

Part2

언론중재법상 도지관할 규정의 문제점 - 조정신청인의 권익 보호를 위한 개선 방안

채휘진 | 언론중재위원회 중재위원, 변호사

언론중재법상 토지관할 규정의 문제점 - 조정신청인의 권익 보호를 위한 개선 방안

채 휘 진

언론중재위원회 서울제8중재부 중재위원/변호사

1. 언론중재법상 토지관할 규정의 문제점

현행 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 ‘언론중재법’)상 조정신청인이 정정보도, 반론보도, 추후보도 등을 청구(이하 ‘정정보도청구등’)하는 사건에서, 중재부의 직권조정결정에 대해 당사자가 이의신청을 할 경우에는 소가 제기된 것으로 간주된다. 이 경우 언론중재위원회는 조정기록을 관할 법원으로 송부해야 한다.¹⁾

그런데 언론중재법 제26조 제5항(이하 ‘언론중재법상 관할규정’)은 정정보도청구등 소송의 제1심 관할을 “피고(언론사)의 보통재판적이 있는 곳의 지방법원 합의부”로 규정하고 있는 반면²⁾, 민사소송법은 손해배상청구소송 등 재산권에 관한 소를 제기하는 경우에는 보통재판적인 피고의 소재지 외에 “의무이행지(채권자의 주소지 등)의 법원” 등에도 소를 제기할 수 있도록 하는 특별재판적 규정을 두고 있다.³⁾

이에 손해배상청구가 포함된 정정보도청구등 사건의 경우, 언론중재위원회가 피고(언론사)의 소재지와 원고(채권자)의 주소지 중 어느 쪽의 관할 법원으로 조정기록을 송부해야 하는지가 실무상 문제되고 있다.

통상 언론중재위원회는 조정신청인(원고)의 편의를 감안하여 원고의 주소지 관할 법원으로 조정기록을 송부하고, 법원은 이렇게 원고 주소지 법원으로 송부된 사건을 그대로 소송진행하는 경우가 많았다. 그러나 최근 일부 법원은 위 언론중재법상 토지관할 규정을 ‘전속관할’로 보아 피고(언론사) 소재지 법원만이 관할을 가진다는 해석하에, 언론중재위원회가 원고 주소지 관할 법원에 기록 송부한 사건을 피고 소재지 관할 법원으로 이송한 사례도 발생

1) 언론중재법 제22조 ④ 제3항에 따라 직권조정결정에 관하여 이의신청이 있는 경우에는 그 이의신청이 있을 때에 제26조제1항에 따른 소가 제기된 것으로 보며, 피해자를 원고로 하고 상대방인 언론사 등을 피고로 한다.

2) 언론중재법 제26조 ⑤ 제1항에 따른 소에 대한 제1심 재판은 피고의 보통재판적이 있는 곳의 지방법원 합의부가 관할한다.

3) 민사소송법 제8조 제8조(거소지 또는 의무이행지의 특별재판적) 재산권에 관한 소를 제기하는 경우에는 거소지 또는 의무이행지의 법원에 제기할 수 있다.

제25조(관련재판적): 하나의 소로 여러 개의 청구를 하는 경우, 그 중 하나에 관할권이 있는 법원에 나머지 청구도 제기할 수 있다.

하고 있어, 이로 인한 재판 지연과 당사자 불편 등 실무적 혼란이 가중되고 있다.

본 발제에서는 이러한 언론중재법상 토지관할 규정과 관련된 문제점을 특히 조정신청인(원고) 관점에서 살펴보고, 이에 관한 실무적 개선방안도 검토해 보고자 한다.

2. 언론중재법상 관할규정의 해석

가. 해석상의 쟁점

(i) **임의관할설:** 언론중재법상 관할규정은 재판의 신속성과 전문성을 위해 사물관할로서 ‘합의부’ 관할을 규정한 것일 뿐, 토지관할까지 피고의 보통재판적 법원으로만 한정하는 것은 아니라고 해석하는 입장이다.

(ii) **전속관할설:** 언론중재법상 관할규정이 “피고의 보통재판적이 있는 지방법원”이라고 명시하고 있고, 이는 민사소송법의 일반적 토지관할 규정 적용을 배제하는 특별규정이므로, 정정보도청구등사건의 토지관할은 피고의 보통재판적 법원에만 있다고 해석하는 입장이다.

나. 임의관할 및 전속관할의 차이점

(1) 통상 **임의관할**의 경우는 민사소송법의 일반규정에 따른 합의관할, 변론관할⁴⁾이 인정되고, 관할이 여러 군데가 되는 관할경합도 발생할 수 있다. 또한 법원은 소송에 대하여 임의관할이 있는 경우라도 현저한 손해 또는 지연을 피하기 위하여 필요한 경우, 기타 상당하다고 인정하는 경우 등에는 직권 또는 당사자의 신청에 따라 그 소송을 다른 법원이나 합의부로 이송할 수도 있다.⁵⁾

4) 민사소송법 제29조(합의관할) ① 당사자는 합의로 제1심 관할법원을 정할 수 있다.

제30조(변론관할) 피고가 제1심 법원에서 관할위반이라고 항변하지 아니하고 본안에 대하여 변론하거나 변론준비기일에서 진술하면 그 법원은 관할권을 가진다.

5) 민사소송법 제34조(관할위반 또는 재량에 따른 이송) ② 지방법원 단독판사는 소송에 대하여 관할권이 있는 경우라도 상당하다고 인정하면 직권 또는 당사자의 신청에 따른 결정으로 소송의 전부 또는 일부를 같은 지방법원 합의부에 이송할 수 있다.

③ 지방법원 합의부는 소송에 대하여 관할권이 없는 경우라도 상당하다고 인정하면 직권으로 또는 당사자의 신청에 따라 소송의 전부 또는 일부를 스스로 심리·재판할 수 있다.

④ 전속관할이 정하여진 소에 대하여는 제2항 및 제3항의 규정을 적용하지 아니한다.

제35조(손해나 지연을 피하기 위한 이송) 법원은 소송에 대하여 관할권이 있는 경우라도 현저한 손해 또는 지연을 피하기 위하여 필요하면 직권 또는 당사자의 신청에 따른 결정으로 소송의 전부 또는 일

(2) 반면 전속관할은 법정관할 가운데서 재판의 적정·공평 등 고도의 공익적 견지에서 오로지 특정법원만이 배타적으로 관할권을 갖게 한 것이므로, 법원의 직권조사사항이며, 합의관할이나 변론관할은 인정되지 않는다. 또한 관할경합이 생길 수 없으며, 관할위반의 경우를 제외하고는 소송이송도 허용되지 않는다.⁶⁾

다. 판례 및 실무 현황

(1) 현재까지 언론중재법상 관할규정에 대한 법원의 해석은 통일되어 있지 않은 것으로 보인다. 언론중재위원회로부터 기록을 송부받은 원고 주소지 법원 중 일부는 그대로 본안 심리를 진행한 반면(임의관할설 입장), 다른 법원은 이를 관할 위반으로 판단하여 언론사 소재지 법원으로 사건을 이송하였다(전속관할설 입장).⁷⁾

(2) 언론중재위원회는 과거 손해배상청구가 포함된 정정보도청구등 사건에서 직권조정결정에 대한 이의신청이 제기된 경우 원고(채권자)의 주소지 관할 법원으로 기록을 송부한 경우가 많았으나, 최근에는 전술한 법원 판례상의 혼선으로 인하여 피고 소재지 관할 법원에서의 기록 송부를 검토하는 등 실무상 혼선이 발생하고 있다.

라. 합리적 해석방안

전속관할에 관한 일반적 입법 형식, 언론중재법의 입법취지, 정정보도청구등 소송의 일반적 특성 등을 감안하면, 언론중재법상 관할규정의 해석은 일부 법원이 채택한 전속관할설보다 언론중재위원회의 기존 실무처럼 임의관할설 관점으로 해석하는 것이 보다 합리적이라고 판단된다.

(1) 일반적 전속관할 규정과의 문언상 차이점

통상 사물관할이나 토지관할은 관련 법률상 명백히 규정된 경우에 한하여 전속관할로 인정되는 것이 보통이다. 예컨대 전속관할에 관하여 규정하고 있

부를 다른 관할법원에 이송할 수 있다. 다만, 전속관할이 정하여진 소의 경우에는 그러하지 아니하다.
6) 민사소송법 제31조(전속관할에 따른 제외) 전속관할이 정하여진 소에는 제2조, 제7조 내지 제25조, 제29조 및 제30조의 규정을 적용하지 아니한다.

이시윤, 신민사소송법 제5판, p.80

7) 수원지방법원 안산지원 2023. 5. 1. 선고2023가합8 결정, 울산지방법원2025. 5.21. 선고2025가합1018 결정

는 가사소송사건⁸⁾, 회사관계사건⁹⁾, 회생사건¹⁰⁾, 증권 관련 집단소송¹¹⁾, 할부거래 관련 소송¹²⁾, 방문판매 관련 소송¹³⁾ 등은 해당 법령과 조항에서 “전속관할”임을 명시하고 있는 경우가 대부분이다.¹⁴⁾

반면 언론중재법상 관할규정에는 “전속”이라는 표현 자체가 없어 일반적인 전속관할규정의 형식과 상당한 차이가 있다.

참고로 언론중재법상 관할규정의 문언 형식은 증권관련집단소송법 제4조 외, 행정소송법 제9조, 민사소송법 제502조, 가사소송법 제13조와도 유사하나, 정정보도청구등 소송의 토지관할을 위 법령들과 유사하게 규정하여야 할 논리적 근거는 찾기 어렵다.¹⁵⁾

(2) 언론중재법의 입법취지

언론중재법은 언론보도로 인하여 침해된 법익에 관한 쟁송을 실효적으로 구제하는 것 등을 기본 목적으로 제정된 법이다.¹⁶⁾ 특히 언론중재위원회에 의한 중재절차는 법원에서의 소송보다 신속하고 간소한 피해 구제를 목적으로 하는 대표적인 대안적 분쟁 해결 방법(ADR)으로서 기능하고 있다.

이러한 관점에서 보면 언론중재법이 정정보도청구등 소의 사물관할을 단독판사가 아닌 합의부의 관할로 규정하는 것은 충분히 납득 가능한 반면, 그 토지관할까지 굳이 원고(피해자)가 아닌 피고(언론사) 소재지로만 한정할 합리적 이유는 찾기 어렵다.

8) 가사소송법 제2조(가정법원의 관장 사항) ① 다음 각 호의 사항(이하 “가사사건”이라 한다)에 대한 심리와 재판은 가정법원의 전속관할로 한다.

9) 상법 제186조(전속관할) 전2조의 소는 본점소재지의 지방법원의 관할에 전속한다.

10) 채무자회생법 제3조(재판관할) ① 회생사건, 간이회생사건 및 파산사건 또는 개인회생사건은 다음 각 호의 어느 한 곳을 관할하는 회생법원의 관할에 전속한다.

11) 증권관련집단소송법 제4조(관할) 증권관련집단소송은 피고의 보통재판적 소재지를 관할하는 지방법원 본원 합의부의 전속관할로 한다.

12) 할부거래법 제44조(전속관할) 할부거래 및 선불식 할부거래와 관련된 소(訴)는 제소 당시 소비자의 주소를, 주소가 없는 경우에는 거소를 관할하는 지방법원의 전속관할로 한다. 다만, 제소 당시 소비자의 주소 및 거소가 분명하지 아니한 경우에는 「민사소송법」의 관련 규정을 준용한다.

13) 방문판매법 제53조(전속관할) 특수판매와 관련된 소(訴)는 제소 당시 소비자 주소를, 주소가 없는 경우에는 거소를 관할하는 지방법원의 전속관할로 한다. 다만, 제소 당시 소비자의 주소 또는 거소가 분명하지 아니한 경우에는 「민사소송법」의 관계 규정을 준용한다.

14) 이시윤, 신민사소송법 제5판, p.80

15) 행정소송법 제9조(재판관할) ①취소소송의 제1심관할법원은 피고의 소재지를 관할하는 행정법원으로 한다.

가사소송법 제13조(관할) ① 가사소송은 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 피고의 보통재판적이 있는 곳의 가정법원이 관할한다.

민사소송법 제502조 제502조(담보를 공탁할 법원) ①이 편의 규정에 의한 담보의 제공이나 공탁은 원고나 피고의 보통재판적이 있는 곳의 지방법원 또는 집행법원에 할 수 있다.

16) 언론중재법 제1조(목적) 이 법은 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 목적으로 한다.

실제로 언론중재법상 관할규정이 최초 입법된 당시의 국회 입법자료에도 정정보도청구등 소송의 토지관할을 오로지 피고 소재지로만 한정해야 한다는 입법자의 의도나 그리 해야 할 필요성이 구체적으로 설명된 부분은 찾을 수 없다.¹⁷⁾

(3) 소송 수행능력 격차의 완화 필요성

통상 정정보도청구등소송에서 토지관할이 문제되는 사례는, 예컨대 서울 소재 대형 언론사에 의해 지방 거주 개인의 법익이 침해된 경우 등 분쟁 당사자간의 지리적 거리나 경제적 격차가 상당한 경우가 많다.

임의관할설에 의하면 지방 거주 피해자는 민사소송법의 일반규정, 특히 손해배상채무의 의무이행지(민사소송법 제8조¹⁸⁾), 불법행위지의 특별재판적 규정(제18조¹⁹⁾) 등에 따라 원고(피해자) 본인 주소지에 가까운 법원에 소송을 수행할 수 있어 이러한 소송 수행능력의 격차 문제를 어느 정도 완화시킬 수 있다.

그러나 전속관할설에 따라 피고(언론사) 소재지 법원에만 전속관할을 인정하게 되면, 위와 같은 소송 수행능력 격차로 인한 문제는 더 심화될 가능성이 높다.

반면 언론중재법의 특별규정으로 위와 같은 민사소송법의 일반규정을 배제해야 할 합리적 이유나 논리적 정당성은 찾기 어렵다. 물론 특정 언론보도에 대해 여러 법원에 유사소송들이 다수 제기되어 언론사가 이를 일일이 대응하기 어려운 경우처럼 남소 방지나 포럼 쇼핑 방지가 필요한 경우도 상정할 수는 있으나, 이 경우 굳이 피고 소재지만을 전속적 토지관할이라고 해석하지 않더라도, 직권이송²⁰⁾ 등을 통해 특정 법원으로 관련사건을 이송시켜 병합심리되도록 하는 등의 실무적 해결이 가능하다고 본다.

3. 조정신청인 입장에서의 문제점

일반적으로 당사자의 이의 가능성이 높은 사건에서 중재부가 직권조정결정을 강행하는 경우는 실무상 많지 않다. 그러나 일단 언론중재위원회의 직권조정결정과 기록송부 이후 법원에서 본격적인 심리가 진행되기도 전에 이송

17) 2004. 10. 20.자 언론중재법 제정안(의안번호170600), 검토보고서, 심사보고서 등

18) 민사소송법 제8조(거소지 또는 의무이행지의 특별재판적) 재산권에 관한 소를 제기하는 경우에는 거소지 또는 의무이행지의 법원에 제기할 수 있다.

19) 민사소송법 제18조(불법행위지의 특별재판적) ① 불법행위에 관한 소를 제기하는 경우에는 행위지의 법원에 제기할 수 있다.

20) 민사소송법 제34조 제3항

결정으로 소송절차가 지연되는 상황이 발생할 경우에는, 특히 조정신청인(원고) 관점에서 다음과 같은 여러 문제점들이 발생할 수 있다.

(1) 권리구제의 신속성 저해: 언론중재법은 언론보도로 인하여 법익을 침해당한 피해자의 실효적 구제를 위해 신속한 절차 진행에 관한 조항을 다수 규정하고 있다.²¹⁾

그러나 관할 위반에 따른 이송 결정과 이에 대한 항고 절차 등은 조정신청인의 권리 구제에 필요한 실질적 절차를 지연시킴으로써 언론중재법의 입법 취지를 저해할 위험이 높다.

(2) 조정신청인의 재판접근성 위축: 피고(언론사) 소재지로 이송될 경우 원거리 법원 출석과 소송대리인 선임 등에 따른 시간적·경제적 부담은 헌법상 기본권인 재판 받을 권리를 현저히 위축시키는 실질적인 장벽으로 작용할 위험이 있다.

(3) 언론중재신청에 대한 기피: 법원은 “언론중재법상 제소기간 규정은 언론중재위원회에 정정보도청구등 조정 신청을 하였으나 조정불성립결정이 내려진 이후 법원에 소를 제기하는 경우에도 적용된다”고 판시한 바 있다.²²⁾

따라서 조정신청인 입장에서는 이러한 언론중재 신청 후 조정기일 지정, 강제조정명령, 법원으로의 기록송부, 관할위반으로 인한 이송결정, 항고 신청 및 결정 등 과정에서 자칫3개월 내지6개월의 단기로 규정된 언론중재법상 제소기간이 도과될 것을 우려하여 처음부터 언론중재신청 자체를 기피할 가능성이 있다.²³⁾

21) 언론중재법 제5조(언론등에 의한 피해구제의 원칙) ① 언론, 인터넷뉴스서비스 및 인터넷 멀티미디어 방송(이하 “언론등”이라 한다)은 타인의 생명, 자유, 신체, 건강, 명예, 사생활의 비밀과 자유, 초상, 성명, 음성, 대화, 저작물 및 사적 문서, 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(이하 “인격권”이라 한다)를 침해하여서는 아니 되며, 언론등이 타인의 인격권을 침해한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 그 피해를 신속하게 구제하여야 한다.

제20조(증거조사) ③ 중재부의 장은 신속한 조정을 위하여 필요한 경우 제1회 조정기일 전이라도 제1항 및 제2항에 따른 자료의 제출이나 증거자료의 수집·보고를 명할 수 있다.

제29조(언론보도등 관련 소송의 우선 처리) 법원은 언론보도등에 의하여 피해를 받았음을 이유로 하는 재판은 다른 재판에 우선하여 신속히 하여야 한다.

22) 서울고등법원2022. 2. 24. 선고2020나2000153 판결

“언론중재법에 의한 정정보도 및 반론보도청구의 권리 행사기간이 경과한 경우라도 해당 언론보도가 허위의 사실을 담고 있는 경우에는 일정한 요건이 갖춰지면 여전히 민법상 불법행위에 기한 정정보도 및 반론보도를 청구할 수 있는 점 등을 고려하면, 언론중재법 제26조 제3항의 제소기간에 관한 규정은 피해자가 언론중재위원회에 정정보도 및 반론보도청구의 조정신청을 하였으나 조정불성립결정이 내려진 이후 법원에 정정보도 및 반론보도청구의 소를 제기하는 경우에도 적용된다고 봄이 상당하다.”

23) 언론중재법 제14조(정정보도 청구의 요건) ① 사실적 주장에 관한 언론보도등이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자(이하 “피해자”라 한다)는 해당 언론보도등이 있음을 안 날부터 3개월 이내

(4) **제도 전체에 대한 신뢰 저하:** 법원과 언론중재위원회의 실무상 혼선과 불확실성은 제도 전체에 대한 신뢰도와 이용도를 저하시키는 요인이 될 수 있다는 점에서 이에 대한 통일적 해석과 적용 방안이 신속히 마련될 필요가 있다.

4. 개선 방안

현재와 같은 규정상, 해석상의 혼란으로 인한 부작용을 최소화하기 위하여 다음과 같은 해결방안들에 대한 추가 논의와 검토가 필요하다.

(1) **국회의 입법적 정비:** 가장 근본적인 해결방안으로는 국회가 언론중재법 제26조를 조속히 개정하여, (사물관할과 토지관할 규정을 분리하거나, 토지관할에 관한 부분을 생략하여 민사소송법의 일반적 토지관할 규정이 적용되게 하는 등 방법으로) 원고 주소지 관할도 선택적으로 병존할 수 있도록 함으로써 법적 명확성을 확보하는 것이 가장 바람직하다. 다만 지나친 남소나 포럼 쇼핑, 이로 인한 위축효과(chilling effect) 등을 우려한 반대론도 제기될 수 있다.

(2) **사법부의 통일적 해석:** 법원이 판례 등을 통해 정정보도청구등 사건의 토지관할 성격과 관련 규정의 해석론을 명확히 제시하여 하급심의 혼선을 종식시키는 것도 대안이 될 수 있다. 다만 현행 법령의 문언을 벗어나기 힘든 해석론적 한계가 여전히 문제될 수 있다.

(3) **언론중재위원회의 실무 기준 보완:** 국회의 법령 개정이나 사법부의 통일적 해석 전이라도, 언론중재위원회는 조정신청인 소재지 법원으로 기록을 송부할 경우 법원의 이송결정으로 절차가 지연될 가능성이 있음을 당사자에게 충분히 사전 고지하여 선택의 기회를 주거나, 그것이 여의치 않은 경우라면 아예 일관적으로 피고(언론사) 소재지 관할 법원으로 기록 송부하는 등 방안으로 관련 실무 기준을 보완하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

에 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 “언론사등”이라 한다)에게 그 언론보도등의 내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다. 다만, 해당 언론보도등이 있는 후 6개월이 지났을 때에는 그러하지 아니하다

5. 결론

언론중재법상 관할규정에 따른 “피고 보통재판적 관할 지방법원 합의부”가 전속적 토지관할을 규정한 것인지 임의적 토지관할을 규정한 것인지에 대한 해석상 혼선과 관련하여, 일반적 입법 형식, 언론중재법의 입법취지, 정정보도청구등 소송의 특성 등을 감안하면, 일부 법원이 채택한 전속관할설보다는 기존 언론중재위원회 실무상의 임의관할설이 보다 합리적이라고 판단된다.

그러나 이러한 해석상 혼선으로 인한 권리구제의 신속성 저해, 재판접근성 위축, 언론중재신청에 대한 기피, 제도 전체에 대한 신뢰 저하 등, 특히 조정 신청인에게 발생한 여러 문제점을 완화하기 위해서는, 국회의 입법적 정비는 물론, 그 이전에도 사법부의 통일적 해석, 언론중재위원회의 실무 기준 보완 등 개선작업이 신속히 진행될 필요가 있다.