

〈제1세션〉
정부정책 관련 보도와 언론조정

- **진행** : 양재규 (언론중재위원회 정책연구팀장, 변호사)
- **패널** : 김규완, 김지아, 라기원, 위보영, 이나현,
이재하, 임효준, 현재언, 황지원
(서울대 법학전문대학원)

▶ 토론개요

제1세션 토론은 언론중재위원회가 실제 처리한 2011서울조정1128 사건을 사례로 진행되었다. 본 사례는 외교통상부가 한겨레신문을 상대로 정정보도청구한 사건으로, 조정대상물은 2011년 9월 15일자 1면 『김종훈 ‘쌀개방 추가협상’ 미국에 약속했었다』, 8면 『2015년 쌀시장 개방 때 미국, 특혜요구 가능성 커』, 31면 『김종훈 본부장의 쌀 개방 ‘밀약’, 진상 밝혀야』 제목의 각 기사이다.

한겨레신문은 위키리크스가 공개한 미국 외교전문을 인용하여 김종훈 전 외교통상부 통상교섭본부장이 한·미 FTA 공식서명 직후인 2007년 8월 쌀 관세화 유예기간 종료 후 미국과 별도로 쌀 시장 개방 확대 협상을 ‘약속’ 했으며 이는 한·미 FTA에서 쌀은 제외되었다는 설명과 배치된다고 보도했다.

외교통상부는 보도내용 중 특히 ‘약속’ 이란 표현에 대해 문제를 제기했는데, 김종훈 당시 본부장의 면담대상인 포메로이 의원은 협상을 할 수 있는 상대방이 아니며, 전문 원문에도 ‘약속’ 을 했다는 표현은 없고 FTA와 쌀 문제는 별개의 문제임에도 불구하고 FTA의 대가로 쌀 시장 개방 확대를 약속했다는 보도내용은 사실이 아님을 주장했다.

언론중재위원회는 이 사건에 대해 ‘허위보도’ 로 판단하고 한겨레신문이 정정보도를 게재하라는 취지의 조정을 갈음하는 결정을 내렸으나, 한겨레신문이 이의를 신청하여 자동소제기가 되었다.

1심 재판부는 중재부와 같은 취지로 결정을 내렸으나, 피신청인이 항소하여 현재 재판에 계류된 상태이다.

본 토론회의 제1세션에서는 이 사건에서 쟁점이 된 개별적 연관성 유무, 보도의 허위성, 국가기관의 오보대응 문제 등에 대한 학생들의 자유 토론으로 진행되었다.

쟁 점 1 : 개별적 연관성 유무

- 발언의 직접적 당사자가 아닌 외교통상부가 정정보도청구의 주체가 될 수 있는가 -

▶ 신청인측 입장

김 지 아 (서울대 법학전문대학원)

“김종훈 본부장은 개인으로서가 아니라 직무수행에 있어서 외교통상부를 대표하는 위치에 있었으므로 김종훈 본부장의 발언과 외교통상부 정책수행은 불가분성이 있다. 이는 일반 독자들이 조정대상기사를 접했을 때 김종훈 본부장 개인이 아닌 외교통상부의 정책수행에 대한 부정적 인식을 갖게 된다는 점에서도 명백하다. 또한 발언의 직접적인 주체가 아니어도 정정이나 반론보도청구를 허용한 판례들이 있으므로 외교통상부가 정정보도청구의 주체가 될 수 있다.”

한겨레 측의 보도내용을 글자 그대로 본다면 김종훈 본부장이 발언의 주체로서 직접적인 당사자에 해당한다고 축소하여 해석할 수도 있다. 그러나 김종훈 본부장과 외교통상부간의 관계는 단순히 일반 사인(私人)과 그가 소속한 사회생활상 단체와의 관계로 볼 수 없으며 명백히 그 성질을 달리한다고 볼 수 있다. 김종훈 본부장은 미국측과 협의함에 있어 명백히 ‘대한민국의 외교통상부’의 자격으로, 그 직무수행을 위한 대표기관으로서 행위한 것이고, 협상의 모든 과정 및 결과는 외교통상부 더 나아가 국가에 귀속된다고 할 수 있다. 또한 한겨레 측의 보도내용은 김종훈 본부장의 신의 없는 협상태도에 비난의 초점을 둔 것이 아니라, 한미 FTA에서 쌀은 제외되었다는 정부의(즉, 외교통상부의) 성명과 배치되는 ‘외교통상부의’ 별도의 쌀 시장 개방 확대 협상의 약속이라고 할 수 있다. 이는 일반 독자들이 조정대상기사를 접했을 때 형성되는 인식이 김종훈 본부장 개인이 아닌 쌀 개방 추가협상을 둘러싼 외교통상부의 정책수

행을 향할 것이라는 점을 생각해보아도 명백하다. 이에 비추어 판단한다면, 설령 ‘피해를 입은 자’의 개념을 ‘그 보도내용에서 지명되거나 개별적인 연관성이 있음이 명백히 인정된 자’로 매우 엄격히 해석한다고 하더라도 외교통상부는 해당 사안에서 개별적 연관성이 인정되어 정정보도청구의 주체가 될 수 있다고 할 수 있다. 이는 국가기관의 정정보도청구란 쟁점에서 언급될 언론조정의 당사자적격의 확대의 필요성을 차치하더라도 도출될 수 있는 결론이다.

외교통상부가 정정보도청구의 주체가 될 수 있는지의 문제와 관련하여 피신청인 측에서는 적어도 김종훈 당시 통상교섭본부장의 발언과 그에 대한 명예훼손부분에 대하여서는 외교통상부 측이 청구의 주체가 될 수 없다고 주장하고 있다. 그리고 그에 대한 근거로 이른바 ‘PD수첩’ 대법원 판결¹⁾을 제시하며, 해당 판결은 단순히 국가기관의 정책수행에 있어서의 피해부분에만 적용된다고 주장하고 있다. 그러나 이른바 ‘PD수첩’ 대법원 판결의 핵심 논지는 단순히 발언의 주체만을 고려하는 것이 아니라 방송의 전체적인 취지 및 구조를 고려하여 보도내용의 비판 대상을 가린다는 것이었다. 그렇기에 농림수산식품부의 개별적 연관성을 인정하여 해당 청구를 받아들인 것이다. 특히 피신청인 측의 논리는 김종훈 본부장의 발언내용과 외교통상부의 정책수행부분을 양분하고 전자의 경우에는 김종훈 본부장 개인에 대한 명예훼손에 해당한다는 이유로 외교통상부 측의 신청의 주체성을 부인하고 있는데, 그 부분 자체가 개별적 연관성을 인정한 외교통상부의 정책수행 부분의 불가분의 일부를 구성한다고 할 수 있으므로, 외교통상부의 신청의 주체성을 부인하기 어렵다고 할 수 있다. 판례에 의하면 국가나 지방자치단체로서도 그들에게 주어진 헌법 및 법령상의 과제와 기능을 수행함에 있어서 최소한의 사회적 승인 내지 신뢰를 필요로 한다고 할 수 있기 때문이다. 특히 이 사안에서 김종훈 본부장은 개인자격이 아닌 외교통상부의 발언 창구로서의 역할을 수행하고 있다는 점을 주지한다면 이는 더욱더 명백해진다.

그러한 측면에서 우리 판례도 발언의 직접적인 주체가 아님에도 국가기관의 정정 및 반론보도청구를 허용한 예가 다수 있다. 예컨대 국정홍보처의 반론보도심판 청구사건²⁾에서 국가기관의 언론소송 당사자적격을 ‘명백한’ 것으로 인정한 바 있다. 다만 해당 사건에서는 개별적 연관성이란 측면에서 국정홍보처는 국정홍보 역할을 맡고 있다고 하더라도 다른 기관의 업무

1) 대법원 2011.9.2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결

2) 대법원 2006. 2. 10. 선고 2002다49040 판결

에 대해서는 당사자적격을 가지지 않는다고 판단했을 뿐이다. 이러한 판례의 태도를 이 사안에 대입해본다면 외교통상부의 정정보도청구가 허용될지의 여부는 이 보도내용이 해당 기관의 업무영역에 해당하는지의 여부에 달려있으며, 이는 앞서 검토하였듯 누구도 부인하기 어렵다. 특히 언론보도의 면에 있어서는 공·사법상의 권리·의무 귀속주체와 별개로 개인의 배후에 있는 기관이나 단체에 당사자능력을 부여하여 직접 정정보도청구권을 행사하게 하는 편이 올바른 여론 형성이라는 정정 및 반론보도의 취지와 직접적 당사자인 개인의 인격권 구제에도 보다 더 효율적이라는 점을 고려한다면 더욱더 그러하다.

▶ 피신청인측 입장

이 나 현 (서울대 법학전문대학원)

“김종훈 본부장의 발언에 대한 보도에서 지명된 직접적인 피해자는 김종훈 본부장이 다. 따라서 외교통상부는 직접적 피해자도 아니고, 개별적 연관성도 없어 신청의 주체가 될 수 없으며, 언론중재법 제15조에서 명시한 바와 같이 외교통상부는 정정보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없으므로 언론사는 정정보도청구를 거부할 수 있다.

또한, 동법 제14조(정정보도청구의 요건)에도 개인의 명예훼손을 이유로 단체가 정정보도청구를 할 수 있다는 규정은 없다.”

‘정정보도’는 타인의 명예를 손상시킨 보도에 대하여 잘못된 부분(허위사실의 보도)이 있음을 알리고 그 부분이 사실이 아니거나 사실이 아닐 가능성이 크다는 취지를 같은 보도매체 혹은 다른 언론매체를 통하여 일반에 알리고 이로써 명예 회복을 기하고자 하는 것이다.³⁾

이 사건은 외교통상부가 한겨레신문사측을 상대로 한겨레 측의 보도가 허위이며, 그로 인해

3) 윤경, <언론피해 구제수단으로서의 언론소송>, <<言論仲裁>> 23권 4호(통권89호 2003. 겨울), p.82.

외교통상부의 김종훈 전 외교통상부 통상교섭본부장의 명예가 훼손되었으며 외교통상부의 정책수행이 방해되었다는 이유로 정정보도청구를 신청한 사안이다. 즉 이 사건은 크게 김종훈 통상교섭본부장의 발언내용과 그에 대한 명예훼손에 대한 부분이 한 부분이고, 한·미 FTA와 쌀 문제에 관한 보도가 사실과 다르다는 지적과 외교통상부의 정책수행에 있어서의 피해부분이 또 다른 한 부분이라고 할 수 있을 것이다.

여기서 후자 부분은 외교통상부가 정정보도청구의 주체가 될 수 있다는 점에 대해서는 논란의 여지가 없을 것을 인정한다. 그러나 전자 부분, 즉 김종훈 전 본부장의 발언내용과 그의 명예훼손에 관한 부분에 있어서는 과연 외교통상부가 정정보도청구의 주체가 될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다. 이는 특히 ‘개별적 연관성’이라는 요건과 관련해서 문제가 된다. 즉, 현재 우리나라의 ‘언론중재 및 피해구제에 관한 법률(이하 ‘언론중재법’이라 함)’ 제14조에서는 정정보도청구의 요건을 정하고 있는 데, 그 중 하나가 ‘피해자’ 요건이다. 그리고 우리 판례는 “‘피해자’라고 함은 그 보도내용에서 지명되거나 그 보도내용과 개별적인 연관성이 있음이 명백히 인정되는 자로서 보도내용이 진실하지 아니함으로 인하여 자기의 인격적 법익이 침해되었음을 이유로 그 보도내용에 대한 정정보도를 제기할 이익이 있는 자를 가리킨다.”⁴⁾고 하여 이 피해자 요건의 충족 여부를 ‘개별적 연관성’을 기준으로 판단하고 있는 것이다. 한편, 정정보도 심판청구의 당사자능력을 판단함에 있어서 법원은 당사자능력을 훨씬 넓게 인정한다는 태도를 보인 바가 있는데⁵⁾, 그렇다면 정정보도청구의 개별적 연관성 요건을 충족했는지 여부를 판단할 때에도 이를 폭넓게 완화해서 해석할 필요가 있는지, 그렇게 해석한다면 이 사건에서 외통부의 개별적 연관성을 인정할 수 있는지에 대해서 생각해본다면 의미가 있을 것이다.

최근 대법원 전원합의체 판결은 MBC PD수첩 사건과 관련하여 농림수산물부가 정정보도청구를 할 수 있다고 받아들였다. 아마 외교통상부는 이러한 판례의 태도를 보아 본 사건에서도 스스로가 정정보도청구의 신청 주체가 될 수 있다고 생각한 것 같고 판례를 얼핏 보면 이러한 외통부의 입장이 타당하다고 생각될 수도 있다. 그러나 엄밀히 보면 판례가 농림수산물

4) 대법원 2011. 9. 2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결 참고

5) “정정보도청구권을 행사할 수 있는 당사자능력에 관하여 민사소송법상으로는 당사자능력이 인정되지 아니하는 경우라도 사회생활상 하나의 단위로서 활동하고 있는 사회적 개체인 경우에는 그 당사자 능력이 인정된다.” 서울민사지법 1983. 8. 19. 83카9145 판결 참고

품부의 신청을 받아들인 이유는 방송의 전체적인 취지, 내용, 구조, 당사자의 지위 등을 고려하면 그 보도내용은 농림수산식품부가 주도한 미국산 쇠고기 수입협상조건에 관한 비판의 근거로 삼기 위하여 광우병의 위험성에 관한 사실적 주장을 한 것이 명백하므로, 농림수산식품부에 위 방송내용과 개별적인 연관성이 있음이 인정된다는 것이었다.⁶⁾

즉, 이 사건과 비교해본다면 이 판례는 외교통상부의 정책수행과 관련한 부분(앞서 언급한 후자 부분)에 적용될 수 있는 사안이지, 김종훈 본부장 개인의 명예훼손에 관한 부분에는 적용될 사안이 아닌 것이다.

우리 언론중재법에서는 제14조 제3항에서 ‘국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 해당 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도를 청구할 수 있다.’라고 하고 있고, 동조 제4항에서 ‘민사소송법상 당사자능력이 없는 기관 또는 단체라도 하나의 생활단위를 구성하고 보도 내용과 직접적인 이해관계가 있을 때에는 그 대표자가 정정보도를 청구할 수 있다.’고 하여 단체를 위해서 그 대표자가 정정보도청구할 수 있음은 예정하고 있으나, 대표자 개인의 명예훼손을 이유로 단체가 정정보도를 청구할 수 있다고는 어디에서도 전혀 언급하고 있지 않다. 한편 정기간행물에 공표된 사실적 주장에 의하여 어떤 단체의 대표가 피해를 입은 경우 이를 이유로 단체가 정정보도를 청구할 수 있는지와 관련하여 서울민사지법은 “위 기사의 사실적 주장에 의하여 신청인 노회의 대표자인 소외 김OO가 피해를 입었다고 하더라도 그로 인하여 단체인 신청인 노회가 피해를 입게 된다고도 볼 수 없다.”고 하여 단체는 단체 자체가 피해를 입은 경우에만 정정보도청구권을 행사할 수 있음을 밝힌 바 있다.⁷⁾

김종훈 본부장의 발언에 대한 보도에서 지명된 직접적인 피해자는 김종훈 본부장이다. 따라서 역시 외교통상부는 직접적 피해자도 아니고, 개별적 연관성도 없어 신청의 주체가 될 수 없다고 할 것이다.

위 서울민사지법의 판단에 대해서, 정정보도청구권 청구를 위한 당사자능력을 민사소송법상의 당사자능력보다 넓게 인정하고 있는 법원의 태도에 비추어 바람직하다고 한 견해가 있었다.⁸⁾

6) 위의 대법원 2011. 9. 2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결 참고

7) 서울민사지법 1984. 11. 30. 84카35089 판결

8) 김상환, <반론보도청구권의 요건 등에 관한 대법원 2006. 2. 10. 선고 2002다49040 판결에 대한 평석>, <언론과 법> 제5권 제1호, 2006년 9월, pp.439-490.

생각건대, 당사자능력을 인정하는지 여부는 본안 전 요건에 대한 판단이기 때문에 완화된 심사를 하는 것이 타당할 수 있지만, 개별적 연관성의 유무, 즉 피해자 요건에 대한 판단은 본안 판단에 대한 것이기 때문에 본안 전 요건처럼 완화된 심사를 할 필요가 없으며, 오히려 본안 전 요건을 넓게 인정한 것을 생각한다면 본안 판단은 엄격하게 판단하는 것이 바람직할 것이라는 점에서 이 견해가 타당하다고 본다.

한편, 실무상으로는 보도의 진실성이 피해자 요건 즉, 개별적 연관성 유무를 판단하는데, 매우 중요한 기준이 된다고 하는데⁹⁾ 그렇다면 이 사건 정정보도청구에서 외교통상부의 개별적 연관성 유무 역시 한겨레 보도의 허위 여부를 고려하여 판단할 필요도 있을 것이다. 판례는 언론중재법 제14조 제1항에서 정하는 언론보도의 진실성은 그 내용 전체의 취지를 살펴봐야 한다고 하고 있다. 즉 전체 취지상 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 것일 때는 진실성이 인정되며 세부적인 면에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있더라도 무방하다는 것이다. 복잡한 사실관계를 알기 쉽도록 단순하게 만드는 과정에서 일부 특정한 사실관계를 압축·강조하거나, 심지어 대중의 흥미를 끌기 위하여 실제 사실관계에 장식을 가하는 과정에서 다소의 수사적 과장이 있더라도 전체적인 맥락에서 보아 보도내용의 중요부분이 진실에 합치한다면 그 보도의 진실성은 인정된다고 봐야 한다는 것이다. 왜냐하면 판례도 이야기하듯이 자유로운 견해의 개진이나 공개된 토론과정에서 다소 잘못되거나 과장된 표현은 피할 수 없고 무릇 표현의 자유에는 그것의 생존에 필요한 숨 쉴 공간이 있어야 하기 때문이다. 이와 같이 진실에 부합하는지 여부는 표현의 전체적인 취지가 중시되어야 하는 것이고 세부적인 문제에서 객관적 진실과 완전히 일치할 것이 요구되어서는 아니 된다는 판례의 일관된 법리를 전제한다면¹⁰⁾ 이 사건 보도는 그 허위성을 인정 내지는 적어도 단정하기 어렵다고 할 수 있다. 그렇다면 개별적 연관성의 유무에 대한 판단도 엄격하게 이루어지는 것이 바람직하다고 할 것이다.

9) 물론 피해 유무 판단에 있어서 보도의 진실성 여부가 고려할 사항이 아니라는 대법원 판결(대법원 1986. 1. 28. 85다카1973판결)이 존재하기는 하지만 이 판결은 피해자의 범위를 가급적 널리 인정하려는 의도에서 나온 것으로 평가되고 이후 하급심에서는 '보도내용이 진실이라고 인정할 만한 증거가 없다면 이로 인해 피해를 받았다 할 것'이라고 하여 피해의 판단에 보도의 진실성이 고려요소가 된다는 판결들(춘천지법 1989. 11. 3. 88카1616 판결, 수원지법 1991. 12. 20. 90카18577 판결, 전주지법 1992. 10. 29. 9250 결정 등)이 나오고 있다고 하여 실무상 보도의 진실성이 개별적 연관성 유무를 판단하는 데 중요한 기준이 된다는 점을 지적한 논문으로 장영수, <최근의 언론관계판례 개관: 언론보도에 의한 명예훼손의 몇가지 쟁점>, <<언론중재>> 48호, 1993년 10월, p.40.

10) 대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다2275 판결, 대법원 2011. 9. 2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결 참고

그리고 언론중재법은 제15조 제4항에서는 언론사의 항변사유로 언론사 등이 정정보도청구를 거부할 수 있는 경우를 이야기 하면서 제1호에서 피해자가 정정보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없는 경우를 적시하고 있는 바, 김종훈 전 통상교섭 본부장 개인의 명예훼손이라는 피해에 대해서 그가 소속된 외교통상부가 정정보도청구권을 대신 행사할 정당한 이익이 있는지도 의문이다. 이는 특히 발언의 당사자 김종훈 본부장이 이 사건 정정보도청구와는 별도로 한겨레신문사측을 상대로 손해배상 및 정정보도청구 소송을 제기하였다는 점에서 더욱 그러하다. 직접 피해를 입었음을 이유로 본인이 손해배상청구, 나아가 정정보도청구까지 신청한다면, 소속기관에까지 정정보도청구를 인정해 줄 법적으로 정당한 이익은 물론이거니와 현실적인 실익 역시 존재하지 않는다.

게다가 오히려 두 당사자의 정정보도청구의 신청 주체성을 모두 인정하는 경우 이는 일종의 중복제소 문제를 야기하게 될 여지가 있다. 언론중재법 제26조 제6항에서는 정정보도청구의 소에 대하여는 민사소송법의 소송절차에 관한 규정에 따라 재판한다고 하고 있고, 민사소송법 제259조에서는 법원에 계속되어 있는 사건에 대하여 당사자는 다시 소를 제기하지 못한다고 하여 중복된 소제기를 금지하고 있기 때문이다. 김종훈 본부장의 발언 내용과 그의 명예훼손에 대한 부분이 외교통상부의 개별적 연관성이 인정되고 중복 소제기 금지원칙으로 인해서 후에 별도로 제기한 김종훈 본부장 자신의 정정보도청구가 기각된다면 이는 모순된 결과가 아닐 수 없다. 따라서 이러한 점에서 보더라도 보도에 대해 정정보도를 청구할 수 있는 당사자의 범위를 제한할 필요가 있으며, 때문에 적어도 김종훈 전 통상교섭본부장의 발언 내용과 관련하여서는 외교통상부에 개별적 연관성을 인정할 수 없는 것이다.

최근 대법원은 PD 수첩 사건을 이유로 일반 시청자가 손해배상청구를 한 사건에서 개별적인 연관성이 없음을 이유로 청구를 기각하면서 “방송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특성을 가질 뿐만 아니라, 다양한 정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립·발전을 위한 기초가 되는 언론의 자유의 실질적 보장에 기여한다는 특성을 함께 가지는 것으로서, 이러한 방송의 자유를 보장하기 위하여 국가권력은 물론 사회의 다양한 세력들로부터 방송편성의 자유와 독립은 보장되고 누구든지 방송편성에 관하여 방송법 또는 다른 법률 등에 의하지 아니하고는 함부로 규제나 간섭을 할 수 없는 것이다.”라고 하면서 방송의 자유를 강조한 바 있다.¹¹⁾

11) 대법원 2012. 5. 10. 선고 2010다15660 판결 참고

신문사의 보도의 자유 역시 주관적인 자유로서의 성격뿐만 아니라 민주주의의 기초를 위한 객관적인 성격을 가지는 것이라는 점을 고려한다면, 이 사건에서의 개별적 연관성을 판단함에 있어서 엄격한 태도를 견지해야 한다는 점을 다시 한번 강조할 수 있을 것이다. 현행 법리상 단체 소속 개인의 명예훼손 등을 이유로 단체가 직접 정정보도청구를 할 수 있다는 것이 확립되지 않았음에도 이를 인정하는 것은 언론의 자유가 갖는 중요성과 가치를 무시하는 부당한 확장해석이 될 것이며, 향후 언론사를 상대로 한 정정보도청구가 남발되도록 할 우려가 있다. 따라서 신중하고도 엄격한 태도가 필요하며, 이 사건에서 김종훈 전 본부장의 발언내용에 대한 외교통상부의 정정보도청구 신청은 기각되는 것이 바람직하다.

쟁 점 2 : 정정보도청구의 중첩 문제

- 외교통상부의 정정보도청구권을 인정할 경우, 중복제소 금지 원칙에 의한 김종훈 본부장의 정정보도청구권 제한 가능성 -

▶ 신청인측 입장

위 보 영 (서울대 법학전문대학원)

“조정에는 중복제소금지 규정(민사소송법 제259조)이 준용되지 않기에, 미리부터 한쪽의 청구권 행사를 제한하기보다 일단 청구권의 행사를 허용한 후, 사실관계를 따져 정정보도를 명할 것인지 결정하는 것으로 언론사의 이중부담에 대한 위험은 충분히 대비 가능하다. 만약 중복소제기 금지 원칙에 어긋난다는 이유로 한 쪽의 청구권 행사 이후 다른 쪽의 청구권 행사가 부정된다면, 누가 먼저 청구권을 행사했느냐의 우연적인 사정에 의해 권리 행사의 기회를 애초에 박탈당하는 불합리를 수인하라고 강요하는 결과가 된다.”

외교통상부와 김종훈 본부장의 정정보도청구권은 양쪽 모두 행사할 수 있다고 볼 것이지 한 쪽의 행사로 다른 쪽의 행사가 배척되는 관계에 있다고 볼 수 없다.

외교통상부의 정정보도청구가 있는 후 김종훈 본부장이 정정보도청구권을 행사하는 것은 중복소제기 금지 원칙에 반한다는 비판이 제기되나, 민사소송법 제259조 상의 요건에 합치하지 않을 뿐 아니라 한 쪽의 정정보도청구의 인용만으로 다른 쪽의 피해가 구제된다고 볼 수 없다는 점에서 이는 부당하다. 한겨레신문의 보도로 외교통상부가 공무집행의 투명성에 대한 국민의 신뢰를 잃게 되었다는 점, 정정 보도를 통해 이를 회복하고자 한다는 점은 분명하다.

그러나 김종훈 본부장은 이와는 별도로 공무원으로서 직무집행의 공정성과 합리성을 다하지 못했다는 의심을 받게 됐고, 외교통상부의 요구대로 정정보도가 이루어진다 해도 완전히 그 피해를

구제 받을 것이라고 보장할 수 없다. 만약 중복소제기 금지 원칙에 어긋난다는 이유로 한 쪽의 청구권 행사 이후 다른 쪽의 청구권 행사가 부정된다면, 누가 먼저 청구권을 행사했느냐의 우연적인 사정에 의해 권리 행사의 기회를 애초에 박탈당하는 불합리를 수인하라고 강요하는 결과가 된다.

피신청인 측은 후에 제기된 정정보도청구가 각하되지 않고 심리될 경우 소송 경제에 반하고, 두 조정 신청이 모두 인용될 가능성이 있어 한겨레신문이 정정보도를 두 번 해야 하는 결과를 초래한다고 주장하나 이는 민사소송법 제 259조를 지나치게 형식적으로 해석한 것이다. 본 사안이 정정보도청구인 만큼 언론 보도에 관한 분쟁의 특수성과 언론중재법의 취지를 고려한 해석이 필요하며, 언론사에게 이중의 정정보도 의무를 지우는 것은 부당하므로 청구권 행사를 선택적으로만 인정하자고 하는 것은 앞과 뒤가 바뀐 주장이다. 한 번의 정정보도만으로 피해의 구제가 가능하다면 물론 한 번만 정정보도를 명하면 될 것이나, 이는 사실관계를 심사하여 결정할 일이지 미리부터 청구권 행사를 제한할 근거라고 볼 수 없다. 일단 청구권의 행사를 허용한 후, 사실관계를 따져 정정보도를 명할 것인지 결정하는 것으로 언론사의 이중부담에 대한 위험은 충분히 대비 가능하다. 절차가 반복되어 소송경제에 부합되지 않는 면이 있다면 법원이나 언론중재위원회는 절차를 통합하여 이를 해결 할 수 있을 것이다.

한편 본 사안이 조정이라는 점을 중요하게 감안해야 할 필요가 있다. 언론중재법은 조정의 신청요건을 분쟁 중인 피해자나 언론사가 법률상의 기간을 준수하고, 서면 또는 구술 요건을 갖추기만 하면 되도록 단순화하고 있다. 절차의 엄준화 보다는 언론보도로 인한 피해의 신속하고 공정한 해결을 도모하려는 취지이다. 또한 조정절차에는 민사조정법 규정이 준용되는데, 동법 제 38조는 민사소송법 제 259조가 준용되지 않음을 명확히 하여 조정에서는 중복 신청이 금지되지 않음을 분명히 하고 있다. 당사자의 의사를 중요시하는 조정절차의 특수성을 고려하고, 다양한 당사자를 절차에 참여시켜 종국적이고 일률적인 분쟁 해결을 도모하려는 규정의 취지를 알 수 있는 대목이다.

현대사회에서 언론은 큰 파급력을 가져 잘못된 언론보도로 인한 피해의 정도는 한계 없이 커질 수 있고, 그 양상 또한 다양하게 등장하고 있다. 우리 법이 언론중재법이라는 특별법으로 대응하고 있는 것은 이러한 현실을 반영하고 있는 것이다. 다양한 피해의 복합적인 구제 필요성, 특별법의 존재는 언론보도로 인한 피해자들의 청구권 행사를 보다 확장시켜야 한다는 중요한 근거가 될 수 있다.

또한 언론중재법은 소송을 배제하지 않으면서도 언론보도의 피해자들에게 조정과 중재를 실효성 있는 구제제도로서 확립하고자 하는 것을 법 목적으로 한다고 규정하여, 본법이 언론보도로 인한 분쟁의 특수성에서 출발하고 있음을 보여주고 있다. 민사소송이 국가권력에 의한 분쟁의 강제적 해결을 모색하는 것과 달리, 조정과 중재는 당사자의 합의에 의해 분쟁을 종국적으로 다툼 없이 해결하고자 한다. 그렇다면, 다양한 당사자를 절차에 참여시켜 당사자의 의사에 합치하도록 분쟁을 종국적으로 해결하는 것이 법 목적에 부합될 수 있다.

따라서 외교통상부의 김종훈 본부장의 정정보도 청구는 선택적인 것으로 한 쪽의 행사로 다른 쪽의 행사가 배척된다고 해석할 이유가 없으며, 특히 조정이라는 절차의 특수성을 감안하여 양자의 청구를 모두 인정하는 해결로 나아감이 바람직 할 것이다.

▶ 피신청인측 입장

임 효 준 (서울대 법학전문대학원)

“정정보도는 보도된 사실이 진실이 아님을 확정하고 바로잡는데 의의가 있으므로 외교통상부의 피해 회복을 위한 정정보도와 김종훈 본부장 개인의 명예 회복을 위한 정정보도로 구분할 실익이 없다. 따라서 중복제소금지 규정의 유추적용 또는 기판력에 의거, 후속 청구는 각하하거나 기각해야 한다. 그렇지 않다면 한겨레신문은 정정보도를 두 번 해야 할 수도 있고, 조정의 내용 간 모순이 생길 수도 있으며, 소송경제에도 반한다.”

외교통상부의 개별적 연관성이 부정되어야 함이 옳지만, 외교통상부의 개별적 연관성이 인정되어 조정이 이루어진 이상, 김종훈 본부장의 조정 신청은 적법할 수 없다. 이 문제와 관련해서는 민사소송법상 중복소제기 금지 원칙 또는 소의 이익에 관한 검토가 이루어져야 할 것이다.

이번 토론회에서는 ‘소송’의 단계가 아닌 ‘조정’의 단계에서 문제되는 상황을 가정한 것이지만, 정정보도청구의 경우에는 조정의 경우라도 소송절차에 준해서 운영할 필요가 있기 때문이다.

이에는 두 가지 논거를 들 수 있는데, 첫째 언론중재 및 피해구제에 관한 법률(이하 ‘언론중재법’) 제22조 제4항에서는 직권조정결정에 대한 이의신청이 있는 경우 소를 제기한 것으로 보도록 규정하고 있다. 그런데 만약 조정신청과 소제기의 취급을 달리한다면, 조정결정에 대해 이의신청한 자가 소송요건을 갖추지 못해 각하되는 상황이 발생함으로 말미암아, 부당하게 재판을 받을 기회를 잃어버릴 수 있다. 둘째, 헌법재판소는 정정보도청구의 소를 민사집행법상의 가치분 절차에 의하여 재판하도록 규정한 구법 규정에 대해 언론사의 방어권을 심각하게 제약한다는 취지로 위헌 판결을 내린 바 있다.¹²⁾

이에 따라 현행 언론중재법 제26조 제6항에서는 다른 청구와 달리 정정보도청구의 소만은 민사소송법의 소송절차에 따르도록 하고 있는데, 그 취지 역시 고려하여야 한다.

민사조정법 제38조에서 민사소송법 규정 중 일부만을 준용하고 있기는 하지만, 준용되지 않는다고 명시한 조항에도 중복된 소제기 금지에 관한 민사소송법 제259조는 빠져 있고, 또 해당 규정에서 준용하는 당사자능력에 관한 조항은 언론중재법에 의해서 배척되므로 해당 규정이 언론조정에 있어서도 그대로 적용될지 의문이다. 더구나 조정이 성립된 경우에는 언론중재법 제23조에 의해 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는데, 민사소송법 제220조에 의하면 이는 확정판결과 동일한 효력, 즉 기판력을 가지게 되므로, 소송에서의 경우와 같게 취급된다.

위의 논의를 전제로, 경우의 수를 나누어서 살펴볼 필요가 있다. 우선 먼저 외교통상부의 조정 계속 중 김종훈 본부장의 조정이 신청된 경우. 이때에는 민사소송법 제259조에 규정된 중복소제기 금지 원칙¹³⁾에 위반되는지 여부가 문제될 것이다. 통상적으로 중복소제기 금지 원칙의 요건으로는 (1) 당사자가 동일할 것 (2) 소송물이 동일할 것 (3) 소송이 계속 중일 것을 들 수 있는데, 여기서 (3) 요건은 문제가 없다. 또 외교통상부와 김종훈 본부장의 신청취지와 신청원인은 같다고 보아야 하기 때문에, (2) 요건도 충족된 것으로 보인다. 헌법재판소가 밝힌 바와 같이 정정보도청구는 다른 청구와 달리 ‘피해자에 대한 구제 이외에 보도된 사실이 진실이 아님을 그 소송절차에서 확정’하는 데에도 의의가 있기 때문에¹⁴⁾ ‘외교통상부의 신뢰’와 ‘김종훈 본부장의 명예’라는 주관적인 피해법익의 차이는 이를 달리 취급할 만하다고 볼 수 없을 것이기 때문이다.

그렇다면 (1)의 문제만 남게 되는데, 통상적인 민사소송법상 법리로는 당사자가 형식적으로 동

12) 헌법재판소 2006.06.29. 선고 2005헌마165 결정 참조.

13) 이하 이 원칙에 관한 일반론은, 이시윤, 『신민사소송법』, 박영사, 2009, 251-257쪽 참조.

14) 헌법재판소 2006.06.29. 선고 2005헌마165 결정.

일하거나 그렇지 않더라도 기관력이 미치는 관계에 있을 것을 요구하기 때문에, 이러한 관계에 있지 않은 외교통상부와 김종훈 본부장 간에는 이 요건이 충족되지 않는 것이라고 볼 수도 있겠다. 그러나 이 요건은 조정 제도의 특수성상 소송에서보다 완화하여 해석할 필요가 있다고 본다.

우선 언론중재법 제14조 제4항에서는 민사소송법상 당사자능력이 인정되지 않는 기관이나 단체에게도 당사자능력을 인정하고 있고, 판례상 확립된 ‘개별적 연관성’이라는 기준으로 당사자적격 역시 확대하고 있다.¹⁵⁾ 그런데 대법원은 그 취지에 대해 “이들 기관이나 단체의 배후에 있는 권리 주체로 하여금 청구권을 행사하게 하기보다는 그 기관이나 단체에 당사자능력을 부여하여 직접 청구권을 행사하게 하는 편이 더 직접적이고 효율적”¹⁶⁾이라고 밝히고 있다. 즉, 배후의 권리 주체와 단체가 별도의 청구권을 가지도록 하자는 것이 아니라, 권리 주체 대신 단체가 청구권을 행사하도록 하자는 것이다. 다시 말해, 권리 주체와 단체는 정정보도청구에 있어 하나의 주체로 보는 입장을 전제하고 있는 것이다.

다음으로 일반 민사상 불법행위의 피해자가 여러 명인 경우와 비교해 보면 역시 다른 특성을 갖는다는 점을 알 수 있다. 일반 민사상 불법행위의 경우 피해자 각각의 손해배상액을 산정하여 전보하는 방식을 취할 수 있지만, 이번 사안과 같은 정정보도의 경우 외교통상부의 피해에 해당하는 정정보도, 김종훈 본부장의 피해에 해당하는 정정보도 이런 식으로 따로 할 수는 없는 것이다. 즉 연대채권의 법리와 유사하게, 한 피해자의 정정보도청구만 받아들여져도 모든 피해자의 목적이 달성되는 셈이므로, 같은 기사를 통해 피해를 받았다고 주장하는 정정보도청구권자들 간에는 민사소송법상 당사자 동일성이 인정된다고 봄이 타당하다고 생각한다. 결국 중복소제기 금지 원칙상의 요건이 모두 갖추어 지므로, 김종훈 본부장의 조정 신청은 중복 조정신청으로서 적법요건을 갖추지 못해 각하되어야 한다.

다음으로 외교통상부의 조정이 성립된 후 김종훈 본부장의 조정 신청이 이루어진 경우이다. 이 때에는 위에서와 마찬가지로 소송물 및 양 당사자 간의 동일성이 인정된다고 보아야 하므로, 김종훈 본부장은 기관력이 미치는 객관적, 주관적, 시적 범위 내에 있는 주체가 되어 그의 신청은 각하되어야 한다(반복금지설). 즉, 외교통상부의 조정이 인용되었다면 김종훈 본부장의 조정 목

15) ‘개별적 연관성’에는 일반 민사상 당사자적격자와 상통하는 직접적인 연관성 있는 자 이외에 간접적인 연관성 있는 자도 포함된다. 조준원, 『언론소송과 판결 읽기』, 한울아카데미, 2005, 246쪽 참조.

16) 대법원 2006.2.10. 선고 2002다49040 판결.

적까지 달성된 것이어서, 기각되었다면¹⁷⁾ 김종훈 본부장의 조정 신청도 받아들여지지 않을 것이므로, 소의 이익이 없는 것과 같이 조정의 이익이 없게 된다는 것이다.

두 경우 모두 직접 피해를 입은 당사자인 김종훈 본부장의 절차 보장이 이루어지지 않는 것이 아닌가 하는 비판이 있을 수 있지만, 이미 신청된 외교통상부의 조정에 참고인 등의 지위로 참여하도록 하거나, 처음부터 외교통상부와 김종훈 본부장이 함께 조정을 신청할 수는 있으므로¹⁸⁾, 위와 같은 논리 구성이 무리는 아닐 것이다. 오히려 외교통상부의 조정을 시험 삼아 지켜보다 자신에게 유리한 방향으로 진행되자 그제야 조정을 신청한 자의 이익은, 그 보호가치가 현저히 낮다고 할 것이다.

만약 김종훈 본부장의 조정 신청이 각하되지 않고 심리될 경우 두 조정 신청이 모두 인용될 수 있는데, 그렇다면 한겨레신문은 정정보도를 두 번 해야 할 수도 있고, 조정의 내용 간 모순이 생길 수도 있으며, 절차경제에도 반한다. 실제로 김종훈 본부장 측도 마치 이러한 점을 고려하였는지, 한겨레신문이 외교통상부와와의 조정결정에 이의신청을 제기해 소송¹⁹⁾이 계속되던 중 새로운 별소를 제기하면서, 그 청구원인으로 언론중재법이 아닌 민법 제764조를 적시하였다.²⁰⁾ 즉, 소송물을 아예 달리 함으로써 이러한 논란을 방지하려 한 것이 아닐까 추측된다는 것이다.

17) 우리 언론조정이나 관련 판례에서는 개별적 연관성을 본안 전이 아닌 본안 단계에서 판단한다. 이는 정정보도청구의 소가 이행의 소이므로, 주장만으로 당사자적격을 판단하는 일반 민사상 법리에 비추어 타당하다고 할 것이다. 이승선, 「언론소송에 있어서 당사자적격에 관한 연구 : 언론보도의 개별적 연관성 중심으로」, 충남대학교 법무대학원 석사학위논문, 2006. 40-53 쪽 참조. 따라서 개별적 연관성이 부정되어 조정이 기각되는 사례도 있을 것이나, 여기서는 개별적 연관성이 긍정된 경우를 전제로 하므로 그러한 경우는 제외하고 논한다.

18) 대학교와 총장이 함께 신청한 2011서울조정655, KBS와 KBS 부산방송 총국장이 함께 신청한 2011부산조정20, 강릉시청과 시장이 함께 신청한 2011서울조정920 등 실제 사례도 많이 존재한다. 언론중재위원회 정책연구팀 편저, 『2011 언론조정중재·시정권고 사례집』, 언론중재위원회, 2012, 270-459쪽 참조.

19) 서울서부지방법원 2012.2.10. 선고 2011가합13593 판결.

20) 서울중앙지방법원 2012.5.16. 선고 2011가합116282 판결 참조.

쟁 점 3 : 보도의 허위성 여부

- 추가협상을 '약속했다' 는 표현이 허위사실의 적시인가 -

▶ 신청인측 입장

황 지 원 (서울대 법학전문대학원)

“전문을 꼼꼼히 살펴보아도 보도내용은 왜곡과 과장이 심하다. ‘indicate’은 국내의 유수의 사전에 근거하여도 통상적으로 ‘나타나다’, ‘지시하다’, ‘가리키다’ 정도의 뜻을 가질 뿐 ‘약속’의 의미는 포함하고 있지 않다. 특히 “untouchable”이라는 단어 사용을 통해서 쌀 개방이라는 영역이 불가침임을 확인하고 있다. 또한 ‘재논의하다’라는 뜻을 가진 ‘revisit’이라는 단어는 관세화 유예기간이 만료되는 2014년에 다시 관세를 논의하자는 것이지, 결코 FTA에서 쌀 논의를 포함시키자는 것이 아니다.”

본 기사는 전적으로 폭로전문사이트 위키리크스(Wikileaks)의 기록에 의존하고 있다. 그런데 위키리크스의 출처는 알려진 바에 따르면 대부분 해킹과 스파이 활동에 의한 것으로, 우리나라 실정법에 의하면 불법 정보에 해당할 가능성이 높다. 통신비밀보호법에서 통신비밀의 공개 및 누설 행위까지도 불법 감청·녹음과 동일하게 처벌하는 이유는, 불법적으로 수집된 정보는 ‘내용에 관계없이’ 정보 자체의 사용을 금지하여 당초 존재하지 아니하였어야 할 불법의 결과를 용인하지 않겠다²¹⁾는 의지의 천명이다. 이를 무시하기 시작하면 정보공개청구라는 적법한 청구는 무의미해지고 절차적 정당성을 존중하는 취지는 퇴색되어 무차별적으로 국가기밀이 노출되고 개인의 사생활이 폭로되는 등 부작용이 예상되기 때문이다. 또한 사실상 즐리안 어센지에 의한 1인 체제인 위키리크스에서 어떤 정보가 취합되고 노출되는지도 주관에 의해 선택적이며, 유출 과정

21) 안기부 X파일 사건과 관련한 언론 보도와 관련, 대법원 2011.3.17.선고 2006도8839 전원합의체 판결

에서 정확성이 떨어질 가능성도 항상 열려 있으므로 신뢰할 가치가 떨어진다고 볼 여지도 있다.

물론 언론이 합법적인 루트로만 얻을 수 있는 정보는 한계가 있고, 탈법적 취재 및 보도 관행이 공익을 위해 정당화되기도 한다. 그러나 모든 관행이 규범을 정당화할 수는 없다. 특히 우리나라 언론이 외국 자료 및 영문 정보, 그리고 특히 위키리크스를 인용하는 과정에서 행하는 각종 무리한 확대 해석 등은 더욱 그 정당화를 어렵게 한다.²²⁾

본 사건으로 좁혀 들어가 보자면, 해당 기사는 위키리크스 원래의 문언과 비교해도 왜곡과 과장이 심하다. 종합 1면에서 ‘추가협상을 약속했다’는 문장에 이어, 오피니언 31면의 사설에서는 ‘밀약’, 그리고 김 본부장이 ‘거짓말, 권한 남용’ 및 ‘허위보고’를 했다는 내용까지 실려 있다. 그러나 위키리크스 전문을 꼼꼼히 살펴보아도, 우리 정부가 추가 협상을 약속한 내용은 찾기 힘들다. ‘indicate’은 국내의 유수의 사전에 근거하여도 통상적으로 나타내다, 지시하다, 가리키다 정도의 뜻²³⁾을 가질 뿐 상호 합의하에 무언가를 예정하는 약속의 의미는 포함하고 있지 않다. 이를 두고 우리 정부가 추가 협상의 여지를 주었다고 보기에는 무리가 있다. 게다가 ‘indicate’이라는 단어는 본문에서 여러 번 쓰였는데, 모두 언급하다, 밝히다 등의 의미였으며 약속의 의미는 없었다.

한겨레 측은 원문에서 쇠고기, 자동차 협상을 언급한 전체적 맥락을 고려했을 때, 쌀 또한 마찬가지로 미국 측의 입장을 수용하는 뉘앙스로 읽을 수 있다고 한다. 그러나 ‘두 가지를 양보했으니 나머지도 그럴 것이다’라고 예단하고 접근하는 것은 정확한 보도를 해야 하는 언론의 역할에 맞지 않을 뿐더러, 더 본질적으로는 외교적 ‘협상’ (deal)의 관계를 잘못 이해한 것이기도 하다. 외교협상의 현실을 생각하면, 대등한 주권국가 간에 한 쪽에만 일방적으로 유리한 조건이 설정되는 경우는 매우 드물고, 이전의 불리한 협상 조건은 이후에 유리한 카드로 작용하여 양보를 이끌어내는 수단이 되는 것이 오히려 일반적이다. 즉, 이전 협상에서의 양보는, 나머지 협상에서 절대 이것만은 안 된다는 방패막이가 되어주는 것이다.

이는 문맥을 자세하게 살펴보아도 더욱 명확해진다, 쌀 개방 제한은 정당성이 높은 정책(deserving: 정당한, affirmative action:적극적 우대조치)임을 우리나라의 농업 인구나 정치 풍토 등 여러 근거를 통해 항변하고 있고, 특히 “untouchable”(비판 불가능한)이라는 단어 사용을 통해서 기존의 FTA로는 쌀 개방이라는 영역이 불가침임을 확인하고 있다. 이러한 맥락을 보면, 이는 오히려 쌀의 특수

22) “盧 위키리크스 전문, <조선>·<연합> 왜곡”

http://www.newsface.kr/news/news_view.htm?news_idx=3108&PHPSESSID=396fd40c660b3fe4efbf60dbcac33531

23) Oxford advanced learner's English-Korean Dictionary

성을 강조하여 FTA 내에서 별도의 추가협상은 차단하는 입장의 표현이라고 볼 수 있다.

쌀 협상과 관련한 마지막 문장에서, ‘재논의하다’라는 뜻을 가진 ‘revisit’이라는 단어 또한 관세화 유예기간이 만료되는 2014년에 다시 관세를 논의할 것임을 밝힌 것이지, 결코 FTA에서 쌀 논의를 포함시키자는 것이 아니다. 이는 이미 우리 정부가 일관되게 주장하여 WTO 협정문에 반영시킨 내용이기도 하고, 쌀 문제의 불가침성을 항변한 앞 문장의 맥락과 비교해 볼 때 더욱 그렇다. 2014년이면 이미 FTA 내에서 논의가 마무리 되지 7년이 지난 시점이 된다. 그 때 가서 발효 중인 FTA에 다시 변경을 가하자고 예정한 것이라기보다는, 미국 측의 계속되는 채근에 ‘7년 뒤면 어차피 WTO에서 쌀 관세 논의를 해야 하지 않느냐’ 하고 원칙을 확인하면서 논의를 마무리 지었다고 보는 것이 훨씬 자연스럽고, 또 기존의 WTO 협정 및 앞의 맥락과 합치하는 해석이 된다. 따라서 밀약이니, 거짓말이니 하는 기사로 보도한 내용은 위키리크스의 원문에 의거하더라도 왜곡과 과장이 심하므로 명백히 정정보도의 대상이 된다.

물론 이에 대해서는 ‘언론의 역할’이라는 측면에서 반론이 가능하다. 언론 보도는 의혹을 제기하여 국민들로 하여금 관심을 갖게 하고, 비판과 감시 기능을 수행하기에 함부로 제한할 수 없기 때문이다. 이는 일반상식으로도 수긍이 가고, 대법원 판결에서도 “그 표현이 공적인 관심 사안에 관한 것인지 순수한 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인지 등에 따라 그 심사기준에 차이를 두어, 공공적·사회적인 의미를 가진 사안에 관한 표현의 경우에는 언론의 자유에 대한 제한이 완화되어야” 한다고 판시하고 있어 널리 인정되고 있다.²⁴⁾

그러나 모든 자유에는 한계가 필요하고, 제한이 완화된다는 것이 허위보도까지 용인하는 것은 아니다. 표현의 자유만을 강조하고 그에 당연히 따라와야 할 언론의 책임은 소홀히 여기는 풍조는 자칫 위험한 결과로 나타날 수 있다. 현재 유력 일간지, 그리고 인터넷 언론의 신속하고도 엄청난 파급력을 생각할 때, 정확하지 않은 보도는 언론이 가장 경계해야 할 부분이라고 생각된다. 광범위한 언론의 자유를 인정하는 까닭은 공권력을 감시, 비판하여 정부에 대한 권력 통제 기능을 수행하기 위함이지 정부에 대한 국민의 신뢰를 떨어뜨리기 위함이 아니다. 특히 본 사안과 같이 해석이 필요한 외국의 자료 등 일반 국민의 접근성이 떨어지는 정보는 전문성을 지닌 언론기관에서 책임을 지고 정확한 해석과 인용을 통해 전달할 필요성이 더욱 높아진다. 언론의 고양된 책임

24) 대법원 2002.1.22. 2000다37524; 대법원 2008.2.28. 2005다28365; 대법원 2004.2.27. 2001다53387; 대법원 2006.3.23. 2003다52142 등. 가장 가깝고 많이 알려진 사건으로는 광우병 보도와 관련해 PD수첩 제작진에게 무죄를 선고한 사건(대법원 2011.9.2. 2010도17237)이 있다.

의식은 국내외의 수많은 정보가 유통되는 상황에서 오히려 강화되고 권장되어야 한다. 의혹 제기라는 이유 하나로 허위보도를 정당화할 수는 없다.

정부 정책 보도는 아니었지만, 언론 보도가 자칫 ‘눈에 보이지 않는 폭력’이 될 수 있다며 경고한 하인리히 뵐의 노벨문학상 수상작 『카타리나 블룸의 잃어버린 명예』에서는 이러한 위험한 결과가 생생하게 나타난다. 언론의 왜곡, 과장 보도는 한 개인의 삶을, 그리고 사회의 많은 부분을 송두리째 바꿔버릴 수 있기에, 이를 방지하기 위해 일정 정도 언론의 책임을 강조하는 것은 결코 지나친 것이 아니라고 생각한다. 언론기관은 일반 국민에게 접해있다는 큰 강점 덕분에 ‘보도의 대상이 되는 객체’에 비해 강자의 입장이 된다. 따라서 반대 당사자에게 일정한 절차적 권리를 보장하는, 일종의 액세스권(right of access)의 차원에서도 신문이나 방송에 대해 정정할 기회를 폭넓게 요구하는 것은 필요하다. 정정보도청구는 반론보도청구나 민법상 불법행위와는 그 성격이 다르다. 특히 언론에 대해 민·형사상 책임을 추궁하는 문제와는 별개로, 다만 종래의 보도가 허위임을 신속히 보도, 전파하려는 데 그 목적이 있다. 언론의 자유가 넓게 인정된다고 하여 공공의 관심 영역에 있는 문제에 대해 정확한 정보를 제공할 필요성이 줄어들지는 않는다. 이렇게 국민의 관심이 지대한 정부정책에서, 객관적 사실관계의 유무에 대해서는 좀 더 사안을 명백히 하기 위해 사실을 알려주는 정정보도가 필수적이라고 생각한다.

이 재 하 (서울대 법학전문대학원)

“한겨레 측은 ‘indicate’ 라는 단어를 근거로 약속이라는 해석을 이끌어 냈다. 그러나 전문에서 이 단어는 여러 번 쓰였는데, 모두 ‘언급하다’, ‘밝히다’ 등의 의미였으며 ‘약속’의 의미는 없었다. 약속한 사항이 없는 것을 약속했다고 보도하고, 이를 통상교섭본부장 개인이 거짓말을 한 것이며 국무회의에도 허위보고를 한 것이라 풀이한 것은 사소한 오류로 넘어가기 힘들다. 또한 ‘약속했다’는 내용이 전체 기사의 약 81%에 달하는 비중을 차지하고 있으므로 정정보도를 통해 제대로 된 정보가 수용자들에게 제공되게 해야 한다.”

언론보도로 개인이 피해를 받은 경우 피해자는 여러 방법으로 대응 할 수 있다. 해당 언론사의 피해 구제제도를 활용하거나 취재보도 관계자 등을 상대로 반론이나 정정보도를 직접 요청할 수 있다. 또 언론중재위원회를 통해 반론 및 정정보도, 손해배상의 조정·중재 신청을 할 수 있으며 법원에 반론·정정보도청구, 손해배상 청구소송을 제기할 수 있다. 가해자를 명예훼손죄로 고소하는 것도 가능한 방법이다. 중요한 것은 이러한 각각의 대응을 해결하는데 적용되는 법리는 동일하지 않다는 것이다.

한겨레 측에서는 언론중재법 제14조 제1항에서 정하는 언론보도의 진실성은 그 내용 전체의 취지를 살펴보아야 한다는 것이 판례의 입장이라는 것을 근거로 전체 취지상 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 것일 때는 진실성이 인정되며 세부적인 면에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있더라도 무방하다고 주장한다. 즉, 복잡한 사실관계를 알기 쉽도록 단순화 하거나 대중의 흥미를 끌기 위하여 일부 특정한 사실관계를 압축·강조하거나 다소의 수사적 과장이 있더라도 전체적인 맥락에서 보아 중요부분이 진실에 합치한다면 그 보도의 진실성은 인정된다는 것이다.

헌법재판소 역시 중요한 내용이 아닌 사소한 부분에서의 허위보도는 형사제재의 위협으로부터 자유로워야 한다고 판시하고 있다. 오류를 수반한 언론보도는 사상과 의견에 대한 아무런 제한 없는 자유로운 표현을 보장하는데 불가피하고 오류를 동반한 표현도 자유토론과 진실확인에 필요한 것으로 보호되어야 한다는 것이다. 한겨레 측 주장대로 민사상 손해배상소송이나 형사사건에서는 전체적인 흐름과 보도의 주된 내용이 진실할 경우 일부 과장된 표현이나 거친 표현 등은 진실성 판단의 장애가 되지 않는다. 그러나 이러한 주장은 언론으로 인한 피해를 구제 받을 수 있는 각각의 수단이 다른 목적을 지니고 있고 이에 따라 다른 판단 기준을 적용한다는 것을 간과한 것이다.

정정보도는 언론이 보도한 내용의 전부 혹은 일부가 진실하지 않은 경우 이를 진실에 부합하게 고쳐서 보도하는 것을 말한다. 해당 보도를 한 것에 대해 언론의 고의나 과실, 위법성이 있어야만 정정보도가 인정되는 것은 아니다. 고의나 과실, 위법성은 행위자에게 책임을 묻기 위한 근거로 사용되는 지표들이다. 이런 지표들을 배제하고 정정보도를 인정하는 것은 정정보도의 근본적인 목표가 어디에 있는지 알려준다. 정정보도의 일차적인 목표는 언론에게 책임을 묻는 것이 아니라 기존 보도내용의 오류를 수정한 진실 된 내용이 다시 보도되도록 하는 것에 있다.

여기에 민사상, 형사상 법적 소송과의 차이점이 있다. 민사상 손해배상이나 형사상 명예훼손에

대한 처벌은 특정 행위에 대해 책임을 지는 것이다. 따라서 국가의 강제력으로 그러한 책임을 지게 하기 위해서 기존에 성립된 여러 가지 기준들로 엄격하게 판단할 필요가 있다. 하지만 정정보도는 그 목표상 보도된 내용이 진실인지 아닌지 여부만 가리면 된다. 진실이 아닌 경우 그 부분을 정정해서 진실 된 내용을 보도하게 하는 것이 단순하지만 확실한 목표이기 때문이다. 진실하지 않은 내용이 일부인지 또는 전부인지도 문제되지 않는다. 일부일 뿐이라도 그 내용이 명백히 진실에 반하면 그 부분에 대해서는 정정이 가능함은 당연하다. 부분적으로 허위의 사실일 경우에도 진실 되게 바로잡아주어야 할 필요는 있기 때문이다.

반론보도는 보도한 내용의 진실 여부에 관계없이 대립되는 반박적 주장을 보도하는 것을 말하는데 언론의 고의나 과실, 위법성을 요구하지 않으며 보도한 내용이 진실이었는지 여부도 불문한다. 반론보도의 경우 보도된 내용이 진실하지 않았음을 문제 삼는 것이 아니라 다른 측의 의견이 전달되지 않아 균형성을 잃은 경우를 문제 삼는 것이기 때문에 내용의 진실성 여부도 따지지 않는다. 반론보도의 궁극적인 목표는 보도된 입장과 다른 입장의 주장도 전달해서 보도의 균형성과 공정성을 유지하는 데에 있다. 따라서 반론보도가 인정되기 위해서는 다른 쪽의 주장도 보도될 필요가 있지만 하면 된다. 목표에 따라서 다른 기준이 요구되는 것이다.

보도한 내용 전부가 아니라 일부분이 진실하지 않을 때라도 정정보도를 하라고 판단할 수 있으며 더불어 언론이 보도한 내용이 설령 진실이었어도 반론보도청구가 인용될 수 있다는 것이 중요하다. 반론·정정보도는 피해자들의 명예를 구제하는 기능을 갖기도 하지만 언론 수용자들에게 원래 보도내용의 오류에 대한 수정과 보도되지 않은 대립적인 견해를 제공함으로써 정보소비의 균형을 도모하는 효과도 있다.

그러나 민사상 명예훼손 손해배상 소송이나 형사 명예훼손죄 사건에서는 언론의 보도내용이 공공적이고 진실할 경우 언론은 면책된다. 진실성이 입증되지 않은 때에도 언론이 진실이라고 오인할 만한 상당성이 인정될 경우 역시 면책될 수 있다. 손해배상과 형사사건에서는 일부의 과장되거나 거친 표현이 있더라도 전체적인 흐름과 보도의 주된 내용을 기준으로 진실성을 판단한다. ‘전체의 취지’를 살펴보고 중요한 부분이 객관적 사실과 합치하면 세부적으로 진실과 약간의 차이가 있거나 표현상 수사적과장이 있더라도 그 보도의 진실성을 인정하는 것이다. 이는 국가가 개인에게 부담을 주거나 형벌을 부과할 때는 엄격한 기준을 적용해야 한다는 것에 근거한다.

이와 같이 정정·반론보도와 민사상, 형사상 소송에는 다른 판단 기준이 적용된다. 한겨레 측의 주장은 이러한 제도상의 차이점을 간과한 채 언론중재 제도에서도 민사상, 형사상 판단 기준

을 그대로 적용하자는 것이다. 한미 FTA 관련 문제가 된 이번 사안에서도 언론중재위원회에서 정정보도가 인용되기 위해서는 보도된 내용의 일부 또는 전부가 진실에 합치되지 않으면 된다. 다른 기준은 필요하지 않다. 따라서 보도된 내용이 일부라도 진실에 합치되지 않는 것으로 판단되는 그 부분에 대한 정정보도는 인용될 수 있다.

이번 토론의 다른 부분에서 논의되었듯이 한미 FTA 관련 이번 한겨레의 보도는 진실에 부합하지 않는다. 위키리크스 원래의 문언과 비교하면 그 차이를 알 수 있다. 종합 1면에서 ‘추가협상 약속’이라는 단어 사용에 이어, 오피니언 31면의 사설에서는 ‘밀약’, 그리고 김 본부장이 ‘거짓말’ 및 ‘권한 남용’을 했다는 내용까지 실려 있지만 위키리크스 전문 어디에도 우리 정부가 추가 협상을 약속한 내용은 없다. 한겨레 측은 ‘indicate’라는 단어가 약속이라는 뜻으로 해석될 수 있다고 주장하지만 이는 무리한 해석이다. 통상적으로 나타내다, 지시하다, 가리키다 정도의 뜻을 가진 단어가 이번에만 약속의 뜻으로 해석될 수는 없는 것이다. ‘indicate’라는 단어는 본문에서 여러 번 쓰였는데, 모두 언급하다, 밝히다 등의 의미였으며 약속의 의미는 없었다. 한겨레 측은 이 단어를 근거로 약속이라는 해석을 이끌어 냈지만 통상적인 해석에 벗어났다고 볼 수밖에 없다.

또한 쌀 협상 관련 마지막 문장에서 ‘revisit’이라는 단어 또한 관세화 유예기간이 만료되는 2014년에 다시 관세를 논의할 것임을 밝힌 것이지, 결코 FTA에서 쌀 논의를 포함시키자는 것이 아니다. 앞 뒤 문맥을 봐도 쌀 협상은 민감하고 중요한 문제이니 다시 논의하자고 밖에 풀이되지 않는다. 가능한 해석의 범위를 넘어서서 자의적으로 해석하여 밀약, 거짓말 등의 내용을 기사로 보도한 것은 진실에 합치되지 않으므로 명백하게 정정보도의 대상이 된다. 특히 한겨레 측에서는 이번 보도가 가치관에 근거한 해석이라는 주장을 하고 있다. 하지만 영어의 해석을 가치관에 따라 달리한다는 주장은 받아들이기 어렵다. 언론 보도에서 기자의 가치관에 따른 선택을 전적으로 배제할 수 없지만 단순한 해석은 가치관이 적용되는 영역이라 볼 수 없다.

또한 앞에서 ‘~로 풀이된다.’는 표현을 덧붙이고 있어 이 부분에 관해서는 가치판단이 들어가 있음을 드러낸다고 주장했지만 이는 전체적 맥락을 무시한 주장이다. ‘풀이된다.’라는 표현은 문제가 될 소지를 없애기 위해 신문사에서 기계적으로 덧붙인 말일 뿐이다. 독자들이 그 하나의 표현에 근거해 그 문장에 신문사의 가치판단이 들어있음을 알기 어렵다. 만약 이것을 근거로 하여 1면의 전체 기사가 의견이었다고 주장한다면 일간지 제1면의 내용으로 국민에게 큰 혼란을 일으킨 뒤 ‘의견일 뿐이었다.’고 발을 빼는 무책임한 행동이 된다. 결국 어느 측면으로 보나 이번 한겨레의 보도는 진실과 부합하지 않았고 그렇다면 그 사실 하나만으로 정정보도가 인용될 수 있다.

언론은 현실을 특정한 방식으로 선택하거나 배제함으로써 현실에 대한 사람들의 인식과 여론을 특정한 방식으로 이끄는 역할을 할 수 있다. 그러나 진실에 부합하지 않는 보도로 소모적인 사회갈등을 일으키는 것이 언론의 역할은 아니다. 진실보도가 구체적인 정책에 대한 호불호와 그것을 정당화하는 논리들에 가려져서는 안 된다. 약속한 사항이 없는 것을 약속했다고 보도하고, 이를 통상교섭본부장 개인이 거짓말을 한 것이며 국무회의에도 허위보고를 한 것이라 풀이한 것은 사소한 오류로 넘어가기 힘들다. 종합 1면의 기사는 헤드라인과 부제에서 모두 위키리크스의 문서로 공개된 내용임을 밝혔고 ‘쌀개방 추가협상을 약속했다’고 보도하여, 사실상 이 내용이 기사 전부를 이루고 있다. 이는 포머로이 의원의 발언내용을 제외한 약 81%에 달하는 비중으로, 진실에 부합하지 않는 내용이 사실상 전부를 이루고 있는 것이다. 따라서 진실에 부합하는 내용의 보도를 핵심 목표로 하는 정정보도를 통해 제대로 된 정보가 수용자들에게 제공되게 해야 한다.

▶ 피신청인측 입장

김 규 완 (서울대 법학전문대학원)

“‘약속했다’고 명시하지 않고 ‘약속한 것으로 풀이된다.’라고 보도하였다. 이는 사실의 문제가 아닌 언론사의 의견표출, 즉 가치판단의 문제라고 보는 것이 옳다. 한-미 FTA 협상과정의 전체적인 맥락과 전개과정을 고려하면, 이번 보도는 큰 틀에 있어 사실과 크게 어긋나지 않는다고 할 수 있고, FTA 재협상안에 대한 국회 비준을 앞두고 있는 상황에서 이와 관련된 의혹을 국민들에게 알리기 위한 공익적 차원의 의혹제기였다. 판례에서도 세부적인 면에서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있더라도 무방하다고 판시하고 있다.”

언론의 활동을 통해 알 권리를 충족한다. 이를 통해 사람들의 생각이나 행동에 변화를 간접적으로 유도하는 것이 언론의 궁극적인 목표이다. 문제가 되었던 한겨레신문 2011년 9월 15일자 1면 기사를 보면, ‘미국에 쌀 관세 특혜와 추가 개방을 약속했다.’라고 명시하지 않고 ‘약속한 것

으로 풀이된다.’ 라고 작성하였다. 이것은 객관적으로 존재하는 어떤 사실에 대해 ‘추가협상을 약속한 것’ 이라고 의미부여를 한 것이므로 사실의 문제가 아닌 언론사의 의견표출, 즉 가치판단의 문제라고 보는 것이 옳을 것이다.

위키리크스 문서에는 김종훈 전 외교통상부 통상교섭본부장(이하 김종훈 본부장), 그리고 한-미 FTA 비준을 심의하는 미국 하원 세입위원회 소속 민주당 포머로이 의원의 대화내용이 등장하고, 여기서 포머로이 의원은 한-미 FTA 미국 비준을 위해 세 가지의 선결조건을 제시하였다. 이 3대 조건은 바로 쇠고기와 자동차, 그리고 쌀 개방문제였다. 위키리크스에는 김종훈 본부장이 이에 대해 하나하나 대답하는 내용을 엿볼 수 있다. 그런데 당시 쇠고기와 자동차 관련 부분은 김종훈 본부장과 포머로이 의원의 대화 내용대로 이루어졌다. 2008년 김종훈 본부장의 예견과 비슷하게 한미 쇠고기 협정이 체결되었다. 그리고 2010년 자동차 부분이 쟁점이 된 한-미 FTA가 타결되었다. 따라서 한-미 FTA 미국 비준을 위한 3대 조건 중 마지막 조건인 쌀과 관련된 발언도 미국의 요구에 따라 처리되는 것이 아닌가 하는 강한 의혹이 충분히 제기될 수 있을 것이다.

다시 말해서, 김종훈 본부장과 포머로이 하원의원의 대화내용 그대로 2008년 쇠고기 협상과 2010년 자동차 협상이 이루어졌다는 점을 고려할 때, 2014년에는 쌀시장 개방과 관련된 협상이 이뤄질 수 있다는 보도는 충분히 제기할 수 있는 “합리적 의심”에 따른 보도이다. 또한 김종훈 본부장 등이 국회에서의 신속한 한-미 FTA 비준안 통과를 위해 쌀시장 개방 문제는 쌀 쿼터제가 종료된 이후에 재논의하기로 합의한 것이 아닌가 하는 의혹 역시 충분히 제기될 수 있을 것이다. 한겨레신문사는 이를 근거로 언론인의 해석과 가치판단을 하여 종합 1면과 8면 기사를 작성하고 오피니언 31면의 사설을 쓴 것이다.

“쌀로 화제를 전환하여, 포머로이 의원은 FTA에서 이 문제가 빠졌다고 말했다. 쌀의 제외는 캘리포니아의 주요 쌀 생산자들에게 실망감을 안겨 주었으며, 한-미 FTA가 균형 있고 포괄적이라는 인식을 저해했다고 말했다. 김종훈 본부장은 한국의 국내 정치상황이 규모가 작고 급속히 노령화 되고 있는 농업인구(한국 농업 인구는 총 인구의 6%에 불과하며, 농업부문은 GDP의 3%를 차지한다)를 강하게 보호하고 있다고 답변했다. 정당한 공공정책(affirmative action)으로 널리 인식되고 있어, 쌀 생산농민들은 현 시점에서(at this time) 쌀 문제를 거론하기가 힘들만큼 충분한 공공의 지지를 받고 있다고 말했다. 하지만 2014년에 2004 세계무역기구(WTO) 쌀 쿼터 협정

이 종료되면, 한국정부가 쌀 문제를 재논의(revisit)할 수 있을 것이라고 대답했다.”

Wikileaks 중에서

포머로이 의원과의 대화에서 김종훈 본부장은 ‘at this time’ 이라는 시점을 언급하며 지금은 쌀 시장 전면 개방에 대한 얘기를 할 수 없다고 말했다. 그러나 굳이 2014년을 언급하며 ‘쌀은 비록 한-미 FTA에서 제외돼 있지만 WTO 쌀 쿼터협정이 끝나면 재논의할 수 있다.’ 라는 말을 할 필요는 없었을 것이다. 그 때문에 김종훈 본부장의 위와 같은 언급은 쌀시장 전면 개방을 원하는 미국에게 추가협상 가능성을 알려준 것으로 볼 수 있다고 여겨진다.

더불어, 이 사건에 해당하는 기사들은 2011. 9. 15.자 한겨레신문 1면, 8면에 걸쳐 게재된 기사(제1면 중간에 “관련 기사 8면”이라고 표시가 되어 있다)인데, 제1기사에서는 이 사건 위키리크스 문건의 내용을 소개하고, 곧이어 ‘이는 쌀 관세 특혜와 추가개방을 약속한 것으로 풀이 된다.’ 라는 표현을 하였다. 그러므로 이 사건 기사들을 읽는 독자로서는 이후의 기사에서 나오는 ‘김종훈 통상교섭본부장의 쌀 추가 협상 약속’이라는 표현을 한겨레신문사의 위와 같은 의혹의 제기를 전제로 받아들일 것으로 보이는 점 등을 종합해 보면, 이 사건 보도로 인하여 김종훈 본부장에 대한 사회적 평가가 다소 저하될 여지가 있기는 하나, 이 사건 보도가 공인에 관련된 것으로서 현저히 상당성을 잃은 것은 아니다. 따라서 한겨레신문이 이렇게 인식해 보도했다고 해도 그것이 악의적이거나 심히 경솔했다고 보는 것은 곤란하다. 특히 해당 보도는 한-미 FTA 재협상안에 대한 국회 비준을 앞두고 있는 상황에서 이와 관련된 의혹을 국민들에게 알리기 위한 공익적 차원이었다는 것을 감안해야 한다.

한편, 청구인 측에서는 재논의, 즉 ‘revisit’ 이라는 단어는 결코 약속, 즉 ‘promise’ 라는 단어와 같은 의미로 사용될 수 없다는 점에 주목하여 한겨레신문사의 보도가 허위라고 주장하고 있다. 그러나 가급적 명확한 표현을 피하고 완곡한 어법을 사용하는 것이 외교계의 관행이라는 점을 고려해보면, 김종훈 본부장의 당시 발언은 쌀시장 개방 자체를 약속한 것은 아니라 하더라도 이를 다시 협상의 대상으로 삼을 수 있음을 밝힌 것이라고 볼 수 있을 것이다. 따라서 비록 위키리크스 전문에서는 ‘revisit’ 이라는 단어를 사용했다 하더라도 한-미 FTA 협상과정의 전체적인 맥락과 전개과정을 고려하면, 한겨레신문사의 이번 보도는 큰 틀에 있어 사실과 크게 어긋나지 않는다고 할 수 있을 것이다.

더불어, 원래 무역정책에 대해서는 자유무역주의(自由貿易主義: system of free trade)와 보호무

역주의(保護貿易主義: protectionism)가 대립하여 왔다. 그 중에서도 특히 쌀시장 개방에 관한 문제는 쌀 산업 및 농민 보호에 관한 중요한 쟁점으로서, 무역정책에 관한 이념적인 문제가 포함되어 있기 때문에 필연적으로 평가적인 요소가 수반되는 특성이 있었다. 따라서 이 문제에 관한 표현의 자유는 가급적 넓게 보장되어야 하고, 이에 관하여 일방의 타방에 대한 공격이 타방의 기본 입장을 왜곡시키는 것이 아닌 한 부분적인 오류나 다소의 과장이 있다 하더라도 이를 들어 선불리 불법행위의 책임을 인정함으로써 이 문제에 관한 언론을 봉쇄하여서는 안 된다고 할 것이다.

언론의 목적 중 중요한 한 가지는 '의제 설정(agenda setting)'이다. 즉 언론은 사회의 중요한 의제를 설정하고 이를 사람들에게 알리며 다양한 의견을 수렴할 수 있는 역할을 해야 한다. 따라서 새로운 어젠다를 발견하지 못하고 단순한 사실만을 적시하는 기사는 언론으로서 제 역할을 하지 못한 것이다. 언론에서 사회적 관심이 집중된 공익적 차원의 문제에 대한 제보나 폭로를 명확한 확인이 되지 않았다는 이유로 보도하지 못한다면 언론으로서 취재보도의 자유를 심대하게 침해 받게 된다. 기자들이 현실적으로 처해진 언론 환경을 고려했을 때, 이런 환경 하에서는 기자들이 정부를 비판하는 기사를 쓰는 것이 사실상 불가능해질 것이다. 더불어 중요한 정치적인 의사결정을 앞둔 상황에서 국민들의 올바른 판단의 기회를 박탈하여 알 권리를 심각하게 제한하는 결과를 초래할 수도 있다.

언론의 사회적 역할이 공적 사항에 대한 대중의 관심을 환기시키고, 나아가 권력에 대한 통제와 고발에 있다는 점을 고려할 때, 이 보도는 언론의 사회적 기능을 충실하게 따른 것이라고 할 수 있으며, 단어 하나하나의 해석을 문제삼아 본 보도에 대한 정정보도를 요구하는 것은 정부정책에 대한 정당한 의혹제기를 위축시킬 우려가 있다.

쟁점 4 : 조정과 위축효과

- 언론의 위축효과를 가져올 수 있는 정정보도청구,
국가기관의 오보 대응방법으로 적절한가 -

▶ 신청인측 입장

위 보 영 (서울대 법학전문대학원)

“인터넷 보급률과 포털 이용 빈도, SNS의 보편화라는 한국사회의 특수성을 고려하면 오보의 파급력은 막대하다. 옳지 않은 정보를 그대로 진실이라고 오신하는데서 오는 불이익과 사회적 혼란은 결국 고스란히 국민이 부담하게 된다. 국가기관이 정정보도청구권 등을 적절히 행사하여 공정한 언론보도의 방향성을 제공하게 하는 것이 언론의 공정성을 지키는 방안이 될 수 있다.”

국가기관이 언론사를 상대로 정정보도 청구를 요청하는 것이 언론사의 자체적인 사전검열을 야기하고, 그 결과 언론의 감시와 비판 기능을 약화시키는 위축효과를 가져온다는 비판이 제기되고 있다. 하지만, 이 문제는 한국 언론의 질적 수준 및 제반요소를 고려하여 한국 사회의 특수성을 감안한 판단이 필요하다.

한국의 인터넷 보급률과 이용 빈도는 전 세계 어느 국가에도 뒤지지 않을 정도이며, 그 중에서도 인터넷 포털 사이트는 가장 진입장벽이 낮고 포괄적인 정보를 제공하여 높은 이용률을 자랑한다. 그런데 언론의 중심이 지면에서 인터넷 뉴스로 옮겨지면서 언론사는 다른 언론사의 기사에 근거한 취재를 하거나 아예 이를 인용하는 보도를 하는 경우가 늘게 되었고, 포털사이트는 보도를 여과 없이 포괄적으로 제시하여 언론보급의 중요한 매개체로 기능하고 있다. 그렇다면 잘못된 보도가 있는 경우 일개 언론사의 보도에 그치지 않고 여타 언론사의 공동 오보로 이어질 가능성이 상당하다는 점을 부정하기 어렵다. 또한 새로운 인터넷 매체로 각광받고 있는 SNS의 보

편화는 잘못된 언론보도를 무비판적으로 확산시키는 역할을 수행할 것이라는 점을 충분히 상상할 수 있다. 이러한 상황에서 언론의 위축효과에 대한 우려를 국가기관의 정정보도청구의 요청 가능성을 애초에 배제한다는 것은, 국가기관으로 하여금 잘못된 언론보도로 인한 피해가 아무리 커지더라도 이를 수인하라고 강요하는 불합리한 결과를 가져온다.

게다가 잘못된 언론보도가 여과장치 없이 국민에게 전달된다면, 옳지 않은 정보를 그대로 진실이라고 오신하는데서 오는 불이익과 사회적 혼란은 결국 고스란히 국민이 부담하게 된다. 국가기관의 오보대응 해결책으로 정정보도청구를 인정할 것인지 여부를, 국가기관과 언론 간의 대립관계로만 파악해서는 안 된다는 것을 알게 하는 대목이다.

부차적으로 한국 언론의 공정성과 합리성이 언론의 자유를 제한 없이 보장할 정도로 달성되었는가에 대해 회의를 감추기 어렵다는 점을 짚고 넘어가려 한다. 다양한 언론매체의 등장으로 경쟁이 심화되면서, 자극적인 보도 경쟁이 잇따르고 언론보도의 질이 저하되는 부작용이 나타나고 있다. 그런데도 쏟아지는 정보 속에서 무엇이 진실이고 거짓인지 가려낼 수 있는 기준이나 이를 담당할 주체는 존재하지 않는 실정이다. 보통의 상식을 가진 일반인에게 합리적인 개인의 판단력 범위 안에서 판단하라고 요구할 수 있는 문제라고 볼 수 있을지도 의문이다. 그렇다면 언론의 위축효과를 우려하여 국가의 정정보도청구를 부정하기 보다는, 국가가 정정보도청구권 등을 적절히 행사하여 공정한 언론보도의 방향성을 제공하게 하는 것이 언론의 공정성을 지키는 방안으로 기능할 수 있을 것이다.

한편 본 사안이 조정이라는 점도 중요하게 고려해야 한다. 조정은 소송과 달리 당사자의 합의에 근거한 자율적인 해결을 목표로하므로, 언론사는 국가기관에 대해 자신의 주장을 자유롭게 전개하고 서로 이해관계를 조절하여 최적의 합의점을 도출하는 것이 가능하다. 또한 언론중재법 제 22조는 언론중재위원회의 직권조정결정은 이의신청이 있는 경우 그 효력을 상실하고, 당사자는 이를 소로써 다룰 수 있으므로 조정 결정에 대한 불복방법도 마련해 두고 있다. 이러한 점에서 조정은 당사자의 권리를 침해한다고 볼 수 없으며, 오히려 법적 분쟁의 해결 기회를 한 번 더 제공한다는 점에서 당사자에게 유리하게 작용할 수 있는 제도이다.

한국 정치의 어두운 역사는 국가를 언론의 탄압자로, 언론을 권력에 대항하는 투사로 인식시키는데 기능해 왔다. 그러나 이제 우리 사회의 민주화는 상당 부분 달성되었고, 언론 역시 거대화되어 권력의 한 중추로 존재하고 있다. 국가기관의 정정보도청구 등을 언론에 대한 탄압으로 보는 시각에서 벗어나, 오히려 이것이 공정한 언론보도를 이끌어 내어 언론의 자유를 보다 폭넓고 정

의롭게 행사할 수 있게 기여할 것이라는 관점을 받아들여야 할 시점이다.

김 지 아 (서울대 법학전문대학원)

“언론중재법상 정정보도청구는 언론사의 고의나 과실, 위법성을 요하지 않는다. 이는 정정보도청구권이 피해자 개인의 인격권 보장을 넘어 신속한 구제를 통한 진실 발견 및 올바른 여론 형성의 목적을 가지고 있음을 잘 보여준다. 또한 과거에는 국가기관이 언론에 대한 우월적 관계에 있으나, 현재는 대등하다고 볼 수 있다. 특히 현대에는 언론의 거대한 독과점기업화에 따라 언론매체에 대한 국민의 접근·이용이 배제된 채, 국민은 일방적인 정보의 수령자의 지위로 전락하는 실정이다. 이러한 정정보도청구권의 취지와 국가기관과 언론과의 관계, 국민의 알권리를 종합적으로 고려할 때 국가기관의 언론조정 신청은 당연한 권리라고 할 것이다.”

언론중재법에 의하면 ‘민사소송법상 당사자능력이 없는’ 기관 또는 단체라고 하더라도 하나의 생활단위를 구성하고 보도내용과 직접적인 이해관계가 있는 때에는 그 대표자가 정정보도청구 등을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 언론보도로 인한 피해를 구제하기 위한 특유의 제도로서 정정 및 반론보도제도가 지향하는 독자적 영역이 있음을 잘 보여준다. 특히 정정보도청구 및 반론보도청구의 경우 언론사의 고의 또는 과실, 위법성까지도 요하지 않는 바, 이는 언론피해구제소송이 피해자 개인의 인격권 보장을 넘어 신속한 구제를 통한 진실 발견 및 올바른 여론 형성의 목적을 가지고 있음을 잘 보여준다. 즉 공정한 여론 조성에 복무하는 언론조정제도의 취지에 비추어 당사자적격의 확대의 요청은 필연적이고, 실제 우리 법원도 언론보도로 인한 피해자의 특정, 즉 개별적 연관성의 범위를 대체로 넓히고 있다.

특히 과거에는 국가(기관)의 언론에 대한 우월적 권력관계로 인하여 발생하는 언론보도의 자유 위축이 문제였다고 할 수 있다. 그러나 현대에는 언론기관의 거대한 독과점기업화에 따라 올바른 정보를 전달하여 국민의 알권리를 충족시킬 언론매체에 국민의 접근·이용이 배제된 채, 국민은 일방적인 정보의 수령자의 지위로 전락하는 실정이다. 그에 따라 언론매체에 접근하여 이

를 이용할 수 있는 매스 미디어에 대한 액세스권은 헌법적 권리의 차원에서 보장되고 있다. 물론 기본권 보장의무를 지는 수범자이지 그 향수주체가 아닌 국가와 지방자치단체가 액세스권의 구체적 발현제도로서의 언론조정의 당사자적격을 갖는 것이 타당한지에 대한 반박이 있을 수 있다. 그러나 기본권 보장의무를 지는 자라고 하여 기본권에서부터 우리나라는 모든 권리나 제도의 향수 주체가 될 수 없는 것은 아니라고 할 것이며, 이에 따라 언론기관의 사실적 주장에 개별적 관련성을 가진 국가 등도 반론 및 정정보도청구를 통해 자신에 대한 사회적 신뢰를 얻을 수 있다는 것이 판례의 입장이기도 하다.

혹자는 국가기관이 자신의 오보에 대한 대응으로서 조정 및 소를 제기하는 것은 언론기관의 표현의 자유에 대한 심대한 위축효과를 불러일으킬 것이라 주장하며, 이를 전략적 봉쇄소송이라 칭하고 이를 금지할 것을 주장하기도 한다. 즉 이러한 주장은 표현의 자유의 우위성을 근거로 국가기관의 정정보도청구 그 자체를 억제하려 하는 것인데, 이는 국가와 언론과의 현대적 관계에 대한 부족한 이해에서 기인한다고 생각된다. 표현의 자유는 언론기관만이 향유하는 배타적 권리가 아니며, 이것이 방송 및 신문이라는 파급력 강한 수단을 매개할 때는 더욱더 그러하다. 특히 최근에 이르기까지 국가기구 등에 의한 언론조정의 증가 현상은 국가와 언론기관이 과거의 사전 검열이나 비정상적인 권언관계가 아니라, 이제는 정상적인 관계로 바뀌어 가고 있음을 방증하는 것이다. 이제 언론은 단순히 약자의 지위에 머물지 않으며 국가와 대등한 당사자로서 조정에 임해야 할 것이며, 국가기관의 언론조정 신청은 당연한 권리라고 할 것이다.

특히 이는 언론중재위원회에 의한 언론 조정에 대한 올바른 이해에서 비롯한다고 할 수 있다. 언론 조정은 언론기관에 대한 징벌적 수단이 아니라, 가능한 빠른 시일 내에 언론보도로 인한 피해의 구제를 위한 후속 보도를 하게 함으로써 해당 사안에 대한 대립적 견해 혹은 원래 내용에 대한 정정 내용을 제시하게 하는 제도이다. 따라서 이를 통하여 국민들의 알 권리를 신장시키는 것이다. 또한 조정 신청 자체는 보도내용의 공공성 여부를 이유로 언론의 면책 범위를 결정하는 법리와 그 차원 자체를 달리하는 것이라 할 수 있다. 현재, 공적인 인물이나 정치적 사안 등 대중의 공적 관심을 받는 사안에 대하여서는 언론기관의 면책범위를 확대하는 판결들이 잇따라 나오고 있으나, 이는 언론보도의 진실성 및 공공성을 이유로 언론의 위법성을 조각시킴으로써 민·형사상의 법적 책임을 벗도록 하는 장치에 해당한다. 즉, 이는 본안에서 언론의 면책범위를 결정하는 논리에 해당하며, 언론 조정(및 소송)의 당사자적격의 범위 여부와 다른 차원에 해당하는 것이다. 따라서 언론보도와 관련한 조정에 있어 그 당사자적격의 범위를 확대한다 하더라도, 이는 보도

내용의 공공성을 이유로 면책을 확대하는 최근의 법리와 배치된다고 보기가 어렵다.²⁵⁾

▶ 피신청인측 입장

라 기 원 (서울대 법학전문대학원)

“언론은 정부의 정책집행과 운영절차에 관한 정보를 국민에게 전달, 의미를 해석하며 정치 및 국가 권력의 비리를 감시하고 고발할 수 있다. 그러나 정권에 비판적인 논조를 유지한 언론매체일수록 정부의 집중적인 언론조정중재신청 대상이 된다는 연구 결과들이 나오고 있다. 이처럼, 정정보도청구는 국가기관이 자신의 정책에 반대하는 언론을 억압하기 위한 수단으로 이용되는 경우가 많다. 미국에서는 실제로 전략적 봉쇄소송(SLAPP)이 표현의 자유를 위축시키는 심각성이 검증되었고 미국 27개 주에서는 전략적 봉쇄소송 금지법안을 제정하고 있다.”

국가기관이 언론사를 상대로 정정보도를 청구하는 것은 제한되어야만 한다. 통제와 자유의 경계에서 정부와 언론은 필연적으로 각각 ‘국가이익’과 ‘국민의 알 권리’를 두고 서로 충돌하는 입장에 놓여 있다. 언론은 국민의 입장에서, 국민의 알 권리를 충족시키는 역할을 수행한다. 언론은 정부의 정책집행과 운영절차에 관한 정보를 국민에게 전달, 의미를 해석하며 정치 및 국가 권력의 비리를 감시하고 고발할 수 있다. 그리고 언론은 그것을 공적인 이슈화하여 사회적 과급력을 높일 수 있는 유일한 주체라고 해도 과언이 아니다. 그러므로 국민의 알권리가 증시되는 공적영역에서 만큼은 언론의 자유가 우선되어야²⁶⁾만 한다. 현재 한국은 인터넷 매체가 발달하여 정보

25) 이승선, <언론소송에 나타난 보도의 개별적 연관성과 당사자적격>, 『한국언론정보학회』 2006년 여름 통권 34호, 한국언론정보학회, pp190-191.

26) 국민은 언론이외에 공적인 정보에 접근할 루트가 적다. 그렇기에 언론은 정부기관에 대한 의혹과 비리를 짚어내고, 다양한 문제제기를 해야만 하는 입장이다. 언론의 과급력이 너무나 막강하고 쓸데없는 사회적 분란을 일으킨다는 비난도 있다. 하지만 현대사회에서 다양성이 존중되고 사회가 통합되어 가는 과정에 국민의 직접적인 참여의 가능성을 열어놓는 것은 급격한 민주화를 겪은 우리 사회의 핵심 과제이다. 언론 매체의 논조에 따라 보도의 방향이 달라지기도 하지만, 국민은 기사를 무조건

접근권과 민주성이 과거와는 비교할 수 없을 정도로 신장되었지만, 아직도 정권에 비판적인 논조를 유지한 신문매체 일수록 정부의 언론중재신청 청구의 집중적인 타깃이 된다는 연구결과들이 나오고 있다. 이처럼, 정정보도청구는 국가기관이 자신의 정책에 반대하는 언론을 억압하기 위한 수단으로 이용되는 경우가 많다.

국가는 막강한 자체적인 홍보수단이 갖추어져 있으며, 언론에 대한 통제 권한이 있다. 그러므로 힘의 균형을 위해 조정기구와 사법부가 의도적인 정책을 시행할 필요가 있다. 이것이 구체화된 것이 미국에서의 '전략적 봉쇄소송 금지 법안'이다. 전략적 봉쇄소송(SLAPP · Strategic Lawsuit Against Public Participation) 금지란 국가기관 및 대기업이 거대한 권력과 자본을 이용하여 자신에게 불리한 보도를 하는 언론을 차단하기 위한 수단으로 '소송'을 제기하는 것을 금지하는 것이다. 미국에서는 실제로 전략적 봉쇄소송이 표현의 자유를 위축시키는 심각성이 검증되었고 미국 27개 주에서는 전략적 봉쇄소송 금지법안을 제정하고 있다. 법안에 의해 정부, 공직자 등이 공공의 참여 또는 공론을 봉쇄할 목적으로 공적 관심사나 쟁점에 대해 언론기관이나 개인을 상대로 제기하는 소송을 금지한 것이다.

피고인이 소송은 (1) 오로지 피고의 청원권 및 표현의 자유 행사를 봉쇄하기 위해 전략적으로 제기되는 소송으로서 (2) 원고가 소장에서 제기한 사실적인 주장들이 모두 진실임을 가정하더라도 법리상 피고에게는 원고에 대해 아무런 법적 책임이 발생되지 않는 경우 이 두 가지 요건이 갖추어지면, 법원에 조기 각하 신청을 할 수 있다. 법원은 정해진 기간 내에 반드시 변론준비 기일을 잡아 위 각 요건이 충족되는가를 심리해야 한다. 소송을 미리 심리하여 조기에 각하하므로 국가기관에 의한 소송으로 인한 부담이 사전에 차단된다.

우리나라에서는 대통령이 야당에 대한 언론소송을 제기 할 때 정치적 이해관계에 의해 전략적 봉쇄소송 금지법안에 대한 필요성이 제기된 적은 있지만, 표현의 자유와 알권리를 위한 차원의 문제제기는 없었다. 본 사안 역시 일종의 봉쇄소송으로 해석되는데, 쌀 개방 협상 문제에 관하여 외교통상부는 언론을 상대로 정정보도청구를 하고 있을 뿐 아니라, 김종훈 외교통상본부장은 개인 자격으로서도 명예훼손의 책임을 소송으로 묻고 있다. 한겨레신문의 사후적인 언론 활동을 막기 위함이다.

국가기관의 정정보도청구권 남용의 위험성을 지적하기 위해서 두 가지 사건을 살펴보겠다. 첫 번

적으로 믿지 않는다. 언론은 다양한 문제는 제기하고, 국민은 다양한 정보를 취사선택할 수 있는 지위에서 생각하는 존재들이다. 하지만 국가기관이 이를 통제하기 시작할 경우, 국민은 선택의 가능성부터 박탈당하게 된다. 물론 언론은 취재를 할 때 오보를 최소화하고 부정확한 정보로 인해 발생하는 결과에 대해 책임을 져야 한다.

째 예는 2007년 1월 육군 무기체계사업단의 중대급 마일즈(MILES · 다중통합레이저교전장비) 사업 부실 의혹에 대한 보도사건이다. 당시 언론은 마일즈장비들이 국산 개발 사업임에도 관련 업체가 국방부를 속인 채 미국의 도태 장비들을 들여오는 과정에서 원가를 부풀린 사실을 보도했다. 육군 사업단은 국방일보라는 막강한 자체 홍보매체를 통해 보도를 반박하는 기사를 몇 일째 연재한 데 이어 언론중재위원회에 의한 정정보도와 형사고발을 하며 언론을 압박했다. 하지만 방산비리는 사실이었고 탈세를 통해 부실장비를 불법으로 공급한 업체가 중대급 마일즈 사업마저 맡아 또다시 수백억원의 국고가 축이 나고 국가안보에도 위험이 발생하는 사태를 방지할 수 있었다.²⁷⁾

두 번째로는 대한민국(국가정보원)과 박원순씨 간의 언론 분쟁이다. 당시 희망고문 상임이사였던 박원순씨는 국정원의 민간사찰 의혹을 제기했다. 국정원은 반론보도문을 통해 “박 변호사의 주장은 사실이 아니다”며 해명하는 한편, 박 변호사를 상대로 명예훼손을 이유로 2억원의 손해배상을 요구하는 소송을 냈다. 본 사안에서 재판부는 판결문에서 악의적인 보도가 아닌 이상 국가는 명예훼손으로 인한 피해자로서 소를 제기할 적격이 없다고 판시²⁸⁾했다. “특히 국가의 명예훼손 피해자 적격을 폭넓게 인정할 경우 표현의 자유와 언론의 역할이 극도로 위축돼 언론이 봉쇄될 우려가 있고 구 형법상 국가모독죄가 폐지된 점 등을 감안할 때 국가는 원칙적으로 명예훼손으로 인한 피해자로서 소송을 제기할 적격이 없다”고 밝혔다. 즉, 국가는 원칙적으로 수범자이며 예외적인 경우에만 피해자로 인정받을 수 있다는 것이다. 특히 재판부는 국가의 입증책임을 강화하고, 언론의 자유를 보호해야 한다는 취지의 판시를 했다. “이때 현저히 악의적인 행위가 있었다는 점은 국가가 증명해야 한다.”는 판시는 국가가 소송남용을 하는 것을 막기 위한 의미로 해석되고, “공공적 의미를 가진 사안의 경우에는 언론 자유에 대한 제한이 완화되어야 한다”는 판시는 언론의 자유를 넓게 보호한다는 취지가 반영된다. “공직자의 도덕성 · 청렴성이나 국가의 업무 처리가 정당하게 이뤄졌는지는 항상 국민의 감시와 비판의 대상이 되어야 한다”는 것이다.

재판부는 명예훼손의 경우 국가기관의 당사자적격과 입증책임은 매우 엄격히 인정하고 있지만, 봉쇄소송 금지의 일반적 원리는 받아들이지 않고 있다. 소송제기가 국민의 국가에 대한 자유로운 비판을 봉쇄할 의도에서 비롯된 것으로 신의성실의 원칙에 반하는 소권 남용행위라는 주장

27) 정충신, <<국가기관의 정정보도 · 반론보도 등 중재신청 청구와 언론자유에 관한 연구 : 현직 언론인들의 태도를 중심으로 >>, 건국대학교 언론홍보대학원, 언론출판 2009. 8

28) 2009가합103887, ‘국가는 기본권 보장 의무를 지는 수범자이며 그 업무와 관련해 국민들의 광범위한 비판과 감시의 대상이 될 뿐만 아니라 잘못된 보도 등에 대해 자신이 보유하고 있는 다양하고 방대한 정보를 활용해 스스로 진상을 밝히거나 문화체육관광부장관을 통해 국정을 홍보할 수 있는 등 충분하고 유효적절한 대응수단을 갖추고 있다.’

에 대해서는 “원고가 소송 외적인 목적을 위해 소송을 제기했다는 점을 인정할 아무런 증거가 없다”고 판시했다. 현재 우리나라에서는 소권을 남용하는 경우에는 각하하는 제도가 있으나 이 제도는 전략적 봉쇄소송과 같은 소송을 조기 차단하는 방식으로는 운용되고 있지 않아 각하신청을 하더라도 소송이 거의 끝날 무렵에나 각하가 이루어지고 있다. 아무리 그 법리가 소송제기행위의 부당성을 규제하는 작용을 한다고 하더라도 그 규제가 조기에 이루어지지 않으면 피고의 소송부담을 줄여주는 실익이 없다.

우리나라 역시, 국가기관의 정정보도청구는 사전에 심사대상이 되어 오로지 그 목적이 언론의 보도를 차단하기 위함일 경우 조기 각하하는 제도를 마련해야 한다. 소송의 경우, 이렇게 전략적 봉쇄소송 금지로 대처하고, 조정 및 중재신청에서는 국가의 입증책임을 강화하여 정정보도청구권을 제한해야만 한다. 국가기관이 언론사의 악의, 중과실을 입증할 수 있는 예외적인 경우에만 정정보도청구신청을 할 수 있듯이 권력의 균형상 바람직하다고 생각한다.

언론조정중재제도의 개선 방향을 논의해보고자 한다. 언론조정중재제도는 2005년 제정된 언론중재 및 피해구제에 관한 법률에 근거를 둔, 우리나라에만 존재하는 특수한 제도이다. 언론조정중재제도는 언론의 자유와 공적책임을 조화하는 기능을 수행해 오고 있고 조정에 대한 만족도도 높다. 소송이라는 타율적인 방법이 아닌, 언론과 피해자가 자율적으로 전문가의 도움을 받을 수 있고, 신청 후 14일 이내에 조정이 완료된다는 점과 비용이 무료라는 점은 소송의 부담을 경감하여 사회의 모든 생활 주체들이 언론에 대한 피해로부터 쉽게 구제를 받을 수 있게 한 합리적인 제도이다.

하지만, 국가기관의 조정신청의 경우, 제도의 개선이 절실히 필요하다. 언론중재법을 도입하게 된 배경이 대통령과 언론과의 분쟁으로 인한 것이었고, 2005년 언론중재법이 제정된 뒤 ‘정정보도청구권’을 무기로 정정보도·반론보도 청구가 국가기관에 의해 큰 폭으로 증가했다. 한 때 정부기관의 평가가 정정보도를 얼마나 적극적으로 청구했느냐에 의해 판단되기도 하였다. 정정보도청구권은 언론사의 고의 과실이나 위법성이 없더라도 피해자의 정정보도청구권을 인정해주어 피해자, 특히 국가기관이 반론권을 남발할 수 있는 여지를 제공했다. 언론개혁 추진이 조급하게 진행되어서 개혁 방안에 오류가 많다는 지적들은 이를 반영한다.

국가기관이 국가업무와 관련하여 정정보도청구를 할 수 있게 한 언론중재법은 헌법 제 37조 2항의 과잉금지 원칙에 반하여 위헌이라는 주장도 일찌감치 주장²⁹⁾되어 왔다. 언론학계에서는 정정보도청구권으로 인해 반론권이 남발되면서 의혹보도 제기 등 정부에 대한 감시 고발 기능이 심

각하게 제한될 것이라는 우려를 표시했다. 그리고 이 같은 우려는 현실로 드러났다. 국가기관의 적극적인 정정보도, 반론보도 청구가 가능해지면서 다수의 언론사와 현직 기자들은 기사를 쓰는 데에 어려움을 겪는다는 연구결과들이 발표된바 있으며, 특히 정부에 대해 적대적인 논조의 언론의 경우, 정정보도청구를 계속 받으며 직권결정에 이의를 제기해 소송까지 간 경우가 많아 시작은 조정이었지만, 소송으로 번져 이로 인한 시간, 비용 등의 부담을 필연적으로 질 수 밖에 없다.

언론중재위원회의 필요성은 인정하면서도 언론계는 위원회가 정부측에 유리한 문제 해결기구라는 입장인 듯하다. 위원회는 국가기관의 필요에 의해 제정된 언론 중재법을 기반으로 정부에서 재정지원을 받고, 정부가 중재위원들을 위촉하고 있다는 점에서 중재위원회를 언론과는 배타적인 기구로 보고 있다. 그렇기에 인격권보호의 이익과 언론 피해자 구제라는 순기능에도 불구하고 언론계에서는 조정신청을 국가권력 남용이라고만 생각하는 경우가 많다.

그러므로 위원회 구성을 다양화하여, 현직 신문발행자, 언론인 이외 일반인들의 참여의 폭을 넓힐 필요성이 있다. 나아가 외국의 신문평의회 사례처럼 언론인 연합회가 자율적으로 기사를 규제할 수 있는 수단을 도입하고, 언론사 자체의 옴부즈만제도³⁰⁾를 정책적으로 유도해서 언론의 자정작용을 이끌어 내는 것이 좋은 해결방안이 될 수 있을 것이다. 위원회를 다양화하면 언론과 국민의 지지를 얻을 수 있을 것이며, 자율적인 규제기구를 도입하여 위원회의 역할과 병행하면 언론이 중재제도에 자율적인 참여를 할 수 있게 할 것이다. 다양화와 자율화로 언론조정중재제도가 우리 사회의 실효성 있는 구제수단이 되어주는, 정당한 대체적 분쟁 해결제도가 되었으면 하는 바람이다.

29) 헌법재판소는 언론중재법 조항에 대해 합헌 결정을 내렸다. 언론중재법은 제14조에서 정정보도청구권을 규정하여 “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 않음으로 인하여 피해를 입은 자”는 당해 언론보도가 있음을 안 날부터 3월 이내에, 당해 언론보도가 있는 후 6월 이내에 그 보도내용에 관한 정정보도를 언론사에 청구할 수 있도록 하고 있다. 그리고 사후적인 실행을 통해, 국가기관 역시 정정보도의 청구 주체가 될 수 있음을 확인하고 있다.

헌법재판소의 합헌 결정은 일견 정정보도청구를 무제한적으로 인정한 것처럼 보일 수 있다. 하지만 사실은 그렇지 않다. 국가기관이 주체로 등장하는 정정보도청구 및 손해배상 소송에 대하여 비판적으로 권리 균형을 맞춰야만 한다는 요청은 현재 역시 수용하고 있다. 그 예로 헌법재판소 역시 언론사의 보도권 위축에 대한 우려로 정정보도청구의 정도가 단순 소명에 의해서도 가처분에 이를 수 있다는 조문에 대해서는 위헌 판결을 내렸다. “만일 진실에 부합하지 않을 개연성이 있다는 소명만으로 정정보도 책임을 지게 된다면 언론사로서는 사후의 분쟁에 대비하여 진실임을 확인할 수 있는 증거를 수집·확보하지 못하는 한, 사실주장에 관한 보도를 주저하게 될 것”이므로 “언론의 자유와 사인의 명예 또는 권리가 서로 충돌할 때에는 양자 사이에 적절한 비례관계가 유지되어야 한다(헌재 1991. 9. 16. 89헌마165, 판례집 3, 518, 529). 그러므로 정정보도청구권이 비록 허위의 보도로 인한 피해를 구제하기 위한 제도이긴 하지만 언론사의 고의·과실을 불문하므로 그러한 제도로 인한 언론의 위축효과는 최소화되지 않으면 안 된다.”고 판시하였다. 즉, 정정보도청구제도의 진정한 목적을 달성하기 위해서는 언론의 자유의 제한을 최소화해야 한다는 판시를 하고 있는 것이라 생각한다.

30) 경향신문에서는 외부언론인과 전문가, 일반인, 학생을 언론옴부즈만으로 자체 기사에 대한 평가와 분석을 싣는다. 외부적인 시각에서 기사의 평가를 받고 시정해나가고 있는 자정작용으로 보인다.

보론 : 불법소스 사용의 문제점

- 불법자료를 토대로 기사를 보도한 언론사의 책임 문제 -

현 재 언 (서울대 법학전문대학원)

“Wikileaks는 해킹 등의 위법한 방법으로 자료를 획득한 경우가 많은데, 언론이 이를 인용한 경우에 상당성을 인정하는 것은 국가가 위법행위를 통한 취재를 긍정하게 되는 위험이 있을 수 있다. 그러나 Wikileaks 기록은 그 속성상 국가기밀 내지는 비공개자료인 경우가 많아 언론이 그 진위를 독자적으로 판별하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 상당성을 일률적으로 부인한다면, 언론은 중요한 제보나 폭로가 있다 하더라도 이를 보도할 수 없게 된다. 따라서 Wikileaks와 같이 그 진위여부는 확인하기 어려우나, 공적인 관심사안에 관한 자료를 발견했을 때, 기본적으로는 언론의 자유를 보장하되, 정부 등의 다른 당사자에게 그 진위여부를 묻고 스스로를 방어할 수 있는 방어기회를 주어야 할 것이다.”

우리 형법전은 제307조부터 제312조까지 명예훼손에 관하여 규정하고 있다. 제307조는 ‘명예훼손’이라는 표제 아래, 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 경우와 허위를 적시하여 사람의 명예를 훼손한 경우를 다르게 벌하고 있다. 이는 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손하는 것이 일반인의 법감정에 비추어 볼 때 더 나쁘다는 우리 입법자의 인식이 반영된 것이다.

한편 제310조는 ‘위법성의 조각’이라는 표제 아래, 어떤 행위로 인하여 사람의 명예가 훼손되었다 하더라도, 그것이 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 않는다고 규정하고 있다. 개인의 명예라는 명예훼손죄의 보호법익도 물론 중요하지만, 공공의 이익이 더 중요한 가치임을 밝힌 것이다. 여기서 이 문제를 형법 제20조의 정당행위, 곧 사회상규에 위배되지 아니하는 행위로 볼 수 있음에도 불구하고, 별도의 위법성 조각사유를 둔 이유를 따져볼 필요가 있다. 이는 언론의 자유는 헌법 제21조에서 보장된 헌법상의 중요한 권리로서, 권력을 감시하

고 견제하여 민주적 사회질서를 유지하는데 필수적인 역할을 하므로, 특별히 더욱 두텁게 보호하겠다는 우리 입법자의 결단으로 보아야 할 것이다.

이와 같이 우리 형법전을 체계적으로 해석하면, 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다. i) 적시한 내용이 진실하고, 공공의 이익에 관한 것이면 위법성이 조각된다. ii) 적시한 내용이 진실하나, 공공의 이익에 관한 것이 아니면, 제307조 제1항이 적용된다. iii) 적시한 내용이 허위이면 제307조 제2항이 적용된다.

그런데 여기서, 비록 적시한 내용이 허위라 하더라도 행위자가 그것을 진실한 것으로 믿었고 또 그것이 공공의 이익에 관한 것인 경우, 행위자를 처벌해야 하는지 문제된다. 형법 제13조는 죄의 성립요소인 사실을 인식하지 못한 행위는 벌하지 않는다고 규정하고 있으므로, 행위자가 그 내용이 허위라는 인식이 없었으면 명예훼손죄로 처벌할 수는 없고, 다만 과실범이 문제될 뿐이다. 그런데 명예훼손죄에 대하여는 과실범을 벌하지 않으므로, 행위자는 형벌을 받지 않는다.

그러나 이 경우에 행위자가 민사책임, 곧 명예훼손에 의한 손해배상책임 역시 지지 않는다고 할 수는 없다. 민법 제750조는 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다고 규정하여, 고의와 과실을 구별하지 않음을 밝히고 있다. 형법은 불법을 회피할 수 있었음에도 불구하고 불법을 택한 자를 벌하는 것이 그 목적이므로, 고의와 과실을 엄격하게 구별하지만, 민법은 이미 발생한 손해를 공평에 맞게 부담시키는 것이 그 목적이므로 고의와 과실을 구별할 이유가 없기 때문이다.

이제 최후의 관문이 되는 것은 위법성이다. 행위자가 적시한 내용이 허위라 하더라도 그 과정에 위법성이 없다면 불법행위책임은 발생하지 않는다. 대법원은 언론, 출판을 통하여 사실을 적시함으로써 타인의 명예를 훼손하는 행위를 한 경우에도, 그것이 공공의 이해에 관한 사항으로서 그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 것인 때에는 진실한 사실이라는 증거가 있으면 그 행위에 위법성이 없고, 또한 그 증거가 없더라도 행위자가 그것을 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 위법성이 없다고 한다.³¹⁾ 비록 행위자가 적시한 사실이 허위라고 하더라도, 그것을 진실로 믿을 만한 상당한 이유가 있을 때에는 헌법상 언론의 자유가 보호하는 영역에 포함된다 는 것이다.

한편 그 상당성의 판단기준은 피해자가 공적인 존재인지 사적인 존재인지, 공적인 관심사안에

31) 대법원 2006. 5. 12. 선고 2004다35199 판결, 2008. 1. 24. 선고 2005다58823 판결

관한 것인지 순수한 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인지 등에 따라 달라진다. 그 보도가 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인 경우에는 언론의 자유보다 명예의 보호라는 인격권이 우선할 수 있으나, 공적인 의미를 가진 사안에 관한 것인 경우에는 언론의 자유에 대한 제한이 완화되어야 한다.³²⁾

특히 정부 또는 국가기관의 정책결정이나 업무수행과 관련된 사항은 항상 국민의 감시와 비판의 대상이 되어야 하는 것이고, 이러한 감시와 비판은 이를 주요 임무로 하는 언론의 자유가 충분히 보장될 때 비로소 정상적으로 수행될 수 있다. 따라서 그 보도 내용이 공직자 개인에 대한 악의적이거나 심히 경솔한 공격으로서 현저히 상당성을 잃은 것으로 평가되지 않는 한 그 보도로 인하여 곧바로 공직자 개인에 대한 명예훼손이 된다고 할 수 없다.³³⁾

이제 위의 이론적 이해를 바탕으로 이 사건 한겨레신문사의 보도를 분석할 수 있다. 그런데 이 사건에서 Wikileaks 전문의 진위 여부는 크게 문제가 되지 않았다. Wikileaks 전문이 사실이 아님을 들어 한겨레신문사에 명예훼손에 의한 손해배상책임을 묻기 위해서는 그 적시된 사실이 객관적으로 진실에 부합하지 아니하여 허위라는 점과, 그 적시된 사실이 허위라는 것을 한겨레신문사가 인식하였거나 할 수 있었다는 점을 모두 입증하여야 하며, 그 입증책임은 손해를 입었다고 주장하는 측에게 있다.³⁴⁾ 따라서 이 사건 한겨레신문사의 보도에 대하여 한겨레신문사의 책임을 묻기 위해서는 그 보도가 허위임을 입증하여야 한다. 그런데 이를 입증할 증거를 제공할 수 있는 사람은 결국 협상에 직접 나섰던 김종훈 본부장과 외교통상부 밖에 없으므로, 입증을 위해서는 韓-美 FTA 협상과정 전반을 공개하는 것이 불가피하다. 피해자들이 Wikileaks 전문의 진위여부를 크게 문제 삼지 않았던 것은 이러한 배경에서 기인한 것으로 보인다. 특히 이 사건에서는 Wikileaks 번역의 부정확성이 문제가 되었던 만큼, 피해자들은 Wikileaks 전문의 진위여부와 관계없이 번역이 부정확하여 보도가 허위사실의 적시라는 결론을 이끌어내려고 했다.

그러나 Wikileaks는 일종의 내부고발 사이트로서, 그 정치적 정당성과 진실성에 대해 견해가 대립하고 있다. 앞으로도 Wikileaks 기록을 보도하는 언론이 있을 수 있고, 이 사건과는 달리 그의 진위여부 자체와 관련해서도 분쟁이 생길 수 있는 만큼, 관련된 법적 쟁점을 짚어볼 필요가 있다. 즉, 언론이 Wikileaks 기록을 그대로 인용하였으나, 그 기록이 허위임이 확인된 경우가 있을 수

32) 대법원 2002. 1. 22. 선고 2000다37524, 37531 판결

33) 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002다62494 판결, 2006. 5. 12. 2004다35199 판결

34) 대법원 2006. 4. 14. 선고 2004도207 판결

있다.

이 경우에 Wikileaks의 인용이 위에서 본 ‘상당성’을 갖춘 것인지 문제될 수 있다. 언론이 Wikileaks 기록을 인용하는 경우, 독자적인 교차검증 없이 이를 그대로 기사화하는 것이 일반적이다. 그러나 이를 두고 곧바로 ‘악의적이거나 심히 경솔한 공격’이라고 할 수는 없다. Wikileaks 기록은 그 속성상 국가기밀 내지는 비공개자료인 경우가 많기 때문에, 수사권이 없는 언론기관이 그 기록의 진위를 독자적으로 판별하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다. 이러한 경우에도 상당성을 일률적으로 부인한다면, 언론은 사회적 관심이 집중된 정치인이나 공적 인물에 대한 제보나 폭로가 있다 하더라도, 그 진위여부를 명확하게 확인하지 못한 상태에서는 이를 보도할 수 없게 된다. 그렇게 되면 비록 당사자의 인격권은 보호할 수 있겠지만, 중요한 정치적인 의사결정을 앞둔 상황에서 국민들의 알권리를 심각하게 제한하는 결과를 초래할 수밖에 없다.

그러나 위와 같은 이유로 Wikileaks와 같은 사이트의 인용이 곧바로 정당화된다고 보기에는 또 다른 무리가 따르게 된다. 이들 사이트에 있는 자료들은 그것이 진실하다는 어떠한 보장도 없으므로, 언론이 자칫 특정한 의도를 가진 집단의 유언비어 전파 창구로 전락할 위험이 있기 때문이다. 한편 다른 자료획득 방법과 대비되는 것으로, Wikileaks는 내부자로부터의 기밀 유출, 혹은 해킹 등의 위법한 방법으로 자료를 획득한 경우가 많은데, 그 기록을 인용한 경우에도 상당성을 인정하는 것은 국가가 위법행위를 통한 취재를 긍정하게 되는 위험이 있을 수 있다.

이 문제에 대한 대법원의 태도는 이른바 ‘안기부 X-File 보도사건’에서 잘 드러난다. 대법원은 안기부 X-File의 내용을 자신의 홈페이지에 게시한 노회찬 의원에 대하여, 명예훼손죄에 대하여는 무죄를 선고한 원심 판결을 유지하였으나, 통신비밀보호법 위반에 대하여는 유죄 취지로 파기 환송하였다. 그 내용 자체는 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 것이므로 명예훼손죄가 인정되지는 않지만, 어떠한 사실을 불법 감청, 녹음 등이 이루어진 사정을 알면서 이를 공개하는 경우에는 통신비밀보호법 위반죄가 성립한다는 것이다.³⁵⁾ 한편 대법원은 불법 감청 내지 녹음행위를 효과적으로 규제하기 위해서는 그 결과물의 공개 내지 누설을 봉쇄함으로써 그와 같은 행위를 하려는 유인 자체를 제거할 필요가 있다고 함으로써, 불법 취재에 대하여 엄격한 태도를 취하고 있다.³⁶⁾ 이를 바탕으로 볼 때, 만일 X-File의 내용이 허위였다고 한다면, 불법에 대해 상당

35) 대법원 2011. 5. 13. 선고 2009도14442 판결

36) 대법원 2011. 3. 17. 선고 2006도8839 전원합의체 판결

성을 인정할 수는 없으므로, 위법성이 조각되기 어려웠을 것이다.

하지만 앞의 문제에도 불구하고, Wikileaks의 자료는 국외에서의 교차검증을 통해 사실일 가능성이 상당히 높은 자료임이 이미 확인된 바 있다. 또 언론이 이를 인용한다고 하더라도, 기밀 누설이나 해킹 등의 위법행위에 직접적으로 관여한 것은 아니므로, 이를 곧바로 위법행위를 통한 취재와 동일시하기는 어렵다.

이러한 점들을 고려할 때, 권력의 감시와 견제라는 언론의 비판기능과 허위사실의 유포 방지는 두 가지 공익을 모두 확보할 수 있는 가이드라인의 설정이 필요하다. 먼저 Wikileaks와 같이 그 진위여부는 확인하기 어려우나, 공적인 관심사안에 관한 자료를 발견했을 때, 기본적으로는 언론의 자유를 보장해야 할 것이다. 다만 언론은 Wikileaks에서 인용했다는 점을 명백히 밝혀 독자들이 그 신빙성에 대해 스스로 판단할 수 있는 여지를 남겨두어야 할 것이며, 가능한 범위 내에서 그 진위를 밝히기 위해 최선의 노력을 다해야 할 것이다. 특히 Wikileaks와 같이 그 자료획득 과정에 불법이 있을 경우에는 특정 집단의 목적에 따라 그 내용이 진실과 다르게 왜곡될 수도 있으므로, 정부 등의 다른 당사자에게 그 진위여부를 묻고 스스로를 방어할 수 있는 방어기회를 주어야 할 것이다. 만일 이러한 의무를 게을리 하였다면, 그러한 경우에 대해서까지 언론보도의 상당성을 주장하기는 어렵다고 생각된다.

기 타 의 견

임 병 렬

(서울제4중재부 중재부장, 서울중앙지법 부장판사)

정정보도청구의 중첩 문제(쟁점 2)에 대한 논의가 있었다. 신청인측에서는 외교통상부와 김종훈 본부장 양쪽 모두 정정보도청구권을 행사할 수 있다고 주장한 반면, 피신청인측에서는 민사소송법상 중복소제기 금지 원칙에 따라 외교통상부의 개별적 연관성이 인정되어 조정이 이루어진 이상, 김 본부장의 조정 신청은 적법할 수 없다고 주장하고 있다.

본 사건에서는 외교통상부가 먼저 정정보도를 구하는 조정을 신청했는데, 조정절차가 진행중

인 경우라면 아직 정정보도가 결정되지 않은 상태이므로 김 본부장에게도 정정보도청구권이 있다. 그러나 이미 외교통상부가 청구한 정정보도가 이뤄진 상태에서 김 본부장이 그와 동일한 취지로 정정보도를 청구한다면 조정의 실익이 없으므로 각하되어야 할 것이다. 반면, 외교통상부에 의해 이미 이뤄진 정정보도의 내용 이외의 부분이나 김 본부장의 개인적인 부분에 대한 보도내용에 대해서는 정정보도청구가 가능할 것이다.

오 광 건
(언론중재위원회 사무총장)

조정과 위축효과(쟁점 4)에 대한 토론 중 중재위원의 위축권이 정부에 있으므로 언론중재위원회가 정부에 유리한 문제 해결기구가 될 수 있다는 문제 제기와 외국의 신문평의회처럼 언론의 자율적인 규제 수단을 도입하자는 의견이 있었다.

법률상 비록 중재위원을 문화체육관광부 장관이 위촉하도록 되어 있으나, 세부적인 위촉 절차는 중립성과 공정성을 확보하고 있다.

1개 중재부는 중재위원 5인으로 구성되는데, 중재부장은 법원행정처장이 추천한 현직 부장관 사료, 1인은 대한변호사협회 회장이 추천한 변호사를 그대로 위촉하고 있다. 사법부가 중재부의 가장 중요한 지위의 실질적 구성권을 갖는 만큼 조정·중재 과정은 준사법적 권위를 갖는다고 할 수 있다. 나머지 3/5은 언론사의 취재·보도 업무에 10년 이상의 경력이 있거나, 대학 교수 등 언론에 관하여 학식과 경험이 풍부한 분들로 위촉되는데, 지역 중재위원의 경우 문화체육관광부 장관이 현지 지방자치단체장의 의견을 수렴해 위촉할 만큼 중재위원의 위촉 절차에 편향됨이 없다고 자신한다.

외국의 신문평의회(Press Council)와 같은 시스템을 도입하자는 의견도 있었는데, 우리나라의 신문윤리위원회가 그와 유사한 기능을 수행하고 있다. 신문평의회는 언론사의 회비로 운영되고, 언론사에 의한 자율적인 피해구제 시스템이라는 측면에서 바람직하다. 그러나 신문평의회는 결정은 강제성이 없는 경우가 많고 실효성이 낮아 불만 처리결과가 피해자들의 욕구를 충족하지 못하고 있다는 평가가 있다.

실제로 영국의 경우 이와 같은 이유로 정부가 언론평의회를 대체할 법정기구 구성을 위한 입법 추진 노력을 했으나 언론계의 강력한 반발로 무산되었고, 대신 언론평의회 시스템을 개선하고자 하는 언론사의 자율적인 노력으로 1991년 PCC가 설립되었다. 그러나 작년 폰해킹 사건으로 PCC의 실효성에 대한 문제가 대두되어 결국 올해 5월 PCC 폐지가 최종 결정되었고 현재 새로운 기구 설립을 모색하고 있다.

결국 언론에 의한 자율적인 피해 구제는 한계가 있으므로 비록 타율적이라 하더라도 기구 구성이나 절차적인 측면에서 공정성과 중립성이 확보된다면 더 효율적인 것이 아닌가 생각한다.

정 학 철 (언론중재위원회 부위원장)

업무 성격상 중립성과 독립성의 확보는 언론중재위원회의 존재의의라 할 수 있을 만큼 중요하다. 그런데 위원회가 정부의 재정지원을 받고 있어 독립성 등이 의심된다는 의견이 있었다.

그러나 실제로 위원회는 언론중재법 제12조에 따라 정부 예산이 아닌 방송통신위원회가 관리하는 방송통신발전기금을 운영 재원으로 하고 있다. 이는 위원회가 운영 등에 있어 정부로부터 부당한 간섭을 받지 않기 위한 방안으로 볼 수 있다. 앞서 오광건 사무총장이 말씀한 바와 같이 중재위원의 구성을 법률로 정해 둔 것도 마찬가지인데, 이처럼 위원회의 공정성과 독립성을 확보하기 위한 다양한 장치들이 마련되어 있다.

특히 정부기관에 의한 조정·중재신청 사건에 대해 위원회가 편파적으로 처리하고 있는 것이 아닌가 우려를 표하는 것 같은데, 실제로 정부기관에 의한 사건은 극히 적은 편이며 이에 대해 위원회가 편파적으로 처리하는 경우는 전혀 없다. 중재위원은 이권이 있는 직책이 아니라 명예직이므로 정치적으로 조정이나 중재에 입할 이유가 전혀 없다.