

3 대체적 분쟁해결제도(ADR)로서의 언론중재제도

I. 서설

1. 현대언론분쟁의 특색 및 법적 함의

현대사회는 첨단과학기술의 급속한 발전으로, 정보·통신기술의 혁명이 진행 중에 있다. 이러한 정보·통신기술의 혁명은 정보에 대한 접근 및 표현의 자유를 보다 확대시켰으나, 개인의 프라이버시·인격권 등이 제한될 가능성은 그 만큼 더 높아졌다. 표현(언론)의 자유와 인격권침해의 대립구도는 언론분쟁의 특징을 단적으로 보여준다. 특히 반론권은 표현의 자유에 대응하는 권리이자, 미디어와 관련된 표현의 자유의 한계이기도 하다.¹⁾

언론 및 방송매체는 그 파급력 및 영향력이 매우 커서, 개인의 인격권 등을 중대하게 침해할 우려가 있다. 따라서 언론의 사회적 책임은 그 어느 때보다 크다고 볼 수 있다. 우리 헌법 제21조 제4항에는 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 ‘언론중재법’이라 한다) 제4조 제2항에도 “언론은 인간의 존엄과 가치를 존중하여야 하고, 타인의 명예를 훼손하거나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.”고 하여 언론의 사회적 책임을 강조하고 있다. 특히 2009. 2. 6. 개정되고 2009. 8. 7.부터 시행되는 언론중재법(법률 제9425호) 제5조의2에는 ‘사망자의 인격권보호’를 신설하였고, 인터넷포털이나 언론사닷컴 등의 뉴스서비스의 제공으로 인한 피해가 점차 늘어나고 그 구제가 어려워지자 인터넷포털과 인터넷 멀티미디어방송(IPTV)을 언론중재법의 적용대상에 포함시켰다. 또한 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제4조에는 신문 등의 사회적 책임을, 방송법 제5조는 방송의 공적책임을 강조하고 있다.

그러나 언론에 의해 피해를 당한 경우에, 거대한 언론사를 상대로 한 권리구제는 쉬운 일이 아니다. 법적 인 구제수단으로는 통상적으로 민사적 구제수단과 형사적 구제수단으로 구분될 수 있다. 민사적 구제수

정 남 철

숙명여대 법대 교수

- 독일 베를린 훔볼트대학교 박사
- 현. 대법원 재판연구관(전문직)

1) Bethge, in: Sachs(Hrsg.), GG, Art. 5 Rdn. 164.

단으로는 금지청구, 명예회복을 위한 정정보도청구, 손해배상 등이 고려될 수 있으며, 형사적 구제수단으로는 명예훼손, 피의사실공표죄 등이 있다. 그러나 손해배상청구의 경우에도 고의·과실의 입증은 쉽지 않으며, 소송의 지연 및 소송비용의 부담 등을 간과할 수 없다.²⁾

이와 같이 언론분쟁의 신속한 분쟁해결수단으로 중요한 역할을 수행하는 것이 언론중재제도이다. 언론중재제도는 1980. 12. 31. 언론기본법의 제정으로 도입되었으나, 언론기본법의 폐지 후 1987. 11. 28. 「정기간행물의등록등에관한법률」(이하 ‘정간물법’이라 한다) 과 방송법에 흡수되어 존속하였다. 그 후 정간물법이나 방송법 등에 산재되어 있던 언론구제제도를 통합하고 단일화시키기 위해, 2005. 1. 27. 언론중재법이 제정·공표되어, 언론중재제도는 언론분쟁의 효율적인 구제수단으로서 정착하게 되었다.³⁾

2. 언론중재제도의 위상 및 기능

언론중재위원회의 최근 보도자료(2009. 2. 3. 자)에 의하면, 2008년 한 해 동안 언론중재위원회의 언론피해상담이 2,553건이었고(2004년 1,816건, 2005년 2,353건, 2006년 2,304건, 2007년 2,343건이었다), 상담신청의 피해유형으로는 명예훼손이 61.2%로 가장 많았다(신용훼손 3.2%, 초상권·음성권·성명권 침해 8.8%, 사생활침해 2.0%, 기타 24.8%). 상담내용의 유형으로는 정정 및 반론보도청구가 55.3%로 가장 높았으며, 손해배상 23.4%, 기타 15.3%, 추후보도청구 2.0%, 금지청구 1.4% 등의 순이었다.

**언론중재제도는 언론의 자유와
독립 보장에 상응하는 언론의 사회적 책임을
분담시키는 제도**

언론중재제도는 언론중재법이 제정되기 전에는 ‘중재’라는 명칭을 사용하고 있었음에도 불구하고, 실질적으로는 ‘조정’(mediation)의 의미를 가졌다.⁴⁾ 그러나 개정된 언론중재법상의 언론중재제도는 조정과 실질적 의미의 중재로 구분된다.⁵⁾ 특히 언론중재법 제24조 제1항에는 “당사자 쌍방은 정정보도청구 등 또는 손해배상의 분쟁에 관하여 중재부의 종국적 결정에 따르기로 합의하고 중재를 신청할 수 있다.”고 규정하고 있어, ‘중재’(arbitration)의 성격이 보다 분명해졌다고 볼 수 있다.

1981. 3. 31. 설립된 언론중재위원회는 언론보도로 인한 분쟁의 조정 및 중재를 담당하는 명실상부한 언론피해 구제기관으로서의 확고한 지위를 얻게 되었다. 언론중재위원회는 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 ‘공공기관’에 해당되지 않고, 언론중재위원회는 언론보도로 인한 분쟁을 조정·중재하는 준사법적 기능을 가지므로, 위원회의 중립성과 독립성이 보장되어야 함은 주지의 사실이다.

언론분쟁을 소송에 의하는 경우에는 시간·비용이 적지 않게 들고, 언론피해를 입증하는 것이 용이하지

2) 성낙인, 언론의 사회적 책임과 언론중재, 법과 사회, 제14호, 1997. 04, 6쪽 이하.

3) 언론중재제도의 연혁에 대해서는 양삼승, 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률해석, 언론중재 제25권 제1호(통권 제94호), 2005. 03, 4쪽 이하; 한위수, 새 언론중재제도의 성과와 개선점, 언론중재 제26권 제4호(통권 제101호), 2006. 12, 5쪽 이하.

4) 이시윤, 신민사소송법, 제2판, 박영사, 2004, 16쪽 이하 참조.

5) 한위수, 전개논론, 5쪽.

않는 등 승소를 장담하기 어려운 측면이 있다. 이와 같이 언론중재는 언론보도로 피해를 입은 자와 언론사 사이의 정정보도청구권·반론보도청구권 및 추후보도청구권, 손해배상청구에 관한 분쟁을 신속·간이하게 해결하는 효율적인 대체적 분쟁해결제도이다. 따라서 언론중재는 언론의 자유와 독립보장에 상응하는 언론의 사회적 책임을 분담시키는 제도라고 평가할 수 있다.

이하에서는 대체적 분쟁해결제도로서 언론중재의 구체적 내용 및 특징, 외국의 입법례를 살펴본다(II). 그리고 유사 분쟁조정제도와와의 비교·검토를 통해 ADR로서의 언론중재제도의 특징과 유사제도와와의 차이점을 분석한다(III). 또한 「신문등의자유와 기능보장에 관한 법률」 제16조등 위헌확인에 관한 헌법재판소의 결정으로 인한 언론중재법의 개정내용 등을 살펴보도록 한다(IV). 결론적으로 대체적 분쟁해결제도로서의 언론중재제도의 전망과 과제 등을 검토하도록 한다(V).

II. 대체적 분쟁해결제도로서의 언론중재

1. 개 관

현대산업사회에 접어들면서 분쟁 및 갈등양상이 복잡다기해지고, 소송에 의한 분쟁해결이 소송경제적 측면에서 일정한 한계를 노정하기 시작하자 대체적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)가 등장하였다. 이미 미국에서는 1960년대에 소송절차의 지나친 형식화와 복잡화, 변호사보수의 고액화 등의 문제로 인해 대체적 분쟁해결제도가 주목받기 시작하였다. 따라서 대체적 분쟁해결제도는 소비자분쟁이나 환경분쟁 등 새로운 형식의 분쟁을 해결하기 위한 대안으로, 소송을 대신하는 새로운 분쟁해결수단으로 등장한 것이다. 이러한 대체적 분쟁해결제도는 통상적으로 비형식성(Informalization), 법외화(Delegalization) 및 비법조화(Deprofessionalization) 등을 특징으로 하고 있다.⁶⁾

대체적 분쟁해결수단에는 협상, 화해, 알선, 조정 및 중재 등이 있다. 우선 조정은 제3자가 개입하여 분쟁 당사자를 설득하여 그들의 의견을 조율하고 서로 절충해서 화해로 이끌도록 하는 것을 의미한다. 넓은 의미의 조정에는 알선(conciliation)이나 화해가 포함된다. 그러나 화해(settlement)는 주로 양 당사자의 호양에 의해 분쟁을 자주적으로 해결한다는 점에서, 제3자에 의해 분쟁을 해결하는 조정과는 다소 차이가 있다. 반면 중재(arbitration)는 일종의 ‘사적 재판’으로서 제3자(중재인)의 판정에 의해 강제적 효력을 가진다.⁷⁾

대체적 분쟁해결제도는 법원의 판결과 같은 일도양단식(all or nothing) 해결방식이 아닌, 모든 이해관계인이 자주적으로 참여하여 만족할 수 있는 윈-윈(win-win) 방식이다. 따라서 가장 바람직한 대체적 분쟁해결 방식은 법원의 주도가 아닌, 민간의 주도에 의한 분쟁해결이다. 그러한 의미에서 대체적 분쟁해결제도는 일종의 분쟁해결의 ‘민영화’(privatization, Privatisierung)를 의미하는 것으로 볼 수 있다.⁸⁾

6) 강현중, “대체적 분쟁해결제도”, 고시계 제39권 제7호(통권 449호), 195쪽 이하.

7) 이에 대한 상세는 쉐고, “대체적 분쟁해결수단으로서 행정소송에서의 조정”, 사법행정 제46권 제4호(2005. 4), 9쪽.

8) 이시윤, 전거서, 16쪽 이하.

한편, 조정에는 조정주체, 즉 조정인이 누구인가에 따라 행정조정, 법원조정 및 민간조정 등으로 구분될 수 있다. 법원조정에는 민사조정⁹⁾과 가사조정으로 구분된다. 민간조정은 비정부기관(NGO)나 소비자단체 등이 조정인이 된다. 한편, 행정조정은 행정기관이 조정인이 되며, 주로 행정부 산하의 조정위원회에서 이루어지는 것이 보통이다. 여기에는 환경분쟁조정위원회, 소비자분쟁조정위원회 등이 대표적이다. 특히 환경분쟁조정위원회는 소음·오염 등 환경피해의 원인을 규명하기 어려운 환경상의 분쟁에서 매우 중요한 역할을 하고 있다. 한편, 행정조정은 다시 사인 간의 분쟁을 대상으로 하는 유형, 사인과 행정청 간의 분쟁을 대상으로 하는 유형, 그리고 행정청 상호 간의 분쟁을 대상으로 하는 유형으로 구분되기도 한다.¹⁰⁾

언론중재위원회는 언론중재법 제7조의 규정에 근거하여 언론보도 또는 게재로 인한 분쟁조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위해 설립된 ‘독립적’인 분쟁조정기관이다.¹¹⁾ 그러나 언론중재제도는 ‘행정형 ADR’의 하나로 다루어지고 있으며, 중재위원(40인 이상 90인 이내)은 문화체육관광부장관에 의해 위촉된다. 다만, 중재위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 행하며, 직무상 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니하며(언론중재법 제8조 제1항), 5인 이내의 중재위원으로 구성되는 중재부의 장은 법관 또는 변호사의 자격이 있는 중재위원 중에서 언론중재위원회의 위원장이 지명하도록 하고 있다. 이러한 점들은 언론중재위원회가 독립된 법정기관으로서 준사법적 기능을 수행하고 있음을 보여 주고 있다.

현대국가의 행정모델은 전통적인 계층적 피라미드구조에서 민간부문의 참여가 강조되는 구조로 전환되고 있으며¹²⁾, 행정법상의 분쟁조정제도도 민간부문이 활용되는 자율적인 분쟁해결수단이라는 점에서 장점을 가진다.¹³⁾ 언론중재위원회의 조정제도도 민간부문의 참여가 보장되어 있다는 점에서 이러한 시대적 추세에 부응한다고 평가할 수 있다.

행정법상의 분쟁 조정제도는 민간부문이 활용되는 자율적인 분쟁해결수단이라는 점에서 장점을 가지며, 언론중재제도는 민간부문의 참여가 보장되어 있다는 점에서 시대적 추세에 부응

2. 외국의 입법례

(1) 미국

미국에서는 이미 1970년대 후반에 접어들면서 대체적 분쟁해결제도의 필요성이 인식되기 시작하여, 이러한 논의에 바탕을 두고 1980년 분쟁해결법(Dispute Resolution Act)이 제정되었다. 그 후 1990년에 제정

9) 민사소장에 대해서는 1990. 9. 1.부터 시행되는 민사조정법이 적용된다. 언론중재법도 조정절차에 관하여 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 ‘민사조정법’을 준용하도록 하고, 조정절차와 중재부의 구성방법, 그 관할, 구술신청의 방식과 절차 그 밖의 필요한 사항은 중재위원회규칙으로 정하도록 하고 있다(동법 제19조 제9항, 제10항).

10) 류지태, “행정법상의 분쟁조정제도의 비교연구”, 고려법학 제42호, 2004, 4쪽 이하.

11) 황해봉, “행정법상의 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도 I”, 법제 제571호(2005. 07), 18쪽.

12) 그러한 의미에서 소위 “협력적 법치국가”(kooperativer Staat)가 강조되고 있다. 이에 대한 상세한 내용 및 문헌은 좋고, “환경법상의 협동의 원칙”, 환경법연구 제25권 1호, 2003. 9., 376쪽.

13) 황해봉, 전제논문, 9쪽.

된 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)에는 조정 이외에 중재(arbitration), 간이심리(minitrials)¹⁴⁾, 교섭원조(facilitation) 및 옴부즈맨의 이용 등 다양한 분쟁해결수단이 도입되었다.¹⁵⁾ 1990년 중반에는 환경청이 슈퍼펀드(superfund), 수질환경보전법 등 약 30건의 환경문제를 해결하기 위해 조정과 중재를 사용하였다.¹⁶⁾

행정분쟁해결법에 의하면, 행정분쟁의 해결을 위한 중립적 제3자는 상근 또는 비상근의 연방공무원 또는 직원이나, 분쟁해결과정의 당사자가 동의한 사인이 담당한다. 알선인, 교섭원조인 또는 조정인 등의 임무를 수행하는 중립적 제3자는 당사자의 뜻에 따라 업무를 수행한다.¹⁷⁾ 또한 대체적 분쟁해결수단으로서 중재는 당사자의 동의에 의하는 경우에 사용될 수 있으며, 그 동의는 분쟁의 쟁점이 명확하게 되기 이전 단계뿐만 아니라, 이후 단계에서도 이루어진다.¹⁸⁾ 중재결정은 당사자에게 통지된 후 30일이 되면 종국적 결정이 된다. 종국적 결정은 중재절차의 당사자에 대해 구속성을 가진다.¹⁹⁾ 그러나 이러한 규정에도 불구하고, 중재절차에서 이루어진 결정에 의해 불이익을 받았거나 권리를 침해당한 자는 소송을 제기할 수 있다.²⁰⁾

한편, 미국의 통신법(Telecommunication Act of 1996)에는 협상(negotiation), 조정, 중재 및 이에 관한 규정을 두고 있다(제252조 이하). 방송 및 통신과 관련된 미국의 규제기관으로는 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission)가 있다. 이와 같이 미국은 방송과 통신을 융합하여 관리하고 있으며, 연방통신위원회는 규제기능 이외에 정책기능도 수행하고 있다. 연방통신위원회는 독립된 행정청으로서, 1934년 통신법에 의해 설립되었으며, 라디오·텔레비전·전선·위성 및 케이블 등 주 사이 또는 국가 사이의 통신을 규율한다. 연방통신위원회는 대통령이 임명하고 상원이 인준하는 5명의 위원으로 구성되며, 위원은 5년 임기이다. 대통령은 위원 중 1인을 위원장으로 지명한다.²¹⁾

(2) 일본

일본에서는 행정청의 위법·부당한 처분 기타 공권력의 행사로 인해 불이익을 입은 경우에 신속·간이한 행정분쟁해결수단으로 행정불복심사제도로 보는 견해가 있다.²²⁾ 이러한 일본의 행정불복심사제도는 우리의 행정심판제도와 대동소이하며, 행정소송과 더불어 ‘행정쟁송’의 하나로 다루어지고 있다는 점에서, 조정·중재 등 본래적 의미의 대체적 분쟁해결수단과는 차이가 있다. 한편, 일본에서도 ‘행정형 ADR’로서 공해등조정위원회, 국민생활센터 등이 있다. 특히 공해등조정위원회는 공해에 관한 분쟁을 신

14) 간이심리는 주로 기업 사이의 분쟁해결에 사용되며, 화해절차의 성격을 갖는 분쟁해결제도도 이해된다. 이에 대해 김경배, “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 활성화 방안에 관한 고찰”, 중재연구 제12권 제1호(2002. 8), 183-184쪽.

15) 이에 대한 상세는 강현중, 전제논문, 195-196쪽 참조.

16) Alfred C. Aman, Jr./William T. Mayton, Administrative Law (2nd ed.) 274.

17) 5 U.S.C. § 573.

18) 5 U.S.C. § 575.

19) 5 U.S.C. § 580.

20) 5 U.S.C. § 581.

21) 상세는 졸고, “방송통신융합의 통합적 규제체계에 관한 법적 고찰”, 법조 통권 610호(2007. 7), 285쪽 이하 참조.

22) 大橋眞由美, 行政紛争解決の現代的構造, 弘文堂, 2005, 248-249면.

속하고 적정하게 해결하기 위해 설치되었으며(공해등조정위원회설치법 제3조), 종전에는 총리부의 외국이었으나, 중앙성청의 개혁에 의해 2001년부터 총무성의 외국이 되었다.²³⁾ 공해분쟁에 관한 대체적 분쟁해결수단에는 조정, 중재 내지 재정 등이 있다(동법 제4조). 한편, 전기통신사업자 간의 분쟁처리를 위한 기구로서 전기통신사업분쟁처리위원회가 설치되어 있고, 분쟁해결수단으로는 알선이나 중재 등이 있다(전기통신사업법 제154조).

그러나 일본에서도 2001. 6. 제출된 사법제도개혁심의회 의견에서 대체적 분쟁해결절차가 강조되었고, 그 후 이에 대한 검토작업을 거쳐 2001. 12. 이른바 “ADR 검토회”가 설치되었다.²⁴⁾ 그러한 노력의 산물로써 2004. 12. 법률 제151호로 「재판 외 분쟁해결수단의 이용 촉진에 관한 법률」이 제정되었다. 동법은 “재판 외 분쟁해결절차에 대해 기본이념 및 국가 등의 책무를 정함과 함께 민간분쟁해결절차의 업무에 관하여 인증제도를 설치하고 아울러 시효중단 등에 관한 특례를 정하여 그 편리함의 향상을 도모하는 등 분쟁 당사자가 그 해결을 도모하기에 적합한 절차를 선택하는 것을 용이하게 하며, 또한 국민의 권리이익을 적절히 실현에 기여하는” 것을 목적으로 제정되었다. 그러나 재판 외 분쟁해결절차(ADR)를 소송절차에 의하지 않고 민사상의 분쟁을 해결하려고 하는 분쟁당사자를 위해 제3자가 개입하여 그 해결을 도모하는 절차로 정의하여, 동법은 민사상 분쟁을 대체한다는 것을 명확히 하고 있다(동법 제1조 참조).

일본에서는 2001년 사법제도개혁심의회
의견에서 대체적 분쟁해결절차가
강조되었고, 이후 검토 작업을 거쳐
‘재판 외 분쟁해결수단의 이용 촉진에 관한
법률’ 제정

(3) 독일

독일에는 대체적 분쟁해결수단이 비교적 뒤늦게 알려졌다. 미국·일본 및 유럽연합(EU) 등 전 세계적으로 소위 ‘ADR운동’이 확산되자, 독일도 그러한 영향으로 실무상 조정, 중재 등 대체적 분쟁해결수단에 관한 관심이 고조되었다. 독일에서는 미국이나 일본과 달리, 대체적 분쟁해결제도에 관한 일반법이 아직 제정되어 있지 않다. 독일에서는 조정을 행정소송 내의 조정과 행정소송 외의 조정으로 구분하고 있다. 특히 행정소송 내의 조정(법원조정)은 하급심법원을 중심으로 그 실현가능성을 실험하고 있는 중이다.²⁵⁾ 독일에서 조정은 가족법, 경제법, 건축법 및 환경법 분야 등에서 활용되고 있을 뿐이다.²⁶⁾

아직 독일에는 통일된 미디어법전(Mediengesetzbuch)이 없다. 다만, 방송분야에 대해서는 주간방송협약(RStV: Rundfunkstaatsvertrag)이 있고, 통신분야에 대해서는 통신법(TKG: Telekommunikationsgesetz) 등

23) 이와 같이 국가 차원에는 공해등조정위원회가 설치되어 있으나, 지방자치단체(都道府縣)에는 공해심사회가 있다. 이에 대한 상세는 大橋眞由美, 전게서, 250면 이하.

24) 한귀현, 행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2004. 11, 102면.

25) Ortloff, Europäische Streitkultur und Mediation im deutschen Verwaltungsrecht, NVwZ 2007, S. 33ff. 그 밖에 상세한 문헌 및 논의내용은 참고, “대체적 분쟁해결수단으로서 행정소송에서의 조정”, 사법행정 제46권 제4호(2005. 4), 6-20쪽 참조.

26) 독일의 조정제도에 관한 내용은 Stelkens/Bonk/Sachs(Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl., 2008, Rdn. 42ff.; Gottwald, Alternative Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution, ADR) in Deutschland: Wege, Umwege, Wegzeichen, FPR 2004, S. 163ff.; Tochtermann, Alternative Dispute Resolution: Einföhrung in die alternative Streitbeilegung, JuS 2005, S. 131ff.

이 제정되어 있다.²⁷⁾ 방송에 대한 규제는 주미디어관리청(Landesmedienanstalten)이 담당하고, 국가의 법적 감독을 받지 않는 독립된 기관이다. 한편, 통신에 대한 정책은 연방경제기술부(BMWi)가 담당하고, 규제는 통신우편규제청(Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post)이 담당하였으나, 현재는 연방경제기술부 소속하의 연방망(네트워크)관리청(Bundesnetzagentur)이 담당하고 있다. 연방망관리청은 자유화와 규제완화의 기치 하에 전기·가스·통신·우편 사업 등을 관리하고 있다. 독일의 방송과 통신은 여전히 이원화되어 있다고 볼 수 있다. 이 중 통신법은 3차에 걸친 수정개혁을 통해 1996년에 제정되었고, 그 후 개정을 통해 현재에 이르고 있다.²⁸⁾

언론분야에서 ADR에 관한 규정을 발견하기는 쉽지 않다. 다만, 통신법 제124조에는 조정절차(Mediationsverfahren)에 관한 규정을 두고 있다. 즉 통신우편규제청은 양 당사자 사이의 통신법상의 분쟁에 대해 결정해야 하는 경우, 구속력을 가지지 않는 조정절차에 회부할 수 있다.²⁹⁾

3. 언론중재의 유형, 절차 및 내용

(1) 조정

(가) 조정의 의의

언론중재법상 ‘조정’이란 언론보도로 인해 언론사와 그 보도로 인해 피해를 입은 자 사이의 정정보도청구·반론보도청구 및 추후보도청구 그리고 손해배상청구 등에 관한 분쟁을 제3자(중재부)가 개입하여 분쟁당사자를 설득하여 분쟁을 해결하는 제도이다.

언론중재위원회의 2007년 연간보고서에 의하면, 2005년 883건에서 2006년 1,087건, 2007년에는 1,043건으로 조정청구가 증가하는 추세이다. 또한 전체 조정청구 중 손해배상청구는 2005년 141건(16.0%)에서 2007년에는 349건(33.5%)으로 급격히 증가하는 경향을 보이고 있다.³⁰⁾

(나) 조정의 절차

조정은 언론중재법상 정정보도청구·반론보도청구 및 추후보도청구 그리고 손해배상청구와 관련하여, 언론보도의 피해자³¹⁾와 언론사가 언론중재위원회에 조정을 신청하면서 개시된다. 언론피해자가 언론피

27) J. Petersen, Medienrecht, 3. Aufl., § 1 Rdn. 18.

28) 이에 대한 소개는 졸고, “방송통신융합의 통합적 규제체계에 관한 법적 고찰”, 법조 통권 610호(2007. 7), 290-293쪽 참조.

29) Koenig/Loetz/Neumann, Telekommunikationsrecht, 2004, S. 224.

30) 언론중재위원회, 2007 연간보고서, 30쪽.

31) 언론중재법 제14조 제1항에는 정정보도청구와 관련하여 “사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자”를 ‘피해자’로 규정하고 있다. 이와 관련하여 정정보도청구를 위해서는 언론보도의 진실성의 인정기준이 문제된다. 즉 당해 언론보도가 사실적 주장에 관한 것으로서 진실하지 아니한 경우에 정정보도청구를 주장할 수 있다. 대법원은 여기에서 언론보도의 진실성이란 “그 내용 전체의 취지를 살펴볼 때 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되는 사실이라는 의미로서 세부에 있어 진실과 약간 차이가 나거나 다소 과장된 표현이 있더라도 무방하다”고 판시하고 있다(대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다2275 판결).

해로 인한 손해배상청구를 하는 경우에는 당해 언론보도가 있음을 안 날로부터 3월, 언론보도가 있는 날로부터 6월 이내에 언론중재위원회에 조정을 신청할 수 있다(언론중재법 제18조 제2항).

정정보도청구·반론보도청구 및 추후보도청구 그리고 손해배상청구의 경우에 조정신청의 방식은 구술이나 서면 그 밖에 대통령령이 정하는 바에 따라 전자우편 등의 방법으로 한다(언론중재법 제18조 제3항). 구술로 조정신청을 하는 경우에는, 신청인이 중재사무소의 담당 직원에게 조정신청의 내용을 진술하고 이의대상인 보도내용과 정정보도청구 등을 요청하는 정정보도문 등을 제출하여야 하며, 담당 직원은 신청인의 조정신청의 내용을 기재한 조정신청조서를 작성하여 신청인에게 확인 후 신청인 및 담당 직원이 서명 또는 날인하여야 한다(동조 제4항). 전자우편으로 조정신청을 하는 경우에는 정보통신망을 이용하여 언론중재위원회의 홈페이지에 접속한 후 조정신청서의 내용을 입력하거나 언론중재위원회가 설치한 접수전용 전자우편함으로 조정신청서 파일을 송부하여야 한다(언론중재법 시행령 제12조 제1항). 이 경우 조정신청서의 접수일은 언론중재위원회의 컴퓨터 등에 접수한 날로 한다.

또한 신청인은 조정절차의 계속 중에 정정보도청구·반론보도청구 및 추후보도청구와 손해배상청구 상호 간의 변경을 포함한 신청취지의 변경과 청구병합이 가능하도록 규정하고 있다(언론중재법 제18조 제6항). 이는 언론피해에 대한 권리구제수단을 병합하고 탄력적이고 유연하게 선택하게 함으로써 소송경제에 도모하고, 일거에 언론피해를 효과적으로 구제할 수 있는 장점을 가진다.

**신청취지의 변경 및 청구의 병합을
가능하게 한 규정은 언론피해에 대한
권리구제를 탄력적이고 유연하게 함으로써
소송경제를 도모하고, 효과적 구제를
가능하게 해**

조정신청은 관할 중재부에서 담당하며, 관할 구역을 같이 하는 중재부가 수개인 경우에는 언론중재위원회의 위원장이 지정한다. 조정은 신청접수일로부터 14일 이내에 하여야 하며, 중재부의 장은 조정신청을 접수한 때에 지체 없이 조정기일을 정하여 당사자에게 출석을 요구하여야 한다(언론중재법 제19조 제1항, 제2항). 만약 조정기일에 출석요구를 받은 신청인이 2회에 걸쳐 불출석하는 경우에는 조정신청을 취하한 것으로 간주하며, 언론사가 2회에 걸쳐 불출석하는 경우에는 조정신청취지에 따라 정정보도 등을 이행하기로 합의한 것으로 본다(동조 제3항). 다만, 출석요구를 받은 자가 천재지변 기타 정당한 사유로 출석하지 못한 경우에는 그 사유의 소멸 후 3일 이내에 기일속행신청을 할 수 있다(동조 제4항).

(다) 조정의 결정 및 효력

조정 결과 당사자 사이에 합의가 성립하거나 언론사의 2회에 걸친 불출석으로 합의가 이루어진 것으로 간주되는 때, 직권조정결정에 이의신청이 없는 때에는 재판상 화해와 동일한 효력이 있다(언론중재법 제23조). 그러나 조정신청이 부적법한 경우에는 중재부는 각하결정을 하고, 신청인의 주장이 이유없음이 명백한 경우에는 기각을 할 수 있다. 그러나 당사자 사이의 합의 불능 등 조정에 적합하지 아니한 현저한 사유가 있다고 인정되는 때에는 조정절차를 종결하고 조정불성립결정을 하여야 한다(동법 제21조).

(라) 직권조정결정

당사자 사이에 합의간주를 포함한 합의가 성립되지 아니하는 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 인정되는 경우에, 중재부는 당사자들의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작하여 신청취지에 반하지 않는 한도 내에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 할 수 있다. 이러한 직권조정결정에는 주문과 이유를 기재하고, 이 결정에 불복이 있는 자는 중재부에 이의신청을 할 수 있다. 이의신청이 있으면 직권조정결정은 효력을 상실하고, 이의신청이 있을 때에 피해자를 원고로 하고 상대방인 언론사를 피고로 하여 소가 제기된 것으로 본다(언론중재법 제22조). 따라서 직권조정은 이의신청에 의해 그 결정의 효력이 상실되기 때문에, 구속력을 가진다고 보기 어렵다. 헌법재판소도 「신문등의자유와 기능보장에 관한 법률」 제16조등 위헌확인에서 그러한 점을 확인하고 있다.³²⁾ 한편, 2009. 2. 6. 개정된 언론중재법에는 직권조정결정에 이의를 신청하는 경우에는 ‘서면’에 의하도록 하고 있다.

(2) 중재

(가) 중재의 의의

언론중재에 있어서 중재는 위에서 언급한 바와 같이 언론중재법의 제정 전에는 그 명칭에도 불구하고 ‘조정’으로 이해되었다. 그러나 현행 언론중재법 제24조 제1항에서는 당사자의 중재신청 시에 정정보도청구·반론보도청구 및 추후보도청구 그리고 손해배상청구에 관하여 ‘중재부의 종국적 결정’에 따르기로 합의할 것을 규정하고 있다. 이와 같이 중재는 제3자(중재인)의 결정에 의해 강제적 효력이 부여된다는 점이 특징이며, 언론중재법은 고유한 의미의 ‘중재’ 제도를 도입한 것으로 평가될 수 있다.

(나) 중재의 절차

중재절차는 성질에 반하지 않는 한 조정절차에 관한 언론중재법의 규정과 민사소송법상의 이송에 관한 규정과 법관의 제척·회피에 관한 규정 등을 준용한다. 이는 중재결정이 강제적 효력을 가지는 준사법적 기능이므로, 이를 준용하는 규정을 둔 것으로 보인다. 다만, 제척·회피에 관한 결정은 언론중재위원회의 위원장이 지명하는 5인의 위원으로 구성하는 ‘특별중재부’가 담당하고, 그 결정에 대해 쌍방 당사자는 불복하지 못한다. 또한 중재위원의 회피는 중재부의 허가를 특별히 요하지 아니한다(언론중재법 제24조).

(다) 중재결정의 효력

중재제도는 중재인에 의한 사적 재판으로, 준사법적 기능을 한다. 따라서 중재결정은 확정판결과 동일한 효력이 있다고 규정하고 있다(언론중재법 제25조). 다만, 이러한 규정이 헌법 제27조에 규정된 국민의 재판청구권을 침해하는지 여부가 문제될 수 있으나, 필요적 전치주의가 폐지되고 피해자에게 정정보도청

32) 현재 2006. 6. 2005헌마165등.

구·반론보도청구 및 추후보도청구 등의 소를 바로 제기할 수 있는 길이 열려져 있기 때문에 국민의 재판 청구권의 침해가능성은 낮다.

한편, 헌법재판소는 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제16조 등 위헌확인에서, 중재는 일방당사자의 의사에 반하여 그 절차에 강제로 회부되는 것이 아니라, 당사자 쌍방의 합의에 의하여만 개시되어, 중재결정의 효력을 규정한 언론중재법 제25조가 기본권침해의 가능성 내지 직접성이 없다고 결정하였다(위 2005헌마165등).

IV. 유사 분쟁조정제도와 비교

1. 유사 ADR제도

(1) 환경분쟁조정제도

(가) 환경분쟁조정제도의 의의 및 특징

환경분쟁조정제도는 환경오염피해로 인한 분쟁을 신속하고 능률적으로 처리하고, 직권에 의한 증거조사와 자료수집이 가능하며, 이를 통하여 전문지식이 활용될 수 있다는 데서 찾을 수 있다. 환경정책기본법은 환경오염으로 인한 분쟁이 신속하고 공정하게 해결되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구하고, 환경오염피해를

원활히 구제하기 위하여 필요한 시책을 강구하도록 하고 있다(동법 제29조, 제30조). 이에 따라 제정된 환경분쟁조정법(1997. 8. 28, 법률 제5393호)³³⁾은 분쟁의 공정하고 신속한 해결을 위하여 환경 분쟁의 알선·조정 및 재정의 절차 등을 규정하고 있다.

(나) 환경분쟁조정위원회의 설치

환경분쟁조정위원회는 행정기관 소속하의 분쟁조정기관이다. 즉 환경분쟁조정을 위하여 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회(이하 중앙조정위원회라 한다)와 서울특별시·광역시·도에 지방환경분쟁조정위원회(이하 지방조정위원회라 한다)가 설치되어 있다. 분쟁이 있는 경우 당사자의 일방 또는 쌍방은 중앙 또는 지방조정위원회에 분쟁의 알선, 조정 또는 재정을 신청할 수 있다(동법 16조 1항).

(다) 환경분쟁조정 절차

환경분쟁조정법에는 알선, 조정 및 재정 등을 규정하고 있다. 환경분쟁위원회는 조정신청이 있으면 당

헌법재판소는 중재는 일방당사자의 의사에 반하여 그 절차에 강제로 회부되는 것이 아니라, 당사자 쌍방의 합의에 의하여만 개시되므로, 기본권침해의 가능성 내지 직접성이 없다고 결정

³³⁾ 동법은 환경오염피해분쟁조정법(1990. 8. 1, 법률 제4258)이 전문 개정되어 1998. 3. 1.부터 시행되고 있다.

사자에게 피해배상에 관한 합의를 권고할 수 있다(환경분쟁조정법 제16조의2). 그러나 이러한 합의권과 조정절차의 진행에 영향을 미치지 아니한다. 환경분쟁절차는 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 비공개를 원칙으로 한다(동법 제25조). 또한 환경분쟁조정법 제26조 제1항 각호의 요건을 갖춘 환경단체에 대해서는 위원회의 허가를 얻어 조정신청을 할 수 있도록 하고 있다.

환경분쟁조정의 수단 중 알선은 알선위원이 분쟁당사자의 의견을 듣고 그 분쟁의 쟁점을 정리하여 사건이 공정하게 해결되도록 주선하는 분쟁조정수단으로서, 3인 이내의 위원(알선위원)이 행하며, 알선위원은 위원회의 위원 중 위원장이 지명한다(동법 제27조). 조정 또는 재정신청이 있으면 알선 중인 분쟁은 중단된 것으로 본다(동법 제29조 제2항).

조정은 중립적인 지위에 있는 제3자(조정인, 조정기구)가 중개를 통하여 분쟁당사자들이 합의에 도달하도록 하는 제도이며, 환경분쟁조정에 있어서는 일반적으로 조정위원회가 조정기구가 된다. 조정위원회는 일정한 절차에 따라 분쟁당사자들의 의견을 청취하고 사실을 조사한 후 조정안을 작성하여 분쟁당사자에게 수락을 권고함으로써 쌍방의 양해를 통해 분쟁을 해결한다. 중앙환경분쟁조정위원회는 심각한 환경피해가 발생하여 이를 방지하면 중대한 영향을 미칠 우려가 있다고 인정되는 분쟁으로서 대통령령이 정하는 분쟁에 해당하는 경우에 대하여는 당사자의 신청이 없는 경우에도 직권으로 조정절차를 개시할 수 있다(동법 제30조). 조정은 3인의 위원으로 구성되는 조정위원회에서 행하며, 조정위원회는 분쟁의 해결을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 조정안을 작성하고 이를 당사자에게 통지하여야 하며, 30일 이상의 기간을 정하여 당사자에게 그 수낙을 권고할 수 있다. 조정안이 당사자에 의해 수낙된 경우에는 조정위원회는 조정조서를 작성하고 당사자와 함께 기명날인하여야 하며, 이 경우 당사자 간에 조정조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다(동법 제33조). 조정위원회는 조정사건이 종결된 때에는 당사자에게 통지하여야 하며, 통지를 받은 당사자가 통지받은 날부터 30일 이내에 소송을 제기한 경우에는 시효의 중단 및 제소기간의 계산에 있어서 조정의 신청을 재판상의 청구로 본다(동법 제35조 제3항, 제4항).

환경분쟁조정법상의 재정은 당사자 간의 환경분쟁에 관하여 재정위원회가 소정의 절차에 따라 인과관계의 유무, 피해액 등에 관하여 법적 판단을 내리는 분쟁해결제도로서, 준사법적 성질을 가진다. 재정위원회는 재정신청사건을 조정에 회부하는 것이 적합하다고 인정하는 때에는 직권으로 직접 조정하거나 관할 위원회에 송부하여 조정하게 할 수 있다. 이 경우 당사자 간에 합의가 이루어지지 않는 경우에는 재정절차를 속행하고, 합의가 이루어진 때에는 재정신청은 철회된 것으로 본다(동법 제42조). 재정신청은 당해 재정에 불복하여 소송을 제기한 때에는 시효중단 및 제소기간의 산정에 있어 재판상의 청구로 본다(동법 제44조). 또한 재정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행 중인 때에는 수소법원은 재정이 있을 때까지 소송절차를 중지할 수 있다(동법 제45조).

환경분쟁조정법은 환경관련 집단분쟁을 위해 1997. 8. 27. 전면개정을 통해 다수인관련분쟁의 조정규정을 대폭 보강하여, 다수인관련분쟁의 조정신청을 규정하고 있다(동법 제46조 이하 참조).

(2) 소비자분쟁조정제도

(가) 소비자분쟁조정회의 의의 및 특징

소비자분쟁조정제도는 소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위한 대체적 분쟁해결수단의 하나이다. 특히 소비자분쟁이 해결되지 아니하거나 원장의 합의권고에 따른 합의가 이루어지지 않은 경우에 당사자나 그 기구 또는 단체의 장이 분쟁조정을 신청할 수 있다. 소비자분쟁조정은 소비자분쟁조정위원회가 개입하여 당사자를 설득하고, 그 의견을 조율해서 화해로 이끄는 조정의 하나이다.

한편, 소비자기본법에는 그 밖에 자율적 분쟁조정을 강조하는 규정을 다수 두고 있다. 즉 공정거래위원회에 등록된 소비자단체의 협의체는 소비자의 불만 및 피해를 처리하기 위하여 자율적 분쟁조정을 할 수 있도록 규정하고 있다(소비자기본법 제31조). 이 경우 자율적 분쟁조정은 당사자가 이를 수락한 경우에 당사자 사이에 자율적 분쟁조정 내용과 동일한 합의가 성립한 것으로 본다(동조 제2항). 그리고 원장은 피해구제신청의 당사자에 대하여 피해보상에 관한 합의를 권고할 수 있다(동법 제57조).

(나) 소비자분쟁조정위원회의 설치 및 구성

소비자와 사업자 사이에 발생한 분쟁을 조정하기 위하여, 한국소비자원에 소비자분쟁조정위원회를 두고 있다(소비자기본법 제60조). 한국소비자원은 소비자권의 증진시책의 효과적인 추진을 위하여 설립된 독립법인이다. 이미 언급한 바와 같이 소비자분쟁조정제도도 역시 행정형 ADR의 하나로 다루어지고 있다.

소비자분쟁조정위원회의 구성은 위원장 1인을 포함한 50인 이내의 위원으로 구성되며, 위원장을 포함한 2인은 상임으로 하고 있다. 위원장은 상임위원 중에서 공정거래위원회 위원장이 임명한다. 조정위원은 3년 임기이며, 연임할 수 있다. 또한 조정위원은 자격정지 이상의 형을 선고받거나 신체상 또는 정신상의 장애로 직무를 수행할 수 없는 경우를 제외하고는 그의 의사에 반하여 면직되지 아니하도록 하여, 그 신분의 독립성을 비교적 두텁게 보호하고 있다(동법 제61조, 제62조).

조정위원회의 회의는 위원장·상임위원 및 위원장이 회의마다 지명하는 5인 이상 9인 이하의 위원으로 구성되며, 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(동법 제63조).

(다) 소비자분쟁조정절차

소비자분쟁조정의 신청은 긴급을 요하거나 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 서면으로 한다(소비자기본법 시행령 제43조 제1항). 조정위원회는 분쟁조정을 신청 받으면 대통령령이 정하는 바에 따라 지체 없이 분쟁조정절차를 개시하여야 한다(소비자기본법 제65조 제2항). 이 경우 조정위원회는 분쟁조정절차에 앞서 이해관계인·소비자단체 또는 관계기관의 의견을 들을 수 있고(동조 제3항), 조정위원회 위원장은 분쟁업무의 효율적 수행을 위하여 10일 이내의 기간을 정하여 분쟁당사자에게 보상방법에 대한 합의를 권고할 수 있다(동법 시행령 제54조). 분쟁조정은 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 조정신청을 받은 날부터 30일 이내에 종료되어야 한다.

소비자기본법에는 소비자와 사업자 사이의 분쟁에 관한 조정신청 이외에, 소비자의 피해가 다수의 소비자에게 같거나 비슷한 유형으로 발생하는 경우에 조정위원회에 일괄적인 분쟁조정(소위 '집단분쟁조

정')을 신청할 수 있는 규정을 두고 있다.

(라) 소비자분쟁조정 의 효력

조정위원회의 위원장은 분쟁조정을 종료한 경우에 지체 없이 당사자에게 그 분쟁조정 내용을 통지하고, 통지를 받은 당사자는 그 통지를 받은 날부터 15일 이내에 분쟁조정내용의 수락 여부를 조정위원회에 통보하여야 한다. 위 기간 내에 수락 여부에 대한 의사표시가 없는 때에는 수락한 것으로 본다. 당사자가 분쟁조정 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우 조정위원회는 조정조서를 작성하고, 위원장 및 각 당사자가 기명·날인하여야 한다. 이와 같이 당사자가 분쟁조정 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 때에는 그 분쟁조정 내용은 재판상 화해와 동일한 효력을 가진 것으로 본다(동법 제66조, 제67조).

(3) 노동쟁의조정제도

(가) 노동쟁의조정제도의 의의 및 특징

노동쟁의조정제도는 노동관계 당사자가 직접 노사협의 또는 단체교섭에 의하여 근로조건 기타 노동관계에 관한 사항을 정하거나 노동관계에 관한 주장의 불일치를 신속하고 자율적으로 해결하는 제도이다. 여기에서 말하는 '노동쟁의'란 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 간에 임금·근로시간·복지·해고·기타 대우 등 근로조건 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다(「노동조합 및 노동관계조정법」제2조 제4호).

다만, 노동쟁의조정제도는 자주적 조정을 강조하고 있으며, 사적 조정·중재를 허용하고 있다(동법 제52조 제1항). 또한 공중의 일상생활과 밀접한 관련이 있거나 국민경제에 미치는 영향이 큰 공익사업의 조정과 긴급조정에 관하여 특칙을 두고 있다(동법 제71조 이하).

(나) 노동쟁의 조정 및 중재위원회의 설치

노동쟁의조정 및 중재·재심을 위해 노동위원회 산하에 조정위원회와 중재위원회를 두고 있다. 조정위원회는 조정위원 3인으로 구성되며, 조정위원은 노동위원회의 위원 중에서 사용자를 대표하는 자, 근로자를 대표하는 자 및 공익을 대표하는 자 각 1인을 그 노동위원회의 위원장이 지명한다. 이 경우 근로자를 대표하는 조정위원은 사용자가, 사용자를 대표하는 조정위원은 노동조합이 각각 추천하는 노동위원회의 위원 중에서 지명하여야 한다. 조정위원회의 위원장은 공익을 대표하는 조정위원이 된다(「노동조합 및 노동관계조정법」 제55조, 제56조). 한편, 중재위원회는 노동쟁의의 중재 또는 재심을 위해 노동위원회에 설치되며, 중재위원 3인으로 구성된다. 위원장은 중재위원 중에서 호선하고, 중재위원은 당해 노동위원회의 공익을 대표하는 위원 중에서 관계 당사자의 합의로 선정한 자에 대하여 그 노동위원회의 위원장이 지명한다(동법 제64조, 제65조).

(다) 노동쟁의조정 의 수단, 절차 및 특징

노동쟁의조정 수단은 조정과 중재가 규율되어 있다. 조정은 관계 당사자 일방의 신청에 의하여 개시되며, 조정은 일반사업의 경우에 10일, 공익사업의 경우에는 15일 이내에 종료하여야 한다(동법 제53조, 제54조). 노동위원회는 관계 당사자 쌍방의 신청이나 동의가 있는 경우에는 조정위원회에 갈음하는 단독조정을 허락할 수 있다. 조정위원회 또는 단독조정인은 조정안을 작성하여 관계 당사자에게 제시하고 그 수락을 권고할 수 있다. 관계 당사자가 조정안을 수락하면, 조정위원 전원 또는 단독조정인은 조정서를 작성하고 관계 당사자와 함께 서명 또는 날인하여야 한다. 조정서의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가진다(동법 제60조, 제61조).

중재는 관계 당사자 쌍방이 함께 중재를 신청하거나 그 일방이 단체협약에 의하여 중재를 신청하는 경우에 개시된다. 노동쟁의가 중재에 회부된 때에는 그 날부터 15일 간은 쟁의행위가 금지된다(동법 제62조, 제63조). 관계 당사자는 지방노동위원회 또는 특별노동위원회의 중재재정이 위법하거나 월권에 의한 것이라고 인정하는 경우에는 중앙노동위원회에 재심을 신청할 수 있으며, 중앙노동위원회의 중재재정이나 지방노동위원회 또는 특별노동위원회의 재심결정이 위법하거나 월권에 의한 것이라고 인정하는 경우에는 행정소송법 제20조의 규정에 불구하고 그 중재재정서 또는 재심결정서의 송달을 받을 날부터 15일 이내에 행정소송을 제기할 수 있다(동법 제69조). 중재재정의 내용은 단체협약과 동일한 효력을 가진다(동법 제70조).

다만, 「노동조합 및 노동관계조정법」 제76조 이하에서는 긴급조정에 관한 규정을 두고 있다. 즉 노동부장관은 쟁의행위가 공익사업에 관한 것이거나 그 규모가 크거나 그 성질이 특별한 것으로 현저히 국민경제를 해하거나 국민의 일상생활을 위태롭게 할 위험이 현존하는 때에는 긴급조정결정을 할 수 있다. 긴급조정의 공포 시에는 쟁의행위를 중지하여야 하며, 중앙노동위원회의 위원장은 조정이 성립될 가망이 없다고 인정한 경우에 공익위원의 의견을 들어 중재회부 여부를 결정할 수 있다(동법 제79조).

2. 언론중재제도의 특징 및 유사제도와의 차이점

이상의 고찰에서 언론중재제도는 다른 유사 분쟁조정제도와 달리 다음과 같은 특징을 가진다고 볼 수 있다.

첫째, 언론중재도 사인 사이의 분쟁을 대상으로 한다는 점에서 분쟁조정제도와 유사점을 가지나, 언론 분쟁의 대상은 '언론사'와 피해자 사이의 분쟁이라는 점에서 구별된다. 특히 충돌하는 기본권도 언론의 자유와 인격권이며, 언론매체는 그 파급력이나 피해의 광역성 등으로 인해 상대방의 인격권을 중대하게 침해할 수 있다.

둘째, 언론중재는 다른 유사제도에 비해 준사법적 성격이 강하다. 특히 언론중재법은 조정 외에 '중재'의 효력을 강화하고 있다. 즉 중재는 종래 '조정'의 의미로 이해되었으나, 강제적 효력이 부여되어 있어 고유한 의미의 중재제도로써 위치를 차지하고 있다. 또한 조정과 중재를 담당하는 '중재부'의 장은 법관 또는 변호사의 자격이 있는 중재위원이 담당하도록 하고 있으며, 공정하고 객관적인 언론중재를 위해 제

책·기피?회피제도를 두고 있다.

셋째, 언론중재의 효력은 그 영향력이 매우 크다. 즉 조정은 재판상 화해의 효력을 가지나, 중재는 ‘확정 판결’과 동일한 효력을 가진다. 한편, 노동쟁의조정の場合 중재재정은 단체협약과 동일한 효력을 가진다.

그 밖에 언론중재의 조정은 정정보도청구·반론보도청구 및 추후보도청구 이외에 언론피해에 대한 손해배상청구도 그 대상으로 삼고 있으며, 다른 분쟁조정제도와 달리 직권조정을 인정하고 있다. 다만, 손해배상청구를 포함시킨 것은 소송경제에 부합하여 신속한 권리구제에 기여하는 측면이 있기는 하나, 이를 언론중재의 대상으로 삼은 것에 대해 심리기간이나 방식 등에 제한 있는 중재부의 부담을 가중시키고, 언론침해와 손해발생 사이의 인과관계의 범위를 확정하는 것이 쉽지 않으며, 지면이나 시간할애 이외에 금전지급의 부담을 언론사들이 기피하는 등 비판도 제기되고 있다.³⁴⁾ 그러나 2005. 7. 28. 언론중재법의 시행으로 손해배상청구가 가능해 진 후, 2005년 손해배상청구 건수는 141건이었으나 2006년에는 318건으로 증가하였고, 2007년에는 349건으로 손해배상청구건수가 계속 증가하고 있는 추세이다.³⁵⁾

IV. 언론중재법의 개정과 그 구체적 내용

1. 헌법재판소의 위헌결정과 언론중재법의 개정

헌법재판소는 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제16조등 위헌확인³⁶⁾에서, 정정보도청구의 소를 민사집행법상 가처분절차에 의하여 재판하도록 규정한 언론중재법 제26조 제6항 본문 전단 중 ‘정정보도청구’ 부분이 신문사업자인 청구인들의 공정한 재판을 받을 권리와 언론의 자유를 침해하고 있다고 결정하였다. 다만, 정정보도청구의 요건으로 언론사의 고의·과실이나 위법성을 요하지 않도록 규정한 언론중재법 제14조 제2항, 제31조 후문은 신문사업자인 청구인들의 언론의 자유를 침해하지 않는다고 보고 있다.

이러한 헌법재판소의 위헌결정에 따라 2009. 2. 6. 법률 제9425호로 언론중재법을 부분적으로 정비하고, 일부 조항이 개정되었다. 개정 언론중재법은 2009. 8. 7.부터 시행될 예정이다. 이하에서는 언론중재제도와 관련된 주요 개정내용을 살펴보도록 한다.

2. 언론중재제도의 주요 개정내용

34) 이에 대한 상세는 양삼승, 전게논문, 7-8쪽 참조.

35) 언론중재위원회, 2007 연간보고서, 46쪽.

36) 헌재 2006. 6. 29. 2005헌마165.

(1) 적용대상의 확대

개정 언론중재법은 인터넷포털이나 언론사닷컴 등에 의한 언론피해사례가 증가하고, 이에 대한 신속한 권리구제를 위해 인터넷뉴스서비스³⁷⁾ 등을 언론중재법의 적용대상에 포함시키고 있다. 특히 대형 인터넷 포털사이트의 뉴스서비스는 그 사회적 영향력이 지대하며, 인터넷 멀티미디어방송 등 새로운 매체가 등장하고 있다는 점에서 그 적용대상에 인터넷뉴스서비스와 인터넷멀티미디어 방송(IPTV)을 추가한 것은 매우 시의적절한 것으로 보인다. 새로운 매체의 등장으로 적용대상의 범위는 확대일로에 있다.

(2) 서면에 의한 이의신청

개정 언론중재법은 ‘서면’에 의한 이의신청제도를 규정하고 있다. 즉 “직권조정결정에 불복이 있는 자는 결정정보를 송달받은 날부터 7일 이내에 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있다.”고 규정하여(제22조 제3항), 전자우편 등 인터넷을 통한 무분별한 이의신청으로 인해 중재결정이 무력화되는 것을 방지하기 위한 것이다.

개정 언론중재법은 인터넷포털 등을 조정·중재 대상에 포함시켰고, 직권조정결정에의 이의신청은 반드시 서면으로 하게해

(3) 중재결정의 취소

개정 언론중재법은 중재결정에 대한 불복 및 중재결정의 취소 등에 관하여 중재법 제36조를 준용하도록 규정하고 있다. 따라서 중재결정에 대한 불복은 법원에 중재결정취소소송에 의하여만 가능하나, 중재합의 당시 무능력자이었거나 적절한 통지를 받지 못한 경우 등에는 중재결정을 취소할 수 있도록 하여 당사자의 권리구제의 폭을 더 넓히고 있다.

(4) 정정보도청구의 소

헌법재판소는 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제16조등 위헌결정에서, 언론중재법상의 정정보도청구를 가처분절차에 따라 간이한 소명만으로 인용할 수 있게 하는 것은 언론의 자유를 위축시킬 수 있고, 이러한 언론의 위축효과는 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 자제하여 민주주의의 기초인 자유언론의 공적 기능을 저하시킬 수 있다고 지적하였다.

이에 개정 언론중재법에서는 정정보도청구의 소를 민사소송법의 소송절차에 따라 재판하도록 하고, 반

37) 개정법에 의하면, 인터넷뉴스서비스란 “언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물”로 정의하면서, 인터넷신문 및 인터넷 멀티미디어 기타 대통령령으로 정하는 것은 제외하도록 하고 있다(제2조 제18호).

론보도청구 및 추후보도청구의 소에 대해서는 민사집행법의 가치분절차에 따라 재판하도록 하고 있다.

(5) 시정권고

개정 언론중재법은 피해자가 아닌 제3자의 신청에 의해서도 언론중재위원회가 언론보도내용의 법익침해사항을 심의하여 언론사에 시정권고를 할 수 있도록 한 언론중재법 제32조 제2항을 언론의 자유로운 활동보장을 위해 삭제하였다.

한편, 헌법재판소는 「신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제16조등 위헌확인에서, 시정권고제도가 권고적 효력을 가진다는 점에서 공권력행사의 성격을 부인하고 있다.

V. 과제와 전망

이상의 고찰에서 우리의 언론중재제도는 선례를 찾기가 쉽지 않을 정도로 선구적인 대체적 분쟁해결제도라고 평가할 수 있다. 또한 거대한 언론사를 상대로 소송을 통해 언론피해를 구제받기가 쉽지 않다는 점에서, 언론중재제도는 신속하고 효율적인 권리구제수단임에 틀림없다. 특히 손해배상청구를 언론중재의 대상으로 삼은 것에 대해 이론이 있을 수 있으나, 그 시행된 해인 2005년 이후 손해배상청구에 관한 언론중재의 신청이 꾸준히 증가하고 있는 점이 주목된다. 또한 2009년 언론중재법의 개정으로 인터넷뉴스서비스와 인터넷멀티미디어방송을 추가하였는바, 정보·통신기술의 발달로 인한 언론분쟁의 증가 가능성과 언론중재대상의 확대는 필연적이다. 특히 이러한 매체로 인해 인격권이 중대하게 침해되고, 소송을 통한 권리구제가 현실적으로 쉽지 않다는 점에서 언론중재의 역할은 크다고 보인다.

다만, 대체적 분쟁해결제도는 신속·간이하고 비용이 저렴한 장점을 가지는 반면, 이러한 제도적 장점이 반드시 사법정의를 보장한다고 단언할 수 없다. 특히 언론분쟁은 기본권의 충돌, 즉 언론의 자유와 인격권의 대립구도를 전제로 한다는 점에서, 언론중재는 매우 신중한 접근이 필요하다. 단순한 이익형량이 아닌, 실제적 조화의 원리 내지 최적화명령(Optimierungsgebot) 등과 같이 양 기본권의 최적점을 찾는 노력을 경주해야 한다.

또한 언론중재위원회가 준사법적 기능을 수행하고 있음을 간과할 수 없으나, 중재절차의 지나친 사법(절차)화는 경계되어야 한다. 언론중재제도의 지나친 사법화는 오히려 권리구제수단의 중첩과 그로 인한 구제의 지연, 법원판결의 예단가능성 등의 문제점도 제기될 수 있다. 특히 언론중재법상 중재는 확정판결과 동일한 효력을 가진다. 비록 정정보도청구소송·반론보도청구소송 및 추후보도청구소송을 바로 제기할 수는 있으나, 법적 명확성이나 국민의 재판청구권의 보장 등 법치주의의 이념이 훼손되지 않도록 세심한 주의가 필요하다.



〈참고문헌〉

[국내문헌]

- 김경배, “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 활성화방안에 관한 고찰”, 중재연구 제12권 제1호(2002. 8), 171-205쪽.
- 강현중, “대체적 분쟁해결제도”, 고시계 제39권 제7호(통권 제449호), 195-200쪽 이하.
- 류지태, “행정법상의 분쟁조정제도의 비교연구”, 고려법학 제42호, 1-19쪽.
- 성낙인, “언론의 사회적 책임과 언론중재”, 법과 사회, 제14호, 1997. 04, 6-33쪽.
- 양삼승, “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률해석”, 언론중재 제25권 제1호(통권 제94호), 2005. 3, 4-18쪽 이하.
- 이시윤, 신민사소송법, 제2판, 박영사, 2004.
- 정남철, “방송통신융합의 통합적 규제체계에 관한 법적 고찰”, 법조 통권 제610호(2007. 7), 263-303쪽.
- 정남철, “대체적 분쟁해결수단으로서 행정소송에서의 조정”, 사법행정 제46권 제4호(2005. 4), 6-20쪽.
- 정남철, “환경법상의 협동의 원칙”, 환경법연구 제25권 1호, 2003. 09, 375-400쪽.
- 한귀현, 행정상의 갈등해소를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원, 2004. 11.
- 한위수, “새 언론중재제도의 성과와 개선점”, 언론중재 제26권 제4호(통권 제101호), 2006. 12, 5-20쪽.
- 황해봉, “행정법상의 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도 I”, 법제 제571호(2005. 07), 5-33쪽.

[일본문헌]

- 大橋眞由美, 行政紛争解決の現代的構造, 弘文堂, 2005

[독일문헌]

- Gottwald, Walther, Alternative Streitbeilegung (Alternative Dispute Resolution, ADR) in Deutschland: Wege, Umwege, Wegzeichen, FPR 2004, S. 163ff.
- Koenig/Loetz/Neumann, Telekommunikationsrecht, 2004.
- Stelkens/Bonk/Sachs(Hrsg.), VwVfG, 7. Aufl., 2008.
- Tochtermann, Peter, Alternative Dispute Resolution: Einf?hrung in die alternative Streitbeilegung, JuS 2005, S. 131ff.
- Ortloff, Karsten-Michael, Europ?ische Streitkultur und Mediation im deutschen Verwaltungsrecht, NVwZ 2007, S. 33ff.
- Petersen, J., Medienrecht, 3. Aufl., 2003.
- Sachs(Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl., 2003.

[미국문헌]

- Alfred C. Aman, Jr./William T. Mayton, Administrative Law (2nd ed.), 2001.