

도 또는 정정보도를 이행하기로 합의된 것으로 간주된다(정기간행물법 제18조 제5항).

언론사인 피신청인이 2회 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.

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

다. 중재의 실시

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

조정의 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居中조정을 하는 등이 가능하며 그 방법에 아무런 제한이 없다. 분쟁의 원인인 사실관계에 관한 증거조사도 가능함은 물론이다.

라. 중재의 불성립과 법원에의 제소

중재부의 조정시도에도 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않으면 중재부는 중재불성립결정을 내리게 되고, 피해자는 법원에 직접 반론보도청구의 소를 제기하여야 한다.

중재위원회의 사건기록은 법원에 송부되며, 법원의 소송절차는 신속한 가처분절차에 의해 진행된다. 그리고 법원의 반론보도문 게재명령을 불이행하는 경우에는 언론사에게 금전적 제재가 가해진다.

III. 언론중재제도의 한계와 장래 발전방향

1. 현행 언론중재제도의 한계

가. 조정기관(언론중재위원회)의 독립·공정성 확보

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

현행 법상 언론중재위원회는 법률에 의하여 설치되고 문화관광부 장관이 위촉한 40인 이상 80인 이내의 위원으로 구성되는 합의제형 국가기관으로서, 그 조직과 운영이 행정부로부터 독립된 일종의 독립규제위원회라고 할 수 있는데, 그 독립성과 공정성을 보장하기 위하여 정기간행물법은, ① 위원 중 2/5 이상은 법관 자격이 있는 자로서 법원행정처장이 추천한 자를, 1/5 이상은 언론계 인사를 위촉하도록 하여 그 구성을 행정부의 자의에 의하지 않도록 하고(제17조 제2항), ② 정당의 당적을 가진 자나 공직선거 등의 후보자, 공무원(단, 법관 및 교육공무원 제외), 언론사에 소속된 현직 언론인은 중재위원이 될 수 없도록 하였으며(제17조 제5항), ③ 중재위원은 법률과 양심에 따라 독립하여 직무를 행하며 직무상 어떠한 지시도 받지 아니하고(제17조 제6항), ④ 국가로부터 보수를 받지 아니하는 명예직으로 규정하고 있다(제17조 제7항).

한편 언론중재위원회의 예산은 당연히 국가가 부담하여야 할 것이나 실제로는 방송발전기금으로 조달되고 있고, 예산편성과 사업계획 수립에 관하여는 문화관광부 장관과 협의하도록 되어 있는바(시행령 제32조 제1항), 이로 인해 그 독립성이나 공정성에 어떤 영향이 미치지 않도록 적절한 규제장치가 마련되어야 할 것이다.

또한 중재위원회가 그 운영 등에 관한 사항을 정하거나 변경하는 때에도 문화관광부 장관과의 협의를 거치도록 하고 있으나(시행령 제32조 제2항), 협의의 대상은 직제나 직원의 복무와 후생급여 등에 국한된다고 할 것이고 중재절차 등 중재위원회의 본질적 기능에 관한 사항은 제외된다고 할 것이다.

나. 중재 대상의 제약

정기간행물법상 언론중재의 대상은 언론보도로 인한 분쟁 가운데 반론보도나 정정보도, 추후보도청구에 한정되고(제18조 제1항, 제20조 제3항), 손해배상청구에 관한 중재는 할 수 없다.

또한 언론보도가 이루어지기 전에 그 기사의 게재나 방송 금지를 구하는 등의 사전적 보호청구 역시 중재의 대상이 아니다. 따라서 그러한 중재신청이 있는 때에는 신청취지를 변경하도록 권유하고 이에 불응하는 때에는 신청을 각하해야만 한다.

중전에 중재의 대상은 반론보도청구권에 한정되었으나 1995년 말의 개정 정기간행물법에서는 반론보도청구권과 정정보도청구권의 구별을 명확히 하고 후자에까지 중재의 대상을 확대하였지만 정정보도청구의 경우 중재신청이 임의적인 것이기 때문에 한계가 있다.

중재신청인의 주장이 반론권이나 정정보도청구권 행사의 요건을 갖추지 못하는 등으로 이유 없다고 판단되는 경우에 중재위원회는 중재를 시도함이 없이, 또는 중재를 시도한 후 합의가 성립되지 않은 경우에 중재신청을 기각할 수 있을 것인가?

그러나 중재신청인의 주장 그 자체로서 이유 없음이 명백한 경우에만 언론사를 출석케 하여 무용한 조정을 하는 것은 여러 모로 바람직하지 않으므로 관련 법령에 이점을 명확히 규정할 필요가 있다.

언론중재는 분쟁 당사자간에 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.

일부에서는 중재절차에서 분쟁이 완결될 수 있도록 중재제도를 개선해야 한다는 주장을 하지만, 언론중재절차는 사법적 판단절차가 아닌 어디까지나 조정절차이므로 여기에서 모든 분쟁이 해결될 수는 없는 것이다.

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.

12. 30. 개정 정기간행물법은 직권중재결정제도를 도입하여 1996. 7. 1.부터 시행하고 있

다.

이 직권중재결정은, 분쟁 당사자 사이에 합의가 이루어지지 않는 경우 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 의제하는 것이다.

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

2. 현행 언론중재제도와 언론 책임법의 문제점¹⁾

가. 관련 법령의 분산

손해배상은 민법, 반론보도청구는 정기간행물법, 정정보도청구는 민법 등으로 구제수단에 따라 근거 법령이 나뉘어 있을 뿐만 아니라, 신문, 통신, 방송 등 매체별로 다시 분산되어 있는 데에다 공직선거법에도 특별규정이 있어 국민들이 쉽게 법제도를 이용하기 어렵고, 법 기술적으로도 관련 영역에 대하여는 유기적이고 통일적인 규율이 바람직하나 법령의 분산다기화로 통일적이고 유기적인 규율이 곤란한 실정이다.

또한 손해배상이나 정정보도, 반론보도는 하나의 언론사고에 따른 여러 가지 피해구제수단에 불과하므로, 이를 하나의 중재절차와 소송절차 내에서 통합적으로 처리함으로써 분쟁 당사자 쌍방의 만족도를 높이고, 분쟁의 유기적·통일적 해결을 통한 시간과 비용의 절감을 꾀하여야 함에도 현행과 같은 분리규율 방식에 의하여서는 종합적 운용이 불가능한 문제가 있다.

나. 제도에 대한 충분한 규율 미흡

사전금지처분에 대하여는 그 유일한 근거법인 민사소송법에 언론피해 구제의 특수성을 감안한 아무런 규정이 없어 대부분 사항을 개별 법원의 판단과 재량에 의할 수밖에 없어 절차의 확실성과 통일성을 기하기 어렵다.

또한 선거 관련 보도의 구제에 관한 공직선거및선거부정방지법의 규정은 너무 애매하고 추상적이어서 사실상 실효성 있는 구제를 기하기 어려우며, 그밖에도 규정이 너무 추상적이거나 간단하고, 아예 중요한 규정이 법령에 빠져 있는 등의 결함이 여러 곳에 나

1) 이하 내용은 『언론중재』 1998년 겨울호에 게재된 줄고, 「언론피해구제 관련 법률의 입법론적 개선 방향과 전망」 논문내용을 수정·보완 하였다.

타나고 있다.

다. 자유로운 언론활동의 위축 우려

국민들의 인권의식 향상과 언론의 양적 성장으로 향후 손해배상청구 소송의 폭발적 증가와 배상액의 무제한적인 상향이 예상되며, 이미 그러한 징후가 현실화되어 가고 있다.

그러나 언론사고는 피해규모가 크고 때로는 예상할 수 없을 만치 파급효과가 광범위하여 일반적인 손해배상책임의 기준을 언론책임에 그대로 적용할 경우 과중한 손해배상책임에 못 이겨 언론사의 존립이 위협받을 수 있다.

따라서 통상의 언론활동으로부터 파생된 손해에 대하여 피해자에게 신속하고 적절한 수준의 배상을 충족시킴과 동시에 자유로운 언론활동을 위축시키거나 그 존립을 위협할 정도에 이르지 않도록 책임의 한도를 설정할 필요가 있으나, 현행 법제도상으로는 그 같은 안전장치가 충분치 못한 실정이다.

라. 소송외 분쟁해결장치 및 前審절차로서의 언론중재절차의 기능 미흡

그 동안의 운용 결과 중재절차의 유용성이 증명되었지만, 전심절차의 한계상 모든 분쟁의 중재절차 내에서의 중국적·일회적 해결을 기대할 수 없음은 부득이하다.

그러나 증거조사를 통하여 분쟁의 진상을 밝혀 줄 경우 분쟁 해결의 가능성을 제고할 수 있으며, 중재위원회가 단순히 소극적인 합의권유 기능에서 벗어나 분쟁 당사자들에게 설득력과 권위를 높여 줄 수 있음에도 현재 증거조사 기능이 거의 활용되고 있지 못하다.

또한 중재절차는 궁극적으로 소송의 전심절차 기능을 가지므로 소송절차와 유기적 연계성을 가져야 하나, 현행 법 상으로는 직권중재결정이 있더라도 이에 불복하는 당사자는 이의신청을 하기만 하면 직권중재결정은 효력을 잃고 피해자가 별도로 법원에 소를 제기하여야만 하므로, 절차의 번잡과 제소기간의 도과로 피해구제의 실효를 기대하기 어렵고 중재절차의 효율을 떨어뜨리게 되는 결함이 있다.

한편 중재절차에서 수집된 증거를 소송절차에서 이용하도록 하여 소송의 신속과 비용 절감을 꾀하고, 중재절차에서 분쟁의 심리, 판단이 이루어진 경우에는 1심 소송절차를 과감히 생략하고 곧바로 제2심 소송절차로 이행케 하여 중재절차의 내실과 소송절차의 신속을 도모할 필요가 있으나, 현행 법 상으로는 이 같은 제도적 장치가 결여되어 있고, 법원의 소송절차도 지나치게 경직적인 문제가 있다.

3. 뉴미디어시대에 있어서 언론중재제도의 발전방향

가. 관련 법률의 통합

언론피해구제 제도에 관하여 현재 산발적으로 나누어진 법률을 “언론피해구제법”이라

는 단일법으로 통합, 손해배상청구권과 정정보도청구권, 사전금지청구권 등 제반 언론피해구제 제도를 하나의 법률에 흡수하여 통일적·종합적으로 규율하여야 한다. 이로써 여러 가지 피해구제 수단에 대한 소멸시효와 제소기간 등 절차를 간명하고 통일성 있게 규율할 수 있고, 유사한 구제수단 상호간의 유기적 연결과 상호 변환을 통해 분쟁의 해결 가능성과 만족도를 크게 높일 수 있다.

다만 전문 언론기관으로서 계속성과 함께 어느 정도의 규모와 인적·물적 조직을 갖추지 못한 자에 의해 야기된 소규모 분쟁에 대하여는 통합법을 적용하기가 부적절하므로 민법 규정을 존치하여 통합법의 규율 밖의 분쟁을 보충적으로 규율하게 할 필요가 있으며, 인터넷 신문 등을 비롯한 새로운 언론매체에 대하여도 이를 제도 내로 적극 편입시켜야 할 것이다.

그리고 통합 법률의 열거는, 현행과 같은 조문나열식을 지양하고 절차의 흐름에 따라 각 분야별로 장, 절, 관으로 나누어 규율함으로써 법제도에 대한 국민들의 이해와 법 운용의 편리를 도모함이 바람직하다.

나. 자유로운 언론활동의 보장

(1) 자율적 책임확보를 위한 사내 옴부즈맨의 설치

언론사고 역시 사전 검색을 통한 예방이 가장 효율적이며, 사전 검색 기능은 그 성질상 언론사의 자율적 기구에 의하여 독립적으로 수행되어야 하므로, 언론사에 예속되지 않은 半독립적 기관으로서 사내 옴부즈맨을 필요적으로 둘 것이 요청된다.

사내 옴부즈맨은 언론현상과 법률제도에 관하여 전문적인 식견을 가져야 하므로, 일정한 기간 판사, 검사, 변호사, 법률학이나 언론학 관련 대학교수직에 있었거나 언론 현업에 종사한 자로 자격을 제한하되, 그 직무상 공정성과 독립성 확보를 위해 당해 언론사의 소속 임직원이 아닌 자로 하여야 할 것이다.

또 옴부즈맨에 대한 언론사의 부당한 간섭과 변칙적인 운용을 막기 위하여 언론사로 하여금 그 성명과 자격, 지위, 대우에 관한 사항 등을 중재위원회에 신고하게 하여 허위 신고의 경우 일정한 제재를 가하도록 하고, 발행인이나 편집인은 옴부즈맨의 시정요구가 있을 경우 정당한 사유가 없는 한 최대한 그 의견을 반영하게 하여야 한다.

(2) 언론의 면책범위 설정

언론의 보도내용이 공공의 이익을 위한 것이고 그것이 진실한 경우 명예훼손 등의 죄책을 면제하는 형법상의 정당화 사유를 손해배상의 민사적 영역에까지 확장함으로써 언론의 공적 기능과 역할을 최대한 발휘하도록 하여야 한다.

이로써 정정보도나 반론보도 외에는 사실상 정상적인 언론활동으로 인하여 언론사나 언론인이 민·형사상 책임을 지지 않게 됨으로써 자유로운 언론활동을 최대한 보장할 수 있을 것이다.

그리고 보도내용이 비록 진실이 아닌 경우라도, 보도 당시 진실이라고 믿은 데 정당한 사유가 있는 때에는 적법성을 인정해온 판례를 입법으로써 수용하여야 할 것이다.

또한 공소 제기 전의 범죄사건 보도에 대하여 공공의 이익을 위한 것으로 추정하여 범죄사건의 보도를 원칙적으로 공공의 이익을 위한 것으로 인정하되, 유죄의 확정판결 전까지 당해 피의자와 피고인을 범인으로 단정하여 처우하거나 그의 친족 또는 주변인에 관하여 불필요한 보도를 하지 않도록 금지규정을 두어야 한다.

(3) 손해배상책임의 완화

(가) 소멸시효기간의 단축

민법상 일반 불법행위책임에 기한 손해배상청구권의 소멸시효 기간은 피해자가 손해와 가해자를 안 날로부터 3년, 당해 불법행위가 있는 날로부터 10년이지만, 이를 언론보도로 인한 손해배상청구권에 그대로 적용할 경우 너무 길어서 안정적인 언론활동을 저해할 우려가 있으므로, 당해 언론보도를 안 날로부터 2월, 보도가 있는 날로부터 6월 내지 1년으로 이를 단축할 필요가 있다.

(나) 손해배상액의 제한 및 감경

불법행위책임의 일반 원칙에 의하면 언론보도로 인하여 피해가 발생한 경우 그와 상당인과관계가 있는 손해 전부를 배상하여야 하나, 언론의 공적 기능을 감안하여 이를 적정한 한도 내로 제한, 감경할 필요가 있다.

(다) 손해배상책임의 보장

언론사는 그 사업의 성격상 자산 규모가 영세하여 언론사고가 발생할 경우 그 배상액 마련이 쉽지 않아 피해자에게 신속하고 충분한 배상을 하기가 어렵고, 또한 언론사는 피해자가 가압류나 압류 등 강제집행을 할 경우 언론활동이 사실상 정지되는 막대한 타격을 받을 수밖에 없는 실정이다.

따라서 이 같은 문제를 해결하기 위해서는 언론사가 장래의 위험발생에 대비하여 손해배상 책임보험에 가입하는 것이 바람직하나, 이 같은 보험제도가 정착하기 전까지 잠정적인 보완수단으로서 공제기금을 설치할 수도 있을 것이다.

그리고 보험가입 금액이나 공제기금 출연금은 최소 일정 규모 이상을 확보하여야 그 실효성이 있으므로, 당해 언론사의 자본금 또는 자산 중 다액의 10분의 1로 하되 그 최고액은 30억 원, 그 최저액은 1억 원 정도로 함이 바람직하며, 공제기금은 중립적 감시기관인 중재위원회가 관리하여 피해자가 확정판결 등을 받아 직접 청구할 수 있게 하여야 할 것이다.

한편 언론사가 위와 같은 보험에 가입하거나 공제기금을 출연한 때에는 방송시설이나 인쇄시설 등 언론활동에 직접 제공되는 재산에 대한 강제집행을 금지하여 언론사를 보호

하여야 할 것이다.

다. 정정보도와 반론보도의 상대화

정정보도나 반론보도 모두 원래의 보도내용을 부정하고 그와 배치, 반대되는 사실을 보도함으로써 원 보도내용을 수정, 원상회복을 꾀한다는 점에서 커다란 차이가 없으므로, 특별한 사정이 없는 한 이를 엄격하게 구별하기보다는 상대화시킬 필요가 있다.

따라서 종래와 달리 정정보도를 불법행위책임으로부터 해방시켜 반론보도와 마찬가지로 언론사의 고의, 과실이나 위법함을 요하지 않도록 하는 것이 타당한바, 정정보도는 원 보도내용이 진실이 아닌 것을 피해자가 증명한 때에 언론사의 진술로써 이를 수정하는 것으로, 반론보도는 원 보도내용이 진실하지 않은 것으로 증명되지 않은 경우에 피해자의 진술로써 이를 수정(반론)하는 것으로 개념을 정립하여야 할 것이다.

라. 언론중재절차의 강화

(1) 조정 대상의 확대

언론보도로 인한 분쟁을 하나의 절차 내에서 한꺼번에 해결하기 위하여 반론보도청구는 물론 정정보도청구와 손해배상청구까지 모두 중재위원회의 조정 대상으로 확대하고, 중재절차의 前審적 기능 강화를 위해 이 역시 모두 필요적 前置절차로 하는 것이 바람직하다.

그럼으로써 중재위원회의 조정절차에서 분쟁 당사자간에 가장 적절한 형태의 합의가 이루어질 수 있고, 피해자는 정정보도나 반론보도를 받는 대신 손해배상청구를 양보함으로써 언론사의 부담을 줄일 수 있으며, 또한 정정보도와 반론보도가 상대적인 만큼 피해자는 그 청구를 자유로이 변경할 수 있어 효과적인 피해 구제를 기할 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 증거조사 기능의 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 수용율 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 않으므로 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 중재기일에 배석시켜 설명이나 의견을 듣는 것도 바람직할 것이다.

그리고, 시간 절약을 위해서 중재부장은 신청이 접수되면 필요에 따라 분쟁 당사자 쌍방의 의견을 들어 자료를 제출케 하거나 사무처 직원에게 증거조사에 필요한 자료를 미리 수집하게 하면 좋을 것이다.

(3) 고유 의미의 중재제도 도입

현행 법제도상의 언론중재는 법적인 의미에서는 중재가 아닌 조정으로서 알선이나 권유와 같은 소극적 기능만을 갖고 있어 분쟁해결에 한계가 있다. 따라서 중재위원회의 종국적 결정에 따라 분쟁을 일거에 해결할 수 있는 고유 의미의 중재제도를 도입할 필요가 있다.

이 제도는 당사자간에 분쟁에 관한 합의는 이루어지지 않고 있으나, 권위와 증거조사 기능을 가진 중재위원회의 판정에는 복종할 의사가 있는 경우에 그 실효성이 있다. 그러나 이를 강제할 경우 재판 받을 권리를 침해하는 것이 되므로, 당사자 쌍방이 미리 중재결정을 받기로 합의하거나 중재절차 진행 중에 중재위원회의 중재결정을 받기로 동의하는 때에 한하여 이를 하도록 하여야 할 것이다.

(4) 중재절차와 소송절차의 연계 강화

(가) 조정 전치주의의 확대

손해배상청구와 정정보도청구 역시 중재절차 내로 흡수 통합하는 이상 이들에 대하여도 법원의 소송절차에 나아가기 위해서는 반드시 미리 조정을 거치도록 함으로써 중재위원회가 분쟁 해결의 1차적 전담기구가 되도록 하여 시간과 비용의 절감 및 국민의 편익을 도모하여야 할 것이다.

(나) 직권중재결정에 대한 이의와 소송절차로의 이행

현행 정기간행물법에 의하면 이의신청의 제기가 있으면 곧바로 직권중재결정의 효력이 상실되도록 규정되어 있으나(제18조 제7항 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 1심 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 있는바, 그 판단을 중재위원회가 할 것인지 법원이 할 것인지 아무 규정이 없다. 필자의 생각으로는 중재위원회가 1차적 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.

또한 직권중재결정에 대하여 당사자 일방이나 쌍방의 이의신청이 있으면 별도의 소 제기를 거칠 필요 없이 곧바로 소가 제기된 것으로 의제하여 사건을 법원의 소송절차로 이행케 함으로써 중재절차의 실효성과 권리구제의 효율화를 기하여야 한다.

다만 직권중재결정에 대한 이의가 있더라도 소송구조상 행정소송 형식을 취하기는 어려우므로 이의신청인이 누구냐에 관계없이 피해자를 원고, 언론사를 피고로 하여야 할 것으로 생각된다.

(다) 소송 대상의 확대

현행 법 상 중재기일에 신청인이나 피신청인이 불출석하였으나 부득이한 사정에 기한 것임을 증명한 경우 중재신청의 취하나 합의 간주의 불이익을 면하게 되는데, 중재부가 기일 속행신청을 받아들이지 않는 경우 그 불복방법에 대한 언급이 전혀 없다.

그러나 분쟁은 중국적으로 법원의 소송절차로 수렴되어야 하므로 이에 대한 불복은 법원에 즉시항고로써 하도록 하되, 그 기간은 중재부의 기각결정 정본을 송달 받은 때로부터 3일 이내로 제한함이 바람직하다.

한편 현재 사전금지처분에 대한 규율은 없는 것이나 마찬가지로 실정이므로, 언론보도로 인하여 현저히 피해자의 법익을 침해할 것이 예상되는 경우 법원은 피해자의 신청에 따라 공공의 이익과 국민의 알권리 등 제반 사정을 비교 형량하여 당해 표현물의 제작, 배포, 판매, 방송 등을 금지하는 가처분을 할 수 있도록 명문의 규정을 두어야 한다.

그리고 그 처분의 방법으로는 표현물의 봉인이나 집행관에게의 점유이전 등을 명할 수 있도록 하며, 집행의 신속을 위하여 집행관의 재량에 따라 야간과 일요일 등에도 집행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

(라) 소송절차의 개선

1) 관할의 조정

현행과 같이 모든 소송을 제1심부터 거치게 하는 경우 시간과 절차의 지연을 초래하고 전심절차인 중재절차의 효용을 반감시키는 문제가 있다.

따라서 중재위원회의 심리와 판단이 이루어진 직권중재결정, 기일속행신청에 대한 기각결정, 중재결정(판정)에 대하여는 1심 절차를 과감히 생략하고 곧바로 고등법원에 이의신청이나 즉시항고 등을 제기하도록 하여 심급을 축소하는 것이 바람직하다.

2) 심리절차의 통합

현행 법 상으로는 반론보도청구소송은 가처분절차에 의하도록 되어 있어 손해배상 청구나 정정보도청구의 소를 병합하여 한꺼번에 제소하거나 심리할 수 없는 불편이 있을 뿐 아니라 분쟁의 적정한 해결에도 지장을 주고 있다.

따라서 이들 모든 절차를 본안소송절차로 통합하여 한꺼번에 병합하여 제소할 수 있게 하는 한편, 소송절차의 진행 중에도 이를 병합할 수 있도록 하며, 정정보도청구와 반론보도청구 상호간의 변경을 허용함이 바람직하다.

다만 이와 같이 소송절차를 통합하는 경우에도, ① 각각의 특성에 따라 반론보도청구에 대하여는 증명이 아닌 소명으로써 그 청구를 인용할 수 있게 하고, ② 절차의 신속을 위하여 사건 접수 후 늦어도 3개월 이내에 판결을 선고하도록 하며, ③ 필요한 경우 정정보도청구나 반론보도청구만을 손해배상청구와 분리하여 일부판결을 할 수 있도록 하고, ④ 정정보도청구나 반론보도청구를 인용하는 판결에 대하여는 반드시 가집행선고를 붙이도록 함으로써 가처분절차와 마찬가지로 신속한 구제를 기하도록 하여야 할 것이다.

마. 선거관련 보도의 시정청구제도 개편

선거에 임하여서는 후보자나 정당, 정책 등에 대한 보도가 기하급수적으로 증가하는 반면에 당해 보도내용의 진실 여부 등을 조사, 확인할 시간이 촉박하고, 그 파급효과를 신속히 차단할 기회를 피해자에게 주어야 하는 특성상 통상의 구제절차와 다른 예외적 절차를 마련할 필요가 있다.

이러한 특성상 손해배상청구나 정정보도청구는 상당한 시일을 요하므로 통상의 절차에 의하도록 하고 반론보도청구권에 한하여 특칙을 두는 것이 타당하다.

그 특칙으로서는, ① 중재신청 기간을 보다 단기간으로 하고, ② 중재위원회의 조정·중재절차를 신속히 처리하도록 하며, ③ 중재위원회의 직권중재결정이 있는 경우 이의신청 여부에 불구하고 언론사로 하여금 곧 반론보도를 하게 하되, 그에 대한 언론사의 입장과 견해를 동시에 표명할 수 있게 하고, ④ 직권중재결정을 이행하지 않는 경우 즉시 또는 그 지연기간에 따라 과태료의 제재를 과하는 것 등이 가능할 것이다.

이번에 개정된 공직선거및선거부정방지법에서는 그와 같은 특칙을 새로 마련하였는데, 방송위원회와 언론중재위원회에 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회를 각각 설치하여 직권 또는 후보자 등의 신청에 의해 선거관련 보도를 조사·심의하여 제재조치나 사과문 또는 정정보도문의 방송·게재를 명할 수 있게 하였다. 또 선거관련 보도에 대한 반론보도청구를 방송사나 언론사가 수용하지 않을 경우 지체없이 이를 선거방송심의위원회나 선거기사심의위원회에 회부케 하고, 위 각 위원회는 48시간 내에 각하·기각·인용

결정을 하도록 하고 있으며, 인용 결정을 지체없이 이행하지 않을 경우 2년 이하의 징역이나 400만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

그런데, 위와 같이 중재(조정)절차 대신 막바로 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회 準司法的 판단에 대하여 강제적 拘束力을 부여하고 이의신청이나 법원에의 소송제기절차도 마련함이 없이 곧바로 그 불이행에 대하여 형벌을 과하는 것은 법관에 의하여 재판받을 권리를 침해하는 것으로서 위헌의 소지가 있다.

또한 방송에 대한 시정청구 방송위원회로 분리되어 있어 구제절차의 통일성과 중재절차의 효용을 저하시키고 있으므로 이 역시 중재위원회로 통합하는 것이 타당하다고 생각된다.