연구논문

언론중재법 상 '언론' 개념의 새로운 정의 필요성에 대한 검토

PAC

언론중재법 상 '언론' 개념의 새로운 정의 필요성에 대한 검토

양재규
언론중재위원회 정책연구팀장, 변호사

김창숙
언론중재위원회 정책연구팀, 언론학 박사

Ⅰ. 들어가며 : 언론중재법 상 '언론' 개념의 특이성

사람들이 흔히 '언론(言論)' 이라고 부르는 대상은 '뉴스' 또는 '기사' 이거나 이것들을 제작 · 공표하는 주체라 할 수 있는 '언론사' 내지는 '언론인' 일 것이다. 언론법 분야에서 '언론분쟁' '언론조정' '언론중재' '언론소송' 이라는 표현이 자주 등장하는데 여기서의 '언론' 역시 대체로 '기사' 와 관련이 있거나 '언론사' 와 소속 '기자' 가 당사자로 연루되어 있는 분쟁 등을 의미한다. '언론' 이라는 말은 언론중재위원회에서 간행하는 책 제목에도 자주 사용되고 있는데[1] 언론 개념의 일반적인 용례를 크게 벗어나지 않고 있는 것 같다.

그러면 언론 개념의 일반적인 용례와 법에서 정의하고 있는 언론 개념은 서로 어느 정도 일치하고 있을까? 이와 관련해 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 '언론중재법' 이라고 한다)에서는 다음과 같이 '언론' 을 매체 중심으로 정의내리고 있다.

"언론"이라 함은 방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문을 말한다.(언론중재법 제2조 제1호)

이러한 언론의 개념은 언론중재법 내에서 '언론사' , '언론보도' 라는 또 다른 개념으로 확장된다.

"언론사"라 함은 방송사업자, 신문사업자, 잡지 등 정기간행물 사업자, 뉴스통신사업자 및 인터넷신문사업자를 말한다.(언론중재법 제2조 제12호)
"언론보도"라 함은 언론의 사실적 주장에 의한 보도를 말한다.(언론중재법 제2조 제15호)

이상의 세 규정을 종합해보면, 언론중재법에서 정의내리고 있는 '언론' 의 개념이 일반적인 용례와 전혀

1) '언론조정중재 · 시정권고 사례집' 이라든가 '언론관련판결 분석보고서' 와 같은 간행물들이 여기에 해당된다.

다르다는 것을 알 수 있다. 즉, 언론중재법에서의 '언론' 은 '뉴스' 또는 '기사' 도 아니고 '언론사' 도 아니다. '뉴스' 또는 '기사' 에 가장 근접한 언론중재법 상의 개념은 '언론보도' 라 할 수 있다. 또, 언론중재법은 '언론' 과 '언론사' 마저 분명히 구분하고 있다. '언론사' 는 뉴스나 기사를 사업으로서 제작 · 공표하는 주체를 가리키는 별도의 용어인 것이다.

한편, 헌법에서 언론은 '말하는 것(speech[2])' , '표현행위(expression[3])' 등으로 해석하고 있어 보다 인간의 커뮤니케이션 행위에 초점을 두어 정의하고 있다.

제21조 ① 모든 국민은 언론 · 출판의 자유와 집회 · 결사의 자유를 가진다.

② 언론 · 출판에 대한 허가나 검열과 집회 · 결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

④ 언론 · 출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다. 언론 · 출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

헌법 제21조 제1항에 명시되어 있는 언론의 자유를 '매체의 자유' 로 해석하는 것은 의미상 무리가 있으므로, 모든 국민이 자유롭게 '표현할 권리' 혹은 '말할 권리' 를 가진다고 해석하는 편이 옳을 것이다. 언론이 독립된 영역으로 생겨난 것이 아니라 인간의 커뮤니케이션 역사 과정 속에서 자연스럽게 발전되어온 분야라고 볼 때, 헌법의 정의가 언론 본연의 의미를 보다 잘 반영하고 있다고 생각된다.

헌법학자들은 헌법 제21조 상의 언론을 출판과 구분하지 않고 자신의 의사를 표현 · 전달하고, 의사형성에 필요한 정보를 수집 · 접수하고, 객관적인 사실을 보도 · 전파하는 것으로 보기도 하고[4], 구두에 의한 표현을 언론으로, 문자 및 상형에 의한 표현을 출판으로 구분하여 보기도 한다[5]. 세부적인 점에서 견해의 차이가 다소 있기는 하지만, 언론을 정보 전달의 매개체로서 이해하지 않고 궁극적으로 표현행위 자체로 이해하고 있는 것으로 보인다.

이와 같이, 같은 법적 개념 정의이지만 언론에 대한 헌법적 정의와 언론중재법에서의 정의가 사뭇 다르다. 헌법에서는 언론을 인간의 커뮤니케이션 행위라는 보다 거시적인 측면에서 정의하는 반면, 언론중재법에서의 정의는 표현행위를 지향하지 않고 언론사의 기사나 뉴스를 내보내는 매체를 나열하는 독특한 형태를 취하고 있다. 박기성(2004)[6]은 이와 같이 매체 자체를 언론으로 일반화하여 호칭하는 행위는 언론계보를 근거로 했을 때 지나치게 축소지향적 시각이며 재각성을 요한다고 비판한 바 있다.

언론중재법은 지난 2005년 1월 27일 제정된 후 이미 몇 차례 개정된 바 있다. 특히, 2009년 2월 6일 개정을 통해서 그 대상 영역에 종전의 방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신, 인터넷신문 외에 흔히 포털뉴스라 부르는 '인터넷뉴스서비스' 와 IPTV의 법률적 명칭인 '인터넷 멀티미디어 방송' 을 새롭게 추가시켰다. 언론중재법은 환경의 변화를 적극 수용, 발전하고 있

2) 한국법제연구원에서 제공하는 대한민국영문법령 사이트(http://elaw.klri.re.kr)에 올라와 있는 영문 헌법에 따르면 헌법 제21조 제1항 상의 언론의 자유를 'freedom of speech' 로 번역하고 있다. 한편, 같은 항에 있는 출판의 자유는 'freedom of press' 로 번역되어 있다. 한편, 언론중재위원회에서 제작한 영문홍보책자 Press Arbitration Commission에서는 언론을 'press' 로 번역하였다. 언론의 본질을 추구하고자 하는 번역이라면 전자의 태도가 보다 합당하다 생각한다.

3) 언론의 자유를 규정하고 있는 미국 수정헌법 제1조의 표제는 'freedom of religion, press, expression' 로서 표현의 자유로 번역할 수 있는 문항이 등장한다.

4) 허영 (2005). 한국헌법론. 전정신판, 서울: 박영사. 543쪽

5) 김철수 (2006). 헌법학신론. 제16전정신판. 서울: 박영사. 525쪽

6) 박기성 (2004). '언론 출판 개념의 계보와 제도화' . 2004년 한국언론학회 전환기의 한국언론 세미나 발제문, 2004. 7, 15~42쪽

"헌법에서는 언론을 인간의 커뮤니케이션 행위라는 보다 거시적인 측면에서 정의하는 반면, 언론중재법에서의 정의는 표현행위를 지향하지 않고 언론사의 기사나 뉴스를 내보내는 매체를 나열하는 독특한 형태를 취하고 있다."

는 법이다. 그러나 몇 차례의 개정에도 불구하고 매체 중심의 언론에 대한 정의는 그대로 유지되고 있다.

그렇다면 이와 같은 언론중재법에서의 '언론'에 대한 개념 정의가 현실에 적용됨에 있어 문제점은 없는가? 특히 매체간 통합(media convergence), 원소스 멀티유즈(one source multi use), 멀티소스 원유즈(multi source one use) 등과 같이 미디어 혹은 콘텐츠 간의 통합과 분리가 매우 유연한 뉴미디어 환경 속에서도 무리 없이 적용될 수 있는가? 또한, 법 체계적인 관점에서 언론중재법 내부적으로 '언론'에 대한 개념 정의와 서로 충돌하는 규정은 없는가?

이런 질문들은 기존의 매스미디어 환경 하에서 정립된 언론중재법 상의 개념을 뉴미디어 환경에 그대로 사용함으로써 나타나는 문제점이나 모순점 등을 탐색적인 수준에서 검토하고자 함이다. 이런 사항들이 당장 심각한 문제로 부각되고 있는 것은 아니다. 그러나 기존의 미디어 패러다임으로 설명할 수 없는 뉴미디어의 발전이 더욱 가속화될 것이라는 점에서 향후 언론조정중재제도가 새로운 미디어 환경에 적절히 대응할 수 있는 지를 미리 고민해 보는 계기가 될 것이다. 본 논문에서 다루고자 하는 언론중재법 상 '언론' 개념의 문제와 새로운 정의의 필요성 또한 그 중의 하나일 것이다.

Ⅱ. '언론' 개념의 정의 방식에 대한 연혁적 검토

1. 언론기본법 이전 시대

1980년 12월 31일 제정된 언론기본법에는 현행 언론중재법에 있는 언론에 대한 정의 규정과 유사한 형태의 규정이 최초로 등장한다. 이 언론기본법이 제정되기 이전에도 언론매체를 규율하는 법률이 없었던 것은 아니다. 신문 · 통신 등의 등록에 관한 법률, 방송법, 언론윤리위원회법 등이 있었다.

신문 · 통신 등의 등록에 관한 법률은 일정한 제호로 연 1회 이상 정기적으로 발행하는 신문 · 통신 · 잡지 기타 간행물의 등록에 관한 사항을 규정하는 것이었다(법 제1조). 이 법률 제2조에서는 일반일간 · 주간신문, 특수일간 · 주간신문, 통신 등 다양한 용어의 개념에 대해 정의내리지만 언론에 대한 정의는 없다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "일반 일간신문"이라 함은 정치 · 경제 · 사회 · 문화 · 시사 등에 관한 보도 · 평론 및 여론 등을 전파함을 목적으로 매일 발행하는 정기간행물(주3회 이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.
2. "특수일간신문"이라 함은 산업 · 과학(정치를 제외한다) · 종교 · 교육 또는 체육 등 특수부문에 국한된 사항의 보도 · 평론 및 여론 등을 전파함을 목적으로 매일 발행하는 정기간행물(주3회 이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.
3. "외국어일간신문"이라 함은 외국어로 정치 · 경제 · 사회 · 문화 · 시사 등에 관한 보도 · 평론 및 여론 등을 전파함을 목적으로 매일 발행하는 정기간행물(주3회 이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.
4. "일반주간신문"이라 함은 정치 · 경제 · 사회 · 문화 · 시사 등에 관한 보도 · 평론 및 여론 등을 전파함을 목적으

로 매주 1회 발행하는 정기간행물(주2회 또는 월2회 이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.

5. "특수주간신문"이라 함은 산업 · 과학(정치를 제외한다) · 종교 · 교육 또는 체육 등 특수부문에 국한된 사항의 보도 · 평론 및 여론 등을 전파함을 목적으로 매주 1회 발행하는 정기간행물(주2회 또는 월2회 이상 발행하는 것을 포함한다)을 말한다.
6. "통신"이라 함은 전파관리법에 의하여 통신을 목적으로 하는 무선국의 허가를 받아 외국의 통신사와 통신계약을 체결하고 정기적으로 정치 · 경제 · 사회 · 문화 · 시사 등에 관한 보도 · 평론 및 여론 등을 전파함을 목적으로 행하는 송수신 또는 발행하는 간행물을 말한다.
7. "발행인"이라 함은 정기간행물을 발행하는 자를 말한다.
8. "편집인"이라 함은 정기간행물의 편집에 관하여 책임을 지는 자를 말한다.
9. "인쇄인"이라 함은 정기간행물의 인쇄에 관하여 책임을 지는 자를 말하되 제1호 내지 제6호의 정기간행물에 있어서는 그 인쇄책임자를 말하고, 그 이외의 정기간행물에 있어서는 당해 정기간행물의 인쇄책임자 또는 발행인과 그 정기간행물의 인쇄 · 계약을 체결한 인쇄소의 책임자를 말한다.

이러한 사정은 방송법, 언론윤리위원회법에서도 마찬가지다. 특히, 언론이라는 용어가 전면에 부각되어 있는 언론윤리위원회법[7]에서조차 언론에 대한 개념 정의는 없다.

비슷한 시기에 제정되었던 이들 세 가지 법률[8]은 같은 날짜, 즉 언론기본법의 제정일인 1980년 12월 31일 모두 동시에 폐지되었다.

2. 언론기본법 시대

가. 언론기본법 제정 배경

언론기본법 제정일인 1980년 12월 31일에 약 두 달 앞선 10월 27일, 제8차 개정 헌법이 국민투표를 거쳐 공포 · 발효되었다. 이른바 '제5공화국헌법' 으로 불리는 이번 개정 헌법은 과거의 독재주의통치체제를 청산하려는 명분에서 준비되었던만큼 유신헌법 전반에 걸쳐 많은 변화가 가해졌다[9].

우선, 전문에서 제5공화국의 출범을 명시하고, 총강에서 전통문화의 창달과 재외국민투표, 국가의 정당보조금 지급, 국군의 사명조항을 신설하였으며, 기본권조항에서는 개별유보조항을 없애고[10] 대체로 제3공화국시대의 것으로 복귀하였으며, 연좌제금지 · 사생활비밀 · 환경권 · 행복추구권 · 적정임금보호조항 등을 새로 추가했다. 대통령의 권한에 관해서는 유신헌법 때와 비교해서 어느 정도 제한하였으며, 대통령은 선기인단에 의해 선출되고 7년 단임제로 했다. 국회의 권한은 상대적으로 강화되었으며 비례대표의 근거조항이 신설되었고 국회의원의 임기가 4년으로 되었다. 그 밖에도 독과점금지 · 중소기업보호 · 소비자보호조항이 신설되었으며 부칙에서 과도입법기관으로서 '국가보위입법회의' 를 규정하고 소급적으로

7) 언론윤리위원회법 제1조에서는 해당 법의 목적을 '신문방송 등 언론의 자율적 규제를 강화하기 위하여 언론윤리위원회와 언론윤리심의회의 설치와 운영에 관한 사항을 규정함' 이라고 하고 있지만, 정작 언론의 개념에 대해서는 명시적으로 규정하지 않았다. 명시적인 정의 규정은 없으나, 신문이나 방송과 같은 언론매체를 의미하는 것으로 해석된다.

8) 신문 · 통신 등의 등록에 관한 법률과 방송법은 1964년 1월 1일에, 언론윤리위원회법은 같은 해 8월 5일에 각각 제정되었다.

9) 김철수, 앞의 책, 53쪽

10) 1972년 12월 27일 공포 · 발효된 제4공화국헌법(유신헌법)에서는 여러 기본권조항마다 '모든 국민은 법률에 의하지 아니하고는 언론 · 출판 · 집회 · 결사의 자유를 제한받지 아니한다' 는 식의 법률유보조항을 두어 기본권의 제한이 보다 용이했다. 법률유보조항이 없는 기본권조항은 종교, 양심, 학문과 예술의 자유 정도뿐이었다. 제5공화국헌법에서는 이러한 법률유보조항을 모두 없애고 '모든 국민은 언론 · 출판의 자유와 집회 · 결사의 자유를 가진다' 는 식으로 규정하여 현재에 이르고 있다.

"언론기본법에서 언론은 정기간행물(신문 및 통신), 방송과 같은 하위 개념을 아우르는 상위 개념에 해당된다. 언론에 대한 개념 정의 이후 다시 신문, 통신, 방송과 같은 하위 개념들에 대해 다시 정의하여 언론매체 각각의 의미를 밝히고 있다."

참정권을 제한하는 특별입법의 근거를 명시했다[11].

특히, 언론 · 출판의 자유와 관련해서는 헌법적 한계규정인 제20조 제2항(현행 헌법 제21조 제4항)이 신설되었다.

제20조 ① 모든 국민은 언론 · 출판의 자유와 집회 · 결사의 자유를 가진다.
② 언론 · 출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론 · 출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.

이 규정의 의의와 기능에 대해서는 언론 · 출판의 자유를 중요한 기본권적 가치로 보호하면서도, 언론 · 출판의 자유가 자칫 사회통합의 분위기를 해치는 방향으로 행사되는 일이 없게 하기 위해 언론 · 출판의 자유가 넘어설 수 없는 헌법적 한계를 명시한 것이라고 평가할 수 있겠다[12]. 그러나 현실적으로는 언론에 대한 억압의 근거로 악용되었음을 부정하기 어렵다.

개정 헌법의 발효와 동시에 구헌법에 의한 국회는 해산되었다. 대신, 새 헌법에 의한 국회가 구성될 때까지 국회의 권한을 대행할 '국가보위입법의회[13]', 가 1980년 10월 29일 대통령이 임명한 81명의 의원으로 구성되어 각종 헌법부속법률[14] 및 일반 법률에 대한 입법활동에 들어갔다. 언론기본법 역시 국가보위입법의회에 의해 제정된 법률 중 하나로서 같은 해 12월 31일 공포되었고, 곧바로 발효되었다.

나. 언론기본법에서의 '언론'에 대한 정의 방식과 그 특징

언론기본법이 국가보위입법의회에 의해 제정된, 비민주적 개혁법률 중 하나이기는 했지만 내용적으로는 여러 긍정적인 요소를 담고 있었다고 할 수 있다. 특히, 제8조에서 취재원 보호 규정을 둠으로써 기자로 하여금 취재원에 대한 진술을 거부할 수 있도록 한 것이나 해당 자료에 대한 압수 · 수색을 금지한 것은 주목할 만한 가치가 있는 사항이다[15]. 언론에 대한 개념 정의 또한 언론기본법에 의해 새롭게 시도된 것 중 하나라 할 수 있다.

"언론"이라 함은 신문, 통신 등 정기간행물 발행과 방송을 말한다.(제2조 제1호)

여기서 언론은 정기간행물(신문 및 통신), 방송과 같은 하위 개념을 아우르는 상위 개념에 해당된다. 언론

11) 김철수, 위의 책, 53쪽
12) 허영, 앞의 책, 554쪽
13) 국가보위입법의회는 그 활동 다섯 달 동안 헌법부속법률뿐 아니라 무려 189건의 일반 법률안을 처리했다고 한다. 이때 만들어진 많은 법률들(국가보안법, 언론기본법, 집회 및 시위에 관한 법률, 사회보호법)은 그 후 인권을 탄압하는 법적 근거가 되어 지탄의 대상이 되었다. 그 결과, 많은 법률이 개정 내지 폐지되거나 일부 규정은 헌법재판소에서 위헌으로 확인되어 효력을 정지당했다.
14) 헌법부속법률이란, 헌법시행에 필요한 각종 법률로서 대통령선거법 · 정당법 · 국회법 등이 이에 해당된다.
15) 이승선 (2011). 언론조정 · 중재, 30년간의 전개와 성과. 『언론중재』, 2011년 봄호(통권 118호), 7쪽.

기본법에서는 언론에 대한 개념 정의 이후 다시 신문, 통신, 방송과 같은 하위 개념들에 대해 다시 정의하여 언론매체 각각의 의미를 밝히고 있다.

위 규정에 따르면, 언론기본법에서 말하는 '언론'은 헌법에서 규정하고 있는 표현행위 그 자체가 아닌, 표현행위의 수단이라 할 수 있는 언론매체 또는 그 발행과 운영을 책임지고 있는 언론사가 될 것이다. 그런데 언론기본법에는 이와는 다른 의미로 읽히는 언론 역시 등장한다.

제2조(언론의 자유 등) ① 모든 국민은 언어 · 문자 · 상형에 의하여 자유로이 표현할 권리를 가지며, 일반적으로 접할 수 있는 정보원으로부터 알 권리를 방해받지 아니한다.

제2조 표제에 사용된 언론이라는 용어는 국민 누구나가 언어 · 문자 · 상형에 의하여 자신의 생각과 느낌, 지득한 사실을 표현하는 행위를 의미한다. 더 나아가, 위 조항 후단에서는 알 권리, 즉 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 의사형성에 필요한 정보를 수집하고, 수집된 정보를 취사 · 선택할 수 있는 자유인 '정보의 자유'까지도 언급하고 있다. 이러한 알 권리는 의사표현의 자유와 불가분의 관계에 있다. 의사표현의 자유는 정보의 자유 내지는 알 권리를 통해서 의사형성에 필요한 정보를 손에 쥘 수 있을 때에만 그 실효성을 기대할 수 있기 때문이다[16].

사실 입법기술적인 관점에서 언론기본법이 굳이 언론에 대한 정의를 내릴 필요는 없었다. 신문이나 통신, 방송을 모두 아우르는 개념이 필요했다면 '언론사'라고 하면 충분할 일이다. 실제 언론기본법에는 '언론사'와 유사한 용어라 할 수 있는 '언론기업'이라는 말이 여러 군데 등장한다. 언론인을 정의하며 직업적으로 보도 · 논평 기타의 방법으로 언론활동에 참여하여 사상 및 의사형성에 기여하는 '언론기업'의 종사자라 했고, 발행인 역시 정기간행물을 발행하는 '언론기업'의 대표자라고 했다(제2조 제9호, 제10호). 제3장의 표제는 아예 「언론기업과 언론인」인데 당시에는 원칙적으로 모든 언론사가 법인의 형태를 취해야 했다[17].

이상의 내용을 정리해보면, 언론기본법에서의 언론에 대한 정의는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 언론기본법에서의 언론에 대한 정의는 헌법상의 언론 개념 및 언론기본법 제2조 제1항에서의 언론 개념과도 불일치한다는 점에서 작위적[18]이다. 둘째, 입법기술적으로 언론인, 언론기업 등 언론을 기반으로 확장된 개념을 설명하기 위해 그 개념을 정의내렸다고 이해할 수는 있지만 사실상 필요하지 않았을 뿐만 아니라[19] '언론사' '언론기업' 등 다른 용어로도 충분히 대체가 가능했다.

---

16) 허영, 앞의 책, 545쪽

17) 언론기본법 제11조(언론기업의 경영) 법인이 아니면 정기간행물을 발행하거나 방송을 행할 수 없다. 다만, 특수일간신문, 특수주간신문과 신문, 통신이 아닌 정기간행물로서 대통령령이 정하는 경우는 예외로 한다.

18) 언론기본법이 시행되었던 당시, 정부가 주도한 언론사 통폐합과 기사에 대한 검열, 정부에 비협조적이거나 비판적인 기자들에 대한 해고 등 비민주적인 일들이 벌어졌음은 주지의 사실이다. 민주적 정당성이 결여된 권력의 속성상 언론의 자유는 자유롭게 보장되어야 할 것이기보다 통제하고 검열해야 할 대상이었을 것이다. 다양한 방법으로 언론사에 대한 통제에 성공한 당시의 정부가 의도적으로 언론의 의미를 언론사의 그것으로 축소시키고 싶었던 것은 아니었는지 그저 궁금할 따름이다.

19) 언론의 자유를 향유하는 주체는 국민이다. 언론의 자유란 국민의 기본권 중 하나이기 때문이다. 물론, 언론의 자유에는 언론사가 자유롭게 취재하고 보도할 수 있는 자유도 들어 있다. 그러나 언론사의 취재 및 보도의 자유 또한 궁극적으로 국민에게 귀속되어야만 한다. 이와 관련해 『저널리즘의 기본요소』라는 책에서는 '저널리즘의 첫째 목적은 시민에게 그들이 자유로워지고 자신을 스스로 통제하는 데에 필요한 정보를 제공하는 것'이라고 쓰고 있다(빌 코바치 · 톰 로젠스틸, 이종욱, 27쪽, 한국언론재단, 2003). 저널리즘적 측면에서도 언론사의 자유가 국민의 자유에 기여, 봉사해야 한다는 말은 맞는 것 같다. 그러므로 언론기본법에서 '언론'을 '신문, 방송, 통신'과 같은 언론매체로 정의한 것은 그 입법 취지가 무엇이든지간에 적절한 것은 아니었다고 생각한다. 주지하다시피, 이 법이 제정되었던 당시 언론사에 대한 탄압이 이루어졌으며 언론사의 취재 및 보도의 자유는 보장되지 못했다.

"사실 입법기술적인 관점에서 언론기본법이 굳이 언론에 대한 정의를 내릴 필요는 없었다. 신문이나 통신, 방송을 모두 아우르는 개념이 필요했다면 '언론사'라고 하면 충분할 일이다."

3. 언론기본법 폐지 이후 언론중재법 제정 이전 시대

1987년 11월 28일 언론기본법이 폐지되었다. 이와 더불어, 1980년 말 언론기본법 제정과 동시에 폐지되었던 신문 · 통신 등의 등록에 관한 법률, 방송법의 후속 법률이 다시 제정되었다. 물론, 과거와 다소 달라진 점도 있었다. 방송법은 이전의 명칭 그대로 제정되었으나 신문 · 통신 등의 등록에 관한 법률은 정기간행물의 등록 등에 관한 법률(이하 '정기간행물법'이라고만 한다)로 그 명칭이 달라졌다. 또, 언론기본법에 규정되어 있었던 「침해에 대한 구제절차」가 정기간행물법, 방송법에 각각 이식되었다.

이들 새로운 법률에는 언론기본법 제정 이전 시대와 같이 언론에 대한 정의 규정을 따로 두지 않았다. 정기간행물법에서는 '정기간행물'에 대하여, 방송법에서는 '방송'에 대해서만 정의하고 있을 뿐이다. 한 가지 주목할 점을 꼽는다면, 1995년 12월 30일 개정된 정기간행물법 및 방송법에서 '언론사'라는 용어를 사용하기 시작했다.

정기간행물법 제16조(반론보도청구권) ① 정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 "피해자"라 한다)는 그 사실보도가 있음을 안 날부터 1월 이내에 정기간행물을 발행하는 자(이하 "언론사"라 한다)에게 서면으로 반론보도문의 게재를 청구할 수 있다. 다만, 사실보도가 있은 후 6월이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

방송법 제41조(반론보도청구권) ① 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 "피해자"라 한다)는 그 사실보도가 있음을 안 날부터 1월 이내에 방송국에 서면으로 반론보도의 방송을 청구할 수 있다. 다만, 사실보도가 있은 후 6월이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

반론보도청구권[20]을 최초로 규정한 바 있는 언론기본법에서는 반론보도청구권의 상대방으로 발행인이나 편집인 또는 방송국의 장이나 편성책임자를 지정했다(언론기본법 제49조). 이것은 언론기본법 폐지 이후 위 법률상의 「침해에 대한 구제」장이 정기간행물법, 방송법에 이식된 이후에도 동일했다[21]. 그러다가 1995년 말에 이르러 정기간행물법과 방송법이 개정되면서 정기간행물의 경우에는 위에서 보는 것처럼 반론보도청구권의 상대방을 정기간행물을 발행하는 자(언론사)로, 방송의 경우에는 방송국으로 정했다. 이러한 형식의 반론보도청구권 관련 규정은 현행 언론중재법에도 그대로 계승되어 유지되고 있다.

20) 이 권리의 언론기본법상의 명칭은 '정정보도청구권'이다. 그러나 현재 운용되고 있는 '정정보도청구권'과는 다른 권리이다. 오히려, 언론보도로 피해를 입은 당사자의 반박 내지는 입장을 실어주는 것에 불과한 반론보도청구권이라고 보는 것이 합당하다. 헌법재판소는 이 정정보도청구권에 대해 언론보도의 잘못된 내용을 바로잡는 성격의 것이 아니고 "반박권"을 뜻한다고 선언한 바 있다(헌재 1991. 9. 16. 선고 89헌마165 결정).

21) 정기간행물법에서는 반론보도청구권(당시 법률상의 명칭은 '정정보도청구권'이었다)의 상대방으로 발행인이나 편집인을, 방송법에서는 방송국의 장이나 편성책임자로 지정했다.

4. 언론중재법 시대

언론기본법 이후 자취를 감췄던 언론에 대한 정의가 다시 등장한 것은 2005년 1월 27일 제정 · 공포된 언론중재법에서다.

"언론"이라 함은 방송 · 정기간행물 · 뉴스통신 · 인터넷신문을 말한다.(제2조 제1호)

언론중재법이 제정되기까지의 과정을 살펴보면, 언론보도로 인한 피해구제 전반에 관한 체계적이고 통일적인 법률에 대한 열망이 있었음[22]을 알 수 있다. 그 결과로서 민법, 정기간행물법, 방송법 등에 산재되어 있던 정정보도청구 · 반론보도청구 · 추후보도청구 및 손해배상청구를 아우를 뿐만 아니라 보다 체계화된 언론보도로 인한 분쟁의 조정 및 중재제도를 담은 언론중재법이 제정되었던 것이다.

언론중재법이 제정됨에 따라 기존 정기간행물법, 방송법 등의 개정이 불가피했다. 우선, 정기간행물법은 신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률(이하 '신문법' 이라 한다)로 명칭이 변경되었으며 대대적인 내용상의 개정이 뒤따랐는데 점점 영향력이 커지고 있던 인터넷언론매체 중 일부를 '인터넷신문' 으로 규정한 것[23]은 획기적인 성과였다. 또, 기존 정기간행물법에 포함되어 있던 피해구제 관련 규정이 언론중재법으로 자리를 옮기는 바람에 모두 삭제되었다. 방송법의 경우 명칭은 그대로 유지되었지만, 정기간행물법과 마찬가지로 방송보도로 인한 피해구제 관련 규정이 삭제되었다[24]. 이로써 적어도 언론보도로 인한 민사상의 청구권과 그 분쟁해결절차는 대부분 언론중재법 안으로 모아졌다. 또, 위에서 본 것과 같이 언론에 대한 정의 규정도 다시 등장한다.

언론중재법에서의 언론의 범주는 조정 및 중재대상의 확대로 인해 언론기본법에서의 그것보다 더 넓다. 언론기본법 시대에 언론이라 함은 정기간행물 · 뉴스통신[25] · 방송 크게 세 가지 부류로 구분되었다. 언론중재법 시대에 이르러 언론은 정기간행물 · 뉴스통신 · 방송 · 인터넷신문 크게 네 가지 부류로 구분된

---

22) 양삼승 (2005). 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 해설, 『언론중재』, 2005년 봄호(통권 94호), 5쪽; 양경승 (2004). 언론피해구제법 제정을 위한 입법론적 검토. 『언론중재』, 2004년 가을호(통권 92호), 8쪽

23) 신문법 제2조 제5호에서는 인터넷신문에 대해 '컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치 · 경제 · 사회 · 문화 · 시사 등에 관한 보도 · 논평 · 여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적인 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것' 이라고 정의했다. 이에 따라 인터넷신문이 되기 위해서는 다음과 같은 요건을 갖춰야 했다. 우선, 독자적인 기사 생산을 위한 요건으로서 취재 인력 2인 이상을 포함하여 취재 및 편집 인력 3인 이상을 상시적으로 고용해야 했으며, 주간 게재 기사 건수의 30% 이상을 자체적으로 생산한 기사로 게재해야 했다. 지속적인 발행요건으로서는 주간 단위로 새로운 기사를 게재할 것이 필요했다. 이와 같은 요건을 갖춘 인터넷언론매체는 학자들 사이에서 '독립형 인터넷신문' 으로 분류되던 것들 뿐이었다. 이로 인해 매체로서 영향력이 지대했던 언론사닷컴 및 포털의 뉴스서비스가 인터넷신문의 범주에서 제외된 것에 대한 비판이 많았다. 이러한 사각지대는 그 후 이루어진 언론중재법 및 신문법의 개정으로 많이 좁혀졌다. 이제 언론사닷컴(방송사닷컴은 제외)은 인터넷신문이 되었고, 포털의 뉴스서비스와 방송사닷컴 역시 '인터넷뉴스서비스' 로서 언론중재법의 대상이 되었다. 현재적으로 법적 논의와 검토의 핵심이 되고 있는 것은 페이스북, 트위터로 대변되는 SNS(social network service)다. SNS에 올라온 글들이 언론보도에 준하는 기능을 지속적으로 하게 된다면 이들에 대해서도 언론중재법을 적용할 필요는 없는지 심도 깊은 논의가 필요할 것이다.

24) 방송법상의 해당 규정의 삭제는 다음과 같은 언론중재법 부칙에 의해 이루어졌다.
제5조 (다른 법률의 개정) 방송법 중 다음과 같이 개정한다.
제91조를 삭제한다.
제108조 제1항 제25호를 삭제한다.

25) 오늘날 정기간행물과는 별개의 언론매체로 취급되는 '뉴스통신' 이 언론기본법에서는 '정기간행물이라 함은 신문 · 통신 기타 동일한 제호로 연 2회 이상 발행되는 계속적인 간행물' 이라고 하여 정기간행물의 하나로 분류되었다. 이러한 관행은 비교적 최근이라 할 수 있는 2000년대 초반까지 유지되었다. 2003년 5월 29일 뉴스통신에 관한 독자적인 법률인 '뉴스통신 진흥에 관한 법률' 이 제정되면서부터 비로소 뉴스통신이 정기간행물의 범주에서 벗어나 독자적인 영역을 구축하게 되었다. 비록 언론기본법에서 뉴스통신을 정기간행물의 하나로 취급했다고는 하지만, 여기서는 뉴스통신의 독자성을 인정하여 정기간행물과는 다른 언론매체로 간주하여 서술했다.

"현행 언론중재법에서의 언론에 대한 개념 정의 방식 역시 언론기본법에서의 그것과 동일하다는 특징이 있다. 그러므로 현행 언론중재법 상의 '언론' 개념 정의 방식은 새로운 것이 아니다."

다. 여기에 더하여 언론중재법에서는 유사 언론매체라 할 수 있는 '인터넷뉴스서비스'와 '인터넷멀티미디어방송'까지도 규정하고 있다[26].

"인터넷뉴스서비스"란 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만, 인터넷 신문 및 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.(제2조 제18호)
"인터넷 멀티미디어 방송"이란 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조 제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 말한다.(제2조 제20호)

언론매체의 기사나 방송을 매개 · 전파하는 역할만을 하고 있는 이들 새로운 매체에 대해 언론매체로 볼 것인지를 두고 논란이 여전히 계속되고 있다. 일단 언론중재법에서는 언론매체가 아니라는 결론을 내린 셈이다. 그럼에도 불구하고, 언론매체와 마찬가지로 정정 · 반론 · 추후보도청구의 대상으로 삼았으며 언론중재위원회 조정 · 중재의 대상이 되었다.

포털이 언론매체인지는 상징성이 큰 쟁점이다. 언론매체란 무엇인지에 관한 근본적인 질문과 맞물려 있기 때문이다. 신문, 방송, 뉴스통신과 같이 기사를 생산하고 유통하는 전통적인 언론매체와는 달리 기사를 생산하지는 않고 유통만 하고 있기 때문에 선뜻 언론매체로 보기 어려운 것이다. 또, 어떤 매체가 유통 · 보급하는 기사가 반드시 자신이 생산한 기사여야만 언론매체가 될 수 있는지와 같은 문제제기도 가능하다.

5. 소결

지금까지 있었던 언론보도로 인한 피해구제제도 관련 법률은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 방송, 정기간행물, 뉴스통신 등 여러 매체를 종합적으로 다루는 경우와 각각의 매체를 규율하는 개별 법률에 피해구제제도가 산재되어 있는 경우다. 전자에 해당하는 것이 언론기본법, 언론중재법이고 후자에 해당하는 것이 방송법, 정기간행물법, 뉴스통신진흥에관한법률 등이다.

언론중재법과 언론기본법은 피해구제제도 규정 방식에 있어서 같은 유형에 속한다. 언론중재법은 언론기본법과 마찬가지로, 언론보도로 인한 종합적인 피해구제제도를 담고 있는 것이다. 뿐만 아니라, 현행 언론중재법에서의 언론에 대한 개념 정의 방식 역시 언론기본법에서의 그것과 동일하다는 특징이 있다. 그러므로 현행 언론중재법 상의 '언론' 개념 정의 방식은 새로운 것이 아니다. 언론기본법 상의 '언론' 개념 정의 방식으로부터 비롯된 것이라 할 수 있겠다.

26) 2005년 제정된 언론중재법에서는 해당 개념들이 없었으나, 2009년 2월 6일 개정된 언론중재법에서부터 새롭게 사용되기 시작했다.

Ⅲ. 언론중재법 상 '언론' 개념의 의의

1. '언론' 개념의 확장

언론중재법의 목적은 제1조에서 밝히고 있는 것처럼 언론보도 등으로 인해 침해된 권리나 법익을 실효성 있게 구제하는 제도를 확립하는 데에 있다[27]. 이러한 목적 하에 언론중재법은 총 4개의 장과 부칙으로 이루어져 있다.

먼저, 제1장에서는 언론의 자유와 독립, 언론의 사회적 책임, 피해구제의 원칙과 같은 총론적인 사항들에 대해 규정한다. 제2장에서는 언론보도와 관련한 대체적 분쟁해결기관인 언론중재위원회의 설치 및 구성, 조직, 재원, 그리고 법정업무가 다루어진다. 제3장은 침해에 대한 구제편으로서 다섯 개의 절로 구성되어 있는데 언론중재법의 가장 핵심적인 사항이라 할 수 있다. 실체법적 성격이 강한 제1절은 주로 정정·반론·추후보도청구권의 구성요건에 대해 규정하고 있다. 제2절부터 제5절까지는 각각 언론보도 관련 분쟁을 해결하는 절차의 성격에 따라 조정과 중재, 소송, 그리고 시정권고로 구분되어 있다. 마지막으로 제4장은 몇 가지 법 위반 사항에 대한 과태료 부과기준이 정해져 있다.

이와 같은 체계를 가진 언론중재법 하에서 언론의 개념은 그 자체로 사용되기도 하지만, 몇 가지 다른 중요한 개념들로 확장된다.

먼저, 언론의 개념은 언론사(제2조 제12호)의 개념으로 확장된다. 언론중재법에서 언론사는 방송사업자, 신문사업자, 잡지 등 정기간행물사업자, 뉴스통신사업자 및 인터넷신문사업자를 의미한다. 즉, 언론중재법에서의 '언론' 이 언론매체를 의미하는 것이라면 '언론사' 는 이들 매체를 발간하거나 운영하는 각각의 사업주체를 의미한다.

'언론보도' 라는 용어도 '언론' 개념의 확장이라고 볼 수 있다. 언론보도란 언론의 사실적 주장에 관한 보도를 말한다(제2조 제15호). 언론중재법에서 말하는 언론보도가 되기 위해서는 반드시 이 법에서 규정하고 있는 '언론' , 즉 신문 등 정기간행물, 방송, 뉴스통신, 인터넷신문에 해당되어야 한다[28]. 만일 이들 언론매체를 매개체로 삼지 않는 사실적 주장[29]이라고 한다면 그것은 '언론보도' 라 할 수 없다.

이 밖에도 '언론' 의 개념은 '언론 등' (제5조 제1항)으로, '언론사' 는 '언론사 등' (제14조 제1항)으로, '언론보도' 는 '언론보도 등' (제7조 제1항)으로 변형되어 사용된다. 그런데 이들을 '언론' 개념의 확장으로 보는 것은 적절치 못하다. '언론 등' 은 '언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송' 의 줄임말이다.

---

27) 언론중재법 제1조의 전문은 다음과 같다. '제1조(목적) 이 법은 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개(媒介)로 인하여 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익(法益)에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적(公的) 책임을 조화함을 목적으로 한다.'

28) 문법적으로 '언론의 사실적 주장에 관한 보도' 에서 '언론의' 가 무엇을 의미하는지 불분명한 점이 있다. 일상적인 언어 관습에 따라 '언론' 을 보도의 주체로 해석한다면, 언론매체를 뜻하는 제2조 제1호상의 '언론' 개념과 충돌한다. 언론중재법에서 보도의 주체는 제2조 제12호에 규정되어 있는 '언론사' 이기 때문이다. 그렇다면, '언론의 사실적 주장에 관한 보도' 에서 '언론의' 는 보도의 매개체로서의 '언론' 을 의미하는 것으로 해석해야 하며 '언론매체를 통한 사실적 주장에 관한 보도' 가 곧 '언론보도' 라 하겠다.

29) 예를 들어, 한 시민이 포털사이트에 개설되어 있는 자신의 블로그나 미니홈피에 최근 일어난 반값 등록금 시위상황과 시위에 대처하는 경찰의 태도에 대한 글을 올렸다고 가정해보자. 글 내용에 사실과 다른 점이 있어 경찰 측이 정정보도청구를 하려고 해도 할 수 없는 이유는 여러 가지일 수 있다. 우선, 정정보도청구는 언론사에 대해서 할 수 있으나 글을 올린 시민이나 해당 사이트 관리주체인 포털사이트가 언론사가 아니어서 정정보도청구는 불가하다. 그런데 문제가 또 있다. 블로그나 미니홈피에 올린 글은 언론중재법에서 말하는 '언론보도' 가 아니다. 사실적 주장을 펼친 것은 맞지만, 그 매개체가 언론중재법에서 인정하는 언론매체(신문, 방송, 뉴스통신, 인터넷신문)가 아니기 때문이다.

"언론중재법에 의해 설치된 언론중재위원회는 조정과 중재로 다룰 수 있는 사건의 범위 또한 철저히 이 법에 의해 결정되어야 한다. '언론'의 개념은 언론중재위원회에서 다룰 수 있는 사건의 범위를 결정함에 있어 중추적인 기능을 담당한다."

'언론사 등'은 '언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자'의 줄임말이며 '언론보도 등'은 '언론 등의 보도 또는 매개'의 줄임말이다. 자주 반복되어 나오는 이들 세 가지 용어들을 매번 똑같이, 길게 기술해야 하는 번거로움을 줄이기 위해서 기술적으로 사용한 것일 뿐이다.

결국, 언론중재법의 가장 핵심적인 용어는 '언론'과 '언론사', '언론보도' 세 가지로 정리해볼 수 있으며 '언론사'와 '언론보도'가 '언론'의 개념을 기반으로 확장된 것이라는 점에서 '언론'의 개념이 가장 근간이 되고 있다고 할 수 있다.

2. 언론분쟁의 범위 설정기능

언론중재법의 목적이 언론보도로 인해 침해된 권리나 법익을 실효성 있게 구제하는 제도를 확립하는 데에 있음은 앞에서 이미 언급한 바 있다. 이러한 언론중재법의 목적을 고려하면 언론중재법은 여러 민사적인 분쟁 중에서도 '언론보도'로 인해 빚어진 분쟁을 해결하는 것이라고 할 수 있다.

사실 언론분쟁이라고 하더라도 그 영역은 광범위할 수 있다. 예를 들어, 명예훼손적 기사로 인해 발생한 기자에 대한 형사처벌의 문제도 언론분쟁의 한 영역이 될 수 있다. 또, 언론보도가 내용적으로 문제된 사건이 아니라 기자가 취재하는 과정에서 일으킨 주거침입과 같은 문제도 언론분쟁의 영역에 속한다. 인기리에 방영되고 있는 드라마 제작 과정에서 일어난 초상권 침해도 언론분쟁이라 할 수 있다. 언론중재법은 이들 언론분쟁 중에서 어느 범위까지를 다루는지 명확히 하지 않으면 안 된다.

언론중재법에서 다루는 언론분쟁의 범위는 언론중재위원회의 업무 범위와 관련해서 특히 의미가 크다. 현재 우리나라에서 민사적 성격의 언론분쟁을 다룰 수 있는 기관은 법원과 언론중재위원회 두 기관밖에는 없다. 이 중에서 법원의 경우 재판으로 다룰 수 있는 영역의 범위에 아무런 제한이 있을 수 없다. 그런데 언론중재법에 의해 그 업무의 범위가 제한되어 있는 언론중재위원회는 사정이 다르다.

언론중재법 제7조 제1항에 따르면, 언론 등의 보도 또는 매개로 인한 분쟁의 조정 · 중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 두었다. 언론중재법에 의해 설치된 언론중재위원회는 조정과 중재로 다룰 수 있는 사건의 범위 또한 철저히 이 법에 의해 결정되어야 한다. 만일 법에서 정한 사건의 범위를 벗어나 조정이나 중재가 이루어졌다고 한다면 그러한 사건의 조정이나 중재의 결과에 재판상 화해[30]나 확정판결[31]과 같은 효력이 발생하기는 어려울 것[32]이다.

'언론'의 개념은 언론중재위원회에서 다룰 수 있는 사건의 범위를 결정함에 있어 중추적인 기능을 담당한다. 먼저, 언론중재위원회 설치의 근거규정인 제7

30) 언론중재법 제23조(조정에 의한 합의 등의 효력) 다음 각 호의 어느 하나의 경우에는 재판상 화해와 같은 효력이 있다.
1. 조정 결과 당사자 간에 합의가 성립한 경우
2. 제19조 제3항에 따라 합의가 이루어진 것으로 보는 경우
3. 제22조 제1항에 따른 직권조정결정에 대하여 이의신청이 없는 경우

조 제1항에서는 '언론 등' 의 보도 또는 매개로 인한 분쟁을 조정 · 중재하기 위하여 언론중재위원회를 둔다고 하고 있다. 언론 등의 보도 또는 매개로 인한 것이 아닌 분쟁은 언론중재위원회의 업무 범위 밖에 있다.

조정이나 중재신청사건의 범위는 제18조 제1항 및 제2항, 제24조 제1항에 의해 보다 구체적으로 정해진다. 이들 규정을 종합해보면, 언론중재위원회에 조정이나 중재로 신청할 수 있는 사건은 언론보도 등에 관한 분쟁이어야 한다. '언론보도 등' 에 관한 분쟁의 범위는 '언론 등' 의 범위에 의해 정해지고, 언론 등의 범위는 '언론' 의 범위와 밀접한 관련이 있다.

언론보도 관련 분쟁의 조정 및 중재 이외에 언론중재위원회의 또 다른 중요 업무 중 하나인 시정권고와 관련해서도 '언론' 의 범위는 업무 범위를 정하는 기준이 된다. 제32조 제1항에서는 '중재위원회는 언론의 보도 내용에 의한 국가적 법익, 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우 해당 언론사에 서면으로 그 시정을 권고할 수 있다' 고 하고 있다. 즉, 시정권고의 대상 범위 역시 '언론의 보도' 인 것이다.

결국, 언론중재법에서 '언론' 의 개념은 '언론보도' 내지는 '언론 등' 의 용어와 함께 언론중재위원회에서 다룰 수 있는 사건의 범위를 정하는 데에 핵심적인 기능을 하고 있다고 할 수 있다.

3. 정정 · 반론 · 추후보도청구의 성립요건 구성기능

언론중재법 제14조, 제16조 및 제17조에서는 각각 정정보도청구권, 반론보도청구권, 추후보도청구권에 대해서 규정하고 있다. 여기서 다루어지는 사항들은 다분히 실체법적이다. 분쟁해결의 절차적 사항을 규정하고 있지 않고 권리의 성립요건, 권리능력 범위의 확장[33] 등에 대해서 다루고 있다.

정정 · 반론 · 추후보도청구권의 성립요건을 살펴보면, 모두 '언론' 의 개념과 밀접한 관련이 있다. 즉, 정정보도청구권은 사실적 주장에 관한 '언론보도 등' 이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 경우 성립한다. 반론보도청구권은 사실적 주장에 관한 '언론보도 등' 으로 인하여 피해를 입은 경우[34] 성립하며, 추후보도청구권은 '언론 등' 에 의하여 범죄혐의가 있거나 형사상의 조치를 받았다고 보도 또는 공표된 자가 그에 대한 형사절차가 무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결되었을 때 성립한다. '언론보도 등' '언론 등' 의 용어는 모두 '언론' 의 개념으로부터 파생되었음은 앞에서 이미 살펴보았다.

---

31) 언론중재법 제25조(중재결정의 효력 등) ① 중재결정은 확정판결과 동일한 효력이 있다.

32) 언론중재위원회가 조정이나 중재로 다룰 수 있는 범위를 벗어난 사건이 신청되어 조정이 성립되었다면 이때는 재판상 화해와 동일한 효력이 아닌, 민법상 화해계약의 효력이 발생할 것이라고 본다. 해당 사건에 대한 분쟁 당사자 간의 합의라는 실체가 있으며, 이 당사자 간 합의는 내용상 민법상 화해계약에 해당하기 때문이다. 언론중재법에서 부여하는 보다 강력한 효력인 '재판상 화해와 동일한 효력' 은 이 당사자 간 합의가 조정이라는 공적인 절차에서, 부장판사를 포함하여 법에서 공정성과 전문성을 담보한 중재위원들의 면전에서 이루졌기 때문에 부여되는 것이다. 그런데 해당 공적인 절차에서 다루어질 수 없는 사건이 조정으로 끝났다면 절차상 하자로 인해 절차에서 비롯되는 강력한 효력은 더 이상 부여시킬 수 없다고 봐야 할 것이다.
이처럼 법정 범위를 벗어난 사건의 경우 조정이 성립되었다면 민법상 화해계약의 효력이나마 발생한다고 볼 수 있지만 중재결정이나 조정을 갈음하는 결정과 같이 당사자 간 합의라는 실체마저 없는 경우는 문제다. 해당 결정에 언론중재법에서 정하고 있는 것과 같은 재판상 화해 또는 확정판결과 동일한 효력을 인정할 수 없음은 물론이고, 나아가 조정성립의 경우와 같이 민법상 화해계약의 효력이라도 부여할 수 있을지 의문이다.

33) 언론중재법 제14조 ③ 국가 · 지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 해당 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도를 청구할 수 있다.

34) 법문상 반론보도청구권과 정정보도청구권의 가장 큰 차이는 대상 보도의 허위성 유무라 할 수 있다. 정정보도청구권은 언론보도 등이 진실하지 아니함을 요건으로 하지만, 반론보도청구권에는 그와 같은 요건이 없다. 따라서 반론보도청구권은 원 보도의 진실 여부를 떠나 보도와 피해자 간의 개별적 연관성이 인정되면 성립된다 하겠다.

"언론보도 관련 분쟁의 조정 및 중재 이외에 언론중재위원회의 또 다른 중요 업무 중 하나인 시정권고와 관련해서도 '언론'의 범위는 업무 범위를 정하는 기준이 된다."

4. 소결

결국, 언론중재법 내에서 언론의 개념은 해당 개념에서 파생, 확장된 다른 개념들인 '언론사' '언론보도' '언론보도 등'과 함께 이 법에서 다루어지는 언론분쟁의 범위를 명확히 함으로써 언론중재위원회 조정과 중재에서 다룰 수 있는 사건의 범위를 규정하는 기능을 수행한다. 동시에, 정정 · 반론 · 추후보도청구권이라는 언론보도와 관련한 특수한 청구권들의 성립요건을 구성하는 하나의 요소로 기능한다. 이들 권리의 성립요건은 언론중재위원회 조정 · 중재절차뿐만 아니라 법원에서의 정정보도청구소송 및 반론 · 추후보도청구사건과 같은 재판절차에서도 유의미하다.

Ⅳ. 매체 중심의 '언론' 개념의 문제와 그 한계

1. '매체'로서의 언론과 '보도주체'로서의 언론 개념의 혼재

언론중재법에서는 '언론'을 방송, 신문, 잡지, 뉴스통신, 인터넷신문 즉 언론매체를 나열하며 정의하고 있다. 이들 매체는 보도의 주체나 콘텐츠가 아닌 보도의 전달 수단이다. 동법 제2조 제11호나 제15호에서 '언론사'나 '언론보도'를 각각 정의하고 있다는 측면에서 '언론'의 정의가 이들을 지칭하고 있다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 언론중재법에는 언론을 보도행위의 주체인 '언론사'로 해석할 수밖에 없는 다음과 같은 규정 등이 있어 개념의 혼선을 가져온다.

제3조(언론의 자유와 독립) ① 언론의 자유와 독립은 보장된다.
② 누구든지 언론의 자유와 독립에 관하여 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다.
③ 언론은 정보원(情報源)에 대하여 자유로이 접근할 권리와 그 취재한 정보를 자유로이 공표할 자유를 갖는다.

제4조(언론의 사회적 책임 등) ① 언론의 보도는 공정하고 객관적이어야 하고, 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호 · 신장하여야 한다.
② 언론은 인간의 존엄과 가치를 존중하여야 하고, 타인의 명예를 훼손하거나 타인의 권리나 공중도덕 또는 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다.
③ 언론은 공적인 관심사에 대하여 공익을 대변하며, 취재 · 보도 · 논평 또는 그 밖의 방법으로 민주적 여론형성에 이바지함으로써 그 공적 임무를 수행한다.

제5조(언론 등에 의한 피해구제의 원칙) ① 언론, 인터넷뉴스서비스 및 인터넷 멀티미디어 방송(이하 "언론 등"이라 한다)은 타인의 생명, 자유, 신체, 건강, 명예, 사생활의 비밀과 자유, 초상(肖像), 성명, 음성, 대화, 저작물 및 사적(私的) 문서, 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(이하 "인격권"이라 한다)를 침해하여서는 아니 되며, 언론 등이 타인의 인격권을 침해한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 그 피해를 신속하게 구제하여야 한다.

위의 조항들에 언론중재법 상의 언론 개념을 적용한다면 결국 보도의 수단에 불과한 언론매체의 권리와 의무에 대해 기술하고 있는 것이 된다. 그러나 언론매체는 이를 이행할 수 있는 주체가 아니다. 이런 의무와 권리는 보도행위를 하는 주체, 즉 방송사업자, 신문사업자, 뉴스통신사업자, 인터넷신문사업자 등 우리

가 흔히 '언론사' 라 부르는 사업주체들이거나 취재 및 보도업무에 종사하는 기자들의 몫이다. 그러므로 현재의 체제를 유지하려면 문제되는 용어들을 정의에 부합되도록 수정할 필요가 있다. 언론중재법 제3조를 예로 든다면, 그 표제를 '언론사의 자유와 독립' 으로 바꾸고 언론사가 취재나 보도를 함에 있어서 어떠한 외부의 규제나 간섭도 받아서는 안 된다는 것을 천명하는 내용으로 바꿀 필요가 있다[35].

다른 한편으로는 위에서 지적한 문제는 굳이 '언론' 을 정의한 것에서 온 불편함일 수도 있다. 위의 조항들을 보면, 특별히 '언론' 을 '언론사' 로 바꾸지 않아도 그 의미를 충분히 이해할 수 있다. 일반인들은 언론중재법에서 언론을 굳이 정의해 놓지 않더라도 언론을 때로는 언론사로, 언론인으로 혹은 언론매체로 유연하게 해석하며 읽을 수 있다. 일상에서 언론이란 단어는 무수히 많이 사용되며, 다양한 맥락 속에서 그 의미를 읽어내는 것에 익숙하기 때문에 언론의 의미를 유연하게 사용하고 해석하는 것이 어렵지 않다. 이런 측면에서 언론의 정의를 굳이 언론매체로 국한해 정의해 놓는 것은 일반인들이 가지고 있는 언론 개념의 유연성을 오히려 법규가 축소시키고 고정시켜 해석의 어색함과 법규 내의 용어의 혼선을 초래하는 것이다.

2. '언론보도' 개념의 비활용

언론중재법은 제2조 제15호에서 '언론보도' 의 개념에 대해 정의내리고 있다. 그런데 이 언론보도는 제6조 제2항에서 단 한 차례 사용된 후에는 전혀 사용되지 않는다.

사실이 아니거나 타인의 명예, 그 밖의 법익을 침해하는 언론보도에 대한 시정권고(제6조 제2항 제2호)

위 조항은 일부 언론사들[36]이 의무적으로 두게 되어 있는 고충처리인의 권한과 직무에 대해 규정한 것으로 언론중재법 본연의 목적 내지는 언론보도로 인한 피해구제제도와는 거리가 있는 규정이다.

물론, '언론보도 등' 이라는 용어가 빈번하게 등장하지만 이 '언론보도 등' 의 개념은 '언론 등의 보도 또는 매개' 로서 언론에서 파생한 개념이지 언론보도에서 확장된 개념은 아니다. 결국, 언론중재법은 제2조 제15호에서 '언론보도' 에 대해 개념 정의를 내려놓고도 정작 유용하게 활용하지 못했다.

3. 뉴미디어 언론 환경 하에서의 매체 중심의 '언론' 개념의 문제

매체 중심의 언론에 대한 개념 정의가 가져온 또 다른 측면의 문제점으로는 현재의 언론 환경에 부합하지 않는다는 점을 꼽을 수 있다. 기존의 미디어 패러다임으로 설명할 수 없는 새로운 미디어 환경이 도래했다. 이에 따라 1980년대 매스미디어 체제 하에서 정립된 매체 중심의 구분법으로는 정의하기 어려운 매체들이 대거 등장하고 있다. 기존 미디어만 보더라도 1980년대에는 다음과 같은 정의가 가능했다.

---

35) 한편, 제3조 및 제4조와 관련해 굳이 이들 규정이 언론중재법에 있어야 하는지 보다 근본적인 검토를 할 필요가 있다. 언론중재법의 목적은 언론보도 등으로 인해 침해된 권리나 법익에 관한 다툼이 있는 경우 그러한 분쟁을 조정하거나 중재하는 등 실효성 있는 피해구제제도를 확립하는 것이다. 분쟁을 해결하거나 실효성 있는 피해구제제도를 확립함에 있어서 제3조와 제4조는 별 도움이 안 되는 지나치게 추상적이거나 일반적인 규정이다. 구체적인 내용은 다르지만, 언론기본법 역시 제3조에 '언론의 공적 책임' 이라는 표제의 규정을 둔 바 있는데 언론기본법에서는 그나마 '언론' 에 대한 정의 규정(제5조 제1호) 앞에 해당 규정을 둠으로써 매체 중심의 언론에 대한 정의 규정과 체계적으로 모순되는 실수를 범하지는 않았다.

36) 여기에 해당하는 언론사는 '종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 하는 방송사업자, 일반일간신문(「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호가목에 따른 일반일간신문을 말한다)을 발행하는 신문사업자 및 뉴스통신사업자' 다.

"기존의 미디어 패러다임으로 설명할 수 없는 새로운 미디어 환경이 도래했다. 이에 따라 1980년대 매스미디어 체제하에서 정립된 매체 중심의 구분법으로는 정의하기 어려운 매체들이 대거 등장하고 있다."

신문 = 신문지, 방송 = 텔레비전

그러나 현재는 아니다. 더 이상 신문은 종이신문의 형태로만 존재하지 않는다. 디지털정보처리 방식의 도입으로 말미암아 매체간의 경계가 허물어져 동일한 콘텐츠를 여러 종류의 미디어에 활용할 수 있게 되었다. 또한 이종 미디어간의 결합 즉, 한 미디어 내에서 신문과 방송 등을 모두 볼 수 있는 신개념 미디어도 출현하게 되었다. 그리하여 매일 아침 집 앞으로 배달되는 종이신문을 펼쳐보는 것은 신문을 읽는 여러 방법 중의 하나이며, PC나 아이패드와 같은 태블릿PC, 스마트폰 등 이종 미디어들도 신문독자를 놓고 경쟁하는 상황에 직면했다.

방송의 경우도 마찬가지다. 방송은 지상파방송, 위성방송, 케이블방송, 종합유선방송, 인터넷 방송, DMB 등 여러 형태로 변화하고 있다. MBC 뉴스데스크를 각 가정에 놓여있는 텔레비전으로도 볼 수 있겠지만, DMB 서비스가 되는 휴대폰이나 인터넷 등 얼마든지 다른 미디어를 통해 시청할 수 있다. 또, 가정에 있는 텔레비전을 통해 KBS 9시뉴스를 시청한다고 해도 모두 동일한 방송서비스를 받고 있는 것이 아니다. 방송통신위원회에 따르면, 2010년을 기준으로 지상파 방송을 직접 수신하는 가구는 21.4% 밖에 안 된다고 한다[37]. 그렇다면 거의 80%에 육박하는 가구들은 종합유선방송을 보고 있거나 스카이라이프와 같은 위성방송을 보고 있는 것이다[38]. 여기에 최근 들어 IPTV까지 더해졌으니 방송의 종류는 생각보다 복잡다단하다.

현행 방송법에서 규정하고 있는 방송의 종류는 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 네 가지다.

"방송"이란 「방송법」 제2조 제1호에 따른 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송 및 이동멀티미디어방송을 말한다.(언론중재법 제2조 제2호)

"방송"이라 함은 방송프로그램을 기획 · 편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다.

가. 텔레비전방송 : 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상과 이에 따르는 음성 · 음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송

나. 라디오방송 : 음성 · 음향 등으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송

다. 데이터방송 : 방송사업자의 채널을 이용하여 데이터(문자 · 숫자 · 도형 · 도표 · 이미지 그 밖의 정보체계를 말한다)를 위주로 하여 이에 따르는 영상 · 음성 · 음향 및 이들의 조합으로 이루어진 방송프로그램을 송신하는 방송

라. 이동멀티미디어방송 : 이동 중 수신을 주목적으로 다채널을 이용하여 텔레비전방송 · 라디오방송 및 데이터방송을 복합적으로 송신하는 방송(방송법 제2조 제1호)

그런데 방송보도 관련 피해구제 실무현장에서 느끼는 것은 이러한 방송 유형의 구분이 무의미하다는 것이다. 예전에는 미디어간의 정보처리 방식이 달랐기 때문에 특정의 매체를 위해 생산한 콘텐츠는 그 매체를 통해서만 보도될 수 있었다. 즉, TV방송을 위해 만

37) 미디어오늘 2011. 5. 18자 10면, '남아도는 주파수 팝니다? 방통위의 3가지 거짓말' 제하의 기사
38) 위 기사에 따르면, 유료 유선방송 서비스에 가입한 가구가 67.7%나 되고 유료 위성방송 서비스에 가입한 가구도 10.9%에 이른다.

들어진 프로그램은 TV에만, 라디오를 위해 만들어진 프로그램은 라디오에서만 방영이 가능했다. 따라서 문제가 되는 콘텐츠의 책임소재를 매체 중심으로 규정해도 별 무리가 없었다.

그러나 정보처리방식이 디지털화됨에 따라 하나의 콘텐츠가 얼마든지 다른 매체에 의해 보도될 수 있게 되었고(one source multi use), 편집기술의 발전은 여러 개의 콘텐츠를 손쉽게 편집하여 하나의 콘텐츠로 만들 수 있게 되었다(multi source one use). 이런 상황에서 언론보도로 인한 인격권 침해의 책임 소재를 어떤 매체까지로 규정해야 하는가에 대해 일관성 있는 태도를 취하기가 쉽지 않다. 현행 언론중재법상 인터넷언론의 경우 원기사제공언론사 뿐만 아니라 포털에 대해서도 책임을 묻고 있지만, 방송의 경우 거의 대부분 원보도제공언론사에만 책임을 묻고 있는데 이러한 현실도 일종의 일관성 없는 태도라 할 수 있다.

2010년 한 해 동안 언론중재위원회에 접수된 방송 관련 조정사건의 수는 모두 189건이었다. 언론중재위원회 통계에 따르면, 이 방송 관련 189건은 다시 지상파 TV 172건, 지상파 라디오 3건, 종합유선방송 14건으로 세분화된다. 여기서, 특이할 만한 것은 종합유선방송은 방송법 상 방송의 종류가 아닌, 방송사업의 한 유형에 해당할 뿐이라는 것이다. 결국, 종합유선방송으로 구분된 사건 역시 방송법 제2조 제1호에 따른 분류대로라면 역시 지상파 TV에 속할 것이며 방송 관련 189건 중 라디오방송 3건을 제외한 나머지 186건은 모두 지상파 TV에 대해서 신청되었다고 할 수 있다.

그렇다면, 2010년 한 해 동안 언론중재위원회에 접수된 방송 관련 거의 대부분의 사건이 지상파 TV에만 집중되어 있는 것은 무슨 의미를 갖는가? 방송 뉴스로 인해 피해를 본 사람의 입장에서 해당 뉴스가 지상에 설치된 무선국에 의해 제공된 것인지, 아니면 케이블 방송사에 의해 송출된 것인지, IPTV인지, 아니면 DMB로도 시청할 수 있는지는 그렇게 중요한 문제가 아니라는 뜻이다[39]. 즉, 피해자로서는 방송사와 해당 프로그램의 명칭, 방송 일자와 시각, 해당 기사의 제목만 가지고도 자신이 다투어야 할 대상을 특정할 수 있고 그것으로 족하다. 따라서 피해자들은 언론보도가 어떤 매체를 통해 방영되었든 상관없이 원보도자인 지상파 TV를 대상으로 신청하고 있는 것이다.

한편, 다양한 미디어를 하나의 미디어로 통합하는 미디어 컨버전스와 매체 간 통합과 기존의 매스커뮤니케이션과 대인커뮤니케이션의 기능을 모두 가진 미디어의 등장은 매체의 정체성을 애매하게 만들어 예전만큼 매체를 명확하게 규정하기가 어렵다. 방송, 신문, 잡지 등 전통적인 매체적 분류가 더 이상 유효하지 않다. 인터넷만 보도라도 방송, 신문, 잡지의 기능을 다 포함하고 있으며 대인커뮤니케이션의 기능도 포함하고 있다. 따라서 인터넷이라는 매체를 통째로 언론조정중재대상으로 할 수도 없고, 인터넷언론에 국한한다 해도 사실 인터넷상의 언론활동에 대한 명확한 정의도 부재한 상황이다[40]. 따라서 향후 미디어 융합

2010년 매체별 조정사건 처리현황

사건수	신문			방송				잡지	뉴스 통신	인터넷 신문	인터넷 뉴스 서비스	IP TV	기타
	중앙 일간지	지방 일간지	주간 신문	지상파		종합 유선 방송	이동 멀티 미디어						
				TV	라디오								
2,205	157	197	186	172	3	14	-	24	42	567	841	-	2

39) 방송법에서 방송이나 방송사업의 종류를 자세히 구분하고 있는 데에는 나름의 이유가 있다. 방송의 종류에 따라 관할 관청의 허가나 승인을 받아야 하고, 일종의 공공재적 성격을 띠는 전파나 채널을 관청에서 적정하게 관리해야 하기 때문이다.

40) 황용석(2004). '정책 대상으로서 인터넷 언론의 개념화와 유형분류에 관한 연구'. 2004년 한국언론학회 봄철 정기학술대회 발표논문. 257~261쪽

"현재의 매체 중심적인 언론의 정의는 이미 한계점을 노출하고 있으며, 향후 미디어 컨버전스 등으로 인해 매체의 구분이 모호해지는 환경에서는 법규의 해석을 애매하거나 모순되게 만들 소지가 있다"

이 진전될수록 어떤 매체를 언론조정중재대상으로 할 것인가, 한 매체내의 어떤 기능까지를 대상으로 할 것인가 등 복잡한 문제가 제기될 것이며 기존의 매체 중심적인 정의로는 이러한 문제들에 대한 답을 명확히 제시하기가 어려울 것으로 보인다

Ⅴ. 결론 : 새로운 '언론' 개념 정의의 필요성

이상에서 언론중재법 상 '언론' 에 대한 정의 방식의 특징과 그 문제점에 대해 살펴보았다. 현행 언론중재법에서의 언론에 대한 정의 방식은 새로운 것이 아니다. 입법적 편의 때문이었는지 이미 폐지된 언론기본법에서의 정의 방식을 그대로 차용하고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 정의방식이 뉴미디어 시대에도 여전히 유효한지에 대해 검토해 보았다. 결론부터 말하자면, 현재의 매체 중심적인 언론의 정의는 이미 한계점을 노출하고 있으며, 향후 미디어 컨버전스 등으로 인해 매체의 구분이 모호해지는 환경에서는 법규의 해석을 애매하거나 모순되게 만들 소지가 있다는 것이다. 따라서 언론중재법상의 언론 개념의 적절성에 대한 재검토가 필요하다는 것을 다시 한번 강조하고자 한다.

좀 더 근본적으로 언론보도로 인한 피해구제제도를 규정하기 위한 언론중재법에서 '언론' 의 개념을 굳이 정의할 필요가 있는지 의문이 든다. 언론중재법에 있어야 할 것은 이 법이 규율하고자 하는 '언론분쟁' 의 영역을 특정할 수 있는 기준과 '언론사' 에 대해서 청구할 수 있도록 되어 있는 정정보도 · 반론보도 · 추후보도청구권 행사를 위해 그 상대방이 될 언론사의 범위를 특정하기 위한 기준이다. 지난 2005년 도입된 손해배상청구와 관련해서는 그 상대방을 반드시 언론사로 국한할 필요가 없으므로 '언론분쟁' 의 영역을 확정하기만 하면 저절로 해결될 것이라 생각한다.

그러나 굳이 현행 언론중재법과 같이 '언론' 의 개념에 대해 정의한다고 하면, 매체 중심의 현행 규정 방식과는 다른 관점에서 접근해 보는 것을 제언하는 바이다. 예를 들어, 내용 중심으로 언론에 대한 개념 정의를 내리는 것이다. 이것은 물론 어려운 작업이고 저널리즘 전문가들의 도움을 필요로 하는 일이겠으나 의미 있는 작업이 될 것이다.

언론의 정의 뿐만 아니라 좀더 나아가 언론중재법상의 다른 규정들도 뉴미디어 환경에 적용될 때 문제가 없는지 전반적인 검토를 제언하는 바이다. 언론을 둘러싼 미디어나 사회적 · 법적 환경 등이 변화함에 따라 언론현상 역시 계속 변화하는데 언론의 정의만큼은 기존의 틀만을 고집해서는 안 될 것이다. 또한, 미니홈피나 블로그와 같은 1인 미디어, 언론보도의 SNS 상의 유통 등을 언론조정중재대상에 포함시킬 것인지 여부와 같이 새로운 이슈들에 대한 논리와 기준을 마련하는 것도 중요하다. 뉴미디어는 기존 미디어와는 다른 차원의 언론보도 양상들을 만들어내고 있다. 따라서 언론조정중재제도 또한 이에 대응할 수 있도록 변화해야 한다. 만약 기존의 법규가 변화를 수용하는데 한계가 있다면, 신속하고 효과적인 피해구제를 위해 기존의 법규를 과감하게 탈피할 수 있는 적극적이고 개방적인 태도가 필요한 시점이다.