

『언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률』
일부개정법률안
(최강욱 의원 대표발의,
의안번호: 2107949)
의견서

2021. 2.

[사] 오픈넷



대표자: 황성기

주소: [우]06650 서울시 서초구 서초대로 50길 62-9, 402 (서초동, 한림빌딩)

전화번호: 02-581-1643 팩스: 02-581-1642

1. 본 개정안의 주요 내용

가. 현행 언론중재위원회의 명칭을 ‘언론위원회’로 변경하여 문화체육관광부 소속으로 두고, 언론보도등으로 인한 침해사항 조사·구제등 업무를 추가함(안 제7조제2항).

나. 언론위원회의 위원을 현행 90명에서 120명으로 늘리고, 위원에 인권 분야 및 언론감시 활동에 10년 이상 종사한 경력이 있는 사람을 포함하여 구성하고, 이들이 각각 중재위원 정수의 7분의 1 이상이 되도록 함(안 제7조제3항).

다. 언론위원회에 상임위원을 두고, 상임위원은 위원장의 추천과 문화체육관광부 장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 함(안 제7조제9항).

라. 언론위원회의 사무처에 조사관을 두며, 언론위원회 소관 사무에 필요한 조사를 하고, 해당 중재부 또는 심판부에 출석하여 의견을 진술할 수 있도록 함(안 제11조의2).

마. 언론사등이 하는 정정보도는 원 보도와 같은 크기, 같은 위치, 같은 방송 시간 등 원 보도와 같은 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 하도록 함(안 제15조제6항).

바. 언론보도등으로 인한 피해자는 언론위원회에 정정보도청구등 또는 손해배상의 분쟁에 관하여 구제를 신청할 수 있도록 함. 피해자의 구제신청이 있을 때 언론위원회는 지체 없이 필요한 조사를 하고 관계 당사자를 심문하도록 함. 언론위원회는 위 심문을 할 때 관계 당사자에게 증거 제출과 증인에 대한 반대심문을 할 수 있는 충분한 기회를 주어야 함. 언론위원회의 조사와 심문에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함(안 제25조의2).

사. 언론위원회는 침해행위가 성립한다고 판정하는 경우 언론사등에 시정명령을 하여야 하며, 침해가 인정되지 아니한다고 판정하는 경우 구제신청을 기각하는 결정을 하여야 함. 언론위원회는 위 결정을 피해자와 언론사등에게 각각 서면으로 통지하고, 확정된 시정명령의 내용은 외부에 공표할 수 있음(안 제25조의3).

아. 언론위원회의 시정명령이나 기각결정에 불복하는 피해자나 언론사등은 구제명령서나 기각결정서를 통지받은 날부터 10일 이내에 이의를 신청할 수 있음(안 제25조의4).

자. 언론위원회는 시정명령을 받은 후 이행기한까지 시정명령을 이행하지 아니한 언론사등에 2천만원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있음. 이행강제금은 매년 2회의 범위에서 시정명령이 이행될 때까지 반복하여 부과할 수 있으나 2년을 초과하여 부과·징수하지 못하도록 함(안 제25조의5).

차. 언론사등이 사람을 비방할 목적으로 언론보도등을 통하여 거짓 또는 왜곡된 사실을 드러내어 손해가 발생한 경우, 법원은 법 제30조에서 산정한 손해액을 초과하여 배상액을 정하도록 함(안 제30조의2제1항).

카. 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 언론사등이 비방할 목적을 가진 것으로 추정함(안 제30조의2제2항).

1. 언론보도등으로 인하여 사람의 명예나 권리, 인격권을 중대하게 침해한 경우

2. 언론보도등으로 얻는 이익이 그로 인해 부담하게 되는 제30조에 따른 손해배상액보다 많을 것으로 예상한 경우

3. 언론보도등을 하는 과정에서 사실관계를 자의적으로 선별하거나 취재원에 대한 위법행위를 한 경우

타. 법원은 징벌적 손해배상액을 산정하는 경우 해당 언론보도등으로 인하여 언론사등이 얻은 이익을 초과하는 범위에서 배상액을 정하고, 이 때 언론사등의 허위 인식 정도, 피해규모, 언론사등이 취득한 유·무형의 이익, 동종 또는 유사 언론보도등의 기간 및 횟수, 언론사등의 존속기간 및 재산 상태, 언론사등의 피해구제 노력의 정도 등을 종합적으로 고려하도록 함(안 제30조의2제3항).

파. 언론사등이 얻은 이익이란 해당 언론보도등이 있는 날부터 삭제된 날까지 총 일수에 해당 언론사등의 1일 평균 매출액을 곱한 금액으로 정하도록 함(안 제30조의2제4항).

2. ‘언론위원회’ 설립 부분

- 본 개정안은 현 언론중재위원회의 법적 성격을 변경한 ‘언론위원회’라는 기관의 설립근거를 마련하고 있음(안 제7조).
- 현재 언론중재위원회는 언론사의 언론보도로 인하여 침해되는 명예나 권리 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 분쟁을 조정·중재하는 준사법기구로, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」에 근거하여 독립적으로 설치되어 운영되고 있는 기관임. 중재위원은 문화체육관광부장관이 위촉하고, 언론중재위원회의 운영재원은 방송발전기금으로 하되 국가가 보조금을 지급할 수 있다고 되어 있으며, 중재위원 및 직원은 별칙의 적용에 있어서 공무원으로 보도록 하고 있는 점에 비추어, 현재 언론중재위원회 역시 그 설치 및 운영과 관련하여 어느 정도의 국가기관으로서의 성격을 가지고 있으나, 중앙행정기관으로부터는 독립된 기관임. 한편, 언론중재위원회는 언론보도에 대한 피해자의 정정보도청구등과 관련한 분쟁이 있는 경우 「민사조정법」상 조정절차에 준하는 절차를 거쳐 분쟁을 조정하고, 당사자 쌍방이 중재부의 종국적 결정에 따르기로 합의하고 중재를 신청하는 때에는 중재결정을 하는 기관으로, 언론사와 피해자 당사자간 분쟁에 관하여 사법상 재판절차에 준하는 심의절차를 거쳐 조정·중재결정을 하는 준사법기구임.
- 본 개정안은 이러한 현 언론중재위원회를 ‘언론위원회’로 변경하고 ‘문화체육관광부 소속’으로 둔다고 하여 명백히 정부기관의 성격을 가지도록 규정함. 또한 현행 규정은 중재위원은 문화체육관광부장관이 위촉하고, 위원장, 부위원장, 감사 등은 호선한다고 규정하고 있는 것과 달리, 개정안은 위원을 ‘문화체육관광부장관이 위촉하거나 대통령이 임명’하고, 위원장, 부위원장, 상임위원, 감사 등은 ‘문화체육관광부장관의 제청으로 대통령이 임명’하

도록 하여 위원회 구성에 관한 정부와 대통령의 권한을 확대하고 있음. 한편 공무원인 경우 중재위원의 결격사유로 규정하고 있는 동법 제8조 제2항 제1호를 삭제하여 행정부 소속 공무원이 위원이 될 수 있는 길을 열어놓음.

- 사법상 재판절차에 준하는 조정·중재결정 권한을 가지는 준사법기구는 삼권분립 정신에 기초하여 공정성의 확보를 위해 정치적 중립성, 정부로부터의 독립성을 가져야 함. 그럼에도 이러한 기관을 중앙행정기관의 직속기관으로 두고 정부와 대통령이 위원회 구성에 직접적인 권한을 갖도록 규정한 본 개정안은 그 위헌성이 심대하다고 할 것임.

3. 침해사항 조사·심문 및 시정명령 결정에 대한 부분

- 본 개정안은 ‘침해구제’의 절을 신설(제4절)하여, 침해사항 조사·심문 및 시정명령 결정 권한을 부여하고, 이에 따르지 않을 경우 이행강제금을 부과할 수 있는 근거를 마련하고 있음. 언론보도등으로 인한 피해자는 언론위원회에 정정보도청구등 또는 손해배상의 분쟁에 관하여 구제를 신청을 할 수 있도록 하고, 피해자의 구제신청이 있을 때 언론위원회는 지체없이 필요한 조사를 하고 관계 당사자를 심문하도록 함(안 제25조의2). 언론위원회는 침해행위가 성립한다고 판정하는 경우 언론사등에 시정명령을 하여야 하며(안 제25조의3), 시정명령을 받은 후 이행기한까지 시정명령을 이행하지 아니한 언론사등에 2천만원 이하의 이행강제금을 부과하도록 함(안 제25조의5).
- 조사와 심문에 관하여 필요한 사항을 대통령령 등(신구조문대비표에는 언론위원회규칙) 하위법규에 위임하고 있어 조사와 심문 절차가 어느 정도의 강제력을 가진 절차인지 예측이 불가능함. 또한 ‘시정명령’의 종류와 내용도 구체적으로 규정되어 있지 아니하고 위임규정도 없어 시정명령의 내용이 정정보도등의 조치에 국한되는지, 기사 삭제 등 유통 금지조치까지 포함하는

지, 손해배상책임 인정 및 배상액 결정까지 이를 것인지 등을 예측할 수 없고, 위원회가 포괄적 결정 권한을 가지고 자의적으로 내용을 창설할 우려가 있음.

- 언론중재법은 제1조(목적)에서 “이 법은 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개(媒介)로 인하여 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익(法益)에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적(公的) 책임을 조화함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있음. 인격권과 언론의 자유라는 기본권이 충돌하는 사인간의 분쟁은 원칙적으로 사법부의 판단에 따라 해결되어야 하나, 사법부의 판단 이전에 당사자의 합의에 기반한 조정·중재 절차를 통해 양 기본권을 조화롭게 보장하면서도 보다 신속하고 효율적인 해결을 도모하기 위하여 만들어진 법이 언론중재법이라 할 수 있음. 이에 따라 현재 언론중재위원회의 조정, 중재 제도는 무엇보다 ‘당사자간 합의’에 기초하고 있는 분쟁 해결 절차라는 것을 상기하여야 함. 당사자가 조정 결과에 합의를 하거나 중재 절차에 따른 것을 합의한 경우에만 효력이 발생하며, 불응시에는 최종적으로 법원에서 사인간 분쟁이 해결되도록 구성되어 있는 것임.
- 그러나 본 개정안은 정부기관이 일방의 신청만으로 사인간 분쟁에 강제적, 직접적으로 개입하여 심판을 내리고, 언론사등의 기사에 대해 법적 강제력을 가지는 ‘시정명령’을 하도록 함으로써, 정부의 직접적인 언론 검열권을 규정하고 있는 것과 다름없음. 이는 위와 같은 ‘언론중재법’의 근본적인 취지와 맞지 않는 제도일 뿐만 아니라, 정부의 표현물 검열은 정권에 의해 반정부적 여론을 차단하고 억압하는 수단으로 남용될 수 있기 때문에 민주국가에서는 금기시되는 위헌성이 높은 규제 방식임. 본 개정안 부분 역시 정부 인사가 자신과 관련한 의혹을 제기하는 언론기사에 대해 정부기관인 언론위원회에 침해구제 신청을 하고 문체부 장관 및 대통령이 임명한 위원으

로 구성된 위원회가 정부 측에 유리한 방향으로 이를 조사·심판하고 시정명령을 결정하여 언론을 통제하는 수단으로 남용할 위험이 큰 위헌성이 매우 심대한 조항이라 할 것임.

4. 징벌적 손해배상 규정 부분

- 본 개정안은 언론사등이 사람을 비방할 목적으로 언론보도등을 통하여 거짓 또는 왜곡된 사실을 드러내어 손해가 발생한 경우, 법원은 손해액 및 해당 언론보도등으로 인하여 언론사등이 얻은 이익을 초과하는 범위에서 배상액을 정하도록 하고 있음. 나아가 ‘언론보도등으로 인하여 사람의 명예나 권리, 인격권을 중대하게 침해한 경우’, ‘언론보도등으로 얻는 이익이 그로 인해 부담하게 되는 제30조에 따른 손해배상액보다 많을 것으로 예상한 경우’, ‘언론보도등을 하는 과정에서 사실관계를 자의적으로 선별하거나 취재원에 대한 위법행위를 한 경우’에는 비방할 목적을 추정하여 징벌적 손해배상 대상으로 규정함.
- 그러나 ‘비방할 목적’, ‘왜곡된 사실’, ‘인격권에 대한 중대한 침해’, ‘이익이 손해액보다 많을 것으로 예상’, ‘자의적 선별’과 같은 개인의 내심의 의사에 의존한 개념이나 추상적, 주관적이고 불명확한 개념을 기준으로 징벌적 손해배상 여부가 결정되도록 규정하는 것은 헌법상 명확성 원칙에 위반하여 판단자의 자의적 판단에 따라 표현의 자유와 재산권 등의 기본권이 부당하게 침해될 우려가 있음.
- 또한 ‘언론’, ‘표현’에 대한 징벌적 손해배상제의 도입은 이미 국제인권기준에 반하여 과도하게 형사화되어 있는 명예훼손 제도가 남용되는 상황을 더욱 악화시켜 언론의 자유를 심각하게 위축시킬 우려가 있다는 점에서 재고되어야 함.

- 피해자의 손해액만큼의 보상, 즉, ‘전보배상의 원칙’을 기본으로 하는 민사 손해배상 체계에서, 징벌적 손해배상은 예외적인 제도임. 즉, 개인의 피해에 대한 보상을 넘어, 사회 공익적 고려에서 다시 재발되어서는 안 되는 반사회적 행위를 징벌을 통해 억지하는 데에 초점이 있는 것임. 대표적으로 ① 불법행위의 결과로 인한 개별 사업자의 이익은 막대한 반면, 개별 피해자의 손해는 소액에 불과해 피해자가 재판절차로 구제받기 어려운 분야 (환경오염, 소비자 보호, 식품위생, 보건의료 등), ② 불법행위를 통해 획득한 가해자의 이익이 피해자가 입은 손해보다 크기 때문에 악의적인 불법행위가 재발하고 있음에도 현행 손해배상 제도나 과징금만으로는 부당이득을 환수하기 어려운 분야(공정거래, 금융거래 등), ③ 사회적 약자를 특별히 보호할 필요가 있는 분야로서 피해자와 가해자가 가지고 있는 정보 및 정보에 대한 접근성에 차이가 있어 피해를 입증하기 곤란한 분야(노동, 장애인 등) 등에 우선 도입이 검토되고 있음.

- 그러나 표현행위로 인한 인격권 침해가 이렇듯 예외적 징벌이 필요한 영역 인지는 의문임. 또한 표현행위는 그로 인한 해악의 결과나 인과관계 자체가 명백하지 않아 예외적 징벌이 필요할 정도로 해악이 중대한 반사회적 행위라고 단정할 수 없으며, 표현의 위법성 여부도 심급에 따라, 시대에 따라 달라지는 경우도 많음. 한 명제에서 ‘사실’과 ‘의견’을 구분해내는 것부터가 매우 어렵고, 발화자가 적시한 사실이 ‘진실이라고 믿을만한 상당한 이유’가 있었는지 등을 판단하는 것도 어렵기 때문에, 허위사실 적시 명예훼손에 대한 유·무죄 판단도 심급에 따라 결론이 달라지는 경우가 많고, 어떠한 사실이 ‘허위’인지 ‘진실’인지에 대한 판단 역시 당시까지 진실임이 증명되지 않거나 은폐되어 허위사실유포로 처벌되었다가 추후 진실한 것으로 드러나는 경우도 역사적으로 많았다는 점도 고려해야 함.

- 또한 징벌적 손해배상은 보통 형사제재가 미비하거나 부족한 사건에서 추가적인 사적 벌금을 부과하여 재발방지 효과를 노리는 제도인데, 우리나라는 이미 표현에 대해 과도할 정도로 많은 형사처벌 규정이 존재하고, 징역형까지 규정되어 있음. 현행 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 및 「형법」상 허위 사실 적시 명예훼손 행위에 대해서는 동 법의 다른 위반행위와 비교하여서도 더 무겁게 처벌하고 있다는 점을 고려할 때, 징벌적 손해배상과 같이 더욱 강화된 제재가 필요한지 의문임.
- 한편, 기존의 언론 판결에서 손해배상액이 적었다는 것이 징벌적 손해배상을 도입해야 하는 필연적인 이유가 될 수 없음. 법원이 정신적 손해배상액(위자료) 산정에서 인색했다는 문제는 언론 분야만의 문제가 아니라 민사 사법 전반의 문제로서 앞으로 법원이 자유재량 영역인 위자료 인정을 현실화·합리화하여 해결하여야 함.
- 반면, 표현행위에 대해 과도한 형사처벌과 함께 징벌적 손해배상이라는 강화된 제재가 도입되면 사회 전반적으로 표현의 자유가 부당하게 위축될 우려가 있음. 언론, 대중들은 명백한 증거가 확보되지 않은 사안에 대한 언급이나 비유적, 상징적 표현을 꺼리게 되고, 공인이나 기업에 대한 자유롭고 신속한 의혹 제기나 자유로운 비판적 표현이 크게 위축될 것임.

5. 결론

- 본 개정안은 정부기관의 언론 검열권을 규정하고 불명확한 기준으로 징벌적 손해배상 대상을 규정함으로써 헌법상 명확성 원칙, 과잉금지원칙 등에 위반하여 언론의 자유, 표현의 자유, 알 권리를 심대하게 침해할 위험이 높은 위헌적 법안으로 평가됨.

<끝>