

주 제 발 표

디지털 시대, 언론중재제도의 새로운 패러다임 모색

양 경 승

사법연수원 교수 / 부장판사

디지털 시대, 언론중재제도의 새로운 패러다임 모색

양 경 승 (부장판사 / 사법연수원 교수)

I. 언론환경의 변화와 법제도 변화의 필요성

사회적 동물인 인간에게 자신의 생각이나 감정, 자신이 알고 있는 사실이나 정보를 외부에 표현하는 행위는 매우 중요한 인격적 활동이자 사회적 활동이다. 표현행위를 직업적으로 영위하는 저널리스트는 물론 모든 사회 구성원에게 의사소통과 정보교류는 인격의 완성과 공동체적 사회생활의 유지, 민주국가의 운영에 필수 불가결하다. 그런 이유로 우리 헌법은 언론·출판의 자유와 통신의 비밀 및 그 자유를 포함한 표현행위 일반에 대하여 이를 기본적 인권으로 확인·보호하고 있다.

전통적으로 이런 표현행위나 언론활동은 사회·경제의 구조와 정보전달 기술의 제약으로 인해 직업적 언론인이나 언론기관인 매스 미디어에 의해 영위되어 왔고, 그로 인한 법익의 침해 역시 비교적 소규모로서 사실관계의 왜곡이나 과장, 부정확에 집중되었다. 이에 따라 그 피해의 구제수단 역시 금전적 회복수단인 손해배상과 사실관계를 바로잡는 원상회복조치로서 정정보도와 반론보도라는 장치가 수용되었다.

언론중재위원회가 발족한 1981년 이후 지난 30여 년에 걸쳐 우리의 언론책임법 영역에 새로운 구제수단인 정정보도청구권과 반론보도청구권 및 추후보도청구권이 도입되고 재판 외 분쟁해결수단(ADR)으로서 언론중재위원회의 조정·중재가 실현되었다. 이는 산업화의 완성, 민주화와 인권신장, 이에 발맞춘 매스 미디어와 정보 유통량의 현저한 증가 등 변화하는 언론환경에 대응하기 위한 적절한 조치로서, 이를 통해 우리의 언론책임법과 언론윤리가 괄목할 만한 발전과 성장을 이룩하였다고 평가할 수 있다.

그러나 1990년대 후반부터 밀어닥친 정보화의 물결과 함께 인터넷과 정보통신 기술의 혁명적 변화, 이른바 디지털 시대, 스마트 시대의 도래에 따라 우리 사회와 언론환경은 이전과는 또 다른 급격한 변화에 직면하게 되었다. 정보전달 수단인 매체가 기하급수적으로 증가하면서 그에 따라 정보 유통량도 급팽창하였고, 과거의 일회적·

일방향적 정보의 유통이 상시적·쌍방향적 유통으로 정보 유통의 양상이 변하였다. 이러한 기술적 변화는 언제, 어디서든 누구나 정보를 쉽게 접할 수 있게 해주는 유비쿼터스 시대를 실현한 한편, 복제, 퍼나르기, 링크, 실시간 채팅, 다면적 대화공간에의 참여와 관심 있는 정보에 대한 댓글의 게재 등을 통해 저렴한 비용과 간편한 방법으로 정보를 신속하고 광범위하게 확대·전파할 수 있게 해주었다.

이러한 디지털 시대의 도래는 인간의 삶에 스마트 기술의 편익을 선물하기도 하지만, 반대로 명예훼손, 모욕, 욕설, 비방, 사생활이나 비밀의 부당한 노출이나 침해, 음란물의 무제한적 파급, 스마트폰 중독이나 인터넷 중독 등 개인적 법익이나 사회적 법익의 침해가 기하급수적으로 증가하는 부작용을 야기하였다. 이로 인한 피해는 피해 당사자의 자살, 사회로부터의 격리와 단절, 인격파괴 등은 물론 사회윤리나 성도덕의 문란, 청소년의 건전한 성장 저해 등 과거에는 상상할 수도 없었던 심각한 양상으로 확대일로에 있다.

이 같은 언론환경과 정보통신 기술의 변화에 대응하여 개인적·사회적 법익은 물론 국가적 법익을 보호·구제하여, 표현행위와 정보의 유통·교류가 개인의 인격적 성장과 건전하고 안전한 사회의 구현이라는 본연의 목적과 기능을 다하도록 다각도의 법적·제도적 장치를 모색하는 것이야말로 작금 우리 사회가 당면한 시급한 과제라 하지 않을 수 없다. 표현의 자유는 곧 표현할 자유로서 검열이나 사전금지는 원칙적으로 허용될 수 없지만, 표현행위가 이루어진 후의 제한과 사회적 책임은 면제될 수 없다. 표현의 자유가 행복추구권과 인간의 존엄권 및 인격권의 한 부분으로서 인정되는 것이라면, 명예, 신용, 프라이버시 등의 법익 또한 인격권의 한 부분을 이루며, 피해자의 인격권과 재산권 역시 헌법적으로 보호되어야 할 기본권이므로 표현의 자유와 인격권 등 다른 법익의 조화로운 절충과 보호가 모색되어야 한다(대법원 1988. 10. 11. 선고 85다카29 판결, 2013. 3. 28. 선고 2010다60950 판결, 헌법재판소 1991. 9. 16. 선고 89헌마165 결정, 1995. 12. 28. 선고 95헌바3 결정, 1996. 6. 13. 선고 94헌바20 결정 등 참조).

법은 인간관계를 규율하는 행동지침이자 판단규범이므로, 사회구조와 삶의 환경 변화로 인간관계가 변모함에 따라 법도 변화하여야 한다. 그러므로 분쟁의 해결이나 피해의 구제 기능이 전통적으로 손해배상과 형사벌, 그리고 사법부의 권한과 책임에 맡겨져 왔던 것에도 변화가 초래될 수밖에 없다. 행정권이나 준사법적 행정기관 및 ADR 절차에 의한 분쟁 해결과 피해구제 기능의 확대는 20세기 후반 이후 복지사회·국가화의 전개와 함께 일어난 전 세계적 현상이라고 할 수 있는 바, 우리에게도 언론활동이나 표현행위와 관련한 분쟁의 해결이나 피해구제에 있어 언론중재법의 보완

을 통한 새로운 구제수단과 절차의 개발과 언론중재위원회의 역할 변화가 절실히 요청된다고 하겠다.

이러한 견지에서 우리나라 언론책임법의 중심을 이루는 언론중재법 시행 10년을 맞아 그 성과를 간략히 돌아보고, 변화하는 언론환경과 정보화의 전개에 따른 현 언론중재제도의 문제점을 진단한 후 몇 가지 개선책을 제시하고자 한다.

II. 언론중재법 시행 10년의 성과

1. 언론중재법의 제정, 시행의 경과

(1) 현행 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(언론중재법)’은 2005. 1. 27.에 공포되어 그해 7. 28.부터 시행되어 현재에 이르고 있다. 올해로 시행 10년을 맞은 셈이다. 이 법은 한 차례의 헌법심사를 통해 2009. 2. 26.에 일부 규정이 개정된 것을 제외하고는 실질적 변화 없이 오늘에 이르고 있다.

(2) 언론중재법은 언론보도로 인한 법익 침해를 구제하기 위한 법으로서, 1980. 12. 31.에 공포·시행된 언론기본법에 연원을 두고 있다. 언론기본법에 의하여 새로운 구제수단으로서 불법행위책임과 절연된 반론보도청구권이 도입되고 ADR 기구로서 1981. 3. 31. 언론중재위원회가 발족하였다. 1987. 11. 언론기본법에 대체하여 정기간행물법과 방송법이 제정되었는데 제도의 큰 틀이 그대로 유지되었고, 1995. 12. 위 두 법률의 개정을 통해 실질적으로는 반론보도청구권을 의미했던 ‘정정보도청구권’이라는 용어가 ‘반론보도청구권’으로 수정되고 언론중재위원회에 직권조정결정 권한이 부여되었다. 한편 1997. 11. 공직선거법에도 선거보도에 관한 반론보도청구권이 도입되었다.

(3) 정기간행물법과 방송법 및 그 뒤 제정된 뉴스통신진흥법 등의 피해구제 장치는 동일·유사한 내용을 매체별로 분산하여 규정하고 있었던 데에다, 그 구제수단이 전통적 구제수단인 손해배상청구권 외에 반론보도청구권 하나뿐이었고 그 구제절차 역시 조정뿐이어서, 증가하는 매체와 정보량에 비해 신속하고 충실한 피해의 구제를 담보할 수 없는 한계를 안고 있었다. 이에 따라 보다 실효성 있는 종합적·유기적 피해구제 장치가 마련되어야 한다는 의논이 모아진 결과 언론중재위원회를 중심으로 1998. 4. 언론중재법의 골간이 성안되었고, 이를 바탕으로 위와 같이 2005. 1. 피해구제에 관한 통합법으로서 언론중재법이 탄생하게 되었다.

2. 언론중재법의 주요 내용

(1) 언론중재법은 피해구제수단으로서 종래의 손해배상청구권과 반론보도청구권 및 추후보도청구권 외에, 종래 민법 제764조에 바탕한 정정보도청구권은 불법행위를 전제로 한 한계를 안고 있었고, 반론보도청구권은 피해자 본인 명의로 인한 반박적 보도에 그쳐 진실하지 못한 정보로 인한 피해의 원상회복을 충분히 실현할 수 없었던 한계를 지양하기 위해 새로운 정정보도청구권을 도입하였다. 이 역시 반론보도청구권과 같이 민법상의 불법행위책임과는 전혀 요건을 달리하는 것으로서, 가해자의 고의·과실이나 위법성을 요하지 아니한다. 또한 언론중재법은 인격권의 내용을 구체화하는 규정을 두어 이를 실정법상의 권리로 명문화하였고, 그 침해에 대한 구제수단으로서 학설·판례상 인정되어 왔던 침해의 정지·예방과 침해물의 폐기를 청구할 수 있는 권리를 신설하였으며, 인격권 침해에 대한 위법성 조각사유 내지 정당화 사유를 규정하여 표현의 자유와 인격권 보호를 조화·절충하고 있다.

언론중재법이 새로 도입한 고충처리인(옴부즈맨) 제도 역시, 언론사로 하여금 자율적 수단에 의하여 피해의 예방과 구제를 확보하도록 함으로써 언론의 자유와 책임을 조화시키려는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

(2) 언론중재법은 피해구제 절차로서 법원의 소송에 앞서 언론중재위원회의 ADR을 인정하고 있으며, 그 수단으로 종래의 조정 외에 고유 의미의, 즉 중재법상의 중재절차를 신설하였다. 그러나 언론중재위원회의 조정은 종래와 달리 임의적 전치절차로 변경하였다. 또한 언론중재법은 정정보도, 반론보도, 추후보도의 청구 외에 손해배상의 청구에 관한 분쟁도 조정, 중재의 대상으로 확대하였으며, 직권조정결정에 대한이의 제기 시 자동적으로 소의 제기가 있는 것으로 하여 피해자의 편리와 구제절차의 신속을 도모하였다. 언론중재위원회가 언론보도에 의한 국가적·사회적 법익이나 개인적 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우 해당 언론사에 시정을 권고하는 기능은 종래와 같다.

한편 언론중재법은 법원의 소송절차에 관하여, 정정보도청구 등의 소의 병합과 소송 중 청구의 변경을 용이하게 하고, 반론보도청구와 추후보도청구의 소송에 관하여도 변론을 열어 판결에 의해 재판을 하도록 하면서도 가처분절차에 의하도록 함으로써 입증 부담의 완화와 절차의 신속을 도모하였다.

(3) 언론중재법은 인터넷언론의 발달에 주목하여 인터넷신문을 그 적용 대상 매체로 편입하였으며, 2009. 2.의 개정을 통해 인터넷뉴스서비스와 인터넷 멀티미디어 방송에까지 이를 확대하였다.

3. 언론중재법 시행의 성과

(1) 언론기본법의 시행과 언론중재위원회의 발족 이후 지난 30여 년 동안 우리나라 언론법, 특히 언론책임법의 영역에서는 혁명적 변화가 일어났다. 경제성장과 민주화의 진전, 다양한 언론매체의 등장, 정보 유통량과 보도량의 팽창 등으로 그에 따른 법의 침해와 피해도 기하급수적으로 증가하였는데, 새로운 구제수단과 전담기구의 마련으로 이에 적절히 대처할 수 있었다.

(2) 현재 언론보도로 인한 피해는 언론중재위원회와 법원이 주축이 되어 구제하고 있고, 보조적으로 인터넷 공간이나 통신으로 인한 피해구제의 일부는 방송통신위원회(방송통신심의위원회)가 맡고 있는데, 지난 30여 년간 우리의 언론환경은 양적 팽창 못지않게 다양한 법리와 판례의 연구·발전 등 질적인 성장 역시 현저하였다. 특히 언론책임의 법리와 언론윤리의 조사·연구 및 조정·중재를 통한 언론중재위원회의 기여는 더욱 주목된다.

(3) 1981년 언론중재위원회의 발족 당시 연간 44건이던 구제신청 건수는 1990년대 들어 100건대를 넘어 500~600건대에 달하였고, 언론중재법이 시행된 이후 더욱 증가하여 2006년에는 1,000건을 상회하였으며, 2010년 이후 현재까지는 연간 2,000건대를 유지하고 있다. 언론중재법이 조정절차를 임의적 전치절차로 변경하였음에도 언론중재위원회의 역할에는 큰 영향이 없었으며, 현재 언론중재위원회의 조정을 거치지 않고 법원에 제소되는 사건의 비율은 연간 전체 언론 관련 소송사건의 80% 내외로 확인되고 있다.¹⁾

한편, 어떤 형태로든 구제신청인이 언론중재절차를 통해 만족을 얻는 신청효율이 초창기에는 30%대였으나 그 뒤 지속적으로 증가하여 근래에는 평균 70%대의 높은 비율을 보이고 있다. 언론중재법으로 제도가 신설된 중재 건수도 2006년의 7건에서 근래에는 연간 50건에서 100여 건에 이르고 있으며, 그 동안 처리된 전체 중재사건 중 기각과 취하의 합계 비율이 1.7%에 불과할 만큼 구제효율이 매우 높다. 직권조정 결정에 대한 동의율을 보면, 2008년 이래 최근 7년 동안 동의율이 60%대이며, 조정 불성립결정 사건의 비율은 전체 신청사건의 10% 내외에 불과하다.

2013년의 경우 전체 조정신청 사건(2,433건)의 대상 매체별 비중을 보면,²⁾ 인터넷

1) 그중에서도 손해배상청구 사건의 비율이 높게 나타났다. 언론중재위원회, 2014년도 언론관련 판결 분석보고서 36면 참조.

2) 2014년의 경우 세월호 사고로 인한 특정 종교 관련자의 신청이 쇄도하여 조정신청 건수가 무려 19,048건에 이르렀으며, 2015년 상반기에도 벌써 3,584건이 접수될 만큼 증가세가 현저하다. 참고로 방송통신심의위원회의 2014년 통신 관련 심의건수는 140,421건, 그 소속 명예훼손분쟁조정부의 조정신청 건수는 68건이다.

신문, 일반신문, 인터넷뉴스서비스, 일반방송, 주간신문, 뉴스통신, 종편방송, 유선방송의 순으로 높은 비율을 보였는 바, 앞으로 인터넷매체의 비중이 계속 증가할 것으로 예상된다.

III. 현행 언론중재제도의 문제점 및 개선 과제

1. 인터넷매체에 대한 규율 미흡

(1) 언론중재법에 의해 구제 대상이 되는 이른바 ‘언론보도’는 업(業)으로서 계속적으로 이루어지는 보도활동, 즉 우리가 전통적으로 ‘언론’으로 이해하여 왔던 프로페셔널 저널리즘(Professional Journalism)이다. 이러한 언론활동은 어느 정도의 전문성과 일정 규모의 조직성을 갖춘 직업적 언론인과 언론기관(매스 미디어)에 의해 이루어진다. 즉, 언론중재법이 적용되어 그 특별한 구제수단인 정정·반론·추후보도청구권을 행사하고, 이 같은 정정보도청구권 등의 행사나 손해배상청구권의 행사에 따른 분쟁이 발생한 경우 언론중재법상의 조정, 중재를 받을 수 있는 대상은 그 침해적 정보가 이 같은 매스 미디어에 의해 직접 전파되거나 다른 매체의 매개에 의해 전파된 것으로 제한되며, 그 정보는 자연히 보도활동의 결과에 의한 것이 된다.

이는 언론중재법의 법문 여러 곳에서 쉽게 발견할 수 있다. 즉, ① “이 법은 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개로 인하여 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적 책임을 조화함을 목적으로 한다.”(제1조), ② ““언론”이란 방송, 신문·잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문을 말한다.”(제2조 제1호), ③ “언론·인터넷뉴스서비스 및 인터넷 멀티미디어 방송(“언론등”)은 타인의 생명·자유 … 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(“인격권”)를 침해하여서는 아니 되며, 언론등이 타인의 인격권을 침해한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 피해를 신속하게 구제하여야 한다.”(제5조 제1항), ④ “언론등의 보도 또는 매개(“언론보도등”)로 인한 분쟁의 조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다.”(제7조 제1항), ⑤ “사실적 주장에 관한 언론보도등이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자는 … 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자(“언론사등”)에게 그 언론보도 등의 내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다” (제14조 제1항 본문), ⑥ “이 법에 따른 정정보도청구등과 관련하여 분쟁이 있는 경우 피해자 또는 언론사등은 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 피해자는 언론보도

등에 의한 피해의 배상에 대하여 … 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다.”(제18조 제1, 2항)고 규정하고 있는 바, 이 법의 중심적 적용 대상은 ‘언론’, ‘언론사’, ‘언론보도’임을 알 수 있다.

(2) 결과적으로 언론중재법의 입법취지 내지 기본적 관심은 표현행위로 인한 피해의 구제에 있고, 그 표현행위에 따른 피해는 보도활동을 기본으로 하는 전통적인 언론과 보도기관인 매스 미디어에 의해 발생하며, 그에 대한 구제수단으로는 손해배상 외에 정정과 반론, 추후보도가 실효적이라고 판단하고 있음을 알 수 있다. 언론중재법 제정 당시 신문, 방송 등의 전통적 언론매체 외에 인터넷신문이 추가되었으나 이 역시 그 전파수단이 인터넷이라는 점 외에는 그 기능과 역할, 운영주체 등이 종이신문과 전혀 다를 바 없으며, 그런 이유로 이는 “신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률(신문법)”에서 규율하고 있다.

현행 헌법과 언론기본법이 제정된 1980년대에는 아직 인터넷이 대중화되기 전으로 서, 매스 미디어의 직업적 보도활동 내지는 그 주체인 언론기관이 표현행위의 중심적 지위를 차지하였고, 그와 연관지어 ‘언론’의 의미나 ‘언론의 자유’를 이해하는 것이 지극히 당연하였다. 또 언론중재법이 제정·시행된 2005년 초만 해도, 인터넷이나 인터넷방송이 그 모습을 드러내기는 하였지만 불특정 다수인에 대한 정보의 편면적 제공이라는 특성의 기존 언론과 달리, 그것에 의도적으로 접근하려는 사람에 대해서만 선택적으로 정보의 제공이 이루어짐으로써 신문, 방송, 정기간행물 등의 전통적 언론매체와 구별되는 통신적 성격이 강했기 때문에, 과거의 언론기본법이나 정기간행물법 등과 마찬가지로 언론중재법도 전통적 언론매체인 매스 미디어를 적용 대상의 중심으로 포착하였으며, 추가된 인터넷신문 역시 그 아류로 이해되었던 것이다.³⁾

2000년대 이후 세계적 조류에 따라 인터넷 기술과 통신환경이 혁명적으로 변화하면서 통신을 기반으로 하는 인터넷이 기존의 언론매체와 결합하거나 그 영역을 잠식해 들어가기 시작하였는데,⁴⁾ 이에 따라 언론중재법은 2009. 2.의 개정을 통해 인터넷 뉴스서비스와 인터넷 멀티미디어 방송을 그 적용 대상에 편입하기에 이르렀다. 그러나 이 같은 적용 대상의 확대에도 불구하고 여전히 언론중재법의 중심적 적용 대상은 기본적으로 시사적 뉴스의 보도활동을 중심역할로 하는 전통적 언론매체이며, 인터넷뉴스서비스와 인터넷 멀티미디어 방송 역시 그러한 보도활동을 하거나 다른 언론

3) 신문법은 인터넷신문을 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 것이라고 정의한다(신문법 제2조 제2호).

4) 전통적 언론매체보다 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송 등의 준 매스 미디어에 의해 뉴스를 취득하는 인구가 이미 다수가 되었으며, 계속 그 비중이 증가함에 반비례하여 전통적 언론매체의 영역은 계속 축소되고 있다.

매체의 보도를 매개하는 작용을 하는 매체로서 준 매스 미디어에 해당한다고 할 수 있다.⁵⁾

(3) 그러나 기술의 변화·발전으로 신문, 방송 등의 전통적 언론기관은 물론 준 매스 미디어의 역할을 하는 인터넷뉴스서비스와 인터넷 멀티미디어 방송 외에도 1인 인터넷방송 등 언론중재법상의 매체가 아니면서 인터넷과 전기통신망을 이용해 시사적 정보를 전파·보도하는 매체나 인터넷 공간이 계속 증가하고 있고, 이들에 의한 법익의 침해는 폭발적으로 증가하고 있다.⁶⁾

그럼에도 언론중재법은 전통적 보도매체와 그 일부 매개적 매체만을 적용 대상으로 제한함으로써, 그 대상 매체가 아닌 인터넷홈페이지나 블로그, 게시판, 토론방, 대화방, SNS 공간, 방송⁷⁾을 통해 유통되는 댓글 및 복제·전파물 등의 침해적 정보에 대하여는 언론중재법상의 구제를 할 수 없는 한계를 안고 있다. 물론 언론중재법이 적용되지 않는 인터넷 공간상의 침해적 정보에 대하여는 정보통신망법에 의하여 구제받을 수 있을 것이나 그 구체적 구제수단과 절차가 상이한 부조화를 피할 수 없고,⁸⁾ 또 침해적 정보가 언론중재법의 적용 대상인 매체와 적용 대상이 아닌 매체에 동시에 유통·전파된 경우 동일한 피해에 대하여 상이한 법이 적용되는 혼란과 피해자가 각각의 구제절차를 따로 밟아야 하는 불편을 피할 수 없게 된다.

5) 인터넷뉴스서비스는 언론(신문, 인터넷신문, 뉴스통신, 방송, 잡지 등)의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물로서 인터넷신문과 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 제외한 것을 말하며(언론중재법 제2조 제18호, 신문법 제2조 제5호), 인터넷 멀티미디어 방송은 광대역통합정보통신망이나 전기통신회선설비를 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다(언론중재법 제2조 제20호, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제2조). 이에 따라 2009. 2.에 개정된 언론중재법 제1조 등은 그 적용 대상을 종래의 “언론사 등의 언론보도로 인하여 침해되는 법익 …”에서 “언론사 등의 언론보도 또는 그 매개로 인하여 침해되는 법익 …”으로 확장하였다.

6) 특히 인터넷 보급률이 높은 우리나라의 경우 컴퓨터나 스마트폰을 이용한 인터넷 공간에의 접속과 그로부터의 정보 취득 비중이 매우 높다. 구글의 최근 ‘권슈머 바로미터’ 자료에 의하면, 우리나라는 온라인에 매일 접속하는 인구 비율이 세계 1위인 97%이고, 검색엔진을 사용하여 정보를 찾는 인구 비율 역시 세계 1위인 88%인 것으로 나타났다. 또 한국언론진흥재단의 조사에 의하면, 20-30대 청년층의 뉴스 이용시간에서 인터넷은 이미 TV를 앞지른 것으로 나타났다. 이는 영미에서도 동일한 현상으로서, 미국의 경우 이미 2013년에 전체 뉴스 이용자 중 인터넷에 의한 뉴스 취득이 TV를 앞질렀으며 영국에서도 최근 양자의 비중이 역전되고 있다.

한편 2014년 한 해 전국 법원에 제기된 언론보도 피해구제소송 284건 중 46.1%가 인터넷매체였다. 경찰청과 방송통신심의위원회 자료에 의하면, 인터넷상의 불법·유해정보 신고 건수가 2004년 8만2,000여 건에서 2007년에는 19만여 건으로 증가하였고, 명예훼손 범죄행위 역시 같은 기간 3,600여 건에서 1만여 건으로 증가하였다.

7) 일정한 인력과 시설 규모를 갖추고 계속적으로 방송을 하는 경우에도 공동체라디오방송이나 중계유선방송, 음악유선방송, 전광판방송, 개인 인터넷방송(아프리카TV 등)은 언론중재법의 적용 대상에서 제외된다(언론중재법 제2조 제3호, 방송법 제2조 제3, 4, 7, 10호 참조). 최근 대법원은, 인터넷 주식정보 방송의 회원으로 가입하여 그 방송사가 제공한 주식정보를 토대로 주식투자를 해온 피해자가 방송사의 근거 없는 정보를 믿고 주식을 샀다가 손해를 입은 사안에 대하여, 그 방송사가 유사투자자문업자로서 자본시장법상의 고객 보호의무를 지지 않는 경우라도 민법에 따른 불법행위책임을 면할 수 없다고 판시하였는 바(2015. 6. 24. 선고 2013다13849 판결), 이러한 피해 역시 현재는 언론중재법의 적용 대상이 아니다.

8) 이 같이 폭발적으로 증가하고 있는 인터넷 공간상의 법익 침해에 대한 구제가 정보통신망법과 방송통신심의위원회에 의하여 충분히 구제될 수 있을지도 확신하기 어렵다고 하겠다. 인터넷 공간 등 통신에 대한 방송통신심의위원회의 심의와 조정은 통신심의소위원회(위원 5인)와 명예훼손분쟁조정부(위원 5인)가 각각 담당하고 있는데, 그 대상 건수에 비해 조직 규모가 너무 작아 사무국 중심의 운영으로 호를 우려가 있고 충실한 심의·조정을 담보하기도 어렵다고 하겠다.

따라서 이미 정보의 유통·전달에 있어 그 중심축이 신문, 방송 등의 전통적 매체에서 인터넷 매체로 변하였고 법익 침해 역시 그 공간에서 절대적으로 많이 발생하는 만큼, 보도활동 중심의 전통적 언론매체에 초점을 맞춘 언론중재법을 개정하여 그 적용 범위를 대폭 확대할 필요가 있다.

2. 시사보도와 사실적 주장 이외의 표현행위로 인한 피해구제의 결여

(1) 앞서 본 바와 같이 언론중재법은 인격적 법익의 침해가 주로 언론의 보도활동에 의해 야기되는 것에 주목하여 동법의 적용 대상을 언론의 사실적 보도에 집중시키고 있다. 즉, 정정보도청구권이나 반론보도청구권, 추후보도청구권은 모두 사실적 주장의 보도를 전제로 하며(언론중재법 제14, 16, 17조 각 제1항), 이에 관한 조정과 중재 역시 위 정정보도청구권 등의 행사에 관한 분쟁은 물론 손해배상청구에 관한 분쟁 모두 사실적 주장의 보도를 전제로 한다(언론중재법 제18조 제1, 2항, 제24조 제1항).

보도는 교양, 연예, 오락, 드라마, 게임, 스포츠 등에 대비되는 개념의 언론활동으로서, 새로운 것에 관한 정보, 즉 뉴스를 유통·전파하는 것을 의미한다. 이때 새로운 정보(뉴스)는 객관적으로 사람들에게 아직까지 널리 알려지지 않았던 사실을 말하므로 보도는 결국 기본적으로 사실관계에 관한 내용일 수밖에 없으며, 그에 대한 논평이나 해설, 가십 등과 같은 가치판단적 또는 의견표명적 기사 역시 이 같은 사실관계를 전제로 한다.⁹⁾

이로 인해 보도활동이 아닌 교양, 연예, 취미, 오락, 스포츠, 선교, 상품판매 등의 표현행위 영역에서 발생하는 법익 침해, 사실관계에 관한 주장이 담기지 않은 사생활 노출이나 비밀누설, 저작권침해 등의 표현행위에 의한 법익 침해에 대하여는 언론중재법상의 구제가 이루어지기 어렵다.¹⁰⁾

(2) 이러한 언론중재법의 기본 취지는, 전통적으로 명예와 신용을 인격적 법익의 가장 중심적인 것으로 파악하여, 인격권의 실정법적 권리화 이전부터 손해배상과 함께 명예훼손 경우의 특칙으로서 명예회복에 적당한 처분을 민사상 구제수단으로서 인정

9) 언론중재법은 ① “‘언론보도’란 언론의 사실적 주장에 관한 보도를 말한다.”(제2조 제15호), ② “‘사실적 주장’이란 증거에 의하여 그 존재 여부를 판단할 수 있는 사실관계에 관한 주장을 말한다.”(제2조 제14호)고 규정하고 있고(그러나 ‘보도’의 의미에 관하여는 정의규정을 두지 않고 있다.), 방송법도 같은 견지에서 ① “‘종합편성’이라 함은 보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것을 말한다.”(제2조 제18호), ② “‘보도’라 함은 국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평·해설 등의 방송프로그램을 편성하는 것을 말한다.”(제2조 제24호)고 규정하고 있다.

10) 물론 교양, 연예, 스포츠 등 ‘보도’ 부문 외의 표현행위라도 사실적 주장의 표현행위에 대해서는 언론중재법상의 정정보도청구 등과 손해배상청구권을 행사하고 그에 따른 조정이나 중재를 신청할 수 있다고 해석되나, 언론중재법이 동법의 적용 대상을 ‘언론보도’라고 하고 있어 해석상 논란의 여지가 있다.

하고(민법 제764조), 형사적으로는 모욕과 함께 명예와 신용의 훼손을 범죄행위로서 처벌하는 것(형법 제309조 내지 제313조)과 궤를 같이한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 법적 사고를 토대로 하면, 명예와 신용의 훼손은 주로 사실관계를 바탕으로 하는 보도활동에 의해 발생할 수밖에 없고,¹¹⁾ 그 보도활동은 대부분 직업적 언론활동의 주체인 매스 미디어에 의해 이루어지게 되므로 앞서 본 바와 같이 신문, 방송, 통신, 정기간행물 등 전통적 언론매체의 사실적 보도가 언론중재법상 피해구제의 중심 대상이 되는 것은 당연하다.

(3) 그러나 보도활동 이외의 표현행위에 의해서도 인격적 법익이나 재산적 법익 등이 침해될 수 있으며, 사실적 주장에 의하지 않은 표현행위에 의한 법익 침해도 사실적 주장에 의한 그것 못지않게 발생한다. 사실관계를 적시하지 않고 하는 모욕(욕설, 비방)이나 사생활 영역의 부당한 공개, 법익 주체의 동의 없는 음성·얼굴·신체·비밀 등의 부당한 노출, 표절행위, 법익 주체의 동의나 그와의 약속을 벗어난 사적 정보의 부당한 이용, 협박이나 공갈, 기타 해악을 가할 것을 내용으로 하는 정보나 음란정보, 성적 희롱에 해당하는 정보 등에 의해서도 법익이 침해될 수 있기 때문이다.

실제로 근래 욕설 댓글이나 해악을 가할 것을 내용으로 하는 정보나 음란정보, 성적 희롱에 해당하는 정보 등을 계속적으로 상대방에게 보내 타인에게 피해를 입히는 형태의 법익 침해행위가 갈수록 증가하고 있고 심각한 사회문제가 되고 있다. 이런 형태의 법익 침해에 대한 구제는 전통적 구제수단인 손해배상이나 정정보도 등에 의하여서는 불가능하거나 완전하지 않으며 당해 정보의 삭제나 제거, 접근차단 등의 다른 방법에 의하여야 한다.

물론 언론중재법에서도 민법상의 불법행위책임을 전제로 한 손해배상청구권과 침해의 정지·예방청구권 및 명예회복에 적당한 처분을 청구할 권리를 확인하고 있고(제30, 31조), 보도나 사실관계의 적시 외의 방법에 의한 법익 침해도 불법행위에 해당할 수 있으나, 불법행위책임을 전제로 해서는 침해적 정보 모두의 제거 등을 기대할 수 없으며, 정정보도와 반론보도청구권 및 손해배상청구권 외에 명예회복에 적당한 처분을 청구할 권리의 행사에 관하여 언론중재법상의 조정·중재를 신청할 수 있는지도 법문상 불분명하다.

11) 명예훼손죄와 신용훼손죄는 공연히 진실한 사실이나 허위의 사실을 적시하여 타인에 대한 일반 사람들의 사회적 평판이나 그 지불능력 또는 지불의사에 대한 사회적 신뢰를 떨어뜨림으로써 그의 인격적 가치를 해하는 것을 구성요건으로 하는 점에서, 사실을 적시하지 않는 방법으로 인격적 가치를 해하는 것을 구성요건으로 하는 모욕죄와 구별된다.

3. 불법적 댓글 등에 대한 정정보도, 반론보도, 손해배상 이외의 피해구제수단 결여

(1) 앞서 본 바와 같이 민법과 언론중재법에 의한 피해구제수단은 불법행위책임을 전제로 하는 손해배상청구권 외에는 정정보도청구권과 반론보도청구권 및 반론보도청구권의 일종인 추후보도청구권이 중심을 이루고 있다. 이는 과거 명예훼손 등 인격적 법익의 침해가 대부분 언론의 사실적 보도에 의해 초래되었던 사정을 고려한 것이라는 점도 앞서 본 바와 같다.

(2) 그러나 이러한 구제수단만으로는 법익 침해를 완전하게 구제할 수 없는 한계가 있다. 욕설, 비방 등의 모욕행위나 사생활, 음성, 얼굴, 신체, 비밀 등의 부당한 노출이나 공개, 헐박·공갈 등의 범죄적 정보, 음란정보나 성적 희롱에 해당하는 정보 등 사실적 주장을 전제로 하지 않는 정보에 의한 침해행위는 물론, 사실적 주장에 관한 정보라도 그것이 객관적 진실에 부합하는 경우에는 정정이나 반론 자체가 사실상 불가능하여 이에 의해서는 사회적으로 존속가치가 없는 침해적 정보로부터 야기되는 피해의 구제를 기대할 수 없다. 또, 손해배상은 정신적·경제적 회복만을 담보하고, 민법 제764조의 ‘명예회복에 적당한 처분’ 역시 이미 침해된 명예의 회복만을 목적으로 하므로 계속되는 침해상태의 제거나 장래의 침해에 대한 예방책이 될 수 없다.

(3) 특히 신문, 방송, 정기간행물 등의 전통적 언론보도에 의한 침해는 1회적으로 발생하고 그 보도의 결과가 독자나 시청자의 기억 속에 존재함으로써 시간이 지날수록 그 피해가 소멸하거나 감소하는 성질을 띠는 데 반해, 댓글 등 인터넷 공간에서의 침해행위는 그 침해상태가 존속하여 언제 어느 때나 이를 재생하거나 새롭게 접촉하는 것이 가능하며, 다른 공간으로의 전파·파생이 쉬워 그 침해상태를 근본적으로 제거·차단하지 않고서는 원상회복이 불가능한 성질을 띤다. 그러나 손해배상이나 정정·반론보도 및 ‘명예회복에 적당한 처분’으로써는 그 제거·차단이 불가능하며, 불법행위책임을 전제로 해서는 위법성이 없는 침해에 대해서는 구제할 수 없으므로, 당해 정보의 삭제나 제거, 그 표현물의 폐기, 접근차단이나 검색차단 등의 다른 구제수단이 필요하다.

(4) 물론 언론중재법은 인격권에 대한 침해의 구제수단으로서 앞서 본 바와 같이, “언론등의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인하여 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 또는 그 밖의 정신적 고통을 받은 자는 그 손해에 대한 배상을 언론사등에 청구할 수 있다.”고 전제하고(제30조 제1항), 제30조 제1항에 따른 피해자는 인격권을 침해하는 언론사등에게 침해의 정지와 침해의 예방 및 침해행위에 제공되거나 침해행

위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 명예회복에 적당한 처분 등 필요한 조치를 청구할 수 있는 권리를 부여하고 있다(제30조 제3, 4항, 제31조).

그러나 해당 정보의 삭제나 제거, 접근차단 등을 구할 권리 등도 허용되는지 법문상 명확하지 않고,¹²⁾ 무엇보다 이는 위 법규의 문리적 해석상 불법행위책임을 전제로 하고 있어 가해자에게 고의 또는 과실이 없거나 위법성이 없는 경우에는 구제될 수 없는 한계를 안고 있다. 또, 언론중재법 제18조나 제24조의 해석상 이러한 권리의 구제에 관하여도 조정·중재를 할 수 있는지 여부도 불분명하다.¹³⁾

한편, 정보통신망법 등에서도 인터넷 공간상의 침해정보의 취급 거부나 정지, 기사의 삭제 또는 접속차단 등의 구제수단을 마련하고 있지만(정보통신망법 제44조의7, 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조, 동법시행령 제8조 제2항), 이는 방송통신심의위원회의 권한으로 되어 있어 언론중재법에 의한 구제절차에는 적용할 수 없는 한계가 있다.

(5) 침해적 정보의 삭제나 제거, 그 표현물의 폐기, 접근차단이나 검색차단 등의 구제수단을 마련할 때는 이와 더불어 작금 세계적으로 논의의 대상이 되고 있는 이른바 ‘잊혀질 권리’에 대한 배려와 공적 인물이나 공공기관, 공적 관심사에 관한 정보에 대하여 정치적 권리나 표현의 자유의 차원에서 특별한 검토가 필요하다.

이런 점에서, 정보통신망법 등에서 정보통신서비스 제공자나 방송통신심의위원회의 삭제, 접근차단 등의 조치에 대하여 상대방인 표현행위를 한 자 등을 위한 이의신청이나 재심청구 등 당해 절차 내에서의 신속한 구제절차를 마련하지 않고 민사소송이나 행정쟁송 일반의 구제절차에 맡기거나 사후적 이의제기만을 허용하고 있는 것은 적절치 않다고 생각된다.¹⁴⁾

4. 매체별 분리 대응에 따른 일회적·유기적 분쟁 해결의 곤란

(1) 언론중재법의 적용 대상이 되는 언론매체와 그 적용 대상이 되지 못하는 매체

12) 법문상의 ‘침해의 정지와 침해의 예방 및 침해행위에 제공되거나 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 명예회복에 적당한 처분을 구할 권리’는 불법행위책임으로부터 독립한 삭제나 접근차단 등을 구할 권리를 규정한 것이라기 보다는 종래 인정되어 왔던 사법판단에 의한 사전금지로서의 보도·배포·방송 금지 가처분 등을 명문화한 것으로 이해된다.

13) 언론중재위원회에서도 이런 사정을 고려하여 그 통계자료의 분류·작성 시 구제의 유형을 ① 정정보도, ② 반론보도, ③ 추후보도, ④ 손해배상의 네 가지 유형으로 분류하고 있고, 기사의 삭제나 접근차단 등 위 유형에 속하지 않는 구제의 조정이나 중재를 신청할 경우 위 유형 중 어느 하나와 같이 신청하도록 권유하고 있다.

14) 주지하는 바와 같이 일반 행정쟁송절차는 그 절차가 복잡하고 상당한 비용과 시일이 소요되므로 표현행위자가 이런 부담을 무릅쓰고 쟁송으로 다투는 경우를 거의 기대하기 어렵다. 근래 인터넷 공간에서 어떤 상품이나 기업, 단체 등에 대한 부정적 의견의 기사가 자취를 감추고 있다는 사회 일각의 우려(한겨레신문 2015. 7. 15.자 16면 참조)는 경정할 만한 가치가 있다고 하겠다.

에 동일·유사한 내용의 침해적 정보가 유통·전파되더라도 현행 제도 아래에서는 일회적·유기적 피해구제나 분쟁의 해결이 불가능하다. 그 적용 법령이 다르고 담당기관이 다르기 때문이다.

동일·유사한 내용의 정보가 아닌 경우에도 그 매체가 다를 경우 그 근거법이 언론중재법과 민법, 전기통신사업법, 정보통신망법, 방송법, 방송통신위원회설치·운영법 등으로 각각 다르게 적용될 수밖에 없는 바, 이에 따라 구제수단과 절차가 다르게 되어 통일적인 피해구제를 기하기 어렵다. 물론 이에 따른 불편이나 구제의 미흡은 각각의 매체가 가진 다른 성질, 규모나 파급효과 등 여러 사정을 고려한 입법정책의 소산이므로 어느 정도는 감수할 수밖에 없을 것이나, 개선점을 최대한 모색하여야 할 필요가 있다.

(2) 언론중재법은 과거 정기간행물법, 방송법, 뉴스통신진흥법 등 매체별로 개별 법령에 분산되어 있던 피해구제 장치를 하나로 통합하였다. 이로써 그 적용 대상 매체에 대해서는 통일적인 구제수단과 구제절차의 활용이 가능하게 되어 분쟁의 일회적·유기적 해결과 피해구제의 신속·편리를 도모할 수 있게 되었다.

그러나 언론중재법의 적용 대상이 되는 언론매체가 보도·취급한 기사가 댓글이나 퍼나르기, 링크 등의 다양한 수단에 의하여 여러 매체 등 정보 저장장치에 전파·저장되어 그로 인해 침해가 계속·확대되는 것이 현실이다. 그럼에도 현행 언론중재 등 피해구제 제도에 의하면 원칙적으로 피해의 구제요청은 각 매체(언론사 등)별로 이루어져야 하므로, 어떤 정보가 여러 매체를 통해 유통·전파된 경우 그 중 일부 매체에 대해서만 구제요청이 있어 그에 따른 화해·조정·판결 등이 이루어졌더라도 구제요청이 이루어지지 않은 다른 매체의 정보는 구제 대상에서 제외되어 방치된다. 또 피해자가 이에 대한 피해구제를 희망할 경우에도, 위와 같이 전달 매체가 다름에 따라 근거 법령이 달라져 구제수단과 구제절차 역시 다르게 됨으로써 언론중재위원회가 관여하지 못하거나 그 구제 결과가 상이하게 되고, 그 매체별로 피해자가 일일이 따로 따로 구제를 신청하여야 하는 불편과 손해가 불가피하다.

물론 이러한 점에 주목하여 언론중재법은, 인터넷뉴스서비스사업자가 피해자로부터 정정보도청구 등을 받은 경우 해당 기사를 제공한 언론사등에 그 청구 내용을 통보하여야 하고, 그 통보가 있으면 당해 기사를 제공한 언론사도 피해자의 구제청구를 받은 것으로 간주되며, 그 언론사등은 피해자의 청구에 대한 수용 여부의 결과를 인터넷뉴스서비스사업자에게도 통지하도록 규정하고 있다(제17조의2). 그러나 기사를 제공한 언론사가 구제조치를 취한 경우 인터넷뉴스서비스사업자도 동일한 구제조치를

하도록 의무지우는 규정이 없고, 언론중재위원회에 대한 조정·중재신청이나 법원의 제소에 관하여는 관련 규정이 없어 피해자가 일일이 개별적으로 해당 매체를 특정하여 구제를 신청하여야 하는 불편이 따른다.

그러므로 관련 분쟁이나 피해가 원스톱서비스에 의해 하나의 구제절차를 통해 일회적·유기적으로 해결될 수 있도록 할 필요가 있다.

(3) 이와 더불어 원 정보에 대하여 이미 정정이나 반론 등의 구제조치가 이루어진 경우, 그로부터 파생된 동일·유사한 정보에 대하여는 특별한 판단이나 조정 등을 거칠 필요가 없이 신속하고 간단한 절차만으로 구제가 이루어져야 할 것인 바, 언론중재법이나 정보통신망법 등에는 이에 관한 고려가 없으므로 이 역시 개선이 필요하다.

(4) 한편 공직선거법상의 선거보도에 대하여는 기본적으로 언론중재법의 적용 대상인 매체를 대상으로 정정보도와 반론보도를 구제수단으로 마련하고 있으면서도,¹⁵⁾ 공직선거법은 이를 과거와 같이 방송, 신문 등의 정기간행물, 인터넷언론의 세 가지 유형으로 나누어 그 구제기관과 구제절차를 달리하고 있어 시간과 절차의 불필요한 중복으로 피해구제에 큰 불편과 장애를 야기하고 있는 바, 이 역시 시급히 개선되어야 할 것이다.¹⁶⁾

5. 임시삭제, 취급중지, 접근차단 등 임시적 구제장치의 결여

(1) 어떤 보도나 표현행위가 있을 때 그것이 법익을 침해하는지 여부를 판단하거나, 일견 법익을 침해하는 것으로 인정되는 때라도 피해자와 상대방인 표현행위자의 대립하는 법익의 비교형량을 하거나, 피해자와 상대방 사이에 화해, 조정, 중재, 판결 등이 이루어지기까지는 상당한 시일이 소요된다. 때로는 당해 기사의 게시자 등 표현행위자를 파악하고 그를 구제절차에 출석시키는 것이 불가능하거나 거기에 상당한 시일이 소요될 수도 있다.

(2) 그러나 표현행위의 내용이나 그 피해자의 연령, 성별, 심리상태, 주변환경 등 여러 가지 사정에 비추어, 즉시 그 정보나 표현물에 대한 임시삭제나 취급중지, 접근

15) 사과문의 게재는 헌법재판소가 이미 위헌선언을 한 바 있음에도(헌법재판소 1991. 4. 1. 선고 89헌마160 결정) 공직선거법은 정정보도와 반론제도 외에 사과문의 게재를 구제수단으로 규정하였는 바(제8조의3 제3항), 헌법재판소는 이에 대해서도 위헌선언을 하였다(헌법재판소 2015. 7. 30. 선고 2013헌가8 결정).

16) 인터넷신문의 경우 대부분 오프라인 신문사가 발행하는 등으로 그 경영 형태와 보도내용이 오프라인 신문과 별다른 차이가 없음에도 공직선거법상 선거기사심의위원회 소관이 아닌 인터넷선거보도심의위원회의 소관으로 되어 있는 것은 더욱 불합리하다. 선거보도의 심의와 관련한 문제점은 이승선, “선거보도 심의제도의 현황 및 개선방향”, 언론중재 32권 2호(2012)를 참조.

차단 등 침해의 계속이나 확대·전파의 차단에 필요한 조치를 하지 않으면 피해자에게 감내하기 어렵거나 장차 회복할 수 없는 손해를 초래할 수 있는 경우가 많이 있다.

따라서 이런 경우에 대비하여 임시적 구제수단이 필요한 바, 현재 이에 관하여는 두 가지 방법이 인정된다. 첫째는, 피해자가 정보통신서비스 제공자에게 그 정보의 삭제 등을 요구한 경우에 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 때에 정보통신서비스 제공자가 30일 이내의 기간을 정하여 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 방법이다(정보통신망법 제44조의2). 둘째는, 민사집행법상의 가처분절차에 의해 피해자가 법원에 임시삭제나 접근차단 등의 가처분을 신청해 법원의 결정에 의해 이를 집행하는 것이다.

전자는 정보통신서비스 제공자의 임의적 판단에 전적으로 맡겨져 있어 피해구제에 완벽을 기하기 어렵다는 한계가 있고,¹⁷⁾ 후자는 그 절차가 복잡하고 상당한 시일과 비용이 소요된다는 점이 한계이다.

(3) 위와 같은 한계를 고려한다면 구제기관인 언론중재위원회나 방송통신(심의)위원회가 이 같은 임시적 구제를 할 수 있어야 할 것이다. 그러나 언론중재법은 언론보도로 인한 피해의 구제와 관련하여 분쟁 사건이 조정절차나 중재절차에 계속 중인 경우의 임시적 피해구제 장치를 마련하고 있지 않다. 침해적 정보가 일회적 전파에 그치고 계속해서 일반에 노출되지 않는 신문, 방송 등 전통적 매체의 경우에는 그러한 필요성이 크지 않으나, 침해적 정보가 계속 일반에 노출되는 인터넷매체의 경우에는 그 침해상태의 계속성, 반복성, 확대·전파 가능성 등에 비추어 이를 인정할 필요성이 매우 크다.

(4) 언론중재위원회나 방송통신(심의)위원회는 기본적으로 행정기관이면서 동시에 준사법적 기능을 수행하는 합의제 행정관청이다. 그러므로 행정기관의 처분에 의하여 표현행위에 대한 간여가 헌법상 허용될 수 있는지가 문제되는 바, 그것이 법률에 근거하여 이루어진다면 헌법 제37조 제2항의 요건을 충족하는지 여부가 중요하다.

즉, 그 제한·간섭이 국가의 안전보장이나 질서유지 또는 공공복리에 관한 것이고, 표현행위의 자유에 대한 본질적인 내용의 침해가 아니며 침해의 최소성과 비례성, 충돌하는 법익 상호간의 균형이 확보되어야만 한다. 또, 그것이 국민의 재판받을 권리를 침해해서는 안 되고, 사인간의 분쟁 해결은 기본적으로 사법권에 속한다는 국가기

17) 최근에는 포털 등 정보통신서비스 제공자의 삭제의무 해태에 따른 손해배상책임을 인정하는 판례(대법원 2001. 9. 7. 선고 2001다36801 판결, 2003. 6. 27. 선고 2002다72194 판결, 2009. 4. 16. 선고 2008다53812 판결 등)와 임시적 접근차단 등 구제조치를 취한 경우 손해배상책임을 감면하는 정보통신망법 제44조의2 제6항의 영향으로, 피해자의 이익만 있으면 너무 쉽게 접근차단조치를 취하고 30일 내에 상대방의 이익제기가 없으면 영구삭제하고 있어 표현의 자유와 공적 관심사에 대한 여론 형성에 부정적 파급효과를 미치는 부작용을 일으키고 있다.

관 상호간의 권한 배분의 원리에도 반하지 않아야 할 것이다.¹⁸⁾

이에 관하여 상론할 수는 없지만, 필자의 생각으로는 법률에 의하여 언론중재위원회 등의 행정처분에 의한 표현행위의 사후적 제한을 허용하는 것은 헌법 원리에 반하지 않는다고 판단된다. 몇 가지 근거를 들자면, ① 우선 표현행위 등 언론의 자유는 신성불가침의 권리가 아니라 이 역시 다른 법익의 보호를 위해 제한될 수 있는 것으로서, 특히 검열의 성질을 띤 사전금지가 아닌 사후적 제한은 헌법 스스로 허용하고 있고(헌법 제21조 제4항), ② 사전금지의 경우에도 행정권의 자의적 검열이 아닌 독립규제위원회나 사법권에 의한 (준)사법적 절차에 의한 금지, 제한이 허용되고 있으며, ③ 정치적 관심사에 대한 의견표명 등 정당한 표현행위를 제한하는 것이 아니라 선거에 관한 불공정·부진실한 정보 또는 타인을 비방하거나 명예를 훼손하는 등으로 타인의 정당한 법익을 침해하는 불법적 정보에 대한 사후적 제한은 법익의 균형상 허용되어야 하며, ④ 언론중재위원회나 방송통신위원회 및 그 부속기구인 선거기사심의위원회 등은 합의제 관청으로서, 그 구성원이 행정부나 행정관청의 단독적 의사에 의해 임명·충원되는 것이 아니라 언론사 등이나 정당 등 다양한 이해집단의 추천에 의해 충원되고, 정당의 구성원이거나 현직 언론 종사자 등은 배제되며, 그 업무 처리에 행정권력의 지시나 간섭을 받지 않는 등으로 정치적·업무적 독립성이 보장되고 있고, ⑤ 사법심사의 전심절차로서 행정기관에 의한 행정심판이 헌법상 허용되고 있으며(제107조 제3항),¹⁹⁾ 일반적인 행정처분과 마찬가지로 언론중재위원회 등의 처분에 대하여도 행정심판이나 행정소송을 통해 구제될 수 있어 국민의 재판받을 권리가 침해되거나 사법심사가 전면적으로 배제되는 것은 아니라는 점 등을 들 수 있다. 그렇다면 언론중재위원회 등의 조정·중재 절차에 계속되어 있는 사건에 관하여 임시적 삭제나 접근차단 등의 임시적 구제조치를 언론중재위원회 등이 하는 데에는 큰 문제가 없다고 할 것이다.²⁰⁾

18) 이미 관계 법률은 언론중재위원회와 방송통신위원회에게 일정 부분 이를 허용하고 있다. 언론중재위원회의 경우, 공직선거법에 의한 선거기사심의위원회가 직권으로 기사 내용이 불공정하다고 판단하여 정정보도문 등의 게재를 명하거나 피해자의 반론보도청구에 대하여 언론사와의 협의가 이루어지지 않은 때에 선거기사심의위원회가 피해자의 청구를 인용하여 반론보도문의 게재를 명하는 것이다. 이 명령을 지체 없이 이행하지 않은 경우 2년 이하의 징역이나 400만 원 이하의 벌금에 처한다(공직선거법 제8조의3 제3항, 제8조의4 제3항, 제256조 제2항 제3호). 방송통신위원회의 경우, 공직선거법에 의한 선거방송심의위원회가 직권 또는 피해자의 시정요구에 의해 정정, 수정, 중지 등의 시정조치를 명하는 것이며, 그 불이행에 대하여도 위와 같은 형사제재가 따른다(공직선거법 제8조의2 제5, 6항, 제256조 제2항 제3호, 방송법 제100조 제1항).

또 방송통신심의위원회는, 선거방송 이외의 방송 내용이 공정성이나 공공성을 위반한 경우, 정보통신망에 게시된 정보가 타인을 비방할 목적으로 진실한 사실이나 허위의 사실을 적시하여 그 명예를 훼손하는 등의 경우 직권으로 이를 심사하여 정보통신서비스 제공자에게 취급의 거부나 정지, 삭제 또는 접속차단, 이용자에 대한 이용정지나 이용해지 조치를 요구할 수 있으며, 이를 이행하지 않을 경우 2년 이하의 징역이나 1,000만 원 이하의 벌금에 처한다(정보통신망법 제44조의7, 제73조).

19) 물론 순수한 의미의 행정심판은 당사자의 한쪽이 행정청인 행정법상의 법률관계에 관한 분쟁을 행정기관이 심사하는 것을 의미하나, 현대 복지국가의 경우 행정기관이 사인 간의 분쟁이나 사법적(私法的) 법률관계에 관여하여 피해 구제나 심판기능을 행사하는 경우가 늘어나고 있는 바, 이것도 넓은 의미의 행정심판에 속한다고 볼 수 있다.

IV. 언론중재제도의 개선 방향

1. 인터넷매체에 대한 언론중재법의 적용 대상 확대

(1) 오늘날 인터넷 공간을 통한 정보의 유통·전파가 신문, 방송 등 기존 언론매체의 그것을 능가하고 있고, 인터넷 공간은 전통적 언론매체와 달리 기사(정보)의 제공·작성자과 그것의 전달·유포자인 매체(platform)가 분리됨으로써, 정보의 작성·전파 과정에서 자기규제나 자기통제를 통한 법익 침해의 예방을 기대하기 어렵고 사후 책임 추궁에 있어서도 양자의 법적 책임이 모호하여 일원적인 책임귀속을 달성하기 어려운 문제점을 안고 있는 것이 현실이다.²¹⁾ 이와 같이 누구나 언제 어디서든 값싸게 정보를 작성·전파할 수 있고, 그에 따라 정보 유통량이 기하급수적으로 증가하는 반면 책임 추궁과 피해구제는 곤란한 현실상 인터넷 공간에서 유통·전파되는 침해적 정보로 인한 피해의 구제범위를 확대할 필요성은 누구나 공감할 것이다.

인터넷 공간에 대한 법적 규제를 할 때는 각각의 공간이 갖는 특성을 고려하여야 한다. 인터넷 공간을 유형적으로 크게 나뉘보면, ① 전자우편(e-mail)이나 문자메시지, 메신저(카카오톡, 틱톡, 구글토크, 네이트온, 라인 등), 채팅방 등의 일대일 또는

20) 다만, 앞서 본 바와 같이 포털 등 정보통신서비스 제공자의 과도한 삭제나 임시적 접근차단, 영구삭제의 부작용을 방지하기 위해서는 이들의 임의적 삭제 등을 금하고 언론중재위원회 등 공적 기관의 판단에 이를 맡기는 것이 바람직하며, 선거기사심의위원회 등의 행정기관에 의한 정정보도문의 게재 명령이나 방송프로그램의 정정, 수정 명령 등은 언론사 등 표현행위자의 권리를 사법심사에 의하지 않고 과도하게 침해함으로써 법익의 균형성이나 제한의 비례성 등에 비추어 문제가 있으므로(종래 정정보도청구의 소에 대하여도 증거가 아닌 소명에 의하는 가처분절차에 의하여 재판하도록 한 언론중재법에 대하여 헌법재판소가 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165 결정으로 “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 확인할 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.”라고 판시하였다.), 기사의 삭제나 접근차단 등의 소극적·간접적 제한을 초과하여 적극적·직접적 제한인 정정보도까지 명하는 현행 공직선거법 규정은 개정되어야 할 것이다.

21) 정보통신서비스 제공자 등 전달매체의 침해적 정보 제거의무와 그 해태에 따른 손해배상책임에 관하여 대법원 2009. 4. 16. 선고 2008다53812 판결은 “명예훼손적 게시물이 게시된 목적, 내용, 게시 기간과 방법, 그로 인한 피해의 정도, 게시자와 피해자의 관계, 반론 또는 삭제 요구의 유무 등 게시에 관련한 쌍방의 대응태도 등에 비추어, 인터넷 종합 정보제공 사업자가 제공하는 인터넷 게시공간에 게시된 명예훼손적 게시물의 불법성이 명백하고, 위 사업자가 위와 같은 게시물로 인하여 명예를 훼손당한 피해자로부터 구체적·개별적인 게시물의 삭제 및 차단 요구를 받은 경우는 물론, 피해자로부터 직접적인 요구를 받지 않은 경우라 하더라도 그 게시물이 게시된 사정을 구체적으로 인식하고 있었거나 그 게시물의 존재를 인식할 수 있었음이 외관상 명백히 드러나며, 또한 기술적, 경제적으로 그 게시물에 대한 관리·통제가 가능한 경우에는, 위 사업자에게 그 게시물을 삭제하고 향후 같은 인터넷 게시공간에 유사한 내용의 게시물이 게시되지 않도록 차단할 주의의무가 있고, 그 게시물 삭제 등의 처리를 위하여 필요한 상당한 기간이 지나도록 그 처리를 하지 아니함으로써 타인에게 손해가 발생한 경우에는 부작위에 의한 불법행위책임이 성립한다.”고 하여 그 기준을 명확히 설정하였다.

일대다(一對多) 커뮤니케이션 공간, ② 포털로 대표되는 인터넷서비스 제공자(Internet Service Provider, ISP) 또는 정보통신서비스 제공자가 제공하는 뉴스서비스 공간이나 기사댓글란과 같은 게시판(bulletin board) 또는 토론방, 카페, 블로그 등의 공개광장(public forum), ③ 인터넷신문이나 인터넷방송과 같은 이른바 전자언론, ④ 자신에 관한 정보를 제공하고 제한된 범위에서 정보를 수령하는 학교, 기업, 관공서, 개인 등이 운영하는 인터넷홈페이지나 SNS(페이스북, 카카오톡, 트위터, 싸이월드 등)로 크게 나눌 수 있다.

(2) 언론중재법에 의한 특별한 구제수단인 정정보도와 반론보도는 그 대상 정보가 사실관계를 전제로 한 보도활동의 결과로서 널리 불특정 다수인에 대한 전파 가능성과 공개성을 갖는 것을 전제로 하고 있고, 언론중재법상의 구제절차인 조정·중재는 준사법적 절차로서 거기에도 상당한 시일과 사회적 비용이 소요된다.

이렇듯 종래의 언론중재제도는 보도활동을 주로 하는 매스 미디어를 중심으로 하고 그 매개기능을 하는 정보통신서비스 제공자 등의 전달매체를 보조적으로 흡수하여, 그 공간에서 발생하는 제한된 범위의 법익 침해에 대한 구제장치로서 기능해 오고 있다. 이에 따라 보도활동을 하거나 이를 매개하는 기능을 주된 기능으로 하지 않는 매체는 이 제도 바깥에 존재할 수밖에 없는데, 특히 기사의 작성·게시자와 전달매체인 플랫폼의 기능이 분리된 인터넷 공간에서 유통·전파되는 정보의 많은 부분이 언론중재법의 적용을 받지 않게 된다.

위와 같이 인터넷 공간에 대한 법적 규제의 확대가 필요하기는 하지만 그렇다고 하여 인터넷 공간에서 유통되는 모든 정보에 대하여 언론중재법을 적용하는 것은 가능하지도 않고 또 그럴 필요도 없을 것이다. 그 모두에 대하여 이를 적용할 경우 조정·중재라는 준사법적 절차에 의하여 피해를 구제하는 언론중재제도의 특성상 업무량이 폭증하여 보다 중요한 사건을 제때에 처리하기 어렵게 될 것이고, 방송통신(심의)위원회와의 업무 경계도 모호해질 우려가 있기 때문이다.

그러므로 언론중재법의 적용 대상인 인터넷 공간을 확대하고자 할 때는 그 공간의 접근성, 공개성, 저장된 정보의 계속성과 확대·전파 가능성을 기준으로 고려하여야 할 것이다. 이런 시각에서 볼 때 인터넷 공간에 대한 적용 확대의 1차적 기준은 그 인터넷 공간이 신문, 방송, 정기간행물 등 전통적 언론매체나 그에 준하는 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송과 같이 계속적으로 보도활동 또는 그 매개활동을 통해 여론의 형성·전파 기능을 하는 것이거나, 그 인터넷 공간에 유통·전파된 침해적 정보가 위와 같은 전통적 언론매체로부터 전래·파생된 것이 되어야 할 것이다. 그 이상으로 확대 적용하는 것은 적절치 않다고 할 것이다.

(3) 따라서 ①과 같이 일대일 또는 제한된 범위에서 특정 다수인 상호간에 이루어지는 통신기능적 공간에 대해서는 말할 것도 없고, ④와 같이 제한된 범위에서 특정 또는 불특정 다수인에 대하여도 정보교류를 허용하는 공간에 대해서는 원칙적으로 언론중재법을 확대 적용할 필요가 없다고 할 것이다. 이러한 공간은 기본적으로 자신의 신변이나 개인적 또는 그 운영 주체의 업무와 관련한 제한된 정보만을 교류·유통하는 것을 목적으로 하므로 불특정 다수인에 대한 정보의 전파와 교류를 통한 여론의 형성이라는 언론 기능을 하기보다는 통신 기능을 하며, 그에 따라 법익 침해도 거의 일어나지 않고 그 침해의 규모나 파급력도 매우 제한적이기 때문이다.

그러나 인터넷방송 등과 같이, 이미 언론중재법의 적용 대상인 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송을 제외한 ②와 ③의 인터넷 공간은 이들 인터넷매체와 유사한 기능을 하고 있으므로 언론중재법을 확대 적용함이 타당하다.

이때 그 방법으로는 추상적 기준만을 제시하는 방법과 대통령령이나 언론중재위원회규칙 등을 통해 구체적·개별적으로 지정하는 방법이 있다. 공직선거법은 ‘인터넷 언론사’라는 개념으로 “인터넷신문, 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자”를 포괄하여 그 법의 적용 대상으로 삼고 있는 바(제8조의5 제1항), 이는 언론중재법상의 인터넷 공간(인터넷신문과 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송)보다 넓은 것으로서²²⁾ 전자의 방법에 속한다고 할 수 있다. 언론중재법의 적용 대상을 확대하는 경우에도 이러한 방법을 취하는 것이 좋을 것으로 생각된다.²³⁾

(4) 한편, 위와 같이 언론중재법을 확대 적용할 위 ②와 ③의 인터넷 공간 외의 공간에도 침해적 정보가 매우 많고, 그것이 언론중재법의 적용 대상 매체로부터 유통·전파된 것인 때는 그에 대해서까지 일회적·유기적 구제를 하기 위해서는 그러한 인

22) 근래 인터넷을 통한 뉴스 취득 비중이 폭발적으로 증가하고 있는 추세에 발맞추어 기존 언론사들도 자체 인터넷매체를 통하거나 외부 인터넷매체를 통한 뉴스 공급 비중을 높여 가고 있는 현실상 보도활동 중심의 전통적 언론기능을 종래와 같이 오프라인매체에만 기대하는 것은 불가능하게 되었다. 최근 영국 BBC 방송의 경우 비용 절감 등을 이유로 뉴스채널을 온라인으로 전환하는 것을 고려하고 있고, 국내에서도 거의 모든 방송사가 인터넷을 통해 자체 방송프로그램을 전파하고 있을 뿐만 아니라 기존의 아프리카TV 외에 MBC(마이 리틀 텔레비전), 네이버(네이버 브이) 등이 개인 인터넷방송을 경쟁적으로 추진하고 있으며, 아프리카TV 역시 가수 윤종신과 합작으로 개인 인터넷방송 창작자 발굴에 적극 나서고 있다. 그러나 이들 개인 인터넷방송은 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 적용 대상이 아니어서 언론중재법 역시 적용되지 않는다. 따라서 향후 이들에 대하여도 언론중재법을 확대 적용하기 위해서는 이와 같이 포괄적인 규정을 두는 것이 좋다고 생각된다.

23) 공직선거법은 이와 같이 추상적 기준을 제시하는 방법을 채택하고 있으나, 중앙선거관리위원회의 부속기구인 인터넷선거보도심의위원회는 「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」 제2조, 「인터넷선거보도심의의 기준 등에 관한 규정」 제10조(심의 대상 인터넷언론사의 결정 등)에 따라 심의 대상 인터넷언론사를 내부적으로 지정하고 있는 바, 이런 방식을 취하면 그 적용 범위가 대내외적으로 명확해져서 좋을 것이라고 생각된다.

터넷 공간에 대해서도 언론중재법을 확대 적용할 필요가 있으므로, 예외적으로 그러한 조건을 충족하는 경우 다른 인터넷 공간에 대해서도 언론중재법을 확대 적용하여야 한다. 검색기술 등 정보통신 기술의 발달로 이러한 정보 역시 별다른 장애나 큰 노력 없이 대중이 쉽게 접근할 수 있고, 이를 차단하지 않을 경우 이미 이루어진 구제조치가 무의미하게 될 우려가 크기 때문이다.

그러므로 위와 같이 확대 적용할 인터넷 공간을 포함하여 언론중재법의 적용 대상인 언론매체에 유통·전파된 정보와 동일하거나 이를 원천으로 하여 변경·가공하거나 이를 전제로 그에 대해 댓글이나 기타 의견을 달게 하는 등으로 언론중재법의 적용 대상인 언론매체의 정보가 다른 인터넷 공간에 전파·유통되어 그 정보가 당해 인터넷 공간에 존속하는 경우 이에 대해서도 언론중재법을 확대 적용하여야 할 것이다.

(5) 한편, 인터넷서비스 제공자나 정보통신서비스 제공자가 제공하는 게시판과 같이 위 ②에 해당하는 인터넷 공간 중 기사댓글란의 경우, 표현행위의 주체인 댓글 작자가 따로 있음에도 그 전달 매체인 포털 등 인터넷서비스 제공자에게 언론중재법을 확대 적용할 수 있는지가 문제될 수 있다. 그러나 기사댓글이 존재하는 인터넷 공간은 앞서 언급한 언론중재법의 확대 적용 기준인 그 공간의 접근성이나 공개성, 저장된 정보의 계속성과 확대·전파 가능성이 높을 뿐만 아니라 위법한 침해적 댓글의 피해가 사회적으로 큰 문제를 야기해왔고, 대법원 판례나 학설상 포털 등 인터넷서비스 제공자는 스스로 작성한 기사가 아니라도 자신이 통제·관리하는 인터넷 공간에 유통·존속하는 침해적 정보를 제거할 의무를 부담하는 법리를 고려할 때 이에 대하여 언론중재법을 확대 적용할 필요가 있으며 법리상 아무런 문제가 없다.²⁴⁾

물론 침해적 댓글에 대해서는 방송통신(심의)위원회를 통해서도 구제받을 수 있지만, 피해자의 입장에서는 침해적 언론보도에 대해서는 언론중재위원회를 통해서 구제신청을 할 수 있으면서도 그 언론보도에 수반되는 댓글에 의한 피해구제는 방송통신(심의)위원회에 별도로 구제신청을 할 수밖에 없으므로, 구제기관 및 구제청구절차의 상이함과 복잡함에 따른 불편을 느낄 수밖에 없다 할 것이다.

24) 주지하는 바와 같이 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)는 2013. 10. 10. Delfi AS v. Estonia 사건에서, 댓글 시스템을 운영하여 독자의 댓글 게시를 허용한 정보통신서비스 제공자(포털)인 원고 Delfi AS는 그 인터넷 공간에서 타인에 의해 명예훼손적 진술이 공표되는 것을 방지할 기술적인 조치, 즉 수작업을 취할 수 있으므로, 그 댓글에 의해 피해를 입은 자에게 손해를 배상할 책임이 있다고 판시한 에스토니아 법원 판결은 정당하다고 판결하였다.

한편, 댓글과 관련해 우리 대법원은 “인터넷 종합정보 제공사업자는 인터넷 게시공간이라는 위험원을 창출·관리하면서 그로 인한 경제적 이익을 얻고 있고 위 게시공간 안에서 발생한 위험에 효과적으로 대처할 수 있으므로, 위와 같은 위험으로 인하여 피해가 발생하지 않도록 상황에 따라 적절한 관리를 하여야 할 주의의무가 있다고 보는 것이 합리적이고 공평 및 정의의 관념에 부합한다.”고 판시하였다(2009. 4. 16. 선고 2008다53812 판결).

또한 대법원은, 간접적이고 우회적인 표현을 사용한 댓글이라도 그 전제사실이 허위사실이면 댓글 게시자는 명예훼손으로 처벌될 수 있다고 판시한 바 있다(2008. 7. 15. 선고 2008도2422 판결).

따라서 위법한 댓글에 대한 구제신청에 대해서도 침해적 언론보도와 함께 언론중재위원회가 관할할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 다만 침해적 댓글에 관한 구제신청은 원칙적으로 해당 댓글이 게시된 인터넷 공간의 관리자를 상대방으로 해야 할 것이며, 댓글 게시자의 이의신청권이 보장되어야 할 것이다.

2. 사실적 주장의 보도 이외의 표현행위에 의한 피해의 구제

(1) 현재의 언론중재법에 의하면 사실적 주장에 관한 언론보도만이 법 적용 대상이므로, 사실적 주장을 내용으로 하지 않는 욕설, 비방, 모욕, 사생활침해, 음성·얼굴·신체·비밀 등의 부당한 노출 등 다른 형태의 법익 침해에 대해서는 언론중재법이 적용되지 않고 민법이나 형법, 정보통신망법 등만이 적용된다.²⁵⁾ 따라서 그 구제수단도 손해배상이나 형사처벌이 주가 되고, 예외적으로 인격적 법익의 침해에 대해서는 계속 중인 침해행위의 중지나 장래 예방조치를 법원에 청구할 수 있을 뿐이다.

그리고 언론중재위원회의 조정·중재는 이와 같은 언론보도로 인한 분쟁으로서 정정보도나 반론보도·추후보도의 청구 또는 손해배상청구에 관한 것을 전제로 하므로(제18조 제1, 2항), 위와 같은 침해에 대해서는 조정·중재를 할 수 없는 한계가 있다.

(2) 이러한 한계와 문제점은 앞서 본 바와 같이 언론중재법에 의한 언론중재제도가 근본적으로 전통적 언론매체의 보도활동을 그 중심적 규제 대상으로 포착하고 있는 때문이다. 그러나 사실적 주장, 즉 보도활동 이외의 수단에 의한 법익 침해 역시 얼마든지 가능하고, 인터넷 공간에서는 그러한 형태의 법익 침해가 대다수를 차지한다. 그러므로 언론중재법의 적용 대상인 표현행위를 사실적 주장의 보도에서 인격적 법익이나 재산적 법익을 침해하는 모든 형태의 표현행위로 확대할 필요가 있다.²⁶⁾

또한 정정보도나 반론보도·추후보도청구권은 사실적 주장 이외의 표현행위에 대한 구제수단으로서 무용하므로, 다음에 보는 바와 같이 손해배상청구권 외에 해당 정보의 삭제, 접근차단, 검색차단 등의 다른 구제수단이 강구되어야 한다.

25) 그러나 정보통신망법에서도 피해자의 정보통신서비스 제공자에 대한 삭제청구권 또는 반박내용 게재청구권에 대하여는 사생활침해 등 사실적 주장 이외의 방법에 의한 법익 침해에 대하여도 적용되나(제44조의2 제1항), 방송통신심의위원회의 직권 심의에 의한 취급거부, 정지 등은 그 침해적 정보가 타인을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보에 해당하여야 한다(제44조의7 제1항 제2호). 한편, 방송통신심의위원회 명예훼손분쟁조정부의 조정 대상은 사실 적시를 전제로 한 명예훼손 외에 사생활 침해 등 타인의 권리침해 정보 모두를 대상으로 하나(제44조의10), 명예훼손분쟁조정부는 명예훼손 이외의 법익 침해에 대한 조정신청의 경우 조정 대상으로 적절하지 않은 것으로 보아 피해자에게 직권 심의를 신청하도록 권유하고 있다. 이에 따라 2014년 한 해 동안 명예훼손분쟁조정부가 접수한 사건은 68건에 그치고 있다.

26) 그렇다고 하여 사실적 주장의 보도가 무의미해지는 것은 아니다. 정정보도나 반론보도, 추후보도와 같은 구제수단은 사실적 주장의 보도에 대한 구제수단이기 때문이다.

3. 정정·반론·추후 보도, 손해배상 외의 구제수단 확대

(1) 언론중재법상의 정정보도나 반론보도, 추후보도청구권은 불법행위를 전제로 하지 않아 유용한 피해구제수단이기는 하나 그 대상이 사실적 주장의 보도에 국한된다는 한계가 있다. 반면에 손해배상청구권은 모든 형태의 법익 침해에 대한 구제수단이기는 하지만, 불법행위책임을 전제로 하고 금전 배상에 의한 손해의 전보를 목적으로 하므로, 원상회복이나 현재 계속 중인 침해의 중지, 장래를 향한 침해의 예방 대책으로는 미흡한 한계가 있다.

또한 사실적 주장의 보도라도 신문, 방송, 정기간행물 등의 전통적 언론매체가 아닌 인터넷 공간상의 정보는 일회적 유통·전파에 그치지 않고 계속적으로 그 정보가 인터넷 공간에 존속하여 확대·전파된다는 점에서 정정보도 등이나 손해배상만으로 그 피해를 완전하게 구제하기 곤란한 사정이 있다.

(2) 그러므로 새로운 피해구제수단으로서 침해적 정보의 삭제청구권과 접근차단청구권을 언론중재법에 신설할 필요가 있고, 나아가서는 그 침해적 정보에 대한 근본적인 접근차단의 방법으로서 검색사업자에 대한 검색차단청구권²⁷⁾도 신설할 필요가 있다. 이러한 권리의 법적 근거에 대하여는 다양한 학설이 제기되고 있으나, 인격권 자체가 갖고 있는 절대성에서 그 근거를 찾을 수 있으며, 헌법적으로는 제10조의 인간의 존엄성과 행복추구권이 내포하고 있는 인격권, 제21조 제4항의 타인 법익 침해의 금지와 구제청구권에서 찾을 수 있다.

즉, 인격권은 물권과 마찬가지로 그 권리 주체가 온전하게 배타적으로 이를 지배·관리할 권리로서, 타인의 부당한 침해가 있는 경우 그 방해를 배제하고 장래에 대한 예방을 청구할 권능을 내포하고 있으며, 이러한 청구권은 그 성질상 침해가 현존하는 한 언제라도 행사할 수 있고 소멸시효에 걸리지 않는다. 언론중재법은 피해자에게 인격권을 침해하는 언론사등에 대한 침해의 정지나 침해의 예방, 침해행위에 제공되거나 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 그 밖에 필요한 조치를 청구할 권리를 인정하며(제30조 제3, 4항), 정보통신망법도 피해자에게 직접 이러한 권리를 부여하는 한편(제44조의2) 방송통신위원회로 하여금 방송통신심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자에게 그 침해적 정보의 취급거부나 정지, 제한을 명할 수 있도록 하고 있다(제44조의7).

한편 대법원도 “헌법 제9조 후단에서 ‘모든 국민은 … 행복을 추구할 권리를 가진

27) 인터넷 검색장치를 통한 그 관련 정보에의 접근차단을 청구할 권리를 의미한다.

다.’라고 하여 생명권, 인격권 등을 보장하고 있어, 어떤 개인이 국가 권력이나 공권력 또는 타인에 의하여 부당히 인격권이 침해된 경우 그 침해행위의 배제와 손해배상을 청구하여 그 권리를 구제받을 수 있도록 하고 있다.”(1988. 10. 11. 선고 85다카29 판결), “사람이 갖는 명예에 관한 권리는 일종의 인격권으로 볼 수 있는 것으로서, 그 성질상 일단 침해된 후에는 금전배상이나 명예 회복에 필요한 처분 등의 구제수단만으로는 그 피해의 완전한 회복이 어렵고 손해 전보의 실효성을 기대하기 어려우므로, 이와 같은 인격권의 침해에 대하여는 사전 예방적 구제수단으로 침해행위의 정지·방지 등의 금지청구권이 인정될 수 있다.”(1996. 4. 12. 선고 93다40614, 40621 판결, 1997. 10. 24. 선고 96다17851 판결), “명예는 생명, 신체와 함께 매우 중대한 보호법익이고 인격권으로서의 명예권은 물권의 경우와 마찬가지로 배타성을 가지는 권리라고 할 것이므로, 사람의 품성,德行, 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.”(2005. 1. 17.자 2003마1477 결정, 2013. 3. 28. 선고 2010다60950 판결)고 하여 이를 확인하고 있다.

(3) 따라서 이러한 삭제청구권 등은 따로 개별 법령에 그 근거규정을 두지 않더라도 헌법과 조리상 가능한 것이기는 하지만,²⁸⁾ 법이 갖는 국민에 대한 수범규범 내지 행위규범으로서의 역할 등을 고려하여 언론중재법에 이를 명시하는 규정을 두는 것이 좋을 것이다.

언론중재법 제30조 제3, 4항의 규정 및 이와 관련하여, 이러한 청구권의 성립요건으로서 불법행위책임과 마찬가지로 행위자의 고의·과실과 위법성을 요하는지가 문제되는 바, 물권적 청구권과 같이 배타적 권리를 온전하게 유지하기 위한 청구권은 물권이나 인격권 등 그 권리 자체가 갖는 고유한 권능이므로 불법행위책임을 전제로 할 이유가 없다. 대법원 역시 “인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사 삭제청구의 당부를 판단함에 있어서는 그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태에 있는지 여부를 언론의 자유와 인격권이라는 두 가치를 비교·형량하면서 판단하면 되는 것이고, 피고가 그 기사가 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있었다

28) 언론중재법의 미흡한 규정에도 불구하고 언론중재위원회에서는 현재 삭제청구나 접근차단 등의 조치를 취할 것을 내용으로 하는 조정이 이루어지고 있다(2015서울조정2920, 2921; 2015서울조정3038, 3039 등 참조).

는 등의 사정은 형사상 명예훼손죄나 민사상 손해배상책임을 부정하는 사유는 될지언정 기사 삭제를 구하는 방해배제청구권을 저지하는 사유로는 될 수 없다.”고 하여(2013. 3. 28. 선고 2010다60950 판결) 같은 견해를 취하고 있다.

따라서 언론중재법 제3장 제4절 소송에 관한 규정 중 ‘손해의 배상’이라는 조문에 이를 규정하면서 불법행위책임을 전제로 하고 있는 언론중재법 제30조 제3, 4항은 개정을 요한다. 그 방법으로는, ① 이를 침해에 대한 구제 규정인 제3장 제1절로 위치를 옮기고, ② 손해배상으로부터 독립하여 침해의 정지·예방청구권으로서 구체적인 권리로 인정하며, ③ 불법행위에 따른 권리와는 별개의 권리로서 행위자의 고의·과실이나 위법성이 필요하지 않고 소멸시효나 제척기간의 적용이 없음을 명정하는 것이 좋겠다.

(4) 다만, 위와 같이 삭제청구권이나 접근차단청구권 등의 행사에 가해자의 고의·과실이나 위법성은 필요하지 않으며, 당해 기사나 정보가 공공의 이익에 관한 것으로서 진실한 것이거나, 진실하다고 믿은 데에 상당한 이유가 있어 위법성이 없더라도 그 권리의 행사에 장애가 되지 않으나,²⁹⁾ 이를 무제한적으로 인정할 경우 정부나 국가기관, 공적 인물 또는 공적 관심사에 대한 비판이나 의견의 표현까지 제한하여 국민의 정치적 자유를 과도하게 제한하고 민주사회의 원리에 반할 수 있으므로 그에 대한 고려가 필요하다.³⁰⁾

29) 언론중재법 제5조 제2항 제1호의 사유인 피해자의 동의 역시 침해행위에 대한 위법성 조각사유가 되나, 그러한 동의하에 보도·유통된 정보라도 피해자는 삭제나 접근차단 등을 요구할 수 있다고 할 것이다. 인격권의 성질상 이러한 동의는 언제든지 철회, 취소할 수 있기 때문이다(개인정보 보호법 제36조 내지 제38조 참조).

30) 이와 관련해서는 작금 많은 논의가 이루어지고 있는 이른바 ‘잊혀질 권리’의 측면에서도 함께 검토되어야 할 것이다. ‘잊혀질 권리’는 그 권리의 내용이 아직 명확하게 성문화된 것은 아니나, 통상 정보주체의 자기결정권(개인정보 열람청구권, 개인정보 정정청구권, 개인정보 삭제청구권)의 한 내용으로서, 자신에 관한 정보를 그 정보의 보유자에게 삭제해줄 것을 청구할 권리로 이해되며, 그 정보가 침해적인지 아닌지나 정보의 보유자가 이를 합법적으로 보유하는지 아닌지 여부를 불문한다. ‘잊혀질 권리’와 관련해서는 그 권리행사의 요건 및 허용 기준이 가장 문제로 되며, 특히 개인적 권리와 표현의 자유 내지 공익의 조화를 어떻게 실현할 것인지가 어려운 과제로 떠오른다. 이 부문에서 선제적 조치를 취하고 있는 것으로 평가되는 EU의 경우에도 1995년에 제정된 데이터 보호지침(Data Protection Directive)을 개정하기 위한 노력 끝에 2010. 4. 그 개정안(General Data Protection Regulation)이 도출되고 이를 권고적 지침(directive)이 아닌 회원국에 대하여 법적 구속력이 있는 규정(regulation)으로 입법화하기 위한 작업이 진행 중에 있다(집행위원회의 입법제안을 유럽의회가 2014. 3. 12. 승인하여 향후 각료 이사회의 동의만 얻으면 발효될 예정이다).

위 개정안에 의하면, 정보주체는 자신의 개인정보(personal data)가 그 수집이나 처리 목적에 비추어 더 이상 필요가 없게 된 경우, 정보주체가 정보처리에 대한 동의를 철회하거나 그 동의한 보유기간이 만료하고 더 이상 이를 처리할 근거가 없게 된 경우, 정보주체가 정보처리를 거부하는 경우 등의 사유가 있는 경우 그 정보의 처리자에게 자신의 개인정보를 삭제하고 이를 타에 전파하지 말도록 요구할 권리가 있다(제17조 제1항). 그러나 정보의 처리자는 표현의 자유를 보장하기 위한 일정한 사유가 있는 경우, 공중보건상 공공의 이익을 위하여 필요한 경우, 역사적·통계적·과학적 연구 목적을 위하여 필요한 경우 등 일정한 사유가 있는 때는 이를 거부할 수 있다(제17조 제3항).

다만, 위 EU의 개정안(General Data Protection Regulation)은 개인의 인격적 동일성에 관한 개인정보(성명, 식별번호, 주소, 인터넷 아이디 등)의 보호를 위한 것이지 그 정보주체에 관하여 과거에 발생한 일을 지우거나 언론의 자유를 제한하기 위한 것에 근본목적이 있는 것은 아니라는 점이다(위 Regulation 제4조 제1항 참조. 위와 같은 개인정보 외에 언론의 보도내용에 대하여 ‘잊혀질 권리’를 입법화한 나라는 아직까지 없는 것으로 안다). 이런 점에서 이는 우리나라의 개인정보 보호법 등과 그 기본 목적이 같다고 할 수 있다. 개인정보 보호법은 정보주체에게 열람청구권(제35조), 정정 및 삭제청구권(제36조)을 인정하고, 그에 따른 분쟁 조정기구로서 개인정보분쟁조정위원회를 두고 있으며(제40조 이하), 정보통신망법에서도 유사한 규정을 두고 있다(제30, 31조 등).

따라서 그 정보가 정부나 국가기관, 공적 인물 기타 공적 관심사에 관한 사항으로서 그 정보의 유지·존속이 공익이나 상대방의 법익과 비교하여 우월하거나 동등하다고 판단되는 경우에는 삭제나 접근차단 등을 허용하지 않되, 이에 대한 피해자의 의견 표명의 권리를 부여하는 방법으로 양자의 법익을 조화, 절충하는 것으로 그 기준을 설정함이 타당하다고 생각된다.³¹⁾

(5) 한편 기사의 삭제청구권 등 이들 권리의 행사와 관련하여 기사의 작성자나 게시자의 정당한 권리가 구제절차에서도 보호되어야 한다. 즉 그 구제절차에서 기사의 작성자 등 정당한 이해관계를 갖는 자는 그 기사나 정보가 유지·존속되어야 할 이유나 필요성을 주장할 기회를 부여 받아야 한다. 피해자와 당해 기사·정보의 전파매체인 정보통신서비스 제공자 사이에 합의가 이루어지거나 합의가 이루어지지 않아 언론중재위원회의 조정·중재 절차나 법원의 소송절차에 이행되는 경우, 어느 경우이나 그들의 정당한 권리는 표현의 자유 차원에서 적절한 방법으로 보호되어야 한다. 그러므로 정보통신서비스 제공자 등 기사의 유통·전파자가 피해자의 삭제청구 등을 받은 때는 기사의 작성자 등에게 적당한 방법으로 이를 통지하여 그의 견해를 표명하게 하고, 그의 명시적 반대가 있는 때에는 피해자와 정보통신서비스 제공자 양자의 합의나 정보통신서비스 제공자의 임의적 판단만으로 이를 삭제하거나 차단할 수 없도록 하여야 하며,³²⁾ 조정·중재 절차나 소송절차에서도 그에게 당해 절차에 참여하여 의견을 진술할 기회를 부여하여야 한다.³³⁾

현재 공직선거법이나 정보통신망법에서는 기사의 삭제나 방송중지, 접근차단 등의 구제수단을 인정하면서도 정보의 작성자나 게시자 등 표현행위 당사자의 이익을 보호하기 위한 장치가 결여되어 있거나 미흡하다.³⁴⁾ 그러므로 이들 법령의 관련 규정도 개정이 필요하다.

31) 위 대법원 2010다60950 판결에서도 대법원은, 인격권 침해로 인하여 한 방해배제청구권으로서 기사삭제청구의 당부를 판단함에 있어 그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태에 있는지 여부를 언론의 자유와 인격권이라는 두 가치를 비교·형량하여야 한다고 판시함으로써 기사(정보) 내용의 진실성과 공공의 이해를 고려기준으로 제시하였으며, 대법원 2005. 1. 17.자 2003마1477 결정은 피해자에게 중대하고 현저하게 회복하기 어려운 손해를 입힐 우려가 있는지 여부를 그 기준으로 제시하였다.

한편 위 대법원 2010다60950 판결은 “공적 인물에 대한 명예훼손적인 표현의 위법성을 판단할 때에는 일반인의 경우와는 심사기준을 달리하여 더 완화된 기준을 적용하여야 하며, 허위 기사로 자신의 명예를 훼손당하였다고 주장하며 기사삭제를 청구하는 피해자는 그 기사가 진실하지 아니하다는 데에 대한 증명책임을 부담한다.”고 판시하였다.

32) 이로 인해 피해구제가 지연되는 것을 방지하기 위한 장치로서 그 경우 피해자로 하여금 조정이나 중재를 신청할 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.

33) 조정·중재 절차나 소송절차에서는 그의 주장을 고려하여 피해자의 청구권 행사가 정당한지 여부를 판단하게 될 것이다.

34) 공직선거법에는 아예 이에 관한 아무런 규정이 없고, 정보통신망법에서는 정보통신서비스 제공자에게 사후 통보의무만을 부과하고 있으며(제44조의2 제1, 2항), 방송통신심의위원회가 직권으로 심의를 하고 구제조치를 취한 경우에도 사후의 이의제기만을 허용하고 있다(방송통신심의위원회규칙 ‘정보통신에 관한 심의규정’ 제16조).

(6) 다음으로, 명예나 신용, 초상권, 프라이버시 등의 인격적 법익 외에 재산적 법익의 침해에 대해서도 이러한 삭제청구권 등을 인정할 것인지 문제되는 바, 재산권에도 인격권과 같은 배타성이 있을 뿐만 아니라 그 역시 부당한 침해로부터 보호받을 법익이라는 점에서는 인격권과 다를 바 없으므로, 인격적 법익의 침해뿐만 아니라 재산적 법익의 침해에 대해서도 이를 인정하되,³⁵⁾ 구체적 개별 사건에서는 위와 같이 법익의 비교·형량을 통해 그 인정 범위를 제한하는 것이 타당하다고 생각된다.

4. 일회적·유기적 피해구제절차의 마련

(1) 정보통신 기술의 발전으로 오늘날은 어떤 정보가 하나의 매체만을 통해 유통·전파되는 경우는 드물고 다수의 매체를 통해 동시적·계속적으로 확대·전파되는 것이 현실이다. 게다가 인터넷기술의 발달로 인해 피해자로서는 어느 매체나 인터넷 공간에 관련 정보가 유통·존재하는지를 확인하는 것조차 어려워 그 상대방을 일일이 지정하기도 쉽지 않다.

(2) 언론중재법은 앞서 본 바와 같이 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 그 인터넷 공간에 유통·전파된 정보(기사)의 원천 정보(기사)를 제공한 언론사 등에 대해서도 피해자의 정정청구 등이 제기된 사실과 그에 대한 수용 여부의 결과를 통지하도록 하고 있으나, 이를 이행하지 않은 경우나 그 반대의 경우의 법적 효과, 언론중재위원회에 대한 조정·중재신청에 있어서의 고려가 없다.

(3) 그러므로 언론중재법의 적용을 받는 모든 언론사나 정보제공자, 정보의 보도·매개자로 하여금 피해자의 구제청구를 받은 경우 자신이 그 정보를 제공한 자 및 자신이 알고 있는 그 정보의 유통·보관처를 피해자에게 고지할 의무를 부과하고, 그 의무 불이행에 대하여 다액의 과태료벌을 가할 필요가 있다. 이는 앞서 본 바와 같이 언론중재법의 적용을 확대하고, 법 적용 대상 언론매체에 유통·전파된 정보와 동일하거나 이를 원천으로 하여 변경·가공한 정보에 대하여도 법 적용을 확대하고자 하는 취지에도 부합한다.

정보통신망법은 피해자의 청구가 있는 경우 방송통신심의위원회 명예훼손분쟁조정부가 이를 심리하여 정보통신서비스 이용자의 성명, 주소 등 인적 사항을 공개할 수 있도록 하고 있으나(제44조의6), 이는 그 이용자인 정보의 작성자나 게시자 등에 대

35) 특허법(제126조), 실용신안법(제30조), 저작권법(제123조) 등은 재산권의 성질을 갖는 특허권 등의 침해에 대해서 침해의 정지, 예방을 청구할 수 있는 권리를 부여하고 있다.

한 민·형사상의 소를 제기하기 위한 것으로서 정보의 유통·보관처 고지의무와는 차원이 다른 것이다.

(4) 또 언론중재위원회에 조정이나 중재를 신청하는 경우, 그 정보의 유통·보관처를 일일이 거시하지 않더라도 피해자가 그 전부에 대한 구제를 신청하는 의사를 표시한 경우 자동적으로 그 전부에 대한 조정·중재신청이 있는 것으로 간주하는 규정을 신설할 필요가 있다. 이렇게 하면 조정·중재 절차 진행 중에 새로 밝혀진 관련 정보의 유통·보관처에 대하여도 제척기간 도과의 불이익 없이 절차를 병합 심리하여 일거에 분쟁을 해결함으로써 비용과 시간을 절약할 수 있게 될 것이다.

5. 언론중재위원회의 ADR 기능 강화

(1) 2005년 언론중재법이 시행되면서 언론보도로 인한 분쟁의 소송에 관하여 필요적 조정전치주의가 폐지되고 임의적 조정전치주의로 변하였다. 아마도 이는 보다 신속한 구제를 도모하기 위한 입법정책적 배려로 보이나, 언론중재위원회를 통한 실질적인 분쟁 해결률이 70%를 상회하는 저간의 사정을 고려하면 이는 국가·사회적으로 별 이익이 없는 조치라고 생각된다.

현재 사법수요의 폭발적 증가로 법원에 접수되는 사건이 나날이 증가하고 있고, 이에 따라 대법원이 정책법원으로서의 제 기능을 하지 못하여 ‘상고법원’의 설치 법안이 국회에 제출되고 이에 대한 찬반 여론이 비등할 정도로 우리 사회의 분쟁 해결 제도는 상당한 문제점을 안고 있는 바, 그 근본적 원인 중의 하나는 ADR의 저조한 활용 때문이라고 할 수 있다.

그런 면에서 사법절차에 의한 분쟁 해결에 따른 비용과 시간의 부담, 분쟁 규모의 확대 및 분쟁 후의 부작용 등 여러 사정을 고려할 때, 언론보도나 정보의 유통·전파에 따른 분쟁을 1차적으로 언론중재위원회의 조정·중재라는 ADR 절차를 통해 해결하는 것은 국가·사회적으로 큰 이익이다. 변호사를 선임할 능력이 없는 피해자는 스스로 소장을 작성하거나 피해구제신청서를 작성하기 어려우며, 인터넷매체의 폭발적 증가로 인해 관련 정보가 어디에 누구의 지배, 관장하에 있는지조차 파악하기 어려운 사정을 감안하면, 언론 관련 분쟁의 전문 해결기관인 언론중재위원회의 도움을 받을 필요는 더욱 커진다고 할 수 있다.

따라서 기존의 정정보도청구권 등이나 손해배상청구권의 구제수단 외에 신설할 기사의 삭제청구권, 접근차단청구권 등과 관련해서도 필요적 조정전치주의를 도입하여야 한다.

(2) 한편, 언론중재위원회에 분쟁의 조정·중재를 신청하여 그 절차가 계속 중인 경우 임시적 구제조치가 필요한 때는 언론중재위원회가 직권 또는 피해자의 신청에 의해 임시적으로 당해 기사의 게시 중지, 삭제, 접근차단 등의 처분을 명할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 이러한 정도의 사후적 구제는 언론중재위원회가 기본적으로 행정기관이라는 점을 감안할 때에도 법리상 문제가 없음은 앞서 본 바와 같다.

그리고 그 실효성 확보를 위해 불이행에 대한 제재와 함께 상대방에 대한 의견진술 기회의 부여와 이의신청절차도 반드시 마련되어야 한다.

(3) 법원의 판결이나 화해, 조정 등 이에 준하는 재판에 의하여 이미 분쟁이 해결되었거나 언론중재위원회의 조정·중재 또는 직권조정결정에 의하여 해결된 분쟁의 대상인 정보와 동일하거나 유사한 정보, 그 정보로부터 파생·변형·가공된 정보에 대한 구제절차는 다른 침해적 정보의 구제절차와는 달리 취급되어야 한다.

따라서 이러한 정보에 대한 구제청구가 있는 경우 언론중재위원회는 조정·중재 절차의 개시 전이라도 직권 또는 피해자의 신청에 의해 곧바로 직권조정결정을 할 수 있도록 하여 신속한 피해구제를 도모할 필요가 있다.