

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

이익 기타 모든 사정을 참작하여 신청인의 신청취지에 반하지 아니하는 한도내에서 사건의 공평한 해결을 위한 결정을 하여야 한다.’라고 규정하고 있다. 위와 같은 민사조정법의 규정 취지에 비추어 볼 때 중재부는 “직권조정결정을 내릴 수 없는 상당한 이유가 없는 한” 원칙적으로 직권조정결정을 해야 할 의무가 있다고 해석하는 것이 타당하므로 중재부의 직권조정결정 권한은 임의적 재량사항이 아닌 기속행위 내지는 기속재량행위에 속한다고 보아야 할 것이다. 따라서 중재부는 조정이 성립되지 아니한 사건에 대하여는 당사자가 이의신청할 것이 명백한 경우를 제외하고는 조정을 갈음하는 결정을 해야 하는 것이 원칙이다. 특히, 당사자가 조정안을 수락하지 않는 이유가 오로지 감정적인 대립에 기인한 경우, 당사자가 사건의 중요한 점에 관하여는 합의를 하였으면서도 지엽적인 의견의 차이로 최종 합의에 이르지 못한 경우, 당사자가 조정안을 수락하지 않고 있지만 중재부의 결정이 있으면 분쟁이 해결될 가능성이 있는 경우 등에는 조정을 갈음하는 결정을 해야 할 것이다.

둘째로 법상의 직권조정결정은 민사조정법상의 조정을 갈음하는 결정과 완전히 동일한 성격의 결정인가 하는 점이다. 조정결정의 효력과 관련하여 민사조정법과는 달리 법 제22조 제3항에서 ‘직권조정결정에 불복이 있는 자는 결정 정본을 송달받은 날로부터 7일 이내에 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있다. 이 경우 그 결정은 효력을 상실한다.’라고 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때 언론중재부의 ‘조정을 갈음하는 결정’은 강제조정이라는 순수한 사법적 판단이라기보다는 “조정기관의 노력에도 불구하고 당사자 간에 합의가 성립하지 않는 경우, 원칙적으로 조정기관은 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 내림으로써 당사자 쌍방에게 분쟁을 간편하게 해결할 수 있는 기회를 한 번 더 주는 것”으로 해석하는 것이 타당하다고 할 것이다.

3. 법규정의 해석

법 제22조 제1항은 ‘① 당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니하는 경우 또는 ② 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 ③ 당사자의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작하여 ④ 신청 취지에 반하지 않는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정을 할 수 있다.’고 규정하고 있다.

당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니한 경우는 논리적으로 2 가지를 상정할 수가 있다.

첫째로는 신청인과 피신청인 간에 각자의 주장이 나뉘어 일리가 있어 주장의 대립이 심하고 견해 차이가 현격한 경우이다. 이 경우에는 중재부에서 직권조정결정을 내린다고 하더라도 이의의 가능성이 크다고 할 것이므로 애써 직권조정결정을 내릴 필요 없이 조정불성립결정으로써 해당절차를 종결해야 한다. 그런데 구체적으로 어떤 경우에 당사자 간 합의가 불가능하다고 할 것인지 여부는 신중하게 판단해야 한다.

둘째로는, 비록 당사자 간 합의가 여러 가지 이유로 성립되지 아니하였으나 중재부의 조정결정을 통하여 합의 장애 사유가 해소될 수 있는 경우이다. 이 경우에 중재부는 상당한 이유가 없는 한 ‘조정을 갈음하는 결정’을 해야 할 의무가 있다는 점은 앞서 설명한 바와 같다. 일반적으로 조정을 갈음하는 결정에 적합한 유형으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

(1) 피신청인이 전화 또는 서면 등으로 조정기일에 출석할 의사가 없거나 또는 출석이 불가능한 사정에 있지만 중재부가 제시하는 조정안에 따르겠다고 의사를 표시하는 경우

(2) 주요 사항에 대하여는 대부분 합의가 성립하였으나 사소하고 부수적인 사항에 대한 의견 차이 때문에 조정이 성립하지 아니한 경우

(3) 쌍방 당사자가 내심으로는 중재부의 조정안을 수용할 의사를 가지고 있지만 상대방에 대한 감정이나 대외적 체면 때문에 상대방의 면전에서 그와 합의하겠다는 의사표현을 차마 하지 못하는 것으로 판단되는 경우

(4) 당사자는 조정을 성립시킬 의사를 가지고 있지만 조정의 결과에 대하여 이해관계를 가진 제3자와의 관계에서 분쟁해결의 형식은 조정을 갈음하는 결정으로 하여줄 것을 희망하는 경우

(5) 사실조사나 증거조사에 의하여 사실관계가 일음 명백하게 되었고, 이미 당사자에 대한 설득작업이 상당히 진행되었기 때문에 조정이 불성립되면 그 때까지의 비용과 노력이 무의미하게 될 우려가 있는 경우

(6) 분쟁의 대상이 주로 법률의 해석·적용에 관한 것이기 때문에 결정 형식으로 그에 대한 판단을 내리면 당사자가 승복할 가능성이 높은 경우

신청인의 주장이 이유 있다고 여겨지는 경우란 (1) 신청인의 주장을 뒷받침할 근거가 구체적이고 명확하거나, (2) 피신청인의 불출석 또는 근거 자료 제시 부족 등으로 법적으로 정해진 기일 내 피신청인의 주장을 소명하기가 어려울 때를 가정할 수 있다.

당사자의 이익 그 밖의 모든 사정을 참작한다는 것은 조정을 갈음하는 결정을 하지 아니하면 신청인의 정당한 피해구제가 불가능해지거나 사회적으로도 법적 정의 구현이 어려워 질 때 등을 상정해 볼 수 있다.

신청취지에 반하지 않는 한도 안에서 결정을 하도록 규정한 취지는, 조정을 갈음하는 결정이 재판으로서의 성질도 가지고 있는 만큼 소송절차에서의 처분권주의와 유사한 취지로 조정을 갈음하는 결정에서도 신청인이 조정에서 주장하는 것보다 더 유리한 결정을 해서는 안 된다는 의미와 신청인이 전혀 예상하지 못하는 내용의 결정을 해서는 안 된다는 의미를 가지고 있는 것으로 해석된다.

예컨대, 신청인이 정정보도나 반론보도를 요구하고 있는데 중재부가 손해배상 처리가 적당하다고 판단하여 손해배상을 추가적으로 결정해서는 안 되고, 신청인이 반론보도 게재를 요망하고 있는데 정정보도나 손해배상을 명령하는 것도 허용되지 않는다는 의미이다.

또한, 조정을 갈음하는 결정은 그 결정내용이 당사자 쌍방이 주장하는 취지에 반하는 것이어서는 안 된다. 예컨대 신청인은 2,000만원의 손해배상 지급을 구하고 피신청인은 1,000만원 정도라면 지급하겠다고 하고 있는 때에 비록 중재부가 판단하기에 300만원 정도를 지급하는 것이 분쟁의 실정에 맞다고 하여도 그와 같이 결정하는 것은 당사자 쌍방 모두의 주장취지에 반하기 때문에 허용되지 않는다고 할 것이다.

조정신청사건은 원칙적으로 신청 접수일로부터 14일 이내에 처리되어야 한다(법 제19조 제2항). 그러나 조정을 갈음하는 결정의 경우에는 예외적으로 조정신청 접수일로부터 21일 이내에 처리되면 족하다(법 제22조 제1항). 이와 같은 처리기간은 훈시규정으로 해석된다.

중재부는 주문과 이유를 기재한 조정을 갈음하는 결정조서를 작성하여 결정에 관여한 중재위원 전원이 서명·날인하여야 한다(법 제22조 제2항, 규칙 제22조 제1항). 실무상 조정을 갈음하는 결정조서에는 그 결정의 이유를 기재하지 않거나 기재하더라도 ‘위 사건의 공평

한 해결을 위하여 당사자의 이익 기타 모든 사정을 참작하여 주문과 같이 결정한다’는 정도의 형식적 이유를 기재하는 것에 그치고 있다. 그러나 결정의 설득력을 높이는 데는 이유를 기재하는 것이 도움이 될 수 있을 것이므로 특히 법적 쟁점이 있거나 이의신청 가능성이 있다고 판단되는 경우에는 좀 더 실질적인 결정의 이유를 기재하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

법 제22조 제3항은 조정을 갈음하는 결정에 불복이 있는 자는 결정 정본을 송달받은 날로부터 7일 이내에 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 조정을 갈음하는 결정 정본을 받은 후 반드시 서면으로 7일 이내에 이의신청 사유를 명시하여 신청하도록 규정함으로써, 조정을 갈음하는 결정 직후 구두로 간단히 동의하지 않는다고 밝히는 것만으로는 이의신청이 완료되지 않는다. 현장에서 조정을 갈음하는 결정 내용에 직접적으로 반응하기보다 결정문을 받은 후 일주일 이내 신중히 검토하고 이의신청 여부를 결정하라는 취지이다. 이러한 점은 민사조정법상의 이의신청과는 많은 차이를 보이는데, 민사조정법 제34조의 경우에는 조서의 정본이 송달 되기 전에도 이의신청을 할 수 있고 이의 신청의 방법에 아무런 제한이 없으며 이의 신청에 이유를 붙일 필요도 없다. 따라서, 어떤 제도가 언론보도로 인한 신속한 피해구제에 더 효율적인지는 검토의 여지가 있다고 할 것이다.

4. 실무상 적용현황

언론중재위원회가 발표한 별첨의 자료에 의하면 최근 3년간(2008 ~ 2010) 언론중재위원회에서 처리한 전체 사건수 중 조정을 갈음하는 결정의 비율은 2008년 5.5%(전체사건 954건 중 52건), 2009년 6.7%(전체사건 1,573건 중 105건), 2010년 6.8%(전체사건 2,205건 중 149건)에 불과한 것으로 나타났다. 특히 부산중재부의 경우 조정을 갈음하는 결정 제도가 도입된 1996년 이후 2010년까지 총 7건에 불과하며 최근 2년간은 결정사례가 전혀 없는 것으로 나타났다.

이와 같은 통계적 수치의 의미는 언론조정 절차에 있어서 분쟁 당사자 간에 합의가 성립되지 않는 경우에 중재부가 조정을 갈음하는 결정을 통하여 당사자에게 재고할 기회를 주지

아니하고 곧장 조정불성립 결정을 하는 경우가 많았다는 것으로 해석할 수밖에 없다고 할 것이다.

5. 개선 방안

언론 피해 구제의 수단으로서 중재부가 조정을 갈음하는 결정을 내리는 대상은 주로 정정보도와 손해배상에 관한 것에 국한될 수밖에 없다. 추후보도나 반론보도는 언론사 등의 고의 과실이나 위법함을 요하지 아니하고 보도의 진실성 여부도 불문하므로(법 제16조) 당사자 간의 이해 상충 문제가 상대적으로 적어서 쉽게 합의에 도달할 수가 있기 때문이다.

그러나 정정보도나 손해배상의 경우 신청인이 언론사 등의 언론보도가 객관적 진실에 반한다는 것을 전제로 조정을 신청하는 것이므로 피신청인이 보도의 진실성 여부를 다투는 한 중재부로서는 조정을 갈음하는 결정을 하기 전에 증거조사(법 제20조) 등을 거쳐서 사실관계를 명확히 확인해야 할 필요성이 대두된다. 그런데 언론중재법은 언론기관 등에 의한 피해를 신속하게 구제할 목적으로 조정신청사건은 원칙적으로 신청 접수일로부터 14일 이내에 처리하되(법 제19조 제2항) 조정을 갈음하는 결정의 경우에는 조정신청 접수일로부터 21일 이내에 처리하면 되도록(법 제22조 제1항) 규정하고 있다. 비록 조정을 갈음하는 결정을 하는 경우에는 통상의 조정신청 사건 처리기간에 비하여 7일 이라는 시간적 여유를 더 부여하고는 있으나 현실적으로 법이 규정하는 시한 내에 사실관계를 확정 짓는 것이 어렵다는 점이 중재부로 하여금 조정을 갈음하는 결정에 소극적인 태도를 가져오게 하는 장애 요인이 된다는 점을 부인하기는 어렵다.

그렇다고 하더라도 조정을 갈음하는 결정은 중재부의 자유재량에 속하는 사항이 아니라 의무사항이라고 할 것이므로 분쟁 당사자 간에 합의가 성립되지 아니하는 경우 쉽사리 조정불성립 결정을 해서는 안 되며, 그 때까지 드러난 사실과 증거를 종합하여 중재부에서 최종적인 합의안을 제시하는 의미에서 ‘조정을 갈음하는 결정’을 내리는 것이 타당하다고 할 것이다.

또한, 중재위원 각자가 조정에 필요한 덕목과 기술을 부단히 함양하는 것과 아울러 관련 사건의 해결에 필요한 법원의 판례와 결정 사례들에 대한 폭넓은 수집과 연구를 통하여 분쟁 당사자들을 설득하고 승복시킬 수 있는 법적 지식을 축적하는 노력도 게을리 해서는 안 될 것이다.