

02

언론중재법상 조정 중 제소기간이 경과된 경우의 처리

정준영 서울고등법원 부장판사



1. 문제의 제기

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 ‘언론중재법’이라 한다)은 ‘언론사 등의 언론보도 또는 그 매개로 인하여 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적 책임을 조화함을 목적’으로 하고(제1조), 언론보도 등으로 피해를 입은 피해자는 정정보도청구권(제14조)과 반론보도청구권(제16조)·추후보도청구권(제17조) 등을 행사할 수 있도록 한다. 반론보도청구권과 추후보도청구권에 관해서는 정정보도청구권의 규정을 준용하므로 아래에서는 정정보도청구권만을 보기로 한다.

언론중재법상 정정보도청구는 언론사 등의 고의·과실이나 위법성을 요건으로 하지 않으므로 이를 요건으로 하는 민법상 손해배상청구보다 언론보도로 인한 피해자의 권리구제에 더 용이하다. 반면 정정보도청구권에 기한 권리행사의 제척기간을 언론보도 등이 있음을 안 날로부터 3개월, 언론보도 등이 있는 후 6개월이라는 단기간으로 함으로써 신속한 분쟁 처리를 도모한다(제14조 제1항). 이 글에서 사용하는 제척기간은 이와 같은 언론중재법상 단기간 제척기간을 가리킨다. 다만 소제기 제척기간은 제소기간이라고도 쓰기로 한다. 이러한 제척기간은 언론사에 대한 정정보도청구(제14조 제1항), 언론중재위원회에 대한 조정신청(제18조 제3항), 법원에의 소제기(제26조 제3항) 모두에 동일하게 적용된다. 따라서 언론 피해자는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 증명할 필요는 없지만 위 제척기간이 경과한 후에는 ‘언론중재법상 조정신청이나 소의 제기’를 할 수 없게 된다. 이러한 단기간 제척기간이 경과된 후에도 언론 피해자는 ‘민법상 불법행위에 기한 조정신청이나 소의 제기’는 할 수 있으나, 소송에서는 언론사의 고의·과실이나 위법성을 주장·증명해야 한다.

먼저 피해자는 제척기간 이내에 언론사에게 직접 정정보도청구를 할 수 있고(제14조 제1항), 피해자와 언론사 사이에 협의가 불성립된 날부터 14일 이내에 언론중재위원회에 조정신청을 할 수 있다(제18조 제3항).

피해자는 이와 같은 언론사에 대한 정정보도청구 등을 하지 아니하고 제척기간 이내에 바로 언론중재위원회에 조정신청을 할 수 있다(제18조 제1항, 제3항). 언론사도 제척기간 이내에 언론중재위원회에 조정신청을 할 수 있다(제18조 제1항, 제3항). 조정결과 당사자 간에 합의가 성립한 경우, 언론사 등이 2회에 걸쳐 조정기일에 출석하지 아니하여 합의간주된 경우, 언론중재위원회 중재부의 조정을 갈음하는 결정(이하 ‘직권조정결정’이라 한

다)에 대하여 이의신청이 없는 경우에는 재판상 화해와 같은 효력이 있다(제23조). 한편 직권조정결정에 불복하는 자는 결정 정본을 송달받은 날부터 7일 이내에 이의신청을 할 수 있는데, 이 경우 직권조정결정은 효력을 상실하고, 그 이의신청이 있을 때에 법원에 피해자를 원고로 하고 상대방인 언론사를 피고로 하는 정정보도청구의 소가 제기된 것으로 본다(제22조 제3항, 제4항).

피해자는 앞서 본 언론사에 대한 정정보도청구나 언론중재위원회에 조정신청과 별개로 제척기간 이내에 법원에 정정보도청구의 소를 제기할 수 있다(제26조 제1항, 제3항). 제척기간이 지난 후 제기된 정정보도청구의 소는 부적법한 것으로 각하되고 본안심리로 나아가지 않는다. 다만 피해자가 언론중재법상 정정보도청구뿐만 아니라 이와 병합하여 민법상 손해배상청구도 함께 한 경우에는 민법상 손해배상청구 부분은 언론중재법상 제척기간에 걸리지는 않으므로 각하되지 않고 본안심리를 해야 한다.

2. 제척기간과 관련한 최근 사례

앞서 본 바와 같이 이러한 언론중재법상 제척기간은 언론중재법상 조정신청과 소의 제기에 동일하게 적용된다. 그러면 언론중재법상 조정신청은 제척기간 이내에 접수되어 조정절차가 진행되었으나 결국 조정이 불성립한 경우, 그 시점에 언론중재법상 제척기간이 이미 경과했다면 조정불성립 후 언론피해자가 제기한 언론중재법상 정정보도청구의 소는 적법한가?

이와 관련하여 최근 두 개의 서울고등법원 판결이 선고되었다.

사례 1

서울고등법원 2022. 2. 24. 선고 2020나2000153 판결, 미상고 확정

■ 조정불성립결과와 소제기

언론피해자는 2018. 6. 7. 언론보도가 있음을 알았고, 3개월의 제척기간 이내인 2018. 9. 3. 언론중재위원회에 언론사를 상대로 정정보도청구의 조정신청을 했는데, 그 조정절차가 2018. 10. 24. 조정불성립결정으로 종결되었다. 그 후 언론피해자는 2018. 11. 9. 법원에 언론중재법상 정정보도청구의 소를 제기했다. 즉 언론피해자는 언론중재법상 조정신청은 제척기간 이내에 하였으나 언론중재법

상 정정보도청구의 소는 제척기간이 경과한 후에 제기했다(원고는 민법상 불법행위에 기한 청구도 병합하여 제기했다).

■ 언론피해자의 언론중재법상 제소기간에 관한 주장

“언론중재법 제26조 제3항의 제소기간 제한 규정은 언론중재위원회에 대한 조정신청 등 여타의 절차를 통하여 정정보도 등을 전혀 청구하지 않은 경우에 적용되는 것이고, 언론피해자가 해당 언론보도가 있음을 안 날부터 3개월 이내에 언론중재위원회에 조정신청을 한 경우에는 그 조정불성립결정 이후 법원에 동일한 내용의 소를 제기하는 데에 위 제소기간에 관한 언론중재법 제26조 제3항이 적용되지 않는바, 원고는 언론중재법 제18조 제3항에서 규정한 기간을 준수하여 언론중재위원회에 조정신청을 하였고, 언론중재위원회로부터 조정불성립결정문을 송달받은 후 지체 없이 이 사건 소를 제기했으므로, 이 사건 소의 주위적 청구 중 언론중재법에 의한 정정보도 및 반론보도청구는 언론중재법상 청구기간을 준수했다.”

■ 법원의 판단

서울고등법원은 아래와 같은 이유를 밝히면서 언론중재법상 제척기간은 조정불성립결정이 내려진 이후 법원에 언론중재법상 정정보도청구의 소를 제기하는 경우에도 적용된다고 보고, 원고의 이 사건 언론중재법상 정정보도청구는 제소기간을 초과하여 부적법하다는 이유로 각하했다(다만 병합하여 청구한 민법상 불법행위에 기한 정정보도청구는 제척기간에 걸리지 않았으므로 청구에 대한 판단을 하였는데, 원고의 주장과 같은 사실을 적시했다고 인정하기 부족하고, 적시사실이 허위라고 인정하기 부족하며, 보도행위가 위법하다고 볼 수도 없다는 이유로 결국 청구는 기각되었다).

- 이유 ① : 언론중재법상 단기간의 제소기간을 규정한 것은 언론중재법상 정정보도청구요건을 완화하여 언론보도로 침해된 피해자의 명예 또는 권리를 신속하게 구제함과 아울러 언론분쟁을 신속하게 해결하기 위한 것으로 보인다.
- 이유 ② : 언론중재법은 언론중재위원회의 직권조정결정에 이의신청하는 경우 소제기 간주 규정을 두고 있는 반면, 조정불성립결정을 한 경우에 대

해서는 제소기간에 관한 별도의 예외 규정이나 소제기 간주 규정을 두고 있지 않다.

- 이유 ③ : 언론중재법상 제소기간이 경과한 경우라도 일정한 요건이 갖춰지면 민법상 불법행위에 기한 정정보도 및 반론보도를 청구할 수 있다.

사례 2

서울고등법원 2023. 4. 28. 선고 2022나248364 판결, 대법원 심리불속행 기각

■ 조정불성립결정과 소제기

언론피해자는 2021. 7. 4. 언론보도가 있음을 알았고, 3개월의 제척기간 이내인 2021. 9. 6. 언론중재위원회에 언론사를 상대로 정정보도청구의 조정신청을 했는데, 그 조정절차가 2021. 10. 6. 조정불성립결정으로 종결되었다. 그 후 언론피해자는 2021. 10. 18. 법원에 언론중재법상 정정보도청구의 소를 제기했다. 즉 언론피해자는 언론중재법상 조정신청은 제척기간 이내에 하였으나 언론중재법상 정정보도청구의 소는 제척기간이 경과한 후에 제기했다(원고는 민법상 불법행위에 기한 청구도 병합하여 제기했다).

■ 언론피해자의 언론중재법상 제소기간에 관한 주장

“원고가 이 사건 기사가 보도된 사실을 안 날로부터 3개월 이내에 언론중재위원회에 조정신청을 한 이상 언론중재법 제26조 제3항, 제44조 제1항 소정의 제소기간이 적용되는 것은 부당하다.”

■ 법원의 판단

서울고등법원은 사례 1에서 든 이유 중 ②, ③을 들면서 언론중재법상 제척기간은 조정불성립결정이 내려진 이후 법원에 언론중재법상 정정보도청구의 소를 제기하는 경우에도 적용된다고 보고, 원고의 이 사건 언론중재법상 정정보도청구는 제소기간을 초과하여 부적법하다는 이유로 각하했다(다만 병합하여 청구한 민법상 손해배상 및 명예회복에 갈음하는 정정보도청구는 제척기간에 걸리

지 않았으므로, 청구에 대한 판단을 하였는데, 언론보도가 허위사실이 아니고, 설령 허위라도 위법성조각사유가 있다는 이유로 결국 청구는 기각되었다).

3. 조정신청과 시효중단, 제소기간과의 관계

3.1. 주요 조정 관련 법률에서의 조정신청과 시효중단·제소기간

1) 민사조정법

불법행위로 인한 손해배상청구권의 소멸시효는 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년, 불법행위 시로부터 10년인데, 「민사조정법」에 의한 조정신청에는 시효중단의 효력이 있다(제35조).

「민사조정법」상 조정이 성립하거나 조정을 갈음하는 결정이 이의 없이 확정된 경우, 즉 조정이 성공한 경우 재판상 화해와 같은 효력이 있다(제29조, 제34조 제4항). 조정이 실패한 경우의 시효중단 효력은 다음과 같이 처리하고 있다. 즉 조정신청이 취하되거나 취하간주된 경우에는 1개월 내에 소의 제기를 하지 않으면 시효중단의 효력이 없고(제35조), 조정을 하지 아니하기로 하는 결정이 있는 경우나 조정이 성립되지 아니한 것으로 사건이 종결된 경우, 조정을 갈음하는 결정이 송달된 날부터 2주일 이내에 이의신청이 있는 경우에는 조정신청을 한 때에 소가 제기된 것으로 간주한다(제36조 제1항).

이와 같이 「민사조정법」은 조정이 실패한 경우 소제기 간주 규정을 일반적으로 두고 있는데, 이는 「민사조정법」에 의한 조정신청 역시 법원에 신청하는 것이기 때문이다.

2) 소비자기본법

「소비자기본법」상 분쟁조정 신청과 집단분쟁조정의 의뢰 또는 신청은 시효중단의 효력이 있다(제68조의3 제1항 본문). 그러나 당사자가 분쟁조정 내용을 수락하거나 수락한 것으로 보는 경우, 당사자의 일방 또는 쌍방이 분쟁조정 또는 집단분쟁조정의 내용을 수락하지 않은 경우 외의 경우로 분쟁조정절차 또는 집단분쟁조정절차가 종료된 경우에는 그 조정절차가 종료

된 날부터 1개월 이내에 소를 제기하지 않으면 시효중단의 효력이 없다(「소비자기본법」 제68조의3 제1항 단서). 즉 분쟁조정 내용 수락 또는 불수락 외의 경우로 분쟁조정절차가 종료된 경우 1개월 이내에 소를 제기하면 분쟁조정신청의 시효중단 효력은 유지된다.

그러나 「소비자기본법」은 어떠한 경우에도 「민사조정법」과 같은 소제기 간주 규정을 두고 있지는 않다. 이는 「소비자기본법」상 분쟁조정신청은 소비자분쟁조정위원회에 하는 것이고 소제기는 이와 별도로 법원에 하여야 하는 것이기 때문이다. 즉 당사자가 소비자분쟁조정위원회에 접수한 분쟁조정신청서가 그대로 법원에 접수한 소장이 되지 않는다.

3) 언론중재법

언론중재법에는 시효중단에 관한 규정은 없고, 제척기간에 관한 규정만 두고 있다. 언론중재법상 정정보도청구권의 제척기간은 언론보도 등이 있음을 안 날로부터 3개월, 언론보도 등이 있은 후 6개월이라는 단기간으로 정해져 있기 때문에 소멸시효가 문제될 일이 없기 때문이다. 따라서 「민사조정법」이나 「소비자기본법」에서와 같은 시효중단 효력규정은 언론중재법에 없다.

그런데 언론중재법상 조정신청도 취하·취하간주될 수 있다(제19조 제3항). 또 중재부는 조정신청이 부적법할 때에는 각하하여야 하고, 신청인의 주장이 이유 없음이 명백할 때에는 기각할 수 있으며, 당사자 간 합의 불능 등 조정에 적합하지 아니한 현저한 사유가 있다고 인정될 때에는 조정절차를 종결하고 조정불성립결정을 하여야 한다(제21조). 나아가 당사자 사이에 합의(합의한 것으로 보는 경우를 포함)가 이루어지지 아니한 경우 또는 신청인의 주장이 이유 있다고 판단되는 경우 중재부는 당사자들의 이익이나 그 밖의 모든 사정을 고려하여 신청취지에 반하지 아니하는 한도에서 직권으로 조정을 갈음하는 결정(직권조정결정)을 할 수 있다(제22조 제1항). 이러한 직권조정결정에 불복하는 자는 결정 정본을 송달받은 날부터 7일 이내에 불복 사유를 명시하여 서면으로 중재부에 이의신청을 할 수 있는데 이 경우 그 결정은 효력을 상실하고, 그 이의신청이 있을 때에 소가 제기된 것으로 간주한다(제22조 제3항, 제4항).

위에서 든 조정신청의 취하·취하간주, 각하·기각·조정불성립결정의 경우 소제기 간주 규정은 없고, 직권조정결정에 대한 이의신청이 있을 때에만

소제기 간주 규정을 두고 있을 뿐이다.

따라서 조정신청은 제척기간 이내에 했다고 해도 위에서 조정신청의 취하·취하간주, 각하·기각·조정불성립결정의 경우 그 시점에서 제척기간이 경과했다면 제소기간 경과로 소의 제기가 부적법하게 된다. 나아가 직권조정결정에 대한 이의신청이 있는 때에도 이의신청이 있는 때에 소가 제기된 것으로 보고 있으므로 이의신청 시점에 제척기간이 경과했다면 소제기 간주 규정에도 불구하고 제소기간 경과로 소의 제기가 부적법하게 될 것이다.

3.2. 언론중재법상 규정의 검토

1) 문제점

언론중재법의 조정신청과 제소기간, 소제기 간주 규정에 관해서는 다음 3가지 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 언론중재법은 정정보도청구의 제척기간이 단기간이므로 언론사에 대한 청구나 언론중재위원회에 조정신청에 따른 절차가 진행되는 중에 제소기간이 경과될 수 있는 점을 간과하고 있다. 피해자가 언론사에 대한 청구, 언론중재위원회의 조정 중에도 제소기간이 경과되어 버릴 수 있다면 피해자는 제소기간 준수를 위해 일단 소의 제기를 해둘 필요가 있는데, 이는 피해자로 하여금 조정과는 상관없는 불필요한 비용지출이나 노력을 하도록 하는 것일 뿐 아니라 언론사와의 협이나 조정절차에 집중하지 못하게 하는 요인이 될 수 있다. 정정보도청구 등 사건 심판규칙 제8조는 언론조정신청이 있는 사건에 관하여 소가 제기되는 경우 법원은 결정으로 소송절차를 중지할 수 있도록 하고 있다.

둘째, 직권조정결정에 대하여 이의신청이 있는 때에 소가 제기된 것으로 보게 되므로, 이의신청 당시 이미 제척기간이 경과했다면 역시 제소기간은 도과된 것으로 보아야 한다. 이러한 경우 소제기 간주 규정에도 불구하고 직권조정결정에 대한 이의신청만으로는 제소기간을 준수한 것으로 볼 수 없다.

셋째, 직권조정결정에 대하여 이의신청이 있는 때에 소가 제기된 것으로 보게 되므로, 정정보도청구 등 사건 심판규칙 제5조는 위와 같이 소가 제기된 것으로 보는 경우 언론중재위원회에 접수된 조정신청서를 소장으로



보도록 하고, 언론중재위원회는 지체 없이 조정기록을 관할 법원에 송부하도록 하고 있다. 이와 같은 규정은 별도의 기관인 언론중재위원회가 관리하는 조정기록을 법원에 송부하는 것이어서 분쟁조정기관의 독자성을 침해할 여지가 있다. 또 비공개가 원칙인 조정절차에서의 기록을 공개가 원칙인 법원절차에 송부하는 것이어서 조정의 비공개원칙에 반하는 것일 뿐 아니라 당사자가 조정은 신청했지만 소는 제기할 의사가 없거나 조정신청서를 그대로 소장으로 접수하고자 하는 의사가 없을 수도 있는데 이러한 경우에는 위와 같은 간주 조항은 불필요한 소제기를 부추기고 당사자의 진정한 의사에 반하는 것일 수도 있다. 이는 「소비자기본법」이 소제기 간주 규정을 두지 않고 분쟁조정 내용 수락 또는 불수락 외의 경우로 분쟁조정절차가 종료된 경우 1개월 이내에 소를 제기하면 분쟁조정신청의 시효중단 효력이 유지되는 것으로 규정하고 있는 것과 대비된다.

2) 소결론

조정신청에 소멸시효나 제소기간 정지·중단효과를 부여하는 이유는 무엇일까. 이는 조정신청을 한 이상 조정절차에서 분쟁당사자가 신속하고 저렴한 비용으로 자율적으로 분쟁을 해결하는 데 집중하도록 하기 위한 장치로 볼 수 있다. 조정 진행 중 소멸시효나 제소기간이 경과되는 경우 소제기 권

리를 잃어버린다면 분쟁당사자는 조정 진행 중이더라도 비용을 들여 소제기를 해두지 않으면 안 되는데 이는 신속하고 저렴하게 분쟁을 해결하려는 조정제도의 취지에 반한다.

따라서 조정신청을 한 경우 소멸시효나 제소기간이 정지·중단되도록 하여 조정에 집중할 수 있도록 하되, 만일 조정이 실패할 경우 여전히 당사자에게는 소제기권을 보장해주는 방법을 취하는 것이 바람직하다. 이러한 방법은 분쟁당사자 사이에 균형추를 맞춰주는 기능을 할 수도 있다. 즉 조정에 실패할 경우 소송으로 이어질 수 있으므로 그러한 소송을 피하기 위해 조정단계에서 분쟁해결을 위해 더욱 노력할 수 있다. 그런데 소멸시효나 제소기간이 중단되지 않아서 조정 중에도 소제기를 하여야 한다면 이러한 균형추는 제 역할을 하지 못하게 된다. 조정과 소송이 동시에 계류 중인 경우, 대화와 협상을 통해 조정으로 해결하는 과정에 작은 어려움이라도 생기면 어차피 제기되어 있는 소송절차에서 처리하려는 조정에 대한 반대유인(disincentive)이 생기는 것이다.

이와 관련하여 참고할 만한 국제규범으로서 유럽연합(EU) 조정지침(Mediation Directive 2008/52/EC)을 들 수 있다. EU 조정지침 제8조 제1항은 “회원국들은 분쟁을 해결하기 위해 조정을 선택하는 당사자들이 조정 중 제소기간이나 소멸시효(limitation or prescription periods)의 경과로 인해 당해 분쟁에 관한 소제기나 중재신청을 하지 못하는 일이 없도록 해야 한다”고 권고하고 있다.¹⁾

이러한 시각에서 보면 언론중재법의 규정은 타당한가?

첫째, 언론중재법이 언론사에 대한 정정보도청구나 언론중재위원회에 대한 조정신청이 있는 때에도 제소기간이 계속 진행하도록 한 것은 조정과 소송과의 관계에 비추어 적절하지 않다. 적어도 조정신청이 있을 때 제소기간

1) Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters

Article 8 Effect of mediation on limitation and prescription periods

1. Member States shall ensure that parties who choose mediation in an attempt to settle a dispute are not subsequently prevented from initiating judicial proceedings or arbitration in relation to that dispute by the expiry of limitation or prescription periods during the mediation process.



은 정지하도록 하고, 조정이 실패한 경우에도 일정한 기간 내에 소제기를 한 경우 제소기간은 준수한 것으로 보는 규정이 필요하다.

둘째, 언론중재법이 직권조정결정에 대한 이의신청이 있을 때 소의 제기가 있는 것으로 간주하고 언론중재위원회가 조정기록까지 법원에 송부하도록 한 것은 언론중재위원회의 독자적 분쟁조정기관 성격에 부합하지 않는 측면이 있다. 더구나 최근 다양한 법원 외 분쟁조정기관의 기능이 중요시되고 각 분쟁조정기관의 독자적 역할이 기대되는 상황에서 논의되는 ADR(Alternative Dispute Resolution) 기본법의 시각에서 보면 조정이 실패한 경우 그로부터 일정 기간 내에 소제기를 하면 언론중재법상 제소기간이 준수된 것으로 보는 규정을 두는 것이 전체적 체계에 부합한다.

4. 언론중재법상 조정 중 제소기간이 경과되는 상황에 대한 대처방안

4.1. 현행법상 실무적 대처

언론중재법상 조정신청과 소제기는 모두 같은 단기간의 제척기간 이내에 하여야 하고, 조정신청에 제소기간 중단효과도 부여하고 있지 않다. 그래서 언론중재위원회에 조정신청을 하여 진행되는 조정 중에 제척기간이 경과할 경우 더 이상 소제기를 하지 못하는 상황이 발생할 여지가 크다. 앞에서 본 두 개의 최근 사례는 모두 조정신청은 제척기간 이내에 이루어졌으나 조정 불성립결정시 이미 제척기간이 경과되어 언론중재법상 정정보도청구의 소

는 부적법하게 된 상황이다.

현행법상 이와 같은 상황을 피하기 위해서는 언론중재위원회가 조정신청을 접수하면서 조정 중이라도 제척기간이 경과되면 소제기를 하지 못하게 된다는 일반적인 안내와 조정신청서에 기재된 언론보도를 알게 된 제척기간 기산일에 따른 제소기간이 언제까지인지 고지하고 조정신청인의 확인을 받을 필요가 있다.

이와 같이 함으로써 조정신청인과 언론사로서도 제소기간을 고려하여 조정에 더욱 집중하고, 언론중재위원회 중재부로서도 제소기간을 고려하여 절차를 신속하게 진행하게 된다.

4.2. 입법 개선점

언론조정신청 후 조정에 집중할 수 있도록 할 필요성, 언론조정의 법원 외 분쟁조정으로서의 독자적 성격, 간주되는 당사자 의사와 전체적 ADR 체계 등을 고려할 때, 직권조정결정에 대한 이의신청시의 소제기 간주 규정 보다는 조정신청이 제척기간 이내에 있는 경우 조정실패 확정 후 1개월 이내에 소제기한 경우 제소기간을 준수한 것으로 간주하는 규정을 두는 것이 바람직하고 간명하다. 조정실패는 취하 또는 취하간주된 경우, 각하·기각·조정불성립결정이 있는 경우, 직권조정결정에 대한 이의신청이 있는 경우 모두를 포함한다. 