

의견서

2022. 5. 3.

표현의자유와사회적책임위원회

◦ 이 의견서는 언론의 자유 및 사회적 책임을 구현하기 위해 시민사회단체, 언론학계, 법조계, 언론현업 등으로 구성된 표현의자유와사회적책임위원회(이하 위원회)가 2021년 10월 14일부터 2022년 4월 29일까지 약 6개월간의 논의 과정을 거쳐 채택한 것입니다. 향후 정부와 국회가 관련 정책을 수립하거나 입법하는 과정에서 충분히 검토해 주시기를 당부드립니다.

I. 위원회 구성 및 활동 경과

1. 위원회 구성

분류	이름	소속
시민사회단체	권순택(위원장)	언론개혁시민연대 사무처장
	오병일	진보네트워크센터 대표
	이완기	자유언론실천재단 이사
	훈창	인권아카이브 활동가
언론학계	김동운	대구대 미디어커뮤니케이션학과 교수
	김위근	퍼블리시 최고연구책임자
	유용민	인제대 미디어커뮤니케이션학과 교수
	허윤철	한국인터넷신문협회 사무국장
법조계	김보라미	법률사무소디케 변호사
	노희범	에이치비법률사무소 대표
	손지원	오픈넷 변호사
	임자운	법률사무소지담 변호사
언론현업	김명래	경인일보 기자
	김춘영	전국언론노동조합 조직담당특임부위원장
	변지민	前 한겨레 기자
	성지훈	방송기자연합회 정책과장

2. 위원회 출범 및 활동 경과

2021년 한 해 「언론중재법 개정안」에 대한 여야 논의는 지난한 정파 논쟁으로 이어져 왔습니다. 방송기자연합회, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국방송기술인연합회, 한국PD연합회는 여야 논쟁과 별개로 이때 쏟아진 언론 불신의 심각성을 인지했습니다. 이에 언론 자유와 사회적 책임에 대해 보다 책임감을 느끼고 적극적으로 역할을 해야 한다는 단체 내외의 요구에 따라 더불어민주당과 국민의힘이 합의한 「언론중재법 개정안」 협의체와 별도로 표현의자유와사회적책임위원회 구성을 공개적으로 제안했습니다.

2021년 10월 발족한 위원회는 시민사회단체, 언론학계, 법조계, 언론현업단체의 추천을 받아 총16인으로 구성, 14차례 회의(~2022년 4월 29일까지)를 거쳐 언론과 미디어의 표현의 자유를 지켜 나가면서도 사회적 책임과 책무성을 강화하기 위한 실질적인 방안을 함께 논의해 왔습니다.

위원회는 우선 사회적 논란이 되어 왔던 언론중재법안의 △징벌적 손해배상제 △징벌적 배상제 도입에서 입증책임전환 및 고의 중과실 추정 △기사열람차단제도 △정정보도제도 △전략적 봉쇄소송 등을 포함하여 관련 쟁점에 대한 사회적 합의안을 도출하기 위해 노력해 왔습니다. 또한 위원회는 투명성을 위해 구체적 논의 과정과 내용을 아래 표와 같이 언론노조 홈페이지에 공개했습니다.

〈표현의 자유와 사회적 책임 위원회 활동 내용〉

- 1차 회의 : 2021년 10월 14일(목) 16시, 온라인 / 17명 참석
 - 위원장 호선, 핵심 의제 선정 등 (회의 결과: <https://bit.ly/3JpP7Sp>)
- 위원회 발족 및 명단 발표: 2021년 10월 18일(월)
- 2차 회의 : 2021년 10월 27일(수) 17시, 온라인 / 18명 참석
 - 언론중재법 경과 및 의견 공유 (회의 결과: <https://bit.ly/3BbSfy6>)
- 3차 회의 : 2021년 11월 12일(금) 15시, 언론노조 회의실 / 16명 참석
 - 언론중재법 주요 쟁점(입증책임 전환, 고의 중과실 추정 등) 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/367haYi>)
- 4차 회의 : 2021년 11월 26일(금) 15시, 언론노조 회의실 / 14명 참석
 - 사실 적시 명예훼손, 기사열람차단권, 정정보도청구권 등 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/34S4zrr>)
- 5차 회의 : 2021년 12월 10일(금) 15시, 언론노조 회의실 / 13명 참석
 - 토론회 기획, 언론중재법 쟁점 총괄 정리 및 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/367iFFV>)
- 6차 회의 : 2021년 12월 29일(수) 15시, 온라인 / 17명 참석
 - 위원회 의견서 초안 관련 논의 등 (회의 결과: <https://bit.ly/3rEUjM6>)
- 7차 회의 : 2022년 1월 14일(금) 15시, 언론노조 회의실 / 15명 참석
 - 의견서 수정, 통합형 자율규제기구 발제 청취 및 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3JmKgky>)
- 8차 회의 : 2022년 1월 28일(금) 15시, 온라인 / 13명 참석
 - 토론회 구성 확정, 의견서 내용 조율, 통합형 자율규제기구 관련 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3sqJJas>)
- 9차 회의: 2022년 2월 11일(금) 15시, 온라인 / 18명 참석
 - 통합형 자율규제기구 논의, 언론사 내 자율규제 사례 발제 등 (회의 결과: <https://bit.ly/3JYcRgR>)
- 10차 회의: 2022년 2월 25일(금) 15시, 온라인 / 17명 참석
 - 자율규제기구 규제 대상, 이중 규제, 징계 등 논의, 언론사 내 자정기능 관련 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3Lw0gBZ>)
- 11차 회의: 2022년 3월 11일(금) 15시, 온라인 / 17명 참석
 - 위원회 의견서 관련 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3qUPa1v>)
- 의견서 1차 윤문 회의: 2022년 3월 15일(화) 14시, 언론노조 회의실 / 5명 참석
- 12차 회의: 2022년 4월 1일(금) 15시, 온라인 / 11명 참석
 - 위원회 의견서 관련 세부 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3vIGIny>)
- 의견서 2차 윤문 회의: 2022년 4월 5일(화) 14시, 언론노조 회의실 / 5명 참석
- 13차 회의: 2022년 4월 8일(금) 15시, 온라인 / 12명 참석
 - 위원회 의견서 내용 추가 및 수정 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3MOEkTv>)

○ 언론의 사회적 책임 강화를 위한 법 개정 및 자율규제 방안 마련 토론회 1 - 언론피해 구제를 위한 '법 개정' : 언론중재법 개정안을 중심으로

- 2022년 4월 14일(목) 10시, 국회의원회관 2소회의실

○ 언론의 사회적 책임 강화를 위한 법 개정 및 자율규제 방안 마련 토론회 2 - 언론피해 구제를 위한 '자율규제' 강화 방안 모색

- 2022년 4월 18일(월) 10시, 국회의원회관 1소회의실

○14차 회의: 2022년 4월 28일(금) 11시, 온라인 / 14명 참석

- 의견서 최종 수정 및 기자회견 개최 방식 논의 (회의 결과: <https://bit.ly/3F8M2ox>)

○ 표현의 자유와 사회적 책임 위원회 의견서 발표 기자회견

- 2022년 5월 3일(화) 11시, 전국언론노동조합 회의실

II. 「언론중재법 개정안」에 대한 의견

1. 논의 배경 및 고려 요소들

정보통신기술의 발달로 누구나 사실과 의견을 전달해 여론 다양성을 증진할 수 있게 되었습니다. 그러나 세계 각국은 언론 상업주의 극대화으로 인한 허위 왜곡, 과장 및 가짜뉴스 피해도 경험하고 있습니다. 최근에는 코로나19 감염 확산 속에서 전염병 및 백신에 대한 허위 정보가 기승을 부리고 있습니다. 이제 미디어의 품질 저하는 시민이 자결권을 행사하는 선거에도 영향을 미쳐 민주주의에 부정적인 영향을 줄 뿐 아니라 건강과 안전을 위협하는 문제로까지 인식되고 있습니다. 또한 이 과정에서 스스로를 방어하기 어려운 사회적 소수자나 약자에게 지나친 공격과 차별 역시 일어나고 있습니다.

이러한 세계적 현상에도 유럽연합이나 미국의 경우 전통 미디어에 대한 추가적인 국가 규제의 도입을 고려하지 않는 것은 우리와 다른 모습입니다. 이는 여론 다양성과 사상의 자유 시장에 대한 굳건한 믿음, 미디어의 자율규제 체계에 대한 신뢰가 사회 전반에 자리 잡고 있기 때문입니다. 하지만 한국 미디어 규제 체계는 우리만 고집하는 명예훼손에 대한 ‘형사처벌’, 국가심의제도, 임시조치제도 등에서 보는 바와 같이 글로벌 기준에 비해 타율 규제가 엄격한 것으로 평가되고 있습니다.

명예훼손에 대한 형사처벌의 경우 “명예훼손에 대하여 자유형은 어떠한 경우에도 적절한 형벌이 아니며, 진실의 항변에 또 다른 조건들이 추가되어서는 아니 된다”는 국제인권기준을 위반해 UN 자유권위원회를 포함한 여러 국제기구¹가 폐지 권고 및 우려 표명을 반복했습니다. 이 같은 명예훼손의 형사처벌은 고위 공직자, 대기업, 종교단체, 그리고 온라인상 단순한 댓글 싸움에서까지 상대방의 입을 막는 법적 수단으로 악용되어 오고 있습니다.

법원에서는 국제인권기준이 충분히 반영되지 못할 뿐만 아니라 「공직선거법」 상 허위사실공표죄 등에서 나온 ‘실질적 거증책임을 의혹 제기자에게 전가하는 법리’²를 일반적인 표현책임에서도 적용하고 있어 그 입증책임을 부당한 전가도 오랜 세월 문제

1 2011. 3. 12.자 UN 표현의 자유 특별보고관 프랭크 라뤼의 대한민국에 대한 보고서 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, Mission to the Republic of Korea, A/HRC/17/27/Add.2 https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/17/27/Add.2, 2011. 9. 12.자 자유권규약위원회 제34호 일반의견 <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, 2015. 11.3.자 UN 자유권규약위원회 대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해 <https://documents-dds-nv.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/275/36/PDF/G1527536.pdf?OpenElement>, 2017. 12. 27.자 대한민국에 대한 UN 인권이사회 UPR의 워킹그룹보고서 Report of the Working Group on the Universal Periodic Review, https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/11, 2018. 3. 14.자 여성차별철폐위원회 대한민국의 제8차 정기보고서에 대한 최종견해 Concluding observations on the 8th periodic report of the Republic of Korea : Committee on the Elimination of Discrimination against Women, <https://digitallibrary.un.org/record/1627638>

2 대법원 2005. 7.22. 선고 2005도2627

되어 온 바 있습니다. 문제는 이런 입증책임의 실질적 전환은 억울한 옥살이를 부를 수도 있다는 사실입니다.³

뿐만 아니라 「방통위법」, 「정보통신망법」에서는 게시자의 권리를 과도하게 배제한 내용심의 및 유통규제가 오랫동안 존재해 왔습니다. 문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 “정보 게재자의 입장도 균형 있게 반영할 수 있도록 2021년까지 온라인 게시물 임시조치제도를 개선하고, 인터넷상 정치적 표현을 자율규제로 전환하겠다”고 제시한 바 있으나 이러한 정책적 개선은 전혀 이루어지지 않았습니다.

언론에 대해 직접적인 법적 규제보다는 자율규제를 도입·발전시켜 온 글로벌 기준과 달리, 우리 법제는 과잉의 인권 침해적인 국가규제를 확대해 왔습니다. 따라서 이러한 여러 제도와의 맥락이 고려되지 않은 「언론중재법 개정안」의 도입은 지금이라도 균형적인 시각에서 다시 검토되어야 할 필요가 큼니다.

특히 그간 언론 관련 권리와 의무의 기준은 언론사뿐 아니라 일반 시민의 표현행위에도 영향을 미쳐 왔다는 점을 고려하면 더욱 그러합니다. 트위터, 페이스북, 유튜브와 같은 디지털 플랫폼에 기반을 둔 미디어의 비약적 발전 속에서 누구나 콘텐츠 생산의 주체가 되고 있습니다. 즉 언론사에 한정하지 않고 시민에게도 미칠 수 있는 모든 요소를 고려해 의견을 도출할 필요가 컸습니다.

이에 위원회는 「언론중재법 개정안」의 논의를 균형적으로 검토하기 위하여 기존 제도인 명예훼손에 대한 형사처벌제도, 정보통신망법상의 규제에 대한 검토의견을 먼저 제시하고자 합니다. 이후 징벌적 배상제, 기사열람차단, 정정보도제도에 대하여 구체적으로 말씀을 드리겠습니다. 그리고 이와 별도로 향을 바꾸어 사회적 책임을 강화하기 위한 실천적 방안에 대하여도 구체적인 의견을 제시하겠습니다.

³ 윤지영, 「공직선거법 제250조 제2항 허위사실 공표죄의 구성요건과 허위성의 입증」, 한국형사판례연구회 (2012)에서 “허위사실공표죄의 구성요건인 사실의 허위성이 직접적으로 입증되지 않더라도 범죄가 성립할 수 있다는 역설적인 결과가 초래되고 있다”, 조국, 「일부 허위가 포함된 공적 인물 비판의 법적 책임」, 서울대학교 법학 53(3) (2012)에서 “공선법상 허위사실공표죄에 대한 대법원 판례의 태도가 검사의 입증책임을 완화시키고 있다”, 김종철, 「공직선거법 제250조와 관련된 대법원 판결에 대한 헌법적 검토」, 법학연구 제22권 제1호에서 “허위사실의 여부를 직접 규명할 필요가 있음에도 불구하고 피고인에게 입증책임을 전가함으로써 검사의 입증책임을 완화시키는 것은 공익을 위한 표현행위를 위축시킬 수 있다는 점에서 타당하지 않다”고 지적하였다.

2. 명예훼손 형사처벌에 대한 의견

사실 적시 명예훼손에 대한 형사처벌은 폐지되어야 합니다.

국제인권기준에도 반하는 명예훼손에 대한 형사법적 처벌이 존재하는 한 별도의 징벌적 배상제를 도입함은 과도한 표현의 자유 침해로 이어질 수 있습니다. 따라서 명예훼손에 대한 형사처벌이 폐지되는 것이 「언론중재법 개정안」의 논의에 앞서 선행되어야 할 필요가 큼니다.

입법례를 살펴봐도 미국에서 명예훼손은 대부분 민사적인 방법에 의하여 해결되고 있고, 일부 주는 명예훼손에 관한 형사처벌 규정을 두고 있으나 실제 적용되는 예는 거의 없습니다. 유럽평의회(Council of Europe)도 표현의 자유가 민주주의 근간을 이루는 중요한 기본권인 점을 강조하여 2001년 이후 여러 차례에 걸쳐 회원국에 명예훼손의 비형사범죄화를 촉구해 왔습니다. 명예훼손에 대하여는 형벌보다는 민사상 손해배상으로 대응하는 것이 바람직하고, 특히 사실 적시 명예훼손에 대해 징역형을 부과하는 형사법 규정은 폐지되어야 한다고 권고한 것입니다. 이에 따라 유럽평의회 회원국들은 형사법에 규정된 명예훼손죄를 폐지하거나 대폭 축소하였고 실제 적용에서도 제한적으로 운용하고 있습니다.⁴

UN 자유권위원회는 2011년 9월 12일 제34호 일반의견에서 ‘사실 적시에 의한 명예훼손을 범죄로 처벌해서는 아니 되고, 허위 사실 적시에 의한 명예훼손의 경우에도 악의(내지 고의)가 아닌 과실에 의한 것이라면 이를 형벌로 처벌해서는 아니 되며, 정부에 대한 비판 또는 의견 표명을 한 개인을 명예훼손 범죄로 처벌해서는 아니 되고, 사실 적시 여부를 떠나 모든 형태의 명예훼손에 대한 범죄화는 바람직하지 못하며, 범죄로서 명예훼손을 허용하는 경우에도 이에 대한 처벌은 극히 중대한 사건으로만 제한되며, 그러한 경우라도 구금은 적절한 처벌이 되어서는 아니 된다’라는 입장을 표하였습니다⁵. 또한 UN 표현의 자유 특별보고관 프랭크 라 뤼는 2011년 대한민국에 대한 보고서에서 “명예훼손죄를 삭제할 것을 권고”하였고⁶, UN 자유권위원회는 2015년 11월 3일

4 헌법재판소 2013헌바105, 재판관 김이수, 재판관 강일원의 반대 의견

5 2011. 9. 12.자 자유권위원회 제34호 일반의견 <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf>, 윤해성, 김재현, ‘사실적시 명예훼손죄의 비범죄화 논의와 대안에 관한 연구’, 한국형사정책, 연구총서 18-AB-02, 2018, 10.

6 2011. 3. 12.자 UN 표현의 자유 특별보고관 프랭크 라 뤼의 대한민국에 대한 보고서 Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, Mission to the Republic of Korea, A/HRC/17/27/Add.2 https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/17/27/Add.2

대한민국에 “명예훼손을 비범죄화하는 것을 고려”하여야 한다고 견해를 표하였으며⁷, UN 여성차별철폐위원회는 2018년 3월 14일 “성폭력 범죄를 당국에 신고하거나 신뢰할 만한 사람에게 알렸다고 피해자를 명예훼손으로 고소하면, 피해자에게 침묵을 강요하고 2차 피해를 초래할 수 있다”고 우려를 표명한 바 있습니다.⁸

우리나라 명예훼손 형사처벌에서는 징역형을 포함한 형벌을 규정하고 있으며, 재판 전 압수수색과 인신 구속이 이루어지는 경우도 있습니다. 표현 행위는 그 위법성이나 그로 인한 피해, 해악이 명확하게 판단되기 어려운 분야이기에 형사 고소·고발이 남발되고 유무죄 인정도 판단자의 기준에 따라 달라지기 쉽습니다. 고위 공직자나 기업과 같은 사회적 강자들이 비판 여론을 위축시키기 위해 언론과 시민을 상대로 고소를 남발하고, 많은 시민이 타인을 비판했다는 이유로 형사 피의자가 되어 고초를 겪고 있습니다.

이러한 법 적용 현실, 국제 인권 기준, 국제 사회 권고, 글로벌 흐름을 고려하여 명예훼손 비범죄화를 적극적으로 검토하여야 하며, 이것이 선행된 뒤에야 표현 행위에 대한 징벌적 손해배상제 도입의 적정성도 논의될 수 있다고 할 것입니다. 언론중재법안을 논의하기 이전에 명예훼손에 대한 형사처벌은 전략적 봉쇄소송, 위축 효과, 공익적 입증의 불확실성 등을 고려할 때 표현의 자유를 과잉금지원칙에 반하여 침해하고 있는 제도⁹로서 폐지되어야 합니다.

3. 「정보통신망법」 상 표현 행위 규제에 대한 의견

문재인 정부는 100대 국정과제 중 하나로 “정보 게재자의 입장도 균형 있게 반영할 수 있도록 2021년까지 온라인 게시물 임시조치제도를 개선하고, 인터넷상 정치적 표현을 자율규제로 전환하겠다”고 약속하였으나, 이러한 국정과제는 실현되지 못했습니다.

오히려 국회는 허위조작정보의 정의를 광범위하게 정의하여 임시조치 및 국가심의대상을 확대하는 「정보통신망법 개정안」 까지 논의하고 있습니다. 2022년 4월 12일 더불어민주당 당론으로 채택되어 발의된 규제 입법은 허위조작정보의 정의를 광범위하게 정의하고 있어, 정치·경제적 이익을 목적으로 하지만 사회적 해악 없는

7 2015. 11.3.자 UN 자유권규약위원회 대한민국 제4차 정기보고서에 관한 최종견해
”<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/275/36/PDF/G1527536.pdf?OpenElement>

8 2018. 3. 14.자 여성차별철폐위원회 대한민국의 제8차 정기보고서에 대한 최종견해 Concluding observations on the 8th periodic report of the Republic of Korea : Committee on the Elimination of Discrimination against Women, <https://digitallibrary.un.org/record/1627638>

9 헌법재판소 2017헌마1113등 결정에서 재판관 유남석, 재판관 이석태, 재판관 김기영, 재판관 문형배의 반대이견 참조

“지라시, 풍자, 유언비어” 들도 모두 허위조작정보에 포함될 가능성을 배제할 수 없습니다. 표현 행위의 “허위”보다는 실질적인 사회적 해악을 살펴야 하는데, 이에 대한 판단기준도 고려되지 않아 국가심의회 범위를 광범위하게 확장하는 결과를 초래할 수 있습니다.

뿐만 아니라 피해자들의 권리침해를 구제하는 제도인 온라인분쟁조정위원회를 신설하면서도, 조정의 일방 당사자에게는 이의제기권조차 주지 않고 과태료 부과를 강제하는 점 역시 적법절차 위반의 소지가 존재합니다. 이는 형식만 ‘조정위원회’일 뿐, 사실상 대부분의 표현 행위 전반에 대하여 허위 여부를 가리는 국가심의회가 확대되는 것을 의미합니다. 이런 방식의 「정보통신망법 개정안」은 개인을 수범자로 하기에 표현 행위에 있어서 사회적 위축 효과가 더 심각할 수밖에 없습니다.

「언론중재법 개정안」 논의에 앞서, 국제인권기준을 위배하여 일반 시민의 표현 행위에 결과적으로 공적·사적 검열을 야기하는 「정보통신망법 개정안」 논의가 졸속으로 진행되어서는 안 됩니다. 더불어 실현되지 못한 “정보계재자의 입장을 균형 있게 반영하는 것”뿐만 아니라 “자율규제로의 전환 시도”를 지금이라도 적극적으로 검토하여야 합니다.

4. 「언론중재법 개정안」 중 징벌적 배상제에 대한 의견

「언론중재법 개정안」 중 징벌적 배상제도의 도입은 그 요건이 비례 원칙에 반한 것으로 언론의 자기 검열을 불려와 보도를 위축시킬 수 있는 바, 위자료액 현실화로 접근함이 바람직합니다.

언론에 징벌적 배상제를 도입하면 이미 여러 국제기구¹⁰에서 문제를 제기한 것처럼 국정 농단 사건에서와 같이 확실하게 입증하기는 어렵지만 합리적 의심이 존재하는 사안에 대한 초기 의혹 보도, 소송을 당한 후의 후속 및 추가 보도가 위축됩니다. 또한 2011년 유성기업으로부터 참세상과 같은 독립 매체가 무더기 민사소송을 당했던 사례를 살펴보면 독립언론사의 지향 자체가 위축되고 거대 언론사만 남아 다양한 목소리들이 축소될 수 있습니다. 시민의 알 권리도 침해된다는 점을 고려하면 이 제도의 도입으로 인한 이익보다 사회적 해악이 큼니다.

10 이레네 칸 유엔 표현의 자유 특별보고관, 국경없는 기자회, 국제기자연맹

UN 표현의 자유 특별보고관 아이렌 칸(Irene Khan) 역시 「언론중재법 개정안」에 대해 “과도한 징벌적 손해배상은 언론의 자기 검열을 불러오고 공익적 사안에 대한 중요한 논의를 위축시킬 수 있음”을 지적하면서, 「언론중재법 개정안」은 “비례 원칙에 어긋나는 불균형한 내용으로 언론 보도에 대한 중대한 위험을 부담시켜 한국 정부가 준수할 의무가 있는 국제인권법인 UN의 <시민적 정치적 권리 규약(ICCPR)> 제19조에 위배하여 언론, 표현의 자유를 과도하게 위축시킬 우려가 있음”을 직접적으로 표명한 바 있습니다.

위원회는 징벌적 배상제의 대안으로 2016년 10월 사법부에서 제시한 위자료 산정 기준에 대한 연구에서처럼 위자료 기준을 상향 조정¹¹하고, 피해자의 개별 사정을 고려해 사회적 약자들에 대한 가중 기준을 정립하는 것이 필요하다는 데 의견을 모았습니다.

이에 대해 악의적 허위 보도에 의한 실제 피해가 일반 손해배상으로 보전되기 어려우며, 자율 규제 시스템이 원활하게 운영되지 않는다면 자율 규제에 대한 요구가 정당화될 수밖에 없고, 언론 신뢰 강화를 위해서라도 징벌적 손해배상제도 도입은 의미가 있다는 소수의견도 있었습니다.

5. 「언론중재법 개정안」 징벌적 배상제도의 고의·중과실 추정 또는 입증책임전환에 대한 의견

고의·중과실 추정, 입증책임 전환을 전제로 한 「언론중재법」상 징벌적 배상제는 언론의 보도를 위축시킬 수 있어 표현의 자유를 과도하게 침해하는 원인이 될 것입니다.

언론에 대한 고의·중과실 추정 규정과 입증책임 전환은 문서화할 수 있는 취재원만을 대상으로 취재할 수밖에 없도록 언론 보도를 위축시켜 미투 보도와 같은 익명 보도를 약화합니다. 고위 공직자 등의 공인이나 기업과 같은 정치적, 사회적 권력자들의 언론사에 대한 소송 남발·남용을 방지하는 것도 쉽지 않습니다.

헌법재판소는 「전기통신기본법」 제47조 제1항 위헌소원(소위 ‘미네르바 판결’)에서 “표현이 어떤 내용에 해당한다는 이유만으로 표현의 자유의 보호 영역에서 애당초

¹¹ 2016. 7. 민사법관 포럼, 2016. 8. 연구반 구성, 2016. 10. 사법발전을 위한 법관 세미나 「불법행위 유형별 적정한 위자료 산정방안」 <https://www.scourt.go.kr/portal/news/NewsViewAction.work?pageIndex=1&searchWord=&searchOption=&seqnum=25&gubun=713>

배제된다고는 볼 수 없으며 ‘허위 사실의 표현’도 「헌법」 제21조가 규정하는 언론·출판의 자유의 보호 영역에는 해당한다고 설명한 바 있습니다. 같은 판결의 보충 의견에서는 “허위 사실의 표현으로 인한 논쟁이 발생하는 경우, 문제 되는 사안에 관한 사회적 관심을 높이고 참여를 촉진할 수도 있으므로 반드시 공익을 해하거나 민주주의의 발전을 저해하는 것이라고 볼 수 없고”, “어떤 표현이나 정보의 가치 유무, 해악성 유무가 국가에 의하여 일차적으로 재단되어서는 아니 되며, 이는 시민사회의 자기 교정 기능과 사상과 의견의 경쟁 메커니즘에 맡겨져야 한다”고 허위 사실 표현의 역할과 의미를 설시한 바 있습니다. 즉 허위 사실 표현이라 할지라도 경우에 따라서는 논쟁을 촉진하고 민주주의 발전에 이바지할 수 있는 표현의 자유의 보호 영역에 해당할 수 있음에도, 고의·중과실 추정 조항은 언론이 보호되어야 할 표현의 자유까지도 스스로 쉽게 포기하게 할 가능성이 있습니다.¹²

이에 대해 법적 책임의 형평성과 언론사의 오류에 대한 예방적 효과를 고려할 때 ‘고의·중과실’ 규정을 명문화하되 고의·중과실이 추정되는 경우를 모호하게 열거하면 언론 행위를 위축시킬 수 있어, 전반적인 추정을 전제로 그 추정이 부인되는 경우¹³를 열거할 을 제안한 소수의견이 있었습니다.

6. 「언론중재법 개정안」 상 기사열람차단제도에 대한 의견

기사열람차단제도는 그 요건 자체가 불분명하여 표현의 자유를 과잉으로 침해할 가능성이 큽니다.

기사열람차단제도는 “사생활의 핵심 영역을 침해하는 경우” 또는 “그밖에 인격권을 계속적으로 침해하는 경우” 등 그 요건이 지나치게 포괄적이고 추상적이며 막연하여 남용의 우려가 큽니다. 기사열람차단제도는 기사 전체가 온라인상에서 영구적으로 사라진다는 점에서 과도한 유통 금지 조치에 해당할 수 있습니다. 나아가 포털을 기반으로 하는 인터넷뉴스서비스사업자의 경우 소송 가능성이 있는 정보에 대해서는 차단 요청을 쉽게 수용할 것이라는 점에서도 원 기사 제공자의 언론 자유가 침해될 위험이 높습니다.

¹² 헌법재판소 2010.12.28. 2008헌바157

¹³ 복명

다만 인터넷 보도로 인한 피해가 영구적이며, 법원을 통한 권리 구제 역시 접근이 쉽지 않아 가처분 신청에 대한 국선변호인제도 지원 등을 포함한 피해자지원제도 도입이 필요하다는 데 의견을 모았습니다.

7. 「언론중재법 개정안」 상 정정보도제도에 대한 의견

정정보도의 형식을 일률적으로 기사 분량의 1/2로 정함은 기사의 성격, 내용, 형식에 따라 불합리할 수 있습니다. 다만 “피해자 의사가 충분히 보장될 수 있도록 눈에 잘 띄어야 한다”는 원칙을 정하고 구체적인 사정에 따라 유연하게 언론 피해자를 위한 실질 방안이 마련되어야 합니다.

정정보도는 지금보다 더 눈에 잘 띄고 분량이 많아야 하며 언론사들은 자사 신뢰성을 높이기 위해서라도 정정보도 요청에 적극적으로 응해야 할 필요는 있습니다. 하지만 정정보도 형식을 일률적으로 기사 분량의 1/2로 정함은 언론사나 언론 피해자에게 불합리할 수 있습니다. 이에 “피해자 의사가 충분히 보장될 수 있도록 눈에 잘 띄어야 한다”는 원칙에 따라 필요한 방안을 마련하자는 것으로 의견을 모았습니다.

Ⅲ. 언론의 사회적 책임 강화를 위한 의견

민주주의 사회에서 제4부로 작동하는 언론¹⁴은 공익을 추구해야 합니다. 공익 추구를 전제로 언론의 영리 추구는 합당한 방법과 수준에서 용인됩니다. 지속적 공익 실현을 목적으로 하기에 안정적 영리 도모의 당위성을 인정받는 것입니다. 시민을 위해 권력을 감시하고 여론을 통합·조율하는 언론은 시민과 사회에 충실히 복무해야 합니다. 이것이 언론에 요구되는 사회적 책임입니다. 하지만 여러 사례와 지표에서 언론의 사회적 책임이 방기되는 모습을 확인할 수 있습니다. 참담한 언론 현실과 지표가 포털사이트, 소셜미디어 등 인터넷 환경 탓이라고 언론은 흔히 주장합니다. 뉴스의 절대적 유통 경로로 자리 잡은 인터넷 뉴스 플랫폼 때문에 ‘클릭을 유도 — 어뷰징¹⁵ — 하는 뉴스’를 생산할 수밖에 없다고 말합니다. 생존을 위한 어쩔 수 없는 선택이라고 하소연하면서도 자기반성은 찾아보기 힘듭니다. 많은 시민은 언론이 언론의 자유, 표현의 자유를 강력히 주장하지만 사회적 책임은 외면하고 있다고 비판합니다.

언론의 사회적 책임은 언론 자유의 적극적 실천 규범이어야 합니다.

헌법이 보장하는 언론·표현의 자유는 험난한 여정을 함께한 민주주의 역사의 산물입니다. 언론의 사회적 책임도 마찬가지입니다. 서구에서 언론 자유가 확대되면서 정치적 주의·주장과 이념을 지향하는 정론지가 등장했으나 독자층은 매우 제한됐습니다. 이후 자본주의 발전으로 경제 기반이 확충되고 도시인구가 늘어나면서 독자 확보를 위한 언론 간 경쟁이 치열해졌습니다. 이에 따라 소수 특권 계층 전유물이었던 신문은 노동자계급까지 독자층으로 흡수하게 됐고, 대규모 자본을 가진 몇몇 신문사의 독과점 시장이 형성되면서 신문 발행은 이윤 추구 수단이 되고 말았습니다. 언론 본래 기능과 역할·책임보다 이윤 추구가 목적이 됐고 저널리즘은 황폐해졌습니다.

우리 근대 언론 역사도 마찬가지입니다. 구한말 국민 계몽과 신문물 도입 등 사회변혁을 지향했던 개화기 언론은 이후 일제강점기, 미군정기를 겪으면서 외세의 대변지로 전락했습니다. 정부 수립 후 극히 짧은 정론지 시기를 가졌던 우리 언론은 군사독재 시절

¹⁴ 이 장에서 ‘언론’은 「언론중재법」 제2조 제1호에서 규정하고 있는 언론매체(방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문)만을 의미하지는 않는다. 언론의 사회적 책임은 언론매체에만 적용되는 개념이 아니다. 언론 전반에 걸쳐 사회적 책임의 제고와 완수를 요구해야 한다. 따라서 여기에서 언론은 언론매체는 물론 언론사, 언론인, 언론산업 등 언론 전반을 통칭하는 용어다.

¹⁵ 동일한 제목의 기사를 지속적으로 전송하거나, 내용과 다른 자극적인 제목의 기사를 포털 사이트에 게재해 의도적으로 클릭 수를 늘리는 언론행위

권력과 유착하면서 언론기업 혹은 기업언론으로 몸집을 키웠습니다. 한편 유신체제 억압에도 언론인은 언론자유수호운동을 펼쳐 나갔습니다. 언론의 사회적 책임을 다하려는 몸부림이었고, 언론 자유를 실천하기 위한 투쟁이었습니다. 하지만 연이은 군사독재정권은 언론인 해직과 언론사 통폐합으로 언론을 통제했습니다. 다행히 1987년 민주화를 통해 언론기본법이 폐지되면서 통폐합으로 사라졌던 신문이 복간됐습니다. 다양한 매체가 새로 생겨나 미디어 전성시대가 열렸습니다. 그러나 21세기 들어 언론 산업에 인터넷이 결합하면서 언론 생태계는 본격적으로 트래픽 중심의 무한경쟁시대로 바뀌었고, 이는 언론의 사회적 책임 실현을 더욱 어렵게 했습니다. 오늘날 언론은 깊고 지속적인 불신과 냉소로 사회 혼란과 갈등을 부추기는 원흉으로 이해됩니다.

언론의 사회적 책임에서 강조하는 것은 남용으로 인해 발생하는 사회 해악과 폐단을 경계해야 한다는 점입니다. 언론은 다양한 여론을 반영하고 사회 가치를 합리적으로 제시하며 신뢰할 수 있는 정보를 모든 시민이 자유롭게 이용할 수 있도록 해야 합니다. 따라서 언론의 사회적 책임은 언론의 기능과 역할에 대한 규범이자 실천 원리입니다. 언론 자유는 의무가 수반되는 것이기에, 특권적 지위를 누리는 언론은 사회 공익 실현을 목적으로 하는 공적 기능을 수행할 책임이 있습니다. ‘자유로운 언론’이 아니라 ‘자유롭고 책임 있는 언론’이라는 관점이 필요합니다. 언론 영향력이 날로 커지고 새로운 생태계도 도입된 지금 언론의 역할과 책임은 시대적 요구를 반영하면서 끊임없이 보강되고 새롭게 만들어져야 합니다.

언론의 사회적 책임은 언론 본연의 기능이며 역할입니다.

언론 자유는 민주주의 근간이 되는 핵심 가치 중 하나라는 점에서 본질이 훼손돼서는 안 됩니다. 동시에 그 자유의 행사로 말미암아 초래되는 결과에 대해 사회적 책임을 요구받습니다. 언론 자유에 대한 적절한 감시와 견제가 동반되지 않으면 사회 해악을 부를 수 있습니다. 언론 자유를 폭넓게 보장하면서도 감시와 비판을 간과해서는 안 됩니다. 우리 언론은 자신에게 요구된 사회적 책임을 외면하고 낯은 관행에 안주하면서 영리 추구를 우선시하는 데 매몰돼 왔다는 평가를 받고 있습니다. 언론에 대한 시민의 불신과 혐오는 처참한 수준입니다. 언론 스스로 잘못과 흠결을 바로잡겠다는 주장은 그 실현 가능성에 강한 의심을 받습니다. 이에 사회적 책임의 실천을 강력히 요구하고 이를 효율적으로 이행하기 위해 자정 의지와 개선 노력 외에도 더욱 강력한 법 제도를 동원해야 한다는 주장이 계속 제기되고 있습니다.

하지만 언론에 사회적 책임을 요구하는 근본 취지와 목적이 언론을 더욱 언론답게 설 수 있도록 하는 데 있다는 것을 간과해서는 안 됩니다. 언론이 언론 활동을 수행하는 과정에서 불가피하게 발생하는 과오까지 처벌하고 징벌하려는 시도는 책임 있는 언론 생태계를 조성하는 데 걸림돌이 될 수 있습니다. 다른 한편으로 언론이 사회적 책임을 둘러싼 각계각층의 요구를 언론 자유 침해나 언론을 옥죄려는 불순한 시도로 규정해 마냥 무시하고 외면한다면 언론을 바라보는 시민의 불만과 냉소는 더 커질 수밖에 없습니다. 경우에 따라서는 언론 스스로 자율적이고 주체적으로 교정할 기회를 잃어버릴 수도 있습니다. 이를 막기 위해 우리 언론은 다른 무엇보다 언론 본연의 기능과 역할에 주어진 책임을 다해야 합니다.

위원회는 언론의 사회적 책임 강화를 위해 아래 각오와 실천을 언론에 요구합니다.

1. 언론은 본연의 기능과 역할에 충실하면서 사회적 책임을 무겁게 받아들여야 합니다.

언론은 기본적인 민주주의 구성요소로서 시민 주권 실현을 중요한 목적으로 두고 있습니다. 하지만 오늘날 영리 추구에 매몰돼 민주주의 가치와 의미를 퇴색시키고 사회 혼란과 갈등을 부추긴다는 평가를 받습니다. 시민의 신뢰를 받지 못하고 불신과 냉소의 대상이 되고 있습니다. 이러한 부정적 평가를 외부 환경 탓으로만 돌려선 안 됩니다. 언론은 자신에게 가해지는 비판을 뼈아프게 새기면서 시대 눈높이에 맞는 존재로 거듭나도록 철저한 반성과 자정 노력을 다해야 합니다. 언론이 자신에게 요구되는 사회적 책임을 외면한 채 넓은 관행에 안주한다면 민주주의에 심각한 위협이 될 수 있을 것입니다.

2. 언론은 권력과 자본이 아닌 시민을 위해 복무해야 합니다.

언론은 정치, 경제, 사회, 문화, 교육, 노동, 환경 등 다양한 사회 영역에서 요구되는 공적 가치를 실현하기 위한 저널리즘을 제공해야 합니다. 이러한 역할과 책무를 잊은 채 사적 이익에 복무하고 특정 이익에 봉사한다면 언론 생태계는 큰 혼란에 빠지게 마련입니다. 헌법이 언론 자유와 권한을 보장하는 것은 언론이 시민을 위해 권력을 감시하고 견제하기 때문입니다. 언론이 시민 목소리를 대변하지 못하고 주어진 자유와

권한을 영리 추구만을 위해 무차별적으로 오남용한다면 시민의 언론에 대한 신뢰는 회복되기 어려울 것입니다.

3. 언론은 민주주의와 저널리즘 근간을 훼손하고 뒤흔드는 시도에 맞서야 합니다.

언론을 민주주의와 시민의 적으로 규정하고 언론에 대한 증오를 부추기는 시도가 있습니다. 이는 언론 신뢰를 근본부터 무너뜨려 민주주의를 약화하고 시민을 피해자로 만들 것입니다. 우리 사회에는 돈벌이를 목적으로 허위 정보를 유통하거나 정파에 매몰되어 극단적인 편향 보도를 일삼는 사이비 언론이 있습니다. 하지만 진실을 추구하고, 권력을 감시·견제하며, 사회적 약자를 보호하고, 사회통합을 위해 노력하는 참언론도 존재합니다. 이런 상황에서 언론 종사자를 싸잡아 ‘기레기(기자+쓰레기의 합성어)’로 폄훼하고 일부 언론인과 언론의 잘못을 일반화하는 등 언론 전체를 타도의 대상으로 삼는 반언론적 태도는 경계해야 합니다. 이러한 태도는 언론의 신뢰성을 근본부터 무너뜨리고 궁극적으로는 민주주의를 약화하는 결과를 초래하며 그 피해는 결국 시민에게 돌아가기 때문입니다.

4. 언론은 시민 피해에 대한 구제 노력을 더욱 강화해야 합니다.

언론에 의하여 부당한 피해를 보는 시민이 생겨서는 안 됩니다. 특히 사회적 약자에게 피해가 없도록 철저히 주의해야 할 것입니다. 언론이 우월적 지위를 이용해 갈등, 혐오, 차별 등을 조장하는 데 일조한다면 스스로 언론 자유의 정신을 훼손하는 일이 될 것입니다. 언론은 오보가 확인된 경우 스스로 신속하게 기사에 대한 정정, 삭제, 사과 등의 조처하고, 피해 보상을 위해 적극적이고 능동적으로 나서야 합니다.

모든 언론과 언론인은 지금이 자율적이고 주체적으로 스스로를 교정할 수 있는 마지막 기회라는 절박한 마음으로 언론 쇄신의 길을 가야만 합니다.

위원회는 입법당국과 행정당국, 정치권력에 요구합니다.

언론의 사회적 책임은 언론의 의지와 노력만으로 실현될 수 없습니다. 미디어 환경은 나날이 급변하고 있으며 언론 영역도 확장되고 있습니다. 뉴스 생산과 유통에 관여하는

미디어, 플랫폼, 서비스 등은 그 수를 헤아리기 어렵습니다. 기술 자본이 언론산업에 적지 않은 영향을 미치고 있는 환경이나 상황을 반영하지 못하는 현실에서, 언론의 사회적 책임을 언론사와 언론인에게만 묻는 것은 나무에서 물고기를 구하는 것이나 마찬가지입니다. 언론 현실에 대한 높은 이해를 바탕으로 입법당국과 행정당국의 전문성이 확보될 때 언론 관련 법 제도와 정책의 현실성을 담보할 수 있습니다.

시민이 언론의 사회적 책임을 감시하고 적극적으로 참여할 수 있는 미디어 교육, 법 제도와 정책의 마련도 필요합니다. 언론의 존재 이유는 바로 시민입니다. 무엇보다 언론을 자신의 의지대로 이용하려고 통제와 유착을 반복하는 정치권력의 통렬한 자기반성이 필요하다는 것을 강조합니다.

또한 시민이나 연구자가 플랫폼상 정보의 유통, 차단, 임시조치 및 자율규제 수준에 대하여 접근해 연구할 수 있도록 관련 데이터들을 투명하게 공개해야 합니다. 정보통신서비스 제공자의 플랫폼에서 유통되는 정보 및 정치광고에 대한 데이터를 연구자에게 제공하는 것을 보장하고 수행한 차단, 임시조치, 재게시 조치, 자율규제에 따라 수행된 조치 관련 정보를 주기적으로 공개할 필요가 있습니다. 이와 같은 투명성 강화는 자율규제가 외부의 지속적인 감시하에 건전하게 발전할 수 있는 조건 중 하나입니다.

언론 자유를 법 제도로 제약하는 일은 절제될 필요가 있으며 법률 개입을 최소화하려는 노력이 있어야 합니다. 언론 자유는 사회 진보를 가능하게 할 뿐만 아니라 민주화 정도를 가늠하는 매우 중요한 지표입니다. 언론 규제는 사소한 것일지라도 언론 활동마저 크게 위축시킬 수 있으므로 신중하게 접근해야 한다는 것이 역사가 주는 교훈입니다. 언론 자유와 표현의 자유는 민주적 시민 주권을 실현하기 위한 가장 중요한 수단이라는 점을 잊지 않아야 합니다.

2022년 5월 3일

표현의자유와사회적책임위원회

사회적 책임에 대한 언론의 본령은 진실 추구입니다. 사회 구성원들이 건강하고 올바른 여론을 형성하는 데 필요한 것은 첫째도 둘째도 ‘진실’이기 때문입니다. 진실을 바탕으로 하지 않은 모든 논의는 아무런 의미가 없습니다. 언론은 때로는 게으르거나 의욕 결핍으로, 때로는 특정 정파나 이념 때문에, 부분적인 사실의 조각들만을 보도할 때가 자주 있습니다. 이는 궁극적으로 진실을 왜곡하는 결과를 초래하며 편향된 보도와 다름없다는 사실을 명심해야 합니다. 언론은 부분적인 사실의 조각들을 밝히는 것만으로 임무와 역할을 다했다고 자족해서는 안 되며 그 사실의 조각들을 맞춰 사안 전체의 실체적 진실이 무엇인지를 조명하기 위해 최선을 다해야 합니다.

언론은 언론 상호 간 자유롭게 감시와 비판을 할 수 있는 시스템과 환경을 만들어 가야 합니다. 언론이 특정 정파, 이념, 눈앞의 영리 따위에 매몰된 나머지 팩트체크에 소홀하거나 고의로 거짓 정보를 이용하는 등 저널리즘의 본령을 망각할 때 언론은 이러한 행태를 스스로 감시하고 비판하고 지적함으로써 깨끗한 언론환경을 조성할 수 있도록 노력해야 합니다. 언론이 기득권 카르텔을 형성해 동종 사업자의 비리나 오류를 눈감아주거나 비호하는 것은 궁극적으로 언론 모두의 신뢰를 떨어뜨리며 언론 전체를 망치는 길입니다.