

기조연설

언론조정중재와 언론피해구제

- 40년의 변화와 성과 -

성낙인

(전 서울대 총장, 서울대 법학전문대학원 명예교수)

언론조정중재와 언론피해구제

- 40년의 변화와 성과 -

성낙인 (서울대 전 총장, 서울대 법학전문대학원 명예교수)

1. 머리말

1980년 군사정변 이후 혼돈 상황은 언론계도 예외가 아니었다. 한편으로는 언론 통·폐합이 단행되었고 다른 한편으로는 「언론기본법」이 제정되었다. 언론 통·폐합은 난립한 언론으로 인한 정보의 왜곡현상을 차단하고 언론계의 부정과 부패를 척결한다는 명분으로 진행되었지만 한국언론사에서 언론탄압의 상징적 사건이다. 1980년에 ‘국가보위입법회의’라는 위헌적 기구에 의하여 제정된 「언론기본법」 또한 태생적 악법이다. 바로 그러한 이유로 민주화과정에서 「언론기본법」은 폐지되었다. 하지만 우리나라 언론법사에서 처음으로 도입된 반론보도청구권과 언론중재위원회는 지난 반세기 동안에 오히려 보완되고 강화되어왔다. 민주주의의 생명선인 언론의 자유는 최대한 보장되어야 한다. 하지만 언론의 자유 남용에 따른 개인의 자유와 권리침해를 방지하기 위한 보완책도 충실히 마련하여 상호 규범조화적으로 작동되어야 한다.¹⁾

필자는 초기 언론중재위원회의 중재위원으로 활동한 바 있고, 헌법학자로서 그간의 경험과 헌법가치에 입각한 언론정보법제를 ‘언론정보법’²⁾으로 출간한 바 있다. 또한 언론중재위원회에 제소하지는 아니하였지만, 언론보도와 관련하여 원고로서 법원에 반론보도청구권 및 정정보도청구권을 행사한 바 있다. 이 사건과 관련하여 법원으로부터 비록 만족스럽지는 아니하지만 나름 소정의 결과를 얻어 최소한의 명예를 회복한 기억이 새롭다.

이제 언론중재위원회 40주년을 맞이하여 그간 한국적인 언론분쟁조정기의 발전과정을 살펴보면서 위원회의 과거, 현재, 미래에 이르는 일련의 상황을 진단하고자 한다. 그간 위원회 창립과 관련하여 창립 30주년에도 그간의 경과와 성과에 관한 논의가 진행되었다.³⁾ 이제 40주년을 맞이하여 언론중재위원회에서 간행하는 ‘언론중재’ 및 ‘미디어와 인격권’을 통하여 다수의 논문들도 발표되어 있다. ‘언론중재’에서는 특히 언론중재와

1) 성낙인 (2021). <헌법학>(제21판). 파주: 법문사. 제3편 제4장 제3절 제5항 언론출판의 자유 참조.

2) 성낙인 (1998). <언론정보법>. 서울: 나남출판.

3) 언론중재위원회 (2011). <언론중재위원회 30년사 1981-2011>. 서울: 언론중재위원회; 이승선 (2011). “언론조정중재 30년간의 전개와 성과”. <언론중재>, 통권 제118호, 7-19.

관련된 당사자, 즉 언론중재위원회 위원, 신청인의 대리인, 피신청인들의 생생한 목소리를 들을 수 있다. 또한 향후 위원회의 발전방안과 관련한 논의에 이어 관련 법률안에 대한 검토가 이어진다.⁴⁾ ‘미디어와 인격권’에서는 언론중재 40년에 이르는 동안에 관련 법률 및 법률안에 대한 종합적인 검토에 이어 새로운 피해구제 수단으로서의 기사삭제 및 열람차단과 그간 새로 도입되어 운영되어 온 손해배상청구에 관한 분석으로 이어진다.⁵⁾

본고에서는 그간 언론중재위원회 및 반론권 제도의 발전과정과 관련하여 제기된 일련의 논의 틀을 존중하면서도 다만 제도의 본질적 측면에 비추어서 살펴보기로 한다. 즉 기존의 논저에서 드러난 언론중재위원회의 발전과정에 관한 논의는 도입기(1980.12-1987.11; 「언론기본법」), 과도기(1987.11-1995.12; 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」, 「방송법」), 정착기(1995.12-2006.1: 개정 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」, 「방송법」), 성장기(2005.1-2009.2: 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」), 확장기(2009.2-현재: 개정 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」)로 나누고 있다.⁶⁾ 이와 같은 구분의 기본축은 언론중재제도와 관련된 법률의 변화 추이와도 대체로 같이 한다.⁷⁾

필자는 이와 같은 편년체적 이해의 기본 축을 수용하면서도 법률의 기본 틀보다는 한국의 언론중재위원회가 가지는 특징적인 발전과정을 중심으로 살펴본다는 측면에서 논의를 이어나가고자 한다. 언론중재제도는 외국의 입법례에서 찾아보기 어려운 독특한 제도임에도 불구하고 언론중재 관련 법률의 제정과 개정 과정에서 오히려 그 존재 가치를 더욱 확인하여 그 권한을 확대·강화하여 왔다는 점에 주목한다. 즉 언론중재위원회가 존치하는 가운데 반론보도청구권(원래 명칭은 정정보도청구권)으로부터 출발하여 본래의 의미의 정정보도청구권과 손해배상청구권까지 위원회에서 관장하는 획기적인 변화를 그 구분의 획으로 삼고자 한다. 그런데 언론중재 법제가 지난 10년 이상 본질적인 부분은 개정되지 아니하고 있는 가운데 디지털(인터넷) 시대에 즈음하여 새로운 유형의 언론중재 필요성이 증가하고 있기 때문에 향후의 입법과 그 과제에 따라 언

4) 한은경 (2021). “40풍상의 언론중재위, 들직한 희망이다”. <언론중재>, 통권 제158호, 4-9.; 윤석년 (2021). “언론중재제도의 역할에 대한 회고: 지역 중재부 사례를 중심으로”. <언론중재>, 통권 제158호, 10-19.; 강진석 (2021). “신청인의 대리인으로 변호사가 바라본 언론중재조정절차”. <언론중재>, 통권 제158호, 20-23.; 오이석 (2021). “언론중재위원회 40년 - ‘피신청인의 변’”. <언론중재>, 통권 제158호, 24-31.; 김창숙 (2021). “언론중재위원회 40년 성과와 제언”. <언론중재>, 통권 제158호, 32-45.; 양재규 (2021). “언론분쟁조정제도 개선 방안에 대한 검토와 전망 - 언론중재법 개정안을 중심으로”. <언론중재>, 통권 제158호, 46-59.; 최영재 (2021). “K-언론중재 40년 경험, 국제사회와 나눌 때”. <언론중재>, 통권 제158호, 60-67.; 박용상 외 4인 (2021). 언론중재위원회 창립 40주년 기념 좌담회, <언론중재>, 통권 제158호, 68-81.

5) 이승선 (2021). “한국 언론중재제도 40년의 도전과 성과-국회법률안을 중심으로”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 1-66.; 김정민·황용석 (2021). “언론보도로 인한 손해배상청구 관련 시계열 데이터 분석 - 2005-2009년 언론조정신청 및 언론관련 판결을 중심으로”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 67-104.; 박이란·김현석 (2021). “디지털 시대 피해구제수단으로서 기사삭제 및 열람차단에 대한 연구”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 105-152.

6) 양재규 (2021), 앞의 논문, 49쪽.; 이재진 (2015). <한국 언론 ADR의 현실과 쟁점>. 서울: 컬처룩.

7) 역사의 거울을 통해서 오늘을 성찰하고 보다 나은 미래를 기약할 수 있다. 이 글을 작성하는 과정에서 「언론기본법」 이래 언론 관계법령을 추적해 보았다. 우선 「언론기본법」 원문에 접근하려면 국가기록원에 접근하여야만 가능하다. 국가기록원에 존재하는 「언론기본법」은 컴퓨터 파일이 나오기 이전의 관보이므로 조약한 복사본 그 자체로 등재되어 있었다. 다행히 “언론중재위원회 30년사(1981-2011)”에서 말미에 그간의 제·개정 관련 법률을 상세히 소개하고 있다. 가능하면 가독성과 이해를 높이기 위하여 언론중재위원회 홈페이지 자료 란에 역대 언론관계 법령들을 파일 형태로 등재하였으면 한다.

론중재위원회의 새로운 역사가 펼쳐질 수 있으리라고 본다.

2. 반론보도청구권의 확립과 언론중재위원회의 탄생

가. 「언론기본법」의 제정

1) 언론관련 단일법제의 정립

군사쿠데타를 통하여 권력을 장악한 군부세력은 자신들의 취약한 국민적 정당성을 보충하려는 듯 사회정화를 통한 ‘정의사회 구현’을 기치로 내걸었다. 그 사회정화는 언론사 통·폐합으로 이어졌다. 사상 유례없는 언론 통·폐합 과정에서 정권에 저항한 언론인들은 언론계로부터 추방되었다. 그런 점에서 1980년 언론 통·폐합은 한국 언론사에 깊은 상처를 안겨 주었다.⁸⁾

다른 한편 1980년 12월에는 군사정부의 입법기능을 담당하는 ‘국가보위입법회의’에서 「언론기본법」을 제정하여 언론사와 언론인을 옥죄는 악법을 제정하기에 이르렀다.⁹⁾ 「언론기본법」은 그 전에 있었던 「신문·통신사 등의 등록에 관한 법률」·「방송법」·「언론윤리위원회법」등을 통합한 언론관련 단일법이다. 「언론기본법」은 “국민의 표현의 자유와 알권리를 보호하고 여론형성에 관한 언론의 공적기능을 보장함으로써 인간의 존엄과 가치를 존중하고 공공복리의 실현에 기여함을 목적”으로 제정되었다(제1조). 그런데 정기간행물의 등록의무제(사실상의 허가제), 문화공보부 장관의 발행정지 및 등록취소(제24조)와 같은 독소조항을 제외한다면 오히려 한국언론법제의 새로운 이정표를 제시한 측면도 무시할 수 없다. 그 당시까지만 하더라도 이론상으로만 머물러 있던 헌법적 가치를 갖는 ‘알 권리’를 법률에서 명시적으로 보장하고, 더 나아가 “언론의 정보청구권”을 보장하고(제6조), 여전히 법적 보장에 관하여 논쟁적인 언론의 “취재원의 보호”를 명시하기도 한다(제8조). 무엇보다도 바로 그 「언론기본법」을 통하여 오늘날 언론중재위원회와 반론보도청구권이 처음으로 도입되기에 이른다.

2) 반론권으로의 ‘정정보도청구권’

「언론기본법」 제6장에서는 “언론침해에 대한 구제” 장을 마련한다. 그 핵심은 정정보도청구권과 언론중재위원회 제도이다. 하지만 언론 관련 소송에 대한 특칙

8) 1980년 8월에는 전국 언론사의 종업원 대량해직, 신문사 지방주재 기자 폐지, 정기간행물 172종 무더기 등록취소, 신문방송 통신의 통폐합이 강행되었다.

9) 1980년 12월 31일 ‘국가보위입법회의’에서 제정한 법률(법률 제3347호)이다. 총칙·언론의 권리와 의무·언론기업과 언론인·정기간행물·방송·언론 침해에 대한 구제·벌칙 등 전문 57조와 부칙 4조로 구성되어 있다: 박용상 (1982). <언론의 자유와 공적 과업>. 서울: 교보문고.; 박용상 (1983). 언론기본법. 김철수 (편). <정치관계법>. 서울: 박영사.

도 마련하고 있다¹⁰⁾: 제49조(정정보도청구권) ① 정기간행물과 방송에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 자(이하 “피해자”라고 한다)는 그 공표가 행하여진 후 신문·통신·방송의 경우에는 14일 이내에, 그밖의 정기간행물의 경우에는 1월 이내에 서면으로 발행인이나 편집인 또는 방송국의 장이나 편성책임자에게 정정보도의 게재 또는 방송을 청구할 수 있다.

언론의 자유와 관련된 일련의 흐름은 영미권의 ‘사상의 자유시장론’과 유럽대륙의 ‘사회적 책임론’으로 구분된다.¹¹⁾ 따라서 영미권에서는 반론권 제도를 마련하지 아니하는 대신 보도 후 엄격한 법적 책임을 추궁한다. 반면에 유럽권에서는 반론권을 보장함으로써 언론의 사후 법적 책임을 완화한다.

“모든 권리의 출발점인 동시에 그 구심점을 이루는 인격권이 언론의 자유와 서로 충돌하게 되는 경우에는 헌법을 규범조화적으로 해석하여 이들을 합리적으로 조정하여 조화시키기 위한 노력이 따르지 않을 수 없고, 이는 각 나라의 역사적 전통과 사회적 배경에 따라 조금씩 다른 모습을 보이고 있다… 영국이나 미국에서는… 엄중한 손해배상책임을 지우는 방법에 의하여 그 해결책을 찾았다… 반론권제도를 받아들인 나라들의 법제는 오늘날 크게 프랑스형과 독일형을 들 수 있다. 프랑스형의 반론권은 사실상의 주장은 물론 논평·비판 등의 의견이나 가치판단에 대해서도 반론을 허용하여 반론권의 범위를 넓게 인정하는 데 반하여 독일형의 경우는 사실적 주장에 의해서만 반론을 허용하여 반론권의 범위를 좁게 해석하는 것이 다르다.”¹²⁾

연혁적으로 반론권제도는 프랑스 18세기 말 혁명기로부터 비롯된다. 혁명 이전에 자행된 극도의 언론탄압에 대한 반동으로 혁명 이후 언론의 자유를 만끽하게 되었다. 하지만 선동적인 황색언론이 난무함에 따라 법적으로 반론권을 보장하려는 논의가 진행되었다. 마침내 1822년에 법적으로 반론권(droit de réponse)이 보장되었다. 그 후 1881년 「출판의 자유에 관한 법률」(Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)에서 오늘날 반론권제도의 기본 축을 구축하였다.¹³⁾ 독일에서는 1949년 바이에른(Bayern) 주 출판법에서 반론권(Gegendarstellungsanspruch) 제도를 도입한 이래 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주 출판법을 모태로 한 것으로 알려져 있다.¹⁴⁾ 연방국가인 독일에서는 언론법을 주 법률로

10) 제48조(소송의 우선처리) ① 법원은 언론에 의하여 피해받았음을 이유로 하는 소송은 다른 사건에 우선하여 신속히 처리하여야 한다. ② 언론의 정보청구권에 기한 소는 접수 후 3월 내에 판결을 선고하여야 한다.

11) 성낙인 (1998), 앞의 책. 제2편 제2장 제1절 참조.

12) 헌재 1991.9.16. 선고, 89헌마165 결정, 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」 제16조 제3항, 제19조 제3항의 위헌여부에 관한 헌법소원(합헌).

13) 성낙인 (1998), 앞의 책. 제2편 제2장 제6절 프랑스의 반론권 참조.; 성낙인 (1996). “한국과 프랑스의 언론의 자유의 한계에 관한 비교연구 - 반론권을 중심으로”. <헌법학연구>. 제2집, 308-336.; 성낙인 (1999). “프랑스의 언론법제(1): 정기간행물 법제. 한국언론재단 (편). <세계언론법제동향 1999. 상>. 63-105.

14) 헌재 1991.9.16. 선고 98헌마165 결정. 바덴-뷔르템베르크주 출판법의 전문은 한국언론연구원 (1995). <세계 언론법(상)>. 서울: 한국언론연구원, 584쪽 이하 참조.

규율한다. 프랑스 「출판의 자유에 관한 법률」과 독일의 바덴-뷔르템베르크 주 법률의 대표적인 차이는 “사실적 주장” 이외에 “논평”도 포함할 것이냐에 있다. 한국 반론법제에서는 프랑스와 달리 ‘논평’을 제외한다.¹⁵⁾

「언론기본법」에서 ‘정정보도청구권’이란 표제에도 불구하고 이는 이론상 ‘반론 보도청구권’이라는데 이론과 판례는 공통적이다.

“정정보도청구권은 그 제목의 표현과는 달리 언론사에 대하여 정기간행물이나 방송의 보도내용을 진실에 부합되게 시정할 것을 요구하는 권리가 아니라 그 보도내용에 대하여 피해자가 주장하는 반박내용을 보도해 줄 것을 요구하는 권리이므로 이의 대상이 된 보도내용의 진실여부는 그 권리행사의 요건이 아니다. 이런 점에서 위 권리의 제목이 정정보도청구권이라고 되어 있는 것은 정확한 표현이 아니며 반박보도청구권이라고 표현하였어야 옳을 것이다. 위 규정의 의의는 피해자에게 보도내용의 진실을 가리기 위하여 장황하고 번잡한 사실조사에 시간을 낭비케 함이 없이 신속하고 대등하게 반박문공표의 기회를 부여하려는 데에 있다고 보여지거니와, 언론사측으로서도 보도내용에 대하여 이의가 있을 때마다 일일이 그 진실여부를 소상히 가려내어 정정보도를 하여야 한다면 언론의 신속성과 신뢰성은 저절로 위축될 수밖에 없으므로 위 규정의 취지를 이의가 제기된 보도내용의 진실 여부를 가려 그 시정을 요구하는 것이 아니라 단지 일정한 요건 하에 피해자가 주장하는 반박내용의 게재를 요구하고 있는 것으로 풀이함은 언론의 신속성 유지라는 측면에서도 타당하다고 생각된다.”¹⁶⁾

3) 언론중재위원회

프랑스와 독일에서 반론보도청구권 제도를 정립하였지만, 이는 어디까지나 언론 보도로 피해를 입었다고 주장하는 당사자가 언론사를 상대로 청구하는 권리이다. 당사자의 주장에 대하여 언론사가 반론보도에 응하지 아니하면 당사자는 법원에 반론보도를 청구하는 민사소송을 청구한다.

그런데 「언론기본법」에서는 언론사를 상대로 한 반론보도청구 이외에 언론중재위원회에 반론보도를 청구할 수 있도록 규정하고 있다: 제50조(언론중재위원회) ① 정정보도청구에 의한 분쟁을 중재하고 언론침해에 관한 사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회(이하 “중재위원회”라 한다)를 둔다.

「언론기본법」은 당사자가 법원에 반론재판청구를 하기 전에 언론중재위원회를 반드시 거처도록 필요적 전치절차를 마련하고 있다: “언론중재위원회의 중재를 거치지 아니하고는 법원에 정정보도청구를 신청할 수 없다”(제51조제1항). 이는 외국 의 입법례에서 찾아볼 수 없는 우리나라 특유의 제도이다. 이는 반론권 제도의 새

15) 성낙인 (2002). “반론보도청구권에 관한 비교연구”. <언론중재>, 통권 제83호, 4-21.

16) 대판 1986.1.28. 선고, 85다카1973 판결.

로운 도입에 따른 충격을 최소화하기 위한 제도로 평가하고 있다.¹⁷⁾ 그 이후 언론중재위원회는 반론권 제도의 정착에 중심축으로 작동하여 왔다. 이와 관련하여 언론중재위원회의 설치근거 및 기능과 역할에 관하여는 다소간 논쟁의 소지가 있는 게 사실이다. “중재위원은 학식과 경험 및 덕망이 있는 자 중에서 문화공보부장관이 위촉하되 그 3분의 1은 법원행정처장이 추천한 자를 위촉한다”(제50조제2항). 이에 따라 3인으로 구성되는 중재부는 중재부장인 법관과 2인의 중재위원으로 구성되어왔다(제50조제5항).

우선 필요적 전치주의 제도가 헌법적 근거가 없이도 가능한지가 문제될 수 있다. 1997년 법률개정 이전의 행정심판 필요적 전치주의도 논쟁을 야기한 바 있다. 비록 같은 사안은 아니지만 예컨대 1980년 「헌법」 이전에는 행정심판전치주의를 채택하고 있던 행정심판의 헌법적 근거가 없었기 때문에 자칫 위헌 논의가 촉발될 수 있었다. 이에 「헌법」에 명시적으로 “재판의 전심절차로서 행정심판을 할 수 있다. 행정심판의 절차는 법률로 정하되, 사법절차가 준용되어야 한다”(제107조제2항)라고 규정하기에 이르렀다. 언론중재위원회 제도도 비록 「헌법」이 금지하는 사전검열에 해당되지는 아니하지만, 국가에 의한 언론보도에 대한 사후통제제도라는 우려를 자아낼 수 있기 때문에 엄격한 법리적 근거와 통제가 요망된다.

이에 따른 문제점을 불식시키기 위하여 「언론기본법」에서는 언론중재위원회 중재부의 장은 “법관의 자격이 있는 자”로 규정하고 있고 현직 법관을 중재부장으로 운용하도록 규정하였다. 이는 헌법기구인 선거관리위원회의 구성에 있어서 현직 법관을 위원장으로 선임하는 예와 비슷한 입법례라 할 수 있다. 즉 중앙선거관리위원회 위원장은 「헌법」상 위원 중에서 호선하도록 되어 있지만(「헌법」 제114조제2항), 관례적으로 대법원장이 지명한 3인의 현직 법관 중에서 대법관인 위원이 위원장으로 선임된다. 또한 각급 선거관리위원회 즉 시도 선거관리위원회 및 시·군·구 선거관리위원회 위원장도 현직 법관이 담당한다. 사법권의 독립을 위하여 “법관은 헌법과 법률에 의하여 그 양심에 따라 재판한다”(「헌법」 제103조)라는 「헌법」 규정에 비추어 보건대 고도의 정치적 중립이 요구되는 선거관리위원회나, 언론의 자유보장과 개인의 권리보호의 균형추 역할을 하는 언론중재위원회의 역할과 기능에 비추어 보건대 현직 법관의 중재부장으로로서의 역할은 결코 과소평가할 수는 없다. 다만, 선거관리나 언론중재 이후에 최종적으로는 법관으로 구성된 법원의 재판을 받아야 한다는 점을 고려한다면 각종 위원회의 법관 참여는 우려를 자아낼 수 있는 소지도 있다.¹⁸⁾

“중재결과 당사자간에 합의가 성립된 경우에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다”(「언론기본법」 제50조제6항)라는 조항에 대하여도 논란이 있을 수 있지만,

17) 박용상 (1983). 앞의 책(정치관계법). 211쪽: “그 입법취지는 새로운 생소한 제도의 도입에 따른 혼란을 줄이고 언론활동에 대한 충격이나 피해자의 권리남용에 대처하기 위한 것으로서 법원에 심판을 청구하기 위한 필요적 전치절차를 마련한 것이다”; 박용상 (1989). “정정보도청구권제도의 일반적 고찰”. <언론중재>, 통권 제32호, 51-63.

18) 이에 따라 청와대 등에서 법관의 파견 근무는 최소화되었지만, 법관의 겸직 근무는 여전히 계속되는 문제점이 지적된다: 성낙인 (2021). 앞의 책. 759쪽 참조.

당사자 사이에 이루어진 합의정신을 존중한다는 측면에서 수용되어 왔다.

나. 「언론기본법」의 폐지와 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」과 「방송법」의 제정

1) 「언론기본법」의 대체입법인 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」과 「방송법」

(i) 「언론기본법」의 순기능에도 불구하고 소위 5공의 대표적 악법으로 꼽힌 「언론기본법」은 폐지되고, 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」(1987.11.28, 법률 제3979호, 이하 정간법)이 새로 제정된 뒤 2003년 5월 법률 제6905호까지 8차례 개정되었다.

(ii) 1987년 정간법에서는 종래 「언론기본법」에 있던 정정보도청구권과 언론중재위원회 제도를 원칙적으로 존치한다. 또한 「방송법」에도 이를 준용한다. 「언론기본법」과 달라진 내용으로는 중재위원 정수가 기존 30인-60인에서 40인-70인으로 확대되었다. 대상매체 역시 기존의 신문, 잡지, 뉴스통신, 방송에 이어 CATV가 추가되었으며, 정정보도청구권 이외에 추후보도청구권이 추가되었다.

2) 반론보도청구권으로 바로잡은 정간법

(i) 1995년에는 정간법 개정으로 ‘정정보도청구권’이라는 법문의 표현이 반론권이란 본질에 맞게 ‘반론보도청구권’으로 개정되었다. 이론과 관례에 부합하지 아니하는 법문상의 오류가 15년 만에 비로소 제자리를 찾았다는 사실은 더디고 더딘 한국언론법제의 현실을 단적으로 보여준다. 1980년 입법과정에서 이론상 반론권이 맞다는 주장에도 불구하고 당시 집권세력이 정정권으로 입안하였던 사실이 이를 증명한다.¹⁹⁾ 특기할 개정사항으로는 언론중재위원회에 직권중재권이 부여되었다.

(ii) 국가와 지방자치단체 및 기관과 단체의 장에게도 그 업무와 관련된 반론보도청구권을 보장한다(제16조제7항). 이는 전통적으로 국가나 지방자치단체 및 그 기관의 장은 헌법상 보장된 기본권의 향유자가 아니라 기본권의 수범자이므로 원칙적으로 기본권의 주체가 될 수 없기 때문²⁰⁾에 이들에게 반론보도청구권을 인정하지 아니하였지만, 개정 정간법에서 이를 인정하고 있다. 이와 비견될 수 있는 사례는 교육관련법제에서도 나타난다. 헌법재판소는 종래 ‘교원징계재심위원회’의 재심결정에 대하여 교원만 행정소송을 제기할 수 있고 학교법인 또는 그 경영자에는

19) 박용상 외 4인 (2021). 앞의 글. 69쪽(박용상 발언분).

20) 성낙인 (2021). 앞의 책. 제3편 제1장 제5절 기본권의 주체, 1004쪽 이하 참조.

이를 금지한 「교원지위 향상을 위한 특별법」에 대하여 합헌결정²¹⁾을 내린 바 있으나, 판례를 변경하여 이를 위헌으로 판시한다.²²⁾ 같은 이유로 재임용에서 탈락한 사립대학 교원의 권리구제절차를 형성하면서 분쟁의 당사자이자 재심절차의 피청구인인 학교법인에게는 ‘교원소청심사특별위원회’의 재심결정에 대하여 소송으로 다투지 못하게 하는 특별법 규정도 위헌이라고 결정하였다.²³⁾ 이에 따라 관련 법률도 개정되었다.²⁴⁾

(iii) 개정 정간법에서는 기존의 ‘정정보도청구권’을 ‘반론보도청구권’으로 바로잡은 대신 새로 정정보도청구권을 추가하였다. 이는 후술하는 “본래적 의미의 정정보도청구권”과는 그 켜를 달리하는 권리이다. 즉 「민법」 제764²⁵⁾조에 따른 정정보도등을 청구할 때에도 언론중재위원회에 분쟁 조정을 신청할 수 있다(제18조 중재절차등).²⁶⁾

3. 언론보도로 인한 피해구제에 관한 단일 법률의 제정

가. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」의 제정

(i) “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”(현행 조문: 2009년, 2011년 개정).

(ii) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 ‘언론중재법’이라 한다)은 1980년 「언론기본법」이 제정된 이후 오래도록 관계자들이 염원하던 단일 법률로 제정되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 이 법률의 특징적인 몇 가지로는 기존의 반론보도청구권 이외에 정정보도청구권과 손해배상청구권을 신설하고 임의적 전치 중재절차도 신설하였다. 또한 대상매체로는 인터넷신문도 추가하였고, 2009년 개정법에서는 포털뉴스(인터넷뉴스서비스), IPTV(인터넷멀티미디어방송)도 추가하였다. 중재위원 정원을 40인-90인으로 증원하였다.

나. 정정보도청구권 제도의 도입에 따른 기본 축의 변화: 반론에서 정정으로

21) 현재 1998.7.16. 선고 95헌바19등 결정, 교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌소원(합헌).

22) 현재 2006.2.23. 선고 2005헌가7등 결정, 교원지위향상을위한특별법 제10조 제3항 위헌제청 등(위헌).

23) 현재 2006.4.27. 선고 2005헌마1119 결정, 대학교원기간임용제탈락자구제를 위한 특별법 위헌확인(위헌).

24) 성낙인(2021), 앞의 책, 1513쪽.

25) 제764조(명예훼손의 경우의 특칙) 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원은 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다.

26) 「민법」 제764조의 규정에 따른 정정보도청구는 현행 언론중재법의 정정보도청구권의 언론사의 고의, 과실을 요건으로 하지 아니한다는 점에서 본질적으로 구별된다.

(i) 기존에 있던 정정보도청구권과 상이한 “본래적 의미의 정정보도청구권” 제도의 도입으로 이제 반론보도청구권을 뛰어넘어 정정보도청구권이 언론보도로 인한 피해 구제의 중심축으로 자리 잡게 된다. 이는 종래 언론보도와 관련하여 프랑스·독일의 법제를 계수한 반론보도청구권 제도와는 차원을 달리한다. 법률의 체제에서도 정정보도청구권이 반론보도청구권에 앞서 규정하고 있다.

제3장 침해에 대한 구제 제1절 언론사등에 대한 정정보도 청구 등

제14조(정정보도 청구의 요건) ① 사실적 주장에 관한 언론보도등이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자(이하 “피해자”라 한다)는 해당 언론보도등이 있음을 안 날부터 3개월 이내에 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 “언론사등”이라 한다)에게 그 언론보도등의 내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다. 다만, 해당 언론보도등이 있을 후 6개월이 지났을 때에는 그러하지 아니하다. ② 제1항의 청구에는 언론사등의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 아니한다. ③ 국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 해당 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도를 청구할 수 있다. ④ 「민사소송법」상 당사자능력이 없는 기관 또는 단체라도 하나의 생활단위를 구성하고 보도 내용과 직접적인 이해관계가 있을 때에는 그 대표자가 정정보도를 청구할 수 있다.

(ii) 반론은 실제적 진실 여부를 떠나서 당사자에게 반론 내지 반박의 기회를 부여하는 제도이다. 하지만 정정은 내용이 실제적 진실에 반한다는 주장이다. 즉 틀린 내용을 바로 잡는다는 의미이다. 실제적 진실을 가리는 작업은 매우 까다롭고 어려운 적법절차를 거쳐서 이루어진다. 언론중재위원회는 재판을 통하여 비로소 피해 당사자의 권리를 구제하는 데 따른 경제적, 시간적, 효율적 측면에서의 어려움을 시정하기 위한 간편한 비(非) 소송적 조정·중재 기구이다. 그런데 실제적 진실을 언론중재위원회를 통하여 과연 구현할 수 있을지에 대한 의구심이 제기될 수밖에 없다. 바로 그런 점에서 위원회를 통한 정정보도청구권의 구현은 매우 섬세하고 정밀하게 작동되어야만 언론의 자유에 대한 속박이라는 비난으로부터 자유로울 수 있다. 이와 같은 정정보도청구권의 행사에는 “언론사등의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 아니한다.” 정정보도청구권의 도입과 더불어 손해배상청구권 제도까지 도입되었다. 그런 점에서 언론중재법상의 언론중재위원회는 준사법기관으로서의 역할을 수행하게 되었다. 이에 따라 실제적 진실발견을 위한 증거조사에 관하여도 상세히 규정하면서 정정보도와 손해배상 분쟁의 본질에 반하지 아니하는 한도 내에서 「민사소송법」을 준용한다.²⁷⁾

27) 언론중재법 제20조 ① 중재부는 정정보도청구등 또는 손해배상 분쟁의 조정에 필요하다고 인정하는 경우 당사자 양쪽에게 조정 대상 표현물이나 그 밖의 관련 자료의 제출을 명하거나 증거조사를 할 수 있다. ② 제1항의 증거조사에 관하여는 조정

(iii) 언론중재법이 제정된 이후 헌법재판소에 제기된 위헌소송은 관련 규정의 예민한 성격과 언론사의 반응을 단적으로 보여준다.²⁸⁾ 이 사건에서 헌법재판소의 판시 사항은 다음과 같다. 1. 일간신문사에 고충처리인 제도는 합헌이다. 2. 정정보도청구의 요건으로 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 않도록 한 규정도 합헌이다. 3. 정정보도청구의 소를 「민사집행법」상 가치분절차에 의하여 재판하도록 한 규정은 위헌이다. 4. 언론중재법 시행 전의 언론보도로 인한 정정보도청구에 대하여도 언론중재법을 적용하도록 한 규정은 위헌이다. 이 중에서 논쟁적인 사안은 2.와 3. 부분이다. 헌법재판소 결정 중 새로 도입된 정정보도청구권 제도 그 자체에 대하여는 재판관 전원일치의 합헌결정을 내렸다는 점에서 큰 의의를 발견할 수 있다. 하지만 정정보도청구의 소를 「민사집행법」상의 가치분절차에 의하여 재판하도록 한 규정은 위헌이라는 결정에 따라 이를 민사소송의 일반원리에 따라 재판하게 되었다. 그런데 위헌결정에 대하여 일부 재판관은 합헌이라는 반대의견도 제시하고 있다. 헌법재판소의 위헌결정은 분쟁의 최종적인 해결책에 대한 원론적 입장으로 평가할 수 있다. 하지만 반대의견에서도 적시된 바와 같이 언론분쟁을 해결하기 위하여 한국 특유의 정정보도청구권 제도를 받아들였다면, 언론중재법이 표방하는 신속·경제·효율이라는 목적을 달성하기 위한 방편으로서 「민사집행법」의 가치분절차를 수용하여도 무리가 없었으리라는 아쉬움이 남는다. 특히 현재와 같은 사건 과부하에 휘둘리고 있는 법원의 재판 현황에 비추어 본다면 원리원칙대로의 민사소송 당사자는 해당 소송이 언제 끝날지 모르는 기약 없는 세월을 보내야 하기 때문이다. “지체된 정의는 정의가 아니다”라는 법언을 다시 한 번 되새기게 한다.

“사. 언론중재법 제14조에서 규정하고 있는 정정보도청구권은 반론보도청구권이나 민법상 불법행위에 기한 청구권과는 전혀 다른 새로운 성격의 청구권이다. 허위의 신문보도로 피해를 입었을 때 피해자는 기존의 민·형사상 구제제도로 보호를 받을 수도 있지만, 신문사 측에 고의·과실이 없거나 위법성조각사유가 인정되는 등의 이유로 민사상의 불법행위책임이나 형사책임을 추궁할 수 없는 경우도 있다. 이러한 경우 피해자에 대한 적합한 구제책은 신문사나 신문기자 개인에 대한 책임추궁이 아니라, 문제의 보도가 허위임을 동일한 매체를 통하여 동일한 비중으로 보도·전파하도록 하는 것이다. 더욱이 정정보도청구권은 그 내용이나 행사방법에 있어 필요 이상으로 신문의 자유를 제한하고 있지 않다. 일정한 경우 정정보도를 거부할 수 있는 사유도 인정하고 있고, 제소기간도 단기간으로 제한하고 있으며, 정정보도의 방법도 동일 지면에 동일 크기로 보도문을 내도록 하여 원래의 보도 이상의 부담을 지우고 있지 않다. 따라서 언론중재법 제14조 제2항이 신문의 자유를 침해하는 것

의 성질에 반하지 아니하는 한도에서 「민사소송법」 제2편제3장을 준용하며, 중재부는 필요한 경우 그 위원이나 사무처 직원으로 하여금 증거자료를 수집·보고하게 하고, 조정기일에 그에 관하여 진술을 하도록 명할 수 있다.

28) 현재 2006.6.29. 선고, 2005헌마165등 결정, 신문등의자유와기능보장에관한법률 제16조 등 위헌확인.

이라고 볼 수 없으며, 언론중재법 제31조 후문은 그 위치에도 불구하고 제14조 제2항과 동일한 내용을 명예훼손에 관하여 재확인하는 규정으로 보아야 할 것이므로 역시 헌법에 위반되지 않는다.(재판관 전원일치)”

“아. 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단은 정정보도청구의 소를 민사집행법상의 가처분절차에 의하여 재판하도록 규정하고 있다. 그 결과 정정보도청구의 소에서는 그 청구원인을 구성하는 사실의 인정을 ‘증명’ 대신 ‘소명’으로 할 수 있게 되었다. 그런데 언론중재법상의 정정보도청구소송은 통상의 가처분과는 달리 그 자체가 본안소송이다. 이러한 정정보도청구의 소에서, 승패의 관건인 “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함”이라는 사실의 입증에 대하여, 통상의 본안절차에서 반드시 요구하고 있는 증명을 배제하고 그 대신 간이한 소명으로 이를 대체하는 것인데 이것은 소송을 당한 언론사의 방어권을 심각하게 제약하므로 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다. 정정보도청구를 가처분절차에 따라 소명만으로 인용할 수 있게 하는 것은 나아가 언론의 자유를 매우 위축시킨다. 진실에 부합하지 않을 개연성이 있다는 소명만으로 정정보도 책임을 지게 되므로 언론사로서는 사후의 분쟁에 대비하여 진실임을 확신할 수 있는 증거를 수집·확보하지 못하는 한, 사실주장에 관한 보도를 주저하게 될 것이다. 이러한 언론의 위축효과는 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 자제하는 결과를 초래하고 그로 인한 피해는 민주주의의 기초인 자유언론의 공적 기능이 저하된다는 것이다. 이와 같이 피해자의 보호만을 우선하여 언론의 자유를 합리적인 이유 없이 지나치게 제한하는 것은 위헌이다.”²⁹⁾

다. 기타

2009년, 2011년, 2018년에 일부개정이 있었다. 2009년 개정법에서는 포털뉴스(인터넷뉴스서비스), IPTV(인터넷멀티미디어방송)도 언론조정 및 중재 대상매체로 추가되었다. 기타 관련사항은 본질적인 부분의 변화는 없었다. 특히 2011년 개정법률은 주로 자구 수정이 중심이다.

2018년 개정은 중재위원의 결격사유 중 하나로 ‘언론사에 소속된 현직 언론인’을 규정하고 있던 제8조제2항제4호 내용을 ‘언론사의 대표자와 그 임직원’으로 바꾼 것이다.³⁰⁾

29) 반대의견(합헌): 언론중재법 제26조 제6항이 정정보도청구에 대한 심리절차를 가처분절차에 의하도록 하고 있는 것은 허위보도로 인한 피해를 신속하게 구제하기 위하여 필요하고도 적절한 수단이다. 정정보도청구사건을 심리할 때에는 변론을 열어 당사자 쌍방에게 주장과 입증의 기회가 균등하게 주어진다. 또한 소명의 증명정도와 증명의 증명정도는 이론상으로는 구분되지만, 실제로 있어서 크게 차이가 나지 않는다. 그리고 언론의 보도가 허위임이 밝혀진 경우에 허위보도를 정정하는 것은 진실보도의무를 부담하는 언론사가 당연히 취해야 할 조치이고, 정정보도는 사실에 관한 보도가 허위인 경우에 인정되는 것이므로 그것이 언론의 비판·견제기능을 약화시킨다고 볼 수도 없다.

30) 개정이유: 언론인의 범주에 대한 명문규정이 없는 바, 언론인은 사회통념상 취재·보도와 관련된 기자, 앵커, 편집국 근무자 등을 지칭하는 경우가 일반적이어서 기자직이 아닌 일반직으로 언론사에 근무하는 경우 해석이 문제될 소지가 있어 결격사유 규정의 취지가 분쟁 조정 시 이해관계를 가지고 있는 자를 배제하는 것이므로 중재위원 결격 사유에 언론사의 일반 직원까지 포함되도록 함으로써 법 규정의 명확성을 높이고 동 법의 취지를 살리고자 하려는 것임.

4. 새로운 모델의 창출을 위한 진단과 제언

가. 언론의 자유와 언론보도로 인한 피해자 사이의 이익형량과 규범조화

1) 언론보도로 인한 피해구제 일반

언론보도로 인한 피해구제제도는 언론의 자유와 본질적으로 갈등의 소지를 안고 있다. 바로 그런 이유로 「헌법」은 언론에 대한 사전검열을 명시적으로 엄격히 금지한다(제21조제2항). 하지만 언론보도가 이루어진 다음, 즉 사후 규제는 법적으로 가능하다. 다만, 그 사후 규제가 실질적으로 자체 검열의 효과로 나타나서는 아니 된다. 이에 가장 고전적이고 원론적인 언론보도에 대한 피해구제는 전통적인 민사법적 규제와 형사법적 규제에 따를 수밖에 없었다.³¹⁾

우선 언론보도로 인한 기본권 침해에 대한 피해의 구제방법으로는 언론사에 직접 시정요구, 피해구제기구의 이용, 소송제기 등이 있다. 언론사의 자율적인 구제나 민간단체를 통한 구제방법은 만족스러운 정도로 정착되지 못하고 있다. 이에 법적 효과를 동반하는 손해배상청구·사전유지(事前留止)·사죄광고·반론권에 의한 구제 방법 등이 원용된다. 이 중 사죄광고제도는 헌법재판소의 한정위헌결정³²⁾에 의하여 판결문공시(判決文公示)의 방법으로 대체되었다. 그런데 사법적 구제제도는 ① 고의·과실 등 귀책사유를 전제로 하고 손해 기타 법익의 침해에 대한 구체적 입증이 필요하며, ② 소송제도의 성질상 신속한 구제를 기대하기 어렵고, ③ 금전적 배상만으로는 개인의 법익보호에 미흡한 점이 많다.

이에 언론중재법에서는 정정보도청구권·반론보도청구권과 추후보도청구권을 규정한다. 특히 언론중재법에서는 “그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리”라고 하여 언론보도에 따른 권리 침해의 유형을 폭 넓게 규정한다: 제5조(언론등에 의한 피해구제의 원칙) ① 언론, 인터넷뉴스서비스 및 인터넷 멀티미디어 방송(이하 “언론등”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, 언론등이 타인의 인격권을 침해한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 그 피해를 신속하게 구제하여야 한다. ② 인격권 침해가 사회상규(社會常規)에 반하지 아니하는 한도에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법률에 특별한 규정이 없으면 언론등은 그 보도 내용과 관련하여 책임을 지지 아니한다. 1. 피해자의 동의를 받아 이루어진 경우,

31) 이하 성낙인(2021). 앞의 책. 1307-1308쪽.

32) 헌재 1991.4.1. 선고 89헌마160 결정, 민법 제764조의 위헌여부에 관한 헌법소원(한정위헌).

2. 언론등의 보도가 공공의 이익에 관한 것으로서, 진실한 것이거나 진실하다고 믿는 데에 정당한 사유가 있는 경우

2) 명예훼손법 제도와 최근 헌법재판소 판례

(i) 일반적으로 언론보도로 인한 인격권침해와 관련하여 명예훼손에 따른 민·형사상의 제재가 가하여진다. 고의 또는 과실로 명예를 해하면 「민법」상 불법행위가 된다(「민법」 제750조, 제751조). 한편 「형법」(제307조-제310조)에서는 “공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자”(제307조제1항). “사람을 비방할 목적으로 신문, 잡지 또는 라디오 기타 출판물에 의하여 제307조제1항의 죄를 범한 자”(제309조)도 처벌한다. 그러나 그 행위가 “진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다”(제310조). 하지만 “공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자”(제307조제2항) 및 “사자의 명예를 훼손한 자”(제308조)도 처벌한다. 이에 따라 「형법」상 명예훼손죄에는 ‘공연히’·‘사실을 적시’·‘허위’·진실한 사실·‘공공의 이익’ 등에 대한 해명이 필요하다. 또한 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 정보통신망법)에서도 사이버명예훼손죄(제70조)로 처벌한다. 이에 관한 최근 헌법재판소의 판례를 소개하면 다음과 같다.

‘허위사실’의 표현은 증거에 의하여 허위성이 입증된 경우에만 처벌되는데, ‘적시된 사실이 객관적으로 허위’이고 피고인이 적시한 사실이 ‘허위임을 인식’하였는지에 대한 증명책임은 원칙적으로 검사에게 있고(대판 1994.10.28. 94도2186; 대판 2010.10.28. 2009도4949), 법원은 적시된 사실의 내용 전체의 취지를 살펴볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 경우에는 세부에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있다 하더라도 이를 허위의 사실이라고 볼 수는 없다는 취지의 판례를 확립하여(대판 1998.10.9. 97도158; 대판 1999.10.22. 99도3213), 구성요건을 엄격히 해석·적용하는 등 표현의 자유에 대한 위축을 최소화하고 있으므로 침해의 최소성 원칙에 위배되지 아니한다. 허위 사실을 인식하면서 타인의 명예를 훼손하는 행위는 표현의 자유 보장을 통해 달성하고자 하는 개인의 인격 실현과 자치정체의 이념 실현에 기여한다고 볼 수 없고, 오히려 신뢰를 바탕으로 한 비판과 검증을 통하여 형성되어야 할 공적 여론 형성에도 부정적인 영향을 끼치게 된다. 따라서 표현의 자유 제한 정도가 달성되는 공익에 비하여 지나치게 크다고 볼 수 없으므로 법익 균형성 원칙을 충족한다.³³⁾

그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 표현이라 함은 행위자의 주요한 목적이나 동기가 공공의 이익을 위한 표현이라면 부수적으로 다른 사익적 목적이나 동기가 내포되어

33) 헌재 2021.2.25. 선고 2016헌바84 결정, 형법 제307조 제2항 위헌소원(합헌).

있더라도 무방하다(대판 2002.1.22. 2000다37524). 진실한 사실이란 그 내용의 전체 취지를 살펴볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 사실이라면 세부적인 면에 있어 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이라도 무방하다(대판 2002.1.22. 2000다37524; 대판 1998.10.9. 97도158. 표현 내용이 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있는지의 여부는 적시된 사실의 내용, 진실이라고 믿게 된 근거나 자료의 확실성과 신빙성, 사실 확인의 용이성, 피해자의 피해 정도 등 여러 사정을 종합하여 행위자가 적시 내용의 진위 여부를 확인하기 위하여 적절하고도 충분한 조사를 다하였는가, 그 진실성이 객관적이고도 합리적인 자료나 근거에 의하여 뒷받침되는가 하는 점에 비추어 판단하여야 한다(대판 2009.2.26. 2008다27769).

헌법재판소는 형법 제307조제2항에 대한 전원일치 합헌과 달리, 제307조 제1항에 대하여는 인격권을 강조하는 법정의견과 표현의 자유를 강조하는 반대의견이 첨예하게 대립한다.³⁴⁾

[법정의견(5인)] ① 명예는 사회에서 개인의 인격을 발현하기 위한 기본조건이므로 표현의 자유와 인격권의 우열은 쉽게 단정할 성질의 것이 아닌 점, ② 일단 훼손되면 완전한 회복이 사실상 불가능하다는 보호법익(외적 명예)의 특성과 사회적으로 명예가 중시되거나 명예훼손으로 인한 피해는 더 커지고 있는 우리 사회의 특수성, ③ 징벌적 손해배상(punitive damages)이 인정되는 입법례와 달리 우리나라의 민사적 구제방법만으로는 형벌과 같은 예방이나 위하효과(威嚇效果)를 확보하기 어려워, 입법 목적을 동일하게 달성하면서도 덜 침익적인 수단이 있다고 보기 어려운 점, ④ 형법 제310조는 “심판대상조항의 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에 처벌하지 아니한다.”라고 규정하고 있고, 헌법재판소와 대법원은 이러한 형법 제310조의 적용범위를 넓게 해석함으로써 표현의 자유 제한을 최소화함과 동시에 사실 적시 명예훼손죄가 공적인물과 국가기관에 대한 비판을 억압하는 수단으로 남용되지 않도록 하고 있는 점, ⑤ 만약 표현의 자유에 대한 위축효과를 고려하여 전부위헌으로 결정한다면 사람의 가치에 대한 사회적 평가인 외적 명예가 침해되는 것을 방지하게 되고, 그로 인해 어떠한 사실이 진실에 부합하더라도 개인이 숨기고 싶은 병력·성적 지향(性的 志向)·가정사 등 사생활의 비밀이 침해될 수 있는 점, ⑥ 이에 대해서는 ‘사실’을 ‘사생활의 비밀에 해당하는 사실’로 한정하는 방향으로 일부위헌 결정을 함으로써 사생활의 비밀 보호와 표현의 자유 보장을 조화시킬 수 있다는 의견도 제시될 수 있으나, 그러한 경우에도 ‘사생활의 비밀에 해당하는 사실’과 ‘그렇지 않은 사실’ 사이의 불명확성으로 인한 위축효과가 발생할 가능성은 여전히 존재하는 점을 종합적으로 고려할 때, 침해의 최소성도 인정된다.

① 헌법 제21조는 제1항에서 표현의 자유를 보장하면서도 제4항에서 표현의 자유의 한계로 타인의 명예와 권리를 선언하는 점, ② 타인으로부터 부당한 피해를 받았다고 생각

34) 헌재 2021.2.25. 선고 2017헌마1113등 결정, 형법 제307조 제1항 위헌확인(기각).

하는 사람이 손해배상청구 또는 형사고소와 같은 민·형사상 절차에 따르지 아니한 채 공연히 사실을 적시하여 가해자의 명예를 훼손하려는 것은 가해자의 책임에 부합하지 않는 사적 제재수단으로 악용될 수 있기에 규제할 필요성이 있는 점, ③ 형법 제310조의 공익성이 인정되지 않음에도 불구하고 단순히 타인의 명예가 허명(虛名)임을 드러내기 위해 개인의 약점과 허물을 공연히 적시하는 것은 자유로운 논쟁과 의견의 경합을 통해 민주적 의사형성에 기여한다는 표현의 자유의 목적에도 부합하지 않는 점을 고려하면, 법익의 균형성도 인정된다.

[위헌의견(4인)] ① 표현의 자유에 대한 제한이 불가피하더라도 최소한의 제한이 이루어져야 하는 점, ② 헌법 제21조 제4항 전문은 ‘타인의 명예’를 표현의 자유의 한계로 선언하고 있으나, 같은 항 후문에서 명예훼손의 구제수단으로 민사상 손해배상을 명시할 뿐이므로, 헌법이 명예훼손에 대한 구제수단으로 형사처벌까지 예정하고 있다고 보기 어려운 점, ③ 표현의 자유의 중요한 가치는 국가·공직자에 대한 감시와 비판인데, 감시와 비판의 객체가 되어야 할 국가·공직자가 표현행위에 대한 형사처벌의 주체가 될 경우 국민의 감시와 비판은 위축될 수밖에 없는 점, ④ 형사처벌이 정당화되기 위해서는 행위반가치와 결과반가치가 있어야 하는데, 진실한 사실을 적시하는 것은 일반적으로 법질서에 의해 부정적으로 평가되는 행위로 보기 어려워 행위반가치를 인정하기 어렵고, 진실한 사실의 적시로 손상되는 것은 잘못되거나 과장된 사실에 기초한 허명에 불과하므로 결과반가치도 인정하기 어려운 점, ⑤ 사실 적시 표현행위로부터 외적 명예를 보호할 필요성이 있더라도, 피해자로서는 형사처벌이 아니더라도 정정보도와 반론보도 청구, 손해배상 청구와 명예회복에 적당한 처분을 통해 구제받을 수 있는 점, ⑥ 심판대상조항은 반의사불벌죄이므로, 피해자가 명예훼손으로 인한 피해 회복을 목적으로 하는 것이 아니라, 제3자가 공적인물·공적사안에 대한 감시·비판을 봉쇄할 목적으로 고발을 통해 진실한 사실 적시 표현에 대해서도 형사절차가 개시되도록 하는 전략적 봉쇄소송(strategic lawsuit against public participation)마저 가능하게 된 점, ⑦ 법정의견은 형법 제310조를 통해 표현의 자유 제한이 최소화된다는 입장이나, 향후 재판절차에서 형법 제310조의 위법성조각사유에 해당된다는 판단을 받을 가능성이 있더라도 일단 심판대상조항의 구성요건에 해당되는 것이 확실한 이상, 자신의 표현행위로 수사·재판에 회부될 수 있다는 사실만으로 위축효과는 발생할 수 있으며, 이후 수사·재판절차에서 마주하게 될 공익성 입증의 불확실성으로 인해 표현의 자유에 대한 위축효과는 더 커지게 될 것임을 종합적으로 고려하면, 침해의 최소성을 인정하기 어렵다.

① 사실 적시 표현행위가 타인에 대한 사적 제재수단으로 이용되어서는 안 되겠지만, 이를 지나치게 강조하여 진실한 사실 적시 표현행위를 명예훼손죄의 구성요건에 포함시키면 표현의 자유는 형해화될 수 있는 점, ② 진실한 사실을 토대로 토론과 숙의를 통해 공동체가 자유롭게 의사와 여론을 형성하는 것이 민주주의의 근간이므로 진실한 사실 적시 표현행위를 처벌하는 것은 이에 반할 수 있는 점, ③ 진실한 사실이 가려진 채 형

성된 허위·과장된 명예가 표현의 자유에 대한 위축효과를 야기하면서까지 보호해야 할 법익이라고 보기 어려운 점 등을 고려하면, 법익의 균형성을 충족하고 있다고 보기 어렵다.

(ii) 하지만 헌법재판소는 전원일치 의견으로 “사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자”를 징역, 자격정지, 또는 벌금형에 처하도록 한 정보통신망법 제70조제2항이 「헌법」에 위반되지 아니한다고 판시한다. 이는 위 헌재 2021.2.25. 선고 2017헌마1113 등 결정에서 ‘공연히 사실을 적시’하여 사람의 명예를 훼손한 경우 형사처벌하도록 규정한 「형법」 제307조제1항과 달리, 정보통신망법 제70조제2항은 “비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공연히 거짓 사실을 적시”한다는 점에서 「형법」 제307조 제1항보다 행위불법과 결과불법이 가중된 경우로 본다.³⁵⁾ 즉, 헌법재판소는 ① ‘사실 적시’ 명예훼손죄를 규정한 형법 제307조제1항에 대하여는 재판관 5대4의 의견으로 합헌으로 결정한 다음(헌재 2021.2.25. 선고 2017헌마1113등), 이를 바탕으로 ② ‘허위사실 적시’ 명예훼손죄를 규정한 「형법」 제307조제2항에 대해 재판관 전원일치 의견으로 합헌으로 결정하고(헌재 2021.2.25. 선고 2016헌바84), ③ ‘비방할 목적, 정보통신망 이용, 거짓사실 적시’ 명예훼손죄를 규정한 정보통신망법 제70조제2항에 대해서도 재판관 전원일치 의견으로 합헌으로 결정하였다(헌재 2021.3.25. 선고 2015헌바438등).

3) 언론보도와 언론보도로 인한 피해자 및 언론분쟁조정의 조화

(i) 사실 언론사, 특히 언론분쟁조정의 대상이 된 편집국의 데스크는 언론중재위원회에 제소되면 마치 형사피의자가 검찰에 소환되는 것과 같은 분위기라고 한다. 그만큼 언론사, 특히 보도를 책임진 편집진에게 언론중재는 두려운 존재이다. 일단 제소되면 한편으로 언론중재위원회에 소명하여야 할 뿐만 아니라 다른 한편으로는 언론사주 및 편집국으로부터도 제기되는 비난과 책임으로부터 자유로울 수 없기 때문이다.

(ii) 다른 한편 언론보도로 피해를 입은 당사자의 입장에서는 필설로 형언하기 어려운 고통을 겪기 마련이다. 악의에 찬 허위보도는 말할 것도 없거니와 반론을 제기하면 오히려 반론을 보도하는 시늉만 하다가 거기에 덧붙여 또 다른 비난을 가하기 때문에 언론사에 반론보도를 요청하지 아니한 것보다 오히려 역효과를 초래할 수도 있다.

필자는 자연인 개인으로서와 주요 공직자로서 언론을 상대한 경험이 있다. 사

35) 헌재 2021.3.25. 선고 2015헌바438등 결정, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제70조 제2항 위헌소원(합헌).

실 필자가 언론중재위원회 위원직을 수행할 때만 해도 헌법학자의 한 사람으로서 분쟁조정에 임하였다. 그런데 막상 언론보도로 피해를 입은 당사자로서 그에 대한 대응책을 마련하는 데에는 엄청난 어려움에 처할 수밖에 없었다. 필자가 평교수 신분일 때 악의적인 언론보도로 인한 고통을 겪다가 이를 그냥 넘어가면 결국에는 이 보도가 오히려 진실이 되는 세상이라는 사실을 인지하고 상당한 시간이 지난 후 뒤늦게 법원에 정정보도청구의 소를 제기한 적이 있다. 그러자 이제 보도한 담당 기자 및 데스크 책임자 등 다양한 관계자로부터 만나자는 연락이 오기 시작하였다. 그분들이 만나자고 할 때에는 자신들의 오보를 인정하려는 게 아니라 적당히 넘어가려 하기 때문이다. 하지만 필자는 끝까지 재판에 임하였다. 또 다른 사례로 필자는 서울대학교 총장으로서 공직을 수행하는 동안 끊임없이 오보에 시달렸다. 특히 악의적 오보는 매우 참기 어려웠다. 해당 언론사 데스크에 항의하여 보았지만 별다른 소득이 없었다. 명백한 오보임에도 전혀 이를 수용하지 아니하였다. 필자는 그런 언론이 대한민국을 대표하는 주류 언론이라는 사실에 아직도 분통을 터뜨리지 않을 수 없다. 그런데 이와 같은 (악의적) 오보에도 공인의 입장에서는 가급적 언론사와 대척하지 않는 게 좋다는 게 한국사회의 일반적인 인식과 흐름이라는 점이 안타깝기 그지없다. 시시각각 변화하는 사실관계를 추적하고 취재하는 언론보도에는 오보가 따르기 마련이다. 그러나 애초부터 악의를 가지고 보도하는 일이 비일비재한 현실도 도외시하여서는 아니 된다.

게다가 정정이든 반론이든 또는 그것이 법원의 판결이든, 언론중재이든 간에 사실관계가 확정되면 후속 보도로 이어지는데 일반 국민들이 이를 전혀 보고 인식할 수 없는 보도 행태 또한 시정되어야 한다. 신문의 경우에는 독자들 눈에 띄지도 않는 구석진 곳에 정정이나 반론 보도를 조그마하게 게재하고 있다. 방송의 경우에는 일부 시정되기는 하였지만 주요 뉴스시간대에 보도된 내용에 관한 정정이나 반론을 시청자들이 거의 시청하지 않는 시간대에 방송함으로써 그 정정이나 반론 보도의 의미를 호도하고 있다. 이러한 문제점들도 앞으로 언론피해구제 관련 법제에서 충실하게 고려되어야 한다(무기대등의 원칙).

(iii) 바로 그런 점에서 제 외국에서 찾아볼 수 없는 한국적인 언론중재위원회 제도가 국민적 호응을 얻을 뿐만 아니라 언론계에서도 이를 수용한다고 본다. 다만, 일부 잘못된 언론보도를 문제 삼아 국민의 알 권리를 충족하고 공정보도를 통한 공론의 장을 형성하는 언론 본연의 역할을 결코 과소평가하여서는 아니 된다. 언론이 스스로 정상적인 기능과 역할을 수행할 수 있도록 여건을 마련하여야 한다. 특히 언론사(주)와 언론인(편집인 및 기자)과의 관계도 건전하게 설정되어야 한다. 언론인은 사주로부터 임명되고, 특히 언론사의 경영이 건전하여야 주식회사인 언론사 자체의 존립이 가능하다. 하지만 언론인들이 과도한 언론사주의 영향으로부터 자유롭지 못한 부분은 없는지 또한 성찰하여야 한다. 특히 언론사의 독과점

화 현상이 심화되고 있는 상황에서 주식회사인 기업으로서의 언론사와 국가의 제 4부라는 언론인의 기능 사이에 그 어느 때보다 절실히 조화로운 작동이 요망된다.

나. 언론 관련 각종 규제기구의 난립과 정리

(i) 현재 언론행정의 주무부처는 문화체육관광부라 할 수 있다. 언론기본법이나 정간법 및 「방송법」 시행 초기까지만 하여도 언론보도와 관련된 언론중재위원회의 역할과 기능도 문화부와 유관할 뿐이었다. 그런데 언론중재위원회의 대상 보도매체로 1995년부터 CATV가 추가되고, 2005년에는 인터넷신문, 2009년에는 포털뉴스(인터넷뉴스서비스)와 IPTV(인터넷멀티미디어방송)가 각각 추가되었다. 그 사이에 신문 이외에 이들 추가된 매체의 주무부처는 방송통신위원회, 방송통신심의위원회, 정보통신부로 다변화되어 있다.

(ii) 이런 상황은 선거와 관련된 각종 규제에 관한 기구의 난립과도 연결된다. 선거보도의 공정성을 확보하기 위하여 「공직선거법」에서는 ‘선거방송심의위원회’(제8조의2), ‘선거기사심의위원회’(제8조의3), ‘인터넷선거보도심의위원회’(제8조의5), ‘선거방송토론위원회’(제8조의7), ‘선거여론조사심의위원회’(제8조의8)를 설치하도록 규정하고 있다. 또한 선거보도에 관한 반론보도의 특칙(제8조의4)과 인터넷언론사에 대한 정정보도의 특칙(제8조의6)을 규정한다. 하지만 ‘선거방송심의위원회’는 ‘방송통신심의위원회’, ‘선거기사심의위원회’는 언론중재위원회, ‘인터넷선거보도심의위원회’는 ‘중앙선거관리위원회’에 설치·운영하도록 하고 있어 선거보도 관련 규제기구의 관할이 다르기 때문에 유사한 선거보도에 대하여 서로 상이한 결론을 내리는 등의 혼란을 초래할 수 있다. 「공직선거법」상 ‘선거방송심의위원회’와 ‘선거기사심의위원회’의 심의대상 언론사는 비교적 명확하다. 그러나 ‘인터넷선거보도심의위원회’의 심의대상 인터넷언론사의 범위는 명확하지 않다. 실무상으로 ‘인터넷선거보도심의위원회’의 심의대상 언론사의 유형은 독립형 인터넷언론사, 종속형 인터넷언론사, 포털사이트, 기타 인터넷언론사 등으로 분류한다. 그러나 인터넷과 언론이 결합하여 인터넷언론의 범위 획정이 어렵고, 현실적으로 인터넷언론이 지속적으로 변화하고 있다.³⁶⁾

다. 중재위원회의 위상과 중재위원

언론중재법 제7조

③ 중재위원회는 40명 이상 90명 이내의 중재위원으로 구성하며, 중재위원은 다음

36) 이용성 (2019). 허위조작정보와 선거보도 - “공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영방안”. 언론중재위원회 정책토론회 자료집. 37-38.

각 호의 사람 중에서 문화체육관광부 장관이 위촉한다. 이 경우 제1호부터 제3호까지의 위원은 각각 중재위원 정수의 5분의 1 이상이 되어야 한다.

1. 법관의 자격이 있는 사람 중에서 법원행정처장이 추천한 사람
2. 변호사의 자격이 있는 사람 중에서 「변호사법」 제78조에 따른 대한변호사협회의 장이 추천한 사람
3. 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상 종사한 사람
4. 그 밖에 언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람

1) 언론중재위원회의 도입과 착근

(i) 전통적인 방법으로는 언론보도로 인한 피해자구제가 충분하지 못하다는 비판이 제기되었다. 언론사 자체의 보도윤리강령이라는 내부통제만으로는 그 실효성을 담보할 수 없었다. 이에 「신문윤리강령」 등과 같은 언론기관들의 집단적인 자율규제방식을 도입하여왔다. 그럼에도 불구하고 분출하는 언론보도로 인한 피해구제를 보다 적극적으로 구현하는 방안으로서 도입한 언론보도 피해구제 법제는 그 출발점이 ‘반론(정정)보도청구권’으로부터 비롯된다. 특히 ‘언론중재위원회’는 그간 국내·외적으로 상당한 신뢰를 확보하였다. 또한 그 법적인 역할에 대하여 헌법재판소와 대법원으로부터 나름의 정당성과 적법성을 인정받았다. 위원회 제도의 안착에도 불구하고 법정기구로서의 언론중재위원회는 전 세계 각국에서 그 예를 찾아보기 어려운 제도이다.³⁷⁾ 그럼에도 국내·외적으로 제도 그 자체의 존재에 관한 시비가 없다는 사실은 그간 언론중재위원회가 나름 한국적인 법익균형을 실현하기 위한 제도로 정립되었음을 의미한다.

(ii) 반론보도청구권으로부터 비롯된 한국의 언론보도로 인한 피해구제 법제가 언론중재법 제정을 기점으로 이제 정정보도청구권이 주체로 자리 잡음으로써 자칫 주객이 전도된 듯한 부담을 안게 되었다. 언론중재위원회 제도는 전통적인 법원의 재판을 통한 피해구제와 언론(사)의 자율규제 사이의 틈새를 보충하는 역할을 가진다. 신속, 효율, 경제라는 삼박자가 그간 정상적으로 작동함으로써 국민적 호응도 얻었다고 평가받아 왔다.

2) 언론중재위원회의 조직과 구성에 대한 논의

(i) 언론중재위원회의 위상 제고를 위한 일련의 논의로서 중재위원 위촉권자를

37) 필자는 한국의 언론중재제도에 관하여 일본 신문편집인협회에서 발표한 적이 있다(言論表現にとる國民の權利侵害に對する救濟制度, 日本 法律時報, 1996.2, vol. 68, no. 2.74-78項.). 일본에서도 한국적 제도에 관하여 많은 관심을 가졌다. 필자의 안내로 한국을 방문한 일본 관계자들이 방송위원회(당시 원우현 부위원장)를 방문하여 제도의 운용현황을 청취한 바 있다. 그 이후 일본에서는 비록 법정제도는 아니지만 방송사 자율기구로 중재제도를 도입한 바 있다.

대통령으로 하는 안, 중재위원의 신분을 강화하는 안, 중재위원장을 상임위원으로 하는 안 등이 제기된다. 물론 이러한 논의는 결코 폄하될 필요는 없다. 특히 현재와 같이 중요한 공적 기능이 이미 인식된 상태에서 위원장의 비상임 상태는 위원회의 정상적인 운용을 위하여 바람직하지 아니하다. 위원장의 비상임화는 결국 위원회를 사무처 중심으로 작동하게 만들기 때문이다.

(ii) 보다 본질적인 문제는 위원회의 정체성 제고에 있다. 한국사회에서 각종 비(非) 소송적인 위원회의 역할과 기능에 대하여는 찬반이 교차되고 있다. 실제로 현대적인 조정·중재기구의 강화를 통하여 비(非) 소송적인 분쟁해결은 이미 상당한 호응을 얻고 있다. 하지만 다른 조정·중재기구³⁸⁾와는 달리 언론조정·중재기구는 언론의 자유와 개인의 인격권 보호라는 두 법익 사이의 균형을 도모하여야 하므로 자칫 야기될 수 있는 국가권력에 의한 언론통제라는 오해의 불식이 절실하다. 그런 점에서 언론중재위원회의 정당성을 보완하기 위하여 출범 당시부터 현직 법관이 중재부장을 맡도록 하여 오늘에 이르고 있다. 하지만 언론중재위원회를 통한 조정·중재에 불복할 경우 법원의 재판으로 이어지는 언론조정·중재를 다시 법관이 담당하는 것 자체에 대한 의문이 제기될 수도 있다. 제도 운용에 대한 시비를 최소화한다는 점에서 현직 법관의 조정·중재업무 담당은 불가피하더라도 그것이 법관의 본연의 업무일 수는 없다는 한계를 극복하여야 한다. 특히 언론중재위원회의 관할 업무가 점차적으로 확대되어 그 부담하여야 할 사건도 엄청난 양에 이른다. 이제 언론중재위원회 제소 사건이 연 3천-4천 건에 이른다.³⁹⁾ 앞으로 지속적으로 사건이 늘어난다면 현직 법관이 이들 사건을 담당하는 데도 무리가 따를 수 있다. 그렇다고 무작정 중재위원은 늘리자면 자칫 위원회의 정상적인 작동이 저해될 수 있다.

(iii) 그런데 이에 더하여 언론조정·중재기구를 가칭 ‘언론위원회’로 국가기관화하는 법안도 제기된다. 물론 「헌법」상 검열은 사전검열금지의 원칙에 입각하고 있고 언론조정·중재는 사후적 통제이므로 검열문제로부터 자유로울 수 있다. 하지만 언론조정·중재는 분명히 언론에 대한 사후통제이므로 자칫 언론보도 과정에서 언론중재를 지나치게 의식할 경우 자칫 사후검열 우려가 제기될 수도 있다. 언론중재위원회의 출범 과정에서 제도 그 본연의 임무인 ‘조정’에 충실하자는 견해가 제기되고 이에 따라 ‘언론조정위원회’라는 이름이 고려되었으나, 자칫 그 이름이 언론을 통제(regulate)한다거나 조절(adjust)한다거나 하는 의미로 잘못 읽힐 우

38) 예컨대 문화부 산하 콘텐츠진흥원 소속의 ‘콘텐츠분쟁조정위원회’는 설립부터 이 용례를 유지한다. 필자는 콘텐츠분쟁조정위원회의 초대 위원장으로서 분쟁조정 업무를 수행한 바 있다. 성낙인 (2012). “콘텐츠산업육성과 콘텐츠 분쟁조정제도에 관한 연구”. <세계헌법연구> 제18권 제3호, 139-161.

39) 비록 특이한 사건이긴 하지만 세월호 참사 보도와 관련하여 2014년 ~ 2015년 ‘기독교복음침례회’ (일명 구원파) 등에서 1만 8천 여 건에 달하는 언론중재 신청 사건을 접수했던 사례는 은 언론중재위원의 업무감당 능력에 대한 새로운 과제를 안겨 준다.

려가 있어 ‘언론중재위원회’라는 표현을 사용하게 되었고 오늘날까지 그 명칭이 이어졌다고 한다.⁴⁰⁾ 작명 하나에도 신경을 써야 하는 언론의 자유 보장의 명제가 이를 증명한다. 바로 그런 점에서 현행 ‘언론중재위원회’가 5공 악법으로 탄생되었음에도 불구하고 40년 세월을 존재할 수 있었던 이유이다. 일부에서 제기되는 ‘중재위원회’라는 명칭에 대한 부정적 견해도 현재로서는 다른 대책이 없어 보인다. 하지만 앞으로 만약 국민적 합의가 이루어진다면 ‘언론분쟁조정위원회’로의 개칭도 심각하게 고려해 볼만 하다.⁴¹⁾

(iv) 언론중재위원회는 국가기관이 아니다. 현재 중재위원의 위촉권한은 문화체육관광부 장관이 가지고 있으나, 위원회의 운영재원은 ‘방송통신발전기금’에서 충당된다. 이처럼 중재위원 위촉과 예산 지원 기관이 나누어진 구조 때문에 위원회 예산을 국가 일반회계로 편입하자는 주장이 제기된다. 현 언론중재위원회의 이와 같은 중재위원 위촉과 예산지원 기관의 분리 및 비 국가예산화라는 독특한 구조는 위원회의 독립성과 중립성에 기여하는 측면이 있다.⁴²⁾ 무릇 민주법치국가에서 제도의 설계는 인사와 예산의 투명성과 연계된다. 하지만 위원회의 이와 같은 이중성이 오히려 역설적으로 언론분쟁조정기구로서의 특성에 부응할 수도 있다.⁴³⁾ 따라서 언론분쟁조정기구의 국가기관화가 바람직하지 않듯이 현행 위원회 예산을 국가 일반회계 예산으로 편성하는 것 또한 바람직하지 않다.

3) 논평에 대한 중재

반론보도청구권 모델은 독일과 같이 사실보도에 한정하는 입법례와 프랑스와 같이 사실보도뿐만 아니라 논평까지 허용하는 법제로 나누어진다. 그런데 반론보도청구권의 실질적 보장을 위하여 언론의 사실보도뿐만 아니라 논평도 반론보도청구의 대상이 되어야 한다. 실제로 사실보도와 논평 사이의 구획이 반드시 명확하지 않다. 더구나 인터넷시대에 작동되는 언론 상황에서는 더더욱 그러하다. 매체의 다양화에 따라 종합보도채널이나 닷컴 및 인터넷신문 등에서 전통적인 언론매체인 신문의 지면제한과 같은 제약이 없어진 상황도 고려하여야 한다.

40) 박용상 외 4인 (2021). 앞의 글. 70쪽(박용상 발언분). 중재·조정·알선·주선·중개(또는 거중조정)와 마찬가지로 재판에 의하지 않고 당사자 사이의 분쟁을 해결하는 제도이다. 중재(arbitration, 仲裁)란 분쟁 당사자의 합의에 따라 분쟁에 관한 판단을 법원이 아닌 제3자(중재인 또는 중재기관)에게 맡겨 그 판단에 따르게 함으로써 분쟁을 해결하는 방법이다. 조정(mediation, 調停)이란 분쟁 당사자 사이에 제3자가 중개하여 화해에 이르도록 함으로써 분쟁의 해결을 도모하는 제도이다. 중재는 분쟁 당사자 사이에 제3자가 개입하여 화해시킨다는 점에서 조정과 유사하다. 하지만 조정에서는 분쟁의 당사자가 제3자의 조정안을 승낙하면 화해가 성립되지만 그 조정안이 법적인 구속력은 없어 당사자가 이를 수용하지 않을 수도 있다. 이에 대하여 중재에서는 제3자의 판단이 법적인 구속력을 가짐으로써 당사자는 이에 따라야 한다.

41) 실제로 언론중재위원회에 제소된 사건의 절대 다수는 법적으로 조정사건이고, 중재사건은 연 10건 전후에 불과한 극히 미미한 상황이다.

42) 박용상 외 4인 (2021). 앞의 글. 80쪽(김용주 발언분).

43) 통합방송법 출현 이전의 구 방송법에서도 방송위원회는 국가기관이 아니었다. 그 이후 방송통신위원회 이전의 통합법상 방송위원회는 상충부 즉 방송위원은 공무원 신분이었으나, 그 직원은 공무원이 아니었다. 그에 따라 예산 또한 독자적으로 편성되었다.

5. 인터넷시대에 부응하는 언론중재

언론중재법 개정을 통해 언론중재위원회의 새로운 위상을 확보하고, 언론보도로 인한 피해구제의 틈새를 확대하기 위한 노력이 필요하다. 그것은 대상매체의 확대와 더불어 새로운 유형의 언론보도로 인한 피해구제책의 마련이다.

가. 남용되는 언론의 자유에 대한 대응

1) 가짜뉴스

(i) 소위 ‘가짜뉴스’는 인류 역사에서 언제나 존재하여왔다. 그러나 최근에 논의되는 가짜뉴스와 허위뉴스와의 본질적인 차이로는 ① 정보의 홍수 속에 언론사의 게이트키퍼(gatekeeper) 역할 취약, ② 딥 페이크(deep fake)와 같은 정교한 허위 정보의 조작, ③ 정보의 남용에 따른 데이터 스모그(data smog) 현상, ④ 폐쇄적 소셜 네트워크에 기인하는 방향실 효과(echo chamber effect) 등을 든다.⁴⁴⁾

2017년 한국의 대통령선거에서도 문제가 제기되어 2018년에 「드루킹의 인터넷 상 불법 댓글 조작 사건과 관련된 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률」이 제정되었고, 드루킹 일당의 매크로 프로그램을 동원한 정보조작이 쟁점으로 부각되었다. 그 이전 소위 ‘미네르바’ 사건도 전형적인 가짜뉴스를 SNS에 유포시킨 예라 할 수 있다. 이 사건에서 “공익을 해할 목적으로” “공연히 허위의 통신을 한 자”를 처벌하는 「전기통신기본법」에 대한 헌법재판소의 위헌결정은 다양한 반응을 초래한 바 있다. 이와 관련하여 소위 가짜뉴스에 해당되는지가 문제된다. 헌법재판소의 위헌결정⁴⁵⁾과 반대의견은 다음과 같다.

어떠한 표현행위가 ‘공익’을 해하는 것인지, 아닌지에 관한 판단은 사람마다의 가치관, 윤리관에 따라 크게 달라질 수밖에 없으며, 이는 판단주체가 법전문가라 하여도 마찬가지이고, 법집행자의 통상적 해석을 통하여 그 의미내용이 객관적으로 확정될 수 있다고 보기 어렵다. 나아가 현재의 다원적이고 가치상대적인 사회구조 하에서 구체적으로 어떤 행위상황이 문제되었을 때에 문제되는 공익은 하나로 수렴되지 않는 경우가 대부분인바, 공익을 해할 목적이 있는지 여부를 판단하기 위한 공익간 형량의 결과가 언제나 객관적으로 명백한 것도 아니다. 결국, 이 사건 법률조항은 수범자인 국민에 대하여 일반적으로 허용되는 ‘허위의 통신’ 가운데 어떤 목적의 통신이 금지되는 것인지 고지하여 주지 못하고 있으므로 표현의 자유에서 요구하는 명확성의 요청 및 죄형법정주의의 명확성원칙에

44) 성낙인 (2020). “사회변동과 표현의 자유”. <공법학연구>, 21(2), 3-61.

45) 현재 2010.12.28. 선고 2008헌바157 결정, 전기통신기본법 제47조 제1항 위헌소원(위헌).

위배하여 헌법에 위반된다.

[2인의 반대의견] “공익을 해할 목적”이라는 초과주관적 구성요건을 추가하여 ‘허위의 통신’ 가운데 구성요건해당성이 인정되는 행위의 범위를 대폭 축소시키고 있는바, 초과주관적 구성요건 부분에 대하여 객관적 구성요건 행위와 같은 정도의 명확성을 요구할 것은 아니다. 한편 법률상 ‘공익’ 개념은 ‘대한민국에서 공동으로 사회생활을 영위하는 국민 전체 내지 대다수 국민과 그들의 구성체인 국가사회의 이익’을 의미하고, 공익을 ‘해할 목적’은 행위의 주요 목적이 공익을 해하는 것인 때를 의미하는바, 그 의미가 불명확하다고 보기 어렵다. “허위의 통신”에서 일반적인 ‘허위’의 관념은 내용의 거짓과 명의의 거짓을 모두 포괄하는 점 및 다른 형사처벌 규정에서의 ‘허위’ 개념의 용례에 비추어 볼 때, “허위의 통신”에서 ‘내용이 거짓인 통신’이 배제된다는 해석은 불가능하다. 한편 ‘내용의 허위’란 내용이 진실에 부합하지 않는 것으로서, 전체적으로 보아 ‘의견 표명’이나 ‘제안’이라고 볼 수 있는 경우는 이에 해당하지 아니한다. 결국 “허위의 통신”은 그 의미가 명확하고, 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다. 허위사실의 표현이 표현의 자유의 보호영역에서 배제되는 것은 아니지만, 이는 원론적으로 사상이나 지식에 관한 정치적·시민적 표현행위라고 볼 수 없으므로, 그에 대한 심사는 엄격한 비례의 원칙을 적용하는 것보다는 ‘피해의 최소화’ 원칙에서 일부 완화된 심사를 함이 상당하다.

(ii) 현행법상 가짜뉴스에 대한 일련의 법적 규제는 다음과 같다. ① 가짜뉴스 생성자 본인의 책임으로는, 「형법」 상 책임(제307조제2항·제314조), 정보통신망법상 피해자의 삭제 또는 반박게재요구권(제44조의2), 민·형사책임(제70조), 명예훼손에 대한 민·형사 소제기를 위한 사전절차(명예훼손분쟁조정제도)(제44조의6), 「공직선거법」 상 책임(당선되거나 되게 할 목적, 당선되지 못하게 할 목적에 따른 책임)(제250조)이 있다. ② 가짜뉴스 전달 매개자의 책임으로는, 정보통신망법상 타인의 권리를 침해하는 가짜뉴스 유통에 대한 책임, 「공직선거법」 상 책임으로 가짜뉴스에 대한 삭제 또는 취급의 거부·정지·제한 등의 조치(제82조의4), 실명확인(제82조의6) 등이 있다. 하지만 여전히 미흡하다는 지론에 따라 포털의 책임을 강화하는 가짜뉴스 대응 관련 새로운 법안이 제시되고 있다.

헌법재판소는 정보통신망법 제44조의2에 따른 임시조치를 합헌으로 판시한다.⁴⁶⁾

“이 사건 법률조항은 사생활을 침해하거나 명예를 훼손하는 등 타인의 권리를 침해하는 정보가 정보통신망을 통해 무분별하게 유통되는 것을 방지하기 위하여 권리침해 주장자의 삭제요청과 침해사실에 대한 소명에 의하여 정보통신서비스 제공자로 하여금 임시조치를 취하도록 함으로써 정보의 유통 및 확산을 일시적으로 차

46) 헌재 2012.5.31. 선고 2010헌마88 결정, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의2제2항 위헌확인(기각).

단하려는 것이므로, 그 입법목적이 정당하고 수단 또한 적절하다. ‘사생활’이란 이를 공개하는 것 자체로 침해가 발생하고, ‘명예’ 역시 타인의 명예를 훼손할 만한 사실이 적시되어 불특정 또는 다수인이 인식할 수 있는 상태에 놓임으로써 침해가 발생하게 되므로, 글이나 사진, 동영상 등의 다양한 방법으로 정보통신망에 게재되는 사생활이나 명예에 관한 정보에 대해서는 반론과 토론을 통한 자정작용이 사실상 무의미한 경우가 적지 않고, 빠른 전파가능성으로 말미암아 사후적인 손해배상이나 형사처벌로는 회복하기 힘들 정도의 인격 파괴가 이루어질 수도 있어, 정보의 공개 그 자체를 잠정적으로 차단하는 것 외에 반박내용의 게재, 링크 또는 퍼나르기 금지, 검색기능 차단 등의 방법으로는 이 사건 법률조항의 입법목적은 효과적으로 달성할 수 없다. 게다가, 이 사건 법률조항에 기한 임시조치를 하기 위해서는 권리침해 주장자의 ‘소명’이 요구되므로 정보통신서비스 제공자로 하여금 많은 이용자를 확보하려는 영리적 목적과 사인의 사생활, 명예, 기타 권리의 침해 가능성이 있는 정보를 차단하는 공익적 목적 사이에서 해당 침해주장이 설득력이 있는지를 스스로 판단하도록 하고 있다는 점, ‘30일 이내’라는 비교적 짧은 기간 동안의 정보 접근만을 차단할 뿐이라는 점, 임시조치 후 ‘30일 이내’에 정보게재자의 재게시청구가 있을 경우라든가 임시조치기간이 종료한 경우 등 향후의 분쟁해결절차에 관하여는 정보통신서비스 제공자의 자율에 맡김으로써 정보의 불법성을 보다 정확히 확인하는 동시에 권리침해 주장자와 정보게재자 간의 자율적 분쟁 해결을 도모할 시간적 여유를 제공한다는 점 등에 비추어 볼 때, 이 사건 법률조항이 규정하고 있는 임시조치의 절차적 요건과 내용 역시 정보게재자의 표현의 자유를 필요최소한으로 제한하도록 설정되어 있다고 할 수 있다. 타인의 명예나 권리를 표현의 자유가 갖는 구체적 한계로까지 규정하여 보호하고 있는 헌법 제21조 제4항의 취지 등에 비추어 볼 때, 사생활 침해, 명예훼손 등 타인의 권리를 침해할 만한 정보가 무분별하게 유통됨으로써 타인의 인격적 법익 기타 권리에 대한 침해가 돌이킬 수 없는 상황에 이르게 될 가능성을 미연에 차단하려는 공익은 매우 절실한 반면, 이 사건 법률조항으로 말미암아 침해되는 정보게재자의 사익은 그리 크지 않으므로, 법익균형성 요건도 충족한다.”

2) ‘잊혀질 권리’(잊힐 권리)

(i) 다른 한편 ‘잊혀질 권리’(잊힐 권리, 이하 잊힐 권리)(right to be forgotten)는 정보통신에서 자신과 관련된 정보를 보호하기 위하여 정보의 삭제요구권과 검색차단요구권을 내용으로 권리이다.⁴⁷⁾ ‘잊힐 권리’라는 개념은 2012년 ‘유럽 일반 데이터 보호 규칙’(General Data Protection Regulation, GDPR)에서 처음으로 등장한다. 유럽연합(EU)은 1995년에 ‘데이터 보호 지침’(Data Protection Directive)을

47) 성낙인 (2021). 앞의 책. 1373-1374면; 문재완 (2016). <잊혀질 권리: 이상과 현실>. 서울: 집문당. ; 박진우 (2014). “이른바 ‘잊힐 권리’ 에 관한 헌법적 조명”. <세계헌법연구>, 20(2), 155-183.

제정하여 검색사업자에 대한 규제를 시작하였다. 유럽에서는 유럽인권협약(European Convention on Human Rights, ECHR) 제8조⁴⁸⁾를 토대로 2018년에 ‘일반 데이터 보호 규칙’(General Data Protection Regulation, GDPR)이 발효되었는데 제17조⁴⁹⁾에서 잊힐 권리를 규정한다. 잊힐 권리의 개념에 본인이 동의한 정보여야 하느냐에 관하여는 논란이 있다. 왜냐하면 잊힐 권리는 정작 본인의 동의 여부와 관계없이 인터넷을 통하여 유행하는 개인정보를 차단하고자 하는 역할과 기능이 많기 때문이다.

(ii) 그런데 잊힐 권리는 표현의 자유 및 정보의 자유와 충돌할 우려가 있다. 유럽 재판소도 2019년 9월 24일자 ‘구글결정’에서 기본권 차원의 형량을 요구한다. 그런 점에서 사상의 자유시장에 입각하여 표현의 자유를 강조하는 미국보다는 유럽에서 빨리 자리 잡고 있다. 우리나라에서는 2016년 4월 ‘인터넷 자기게시물 접근 배제 요청권’이라는 가이드라인을 제정하여 배포하였지만, 아직도 입법화는 걸음마 단계에 있다.

한편 대법원은 인격권에 기초한 기사삭제청구를 인용한다.⁵⁰⁾

“[1] 명예는 생명, 신체와 함께 매우 중대한 보호법익이고 인격권으로서의 명예권은 물권의 경우와 마찬가지로 배타성을 가지는 권리라고 할 것이므로, 사람의 품성, 덕행, 명성, 신용 등의 인격적 가치에 관하여 사회로부터 받는 객관적인 평가인 명예를 위법하게 침해당한 자는 손해배상(민법 제751조) 또는 명예회복을 위한 처분(민법 제764조)을 구할 수 있는 이외에 인격권으로서 명예권에 기초하여 가해자에 대하여 현재 이루어지고 있는 침해행위를 배제하거나 장래에 생길 침해를 예방하기 위하여 침해행위의 금지를 구할 수도 있다. [2] 인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사삭제 청구의 당부를 판단할 때는 그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태에 있는지를 언론의 자유와 인격권이라는 두 가치를 비교·형량하면서 판단하면 되는 것이고, 피고가 그 기사가 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있었다는 등의 사정은 형사상 명예훼손죄나 민사상 손해배상책임을 부정하는 사유는 될지언정 기사삭제를 구하는 방해배제청구권을 저지하는 사유로는 될 수 없다. [3] 허위 기사로 자신의 명예를 훼손당하였다고 주장하며 기사삭제를 청구하는 피해자는 그 기사가 진실하지 아니하다는 데에 대한 증명책임을 부담

48) 제8조(사생활 및 가정생활을 존중받을 권리, Right to respect for private and family life) 1. 모든 사람은 그의 사생활, 가정생활, 주거 및 통신을 존중받을 권리를 가진다. 2. 이 권리의 행사에 대하여는 무질서와 범죄의 방지, 보건 도덕의 보호 또는 타인의 권리 및 자유를 보호하기 위하여 민주사회에서 국가안보, 공공의 안전 또는 국가의 경제적 복리에 필요하여 법률에 따른 경우 이외에는 어떠한 공공당국의 개입도 있어서는 아니 된다.

49) 정보관리자가 정보주체의 개인정보를 삭제할 의무가 있는 경우에, 그 관리자는 이용가능한 기술과 이행비용을 고려하여, 정보주체가 그 개인정보에의 링크 또는 그 복사나 복제의 삭제를 청구하였음을 그 정보를 처리하고 있는 관리자들에게 통지할, 기술적 조치를 포함하여 합리적인 조치를 취할 의무가 있다.

50) 대판 2013.3.28. 선고 2010다60950 판결(기사삭제등).

한다. 한편 사실적 주장이 진실한지 아닌지를 판단함에 있어서 그것이 특정되지 아니한 기간과 공간에서의 구체화되지 아니한 사실인 경우에, 그 부존재를 증명하는 것은 사회통념상 불가능에 가까운 반면 그 사실이 존재한다고 주장·증명하는 것이 보다 용이한 것이어서 이러한 사정은 증명책임을 다하였는지를 판단할 때 고려되어야 하는 것이므로, 의혹을 받을 일을 한 사실이 없다고 주장하는 자에 대하여 의혹을 받을 사실이 존재한다고 적극적으로 주장하는 자는 그러한 사실의 존재를 수긍할 만한 소명자료를 제시할 부담을 지고 피해자는 제시된 자료의 신빙성을 탄핵하는 방법으로 허위성의 증명을 할 수 있다.”

3) 언론중재위원회의 대응이 가능한 범위

(i) 최근 언론중재위원회에 기사열람정지청구권(기사열람차단청구권)이나 기사삭제청구권을 부여하는 방안이 제시된다.⁵¹⁾ 하지만 앞에서 설명한 바와 같이 새로 생성되고 있는 언론현상에 대한 법적 대응이 미흡한 상황에서 이를 제도화하는 데에는 일정한 한계가 뒤따르기 마련이다. 바로 그런 점에서 언론중재위원회가 현실적으로 할 수 있는 방안을 고려한다면 기사열람정지청구권(기사열람차단청구권) 정도가 현실화될 수 있을 것 같다. 기사삭제청구권은 ‘잊힐 권리’의 법제도적 설계와 직결되는 본질적 사안인데 그 이전에 언론중재법에 도입하기 위하여는 더 많은 공론의 장이 마련되어야 한다.

(ii) 언론중재법에 ‘징벌적 손해배상제도’의 도입도 본격적으로 논의되고 있다. 하지만 이 문제 또한 앞의 ‘잊힐 권리’의 예와 사안은 다르더라도 하더라도 시대적 입법 흐름과 쉼을 같이 하여야 하는 사안이다. 주지하다시피 사회적 약자의 보호를 위하여 징벌적 손해배상제도를 도입하여야 한다는 논의가 우리 사회의 다방면에 걸쳐서 진행된다. 하지만 이 제도 또한 언론중재위원회가 감당할 수 있는 범위의 사항인지 의문이 제기된다. 언론중재법에 손해배상청구권 제도가 도입된 것만 하여도 굉장히 진보적인 입법이라는 점을 상기할 필요가 있다.

(iii) 최근 논의되는 또 다른 사항은 언론중재의 대상으로 OTT⁵²⁾ 내지 SNS 및 댓글·핍글까지 확대하자는 논의이다. 앞에서 적시한 다른 예와 마찬가지로 이들 사

51) 현행 언론중재법에서는 언론중재위원회의 기사삭제청구 또는 기사 열람·검색차단에 대한 법적 근거가 없다고 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 언론중재 과정에서 이들 사항이 적극적으로 활용되고 있다. 예컨대 2019년에 인터넷 매체를 대상으로 하여 2,630건이 청구되어 구제건수가 1,666건이며 이 중 기사 열람·검색차단이 509건으로 30%를 상회한다: 박아란·김현석 (2021), 앞의 논문, 118쪽.

52) 초고속 인터넷의 발달과 보급에 따라 OTT 서비스가 등장하게 되었다. OTT(Over The Top)는 인터넷을 통해 볼 수 있는 TV 서비스를 일컫는다. OTT는 전파나 케이블이 아닌 공용 인터넷망(Public internet)으로 영상 콘텐츠를 제공한다. ‘Top’은 TV에 연결되는 셋톱박스를 의미하지만, 넓게는 셋톱박스가 있고 없음을 떠나 인터넷 기반의 동영상 서비스 모두를 포괄하는 의미로 쓰인다.

항까지 언론중재의 대상으로 하기에는 기구 자체의 수용가능한 범위를 넘어선다고 보아야 한다. 인터넷 시대에 하루에 수천·수억 만 개가 넘는 댓글·펌글이 난무하는 상황에서 이를 어떻게 언론중재위원회에서 대상매체로 삼아 정상적으로 처리하도록 작동시킬 수 있단 말인가?

6. 맺음말

- 가. 언론중재위원회는 그 설립 본연의 임무에 충실하여야 한다. 즉 반론보도청구권이 실효적으로 작동하도록 일련의 조치를 수행하여야 한다. 이에 따라 언론중재법이 시행되면서 반론보도청구권보다는 정정보도청구권이 전면에 부각된 측면에 대하여는 부정적인 견해도 제기될 수 있다. 하지만 헌법재판소가 정정보도청구권 제도 자체에 대하여는 이미 합헌결정을 내렸기 때문에 제도 자체에 대한 시비의 소지는 불식되었다. 이론상으로나 실무상으로나 정정보도와 반론보도 사이에 명확한 구분의 획을 짓기가 쉽지 않을 뿐만 아니라 오히려 두 가지가 혼재된 경우가 많다. 바로 그런 점에서 정정보도청구권 제도는 정당성을 가진다.
- 나. 반론보도청구권의 실질화를 위하여 언론의 사실보도뿐만 아니라 논평도 반론보도청구의 대상이 되어야 한다. 사실 사실보도와 논평 사이의 구획이 반드시 명확하지 않다. 더구나 인터넷시대의 언론 상황에서는 더욱 그러하다. 매체의 다양화에 따라 종합보도채널이나 닷컴 및 인터넷신문 등에서 전통적인 언론매체인 신문의 지면제한과 같은 제약이 없어진 상황도 고려하여야 한다.
- 다. 언론중재위원회를 통한 손해배상청구권이 규정되어 있다. 정정보도나 반론보도 제도를 알지 못하는 영미법계에서는 징벌적 손해배상제도로 나아간다. 하지만 정정보도와 반론보도가 작동하게 되면 일반적으로 손해배상액은 상징적인 금액으로 책정된다. 바로 그런 의미에서 언론중재위원회에서의 손해배상액 책정에 징벌적 손해배상제도를 도입하자는 주장은 현실성이 다소 떨어진다.
- 라. 언론중재법에서는 조정·중재의 대상이 되는 언론매체를 고전적인 언론매체에서 현대적인 정보매체까지 확대하고 있다. 즉 1980년 「언론기본법」 이후 현재의 언론중재법에 이르는 과정은 조정·중재 대상 매체 확대의 역사라 할 수 있다. 대상매체의 확대는 필연적으로 언론중재위원회의 업무량 과부하로 연결된다. 이를 해결하기 위한 방책으로 위원회의 국가기관화(가칭 언론위원회) 및 위원장을 비롯한 위원의 상임화 등이 제기되고 있으나 현실화될 가능성이 많지 않아 보인다. 언론보도로 인한 피해가 심각하다고 하더라도 무리한 제도와 기구의 확장은 자칫 언론탄압기구라는 오명을 받을 수 있다.
- 마. 정보사회의 진전에 따라 언론중재위원회에 기사열람정지청구권(기사열람차단청구권)이나 기사삭제청구권을 부여하자는 논의가 활성화되어 간다. 이는 피해구제를 위하여 반드시 구현되어야 할 명제이다. 하지만 이는 언론중재법에 한정된 문제

가 아니라 현대적인 정보사회법제 전반에 관한 사안이기 때문에 이를 언론중재법을 통하여 독자적으로 구현하는 데 어려움이 있다. 즉 소위 ‘가짜뉴스’에 능동적으로 대응하고 ‘잊힐 권리’를 제도화하는 논의는 지속적으로 제기되고 있지만 아직까지 이를 적극적으로 입법화하고 있지 못한 상황이다. 바로 그런 점에서 현실이 이상을 따라가지 못하는 입법상황에 언론중재법 개정의 한계가 놓여있다.

바. 언론중재위원회에 대한 국민적 호응은 충분히 인정된다. 위원회 40주년에 이르면서 이제 내실을 다져야 할 때이다. 사실 그간 확대되어온 매체 즉 CATV, 인터넷신문, 포털뉴스(인터넷뉴스서비스), IPTV(인터넷멀티미디어방송)에 관한 언론조정신청사건만 하더라도 조만간 위원회가 감당할 수 있는 수용능력을 넘어설 수 있다. 현재 중재위원의 상한은 90인이다. 대상 매체의 확대는 필연적으로 중재위원 숫자의 확대로 나아가야 할 텐데 이는 수용가능한 범위를 넘어서게 된다. 더 나아가 비상임인 중재위원의 상임화도 현실적으로 불가능하다. 더 나아가 신청건수의 폭증은 자칫 현직 법관의 중재부장 역할에도 한계를 야기할 수 있다.

사. 대한민국은 자유민주주의 국가에서 유일하게 반론권에 이어 정정보도청구권과 더불어 언론중재위원회 제도를 언론의 자유와 피해자의 권익구제를 연결하는 가교로서 새롭게 정립시켰다. 제도의 안착은 바로 세계적 수준의 한국적 언론법제도 모델의 구현으로 이어져야 한다.

참고문헌

강진석 (2021). “신청인의 대리인으로서 변호사가 바라본 언론중재조정절차”. <언론중재>, 통권 제158호, 20-23.

김정민·황용석 (2021). “언론보도로 인한 손해배상청구 관련 시계열 데이터 분석 - 2005-2009년 언론조정신청 및 언론관련 판결을 중심으로”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 67-104.

김창숙 (2021). “언론중재위원회 40년 성과와 제언”. <언론중재>, 통권 제158호, 32-45.

문재완 (2016). <잊혀질 권리: 이상과 현실>. 서울: 집문당.

박아란·김현석 (2021). “디지털 시대 피해구제수단으로서 기사삭제 및 열람차단에 대

- 한 연구”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 105-152.
- 박용상 (1982). <언론의 자유와 공적 과업>. 서울: 교보문고.
- 박용상 (1983). 언론기본법. 김철수 (편). <정치관계법>. 서울: 박영사.
- 박용상 (1989). “정정보도청구권제도의 일반적 고찰”. <언론중재>, 통권 제32호, 51-63.
- 박용상 외 4인 (2021). 언론중재위원회 창립 40주년 기념 좌담회, <언론중재>, 통권 제158호, 68-81.
- 박진우 (2014). “이른바 ‘잊힐 권리’에 관한 헌법적 조명”. <세계헌법연구>, 20(2), 155-183.
- 성낙인 (1996). “한국과 프랑스의 언론의 자유의 한계에 관한 비교연구 - 반론권을 중심으로”. <헌법학연구>. 제2집, 308-336.
- _____ (1998). <언론정보법>. 서울: 나남출판
- _____ (1999). “프랑스의 언론법제(1): 정기간행물 법제. 한국언론재단 (편). <세계 언론법제동향 1999. 상>. 63-105.
- _____ (2002). “반론보도청구권에 관한 비교연구”. <언론중재>, 통권 제83호, 4-21.
- _____ (2012). “콘텐츠산업육성과 콘텐츠 분쟁조정제도에 관한 연구”. <세계헌법연구> 제18권 제3호, 139-161.
- _____ (2020). “사회변동과 표현의 자유”. <공법학연구>, 21(2), 3-61.
- _____ (2021). <헌법학>(제21판). 파주: 법문사
- 양재규 (2021). “언론분쟁조정제도 개선 방안에 대한 검토와 전망 - 언론중재법 개정안을 중심으로”. <언론중재>, 통권 제158호, 46-59.
- 언론중재위원회 (2011). <언론중재위원회 30년사 1981-2011>. 서울: 언론중재위원회.

오이석 (2021). “언론중재위원회 40년 -‘피신청인의 변’”. <언론중재>, 통권 제158호, 24-31.

윤석년 (2021). “언론중재제도의 역할에 대한 회고: 지역 중재부 사례를 중심으로”. <언론중재>, 통권 제158호, 10-19.

이승선 (2011). “언론조정·중재 30년간의 전개와 성과”. <언론중재>, 통권 제118호, 7-19.

이승선 (2021). “한국 언론중재제도 40년의 도전과 성과 - 국회법률안을 중심으로”. <미디어와 인격권>, 제7권 제1호, 1-66.

이용성 (2019). 허위조작정보와 선거보도 - “공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영방안”. 언론중재위원회 정책토론 자료집. 29-45.

이재진 (2015). <한국 언론 ADR의 현실과 쟁점>. 서울: 컬처북.

최영재 (2021). “K-언론중재 40년 경험, 국제사회와 나눌 때”. <언론중재>, 통권 제 158호, 60-67.

한국언론연구원 (1995). <세계 언론법(상)>. 서울: 한국언론연구원.

한은경 (2021). “40풍상의 언론중재위, 든직한 희망이다”. <언론중재>, 통권 제158호, 4-9.

言論表現にとる國民の權利侵害に對する救濟制度, 日本 法律時報, 1996.2, vol. 68, no. 2.74-78項.