



2021년 9월 16일

수신: 문재인 대한민국 대통령  
서울특별시 종로구 청와대로 1  
우편번호: 03048  
팩스 번호: +82.2.770.4721  
이메일 주소: [president@president.go.kr](mailto:president@president.go.kr)

**Re: 언론중재법 개정안에 관한 의견서**

대한민국 대통령 문재인 귀하

아래에 서명한 4개 단체는 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(이하 ‘개정안’)에 대해 심각한 우려를 전달하고자 본 서신을 드립니다. 현재 제안된 내용으로 볼 때 이 개정안은 표현의 자유, 정보의 자유 및 언론의 자유를 심각하게 저해하고, 언론의 비판적 보도를 억압할 수 있습니다.

이 개정안은 2021년 8월 19일 문화체육관광부에서 통과되었고 8월 말에 국회에서 표결 처리될 예정이었으나, 8월 31일 더불어민주당과 국민의힘 원내대표들은 표결을 연기하고 9월 27일 국회 본회의에 상정하기로 합의하였습니다.

여야는 개정안 내용을 협의하기 위해 양당 의원 각 2명과 언론법 전문가 4명으로 협의체를 구성하였습니다.<sup>1</sup>

본 서신은 이 개정안에 대한 우리의 우려를 전달하고, 한국 정부가 국제법 하의 의무에 맞게 개정안을 수정할 수 있도록 구체적인 권고를 제시하기 위한 것입니다.

**International Legal Standards**

한국 정부가 1990년에 비준한 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights 또는 ICCPR) 제 19조에 따라 표현의 자유는 (1) 법률에 규정되어 있고 (2) 합법적인 목적을 추구하는 경우 (3) 그러한 목적에 필요하며 비례하는

<sup>1</sup> 코리아 타임즈, “Expert Discussion on ‘fake news’ bill faces complications,” 2021년 9월 8일, [https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/09/356\\_315241.html](https://www.koreatimes.co.kr/www/nation/2021/09/356_315241.html) (2021년 9월 8일 접속).

경우에 한해서만 제한되어야 합니다. ‘법률에 규정’되어 있기 위해서는 어떠한 표현이 법률에 위배되는지를 개인이 알 수 있도록 그러한 제한이 충분히 정확하게 규정되어 있어야 합니다.<sup>2</sup> 과도한 재량권을 허용하는 모호한 법률은 임의적인 결정으로 이어질 수 있으며, 표현의 자유를 보호하는 국제법적 기준에도 부합하지 않습니다.<sup>3</sup>

표현의 자유에 대한 모든 제한과 마찬가지로, 허위·조작 정보에 대한 대응도 국제인권법에 근거해야 합니다.<sup>4</sup> 표현은 단순히 허위라는 이유만으로 제한되어서는 안되며, 타인의 권리와 명예를 보호하거나 국가 안보, 공공질서 또는 공중보건이나 도덕의 보호에 필요한 경우에만 제한되어야 합니다.<sup>5</sup> 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관은 최근 보고서에서 다음과 같이 지적한 바 있습니다.

표현의 자유에 대한 권리는 충격적이거나 불쾌하거나 불편함을 유발하는 표현을 포함하며, 사실 또는 내용의 허위성에 상관없이 모든 유형의 정보와 사상에 적용된다. 국제인권법 하에서 사람들은 근거없는 의견과 주장을 표현하거나 원하는 경우 패러디나 풍자를 즐길 권리가 있다.<sup>6</sup>

‘가짜 뉴스’와 같이 모호하고 불분명한 생각을 바탕으로 한 정보를 유포하는 행위를 전반적으로 금지하는 것은 표현의 자유 제한에 관한 국제적인 기준에 부합하지 않으며 철폐되어야 합니다.<sup>7</sup>

국가는 언론을 규제할 때 특히 주의해야 합니다. 광범위한 정보와 사상을 전파하는 독립적이고 다양한 언론은 민주사회가 제대로 작동하는데 매우 중요한 역할을 합니다. 유엔 자유권규약위원회(Human Rights Committee)가 일반논평 제 34 호에서 명시한 바와 같이 “어느 사회에서나 의사와 표현의 자유 그리고 본 규약 상의 다른 권리를 보장하기 위해서는 자유롭고 검열받지 않으며 제약받지 않는 언론이나 기타 매체가 필수적입니다. 그것은 민주사회를 구성하는 초석입니다.”<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> 유엔 자유권규약위원회 일반 논평 제 34 호, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> (2021년 9월 7일 접속), 제 25 항.

<sup>3</sup> 아이린 칸 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, 2021년 4월 13일, UN Doc. A/HRC/47/25, 제 40 항.

<sup>4</sup> 유엔 인권이사회(UN Human Rights Council) 결의안 44/12.

<sup>5</sup> 시민적·정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제 19 조 제 3 항.

<sup>6</sup> 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, 2021년 4월 13일, UN Doc. A/HRC/47/35 제 38 항.

<sup>7</sup> 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관, 언론의 자유에 관한 유럽안보협력기구(Organization for Security and Co-operation in Europe) 대표, 미주기구(Organization of American States) 표현의 자유 특별보고관, 아프리카 인권 및 민족권 위원회(African Commission on Human and Peoples' Rights) 표현의 자유 및 정보접근성 특별보고관, “표현의 자유와 가짜 뉴스, 허위 정보, 선전에 관한 공동선언문”(Joint Declaration on Freedom of Expression and ‘Fake News, Disinformation and Propaganda), 2017년 3월 3일, FOM.GAL/3/17. 또한, 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, A/HRC/38/35 (2018) 제 40 항(“국제인권법 하에서 허위 정보의 금지는 본질상 합법적인 목표가 아니다.”)을 참조할 것.

<sup>8</sup> 유엔 인권이사회, 일반논평 제 34 호 제 13 항.

국가는 또한 기업으로 하여금 인권을 존중하도록 할 의무가 있습니다. 국가는 인터넷 매개자들이 국제인권법 하에서 적법한 콘텐츠를 삭제하거나 차단하도록 강제해서는 안되며, 또한 법원에서 결정되어야 할 사항인 콘텐츠의 적법성 여부를 결정하도록 해서는 안됩니다.<sup>9</sup>

## ‘허위 또는 조작’ 정보의 억압

언론중재법 개정안 제 30 조의 2 에 의하면, 법원은 ‘언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송[사업자]’<sup>10</sup>의 명백한 고의 또는 중과실로 인한 허위·조작 보도에 따라 ‘재산상 손해를 입거나 인격권 침해’<sup>11</sup> 또는 그 밖의 정신적 고통이 있다’고 판단되는 경우 손해배상액을 결정할 수 있습니다.<sup>12</sup> 개정안 제 2 조 17 의 3 호에서는 ‘허위·조작 보도’를 ‘허위의 사실 또는 사실로 오인하도록 조작한 정보를 언론, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송을 통해 보도하거나 매개하는 행위’로 정의하고 있습니다.<sup>13</sup>

‘허위·조작 보도’에 대한 모호한 정의는 개인이나 언론, 인터넷 매개자가 무엇이 법률 위반 행위인지를 알도록 표현의 제약을 충분히 정확하게 규정해야 한다는 법적 요건에 부합하지 않습니다. ‘사실로 오인하도록 조작한 정보’라는 문구는 특히 모호하며, 국제법 하에서 보호되는 의견이나 풍자, 패러디를 처벌하는데 사용될 수 있습니다. 모호한 법률은 남용의 여지가 있습니다.

법률 상의 모호한 문구는, 언론사에서 자기검열을 통해 소송 유발 가능성이 있는 보도를 회피하게 만듦으로써, 비판적 보도와 인기 없는 의견이나 소수 의견의 보도 등 다양한 표현을 제한할 잠재성이 있습니다. 그렇게 해서 법률은 민주사회에 필수적인 자유로운 정보의 흐름을 제한하게 될 것입니다.

유엔 의사·표현의 자유 특별보고관이 지적한 바와 같이, 표현은 단순히 허위라는 이유로 처벌하거나 억압할 수 없습니다.<sup>14</sup> 구체적인 요건 없이 단순히 허위 보도에 대해 손해배상을 부과하는 것은 시대를 막론하고 보편적으로 비난 받는 허위사실유포죄(“false news” crime)를 민사적으로 입법화하는 것이나 마찬가지입니다. 2010 년에 한국에서도 헌법재판소는 인터넷을 통한 허위 정보 유출로 공공을 해하는 행위를 처벌하는 기존 법률이 헌법에 위배된다고 결정했습니다.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, A/HRC/38/35 (2018), 제 90 항.

<sup>10</sup> 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안 제 2 조 17 의 3.

<sup>11</sup> 언론중재법에서 인격권은 타인의 생명, 자유, 신체, 건강, 명예, 사생활의 비밀과 자유, 초상, 성명, 음성, 대화, 저작물 및 사적 문서, 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리를 말한다. 언론 중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제 5 조.

<sup>12</sup> 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안 제 30 조의 2.

<sup>13</sup> 위와 동일, 제 2 조 17 의 3 호.

<sup>14</sup> 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, A/HRC/38/35 (2018), 제 40 항 (“국제인권법 하에서 허위 정보의 금지는 본질상 합법적인 목표가 아니다.”).

<sup>15</sup> 미의회도서관 ‘글로벌 법률 모니터’(Global Legal Monitor), 한국: 인터넷을 통한 허위 정보 유출 행위는 처벌할 수 없다고 판결(South Korea: Act of Spreading False Information via Internet Not Punishable), 2011 년

더 나아가, 새로 추가된 제 2 조 17 의 2 호와 제 17 조의 2 는 법원이 별다른 요건 없이 ‘진실하지 않은 내용’에 대해 열람차단 명령을 내릴 수 있도록 하고 있습니다. 제 17 조의 2 는 ‘공적 관심 사안에 관한 것으로서 사회의 여론형성 등에 기여하는’ 내용이나 표현에 대해서는 열람차단 명령의 예외를 인정합니다. 이러한 예외규정이 바람직하기는 하나, 이 조항이 허용하는 검열은 단순히 허위라는 이유로 표현을 제한하거나 처벌할 수 없다고 규정한 국제인권원칙에 위배됩니다.

## 과도한 손해배상

개정안 제 30 조의 2 는 ‘허위·조작 보도’에 대해 지나치게 과도한 징벌적 손해배상을 규정합니다. 이 조항에 따르면 그러한 보도가 재산상 손해를 유발하거나, 인격권을 침해하거나, 그 밖의 정신적 고통을 유발하는 경우 법원은 ‘손해액의 5 배를 넘지 않는 범위에서 손해배상액을 정할 수’ 있습니다. 실제 손해액의 최대 5 배에 해당하는 손해배상액은 과도하며 그 정의상 피해 정도에 비례하지 않습니다.

또한 이 개정안은 중대하지 않고 작은 허위 사실이라도 재산상 손해를 유발하거나, 인격권을 침해하거나, 그 밖의 정신적 고통을 유발한 경우 손해배상을 명령할 수 있도록 허용하고 있습니다. 따라서 이 개정안 하에서는 비판적 보도의 대상자가 사소한 사실 오류에 대해 정신적 고통을 이유로 징벌적 손해배상을 요구할 수 있습니다.

무거운 벌금형과 같은 과도한 제재는 표현의 자유를 얼어붙게 하는 효과를 가져올 수 있습니다.<sup>16</sup> 징벌적 손해배상은 특정한 예외의 경우에 명예에 대한 피해를 보상할 때에만 적절합니다.<sup>17</sup> 개정안의 포괄적인 표현은 그러한 예외적인 처우를 요하는 어떠한 상황도 제시하지 않습니다.

한국에는 현재 보편적인 징벌적 손해배상에 관한 법률이 없기 때문에 이 개정안이 통과되면 징벌적 손해배상이 부당한 다른 행위에 대해서는 면제되고 언론 보도에만 부과될 수 있다는 점에서 특히 형평성에 어긋날 것입니다. 일례로, 직장내 성희롱을 용인하는 기업은 징벌적 손해배상을 면하는 반면, 해당 기업의 관행에 대해 보도한 신문사는, 기업이 그 보도가 ‘거짓’이라고 주장하는 경우, 그러한 손배의 위험을 감수해야 합니다. 따라서 이 개정안은 사회적 문제를 비판하고, 감시하고, 바로잡는 언론의 역할을 크게 축소시킬 것입니다.

---

1 월 10 일, <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2011-01-10/south-korea-act-of-spreading-false-information-via-internet-not-punishable/> (2021 년 9 월 15 일 접속)

<sup>16</sup> 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, A/HRC/38/35 (2018), 제 66 항.

<sup>17</sup> 아티클 19(ARTICLE 19), 명예훼손의 규정: 표현의 자유 및 명예의 보호에 관한 원칙, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2018/02/defining-defamation.pdf>, 원칙 15(e).

한국은 허위 보도로 인한 명예 상의 피해에 대해 이미 충분한 구제책을 제공하는 포괄적인 민사 및 형사상 명예훼손 규정을 갖고 있습니다. 그 자체로 개정이 필요한 한국의 형사상 명예훼손 규정은 특정 발언이 ‘오로지 공공의 이익에 관한 때에’ 이루어졌음을 피고가 입증하지 못하면 설령 그것이 사실이어도 형사상 책임을 물을 수 있도록 허용합니다. ‘공연히 사람을 모욕한’ 것에 대해 개인은 1년 이하의 징역형에 처해질 수 있습니다.<sup>18</sup>

## 손해배상액 산정시 언론사의 ‘사회적 영향력’과 매출액 고려

개정안 제 30 조의 2 는 또한 법원이 손해배상액을 정할 때 언론사의 ‘사회적 영향력’과 ‘전년도 매출액’을 고려하도록 합니다.

반면, 현행 법률 제 30 조의 2 는 단순히 ‘법원은 제 1 항에 따른 손해가 발생한 사실은 인정되나 손해액의 구체적인 금액을 산정하기 곤란한 경우에는 변론의 취지 및 증거조사의 결과를 고려하여 그에 상당하다고 인정되는 손해액을 산정하여야 한다’고 명시하고 있습니다. [강조는 본 서신에서 추가함]

언론사의 ‘사회적 영향력’ 또는 매출액이 ‘피해를 주는’ 보도의 영향력과 상관성이 있을 수는 있으나, 그러한 요소를 고려하는 것은 영향력 있는 주류 언론사가 떠안는 위험 부담을 높이고 그러한 언론사에서 유력 인사의 부정행위나 범법행위를 보도하려는 의지를 위축시킬 수 있습니다.

## 고의 또는 중과실의 추정

개정안 제 30 조 2 의 제 2 항에서는 ‘허위·조작 보도’가 다음과 같은 몇 가지 광범위하고 불분명하게 정의된 상황에 해당하는 경우 ‘명백한 고의 또는 중과실이 있는 것’으로 추정한다고 되어 있습니다.

- (1) ‘보복적이거나 반복적인’ 허위·조작 보도를 한 경우
- (2) ‘충분한 검증절차 없이’ 기사를 인용 보도한 경우
- (3) 제목이 기사의 내용을 왜곡하여 전달하거나, 기사의 내용과 다르게 ‘새로운 사실’을 구성하거나, 시각자료(사진·삽화 등)를 조합하여 기사의 본질적인 내용과 다른 ‘새로운 사실’을 구성하는 경우

이 개정안은 ‘보복적’인 보도가 무엇인지를 명확히 규정하지 않아 법률의 자의적인 적용 위험성을 높이고 있습니다. 비판적 보도의 대상자가 언론에 보복하기 위해 ‘보복적’인 보도라고 주장할 위험성도 있습니다. 또한 유죄의 추정으로 인해 기자들이 그러한 추정에

---

<sup>18</sup> 아티클 19, “한국: 형사상 명예훼손 규정이 표현의 자유를 위협한다”(South Korea: Criminal defamation provisions threaten freedom of expression), 보도자료, 2018 년 5 월 10 일, <https://www.article19.org/resources/south-korea-repressive-criminal-defamation-provisions-threaten-freedom-of-expression/>.

반박하기 위해 자신의 정보원을 공개하는 것과 무거운 손해배상액을 지불하는 것 사이에서 선택해야 하는 상황으로 몰릴 수 있습니다.

‘보복적’인 보도에 적용되는 유죄 추정이 공익에 해당하는 특정한 범주의 보도에는 적용되지 않지만<sup>19</sup> 그러한 예외규정만으로는 언론의 자유를 보호하기에 충분하지 않습니다. 언론사가 고의 또는 중과실로 인해 허위·조작 보도를 했다는 법적인 추정은 언론의 자유에 심각한 위협을 제기합니다.

## 정보매개자책임

이 개정안은 ‘허위·조작 보도’에 대한 징벌적 손해배상을 ‘인터넷 뉴스서비스’와 ‘인터넷 멀티미디어 방송사업자’로까지 확장합니다. 제 3 자가 게시한 콘텐츠에 대해 매개자에 책임을 부과하는 것은 심각한 문제가 있습니다.<sup>20</sup> 매개자 책임성을 규정하는 법률은 정확하고 명료하며 이해하기 쉬워야 하고, 매개자는 해당 콘텐츠의 수정에 관여하지 않는 한 제 3 자 콘텐츠에 대한 책임으로부터 면제되어야 합니다.<sup>21</sup> 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관은 국가가 인터넷 매개자에 대해 무거운 벌금이나 징역 등 불균형적인 제재를 부과하고 콘텐츠를 ‘적극적으로’ 감시하거나 여과시킬 것을 요구해서는 안 된다고 지적했습니다.<sup>22</sup> 한국은 이미 광범위한 콘텐츠에 대해 법적으로 강제적인 임시조치제도를 규정하고 있습니다. 그러한 매개자들에 대해 징벌적 손해배상을 부과해야 할 정당한 사유가 전혀 없습니다.

## 권고:

아래 서명한 단체들은 한국 정부에 다음과 같이 촉구합니다.

- 이해관계자, 언론사, 인터넷 매개자, 시민사회단체와의 충분히 협의 하에 국제법, 유엔 전문가들이 명시한 기준, 정보매개자 책임에 관한 마닐라 원칙(Manila

<sup>19</sup> (1) 「공익신고자보호법」 제 2 조 제 1 호의 공익침해행위와 관련한 사항에 관한 언론보도 (2) 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」에서 금지하는 행위와 관련한 사항에 대한 언론보도 (3) 그 밖에 제 1 호 및 제 2 호에 준하는 공적 관심사와 관련한 사항으로 제 4 조 제 3 항에 따른 언론의 사회적 책임을 수행하는데 필요하다고 인정되는 언론보도의 경우에는 적용하지 않는다. 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안 제 30 조 2 의 제 4 항.

<sup>20</sup> 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, 2017 년 3 월 30 일, UN Doc. A/HRC/35/22, 제 49 항 (“매개자 책임성은 검열에 대한 강력한 인센티브를 제공한다. 제공자가 콘텐츠를 과도하게 규제하는 것이 그러한 규제에 저항하는 것보다 안전하다고 생각하게 만듦으로써 적법하고 합법적인 표현이 제한될 수 있다.”); 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, 2018 년 4 월 6 일, UN Doc. A/HRC/38/35, 제 66 항.

<sup>21</sup> 정보매개자 책임에 관한 마닐라 원칙, 2015 년 3 월 24 일,

[https://www.eff.org/files/2015/10/31/manila\\_principles\\_1.0.pdf](https://www.eff.org/files/2015/10/31/manila_principles_1.0.pdf); 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, 2018 년 4 월 6 일, UN Doc. A/HRC/38/35, 제 66 항.

<sup>22</sup> 유엔 인권이사회, 유엔 의사·표현의 자유 특별보고관의 보고서, 2018 년 4 월 6 일, UN Doc. A/HRC/38/35, 제 66 항 및 제 67 항.

Principles on Intermediary Liability)의 요건을 준수하고 사생활과 표현의 자유에 대한 권리를 보호하는 방식으로 이 개정안을 수정할 방법을 결정한다.

- 개정안에서 제 2 조 17 의 3 호 및 제 30 조의 2 를 삭제한다.
- 개정안에서 제 2 조 17 의 2 호 및 제 17 조의 2 를 삭제한다.

서명 단체:

ARTICLE 19  
Human Rights Watch  
진보네트워크 센터  
사단법인오픈넷