



1. '도움을 받던
나라에서
도움을 주는
나라로'

언론조정중재제도, 국제개발원조사업에 올라타자

이 글은 한국의 언론조정중재제도 40년 경험을 개발도상국들과 공유하고 도움을 줄 수 있도록 국제 개발원조위원회(DAC) 사업에 나서 보자는 제안을 하기 위한 것이다.

주지하다시피, 대한민국은 '원조를 받던 나라가 원조를 주는' 세계 최초 유일 국가이다. 우리나라는 1996년 소위 선진국 클럽이라 불리는 OECD에 가입함으로써 선진국 반열에 들었다. 그러나 OECD 가입 협상 과정에서 개도국에 공적 원조를 해야 하는 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 가입을 유예받았다. 김영삼 정부 당시 도움을 줄만한 국가경제 형편이 못됐던 것이다. 그 후 15년뒤 2010년 드디어 명실상부한 선진국 회원으로 여겨지는 DAC에 가입함으로써 대한민국은 수원국에서 공여국으로 전환한 유일 국가로 세계의 주목을 받았다.

2020년 현재 한국의 개발원조 예산은 DAC 가입이후 10년 만에 3조원을 넘어 거의 3배 증가했다. 2019년 기준 국민총수입(GNI) 대비 원조 예산 비율이 0.15%로 가입 당시 약속했던 0.2%에 미달하고 있지만, 원조 예산 증가율은 세계 1위 수준을 유지하고 있다. 물론 우리 보다 선진국인 나라들의 개발원조가 앞서 있는 것은 사실이다. 일본은 GNI 대비 0.28%로 우리의 두 배 수준이다. 유엔은 원조 비율 0.7%에 이르도록 권고하고 있고 스웨덴, 노르웨이, 네덜란드 등 북유럽 국가들이 유엔 권고를 따르고 있다.

원조예산 규모와 별도로, 우리나라의 개도국 원조는 특징점을 가지고 있다. 무엇보다 지금의 개도국 보다도 못사는 나라에서 선진국으로 단기간에 진입하는 압축성장의 경험은 개도국이 배우고 따르고자 하는 주요 요인이 되고 있다. 독재정권에서 민주화를 이루고 민주주의의 고도화를 이루고 있는 민주화 경험 역시 최근 미얀마 사태에서 보여지듯 민주화의 진통을 겪고 있는 개도국들이 공유하고 싶어 하는 대상이다.

우리나라가 전쟁과 보릿고개 배고픔의 설움을 넘기는데 선진국의 원조가 절대적이었다. 현행 법과 정책, 제도, 공적 서비스들은 거의 예외없이 선진국의 도움으로 시작하여 우리 실정에 맞게 수정하고 선진화한 것들이다. 가령 한국 보건사회연구원이 1971년 7월 20일 국립가족계획연구소를 설립하는데도 스웨덴 국제개발처(SIDA)의 지원이 절대적이었다.

한국의 언론조정중재제도와 언론중재위원회는 1981년 언론기본법의 규정에 따라 정정보도 청구에 의한 분쟁을 중재하기 위해 구성되었다. 당시 입법 과정에서 독일 입법례를 참조하여 완화된 형태로 정정보도 청구권을 도입한 것으로 전해진다. 언론에 의한 피해 구제 제도는 1916년 스웨덴의 내셔널 프레스클럽이 신문평의회를 설치한 것을 효시로 보며 선진국을 비롯한 세계 각국은 위원회, 협회, 법원, 옴브즈만 등 다양한 형태로 이를 운영하고 있다. 지난 40년 동안 수차례에 걸쳐 이뤄진 한국의 언론조정중재제도 관련 주요 법 제정 및 개정은 언론매체 기술의 발전과 맞춰 선진국 제도의 한국적 수용과 변환, 발전의 과정을 거쳐 왔다.

언론중재위원회의 해외교류도 주로 선진국 관련 기관과 이뤄졌으며, 설립 초기 언론중재 토론회도 상당수가 선진국 정책과 제도와 국내 상황을 비교 검토하는 수준에서 전개된 것으로 보여진다. 최근 BTS, 영화 '기생충'과 '미나리' 등 새로운 차원의 한국 문화의 글로벌 확산, 그리고 코로나19 상황에서의 세계 모범 사례가 된 K-방역 등을 계기로 대한민국이 선진국을 따라가는 후발 선진국에서

선진국과 개도국을 아울러 다자간 국제협력과 연대를 주도하는 '선도국가'로 나아가야 한다는 비전과 희망의 목소리가 높다.

한국의 언론조정중재제도는 세계 최초로 법제화됐으며, 지난했던 산업화와 민주화 과정 속에서 시행착오를 겪으며 많은 경험을 축적해 왔다. 한국의 언론중재 40년 경험은 이제 개도국을 향한 공유와 원조의 손길을 내밀만한 충분한 가치를 가지고 있다고 할 것이다. 물론 혼잡스런 온라인 소셜미디어 공간과 낮은 신뢰도의 언론, 가짜뉴스 문제 등 여전히 해결해야 할 국내 언론피해구제 과제도 적지 않다. 그러나 국제 개발원조는 성공과 모범 사례 뿐만 아니라 실패 경험과 현재의 해결과제까지도 개도국과 공유하고 협력과 연대를 통해 문제를 해결해 나가는 것이 최근 선진적인 추세이기도 하다. 이제 40년 역사의 K-언론중재 모델을 국제 개발원조사업에 실어 세계적인 선도모델로 발전시키는 계기를 만들었으면 한다.

법과 정책과 제도의 원조개발 추세

지난 2020년 12월 9일-11일 사흘간 서울 더케이호텔에서 <2020 글로벌 코리아 박람회>가 열렸다. 경제인문사회연구회가 주최하고 정부 부처와 공공기관, 국책 연구소 등 총 150여 개 기관이 참여한 이 박람회는 해방 이후 우리나라가 수행한 국제협력의 성과와 우수사례를 총집결하고 총체적으로 조망한 사상 최초의 박람회로 기록됐다. 필자는 이 박람회 전반의 콘텐츠 홍보를 총괄하는 역할을 수행하면서 우리나라의 개도국 원조개발 사업의 흐름을 읽을 수 있었다.

무엇보다, 한국의 개도국 원조는 농수산, 에너지, 산업 인프라 투자와 도시 개발 플랫폼 지원 등 큰 규모로 이뤄지고 있지만, 최근 들어 보건의료, 법제, 금융제도, 정보통신 정책 등 정책과 제도와 서비스 분야의 공유와 협력이 두드러진다는 것이다.

가령, 코로나19 상황에서 세계적인 모범 사례로 부상한 K-방역과 관련한 국제 개발원조 사례가 그렇다. 한국국제협력단(KOICA)은 개발도상국의 코로나19 대응을 지원하기 위해 '한국형 워크스루(도보이동형) 진단 부스'를 아시아 지역 4개국 33대, 아프리카 지역 12개국 45대, 중남미지역 4개국 17대, 중동과 독립국가연합(CIS) 지역 3개국 14대 등 23개국에 총 109대를 보급하는 등 시설과 물품을 지원했다. 이와 동시에 건강보험심사평가원은 한국의 코로나19 대응의 기반이 되는 건강보험제도를 개도국에 전수 이식하는 사업을 펼치고 있다.

2. <글로벌 코리아 박람회>에서 K-언론중재 사례 발표

심평원은 건강의료 정보시스템인 HIRA 전자정부시스템(의약품관리시스템, 건강보험정보시스템, 의료정보활용시스템, 국가진료정보저장소)을 바레인에 수출함으로써, 우리나라 건강보험 제도와 운영 시스템을 세계 최초로 해외 보건당국에 이식한 사례를 남겼다. 또한 KDI 국제정책대학원은 코로나19 초기 시점에서 비교적 확산세가 크지 않았던 중남미 아프리카 지역에 'K-에듀 화상 시스템'을 통해 한국의 코로나 방역정책과 사례를 선제적으로 전파했다. 전세계 모범 사례로 평가 받고 있는 K-방역의 핵심인 방역수칙, 감염예방, 진단 등 국민보건 정책을 개도국에 신속하게 전파함으로써 해당국이 효과적으로 팬데믹에 대응할 수 있도록 했다. 이런 사례들은 정부의 해외원조개발 사업의 일환으로 전개된 것이다.

박람회의 주요 프로그램인 <국제협력 우수사례 발표>에서 국민연금공단, 공무원연금공단, 한국소비자원, 한국형사정책연구원, 한국법제연구원 등은 다양한 분야의 한국형 법과 제도, 정책의 개도국 전수를 발표했다. 경상북도의 새마을 사업과 KDI의 IMF 구제금융 경험 등의 국제협력도 관심을 모았다.

조금 더 구체적으로 살펴보면, 한국법제연구원은 'K-LAW 아카데미'를 개설해 개도국의 공무원, 학생, 법제 전문가 등을 대상으로 한국의 입법평가를 비롯해 한국 헌법과 민주주의, 전자상거래법, 지적재산권법, 법체계와 입법 절차, 의약품 법제 등 다양한 주제의 연수 프로그램을 운영하고 있다. 이 프로그램을 통해 아시아와 아프리카 지역 개발도상국의 공무원과 예비 법조인을 꿈꾸는 학생들이 다수 참여하여 한국의 선진 법체계와 입법 시스템을 배우고 경험할 수 있었다.



소비자 보호원도 개도국 소비자 행정 지원 사업을 통해 우리나라 소비자 보호 관련 법 제도 경험을 소개 및 공유하고 소비자 보호 관련법의 문제점을 도출하고 개선 방안을 마련해 해당국의 소비자 행정 선진화와 권익 증진에 기여하고 있다.

국제 개발협력 사업에 참여하고 있는 이들 기관들은 대부분 언론중재위원회보다도 설립 운영 역사가 짧다. 코로나19 상황에서 2020년 최초로 열린 <글로벌 코리아 박람회>는 국무총리실의 지원 아래 매년 개최될 예정이다. 언론중재위원회가 개도국 원조 개발 우수 사례를 들고 이 박람회에 참여하지 않을 이유가 없다. 아니, 당연히 참여할 필요가 있다.

3. K-언론중재, 시행착오 실패 경험도 좋은 공유 가치

법과 제도의 실수, 비효율 경험, 가짜뉴스 해결과제도 공유할 만

한국의 언론조정중재제도는 1) 1981년 ‘언론기본법’ 제정 2) 1987년 언론기본법 폐지 및 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률(이하 ‘정간법’) 제정, 3) 1996년 정간법 개정, 4) 2005년 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 ‘언론중재법’) 제정, 5) 2009년 언론중재법 개정 등 법제적으로 중요한 변환 시기를 거치면서 시기별로 성공과 실패 경험, 그리고 해결과제를 남겼다.¹⁾

1981년 도입부터 사실 순탄한 노정을 겪어 온 것은 아니었다. 언론중재위원회는 언론기본법 제50조 제1항에 근거하여 1981년 3월 31일 설립되었다. 전두환 정권의 강압적인 언론통폐합 조치와 동시에 추진된 ‘언론기본법’안에 언론조정중재 제도가 신설되면서 언론에 의한 피해구제의 의미가 퇴색되었고 초기 제도적 정착에 어려움을 겪었다. 1981년 관련법에서 규정한 ‘정정보도 청구권’의 표현 또한 사실은 ‘반론보도 청구권’을 의미하는 것으로 정정보도와 반론보도의 구분을 제대로 하지 못한 시행착오를 포함하고 있었다.²⁾

1987년 11월 29일 언론기본법이 폐지되고 정간법에 중재제도가 규정되었다. 변화는 1) 중재부장이 필요한 경우에 증거 조사를 할 수 있고, 신청인과 피신청인이 출석의무를 소홀히 한 경우 불이익을 주는 등 언론중재 절차의 강화, 2) 범죄 사건 관련 무죄판결을 받은 경우 언론사에 추후 사실 보도를 청구할 수 있는

추후보도청구권 도입, 3) 해당 발행인이나 방송국의 장까지 피신청인에 확대 포함 등이다.

그러나 이때까지만 해도, 정정이나 반론을 게재해야 할 타당한 사유가 있다 하더라도 언론사가 합의에 응해주지 않으면, 언론중재위원회에서 신청인의 권리 구제를 위해 어떠한 조치도 취할 수 없었고, 신청인의 과도한 요구 때문에 중재가 성립되지 않는 경우가 많았다. 1981년 1995년까지 15년간 총 2,802건의 중재 신청사건중 722건(26%)만이 합의에 이르렀다는 사실이 이를 시사한다.³⁾

1995년 12월 30일 정간법 개정은 이런 문제점을 시정하기 위해, 1) 기존의 정정보도 청구권을 본래의 취지에 맞게 반론보도 청구권으로의 변경과 정정보도 청구권의 도입, 2) 국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장이 그 기관·단체를 대표하여 반론보도를 청구할 수 있도록 하여 당사자 범위 확대, 3) 직권중재결정권 도입 등 언론조정중재제도의 위상과 기능을 한층 강화, 발전시켰다.

2005년 1월 27일 언론중재법은 정간법 등에 흩어져 있던 언론보도로 인한 피해의 구제방법을 망라하여 규율하는 통일적 법체계를 마련했다. 변화는 1) 기존의 중재제도를 조정과 중재로 구분하고 손해배상청구에 대해서 조정·중재 신청 가능 2) 위원회의 직권조정결정에 이의신청 시 자동 소 제기 간주 3) 정기간행물, 방송, 뉴스통신 외에 인터넷신문까지 포함하는 등 조정의 대상매체를 확대, 4) 청구기간을 보도가 있음을 안 날로부터 3개월로 연장, 5) 법원에 반론 보도 청구 소송 제기 위해서 반드시 위원회의 조정절차를 거쳐야 하는 조항 삭제 등 권리구제 조항을 확대했다.

2009년 2월 6일 언론중재법 개정은 포털, 언론사닷컴, IPTV을 언론조정중재 대상을 포함시켰다. 그러나 2009년 이후 언론중재법은 인터넷 상의 기사를 삭제, 수정, 보완할 수 있는 권리와 잘못된 기사의 복제, 기사 댓글로 인한 피해 구제 방법 등 시급한 해결 과제에 대해 특별한 성과를 거두지 못했다는 평가다.

이와같은, 한국의 언론조정중재제도의 40년 경험은 성공적인 성취와 성과 뿐만 아니라 실패와 시행착오까지 포함하여 개도국 원조와 개발 사업의 귀중한 자원과 가치로 활용할 수 있다.

1) 이승선 (2011). 언론조정·중재, 30년간의 전개와 성과. <언론중재>, 통권 제118호, pp. 7-19. 이재진·박성순 (2015). 언론법제 연구의 어제와 오늘. <커뮤니케이션 이론>, 제11권(3), pp. 213-260.

2) 대법원 1986.1.28.선고 85다카973판결. 재판부는 정정보도 청구권은 “제목의 표현과 달리 보도내용을 진실에 부합되게 시정할 것을 요구하는 권리가 아니라 보도내용에 대하여 피해자가 주장하는 반박내용을 보도해 줄 것을 요구하는 권리”라며, 권리의 제목을 ‘반박보도 청구권’이라고 표현해야 옳다고 판시했다.

3) 김해도 (1996). 핵심은 중재위에 직권중재 결정권 부여: 언론조정중재제도 강화의 배경과 전망. <신문과 방송> 96-4, pp.104-107.



4. K-언론중재, 시행착오와 실패 경험도 좋은 공유 가치

언론중재, 개도국과 협력, 연대, 상생 모색할 필요

개도국에 대한 선진국의 개발원조사업을 ‘부자 나라가 가난한 나라에 베푸는 자선’ 정도로 단순하게 이해하는 것은 곤란하다. 또 개도국에 대한 경제 지원을 통해 생기는 반대급부로 자국의 이익을 추구하는 전략점으로 접근하는 것은 위험하기까지 하다.

2011년 우리나라의 DAC 가입을 주도했던 김종수 당시 OECD 대사(현 한림대학교 총장)는 “국제원조는 단순한 자선이 아니고 수원국과 협력관계를 형성하는 것”이라며 “국제원조는 바로 ‘내 스스로를 돕는 길이 된다’는 사실임을 국민들이 이해하고, 그렇게 생각을 변화할 필요가 있다”는 견해를 피력했다.⁴⁾ 김홍중 대외경제정책연구원장은 <2020 글로벌 코리아 박람회> 기자회견에서 “우리나라가 2010년 DAC에 가입함으로써, 원조를 받아 선진국이 된 만큼 원조의 책임도 있다는 ‘도덕적 당위성’이 생긴 것으로 봐야 한다”면서 “국제협력을 자국의 수익 추구형으로 했다가 아프리카와 동남아로부터 반발을 산 중국의 경우를 반면교사로 삼아 개도국과 장기적인 유대와 협력관계 형성과 동반성장을 위한 국제개발지원 사업을 전개해 나가야 한다”고 강조했다.⁵⁾

언론중재위원회의 국제협력도 언론에 의한 피해구제 제도를 놓고 개도국들과 협력과 연대하는 방향으로 나아갈 필요가 있을 것이다. 우선, 한국의 언론조정 중재제도의 40년 경험을 전수하는 한편, 개도국과 경험을 공유하고 해결과제와 발전방향을 협력과 연대 차원에서 공동 모색하는 프로그램을 개발 및 운영해 볼 수 있을 것이다. 언론조정중재제도에 대한 그간의 연구 성과를 공유하고 각종 정책과 제도의 비교 연구를 공동 수행하는 방안도 모색해 보자 하겠다.

나아가 국내 언론에 의한 외국인의 피해 구제의 경우, 또한 외국 언론에 의한 내국인의 피해 구제의 경우에 대비한 국제사회의 협력 방안들도 추후 공동 모색하면 좋을 것이다. 🌐

4) 김종수 전 OECD 대사 인터뷰 (2020. 12. 16), KBS 특집다큐멘터리 코로나발 세계경제 위기, 대한민국의 해법은? <KBS>
 5) 연합뉴스 (2020. 12. 9), 글로벌 코리아 박람회 오늘 개막...국제협력 성과 한자리에 <연합뉴스> URL : <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201208112351528?input=1195m>