 여부는 고려하지 않는다.

평의회는 Mr.Latham이 수영장에서 보인 행동에 대한 기사는 보도로 인한 아이들의 심각한 사생활 침해를 정당화할 수 있을 만큼 공공의 이익에 충분히 중요하지는 않다고 결론지었다. 이것은 특히 그들이 이름 있는 장소에서 현재 운영 중인 교육 프로그램에 참가하고 있다는 사실을 밝힌 첫 번째 기사에 적용된다. 두 기사는 모두 그들의 아버지가 강사 중 한 명에게 프로그램을 비판했다는 점을 폭로하고 있으며, 두 번째 기사에서는 그들의 아버지가 강습 프로그램으로부터 아이들을 하차시켰다고 밝혔다. 이 사실들은 거대한 발행부수의 The Sunday Telegraph라는 신문에 밝혀지기 전까지는 널리 알려지지 않은 사실이다. 이러한 신문사의 기사는 공공의 이익을 이유로 신문사가 아이들의 사생활을 침해한 것을 정당화할 수 없다.

따라서, 제기된 불만의 이러한 측면은 아이들의 사생활에 대한 비이성적인 침해라는 점에서 인용된다.

## [뉴질랜드사례]

**‘칼럼’은 일반 기사에 비해 표현의 자유를 넓게 보장받지만 그 표현이 매우 극단적이어서 견해라고 수용할 수 없을 때는 그러하지 아니한다.**

사건번호 : 2260

신청인 : Diane White

언론사 : The Weekend Herald

### 도입

1. 뉴질랜드 언론 평의회는 2012년 2월 11일 The Weekend Herald의 Paul Holmes가 작성한 칼럼 “완전 쓰레기에 불과한 Waitangi Day”에 대한 일곱 건의 불만을 접수했다. 몇몇의 불만은 다른 원칙에 대한 것이지만, 핵심적인 불만은 평의회 제1원칙(정확성, 공정성과 균형)과 제6원칙(차별과 다양성)에 근거한 것이었다.

2. 불만은 인용된다.

### 칼럼

3. 불만이 제기된 맥락을 보여주기 위해, 칼럼의 몇 개 문단을 통째로 보여줄 필요가 있다. 관련이 있는 문단은 다음과 같다:

*Waitangi Day에 사회의 온갖 혜택을 받는 추악한 괴짜들의 집단은 전혀 문제없이 선출된 총리에 대한 중요, 무례함, 폭력을 표출한다. 이로 인해 그들은 뉴질랜드가 세계의 중심이라는 믿음을 더없이 행복하게 유지하며, 그들의 세상에서는 아무도 직업을 가질 필요가 없고 문제가 되는 것은 오직 조약뿐이라 생각한다.*

*나는 Waitangi Day에 반대한다. Waitangi Day 아침에 침대에 누우면서부터 나는 그저녁 늦은 뉴스에서 무시무시한 마오리족을 보게 될 것임을 안다. 뉴스에서 보이는 그들은 욕설을 하고 잘난체를 하며 스*

스로의 세계에 빠져서 신경질적인 마오리 정치를 하는 비이성적인 모습이다. 이것들로 인해 우리는 과거에 생각해보지 못한 새로운 문제가 눈앞에 닥쳤음을 안다.

따라서 우리는 결코 정교화되지 않은 Waitangi 조약의 원칙에 대해 말하고 이를 어떤 식이든 적용시켜야 한다. 명백하게, 이것은 미래에 분개를 야기할 것이기 때문이다. 이것에 대한 긴 논의가 있을 것이며 이는 우리가 마오리 자치의 손에 수백만을 헌납하는 것으로 끝나게 될 것이다. 신만이 마오리 자치가 어떻게 될 것인지를 안다.

Waitangi Day는 쓰레기 같은 날이다. 이것은 거짓의 날이다. 이것은 꼬짜 마오리가 스스로를 부정하는 날이다. 실질적인 것을 제외한 모든 것이 표현되는 날이다. 아이들의 통계는 신경쓰지 말고 국가의 무단결석생의 통계도 신경쓰지 말며 마오리가 그들의 아이들을 교육하여 자신들의 아기들을 확대하는 것을 멈추도록 하는 것에 완전히 실패한 것을 신경쓰지 말라. 아니다, 이것은 모두 파케하<sup>1)</sup>의 잘못이다. 이것은 휘트니를 싫어하는 것에 대한 것이다. 나를 믿어라. 이것이 미래에 이것이 어떻게 보이는가에 대한 것이다.

아니다. 만약 마오리가 그들 스스로 Waitangi Day를 원한다면, 그들이 가질 수 있도록 해라. 그들이 그렇게 하도록 하고 더 큰 것을 위해 그들의 필요 이상으로 카이 마오나를 더 공격해라. 그리고 그들 스스로 어리석음의 구렁텅이에 빠지게 하라. 탐욕스러운 파케하에 의해 그들에게 쌓인 부정에 대해 말하고 좀 더 많은 것을 위해 파케하를 속여 정신없게 만드는 새로운 방법을 고안해라.

## 신청인

4. 신청인들은 다양한 불만을 제기했으며 그 주된 내용은 다음과 같다:

(a) Paul Homes의 발언 중 인종차별적이고 편견

이 심한 내용은 불쾌하다. 그것은 견해가 아니라 편파적인 발언이다. 다양한 관점에 해당하는 반대 의견이 아니라 편파적인 발언을 통해 선동하는 것이다.

(b) 기사는 오늘날 뉴질랜드라는 이름 하에 마오리족이 죽음과 부상을 포함한 희생을 감수한 것을 고려하지 않는다. 마오리족과 뉴질랜드 사회의 기반이 되는 조약을 하찮고 우습게 여긴다.

(c) Holmes는 마오리족을 겨냥하여 강한 분노를 일으키는 직설적인 발언을 했다. 마오리족을 파케하로부터 격리시켜야 한다는 의도를 이것보다 더 분명하게 표현할 수는 없을 것이다.

(d) 이런 종류의 저널리즘은 모욕적이고 불쾌하다.

(e) 편집자는 이렇게 무시하는 투의 “난리”를 지면에 표현하는 것을 허락함으로써 우리의 ‘조약’을 경시했다.

(f) 불쾌하고 역겨우며 부정확한 인종차별적 고정관념을 양산한다.

(g) 칼럼은 적절하지도 않고 공중이 관심을 가지고 있지도 않은 방법으로 인종과 소수 민족에 대한 논란을 증폭시킨다. 또한 인종과 소수 민족에 대해 쓸데없이 이목을 집중시킨다.

## 언론사 주장

5. The Weekend Herald의 편집장인 David Hastings는 일부 사람들이 칼럼을 불쾌히 여기는 것은 인정하지만 칼럼은 평의회의 원칙이나 법 중 어떠한 것도 위반하지 않았다고 대답했다. 불만의 특정 부분을 언급하며 편집자는 다음과 같이 말했다:

(a) 칼럼은 Waitangi Day와 뉴질랜드 사회에서 이 날이 갖는 의미에 대한 논쟁의 한 입장을 표현하는 것이었다. 논쟁은 지난 주에 이미 시작했으며 계열사인 The New Zealand Herald에서 다른 칼럼니스트들이 관련 사실과 투고를 게재했다.

(b) 칼럼니스트는 Waitangi Day에 시위자들이 파케하에게 사회적인 문제와 보상을 요구하는 것 등을

1) 뉴질랜드에 살고 있는 백인들을 통칭하여 부르는 말

포함한 그들의 혐오스러운 행동과 태도 때문에 그에게 있어서는 국가적인 날이 될 수 없다고 강력하게 주장했다.

(c) 한 신청인은 칼럼이 활동가들에 대한 것뿐만 아니라 모든 마오리를 공격하는 것으로 잘못 이해했다.

(d) 시위자들을 지칭하는 것이 아닌 문장에 대해서는 문맥 내에서 이해되어야 하며 문맥을 고려할 때 칼럼은 마오리 전체에 대한 공격이 아니라, 칼럼의 도입부에 표현한 바와 같이 “증오를 유발하는 괴짜들”인 시위자들에 대한 공격이다.

(e) 칼럼니스트는 Waitangi Day 행사를 방해한 마오리족 활동가들에 매우 비판적이다. 이는 그들의 인종때문이 아니라 그들이 혐오스럽고 무례하며 폭력적이고 그들의 정치는 비이성적이고 신경병적이기 때문이다.

6. 평의회의 원칙을 적용할 때, The Weekend Herald의 입장은 다음과 같다:

(a) 고충을 처리하는 평의회는 공공 관심사의 표현의 자유를 제1의 고려대상으로 여긴다.

(b) 평의회의 원칙하에, 인종과 성과 관련된 쟁점에 대한 의견 표명은 공공의 관심사에 해당하고 적절한 것이라면 허용가능하다.

(c) 2001년 세계언론자유 날 언론평의회 前회장의 연설에는 다음과 같은 내용이 있다:

뉴질랜드 사람들은 공정함에 대한 매우 높은 의식을 가지고 있지만, 어떤 이들은 현재 사회에 존재하는 소중한 규약에 대해 완화되어 표현된 공격에서부터 매우 충격적인 공격에 이르기까지 다양한 시각의 출판물을 접하며 어려움을 토로한다. 이것은 불쾌한 표현, 심지어 왜곡과 극단적인 시각까지도 표현에는 필수적인 열린 사회에서 제한 없이 자유롭게 견해를 교환하는 것의 일부이다.

(d) 평의회의 이전의 몇몇 결정은 이에 참고될 수 있으나 이를 검토한 결과, 평의회의 시각은 이 사건에 적용되는 원칙들을 변용하지 않는다.

## 결정 이유

7. 만약 The Weekend Herald의 입장이 수용된다면, 해당 칼럼의 견해는 신청인의 입장을 인정하지 않아도 된다. 이것이 평의회의 입장이다. 표현의 자유는 견해에 매우 관대하지만 제한점을 갖는다.

8. 적합한 원칙들을 올바르게 적용하여 기존의 결정들을 참고한 평의회의 입장을 요약하면 다음과 같다:

(a) 견해를 밝히는 칼럼은 균형이 요구되는 것은 아니다. 평의회에는 하나의 전례가 있는데, 견해를 밝히는 칼럼이 공정하고 균형있는가에 대한 장기간의 논쟁을 보도하는 신문사의 의무에 대한 것이다.

(b) 견해가 바탕이 되는 실질적인 사실은 정확해야 한다.

(c) 견해를 밝힌 글은 이것이 말하고 있는 사안에 대해 강한 입장을 취할 수 있는 권한을 부여받는다. 그러나 비인간적으로 인종차별적인 고정관념이나 두려움을 유발하는 불필요한 강조를 하는 것은 정당화되지 않는다.

(d) 평의회는 극단적이고 화를 돋우고 불쾌하며 심지어 모욕적인 견해의 표현이 아니라면 불만을 인용하지 않는다. 그러나 견해가 그 본질이나 말투에 있어 매우 극단적이어서 견해라고 수용될 수 없을만할 때 불만은 인용된다. 공공에 위협을 주는 극단적인 환경을 야기하거나 특정한 사람들에게 필요 이상의 불쾌감을 준다면 평의회가 그러한 환경에서 불만을 접수할 수 있도록 한다.

9. 이 사안에는 균형에 대한 쟁점은 없다. 균형은 지속적인 논쟁이 존재하는 어떤 환경에서는 요구될 수 있으나 이 사안은 그러한 경우에 해당하지 않으며 만약 그렇다고 하더라도 Weekend Herald지가 몇 개의 칼럼과 사설에 Waitangi Day 문제에 대해 논한 것은 공정하고 균형있는 것이다.

10. 평의회는 불만을 접수하지만 이 기사 자체는 불만을 접수하기에 충분하지 않다. 이 칼럼이 법적으로 문제가 되는 “편파적인 발언”을 하고 있다는 이유만

으로 불만을 접수하도록 하는 것은 아니며, 신청인 중 한 명은 이 문제를 국가인권평의회에 회부하기도 했는데 성공적이지 않았다.

11. 평의회의 시각에서 볼 때 이 고충의 쟁점은 다음과 같다:

(a) 표현된 견해 중 어떤 것이라도 부정확하거나 진실 여부가 확인되지 않은 사실에 근거한 것인가?

(b) 견해가 너무나 극단적이어서 허용될 수 있는 수준을 넘었는가?

(c) 만약 견해가 허용 가능한 수준을 넘은 것이라면, 이것은 마오리에 대한 불필요할 정도로 지나친 공격 때문인가?

12. 평의회는 「The Weekend Herald의 주장 - 칼럼이 활동가들에 대한 공격이라기보다는 마오리족 전체에 대한 공격이라고 이해하는 것은 잘못된 것」은 인정하지 않는다. 확실하게 Mr. Holmes는 시위자들에 대해 매우 강한 어조로 말했고 칼럼에서 그는 이렇게 할 자격을 부여받았다. 그러나 평범한 칼럼에서 그는 정도를 넘었다. 아이들과 무단결석 통계에 대해 언급하기 전에 “진실된 것들을 제외한”이라고 그가 말한 것과 “괴짜 마오리족의 스스로를 부정하는 날”이라고 말하며 “마오리족이 그들의 아이들을 교육시켜 그들이 아이들을 때리는 것을 멈추게 하는데 희망 없이 실패한 것”이라고 한 것은 시위자들보다는 확실히 마오리족 전체를 지칭한 것이다.

13. 마오리족에 대한 언급은 그가 “그들이 그렇게 하도록 하고 더 큰 것을 위해 그들의 필요 이상으로 카이 마오나를 더 공격해라. 그리고 그들 스스로 어리석게 구렁텅이에 빠지게 하라. 탐욕스러운 파케하에 의해 그들에게 쌓인 부정에 대해 말하고 좀 더 많은 것을 위해 파케하를 속여 정신없게 만드는 새로운 방법을 고안해라”라고 말한 것을 통해 일반적인 논의에 가깝다 볼 수 있다. 이것은 오직 시위자들의 Waitangi Day에 대한 행동이라기보다 마오리족 그 자신들의 Waitangi Day에 대한 갈망을 일컫는 것에 더 가깝다. “보통의 신경병적인 마오리 정치”라는 표현 역시 같은

맥락에서 이해될 수 있다. 같은 식으로, 마오리 자치에 몇 백만을 참여시킨다는 언급도 마오리족 전체에 대한 언급에 가깝다.

14. 발언을 맥락 속에서 고려할 때, 합리적인 독자는 Waitangi에 대한 시위자들을 의미한다기보다는 종족 그 자체로 마오리를 의미한다고 생각할 수 있다. 마오리족이 그들의 아이들을 교육시켜 그들이 아이들을 때리지 않도록 하는데 “희망 없는 실패”를 한 것이 진실이라 하더라도, 종족으로서 마오리에 혐의를 씌우는 것은 적합하지 않다.

15. 견해의 부정확성으로 인해 평의회는 이를 수용할 수 있는 정도를 넘은 극단적인 것이라 판단하며 본 칼럼을 종족으로서의 마오리에 대한 쓸데없는 공격이라 여긴다.

16. 이것은 종족으로서 마오리에 대한 주장이 부정확하고 마오리에 대한 견해들이 극단적이며 지나친 불쾌감을 조성할 정도이기에 불만은 인용된다.

■ 번역: 이슬기(University of Toronto, east asian studies, 석사과정)

## 언론법제관련문헌

- 강재원 · 김선자 (2012). 인터넷 뉴스기사에 달린 댓글의 효과 연구, 『한국언론학보』, 제56권 제2호, 143-166.
- 강철수 · 김덕모 (2012. 6. 8). 선거방송과 지역케이블방송의 지위. 호남언론학회, 광주전남언론학회주최 '선거와 지역케이블방송' 공동세미나발제문.
- 권상희 (2012. 6. 1). 소셜미디어의 진화와 미디어 생태환경: 전통미디어와의 융합과 경쟁. 한국언론학회주최 '한국사회의 정치적 소통과 SNS' 세미나 발제문.
- 김경모 (2012). 새로운 저널리즘 환경과 온라인 뉴스 생산. 『언론정보연구』, 제49권 제1호, 7-37.
- 김광우 · 백선기 (2012). 제주도지사 선거TV뉴스의 의제형성과 내부 의사결정 구조. 『한국방송학보』, 제26권 제2호, 7-45.
- 김규찬 (2012. 4. 14). 정부 문화콘텐츠산업 진흥정책의 특성과 성과: 1974-2011 문화예산 분석을 중심으로. 한국언론학회주최 '〈언론과 사회〉 분과 월례 세미나' 발제문.
- 김균 · 이정훈 · 박영흠 (2012. 5. 18). '조중동' 담론의 형성과 한국 언론의 구조변동. 한국언론학회주최 '2012 봄철 정기학술대회 - 언론학: 세대를 넘어' 발제문.
- 김영호 (2012. 6. 8). 지역정치 발전을 위한 지역케이블방송의 역할. 호남언론학회, 광주전남언론학회주최 '선거와 지역케이블방송' 공동세미나 발제문.
- 김위근 (2012. 5. 4). 스마트 미디어 시대에서 포털 사이트의 이용과 전망. 한국언론정보학회주최 'Portal meets mobile and TV' 세미나 발제문.
- 김지만 (2012. 3. 29). 인터넷서비스제공자의 책임과 국제사법적 쟁점. 한국국제사법학회주최 '제105회 정기연구회' 발제문.
- 남승용 (2012. 5. 8). 네트워크에서의 트래픽관리가 전통미디어에 미치는 영향. 한국방송학회주최 '망중립성 정책과 전통 미디어산업' 세미나 발제문.
- 마동훈 (2012. 6. 1). SNS 정치 발언의 '진실 검증 (fact-checking)': 평가와 함의. 한국언론학회주최 '한국사회의 정치적 소통과 SNS' 세미나 발제문.
- 문일환 (2012). 퍼블리시티권의 보호. 『동아법학』, 제55호, 343-371.
- 문재완 (2012. 6. 1). SNS 규제와 표현의 자유. 한국언론학회주최 '한국사회의 정치적 소통과 SNS' 세미나 발제문.
- 박상호 (2012. 5. 4). TV 환경에서 포털의 콘텐츠

- 및 이용자 전략. 한국언론정보학회주최 'Portal meets mobile and TV' 세미나 발제문.
- 박용상 (2012). 국가안보와 표현의 자유. 『저스티스』, 통권 제129호, 5-58.
  - 박진우 (2012). 뉴스 생산의 유연화와 저널리스트노동. 『언론정보연구』, 제49권 제1호, 38-72.
  - 박천일 (2012. 5. 8). 망중립성 정책이 국내 방송산업에 미치는 영향. 한국방송학회주최 '망중립성 정책과 전통 미디어산업' 세미나 발제문.
  - 반현 (2012). 경인지역 일간 신문의 지역성과 공공저널리즘 실천에 관한 연구. 『언론학연구』, 제16권 제1호, 33-71.
  - 방은주 · 김성태 (2012. 5. 18). 국내 주요신문의 소셜미디어 정보원 뉴스보도분석. 한국언론학회주최 '2012 봄철 정기학술대회 - 언론학: 세대를 넘어' 발제문.
  - 설진아 (2012). 이집트 민주화 혁명에서 SNS와 소셜저널리즘. 『한국언론정보학보』, 통권 58호, 7-30.
  - 손영준 · 이완수 (2012. 5. 18). 미디어 이용이 선거 결과에 미치는 영향: 2011년 서울·부산 지방선거를 중심으로. 한국언론학회주최 '2012 봄철 정기학술대회 - 언론학: 세대를 넘어' 발제문.
  - 신인영 (2012). 17대 대선기간동안의 BBK스캔들 보도가 후보자 선택에 미치는 영향. 『언론과학연구』, 제12권 제1호, 68-97.
  - 심우민 (2012. 6. 16). SNS 규제와 입법정책. 한국법사회학회, 서강대학교 법학연구소주최 'SNS 시대의 소통권리와 규제권력' 공동학술대회 발제문.
  - 양재규 (2012. 4). 법을 알고 기사쓰기 81 - 특정후보자 부각 보도는 선거법 위반. 『신문과 방송』, 통권 496호, 88-91.
  - 양재규 (2012. 5). 법을 알고 기사쓰기 82 - 개인정보 보호의무와 취재의 자유. 『신문과 방송』, 통권 497호, 89-92.
  - 양재규 (2012. 6). 법을 알고 기사쓰기 83 - 공인이라도 사생활 공개할 때 신중해야. 『신문과 방송』, 통권 498호, 91-94.
  - 윤석민 (2012. 5. 18). 과잉 정치화된 미디어 정책시스템의 해법 찾기: 합의제 미디어 정책기구 설립을 중심으로. 한국언론학회주최 '2012 봄철 정기학술대회 - 언론학: 세대를 넘어' 발제문.
  - 이근옥 (2012. 5. 18). 공직자 공인이 제기한 언론소송의 유형과 면책범리의 특성. 한국언론학회주최 '2012 봄철 정기학술대회 - 언론학: 세대를 넘어' 발제문.
  - 이기형 · 이영주 · 황경아 · 채지연 · 천혜영 · 권숙영 (2012). "나꼼수현상"이 그려내는 문화정치의 명암. 『한국언론정보학보』, 통권 58호, 74-105.
  - 이부하 (2012). 공인(公人)의 인격권과 표현의 자유. 『서울법학』, 제20권 제1호, 43-77.

- 이소영 (2012. 6. 1). 4·11총선과 SNS 선거캠페인. 한국언론학회주최 ‘한국사회의 정치적 소통과 SNS’ 세미나 발제문.
- 이수영 · 현대원 · 좌영녀 (2012). UCC 이용 행태에 따른 차별적 미디어 경험. 『한국방송학보』, 제26권 제2호, 122-166.
- 이수현 (2012). 출판물에 의한 명예훼손죄에 있어 정보제공자·편집책임자·언론사(법인)의 형사책임. 『서울법학』, 제20권 제1호, 235-255.
- 이영주 (2012. 6. 14). 지상파방송의 N스크린 서비스의 법제도적 쟁점과 정책방안. 한국방송학회주최 ‘지상파방송의 N스크린 서비스와 지역방송의 지역성’ 세미나 발제문.
- 이완수 (2012. 5. 11). 연합뉴스의 시장모델-국가 기간뉴스통신사의 역할과 한계. 연합뉴스, 한국언론정보학회주최 ‘컨버전스 미디어 환경에서 연합뉴스의 위상과 경쟁력 확보 방안’ 공동세미나 발제문.
- 이준웅 (2012. 5. 18). 19대 총선과 매체이용의 효과. 한국언론학회주최 ‘2012 봄철 정기학술대회 - 언론학: 세대를 넘어’ 발제문.
- 이진로 (2012). 종합편성채널과 미디어랩법이 지역언론에 미치는 영향에 관한 연구. 『언론학연구』, 제16권 제1호, 195-221.
- 이진로 (2012. 3. 9). 디지털리즘 시대에 있어서 선거방송보도의 발전적 방향에 관한 연구. 정치커뮤니케이션학회주최 ‘디지털리즘시대의 정책과 보도’ 세미나 발제문.
- 이진로 (2012. 4. 6). 선거와 방송, 그리고 SNS: 그 역할과 관계 정립. 한국방송학회주최 ‘총선 방송보도의 쟁점과 전망’ 세미나 발제문.
- 이현우 (2012. 5. 18). 미디어 정책결정 과정의 네트워크 구조분석: 미디어법 개정 사례를 중심으로. 한국언론학회주최 ‘2012 봄철 정기학술대회 - 언론학: 세대를 넘어’ 발제문.
- 이화진 (2012. 5. 25). 지상파 3사의 4·11 총선 선거 방송, 평가와 과제. 여의도클럽주최 ‘2012 하계 여의도클럽 정책세미나’ 발제문.
- 임영호 (2012). 신문 매체의 지리적 특성. 『언론학연구』, 제16권 제1호, 287-314.
- 임종섭 (2012. 5. 18). 소셜 미디어의 개념 고찰: 연구자, 언론, 이용자의 시각을 중심으로. 한국언론학회주최 ‘2012 봄철 정기학술대회 - 언론학: 세대를 넘어’ 발제문.
- 전영 (2012). 선거관련 방송에서의 정치적 다원주의 - 프랑스 사례를 중심으로 -. 『법학연구』, 제53권 제2호, 27-51.
- 정두남 (2012. 6. 7). 스마트 TV의 현황과 전망. 강원언론학회주최 ‘스마트 미디어 시대의 지역방송 대응 및 과제’ 봄철 세미나 발제문.
- 정일권 (2012. 6. 1). SNS를 통한 정치참여. 한국언론학회주최 ‘한국사회의 정치적 소통과 SNS’ 세미나 발제문.

- 정정주 (2012. 6. 19). 소셜미디어와 ‘아랍의 봄’에 관한 보도 분석 연구. 대구경북언론학회 주최 ‘학술세미나’ 발제문.
- 조영신 (2012. 5. 25). 스마트 미디어시대의 지상파 방송 발전 전략과 대응방안. 여의도클럽 주최 ‘2012 하계 여의도클럽 정책세미나’ 발제문.
- 조화순 (2012. 6. 1). SNS와 정당정치 변화. 한국언론학회 주최 ‘한국사회의 정치적 소통과 SNS’ 세미나 발제문.
- 주정민 (2012. 6. 14). 지상파방송의 N스크린 서비스와 지역방송 파급효과. 한국방송학회 주최 ‘지상파방송의 N스크린 서비스와 지역방송의 지역성’ 세미나 발제문.
- 주철환 (2012. 5. 25). 종편의 미래. 한국미디어경영학회 주최 ‘봄철정기학술대회’ 발제문.
- 최병환 (2012. 5. 25). N스크린 서비스의 10가지 키워드. 한국미디어경영학회 주최 ‘봄철정기학술대회’ 발제문.
- 최수연 (2012. 5. 18). 선거기간 팟캐스트, 후보자 트위터, 신문, 방송뉴스에서 다뤄지는 선거 관련의제의 매체간 의제설정 연구 : 2011년 서울시장 재·보궐 선거와 2012년 제19대 국회의원 선거를 중심으로. 한국언론학회 주최 ‘2012 봄철 정기학술대회 - 언론학 : 세대를 넘어’ 발제문.
- 최영묵 (2012. 5. 8). 망중립성 정책과 미디어 공공성. 한국방송학회 주최 ‘망중립성 정책과 전통 미디어산업’ 세미나 발제문.
- 최영재 (2012. 4. 6). 4·11 총선 방송보도 들여다보기 : 방송뉴스와 유권자의 거리. 한국방송학회 주최 ‘총선 방송보도의 쟁점과 전망’ 세미나 발제문.
- 최영재 (2012. 5. 11). 컨버전스 환경과 연합뉴스의 N-Screen 콘텐츠 제작 전략. 연합뉴스, 한국언론정보학회 주최 ‘컨버전스 미디어 환경에서 연합뉴스의 위상과 경쟁력 확보 방안’ 공동세미나 발제문.
- 허윤철 (2012. 6. 1). 한국의 뷰어태리어트 : 트위터, 페이스북, 블로그에 나타난 서울 시장 보궐선거 토론회. 한국언론학회 주최 ‘한국사회의 정치적 소통과 SNS’ 세미나 발제문.
- 홍대식 · 김성유 (2012). 스마트 미디어 환경에서의 방송 개념의 재정립. 『방송통신연구』, 제 78호, 9-44.
- 황용석 (2012). 표현매체로서 SNS(Social Network Service)에 대한 내용규제의 문제점 분석. 『한국언론정보학보』, 통권 58호, 106-129.

## 언론중재위원회 중재부 안내

|             |   |
|-------------|---|
| 사무처 및 서울중재부 | 서울특별시 중구 세종대로 124(태평로 1가 25) 프레스센터빌딩 15층<br>대표전화 02) 397 - 3114<br>언론분쟁상담 02) 397 - 3000, 3010, 3100, 3110<br>팩스 02) 397 - 3089 |
| 부산중재부       | 부산광역시 수영구 수영로 739(수영동 503-17) 한국방송광고공사빌딩 8층<br>전화 051) 759 - 7083~4   팩스 051) 759 - 7093  |
| 대구중재부       | 대구광역시 수성구 동대구로 126(황금동 541-1) 한국방송광고공사빌딩 5층<br>전화 053) 763 - 0020~1   팩스 053) 763 - 0242  |
| 광주중재부       | 광주광역시 남구 대남대로 185(주월동 1274-2) 한국방송광고공사빌딩 A동 5층<br>전화 062) 676 - 0360~1   팩스 062) 676 - 0362                                     |
| 대전중재부       | 대전광역시 서구 도산로 450(용문동 227-1) 한국방송광고공사빌딩 5층<br>전화 042) 525 - 0778~9   팩스 042) 525 - 0768  |
| 경기중재부       | 경기도 수원시 팔달구 인계로 178(인계동 1116-1) 경기문화재단 8층<br>전화 031) 211 - 9022, 9027   팩스 031) 211 - 0223                                      |
| 강원중재부       | 강원도 춘천시 중앙로 16(요선동 4-9) 무림빌딩 8층<br>전화 033) 255 - 2878~9   팩스 033) 255 - 2872  |
| 충북중재부       | 충북 청주시 흥덕구 산남로 64(산남동 657번지) 엔젤번호사빌딩 404호<br>전화 043) 286 - 8081, 8083   팩스 043) 286 - 8084                                      |
| 전북중재부       | 전북 전주시 완산구 감영로 72(전동2가 140-11) 전주상공회의소빌딩 303호<br>전화 063) 288 - 0010, 0981   팩스 063) 288 - 0980                                  |
| 경남중재부       | 경남 창원시 성산구 창이대로 695번길 5(사파동 80) 보고빌딩 601호<br>전화 055) 263 - 1780, 1787   팩스 055) 263 - 1769                                      |
| 제주중재부       | 제주도 제주시 남광복 5길 6(이도2동 1081-3) 현곡빌딩 4층<br>전화 064) 722 - 3328, 3352   팩스 064) 726 - 3201  |