

제1주제

행정형 ADR과 언론조정 · 중재제도

정 남 철

(숙명여자대학교 법과대학 교수)

행정형 ADR과 언론조정 · 중재제도

정 남 철

(숙명여자대학교 법과대학 교수)

I. 서 설

II. 행정형 ADR의 특징 및 활성화

1. 행정형 ADR의 개념과 유형
2. 다른 행정형 ADR제도와의 비교
3. 행정형 ADR의 활성화 필요성

III. 언론조정 · 중재제도의 성과와 평가

1. 언론조정 · 중재제도의 운영성과 및 특징

2. 언론중재위원회 조정과 법원판결의 비교

3. 언론조정 · 중재제도의 운영에 관한 평가

IV. 언론조정 · 중재제도의 개선과제

1. 언론조정 · 중재제도의 활성화 방안
2. 언론중재위원회 조정제도와 법원 조정의 연계가능성
3. 언론중재위원회의 독립성 강화방안

I. 서 설

과학기술의 발달은 어느 시대보다 ‘표현의 자유’ (Meinungsfreiheit)를 향유할 수 있는 매체와 기회를 확대시켰으나, 타인의 명예 · 신용 · 프라이버시 등 ‘인격권’을 더욱 심대하게 침해할 수 있게 만들었다. 이와 같이 언론분쟁에서는 ‘언론 · 출판의 자유’와 ‘인격권’이 서로 충돌 · 대립하고 있다. 진실을 보도해야 하는 ‘언론의 자유’ (Pressefreiheit)¹⁾는 민주주의의 필수요소이다. 즉, 공권력에 편향되고 검열에 복

1) 언론의 자유는 민주적 · 법치국가적 질서에 있어서 언론의 임무와 기능을 보호하는 것을 내용으로 한다(K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Rdn. 394). 다만, 언론의 자유는 표현의 자유와 밀접한 관련을 가지나, 표현의 자유의 하위유형에 속하지 아니 한다. 즉, 특정한 표현이나 내용의 허용성 여부는 표현의 자유와 관련이 있으나, 언론의 자유와는 관련이 없다(Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl., Art. 5. Rdn. 24). 한편, 독일기본법 제5조에서는 표현의 자유와 정보의 자유(제1항), 그리고 언론의 자유(제2항)를 별개로 규율하고 있다.

종하지 않는 자유로운 언론은 민주적 기본질서의 핵심요소다.²⁾ 그러나 언론보도 또는 그 매개로 인하여 침해되는 명예·신용·프라이버시권 등 인격권은 핵심적인 기본권 중의 하나이다. 이러한 언론분쟁은 민사소송(손해배상소송, 금지청구 등)이나 형사소송(명예훼손, 피의사실공표죄 등), 또는 헌법소송 등을 통해 구제될 수 있다. 그러나 이러한 소송들은 대체로 시간·비용이 많이 들고, 언론매체에 의해 명예·신용 등의 법익을 침해당한 개인이 언론기관을 상대로 그 피해를 입증하기도 쉽지 않다. 이러한 상황에서 ‘대체적 분쟁해결제도’(Alternative Dispute Resolution, 이하 ‘ADR’이라 한다)³⁾는 매우 중요한 의미를 가진다.

언론중재위원회는 언론분쟁의 ADR인 조정·중재 등을 통해 신속하고 실효성 있는 권리구제제도를 제공하여 온 것이 사실이다. 언론중재위원회의 자체 통계자료에 의하면, 언론조정·중재신청 처리 현황은 언론중재위원회가 설립된 1981년에 비해 괄목할 만한 성장을 하였음을 알 수 있다. 즉, 1981년 조정청구는 44건에 불과하였으나, 2009년에 와서는 1,573건으로 비약적인 증가를 하였다. 또한 피해구제율도 2000년에 들어서 60%대를 유지하고 있으며, 2009년에는 73.9%에 이르고 있다. 또한 언론중재위원회는 ‘중재’라는 명칭에도 불구하고 조정기능이 주를 이루고 있었다. 그러나 근자에는 ‘중재’사건도 급증하고 있다. 즉, 2005년 시행된 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 “언론중재법”이라 한다)에 의해 ‘중재’의 성격이 강조된 이후, 중재신청건수도 급속히 늘고 있다. 2006년의 중재청구는 7건에 불과하였으나, 2009년에는 111건에 달하고 있다.⁴⁾ 이러한 사실은 언론중재위원회가 언론보도의 피해자들에게 실효적인 권리구제의 기회를 제공하고 있으며, 또한 언론조정·중재제도가 언론분쟁과 관련된 ADR제도로서의 지위를 확고히 차지하고 있음을 보여주는 것이다. 무엇보다 언론조정·중재제도는 법원의 소송부담을 경감시킬 수 있다. 대법원의 사법연감(2009년)에 의하면, 2009년도에 전국법원에 접수된 사건은 총 17,910,728건에 이른다. 이 중 소송사건은 6,345,439건으로 35.4%에 달하고, 소송사건 중 본안사건은 1,594,952건(25.1%)이다. 특히 대법원의 상고사건은 무려 40,309건에 달하고 있으며, 연간 대법관 1인당 처리해야 할 사건의 수는 3,000건에 이르고 있다.⁵⁾ 이러한 문제와 관련하여 대법원은 물론, 국회에서도 사법개혁논의가 한창이다. 따라서 비용이 적게 들고 신속한, 그리고 효율적인 권리구제제도를 강구하는 것은 불가피

2) BVerfGE 20, 162/174; 66, 116/133.

3) ADR은 일반적으로 ‘(정식)재판’ 외의 대체적 분쟁해결방식(Alternative Dispute Resolution other than Court Adjudication)을 의미한다. 미국에서는 행정절차에서 이루어지는 ADR과 법원과 연계된 ADR로 구분되는 것이 보통이다. 후자에는 화해, 조정, 중재, 약식배심재판(summary jury trial) 및 간이재판(court minitrial) 등이 속한다. 전자에는 ADR발전의 효시가 된 근린분쟁해결센터(Neighborhood Justice Center)의 조정이 여기에 해당한다고 볼 수 있다(류승훈, “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 발전과 그 의미”, 언론중재, 2009년 봄호, 10면).

4) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 32-33면 참조.

5) 조선일보 2010. 10. 5.자 기사 참조.

한 현실이다.

이하에서는 행정형 ADR의 특징과 활성화 필요성(II), 언론조정·중재제도의 성과와 평가(III), 그리고 언론조정·중재제도의 향후 과제 및 개선방안(IV) 등을 고찰하기로 한다.

II. 행정형 ADR의 특징 및 활성화

1. 행정형 ADR의 개념과 유형

1) 행정형 ADR의 개념과 언론중재위원회의 지위

언론중재위원회는 대체로 ‘행정형 ADR’로 다루어지고 있다.⁶⁾ ‘행정형 ADR’은 행정기관 자체 또는 산하기관에 소속된 ADR을 지칭하는 것이 일반적이다. 그러나 언론중재위원회는 행정기관의 장에 의해 위촉되는 위원으로 구성되지만 행정기관으로 보기는 어렵다. 언론중재위원회는 일종의 소위 ‘독립된 위원회’라고 볼 수 있으며, 언론조정·중재제도는 일반적인 ‘행정형 ADR’과 구별되는 특징을 가진다. 따라서 본격적인 논의를 하기 전에 개념상 혼돈을 줄 수 있는 ‘행정형 ADR’ 개념을 먼저 파악할 필요가 있다.

일반적으로 ADR제도는 ‘주체’를 기준으로 사법형 ADR, 행정형 ADR 및 민간형 ADR로 구분되고 있다.⁷⁾ 우선 ‘사법형 ADR’은 법원에 의한 ADR을 말한다. 여기에는 가사조정, 민사조정, 재판상 화해(제소전 화해, 소송상 화해) 등이 속한다. 한편, 행정소송상 조정은 그 허용여부에 대해 다소 논란이 있으나, 실무상 행해지고 있는 실정이다.⁸⁾ 이러한 행정소송상의 조정도 법원에 의한 조정으로서 ‘사법형 ADR’에 속한다고 볼 수 있다. 이에 반해 ‘행정형 ADR’은 행정부 자체에 속하거나 행정부의 산하기관에 있는 ‘위원회’가 행하는 ADR을 말한다고 볼 수 있다. 예컨대 환경부의 환경분쟁조정위원회, 공정거래위원회 산하 한국소비자원의 소비자분쟁조정위원회 등이 그러하다. 그리고 ‘민간형 ADR’은 순수한

6) 함영주, “우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 언론중재, 2009년 봄호, 29면. 한편, 조정을 법원에 의한 조정(법원조정), 행정위원회에 의한 조정(행정조정)으로 구분한 후, 언론중재위원회의 조정을 ‘행정위원회’에 의한 조정으로 보는 견해도 대체로 유사하다(이시윤, 신민사소송법, 제5판, 박영사, 2010, 20면). 다만, 행정위원회는 합의제 행정기관을 의미하는 것으로 오해될 소지도 있다. 후술하는 바와 같이 행정기관이 아닌 독립된 ‘위원회’도 존재할 수 있다.

7) 함영주, 전게논문, 24면. 일본에서도 사법제도개혁추진을 함에 있어, 운영기관을 중심으로 이러한 분류를 하고 있다. 이에 대해서는 大橋 眞由美, 行政紛争解決の現代的 構造, 弘文堂, 2005, 1-2면 참조.

8) 상세는 쟁고, “대체적 분쟁해결수단으로서 행정소송에서의 조정”, 사법행정 통권 532호 (2005. 4), 6-20면.

민간단체나 기구에 의한 ADR을 말한다고 볼 수 있다. 여기에는 국제 상거래의 분쟁을 해결하는 사단법인 대한상사중재원이 있다.

한편, 언론중재위원회는 순수한 민간기구로 보기 어려울 뿐만 아니라 독립제 행정청 내지 합의제 행정기관으로 볼 수 없다.⁹⁾ 중재위원은 비록 문화체육관광부장관에 의해 위촉되고 별칙적용에 있어 공무원의제규정이 적용되고 있으나, 직무상 독립하여 활동한다(언론중재법 제7조 제3항, 제13조 참조). 또한 예산의 범위 내에서 국가의 보조금을 지급받을 수 있으나, 언론중재위원회의 운영재원은 주로 방송발전기금에 의하도록 규정하고 있다(언론중재법 제12조). 이와 같이 언론중재위원회는 운영·예산에 있어서 어떠한 지시나 간섭을 받지 않고, 언론보도 등의 조정·중재 및 침해사항 등을 심의하는 일종의 ‘독립된’ 분쟁조정위원회로 볼 수 있다.¹⁰⁾ 한편, 우리 언론중재위원회와 유사한 기능과 역할을 수행하는 영국의 언론고충위원회(PCC, Press Complaints Commission)와 독일의 언론협의회(Deutscher Presserat)는 순수한 민간자율기구로서 성격을 가진다. 이에 반해 미국에는 언론중재위원회와 같은 독립된 기구는 없으나, 행정기관인 연방통신위원회(FCC, Federal Communications Commission)가 이러한 기능을 하고 있다. 즉, 연방통신위원회 산하에 있는 소비자 및 정부업무와 관련된 사무를 담당하는 부서(CGB, Consumer & Governmental Affairs Bureau)에서 미디어와 관련된 소비자의 불만이나 고충 등의 업무를 다루고 있다.

우리 언론중재위원회는 순수한 민간기관이나 행정기관에 해당한다고 보기 어려우나, 언론분쟁은 다분히 공익적 성격이 강하고 언론조정·중재제도는 중요한 기본권 내지 법익과 관련된 분쟁을 다룬다. 그러한 측면에서 언론중재위원회의 ADR은 행정기관에 소속되거나 그 산하기관에 속한 분쟁조정위원회가 행하는 다른 행정형 ADR과 유사한 기능을 수행한다고 볼 수 있다. 따라서 언론중재위원회도 넓은 의미의 ‘행정형 ADR’에 포함시키는 것이 타당하다고 생각한다.

(2) 행정형 ADR의 유형

행정형 ADR을 행정부 자체에 설치된 ADR, 행정부 산하기관에 속하는 ADR, 그리고 민간단체에 속하는 ADR로 구별하는 견해도 있다.¹¹⁾ 그러나 민간단체에 속하는 ADR은 행정형 ADR로 보기 어렵다. 즉, 「하도급공정화에 관한 법률」에 따라 대통령령이 정하는 사업자단체에 설치되는 ‘하도급분쟁

9) 즉, 언론중재위원회는 합의제 행정기관인 공정거래위원회, 소청심사위원회, 행정심판위원회 등과 구별된다.

10) 황해봉, “행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도(II)”, 법제 통권 제571호 (2005. 7), 17면 참조. 다만, 미국의 독립행정청(independent agency) 또는 독립규제위원회(independent regulatory commission)는 대체로 행정부의 간섭으로부터 직무상 독립하여 활동하는 행정청(합의제 행정기관)을 말한다. 여기에는 연방무역위원회(Federal Trade Commission)가 속한다. Black’s Law Dictionary, 9th ed. 참조.

11) 함영주, 앞의 견해, 27면 이하.

조정협의회'를 민간단체에 속하는 ADR로 예시하고 있다. 그러나 하도급분쟁조정협의회는 제조·수리·건설·용역의 하도급거래 과정에서 원사업자와 수급사업자 사이에서 발생하는 분쟁을 자율적으로 해결하기 위해 설치된 기관으로서 '민간형 ADR'로 분류될 수 있다. 하도급분쟁조정협의회는 위원장 1명을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성하며, 공익을 대표하는 위원, 원사업자를 대표하는 위원과 수급사업자를 대표하는 위원이 각각 같은 수가 되도록 하고 있다. 다만, 하도급분쟁조정협의회의 위원은 협의회를 설치한 각 사업자단체의 장이 위촉하되 미리 공정거래위원회에 보고할 뿐이다(하도급공정화에 관한 법률 제24조). 또한 하도급분쟁조정협의회는 공정거래위원회 또는 분쟁당사자가 요청하는 원사업자와 수급사업자 간의 하도급거래의 분쟁에 대하여 사실을 확인하거나 이를 조정하며, 조정사항에 대하여 조정이 성립된 경우 조정조서를 작성한다(같은 법 제24조의4, 제24조의5 참조).

행정형 ADR은 사법형 ADR과 달리 '위원회' 형식의 ADR이라고 볼 수 있다. 이를 설치된 기관에 따라 행정기관 자체에 설치된 경우, 행정기관의 산하기관에 설치된 경우, 행정기관의 지휘·감독을 받는 특수법인에 설치된 경우, 그리고 독립된 기관에 설치된 경우 등으로 구분할 수 있다. 우선 행정기관 자체에 직접 설치된 경우에는 환경부의 환경분쟁조정위원회, 보건복지부의 의료심사조정위원회 등이 있다. 건축분쟁의 조정·재정 등을 위한 국토해양부의 건축분쟁전문위원회도 여기에 속한다고 볼 수 있다. 둘째, 행정기관의 산하기관에 설치된 경우로는 공정거래위원회 산하 한국소비자원에 설치된 소비자분쟁조정위원회(소비자기본법 제80조)를 들 수 있다. 셋째, 합의제 행정기관의 지도·감독을 받는 '특수법인' 등에 설치된 경우도 있다. 예컨대 국무총리 소속하의 금융위원회의 지도·감독을 받는 금융감독원에 설치된 금융분쟁조정위원회가 그러하다(금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제51조). 마지막으로 독립된 위원회에 설치된 경우로는 '언론중재위원회'를 들 수 있다.

(3) 행정사건의 ADR과 행정형 ADR의 구분

종래 ADR에 관한 연구는 주로 '법원조정'을 중심으로 민사소송법에서 다루어져 왔으나, 근년에는 행정법의 영역에서도 "행정사건의 ADR"이 강조되고 있다. 일본에서는 행정사건의 ADR을 '행정ADR'이라 하여, 행정형 ADR과 구별하고 있다.¹²⁾

이와 관련하여 일설은 행정사건의 ADR을 행정절차에 있어서의 ADR, 행정심판에 있어서의 ADR, 그

12) 大橋 眞由美, 前掲書, 2면 참조.

리고 행정소송에 있어서의 ADR로 구분하고 있다.¹³⁾ 이 견해는 소위 “행정형 ADR”을 행정소송 전단계의 권리구제절차로 파악하고, 주로 행정부 산하에 설치된 각종의 분쟁조정위원회에서 행하는 ADR로 이해하고 있다. 이러한 입장은 행정사건과 관련된 ADR제도를 시기적·단계적으로 구분하고 있다는 점에서 의미 있다.

이른바 “행정사건의 ADR”의 문제는 우리에게 익숙하지 않으나, 미국에서는 1996년 이후 연방행정청에 의해 ADR제도가 적극적으로 활용되고 있다. 특히 1990년대 중반에 이미 환경보호청(EPA, Environmental Protection Agency)은 조정, (비구속적) 중재 등의 ADR기법을 활용하기 시작하였으며, 행정절차의 일부로 다루어지는 ‘협상’(negotiation)이나 ‘화해’(settlement) 등도 행정사건의 ADR에 포함시키고 있다.¹⁴⁾ 미국에서는 1998년 일반적인 ‘대체적 분쟁해결법’(Alternative Dispute Resolution Act)이 제정되기 이전인 1990년에 이미 ‘행정분쟁해결법’(Administrative Dispute Resolution Act)이 제정된 바 있다. 이 법률에서는 행정사건의 비공식적이고 신속한 해결을 위해 조정, 알선, 중재 등 ADR기법을 도입하고 있다. 나아가 일반공중의 이해가 많은 행정입법(rulemaking)의 제정을 함에 있어 ADR이 사용되고 있다. 즉 “협상에 의한 규칙제정절차”(negotiated rulemaking)가 여기에 속한다고 볼 수 있다.¹⁵⁾

다만, 행정사건의 ADR 중 법원에 의한 ADR에 해당하는 행정소송상 조정·화해 등은 행정형 ADR과 달리 행정청과 사인 사이의 분쟁을 대상으로 하고 있다. 통상적인 행정형 ADR의 경우에는 형식적으로 사인과 사인의 분쟁이지만, 행정청의 행정작용(허가, 인가 등)을 매개로 한 경우도 있다. 예컨대 환경분쟁조정제도와 같이 행정청이 환경오염물질배출업자에게 시설허가를 주고, 사업자가 배출하는 오염물질에 의해 제3자(인근주민)가 피해를 입은 경우를 고려해 볼 수 있다.

한편, “행정소송의 前단계”라는 기준만을 가지고 ‘행정형 ADR’로 보는 것은 적절하지 않다고 생각한다. 왜냐하면 행정소송의 전단계를 소송을 제기하기 전(‘제소전’)을 의미하는 것으로 보는 경우에 법원에 의한 재판상 화해의 하나인 ‘제소전 화해’도 행정형 ADR로 보아야 하기 때문이다. 따라서 행정사건과 관련된 행정형 ADR의 경우에도 그 시기보다는 ‘주체’를 기준으로 판단해야 될 것으로 보인다.

행정사건과 관련된 ADR은 법원과 연계해서 행정소송 단계에서 이루어지는 ADR(행정소송상 화해, 조정)과 법원과 무관하게 행정부에 소속되거나 그 산하기관에 속하는 각종 위원회 등에서 이루어지는 ADR(환경분쟁조정위원회의 화해, 조정, 재정)로 구분된다고 볼 수 있다. 전자는 사법형 ADR인 반면, 후자는 행정형 ADR이다. 행정심판단계에서의 ADR도 가능할 수 있으나, 행정심판위원회의 재결 그

13) 김용섭, “행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차”, 저스티스 제105호, 2008. 8, 213면.

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

15) Id. at 298. 다만, 미국의 rulemaking을 “규칙제정절차”라고 부르는 것이 보통이다. 그러나 여기에서 말하는 ‘rule’은 우리의 법규 명령에 해당하는 것이 대부분이다.

자체를 ADR로 보기는 어렵다. 행정심판위원회의의 재결은 ‘正式的’(formal oder formell) 분쟁해결수단인 반면, 통상의 ADR은 ‘非正式的’(informal oder informell) 분쟁해결수단이라는 점에서 구별되어야 한다.

2. 다른 행정형 ADR제도와와의 비교

(1) 행정형 ADR의 특징

행정형 ADR은 위에서 살펴본 바와 같이 그 종류가 다양해서 공통된 특징을 도출하기가 쉽지 않다. 다만, 행정형 ADR은 아래와 같은 특징을 가지고 있다.

우선 행정형 ADR은 그 명칭이 보여주는 바와 같이 어느 정도 행정기관과 관련을 가지거나 행정기관을 대신해서 자율적인 분쟁해결을 위한 ‘위원회’의 형식을 가진다는 점이 특징이다. 즉, 행정형 ADR은 대체로 합의제 행정기관 또는 이에 유사한 형태를 띠고 있다고 볼 수 있다. 그러한 의미에서 행정형 ADR은 ‘위원회형’ ADR로 부를 수 있다. 또한 위원장은 소속 행정기관의 공무원이 맡는 경우가 많으나, 위원은 대체로 민간전문가로서 행정각부(또는 위원회)의 장에 의해 임명되는 경우가 보통이다.¹⁶⁾ 이 점은 법원에 의한 ADR인 사법형 ADR과 구별된다. 한편, 중앙건축분쟁전문위원회의의 위원장은 호선되나, 그 위원은 민간전문가 외에 소정의 요건을 갖춘 공무원(1급이나 1급 상당 이상의 공무원으로 1년 이상 재직한 자, 또는 2급·3급 또는 2급·3급 상당 이상의 공무원으로 3년 이상 재직한 자)이 포함된다. 그리고 행정형 ADR은 사인간의 분쟁을 대상으로 하는 것이 보통이다. 이 점은 행정기관과 사인 사이의 분쟁을 대상으로 하는 “행정사건의 ADR”과 구별된다. 그 밖에 분쟁해결수단으로 대체로 조정, 중재 또는 재정 등이 있다. 한편, 미국에서는 협상이나 화해, 조기중립평가 등의 방법도 사용하고 있다.

(2) 언론조정·중재제도와 다른 행정형 ADR과의 비교

언론중재위원회는 위에서 언급한 행정형 ADR의 기본적인 특징을 가지면서도, 다른 행정형 ADR과 구별되는 특징을 가진다. 우선 언론중재위원회는 다른 행정형 ADR이 행정기관에 설치되거나, 또는 행정기관의 산하기관에 설치되는 경우와 달리, 국가의 지도·감독을 받지 않고 직무상 독립적

16) 위원회의 위원을 대통령이 직접 임명하는 경우도 있다. 예컨대 중앙환경분쟁조정위원회의의 위원(위원장 포함)은 환경에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 소정의 요건을 갖춘 자 중에서 환경부장관의 제청에 의하여 대통령이 임명 또는 위촉한다(환경분쟁조정법 제8조 제1항).

으로 활동하는 ADR이다. 즉 다른 행정형 ADR에 비해 조직적·재정적으로 독립된 위원회 형식의 ADR이라고 평가할 수 있다. 다만, 중재위원회의 활동에 대해 국회에 보고할 의무만 부담한다(언론중재법 제11조의2).

둘째, 언론중재위원회는 다른 행정형 ADR과 달리 언론기관과 사인 사이의 분쟁을 다룬다. 행정형 ADR은 위에서 살펴본 바와 같이 사인과 사인 사이의 분쟁을 대상으로 한다. 언론조정·중재제도도 외관상으로는 사인과 사인 사이의 분쟁이지만, 일방당사자가 ‘언론기관’이라는 특징을 가진다.

셋째, 민간전문가(언론인, 변호사, 교수 등) 외에 현직 ‘법관’이 중재위원으로 참여한다는 점이 특기할 만한 점이다. 즉 중재위원은 문화체육관광부장관에 의해 위촉되나, 중재위원 정수의 5분의 1 이상은 법관의 자격이 있는 자 중에서 법원행정처장이 추천한 자로 하고 있으며, 중재부의 장도 현직 ‘법관’이 맡을 수 있도록 하고 있다(언론중재법 제7조 제3항 제1호, 제9조 제1항). 이러한 점은 행정공무원이 참여할 수 있는 통상의 행정형 ADR과 구별된다.

마지막으로 언론중재위원회는 직권으로 ‘조정에 갈음하는 결정’을 할 수 있다. 다만, 중앙환경분쟁조정위원회도 환경오염으로 인한 사람의 생명·신체에 대한 중대한 피해, 환경시설의 설치 또는 관리와 관련된 다툼 등 사회적으로 과급효과가 클 것으로 우려되는 환경분쟁에 대하여 당사자의 신청 없이 직권으로 조정절차를 개시할 수 있을 뿐이나(환경분쟁조정법 제30조), 언론중재위원회는 당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 당사자의 신청취지에 반하지 않는 한도 안에서 직권으로 조정에 갈음하는 결정을 할 수 있다는 점에서 차이가 있다(언론중재법 제22조 제1항). 물론 이러한 조정에 갈음하는 결정에 이의신청이 없는 때에는 ‘재판상 화해’와 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제23조).

3. 행정형 ADR의 활성화 필요성

행정형 ADR제도의 제도적 장점은 무엇보다 당사자의 ‘소송경제적인’ 측면에서 찾을 수 있다. 즉, 법원에 의한 ‘소송’ 내지 ‘재판’에는 많은 시간과 비용이 소모되는 반면, 행정형 ADR제도는 분쟁을 조기에 해결할 수 있고 시간과 비용을 절약할 수 있다. 또한 분쟁당사자는 사인 대 사인의 구도로 되어 있는 것이 보통이며, 금전적 보상을 목적으로 하는 경우가 적지 않다(예컨대 환경분쟁조정제도).¹⁷⁾ 이와 같이 행정형 ADR제도는 정식적 또는 공식적 분쟁해결수단에 해당하는 재판절차보다 유연하고 탄력적인 분쟁해결에 기여할 수 있다. 그리고 소송제도가 대체로 일도양단의 방식에 의한 분쟁해결수단인 반면, ADR제도(특히 조정)는 서로 양해에 의해 분쟁당사자가 모두 만족할 수 있는

17) Aman & Mayton, supra note 13, at 273 참고.

최적의 해결책을 찾도록 노력할 수 있다는 점에 장점을 가진다. 중대한 법익이 대립하는 언론분쟁에서도 소송과 달리 규범적 해결보다는 ‘이익조정’에 의한 해결이 중시되고 있다.

행정형 ADR에는 행정공무원 외에 관련 분야의 민간전문가가 참여할 수 있다. 현대분쟁의 복잡다기성을 고려할 때, 민간전문가의 참여는 고무적이다. 특히 복잡한 사안의 경우에 양 당사자가 모두 승복할 수 있는 합의를 이끌어 위해서는 많은 인내심이 요구되며, 이에 대한 전문적 식견과 풍부한 경험을 가진 자가 필요하다. 나아가 ADR의 활성화는 법원의 부담을 경감시킬 수 있다. 다만, 언론조정·중재제도는 다른 행정형 ADR과 달리 법관이 중재위원으로 참여할 수 있고, 직권조정결정이나 중재 등의 권한을 가지고 있어 ‘준사법적’(quasi-judicial) 성격이 강하다. 특히 직권조정결정에는 주문과 이유를 기재하도록 하고 있으며, 당사자가 합의하거나 직권조정결정에 이의가 없는 한, 재판상 화해와 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제23조). 중재결정도 확정판결과 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제25조 제1항). 물론 직권조정결정에 대해 이의신청을 하는 경우 정정보도청구 등의 소를 제기한 것으로 보아 재판청구권이 보장되어 있다.

III. 언론조정·중재제도의 성과와 평가

1. 언론조정·중재제도의 운영성과 및 특징

(1) 조정사건

(가) 신청 및 처리현황

조정은 언론사와 그 보도로 인해 피해를 입은 자 사이에 정정보도청구, 반론보도청구 및 추후보도청구 그리고 손해배상청구에 관한 분쟁이 있는 경우에 분쟁당사자를 설득하고 서로 절충하여 분쟁을 해결하는 제도이다. 언론중재위원회의 신청 및 처리사건 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. <표 1> 최근 5년간 조정사건 청구현황에 의하면, 2009년 조정청구는 1,573건이 접수되었는데, 이는 883건이 접수된 2005년에 비해 약 2배 가까이 증가한 것이다. 그리고 언론중재법이 본격적으로 시행된 2006년부터 2009년 사이에는 연평균 조정청구 건수가 1,164건에 달하고 있다. 이는 언론중재위원회가 창립된 1981년부터 2005년까지 조정청구 건수의 연평균이 360건에 비해 크게 증가한 것이다. 이와 같이 언론조정은 언론분쟁의 ADR에서 큰 비중을 차지하고 있다.

2005년부터 2009년 사이에 조정성립된 사건은 평균 36.3%에 달하고 있다. 이에 반해 조정불성립결정은 2006년에 20.8%(226건)을 차지하였으나, 2009년에 5.6%(88건)로 대폭 감소하였다. 다만, 2009년의 기각건수는 257건(16.3%)에 달하고 있으나, 이는 KBS-2TV <미녀들의 수다> 프로그램의 소위 ‘루

〈표 1〉 최근 5년간 조정사건 청구 및 처리현황¹⁸⁾

연 도	청구건수	처 리 결 과						
		조정성립	직권조정결정		조정불성립결정	기 각	각 하	취 하
			동 의	이 의				
2005	883	334(37.8%)	31	20	181	19	15	283
2006	1,087	356(32.8%)	29	28	226	22	13	413
2007	1,043	359(34.4%)	22	32	194	42	6	388
2008	954	402(42.1%)	35	17	125	21	4	350
2009	1,573	538(34.2%)	66	39	88	257	10	575

저' 발언으로 조정신청(총 265건)이 급증한 것에서 연유한다.¹⁹⁾

한편, 2007년부터 2009년 사이의 피해구제율은 아래 <표 2>와 같이 평균 70.8%에 이르고 있고, 2009년에는 73.9%까지 올라갔다. 이와 같이 피해구제율이 높은 이유는 조정절차가 소송에 비해 시간·비용 등이 적게 들고, 법원의 판결보다 양 당사자가 만족할 수 있는 결론에 이를 수 있기 때문이다. 또한 현직 법관이 중재부장을 맡는 경우가 대부분이기 때문에 조정절차에 대한 신뢰도가 높고 조정의 합의를 도출하는 데에도 크게 기여하고 있는 것으로 보인다.²⁰⁾ 실제 중재부는 민·형사소송이 계속 중인 경우에도 소를 취하하고 조정절차에서 해결하도록 권고하고 있다.

〈표 2〉 최근 3년간 피해구제율 현황²¹⁾

연 도	청구건수(A)	기각, 각하건수(B)	조정건수(A-B)	피해구제건수	피해구제율(%)
2007	1,043	48	995	645	64.8
2008	954	25	929	677	72.9
2009	1,573	267	1,306	965	73.9
계	3,570	340	3,230	2,287	70.8

(나) 청구별 현황

조정신청사건 중 2009년도 청구별 현황을 살펴보면, 손해배상청구는 699건(44.4%), 정정보도사건은

18) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 24면.

19) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 23-24면.

20) 실제 언론중재위원회가 코리아리서치센터에 의뢰해 수행한 '2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서' (62면)에 의하면, 중재위원의 심리진행에 대한 신청인의 만족도는 77.3점으로 종전보다 2.3점 향상되었다. 또한 중재위원의 심리진행 항목별 만족도는 중재위원의 전문성과 당사자 의견청취가 79.8점으로 선두를 차지하였고, 다음으로 적극적인 심리진행, 공정한 심리진행 순으로 나타났다(언론중재위원회, 2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서, 68면).

21) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 25면.

691건(43.9%), 반론보도사건은 142건(9.0%), 그리고 추후보도사건은 41건(2.6%)으로 나타났다.

〈표 3〉 최근 3년간 청구별 현황²²⁾

청 구 명	2007	2008	2009	합 계
정정보도	551(52.8%)	481(50.4%)	691(43.9%)	1,723(48.3%)
반론보도	115(11.0%)	127(13.3%)	142(9.0%)	384(10.8%)
추후보도	28(2.7%)	22(2.3%)	41(2.6%)	91(2.5%)
손해배상	349(33.5%)	324(34.0%)	699(44.4%)	1,372(38.4%)
계	1,043(100%)	954(100%)	1,573(100%)	3,570(100%)

또한 2007년부터 2009년 사이의 정정보도청구사건은 1,723건으로 평균 48.3%에 이르고 있으며, 그 다음으로 손해배상청구사건이 38.4%, 반론보도청구사건이 10.8%를 차지하고 있다. 다만, 주목할 점은 언론중재법이 시행된 2005년부터 손해배상청구소송이 급격히 늘고 있다는 사실이다. 특히 2009년에 들어와서 손해배상청구사건은 699건(44.4%)으로 정정보도청구사건(43.9%)을 추월하고 있다.

(다) 침해유형별 현황

조정청구사건을 침해유형별로 살펴보면, 명예훼손사건과 초상권이 주를 이루고 있다. 특히 2007년부터 2009년 사이의 명예훼손사건은 총 3,309건으로 92.7%를 차지하고 있으며, 초상권(3.9%), 프라이버시권(0.9%) 등이 그 뒤를 따르고 있다. 또한 2009년 전체 조정청구사건 1,573건 중 명예훼손사건은 1,457건(92.6%)으로 크게 증가하였고, 여전히 다른 침해유형에 비해 압도적 우위를 차지하고 있다.

〈표 4〉 최근 3년간 침해유형별 현황²³⁾

청구유형	2007	2008	2009	합 계
명예훼손	953(91.4%)	899(94.2%)	1,457(92.6%)	3,309(92.7%)
신용훼손	2(0.2%)	6(0.6%)	6(0.4%)	14(0.4%)
초상권	53(5.1%)	29(3.0%)	56(3.6%)	138(3.9%)
음성권	12(1.1%)	10(1.0%)	5(0.3%)	27(0.8%)
성명권	3(0.3%)	4(0.4%)	1(0.1%)	8(0.2%)
프라이버시권	11(1.0%)	3(0.3%)	18(1.1%)	32(0.9%)
기 타	9(0.9%)	3(0.3%)	30(1.9%)	42(1.2%)
계	1,043(100%)	954(100%)	1,573(100%)	3,570(100%)

22) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 18면.

23) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 20면.

(라) 침해매체별 현황

침해매체는 전통적으로 ‘신문’에 대한 조정청구가 압도적 우위를 차지하였으나, 근자에는 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스에 대한 청구가 크게 늘고 있는 추세이다. 그 배경에는 2009년 언론중재법의 개정으로 인해 포털뉴스, 언론사닷컴 및 IPTV 등도 언론조정·중재제도의 대상에 추가되었다는 점을 들 수 있다. 2009년도 매체유형별 조정청구사건은 신문이 40.2%(일간신문 30.8%, 주간신문 9.4%)로 여전히 우위를 차지하고 있으며, 그 뒤를 방송이 29.2%, 인터넷신문이 14.8% 그리고 인터넷뉴스서비스가 11.5%를 차지하고 있다.

〈표 5〉 최근 3년간 매체 유형별 현황²⁴⁾

청구유형		2007	2008	2009	합계
신 문	일 간	504(48.3%)	424(44.4%)	485(30.8%)	1,413(39.6%)
	주 간	130(12.4%)	130(13.6%)	147(9.4%)	407(11.4%)
방 송		250(24.0%)	189(19.8%)	459(29.2%)	898(25.2%)
잡 지		10(1.0%)	12(1.3%)	27(1.7%)	49(1.4%)
뉴스통신		30(2.9%)	33(3.5%)	38(2.4%)	101(2.8%)
인터넷신문		113(10.8%)	157(16.5%)	233(14.8%)	503(14.1%)
인터넷뉴스서비스		—	—	181(11.5%)	181(5.1%)
기 타		6(0.6%)	9(0.9%)	3(0.2%)	18(0.5%)
계		1,043(100%)	954(100%)	1,573(100%)	3,570(100%)

2007년부터 2009년 사이 신문에 비해 ‘인터넷매체’와 관련된 조정신청은 상대적으로 크게 증가하였다. 특히 2009년 인터넷뉴스서비스는 조정신청의 대상으로 포함된 이후, 181건으로 11.5%를 차지하고 있다. 또한 인터넷신문도 2007년에는 10.8%를 차지하였으나, 2008년에는 16.5% 그리고 2009년에는 14.8%를 차지하고 있다.

(2) 중재사건

위원회의 설립초기에는 ‘중재’라는 명칭을 사용하였음에도 불구하고 실질적으로는 ‘조정’으로 이해되었다. 그러나 2005년 제정된 언론중재법에 의해 실질적인 ‘중재’ 제도를 도입하게 되었다. 그 후 중재 제도는 2006년에 7건, 2007년에 14건, 그리고 2008년에 10건에 불과하였으나, 2009년에는 111건으로 대폭 증가하였다. 이러한 사실은 신속하면서도 강제적인 효력이 부여되는 중재결정이 효과적인 ADR로

24) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 19면.

서 기능하고 있음을 보여 주는 것이다.

중재사건의 침해유형을 살펴보면, 명예훼손사건이 99건으로 89.2%를 차지하고 있으며, 그 뒤를 초상권(9%)과 음성권(1.8%) 등에 관한 사건이 잇따르고 있다. 다만, 명예훼손사건은 총 99건 중 정정보도청구가 59건, 반론보도가 25건, 손해배상이 8건 그리고 추후보도가 7건의 순으로 나타나고 있다. 손해배상청구사건은 주로 초상권이나 음성권이 침해된 경우에 제기되는 것으로 보인다.

〈표 6〉 중재사건 침해유형별 현황(2009년)²⁵⁾

구 분	청구건수	청 구 현 황			
		정정보도	반론보도	추후보도	손해배상
초상권	10(9.0%)	2	—	—	8
명예훼손	99(89.2%)	59	25	7	8
음성권	2(1.8%)	—	—	—	2
계	111(100%)	61	25	7	18

2. 언론중재위원회 조정과 법원 판결의 비교

언론중재위원회는 대법원 등 각급 법원이 2009년 한 해 선고한 언론관련 판결 총 108건을 분석한 보고서(‘2009년도 언론관련 판결 분석보고서’)를 발간한 바 있다.²⁶⁾ 이에 의하면, 청구별로는 손해배상청구가 121건(66.1%), 정정보도청구가 49건(26.8%), 그리고 반론보도청구가 7건(3.8%)이었다. 따라서 청구별 소송의 빈도에서는 손해배상청구와 정정보도청구가 주를 이루고 있음을 알 수 있다. 다만, 원고승소율은 52.8%에 해당하는 것으로 나타났다. 또한 상소율은 비교적 높은 편이나(항소율: 66.7%, 상고율: 45.8%), 상소심에서 원심을 번복한 비율은 7.5%에 불과하였다.²⁷⁾

이에 반해 언론중재위원회의 피해구제율은 2007년에 64.8%이었으나, 2009년에 73.9%로 비약적으로 상승하였다. 2007년부터 2009년 사이의 언론조정의 피해구제율이 평균 70.8%에 이르고 있음을 볼 때, 언론조정·중재제도가 매우 효율적인 권리구제수단임을 보여주고 있다. 2009년도 기준으로 언론과 관련된 판결의 승소율이 52.8%에 해당하는 것에 비해, 언론조정의 피해구제율은 73.9%이다. 일부승소의 가능성이 있으나 대체로 勝者獨食, 또는 ‘全部 아니면 全無’(all or nothing)의 특징을 가지는 법원의 ‘판결’보다, 조정제도는 조정에 합의하거나 조정결정에 동의하게 되는 경우, 양 당사자가 서로 만족할

25) 언론중재위원회, 2009 연간보고서, 33면.

26) 2010. 7. 6. 자 언론중재위원회 보도자료 참조.

27) 언론중재위원회, 2009년도 언론관련판결 분석보고서, 24-25면.

수 있는 상생의 전략(win-win-strategy)을 도모할 수 있다. 이러한 점은 ADR제도의 특징이 여실히 드러나는 부분이고, 언론조정·중재제도가 법원의 판결에 비해 보다 만족을 줄 수 있다는 사실을 보여주고 있다.

한편, 위 분석대상 판결 183건 중 조정을 거친 경우는 56건으로 대략 30.6%에 해당한다. 조정에 갈음하는 결정이 내려진 15건 중 일부승소는 10건이었고, 원고패소는 5건으로 나타났다. 특히 조정에 갈음하는 결정에 대해 신청인이 이의신청한 사건의 경우 모두 원고가 패소한 것으로 드러났다.²⁸⁾ 다만, 위 ‘2009년도 언론관련 판결 분석보고서’에 따르면, 손해배상청구사건의 경우 언론중재위원회의 조정액 평균은 359만원에 불과하여 법원의 인용액 평균인 2,348만원의 1/6.5 수준이었다. 특히 2009년 한 해 언론중재위원회가 중재결정을 한 10건의 손해배상청구사건의 중재액은 평균 약 163만원으로 법원 인용액의 6.9%에 불과하였다.²⁹⁾ 그러한 이유에서 언론중재위원회의 조정액에 만족하지 못한 경우 법원에 손해배상청구소송을 제기하는 경우가 있는 것으로 보인다.

3. 언론조정·중재제도의 운영에 관한 평가

언론보도로 인해 인격적 침해를 입은 자는 언론소송에 대한 심리적 또는 경제적 부담은 클 수밖에 없다. 따라서 시간·비용이 적게 들면서도 권리구제의 가능성이 높은 제도를 선호할 수밖에 없다. 위에서 살펴본 바와 같이 언론조정·중재제도는 법원의 판결에 비해 시간적·경제적 부담을 줄이면서 피해구제율이 높은 ADR제도임을 알 수 있다. 또한 2006. 7.에서 2007. 7. 사이에 언론중재위원회의 심리에 참석한 신청인과 피신청인을 대상으로 실시한 ‘2007년도 언론중재위원회 이용만족도 조사’에서 신청인의 만족도는 75.7점, 피신청인의 만족도는 76.2점에 달한 것으로 나타났다.³⁰⁾ 그러나 최근 언론중재위원회가 코리아리서치센터에 의뢰해 조사한 2009년도 이용만족도 조사결과에서 신청인의 종합만족도는 80.1점으로 매우 높게 나타났으나, 피신청인의 만족도는 72.3점에 그치고 있다.³¹⁾ 이러한 현상은 언론조정·중재제도의 권리구제기능이 강화되고 있음을 보여주는 것이다. 언론중재위원회는 분쟁조정기구로서의 성격을 가지면서도 언론분쟁의 피해구제기능(권리구제기능)도 수행하고 있다. 그러나 양 성격 중에서 어떠한 성격이 본질적 기능인지는 언론중재위원회의 정체성 문제와 연결된다. 권리구제기능의 성격이 강조되는 경우 법원의 기능과 중첩될 뿐만 아니라 언론의 자유가 위축될 우려도 있다. 다른 한편, 분쟁조정기구의 성격이 강조되는 경우에 그 실효성을 확보할 수 있는 방안이 강구되어야 한다.

28) 언론중재위원회, 2009년도 언론관련판결 분석보고서, 49-50면.

29) 언론중재위원회, 2009년도 언론관련판결 분석보고서, 50면.

30) 언론중재위원회, 2007. 12. 26.자 보도자료 참조.

31) 언론중재위원회, 2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서, 55면.

또한 소송비용 등을 고려할 때, 법원의 인용금액이 언론중재위원회의 조정액보다 높을 수밖에 없는 현실적인 측면도 있다. 미국의 ADR제도가 주로 ‘금전적’ 청구와 관련하여 발전하였다는 점에서, 언론조정·중재의 손해배상금액을 현실적으로 상향조정할 필요도 있다. 그러나 ‘인격권’의 침해와 ‘언론의 자유’라는 중요한 기본권의 충돌과 조정을 내용으로 하는 언론조정·중재제도의 본질임을 고려할 때, 지나치게 금전적 배상으로만 치우치지 않도록 주의할 필요가 있다. ‘2009년도 언론중재위원회 이용만족도’ 조사결과에 의하면, 신청인과 피신청인의 피해구제방법의 만족도에 있어서 다소 차이를 보이고 있다. 즉, 신청인은 피해구제보도를 받은 경우에 만족도가 높았으나, 피신청인은 인터넷 기사삭제, 구두 사과 또는 서면사과로 피해구제조치를 해 준 경우에 만족도가 높았다. 그러나 손해배상에 대해서는 금액뿐만 아니라, 손해배상액 지급시기에서 신청인과 피신청인 모두 다른 구제방법에 비해 만족도가 낮은 편으로 나타났다.³²⁾

한편, 언론중재위원회의 필요성에 대하여 응답자 110명 중 106명(96.4%)이 전적으로 공감하고 있는 것으로 보인다. 그 주된 이유는 언론중재위원회가 국민의 기본권을 수호하고 언론보도로 인한 분쟁해결을 효율적으로 한다는 점을 들었고, 그 다음으로 언론조정·중재제도의 절차간소화와 적은 비용부담 등을 제시하였다.³³⁾ 즉, 언론보도로 인한 분쟁조정과 피해구제 기관으로서 언론중재위원회의 존치필요성에 대해서는 모두 공감하고 있는 것으로 보인다.

IV. 언론조정·중재제도의 개선과제

1. 언론조정·중재제도의 활성화 방안

(1) 분쟁해결수단의 다양화

종전에는 언론분쟁의 ADR제도로서 ‘조정’이 큰 비중을 차지하고 있었다. 그러나 근년에는 ‘중재’ 신청이 급속히 증가하는 추세에 있다. ADR제도에는 조정·중재 외에도 알선(conciliation), 협상(negotiation), 간이재판(minitrial), 화해(settlement) 등 다양한 분쟁해결수단이 있다. 이러한 새로운 ADR 기법을 언론조정·중재제도에도 도입하여 종전보다 효율적이고 신속한 권리구제방안을 강구할 필요가

32) 언론중재위원회, 2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서, 78면.

33) 언론중재위원회, 2009년도 언론중재위원회 이용만족도조사 보고서, 74-75면.

있다. 특히 1998년에 법원의 소송부담을 줄이기 위해 제정된 미국의 ‘대체적 분쟁해결법’ (Alternative Dispute Resolution Act)에는 다양한 ADR수단이 도입되었다. 즉, 조정, 중재, 간이재판, 자발적 중재 (voluntary arbitration) 및 조기중립평가 등 다양한 ADR수단이 규정되어 있다.³⁴⁾ 특히 중립평가인의 자격·훈련 등에 관하여 상세히 규정하고 있다.³⁵⁾ 조기중립평가(ENE, Early Neutral Evaluation)제도는 당사자의 장단점을 파악할 수 있는 중립적 평가인(neutral evaluator)을 임명하고, 평가회의를 개최하기 전에 초기 내부문서를 제출 또는 교환한다. 또한 평가서를 교부한 후에 상호 결과에 만족하는지 여부를 판단하고, 분쟁당사자가 모두 만족하는 경우에는 분쟁이 종료된다. 그러나 분쟁당사자가 이에 만족하지 못한 경우에는 조정이나 중재절차로 넘어 가게 된다. 조정제도는 대체로 당사자 상호간에 또는 제3자(예컨대 조정위원회)를 통해 해법을 찾는 반면, 조기중립평가제도는 중립적 평가인을 통해 조기에 사안의 객관적인 평가를 하고 이를 바탕으로 상호 만족할 수 있는 해법을 찾는 제도이다. 조기중립평가절차는 주로 복잡한 상사분쟁에서 많이 활용되나, 복잡한 언론분쟁의 경우에도 조기에 객관적이고 공정한 평가를 통해 당사자로 하여금 합리적인 판단을 유도할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 만하다. 조정을 거치고 손해배상액에 만족하지 못한 피해자가 무리하게 손해배상소송을 제기하여 패소하는 경우도 적지 않다. 조기중립평가제도는 무리한 언론소송의 제기로 인한 시간·비용의 낭비를 줄일 수 있을 것으로 보인다. 그러나 미국의 ‘대체적 분쟁해결법’은 조정·중재 외에 법원에서 적절히 관리되는 프로그램에서 잘 훈련된 ‘중립적 평가인’을 활용하는 내용을 규정하고 있다. 따라서 조기중립평가제도의 성공여부는 법원의 소송제도와의 긴밀한 협력이 요구된다.

(2) 절차의 이원화: 간이절차의 신설

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 언론조정·중재 청구건수는 점차 증가하고 있다. 따라서 사건의 경중을 판단하여 절차를 이원화하는 방안을 검토할 필요가 있다.³⁶⁾ 즉, 종전의 언론조정·중재제도 외에 별도의 ‘간이절차’를 마련하는 것이다. 여기에서 말하는 ‘간이절차’는 일종의 알선제도로써 조사관이 사전조사를 통해 예비결론을 당사자에게 통보하고, 양 당사자가 동의하여 화해계약을 체결하게 함으로써 분쟁을 종결하는 절차를 말한다. 예컨대 경미한 언론피해나 손해배상청구 등의 경우 ‘알선’을 통해 화해에 이르는 방법이다. 이러한 알선을 통한 화해는 진행과정 중의 정보나 기록 등을 비공개로 할 수 있어야 한다.

34) 28 U.S.C. §§ 653-58.

35) 28 U.S.C. § 653.

36) 이를 공식적 또는 비공식적으로 분류하는 것은 하나의 방안이라고 볼 수 있겠으나, ADR제도 그 자체가 대체로 비공식적인 분쟁 해결수단이라는 점에서 개념의 혼돈을 초래할 수 있다. 따라서 종전의 언론조정·중재제도 외에 별도의 ‘간이절차’를 신설하여 이원화시키는 방안을 고려해 볼 수 있다.

조정이나 중재는 재판상 화해 내지 확정판결과 동일한 효력이 인정되는 반면(언론중재법 제23조, 제25조 참조), 알선을 통한 화해는 민사상 ‘화해계약’에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 알선에 의한 화해는 사적 자치의 원칙(계약자유의 원칙)이 적용되며, 그 내용과 방식에서 어떠한 제한도 받지 않는다는 점에서 간이하고 신속한 분쟁해결수단이라고 볼 수 있겠다. 이러한 ‘간이절차’의 도입은 다양한 인터넷 콘텐츠에 의한 분쟁 등 새로운 언론분쟁에 탄력적으로 대처하고 분쟁을 효율적으로 해결할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 당사자의 요구나 신청에 따라서 양 절차의 변경가능성도 고려할 수 있다. 또한 양 당사자가 예비결론에 대해 이의를 신청할 경우, 조정이나 중재절차로 회부될 수 있도록 보장하여야 한다. 그러나 절차의 중첩으로 인해 屋上屋을 만들지 않도록 주의할 필요가 있다.

(3) 절차적 권리의 보장 여부

한편, 조정이나 중재제도에 절차적 권리를 보장해야 하는지가 문제된다. 의견청취나 변론 등 절차적 권리를 보장하는 것은 언론분쟁의 쟁점을 보다 명확히 파악할 수 있고 절차의 공정성·객관성을 제고할 수도 있다. 이러한 절차적 권리의 보장은 언론중재위원회의 準司法的 기능을 강화시킬 수도 있다. 특히 준사법적 성격이 강한 중재절차에서 對審節次(adversary proceeding)를 활용하는 것도 고려할 수도 있다. 한편, 민사조정에서는 조정의 결과에 관하여 이해관계가 있는 자는 조정담당판사의 허가를 얻어 조정에 참가할 수 있도록 하며, 조정담당판사도 상당하다고 인정하는 때에는 조정의 결과에 관하여 이해관계가 있는 자를 조정에 참가시킬 수 있다(민사조정법 제16조). 그러나 이러한 절차적 권리의 보장은 분쟁을 오히려 지연시킬 수도 있다는 점에서 신중한 접근이 필요하다.

(4) 다수당사자분쟁의 조정제도의 도입필요성

앞으로 인터넷포털뉴스, IPTV 등 새로운 매체에 의해 다수인의 명예나 신용 등이 침해될 우려도 있어, 다수당사자분쟁의 조정제도도 검토할 필요가 있다. 물론 언론보도로 인해 침해되는 법익은 대체로 특정인이 되는 경우가 대부분이나, 특정할 수 있는 다수인의 명예나 신용 등도 침해될 수 있다. 따라서 대표당사자의 선정 등을 통한 조정가능성도 고려할 필요가 있다. 민사조정법(제18조)이나 환경분쟁조정법(제46조 이하) 등에는 다수인관련분쟁의 조정제도를 이미 도입하고 있다.

2. 언론중재위원회 조정제도와 법원조정의 연계가능성

조정결과 당사자 사이에 합의가 성립하거나 합의가 이루어진 것으로 간주된 때 그리고 직권조정결

정에 이의신청이 없는 때에는 ‘재판상 화해’와 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제23조). 이러한 조정은 재판상 화해 그 자체는 아니지만, 법률에 의해 재판상 화해와 동일하게 간주되는 화해간주 내지의 제화해에 해당한다.³⁷⁾ 또한 중재결정은 확정판결과 동일한 효력이 인정된다(언론중재법 제25조 제1항). 재판상 화해에 기판력이 인정되는지 여부에 대해서는 다툼이 있으나, 제한적으로 인정될 수 있다는 견해가 다수설이다.³⁸⁾ 이 경우 언론조정·중재제도와 법원의 판결, 그리고 법원의 조정 사이의 중복가능성 등을 검토할 필요가 있다. 특히 법원의 판결에 의한 기판력이 아니라 당사자의 합의에 기초한 ‘화해’에 기판력이 인정됨으로써 국민의 재판청구권이 침해되어서는 아니 된다. 다만, 언론중재위원회의 직권조정결정에 대해 이의신청을 하는 경우에 정보보호청구 등의 소가 제기된 것으로 간주되며, 중재결정에 대한 불복과 중재결정의 취소는 중재법 제36조의 중재판정취소의 소의 규정을 준용하도록 하고 있다(언론중재법 제22조, 제25조 제2항 참조).

한편, 언론조정·중재제도를 법원의 조정과 연계할 수 있는지가 문제된다. 즉, 법원에서 언론사건을 조정에 회부하는 경우, 법원 내부의 조정위원회가 아닌 언론중재위원회에 회부할 수 있는지가 검토될 수 있다. 언론중재위원회의 경우에 현직 법관이 중재부장을 맡고, 중재위원은 언론분야의 전문가들이다. 민사조정법 제7조 제1항에 따라 당사자의 신청이 있는 경우에 조정위원회가 조정을 담당한다. 이 경우 조정위원회는 조정장 1인과 조정위원 2인 이상으로 구성되며, 조정장은 판사 또는 변호사의 자격을 가진 상임조정위원이 맡는다. 또한 조정위원은 학식과 덕망이 있는 사람으로서 고등법원장, 지방법원장 또는 지방법원지원장이 위촉하도록 하고 있다(민사조정법 제7조 내지 제10조 참조). 실제 언론중재위원회의 조정과 법원에 의한 조정은 그 위원회의 구성이나 자격 등에 있어서 매우 유사하고 중첩적이다. 따라서 언론분쟁의 전문성을 고려할 경우에 조정절차의 단일화는 긍정적으로 고려할 만하다.

3. 언론중재위원회의 독립성 강화방안

언론중재위원회의 독립성·중립성·자치성 등을 강화하기 위해서는 우선 위원의 추천권을 상향 조정할 필요가 있다. 언론분쟁은 언론기관 등의 표현의 자유와 알권리, 그리고 개인의 인격권이 침해하게 충돌하고 있으며, 사회적 반향이나 파급효과가 큰 것이 사실이다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중재위원들의 독립적 신분을 두텁게 보장할 필요가 있다. 현재 언론중재위원회의 위원은 법률에 의해 직무상 독립이 보장되어 있으나, 소정의 요건을 갖춘 자 중에서 문화체육관광부장관이 위촉하고 있다(언론중재법 제7조 제3항). 그러나 언론중재위원회의 위상과 기능을 고려하면, 중재위원들을 문화

37) 이시윤, 전거서, 530면.

38) 이시윤, 전거서, 523면.

체육관광부 장관의 제청에 의해 대통령이 임명하거나, 또는 대통령 또는 국무총리가 직접 임명하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만, 중재위원들의 독립적 신분보장을 통해 언론분쟁의 중립성을 확보하기 위해서는 장기적으로는 ‘국회’가 위촉 내지 임명하는 방안이 가장 바람직하다고 생각한다.

한편, 언론중재위원회의 독립성 보장을 위해 ‘법안발의권’을 보장하는 것도 고려할 수 있으나, 현행 헌법 제52조에 의하면 국회의원과 정부만 법률안을 제출할 수 있다. 따라서 언론중재위원회의 독자적인 법안발의권은 현실적으로 쉽지 않다. 또한 언론중재위원회의 독립성을 위해서는 충분한 재정을 확보하여야 한다. 현재 언론중재위원회의 운영예산은 방송통신위원회의 방송발전기금으로 하고 있으나, 예산의 범위 안에서 국가보조금의 지원을 받도록 되어 있을 뿐이다(언론중재법 제12조). 이와 관련하여 언론중재위원회의 자체 ‘예산편성권’을 보장할 수 있는지가 고려될 수 있다. 그러나 예산안의 제출권은 정부에게만 있으며(헌법 제54조 제2항 참조)³⁹⁾, 예산안의 편성은 기획재정부 장관의 소관이다(국가재정법 제32조). 다만, 국회·대법원·헌법재판소 및 중앙선거관리위원회와 같은 헌법상 독립기관의 예산 편성에 한하여 당해 독립기관의 장의 의견을 최대한 존중하도록 하고 있을 뿐이다(국가재정법 제40조 제1항). 한편, 영국의 언론고충위원회(PCC)는 정부로부터 어떠한 재정적 지원도 받고 있지 않다. 다만, 신문사나 잡지사로부터 재정지원을 받고 있으나, 직무상 독립적이다.⁴⁰⁾ 독일의 언론협의회(Deutscher Presserat)는 언론·출판기관의 단체기금(출판 75%, 저널리스트 25%)을 주요한 재원으로 하면서도, 연방정부의 보조금도 지급받고 있다.⁴¹⁾ 또한 언론협회의 독립을 보장하기 위해 1976년 8월 18일 「독일 언론협의회에 설치된 고충위원회의 독립보장을 위한 법률」(Gesetz zur Gewährleistung der Unabhängigkeit des vom deutschen Presserat eingesetzten Beschwerdeausschusses)⁴²⁾이 제정되어 있다. □

〈참고문헌〉

[국내문헌]

- 김용섭, “행정소송 전단계의 권리구제방법 및 절차”, 저스티스 제105호, 2008. 8, 189-219면.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2006.
- 류승훈, “대체적 분쟁해결제도(ADR)의 발전과 그 의미”, 언론중재, 2009년 봄호, 6-23면.
- 이시윤, 신민사소송법, 제5판, 박영사, 2010.

39) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2005, 1186면.

40) <http://www.pcc.org.uk/about/governance.html>.

41) <http://www.presserat.info/inhalt/der-presserat/statuten/finanzierung-des-presserats.html> 참조.

42) BGBl. I, S. 2215.

- 정남철, “대체적 분쟁해결수단으로서 행정소송에서의 조정”, 사법행정 제46권 제4호(통권 532호) (2005. 4), 6-20면.
- 함영주, “우리 법제하 행정형 ADR의 현황과 과제”, 언론중재, 2009년 봄호, 24-41면.
- 황해봉, “행정법상 분쟁조정제도와 국민참여에 의한 행정분쟁해결제도(I)”, 법제 통권 제571호 (2005. 7), 5-33면 참조.

[일본문헌]

- 大橋 眞由美, 行政紛争解決の現代的 構造, 弘文堂, 2005.

[미국문헌]

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

[독일문헌]

- Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl., München 2009.
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl., Heidelberg 1995.

“행정형 ADR과 언론조정 · 중재제도”에 대한 지정토론문

구 율 화

(언론중재위원회 법무상담팀장, 변호사)

I. 서 론

언론중재위원회는 ADR로서의 조정 · 중재제도가 가장 활발히 이루어지고 있는 기관 중 하나입니다. 또한 제가 근무하고 있는 법무상담팀은 조정 · 중재제도를 이용하고자 하는 사람이 가장 먼저 문을 두드리게 되는 첫 관문입니다. 당사자들의 목소리를 가까운 거리에서 여과없이 듣다보니, 법이념적, 학문적인 관점보다는 현실성, 효율성의 측면에서 조정 · 중재제도를 바라보게 되는 것 또한 사실입니다.

이 토론문에서는 어쩌면 이상적인 조정과는 약간 거리가 있을지 모를, 이용자들이 느끼는 조정에 대한 목소리를 대변해보고자 합니다. 아마도 현실의 조정 · 중재제도에 대한 변명이 될지도 모르겠습니다. 정남철 교수님의 전체적인 발제 내용과 취지에 깊이 공감한다는 말씀을 우선 드리면서, 다만 현실적으로 조정 · 중재제도를 운영함에 있어 보다 필요하다고 생각되는 점을 짚어보고자 합니다.

II. 행정형 ADR로서의 언론조정 · 중재제도

발제문에서 말씀하신 바와 같이, 언론조정 · 중재제도가 행정형 ADR이라는 사실에는 이견이 없을 것입니다. 물론 언론중재위원회는 다른 행정형 ADR기관과는 달리, 행정기관에 설치하거나 행정기관의 산하기관에 설치된 것이 아니라 국가의 지도 · 감독을 받음이 없이 직무상 독립적으로 활동하는 ADR기구라는 측면에서는 차이가 있습니다. 그러나 언론중재위원회에서 다루는 분쟁이 공익적 성격이 강하며, 기본권과 관련된 분쟁이라는 점에서 넓은 의미의 “행정형 ADR”에 포함될 것입니다.

그러나 언론중재위원회의 조정 · 중재제도의 운영에 있어 다른 행정형 ADR과 뚜렷이 구별되어야 하

는 몇 가지 특성이 있습니다. 일반적으로 행정형 ADR은 사인과 사인의 분쟁을 그 대상으로 합니다. 하여 행정청의 행정작용을 매개로 한 경우가 있을 수 있겠지만, 결국 그 또한 근본적으로는 사인간의 문제라고 할 수 있습니다.

이에 비해, 언론 조정·중재제도의 양 당사자인 언론사와 보도의 상대방은 일견 사인 대 사인으로 볼 수도 있습니다. 그러나 조금만 더 이면을 들여다보면 분쟁의 양 당사자가 동등하지 않음을 쉽게 알 수 있습니다. 대다수 보도로 인한 피해자는 그 상대방인 언론사와의 관계에서 상대적으로 약자일 수밖에 없기 때문입니다. 대체로 많은 피해자들은 상담과정에서 언론사를 상대로 법적인 조치를 강구해도 되는 것인지, 보복성 보도로 인해 더 큰 피해를 보는 것은 아닌지를 두려워합니다. 언론중재위원회 법무상담팀에서 신청인의 권리와 절차에 대해 아무리 자세히 안내를 해드려도, 속된말로 ‘굶어 부스럼’이라며 신청을 포기하는 피해자가 부지기수입니다. 용케 용기를 내어 조정을 신청했다 하더라도 이와 같은 힘의 불균형 앞에 자유로울 수가 없습니다. 물론, 당사자간에 완벽하게 힘의 균형을 갖는 분쟁의 영역이 어디 있겠냐는 의문을 가지실 수도 있겠지만 현대사회에서 언론이 가지고 있는 무서운 영향력을 생각해볼 때, 언론분쟁에서 당사자의 불균형의 정도는 매우 중대하다고 봅니다.

이러한 특성 때문에 언론중재위원회는 분쟁조정기구로서의 성격을 가지면서도, 피해구제기능도 수행할 수밖에 없습니다. 즉, 완벽하게 사적 자치의 원칙을 구현하는, 순수한 형태의 조정으로 운영하기에는 어려움이 있는 것이 사실입니다. 이 부분이 행정형 ADR로서 언론조정·중재제도의 성격을 설명하는 데 가장 기본적인 전제가 되어야 할 것입니다.

III. 언론 조정·중재제도의 특성과 운용실태

1. 신속·경제성

<나쁜 화해도 좋은 판결보다 낫다>라는 말이 시사하듯, 소송은 그 절차가 매우 어렵고 까다로우며 많은 시간이 소요되는데다 비용도 감당하기에 부담스럽습니다. 상담단계에서 신청인들이 가장 궁금해하는 부분도 비용과 소요 기간에 대한 부분입니다. 언론중재위원회는 신청 접수일로부터 14일 이내에 조정·중재사건을 처리하고 있으며(언론중재법 제19조 제2항) 수수료 기타의 비용을 일절 징수하지 않습니다. 이 부분이 상담단계에서 신청인들로 하여금 소송이 아닌 조정·중재제도를 모색할 수 있도록 하는 큰 장점입니다.

다만 이 신속·경제성은 양날의 검처럼 오히려 당사자들을 옥죄는 걸림돌이 되기도 합니다. 자칫 분쟁 당사자들이 시간에 쫓기어 화급하게 분쟁을 종식시키는 데 내몰릴 수도 있기 때문입니다.

당사자들은 상담을 거치면서 조정·중재제도에서 무엇보다 중요한 것이 양보와 타협이라는 것을 잘 알고 있습니다. 다만 그 양보와 타협은 내 주장의 옳고 그름에 대해 판단 받고 난 다음의 일이지, 아무것도 밝혀지지 않은 상태에서 무조건 양보하는 것을 바라지는 않습니다. 따라서 좋은 게 좋다는 식으로 두루뭇실하게 너도 한발, 너도 한발 물러서라는 태도는 당사자들에게 반감을 살 수 있습니다. 자칫 당사자들에게 재판받을 권리를 부당하게 침해할 수도 있다는 점에서 주의할 필요가 있습니다.

2. 자율성

대부분의 소송절차는 법관이 주도하게 되며, 이 과정에서 당사자의 자율성은 약화될 수밖에 없습니다. 이에 비해 조정·중재제도는 그 근본이념이 “자율적인 분쟁해결”이므로 당사자의 시각으로, 당사자의 의사에 의해 절차가 진행되고 결론이 도출된다는 점에 그 의의가 있습니다.

하지만 이 자율성의 측면이 오히려 당사자들의 불만을 야기하는 경우도 있습니다. 상담 부서에서 보도 피해자들과 대화를 하다보면 언론조정·중재제도를 반색하며 적극적으로 이용하는 분들도 있지만, 다소 실망하면서 심하게는 “그런 제도는 있으나 마나 아닌가요?” 라고 묻는 사람도 있습니다. 그 중에서도 상담인들이 가장 많이 실망하는 이유는 바로 조정·중재제도에 “강제성”이 부족하다는 사실입니다.

아직까지 한국사회는 양보와 타협에 의한 분쟁해결보다는 공적 권위에 호소하는 것을 좋아하는 경향이 있는 듯합니다. 더군다나, 당사자 사이에 사적으로 만나서 답판을 짓지 않고 “신청”이라는 절차를 거쳐 공공기관에까지 왔을 때에는 여기에서 뭔가 “결정” 혹은 “해결”이 나기를 원하는 심리가 매우 강합니다. 피해자뿐만이 아닙니다. 피신청인, 즉 언론사의 입장에서조차 조정절차에서 해결이 안 되면, 소송 절차에 휘말리게 될지 모른다는 부담감이 매우 큼니다. 이러한 상황에서 순수한 형태의 조정, 즉 오로지 당사자의 자율적인 의사에 의해 좌우되는 조정은 당사자들로 하여금 “있으나 마나한 제도”라는 생각을 불러일으킬 우려가 있습니다.

또한 앞서 강조했다시피 언론분쟁에 있어서 당사자는 자율적이며 원만한 협상을 도출할 수 있을 정도의 <대등한 힘의 균형>을 가지고 있지 않습니다. 그런 상황에서 전혀 강제성을 부여하지 않고 사적자치의 원칙에만 맡기는 것을 정의에 부합한다고 볼 수 있을지 의문입니다.

물론 사적자치의 원칙이 근본이 되어야 하는 조정절차에서 강제적이고 직권적 요소를 가미한다는 것은 모순된 주장일지 모릅니다. 하지만, 법원도 마찬가지로 일부 영역의 “현대형” 소송의 경우에는 적극적으로 개입하는 현상을 볼 수 있습니다. 당사자들 사이에 존재하는 힘의 불균형을 해소한다는 의미에서, 조정의 본질을 해치지 않을 정도의 직권성, 강제성의 부여는 가능하다고 봅니다.

IV. 언론 조정 · 중재제도의 발전 방향

이상으로 언론조정 · 중재제도를 이용하는 당사자들의 입장에서 제도의 특성을 살펴보았습니다. 그렇다면 그동안 실무부서에서 상담과정에서 느꼈던 바를 중심으로 언론조정 · 중재제도의 발전방향을 살펴보겠습니다.

1. 증거조사의 실질화, 절차적 권리 보장 강화

당사자들은 신속하게 분쟁이 해결되기를 원하지만, 그렇다고 납득할 수도 없는 결론에 내몰리는 것을 원하지는 않습니다. 실제적 진실을 완벽하게 파헤치지는 못하더라도 조금이나마 접근하기 위해 증거조사를 실질화 하고, 당사자가 절차에 적극적으로 참여할 수 있도록 보장하는 것이 필요합니다. 물론 절차가 지연되지 않도록 신중한 접근이 필요한 것은 물론입니다. 자칫 신속, 경제성을 과도하게 지향함으로 인해 당사자의 재판받을 권리를 부당하게 침해하는 일이 없도록 주의를 기울여야 할 것입니다.

2. 중재 및 조정에 갈음하는 결정의 활성화

조정 · 중재제도를 이용하는 당사자로서 가장 불만을 가지는 부분이 기껏 시간과 돈을 들여 참여한 절차가 허사가 될 수도 있다는 불안감입니다. 따라서 모든 형태의 ADR에 강제성을 부여할 수는 없겠으나, 당사자가 원하는 범주에서 강제성이 부여되는 절차를 적극 활용할 필요가 있습니다. 이러한 측면에서 확정판결과 동일한 효력을 가지는 중재, 당사자의 이의신청이 없으면 조정성립의 효력을 발생시키는 조정에 갈음하는 결정을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있습니다.

3. 재판상 화해의 효력 인정 여부

발제자께서는 당사자의 합의에 기초한 “화해”에 기판력이 인정되면 국민의 재판청구권이 침해되므로, 조정에 “재판상 화해”와 동일한 효력을 인정하는 것에 대해 비판적 입장을 보이셨습니다.

당사자간의 합의에 법원의 확정판결과 동일한 효력을 인정하는 것에는 무리가 있다는 취지를 이해합니다. 다만 실무부서에서 볼 때, 과연 조정에 민법상의 화해계약의 효력만 발생한다면 그 실효성이 담보될지 생각해보지 않을 수 없습니다. 즉 피해자의 입장에서 언론사가 결정사항을 임의로 따르지 않을 경우, 강제집행을 위해 다시 소를 제기해야 한다고 하면, 과연 이중의 노력을 들여 언론조정 · 중재제도를

이용할 사람이 있을지 의문입니다. 당사자의 입장에서는 자신들이 사적으로 만나서 약속한 것에 비해 “공적인” 절차를 거쳐 합의한 사항에 대해서는 약간이나마 강력한 효과가 있을 것이라고 기대하는 게 일반적이기 때문입니다. 현행 언론중재법에 의하면 현직 법관이 중재부장을 맡고 있음을 고려해볼 때, “재판상 화해”와 동일한 효력을 부여하더라도 재판청구권이 심각하게 침해되지는 않는다고 보는 것이 제 의견입니다. 물론 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하기 위해서는, 당사자들의 변론 기회를 보장하고 절차적 참여를 강화하는 등 재판청구권이 부당하게 박탈되지 않도록 하는 노력이 필요할 것입니다.

V. 결 어

언론중재위원회는 다년간 축적된 연구를 바탕으로 대체적 분쟁해결방식으로서의 언론조정·중재제도를 발전시켜왔습니다. 상담 및 청구건수의 비약적 증가와 피해구제율, 이용만족도의 꾸준한 증가에서 알 수 있듯, 긍정적인 ADR제도로써 역할을 다해왔다고 생각합니다.

하지만 아무리 완벽한 제도라고 하더라도 당사자가 제도에 대해 신뢰를 하지 않으면 무용지물입니다. 누구보다도 언론조정·중재제도를 이용하는 당사자들의 요구에 귀를 기울이며 제도 개선을 위해 경주해야 할 것입니다. 당사자들과 가장 가까운 거리에서 그들의 목소리를 제일 먼저 듣게 되는 실무자로서, 사적자치의 원칙 및 법치주의라는 법 이념과 ADR의 활성화 및 제도에 대한 당사자의 신뢰라는 실질을 조화하여 제도를 발전시킬 수 있도록 더욱 노력하겠습니다. □

“행정형 ADR과 언론조정·중재제도”에 대한 지정토론문

김 남 철

(부산대 법학전문대학원 교수)

1. 언론의 자유와 개인의 인격권의 조화 문제

언론중재 및 피해구제에 관한 법률은 제1조 목적규정에서 언론의 자유를 보장하면서도 언론의 공적 책임을 강조하고 있다. 일반적으로 언론의 자유가 문제되는 경우는, 특히 행정주체의 언론보도에 대한 규제와의 관계에서 일 것이다. 이러한 관계에서 언론의 자유의 보장 정도는 해당 국가의 민주주의나 법치주의의 수준을 평가하는 척도가 되기도 한다.

그러나 이를 언론과 개인의 관계로 돌려보면, 여기에서는 언론의 자유를 보장하는 문제도 중요하겠지만, 이 보다는 언론의 공적 책임이 더 강조되어야 할 것이라고 생각된다. 언론중재와 피해구제의 문제는 이와 같이 후자의 경우에 더 무게중심이 있다고 생각된다.

이와 관련하여 먼저 헌법해석원칙으로 이해되고 있는 조화의 원칙(Das Prinzip praktischer Konkordanz)을 살펴보기로 한다. 조화의 원칙은 헌법상 보호되는 양 법익은 서로 충돌되더라도 각자가 모두 효력을 발휘할 수 있도록 상호 조정되어야 한다는 것을 의미하는데, 즉 법익 간의 충돌이 생기는 경우에도 성급한 법익형량(Güterabwägung)이나 추상적인 가치형량(Wertabwägung)을 통해 타 법익을 희생하여 어느 하나의 법익만이 실현되어서는 안 되고, 오히려 일정한 한계 안에서 양 법익이 최상으로 실현될 수 있도록 하여야 한다는 원칙이다.

조정이나 중재는 대립하는 이해관계의 조정을 통하여 양 법익 간의 조화를 모색하고자 하는 취지를 가지고 있으므로, 이러한 점에서 조정이나 중재는 헌법상의 조화를 실현하기 위한 매우 가치 있는 수단이라고 할 수 있다.

구체적으로 언론조정이나 중재는 언론보도에 대하여 개인의 인격권이 침해되었다고 주장하는 경우인데, 이러한 경우 조화의 원칙이 어떻게 실현되어야 하는가 하는 문제에는 언론분쟁이 가지는 특성이

반영될 필요가 있다.

오늘날 사회 각 방면에서의 중앙집권화 경향이 날로 강해지고 있는 현실로 인하여 소위 대형언론의 보도는 전국적인 집중성이 매우 강한 특성을 가지고 있다. 여기에 더하여 인터넷의 발전으로 인하여 각종 보도매체가 또한 증가되고 있는 추세이다. 이러한 우리나라의 현대 언론의 특성을 고려하면, 상대적으로 개인의 명예나 프라이버시의 보호에 더 많은 관심을 기울여야 한다.

실제로 서로 주장하는 방향이나 인식방법이 완전히 다른 문제에 대해서 언론에서 어느 일방의 주장에 무게를 실어 보도하고 나면, 사실 조정이나 소송을 통하여 이를 뒤집는 결과가 나오더라도 이미 그 반대의 사실이 언론을 통하여 부각되었다는 사실은 좀처럼 지워지지 않는다는 문제가 있다. 이러한 문제는 사후의 정정보도나 반론보도만으로도 실제로는 잘 치유되지 않는 경우가 허다하다. 이것이 언론보도가 가지는 커다란 특성이라고 생각된다. 현재 언론중재법은 제27조에서 법원으로 하여금 정정보도 등의 내용·크기·횟수 등을 정하도록 규정하고 있다.

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제27조(재판)

②법원은 정정보도청구등이 이유있다고 인정하여 정정보도·반론보도 또는 추후보도를 명하는 때에는 방송·게재 또는 공표할 정정보도·반론보도 또는 추후보도의 내용·크기·시기·횟수·게재부위 또는 방송순서 등을 정하여 이를 하여야 한다.

③법원이 제2항의 정정보도·반론보도 또는 추후보도의 내용 등을 정함에 있어서는 청구취지에 기재된 정정보도문·반론보도문 또는 추후보도문을 참작하여 청구인의 명예나 권리를 최대한 회복할 수 있도록 정하여야 한다.

위에서 언급한 언론보도의 사실상의 영향력을 고려한다면, 법원의 명령에 포함되어야 하는 정정보도나 반론보도, 추후보도의 내용, 크기, 시기, 횟수 등에 관하여 이를 더 엄격하고 상세하게 규정하는 것이 필요하다고 생각된다. 왜냐하면, 언론보도로 인한 인격권침해 사례의 경우 사후 정정보도를 하더라도 이를 통해서 한번 훼손된 인격권이 회복되기 매우 어려운 것이 현실이기 때문에, 이러한 점을 감안하여 보다 ‘충분한’ 정정보도 등이 이루어질 수 있도록 그 기준을 보다 구체화하여 법률에 규정하는 것이 필요하다는 것이다. 이러한 점에서 언론분쟁분야에서는 조화의 원칙에 대한 해석에 있어서도 이와 같은 특성이 반영되는 합목적적인 해석과 적용이 반드시 필요하다고 생각한다.

2. 조정의 개념과 효력 문제

언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률에서는, 별도의 용어에 대한 정의 없이, 제2절에서는 조정에 관

해서, 제3절에서는 중재에 관해서 규정하고 있다.

일반적으로 조정(mediation)은 중립적 지위에 있는 제3자가 분쟁당사자들이 쉽게 협상하여 분쟁을 해결할 수 있도록 도와주는 분쟁해결방법으로서, 여기에서 중립적인 제3자(조정인 또는 조정위원)에게는 결정권한이 없고 단지 당사자들의 협상을 도울 권한만 인정되므로, 제3자의 조정안에는 기판력과 같은 판결의 효력이 생기지 않는 것이 원칙이라고 설명되고 있고, 중재(arbitration)는 양 당사자가 그들이 정한 절차 및 사인인 제3자(중재인)의 판정에 따라 분쟁을 해결하기로 합의하고 이에 의하여 중재인이 행하는 심판절차로서, 이러한 의미에서의 중재는 강제적인 분쟁해결방법이고 일종의 사적(私的) 재판으로서 제3자인 중재인의 판정이 소송에서와 같이 강제적 효력을 가진다고 이해되고 있다.

언론중재법에서는 조정의 효력에 관해서 재판상 화해와 동일한 효력을 인정하고 있다(동법 제23조). 환경분쟁조정법 제33조제2항도 같은 규정을 두고 있다. 반면 건축분쟁전문위원회와 관련하여 조정위원회의 조정의 경우는 조정의 효력으로 “당사자 간에 조정서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 본다(건축법 제96조 제4항)”고 규정하고 있다. 물론 구체적으로 개별 법률에서 조정의 효력을 어떻게 규정하느냐의 문제는 각 분야별 특성이 고려되어야 하기 때문에 서로 다를 수 있다고 생각된다. 그러나, 사소한 문제인 것 같지만, 개별 법률마다 조정의 효력을 달리 규정하고 있는 것도 그다지 바람직한 현상은 아닌 것 같다. 차제에 조정에 의한 사전적인 분쟁해결의 확대를 도모하기 위해서는 조정에 대한 개념 확립의 문제, 조정에 관한 일반법의 제정 문제 등도 함께 논의되는 것이 바람직하지 않겠나 생각한다.

나아가 조정의 결과에 재판상의 화해와 동일한 효력을 인정하는 것이 과연 바람직한가 하는 문제도 검토해볼 필요가 있다고 생각한다. 물론 조정의 실효성을 생각하면, 이 정도의 효과가 부여되어야 할 필요성도 있겠으나, 민사소송법에서 화해조서가 작성된 때에는 “그 조서는 확정판결과 같은 효력을 가진다(제220조)”고 규정하고 있는 점을 고려하면, 당사자 간의 조정합의에 법원의 확정판결과 같은 효력을 연동시키는 것이 과연 바람직한지는 생각해보아야 할 문제라고 생각한다.

독일의 경우, 물론 공법상의 조정에 국한된 것이기는 하지만, 조정에 있어서 조정인에게는 어떠한 결정권한도 인정되지 않는다는 한계가 강조되고 있다. 즉 조정의 유용성은 인정되지만, 조정은 조정일 뿐이라는 것으로 이해되고 있는 것이다. 물론 여기에는 독일은 전통적으로 소송에 의한 권리구제에 중점을 두고 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 아울러 언론중재위원회는, 엄격하게 말해서 행정기관은 아니므로, 이러한 한계에 얽매일 필요도 없다고 판단된다. 그러나 법치국가에서는 조정의 중요성만큼이나, 소송제기 가능성도 중요하기 때문에, 조정을 통하여 이를 차단하는 것은 바람직해 보이지는 않는다. 언론중재위원회 위원들의 면면이 전문성 측면에서 법원의 경우에 상당하다는 점은 충분히 인정되지만, 사실관계에 대한 접근의 밀도라든지 대심구조에 의한 공격방어의 교환이라는 측면에서는 법원과 다른 점도 분명히 존재할 것이므로, 소송가능성은 가급적 열어두는 것이 좋을 것 같다. 발제자가 언급하고 있는 “법원의 판결에 의한 기판력이 아니라 당사자의 합의에 기초한 ‘화해’에 기판력이 인정됨으로써 국

민의 재판청구권이 침해되어서는 아니 된다”는 것도 유사한 취지로 이해된다.

3. 절차에서의 조정적 요소 강화 문제

언론중재법은 제19조에서 “출석요구를 받은 자가 천재지변 그 밖의 정당한 사유로 출석하지 못한 경우에는 그 사유가 소멸한 날부터 3일 이내에 당해 중재부에 이를 소명하여 기일 속행신청을 할 수 있다. 중재부는 속행신청이 이유 없다고 인정하는 경우에는 이를 기각하고 이유 있다고 인정하는 경우에는 다시 조정기일을 정하고 절차를 속행하여야 한다”고 규정하여 절차의 속행이 가능한 것으로 되어 있지만, 반대로 위 사유에 해당하지 않는 경우에는 절차의 속행이 불요하다는 취지로도 이해된다. 물론 “조정절차에 관하여는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 민사조정법을 준용한다”, “조정의 절차와 중재부의 구성방법, 그 관할, 구술신청의 방식과 절차 그 밖의 필요한 사항은 중재위원회규칙으로 정한다”고 규정하고는 있지만, 대체로 조정은 불가피한 사유가 아니고는 1회의 조정으로 끝나는 경우가 많으리라고 생각된다.

발제문에서도 언급되고 있듯이, 언론조정·중재제도는 그 필요성 측면이나 만족도 측면에서 매우 높은 평가를 받고 있다. 아울러 그간의 성과를 분석해 보면, 분쟁조정적 측면뿐 아니라 권리구제적 측면에서도 중요한 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다. 과연 어느 쪽 기능이 보다 본질적인 기능인가에 대한 논의는 크게 중요하다고 생각되지 않는다. 보다 중요한 점은, 소송에 대한 현실적인 부담이 큰 상황에서 국민들이 조정이나 중재 등을 통한 사전분쟁해결방식을 점차 더 선호하고 있다는 사실이다. 이는 행정심판의 경우에도 매우 유사하게 평가되고 있는 점이다. 그렇다면 향후에도 이와 같은 사전적인 조정기능을 보다 강화하는 것은 국민의 권익보호라는 측면에서도 바람직한 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는, 발제문에도 언급된 바와 같이, 조정·중재 외에도 알선, 협상, 화해 등 다양한 분쟁해결수단을 도입하는 문제도 좋은 방안이라고 생각한다.

이와 아울러 조정은 ‘절차’적인 측면에서도 ‘조정적인 요소’가 강화될 필요도 있다. 예컨대 행정절차법은 공청회에 관하여 규정하고 있는데, 그 횟수에 관하여는 특별히 규정하고 있는 바 없기 때문에, 공청회를 개최하는 취지에 부합될 때까지 수차례에 걸쳐 공청회를 실시할 수도 있는 것이다. 그러나 행정의 실제에서, 법률의 명문의 규정이 없는 한, 여러 차례 공청회를 개최하고 싶은 행정청은 아마 없으리라 판단된다. 독일에서는, 물론 공법상 조정에 국한된 것이지만, 각종 행정절차에서 절차의 진행과정에 있어서 조정적인 요소를 강화하자는 의미에서 공법상 조정이 논의되고 있다. 예컨대, 독일 행정절차법 제24조 및 제26조에 규정된 직권조사 및 직권증거조사에 관한 규정도, 종래와 같이 조사의 전 과정이 행정기관의 결정권한에 놓인다는 식으로 해석할 것이 아니라, 절차에 참여한 자들과 더불어 같이 조사를 한다고 이해하고, 또 그와 같이 함으로써 결국 조사결과가 보다 사안에 적합할 가능성이 높아질 수

있다고 보는 것이다. 청문의 경우에도 이를 단지 형식적인 절차로만 파악하여, 이를 통하여 행정청이 사인으로부터 일방적으로 듣는, 사인의 입장에서는 일방적으로 자기의 견해만 진술할 수 있는 기회로만 이해할 것이 아니라, 청문을 통하여 잠재적인 갈등의 요소를 발견하고 사전에 이러한 갈등을 예방하는 기회로 활용하자는 것이다.

이러한 관점에서 언론분쟁에 대한 조정에 있어서도 조정을 단지 형식적인 절차로 파악할 것이 아니라 실질적으로 양 당사자가 합의에 이를 수 있도록 도와주는 요소들을 더욱 가미함으로써 절차를 통하여 조정의 효율성을 제고할 수 있는 방안이 강구될 필요가 있다. 이러한 요소들은 결국 조정이 가지는 사전적인 갈등해소나 권리구제기능을 보다 향상시켜줄 것이다. 보다 구체적으로는, 예컨대 절차의 속행에 관하여 최종적으로 조정할 수 있는 상황에 이르기까지 여러 차례에 걸친 절차의 속행이 가능하다는 명문의 규정을 둔다든지(이 경우 일정한 기간을 미리 정해 놓으면 절차의 지연이 크게 문제되지 않을 수 있을 것이다), 또는 변호사 아닌 자의 대리인 참가나 이해관계인의 참석(현재는 허가사항)을 보다 자유롭게 인정하는 등의 문제를 생각해 볼 수 있을 것이다.

요컨대, 언론조정·중재제도는 사전적 분쟁해결, 참여 또는 협의에 의한 분쟁해결, 절차에 의한 분쟁 해결이라는 점에서 법치국가적 관점에서나 또한 사회적 비용의 절감이라는 정책적 관점에서나 매우 바람직한 수단으로 이해되고 있다. 더욱이 제도 도입 이래 최근에 이르면서 신청건수가 대폭 증가하고 있고, 이를 통한 피해구제율도 비약적으로 상승하고 있는 점에서 동 제도는 운영에 있어서도 커다란 성과를 보이고 있다고 생각된다. 향후에도 다양한 ADR 방식의 도입, 절차적 권리보장의 강화 등의 제도개선을 통하여 언론의 자유와 국민의 인격권을 보장하는 기관으로 더욱 발전하기 바란다. □