

03

언론분쟁조정제도 개선 방안에 대한 검토와 전망 - 언론중재법 개정안을 중심으로

양재규 변호사·언론중재위원회 기획팀장



1. 글을 시작하며

언론분쟁조정제도의 역사가 어느새 40년이 되었다. 사람으로 치면 ‘불혹(不惑)’의 나이다. 40년 세월을 지나오는 동안 흔들림이 없지 않았겠지만 이제는 우리나라에서 가장 성공적인 대체적 분쟁해결 제도 중 하나로 확고히 자리를 잡았다. 이렇게 된 이유 중 하나로 법률에 근거를 둔 제도라는 점을 꼽고 싶다.

언론기본법에서 정간법¹⁾으로, 정간법에서 다시 언론중재법²⁾으로 시대마다 근거법이 달라지긴 했지만, 언론분쟁조정제도³⁾는 처음부터 법률에 의해 만들어졌고 법률에 의해 효력을 부여받았다. 법정 제도라서 안정적인 운영이 가능한 반면, 유연성은 부족했다. 제도의 변화 내지 개선을 위해서는 법 개정이 반드시 수반되어야 한다.

2011년부터 2021년까지 최근 10년 동안을 살펴보면, 굵직한 법 개정이 없었고⁴⁾ 언론분쟁조정제도에도 큰 변화가 없었다. 그런 점에서 일종의 ‘정체기’였다고도 볼 수 있다. 하지만 이 기간 꽤 많은 언론중재법 개정안이 발의되었다는 점에서 언론분쟁조정제도 개선에 대한 사회적 논의는 지속적으로 이루어져왔다고 볼 수 있다. 21대 국회 들어서도 중재위원 정수 증원에 관한 법안, 열람차단 청구권을 신설하는 법안 등 총 10건의 언론중재법 개정안이 발의된 상황이다. 21대 국회 임기가 아직 3년 이상 남은만큼 2009년 이후 또 한 번의 중요한 언론중재법 개정이 이번 회기 내에 이루어지지 않을까 기대해본다.

이 글의 목적은 현재 발의되어 논의되고 있는 언론중재법 개정안을 토대로 현행 언론분쟁조정제도의 바람직한 개선 방안을 검토 및 전망해보는 것이다. 국회에서 발의된 법안은 내용의 당부를 떠나 그 자체로 의미를 지닌다. 일종의 제도 개선에 대한 사회적 의제이기 때문이다. 법안을 토대로 제도 개선 방안을

1) '정기간행물의 등록 등에 관한 법률'의 출입말이다.

2) '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률'의 출입말이다. 이하에서는 '언론중재법'이라고만 쓰겠다.

3) 이 글에서는 논의의 명확성을 기하기 위해 '언론중재위원회', '언론중재제도', '언론피해구제제도'와 같은 용어를 의도적으로 피하고 '언론분쟁조정제도'라는 용어를 사용하고자 한다. 흔히 '언론중재위원회'를 '언론분쟁조정제도'와 동일한 의미로 사용하기도 하지만 두 용어의 의미가 같을 수 없다. 주지하다시피, 언론중재위원회는 '언론분쟁조정' 외에도 '언론분쟁중재', '시정권고', '선거사실의와 같은 제도를 운영하고 있으며 언론법제 연구·교육 및 홍보의 기능도 수행하고 있다. '언론중재제도'는 '언론분쟁조정제도'보다 익숙한 용어이기는 하나 언론분쟁의 주된 해결수단이 '중재'가 아닌 '조정'임이 명백한 상황을 고려하지 않을 수 없다. '언론분쟁조정제도'를 결과적인 측면에서 '언론피해구제제도'로 볼 수도 있다. 그러나 현행 언론분쟁조정제도는 조정기관(중재부)으로 하여금 피해자와 언론사 사이에서 중립적일 것을 요구하고 있다. 중재부의 중립성에 다소 혼란을 초래할 수 있는 용어라는 생각에 '언론피해구제제도' 보다는 '언론분쟁조정제도'라는 용어를 선택하였다. 아울러, '언론분쟁조정제도'라는 용어는 언론중재위원회의 총체적인 언론분쟁해결제도, 다시 말해 '조정'과 '중재'라는 절차적인 제도 외에 '정정보도청구권' '반론보도청구권' '추후보도청구권' '손해배상청구권'과 같은 실제법적 제도도 아우르고 있음을 밝힌다.

4) 이 시기 두 번의 언론중재법 개정이 있긴 했다. 2011. 4. 14.자 개정의 경우, 제도적 변화는 전혀 없었고 법률에 사용되는 용어나 표현, 문장을 쉽고 간결하며 이해하기 쉽게 바꾸기 위한 것이었다. 2018. 12. 24.자 개정에서는 중재위원 결정사유 중 하나였던 '언론사에 소속된 현직 언론인'을 '언론사의 대표자와 그 임직원'으로 고쳤다. '언론인'의 개념에 대한 정의 규정이 없어 그 의미가 다소 불명확하다는 점을 감안했다고 한다. 무엇보다, 결정사유 규정의 취지가 분쟁 조정 시 이해관계자를 배제하는 데에 있으므로 기자나 앵커, 편집국 근무자는 물론이고 언론사에 근무하는 일반직 역시 결정대상임을 분명히 하기 위한 것이었다.

검토해보고자 하는 이유다. 이와 동시에, 상당수의 법안들이 대상 제도에 대한 진지한 숙고와 법리적 검토, 기존 제도와의 정합성에 대한 고려 없이 즉흥적으로 발의되기도 하는 것이 현실이다. 발의된 개정안을 비판적으로 살펴볼 필요성이 여기에 있다.

2. 언론분쟁조정 제도, 어떻게 발전해왔나

“1981년 3월 31일 출범한 언론중재위원회는 한국의 소비자들로부터 두 번의 큰 면접시험을 치렀다. 첫 번째는 위에서 언급한 언론기본법 폐지 즈음이다. 만약 언론기본법 체제하에서 언론중재위원회가 공정성과 객관성을 잃고 피해자들을 일방적으로 억박지르거나 언론의 편집 부문을 우회적으로 통제하는 모습을 보였더라면 정간법과 방송법에 존치되지 못하고 숨이 멎었을 것이다. 두 번째는 2005년 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’이 제정·시행되었을 때이다. 그 전까지 반론보도청구권과 추후보도청구권을 행사하기 위해 피해자들은 ‘필요적 전치’ 절차로 언론중재위원회를 거쳐야만 했다. 싫더라도 강제로 지나가야 하는 관문으로 비춰질 수 있었다. … 임의적 전치절차로 바뀐 뒤 언론 피해자들의 조정 신청이 크게 격감할지 모른다는 우려가 제기되었다. 그러나 함석천(2005)과 한위수(2006)가 예측한 대로 언론 피해자들은 ‘자발적’으로 언론중재위원회 문을 더 자주 두드리는 것으로 나타났다.”⁵⁾

정확히 10년 전에 발간된 <언론중재> 2011년 봄호에서 이승선 교수는 우리나라 언론분쟁조정제도 30년의 역사를 ‘두 번의 면접시험’에 빗대어 위와 같이 요약, 정리했다. 이승선 교수 주장의 핵심은 현행 언론분쟁조정제도가 그 공정성과 효용성, 제도에 대한 신뢰를 국민과 언론 양쪽으로부터 성공적으로 획득했다는 것이다. 또 1987년과 2005년을 언론분쟁조정제도 변천사의 중대한 전환점으로 보았다.⁶⁾

언론분쟁조정제도에 관한 기존 연구들을 살펴보면, 그 시기 구분에 대한 견해가 대체로 일치하고 있음을 알 수 있다. 이승선 교수는 “1987년 언론기본법이 폐지되고 정간법과 방송법에 존치될 때, 1996년 입법취지를 반영해 ‘정정보도청구권’을 ‘반론보도청구권’으로 바로잡을 때, 2005년 ‘언론중재법’을 제정할 때 그리고 2009년 포털을 언론중재의 대상으로 규율할 때 등을 대표적인 변혁기”라고 보았다. 이재진 교수 역시 동일하게 보고 있는데 도입기, 과도기, 정착기, 성장기, 확장기로 명명함으로써 시기별 변천 과정에 의미 부여를 시도했다.⁷⁾ 이러한 시기별 구분의 기준이 되고 있는 것은 다름 아닌, 근거법의 제정 또는 개정 여부다. 언론분쟁조정제도의 근거법은 각 시기별 언론기본법(도입기), 정간법 및 방송법(과도기, 정착기), 그리고 언론중재법(성장기, 확장기)으로 달라져왔다.

[표 1] 언론분쟁조정제도의 시기별 발전 과정⁸⁾

시기	근거법	위원 정수	대상 매체	청구권	절차
도입기 (1980.12~1987.11)	언론기본법	30~60인	신문, 잡지, 뉴스통신, 방송	반론보도청구권	필요적 전치
과도기 (1987.11~1995.12)	정간법 방송법	40~70인	신문, 잡지, 뉴스통신, 방송 (CATV 추가)	반론보도청구권 추후보도청구권	합의 간주
정착기 (1995.12~2005.1)	개정 정간법 방송법	40~80인		정정보도청구권 ⁹⁾ 반론보도청구권 추후보도청구권	직권조정결정
성장기 (2005.1~2009.2)	언론중재법	40~90인	신문, 잡지, 뉴스통신, 방송, 인터넷신문	정정보도청구권 반론보도청구권 추후보도청구권 순해배상청구권	임의적 전치 중재절차 신설
확장기 (2009.2~현재)	개정 언론중재법		신문, 잡지, 뉴스통신, 방송, 인터넷신문, 포털뉴스, IPTV		

5) 이승선 (2011), 언론조정·중재, 30년간의 전개와 성과, <언론중재>, 통권 118호, 7쪽

6) 이승선 교수는 2005년 언론중재법 제정으로 그 전까지 필요적 전치였던 언론분쟁조정제도가 임의적 전치로 바뀐 점에 주목하고 있다. 임의적 전치절차가 되었다는 것은 법원 재판과 일종의 경쟁을 해야 하는 구도가 되었음을 의미한다. 그 결과는 어땠을까? 당시까지 몇 백건 대에 머무르던 조정건수가 언론중재법 시행 이듬해인 2006년 처음으로 1,000건을 돌파했다. 2005년을 전후한 조정건수의 변화는 다음과 같다.

연도	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
조정건수	724	759	883	1,087	1,043

7) 이재진 (2015), <한국 언론 ADR의 현실과 쟁점>, 203~204쪽

8) 앞의 이재진 (2015), 204쪽; 이재진 교수의 책에 있는 표의 기본틀을 가져왔으며, 항목과 그 내용은 대폭 수정했다.

9) 여기서의 ‘정정보도청구권’은 민법 제764조에 근거한 것으로 현행 언론중재법상 ‘정정보도청구권’과는 전혀 다른 권리다. 현재의 정정보도청구권은 언론사의 고의나 과실, 보도의 위법성을 필요로 하지 않지만 정간법 시대의 정정보도청구권은 민법상의 불법행위에서 파생되는 것으로 위 요건이 모두 필요하다.

언론분쟁조정제도의 변천사를 간략히 정리하면, 다음과 같다. 첫째, 새롭게 등장한 매체를 조정대상 범위에 포함시키기 위한 법 개정이 지속적으로 이루어져 왔다. 둘째, 언론보도 피해구제를 위한 청구권이 다양해졌다. 셋째, 사건수 증가에 따라 중재위원 정수 또한 증대되어 왔다.¹⁰⁾

여기서 한 가지 주목할 점은 확장기로 명명된 2009년 이후 현재까지 언론 중재법이 거의 개정되지 않았다는 사실이다. 도입기 이후 성장기까지 각 구간별 기간이 모두 10년 이내였다는 점에 비추어 봐도 이례적이라 할 만하다. 특히, 최근으로 올수록 미디어 환경이 온라인 중심으로 급변하고 있다는 점을 감안 하면 더더욱 그렇다. 인터넷신문을 중심으로 언론매체가 급증하고 있고 이에 따라 조정건수도 꾸준히 증가하고 있는 추세이며 SNS, OTT를 비롯한 새로운 매체가 속속 등장함에 따라 신문, 잡지, 방송과 같은 전통적인 언론매체의 기능은 약화일로에 놓여 있다. 시기적절한 법 개정을 통해서 새로운 매체로 인해 발생하고 있는 분쟁의 효율적인 해결을 시도하는 것이 바람직함에도 미디어 환경 변화를 법제가 따라가지 못하는 일종의 '지체' 현상이 일어나고 있는 셈이다. 그런 점에서 2009년 개정 언론중재법 이후 현재까지를 '확장기'가 아닌, 일종의 '정체기'로 보는 것 또한 가능하리라고 생각한다.

3. 언론분쟁조정 제도, 어떻게 개선할 것인가

가 언론중재법 개정안 발의 상황

앞에서 말한 것처럼 지난 10년 동안 주요한 언론중재법 개정사항은 없었지만 그렇다고 해서 제도 개선에 관한 논의조차 전혀 없었던 것은 아니다. 오히려, 19대와 20대 국회 동안 총 21건의 언론중재법 개정안이 여야 모두에서 발의될 만큼 활발한 논의가 이루어졌으나 여야 간 이견을 좁히지 못해 합의에 이르지 못했고 임기만료에 따라 자동폐기되었다.

21대 국회 들어, 아직 개원한 지 채 1년이 되지 않았지만 이미 10건의 법안이 발의되어 논의 중에 있다. 주요 개정사항은 최강욱 의원이 대표 발의한 언론 중재법 개정안을 제외하면 이전 국회에서 발의된 법안들과 크게 다르지 않다.

10) 정수의 증대가 실제 위원숫자의 증가와 정확히 일치하는 것은 아니다. 정수 증대에 따른 실제 위원숫자의 증가 상황은 다음의 표를 통해 확인할 수 있다.

연도	1981년	1984년	1987년	1996년	2005년	2009년	2014년
위원 정수	30 ~ 60		40 ~ 70	40 ~ 80		40 ~ 90	
위원 실수	39	42	70	75	80	85	90

한 가지 특징을 꼽는다면, 이전 국회와는 다르게 야당(국민의힘) 소속 의원들의 개정안 발의가 현재까지는 이루어지지 않고 있다는 점이다. 현재까지 발의되어 있는 법안의 주요 개정 사항 중 다음과 같은 세 가지를 핵심 쟁점으로 뽑아 살펴보고자 한다.

- 언론분쟁조정은 어디서 처리할 것인가?
- 새로운 미디어 환경에서 어떤 피해구제수단이 필요한가?
- 피해구제수단은 얼마나 강력해야 할까?

[표 2] 언론중재법 개정안 발의 상황(19대 국회부터 21대 국회까지)

회기	19대(2012~2016)	20대(2016~2020)	21대(2020~2024)
법안수	9건	12건	10건
발의 주체 ¹¹⁾	새정치민주연합: 5건 새누리당: 3건 정부: 1건	더불어민주당: 7건 자유한국당: 3건 바른정당: 1건 새누리당: 1건	더불어민주당: 9건 열린민주당: 1건
주요 개정 사항 ¹²⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 언론중재위원회 명칭 변경 • 중재위원 위촉권자 상향, 위원장 상임화 • 기사삭제청구권 신설 • 정정보도명령제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 중재위원 정수 증원 • 침해배제청구권, 열람차단청구권 신설 • 보도문 게재 위치 • 기사댓글 피해구제 • 시정명령제도 	<ul style="list-style-type: none"> • '언론위원회' 창립 • 중재위원 정수 증원 • 열람차단청구권 신설 • 보도문 게재 위치 • 시정명령제도

나 쟁점 1 : 언론분쟁조정은 어디서 처리할 것인가?

(1) 법안 내용

열린민주당 최강욱 의원이 대표 발의한 언론중재법 개정안은 여러 면에서 다른 법안들과 다르다. 우선, 기존의 개정안에서 다루고 있는 사항들을 망라했다고 볼 정도로 개정 사항이 많다. 중재위원의 정수 증원, 위원회 상임화 및 다변화, 위촉권자 상향, 피해구제보도문의 위치 조정, 시정명령, 징벌적 손해배상 등 열람차단청구권을 제외한 거의 모든 사항이 담겨 있다. 무엇보다, 이 법안의 특징은 언론중재위원회의 명칭을 언론위원회로 바꾸고 문화체육관광부 소속

11) 법안을 대표로 발의한 의원의 소속 정당을 기준으로 했다.

12) 언론중재법 개정안 관련해 현재 가장 논란이 되고 있는 것은 '징벌적 손해배상제도' 도입 문제다. 그러나 현재 개정안에 따르면, 징벌적 손해배상은 법원 재판 시 적용되는 것으로 언론분쟁조정제도와는 무관하다. 그래서 여기서는 제외했다.

국가기관이 되게 했다는 점이다(안 제7조 제1항). 국가기관이라도 국가인권위원회 처럼 정부로부터의 독립성과 중립성을 유지할 수도 있으나 위원의 직무상 독립 외에는 별다른 규정을 두고 있지 않다(안 제8조 제1항).

언론위원회에는 언론분쟁의 조정·중재를 담당하는 기존 중재부 외에 심판부가 별도로 설치된다(안 제9조의2). 심판부의 업무 영역은 중재부의 그것과 정확히 일치한다(안 제25조의2). 즉, 피해자는 정정·반론·추후보도 또는 손해배상에 관하여 조정·중재가 아닌, 침해구제도 신청할 수 있게 된다. 이 침해구제 신청 사건을 담당하는 곳이 바로 심판부다. 심판부는 사건 접수 즉시 필요한 조사는 물론, 당사자 심문을 할 수 있고 피해자에 대한 침해가 있다고 판단하면 언론사에 시정명령을 내릴 수 있다(안 제25조의3). 애당초 당사자를 설득하여 합의를 권유하거나 유도하는 절차가 아닌 것이다.

시정명령은 현행 시정권고라든가, 조정·중재와는 전혀 성격이 다른 제도다. 조정·중재는 당사자 간 합의를 기반으로 하며 특히, 조정에 있어서 절차의 주도권은 분쟁 당사자들이 갖는다. 시정권고는 권고적 효력만을 가지는, 강제성이 없는 처분이다. 그러나 심판부의 시정명령은 강제성을 띤 행정처분에 가깝다. 이행기한 내에 그 명령한 사항을 이행할 의무가 있고, 만일 불이행 시에는 2천만 원 이하의 이행강제금 또한 부과된다(안 제25조의5). 이행강제금은 최대 4회 반복적으로 부과할 수 있다.

침해구제 내지 시정명령이라는 다소 강력한 제도를 도입한 이유에 관해서 법안은 “오늘날의 미디어 환경에서는 잘못된 내용이 한 번 보도되면 인터넷 등을 통하여 계속해서 확산, 복제 또는 재생산될 수 있으므로 언론사 등의 진실하지 않은 보도로 인하여 피해자가 입게 되는 인격권 침해나 재산상 손해 등은 과거보다 크게 증가하였으나 현행법에 따른 정정·반론·추후보도 청구, 언론중재위원회의 조정·중재 또는 시정권고는 이러한 피해자의 막대한 피해를 구제하기에는 미흡”하기 때문이라고 설명한다. 한 마디로, 현행 언론분쟁조정 제도는 강제력이 없어 피해구제에 미흡하다고 본 것이다.

(2) 평가

언론위원회의 침해구제제도는 언론자유의 남용을 효과적으로 방지하고 기사에 의한 잘못을 강력하게 시정한다는 면에서 유용해 보일 수 있다. 그런데 이 제도는 근대 유럽에 존재했던 ‘관청에 의한 정정강제’를 연상시킨다. 우리

나라에 처음 언론분쟁조정제도의 설계 및 도입을 주도했던 박용상 변호사는 ‘관청에 의한 정정강제’에 관해 “경찰국가적 후견사상에 의해 국가가 언론을 지도한다는 사고에 근거한 것”으로 “오늘날의 반론권 제도와는 판이한 것”이라고 보았다.¹³⁾ 이러한 지적이 언론위원회의 침해구제제도에도 동일하게 적용될 수 있다고 본다. 현행 언론분쟁조정제도에 강제력이 없다는 이유로 침해구제제도를 도입하는 것이 과연 시대적 흐름에 부합하는지 따져볼 일이다.

개정안이 시행되게 된다면, 언론분쟁조정제도의 중심축이 현행 조정·중재 제도에서 침해구제로 이동될 것이다. 피해자 입장에서 협상을 통해 언론사와 합의를 도출하는 일은 번거롭고 불편할 수 있다. 그러나 상당수의 피해자들은 직권으로 조사를 진행, 강제성을 띤 시정명령까지 내려주는 침해구제제도를 이용할 가능성이 높다. 이렇게 되면 언론위원회는 더 이상 중립적이며 공정한 조정자, 다시 말해 준사법적 분쟁해결기구로서의 지위를 유지하기 어렵다.

돌이켜 생각해보면, 언론분쟁조정제도 도입 당시 이 제도의 설계자들이 반론보도청구권이라는 생소한 권리를 처음 도입하면서 권리를 구현하는 절차로 ‘조정’의 형식을 취했던 것은 상당히 절묘한 선택이었다고 생각한다. 즉, 분쟁해결절차를 마련하되 최대한 언론사의 의사가 존중되도록 한 것이다. 이것은 피해를 구제하되 위축효과로 인한 언론자유 침해에 대한 우려를 최소화하려는 세심한 배려였으며 조정이야말로 가장 민주적인 방식의 분쟁해결제도라는 신념이었을 수 있다.

언론보도의 내용을 직접적으로 다루는 기관을 정부 산하에 둔 점에 대해서도 재고해봐야 한다. 언론분쟁조정제도 자체에 대한 신뢰성 저하로 이어질 수 있고 최근까지 논의되어온 조정제도 개선 방향성을 오히려 거스르는 결과일 수 있다.¹⁴⁾ 민간기구로 할 수도 있고, 현재처럼 공공기관으로 할 수도 있는데 굳이 문화체육관광부 소속 국가기관으로 만든 이유가 무엇인지 이해하기 어렵다. 그렇게 되면 인사나 재원 등 기관 운영의 어느 것 하나 국가 혹은 정부로부터 자유롭기 어렵다. 이것은 정부에 대한 견제 및 비판, 감시 기능을 핵심적으로 수행하는 언론 관련 분쟁을 다루는 기관에게 미덕은커녕, 치명적인 요소가 될 것이 명백하다.

13) 박용상 (1981), 한국에 있어서의 언론중재, <언론중재> 통권 제1호, 19쪽

14) 사법정책연구원 (2019), <우리나라의 행정형 ADR 개선방안에 관한 연구>, 136-139쪽

다 쟁점 2 : 새로운 미디어 환경에서 어떤 피해구제수단이 필요한가?

(1) 법안 내용

더불어민주당 신현영 의원이 대표 발의한 언론중재법 개정안에서는 새로운 피해구제수단으로 ‘열람차단청구권’을 도입하는 규정을 담고 있다(안 제17조의2). 열람차단청구권을 신설하려는 이유와 배경에 관해 법안은 “현행법에 따르면 언론 등의 보도 또는 매개(이하 ‘언론보도 등’이라 함)로 인하여 피해를 입은 자(이하 ‘피해자’라 함)는 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자에게 정정보도, 반론보도, 추후보도를 청구할 수 있는 권리를 가지고 있을 뿐”이라고 전제한 후 “최근 3년 동안 언론보도 등으로 인해 피해를 입어 언론중재위원회에 신고한 사례 중 70% 이상이 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스 등 인터넷 매체 사건으로 나타났으나, 기존 뉴스 플랫폼과 달리 언론보도 등이 인터넷 매체를 통해 급속히 전파됨에 따라 기존의 정정보도 등의 청구권만으로는 신속하고 실효성 있게 피해구제를 할 수 없는 문제가 있으므로 개선이 필요하다”고 설명하고 있다.

우선, ‘기사의 열람차단’은 온라인 기사가 이용자에게 노출되지 않도록 차단·관리하는 것을 의미한다(안 제2조, 제17조의2호). 즉, 열람차단의 대상은 지면 기사라든가 방송 뉴스가 아닌, 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스에 의해 보도·매개되는 온라인 기사로 한정된다.¹⁵⁾ 열람 내지 노출 차단의 의미가 다소 불분명하지만 아예 데이터베이스에 저장된 기사를 삭제하거나 말소하는 것까지 포함하지는 않는다. 그런 점에서 데이터베이스에 저장된 기사 자체를 삭제한다는 의미까지 내포하고 있는 ‘기사 삭제’와는 구분된다.¹⁶⁾

열람차단청구권 도입 관련 핵심 쟁점은 어떤 경우에 열람차단을 허용할 것인지에 있다. 이에 관해서 개정안은 1) 언론보도 등의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우 2) 언론보도 등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우 3) 그 밖에 언론보도 등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우 세 가지를 명시하고 있는데 이 요건들이 지나치게 추상적이거나 광범위하다는 지적이 있다.

15) 그럼에도 불구하고, 신문 기사 내지 방송 뉴스가 온라인 공간에서 서비스될 경우 이 또한 인터넷신문 보도 또는 인터넷뉴스서비스에 해당하여 열람차단의 대상이 될 수 있다.
16) 앞의 이재진 (2015), 486쪽

(2) 평가

미디어 환경 변화에 상응하는 피해구제수단의 도입은 필수적이다. 기존의 정정·반론·추후보도만으로는 달라진 미디어 환경에서 발생하고 있는 피해를 구제하기에 미흡하다는 지적은 이미 오래전부터 제기되어 왔다. 기존의 보도 청구권 관련 규정은 “인터넷 기사 유통을 상정하지 않은 채 만들어진 법률”이라거나 “제한적 도달 범위를 지닌 과거의 신문이나 방송을 대상으로 한 것”으로 영구성, 확장성, 무한복제성을 지니고 있는 온라인 기사로 인한 피해구제에는 적합하지 않다는 것이다.^{17) 18)} 이런 점에서 열람차단청구권의 도입은 시기적으로 늦은 감은 있지만 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 세부적으로 몇 가지 보완할 점이 있다.¹⁹⁾

먼저, 열람차단청구권의 행사 요건과 관련해 지나치게 추상적이거나 광범위하다는 지적이 있음은 앞에서 이미 언급했다. 즉, 보도의 허위성(1호), 사생활의 핵심영역 침해(2호), 침해의 계속성(3호)을 요건으로 규정하고 있는데 2호를 제외한 나머지 1호와 3호 요건을 보다 좁힐 필요가 있다. 특히, 인터넷에서 서비스되고 있는 기사라면 침해의 계속성은 당연히 인정되는 것이므로 3호의 요건은 반드시 재고되어야 한다.²⁰⁾

현재 발의된 법안 중에는 없지만 열람차단청구권과 유사한 기능을 하는 권리로 침해배제청구권, 추후 변경에 따른 기사수정·보완청구권, 검색결과목록 링크삭제청구권 등도 검토될 수 있다. 권리침해적 기사에 대응하는 방법을 중심으로 권리를 세분화한 것이다. 현재는 열람차단, 즉 기사삭제에 가까운

17) 구분권 (2011), 오래된 기사의 인터넷 유통과 피해 현황, <언론중재>, 통권 제119호, 18쪽
18) 윤영철 (2015), 디지털시대 언론피해구제 개선방향에 관한 연구, <미디어와 인격권>, 통권 제1호, 24쪽
19) 앞의 이재진 (2015) 486-489쪽; 이 책에서 열람차단청구권이 도입될 경우, 고려해야할 점에 관해 이재진 교수는 다음과 같이 정리한 바 있다. 첫째, 어떤 종류의 피해를 입었을 때 요구할 수 있는지 청구 요건에 대한 명료화가 필요하다. 둘째, 절차적 투명성, 즉 어떤 절차를 거쳐 어떻게 열람이 차단되었는지에 관한 기록을 투명하게 남겨야 한다. 셋째, 열람차단청구권을 제도적으로 도입할 경우 그 적용 시한을 언제까지로 정할 것인지 논의가 필요하다. 이재진 교수의 견해를 많이 참고했음을 밝힌다.
20) 지난 20대 국회 때 발의된 바 있는 유사 법안(곽상도 의원 대표발의안)이 있다. 이 법안의 열람차단청구권 요건은 보다 엄격하다.

신현영 의원 개정안(21대)	곽상도 의원 개정안(20대)
1. 언론보도 등의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우 2. 언론보도 등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우 3. 그 밖에 언론보도 등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우	1. 언론보도 등의 내용이 거짓이고 이로 인하여 인격권을 중대하게 침해하는 경우 2. 언론보도 등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해함이 명백한 경우 3. 그 밖에 언론보도 등의 내용이 인격권을 계속적으로 중대하게 침해하여 이를 방지하면 형평에 반하는 경우

형태의 권리만 논의되고 있으나 수정 및 보완청구권, 링크삭제청구권 또한 새로운 미디어 환경에서 유용할 수 있으며 언론 자유에 미치는 영향이 적을 수 있어 적극적으로 고려해볼 만하다.²¹⁾

또, 개정안은 조정신청기한에 관해 현행 보도청구권 관련 규정을 그대로 사용하고 있으나(안 제18조 제3항) 온라인 기사의 특징을 고려, 별도로 규정해야 한다. 온라인 기사는 인터넷 상에서 서비스되고 있는 한, 계속해서 보도되고 있는 것과 마찬가지로 ‘보도된 날’을 기준으로 신청기한을 산정하는 것은 적절치 않을 수 있다.²²⁾ 따라서 보도일자와 무관하게 ‘보도가 있음을 안 날’만을 기준으로 하여 6개월이든, 1년이든 일정한 기한 내에 신청할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토해볼 만하다.²³⁾

한편, 열람차단청구권과는 별개로, 새로운 미디어 환경을 고려한 피해구제제도 마련의 측면에서 이미 주요 매체가 된 OTT 내지 SNS 등과 같은 뉴스플랫폼 또한 언론중재법의 적용대상에 포함시킬 것인지도 검토해볼 필요가 있다.²⁴⁾ 이들 플랫폼을 통한 뉴스의 공급 및 소비가 급증하고 있고, 제도적 규율의 공백은 안정성 측면에서 바람직하지 않기 때문이다.²⁵⁾ 실제 언론분쟁조정제도는 법 개정을 통해 새로운 매체를 그 적용대상에 포함시켜 왔다. 2005년 언론중재법 제정 당시, 인터넷신문을 언론의 범위에 포함시켰고 2009년 언론중재법 개정으로 포털뉴스 및 IPTV 또한 언론중재법의 적용을 받게 되었다. 입법의 방법은 크게 두 가지가 될 것이다. 먼저, 방송법, 신문법 등 관련 법률에서 신생 매체들을 포함시키는 것이다. 현재의 언론중재법 체계상 각 언론매체를 규율하는 법률에서 입법화하면 언론중재법은 자동으로 적용되게 된다. 인터넷신문의 경우, 신문법에서 기존의 신문과는 별개로 인터넷신문에 관한 규정을 두었고 그에 따라 언론중재법 역시 적용되게 되었다. 다음으로, 언론중재법에 직접 별도의 규정을 두어 규정하는 것이다. 포털뉴스가 여기에 해당한다. 2009년 언론중재법 개정 시에 포털뉴스, 즉 인터넷뉴스서비스에 관해서는

신문법으로 도입한 것이 아니었다. 언론중재법에서 직접 인터넷뉴스서비스를 정의하는 방식을 취했다. 신문법에서 인터넷뉴스서비스에 관한 규정을 마련한 것은 언론중재법 개정 이후다. 둘 중 어느 방안이든 가능하겠지만, 매체의 전파력 내지 영향력, 공익성 및 공공성, 사후 조치의 책임성 등의 요소를 반드시 고려하여 적절한 수준에서 규율의 대상으로 삼아야 할 것이다.²⁶⁾

라 쟁점 3 : 피해구제수단은 얼마나 강력해야할까?

(1) 법안 내용

정정보도를 비롯한 각종 피해구제보도문의 실효성을 제고하려는 법안은 19대 국회 이후 꾸준히 발의되어 왔다. 21대 들어서는 정청래 의원, 박광온 의원, 김영호 의원, 최강욱 의원이 관련 내용을 담아 법안을 발의했다. 이 가운데서 박광온 의원안과 김영호 의원안 두 개 법안이 주로 논의되고 있다.

박광온 의원안과 김영호 의원안은 실효성을 제고하려는 지점이 다소 다르다. 박광온 의원안은 보도문의 ‘계재 위치’에 방점을 찍었다. 언론사에서 정정보도문 등을 게재할 경우, 방송이라면 해당 채널의 프로그램 시작 시에, 신문·잡지라면 첫 지면에, 뉴스통신·인터넷신문·인터넷뉴스서비스 같은 인터넷 기반 매체라면 홈페이지 초기화면에 게재하라는 것이다(안 제15조 제6항). 그 이유에 관해서 법안은 “신문 또는 방송 등의 잘못된 보도로 인하여 피해를 입은 경우, 잘못된 사실을 전한 기사는 대서특필되어 이미 피해자에게 돌이킬 수 없는 심각한 명예훼손과 인격권의 침해가 발생했음에도, 사실관계를 바로잡는 정정보도는 가급적 작은 지면으로 게재하거나 또는 해당 방송의 종료 직전에 방송되는 경우가 많아 대다수의 독자나 시청자가 정정보도문의 내용에 대해서 제대로 확인할 수 없다”고 설명한다.

김영호 의원안은 위치가 아닌, 보도문의 ‘크기’를 중요시한다. “정정보도는 정정의 대상이 되는 언론 등의 보도 또는 매개(이하 ‘언론보도 등’이라 함)에 비하여 분량이 매우 짧거나 그 크기와 글씨가 매우 작아 시청자가 이를 정확히 인지하지 못하는 경우가 대부분”이니 이에 피해구제보도문의 크기는 당사자 간

21) 김주연 (2020), 미디어 환경 변화에 대응하는 언론중재제도 관련 입법 과제 검토, <언론중재>, 통권 제155호, 46쪽

22) 앞의 윤영철 (2015), 24쪽

23) 20대 국회 때 발의된 과상도 의원 대표 발의안에서는 침해배제청구권의 청구기한을 ‘침해 사유를 안 날로부터 1년’으로 규정한 바 있다. 이에 대해서는 청구권자의 주장에 따라 그 기한이 정해져서 지나치게 장기화될 수 있다는 비판이 존재한다(앞의 김주연 (2020), 39쪽).

24) 이러한 제안과는 정반대의 견해도 존재한다. “새로운 뉴스플랫폼과 서비스를 현행 미디어법의 틀 안에서 해석할 경우, 실질적 언론행위를 포섭하지 못하거나 자유로운 의견과 정보유통의 제약을 가져올 수 있기 때문이다”(류정호 (2015), 디지털 뉴스미디어 법적 지위 부여의 한계, <미디어와 인격권>, 통권 제호, 56쪽). 경청할 만한 견해라고 생각한다.

25) 황성기 (2017), 뉴스 플랫폼 다변화에 따른 미디어 관련 법제 개선방안, <미디어와 인격권>, 통권 제3권 제1호, 61쪽

26) 김창숙 (2011), 전문가들이 바라본 언론조정·중재제도 30년, <언론중재> 통권 제118호, 46쪽

협의를 항목에서 제외하고 원보도와 같은 시간, 분량 및 크기로 보도하도록 규정하고 있다(안 제15조 제3항, 제6항).

(2) 평가

피해구제보도문의 크기든 게재 위치든, 개정안들은 그 정당성을 '피해구제 효과의 제고 내지 실질화'에서 찾고 있다. 문제는 그 구체적인 방법이다. 피해구제 보도문의 게재위치를 방송 첫 화면, 신문 1면, 인터넷신문 초기화면으로 아예 못을 박고 있다. 그런데 원보도가 이루어진 위치는 1면 혹은 첫 방송이 아닌 경우가 많을 것이다. 보도문의 크기도 마찬가지다. 방송뉴스를 예로 들면, 원보도가 3분짜리였어도 그 중에서 실제 문제가 되는 분량은 3~4초에 불과할 수도 있다. 그런데 원보도가 3분이었다는 이유로 똑같은 분량 내지 크기, 길이로 정정보도를 하라고 하는 것은 이치가 아니며 형평에도 맞지 않는다.

이미 현행 언론중재법에서는 피해구제보도문의 게재 위치 및 크기에 관한 보편타당한 대원칙을 규정해놓고 있다. 이른바 '무기대등의 원칙'이라고 하여 '언론사 등이 하는 정정보도는 공정한 여론형성이 이루어지도록 그 사실 공표 또는 보도가 이루어진 같은 채널, 지면 또는 장소에서 같은 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 하여야(언론중재법 제15조 제6항) 한다고 되어 있다. 이러한 원칙에 따라 피해구제보도문의 게재 위치 및 크기는 원보도와 동일한 위치에 동일한 크기 내지 분량으로 이루어져야 한다. 특히, 이 규정에서 '동일한 효과'라는 문구가 중요하다. 이로 인해서 어떤 사건에서는 비록 원래의 뉴스가 프로그램의 첫 방송이 아니었어도 실질적으로 동일한 피해구제의 효과를 내도록 하기 위해 방송 시작과 더불어 반론보도문을 게재하도록 할 수도 있는 것이다.²⁷⁾

피해구제의 효과를 높이는 것도 중요하지만 그보다 중요한 것은 '형평성' 내지 '균형성'이다. 아무리 피해구제를 해야 한다는 당위 내지는 필요성이 앞선다 하더라도 '형평성'을 무시하면서까지 추진한다면 필연적으로 위헌성 시비가 제기될 수 있다.

4. 글을 마치며

언론법의 핵심은 언론의 자유와 인격권이라는, 때때로 상충하면서도 결코 어느 것 하나 포기할 수 없는 두 개의 법익 사이에서 균형을 잡는 것이다. 균형을 잡기 위해서는 손, 발의 감각이 무척 예민해져야 한다. 크고 거창한 명분만으로는 될 일이 아니며 사회적 합의를 이끌어내기 위한 설득과 인내가 필수적이다. 21대 국회 들어 발의된 언론중재법 개정안에 대한 논의가 보다 섬세하게, 그러면서도 끈기 있게 이루어져야 한다.

지면의 한계로 인해 개정이 검토되고 있는 사항들을 모두 다루지는 못했다. 이 글에서는 현재 발의된 법안에서 제기한 주요 이슈를 세 가지로 정리했다. 먼저, 언론분쟁은 어디서 처리할 것인가?의 문제다. 기사의 내용을 다루는 만큼, 국가나 정부로부터 중립적이며 독립적인 위치에 있는 기관에서 다뤄져야 한다. 무엇보다, 관련 제도 도입 초기부터 당사자 간 합의를 기반으로 하는 조정으로써 언론분쟁을 해결하고자 했던 이유를 깊이 성찰해야 한다. 다음으로, 새로운 언론 환경에 부합하는 피해구제방안을 도입해야 한다. 기존의 피해구제방안만으로는 적절히 구제되지 않는 피해가 없도록 신속한 법 개정이 이루어져야 한다. 또, 피해구제효과와 실질화라는 목적이 아무리 정당해도 그것을 이루기 위한 과정에서 무시해서는 안 되는 기준, 원칙이라는 것이 있기 마련이다. 균형성, 형평성의 원칙 하에서 실현 가능한 실효적인 피해구제방안을 찾아야 한다.

결국, 시대적 상황에 맞게 고치고 바꿔야 할 것도 있지만 결코 변하지 않아야 할 것도 있다. 이 글이 도입 40주년을 맞은 언론분쟁조정제도가 앞으로 어떻게 변해야 하며, 무엇을 반드시 지켜야 하는지를 성찰하는 데에 일조하기를 기대해본다. 🍵

27) 서울고등법원 2018. 5. 11. 선고 2017나2065044 판결: 이 판결에서 법원은 원보도가 첫 뉴스가 아니었음에도 "이 사건 보도의 내용이 ... 큰 전파 가능성을 가진 것인 반면에 이 사건 반론보도의 내용은 그와 같은 큰 전파가능성을 가진 것은 아닌 점 등 이 사건 변론에 나타난 제반 사정을 종합적으로 고려하면 이 사건 반론보도를 ◇◇◇ 프로그램의 첫머리에 방송하는 것이 상당하다"는 이유로 방송 시작과 동시에 반론보도하도록 명령했다.