

한국 언론중재제도 40년의 도전과 성과

- 국회 법률안을 중심으로 -

이 승 선*

충남대학교 언론정보학과 교수

■ 국 문 초 록

이 연구는 언론중재제도 40년의 성과를 탐색하는 데 목적이 있다. 1980년 국가보위입법회의부터 제21대 국회에 이르기까지 국회에 제출된 언론중재제도 관련 법률안들을 분석했다. 연구자는 언론중재제도 40년을 4개의 시기로 구분했다. 언론중재제도는 도입 초기부터 한국 사회에 신속하게 뿌리를 내렸다. 입법자들은 언론중재제도를 긍정적으로 판단했다. 1980년대에 국회에 제출된 법률안 중에서 언론중재제도를 폐지해야 한다는 내용은 발견되지 않았다. 언론중재제도를 처음 도입한 언론기본법은 1987년 폐지되었다. 언론기본법을 대체한 신문법과 방송법은 언론중재제도를 그대로 계승했다. 뿐만 아니라 추후보도청구권이 새로 신설되었고 언론중재위원의 수도 증가되었다. 2005년 국회는 단일법인 언론중재법을 제정했다. 이 법은 언론중재위원회가 손해배상도 처리하도록 규정했다. 인터넷신문의 보도로 인한 피해의 구제도 이 법에 포함되었다. 이 법은 2009년 인터넷뉴스서비스와 IPTV의 보도로 인한 피해도 언론중재위원회의 조정 대상에 포함시켰다. 그러나 2009년 이후, 언론중재제도에 관한 법률상의 진전은 거의 없었다. 온라인에서 발생하는 피해를 구제하기 위한 기사삭제청구권, 열람차단청구권은 법률에 수용되지 않았다. 기사 댓글과 유사 뉴스서비스로 인한 언론피해의 구제도 법률에 반영되지 않았다. 언론중재제도를 발전시키려는 더욱 정교한 법률개정 노력이 필요하

* girirang@cnu.ac.kr

다. 언론중재제도의 개선을 위해 언론중재위원회, 시민사회단체, 국회의
원들 간의 소통을 확대할 필요가 있다.

주제어: 언론중재제도, 인격권 보호, 언론중재위원회, 정정보도청구, 반론권, 추후보도청
구, 가짜뉴스, 징벌적 손해배상

목 차

- I. 문제제기
- II. 언론중재제도 개선을 위한 각 시기별 입법 시도와 결과
 - 1. 입법적 성과의 개요
 - 2. 제1기 (1980-1992)의 언론중재제도 법률안 특성과 성과
 - 3. 제2기 (1992-2004)의 언론중재제도 법률안 특성과 성과
 - 4. 제3기 (2004-2012)의 언론중재제도 법률안 특성과 성과
 - 5. 제4기 (2012-2021)의 언론중재제도 법률안 특성과 성과
- III. 결론

I. 문제제기

한국의 언론중재제도가 시행 40년을 맞았다. 1980년 말 제정된 ‘언론기본법’에 ‘반론’으로서 ‘정정보도청구권’과 언론중재위원회 설치·운영이 도입되었다. 동법은 언론사의 등록취소 규정 등 언론 자유에 반한 ‘악법’이라는 비판을 받았다. 여러 차례 동법의 ‘폐지 법률안’이 국회에 발의되었다. 그런데 언론중재제도를 폐지해야 한다는 주장은 입법안에 담기지 않았다. 오히려 1987년 동법이 폐지되고 이를 대체한 ‘정기간행물의등록등에관한법률’(이하 ‘정간법’ 또는 ‘신문법’)과 ‘방송법’에 계수되었다. 중재위원의 숫자도 늘어나고 ‘추후보도청구권’까지 추가 도입되었다. 한국 사회에 언론중재제도가 빠르고 강하게 자리 잡았다는 증거였다.

사법부는 ‘언론기본법’상 ‘정정보도청구권’이 이름과 달리 실제로는 ‘반론보도’¹⁾ 혹은 ‘반박보도’의 청구권이라고 확인했다.²⁾ 1987년 언론기

1) 이를테면 서울고등법원 1983. 11. 17. 선고 82나4188 판결. 이 판결에서 재판부는 ‘정정보도청구권’이란 언론으로부터 개인의 인간으로서 존엄성을 보호하고 언론의 공적책임을 높이며 제한적이나마 언론에 대한 공공의 접근권을 보장하기 위한 것이라고 평가했다. 그리고 정정보도청구권은 “신속하게 원래의 기사 범위 내에서 반론을 제기할 것을 요구할 수 있는 내용의 권리”라고 판시했다(밀줄 연구자).

2) 이를테면 대법원 1986. 1. 28. 선고 85다카1973 판결. 재판부는 정정보도청구권은 “제목의 표현과 달리 보도내용을 진실에 부합되게 시정할 것을 요구하는 권리가 아니라 보도내용에 대하여 피해자가 주장하는 반박내용을 보도해 줄 것을 요구하

본법이 폐지되고 신문법과 방송법이 제정되었다. 입법자들은 반론보도의 권리를 여전히 ‘정정보도청구권’이라고 법률에 조문화했다. 1991년 대법원은 다시 정정보도청구권은 용어표현과 달리 피해자가 반박내용을 게재해 줄 것을 요구하는 권리로 원문보도를 진실에 부합되게 시정보도해 줄 것을 요구하는 권리는 아니라고 판시했다.³⁾ 헌법재판소도 1991년 법률상 정정보도청구권이란 피해자가 반론의 게재를 요구할 수 있는 권리, 이른바 “반론권”을 뜻한다고 판시했다. 현재는 권리의 성격과 명칭 뿐 아니라 기능과 역할에 대해서도 판단을 내렸다. 그 권원은 헌법상 인격권, 사생활의 비밀과 자유에 그 바탕을 둔 것으로 언론보도의 공정성과 객관성을 향상시켜 제도로서 언론보장을 더욱 충실하게 한다고 평가했다. 언론의 자유와 충돌하는 면이 있으나 전체적으로 기본권 간의 합리적 조화를 이루고 있고 따라서 헌법에 위반되지 않는다고 판시했다.⁴⁾ 이에 정정보도청구권의 이름을 반론보도청구권으로 ‘정정’하려는 입법적 시도가 전개되었다. 또 언론중재위원회는 1990년대 초반부터 언론중재 분야의 법조·학계 전문가들과 함께 언론피해구제 단일법 제정을 위한 본격적인 노력을 펼쳤다.

1996년 정간법이 개정되었다. ‘반론보도청구권’이 본래의 제 이름을 찾았고 언론중재위원회가 민법 제764조에 바탕을 둔 ‘정정보도’의 분쟁 조정까지 할 수 있게 되었다. 2005년에는 단일법으로서 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’(이하 ‘언론중재법’)이 제정되었다. 정기간행물과 뉴스통신, 방송 외에 ‘인터넷신문’이 언론중재 대상에 추가되었다. 언론중재위원회에 손해배상을 신청하는 것도 가능해졌다. ‘정정보도청구권’도 동법에 정식으로 조문화되었다. 이 때 ‘정정보도청구권’은 진실하지 않은 보도를 바로잡는 것으로 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요구하지 않

는 권리”이며 보도내용의 진실여부는 권리행사의 요건이 아니라고 판시했다. 또 이 권리의 제목을 ‘반박보도청구권’이라고 표현해야 옳다고 판시했다(밀줄 연구자).

3) 대법원 1991. 1. 15. 선고 90다카25468 판결. 재판부는 정정보도의 내용을 ‘원문 보도에 대한 반박문’이라고 판시했다.

4) 현재 1991. 9. 16. 선고 89헌마165 결정

았다. 2009년 개정된 언론중재법은 인터넷뉴스서비스와 IPTV도 조정과 중재신청 대상에 포함시켰다. 조정신청 건수를 보면 1980년대는 연간 1백여 건 이하, 1990년대와 2000대 초반에는 1천여 건 이하였다. 인터넷신문이 포함된 2005년부터 수년간은 1천여 건 남짓 언론피해 구제신청이 접수되었다. 2009년 언론중재법 개정 이후 조정 신청 건수는 매년 2천~3천여 건에 이른다. 2016년 이후 최근 5년 간 피해 구제율은 68~74%로 매년 2천 건 이상의 언론보도에 대한 피해구제가 이루어졌다.⁵⁾ 언론사와 언론보도의 양이 대폭 늘어난 점도 작용하겠지만, 언론중재법의 개정이 피해 구제와 직결될 수 있다는 점을 보여준다.

그런데 2009년 이후 언론중재법 개정은 특별한 성과를 거두지 못했다. 법 개정을 위한 언론중재위원회의 노력, 국회의 개정 법률안 발의가 다수 진행되었으나 실질적인 내용 개선이 없었다. 이를테면 언론중재위원회는 2015년 10월 ‘언론중재법’ 개정안을 마련해 토론회를 개최했다. 개정안에는 인터넷상의 기사를 삭제·수정·보완할 수 있는 새로운 권리를 신설하고 잘못된 기사의 복제, 기사 댓글로 인한 피해의 구제 방법을 새로 규정했다.⁶⁾ 주요 내용은 세 가지였다. 첫째, 언론보도로 인한 정보통신망상의 피해를 구제하기 위해 ‘침해배제청구권’을 신설하였다. 침해배제는 웹사이트 게시중단, 수정보완, 데이터베이스 기사 삭제 등의 형태로 구현된다. 둘째, 정보통신망을 통한 보도기사의 댓글과 동일한 보도내용에 대한 펌 글에 대해서도 언론중재위원회에 조정을 신청할 수 있도록 하였다. 셋째, 기존의 뉴스서비스에 해당하지 않은 유사뉴스서비스로 인한 피해를 구제 대상에 포함시켰다. 인터넷신문이나 포털의 기사, 시사에 관한 정보·논평·여론을 이동통신서비스 등 기타 방식에 의해 계속적·상시적으로 일반에게 제공하는 전자간행물에 의한 피해도 언론

5) 언론중재위원회 (2021. 3. 5). [조정·중재신청 처리현황]연도별 조정중재신청 처리현황(1981년~2020년). URL: https://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=69&b=B_1_6&bn=2769&m=read&nPage=1&cate=PD01&f=TITLE&s= (검색일: 2021.3.14.)

6) 언론중재위원회 (2015. 10. 7). <보도자료: 언론중재위, 언론중재법 개정안 공개 토론회 개최>.

중재위원회에 구제신청을 할 수 있도록 하였다(김여라, 2015). 언론위의 법률개정안에 대해 비판이 제기되자 중재위원회는 이를 해명하는 보도 자료를 냈다.⁷⁾

언론중재위원회는 이듬해 12월 6일 새누리당 박상도 의원과 함께 ‘새로운 언론피해구제제도 도입을 위한 언론중재법 개정안’ 토론회를 개최했다. 박상도 의원이 2016년 10월 28일 같은 내용의 ‘언론중재법 개정안’을 발의한 직후였다. 해당 법률안은 처리되지 못하고 2020년 5월 임기만료 폐기되었다.⁸⁾ 결국 언론중재위의 법 개정 노력은 성공하지 못했다. 법률적 측면에서 언론중재제도는 2009년 법 개정 이후 거의 변화되지 않았다. 언론중재위원의 결격 사유 중의 하나인 ‘언론사에 소속된 현직 언론인’을 ‘언론사의 대표자와 그 임직원’으로 바꾼 2018년 법 개정⁹⁾, 법률 내용상의 본질적인 개정이 아니라 단지 법 문장을 한글로 표기하거나 길고 복잡한 문장을 간결하게 정비한 2011년 법 개정¹⁰⁾이 이

7) 첫째, ‘기사삭제’는 DB 보존을 문제 삼지 않고 이용자들이 인터넷에서 찾아볼 수 없도록 하는 것으로서 침해배제청구권은 이미 대법원에서 수용하고 있다. 기사삭제청구권이 남용될 가능성은 희박하다. 둘째, 기사의 댓글, 카페·블로그 등의 복제·전파된 펄글에 대해 언론위가 조정신청 대상으로 규정한 것은 인터넷의 기능적 상호작용성, 댓글이 기사에 미치는 영향, 피해구제기관의 통합에 따른 피해자의 합리적 구제에 근거를 두고 있다. 기사 댓글은 온라인의 단순정보가 아니라 광의의 미디어콘텐츠이고 댓글을 동반한 온라인 기사게시판은 인터넷 상호작용에 의한 거대한 ‘독자마당’이라고 판단했다. 셋째, 뉴스큐레이션이나 뉴스펀딩서비스와 같은 유사한 뉴스서비스는 실제 인터넷언론 역할을 하면서도 인격권 보호 차원에서 법의 사각에 있으므로 이러한 신생 매체를 조속히 언론중재법상 뉴스서비스로 포섭해야 한다. 넷째, 기사댓글과 펄글의 익명 게시와 피해구제의 간편성·효율성·형평성을 고려한 국제기준에 맞추어 인터넷서비스사업자 등을 대상으로 조정신청을 하도록 규정했다. 그리고 게시자의 표현의 자유 보장을 위해 불복절차를 통한 이의제기방법을 명시했다(언론중재위원회(2015. 11. 10). <해명자료: 언론중재법 개정안 관련 일부 언론의 지적에 대한 해명보도>).

8) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(의안번호 2002989, 2016. 10. 28. 발의)

9) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(시행 2019. 3. 25., 법률 제16060호, 2018. 12. 24., 일부개정).

10) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(시행 2011. 4. 14., 법률 제10587호, 2011. 4. 14., 일부개정).

뤄졌을 뿐이다.

물론 그 기간 동안 국회에서는 적지 않은 언론중재법 개정안이 발의되었다. 제19대(2012~2016) 국회에 9개의 ‘언론중재법’ 개정안, 제20대(2016~2020) 국회에 12개의 ‘언론중재법’ 개정안이 제출되었다.¹¹⁾ 개정안에는 중재위원의 자격이나 위촉권자를 바꾸려는 내용, 언론위의 재원을 다양화하고 예산편성의 독립성을 확보하려는 내용, 가짜뉴스나 허위·왜곡보도에 대해 언론위의 요청으로 문광부장관이 시정명령을 내리도록 하려는 내용, 언론중재위원회의 규모를 120명까지 확대하려는 내용 등 여러 가지가 담겨 있었다. 언론중재위원회가 개정을 위해 노력한 기사삭제 등 침해배제청구권이나 댓글·펼글에 대한 조정신청, 유사인터넷서비스에 대한 피해구제 확대 계획도 수포로 돌아갔다. 아래 <표 1>에서 보듯이 제19대 국회부터 법을 개정해 언론중재위원회의 조정 대상을 확대하고

<표 1> 언론중재위원회에 의한 피해구제 제도의 법률 반영 추이(연도)

구분	반론 보도	추후 보도	정정 보도	직권 조정	중재	손해 배상	기사 삭제	징벌 손배
신문·잡지	1981	1987	1996/ 2005	1996	2005	2005	19-21대	19, 21대
방송	1981	1987	1996/ 2005	1996	2005	2005	19-21대	19, 21대
종합유선	1992	1992	1996/ 2005	1996	2005	2005	19-21대	19, 21대
인터넷신문	2005	2005	2005	2005	2005	2005	19-21대	19, 21대
IPTV	2009	2009	2009	2009	2009	2009	19-21대	19, 21대
인터넷뉴스서비스	2009	2009	2009	2009	2009	2009	19-21대	
댓글/펼글	20대	20대	20대	20대	20대	20대	20대	***12)
유사뉴스서비스	20대	20대	20대	20대	20대	20대	20대	

* 음영 처리된 구간의 내용은 해당 국회 입법기동안 입법적 시도가 이루어졌으나 입법으로 이어지지 않았음을 의미함.

11) 제18대(2008~2012) 국회에 10개의 ‘언론중재법’ 개정안, 제17대(2004~2008) 국회에서는 1개의 ‘언론중재법’ 제정안, 11개의 개정 법률안이 발의되었다. 제21대 국회에 2021년 4월 7일 현재 계류 중인 ‘언론중재법’ 개정안만 하더라도 ‘징벌적 손해배상제도’를 신설한 정청래의원안 등 12개다.

피해구제의 방식에 기사삭제나 징벌적 손해배상을 추가하려는 입법안들이 다수 제출되었으나 아직까지 반영되지 못했다.

2009년 이후 언론중재법을 개정하려는 대부분의 입법적 시도가 실패한 이유는 무엇일까? 몇 가지 추정해 볼 수 있다.

첫째, 2009년 이후 법률안들이 개정하려던 ‘내용’에 대해 우리 사회가 수용하려고 하지 않았을 가능성이 있다. 언론중재위원회의 요청과 행정기관의 장에 의한 가짜뉴스나 허위·왜곡보도에 대한 행정부 시정명령, 법원의 재판이 아니라 언론중재위원회에 의한 기사의 삭제나 댓글과 펴글의 삭제 조치가 ‘언론피해의 구제’라는 목적 달성을 넘어 표현의 자유를 침해한다는 사회적 인식의 발로일 수 있다. 실제 개정 법률안들에 대한 국회 문화체육관광위원회 검토보고서에 따르면 해당 법률안의 입법취지에 공감하지만 표현의 자유를 침해할 가능성에 대해 우려하고 있기도 하다. 따라서 그러한 추정이 설득력이 있다면 그것은 언론중재위원회 개정안이나 의원 입법안들이 사회적으로 민감한 쟁점을 예리하게 포착하지 못한 결과일 것이다.

둘째, 국가기관 간의 관할권 조정의 문제가 해소되지 않았을 것이라는 추정이다. 2009년 이후 국회에 발의된 ‘언론중재법’ 개정안은 댓글이나 게시글, 펴글, 가짜뉴스, 허위조작정보 등에 대한 피해구제나 시정명령 등과 같은 조치를 담고 있기도 한데, 정보통신망상의 콘텐츠로 인한 피해나 사회적 문제에 대해서는 방송통신심의위원회, 방송통신위원회가 관련법에 따라 대응하는 측면이 있다. 선거와 관련한 사안에 대해서는 중앙선거위의 ‘인터넷선거보도심의위원회’, 방통심의위의 ‘선거방송심의위원회’에 의한 피해구제도 이루어진다. 특히 2008년 설치된 방송통신심의위원회와 방통위의 정보통신 콘텐츠의 심의와 이용자보호, 처분 명령권

12) 다만, 정보통신망법상의 이용자에게 ‘징벌적 손해배상’(배액배상)을 부과하려는 윤영찬의원의 ‘정보통신망법 개정안’(2020. 7. 22. 발의)에 언론이 포함되느냐 여부는 논란이 있다. 또 해당 법률안에 포함된 3배 이내 배상제도에 대해서는 법원이 결정하도록 규정했다. 제19대, 제21대에서 발의된 ‘정청래의원안’은 “언론사가 악의적으로 인격권을 침해할 때” 적용하도록 했는데 ‘언론사’의 범위도 모호하다.

을 감안한다면 댓글·게시글·펌글, 유사인터넷서비스 등에 대한 피해구제를 도모하는 ‘언론중재법’ 개정안 처리는 넘어야 할 고개가 많을 것이다. 언론정보를 다루는 국회의 상임위원회가 이전과 달리 과학기술정보방송통신위원회, 문화체육관광위원회로 분리된 점도 감안해야 한다.

셋째, 온라인 콘텐츠에 대한 자율규제기구들의 활동이 확대된 점도 영향을 주었을 것이라는 추정이다. 이를테면 한국신문윤리위원회는 2011년 1월 ‘인터넷신문윤리강령’을 확정하고 3월에는 한국인터넷신문협회와 공동으로 ‘인터넷신문윤리강령’을 선포했다. 6월에는 ‘인터넷신문심위위원회’를 발족시켜 심의를 하다가 2013년 6월 인터넷신문심의위 활동을 종료하고 자체 온라인신문 심의를 시작했다. 2016년 4월 온라인심의소위원회를 구성했다. 현재 일반신문기사 외에 온라인신문기사, 일반신문광고, 온라인신문광고에 대해서도 심의를 진행하고 있다. 2012년 12월 ‘인터넷신문위원회’가 출범했다. 인신위는 기사심의분과와 광고심의분과를 구성해 인터넷신문의 기사와 광고에 대한 심의를 진행하고 있다. 2009년에는 카카오, 네이버, SK커뮤니케이션즈 등 인터넷서비스사업자들이 ‘한국인터넷자율정책기구’(KISO)를 출범시켰다. 이용자들의 표현의 자유를 신장하는 한편 책임의식을 고취시키고 더불어 포털사업자들의 사회적 책무를 이행하겠다는 취지였다. 온라인상 디지털 콘텐츠의 문제점을 ‘언론중재법’이나 ‘가짜뉴스 규제법’으로 대응하는 것보다 자율기구에 의해 해소하는 것이 더 바람직하다는 인식이 작용했을 가능성이 있다.

넷째, 국회의 입법과정에서 발생한 문제로 볼 여지도 있을 것이다. 즉 법률안의 수는 늘어났으나 입법안들의 내용이 부실하거나 수용이 안 된 기존의 제안을 단순 반복하고 있을 가능성이 있다. 전체 법률안 중에서 의원입법안이 차지하는 비중은 꾸준히 증가했고, 법률안 자체도 크게 늘어났다. 제19대 국회의 경우 가결된 법률안의 86%가 의원입법이었는데, 의원들이 발의한 법률안의 가결률은 7%에 불과했다(임종훈, 2017, 145-146). 국회의원의 의정활동을 입법건수로 평가하는 분위기, 법률안 건수가 많아지면서 중복발의나 합리성이 결여된 법률안이 제출된 결과

(전학선, 2015)라고 해석한다. 이해관계인의 의견수렴이 부족하거나 부처간 이해를 조정하는 것이 미흡한 점, 의원입법안의 경우 입법예고가 미흡한 점, 입법량을 늘리기 위한 부분개정안이 과다하다는 점, 입법의 전문성 부족과 같은 여러 문제점들도 지적되고 있다(김수용, 2010, 12-20). 2009년 이후 ‘언론중재법’ 개정안들이 다수 발의되었으나 거의 대부분 가결되지 못한 이유를 이와 같은 입법상의 문제라는 맥락에서도 짚어볼 수도 있을 것이다.

이 연구는 1980년 12월 31일 제정된 ‘언론기본법’에 언론중재제도가 도입된 후 지난 40여 년간 어떤 개정 법률안들이 발의되었는지, 각 시기별로 언론중재제도에 대한 입법안들의 주요 내용은 무엇이고 어떤 제안들이 법에 반영이 되었는지를 규명해 보고자 한다. 더불어 입법적 성과를 거두지 못한 원인을 탐색해 보고 향후 언론중재위원회의 입법적 대응 방식에 대해서도 검토해 보기로 한다.

Ⅱ. 언론중재제도 개선을 위한 각 시기별 입법 시도와 결과

1. 입법적 성과의 개요

1981년 언론중재위원회가 출범하고 크게 다섯 차례 관련 법률의 제·개정이 이루어졌다.

첫째, 1980년 12월 31일 국회를 통과하고 이듬해 시행된 ‘언론기본법’에 언론중재위원회와 반론권을 도입한 때다. 신문·통신 등 정기간행물과 방송의 사실적 주장에 의해 피해를 입은 경우 언론중재위원회를 통해 그 피해를 구제받을 수 있도록 하였다. 이 법은 이러한 권리를 ‘정정보도청구권’으로 법조문화 했으나 실질은 ‘반론보도청구권’이었다. 언론중재위원회는 언론사의 보도 내용을 심의하여 ‘시정권고’를 할 수 있도록

규정했다. 또 30~60인 규모의 위원으로 언론중재위원회를 구성하도록 하였다.¹³⁾

둘째, 1987년 ‘신문법’과 ‘방송법’에 언론중재제도가 분리 입법되었을 때다. ‘신문법’은 반론권 외에 ‘추후보도청구권’을 신설했다.¹⁴⁾ 언론중재위원의 수가 70인으로 확대되었다. ‘방송법’ 역시 정정보도청구권(제41조)과 ‘신문법’ 준용규정(제42조)을 두고 반론권과 추후보도청구권을 규정했다. 종합유선방송법은 1991년 제정당시 제45조에 반론권을 도입하고 중재 신청에 대해서는 신문법을 준용하도록 하였다.

셋째, 1996년 기존의 ‘정정보도청구권’을 그 실질에 맞게 ‘반론보도청구권’으로 바로잡았을 때다. 개정법은 국가·지자체, 기관·단체의 장에게도 그 업무와 관련한 반론보도 청구권을 부여했다. 또 민법 제764조에 따라 정정보도등을 구할 때도 언론중재위원회에 분쟁 조정을 신청할 수 있도록 허용했다(제18조 중재절차등). 언론중재위원회가 ‘직권조정’ 결정도 내릴 수 있도록 개정했다(제18조 제6항). 중재위원의 규모는 80인으로 늘어났다.

넷째, 2005년 언론피해구제를 위한 단일법으로 ‘언론중재법’이 제정됐을 때다. 동법은 언론이 침해해서는 안 될 ‘인격권’에 대해 조문화했다.¹⁵⁾ 또 사망한 자의 인격권 보호도 규정했다. ‘인터넷신문’이 언론중재의 대상에 포함되었다. 또 민법 제764조에 의한 정정보도 외에 정식으로 ‘정정보도청구권’이 신설되었다. 기존의 ‘조정’ 외에 확정판결과 동일한

13) 언론기본법(시행 1980. 12. 31., 법률 제3347호, 1980. 12. 31., 제정) 제49조(정정보도청구권)~제51조(정정보도청구사건의 심판)

14) 정기간행물의등록등에관한법률(시행 1987. 11. 28., 법률 제3979호, 1987. 11. 28.) 제16조(정정보도청구권)~제21조(보조금)

15) ‘언론중재법’ 제5조(인격권의 보장 등)의 제1항에 따르면 언론은 생명·자유·신체·건강·명예·사생활의 비밀과 자유·초상·성명·음성·대화·저작물 및 사적문서 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리를 침해하면 안 된다. 제2항은 그러한 언론의 인격권 침해가 사회상규에 반하지 아니하는 한도 안에서 피해자의 동의에 의하여 이루어지거나 또는 공적인 관심사에 대하여 중대한 공익상 필요에 의하여 부득이하게 이루어진 때에는 위법성이 조각된다고 규정했다.

효력을 갖는 ‘중재’ 제도, 언론사의 인격권 침해에 따른 ‘손해배상’ 신청도 가능해졌다. 반론보도·정정보도·추후보도 및 손해배상에 대해 ‘조정’은 물론 ‘중재’신청도 할 수 있게 된 것이다. 정정보도·반론보도·추후보도 청구소송은 ‘민사집행법’의 가처분절차에 따라 재판하도록 규정했다(제26조 제6항). 인격권을 침해하는 언론에 대한 ‘침해정지청구권’, ‘침해예방청구권’도 이 법 제30조(손해배상) 제3항에 규정되었다. 종편과 보도전문채널, 신문사, 뉴스통신사는 ‘고충처리인’을 두도록 하였다. 중재위원의 수는 90인으로 늘었다.

다섯째, 2009년 ‘포털’(인터넷뉴스서비스사업자)과 IPTV 등을 언론중재대상에 포함시켰을 때다. 사망자의 인격권에 대해서는 제5조에서 분리해 제5조의2(사망자의 인격권 보호)로 신설했다. 개정법은 ‘정정보도청구소송’의 경우 ‘민사소송법’의 소송절차, 반론보도청구와 추후보도청구는 ‘민사집행법’상 가처분절차 규정에 따라 재판하도록 규정했다. 2006년 헌법재판소가 ‘정정보도청구’소송의 가처분절차에 대해 위헌결정을 한 내용을 반영한 결과다.

〈표 2〉 1980년 이후 40년 간 언론중재제도 법적 체계화 내용

연월일	주체	법률(법률안)	내용	비고
1980. 12.31.	국회	언론기본법	정정보도청구권(공표 1월, 중재신청) 언론중재위원회 30~60인 언론소송 우선처리, 민소법 가처분	제48조~제50조 1980.12.31.시행
1980. 10.27.	국회	헌법(제9호)	언론 명예·권리침해, 배상청구권	제20조 제2항
1987. 11.28.	국회	정기간행물의 등록 등에 관한 법률	정정보도청구권(공표 1월, 중재신청) 언론중재위원회 40~70인 추후보도청구권, 필요전치절차	제16조~제21조 1987.11.28.시행
		방송법	정정보도청구권 정간법 준용	제41조~제42조 1987.11.28.시행

연월일	주체	법률(법률안)	내용	비고
1991. 12.31.	국회	종합유선방송법(제정)	정정보도청구권 정간법 준용	제45조 (9개항) 1992.7.1.시행
1992~ 1993	언중위	반박보도청구 등에 관한 법률안 언론침해의 구제에 관한 법률안	단일법 제정 검토 정정, 반론, 추후, 손해배 상	언론중재 30년사
1995. 12.30.	국회	정간법 (제16조~제21조) 방송법 (제41조~제42조) 종합유선방송법 (제45조)	반론보도청구권 (안 날 1월, 보도 6월) 직권중재결정, 추후보도청 구권 반론 외 실질적 '정정보도' 청구권 국가·지자체,기관·단체장, 반론보도권 중재위원 40~80인 확대	1996.7.1.시행
1997. 11.14.	국회	공직선거법 (제8조의3~제8조의4)	선거보도의 반론보도청구 권 도입	방송 정기간행물
1998~ 2002	언중위	언론피해구제법안 도출, 배포	전문 45개조 국회, 정당 등에 배포	언론중재 30년사
2005. 1.27.	국회	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률안	인터넷신문 포함, 인격권 보장 등 사망한 자 피해구제 (사후 30년) 고충처리인, 중재위원 40~ 90인 정정·반론·추후·손해배상 조정 직권조정, 중재, 시정권고 명예훼손 특칙(손배, 손배 +정정등) 정정등청구 소, 민사집행 법가처분 과태료(고충처리인, 보도문 게재 등)	단일법화 2005.7.28.시행
2009. 2.6.	국회	언론중재법 개정	인터넷뉴스서비스, IPTV 포함 인터넷뉴스서비스 특칙 정정보도청구 소, 민소법 소송절차	위헌결정 치유 (정정보도청구 소)

이 연구에서는 1980년 이후 언론중재법의 입법화를 네 개의 시기로 구분해 분석한다. 시기 구분은 몇 가지를 고려했다. 첫째, 언론중재제도의 주요한 내용에 대해 법적 정비를 한 시점이다. 둘째, 이 연구가 국회에 제출된 법률안을 분석대상으로 한다는 점에서 국회의 각 입법기를 고려하였다. 셋째, 언론중재위원회의 출범과 활동을 가능한 10년 단위로 평가해 보려는 취지도 반영했다.

이를 반영한 각 시기는 다음과 같다. 제1기는 국가보위입법회의에 ‘언론기본법’ 제정안이 발의된 1980년부터 제13대 국회의 임기가 종료된 1992년까지다. 언론중재위원회 운영 10년사로 볼 수 있을 것이다. 제2기는 신문법·방송법·종합유선방송법에 언론중재제도가 규정된 후 언론중재위원회가 단일법 제정을 위해 노력한 1992년부터 제16대 국회의 임기가 끝난 2004년까지다. 중재위원회 20년의 성과기이다. 제3기는 ‘언론중재법’을 제정하고 인터넷뉴스서비스 등을 동 법의 적용 대상에 포함하는 등 법률 개정의 성과를 거둔 2004년부터 2012년까지다. 국회 입법기틀 기준으로 한다면 제17대 국회와 제18대 국회가 여기에 해당한다. 언론중재제도 도입의 30년 성과기이다. 제4기는 2012년 제19대 국회부터 현재 제21대 국회까지다. 언론중재위원회 출범 40년에 해당하는 시기다.

2. 제1기 (1980-1992)의 언론중재제도 법률안 특성과 성과

1980년 12월 24일 국가보위입법회의는 ‘언론기본법안’을 발의하고 원안을 가결 처리했다. 그 해 여름에 단행된 강제 언론 통폐합, 언론인 해직조치 후 제안된 입법안이라는 점에서 언론기본법은 혹독한 비판을 받았다. 그러나 관점에 따라서는 몇 가지 획기적인 내용을 담고 있었다.¹⁶⁾

¹⁶⁾ 필자는 1980년 ‘언론기본법’에 취재원보호규정, 반론권, 언론중재위원회와 같은 규정들이 도입된 배경이 매우 궁금했다. 관련 자료들을 찾고, 해당 시기에 언론법을 연구한 분들에게 여러 차례 직접 대면 질문을 하기도 했다. 전후 내용을 정리하면 이러하다. ‘언론기본법’에 반론권(정정보도청구권)과 언론중재위원회 규정을 기초한 것은 박용상 판사다. 그 외에도 그는 동법의 입법과정에서 언론의 취재원

국가 및 지방자치단체, 공공단체에 대한 언론의 정보청구권(제6조), 취재를 보호하기 위한 언론의 취재원 진술 거부권(제8조), 광고를 구분하도록 하는 표시의무(제10조) 그리고 언론의 사실적 주장에 의해 피해를 받은 자에게 ‘정정보도청구권’을 부여하고(제49조) 이를 처리하는 기구로 언론중재위원회를 설치한 점이었다(제50조). 동 법은 법원으로 하여금 언론소송을 신속하게 처리하고(제48조), 정정보도청구소송의 경우 언론중재위의 조정을 필요적 전치절차로 규정하되 민사소송법의 가처분절차에 의해 재판하도록 정했다(제51조). 또 정기간행물과 방송표현물은 몰수될 것이라는 상당한 이유가 있는 경우에 한해 법관의 영장을 발부받아 압수하도록 규정했다(제7조).

〈표 3〉 국가보위입법회의 (1980-1981) 에 발의된 ‘언론중재’ 법률안

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
1980. 12.24.	CC0113	위원장	정정보도청구권 신설, 언론중재위원회 설치 (준사법적기구) 위원 30~60인 (위원장 1인, 부위원장 2인 포함) 위원 문화공보부장관이 위촉, 1/3은 법원행정처장 추천한 자 위촉 공표 후 1월 이내에 정정보도청구 중재신청/중재위원회, 시정권고 정정보도청구소송, 중재위 중재필요절차, 민사소송법 가처분절차재판	원안 가결 (1980. 12.26.)

보호, 언론사에 대한 압수·수색은 법원이 발부한 영장에 의해 제한적으로만 이루어지도록 조문화했다. 그는 행정부에 의한 언론사의 등록취소를 동법에 규정한 것에 반대했다. 그는 후일 ‘언론기본법’이 폐지된다면 그것은 ‘언론사의 등록취소’와 같은 규정 때문일 것이라며 해당 규정을 입법하지 말자고 입법자들을 설득했으나 실패했다고 회고했다. ‘반론보도청구권’이 ‘정정보도청구권’으로, ‘언론조정위원회’ 대신 ‘언론중재위원회’로 이름이 바뀌게 된 것 역시 유사한 맥락이라고 설명했다. 그는 1970년 서울법대에서 ‘언론출판의 자유의 한계: 미국연방대법원 판례 중심’으로 석사학위를, 1980년 ‘출판의 자유와 공적과업: 서독 헌법이론을 중심으로’로 박사학위를 받았다. 독일정부의 장학금으로 1975~1976년 독일의 프라이부르크대학에 유학했다. 헌법재판소 사무처장, 언론중재위원회 위원장을 역임했다. <언론의 자유와 공적과업>(1982), <방송법제론>(1988), <언론과 개인법익>(1997), <표현의 자유>(2002), <명예훼손법>(2008), <언론의 자유>(2013), <영미 명예훼손법>(2019)을 출간했다.

제11대 국회 (1981-1984)에서 ‘언론기본법’은 개정법률안 5회, 폐지안 1회(강기필의원안, 1984.09.20.발의)가 발의되었다. 법률안들의 주요 내용은 정보청구권의 적용배제 범위를 줄일 것, 위법한 표현물의 압수요건을 강화할 것, 취재원의 보호를 위해 예외 규정의 오용 소지를 삭제할 것, 정기간행물 등록취소는 법원 판결에 의할 것, 편집인 등의 형사책임규정을 삭제하거나 개정할 것 등이다.

1984년 12월 18일, 국회는 문교공보위원장의 대안을 처리하였다. 위원회 대안(의안번호 110761, 1984.12.14.발의)은 이의영의원안, 강기필의원안을 토대로 작성되었다. 수정 제안된 동 법률안의 내용은 첫째, 언론의 정보청구권의 예외 사유 중 일부 삭제, 둘째, 위법한 표현물의 압수요건을 ‘국헌을 문한하게 하는 등 몰수될 것이라는 상당한 이유가 있는 경우’로 개정, 셋째, 취재원에 대한 언론인의 진술거부권에 대한 예외 중의 ‘범죄’를 ‘장기 1년 이상의 징역이나 금고에 처하는 범죄’로 개정, 넷째, 편집인 등이 범죄를 구성하는 내용을 공표하더라도 ‘고의범’만 처벌하고 중대한 과실범은 제외시킨 것 등이다. ‘언론중재’ 제도가 1981년 시행된 직후의 초기 4년 간 개정안이나 폐지 법률안의 입법취지·입법제안 내용에는 이를 폐지하거나 축소시키려는 시도는 나타나지 않았다.

〈표 4〉 제11대 국회에 제출된 ‘언론기본법개정 또는 폐지 법률안’

발의일	의안번호	법률명	발의자	주요 내용	비고
1981.12.04.	110197	언론기본법개정법률안	이의영	‘언론중재’ 없음	개정안
1982.11.05.	110369	언론기본법개정법률안	이의영	〃	〃
1983.06.21.	110477	언론기본법개정법률안	박재욱	〃	〃
1984.09.18.	110676	언론기본법개정법률안	이의영	〃	〃
1984.09.20.	110686	언론기본법폐지법률안	강기필	〃	폐지안
1984.12.14.	110761	언론기본법개정법률안	위원회	〃	개정안

제12대 국회 (1985-1988)에서도 ‘언론기본법폐지법률안’이 5회 발의되었다. 이봉모의원안(1985), 박실의원안(1987), 정재원의원안(1987) 등은 동법 폐지 법률안에서 그 사유를 국민의 표현의 자유와 알권리를 침해

하고, 언론의 사회적 책임을 명분으로 언론을 통제할 위험 요소를 가지고 있는 반민주적 법률이기 때문이라고 밝혔다. 반민주적 비상수단으로 취한 언론 통제법, 언론인 숙정을 사후에 합리화하기 위한 산물이라고 평가했다(박실의원안, 1987). 정재원의원안(1987)은 동법을 ‘국민의 이목을 가로막는 민주국가의 최고악법’이라며 폐지를 제안했다.

그러나 제12대 국회에 제출된 ‘언론기본법폐지법률안’ 중에서 ‘언론중재’ 제도를 비판하면서 이를 폐지해야 한다고 주장하는 경우는 발견하지 못했다. 다만 박실의원안(1987)의 여섯 번째 제안이유 중에 “각종 언론 규제 및 보조기구를 창설케 하여 정부의 통제 하에 뒹뚱하여 언론기관에 대한 직접, 간접적인 통제를 가능케 하여 언론을 위축시키거나 또는 언론과 정치를 유착케 하여 오히려 공적 기능을 저해하는 역기능을 가능토록 하고 있다”는 내용이 있다. 동법률 안에서 제기한 ‘보조기구’의 간접적인 통제에 의한 언론의 위축효과가 언론중재제도를 염두에 둔 것 아니냐는 해석을 해 볼 수 있으나 동의하기 어렵다. 같은 입법기에 박실의원안이 제안한 ‘방송법률안’(1985), ‘정기간행물에관한법률안’(1987)은 ‘정정보도청구권’을 규정하고 언론중재위원회 위원의 수를 오히려 ‘40인~70인’으로 증원하는 내용을 제안하고 있고, 국회가 동법을 폐지하면서 신문법과 방송법을 대체 입법할 때 ‘언론중재’ 제도를 곧바로 두 법률에 모두 계수하였기 때문이다.

〈표 5〉 제12대 국회에 제출된 ‘언론기본법 폐지 법률안’

발의일	의안번호	법률명	발의자	주요 내용	비고
1985.05.31.	120030	언론기본법폐지법률안	이봉모	‘언론중재’ 없음	폐지안
1985.11.13.	120127	언론기본법폐지법률안	박실	〃	〃
1987.08.10.	120441	언론기본법폐지법률안	박실	〃	〃
1987.08.26.	120455	언론기본법폐지법률안	정재원	〃	〃
1987.11.10.	120603	언론기본법폐지법률안	위원회	〃	〃

제12대 국회에서는 언론기본법의 폐지법률안이 여러 차례 발의된 상

황이었기 때문에 이를 대체할 신문법과 방송법 제정 논의가 활발했다. 크게 신문법안과 방송법안이 주류를 이루었다.¹⁷⁾ 박실의원은 1985년 11월 13일 ‘언론기본법폐지법률안’을 발의하면서 동시에 ‘방송법안’을 제출하고 1987년 정간법안을 발의했다. 두 법안에 모두 언론중재제도를 계수했다. 언론중재제도를 계수하려는 대부분의 신문법안과 방송법안은 1987년 8월에 국회에 발의되었고, 3개월 후 국회에서 각각 신문법과 방송법으로 제정 입법되었다.

언론기본법상 상징성이 매우 강했던 ‘취재원 보호’ 규정은 한 번도 제대로 쓰여 보지 못하고 동법과 함께 역사의 장으로 사라졌다. 그러나 도입 초기에 언론통제 장치라고 의심을 받았던 ‘언론중재’ 제도는 ‘신문법’과 ‘방송법’에 전승되었다. 뿐만 아니라 ‘추후보도청구권’이 추가로 신설되었다. 중재위원의 수도 증원되었다. 언론기본법이 규율하던 6년 8개월 간 언론계의 냉대와 사회적 무관심을 극복하고 언론중재위원회는 한국적 언론피해구제 제도로서 착근할 발판을 마련했다(이승선, 2011, 7).

〈표 6〉 제12대 국회 (1985-1988)에 발의된 ‘언론중재’ 관련 법률안

발의일	의안번호	법률명	발의자	주요 내용	비고
1985. 11.13.	120128	방송법안	박실	권리침해자 정정보상 (제14조)	
1987. 08.10.	120446	정기간행물에 관한법률안	박실	정정보도청구권, 중재위원 40~70인 정정보도청구 소송, 중재위 중재 필수	
1987. 08.10.	120447	방송에관한 법률안	봉두완	정정보도청구권 계속 존치 (제38조) 언론중재위, 정정보도청구 정기간행 물법 준용	
1987. 08.20.	120450	정기간행물 법안	김일운	정간물 사실적 주장 피해자 정정보 도 (제18조)	
1987. 08.20.	120451	방송법안	김일운	방송 사실적 주장 피해자 정정보상 (제18조)	
1987. 08.26.	120456	방송법안	정재원	방송에 의해 권리 침해자 정정보상 (제18조)	

17) 그 외 ‘신문·통신등의등록에관한법률안’이 두 차례 발의되었다(박실의원안, 1985. 11.13.; 박실의원안 1987.08.10.). 이 법률안들은 ‘언론중재’ 제도를 규정하지 않았다.

발의일	의안번호	법률명	발의자	주요 내용	비고
1987. 11.10.	120600	정기간행물 등록등법률안	위원회	정정보도청구권, 정정보도청구 소 중재필수 중재위원회 위원 40~70인 추후보도청구권, 형사절차 종료 후 1개월 내	원안 가결
1987. 11.10.	120601	방송법안	위원회	방송 사실적주장피해자 정정보도청 구 (제41조) 정정보도, 추후보도 처리 정간법 준 용 (제42조)	대안 가결

제13대 국회(1988-1992)에서는 ‘언론중재’ 제도와 관련한 법률개정안이 제출되지 않았다. ‘방송법’ 개정 법률안은 조세형의원안(1988, 임기만료폐기), 정부안(1990, 수정가결) 등 두 차례 발의됐으나 피해구제를 비롯한 언론중재 내용을 규정하지 않았다. ‘정기간행물’(신문법)은 국회의 안시스템에서 입법안이 검색되지 않았다. 국가법령센터의 연혁법령 검색결과 1989.12.30., 1991.12.14. 타법개정에 의한 법률개정 기록만 나타났다.

한편 정부는 1991년 10월 9일 ‘종합유선방송법안’을 제출했다. 방송환경 변화에 따라 종합유선방송을 한국 실정에 맞게 정착시켜 공공의 복리증진, 이용자의 편의를 도모하겠다고 제안이유를 밝혔다. 동 법안은 종합유선방송국의 운영, 방송프로그램의 제작·공급, 전송선로의 설치·운영을 각각 분리하는 3분할 운영제도를 채택하고 상호 겸영을 금지하는 내용을 골자로 하였다. ‘언론중재’ 제도와 관련, 제5장 ‘침해에 대한 구제’ 부문에 제45조(정정보도청구권)를 규정했다. 기존의 신문법상 언론중재제도를 그대로 원용하고 정정보도청구 분쟁의 중재와 절차, 정정보도청구사건의 심판, 추후보도청구권에 관한 사항은 정간법 제17조~제20조를 준용하도록 규정했다.

〈표 7〉 제13대 국회 (1988-1992)에 발의된 ‘언론중재’ 관련 법률안

발의일	의안번호	법률명	발의자	주요 내용	비고
1991. 10.09.	131298	종합유선방송법안	정부	정정보도청구권(제45조 제1항~제9항) 정간법 제17~제20조 준용	1991.12.31.제정 1992.7.1.시행

한국의 언론중재제도와 관련한 제1기(1980년 국가보위입법회의~1992년 제13대 국회)의 법률안들은 다음과 같은 특성과 성과를 거두었다.

첫째, 정치권력의 급격한 변동기에 제출된 언론기본법안에 도입된 언론중재는 사회적 냉대에 직면했다. 법안의 발의가 언론인 강제해직과 언론 통폐합의 비민주성을 덮으려는 행위로 간주된 데다 언론인 처벌, 언론사 등록취소 등 법안의 내용들이 ‘독소조항’이라는 비판을 받았기 때문이다.

둘째, 언론중재제도는 비교적 이른 시기에 뿌리를 내렸다. 1981-1984년 제11대 국회, 1984-1988년 제12대 국회에 ‘언론기본법개정법률안’과 ‘언론기본법폐지법률안’이 여러 차례 발의되었으나 ‘언론중재’ 제도에 대한 비판적 평가나 ‘언론중재’ 제도를 폐지하려는 내용은 담겨 있지 않았다. 언론중재위원회가 시간을 다투는 취재·보도 현장의 언론인들에게는 ‘숨 쉴 공간’으로, 언론보도로 인해 피해를 입은 시민들에게는 피해를 구제하는 ‘치유 공간’으로 인식되었기 때문일 것이다.

셋째, 반론권이 도입되고 언론중재위원회가 출범한 10여 년 간 이 제도와 기구에 대한 언론과 사회적 인식은 크게 고양되었다. 언론기본법에 도입되었던 ‘취재원보호’ 규정이 사라져버린 것과는 대조적으로 ‘언론중재’ 제도는 동법을 폐지하고 대체 입법된 신문법, 방송법에 계수되었다는 점, 반론권 외에 추후보도청구권이 추가적으로 도입되었다는 점, 언론중재위원회의 위원을 증원시켰다는 점, 도입 초기 40여 건에 불과하던 조정 신청이 1990년을 전후하여 121~381 건으로 크게 증가했다는 점 등이 그 근거다.

넷째, 1991년 말 국회는 ‘종합유선방송법’에도 언론중재제도를 도입했다. 따라서 신문법, 방송법, 종합유선방송법 등에 모두 반론권이 제도화됨으로써 분산적이긴 하지만 언론보도로 인한 피해구제의 사각을 줄이게 되었다. 동시에 사법부, 헌법재판소, 정치권, 언론중재위원회 등은 정정보도청구권의 용어표현, 언론피해 구제의 범위 확대, 법체계 정비 등의 필요성을 제기하기 시작했다.

3. 제2기 (1992-2004)의 언론중재제도 법률안 특성과 성과

제2기는 국회의 제14대부터 제16대까지다. 언론중재위원회를 기준으로 하면 출범 20년 즈음이다. 제14대 국회에서는 ‘언론중재’제도의 개정을 다룬 법률안이 다수 제출되었다. 언론중재제도 개선을 담은 방송법안이 2개 제출되었으나 기존의 방송법과 종합유선방송법을 통합하려는 ‘통합방송법안’이었다. 즉 기존의 언론중재제도를 새로운 통합방송법에 계수시키려는 내용이었다. 정부의 ‘방송법안’(1995.11.23.발의)은 정정보도청구권을 ‘반론보도청구권’으로 이름을 바꾸고 국가·지자체, 기관·단체의 장도 그 업무에 대해서는 반론보도청구권을 행사할 수 있도록 하였다. 정상용의원의 ‘방송법안’(1995.11.23.발의)은 정부안과 내용이 거의 동일하지만 ‘정책공표에 대한 반론권’을 새로 규정했다. 정부정책에 대해 국회의 교섭단체를 구성한 정당에게 그 정책을 반박할 수 있는 권리를 부여하는 내용이다.

‘정기간행물법’ 개정법률안은 3개가 발의되었는데, 모두 언론중재제도를 개정하려는 내용을 포함했다. 강인섭의원안(1994.11.17.발의)은 동법 제정 후 언론매체에 의한 사회적 폐해가 증가하고 있음에도 현행법이 법적인 장치의 미비로 국민의 권리보호에 미흡하다고 평가했다. 이에 언론에 의한 국민피해구제 기능을 강화하고 사이버언론의 발생 여지를 제도적으로 예방하겠다는 제안 이유를 제시했다. 개정안은 기존의 ‘정정보도청구권’을 ‘반론보도청구권’으로 개명하고 실질적인 ‘정정보도청구권’

〈표 8〉 제14대 국회 (1992-1996)에 발의된 ‘언론중재’ 관련 법률안

발의일	의안번호	법률명	발의자	주요 내용	비고
1994. 11.17.	140927	정기 간행물 등록등 법률안	강인섭	정정보도청구권→반론보도청구권 용 어 변경/ 실질적 ‘정정보도청구권’, 중재결정권/ 언론중재위원 증원(40~ 80인)/ 기관·단체의 장도 중재신청 가능/ 중재신청기간 보도인지후 1개 월→3개월/ 반론보도청구소송 때 민 사법상 간접강제도입/ 반론보도 상 급심번복 때 언론사보도, 비용원고/ 명백한 무죄판결 때만 추후보도청구 가능	
1994. 12.03.	140976	정기 간행물 등록등 법률안	박계동	정정보도청구권→반론보도청구권 용 어 변경/ 실질적 정정보도청구권/ 중재위원 증원 (40~80인), 간접강제 병합신청/ 반론보도 상급심번복 때 언론사보도, 비용원고/ 추후보도청구 권, 명백한 무죄판결, 동등경우	
1995. 11.23.	141371	방송법안	정부	반론보도(제59조, 안날 1개월, 보도 후 3개월)/ 국가·지자체, 기관·단체의 장 업무 반론보도/ 정기간행물법 17-20 조 준용	방송, 종합유선 방송 통합법안
1995. 11.23.	141373	방송법안	정상용	반론보도 (안날 1개월, 보도 후 3개 월)/ 국가·지자체, 기관·단체의 장, 업무 반론보도/ 정기간행물법 17-20 조 준용/ 정책공표에 대한 반론권 (국회교섭단체 정당)	방송, 종합유선 방송통합 법안
1995. 12.18.	141418	정기 간행물 등록등 법률안	위원회	언론중재위에 중재결정권 부여/ 정 정보도청구권→반론보도청구권 개명 / 실질적 정정보도청구권 도입/ 언 론중재위원 증원 (40~80인)/ 공직선 거후보자 중재위원 자격제한/ 기관· 단체의 장도 중재신청 가능/ 중재신 청, 처리기간 연장(3개월, 접수 후 21 일)/ 반론보도청구소송 때, 민소법상 간접강제신청/ 반론보도 상급심번복 때 언론보도, 원고비용/ 추후보도청 구권, 명백한 무죄판결시 허용	1995.12. 30.개정 1996.7.1. 시행

을 도입했다. 박계동의원안도 거의 동일한 내용을 제안하고 있다.

국회 문화체육공보위원회는 강인섭의원안과 박계동의원안을 본회의에 부의하지 않기로 하고(1995.12.7.), 대신 위원회의 대안을 1995년 12월 18일 국회본회의에 상정해 처리했다. 개정 법률은 언론중재위원회에 ‘직권 중재결정권’을 부여하고, 기존의 정정보도청구권을 ‘반론보도청구권’으로 바로잡았다. 또 실질적인 ‘정정보도청구권’을 도입하고 중재위원의 수를 기존의 ‘40인~70인’에서 ‘40인~80인’으로 확대했다. 국가·지방자치단체, 기관·단체의 장도 그 업무에 대해 기관, 단체를 대표해 반론보도를 청구할 수 있도록 하였다. 중재신청기간은 위원회가 제안한 ‘보도일로부터 3개월’에서 ‘보도일로부터 6개월’로 확대했다.¹⁸⁾

제15대 국회에 ‘정기간행물법’ 개정안은 2차례 발의되었다. 정부안(1997.10.28.발의, 의안번호 150772), 위원회 대안(1998.12.18., 의안번호 151599)은 정간물에 대한 외국인 투자근거 마련, 원칙적인 납본제 폐지, 직권등록취소권의 강화 등의 내용을 포함했다. 언론중재제도의 개정을 담은 내용은 두 법률안에 담기지 않았다. 언론중재제도의 개정을 담은 ‘방송법안’은 4차례 발의되었다. 이들 법안은 모두 기존의 방송법과 종합유선방송법 등을 통합하는 일명 ‘통합방송법’으로서 기존의 언론중재제도를 계수하는 수준의 내용을 규정하고 있다. 다만 박상천의원안(1996.10.15.발의), 강용식의원안(1998.11.20.발의)은 정부의 정책공표에 대한 반론권을 규정하고 있다. 제14대 국회의 정상용의원안에서 제시한 내용과 같다.

18) 정기간행물의등록등에관한법률(시행 1996. 7. 1., 법률 제5145호, 1995. 12. 30., 일부개정).

〈표 9〉 제15대 국회 (1996-2000)에 발의된 ‘언론중재’ 관련 법률안

발의일	의안번호	법률명	발의자	주요 내용	비고
1996. 10.15.	150152	방송법안	박상천	반론보도청구권 (제60조, 안 날 3월, 보도 6월) 정책공표에 대한 반론권 (제61조, 교섭단체)	통합 법안
1996. 11.20.	150338	방송법안	정부	반론보도청구권 (제58조, 안 날 1월, 보도 6월)	통합 법안
1998. 11.20.	151396	방송법안	강용식	반론보도청구권 (제70조, 안 날 1월, 보도 6월) 반론보도청구소송, 임의절차 (제71조) 정책공표에 대한 반론권 (제72조, 교섭단체)	통합 법안
1999. 07.03.	151996	방송법안 (통합방송법) ¹⁹⁾	신기남	반론보도청구권 (제91조, 안 날 3월, 보도 6월)	수정 가결

제16대 국회에 ‘정간법’ 개정안은 1회, 통합된 ‘방송법’ 개정안은 25회 발의되었다. 25개의 방송법안을 분석한 결과, 언론중재제도를 다룬 법률안은 없었다. 그 내용은 방송위원회의 구성과 운영, 직무를 다룬 법률안(정병국의원안, 2000.12.02.발의; 고흥길의원안, 2001.12.07.발의; 이규택의원안, 2003.02.13.발의; 김병호의원안, 2003.04.26.발의; 문화관광위원회, 2003.04.29.발의; 고흥길의원안, 2003.05.20.발의), 방송사업자의 소유 규제나 변경허가를 다루거나 공정거래법상 대기업지정 규정이 삭제됨에 따라 이를 방송법에 반영하려는 내용의 법률안(조응규의원안, 2001.04.28.발의; 심규철의원안, 2001.12.11.발의; 심재권의원안, 2002.02.08.발의; 문화관광위원회, 2002.11.07.발의; 심재권의원안, 2003.11.11.발의), 위성방송 등 출범에 따른 지상파방송 동시재송신의무 규정을 개정하거나 텔

19) 이 법률안은 종전의 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법, 한국방송공사법으로 분산된 법체계를 통합하여 관련 기관들의 역할을 재정립한 일명 ‘통합방송법’이다. 신기남 등 13인 외 145인이 발의한 것으로 1999. 12. 28. 국회 본회의에서 처리되었다.

레비전 수신료 징수와 관련한 개정안 (김원웅의원안, 2001.11.16.발의; 문화관광위원회, 2002.03.26.발의; 김성호의원안, 2003.09.09.발의; 홍사덕의원안, 2003.10.24.발의), 범국민적 관심대상인 스포츠경기나 행사에 대한 시청권, 장애인의 방송시청권 확대나 시청자권리 강화 등과 관련한 개정안 (고진부의원안, 2001.04.20.발의; 심재권의원안, 2001.06.01.발의; 심재원의원안, 2003.12.17.발의; 정진석의원안, 2004.02.21.발의), 방송과 통신의 융합 환경을 고려한 ‘방송’의 정의, 신규 방송서비스를 도입할 법적 근거, 국내제작 애니메이션 편성, 방송관련 행정서비스나 규제정책 개선 등과 관련한 개정안 (심재권의원안, 2002.11.25.발의; 김병호의원안, 2003.05.30.발의; 김성호의원안, 2003.11. 01.발의; 윤철상의원안, 2003. 11.05.발의; 정범구의원안, 2003.11.17.발의; 정범구의원안, 2003.11.21.발의) 등으로 대별해 볼 수 있다.

언론중재와 관련해 심재권의원의 ‘정기간행물등록등법률안’(2002.2.8. 발의)은 몇 가지 특징을 드러낸다. 언론의 고의나 과실로 재산, 재산외 손해를 입혔을 경우 손해를 배상하도록 규정한 점, 중재위원의 수를 60

〈표 10〉 제16대 국회 (2000-2004)에 발의된 ‘언론중재’ 관련 법률안

발의일	의안번호	법률명	발의자	주요 내용	비고
2002. 02.08.	161442	정기간행물 등록등 법률안	심재권	손해배상청구권(고의, 과실 위법보도, 제25조) 반론보도청구권(제26조), 정정보도청구 (제27조) 언론중재위(60~110인, 위원장 상임, 제28조) 중재신청(안 날 3월, 보도 6월), 직권중 재결정 손해배상, 반론, 정정청구 소송 민소법 본안 소송 (반론보도청구 ‘소명’, 청구인용), 간접 강제 언론중재위 시정권고, 추후보도청구권	언론 중재 22개 조문 25~ 46조

인~110인으로 크게 증원한 점, 위원장을 상임으로 규정한 점 등이다. 제4장 침해에 대한 구제는 제25조(손해배상청구권)부터 제46조(보조금)까지 모두 22개 조문으로 구성돼 있다. 형식과 내용 면에서 제17대 국회에서 단일법으로 제정된 ‘언론중재법’과 상당히 많이 닮았다. 임기만료로 폐기되었다.

제2기 (1992년 제14대 국회~2002년 제16대 국회입법기)의 언론중재 관련 법률안들은 다음과 같은 특성과 성과를 거두었다.

첫째, 언론중재제도의 권리 성격을 명료하게 정비하고 법제화했다. 제도 도입 초기부터 법원과 헌법재판소 등에 의해 실질적으로 ‘반론권’, ‘반박권’이라고 지적된 정정보도청구권의 용어를 바로 잡았다. 법원과 헌재는 반론보도청구권이 피해자의 피해를 신속하게 구제하는 효과 뿐 아니라 언론의 공공성 책무를 제고하고 국민의 알 권리, 언론의 자유의 제도화에 기여한다고 판시했다. 또 반론보도청구권의 성격이 그러하기 때문에 사법절차에서 민사소송법상 가처분의 절차에 의해 재판하도록 한 것 역시 언론의 재판청구권이나 평등권 등을 침해하는 것이 아니라고 판시하였다. 언론의 자유와 국민의 인격권, 사생활의 자유와 권리 등을 전체적으로 조화롭게 해결하는 장치가 반론보도권, 반박보도권이라고 판시했다. 국회가 기존의 ‘정정보도청구권’을 ‘반론보도청구권’으로 용어를 바로잡은 것의 법적, 사회적 의미는 크다.

둘째, 언론중재위원회가 실질적인 ‘정정보도청구권’을 조정 처리할 수 있도록 정비했다는 점이다. 1996년 시행된 정간법은 제18조 제1항에서 피해자나 언론사는 반론보도청구권이나 민법 제764조의 정정보도등의 권리에 대해 언론중재위원회에 중재를 신청할 수 있도록 하고, 반론보도 처리 규정을 준용하도록 하였다. 국가·지자체, 기관·단체의 장도 그 업무에 대해 반론보도 뿐 아니라 정정보도청구권을 언론중재위에 신청할 수 있게 되었다.²⁰⁾ 1980년 중재제도를 도입할 때 ‘정정보도청구권(반론

20) 허만섭(2010)은 국가와 지자체, 단체·기관의 장에 대해 그 업무에 관한 반론권을 보장한 데 대해 이는 국가기관의 반론권을 과보호하는 가능성을 갖고 있다고 비

권)’과 전혀 다른 실질적 ‘정정보도청구권’의 처리까지 준사법기구인 언론중재위원회에 부과했다는 점에서 언론중재제도의 패러다임이 전환되는 조짐으로 평가해도 손색이 없다고 본다.

셋째, 언론중재위원회에 대한 평가가 제1기에 비해 더욱 긍정적으로 전환되었다는 점이다. 언론중재위원회에 의한 반론보도권의 처리가 사회적으로 유용하다는 점, 언론의 자유의 실질적인 보장과 구현에 무해하다는 점은 제1기에서 드러났다고 볼 수 있다. 언기법의 폐지에도 불구하고 신문법과 방송법에 언론중재제도가 존치되었다는 점에서 그러하다. 그런데 제2기에서는 반론 뿐 아니라 ‘정정보도청구권’과 ‘직권조정결정권’까지 언론중재위에 부여했다. 더불어 언론중재위원의 수를 증원하면서위원의 결격사유를 강화했다. 중재위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 수행하며 직무상 어떤 지시도 받지 않는다고 규정했다. 또 정당의 당적을 가진 자, 공직선거에 후보자로 등록한 자, 법관과 교육공무원을 제외한 공무원, 언론사 소속의 현직 언론인이 중재위원이 될 수 없도록 금지함으로써 언론중재위원회의 위상을 강화하는 동시에 직무 수행의 독립성과 공정성 등을 강하게 요구하였다.

넷째, 단일법으로서 언론중재법, 언론피해구제법의 제정을 위한 단초가 만들어지기 시작한 때이다. 이 기간 동안 언론중재위원회는 ‘반박보도청구 등에 관한 법률안’, ‘언론침해의 구제에 관한 법률안’ 등의 실무적 작업을 추진했다. 관련 자료에 따르면, 언론중재위원회는 1993년 언론중재제도 개선을 위해 연구용역을 서울고법 박용상 부장판사, 양삼승 서울형사지법 부장판사에게 의뢰 연구자들로부터 “정기간행물의 등록 등에 관한 법률 개정안”과 “언론피해구제에 관한 법률 단일 법안”을 제출받았다. 연구자들은 위원회 관계자들과 3회에 걸쳐 축조심의회의를 열어 법률 조문을 검토, 확정했다. 단일 법안의 주요 내용은 정간법, 방송

판했다. 그는 언론보도로 인한 개인의 반론권이 보장되는 것은 바람직하지만 국가기관의 반론권이 과보호될 경우 언론의 자유에 대한 억압으로 작용할 수 있다고 평가했다.

법 등에 산재한 언론보도로 인한 피해 구제방법을 망라하여 규율하는 통일적 법체계를 마련하는 것으로, 단일법의 명칭은 “언론침해의 구제에 관한 법률”로 정하고 정정보도청구권, 반론보도청구권, 추후보도청구권에 더하여 손해배상청구권도 언론중재 대상으로 한다는 것을 주 내용으로 하였다(언론중재위원회, 2012, 42-43). 이러한 자료들이 언론관련 시민단체와 정치권에 공유되면서 2005년 ‘언론중재법’이 탄생할 수 있게 되었다.

4. 제3기 (2004-2012)의 언론중재제도 법률안 특성과 성과

한국의 언론중재제도 제3기는 2004년부터 2012년까지다. 언론중재위원회 출범 30년 즈음에 해당하고 국회의 제17대와 제18대 입법기다. 법적인 측면에서 괄목할만한 성과를 거두었다. 언론중재에 관한 단일법을 제정했고 정보통신망에서 발생하는 언론피해에 대해서도 규율을 할 수 있게 되었다. 제17대 국회(2004-2008)에서 언론중재 관련 법률안은 세 가지 특성을 보인다.

첫째, 단일법으로서 ‘언론중재법’을 제정하려는 법률안이다. 김재홍의원과 16인이 소개한 ‘언론피해구제법제정에관한청원’(2004.10.4.소개), 문병호의원의 ‘언론중재및피해구제등에관한법률안’(2004.10.20.발의), 천영세의원의 ‘언론피해구제법안’(2004.10.21.발의), 정병국국원의 ‘언론분쟁의중재에관한법률안’(2004.11.24.발의) 등이다. 비슷한 시기에 발의되었고 법률명은 다르지만 정병국국원안을 제외하면 입법청원안과 문병호의원안, 천영세의원안의 전체 내용은 거의 유사하다.

2004년 제17대 국회가 개원하자 ‘언론개혁시민연대’와 ‘민주화를위한변호사모임’(이하 각각 ‘언개련’과 ‘민변’)은 ‘언론피해구제법안’을 공동 입법청원했다. 김재홍의원 등이 2004년 10월 4일 이를 소개했다. 청원소개 의견에 따르면, 이 법안은 이전 제16대 국회의 언론관계법 중 여야 의원 간의 이견이 가장 적었던 입법주제였다. 또 여야의원들의 초당적

연구단체인 국회정치커뮤니케이션연구회와 공동주최로 5회에 걸쳐 국민 토론회를 거친 법안이다. 수차례 공청회를 통해 제정 필요성이 확인된 법안으로 시민사회의 자율적 논의와 전문성, 현실적 타당성을 갖춘 것이라고 평가했다. 보름 후 문병호의원안, 천영세의의원안이 발의되었다.

이들 세 법률안은 공통적으로 ‘인격권’을 정의하고 사망한 사람의 인격권 침해구제를 30년간 보호하도록 규정하였다. 세 법안은 인격권을 “생명·자유·신체·건강·명예·사생활의 비밀과 자유·초상·성명·음성·대화·저작물·사적문서 기타 인격적 가치 등에 관한 권리”라고 정의했다. 언론사로 하여금 고충처리인을 두도록 하였고, 중재위원의 수를 60인~110인으로 확대했다. 반론보도와 정정보도청구 외에 ‘손해배상’에 대해서도 언론중재위원회에 중재를 신청할 수 있게 했다. 무엇보다 ‘인터넷언론’을 언론중재의 대상에 포함시켰다. 언론중재위원회 위원장을 ‘상임’으로 두었고, 언론보도의 피해자가 아닌 경우에도 언론중재위원회에 ‘시정권고’ 신청을 할 수 있도록 규정했다.

또 3개의 법안은 ‘언론사에 대한 손해배상청구 및 명예훼손에 관한 특칙’ 규정을 두었다. 언론의 위법행위로 인해 재산상 손해, 정신적 고통을 입은 자는 언론사에 대해 손해배상을 청구할 수 있고, 인격권이 침해되는 경우 침해의 정지를 청구할 수 있으며, 인격권을 침해할 우려가 있는 자에게 침해의 예방, 손해배상의 담보를 청구할 수 있도록 하였다(청원안 제27조, 문병호의원안 제24조, 천영세의의원안 제27조). 타인의 명예를 훼손한 자에 대해 법원은 피해자의 청구에 의해 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 정정보도의 공표 등 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있도록 규정했다. 정정보도의 청구에 관해 언론사의 고의 또는 과실로 인한 위법성을 요하지 않도록 하였다(청원안 제28조, 문병호의원안 제25조, 천영세의의원안 제28조). 세 법률안에 대한 국회 문화관광위원회의 ‘검토보고서’는 법률안의 손해배상 제도는 민법 제750조, 제751조, 제764조의 규정에 따라 이용해 오던 것을 동 법률안에서 확인한 것이라고 평가했다. 또 3개 법안의 침해의 정지 청구와 침해의 예방 등의 청구를

규정한 것은 일반적으로 언론피해의 구제수단으로 활용되어 온 것을 확인한 것이라고 평가했다.²¹⁾ 문병호의원안에 대한 수정안이 2004년 12월 31일 발의돼, 2005년 1월 1일 본회의에서 처리되었다. 위원장을 상임으로 하는 내용이 삭제되고 위원의 수는 40인~90인으로 정해졌다. 정정보도 등의 청구기간은 세 법률안에 따라 차이가 있었으나 제정법에는 보도를 안 날부터 3개월, 보도일로부터 6개월 이내로 정해졌다. 현행 ‘언론중재법’의 골격이 만들어졌다.²²⁾

둘째, ‘언론중재법’이 시행된 후 이를 수정·보완하려는 동법 개정 법률안들이 발의되었다. 여기에는 동법에 대한 헌법재판소의 결정도 영향을 주었다. 국회는 2005년 1월 27일 기존의 정간법을 ‘신문등의 자유와 기능보장에 관한 법률’로 개정하고 같은 날 ‘언론중재법’을 제정·공포했다. 이들 법률은 2005년 7월 28일부터 시행되었다. 이 두 법률에 대해 정인봉 변호사를 비롯한 개인 몇 명과 동아일보사, 환경건설일보 등이 헌법소원심판을 청구했다(2005헌마165, 2005헌마314, 2005헌마555). 또 조선일보사는 ‘정정보도청구’ 소송 중에 위헌법률심판 제청신청을 하였고 법원이 이를 받아들여 헌재에 위헌법률심판을 제청했다(2006헌가3). 현재는 개인 청구자들의 경우 자기관련성이 인정되지 않아 심판청구가 부적법하다며 각하했다. 다만 동아일보사, 조선일보사, 환경건설일보의 자기관련성은 인정되었다. 헌법재판소는 청구인들이 주장한 법률조항 중에서 기본권 침해의 가능성이나 직접성이 없는 법률 조항을 제외하고 ‘언론중재법’ 제6조(고충처리인) 제1항·제4항·제5항, 제14조(정정보도청구의 요건) 제2항, 제26조(정정보도청구등의 소) 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분, 제31조(명예훼손의 경우의 특칙) 후문, 부칙 제2조(시행전 언론보도에 관한 경과조치) 중 ‘제14조 제2항, 제26조 제6항 본문 전단

21) 〈언론중재및피해구제등에관한법률안(문병호의원대표발의), 언론피해구제법안(천영세의원 대표발의), 언론피해구제법제정에관한청원(김재홍의원소개) 검토보고〉(2004. 11. 문화관광위원회 수석전문위원 김문희).

22) 언론중재및피해구제등에관한법률(시행 2005. 7. 28., 법률 제7370호, 2005. 1. 27. 제정).

중 정정보도청구 부분, 제31조 후문’ 부분만을 본안에서 다루었다. 이 점에 대한 청구인의 주장과 헌법재판소의 판단은 다음과 같다.

〈표 11〉 언론중재법상 주요 쟁점에 대한 청구인의 위헌 주장과 헌법재판소의 결정 내용

구분	청구인 주장	헌법재판소 결정
고충처리인 (제6조)	●국가적·제도적 영역의 밖에서 자유로운 존재로 남아야 할 신문에 이를 강제하는 것으로 신문의 자유 침해하는 위헌임	●정당성 여부는 제한되는 신문사의 자유와 피해의 예방과 구제라는 공익의 비교형량에 있음 ●실질적으로 신문사 강제하는 효과가 적고, 활동내용도 자문, 권고에 불과해 신문사를 구속, 강제하지 않으며 위반시 과태료에 불과해 기본권 제한은 미미함 ●언론피해 예방, 신속한 구제, 분쟁해결의 효율성 측면에서 고충처리인제도의 공익 매우 크므로 위헌 아님
정정보도청구 (제14조 제2항, 제26조 제6항)	●정정보도청구권 성립요건에 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 않는다는 규정은 불법행위법상 본질적 요구인 위법성요건을 전혀 배제했다는 점에서 신문의 자유를 침해하여 위헌임 ●정정보도청구의 소를 가처분절차에 따라 심판하는 것은 적법절차원칙에 어긋나고 언론사와 피해자의 대심적 변론에 의한 재판청구권을 침해하여 위헌임	●기존의 반론보도청구권이나 민법상 불법행위에 기한 청구권과는 전혀 다른 새로운 성격의 청구권임 ●언론사의 고의·과실이 없거나 입증하기 어려운 경우, 위법성조각사유가 인정돼 불법행위책임이나 형사책임을 추궁할 수 없는 경우 정정보도청구권은 피해자에게 구제책이 될 수 있음. ●진실하지 않아 타인 권리 침해하는 언론보도를 정정하지 않은 것은 정의에 반하고, 내용, 방법에서 언론에게 원래보도 이상의 부담을 지우지 않으므로 신문의 자유와 피해구제의 이익 간에 조화를 이루고 있음 ●언론중재법상 정정보도청구소송은 통상의 가처분과 달리 그 자체로 본안소송임. 사실적 주장에 대해 증거를 배제하고 간이한 소명으로 대체하는 것은 공정한 재판받을 권리를 침해하며 특히 언론사의 방어권을 심각하게 제약함. 대법원규칙에 의한 ‘필요적 변론’만으로 문제점 소멸되지 않음 ●정정보도청구권은 언론의 위촉효과를 가져오고 소송을 소명만으로 인용하는 것은 언론자유를 합리적 이유 없이 지나치게 제한하여 위헌임

소급효 (부칙 제2조)	●중대한 공익상 이유 없이 소급적용하는 진정소급효로서, 법치주의, 평등원칙, 재판받을 권리를 침해하여 위헌임 ●진정소급입법에 해당하며 헌법적으로 허용되지 않은 것이 원칙으로 예외적으로 허용할 특단의 사정도 인정되지 않으므로 헌법에 위반됨
--------------------	---

헌법재판소는 2006년 6월 29일 ‘언론중재법’의 ‘고충처리인’ 규정과 ‘정정보도청구권’은 위헌이 아니라고 판시했다. 동 법의 ‘정정보도청구권’은 반론보도청구권이나 민법상 불법행위에 바탕을 둔 청구권과 전혀 다른 새로운 성격의 청구권이라고 규정하면서 내용이나 행사 방법이 필요 이상으로 언론의 자유를 제한하고 있지 않다고 판단했다. 그러나 정정보도청구소송을 민사집행법의 가치분절차에 따라 재판하고 사실의 인정을 ‘증명’ 대신 ‘소명’으로 할 수 있도록 한 것은 언론의 자유를 매우 위축시키게 된다고 판단했다. 피해자의 보호만을 우선하고 언론의 자유를 합리적 이유 없이 지나치게 제한하여 위헌이라고 판단했다. 또 소급효를 규정한 부칙 조항에 대해서도 특단의 사정이 없는 진정소급입법에 해당한다며 위헌이라고 결정했다.²³⁾ 현재 결정을 전후하여 정정보도청구권의 소를 통상의 절차에 따라 민사소송법상 본안 절차에 따르도록 하는 개정 법률안이 발의되었다(심재철의원안, 2005.7.27.발의; 전병헌의원안, 2006.11.9.발의; 최구식의원안, 2006.12.1.발의). 또 제정법에 반영이 되지 못한 언론중재위원장의 상임화와 언론중재위원 확대를 담은 법률안이 발의되었다(이재웅의원안, 2005.11.25.발의; 김재윤의원안, 2005.11.30.발의).

셋째, 언론중재의 적용 대상을 ‘포털’로 확대하려는 법률안들이 발의되었다. 박찬숙의원안(2005.11.1.발의; 2006.7.7.발의), 노웅래의원안(2005.11.8.발의; 2006.10.10.발의), 최구식의원안(2006.12.1.발의) 등이다. 노웅래의원안(2006.10.10.발의)은 인터넷뉴스서비스에 대해 피해자로 하여금 ‘게시중지조치 청구권’을 부여하였다. 언론중재의 대상에 포털과 언론사

²³⁾ 현재 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165 결정 등

닷감을 확대 적용하려던 이들 법률안들은 입법기 마감으로 폐기되었다.

〈표 12〉 제17대 국회 발의된 ‘언론중재법(언론피해구제법)’ 개정(제정)법률안

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
2004. 10.04.	-	김재홍 외16	[언론피해구제법제정에관한청원] 언개련, 민변의 공동입법청원/ 인터넷언론, 인격권, 고충처리인, 언론사업 정보공개/ 반론·정정·손해배상, 언론보도자료 6월 보관/ 반론 보도청구소송 필요전치, 정정·손해배상소송 임의전치, 추후보도/ 위원장 상임, 위원 60~110인, 운영재원 방송발전기금/ 시정권고, 피해자 아닌 자 시정권고신청/ 선거시기 언론피해 정정·반론보도청구 특칙규정/ 표시광고법 언론적용, 언론피해상당소/ 언론사임직원 배임행위 가중처벌, 범법자 언론계취업 5년 금지	입법 청원
2004. 10.20.	170600	문병호 150	인터넷언론 확대/ 인격권/ 고충처리인 의무/ 위원장 상임, 언론중재위원 60~110인/ 반론 보도 안 날로부터 3개월 이내, 보도일부터 6개월 이내/ 추후보도 형사절차무죄, 종결 안 날로부터 3개월 이내/ 반론보도 추후보도 민사집행의 가처분절차 재판/ 반론보도, 정정보도청구 외에 손해배상 언론중재위 중재/ 추후 보도청구권 언론사, 언론중재위에 중재신청/ 언론중재위원회 시정권고제도, 불복시 7일 이내 재심청구/ 언론피해상당소 (공익법인, 비영리법인) 설치·운영(문광부 등록) ²⁴⁾	제정안 수정 가결 (2005. 1.1.)
2004. 10.21.	170609	전영세 10	[언론피해구제법안] 인터넷언론 확대/ 고충처리인, 자체심의, 언론사업 정보공개/ 사자의 인격권 침해 구제/ 중재위원장 상임, 중재위원 60~110인, 문광부장관 위촉/ 반론, 정정보도청구와 병합하여 손해배상 인증위에 중재신청/ 반론보도청구의 소 필요적 전치절차, 정정보도/손해배상 임의 전치절차/ 반론보도청구소송, 민사집행법 가처분절차/ 추후보도, 형사절차 무죄, 종결 안 날로부터 3개월/ 언론중재위 시정권고, 피해자 아닌 자도 시정권고 신청/ 선거시기 언론	제정안

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
			보도피해, 정정보도 반론보도 청구 특칙규정/ 표시광고법에 준하여 언론의 부당한 표시광 고행위 금지/ 언론피해상담소 설치 운영 가능 / 언론사 임직원의 배임행위 가중처벌, 범법 자 언론계취업 5년 금지	
2004. 11.24.	170965	정병국	[언론분쟁의중재에관한법률안] 32개조, 부칙2개조/ 언론분쟁조정인(언론사내 구성, 임의적)/ 언론중재위원회 (40~90인, 위 원장 상임)/ 반론,정정보도청구 (안날로 1월, 보도 3월), 직권조정결정/ 정정,반론보도청구 소송 조정전치주의/ 민소법 본안소송, 반론은 소명/ 언론중재위 시정권고	2005. 6.7. 폐기
2005. 7.27.	172332	심재철 28	고충처리인 임의규정화 ²⁵⁾ / 중재위원 40~110 인/ 정정보도청구 소송, 정상적 재판 절차 적 용 (민사집행법 가처분삭제)/ 시정권고와 공 표요건 강화 (피해자의 이해관계인, 재직위원 2/3찬성)/ 부칙2조의 소급효 규정 삭제	개정안
2005. 10.27.	173090	박찬숙 11	직권조정결정에 이의신청으로 소 제기, 인지 보정에 관한 근거 마련	개정안
2005. 11.01.	173146	박찬숙 19	인터넷신문 정의 개정, 언론사 닷컴 및 포털 포함/ 언론중재위원 위촉권자 대통령으로 변경	포털 포함
2005. 11.08.	173263	노웅래 19	인터넷신문 정의 개정, 언론사 닷컴 및 포털 을 법적용 대상에 포함	포털 포함
2005. 11.25.	173461	이재웅 14	중재위원장 상임/ 운영재원을 방송발전기금→ 국고, 위원장을 중앙관서의 장으로 간주	
2005. 11.30.	173496	김재윤 19	중재위원 위촉권자 대통령으로 변경/ 대법원 장, 국회의장, 관련학회 및 협회 등 추천의뢰 중재위원장 추천/ 중재위원장 상임/ 중재위원 결격사유 강화, 정당/공직선거후보자, 2년 이 내 금지	
2006. 07.07.	174595	박찬숙 11	인터넷신문 정의 개정, 국가발행전자간행물과 포털을 포함	포털 포함
2006. 10.10.	175131	노웅래 18	인터넷언론(=현행 인터넷신문+신문 발행하는 자의 인터넷홈페이지) 인터넷뉴스서비스 인터넷홈페이지 매개기사 등 ‘게시중지조치’ 청구	포털 포함

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
2006. 11.09.	175322	전병헌 32	추후보도청구기간, 형사절차 종결사실 안날로부터 3개월/ 정정보도청구소송, 통상의 절차 따라 재판 (반론·추후청구 민사집행법)/ 명예훼손 특칙 삭제(제31조)	
2006. 12.01.	175530	최구식 26)	인터넷언론포함 (=보도·제공하거나 매개하는 전자간행물...)/ 고충처리인 삭제, 언론사 1인 이상 ‘언론분쟁조정인’ 설치(제4조)/ 정정보도 청구등의 소송, 민사집행법 규정에 의해 재판	포털 포함
2007. 03.02.	176175	김충환 10	전자정보처리시스템을 이용한 조정신청 문서 제출, 송달 가능 근거 ²⁷⁾	

제18대 국회에서 언론중재제도 관련 법률안은 모두 9차례 발의되었다. 제안의 내용은 크게 세 가지로 압축할 수 있다. 먼저 언론중재법 적용 대상에 포털, 언론사닷컴, IPTV 등을 포함하는 것이다. 둘째, 현재에서 위헌결정이 된 정정보도청구소송의 재판을 민사소송법의 본안절차에 따라 통상적으로 재판하도록 개정하려는 내용이다. 셋째, 중재위원의 위촉을 문화체육관광부장관에서 대통령으로 변경하고 위원장을 상임화하며 중재위원의 결격사유를 강화하는 내용을 담고 있다.

국회 문화체육관광방송통신위원회는 2009년 1월 9일 기존의 한선교의원안, 성운환의원안, 나경원의원안, 이해훈의원안을 본회에 부의하지 않은 대신, 위원회의 대안을 마련했다. 현재의 위헌결정이 내려진 규정을

24) 동 법률제정안은 영리를 목적으로 상담소를 설치·운영하거나 등록하지 않고 상담소를 설치·운영할 때, 등록취소·업무정지명령을 받고도 계속 운영할 때, 비밀업무의무를 위반할 때 2년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정했다(제36조). 또 고충처리인을 두지 않을 때 등은 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정했다.

25) 동 법률안은 ‘고충처리인’을 임의규정화 함으로써 고충처리인과 관련한 규정을 대폭 삭제하였다.

26) 최구식의원이 발의한 “언론중재및피해구제등에관한법률 전부개정법률안”은 발의자가 최구식의원 1인이고 ‘찬성자’가 126인으로 표기돼 있다.

27) 동 법률안의 <비용추계서>는 개정안에 따라 언론조정·중재 전자정보처리시스템을 구축할 경우 예상비용을 시스템구축비와 향후 유지관리비를 포함해 5년 간 총 20억 원 내외로 예상했다.

정비하고 인터넷포털과 언론사닷컴으로 인해 발생한 피해의 신속한 구제를 도모할 필요가 있다는 점을 제안 이유로 제시했다. 위원회의 대안은 IPTV와 인터넷뉴스서비스를 동 법의 적용 대상에 추가하고(개인 블로그, 1인 미디어, 인터넷 카페 등은 제외됨을 부대조건으로 함), 정정보도청구의 소를 민사소송법의 소송절차에 따라 재판하도록 하였다. 기존에 언론사닷컴, 포털, IPTV를 언론중재의 조정 대상에 포함하자는 제안은 ‘신문법시행령’을 개정하여 기존의 ‘인터넷신문’에 언론사닷컴을 포함하도록 처리함으로써 해결하였다.²⁸⁾ 동법 개정 때 제3자의 신청에 의한 시정권고조항을 삭제하였다. 위원회의 대안은 2009년 1월 13일 국회 본회를 통과했다.²⁹⁾

〈표 13〉 제18대 국회에 발의된 ‘언론중재법’ 개정 법률안

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
2008. 11.21.	1802208	한선교 10	언중위의 직권조정결정 불복시, 서면으로 중재부에 이의신청	
2008. 12.04.	1802849	성윤환 15	적용대상 확대, 인터넷뉴스서비스, IPTV 추가/ 언론의 자유(3조), 언론의 사회적 책임(4조), 고충처리인(6조) 삭제/ 정정보도청구소송 민사소송법, 반론/추후보도청구 민사집행법가처분/ 언론중재위의 시정권고 규정 삭제	기타 ³⁰⁾
2008. 12.05.	1802903	이해훈 12	추후보도신청, 보도일 6개월에서 형사절차 종결 안날로부터 3개월/ 정정보도청구 소	

28) 신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 시행령(시행 2009. 8. 7., 대통령령 제 21664호, 2009. 8. 5., 일부개정). 개정 이유는 “인터넷신문의 기준 요건을 완화하여 기존에 언론의 범주에 포함되어 있지 않던 언론사의 계열회사가 인터넷을 통해 해당 언론사의 기사를 제공하는 경우 인터넷신문의 개념으로 포함시켰다. ‘인터넷뉴스서비스’의 개념을 신설하는 내용으로 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」이 개정(법률 제9425호, 2009. 2. 6. 공포, 8. 7. 시행)됨에 따라 기존에 언론의 범주에 포함되어 있지 않던 언론사닷컴을 인터넷신문의 개념으로 포함하여 인터넷뉴스서비스와 구분할 필요성이 시행령 개정 이유 중의 하나였다.

29) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(시행 2009. 8. 7., 법률 제9425호, 2009. 2. 6., 일부개정).

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
			송, 통상의 절차 재판/ 반론보도, 추후보도는 민사집행법의 가처분절차 재판	
2008. 12.24.	1803201	나경원 12	적용대상 확대, 인터넷뉴스서비스, IPTV 추가/ 언론의 자유(3조), 언론의 사회적 책임(4조), 고충처리인(6조) 삭제/ 정정보도청구 민사소송법, 반론보도/추후보도 민사집행법 가처분절차/ 언론중재위의 시정 권고규정 삭제	기타 ³¹⁾
2009. 01.13.	1803533	위원회	적용대상 확대, IPTV 및 인터넷뉴스서비스 추가 ³²⁾ / 정정보도청구 소송, 민사소송법 절차 재판/ 반론보도 추후보도청구 소송, 민사집행법의 가처분 절차 따라 재판/ 피해자 아닌 제3자의 시정권고 신청 규정 삭제 ³³⁾	대안
2009. 03.20.	1804216	장세환	중재위원 결격사유 강화, 공직후보자, 정당원 등 5년 이내 위원금지	
2010. 07.30.	1808991	정부	어려운 법령용어 순화, 한글맞춤법 준수, 문장조정, 간결화·명확화 ³⁴⁾	수정 가결
2011. 07.14.	1812634	정부	인터넷신문사업자, 인터넷뉴스서비스사업자 조정신청 때 표시의무/ 인터넷뉴스서비스사업자 조정 시 답변서 등으로 갈음/ 정정보도청구등 미표시, 조정신청 미표시 때 1천만원 이하 과태료	
2011. 11.22.	1813918	김재윤 10	중재위원 위촉권자 문체관광부장관에서 대통령으로 개정/ 중재위원 추천권자 변경 (대법원장, 국회의장, 언론인단체, 시민단체)/ 중재위원장 상임, 그 외 비상임 명예직 ³⁵⁾ / 중재위원 결격사유 강화, 정당/공직선거후보자 신분상실 2년 이내금지	
2011. 12.30.	1814416	진성호 11	중재위원 위촉권자 문체관광부장관에서 대통령령으로 개정 위원장 대통령 임명, 부위원장/감사는 중재위원 중 위원장이 임명 위원장은 상임, 신분보장 및 겸직금지 위원 결격사유, ‘언론사 소속 현직언론인’ → ‘언론사에 소속된 임직원’	기타 ³⁶⁾

언론중재 제도와 관련한 제3기의 입법적 성과는 상당하다. 26개의 관련 법률안이 국회에 발의되었다. 그 특성과 성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 법적 체계가 정비되고 대상이 확대되었다. 2005년 단일법으로서

- 30) 동 법률안은 위의 내용 외에 중재위원 임기만료 후 후임 위촉 전까지 직무 수행, 인터넷신문, 뉴스서비스 등은 보도 있음 안 날 3개월 적용 배제, 인터넷신문, 뉴스서비스 보도내용 원본 등 1년간 보관 의무, 인터넷뉴스서비스 정정보도청구 등 표시, 언론사 통보, 중재 합의 무능력당사자 중재결정 취소, 중재법 제36조 적용 등의 내용을 포함하고 있다.
- 31) 동 법률안은 앞서 발의된 성윤환의원안(2008. 12. 4. 발의)과 내용이 거의 같다. 위의 내용 외에 인터넷신문사업자, 인터넷뉴스서비스사업자 보도내용 원본등 1년 보관, 인터넷뉴스서비스사업자 정정보도청구등표시, 언론사 통보의무, 중재합의 무능력당사자, 중재결정 취소하도록 중재법 제36조 적용 등의 내용을 포함하고 있다.
- 32) 동 법률안에서는 동 법률의 적용을 받는 인터넷뉴스서비스에는 개인 블로그, 1인 미디어, 인터넷 카페 등은 제외됨을 부대조건으로 하였다. 또 제1조(목적)의 “언론사의 언론보도”를 “언론사 등의 언론보도 또는 그 매개(媒介)”로 개정했다.
- 33) 위원회 대안은 위의 내용 외에 인터넷신문사, 인터넷뉴스서비스 보도내용 원본, 전자기록 6개월 보관, 인터넷뉴스서비스 특칙규정, 정정보도청구 등 표시, 언론사에 통보, 인종위의 직권조정결정 불복 시 서면으로 중재부에 이의신청, 중재합의 당시 무능력당사자, 중재결정취소 하도록 중재법 제36조적용 등을 포함하고 있다.
- 34) 이를 테면, ‘명예나 권리’를 ‘명예 또는 권리나’, “언론”이라 함은’을 “언론”이란’으로, ‘자’를 ‘사람’으로 개정하거나 제5조 제2항처럼 항의 규정을 내용상 호로 개정하는 등의 내용이었다. 이 개정안을 문화체육관광방송통신위원장이 수정하여 2010년 12월 3일 위원회에서 처리하였다. 수정안은 첫째, 개정안 제19조 제6항은 조정 신청인이나 피신청인의 대리인 자격을 변호사가 아닌 “사람”으로 변경하고 있으나, 이 경우 “법인 또는 단체”를 제외하고 “사람”에만 한정하는 결과를 초래하게 되어 대리인 자격을 변경하게 되므로 현행처럼 “변호사 아닌 자”로 수정하였다. 둘째, 개정안 제27조 제2항은 ‘법원은 정정보도·반론보도 또는 추후보도를 “할” 때에는’으로 개정하고 있으나, 법원이 “정정보도·반론보도 또는 추후보도”를 명하는 주체임에도 불구하고 법원이 정정보도 등을 하는 주체로 해석될 여지가 있으므로 ‘법원은 정정보도·반론보도 또는 추후보도를 “명할” 때에는’으로 수정하였다.
- 35) 동 법률안의 <비용 추계서>에 따르면, 비상임 위원장을 상임으로 할 경우 향후 2012년 1억 1,195만원을 비롯 향후 5년 간 총 5억 6,290만원이 소요될 것으로 예상되었다. 연간 112백만원~113백만원이다.
- 36) 진성호의원의 동 법률안은 위의 내용 외에 사무처의 상담, 교육, 분쟁해결의 알선, 조정중재 전문연구 규정화, 추후보도청구기간 3개월에서 6개월로 연장, 정정보도등 청구 표시, 인터넷뉴스서비스사업자와 IPTV까지 확대, 인터넷뉴스서비스사업자 조정기일 출석의무 경감, 심리실 내 녹음·녹화·촬영금지, 정정보도·반론보도·추후보도 조정을 거쳐 이루어졌음을 표시, 시정권고대상에 인터넷뉴스서비스, IPTV 포함해 대상 확대 등을 포함하고 있다.

‘언론중재법’이 제정, 시행되었다. 인터넷신문까지 언론중재의 대상이 되었다. 반론·정정·추후보도는 물론 손해배상청구의 조정권까지 언론중재위원회에 부여되었다. ‘정정보도청구권’이 동법 제14조에 정식으로 도입되었다. 언론중재위원회는 이에 대해 “명실 공히 언론피해를 종합적 일회적으로 처리할 수 있는 체계적이고 통일적인 법적 기반을 갖추게 되었고, 일찍이 1992년부터 언론중재 관련 단일법 제정을 위한 연구를 시작하여 13년간에 걸친 준비와 노력이 비로소 결실을 맺은 것”이라고 평가했다(언론중재위원회, 2012, 56).

언론중재법상의 ‘정정보도청구권’에 대해 헌법재판소는 반론보도청구권이나 민법상 불법행위에 기한 청구권과는 전혀 다른 새로운 성격의 청구권이라고 판단했다. 현재는 그 근거를 정정보도청구권이 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요구하지 않고(제14조 제2항), 정정보도의 소재기로 인해 민법 제764조에 의한 권리의 행사에 영향을 미치지 않으며(제26조 제4항), 민법상의 불법행위로 인한 손해배상청구권의 소멸시효에 비해 현저히 짧은 제소 시간을 두고 있다는 점(제14조 제1항)을 제시했다. 현재는 동법의 ‘정정보도청구권’이 위헌이 아니라고 판단했다. 언론사에 고의·과실이 없거나 이를 입증하기 어려울 때, 위법성조각사유가 인정되는 이유로 민사상 불법행위책임이나 형사책임을 추궁할 수 없을 때 문제의 보도가 허위임을 동일한 매체를 통해 동일한 비중으로 보도·전파되도록 하는 것은 피해자에게 적합한 구제방법이 될 수 있다고 판단했다. 보도가 진실하지 않아 타인의 권리를 계속 침해하고 있음에도 이를 정정하지 않고 그대로 두는 것은 정의에 반한다고 판시했다. 진실에 대해 일방적으로 침묵을 강요하는 것은 언론·출판의 자유라는 이름으로도 정당화될 수 없다고 말했다. 또 정정보도청구권은 내용이나 행사 방법에 있어서 언론사가 일정한 사유로 거부할 수 있다는 점, 제소기간이 단기간이라는 점, 정정보도 방법도 원래 보도 이상의 부담을 지우지 않고 있다는 점에서 필요 이상으로 언론의 자유를 제한하고 있지 않다고 판시했다.³⁷⁾ 이에 대해 언론중재법상의 정정보도청구권을 헌법 제21

조 제4항이 예정하고 있는 피해의 배상의 한 방법으로 파악하고 민법상 불법행위이론에 부응하지 않더라도 헌법적으로 아무 문제가 없다는 견해도 있다. 기존의 불법행위법 이론으로 보호를 받지 못하는 틈새를 동법상 특칙으로 보완하는 것은 국내법 체계상 문제가 없다는 것이다(이동훈, 2010).

그러나 조소영(2006)은 동법상 정정보도청구권은 단순히 언론의 지면이나 시간을 제공하는 것을 넘어 편집권에 기한 언론의 자유를 본질적으로 침해할 우려가 있다고 지적한다. 그는 정정보도청구권으로 현실적이고 구체적인 타당성은 확보되었을 수 있으나 법익간의 균형성은 고려되지 않았다고 평가했다. 정정보도청구권을 창설할 것이 아니라 오히려 관련인이 반박과 해명을 자유롭게 할 수 있는 반론권 제도를 실질화 하는 것이 더 좋은 방법이라고 판단했다. 그러한 방법이 피해자의 인격권과 언론기관의 올바른 보도의 자유를 위해 조화로운 길이라고 평가했다. 김재협(2007)도 헌법재판소의 판단에 문제를 제기하고 있다. 언론중재법상의 정정보도청구권이 창설되지 않더라도 명백히 허위보도라고 판명된 경우 언론중재위원회, 법원에 의해 피해구제가 이루어지고 있기에 현재가 우려하는 부정의가 발생할 가능성이 낮다는 점, 보도의 허위성 입증을 둘러싸고 피해자와 언론사 간의 불만이 증대할 가능성이 있다는 점, 언론보도의 허위성 입증책임이 피해자에게 있으므로 피해자에게 유리할 것이 없다는 점, 언론보도로 인한 명예훼손 소송에서 위법성이나 고의·과실 판단은 보도의 주체, 대상, 내용, 피침해 이익의 내용 등에 따라 판단기준을 달리한 것이 판례의 확립된 입장이라는 점에서 이를 구별하지 않고 위법성과 고의·과실을 배제한 조치가 타당하지 않다는 점을 제시했다.

언론중재법과 언론중재위원회의 역할 수행에 대해서는 다양한 평가가 있다(김상우, 2015; 김영욱·임유진, 2010; 김영주·박창문, 2015; 안유식·

37) 헌재 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165 결정 등.

김관규, 2020). 제도 운영의 긍정적 성과를 양적으로 분석, 제시한 경우도 발표되었다(조준원·김진하, 2018). 2009년에는 포털과 IPTV, 언론사 닷컴까지 언론중재법의 적용 대상에 포함되었다. 또 헌법재판소에서 위헌결정이 난 ‘정정보도청구의 소’를 민사소송법의 본안절차에 따라 통상의 재판을 하도록 개정하였다. 법적인 정비와 치유가 동시에 진행되었다.

둘째, 법률안에서 제기한 언론중재위원회 관련 내용은 수용되지 않았다. 언론중재위원장을 상임으로 하거나 중재위원의 규모를 110인까지 확대하는 내용, 중재위원의 위촉을 문화체육관광부장관에서 대통령으로 변경하여 위원회의 위상을 제고한다는 내용 등이다. 위원장의 상임화에 따른 비용은 5년 간 총 5억 6천여만 원 정도일 것으로 추계되었다. 보기에 따라서는 언론중재위원회에 많은 권한을 주면서도 위원장의 상임화에 대해 국회가 처리를 유보한 것은 단순히 비용 문제가 아니라는 점을 함축한다고 볼 수 있을 것이다.

셋째, 정보통신망을 통해 언론피해의 확대 재생산에 동원되는 뉴스의 댓글 등에 대해 언론중재법의 적용을 확대할 수 있는 적기가 제3기였을 수 있다. 인터넷언론, 언론사닷컴, 포털, IPTV 등에 대해 언론중재법이 적용되도록 처리되었다는 점 뿐 아니라 당시 국회의 상임위원회가 그 이후와 달리 신문과 방송, 통신을 동시에 관할할 때였다는 점에서 그러하다. 기존에 언론사닷컴과 포털을 언론중재법의 적용대상으로 하자는 내용들이 발의됐으나 실제로는 ‘뉴스서비스’로 적용대상을 규정했다. 언론사닷컴은 ‘신문법시행령’을 개정하여 언론사닷컴을 기존의 ‘인터넷신문’에서 수용하도록 처리해 언론중재법과 신문법의 조화를 도모하기도 하였다. 제3기에서 언론중재법을 처리할 때 국회의 상임위는 ‘문화체육관광방송통신위원회’였다. 현재는 ‘언론중재법’과 ‘신문법’ 그리고 언론중재위원회 등은 ‘문화체육관광위원회’, ‘방송법’과 ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’ 그리고 방송통신위원회, 방송통신심의위원회 등은 ‘과학기술정보통신위원회’에서 관할하고 있다. 제3기는 언론피해의 범위 설정과 구제 방식을 두고 국회 상임위, 정부부처, 기관 간 경쟁과 갈등

이 지금보다 더 적었다고 평가할 수 있다.

5. 제4기 (2012-2021)의 언론중재제도 법률안 특성과 성과

언론중재제도와 관련한 제4기는 2012년부터 현재까지이다. 언론중재위원회 출범 40년 즈음이고 국회의 입법기를 기준으로 할 때 제19대부터 제21대 초반까지이다. 이 기간 동안 국회에 제출된 언론중재법 개정 법률안은 모두 33개다. 양적으로 대단히 많다. 국회의원들이 발의하는 법률안 자체의 양이 많아졌다. 국회의원의 활동성과를 발의한 법률안의 숫자로 평가하는 분위기와 무관하지 않다. 의안번호도 제19대 국회 들어 처음으로 백만 단위까지 부여되었다. 언론중재관련 개정안에 담긴 내용도 오보대응, 위원장 상임, 위원의 추천권과 위촉권자 변경, 위원 증원, 징벌적 손해배상(배액배상), 가짜뉴스, 허위왜곡뉴스에 대한 대응, 침해배제청구권, 매체별 정정보도 게재 형식 등 다양하다.

우선, 제19대 국회(2012-2016년)에 제출된 언론중재 관련 법률안은 9개다. 내용별로 살펴보면 첫째, 중재위원회 구성과 관련한 법률 개정이다. 대부분 이전 국회에서 발의된 내용과 유사하다. 중재위의 위상을 제고하기 위해 위촉권자를 대통령으로 변경하고 위원장을 상임으로 하며, 중재위원의 신분을 보장할 것, 시민단체가 추천한 위원을 포함할 것(김재윤의원안, 2012.7.27.발의; 최민희의원안, 2012.9.10.발의; 정청래의원안, 2012.12.6.발의; 박창식의원안, 2013.6.3.발의; 정부안, 2013.6.28.발의) 등이다.

둘째, 악의적 허위보도에 대한 손해의 3배 이내 배상을 규정한 법률안이다. 이른바 ‘징벌적 손해배상제도’라고도 지칭되는 법률안인데, 정청래의원안(2012.12.6.발의)은 제30조의2(손해배상 책임)에 그 내용을 신설했다. 법원은 언론사가 악의적으로 제30조제1항에 따른 인격권을 침해한 행위가 명백하다고 판단되는 경우에는 제30조제2항에 따른 손해액의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 손해배상을 명할 수 있도록 하였다. 여기

서 “악의적”이란 허위사실을 인지하고 피해자에게 극심한 피해를 입힐 목적으로 왜곡보도를 하는 것을 말한다. 국회 교육문화체육관광위원회의 <검토보고서>는 도입의 필요성을 인정하면서, 다만 ‘악의성’에 대한 입증책임을 언론사로 전환하는 것이 필요하다고 평가했다.³⁸⁾

셋째, 명백한 오보에 대해 언론중재위원회에 그 확인의 청구를 구하고 언론중재위원회는 3일 내에 신속하게 명백한 오보 여부를 판단하도록 규정한 개정안이다. 명백한 오보에 대한 정정보도청구는 언론중재위원회의 조정대상에서 제외하였다(최민회의원안, 2013.3.21.발의). 동 법률안에 신설된 제15조의2(명백한 오보에 대한 정정보도의 특례)에 따르면, 명백히 사실과 다른 언론보도등(“명백한 오보”)으로 명예와 인격권을 침해당한 자는 언론중재위원회에 명백한 오보 여부에 대한 확인을 청구할 수 있고, 중재위원회는 3일 이내에 명백한 오보 여부를 판단해야 한다. 명백한 오보로 판단한 경우 언론중재위는 그 다음날 해당 언론사에게 정정보도문을 명시하여 정정보도를 청구해야 한다. 정정보도문은 청구인과 협의하여 언론중재위원회가 작성한다. 동 법률안은 매체의 특성별로 명백한 오보의 정정보도문에 대한 세부기준을 제시했다.

넷째, ‘기사삭제청구권’이 제안되었다. 김한표의원안(2015.3.25.발의)은 제15조의2(기사삭제청구권)를 신설했는데, 사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 않아 피해를 입은 자는 언론보도 내용의 삭제를 언론사 등에 청구할 수 있도록 하였다. 언론사등의 고의·과실이나 위법성을 필요

38) 교문위 검토보고서는 언론의 사회적 책임 강화 및 실질적인 피해 구제를 위한 징벌적 손해배상제도의 도입 필요성은 인정된다고 판단했다. 다른 개별법들에서 실손해의 3배를 넘지 않는 범위의 배상책임을 인정하는 징벌적 손해배상제도를 도입하였고, 개정안의 경우에 특별한 영역인 언론에 의한 인격권 침해에 한정하고, 그 요건을 엄격히 하여 ‘악의적인 사실왜곡 보도’로 정하며, 그 범위도 실손해의 3배 한도로 하고 있어 징벌의 범위가 과도한 것으로 보기 어렵다고 평가했다. 다만, 악의성에 대한 입증책임을 언론사에게로 전환시킬 필요가 있다고 평가했다. 즉, 언론보도로 인한 인격권 침해가 인정될 경우 악의성을 추정하거나 해당 가해 언론사가 해당 보도와 관련하여 악의성이 없었음을 입증하도록 하는 방안이 검토될 수 있다는 것이다(<언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부 개정법률안(정청래의원 대표발의) 검토보고>, 2013.12. 교육문화체육관광위원회 전문위원 박명수).

로 하지 않으며 정정보도 청구에 관한 규정을 준용하도록 하였다.

제19대 국회에 발의된 9개의 언론중재 관련 법률안은 입법에 반영되지 못하고 모두 임기만료에 따라 폐기되었다.

〈표 14〉 제19대 국회 발의된 ‘언론중재법’ 개정 법률안

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
2012. 07.27.	1900930	김재윤 20	중재위원 위촉, 대통령/ 중재위원 추천권 (대법원장, 국회의장, 언론인단체, 시민단체)/ 중재위원장 상임, 그 외 비상임 명예직 ³⁹⁾ / 중재위원 결격사유 강화, 정당/공직선거후보자 신분상실 2년 이내 금지	위원구성 문제제기 18대안과 동일내용
2012. 09.10.	1901673	최민희 20	중재위원 위촉, 대통령 /중재위원 추천 보완(신문,방송협회, 언론관련학회등)/ 위원장은 ‘상임’(대통령임명) ⁴⁰⁾ / 중재위원 결격사유 강화, 정당/공직선거후보자 신분상실 2년 이내 금지/ 사무처의 상담·교육등 업무 근거조항 마련/ 중재위 예산 국가 일반회계 법률명 “언론분쟁조정 및 피해구제 등에 관한 법률”로 변경	위원구성 문제제기
2012. 12.06.	1902971	정청래 10	언론중재위를 ‘언론분쟁조정위원회’로 변경 시민단체 10년이상 종사, 대통령령의 시민단체 추천한 자 위원 1/5 악의적 허위보도로 인격권침해, 손해액의 3배 이내 손해배상	배액배상 언론분쟁 조정위원회
2013. 03.21.	1904184	최민희 25	명백한 언론오보 언론중재위에 확인청구, 3일 이내 명백한 오보 판단 언중위, 명백한 오보 언론사에 정정보도문명시 정정청구, 7일 내 보도 명백한 오보에 매체특성별로 정정보도문 세부기준 마련 명백한 오보에 대한 정정보도청구는 언론중재위 조정대상 제외	명백한 오보대응
2013. 06.03.	1905273	박창식 10	대통령이 위원중 언론중재위원장 임명, 부위원장/감사는 위원장임명 위원장 상임 (영리목적 겸직금지, 정치운동 관여금지) ⁴¹⁾	비용추계 10억미만

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
2013. 06.28.	1905750	정부	중재위원 신분보장 / 추후보도 청구기간 3개월에서 6개월로 연장 정정보도청구 등에 대한 알림 표시 의무 (위반시 1천만원 과태료) 조정시 인터넷뉴스서비스사업자의 출석의무 완화	
2015. 01.30.	1913860	이재영 12	시정권고대상, 인터넷뉴스서비스사업자의 기사배열 추가	기사배열
2015. 03.25.	1914428	김한표 10	기사삭제청구권 도입 (제15조의2 신설)	
2015. 11.17.	1917774	우윤근 13	정정보도청구등, 언론소송가능 지법 합의부도 관할할 수 있도록 함	

제20대 국회(2016-2020년)에 제출된 언론중재제도와 관련한 법률안은 12개다. 그 중 중재위원의 결격 사유를 ‘언론사에 소속된 현직 언론인’에서 ‘언론사의 대표자와 그 임직원’으로 개정한 백혜련의원안(2018.8.3. 발의)을 제외하고 나머지 11건은 임기만료 폐기되었다. 법률안들의 제안 내용은 다음과 같다.

첫째, 온라인상의 침해배제청구권, 기사열람차단청구권을 신설하고 언론중재위원회가 이를 조정하도록 하는 내용의 법률안이 제안되었다. 언

39) 동 법률안의 〈비용 추계서〉에 따르면, 위원장을 상임으로 하고 장관급으로 가정할 때, 위원장 인건비는 연봉과 각종 수당을 합하여 연간 1억 5,000만원에 불과할 것으로 예상되었다.

40) 동 법률안의 〈비용 추계서〉에 따르면, 위원장을 상임으로 하고 장관급으로 가정할 때, 위원장 인건비는 연봉과 각종 수당을 합하여 연간 1억 5,000만원에 불과할 것으로 예상되었다. 2013년 6월 3일 발의된 박창식 의원의 ‘언론중재법 개정안’은 위원장의 상임화에 따른 비용을 추계할 때 위원장의 인건비를 연간 212,700천원~222,700천원, 사무원과 운전원의 인건비까지 계산할 경우 연간 273,283천원~291,420천원 정도로 예상했다. 사무실 임차료까지 계산하면 연간 352백만원~371백만 원으로 추계되었다.

41) 동 법률안의 〈비용추계서〉에 따르면, 언론중재위원장을 상임으로 전환하고 장관급으로 대우하는 경우 2014년 3억 6,000만원을 비롯 향후 5년간 총 18억 600만원이 소요될 것으로 전망되었다. 인건비는 5년 간 장관급 공무원 1,096,918천원, 사무원 127,630천원, 운전원 186,876천원으로 총 1,411,424천원이었다. 사무실 임차료와 자산취득비 등은 5년간 395백만 원으로 추계되었다.

론중재위원회가 기초한 정보통신망의 침해배제청구권, 유사뉴스서비스에 대한 언론중재위원회 조정, 기사의 댓글이나 피해구제를 받은 기사가 블로그나 인터넷 카페 등을 통해 확산되는 것을 방지하려는 내용이 확산도위원의 법률안(2016.10.28.발의)에 담겼으나 입법되지 못했다. 신동근 의원안(2019.5.21.발의)도 인터넷뉴스서비스의 허위나 사생활침해정보에 대한 ‘기사열람차단청구권’을 신설하고 이를 언론중재위원회에서 조정하도록 하는 내용을 규정했다. 동 법률안의 ‘기사열람차단’이란 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스에 의하여 보도 또는 매개된 기사가 온라인 이용자에게 노출되지 않도록 차단·관리하는 것을 말한다. 그 대상은 언론보도 등의 주요한 내용이 진실하지 않은 경우, 언론보도등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우, 그 밖에 언론보도등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우이다.

둘째, 언론중재위원회로 하여금 ‘가짜뉴스’와 ‘허위·왜곡보도’에 대한 대응을 하도록 규정한 법률안들이 발의되었다. 법률안들은 가짜뉴스(허위·왜곡보도)의 근절을 위한 언론의 책임을 규정하고, 정정보도 신청 등 분쟁의 소지가 있는 기사에 대해 표시의 의무를 강화하도록 하며, 언론중재위원회가 허위·왜곡보도에 대해 문화체육관광부장관에게 시정을 요청할 수 있도록 규정했다(김여라, 2020, 4-5). 주호영의원안(2017.4.25.발의), 송희경의원안(2017.8.4.발의), 강효상의원안(2018.5.9.발의)은 언론등이 고의나 중과실로 허위보도, 허위·왜곡보도, 가짜뉴스를 할 때 언론중재위원회가 문화체육관광부장관에게 시정명령을 내려줄 것을 요청하도록 규정했다. 시정명령을 언론등이 시행하지 않을 때 5천만원이하, 또는 3천만원 이하의 과태료 처분을 하도록 규정했다. 강효상의원안에서 규정한 ‘가짜뉴스’란 “언론이 정치적 또는 경제적 이익을 위하여 고의로 거짓이나 왜곡된 사실을 언론보도로 오인하게 하는 내용의 정보”를 말한다.

셋째, 언론중재위원회의 위원수를 확대하고 중재위원의 추천권자 및 위촉권자를 변경하는 내용, 중재위원장을 상임화하려는 내용의 법률안도 발의되었다. 언론중재위원회의 재원을 방송통신발전기금 등으로 하고 예

결산 관리를 방송통신위원회로 일원화 하자는 법률안(변재일의원안, 2016.9.1.발의)과 재원에 언론진흥기금의 출연금, 보조금을 포함시키고 예결산을 명문화하자는 법률안(노웅래의원안, 2016.9.5.발의) 등 언론중재위 재원에 대한 상이한 접근안도 제기되었다.

〈표 15〉 제20대 국회 발의된 ‘언론중재법’ 개정 법률안

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
2016. 9.1.	2002026	변재일 12	중재위원 위촉권자 대통령/ 중재위원 추천권자 개정/ 중재위원 결격사유 강화(정당, 후보자 등 3년)/ 중재위 재원을 방통발전기금, 국가 지자체 외의 출연금, 기타등/ 예결산관리를 방송통신위원회로 일원화	
2016. 9.5.	2002155	노웅래 12	중재위원 위촉 대통령/ 중재위원 추천권자 개정/ 중재위원장 상임, 그 외 중재위원은 비상임/ 중재위원 결격사유 강화(정당당원, 공직선거후보자 3년 이내 금지)/ 중재위 재원에 언론진흥기금출연금, 보조금 추가, 예결산등 명문화	
2016. 10.28.	2002989	곽상도 10	검색서비스 피해 언론중재위 구제/ 정보통신망의 침해배제청구권 (수정·보완·삭제·피해확산 방지)/ 댓글, 복제·전파물의 링크삭제, 권리보호조치 청구/ 기사댓글, 피해구제기사 블로그, 카페 언론중재위 조정/ 유사 뉴스서비스 (이통서비스, 그 밖의 방식 제공) 언론중재위 조정	언중 위안
2017. 04.25.	2006805	주호영 10	추후보도청구권, 안 날로부터 3개월에서 6개월로 개정/ 정정보도청구, 조정신청 때 표시 → 3천만원 과태료/ 중재위, 언론의 고의·중과실 허위보도 문제관광부에 시정명령요청, 불이행 시 5천만원이하 과태료	가짜 뉴스 규제 시도
2017. 08.04.	2008394	송희경 12	언론, 허위사실, 왜곡사실보도 근절 노력(제4조 제4항 신설)/ 중재위, 언론사등 고의,중과실 허위,왜곡사실보도 시정명령요청/ 추후보도청구권 3개월에서 6개월로 개정/ 시정명령 불이행 시 5천만원 이하 과태료/고충처리인등지 않은 자, 고충처리인권고미수용 등 3천만원 과태료	가짜 뉴스 허위 왜곡
2018. 05.09.	2013494	강효상 14	언론, 가짜뉴스 유통방지 노력(제4조 제4항 신설)/ 고충처리인 권고, 받아들여야 함/ 추후보	가짜 뉴스

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
			도청구권, 3개월에서 6개월로 개정/ 언론중재위, 고의·중과실 가짜뉴스언론보도, 문체관광부 시정명령요청/ 시정명령, 고충처리인권고 미 수용시 3천만원 이하 과태료	
2018. 08.03.	2014737	백혜련 14	중재위원 결격사유 (언론사에 소속된 현직 언론인 → (개정안) 언론사에 소속된 임직원 → (수정안) 언론사의 대표자와 그 임직원) ⁴²⁾	수정 가결
2018. 11.29.	2016914	박광온 11	언론 등의 매체별 특성에 맞는 정정보도 세부 기준 규정	오보 방지
2019. 5.21.	2020521	신동근 13	인터넷신문, 인터넷뉴스서비스 허위, 사생활침해 ‘기사열람차단청구’ 언론중재위, 기사열람차단 청구 분쟁 조정	
2019. 08.08.	2021901	이상현 14	용어변경 (‘속행신청을’ → ‘계속 진행 신청을’)	그 외 없음
2019. 10.18.	2022913	한선교 10	정정·반론보도 청구기간, 안 날로부터 6개월, 보도일로부터 1년 이내	
2019. 10.31.	2023502	김영주 11	중재위원 90에서 120명으로 증원	

제21대 국회에는 2021년 4월 7일 현재 12개의 언론중재 관련 법률안이 발의돼 있다. 법률안들의 내용상 특성은 다음과 같다.

첫째, 악의적이거나 비방할 목적으로 허위, 왜곡보도를 할 때 징벌적 손해배상(혹은 배액배상)을 하도록 규정한 법률안이 발의되었다. 정청래 의원안(2020.6.9.발의)은 언론사가 악의적으로 인격권을 침해한 행위가 명백할 때 법원으로 하여금 3배 이내의 손해액을 명령할 수 있도록 규정했다. 제19대 국회에 발의한 법률안과 같은 내용이다. 최강욱의원안(2021.2.4.발의)은 말 그대로 ‘징벌적 손해배상’제도의 성격을 담고 있다. 언론사등이 비방할 목적으로 거짓, 왜곡보도를 할 때 징벌적 손해배상을 하도록 규정했다. 언론보도등으로 인하여 사람의 명예나 권리, 인격권을 중대하게 침해한 경우, 언론보도등으로 얻는 이익이 그로 인해 부담하게

42) 백혜련의원의 개정안을 문화체육관광위원장이 ‘수정안’을 제안하여 가결하였다.

되는 손해배상액보다 많을 것으로 예상한 경우, 언론보도등을 하는 과정에서 사실관계를 자의적으로 선별하거나 취재원에 대한 위법행위를 한 경우에 언론사등이 비방할 목적을 가진 것으로 추정하도록 했다. 최강욱 의원안에 따르면 법원의 징벌적 손해배상액 산정은 ‘언론사 등이 얻은 이익을 초과하는 범위’에서 결정하도록 했는데, 언론사 등이 얻은 이익이란 “해당 보도가 있는 날부터 삭제된 날까지의 총 일수에 해당 언론사의 하루 평균 매출액을 곱한 액수”이다.

둘째, 언론의 고의나 중과실에 의한 허위보도에 대해 언론중재위원회가 문광부 장관에게 그 시정을 명령하도록 요청하는 내용을 규정했다. 이는 제20대 국회에 발의되었던 일부 법률안에 규정한 내용과 같다. 정청래의원안(2020.8.7.발의)은 언론사등이 고의나 중과실로 허위의 사실에 대한 언론보도를 한 것이 명백한 경우 언론중재위원회가 문화관광부장관에게 시정명령을 할 것을 요청하도록 하고, 시정명령을 이행하지 않을 때 과태료에 처하도록 규정했다. 최강욱의원안은 언론중재위원회를 ‘언론위원회’로 바꾸어 문화체육관광부 소속으로 두고 언론위원회가 직접 시정명령을 내릴 수 있도록 규정했다.

셋째, 언론보도로 인한 피해가 발생할 때 해당 언론보도를 삭제하고 침해방지조치를 청구할 수 있는 권리를 신설하며 이를 언론중재위원회가 처리하도록 규정한 법률안이다. 신현영의원안(2020.7.31.발의)은 ‘열람차단청구권’을 신설했다. 이에 따르면 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스를 통한 언론보도등으로 피해를 입은 자는 기사의 열람차단을 청구할 수 있다. 제20대 국회의 신동근의원안(2019.5.21.발의)이 제기한 법률안의 내용과 같고 그 처리도 언론중재위원회가 담당하도록 했다.⁴³⁾ 김원이의원안(2020.2.4.발의)은 인터넷을 통한 언론보도등으로 계속해서 피해를 입은 자로 하여금 “언론보도등의 삭제”와 “인격권침해 방지에 필요한 조

43) 신현영의원안에서 규정한 ‘열람차단청구권’이 적용되는 피해를 입은 경우란 다음과 같다. 1.언론보도등의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우 2.언론보도등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우 3.그 밖에 언론보도등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우.

치”를 청구할 수 있도록 제17조의3(인터넷을 통한 언론보도등 피해 구제)을 신설했다. 이러한 ‘삭제 및 침해방지청구권’은 언론사등의 고의나 과실, 위법성을 요건으로 하지 않으며 피해 구제에 대해서는 정정보도청구에 관한 동 법의 규정을 준용하도록 했다.

넷째, 정정보도의 게재방식을 매체별로 구체화 한 내용들이 법률안에 반영되었다. 정청래의원안(2020.7.10.발의), 박광온의원안(2020.8.20.발의), 김영호의원안(2020.11.19.발의), 최강욱의원안(2021.2.4.발의) 등이 그러하다. 대부분 원래의 보도가 이루어진 같은 채널, 지면, 장소에 방송하거나 게재하도록 규정하고 매체별로 구체화시켰다. 그 외 송기현의원안(2021.2.19.발의), 유정주의원안(2021.3.23.발의)은 비위협의로 행정처분을 받았다고 언론이 보도했으나 추후 행정처분이 무효확인, 취소확인이 된 사람의 경우에도 추후보도청구권을 허용하도록 규정했다. 김영주의원안(2020.6.23.발의)은 중재위원의 수를 120명으로 확대하는 내용을 담고 있다. 민형배의원안(2021.3.19.발의)은 언론사에 정정보도 등을 신청할 때 ‘서면’ 뿐만 아니라 전화, 팩스 등 ‘전자문서’로도 신청하도록 하고 언론 중재위의 조정처리를 신청 후 14일 이내에서 7일 이내로 단축하는 내용을 담고 있다. 또 언론사가 피해자의 신청에 대해 수용 여부를 통지하지 않을 때 3천만 원 이하의 과태료 처분을 하는 내용을 신설했다.

〈표 16〉 제21대 국회 발의된 ‘언론중재법’ 개정 법률안 (2021.3.14.현재)

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
2020. 06.09.	2100294	정청래 11	제30조의2 신설, 악의적 언론보도 3배 이내 손해배상	배액 배상
2020. 06.23.	2100874	김영주 10	중재위원수 ‘40명~90명 이내’→ ‘120명 이내’ 증원	
2020. 07.10.	2101794	정청래 11	중재위원 추천규정 구체화 당원, 공직후보자, 공직자등 임기종료 후 3년 이내 중재위원금지 정정·반론·추후보도는 원보도와 동일한 지면, 분량	

발의일	의안번호	발의자	주요 내용	비고
2020. 07.31.	2102613	신현영 10	제17조의2 신설, 기사의 '열람차단청구권', 언론중위 조정	
2020. 08.07.	2102829	정청래 11	정정·반론보도 안 날 1년, 보도 2년 이내 청구 가능 고의·중과실 허위보도, 언론중위 요청, 문체부장관 시정명령, 과태료	
2020. 08.20.	2103112	박광온 10	정정보도 게재방식 매체별 구체화, 위반시 과태료	
2020. 11.19.	2105555	김영호 27	정정보도 대상과 같은 시간·분량·크기로 게재, 과태료	
2020. 12.01.	2105997	김원이 16	제17조의3,4 신설, 언론보도 삭제 및 침해방지 조치 청구권	
2021. 02.04.	2107949	최강욱 12	언론위원회(문체부 소속), 비방목적 왜곡보도 평균매출액이상 손해배상	언론위원회 징벌 배상
2021. 02.19.	2108201	송기현 11	비위혐의 행정처분 언론보도 경우, 추후보도청구권 허용	
2021. 03.19.	2108953	민형배 14	언론사 정정등 신청 서면에서 전화, 팩스, 전자문서 등 확대 조정은 신청접수일로부터 14일 이내에서 7일 이내로 개정 정정 등 청구받은 언론사 수용여부통지 않을 때 과태료 3천만원 신설	
2021. 03.23.	2109020	유정주 14	행정처분 무효확인·취소판결 등 추후보도 게재 청구권 포함	

위에서 살펴보았듯이 언론중재제도와 관련한 제4기에는 33개의 법률안이 발의되었다. 그 중 언론중재위원의 결격사유로 '언론사의 대표자와 그 임직원'을 규정한 백혜련의원안(2018.8.3.발의)이 수정가결된 것을 제외하면 다른 법률안들은 임기만료 폐기되었거나 현행 국회에 계류 중이다. 이 기간 동안의 입법안의 특성과 성과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 어느 시기보다 많은 법률안이 발의되었으나 입법적 성과는 미미했다. 국회에 발의된 법률안이 대폭 늘어난 경향을 반영하기도 하지만

중재위원의 추천이나 위촉, 인원 증가, 위원장 상임화 등 이미 여러 차례 발의됐다가 수용되지 않은 내용의 반복적 제안도 영향을 준 것으로 보인다. 또 가짜뉴스나 허위·왜곡보도 등에 대한 언론중재위원회의 심의를 통해 행정부가 시정명령을 하도록 한 제안, 온라인상의 기사삭제청구권이나 기사열람차단청구권의 제안,⁴⁴⁾ 유사 뉴스서비스나 기사의 댓글, 피해구제를 받은 기사를 전파하는 블로그 등에 대해 언론중재위원회가 조정할 수 있도록 하는 제안, 징벌적 손해배상 명령과 같은 제안들이 정치적·사회적으로 쉽게 수용되기 어려운 환경을 반영한 것으로도 해석된다. 언론중재위원회의 활동범위, 수행할 역할과 방식에 대해 우리 사회가 어떤 평가를 내리고 있는가에 대해 면밀한 분석이 필요하다고 본다. 입법안이 국회를 통과하지 못한 까닭을 법률안의 내용상 부실로만 파악할 것이 아니라는 이야기다.

둘째, 이 기간 동안 발의된 법률안들의 다수는 ‘정보통신망’ 상의 정보에 대한 피해구제를 도모하고 있다. 이를테면, 가짜뉴스나 허위·왜곡보도의 확산, 댓글이나 피해구제를 받은 기사의 복제와 전파·링크, 유사뉴스서비스, 기사열람차단권, 정보통신망 침해배제청구권 등이 그러하다. 그런데 정부의 조직개편과 국회의 상임위원회 구성의 변화에 따라 최근의 법률안들이 ‘언론중재법’에 규율하려는 정보의 특성별로 관할권 갈등이 생길 수 있다. 국회의 경우 과학기술정보방송통신위원회와 문화체육관광위원회, 정부조직의 경우 ‘문화체육관광부-언론중재법-언론중재위원회’와 ‘방송통신위원회-방송통신심의위원회-방송법·방송위법’ 간의 대립

44) 기사삭제청구권 혹은 침해배제청구권 등에 대해 더 치열한 논쟁이 필요하다고 본다. 정애령(2019)에 따르면 언론기관이 명백히 진실이 아닌 기사로 개인의 명예 및 사생활을 지속적으로 침해하고 있다면, 피해자의 입장에서 기사의 삭제를 통해 침해의 원인을 제거할 것을 요구할 수 있어야 한다. 다만 허위성에 대한 증명 책임은 피해자이자 기사삭제를 청구하는 자에게 부여해야 한다. 배병일(2016)은 향후 언론보도로 인한 명예훼손의 권리구제에서 기사삭제청구권은 그 중요성이 더욱 높아질 것이라고 보고 있다. 그에 따르면 기사삭제청구권은 언론보도가 허위성이 있어야 하고, 공공성이 없어야 하고, 현재 검색엔진에 접근하거나 검색될 수 있어야 하고, 그 침해가 명백하고 중대하며 현저해야 한다.

이 발생할 수 있다. 이러한 법률안 처리와 정책결정 환경의 변화는 2005년 인터넷신문, 2009년 인터넷뉴스서비스 등을 언론중재법의 적용 대상으로 확대했던 때와 다르다. 방송통신심의위원회의 정보통신망상의 정보에 대한 시정권고, 인터넷신문위원회와 인터넷자율정책기구(KISO)의 출범과 적극적인 자율심의 활동도 최근 언론중재법 개정 법률안들이 제안한 내용들과 충돌할 가능성이 있다. 2015~2016년 언론중재위원회의 ‘언론중재법 개정’ 노력이 성공을 거두지 못한 이유를 성찰하는 데 필수적으로 고려해야 할 환경변화라고 본다.

셋째, 이 기간 동안 제안된 입법안 중 언론중재위원회가 ‘가짜뉴스·허위보도·왜곡보도’ 등에 대해 심의를 하고 문화체육관광부에 시정명령을 내려줄 것을 요청하는 내용, 시정명령의 불이행시 과태료 처분을 하도록 한 개정안은 입법 처리되지 않은 것이 오히려 다행이라고 할 것이다. 헌법재판소가 2006년 헌법재판에서 언론중재법상 ‘시정권고’가 헌법적으로 문제가 되지 않는다는 판단 기준에 비추어 볼 때 위헌가능성의 매우 높다. 언론사의 취재보도의 자유를 덜 침해하면서 보도로 인한 피해자의 피해구제 간의 조화를 도모하는 언론중재위원회의 정체성에도 부합하지 않는다.

넷째, 언론중재법에 이른바 ‘징벌적 손해배상’ 제도를 도입하려는 입법적 시도도 바람직하지 않다. 악의적인 허위보도, 비방할 목적의 허위·왜곡보도에 대해서는 형사상 명예훼손죄로 처벌하는 것이 가능하다. 헌법재판소는 2021년 2월 25일 형법 제307조 제2항의 허위사실적시에 의한 명예훼손죄, 2021년 3월 25일 정보통신망법 제70조 제2항의 ‘비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 허위사실을 적시한 명예훼손죄’에 대해 ‘합헌’을 선고했다.⁴⁵⁾ 언론중재법에 ‘징벌적 손해배상’ 제도를 도입하지 않더라도 악의적인 허위보도를 처벌하는 형벌 조항이 헌법적으로 용인되고 있다. 법원도 재판에 의해 요건에 부합하는 ‘허위보도’에 대해 그 삭제청구권

45) 헌재 2021. 2. 25. 선고 2016헌바84 결정; 헌재 2021. 3. 25. 선고 2015헌바438 결정 등

을 인정하고 있다. 언론중재위원회의 손해배상액 산정기준, 법원의 손해배상액 산정기준 등에 문제의 해결을 도모하는 것이 바람직하다고 본다.

지금까지 한국의 언론중재 역사를 법률안을 중심으로 제1기부터 제4기까지 살펴보았다. 78개의 법률제정안, 개정안, 입법청원에서 언론중재 제도를 다루고 있었다. 법률안의 제안 내용 중에서 일부는 입법에 반영된 반면, 상당수 법률안은 ‘임기만료폐기’되었다. 그 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 17〉 언론중재제도 40년의 각 시기별 입법안의 주요 제안과 법률에 반영된 주요 내용

시기	입법기	법안	주요 제안 내용	법률에 반영된 내용
1기	국보위 (1980~1981)	1	●정정보도청구권(반론권) ●언론중재위원회(30~60인)	●정정보도청구권(반론권) ●언론중재위원회(30~60인) [1980년]
	제11대 (1981~1985)	-	●언론기본법 개정안 5회, 폐지안 1회 발의 (언론중재제도 개정, 폐지 제안 없음)	-
	제12대 (1985~1988)	8	●언론기본법 폐지, 정간법 방송법 제정 ●정간법안 3회, 방송법안 5회 ●‘정정보도’ 규정 ●정정보도청구권(반론권) ●추후보도청구권 ●언론중재위원회 증원(40~70인)	●언론기본법 폐지, 정간법 방송법 제정 ●정정보도청구권(반론권) ●언론중재위원회 위원 확대(40~70인) ●추후보도청구권 [이상 1987년]
	제13대 (1988~1992)	1	●종합유선방송법 제정, 정정보도청구권 적용 ●정간법, 방송법 ‘언론중재’ 개정안 없음	●종합유선방송법에 정정보도청구권도입 [1991년]
2기	제14대 (1992~1996)	5	●정간법안 3회, 방송법안 2회 ●‘언론중재’ 개정안 ●정정보도→반론보도 용어 변경 ●실질적 정정보도청구권 ●국가·지자체,기관·단체 반론권 ●언론중재위원회 위원 확대(40~80인)	●반론보도청구권(기존 정정보도청구권) ●실질적 정정보도청구권 ●직권중재결정 ●국가 지자체등 반론권 ●중재위원회 위원 확대(40~80인)

시기	입법기	법안	주요 제안 내용	법률에 반영된 내용
			●정책공표에 대한 반론권(1개 법안)**	[이상 1995년, 1996년 시행]
	제15대 (1996~2000)	4	●방송법안 4회 ‘언론중재’ 개정안(통합방송법안) ●정책공표에 대한 반론권(2개 법안)**	-
	제16대 (2000~2004)	1	●정간법안 1회 ‘언론중재’ 제안(조문22개) ●손해배상청구권** ●언론중재위원장 상임** ●언론중재위원회 위원 확대(60~110인)**	-
3기	제17대 (2004~2008)	15	●언론중재법제정안 4회, 개정안 11회 ●인터넷언론확대 ●인격권(사망자포함) ●고충처리인 ●언론중재위원 확대(60~110인)* ●정정·반론·추후·손해배상 언론중재위 조정 ●정정·반론·추후청구소송 민사집행법 가처분 ●언론중재위원장 상임** ●언론피해상당소** ●정정보도청구소송 민사소송법 적용** ●언론사닷컴·포털 적용대상 포함** ●중재위원 대통령위촉** ●중재위원 결격사유 강화(정당등 2년)**	●언론중재법(단일법) 제정 ●인터넷신문포함 ●인격권규정(사망자포함) ●고충처리인 ●정정·반론·추후·손해배상 조정 ●언론중재위원회 위원 확대(40~90인) ●정정·반론·추후청구 소송 민사집행법가처분 [이상 2005년]
	제18대 (2008~2012)	10	●인터넷뉴스서비스, IPTV적용 추가 ●정정보도청구소송 민사소송법 적용 ●언론중재위의 시정권고 삭제*	●인터넷뉴스서비스, IPTV포함 ●정정보도청구 소송 민사소송법 적용 ●제3자 시정권고신청 삭제 [이상 2009년]

시기	입법기	법안	주요 제안 내용	법률에 반영된 내용
			●고충처리인 삭제** ●중재위원 대통령 위촉** ●중재위원장 상임** ●중재위원 추천권자 변경 확대** ●중재위원 결격사유 강화(정당등 2~5년)**	●법률용어 순화 [2011년]
4기	제19대 (2012~ 2016)	9	●중재위원 대통령 위촉** ●중재위원장 상임** ●중재위원 추천권자 변경 확대** ●중재위원 결격사유 강화(정당등 2년)** ●악의적 허위보도, 3배 이내 손해배상** ●명백한 오보, 언론중재위 정정보도문** ●기사삭제청구권 도입**	-
	제20대 (2016~ 2020)	12	●중재위원 대통령 위촉** ●중재위원장 상임** ●중재위원 확대(90→120인)** ●중재위원 결격사유 강화(정당등 3년)** ●검색서비스 피해 언론중재위 구제** ●정보통신망 침해배제청구권** ●기사덧글, 피해구제기사 인증위 조정** ●허위·왜곡보도 인증위 요청 문체부 시정명령** ●시정명령 불이행시 과태료 처분** ●허위, 사생활 침해 기사열람차단청구**	●‘언론사의 대표자와 그 임직원’ 개정 [2018년]
	제21대 (2021~ 현재)	12	●악의적 언론보도 3배 이내 손해배상** ●중재위원 확대(90→120인)**	-

시기	입법기	법안	주요 제안 내용	법률에 반영된 내용
			●열람차단청구권 언론중재위 조정** ●허위보도 언론위 요청 문체부 시정명령** ●정정보도 게재방식 매체별구체화** ●언론보도 삭제, 침해방지청구권** ●비방목적 왜곡보도 평균매출액 이상 배상** ●행정처분 무혐의등 추후보도청구권**	

* : 법률안에서 제안한 내용을 일부 수정해서 통과

** : 법률안에서 제안했으나 통과되지 않음

Ⅲ. 결론

언론중재제도는 도입 초기의 부정적 전망과 달리 빠른 속도로 우리 사회에 뿌리를 내렸다. 이 제도를 규정한 ‘언론기본법’을 7년여 만에 폐지하고 신문법과 방송법을 대체 입법하면서 국회는 언론중재제도를 계승했다. 나아가 추후보도청구권을 추가로 신설했다. 제11대 국회와 제12대 국회의 언론기본법 폐지법률안이나 신문법제정안, 방송법제정안에 언론중재제도를 비판하는 내용, 이 제도를 폐기하자는 주장은 나타나지 않았다. 이후 반론보도청구권 외에 민법 제764조에 토대를 둔 실질적인 정정보도청구권의 도입, 단일법으로서 언론중재법 제정, 정식 정정보도청구권 신설, 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스의 언론중재법 적용 확대, 언론피해로 인한 손해배상의 언론중재위원회 조정 등 한국의 언론중재제도는 괄목할만한 성과를 축적했다.

연구자는 언론중재위원회가 지난 40년 간 취재·보도 현장에서 시간과

싸우는 언론인들에게 ‘숨 쉴 공간’을 제공하고, 언론보도의 피해를 입은 시민들에게는 고통을 호소하는 ‘성소’로서 역할을 수행해 왔다고 생각한다. 언론중재위원회의 인격권과 언론의 자유를 조화시키려는 노력, 특히 언론보도의 피해구제 기관으로서 책무와 긴장감을 유지한 데서 비롯된 성과라고 본다.

입법적 측면에서 보면 언론중재제도는 2009년 이후 크게 달라진 것이 없다. 2012년 이후 제19대 국회부터 현 제21대 국회까지 ‘언론중재법 개정안’은 모두 33차례 발의되었다. 발의 내용들은 몇 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 언론중재위원회 위원구성과 관련한 내용이다. 언론중재위원의 증원, 위원 추천권자의 확대, 위원에 대한 대통령 위촉, 위원의 결격 사유 강화, 위원장의 상임화 등이다. 둘째, 언론보도로 인한 온라인상의 피해를 구제하려는 내용이다. 침해배제청구권으로서 기사삭제청구, 열람 차단청구권, 기사의 댓글과 피해기사의 링크 삭제, 유사뉴스서비스에 대한 피해구제 등 여러 가지다. 셋째, 언론중재위원회가 피해구제의 틀을 넘어 적극적으로 언론보도의 내용에 개입하도록 요구하는 내용이다. 이른바 ‘가짜뉴스’ 혹은 허위·왜곡보도에 대해 언론중재위원회가 심의하고 문화체육관광부에 시정 명령을 내려줄 것을 요청하는 내용들이 포함되었다. 시정명령을 이행하지 않을 때 과태료 처분을 하도록 제안하고 있다. 넷째, 징벌적 손해배상제도를 도입하려는 제안들이 있다. ‘악의적 허위보도’나 ‘비방목적의 왜곡보도’에 대해 손해액 대비 3배 이내의 손해배상 혹은 언론사의 하루 평균매출액에 피해날짜를 곱한 금액 이상을 손해배상 하라는 내용이 담겨 있다. 다섯째, 정정보도를 할 때 매체별로 구체적인 보도의 방법을 제시하거나 추후보도청구권의 적용 대상을 행정처분 부문까지 확대하자는 내용이 있다.

연구자는 2009년 이후 언론중재제도에 대한 입법상의 결과가 많지 않다는 점에 대해 부정적으로 평가하지 않는다. 일면 언론중재위원회의 정체성, 언론의 자유와 시민의 인격권과의 조화를 추구해 온 언론중재위원회의 성과에 비추어 볼 때 다행스럽기까지 하다. 이를테면, 언론중재위

원회로 하여금 언론보도내용의 품질을 식별하여 가짜뉴스, 허위·왜곡보도를 분별하고 이를 행정부에 요청, 시정명령을 내리도록 하려는 입법안은 언론피해구제기관으로서 정체성을 훼손한다고 생각한다. ‘언론중재위원회의 식별-문화체육관광부의 시정명령’을 이행하지 않을 때 과태료에 처하도록 하는 내용은 언론의 자유를 본질적으로 침해한다고 생각한다. 우리 헌법이 시민의 개별적 표현의 자유와 함께 언론의 자유를 강하게 보호하는 이유는 민주주의의 토대로서 언론의 ‘공론장’ 역할에 있다. 가짜뉴스·허위보도·왜곡보도 등으로 피해가 발생한다면 언론중재법상 구제제도나 법원의 재판에 의해 그 피해를 해소하도록 하는 것이 바람직하다. 2006년 헌법재판소는 언론중재법상의 ‘시정권고’는 기본권침해의 가능성이 없다고 판단했다. 언론사에 대해 권고적 효력을 가지는 데 그치고 권고내용에 언론사가 구속되지 않으며 권고의 불이행에 대해 아무 제재를 받지 않기 때문이라고 판시했다. 다만 언론사별로 시정권고한 내용을 언론중재위원회가 외부에 공표할 수 있도록 권한을 부여한 것은 해당 언론사의 명예에 영향을 미치므로 기본권 침해의 가능성을 인정할 수 있다고 판단했다. 공표여부를 언론중재위원회가 재량으로 행사한다는 점에서 기본권 침해의 직접성은 인정되지 않는다고 판시했다. 이러한 점을 감안할 때 입법자들은 가짜뉴스, 허위보도, 왜곡보도 등을 이유로 언론중재위원회에 기사를 심의하게 하여 행정부에 그 시정명령을 내리고 불이행시 과태료 처분을 하는 내용의 입법적 시도를 하지 않아야 한다. 언론중재위원회의 정체성에도 부합하지 않는다.

정보통신망에서 발생하는 피해보도물에 대한 기사삭제청구권의 도입, 기사의 댓글에 의한 피해와 유사뉴스서비스 등에 의해 확산되는 피해의 구제를 언론중재법에 규율하려는 입법적 시도도 신중해야 한다. 기사열람차단청구권, 기사삭제청구권 등 언론이 생산한 뉴스정보를 온라인 접속에서 제거하거나 이용을 차단하는 것은 법원의 ‘판결’로 수용되고 있다. 대법원은 2013년 명예를 위법하게 침해당한 피해자의 방해배제청구권으로서 기사삭제 청구를 인용했다. 요건은 진실이 아니거나 공공의 이

해에 관한 사항이 아닌 기사여야 한다. ‘현재’ 피해자의 명예가 ‘중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태’인지 여부도 따져야 한다.⁴⁶⁾ 한편, 언론중재위원회의 조정 실무에서는 언론사와 피해자 간의 합의로 언론사의 기사를 삭제하는 사례가 빈번하다. 언론이 생산한 기사를 삭제하는 것은 기존의 정보에 새로운 정보를 추가하거나(반론보도, 추후보도) 기존의 정보를 바로잡는 정보(정정보도)와 정보의 존재 양식 자체가 다르다. 기사열람차단도 마찬가지다. 따라서 이 쟁점에 대한 사회적 논쟁은 더 치열하게 전개될 필요가 있다. 혹여 이 권리를 언론중재법 개정안에 반영할 때는 기존의 권리 행사 요건에 비해 훨씬 더 명료하고 구체적으로 입법해야 한다. 피해자의 피해구제 못지않게 언론사의 기사를 삭제하거나 접근·이용을 차단한다는 점에서 언론사의 방어권이 충분히 보장되는 입법이 필요하다.

언론보도의 댓글이나 유사뉴스서비스, 펄클 등을 언론중재법에 규율하려는 시도가 무산된 까닭에 대해서도 엄밀한 성찰이 필요하다. 특히 ‘언론’에 대한 법적인 정의와 동법에서의 쓰임새, 현실에서 구현되고 있는 작동방식을 다각적으로 고찰해야 한다. 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스가 언론중재법의 적용 대상에 포함된 데는 기사를 생산하는 언론이거나 언론의 기사를 매개한다는 점이 작용했다. 언론중재법이나 신문법에서 아직 ‘언론’으로 규정하고 있지 않은 대상이나 방식에 동법을 적용하기 위해서는 적용의 필요성뿐만 아니라 법체계의 정합성에 대한 논리적 설명이 보완되어야 한다. 해당 법률안들에 대한 국회 교문위의 검토보고서가 지적하는 바와 같다. 일반 시민사회가 언론중재위원회에 기대하는 역할의 범위와 내용, 수행방식이 무엇인가를 엄정하게 평가해 볼 때라고 생각한다. 국회의 관련 위원회가 예전과 달리 방송과 통신을 축으로 하는 과학기술정보방송통신위원회와 문화체육관광위원회로 양분되어 있다는 점, 이미 방통위-방통심의위를 중심으로 정보통신망의 정보에 대한

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

심의체계가 구축, 작동되고 있는 데다 인터넷신문위원회와 인터넷자율정책기구 등이 활발하게 역할 수행을 하고 있다는 점도 감안할 필요가 있다.

여론조사 결과 언론에 대한 시민들의 신뢰수준이 낮고 ‘징벌적 손해배상’에 대한 지지도가 높게 나타났다고 하여 ‘언론중재법’에 징벌적 손해배상제도를 도입할 이유는 없다고 본다. 입법자들이 가정하고 있는 ‘악의적 허위보도’나 ‘비방할 목적의 허위·왜곡보도’가 명백하다면 형법 제307조 제2항, 형법 제309조 제2항, 정보통신망법 제70조 제2항에 의한 형사처벌이 가능할 것이다. 우리 헌법재판소는 허위사실 적시에 의한 명예훼손을 형사 처벌하는 법률조항에 대해 2021년 2월과 3월 헌법재판관 전원의 일치 의견으로 ‘위헌이 아니다’라고 선고했다. 요건에 부합할 경우 민사상 침해배제청구권으로서 기사삭제청구도 법원은 인정하고 있다. 또 언론중재위원회의 손해배상액 산정기준, 법원의 손해배상액 산정기준 등에 의해 언론의 악의적 허위보도, 비방할 목적의 허위·왜곡보도에 대한 대응이 가능하기도 하다.

이 연구는 1980년 법률에 도입되고 이듬해 시행된 한국의 언론중재제도, 언론중재위원회의 지난 40년간의 성과를 평가하고 이후 법제도의 발전 방안을 모색해 보는 데 목적을 두고 진행되었다. 국회에 발의된 각 시기별 법률안과 법률안 검토보고서 등을 분석 자료로 활용했다. 1980년대 도입 초기, 언론을 비롯한 일부의 부정적인 시각에도 불구하고 입법자들은 언론중재제도에 대해 긍정적인 평가를 내렸다는 점을 분석 자료에서 확인할 수 있었다. 또 언론중재위원회의 체계적이고 오랜 기간에 걸친 연구, 소통 노력에 힘입어 독자적인 언론중재법이 제정되고, 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스 등이 조정 대상에 포함될 수 있었다는 점도 확인했다. 이 연구는 2009년 이후 언론중재법 개정이 뚜렷한 성과를 거두지 못한 이유, 언론중재위원회의 역할 수행에 대해 우리 사회가 무엇을 요구하고 있는지 등에 대해서 언론중재위원회 및 입법자들이 엄정하게 성찰해 볼 것을 제안하고 있다. 정책결정 및 입법 환경이 변화했다는 점도 아울러 고려해야 한다고 제안하였다.

■ 참고 문헌

- 김상우 (2015). 언론중재위원회 손해배상 제도의 기능과 효율성에 관한 연구. <언론과 법>, 14권 3호, 173-211.
- 김수용 (2010). 국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안. <입법학연구>, 7권, 1-29.
- 김여라 (2015). 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 개정 동향 및 쟁점. <KISO 저널>, 21호.
- 김여라 (2020). 제20대 국회의 허위조작정보 관련 입법 현황 및 쟁점. 국회 입법조사처 <NARS 현안분석>, 144호, 1-22.
- 김영욱·임유진 (2010). 언론-소스 간 갈등 해소와 ‘조정’ 기능 강화 장치로서 언론중재제도 연구. <한국언론학보>, 54권 1호, 182-204.
- 김영주·박창문 (2015). 미디어 액세스권 확보방안으로서 언론중재제도의 활용실태와 개선방안 - 경남중재부의 조정처리 현황분석을 중심으로. <미디어와 인격권>, 1권 1호, 63-104.
- 김재협 (2007). 정정보도에 관한 헌법재판소 결정의 의미와 파장. 언론중재위원회 <언론중재>, 104호, 78-97.
- 배병일 (2016). 언론보도로 인한 명예훼손과 기사삭제청구권. <동아법학>, 72호, 121-143.
- 안유식·김관규 (2020). 언론보도피해구제를 위한 언론중재위원회의 조정·중재와 법원판결의 비교분석. <언론과학연구>, 20권 2호, 182-219.
- 양경승 (2004). ‘언론피해구제법’ 제정을 위한 입법론적 검토. <언론중재>, 92호, 5-19.
- 양경승 (2015). 디지털 시대, 언론중재제도의 새로운 패러다임 모색. <언론중재>, 136호, 40-65.
- 양삼승 (2004). ‘언론피해구제법’(가칭) 제정을 위한 입법론적 방안. <언론중재>, 77호, 34-63.
- 언론중재위원회 (2012). <언론중재위원회 30년사: 1981-2011>.
- 언론중재위원회 (2015). 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 개정안: 취지 및 해설. <언론중재>, 137호, 68-97.
- 윤진희 (2019). 언론중재법상 추후보도 제도 개선방안에 관한 연구. <언론과 법>, 18권 3호, 109-138.

- 이동훈 (2015). 언론중재법상 정정보도청구권의 헌법적 함의. <공법학 연구>, 16권 3호, 93-114.
- 이승선 (2011). 언론조정·중재, 30년간의 전개와 성과. <언론중재>, 118호, 7-19.
- 이승선 (2021). 징벌적 손해배상 법안 점검: 최대 5배까지 손해배상 이중처벌·언론자유 위축 우려는 풀어야 할 과제. <신문과 방송>, 3월호, 8-13.
- 임종훈 (2017). 제20대 국회에서 법률 제·개정 시 국회와 행정부 간의 협력 방안. <입법학연구>, 14권 2호, 141-166.
- 전학선 (2015). 의원입법의 개선과제와 효율성 제고방안. <입법학연구>, 12권 2호, 1-26.
- 정애령 (2019). 잊힐 권리 실현방안의 모색 - 언론피해구제방안으로 기사 삭제청구권에 대한 고찰. <미디어와 인격권>, 5권 2호, 143-177.
- 조소영 (2006). 정정보도청구권의 이른바 새로운 권리성 부여에 대한 검토. 세계헌법학회한국학회 <세계헌법연구>, 12권 2호, 177-200.
- 조준원·김진하 (2018). 언론중재위원회 조정제도 운용의 경제적 가치 평가. <언론중재>, 147호, 76-89.
- 허만섭 (2010). 언론중재제도의 ‘국가기관 반론권’ 과보호 가능성에 관한 연구. <한국언론학보>, 54권 6호, 315-343.

■ ABSTRACT

40 Years of Challenges and Achievements in the Korean Press Arbitration System - Focused on the National Assembly Bill -

Lee, Seung Sun
Professor, Chungnam National University

This study explores the press arbitration system's achievements in Korea by analyzing press arbitration system bills submitted to the National Assembly. The press arbitration system's history was divided into four periods, starting from the moment the system took root in Korean society during its introduction when legislators judged the system positively. However, none of the bills submitted to the National Assembly in the 1980s showed that the press arbitration system should be abolished. The Basic Act on Press, which first introduced the press arbitration system, was abolished in 1987 and was replaced by the Newspaper Act and the Broadcasting Act. In addition, the Right to Require Relevant Press Organization to Make Future Reports was newly established, and the number of Press Arbitration Commissions increased.

In 2005, the National Assembly enacted the Act on Press Arbitration and Remedies, etc., for Damage caused by Press Reports, which stipulates that the Press Arbitration Commission should also handle damages, including relief for damages caused by Internet news reports. Starting in 2009, the Press Arbitration Commission handled damages

caused by Internet news services and Internet Protocol television (IPTV) reports as mediation targets.

However, the development of the press arbitration system's laws has seen little progress. The right to claim for deletion and blocking of reading to relieve damage caused online was not included in the law, and the law did not reflect the relief of media damage caused by article comments and similar news services. Considerable efforts should be placed on revising the law to improve the press arbitration system. More importantly, improving communication between the Press Arbitration Commission, civil society organizations, and the members of the National Assembly is also necessary.

Keywords: press arbitration system; personal rights; Press Arbitration Commission; right to request correction; right of reply; fake news; punitive damages

[논문투고일 2021. 3. 15. 논문수정일 2021. 4. 8. 게재확정일 2021. 4. 8.]