

언론중재제도의 운용과 과제 -직권중재결정제도를 중심으로

양경승
제주지방법원 판사

1. 서언 (언론의 함유와 책임)

제 5 공화국 하에서 언론기본법(1980. 12. 31. 법률 제 3349 호)에 의해 반론권 제도가 도입되고 그와 함께 언론중재제도가 시행된 지 어언 16 년의 시간이 지났다.

그 동안에 언론기본법은 언론 탄압을 위한 독소적 입법으로 비난받아 민주화의 진전과 함께 폐지되었지만, 반론권제도와 언론중재제도는 그 대체 법률인 정기간행물법(정식으로는 정기간행물의 등록등에 관한 법률. 이하 편의상 이와 같이 줄여 쓰기로 한다)과 방송법 등 관련 법률에 그대로 승계되어 오히려 그 기능이 확대, 보강되기에 이르렀다.

이러한 제도적 뒷받침으로 언론중재위원회는 1981. 3. 31. 발족 이래 1997. 7. 31.에 이르기까지 반론권제도 및 언론의 책임영역에 대한 교육과 시정권고기능을 수행함과 함께 총 3,705 건의 중재신청사건을 접수 처리하여 그 중 243 건이 법원의 소송으로 이행되어 다수의 판례가 집적되었고, 중재위원회의 시정권고와 법원의 판례는 언론보도의 직·간접적인 지침으로 반영되는 등 괄목할 만한 역할과 성장을 하여 왔다.

일부 미흡한 점이 없지는 아니하나 결국 20 년이 못 되는 기간 동안에 위 제도가 성공적으로 뿌리를 내림으로써 그간 우리 나라 언론계와 언론사에 커다란 변화를 가져옴과 동시에 책임언론 구현에 중요한 기여를 하였다고 할 수 있다.

언론의 영역을 크게 나누자면 「언론의 자유」라는 영역과 이에 대비되는 「언론의 책임」이라는 또 다른 영역을 상정할 수 있는 바, 자유 없이는 책임이 있을 수 없고 책임의 한계를 벗어난 자유는 방종과 자만에 빠져 중국에는 그 자유를 잃게 되므로 결국 양자는 밀접 불가분의 표리관계에 있다 할 것이니 참된 언론문화의 창달과 성숙을 위해서는 양자의 균형된 발전이 필수적이라고 할 것이다.

자유민주사회에 있어서 언론의 자유와 권리는 최대한으로 신장, 고무되어야 함은 두말할 나위도 없지만, 언론활동에 필연적으로 뒤따르는 역기능과 권익 침해에 대하여 민주적이고 효율적인 제어장치 내지는 피해 구제 수단을 통한 책임 확보가 이루어지지 않는다면, 결국 그 언론은 불구가 되어 자유언론으로서의 기능을 상실하고 중국에는 그 존립기반까지 위협받게 될 수밖에 없다.

우리 헌법 제 21 조는 이러한 견지에서 언론의 지위와 사명을 파악, 모든 국민은 언론 출판의 자유를 가지며 그 허가나 검열제는 금지한다고 하여 언론의 자유를 보장하는 동시에, 언론 출판은

타인의 명예나 권리를 침해해서는 아니되고, 침해시에는 그 피해를 배상하여야 한다고 규정함으로써 언론의 자유와 함께 그 책임을 선언하고 있다.

언론의 자유를 최대한 보장하는 가운데 책임언론을 구현하기 위해서는 언론 스스로의 자율적수단에 의한 사전규제나 사후구제가 가장 바람직할 것이다.

이 같은 자율적 사전규제 장치로서는 언론사 내부의 것으로서 옴부즈맨제도 등이 있고, 언론사 외부 차원에서는 신문평의회 또는 신문윤리위원회, 간행물윤리위원회 등의 각종 윤리위원회가 있으며, 실제로 우리 언론계에서도 일부 운용되고 있으나, 자율적 사후구제 장치는 이제야 태동하는 단계에 있어 크게 미약한 실정임을 부인하기 어렵다.¹⁾

이는 우리의 언론사에서 책임원리의 도입이 일천할 뿐만 아니라, 인간은 누구나 자기의 실수를 쉽게 인정하기 어려운 속성대로 언론 스스로 책임을 인정하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 또 그 자율적 피해구제 수단으로서 금전배상은 애당초 배제될 수밖에 없고, 원 보도에 대한정정이나 반론 등의 비금전적 수단 역시 불충분할 수밖에 없어 언론의 자율적 구제에 의해서는 만족스런 피해회복을 기대하기 어려운 사정에 기인한 것이다.

따라서 어떤 형태로든 피해 회복을 위한 사후적 구제장치로서 법원의 재판절차를 포함하여 국가가 개입하는 것은 부득이 하다고 할 수 있다.

그러나 그것은 어디까지나 공정성과 독립성이 보장된 사법기관이나 제 3 의 기관에 의해서 이루어져야지 행정기관이 개입하여서는 아니된다. 언론의 자유는 곧 행정권력으로부터의 자유를 의미하기 때문이다.

이에 따라 우리의 현행 법제상으로도 언론에 의한 권익 침해에 대한 언론 외부로부터의 사후적 구제²⁾는 전적으로 법원과 언론중재위원회에 맡겨져 있다.

그리고 사후적 구제수단으로는 일반적으로 금전배상에 의한 것과 비금전적 원상회복에 의한것이 인정되는 바, 그 중 금전적 배상에 의한 구제는 전적으로 법원이, 보도내용에 대한 정정이나 반론보도 등을 통한 비금전적 구제는 법원과 언론중재 위원회가 함께 맡고 있다.³⁾ 이와 같이 언론중재위원회는 언론보도로 인한 피해에 대한 사후적 구제장치로서 중요한 기능을 수행하고 있으나, 이제까지 그 법적 지위나 그가 맡고 있는 중재기능의 의의와 한계 등에 대하여는 예상 밖으로 깊은 연구와 검토가 없었다고 해도 과언이 아니며, 그 과정에서 오해와 무지로 인해 언론계 내외로부터 중재위원회가 감당하기 어려운 무리한 요구와 질책이 가해지기도 하였다.

따라서 언론중재위원회가 헌법적 테두리 내에서 그 기능과 역할을 제대로 수행하기 위해서는 이러한 것들이 명확하게 규명되어 언론 수익자나 공급자 모두에게 올바르게 인식됨으로써 이들의 전폭적인 이해와 적극적인 협조가 필수적이라고 할 것이다.

더욱이 지난 해부터 새로이 직권중재결정제도가 도입되어 중재기능이 대폭 강화된 마당에 이를 포함하여 언론중재위원회의 기능과 역할 및 중재실무의 운용과정에서 제기되는 문제 등에 대하여 근본적인 점검을 함과 아울러 장래의 바람직한 운용방향을 모색해 보는 것은 매우 시의적절한 것이라고 하겠다.

II. 언론중재의 의의와 그 한계

1. 언론중재의 법적 성질과 입법취지

현행 정기간행물법과 방송법, 종합유선방송법은 정기간행물(통신 포함)과 방송(종합유선방송포함) 보도의 사실적 주장에 의하여 피해를 입은 자에 대하여 그 보도내용의 진실 여부나 불법행위책임의 성립 여부를 묻지 아니하고 그 보도내용에 대하여 반론보도를 청구할 권리 즉, 반론권을 인정하고 있고(정기간행물법 제 16 조, 방송법 제 41 조, 종합유선방송법 제 45 조), 한편 민법상 불법 행위가 성립하는 경우에는 손해배상의 특칙으로서 금전배상 외에 정정보도 등에 의한 원상회복처분이 인정된다(민법 제 764 조).

이러한 반론권이나 정정보도청구권은 당해 언론사에 대하여 직접 행사함이 원칙이지만(정기간행물법 제 16 조 참조) 피해자와 언론사 간에 피해의 유무나 반론보도의 내용과 방법 등을 둘러싸고 협의가 순조롭게 이루어지지 않는 경우 결국은 법원의 소송절차를 통해 해결하는 수밖에 없게 된다.

그런데, 정기간행물법은 특이하게도 언론보도로 인한 분쟁의 중재기관으로서 언론중재위원회를 설치하고(제 17 조 제 1 항) 피해자나 언론사로 하여금 양자 간에 합의가 성립되지 않거나 또는 그 협의를 원하지 않는 경우 직접 언론중재위원회에 중재를 신청하도록 하여 중재절차에서도 합의가 이루어지지 않는 등으로 피해자가 만족을 얻지 못한 경우에 한하여 비로소 법원에 소를 제기하도록 하고 있으며(제 19 조 제 1 항), 방송법(제 42 조)과 종합유선방송법(제 45 조 제 10 항)은 정기간행물법의 위 규정을 그대로 준용하고 있다.⁴⁾

가. 언론중재의 법적 성질

여기서 정기간행물법 등이 규정하고 있는 언론중재의 법적 성질은 어떠한 것인가?

정기간행물법은 분쟁을 '중재' 한다고만 하고있을 뿐 그 내용에 관하여는 아무런 언급이 없으므로 부득이 해석에 의할 수밖에 없다.

일반적으로 분쟁의 해결은 당사자들 스스로의 합의와 법원의 재판(판결)에 의하는 것이 원칙이나, 근래에는 재판 외의 분쟁해결수단으로서 중재와 조정, 알선, 화해라는 제도가 많이 이용되고 있다.

중재란 법률관계의 분쟁에 관하여 법원의 판결대신 중재인이라는 제 3 자의 중재판정에 의하여 분쟁을 해결하는 것을 말한다. 이 때 중재인은 법률에 특별한 규정이 없는 한 분쟁 당사자들의 합의에 의하여 선정하며, 중재판정은 법원의 확정판결과 동일한 효력이 있다(중재법 제 1 조, 제 2 조, 제 12 조).

따라서 중재에 있어서는 중재인이 그의 직권에 의해 일방적으로 판결에 갈음한 판정을 하는 것이므로 당사자 간의 합의는 필요 없으며, 설사 합의가 있더라도 아무런 구속력이 없다.

다만 분쟁을 중재에 의해 해결할 것인지 여부는 법률에 특별한 규정이 없는 한 양 당사자의 합의에 의하여,⁵⁾ 중재판정에 확정판결과 같은 효력이 인정되는 것을 감안, 공정성을 보장하기 위하여 중재의 절차와 내용 등을 법률(중재법)로써 엄격히 규율하고 있다.

이에 반해 조정은 제 3 자가 분쟁 당사자 사이에 끼어들어 분쟁 대상인 사실관계나 법률관계에 관하여 설명이나 조언을 통해 당사자들을 설득하고 필요한 경우에는 적절한 절충안을 제시하여 이를 받아들일도록 권유하는 등으로 양자 간의 합의를 도출해 내는 것으로서, 민사조정법이나 노동쟁의조정법 등과 같이 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 전적으로 당사자들의 자유에 맡겨져 있고, 중재와 달리 그 절차나 내용 등을 법률로써 규율하고 있지도 아니하다.

또 조정 결과 이루어진 합의 역시 법률에 특별한 규정이 없는 한 일반 사인 간의 약속에 불과하고 판결과 같은 효력이 인정되지 아니한다.

한편 조정과 유사한 것으로 화해가 있는데, 이는 분쟁 당사자 간에 서로 양보하여 분쟁을 합의해 해결한다는 점에서는 조정과 같으나 당사자들 사이에 제 3 자가 개입하는지 여부는 불문하며,⁶⁾ 그 합의는 조정과 마찬가지로 일반적인 계약과 같은 효력 만이 있을 뿐 판결과 같은 효력은 없다. 다만 민사소송법에 따라 판사 앞에서 화해를 하였을 경우(제소전 화해 및 소송상 화해)에는 재판상 화해로서 확정 판결과 동일한 효력이 인정된다(민사소송법 제 206 조).

그런데 현행 정기간행물법상의 언론중재는 제 3 자인 언론중재위원회가 분쟁 당사자 사이에 개입한다는 점에서 화해와 다르고, 그 제 3 자가 법원에 대신하여 판정을 하지는 아니하고 알선, 권유를 통해 당사자 간의 합의를 도출한다는 점에서 본래 의미의 중재와도 다르다.

이런 점을 종합해 보면, 결국 언론중재는 그 법문상의 표현과는 달리 중재가 아닌 조정으로 보아야 할 것이다.⁷⁾

다만, 조정기관과 조정절차 등이 법률에 의하여 규율되고, 조정 결과 이루어진 합의에 대하여는 특별히 재판상 화해 즉, 확정판결과 동일한 효력이 부여된다는 점에서(정기간행물법 제 18조제 7항) 조정 일반의 그것과 다른 차이가 있을 뿐이다.

그리고 1995. 12. 30.에 개정된 현행 정기간행물법은 당사자 사이에 합의가 성립되지 아니한 경우에 언론중재위원회가 직권으로 조정에 갈음한 중재결정을 할 수 있도록 하고 있으나(제 18 조제 6 항), 이는 뒤에서 살펴보는 바와 같이 당사자들이 이의를 제기함이 없이 받아들이는 때에 한해 효력이 있을 뿐 법원의 소송절차를 배제하는 직접적인 구속력이 없다는 점에서 역시 중재와는 구별된다.

나. 언론중재제도의 입법취지

그러면 언론기본법과 현행 정기간행물법 등이 이와 같이 반론보도청구권 등의 행사와 관련하여 소송의 필요적 전치절차로서 조정절차의 하나인 언론중재를 거치게 한 이유는 무엇인가? 또 그것이 언론의 자유와 독립 내지 국민의 재판받을 권리를 제약하는 것은 아닌가?

언론자유와 원리상 국가(행정권력)가 언론의 영역에 개입하는 것은 허용되지 아니하나 공정성과 독립성이 보장된 제 3 자적 기관에 의한 조정까지 금지되는 것은 아니라 할 것이다.

언론중재위원회는 뒤에서 살펴보는 바와 같이 공무원이나 정당원이 아닌 자로 구성되는 합의제형 기관으로서 행정권력과 절연되어 그 독립성과 공정성이 보장되어 있고, 조정의 본질상 언론중재위원회가 재판에 갈음하는 판단작용을 하는 것이 아니라 당사자들의 자유의사에 기한 합의를 유도할 뿐 강제하는 것은 아니며, 최종적으로 법원에의 출소권이 보장되어 있는 이상 전치절차인 언론중재를 필요적으로 거치게 하였다 하여 언론의 자유와 독립 및 국민의 재판받을 권리를 침해하거나 제한하는 것이라고는 할 수 없다.

그렇다면 언론기본법 등이 언론보도로 인한 분쟁에 관하여 특이하게 조정절차인 언론중재제도를 도입 한 입법취지는, ① 국민과 언론 사이에 완충장치를 두어 양자 간의 긴장과 대립관계를 적절히 조정하고, ② 국민과 언론에게 생소한 반론권제도에 대한 교육, 홍보를 통해 이해를 증진시키고, 특히 언론에 비해 여러 면에서 약자적 지위에 있는 국민에 대하여 쉽게 권익을 구제받을 수 있도록 지원과 보조를 하며, ③ 소송절차에 따른 시간과 비용⁸⁾ 부담을 제거하여 신속,

저렴한 분쟁해결을 도모하는 한편, 법정 밖에 화해와 조정의 장을 만들어 자유로운 분위기에서 활발한 의견교환을 통해 엄격하고 공식적인 재판절차에서는 기대할 수 없는 다양한 방법으로 해결방안을 도출해 냄으로써, 자유로운 언론활동을 크게 제약하지 않으면서도 국민의 피해를 신속, 간편하게 구제하기 위한 것으로 요약될 수 있다.

이러한 취지에서 정기간행물법은 중재신청의 접수와 동시에 절차를 개시하여 14 일 이내 늦어도 21 일 이내에 이를 종료케 하고(제 18 조 제 4 항, 제 6 항 단서), 중재절차에서 해결이 이루어지지 않았을 경우에도 중재절차에 현출된 분쟁의 줄거리와 당사자들의 주장 및 증거를 요약, 정리하여 법원에 송부케 함으로써(시행령 제 31 조 제 2 항, 반론보도 등 청구사건심판규칙 제 3 조 제 3 항) 법원 소송절차의 신속한 심리를 가능케 하는 일방, 중재절차를 거친 후의 법원의 소송절차 역시 엄격한 본안소송절차가 아닌 신속, 간이한 가처분절차에 의하도록 함으로써 (제 19 조 제 4 항)⁹⁾ 독자나 시청자의 뇌리에 원 보도로 인한 확고한 인식이 고착되기 전에 반론주장을 신속히 보도하여 피해를 구제하는 한편 공정하고 균형잡힌 여론을 형성할 수 있도록 하고 있다.

그 동안의 언론중재제도의 운용 성과를 돌이켜 보건대 위와 같은 입법취지는 상당 부분 달성되었다고 할 수 있다. 즉, 국민과 언론 모두 이 제도를 통하여 반론권과 정정보도청구권 및 언론의 자유와 책임에 대하여 보다 많은 이해와 지식을 얻게 되었고, 서로 상대방의 입장에 대하여 폭넓은 시각을 갖게 되었으며, 언론은 반론권제도에 대한초기의 본능적 맹목적 거부와 불신의 태도를 많이 버리고 성의있는 자세로 중재절차 등에 참여하게 됨으로써¹⁰⁾ 반론권제도를 무리 없이 우리 언론계에 뿌리내리게 하는 데 성공한 것이다.¹¹⁾

2. 언론중재의 내용

언론중재위원회의 중재기능은 각 지역별로 관할권을 갖는 중재부가 담당한다(정기간행물법제 18 조 제 2 항, 제 9 항, 시행령 제 25 조, 제 26 조 제 1 항). 중재부는 중재위원 5 인으로 구성되며 의사결정은 위원 3/5 이상의 출석과 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 행한다.

이와 같이 중재기능을 각각의 중재부로 하여금 담당하게 한 것은 조정의 성격상 위원회 전체가관여하기는 사실상 불가능하고, 분쟁 당사자들의 거주지역을 고려하여 출석을 편리하게 하기위한 것이다. 이하 중재절차의 중요한 내용을 살펴보기로 한다.

가. 신청주의

언론중재는 분쟁 당사자인 피해자나 언론사의신청에 의하여 개시된다. 다만 신속성의 요청상 일정한 시간적 제약이 있다.

이와 관련하여, 중재신청이 소정의 기간을 경과한 후에 이루어지는 등으로 그 형식적 요건을 갖추지 못한 경우에 언론중재위원회는 중재절차를 개시하지 않고 막바로 그 신청을 각하할 수 있는지 문제된다.

정기간행물법과 시행령 등에는 이에 관하여 아무런 규정 이 없으나 중재실무상으로는 이를 긍정하여 각하처리해 왔다.

생각컨데, 법령상 명시적인 언급은 없지만 법령에 중재신청의 요건에 관하여 일정한 제한을 가하고 있는 이상 이를 갖추지 못한 부적법한 경우에까지 무의미하게 중재절차를 개시할 필요가

없을 뿐 아니라, 행정소송에 있어서 그 전심절차인 행정심판의 제기가 부적법한 경우에는 이를 이유로 소를 각하하는 것과 마찬가지로, 중재신청을 각하하지 않고 중재를 시도하였으나 중재불성립되어 법원에 반론보도청구의 소가 제기된 경우 법원은 중재신청의 부적법을 이유로 소를 각하하게 되므로 중재위원회로서도 구태여 무용한 절차를 거칠 이유가 없으며, 조정기관으로서도 분쟁의 실체에 관하여는 판단을 할 수 없지만 조정의 개시요건인 절차적·형식적 사항에 관하여는 판단을 할 수 있음은 당연하다는 점을 고려하면 언론중재위원회 가 부적법한 중재신청을 각하하는 것은 타당하다고 할 것이다

정정보도청구권의 행사에 관하여는 반론보도청구권과 달리 소 제기에 앞서 반드시 중재를 거쳐야 하는 것은 아니지만(정기간행물법 제 19 조제 2 항) 중재신청을 하는 경우에 있어서는 역시 그 신청기간의 제한을 받는다(같은 법 제 18 조 제 1 항, 씨 16 조 제 1 항 참조).

한편 중재신청이 언론중재위원회 사무처나 당해 관할 중재부에 제기되지 아니하고 관할권 없는 중재부에 제기된 때에는 어떻게 처리하여야 할 것인가?

이를 각하하게 되면 당사자가 자칫 적법한 중재신청기간을 지키지 못하게 되어 불이익을 입을 우려가 있을 뿐 아니라, 현재 일반적으로 소송절차에 있어서는 관할위반에 대하여 국민의 권익구제를 위하여 각하보다는 이송이 폭넓게 인정되고있는 점¹²⁾ 등을 고려하면 각하하지 않고 결정으로써 관할 중재부에 이송함이 타당하다고 생각된다. 현재 실무적으로 여러 가지 신청상 해당 중재부에 이첩해서 처리하고 있다.

다음에, 당해 언론사가 법령 소정의 정기간행물 또는 방송에 해당하지 않는 경우¹³⁾에는 반론보도청구권의 실체적 성립요건을 결하여 피해자가 반론권을 행사할 수 없는 때에 해당할 뿐 중재신청의 형식적 요건에 해당하지 않으므로, 그와 같은 사유가 있다 하여 중재신청이 부적법하게 되는 것은 아니라는 점에서 각하사유에 해당한다고 할 수 없다.¹⁴⁾

나. 당사자에 대한 출석요구

중재신청이 적법하여 그 실체관계에 관해 중재(조정)를 할 수 있는 것으로 인정되면 중재부는 중재기일을 지정하여 양 당사자에게 출석을 요구하고 중재절차를 개시하게 된다. 피신청인에게는 출석요구서를 송달할 때에 중재신청서 부분도 함께 송부하여야 할 것이다.

당사자가 천재, 지변 등 정당한 사유 없이 출석요구에 불응하는 때에는 일정한 불이익이 가해진다.

즉, 신청인이 중재기일에 불출석한 때에는 중재신청을 취하한 것으로 간주되며, 언론사인 피신청인이 2 회에 걸쳐 불출석한 때에는 신청인이 구하는 바대로 반론보도 또는 정정보도를 이행하기로 합의된 것으로 간주된다(정기간행물법 제 18 조 제 5 항).¹⁵⁾

법문에 명시적 언급은 없지만 문리상으로 보나 실제상의 필요에서 보나 위의 불출석은 제 1 차 중재기일 또는 제 1 차 중재기일과 그에 이은 제 2 차 중재기일에 불출석한 것만을 가리키며, 제 2 차 중재기일 이후에 불출석한 때에는 이와 같은 규정의 적용이 없다 할 것이므로, 중재위원회로서는 다시 소환하거나 중재불성립결정 또는 직권중재결정을 하는 수밖에 없다.

조정이라는 언론중재의 법적 성질에 비추어 위와 같이 불출석에 따른 제재를 하는 것이 타당한지 의문이 있을 수 있으나, 신청인 자신이 중재를 신청해 놓고서도 출석하지 아니한 것은 사실상 중재신청의 의사가 없는 것에 다름아니라 할 것이므로 취하간주로 의결하여도 무방하다.

또한 언론사인 피신청인이 2 회 연속하여 출석하지 아니함은 신청인의 요구가 타당하여 굳이 중재에 응할 필요가 없거나, 반대로 신청인의 요구에 응할 의사가 없음이 확고하거나 중재절차에 반감을 가지고 있는 등으로 중재위원회의 중재를 거부하는 의사의 발현이라고 할 수 있을 것이다.

언론중재제도의 초창기에는 반론권 및 언론중재제도에 대한 반감으로 인해 이와 같이 언론사가 아무런 통지나 사유의 고지도 없이 중재기일에 출석하지 않음으로써, 중재 신청인과 중재부는 속절없이 피신청인이 출석하기를 기다렸다가 결국 중재도 시도해 보지 못한 채 중재불성립으로 끝날 수밖에 없었기 때문에 피해자(신청인)로부터는 중재위원회 및 중재절차무용론이 제기되고, 이에 따라 분쟁조정기구로서 언론중재위원회를 설치한 입법취지도 훼손, 몰각되기에 이르러 1987. 11. 28. 에 제정된 정기간행물법은 종전의 언론기본법과 달리 불출석에 대한 제재를 가하게 된 것이다.

위와 같이 합의간주가 되는 때는 재판상화해 즉, 확정판결과 동일한 효력이 인정된다(법 제 18 조 제 7 항 본문). 문제는 병원의 소송절차가 아닌 중재절차에 있어 과연 이러한 제재가 법리상 허용될 수 있느냐이다.

일반적으로 민사소송에 있어서는, 피고의 지위에 있는 자가 원고의 주장이 담긴 소장 부분과 함께 법원의 변론기일 소환장을 받고서도 아무런 의사표시 없이 출석하지 않은 때는 원고의 주장을 모두 자백(인정)하는 것으로 간주되어 더 이상의 절차나 증거조사를 거치지 않고 곧바로 패소판결을 받게 된다(민사소송법 제 139 조 제 3 항).

당사자가 자유로이 처분할 수 있는 사적 법률관계의 분쟁에 있어서는 이와 같이 불출석자에 대하여 제재 내지는 불이익을 가하더라도 정의에 반한다고 할 수 없고,¹⁶⁾ 또한 당사자가 법률상 그 같은 불이익이 있음을 알면서도 출석하지 아니한 것은 '침묵은 곧 시인'이라는 우리의 경험칙에 비추어 원고의 주장이 진실일 가능성이 매우 높을 뿐 아니라, 이렇게 함으로써 재소환 등으로 인한 소송절차의 지연에 따른 소송의 번잡과 당사자(원고)의 불이익을 구제하기 위한 입법정책적 고려에 따른 것이라고 할 수 있다.

반론권이나 정정보도청구권은 그 법적 성질을 사권으로 보든 공권으로 보든 기본적으로는 피해자의 사익을 위한 것으로서 분쟁 당사자들의 자유로운 처분에 맡겨도 무방하며, 언론중재가 법원의 소송절차는 아니지만 필요적 전심절차로서 소송절차가 준용되는 준사법적 절차로서의 성질을 갖는 이상 법률로서 중재절차에의 불출석을 소송절차에의 불출석과 동일시하여 불이익을 가하더라도 헌법상 보장된 언론의 자유나 재판받을 권리를 침해한다고 볼 수는 없다 할 것이므로 아무런 문제가 없다고 본다.

더구나 언론사가 천재, 지변이나 기타 정당한 사유가 있음을 소명한 때는 위와 같은 불이익으로부터 해방될 수 있도록 하는 보호장치인 이의신청제도까지 갖추고 있는 이상(정기간행물법 제 18 조제 5 항 단서) 더욱 문제될 것이 없다 하겠다.

출석은 당사자 본인 외에 대리인에 의한 출석이 허용된다(정기간행물법 시행령 제 27 조 제 3 항) 변호사는 당연히 대리인이 될 수 있고, 그 외의 사람들에 대해서는 언론중재규칙에 의해 중재부가 대리를 허가하는 방식으로 이루어 지고 있다.

다. 중재의 총시

중재기일에 양 당사자나 그 대리인이 출석한 때에는 중재부는 당사자 사이에 합의가 이루어지도록 중재 즉, 조정을 시도하게 된다.

조정 수단이나 방법으로는, ① 분쟁의 대상인 사실관계나 법률관계에 관하여 당사자가 이해하기 쉽게 설명을 하거나, ② 분쟁의 대상인 사실관계를 명확히 하기 위하여 증거조사를 하거나, ③ 합의의 성립, 불성립, 법원에의 제소 등과 관련한 제반 법률규정 및 그 요건, 효과 등에 대한 안내, 지도를 하거나, ④ 적절한 합의안을 제시하고 권유 또는 거중조정을 하는 등의 방법을 생각할 수 있으며 그 내용에 아무런 제한이 없다.

여기서 문제되는 것은 증거조사의 범위와 방법이다.

원칙적으로 조정에 있어서 증거조사는 필수적인 것은 아니나 이를 통해 사실관계가 명확하게 밝혀지면 합의의 도출이 용이해지고 법원의 심리도 단축될 것임은 물론이므로 그 필요성이 인정되며, 이에 따라 정기간행물법(제 18 조 제 3 항)도 이를 인정 하고 있다.¹⁷⁾

증거는 당사자가 제출함이 원칙 이 나 중재위원회가 직권으로 조사할 수도 있을 것이다. 증거조사의 방법에 관하여 정기간행물법은 중재부의 장으로 하여금 언론사에 대하여 중재 대상 표현물이나 그 사본을 제출케 할 수 있다고 하고 있고, 동 시행령(제 27 조 제 2 항)은 중재위원회사무처 직원을 시켜 대상자료를 수집케 할 수 있다고만 간단히 규정하고 있으나 민사소송법상의 증거조사 방법을 원용하는 것이 가능하다고 할 것이다.

즉, ① 양 당사자에게 중재 대상의 표현물 외에 그 주장의 근거에 관한 서류나 물건 등을 제출케 하는 것, ② 이해관계인이나 참고인으로 하여금 출석하여 진술하게 하는 것, ③ 관공서, 공공기관, 민간단체 등에 대하여 필요한 사실의 조회나 서류 등의 송부를 요청하는 것, ④ 현장에 나가 직접 사실상태나 서류, 물건 등을 확인, 검증하는 것, ⑤ 특별한 전문지식을 가진 자에게 감정을 요청하거나 의견을 진술하게 하는 것 등이다.

다만 법률상 근거가 없으므로 그 증거조사에 있어 강제력을 행사하거나 자료의 제출거부 등에 대하여 제재를 가할 수 없음은 물론이고, 증거능력이나 증인선서 등에 관한 민사소송법 규정도 그 적용이 없다고 할 것이다. 즉, 증거조사에 관한 임의적, 비강제적이어야 한다.

법률상 중재는 신청일로부터 14 일 내의 단기간에 종료하여야 하므로 증거조사는 이로써 중재 및 합의도출에 매우 중요하거나 그 필요성이 큰 사항에 대하여 집중적으로 실시하여야 할 것이며, 신속하고 간이한 방법으로 시행하여야 할 것이다.

따라서 중재기일 소환시 미리 당사자에게 증거조사절차를 안내하고 필요한 자료의 제출이나 조사신청을 할 수 있도록 고지하는 것이 좋을 것이며, 시간상의 제약은 중재기일 전에 사전준비를 철저히 하고 사무처 직원을 적절히 활용하면 극복할 수 있을 것이다.

위와 같은 중재 결과 합의가 성립하면 중재절차는 종료하고, 합의가 성립하지 않은 때에는 중재부는 뒤에 불 직권중재결정을 하는 경우 외에는 중재불성립결정을 하여 중재절차를 종료시키게 된다.

3. 언론중재의 한계

언론중재위원회의 중재기능은 언론보도로 인한 피해자의 반론보도청구권 및 정정보도청구권의 행사와 관련한 조정기능이므로 언론의 자유와 책임, 법관에 의한 재판받을 권리에 관한 헌법상의 한계와 조정의 본질 및 정기간행물법 등의 테두리 내에서 이루어져야 함은 물론이다.

가. 조정기관(언론중재위원회)의 독립· 공정성

언론중재위원회의 중재(조정)기능과 시정권고의 두 기능은 강제적 구속력이 없는 사후적 피해구제 수단이어서 그 가능성이 작기는 하지만 여기에 국가 권력(행정권)이 개입하게 되면 언론의 참된 자유와 독립을 침해할 수 있으며,¹⁸⁾ 또한 조정기관의 공정성이 보장되지 않고서는 자유로운 의견교환을 통한 분쟁해결이라는 조정제도 본래의 목적을 달성할 수 없으므로 언론중재위원회 언론중재제도의 운용과 과제는 행정권력으로부터 독립되어야 하고 그 공정성이 보장되어야만 한다.

현행법상 언론중재위원회는 법률에 의하여 설치되고 공보처 장관이 위촉한 40 인 이상 80 인 이내의 위원으로 구성되는 합의제형 국가기관으로서, 그 조직과 운영이 행정부로부터 독립된 일종의 독립규제위원회라고 할 수 있다.

그 독립성과 공정성은 보장하기 위하여 정기간행물법은, ① 위원 중 2/5 이상은 법관 자격이 있는 자로서 법원행정처장이 추천한 자를, 그 1/5 이상은 언론계 인사를 위촉하도록 하여 그 구성을 행정부의 자의에 의하지 않도록 하고(제 17 조 제 2 항), ② 정당의 당적을 가진 자나 공직선거 등의 후보자, 공무원(단, 법관 및 교육공무원제외), 언론사에 소속된 현직 언론인은 중재위원이 될 수 없도록 하였으며(제 17 조 제 5 항), ③ 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 행하며 직무상 어떠한 지시도 받지 아니하고(제 17 조 제 6 항), ④ 국가로부터 보수를 받지 아니하는 명예직으로 하고 있다(제 17 조 제 7 항).

신분보장에 관한 규정이 없기는 하나, 그 성질상 3 년의 임기 중에 본인의 의사나 신체적 장애로 인해 직무수행이 현저히 곤란한 경우 외에는 해임(해촉)되지 않는다고 볼 것이다.

언론중재위원회의 예산은 당연히 국가가 부담하여야 할 것이나 현재 실제로는 한국방송광고공사의 공익자금에 의하여 조달되고 있고, 예산편성과 사업계획 수립에 관하여는 공보처 장관과 협의하도록 되어 있는 바(시행령 제 32 조 제 1 항), 이로 인해 그 독립성이나 공정성에 어떤 영향이 있다고는 할 수 없으므로 상관 없다고 할 것이다.

다만 중재위원회가 그 운영 등에 관한 사항을 정하거나 변경하는 때에도 공보처 장관과의 협의를 거치도록 하고 있으나(시행령 제 32 조 제 2 항), 협의의 대상은 직제나 직원의 복무와 후생급여등에 국한된다고 할 것이고 중재절차 등 중재위원회의 본질적 기능에 관한 사항은 제외된다고 할 것이다.

나. 중재의 대상

정기간행물법상 언론중재의 대상은 언론보도로 인한 분쟁 가운데 반론보도나 정정보도, 추후보도에 의한 비금전적 원상회복을 구하는 것에 한정되고(제 18 조 제 1 항, 제 20 조 제 3 항), 금전적 손해배상청구에 관한 중재는 할 수 없다.

또한 언론보도가 이루어지기 전에 게재나 방송금지를 구하는 등의 사전적 분쟁 역시 중재의 대상이 아니다.

따라서 그러한 중재신청이 있는 때에는 신청취지를 변경하도록 권유하고 이에 불응하는 때에는 신청을 각하해야 한다.

종전에 중재의 대상은 반론보도청구권에 한정되었으나 1995 년 말의 개정 정기간행물법에서는 반론보도청구권과 정정보도청구권의 구별을 명확히 하고 후자에게까지 중재의 대상을 확대하였다.

신청인은 중재절차의 종료 전이면 반론보도청구권과 정정보도청구권 상호간의 교체를 포함하여 아무런 제한 없이 중재신청취지를 자유로이 변경할 수 있다.

다. 실체관계에 대한 판단 (중재신청의 기각여부)

중재 신청인의 주장이 반론권이나 정정보도청구권 행사의 요건을 갖추지 못하는 등으로 이유없다고 판단되는 경우에 중재위원회는 중재를 시도함이 없이, 또는 중재를 시도한 후 합의가 성립되지 않은 경우에 중재신청을 기각할 수 있을 것인가? 중재신청의 기각은 중재신청에 대한 실체적 판단작용으로써 중재를 거절하는 의사표시라고 할 수 있다. 그런데, 조정기관인 언론중재위원회의 성격상 법률에 특별한 규정이 없는 한 19) 분쟁 대상의 실체관계에 관하여는 판단작용을 하여서는 아니 될 것이고, 신청인의 주장이 이유 없다고 보이는 경우에도 중재를 시도하여 합의를 유도하여야 할 것이다. 또한 중재를 시도하였으나 합의가 성립되지 않은 때에는 정기간행물법 제 18 조 제 6 항 소정의 '중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 있는 때'에 해당하여 중재불성립결정을 하여야 하고, 역시 신청을 기각할 수는 없다고 할 것이다.

라. 중재의 비강제성

인론중재는 분쟁 당사자 간에 합의를 유도하는 조정절차이므로 알선, 조정에 그쳐야 하고 어떤 경우에도 분쟁의 실체관계에 관하여 당사자에게 구속력(강제력) 있는 처분이나 명령, 결정을 할 수 없으며 법원의 재판권을 차단할 수도 없다. 이 같은 한계 때문에 당사자 간에 합의가 결렬된 경우 중재위원회로서는 더 이상의 수만이 없게 되고 이로 인해 당사자의 불만이 야기될 수는 있으나 조정절차의 본질상 부득이하다. 그 보완수반으로서 직권중재결정제도가 도입되긴 하였으나 이 역시 위와 같은 한계를 벗어날 수는 없다. 이와 달리 중재절차에서 분쟁이 완결될 수 있도록 중재제도를 개선해야 한다는 일부 견해가 없지 아니하나, 언론중재절차는 어디까지나 조정절차이므로 여기에서 모든 분쟁이 해결될 수는 없는 것이고, 또 법제상의 한계 내에서는 그러한 변화가 가능하거나 소망스럽지도 않다고 할 것이다. 그러나 그렇다고 하여 중재절차가 아무런 효용이 없다고 할 수는 없다. 이미 앞서 지적한 바와같이 중재절차는 완충장치 및 교육, 보조적 기능을 훌륭히 수행하고 있기 때문이다.

III. 직권중재결정제도의 의의와 장래 운용방향

1. 제도의 의의와 도입배경

가. 도입배경

그 동안 언론중재제도의 운용과정에서 제기된 주된 문제로는, ① 언론사의 출석률 저조, ② 중재합의를 저조 및 중재신청의 취하 빈발(중재위원회 발족 이후 1997. 7. 31. 까지의 취하율은 45%이다), ③ 중재불성립시 중재위원회가 취할 조치의 결여, ④ 중재불성립 후 법원 소송절차에의 이행과 소송물에 관한 것이었으며, 수 차례의 법률 개정으로 ①, ②의 문제는 앞서 본 바와 같이

가능한 법률적 보완을 모두 마쳤다고 할 수 있다. 이제 남은 문제는 ③, ④에 관한 것으로서 직권중재결정 제도는 ③을 해결하기 위한 방안으로서 도입된 것이다.

즉, 중재 결과 당사자 간에 합의가 이뤄지지 않으면 조정인 언론중재의 성질상 중재위원회로서는 중재불성립결정을 함으로써 그 임무가 종료한다고 할 것이고, 이에 불구하고 반론보도 등을 원하는 피해자는 법원에 소를 제기하여 판결에 의해 그 목적을 달성 할 수밖에 없게 된다.

그런데 중재의 실제에 있어서 보면, 당사자 간에 의사의 합치가 거의 다 이뤄졌으면서도 사소한 문제로 합의가 결렬되거나, 실제로는 상대방의 의사를 수용하여 합의할 의사가 있으면서도 자존심이나 외부의 시선을 의식하여 합의를 주저하거나 선뜻 이에 응하지 못하는 경우가 많다.

이러한 때에 조정기관이 단순히 중재불성립으로 소극적인 처리를 하고 마는 것에서 벗어나 직권으로써 적절한 절충안을 제시하여 수락을 권하고, 그래도 이에 불복하는 당사자에게는 별도의 절차로서 이의를 제기하게 하면 절충안이 수용될 가능성이 매우 높아 일반적으로 조정절차와 병행하여 분쟁해결의 한 방법으로서 많이 이용되고 있다.²⁰⁾

이렇게 함으로써 애써 개시한 중재절차를 무위로 돌려버리는 손실²¹⁾을 피할 수 있을 뿐 아니라, 중재절차에 있어 분쟁 당사자의 보다 성의 있는 노력과 중재위원회의 활발한 활동도 기대할 수 있어 여러 면에서 이점이 많다고 할 수 있다.

이러한 취지에서 1995. 12. 30. 개정 정기간행물법은 직권중재결정제도를 도입하여 1996. 7. 1.부터 시행하고 있다.

나. 제도의 의의

직권중재결정은, 분쟁 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않았으나 당사자(특히 신청인)의 주장에 어느 정도의 타당성이 있는 것으로 인정되는 경우에 중재위원회가 직권으로 신청인이 구하는 범위 내에서 적절하다고 판단되는 절충안(합의안)을 도출하여 양 당사자에게 수락을 권유하고 불복하는 당사자로 하여금 이의를 제기할 기회를 부여하되, 이의제기가 없는 때에는 절충안대로 합의가 이루어진 것으로 의제 하는 것이다.

불복할 기회를 부여한다는 점에서 강제적 구속력을 갖는 판결이나 중재판정과 다르고, 단순한 합의의 권유에 그치지 않고 당사자의 주장의 당부 및 그 인용범위를 판단하여 결론을 도출하고 일정한 기한 내 이의제기가 없으면 이를 수락한 것으로 처리한다는 점에서 조정과도 구별된다. 따라서 직권중재결정은 조정과 중재의 절충형이라고 할 수 있다.

그러면 이와 같이 조정기관인 언론중재위원회가 단순한 조정기능을 넘어 판단작용에 속하는 직권중재결정을 하는 데에 아무런 문제가 없을까?

우선, 조정기관이라 하여 절대적으로 어떠한 판단기능도 할 수 없는 것은 아니라 할 것이다. 문제는 그 판단의 내용이다.

정기간행물법에 의하면 당사자 사이에 합의가 성립되지 아니하였으나 중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 없는 경우에 직권으로 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청인이 구하는 신청취지에 반하지 않는 한도 내에서 사건의 공평한 해결을 위한 중재결정을 하여 이를 양 당사자에게 송달하고, 당사자가 7 일 내에 이의신청을 제기하지 않으면 그 결정은 재판상 화해와 동일한 효력을 갖는다고 하고 있다.

이는 결국 분쟁 당사자들 사이에 개입하여 어느 편의 주장이 이유 있는지 여부를 판단하고 그 인용의 정도를 결정하는 판단작용으로서 본질적으로 사법작용에 속한다고 할 것인데, 우리 헌법상 사법권은 법원에 전속하므로(헌법 제 27 조 제 1 항, 제 101 조 제 1 항) 원칙적으로 법원 이외의 기관이 담당할 수는 없는 것이다.

그런데 우리 헌법은 사법권 법원전속원칙의 예외로서 군사재판(헌법 제 27 조 제 2 항, 제 110 조)과 재판의 전심절차로서 행정심판(헌법 제 107 조 제 3 항)을 허용하고 있고, 행정심판에 대하여는 사법절차가 준용될 것을 요구하고 있다.

이와 같은 행정심판으로는 행정소송의 전심절차로서 행정심판위원회(재결청)에 의한 협의의 행정심판이 주된 것이나, 그 밖에도 토지수용위원회, 노동위원회, 공정거래위원회, 환경위원회, 해난심판원, 국세심판소, 특허청 항고심판소 등도 일정한 범위 내에서 분쟁에 개입하여 사법적 판단작용을 하도록 법률상 규정되어 있다.

따라서 정기간행물법상의 직권중재결정은 위와 같은, 재판의 전심절차의 일종인 광의의 행정심판으로 이해하여도 무방할 것이다.

2. 직권중재결정제도의 운용

가. 사실관계의 조사, 판단

단순한 조정을 넘어서 판단작용인 직권중재결정을 하기 위해서는 우선 분쟁의 대상인 사실관계가 명확해야만 할 것임은 물론이며, 특히 정정보도청구사건의 경우에는 원 보도내용이 허위일 것을 전제로 하므로 증거 조사가 매우 중요하다. 따라서 직권중재결정을 함에 있어서 사실관계가 명확하지 않은 때에는 앞서 본 바와 같은 수단과 방법으로 필요한 증거조사 등을 거쳐야만 할 것이다.

나. 피해자 주장의 당부

중재 결과 당사자 사이에 합의가 성립되지 아니하였고 또 피신청인인 언론사의 2 회 불출석에 따른 합의간주가 되지도 아니하였지만, 신청인인 피해자의 주장대로 당해 언론보도로 인하여 신청인에게 피해가 있고 그리하여 반론보도나 정정 보도를 청구할 이유있음이 인정되어야만 비로소 직권중재결정을 할 수 있다. 정기간행물법 제 18 조 제 6 항 본문 소정의 '중재에 적합하지 않은 현저한 사유가 있을 때'란 이와 같이 신청인의 주장이 이유 없을 때 등을 가리킨다고 볼 것이다. 따라서 이러한 때에는 중재불성립 결정을 함으로써 족하다.

그러나 당사자가 이를 수용할 것인지 여부와는 관계가 없으므로, 그 수용가능성이 희박하거나 미리 수용거부 의사를 표시한 경우라도 직권중재결정을 하는 데에 지장이 없다. 그리고 정기간행물법은 위와 같은 사유가 없으면 직권중재결정을 '할 수 있다'고 하여 그 가부를 중재부의 선택과 재량에 맡기고 있으나 특별한 사유가 없는 한 적극적으로 행사하여야 할 것이다.²²⁾ 그리고 중재부의 직권발동을 촉구하는 의미에서 당사자가 이를 신청하는 것도 무방하다.

다. 결정의 내용과 형식

직권으로 하는 것이지만 당사자주의가 적용되는 사인 간의 분쟁이고 재판의 전심절차로서 행해지는 이상 신청인이 구하는 신청취지를 넘을 수 없음은 물론이다.

따라서 그 일부만을 인용하거나 신청인이 구하는 반론보도문이나 정정보도문의 내용을 변경하는 것은 무방하다.

이 때 중재부는 원 보도의 내용과 위치, 크기, 시간, 게재 · 방송의 횟수, 원 보도가 이루어진 경위, 원 보도 이후 해당 언론사 또는 타 언론사에 의한 보도 여부나 추후보도 등을 통하여 신청인의 입장이 반영된 여부는 물론 증거조사 등을 통하여 확인된 사실관계 등 양 당사자의 이익과 모든 사정을 참작하여 가장 공평하고도 합당하다고 인정되는 내용으로 중재결정을 하여야 할 것이다.

그리고 중재결정은 합의에 같음하는 것이므로 신청인의 주장을 일부라도 인용하여야 하고 그 전부를 배척하는 내용의 결정을 할 수는 없다고 할 것이다.

직권중재결정의 형식에 관하여는 법령에 아무런 규정이 없으므로 중재부가 자유로이 정할 수 있다 할 것이나, 현재와 같이 각 중재 부별로 통일성이 없이 구구각색으로 하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다.

따라서 중재위원회규칙 등을 통해 이를 통일하되, 사건번호와 당사자, 중재신청의 취지와 신청원인, 중재결정사항 등의 순으로 결정서의 기재만으로 사건내용을 파악할 수 있도록 기재하고, 중재결정사항은 합의에 같음하는 것이므로 명명형이 아닌 '피신청인은... 보도한다'라는 합의형으로 기재함이 타당하다고 생각된다.

정기간행물법은 신청 접수일로부터 21 일 이내에 직권중재결정을 하도록 하고 있으나 이는 훈시규정으로 볼 것이므로 이 기간을 경과한 후에 하였다 하여 위법하게 되는 것은 아니다.

라. 직권중재결정의 구속력

재판의 전심절차이므로 불복하는 당사자에게는 법원의 재판을 받을 기회를 보장하여야 하고 어떠한 형태로든 이를 봉쇄하는 것은 허용되지 아니한다. 이는 직권중재결정을 조정에 같음하는 결정이 아닌 본래 의미의 중재판정으로 하더라도 마찬가지다.

정기간행물법은 직권중재결정에 불복하는 자는 그 결정서를 송달받은 날부터 7 일 이내에 중재부에 이의를 신청하도록 하고 있다(제 18 조 제 7 항 단서). 그러나 당사자가 이를 수용하여 이의를 제기하지 아니하는 경우에는 굳이 법원에 같이유가 없으므로 그대로 이를 확정시켜도 무방하고, 이와 같이 확정된 중재결정은 확정판결과 동일한 효력을 갖는다.

다른 행정심판절차에서는 이의신청이 있으면 그 절차 내에서 다시 심리하여 판단하는 경우가 많으나 언론중재나 직권중재결정은 조정 또는 그에 같음하는 결정인 성격상 재심리가 무의미하므로, 정기간행물법은 이의신청이 있으면 곧바로 직권중재결정은 효력을 상실하여 중재절차는 종료하고 피해자로 하여금 14 일 내에 법원에 소를 제기하도록 규정하고 있다(제 18 조 제 7 항 단서, 제 19 조 제 1 항).

3. 직권중재결정제도의 장래 운용방향과 과제

민주화의 진전과 함께 언론에 대한 제약이 사라진 우리 언론계는 작금 보도매체의 양적 증가²³⁾와 지면 및 방송시간의 증대, 확장으로 그만큼 타인의 권익을 침해할 가능성이 대폭

증가하였으며, 이에 따라 중재신청건수도 급속도로 증가하고 있고²⁴⁾ 앞으로도 이런 경향이 계속될 것으로 전망된다.

따라서 언론중재 및 법원의 심판절차도 이에 부응하여 보다 효율적이고 신속하게 피해구제가 이루어질 수 있도록 변모되어야 할 상황에 직면하였고, 1995. 12. 30. 의 정기간행물법 개정 역시 이 같은 필요에서 이루어진 것으로서 직권중재결정제도의 도입은 그 가운데서도 가장 핵심적인 개선내용이다.

이로써, 종래 중재를 시도하였으나 당사자 간에 합의가 이루어지지 않은 경우 중재위원회로서는 소극적으로 중재불성립결정을 하는 데 그침으로써 절차의 낭비와 함께 신청인에게 무력감을 주었던 것로부터 벗어나, 적극적으로 중재를 시도하고 그 결과 확인, 도출된 사실관계 등을 바탕으로 중재위원회의 견해와 판단을 당사자들에게 표명함으로써 중재를 통한 사건해결도를 높여 언론중재의 활성화를 기대할 수 있게 되었다.

아직 이 제도를 도입, 시행한지 1 년밖에 안된 시점에서 그 성과를 논하기에는 이른 감이 있으나 점차 직권중재결정의 사건수가 증가함과 함께 당사자의 수용률도 높아질 것으로 예상된다.²⁵⁾

현직 법관이 참여하는 가운데 중재절차를 통해 밝혀진 사실관계에 기초하여 내려진 직권중재결정에 대하여 이의를 제기하여 법원의 소송절차에 가보았자 그 결과가 별로 달라질 가능성이 없기 때문에 절차의 번잡과 시간, 비용의 낭비를 원하지 않는 당사자들 모두 직권중재결정에 승복하게 될 것이며, 이 제도에 대한 이해가 커질수록 그 수용의 폭도 넓어질 것이다. 다만 이 제도를 운용함에 있어서는 다음 몇 가지 과제와 향후 운용과정에서 제기되는 문제를 잘 해결하여야만 성공적인 결과를 기대할 수 있으리라 생각된다.

가. 증거조사기능의 강화

중재실무나 소송실무상 분쟁 당사자 사이에 첨예하게 의견이 대립하는 것은 대개 원래의 보도내용과 신청인이 구하는 반론보도나 정정보도문의 진실 여부에 대한 다툼이다.

물론 반론권의 경우에 원 보도내용의 진실 여부는 상관이 없으나 예외적으로 반론보도문의 내용이 명백히 진실에 반하는 경우에는 반론권을 행사할 수 없을 뿐 아니라, 보도내용이 진실이라는 확신이 있는 언론사로서는 피해자의 반론보도요구를 쉽게 받아들일 수 없을 것임은 물론이다.

따라서 중재나 직권중재결정이 당사자에게 설득력을 갖기 위해서는 증거조사를 통한 객관적인 자료에 의해 보도내용의 사실관계 및 그 진실 여부를 분명히 할 것이 요청된다. 또 그렇게 함으로써 재판의 전심절차로서의 본질과 역할에도 부합한다고 할 것이다.

중재실무상 이제까지는 증거조사를 거의 실시하지 아니하였으나 중재기능의 활성화 및 합의율과 직권중재결정에 대한 수용률 제고를 위해서 앞으로 이를 적극 활용할 것이 요청되며, 증거조사 결과에 대하여 중재부는 당사자에게 적극적인 태도를 표명하여야 할 것이다.

언론중재위원회의 증거조사에는 민사소송법에서와 같은 까다롭고 엄격한 증거법칙이 적용되지 않아,²⁶⁾ 오히려 그 조사가 쉽다고 할 수 있다.

따라서 조정담당 부서에 전담 직원을 두어 출장조사, 사진촬영, 관계자 면담, 서류나 물건의 수집 등을 통해 조사하는 것도 가능할 것이며, 필요한 경우 그 직원을 중재석상에 배석시켜 설명이나 의견을 듣는 것도 바람직 할 것이다.

그리고 현행법상 중재기일 전의 증거조사에 관하여는 중재부의 장에게 모든 권한을 부여하고 있으므로, 중재부장은 신청이 접수되면 다른 중재위원들과의 협의 없이도 필요에 따라 분쟁 당사자 쌍방의 의견을 들어 자료를 제출케 하거나 사무처 직원에게 증거조사에 필요한 자료를 미리 수집 하게 하면 좋을 것이다.

입법론으로는, 증거조사에 어느 정도의 강제력을 행사할 수 있도록 하는 등으로 그 수단과 방법 등에 대하여 보다 상세한 규정을 두는 쪽으로 법을 개정하는 것이 필요하다.

나. 법원의 소송절차와의 관계

현행 정기간행물법에 의하면, 이의신청이 있으면 직권중재결정은 곧바로 효력을 상실하여 중재불성립과 동일한 결과가 되므로 중재신청인이나 이의신청인이 누구냐에 관계 없이 법원에 대한 반론보도나 정정보도청구의 소는 피해자가 제기하여야 한다. 즉, 이의신청만으로는 소송절차에 이행되지 아니하고 소 제기의 주체 및 원고는 언제나 피해자가 된다.

이에 대하여는, 직권중재결정을 받아들이기 원하지 않는 언론사는 이의신청만 제기하면 족한데 그에 반해 피해자로서는 직권중재결정까지 얻었음에도 다시 자신이 원고가 되어 법원에 제소하여야 하므로 번거롭고 불공평하며, 결국 직권중재결정을 무의미하게 하지 않느냐는 반론이 제기될 수 있다.

이 문제는 결국 소송절차에로의 이행 여부와 소송절차에 있어서의 소송물 및 누가 원 · 피고가 되어야 하는지의 두 가지로 귀결된다.

(1) 소송절차에의 이행

중재(조정)절차가 재판의 전심절차라고 하여도 이것과 법원의 소송절차는 그 심리기구와 절차의 내용을 달리하는 등 별개 독립의 절차이므로 양자를 동일시할 수 없고, 또한 법원에 대한 소의 제기 여부는 당사자의 자유이므로 중재신청이 있었다고 하여 곧 법원에 대한 소 제기 의사가 있다거나 그 신청을 소 제기로 간주할 수는 없다고 할 것이다.

이와 같은 원칙에서 광의의 행정심판절차가 종료한 경우 이에 대하여 불만족인 당사자는 별도로 법원에 소를 제기하여야 하고, 이 때에야 비로소 소송절차가 개시된다.

그리고 소 제기에 관하여는 일정한 시간적 제약과 함께 인지의 첩부 및 소송비용의 예납 등 여러 가지 부담이 가하여 진다.

다만 예외적으로 법원이 조정기관이 되는 민사조정인 경우 조정기관과 소송기관이 동일하다는 특성상 조정이 불성립하거나 조정에 갈음하는 결정에 대하여 이의신청이 제기되는 등으로 조정신청인이 만족을 얻지 못한 경우 조정신청을 한때에 소를 제기한 것으로 의제하여 곧바로 소송절차에 이행된다(민사조정법 제 36 조).²⁷⁾

따라서 위와 같은 일반원칙에 의하면 중재위원회의 직권중재결정에 대하여 이의신청이 제기된 경우에도 당연히 소송절차에 이행되지 않고 당사자의 소 제기를 요한다고 할 것이다.

그런데, 반론보도나 정정보도는 그 신속성의 요청 때문에 절차가 지연되어서는 본래의 목적을 달성할 수 없게 되며, 언론보도로 인하여 피해를 입었다며 중재 신청을 한 피해자에게는 애당초 중재절차든 법원의 소송절차든 가릴 것 없이 피해구제를 원하는 의사가 있다고 할 것이므로 당사자로부터의 소 제기 여부에 불구하고 자동적으로 소송절차에 이행하여 피해구제를 한다하여

어떤 모순이 있다고 할 수 없다. 굳이 소 제기를 원하지 않는 피해자는 소를 취하하면 그만이기 때문이다.

오히려 별도의 소 제기를 요하게 하면 절차의 번잡과 시간적 제약으로 인해 그 기회를 놓쳐 자칫 피해구제를 수포로 돌릴 수밖에 없게 되는 결과를 초래할 수도 있을 것이다.²⁸⁾

또한 반론권 등이 전적으로 사적 법익을 위한 것 만은 아니고, 공정한 여론형성과 정보의 교류를 통한 언론자유(알 권리)의 신장과 언론보도의 객관성 보장 및 자유민주주의제도의 발전을 위한 제도적 보장으로서의 기능까지 갖고 있음을 감안한다면,²⁹⁾ 반론보도나 정정보도를 통해 잘못된 정보를 바로잡지 않는 것은 사회 공익에도 바람직스럽지 못하다고 할 것이다.

그러므로 민사조정법과 마찬가지로 직권중재결정에 대하여 이의신청이 제기되면 곧바로 소가 제기된 것으로 의제하여 소송절차가 개시되도록 정기간행물법을 개정하는 것이 좋을 것이라고 생각한다.

이렇게 하면 소송절차의 번잡과 뒤에 보는 바와 같은 직권중재결정의 신뢰성(법원에서도 동일한 결론이 날 가능성)때문에 언론사의 이의신청률도 대폭 감소할 것이다.

이 때 언론중재위원회가 법원이 아님에도 민사조정법과 같이 소 제기를 의제할 수 있느냐는 반론이 제기될 수도 있으나, 이는 당위의 문제가 아닌 입법정책의 문제이므로 하등 문제될 것이 없다.³⁰⁾

(2) 소송물 및 소송의 당사자

다음에 당사자의 소 제기에 의하든 소 제기 간주에 의하든 법원의 소송절차에 이행된 때에 소송(재판)의 대상 즉, 소송물을 무엇으로 하느냐는 문제가 있다.

현행 정기간행물법에 의하면 이의신청의 제기와 동시에 직권중재결정은 효력을 상실하여 처음부터 결정이 없는 것과 동일한 상태가 되므로, 소송물은 피해자의 주장대로 반론보도청구권이나 정정보도청구권이 인정되는지 여부가 되고, 반론보도 등을 구하는 피해자가 원고, 그 청구의 상대방인 언론사가 피고로 된다.

이런 점에서 언론중재위원회의 직권중재결정은 다른 행정심판기관의 그것에 비해 구속력이 매우 약하다고 할 수 있는데, 민사조정법(제 36 조)과 환경오염피해분쟁조정법(제 23 조, 제 26 조, 제 40 조)도 동일한 형태를 취하고 있다.³¹⁾

이에 반해 중앙토지수용위원회의 재결(토지수용법 제 75 조의 2), 노동위원회의 부당노동행위구제명령 및 중재계정(노동조합법 제 43 조, 노동쟁의조정법 제 38 조), 공정거래위원회의 시정명령(독점규제및공정거래에관한법률 제 54 조) 등의 경우에 그 소송물은 피해자의 주장의 당부가 아니라 행정심판(재결, 재정, 명령 등)의 당부가 되며, 그 취소를 구하는 당사자(피해자에 한정되지 않는다)가 원고가 되고 행정심판이 정당하다고 주장하는 행정심판기관이 피고가 된다.³²⁾

행정심판에 관하여 위 두 가지 유형 가운데 어느 것을 취하느냐는 입법정책상의 문제라 할 것이지만, 사인 간의 순수한 사법적 분쟁 성격이 강한 경우에는 전자, 행정기관이 개입하는 등으로 공법적 분쟁 성격이 강한 경우에는 후자의 형태를 취함이 일반적이다.

그런데 언론보도로 인한 분쟁은 어느 영역보다도 당사자의 자유로운 공방을 통해 가장 독립성과 공정성이 강하게 보장되는 법원의 판결로서 분쟁을 해결함이 바람직하고, 또 언론중재 역시

조정으로서, 조정은 당사자 간에 합의가 이루어지도록 권유, 조정함을 본령으로 삼을 뿐 어느 한쪽 당사자결에 서서 적극적으로 도와줄 수는 없는 것이며, 조정에 갈음하는 결정이나 직권중재결정 역시 조정을 시도한 결과 합의가 성립되지 않았으나 나름의 판단에 따라 바람직하다고 인정되는 조정안을 추출하여 양 당사자에게 보다 강력한 의사표현으로서 제시하는 것에 지나지 아니하여 판결과 같은 강한 진실성이나 정당성이 충분히 보장된다고 할 수 없어,³³⁾ 굳이 조정기관인언론중재위원회 스스로 피고로 나서서 이를 방어할 필요성이나 당위성도 별로 없다고 할 수 있다.

그리하여 중재위원회의 직권중재결정에 대하여도 이와 같이 강한 구속력을 부여하여 법원의 소송 대상인 소송물을 직권중재결정의 당부로 하고 언론중재위원회를 소송의 피고로 할 경우 많은 문제가 생긴다.

우선 소송의 형태도 현재와 같은 민사소송절차가 아닌 행정소송의 형식에 의하여야 하고, 중재신청인과 피신청인 쌍방이 모두 직권중재결정에 불만이어서 그 취소를 구하는 경우 언론중재위원회로서는 어느 쪽의 지원도 얻을 수 없어 자신이 한 결정을 유지하기 위하여 스스로 증거를 수집하여 법원에 제출하여야 하는 등의 미묘한 문제가 생기게 된다.

또 언론중재위원회가 피고가 될 경우 언론중재위원회 위원장이 위원회를 대표하여야 할 것인지 당해 결정을 한 중재부의 장이 대표하여야 할 것인지도 불명확할 뿐만 아니라, 중재부의 장이 대표자가 되는 경우 사실상의 문제로서 현직 법관인 중재부의 장이 재판을 받아야 하는 곤혹스러운 결과를 초래하게 된다.

그러므로 언론중재위원회의 직권중재결정에 대하여 행정소송과 같은 형태의 소송구조를 취하는 것은 곤란하며, 또한 조정기관으로서의 본질에 비추어 보더라도 바람직스럽지 못하다고 할 것이다.

다. 이의신청제도의 개선

현행 정기간행물법에 의하면 이의신청의 제기가 있으면 곧바로 직권중재결정의 효력이 상실되도록 규정되어 있으나(제 18 조 제 7 항 단서) 이는 문제가 있다.

당사자로서는 일단 이에 불복하여 이의신청을 제기하긴 하였으나 나중에 태도가 변하여 당초의 직권중재결정을 받아들일 의사가 있을 수도 있으므로, 개정된 민사조정법과 마찬가지로 이의신청 후 법원의 제 1 심 판결이 있기 전까지는 이의신청의 취하를 인정하여 직권중재결정을 수용할 수 있는 기회를 주어야 할 것이다.

또한 이의신청이 있었으나 그 기간을 경과한 후에 제기되는 등으로 이의신청이 부적법한 경우가 있을 수 있는 바, 그 판단을 중재위원회가 할 것인지 법원이 할 것인지 아무 규정이 없다. 필자의 생각으로는 중재위원회가 1 차적 판단을 하더라도 다시 그 적법 여부를 둘러싸고 법원의 판단을 배제할 수 없는 만큼 차라리 애초부터 법원으로 하여금 판단케 하여 이의신청이 부적법한 경우에는 이의신청을 각하할 수 있도록 하여야 할 것이고, 이 때에도 직권중재결정의 효력을 유지케 하여 확정판결과 동일한 효력을 갖도록 법을 보완하여야 할 것이다.

라. 본래 의미의 중재제도의 도입

현재 언론중재제도는 그 표현과 달리 조정절차에 불과하여 많은 오해와 혼란을 주고 있고, 직권중재결정제도의 도입에 불구하고 그 기능에도 한계가 있을 수밖에 없다.

따라서 피해자와 언론사 쌍방의 신청에 의하여 법원의 판결을 배제하고 중재위원회의 중재판정을 희망하는 경우에는 중재위원회가 조정기관이 아닌 본래 의미의 중재기관으로서 중재판정을 할 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.³⁴⁾

그러나 본래 의미의 중재는 법원의 재판권을 배제하는 것이므로 당사자의 합의가 없는 경우에는 법률로써 강제할 수 없음은 물론이다.

IV. 결 론

이상으로 언론중재의 본질과 내용 및 새로 도입된 직권중재결정제도의 의의와 문제점 등에 대하여 살펴보았다.

언론중재위원회는 그 설립 이후 수차에 걸쳐 그 기능의 보완을 거듭하여 종래보다 효율적으로 분쟁 해결을 꾀할 수 있게 되었고, 이에 따라 국민의 권익을 보장하는 한편 계속하여 우리 언론의 책임의식 제고에도 크나큰 기여를 하게 되었다.

특히 직권중재결정제도는 언론사의 불출석에 대한 합의간주제도와 함께 명실상부하게 언론중재기능을 크게 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다. 직접적인 구속력은 없다 하더라도 간접적인 구속력은 충분하기 때문이다.

중재위원회가 앞으로 몇 가지 부수적인 문제를 해결하고 그 신뢰성 확보를 위해 노력한다면, 언론의 자유와 독립성을 해하지 않으면서 신속, 저렴, 공정하게 언론보도로 인한 피해를 구제하고 나아가 우리 언론을 한 걸음 더욱 성숙하게 하는데 중요하고도 의의 있는 역할과 사명을 다할 수 있을 것으로 믿어마지 않는다.

끝으로 중재위원회에 금전적 손해배상³⁵⁾ 등을 포함한, 언론보도로 인한 분쟁 일체를 포괄하게 하여 일도양단식의 소송절차에 의하지 않고서 언론의 특성과 그 나름의 애로를 충분히 고려하는 가운데 피해자를 구제함으로써 자유로운 언론활동이 영위되도록 하고, 반론권과 민법상의 정정보도청구권 양자를 포괄하는 입법을 마련한다면 더 바랄 것이 없을 것이다.

주

1) 근래에 일부 언론사에서 사내 옴부즈맨이나 모니터링제도를 도입하여 보도내용에 대한 정정, 반론, 철회 등의 형태로 피해 회복을 꾀하고 있는 바, 이는 그간의 언론중재제도와 시정권고 등으로부터 자극받은 결과라고 할 수 있다.

2) 언론 외부로부터의 사전적 규제는 사후적 규제와 달리 허가 및 검열제 금지의 원리상 원칙적으로 허용될 수 없다 할 것이다. 예외적으로 다른 법익의 보호를 위하여 법원에 의한 제작, 배포, 방송의 금지나 압수 등은 허용되나, 이는 개별적으로 이루어지므로 본래 의미의 사건적 규제장치로서의 상시 감시기능을 하는 것은 아니다. 그리고, 방송(종합유선방송 포함)에 대하여는 그 공공성과 시청자층의 무제한성 때문에 방송위원회와 종합유선방송위원회가 극영화, 만화영화, 광고물 등 비보도물에 대한 방송을 금지할 수 있고(방송법 제 17 조 제 3 항, 종합유선방송법 제 38 조 제 2 항), 영화나 연극 등 공연물에 대하여 각본 심사나 등급제에 의한 시청자층 제한 등의 규제가 가해지는 바(공연법 제 14 조 내지 제 17 조), 이 역시 사전적 규제이기는 하지만 그 본질적

내용을 침해하지 않는 한도 내에서의 공공복리를 위한 입법적 제한으로서 헌법 제 37 조 제 2 항에 의해 허용된다 할 것이다.

3) 한편 언론보도에 의한 국가적·사회적 법익 침해에 대하여는 언론중재위원회의 시정권고(정기간행물법 제 17 조 제 1 항, 동법 시행령 제 29 조)에 의하여 사후적, 간접적으로 규제되며, 모든 법익 침해에 대한 형사적 제재는 법원이 전담하고 있다.

4) 다만 불법행위책임을 전제로 하는 민법 제 764 조 소정의 정정보도청구권에 관하여는 언론중재를 임의적인 것으로 하여 언론중재를 거치지 않고서도 법원에 정정보도청구의 소를 제기할 수 있도록 하고 있는 바(정기간행물법 제 19 조), 이는 반론권과 정정보도청구권이 각기 그 성질과 성립요건을 달리 하기 때문에 양자를 다르게 취급한 것이지만 앞으로는 통일적 규율이 필요하다고 본다.

5) 일반적으로 상인 간에 계약관계를 체결함에 있어 부수적으로 장래의 분쟁 해결을 위한 수단으로써 중재계약을 맺는 경우가 많으며 중재기관의 하나로서 대한상사중재원이 설치되어 있다.

6) 따라서 조정은 합의나 화해를 도출하기 위한 절차적 과정을, 합의와 화해는 그 결과를 의미하는 것으로 보아도 무방하나, 엄격히는, 화해는 양 당사자가 서로 자기의 주장을 일부씩 양보하여야 한다는 점에서(민법 제 731 조) 그러한 제한이 없는 단순 합의와 구별된다.

7) 서울지법 남부지원 1995. 8. 31. 선고 95 카합 2283 호 판결도 같은 취지로 판시하고 있다. 이하 본교에서는 법문상의 표현대로 '언론중재'로 표시한다.

8) 중재절차는 무료로 제공된다. 한편 법원의 반론보도청구심판 및 정정보도청구소송의 제 1 심 인지액은 5 만원이지만 여기에 송달료와 증거 조사비용 등이 추가된다.

9) 헌법재판소는 반론권이 원 보도내용의 진실 여부에 관계없이 일정한 형식적 요건만 갖추면 인정되고, 필요적으로 언론중재를 거칠 뿐만 아니라 신속한 반론보도의 필요상 본안소송절차에 의하지 아니하고 가처분절차에 의하도록 하였다하여 재판받을 권리를 침해하는 것은 아니라고 판시하였다(1991. 9. 16. 선고 89 헌마 165 결정 : 1996. 4. 25. 선고 95 헌바 25 결정). 한편, 대법원은 개정 정기간행물법의 취지에 따라 가처분절차에 의하더라도 반드시 변론을 열어 판결로써 재판하도록 하고(반론보도등청구사건심판규칙 제 3 조제 1 항), 1 심 판결 선고는 접수일로부터 3 월 이내에 하도록 하였으며(규칙 제 4 조 제 1 항), 상소나 재심의 제기, 상소추완신청이 있는 때라도 강제집행의 정지를 허용하지 않는 등으로(규칙 제 5 조 제 1 항) 신속한 반론보도를 꾀하고 있다.

10) 언론사의 출석율은 1996 년에 86.8%이던 것이 1997 년(7 월 31 일 현재 기준)에는 90.1%로 높아졌다

11) 반론권 및 언론중재제도의 도입 이전에는 법제상 손해배상청구로써 법원의 본안소송절차를 통한 금전배상과 정정보도청구만이 가능하였던데다 국민의 법지식이 부족하여 언론에 대한 책임추궁은 거의 전무하다시피 하였었다. 그러나 위 제도의 도입 후 해가 갈수록 중재신청사건 등이 증가하고 있고, 이에 자극받아 언론사 스스로 내부적 피해구제 장치를 도입하는가 하면 여러가지 방법으로 사전 예방조치를 취하는 등 커다란 변화를 가져 왔다.

12) 민사소송법 제 31 조, 민사조정법 제 4 조, 행정소송법 제 7 조, 가사소송법 제 13 조 제 3 항, 형사소송법 제 16 조의 2 등 참조 13) 정기간행물법의 적용 대상인 정기간행물에 해당하는지 아닌지

문제되는 경우가 많으며 방송은 문제될 여지가 거의 없다. 한편 원래의 보도 후 당해 언론사가 폐간되는 등으로 소멸한 경우에도 이와 동일한 문제가 생긴다.

14) 서울지법 남부지원 1995. 12. 14. 자 93 카합 1011,1044 결정은 원 보도 후 정기간행물이 폐간된 경우에 관하여 피고적격을 그르쳐 소 제기가 부적법하다는 이유로 소를 각하하였으나 수긍하기 어렵다.

15) 시행령 제 27 조 제 4 항은, 피신청인이 제 1 차 중재기일에 불출석한 때에는 중재부가 신청인의 의견을 들어 게재를 요하는 반론보도문 또는 정정보도문의 내용과 게재방법 등을 정하여 제 2 차 중재기일 출석요구서를 송부하도록 하고 있는 바, 이는 신청서에 기재된 반론보도문등의 내용이나 게재방법 등이 법령에 위배되거나 부적당한 이유 등으로 보관을 요하는 경우에, 중재부로 하여금 이를 도와주고, 피신청인에게 또 다시 불출석하는데에는 그와 같이 합의된 것으로 간주됨을 경고하는 취지라고 할 것이다. 따라서 그러한 사유가 없는 때에는 이미 송부한 중재신청서 부분 외에 별도로 이를 송부할 필요가 없다고 할 것이며, 위와 같은 보관이 있는 때에는 중재신청취지를 변경한 것으로 볼 것이다.

16) 반대로 공공의 이익이나 사회질서에 관련된 사항에 관한 분쟁 절차인 행정소송이나 가사소송, 형사 소송 등에 있어서는 이와 같은 의제자백이 인정되지 아니한다.

17) 행정심판법(제 28 조), 환경오염피해분쟁조정법(제 13 조, 제 37 조), 노동조합법(제 41 조), 민사조정법(제 22 조), 독점규제및공정거래에관한법률(제 49 조, 제 50 조)등에서도 조정 등에 필요한 사실 및 증거조사를 할 수 있도록 비교적 상세한 규정을 두고 있다.

18) 특정 언론사나 특정 기사에 대하여 시정권고가 편파적으로 이루어지거나 신설된 직권중재결정제도가 언론에 일방적으로 불리하게 운용될 경우 언론사는 직 · 간접적으로 영향을 받을 수 있으며, 중재절차에 있어서도 언론사에 대한 반감이나 비난성 질책이 가해질 경우 언론사의 반발을 초래할 수 있다. 특히 과거 우리의 언론에 가해졌던 여러 가지 제약과 탄압으로 인해, 아직 우리 언론은 이에 대한 경계심을 버리지 못하고 있는 것 같다.

19) 민사조정법(제 26 조)과 환경오염피해분쟁조정법(제 25 조)은, 사건의 성질상 조정을 함에 적당하지 아니하거나 당사자가 부당한 목적으로 조정신청을 한 것으로 인정되는 경우 '조정을 하지 아니하는 결정'으로써 조정을 시도하지 않고 곧바로 사건을 종결할 수 있다고 규정하고 있다. 한편 뒤에서 보는 직권중재결정은 제한된 범위에서나마 실체적 판단을 허용하고 있다고 할 수 있다.

20) 민사조정법 제 30 조, 제 34 조, 노동쟁의조정법 제 28 조, 환경오염피해분쟁조정법 제 23 조 등 다만 그 명칭은 '조정에 갈음하는 결정' 또는 '조정안의 작성, 권고' 등으로 다양하다.

21) 언론중재위원회 발족 이후 1997. 7. 31. 까지 중재합의율은 26%가 조금 못되나, 사건이 중재합의나 불성립(전체의 25%), 취하, 소 제기 등 어떤 형태로 종결이되었는지 실제로 반론이나 정정보도가 이루어진 것은 전체 중재신청사건의 약 50%정도이다.

22) 1996. 7. 1. 이 제도 시행 이후 1996 년에는 같은 기간중의 전체 중재신청사건 280 건 중 9 건, 1997 년에는 7.31. 현재 중재신청사건 334 건 중 11 건에 대하여 각기 직권중재결정이 이루어져 아직 그 활용도가 낮은 편이다.

23) 1996년 12월 현재 전국에 걸쳐 통신을 포함한 정기간행물이 총 4,032종(그 중 일간은 342종, 유가 지는 3,851종이다), 공중파 방송이 58개(KBS, MBC의 지방 14국 포함), 종합유선방송이 29채널에 방송국은 53개로서 거대 규모로 성장하였다.

24) 1989년 이전에는 100건 미만이었다가 같은 해에는 121건, 1990년에는 159건, 1991년에는 220건, 1992년에는 381건, 1993년에는 423건, 1994년에는 541건, 1995년에는 528건, 1996년에는 556건으로서, 1996년의 경우 1989년도 대비 360%가 증가할 만큼 1989년 이후 빠른 속도로 증가하고 있다.

25) 1996. 7. 1. 부터 12. 31. 까지 내려진 9건의 직권중재결정 가운데 7건에 대하여 이의신청이 제기된 반면 1997년에는 7. 31. 현재 총 11건 중 3건에 대하여만 이의신청이 제기되어 불복률이 대폭 감소한 것은 시사성이 크다고 하겠다. 참고로 1995년도의 민사조정결정에 대한 불복률은 약 25% 정도이다.

26) 민사조정법은 조정절차에서 당사자들의 자유로운 주장과 의견표명을 보장하기 위하여 조정절차에서의 당사자나 이해관계인의 진술은 본안소송에서 원용할 수 없다고 규정하고 있는 바(제 23조), 언론중재절차에도 이같은 규정을 두면 좋을 것이다.

27) 이는 종래의 소송 일변도의 사건해결로 인한 절차의 지연과 법원의 사건부담 등을 해소하기 위한 방안으로서, 조정신청인에게 별도의 소 제기에 따른 번거로움을 제거하여 조정신청을 증대시키고 민사조정을 활성화하기 위한 목적으로 안출된 것인데, 1995. 12. 6. 개정 전의 민사조정법은 정기 간행물법과 같이 별도로 제소신청을 하도록 하였다.

28) 중재위원회 발족 이후 1997. 7. 31. 현재까지 총 중재불성립건수 941건 중 제소건수는 243건으로 제소율은 25.8%에 불과한 실정이다.

29) 헌법 재판소 1991. 9. 16. 선고 89헌마 165 결정 참조 30) 직권중재결정의 경우 외에 중재불성립의 경우에도 소제기를 의제할 수 있을 것이나, 중재부가 신청민의 주장을 받아들이지 않는 경우이므로 그 필요성은 직권중재결정의 경우에 비해 떨어진다고 하겠다.

31) 다만 민사조정법의 경우 1995. 12. 6. 개정 전에는 이의신청의 제기에 의하여 결정의 효력을 상실하도록 하였으나, 개정 법률은 당해 심급의 판결 선고시까지 잠정적으로 효력을 유지케 하고 이의 신청이 취하되거나 각하되는 등의 경우에는 결정이 유효하게 확정되는 것으로 하였으며, 환경오염 피해분쟁조정법도 마찬가지다.

32) 다만 수용 대상물에 대한 손실보상금의 증감을 주장하는 경우에는 피해자(토지 등의 소유자) 또는 기업자가 토지수용위원회와 함께 공동피고가 되며(토지수용법제 75조의 2 제 2항), 협의의 행정심판의 경우 행정청의 계층구조 및 행정의 신뢰, 안정성 보장을 위해 행정청은 행정심판에 불복할 수 없고, 행정심판위원회의 재결에 고유한 위법사유가 없는 한 소송물은 재결의 당부가 아닌 원래의 행정처분의 당부가 되며 원 처분청이 피고로 된다(행정소송법 제 13조, 제 19조. 이 점에서 소송구조가 반론보도청구소송 등과 유사하다).

33) 토지수용위원회나 노동위원회 등에 비해서도 중재위원회는 인적 구성이나 증거조사 등에 있어 훨씬 비조직적이고 느슨한 형태로 되어 있다.

34) 이와 함께 현재의 '중재'라는 용어는 '조정'으로, '직권중재결정'은 '직권조정결정'으로 바꾸어야 할 것이고, 본래 의미의 중재에는 조정보다 처리기간을 더 넓게 인정하여야 할 것이다.

35) 1996. 1. 26. 서울지법 서부지원은, 김현철 씨가 한겨레신문사의 보도로 인해 명예를 훼손당했다며 제기한 손해배상청구사건(서부지원 94 가합 5021 호)에서 정정보도문 게재와 함께 4 억원을 배상하라는 판결을 선고하였는 바, 순수한 위자료 배상액으로는 사상 최대이다. 그러나 여러 가지 면에서 손해배상으로 인해 언론사가 존폐의 위기에까지 몰리게 되는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다. 필자의 소견으로는 그 금액에 일정한 제한을 두거나 강제적 보험제도를 도입하는 것이 어떨까 한다.

- 성균관 대학교 법학과 졸업
- 제 31 회 사법시험 합격
- 서울지법 남부지원, 서울민사지법 판사
- 저술 : 언론보도로 인한 피해의 사법적 구제 외
- 현재 제주지방법원 판사