

선거보도와 반론권

조 소 영*

부산대학교 법학전문대학원 교수, 법학박사

■ 국 문 초 록

언론보도에 의한 피해에 대한 대안적 분쟁해결제도의 하나인 반론권이 우리 실정법에 처음 도입된 것은 1980년 언론기본법에서였고, 이후 관련 법률의 제개정을 겪으며 현재의 언론중재법상의 반론권으로 자리잡았다. 언론보도의 대상이 된 자에게 자신의 말로 문제된 보도내용에 대한 대응을 할 수 있도록 해주는 반박권인 반론권은, 재판이 아닌 절차를 통한 해결방법이라는 점에서 언론 ADR의 핵심적 권리로서 피해구제의 효율성은 물론 구제경과상의 상대적 신속성이 제도적 특성이다. 그런데 특히나 반론권 보장의 필요성이 시간적 신속성을 요구하고, 그 신속성의 보장이 제도의 실효성 보장으로 순환되는 경우가 선거보도에 대한 반론권제도다. 선거기간 전후의 언론보도로 인한 사회적 영향력을 감안할 때, 선거기간 동안에 보도되는 내용에 대한 반론권을 어떻게 실효적으로 담보할 수 있을 것이냐가 관건이기 때문이다. 언론중재법상의 반론권과는 별도로 선거일전 일정기간 동안을 특정하여 해당 기간 동안의 매체의 선거보도에 대하여 반론권을 인정하는 입법은 매체를 이용한 선거운동방법의 활성화에 대응하는 공정성 제고를 위한 입법이었다. 그런데 공직선거법상의 구체적 입법 디자인의 상세를 검토해야 하는 건 선거보도에 대한 반론권의 실효성 보장 여부를 검토해야 할 필요성에 기인한다. 공직선거법상의 반론권 제도의 디자인은 언론중재법상의 내용과 달리 구체화되어야 하고, 달리

* sylex@pusan.ac.kr

평가받아야 한다. 선거현실의 특수성을 반영하여 선거보도의 사후적 교정 제도로 공직선거법에 도입한 것 중의 하나가 반론보도 청구권이었다. 그렇다면 이제는 선거보도에 대한 반론권이라는 권리의 제도적 의미에 정합하는 선거보도에 대한 즉각적이고도 신속한 반론권의 제도화를 위한 개정작업이 반드시 필요하다고 본다. 그래서 이러한 문제의식을 바탕으로 하여 이 글에서는 반론보도 청구 사유 범위의 문제, 반론권 행사기간 및 청구기간의 문제, 반론보도 거부사유의 문제, 심의기구의 통합 문제, 인터넷언론사에 대한 반론보도 청구에 관한 새로운 문제들의 개선을 위한 비판적 검토를 전개하였다.

주제어: 반론권, 공직선거법, 선거보도, 언론 ADR, 공정성

목 차

- I. 들어가는 말
- II. 반론권의 의의, 그리고 공직선거법상의 반론권
 - 1. 반론권의 의의
 - 2. 선거보도에 대한 반론권의 제도적 의미
- III. 공직선거법상 반론권의 연혁과 변천 내용 검토
 - 1. 1997년 공직선거및선거부정방지법상 반론권 규정의 도입
 - 2. 2000년 공직선거및선거부정방지법상 반론권
 - 3. 2002년 공직선거및선거부정방지법상 반론권
 - 4. 2004년 공직선거및선거부정방지법상 반론권
 - 5. 2005년 공직선거법상 반론권
 - 6. 2008년 공직선거법상 반론권
 - 7. 2010년과 현행 공직선거법상의 반론권
- IV. 현행 공직선거법상의 반론권에 대한 제도적 검토
 - 1. 반론보도 청구 사유의 범위
 - 2. 반론보도 청구기간의 타당성 여부
 - 3. 반론보도 청구 거부사유
 - 4. 심의기구 3분현실과 단일화 검토
- V. 맺음말

I. 들어가는 말

언론보도에 의한 피해에 대한 대안적 분쟁해결제도의 하나인 반론권이 우리 실정법에 처음 도입된 것은 1980년 언론기본법에서였고,¹⁾ 이후 관련법률의 제개정을 거치면서 현재의 언론중재법상의 반론권으로 자리 잡았다.²⁾ 헌법재판소가 정기간행물등록법 상의 정정보도청구권의 법적

1) 1980.12.31.제정, 법률 제3317호(개정 1984.12.31. 법률 제3786호)

2) 언론기본법 폐지 후 1987년에는 정기간행물의등록등에관한법률·방송법·종합유선방송법에서 각각 규정되었다. 하지만 규정상의 명칭이 '정정보도청구권' 이어서 혼란이 있었으나, 헌법재판소(헌재 1991. 9. 16. 89헌마165, 판례집 3, 518)와 대법원(대법원 1986. 1. 28. 선고 85다카1973 판결)의 일련의 판례에서 일관되게 그 표현의 형식에도 불구하고 그 법적 성격이 반론보도청구권으로 정리되었고, 1995년 정기간행물의등록등에관한법률 개정을 통해 반론보도청구권으로 재정립된 바 있다. 그리고 2005년 정기간행물의등록등에관한법률·방송법 등 각 개별법에 분산

성격을 반론권으로 규명했던 1991년 판례에서 실시했던 반론권의 인정 취지는 두 가지였다.³⁾ 하나는 피해를 받은 개인에게 신속·적절하고 대등한 방어수단이 주어짐으로써 형평의 원칙에 잘 부합할 수 있는 제도라는 것이었고, 다른 하나는 진실발견과 올바른 여론형성을 위해 중요한 기여를 할 수 있는 제도라는 것이었다. 여기에 더해 실제에서 반론권의 제도적 가치로 더 중시된 점이 반론권 제도가 법원의 재판에 비하여 경제성·효율성·신속성을 담보할 수 있는 제도라는 것이었다. 때문에 반론권의 제도적 본질을 권리구제의 신속성과 효율성으로 평가하기도 한다(성낙인, 1997). 이처럼 언론보도의 대상이 된 자에게 자신의 말로 문제된 보도내용에 대한 대응을 할 수 있도록 해주는 반박권(反駁權)인 반론권은(조소영, 2002), 재판이 아닌 절차를 통한 해결방법이라는 점에서 언론 ADR의 핵심적 권리로서 피해구제의 효율성은 물론 구제경과상의 상대적 신속성이 제도적 특성이다(이재진, 2015). 그런데 특히나 반론권 보장의 필요성이 시간적 신속성을 요구하고, 그 신속성 보장이 제도의 실효성 보장으로 순환되는 경우가 선거보도에 대한 반론권제도다. 선거기간 전후의 언론보도로 인한 사회적 영향력을 감안할 때, 선거기간 동안에 보도되는 내용에 대한 반론권을 어떻게 실효적으로 담보할 수 있을 것이냐가 관건이기 때문이다. 이러한 차이점을 반영하듯 선거기간 동안의 반론권제도는 언론중재법상의 반론권과는 별도로 공직선거법에 규정되어 왔다. 그러나 공직선거법상의 반론권 규정내용이 언론중재법상의 반론권 규정과 다른 내용을 담고 있으면서도 언론중재법상의 정정보도 청구권의 내용을 준용하는 구조를 취하고 있다는 점에서, 제도의 공통점과 차이점의 적실성을 검토해 볼 필요가 있다고 하겠다. 선거일전 일정기간을 특정하여 해당 기간 동안의 매체의 선거보도에 대하여 반론권을 인정하는 입법은 매체를 이용한 선거운동방법의 활성화에 대응하는 공

규정되어 있던 언론피해구제제도를 포괄하여 단일화하기 위해 제정된 언론중재법에 반론보도청구권으로 규정되어 현재에 이르렀다.

3) 현재 1991. 9. 16. 89헌마165, 판례집 3, 518, 526

정성 제고를 위한 입법이었다.⁴⁾ 더군다나 인터넷언론사의 등장으로 지금의 선거현실은 선거기간이라는 제한된 기간 외에도 항상 선거관련보도를 접할 수 있게 되었다. 이처럼 미디어 현실이 급속도로 변화하고 있고 그보다 더 빨리 변화하고 있는 유권자의 정보수용현실을 감안한다면, 공직선거법상의 구체적 입법 디자인의 상세를 검토해야 하는 건 선거보도에 대한 반론권의 실효성 보장 여부를 검토해야 할 필요성에 기인한다고 할 것이다. 이하에서는 공직선거법상의 반론권 규정의 입법적 연혁을 먼저 살펴보고, 현행법상의 제도내용에 대해서 검토해 보기로 하겠다.

II. 반론권의 의의, 그리고 공직선거법상의 반론권

1. 반론권의 의의

반론권(a right of reply)이란 언론 미디어가 불공정한 보도나 논평을 했을 경우, 그로 인해 인격권의 피해를 받은 자가 보도내용 중 ‘사실적 주장’에 대해서 해당 언론사를 상대로 지면이나 방송 또는 인터넷상으로 반박할 수 있는 권리를 의미한다(이재진, 2015). 즉 반론권은 신문·방송 등 언론기관의 보도에 의하여 피해를 입은 자가 그 보도내용에 대한 반론의 게재 또는 방송을 하도록 언론사에 요구할 수 있는 권리로서, 그 청구는 언론사의 고의·과실이나 위법함을 요하지 않고 보도내용의 진실 여부를 불문하는 제도인 것이다(조소영, 2006).

언론사의 보도의 자유에 대한 제한적 효과를 발생시킬 수 있음에도 불구하고, 1980년 이래로 우리 언론법제에서는 헌법적 권리성을 인정함과 동시에 언론중재법 등에서 보도된 자의 피해구제를 위한 권리로 반

4) 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=62488&lsId=&efYd=19971114&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfnfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>)

론권을 인정해 왔다. 이처럼 언론법제에서 반론권을 인정한 취지는 첫째, 언론사의 보도로 인해 특정인의 인격권이 침해된 경우에 피해를 입은 개인에게 절차나 방법·효과의 면에서 신속·적절·대등한 방어수단을 인정하는 것이 형평의 원칙에 잘 부합할 수 있다는 점과 둘째, 독자로서는 언론사가 시간적 제약 아래 일방적으로 수집·공급하는 정보에만 의존하기 보다는 반대주장까지 듣고 판단할 수 있는 기회가 된다는 점에서 진실발견과 올바른 여론형성을 위한 중요한 기회를 허용할 수 있게 된다는 점, 셋째, 피해자에게 보도된 사실적 내용에 대하여 반박의 기회를 허용함으로써 피해자의 인격권을 보호함과 동시에 공정한 여론의 형성에 참여할 수 있도록 하여 언론보도의 객관성을 향상시켜 자유언론제도의 보장을 더욱 충실하게 할 수도 있을 것이라는 점이다(조소영, 2006; 성낙인, 2022).

한편 이미 이전에 헌법재판소와 법원은 반론권의 인정이 언론의 자유에 대한 제한임은 분명하지만, 본질적인 침해가 되지 않는다고 판시해왔다.⁵⁾ 그러한 결론의 주된 이유로 실시된 것이, 반론 대상의 면에서 볼 때 사실적인 주장에 국한함으로써 의견의 진술 등 가치판단적 표현에 관한 언론보도의 자유는 여전히 보장되며, 반론권 행사범위의 면에서 볼 때 사실적 주장에 관한 경우에도 일정 범위의 거부사유를 인정함으로써 권리행사범위를 축소하고 있고, 권리행사가능기간이 보도매체별로 다른 긴 해도 단기의 제청기간을 채택함으로써 언론사가 장기간 불안정한 상태에 빠지게 되는 위험을 방지하였으며, 반론권의 내용과 자수의 면에서도 필요한 설명에 국한될 뿐만 아니라 이의의 대상이 된 내용의 자수를 초과할 수 없도록 하고 있다는 점이였다.

이처럼 제도 자체에 대한 위헌시비를 벗어난 반론권제도는 현재에 이르기까지 여러 수정적 과정을 거쳤고(이재진, 2015), 언론보도에 대한 반론보도청구권의 구체적 내용은 언론중재법 제16조 이하에 규정되어

5) 헌재 1991.9.16. 89헌마165, 판례집 3, 518, 541; 헌재 1996.4.25. 95헌바25, 판례집 8-1, 420, 432; 대법원 1986.1.28. 선고 85다카1973 등

실행되고 있다. 다만 언론중재법상의 반론권은 보도 내용의 진실 여부와 상관없이 청구할 수 있는 권리라는 점 이외에는 정정보도 청구에 관한 규정을 준용하도록 규정하고 있을 뿐이어서, 신청인의 범위·조정대상 매체·신청기간 등 권리행사의 절차와 내용은 정정보도청구권 규정에 따르는 구조다.

2. 선거보도에 대한 반론권의 제도적 의미

대의제도에 바탕을 둔 통치구조 내에서 선거제도는 필수불가결한 조직원리를 의미한다. 따라서 합리적인 선거제도를 마련하고 선거제도를 공정하게 운영하는 것은 대의제도의 성패를 좌우할 뿐만 아니라 대의적인 통치구조의 기능적 출발점인 동시에 그 전제조건이다(허영, 2022). 현대 민주국가에서 선거는 국가권력에 대하여 민주적 정당성을 부여하고 국민을 정치적으로 통합하는 중요한 방식으로서,⁶⁾ 주권자인 국민이 통치권을 통제할 수 있는 가장 효과적이고 최상의 방법이다. 따라서 선거의 자유를 보장하기 위해 선거정보에 관한 국민의 알권리가 충분히 보장되어야 하는 것도, 공정한 선거의 운영이 중요한 것도 국민의 선거권 행사를 충실히 보장하고자 하는 것이다. 특히 유권자의 알권리 보장이 중요한 이유는 후보자나 정당에 대한 다양하고 많은 정보를 기반으로 한 합리적인 판단과 선택을 가능하게 해야 하는 것이 대의민주주의의 실질적인 전제가 될 수 있기 때문이다. 선거때만 되면 항상 언론의 공정보도가 이슈로 떠오르곤 하는 것도 이처럼 언론의 선거보도가 선거과정에서 차지하는 역할이 막중하기 때문이다(윤영찬, 1993). 즉 선거시기의 정당이나 후보자에 대한 보도는 보도 당사자에게 미치는 영향이 치명적이고 돌이킬 수 없는 결과를 가져올 수 있기 때문에 선거보도의 자율성과 함께 그 보도의 공정성 내지 공공성이 강조되는 것이다(김기

6) 현재 1995.7.21. 92헌마177 등, 판례집 7-2, 112, 122

중, 2002). 그리고 공직선거법상의 반론권 규정의 변천에서 살펴본 것처럼, 반론권 규정의 도입은 이러한 선거기간 동안의 선거보도의 공정성 확보와 밀접한 관련성을 갖는 것이었다. 선거보도를 위시한 선거운동은 경쟁하는 여러 정치세력 가운데 유권자가 선택을 통해 선거권을 행사할 수 있도록 그 판단의 배경이 되는 정보를 제공하는 기능을 수행한다.⁷⁾ 하지만 선거의 공정성을 확보하고 선거질서를 유지하기 위해 일정한 규제를 가할 수 있는 것이라는 점에서 본다면, 선거보도에 관한 반론권의 보장은 보도 당사자들에게 제한의 효과가 발생하는 제도이기 때문에 제도의 적실성 판단에 있어서는 충돌되는 기본권 간의 비례적 이익형량을 전제로 하는 합리성(rule of reason) 기준이 적용되어야 한다. 즉 형량 과정에서 제한된 기본권에 대한 최소침해성이 지켜졌는지를 합리적으로 심사해야 한다는 의미다.

선거의 결과는 여론의 실체인 국민의 의사가 표명된 것이기 때문에 민주국가에서 여론의 중요성은 특별한 의미를 가진다.⁸⁾ 그런데 오늘날 언론기관은 국민이 정치적 의사를 형성하는 데 필요한 정보를 제공하고, 공적인 담론을 제시함으로써 여론의 형성에 결정적인 영향을 미치는 역할을 수행한다. 그리고 국민은 선거보도를 통해 중요한 선거쟁점이나 후보자의 정책, 정치이념 등을 파악하여 선거권을 행사하게 되는 것이다. 이와 같이 언론기관이 정치적·사회적으로 미치는 영향력이 강력하기 때문에 선거보도를 함에 있어서 언론사가 선거 과정에서 유권자의 의사가 왜곡됨 없이 반영될 수 있도록 공정한 보도를 하는 것이 매우 중요한 것이지만, 선거현실에서 언론기관이 공정성과 객관성을 유지하지 않을 경우 자칫 정치적·사회적 여론을 왜곡시킬 수 있다는 위험성은 늘 병존해왔다. 그래서 공정한 선거보도가 이루어지도록 할 수 있는 제도도입이 인정될 수 있었던 것이고, 선거에 관한 공정하고 자유로운 여론이 형성될 수 있도록 규율할 필요성도 인정될 수 있었던 것이다.⁹⁾ 언론사가 선

7) 현재 2022. 2. 24. 2018헌마146, 공보 제305호, 413, 418

8) 현재 1995. 7. 21. 92헌마177 등, 판례집 7-2, 112, 122

거와 관련하여 한 쪽으로 치우친 기사나 올바르지 않은 기사를 게재할 경우에도 언론사의 공신력 등 때문에 독자들은 그 진위 여부나 공정성 등을 판별하기 어려워 기사 내용을 그대로 받아들일 가능성이 상당히 높고, 언론의 전파력으로 말미암아 그로 인한 부정적인 파급효과도 클 수밖에 없다. 또한 선거기사 내용이 사실이 아니고 편파적인 기사임이 나중에 밝혀지더라도 이미 선거는 종료되어 해당 기사로 인한 부정적인 영향을 제거하거나 이를 원상회복하기는 불가능하거나 매우 어려운 경우가 많을 수 있다. 이에 공직선거법이 언론기관에 대해 포괄적으로 공정보도의무를 부담하도록 명시적으로 규정하면서,¹⁰⁾ 선거방송심의위원회·선거기사심의위원회·인터넷선거보도심의위원회를 설치하여 선거보도의 공정성을 심의하여 사후적으로 교정하는 제도를 둔 것으로 볼 수 있다.¹¹⁾

공직선거법은 선거보도에 대한 반론권 행사에 관해서는 매체가 무엇인가에 따라 대상기간의 제한여부를 달리 규정하고 있다. 방송과 정기간행물 등의 경우에는 법정된 선거기간 동안의 보도내용을 대상으로 하지만, 인터넷언론사의 선거보도의 경우에는 보도기간의 제한 없이 내용에 의한 분류로 규정하고 있어서이다. 선거기간은 공직선거법에 법정되어 있는데, 대통령선거는 23일이고 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장 선거는 14일로 규정되어 있다.¹²⁾ 이러한 법정 선거기간 규정은 선거의 장기화에 따른 선거과열 양상을 제어하기 위한 것으로, 국민의 대표자를 선출하는 민주주의적인 정치과정이 자칫 과열양상으로 인하여 오히려 국민생활에 부담이 되어서는 안 된다는 고려에 의한 입법으로 해석된다(성낙인, 1997). 기간의 제한 없이 선거운동을 무한정 허용할 경우에는 후보자 간의 지나친 경쟁이 선거관리의 곤란으로 이어져 부정행위의 발생을 막기 어려울 수 있고, 후보자 간의 무리한 경쟁이 장

9) 현재 2015. 7. 30. 2013헌가8, 판례집 27-2상, 1, 9

10) 공직선거법 제8조

11) 현재 2019. 11. 28. 2016헌마90, 판례집 31-2상, 484, 493

12) 공직선거법 제33조 제1항

기화되면 경비와 노력이 지나치게 들어 사회·경제적으로 큰 손실을 가져올 뿐만 아니라 후보자 간의 경제력 차이에 따른 불공평이 생길 우려도 있다는 이유로 선거운동기간을 제한하고 있는 공직선거법 규정을 합헌으로 판시했던 헌법재판소의 설명도 같은 맥락이라고 할 것이다.¹³⁾ 또한 공직선거법은 단체의 선거운동금지(제88조)·영화 등을 이용한 선거운동 금지(제92조)·행렬등의 금지(제105조)·호별방문제한(법제106조)·여론조사의 결과공표금지(제107조) 등 선거운동의 유형이나 방법들을 많은 부분으로 제한하거나 금지하고 있다. 때문에 선거기간 중의 국민에게 판단과 선택을 위한 정보제공자로서의 가장 큰 역할을 수행하는 자는 언론사이고, 이와 같은 현실적 여건이나 법적인 상황에서, 왜곡되거나 인신공격적인 선거보도는 당사자에게 치명적이고 회복할 수 없는 결과를 초래할 수 있게 된다. 더군다나 제한적인 법정 선거기간 동안 선거결과에의 영향을 시정하기 위해, 문제된 선거보도에 대한 시시비비를 가리다는 것은 현실적으로나 법적으로나 불가능한 어려움이 있기 때문이다. 바로 여기서 선거보도에 대한 즉각적이고도 신속한 반론권의 제도화 필요성이 인정된다. 이러한 제도적 의미를 갖는 반론권이라는 권리의 실효성은 제도실행의 신속성과 밀접한 관련성을 갖는 것이어서, 프랑스의 경우처럼 언론중재법상의 반론권과는 달리 선거기간 중의 선거보도에 대한 특칙규정화로 반론권이 차별성 있게 제도화되어야 한다는 의견이 설득력을 가질 수 있는 것이다(성낙인, 1997). 한편 인터넷언론사의 선거보도의 경우에는 제한된 기간 동안의 파괴적 영향력 때문이 아니라, 인터넷 매체의 광폭적인 파급력에 기한 영향력으로 인해 신속한 반론권의 보장을 통해 정보의 균형감을 갖출 수 있는 실효성있는 장치로 구체화해야 한다(이재진·김상우·상윤모, 2008).

13) 헌재 2022. 2. 24. 2018헌바146, 공보 제305호, 413, 418; 헌재 2013. 12. 26. 2011헌바153, 공보 제207호, 95, 99 등; 헌재 2008. 10. 30. 2005헌바32, 판례집 20-2상, 750, 765-766; 헌재 2001. 8. 30. 2000헌마121등, 판례집 13-2, 263, 275-276

Ⅲ. 공직선거법상 반론권의 연혁과 변천 내용 검토

1. 1997년 공직선거및선거부정방지법¹⁴⁾상 반론권 규정의 도입

제8조의3 (방송의 선거보도에 대한 반론보도청구권)

① 선거일전 90일부터 선거일까지 방송에 의하여 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전등으로 피해를 받은 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)는 그 방송이 있음을 안 때부터 48시간이내에 방송사[제70조(放送廣告)제1항의 규정에 의한 방송시설을 말한다. 이하 이 조에서 같다]의 대표에게 서면으로 반론보도의 방송을 청구할 수 있다.

② 방송사의 대표는 제1항의 반론보도청구를 받은 때에는 지체없이 후보자나 그 대리인과 반론보도의 내용등에 관하여 협의한 후 이를 요구받은 때부터 24시간이내에 무료로 방송하여야 한다. 다만, 후보자가 반론보도청구권의 행사에 정당한 이익을 가지지 아니하는 경우나 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우에는 이의 방송을 거부할 수 있다.

③ 제2항에 의한 협의가 이루어지지 아니한 때에는 방송사의 대표는 선거방송심의위원회에 지체없이 이를 회부하고, 선거방송심의위원회는 회부받은 때부터 48시간이내에 이를 심의·결정하여야 한다.

④ 방송법 제41조(反論報道請求權)제2항·제4항 내지 제7항의 규정은 제1항의 반론보도청구에 이를 준용한다.

제8조의4 (정기간행물의 선거보도에 대한 반론보도청구권)

① 선거일전 90일부터 선거일까지 정기간행물의등록등에관한법률 제2

¹⁴⁾ 법률 제5412호, 1997. 11. 14, 일부개정

조(用語의 定義)의 규정에 의한 정기간행물에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전등으로 피해를 받은 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)는 그 보도가 있음을 안 때부터 48시간 이내에 정기간행물을 발행하는 자(이하 “言論社”라 한다)에게 서면으로 반론보도문의 게재를 청구할 수 있다.

② 언론사의 대표는 제1항의 반론보도청구를 받은 때에는 48시간 이내에 후보자나 그 대리인과 반론보도의 내용·크기등에 관하여 협의한 후 편집이 완료되지 아니한 같은 정기간행물의 다음 발행호에 이를 무료로 게재하여야 하되, 다음 발행호가 선거기간 종료후에 발행되는 경우에는 당해 언론사의 부담으로 일간신문에 이를 게재하여야 한다. 다만, 후보자가 반론보도청구권의 행사에 정당한 이익을 가지지 아니하는 경우나 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우에는 이의 보도를 거부할 수 있다.

③ 제2항의 협의가 이루어지지 아니한 때에는 언론사의 대표는 정기간행물의등록등에관한 법률 제17조(言論仲裁委員會)의 규정에 의한 언론중재위원회에 지체없이 이를 회부하고, 언론중재위원회는 회부를 받은 때부터 48시간 이내에 이를 심의·결정하여야 한다.

④ 정기간행물의등록등에관한법률 제16조(反論報道請求權)제2항·제4항 내지 제6항의 규정은 제1항의 반론보도청구에 이를 준용한다.

1997년 11월 14일 공직선거및선거부정방지법 개정은, 고비용 정치구조를 개혁하고, 선거공영제를 확대하며, 선거운동에 있어서 공정성을 제고하고, 그 동안 선거과정에서 제기된 기타 제도적 미비점을 보완하여 당시 대통령선거를 계기로 새로운 선거풍토를 조성함으로써 우리 정치문화의 선진화를 이룩하려는 것을 목적으로 했다. 그리고 그 중 방송매체를 이용한 선거운동방법의 활성화와 그 공정성 제고를 위한 개정내용¹⁵⁾의 하나로 새로이 도입했던 것이 ‘방송과 정기간행물의 선거보도에

대한 반론보도청구권' 규정과 '선거방송심의위원회' 신설규정이었다. 이는 1994년 제정당시부터 공직선거및선거부정방지법에 언론기관의 공정보도의무를 규정했는데, 1997년 법개정에서 공정보도의무의 대상범위를 후보자 뿐만 아니라 '후보자가 되고자 하는 자'로 확대한 것보다 보도의 공정성 확보라는 차원에서 궤를 같이했던 개정내용이라고 하겠다.

1997년 법은 선거보도에 대한 반론보도청구권을 방송과 정기간행물의 경우를 제8조의3(방송의 선거보도에 대한 반론보도청구권)과 제8조의4(정기간행물의 선거보도에 대한 반론보도청구권)로 구분하여 규정했다. 각 규정된 권리내용에 있어서 방송사와 정기간행물 양자에 대해 동일하게 규정한 부분으로는, 첫째 반론보도청구권의 행사기간을 '선거일전 90일부터 선거일까지'로, 둘째 청구사유는 각 매체에 공표된 '인신공격, 정책의 왜곡선전등으로 피해를 받은' 경우로, 셋째 청구인은 '후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함'로, 넷째 청구기간을 '방송이나 보도가 있음을 안 때부터 48시간 이내'로, 다섯째 청구방식을 '서면'으로, 여섯째 반론보도의 의무자를 각 매체의 '대표'로, 일곱째 반론보도청구를 거부할 수 있는 사유를 '① 후보자가 반론보도청구권의 행사에 정당한 이익을 가지지 아니하는 경우, ② 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우, ③ 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우'로, 여덟째 당사자간 협의가 이루어지지 않은 경우 위원회에 회부된 후 심의결정기간을

15) 방송 및 정기간행물의 선거보도에 관한 반론보도청구권 신설 외에도, ① 종합유선방송국 및 보도에 관한 프로그램공급업체도 선거운동을 위한 방송광고, 후보자 등의 방송연설, 후보자초청 대담·토론회를 할 수 있도록 규정, ② 대통령선거에 있어서, 방송시설을 이용한 후보자의 방송광고 횟수를 현행 텔레비전 및 라디오별 20회이내에서 30회이내로 확대하고, 경력방송의 횟수도 현행 KBS텔레비전 및 라디오 방송별로 각 5회이상에서 각 8회이상으로 확대하고 대통령선거에 있어서, 후보자와 연설원의 방송연설 횟수를 현행 텔레비전 및 라디오방송별로 각 7회이내에서 각 11회이내로 확대, ③ 대통령선거와 시·도지사선거의 경우, 언론기관이 선거일전 120일부터 선거기간개시일 전일까지 후보자가 되고자 하는 자와도 대담하고 이를 보도할 수 있도록 대담기간을 연장 ④ 공영방송사는 공동으로 대담·토론회를 3회이상 개최·보도하도록 하고, 이를 위하여 대통령선거일전 60일(당시 大統領選舉는 選舉期間開始日前 10日)까지 대통령선거방송토론위원회를 설치하도록 하는 내용의 개정이었다.

‘48시간 이내’로 규정한 것이었다.¹⁶⁾

반면에 방송과 정기간행물이라는 매체에 따른 반론권 보장내용의 차이점도 있었는데, 첫째 반론보도게재 청구 상대방에 대해서 방송의 경우에는 ‘방송사의 대표’에게 하도록 규정하였고 정기간행물의 경우에는 ‘정기간행물을 발행하는 자’로 규정했다. 둘째 무료 보도의 절차와 기간에 대해서, 방송의 경우에는 반론보도청구를 받은 때 ‘지체없이 후보자나 그 대리인과 반론보도의 내용등에 관하여 협의한 후 이를 요구받은 때부터 24시간이내에 무료로 방송’하도록 규정했지만, 정기간행물의 경우에는 ‘48시간이내에 후보자나 그 대리인과 반론보도의 내용·크기등에 관하여 협의한 후 편집이 완료되지 아니한 같은 정기간행물의 다음 발행호에 이를 무료로 게재하여야 하되, 다음 발행호가 선거기간 종료후에 발행되는 경우에는 당해 언론사의 부담으로 일간신문에 이를 게재’하도록 했다. 셋째 당사자간 협의가 불발된 경우에 사안의 심의결정기관으로, 방송의 경우에는 방송위원회에 설치된 ‘선거방송심의위원회’¹⁷⁾가 규정된 반면 정기간행물의 경우에는 ‘정기간행물의등록등에관한 법률 제17

16) 이 외에도 방송의 경우에는 방송법상의 반론권 규정의 일부를 준용하도록 규정했고 정기간행물의 경우에는 정기간행물등록법상의 반론권 규정의 일부를 준용하도록 규정했는데, 준용된 두 법의 내용이 거의 유사했다.

- 반론보도청구서에는 피해자 또는 그 대리인의 서명·날인과 주소를 기재하고, 이의대상인 보도(기사)내용(본문)과 방송(게재)을 요청하는 반론보도문을 첨부하여야 한다.
- 반론보도는 사실적 진술과 이를 명백히 전달하는데 필요한 설명에 국한되고 위법한 내용을 포함할 수 없다.
- 반론보도문의 자수는 이의의 대상이 된 공표내용의 자수를 초과할 수 없다.
- 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차에 관한 사실방송의 경우에는 제1항 내지 제6항의 규정을 적용하지 아니한다.

17) 선거방송심의위원회는 1997년 법에서 신설된 기관으로 방송법상의 방송위원회 내에 ‘선거방송의 공정성을 유지하기 위한 목적’으로 선거일 전 120일까지 설치하였다. 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정여부를 조사 및 시정 및 제재조치를 정해서 방송위원회에 통보할 수 있었고, 후보자 및 후보자가 되고자 하는 자가 선거일전 120일부터 선거방송 내용이 불공정하다고 인정되는 경우 동 위원회에 시정요구를 하게 되면 이에 대해 심의·의결할 수 있는 권한이 있었다.(공직선거및 선거부정방지법 제8조의2)

조의 규정에 의한 언론중재위원회'가 규정되었다. 넷째 반론보도의 형식에 대해서, 방송국의 반론보도는 '그 공표가 행해진 동일한 방송주파수에 의하여 동일한 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로' 하도록 방송법 규정을 준용했고 정기간행물의 경우에는 '독자투고의 형식으로 할 수 없도록' 정기간행물등록법상의 규정을 준용했던 내용이 다른 것이었다.

2. 2000년 공직선거및선거부정방지법¹⁸⁾상 반론권

제8조의4 (선거보도에 대한 반론보도청구)

① 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일(大統領의 闕位로 인한 選舉 또는 再選舉에 있어서는 당해 選舉放送審議委員會 또는 選舉記事審議委員會가 設置된 때)부터 선거일까지 방송 또는 정기간행물에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)는 그 방송 또는 기사게재가 있음을 안 날부터 10일이내에 서면으로 당해방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을, 당해기사를 게재한 언론사에 반론보도문의 게재를 각각 청구할 수 있다. 다만, 그 방송 또는 기사게재가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

② 방송사 또는 언론사는 제1항의 청구를 받은 때에는 지체없이 후보자나 그 대리인과 반론보도의 내용·크기·횟수등에 관하여 협의한 후, 방송에 있어서는 이를 청구받은 때부터 48시간이내에 무료로 반론보도의 방송을 하여야 하며, 정기간행물에 있어서는 편집이 완료되지 아니한 같은 정기간행물의 다음 발행호에 무료로 반론보도문의 게재를 하여야 한다. 이 경우 정기간행물에 있어서 다음 발행호가 선거일후에 발행·배부되는 경우에는 반론보도의 청구를 받은 때부터 48시간이내

18) 법률 제6265호, 2000. 2. 16, 일부개정

이하의 표에서 법조문 내용에 그어진 밑줄은 변경된 부분을 표시한 것임.

에 당해정기간행물이 배부된 지역에 배부되는 정기간행물의등록등에 관한법률 제2조(用語의 定義)제2호의 규정에 의한 일반일간신문에 이를 게재하여야 하며, 그 비용은 당해언론사의 부담으로 한다. 다만, 후보자가 반론보도청구권의 행사에 상당한 이익을 가지지 아니하는 경우나 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우에는 그 보도를 거부할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 의한 협의가 이루어지지 아니한 때에는 당해후보자나 방송사 또는 언론사는 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회에 지체없이 이를 회부하고, 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회는 회부받은 때부터 48시간이내에 심의하여 각하·기각 또는 인용결정을 한 후 지체없이 이를 당해후보자와 방송사 또는 언론사에 통지하여야 한다. 이 경우 반론보도의 인용결정을 하는 때에는 반론방송 또는 반론보도문의 내용·크기·횟수 기타 반론보도에 필요한 사항을 함께 결정하여야 한다.

④ 방송법 제91조(反論報道請求權)제2항·제4항 내지 제6항의 규정은 선거방송에 관한 반론보도청구에, 정기간행물의등록등에관한법률 제16조(反論報道請求權)제2항·제4항 내지 제6항의 규정은 정기간행물의 선거기사에 관한 반론보도청구에 관하여 이를 각각 준용한다.

선거기간 동안의 보도에 대한 반론권 규정에 관한 2000년의 공직선거 및선거부정방지법 개정은, 공명선거 정착이라는 목적 하에 선거기사심의 위원회를 신설하고 방송과 정기간행물을 매체별로 구분했던 종전의 반론권 규정을 한 개의 조항으로 통합해서 정리하였다.¹⁹⁾

2000년 법개정에서 반론권 관련 규정의 변화로는, 첫째 종래 정기간행물에 게재된 보도기사에 대한 반론권에 대하여 당사자 간 협의가 이루어지지 않은 경우를 심의결정했던 기구가 언론중재위원회로 규정되었

19) <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=62486&lsId=&efYd=20000216&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfInfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>

던 것을 언론중재위원회 내에 새로이 ‘선거기사심의위원회’를 설치하여 권장하도록 했다는 점이다.²⁰⁾ 특기할 만한 점은 선거기사심의위원회의 심의대상이 되는 ‘선거기사’의 범위를 법에 규정한 것이었고, 그 범위는 사실·논평·광고 기타 선거에 관한 내용을 포함했다.²¹⁾ 다만 규정내용상의 구조는 이미 설치규정이 있었던 선거방송심의위원회의 내용과 거의 유사한 구조와 내용이었다.

둘째 이전 법률들에서 방송과 정기간행물의 경우를 구분해서 반론권을 규정했던 것을 이 법에서는 하나의 조문내용으로 정리했다는 점이다. 그리고 구체적 내용상의 변화로는, ① 반론권 행사기간에 대해서 선거의 종류에 따라 ‘임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 선거일까지’의 기간을 원칙으로 하되 대통령의 궐위로 인한 선거나 재선거에 있어서는 당해 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회가 설치된 때부터 선거일까지로 분류하여 규정했다. ② 반론 보도문 게재 청구기간에 있어서, ‘보도가 있음을 안 때’를 ‘보도가 있음을 안 날’로 변경하여 시점을 명확히 하였고, 기간 자체도 이전보다 단축하여 ‘그 방송 또는 기사게재가 있음을 안 날부터 10일이내’에 서면으로 당해방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을, 당해기사를 게재한 언론사에 반론보도문의 게재를 각각 청구할 수 있도록 하되, 그 방송 또는 기사게재가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 청구할 수 없도록 규정했다. ③ 무료보도의 절차와 기간도 매체 구분 없이 통일해서 정리했는데, 방송사 또는 언론사는 청구를 받은 때에 ‘지체없이 후보자나 그 대리인과 반론보도의 내용·크기·횟수등에 관하여 협의한 후, 48시간이내에’ 무료보도를 하도록 규정했다. ④ 당사자 간 반론보도에 대한 협이가 이루어지지 않은 경우에 선거방송심의위원회나 선거기사심의위원회에 심의를 회부할 수 있고 심의결과

20) 구 공직선거및선거부정방지법([시행 2000. 2. 16.] [법률 제6265호, 2000. 2. 16., 일부개정]) 제8조의3

21) 구 공직선거및선거부정방지법([시행 2000. 2. 16.] [법률 제6265호, 2000. 2. 16., 일부개정]) 제8조의3 제1항

를 통보받는 자에 대해 명시적으로 ‘당해후보자’도 같이 규정하였고, 각 위원회의 반론보도 인용결정시 적시해야 하는 내용에 대해서도 ‘반론방송 또는 반론보도문의 내용·크기·횟수 기타 반론보도에 필요한 사항’을 함께 결정하여야 함을 규정했다.

3. 2002년 공직선거및선거부정방지법²²⁾상 반론권

제8조의4 (선거보도에 대한 반론보도청구)

① 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일(大統領의 闕位로 인한 選舉 또는 再選舉에 있어서는 당해 選舉放送審議委員會 또는 選舉記事審議委員會가 設置된 때)부터 선거일까지 방송 또는 정기간행물에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당(中央黨에 한한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)는 그 방송 또는 기사게재가 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을, 당해 기사를 게재한 언론사에 반론보도문의 게재를 각각 청구할 수 있다. 다만, 그 방송 또는 기사게재가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

② 방송사 또는 언론사는 제1항의 청구를 받은 때에는 지체없이 당해 정당, 후보자 또는 그 대리인과 반론보도의 내용·크기·횟수 등에 관하여 협의한 후, 방송에 있어서는 이를 청구받은 때부터 48시간 이내에 무료로 반론보도의 방송을 하여야 하며, 정기간행물에 있어서는 편집이 완료되지 아니한 같은 정기간행물의 다음 발행호에 무료로 반론보도문의 게재를 하여야 한다. 이 경우 정기간행물에 있어서 다음 발행호가 선거일후에 발행·배부되는 경우에는 반론보도의 청구를 받은 때부터 48시간 이내에 당해 정기간행물이 배부된 지역에 배부되는 정기간행물이 배부되는 정기간행물에 배부되는 정기간행물

22) 법률 제6663호, 2002. 3. 7, 일부개정

간행물의등록등에관한법률 제2조(用語의 定義)제2호의 규정에 의한 일
반일간신문에 이를 게재하여야 하며, 그 비용은 당해 언론사의 부담으
로 한다. 다만, 당해 정당 또는 후보자가 반론보도청구권의 행사에 정
당한 이익을 가지지 아니하는 경우나 청구된 반론보도의 내용이 명백
히 사실에 반하는 경우 또는 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우
에는 그 보도를 거부할 수 있다.

③ 제2항의 규정에 의한 협의가 이루어지지 아니한 때에는 당해 정당,
후보자, 방송사 또는 언론사는 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의
위원회에 지체없이 이를 회부하고, 선거방송심의위원회 또는 선거기사
심의위원회는 회부받은 때부터 48시간 이내에 심의하여 각하·기각 또
는 인용결정을 한 후 지체없이 이를 당해 정당 또는 후보자와 방송사
또는 언론사에 통지하여야 한다. 이 경우 반론보도의 인용결정을 하는
때에는 반론방송 또는 반론보도문의 내용·크기·횟수 기타 반론보도에
필요한 사항을 함께 결정하여야 한다.

④ 생략

공직선거및선거부정방지법의 2002년 개정에서는 이전의 반론권 청구
권자의 범위에 정당을 포함하는 개선을 했고, 여기에서의 정당은 중앙당
에 한하여 인정한다고 규정했다. 선거현실에서의 정당의 역할은 선거법
상 대통령선거를 비롯한 모든 선거(自治區·市·郡議員選舉를 제외)에 있
어 선거구별로 선거할 정수범위안에서 그 소속당원을 후보자(이하 “政黨
推薦候補者”)로 추천할 수 있었으므로,²³⁾ 후보자추천에서부터 모든 과정
에 관련되어 있다는 점에서 선거보도에 관한 반론권의 인정실익이 인정
될 만한 존재였다고 할 수 있다.

23) 구 공직선거및선거부정방지법([시행 2002. 3. 7.] [법률 제6663호, 2002. 3. 7., 일
부개정]) 제47조 제1항

4. 2004년 공직선거및선거부정방지법상 반론권

공직선거및선거부정방지법상의 반론권 규정내용은 2002년 개정법률에 서의 내용과 동일했지만, 2004년 법개정에서 가장 주목할 만한 변화내용은 인터넷언론사의 선거보도에 관련된 심의기구와 권리 규정의 도입이었다. 먼저 개정법은 중앙선거관리위원회가 인터넷언론사²⁴⁾의 인터넷 홈페이지에 게재된 선거보도²⁵⁾의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거 보도심의위원회를 설치·운영하도록 규정했다.²⁶⁾

그리고 다음 조항에서, 인터넷 언론사에 대한 반론보도 청구에 대한 규정을 신설했다.²⁷⁾ 개정법 조항에 의하면, 인터넷언론사의 왜곡된 선거 보도로 인하여 피해를 받은 정당 또는 후보자는 그 보도의 공표가 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 인터넷언론사에 반론보도의 방송 또는 반론보도문의 게재를 청구할 수 있으나, 그 보도의 공표가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 반론보도를 청구할 수 없었다. 그리고 인터넷언론사는 위 반론보도 청구를 받은 때에는 지체없이 당해 정당이나 후보자 또는 그 대리인과 반론보도의 형식·내용·크기 및 횟수 등에 관하여 협의한 후, 이를 청구받은 때부터 12시간 이내에 당해 인터넷언론사의 부담으로 반론보도를 하여야 했다. 한편 반론보도 협의가 이루어지지 아니하는 경우에 당해 정당 또는 후보자는 인터넷선거보도심의위원회에 즉시 반론보도청구를 할 수 있으며, 인터넷선거보도심의위원회는 이를 심의하여 각하·기각 또는 인용결정을 한 후 당해 정당·후보자 및 인터넷언론사에 그 결정내용을 통지하여야 하는데, 이 경우 반론보도의

24) 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다.

25) 사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다.

26) 구 공직선거및선거부정방지법([법률 제7189호, 2004. 3. 12, 일부개정]) 제8조의5

27) 구 공직선거및선거부정방지법([법률 제7189호, 2004. 3. 12, 일부개정]) 제8조의6 제3항 내지 제6항

인용결정을 하는 때에는 그 형식·내용·크기·횟수 기타 필요한 사항을 함께 결정하여 통지하여야 하며, 통지를 받은 인터넷언론사는 지체없이 이를 이행하여야 함을 규정했다. 그리고 방송법 제91조(반론보도청구권) 제2항·제4항 내지 제6항의 규정은 성질에 반하지 아니하는 한 인터넷언론사의 선거보도에 관한 반론보도청구에 이를 준용한다고 하였다.

결국 2004년 법개정 결과에 의하면, 선거보도와 관련한 반론보도 협의가 이루어지지 않은 경우, 매체가 방송이면 선거방송심의위원회가 정기간행물이면 선거기사심의위원회가 거기에 인터넷언론사이면 인터넷선거보도심의위원회가 심의기구로 나뉘게 되었다. 때문에 이후 동일한 보도가 상이한 매체를 통해 전달되는 상황에서 선거보도심의기구의 매체별 분리는 선거보도에 대한 중복규제를 야기할 수 있고 나아가서 동일한 콘텐츠에 대한 상이한 심의결과를 야기할 수 있다는 것이 문제점으로 지적되게 된 시발점이 된 개정내용이었다고 할 수 있다(최진호·이재진, 2016). 또한 앞선 두 기구와 달리 인터넷선거보도심의위원회는 상설기구로 설치되었다는 점과 반론보도의 청구이유로 ‘왜곡된 선거보도’만을 규정하고 있다는 점, 반론보도 기간이 ‘청구를 받은 때부터 12시간 이내’로 단축되어 있다는 점이 전통적 매체들에 대한 반론권 규정과의 차이점으로 설명될 수 있다.

5. 2005년 공직선거법²⁸⁾ 상 반론권

제8조의4 (선거보도에 대한 반론보도청구)

- ① 생략
- ② 방송사 또는 언론사는 제1항의 청구를 받은 때에는 지체없이 당해 정당, 후보자 또는 그 대리인과 반론보도의 내용·크기·횟수 등에 관하여 협의한 후, 방송에 있어서는 이를 청구받은 때부터 48시간 이내에

28) 법률 제7681호, 2005. 8. 4, 일부개정

무료로 반론보도의 방송을 하여야 하며, 정기간행물에 있어서는 편집이 완료되지 아니한 같은 정기간행물의 다음 발행호에 무료로 반론보도문의 게재를 하여야 한다. 이 경우 정기간행물에 있어서 다음 발행호가 선거일후에 발행·배부되는 경우에는 반론보도의 청구를 받은 때부터 48시간 이내에 당해 정기간행물이 배부된 지역에 배부되는 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제2조(용어의 정의)제2호 가목의 규정에 따른 일반일간신문에 이를 게재하여야 하며, 그 비용은 당해 언론사의 부담으로 한다. (단서규정 삭제)

③ 생략

④ 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제15조(정정보도청구권의 행사)제1항·제4항 내지 제7항의 규정은 반론보도청구에 이를 준용한다. 이 경우 “정정보도청구”는 “반론보도청구”로, “정정”은 “반론”으로, “정정보도청구권”은 “반론보도청구권”으로, “정정보도”는 “반론보도”로, “정정보도문”은 “반론보도문”으로 본다. <개정 2005.8.4>

새로운 선거풍토를 조성함으로써 우리 정치문화의 선진화를 이루기 위한 목적의 2005년 공직선거법(이전의 공직선거및선거부정방지법이라는 법명 자체도 개정됨) 개정이 있었다.²⁹⁾

이 개정에서 달라진 점은 두가지였는데, 하나는 반론보도 거부 사유에 관한 규정이다. 이전까지는 선거보도에 대한 반론보도청구를 규정했던 선거법 규정의 단서 규정으로 존속해 왔고,³⁰⁾ 그 사유도 ① 후보자가 반론보도청구권의 행사에 정당한 이익을 가지지 아니하는 경우, ② 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우, ③ 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우에 한하였다. 그런데 2005년 개정법에서는 제8조의4 제4항에서 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제15조(정정보

29) <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=70230&lsId=&viewCls=lsRvsDocInfoR&chrClsCd=010102#>

30) 구 공직선거및선거부정방지법 제8조의4 제2항 단서

도청구권의 행사)제1항·제4항 내지 제7항의 규정을 반론보도청구에 준용한다고 규정하여, 당시 언론중재법 제15조 제4항에 규정된 거부사유에 관한 내용이 선거법상의 반론보도 청구의 경우에도 적용되게 되었고 거부사유의 경우의 수가 적어도 문면상으로는 증가된 결과가 되었다. 언론중재법상의 거부사유로는 ① 피해자가 정정보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없는 때 ② 청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 때 ③ 청구된 정정보도의 내용이 명백히 위법한 내용인 때 ④ 상업적인 광고만을 목적으로 하는 때 ⑤ 청구된 정정보도의 내용이 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차의 사실보도에 관한 것인 때의 다섯가지로 규정되어 있었기 때문이다.

다른 하나는 인터넷선거보도심의와 관련 내용인데, 인터넷언론사의 범위가 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제2조(용어의 정의)제7호의 규정에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 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 자로 확대정리되었다. 물론 이러한 개정에도 불구하고 인터넷언론사의 선거보도 심의대상이 인터넷언론사의 인터넷홈페이지로 한정되어 있다는 점은 여전히 규정의 실효성과 타당성의 면에서 쟁점적 문제로 남겨져 있었다(이승선·김정호·권은정·표시영, 2021).

6. 2008년 공직선거법³¹⁾상 반론권

제8조의4 (선거보도에 대한 반론보도청구)

- ① 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일(大統領의 闕位로 인한 選舉 또는 再選舉에 있어서는 당해 選舉放送審議委員會 또는 選舉記事

31) 법률 제8879호, 2008. 2. 29, 일부개정

審議委員會가 設置된 때)부터 선거일까지 방송 또는 정기간행물들에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당(中央黨에 한한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)는 그 방송 또는 기사게재가 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을, 당해 기사를 게재한 언론사에 반론보도문의 게재를 각각 청구할 수 있다. 다만, 그 방송 또는 기사게재가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

② 방송사 또는 언론사는 제1항의 청구를 받은 때에는 지체없이 당해 정당, 후보자 또는 그 대리인과 반론보도의 내용·크기·횟수 등에 관하여 협의한 후, 방송에 있어서는 이를 청구받은 때부터 48시간 이내에 무료로 반론보도의 방송을 하여야 하며, 정기간행물들에 있어서는 편집이 완료되지 아니한 같은 정기간행물들의 다음 발행호에 무료로 반론보도문의 게재를 하여야 한다. 이 경우 정기간행물들에 있어서 다음 발행호가 선거일후에 발행·배부되는 경우에는 반론보도의 청구를 받은 때부터 48시간 이내에 당해 정기간행물들이 배부된 지역에 배부되는 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제2조(용어의 정의)제2호 가목의 규정에 따른 일반일간신문에 이를 게재하여야 하며, 그 비용은 당해 언론사의 부담으로 한다.

③ 생략

④ 생략

후보자 관련 정보에 대한 유권자의 알권리를 강화하기 위한 것을 개정목적의 하나로 두었던 2008년 법개정에서의 반론권의 변화는 인터넷 언론사는 별론으로 한 선거기사심의대상의 확대에 관한 것이었다.³²⁾ 이전 법률에서는 방송과 정기간행물을 대상으로 했었는데, 2008년 개정을

32) <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=83678&lsId=&efYd=20080229&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfnfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>

통해서 정기간행물 이외에 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신에 게재된 선거기사도 대상으로 포섭하여 규정했다. 즉 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물³³⁾ 및 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신³⁴⁾에 게재된 선거 기사를 심의의 대상으로 규정하고, 이하 규정에서는 “정기간행물들”으로 명문화했다. 그리고 이러한 대상확대의 이유로 선거보도로 인한 피해 구제의 실효성과 신뢰성을 제고하도록 하기 위함이라고 설명했다.³⁵⁾

심의대상 확대의 변화는 이후 2009년, 2017년 법개정시 선거기사심의 위원회 규정 개정을 통해 이루어져 왔고, 현재는 심의대상으로 ‘「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문,³⁶⁾ 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물³⁷⁾ 및 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통

33) 동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 신문·잡지·기타간행물

34) 전파법에 의하여 무선국의 허가를 받아 외국의 뉴스통신사와 뉴스통신계약을 체결하고 국내외의 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파함을 목적으로 행하는 송수신 또는 이를 목적으로 발행하는 간행물

35) <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=83678&lsId=&efYd=20080229&chrClsCd=010202&urlMode=lsEfnfoR&viewCls=lsRvsDocInfoR&ancYnChk=#>

36) “신문”이란 정치·경제·사회·문화·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체 분야 또는 특정 분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 같은 명칭으로 월 2회 이상 발행하는 간행물로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 일반일간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물

나. 특수일간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치를 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매일 발행하는 간행물

다. 일반주간신문: 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)

라. 특수주간신문: 산업·과학·종교·교육 또는 체육 등 특정 분야(정치를 제외한다)에 국한된 사항의 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 매주 1회 발행하는 간행물(주 2회 또는 월 2회 이상 발행하는 것을 포함한다)

37) “정기간행물”이란 동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 간행물로서 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문을 제외한 다음 각 목의 것을 말한다.

신³⁸⁾에 게재된 선거기사로 규정하고 있다.

7. 2010년³⁹⁾과 현행⁴⁰⁾ 공직선거법상의 반론권

제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구)

① 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회가 설치된 때부터 선거일까지 방송 또는 정기간행물등에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당(中央黨에 한한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함한다. 이하 이 條에서 같다)는 그 방송 또는 기사게제가 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을, 당해 기사를 게재한 언론사에 반론보도문의 게재를 각각 청구할 수 있다. 다만, 그 방송 또는 기사게제가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 그러하지 아니하다. <개정 2002.3.7, 2008.2.29, 2010.1.25>

② 방송사 또는 언론사는 제1항의 청구를 받은 때에는 지체없이 당해 정당, 후보자 또는 그 대리인과 반론보도의 내용·크기·횟수 등에 관하여 협의한 후, 방송에 있어서는 이를 청구받은 때부터 48시간 이내에

가. 잡지 : 정치·경제·사회·문화·시사·산업·과학·종교·교육·체육 등 전체분야 또는 특정분야에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 동일한 제호로 월 1회 이하 정기적으로 발행하는 책자 형태의 간행물

나. 정기간행물 : 보도·논평 또는 여론 형성의 목적 없이 일상생활 또는 특정사항에 대한 안내·고지 등 정보전달의 목적으로 발행되는 간행물

다. 전자간행물 : 통신망을 이용하지 아니하고 컴퓨터 등의 정보처리장치를 이용하여 읽거나 보고 들을 수 있도록 전자적으로 발행한 간행물

라. 기타간행물 : 월 1회 이하 발행되는 간행물 중 책자 형태가 아닌 간행물

38) “뉴스통신”이란 「전파법」에 따라 무선국(無線局)의 허가를 받거나 그 밖의 정보통신기술을 이용하여 외국의 뉴스통신사와 뉴스통신계약을 체결하고 국내외의 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하는 것을 목적으로 하는 유무선을 포괄한 송수신 또는 이를 목적으로 발행하는 간행물

39) 법률 제9974호, 2010. 1. 25, 일부개정

40) [시행 2022. 4. 20.] [법률 제18841호, 2022. 4. 20., 일부개정]

무료로 반론보도의 방송을 하여야 하며, 정기간행물등에 있어서는 편집이 완료되지 아니한 같은 정기간행물등의 다음 발행호에 무료로 반론보도문의 게재를 하여야 한다. 이 경우 정기간행물등에 있어서 다음 발행호가 선거일후에 발행·배부되는 경우에는 반론보도의 청구를 받은 때부터 48시간 이내에 당해 정기간행물등이 배부된 지역에 배부되는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제1호가목에 따른 일반일간신문에 이를 게재하여야 하며, 그 비용은 당해 언론사의 부담으로 한다. <개정 2002.3.7, 2005.8.4, 2008.2.29, 2009.7.31>

③ 생략

④ 생략

공직선거법은 2010년 개정에서, 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 설치 및 운영기간을 임기만료에 의한 선거의 경우와 보궐선거등의 경우를 구분해서 규정하였다. 즉 임기만료에 의한 선거의 경우에는 ‘제60조의2제1항⁴¹⁾에 따른 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지’, 보궐선거등의 경우에는 ‘선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지’로 규정했다. 이에 따라 반론권 규정에서도 반론보도청구권의 행사기간 규정을 ‘임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일(大統領의 闕位로 인한 選舉 또는 再選舉에 있어서는 당해 選舉放送審議委員會 또는 選舉記事審議委員會가 設置된 때)부터 선거일까지’에서 ‘선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회가 설치된 때부터 선거일까지’로 개정했다.

공직선거법상의 반론권 규정은 2010년 법개정 이래로 현행법에 이르

41) 1. 대통령선거: 선거일 전 240일
 2. 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거: 선거일 전 120일
 3. 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구의회의원 및 장의 선거: 선거기간개시일 전 90일
 4. 군의 지역구의회의원 및 장의 선거: 선거기간개시일 전 60일

기까지 큰 변화 없이 계속되어 왔다.

IV. 현행 공직선거법상의 반론권에 대한 제도적 검토

1. 반론보도 청구사유의 범위

언론중재법상의 반론보도 청구권자는 사실적 주장에 관한 언론보도 등으로 인해 피해를 입은 자이다.⁴²⁾ 즉 언론중재법상의 반론보도 청구권은 보도내용의 진실 여부에 관계없이 그와 대립되는 반박적 주장을 보도할 수 있도록 보장해 주는 권리다. 그런데 공직선거법상의 선거보도에 대한 반론보도 청구권자는 방송 또는 정기간행물등에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당(中央黨에 한함) 또는 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함)로 규정하고 있다.⁴³⁾ 더군다나 인터넷 언론사에 대한 선거보도에 대한 반론권 청구권자는 왜곡된 선거보도로 인하여 피해를 받은 정당 또는 후보자⁴⁴⁾로 더 협의적이다. 법내용만으로 본다면 반론보도 청구를 할 수 있는 사유의 범위가 오히려 선거보도와 관련해서 더 제한적이고, 인터넷 언론사의 선거보도의 경우에는 인격적 침해의 사유는 제외하고 있어서 검토가 필요한 부분이다.

일반적으로 반론권은 인격권의 보호장치로 평가받아 왔다(이재진, 2015). 그런데 이러한 반론권에 대한 평가적 인식을 무엇으로 하는가에 따라 반론보도 청구의 사유의 범위를 달리 볼 수 있게 된다. 인격권이라는 개인적 법익을 보호하기 위한 장치임을 중시하게 되면 반론권을 인정하는 사유의 범위가 넓어져서 언론활동의 위축을 가져올 수 있다는 점을 우려하는 입장(이승선, 2001)과 반론권은 올바른 정보의 제공이라는

42) 언론중재법 제16조 제1항

43) 공직선거법 제8조의4 제1항

44) 공직선거법 제8조의6 제4항

객관적인 목적 뿐 아니라 피해자의 개인적 법익을 보호해 줄 수 있어야 한다는 주관적 목적도 중시해야 한다는 점에서 인격적 법익침해의 경우도 사유에 포함해야 한다는 입장(박용상, 2013)을 참고해 볼 수 있다.

선출직 공직자를 결정하기 위한 선거시기에 후보자나 정당에 관련된 정보는 다른 어느 때 보다는도 중요한 역할을 하므로 그들의 적격성을 판단할 수 있는 정보라면 학력·경력 같은 공식적 정보 뿐만 아니라 가족 관계, 전력, 재산관계, 병력 등 그것이 무엇이건 객관적인 사실이라면 언론은 선거직 공직자로서의 후보자 등에 대한 적격성 판단을 위한 정보제공자로서 이를 보도해야 할 공적 책임을 진다고 원론적으로 이야기할 수 있다(팽원순, 1993). 공직자로서의 적격성 검증을 위한 정보제공으로서의 선거관련보도의 폭이 이렇게 광범위하다는 점에서 본다면, ‘인신공격이나 정책의 왜곡선전 등’을 반론보도 청구의 사유로 규정한 것은 ‘--- 등’이라는 표현을 두고 있다는 점에서도 예시적인 규정으로 해석되어야 한다. 따라서 인터넷 언론사에 대한 선거보도와 관련된 반론보도 청구의 사유도 ‘왜곡된 선거보도로 인하여’라는 규정의 문구 그대로 해석할 것이 아니라, 정당이나 후보자 개인에 관한 것이건 정책에 관한 것이건 간에 왜곡적인 선거보도로 볼 수 있는 내용들에 대해서는 광의적으로 청구권을 행사할 수 있는 것으로 해석되어야 한다고 생각한다. 다만 사유 인정 범위는 왜 반론보도 청구를 인정해야 하는 경우인가의 고민과 관련하여 제한될 수 있을 것이고, 보도된 당사자의 반박할 권리라는 점에서 판단한다면 그 범위의 제한범주가 설정될 수 있을 것이다.

그리고 현행 공직선거법에서의 반론보도 청구 사유를 ‘정책의 왜곡선전’을 규정해 두고 있다는 점에서 볼 때, 반론권을 인정한 외국의 예에서처럼 선거과정에서 언론매체를 통한 정책적 대결을 활성화하기 위한 이른바 의견반론권을 인정할 수 있는 근거로 해석될 수 있다고 생각한다(박용상, 2002). 정책에 대한 바른 선전이건 왜곡선전이건 간에 선전이라는 행위는 사실이나 생각을 많은 사람이 알고 이해하도록 잘 설명해서 널리 알리는 행위라는 점에서 본다면, 정책을 선전하기 위한 각기

다른 설명들⁴⁵⁾을 쌍방에게 인정하는 형태는 의견반론의 경우로 볼 여지도 있다고 생각되기 때문이다. 공직선거법상의 ‘왜곡’의 사전적 의미는 ‘사실과 다르게 해석하거나 그릇되게 함’이고, ‘그릇되다’의 사전적 의미는 ‘어떤 일이 사리에 맞지 아니하다’이며, 사실에 대한 왜곡은 일부 사실을 숨기거나 허위의 사실을 덧붙이거나 과장, 윤색하거나 조작하여 전체적으로 진실이라 할 수 없는 사실을 표현하는 방법으로 이루어진다고 해석했던 대법원의 판시내용⁴⁶⁾도 참고가 될 만 하다.

2. 반론보도 청구기간의 타당성 여부

공직선거법 제8조의4 제1항이 규정하는 바에 의하면, 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회가 설치된 때부터 선거일까지 방송 또는 정기간행물등에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당(中央黨에 한함) 또는 후보자(候補者가 되고자 하는 者를 포함)는 그 방송 또는 기사게재가 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을, 당해 기사를 게재한 언론사에 반론보도문의 게재를 각각 청구할 수 있으며, 그 방송 또는 기사게재가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 청구할 수 없게 된다는 것을 규정하고 있다.

정정보도청구사건(헌법재판소의 해석에 의해 그 법적 성격이 반론보도 청구권으로 인정됨)을 민사소송법의 가처분절차에 따라 심판하는 것이 위헌이 아님을 결정했던 판례에서, 헌법재판소는 반론권 제도에 대해 다

45) 구 정기간행물등록등에관한법률(1987년 법제정시부터)에서는 사실적 진술과 이를 명백히 전달하는 데 필요한 설명에 국한된다고 규정했었고, 현행 언론중재법에서는 원래의 보도 내용을 정정하는 사실적 진술, 그 진술의 내용을 대표할 수 있는 제목과 이를 충분히 전달하는 데에 필요한 설명 또는 해명을 포함한다고 규정하고 있다. 다만 이 내용은 정정보도청구권의 내용으로 규정되어 있는데, 반론권이 정정보도청구에 관한 규정을 준용하고 있기 때문에 반론권의 해석에도 적용된다고 본다.

46) 대법원 2018. 11. 29., 선고, 2017도8822 판결

음과 같이 판시했다.⁴⁷⁾ “반론권제도는 빠른 전파속도(속보성)와 넓은 도달범위(광역성)를 가진 대중매체인 정기간행물의 속성에 비추어 피해자의 신속한 권리구제를 위하여 마련된 것으로서 일정한 형식적 요건만 갖추면 복잡한 실제적인 권리관계를 따지지 않고 곧바로 인정되는 것을 제도의 본질적 특성으로 하는 것이다. 왜냐하면 피해자가 기간이 오래 걸리는 정식재판절차에 의해서만 그 권리를 구제받게 된다면 대중이 그 사실을 망각한 다음에야 비로소 구제조치가 가능해질 것이므로 실효를 거둘 수 없고, 대중매체가 고도로 발달한 현대사회에서 반론이 너무 늦게 집행된 나머지 현안성을 상실하여 독자나 시청자가 반론의 전제가 된 원래의 보도내용이 무엇인지를 알 수 없는 지경에 이르면, 반론권을 인정하는 근거 중의 하나인 공정한 여론형성에 참여할 자유나 객관적 질서로서의 언론제도를 보장하는 취지에도 반할 것이기 때문이다.”

방송이건 정기간행물이건 간에 속보성과 광역성을 속성으로 하는(인터넷언론사의 경우에는 배가적 성격이 된다) 매체이고, 짧은 선거기간 동안 선거보도가 갖는 엄청난 사회적 영향력에 비추어본다면, 선거보도에 대한 반론권 보장은 현안성의 급박함에 비례하는 신속성을 권리구제절차로 디자인해야만 한다. 1997년 공직선거및선거부정방지법에 반론보도 청구권이 처음 도입되었을 때의 청구기간 규정⁴⁸⁾은, ‘방송이 있음을 안 때부터 48시간 이내에 반론보도의 방송을 청구할 수 있고 반론보도청구를 받은 때에는 지체없이 협의한 후 이를 요구받은 때부터 24시간 이내에 무료로 방송하여야 한다’고 규정했다. 또한 정기간행물의 경우에는 ‘그 보도가 있음을 안 때부터 48시간 이내에 반론보도문의 게재를 청구할 수 있고 반론보도청구를 받은 때에는 48시간 이내에 협의한 후 게재하여야 한다’고 규정했다. 그런데 2000년 선거법 개정시부터의 청구기간 내용이 현행 공직선거법에 이르기까지 유지되어 왔는데, 그 이전보다 기간

47) 현재 1996. 4. 25. 95헌바25, 판례집 8-1, 420, 426

48) 1997년 공직선거및선거부정방지법 제8조의3 제1항 및 제2항, 제8조의4 제1항 및 제2항

이 늘어나 있는 상황이 된 것이다. 현행법상 반론보도 청구는 그 방송 또는 기사 게재가 있음을 안 날부터 10일 이내에 하도록 규정하고 있는 데다가, 방송보도의 경우에는 48시간 이내로 오히려 기간이 연장되어 있기 때문이다. 언론중재법상의 반론권 청구기간이 보도등이 있음을 안 날로부터 3개월 이내 그리고 청구를 받은 때부터 7일 내를 요건으로 한 것과 비교한다면 단축된 기간이지만, 반론의 의미가 중요함에 비추어 선거기간 자체가 짧다는 점과 보도내용이 갖는 파괴력과 실질적 반박효력의 유무가 불확실한 특수한 상황이 선거과정이라는 점을 주목해야 한다. 더군다나 인터넷언론사의 선거보도에 대한 반론청구의 청구기간까지 다른 대중매체와 동일하게 규정(물론 청구받은 때부터 12시간으로 규정한다 다른 부분이 있다)하고 있는 것은 더욱 큰 문제라고 할 것이다. 각 매체의 특성이 선거에의 영향력에 비례할 수 있다는 점과 시간이 곧 무기가 되는 선거기간인 점에 착안한다면, 최대한 빠른 시간 내에 반론보도를 하도록 하는 매체별 구분적인 기간규정을 입안해야만 할 것이다. 예를 들어, 프랑스의 경우에는 반론보도청구일로부터 1일 이내라는 선거보도에 관한 기간특칙을 두고 있다(성낙인, 1997). 다만 이러한 반론보도 청구의 내용이 언론보도에 대한 봉쇄적 장치로 기능하게 해서는 안된다는 점도 고려되어야 할 것이다. 현행법상 반론보도 청구에 대해서는 단기의 제척기간을 같이 규정해서 언론사 등이 장기간 불안정한 상태에 있게 되는 것을 방지하고자 하는 목적으로 30일의 제척기간을 두고 있다. 그렇다면 적어도 짧은 선거기간 내의 실효적 반론권의 실행을 위한 반론보도기간은 최소한 24시간을 넘기지 않아야 할 것이고, 인터넷언론의 경우라면 그 즉시에 가까울 정도의 4-6시간을 제도화하는 것이 실질적인 타당성의 면에서 필요하다고 생각된다. 반론권 보장의 실효성을 확보하면서도 반론권의 제도적 의미에 부합하는 권리내용을 시대의 변화와 선거현실에 맞게 고민해야 할 지점이다.

3. 반론보도 청구 거부사유

반론권은 그 제도적 본질이 반론의 기회를 부여하는데 불과한 반박권이다. 즉 반론내용이 실제적 진실에 부합하는지의 여부가 문제가 아니라 언론보도로 인하여 피해를 입었다고 주장하는 당사자에게 자신의 반론 내지 반박의 기회를 부여해 주는 제도인 것이다(성낙인, 2001). 그런데 진실 여부가 쟁점이 아닌 사안과 관련한 자신의 말을 할 수 있는 기회를 부여하는 제도라는 점에서, 그러한 기회부여가 권리의 오남용이거나 부당한 경우에 해당하게 되는 경우까지 보호의 범위에 넣는 것은 과잉적일 수 있다. 때문에 반론권 인정에 정당한 이익이 있는지의 여부가 검토되어야 하는 것이다.

현행 공직선거법상 반론보도 청구에 대한 거부사유는 언론중재법 제15조 제4항 규정의 준용에 의해 적용된다. 선거보도에 반론보도 청구에 대한 거부사유는 1997년 공직선거및선거부정방지법 제8조의4 제2항 단서규정으로 도입된 이래로, ① 후보자가 반론보도청구권의 행사에 정당한 이익을 가지지 아니하는 경우, ② 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우, ③ 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우의 3가지를 규정하였다. 그런데 2005년 공직선거법 개정에서 제8조의 4 제4항에서 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제15조(정정보도청구권의 행사)제1항·제4항 내지 제7항의 규정을 반론보도청구에 준용한다고 규정하여, 당시 언론중재법 제15조 제4항에 규정된 거부사유에 관한 내용이 선거법상의 반론보도 청구의 경우에도 적용되게 된 것이다. 그래서 법률문면상으로는 ① 피해자가 정정보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없는 때 ② 청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 때 ③ 청구된 정정보도의 내용이 명백히 위법한 내용인 때 ④ 상업적인 광고만을 목적으로 하는 때 ⑤ 청구된 정정보도의 내용이 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차의 사실보도에 관한 것인 때의 다섯가지로 거부사유가 추가된 것으로 볼 수 있다.

반론보도 청구에 대한 거부사유는 1987년 정기간행물등록법 제정시부터 규정되어 왔다. 당시 법 제16조의 정정보도청구권 규정에서 제3항은 ① 피해자가 정정보도청구권의 행사에 정당한 이익을 갖지 않는 경우, ② 청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우, ③ 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우를 게재거부 사유로 두었다, 그리고 제4항에서 정정보도에는 위법한 내용을 포함할 수 없음을 규정하였고, 제6항에서 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판 절차에 관한 사실기사의 경우에는 정정보도 청구규정을 적용하지 않는다는 것을 규정하였다. 그리고 이후 2005년 언론중재법 제정시에 제15조 정정보도청구권 행사 규정에서 제4항에 언론사가 정정보도청구를 거부할 수 있는 사유로 다섯가지의 사항을 같이 규정하였다. ① 피해자가 정정보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없는 때 ② 청구된 정정보도의 내용이 명백히 사실에 반하는 때 ③ 청구된 정정보도의 내용이 명백히 위법한 내용인 때 ④ 상업적인 광고만을 목적으로 하는 때 ⑤ 청구된 정정보도의 내용이 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차의 사실보도에 관한 것인 때를 열거적으로 규정했다.

그런데 규범적으로 살펴보자면, 당초의 입법구조는 보도게재거부사유는 3가지로, 청구범위에 해당하지 않는 사유로 위법한 내용을, 청구대상 여부와 무관하게 아예 청구권 규정을 적용하지 않는 경우로 ‘국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차에 관한 사실기사의 경우’를 구분해서 규정했던 것이다. 물론 이 세가지 구분적 사유들을 청구사유의 정당성이라는 범주로 크게 파악해 볼 수도 있지만(성낙인, 2001), 법제정 당시의 입법적 의미는 엄격하게 보면 ‘거부가능한 사유’와 ‘청구할 수 없는 사유’, 그리고 ‘규정을 적용하지 않는 사유’로서 각각 다른 것이었던 것으로 보아야 한다. 언론중재법 제15조 제4항의 거부사유에 해당하게 되면 언론사등이 반론보도 청구를 거부‘할 수 있는’ 것이라는 점에서 본다면 거부의 여부 또는 거부사유에 해당되는지의 여부를 언론사가 판단하게 되는 규정이 되어 있다. 따라서 처음 입법자의

의도와 달리 절대로 안되는 경우와 규정적용의 대상이 되지 않는 경우까지 언론사등의 판단에 의해 반론보도 청구를 거부하도록 규정을 합친 것이 타당한 것인지 재검토되어야 한다. 보도청구가 거부된 후에는 결국 법원의 재판으로 가게 되고, 그렇게 되면 법원이 반론기회부여와 관련된 정당성 등의 여부를 판단하게 될 것이므로 같은 결과라고 말할 수도 있을 것이다. 하지만 반론보도 청구권의 본질은 반론보도 기회 부여의 정당성이라는 점에서, 절대로 안되는 경우와 규정적용의 대상이 되지 않는 경우는 입법적으로 그 허용 여부를 변경할 필요가 있는 것이 아닌 한, 거부사유의 내용으로 규정해서는 안되고 달리 구분하는 것이 타당하다고 본다.

한편 나머지 3가지 거부사유의 경우에도 사유규정 자체의 표현이 ‘정당’, ‘명백’이라는 문구를 규정하고 있어서, 언론사등의 자의적 판단도 가능하게 되어 그 거부결정에 대해 청구인이 불복하기 어려운 불명확성을 배태하고 있다는 점도 적지않은 문제점이다. 왜냐하면 언론사의 정당성이나 명백성에 대한 판단에 대해 불복하는 청구인은 언론중재위원회의 조정절차, 그리고 언론소송으로까지 가게 될 것이므로, 반론권 보장의 실효성과 신속성의 구현이라는 점에서 문제가 되기 때문이다.

4. 심의기구 3분현실과 단일화 검토

상술한 바와 같이 2004년 법개정에 의해 인터넷선거보도심의위원회가 설치됨에 따라, 선거보도와 관련한 반론보도 협의가 이루어지지 않은 경우에 사인에 대한 심의를 회부할 심의기구가 매체별로 나뉘어 있다. 즉 선거보도 매체가 방송이면 선거방송심의위원회에, 선거보도 매체가 정기간행물 등이면 선거기사심의위원회에, 선거보도 매체가 인터넷언론사이면 인터넷선거보도심의위원회에 당사자들이 회부해야 하는 것이다.⁴⁹⁾ 또

49) 다만 심의기구인 각 위원회에 회부를 할 수 있는 자의 범위가 다르다. 방송과 정기간행물 등의 경우에는 ‘당해 정당, 후보자, 방송사 또는 언론사’로 규정된 데 반

한 선거방송심의위원회는 방송통신심의위원회에 설치·운영되고, 선거기사심의위원회는 언론중재위원회에 설치·운영하며, 인터넷선거보도심의위원회는 중앙선거관리위원회가 설치·운영하도록 규정하고 있다. 그리고 선거방송심의위원회와 선거보도기사심의위원회는 선거과정 중 법정된 일정기간 동안만 설치·운영되는 비상설기구임에 반하여 인터넷선거보도심의위원회는 상설기구로 설치·운영되고 있다. 물론 이러한 상설성 여부의 차이점은 심의대상이 되는 보도의 게재기간이 한정적인가의 실제적 차이를 반영한 내용이다. 법정 기간동안에 게재된 보도에 대해서 반론보도를 청구할 수 있는 방송이나 정기간행물 등에 대한 경우와 달리, 인터넷언론사에 대한 반론보도 청구는 기간 제한 없이 인터넷홈페이지에 게재된 내용이 선거보도(사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용)이면 대상이 되기 때문이다.

보도매체별 심의기구를 굳이 이렇게 구분해야 하는 것인가에 대해서 검토와 개선이 필요하다고 생각한다. 이 3분구조는 각 매체별 매체특성의 전문성을 전제했다고만 볼 수 없고, 각 9인 또는 11인의 위원 구성에 있어서도 중앙선거관리위원회·방송통신심의위원회·언론중재위원회가 협조적 관계로 참여하도록 규정되어 있다. 그렇다면 심의기구의 단일화는 반론보도청구권의 권리성격을 우선으로 해야 할 것이고, 반론보도청구권이 언론소송에 있어서의 중요한 대안적 분쟁해결수단이라는 점을 중시해야 한다고 생각한다. 그렇다면 우리 법제 내에서 그리고 언론분쟁과 관련하여 가장 대표적인 중재기관인 언론중재위원회로 단일화하는 방안을 적극적으로 고려해 봐야 한다. 매체별 특성을 전제한 전문적 판단의 부분은 위원 구성에서 반영하도록 구조화할 수 있다고 생각된다. 또한 심의기구의 단일화 및 통일성이 중요한 이유는 위에서도 설명한 바와 같이 동일한 보도가 상이한 매체를 통해 전달되는 상황에서 선거보도심

해, 인터넷언론의 경우에는 ‘당해 정당 또는 후보자’라고만 규정되어 있어서이다. 인터넷선거보도심의위원회가 반론보도의 인용결정을 하는 경우, 지체없이 이를 이행해야 하는 의무를 부담하는 인터넷언론사를 당사자에서 제외한 입법적 이유에 대해 재검토가 필요한 부분이다.

의기구의 매체별 분리로 인해 동일한 내용의 선거보도에 대한 중복규제를 야기할 수 있고 나아가서 동일한 콘텐츠에 대한 상이한 심의결과를 야기할 수 있는 문제가 작지 않기 때문이다(최진호·이재진, 2016).

V. 맺음말

공직선거법에 도입된 반론보도 청구권은 언론중재법상의 일반적 반론보도 청구권의 제도적 의미에 더해서 선거기간이라는 시기의 특수성과 유권자의 권리보장 및 공정한 선거제의 보장이라는 자체의 고유한 의미를 갖는다. 때문에 공직선거법상의 반론권제도의 디자인은 언론중재법상의 내용과 달리 구체화되어야 하고, 달리 평가받아야 하는 것이다. 이미 법제에서 인정된 권리의 실효성을 보장해야 하는 것은 대의기관으로서의 의회의 역할이다. 악마는 디테일에 있다는 말처럼, 법에 규정된 권리가 권리의 의미와 실효성을 제대로 실현하지 못한다면 장식적인 또는 명목적인 문구에 그칠 뿐이기 때문이다.

지난 2020년 국정감사에서 행정안전위원회에서 공개되었던 중앙선거관리위원회의 자료에 의하면, 인터넷선거보도심의위원회가 그 이전 5년간 치러진 4번의 주요선거에서 1034건을 심의했지만 정정보도문이나 반론보도문 게재결정을 내린 것은 단 7건(0.67%)에 불과했고, 이의신청에 대한 평균처리기간도 20대 총선 때(4.9일)보다 21대 총선때(6.1일) 더 길어졌다고 한다.⁵⁰⁾ 같은 기간 공정보도 협조요청이 649건으로 62.7%에 이르렀다는 점에서 제재조치의 상향을 지적하기도 하지만, 가장 중요한 부분은 신속성의 확보가 제대로 실행되지 못하고 있다는 점이다.

공직선거법상의 반론보도 청구권은 선거보도의 공정성을 보장하기 위한 장치로 입법된 것이었다. 선거보도를 함에 있어서 언론사가 선거 과

50) 세이프타임즈(2020.10.12.일자), “인터넷선거보도심의위 정정·반론보도 결정 ‘딱7건’” (<http://www.safetimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=87161>)

정에서 유권자의 의사가 왜곡되지 않고 반영될 수 있도록 공정한 보도를 하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 언론사가 선거와 관련하여 한 쪽으로 치우친 기사나 올바르지 않은 기사를 게재할 경우라 할지라도 언론사의 공신력 등 때문에 독자들은 그 진위 여부나 공정성 등을 판별하기 어려워 기사 내용을 그대로 받아들일 가능성이 상당히 높고, 언론의 전파력으로 말미암아 그로 인한 부정적인 파급효과도 클 수밖에 없다. 한편 선거기사 내용이 사실이 아니고 편파적인 기사임이 나중에 밝혀지더라도 이미 선거는 종료되어 해당 기사로 인한 부정적인 영향을 제거하거나 이를 원상회복하기는 불가능하거나 매우 어려운 경우가 많을 수 있다. 이러한 선거현실의 특수성을 반영하여 선거보도의 사후적 교정제도로 공직선거법에 도입한 것 중의 하나가 반론보도 청구권이었다. 그렇다면 이제는 선거보도에 대한 반론권이라는 권리의 제도적 의미에 정합하는 선거보도에 대한 즉각적이고도 신속한 반론권의 제도화를 위한 개정작업이 반드시 필요하다고 본다. 반론보도 청구 사유 범위의 문제, 반론권 행사기간 및 청구기간의 문제, 반론보도 거부사유의 문제, 심의기관의 단일화 문제, 인터넷언론사에 대한 반론보도 청구에 관한 새로운 문제들을 그 개정작업에 포섭해서 유권자의 알권리를 제대로 보장해야 한다.

■ 참고 문헌

- 김기중 (2002). 판결에 나타난 선거보도의 문제점, <언론중재>, 제82호, 27-38.
- 박용상 (2002). 선거운동과 표현의 자유, <JURIST>, 통권385호, 28-33.
- _____ (2013). <언론의 자유>, 박영사.
- 성낙인 (1997). 선거보도와 반론권, <언론중재>, 제65호, 23-33.
- _____ (2001). 반론보도청구의 예외사유에 관한 고찰, <언론중재>, 제78호, 65-78.
- _____ (2002). 반론보도 청구권에 관한 비교연구, <언론중재>, 제83호, 4-21.
- _____ (2022). <헌법학>, 법문사.
- 신용우 (2020). 미디어 환경변화에 따른 정정보도·반론보도 개선방안, <이슈와 논점>, 제1734호, 1-4.
- 윤영찬 (1993). 언론보도의 공정성과 언론사의 후보자지지, <언론중재>, 제13권 제1호, 10-17.
- 이승선 (2001). 반론권 행사에 있어서 전략적 회피와 역이용의 문제점: 방송사에 대한 반론보도청구소송을 중심으로, <한국방송학보>, 제15권 3호, 221-259.
- 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). <인터넷선거보도 심의기준 개정방안 연구>, 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서.
- 이재진·김상우·상윤모 (2008). 인터넷상의 반론권 적용에 대한 비판적 이해, <언론과 법>, 제7권 제2호, 295-327.
- 이재진 (2015). <한국 언론 ADR의 현실과 쟁점>, 컬처북.
- _____ (2016). 소위 ‘◇◇◇사건’의 심의 결정 리뷰, <KISO 저널>, 제22호, 정책 및 심의결정 리뷰.
- 조소영 (2002). 헌법과 언론법-국민의 권리로서의 반론권(the right of reply)의 자리매김-, <경천허영박사정년기념논문집>, 285-304.
- _____ (2006). 반론보도청구권의 헌법적 의미와 그에 대한 헌법적 평가, <공법학연구>, 제7권 제4호, 153-181.
- 최진웅 (2020). 유튜브 선거운동의 법적 규제 현황 및 개선 과제, <이슈와 논점>, 제1687호, 1-5.

- 최진호·이재진 (2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구: 2004년 이후 대선 및 총선 보도에 대한 중복심의 논의를 중심으로. <언론과 법>, 제15권 제2호, 1-35.
- 팽원순 (1993). 제보자의 사생활보도와 법논리적 문제, <언론중재>, 제13권 제1호, 18-26.
- 허영 (2022). <한국헌법론>, 박영사.

■ ABSTRACT

Election News and the Right to Reply

Cho, Soyoung

Professor, Pusan National University Law School

The right to reply, one of the alternative dispute resolution systems for damages caused by the media, was first introduced into the Media Basic Law in 1980. Since then, it has been established as the right to reply under the Press Arbitration Act, as it and related laws undergo revisions. The right of reply is the right of rebuttal that allows the subject of news media to respond to the content of the news in their own words. The right to reply is a key right of media automated dialogue replacement (ADR) in that it is a solution through a procedure rather than a trial; its institutional characteristics are the effectiveness of damage relief and the speed of the relief process. In particular, the right to reply system is a case where the necessity of guaranteeing the right to reply demands promptness, and the guarantee of promptness is cycled to ensure the system's effectiveness. Considering the social impact of news media before and after an election period, effectively guaranteeing the right to reply to the content reported during the election period is critical. The legislative acknowledgment of the right to reply to election news was a legislative measure that enhanced fairness in response to revitalizing election campaign methods using the media. The design of the right to reply system under the Public Official

Election Act must be specified and evaluated differently from the contents of the Press Arbitration Act. One item introduced in the Public Official Election Act as a postmortem correction system for election news reflecting the peculiarities of the election reality was the right to reply. This study suggests that revisions are essential to institutionalize the right to reply immediately and promptly to election news. Revisions must properly realize the meaning and function of the right to reply system under the Public Official Election Act.

Keywords: The Right to Reply, Public Official Election Act, Election News,
Media ADR, Fairness

[논문투고일 2022. 6. 18. 논문수정일 2022. 7. 24. 게재확정일 2022. 7. 27.]