

2004년도 국가인권위원회  
연구용역보고서

시민적·정치적 권리  
국가인권정책 기본계획 수립을 위한  
언론·출판의 자유 향상을 위한 정책연구

[연구책임자 : 이 재 진]

한양대학교 산학협력단

시민적·정치적 권리  
국가인권정책 기본계획 수립을 위한  
언론·출판의 자유 향상을 위한 정책연구

국가인권위원회 2004년도 인권상황실태조사 연구용역사업의  
최종보고서를 제출합니다.

2004. 8.

연구책임자

이 재 진(한양대 신방과 교수)

연구자

송 주 열(한양대 대학원 석사과정)

한양대학교 산학협력단

## 목 차

I. 연구목적 및 개념정리.....	7
II. 문제제기.....	10
III. 연구내용 및 연구방법.....	11
IV. 연구결과	
1. 알권리와 국가법익.....	11
2. 언론보도로 인한 명예훼손의 처리방안.....	15
3. 인격권의 강화.....	20
4. 인터넷상의 익명성과 ISP의 면책조건.....	23
5. 공영언론사 운영 개선.....	29
6. 언론기관 내부의 편집권 독립 달성.....	32
7. 불공정거래 감독 강화.....	34
8. 공공기관의 브리핑제 개선 및 확대.....	36
9. 언론윤리와 자율규제.....	38
10. 언론인의 취재원 보호권리.....	45
11. 보도금지 가처분제도의 폐지 또는 제한 .....	48
12. 언론매체 통합법 제정을 통한 언론자유 확대.....	52
13. 언론사주의 소유 지분 제한.....	57
14. 신문과 방송의 겸영금지 개선.....	59
15. 언론중재제도 개선.....	61

16. 공동배달제 도입 및 운영 강화.....	67
17. 액세스권리 보장을 위한 언론관계 법규 재정비.....	70
18. 인터넷언론의 법적 적용 및 개념 정립.....	74
19. 사이버공간에서 저작권의 공정이용 법리 적용 .....	78
20. 언론의 피의사실 공표 제한.....	85
 V. 결론 및 제언.....	 90
 참고문헌.....	 96
 부    록.....	 103

## 요 약 문

시민혁명이후 민주주의가 정착을 하면서 헌법에 의해서 보장된 다양한 자유권들 중에서 언론·출판의 자유는 제1의 자유권으로 인정되어 왔다. 언론·출판의 자유는 구체적으로 '표현의 자유'(freedom of expression), '말할 자유'(freedom of speech), 그리고 '출판·방송의 자유'(freedom of press)의 개념을 포함하는 것이다. 무엇보다 언론·출판의 자유라는 용어로 대표되는 이들 이익은 개인들의 정신적 자유이며 동시에 정치적 자유로 인식된다. 말할 자유나 표현의 자유가 보다 개인적인 법적 권리로서 인식되는 반면 출판·방송의 자유는 언론사의 자유를 의미한다고 하겠다. 이처럼 다양한 의미를 갖는 언론·출판의 자유는 본질적으로 추상적인 권리이며 그 구체적인 보호를 위해서 각 사회는 법을 제정하여 이를 실천하고 있다. 예를 들어 미국의 경우 수정헌법 제1조(the First Amendment)에서, 그리고 한국과 일본의 경우 헌법 제21조에서 언론·출판의 자유가 보장되고 있다.

그러나 언론·출판의 자유는 무제한적인 것이 아니며 다른 기본권과 충돌하는 경우 이에 대한 비교형량이 요구된다. 즉, 언론·출판의 자유란 한 사회의 사법부가 사회적 공익실현에 있어서 상충하는 기본권들의 중요성을 어떻게 인식하느냐에 따라서 그 보호의 정도가 달라지는 개념이다. 다시 말하자면 한 사회의 언론·출판의 자유가 어느 정도 보호되는가 하는 점은 이를 보장하는 헌법 조항의 규정이 어떻게 적용되어 왔는가에 대한 이해로부터 시작되어야 한다. 예를 들어 미국의 경우 수정헌법 제1조는 언론자유를 다른 여타의 개인적 기본권 보다 '우월적인 지위'(preferred position)를 누리도록 하는 결과를 가져왔다. 다시 말하자면 언론·출판의 자유와 여타의 다른 기본권이 갈등하는 경우 언론·출판의 자유에 사회적 무게가 실리는 판단을 해 왔다. 즉, 대부분의 경우, 언론·출판의 자유와 여타 개인적 기본권이 충돌하여 이익형량이 요구될 때, 이는 인간의 본원적 가치의 실현에 있어 어느 쪽에 더욱 사회적 비중을 두어야 하는가에 따라서 결정된다.

초기의 언론·출판의 자유의 개념은 무엇보다도 사전검열(prior restraint)이 없는 상태를 의미하였다. 사전검열이란 예를 들어 출판 또는 방영되는 기사나 프로그램의 내용에 대한 물리적 검열은 물론 언론사 설립에 있어서의 허가제, 또는 언론사에 불법적인 과도한 세금을 부과하는 것 등을 통칭하는 것이다. 이러한 사전검열은 언론을 통제하려는 목적을 가지기 때문에, 18세기 영국의 블랙스톤(Blackstone) 판사는 언론 자유는 '사전검열이 없는 상태'라고 주장하였으며, 미국의 블랙(Black) 대법관도 언론 자유를 보장하는 미국 수정헌법 제1조의 목적도 '사전 검열의 금지'라고 피력하였다.

언론·출판의 자유에 대한 근간은 1644년 영국의 시인이자 작가인 존 밀턴(John

Milton)이 저술한 아레오파지티카(Areopagitica)에 나타난 출판 허가제의 반대에서 찾아 볼 수 있다. 사전검열의 성격을 띠는 허가제는 출판물이 크게 늘어나면서 더 이상 유효한 정책이 되지 못하며, 혼란을 방지하기 위해 출판을 사전에 막는 것은 궁극적으로 더 큰 죄악이 되며, 오류와 진실이 서로 충돌하여 싸우다보면 진실이 승리할 것이라는 소위 '사상의 공개시장(marketplace of idea)'을 암시하였다. 제퍼슨(Jefferson)은 미국 독립운동 당시 언론자유를 중요성을 강조하면서 언론은 자유롭게 취재·보도 할 수 있어야 하며 이것이 '지적 시민들'(informed citizens)을 형성하여 다수의 정치적 참여를 이끈다고 주장하였다. 밀의 경우 그의 저서 "자유론"(On Liberty)에서 비록 당시에는 잘못된 것으로 보일지 모르지만 비록 한사람이 모든 사람들과 다른 의견을 가졌다고 하더라도 그 사람의 의견이 진실을 내포할 수 있기 때문에 소수의 견해를 절대로 억압해서는 안 된다고 주장하였다. 이러한 언론·출판의 자유는 인간 고유의 본질적 가치를 실현하고, 인간이 진리를 발견하고, 시민들이 자치(self-government)를 위해 필수적인 공적인 결정에 참여하고 나아가 변화와 안정간의 균형을 유지하는 역할을 하는데 있어서 필수적이다.

현대적 의미의 언론·출판의 자유인 언론사 또는 언론매체의 자유를 보장하는데 있어 가장 중요한 가치는 언론이 국가권력의 남용을 감시하는 역할을 한다는 것이다. 다시 말하자면 언론은 정책의 집행에 있어 국가권력이 남용되는 것을 막고 잘못된 경우 이에 대해 비판과 질책을 하고, 부정적 여론을 형성하게 된다는 것을 의미한다. 미국의 헌법학자 블라시(Blasi)는 비록 언론이 상업적 폐해가 있다고 하나 최악이라고 할 수 있는 국가권력의 남용보다는 덜하기 때문에 언론의 '감시 가치'(checking value)는 언론·출판의 자유로서 보호되어야 한다고 주장하였다.

이와 함께 언론·출판의 자유의 개념은 '소극적 측면'(freedom from)에서 벗어나 '적극적 측면'(freedom for)의 개념으로 이동하고 있다. 이러한 측면에서 알권리(right to know), 액세스(access)권 등은 사전제약금지라는 소극적인 언론·출판의 자유에서 벗어나 좀 더 적극적인 청구권의 개념으로 변화하고 있다는 것을 보여준다. 실제로 미국의 언론·출판의 자유에 대한 헌법적 특징은 '활기차고 공개된 토론은 과도한 정부권력에 대한 최대한의 견제를 제공한다'는 이론에 근거하여 발전해 왔다는 것이다. 다시 말하자면 자유롭고 공개적인 토론의 활성화는 대의제 민주주의의 운영에 핵심적인 요건으로 인식되어 왔다. 이를 위해서는 좀 더 적극적인 측면의 권리실현이 요구되는 것이다.

그런데 언론·출판의 자유는 역사적으로 인쇄와 발행 그리고 편집이 분리되면서 진정한 내적 자유를 누리지 못해서 진정한 의미의 취재, 보도의 자유를 누리지 못했다는 주장이 있다. 또한 현대의 매스 미디어의 힘이 막강해 지는 상황에서 정치권력

또는 정부권력을 감시, 비판해야 할 언론의 권력이 지나쳐서 여론을 독점하고 국민의 인식을 좌지우지 하는 힘을 휘두르게 되었다고 비판을 받기도 한다. 이러한 점을 타개하고자 언론개혁운동이 실시되기도 하였으며 정부도 이를 실제적으로 실천할 수 있는 법적 토대를 만들어 가고 있다.

이러한 논의들을 종합해 볼 때 언론·출판의 자유는 세 가지 영역에서 그 실천성을 담보할 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 제도적 보장을 통한 언론·출판자의 신장이다. 여기에서는 헌법적 차원의 보호는 물론, 언론의 내적독립의 표상인 편집권의 독립을 위한 제도적 장치마련, 공동배달제나 신문고시의 적절한 시행, 기자실의 문제를 혁파한 브리핑 제도의 개선 및 확대 등을 통한 언론개혁 조치, 신문과 방송의 겸영금지 조치 그리고 방송과 통신의 융합을 고려한 통합매체법 제정 등 매체환경의 변화에 따른 기존 법률의 개정 또는 새로운 입법 등이 포함될 수 있을 것이다. 특히 인터넷에서의 기술적, 문화적, 법적인 쟁점들을 모두 포괄할 수 있으며, 매체의 융합이 진행되면서 예상되는 여러 다양한 쟁점들을 해결할 수 있는 제도적인 발판을 구축하는 것이 중요할 것이라 사료된다.

둘째, 여타 기본권, 예를 들어 인격권이나 저작권 등과 같은 자유권적 기본권과의 적절한 비교형량을 통한 언론·출판의 자유의 신장을 꾀할 수 있을 것이다. 전술한 바와 같이 언론·출판의 자유가 헌법에 의해서 보장되고 있으나 이는 무제한의 자유는 아니며 이는 법률에 의해서 유보될 수도 있으며, 여타 다른 기본권을 침해하는 경우 비교형량해야 한다. 따라서 사회적 공익의 실현을 위해서 헌법에 의해서 보장되는 여타 기본권들과의 조화를 꾀해야 한다. 무엇보다 최근 인격권이란 용어가 민법에 새로 들어가면서 인격권 보호의 강화가 예상되고 있는 상황에서 언론·출판의 자유가 위축되지 않도록 하는 조치가 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서 언론중재제도의 개선을 고려할 수 있다. 좀 더 효율성을 갖춘 중재기관으로서의 역할을 할 수 있도록 현재의 제도적 개선이 뒤따라야 할 것이다. 명예훼손의 경우에는 언론관련 소송에 있어 원고의 지위여부, 즉 공인과 사인의 여부에 따라서 위법성조각사유의 적용을 다르게 할 필요가 있을 것으로 보인다. 특히 공인에 대한 언론·출판의 자유를 최대한 보장하기 위해서는 면책사유를 폭넓게 적용하는 것이 요구되며 공인의 스펙트럼도 다양하게 구분해서 적용할 필요가 있을 것으로 보인다. 이러한 제도적 장치가 정착이 된 후 '징벌적 손해배상' 제도가 도입되어야 한다. 이를 통해서 언론·출판의 자유와 인권의 보호를 동시에 달성할 수 있을 것으로 예상된다. 사생활침해의 경우에는 명예훼손과는 다른 법리적 해석이 필요한데 현재 법적인 규정이 없는 상태인데 법원은 언론·출판의 자유와 개인의 사생활을 모두 보호하기 위한 위법성조각사유를 제시해야 한다. 인터넷상의 저작권과 관련해서는 인터넷의 의견촉발적인 매체적 특성을 강

화하여 공정이용의 동기와 범위를 확장시켜야 할 것으로 보인다.

셋째, 언론윤리의 준수를 통한 언론·출판의 자유의 보장이다. 무엇보다 언론윤리는 언론인들에게는 내적인 자긍심과 대외적 독립의 근거로서 언론의 공정성 및 정당성에 직결된다. 즉, 언론인이 언론윤리를 지키지 않으면 공적 역할을 수행하는 언론인으로서의 정당성을 갖추지 못하게 된다. 비록 명예훼손이나 사생활침해로 인한 소송으로까지 이어지지는 않는다고 하더라도 피의사실의 선정적 보도 등으로 인하여 인격권을 침해하는 일이 발생하기도 한다. 가장 좋은 해결책은 윤리적 차원에서 자율적으로 이루어지는 것이다. 이를 위해서는 언론사의 윤리강령을 구체적으로 강화하며 언론윤리 교육의 절대적인 시간을 늘리는 것이 급선무라고 할 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 언론인들이 윤리강령에 자발적으로 참여하는 것이라고 할 수 있다. 그런데 언론인의 윤리강령 뿐만 아니라 언론사 차원에서의 윤리성도 강화할 수 있도록 제도적인 장치를 마련하는 것도 바람직 할 것으로 보인다. 예를 들어 언론사가 각종 투기성 사업에 투자하거나 참여하게 되는 경우 이를 제한하도록 하는 장치를 마련할 수 있을 것이다.

이러한 세 가지 방식을 통한 언론·출판의 자유의 신장에 있어서도 언론·출판의 자유의 본질적 측면에 대한 고려가 반드시 필요하다. 다시 말하자면 언론·출판의 자유가 왜 신장되어야 하는가에 대한 물음에 대한 답의 제시가 선행되어야 한다. 이러한 물음에 대한 해답은 많은 외국 사례들의 분석을 통하여 얻을 수 있을 것으로 보인다. 소위 언론·출판의 자유 선진국이라고 할 수 있는 미국과 유럽의 경우에도 언론·출판의 자유의 본질적 측면을 지키기 위한 여러 법적, 제도적 장치를 마련해 왔다. 예를 들어 미국의 수정헌법 제1조나 유럽의 인권선언 등은 언론·출판의 자유의 본질이 되는 개인가치의 실현, 진실의 발견, 공적인 결정에의 참여, 그리고 정치권력에 대한 감시와 비판이라는 측면을 최대한 보호하도록 하는 노력을 엿볼 수 있다.

그러나 언론·출판의 자유와 함께 어찌면 갈등관계에 있을 수 있는 인권과의 동시적 성장은 각 사회가 처한 상황에 맞추어 이루어지는 것이며, 따라서 한국의 경우에도 외국의 경우를 참조하되 그 상황이 다를 수 있다는 점을 고려해야 한다. 여기에는 정치적인 측면에 대한 고려도 있어야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 언론·출판의 자유의 보장이 무엇보다 '인권'을 지키고 신장시키기 위한 제1의 요건이라는 점을 인식해야 할 것이다.

## I. 연구목적 및 개념정리

○ 본 연구는 현재 국가인권위원회에서 추진 중인 NAP(National Action Plan)를 수립하기 위한 자유권 분야의 연구들 중 일부로서 언론·출판의 자유를 어떻게 제고할 것인가에 연구의 초점을 맞춘다. 본 연구에서 논의되는 언론·출판의 자유는 개인들의 정신적 자유이며 동시에 정치적 자유로서 개인의 표현의 자유(freedom of expression), 말할 자유(freedom of speech), 그리고 언론사의 취재, 보도, 그리고 출판, 방송의 자유(freedom of press)를 모두 포함하는 것이다. 말할 자유나 표현의 자유는 보다 개인적인 법적 권리로 인식되는 반면 출판·방송의 자유는 언론사의 자유를 의미한다고 하겠다. 현대에 와서 개인의 표현할 자유나 말할 자유보다는 대중매체의 자유, 즉 신문, 잡지, 방송 등이 자유롭게 자신이 원하는 것을 취재, 편집, 편성, 보도, 출판, 방영하는 것을 의미하는 경우가 많다. 또한 현대에 와서의 언론·출판의 자유의 개념은 소극적 측면에서 벗어나 적극적 측면의 개념으로 이동하고 있다. 이러한 측면에서 알권리(right to know), 액세스(access)권 등은 사전제약금지라는 소극적인 언론·출판의 자유에서 벗어나 좀 더 적극적인 청구권의 개념으로 변화하고 있음을 보여주는 것이다.

○ ‘언론·출판의 자유’란 이를 어떻게 이해하고 있는가에 따라서 다르게 정의될 수 있지만 많은 민주국가들에 있어 언론자유를 헌법에서 보호하는 인간의 기본적인 권리로 인정하고 있다. 즉, 언론·출판의 자유는 본질적으로 추상적인 권리이므로 그 구체적인 보호를 위해서 각 사회는 법을 제정하여 이를 실천하고 있다. 예를 들어 미국의 경우 수정헌법 제1조(the First Amendment)에서,<sup>1)</sup> 그리고 한국의 경우 헌법 제21조 제1항에서 언론·출판의 자유가 보장되고 있다. 그러나 한국 헌법 제21조 제4항의 규정대로 언론자유는 무제한적인 것이 아니며 다른 기본권과 충돌하는 경우 비교형량 해야 한다.<sup>2)</sup> 즉, 언론·출판의 자유란 한 사회의 사법부가 사회적 공익실현에

---

1) 미국 수정헌법 제1조는 “의회는 종교의 설립과 자유로운 종교활동, 말할 자유와 언론·출판의 자유, 집회결사의 자유 그리고 피해의 구제를 정부에 청구하는 것을 규제하는 어떠한 법률도 제정할 수 없다”고 규정하고 있다.

2) 헌법 제21조 ①모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다. ③통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다. 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.

있어서 상충하는 기본권들의 중요성을 어떻게 인식하느냐에 따라서 그 보호의 정도가 달라지는 개념이다.

○ 언론·출판의 자유에 대한 최초의 법적 선언은 1649년 영국의 인민협약에서 있었으며, 1766년의 버지니아주의 권리장전, 1789년의 프랑스 인권선언, 1791년의 미국 수정헌법에서 언론·출판의 자유를 인간의 기본적 권리로서 규정하였다. 초기의 언론·출판의 자유의 개념은 무엇보다도 대중매체에 대한 사전검열(prior restraint)이 없는 상태를 의미하였다. 사전검열이란 예를 들어 출판 또는 방영되는 기사나 프로그램의 내용에 대한 물리적 검열은 물론 언론사 설립에 있어서의 허가제, 또는 언론사에 불법적인 과도한 세금을 부과하는 것 등을 통칭하는 것이다. 이러한 사전검열은 언론을 통제하려는 목적을 가지기 때문에, 18세기 영국의 블랙스톤(Blackstone) 판사는 언론자유는 '사전검열이 없는 상태'라고 주장하였으며, 미국의 블랙(Black) 대법관도 언론자유를 보장하는 미국 수정헌법 제1조의 목적도 '사전 검열의 금지'라고 피력하였다.

○ 언론·출판의 자유에 대한 근간은 1644년 영국의 시인이자 작가인 존 밀턴(John Milton)이 저술한 아레오파지티카(Areopagitica)에 나타난 출판 허가제의 반대에서 찾아 볼 수 있다. 당시 그는 이혼을 금지하는 법적인 제약을 완화해야 한다는 에세이를 정부의 허가 없이 출판하여 처벌을 받게 되자 아레오파지티카를 저술하여 자유로운 출판의 중요성을 강조하였다. 그는 사전 검열의 성격을 띠는 허가제는 출판물이 크게 늘어나면서 더 이상 유효한 정책이 되지 못하며, 혼란을 방지하기 위해 출판을 사전에 막는 것은 궁극적으로 더 큰 죄악이 되며, 오류와 진실이 서로 충돌하여 싸우다보면 진실이 승리할 것이라는 소위 '사상의 공개시장(marketplace of idea)'을 암시하였다.

○ 미국 독립의 아버지 토마스 제퍼슨은 독립운동 당시 언론자유를 중요성을 강조하면서 언론은 자유롭게 취재·보도 할 수 있어야 하며 이것이 '지적 시민들'(informed citizens)을 형성하여 다수의 정치적 참여를 이끈다고 주장하였다. 제임스 스투어트 밀의 경우 그의 저서 "자유론"(On Liberty)에서 비록 당시에는 잘못된 것으로 보일지 모르는 소수의 견해를 절대로 억압해서는 안 된다고 주장하였다. 왜냐하면 비록 한사람이 모든 사람들과 다른 의견을 가졌다고 하더라도 그 사람의 의견이 진실을 내포할 수 있기 때문에 단 한사람의 견해라 해서 이를 무시해서는 안 된다고 피력했다. 결과적으로 언론·출판의 자유는 모든 사람들에게 다양하고 평등한 가치를 향유하게 하는 '열린사회'(open society)를 위해서 필수적인 것이며, 정책의 집행을 위해 여론을 수렴하는 가장 중요한 역할을 하는 근거이다(Smolla, 1992).

○ 현대적 의미의 언론·출판의 자유라고 할 수 있는 언론사 또는 언론매체의 자

유를 보장하는데 있어 가장 중요한 가치는 언론이 정부권력의 남용을 감시하는 역할을 한다는 것이다. 다시 말하자면 언론은 정책의 집행에 있어 국가권력이 남용되는 것을 막고 잘못된 경우 이에 대해 비판과 질책을 하고, 부정적 여론을 형성하게 된다는 것을 의미한다. 미국의 헌법학자 빈센트 블라시(Vincent Blasi)는 비록 언론이 상업적 폐해가 있다고 하나 최악이라고 할 수 있는 국가권력의 남용보다는 덜하기 때문에 언론의 '감시 가치'(checking value)는 언론·출판의 자유로서 보호되어야 한다고 주장하였다.

○ 언론·출판의 자유를 어느 정도 허용하고 어느 정도 규제하는가를 다루는 이론적 시각들은 몇 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 소위 '절대주의 이론'(absolutist theory)으로 이는 언론·출판의 자유는 절대적인 것이므로 이를 제약하는 어떠한 법도 제정할 수 없다는 논리이다. 둘째, 언론·출판의 자유에 관한 '균형이론'(ad hoc balancing theory)으로 언론·출판의 자유가 인간의 중요한 기본권이기는 하지만 여타의 기본권과 상충할 경우 법원에서 그 형평을 기본권에 부여되는 사회적 가치의 실현정도를 통해 판단하게 해야 한다는 것이다. 셋째, '언론·출판의 자유 우월론'(preferred position balancing theory)으로 언론·출판의 자유가 여타의 개인적 기본권과 상충될 때 언론·출판의 자유를 최대한 우선시해야 한다는 것이다. 넷째, '언론매체 접근이론'(access theory)으로 헌법이 보장하는 언론·출판의 자유는 개인이 언론을 이용하는 권리까지 포함하기 때문에 매체가 어떠한 특징을 가지는가 하는 점을 통해서 자유의 정도를 결정하도록 해야 한다. 이러한 여러 시각들 중에서 어떤 것이 언론자유 문제의 쟁점에 있어 설득력이 있는가 하는 것은 한 사회가 처하고 있는 정치적, 경제적, 문화적 상황에 따라서 다를 수 있으며, 한 가지의 시각이 개별적으로 적용되기보다는 이들 시각이 복합적으로 적용되는 것으로 보인다.

○ 언론·출판의 자유에 대한 이론적 시각과 관련 미국의 경우 수정헌법 제1조는 언론자유를 다른 여타의 개인적 기본권 보다 '우월적인 지위'(preferred position)를 누리도록 하는 결과를 가져왔다(Youm, 1996). 예를 들어 명예훼손법에 있어 미국의 헌법학자인 샤우어(Schauer, 1980)는 "미국 헌법 하에서 언론은 구체적으로 보호되는 반면, 개인의 명예는 그렇지 않다. 그 결과 언론에 대한 잘못된 제약이나 처벌은 개인의 명예에 대한 피해보다 더욱 큰 피해가 된다. 그래서 언론은 미국 헌법에서 우월적 지위를 향유한다"고 간파하였다. 또한 그는 언론·출판의 자유를 보장하기 위해서 법이 존재해야 한다는 점을 강조하면서 소위 '위험한 경사'(slippery slopes)의 논리를 제시한다. 즉, 언론·출판의 자유가 비록 절대적인 것은 아니지만 언론·출판의 자유를 제약하는 법조항이 많을수록 결국 통제해서는 안 되는 언론자유 본질적인 부분까지 침해하게 된다는 점을 경계해야 한다는 것이다.

## II. 문 제 제 기

○ 언론·출판의 자유가 헌법에 의해서 완전히 보장되기 시작한 것은 언제부터인가? 이 질문에 대한 해답은 쉽게 내릴 수 있다. 얼마 되지 않았다. 미국의 경우 비록 수정헌법 제1조가 전국적 범위에서 적용되기 시작한 것은 1925년 *Gitlow v. New York* 사건에서 연방대법원이 수정헌법 제14조의 “적절한 절차”(due process) 조항에 따른 병합의 원칙(principle of incorporation)을 적용시키면서부터이다(268 U.S. 652 (1925)). 다시 말하자면 연방대법원의 판례로 인하여 이것이 국가적으로 인정된 것은 수정헌법 제1조가 제정된 지 약 135년 후에서의 일이며, 이전까지는 각 주의 언론관계법들이 대개 우선 적용되었다. 이는 언론자유가 헌법적 권리로서 완전히 인정받은 것은 그리 오래 전의 일이 아니라는 점을 말해준다.

○ 그런데 대개의 경우 언론·출판의 자유에 대한 헌법적 특징은 ‘활기차고 공개된 토론은 과도한 정부권력에 대한 최대한의 견제를 제공한다’는 이론에 근거하여 발전해 왔다. 다시 말하자면 자유롭고 공개적인 토론의 활성화는 대의제 민주주의의 운영에 핵심적인 요건으로 인식되어 왔다. 그러나 앞서 지적한 대로 대부분의 경우, 언론·출판의 자유와 여타 개인적 기본권이 충돌하여 이익형량이 요구될 때, 이는 인간의 본원적 가치의 실현에 있어 어느 쪽에 더욱 사회적 비중을 더 두는가에 따라서 결정된다.

○ 언론·출판의 자유와 관련하여 또 하나의 의문은 국가가 언론·출판의 자유를 제약할 수 있는가 하는 점이다. 이와 관련하여 중요한 사건이 바로 1931년의 *Near v. Minnesota*이다(238 U.S. 697 (1931)). 여기서 미국 연방대법원은 언론·출판의 자유는 국가안보(national security), 음란(obscenity), 그리고 치안선동방해(seditious libel)이외의 경우에는 사전억제 되어서는 안 된다고 판시하였다. 즉, 신문이 자유롭게 취재·보도·발행하는데 있어 위의 세 가지 경우를 제외하고는 최대한 헌법에 의해 보호받아야 한다는 것이다. 그러나 한편으로는 국가적 안위를 위협하는 보도나 음란성이 강한 보도, 그리고 치안방해를 선동할 가능성이 있는 보도의 경우 이것이 여타의 개인권과 갈등상황이 발생할 때에는 자의적으로 판단되어서는 안 되며 엄격한 법적 절차를 거쳐 정확하게 판단되어야 한다는 것을 의미한다.

○ 궁극적으로 이러한 언론·출판의 자유를 어떻게 신장할 수 있으며 더 구체적으로 언론·출판의 자유와 인권의 신장을 어떻게 동시에 도모할 수 있는가 하는 것이 핵심적인 연구문제가 된다.

### III. 연구내용 및 연구방법

○ 본 연구의 주제는 수차례에 걸친 관련연구추진 위원들과의 회의와 인권위 담당 자들과의 논의 그리고 관련 시민단체들의 의견을 통합적으로 수렴하여 결정되었다. 이를 통해 언론, 출판 영역에서 중요한 핵심과제들을 추출하여 세 가지 영역으로 구분하였다. 즉, 인격권과의 조화를 통한 언론·출판의 자유 신장, 제도적 보장을 통한 언론·출판의 자유 신장, 그리고 언론의 윤리와 자율을 통한 언론·출판의 자유 신장으로 나누고 여기서 가장 중요하다고 판단되는 20개의 주제에 관련된 쟁점들을 분석대상을 하였다.

○ 언론·출판 분야의 연구는 앞의 절차를 통해서 우선적으로 선택된 20개 분야의 쟁점의 필요성, 관련된 정책과 법조항 그리고 판례의 소개, 이에 대한 전문가들의 의견, 외국에 있어서의 유사 사례 소개, 그리고 이러한 모든 것을 종합적으로 판단하여 앞으로의 정책수립방향을 제시하는 제언으로 이루어진다. 특히 언론·출판의 자유와 인권을 함께 신장시키기 위해서 꼭 논의되어야 하거나 개선이 요망되는 최대한 많은 쟁점을 발굴할 필요가 있을 것이다. 여기서 무엇보다 중요한 것은 다양한 쟁점을 발굴하여 논의가 한쪽으로 치우치지 않도록 해야 한다는 것이다.

### IV. 연구결과

#### 1. 알권리와 국가법의

##### 가. 쟁점의 필요성

○ 알권리(right to know)란 '자유로운 정보유통의 권리'라고 정의할 수 있다. 알권리의 목적은 정보의 자유로운 유통을 이루고 국민의 참여를 활성화시키기 위한 것으로, 국가의 간섭을 받지 않고 정보를 수집하는 동시에 국가기관이 보유한 정보의 공개를 요구할 수 있는 이행청구의 실현권리이다.

○ 알권리는 시민자치(self-government)와 복지를 위한 기본적인 권리로서 다른 경제적 자유보다 우월한 지위를 누리는 것으로 인식되어 왔다. 언론에 있어서 알권리란

공공기관과 사회집단으로부터 정보 공개를 요구하고 그에 관한 취재를 자유로이 할 수 있는 것을 의미한다. 특히 현대의 정부활동이 방대하고, 전문화되고, 비밀주의적 성향을 띠므로 정책집행이 어떻게 이루어지는가를 개인이 파악하기란 사실상 불가능하기 때문에 언론이 개인들을 대신하여 이를 구현하고 있다고 인식된다. 따라서 언론은 개인들이 꼭 알 필요가 있다고 판단하는 공적인 정보를 국민을 대신하여 수집하고 이를 보도함으로써 국민들의 알권리를 충족시켜 줄 사회적 책임을 요구받는다.

○ 알권리를 공식적인 용어로서 사용한 사람은 2차 대전이 끝난 직후인 1945년 AP통신에 근무하던 켄트 쿠퍼(Kent Cooper)이며, 1950년대 미국에서 일반 시민들의 자발적인 노력의 결과라기보다는 언론의 권리를 확장하기 위한 언론인들이 노력에 의해서 알권리 운동이 전개되었다. 이러한 이유로 비록 알권리의 근거가 국민에게 속하는 것임에도 이는 언론의 자유와 유사한 의미로 이용되어온 경향이 있다. 따라서 언론에게 알권리는 언론의 취재의 자유를 포함하는 것으로 또는 등가의 가치로 인식된다.

○ 정부의 언론에 대한 여러 통제나 언론의 개인 인격권 침해에 대한 소송의 증가는 언론의 취재와 보도의 자유에 대한 '위축적 효과'(chilling effect)의 가능성을 내포하고 있다. 언론에 대한 위축적 위협은 언론의 본질적 기능에 대해 제약을 가함으로써 궁극적으로는 국민들의 알권리를 침해하도록 하는 결과를 초래할 수도 있다.

## 나. 정부정책 및 관련 법, 판례

○ 알권리에 대해서 비록 헌법상의 명문규정은 없지만 헌법 제21조의 언론·출판의 자유와 관련 한국 법원은 여러 차례에 걸쳐 헌법적 권리로서 인정한 바 있다(헌재 1989.9.4. 선고 88헌마22 결정; 헌재 1991.5.13. 선고 90헌마133 결정). 헌법재판소는 "알권리는 기본권 보장의 법리에 의하여 그 실현을 위한 법률적 보장으로 구체화되어 있지 않다고 하더라도 헌법 제21조에 의하여 직접 보장될 수 있는 것"으로 판단하고 있다. 즉, 헌법재판소는 알권리의 성격이 표현의 자유와 표리일체의 관계에 있는 자유권적 기본권인 동시에 청구권적 기본권임을 밝혔다. 이후 시민단체 등을 중심으로 한 정보공개운동에 편승하여 알권리는 국민들의 법적 권리로서의 인정을 획득하고 있다.

○ 한국에 있어 국민의 알권리 보장의 차원에서 있었던 최초의 정보공개는 1980년에 제정된 언론기본법 제6조 '언론의 정보청구권'에 명시되었는데, 여기서는 '언론의 발행인이나 그 대리인의 청구가 있는 경우 공익사항에 관한 정보를 정부가 제공해야

한다고 규정하고 있다. 그러나 실제로 오랫동안 한번도 이 조항에 근거한 언론에 대한 정보의 공개가 이루어진 적은 없었으며, 1987년 언론기본법이 폐지되고 정간법과 방송법이 제정되면서 이러한 법률적 정보공개 규정은 사라지게 되었다.

○ 알권리는 헌법유보조항(제21조 제4항)과 일반적 법률유보(제37조 제2항)에 의해서 제한 될 수 있다. 그러나 그 제한은 알권리의 본질적 내용을 침해해서는 안 되며 제한도 최소한도에 그쳐야 한다. 제한의 경우는 대개 알권리가 다른 기본적 권리 또는 국가적, 사회적 법익과 상충하는 경우, 즉 타인의 명예나 권리(개인적 법익), 공중도덕이나 사회윤리(사회적 법익), 국가의 안전보장이나 질서유지(국가적 법익)를 침해하는 때에만 가능하다. 이 중에서 가장 판단하기 어려운 부분이 알권리가 개인적 기본권과 충돌하는 경우이다. 특히 알권리의 실현이 과도하게 개인적 인격권을 침해하는 경우 이에 대한 적절한 비교형량이 요구된다.

○ 방송의 경우 국민의 알권리를 위해 어느 정도의 자율성을 인정해야 한다는 판례도 있다(서울고법 1997.10.29. 선고 97라169 판결). 물론 알권리가 불법적이거나 잘못된 취재와 보도를 다 정당화하는 것은 아니다. 1998년 대법원은 국민의 알권리도 중요하지만 원고가 공개된 곳에서의 논의를 감수하는 태도를 취하였다고 단정할 수 없으므로 방송은 적법한 것이었다고 할 수 없다고 판시하였다(대법 1998. 9. 4. 선고 96다11427 판결). 방송법에서는 이러한 국민들의 알권리의 보장을 위하여 방송이 공적인 책임을 지는 것을 규정하고 있다(방송법 제6조4항).

○ 알권리의 실현장치로 1996년 '공공기관의정보공개등에관한법률'(정보공개법)이 제정되었는데, 그 결과 모든 국민은 기밀이나 인사에 관한 사항 등 특별한 경우를 제외하고는 국가 기관이 보관하고 있는 문서의 열람과 복사를 청구할 수 있게 되었다. 그러나 정보공개법은 그 목적에 맞지 않게 상당히 많은 제한점을 내포하고 있어 실제 적용에 있어서 문제점을 지니고 있다. 예를 들어 정보공개법 제7조의 경우 1) 다른 법률에 의해 비밀로 지정된 것을 그대로 인정하는 규정을 내포하고 있으며, 2) 국가안보·통일·외교관계 등 국가의 중대한 이익을 해칠 우려가 있는 것, 3) 그리고 국민의 생명, 신체, 그리고 재산에 피해를 주는 사항에 대한 정보는 공개에서 예외로 규정함으로써 공공기관이 독선적으로 정보의 가치를 판단할 가능성을 여전히 남겨 두었다. 또한 정보의 공개여부에 대한 심의·결정기간이 너무 길어 실제로 국민들이 필요한 정보를 적시에 얻지 못하여 정책에 대한 반영이 늦어진다는 것도 정보공개제도의 미비점으로 지적되고 있다.

## 다. 전문가 의견

○ 알권리의 개념은 미국 독립이후 반연방주의자들이 연방주의자들에게 국민들이 세금과 인사의 집행에 대해서 알권리가 있다는 점을 계속 요구하면서 등장하였다. 리프만(Walter Lippman)은 실제로 언론에 주어지는 국민의 알권리란 당연한 것이 아니라 '국민에 주어지는 어떠한 특권'이라고 보았다. 다시 말하자면 복잡하게 분화된 사회에 있어 결국 외부의 정치세계에 대한 이해는 대부분 누군가로부터의 보고, 즉 언론의 보도에 의한 것이므로 국민은 알권리를 갖게 된다고 보았다.

○ 메릴(Merrill)은 근본적으로 알권리는 국민에게 다시 환원되어야 한다고 주장한다. 만일 국민이 알권리를 구체적인 법적 이익으로 향유할 수 있다면 이를 승인하는 것은 언론과 정부이다. 그러나 대개 정부는 정보공개법 등의 제정에도 불구하고 실제로 알권리를 인정하지 않으려 하는 반면 국민들은 자신의 알권리를 위해서 하는 것은 특별한 것이 없다. 이러한 이유로 언론은 국민의 알권리를 충족시키기 위해 자신들이 헌신적으로 활동한다고 주장한다. 정부의 비밀주의 등의 이유 때문에 비록 언론이 모든 정보를 국민에게 전달하지는 못하지만, 자신들이 보도하는 것은 자신들이 선택하며, 특정 언론이 보도하지 못한 것은 다른 언론이 보도하여 결국 거의 모든 중요한 정보를 제공할 수 있다고 주장함으로써 국민의 알권리를 만족시키는 결과를 가져온다고 인식하고 있다. 그래서 언론이 알권리를 주장하는 것이 언론이 단지 이기적인 동기로 운영되는 집단이라는 비난을 피하기 위한 것이라 하더라도 궁극적으로 국민의 알권리를 충족시키기 위한 노력은 언론의 책임이기 때문에 언론은 국민들이 불가능한 영역에 있어서의 최선의 노력을 기울여야 한다.

## 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국에서 벌어진 알권리 운동의 결과 1966년 정보자유법(Freedom of Information Act: FOIA)이 제정되어 공적인 정보의 공개를 명문화하였다. 정보자유법은 이후 수차례의 개정을 통하여 1974년 현재의 법적 토대가 확립되었다. 1974년 개정법은 처음으로 정부가 비밀로 분류한 문건이 정당하게 분류되었는지를 심사할 권한을 사법부에 부여하게 되었다. 사실 이러한 법 제정은 이전의 비밀주의적 성향의 행정부가 자의적으로 비밀의 등급을 분류하던 관행에 일침을 가한 것이다. 그러나 이러한 법 조항에도 불구하고 국가안보에 관한 정보, 개인의 사생활 관련 정보, 법 집행문서, 금융기관감독자료 등을 공개대상에서 제외시킴으로서 정보자유법은 그 실제적 의미가 대단히 축소되었다고 하겠다.

○ 알권리와 관련된 대표적인 사건이 1971년 발생한 소위 ‘펜타곤 페이퍼’ 사건이다(New York Times v. United States). 이는 국가안보와 사전검열 등의 쟁점이 정보의 공개라는 명제와 맞물려 발생한 가장 유명한 사건이다. 이 사건은 뉴욕 타임즈의 닐 쉬한(Neil Sheehan) 기자가 은밀하게 전직 국방성 관리로부터 이전에 1급 비밀로 분류되었던 ‘펜타곤 페이퍼’라는 문서를 입수하여 이를 기사화 하면서 시작된다. 뉴욕 타임즈가 이를 연재하기 시작하자 미국 법무장관이 즉시 기사의 발행을 금지하는 언론금지 가처분소송을 법원에 제기하게 된다. 여기서 법무부 장관은 뉴욕 타임즈의 기사 게재가 국가안보에 중대하고 돌이킬 수 없는 손해를 가져올 비밀정보의 공개가 예상된다고 주장하였다. 미국 연방대법원은 뉴욕 타임즈에 대한 가처분 조치를 수정 헌법 제1조에 위배되는 언론자유에 대한 검열이라고 결정하였다. 상고심에서 연방대법원은 국가안보와 관련하여 알권리를 제한할 수 있지만, 언론을 규제하기 위해서는 언론에 의한 정부의 비밀문서 공개가 국가안보에 ‘직접적이고, 즉각적이며, 돌이킬 수 없는 손해’(direct, imminent, and irreparable damage)를 입혔다는 점을 입증해야 하는데, 이 사건의 경우에는 정부가 이를 입증하는데 실패했다고 보았다.

○ 일본의 경우 실질적 비밀주의 입장을 강화하여 국가비밀보다 국민의 알권리를 중시하는 경향이 있다.

## 마. 제 언

○ 국가이익(국익) 개념이 포괄적이고 판단권이 정부 재량사항으로 국민들의 알권리 침해 소지가 있기 때문에, 국가기밀 보호 법익과 국민의 알권리 충돌 시 국가비밀의 실질성을 객관화하고 정부의 정보독점을 막을 수 있는 방법으로 공공기관의 정보 공개에 관한 법률의 비공개정보 조항이 대폭 수정된 법 개정을 해야 할 필요가 있다.

○ 정부의 민주적 통제를 위해 국가정보의 공유가 필요하고, 이를 위해 국가정보원법, 군사기밀보호법, 보안업무규정 등 불명확하고 주관적 규정을 명확하고 객관적 규정으로 개정해야 할 필요성이 있다. 또한 보안업무규정을 대통령령에서 법률로 전환하는 것도 고려할 만한 사항이다.

## 2. 언론보도로 인한 명예훼손의 처리방안

### 가. 쟁점의 필요성

○ 명예훼손으로 발생하는 소송이 1980년대 후반이후 급증하면서 언론·출판의 자유에 위축적인 효과를 가져 올 뿐만 아니라 소송이 개인적 피해구제의 차원이 아닌 사회적으로 영향력 있는 집단의 언론에 대한 견제나 보복을 위한 수단으로 이용되고 있다는 비판이 제기 되고 있다.

○ 명예훼손법의 경우 언론보도가 공익적 내용보다 가십거리를 보도하여 인격적 피해를 줄 경우 이를 민사적인 손해배상은 물론 형사적인 처벌까지 가능하도록 되어 있다. 미국의 경우에는 언론에 의한 명예훼손의 경우 형사적 처벌보다는 민사적 피해구제 형태를 택하고 있다. 비록 형법에서 형사적 처벌이 가능하도록 되어있으나 이는 구시대적인 발상이라는 논의들이 많다. 현재로서는 위법성 조각사유인 진실성(상당성)과 공익성이 충족되면 형사적 처벌을 면제하도록 되어 있으나 이러한 적용이 너무 엄격하게 이루어지고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 제기되고 있다.

○ 위법성조각사유의 적용이 명예훼손으로 인한 소송을 제기한 사람의 지위에 따라서 다르게 적용되어야 된다는 주장이 제기되고 있다. 이는 미국의 1964년 Sullivan 사건과 1974년 Gertz 사건 등에서 확립된 원칙으로 공직자와 유명 연예인이나 스포츠스타 등의 공인, 그리고 사회적 논쟁에 영향력을 행사하기 위해 자발적으로 참여한 사람들의 경우에는 일반적인 사인과는 다른 면책사유가 적용되어야 한다는 것이다. 이에 따르면 공직자나 공인은 언론의 현실적 악의(actual malice)를 증명하지 못한다면 피해에 대한 구제를 받을 수 없도록 하였다. 한국의 경우에 사법부는 이러한 원칙을 받아들이지는 않았지만 적어도 공직자의 경우에는 일반인보다 언론이 좀 더 자유롭게 취재, 보도할 수 있도록 해야 한다는 인식을 보이고 있다. 그러나 미국과 같은 원칙을 통한 판결이 아니므로 문제가 있다.

○ 형법의 경우 사실이나 허위의 사실을 공연히 적시한 경우 명예훼손으로 처벌받을 수 있도록 규정하고 있는데 사실이 아닌 의견의 경우에는 명예훼손으로부터 면책되어야 한다는 주장이 있다. 문제는 사실과 의견을 구분하기 힘들다는데 있다. 미국과 마찬가지로 의견의 경우에도 순수한 의견이 아닌 사실에 기초한 또는 사실을 왜곡하는 의견인 경우에는 면책되지 못한다.

○ 정치권력에 대한 감시와 비판의 기능이 언론과 출판의 본질적인 기능이라고 할 때 언론을 대상으로 국가기관이 명예훼손 소송의 주체가 될 수 있는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 한국의 판례는 이에 대해서 긍정적이다. 그러나 국가의 소송적격이 인정되면 언론의 감시, 비판 기능이 약화될 가능성이 있다는 비판이 있다.

○ 언론사들이 세상의 뉴스를 모두 취재할 수 없기 때문에 많은 경우 통신사에 의존하고 있다. 문제는 통신사가 제공한 기사를 신문이나 방송이 받아쓰고 난 후, 그

기사가 오보이거나 타인의 명예를 훼손하는 것이어서 법적 다툼이 발생할 경우 이에 대해서 명예훼손에 따른 책임을 누가, 어떻게, 그리고 어느 정도 지는가 하는 것이다. 이는 언론이 통신사가 제공한 정보의 진위여부를 일일이 확인하기 힘들다는데서 발생한다. 이에 대해서까지 언론사가 책임을 져야 하는 것이 쟁점이다. 언론법학자들은 언론이 통신사의 크레디트를 제대로 달아주고 인용을 정확히 한 경우에는 면책시켜야 한다고 주장한다.

○ 최근 가칭 언론피해구제법의 입법노력이 시민단체들을 중심으로 이루어지고 있다. 여기에 언론에 대한 징벌적 손해배상제도를 도입하자는 의견이 제시되고 있다. 이에 대한 찬반의 논란이 있다.

#### 나. 정부정책 및 관련 법, 판례

○ 한국의 법원은 미국의 현실적 악의 원칙 도입의 필요성을 부정하고 있다. 대신 공인(공직자)에 대한 언론의 취재, 보도를 좀 더 자유롭게 하도록 해야 한다는 판례를 남겼다.

○ 한국의 법원은 소송의 주체로서 개인, 법인, 법인격을 갖지 않은 사단으로 구분하고, 국가기관이 소송의 주체가 될 수 있다고 보고 있다.

○ 한국의 아직까지 법원은 소위 통신사면책을 인정하지 않고 있다. 통신기사 면책과 관련하여 논란이 될 만한 판례가 손충무(원고) 대 부산일보 사건이다.<sup>3)</sup> 이 사건은 원고가 발행하는 인사이드월드라는 잡지에 미국 교포신문인 LA Daily Times 발행인으로부터 건네받은 자료로 “김영삼 민자당 대표최고위원에게 숨겨 놓은 딸이 있다”라는 기사를 게재하였다가 출판물에 의한 명예훼손 혐의로 구속되면서 불거졌다. 원심에서 수원지방법원 성남지원은 “신문사가 통신사로부터 받은 기사를 그대로 게재할 경우에는 통신사가 신뢰할 만한 뉴스 수집기관이고, 피고로서는 그 뉴스가 허위인지를 몰랐으며 그 뉴스 자체의 문면상으로 그것이 부정확한 것인지도 모른다고 주의를 하게 할만한 사항이 없고, 또 피고가 수신한 내용을 실질적인 변경 없이 그대로 보도한 경우에는 진실이라고 믿는 데 상당한 이유가 있다고 할 것이다”라고 판시하면서 통신사 기사 인용보도의 경우 언론사에 위법성 조각사유가 있다는 점을 긍정했다. 그러나 항소심인 서울고등법원은 신문사가 통신사와 통신 송수신 및 전재계약을 맺고 그 기사를 그대로 게재하면서도 전재사실을 명시하지 아니한 채 자신이 직접 취재한 것처럼 보도한 경우에는 자기 책임 하에 그 내용의 진위여부를 직접 확인하려는 노력을 다하여야 하며 이런 노력을 다하지 않은 경우 불법행위 책임을 면할 수

3) 수원지법 성남지원 95가합3509 판결, 서울고법 95나41965 판결.

없다고 원심 판결을 배척했다. 이 사건은 언론사가 통신 기사를 인용하면서 통신 기사 전제 사실을 명시하지 않았다는 것이 문제가 되었다. 사건이 상고가 되지 않아 대법원의 최종적인 판단이 내려지지 않았으나 통신 기사 인용의 경우 크레딧(credit)을 붙였는지의 여부가 위법성 조각사유 요건 중 하나가 되느냐는 문제를 과제로 남겼다.

○ 한국 법원은 건전한 비판을 위해 언론사간 상호비평에 따른 명예훼손 면책범위를 넓게 인정해야 한다고 판시한 바 있다.

○ 한국 법원은 집단적인 명예훼손 소송에 대해서 구체적인 기준이나 지침을 제공하지 않고 있다. 즉, 얼마나 많은 사람들이 주체가 되어 명예훼손 소송을 제기할 수 있는가에 대해서 막연히 ‘불특정 다수의 많은 사람’에 의한 명예훼손의 적시를 인정하지 않을 뿐 구체적인 수적 개념을 언급하지 않는다.

#### 다. 전문가 의견

○ 한국의 기존 판례는 국가기관이 명예훼손과 관련 소송주체가 가능하다고 한다. 그러나 국가기관의 언론보도에 대한 소송은 국가기관에 대한 자유로운 비판을 막을 수 있기 때문에 신중히 고려해야 할 사항이다. 특히 국가기관이 언론에 보복을 가하기 위한 수단으로 소송을 이용하는 경우에 이는 정치적 통제가 되어 헌법에서 보장하는 언론·출판의 자유를 억압할 소지가 있다.

○ 공인에 대한 명예훼손의 경우 언론의 고인에 대한 감시, 견제기능을 고려하여 실제적 악의가 없다면 어느 정도 오보는 수용되어야 한다. 현재 검찰 등 공직자의 경우에는 보도를 좀 더 자유롭고 폭넓게 해야 한다는 판례들이 나오고 있으나 공직자의 범위도 좀 더 넓히고 사회적으로 유명세를 타고 있는 사람들의 경우에도 어느 정도 면책사유를 넓게 적용할 필요가 있다는 지적이 있다.

○ 정부고위직에 임용되는 사람의 사상을 검증하는 것은 언론의 책무인가에 대해서는 논의가 있으나, 이는 언론·출판의 자유에 속하는 것이라고 보기 힘들다.

○ 건전한 비판을 위해 언론사간 상호비평에 따른 명예훼손 면책범위를 넓게 인정해야 한다.

○ 허위보도가 아닌 순수한 비평의 경우 완전면책특권 보장되어야 한다. 즉, 순수한 비평과 사실이 포함된 의견과의 구분이 필요하다.

○ 집단에 의한 명예훼손의 경우 집단의 규모와 크기에 대한 법원의 판단기준 마련할 필요가 있다. 만일 판단기준이 마련되지 않으면 언론·출판의 자유에 대한 위축 효과가 초래될 가능성이 있다.

○ 징벌적 손해배상 제도의 도입이 일정부분 필요하기는 하나 언론에 과도한 부담

을 부과할 수 있으므로 제한적으로 도입되어야 한다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 독일 연방법원은 평가적 의사(의견)와 관련이 있다면 의사표현의 자유의 범위 내에서 포함시켜 보호해야 한다고 판결하는 경향이 있다.

○ 영국 최고법원은 공인들의 명예훼손 소송의 위협은 언론자유를 제한하는 효과를 초래한다고 판결하고 있다.

○ 미국 연방대법원은 공적 문제에 대한 '잘못된 언사'의 경우도 언론자유가 허용되어야 한다고 판결한다. 관련하여 손해배상 청구인이 공직자이면 보도의 현실적 악의를 증명해야 하고, 이것이 증명되면 징벌적 손해를 부과하여 민사적 형벌 기능을 지니도록 한다.

○ 미국의 경우 통신사 기사를 전제하는 경우 언론기관에 면책 부여 경향이 있다. 일본의 경우 통신사 기사를 전제하더라도 명예훼손이 발생하면 면책특권 불인정한다.

○ 미국은 국가기관이나 공공기관을 명예훼손 소송 적격자로 인정하지 않는 것이 판례경향이다.

#### 마. 제 언

○ 언론, 출판의 공직자에 대한 감시와 비판기능은 허위사실의 유포와 같은 악의적 공격이 아닌 한 보장되어야 한다. 비록 미국의 현실적 악의 원칙은 아니라고 하더라도 위법성조각사유의 적용범위를 더 넓게 그리고 적용요건을 확대하는 것이 필요하다.

○ 소송을 제기한 집단의 규모와 크기에 대한 법원 판단 기준 마련이 필요하다. 집단소송에 있어 미국과는 달리 한국의 경우에는 막연히 불특정 다수의 경우를 제외하고는 소송의 적격성을 인정하고 있다. 그러나 검사 등의 공무원들이 수십 명씩 한꺼번에 소송을 제기하는 등의 문제가 있을 수 있으므로 판례를 통해서 규모와 크기에 대해서 기준을 설정하는 것이 바람직하다.

○ 미국과는 달리 한국의 경우 국가기관이 아닌 그 기관의 직을 담당하는 자연인이 소송주체가 되는 것은 허용하는 경향이 있다. 이에 대한 법적인 문제는 없으나 언론·출판의 자유의 본질에 배치되는 문제점이 있다.

○ 통신사 기사 게재의 경우 명예훼손이 발생해도 순수한 전달의 경우 보도인용한 언론사에 면책특권이 인정되어야 한다.

○ 사회적 공인들에 대한 보도의 경우에는 공인들을 기준에 따라 범주화 하여 위법성조각사유를 달리 적용하도록 해야 한다.

### 3. 인격권의 강화

#### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 법무부는 민법 개정안 총칙에 인격권 조항을 최초로 신설할 예정이다. 민법 개정안 제1조2(인간의 존엄과 자율)는 제1항에 ‘사람은 인간으로서의 존엄과 가치를 바탕으로 자신의 자유로운 의사를 좇아 법률관계를 형성한다’고 규정하고 제2항에 ‘사람의 인격권은 보호된다’는 조항을 담고 있다. 지금까지 판례를 통해 인격권이 인정되어 온 반면 민법 개정안이 확정되면 개인의 기본적인 권리로 프라이버시권, 명예권, 초상권이 민법상 신체, 생명, 재산과 같은 사회적 가치를 가진 것으로 인식되는 것을 의미한다. 이러한 측면에서 볼 때 민법개정으로 인하여 언론에 의한 프라이버시권이나 초상권 등의 침해에 따르는 소송의 증가가 될 것이라는 것을 예상할 수 있다.

○ 가장 바람직한 것은 언론의 보도를 정확하게 하고 공익적인 내용을 전달하는 것이다. 현행 명예훼손죄의 경우에는 위법성조각사유로 진실과 공익성을 규정하고 있다. 즉, 내용이 진실하고 공익적인 것이라면 명예훼손의 책임이 없다는 것이다. 그러나 프라이버시권이나 초상권의 경우 진실성여부와 상관없이 발생할 수 있다는 점에서 소송이 증가할 가능성이 있다. 즉, 내용이 진실이라 하더라도 그 기사가 개인의 사생활을 함부로 들추어낸다든지 초상을 상업적인 목적으로 이용하거나 기사의 내용과 잘못된 방향으로 인식되는 경우가 문제된다. 또한 언론의 성격상 모든 취재나 보도대상의 동의를 얻기도 힘들다는 문제가 있다. 사생활이나 이미지가 대중의 관심이 되는 연예인들과 관련한 기사의 경우에는 이와 관련된 다툼이 증가하리라 전망할 수 있을 것이다. 이때 인격권 보호를 위하여 다른 기본권, 예를 들어 언론·출판의 자유에 대한 적절한 비교형량을 포기해서는 안 될 것이다.

#### 나. 관련 논의

○ 사생활권 또는 프라이버시(privacy)의 본래의 뜻은 ‘개인적 생활’을 말하나 일반적으로는 다른 사람으로부터 침해를 받지 않고 개인적 생활을 자유롭게 할 수 있는

권리를 말한다. 사생활권은 사법의 역사에 있어 비교적 새로운 법적 개념으로 1890년 워렌(Samuel Warren)과 브렌다이스(Louis D. Brandeis)가 Harvard Law Review에 게재한 'The Right to Privacy'라는 논문에서 처음 주장했는데 이들은 여기서 사생활권이란 '혼자 가만히 있을 권리'(the right to be let alone)라고 정의했다. 연방대법원은 개인에 대한 정보가 부당하게 공개 당하지 않을 인간의 권리 또는 개인이 자신과 소유재산에 대하여 공적으로 엄격한 조사를 받지 않을 권리라고 해석하기도 하였다(Olmstead v. United States, 277 U.S. 438(1927)). 이처럼 프라이버시권이 법적인 권리로 등장한 것은 19세기 말엽이지만 그 권리의 필요성이 제기되기 시작한 것은 1830년대 언론매체가 대중화되기 시작하면서라고 할 수 있다. 이후 선정적인 내용 때문에 옐로우 저널리즘(Yellow Journalism)으로 인식되던 19세기 말엽을 거치면서 대중지는 일반 독자들이 쉽게 접하고 이해할 수 있는 매체적 형식(format)으로 '사람들'(people)을 내세우게 되었다. 이전 소수의 교육받은 귀족계층이 즐겨 찾았던 어렵고 복잡한 정치, 경제, 철학적인 내용이나 주의주장 보다는 '사람들'에 대한 일상적인 이야기에 뉴스가치(newsworthiness)를 두고 이를 소설형식(novel forms)을 통해서 신문을 장식하게 된다(Sigal, 1986). 그런데 이러한 사람들의 일상적 이야기란 사건, 사고 소식에서 가십(gossip)거리에 이르기까지 지극히 개인적인 정보와 관련된 것들이었는데 이러한 경향은 텔레비전이 안방에 보급되면서 더욱 심화되었다.

○ 매체의 발달정도는 인격권의 침해정도와 비례한다고 해도 과언이 아니다. 문제는 언론자유와 사생활권이 어떻게 조화롭게 균형을 이룰 수 있을 것인가 하는 점이다. 사생활 침해의 유형을 프로서(Prosser)는 첫째, 개인의 성명, 초상 등을 상업적인 목적으로 이용하는 행위, 둘째, 개인의 평온(안위)을 침해하는 행위, 셋째, 개인의 사적 정보를 공표하는 행위, 넷째, 공중을 오인하도록 허위의 사실을 알리는 행위로 구분하였는데 판례들은 대개 이러한 분류를 수용하고 있는 것으로 보인다.

○ 언론에 의한 사생활 침해와 명예훼손과는 법적으로 약간의 차이를 보인다. 무엇보다 명예훼손의 경우에는 당사자의 명성이나 신뢰가 하락했다든지 하는 피해가 요구되지만 사생활 침해의 경우 피해여부가 요구되지 않는다. 둘째, 명예훼손의 경우 사자(死者)의 경우에도 가족 등 대리인이 손해배상 등의 소송을 제기할 수 있으나 일신전속적 속성을 갖는 사생활 침해의 경우 사자는 소송을 제기할 수 없다. 셋째, 명예훼손의 경우처럼 구제를 위한 수단이 법적으로 구체화되어 있지 않다.

○ 언론·출판의 자유와 프라이버시권이 어떻게 균형지워져 왔는가 하는 점은 기존의 프라이버시 관련법의 제정 유, 무에 의해서도 인식될 수 있지만 언론매체가 프라이버시 침해 관련판례에서 어떠한 법적 면책사유가 적용되고 있는가를 통해서 살펴볼 수 있다. 언론·출판의 자유를 최대한 보장하는 동시에 프라이버시를 최대한 보

호해 주기 위해서는 개인권들 상호간의 다툼을 일정한 수준에서 해결할 수 있는 면책사유의 구성이 필요하다.

○ 프라이버시권이 권리인가 아니면 단지 법적으로 보호받는 이익에 속하는가하는 점은 아직 명확하지 않다. 만일 프라이버시권이 법적인 이익에 불과하다면 개인의 프라이버시 침해에 대한 손해배상을 청구할 수는 있으나 미래의 프라이버시 침해를 예방하기 위한 금지청구는 불가능하다. 영국의 경우 프라이버시를 권리로 인정하고 있지 않으며, 일본의 경우 명예훼손과 같은 차원에서 다루어지고 있다. 결국 프라이버시권이란 법적인 권리로써 구체성을 아직 갖지 못하고 있으며 지속적으로 발전하고 있는 법적인 개념이라고 할 수 있다. 혼자 내버려질 권리라는 수동적인 개념에서부터 자신에 대한 사적인 정보를 개인이 통제할 수 있는 적극적인 권리의 개념으로 변화하고 있다고 할 것이다.

#### 다. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 한국 헌법 제17조에서 “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다”고 하여 사생활권의 보장을 명시하고 있으나, 이의 보장을 위한 구체적 하위법은 아직 제정되어 있지 않다. 그러나 언론은 스스로 이의 보장을 위해 “언론인은 공익을 위해 부득이 필요한 경우를 제외하고는 개인의 사생활을 보도·평론해서는 안 된다”고 신문윤리 실천요강 제12조 사생활보호 조항에 명시되어 이를 준수해 나가고 있다. 이전에는 법적인 미비로 인하여 사생활 침해 문제를 명예훼손과 동일선상에서 해결하는 경향이 강했으나 최근에 들어 사생활 침해로 인해 언론이 피해를 배상하는 판례도 나오는 추세에 있다.

○ 2000년 이후 사생활 관련 판례를 살펴보면 지하철 성추행범의 신원을 노출시킨 방송사에 대해서 700만원 배상을 판결했고, 대학교수가 자신의 연습실에서 과외교습을 하다가 경찰에 체포되는 장면을 내보낸 방송사에 손해배상 판결을 내렸고, 전화통화 내용을 승낙 없이 녹음하고 방송한 것에 대해 음성권 침해로 손해배상을 명하기도 하였다. 이른바 O양 비디오 사건에서 상대 남성에게 사생활 침해를 들어 손해배상을 인정하였다. 언론의 공익성 주장에 대해서 법원은 원고의 사생활과 초상에 판단에 무게를 두었다(서울지법 2000.10.11. 선고 99가합109817 판결).

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국의 경우 1903년 뉴욕주에서 이의 보호를 위한 법이 최초로 제정되었다. 주

의회는 “당사자의 동의 없이 광고 또는 상업적 목적을 위해 생존자의 성명, 초상, 또는 사진을 이용하는 행위는 경범죄가 성립된다”는 요지의 개정법률을 통과시켰다. 최초의 사생활권 인정 판례는 1905년 조지아주에서 나왔다. Pavesich v. New England Mutual Life Insurance Co. 사건에서 조지아주 대법원은 예술가인 원고의 사진을 당사자의 동의 없이 도용한 보험회사에 대해서 하급심 결정을 뒤엎고 2만 5천 달러의 손해배상을 결정했다. 그 뒤 미국의 다른 주와 다른 여러 나라에서도 이와 유사한 법들이 제정되고 판례가 나왔으며 오늘날에는 많은 국가들에서 사생활권이 보호되고 있다.

#### 마. 제 언

○ 인격권 특히 사생활권 침해에 있어서의 언론·출판의 자유와 인격권의 규범적인 조화를 위한 면책사유의 설정이 시급하다. 즉, 법원은 판례를 통해서 인격권의 위법성조각사유에 대한 타당한 기준을 제시해야 한다. 물론 이러한 경우에도 언론·출판의 자유의 본질적 측면을 간과해서는 안 된다.

### 4. 인터넷상의 익명성과 ISP의 면책조건

#### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 인터넷 이용자들은 단순한 정보 소비자가 아니라 정보 생산자이기도 하기 때문에 자신이 원치 않는 수많은 메시지를 경험하게 되는데, 이러한 현상의 가장 큰 원인은 익명성이라는 지적이 많다. 많은 연구들은 익명을 통한 인터넷에의 참여가 본질적으로 소외감을 느끼는 사람들에게 자신이 누군가에서 인정받는다든 위안과 만족감을 얻게 해주며, 현실로부터 도피할 수 있는 매력적인 방법이 된다고 인정한다. 그러나 익명성은 기존 매체에서는 가능하지 않는 상당한 정도의 표현의 자유의 추구하고 명예 훼손이나 사생활 침해와 같은 형태의 범죄의 발생이라는 상충되는 결과를 가져온다. 이 때문에 익명성의 문제점을 지적하고 게시판 등에서의 실명성을 강화하자는 의견도 많이 제기되고 있다.

○ 익명으로 인하여 발생하는 권리침해에 문제가 되는 것 중 하나가 바로 인터넷 서비스 제공자(ISP)의 책임문제이다. 한국의 경우 인터넷 서비스 제공자들의 책임이

완전 면책되는 것은 아니라는 것이 대체적인 판례경향이다. 다시 말하자면 한국 법원은 인터넷 서비스 제공자에게 명예훼손 등의 위법행위에 대해서 조리상의 작위의무를 부과하여 어느 정도의 주의를 기울여야 한다고 보았다. 그러나 이러한 기준은 상당히 모호하며 이 때문에 ISP가 이용자들의 언론·출판의 자유를 억압할 수 있다는 견해도 있다.

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 미국의 연방대법원은 1995년 매킨타이어 대 오하이오 선거관리위원회(McIntyre v. Ohio Elections Commission) 사건에서 익명성이란 악의적이고 사기행위적인 것이라기보다는 옹호와 이견(dissent)이 허용되는 자랑스러운 헌법적인 전통이라고 간주했다. 연방대법원은 어떠한 동기에 근거하든지 간에 익명으로 남을 권리는 진입의 조건으로 신원을 밝히기를 원하는 '시장적 요구'에 우선하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 익명으로 남고자 하는 개인적 결정은 수정헌법에 의해서 보호되는 언론자유인 한 측면이라고 보았다. 결론적으로 연방대법원은 "익명성이란 다수의 폭력(tyranny of majority)으로부터의 안전판인데, 이는 지지 받지 못하는 사람들이 사회적으로 보복을 당하거나 또는 이들의 사상이 억압되는 것을 막도록 한다는 수정헌법 제1조의 취지를 담고 있다"고 판시하였다. 계속해서 연방대법원은 사기성 있는 행위까지 보호하게 되는 경우 이는 분명 익명으로 남을 수 있는 권리가 남용된 것이지만, 그럼에도 정치적인 표현이란 본질상 때로는 입맛에 맞지 않는(unpalatable) 결과를 낳을 수 있으며, 일반적으로 사회는 남용될 위험성보다는 표현의 자유에 더욱 중요성을 두고 있다고 보는 것이 타당하다고 주장하였다.<sup>4)</sup> 한국이나 일본 법원의 경우 아직까지 익명성의 사회적 성격에 대해서 구체적인 판단이나 정의를 내리지 않았다.

○ 이는 소위 가수 박지윤 사건에서 원고인 함모씨가 피고인뿐만 아니라 인터넷 서비스 제공자인 하이텔을 상대로 명예훼손에 대한 배상을 청구한 소송에서 엿볼 수 있다. 대법원은 2001년 9월 7일 전자게시판 운영자의 경우에 어느 정도의 기간동안 문제가 된 내용을 삭제하거나 적절히 조치를 취하지 않고 그대로 방치하는 경우 발생한 피해에 대해서 어느 정도 책임이 있다는 하급심 판결을 확정하면서 상고를 기각하였다. 원심에서 서울지법 동부지원은 피고회사에 정보통신윤리위원회의 시정조치 요구가 있었기 때문에 문제되는 글이 올라와 있었다는 사실을 충분히 알 수 있었음에도 적절한 조치를 취하지 않은 것은 원고에게 정신적 고통을 안겨 주었을 가능성이 크다고 보아 100만원의 위자료 지급을 명하였다. 법원은 "전자게시판을 설치·운

4) McIntyre v. Ohio Elections Commission, 115 S.Ct. 1511 (1995).

영하는 전기통신사업자는 이용자에 의해 타인의 명예를 훼손하는 글이 전자게시판에 올려진 것을 알았거나 알 수 있었던 경우에 이를 삭제하는 등의 적절한 조치를 취해야 할 의무가 있다”고 설명했다. 즉, 서비스 운영자인 하이텔(Hitel)이 ‘정관’에 따라 전자게시판에 올라와 있는 내용에 대해서 필요한 조치를 취할 수 있다고 보았다. 그러나 한국 법원은 인터넷 서비스 제공자들이 어느 정도의 책임을 지는가에 대해서 법원은 명확한 판단을 하지 않았다.

○ 인터넷 서비스 제공자들과 이용자들 사이의 문제와 아울러 명예훼손을 둘러싼 이용자들 간의 다툼의 경우에도 인터넷언론의 기술적 특징으로 인해 그 해결이 쉽지 않아 보인다. 예를 들어 익명으로 게재된 의견에 의해 명예훼손이 발생하는 경우 그 실제 게시자를 찾아내는 일은 어려울 뿐 아니라, 이를 날라 간 이차적 전달자에게 어느 정도 책임을 부과할 것인가 하는 법적 문제들도 도사리고 있다. 그럼에도 인터넷을 이용하여 타인의 인격권을 침해하는 글이나 영상을 게재한 자나 정보제공자의 책임에 관해서는 기본적으로 인격권에 관한 일반이론이 적용된다. 일단 기존의 관련법이 인터넷에서도 아울러 적용되는 것이다.

#### 다. 전문가 의견

○ 인터넷 이용의 익명성으로 인해 발생할 수 있는 큰 문제들 중 하나는 특정한 주제에 대해 같은 견해를 보이는 참여자들이 집단적 이익을 위해서 소위 사이버 홀리건이 되어 집단적인 인격권 침해행위를 하는 경우이다. 이처럼 인터넷에서는 기존 매체에서와는 다른 법적인 문제가 발생하는데, 미국의 경우 가장 복잡한 문제는 문제가 된 글의 종류와 고소인의 자격을 어떻게 구분해야 하는가 하는 점이다. 예를 들어 기존의 명예훼손 관습법을 인터넷에 적용하기 위해 어떤 기준에서 공인과 사인을 구분할 것인가의 문제가 생길 수 있다. 즉, 명예훼손 소송을 제기한 사람이 인터넷상에 얼마나 접근이 용이한가 하는 접근가능성(accessibility)을 따져볼 때 공인과 사인을 구분하는 것이 힘들기 때문이다.

○ 일부 연구자들은 컴퓨터 통신을 통해 인격권을 침해하는 글에 응답할 수 있는 사람들의 경우 누구나 공인(public figure)으로 간주되어야 한다고 주장한다. 왜냐하면 인터넷의 참여자들은 쌍방향적인 매체특성상 누구나 잘못된 언사에 대해서 ‘반박’(counter speech)할 수 있는 수단을 지닌 것으로 보아야 하기 때문인데, 이들에 따르면 인터넷에서 명예훼손 소송에서 승소하기 위해서는 수정헌법 제1조가 요구하는 바대로 명예훼손법상의 현실적 악의를 증명해야만 한다.

○ 일부 법학자들은 인격권 침해와 같은 법률적 문제의 예방차원에서 인터넷 서비

스 공급자들에게 그 내용의 흐름을 통제할 수 있는 권한을 부여해야 한다고 주장한다. 그러나 이러한 시각은 인터넷에서의 언론자유 옹호자들의 격렬한 비판에 직면했다. 그럼에도 불구하고 이러한 논점은 재고할 가치가 있다. 왜냐하면 이는 법원이 ISP와 이용자들의 이익에 균형을 제공하기 위한 하나의 방법으로서 설정될 가능성을 보이기 때문이다. 이러한 논의들과 관련, 법원은 '편집과정에서의 개입정도'라는 기준 이외에 서비스 제공자들이 이용자들이 게재한 내용에 대해 이차적 책임이 있는가, 또는 인터넷 이용자들이 절대적인 언론자유의 권한을 가지는가에 대해서는 아직 구체적이고 일관된 기준을 제시하지 못하고 있는 것으로 보인다.

○ 인터넷언론이 당면한 핵심적인 문제의 하나는 법원이 어떻게 ISP와 이용자들의 조화로운 이익형량을 이룰 수 있는가 하는 것이다. 특히 정보제공자의 책임을 인정하는 것은 일부 새로운 요소를 고려하면 기존의 미디어를 이용한 경우와 유사하게 보아도 가능하지만 정보를 단순히 중개한 서비스 제공자들의 책임을 인정할 수 있는가의 문제는 판단이 쉽지 않다. 예를 들어 만일 인터넷에서 게재된 글이 응답이나 대항적 수단을 통해 그 회복을 구하기 전에 돌이킬 수 없는 피해를 특정 개인에게 입혔을 때, 과연 ISP가 이를 미리 예방하고 인격권 침해로 발생하는 소송으로부터 자신들을 보호할 수 있도록, 이들에게 인터넷에서의 통제권한을 부여해야 하는가 하는 문제가 제기된다.

○ ISP들은 헌법이 인터넷 이용자 자신의 견해를 모두 자유롭게 피력할 수 있는 권한을 보장하는 것은 아니라고 주장해 왔다. 이들은 법원이 인터넷에서의 서비스 공급자와 이용자의 책임정도에 대한 법적인 기준을 제시하지 못한다면 기존의 명예훼손법상의 과실책임기준(standard of fault)이 흔들리게 될 것이라고 주장한다. 다시 말하자면 만일 법원이 서비스 공급자들이 정보의 배포자(distributor)인지 또는 편집자(editor)인지 또는 단순정보중개자(common carrier)인지에 대한 구체적인 기준을 제시하지 않고 아울러 이용자들의 인터넷에서의 언론·출판의 자유에 대한 한계가 설정되지 않는다면 기존의 명예훼손법상의 현실적 악의 원칙과 같은 법원칙을 인터넷에 적용하는데 혼란을 초래할 것으로 보고 있다. 이들은 법원이 이러한 문제들의 해결에 있어 원칙의 적용을 통한 일관적인 해결보다는 사건마다의 상황에 따른 개별적인 해결을 하는 경향을 보여 왔다고 지적하면서, 이러한 법원의 융통성은 기존의 사법체계가 추구해왔던 '안정성'(stability)에 위배되는 것이라고 비판한다.

## 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국의 경우 인터넷과 관련된 최초의 판례이자 ISP와 이용자들 사이의 다툼을

판단한 1991년 커비 대 컴퓨서브(Cubby v. CompuServe)사건에서, 뉴욕주 남부 연방지법은 인터넷 서비스 제공자가 뉴스 배포자(distributor)에 속한다고 보았다. 이 사건은 은행업을 하는 커비(Cubby)사가 온라인 서비스 제공자인 컴퓨서브(CompuServe)사를 상대로 명예훼손의 2차적 책임을 들어 소송을 제기한 것이었다. 법원은 서점이나 또는 어떤 정보 배포자의 경우 논란이 되는 기사의 오류를 인지하지 못하였을 경우 명예훼손의 2차적 책임이 없다고 판시하면서 온라인 서비스 제공자에 배포자 모델을 적용하였다. 결론적으로 법원은 “컴퓨서브사는 공공 도서관, 서점, 또는 신문 가판점과 같이 기사의 출판에 있어 어떠한 편집자적인 역할도 하지 않았을 뿐 만 아니라, 다른 서비스 공급자에게도 마찬가지로 컴퓨서브사가 서비스 제공 과정에서 전달하는 모든 명예훼손적 정보를 일일이 점검하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다”고 판시하였다. 그런데 4년 뒤에 발생한 스트라톤 오크몬트 대 프로디지(Stratton Oakmont v. Prodigy) 사건에서 법원은 정반대의 결론을 내린다. 이 사건은 증권투자회사인 스트라톤 오크몬트(Stratton Oakmont)사가 당시 거대 ISP인 프로디지(Prodigy)사의 머니 토크(Money Talk)라는 전자게시판에 게재된 익명의 투고가 자사의 명예를 훼손했다고 판단, 프로디지사를 상대로 소송을 제기하면서 발생하였다. 이 판결에서 뉴욕주 대법원은 커비(Cubby) 판결과는 대조적으로 프로디지사를 편집능력이 있는 주체로 판단하였다. 그러나 법원은 프로디지사가 그 게재 내용에 대해 결정권을 가지고 있었고, 그러한 결정이 편집자적 통제에 해당된다는 점에 주목하였다.

○ 그런데 미국에 있어 ISP의 책임문제는 1997년 제란 대 아메리칸 온라인(Zeran v. AOL) 사건으로 일단락된다. 이 사건은 1996년 통신품위법(Communications Decency Act of 1996)상의 ‘선한 사마리아인’(Good Samaritan) 조항(제203조)을 적용하여 발화자(speaker)는 불법행위법에서 말하는 발행자뿐만 아니라 배포자에도 포함되는 개념으로 정리하고, 쌍방향 서비스를 제공하는 네트워크의 정보중개자는 위 조항에 의하여 발화자로 인정되지 않으므로 명예훼손에 관한 책임으로부터 면책된다고 판결하였다. 법원은 통신품위법상의 ‘선한 사마리아인’ 조항의 취지는 네트워크상의 정보중개자의 불법행위책임을 면제하는 것으로 이는 인터넷에 있어서 언론·출판의 자유를 확보하고, 정보중개자에 의한 정보의 자율규제를 촉진하기 위한 것이라고 해석하였다. 그리고 정보중개자는 ‘배포자’로서의 책임도 면책되는가 하는 점을 검토하면서 만일 책임이 추궁된다면 명예훼손적 표현이 있다는 통고를 받은 정보중개자는 책임을 회피하기 위하여 문제된 표현을 곧바로 삭제하게 될 가능성이 많아 언론·출판의 자유로운 유통이 저해될 우려가 있다고 보았다. 나아가 정보중개자는 전자게시판을 자율적으로 모니터링하는 사이에 명예훼손 표현을 발견하게 되면 인식이 있었던 것으로 되어 후에 책임을 지게 될 우려가 있으므로 자율규제를 강제하게 된다고

주장하였다. 따라서 선한 사마리아인 조항은 정보중개자가 배포자로서의 책임에서도 면책됨을 인정하는 것이라고 판시하였다. 원고는 연방대법원에 상고했으나 이는 기각되었다.

○ 일본의 경우 1997년에 발표된 “전기통신서비스에서 정보통신에 관한 연구회 보고서: 인터넷상의 정보유통에 관해서”에서 인터넷상의 정보유통 원칙의 필요성, 제외국에 있어서 정보유통 원칙의 논의상황, 정보유통 원칙의 구체적 모습에 대한 설명을 포함하고 있는데 ISP의 책임문제를 명확하게 하는데 초점을 두고 있다. 2002년 4월 1일부로 시행되고 있는 “특정전기통신역무제공자의 손해배상책임의 제한 및 발신자정보 개시에 관한 법률”(特定電氣通信役務提供者의 損害賠償責任의 制限 및 發言子情報의 開示에 관한 法律: 소위 프로바이더법(프로바이더법))에 따르면 ISP는 (1) 정보의 유통으로 인해 타인의 권리가 침해된 경우 송신을 방지하는 조치가 기술적으로 가능하고, 권리 침해를 ‘알거나 알 수 있었다고 인정하기에 충분한 상당한 이유가 있을 때가 아닌 한 배상책임을 지지 아니하고, (2) 침해정보의 송신을 방지하는 조치를 취한 경우 부당한 권리침해를 믿기에 충분한 상당한 이유가 있거나 피침해권리자로부터 송신방지 신청이 있고 이에 대해 침해자가 7일 이내에 부동의 신청을 하지 않는 경우에도 배상책임을 지지 않는다고 규정하고 있다. 판례도 같은 취지로 비록 전자 포럼에 올려진 모든 진술의 내용을 항상 감시하고 명예훼손적인지의 여부를 탐지하고 문제성을 검토하는 의무까지는 없다고 하더라도 만일 명예훼손적인 글이 올랐다는 사실을 구체적으로 인지하는 경우에는 통신운영자(SYSOP)의 지위와 권한에 비추어 명예가 훼손되지 않도록 조치를 취해야 하는 의무가 있음을 강조하였다. 즉, 타인을 비방하는 경우 비방의 당사자, 컴퓨터 통신업체 그리고 대화방 운영자 3자가 모두 일정부분 책임이 있다는 것이다.

#### 마. 제 언

○ 인터넷에 실명성이나 실명제를 강요하는 것은 인터넷상에서의 언론·출판의 자유의 본질적 측면을 억압하는 것으로 위헌의 소지가 있다.

○ 인터넷 서비스 프로바이더(ISP)의 책임에 대해서 미국은 완전히 면책시키고 있는 반면 한국과 일본의 경우 조리상의 의무를 내세워서 어느 정도의 주의의무를 부과하고 있다. 그러나 일본과 한국의 판단의 경우 상당히 추상적이고 또한 인터넷 상의 법적인 문제를 기존법에 근거해서 모두 해결할 수 없으므로 점차 ISP들의 책임을 경감하는 방향으로 나가야 한다.

## 5. 공영언론사 운영 개선

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 공영방송인 KBS, MBC, EBS가 어떠한 방식으로 존립해야 하며 공익성을 담보하기 위한 운영방식은 어떠한가에 대한 논란이 끊이지 않고 있다. 거대 공영언론사인 KBS의 경우 현재와 같이 광고에 의존하지 않고 수신료를 가지고 운영함으로써 방송의 공익성을 제대로 발휘할 수 있다는 논의가 제기되어 왔다. 반면에 방송을 산업적 측면에서 시장적인 원리에 의존한 민영화를 도입해야 한다는 시도가 있었다. 특히 야당을 중심으로 방송개혁안 차원에서 이러한 주장이 제기 되고 있다.

○ 현재 매우 기형적인 모습을 하고 있는 공영방송구조에 혁신이 필요하다는 것에는 다수가 긍정하고 있다. 특히 공영이면서 시청료보다 광고료에 더 의존해야 하는 한국방송과 소유구조를 제외하고는 상업방송과 다를 바 없는 문화방송, 그리고 지역민방이면서 전국 네트워크처럼 운영되는 서울방송이 시장을 독과점하고 있는 상황에서 혁신이 요구된다.

○ 제5공화국이 끝난 이후 시민단체들을 중심으로 방송민주화운동 논의가 본격화되었고 1990년대 이후에는 방송개혁위원회 등이 만들어지면서 지속적으로 공영방송의 문제점을 지적하고 대안을 제시해 왔다. 방송 전문가들은 비록 방송의 상업화로 공영방송의 입지가 줄어들지 모르나 공영방송의 사회적, 문화적 기능이 더욱 중요해질 것이므로 현재와 같은 복수의 공영방송체제를 유지하는 것이 바람직하다는 견해를 피력했다. 이를 위해 공영방송의 공공성과 질적 수준을 향상하기 위해서 채널간, 방송시간 유사기능의 중복을 해소하고 구조조정을 요구했다. 그러나 실제로 이들이 제시한 공영방송의 구조조정안은 실현되지 못했다.

○ 현재 매체가 다양해지고 디지털화 되어가는 시점에서 오래된 공익성의 잣대를 들이대는 것은 옳바르지 않다는 주장이 많다. 사업적 유료 케이블TV나 거대한 지상파 방송에게 같은 공익성 의무를 부과할 수도 없으며 스스로 재원을 마련하는 민영방송과 수신료를 강제징수해야 하는 공영방송에게 같은 공익성을 부과할 수도 없다. 반면 현재의 공영 방송사의 수신료가 너무 낮아서 이를 현재 수준에서 몇 배 정도 올려 현실화를 시켜야 한다는 주장이 있다.

○ 거대한 몸집으로 불어난 공영언론사의 구조조정을 해야 한다는 주장도 계속 제기되어 왔다. 또한 최근에 KBS가 시도한 5인의 PD가 하나의 팀을 이루는 팀제 구조개편에 대한 업무효율성에 대한 반론도 나오고 있다.

## 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 한국의 경우 공영방송의 법적 지위에 대한 명확한 법규정이나 사법적인 해석이 존재하지 않는다. 특히 문화방송의 경우에는 어떤 의무가 있는지에 대한 조항이 없다. 1999년 헌법재판소는 공영방송 수신료 부과체제의 적법성 문제를 논의하면서 간략히 공영방송의 역할에 대해서 언급했지만 공영방송사의 공적책임이 막중하다는 정도로 충분한 법적지위에 대한 해석을 내리지 못했다.

## 다. 전문가 의견

○ 일부학자들은 공영방송시대인 1980년대 한국 방송의 문제점을 다음과 같이 꼬집는다. 한국의 방송은 당시 보도의 공정성과 공공성이 결여되었으며 획일화된 가치관을 강조하였고, 서울중심의 사고구조를 강조하였고 토착문화의 가치를 제대로 해석 못하고 선진국의 물질문명을 무분별하게 옹호하는 모습을 보였고 혼란스럽고 저질화된 윤리성을 강조하는 등의 문제가 있었다(박기성, 1990). 이러한 이유로 시청료납부 거부운동이 벌어지기도 하였다. 운동에 동참한 사람들은 시청료거부운동이 KBS를 정치와 자본으로부터 독립된 방송매체로 만들기 위한 것이라고 주장했다.

○ 무엇보다 공익방송에는 공익적 기준의 적용을 더욱 엄격히 하고 동시에 방송사업자간의 경쟁과 보완관계를 정립하는 것이 중요하다고 보는 전문가들도 있다.

## 라. 외국사례 및 국제기준

○ 공영방송 중심체제를 근간으로 하는 유럽의 경우 1990년에 들어서면서 공영방송의 입지가 약화되기 시작하였다. 이는 디지털 기술의 보급으로 말미암아 채널부족 현상이 사라지고, 새로이 설립된 민영방송이 크게 늘어나면서 공영방송 시청자들이 감소하고 수신료에 대한 거부감이 높아졌기 때문이다. 또한 신자유주의 논리를 타고 전세계적으로 공공부문의 민영화 추세도 이러한 공영방송의 입지를 위협했다. 그러나 유럽 국가들은 이미 오래 전부터 공영방송의 방향을 논의해 왔고, 이를 바탕으로 공영방송의 방향을 재정립하게 되었다. 독일은 헌법재판소의 판결을 통해, 영국은 특별위원회의 보고서를 통해 공영방송의 핵심기능에 대한 검토를 계속해 왔다. 여기서 공영방송은 사회통합과 다원성 보장이라는 두 가지 가치를 충족시키는 것을 주요한 역

할이라고 보았다. 특히 사회통합의 수단으로서 다원성이 강조되는 추세를 보인다.

○ 영국의 경우 1999년 영국정부에 제출된 데이비스 보고서는 1923년 최초의 보고서인 사이크스 위원회 보고서에서 강조된 사회통합기능을 여전히 공영방송의 첫 번째 임무로 간주했다. 이에 따르면 방송은 시청자들의 공유를 가능케 하고 상호이해의 자리를 제공하여 충돌을 저지할 수 있으며 사회적으로 뒤쳐진 사람들이 사회의 일원으로 느낄 수 있도록 한다고 보았다.

○ 독일은 연방헌법재판소의 판결을 통해 공영방송의 기능을 재확인하였는데 재판소는 민영방송이 개인의 언론의 자유를 보장하는데 역점을 둔 것이라면 공영방송은 민주주의를 확고히 하는 것과 사회국가 원리에서 나오는 임무를 수행하는데 역점을 두는 것이어야 한다고 보았다. 재판소는 공영방송은 기본적 공급을 통해서 모든 국민이 국가의 일원으로서 필수적으로 접해야 하는 내용들을 수신할 수 있도록 해야 한다고 판시했다. 재판소는 또한 공영방송에 내부적 다원주의를 요구했다. 즉, 공영방송에는 정치적, 사회적인 세계관이 다른 집단들이 골고루 적절한 비율로 참여해야 한다는 것이다. 이러한 다원주의로 인하여 공영방송이 국가나 특정 집단들의 과도한 영향력에서 벗어날 수 있었다고 하겠다.

○ 유럽에서는 국가의 지원을 받는 공영방송이 민영 상업방송과 경쟁하는 것은 불공정행위라는 주장이 제기되어 왔다. 유럽 상업텔레비전방송연맹은 공적 재원으로 운영되는 방송사업자가 상업방송사업자들이 주로 제공하는 서비스와 중복되는 프로그램을 제공하며 공공서비스의 사명을 무시하고 방송시장을 왜곡시키고 있다고 주장하였다. 루퍼트 머독은 자신이 소유한 위성 BskyB가 BBC의 상업적 서비스에 의해서 침해를 받고 있다고 제소하기도 했다. 유사하게 독일연방헌법재판소는 공영방송이 대중적인 프로그램을 강화하고 선두적인 지위를 이용하여 대중적인 인기를 영합하기 위해서 추구하는 방법들은 민영방송의 자립적 기초를 빼앗아 간다고 보았다.

○ 영국의 대표적인 BBC의 경우에도 정체성에 대한 의문이 계속 제기되어 왔다. 통신규제기구인 Office of Telecom의 데이비드 에드몬즈 위원장은 BBC가 공영방송으로서 본질을 지키지 않고 점점 상업화되면서 민영방송의 시장경쟁에 뛰어들고 있기 때문에 공영 방송으로서의 특혜를 더 이상 부여해서는 안 된다고 주장하기도 했다. 비록 BBC에 대한 신뢰도는 큰 차이가 없으나 점차 공영방송의 비중이 줄어들고 있다.

## 마. 제 언

○ 공영방송이 공익성과 상업성의 두 마리 토끼를 동시에 잡겠다는 상호모순성을

내포하고 있다. 한국의 공영방송은 정체성 확보나 진로에 검토 없이 디지털 방송시대로 진입했다. 또한 공영방송과 민영방송의 역할구분이 아직 이루어지지 않고 있다. 공영방송의 공적 책임에 대한 명확한 구분이 필요하다.

○ 2003년 미국 FCC가 신문과 방송의 겸영 제한 등을 일부 완화하겠다고 발표했으나 여론의 독과점을 우려한 연방의회의 반발에 부딪혀 무산되었다. 결국 미국의 경우도 공공성 보장을 위한 국가적 개입을 완전히 포기한 것은 아니라고 할 수 있다. 이 점을 한국도 인식할 필요가 있다.

## 6. 언론기관 내부의 편집권 독립 달성

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 2003년 언론재단의 조사에 의하면 대다수의 기자들이 자신의 직업에 대해 만족하지 못하는 것으로 나타났다. 기자들이 자신의 직업에 대해 회의를 갖게 되는 한 가지 요인으로 '관료적 신문사 구조'나 '사주의 횡포' 등의 관행을 꼽았다. 이러한 이유로 평생 언론인으로 사명감을 가지고 언론계에 종사하는 사람은 찾기 힘들다. 편집권 독립은 정기간행물법 개정에 포함되어 법규정으로 명시되는 것이 바람직하다.

○ 언론사주들과 이들을 대변하는 사람들은 편집권은 사주에게 속하는 것이며, 편집권의 독립을 법적으로 강제하는 것은 사유재산권에 대한 침해라고 주장한다.

○ 편집권 독립의 문제가 처음 제기된 것은 1966년 소위 '사카린 사건'이 터진 직후인데 당시 삼성의 사카린 밀수사건에 대해 삼성계열의 중앙일보와 동양방송은 삼성의 방패막이 구실을 충실히 해내었다. 그러자 박정희 정권은 "언론공익보장법안"을 제출하여 대기업의 언론소유를 금지하고, 언론의 소유집중도 막고, 소유와 경영을 분리하도록 되었다.

### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 현재 정부와 의회는 시민단체 등과 협의하에 언론개혁 차원에서의 관련법 입법을 위한 노력을 기울이고 있다.

○ 언론개혁시민연대는 "국민의 다양한 여론을 반영하거나 전달하는 일보다는 신문지면을 사유화하여 자신들의 특정한 견해를 마치 지배적인 사회여론인 것처럼 전

파해 왔다”면서 정간법에 편집권의 독립을 법적으로 보장할 것을 요구해 왔다. 이를 실천하기 위하여 언론사주와 근로자 대표가 균등하게 참여하는 편집위원회의 구성을 제안했다.

#### 다. 전문가 의견

○ 편집권이 독립되기 위해서는 정권이나 광고주 등과 같은 외적인 압력이나 언론사 내부 경영진의 부당한 간섭으로부터 자유로워야 한다. 이를 통해서 편향이나 왜곡 없이 진실을 전달할 가능성이 높아진다. 편집권 독립을 강조하는 측은 언론기업이 사주의 자유재산이긴 하지만 언론의 자유와 알권리를 위탁받은 공적 존재이고 많은 특권을 보장받으므로 편집권 독립은 필수적이라고 주장한다.

○ 한 학자는 편집의 독립성을 추구하는 여러 이유를 제시하였는데, 첫째, 편집권은 편집을 담당하는 저널리스트 개인의 인격권적 자유요 그것이 그의 정신적 자유로서 헌법에 의해 보장받는 가치라는 점에서, 둘째, 편집행위가 정신적 창조 및 형성 행위이기 때문에 자율성이 훼손되면 편집행위 자체가 비정상적으로 변질한다는 점에서, 셋째, 양심과 신념의 자유, 사상과 표현과 형성의 권리는 언론사의 편집노동자로 신분이 바뀌더라도 본질적으로 변하지 않는다는 점에서 독립성이 요구된다고 주장한다(방정배, 2003).

○ 언론사주들과 이들을 대변하는 사람들은 편집권은 사주에게 속하는 것이므로 편집권의 독립을 법적으로 강제하는 것은 사유재산권의 침해라고 주장한다. 이에 대해 편집권 독립을 강조하는 사람들은 비록 사적 재산이라도 공공의 이익을 위해서는 규제가 가능한 법적 논리가 언론에도 적용될 수 있다고 반박한다. 특히 언론의 보도가 공적인 이익을 외면하고 사적이익의 추구에만 치중하는 경우 정부의 적절한 규제가 필요하다고 피력한다. 그러나 그럴 경우에도 언론·출판의 자유에 대한 침해는 최소한으로 제한하고 권력비판에 대한 보복이 되어서는 안 된다고 주장한다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 선진국들의 경우 편집권의 독립은 법적인 강제에 의해서보다는 언론계의 자율적 관행으로서 오래 전에 정착되었다.

○ 독일은 ‘내적 언론자유’ 개념을 통해 편집권 독립제도를 이념적으로 표현한다.

○ 미국은 언론의 편집기능의 자율성이 잘 보장되어 있고, 언론기관 경영자는 일반적인 편집방향을 정할 뿐이고 개개의 편집업무는 편집진의 자율적 결정에 맡긴다.

## 마. 제 언

○ 편집권은 법적으로 강제하기 보다는 언론계 내부에서 자율적으로 실행하는 것이 가장 바람직하다. 이를 위해서는 편집권 독립을 위한 제도적 정책과 언론인의 도덕적 규범의 정착이 필요하다.

○ 편집권 독립은 자본과 권력으로부터 독립된 편집규약의 제정, 노사동수 편집위원회 구성 등 제도를 통해 달성될 수 있을 것으로 보인다. 단, 이를 언제 실시하는가 하는 점은 언론시장의 상황을 감안할 필요가 있다.

## 7. 불공정거래 감독 강화

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 2001년 7월 공정거래위원회는 무가지와 경품제공 등을 제한하는 신문고시를 제정하였다. 공정거래법에 따르면 특정 사업자가 시장지배적 지위를 악용해 경쟁자의 사업행위를 부당하게 방해하는 불공정거래 행위를 금지하고 있다. 공정거래위원회는 특정분야의 불공정거래 행위에 대해 사업자가 준수해야할 지침을 제정·고시할 수 있다. 결국 신문고시란 공정거래위가 일간신문 시장에 대해 공정한 경쟁규칙을 마련해 준수하도록 하는 것을 목적으로 한다고 할 수 있다.

○ 이에 대해서 일부 언론은 신문시장에 국가가 강제로 개입하여 언론을 통제하려는 시도라고 반발하였다. 특히 헌법에 보장된 언론의 기본권을 억압하는 조치라고 위헌 주장을 펴기도 했다.

### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 2002년 헌법재판소는 신문고시가 합헌이라고 판결했다. 헌법재판소는 공정한 경쟁질수를 유지하기 위한 신문시장의 규제는 국가의 당연한 의무임을 분명히 했다. 헌재는 그 근거로 헌법 제119조 제2항의 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있

다”는 규정을 들었다. 현재는 신문시장이란 다른 분야와는 달리 불공정경쟁 요인이 많기 때문에 정부규제가 더욱 필요하다고 피력했다. 또한 “구독자가 신문을 한 종류 밖에 구독하지 않는 것이 통상적이므로 자기 신문의 구독자를 증가시키기 위해서는 경쟁지의 구독자를 탈취하지 않을 수 없어 세력 경쟁이 과도화 되는 경향이 있으며 신문의 구독은 통상은 월별로 이루어지는 것이어서 일반 소비자에 대한 판로확대의 기회가 많지 않고 따라서 판로 확대 경쟁이 심화되는 경향”이 있다고 현재는 진단했다.

#### 다. 전문가 의견

○ 한국 신문판매 경쟁은 뉴스의 질적 경쟁이라기보다는, 무가지살포와 경품제공 등 독자의 합리적 선택을 근원적으로 차단하는 불공정경쟁이라는 비판을 받아왔다. 독자의 측면에서 경품이나 무가지의 경우 이익인 것처럼 보일 수 있으나 국가적인 측면에서 시장의 폐해를 가져온다는 주장이 있다. 특히 자본의 힘을 빌려 무리하게 시장을 독과점한 언론은 투자한 자본을 회수하기 위해 이윤을 높여야 하며 결국 언론의 의무인 진실의 전달보다는 광고주와 독자들의 구미에 영합하는 정보를 전달하려고 하면서 진실을 외면하거나 왜곡할 가능성이 있다.

○ 자본의 힘에 종속되는 경우 언론은 자연스럽게 기득권의 목소리만을 대변하고 힘없는 사람들의 견해나 입장은 무시당하게 된다. 목소리를 내기 위해서는 과격한 행동이나 일탈적인 행위를 통해서 뉴스거리화 되는 일부의 경우에 불과하다.

○ 경품이나 무가지를 동원하여 경쟁에서 이기는 경우 신문을 구독할 만한 경제적 위치에 있지 못한 사람들을 위한 정보나 뉴스는 외면당하게 되며 결과적으로 국민의 알권리는 더욱 위축될 가능성이 있다는 지적이 있다.

○ 1990년대 들어 언론자유에 제약요인으로서의 권력이 약화되고 반면 자본이 부각되기 시작했다. 즉, 권력의 영향력이 줄고 시장경제적 요인들이 더욱 중요해 졌다. 그래서 권력에 의한 억압보다는 언론시장의 독과점이 폐해요인으로 등장하였다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 유럽의 일부 국가의 경우 시장점유율이 떨어지는 신문사들에게는 보조금을 지급하기도 한다.

#### 마. 제 언

○ 공정거래위원회의 감독기능을 강화하고 신문고시를 엄격히 시행토록 한다. 단, 현재 신문시장의 불황을 감안해서 국가적인 보조를 고려할 필요가 있다.

## 8. 공공기관의 브리핑제 개선 및 확대

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 기자실은 관공서나 대기업에서 출입하는 기자들에게 취재편의를 위해서 제공되는 공간이다. 그러나 이러한 공간이 모든 기자들에게 개방되지 않고 기자단에 의해 배타적으로 운영되면서 언론비리의 온상으로 인식되어 졌다. 특히 기존의 언론과 신규 언론 간에 기자실 출입을 둘러싼 마찰이 계속되어 왔다.

○ 노무현 정부가 브리핑제를 실시하기로 발표하자 대부분의 언론이 기자실 개방에 환영하였다. 그러나 기자실 개방과 함께 시행하기로 한 공무원에 대한 방문취재 제한에 대해서는 언론의 취재·보도의 자유를 침해하는 것으로 반대하면서 이후에 정부도 이러한 조치를 철회하였다.

○ 기자실의 문제는 그 형성시기부터 비판을 받아 온 사안이다. 특히 특별한 사안이 없는 평상시에도 기자단을 구성하여 운영하는 것에 따른 비효율성과 비리의 문제가 비판의 대상으로 지적되었다. 또한 기자실의 출입제한이 언론의 자유나 취재의 자유를 훼손하는 것으로 비판을 받기도 하였다.

### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 기자실은 일제식민지의 잔재적인 제도이다. 일제시절부터 출입처에 배정된 각 언론사의 기자들은 출입기자단을 결정하고 기자실을 스스로 운영해 왔다. 정부부처의 기자실 운영경비는 대부분 세금으로 충당되지만 정부는 기자들에게 기자실 운영을 맡겨왔다.

○ 정부는 기자실을 이용해 자신들에 유리하도록 언론보도를 조절해 왔다. 특히 언론과 불필요한 마찰이나 적대감을 방지하거나 해소하도록 관리하는 차원에서 편리하게 이용하는 측면이 있었다. 엠바고(embargo) 등의 관행도 발생하는 등 기자와 취재원들이 유착관계를 가지면서 언론의 감시기능이 위축되는 결과를 낳았다.

## 다. 전문가 의견

○ 전문가들은 기자실의 문제점으로, 첫째, 기자단이 선의의 경쟁을 훼손하고 충실한 취재를 방해하며, 둘째, 제공되는 자료에 근거해 기사화함으로써 문제의식을 망각하게 되고, 셋째, 다수의 횡포로 소수기자의 진실된 주장이 묵살되며, 넷째, 사소한 이익 또는 설득에 넘어가 공익에 위배되는 중대한 사실을 덮어버리기도 하며, 다섯째, 기자실이 쉬는 곳, 잡담하는 곳 등 안일하게 기자생활을 해나가면서 기자들이 조로해 버린다는 점을 지적한다.

○ 많은 문제점에도 불구하고 지난 20년 이상 기자실 문제에 대해서 진지하게 논의되지 않았으며 오히려 더 많은 문제가 불거지게 되었다. 때로는 출입처 기자단의 비리, 뇌물, 촌지 등의 문제(예를 들어 1991년 보사부 출입기자 문제, 수서택지분양 사건 등)가 불거지기도 하였지만 당시에만 문제가 되었을 뿐, 본질적인 측면은 변하지 않았다.

○ 언론개혁이 본격적으로 추진되기 시작한 1990년대에도 기자실 개혁은 크게 문제되지 않았다. 기자실 문제가 부각된 것은 인터넷언론이 자리를 잡기 시작하면서였고 2001년 4월 인천공항의 기자실 임대료 문제가 불거지면서였다. 당시 이를 취재하려간 '오마이뉴스' 기자가 기자실에서 퇴출되는 일이 발생하였고, 오마이뉴스는 이를 기사화하였다.

○ 더욱 문제는 진보적 성향을 가진 신문조차도 기자실 문제에 대해서는 오랫동안 침묵해왔다는 점이다. 즉, 기자실에 가입 못해 설움을 받던 신생 언론사들의 경우 일단 기자실에 들어가면 침묵하게 되고 정보의 안정적 공급, 정보의 독점에 공조하게 된다.

○ 기자실은 불공정 시장경쟁의 원인이 되기도 한다. 기사작성에 필요한 정보의 수집단계에서 담합행위가 공공연하게 발생하게 되는 대부분 출입처 기자실을 통해 입수한 정보를 원재료가 된다. 원재료의 차이가 없다면 완제품의 차이가 없고 결과적으로 양질의 자재공급이 이루어지지 않고 가격도 유사할 수밖에 없게 된다.

## 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국의 기자실은 언론인에게는 모두 개방되어있다. 백악관의 경우 기자실 공간이 좁아서 공간문제로 인해 너무 많은 기자들이 출입하지 않도록 제한하기도 하지만 이는 공정하고 합리적인 방법으로 이루어진다.

○ 일본의 경우 일본신문협회가 1978년 개정된 기자클럽 운영지침에 따르면 클럽 소속 기사는 “해당 클럽에서 이루어지는 타사의 자유로운 취재, 보도활동을 존중하고 불미스럽게 그 행동을 저해 또는 규제하는 듯한 협정, 사전합의 등을 해서는 안 된다”고 규정하고 있

다. 그럼에도 여전히 일본의 경우에는 개방형 기자실을 운영하는 일부 지방자치단체를 제외하면 대부분 폐쇄적인 기자실 운영이 보편적인 실정이다. 때문에 군소언론이나 외국 언론들이 정보를 수집하는데 어려움을 겪기도 한다. 이러한 이유로 유럽연합은 2002년 일본의 기자실 제도를 정보의 자유로운 유통을 막는 불공정 장벽이라고 항의하기도 했다.

#### 마. 제 언

○ 공공기관의 브리핑제는 대부분의 선진국에서 실시하고 있는데, 기자실의 특권을 없애고 취재활동을 개방하겠다는 것이므로, 특정 메이저 언론의 여론독점 완화라는 긍정적 효과 거둘 수 있다는 이점이 있다.

○ 그럼에도 최근 브리핑제가 정착되고 있음에도 여러 가지 측면에서 보완해야 할 부분이 발견되고 있다. 무엇보다도 브리핑제도로 인하여 일방적으로 정부의 견해를 받아서 전달하다보니 정보의 정책을 언론이 상세히 전달하는데 상당한 어려움이 있다는 점이 지적되고 있다. 비록 공무원들에 대한 접근, 취재의 금지를 거두기는 하였으나 후속취재나 심층취재 등의 어려움이 있어서 궁극적으로는 언론의 취재, 보도의 자유의 제약할 수도 있다는 점도 고려되어야 한다.

○ 브리핑제를 확대하는 것만을 목표로 하지 말고 문제점을 보완해 가면서 실시하도록 해야 한다.

### 9. 언론윤리와 자율규제

#### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 이론적으로는 언론인으로서 언론윤리를 잘 지켜야 하지만 실제로는 언론인으로서 사회에 받을 내딛는 대다수가 언론윤리에 대해 현실적인 지식을 가지고 있지 못하다. 동시에 언론인이 알아야 할 것은 언론에 대한 국민들의 태도나 견해가 이전과

는 많이 달라졌다는 점이다. 즉, 변화하는 환경에 현명하게 적응하는 새로운 모습으로 언론이 다시 태어나야 한다는 시대적 요구에 부응하여 언론윤리를 이해하는 것이 중요하다.

○ 언론인 개인의 윤리적 측면은 기사를 작성하는 과정에서 강조된다. 언론인의 윤리는 기타 직종에 종사하는 사람들의 그것과 크게 다르지 않지만 잘못된 윤리적 선택의 결과는 예상 밖의 사회적 피해를 가져올 수 있다. 언론인들이 때로 잘못된 윤리적 선택을 하는 이유는 ▶언론인들이 대개 마감에 맞추어 대단히 빠른 속도로 일을 하며, ▶특종에 대한 욕구가 때때로 정확성의 요구를 앞서며, ▶언론인들이 취득하는 기사의 진실성에 대해 의문을 제기하지 않으며, ▶때로는 윤리적 측면을 무시해야 관심을 끌거나 직업적인 성공을 이룰 수 있고, ▶언론인들 자신이 만든 기사가 가져올 사회적 파장에 대해서 무관심하기 때문이라는 지적들이 있어왔다. 이와 같은 이유들로 하여 실제로 비윤리적인 상황이 벌어지기도 하는데 대개의 경우 ▶가상의 인물을 설정하여 허위로 기사를 작성하거나, ▶정보원이나 취재원과의 친근함을 이용하여 취재과정에서 혜택을 준다거나, ▶개인들에게 민감한 사생활 관련 기사를 부주의하게 쓴다거나, 또는 ▶특정의 이벤트를 임의대로 조작하여 이에 대한 글을 쓰는 등의 오류를 범하게 된다. 실제로 언론인들이 언론활동을 하는 과정에서 여러 가지 윤리적인 딜레마에 봉착하게 되는 경우가 많다.

○ 공익을 위한 보도에 있어 내용이 개인의 사생활을 침해할 수 있다는 사실을 인지하였다면 언론인은 딜레마에 처하게 된다. 실제로 어느 곳에서 선을 그을 수 있는지에 대해서 언론인 자신이 판단하기 어려운 경우가 많다. 만일 이에 대한 주의를 기울이지 않거나 관계자의 조언을 얻지 않고 기사화 하는 경우 사생활 침해에 대한 저항에 부닥치게 된다. 예를 들어 미국의 경우 AIDS관련 기사나 성폭행 기사를 개인의 실명이나 혹은 주변의 정보를 통해 게재하는 경우 개인 사생활 침해에 대한 사회적 반향을 불러일으킬 수 있다. 기타 공인의 사생활이 사인의 사생활보다 덜 보호받는다는 점에서 딜레마가 발생하기도 한다.

○ 언론인의 정보의 수집 및 취재활동은 성격상 공적인 책임을 반영하는 것이다. 대개의 언론인들은 사건을 취재하면서 사건의 성격에 대해 공격하기도 하지만, 언론이 존재한다는 사실만으로도 실제로 일어나고 있는 사건의 중요성을 확대해석 할 수 있는 위험을 안고 있다. 그래서 언론인은 주변에서 발생하는 사건을 사실에 입각하여 전달할 책임의식이 요구되어진다. 책임의 딜레마는 특히 영상을 통한 텔레비전 보도에 있어서의 문제와 직결되는데, 예를 들어 텔레비전의 경쟁적 생존계에 있어서의 편향적인 보도의 가능성이 있으며, 또한 시청률을 높이기 위하여 사건을 영상적으로 조작하는 것들이 여기에 속한다.

○ 개인적으로 겪는 딜레마 때문에 언론인에게는 항상 몇 가지의 의문이 발생할 수 있다. 첫째, 언론인의 사회적 공인으로서의 역할이다. 다시 말하자면 사회적 권력 집단에 대한 예리한 감시자와 비판자로서의 책임과 의무, 의욕 그리고 현실적 괴리감에 대한 것이다. 분명 윤리적 측면에서 사회의 병폐현상을 통찰력 있게 담아내는 것이 중요하다는 사실을 알지만 여러 가지 장벽-예를 들어 개인적인 친분관계나 선심공세 등-에 부딪치게 될 때 과연 이를 어떻게 현명하게 해결해야 할 것인가 하는 의문이 늘 뒤따른다. 둘째, 직업인으로서의 언론인이 뉴스 취재과정에서 윤리적 또는 법적인 문제가 될 수 있는 편법적인 뉴스 수집방법에 대한 것이다. 속보경쟁에 살아남기 위해서 뉴스취재를 하는 과정에 있어서 무리가 따르는 방법이 상황에 따라서는 합리화 될 수도 있지 않는가 하는 것이다. 특히 사안이 중차대한 경우 목적의 달성을 위해 필요하다면 수단은 정당화 될 수 있지 않는가 하는 의문이 발생하게 된다. 셋째, 기사를 작성하는 언론인으로 자신의 생산물을 공개 전에 이용하는 것이 언론윤리에 크게 벗어나는가에 대한 것이다.

○ 언론윤리가 헤이해지면 이는 결국 언론자유의 탄압을 자초하여 본질적인 언론기능의 마비를 가져올 것이다. 과거의 정권들이 독재정권이나 권위주의 정권, 민주적 정권 할 것 없이 내세우는 논리가 바로 무책임한 언론을 바로잡는다는 논리에 근거해 있다는 점을 볼 때 언론 스스로 윤리를 지켜나가야 한다. 실제로 우리 언론은 권력에 의한 규제가 줄어들자 언론이 사적 이윤의 추구에만 빠져 제대로 공익적 역할을 하지 못했었다. 특히 과잉 경쟁으로 언론들이 위기에 처하자 극심한 경쟁에서 이기기 위하여 정권의 감시기능은 마비되고 오히려 개인의 인권을 침해하는 사례들이 증가하기 시작하였다. 결국 언론윤리의 준수는 언론이 스스로 독립할 수 있는 발판을 마련하는 것이라고 할 수 있다.

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 세계적으로 약 60개국이 언론윤리강령을 보유하고 있는 것으로 보이는데(한국 언론재단, 2001), 이들 윤리강령은 공통적으로 대개 5가지 측면에서 내용적 공통점을 가지고 있다. 이는 (1) 취재, 보도, 논평에 있어 진실성과 객관성의 유지, (2) 알권리의 실현을 위한 정보의 자유로운 유통, (3) 언론인의 직업적 전문성 제고와 소유주에 의한 언론인 인격존중, (4) 금전이나 향응의 취득 금지, 그리고 (5) 취재원에 대한 비닉의 엄수이다. 한국도 예외가 아니어서 이러한 내용의 언론윤리강령과 실천요강을 1957년부터 갖추고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 중앙지와 지상파 방송사를 중심으로 언론사별로 나름대로 언론윤리강령을 마련하는 추세에 있다.

○ 윤리강령이 있다 하더라도 현실적으로 해당 언론사에 속하는 언론인들조차 그 내용이 무엇인지를 잘 알지 못하는 경우가 많고, 사내의 관습적인 논리가 언론사의 윤리강령을 대신하는 경우가 많다. 그래서 1988년 한겨레신문의 윤리강령 제정을 시작으로 중앙 일간지들과 방송사들이 개별 윤리강령을 제정했으며 최근 중앙일보가 강령을 개정하는데 이르기까지 엄격한 윤리강령이 마련되고 있으나 실천적인 측면에서 보면 대개 사문화 되었다는 지적이 있다.

○ 1996년 4월 7일 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회, 한국기자협회 등이 참여하여 1957년에 처음 제정한 윤리강령을 개정하여 '새 신문윤리 강령'이 만들어 졌다. 여기서는 개인들의 인권을 최대한 보장하며, 표절을 금지하며, 언론인의 품위를 위해 금품수수나, 부당한 집단압력행사, 또는 광고 판매, 보급행위 등을 금지하는 강령을 두었다. 이는 언론개혁운동과 맞물려 2001년 11월 23일에 전국언론노동조합의 '언론인 자정선언문'으로 이어지면서 '언론인 윤리확립을 위한 실천요강'이 만들어져 언론의 책임을 다하며 나아가 북한에 대한 중립적 보도를 하며, 부정적 언론관을 없애는 등 지속적인 노력을 기울여야 하는 것을 천명하고 있다. 실천요강에서는 언론인은 보도의 공정성을 유지하며, 오보에 대한 반론의 기회를 인정하며, 지득한 정보를 이용하여 직접, 간접적 이익을 올려서는 안 되고, 취재대상을 보호하는 등의 내용을 담고 있다. 이는 비교적 자세하기는 하지만 언론인이 실제 상황에 봉착했을 때 구체적인 행위를 할 수 있는가 또는 하지 말아야 하는가에 대해서는 명확히 기술하지 못하고 있다.

○ 언론윤리 특히 신문과 통신이 신문윤리강령 및 그 실천 요강을 준수하게 함으로써 언론의 건전한 발전에 기여하기 위한 목적으로 사단법인 한국신문윤리위원회가 구성되어 있다. 좀 더 공식적인 기관으로 문광부 산하의 한국간행물윤리위원회를 들 수 있는데 이는 출판 및 인쇄진흥법 제16조에 근거한 것으로 간행물의 윤리적, 사회적 책임을 구현하고 간행물의 유해성 여부를 심의하는 기능을 하고 있다.

○ 언론윤리는 개인으로서의 언론인뿐만 아니라 언론인들이 속한 언론조직에도 적용되는 것이다. 언론인이 개인으로서 존재하기보다는 조직의 일원으로서 조직의 윤리 기준에 자신을 맞추는 점을 감안하면 언론조직의 윤리는 검증될 필요가 있음에도 불구하고 최근까지 논의가 많지 않은 부분이다. 예를 들어 회사의 자산 관리 차원에서 이루어지는 언론사 단위의 주식투자나 일부 기업의 주식거래를 통한 M&A 과정에 불법적으로 개입하는 사례 또는 신도시 개발 등 부동산 관련 정보를 통한 토지에 대한 투자 등으로 문제가 되었다. 최근 몇몇 언론사가 스포츠 복권 사업자인 타이거 폴스에 투자하여 사회적 문제가 되기도 했다. 당시 언론은 투자 언론사들이 타이거 폴스가 경쟁 사업자를 따돌리고 복권사업자로 선정되도록 일정한 역할을 한 것은 아

니었는가 하는 의문도 제기되었다. 한국의 언론윤리 강령과 실천요강에는 언론인 개인들이 지켜야할 윤리적 항목들만 열거되어 있으며, 조직으로서의 언론사가 지켜야할 윤리적 행위들은 빠져있는 것이 문제로 지적되기도 하였다.

#### 다. 전문가 의견

○ 최근에는 일탈적이고 선정적인 언론의 보도에 대한 국민적 거부감이 점차로 커지고, 동시에 인격권에 대한 보호의식이 크게 신장되어 잘못된 언론에 대해 집단적이고 조직적인 저항이 발생하고 있다.

○ 윤리적인 측면에서 가장 문제가 되는 것은 촛지이다. 김옥조(2001)는 촛지문화는 한국 언론 최대의 치부이자 한국 언론의 후진성을 과시하는 것이라고 비난한다. 이러한 점은 이미 신문윤리실천요강의 제15조 제1항에 존재한다. 또한 중앙일보의 경우에도 1999년 공표한 독자적인 윤리강령 제2조에서 “이른바 촛지는 어떠한 경우에도 받지 않는다...”고 명시하고 있다. 촛지는 당장 어떤 조치를 해달라고 요구하는 의미도 있지만 앞으로 오랜 기간 잘 봐달라고 하는 암시적 요구도 포함되어 있는 것으로 보아야 한다는 지적도 존재한다(팽원순, 1994). 이러한 점에서 볼 때 촛지수수는 형법적으로 배임수재죄(背任收財罪)의 구성요인이 될 수 있다. 다시 말하자면 절대적으로 금전적 형태의 대가성 또는 청탁성 보상을 받아서는 안 된다.

○ 언론윤리는 언론이 여타의 일반 기업집단과는 달리 국민들의 알권리 충족이라는 공익적 임무를 수행하는 조직이다. 이러한 이유 때문에 언론윤리는 여타의 윤리보다 더욱 잘 지켜져야 한다. 한국의 정당법 제6조의 경우 정당에 가입할 수 없는 사람들을 규정하고 있는데 여기에 언론인은 포함되지 않는다. 그럼에도 주위에서 정당에 가입한 언론인을 쉽게 찾아 볼 수 없는 것은 ‘언론의 정치적 중립성’과 국민의 알권리 충족이라는 윤리성에 대한 요구가 작용하고 있기 때문이다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국의 경우 대표적인 신문편집인들의 모임인 전문언론인협회(Society of Professional Journalists: SPJ)의 윤리헌장(Code of Ethics)을 보면 그 내용의 단순함에도 불구하고 어떻게 하는 것이 언론윤리에 위반되는 것이고 더 나아가서는 법적인 제재로 이어질 수 있는가 하는 것을 현실적으로 이해할 수 있도록 유도하고 있다. 여기서 윤리헌장은 몰래카메라를 이용한 취재에 있어서 이를 최대한 피하되 부득이한 경우 취재과정을 ‘기사 내용의 일부로 포함시켜 밝혀야 함’을 명시하고 있다.

○ 영국의 전국언론인조합(National Union of Journalists)은 세부적인 실천강령들을 포함하고 있는데 예를 들어 아동 성폭행과 관련된 보도의 경우 보도의 대상이 피해자이던 목격자이던 상관없이 사건과 관련된 16세 이하 청소년 및 아동의 신원을 절대 밝히거나 이를 인지할 수 있는 보도방식을 택해서는 안 된다. 부득이 이들의 신원이 드러날 수 있는 경우 '근친상간'과 같은 부정적인 표현을 보도에 이용해서는 안 된다는 것을 실천강령의 항목에 삽입해 두고 있다.

○ 독일 언론위원회(German Press Council)의 경우 윤리강령 제13조에서 '수사중이거나 심리중인 범죄사건의 보도에 있어서 어떠한 편견도 개입되어서는 안 되며 법원의 판결에 의해 형이 완전히 확정되기 전에는 어떠한 형식으로라도 피고인이 범죄자라는 인상을 받도록 해서는 안 된다'는 항목을 두어 언론인의 범죄기사 작성에 대한 기준을 제시하고 있는 것이 특징이다.

○ 프랑스의 경우 전국언론인연합(National Syndicate of French Journalists)의 윤리강령은 언론인들의 취재활동에 있어 적합성의 여부를 강조하고 있는데, 흥미로운 점은 마지막 항목에서 언론인 자신이 마치 경찰과 같은 역할을 하고 있는 것으로 착각하지 말 것을 당부하고 있다는 것이다.

○ 스위스 언론인 연맹(Swiss Federation of Journalists)은 언론인의 사회적 역할과 책임 그리고 의무를 규정하는 동시에 언론인 자신이 속한 언론사의 정책과 상충되는 어떠한 지시와 간섭도 받지 않으며, 언론인 비리를 궁극적으로 막고 독립을 보장받기 위한 대책으로서 적정 보수를 받는다는 것을 삽입해 두고 있다.

○ 일본의 경우 각 부처나 출입처에 형성되어 있는 기자들은 기자협회가 제정한 언론윤리강령이 존재하기는 하지만 기자 클럽에 속한 성원들이 마치 하나의 공동체적인 커뮤니티를 형성함으로써 비록 기사의 내용에 있어서는 거의 유사하고 다양성이 다소 결여되어 있다는 비난을 받고 있으나 이를 통해서 서로 적정한 선에서 언론윤리를 실천해 가고 있다. 일본신문노련의 '신문인의 양심선언'은 해설서에서 "취재원으로부터 금품이나 접대를 받으면 상대가 불편해하는 보도를 하기 어렵게 되고, 자신은 유착이라고 생각하지 않아도 주위에서 그렇게 받아들이지 않는다"고 단정한다(일본신문연맹, 신문인의 양심선언, p.41).

○ 중국의 경우 언론의 제1의 사회적 사명을 국가에 대한 충성에 기반하고 있지만 이를 빼면 여타의 자본주의 국가의 언론사가 보유하는 윤리강령과 특별히 다르지 않다. 굳이 다른 점이 있다면, 서구 제국들의 언론윤리에 비하여 강조하는 윤리적 기준이 다르다는 점인데, 예컨대 중국은 서구와는 달리 언론인의 용기(courage)와 호기심(inquisitiveness)에 핵심적인 중점을 두고 있다.

○ 옴부즈만 제도가 발달한 스웨덴의 경우 언론사에 별도로 명시된 언론 윤리요강

을 마련하기 보다 사내의 옴부즈맨이나 시청자 불만처리위원회 등을 통해서 윤리적인 측면을 처리해 나가고 있다.

○ 네덜란드의 경우 따로 윤리강령을 마련치 않고 국제 언론인 협회(International Federation of Journalists)가 제정한 언론인 활동에 대한 원칙 선언서의 내용을 따른다.

## 마. 제 언

○ 언론윤리교육시간을 확충해야 한다. 대개 언론윤리교육은 대학의 학부수업 한 학기에 걸친 언론윤리법제 강의나 한국언론재단에서 실시하는 언론인 기본연수 중 3시간의 언론윤리 강의를 고작이며 언론사를 중심으로 이루어지는 재교육은 거의 전무한 상황이다. 최근에는 언론사별로 언론윤리교육을 강화하는 움직임도 있으나 이는 사회적으로 언론윤리문제가 불거지는 시점을 전후해서 발생하는 눈가림식의 행사에 지나지 않으며 평소에는 언론윤리에 대한 논의는 거의 없다고 하겠다.

○ 언론윤리가 제대로 지켜지고, 나아가 이를 제고하기 위해서는 기자들의 '언론자유 보장이유'에 대한 인식의 강화가 필요하다. 특히 언론자유가 자아성취를 이루고 진리의 추구에 있어 필수적이며 민주주의 체제유지의 핵심적 장치라는 것을 인식해야 한다.

○ 무엇보다 언론인은 존지를 받지 않아야 한다. 2002년 스포츠 신문 기자들이 영화평을 잘 써주는 대가로 영화사 등으로부터 존지를 받아 챙긴 사건 등은 존지의 해악을 잘 알려주는 것이라고 하겠다.

○ 언론은 정치적 중립을 유지해야 한다. 언론인들은 정치인들과의 개인적 친분을 통한 권언유착적인 태도를 절대 지양해야 한다. 대개 언론인들은 안정적으로 뉴스를 위한 정보를 얻기 위해서 정치적 인물들과 선린적 관계를 유지하려는 성향이 있고 낙종하는 것을 막기 위해서 떼거리로 몰려다니거나 그날그날의 취재의 당번을 정하여 정보를 공유하기도 하는 관행이 사라져야 한다.

○ 언론인의 정계진출의 경우 특정 정치인과 출신 언론사와는 일종의 우호적 연대를 이루게 되어 언론의 중립성이 훼손될 가능성이 많다고 하겠다. 따라서 언론직을 그만 두 후 일정기간 유예기간을 두도록 하는 것이 좋다.

○ 언론의 속보 강박관념을 버려야 한다. 속보 경쟁은 오보의 주원인이 되기도 하는데 언론인들이 특종에 대한 집착과 비록 오보는 하더라도 낙종하는 일은 없어야 한다는 잘못된 생각을 버리지 않는 한 언론의 비윤리성을 극복하기 쉽지 않을 것이다

○ 범죄사건에 대한 올바른 보도를 해야 한다. 특히 보도 이후의 상황의 발전에 대해서도 최대한 보도해야 한다. 피의자나 피고인에 대해서도 형확정 이전의 경우 무죄 추정의 원칙(헌법 제27조4항)에 입각해 보도해야 한다.

○ 미성년자 범죄, 정신질환자, 성범죄, 테러, 인질 또는 유괴 등에 관한 보도에 있어서 신중해야 한다. 윤리실천요강의 경우 “어린이가 유괴된 경우 무사히 생환하는데 모든 협조를 다해야 하며, 유괴된 어린이가 범인의 수중에 있을 때는 가족이나 수사기관의 보도제한요청에 응해야 한다”고 규정(제13조 제3항)하여 이와 관련된 보도를 신중히 해야한다는 점을 강조하고 있다.

○ 언론인 및 언론사 윤리강화를 위해 언론인 윤리강령을 더욱 구체화하고 그 실행력을 높여야 한다. 지침은 실용적일 수록 좋다. 각 언론사 사내 윤리강령 구체화 및 자율규제 강화할 필요가 있다. 또한 자율적인 언론윤리 감독 기관, 예를 들어 기자협회 또는 PD 연합회 등의 기관의 감독기능의 강화 필요성도 있다.

## 10. 언론인의 취재원 보호권리

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 2003년 검찰 수사관들이 비디오테이프에 대한 압수수색영장을 집행하려다 SBS 직원들의 저지로 실패하고 검찰이 이에 대한 사법적 책임을 묻기로 하면서 논란이 되었다. 논란의 복잡성은 이 사태에 여러 쟁점들이 한꺼번에 분출되고 있기 때문이다. 개인권의 보호, 몰래 카메라, 국민의 알권리, 취재보도의 자유와 한계, 취재원의 보호, 검찰의 법집행상의 문제, 그리고 다양한 시각에서의 언론에 대한 반응 등 여러 쟁점들이 뒤엉켜 어디서부터 실타래를 풀어야 할지 알기 힘들다. 그러나 해결책은 가장 핵심이 되는 취재원 보호의 문제에서부터 모색되어야 할 것이다. 취재원은 언론에 있어 필수적인 존재이다. 취재원이 존재하지 않는 언론은 상상할 수 없다. 그래서 취재원에 대해 언론은 보호의 의무를 진다. 문제는 언론의 취재원 보호가 항상 정당한가 하는 점이다. 즉, 언론이 취재원을 보호하는 것이 헌법으로 보장되는 언론·출판의 자유 영역에 속하는가 하는 것이다. 결과적으로는 한국뿐만 아니라 외국의 경우를 보더라도 언론에 의한 취재원 보호가 완전히 정당화되지는 않는다고 보는 것이 일반적 경향이다.

○ 그러나 언론·출판의 자유의 영역에 있어 중요한 존재가 되는 취재원에 대한 보호의 여부와 정도를 어떻게 결정할 것인가에 대해서 현재도 논란이 계속되고 있는

데, 특히 헌법상 보호되는 양심과 표현의 자유, 그리고 묵비권에 취재원에 대한 보호가 속하는지 그리고 형사상 불리한 진술의 거부권이 적용될 수 있는지의 문제가 발생할 수 있다. 또한 형사소송법상 증언거부와 압수수색을 거부할 수 있는 의사와 변호사의 권리가 언론에도 적용되는지의 의문이 발생한다.

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 취재원 보호와 관련하여 이를 정의하거나 기술하고 있는 법조항이나 판례가 아직 나오지 않고 있다. 단지 헌법 제21조상의 표현 및 양심의 자유 보호와 제19조 상의 침묵의 자유, 그리고 제12조 불리한 진술거부권 영역에 취재원 보호의 근거를 발견할 수 있다.

#### 다. 전문가 의견

○ 언론의 보도가 타 법익을 침해하는 경우에는 취재원의 공개여부가 분쟁의 대상이 된다. 이때 취재원 비닉권은 취재원의 익명언론권과 사회적, 경제적 피해예방이라는 차원에서는 보호되어야 하지만, 증언과 관련하여 취재원 비닉권은 인정되지 않는다는 견해가 다수설이다. 최근에는 형사재판의 증거의 중요성과 취재원을 제공함으로써 미치는 보도의 자유의 침해를 비교형량해서 결정해야 한다는 견해가 나오고 있다. 이에 대해 이은영(1993)은 “언론인은 공표사실의 필자, 제보자 또는 그 자료의 보유자의 신원이나 공표내용의 기초가 된 사실에 관하여 진술을 거부할 수 있으며 그에 관한 압수, 수색이 금지됨으로써 언론의 취재원이 보호된다”고 피력하였다.

○ 취재원 비닉권의 존재이유가 취재원의 사적 이익 때문이 아니라 공중에 대한 자유로운 정보유통이라는 공적이익이므로 사적 이익에 속하는 취재원의 익명의 표현권만으로는 실제 재판의 공정성이라는 헌법적 이익에 대항할 수 없으므로 취재원의 익명언론권에 대한 공개강제 문제에서 고려될 만한 헌법적 이익으로 인정되지 않는다는 견해가 많다.

○ 형사소송법 학설의 경우 의사, 변호사 등에게 증언, 압수거부권을 부여하는 형사소송법 규정이 언론기관에 적용될 여지가 있는가에 대해서는 부정적인 견해가 대부분이며, 헌법 제21조를 직접 근거로 하는 언론기관의 공개거부권을 승인하는 데 대해서도 소극적으로 보는 견해가 많다. 비록 기자의 취재원에 관한 증언거절권을 인정하지 않는다고 해도 헌법 제21조에 위반하는 것은 아니며, 헌법 제21조는 아직 취재원이 말하고자 하는 내용이 정해져 있지 않은 상황에서 앞으로 있을 취재원에 대해

서 보장하는 것이 아니라는 견해도 있다.

## 라. 외국사례 및 국제기준

○ 언론·출판의 자유가 가장 발달한 미국의 경우에도 연방대법원은 1972년 마약의 제조와 이용에 대한 심층취재 기사로 문제가 된 소위 브랜즈버그(Branzburg) 사건에서 언론인이라고 해서 일반인과 달리 불법적인 방법으로 정보를 얻을 수 있는 특권을 가진 것은 아니라고 피력한 바 있다. 5대4의 판결로 연방대법원은 비록 취재원 보호가 중요하기는 하지만 취재원이 중대한 범죄와 관련되는 경우 취재원을 밝힘으로써 얻어지는 이익이 적지 않다고 보았다.

○ 미국의 경우 국가안보위협과 아동 음란물 제작 등 흉악한 범죄와 관련되었을 때, 언론인이 범죄 당사자일 때, 생명보호 등을 위해 긴급하게 압수수색을 해야 할 때만 언론사나 언론인에 대한 압수수색이 인정된다. 이러한 연방법원의 입장으로 인해 취재원보호를 위한 자체적인 입법은 불가능하며 1896년 메릴랜드주를 시작으로 현재 약 26개 주에서 제정되어 있는 소위 방패법(Shielded Law)을 통해 주정부 차원에서 일정한 정도 취재원보호를 실행하고 있다. 그러나 이 경우에도 여러 예외조항이 있어 실효성의 문제가 제기되고 있으며 법이 취재원을 보호하기보다는 언론을 보호하는 역할을 한다는 비판도 있다.

○ 반면 독일의 경우 1975년 개정된 형사소송법에서 언론기관의 증언거부권은 언론기관과 정보제공자간의 신뢰관계를 보호하기 위한 것으로서 언론범죄의 유무 및 기자의 처벌 가부를 막론하고 인정하게 되었다. 여기에 대해서 언론에 우호적이라는 비판도 있지만 독일연방헌법재판소는 1982년 3월 12일 결정에서 이는 의사나 변호사 처럼 언론과 취재원 사이의 사적인 신뢰관계를 보호하기 위한 것이라기보다는 언론 제도를 보호하기 위한 것으로 보아야 하며 언론의 증언거부권의 행사여부를 자유재량에 의해 결정하는 것이 가능하다고 보았다.

○ 일본의 경우에는 언론인의 취재원 보호를 인정하는 법이 없다. 1952년 최고재판소는 헌법 제21조에 의해 보장되는 표현의 자유의 범위에 공공복리를 위한 증언의무를 희생하면서까지 증언거절의 권리가 속하는 것은 아니라고 판시했다. 1968년 최고재판소는 취재의 자유가 형사사범을 위하여 증거로서 제출되어야 할 보도자료를 거부하는 것을 포함하는 것은 아니라면서 같은 취지의 판결을 했고 현재까지 같은 법리가 적용되고 있다.

## 마. 제 언

○ 취재원 보호보다 공정하고 효과적인 법집행이라는 공공이익이 우선하기 때문에 증언거부는 인정하지 않는 것이 통설이다. 그러나 언론인의 경우 증언거부를 할 수 있는 헌법적 권리를 인정하지 않을 수 있지만 증언거부권을 법률에서 정할 수는 있다.

○ 언론의 공익성이 법집행을 통한 공익보다 크고, 내부고발 활성화 차원에서 언론인의 증언거부는 인정되어야 하지만 국가안보와 생명권보호와 관련 또는 언론인의 취재활동 과정의 불법행위를 은폐하려는 경우는 예외로 해야 한다.

○ 취재원 보호를 제한 없이 보장할 경우 보도에 의한 피해자의 명예훼손이나 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 수 있다.

○ 취재원을 보호해야 하는가 아닌가 하는 점은 사법적인 판단과 함께 언론이 사안을 어떻게 판단해야 하는가에 달려있다. 개인의 사생활 침해 논의도 무시할 수는 없지만 사안이 중대 범죄에 관련된 것이 아닌 경우에는 언론은 취재원을 최대한 보호할 수 있도록 해야 한다.

## 11. 보도금지 가치분제도의 폐지 또는 제한

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 현대 사법은 개인이나 단체의 명예를 보호하기 위해서는 명예에 대한 침해의 사후적 구제절차(예를 들어 손해배상 소송, 반론권 청구 등)이외에도 침해가 발생하기 이전에 이를 예방하거나 진행 중인 침해를 중단시키는 법적인 조치를 인정하고 있다. 이러한 법적인 조치를 대개 금지처분 또는 정지처분이라고 하고 이는 일반적으로 가치분의 형태로 이루어진다.

○ 금지처분은 대체적으로 부작위(不作爲)를 명하는 경우가 많은데 언론과 관련해서는 기사의 제작, 반포의 금지 그리고 필름 또는 방송녹화 테이프의 사용금지가 이에 속한다고 하겠다. 그런데 이러한 언론에 대한 금지청구는 헌법에 보장된 언론의 자유와 충돌이 일어난다는 점에 문제가 되어 왔다. 특히 사전 예방적 금지처분이 표현의 사전검열금지의 원칙에 대한 위반인가의 여부가 쟁점으로 논의되어 왔다. 그러나 언론에 대한 사전검열의 경우 이는 행정기관에 의한 사전검열의 금지로 인식되며 사법부에 의한 금지처분은 사전검열이 아니라는 것이 지배적인 인식이다.

○ 가치분 제도가 사전검열은 아니라고 하더라도 이것이 언론·출판의 자유에 대

한 중대한 제약이 될 수도 있는 만큼 그 시행 요건이 엄격하게 제한되어야 한다거나, 언론에 대한 가처분의 책임 여부가 명백히 밝혀지지 아니한 상태에서의 처분인 만큼 후에 면책될 가능성이 있는 경우에는 허용되어서는 안 되면 면책의 가능성이 없는 경우에만 허용되어야 한다는 주장도 나오고 있다. 이에 따르자면 형법 제310조 상의 ‘오로지 공공의 이익’을 위한 것이 아닌 경우, 또는 진실이 아니고 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 없는 경우에만 금지청구가 고려되어야 한다는 것이다. 결국 다른 법적 수단으로 손해를 회피할 수 없는 급박한 사정이 있는 경우에만 금지처분이 받아들여져야 한다는 견해가 설득력이 있다.

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 한국의 경우 금지명령이 유지(留止)명령으로 대부분 인식되고 있는 것은 영미법의 injunction을 해석한 이유로 보인다. 이러한 유지명령은 침해행위가 있을 것으로 염려되거나 침해행위가 반복되고 있는 경우 피해자가 그 행위의 금지를 법원에 청구하며 법원은 이를 타당하다고 인정할 때 결정하는 정지 가처분이다. 한국의 경우 상법 제404조(유지청구권)는 “이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하여 이로 인하여 회사에 회복할 수 없는 손해가 생길 염려가 있는 경우 주주는 회사를 위하여 이사에 대하여 그 행위를 금지(유지)할 것을 청구할 수 있다”고 규정하고 있다.

○ 민법의 경우에는 제214조에서 “소유권을 방해하는 자에 대하여 방해의 제거를 청구할 수 있고 소유권을 방해할 염려가 있는 행위를 하는 자에 대하여 그 예방이나 손해배상의 담보를 청구할 수 있다”고 규정하고 있다. 구 민사소송법 제714조(1995년 개정)는 개인이나 단체의 명예를 보호하기 위해서는 명예에 대한 침해의 사후적 구제절차 외에도 침해 이전에 이를 예방하거나 진행 중인 침해를 중단시키는 법적인 규정을 포함한다. 제2항에서 “현저한 손해를 피하거나 급박한 강폭(強暴)을 방지하기 위하여 또는 기타 필요한 이유가 있는 경우”에 가처분에서의 보전의 필요성을 규정하고 있다. 이러한 조항은 2002년 개정에서 사라졌다.

○ 언론에 대한 금지처분 제도에 있어 1996년 대법원은 금지청구권의 인정을 명백히 하였다. 대법원은 “인격권은 그 성질상 일단 침해된 후의 구제수단 만으로는 그 피해의 완전한 회복이 어렵고 손해전보의 실효성을 기대하기 어려우므로, 인격권 침해에 대하여는 사전 구제수단으로 침해행위 정지, 방지 등의 금지청구권이 인정된다”고 판결했다(대법 1996.4.12. 선고 93다40614 판결). 하급심에서도 위헌여부에 대한 논의 없이 금지청구를 인용해 왔다. 그러다가 2001년에 들어서 헌법재판소는 사전금지 위헌심판 소송에서 “헌법의 언론출판에 대한 검열금지는 행정기관의 허가가 있어야

만 의사표현을 할 수 있는 경우의 사전심사를 금지하는 것"이라며 "방영금지가처분은 행정부가 아닌 사법부의 결정이므로 사전검열에 해당하지 않는다"고 판시하여 위헌성을 부정했다(헌재 2001.8.30. 선고 2000헌바36 결정).

#### 다. 전문가 의견

○ 그러나 사전금지제도의 언론·출판의 자유에 대한 침해의 여부가 법조계와 학계에서 계속 지적되어 왔다. 비록 헌재에서 위헌은 아니라고 판단하였으나 언론에 대한 사전금지제도에 대해서 명확하게 정리한 판례는 아직 나타나지 않고 있다. 이에 대해 학자들은 대개의 경우 '내용이 명백히 진실이 아니거나 진실이라도 공익에 관한 사항이 아닌 경우 그리고 이것이 회복이 불가능한 손해를 발생시키는 절박한 경우 또는 다른 법적 수단으로 이를 회피하지 못하는 경우 한해서'에 가처분 청구를 인정하자는 데 공감하고 있다. 기타 명예훼손이라는 현상을 형법상의 원칙에 근거함으로써 만일 차후 언론이 면책될 가능성이 전혀 없는 경우에만 허용하자는 견해도 보이는데 이러한 논의들의 핵심은 적어도 표현 및 언론의 자유에 대한 침해를 최소화하는 범위에서 허용해야 한다는 것이다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국의 경우 명예훼손을 이유로 표현의 전파를 금지하는 것(injunctive relief)은 원칙적으로 허용되지 않는다. 미국 연방대법원은 1931년 니어 대 미네소타(Near v. Minnesota, 283 U.S. 697) 사건에서 신문에 대한 사전 금지명령을 허용한 미네소타주 법은 언론에 대한 사전 검열을 허용하는 것이기 때문에 위헌으로 간주하였는데, 단지 군사기밀에 대한 위협이 될 수 있는 표현, 음란한 표현, 그리고 치안 방해적 표현에만 금지명령이 허용될 수 있다고 인식하였다. 그러나 실제로 이러한 원칙이 적용되는 범위는 아주 좁다고 할 수 있다. 즉, 니어 사건에 따르면 기본적으로는 표현의 자유에 대한 어떠한 사전 제한적 조치도 헌법적으로 무효라는 것을 강조하고 있다(Bantam Books, Inc. v Sullivan, 372 U.S. 58 (1963)). 그러나 미국 각주의 다양한 법을 정리한 '불법행위 재규정'(Restatement(Second) of Torts)에 따르면, 법원이 이미 표현 내용이 거짓이고 명예훼손에 해당한다고 선언하였음에도 불구하고, 언론측이 추가발행을 고집한다면 이는 금지명령을 내릴 수 있는 대상이 된다고 해석하고 있다(Restatement(Second) of Torts, §623, Special Note on Remedies for Defamation Other Than Damages 329 (1977)).

○ 일본의 경우 차지(差止)명령으로 불리는 금지명령제도는 한국의 그것과 유사한 성격을 띤다. 일본에서는 명예훼손 등에 대한 사후적 구제수단의 실효성에 대해 의문을 가지고 침해행위의 사전 억제책으로서의 예방청구권에 대하여 오랜 동안 논란이 있어 왔다. 무엇보다 인격권에 근접한 상호, 상표 등에 관하여 명문으로 금지처분을 인정하는 규정을 가지고 있으나(예를 들어 일본의 저작권법 제116조, 상법 제20조, 부정경쟁방지법 제3조, 상표법 제36조 등), 명예 등 인격권의 침해에 금지처분이 인정될 것인가에 대해서는 학설이 일치하지 않았다. 특히 금지처분이 명예의 보호를 위한 효율적인 수단이 될 수도 있으나 자칫 표현의 사전검열로 이어져 표현의 자유에 대한 중대한 위협이 될 수 있다는 지적들이 계속 제기되어 왔다. 또한 헌법 제21조 제2항의 언론에 대한 검열금지 규정이 금지명령에 적용되지 않는다는 견해와 사법부의 금지처분도 검열에 해당하지 않는다고 보는 견해가 대립되어 왔다. 일본의 최고재판소는 금지처분을 사전검열에 해당하지 않는다는 견해를 보여 왔다. 법원의 경우 비록 1960년대부터 1980년대 중반까지는 하급심에서 몇 건의 판결이 나오기는 하지만 판례에서 보이는 입장은 통일되지 않았다. 그러던 것이 1986년 일본의 최고재판소가 소위 '북방저널사건'에서 금지처분에 관한 몇 가지 중요한 결정을 내렸다(最高裁判所 1986.6.11. 民集 40.4.872). 이 사건에서 최고재판소는 잡지 기타 출판물의 인쇄, 제본, 판매, 반포 등의 가처분에 의한 사전 금지는 헌법에서 규정된 검열에 해당되지 않는다고 보았다. 재판소는 가해자에 대하여 현재에 이루어지고 있는 침해행위를 배제하거나 또는 장래에 생길 침해를 예방하기 위하여 침해행위의 금지를 명령할 수 있다고 판단함으로써 인정설을 택하였다. 결국 일본의 경우 금지청구는 현상이 고도로 위법한 경우 또는 이익형량의 결과 금지처분으로 인한 이익이 높은 경우에 한하여 인정하고 있다고 할 수 있다.

#### 마. 제 언

○ 언론보도와 관련하여 사전에 금지를 내리는 것은 언론·출판의 자유를 훼손할 위험성이 있으므로 특별한 경우를 제외하고는 사전금지를 허용해서는 안 된다.

○ 출판 및 방송 금지 가처분 제도로 인한 출판이나 방송을 금지하는 것은 언론·출판의 자유를 현저히 규제하는 사전 검열의 성격이 있고, 한쪽의 기본권에 대한 고려가 없으므로 과잉금지 원칙에 위배되므로 폐지되거나 아주 특별한 경우에 한해서만 인정되어야 한다.

## 12. 새로운 언론매체 통합법 제정을 통한 언론자유 확대

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 21세기에 들어서면서 인쇄매체와 방송매체, 통신매체가 통합되는 정보환경의 융화 속에서 새로운 매체의 등장으로 인해 기존매체의 정체성이 흔들리고 각 매체간의 개념 정의가 혼동되면서, 또한 지금까지 행해져온 국가와 사회특수계층의 정보통제가 내용규제라는 또 다른 양상으로 변모하면서 개인과 개인의 인간관계가 왜곡되고 사회로부터 개인이 소외되는 자기격리와 사회분열, 계층간의 정보격차(digital divide) 등의 문제가 각종 사건을 통해 현실적인 법적 문제로 대두하고 있다.

○ 언론계는 노무현 정부의 출범과 함께 정부가 시급히 해결해야 할 우선과제 중의 하나로 방송·통신 통합법의 제정을 들었다. 언론재단에서 발행되는 월간 '신문과 방송'에서 2003년 신문, 방송 소속 언론인들과 언론학자들을 대상으로 조사한 결과 신문시장 정상화 다음으로 방송·통신 통합법의 제정을 중요한 과제로 대답하여 높은 관심을 보였다. 언론학자들의 경우 방송·통신 통합법의 제정을 가장 우선순위로 꼽았다.

○ 방송·통신법 제정에 있어 방송·통신 통합기구의 설립이 포함되어야 한다는 데는 이견이 없다. 그러나 언론인들의 경우에는 방송·통신 통합기구가 민간기구가 돼야 한다는 의견이 많았던 반면 언론학자들은 정부기구 성격을 띠는 것이 바람직하다는 견해를 보였다. 또한 방송·통신법 제정의 골자는 인터넷을 중심으로 하는 가상공간을 법적 테두리에 포함시키는 것이다.

○ 가상공간은 기존의 인쇄매체나 통신매체와는 분명히 다른 기술적, 본질적 차이점이 존재하기 때문에 미디어에 대한 특성분석을 통해 새로운 이론을 정립할 필요가 있다. 미국도 1990년대 초반부터 가상공간에 대한 법제문제에 관해 오랫동안 자유시장론(free market of ideas)과 공적 검토론(public deliberation) 사이에 공방이 있었으나, 매체기능 활성화와 발전도모적인 측면에서 법제를 마련하되(Turner Model), 정부규제는 내용중립적인 쪽으로 결론이 모아져 그동안 몇 차례의 입법이 있었음에도 불구하고, 그 때마다 위헌논란에 휩싸여 왔음은 주지의 사실이다. 결국은 미연방대법원이 '인터넷매체를 기존의 매체와는 다른 새로운 매체로 인정하고 정보수용자의 들을 권리, 말할 권리, 접근권 등을 인정하면서 동시에 다양성증진을 강조했다'는 점에서 기존의 자유주의적 입장에서 다소 탈피했다고 할 수 있다.

### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 1996년 이후 지금까지 정부는 형법을 개정하거나 정보관련법을 제, 개정하면서 매체환경의 변화에 부응하고자 했으나 결과는 그리 긍정적이지 않았다. 한국의 경우에는 아직 판례를 통해서 명백한 입장표명이 나와 있지 않다. 판례 중에는 인터넷 홈페이지를 출판물이라고 보기도 했고(서울지법 2000.2.2. 선고 99가합64112 판결), 전자게시판이나 공개광장은 통신으로 보기도 했으며(대법 1997.4.25. 선고 96도2910 판결; 서울고법 1996.10.29. 선고 96노1916 판결), 컴퓨터통신사업자에 대해서는 조리상의 의무만 인정하였다(대법 2001.9.7. 선고 2001다36801 판결). 즉, 한국 법원은 인터넷매체에 관하여 언론성은 인정하면서도 사건의 성격에 따라 때로는 ‘출판물’로 때로는 ‘통신’으로 보았고, 그 의무의 한계도 조리(條理)이상으로는 보지 않았다.

○ 인터넷의 경우 비록 정간법이 시행령에 위임하고 있는 내용이 전혀 그 구체적인 범위를 정하지 아니한 채 ‘기타 간행물’의 내용을 대통령령에 위임하고 있어(동법 제2조 제9호) ‘포괄적 위임입법금지의 원칙’에 위배될 소지가 있기는 하지만, ‘문서의 장기간 보관가능성’과 ‘물질적 형태로의 전환가능성’의 특성을 감안하여 현행법에서 해결책을 찾자 한다면 동법 시행령상의 ‘기타 간행물’(제2조 제9호), 또는 형법상의 ‘기타 출판물’(제309조)로 보는 데에 어려움이 없으나, 나머지 인터넷상의 모든 게재물도 ‘기타 간행물’로 볼 수 있는가, 하는 것은 여전히 문제로 남는다. 현행법령의 해석에 따른다면 모든 인터넷상의 대부분의 게재물은 정간법상 ‘기타 간행물’로 해석가능하기 때문이다. 그러나 비밀이 요구되는 통신(헌법 제18조)과는 달리 공개적인 정보유통을 그 특성으로 하는 점에 착안하여 본다면, 인터넷상의 모든 게재물에 누구나 접근 가능한 것이 아니라고 하겠다.

○ 반면 통신에 대해서는 거의 절대적인 면책이 적용되며 정부는 common carrier에 대한 규제와 감독밖에 할 수 없게 된다. 그러나 전자매체를 통한 통신은 기존의 통신매체와는 달리 일대다 또는 다대다의 통신이 가능할 뿐만 아니라, 통신 그 자체가 곧 의견표명이 되는 상황이므로 전자매체를 통한 통신을 단순히 통신이라고 하기에 여전히 문제가 남는다.

○ 전자매체는 그 용어가 무엇이든지 간에 가장 표현촉진적인 매체로서 민주적인 의사표현에 가장 적합한 매체라는 점이다. 이러한 특성에도 불구하고 현행 매체구분론에 따른 도식적인 입법에 인터넷매체를 무리하게 포함, 적용시키려고 한다면 그것은 정보화시대와 국제화시대에 역행하는 결과를 초래할 것이다.

#### 다. 전문가 의견

○ 한국 헌법에서 보장하는 표현의 자유는 사상이나 지식, 정보 등을 불특정 다수에게 발표하는 것이면 어떠한 형태의 행위이건 언론·출판의 자유의 보호범위 안에 속한다고 볼 수 있다. 독일의 경우 구체적으로 정보의 자유, 의사전달의 자유, 방송의 자유, 영화의 자유 등을 개별적으로 언급하면서 보장의 범위를 정하고 있다. 한국 헌법은 의사표현의 자유를 보장하고 있는 반면에 독일 헌법은 이에 정보의 자유(정보공개청구권, 알권리 포함)를 보호범위에 더하고 있다. 학자들은 학설을 통해 한국 헌법 21조도 독일헌법과 같은 내용을 포함하고 있다고 보는 것이 통설이지만, 이러한 견해는 사실 실정법해석에 있어서 많은 문제점을 야기한다.

○ 방송·통신의 융합이 가속화 되고 새로운 경계영역 서비스가 등장하고 있는 상황에서 방송·통신융합 환경에 부응하기 위해서는 신규서비스를 고려한 방송개념 재정립 필요성이 제기되고 있다. 전문가들은 방송과 통신의 규제시스템은 관할기구가 엄격하게 분리되어 있어 새로운 서비스의 등장에 효율적으로 대처하지 못하고, 매체별·서비스별 규제가 혼재되어 규제의 효율성을 살리지 못한다는 지적을 해 왔다.

○ 현재 방송정책·규제를 담당하는 기구는 방송위원회, 통신정책·규제를 담당하는 기구는 정보통신부와 통신위원회, 정보통신윤리위원회로 이원화·분산화 되어 있다. 방송기본계획 수립 및 방송사업자허가는 방송위원회가 담당하고, 기술표준방식 결정, 주파수할당 등 방송기술 및 통신정책은 정보통신부가 담당함으로써 관할기구간 입장차이로 디지털방송과 방송통신융합서비스의 종합적 정책 수립 및 균형적인 산업육성 지원에 차질을 빚고 있다. 일각에서는 융합서비스에 대한 관할 기관의 엄격한 구분이 어렵고, 규제기준의 일관성을 유지하기 어려우며, 심지어 규제의 공백을 초래할 수 있다는 우려까지 제기되고 있다. 또한, 비예측적이고 중복적인 정책 및 관할기구간 힘겨루기는 결국 방송통신산업의 체계적 육성 및 균형적 지원을 어렵게 한다. 또한, 산업시장에서 신규서비스 제공을 위축시켜 소비자에게 다양한 서비스를 선택할 기회를 박탈하게 된다. 국내 방송 통신산업을 종합적, 체계적으로 육성하고 공정한 시장경쟁질서를 확립하며 세계화시대에 국제경쟁력을 제고하기 위해서는 방송통신관계기구의 일원화 및 방송통신관계법의 정비가 절실하다.

○ 2004년 3월 12일 개정된 공직선거및선거부정방지법(선거법)에서 제8조에 언론기관의 공정보도의무를 규제하면서 ‘방송, 신문, 통신, 잡지 기타의 간행물을 경영, 관리하거나 편집, 취재, 집필, 보도하는 자가 정당의 정강, 정책이나 후보자의 정견 기타 사항에 관하여 보도, 논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송, 보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다’고 하여 여전히 도식적인 매체구분론에 의존하고 있다. 인터넷매체의 언론성은 공식적으로 인정하지 않으면서 인터넷선거보도심의위원회제도를 규정하

고 있는 선거법 제8조의 5에서 '인터넷언론사'라는 용어를 도입하면서 인터넷언론사의 개념을 '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 인터넷홈페이지를 경영, 관리하는 자'로 규정하고 있다. 이러한 점은 인터넷언론사를 언론사로서의 권리주체로는 인정하지 않으면서 선거기간이라고 하는 한시적인 기간동안에는 강력한 의무주체로 관리, 감독, 규제하겠다는 의지의 표현으로 합목적성에 근거한 법의 이념을 간과하고 있다는 비판이 있다.

○ 자유의 매체인 동시에 정보촉진적인 매체가 지나친 국가통제로 인하여 개인을 옹아매는 속박의 매체가 되지 않도록 공권력은 최소화되고 개인이 갖는 자율권은 최대한 발휘될 수 있도록 모든 법제가 재정비되어야 한다. 문제는 전자매체의 본질적인 특성을 어떻게 파악하여 법을 만들고 적용하고 해석하여야 하느냐의 문제까지 모든 것이 새로운 시도일 뿐만 아니라, 법 규범력의 문제가 심각히 도전받고 있어 주권국가의 관할권(jurisdiction)마저 행사하기 힘든 곳이 바로 전자매체이기 때문에 전자매체에 대한 입법은 그만큼 더 신중하여야 한다.

○ 인터넷은 대단히 빠른 속도로 변화하므로 앞으로 인터넷 공간이 계속 변하게 될 것이므로 현행법을 급하게 고치기보다는 인터넷매체가 원활하게 존재할 수 있도록 새로운 법을 만드는 것이 효율적이며 여기에는 콘텐츠 진흥정책과 신생매체 교육 지원, 상충하는 법규정 개정 등이 포함된다. 이러한 매체법이 만들어지기 전 과도기적으로 정간법에서 '기타 간행물'에 포함시켜 인터넷매체 활동을 담보해 주는 것도 요구된다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 비교법적으로 본다면 국가적인 차원에서 인터넷산업을 적극 장려하면서 세계의 인터넷문화를 주도하고 있는 미국은 물론이고 그로 인한 언어종속과 문화종속이라는 피해의식을 가지고 있는 유럽 사이에 보이지 않는 자존심싸움이 가세하고 있어 각 국가의 특성과 현실, 정보화의 수준에 따라 인터넷관련법제나 관례, 정책이 다르기는 하지만, 대체로 기술적인 이유로 규제를 거의 하고 있지 않다. 미국에서도 일반대중의 접근이 용이한 것에 한하여 공적 광장으로서의 특성을 인정하고 있다. 다시 말해 오프라인에서 정부가 일반대중의 접근을 전반적으로 허용하는 도로나 공원(전통적인 공적 광장)의 경우에는 표현의 자유가 폭넓게 인정된다. 따라서 검열이나 허가 등과 같은 전면적인 규제는 불가능하며 규제를 하고자 할 때에는 필요불가결한 이익

(compelling interest)이 있음을 정부가 입증하여야 한다. 다시 말해 내용규제는 불가능하고, 시간과 장소, 방법상의 규제만 가능하다. 그러나 신분증이나 입장료를 내야 들어갈 수 있는 도서관이나 박물관(제한적인 공적 광장)에 해당하는 제한적 공적 광장의 경우에는 그 설치목적에 비추어 표현의 주제와 행위자에 따른 합리적인 규제가 가능하다.

○ 독일의 경우 홈페이지도 일반 개방형과 폐쇄형으로 나누어 일반대중이 쉽게 접근할 수 있는 개방형 홈페이지의 경우에는 '전자출판'으로 보고 있다.

○ 미국(FCC)과 캐나다(CRTC)의 경우는 이미 일원화된 방송통신위원회의 모습을 갖추고 있으며, 영국은 최근 11월 19일 하원에서 방송과 통신을 포괄하는 새 커뮤니케이션법을 발표하고, 기존의 5개 방송·통신규제감독기구(ITC, Radio Authority, BSC, OFTEL, Radiocommunications Agency)를 통합하여 OFCOM(Office of Communication)을 설치하는 등 디지털시대를 규제하기 위한 새로운 규정 등을 마련하였음. 이탈리아는 이보다 앞선 1997년 7월 방송통신법의 제정과 함께 방송·통신 단일 감독기구인 ICA(Italian Communications Authority)를 설치한 바 있다.

## 마. 제 언

○ 출판과 방송의 개념에 대한 재정립을 통한 통신매체의 통합 필요하다. 방송·통신관계법제의 체계는 방송의 특수성(방송의 다양성 및 공정성의 확보)을 유보하면서 방송관계법의 체계와 내용을 통신관계법의 체계와 내용으로 전환하는 형태로 방송·통신법제를 통합하는 것을 하나의 현실적인 대안으로 고려할 필요가 있다. 방송사업에 완전한 시장경쟁원리를 도입하기에는 아직 한계가 존재한다.

○ 매체의 종류에 따른 규제를 그 내용으로 하는 법제는 이제 사라져야 하며, 기능에 따른 분류가 도입되어야 하기 때문에 매체기본법제정이 필요하다. 여기에는 이원화·분산화 되어 있는 방송과 통신의 규제기구를 정비하는 것이 필요하다.

○ 정보전달과 여론형성이라는 점에서 언론기관의 설립조건이 달라져야 한다. 현재는 인터넷신문과 인터넷방송에 대해서는 설립조건이 전혀 없으나, 이용자에 대한 책임이라는 측면에서 설립조건을 매체기본법에서 최소한으로 설정하여야 한다. 법제의 내용은 규제가 아닌 해당매체의 보호와 보장이 주를 이루어야 한다. 실제로 전자매체의 발달은 케이블, 전화, 컴퓨터네트워크, 인터넷 서비스 프로바이더 사이에 기술적 경계가 불분명해지고 있을 뿐만 아니라, 심지어 인쇄매체까지도 방송화 되어가는 특성을 보이고 있음에 주목하여야 한다.

○ 더 근원적인 방법으로는 헌법21조가 개정되는 것도 고려할 만 하다. 그러나 헌

법개정은 그리 간단한 문제도 아닐뿐더러 한국사회에서 헌법개정이 갖는 정치적 문제점 또한 간과할 수 없기 때문에 현실적으로 바람직하지 아니할 수도 있지만, 언론 정보법분야의 체계적인 변화를 위해서는 헌법 제21조가 개정되는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로는 언론출판의 자유라는 용어가 표현의 자유로 바뀌어야 하고, 집회 결사의 자유는 다른 조항으로 분리하여야 하며, 표현의 자유라는 용어는 매체별 자유가 아닌, 보다 구체적으로 기본권보장 부문별 자유(의사표현의 자유, 정보의 자유, 알 권리, 정보공개청구권 등)를 보장하는 쪽으로 개정되어야 한다.

### 13. 언론사주의 소유 지분 제한

#### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 일부의 신문을 제외한 대개의 한국 신문들 그리고 방송의 일부는 가족이나 이와 연관된 특정집단이 소유한 기업으로 존재한다. 따라서 시민단체들은 신문의 고질적인 문제점들이 이러한 소유구조에서 기인했다고 본다. 이러한 고질적인 문제해결책의 하나가 바로 언론사주나 관련 집단의 소유를 제한하는 것이라고 주장한다. 언론개혁시민연대는 정간법 개정취지문에서 한국 신문은 재벌이나 족벌이라는 지극히 사적인 이해관계에 근거한 집단들이 언론기업을 전적으로 소유, 지배하면서 이들 언론은 언론기관으로서 마땅히 가져야 할 공정성과 객관성을 추구하기보다는 언론사 소유주의 이해만을 추종하는 사적인 집단으로 전락하고 있다고 비판했다.

○ 비록 사적기업이지만 공적인 역할을 한다는 점에서 신문은 이유추구가 지상목표인 일반기업과는 다른 성질을 띠고 있다.

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 정치권을 중심으로 시민단체들과 조율하면서 관계법 개정을 시도하고 있다.

#### 다. 전문가 의견

○ 신문기업의 소유한도의 제한 또는 소유와 경영을 분리하는 것이 현재의 권언유착, 방만한 부실경영 등을 해결할 수 있는 방안이라는 점에 대해서 이것을 법적으로

강요하는 것은 재산권 행사를 제한하는 것이라는 반론이 있다.

○ 또한 주식공개만으로도 소유와 경영을 분리하고 경영의 투명성을 보장할 수 있다는 주장도 보인다. 그러나 신문사의 주식공개나 기업경영방식의 도입이 무조건 바람직한 것만은 아닌 것이 경영의 논리에 의해 언론자유와 여론의 다양성이 위축될 수도 있다는 지적도 있다(장호순, 2004). 예를 들어 미국의 경우 좋은 신문이지만 적자 요인이 되어 폐간되는 경우도 종종 발생한다.

○ 소유지분 제한의 위헌문제를 제기하기도 하지만 재산권과 공공의 복리가 충돌할 때 공공의 이익을 위해 재산권을 제한할 수 있다는 법원의 판결이 있다는 점을 근거로 내세우기도 한다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 뉴욕 타임즈 편집장이었던 막스 프랑켈은 뉴욕 타임즈나 워싱턴 포스터의 지배 주주로 있는 소유기문을 “언론을 지원하기 위해서 이윤을 추구하는 발행인들”로 규정하여 “이윤을 추구하기 위해서 언론사를 경영하는 발행인들”과 구별하였다. 같은 맥락에서 미국의 경우 신문사의 소유형태가 신문의 질적인 우수성과 상관관계가 없다는 연구가 많다. 비록 대형신문이 소규모 신문보다 질적으로 우수하지만 개인소유이든 상장된 기업소유든 그룹소유든 신문의 질적인 수준에는 큰 차이를 보이지 않았다는 것이다.

○ 존 맥마누스(John McManus) 교수는 신문사는 인건비와 생산비를 최소한으로 줄이면서 가장 많은 독자와 광고주를 잡는 경영방식을 택할 수밖에 없다고 설명했다. 시장논리에 따르면 뉴스의 가치는 정치 사회적인 영향력에 의해 결정되는 것이 아니라 어떻게 가장 적은 비용으로 취재해서 가장 많은 사람들에게 전달될 수 있는가에 따라서 결정된다. 이윤을 올리지 못하는 경영자나 편집인은 오래 머무르지 못한다. 언론인은 궁극적으로 기업의 한 직원으로 전락하는 것이다.

○ 자유롭고 책임 있는 언론관을 개진한 1948년 미국의 허친슨 위원회 보고서의 경우 언론사 소유주의 이익우선에 대한 비판을 가하고 그들의 도덕적 자세를 요구하고 여론을 소수의 규제받지 않는 사람들에 맡겨 둘 수 없다고 강조한 바 있다.

#### 마. 제 언

○ 공정한 신문경쟁체제의 마련이 필요하다. 그러나 시장을 통한 이윤추구의 강화는 결과적으로 공익성의 추구와 멀어지고 저널리즘의 질이 떨어지는 결과를 초래할

수 있다. 독자들의 수요에만 부응하는 신문은 자칫 공익적 기능을 외면할 수 있다. 또한 독자가 많은 신문이 반드시 우수한 신문이라고 할 수도 없다. 따라서 신문의 소유와 경영이 너무 쉽게 시장에 매몰되지 않도록 하는 것이 가장 중요하다.

○ 편집권 독립성 확보를 위해 정기간행물법 개정으로 특정 개인의 소유구조를 제한해야 한다는 주장이 있으나 실제적인 효과도 의문이고 해당 언론사의 저항도 강할 수 있다.

○ 가장 바람직한 것은 소유지분제한이나 소유와 경영의 분리보다는(즉, 신문사 내부 경영 문제에 정부가 구체적으로 간섭하기 보다는) 공정거래법을 비롯한 관련법규들을 엄격히 적용하여 신문시장의 공정한 질서를 확립하는 것이라고 판단된다.

## 14. 신문과 방송의 겸영금지 개선

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 일부 특정 언론이 시장을 독점하며 의견의 다양성과 여론의 다양성을 해결하지 않는 상태에서 신문과 방송의 겸업을 허용하기 어렵다.

○ 방송에 대한 소유규제는 방송의 초창기부터 방송의 공익성을 담보하는 주요한 수단이었다. 그러나 과도한 소유규제로 인하여 방송산업이 독과점체제로 자리를 잡았고 이러한 현상이 지속되면서 여론의 다양성을 훼손하고 방송의 발전에 걸림돌이 된다는 비판도 있어 왔다.

○ 현행 방송법의 경우 시장진입장벽이 높아서 대기업은 재원이 많이 필요한 지상파나 종합편성방송에는 진출할 수 없고, 뉴스를 수집, 보급하는 일간신문이나 통신사는 보도전문 채널을 소유할 수 없다.

○ 실제로 방송의 소유규제는 어느 사회에서나 딜레마에 처해 있다.

### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 방송법 제8조는 소유제한 등에 관하여 규정하고 있다. 방송사업자가 주식을 발행하는 경우에는 기명식으로 해야 한다. 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자의 주식 또는 지분총수의 100분의 30을 초과할 수 없다. 다

만, 국가 또는 지방단체, 특별법에 의하여 설립된 법인이 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하거나, 종교의 선교를 목적으로 하는 방송사업자에 출자하는 경우 등은 예외로 한다.

○ 대규모 기업집단 중 대통령이 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사와 그 계열사 또는 정간법에 의한 일간신문이나 통신을 경영하는 법인은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. 이 외에도 방송법은 대기업과 그 계열사, 일간신문이나 통신을 겸영하는 법인, 방송의 상호겸영 또는 지분을 소유할 수 없도록 하고 있다.

#### 다. 전문가 의견

○ 언론기업의 독점은 언론활동이 특정한 집단의 이익을 위하여 남용될 우려가 있으며 언론기업 내의 자유로운 활동이 제약됨으로써 언론의 공기능이 위축될 수 있다는 점에서 우려가 된다. 일간신문과 통신은 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 방송국을 겸영할 수 없다. 일간신문, 통신 또는 무선방송을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분을 일정부분 소유한 자가 다른 일간신문 또는 통신의 주식 또는 지분의 취득은 제한된다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 북미나 유럽 대부분은 방송의 소유집중이나 신문과 방송의 교차소유를 막으려고 법을 만들었지만 어느 나라도 효과적으로 문제를 해결하지 못하고 있는 실정이다. 방송사들이 다양한 예외조항이나 유보조항을 통해 이를 피해가고 있고, 기업과 정치권의 압력을 받는 방송규제기구도 소유집중을 막으려는 확고한 의지를 갖고 있지 못하기 때문이다. 특히 방송시장이 국제화 되면서 점차 소유규제는 기술적으로 어렵게 되어가고 있으며 비효율적인 것으로 인식되고 있다.

○ 영화나 신문 등 미디어 산업이 방송에 진출하는 경우 다른 업종보다 효과적으로 경영할 수 있다는 것이 대개의 믿음이다. 이에 따라 각국은 방송의 공익성이 크게 흔들리지 않는 범위 내에서 기존의 소유규제를 완화해 왔다. 1996년 개정된 영국의 방송법은 기존의 복수소유규제를 완화했고 신문과 방송의 교차소유도 완화해, 인쇄매체와 방송매체를 통합한 전체 미디어 시장의 10 퍼센트 점유율로 제한하는 총괄적인 규제방법을 도입했다. 1996년 개정된 미국 통신법의 경우 신문과 방송의 교차소유금지 여전히 존속시켰지만 방송사의 복수소유규제는 일부 완화했다. 독일도 1997년

방송국가협약개정을 통해 소유규제를 완화했다. 이처럼 여러 선진국들의 경우 소유규제를 강화하기 보다는 완화하는 경향을 보이고 있다.

## 마. 제 언

○ 한국의 경우 방송사업자의 성격에 따라 시장진입을 차단하는 원천적 규제방식이 아니라 특정 방송사업자가 여론독점이나 시장독점을 할 경우 소유분산조치를 취하는 사례별 사후규제방식이 바람직할 것이다. 예를 들어, 신문과 방송의 교차소유를 허용하되, 해당신문의 시장점유율이 높을수록 방송시장 점유율을 낮게 책정함으로써 여론독점을 예방할 수 있을 것이다.

○ 시장 지배력이 높은 대기업일수록 방송시장 참여지분 상한선을 낮추고 프로그램 제작·공급, 방송송출사업, TV 수상기 및 방송기기 제작 등의 방송관련 산업 참여도에 따라 방송시장 참여비율을 제한 할 수 있을 것이다. 여론독과점을 제어하면서도 방송산업의 효율성을 높일 수 있는 탄력적인 방법을 모색하는 것이 좋다.

## 15. 언론중재제도 개선

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 언론중재위원회는 언론기본법상의 정정보도청구권(1986년 1월 28일 대법원은 이를 기사의 정정이 아닌 반박을 위한 청구권이라고 설명)에 의한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하기 위한 법적 전치기구이다. 1981년 3월 31일 언론기본법 제50조에 의거 설립되었고, 1987년 이 법이 폐지되고 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’이 제정되면서 동법 제17조에 설립근거를 두고 운영되고 있다(방송법은 제91조에 근거). 이는 1980년 말 반론보도청구(반론권)제도라는 것을 도입하면서 이러한 제도의 홍보와 자료수집, 기타 언론과 관련된 문제들을 집중적으로 다룰 수 있는 기관의 필요에 의해 설립되었다. 이 제도는 세계에서 그 입법례를 찾아 볼 수 없는 특유의 구제제도라고 할 수 있다.

○ 반론권은 명예훼손적 언사로 인해 피해를 본 개인에게 그 기사에 대해 같은 매체에서 반박의 기회를 주도록 하는 법적 구제 장치이다. 게재된 기사의 내용이 진실하고 공익적 목적으로 작성된 경우에 면책이 되는 민법상의 구제방법과는 달리 반론

권은 기사의 진실성이나 매체의 잘못에 대한 증거는 요구되지 않는다(서울민사지법 1982.4.11. 선고 82가합4734 판결). 한국 정부의 경우 반론권을 국민들의 명예를 보호하기 위한 효과적인 구제수단으로 홍보하였으나 한국 언론은 반론권 제도에 대해서 그 설립 당시부터 지금까지 부정적 시각을 견지해 왔다. 언론은 권위주의적 권력이 지배해 온 한국 사회에서 언론의 자유가 완전히 뿌리내리기 이전에 반론권을 허용하는 것은 절대적으로 위험한 일이라고 주장해왔다.

○ 언론중재제도는 민사상의 반론권 청구소송에 앞서 이용할 수 있도록 한 구제제도로서, 언론 보도로 인한 개인들의 피해를 보다 신속하고 효과적으로 회복시켜주기 위한 목적으로 제정된 것이다. 정간법 제19조 제1항은 중재위원회를 거치지 아니하고서는 법원에 반론보도 청구를 할 수 없다고 명시하였다.

○ 언론중재위원회 즉, 중재(仲裁)(분쟁 당사자가 미리 중재합의를 하여 중재를 맡길 제3자를 선정한 후 중재인의 중재판정에 반드시 복종하게 하는 분쟁해결로 강제력을 가짐)임에도 불구하고 그 내용이나 성격은 조정(調停)(제3자가 독자적으로 분쟁 해결을 위한 타협방안을 마련하여 당사자의 수락을 권고하는 분쟁해결 방식으로 강제력이 없음)에 해당한다. 그래서 당사자들은 언론중재위원의 중재결과에 따를 수도 있고 따르지 않을 수도 있어 당사자 사이의 합의율이 문제가 되기도 한다.

○ 언론중재위원회는 40인 이상 80인 이내의 위원으로 구성하도록 규정돼 있다. 위원은 학식과 경험과 덕망을 갖춘 인사들 중에서 문화관광부 장관이 위촉한다. 위원 가운데 5분의 2 이상은 법관의 자격을 가진 인사들로 위촉되는데 이들은 법원행정처장이 추천하도록 되어 있다. 위원의 5분의 1 이상은 언론계 인사(현직 언론인 제외)를 위촉하고, 정당에 적을 두고 있는 사람과 공무원(법관과 교육공무원 제외)들은 위원이 될 수 없다.

○ 중재 신청은 정기간행물이나 방송 등의 보도에 의해 피해를 입은 당사자(개인, 회사, 단체 등)면 누구나 할 수 있다. 대상 언론매체는 모기업이 국내에 있는 신문, 통신, 잡지 등 정기간행물과 방송 등이다. 중재 신청서는 문제의 보도가 있는 후 1개월 이내에 제출해야 한다. 다만 피해자가 해당 언론사에 서면으로 정정보도의 게재 또는 방송을 청구했을 때는 청구한 날로부터 14일 이내에 중재 신청을 해야 한다. 중재신청이 접수되면 14일(직권 중재결정의 경우 21일) 이내에 중재위원회가 열린다. 이때 합의는 재판상의 화해와 같은 효력이 있으며 합의가 성립되지 않는 경우 중재위원회 직권으로 중재결정을 내릴 수 있다.

○ 현재의 중재제도는 몇 가지 문제점을 안고 있다. 그 가운데 하나가 높은 취하율과 낮은 합의율이다. 언론중재위원회 설립초기의 경우 중재위원회로부터 제소되었다는 사실을 알고 난 후 대부분의 언론사는 신청인을 만나 회유와 협박, 그리고 대체

보도 제시 등 여러 가지 방법을 사용, 신청인으로 하여금 제소를 포기하게끔 만들기도 하였다. 대부분 언론이 기업이나 단체에 직·간접으로 압력을 넣는 것으로 조사돼 문제점으로 지적되기도 하였다. 또한 최근에 비록 상승하고 있으나 피해자와 언론 사이의 합의율이 낮은 것도 중재제도의 효율성을 떨어뜨리는 요인이다.

○ 언론중재 신청 기한을 1개월로 둔 것도 너무 짧은 것으로 보인다. 10년 전의 일이건 20년 전의 일이건 무한정 중재신청을 받게 되면 언론 본래의 업무를 수행하는데 차질을 빚을 수 있다는 이유로 만들어진 이 규정이 일간 신문이 아닌 방송이나 월간지의 피해자에게는 가끔 불이익을 가져오게 된다. 방송의 경우 일단 흘러가 버리면 자료가 남지 않기 때문에 직접 보고 듣지 못한 경우에는 뒤늦게 피해 사실을 알게 되기가 십상이고, 월간지도 발행된 지 몇 달 후에 우연히 보게 되면 이미 기일이 경과돼 버리는 예가 자주 생긴다.

○ 언론중재제도가 중재보다는 조정에 가까워서 실효성이 떨어지므로 중재제도를 더욱 강화해 언론관련 분쟁을 법정에 가기 전 중재를 통해 해결하도록 해야 한다는 주장이 있는 반면, 다른 한쪽은 중재제도가 언론에 이중의 법적 부담을 부과하는 것에 불과하며 실제로 피해자의 명예회복에 크게 도움이 되지 않는다는 비판도 있다. 또한 언론중재는 법적 강제보다는 서로 합의를 이끌어 내는 것이 중요한데 굳이 법원의 판사가 중재위원장을 맡아야 하는가에 대한 지적도 있다.

## 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 반론권 또는 반론보도청구권이란 신문·잡지·방송 등의 언론이 불공정한 보도나 논평을 했을 경우, 그에 의해 피해를 받은 사람이 보도 내용중 사실적 주장에 대해서 해당 언론사를 상대로 지면이나 방송으로 반박 할 수 있는 권리를 의미한다. 반론권은 프랑스, 미국 및 독일의 일부 주(州) 등 약 30개국에서 이러한 권리를 법으로 보장해 놓고 있다. 영국의 정정제외권(訂正提議權), 한국의 구언론기본법과 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 제16조, 그리고 방송법 제91조 등이 규정하는 반론보도청구권도 명예훼손에 대한 하나의 구제 방법으로 반론권의 영역에 속하는 것이라 할 수 있다.

○ 사법부는 반론권 제도에 대해서 이른바 ‘무기대등 원칙’에 일치하는 합헌적 구제장치로서 인정하고 있다. 대법원은 1986년 반론권이 잘못된 기사를 진실에 부합하도록 수정하는 권리가 아니라 피해를 입은 사람이 문제가 되는 기사에 대해서 자신의 반박을 게재하는 권리이기 때문에 언론에 크게 부담이 없는 제도라고 설명하였다. 계속해서 대법원은 기사내용이 진실인가 허위인가 하는 점은 반론권 행사에 있어 핵

심적인 조건은 아니라고 보았다(대법 1986.1.28. 선고 85 다카1973 판결). 반론권과 함께 인정되었던 사죄광고는 1991년 헌법재판소에 의해 위헌으로 판명되었다. 헌법재판소는 민법 제764조의 규정 중 '명예회복에 적당한 처분'에 사죄광고를 포함시키는 것은 헌법에 위반된다고 결정하였다(헌법재판소 1991.4.1. 선고 89헌마160 결정).

○ 그러나 반론권은 그 법적인 성격상 실제 적용상의 한계점을 지니고 있다. 무엇보다도, 정간법과 방송법에 따르면 언론에 의해서 피해를 입은 사람은 누구라도 해당 매체에 반박할 수 있도록 되어 있다. 여기서 누가 반론권을 신청할 수 있는 주체가 되는가 하는 점이 논란이 되는데 판례들에 따르면 이는 일반 자연인은 물론 법인 그리고 정부기관까지를 포함하는 것이라고 보았다(서울민사지법 1986.9.26. 선고 86카28775 판결). 즉, 신청의 주체는 비단 자연인만이 아닌 조직체를 포함하는 것이라고 하겠다. 그래서 종교 단체, 소유자에 의해 운영되는 교육시설을 갖춘 학교, 그리고 등기를 완전히 마치지 아니한 사단도 주체가 될 수 있다(서울민사지법 1983.11.25. 선고 83카22003 판결 등).

○ 반론권과 관련한 하나의 문제는 사실적 주장과 주관적인 표현을 어떻게 구분하는가 하는 것이다. 실제로 이를 명확히 구분하는 것은 어렵다. 그럼에도 한국의 반론권은 사실적 주장에게만 적용되기 때문에 이를 판단하지 않으며 안 된다. 즉, 비록 이것이 기술적 구분이긴 하지만 명예훼손법 상의 '사실적 주장'에 관련된 규정은 법원들이 주관적인 의견이나 비평과 객관적 사실 사이의 구분을 짓도록 요구하고 있다. 한국의 법원들은 보도나 표현이 사실적 주장인지 아닌지를 결정하는데 있어 그 결정은 기사내용이 확인할 수 있는지에 근거해야 된다고 보고 있다(서울민사지법 남부지원 1993.9.6. 선고 93카합792 판결). 한 법원은 사실적 주장의 여부는 (1) 기사내용의 의도, (2) 매체의 특성, (3) 기사내용의 발표(게재) 이유, (4) 주 독자층의 성향, (5) 언어의 사용방식, (6) 사용된 언론에 대한 사회적 인식(이해), (7) 내용의 문맥, 그리고 (8) 작가에 의해서 의도된 의미 등을 종합적으로 고려하여 판단되어야 한다고 설명하였다. 대법원은 비록 일간신문이 한 개인의 말을 인용하였다고 하더라도, 일단 이것이 인쇄되었다면, 그 신문은 기사에 있어 사실적 주장에 대한 반론권을 부여해야 한다고 보았다(대법원 1991.1.15. 선고) 기타 경찰관의 말이나 경찰 보고서 등에 근거한 기사 또는 정부기관이나 전문 연구소 등의 공적기록 등에 기초해야 한다고 보기도 한다. 만일 의견이 사실에 근거하여 작성되었다면 언사에 있어 본보기로서 사실을 이용한다면, 그들은 반론권의 대상이 된다(제주지법 1994.6.16. 선고 94카합27 판결 등).

○ 그러나 만일 기사 내용이 인터뷰나 연구결과에 근거한 전문가의 인터뷰나 설명을 포함하고 있다면, 그 기사는 사실적 주장이라고 간주된다(서울민사지법 1990.5.25. 선고 89카28984 판결). 만일 기사의 내용이 기고자의 사상이나 평가의 표현이라면,

이를 게재한 언론은 반론권을 제공할 필요는 없다(서울지법 남부지원 1992.2.20. 선고 89카8917 판결). 원고가 그가 살고 있는 지역이 지도에서는 훨씬 작게 나타나고 있다고 주장할 때 이는 반론의 대상이 되지 못한다(서울지법 1991.4.30. 선고 90카110595 판결). 그러나 방송사와의 인터뷰 내용이 방영 전에 부당하게 편집되었을 때에는 이는 반론권 청구의 대상이 된다(서울지법 남부지원 1993.12.20. 선고 93카합1107 판결).

○ 반론문은 원래 기사가 게재되었던 곳과 같은 곳에 위치해야 한다. 이때 그 크기나 길이 또한 원 기사의 그것과 같아야 한다고 본다. 만일 기사와 함께 사진이 이용되었다면 반론문은 같은 사진과 함께 실려야만 한다. 아울러 원 기사에 대한 개인적인 견해를 피력할 목적으로 반론문에 대한 의견을 기고자들을 통해 게재하는 경우는 허용된다(서울민사지법 1993.12.11. 선고 93카기3786 판결 등). 그러나 청구된 반론문의 경우에도 다음과 같은 경우에는 반론청구가 기각된다. 첫째, 청구된 반론문의 내용이 명백히 사실에 반하는 경우, 둘째, 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우, 셋째, 위법한 내용이 포함된 경우, 넷째, 피해자가 반론보도 청구권의 행사에 정당한 이익을 갖지 않는 경우에는 반론이 제한될 수 있다. 이러한 사유의 경우 실제 사건에서는 피신청인인 언론사가 주장·입증해야 한다.

#### 다. 전문가 의견

○ 언론중재제도 만족도 조사결과 언론중재 신청인과 피신청인 모두 비록 언론중재제도의 필요성에 대해서는 동감하면서도 효율성에 대해서는 불만을 표현했다. 다시 말하자면 언론중재제도의 취지는 높이 사지만 실제로 이것이 제대로 실천되기 위해서는 언론중재제도의 개선 및 강화가 이루어져야 한다는 것이다. 또한 언론중재제도를 이용한 피신청인들은 언론에 유리하게 중재가 이루어지는 것은 아닌가에 대한 불만을 나타냈고, 2003년 하반기부터는 정부기관이 주체가 되어 중재를 신청한 건수가 부쩍 늘었다는 점에서 언론중재제도에 대한 언론계의 불만이 높다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국의 경우 반론권은 신문 등 인쇄매체에는 이를 금지하고 있으나, 방송의 경우 부분적으로 허용하고 있다. 1973년 미국 연방대법원은 마이애미 헤럴드 대 토닐로 사건(Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo)에서 인쇄매체의 경우 무엇을 취재하고 발행할 것인가에 관한 편집권은 발행자나 편집인에게 속하는 것이고 국가나 제3자가 이에 대해서 개입하는 것은 위헌이라고 보았다. 그러나 방송의 경우 1969년 레

드 라이언 방송 대 연방통신위원회 사건(Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission)에서 방송전파의 유한성, 공익성 등의 근거를 들어 한정적으로 반론권을 인정하고 있는데 대개 비판을 받은 정치적 후보들이 방송에서 이를 반박할 수 있도록 하는 정도의 권한이 인정되고 있다.

○ 가장 먼저 반론권을 도입한 나라가 바로 프랑스이다. 프랑스는 1789년 대혁명을 거치면서 당시 거대한 사회세력으로 등장한 언론이 개인의 명예를 침해하는 것을 방지하고 그 구제를 효율적으로 달성할 수 있는 방책으로서 반론권을 제도적으로 정착 시키게 되었다. 반론권 제도는 1822년 최초로 입법화되어 시행되었다. 1970년대에 들어와서 그 적용범위를 방송에까지 확대하였는데, 흥미로운 점은 한국과는 달리 프랑스의 경우 '사실적 주장'에 뿐만 아니라 의견·비평과 같은 주관적인 표현에 대해서도 반론을 인정하여 가장 넓게 반론권을 인정하고 있다는 것이다. 반론권 실현을 위해서는 민사적 방법과 형사적 방법 모두 가능하다. 국가 공무원이나 의사 등은 반론권 청구에 일정한 제약을 받는다.

○ 독일의 경우 반론권 제도를 19세기말에 도입하여 무분별한 언론의 보도로부터 인권이 침해되지 않도록 하고 있다. 독일은 프랑스의 1822년 법에서 규정된 반론권을 모델로 바덴주에서 1831년에 그리고 연방차원에서는 1874년에 제국출판법에서 반론권 제도를 인정하였다. 그런데 초기 독일의 반론권은 그 행사주체가 관청 혹은 사인으로 정해져 있었고, 그 이행의 강제수단으로 벌금 등의 형사적인 제재를 가하고 있어 현재의 반론권과는 다소 차이가 있었다. 즉, 정부에서 주도하는 성격이 강하였다. 그러나 1960년대를 전후로 주별로 출판법, 방송법이 제정되면서 반론권에서 형사적인 색채를 배제하고(아직도 흔적이 있기는 하지만) 민사적인 방법으로 반론권을 행사하도록 하였다. 이러한 제도는 곧 방송에도 적용되기도 하는데, 반론권의 대상은 프랑스에서와는 달리 '사실적 주장'(factual assertion)에 국한된다.

○ 일본은 사죄광고가 반론권 대신 많이 이용된다.

## 마. 제 언

○ 언론에 의한 명예훼손의 경우 언론중재제도의 개선과 강화가 요구된다. 무엇보다 먼저 중재심리도 집중심리제를 도입하여 사전에 쟁점을 정리하고 필요한 증거조사를 할 필요가 있다. 중재사건에 따라서는 소송으로 가더라도 그 심리에 꽤 오랜 기간이 필요한 것도 있다. 그런데 통상 중재신청서와 그에 첨부된 보도문만을 보고 중재법정에 들어가는 경우 사건의 실체를 파악하기 힘들다. 그러므로 가능한 한 피신청인에게는 중재기일 전에 미리 서면으로 답변하도록 권고하여 신청을 받아들일 것인

지, 그것이 어렵다면 신청인과 다른 의견을 갖는 핵심 이유가 무엇인지를 알 필요가 있다. 또한 민사소송의 답변서는 아니지만 신청인이나 피신청인이나 자기주장을 뒷받침하는 증거를 미리 제출하도록 하여야 한다.

○ 비록 빠른 구제업무가 목적이기는 하지만 정간법 제18조 4항에 규정된 신청처리기간 14일은 부족하므로 개정되어야 한다. 중재위원은 명예직으로서 위원 각자의 직업이 있으므로 사건이 많은 서울중재부도 통상 1주일에 1회 중재기일을 열고 있다. 그에 따라 중재신청서의 접수일자에 따라서는 속행기일을 열 수 없는 경우도 종종 발생한다. 따라서 중재위원들이 실제적 진실을 파악하기 위해서는 신청처리기간은 늘리는 것이 바람직하다.

○ 명예훼손으로 인한 반론권의 대상을 사실적 주장에 국한하지 않고, 의견, 논평, 주장에 대해서도 확대 적용해야 한다는 의견이 있으나 이는 언론을 위축시킬 가능성이 있다.

○ 반론권은 그 행사에서 반드시 언론중재위원회의 언론중재과정을 거쳐야 한다는 점에서 정정보도청구권과 다르지만 현재는 반론보도와 정정보도를 언론중재위에 모두 신청할 수 있도록 하였다.

○ 미국 연방법원은 표현에 대한 제한목적이 '압도적인 국가이익'을 달성하기 위한 것이라는 점과, 그 목적달성을 위해 채택된 제한조치가 '불가피한 수단' 또는 '최소한의 침해'를 야기시키는 수단이라는 점을 정부측이 모두 입증해야만 언론 자유를 제한시킬 수 있다고 판결했다.

○ 민간언론평해상담센터 설치를 통해 피해구제를 더 신속하게 할 것으로 전망하지만 언론·출판의 자유와의 적절한 비교형량을 통한 조화를 이루도록 해야 한다.

## 16. 공동배달제 도입 및 운영 강화

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 언론개혁의 추진과제 중 언론계가 참여하게 대립했던 사안 중의 하나가 문화관광광부에서 실시하려는 신문공동배달제이다. 공동배달제란 한 신문보급소에서 여러 신문을 배달할 수 있도록 하는 것을 말한다. 현재의 경우 대다수의 보급소가 독점계약을 맺은 한 신문사의 신문을 취급하는 경향이 있다. 만일 공동배달제가 실시되면 해당 지역의 보급소는 여러 신문을 배달할 수 있어 수입이 늘게 되고 독자는 다양한 신문을 선택할 수 있다는 것이 제도의 취지이다. 범위의 경제 측면에서, 전국적인 배

달망을 갖춘 일부 메이저 신문과는 달리 군소 신문사들은 인구가 밀집한 대도시 위주의 영업 전략을 펼칠 수밖에 없었다. 즉 대도시 외곽 지역에서 이들 신문을 보고자 하는 독자가 있을지라도 배달에 따른 비용이 너무 커 엄두를 내지 못했던 것이다. 이는 1996년부터 시작된 신문고시제도를 강화시키는 방안으로 2003년 5월 27일 공정거래위가 신문시장에 직접 개입할 수 있도록 공정거래법을 개정하였다.

○ 2003년 11월 3일 국민일보, 경향신문, 문화일보, 세계일보, 한겨레신문 등 5개 신문사가 공동으로 '한국신문서비스(주)'를 설립하였다. 당시 기존의 지국·보급소를 통합하는 데 따른 부작용을 잘 극복하고, 자사 이기주의를 앞세우지 않는 전향적인 자세로 공동의 이익을 추구한다면 성공할 것이라는 견해가 지배적이었다. 만일 이러한 문제를 극복한다면 불참한 여타의 신문사들도 자발적으로 참여하게 될 것이며, 그럴 경우 경품 제공과 같은 과당 경쟁이 사라지고, 신문의 내용으로 독자를 유인하는 긍정적인 효과를 얻을 것으로 기대되었다. 공배제 참여사 판매국장단은 우선 일산을 동서로 나눠 서일산 지역에 공배제를 실시하기로 하였다. 그러나 설립 이후 운영상의 문제로 본격적인 공배제 시행이 지체되었다. 한국신문서비스는 2004년 3월 대표이사를 새로 선임한 뒤 참여사 판매국장들을 중심으로 공배제 추진을 재개했다. 그러나 2004년도 상반기 안에 시범실시지역인 과천에 이어 수도권 일부 지역으로 공배제를 확대하려던 애초 계획은 미뤄졌다. 문화산업진흥기금 용자, 각 사의 증자방식 등 자본조달계획에 대한 이견, 그리고 조선, 중앙의 신문값 인하로 인한 가격경쟁 등이 공배제 실시를 미루게 된 한 원인으로 작용했다.

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 공동배달제의 실시는 신문업계에서 배달이 노동집약적인 과정이므로 이에 대한 비용을 절감함으로써 언론산업을 활성화 하고 신문시장을 정상화하려는 목적을 가지고 있다.

○ 문화부는 "신문공동배달제는 신문산업의 유통구조 개선과 수익구조를 형성할 수 있는 핵심적인 정책수단"이라고 강조한 뒤 "그러나 정부 의지뿐만 아니라 참여 언론사의 유통구조 개선에 대한 의지, 치밀한 현장조사, 신문시장 선진화를 위한 다각적인 노력이 함께 필요하다"고 전제했다. 무엇보다 "신문공동배달제 참여 신문사들이 실현가능한 투자조합 구성방안을 심도 있게 검토하는 게 선행되어야 할 것"이라고 밝혔다.

○ 2003년 신문시장 규제를 담당하는 공정거래위원회는 현행 신문 공동배달제는 신문시장의 경쟁을 제한하지 않는다고 보았다. 공정위는 만일 공동배달회사가 가격

담합이나 판매부수 제한 등을 하지 않고 단순히 신문을 공동 배달하는 경우는 공정 거래법을 적용해 규제하기 어렵다고 설명하면서 공동배달제가 위법이 아님을 천명했다. 또한 공동배달회사에 대한 문화산업진흥기금 지원은 지원 주체가 정부이기 때문에 사업자를 대상으로 하는 공정거래법으로 규제할 문제가 아니라고 해석했다.

○ 정부는 문화산업진흥기본법에 따라서 문화산업진흥기금을 조성해 출판, 영화, 음반, 만화 산업 등에 지원해왔는데 같은 차원에서 신문판매도 문화산업으로 간주 정부가 공동배달제를 지원하게 했다.

#### 다. 전문가 의견

○ 일부 신문사들은 정부가 신문시장의 경쟁질서를 왜곡시킨다고 주장한다. 특히 정부가 신문시장에 인위적으로 개입하여 특정의 신문사에 유리하도록 만드는 것은 일종의 특혜라고 지적했다. 때문에 노무현 정부에 비판적인 언론사들이 불이익을 받고, 결국 언론의 자유가 위축된다는 것이다.

○ 당시 일부 변호사들은 "공동배달제의 구체적인 형태가 드러나지 않았기 때문에 유권해석을 하는데 신중해야 한다"며 "공동배달제가 일부 지역이 아닌 전국적인 형태로 실시된다면 시장질서에 영향을 미칠 수 있다"고 지적했다. 또 기금 지원 문제는 기금 사용 목적에 부합하는지에 대한 행정법 차원의 검토가 필요하다는 지적이다.

○ 전문가들은 구독료 수익비중이 10%대에 머무르는 비정상적 수익구조의 개선과 공동배달제의 성공은 맞물려 있다고 지적한다. 실제 판매시장에서 저가판촉이 판치면 구독료 수익이 적어지고 이에 따라 공동배달회사가 취득하는 배달수익도 적어질 수밖에 없기 때문이다.

○ 경기침체에 따른 광고 격감과 과당경쟁으로 IMF 사태 이래 최악의 불황을 겪고 있는 신문시장을 정상화시키기 위해서는 신문고시의 엄격한 적용과 공동배달제의 시행만이 유일한 해법이며, 이를 위해 정부가 자금 지원을 해야 한다는 주장이 제시됐다. 그러나 메이저 신문들은 공배제를 위한 정부의 자금 지원은 난립상을 존속시킬 뿐이라는 반대 의견도 제기하고 있어 앞으로 공배제 확대를 위한 정부지원 여부를 둘러싼 논란이 지속될 전망이다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 일부 전문가들은 재판매 가격 유지 의무화를 대안으로 꼽는다. 재판매 가격 유지만 유통단계를 거친 상품을 생산자가 정한 가격대로 최종 소비자에게 파는 것으로

경쟁저해 요소로 간주돼 금지되고 있지만, 신문·도서 등 지적 저작물에 대해서는 금지대상에서 제외시키고 있다. 즉, 프랑스, 독일의 신문시장처럼 가격 유지를 의무화시켜 과도한 할인을 막아야 한다고 지적한다.

## 마. 제 언

○ 공배제를 성공적으로 실현하기 위해서는 관련 회사를 공사의 형태로 설립하고 이미 설립된 회사의 경우에는 정부에서 지원하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 관련 법을 개정하여 공동배달제 실제 운영을 강화해야 한다. 그러나 공배제가 신문시장을 정상화시키는데 실질적으로 기여할 수 있는지에 대한 여러 조사나 의견수렴도 거쳐야 할 것으로 보인다.

## 17. 약세스권(이용접근권) 보장을 위한 언론관계 법규 재정비

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 약세스권이란 개인들이 언론에 접근하여 자신들의 목소리를 내기 위하여 이용할 수 있는 권리를 의미한다. 이는 현대 언론자유 주체인 대중매체가 독점화·집중화·거대화·권력화 되어 일반 공중의 의견을 제대로 반영하지 못한다는 상황에서 도출된 개념이다. 1967년 약세스권의 개념을 처음 언급한 배런(Barron)은 경제적 불평등 상황에서 실제로 사상의 자유시장에 대한 낭만적인 믿음은 실현 불가능하기 때문에 어느 정도 법적인 개입을 통하여 공중이 대중매체에 접근하는 것을 보장해야 한다고 주장했다. 즉, 대중매체로부터 소외된 일반 공중이 대중매체에 자유롭게 접근하여 자신의 의견이나 사상, 정보 등을 공표 할 권리를 어느 정도 인정해야 한다는 것이다. 이는 실제로 1960년대 초반부터 미국의 인권운동이 활성화되면서 요구되어 왔으며 일반 공중을 위한 언론자유 실현을 위한 중요한 권리로서 공감대가 형성되었다. 이러한 시각에 따르면 헌법이 보장하는 언론·출판의 자유는 개인이 언론을 이용하는 권리까지 포함하기 때문에 매체가 어떠한 특징을 가지는가 하는 점을 통해서 자유의 정도를 결정하도록 해야 한다.

○ 실제로 알권리를 실천하기 위한 수단으로서 언론관에 대한 약세스(접근이용) 운동이 요구되는데 이는 시민·시청자·독자의 프로그램, 지면에 대한 참가, 비판·반

론을 수반한 미디어 액세스에 대한 전개로 이루어지는 것이 바람직하다. 최근에는 특히 광고 및 방송 프로그램에 대한 비판, 요청이 이해당사자 및 시민단체 등에 의해서 정보소비자주권운동으로 이루어지고 있다.

○ 그러나 법적 권리로서의 액세스권의 실현 방법은 제한적이다. 특히 미국과 같이 언론의 자유에 우월적인 비중을 두고 있는 국가의 경우 이는 더욱 제한적일 수밖에 없다. 액세스권을 보장하는 방법들은 대개 (1) 반론보도, (2) 의견광고, (3) 사과광고, (4) 신문에 대한 투서, (5) 텔레비전 참가, (6) 언론기관 참가, (7) 음부즈만 제도, (8) 대중매체에 대한 비판·항의·진정·요구 등이 있다. 이것의 구체적 제도화의 방법은 (1) 언론사의 독자적 자주성 강조, (2) 언론사와의 협정·협약, (3) 소송·판례, (4) 법령, (5) 공권력 이용 등을 들 수 있다.

○ 가장 널리 받아들여지고 있는 것이 신문에 대한 투서(letter to editor)이다. 투서는 대개 독자란의 형태로 게재되는데, 투서 중에서 얼마나 많은 비율이 게재되는 지에 대해서는 아직 명확히 알려지고 있지 않지만, 극히 적은 분량만이 실리고 있는 것으로 알려져 있다. 특히 신문사의 시각과 일치하지 않는 의견은 거의 실리지 않는다. 이러한 점에서 본다면 독자란이 비록 가장 널리 받아들여지고 있는 액세스 방법이지만 어느 정도의 효율성이 있는가에 대해서는 체계적인 연구가 필요하다.

○ 하나의 효율적인 액세스권 실행의 장치는 반론권(right of reply)이다. 현재 세계적으로 약 30여개 국가에서 반론권을 인정하고 있다. 미국의 경우 반론권은 신문 등 인쇄매체에는 이를 금지하고 있으나, 방송의 경우 부분적으로 허용하고 있다. 독일과 프랑스의 경우도 반론권을 인정하고 있으며, 특히 독일의 반론권 제도는 한국의 모델이 되었다.

○ 반론권과 함께 액세스권 실현의 형태로서 한국에서 자주 이용되는 것이 독자나 시청자 음부즈만 제도이다. 신문사들의 경우 주로 대학교수를 중심으로 음부즈만 칼럼을 돌아가면서 집필하도록 하여, 자사에 대한 쓴소리를 하도록 주문한다. 여기에 참여하는 사람들은 대개가 일반 독자들이라기보다는 문화, 사회, 정치, 역사, 언론 등의 분야에 종사하는 전문가들로서 반론권과 같은 일반적인 액세스권과는 그 성질이 다르다. 또한 일반인들이 쉽게 언론에 접할 수 있는 독자란과도 속성이 다르다. 그리고 지상파 방송 3사와 교육방송도 음부즈만 프로그램을 두고서 각 사에서 한주동안 방송한 프로를 시청자들의 견해에 근거하여 비판적으로 분석하고 있다. 그러나 본래 프로의 속성과는 달리 자사의 홍보용 프로그램으로 전락하였다는 비판이 제기되고 있는 실정이다. 그밖에 한국방송공사의 경우 대통령령이 정하는 바에 의하여 매월 100분 이상 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성해야 하며(방송법 시행령 제51조), 방송위원회규칙에 따라서 시청자 참여프로그램의 운영, 제작지원 등을

하도록 하고 있는데 이러한 것도 일종의 시청자들의 액세스권을 보장하기 위한 장치라고 해석 할 수 있다(방송법 제69조6항).

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 레드 라이언 대 FCC (Red Lion Broadcasting v. FCC, 1966) 사건에서 미국 연방대법원은 “방송자유에 의한 언론자유 의 이익을 유지하는 것은 국민 전체에게 있고, 국민 전체는 헌법상 언론자유 의 목적에 합치하도록 미디어를 움직일 권리를 가지고 있다. 우월적 지위에 있는 것은 시청자의 권리이지 방송국의 권리가 아니다”고 판시했다. 이 판결은 방송에 의한 개인공격에 대해서 당시 형평성 원칙(fairness doctrine)을 실천하는 방법으로 반론권을 법적으로 인정한 의미를 가지고 있다. 형평성 원칙은 1987년 시라큐스 피스 카운슬(Syracuse Peace Council v. FCC) 사건에서 폐지되지만 방송에 대한 반론권이 완전히 폐지되지는 않았다.

#### 다. 전문가 의견

○ 액세스권의 주장에 대해서 비판이 없지 않다. 특히 반론권이나 의견광고 등의 구제책은 사실상 부당하고 비현실적이며 나아가서는 언론자유에 대한 침해라는 비난이 많았다. 특히 반론권 제도에 대해 일부 학자들은 국가가 언론에 개입하는 것을 정당화시키는 조치라고 주장되어 왔다. 뿐만 아니라 반론권이 사회적으로 영향력 있는 집단에 의해서 남용되고 있다는 점이 지적되기도 하였다. 그럼에도 대중매체가 소수의 손에 집중되어 있고 다양한 사회적 이익을 제대로 반영하지 못하고, 개인들이 권력화 된 언론에 대응할 수 있는 방법이 없다는 점에서 개인들의 액세스권은 일정한 범위로 인정되고 있는 것으로 보인다.

○ 한국 정부의 경우 반론권을 국민들의 명예를 보호하기 위한 효과적인 구제수단으로 홍보하였으나 한국 언론계는 반론권 제도에 대해서 그 설립 당시부터 지금까지 부정적 시각을 견지해 왔다. 언론계는 권위주의적 권력이 지배해 온 한국 사회에서 언론의 자유가 완전히 뿌리내리기 이전에 반론권을 허용하는 것은 절대적으로 위험한 일이라고 주장해왔다.

○ 언론기관의 거대화, 독점화, 계열화 등에 대응할 수 있도록 개인에 액세스권 보장을 위한 언론관계 법규 재정비 필요하다.

#### 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국은 20세기 초반까지 거의 절대적인 자유를 누리면서 여론을 독점하고 있었다. 뉴딜 정책 등이 시작되면서 언론이 제대로 여론을 반영하지 못하면서 신문을 개혁해야 한다는 견해가 거세어 졌다. 이에 시사주간지 타임의 발행인인 헨리 루스가 제공한 20만 달러를 사용해 미국 사회의 언론과 자유와 책임에 대한 조사를 목적으로 구성된 순수 민간위원회인 소위 허친스 위원회가 구성되었다. 이는 영국 의회가 1944년 구성한 왕립위원회(Royal Commission)와 마찬가지로 신문사의 소유 및 시장 경쟁, 그리고 이것이 뉴스 선택과 전달에 미치는 영향을 조사하는 것을 주 목적으로 삼았다. 방대한 조사과정을 거쳐 1947년 3월 26일 최종보고서를 발표하였다. 보고서는 미국 내 언론의 자유가 심각한 위협에 처해있는데 이는 정부의 규제가 아니라 거대자본 때문이라고 진단했다. 즉, 소수의 거대 기업군에 의해 소유된 미국의 언론은 대중에 대한 책임을 충분히 실행하는데 실패했고, 이로 인해 언론을 통해 자신의 견해를 발표할 수 있는 사람들의 숫자가 크게 줄었다고 보았다. 언론이 책임을 스스로 저버린다면 결국 언론의 자유는 제약당할 수밖에 없을 것이라 보고서는 경고하였다. 위원회는 그러나 문제의 해결을 위해 정부의 적극적인 규제나 개입보다는 언론계 스스로 자정할 것을 요구했다. 미국의 경우 반론권은 신문 등 인쇄매체에는 이를 금지하고 있으나, 방송의 경우 부분적으로 허용하고 있다.

○ 한국의 반론권의 모델로 설정된 것이 바로 독일의 반론권제도이다. 독일의 경우도 반론권 제도를 19세기 말에 도입하여 무분별한 언론의 보도로부터 인권이 침해되지 않도록 하고 있다. 이러한 제도는 곧 방송에도 적용되기도 하는데, 반론권의 대상은 '사실적 주장'(factual assertion)에 국한된다.

○ 비록 시민들의 직접적인 접근은 아니지만 미국의 경우 약 15개 주에서 '철회법'(retraction statute)을 적용하고 있는데, 신문, 잡지 및 정기간행물의 경우 명예훼손적 기사가 게재되는 경우 언론사가 시의 적절하게 자발적으로 이를 최소화거나 수정하는 경우 직접적인 피해 이외의 경우에는 면책되는 법을 의미한다. 이러한 철회법은 실제로 언론의 자유를 보장하고 과도한 악세스로부터 언론이 취재, 보도하는 자유를 침해당하는 것을 최대한 방지하기 위한 것이라고 할 수 있다.

## 마. 제 언

○ 인터넷 시대의 뉴미디어 등장으로 신문이나 방송을 중심으로 구분된 매스미디어가 융합화 현상을 보이면서 언론의 시민이 참여하는 쌍방향 성격으로 악세스권에 대한 새로운 시각에서의 접근을 필요로 한다.

- 반론권에 있어서 사실과 순수한 의견을 구분하기 힘들므로 사실적 주장과 아울러 의견, 논평 등의 경우에도 반론권의 대상으로 보는 것도 고려할 필요가 있다.
- 언론의 경우 신문은 독자란과 독자가 직접 쓰는 칼럼 등의 양을 늘려 최대한 많은 사람들이 참여할 수 있도록 해야 한다.

## 18. 인터넷언론의 법적 적용 및 개념 정립

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 현재 인구 2인당 1명이 사용하는 인터넷이 급속히 전파되면서 변화된 현실과 법규가 서로 상충되는 현상이 사회 곳곳에서 나타나고 있다. 특히 전통적인 매체법이 인터넷언론과 같은 새로운 매체를 설명하지 못하면서 나타나는 보도행위나 언론기업 활동상의 혼란도 존재하고 있다. 2003년 12월 현재 인터넷과 관련하여 250여개의 법령을 제정 및 개정하였으나 인터넷언론에 대해서 직접적으로 정의 내리고 다루는 법령은 없었다. 그러다가 2004년 3월 9일 개정된 공직선거및선거부정방지법에서 처음으로 인터넷언론이라는 개념을 사용하였다. 그러나 이 법은 매체법이 아니라 선거행위와 선거와 관련된 언론보도에 대한 직접규제법이므로 법령의 시행에 많은 문제점을 노출시켰다.

○ 이용자들이 모두 참여할 수 있는 인터넷에서의 제 문제들은 이용자들이 인터넷을 익명으로 이용할 수 있다는 점에서 발생한다. 다시 말하자면, 자신의 신분을 감추고 제약 없이 인터넷 등에 접근할 수 있다는 점이 제반 법적 문제들을 야기 시키는 근본적인 요인이 된다고 할 수 있다(이재진, 1998). 사이버공간에서의 익명성은 단지 자신의 신분을 감추거나 가명을 이용하는 경우뿐만 아니라 실제적 공간에서 타인들과의 대면적 상황에서 주위의 사회적 압력이 없는 익명적 상황까지를 포함한다. 이러한 익명성을 법적으로 규제하고 실명성을 강조할 수 있는가의 문제가 발생한다.

### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 통신관련 법의 관점에서 볼 때 인터넷언론은 인터넷 부가서비스를 제공하는 통신사업자로 분류된다. 또한 IP나 ISP로서 전기통신망이용촉진및정보보호에관한법률과 전기통신사업법의 보호와 규제를 받고 있다. 만약 인터넷언론을 출판물로 본다면 이

는 정기간행물등록에관한법률에 의해 규제될 수 있는데 동법 제2조 제1호에서는 정기간행물이라 함을 동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 신문, 통신, 잡지, 기타 간행물을 의미한다. 그런데 이때 기타 간행물은 정간법 시행령 제1조의2(기타 간행물)에 따르면 기타 간행물로서 “보도, 논평 또는 여론형성의 목적 없이 일상생활 또는 특정사항에 대한 안내, 고지 등 정보전달의 목적으로 발행되는 간행물, 2. 컴퓨터 등의 전자장치에 의하여 문자 등의 정보를 보거나 듣거나 읽을 수 있도록 제작된 전자적 기록매체로서 동일한 제호로 계속 제작되는 간행물로 규정하고 있다. 방송법(제100조)의 관점에서 볼 때 방송위원회의 사후심의의 대상이 되는 인터넷방송의 경우 대개 허가 혹은 등록의무가 있는 방송사업자, 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자에 국한되어 있고, 공중파 방송과는 전혀 관련이 없는 인터넷독립방송국의 경우 방송위원회에 의한 심의대상이 아니라 전기통신사업법상의 심의대상이 된다.

○ 헌법재판소는 2002년 6월 27일 “전기통신사업법 제53조, 같은 법 시행령 제16조 위헌결정 및 법 제71조 제7호 중 제53조 제3항 부분에 대한 심판청구 각하결정”에서 인터넷을 공중파 방송과 다른 ‘가장 참여적 시장’내지 ‘표현 촉진적 매체’로 정의하면서 진입장벽이 낮고 표현의 쌍방향성이 보장되는 매체라고 밝혔다. 또한 전기통신사업법 제53조 제1항에 “전기통신을 이용하는 자는 공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신을 하여서는 아니 된다”는 조항이 규제되는 표현의 내용이 명확하지 아니하여 명확성의 원칙에 위배되며 표현의 자유를 지나치게 광범위하게, 포괄적으로 제한함으로써 과잉금지원칙에 위배된다”고 하면서 위헌결정을 내렸다. 이 판결의 의미는 인터넷을 가장 참여적 시장 또는 표현촉진적인 매체로 규정했다는 점인데 이러한 특성을 억압하는 법률적 규제는 타당하지 않다는 점을 암시하고 있다. 마찬가지로 실명제로 인해 개인의 표현이 위축되고 의견 반영이 어려워지는 가능성이 있다면 이는 위헌이 될 수 있을 것으로 보인다.

#### 다. 전문가 의견

○ 황용석(2004)은 몇 가지 측면에서 인터넷언론을 개념화 할 수 있다고 한다. 첫째, 취재, 보도와 관련된 전문직주의적 관점에서 볼 때 인터넷 언론은 인터넷을 통해 뉴스를 생산 또는 매개하는 조직 또는 기업이라 할 수 있다. 둘째, 인터넷언론을 인터넷 환경에서의 취재보도 행위로 볼 수 있다. 셋째, 개인적 또는 집단적 차원에서 온라인 담론을 펼치거나 또는 글을 쓰는 것과 같은 공표행위를 인터넷 언론에 포함시킬 수 있다. 그러나 인터넷언론이 정확히 무엇을 말하는지는 명확하지 않은데, 2003년 니만리포트(Nieman Report)에서 블로드(Blod, 2003)는 블로그와 같은 매체가

독자적인 정보를 지속적으로 제공하지 못하며 단편적인 지식이나 단순한 목격담만 제공하기 때문에 인터넷언론에 포함시킬 수 없다고 피력하였다.

○ 인터넷은 기존의 대중매체와는 다른 이종형 매체이므로 인터넷언론의 법적정을 내리기가 쉽지 않으며 이에 근거한 규제모델을 설정하는 것이 쉽지 않다. 특히 상호작용적 특성, 메시지의 생산자와 소비자의 경계 불분명, 출판과 대화의 구분이 모호, 여러 유형과 방식의 유연한 커뮤니케이션의 가능 등으로 인하여 인터넷언론에서는 정보원과 기자의 관계, 기자와 수용자의 관계가 기존 언론과 다르다. 정보제공자의 힘에 중심이 쏠려있는 대중매체와는 메시지의 효과가 또한 다르다.

○ 매체 관련법에서 인터넷언론이 정의되지 않아서 생기는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 취재활동의 보장이 어렵다. 예를 들어 2002년 2월 오마이뉴스가 대선후보 토론회를 열려고 했으나 정간법상의 간행물로 인정받지 못하였다. 둘째, 기존의 언론기업에 제공되는 경영공시광고, 부가가치세 환급 등의 제반 특혜가 주어지지 않는다. 셋째, 정간법상의 언론중재제도를 활용할 수 없다. 넷째, 문화부 등이 제공하는 기자연수나 교육 등과 같은 혜택이 없다.

○ 공선법에서 정의내린 인터넷언론의 개념은 기본적으로 정간법의 신문과 잡지 등에 내려진 법적 정의를 형식적으로 차용했다. 여기서는 보도와 논평이라는 언론의 내용적 속성은 강조하고 있으나 운영의 형태나 주제에 대한 명확한 기준이 없다. 선거시기와 비선거시기를 구분하기도 현실적으로 힘들다. 이 법은 인터넷언론의 특성을 충분히 고려하지 못한 채 만들어졌다는 비판이 있다.

○ 공선법은 궁극적으로 심의기준이나 과도한 내용규제조항과 표현의 침해 그리고 이용자의 표현적 참여를 오히려 저해시킨다는 지적이 설득력을 얻고 있다. 인터넷선거보도심의위원회의 심의 기준은 방송에 대한 심의기준과 유사하다. 전통적 언론의 기사작성 방식도 혼합형으로 변해가는 추세에 인터넷언론에 대한 사실과 의견의 분리하는 인터넷언론의 표현의 자유를 침해하는 것이다. 또한 여론조사보도를 금지도 기존의 매체에 적용된 기준을 그대로 적용하는 문제가 있다. 패러디 등 풍자형 언론행위를 원칙적으로 불법화시키고 있다. 정치광고와 의견광고를 금지하고 있어 매체간의 균형성을 위반하고 있다.

## 라. 외국사례 및 국제기준

○ 선진국의 경우 국가의 인터넷 내용에 대한 개입을 최소화시키려하고 있다.

○ 미국의 경우 인터넷을 정기간행물로 인정할 것인가에 대해서 다른 판결이 내려지고 있으나, 언론으로 인정하는 추세에 있다. 이러한 측면에서 주목할 판례가 있츠

인더카드 대 푸세토(*It's In the Cards, Inc. v. Fuschetto*) 사건이다. 이 사건은 스포츠 기념품 판매업자들을 위한 스포츠넷(SportsNet)이라는 전자게시판 이용자들 사이의 명예훼손적 다툼이다. 이 사건에서의 핵심적 쟁점은 인터넷에서의 전자게시판을 정기간행물로 간주할 수 있는가 하는 것이었다. It's사는 위스컨신주의 경우 전통적으로 철회법(retraction statute)이 적용되고 It's사가 운영하는 전자게시판이 정기간행물이기 때문에 소송을 제기하기 전에 자신이 운영하는 전자게시판의 내용을 수정 또는 취소할 수 있는 기회를 주었어야 타당하다고 주장하였다. 당시 위스컨신(Wisconsin)주 법률에 의하면 정기간행물에 의해 명예훼손을 당한 사람들은 법원에 제소하기 전에 언론사로 하여금 문제되는 내용을 수정할 수 있는 기회를 주어야 한다는 조항이 있는데 법원은 전자 게시판을 법률상의 정기간행물로 인정치 않았다.<sup>5)</sup> 그러나 법원은 판결문에서 “기존의 법은 인터넷이 생성되기 이전에 만들어진 것이며 명예훼손에 관한 법 조항을 인터넷에 적용하기 위해서는 입법자들이 이에 맞는 법률을 빨리 입안해야 할 것”이라고 피력했다. 이러한 법원의 취지와 유사한 판례가 1995년 하워드 스텐 대 델파이 서비스사(*Howard Stern v. Delphi Service Corporation*) 사건이다(165 Misc.2d 21 (N.Y.Sup.Ct. 1995)). 이는 인터넷 전자게시판을 통하여 게임, 뉴스, 주식 시세, 참고물, 양방향 회답, 그리고 전자게시판 메시지 서비스를 10만 이상의 유료 가입자에게 제공하는 회사가 사생활 침해로 피소되면서 시작되었다. 당시 작가이자 라디오 토크쇼 호스트이며 예비 정치인인 하워드 스텐(Howard Stern)은 뉴욕주지사에게 입후보하겠다고 공개적으로 선언하였고 피고 회사는 원고의 입후보 사실에 대하여 회원들이 참여하여 논쟁을 하도록 전자게시판을 개설하였다. 전자게시판에서의 논쟁을 홍보하기 위해 피고회사는 전자게시판과 함께 New York Magazine과 New York Post에 한 면 전체에 걸쳐 광고를 게재하였는데 이때 원고의 사진을 당사자의 ‘동의’ 없이 이용하였다. 그 사진에서 원고는 가족으로 된 바지를 입었는데 그의 둔부가 노출되어 우스꽝스럽게 묘사되었다. 이에 원고는 비록 그가 사진을 위해 포즈를 취하기는 하였지만 이를 이용하는데 동의를 받지 않았다는 사실을 문제 삼아 자신의 사생활이 침해되었다며 발행 금지 가처분 신청과 함께 손해배상을 청구하였다. 법원은 이 사건에서 제일 먼저 전자게시판을 뉴스 배포자로 보아야 하는지, 일시적인 이용 금지 조치가 가능한지, 그리고 피고가 수정헌법상의 보호의 자격이 있는지에 대해 논의의 초점을 두었다. 법원은 먼저 피고회사의 온라인 서비스가 독자가 정보를 얻기 위해서 돈을 지불해야 하는 뉴스 공급자나 서점, 또는 신문에 실리는 독자칼럼과 유사한 것으로 판단하였다. 또한 원고의 성명이나 초상이 원고의 입후보에 대하여 대중적인 논쟁을 이끌어 내기 위해서 사용되었기 때문에 뉴스가치가 있는 내용을 널리 알리는

5) 535 N.W.2d 11 (Wisc. App. 1995).

뉴스 배포자가 전통적으로 누려온 보호를 받을 자격이 있다고 보았다. 법원은 전자계 시판을 이용하는 것이 뉴스 배포자들이 뉴스를 알리고 정보를 공개하는 것이 헌법적 보호를 받는 것과 같은 맥락이라고 보았다.

#### 마. 제 언

○ 인터넷언론도 언론으로 인정하도록 법적 개정을 할 필요가 있다. 즉, 정간법 개정을 통한 인터넷언론의 제도적 수용이 가장 현실적이다. 여기에는 인터넷언론을 상대로도 반론권을 행사할 수 있도록 법개정이 필요하다.

○ 개정은 점차 그 이용이 확산되고 있는 디지털미디어 발전을 우선적으로 고려하는 것이어야 한다. 즉, 공선법과 같이 단기적인 필요성에 의해서가 아닌 장기적인 발전 방향을 고려하는 입법화가 필요하다. 예를 들어 디지털 매체는 유선인터넷 망에 기반 한 웹 서비스에 국한되지 않고 전자책(e-book), 무선통신을 이용한 뉴스서비스, 그리고 유비쿼터스 환경과 뉴스의 편재적 이용 등 새로운 방향으로 확장되고 있다.

○ 인터넷의 참여촉진적 성격을 극대화시키는 방향으로 개정이나 입법이 이루어져야 한다. 아울러 인터넷언론의 종적 다양성을 인정하는 법안이 필요하다. 특히 패러디사이트나 논객사이트 등을 전문직 모델과 등치해서 규제해서는 안 된다.

○ 인터넷 매체법의 규제는 최대한 자율규제를 장려하는 방향으로 나가야 한다. 민간영역이 규제의 필요성을 자각하고 스스로 규제하는 경우도 고려될 수 있다. 의사소통영역에서 국가의 직접규제가 과도하게 허용될 경우 그 목적의 정당성을 떠나서 부정적인 외부효과를 발생할 수 있다.

### 19. 사이버공간에서 저작권의 일반적 공정이용 법리 적용

#### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 디지털화는 저작권의 본질과 이해에 영향을 미치며, 인터넷을 통한 네트워크화는 저작물의 창작·유통·이용방법을 근본적으로 변화시킴. 인터넷의 등장과 더불어 저작권은 확장일로에 있으며 새로운 해석과 개념정립이 요구되어지는 권리가 된다. 동시에 IT의 발전은 소프트웨어의 불법복제 등으로 인한 창작의욕 및 산업 발전에 부정적인 영향을 주는 요인으로도 작용하고 있기도 하다.

○ 인터넷상 저작권 문제는 어디서부터 그리고 누구로부터 시작되는지 구분이 모호한 경우가 많기 때문에 해결방법을 찾기가 쉽지 않다. 가장 큰 문제는 현재 저작권 제도가 가지고 있는 법적 해결 방안은 제대로 작동하고 있는가하는 점이다. 저작권의 침해는 인터넷 시대에 엄청난 위력을 갖고 있기 때문에 사후 조치보다는 예방이 우선되어야 한다. 또한 인터넷의 발달로 저작권법의 통합과 개정 또한 불가피 하다.

○ 사이버 공간은 공공영역의 성격이 강함으로 공정이용 법리를 확대 적용하여 많은 저작물은 온라인 서비스 이용자에게 자유로운 복제 배포가 허용되어야 한다는 주장도 나오고 있다. 또는 적어도 사이버공간에서의 저작권 보호는 '공정이용법리'의 해석에 따라 좁게 해석하면 표현의 자유가 제한되고, 넓게 해석하면 표현의 자유를 넓게 보장받아 저작물을 자유롭게 이용할 수 있다는 해석도 나오고 있다.

○ 인터넷에서는 약간의 비용만 지불하고 데이터베이스로부터 디지털 형태로 전송 받은 음성, 영상이나 문자정보와 같은 것을 이메일에 첨부하는 것과 같은 방법으로 순식간에 수백 또는 수천의 사람들에게 재전송하는 것이 기술적으로 가능한데 이 경우 인터넷에서의 공정사용의 기준은 아직 불분명하다.

○ 인터넷에서 저작권을 보호하는 방법으로는 법적·기술적 방법이 있다. 기술적인 통제가 심각하면 정보의 자유로운 이용이 엄격히 제한되고 정보의 공유와 공정사용에 오히려 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

○ 인터넷에서 '퍼온 글'로 인한 저작권 침해의 심각성이 문제로 떠오르고 있다. 인터넷 언론에서의 저작권 침해는 오프라인 언론에서의 저작권 침해와 비교해 볼 때 침해가 매우 용이하며 순간적이고 광범위하며 심지어 제3자에 의하여 저작권 침해가 조작될 가능성도 있음. 현재 퍼온 글의 심각성과 법적인 책임에 대한 검토는 아직 미흡한 실정이다. 이러한 현상에 대해서 지식의 공유의 도구로서 인터넷을 활용하여야 한다는 주장과 퍼온 글의 무분별한 인정은 창작의욕을 저해하는 저작권 침해라는 주장이 맞서고 있다.

○ 2003년 저작권법 개정에서 인터넷을 통한 제3자의 저작권 침해시 온라인서비스 제공자가 일정한 요건을 갖춘 경우에는 면책 받을 수 있도록 하는 등 그 책임범위를 명확히 하여 온라인서비스제공자가 안정적인 영업활동을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 그 밖에 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완 하도록 하였다.

○ 디지털 기술과 인터넷의 구조는 무차별적인 복제와 변경에 의하여 저작권을 침해하기 용이하며 그 적발은 상당히 어려운 구조로 되어있다. 최근 오프라인 출판의 급격한 감소는 인터넷에서의 복제의 용이성이 커다란 원인중의 하나로 지목되고 있다. 이와 같이 인터넷에서 공정사용을 광범위하게 인정하면 결국 저작자의 창작 의욕

을 저하시킬 것이고 이것은 새로운 연구를 포기로 이어질 것이며 결국 인류공동의 번영에 반하는 결과를 초래할 것이다. 따라서 이러한 인터넷의 특징에 근거하여 공정 사용을 지나치게 확대 적용하는 것은 인터넷을 빈껍데기로 만들 수도 있다는 우려도 있다. 실제로 공정사용의 원칙은 인터넷의 출현 이후 새로운 전기를 맞고 있다. 특히 인터넷이 인류전체의 공동번영을 위하여 사용되어야 한다는 관점에서 인터넷상의 정보는 공유의 대상이며 그 누구의 개인소유물도 될 수 없다는 정보공유권(copyleft) 운동으로까지 발전하고 있다. 이에 반하여 기존의 저작권 침해와 비교하여 인터넷상의 저작권 침해는 심각하므로 이것을 그냥 방치할 경우 인터넷은 결국 껍데기에 불과하게 될 것이기 때문에 저작권을 이전에 비하여 더욱 보호하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 저작권이란 오프라인과 온라인을 구별하지 않고 저작물을 창작한 자에게 주어지는 권리이다. 저작물의 예로는 소설, 시, 논문과 같은 어문저작물, 음악저작물, 연극저작물, 응용미술 디자인을 포함하는 미술저작물, 사진저작물, 영화 등의 영상저작물, 지도, 설계도, 모형 등의 도형저작물 그리고 컴퓨터프로그램저작물 등이 있다. 따라서 인터넷상의 논문, 기사, 사진 등도 저작권의 대상이 된다. 그런데 저작권의 보호를 받기 위해서는 최소한의 창작성(Originality)이 있어야 한다. 저작권은 크게 경제적 이익을 보호하는 저작재산권과 인격적 이익을 보호하는 저작인격권으로 구성이 된다. 저작재산권은 경제적 가치가 있는 이익의 보호를 내용으로 하는 권리이며 복제권, 공연권, 방송권, 전시권, 배포권, 2차적 저작물 등의 작성권으로 구성된다. 저작인격권은 저작권의 주체와 분리할 수 없는 인격적 이익의 향수를 내용으로 하는 권리이며 공표권, 성명표시권, 동일성유지권 등으로 구성된다. 공표권은 그 저작물을 공표하거나 공표하지 아니할 것을 결정할 권리이며 성명표시권은 저작물의 원작품이나 그 복제물 또는 저작물의 공표에 있어서 그의 실명 또는 그 명을 표시할 권리이다. 그리고 동일성유지권은 저작물의 내용, 형식 및 제호의 동일성을 유지할 권리를 말한다. 인터넷상의 저작권 역시 저작인격권과 저작재산권으로 나눌 수 있으며 위의 분류가 적용된다.

○ 2003년 개정내용의 주요골자는 첫째, 종전에는 창작성 있는 데이터베이스에 한하여 권리로서 보호하였으나, 앞으로는 창작성의 유무를 구분하지 아니하고 데이터베이스를 제작하거나 그 갱신·검증 또는 보충을 위하여 상당한 투자를 한 자에 대하여는 일정기간 당해 데이터베이스의 복제·배포·방송 및 전송권을 부여하고 있다

(법 제2조 제12호의 5 및 제73조의2 내지 제73조의9 신설). 둘째, 도서관 등이 도서 등을 도서관에 열람목적으로 전송하거나 디지털 도서 등을 복제하는 경우에 문화관광부장관이 정하여 고시하는 보상금을 지급하거나 이를 공탁하도록 하고, 당해 도서관 관내에서의 열람을 위한 복제·전송의 경우에는 보관하고 있는 도서 등의 부수범위 내에서 저작권자 등의 허락을 받지 아니하여도 가능하도록 하고 있다(법 제28조). 셋째, 데이터베이스 제작자의 권리보호기간은 데이터베이스를 제작하거나 갱신 등을 한 때부터 5년으로 하고 있다(법 제73조의6 신설). 넷째, 온라인서비스제공자가 저작물이나 실연·음반·방송 또는 데이터베이스의 복제·전송과 관련된 서비스를 제공하는 것과 관련하여 다른 사람에 의한 이들 권리의 침해사실을 알고서 당해 복제·전송을 중단시킨 경우에는 그 다른 사람에 의한 권리침해 행위와 관련되는 책임을 감경 또는 면제하도록 하고 있다(법 제77조 신설). 다섯째, 저작권 등의 침해를 방지하기 위한 기술적 보호조치의 무력화를 주된 목적으로 하는 기술·서비스·장치 등이나 그 주요부품을 제공·제조·수입·양도·대여·전송하는 행위를 저작권 및 그 밖에 이 법에 의하여 보호되는 권리의 침해행위로 보고, 동 위반행위를 처벌하고 있다.(법 제92조 제2항 및 제98조 제5호 신설). 여섯째, 저작권 등 권리의 침해를 유발 또는 은닉한다는 사실을 알거나 과실로 알지 못하면서 전자적 형태의 권리관리정보를 제거·변경하는 행위 등을 저작권 등의 권리침해행위로 보고, 동 위반행위를 처벌하고 있다(제92조 제3항 및 제98조 제6호 신설). 일곱째, 종전에는 손해액에 관하여 부정복제물의 부수 등을 산정하기 어려운 경우에 이를 출판물의 경우 5천부, 음반의 경우 1만매로 추정하도록 되어 있었으나, 인터넷을 고려하여 앞으로는 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 참작하여 상당한 손해액을 인정할 수 있도록 하고 있다(법 제94조).

○ 2000년 개정 저작권법은 첫째, 디지털 복제개념을 수용하여(법 제2조 제14호) 아날로그 형태의 유형물로 다시 제작하는 것 이외에 유형물에 고정하는 것도 복제개념에 포함시켜, 기존 저작물을 전자적 기록장치에 디지털화하여 저장하는 것도 복제로 규정하고 있다. 둘째, 전송권을 신설(법 제18조의 2)하여 저작자는 저작물을 전송할 권리를 가지며, 전송이란 일반 공중이 개별적으로 선택한 시간과 장소에서 수신하거나 이용할 수 있도록 저작물을 무선 또는 유선통신의 방법에 의하여 송신하거나 이용에 제공하는 것을 말한다. WCT가 요구하는 이용제공권을 입법화한 규정으로서, 기존의 공연, 배포, 방송의 개념과 비교할 때 개별성, 異時性, 쌍방향성 및 무형성을 특징으로 하며, 배포권, 송신권, 공중전달권이 결합된 권리로 볼 수 있다. 전송권은 주문형 쌍방향 송신이 핵심적 요소이다. 다만 LAN을 통한 공유, 동시에 대량으로 송신하는 이메일, 디지털 방식에 의한 다채널 방송과 유료가입자 방송 등을 전송권의

범위에 속하는 것으로 볼 것인가는 문제가 남는다. 셋째, 디지털 도서관을 통한 정보 이용을 신설하였다(법 제28조 제2항). 즉 도서관 등은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치를 통하여 당해 시설과 다른 도서관 등에서 이용자가 도서 등을 열람할 수 있도록 이를 복제·전송할 수 있다. 이 경우 도서관 등은 이 법에 의하여 보호되는 권리를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다. 위 규정은 전자도서관을 통한 일정한 범위의 공정사용을 허용하는 규정이지만 저작권 침해의 우려가 매우 크기 때문에, 도서관 외 전송이나 도서관 내 컴퓨터 등을 이용한 출력 또는 다운로드 등은 허용되지 않으며, 그러한 불법이용을 방지하기 위하여 복제방지장치의 설치, 암호화 조치, 다운로드 방지장치 등 필요한 기술적 조치를 취하도록 요구하고 있다.

#### 다. 전문가 의견

○ 저작권 침해를 가능하게 하는 기술은 인터넷의 경우에 더 심각한 문제를 일으킨다. 왜냐하면 인터넷에서는 약간의 비용만 지불하고 데이터베이스로부터 디지털 형태로 전송 받은 음성, 영상이나 문자정보와 같은 것을 이메일에 첨부하는 것과 같은 방법으로 순식간에 수백 또는 수천의 사람들에게 재전송하는 것이 기술적으로 가능하기 때문이다. 이 경우 인터넷에서의 공정사용의 기준은 아직 불분명하다(Ballon, 1995).

○ 어떤 경우에는, 이용자가 공정사용의 예외하에서 웹에 있는 전자출판물을 복제하고, 내려받고, 링크할 수도 있다. 의미와 지식을 서술하고 구체화하는 능력을 가진 인터넷의 '포스트 모던'적인 요소는 인터넷에 공정사용 이론을 적용함에 있어서 기존의 이론이 어느 정도 수정되어야 함을 강조하고 있다(Phan, 1998).<sup>6)</sup> 기존의 저작권법과 같이 인류공동의 번영을 위하여 광범위한 공정사용을 인정한다면 창조적인 연구와 새로운 저작물의 창작을 복돋을 수 있을 것이다.

○ 다른 한편으로 디지털 기술과 인터넷의 구조는 무차별적인 복제와 변경에 의하여 저작권을 침해하기 용이하며 그 적발은 상당히 어려운 구조로 되어있다. 최근 오프라인 출판의 급격한 감소는 인터넷에서의 복제의 용이성이 커다란 원인중의 하나로 지목되고 있다. 이와 같이 인터넷에서 공정사용을 광범위하게 인정하면 결국 저작자의 창작 의욕을 저하시킬 것이고 이것은 새로운 연구를 포기로 이어질 것이며 결국 인류공동의 번영에 반하는 결과를 초래할 것이다. 따라서 이러한 인터넷의 특징에 근거하여 공정사용을 지나치게 확대 적용하는 것은 인터넷을 빈껍데기로 만들 수도

6) Dan Thu Thi Phan, Will Fair Use Function on the Internet, 98 Colum. L. Rev. 172 (1998).

있다는 우려도 있다.

○ 이와 같은 공정사용의 찬반은 인터넷의 출현 이후 새로운 전기를 맞고 있다. 즉 인터넷이 인류전체의 공동번영을 위하여 사용되어야 한다는 관점에서 인터넷상의 정보는 공유의 대상이며 그 누구의 개인소유물도 될 수 없다는 정보공유권(copyleft) 운동으로까지 발전하고 있다. 이에 반하여 기존의 저작권 침해와 비교하여 인터넷상의 저작권 침해는 심각하므로 이것을 그냥 방치할 경우 인터넷은 결국 꺾데기에 불과하게 될 것이기 때문에 저작권(copyright)을 이전에 비하여 더욱 보호하여야 한다는 주장도 선진국을 중심으로 강력하게 이 제기되고 있다.

## 라. 외국사례 및 국제기준

○ 세계지적재산권기구(WIPO)는 지적재산권을 ① 문학, 예술 및 과학 작품 ② 연출, 예술가의 음반 및 방송 ③ 인간노력의 모든 분야에 있어서의 발명 ④ 과학적 발견 ⑤ 산업의장 ⑥ 등록상표, 서비스마크, 상호 및 기타 명칭 ⑦ 부정경쟁에 대한 보호 등에 관한 권리와 공업, 과학, 문학 또는 예술분야의 지적활동에서 발생하는 기타 모든 권리라고 정의하고 있다.

○ 미국 저작권법은 제102조(a)에서 '유형적인 표현매체로서 고정되는 것'(fixed in any tangible medium of expression)을 명문으로 요구하고 있다. 인터넷상에서만 발행된 이미지와 텍스트는 미국 저작권법이 요구하는 '고정'의 요건을 충족하였다고 할 수 있는가의 문제를 다룬 사건에서 미국 법원은 RAM(random access memory)에 일시 저장된 컴퓨터 프로그램이 저작권 보호를 위한 '고정'에 해당한다고 판시하였다.

○ 미국은 변화하는 디지털 환경에 대처하기 위하여 1998년에는 디지털밀레니엄저작권법<sup>7)</sup>(Digital Millenium Copyright: DMCA)을 제정하여 기술적 보호조치의 우회를 금지하고, 특히 온라인서비스사업자의 책임 및 면책규정을 마련하였다. 표면적으로는 원칙적 유책, 예외적 면책의 형태를 취하고 있으나 면책 허용 범위가 너무 광범위해서 원칙적 면책, 예외적 유책으로 됨으로써 온라인서비스사업자를 지나치게 보호하고 있다는 비판을 받고 있다.

○ 실제로 저작권법은 저작자의 이익과 이용자인 일반 공중의 이익을 어떻게 조화롭게 보호할 것인가 그리고 저작권에 대한 보호는 어디에서 시작하여 어디까지 미쳐야 할 것인가를 다루고 있다. 여기서 중요한 것이 공정사용으로 예를 들어 (1) 재판 절차 등에서의 복제, (2) 학교교육 목적 등의 이용, (3) 시사보도를 위한 이용, (4) 공표된 저작물의 인용, (5) 영리를 목적으로 하지 않는 공연·방송, (6) 사적 이용을 위

7) Pub. L. No. 105-304, 112 Stat. 2860 (Oct. 28, 1998).

한 복제, (7) 도서관 등에서의 복제, (8) 시험문제로서의 복제, (9) 점자에 의한 복제, (10) 방송사업자의 일시적 녹음·녹화, (11) 미술저작물 등의 전시 또는 복제, (12) 번역 등에 의한 이용 등이 있음. 공정사용에 관한 이론은 원래 미국 법원이 1841년 이래 약 150년간 판례이론으로 형성해온 '공정사용의 법리'를 명문화한 것이며 한국도 이를 대부분 수용하고 있다.

○ 미국 저작권법 제107조는 비평, 논평, 시사보도, 교수(학습용으로 다수 복제하는 경우를 포함), 학문, 또는 연구 등과 같은 목적을 위하여 저작권이 있는 저작물을 복제물이나 음반으로 제작하는 경우 그리고 이용이 다음의 사항을 만족하는 경우에는 저작권 침해가 아니다.

(1) 이러한 이용이 상업적 성질의 것인지 또는 비영리적 교육을 목적으로 하는 것 인지의 여부를 포함한 이용의 목적 및 성질, (2) 저작권이 있는 저작물의 성격, (3) 저작권이 있는 저작물 전체와의 관계에서 이용된 부분의 양 및 실질성, (4) 이러한 이용이 저작권이 있는 저작물의 잠재적 시장이나 가치에 주는 효과.

○ 유럽연합은 저작권자에게 복제권, 배포권, 공중전달권을 부여하는데 통일적 기준을 제시하고 있다. 저작권 관리정보를 보호하고 이의 무력화를 제한함으로써 저작권의 실질적 보호에 충실하며 온라인서비스제공자가 단순전달자에 불과한 경우 일정 요건에서 면책을 인정하고 있다. 유럽연합은 1996년 독창성이 없는 데이터베이스에 대하여 저작권의 개념이 아닌 독자적인 권리를 만들었다.

## 마. 제 언

○ 새로운 디지털 환경에서 저작권을 보호하기 위해서는 어떠한 법적, 기술적 조치가 필요한지를 파악하고, 그 한계를 살펴본 후 적절한 균형점을 찾아야 한다.

○ 디지털 저작물의 유통에는 국경이 무의미하기 때문에 그 권리의 내용과 보호 방법에 관하여도 국제적으로 통일되고 표준화되도록 해야 한다.

○ 인터넷에서 공중전달권 등 이용제공권의 보호수준을 적절히 정해야 한다. 이에 대하여는 저작물, 실연 또는 음반의 쌍방향 전달 행위에 대하여 배타적인 권리로서 보호하여야 한다는 원칙을 제시하되, 어떠한 권리로서 어떠한 제약조건에 의하여 보호할 것인지는 각 국가의 재량에 맡기고 있다.

○ 인터넷상 데이터베이스의 보호를 요구하고 있음. 즉, 소재의 선택과 배열에 관한 창작성이 없어 기존 저작권법에 의한 편집저작물로 보호받지 못하는 디지털 데이터베이스에 대하여 새로운 별도의 권리로서 보호하여 줄 것을 요청하고 있다. 유럽연합의 데이터베이스 보호에 관한 지침은 좋은 모델이 될 것이다.

○ 저작권자는 저작물과 실연·음반의 무단 사용이나 불법 사용을 제한하는 효과적인 기술적 조치들을 우회하거나 침해하는 행위에 대한 적절한 법적 보호와 효과적인 법적 구제절차를 마련해야 함. 또한 전자적 권리 관리정보를 무단으로 제거 또는 변경하거나 그러한 사실을 알면서도 저작물을 공중에 배포하는 자에 대해서는 효과적인 법적 구제가 마련되어야 함. 할 것이다.

○ 표절의 대상이 저작권 보호를 받는 저작물인 경우에는 저작권 침해가 된다. 인터넷 언론의 기사는 원칙적으로 해당 인터넷 언론에 저작권이 귀속된다. 그러므로 해당 인터넷 언론의 동의를 받지 않고 표절하는 것은 원칙적으로 저작권 침해에 해당한다. 하지만 공개된 인터넷 언론에 실린 글을 무단 복제하였다도 영리 목적이 아니고 출처를 분명히 밝힌다면 저작권법 위반으로 보기는 힘들다.

○ 기자가 아닌 일반 개인이 창작 또는 작성하여 인터넷 언론에 게재 또는 등록한 글, 자료, 사진, 영상 또는 음악 등에 대한 저작권은 해당 저작권자에게 속함. 이 경우 인터넷 언론은 제3자가 저작권자의 저작권을 침해하는 것을 알고 있는 경우에는 이를 방지할 책임이 있으므로 알고서도 이를 방지하지 않으면 민·형사상 책임을 져야 한다. 반면 개인은 인터넷 언론에 공표된 저작물을 보도·비평·교육·연구 등을 위하여 정당한 범위 안에서 공정한 관행에 합치되게 이를 사용할 수 있으며, 이 경우 반드시 출처를 명시해야 한다.

○ 인터넷 언론에서 스크랩을 하여 자신의 블로그에 글을 게시하는 것을 저작권법 위반으로 볼 수 있는가의 문제가 있는데, 타인의 글을 사적이용하는 것은 공정이용이라고 할 수 있으나 결국 다수의 이용자들이 쓰면서 만인을 위한 것이 되어 저작권 침해가 가능하므로 유의해야 한다.

## 20. 언론의 피의사실 공표 제한

### 가. 쟁점에 대한 필요성

○ 언론보도의 잘못된 관행으로 인해 피의사실 공표 또는 범죄보도에 있어 인격권 침해가 발생한다. 특히 사건사고를 언론사들 사이의 차별 없이 같은 가치를 가지고 보도하는 냄비저널리즘, 그리고 사건의 본질적 문제보다 에피소드에 초점을 맞추는 뉴스의 극화현상, 그리고 동일한 뉴스원과 취재기사의 공유로 인해 대대적으로 보도하고 책임을 지지 않고 빠지는 떼거리저널리즘 등은 언론의 피의사실 공표에 있어서 가장 큰 문제점으로 지적되어 왔다.

○ 피의자나 피고인에 대해서도 형확정 이전의 경우 무죄추정의 원칙(헌법 제27조 제4항)에 따라 실명보도를 자제하고, 경칭을 붙여주는 것이 언론윤리강령에 규정되어 있다. 예를 들어 피의자 ‘김모씨’와 같은 식으로 명기하는 것이 바람직하다.

○ 속보에 대한 강박관념은 이 뿐만 아니라 미성년자 범죄, 정신질환자, 성범죄, 테러, 인질 또는 유괴 등에 관한 보도에 있어서 신중함을 잃어버리기 쉽다. 이러한 경우 신원을 밝히는데 주의하는 것은 법적으로나 윤리적으로나 모두 요구되는 것이다. 미성년자의 경우 용의자나 보호자 이름이 노출되어서는 안 되며 이와 아울러 주소, 학교, 직장 등은 본인의 신분이 노출되지 않는 정도로 하며 미성년 용의자가 한 사람인 경우 알파벳을 쓰지 않고 ‘소년(15)’ 등의 표현으로 쓰도록 되어 있다. 그런데 이러한 점들이 잘 지켜지지 않고 있다. 한국의 윤리실천요강의 경우 “어린이가 유괴된 경우 무사히 생환하는데 모든 협조를 다해야 하며, 유괴된 어린이가 범인의 수중에 있을 때는 가족이나 수사기관의 보도제한요청에 응해야 한다”고 규정(제13조3항)하여 이와 관련된 보도를 신중히 해야 한다는 점을 강조하고 있다.

○ 일반적으로 범죄보도는 “범죄행태를 비판적으로 조명하고, 사회적 규범이 어떠한 내용을 가지고 있고, 그것을 위반하는 경우 그에 대한 법적 제재가 어떻게, 어떠한 내용으로 실현되는가를 알리고, 나아가 범죄의 사회 문화적 여건을 밝히면서 그에 대한 사회적 대책을 강구하는 등 여론 형성에 필요한 정보를 제공하는 등의 역할”을 하는 등 긍정적인 기능을 담당하고 있다(대법 1998. 7. 14. 선고 96다17257 판결). 더 나아가 범죄보도가 공공적 정보로서 사회적으로 일탈된 행위를 경계하고 도덕성을 강화하는 한편, 국민의 알권리를 충족시켜주고 범죄 예방의 기능을 수행하기도 한다(한국형사정책연구원, 1996).

#### 나. 정부정책 및 관련법, 판례

○ 헌법 제27조 제4항은 형사피고인의 무죄추정의 원칙을 선언하고 있고, 형법 제126조는 ‘검찰·경찰 기타 범죄수사에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 감독하거나 보조하는 자가 그 직무를 행함에 당하여 지득한 피의사실을 공판청구 전에 공표한 때에는 3년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다’고 규정하고 있다. 형사소송법 제198조는 ‘검사·사법경찰관리 기타 직무상 수사에 관계있는 자는 비밀을 엄수하여 피의자 또는 다른 사람의 인권을 존중하고 수사에 방해가 되는 일이 없도록 하여야 한다’고 규정하고 있다.

○ 소년법 제68조 제1항은 ‘소년법에 의하여 조사 또는 심리중에 있는 보호사건 또는 형사사건에 대하여는 성명, 연령, 직업, 용모 등에 의하여 그 자가 당해 본인으

로 추지할 수 있는 정도의 사실이나 사진을 신문지 기타 출판물에 게재 또는 방송할 수 없다고 규정하고 있다. 제2항은 '제1항의 규정에 위반한 때에는 신문지에 있어서는 편집인과 발행인, 기타 출판물에 있어서는 저작자와 발행자, 방송에 있어서는 방송편집인과 방송인을 1년 이하의 징역이나 금고 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다'고 규정하고 있다.

○ 이는 판례에서도 나타나고 있는데 판례에 따르면 범죄보도는 대개 그 공익성(또는 공공성)을 인정하면서도, 범죄 혐의자의 신원까지 밝힐 필요가 있는 것은 아니고 신원을 밝히는 것이 반드시 범죄자체의 보도와 같이 공공성을 띠는 것이 아니라는 본 다(대법 1998.7.18. 선고).

○ 수사기관의 피의사실공표행위가 위법성을 조각하는지를 판단하는 데는 공표목적의 공익성과 공표내용의 공공성, 공표된 피의사실의 객관성 및 정확성, 공표의 절차와 형식, 그 표현방법, 공표된 피의사실의 객관성 및 정확성, 공표의 절차와 형식, 그 표현방법, 피의사실의 공표로 생기는 피침해 이익의 성질, 내용 등을 종합적으로 참작하여야 한다(대법 1999.1.26. 선고 97다10215 판결 등).

#### 다. 전문가 의견

○ 피의사실 공표 또는 범죄보도의 경우 수사기관의 집중력을 높여 수사의 효율성을 증진시키기도 하며, 범죄에 대한 정보를 제공함으로써 범죄에 대한 경각심을 높이고 피해를 사전에 방지하고, 범죄에 대한 여론을 형성하며 이에 대한 정책수립의 방향을 제시하기도 하며, 궁극적으로 사회 전반의 법적, 도덕적 규범형성에 기여하며 사법기관에 대한 감시기능을 하기도 한다.

○ 그럼에도 불구하고 언론의 범죄보도에 관한 비판은 만만치 않다. 범죄혐의자나 피해자가 언론보도에 노출되면서 입게 되는 피해는 단순하게 경제적, 직업적, 가정적 불이익에 그치는 것이 아니라, 경우에 따라서는 그들의 인격을 파멸시키고, 심지어는 생명까지도 위협하는 사례가 적지 않다. 또한 선정적인 범죄기사는 독자들의 범죄에 대한 호기심을 자극하고 공포심을 증폭시키거나 모방심리를 자극하며, 인권을 침해하고, 더 나아가 수사나 재판에 영향을 준다는 비판도 있다. 특히 범죄보도가 그 특성상 경찰과 검찰의 수사단계의 혐의사실 내지는 기소내용에 초점을 맞추고 있기 때문에 초상권침해, 명예훼손, 사생활침해 등과 같은 인격권 침해의 가능성이 매우 높다.

○ 범죄보도가 항상 용의자의 프라이버시 공개를 수반하지는 않지만 보도내용에 의해서 성장과정이나 전력 또는 가족관계 등의 사생활의 공개를 수반하게 된다. 이

때 명예훼손과는 달리 진실입증만으로는 위법성이 조각되지 않는다는 문제가 있다. 형법 제126조 및 헌법 제27조 제4항 그리고 담당 수사기관이나 담당 공무원의 발표에 대해서 국민들이 그 공표된 사실을 진실이라고 강하게 신뢰하는 점 등을 고려하여 그들이 피의사실을 공표하는 경우에 그 사실을 진실이라고 믿을 만한 객관적이고 타당한 확증과 근거가 있는 경우가 아니면 상당한 이유라고 할 수 없다.

○ 보도내용이 수사가 진행중인 피의사실에 관한 것일 경우, 일반독자나 시청자들은 보도된 피의사실의 진실여부를 확인할 수 있는 방도가 없으며 언론사가 가지는 권위와 신뢰에 기하여 보도내용을 그대로 진실로 받아들이는 경향이 있다. 또한 언론보도가 가지는 광범위성과 신속한 전파력으로 인하여 사후에 정정보도나 반박보도 등의 조치에 의해 피해구제만으로는 사실상 충분한 명예훼손을 기대할 수 없으므로 보도에 신중을 기해야 한다.

○ 언론보도의 경우 피의사실을 보도할 때에 검찰이 피의자를 범죄혐의가 있다고 판단하여 구속하고 수사할 방침이라는 요지 정도의 보도는 무방할 것으로 보이나 그 내용의 진위여부를 확인하지 않고 수사결과 혐의내용이 사실로 밝혀진 것처럼 단정적으로 서술하면 그 기사의 내용이 진실이라고 믿을만한 상당한 이유가 있다고 할 수 없다.

○ 소년비행이나 범죄의 경우 소년의 이름이나 주소, 나이, 가족의 이름, 학교, 학년, 반, 담임선생 이름, 소녀의 특징 등을 게재함으로써 소년이 특정될 수 있으므로 신중한 배려가 필요하다. 특히 프라이버시 등 인격권이 침해되는 경우 민사상의 책임을 부담하게 된다. 단지, 소년의 범죄가 흉악한 것일 경우에도 실명보도가 금지되는가에 대해서는 논란이 있는데 지극히 예외적인 경우에는 허용이 가능하다고 할 수 있다.

## 라. 외국사례 및 국제기준

○ 미국의 경우 보통법(common law)상의 엄격책임주의에 따라서 타인의 명예를 훼손하는 표현행위는 위법한 것으로 추정되고 발설자는 그 내용이 진실이거나 또는 자기에게 특권이 있음을 입증하지 못하는 이상 가혹한 손해배상을 부담하게 되어 있고 오늘날에도 판례를 통해서 다소의 변화는 있었지만 그 원칙과 전통이 존중되고 있다. 미국 연방대법원은 “공공적 관심의 대상이 아닌 경우에는 사생활이 보호되어야 한다”는 전제하에 “미성년자인 미혼모의 이름을 구체적으로 밝히는 것은 사생활의 침해”라고 판시하였다. 언론사들의 경우 공인이 아닌 사인의 경우에는 체포에서부터 기소될 때까지 익명으로 보도할 것을 윤리규정으로 요구하고 있다.

○ 독일의 경우 피의사실공표에 있어서도 최소한으로 절제된 표현의 원칙, 공정성의 원칙 또는 공정한 보도의 원칙이 적용되는데 공식적인 기관의 발표내용에 대해서 이를 요구하는 것이 아니라 모든 발언과 발표의 내용에 대해 적용하고 있다. 독일헌법재판소는 레바하(Lebach) 판결을 통해 “과거의 나치 관련 경력으로 인하여 복역하고 석방되는 자의 이름과 사진, 석방일자, 사는 장소, 그와 관계된 인물을 실명으로 보도하는 것은 장래에 새로운 삶을 살고자하는 자와 관련인들의 인격권을 침해하는 동시에, 앞으로 살아갈 수 있는 터전을 빼앗는 결과를 초래할 수 있으므로...개인에 관한 알권리를 인정함에 있어서 특히 신중을 기하여야 한다”고 판시하였다.

#### 마. 제 언

○ 보도내용의 진실여하를 불문하고 피의사실에 관한 보도 자체만으로도 피의자는 피해자 또는 그 주변인물들이 입게 되는 피해의 심각성을 고려할 때 언론기관은 보도에 앞서 피의사실의 진실성을 뒷받침할 적절하고도 충분한 취재를 하여야 하고 보도내용도 객관적이고 공정해야 한다.

○ 공인이 아닌 사인의 경우에는 최대한 피의자의 신원이 노출되지 않도록 유의해야 하며 최대한 추후보도를 해야 하는 것이 좋다. 피의사실 보도가 허용되지 않는 수사단계에서 공적인물도 아닌 사인의 혐의내용을 실명으로 보도함으로써 타인의 명예를 훼손하는 경우에는 그 보도내용의 진위를 불문하고 이익형량의 범리상 허용될 수 없다.

○ 피의사실 공표의 내용은 무죄추정의 원칙에 반하여 유죄를 속단하게 할 우려가 있는 표현이나 추측 또는 예단을 불러일으킬 우려가 있는 표현을 피하는 등 그 내용이나 표현방법에 관하여도 유념하여 피의자나 관계인의 명예를 훼손하지 말아야 한다.

○ 위법성을 조각하기 위한 요건들, 즉 공표목적의 공익성과 공표내용의 공공성, 공표의 필요성, 공표사실의 객관성 및 정확성 등을 종합적으로 다룰 수 있는 법적, 제도적 장치가 도입되어야 한다.

○ 공인의 경우 수사진전 사항의 지속적 보도는 국민들의 알권리 충족의 의미가 있으나 헌법상의 무죄추정원칙 위배로 인한 인권침해 소지가 있다. 적절한 비교형량의 기준마련이 요구된다.

## VI. 결론 및 제언

○ 언론·출판의 자유는 다양한 자유권 영역에서 민주주의 실천에 있어서 가장 핵심적인 권리이다. 즉, 언론·출판의 자유에 대한 보장 없이는 진실의 발견이나 개인적 가치의 실현, 공적 결정에의 참여, 그리고 국가권력의 남용을 견제하고 비판하는 것은 불가능하다.

○ 실제로 언론·출판의 자유가 법적, 제도적으로 보장되기 시작한 것은 근대 시민사회가 성립하면서부터이며 이것이 보편적으로 모든 사람들에게 적용되는 데는 많은 우여곡절을 겪었다. 언론사의 경우 헌법에 의해서 언론·출판의 자유가 보장되면서 외적인 언론·출판의 자유는 확립할 수 있었지만 내적인 자유는 아직 확립되지 못하고 있다. 최근 몇 년간 지속적으로 행해져 온 언론개혁의 실천적 차원에서도 내적인 자유의 보장과 확보를 어떻게 이루어 낼 것인가 하는 것이 중요한 화두였다. 결국, 언론·출판의 자유를 더욱 신장시키기 위해서는 제도적인 보장을 어떻게 할 것인가 문제가 될 것으로 보인다. 이러한 화두에는 편집권 독립을 위한 내적, 외적 기구의 구성, 공영언론사의 수입구조 개편을 통한 효율적인 운영, 신문고시의 엄격한 적용 및 정부 브리핑제도의 개선 등이 속한다.

○ 언론·출판의 자유가 중요한 자유권적 권리이기는 하지만, 어느 국가에서도 마찬가지로 절대적인 것은 아니다. 그래서 여타의 기본권과 어떻게 규범조화적 비교형량을 이룰 수 있는가 하는 점이 언론·출판의 자유를 어떻게 신장시킬 수 있는가의 요체가 될 것이다. 전술한 바와 같이 명예, 인격권, 저작권 등과의 적절한 비교형량을 이룰 수 있는 기준을 제시함으로써 언론·출판의 자유는 물론 인권도 동시에 신장을 꾀할 수 있을 것이다. 이러한 영역에는 인격권과의 비교형량을 위한 면책사유의 개발, 인터넷에서의 공정사용 개념의 확대적용, 언론중재제도의 효율성을 높이기 위한 방안의 마련, 인터넷의 언론성 확립과 익명성의 사회적 가치에 대한 재고찰 등이 요구된다고 할 수 있다.

○ 또 다른 언론·출판의 자유의 신장방법은 언론윤리의 확립과 실천을 통한 자율규제의 강화이다. 언론윤리는 사적기업 중에서 유일한 공적존재로서의 정당성을 확립하고 외적인 압력으로부터 자신의 존재성을 방어할 수 있는 근거이다. 따라서 이를 위반하는 것은 공적 존재로서의 존재가치를 포기하는 것이며 궁극적으로는 형사적 처벌이나 민사 소송으로 이어져서 법적인 제재를 받게 된다. 그런데 언론윤리는 언론인 개인뿐만 아니라 언론조직도 꼭 지켜야 할 당위성이 존재한다. 왜냐하면 언론사가 윤리를 지키지 않으면 당연히 언론인도 윤리적인 측면은 약화될 수밖에 없기 때문이

다. 언론윤리를 강화하기 위해서는 언론윤리 교육시간을 늘리고, 촌지사절 운동을 벌이는 등의 노력이 뒤따라야 할 것이다. 또한 윤리강령을 강화하고 그 내용을 더욱 구체적으로 함으로써 실천적 면에서 실제적 도움이 되도록 해야 한다. 동시에 언론인은 비록 법적으로 제재를 받지 않지만 윤리적인 측면에서 정치적 중립성을 지키는 것이 중요하다.

○ 이처럼 언론·출판의 자유는 제도적 보장을 통한 신장, 여타 기본권과의 적절한 비교형량을 통한 신장, 그리고 언론윤리의 실천을 통한 신장으로 크게 구분해서 살펴볼 수 있을 것으로 보인다.

○ 이러한 논의를 통해서 다음의 여러 정책적 제언이 가능할 것으로 보인다.

(1) 국가기밀 보호 법익과 국민의 알권리 충돌 시 국가비밀의 실질성을 객관화하고 정부의 정보독점을 막을 수 있는 방법으로 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 비공개정보 조항이 대폭 수정된 법 개정을 할 필요가 있다. 이때 국가기밀법을 따로 제정하고 보안업무규정을 대통령령에서 법률로 전환하는 것도 고려할 만 하다.

(2) 언론보도로 인한 명예훼손의 경우 언론·출판의 자유의 핵심적인 공직자에 대한 감시와 비판기능은 악의적 공격이 아닌 한 보장되어야 한다. 아울러 사회적 공인들에 대한 보도의 경우에는 공인들을 기준에 따라 범주화 하여 위법성조각사유를 달리 적용하도록 해야 한다. 비록 미국의 현실적 악의 원칙은 아니라고 하더라도 위법성조각사유의 적용범위를 더 넓게 그리고 적용요건을 확대하는 것이 필요하다. 아울러 소송을 제기한 집단의 규모와 크기에 대한 법원 판단 기준 마련 필요가 있다. 소송의 주체의 경우 국가기관이 아닌 그 기관의 직을 담당하는 자연인이 소송주체가 되는 것이 바람직하다. 아울러 신사 기사 게재의 경우 명예훼손이 발생해도 순수한 전달의 경우 면책특권이 면책특권 인정되어야 한다. 최근 징벌적손해배상을 언론보도로 인한 명예훼손 등에 도입하고자 하는 입법시도가 이루어지고 있는데 본질적으로는 동의하지만 이를 도입하기 위해서는 공인이론의 확립 및 면책사유의 세분화 등 몇 가지 선결요건이 필요하다.

(3) 인격권 특히 사생활권 침해에 있어서의 언론·출판의 자유와 인격권의 규범적인 조화를 위한 면책사유의 설정이 시급하다. 법원은 판례를 통해서 이에 대한 기준을 제시해야 한다. 이러한 경우에도 언론·출판의 자유의 본질적 측면을 간과해서는 안 된다.

(4) 인터넷에서 실명성이나 실명제를 강요하는 것은 인터넷상에서의 언론·출판의 자유의 본질적 측면을 억압하는 것으로 위헌의 소지가 있다. 동시에 인터넷 상의 인격권 침해와 관련하여 인터넷 서비스 프로바이더(ISP)의 책임에 대해서 미국은 완전

히 면책시키고 있는 반면 한국과 일본의 경우 조리상의 의무를 내세워서 어느 정도의 주의의무를 부과하고 있다. 그러나 일본과 한국의 판단의 경우 상당히 추상적이고 또한 인터넷 상의 법적인 문제를 기존법에 근거해서 모두 해결할 수 없으므로 점차 ISP들의 책임을 경감하는 방향으로 나가야 한다.

(5) 공영언론사 즉, 한국방송이나 문화방송의 운영에 있어 공익성을 통해 추구할 수 있는 가치를 포기해서는 안 된다. 비록 상업방송의 장점도 살려야 할 것이지만 공공성을 강화하는 방향으로 공영방송의 운영방향이 정해져야 할 것이다. 이를 위해서는 광고로부터의 영향력을 최대한 축소시킬 필요가 있을 것이다. 무엇보다 한국 공영방송의 재원충당 방식에 대한 개선이 어떤 방식으로든 필요하다.

(6) 편집권은 법적으로 강제하기 보다는 언론계 내부에서 자율적으로 실행하는 것이 가장 바람직하다. 이를 위해서는 편집권 독립을 위한 제도적 정책과 언론인의 도덕적 규범의 정착이 필요하다. 그러나 실제적으로 편집권 독립은 자본과 권력으로부터 독립된 편집규약의 제정, 노사동수 편집위원회 구성 등 제도를 통해 달성될 수 있을 것으로 보인다. 단, 현재 언론사의 불경기 등의 불안요인을 감안할 필요가 있다.

(8) 언론윤리의 확립에 있어서 무엇보다 언론윤리교육시간을 확충해야 한다. 기타 언론인들은 충지를 받지 않아야 하며, 정치적 중립을 지키고, 윤리강력을 구체화하여 윤리실천의 가능성을 높이는 작업이 필요하다. 언론인뿐만 아니라 언론조직도 윤리를 지켜야 한다. 언론윤리를 지키기 위한 자율적인 규제기관의 권한 강화가 필요하다.

(9) 공기관의 브리핑제는 대부분의 선진국에서 실시하고 있는데, 기자실의 특권을 없애고 취재활동을 개방하겠다는 것이므로, 특정 메이저 언론의 여론독점 완화라는 긍정적 효과 거둘 수 있다는 이점이 있다. 그럼에도 최근 브리핑제가 정착되고 있음에도 여러 가지 측면에서 보완해야 할 부분이 발견되고 있다. 무엇보다도 브리핑제도로 인하여 일방적으로 정부의 견해를 받아서 전달하다보니 정보의 정책을 언론이 상세히 전달하는데 상당한 어려움이 있다는 점이 지적되고 있다. 비록 공무원들에 대한 접근, 취재의 금지를 거두기는 하였으나 후속취재나 심층취재 등의 어려움이 있어서 궁극적으로는 언론의 취재, 보도의 자유의 제약할 수도 있다는 점도 고려되어야 한다. 브리핑제를 확대하는 것만을 목표로 하지 말고 문제점을 보완해 가면서 실시하도록 해야 한다.

(10) 취재원 보호보다 공정하고 효과적인 법집행이라는 공공이익이 우선하기 때문에 증언거부는 인정하지 않는 것이 통설이다. 언론인의 경우 증언거부를 할 수 있는 헌법적 권리를 인정하지 않을 수 있지만 증언거부권을 법률에서 정할 수는 있다. 언론의 공익성이 법집행을 통한 공익보다 크고, 내부고발 활성화 차원에서 언론인의 증언거부는 인정되어야 하지만 국가안보와 생명권보호와 관련 또는 언론인의 취재활동

과정의 불법행위를 은폐하려는 경우는 예외로 해야 한다. 취재원 보호를 제한 없이 보장할 경우 보도에 의한 피해자의 명예훼손이나 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 수 있다.

(11) 미국의 경우 보도의 사전금지명령에 대한 판단은 사안의 성격에 따라 판단된다. 언론보도와 관련하여 사전에 금지를 내리는 것은 언론·출판의 자유를 훼손할 위험성이 있으므로 특별한 경우를 제외하고는 사전금지를 허용해서는 안 된다.

(12) 출판과 방송의 개념에 대한 재정립을 통한 통신매체의 통합 필요하다. 방송·통신관계법제의 체계는 방송의 특수성(방송의 다양성 및 공정성의 확보)을 유보하면서 방송관계법의 체계와 내용을 통신관계법의 체계와 내용으로 전환하는 형태로 방송·통신법제를 통합하는 것을 하나의 현실적인 대안으로 고려할 필요가 있다. 매체의 종류에 따른 규제를 그 내용으로 하는 법제는 이제 사라져야 하며, 기능에 따른 분류가 도입되어야 하기 때문에 매체기본법제정이 필요하다. 더 근원적인 방법으로는 헌법 제21조가 개정되는 것도 고려할 만 하다. 그러나 헌법개정은 그리 간단한 문제도 아닐뿐더러 한국사회에서 헌법개정이 갖는 정치적 문제점 또한 간과할 수 없기 때문에 현실적으로 바람직하지 아니할 수도 있지만, 언론법 분야의 체계적인 변화를 위해서는 헌법 제21조가 개정되는 것이 바람직할 것이다. 구체적으로는 언론출판의 자유라는 용어가 표현의 자유로 바뀌어야 하고, 집회결사의 자유는 다른 조항으로 분리하여야 하며, 표현의 자유라는 용어는 매체별 자유가 아닌, 보다 구체적으로 기본권보장 부문별 자유(의사표현의 자유, 정보의 자유, 알권리, 정보공개청구권 등)를 보장하는 쪽으로 개정되어야 한다. 실제로 기존의 법은 현재의 통신혁명을 예견하지 못하고 제정된 것이므로 새로운 통합법이 만들어져야 하고 이는 언론·출판의 자유를 확장하는 방향이어야 한다.

(13) 소유지분의 문제에 대해서 언론 시장을 통한 이윤추구의 강화는 결과적으로 공익성의 추구하고 멀어지고 저널리즘의 질이 떨어지는 결과를 가져올 수 있다. 독자들의 수요에만 부응하는 신문은 자칫 공익적 기능을 외면할 수 있다. 독자가 많은 신문이 반드시 우수한 신문이라고 할 수는 없다. 따라서 신문의 소유와 경영이 너무 쉽게 시장에 매몰되지 않도록 하는 것이 중요하다. 편집권 독립성 확보를 위해 정기간행물법 개정으로 특정 개인의 소유구조를 제한해야 한다는 주장이 있으나 실제적인 효과도 의문이고 해당 언론사의 저항도 강할 수 있다. 가장 바람직한 것은 소유지분제한이나 소유와 경영의 분리보다는(즉, 신문사 내부 경영 문제에 정부가 구체적으로 간섭하기 보다는) 공정거래법을 비롯한 관련법규들을 엄격히 적용하여 신문시장의 공정한 질서를 확립하는 것이라고 판단된다.

(14) 방송소유규제 또는 신문과 방송 겸영규제에 있어 한국의 경우 방송사업자의

성격에 따라 시장진입을 차단하는 원천적 규제방식이 아니라 특정 방송사업자가 여론독점이나 시장독점을 할 경우 소유분산조치를 위한 사례별 사후규제방식이 바람직할 것이다. 예를 들어, 신문과 방송의 교차소유를 허용하되, 해당신문의 시장점유율이 높을수록 방송시장 점유율을 낮게 책정함으로써 여론독점을 예방할 수 있을 것으로 보인다. 예를 들어, 시장 지배력이 높은 대기업일수록 방송시장 참여지분 상한선을 낮추고 프로그램 제작·공급, 방송송출사업, TV 수상기 및 방송기기 제작 등의 방송관련 산업 참여도에 따라 방송시장 참여비율을 제한할 수 있을 것이다. 여론독과점을 제어하면서도 방송산업의 효율성을 높일 수 있는 탄력적인 방법을 모색하는 것이 좋다.

(15) 언론중재제도에 있어 그 개선과 강화가 요구된다. 반론권은 그 행사에서 반드시 언론중재위원회의 언론중재과정을 거쳐야 한다는 점에서 정정보도청구권과 다르지만 현재는 반론보도와 정정보도를 언론중재제도에 모두 신청가능 하도록 되었다. 이를 더욱 확대적용하여 손해배상까지 전담하여 one-stop서비스 구조를 이루겠다는 정부방침이 있는데 이에 대해서는 신중할 필요가 있을 것이다. 민간언론포해상당센터 설치를 통해 피해구제를 더 신속하게 할 것으로 전망하지만 언론·출판의 자유와의 적절한 비교형량을 통한 조화를 이루도록 해야 한다.

(16) 공동배달제의 실시와 관련하여 관련 회사를 공사의 형태로 설립하고 이미 설립된 회사의 경우에는 정부에서 일정한 정도 지원하는 것이 바람직하다. 이를 위하여 관련법을 개정하여 공동배달제 실제 운영을 강화하는 방법을 고려해야 한다. 이때 공동배달제의 실시가 실제로 신문시장의 정상화에 기여할 뿐만 아니라 극심한 불황에 있는 신문업계의 활성을 위하여 도움이 될 수 있는가도 고려되어야 한다.

(17) 인터넷 시대의 뉴미디어 등장으로 신문이나 방송을 중심으로 구분된 매스미디어가 융합화 현상을 보이며, 언론의 시민이 참여하는 쌍방향 성격으로 액세스권에 대한 새로운 시각에서의 접근을 필요로 한다. 액세스권의 하나인 반론권에 있어서 사실과 순수한 의견을 구분하기 힘들므로 사실적 주장과 아울러 의견, 논평 등의 경우에도 반론권의 대상으로 보는 것도 고려할 필요가 있다.

(18) 인터넷의 법적인 적용과 개념의 확립에 대한 논의와 관련하여 무엇보다 익명성의 본질에 대한 고려가 요구된다. 또한 자유로운 공적광장이 될 수 있는 매체적 특성에 대해서 인터넷언론도 언론으로 인정하도록 법적 개정이 필요할 것으로 보인다. 특히 인터넷언론을 상대로도 반론권을 행사할 수 있도록 법개정이 필요하다.

(19) 인터넷상의 저작권에 있어서의 공정사용과 관련 가장 중요한 것은 새로운 디지털 환경에서 저작권을 보호하기 위해서는 어떠한 법적, 기술적 조치가 필요한지를 파악하고, 그 한계를 살펴본 후 적절한 균형점을 찾는 것으로 보여진다. 현재 디지털

저작물의 유통에는 국경이 무의미하기 때문에 그 권리의 내용과 보호 방법에 관하여도 국제적으로 빠르게 통일되고 표준화되는 경향이 강하다. 그래서 인터넷에서 공중전달권 등 이용제공권의 보호를 요구한다. 이에 대하여는 저작물, 실연 또는 음반의 쌍방향 전달 행위에 대하여 배타적인 권리로서 보호하여야 한다는 원칙을 제시하되, 어떠한 권리로서 어떠한 제약조건에 의하여 보호할 것인지는 각 국가의 재량에 맡기고 있다. 현재 인터넷에서 저작권 보호를 위한 기술적 조치의 개발 및 그 기술적 조치의 보호를 요구하고 있다. 이를 위하여 저작권자는 새로운 디지털 기술이 제공하는 접근제한시스템과 암호체계를 바탕으로 그들이 제시하는 사용방법과 사용료 지불 조건에 동의하는 사용자에게만 저작물을 접근하고 사용하게 할 수 있다. 저작권자는 저작물과 실연·음반의 무단 사용이나 불법 사용을 제한하는 효과적인 기술적 조치들을 우회하거나 침해하는 행위에 대한 적절한 법적 보호와 효과적인 법적 구제절차를 마련할 것을 요구하고 있다.

(20) 언론의 피의사실 공표는 크게 취재, 보도의 영역속에 속한다고 할 수 있으나 그 공표의 내용은 무죄추정의 원칙에 반하여 유죄를 속단하게 할 우려가 있는 표현이나 추측 또는 예단을 불러일으킬 우려가 있는 표현을 피하는 등 그 내용이나 표현 방법에 관하여도 유념하여 피의자나 관계인의 명예를 훼손하지 않아야 한다. 궁극적으로 위법성을 조각하기 위한 요건들, 즉 공표목적의 공익성과 공표내용의 공공성, 공표의 필요성, 공표사실의 객관성 및 정확성 등을 종합적으로 다룰 수 있는 법적, 제도적 장치가 도입되어야 한다. 공인의 경우 수사진전 사항의 지속적 보도는 국민들의 알권리 충족의 의미 있지만 무죄추정 원칙 위배로 인한 인권침해에 유의해야 한다. 사인(일반인)의 경우 피의사실 공표에 더욱 주의해야 하며 최대한 추후보도를 하도록 한다.

## 참 고 문 헌

<국내 정기간행물>

- 강경근, 「인터넷언론의 현실과 입법방안」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 87, 2003년 여름호, (4-20).
- 강경근, 「프라이버시의 침해와 면책사유」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 71, 1999년 여름호, (32-46).
- 강명구, 「21세기 저널리즘 분야 연구 방향」, 서울대 언론정보연구소, 『언론정보연구』, 36, 1999년, (9-62).
- 강태수, 「미국 연방대법원 판례와 우리 헌법재판소 결정의 교차점」, 미국헌법학회, 『미국헌법연구』, 1999년 제 10호, (269-303).
- 권영성, 「자유언론과 책임언론을 위한 언론법제」, 헌법재판소, 『헌법논총』, 1997년 제8호, (46-62).
- 김주환, 「정보의 디지털화와 사민권: '권리로서의 프라이버시'를 기본적 인권의 하나로 정립하기 위한 시론」, 한국언론학회, 『언론과 사회』, 2000년 28권 여름호, (98-121).
- 김택수, 「판결로 본 연예관련 기사의 법적 문제」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 2002년 제85호, (4-15).
- 김형태, 「명예훼손과 표현의 자유」, 한국언론학회, 『저널리즘비평』, 1996년 제18호, (4-8).
- 남복현, 「한정위헌결정과 기속력」, 『법과 사회』, 1997년 제14호, (115-134).
- 문재완, 「공인에 관한 최근 명예훼손 법리의 비교연구」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 2004년 봄호(90), (4-21).
- 박용상, 「언론의 프라이버시 기타 인격권침해」, 『인권과 정의』, 1995년 228권 8월호, (31-44).
- 성낙인, 「공적기록의 보도와 사생활보호」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 1999년 여름호(71), (17-31).
- 성선제, 「인터넷상의 명예훼손: 온라인서비스제공자의 책임을 중심으로」, 한국언론법학회, 『언론과 법』, 2002년 창간호, (217-248).
- 안경환, 「미국의 프라이버시 보호법제에 관한 연구」, 『통신정책동향』, 1988년 겨울호(10), (6-21).

- 안영배, 「기자입장에서의 손해배상소송」, 『시민과 변호사』, 1996년 제29호, (68-73).
- 염규호, 「공적인물과 명예훼손」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 2000년 통권 74호, (62-81).
- 염규호, 「공직자의 명예훼손」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 1999년 통권 73호, (82-93).
- 염규호, 「미국에서의 프라이버시 침해와 언론·출판의 자유」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 1994년 겨울호(50), (52-70).
- 오택섭, 「조선일보 대 최장집 논쟁이 남긴 언론에 대한 교훈」, 한국언론학회, 『저널리즘 비평』, 1998년 제26호, (8-9).
- 윤성한, 「언론소송 기득권층 악용, 노이로제 현상도」, 한국언론재단, 『신문과 방송』, 2000년 4월호, (57-60).
- 이구현, 「외국의 명예훼손사례」, 관훈클럽, 『관훈저널』, 1999년 통권 제71호, (221-253).
- 이성용, 「언론의 명예훼손에 대한 구제방법과 손해배상소송 실무의 개관」, 『인권과 정의』, 1999년 3월호, (80-103).
- 이승선, 「명예훼손 손해배상 소송에 있어서 언론종사자 책임에 관한 연구: 편집권 논의를 중심으로」, 한국언론학회, 『언론과 사회』, 2000년 제27호, (82-133).
- 이승희, 「해외 인터넷언론에 의한 명예훼손의 국제재판관할권과 소송 절차」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 2003년 여름호(87), (38-49).
- 이재진, 「언론자유와 명예권의 갈등에 관한 연구」, 한국언론학회, 『언론과 사회』, 2001년 제10권 2호, (73-110).
- 이재진, 「인터넷언론의 보도상의 특성과 법적 책임」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 2003년 여름호(87), (21-37).
- 이재진, 「인터넷상의 명예훼손 현상에 대한 비판적 고찰: 미국의 경우를 중심으로」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 1998년 봄호(66), (25-35).
- 이재진, 「명예훼손법상의 공인과 언론에 나타난 공인」, 한국언론학회, 『한국언론학보』, 1999년 제 43-4호, (147-176).
- 이재진·이성훈, 「명예훼손 소송의 위법성 조각사유로서의 공익성에 대한 연구」, 한국언론정보학회, 『한국언론정보학보』, 2003년 제20호, (141-176).
- 임중훈, 「미국헌법에 있어서 언론·출판의 자유에 대한 접근방법」, 미국헌법학회, 『미국헌법연구』, 1999년 제10호, (153-188).
- 장호순, 「언론사간 명예훼손 소송의 문제점」, 관훈클럽, 『관훈저널』, 2001년 겨울

호.

정영화, 「현대 헌법학에서 프라이버시 법리의 재검토」. 사이버커뮤니케이션학회, 『사이버커뮤니케이션학보』, 2001년 7호(1권), (214-267).

정영화, 「사이버스페이스와 프라이버시권: 현행 개인정보보호법제의 문제점을 중심으로」, 『헌법학연구』, 2000년 6권 3호(11월호), (50-85).

조준원, 「1990년대 언론관련 손해배상판결의 사회과학적 분석」, 『언론중재』, 2000년(76호), (33-53).

차용범, 「언론보도의 면책기준」, 관훈클럽, 『관훈저널』, 1999년 여름호, (245-253).

차용범, 「공인의 명예훼손에 대한 사법적 논의의 한계」, 한국언론학회, 『한국언론학보』, 2001년 제45-2호, (387-421).

차용범, 「공인의 명예훼손에 대한 판결기준의 변화 추세」, 한국언론학회, 『한국언론학보』, 2002년 제46-3호, (414-445).

한위수, 「프라이버시 침해 관련 국내 판결의 동향」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 1999년 여름호(71), (47-61).

한위수, 「집단명예훼손 소송에 관한 연구」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 1998년(67호), (57-68).

한위수, 「공인의 명예훼손소송 관련 국내판결의 경향」, 언론중재위원회, 『언론중재』, 2004년 봄호(90), (22-39).

한국언론학회, 「공직자의 명예와 취재보도의 자유」, 2000년 가을철 학술대회 토론 자료.

#### <국내 단행본>

강영호 외, 『핵심법률용어사전』. 서울: 청림출판, 2002년

김재형외, 『인터넷과 법률』, 서울: 법문사, 2003년.

류일상, 『언론법제론(개정판)』, 서울: 박영사, 2000년.

방석호, 『미디어법학』, 서울: 법문사, 1995년.

박선영, 『언론정보법연구 I』. 서울: 법문사, 2002년.

박선영, 『언론정보법연구 II』. 서울: 법문사, 2002년.

박용상, 『언론과 개인법익』, 서울: 조선일보사, 1997년.

박용상, 『표현의 자유』, 서울: 현암사, 2002년.

박용상, 『언론과 개인법익-명예, 신용, 프라이버시 침해의 구제제도』, 서울: 조선일보사, 1997년.

변재옥, 『정보화 사회의 프라이버시와 표현의 자유』, 서울: 커뮤니케이션북스, 1999년.

배중대, 『형법각론 제3판』, 서울: 홍문사, 1999년.

성낙인, 『언론정보법』, 서울: 나남출판, 1998년.

C. Perelman, 심현섭 등 옮김, 『법과 정의의 철학』, 서울: 종로서적, 1986년.

양창수, 『민법연구 I』, 서울: 박영사, 1991년.

언론중재위원회, 『국내언론관계판결집』 제1-7집, 1990년/2000년.

이구현, 『미국언론법』, 서울: 커뮤니케이션북스, 1998년.

이명웅, 『법사회학의 이론과 방법』, 서울: 일신사, 1995년, (221-247).

이재진, 『언론과 명예훼손 소사전』. 서울: 나남출판, 2003년.

이재진, 『한국 언론윤리법제의 현실과 쟁점』. 서울: 한양대 출판부, 2002년.

임병국, 『언론법제와 보도(개정판)』, 서울: 나남, 2002년.

장호순, 『언론의 자유와 책임』, 서울: 한울, 2004년.

최대권 외, 『법사회학의 이론과 방법』, 서울: 일신사, 1995년.

표성수, 『언론과 명예훼손』. 서울: 육법사, 1997년.

팽원순, 『매스커뮤니케이션 법제이론』, 서울: 법문사, 1985년.

한국신문협회, 『신문협회보』, 2000년 제204호(2000. 7. 15 자).

한국언론연구원, 『세계 언론판례 총람』, 한국언론연구원, 1998년.

한국언론재단, 『언론 명예훼손 핸드북 Q&A 100』, 서울: 한국언론재단, 2002년.

한국언론재단, 『세계언론 법제동향(상)』, 서울: 한국언론재단, 2001년.

한병구, 『언론과 윤리법제』. 서울: 서울대학교 출판부, 2000년.

허영, 『한국헌법론』, 서울: 박영사, 1999년.

#### <국내 학위논문>

박원경, 「미국 헌법상 표현의 자유에 관한 연구: 사이버스페이스에서의 표현의 자유를 중심으로」, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2002년.

임유진, 「언론보도로 인한 개인의 명예훼손 판례분석: 공인에 대한 보도의 한계는 어디인가?」, 이화여자대학교 대학원 석사논문, 1998년.

차용범, 「언론에 의한 공인의 명예훼손 연구」, 동아대학교 대학원 박사학위논문, 2000년.

#### <국외문헌>

Article 19(2000), Defining Defamation: Principles of Freedom of Expression and Protection of Reputation, <http://www.article19.org/docimages/716.htm>

Ian C. Ballon, "Determining Fair Use in Cyberspace," L.A. Daily Journal, Sept. 6, 1995.

Bezanson, R.P, J. Soloski, and G. Cranberg (1987), *Libel Law and the Press: Myth and Reality*, New York: Free Press.

Carter, T.B., Franklin, M.A. & Right, J.B.(1994). *The First Amendment and the Fourth Estate: The Law of Mass Media* (6th ed). Westbury, NY: The Foundation Press.

Carey, J. W. (1989). *Communication as Culture*. Boston: Unwin Hyman.

Dan Thu Thi Phan, Will Fair Use Function on the Internet, 98 Colum. L. Rev. 172 (1998).

Donald M. Gillmor (1992), *Power, Publicity, and the Abuse of Libel Law*, Oxford University Press.

Donald M. Gillmor (1996), *Fundamentals of Mass Communication Law*, St.Paul: West Pub.Co.

Dennis, E. & Merrill, J (2nd ed)(2001). *Media Debates: Issues in Mass Communication*. New York: Wadsworth.

Emerson, T. I. (1967). *Toward a general theory of the First Amendment*. New York: Vintage.

Ferrera, G. R. et al. (2001). *Cyber law: Text and cases*. Ohio: Thomson arning.

Fred S. Siebert, Theodore Peterson, and Wilbur Schramm, *Four Theories of the press*, Illinois: Univ. of Illinois Press., 강대인 역(1991), 《언론의 4이론》, 서울:나남.

Freedom House(1999), "The News of the Century: Press Freedom 1999", <http://www.freedom-house.org/990429.html>.

Gillmor, D.M.(1992), *Power, Publicity, and the Abuse of Libel Law*. New York: Oxford University Press.

Gandy, O. H. (1994). "The information superhighway as the yellow brick road." *National Forum*, 74(2), 24-28.

Gillmor, D. M., Barron, A. Simon, T. F. & Terry, H. A. (1996). *Fundamentals of mass communication law*. St.Paul, MN: West Publishing.

Herring, S. (1996). "Gender and Democracy in Computer-Mediated Communication"

in Rob Shields(2nd ed). *Computerization and Controversy: Value Conflicts and Social Choices*. San Diego, CA:Academic Press, 476-489.

Indiana Univ., School of Journalism(2000), *Introduction To Mass Media Research*, <http://www.journalism.indiana.edu/weaver/j500/>.

John Dillon, Eric Covil(1998), What journalists, judges and public consider defamatory, *Newspaper Research Journal*, Vol.19, No.2(Spring/1998), pp.47-63.

Jacobstein, J. M., Mersky, R. M, & Dunn, D. J. (1994). *Legal research illustrated* (6th. ed). Wesley, NY: The Foundation Press.

Kim, J. (2002). *Sorting out deregulation: Protecting free speech and Internet access in the United States, Germany, and Japan*. New York: LFB Scholarly Publishing LLC.

Lee, J. (1998). "Press freedom and the right of reply under the contemporary Korean libel laws: A comparative analysis. *UCLA Pacific Basin Law Journal* 16, 155-197.

Ronald Dworkin(1977), *Taking Rights Seriously*, MA: Harvard Univ. Press.

Rosenoer, J. (1996). *CyberLaw:The law of the Internet*. New York: Springer-Verlag.

Schauer, F. (1980). "Social foundation of the law of defamation: A comparative analysis." *Journal of Law and Practice* 1, 3-23.

Sigal, L. V. (1986). "Sources makes the news." in R. K. Manoff & M. Schudson (Eds.), *Reading the news* (pp.9-37). New York: Pantheon Books.

Smolla, R. A. (2000). *Law of defamation*. New York: West Group.

Uhm, K. (2000). "The Right to Know: Idealism and Realism in National Security Secrecy." Ph.D. Dissertation, Univ. of Iowa.

Wiggins, J.R.(1956). *Freedom of Secrecy*. New York: Oxford University Press.

Warren, S. D. & Brandeis, L. D. (1890). The right to privacy. *Harvard Law Review*, 4(5), 193-196.

Wayne Overbeck(1994), *Major Principles of Media Law*, '93 ed., Harcourt Brace & Company.

Youm, K. H. (1996), *Press Law in South Korea*. Ames, IA: Iowa State University Press.

新六法 (2004). 東京: 三省堂.  
 判例六法 (2004). 東京: 三省堂.

岡村 久道編 (2003). サイバー法判例解説. 東京: 商事法務.  
日本弁護士連合会 (2003). 現代法律実務の諸問題. 日弁連研修叢書.

## [부록] 국가인권정책기본계획(안)

### 1. 알권리와 국가법의

#### 국가기밀법 제정을 통한 국민의 알권리 보장

##### ○ 필요성

- 정부의 언론에 대한 여러 통제나 언론의 개인 인격권 침해에 대한 소송의 증가는 언론의 취재와 보도의 자유에 대한 '위축적 효과'(chilling effect)의 가능성을 내포. 언론에 대한 위축적 위협은 언론의 본질적 기능에 대해 제약을 가함으로써 궁극적으로는 국민들의 알권리를 침해하도록 하는 결과를 초래가능.

##### ○ 추진전략

- 국가이익(국익) 개념이 포괄적이고 판단권이 정부 재량사항으로 국민들의 알권리 침해 소지가 있기 때문에, 국가기밀 보호 법익과 국민의 알권리 충돌 시 국가비밀의 실질성을 객관화하고 정부의 정보독점을 막을 수 있는 방법으로 공공기관의 정보공개에 관한 법률의 비공개정보 조항이 대폭 수정된 법 개정을 해야 할 필요가 있음.

- 정부의 민주적 통제를 위해 국가정보의 공유가 필요하고, 이를 위해 국가정보원법, 군사기밀보호법, 보안업무규정 등 불명확하고 주관적 규정을 명확하고 객관적 규정으로 개정해야 할 필요성이 있다. 또한 '국가기밀법'을 제정하고 보안업무규정을 대통령령에서 법률로 전환하는 것도 고려해야 함.

##### ○ 근거 및 외국사례

- 알권리에 대해서 비록 헌법상의 명문규정은 없지만 헌법 제21조의 언론·출판의 자유와 관련 한국 법원은 여러 차례에 걸쳐 헌법적 권리로서 인정.

- 미국 연방대법원은 1971년 '펜타곤 페이퍼' 사건에서 국가안보와 관련하여 알권리를 제한할 수 있지만, 언론을 규제하기 위해서는 언론에 의한 정부의 비밀문서 공개가 국가안보에 '직접적이고, 즉각적이며, 돌이킬 수 없는 손해'(direct, imminent, and irreparable damage)를 입혔다는 점을 정부가 입증해야만 하는데, 이 사건의 경우에는 정부가 이를 입증하는데 실패했다고 보았음.

- 미국은 1974년 정보자유법(FOIA) 개정을 통하여 법원이 정부의 비밀분류의 적절함을 판단하도록 함.

- 일본의 경우 실질적 비밀주의 입장을 강화하여 국가비밀보다 국민의 알권리를 중시하는 경향.

○ 관련기관

- 국가인권위, 법무부, 법제처

## 2. 언론보도로 인한 명예훼손의 처리방안

### 언론·출판의 자유와 명예권의 적절한 비교형량

○ 필요성

- 명예훼손으로 발생하는 소송이 1980년대 후반이후 급증하면서 언론·출판의 자유에 위축적인 효과를 가져 올 뿐만 아니라 소송이 개인적 피해구제의 차원이 아닌 사회적으로 영향력 있는 집단의 언론에 대한 견제나 보복을 위한 수단으로 이용되고 있다는 비판이 제기 되고 있음.

- 명예훼손법의 경우 민사적인 손해배상은 물론 형사적인 처벌까지 가능하도록 되어 있다. 미국의 경우에는 언론에 의한 명예훼손의 경우 형사적 처벌보다는 민사적 피해구제 형태를 택하고 있다.

- 위법성조각사유의 적용이 명예훼손으로 인한 소송을 제기한 사람의 지위에 따라서 다르게 적용되어야 된다는 주장이 제기되고 있다.

- 형법의 경우 사실이나 허위의 사실을 공연히 적시한 경우 명예훼손으로 처벌받을 수 있도록 규정하고 있는데 사실이 아닌 의견의 경우에는 명예훼손으로부터 면책되어야 한다는 주장이 있다.

- 정치권력에 대한 감시와 비판의 기능이 언론과 출판의 본질적인 기능이라고 할 때 언론을 대상으로 국가기관이 명예훼손 소송의 주체가 될 수 있는가 하는 의문이 제기될 수 있다.

- 통신사가 제공한 기사를 신문이나 방송이 받아쓰고 난 후, 그 기사가 오보이거나 타인의 명예를 훼손하는 것이어서 법적 다툼이 발생할 경우 이에 대해서 명예훼손에 따른 책임을 누가, 어떻게, 그리고 어느 정도 지는가 에 대한 지침이 없다.

- 한국 법원은 건전한 비판을 위해 언론사간 상호비평에 따른 명예훼손 면책범위를 넓게 인정해야 한다고 판시한 바 있다.

- 한국 법원은 집단적인 명예훼손 소송에 대해서 구체적인 기준이나 지침을 제공하지 않고 있다.
- 언론피해구제법 제정을 통한 징벌적 손해배상제도의 도입이 논의되고 있다.

○ 추진전략

- 공인에 대한 위법성조각사유 적용의 요건 완화
- 소송적격자로서의 국가기관의 한정적 인정
- 통신사 면책사유의 조건부 인정(그대로 인용하는 경우)
- 언론사간의 활발하고 건전한 비판의 보장
- 집단적 명예훼손에서 특정이 되는 수적 정도에 대한 지침의 마련
- 징벌적 손해배상제도의 조건부 도입

○ 근거 및 외국사례

- 독일 연방법원은 평가적 의사(의견)와 관련이 있다면 의사표현의 자유의 범위 내에서 포함시켜 보호해야 한다고 판결하는 경향.
- 영국 최고법원은 공인들의 명예훼손 소송의 위협은 언론자유를 제한하는 효과를 초래한다고 판결한 바 있음.
- 미국 연방대법원은 공적 문제에 대한 '잘못된 언사'의 경우도 언론자유가 허용 되어야 한다고 판결. 관련하여 손해배상 청구인이 공직자이면 보도의 현실적 악의를 증명해야 하고, 이것이 증명되면 징벌적 손해를 부과하여 민사적 형벌 기능을 지니도록 함.
- 미국의 경우 통신사 기사를 전제하는 경우 언론기관에 면책 부여 경향이 있다. 일본의 경우 통신사 기사를 전제하더라도 명예훼손이 발생하면 면책특권 불인정.
- 미국은 국가기관이나 공공기관을 명예훼손 소송 적격자로 인정하지 않는 것이 판례경향.

- 관련기관: 사법부, 법무부, 인권위, 언론중재위원회

### 3. 인격권의 강화 : 민법개정안

언론출판의 자유와 인격권 간의 조화추구

○ 필요성

- 민법 개정안 제1조2(인간의 존엄과 자율)의 제1항에 '사람은 인간으로서의 존엄과 가치를 바탕으로 자신의 자유로운 의사를 좇아 법률관계를 형성한다'고 규정하고 제2항에 '사람의 인격권은 보호된다'는 조항 포함하여 인격권보호의 강화가 예상된다.

- 관련 소송의 증가로 인하여 언론에 위축효과가 우려된다. 이때 문제가 되는 것은 내용이 진실하고 공익적인 것이라 하더라도 인격권 침해의 위법성조각사유로 작용하지 않는다는 것임.

- 언론·출판의 자유의 보호도 중요하지만 사회구조가 점차 복잡해지고 인권법의 제정 등 권리의식이 점차 증대되는 과정에서 이들의 적절한 조화와 균형이 문제되고 있음. 인격권과 언론·출판의 자유를 적절히 비교형량할 수 있는 기준의 마련이 시급.

○ 추진전략

- 기존 매체와 인격권과의 판례에서 나타난 면책사유에 대한 분석을 통하여 문제점을 발견하고 새로운 위법성조각사유를 제시해야 함.

- 기존의 인격권 관련된 개념들, 즉 프라이버시권, 초상권, 성명권 등을 더욱 구체적으로 개념화 할 필요. 여기에는 인격권이 법적인 이익인지 권리인지에 대한 개념을 명확히 할 필요.

○ 근거 및 외국사례

- 헌법 제17조에서 "모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다"고 하여 사생활권의 보장을 명시하고 있으나, 이의 보장을 위한 구체적 하위법은 아직 제정되어 있지 않음.

- 사생활 침해관련 판례가 아직 많지는 않다. 그러나 명예훼손과 같은 선상에서 판단하던 것과는 달리 이를 독립된 판례로 결정하는 경우가 점차 늘고 있음.

- 미국의 경우 1903년 뉴욕주에서 이의 보호를 위한 법이 최초로 제정되었으며, 최초의 사생활권 인정 판례는 1905년 조지아주에서 나왔음.

○ 관련기관: 사법부, 법무부, 국가인권위

#### 4. 인터넷상의 익명성과 ISP의 면책조건

## 인터넷에서의 익명성 보호와 ISP의 책임기준 마련

### ○ 필요성

- 인터넷언론의 경우 기존의 매체와는 달리 이용자들이 실제로 참여하기 때문에 기본권의 상충이 발생. 이러한 현상의 가장 큰 원인은 '익명성'이라는 지적이 많음. 익명성의 문제점을 지적하고 게시판 등에서의 실명성을 강화하자는 의견도 많이 제기됨.

- 인터넷에서는 기존매체에서와는 다른 법적인 문제가 발생하는데, 미국의 경우 가장 복잡한 문제는 문제가 된 글의 종류와 고소인의 자격을 어떻게 구분해야 하는가 하는 것임. 명예훼손 소송을 제기한 사람이 인터넷상에 얼마나 접근이 용이한가 하는 접근가능성을 따져볼 때 공인과 사인을 구분하는 것이 힘들게 보임.

### ○ 추진전략

- 인터넷에 실명성이나 실명제를 강요하는 것은 인터넷상에서의 언론·출판의 자유의 본질적 측면을 억압하는 것으로 위헌의 소지가 있음.

- 인터넷 서비스 프로바이더(ISP)의 책임에 대해서 미국은 완전히 면책시키고 있는 반면 한국과 일본의 경우 조리상의 의무를 내세워서 어느 정도의 주의의무를 부과하고 있음. 그러나 일본과 한국의 판단의 경우 상당히 추상적이고 또한 인터넷 상의 법적인 문제를 기존법에 근거해서 모두 해결할 수 없으므로 점차 ISP들의 책임을 경감하는 방향으로 나가야 함.

### ○ 근거 및 외국사례

- 미국의 연방대법원은 1995년 매킨타이어 대 오하이오 선거관리위원회(McIntyre v. Ohio Elections Commission) 사건에서 익명성의 합헌성을 인정. 법원은 익명이란 악의적(pernicious)이고 사기행위적(fraudulent)인 것이라기보다는 옹호(advocacy)와 이견(dissent)이 허용되는 자랑스러운 헌법적인 전통이며 다수의 폭력으로부터 피하고 사회적인 보복을 막아주는 안전판이라고 판시.

- 한국의 경우 인터넷 서비스 제공자들에게 어느 정도의 주의의무를 부과하고 이들의 책임이 완전 면책되는 것은 아니라는 것(조리상의 작위의무)이 대체적인 판례경향임.

- 인터넷이 당면한 핵심적인 문제의 하나는 법원이 어떻게 ISP와 이용자들의 조화

로운 이익형량을 이룰 수 있는가 하는 것임. ISP들은 헌법이 인터넷 이용자 자신의 견해를 모두 자유롭게 피력할 수 있는 권한을 보장하는 것은 아니라고 주장해 옴.

- 미국의 경우 1996년 CDA 제정과 함께 ISP를 완전 면책하는 경향. 1996년 제란 사건(Zeran v. AOL)에서 CDA 제203조의 선한 사마리아인 조항을 적용하여 판결하였음. 즉, 네트워크상의 정보중개자 및 서비스제공자는 모두 완전면책되는 결과를 가져옴.

- 일본의 경우 2002년 4월 1일부로 시행되는 “특정전기통신역무제공자의 손해배상 책임의 제한 및 발신자정보 개시에 관한 법률”(프로바이더법)에 따르면 ISP는 (1) 정보의 유통으로 인해 타인의 권리가 침해된 경우 송신을 방지하는 조치가 기술적으로 가능하고, 권리 침해를 ‘알거나 알 수 있었다’고 인정하기에 충분한 상당한 이유가 있을 때가 아닌 한 배상책임을 지지 아니하고, (2) 침해정보의 송신을 방지하는 조치를 취한 경우 부당한 권리침해를 믿기에 충분한 상당한 이유가 있거나 피침해권리자로부터 송신방지 신청이 있고 이에 대해 침해자가 7일 이내에 부동의 신청을 하지 않는 경우에도 배상책임을 지지 않는다고 규정함.

○ 관련기관: 법무부, 선거관리위원회, 국가인권위

## 5. 공영언론사 운영 개선

### 공익성 제고를 위한 공영방송 운영방향 제시

○ 필요성

- 방송을 산업적 측면에서 시장적인 원리에 의존한 민영화를 도입해야 한다는 시도가 있었음. 특히 야당을 중심으로 방송개혁안 차원에서 이러한 주장이 제기 됨.

- 공영방송인 KBS, MBC, EBS가 어떠한 방식으로 존립해야 하며 공익성을 담보하기 위한 운영방식은 어떠해야 하는가에 대한 논란이 계속되어 옴.

- 현재의 공영방송구조의 혁신 필요. 특히 공영이면서 시청료보다 광고료에 더 의존해야 하는 한국방송, 상업방송이나 다름없는 문화방송, 지역민방이면서 전국 네트워크로 운영되는 서울방송의 독과점 상황에서는 혁신이 요구됨.

- 현재 매체가 다양해지고 디지털 화 되어가는 시점에서 오래된 공익성의 잣대를 들이대는 것은 옳바르지 않음. 반면 현재의 공영 방송사의 수신료를 현실화해야 한다

는 주장도 있음.

- 거대한 몸집으로 불어난 공영언론사의 구조조정을 해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 또한 KBS의 구조를 5인의 PD가 하나의 팀을 이루는 팀제 구조개편에 대한 반론도 나오고 있음.

○ 추진전략

- 공영방송의 법적 지위에 대한 법규정을 삽입하고 명확한 사법적 해석을 해야 함.  
- 무엇보다 공익방송에는 공익적 기준의 적용을 더욱 엄격히 하고 동시에 방송사업자간의 경쟁과 보완관계를 정립해야 함.

○ 근거 및 외국사례

- 1999년 헌법재판소 결정에서 수신료 부과체제의 적법성 판단과 함께 공영방송의 역할 언급, 그러나 법적 지위에 대해서는 명확히 못함.

- 유럽의 경우 1990년에 들어서면서 디지털 기술의 보급으로 공영방송의 입지가 약화. 민영방송의 수적 증가와 신자유주의의 보급으로 공영방송 시청자들이 감소하고 수신료에 대한 거부감이 높아짐. 그럼에도 유럽 국가들은 이미 오래 전부터 공영방송의 방향을 논의해 왔고, 이를 바탕으로 공영방송의 방향을 재정립.

- 독일은 헌법재판소의 판결을 통해, 영국은 특별위원회의 보고서를 통해 공영방송의 핵심기능에 대한 검토를 계속해 옴. 여기서 공영방송은 사회통합과 다원성 보장이 라는 두 가지 가치를 충족시키는 것을 주요한 역할이라고 보았다. 특히 사회통합의 수단으로서 다원성이 강조되는 추세.

- 미국의 경우 2003년 FCC가 신문과 방송의 겸영 제한 등을 일부 완화하겠다고 발표했으나 여론의 독과점을 우려한 연방의회의 반발에 부딪혀 무산됨. 결국 미국의 경우도 공공성 보장을 위한 국가적 개입을 완전히 포기한 것은 아니라고 할 수 있음.

○ 관련기관: 방송위원회, 인권위원회

## 6. 언론기관 내부의 편집권 독립

언론·출판의 자유의 내적자유로서의 편집권 독립 달성

○ 필요성

- 언론사주들과 이들을 대변하는 사람들은 편집권은 사주에게 속하는 것이며, 편집권의 독립을 법적으로 강제하는 것은 사유재산권에 대한 침해라고 주장. 또한 대기업처럼 언론도 소유집중을 막고 소유와 경영을 분리해야 한다는 주장이 있음.

- 언론기업이 사주의 자유재산이긴 하지만 언론의 자유와 알권리를 위탁받은 공적 존재이고 많은 특권을 보장받으므로 편집권 독립은 필수적이라고 주장. 언론기업이 비록 사적 재산이라도 공공의 이익을 위해서는 규제가 가능한 법적 논리가 언론에도 적용될 수 있다는 주장 제기.

- 국민의 다양한 여론을 반영하거나 전달하는 일보다는 신문지면을 사유화하여 자신들의 특정한 견해를 마치 지배적인 사회여론인 것처럼 전파한다는 비판. 이를 막기 위해 언론사주와 근로자 대표가 균등하게 참여하는 편집위원회의 구성이 필요하다는 주장.

- 언론의 보도가 사적인 이익을 추구하는 경우에 정부의 적절한 규제가 필요하다고 하더라도 언론·출판의 자유에 대한 침해는 최소한으로 제한하고 권력비판에 대한 보복이 되어서는 안 된다는 주장도 강함.

○ 추진전략

- 편집권 독립은 정기간행물법 개정에 포함되어 법규정으로 명시되는 것이 바람직.  
- 현재 정부와 의회는 시민단체 등과 협의하에 언론개혁 차원에서의 관련법 입법을 위한 노력 중.

- 편집권 독립은 자본과 권력으로부터 독립된 편집규약의 제정, 노사동수 편집위원회 구성 등 제도를 통해 달성될 수 있을 것으로 보임. 단, 이를 언제 실시하는가 하는 점은 언론시장의 상황을 감안할 필요가 있음.

- 가장 중요한 것은 편집권은 법적으로 강제하기 보다는 언론계 내부에서 자율적으로 실행할 수 있는 분위기를 만드는 것이 요구됨. 즉, 편집권 독립을 위한 제도적 정책과 언론인의 도덕적 규범의 정착이 필요.

○ 근거 및 외국사례

- 선진국들의 경우 편집권의 독립은 법적인 강제에 의해서보다는 언론계의 자율적 관행으로서 오래 전에 정착되었음.

- 독일은 '내적 언론자유' 개념을 통해 편집권 독립제도를 이념적으로 표현.

- 미국은 언론의 편집기능의 자율성이 잘 보장되어 있고, 언론기관 경영자는 일반

적인 편집방침을 정할 뿐이고 개개의 편집업무는 편집진의 자율적 결정에 맡김.

- 관련기관: 문화관광부, 법무부, 인권위, 언론재단

## 7. 불공정거래 감독 강화

### 불공정거래 규제 범조항 강화

- 필요성

- 2001년 7월 공정거래위원회는 무가지의 경품 제공 등을 제한하는 신문고시를 제정하여 특정 사업자가 시장지배적 지위를 악용해 경쟁자의 사업행위를 부당하게 방해하는 불공정거래 행위를 금지하고 있음.

- 이에 대해서 일부 언론은 신문시장에 국가가 강제로 개입하여 언론을 통제하려는 시도라고 반발. 특히 헌법에 보장된 언론의 기본권을 억압하는 조치라고 위헌 주장을 제기.

- 한국 언론은 자본의 힘을 빌려 무리하게 시장을 독과점한 언론은 투자한 자본을 회수하기 위해 이윤을 높여야 하며 결국 언론의 의무인 진실의 전달보다는 광고주와 독자들의 구미에 영합하는 정보를 전달하려고 하면서 진실을 외면하거나 왜곡할 가능성이 있음.

- 1990년대 들어 언론자유의 제약요인으로서의 권력이 약화되고 반면 자본이 부각. 즉, 권력의 영향력이 줄고 시장경제적 요인들이 더욱 중요해짐. 권력에 의한 억압보다는 언론시장의 독과점이 폐해요인으로 등장.

- 추진전략

- 공정거래위원회의 감독기능을 강화하고 신문고시를 엄격히 시행토록 한다. 단, 현재 신문시장의 불황을 감안해서 국가적인 보조를 고려할 필요가 있음.

- 근거 및 외국사례

- 2002년 헌법재판소는 신문고시가 합헌이라고 판결함. 현재는 공정한 경쟁지수를 유지하기 위한 신문시장의 규제는 국가의 당연한 의무임을 분명히 함. 현재는 그 근거로 헌법 제119조 제2항의 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한

소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”는 규정을 이용함. 현재는 신문시장이란 다른 분야와는 달리 불공정경쟁 요인이 많기 때문에 정부규제가 더욱 필요하다고 피력함.

- 유럽의 일부 국가의 경우 시장점유율이 떨어지는 신문사들에게는 보조금을 지급하기도 함.

○ 관련기관: 공정거래위, 인권위, 법무부

## 8. 공공기관의 브리핑제 개선 및 확대

### 공공기관의 브리핑제 개선 및 확대

○ 필요성

- 기자실은 모든 기자들에게 개방되지 않고 기자단에 의해 배타적으로 운영되면서 언론비리의 온상으로 인식되어 음. 기존의 언론과 신규 언론 간에 기자실 출입을 둘러싼 마찰이 계속 됨.

- 노무현 정부의 브리핑제 도입을 통한 기자실 개방에는 환영. 공무원에 대한 취재제한 조치에 대해서는 반대하며 정부로 이러한 조치를 후에 철회하였음.

- 기자실 제도는 일제의 잔재로 형성시기부터 비판을 받아옴. 기자실의 비효율성과 비리 그리고 기자실 출입제한이 언론·출판의 자유를 훼손한다는 비판.

- 정부는 기자실을 이용해 자신들에 유리하도록 언론보도를 조절해. 언론과 불필요한 마찰이나 적대감을 방지하거나 해소하도록 관리하는 차원에서 편리하게 이용하는 측면이 있음.

- 브리핑제의 경우 일방적으로 정부의 견해를 받아서 전달하다보니 정보의 정책을 언론이 상세히 전달하는데 상당한 어려움. 후속취재나 심층취재 등의 어려움이 있어서 궁극적으로는 언론의 취재, 보도의 자유의 제약할 수도 있다는 논의가 있음.

○ 추진전략

- 최근 브리핑제가 정착되고 있음에도 여러 가지 측면에서 보완해야 할 부분이 있음. 브리핑제를 확대하는 것만을 목표로 하지 말고 문제점을 보완해 가면서 실시하도록

록 해야 함.

○ 근거 및 외국사례

- 미국의 기자실은 언론인에게는 모두 개방되어 있음. 백악관의 경우 기자실 공간이 좁아서 공간문제로 인해 너무 많은 기자들이 출입하지 않도록 제한하기도 하지만 이는 공정하고 합리적인 방법으로 이루어짐.

- 일본의 경우 일본신문협회가 1978년 개정된 기자클럽 운영지침에 따르면 클럽 소속 기사는 “해당 클럽에서 이루어지는 타사의 자유로운 취재, 보도활동을 존중하고 불미스럽게 그 행동을 저해 또는 규제하는 듯한 협정, 사전합의 등을 해서는 안 된다”고 규정하고 있음. 그럼에도 여전히 일본의 경우에는 개방형 기자실을 운영하는 일부 지방자치단체를 제외하면 대부분 폐쇄적인 기자실 운영이 보편적인 실정임. 유럽연합은 2002년 일본의 기자실 제도를 정보의 자유로운 유통을 막는 불공정 장벽이라고 항의하기도 했다.

○ 관련기관: 문화관광부, 청와대, 국가인권위

## 9. 언론윤리와 자율규제

### 언론윤리 준수로 인한 언론·출판의 자유 신장

○ 필요성

- 사회적 변화는 과거 억압적인 사회적 환경에서 언론을 ‘언론자유’의 입장에서 바라보던 것에서, 지난 20여 년간 한국 사회가 민주화 과정을 거치면서 거대하게 성장한 언론을 이제는 ‘책임’의 시각에서 보려하는 인식의 변화가 있다는 점을 직시해야 함.

- 언론인 개인의 윤리적 측면은 기사를 작성하는 과정에서 특히 중요한데, 언론인의 윤리는 기타 직종에 종사하는 사람들의 그것과 크게 다르지 않지만 잘못된 윤리적 선택의 결과는 예상 밖의 사회적 피해를 가져올 수 있다는 점에서 유의해야 한다.

- 언론인의 정보의 수집 및 취재활동은 성격상 공적인 책임을 반영. 언론인들은 사건을 취재하면서 사건의 성격에 대해 공격하기도 하지만, 언론이 존재한다는 사실만으로도 실제로 일어나고 있는 사건의 중요성을 확대해석 할 수 있는 위험이 있으며

로 언론인은 주변에서 발생하는 사건을 사실에 입각하여 전달할 책임의식이 요구됨.

- 언론윤리가 헤이해지면 이는 결국 언론자유와 탄압을 자초하여 본질적인 언론기능의 마비를 가져올 수 있음. 정권들이 독재정권이나 권위주의 정권, 민주적 정권 할 것 없이 내세우는 논리가 바로 무책임한 언론을 바로잡는다는 논리임에 비춰볼 때 언론 스스로 윤리를 지켜야 함. 즉, 언론윤리의 준수는 언론이 스스로 독립할 수 있는 발판을 마련하는 것.

○ 추진전략

- 언론윤리의 절대적인 교육시간을 확충해야 함.
- 언론인의 언론자유와 보장이유에 대한 인식의 강화 필요.
- 존치를 받지 않도록 하는 환경조성이 필요.
- 언론인 및 언론사의 정치적 중립을 유지하도록 함.
- 언론인의 정계진출의 경우에도 중립성을 위하여 퇴임 후 얼마 동안의 시간에는 정계진출을 제한할 필요가 있음.
- 연예인 보도와 범죄사건 보도에 중립성을 유지하고 흥미위주의 보도를 지양하도록 함. 무엇보다 언론의 속보 강박관념을 버려야 함.
- 언론인 및 언론사 윤리 강화 필요하며, 이를 위하여 언론인 윤리강령을 더욱 구체화하고 실행성을 높여야 함. 각 언론사 사내 윤리강령 구체화 및 자율규제 강화할 필요가 있음. 또한 자율적인 언론윤리 감독 기관, 예를 들어 기자협회 또는 PD 연합회 등의 기관의 감독기능의 강화 필요성 있음.

○ 근거 및 외국사례

- 정간법 제20조의 경우 범죄혐의가 있다거나 형사상 조치를 받았다고 보도된 자에 대해 형사절차가 유죄판결 이외의 형태로 종결될 때 그 날로부터 1개월 이내에 서면으로 발행인에게 추후보도의 게재를 청구할 수 있도록 하는 규정이 있음.
- 피의자나 피고인에 대해서도 형확정 이전의 경우 무죄추정의 원칙(헌법 제27조4항)에 따라 실명보도를 자제하고, 경칭을 붙여주는 것이 언론윤리강령에 규정되어 있음. 판례에 따르면 범죄보도는 대개 그 공익성(또는 공공성)을 인정하면서도, 범죄 혐의자의 신원까지 밝힐 필요가 있는 것은 아니고 신원을 밝히는 것이 반드시 범죄자체의 보도와 같이 공공성을 띠는 것이 아니라는 봄(대법 1998.7.18. 판결).
- 윤리실천요강의 경우 “어린이가 유괴된 경우 무사히 생환하는데 모든 협조를 다 해야 하며, 유괴된 어린이가 범인의 수중에 있을 때는 가족이나 수사기관의 보도제한 요청에 응해야 한다”고 규정(제13조 제3항)하여 이와 관련된 보도를 신중히 해야한다

는 점을 강조.

- 세계적으로 약 60개국이 언론윤리강령을 보유하고 있는 것으로 보이는데(한국언론재단, 2001), 이들 윤리강령은 (1) 취재, 보도, 논평에 있어 진실성과 객관성의 유지, (2) 알권리의 실현을 위한 정보의 자유로운 유통, (3) 언론인의 직업적 전문성 제고와 소유주에 의한 언론인 인격존중, (4) 금전이나 향응의 취득 금지, 그리고 (5) 취재원에 대한 비닉의 엄수 등의 공통점을 가지고 있음.

- 미국의 경우 대표적인 신문편집인들의 모임인 전문언론인협회(Society of Professional Journalists: SPJ)의 윤리헌장(Code of Ethics)을 보면 그 내용의 단순함에도 불구하고 어떻게 하는 것이 언론윤리에 위반되는 것이고 더 나아가서는 법적인 제재로 이어질 수 있는가 하는 것을 현실적으로 이해할 수 있도록 유도하고 있음. 여기서는 윤리헌장은 몰래카메라를 이용한 취재에 있어서 이를 최대한 피하되 부득이한 경우 취재과정을 '기사 내용의 일부로 포함시켜 밝혀야 함'을 명시하고 있음.

- 영국의 전국언론인조합(National Union of Journalists)은 세부적인 실천강령들을 포함하고 있는데 예를 들어 아동 성폭행과 관련된 보도의 경우 보도의 대상이 피해자이던 목격자이던 상관없이 사건과 관련된 16세 이하 청소년 및 아동의 신원을 절대 밝히거나 이를 인지할 수 있는 보도방식을 택해서는 안 된다. 부득이 이들의 신원이 드러날 수 있는 경우 '근친상간과 같은 부정적인 표현을 보도에 이용해서는 안 된다는 것을 실천강령의 항목에 삽입해 두고 있음.

- 독일 언론위원회(German Press Council)의 경우 윤리강령 제13조에서 '수사중이거나 심리중인 범죄사건의 보도에 있어서 어떠한 편견도 개입되어서는 안 되며 법원의 판결에 의해 형이 완전히 확정되기 전에는 어떠한 형식으로라도 피고인이 범죄자라는 인상을 받도록 해서는 안 된다'는 항목을 두어 언론인의 범죄기사 작성에 대한 기준을 제시하고 있음.

- 프랑스의 경우 전국언론인연합(National Syndicate of French Journalists)의 윤리강령은 언론인들의 취재활동에 있어 적합성의 여부를 강조하고 있는데, 마지막 항목에서 언론인 자신이 마치 경찰과 같은 역할을 하고 있는 것으로 착각하지 말 것을 당부하고 있음.

- 스위스 언론인 연맹(Swiss Federation of Journalists)은 언론인의 사회적 역할과 책임 그리고 의무를 규정하는 동시에 언론인 자신이 속한 언론사의 정책과 상충되는 어떠한 지시와 간섭도 받지 않으며, 언론인 비리를 궁극적으로 막고 독립을 보장받기 위한 대책으로서 적정 보수를 받는다는 것을 규정.

- 일본의 경우 각 부처나 출입처에 형성되어 있는 기자들은 기자협회가 제정한 언론윤리강령이 존재하기는 하지만 기자 클럽에 속한 성원들이 마치 하나의 공동체적

인 커뮤니티를 형성함으로써 비록 기사의 내용에 있어서는 거의 유사하고 다양성이 다소 결여되어 있다는 비난을 받고 있으나 이를 통해서 서로 적정한 선에서 언론윤리를 실천해 가고 있음.

- 중국의 경우 공산주의 국가답게 언론의 제1의 사회적 사명을 국가에 대한 충성에 기반하고 있지만 이를 빼면 여타의 자본주의 국가의 언론사가 보유하는 윤리강령과 유사함. 다른 점이 있다면, 서구 제국들의 언론윤리에 비하여 강조하는 윤리적 기준이 다르다는 것인데, 예컨대 중국은 서구와는 달리 언론인의 용기와 호기심을 강조하고 있음.

- 옴부즈만 제도가 발달한 스웨덴의 경우 언론사에 별도로 명시된 언론 윤리요강을 마련하기보다 사내의 옴부즈맨이나 시청자 불만처리위원회 등을 통해서 윤리적인 측면을 처리해 나가고 있음.

- 네덜란드의 경우 따로 윤리강령을 마련치 않고 국제 언론인 협회(International Federation of Journalists)가 제정한 언론인 활동에 대한 원칙 선언서의 내용을 따름.

○ 관련기관: 문광부, 언론재단, 인권위

## 10. 언론인의 취재원 보호권리

### 언론인의 취재원 보호를 위한 권리 보장

○ 필요성

- 언론·출판의 자유의 영역에 있어 취재원에 대한 보호의 여부와 정도를 어떻게 결정할 것인가에 대해서 논란이 계속되고 있는데, 특히 헌법상 보호되는 양심과 표현의 자유, 그리고 묵비권에 취재원에 대한 보호가 속하는지 그리고 형사상 불리한 진술의 거부권이 적용될 수 있는지의 문제가 발생하고 있음. 또한 형사소송법상 증거거부와 압수수색을 거부할 수 있는 의사와 변호사의 권리가 언론에도 적용되는지의 의문도 제기됨.

- 취재원 비닉권은 취재원의 익명언론권과 사회적, 경제적 피해예방이라는 차원에서 보호되어야 하지만, 증언과 관련하여 취재원 비닉권은 인정되지 않는다는 견해가 다수설임. 최근에는 형사재판의 증거의 중요성과 취재원을 제공함으로써 미치는 보도의 자유의 침해를 비교형량해서 결정해야 한다는 견해가 나오고 있음.

○ 추진정책

- 취재원 보호보다 공정하고 효과적인 법집행이라는 공공이익이 우선하기 때문에 증언거부는 인정하지 않는 것이 통설이나 언론인의 경우 증언거부를 할 수 있는 헌법적 권리를 인정하지 않을 수 있지만 증언거부권을 법률로서 정할 수는 있음.
- 언론의 공익성이 법집행을 통한 공익보다 크고, 내부고발 활성화 차원에서 언론인의 증언거부는 인정되어야 하지만 국가안보와 생명권보호와 관련 또는 언론인의 취재활동 과정의 불법행위를 은폐하려는 경우는 예외로 해야 함.
- 취재원 보호를 제한 없이 보장할 경우 보도에 의한 피해자의 명예훼손이나 공정한 재판을 받을 권리를 침해할 수 있음.
- 취재원을 보호해야 하는가 아닌가 하는 점은 사법적인 판단과 함께 언론이 사안을 어떻게 판단해야 하는가에 달려있음.
- 형사소송법 학설의 경우 의사, 변호사 등에게 증언, 압수거부권을 부여하는 형사소송법 규정이 언론기관에 적용될 여지가 있는가에 대해서는 부정적인 견해가 대부분이며, 헌법 제21조를 직접 근거로 하는 언론기관의 공개거부권을 승인하는 데 대해서도 소극적으로 보는 견해가 많음.

○ 근거 및 외국사례

- 취재원 보호와 관련하여 이를 정의하거나 기술하고 있는 법조항이나 판례가 아직 나오지 않고 있음. 단지 헌법 제21조상의 표현 및 양심의 자유 보호와 제19조 상의 침묵의 자유, 그리고 제12조 불리한 진술거부권 영역에 취재원 보호의 근거를 발견할 수 있음.
- 미국의 연방대법원은 1972년 마약의 제조와 이용에 대한 심층취재 기사로 문제가 된 소위 브랜즈버그(Branzburg) 사건에서 언론인이라고 해서 일반인과 달리 불법적인 방법으로 정보를 얻을 수 있는 특권을 가진 것은 아니라고 피력한 바 있음. 연방대법원은 비록 취재원 보호가 중요하기는 하지만 취재원이 중대한 범죄와 관련되는 경우 취재원을 밝힘으로써 얻어지는 이익이 적지 않다고 보았음.
- 미국의 경우 국가안보위협과 아동 음란물 제작 등 흉악한 범죄와 관련되었을 때, 언론인이 범죄 당사자일 때, 생명보호 등을 위해 긴급하게 압수수색을 해야 할 때만 언론사나 언론인에 대한 압수수색이 인정됨. 이러한 연방법원의 입장으로 인해 취재원보호를 위한 자체적인 입법은 불가능하며 1896년 메릴랜드주를 시작으로 현재 약 26개 주에서 제정되어 있는 소위 방패법(Shielded Law)을 통해 주정부 차원에서 일정한 정도 취재원보호를 실행하고 있음. 그러나 이 경우에도 여러 예외조항이 있어 실

효성의 문제가 제기되고 있으며 법이 취재원을 보호하기보다는 언론을 보호하는 역할을 한다는 비판이 있음.

- 독일의 경우 1975년 개정된 형사소송법에서 언론기관의 증언거부권은 언론기관과 정보제공자간의 신뢰관계를 보호하기 위한 것으로서 언론범죄의 유무 및 기자의 처벌 가부를 막론하고 인정하게 되었음. 여기에 대해서 언론에 우호적이라는 비판도 있지만 독일연방헌법재판소는 1982년 3월 12일 결정에서 이는 의사나 변호사처럼 언론과 취재원 사이의 사적인 신뢰관계를 보호하기 위한 것이라기보다는 언론제도를 보호하기 위한 것으로 보아야 하며 언론의 증언거부권의 행사여부를 자유재량에 의해 결정하는 것이 가능하다고 보았음.

- 일본의 경우에는 언론인의 취재원 보호를 인정하는 법은 없으며, 1952년 최고재판소는 헌법 제21조에 의해 보장되는 표현의 자유의 범위에 공공복리를 위한 증언의무를 희생하면서까지 증언거절의 권리가 속하는 것은 아니라고 판시한 바 있음. 1968년 최고재판소는 취재의 자유가 형사사법을 위하여 증거로서 제출되어야 할 보도자료를 거부하는 것을 포함하는 것은 아니라면서 같은 취지의 판결을 했고 현재까지 같은 법리가 적용되고 있음.

○ 관련기관: 법무부, 사법부, 인권위

## 11. 보도금지 가처분제도의 폐지 또는 제한

### 보도금지 가처분 제도의 개선 또는 폐지

○ 필요성

- 개인이나 단체의 명예를 보호하기 위해서는 명예에 대한 침해의 사후적 구제절차 외에도 침해가 발생하기 이전에 이를 예방하거나 진행 중인 침해를 중단시키는 법적인 조치를 현대 사법은 인정하고 있으며, 이는 일반적으로 가처분의 형태로 이루어지게 됨. 금지처분은 대체적으로 부작위(不作爲)를 명하는 경우가 많은데 언론과 관련해서는 기사의 제작, 반포의 금지 그리고 필름 또는 방송녹화 테이프의 사용금지가 이에 속함.

- 이러한 언론에 대한 금지청구는 헌법에 보장된 언론의 자유와 충돌이 일어난다는 점에 문제가 되어 왔음. 특히 사전 예방적 금지처분이 표현의 사전검열금지의 원

칙에 대한 위반인가의 여부가 쟁점으로 논의. 그러나 언론에 대한 사전검열의 경우는 행정기관에 의한 사전검열의 금지로 인식되며 사법부에 의한 금지처분은 사전검열이 아니라는 것이 지배적인 인식.

- 가처분 신청은 언론·출판의 자유에 대한 중대한 제약이 될 수도 있는 만큼 그 시행 요건이 엄격하게 제한되어야 한다거나, 언론에 대한 가처분의 책임 여부가 명백히 밝혀지지 아니한 상태에서의 처분인 만큼 후에 면책될 가능성이 있는 경우에는 허용되어서는 안 되면 면책의 가능성이 없는 경우에만 허용되어야 한다는 주장도 나오고 있음.

- 그러나 사전금지제도의 언론·출판의 자유에 대한 침해의 여부가 법조계와 학계에서 계속 지적되어 옴. 비록 현재에서 위헌은 아니라고 판단하였으나 언론에 대한 사전금지제도에 대해서 명확하게 정리한 판례는 아직 나타나지 않고 있음.

#### ○ 추진정책

- 명예훼손이라는 현상을 형법상의 원칙에 근거함으로써 만일 차후 언론이 면책될 가능성이 전혀 없는 경우에만 허용하는 것이 바람직.

- 출판 및 방송 금지 가처분 제도로 인한 출판이나 방송을 금지하는 것은 언론·출판의 자유를 현저히 규제하는 사전 검열의 성격이 있고, 한쪽의 기본권에 대한 고려가 없으므로 과잉금지 원칙에 위배되므로 폐지되거나 아주 특수한 경우에 한해서만 인정되어야 함.

#### ○ 근거 및 외국사례

- 형법 제310조 상의 '오로지 공공의 이익'을 위한 것이 아닌 경우, 또는 진실이 아니고 진실이라고 믿을 만한 상당한 이유가 없는 경우에만 금지청구가 고려되어야 함. 결국 다른 법적 수단으로 손해를 회피할 수 없는 급박한 사정이 있는 경우에만 금지처분이 받아들여져야 한다는 견해가 설득력이 있음.

- 상법 제404조(유지청구권)는 "이사가 법령 또는 정관에 위반한 행위를 하여 이로 인하여 회사에 회복할 수 없는 손해가 생길 염려가 있는 경우 주주는 회사를 위하여 이사에 대하여 그 행위를 금지(유지)할 것을 청구할 수 있다"고 규정하고 있음.

- 구 민사소송법 제714조(1995년 개정)는 개인이나 단체의 명예를 보호하기 위해서는 명예에 대한 침해의 사후적 구제절차 외에도 침해 이전에 이를 예방하거나 진행 중인 침해를 중단시키는 법적인 규정을 포함하는데, 제2항에서 "현저한 손해를 피하거나 급박한 강폭(強暴)을 방지하기 위하여 또는 기타 필요한 이유가 있는 경우"에 가처분에서의 보전의 필요성을 규정하고 있다. 이러한 조항은 2002년 개정되었음.

- 2001년에 들어서 헌법재판소는 사전금지 위헌심판 소송에서 “헌법의 언론출판에 대한 검열금지는 행정기관의 허가가 있어야만 의사표현을 할 수 있는 경우의 사전심사를 금지하는 것”이라며 “방영금지가처분은 행정부가 아닌 사법부의 결정이므로 사전검열에 해당하지 않는다”고 판시하여 위헌성을 부정함(헌재 2001.8.30. 2000헌바36).

- 미국의 경우 명예훼손을 이유로 표현의 전과를 금지하는 것은 원칙적으로 허용되지 않는다. 그러나 미국 각주의 다양한 법을 정리한 ‘불법행위 재규정’(Restatement (Second) of Torts)에 따르자면, 법원이 이미 표현 내용이 거짓이고 명예훼손에 해당한다고 선언하였음에도 불구하고, 언론측이 추가발행을 고집한다면 이는 금지명령을 내릴 수 있는 대상이 된다고 해석하고 있음.

- 일본의 경우 차지(差止)명령으로 불리는 금지명령제도는 한국의 그것과 유사한 성격을 띤. 인격권에 근접한 상호, 상표 등에 관하여 명문으로 금지처분을 인정하는 규정을 가지고 있으나(예를 들어 일본의 저작권법 제116조, 상법 제20조, 부정경쟁방지법 제3조, 상표법 제36조 등), 명예 등 인격권의 침해에 금지처분이 인정될 것인가에 대해서는 확실히 일치하지 않음. 특히 금지처분이 명예의 보호를 위한 효율적인 수단이 될 수도 있으나 자칫 표현의 사전검열로 이어져 표현의 자유에 대한 중대한 위협이 될 수 있다는 지적들이 계속 제기되어 왔음. 그러나 최고재판소는 금지처분을 사전검열에 해당하지 않는다는 견해를 보임.

○ 관련기관: 사법부, 인권위

## 12. 새로운 언론매체 통합법 제정을 통한 언론자유 확대

### 매체통합법 제정을 통한 언론·출판의 자유 확대

○ 필요성

- 21세기에 들어서면서 인쇄매체와 방송매체, 통신매체가 통합되는 정보환경의 유희 속에서 새로운 매체의 등장으로 인해 기존매체의 정체성이 흔들리고 각 매체간의 개념 정의가 혼동되면서, 지금까지 행해져온 국가와 사회특수계층의 정보통제가 내용규제라는 또 다른 양상으로 변모하면서 개인과 개인의 인간관계가 왜곡되고 사회로부터 개인이 소외되는 자기격리와 사회분열, 계층간의 정보격차(digital divide) 등의 문제가 각종 사건을 통해 현실적인 법적 문제로 대두하고 있음.

- 언론계는 노무현 정부의 출범과 함께 정부가 시급히 해결해야 할 우선과제 중의 하나로 방송·통신 통합법의 제정을 지적함. 새로운 법의 제정에 방송·통신 통합기구의 설립이 포함되어야 한다는 견해가 다수임. 언론인들의 경우에는 방송·통신 통합기구가 민간기구가 돼야 한다는 의견이 많았던 반면 언론학자들은 정부기구 성격을 띠는 것이 바람직하다는 견해를 보임. 또한 방송·통신법 제정의 골자는 인터넷을 중심으로 하는 가상공간을 법적 테두리에 포함시킬 것을 주문함.

- 현재 방송정책·규제를 담당하는 기구는 이원화·분산화 되어 있다. 방송기본계획 수립 및 방송사업자허가는 방송위원회가 담당하고, 기술표준방식 결정, 주파수할당 등 방송기술 및 통신정책은 정보통신부가 담당함으로써 관할기구 간 입장차이로 디지털방송과 방송통신융합서비스의 종합적 정책 수립 및 균형적인 산업육성 지원에 차질을 빚고 있음. 결국 방송통신산업의 체계적 육성 및 균형적 지원을 어렵게 하며 산업시장에서 신규서비스 제공을 위축시켜 소비자에게 다양한 서비스를 선택할 기회를 박탈하게 됨.

- 인터넷상의 모든 게재물을 정간법상의 '기타 간행물'로 볼 수 있는가, 의 문제가 있음. 현행법령의 해석에 따르면 모든 인터넷상의 대부분의 게재물은 정간법상 '기타 간행물'로 해석가능하기 때문이다. 그러나 비밀이 요구되는 통신(헌법 제18조)과는 달리 공개적인 정보유통을 그 특성으로 하는 점에 착안하여 본다면, 인터넷상의 모든 게재물에 누구나 접근 가능한 것이 아니라는 점을 중시.

- 전통적으로 통신에 대해서는 거의 절대적인 면책이 적용되며 정부는 common carrier에 대한 규제와 감독밖에 할 수 없으나 전자매체를 통한 통신은 기존의 통신매체와는 달리 일대다 또는 다대다의 통신이 가능할 뿐만 아니라, 통신 그 자체가 곧 의견표명이 되는 상황이므로 전자매체를 통한 통신을 단순히 통신이라고 하기에도 여전히 문제가 있음.

- 한국 헌법은 의사표현의 자유를 보장하고 있는 반면에 독일 헌법은 이에 정보의 자유(정보공개청구권, 알권리 포함)를 더하고 있음. 비록 학자들이 학설을 통해 한국 헌법 21조도 독일헌법과 같은 내용을 포함하고 있다고 보고 있으나, 이러한 견해는 사실 실정법 해석에 있어서 많은 문제점을 야기하고 있음.

#### ○ 추진정책

- 출판과 방송의 개념에 대한 재정립을 통한 통신매체의 통합이 필요함. 방송관계법의 체계와 내용을 통신관계법의 체계와 내용으로 전환하는 형태로 방송·통신 법제를 통합하는 것을 하나의 현실적인 대안으로 고려하며 '방송의 다양성'의 확보라는 객관적 측면의 보장을 위한 방송규제의 존재는 불가피할 것으로 보임.

- 매체의 종류에 따른 규제를 그 내용으로 하는 규제는 지양해야 하며, 미디어의 기능에 따른 분류가 도입되어야 하기 때문에 매체기본법제정이 요구됨.

- 나아가 헌법 제21조가 개정되는 것도 고려해야 함. 헌법 제21조상의 언론·출판의 자유라는 용어가 '표현의 자유'로 바뀌어야 하고, 집회결사의 자유는 다른 조항으로 분리하여야 하며, 표현의 자유라는 용어는 매체별 자유가 아닌, 보다 구체적으로 기본권보장 부문별 자유를 보장하는 쪽으로 개정되어야 함.

○ 근거 및 외국사례

- 헌법 제21조 제1항에서 '모든 국민은 언론출판의 자유와 집회결사의 자유를 가진다'고 규정하면서 제2항에서 허가나 검열을 금지하고, 제3항에서 통신, 방송의 설비기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다고 규정하고 있을 뿐 '언론출판의 자유', 즉 표현의 자유에 관한 개념이나 설명은 헌법도 판례도 학설도 명확한 것이 존재하지 않음.

- 한국의 경우 아직 판례를 통해서도 명백한 입장표명이 나와 있지 않다. 판례 중에는 인터넷 홈페이지를 출판물이라고 보기도 했고(서울지법 2000.2.2. 선고 99가합64112 판결), 전자게시판이나 공개광장은 통신으로 보기도 했으며(대법 1997.4.25. 선고 96도2910 판결), 컴퓨터통신사업자에 대해서는 조리상의 의무만 인정(2001.9.7. 선고 2001다36801 판결).

- 미국(FCC)과 캐나다(CRTC)의 경우는 이미 일원화된 방송통신위원회의 모습을 갖추고 있으며, 영국은 최근 11월 19일 하원에서 방송과 통신을 포괄하는 새 커뮤니케이션법(Communications Bills)을 발표하고, 기존의 5개 방송·통신규제감독기구(ITC, RadioAuthority, BSC, OFTEL, Radiocommunications Agency)를 통합하여 OFCOM (Office of Communication)을 설치하는 등 디지털시대를 규제하기 위한 새로운 규정 등을 마련하였음. 이탈리아는 이보다 앞선 1997년 7월 방송통신법의 제정과 함께 방송·통신단일 감독기구인 ICA(Italian Communications Authority)를 설치한 바 있음. 이처럼 세계 여러 국가들에서도 방송·통신의 융합현상이 가속화되면서 방송과 통신감독 기구를 통합 정비하는 한편, 방송통신법의 제정 및 융합서비스에 대한 법적 규정, 방송사업자와 통신사업자간 겸영 등과 관련하여 법제정비를 신속하게 추진하고 있음.

○ 관련기관: 방송위원회, 문화관광부, 인권위

### 13. 언론사주의 소유 지분 제한

#### 언론사주의 소유지분의 제한을 통한 언론·출판의 자유 신장

##### ○ 필요성

- 시민단체는 정간법 개정취지문에서 한국 신문은 재벌이나 족벌이라는 지극히 사적인 이해관계에 근거한 집단들이 언론기업을 전적으로 소유, 지배하면서 이들 언론은 언론기관으로서 마땅히 가져야 할 공정성과 객관성을 추구하기보다는 언론사 소유주의 이해만을 추종하는 사적인 집단으로 전락하고 있다고 비판.

- 신문기업의 소유한도의 제한 또는 소유와 경영을 분리하는 것이 현재의 권언유착, 방만한 부실경영 등을 해결할 수 있는 방안이라는 점에 대해서 이것을 법적으로 강요하는 것은 재산권 행사를 제한하는 것이라는 반론이 있음. 그러나 시민단체 등은 비록 사적기업이지만 공적인 역할을 한다는 점에서 신문은 이윤추구가 지상목표인 일반기업과는 다르다고 재반박.

- 주식공개만으로도 소유와 경영을 분리하고 경영의 투명성을 보장할 수 있다는 주장도 제기됨. 그럼에도 신문사의 주식공개나 기업경영방식의 도입이 무조건 바람직한 것만은 아닌 것이 경영의 논리에 의해 언론자유와 여론의 다양성이 위축될 수도 있다는 지적. 예를 들어 미국의 경우 좋은 신문이지만 적자 요인이 되어 폐간되는 경우도 종종 발생한다.

##### ○ 추진전략

- 소유지분 제한의 위헌성 문제가 제기되기도 하지만 재산권과 공공의 복리가 충돌할 때 공공의 이익을 위해 재산권을 제한할 수 있다는 법원의 판결이 있음.

- 공정한 신문경쟁체제의 마련이 필요. 시장을 통한 이윤추구의 강화는 결과적으로 공익성의 추구하고 멀어지고 저널리즘의 질이 떨어지는 결과를 초래할 수 있으므로 신문의 소유와 경영이 너무 쉽게 시장에 매몰되지 않도록 하는 것이 가장 중요.

- 편집권 독립성 확보를 위해 정기간행물법 개정으로 특정 개인의 소유구조를 제한해야 한다는 주장이 있으나 실제적인 효과도 의문이고 해당 언론사의 강한 저항이 예상됨.

- 가장 바람직한 것은 소유지분제한이나 소유와 경영의 분리보다는(즉, 신문사 내부 경영 문제에 정부가 구체적으로 간섭하기 보다는) 공정거래법을 비롯한 관련법규들을 엄격히 적용하여 신문시장의 공정한 질서를 확립하는 것임.

○ 근거 및 외국사례

- 미국의 경우 신문사의 소유형태가 신문의 질적인 우수성과 상관관계가 없다는 연구가 많음. 비록 대형신문이 소규모 신문보다 질적으로 우수하지만 개인소유이든 상장된 기업소유든 그룹소유든 신문의 질적인 수준에는 큰 차이를 보이지 않았음.

- 존 맥마누스(John McManus) 교수는 신문사는 인건비와 생산비를 최소한으로 줄이면서 가장 많은 독자와 광고주를 잡는 경영방식을 택할 수밖에 없다고 설명. 시장 논리에 따른다면 뉴스의 가치는 정치 사회적인 영향력에 의해 결정되는 것이 아니라 어떻게 가장 적은 비용으로 취재해서 가장 많은 사람들에게 전달될 수 있는가에 따라서 결정됨.

- 자유롭고 책임 있는 언론관을 소개한 1948년 미국의 허친슨 위원회 보고서의 경우 언론사 소유주의 이익우선에 대한 비판을 가하고 그들의 도덕적 자세를 요구하고 여론을 소수의 규제받지 않는 사람들에 맡겨 둘 수 없다고 강조하였음.

○ 관련기관: 문광부, 법무부, 인권위

#### 14. 신문사와 방송의 겸영 금지 개선

**겸영금지 제도의 개선을 통한 언론·출판의 자유 신장**

○ 필요성

- 일부 특정 언론이 시장을 독점하며 의견의 다양성과 여론의 다양성을 해결하지 않는 상태에서 신문과 방송의 겸업을 허용하기 어려움.

- 현재 일간신문과 통신은 겸영할 수 없으며, 방송법에 의한 방송국을 겸영할 수 없음. 일간신문, 통신 또는 무선방송을 경영하는 법인이 발행한 주식 또는 지분을 일정부분 소유한 자가 다른 일간신문 또는 통신의 주식 또는 지분의 취득은 제한 됨. 이와 같은 과도한 소유규제로 인하여 방송산업이 독과점체제로 자리를 잡았고 이러한 현상이 지속되면서 여론의 다양성을 훼손하고 방송의 발전에 걸림돌이 된다는 비판이 제기되어 옴.

- 현행 방송법의 경우 시장진입장벽이 높아서 대기업은 재원이 많이 필요한 지상파나 종합편성방송에는 진출할 수 없고, 뉴스를 수집, 보급하는 일간신문이나 통신사

는 보도전문 채널을 소유할 수 없음.

○ 추진전략

- 방송사업자의 성격에 따라 시장진입을 차단하는 원천적 규제방식이 아니라 특정 방송사업자가 여론독점이나 시장독점을 할 경우 소유분산조치를 위한 사례별 사후 규제방식이 바람직할 것으로 보임. 예를 들어, 신문과 방송의 교차소유를 허용하되, 해당신문의 시장점유율이 높을수록 방송시장 점유율을 낮게 책정함으로써 여론독점을 예방할 수 있음.

- 유사하게 시장 지배력이 높은 대기업일수록 방송시장 참여지분 상한선을 낮추고 프로그램 제작·공급, 방송송출사업, TV 수상기 및 방송기기 제작 등의 방송관련 산업 참여도에 따라 방송시장 참여비율을 제한. 여론독과점을 제어하면서도 방송산업의 효율성을 높일 수 있는 탄력적인 방법을 모색해야 함.

○ 근거 및 외국사례

- 방송법 제8조는 소유제한 등에 관하여 규정. 누구든지 대통령령이 정하는 특수한 관계에 있는 자가 소유하는 주식 또는 지분을 포함하여 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자의 주식 또는 지분총수의 100분의 30을 초과할 수 없음. 다만, 국가 또는 지방단체, 특별법에 의하여 설립된 법인이 방송사업자의 주식 또는 지분을 소유하거나, 종교의 선교를 목적으로 하는 방송사업자에 출자하는 경우 등은 예외로 함.

- 대규모 기업집단 중 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업집단에 속하는 회사와 그 계열사 또는 정간법에 의한 일간신문이나 통신을 경영하는 법인은 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업을 겸영하거나 그 주식 또는 지분을 소유할 수 없음. 이외에도 대기업과 그 계열사, 일간신문이나 통신을 겸영하는 법인, 방송의 상호겸영 또는 지분을 소유할 수 없음.

- 북미나 유럽 대부분은 방송의 소유집중이나 신문과 방송의 교차소유를 막으려고 법을 만들었지만 어느 나라도 효과적으로 문제를 해결하지 못하고 있는 실정임. 방송사들이 다양한 예외조항이나 유보조항을 통해 이를 피해가고 있고, 기업과 정치권의 압력을 받는 방송규제기구도 소유집중을 막으려는 확고한 의지를 갖고 있지 못하기 때문이다. 특히 방송시장이 국제화 되면서 점차 소유규제는 기술적으로 어렵게 되어 가고 있으며 비효율적인 것으로 인식되고 있음.

- 영화나 신문 등 미디어 산업이 방송에 진출하는 경우 다른 업종보다 효과적으로 경영할 수 있다고 믿음. 이에 따라 각국은 방송의 공익성이 흔들리지 않는 범위 내

에서 기존의 소유규제를 완화. 1996년 개정된 영국의 방송법은 기존의 복수소유규제를 완화했고 신문과 방송의 교차소유도 완화해, 인쇄매체와 방송매체를 통합한 전체 미디어 시장의 10 퍼센트 점유율로 제한하는 총괄적인 규제방법 도입.

- 1996년 개정된 미국 통신법의 경우 신문과 방송의 교차소유금지는 여전히 존속시켰지만 방송사의 복수소유규제는 일부 완화했다. 독일도 1997년 방송국가협약개정을 통해 소유규제를 완화했다. 이처럼 여러 선진국들의 경우 소유규제를 강화하기 보다는 완화하는 경향을 보이고 있음.

○ 관련기관: 방송위원회, 문화관광부, 공정거래위원회, 인권위원회

## 15. 언론중재제도 개선

### 언론중재제도 개선을 통한 효율적인 구제제도 실현

○ 필요성

- 언론중재위원회는 언론기본법상의 정정보도청구권(1986년 1월 28일 대법원은 이를 기사의 정정이 아닌 반박을 위한 청구권이라고 설명)에 의한 분쟁을 중재하고 정기간행물의 게재내용에 의한 침해사항을 심의하기 위한 법적 전치기구이다. 한국 정부의 경우 반론권을 국민들의 명예를 보호하기 위한 효과적인 구제수단으로 홍보하였으나 한국 언론은 반론권 제도에 대해서 그 설립 당시부터 지금까지 부정적 시각을 견지해 옴. 언론은 권위주의적 권력이 지배해 온 한국 사회에서 언론의 자유가 완전히 뿌리내리기 이전에 반론권을 허용하는 것은 절대적으로 위험한 일이라고 주장.

- 현재의 중재제도는 몇 가지 문제점을 안고 있다. 그 가운데 하나가 높은 취하율과 낮은 합의율임.

- 언론중재제도가 중재보다는 조정에 가까워서 실효성이 떨어지므로 중재제도를 더욱 강화해 언론관련 분쟁을 법정에 가기 전 중재를 통해 해결하도록 해야 한다는 주장이 있는 반면, 다른 한쪽은 중재제도가 언론에 이중의 법적 부담을 부과하는 것에 불과하며 실제로 피해자의 명예회복에 크게 도움이 되지 않는다는 비판도 있다.

○ 추진전략

- 언론에 의한 명예훼손의 경우 언론중재제도의 개선과 강화가 요구된다. 무엇보다

먼저 중재심리도 집중심리제를 도입하여 사전에 쟁점을 정리하고 필요한 증거조사를 할 필요가 있음.

- 정간법 제18조 4항에 규정된 신청처리기간 14일은 부족하므로 개정되어야 함. 중재위원들이 실제적 진실을 파악하기 위해서는 신청처리기간은 늘리는 것이 바람직.

- 명예훼손으로 인한 반론권 행사 대상을 사실적 주장에 국한하지 않고, 의견, 논평, 주장에 대해서도 확대 적용해야 한다는 의견이 있으나 이는 언론을 위축시킬 가능성이 있음.

- 민간언론포해상담센터 설치를 통해 피해구제를 더 신속하게 할 것으로 전망하지만 언론·출판의 자유와의 적절한 비교형량을 통한 조화를 이루도록 해야 함.

○ 근거 및 외국사례

- 반론권은 프랑스, 미국 및 독일의 일부 주(州) 등 약 30개국에서 이러한 권리를 법으로 보장. 영국의 정정제외권(訂正提議權), 한국의 구언론기본법과 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 제16조, 그리고 방송법 제91조 등이 규정하는 반론보도청구권도 명예훼손에 대한 하나의 구제 방법으로 반론권의 영역에 속하는 것이라 할 수 있다.

- 사법부는 반론권 제도에 대해서 이른바 ‘무기대등 원칙’에 일치하는 합헌적 구제장치로서 인정하고 있음. 그러나 민법상 명예회복에 적당한 처분에 사죄광고를 포함시키는 것은 위헌으로 봄.

- 반론권과 관련한 하나의 문제는 사실적 주장과 주관적인 표현을 어떻게 구분하는가 하는 것이다. 한국의 반론권은 사실적 주장에게만 적용되기 때문에 이를 판단하지 않으며 안 된다. 즉, 비록 이것이 기술적 구분이긴 하지만 명예훼손법 상의 ‘사실적 주장’에 관련된 규정은 법원들이 주관적인 의견이나 비평과 객관적 사실 사이의 구분을 짓도록 요구하고 있음.

- 언론중재제도 만족도 조사결과 언론중재 신청인과 피신청인 모두 비록 언론중재제도의 필요성에 대해서는 동감하면서도 효율성에 대해서는 불만을 표현. 언론중재제도를 이용한 피신청인들은 언론에 유리하게 중재가 이루어지는 것은 아닌가에 대한 불만을 나타냈고, 2003년 후반기부터는 정부기관이 주체가 되어 중재를 신청한 건수가 부쩍 늘었다는 점에서 언론중재제도에 대한 언론계의 불만이 높음.

- 미국의 경우 반론권은 신문 등 인쇄매체에는 이를 금지하고 있으나, 방송의 경우 부분적으로 허용하고 있다. 1973년 미국 연방대법원은 마이애미 헤럴드 대 토닐로 사건(Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo)에서 인쇄매체의 경우 무엇을 취재하고 발행할 것인가에 관한 편집권은 발행자나 편집인에게 속하는 것이고 국가나 제3자가 이에 대해서 개입하는 것은 위헌이라고 보았다. 그러나 방송의 경우 1969년 레드 라

이언 방송 대 연방통신위원회 사건(Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission)에서 방송전파의 유한성, 공익성 등의 근거를 들어 한정적으로 반론권을 인정하고 있는데 대개 비판을 받은 정치적 후보들이 방송에서 이를 반박할 수 있도록 하는 정도의 권한이 인정되고 있다.

- 프랑스는 1789년 대혁명을 거치면서 당시 거대한 사회세력으로 등장한 언론이 개인의 명예를 침해하는 것을 방지하고 그 구제를 효율적으로 달성할 수 있는 방책으로서 반론권을 제도적으로 정착시키게 되었음. 반론권 제도는 1822년 최초로 입법화 됨. 1970년대에 들어와 그 적용범위를 방송에까지 확대하였는데, '사실적 주장'에 뿐만 아니라 의견·비평과 같은 주관적인 표현에 대해서도 반론을 인정하여 가장 넓게 반론권을 인정. 반론권 실현을 위해서는 민사적 방법과 형사적 방법 모두 가능하다. 국가 공무원이나 의사 등은 반론권 청구에 일정한 제약을 받음.

- 독일의 경우 반론권 제도를 19세기말에 도입하여 무분별한 언론의 보도로부터 인권이 침해되지 않도록 하고 있다. 독일은 프랑스의 1822년 법에서 규정된 반론권을 모델로 바덴주에서 1831년에 그리고 연방차원에서는 1874년에 제국출판법에서 반론권 제도를 인정. 그런데 초기 독일의 반론권은 그 행사주체가 관청 혹은 사인으로 정해져 있었고, 그 이행의 강제수단으로 벌금 등의 형사적인 제재를 가하고 있어 현재의 반론권과는 다소 차이가 있음. 즉, 정부에서 주도하는 성격이 강한 제도였다. 그러나 1960년대를 전후로 주별로 출판법, 방송법이 제정되면서 반론권에서 형사적인 색채를 배제하고(아직도 흔적이 있기는 하지만) 민사적인 방법으로 반론권을 행사하도록 하였다.

- 일본은 사죄광고가 반론권 대신 많이 이용됨.

○ 관련기관: 언론중재위원회, 문화관광부,

## 16. 공동배달제 도입 및 운영 강화

### 공동배달제 실시를 통한 신문시장 정상화

○ 필요성

- 언론개혁의 추진과제 중 언론계가 참여하게 대립했던 사안 중의 하나가 문화관광부에서 실시하려는 신문공동배달제임. 공동배달제란 한 신문보급소에서 여러 신문

을 배달할 수 있도록 하는 것을 말함. 공동배달제가 실시되면 해당 지역의 보급소는 여러 신문을 배달할 수 있어 수입이 늘게 되고 독자는 다양한 신문을 선택할 수 있다는 것이 제도의 취지임. 이는 1996년부터 시작된 신문고시제도를 강화시키는 방안으로 2003년 5월 27일 공정거래위가 신문시장에 직접 개입할 수 있도록 공정거래법을 개정함.

- 개정된 공정거래법에 따라 2003년 11월 3일 국민일보, 경향신문, 문화일보, 세계일보, 한겨레신문 등 5개 신문사가 공동으로 설립한 '한국신문서비스(주)'가 공동배달제 실시. 먼저 공배제 참여 5개사와 전국언론노조는 공배제추진위원회를 구성, 3월과천에 공배지사를 세우고 첫 시범실시를 시작했으나 운영상의 문제로 본격적인 공배제 시행이 지체되고 있음. 문화산업진흥기금 용자, 각 사의 증자방식 등 자본조달 계획에 대한 이견, 그리고 조선, 중앙의 신문값 인하로 인한 가격경쟁 등이 공배제 실시를 미루게 된 한 원인으로 작용.

- 일부 신문사들은 정부가 신문시장의 경쟁질서를 왜곡시킨다고 주장. 특히 정부가 신문시장에 인위적으로 개입하여 특정의 신문사에 유리하도록 만드는 것은 일종의 특혜라고 비판.

- 변호사들은 공동배달제의 유권해석에 신중해야 하며 공동배달제가 일부 지역이 아닌 전국적인 형태로 실시된다면 시장질서에 영향을 미칠 수 있다고 지적. 또한 기금 지원 문제는 기금 사용 목적에 부합하는지에 대한 행정법 차원의 검토가 필요하다는 지적.

- 경기침체에 따른 광고 격감과 과당경쟁으로 IMF 사태 이래 최악의 불황을 겪고 있는 신문시장을 정상화시키기 위해서는 신문고시의 엄격한 적용과 공동배달제의 시행만이 유일한 해법이며, 이를 위해 정부가 자금 지원을 해야 한다는 주장이 제시됨. 그러나 메이저 신문들은 공배제를 위한 정부의 자금 지원은 난립상을 존속시킬 뿐이라고 반대.

#### ○ 추진전략

- 공배제를 성공적으로 실현하기 위해서는 관련 회사를 공사의 형태로 설립하고 이미 설립된 회사의 경우에는 정부에서 지원하는 것이 바람직. 공배제가 신문시장을 정상화시키는데 실질적으로 기여할 수 있는지에 대한 여러 조사나 의견수렴도 거쳐야 함.

- 다른 대안은 재판매 가격 유지 의무화를 꼽을 수 있음. 재판매 가격 유지란 유통 단계를 거친 상품을 생산자가 정한 가격대로 최종 소비자에게 파는 것으로 경쟁저해 요소로 간주돼 금지되고 있지만, 신문·도서 등 지적 저작물에 대해서는 금지대상에서

제외시키고 있음.

○ 근거 및 외국사례

- 문화부는 "신문공동배달제는 신문산업의 유통구조 개선과 수익구조를 형성할 수 있는 핵심적인 정책수단"이라고 강조한 뒤 "그러나 정부 의지뿐 아니라 참여 언론사의 유통구조 개선에 대한 의지, 치밀한 현장조사, 신문시장 선진화를 위한 다각적인 노력이 함께 필요하다"고 전제.

- 2003년 신문시장 규제를 담당하는 공정거래위원회는 현행 신문 공동배달제는 신문시장의 경쟁을 제한하지 않는다고 해석. 공정위는 만일 공동배달회사가 가격 담합이나 판매부수 제한 등을 하지 않고 단순히 신문을 공동 배달하는 경우는 공정거래법을 적용해 규제하기 어렵다고 공동배달제가 위법이 아님을 천명. 또한 공동배달회사에 대한 문화산업진흥기금 지원은 지원 주체가 정부이기 때문에 사업자를 대상으로 하는 공정거래법으로 규제할 문제가 아니라고 해석.

○ 관련기관: 공정거래위원회, 문화관광부, 인권위

## 17. 악세스권리 보장을 위한 언론관계 법규 재정비

### 악세스권 보장을 통한 언론·출판의 자유 신장

○ 필요성

- 악세스권은 독점화·집중화·거대화·권력화 되어 일반 공중의 의견을 제대로 반영하지 못한다는 상황에서 도출된 개념. 경제적 불평등 상황에서 실제로 사상의 자유시장에 대한 낭만적인 믿음은 실현 불가능하기 때문에 어느 정도 법적인 개입을 통하여 공중이 대중매체에 접근하는 것을 보장해야 한다고 취지.

- 법적 권리로서의 악세스권의 실현 방법은 제한적이다. 특히 미국과 같이 언론의 자유에 우월적인 비중을 두고 있는 국가의 경우 이는 더욱 제한적일 수밖에 없음. 악세스권을 보장하는 방법들은 대개 (1) 반론보도, (2) 의견광고, (3) 사과광고, (4) 신문에 대한 투서, (5) 텔레비전 참가, (6) 언론기관 참가, (7) 옴부즈만 제도, (8) 대중매체에 대한 비판·항의·진정·요구 등이 있음.

- 가장 널리 받아들여지고 있는 것이 신문에 대한 투서이다. 투서는 대개 독자란의

형태로 게재되는데, 투서 중에서 얼마나 많은 비율이 게재되는 지에 대해서는 아직 명확히 알려지고 있지 않지만, 극히 적은 분량만이 실리며 신문사의 시각과 일치하지 않는 의견은 거의 실리지 않음.

- 하나의 효율적인 액세스권 실행의 장치는 반론권임. 그러나 반론권이나 의견광고 등의 구제책은 사실상 부당하고 비현실적이며 나아가서는 언론자유에 대한 침해라는 비난이 있음. 특히 반론권 제도에 대해 일부 학자들은 국가가 언론에 개입하는 것을 정당화시키는 조치라고 주장. 뿐만 아니라 반론권이 사회적으로 영향력 있는 집단에 의해서 남용되고 있다는 점이 지적됨.

- 반론권과 함께 액세스권 실현의 형태로서 한국에서 많이 이용되는 것이 독자나 시청자 옵부즈만 제도임. 한국방송공사의 경우 대통령이 정하는 바에 의하여 매월 100분 이상 시청자가 직접 제작한 시청자 참여프로그램을 편성해야 하며(방송법 시행령 제51조), 방송위원회규칙에 따라서 시청자 참여프로그램의 운영, 제작지원 등을 하도록 하고 있는데 이러한 것도 일종의 시청자들의 액세스권을 보장하기 위한 장치라고 해석 할 수 있음(방송법 제69조6항). 이러한 액세스권이 언론·출판의 자유를 훼손하는 것은 아닌가에 대한 의문제기가 있음.

#### ○ 추진전략

- 인터넷 시대의 뉴미디어 등장으로 신문이나 방송을 중심으로 구분된 매스미디어가 융합화 현상을 보이면서 언론의 시민이 참여하는 쌍방향 성격으로 액세스권에 대한 새로운 시각에서의 접근을 필요로 함.

- 반론권에 있어서 사실과 순수한 의견을 구분하기 힘들므로 사실적 주장과 아울러 의견, 논평 등의 경우에도 반론권의 대상으로 보는 것도 고려할 필요가 있음. 단, 언론·출판 자유의 본질을 훼손하지 않도록 해야 함.

- 신문은 독자란과 독자가 직접 쓰는 칼럼 등의 양을 늘려 최대한 많은 사람들이 참여할 수 있도록 해야 하며 공공언론은 일반 시민들의 목소리를 낼 수 있는 시간을 더 할애해야 함.

- 미국의 철회법과 같이 액세스권의 문제를 해결하기 위한 법적 장치를 마련해야 함.

#### ○ 근거 및 외국사례

- 레드 라이언 대 FCC (Red Lion Broadcasting v. FCC, 1966) 사건에서 미국 연방 대법원은 방송자유에 의한 언론자유 이익을 유지하는 것은 국민 전체에게 있고, 국민 전체는 헌법상 언론자유 목적에 합치하도록 미디어를 움직일 권리를 가지고 있

다고 판시함. 이 사건에서 국민의 접근권을 보장한 형평성의 원칙을 인정함. 1987년 시라큐스 피스 카운슬(Syracuse Peace Council v. FCC) 사건에서 폐지되지만 방송에 대한 반론권은 폐지되지 않음.

- 미국은 뉴딜 정책 등이 시작되면서 언론이 제대로 여론을 반영하지 못하면서 신문을 개혁해야 한다는 견해가 거세어 짐. 이에 소위 허친스 위원회가 구성되어 신문사의 소유 및 시장 경쟁, 그리고 이것이 뉴스 선택과 전달에 미치는 영향을 조사하여 보고서를 발표함. 보고서는 미국 내 언론의 자유가 심각한 위협에 처해있는데 이는 정부의 규제가 아니라 거대자본 때문이라고 진단. 언론이 책임을 스스로 저버린다면 결국 언론의 자유는 제약당할 수밖에 없을 것이라 보고서는 경고하였다. 위원회는 그러나 문제의 해결을 위해 정부의 적극적인 규제나 개입보다는 언론계 스스로 자정할 것을 요구함.

- 악세스의 문제를 줄이기 위한 제도적 장치가 미국의 경우 약 15개 주에서 실시되고 있는 '철회법'(retraction statute)임. 이는 신문, 잡지 및 정기간행물의 경우 명예 훼손적 기사가 게재되는 경우 언론사가 시의 적절하게 자발적으로 이를 최소화하거나 수정하는 경우 직접적인 피해 이외의 경우에는 면책되는 법임. 이러한 철회법은 실제로 언론의 자유를 보장하고 과도한 악세스로부터 언론이 취재, 보도하는 자유를 침해당하는 것을 최대한 방지하기 위한 것임.

- 일본의 경우 사죄광고(사죄광고)가 아직도 중요한 악세스의 수단으로 인정되고 있음.

○ 관련기관: 문화관광부, 언론중재위원회, 인권위

## 18. 인터넷언론의 법적 적용 및 개념 정립

### 인터넷언론의 법적 개념 확립

○ 필요성

- 전통적인 매체법이 인터넷언론과 같은 새로운 매체를 설명하지 못하면서 나타나는 보도행위나 언론기업 활동상의 혼란. 2003년 12월 현재 인터넷과 관련하여 250여 개의 법령을 제정 및 개정하였으나 인터넷언론에 대해서 직접적으로 정의 내리고 다루는 법령은 없음. 2004년 3월 9일 개정된 공직선거및선거부정방지법에서 처음으로

인터넷언론이라는 개념을 사용하였으나 이 법은 매체법이 아니라 선거행위와 선거와 관련된 언론보도에 대한 직접규제법이므로 법령의 시행에 많은 문제점을 노출하고 있음.

- 인터넷언론은 첫째, 취재·보도와 관련된 전문직주의적 관점에서 볼 때 인터넷을 통해 뉴스를 생산 또는 매개하는 조직 또는 기업이며, 둘째, 인터넷언론을 인터넷 환경에서의 취재보도 행위로 볼 수 있고, 셋째, 개인적 또는 집단적 차원에서 온라인 담론을 펼치거나 또는 글을 쓰는 것과 같은 공표행위를 인터넷 언론에 포함시킬 수 있음. 그러나 인터넷언론이 정확히 무엇을 말하는지는 명확하지 않는데, 2003년 니만 리포트(Nieman Report)에서 블로그와 같은 매체가 독자적인 정보를 지속적으로 제공하지 못하며 단편적인 지식이나 단순한 목적담만 제공하기 때문에 인터넷언론에 포함시킬 수 없다고 피력.

- 공선법에서 정의내린 인터넷언론의 개념은 기본적으로 정간법의 신문과 잡지 등에 내려진 법적 정의를 형식적으로 차용. 그러나 운영의 형태나 주제에 대한 명확한 기준이 없으며 선거시기와 비선거시기를 구분하기도 현실적으로 힘들며 더욱이 이 법은 인터넷언론의 특성을 충분히 고려하지 못한 채 만들어졌다는 비판이 있음. 또한 인터넷선거보도심의위원회의 심의 기준은 방송에 대한 심의기준과 유사한데 이러한 점이 이용자의 표현적 참여를 오히려 저해시킨다는 지적이 있음. 전통적 언론의 기사 작성 방식도 혼합형으로 변해가는 추세에 인터넷언론에 대한 사실과 의견의 분리는 인터넷언론의 표현의 자유를 침해하는 것임. 또한 여론조사보도를 금지도 기존의 매체에 적용된 기준을 그대로 적용하는 문제가 있으며 패러디 등 풍자형 언론행위를 원칙적으로 불법화시키고 고 정치광고와 의견광고를 금지하고 있어 매체간의 균형성을 위반하고 있다는 비판이 높다.

- 이용자들이 모두 참여할 수 있는 인터넷에서의 제 문제들은 이용자들이 인터넷을 익명으로 이용할 수 있다는 점에서 발생. 익명성을 법적으로 규제하고 실명성을 강요할 수 있는가의 문제가 발생. 공선법은 익명성의 제한으로 표현의 자유를 침해할 가능성이 큼. 특히 익명성에 대한 규제가 명백한 사전검열이며, 익명성이 표현의 자유와 여론형성의 권리를 제한하고 개인정보가 남용될 수 있으며 타인의 정보로 접근하면 도입목적에 부합하지 않으며 궁극적으로 헌법 제37조의 국민의 기본권 제한의 원칙에도 어긋난다는 문제가 있음.

#### ○ 추진전략

- 인터넷언론도 언론으로 인정하도록 법 개정 필요. 즉, 정간법 개정을 통한 인터넷언론의 제도적 수용이 가장 현실적. 여기에는 인터넷언론을 상대로도 반론권을 행

사할 수 있도록 해야 함.

- 인터넷의 참여촉진적 성격을 극대화시키는 방향으로 개정이나 입법이 이루어져야 함. 아울러 인터넷언론의 종적 다양성을 인정하는 법안이 필요함. 특히 패러디사이트나 논객사이트 등을 전문직 모델과 등치해서 규제해서는 안 됨.

- 인터넷 매체법의 규제는 최대한 자율규제를 장려하는 방향으로 나가야 함.

○ 근거 및 외국사례

- 통신관련 법의 관점에서 볼 때 인터넷언론은 인터넷 부가서비스를 제공하는 통신사업자로 분류된다. 또한 IP나 ISP로서 전기통신망이용촉진및정보보호에관한법률과 전기통신사업법의 보호와 규제를 받고 있다. 만약 인터넷언론을 출판물로 본다면 이는 정기간행물등록에관한법률에 의해 규제될 수 있는데 동법 제2조 제1호에서는 정기간행물이라 함을 동일한 제호로 연 2회 이상 계속적으로 발행하는 신문, 통신, 잡지, 기타 간행물을 의미한다. 그런데 이때 기타 간행물은 정간법 시행령 제1조의2(기타 간행물)에 따르면 기타 간행물로서 “보도, 논평 또는 여론형성의 목적 없이 일상생활 또는 특정사항에 대한 안내, 고지 등 정보전달의 목적으로 발행되는 간행물, 2. 컴퓨터 등의 전자장치에 의하여 문자 등의 정보를 보거나 듣거나 읽을 수 있도록 제작된 전자적 기록매체로서 동일한 제호로 계속 제작되는 간행물로 규정하고 있다. 방송법(제100조)의 관점에서 볼 때 방송위원회의 사후심의의 대상이 되는 인터넷방송의 경우 대개 허가 혹은 등록의무가 있는 방송사업자, 중계유선방송사업자 및 전광판방송사업자에 국한되어 있고, 공중과 방송과는 전혀 관련이 없는 인터넷독립방송국의 경우 방송위원회에 의한 심의대상이 아니라 전기통신사업법상의 심의대상이 되고 있음.

- 헌법재판소는 2002년 6월 27일 “전기통신사업법 제53조, 같은 법 시행령 제16조 위헌결정 및 법 제71조 제7호 중 제53조 제3항 부분에 대한 심판청구 각하결정”에서 인터넷을 공중과 방송과 다른 ‘가장 참여적 시장’내지 ‘표현 촉진적 매체’로 정의하면서 진입장벽이 낮고 표현의 쌍방향성이 보장되는 매체라고 봄. 또한 전기통신사업법 제53조 제1항에 “전기통신을 이용하는 자는 공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신을 하여서는 아니된다”는 조항이 규제되는 표현의 내용이 명확하지 아니하여 명확성의 원칙에 위배되며 표현의 자유를 지나치게 광범위하게, 포괄적으로 제한함으로써 과잉금지원칙에 위배된다”고 하면서 위헌결정을 내림.

- 미국의 경우 인터넷을 정기간행물로 인정할 것인가에 대해서 상반되는 판결이 나오고 있으나, 대체로 언론으로 인정하는 추세. 주목할 판례가 잇츠인더카드 대 푸셰토(It's In the Cards, Inc. v. Fuschetto) 사건으로 스포츠 기념품 판매업자들을 위

한 스포츠넷(SportsNet)이라는 전자게시판 이용자들 사이의 명예훼손적 다툼임. 이 사건에서의 핵심적 쟁점은 인터넷에서의 전자게시판을 정기간행물로 간주할 수 있는가 하는 점. 당시 위스콘신(Wisconsin)주 법률에 의하면 정기간행물에 의해 명예훼손을 당한 사람들은 법원에 제소하기 전에 언론사로 하여금 문제되는 내용을 수정할 수 있는 기회를 주어야 한다는 조항이 있는데 법원은 전자 게시판을 법률상의 정기간행물로 인정치 않았음. 그러나 법원은 판결문에서 “기존의 법은 인터넷이 생성되기 이전에 만들어진 것이며 명예훼손에 관한 법 조항을 인터넷에 적용하기 위해서는 입법자들이 이에 맞는 법률을 빨리 입안해야 할 것”이라고 판시. 이러한 법원의 취지와 유사한 판례가 1995년 하워드 스텐 대 델파이 서비스사(Howard Stern v. Delphi Service Corporation) 사건이다(165 Misc.2d 21 (N.Y.Sup.Ct. 1995)). 당시 작가이자 라디오 토크쇼 호스트이며 예비 정치인인 하워드 스텐(Howard Stern)은 뉴욕주지사에 입후보하겠다고 공개적으로 선언하였고 피고 회사는 원고의 입후보 사실에 대하여 회원들이 참여하여 논쟁을 하도록 전자게시판을 개설. 전자게시판에서의 논쟁을 홍보하기 위해 피고회사는 전자게시판과 함께 New York Magazine과 New York Post에 한 면 전체에 걸쳐 광고를 게재하였는데 이때 원고의 사진을 당사자의 ‘동의’ 없이 이용. 법원은 이 사건에서 제일 먼저 전자게시판을 뉴스 배포자로 보아야 하는지, 일시적인 이용 금지조치가 가능한지, 그리고 피고가 수정헌법상의 보호의 자격이 있는지에 대해 논의의 초점을 두었다. 법원은 먼저 피고회사의 온라인 서비스가 독자가 정보를 얻기 위해서 돈을 지불해야 하는 뉴스 공급자나 서점, 또는 신문에 실리는 독자칼럼과 유사한 것으로 판단하였음.

○ 관련기관: 정보통신부, 문화관광부, 방송위원회, 인권위

## 19. 사이버공간에서 저작권의 공정이용 법리 적용

### 사이버공간에서의 공정이용원칙 적용의 범위와 한계

○ 필요성

- 디지털화는 저작권의 본질과 이해에 영향을 미치며, 인터넷을 통한 네트워크화는 저작물의 창작·유통·이용방법을 근본적으로 변화시킴. 인터넷의 등장과 더불어 저작권은 확장일로에 있으며 새로운 해석과 개념정립이 요구되어지는 권리가 됨. 동시

에 IT의 발전은 소프트웨어의 불법복제 등으로 인한 창작의욕 및 산업 발전에 부정적인 영향을 주는 요인으로도 작용하고 있기도 함.

- 인터넷상 저작권 문제는 어디서부터 그리고 누구로부터 시작되는지 구분이 모호한 경우가 많기 때문에 해결방법을 찾기가 쉽지 않음. 가장 큰 문제는 현재 저작권 제도가 가지고 있는 법적 해결 방안은 제대로 작동하고 있는가하는 점. 저작권의 침해는 인터넷 시대에 엄청난 위력을 갖고 있기 때문에 사후 조치보다는 예방이 우선되어야 함. 또한 인터넷의 발달로 저작권법의 통합과 개정 또한 불가피 함.

- 사이버 공간은 공공영역의 성격이 강함으로 공정이용 법리를 확대 적용하여 많은 저작물은 온라인 서비스 이용자에게 자유로운 복제 배포가 허용되어야 한다는 주장도 나오고 있음. 또는 적어도 사이버공간에서의 저작권 보호는 '공정이용법리'의 해석에 따라 좁게 해석하면 표현의 자유가 제한되고, 넓게 해석하면 표현의 자유를 넓게 보장받아 저작물을 자유롭게 이용할 수 있다는 해석도 나오고 있음.

- 인터넷에서는 약간의 비용만 지불하고 데이터베이스로부터 디지털 형태로 전송 받은 음성, 영상이나 문자정보와 같은 것을 이메일에 첨부하는 것과 같은 방법으로 순식간에 수백 또는 수천의 사람들에게 재전송하는 것이 기술적으로 가능한데 이 경우 인터넷에서의 공정사용의 기준은 아직 불분명함.

- 인터넷에서 저작권을 보호하는 방법으로는 법적·기술적 방법이 있다. 기술적인 통제가 심각하면 정보의 자유로운 이용이 엄격히 제한되고 정보의 공유와 공정사용에 오히려 부정적인 영향을 끼칠 수 있음.

- 인터넷에서 '떠온 글'로 인한 저작권 침해의 심각성이 문제로 떠오르고 있음. 인터넷 언론에서의 저작권 침해는 오프라인 언론에서의 저작권 침해와 비교해 볼 때 침해가 매우 용이하며 순간적이고 광범위하며 심지어 제3자에 의하여 저작권 침해가 조작될 가능성도 있음. 현재 떠온 글의 심각성과 법적인 책임에 대한 검토는 아직 미흡한 실정. 이러한 현상에 대해서 지식의 공유의 도구로서 인터넷을 활용하여야 한다는 주장과 떠온 글의 무분별한 인정은 창작의욕을 저해하는 저작권 침해라는 주장이 맞서고 있음.

- 2003년 저작권법 개정에서 인터넷을 통한 제3자의 저작권 침해시 온라인서비스 제공자가 일정한 요건을 갖춘 경우에는 면책 받을 수 있도록 하는 등 그 책임범위를 명확히 하여 온라인서비스제공자가 안정적인 영업활동을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련하고, 그 밖에 현행 제도의 운영과정에서 나타난 일부 미비점을 개선·보완하도록 하였음.

- 디지털 기술과 인터넷의 구조는 무차별적인 복제와 변경에 의하여 저작권을 침해하기 용이하며 그 적발은 상당히 어려운 구조로 되어있다. 최근 오프라인 출판의

급격한 감소는 인터넷에서의 복제의 용이성이 커다란 원인중의 하나로 지목되고 있다. 이와 같이 인터넷에서 공정사용을 광범위하게 인정하면 결국 저작자의 창작 의욕을 저하시킬 것이고 이것은 새로운 연구를 포기로 이어질 것이며 결국 인류공동의 번영에 반하는 결과를 초래할 것이다. 따라서 이러한 인터넷의 특징에 근거하여 공정사용을 지나치게 확대 적용하는 것은 인터넷을 빈껍데기로 만들 수도 있다는 우려도 있다. 실제로 공정사용의 원칙은 인터넷의 출현 이후 새로운 전기를 맞고 있다. 특히 인터넷이 인류전체의 공동번영을 위하여 사용되어야 한다는 관점에서 인터넷상의 정보는 공유의 대상이며 그 누구의 개인소유물도 될 수 없다는 정보공유권(copyleft) 운동으로까지 발전하고 있다. 이에 반하여 기존의 저작권 침해와 비교하여 인터넷상의 저작권 침해는 심각하므로 이것을 그냥 방치할 경우 인터넷은 결국 껍데기에 불과하게 될 것이기 때문에 저작권을 이전에 비하여 더욱 보호하여야 한다는 주장도 제기되고 있음.

#### ○ 추진전략

- 새로운 디지털 환경에서 저작권을 보호하기 위해서는 어떠한 법적, 기술적 조치가 필요한지를 파악하고, 그 한계를 살펴본 후 적절한 균형점을 찾아야 함.
- 디지털 저작물의 유통에는 국경이 무의미하기 때문에 그 권리의 내용과 보호 방법에 관하여도 국제적으로 통일되고 표준화되도록 함.
- 인터넷에서 공중전달권 등 이용제공권의 보호수준을 적절히 정해야 함. 이에 대하여는 저작물, 실연 또는 음반의 쌍방향 전달 행위에 대하여 배타적인 권리로서 보호하여야 한다는 원칙을 제시하되, 어떠한 권리로서 어떠한 제약조건에 의하여 보호할 것인지는 각 국가의 재량에 맡기고 있음.
- 인터넷상 데이터베이스의 보호를 요구하고 있음. 즉, 소재의 선택과 배열에 관한 창작성이 없어 기존 저작권법에 의한 편집저작물로 보호받지 못하는 디지털 데이터베이스에 대하여 새로운 별도의 권리로서 보호하여 줄 것을 요청하고 있다. 유럽연합의 데이터베이스 보호에 관한 지침은 좋은 모델이 될 것이다.
- 저작권자는 저작물과 실연·음반의 무단 사용이나 불법 사용을 제한하는 효과적인 기술적 조치들을 우회하거나 침해하는 행위에 대한 적절한 법적 보호와 효과적인 법적 구제절차를 마련해야 함. 또한 전자적 권리 관리정보를 무단으로 제거 또는 변경하거나 그러한 사실을 알면서도 저작물을 공중에게 배포하는 자에 대해서는 효과적인 법적 구제가 마련되어야 함. 할 것이다.
- 표절의 대상이 저작권 보호를 받는 저작물인 경우에는 저작권 침해가 됨. 인터넷 언론의 기사는 원칙적으로 해당 인터넷 언론에 저작권이 귀속된다. 그러므로 해당 인

터넷 언론의 동의를 받지 않고 표절하는 것은 원칙적으로 저작권 침해에 해당. 하지만 공개된 인터넷 언론에 실린 글을 무단 복제하였다도 영리 목적이 아니고 출처를 분명히 밝힌다면 저작권법 위반으로 보기는 힘들.

- 기자가 아닌 일반 개인이 창작 또는 작성하여 인터넷 언론에 게재 또는 등록한 글, 자료, 사진, 영상 또는 음악 등에 대한 저작권은 해당 저작권자에게 속함. 이 경우 인터넷 언론은 제3자가 저작권자의 저작권을 침해하는 것을 알고 있는 경우에는 이를 방지할 책임이 있으므로 알고서도 이를 방지하지 않으면 민·형사상 책임을 져야 함. 반면 개인은 인터넷 언론에 공표된 저작물을 보도·비평·교육·연구 등을 위하여 정당한 범위 안에서 공정한 관행에 합치되게 이를 사용할 수 있으며, 이 경우 반드시 출처를 명시해야 함.

- 인터넷 언론에서 스크랩을 하여 자신의 블로그에 글을 게시하는 것을 저작권법 위반으로 볼 수 있는가의 문제가 있는데, 타인의 글을 사적이용하는 것은 공정이용이라고 할 수 있으나 결국 다수의 이용자들이 쓰면서 만인을 위한 것이 되어 저작권 침해가능.

#### ○ 근거 및 외국사례

- 세계지적재산권기구(WIPO)는 지적재산권을 ① 문학, 예술 및 과학 작품 ② 연출, 예술가의 음반 및 방송 ③ 인간노력의 모든 분야에 있어서의 발명 ④ 과학적 발견 ⑤ 산업의장 ⑥ 등록상표, 서비스마크, 상호 및 기타 명칭 ⑦ 부정경쟁에 대한 보호 등에 관한 권리와 공업, 과학, 문학 또는 예술분야의 지적활동에서 발생하는 기타 모든 권리라고 정의하고 있음.

- 미국 저작권법은 제102조(a)에서 '유형적인 표현매체로서 고정되는 것'(fixed in any tangible medium of expression)을 명문으로 요구하고 있음. 인터넷상에서만 발행된 이미지와 텍스트는 미국 저작권법이 요구하는 '고정'의 요건을 충족하였다고 할 수 있는가의 문제를 다룬 사건에서 미국 법원은 RAM(random access memory)에 일시 저장된 컴퓨터 프로그램이 저작권 보호를 위한 '고정'에 해당한다고 판시.

- 미국은 변화하는 디지털 환경에 대처하기 위하여 1998년에는 디지털밀레니엄저작권법(Digital Millenium Copyright: DMCA)을 제정하여 기술적 보호조치의 우회를 금지하고, 특히 온라인서비스사업자의 책임 및 면책규정을 마련. 표면적으로는 원칙적 유책, 예외적 면책의 형태를 취하고 있으나 면책 허용 범위가 너무 광범위해서 원칙적 면책, 예외적 유책으로 뒤으로써 온라인서비스사업자를 지나치게 보호하고 있다는 비판을 받고 있음.

- 실제로 저작권법은 저작자의 이익과 이용자인 일반 공중의 이익을 어떻게 조화

롭게 보호할 것인가 그리고 저작권에 대한 보호는 어디에서 시작하여 어디까지 미쳐야 할 것인가를 다루고 있음. 여기서 중요한 것이 공정사용으로 예를 들어 (1) 재판 절차 등에서의 복제, (2) 학교교육 목적 등의 이용, (3) 시사보도를 위한 이용, (4) 공표된 저작물의 인용, (5) 영리를 목적으로 하지 않는 공연·방송, (6) 사적 이용을 위한 복제, (7) 도서관 등에서의 복제, (8) 시험문제로서의 복제, (9) 점자에 의한 복제, (10) 방송사업자의 일시적 녹음·녹화, (11) 미술저작물 등의 전시 또는 복제, (12) 번역 등에 의한 이용 등이 있음. 공정사용에 관한 이론은 원래 미국 법원이 1841년 이래 약 150년간 판례이론으로 형성해온 ‘공정사용의 법리’를 명문화한 것이며 한국도 이를 대부분 수용.

- 미국 저작권법 제107조는 비평, 논평, 시사보도, 교수(학습용으로 다수 복제하는 경우를 포함), 학문, 또는 연구 등과 같은 목적을 위하여 저작권이 있는 저작물을 복제물이나 음반으로 제작하는 경우 그리고 이용이 다음의 사항을 만족하는 경우에는 저작권 침해가 아님.

(1) 이러한 이용이 상업적 성질의 것인지 또는 비영리적 교육을 목적으로 하는 것인지를 포함한 이용의 목적 및 성질, (2) 저작권이 있는 저작물의 성격, (3) 저작권이 있는 저작물 전체와의 관계에서 이용된 부분의 양 및 실질성, (4) 이러한 이용이 저작권이 있는 저작물의 잠재적 시장이나 가치에 주는 효과.<sup>8)</sup>

- 유럽연합은 저작권자에게 복제권, 배포권, 공중전달권을 부여하는데 통일적 기준을 제시하고 있음. 저작권 관리정보를 보호하고 이의 무력화를 제한함으로써 저작권의 실질적 보호에 충실하며 온라인서비스제공자가 단순전달자에 불과한 경우 일정요건에서 면책을 인정. 유럽연합은 1996년 독창성이 없는 데이터베이스에 대하여 저작권의 개념이 아닌 독자적인 권리를 만들.

○ 유럽연합의 데이터베이스의 법적 보호를 위한 지침은 창작성의 결여로 저작권법의 보호를 받을 수 없는 데이터베이스의 경우에도 데이터의 취득과 검증 및 가공에 양적으로나 질적으로 상당한 투자를 하여 개발된 데이터베이스는 저작권법 이외의 법제도에 의하여 보호하도록 회원국들에게 요구하고 있다. 이 지침에 의하면 데이터베이스 제작자는 자신의 데이터베이스 내용의 전체 또는 양적으로나 질적으로 상당한 부분의 발췌나 재이용을 금지시킬 수 있는 권리를 가지고 있다. 여기에서 ‘발췌’란 데이터베이스의 전부 또는 상당 부분을 다른 매체에 영구적이거나 일시적으로 이동시키는 것을 말한다. 그리고 ‘재이용’이란 데이터베이스 복제본의 배포, 임대, 온라인 전송이나 기타 유형의 이용에 의하여 데이터베이스 내용의 전부 또는 상당 부분을 일반 공중에게 공개하는 행위를 말한다. 이 지침은 특히 데이터베이스가 저작권

8) 미국 저작권법 제107조.

이나 기타 권리의 보호를 받을 자격이 있는지 여부와 무관하게 적용될 수 있음을 명백히 하고 있다.

- 관련기관: 산업부, 인권위

## 20. 언론의 피의사실 공표 제한

### 피의사실에 대한 올바른 보도를 통한 인권보호

- 필요성

- 언론보도의 잘못된 관행으로 인해 피의사실 공표 또는 범죄보도에 있어 인격권 침해가 발생함. 특히 언론의 냄비저널리즘, 뉴스의 극화현상, 그리고 떼거리저널리즘 등의 관행으로 피의사실 공표에 있어서 문제점이 됨.

- 피의자나 피고인에 대해서도 형확정 이전의 경우 무죄추정의 원칙(헌법 제27조4항)에 따라 실명보도를 자제하고, 경칭을 붙여주는 것이 언론윤리강령에 규정되어 있다. 예를 들어 피의자 '김모씨'와 같은 식으로 명기하는 것이 바람직.

- 속보에 대한 강박관념은 이 뿐만 아니라 미성년자 범죄, 정신질환자, 성범죄, 테러, 인질 또는 유괴 등에 관한 보도에 있어서 신중함을 잃어버리기 쉽다. 미성년자의 경우 용의자나 보호자 이름이 노출되어서는 안 되며 이와 아울러 주소, 학교, 직장 등은 본인의 신분이 노출되지 않는 정도의 표현으로 쓰도록 되어 있는데 이러한 점들이 잘 지켜지지 않고 있음.

- 범죄혐의자나 피해자가 언론보도에 노출되면서 입게 되는 피해는 단순히 경제적, 직업적, 가정적 불이익에 그치는 것이 아니라, 경우에 따라서는 그들의 인격을 과멸시키고, 심지어는 생명까지도 위협하는 사례가 적지 않음. 또한 선정적인 범죄기사는 독자들의 범죄에 대한 호기심을 자극하고 공포심을 증폭시키거나 모방심리를 자극하며, 인권을 침해하고, 더 나아가 수사나 재판에 영향을 준다는 비판도 있음. 특히 범죄보도가 그 특성상 경찰과 검찰의 수사단계의 혐의사실 내지는 기소내용에 초점을 맞추고 있기 때문에 초상권침해, 명예훼손, 사생활침해 등과 같은 인격권 침해의 가능성이 매우 높음.

- 추진전략

- 언론기관은 보도에 앞서 피의사실의 진실성을 뒷받침할 적절하고도 충분한 취재를 하여야 하고 보도내용도 객관적이고 공정해야 함.
- 공인이 아닌 사인의 경우에는 최대한 피의자의 신원이 노출되지 않도록 유의해야 하며 최대한 추후보도를 해야 함.
- 피의사실 공표의 내용은 무죄추정의 원칙에 반하여 유죄를 속단하게 할 우려가 있는 표현이나 추측 또는 예단을 불러일으킬 우려가 있는 표현을 피하는 등 그 내용이나 표현방법에 관하여도 유념하여 피의자나 관계인의 명예를 훼손하지 말아야 함.
- 위법성을 조각하기 위한 요건들, 즉 공표목적의 공익성과 공표내용의 공공성, 공표의 필요성, 공표사실의 객관성 및 정확성 등을 종합적으로 다룰 수 있는 법적, 제도적 장치가 도입되어야 함.
- 공인의 경우 수사진전 사항의 지속적 보도는 국민들의 알권리 충족의 의미가 있으나 헌법상의 무죄추정원칙 위배로 인한 인권침해 소지가 있다. 적절한 비교형량의 기준마련이 요구됨.

○ 근거 및 외국사례

- 헌법 제27조 제4항은 형사피고인의 무죄추정의 원칙을 선언하고 있고, 형법 제126조는 '검찰·경찰 기타 범죄수사에 관한 직무를 행하는 자 또는 이를 감독하거나 보조하는 자가 그 직무를 행함에 당하여 지득한 피의사실을 공판청구 전에 공표한 때에는 3년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다고 규정하고 있다. 형사소송법 제198조는 '검사·사법경찰관리 기타 직무상 수사에 관계있는 자는 비밀을 엄수하여 피의자 또는 다른 사람의 인권을 존중하고 수사에 방해가 되는 일이 없도록 하여야 한다'고 규정하고 있음.
- 소년법 제68조 제1항은 '소년법에 의하여 조사 또는 심리중에 있는 보호사건 또는 형사사건에 대하여는 성명, 연령, 직업, 용모 등에 의하여 그 자가 당해 본인으로 추지할 수 있는 정도의 사실이나 사진을 신문지 기타 출판물에 게재 또는 방송할 수 없다'고 규정하고 있다. 제2항은 '제1항의 규정에 위반한 때에는 신문지에 있어서는 편집인과 발행인, 기타 출판물에 있어서는 저작자와 발행자, 방송에 있어서는 방송편집인과 방송인을 1년 이하의 징역이나 금고 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있음.
- 판례에 따르면 범죄보도는 대개 그 공익성(또는 공공성)을 인정하면서도, 범죄 혐의자의 신원까지 밝힐 필요가 있는 것은 아니고 신원을 밝히는 것이 반드시 범죄자체의 보도와 같이 공공성을 띠는 것이 아니라는 본 다(대법 1998. 7. 18. 선고).
- 수사기관의 피의사실공표행위가 위법성을 조각하는지를 판단하는 데는 공표목적

의 공익성과 공표내용의 공공성, 공표된 피의사실의 객관성 및 정확성, 공표의 절차와 형식, 그 표현방법, 공표된 피의사실의 객관성 및 정확성, 공표의 절차와 형식, 그 표현방법, 피의사실의 공표로 생기는 피침해 이익의 성질, 내용 등을 종합적으로 참작하여야 한다(대법 1999.1.26. 선고 97다10215 판결 등).

- 미국의 경우 보통법(common law)상의 엄격책임주의에 따라서 타인의 명예를 훼손하는 표현행위는 위법한 것으로 추정되고 발설자는 그 내용이 진실이거나 또는 자기에게 특권이 있음을 입증하지 못하는 이상 가혹한 손해배상을 부담하게 되어 있음. 미국 연방대법원은 “공공적 관심의 대상이 아닌 경우에는 사생활이 보호되어야 한다”는 전제하에 “미성년자인 미혼모의 이름을 구체적으로 밝히는 것은 사생활의 침해”라고 판시하였다. 언론사들의 경우 공인이 아닌 사인의 경우에는 체포에서부터 기소될 때까지 익명으로 보도할 것을 윤리규정으로 요구하고 있음.

- 독일의 경우 피의사실공표에 있어서도 최소한으로 절제된 표현의 원칙, 공정성의 원칙 또는 공정한 보도의 원칙이 적용되는데 공식적인 기관의 발표내용에 대해서 이를 요구하는 것이 아니라 모든 발언과 발표의 내용에 대해 적용하고 있음. 독일헌법 재판소는 레바하(Lebach) 판결을 통해 “... 복역하고 석방되는 자의 이름과 사진, 석방일자, 사는 장소, 그와 관계된 인물을 실명으로 보도하는 것은 장래에 새로운 삶을 살고자하는 자와 관련인들의 인격권을 침해하는 동시에, 앞으로 살아갈 수 있는 터전을 빼앗는 결과를 초래할 수 있으므로...개인에 관한 알권리를 인정함에 있어서 특히 신중을 기하여야 한다”고 판시.

○ 관련기관: 문화관광부, 인권위