

언론중재법 개정안에 대한 의견서

2021. 8.

사단법인 오픈넷

사단법인 오픈넷은 2021년 7월 27일 국회 문화체육관광위원회 문화예술법안심사소위원회에서 의결된 언론중재법 개정안(대안)에 대하여 다음과 같이 의견을 개진합니다.

중과실에 의한 단순 허위보도까지 징벌적 손해배상 대상으로 삼는 것은 과도

- 이번 개정안에서는 “허위·조작보도”란 “허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보”라고 규정하고 있어, 허위보도 및 조작보도를 의미한다. 즉, 조작이 가해진 조작보도 뿐만 아니라 단순 허위보도도 징벌적 손해배상의 대상이 되는데, 조작의 경우에는 어느 정도 비난가능성이 높은 행위라고 볼 수 있으나, 단순히 허위의 사실을 보도한 경우까지 징벌적 손해배상의 대상으로 삼는 것은 과도하다. 왜냐하면 한 명제에서 ‘사실’과 ‘의견’을 구분해내는 것부터가 매우 어렵고, 그 안에 사용된 용어도 다의적으로 해석될 수 있기 때문에, 어떠한 주장이 ‘허위’인지 ‘진실’인지에 대한 판단 역시 해석에 따라 달라질 수 있다. 이로 인해 대부분의 기사와 정보들은 ‘허위정보’로 쉽게 프레임 씌워질 수 있고, 공인이나 기업과 같은 정치적, 경제적 권력자들은 자신들에게 불리한 기사와 비판적 여론을 위축시키고자 고액의 배상금을 청구하는 전략적 봉쇄소송과 기사열람차단 청구 등을 남발할 것이다. 한편, 사실의 존재는 이를 명백하게 증명하기 어려운 경우가 많고, 당시까지 진실임이 증명되지 않았다는 이유로 허위로 판단되었다가 시간에 따라 판단이 달라지는 경우도 많다. 따라서 표현의 ‘허위성’만을 이유로 표현자를 엄하게 징벌하여 단죄하거나 정보 자체를 제거하여 공적 사안을 둘러싼 의혹의 역사를 함부로 차단하는 것은 지양되어야 한다.
- 또한 개정안은 ‘중대한 과실’에 기한 경우까지 징벌적 손해배상 대상으로 규정하

고 있다. 그러나 현실적 악의나 허위성에 대한 명백한 고의없이 ‘과실’에 의한 경우까지 징벌적 손해배상의 대상으로 포함시키는 것은 과도하다. 즉, 허위임을 명백히 인지하거나 조작한 수준이 아니라, 취재원 일방의 주장만을 듣고 당사자의 주장을 듣지 않았다거나, 추가 취재없이 받아쓰기만 했다거나, 확실한 증거가 없이 공표했다는 이유만으로 징벌적 손해배상의 대상이 될 수 있는바, 이는 행위와 책임의 비례의 원칙을 위배하는 과잉규제라 할 수 있다.

- 한편, 안제30조 제2항은 법원이 손해액의 구체적인 금액을 산정하기 어려운 경우, ‘보도에 이르게 된 경위, 보도로 인한 피해정도, 언론사등의 전년도 매출액에 10,000분의 1에서 1,000분의 1을 곱한 금액 등을 고려하여 인정되는 정당한 손해액을 산정하여야 한다’고 규정하고 있다. 본 조항은 구조상 ‘허위·조작보도’에만 적용되는 특칙이 아니라, 인격권 침해를 비롯한 모든 일반적인 위법 보도에 적용되는 조항이다. 조국 전 장관 측의 사진을 삽화로 활용한 조선일보의 기사와 같이, ‘허위·조작보도’로 볼 수 없는 보도에 대해서도 사실상의 징벌적 손해배상을 내릴 수 있는 근거규정을 마련한 것으로 해석된다. 그러나 민사상 불법행위의 손해액 산정에 있어, 손해와 관련성이 없는 피고의 모든 일반적 행위에 기한 ‘매출액’을 그 기준으로 삼는 것은 합리성, 상당성을 심히 결여한 위헌적 조항이라 아니할 수 없다.

포털 등 뉴스매개자에 대한 징벌적 손해배상 적용은 자기책임의 원칙 및 비례의 원칙에 명백히 위반

- 개정안은 “허위·조작보도”를 “언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷멀티미디어방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위”라고 규정하고 있어, 직접 문제 기사를 작성, 보도한 경우뿐만 아니라 ‘매개’하는 행위까지 포괄하여 징벌적 손해배상의 대상으로 규정하고 있다. 이는 포털 등 인터넷뉴스서비스사업자, 즉, 뉴스 매개자들에게도 징벌적 손해배상책임을 넓게 물을 수 있도록 하기 위함인 것으로 보인다. 그러나 기사를 직접 작성한 행위가 아닌 ‘매개’ 행위까지 ‘징벌적’ 손해배상의 대상으로 삼는 것은 과도하다. 뉴스매개자들이 공급받고 유통하는 모든 뉴스의 내용과 이의 불법성을 인지하는 것은 현실적으로 불가능하다. 또한 특히 명예훼손 등은 표현의 허위성 여부, 공익적 목적 등을 인격권 침해 정도와 비교형량해야 하는 고도의 법률적 판단이 필요한 분야이기에 사법부의 판단 전에는 사인이 불법성 여부를 함부로 판단할 수도, 판단해서도 안 되는 영역이다. 그런데 이렇듯 정

보매개자로 하여금 그 내용과 불법성 여부를 명백히 인지할 수 없는 정보에 대해서 책임을 지도록 하고, 나아가 '징벌적' 손해배상의 대상까지 될 수 있도록 규정한 것은 자기의 행위가 아닌 타인의 행위에 대하여 책임을 지지 않는 것이 원칙이라는 헌법상 자기책임의 원리 또는 행위와 책임의 비례의 원칙을 위배하는 것이라 아니할 수 없다.

- 또한 이처럼 뉴스매개자로 하여금 과중한 책임을 부담하도록 하는 규정은, 포털 등이 언론사와 함께 징벌적 손해배상 등의 책임을 부담하게 되는 상황을 회피하기 위하여 문제의 소지가 있는 기사, 정정보도청구나 소가 제기된 기사들을 모두 선제적으로 차단하도록 하는 유인을 제공하여 종국적으로는 위법성이 없다고 판단될 수 있는 기사들마저 과검열될 위험이 높고, 이는 기사를 공급하는 언론사의 언론의 자유에 대한 부당한 침해로 이어질 것이다.

고의·중과실을 추정하여 피고인 언론사 등에게 함부로 불리한 법적 지위를 부담시키는 것은 부당

- 개정안은 허위보도가 있는 경우 고의·중과실을 추정하고, 언론사등이 스스로 부존재를 입증하도록 규정하고 있다. 그러나 민법상 청구권을 주장하는 자가 청구권 발생의 요건사실을 입증하여야 하고, 불법행위에 기한 손해배상청구권의 경우 피해자가 피고의 '고의, 과실로 인한 위법행위'와 '손해발생 사실과 인과관계' 등을 입증해야 한다는 것은 민사법의 대원칙이다. 이러한 대원칙을 거슬러 합리적 이유없이 불명확하고 상당성이 결여된 기준으로 고의, 중과실을 추정하여 민사사법의 당사자로서의 피고(언론사등)에게 함부로 불리한 법적 지위를 부담시키는 것은 법적으로 부당할뿐더러, 징벌적 손해배상청구의 남용을 유발하는 주요한 요인으로 작용할 것이다.
- 구체적으로, 개정안은 “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 시각자료와 기사 내용을 다르게 하거나 또는 당사자를 특정할 수 있는 시각자료를 사용하여 새로운 사실을 유추할 수 있게 하는 등 시각자료로 기사 내용을 왜곡하는 경우”에 고의·중과실을 추정한다고 규정하고 있다.

- 그러나 5호, 6호의 기사 내용이나 제목의 ‘왜곡’, ‘새로운 사실에 대한 유추 가능성’ 등은 불명확하고 추상적인 개념으로, 법원이 이를 판단하여 언론사의 고의, 중과실을 추정하도록 하는 것은 사실상 징벌적 손해배상 여부를 법관의 자의적, 주관적 판단에 일임하는 것과 다름없다. ‘법률을 위반한 보도’, ‘계속적이거나 반복적인 허위·조작보도를 통해 피해를 가중시키는 경우’라는 기준은 지나치게 광범위하고 포괄적이어서, 잠입 취재, 녹취 공개, 기획·연속 보도 등을 했다는 이유로 불리한 법적 지위를 부담할 수 있어 공익적 언론 활동이 크게 위축될 우려가 있다. 또한 ‘취재 과정에서의 법률 위반’ 여부나 ‘기사 내용과 무관한 시각자료의 사용’ 등은 보도 ‘내용’ 자체에 대한 위법성 및 이에 대한 주관적 인식과는 관련이 없는 요건이라 할 것임에도 고의, 중과실을 추정하는 기준으로 삼는 것은 상당성을 결여한 것이다.
- 2호, 3호의 기준인 언론중재법상의 정정보도등은 기본적으로 당사자간 합의에 기한 조정의 결과로, 허위사실 여부에 대한 종국적, 절대적인 판단기준이 될 수는 없으며, 특히 반론보도, 추후보도, 열람차단청구는 보도 내용의 허위성에 대한 결정으로 볼 수도 없다. 그럼에도 본 결정에 따른 절차를 지키지 않았다거나 제3자가 결정 전의 기사를 검증 없이 복제 인용했다는 이유만으로 위법성에 대한 고의나 중과실을 추정하는 것 역시 상당성을 결여한 것으로 보인다.

공직자 등에 대한 예외 규정은 무용한 장식적 조항에 불과

- 이번 개정안에서는 “공직자윤리법에서 규정하는 공직자와 그 후보자와 대통령령으로 정하는 대기업 및 그 주요주주, 임원에 대하여는 악의를 가지고 허위·조작보도를 한 경우에 한하여 적용한다.”고 규정하고 있으며, 이 규정이 공인의 전략적 봉쇄소송 등 남소를 방지하고 공직자 등에 대한 공익적 보도를 보호할 수 있다고 주장되고 있는 것으로 보인다.
- 그러나 ‘악의’ 등 사람의 내심의 의사에 의존하는 추상적, 주관적인 개념은 명확

한 기준이 될 수 없다. 더군다나 이번 개정안에서는 ‘악의’를 ‘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’로 정의하고 있다. 그런데 특정인에 대한 비판적 보도는 모두 이로 인한 특정인의 손해 발생을 당연히 예정, 인식하고 행해지는 것이며, 모든 개인의 손해는 ‘회복하기 어려운’ 것으로 판단될 수 있다는 점에서, 지나치게 포괄적이고 광범위한 정의로 거의 대부분의 사건에서 ‘악의’는 쉽게 추정, 의제될 것이다.

- 또한 공직자 등의 가족 등에 대한 보도인 경우 이는 공직자 등의 자질 판단 등과도 연결되는 보도가 대다수일 것이나, 피해주장자(원고)가 공직자 등의 가족 등이 되는 경우 본조의 적용도 배제될 것이다. 따라서 본 조항은 공직자 등에 대한 보도를 징벌적 손해배상 대상에서 제외시킬 수 있는 충분한 가중적 요건이나 안전장치로 기능할 것이라고는 기대하기 어렵고, 이들의 남소나 공인, 기업 보도에 대한 위축효과도 방지할 수 없는 무용한, 장식적 조항에 불과하다고 할 것이다.

기사열람차단청구권의 신설은 언론의 자유 위축으로 이어져

- 언론중재법은 인격권과 언론의 자유 충돌 상황에서 사법부의 판단 이전에 당사자의 합의에 기반한 조정·중재 절차를 통해 양 기본권을 조화롭게 보장하면서도 보다 신속하고 효율적인 해결을 도모하기 위하여 만들어진 법으로, 현행 언론중재법상의 정정보도, 반론보도, 추후보도청구는 기존 기사를 삭제·차단하는 방식이 아니라, 기사를 유지하면서 당사자의 합의와 소통을 통해 당시까지 확인된 사실 관계를 확인하거나 다른 주장 등 기사 내용에 대한 이력을 덧붙임으로써 양 기본권을 비교적 조화롭게 보호하고자하는 수단으로 도입된 것이다. 그러나 ‘열람차단’은 기사 전체를 노출하지 못하도록 하여 표현물의 유통 자체를 금지하는 것으로, 이는 일방의 기본권(표현의 자유)만을 전면적으로 제한하는 결과를 의욕하는 조치로써, 위와 같은 언론중재법의 근본적인 입법목적과 조화하기 어렵다.
- 언론중재위원회의 조정 절차에 응할 일정한 법적 의무가 있는 언론사로서는 조정 절차의 개시나 위원회의 결정에 대하여 상당한 부담을 안게 될 수밖에 없다. 언론 기사의 주요 대상인 정치·사회적 영향력이 있는 공적 인물들은 이러한 언론중재위원회의 조정 절차의 특성을 이용하여, 법원으로 갈 필요 없이 간이한 절차를

통해 언론사를 압박하는 수단으로 남용할 우려가 있다. 따라서 언론중재위원회의 조정 대상, 권한 범위를 확장하는 것은 신중해야 하며, 열람차단은 기존의 정정보도등 조치보다 언론의 자유에 대한 제한의 정도가 훨씬 중대한 조치라는 점에서 더욱 신중해야 한다.

- 더군다나 개정안은 허위보도의 경우뿐만 아니라, ‘그 밖에 인격권을 계속적으로 침해하는 경우’까지 열람차단청구 대상으로 규정하고 있는데, 이는 지나치게 포괄적이고 추상적이어서 모든 개인에 대한 부정적·비판적 내용의 기사가 그 대상이 될 수 있다. 공인이나 기업들은 자신에 대한 의혹제기나 비판적 내용의 보도에 대하여 열람차단청구를 남발하여 조정 절차에 대응할 의무가 있는 언론사등의 부담을 가중시키고 보도활동을 심대하게 저해·위축시키는 결과로 이어질 가능성이 높다.
- 나아가 포털 등 인터넷뉴스서비스사업자도 기사의 열람차단 청구의 상대방으로 포함하고 있는바, 분쟁의 소지가 높은 정보에 대하여 책임을 회피하고 싶은 뉴스매개자로서는 열람차단청구를 수용할 유인이 더욱 높고, 이로써 원 기사 제공자인 언론사의 언론의 자유가 부당하게 침해될 위험도 높다.

언론의 자유를 위축시키는 법은 언론 보도의 주요대상인 정치적, 사회적, 경제적 권력자가 비판적 목소리를 억압하기 위한 도구로 남용하기 쉽기 때문에 특히 그 도입을 경계해야 한다. 언론 활동을 악마화, 적대화하며 ‘징벌’과 ‘입막음’에만 치중하고 있는 이 개정안이 통과되면, 언론사와 포털에 대해 거액의 배상금을 청구하는 소송전과 기사 차단 요구가 남발될 것이 불보듯 뻔하다. 이러한 규제는 언론인들을 위협하고 언론의 자유 및 이를 바탕으로 하는 국민의 알 권리의 위축, 민주주의의 퇴행으로 이어질 것이다. 국회는 헌법상의 과잉금지원칙 등을 위반하여 언론의 자유와 국민의 알 권리를 침해할 위험이 높은 언론중재법 개정안의 추진을 즉각 중단하여야 한다.

<끝>