

**직권 중재결정의 법적 의의 및 효력**  
**-소송에 갈음하는 분쟁해결방안(ADR)의 차원에서 -**

권오곤  
수원지방법원 부장판사

## I. 글머리에

언론중재에 대하여는, 그 중재라는 명칭으로 인하여 그것도 일종의 강학상의 중재(arbitration)로서, 당사자들로서는 특별한 사정이 없는 한 이에 불복할 수 없는 것이 아닌가 하는 오해가 없지 않았고, 이러한 오해와 함께 반론보도제도 자체에 대한 언론계의 거부감으로 인하여 언론중재에 대한 반감이 있었던 것도 사실이다. 그러나 언론중재는 당사자 사이에 합의에 이르러야만 성립한다는 점에서 중재와는 그 성질이 전혀 다르고, 그 실질에 있어서는 조정(mediation)이라고 할 수 있는 것이다. 사실, 종래의 언론중재에 있어서 당사자 사이의 합의가 성립되지 아니하면 중재부로서는 더 이상 손을 써볼 여지가 없이, 중재불성립으로 처리하는 수 밖에 없었다. 따라서 오히려 이와 같이 무기력한 언론중재제도에 대한 비판과 개정논의가 꾸준히 제기되어왔고, 1) 법원에서의 민사조정, 특히 그 중에서도 「조정(강제조정)」제도의 성공적인 운영에 힘입어, 1996. 7. 1.부터 시행되게 된 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」(이하 정간물법이라고 한다)2)의 개정법률(1995. 12. 30. 법률 제 5146 호)이 직권 중재결정제도를 도입함으로써 언론중재에 있어서도 강제조정이 가능하게 되었다. 즉 개정된 정간물법 제 18 조 제 6 항에 의하면 반론보도 또는 정정보도 청구사건에 있어서 당사자간에 합의가 성립되지 아니하는 경우, 중재부는 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도 내에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이 직권 중재결정제도에 대하여는 세계에 유례가 없는 한국형 언론피해 구제제도의 꽃이라고 하는 찬사가 있는가 하면, 3) 언론계로부터는 언론 억압적인 위헌요소가 있다는 반대론도 있다. 4) 여하튼, 종전에는 불가능하였던 중재부의 직권결정이 가능하게 되었다는 점에서 피해자 구제의 폭을 넓히게 되었다고 할 수 있는 것도 사실이지만, 당사자가 이의신청을 하기만 하면 직권중재결정은 아무런 효력이 없게 된다는 점에서 별 실효성이 없는 제도로 전락하고 말 위험성도 있는 것이어서, 제도의 성패는 향후의 실무운동에 달려 있다고 할 수 있다.

이하 본고에서는 언론중재제도의 절차적 측면을 이른바 「소송에 갈음하는 분쟁해결방안」(Alternative Dispute Resolution, ADR)의 차원에서 파악해 본 다음, 그 실효성을 높이기 위하여 개정법률에 의하여 도입된 직권중재결정에 관하여 자세히 살펴보고자 한다.

## II. 소송에 갈음하는 분쟁해결방안

### 1. ADR의 등장배경

사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결은 일찍이 소송제도가 있기 이전부터 존재하던 것이다. 그러나 이것이 소송에 갈음하는 제도(Alternative Dispute Resolution)로서 새로이 문제되기 시작한 것은 1960년대 후반 미국에서부터이다. 종래의 가정이나 교회, 지역사회 등이 더 이상 분쟁 조정자로서의 역할을 수행하지 못하게 되어 소송사건이 폭주하게 됨에 따라, 재판이 지연되고, 많은 비용이 들게 되는 것은 필연이었다. 또한 재판은 너무 전문적이어서, 분쟁의 실질적인 핵심내용도 법률상의 요건사실이 아니라는 이유로 무시되는 등 일반인의 입장에서 동법에 대한 불신이 팽배하면서부터 소송에 갈음하는 분쟁해결방안에 대한 연구와 그 활용이 적극화되게 된 것이다.

### 2. ADR의 여러가지 모습

분쟁을 해결하는 방식에는 여러가지가 있다. 우선 제 3자의 관여없이 분쟁 당사자 쌍방간에 서로 해결을 위한 협의나 교섭을 하는 방법이 있다. 이것이 바로 협상이다. 다음으로는 제 3자가 관여하는 방법이 있다. 여기에는 제 3자가 관여하는 형식과 그 효력에 따라서 조정, 중재, ombudsman제도 등이 있고, 기타 각종의 중간형태가 있다.

#### 가. 협상(negotiation)

협상은 설득을 목적으로 한 대화이다. 이는 가장 기본적인 효율적인 분쟁해결방법이기는 하지만 분쟁 당사자 사이의 감정대립이 있거나 하는 경우에는 적당한 방법이 되지 못한다.

#### 나. 조정(mediation, conciliation)

조정은 중립적 위치에 있는 제 3자, 즉 조정인이 협상에 개입하여 분쟁 당사자들이 쉽게 협상을 이룰 수 있도록 도와주는 분쟁해결 방법이다. 조정은 당사자 사이의 합의가 성립되는 것을 전제로 한다. 학자에 따라서는 제 3자가 적극적으로 개입하지 않은 채 분쟁 당사자들이 스스로 합의 또는 양해에 도달하도록 교섭, 촉진, 고무, 중개, 주선 등의 노력을 하는 것에 그치는 것을 주선 또는 주선(mediation)이라고 하고, 제 3자가 이보다 더 나아가 적극적인 역할을 하여 독자적으로 분쟁해결을 위한 조정안까지 마련하여 당사자의 수락을 권고하는 것을 조정(conciliation)이라고 구분하는 경우도 있지만, 5) 양자의 구별의 실익이 없다고 하여야 할 것이다. 오히려 어떤 학자들은 mediation의 경우가 conciliation의 경우보다 제 3자가 더 적극적으로 참여하는 형태라고 하기도 한다. 6) 조정은 원칙적으로 당사자들이 이에 동의하여야 개시되는 것이지만, 특히 법원에 있어서의 조정과 같이 당사자 의사 여하에 불문하고 조정에 회부되는 것도 있다. 조정의 종류는 조정을 담당하는 기관이 누구인가에 따라 법원조정, 행정조정, 민간조정으로 나눌 수 있다. 법원조정은 민사조정과 가사조정이 있으며, 그 중의 민사조정에 관하여는 항을 달리하여 다음에서 자세히 살펴보기로 한다. 행정조정은 각종 법률에서 관할 행정기관이 강제적 또는 임의적 조정기구를 구성하여 운영하도록 규정 하고 있는 경우이다. 현재 보험업법, 저작권법, 소비자보호법, 수산업법, 해양오염방지법, 의료법, 건설업법, 증권거래법, 남녀고용 평등법 등에서 조정제도를 도입하고 있다. 7) 후술하는 바와 같이 정간중재상의 언론중재도 실질적으로는 조정이다.

#### 다. 중재(arbitration)

중재는 중재인으로 하여금 중재판정을 내리게 한 다음, 반드시 이에 따르게 하는 분쟁해결 방법이다. 중재인은 당사자들의 합의로 선임되고, 인정되는 사실관계에 당사자들이 미리 합의한 실체법을 적용하여 중재판정을 내린다. 중재에 의하여 분쟁을 해결하기 위하여서는 당사자들 사이에 반드시 그와 같은 중재에 의하여 분쟁을 해결하기로 하는 합의(arbitration clause)가 있어야 한다. 조정과 중재의 가장 큰 차이점은, 조정에 있어서는 제시된 해결방안에 대하여 당사자의 거부의 자유가 최종적 단계에서 인정되는 데 반하여, 중재에 있어서는 애당초 사건을 중재에 회부할 것인가 여부를 결정함에 있어서는 사적 자치의 요소가 남아 있지만 일단 중재판정이 내려지면 그에 복종하여야만 하는 점에 있다. 8)

#### 라. 변형된 중재제도

그 밖에 변형된 중재제도로서, 제 3자가 처음에는 조정인의 역할을 하다가 조정이 성립되지 않을 경우 중재판정을 내리는 절충적인 조정중재(medarb), 당사자 간의 협상이 타결되지 않을 경우에 중재인이 양쪽의 요구조건 중 합리적이라고 판단되는 한쪽의 요구조건 그대로 중재판정을 내리는 최종제의중재(final offer arbitration), 소비자 분쟁해결에 흔히 이용되는 것으로 기업체는 중재판정에 이의신청을 제기할 수 없으나 소비자는 이에 제한 없이 법원에 소송을 제기할 수 있도록 하는 편면적 중재(one-way arbitration) 등이 있다. 9)

#### 마. ombudsman(Ombudsman)

음부즈만은 공공기관, 대기업체, 종합병원, 대학 등에 소속된 자로서, 국민이나 소비자들의 신고가 있을 경우, 그 신고내용을 조사한 다음 잘못된 점이 있으면 이를 시정하도록 대표자 등에게 건의하는 직무를 수행하며, 원래 스칸디나비아 국가에서 시작된 제도로서, 미국에 있어서는 대기업체등이 소비자들에 대한 이미지 고양을 위하여 많이 이용하고 있다.

### 3. 민사조정 경험

법원에서의 조정은 종전에는 차지차가 조정법에 의한 조정, 소액사건 심판법에 의한 조정 등이 있었을 뿐이나, 1990. 9. 1.부터 시행된 민사조정법에 의하여 일반 민사소송사건에 있어서도 적극적으로 조정제도가 이용되게 되었고, 그 이후 몇 차례의 법률개정 등을 통하여 대폭적으로 조정의 활성화가 이루어지고 있다. 이에 의하면 당사자는 제소 이전에도 법원에 조정을 신청할 수 있으며, 이와는 별도로 사실심 법원(1, 2심 불문)이 이미 계속중인 민사사건을 당사자 의사에 관계없이 조정에 회부할 수 있도록 되어 있다. 조정의 종류는 조정을 담당하는 기관에 따라 수소법원에 의한 조정, 조정담당판사에 의한 조정 및 조정위원회에 의한 조정의 3종류가 있다. 민사조정에 있어서 특히 획기적인 것은, 당사자 사이에 조정이 성립되지 아니하는 경우에 조정기관이 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청취지에 어긋나지 아니하는 한도 내에서 사건의 공평한 해결을 위한 결정을 할 수 있도록 하는 강제조정 제도이다. 이 강제조정결정, 즉 조정에 갈음하는 결정에 대하여는 당사자는 조정조서 정본송달일로부터 2주일 이내에 이의를 신청할 수 있고, 이의신청이 있으면 조정에 갈음하는 결정은 실효된다. 조정이 성립되지 아니하거나, 조정에 갈음하는 결정에 대하여 이의신청이 제기된 때에는 사건이 소송으로 다시 이행되게 된다.

법원에서의 민사조정제도의 운영은 성공적인 것으로, 통계를 보면 1995년도 한해동안 조정사건이 총 27,771 건이 접수되어 27,680 건이 처리되었는데, 그 중 9,563 건이 조정성립되어 34.5%라는 비교적 높은 수치의 조정성립률을 보이고 있고, 조정이 성립되지 아니한 사건 중 조정에 갈음하는 결정(강제조정)이 내려진 사건은 총 14,426 건이었는데, 그 중 3,575 건(24.8%)에 대하여서만 이의신청이 접수되어, 강제조정결정이 내려진 사건 중 75.8%라는 경이적인 비율의 사건이 그대로 확정되었다. 10)

### 4. 소송에 갈음하는 분쟁해결양안의 의의

#### 가. 장점

위와 같은 소송에 갈음하는 분쟁해결방안은, 신속하고 저렴한 비용에 의하여 분쟁을 해결할 수 있고, 국민들에게 보다 더 쉽게 접근할 수 있는 권리구제수단을 제공하며, 분쟁해결에 지역주민들을 참여시킴으로써 사법의 민주화를 도모할 수 있는 등의 장점이 있다. 11) 특히 구식민통치시대에 서양법체계가 일방적으로 부과된 아시아국가에서는 이러한 소송에 갈음하는 분쟁해결방안이 오히려 전통적인 관습 및 법감정에 부합한다는 의미에서 법의 토착화 수단으로 작용할 수도 있다. 12) 특히 당사자 사이의 합의를 전제로 하는 조정의 경우에는, 그와 같은 화해에 의한 분쟁해결이 당사자 사이의 감정의 양금을 남기지 않고 사건을 근원적으로 해결할 수 있고, 일도양단적인 법률에 의하면 오히려 해결이 불가능한 문제를 구체적 타당성이 있게 해결할 수 있으며, 또한 향후의 집행이 더 쉽게 확보된다는 의미에서, 다른 어느 분쟁해결방안보다도 바람직한 장점을 가지고 있다고 할 수 있다.

#### 나. 단점

그러나 이러한 소송에 갈음하는 분쟁해결방안에 대하여는, 그것이 경제적 약자들에게 값싼 정의(second-class justice)를 제공하는 것에 불과하여, 강자가 약자로부터 양보를 얻어내는 절차로 전락하기 쉽고, 법적 권리의 보호가 아닌 법적권리의 일부포기를 전제로 한, 분쟁당사자들 사이의 평화를 목적으로 한 것으로, 사법재판이 갖고 있는 시정적인 기능이 없어지게 되어, 사회 전체의 관점에서 볼 때 정의가 완벽하게 실현되지않는다는 부작용을 낳게 된다는 등의 비판도 없지 않다. 13)

#### 다. 분쟁내용에 따른 ADR의 적합성

그러나 위와 같은 비판론자들이 지적하는 바와 같은 단점이 나타나지 않도록 유의하면서, 소송에 갈음하는 분쟁해결방안과 정규의 소송제도의 양자를 조화 있게 운영하는 것이 바람직할 것이다. 이와 관련 하여서는, 분쟁의 종류와 내용에 따라 어떠한 분쟁해결방안이 적당한가에 관하여 미국에서의 ADR 옹호론자들이 제시한 다음과 같은 가설을 참작할 만하다: 14)

(1) 분쟁당사자들이 이웃간이거나 지속적인 거래관계에 있는 기업과 같이 계속적 관계에 있는 경우에는 당사자 스스로 분쟁을 해결하는 것이 좋고, 따라서 협상이나 조정의 효율적인 분쟁 해결 방법이다.

(2) 분배적 분쟁(allocational dispute)의 경우에는 사법재판은 부적절하고, 협상이나 조정이 효율적인 분쟁 해결 방법이다.

(3) 헌법상 기본권을 침해당하였음을 이유로 하는 분쟁과 같이 판례의 형성이 필요한 분쟁은 ADR 보다는 사법재판에 의하여 해결되어야 한다

(4) 이미 판례가 확립되어 기계적으로 판례를 적용함으로써 해결되는 분쟁, 예컨대 교통사고의 손해배상의 범위 따위의 문제는 보다 간편한 중재에 의하여 해결하는 것이 효율적이다.

(5) 당사자들이 조속히 분쟁해결을 하여야 할 특수사정이 있으면 이에 맞는 분쟁해결방법을 강구하여야 한다.

(6) 국민들은 헌법상 재판받을 권리가 있으나, 법원은 국민의 세금으로 운용되고 있는 만큼세금이 가장 효율적으로 쓰여지기 위하여 법원은 세금을 소비할 가치가 있는 소송사건과 그렇지 아니한 소송사건을 구별하여 그에 맞는 분쟁해결 방법들을 제시하여야 한다.

(7) 당사자들의 사회적 지위, 경제적 능력에 많은 차이가 있는 경우에는 협상 및 조정에서 약자가 많이 불리하므로, 사법재판이 분쟁해결에 더 효율적이다.

### III. 언론중재와 직권 중재결정

#### 1. 언론중재 및 직권 중재결정의 의의

정간물법에 의하여 인정된 반론보도청구권은 종전의 우리 제도가 알지 못하던 것이었다. 그 이전까지는 언론보도에 의하여 침해를 당하였으나, 언론사 스스로에 의한 피해구제를 기대하기 어려운 경우에는, 피해자는 민법 제 764 조에 따라 병원에 손해배상 및 정정보도를 청구하거나 형사사법기관에 고소하여 형사처벌을 구하는 것이 고작이었다. 그러나 이는 해당 언론보도가 법률상의 명예훼손에 해당하는 경우에만 가능한 것으로서, 정간물법상의 반론보도청구권과는 그 본질이 전혀 다른 것이다. 이 자리에서는 반론보도청구권의 본질에 관한 상론은 피하기로 하지만, 여하튼 정간물법은 이와 같은 새로운 권리를 창출해 내면서, 그 권리의 행사방법으로, 법원의 재판에 의한 방법을 최후적으로 남겨둔 채, 그 이전단계로서 다양한 ADR, 즉 소송에 갈음하는 분쟁해결방안을 도입하고 있다. 즉 정간물법 제 16 조에서 규정하고 있는 언론사에 대한 직접적 반론보도청구와 이에 따른 언론사와의 협의는 이른바 ADR로서의 협상(negotiation)이라고 할 수 있고, 정간물법 제 18 조 제 8 항의 규정에 의한 시정권고제도는 일종의 옴부즈만(Ombudsman)제도와 유사한 역할을 한다고 할 수 있으며, 피해자와 언론사와의 협의가 성립되지 아니한 경우 이루어지게 되는 언론중재는 독립된 전문기관인 언론중재위원회에 의한 조정(mediation)이고, 이번 개정법률에 의하여 도입된 직권 중재결정은 뒤에 보는 바와 같이 그 본질이 이른바 조정에 갈음하는 결정(강제조정)으로서, 조정의 실효성을 높일 수 있는 계기가 될 것이다.

반론보도 또는 정정보도와 관련된 분쟁을 위와 같이 다양한 ADR, 즉 소송에 갈음하는 분쟁해결방안에 의하는 처리하는 것이 타당한 것인가? 반론보도 또는 정정보도에 관한 분쟁에 있어서는, 언론사의 입장이건 피해자의 입장이건 간에, 예컨대 언론의 자유라든가 또는 사생활의 비밀 내지 인격권이라든가 하는 것과 같은 각자의 헌법상의 기본권이 문제되고, 당사자의 일방(언론사)이 다른 일방(피해자)에 비하여 강자라고 볼 수 있기 때문에, 앞에서 본 Goldberg, Green & Sander의 가설 15)에 의하자면, 이에 관하여서는

소송에 갈음하는 분쟁해결방안에 의하여 처리하는 것이 적합하지 않다고 하여야 할 것이다. 그러나 정간물법상의 반론보도청구권은 그 이전에는 우리 법제에 알려지지 아니하였던 제도로써, 그 도입이 가히 혁명적이라고 할 수 있을 정도였기 때문에, 그 충격을 완화하기 위한 방책으로서 언론중재위원회에 의한 중재제도를 창출해 낸 것이라고 볼 수 있다. 피해자 보호라는 차원에서만 본다면 모든 분쟁을 법원의 재판에 의하도록 하는 것이 타당할지도 모르겠지만, 아직 소송제도에 익숙하지 아니한 우리나라의 실정에 비추어 볼 때, 법원에 의한 재판 가능성을 마지막으로 남겨둔 채, 전문적이고 독립적인 위원회의 조정에 따라 당사자 사이의 원만한 분쟁해결을 도모하는 것도 바람직할 것이다.

이하에서는 소송에 갈음하는 분쟁해결방안으로서의 언론중재의 각 단계, 즉 협상단계로서의 언론사에 대한 청구, 조정단계로서의 언론중재를 살펴 본 다음, 마지막으로 본고의 주제인 강제조정으로서의 직권 중재결정에 관하여 살펴보기로 한다.

## 2. 언론사에 대한 직접적 반론보도청구 : 협상의 단계

### 가. 협상으로서의 언론사와의 협의

정간물법은 언론에 공표된 사실적 주장에 의하여 피해를 받은 피해자는 그 사실보도가 있음을 안 날로부터 1월 이내에 언론사에 서면으로 반론보도문의 게재를 청구할 수 있도록 하면서, 이 경우 언론사는 지체 없이 피해자 또는 그 대리인과 반론보도의 내용, 크기 등에 관하여 협의를 하여야 하도록 규정하고 있다(정간물법 제 16조 제 1항, 제 3항). 그러나 이와 같은 언론사에 대한 직접적 반론보도청구는 언론중재위원회에 중재신청을 하기 위한 필요적 전치절차는 아니다. 다시 말하면, 피해자는 언론사에 대한 사전 청구나 고지의 필요 없이 곧바로 언론중재위원회에 중재신청을 할 수 있는 것으로서, 언론사에 대하여 미리 청구를 하느냐 여부는 오로지 피해자의 임의에 달려 있다. 그럼에도 불구하고 정간물법상 반론보도청구권에 대한 개념정의의 하고 있는 첫 조문으로서 가장 중요한 조문이라고 할 수 있는 제 16조에서 언론사에 대한 직접적 청구를 규정하고 있는 것은, 반론보도가 우선적으로 언론의 자율에 의하여 처리되는 것이 바람직하다는 선언적 의미를 담고 있는 것이라고 볼 수 있다.

피해자가 언론사에 대하여 반론보도청구를 함에 따라 언론사와 피해자 사이에 이루어지는 협의는 앞에서 살펴본 소송에 갈음하는 분쟁해결방안 중 이른바 전형적인 협상(negotiation)에 속한다. 정간물법은 그와 같은 협의가 「지체없이」 이루어져야 한다고만 규정할 뿐, 그 형식이나 방법 등에 관하여는 아무런 언급이 없다. 한편 위조문은 언론사가 피해자와 지체 없이 협의하도록 규정하고 있는 그 문구로 인하여 마치 언론사에 협의의무가 있는 것으로 해석될 수도 있으나, 언론사가 피해자의 반론보도청구 등과 관련한 협의에 응하지 않는다 하여 무슨 불이익을 입거나 행정적 제재를 받거나 형사처벌을 받는 것은 아니므로, 언론사에 협의의무가 있다고 할 수는 없다.

### 나. 협의의 성립

언론사와 피해자 사이에 협의가 성립된 경우에는 그 합의 내용에 따라 반론보도문이 보도될 것이다. 정간물법은 일간신문과 주간신문은 피해자의 반론보도 요구를 받은 날로부터 9일 이내에, 그 밖의 정기간행물은 편집이 완료되지 않은 다음 발행호에 반론보도문을 게재하도록 하고, 반론보도의 내용은 독자투고의 형식으로 게재할 수 없으며, 반론보도문의 자수는 이의의 대상이 된 공표내용의 자수를 초과할 수 없다고 규정하고 있으나(정간물법 제 16조 제 3항, 제 5항), 당사자 사이의 합의에 따라 반론보도문을 게재하는 데에는 이와 같은 제한을 받지 않는다고 해석함이 상당하다. 따라서 당사자 사이에 위 9일의 기간이 경과한 이후에 보도하도록 하거나, 독자투고의 형식으로 게재하기로 합의하더라도 무방하다고 할 것이다.

### 다. 협의의 불성립

당사자 사이에 협의가 성립되지 아니한 경우, 피해자가 반론보도를 얻어내기 위해서는 언론중재위원회에 중재를 신청하여야 한다.16) 그런데 정간물법 제 18조 제 1항은 중재위원회에의 중재신청은 제 16조 제 1항(언론사에 대한 직접적 반론보도청구)이 정하는

기간, 즉 「사실보도가 있음을 안 날로부터 1월 이내」에 할 수 있다고 규정하면서, 부가적으로 「제 16 조 제 1 항이 정하는 절차(언론사에 대한 직접적 청구)를 거친 경우에는 피해자와 언론사간 협의 불성립된 날로부터 14일 이내」라는 요건을 아울러 규정하고 있는데, 이와 관련하여서는 다음과 같은 두 가지 점이 문제된다.

우선 첫째로 「협의 불성립된 날로부터 14일 이내」라는 요건과 「사실보도가 있음을 안 날로부터 1월 이내」라고 하는 요건 사이의 관계이다. 사실보도가 없음을 안 날로부터 1월 이내에 언론사와 사이에 협의를 거쳤지만 협의가 불성립된 경우에 있어서, 문리해석상으로는 ① 협의가 불성립된 날로부터 14일 이내이기만 하면 사실보도가 있음을 안 날로부터 1월이 경과한 시점이라도 중재신청을 할 수 있는 것인가, 아니면 ② 사실보도가 있음을 안 날로부터 1월 이내라고 하더라도 협의가 불성립된 날로부터 14일이 경과하였으면 중재신청을 할 수 없게 되는 것인가 하는 양론이 모두 가능한 것으로 보인다. 그러나 전체적인 입법취지와 피해자보호라는 차원에서 전자의 해석만이 타당하다고 함이 상당하다. 따라서 피해자는 1월 이내에 언론사에 반론보도청구를 함으로써, 그때로부터 중재위원회에 중재신청을 할 수 있는 적어도 14일의 기간을 벌 수 있게 된다고 할 수 있다.

다음으로, 구체적으로 어떻게 되었을 때 협의불성립이라고 할 수 있는가 하는 점이 문제된다. 다시 말하면 언제를 협의불성립일로 보아야 할 것인가 하는 문제이다. 이는 특히 협의불성립일이 제척기간의 기준이 되는 시점이 되기 때문에 중요한 문제라고 할 수 있다. 상식적으로(협의 불성립)이란 당사자 사이에 합의에 이르지 못한 경우로서 협의를 계속하기로 약정한 것이 아닌 모든 경우를 말한다고 할 수 있겠지만, 예컨대 처음부터 협의가 전혀 없었던 경우, 독립적인 협의를 수 차례 하였으나 매번 불성립한 경우, 일정한 기일에 협의를 하기로 하였으나 막상 약정일에 아무런 협의가 이루어지지 아니한 경우등에 있어서, 구체적으로 어느 일자를 협의불성립일로 보느냐가 반드시 명확하지는 않다. 언론사에 대한 반론보도청구는 서면으로 하게 되어있지만(제 16 조 제 1 항, 제 2 항), 협의의 형식이나 태양에 관하여는 아무런 제한이 없기 때문에, 그 불성립이라는 객관적 상황 역시 명확한 것이 아니기 때문이다. 이에 관한 규정을 정비할 필요가 있다고 생각한다.

### 3. 언론중재 : 조정의 단계

#### 가. 중재신청

위와 같이 당사자간의 협상단계라고 볼 수 있는 협의가 성립되지 아니하면, 당사자는 언론중재위원회에 중재를 신청할 수 있다. 중재신청서에는 이의 대상인 기사의 본문과 게재를 요청하는 반론보도문을 첨부하여야 한다(정간물법 제 18 조제 1 항, 제 16 조 제 2 항). 종전에는 중재신청은 정간물 등의 발행인이나 편집인을 상대로 신청하도록 되어 있었으나, 개정 정간물법 등은 해당 언론사 자체를 상대의 신청할 수 있도록 하였다(정간물법 제 16 조 제 1 항). 개정법률은 또한 국가·지방자치단체, 기한 또는 단체의 장은 당해 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 반론보도를 청구할 수 있도록 규정하고 있다(정간물법 제 16 조 제 7 항).

#### 나. 중재대상

중재신청은 「반론보도청구권」에 관한 분쟁 뿐만 아니라 「민법 제 764 조에 의해 정정보도 등을 구하는 권리」에 관한 분쟁에 대하여도 이를 할 수 있다(정간물법 제 18 조 제 1 항), 보통의 불법행위의 경우에 있어서 피해자는 불법행위자에 대하여 금전적 손해배상을 청구할 수 밖에 없지만, 민법 제 754 조는 명예훼손의 경우에 대한 특칙을 두어 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원이 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 갈음하거나 또는 손해배상과 함께 「명예회복에 적당한 처분」을 할 수 있도록 규정하고 있다. 이 「명예회복에 적당한 처분」으로 대표적인 것이 사죄광고와 정정보도였으나, 사죄광고가 위헌이라는 헌법재판소의 결정(17)이 있는 이후부터는 정정보도가 그 대종을 이루게 되었다. 이 민법상의 정정보도는 「명예훼손」이라고 하는 민법상의 불법행위가 성립하는 경우에 한하여 인정되는 것으로, 반론보도청구의 경우보다 그 성립요건이 엄격하지만, 그 행사에 있어서는 언론중재위의 사전절차를 거칠 필요도 없고, 그 소멸시효기간도 피해자가 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년, 또는 불법행위를 한 날로부터

10년이 경과하여야 완성되며, 단순한 반론의 차원을 넘어 잘못된 기사의 정정까지도 요구할 수 있는 등 더 강력한 권리내용을 포함하고 있다. 여하튼 개정법률에 의하면, 민법상의 정정보도청구에 있어서 언론중재위원회의 중재가 필요적 전치절차는 아니지만, 당사자가 신청하는 경우 언론중재위원회가 이에 관하여도 중재할 수 있도록 함으로써, 언론중재위원회에 의한 구제의 폭을 넓혔다고 할 수 있다.

#### 다. 조정으로서의 언론중재

구체적인 중재절차에 관하여는 중재부의 장이 필요한 경우 중재에 필요한 증거조사를 할 수 있다고 하는 것 이외에는 특별한 규정이 없다. 구체적인 중재의 모습과 그 절차는 개개의 중재부마다 다를 수 있겠으나, 대체로 신청인과 피신청인의 입장에 관한 진술을 들은 다음, 중재부 내지는 개개 중재위원의 입장표명과 당사자 사이의 합의에 이르기 위한 각종 협상과 조정의 기술이 총동원되는 것이 보통일 것이다. 이와 같은 언론중재의 모습은, 중재인이 당사자 쌍방의 입장을 들은 다음 독자적으로 중재판정을 하는 중재와는 달리, 당사자 쌍방의 이해를 조정하고 상호간의 양보 및 화해를 권유하여 합의에 이르도록 하는 전형적인 조정의 모습이다. 다만 일반적인 조정에 있어서는 당사자 사이에 조정을 받기로 하는 사전 합의가 있는 것에 비하여, 이 경우에는 조정이 제소하기 위한 필요적 전치절차로서 강제되고 있다는 점이 다르지만, 당사자가 합의에 이르지 않는 한 조정이 성립되지 않는다는 의미에서 조정으로서의 본질은 고스란히 간직하고 있다고 할 수 있다.

당사자 사이에 합의가 성립되면 중재부는 중재화해조서를 작성하여 원본을 보관하는데(정간물법 시행령 제 28 조 제 1 항), 이 중재화해조서는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 당사자 사이에 합의가 이루어진 이상, 예컨대 반론보도문 등 합의된 중재의 내용에는 제한이 없다고 보아야 한다. 합의된 반론보도문에 위법한 내용(정간물법제 16 조 제 4 항)이 포함되어서는 물론 아니 되겠지만, 반론보도문을 독자투고의 형식으로 게재하기로 합의하였든가 또는 반론보도문의 자수가 이의대상이 된 공표내용의 자수를 초과하더라도(정간물법 제 16 조 제 5 항 참조), 무방하다고 생각한다. 정간물법 제 16 조는 반론보도청구권의 개념정의를 하면서, 그 본질을 선언하는 규정으로, 법원판결에 의하여 최후적으로 강제될 수 있는 반론보도문에 대하여만 적용되는 것이고, 당사자 사이에 합의에 의하여 게재되는 반론보도문에는 그 적용이 없다고 보아야 할 것이다. 따라서 언론중재의 실무에 있어서는 굳이 정간물법이 상정하고 있는 반론보도 또는 정정보도라는 형식만을 고집할 것이 아니라, 고침, 알림, 바로잡음, 해명, 철회, 취소 등 그 형식 및 내용을 다양화할 필요가 있으며, 당사자 사이에 합의가 이루어지는 이상 독자투고의 형식을 취하더라도 법에 위반된다고 하여 기부할 것은 아니라고 생각한다.

한편 외국에서는 협상, 조정, 중재 등에 관한 이론, 실무 및 기술에 관하여 방대한 인구가 이루어지고 있음에 반하여, 우리나라에 있어서는 위와 같은 협상과 조정은 사실상의 문제에 불과하다는 시각 아래 체계적인 연구가 축적되지 아니한 것이 현실이다. 하루 빨리 실무경험이 축적되어 효과적이고도 과학적인 언론중재 방법 및 그 기술에 관한 매뉴얼이 나올 수 있어야 할 것이라고 생각한다.

#### 4. 강제조정으로서의 직권 중재결정

##### 가. 법적 의의

언론중재결과 당사자간에 합의가 성립되지 않은 경우, 중재부는 직권으로 당사자의 이익 기타모든 사정을 참작하여 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 할 수 있다(정간물법 제 18 조 제 6 항). 이는 마치 민사조정에서의 「조정과 같음하는 결정(강제조정)」과 같은 것이다. 그 의미는, 조정기관이 조정을 시행하였으나 당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니하는 경우에, 조정기관의 일방적 결정으로 조정안을 제시한 다음, 이에 대한 당사자의 이의가 없을 때에는 당사자 사이에 그와 같은 내용으로 조정이 성립된 것으로 간주한다는 것이다.<sup>18)</sup>

정간물법 개정 이전에 직권 중재결정제도를 도입하여야 한다고 역설하던 견해는 예외 없이 언론중재는 중재(arbitration)가 아닌 조정(mediation)에 불과하여 중재위원회의 기능이 미미하므로 그 기능을 강화하여야 한다는 것을 그 이유의 하나로 들고 있었고,<sup>19)</sup> 법률이

개정된 이후에도 일부에서는 직권 중재결정제도에 의하여 마치 강제적 중재권이 인정된 것처럼 보는 견해도 있는 것으로 보인다. 20) 그러나 이와 같은 견해는 약간의 과장된 견해로서, 오히려 언론계로부터 오해를 받을 여지도 없지 않다. 21) 요컨대 직권중재결정이 가능하게 되었다고 하여, 언론중재위원회의 언론중재가 실질적인 중재(arbitration)로서의 성질을 갖게 된 것은 아니다. 직권 중재결정에 대하여도 당사자는 이의신청을 함으로써 얼마든지 이를 거부할 수 있기 때문이다. 다시 말하면 직권 중재결정은 당사자로부터 이의신청이 있으면 실효되어 그로써 그만인 것으로 되어 버리고, 사건이 자동적으로 소송절차로 이행되는 것도 아니기 때문에, 22) 큰 실효성이 없는 제도로 되고 말 가능성도 있다고 할 수 있다.

그렇다고 하여 직권 중재결정제도가 아무런 실효성이 없다고 할 수는 없다. 첫째로 언론중재위원회 위원의 5분의 2 이상은 법관의 자격이 있는 자여야 하고(정간물법 제 17 조 제 2 항), 실제에 있어서 전국 중재부의 장은 상당한 경력이 있는 현직 부장판사가 겸임하고 있는 것이 현실이기 때문에, 사실상 중재부의 직권 중재결정은 상당한 법률적 근거가 있는 것으로서, 향후 재판으로 가더라도 그와 같이 결정될 사실상의 가능성이 있다고 할 수 있고, 향후 법원의 담당 재판부로서도 중재부의 직권 중재결정의 경위 및 당사자가 이에 불복한 이유 등을 참고로 할 것이기 때문에, 그와 같은 한도 내에서는 직권 중재결정의 영향력 이 있다고 할 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 사실상 그렇다는 것일 뿐이고, 법률상으로는 언론중재위원회의 직권 중재결정이 법원의 재판에는 전혀 영향을 미치지 아니한다. 23) 요컨대 언론중재위원회가 그 전문성을 살려, 언론사의 자율을 보장하는 한편 언론피해자의 구제에도 소홀함이 없도록 하는, 어느 쪽에도 치우치지 않는 현명한 판단을 하고 있다고 당사자로부터 신뢰를 받을 때 직권 중재결정 제도가 성공적으로 정착될 수 있을 것이다.

#### 나. 직권 중재결정의 요건 내용 및 절차

중재부가 직권 중재결정을 하기 위해서는, 당사자간의 합의(합의한 것으로 간주되는 경우 포함)가 성립되지 않고, 중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 있지 아니할 것 등의 요건이 갖추어져야 하고, 그 내용은 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 사건의 공평한 해결을 위한 것으로서, 신청취지에 반하지 않아야 한다(정간물법 제 18 조 제 6 항) .

어떠한 경우에 중재불성립 결정을 하고, 어떠한 경우에 직권 중재결정을 하느냐 하는 문제는 개개의 사안에 따라서 결정되어야 할 것이고, 이를 일률적으로 구분할 수는 없다고 할 것이나, 예컨대, 사안이 복잡하거나 쌍방의 주장이 서로 합리성이 있어서 좀 더 충분한 시간과 자료를 가지고 판사로 하여금 판단하도록 하는 것이 적당하다고 인정되는 경우, 24) 또는 당사자들이 주장하는 사실관계가 정반대로 대립되어 단기간의 증거조사만으로는 사안을 파악할 수 없는 경우, 당사자 사이의 입장이 너무나 판이하여 어떤 내용의 직권 중재결정을 하더라도 어느 일방이 이의신청을 할 것이 명백한 경우 등에는 「중재에 적합하지 않은 현저한 사유」가 있다고 할 수 있을 것이다.

결정내용이 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 사건의 공평한 해결을 위한 것이어야 한다는 것과 신청취지에 반하지 않아야 한다는 것은 조리 내지 병리상 당연하다. 이와 같은 규정은 당사자의 뜻에 어긋나지 않는 범위 내에서 사안의 공평한 해결을 위하여 탄력적인 해결방법을 모색하라는 선언적 의미를 담고 있다고 볼 수 있을 것이다. 다만 당사자 사이의 합의가 있는 경우와는 달리, 직권 중재결정은 정간물법 제 16 조 제 4 항, 제 5 항 등의 요건을 모두 갖추어야 하고, 25) 언론중재위원회에 중재권한이 없는 금전지급 등의 내용을 포함하여서도 아니 된다고 할 것이다.

한편 중재부가 직권 중재결정을 하기 위해서는 중재위원 5분의 3 이상의 출석과 출석위원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다. 이는 특정한 중재 안에 대하여 그와 같은 찬성이 있어야 한다는 의미이다. 예컨대 5명의 중재위원이 5종의 중재결정안을 내놓고 서로 의견을 굽히지 않는다면 중재결정이 성립될 수 없다. 26) 한편 중재는 신청 접수일로부터 14 일 이내에 하도록 되어 있으나(정간물법 제 18 조 제 4 항), 직권 중재결정을 하는 경우에는 이에 불구하고 신청 접수일로부터 21 일 이내에 할 수 있다고 규정되어 있다(정간물법 제 18 조 제 6 항). 따라서 신청 접수일로부터 14 일 이내의 기간까지 중재를 하였으나 당사자 사이의 합의가 이루어지지 아니한 경우에, 중재부가 직권 중재결정을

하기에 적당하지 않다고 인정되면 곧바로 중재불성립 결정을 하여야 하고, (각주 27) 직권중재결정을 함이 상당하다고 인정되는 경우에는 곧바로 중재결정을 하든가, 아니면 그 때부터 신청접수일로부터 21 일이 되는 때까지 사이의 기간동안에 중재결정을 할 수 있다. 한편 중재결정이 내려짐이 없이 신청접수일로부터 21 일이 경과되면 중재불성립으로 간주한다고 하는 규정이 없는 이상, 중재결정이 신청접수일로부터 21 일이 경과된 이후에 내려졌다고 하더라도, 당연무효라고 보기는 어렵다 할 것이다. 또한 정간물법은 중재불성립 결정은 신청접수일로부터 14 일 이내에 할 것을 예상하고 있으나, 예컨대 중재부로서는 직권 중재결정을 하기로 하고 위 기간을 넘겼으나, 중재위원들간의 합의가 되지 아니하여 중재결정을 할 수 없는 경우에는, 위 기간 이후라도 중재불성립 결정을 하여야 할 것이다.

#### 다. 이의신청

당사자가 중재부의 직권 중재결정에 불복하기 위해서는 그 결정을 송달받은 날로부터 7 일 이내에 중재부에 이의신청을 하여야 한다. 중재결정의 송달은 실무상 배달증명의 방법으로 시행하고 있으므로, 이의신청이 그 송달일로부터 7 일 이내의 기간내에 이루어졌느냐 여부는 쉽게 알 수 있다. 이론상 이의신청은 구두로도 할 수 있는 것이지만, 정간물법 시행령 제 28 조 제 4 항은 중재부가이의신청을 접수한 때에는 이의신청서 등본을 상대방에게 지체없이 송달하도록 규정함으로써, 서면으로 이의 신청을 하도록 간접적으로 규정하고 있다. 이의신청서는 위 7 일의 기간내에 해당중재부에 도달하여야 한다. 위 기간 내에 당사자중 어느 일방으로 부터라도 이의신청이 있기만 하면 중재결정은 효력을 상실한다. 즉 중재불성립 결정이 있는 것과 마찬가지로 된다. 이와 같은 점에서 직권중재결정은 보통의 중재판정과 다르다는 점은 앞에서 본 바와 같다. 당사자의 이의신청에 의하여 중재결정이 실효된 이후, 피해자가 반론보도를 원하는 경우에는 이의신청이 있음을 안 날로부터 14 일 이내에 관할법원에 반론보도청구의 소를 제기하여야 한다.

#### 라. 확정된 직권 중재결정의 효력

당사자가 중재결정을 송달받은 날로부터 7 일 이내에 이의신청을 하지 않으면 중재결정은 확정되고, 이와 같이 확정된 중재결정은 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 따라서 기판력과 집행력이 발생 한다.

다만, 언론사가 확정된 중재결정상의 반론보도문을 게재하지 아니한다 하더라도, 이를 강제 이행할 방법은 없다. 언론보도 내지 그 편집권은 헌법상 보장된 언론의 자유의 영역에 속하는 문제이어서, 반론보도문 게재의무는 불대체적 작위의무라고 할 것이고, 현실적인 강제집행방법도 없기 때문이다. 따라서 중재결정에 대한 강제집행은 간접강제(민사소송법 제 693 조)의 방법에 의하여 할 수 밖에 없다. 중재신청인이 간접강제신청을 하기 위하여서는 「각종 분쟁조정위원회 등의 조정조서 등에 대한 집행문부여에 관한 규칙」(1992. 3. 2. 대법원규칙 제 1198 호) 제 2 조 내지 제 4 조에 따라 당해 중재부를 관할하는 지방법원 본원에 중재결정의 정본을 제출하여 집행문을 부여 받은 다음, 그 법원 28)에 서면으로 간접강제신청서를 제출하여야 한다. 다만 위 대법원규칙에 의하면, 신청인은 법원에 당해 재판상, 화해와 동일한 효력이 있는 중재화해조서 내지 중재결정의 정본만을 제출하도록 하고, 당해 법원이 언론중재위원회에 그 등본의 송부를 촉탁하여 그 진위 여부를 확인하도록 하고 있으나, 직권 중재결정의 경우 법원으로서도 그 확정 여부를 알 수 없기 때문에, 당해 중재부에 당해 중재결정이 확정되었는지 여부, 즉 적법한 기간내에 이의신청이 접수되어 중재결정이 실효된 것은 아닌지 여부까지 확인하도록 위 규칙을 개정할 필요가 있다고 보여진다.

간접강제의 신청이 이유 있으면 법원은 간접강제를 명하는 결정을 하게 되는데, 일반적으로는 언론사가 일정기간 이내에 반론보도문을 보도하지 아니하면 그 다음날부터 그 보도일까지 매일 일정한 금액의 비율에 의한 금원을 지급할 것을 명하는 형식이 될 것이다. 이 간접강제결정에 대하여는 즉시항고를 할 수 있으나(민사소송법 제 693 조 제 2 항), 이 즉시항고에는 집행정지의 효력이 없다(민사소송법 제 517 조 제 2 항 참조). 간접강제결정이 있었음에도 언론사가 그 기간 내에 반론보도문을 게재하지 아니하면, 신청인은 간접강제결정상의 금전채권에 관하여 강제집행할 수 있는데, 이는 간접강제절차와는 독립된

별개의 금전채권 집행절차이다. 따라서 간접강제결정 자체가 독립된 채무명의가 되며, 그 집행을 위하여는 집행문을 부여받아야 한다.

언론사가 간접강제결정에 정해진 기간내에 반론보도문을 게재하지 아니하였으나, 피해자가 간접강제결정상의 금전채권을 강제집행에 의하여 만족을 받기 이전에, 언론사가 스스로 반론보도문을 게재한 경우에, 이미 발생하였던 배상금을 집행할 수 있느냐 하는 문제에 관하여는 양론이 있다. 간접강제결정에 기한 배상금의 추심은 과거의 지연에 대한 제재나 손해배상이 아니라 작위의무의 이행에 관한 심리적 강제수단에 불과하여, 작위의무의 이행이 있으면 배상금을 추심함으로써 심리적 강제를 꾀할 목적이 상실되어버리므로, 채권자가 더 이상 배상금을 추심하는 것은 허용되지 않는다고 하는 견해도 유력하지만,29) 우리 나라는 간접 강제에 의한 배상금을 국고에 귀속시키고 있는 독일과는 달리 피해자에게 손해배상금의 일종으로서 지급하도록 하고 있기 때문에, 기왕에 발생한 손해배상금액에는 영향이 없다고 하여야 할 것이고, 그렇게 하여야만 언론사의 의무이행을 더욱 효과적으로 확보할 수 있을 것이다.30) 다만 우리나라에 있어서는 간접강제에 따른 배상금을 피해자에게 지급하도록 함으로써, 오히려 피해자에 대한 과다배상을 피하기 위하여 채무자에 대하여 실질적으로 심리적강제를 명할 수 있는 충분한 다액의 금액의 지급을 명하지 못하고 있는 실정이므로, 독일의 경우와 같이 이를 국고에 귀속시키는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

#### IV. 맺는말

전국 언론중재위원회에 언론중재가 신청된 건수는, 시행 첫해인 1981 년도에는 44 건에 불과하였으나, 1995 년도에는 528 건에 이르러, 그사이 12 배의 증가율을 보이고 있다.31) 그리고 1981 년부터 1995 년까지 사이에 신청된 총건수는 2,802 건이 되고 그 중 언론중재결과 여하에 관계없이 반론(정정)보도가 이루어진 건수, 즉 중재가 성립되어 정정보도가 된 경우(722 건)와, 당사자 사이에 합의가 성립되지 아니하였거나 중재신청이 취하되었다고 하더라도 언론사에서 정정보도문을 게재하여 준 건수(732 건)는 총 1,454 건에 이르러, 실질적 정정보도율은 50.5%에 이른다.32) 이와 같은 통계수치만을 본다면, 언론중재제도는 그 사이 양적으로나 질적으로 그 제도의 기반을 잡았다고까지 자평할 수 있을지도 모른다. 그러나 그간의 언론매체의 증가나 인구증가 등에 비추어보면, 위 언론중재신청건수의 증가율은 그다지 큰 폭이라고 할 수 없고, 전체적인 건수도 많은 것이라고 할 수 없다. 더구나 15 년간의 법원제소건수 208 건 33)은 그야말로 미미한 숫자라고 할 수 밖에 없다. 물론 그 동안 언론중재를 통하여 그 숫자의 다과를 불문하고 언론에 의한 침해로부터 당사자의 권리구제를 도모한 것, 그리고 그와 같은 반론보도청구권과 언론중재제도가 존재한다는 것 자체로 인하여 언론사 자율적으로 공정하고 정확한 보도를 하기 위하여 배전의 노력을 기울이게 되었다는 것에는 큰 의미가 있다고 할 수 있겠지만, 위 통계가 보여주는 지난 15 년간의 언론중재제도에 대한 회고는 흠족할 만한 수준은 되지 못한다는 것이 필자의 솔직한 의견이다. 언론중재제도가 지난 15 년간 흠족할 만큼 이용되지 않은 데에는 여러가지 원인이 있을 수 있고,34) 그사이 수차례의 법률개정을 통하여 많이 제도적 개선도 되었지만, 그 주요한 원인 중의 하나로서 아직도 전혀 변함이 없는 것은 반론보도청구권과 언론중재제도 자체에 대한 언론사의 불합리할 정도의 거부감이라고 할 수 있다. 언론사의 입장에서는 언론보도의 정확성이나 공정성의문제를 언론사의 자율적인 규제에 맡기지 아니하고 타율적으로 규제하려고 하는 것에 대하여 생리적이라고 할 수 있을 정도로 강한 거부감이 있는 것으로 보인다.

더구나 반론보도청구권제도를 도입한 언론기본법 자체가 가지는 문제점, 즉권위주의 정부하에서의 입법이 추진된 배경과 경위 등과 연관지어, 언론사에서는 언론중재제도를 언론을 탄압하거나 길들이기 위한 도구의 하나쯤으로 보고 있는 것이 현실이다. 따라서 실제의 언론중재에 임하는 언론사의 태도는 한결같이 「반론보도 불가!」의 입장이다. 필자의 실무경험에 비추어 볼 때 언론사에서 중재에 응하게 되는 사례는, 해당 언론사의 보도가 어느 정도의 오보임이 입증되어 향후 법원의 소송사건으로 발전되더라도 언론사의 패소가 충분히 예상되는 경우에, 분쟁을 더 이상 확대하지 아니하고 조속히 마무리 짓고자 하는

차원에서 합의에 응하는 경우가 대부분이라고 하여도 과언이 아니다. 이와 관련하여서는 언론중재위원회는 과연 필요한 기구인가, 언론중재위원회가 지금까지 그에 기대된 기능을 과연 제대로 수행하여 왔는가 하는 질문을 이제쯤은 한번 던져볼 필요가 있다고 생각한다. 일부 언론사에서는 언론중재위원회를 언론탄압기구로 보고 있다고 하지만, 오히려 그와 정반대의 질문을 할 필요가 있다는 것이다. 언론중재위원회가 언론중재에 임하면서 혹시 어떻게 하여서라도 합의를 도출하기 위하여 불필요하게 신청인에게 양보를 권유하여 오지는 않았는가? 불합리한 반감을 가지고 있는 언론사에 대하여 반론권의 개념을 설득시키고, 반론보도를 게재하도록 하려는 노력을 게을리하였던 것은 아닌가? 병원의 소송사건으로까지 발전하면 정정보도는 물론 상당한 손해배상까지 받을 수 있는 사안에 대하여, 기껏 반론보도 정도의 보도문을 게재하게 하면서 신청인으로 하여금 나머지 청구는 포기하게 한 것은 아닌가? 이러한 질문들은, 만약 정간물법이 언론중재위원회라는 기구를 별도로 설치하여 ADR에 의하여 분쟁을 처리하도록 하지 아니하고, 반론보도청구를 직접 법원에서 담당하도록 규정하였더라면, 법원에서 반론(정정)보도가 인용된 사례는 지금까지 언론중재위원회에서 인용되었던 건수보다 훨씬 더 많았으리라고 쉽게 추정되는 점에서 비롯된다. 여기에서 우리가 한번 상기하여야 할 것은 정간물법이 언론중재위원회와 언론중재제도를 창출해낸 것은, 특히 ADR의 옹호론자들마저도 반론보도 또는 정정보도와 같이 헌법상 기본권이 문제되고, 당사자 일방이 다른 일방에 비하여 사회적으로 강자인 경우에는 ADR에 의한 분쟁해결이 적당하지 않다고 하고있음에도 불구하고, 종전에는 우리가 알지 못하였던 반론보도청구권이라는 엄청난 제도를 처음으로 도입하는 데 따른 충격을 완화하고자 하였던 것이라는 점이다. 따라서 반론보도라는 용어도 점차 친숙해지는 오늘날에 있어서, 이 충격완화장치가 원만하게 정착하여 제 기능을 다하지 못한다면, 원래 이를 설치하였던 목적은 달성하지 못한 채 모든 분쟁이 법원의 소송으로만 치달아, 결국에는 더욱 더 엄격한 법의 적용을 받게 될 뿐이라는 점을 명심하여야 할 것이다. 따라서 언론중재위원회로서는 더욱더 그 기능을 충실히 수행하여야 할 것이고, 언론사로서도 언론중재위원회의 중재(조정)에 적극 협조하면서, 언론중재위원회의 직권 중재결정이 합당한 것이라면 이를 과감히 수용하는 등, 언론중재위원회에 의한 언론중재제도 및 직권 중재결정 제도가 그야말로 세계에 유례가 없는 한국형 언론피해 구제제도로서 성공적으로 정착될 수 있도록 모두 노력하여야 할 것이라는 말로써 이 글을 마치고자 한다.

주

- 1) 예컨대 박용상, "정정보도청구권 및 언론중재제도의 입법론적 개선방안," 언론중재 1991. 가을, 9 쪽(언론중재위원회 1991년도 세미나); 양삼승, "정정보도청구권 및 언론중재제도 개선방안," 언론중재 1993. 겨울, 7 쪽(언론중재위원회 1993년도 정책토론회)
- 2) 반론보도청구권(개정전 법률상의 용어로는 정정보도청구권)은 원래 단일법인 언론기본법에 규정되고 있었으나, 1987 동법이 폐지되면서, 각 언론매체의 종류에 따라 정기간행물의 등록등에 관한 법률, 방송법, 종합유선방송법 등의 각 개별 법률에 따로따로 수용되게 되었다. 다만 정간물법 이외의 법률은 정간물법의 규정을 준용하고 있다. 이하 본고에서 정간물법이라고 함은 이와 같은 각 개별 법규를 통틀어 일컫는 의미로 사용한다.
- 3) 양삼승, "개정된 언론중재제도," 언론중재 1996. 여름호, 22 쪽(언론중재위원회 1996년도 세미나).
- 4) 예컨대 공종원, "새 언론중재의 위헌성," 조선일보 1996. 7. 3.자, 5 쪽(태평로)
- 5) 송상현, 「민사소송법」 8~9 쪽(1995).
- 6) D. McGills & J. Mullen, NEIGHBORHOOD JUSTICE CENTERS, 10~11(1977), 권오곤(O-GonKwon), Small Claims Courts in Korea and the U.S. : A Comparative Analysis, Korean Journal of Comparative Law Vol. 15, 77(1987).

- 7) 점차 일반화되어 가고 있는 각종 행정조정 결과에 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하는 것은 사법부의 고유한 법적 분쟁해결기능을 행정부가 잠식하는 결과가 되어 3 권분립에 어긋날 뿐만 아니라 국민의 헌법상 재판받을 권리를 침해할 우려가 있다는 비판도 있다. 이시윤, 「민사소송법」 24 쪽 (1995) 참조.
- 8) 송상현, 전주 (5), 12~13 쪽.
- 9) 허경, "미국에서의 사법재판에 의하지 아니한 분쟁해결," 민사판례연구 14 집, 452~453 쪽 (1992).
- 10) 법원행정처, 사법연전(1996), 563 쪽.
- 11) 허경, 전주 (9), 444 ~ 445 쪽.
- 12) 송상현, "소송에 갈음하는 분쟁해결방안(ADR)의 이념과 전망," 민사판례연구 14 집, 415 쪽.
- 13) Fiss, Against Settlement, 93 Yate L.J.1075~1090 (1984). 허경, 전주 (9), 465~466 에서 재인용.
- 14) Goldberg, Green & Sander, DISPUTE RESOLUTION 10~11(1985). 허경, 전주 (9), 447~448 에서 재인용.
- 15) 전주 (14)의 본문 참조
- 16) 다만 언론사와의 협의를 거치지 아니한 채 곧바로 중재신청을 할 수 있음은 기술한 바와 같다.
- 17) 헌법재판소 1991. 4. 1. 선고 89 헌마 160 결정.
- 18) 이와 같이 강제조정안의 인용 여부가 당사자의 자유에 맡겨져 있기 때문에, "강제"라는 용어는 적절하지 않을 수 있다.
- 19) 전주 (1) 참조.
- 20) 예컨대 강경근, "개정 정간물법 해설," 언론중재 1996. 봄, 34 쪽은 그러한 뉘앙스를 풍긴다.
- 21) 예컨대 공종원, 전주 (3)이 "중재 당사자간의 합의가 있어야만 정정, 반론보도가 가능하던 것을 중재합의가 되지 않아도 위원회가 중재결정을 내릴 수 있게 한 것은 아무래도 석연치 않다. 우선 신문들이 자기의사에 반하여 중재결정이란 미명 아래 정정 혹은 반론보도를 하도록 강제된다는 것은 중재라는 본래의 의미를 일탈한 것이며, 더 나아가 언론자유를 해치는 일이다"라고 하면서 직권 중재결정제도가 위헌이라고 하고 있는 것이 이러한 오해 중의 하나라고 할 수 있다.
- 22) 이 점이 민사조정에서의 강제조정과 다르다. 앞에서 본 바와 같이 민사조정에서의 강제조정의 확정률이 그토록 높은 이유는 여러 가지로 분석해 보아야 할 것이지만, 조정에 갈음하는 결정에 대하여 이의를 하면 당연히 소송으로 진행되는데, 당사자들의 입장에서는 법관이 조정절차에도 어떠한 형태로든 관여하고 있기 때문에, 역시 비슷한 법관이 진행할 재판에 가더라도 비슷한 결론이 나올 것이라고 생각하기 때문이라는 데에도 그 이유의 하나가 있다고 할 수 있을 것이다.
- 23) 정간물법의 개정논의시에 있어서 당사자의 이의신청권의 남용을 억제하고 직권 중재결정의 실효성을 높이기 위하여, 중재부의 결정에 대하여 이의신청을 한 자가법원의

재판에서 중재결정보다 유리한 결과를 얻지 못하게 될 경우, 법원이 상대방의 소송비용 및 중재절차에 소요된 비용의 부담을 명하거나 정정보도 또는 반론보도의 정도를 정함에 있어서 참작하도록 하자는 논의가 있었으나, 채택되지 아니하였다고 한다. 양삼승, 전주 (3), 23 쪽참조.

24) 양삼승, 전주 (3), 22 쪽.

25) 다만 이 요건을 갖추지 못한 중재결정이라도, 당사자의 이의신청이 없이 확정되었다면, 그 유효성에는 아무런 지장이 없다고 하여야 할 것이다.

26) 다만 이 경우 재판시 합의부의 합의에 관한 의견이 3 설 이상 분립하여 각각 과반수에 달하지 못한 때에는, 수액에 관하여는 과반수에 달하기까지 최다액의 의견의 수에 순차 소액의 의견의 수를 더하여 그 중 최소액의 의견이 합의액이 되는 것(법원조직법 제 66 조 제 2 항)을 유추하여, 예컨대 언론사에 불리한 의견으로부터 시작하여 유리한 쪽으로 3 분의 2 가 넘는 순서가 되는 중재위원의 의견을 가지고 중재위원간에 표결을 해보는 등의 시도를 해볼 수 있을 것이다. 그러나 유리, 불리가 수치적으로 나타난다고 할 수 없을 뿐만 아니라, 이와 같이 의견이 분분한 사건은 대부분 "중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 있는 때"에 해당할 것이다.

27) 종전에는 중재가 성립됨이 없이 신청접수일로부터 14 일의 기간이 경과되면 중재가 성립되지 아니한 것으로 간주하였다.

28) 민사소송법 제 693 조는 간접강제결정을 제 1 심 수소법원의 전속관할로 규정하고 있는데, 중재결정에 대한 간접강제에 있어서는 당해 언론중재위원회의 중재부를 관할하는 지방법원, 즉 집행문 부여의 관할법원을 제 1 심 수소법원으로 보아야 할 것이다.

29) 이시윤, 주식 강제집행법(IV), 172 쪽

30) 동지, 박해성, "작위, 부작위 채권의 강제집행," 강제집행. 임의경매에 관한 제문제(하) (법원행정처 재판자료집 36) , 636~37.

31) 언론중재위원회, 1995 년도 연차보고서, 36 쪽

32) 전주(31), 52 쪽

33) 전주 (31), 53 쪽

34) 반론보도청구권 제도가 잘 알려져 있지 아니하였을 뿐만 아니라, 일반인들 사이에 언론사와의 분쟁을 회피하려는 경향이 있는 것 등을 그 주요한 원인으로 들 수 있을 것이다.

□ 서울대법대, 동 대학원 법학과, 미국 하버드법대(LLM)졸업

□ 서울민사지법 판사, 서울형사지법 판사, 대구고법판사, 법원행정처 법무담당관 기획담당, 대법원 재판연구관, 창원지방법원 부장판사 중재위원

□ 현재 수원지방법원 부장판사