

고 있다.

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

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

## II. 조 정

### 1. 조정의 개념

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

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

## 2. 법 규정

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

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

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

## 3. 현실적 문제점

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

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

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

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

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

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

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

의도할 경우에도 합의 성립이 어려워 질 것임은 자명하다.

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

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

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

#### 4. 개선 방안

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

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

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

### Ⅲ. 조정을 갈음하는 결정

#### 1. 법 규정

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

#### 2. 「조정을 갈음하는 결정」의 법적 성격

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

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