

언론분쟁의 대체적 해결방식에 관한 개선방안 검토

일 시 : 2011년 9월 5일(월) 10:30 ~ 12:30

장 소 : 동아대학교 법학전문대학원
(6층 모의대법정)

언론분쟁의 대체적 해결방식에 관한 개선방안 검토

일 시 : 2011년 9월 5일(월) 10:30 ~ 12:30

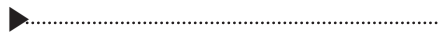
장 소 : 동아대학교 법학전문대학원
(6층 모의대법정)



국민과 언론을 이어주는 —
언론중재위원회

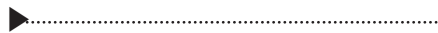
- 이 책에 게재된 논문의 내용은 당 위원회의 견해와 다를 수 있습니다.
- 이 책은 「방송통신위원회 방송통신발전기금」을 지원 받아 제작하였습니다.

토론회 순서



10:30 ~ 10:45

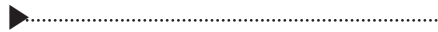
국민의례 및 개회



10:45 ~ 11:30

주제발표

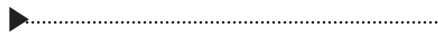
발제자 - 신 용 도 변호사(중재위원)



11:30 ~ 12:20

토론

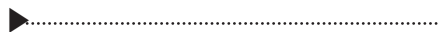
사 회 - 신 우 철 중재부장



12:20 ~ 12:30

폐회 인사말

권 성 위원장



12:30 ~ 13:30

오찬 및 간담

주제논문

언론분쟁의 대체적 해결방식에 관한 개선방안 검토

신 용 도

(법무법인 로윈 대표변호사)

— 목 차 —

언론분쟁의 대체적 해결방식에 관한 개선방안 검토

I. 들어가며	11
II. 조 정	12
1. 조정의 개념	12
2. 법 규정	13
3. 현실적 문제점	13
4. 개선 방안	15
III. 조정을 갈음하는 결정	16
1. 법 규정	16
2. 「조정을 갈음하는 결정」의 법적 성격	16
3. 법 규정의 해석	17
4. 실무상 적용현황	20
5. 개선 방안	21
IV. 손해배상	22
1. 법 규정	22
2. 중재위원회의 손해배상 사건 처리 현황	22
3. 손해배상 현황에 대한 배경분석	22
4. 위원회의 손해배상청구사건 처리에 대한 개선방안	23
V. 맺음말	24
【별첨자료1, 2】	26

언론분쟁의 대체적 해결방식에 관한 개선방안 검토

신 용 도

(법무법인 로원 대표변호사)

I. 들어가며

‘언론분쟁’이란 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개로 인하여 침해되는 명예나 권리 그 밖의 법익에 관한 다툼을 의미하고(언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제1조), ‘언론사 등’이라 함은 기존의 전통적인 언론사(방송, 신문, 잡지 등 정기간행물) 외에 인터넷뉴스 서비스사업자와 인터넷멀티미디어 방송사업자까지도 포함하는 개념이다(법 제2조).

오늘날 정보화 사회가 극도로 발달함에 따라 언론사 등의 언론 보도와 관련한 분쟁이 날로 폭증하고 있고 그 유형과 내용 또한 더욱 복잡해 지고 있다. 이러한 언론분쟁은 궁극적으로는 소송과 재판에 의하여 해결되어야 할 것이지만 소송절차는 일반인이 이해하기가 어렵고, 비용과 시간이 많이 드는 단점이 있다. 특히 언론 보도와 관련된 피해는 신속한 구제가 필요한 경우가 많고 사안에 따라서는 재판에 의하는 것이 오히려 권리구제에 적절하지 아니한 경우도 예상된다. 이러한 문제점을 보완하기 위한 대안으로서 ‘대체적 분쟁해결방식(ADR, Alternative Dispute Resolution)’이 각광받고 있다. ‘대체적 분쟁해결방식’은 ‘소송 외 분쟁해결제도’라고 할 수가 있는데, 분쟁의 해결수단으로는 소송이 유일한 것이 아니며 협상·조정·중재 등 다양한 방식이 있을 수 있다.

소송의 분쟁해결제도는 ① 비용이 상대적으로 저렴하고, ② 분쟁 해결이 신속하며, ③ 단순히 승자와 패자를 결정하는 것을 넘어서 당사자 간에 발생한 갈등을 근본적으로 해소하여 줄 수도 있는 등 소송을 통한 분쟁해결 방식에 비하여 여러 가지 무시 못할 장점을 가지

고 있다.

언론중재위원회는 1980. 12. 31. 제정된 언론기본법에 의한 분쟁조정기관으로 출범한 이후 오늘에 이르기까지 언론분쟁의 해결 건수와 해결 영역을 확대하여 오면서 우리나라의 대표적인 ADR 기구로서 확고한 위치를 다져 왔다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 언론중재위원회에서 취급한 신청사건 중 자발적인 조정성립 비율이 전체 건수의 절반에도 못 미친다거나(별첨자료1. 참조), 손해배상에 관한 조정건수가 지극히 미미한 점 등은 여전히 문제점으로 남아 있다.

본 발표문에서는 중재위원회의 언론조정과 관련하여 자발적인 조정성립 비율을 제고하는 방안, 조정을 갈음하는 결정의 활성화 방안, 손해배상 제도의 적극적 운용 방안에 관하여 차례로 검토해 보고자 한다.

II. 조 정

1. 조정의 개념

조정은 중립적인 위치에 있는 제3자가 분쟁 당사자들의 동의를 얻어 분쟁 당사자 또는 그 대리인이 쉽게 협상을 하여 분쟁을 해결할 수 있도록 도와 주는 분쟁해결방법인데, 언론분쟁에 제3자인 언론중재위원회가 조정인으로 나서서 신속·간이한 절차에 따라 분쟁 당사자를 설득, 당사자들의 상호양해를 기반으로 한 합의를 이끌어냄으로써 분쟁을 원만하게 해결하는 제도를 언론조정이라고 한다. 또한, 언론분쟁에 관한 조정신청사건을 처리하는 권능을 언론조정권이라고 하는데, 언론조정권은 ① 조정절차 지휘권, ② 각종 송달사무, ③ 증거조사 및 사실조사권, ④ 각종 결정권한 등이 포함된다. 언론조정은 그 법적 성격이 입법·사법·행정의 국가작용 중 사법작용과 가장 유사하다고 할 수 있고, 따라서 언론조정권은 그 성질상 사법권 내지 재판권의 일종이라고 볼 수 있다. 그런데, 헌법 제101조 제1항은 ‘사법권은 법관으로 구성된 법원에 속한다’고 규정함으로써 사법권을 법관으로 구성된 법원에 귀속시키고 있다. 언론조정권을 사법권(재판권)의 일종으로 본다면, 법원이 아닌 언론중재위원회가 언론조정권을 행

사하고 있는 것이 위헌이 아닌가 하는 의문이 제기될 수도 있을 것이다. 그러나 헌법 제101조 제1항이 규정하고 있는 실질적 의미는 재판은 법관의 전유물이므로 이를 법관으로부터 박탈하여 행정기관에 일임하는 것은 불허하지만 법률에 의하여 재판의 전심으로서 특수사건의 처리를 위한 준사법기관의 설치까지 금지하는 취지는 아니라고 할 것이다. 법원조직법에도 「제2조 ① 법원은 헌법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 일절의 법률상의 쟁송을 심판하고, 이 법과 다른 법률에 의하여 법원에 속하는 권한을 가진다. ② 제1항의 규정은 행정기관에 의한 전심으로서의 심판을 금지하지 아니한다.」라고 규정하고 있다.

2. 법 규정

언론기관 등에 의한 권리침해에 대하여 법에서 정한 구제 절차를 개관하면 아래와 같다.

권리침해 원인 발생 → 해당 언론사 등에 정정보도 · 반론보도 · 추후보도 · 손해배상 요구 → 협상 결렬 → 언론분쟁 발생 → 언론중재위원회에 조정신청(법 제18조) → 신청 각하(법 제21조①항), 신청 기각(법 제21조②항), 조정 불성립(법 제21조③항), 조정 성립(법 19조, 제23조), 직권조정결정(법 제22조①항) → 이의(법 제22조③항) → 소 제기 간주(법 제22조④항)

언론조정은 5인 이내의 중재위원으로 구성된 중재부에서 하되, 중재부의 장은 법관 또는 변호사의 자격이 있는 중재위원 중에서 중재위원회의 위원장이 지명한다(법 제9조 ①항). 조정의 결과 당사자 간에 합의가 성립된 경우에는 조정합의서뿐만 아니라 조정조서를 작성하여 원본은 보관하고 정본은 당사자에게 송달해야 한다(규칙 제21조 제2항). 조정의 결과 당사자 간에 합의가 성립하는 때에는 재판상의 화해와 동일한 효력이 있다(법 제23조).

3. 현실적 문제점

언론조정 절차는 신청인과 피신청인 간의 합의에 의하여 종결되는 것이 가장 바람직하다는 점은 더 말할 필요가 없다. 그러나 현실에 있어서 당사자 간의 합의에 의한 조정성립 비율이 전체 청구건수의 절반에도 못 미친다는 사실은 앞서 설명한 바와 같다. 당사자 간에 합의가 제

대로 이루어지지 않는 데는 아래와 같은 여러 가지 원인이 있을 수 있다.

첫째로, 언론에 의한 권리침해가 과연 발생하였는지 여부에 관하여 분쟁 당사자 간에 해석이 다를 수 있다. 법에도 이러한 시각의 차이가 당연히 존재할 것을 전제로 하여 이러한 경우의 분쟁해결의 기준과 방법을 제시하고 있기는 하다. 즉, 법 제3조에는 「언론의 자유와 독립」원칙을 규정하는 한편으로 법 제4조에는 「언론의 사회적 책임」을 규정하고 있으며, 법 제5조에는 「언론등에 의한 피해구제의 원칙」을 추상적으로 규정하고 있다. 그러나, 구체적 사안에 있어서 언론보도 등이 「언론의 자유와 독립」의 영역 내에 머문 것인지 아니면 이를 넘어서 개인의 인격권을 침해하였는지, 인격권을 침해한 사실이 인정되더라도 그것이 사회상규에 반하지 않는 등으로 면책사유에 해당하는지 여부에 관하여는 당사자 간에 견해 차이가 여전히 존재하게 된다.

둘째로, 언론보도 등과 관련하여 당사자 간에 쌓인 감정적인 요인도 합의를 어렵게 하는 중요한 장애물이 된다. 언론보도 등에 의하여 피해를 입었다고 생각하는 신청인은 우선 1차적으로 해당 언론사에 보도의 정정이나 반박문의 게재 또는 금전적인 배상을 요구하게 된다. 그에 대하여 해당 언론사 등이 가해 사실을 인정하고 신청인의 요구를 모두 받아들인다면 분쟁이 종료되지만 보도 내용에 아무런 문제가 없다는 식으로 신청인의 청구를 부인할 때 신청인은 소송 제기나 언론중재위원회에 조정신청을 하게 된다. 따라서 소송이나 조정신청에 이른 단계에서는 이미 쌍방 간에 상당한 정도의 앙금이 쌓인 상태이므로 당사자 간에 자발적인 합의를 기대하기에는 감정적으로 용납하기 어려운 측면이 강하게 작용한다.

특히, 언론의 속성상 보도 내용 중에 대중의 흥미를 끌기 위하여 다소 과장된 표현을 하거나 지엽적인 부분에서 진실과는 약간 차이가 나는 수사적인 과장이 들어가는 경우가 종종 있는데, 신청인측에서는 오히려 그 부분이 자신을 사회적으로 매장하는 중대한 인격권 침해라고 주장하는 경우에는 더욱더 합의가 어렵게 된다.

셋째로, 피해 구제에 동의하더라도 분쟁 당사자 각자가 제기하는 해결 방법이나 구제 수준에 서로가 동의하고 있지 않을 때는 합의가 어려워 진다.

넷째로, 신청인이 언론조정 절차를 통하여 다른 정치적, 사회적, 경제적 목적을 달성하려고

의도할 경우에도 합의 성립이 어려워 질 것임은 자명하다.

당사자 간에 합의가 성립되지 않은 경우, 법상으로는 2가지 해결책이 제시되어 있다. 첫째는 ‘조정불성립’ 결정으로서 중재부는 당사자간 합의 불능 등 조정에 적합하지 아니한 현저한 사유가 있다고 인정되는 때에는 조정절차를 종료하고 중재부의 장을 포함한 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 ‘조정불성립’ 결정을 할 수 있다(법 제21조 ③항, 제9조 ②항). 둘째는 중재부가 ‘조정을 갈음하는 결정’을 내리는 것이다. 즉, 중재부는 당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니하는 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 당사자의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 할 수 있다(법 제22조 ①, 제9조 ②항).

그런데 ‘조정불성립’ 결정은 ADR로서의 언론중재위원회의 특성을 제대로 살리지도 못하고 오히려 법원에 직접 소송을 제기하는 것에 비해 시간이나 비용이 늘어나는 결과를 초래한다. 또한, 중재부의 빈번한 ‘조정불성립’ 결정은 언론분쟁의 신속하고 실효성 있는 해결을 위하여 설립된 언론중재위원회 제도의 취지에 역행하는 문제점이 있다.

‘조정을 갈음하는 결정’ 또한 중재부가 전문적 식견을 가지고서 이해 당사자들에게 합리적이고도 공정한 해결책을 제시함으로써 언론분쟁을 적극적으로 해결하려는 시도로서는 옳은 방법이지만 당사자 간의 자율적인 합의를 기초로 하는 ADR의 근본취지와는 다소 상충되는 측면이 있다고 할 것이다.

4. 개선 방안

분쟁 당사자 간의 합의에 의한 조정 성립은 분쟁해결이 제3자에 의하여 강요된 것이 아니라 당사자 스스로 찾은 결론이어서 당사자에게 더 큰 만족감을 줄 뿐만 아니라 합의된 내용을 자발적으로 이행할 확률이 판결에 비하여 월등하게 높다. 따라서 언론분쟁을 조정하는 중재부의 각 위원은 단순히 소극적으로 분쟁당사자에게 합의를 종용할 것이 아니라 ① 분쟁 당사자 간에 발생한 갈등의 원인이 무엇인지 먼저 분석하여 쟁점을 확인하고, ② 비슷한 쟁점에 관하여 종전에 내려진 법원 판결이나 언론중재위원회의 결정 사례 등을 연구, 검토하여 신청인과 피신청인이 모두 윈윈(WIN-WIN)할 수 있는 조정안을 제시하여, ③ 당사자 간에 합의가 이루어

질 때까지 인내심과 열정을 가지고 설득하는 적극적인 자세가 무엇보다도 우선적으로 요구된다.

위와 같은 조정기관의 적극적인 자세는 조정 성립의 확률을 높여 줄 뿐만 아니라 그 대안으로서 제시되는 ‘조정을 갈음하는 결정’에 대한 이의 신청을 감소시키는 이중의 효과가 기대된다고 할 것이다.

Ⅲ. 조정을 갈음하는 결정

1. 법 규정

당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니하는 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 당사자의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 할 수 있다. 이를 ‘직권조정결정’이라 한다. 직권조정결정에 불복이 있는 자는 결정 정본을 송달받은 날로부터 7일 이내에 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다. 직권조정결정에 관하여 이의신청이 있는 경우 이의신청이 있는 때에 법 제26조 제1항에 따른 정정보도청구등의 소가 제기된 것으로 보며, 피해자를 원고로 상대방인 언론사 등을 피고로 한다(법 제22조).

2. 「조정을 갈음하는 결정」의 법적 성격

직권조정결정의 법적 성격에 관하여는 2 가지의 문제를 살펴 볼 필요가 있다.

첫째는 법 제22조 제1항은 ‘…조정을 갈음하는 결정을 할 수 있다’고 규정하고 있으므로 직권조정결정 여부는 중재부의 임의적 재량사항에 해당하는가 하는 점이다. 법 제19조 제9항에는 ‘조정절차에 관하여는 민사조정법을 준용한다’라고 규정하고 있고, 민사조정법 제30조【조정을 갈음하는 결정】에는 ‘…합의가 성립되지 아니한 사건 또는 당사자 사이에 성립된 합의의 내용이 상당하지 아니하다고 인정한 사건에 관하여 상당한 이유가 없는 한 직권으로 당사자의

이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청인의 신청취지에 반하지 아니하는 한도내에서 사건의 공평한 해결을 위한 결정을 하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 위와 같은 민사조정법의 규정 취지에 비추어 볼 때 중재부는 “직권조정결정을 내릴 수 없는 상당한 이유가 없는 한” 원칙적으로 직권조정결정을 해야 할 의무가 있다고 해석하는 것이 타당하므로 중재부의 직권조정결정 권한은 임의적 재량사항이 아닌 기속행위 내지는 기속재량행위에 속한다고 보아야 할 것이다. 따라서 중재부는 조정이 성립되지 아니한 사건에 대하여는 당사자가 이의신청할 것이 명백한 경우를 제외하고는 조정을 갈음하는 결정을 해야 하는 것이 원칙이다. 특히, 당사자가 조정안을 수락하지 않는 이유가 오로지 감정적인 대립에 기인한 경우, 당사자가 사건의 중요한 점에 관하여는 합의를 하였으면서도 지엽적인 의견의 차이로 최종 합의에 이르지 못한 경우, 당사자가 조정안을 수락하지 않고 있지만 중재부의 결정이 있으면 분쟁이 해결될 가능성이 있는 경우 등에는 조정을 갈음하는 결정을 해야 할 것이다.

둘째로 법상의 직권조정결정은 민사조정법상의 조정을 갈음하는 결정과 완전히 동일한 성격의 결정인가 하는 점이다. 조정결정의 효력과 관련하여 민사조정법과는 달리 법 제22조 제3항에서 ‘직권조정결정에 불복이 있는 자는 결정 정본을 송달받은 날로부터 7일 이내에 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다.’라고 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때 언론중재부의 ‘조정을 갈음하는 결정’은 강제조정이라는 순수한 사법적 판단이라기보다는 “조정기관의 노력에도 불구하고 당사자 간에 합의가 성립하지 않는 경우, 원칙적으로 조정기관은 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 내림으로써 당사자 쌍방에게 분쟁을 간편하게 해결할 수 있는 기회를 한 번 더 주는 것”으로 해석하는 것이 타당하다고 할 것이다.

3. 법규정의 해석

법 제22조 제1항은 ‘① 당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니하는 경우 또는 ② 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 ③ 당사자의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작하여 ④ 신청 취지에 반하지 않는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 할 수 있다.’고 규정하고 있다.

당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니한 경우는 논리적으로 2 가지를 상정할 수가 있다.

첫째로는 신청인과 피신청인 간에 각자의 주장이 나뉘어 일리가 있어 주장의 대립이 심하고 견해 차이가 현격한 경우이다. 이 경우에는 중재부에서 직권조정결정을 내린다고 하더라도 이의의 가능성이 크다고 할 것이므로 애써 직권조정결정을 내릴 필요 없이 조정불성립결정으로써 해당절차를 종결해야 한다. 그런데 구체적으로 어떤 경우에 당사자 간 합의가 불가능하다고 할 것인지 여부는 신중하게 판단해야 한다.

둘째로는, 비록 당사자 간 합의가 여러 가지 이유로 성립되지 아니하였으나 중재부의 조정결정을 통하여 합의 장애 사유가 해소될 수 있는 경우이다. 이 경우에 중재부는 상당한 이유가 없는 한 ‘조정을 갈음하는 결정’을 해야 할 의무가 있다는 점은 앞서 설명한 바와 같다. 일반적으로 조정을 갈음하는 결정에 적합한 유형으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

(1) 피신청인이 전화 또는 서면 등으로 조정기일에 출석할 의사가 없거나 또는 출석이 불가능한 사정에 있지만 중재부가 제시하는 조정안에 따르겠다고 의사를 표시하는 경우

(2) 주요 사항에 대하여는 대부분 합의가 성립하였으나 사소하고 부수적인 사항에 대한 의견 차이 때문에 조정이 성립하지 아니한 경우

(3) 쌍방 당사자가 내심으로는 중재부의 조정안을 수용할 의사를 가지고 있지만 상대방에 대한 감정이나 대외적 체면 때문에 상대방의 면전에서 그와 합의하겠다는 의사표현을 차마 하지 못하는 것으로 판단되는 경우

(4) 당사자는 조정을 성립시킬 의사를 가지고 있지만 조정의 결과에 대하여 이해관계를 가진 제3자와의 관계에서 분쟁해결의 형식은 조정을 갈음하는 결정으로 하여줄 것을 희망하는 경우

(5) 사실조사나 증거조사에 의하여 사실관계가 일음 명백하게 되었고, 이미 당사자에 대한 설득작업이 상당히 진행되었기 때문에 조정이 불성립되면 그 때까지의 비용과 노력이 무의미하게 될 우려가 있는 경우

(6) 분쟁의 대상이 주로 법률의 해석·적용에 관한 것이기 때문에 결정 형식으로 그에 대한 판단을 내리면 당사자가 승복할 가능성이 높은 경우

신청인의 주장이 이유 있다고 여겨지는 경우란 (1) 신청인의 주장을 뒷받침할 근거가 구체적이고 명확하거나, (2) 피신청인의 불출석 또는 근거 자료 제시 부족 등으로 법적으로 정해진 기일 내 피신청인의 주장을 소명하기가 어려울 때를 가정할 수 있다.

당사자의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작한다는 것은 조정을 갈음하는 결정을 하지 아니하면 신청인의 정당한 피해구제가 불가능해지거나 사회적으로도 법적 정의 구현이 어려워 질 때 등을 상정해 볼 수 있다.

신청취지에 반하지 않는 한도 안에서 결정을 하도록 규정한 취지는, 조정을 갈음하는 결정이 재판으로서의 성질도 가지고 있는 만큼 소송절차에서의 처분권주의와 유사한 취지로 조정을 갈음하는 결정에서도 신청인이 조정에서 주장하는 것보다 더 유리한 결정을 해서는 안 된다는 의미와 신청인이 전혀 예상하지 못하는 내용의 결정을 해서는 안 된다는 의미를 가지고 있는 것으로 해석된다.

예컨대, 신청인이 정정보도나 반론보도를 요구하고 있는데 중재부가 손해배상 처리가 적당하다고 판단하여 손해배상을 추가적으로 결정해서는 안 되고, 신청인이 반론보도 게재를 요망하고 있는데 정정보도나 손해배상을 명령하는 것도 허용되지 않는다는 의미이다.

또한, 조정을 갈음하는 결정은 그 결정내용이 당사자 쌍방이 주장하는 취지에 반하는 것이어서는 안 된다. 예컨대 신청인은 2,000만원의 손해배상 지급을 구하고 피신청인은 1,000만원 정도라면 지급하겠다고 하고 있는 때에 비록 중재부가 판단하기에 300만원 정도를 지급하는 것이 분쟁의 실정에 맞다고 하여도 그와 같이 결정하는 것은 당사자 쌍방 모두의 주장취지에 반하기 때문에 허용되지 않는다고 할 것이다.

조정신청사건은 원칙적으로 신청 접수일로부터 14일 이내에 처리되어야 한다(법 제19조 제2항). 그러나 조정을 갈음하는 결정의 경우에는 예외적으로 조정신청 접수일로부터 21일 이내에 처리되면 족하다(법 제22조 제1항). 이와 같은 처리기간은 훈시규정으로 해석된다.

중재부는 주문과 이유를 기재한 조정을 갈음하는 결정조서를 작성하여 결정에 관여한 중재위원 전원이 서명·날인하여야 한다(법 제22조 제2항, 규칙 제22조 제1항). 실무상 조정을 갈음하는 결정조서에는 그 결정의 이유를 기재하지 않거나 기재하더라도 ‘위 사건의 공평

한 해결을 위하여 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 주문과 같이 결정한다’는 정도의 형식적 이유를 기재하는 것에 그치고 있다. 그러나 결정의 설득력을 높이는 데는 이유를 기재하는 것이 도움이 될 수 있을 것이므로 특히 법적 쟁점이 있거나 이의신청 가능성이 있다고 판단되는 경우에는 좀 더 실질적인 결정의 이유를 기재하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

법 제22조 제3항은 조정을 갈음하는 결정에 불복이 있는 자는 결정 정본을 송달받은 날로부터 7일 이내에 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 조정을 갈음하는 결정 정본을 받은 후 반드시 서면으로 7일 이내에 이의신청 사유를 명시하여 신청하도록 규정함으로써, 조정을 갈음하는 결정 직후 구두로 간단히 동의하지 않는다고 밝히는 것만으로는 이의신청이 완료되지 않는다. 현장에서 조정을 갈음하는 결정 내용에 직접적으로 반응하기보다 결정문을 받은 후 일주일 이내 신중히 검토하고 이의신청 여부를 결정하라는 취지이다. 이러한 점은 민사조정법상의 이의신청과는 많은 차이를 보이는데, 민사조정법 제34조의 경우에는 조서의 정본이 송달 되기 전에도 이의신청을 할 수 있고 이의 신청의 방법에 아무런 제한이 없으며 이의 신청에 이유를 붙일 필요도 없다. 따라서, 어떤 제도가 언론보도로 인한 신속한 피해구제에 더 효율적인지는 검토의 여지가 있다고 할 것이다.

4. 실무상 적용현황

언론중재위원회가 발표한 별첨의 자료에 의하면 최근 3년간(2008 ~ 2010) 언론중재위원회에서 처리한 전체 사건수 중 조정을 갈음하는 결정의 비율은 2008년 5.5%(전체사건 954건 중 52건), 2009년 6.7%(전체사건 1,573건 중 105건), 2010년 6.8%(전체사건 2,205건 중 149건)에 불과한 것으로 나타났다. 특히 부산중재부의 경우 조정을 갈음하는 결정 제도가 도입된 1996년 이후 2010년까지 총 7건에 불과하며 최근 2년간은 결정사례가 전혀 없는 것으로 나타났다.

이와 같은 통계적 수치의 의미는 언론조정 절차에 있어서 분쟁 당사자 간에 합의가 성립되지 않는 경우에 중재부가 조정을 갈음하는 결정을 통하여 당사자에게 재고할 기회를 주지

아니하고 곧장 조정불성립 결정을 하는 경우가 많았다는 것으로 해석할 수밖에 없다고 할 것이다.

5. 개선 방안

언론 피해 구제의 수단으로서 중재부가 조정을 갈음하는 결정을 내리는 대상은 주로 정정보도와 손해배상에 관한 것에 국한될 수밖에 없다. 추후보도나 반론보도는 언론사 등의 고의 과실이나 위법함을 요하지 아니하고 보도의 진실성 여부도 불문하므로(법 제16조) 당사자 간의 이해 상충 문제가 상대적으로 적어서 쉽게 합의에 도달할 수가 있기 때문이다.

그러나 정정보도나 손해배상의 경우 신청인이 언론사 등의 언론보도가 객관적 진실에 반한다는 것을 전제로 조정을 신청하는 것이므로 피신청인이 보도의 진실성 여부를 다투는 한 중재부로서는 조정을 갈음하는 결정을 하기 전에 증거조사(법 제20조) 등을 거쳐서 사실관계를 명확히 확인해야 할 필요성이 대두된다. 그런데 언론중재법은 언론기관 등에 의한 피해를 신속하게 구제할 목적으로 조정신청사건은 원칙적으로 신청 접수일로부터 14일 이내에 처리하되(법 제19조 제2항) 조정을 갈음하는 결정의 경우에는 조정신청 접수일로부터 21일 이내에 처리하면 되도록(법 제22조 제1항) 규정하고 있다. 비록 조정을 갈음하는 결정을 하는 경우에는 통상의 조정신청 사건 처리기간에 비하여 7일 이라는 시간적 여유를 더 부여하고는 있으나 현실적으로 법이 규정하는 시한 내에 사실관계를 확정 짓는 것이 어렵다는 점이 중재부로 하여금 조정을 갈음하는 결정에 소극적인 태도를 가져오게 하는 장애 요인이 된다는 점을 부인하기는 어렵다.

그렇다고 하더라도 조정을 갈음하는 결정은 중재부의 자유재량에 속하는 사항이 아니라 의무사항이라고 할 것이므로 분쟁 당사자 간에 합의가 성립되지 아니하는 경우 쉽사리 조정불성립 결정을 해서는 안 되며, 그 때까지 드러난 사실과 증거를 종합하여 중재부에서 최종적인 합의안을 제시하는 의미에서 ‘조정을 갈음하는 결정’을 내리는 것이 타당하다고 할 것이다.

또한, 중재위원 각자가 조정에 필요한 덕목과 기술을 부단히 함양하는 것과 아울러 관련 사건의 해결에 필요한 법원의 판례와 결정 사례들에 대한 폭넓은 수집과 연구를 통하여 분쟁 당사자들을 설득하고 승복시킬 수 있는 법적 지식을 축적하는 노력도 게을리 해서는 안 될 것이다.

IV. 손해배상

1. 법 규정

피해자는 언론보도 등에 의한 피해의 배상에 대하여 해당 언론보도 등이 있음을 안 날부터 3개월, 해당 언론보도 등이 있을 후 6개월 이내에 서면이나 구술 그 밖에 대통령령으로 정하는 바에 따라 전자문서 등의 방법으로 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 이 경우 손해배상액을 명시하여야 한다(법 제18조 제2항, 제3항, 제14조 제1항). 신청인은 조정절차 계속 중에 정정보도청구등과 손해배상청구 상호간의 변경을 포함하여 신청취지를 변경할 수 있고, 이들을 병합하여 청구할 수 있다(법 제18조 제6항).

실무상으로는 통상 신청인은 손해배상 조정신청을 단독으로 제기하는 것보다 정정보도나 반론보도와 병행하여 신청하는 경우가 더 많다.

2. 중재위원회의 손해배상 사건 처리 현황

언론중재위원회의 최근 발표자료(별첨자료2. 참조)에 의하면, 위원회에서 손해배상으로 피해구제되는 비율이 감소 추세에 있는바, 전체 손해배상청구사건 중에서 위원회의 조정이나 중재를 통해 손해배상이 이루어진 비율은 2008년 12.7%, 2009년 7.2%, 2010년 4.1%로 해마다 감소하였고, 특히 2011년 6월말 기준으로는 2.9%로 나타났다. 이는 신속히 사건을 해결해야 하는 조정의 특성상 사실관계의 파악이 힘든 점을 감안하더라도 지나치게 낮은 수준이며, 법원이 손해배상을 명한 사건의 비율이 26.8% ~ 52.1%인 것을 비교하면 약 1/4 ~ 1/6.5 정도에 불과하다.

위원회의 조정액 또한 법원의 인용액과 비교하여 미미한 수준인데, 위원회의 조정액은 법원의 인용액과 대비하여 2008년 약 1/7(조정액 333만원, 인용액 2,340만원), 2009년 약 1/6.5(조정액 359만원, 인용액 2,348만원), 2010년 약 1/13(조정액 183만원, 인용액 2,424만원) 수준이고, 2011년 6월말 위원회의 손해배상 조정액의 평균액은 99만원에 불과하다.

3. 손해배상 현황에 대한 배경분석

위와 같이 위원회의에서 손해배상으로 피해구제되는 비율이 낮고 그 금액 또한 법원의 손해배상 인용액에 비하여 미미한 원인은 여러 가지를 상정해 볼 수 있으나, 첫째로 조정과 소송이라는 제도적인 차이점으로 인하여 인격권 침해 수위가 낮은 사건은 소송이 아닌 조정에서 주로 해결되고 이와 반대로 인격권 침해 수위가 높은 사건은 고액의 손해배상을 받기 위해 조정보다 소송을 선호하는 경향이 있는 점, 둘째로 언론사로서는 조정과정에서 정정보도나 반론보도, 기사삭제를 하는 대신 손해배상을 최대한 하지 않으려는 태도를 보이고 있고 중재부도 사건의 원만한 해결을 위해 이러한 관행을 많이 따르고 있는 점 등에 기인하는 것으로 보인다.

그런데, 실무상으로는 동일 사건에서 위원회 결정액과 법원 인용액이 동일하게 나타난 비율이 50%에 달하는바, 이는 법원이 위원회가 내린 결정액을 존중하고, 이를 판결에 적극 고려하였기 때문인 것으로 볼 수 있다.

4. 위원회의 손해배상청구사건 처리에 대한 개선방안

위원회에서 손해배상을 받는 비율은 작년과 올해 6월말 기준으로 5%도 되지 않고 있어, 법원에 비하여 현저히 낮은 수준임은 앞서 설명한 바와 같다.

위원회는 정정보도나 반론보도로 합의하면서 손해배상청구사건을 포기 내지 취하시킴으로써 피해구제율을 높이려는 것보다는 금전으로 보상을 받아 실질적인 피해구제가 되는 방향으로 사건을 처리해야 할 것이고, 그러기 위해서는 손해배상에 대해 인색한 언론사의 인식을 개선하도록 위원회가 설득하는 노력을 기울여야 할 것이다.

그런데 손해배상은 통상 기사의 내용이 사실과 다른 것을 요건으로 하므로, 정확한 사실관계 파악을 위해 증거조사를 강화해야 필요가 있다. 언론중재법상 조정은 신청 접수일로부터 14일 이내에 하도록 규정되어 있으나, 이는 사실관계를 정확히 파악하기에는 부족한 기간이고 훈시규정이라고 할 수 있으므로 필요하다면 심리기일을 연장해서라도 사실관계를 정확히 파악하여, 인격권 침해가 성립하는 사건에서는 손해배상이 적극 이루어지도록 해야 할 것이다.

또한, 손해배상 액수 산정 시에 지나치게 낮은 액수를 배제하고, 신청인의 요구와 법원의 인용액을 참고하여 사건별로 적절한 액수를 산정하여 당사자를 설득하되 조정을 갈음하는 결

정을 적극 활용할 필요가 있다.

V. 맺음말

언론 분쟁 해결에 있어서 최선의 방법은 분쟁 당사자 간의 합의에 의한 조정 성립이다. 분쟁 당사자 간에 쉽사리 합의에 이르지 못하는 원인은 여러 가지 있을 수 있다. 언론분쟁의 조정자는 분쟁 당사자 간의 갈등의 원인과 쟁점을 파악한 후 유사한 사례에 관한 법원의 판결과 위원회의 결정 선례를 참고로 하여 분쟁 당사자 모두가 대체적으로 수인할 수 있는 내용의 조정안을 만들어서 열의와 인내심을 가지고서 설득한다. 그 과정에서 최초의 조정안은 변경되거나 수정을 거칠 수도 있다. 조정의 최종 단계에 이르기까지 위원회의 조정안에 관하여 당사자 간에 합의가 성립되지 아니하더라도 조정불성립 결정을 할 것이 아니라 특별한 사정이 없는 한 조정을 갈음하는 결정을 내려야 한다. 그렇게 될 경우 ‘합의 조정’과 ‘조정을 갈음하는 결정’을 구분하는 것은 실무상으로는 별다른 의미가 없어진다.

언론 분쟁의 조정자인 중재위원이 위와 같이 적극적인 조정안을 제시하고 합의를 도출하기 위해서는 조정자로서의 공명정대성, 기밀성, 정직성, 전문성 등의 인간적인 덕목을 반드시 갖추어야 함은 물론이고 실무적으로도 다양한 조정 기법을 연구하고 숙련시켜 나가는 것이 필요하다.

언론 조정에 있어서 또 한 가지 유념해야 할 중요한 문제는 개인의 인격권 보호라는 헌법상의 요구와 언론·출판 등 표현의 자유 내지는 국민의 알 권리 보호라는 헌법상의 요구는 동등한 가치를 갖는다는 것이다. ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’은 그 명칭이나 조문의 내용상 언론 기관 등의 언론보도에 의한 피해를 신속하고 실효성 있게 구제하는 것을 그 목표로 하고 있음이 분명하다. 이런 이유로 실무상으로는 언론 표현의 자유 보장보다 개인의 권리구제에 더 무게를 두는 경향을 종종 보게 된다. 개인의 권리 구제도 중요하지만 그렇다고 해서 표현의 자유에 대한 본질적인 내용을 침해하는 결과를 초래하여서는 결코 안 될 것이다. 언론 기관 등의 표현의 자유의 한계가 어디까지 인지에 관하여는 이미 법원의 누적된 판결에 의하여 일응의 기준은 세워져 있다고 본다. 즉, 대법원판결은 ‘언론보도의 진실성이란 그 내용 전

체의 취지를 살펴 볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 사실이라는 의미로서 세부에 있어서 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있더라도 무방하고, 복잡한 사실관계를 알기 쉽게 단순하게 만드는 과정에서 일부 특정한 사실관계를 압축, 강조하거나 대중의 흥미를 끌기 위하여 실제 사실관계에 장식을 가하는 과정에서 다소의 수사적 과장이 있더라도 전체적인 맥락에서 보아 보도내용의 중요부분이 진실에 합치한다면 그 보도의 진실성은 인정된다고 보아야 한다'라고 판시하고 있다(대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다2275 판결).

따라서, 보도 내용의 본질에 전혀 영향을 주지 않는 지엽적인 표현상의 문제나 사회 통념상 허용될 수 있는 수준의 보도에 대하여, 피해 구제라는 명분으로 빈번한 반론보도나 정정보도의 잣대를 들이대는 것은 결코 바람직하지 않다고 할 것이다.

결국, 중재위원으로서는 구체적 사안에 있어서 위와 같은 대법원의 판결을 주된 원칙으로 삼아서 표현의 자유와 개인의 인격권 보장이라는 2 가지의 목표를 동시에 달성할 수 있도록 균형과 조화를 꾀하는 안목과 지혜가 절실히 필요하다고 할 것이다.

□ 참고 문헌

- 언론조정실무가이드, 언론중재위원회, 2009
- 언론관련판결 분석보고서, 언론중재위원회, 2010
- 유익선, 조정을 갈음하는 결정례 검토, 2010.
- 위원회와 법원의 손해배상 비교분석 보고, 언론중재위원회, 2011

【별첨자료 1】

〈최근 3년간 처리결과〉

구 분		사 건 수	조정성립	조정을 갈음하는 결정	조정불성립
2008	서 울	607(63.6%)	268(44.2%)	36(5.9%)	68(11.2%)
	지 역	347(36.4%)	134(38.6%)	16(4.6%)	57(16.4%)
	소 계	954(100%)	402(42.1%)	52(5.5%)	125(13.1%)
2009	서 울	1,173(74.6%)	366(31.2%)	88(7.5%)	49(4.2%)
	지 역	400(25.4%)	172(43.0%)	17(4.3%)	39(9.8%)
	소 계	1,573(100%)	538(34.2%)	105(6.7%)	88(5.6%)
2010	서 울	1,627(73.8%)	361(22.2%)	128(7.9%)	76(4.7%)
	지 역	578(26.2%)	269(46.5%)	21(3.6%)	81(14.0%)
	소 계	2,205(100%)	630(28.6%)	149(6.8%)	157(7.1%)

〈최근 3년간 부산중재부 조정사건 처리현황〉

구 분	2008년		2009년		2010년	
	사 건 수	피해구제율	사 건 수	피해구제율	사 건 수	피해구제율
위원회 전체	954	72.9%	1,573	73.9%	2,205	79.2%
부산중재부	24(2.5%)	34.8%	15(1.0%)	85.7%	59(2.7%)	55.2%

【별첨자료 2】

〈손해배상청구사건의 위원회 조정중재빈도 및 법원 인용빈도 비교〉

연 도	위 원 회		법 원	
	전체건수	조정중재빈도	전체건수	인용빈도
2008	324	41(12.7%)	96	50(52.1%)
2009	699	50(7.2%)	115	54(47.0%)
2010	773	32(4.1%)	123	33(26.8%)

〈손해배상청구사건의 위원회 조정액 · 중재액과 법원 인용액 비교〉

연도	구분	빈도	평균액(원)	중앙액(원)	최빈액(원)	최저액(원)	최고액(원)
2008	조정액	32	3,331,250	2,750,000	1,000,00	300,000	10,000,000
	중재액	9	2,322,222	2,000,000	2,000,000	900,000	4,000,00
	법원인용액	50	23,400,000	11,000,000	10,000,000	1,000,000	150,000,000
2009	조정액	40	3,594,103	2,000,000	3,000,000	120,000	30,000,000
	중재액	10	1,630,000	1,750,000	1,000,000	1,000,000	2,500,000
	법원인용액	54	23,484,499	8,000,000	5,000,000	10	272,881,472
2010	조정액	30	1,832,759	1,000,000	1,000,000	150,000	15,000,000
	법원인용액	33	24,242,424	10,000,000	10,000,000	1,000,000	100,000,000

〈자동소제기된 손해배상청구사건의 위원회 결정액과 법원 인용액 비교〉

연 도	신청인(원고)	피신청인(피고)	위원회 결정액	법원 인용액	결정액 대비인용액 증감
2008	학 ○ ○	교육희망	1,000,000	0	▽1,000,000
	○○○산후조리원	MBC	1,000,000	1,000,000	동일
	박 ○ ○	MBC	7,000,000	6,000,000	▽1,000,000
	정 ○ ○	MBC	10,000,000	10,000,000	동일
	김 ○ ○	함평신문	10,000,000	3,000,000	▽7,000,000
	이 ○ ○	프런티어타임스	15,000,000	10,000,000	▽5,000,000
2009	김 ○ ○	MBC	5,000,000	5,000,000	동일
2010	박 ○ ○	동아일보	3,000,000	0	▽3,000,000
	전 ○ ○	MBC	1,000,000	1,000,000	동일
	이 ○ ○	연수송도신문	10,000,000	10,000,000	동일
평 균			6,300,000	4,600,000	▽1,700,000

MEMO

MEMO

언론중재위원회 중재부 안내

서울중재부 및 사무처	서울특별시 중구 태평로 1가 25 프레스센터빌딩 15층 대표전화 : 02) 397 - 3114 법무상담팀 : 02) 397 - 3000, 3010, 3100 팩스 : 02) 397 - 3089
부산중재부	부산광역시 수영구 수영동 503-17 한국방송광고공사빌딩 8층 전화 : 051) 759 - 7083~4 / 팩스 : 051) 759 - 7093
대구중재부	대구광역시 수성구 황금동 541-1 한국방송광고공사빌딩 5층 전화 : 053) 763 - 0020~1 / 팩스 : 053) 763 - 0242
광주중재부	광주광역시 남구 주월동 1274-2 한국방송광고공사빌딩 A동 5층 전화 : 062) 676 - 0360~1 / 팩스 : 062) 676 - 0362
대전중재부	대전광역시 서구 용문동 227-1 한국방송광고공사빌딩 5층 전화 : 042) 525 - 0778~9 / 팩스 : 042) 525 - 0768
경기중재부	경기도 수원시 팔달구 인계로 178(인계동 116-1) 경기문화재단 8층 전화 : 031) 211 - 9027, 9022 / 팩스 : 031) 212 - 0223
강원중재부	강원도 춘천시 요선동 4-9 무림빌딩 8층 전화 : 033) 255 - 2878~9 / 팩스 : 033) 255 - 2872
충북중재부	충북 청주시 흥덕구 산남동 657 엔젤변호사빌딩 404호 전화 : 043) 286 - 8083, 8081 / 팩스 : 043) 286 - 8084
전북중재부	전북 전주시 완산구 전동2가 140-11 전주상공회의소빌딩 303호 전화 : 063) 288 - 0010, 0981 / 팩스 : 063) 288 - 0980
경남중재부	경남 창원시 사파동 80번지 보고빌딩 601호 전화 : 055) 263 - 1787, 1780 / 팩스 : 055) 263 - 1769
제주중재부	제주도 제주시 이도2동 1081-3 현곡빌딩 4층 전화 : 064) 722 - 3328, 3352 / 팩스 : 064) 726 - 3201

