

긴급토론회

언론중재법

개정안의 강점과 해법

일시 2021. 8. 5. (목) 14:00

장소 서울 프레스센터 18층 언론노조 대회의실 (Youtube 생중계 진행)

주최 전국언론노동조합, 방송기자연합회, 한국기자협회,
한국피디연합회, 언론개혁시민연대, 오픈넷

언론중재법 개정안의 쟁점과 해법

: 제21대 국회 16개 발의안과 문체위 법안소위 '대안'분석을 중심으로¹⁾

이승선 (충남대학교 언론정보학과 교수)

1982.3.~1999.2. 언론학 학사·석사·박사

2000.3.~2020.2. 법학 학사·석사·박사

1. 문제의 제기

이 글은 현재 국회에서 논의되고 있는 '언론중재법' 개정안의 쟁점을 정리하는 데 목적을 두고 있다. 제21대 국회는 2020년 5월 30일 임기를 시작했다. 6월 5일 개원했다. 6월 9일 정청래의원이 '언론중재법 개정법률안'을 발의했다. 언론사가 악의적으로 인격권을 명백하게 침해할 경우 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 손해배상을 하도록 규정했다. '악의적'이란 허위사실을 인지하고 피해자에게 극심한 피해를 입힐 목적으로 왜곡보도를 하는 것을 말한다.²⁾ 2021년 8월 4일 현재 16개의 '언론중재법 개정안'이 발의돼 있다. 여기에 지난 7월 27일 국회 문화체육관광위원회 문화예술법안심사소위원회가 '대안'을 '의결'했다. 문체위 법안소위 임시회의록 제2호의 자료에 따르면, 소위에서 논의 대상이 된 자료가 '대안'인지 아니면 '민주당 수정의견'인지, 아니면 '유령대안'인지 소위의 여야의원들 간에 의견 차이가 매우 크다.

이 글은 제21대 국회에 발의된 16개의 언론중재법 개정안, 긴급토론회 주최 측에서 연구자에게 보내 준 문체위 법안소위의 대안(「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안」(대안)), 2021.7.6. 개최된 문체위 법안소위 제1호 회의록, 2021.7.13. 열린 문체위회의록 제1호, 2021.7.27. 개의한 문체위 법안소위 제2호 회의록, 16개 법률안에 대한 문체위 전문위원의 <검토보고서> 등을 분석하고 작성했다. 이를 통해 언론중재법 개정안의 주요 쟁점들을 도출해 보고자 한다.

'언론중재법' 개정과 관련해 현재 제기된 대부분의 쟁점들은 2005년 언론중재법이 제정된 후 여러 차례 발의된 내용들이기도 하다. '언론중재법'은 2005.1.27. 제정되고 2005.7.28.시행되었다. 동법 시행 후에 국회에 제출된 개정안은 제17대 입법기에 10개, 제18대 국회 입법기에 10개, 제19대 9개, 제20대 12대 등 모두 41개였다. 그리고 제21대 국회에 16개 개정안과 '대안'이 있다. 따라서 언론중재법의 쟁점을 도출하고 찬반의견을 밝히거나 그 해법을 모색하기 위한 논쟁에서는 언제 발의된 어떤 의원의 개정안의 내용을 언급하는지 분명하게 적시할 필요가 있다. 현 시점의 언론중재법 개정안의 쟁점을 이해하는 데 필요할 것으로 보이는 법률 규정 몇 개와 판례를 제시한다.

1) 이 논문은 2021년 7월 20일 개최된 한국언론진흥재단 미디어미래포럼에서 발표한 자료를 토대로 수정하고 보완한 것임.

2) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안 (의안번호 294, 발의 2020.6.9.). 정청래의원은 제19대 국회 입법기인 2012.12.6. 이 개정안과 동일한 내용을 발의했다.

<표 1> 언론중재법 개정안에 관련한 몇 가지 법률규정과 판례

구분	내용
헌법	제21조 ④언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.
민법	제751조(재산 이외의 손해의 배상) ①타인의 신체, 자유 또는 명예를 해하거나 기타 정신상고통을 가한 자는 재산 이외의 손해에 대하여도 배상할 책임이 있다. 제764조(명예훼손의 경우의 특칙) 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원은 피해자의 청구에 의하여 손해 배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다. [헌재 1991.4.1. 89헌마160. '사죄광고 포함하면 위헌']
형법	제307조(명예훼손) ①공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다 [헌재 2021.2.25. 2017헌마1113등 합헌] ②공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다 [헌재 2021.2.25. 2016헌바84 합헌]
정보통신망법	제70조(벌칙) ① 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다 [헌재 2016.2.25. 2013헌바105.2015헌바234 합헌] ② 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다 [헌재 2021.3.25. 2015헌바438 합헌] ③ 제1항과 제2항의 죄는 피해자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다 [헌재 2021.4.29. 2018헌바113 합헌]
언론중재법	제5조(언론등에 의한 피해구제의 원칙) ① 언론, 인터넷뉴스서비스 및 인터넷 멀티미디어 방송은 타인의 생명, 자유, 신체, 건강, 명예, 사생활의 비밀과 자유, 초상, 성명, 음성, 대화, 저작물 및 사적 문서, 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리를 침해하여서는 아니 되며, 언론등이 타인의 인격권을 침해한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 그 피해를 신속하게 구제하여야 한다. ② 인격권 침해가 사회상규에 반하지 아니하는 한도에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법률에 특별한 규정이 없으면 언론등은 그 보도 내용과 관련하여 책임을 지지 아니한다. 1. 피해자의 동의를 받아 이루어진 경우 2. 언론등의 보도가 공공의 이익에 관한 것으로서, 진실한 것이거나 진실하다고 믿는 데에 정당한 사유가 있는 경우 제26조(정정보도청구등의 소) ⑥ 정정보도 청구의 소에 대하여는 「민사소송법」의 소송절차에 관한 규정에 따라 재판하고, 반론보도 청구 및 추후보도 청구의 소에 대하여는 「민사집행법」의 가처분절차에 관한 규정에 따라 재판한다. 다만, 「민사집행법」 제277조 및 제287조는 적용하지 아니한다. [헌재 2006.6.29. 2005헌마165등]
	제30조(손해의 배상) ① 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. ② 법원은 제1항에 따른 손해가 발생한 사실은 인정되나 손해액의 구체적인 금액을 산정(算定)하기 곤란한 경우에는 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 고려하여 그에 상당하다고 인정되는 손해액을 산정하여야 한다. ③ 제1항에 따른 피해자는 인격권을 침해하는 언론사등에 침해의 정지를 청구할 수 있으며, 그 권리를 명백히 침해할 우려가 있는 언론사등에 침해의 예방을 청구할 수 있다.
	제32조(시정권고) ① 중재위원회는 언론의 보도 내용에 의한 국가적 법익, 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해 사항을 심의하여 필요한 경우 해당 언론사에 서면으로 그 시정을 권고할 수 있다... ③ 시정권고는 언론사에 대하여 권고적 효력을 가지는 데에 그친다. [헌재 2006.6.29. 2005헌마165등]
판결	대법원 2013.3.28. 선고 2010다60950판결 (기사삭제 등) ³⁾ 대법원 2002.1.22. 선고 2000다37524, 37531판결 (공적존재, 공적사안) ⁴⁾ 대법원 1988.10.11. 선고 85다카29판결 (진실오신 상당성) ⁵⁾

3) “인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사삭제 청구의 당부를 판단할 때는 그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하

먼저 최근 헌법재판소 결정 사례부터 간단히 살펴보자. 헌법재판소는 2021년 2월부터 4월 까지 그동안 쟁점이 돼 온 형사상 명예훼손죄에 대한 결정을 ‘일단락’했다.⁶⁾ 헌법재판소는 ‘사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손한 자’를 형사처벌하는 법률 규정을 합헌이라고 판단했다. 현재는 2016년 2월, ‘비방할 목적’으로 정보통신망을 통해 공공연하게 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자를 처벌하는 정보통신망법 제70조 제1항이 헌법에 위반되지 않는다고 결정했다. 이 결정에서 현재는 온라인에서 명예를 훼손당한 피해자가 정보를 삭제하거나 반박문을 게재하는 것, 방심위에 분쟁조정을 신청하는 것, 민사상 손해배상을 청구하는 것은 형벌과 같은 위하력과 예방효과를 갖기 어렵다고 판단했다. 또 이와 같은 피해구제 방법들이 형사처벌을 대체하여 악의적이고 공격적인 온라인상의 명예훼손 행위를 방지하기에 충분한 deterrent적인 수단으로 볼 수 없다고 판시했다.⁷⁾ 또 헌법재판소는 2021년 2월 25일, ‘사실 적시 명예훼손죄’를 규정한 형법 제307조 제1항에 대해 합헌을 선고했다. 4명의 재판관은 ‘일부 위헌결정’이 필요하다며 반대의견을 제시했다. 반대의견은 심판대상 조항 중 ‘진실한 것으로서 사생활의 비밀에 해당하지 아니한’ 사실 적시에 관한 부분은 헌법에 위반된다고 판단했다.⁸⁾

한편 헌법재판소는 ‘허위사실’을 적시하여 다른 사람의 명예를 훼손한 자를 처벌하는 형법 제307조 제2항에 대해서도 합헌을 선고했다. 헌법재판소는 허위표현을 형사처벌하는 것은 일반적 인격권, 명예권, 민주사회 여론형성의 공론장 기능 보장을 위해 입법목적이 정당하고 수단의 적합성도 인정된다고 판단했다. 허위사실 명예훼손의 피해를 민사상 손해배상 등의 방법으로 구제할 수 있으나, 대부분 사후적이며 형사처벌과 같은 수준의 명예훼손 행위를 억제하는 효과를 기대할 수 없다고 판시했다. 또 허위의 사실을 인식하면서도 타인의 명예를 훼손하는 표현 행위가 개인의 인격 실현이나 자치정체의 이념 실현에 기여한다고 볼 수 없다고 판시했다. 뿐만 아니라 신뢰를 바탕으로 한 비판과 검증을 통해 형성돼야 할 공적 여론에 부정적인 영향을 끼치게 된다면 형법 제307조 제2항 허위사실 적시 명예훼손죄는 헌법에 위반되지 않는다고 결정했다.⁹⁾

게 침해받고 있는 상태에 있는지를 언론의 자유와 인격권이라는 두 가치를 비교·형량하면서 판단하면 되는 것이고, 피고가 그 기사가 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있었다는 등의 사정은 형사상 명예훼손죄나 민사상 손해배상책임을 부정하는 사유는 될지언정 기사삭제를 구하는 방해배제청구권을 저지하는 사유로는 될 수 없다”(대법원 2013.3.28.선고, 2010다60950판결)

- 4) “표현된 내용이 사적 관계에 관한 것인가 공적 관계에 관한 것인가에 따라 차이가 있다. 당해 표현으로 인한 피해자가 공적인 존재인지 사적인 존재인지, 그 표현이 공적인 관심사안에 관한 것인지 순수한 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인지, 그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성, 사회성을 갖춘 사안에 관한 것으로 여론형성이나 공개토론에 기여하는 것인지 아닌지 등을 따져보아 공적 존재에 대한 공적 관심사안과 사적인 영역에 속하는 사안 간에는 심사기준에 차이를 두어야 하며, 당해 표현이 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인 경우에는 언론의 자유보다 명예의 보호라는 인격권이 우선할 수 있으나, 공공적·사회적인 의미를 가진 사안에 관한 것인 경우에는 그 평가를 달리하여야 하고 언론의 자유에 대한 제한이 완화되어야 하며, 피해자가 당해 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 것인지의 여부도 또한 고려되어야 한다”(대법원 2002.1.22.선고 2000다37524,37531판결)
- 5) “형사상이나 민사상으로 타인의 명예를 훼손하는 행위를 한 경우에도 그것이 공공의 이해에 관한 사항으로서 그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 것일 때에는 진실한 사실이라는 증명이 있으면 위 행위에 위법성이 없으며 또한 그 증명이 없더라도 행위자가 그것을 진실이라고 믿을 상당한 이유가 있는 경우에는 위법성이 없다”(대법원 1988.10.11.선고 85다카29판결)
- 6) 이 절의 내용은 이승선(2021), “언론에 적용될 수 있는 ‘징벌적 손해배상법률안’의 위헌성 검토: 헌법재판소의 2021년 형법 제307조, 정보통신망법 제70조 합헌결정을 중심으로,” 부산울산경남언론학회 <지역과 커뮤니케이션>, 제25권 제2호, 7-25를 인용하고 일부 수정을 하였다.
- 7) 현재 2016.2.25. 2013헌바105, 2015헌바234(병합) 정보통신망법 제70조 제1항 위헌소원. 한편 정보통신망법 제70조 제2항에 대한 헌법소원이 두 차례 청구된 적은 있으나 현재는 심판정구가 부적법하다며 모두 각하였다(현재 2019.9.9. 2019헌마982; 현재 2019.11.12. 2019헌마551).
- 8) 현재 2021.2.25. 2017헌마1113등 형법 제307조 제1항 위헌확인

2021년 2월 25일 선고한 현재의 두 결정의 쟁점은 해당 법률조항이 ‘과잉금지원칙에 반하여 표현의 자유를 침해하는가’ 여부였다. 각 사건에서 청구인들은 명확성의 원칙이나 알 권리, 양심의 자유, 신체의 자유 등의 침해도 주장했으나 현재는 ‘과잉금지원칙의 위반’ 여부를 핵심으로 다루면 족하다고 판단했다. 헌법재판소에 따르면 2021년 2월 25일 선고한 2017헌마1113등 결정은 형법 제307조 제1항의 ‘사실 적시 명예훼손죄’가 헌법에 위반되지 않음을 선언한 최초의 결정이다. 현재는 이 결정에서 ‘징벌적 손해배상’이 인정되지 않는 우리나라 상황에서 민사적 구제방법만으로는 입법목적을 동일하게 달성하면서 덜 침익적인 수단이 없다고 판시했다(밀줄 연구자).

명예훼손의 피해자는 민법 제751조에 따라 손해배상을 청구할 수 있다. 법원은 민법 제764조에 따라 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다. 현재는 형법 제307조 제1항 결정에서 ‘징벌적 손해배상’이 인정되는 나라에서는 민사상 손해배상을 통해 형법을 대체하는 예방이나 위하효과를 달성할 수 있지만, 우리나라에서는 민사적인 구제방법만으로 형벌과 같은 예방, 위하효과를 확보하기 어렵다고 판단했다.¹⁰⁾ 동법 제307조 제2항 결정에서 현재는, 민법 제751조 및 제764조에 의한 피해구제 외에 ‘언론중재법’상의 정정보도나 추후보도, ‘정보통신망법상’ 정보 삭제나 반박내용의 게재, 방송통신심의위에 의한 분쟁조정이 가능하지만 대부분 사후적이고 형사벌과 같은 효과를 기대할 수 없다고 판시했다.¹¹⁾

헌법재판소는 2021년 3월 25일 정보통신망법 제70조 제2항에 대해 재판관 전원일치 의견으로 ‘합헌’ 선고했다. 정보통신망에서 ‘비방할 목적’으로 ‘거짓 사실’을 드러내 타인의 명예를 훼손할 때 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하는 규정이다. 현재는 동 조항이 명확성원칙, 과잉금지원칙, 평등원칙을 위반하지 않았다고 판단했다. 현재는 표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서 명확성의 원칙은 특별히 중요한 의미를 지니는데, 법률은 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다고 전제했다. 그리고 심판대상조항의 ‘사람을 비방할 목적’은 명확성의 원칙을 위반하지 않는다고 판단했다. 통상의 해석방법에 의해 건전한 상식과 통상적 법 감정을 가진 사람이라면 그 의미내용을 이해할 수 있고 법 집행기관의 자의적 해석이나 적용 가능성이 없다고 보았다. 또 심판대상조항은 인격권을 보호하기 위한 것으로 목적의 정당성이 인정되고, 금지의무 위반을 형사처벌하는 것은 상당한 억제효과를 발휘할 터여서 수단의 적합성도 인정된다고 판단했다. 일정한 목적과 행위태양, 내용 등의 요건이 충족되는 범위 안에서 명예훼손 표현행위를 한정적으로 규제함으로써 피해의 최소성을 충족한다고 판단했다. 법익의 균형성도 인정했다. 과잉금지원칙 위반도 아니라고 판단했다. ‘비방할 목적’으로 ‘정보통신망’을 이용한 허위사실 표현을 처벌한다는 점에서 형법 제307조 제2항, 제309조 제2항과 구성요건이 다르다고 판단했다. 또 익명성·비대면성·전파성으로 인해 정보통신망의 ‘거짓사실’ 명예훼손은 형법상 모욕죄와 행위태양과 불법성의 정도가 다르다는 것이다. 심판대상조항이 형법체계상의 균형을 상실해 평등원칙을 위반하는 것이 아니라고 판단했다.¹²⁾

헌법재판소는 2021년 4월 29일 사이버명예훼손죄를 ‘반의사불벌죄’로 처벌하는 정보통신망법 제70조 제3항에 대해 재판관 전원일치 의견으로 ‘합헌’이라고 선고했다. 현재는

9) 현재 2021.2.25. 2016헌바84 형법 제307조 제2항 위헌소원

10) 현재 2021.2.25. 2017헌마1113등 형법 제307조 제1항 위헌확인

11) 현재 2021.2.25. 2016헌바84 형법 제307조 제2항 위헌소원

12) 현재 2021.3.25. 2015헌바438 정보통신망법 제70조 제2항 위헌소원

범죄를 친고죄나 반의사불벌죄로 정하는 것은 입법자의 광범위한 형성의 자유가 인정되는 영역이라고 보았다. 형법상 모욕죄·사자명예훼손죄와 달리 정보통신망법 제70조 제2항의 명예훼손죄를 반의사불벌죄로 정한 것은 형법체계상 균형을 상실하지 않는다고 판단했다.¹³⁾

또 하나, 헌법 제21조 제4항의 성격을 헌법재판소가 어떻게 판단해 왔는지 간단하게 짚어보고자 한다. 헌법 제21조 제4항의 성격에 대한 헌법재판소 결정은 ‘음란표현’을 다루는 사건에서 구체적으로 다루어졌다. 1998년 4월 30일 선고한 95헌가16결정과 2009년 5월 28일 선고한 2006헌바109등 결정이 대표적이다. 전자는 헌법 제21조 제4항이 언론·출판의 자유의 한계를 설정한 것이라고 보고 음란표현은 언론·출판의 자유의 보호영역에 속하지 않는다고 판단했다. 반면 후자는 헌법 제21조 제4항을 언론·출판의 자유와 책임을 강조한 선언적인 규정이라고 보았다.

2021년 2월 25일 형법 제307조 제1항 사실적시 명예훼손죄 사건 결정에서 헌법재판소는, 헌법 제21조 제4항 전문 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다”는 규정은 언론·출판의 자유에 따르는 책임과 의무를 강조하는 동시에 언론·출판의 자유에 대한 제한의 요건을 명시한 규정일 뿐, 헌법상 표현의 자유의 보호영역에 대한 한계를 설정한 것이라고 볼 수는 없다고 확인했다. 공연한 사실의 적시를 통한 명예훼손적 표현 역시 표현의 자유의 보호영역에 해당한다는 것이다. 이는 2016년 2월 25일 정보통신망법 제70조 제1항에 대해 합헌을 선고한 2013헌바105등 결정의 취지와 같은데, 현재는 심판대상조항에 대해 과잉금지원칙에 위반하여 표현의 자유를 침해하는지 여부를 심판했다.¹⁴⁾

2021년 3월 25일 정보통신망법 제70조 제2항 비방할 목적의 정보통신망 허위사실 명예훼손죄 사건 결정에서 헌법재판소는, 언론·출판의 자유는 오늘날 민주국가에서 국민이 가진 가장 중요한 기본권 중의 하나로 인식되고 있지만, 심판대상조항이 과잉금지원칙을 위반하여 표현의 자유를 침해하는지 여부는 헌법 제21조 제4항의 취지를 고려해야 한다고 판시했다. 현재는 이 결정에서 언론·출판의 자유가 개인이 인간으로서 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는 데 필수불가결한 것이라고 판단하면서, 다만, 헌법 제21조 제4항 본문은 ‘언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다’라고 규정하고 표현의 자유 보장과 개인의 명예 보호에 조화를 이루도록 규정하고 있으므로 위헌성 판단에 이 규정의 취지를 고려해야 한다는 것이다.¹⁵⁾

2021년 4월 29일 정보통신망법 제70조 제3항의 ‘반의사불벌죄’ 사건 결정에서 헌법재판소는, 비방할 목적으로 정보통신망을 통해 공공연하게 거짓의 사실을 적시해 다른 사람의 명예를 훼손한 자를 반의사불벌의 죄로 처벌하는 규정은 위헌이 아니라고 선고했다. 현재는 입법자가 헌법 제21조 제1항과 제4항이 정하고 있는 표현의 자유의 보장과 한계, 공소권 행사로 얻을 수 있는 이익과 피해자의 의사에 따라 공소권 행사를 제한함으로써 얻을 수 있는 이익의 조화, 피해자의 명예를 훼손한 행위로 인해 행위불법과 결과불법이 가중되는 사정 등을 종합적으로 형량해 볼 때, 심판대상조항은 형벌체계상 균형을 상실했다고 보기 어렵고, 따라서 평등원칙에 위반되지 않는다고 판단했다.¹⁶⁾

2009년 2006헌바109등 결정 이후에 선고된 관련 결정들을 보거나 학설에 비춰볼 때 표면적으로 헌법 제21조 제4항은 언론·출판의 자유의 보호영역의 한계를 설정한 것으로 볼 수 없

13) 헌재 2021.4.29. 2018헌바113 정보통신망법 제70조 제3항 위헌소원

14) 헌재 2021. 2. 25. 2017헌마1113 등, 공보 제293호, 425

15) 헌재 2021. 3. 25. 2015헌바438 등, 공보 제294호, 477

16) 헌재 2021. 4. 29. 2018헌바113, 공보 제295호, 569

으나, 실질적으로는 언론·출판의 자유를 제한하는 법률의 위헌성 심사에 중요한 고려 요인으로 작용하고 있다고 할 것이다. 특히 2021년 진행된 허위사실 표현에 의한 인격권 침해를 형사처벌하는 법률의 위헌심사에서 이러한 취지가 작용했다고 볼 수 있을 것이다.

2. 언론·출판 영역에 대한 국가 개입과 언론중재제도의 전개

1) 언론의 자유와 국가 개입

헌법 제21조가 규정한 '언론·출판의 자유'는 '표현의 자유'를 의미한다. 헌법재판소도 그와 같이 판단해 왔다. '알 권리'가 우리 헌법상 표현의 자유에 포함된다고 처음 판시한 1989년 헌재 결정에 따르면, 헌법 제21조의 언론·출판의 자유, 즉 표현의 자유는 전통적으로는 사상 또는 의견의 자유로운 표명하는 '발표의 자유'와 그것을 전파할 자유 즉 '전달의 자유'를 의미한다. 언론·출판의 자유는 개인이 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는데 필수불가결한 것이다. 언론·출판의 자유는 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있다.¹⁷⁾

1992년 이른바 '군사기밀보호법' 사건 결정에서 헌재는, 통치권자와 피통치자가 이념상 자동적인 자유민주주의 체제에서는 정치지도자들의 결정, 행동에 관해 국민대중이 충분히 지식을 가지고 있어야 한다고 판단했다. 자유스러운 표현체계를 유지하는 것은 개인의 자기실현 확보하고 진리에 도달하는 수단일 뿐 아니라 사회구성원의 정치적·사회적인 결단의 형성에 참가하는 것을 확보하는 수단이라고 판단했다. 또 자유로운 표현체계는 사회의 안정과 변혁과의 사이의 균형을 유지하는 수단이라도 보았다. 이 결정에서 헌재는 표현의 자유가 다른 기본권에 우선하는 헌법상의 지위를 가지는 이유를 설명했다. 표현의 자유는 단순히 개인의 자유에 그치는 것이 아니라 통치권자를 비판함으로써 피치자가 스스로 지배기구에 참가하는 자치정체(自治政體)의 이념을 근간으로 하고 있다고 판시했다. 자유민주주의 사회는 정부의 무류성(無謬性)을 믿지 않고 정부 역시 개인이나 일반대중과 마찬가지로, 혹은 그 이상으로 오류를 범할 가능성, 권력자의 오류는 그 영향이 대단히 크다는 역사적 경험을 토대로 정부가 국민의 비판을 수용함으로써 오류를 최소화 할 수 있다는 사고방식을 보편적으로 수용하고 있다고 판시했다.¹⁸⁾

특히 언론·출판의 자유는 민주체제에 있어 불가결한 본질적 요소로서 중요하다. 이 점에 대해 가장 정교하게 판시한 사례 중의 하나가 1998년 헌재가 선고한 '출판사 및 인쇄소의 등록

17) 헌재 1989. 9. 4. 88헌마22, 판례집 1, 176. 헌재는 이 결정에서, 사상이나 의견의 자유로운 표명은 자유로운 의사의 형성을 전제로 하고 자유로운 의사의 형성은 충분한 정보에의 접근이 보장됨으로써 비로소 가능하다고 판단했다. 사상이나 의견의 자유로운 표명은 자유로운 수용 또는 접수와 불가분의 관계에 있다는 것이다. 따라서 헌재는 정보에의 접근·수집·처리의 자유 즉 "알 권리"는 표현의 자유에 당연히 포함되는 것으로 보아야 한다고 판단했다. 이러한 판단을 토대로 헌법재판소는 이 결정에서, 청구인의 자기에게 정당한 이해관계가 있는 정부 보유 정보의 개시(開示) 요구에 대하여 행정청이 아무런 검토 없이 불응하였다면 이는 청구인이 갖는 헌법 제21조에 규정된 언론 출판의 자유 또는 표현의 자유의 한 내용인 "알 권리"를 침해한 것이라고 판단했다. 그 이외에도 자유민주주의 국가에서 국민주권을 실현하는 핵심이 되는 기본권이라는 점에서 국민주권주의(제1조), 각 개인의 지식의 연마, 인격의 도야에는 가급적 많은 정보에 접할 수 있어야 한다는 의미에서 인간으로서의 존엄과 가치(제10조) 및 인간다운 생활을 할 권리(제34조 제1항)와 관련이 있다고 보았다.

18) 헌재 1992. 2. 25. 89헌가104, 판례집 4, 64

에 관한 법률’ 제5조의2 제5호 등 위헌제청 사건일 것이다. ‘음란한 표현’은 언론·출판의 자유의 보호영역 밖에 있으나 ‘저속한 표현’은 언론·출판의 자유의 보호 영역 내에 있다고 선고한 결정이다.¹⁹⁾ 현재는 이 결정에서 언론·출판의 자유의 중요성과 한계에 대해 다음과 같이 판시했다. 첫째, 언론·출판의 자유는 민주체제에 있어 불가결의 본질적 요소인데, 사회구성원이 자신의 사상과 의견을 자유롭게 표현하는 것은 모든 민주사회의 기초이기 때문이다. 또 사상의 자유로운 교환을 위한 열린 공간이 확보되지 않는다면 민주정치는 결코 기대할 수 없기 때문이기도 하다. 민주주의는 사회 내 여러 다양한 사상과 의견이 자유로운 교환과정을 통해 여과 없이 사회의 구석구석에 전달되고, 자유로운 비판과 토론이 활발하게 이루어질 때 비로소 꽃필 수 있다. 둘째, 언론·출판의 자유는 사람이 공동사회의 일원으로 포섭되는 동시에 자신의 인격을 발현하는 가장 유효하고 직접적인 수단으로 기능한다. 사람은 언론·출판의 자유를 통해 생활 속에서 지각하고 사고한 결과를 자유롭게 외부에 표출하고 다른 사람들과 소통할 수 있기 때문이다. 셋째, 언론·출판의 자유가 보장되지 않을 경우, 사상은 억제되고 진리를 더 이상 존재하지 않게 된다. 이를테면 문화의 진보는 예전에 공식적인 진리로 생각되었던 오류가 새로운 믿음에 의해 대체되고 새로운 진리에 자리를 양보하는 과정 속에서 이루어지는데, 진리를 추구할 권리는 우리 사회가 경화되지 않고 민주적으로 성장해가기 위한 원동력이며 불가결의 필요조건이라고 할 것이다. 넷째, 우리 헌법 제21조가 언론·출판의 자유를 보장하는 것은 이러한 헌법적 가치들을 확보하기 위한 전제조건을 마련하기 위한 것이다. 다섯째, 언론·출판의 자유는 결코 무제한적인 자유가 아닌데, 이는 이미 우리 헌법이 예정해 놓고 있다. 언론·출판의 자유가 보장되더라도 그로 인해 공동체의 존립 자체가 파괴되거나 공동체 구성원의 인간성과 인격을 파괴하는 것까지 허용하는 것은 아니다. 헌법 제21조 제4항은 언론·출판의 자유에 대한 한계를 분명히 선언하고 있고, 헌법 제37조 제2항도 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 언론·출판의 자유를 제한할 수 있도록 하고 있다. 여섯째, 언론·출판의 영역에 대한 국가의 개입은 단순히 어떤 표현이 가치가 없거나 유해하다는 주장만으로 정당화 되지 않는다. 대립되는 다양한 의견과 사상의 경쟁 메커니즘에 의해 표현의 해악이 해소될 수 없을 때 비로소 국가의 개입은 그 필요성이 인정되며, 따라서 언론·출판의 영역에 대한 국가의 개입은 원칙적으로 2차적인 것이다.²⁰⁾

한편 헌법 제21조의 언론·출판의 자유는 ‘언론의 자유’ 또는 ‘표현의 자유’ 조항으로 불린다. 이러한 언론의 자유, 표현의 자유 혹은 언론·출판의 자유에 ‘언론매체의 자유’도 물론 포함이 된다. 이를테면, 신문은 취재와 보도를 통해 정치·경제·사회·문화 등 다양한 분야에서 일상적인 커뮤니케이션을 매개하고 있고, 특히 민주주의 정치과정에서 정치적 의사를 형성·전파하는 매체로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 신문의 자유는 개인의 주관적 기본권으로서 보호될 뿐만 아니라, ‘자유 신문’이라는 객관적 제도로서도 보장되고 있다. 현재 결정에 따르면, 객관적 제도로서의 ‘자유 신문’은 신문의 사경제적·사법적(私法的) 조직과 존립의 보장 및 그 논조와 경향, 정치적 색채, 세계관에 있어 국가권력의 간섭과 검열을 받지 않는 자유롭고 독립적인 신문의 보장을 내용으로 한다. 그리고 자유롭고 다양한 의사형성을 위한 상호 경쟁적인 다수 신문의 존재는 다원주의를 본질로 하는 민주주의사회에서 필수불가결한 요소가 된다. 신문은 본질적으로 자유로워야 하지만, 공정하고 객관적인 보도를 통하여 민주적 여론형성에 기여하고 국민의 알 권리를 충족시켜야 한다는 점에서 자유에 상응하는 공적 기능을 아울러 수행하게 된다. 헌법 제21조 제3항은 언론·출판으로 인한 타인의 명예나 권리의 보호를 규정

19) 헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327

20) 헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327

하고 있는 헌법 제21조 제4항과 함께 다원화된 현대정보산업사회에서 언론·출판이 가지는 사회적 의무와 책임에 관하여 규정하고 있다.²¹⁾

헌법 제21조 제1항에서 규정한 언론·출판의 자유, 제21조 제4항에 대한 헌법재판소의 결정을 통해 드러난 몇 가지 특징을 정리하면 이러하다.

첫째, 현재는 2009년 결정을 통해 헌법 제21조 제4항이 언론·출판의 자유의 보호영역의 한계를 설정한 것으로 볼 수 없다고 판단하면서 이와 다른 취지의 1998년 선례를 변경했다. 표현의 내용을 이유로 특정한 표현을 언론·출판의 보호영역에 속하지 않는다고 배제할 수 없다는 것이다. 이는 특정한 법률규정의 위헌성 심사, 특히 헌법 제37조 제2항에 따른 위헌심사를 위해 필요한 논증절차일 수 있으나 실질적으로 헌법 제21조 제4항은 언론·출판의 자유의 보호범위, 언론·출판의 자유의 한계를 설정하는 기준으로 작동하고 있다.

둘째, 허위표현에 의한 명예훼손은 현재의 언론매체의 여건을 고려할 때 토론과 반박, 논쟁 등 사상의 자유경쟁을 통해 쉽게 해소되기 어렵고, 피해자의 인격권을 형해화하여 회복불능의 상태에 빠지게 한다. 따라서 국가의 형벌권에 의한 제재가 불가피하다고 보고 있다. 특히 허위사실이라는 점을 알면서도 이를 적시해 다른 사람의 명예를 훼손하는 행위는 표현의 자유 보장을 통해 달성하려는 개인적 가치인 인격실현, 사회적 가치인 자치정체의 이념 실현에 기여한다고 보기 어렵다. 오히려 신뢰를 바탕으로 한 비판과 검증을 통해 형성돼야 할 공적 여론에 부정적인 영향을 미치게 되며 이를 방지할 경우 여론의 왜곡과 공론의 장애 대한 신뢰의 붕괴, 민주주의 사회의 여론 형성을 오염시키게 된다고 판단했다.

셋째, 차별과 혐오표현은 민주주의의 장에서 허용되는 범위를 넘어서는 것으로 본다. 민주주의 사회에서 표현행위는 자아실현, 민주사회의 다양성 보호, 관용의 증진, 대의민주주의 사회에 대한 비판과 감시의 기능을 수행하는 중요한 행위의 하나다. 그러나 서울시 학생인권조례에서 규제하려고 하는 차별과 혐오표현은 의견의 자유로운 교환 범위에서 발생하는 다소 과장되고 부분적으로 잘못된 표현으로 자유로운 토론과 성숙한 민주주의를 위해 허용되는 의사표현이 아니다. 그 경계를 넘어 타인의 인권을 침해할 것을 인식하였거나 최소한 인식할 가능성이 있고 결과적으로 그러한 인권침해의 결과가 발생하는 표현이다. 이는 민주주의 사회의 허용 한계를 넘는 것으로 민주주의 사회의 의사형성의 보호를 위해서라도 제한하는 것이 불가피하다. 특히 학생들이 구성원인 공간에서 차별과 혐오표현은 사상의 자유시장에서 통용되는 기준을 그대로 적용하기 어렵다.

넷째, 언론·출판의 보호영역에 속하는 표현에 대한 국가의 개입은 원칙적으로 2차적인 것이어야 한다. 원칙적으로 국민의 기본권은 최대한 보장되어야 하고, 국가의 제한은 최소한으로 억제되는 것인 법치국가의 기본권 이론에 부합한다. 특히 언론·출판의 영역에 대한 국가의 개입은 더욱 제한적으로 이루어져야 한다. 그 이유는 언론·출판의 자유가 갖는 헌법적 가치들은 입헌민주체에서 반드시 확보되어야 할 중요한 가치이기 때문이다. 또 언론·출판은 인격의 발현으로서 사상과 견해를 외부로 표출하는 것이다. 어떤 사상이나 견해가 옳고 가치 있는 것인지를 판단하는 '절대적인' 잣대가 자유민주체제에서는 존재할 수 없고, 특히 국가나 사회의 다수자들이 그러한 절대적인 잣대를 내세워 사상과 견해를 재단하려고 할 경우 이는 자유민주주의 헌법이 가장 경원시하고 경계해야 할 대상이다. 나아가 언론·출판으로 인해 발생한 해악은 시민사회 내부에서 서로 대립되는 다양한 사상과 의견의 경쟁을 통하여 자체적으로 해소하는 것이 1차적이다. 언론·출판으로 말미암은 해악을 시정하고 방지하기 위한 국가의 개입은 정당하고 필요한 것이기는 하지만 견해의 다양성, 공개토론, 사상의 경쟁 메커니즘을 통해 1차적

21) 헌재 2006. 6. 29. 2005헌마165 등, 판례집 18-1하, 337.

으로 해악을 해소해야 하고 국가의 개입은 2차적인 것이어야 한다.²²⁾

2) 언론중재제도의 태동과 전개

지금의 ‘언론중재’ 제도는 1980년 12월 제정된 ‘언론기본법’에 처음 도입되었다. ‘언론기본법’ 이전의 법률에도 언론보도의 피해자나 정부기관에 의한 문제제기, 언론의 해명·정정·사과, 그리고 이런 조치를 언론이 공표하도록 하는 규정을 두었다. 1980년의 ‘언론기본법’은 기존의 ‘신문·통신등의등록에관한법률’, ‘언론윤리위원회법’, ‘방송법’을 폐지하고 대체 입법되었다. ‘신문·통신등의등록에관한법률’은 신문·통신·잡지의 등록과 등록취소, 시설기준, 납본 등의 내용을 주로 다루었고 ‘언론중재’와 비슷한 규정을 두지 않았다. 다른 두 개의 법률에는 언론의 내용을 규제하는 규정이 있었다.

‘언론의 자율적 규제’를 ‘법’으로 강화하기 위해 1964년 8월 5일 ‘언론윤리위원회법’이 제정·시행되었다. 정기간행물의 발행인과 방송국의 장을 당연 회원으로 구성하고 상설기구로 9인의 ‘심의위원회’를 두었다. 언론에 의해 ‘부당한 침해를 입은 자’와 ‘언론 내용이 윤리요강에 심히 저촉된다고 보는 언론소관부 장관’이 심의위에 심판판정을 요구했다. 윤리요강 위반 내용이 경미하면 권고나 경고, 윤리요강을 위반하지 않더라도 ‘공익상 필요’할 때는 권고나 경고, 언론의 내용이 사실과 상이하거나 심히 과장된 것으로 개인이나 단체의 명예나 신용을 손상할 경우 해명·정정·사과, 형법이나 국가보안법·반공법을 위반하는 죄나 그러한 범죄행위를 선동이나 찬양하는 경우 회원자격의 정지나 제명을 심판 판정하도록 규정했다(제13조). 판정 후 이틀 이내에 판정 내용의 전문을 게재·방송하도록 하고 위반할 때 1년 이하의 징역이나 금고 또는 50만 원 이하의 벌금에 처했다(밑줄 연구자).²³⁾²⁴⁾

‘언론윤리위원회법’ 제13조 제3항, 즉, 언론의 내용이 사실과 상이하거나 심히 과장된 것으로 개인이나 단체의 명예나 신용을 훼손하였을 때 해명·정정·사과하도록 판정하고, 이를 공표하도록 강제한 윤리위원회의 판정은 이후 ‘언론기본법’, ‘정기간행물법’을 거쳐 현행 ‘언론중재법’에 영향을 주었다. 윤리위원회법 제12조 제2항은 언론소관부 장관으로 하여금 언론의 내용에 대해 윤리위원회 심의회에 심판판정을 요구할 수 있도록 규정했다.²⁵⁾ ‘언론윤리위원회법’은 1980년 폐지되고 ‘언론기본법’으로 흡수·통합되었다. 언론기본법은 1987년 폐지되고 ‘정기간행물법’과 ‘방송법’으로 분리, 제정되었다. 언론기본법에 도입된 반론권 중심의 현행 언론중재 제도는 1987년의 정간법, 방송법에 계수되었다. 1987년 정간법은 기존의 ‘정정보도청구권(반론권)’ 외에 ‘추후보도청구권’도 신설했다. 중재위원의 수도 열 명 증원했다. 정간법, 방송법, 종합유선방송법 등에 산재한 언론중재 관련 규정은 2005년 제정된 ‘언론중재및피해구제등에관한법률’(이하 ‘언론중재법’)에 통합되었다. 구체적인 내용은 이후에 보자.

1963년 12월 16일 제정된 ‘방송법’은 방송국은 방송에 의해 권리를 침해받았다고 주장하는 자가 정정방송을 요구할 때 지체 없이 진부를 조사하고, 사실과 다른 방송임이 판명된 때는

22) 헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327

23) 언론윤리위원회법 (법률 제1652호, 1964.8.5.제정, 1964.8.5.시행)

24) 동법 제3조가 규정한 ‘언론윤리요강’에는 다음과 같은 내용들이 포함되어야 했다. 1. 국가의 안전 및 공안의 보장에 관한 사항 2. 내외의 국가원수에 대한 명예존중에 관한 사항 3. 정기간행물 및 방송의 사회적 책임에 관한 사항 4. 보도논평의 공정성 보장에 관한 사항 5. 아동 및 청소년의 선도에 관한 사항 6. 인권존중에 관한 사항 7. 가정생활의 순결에 관한 사항 8. 타인의 명예나 사생활의 비밀의 보장에 관한 사항 9. 기타 사회논리와 공중도덕의 보장 내지 신장에 관한 사항

25) 여·야 국회의원들이 제20대 입법기부터 입법을 시도해 온 ‘시정명령제도’는 ‘언론윤리위원회법’ 제12조 제2항과 유사하다.

정정보상을 해야 한다고 규정했다. 방송으로부터 7일 이내에 정정보상을 요구해야 하고 판명일로부터 20일 이내에 정정보상을 하도록 정했다. 정정보상의 방법은 ‘원방송과 같은 효과를 발생시킬 것’이었다. 정정보상을 하지 않은 자는 5만원의 과태료에 처하도록 하였다(밀줄 연구자).²⁶⁾ 방송법은 1980년 폐지되었다가 1987년 법률 제3978호로 제정되었다. 1987년 방송법 제41조는 ‘정정보도청구권’을 규정했다. 동법의 정정보도청구권은 방송에 공표된 ‘사실적 주장’에 의해 피해를 입은 자에게 부여했다. 정정보도문의 분량은 원래 공표한 내용의 자수를 초과할 수 없으나 정정보도는 원래 방송과 같은 주파수에 의해 동일한 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 하도록 규정했다. 처리절차 등에 대해서는 ‘정기간행물의등록등에관한법률’ 제17조~제20조를 준용하도록 했는데, 정정보도를 하지 않았을 때 과태료나 벌금으로 처벌하는 규정은 없었다.²⁷⁾

1960년대 중반에 ‘언론윤리위원회법’, ‘방송법’ 등에 언론내용과 관련한 규정을 두어 규제한 것은 1962년 12월 26일 개정하고 1963년 12월 17일 시행한 ‘헌법 제6호와 관련이 있다. 헌법상 언론의 자유는 1919년 4월 11일 제정·시행된 <대한민국임시헌장> 제4조까지 거슬러 올라간다. 1919년 임시헌장은 제1조에서 대한민국은 민주공화제로 한다고 정했다. 임시의정원의 결의에 의해 임시정부가 대한민국을 통치한다는 내용은 제2조, 대한민국 인민은 남녀 귀천 및 빈부의 계급을 없애고 일체 평등하다는 내용은 제3조에 규정했다. 그리고 제4조에 대한민국의 인민은 신교 언론 저작 출판 결사 집회 신서 등의 자유를 가진다고 규정했다.²⁸⁾ 같은 해 9월 11일 시행된 <대한민국임시헌법> 제8조에 따르면 대한민국 인민은 ‘법률의 범위 내에서 언론 저작 출판 집회 결사의 자유’를 향유한다. 임시정부법령 제3호로 1925년 시행된 <대한민국임시헌법>은 언론의 자유 등 기본권에 대한 규정을 두지 않았다. 1940년 시행된 <대한민국임시약헌> 역시 국민의 기본권을 구체적으로 열거하지 않고 제2조에 “대한민국이 인민은 일체 평등하며, 또한 법률의 범위 내에서 자유 및 권리를 가진다”고 규정했다. 1944년 시행된 <대한민국임시헌장> 제2장은 인민의 권리 의무를 규정했는데 제5조에서 구체적인 자유와 권리를 다루었다. 제1호가 바로 “언론, 출판, 집회, 결사, 파업 및 신앙의 자유”였다.

1948년 7월 17일 제정·시행된 헌법제1호 <대한민국헌법>은 제13조에 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 규정했다. 이러한 기조는 1954년 제2차 개정헌법 때까지 유지되었다. 언론과 출

26) 방송법 (법률 제1535호, 1963.12.16.제정, 1964.1.1.시행) 제12조 제1항, 제21조 제2항제1호.
 27) 방송법 (법률 제3978호, 1987.11.28.제정, 1987.11.28.시행) 제41조, 제42조. 동법의 ‘정정보도청구권’은 ‘반론청구권’을 의미했다. 진실하지 않은 허위의 보도를 바르게 정정한다는 의미의 ‘정정’이 아니다. 반박 또는 반론으로서 ‘정정’이다. 이러한 용어상의 혼란은 1980년 ‘언론기본법’을 제정할 때 “무엇인가 좀 있어 보이게” 하려는 입법 당국자들의 뜻을 반영한 결과라고 알려져 있다. 실제로는 ‘강제력’이 없는 ‘조정’이지만 ‘중재’라는 그럴듯한 용어를 써서 ‘언론조정위원회’가 아니라 ‘언론중재위원회’라고 작명한 것과 같은 맥락이라고 한다. ‘조정’이라는 단어가 주는 부정적, 불순한 의미를 “무엇인가 좀 있어 보이게” 하려고 ‘중재위원회’로 작명했다는 관계자의 증언을 들은 바 있다. 동법의 ‘정정보도청구권’은 1995년 12월 30일 개정, 1996년 7월 1일 시행된 법률 제5145호 방송법 제41조에서 ‘반론보도청구권’으로 비로소 권리 성격에 맞는 이름을 찾았다.
 28) 1890.11.29.~1947.5.2.시행된 <대일본제국헌법(大日本帝國憲法)>, 혹은 메이지헌법(明治憲法)> 제29조는 법률의 범위 내에서 일본신민은 언론 저작 출판 집회 및 결사의 자유를 가진다고 규정했다. 1919.8.11.제정된 독일의 <바이마르공화국헌법>은 제118조에서 언론출판의 자유를 규정하고 있다. 다음과 같다. 제118조 [언론 출판의 자유] (1)모든 독일인은 일반 법률의 제한내에서 언어, 문서, 출판, 도서, 기타의 방법에 의하여 자유로이 그 의견을 발표할 수 있다. 어떠한 노동 및 고용의 관계도 이 권리를 방해하지 못한다. 그 권리의 행사에 대하여 누구든지 저해하지 못한다. (2)검열은 행하지 아니한다. 단 활동사진에 대하여서는 법률에 의하여 달리 규정할 수 있다. 풍속을 해하는 저작물의 취재와 공개의 관람 및 여행에 관하여 소년의 보호를 위하여도 또한 법률에 의하여 적당한 조치를 정할 수 있다.

판의 자유가 헌법 차원에서 유의미하게 달라진 것은 1960년 4·19 직후 진행된 제3차 헌법 개정, 즉 헌법 제4호에서다. 헌법 제4호는 언론출판의 자유 조문을 제13조로 유지하는 대신, 정당은 국가의 보호를 받는다는 내용과 민주적 기본질서에 위배되는 정당의 해산은 헌법재판소가 판결로 명령한다는 내용이 같은 조문 후단에 신설되었다. 여기서 그치지 않았다. 기존의 헌법 제28조²⁹⁾를 제1항과 제2항으로 개정하고 특히 제2항의 단서 조항을 신설했다. 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 질서유지와 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다고 규정하고, 단, 그 제한은 자유와 권리의 본질적인 내용을 훼손해서는 안 되며 언론, 출판에 대한 허가나 검열과 집회, 결사에 대한 허가를 규정할 수 없다고 개정했다. ‘언론·출판’에 대한 허가나 검열을 금지하는 헌법조문이 최초로 도입되었다.³⁰⁾³¹⁾

표현의 자유 보장을 강화한 헌법상의 기초는 오래가지 못했다. 5·16군사쿠데타 이후 개정된 헌법 제6호는 ‘언론·출판’의 자유와 관련해 현저한 특징을 가지고 있다. 첫째, 언론·출판의 자유를 보장하는 것과 언론·출판에 대한 허가나 검열을 인정하지 않는다는 것이 1개의 조문에 자리를 잡았다. 직전 헌법은 언론·출판에 대한 허가나 검열의 금지를 헌법에 명문으로 도입하면서 제28조 제2항의 ‘기본권 제한’ 조문에 규정했다. 둘째, 검열을 헌법적으로 정당화했다. 언론·출판에 대한 허가나 검열을 금지하면서 동시에 ‘공중도덕’과 ‘사회윤리’를 명분으로 영화와 연예에 대해 검열을 허용했다. 1919년 제정된 독일의 바이마르공화국헌법의 법문 구조와 유사하다. 바이마르공화국헌법 역시 제118조 제2항에서 검열의 금지를 규정하면서도 ‘활동사진’에 대해서는 법률에 달리 규정할 수 있다는 단서를 붙였다. 셋째, 법률로 시설기준을 정해 신문과 통신의 발행을 통제할 수 있도록 하고, 법률로 옥외집회의 시간과 장소에 대한 규제를 할 수 있도록 규정했다. 넷째, 언론·출판은 타인의 명예나 권리, 공중도덕, 사회윤리를 침해해서는 안 된다는 규정을 도입했다. 이는 우리 헌법사에서 언론·출판의 자유에 대한 기존의 법률유보를 넘어 구체적인 ‘헌법유보’의 시발점으로 볼 수 있다. 기존의 헌법은 국민의 모든 자유와 권리는 “질서유지”와 “공공복리”를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있도록 하였다. 그런데 헌법 제6호는 타인의 명예나 권리, 공중도덕, 사회윤리를 침해하는 언론·출판에 대하여 헌법 제18조 제5항에서 기본권 보장의 한계를 설정했다. 1969년 10월 21일 개정·시행된 헌법 제7호도 같은 내용이다.

1972년 12월 27일 개정·시행된 헌법 제8호 이른바 ‘유신헌법’은 언론·출판의 자유 조항을 헌법 제1호~헌법 제3호와 같은 구조로 조문했다. 검열이나 허가의 금지 조문을 삭제했다. 대신 ‘긴급조치’와 같은 특별한 장치들이 언론의 자유, 시민의 표현의 자유를 통제하는 데 동원되었음은 굳이 언급하지 않는다. 1980년의 헌법 제9호는 제20조 제2항에 언론·출판이 타인의

29) 기존의 헌법제1호~헌법제3호 제28조는 다음과 같다. [제28조 국민의 모든 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로써 경시되지 아니한다. 국민의 자유와 권리를 제한하는 법률의 제정은 질서유지와 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한한다.]

30) 1949.5.23.공포된 <독일연방공화국 기본법>은 제5조에서 표현의 자유를 규정하고 검열을 금지하고 있다. 다음과 같다. 제5조 ① 누구든지 자기의 의사를 말, 글 및 그림으로 자유로이 표현·전달하고, 일반적으로 접근할 수 있는 정보로부터 방해받지 않고 알 권리를 가진다. 신문의 자유와 방송과 영상으로 보도할 자유는 보장된다. 검열은 허용되지 아니한다. ② 이 권리는 일반 법률의 조항, 청소년 보호를 위한 법규 및 개인적 명예권에 의하여 제한된다. ③ 예술과 학문, 연구와 강의는 자유이다. 강의의 자유는 헌법에 충실할 의무로부터 면제되지 아니한다.

31) 1946.11.3.공포되고 1947.5.3.시행된 <일본국헌법> 제21조는 언론출판의 자유를 보장하면서 검열을 금지하고 있다(第二十一条 集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する。○2 検閲は、これをしてはならない。通信の秘密は、これを侵してはならない。제21조 ① 집회, 결사 및 언론, 출판, 그 밖에 모든 표현의 자유는 보장된다. ② 검열을 하여서는 아니된다. 통신의 비밀을 침해하여서는 아니된다).

명예나 권리, 공중도덕, 사회윤리를 침해해서는 안 된다는 제3공화국 시기의 헌법유보 조문을 다시 도입했다. 나아가 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자에게 피해의 배상을 청구할 수 있도록 규정했다. 1980년의 비상한 시기에 권력자들은 언론표현물에 대한 압수, 언론인의 결격사유, 등록취소, 편집인등에 대한 형사처벌 등을 규정한 ‘언론기본법’을 제정했다. 동시에 동법은 ‘국민의 표현의 자유’, ‘알 권리’, ‘여론형성에 관한 언론의 공적기능’을 입법의 목적으로 표방하면서 취재원의 보호, 정정보도청구권, 언론중재위원회 등을 도입했다. 언론의 공적책임을 규정한 제3조에 따르면 언론은 ‘타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해’하는 것이 금지되었다. 1980년 헌법 제9호 제20조 제2항에 규정한 내용을 그대로 가져왔다. 더불어 동법은 언론의 공적책임을 강조하면서, 언론은 폭력행위 등 공공질서를 문란케 하는 위법행위를 고무·찬양하는 것을 금지했다. 1987년 공포된 현행 헌법은 헌법 제9호가 규정한 제20조 제2항의 내용을 제21조 제4항에 그대로 수용했다. 기본권 제한에 관한 헌법 제37조 제2항의 법률유보 외에, 언제든 언론의 취재보도의 자유를 제한할 수 있는 헌법상의 근거가 제21조에도 유지되고 있다. 언론중재법 개정안을 발의하는 과정에서도 헌법 제21조 제4항이 종종 언급되는 까닭이기도 하다.

현행 ‘언론중재’ 제도와 ‘언론중재법’의 전개를 간단히 정리하면 다음과 같다. 앞서 본 대로, 1980년 말 제정된 ‘언론기본법’에 ‘반론’으로서 ‘정정보도청구권’과 언론중재위원회 설치·운영이 도입되었다. 1987년 언론기본법이 폐지되고 이를 대체한 ‘정간법’(또는 ‘신문법’)과 ‘방송법’에 언론중재제도가 계승되었다. 중재위원의 숫자도 늘어나고 ‘추후보도청구권’까지 추가 도입되었다. 사법부는 ‘언론기본법’상 ‘정정보도청구권’이 이름과 달리 실제로는 ‘반론보도’³²⁾ 혹은 ‘반박보도’의 청구권이라고 확인했다.³³⁾ 1996년 정간법이 개정되었다. ‘반론보도청구권’이 본래의 제 이름을 찾았고 언론중재위원회가 민법 제764조에 바탕을 둔 ‘정정보도’의 분쟁 조정까지 할 수 있게 되었다.

2005년에는 단일법으로서 ‘언론중재법’이 제정되었다. 정기간행물과 뉴스통신, 방송 외에 ‘인터넷신문’이 언론중재 대상에 추가되었다. 언론중재위원회에 손해배상을 신청하는 것도 가능해졌다. ‘정정보도청구권’도 동법에 정식으로 조문화되었다. 이 때 ‘정정보도청구권’은 진실하지 않은 보도를 바로잡는 것으로 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요구하지 않았다. 2009년 개정된 언론중재법은 포털, 언론사 홈페이지, IPTV도 조정과 중재신청 대상에 포함시켰다.

2009년 이후 언론중재법 개정은 특별한 성과를 거두지 못했다. 법 개정을 위한 언론중재위원회의 노력, 국회의 개정 법률안 발의가 다수 진행되었으나 실질적인 내용 개선이 없었다. 법률적 측면에서 언론중재제도는 2009년 법 개정 이후 거의 변화되지 않았다. 언론중재위원회의 결격 사유 중의 하나인 ‘언론사에 소속된 현직 언론인’을 ‘언론사의 대표자와 그 임직원’으로 바꾼 2018년 법 개정³⁴⁾, 법률 내용상의 본질적인 개정이 아니라 단지 법 문장을 한글로 표기하거나 길고 복잡한 문장을 간결하게 정비한 2011년 법 개정³⁵⁾이 이뤄졌을 뿐이다. 물론 그

32) 이를테면 서울고법 1983.11.17.선고 82나4188판결. 이 판결에서 재판부는 ‘정정보도청구권’이란 언론으로부터 개인의 인간으로서 존엄성을 보호하고 언론의 공적책임을 높이며 제한적이거나 언론에 대한 공공의 접근권을 보장하기 위한 것이라고 평가했다. 그리고 정정보도청구권은 “신속하게 원래의 기사 범위 내에서 반론을 제기할 것을 요구할 수 있는 내용의 권리”라고 판시했다(밀줄 연구자).

33) 이를테면 대법원 1986.1.28.선고 85다카1973판결. 재판부는 정정보도청구권은 “제목의 표현과 달리 보도내용을 진실에 부합되게 시정할 것을 요구하는 권리가 아니라 보도내용에 대하여 피해자가 주장하는 반박내용을 보도해 줄 것을 요구하는 권리”이며 보도내용의 진실여부는 권리행사의 요건이 아니라고 판시했다. 또 이 권리의 제목을 ‘반박보도청구권’이라고 표현해야 옳다고 판시했다(밀줄 연구자).

34) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 (시행 2019.3.25., 법률 제16060호, 2018.12.24, 일부개정).

35) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 (시행 2011.4.14., 법률 제10587호, 2011.4.14., 일부개정).

기간 동안 국회에서는 적지 않은 언론중재법 개정안이 발의되었다. 제19대(2012~2016) 국회에 9개의 ‘언론중재법’ 개정안, 제20대(2016~2020) 국회에 12개의 ‘언론중재법’ 개정안이 제출되었다.³⁶⁾ 개정안에는 중재위원의 자격이나 위촉권자를 바꾸려는 내용, 언중위의 재원을 다양화하고 예산편성의 독립성을 확보하려는 내용, 가짜뉴스나 허위·왜곡보도에 대해 언중위의 요청으로 문광부장관이 시정명령을 내리도록 하려는 내용, 언론중재위원회의 규모를 120명까지 확대하려는 내용 등 여러 가지가 담겨 있었다. 언론중재위원회가 개정을 위해 노력한 기사삭제 등 침해배제청구권이나 댓글·펌글에 대한 조정신청, 유사인터넷서비스에 대한 피해구제 확대 계획도 수포로 돌아갔다. 제19대 국회부터 법을 개정해 언론중재위원회의 조정 대상을 확대하고 피해구제의 방식에 기사삭제나 징벌적 손해배상을 추가하려는 입법안들이 다수 제출되었으나 아직까지 반영되지 못했다(이승선, 2021b, 3-7).

<표 2> 언론중재위원회에 의한 피해구제 제도의 법률 반영 추이(연도)

구분	반론보도	추후보도	정정보도	작권조정	중재	손해배상	기사삭제	징벌손배
신문잡지	1981	1987	1996/2005	1996	2005	2005	19-21대	19, 21대
방송	1981	1987	1996/2005	1996	2005	2005	19-21대	19, 21대
종합유선	1992	1992	1996/2005	1996	2005	2005	19-21대	19, 21대
인터넷신문	2005	2005	2005	2005	2005	2005	19-21대	19, 21대
IPTV	2009	2009	2009	2009	2009	2009	19-21대	19, 21대
인터넷뉴스서비스	2009	2009	2009	2009	2009	2009	19-21대	21대
댓글/펌글	20대	20대	20대	20대	20대	20대	20대	
유사뉴스서비스	20대	20대	20대	20대	20대	20대	20대	

* 음영 처리된 구간의 내용은 해당 국회 입법기동안 입법적 시도가 이루어졌으나 입법으로 이어지지 않았음을 의미함 (자료: 이승선, 2021b, 7).

제17대 국회(2004~2008)에 제출된 ‘언론중재법’ 개정안은 11개, 제정법안은 1개였다. 그리고 제18대 국회(2008~2012)에 제출된 ‘언론중재법’ 개정안은 10개였다. 국회의 각 입법기마다 대략 10개 내외의 ‘언론중재법’ 개정안이 제출된 셈이다. 제20대 국회에 이르기까지 한국의 ‘언론중재’와 관련해 발의된 법률안들의 추이는 다음 표와 같다. 표에서 보듯이, 제19대 국회에 이미 ‘악의적 허위보도에 대한 3배 이내의 손해배상’, ‘기사삭제청구권’ 등이 발의되었다. 또 제20대 국회에 이르면 기사 댓글 등에 의한 인격권의 피해를 언론중재위원회 조정 대상으로 포함하는 내용, 허위보도나 왜곡보도 등에 대해 언론중재위원회가 문체부에 ‘시정명령’을 내려줄 것을 요청하고 문체부의 시정명령을 언론사가 이행하지 않을 때 ‘과태료’ 처분을 하는 내용, 허위보도나 사생활침해 등을 이유로 기사열람차단을 청구할 수 있도록 하는 내용 등이 발의되었다.

36) 제18대(2008~2012) 국회에 10개의 ‘언론중재법’ 개정안, 제17대(2004~2008) 국회에서는 1개의 ‘언론중재법’ 제정안, 11개의 개정 법률안이 발의되었다.

<표 3> 언론중재제도와 관련한 기존 국회에 제출된 법률안과 반영 내용

시기	입법기	법안	주요 제안 내용	법률에 반영된 내용
1기	국보위 (1980~1981)	1	•정정보도청구권(반론권) •언론중재위원회(30~60인)	•정정보도청구권(반론권) •언론중재위원회(30~60인) [1980년]
	제11대 (1981~1985)	-	•언론기본법개정안5회, 폐지안1회 발의됨 (언론중재제도 개정, 폐지 제안없음)	-
	제12대 (1985~1988)	8	•언론기본법폐지, 정간법 방송법 제정 •정간법안3, 방송법안5 '정정보도' 규정 •정정보도청구권(반론권) •추후보도청구권 •언론중재위원회 증원(40~70인)	•언론기본법폐지, 정간법 방송법 제정 •정정보도청구권(반론권) •언론중재위원회 위원 확대(40~70인) •추후보도청구권 [이상 1987년]
	제13대 (1988~1992)	1	•종합유선방송법제정, 정정보도청구권적용 •정간법, 방송법 '언론중재' 개정안 없음	•종합유선방송법에 정정보도청구권도입 [1991년]
2기	제14대 (1992~1996)	5	•정간법안3, 방송법안2 '언론중재' 개정안 •정정보도-반론보도 용어변경 •실질적 정정보도청구권 •국가지자체 기관 단체 반론권 •언론중재위원회 위원 확대(40~80인) •정책공표에 대한 반론권(1개 법안)**	•반론보도청구권(기존 정정보도청구권) •실질적 정정보도청구권 •작권중재결정 •국가지자체등 반론권 •중재위원회 위원 확대(40~80인) [이상 1995년, 1996년 시행]
	제15대 (1996~2000)	4	•방송법안4 '언론중재' 개정안(통합방송법안) •정책공표에 대한 반론권(2개 법안)**	-
	제16대 (2000~2004)	1	•정간법안1 '언론중재' 제안(조문22개) •손해배상청구권** •언론중재위원장 상임** •언론중재위원회 위원 확대(60~110인)**	-
3기	제17대 (2004~2008)	15	•언론중재법제정안4, 개정안11 •인터넷언론확대 •인격권(사망자포함) •고충처리인 •언론중재위원 확대(60~110인)* •정정·반론·추후·손해배상 언론중재위 조정 •정정·반론·추후청구소송 민사집행법 가처분 •언론중재위원장 상임** •언론피해상담소** •정정보도청구소송 민사소송법 적용** •언론사단감·포털 적용대상 포함** •중재위원 대통령위촉** •중재위원 결격사유강화(정당등 2년)**	•언론중재법(단일법) 제정 •인터넷신문포함 •인격권규정(사망자포함) •고충처리인 •정정·반론·추후·손해배상 조정 •언론중재위원회 위원 확대(40~90인) •정정·반론·추후청구소송 민사집행법가처분 [이상 2005년]
	제18대 (2008~2012)	10	•인터넷뉴스서비스, IPTV적용 추가 •정정보도청구소송 민사소송법 적용 •언론중재위의 시장권고 삭제* •고충처리인 삭제** •중재위원 대통령위촉** •중재위원장 상임** •중재위원 추천권자 변경 확대** •중재위원 결격사유 강화(정당등 2~5년)**	•인터넷뉴스서비스, IPTV포함 •정정보도청구소송 민사소송법적용 •제3자 시장권고신청 삭제 [이상 2009년]
4기	제19대 (2012~2016)	9	•중재위원 대통령위촉** •중재위원장 상임** •중재위원 추천권자 변경 확대** •중재위원 결격사유 강화(정당등 2년)** • 악의적 허위보도 3개월내 손해배상** • 명백한 오보 언론중재위 정정보도문** • 기사삭제청구권 도입**	-
	제20대 (2016~2020)	12	•중재위원 대통령위촉** •중재위원장 상임** •중재위원 확대(90~120인)** •중재위원 결격사유 강화(정당등 3년)** •감색서비스 피해 언론중재위 구제** •정보통신망 침해제제청구권** •기사덧글, 피해구제기사 인증위 조정** • 허위왜곡보도 인증위요청 문광부 시장명령** • 시장명령 불이행시 과태료 처분** • 허위, 사생활침해 기사열람차단청구**	•'언론사의 대표자와 그 임직원' 개정 [2018년]

* : 법률안에서 제안한 내용을 일부 수정해서 통과 ** : 법률안에서 제안했으나 통과되지 않음
자료: 이승선(2021b)

3. 제21대 국회에 발의된 언론중재법 개정법률안 평가

1) 16개 언론중재법 개정 법률안 평가

2021년 8월 4일 현재 국회에 발의된 16개 언론중재법 개정안의 내용은 몇 가지로 대별된다. 정정보도 등의 크기와 위치 등에 관한 내용, 정정보도 등의 청구나 정정보도 조정 결정 등을 인터넷신문이나 인터넷신문사업자가 표시하도록 하는 내용, 추후보도의 청구영역을 확대하는 내용, 기사의 열람차단을 청구하는 내용, 문체부장관으로 하여금 시정명령을 내리도록 하는 내용, 언론중재위원회 위원 구성과 자격 요건을 강화하려는 내용 그리고 이른바 ‘징벌적 손해배상’ 등에 대한 내용이다.

16개 법률안을 보면, ‘징벌적 손해배상’(혹은 배액배상) 규정만 신설한 법률안(정청래의원안, 박정의의원안, 윤영찬의원안)이 있는가하면, 징벌적 손해배상, 원 보도와 같은 크기와 위치 등을 규정한 정정보도 개정, 추후보도와 정정보도 등의 이행을 관리할 정정보도센터 등을 개정제안한 법률안(김용민의의원안)이 있다. 정청래의원안은 징벌적 손해배상, 정정보도와 반론보도·추후보도의 청구기간, 언론중재위원회의 시정명령 요청 등에 대하여 3차례 법률안은 제출했다. 최강욱의원안도 징벌적 손해배상, 정정보도청구, 시정명령, 언론중재위원회의 구성과 운영 등에 대한 큰 폭의 내용 개정을 포함하고 있다. 그 외 김영주의의원안, 박광온의원안, 김영호의원안, 송기헌의원안, 민형배의원안, 유정주의의원안, 김영호의원안, 박정의의원안, 윤영찬의원안 등은 대부분 단일한 내용의 개정을 제안하는 경우이다.

<표 4> 제21대 국회에 제출된 16개 ‘언론중재법’ 개정법률안의 주요 특성

대표발의	발의일	징벌배상(허위)	정정보도	추후보도	열람차단삭제(표시등)	시정명령(지침 등)	기타(중재위구성 등)
정청래11	2020.6.9.	제30조의2					
김영주10	2020.6.23.						제7조(중재위원 화설치) 제3항
정청래11	2020.7.10.		제15조제3항, 제16조제1항, 제17조 제1항				제7조제3항제3호, 제4호/제8조 제2항제2호, 제3호
신현영10	2020.7.31.				제2조제17호의2 제17조의2 제18조제3항		
정청래11	2020.8.7.		제14조제1항			제33조	
박광온10	2020.8.20.		제15조제6항				
김영호27	2020.11.19.		제15조제3항, 제6항				
김원아16	2020.12.1.				제17조의3	제17조의4	
최강욱12	2021.2.4.	제30조의2	제15조제6항			제25조의3, 제25조의4, 제25조의5	제7조제3항등
송기헌11	2021.2.19.			제17조제1항			
민형배14	2021.3.19.		제15조제1항 제19조제2항				
유정주14	2021.3.23.			제17조제1항			
김영호10	2021.5.7.				제17조의2 제17조의3 제34조제2항		
박정10	2021.6.9.	제30조 제5항, 제6항					

		항.제7항					
윤영찬10	2021.6.22.	제30조제5항.제6항.제7항					
김용민10	2021.6.23.	제2조제17호의2 제30조의2~제30조의5	제14조제1항 제15조제1항.제2항		제17조의2	제17조의3	

※ 음영처리한 규정은 해당 법률안에 신설한 경우임

먼저 이른바 ‘징벌적 손해배상’ 개정안에 대해 검토해 보자. ‘징벌적 손해배상’ 혹은 ‘배액배상’이라는 용어를 사용하기도 하는데, 이 글에서는 두 가지를 구분하지 않고 사용하기로 한다. ‘징벌적 손해배상’(배액배상)을 규정한 법률안은 모두 5개다. 21대 국회의 개원 직후인 2020.6.9. 정청래의원이 ‘악의적’인 보도로 인격권을 침해한 보도에 대해 손해액의 3배 이내의 배상을 청구하는 법률안을 제출했다. 이 법률안은 제19대 국회에 정청래의원이 제출한 것과 같은 내용이다. 서두에서 본 바와 같다. 정청래의원안에 대한 국회 교육문화체육관광위원회의 <검토보고서>는 다른 개별법들에서 실손해의 3배를 넘지 않는 범위의 배상책임을 인정하는 징벌적 손해배상제도를 도입하였고, 개정안의 경우에 특별한 영역인 언론에 의한 인격권 침해에 한정하고, 그 요건을 엄격히 하여 ‘악의적인 사실왜곡 보도’로 정하며, 그 범위도 실손해의 3배 한도로 하고 있어 징벌의 범위가 과도한 것으로 보기 어렵다고 평가했다. 다만, 악의성에 대한 입증책임을 언론사에게로 전환시킬 필요가 있다고 평가했다. 즉, 언론보도로 인한 인격권 침해가 인정될 경우 악의성을 추정하거나 해당 가해 언론사가 해당 보도와 관련하여 악의성이 없었음을 입증하도록 하는 방안이 검토될 수 있다는 것이다(이승선, 2021c).³⁷⁾

언론보도에 대한 징벌적 손해배상을 제안하게 된 사유에 대해, 의원안들은 낮은 피해구제율과 손해배상액이 적다는 사유를 제시하고 있다. 5개의 징벌적 손해배상 규정을 도입한 개정안들은 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 손해배상액의 범위가 손해액의 3배~5배를 규정하거나, 5천만원~1억원의 손해배상액을 규정하거나, 언론사의 하루 평균매출액에다가 피해기사가 노출된 날짜를 곱한 액수를 초과하는 액수를 손해배상액으로 산정하도록 하는 등 그 범위가 동일하지 않다. 입법제안 이유서에서 밝힌대로 실제 법원의 손해배상 액수가 다수의 사례에서 500만원 미만이라고 한다면, 법원의 소극적인 손해액 산정태도를 고려하더라도 실제 ‘징벌’의 효과를 가져 올 것인지 논쟁이 필요해 보인다. 실제 손해액을 산정하는 것이 가능한가라는 질문, 3배나 5배의 배액이 많은가 적은가라는 질문을 넘어 우리 사회에서 언론의 잘못된 보도에 대해 ‘민사적’으로 ‘징벌’의 효과를 거둘 수 있는 적절한 금전이 어느 정도인가에 대한 토론이 필요하다. 이는 징벌적 손해배상제도가 도입돼 있는 스무 개의 개별 법률이 산정하는 분야와 언론분야가 상이하다는 점에서도 그렇다.

둘째, 징벌적 손해배상을 적용하는 ‘대상’이 다양하다. ‘악의적으로 인격권을 침해한 행위가 명백한 경우’, ‘비방할 목적으로 거짓, 왜곡된 사실을 드러낸 경우’, ‘허위사실로 명예를 훼손한 경우’, ‘거짓의 사실을 드러내 명예를 훼손한 경우’, ‘허위의 사실을 드러내 명예를 훼손한 경우’, ‘허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 보도하거나 매개하는 행위(허위·조작보도)’ 등으로 입법 개정을 제안하고 있다. 입법자들은 징벌적 손해배제 적용 대상을 엄격하고 구체적으로 제한하고 있다고 말하고 있으나 실제 개정안들의 내용에서 보는 것처럼 적용대상의 범위는 상당히 포괄적이다.

셋째, 주관적인 구성요건으로 ‘악의적’, ‘비방할 목적’, ‘고의 또는 중과실(중대한 과실)’을

37) <언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부 개정법률안(정청래의원 대표발의) 검토보고>, 2013.12. 교육문화체육관광위원회 전문위원 박명수).

규정하고 있다. 그리고 면책에 대해서는 사업자가 고의 또는 중대한 과실이 없음을 입증한 경우, 정당한 사유가 있는 경우나 진위 여부에 대한 검증절차를 충분히 거쳤다고 인정할 수 있는 명백하고 객관적인 사실이 있는 경우로 규정했다. 또 김용민의원안의 경우 언론사등의 고의나 중과실을 추정하도록 하였다.

넷째, 각 법률안들이 제안하고 있는 ‘징벌적 손해배상 적용 대상’은 ‘허위사실을 인지하고 피해자에게 극심한 피해를 입힐 목적의 왜곡보도’, ‘비방할 목적의 거짓, 왜곡보도’ 등이라 할 것이다. 구체적으로는 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(최강욱의원안), 또는 취재원의 발언이 없음에도 있는 것처럼 허위로 인용하거나, 취재원의 발언을 왜곡하여 인용하는 경우, 법률을 위반하여 보도한 경우, 인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자가 정정보도청구등이나 정정보도등이 있음을 표시하지 않은 경우, 정정보도청구등이나 정정보도등이 있음을 표시한 기사에 대하여 별도의 충분한 검증절차 없이 복제·인용 보도한 경우, 계속적이거나 반복적인 허위·조작보도를 통해 피해자와 사이에 금품을 수수·요구·약속하는 경우(김용민의원안) 등이다.

다섯째, 징벌적 손해배상제 적용대상 매체는 대부분의 개정안들에서 오프라인 언론매체, 온라인 매체(인터넷신문, IPTV) 뿐만 아니라 인터넷뉴스서비스사업자까지 확대되었다.

여섯째, ‘징벌적’ 수준의 손해배상을 명령하도록 개정하는 법률안의 조문들이 명확성 측면에서 불충분한 경우가 많다. 악의적, 극심한 피해, 중대하게 침해, 예상한 경우, 자의적 선별, 취재원에 대한 위법행위, 왜곡하여 인용 등의 경우 그 구체적인 적용을 놓고 다툼이 벌어질 가능성이 크다고 본다.

<표 5> ‘징벌적 손해배상’을 규정한 언론중재법 개정안 개요

대표발의	주요 내용
정청래의원 (2020.6.9.)	<ul style="list-style-type: none"> •언론사가 악의적으로 인격권을 침해한 행위가 명백하다고 판단한 경우 손해액의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 손해배상 [제30조의2(손해배상 책임)] •‘악의적’이란 허위사실을 인지하고 피해자에게 극심한 피해를 입힐 목적으로 왜곡보도하는 것을 말함
최강욱의원 (2021.2.4.)	<ul style="list-style-type: none"> •언론사등이 사람을 비방할 목적으로 언론보도등을 통하여 거짓 또는 왜곡된 사실을 드러내어 손해가 발생한 경우, 법원은 법 제30조에서 산정한 손해액을 초과하여 배상액을 정하도록 함 [제30조의2(징벌적 손해배상)] •언론사 등이 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 •징벌적 손해배상액을 산정하는 경우 해당 언론보도등으로 인하여 언론사등이 얻은 이익을 초과하는 범위에서 배상액을 정하도록 함(안 제30조의2제3항).³⁸⁾ •언론사등이 얻은 이익이란 해당 언론보도등이 있는 날부터 삭제된 날까지 총 일수에 해당 언론사등의 1일 평균 매출액을 곱한 금액으로 정하도록 함(안 제30조의2제4항).
박정의원 (2021.6.9.)	<ul style="list-style-type: none"> •신문, 방송, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신, 인터넷멀티미디어방송이 허위사실로 타인의 명예를 훼손하여 손해가 발생한 경우, 손해액의 3배 이내에서 손해배상. 사업자가 고의 또는 중대한 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 않음 [제30조 제5항] •정보통신망법 제22조제3호에 따른 정보통신서비스 제공자인 언론등이 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보를 유통하여 손해가 발생한 경우, 손해액의 3배 이내에서 손해배상. 언론

	<p>등이 고의 또는 중대한 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니함(안제30조제6항)</p> <p>•손해배상 산정 고려사항. 1. 고의 또는 손해 발생의 우려를 인식한 정도 2. 위반행위로 인하여 입은 피해 규모 3. 위반행위의 기간횟수 4. 손해를 입힌 정보통신서비스 제공자 또는 이용자의 재산상태 5. 손해를 입힌 정보통신서비스 제공자 또는 이용자가 피해구제를 위하여 노력한 정도(안제30조제7항)</p>
윤영찬의원 (2021.6.22.)	<p>•언론등이 허위의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손함으로써 손해가 발생한 경우, 손해액의 3배 이내에서 손해배상 청구. 언론등이 고의 또는 중대한 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니함 [제30조 제5항]</p> <p>•손해배상액 산정 고려사항. 1. 고의 또는 손해 발생의 우려를 인식한 정도 2. 위반행위로 인하여 입은 피해 규모 3. 위반행위의 기간횟수 4. 손해를 입힌 언론사등의 재산상태 5. 손해를 입힌 언론사등이 피해구제를 위하여 노력한 정도(안제30조제7항)</p>
김용민의원 (2021.6.23.)	<p>•'허위 조작보도'란 허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷멀티미디어방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위(안제2조 17의2)</p> <p>•허위 조작보도에 대한 특칙: 언론등의 고의 또는 중대한 과실로 인한 허위 조작보도에 따른 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 또는 그 밖의 정신적 고통을 받은 자는 기준손해액의 3배 이상 5배 이하의 배상을 언론사등에 청구 [제30조의2 제1항] / 기준손해액은 구체적인 금액으로 산정할 수 있는 경우 그 금액으로 함. 구체적인 금액을 산정하기 어려운 경우 5천만원 이상 1억원 이하의 금액 중 보도에 이르게 된 경위, 피해 정도 등을 종합하여 정함 [제30조의2 제2항] / 정무작공무원 및 그 후보자와 대통령령으로 정하는 대기업 및 그 주요주주, 임직원에 대한 허위 조작보도에 대하여는 그 피해자를 해(害)할 목적이 있는 경우에 한정하여 적용함 [제30조의2 제3항]</p> <p>•제목에 대한 독립적 손해배상 청구: 언론등의 기사제목으로 재산상 손해, 인격권 침해, 그 밖의 정신적 고통을 받은 자는 기사 본문과 독립하여 손해배상 청구. 1. 제목과 기사 내용을 다르게 한 경우 2. 제목 과 기사 내용을 조합하여 새로운 사실을 구성하는 경우 3. 제목을 통한 명예훼손 또는 인격권 침해가 있는 경우 [제30조의3]</p> <p>•고의 중과실의 추정: 언론보도등이 다음에 해당할 때 언론사등의 고의 또는 중과실 추정함. 1. 취재원의 발언이 없음에도 있는 것처럼 허위로 인용하거나, 취재원의 발언을 왜곡하여 인용하는 경우 2. 법률을 위반하여 보도한 경우 3. 인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자가 정정보도청구등이나 정정보도등이 있음을 표시하지 않은 경우 4. 정정보도청구등이나 정정보도등이 있음을 표시한 기사에 대하여 별도의 충분한 검증절차 없이 복제·인용 보도한 경우 5. 계속적이거나 반복적인 허위 조작보도를 통해 피해자와 사이에 금품을 수수·요구·약속하는 경우(제30조의4)</p> <p>•면책규정: 1. 법률 위반에 상당한 사유가 있는 경우 2. 진위 여부에 대한 검증절차를 충분히 거친 것으로 인정할 수 있는 명백하고 객관적인 사실이 있는 경우(제30조의5)</p>

정정보도의 게재방식을 매체별로 구체화 한 내용들이 법률안에 반영되었다. 정청래의원안(2020.7.10.발의), 박광운의원안(2020.8.20.발의), 김영호의원안(2020.11.19.발의), 최강욱의원안(2021.2.4.발의), 민형배의원안(2021.3.19.발의), 김용민의원안(2021.6.23.) 등이 그러하다. 대부분 원래의 보도가 이루어진 같은 채널, 지면, 장소에 방송하거나 게재하도록 규정하고 매체별로 구체화시켰다. 민형배의원안은 언론사에 정정보도 등을 신청할 때 '서면' 뿐만 아니라 전화, 팩스 등 '전자문서'로도 신청하도록 하고 언론중재위의 조정처리를 신청 후 14일 이내에서 7일 이내로 단축하는 내용을 담고 있다. 또 언론사가 피해자의 신청에 대해 수용 여부를 통지하지 않을 때 3천만 원 이하의 과태료 처분을 하는 내용을 신설했다. 김용민의원안도 정정보도청구방법을 다양화 했는데, 청구기간을 확대했다.

38) 이 때 언론사등의 허위 인식 정도, 피해규모, 언론사등이 취득한 유무형의 이익, 동종 또는 유사 언론보도등의 기간 및 횟수, 언론사등의 존속기간 및 재산 상태, 언론사등의 피해구제 노력의 정도 등을 종합적으로 고려하도록 함

<표 6> 정정보도 부문에 대한 언론중재법 개정법률안의 주요 내용

대표발의	주요 내용
정청래의원 (2020.7.10.)	•정정보도, 반론보도, 추후보도의 경우 “원 보도의 지면 및 분량”으로 개정함
정청래의원 (2020.8.7.)	•‘정정보도’와 ‘반론보도’의 청구기간을 ‘안 날로부터 3개월, 보도일로부터 6개월’을 ‘안 날로부터 1년, 보도일로부터 2년’으로 연장
박광운의원 (2020.8.20.)	•정정보도문을 그 사실공표 또는 보도가 이루어진 같은 채널, 지면, 장소에서 방송하거나 게재(인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스의 경우 제1항 단서에 따른 해당 언론보도등 내용의 정정을 포함) 1. 방송 및 인터넷 멀티미디어 방송: 채널의 프로그램 시작 시 지막(라디오방송은 제외한다)과 함께 통상적인 속도로 읽을 수 있게 할 것 2. 신문: 신문의 첫 지면에 게재할 것 3. 잡지 등 정기간행물: 정기간행물의 본문이 시작되는 첫 지면에 게재할 것 4. 뉴스통신·인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스: 해당 언론사등의 인터넷 홈페이지의 초기화면에 게재할 것 •과태료(3천만원이하): 2의2. 제15조제6항을 위반하여 정정보도문을 방송 또는 게재한 자
김영호의원 (2020.11.19.)	•정정 대상 언론보도등과 같은 시간·분량 및 크기로 보도 •과태료(3천만원이하): 정정 대상인 언론보도등과 같은 시간·분량, 크기로 정정보도하지 아니한 자
최강욱의원 (2021.2.4.)	•언론사등이 하는 정정보도는 원 보도와 같은 크기, 같은 위치, 같은 방송시간 등 원 보도와 같은 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 하도록 함(안 제15조제6항).
민형배의원 (2021.3.19.)	•서면뿐만 아니라 전화, 팩스 그 밖에 대통령령으로 정하는 전자문서 등으로도 정정보도 등을 청구할 수 있도록 함. 언론사가 청구에 대해 통지하지 않을 때 3천만원 이하 과태료 •조정은 신청일로부터 7일 이내(기준14일)
김용민의원 (2021.6.23.)	•정정보도 청구기간을 안 날로부터 6개월 이내, 있는 날로부터 3년 이내로 변경 •정정보도 청구방법을 서면, 전자우편, 인터넷홈페이지 등으로 확대 변경. 정정보도 대상 기사가 장기간 방치될 경우, 피해자가 해당 기사를 삭제할 것을 청구 •정정보도청구를 받은 언론사 대표자가 3일 이내에 청구인에게 수용여부에 대한 통지를 하지 않을 경우, 수용을 거부한 것으로 간주함

송기현의원안(2021.2.19.발의), 유정주의원안(2021.3.23.발의)은 비위혐의로 행정처분을 받았다고 언론이 보도했으나 추후 행정처분이 무효확인, 취소확인이 된 사람의 경우에도 추후보도 청구권을 허용하도록 규정했다.

<표 7> 추후보도 부문에 대한 언론중재법 개정법률안의 주요 내용

대표발의	주요 내용
송기현의원 (2021.2.19.)	•범죄혐의가 있거나 형사상의 조치 또는 비위혐의와 관련된 행정처분을 받았다고 보도 또는 공표된 자는 그에 대한 형사절차가 무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결되거나, 관련 행정처분이 무효확인·취소판결 또는 이와 동등한 형태로 종결되었을 때
유정주의원 (2021.3.23.)	•범죄혐의가 있거나 형사상의 조치 또는 행정처분을 받았다고 보도 또는 공표된 자는 그에 대한 형사 절차가 무죄판결 또는 이와 동등한 형태로 종결되었을 때 또는 행정처분이 무효확인·취소판결 또는 이와 동등한 형태로 종결되었을 때

개정 법률안들은 인터넷상의 기사에 대해 크게 두 가지 조치를 요구하고 있다. 우선 ‘기사의 삭제, 열람차단’ 등의 조치다. 신현영의원안(2020.7.31.발의)은 ‘열람차단청구권’을 신설했다. 이에 따르면 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스를 통한 언론보도등으로 피해를 입은 자는 기사의 열람차단을 청구할 수 있다. 김원이의원안(2020.12.1.발의)은 인터넷을 통한 언론보도

등으로 계속해서 피해를 입은 자로 하여금 “언론보도등의 삭제”와 “인격권침해 방지에 필요한 조치”를 청구할 수 있도록 제17조의3(인터넷을 통한 언론보도등 피해 구제)을 신설했다. 이러한 ‘삭제 및 침해방지청구권’은 언론사등의 고의나 과실, 위법성을 요건으로 하지 않으며 피해 구제에 대해서는 정정보도청구에 관한 동 법의 규정을 준용하도록 했다.

두 번째는 인터넷에 노출되는 기사에다가 ‘정정보도청구’ 등이 있었다는 내용을 표시하도록 의무를 부과하는 내용을 신설했다. 김영호의원안(2021.5.7.발의)은 인터넷신문사업자와 인터넷 뉴스서비스사업자들에게 해당 기사에 정정보도등 청구가 있었다는 표시의무를 부과했다. 김용민의원안(2021.6.23.)은 나아가 ‘정정보도청구신고센터’를 언론중재위원회에 설치, 운영하도록 하였다.

<표 8> 기사 열람차단, 삭제 등에 대한 언론중재법 개정법률안의 주요 내용

대표발의	주요 내용
신형원의원 (2020.7.31.)	<ul style="list-style-type: none"> ·[열람차단청구권 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스를 통한 언론보도등 피해, 해당 인터넷신문사업자, 인터넷뉴스서비스사업자에게 기사의 열람차단을 청구. 1. 언론보도등의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우 2. 언론보도등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우 3. 그 밖에 언론보도등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우
김원이의원 (2020.12.1.)	<ul style="list-style-type: none"> ·[인터넷을 통한 언론보도등 피해구제] 인터넷을 통한 언론보도등으로 계속하여 인격권을 침해 받은 자는 해당 언론사등에게 해당 언론보도등의 삭제 및 인격권 침해 방지에 필요한 조치를 청구 ·위 청구에는 언론사등의 고의과실이나 위법성을 필요로 하지 않음 ·언론사등이 위 청구를 수용할 때에는 지체 없이 해당 언론보도등을 삭제하고 인격권 침해 방지 조치를 해야 함
김영호의원 (2021.5.7.)	<ul style="list-style-type: none"> ·인터넷뉴스서비스사업자는 정정보도·반론보도 또는 추후보도 수용을 통지받은 때에는 제공 또는 매개하는 기사의 제목 및 내용에 정정보도등이 있음을 표시하고, 정정보도등의 내용을 쉽게 검색확인할 수 있도록 필요한 조치를 해야 함. ·[인터넷신문에 대한 특칙] 인터넷신문사업자는 정정보도청구등을 받은 경우 지체 없이 해당 기사에 관하여 정정보도청구등이 있음을 알리는 표시를 해야 함. ·인터넷신문사업자는 보도한 기사에 관한 정정보도등이 있는 경우 해당 기사의 제목 및 내용에 정정보도등이 있음을 표시하고, 정정보도등의 내용을 쉽게 검색확인할 수 있도록 필요 조치 해야 함. ·[1천만원이하 과태료] 1.제공 또는 매개하는 기사의 제목 및 내용에 정정보도등이 있음을 표시하거나 정정보도등의 내용을 쉽게 검색확인할 수 있도록 필요한 조치를 하지 아니한 자 2. 보도한 기사의 제목 및 내용에 정정보도등이 있음을 표시하거나 정정보도등의 내용을 쉽게 검색확인할 수 있도록 필요한 조치를 하지 아니한 자
김용민의원 (2021.6.23.)	<ul style="list-style-type: none"> ·정정보도청구등이 있을 경우, 그 사실을 인터넷 기사의 제목 및 본문 상단에 표시하게 하며, 표시를 클릭해 정정보도의 내용을 쉽게 열람할 수 있도록 해야 함 ·뉴스서비스사업자가 제공·매개한 기사가 정정보도 결정된 경우, 정정보도기사를 원 보도와 일치하는 수준으로 매개하게 하고 정정보도등이 있음을 표시하게 함 ·뉴스서비스사업자에게 위법한 기사를 매개한 것에 대한 독립적인 책임을 부과 ·정정보도청구신고센터 설치 운영: 인터넷신문사업자, 인터넷뉴스서비스사업자가 정정보도청구등이나 정정보도등이 있음을 기사에 표시하고 그 내용을 쉽게 열람하기 위한 조치를 제대로 이행하는지 여부를 관라감독하기 위해 중재위원회 산하에 정정보도청구신고센터를 설치·운영

제20대 국회에도 발의되었던 내용으로 정청래의원안(2020.8.7.)을 비롯 여러 개 법률안에 언론중재위원회로 하여금 ‘시정명령’을 내려주도록 문화체육관광부장관에게 요청하고 이를 받아 문체부장관이 해당 언론사에 시정명령을 내리며, 위반할 때 과태료에 처하는 내용이 제안되었다. 정청래의원안(2020.8.7.발의)은 언론사등이 고의나 중과실로 허위의 사실에 대한 언론

보도를 한 것이 명백한 경우 언론중재위원회가 문화관광부장관에게 시정명령을 할 것을 요청하도록 하고, 시정명령을 이행하지 않을 때 과태료에 처하도록 규정했다. 최강욱의원안은 언론중재위원회를 '언론위원회'로 바꾸어 문화체육관광부 소속으로 두고 언론위원회가 직접 시정명령을 내릴 수 있도록 규정했다. 김원이의원안은 중재위원회로 하여금 '정정보도 등에 대한 지침'을 만들어 언론사 등에게 준수를 권고하도록 규정했다. 김용민의원안은 '정정보도신고센터'로 하여금 인터넷신문사, 인터넷뉴스서비스사업자에게 이행 조치를 권고하도록 규정했다.

<표 9> 시정명령에 대한 언론중재법 개정법률안의 주요 내용

대표발의	주요 내용
정청래의원 (2020.8.7.)	<ul style="list-style-type: none"> ·[시정명령 요청] 중재위원회는 국가적 법익, 사회적 법익 또는 타인의 법익 침해사항을 심의하여 언론사등이 고의 또는 중과실로 허위의 사실에 대한 언론보도등을 했음이 명백한 경우에는 문화체육관광부장관에게 해당 언론사등에 그 시정을 명하도록 요청 ·문화체육관광부장관은 제1항에 따른 중재위원회의 요청이 타당하다고 인정하는 경우에는 해당 언론사등에 시정을 명령. 위반시 과태료 부과
김원이의원 (2020.12.1.)	<ul style="list-style-type: none"> ·[정정보도 등에 대한 지침] 중재위원회는 정정보도, 반론보도 및 추후보도의 방식 등에 대한 지침을 마련하여야 하며, 언론사등에 해당 지침을 준수하도록 권고
최강욱의원 (2021.2.4.)	<ul style="list-style-type: none"> ·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 ·언론위원회는 시정명령이행 위반시 2천만원이하 이행강제금 부과.
김용민의원 (2021.6.23.)	<ul style="list-style-type: none"> ·[정정보도청구신고센터 등] 중재위원회에 정정보도청구신고센터 둬 ·정정보도청구신고센터, 인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자에게 이행 조치 권고

그 외에, 언론중재위원의 수를 현행 90인에서 120인으로 확대하는 개정안, 중재위원의 추천권자를 변경하고 위원의 자격을 강화하는 내용, 언론중재위원회를 문화체육관광부 소속으로 개편하자는 내용 등의 제안이 있다.

<표 10> 언론중재위원회 구성 등 기타 언론중재법 개정법률안의 주요 내용

대표발의	주요 내용
김영주의원 (2020.6.23.)	<ul style="list-style-type: none"> ·중재위원을 현행 40-90명을 120명으로 함
정청래의원 (2020.7.10.)	<ul style="list-style-type: none"> ·추천권자 개정(대법원장, 신문협회와 방송협회, 언론관련학회 및 시민단체) ·당원신분상실3년, 후보등록일3년, 공직퇴직3년, 대통령후보자선거자문등3년, 대통령직인수위원회3년 경과되지 않은자
최강욱의원 (2021.2.4.)	<ul style="list-style-type: none"> ·언론중재위원회를 '언론위원회'로 변경, 문화체육관광부 소속으로 둬 ·언론위원회위원을 현행 90명에서 120명으로 확대 ·언론위원회에 상임위원을 둬(위원장의 추천과 문체부장관 제청으로 대통령이 임명)

2) 문체위 법안소위 '대안'의 내용과 평가

법안소위의 '대안'은 16개의 법률안에서 제안한 것과 일부 내용은 동일하지만 다른 내용도 상당하다. 특히 문체위 법안소위 제2호 회의록(2021.7.27.)의 녹취록을 보면 '대안'의 제30조

(손해의 배상) 제2항, 제30조의2(허위·조작보도에 대한 특칙), 제30조의3(고의·중과실의 추정)에 대한 내용이 (찬성과 반대를 떠나) 여야의원들 간에 정확하게 이해, 공유되고 있었는가에 대한 의문을 갖게 한다. 이 글의 서두에 현행 ‘언론중재법’ 제30조를 소개한 이유이기도 하다. 현행 ‘언론중재법’ 제30조 제1항은 언론등의 <고의 또는 과실>에 의한 손해배상을 규정하고 있다. 법안소위 ‘대안’은 현행법의 제30조 제1항을 그대로 유지하고, 즉 ‘고의 또는 과실’을 요건으로 하고 제2항을 개정 제안하고 있다. 기존의 법률처럼 ‘고의 또는 과실’에 의한 언론의 인격권 침해에 대해 전년도 매출액의 1/10,000 ~ 1/1,000, 대통령령으로 정하는 경우 1억원을 초과하지 않은 금액을 반영하는 내용이다. 원래 16개의 언론중재법 개정안, 그 중에서도 ‘징벌적 손해배상’을 제안한 5개의 법률은 기존의 ‘고의 또는 과실’이 아니라 <고의 또는 중과실>, <악의적>, <비방할 목적>에 의한 언론의 잘못된 보도에 대해 3배, 5배, 5천만원에서 1억원 이하, 일평균 매출액 등의 ‘징벌적 배상’을 제안하였다. 법안소위 ‘대안’은 제30조의2(허위·조작정보에 대한 특칙)에서 이른바 손해액의 5배 이내를 ‘징벌적 손해배상’으로 정하는 입법제안을 하고 있다. 이러한 법문 구조는 기존의 16개 법률안에 담겨 있지 않은 내용과 형식이고 2021.7.27. 법안심사소위에서도 제대로 포착되고 토론되었을지 의문이다. 이번 긴급토론회에서 깊은 논의가 전개되기를 기대한다. 16개 법률안의 검토부문에서 다루어진 내용은 생략하고, 대안의 내용 중에서 ‘기사 열람차단청구권’, ‘제30조의 손해배상과 언론사 매출액 반영’, ‘제30조의2의 허위·조작보도 특칙’을 중심으로 전개하기로 한다.

(1) 기사 열람차단청구권

신형원의원안(2020.7.31.)은 ‘언론보도등의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우’, ‘언론보도등의 내용이 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우’, ‘그 밖에 언론보도등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우’ 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스를 대상으로 기사의 ‘열람차단’을 청구할 수 있도록 규정했다. 또 김원익의원안(2020.12.1.)은 언론보도등으로 계속하여 인격권을 침해받은 자는 언론보도등의 삭제 및 인격권 침해 방지에 필요한 조치를 청구할 수 있도록 하였고, 이에는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 않는다고 규정했다. 법안소위 ‘대안’의 “기사열람차단청구권”의 내용은 다음과 같다.

제2조 17의2. “기사의 열람차단”이란 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스에 의하여 보도 또는 매개된 기사가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제4호에 따른 이용자에게 노출되지 않도록 차단·관리하는 것을 말한다.

제17조의2(열람차단청구권) ① 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스를 통한 언론보도등으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 피해를 입은 자는 해당 인터넷신문사업자, 인터넷뉴스서비스사업자에게 기사의 열람차단을 청구할 수 있다. 단, 언론보도등의 내용이나 표현이 공적 관심 사안에 관한 것으로서 사회의 여론형성 등에 기여하는 경우 그러하지 아니하다. 1. 언론보도등의 제목 또는 전체적인 맥락상 본문의 주요한 내용이 진실하지 아니한 경우 2. 언론보도등의 내용이 개인의 신체, 신념, 성적 영역 등과 같은 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우 3. 그 밖에 언론보도등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우 ② 열람차단청구권에 대해서는 제1항에 규정된 것을 제외하고는 정정보도청구권의 요건 및 행사에 관한 이 법의 규정을 준용한다.

연구자가 보기에 ‘대안’의 ‘열람차단청구권’은 징벌적 손해배상제 논란에 가려져 있었지만,

논쟁이 매우 필요한 쟁점이다. 우선, ‘대안’에 규정된 ‘열람차단청구권’은 대안 제17조의3(인터넷뉴스서비스에 대한 특칙) 제1항의 개정과 연결이 된다. 현행 언론중재법 제17조의2는 정정보도청구, 반론보도청구, 추후보도청구(“정정보도청구등”)를 받은 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 지체없이 ‘정정보도청구등’이 있음을 알리는 표시를 하도록 하고 해당 기사를 제공한 언론사에 청구 내용을 통보하도록 규정했다. 대안은 이를 제17조의3으로 조문변경하고 ‘정정보도청구등’에 ‘열람차단청구권’도 포함되도록 개정했다. 대안은 다만, 열람차단 청구의 경우 청구인의 의사에 따라 청구가 있음을 알리는 표시를 하지 않을 수도 있다고 정했다. 그런데 ‘대안’ 제30조의3(고의·중과실의 추정) 제2호에 따르면 인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자가 ‘정정보도청구등’이나 ‘정정보도등’이 있음을 표시하지 않을 때를 포함하고 있다. 이른바 손해액의 5배 이내를 배상하도록 규정한 이른바 ‘징벌적 손해배상’이 적용되는 <고의 또는 중대한 과실>에 열람차단을 청구했다는 것을 표시하지 않은 것이 포함될 수 있다는 것이다.

또 ‘열람차단’은 실질적으로 사업자에게 기사의 ‘삭제’ 조치와 같은 효과를 낳는다는 점에서 사업자의 언론의 자유와 영업의 자유에 대한 침해의 가능성이 있다.³⁹⁾ 언론사가 취재하고 데스크킹을 통해 보도한 언론기사는 보통의 온라인상의 메시지나 게시물과 그 위상이 같지 않다. 온라인상의 소소한 일상을 다룬 일반 시민의 표현의 자유와 인격권, 국민의 알 권리 대항자로서 언론사의 언론의 자유와 인격권을 동일한 대상으로 접근할 수는 없다. 정보통신망법에서 규정하고 헌법적으로 용인하는 ‘임시조치’와 언론보도물에 대해 그 접근을 차단하려는 언론중재법상 ‘기사의 열람차단’을 동일한 것으로 보면 안 된다는 것이다. 현행 ‘정보통신망법’은 제44조의2 제2항에서 ‘임시조치’를 규정하고 있다. 정보통신망을 통해 일반에게 공개된 정보로 사생활 침해, 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우 그 침해를 받은 자가 삭제요청을 하면 정보통신서비스 제공자는 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우에는 30일 이내에서 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치를 해야 한다. 이 규정이 명확성의 원칙, 과잉금지원칙을 위반하여 표현의 자유를 침해한다는 헌법소송이 제기되었다. 이에 대해 헌법재판소는 해당 규정이 명확성의 원칙이나 과잉금지원칙을 위반한 것이 아니라고 거듭 확인했다. 헌법재판소가 이렇게 판단한 이유 중에는 서비스 제공자와 이용자는 게시판 등 서비스 이용약관의 당사자의 지위에 있다는 점도 포함돼 있다.⁴⁰⁾

한편, 이 글의 서두에 소개한 것처럼 언론보도 피해자의 ‘기사삭제청구권’을 인용한 대법원은 그 요건으로 “그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태”를 요구했다.⁴¹⁾ 법원소위의 ‘대안’이 규정한 ‘열람차단청구권’의 해당 요건들 중에는 “그 밖에 언론보도등의 내용이 인격권을 계속적으로 침해하는 경우”도 포함돼 있다. 그 외 “개인의 신체, 신념, 성적 영역 등과 같은 사생활의 핵심영역을 침해하는 경우”, “제목 또는 전체적인 맥락상 본문의 주요한 내용이 진실하지 않은 경우” 등이다. 법원이 재판을 통해 인용하는 ‘기사삭제’의 요건과 차이가 커 보인다.

더욱이 2006년 헌법재판소가 언론중재법상의 ‘정정보도청구소송’을 가처분의 절차를 따르도

39) 박아란·김현석(2021)의 연구에서도 인격권을 침해하는 기사에 대해 언론사 내부 데이터베이스에서 해당 기사를 삭제하는 것과 온라인에서 검색이 안 되는 정도로 차단하는 것에 대한 시민들의 동의 정도가 별다른 차이를 보이지 않은 것으로 나타났다. 이용자들 입장에서는 거의 동일한 것으로 받아들여진다는 것이다.

40) 현재 2020.11.26. 2016헌마275 등; 현재 2012.5.31. 2010헌마88

41) 대법원 2013.3.28.선고, 2010다60950판결

록 한 것에 대해 ‘위헌’ 결정을 한 것은, 사실적 주장에 대해 증명을 배제하고 간이한 소명으로 대체한 것은 공정한 재판을 받을 권리를 침해하여 언론사의 방어권을 심각하게 제약한다고 판단해서다. 소송을 소명만으로 인용하는 것은 언론의 자유를 합리적 이유 없이 지나치게 제한하는 것이라고 판단했다. ‘대안’의 법문구조를 보면 ‘열람차단청구권’과 관련한 소송을 가처분이 아니라 본안소송절차를 따른다는 내용의 개정 제안은 보이지 않는다. 언론사와 피해를 주장하는 사람 간의 다툼이 매우 치열할 ‘열람차단청구권’의 인용여부를 소명만으로 처리할 수 있는가에 대한 논쟁이 필요하다.

뿐만 아니라 ‘열람차단’을 청구할 경우 인터넷뉴스서비스사업자 등으로 하여금 ‘열람차단청구’ 표시를 하도록 제한한 것은 자칫 ‘전략적 호도’ 전술로 악용될 가능성도 있다. 공직자나 공적인 인물, 거대 기업 등 언론의 항상적 감시와 견제, 비판의 대상이 되어야 할 당사자들이 대안에서 규정한 각 호의 내용에 해당한다면 정당하고 공적인 언론보도에 ‘열람차단’을 우선 청구하고 청구 표시를 하도록 대응하는 전략을 의미한다. 반론의 기회를 충분히 제공하였음에도 불구하고 불리한 사안에 대해 취재를 회피하고 보도된 직후에 ‘반론권’을 청구하는 이른바 ‘반론권의 전략적 회피’ 전술과 유사하다. 전략적 반론권 회피란 반론보도청구권과 정정보도청구권은 그 내용상 실질이 다름에도 불구하고 반론청구소송에서 이긴 것을 두고 언론의 잘못된 보도를 바로잡는 ‘정정보도’ 청구소송에서 이긴 것처럼 대중을 호도하는 전략이다.

(2) 제30조 제2항 고의나 과실에 의한 손해배상

현행법 제30조 제1항은 언론등의 ‘고의’ 또는 ‘과실’로 인한 위법행위로 인해 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 또는 그 밖의 정신적 고통을 받은 자는 그 손해에 대한 배상을 언론사등에 청구할 수 있도록 하였다. 제2항은 손해액의 구체적인 산정이 어려울 때 “변론의 취지 및 증거조사의 결과를 고려하여 그에 상당하다고 인정되는” 손해액을 산정하도록 규정하고 있다. 법안소위의 ‘대안’은 제1항의 ‘고의’나 ‘과실’ 요건은 그대로 두고, 제2항에 “보도에 이르게 된 경위, 보도로 인한 피해정도, 언론사등의 전년도 매출액에 10,000분의 1에서 1,000분의 1을 곱한 금액 등을 고려하여 인정되는 정당한” 손해액을 산정하도록 개정 제안했다. 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정한 경우에는 1억원을 초과하지 않은 범위에서 손해액을 산정하도록 하였다.

이 개정안은 ‘징벌적 손해배상’ 논의와 다르다. 기존의 ‘고의나 과실’에 의한 ‘손해배상’액을 산정할 때 언론사의 전년도 매출액의 일정 비율을 곱하여 결론을 내리도록 정하고 있다. 언론 피해에 대한 지금까지의 손해배상액이 너무 낮다는 현실의 인식을 반영한 개정안이라고 이해되지만 철저한 논쟁이 필요하다. 전년도 매출액의 1/10,000 ~ 1/1,000을 반영한다고 할 때 그 규모는 언론사의 매출규모에 따라 수억 원 이상의 ‘일반적인 손해배상’을 하는 사례도 발생할 수 있다. 한편 매출액이 적은 언론사등은 부실한 보도로 피해자에게 큰 고통을 안겨주었으면서도 십수만원의 손해배상을 하는 것으로 끝날 수도 있다. 물론 우리 법원의 재판관들이 십수만원 정도의 손해배상을 판결하겠느냐고 반문할 수도 있겠지만, 지난 20여년 동안 언론보도 피해자들의 현실적인 고통을 직시하지 못하고 손해배상 인용액을 지속적으로 ‘낮게’ 책정해 왔다는 점을 어떻게 설명할 것인가. 법안소위의 회의에서 그 상한을 1/100으로 하자는 제안도 제기되었다. 매출액의 상하한에 대한 비율이 적정한가에 대한 논의에 앞서, 과연 이러한 선택의 개정제안이 진정 언론보도로 인한 피해자의 피해구제에 기여할 수 있을지, 그 실효성에 대한 논쟁이 필요해 보인다. 언론사의 매출액을 언론보도로 인한 ‘일반적 손해배상’의 기준

으로 활용하는 것이 정당인가에 대한 논쟁도 필요하다.

또 제30조의 개정 제안은 지금까지 여론을 중심으로 전개 해 온 ‘징벌적 손해배상’과 실질적으로 같은가, 다른가 하는 논쟁이 필요하다. 언론사 매출액의 일정비율을 손해 산정의 상한으로 정하고 산정이 어려울 때 1억원 이하의 손배를 산정하도록 한 제안은 그동안 ‘징벌적 손해배상’ 개정제안의 주요한 내용이였다. 16개의 언론중재법 개정안이나 징벌 배상을 제안한 5개의 개정안에도 예정돼 있지 않은 내용이다. 법안소위 ‘대안’이 제30조의2(허위·조작보도에 대한 특칙)가 ‘고의 또는 중대한 과실’을 요건으로 5배 이내의 손해배상을 산정하도록 정했으므로 이 규정이 그동안 주장해 온 ‘징벌적 손해배상제’ 규정일 것이다. 그런데 제30조의 개정 제안에 언론사 매출액과 그 일정한 비율을 곱하여 반영하도록 하는 내용이 포함돼 있으므로 이 두 규정은 그 목적과 경계가 모호하다. 논쟁이 필요하다.

(3) 제30조의2 ‘허위·조작보도에 대한 특칙’

법안소위 ‘대안’의 이른바 ‘징벌적 손해배상’ 규정은 다음과 같다. 제30조의2(허위·조작보도에 대한 특칙), 제30조의3(고의·중과실의 추정), 제30조의4(구상권청구 요건) 등으로 구성돼 있다. 3개의 조항 모두 신설되었다.

제2조 17의3. “허위·조작보도”란 허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷멀티미디어방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위를 말한다.

제30조의2(허위·조작보도에 대한 특칙) ① 법원은 언론등의 고의 또는 중대한 과실로 인한 허위·조작보도에 따라 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 또는 그 밖의 정신적 고통이 있다고 판단되는 경우에 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 손해배상액을 정할 수 있다. ② 제1항의 경우 공직자윤리법 제10조제1항제1호부터 제12호까지에 해당하는 사람 및 그 후보자와 대통령령으로 정하는 대기업 및 그 주요주주, 임원에 대하여는 다음 각 호와 같이 악의를 가지고 허위·조작보도를 한 경우에 한하여 적용한다. 1. 허위·조작보도로 인하여 손해가 발생할 것을 인식한 경우 2. 허위·조작보도가 지속적이고 반복적인 경우 3. 보복성 허위·조작보도를 하는 경우 4. 허위·조작보도로 회복하기 어려운 손해를 입은 경우

제30조의3(고의·중과실의 추정) 언론보도등이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 언론사등의 명백한 고의 또는 중과실이 있는 것으로 추정한다. 1. 취재 과정에서 법률을 위반하여 보도한 경우 2. 인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자가 이 법에 따라 정정보도청구등이나 정정보도등이 있음을 표시하지 않은 경우 3. 정정보도청구등이 있는 기사 또는 정정보도·추후보도·열람차단이 있었음에도 정정보도·추후보도·열람차단 되기 전의 기사를 별도의 충분한 검증절차 없이 복제·인용 보도한 경우 4. 계속적이거나 반복적인 허위·조작보도를 통해 피해를 가중시키는 경우 5. 제목과 기사 내용을 다르게 하거나 또는 제목과 기사 내용을 조합하여 새로운 사실을 구성하는 등 기사 제목을 왜곡하는 경우 6. 사진·삽화·영상 등 시각자료(이하 “시각자료”라 한다)와 기사 내용을 다르게 하거나 또는 당사자를 특정할 수 있는 시각자료를 사용하여 새로운 사실을 유추할 수 있게 하는 등 시각자료로 기사 내용을 왜곡하는 경우

제30조의4(구상권청구 요건) 언론사등이 손해를 배상할 때에는 다음 각 호의 경우에만 언론보도를 작성한 사람에게 구상권을 행사할 수 있다. 1. 언론보도를 작성한 사람에게만 고의 또는 중과실이 있음이 명백할 경우 2. 언론보도를 작성한 사람이 언론사등(언론보도를 작성한 사람의 상급자를 포함한다)을 기망했을 경우

법안소위의 ‘대안’이 규정한 ‘징벌적 손해배상’에 대해서는 그동안 술한 논쟁이 전개되었다 (법조문의 명확성원칙과 과잉금지원칙의 위반여부, 배액배상 산정의 기준이나 타당성, 언론의 취재보도 위축효과, 손해액 산정의 절대 영점과 배액의 타당성, 명예훼손죄 형사처벌의 합헌 결정 상황에서 대안이 되는지 여부 등등). 특별히 연구자가 내용을 추가하지 않더라도 토론회에서 좋은 논쟁을 펼칠 것으로 기대한다. 다만, 기존의 16개 법률안이나 5개의 징벌배상제 제안 법률안에서 제안되지 않았던 내용에 대해 약속하기로 한다. (징벌배상제가 정당인가에 대한 논쟁은 기존의 논쟁에 포함시킨다) 언론중재법 개정안 중 5개의 발의안(정청래, 최강욱, 박정, 윤영찬, 김용민)은 징벌적 배상제의 요건으로 ‘고의나 중대한 과실’, ‘악의적’, ‘비방할 목적’을 제안했다. 법안소위 ‘대안’의 ‘고의나 중대한 과실’을 추정할 요건이 기존의 제안과 부합하는지, 또 “허위·조작보도”라는 ‘결과물로서 언론보도’에 대해 취재과정의 위법성, 정정보도 청구·반론보도청구·추후보도청구·열람차단청구를 표시하지 않은 것, ‘충분한’ 검증절차 없이 기존의 기사를 복제하거나 인용하여 보도하는 것, 허위·조작정보를 통해 피해를 가중시킨다고 할 때의 ‘계속적이거나 반복적’이 의미하는 것, 제목과 기사의 내용을 다르게 하거나 제목과 기사 내용을 조합하여 새로운 사실을 구성하는 등 기사제목을 왜곡하는 것, 사진·삽화·영상 등의 시각자료와 기사 내용을 다르게 하거나 당사자를 특정하는 시각자료를 사용해 새로운 사실을 유추할 수 있게 하는 등 시각자료로 기사 내용을 왜곡하는 경우 등이 고의·중과실에 해당하여 징벌적 손해배상의 요건으로서 정당인가에 대한 논쟁이 필요하다.

또 ‘공직자윤리법’ 제10조제1항제1호부터 제12호까지에 해당하는 사람, 그 후보자, 대통령령으로 정하는 대기업 및 그 주요주주, 임원에 대해 “악의를 가지고 허위·조작보도”를 한 경우에 한해 징벌적 손해배상을 적용하도록 규정했다. 허위·조작보도로 인해 손해가 발생할 것을 인식한 경우, 허위·조작보도가 지속적이고 반복적인 경우 등 4개의 경우를 “악의”을 가진 것으로 규정했다. 공인에게 적용하겠다는 이러한 ‘악의’와 일반인들에게 적용되는 ‘고의·중과실’(제30조의3, 고의·중과실의 추정)이 차이가 있거나 다른 것인지, 오히려 공인에게 요구한 요건으로서 ‘악의’가 더 낮은 수준의 징벌적 손해배상 문턱으로 작용하는 것은 아닌지 논쟁이 필요해 보인다.

4. 마무리

한국의 언론중재제도 40년을 고찰한 이승선(2021b)은 언론에 대한 징벌적 손해배상제, 언론중재위원회와 문화체육관광부의 명령으로 이어지는 시정명령제도, 기사덧글과 유사언론서비스에 대한 언론중재법 적용 확대에 대해 비판적인 결론을 내린 바 있다. 그는 우선, 여론조사 결과 언론에 대한 시민들의 신뢰수준이 낮고 ‘징벌적 손해배상’에 대한 지지도가 높게 나타났다고 하여 ‘언론중재법’에 징벌적 손해배상제도를 도입할 이유는 없다고 주장했다. 입법자들이 가정하고 있는 ‘악의적 허위보도’나 ‘비방할 목적의 허위·왜곡보도’가 명백하다면 형법 제307조 제2항, 형법 제309조 제2항, 정보통신망법 제70조 제2항에 의한 형사처벌이 가능할 것이라고 진단했다. 우리 헌법재판소는 허위사실 적시에 의한 명예훼손을 형사 처벌하는 법률조항에 대해 2021년 2월과 3월 헌법재판관 전원의 일치 의견으로 ‘위헌이 아니다’라고 선고했다는 점, 요건에 부합할 경우 민사상 침해배제청구권으로서 기사삭제청구도 법원은 인정하고 있다는 점, 언론중재위원회의 손해배상액 산정기준, 법원의 손해배상액 산정기준 등에 의해 언론의 악의적 허위보도, 비방할 목적의 허위·왜곡보도에 대한 대응이 가능하다는 점 등을 제시했

다. 또 다른 글에서 이승선(2021a)은 국회에 발의돼 있는 언론에 대한 징벌적 손해배상법률안들이 ‘명확성의 원칙’, ‘과잉금지원칙’을 위반하여 위헌성이 있다는 점도 지적했다. 언론에 대한 징벌적 손해배제의 위헌성을 검토한 김상유(2021)의 결론도 같다.

이승선(2021b)은 언론중재위원회로 하여금 언론보도내용의 품질을 식별하여 가짜뉴스, 허위·왜곡보도를 분별하고 이를 행정부에 요청, 시정명령을 내리도록 하려는 입법안은 언론피해구제기관으로서 정체성을 훼손한다고 주장했다. ‘언론중재위원회의 식별-문화체육관광부의 시정명령’을 이행하지 않을 때 과태료에 처하도록 하는 내용은 언론의 자유를 본질적으로 침해한다는 것이다. 그는 우리 헌법이 시민의 개별적 표현의 자유와 함께 언론의 자유를 강하게 보호하는 이유는 민주주의의 토대로서 언론의 ‘공론장’ 역할에 있다면서, 가짜뉴스·허위보도·왜곡보도 등으로 피해가 발생한다면 언론중재법상 구제제도나 법원의 재판에 의해 그 피해를 해소하도록 하는 것이 바람직하다고 주장했다. 2006년 헌법재판소가 언론중재법상의 ‘시정권고’는 기본권침해의 가능성이 없다고 판단한 것과 최근 입법자들이 제안한 ‘시정명령’ 제도는 다른 것이라고 평가했다. 따라서 입법자들은 가짜뉴스, 허위보도, 왜곡보도 등을 이유로 언론중재위원회에 기사를 심의하게 하여 행정부에 그 시정명령을 내리고 불이행시 과태료 처분을 하는 내용의 입법적 시도를 하지 않아야 한다고 주장하면서 시정명령제도는 언론중재위원회의 정체성에도 부합하지 않는다고 판단했다(이승선, 2021b).

지금까지 살펴보았듯이, 현행 국회에 제출된 16개의 언론중재법 개정안은 그 숫자에 있어서 이례적이다. 제안하고 있는 내용은 크게 징벌적 손해배상, 원보도와 같은 크기·위치·분량에 의한 정정보도, 인터넷신문과 인터넷포털에 정정보도청구 등이 있었음을 표시하도록 한 조치, 언론중재위원회와 문체부에 의한 시정명령제도와 정정보도청구신고센터, 언론중재위원회 구성 등이다. 최근 국회의 입법경향 중, 부실한 입법제안이 많아지고 법률안의 수에 있어서는 크게 증가했다는 연구결과가 있다. 의원들이 제안한 법률안의 처리 비중이 높지 않다는 점도 지적되었다. 국회에 제출한 법률안의 숫자로 국회의원의 활동이 평가를 받는 사회 분위기와 무관하지 않고, 따라서 입법안의 내용 충실성을 따지지 않고 입법안을 늘리는 분위기가 있다는 것이다.

2021.7.27. 문체위 법안소위가 ‘의결’한 ‘대안’은 제20대 국회까지 제안되었던 언론중재법개정안, 제21대 국회에 제출된 16개의 언론중재법 개정안과 유사한 내용이 일부 포함돼 있다. 연구자는 개인적으로, 추후보도의 대상을 행정처분까지 확대한 것이나 정정보도 등의 청구를 기존의 서면에서 전자우편, 인터넷홈페이지 등의 방식으로 다원화 한 내용, 중재위원의 요건을 강화한 것 등의 몇 가지는 긍정적으로 본다. ‘대안’의 이러한 개정 제안은 실은 이전 국회에서도 발의되었던 내용이기도 하다. 한편, 기존의 국회 입법기는 물론, 제21대 현행 국회에 발의된 언론중재법 개정안에 없었던 내용들이 법안소위의 ‘대안’에 규정돼 있기도 하다. 이 쟁점들에 대한 치열한 논쟁과 숙의가 필요하다고 본다. 물론 논쟁의 장에 끼어든 사람들은 어떤 법률안의 어떤 쟁점을 문제 삼고 있는지, 상호 간 이해와 인식이 공유되어야 한다. 생산적인 논쟁을 통해 우리 사회의 쟁점을 해소하기 위한 필수적인 절차다.

언론이 우리 사회에서 수행하고 있는 기능이나 역할의 중요성, 언론이 생산한 정보의 품질과 수준이 민주주의 품격과 직결된다는 점을 부정할 수 없다. 언론에 대한 국민의 신뢰도가 낮고, 실제로 언론이 생산하는 기사의 품질이 저급하다면, 그 자체로 우리 사회의 불행이다. 언론이 국민들로부터 신뢰를 회복하고, 더 좋은 정보를 공급할 수 있도록 언론환경을 조성할 책임이 언론과 입법자, 일반 국민 모두에게 부여돼 있다. 그렇더라도 입법자들은 꼭 필요하고 적절한 입법안, 내용면에서도 충실한 입법안을 제안해야 한다. 부실한 입법안은 국회의 다른

입법자들을 설득하는 데 용이하지 않기도 하고, 설령 국회를 통과하더라도 위헌성 심사를 통과하지 못할 가능성도 크다. 더불어 사회구성원들 간의 의견 차이가 존재한다는 것을 전제하는 것은 민주주의를 유지하는 데 전제다. 의견 다양성의 가치는 의견이 동질적이지 않다는 것을 전제한다. 나의 관점이나 나의 경제적 이익에 반하더라도 다른 사람의 생각을 일단 존중해 주어야 한다. 특히 공직선거후보자나 공직선거를 통해 당선되어 공적 자원을 배분하는 역할을 수행하는 공인들의 경우, 나와 다른 견해를 가지고 비판하고 공격하는 다른 사람들의 존재, 특히 거친 언론의 존재와 역할을 대승적으로 수용해야 한다. 설령 의견이 많이 다르고, 성에 차지 않더라도 우리 사회의 언론매체와 시민의 여론이 공동체에 해로운 이물질들을 걸러내는 핵심 깔대기가 될 것이라는 믿음을 포기하면 안 된다. 언론중재법 개정안에 대해 더 많은 논쟁과 토론이 필요하다.

□ 참고문헌 □

- 국회사무처 (2021a). 제389회국회(임시회) 문화체육관광위원회 문화예술법안심사소위원회 회의록 제1호(2021.7.6.).
- 국회사무처 (2021b). 제389회국회(임시회) 문화체육관광위원회회의록 제1호(2021.7.13.).
- 국회사무처 (2021c). 제389회국회(임시회) 문화체육관광위원회 문화예술법안심사소위원회 회의록 제2호(2021.7.27.).
- 김상유 (2021). 언론사의 위법한 보도행위에 대한 징벌적 손해배상의 합헌성 검토. 한국언론법학회 <언론과 법>, 20(1), 31-72.
- 김정민·황용석 (2021). 언론보도로 인한 손해배상청구 관련 시계열 데이터 분석: 2005~2019년 언론조정신청 및 언론관련 판결을 중심으로. <미디어와 인격권>, 7(1), 67-104.
- 박아란·김현석 (2021). 디지털 시대 피해구제수단으로서 기사삭제 및 열람차단에 관한 연구. <미디어와 인격권>, 7(1), 105-151.
- 박용상 (2019). <영미 명예훼손법>, 한국학술정보.
- 이승선 (2020). 표현의 자유에 대한 헌법재판소 재판관의 의견대립에 관한 연구. 충남대 대학원 법학과 박사학위논문.
- 이승선 (2021a). 언론에 적용될 수 있는 ‘징벌적 손해배상법률안’의 위헌성 검토 : 헌법재판소의 2021년 형법 제307조, 정보통신망법 제70조 합헌 결정을 중심으로. 부울경 언론학회 <지역과 커뮤니케이션>, 25(2), 7-26.
- 이승선 (2021b). 한국 언론중재제도 40년의 도전과 성과: 국회 법률안을 중심으로. 언론중재위원회 <미디어와 인격권>, 7(1), 1-65.
- 이승선 (2021c). 징벌적 손해배상 법안 점검: 최대 5배까지 손해배상 이중처벌·언론자유 위축 우려는 풀어야 할 과제. <신문과 방송>, 3월호, 8-13.
- Glasser, JR., Charles J.(2020). *International Libel and Privacy Handbook: A Global Reference for Journalists, Publishers, Webmasters and Lawyers*. LexisNexis.