

국내 신문의 기사불만처리기구 고찰-그 운용실태와 과제를 중심으로

김동규

건국대 신문방송학과 교수

I. 문제제기

최근 국내 신문에 나타난 특징 중의 하나는 독자의 중요성을 새롭게 인식하려는 시도들이 구체적으로 나타나고 있다는 점이다. 독자를 단순히 신문의 소비자로서 파악하던 소극적인 수용 단계에서 벗어나 독자를 주체적인 참여자로 인식하고 그들의 의견이나 불만을 적극적으로 언론활동에 반영하려는 움직임들이 가시화되고 있다. 그 대표적인 예가 바로 올해 들어서면서 몇 개 신문사들에 의해 설치, 운영되고 있는 「옴부즈맨전화」, 「독자의 전화」 그리고 「독자상담실」 등과 같은 기사불만처리기구들이다.

이런 움직임은 그 동안 국내신문들이 안고 있던 과제 중의 하나가 언론윤리의 회복과 자율성의 확보라는 점에서 주목할 만한 것이라 할 수 있다. 특히 1980년대 후반 이후 새롭게 형성된 자율경쟁체제 아래서 기사의 오보에 따른 독자 개인 및 단체의 명예훼손이나 사생활 침해 같은 인격권의 침해가 신문의 주된 폐해로 지적되어 왔던 만큼 이를 개선하기 위한 신문 스스로의 노력이 어떤 형태로 가시화되느냐는 사회적 제도로서의 신문의 공적 과업수행 여부에 대한 평가의 지침이 될 수 있을 것이다. 아울러 이러한 움직임이 구체적으로 어떻게 공식적 기구로 제도화되느냐는 독자의 반론권과 악세스권 등과 같은 적극적 언론자유와 확보와 관련하여 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 왜냐하면 기존의 신문들이 자기중심주의에 빠져 오보에 대한 정정보도와 같은 독자에 대한 최소한의 서비스에도 상대적으로 인색해왔다는 평가를 받아왔기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 새롭게 등장하여 주목 받고 있는 국내신문들의 기사불만처리기구들이 등장하게 된 언론 환경적 요인들과 그것이 한국신문환경 아래서 자율규제기구로서 갖는

제도론적 의미 그리고 각 신문사들이 설치, 운영하고 있는 불만처리기구들의 현황과 앞으로의 과제를 살펴보고자 한다.

II. 신문환경의 변화와 자율규제의 필요성

앞서 언급한 바와 같이 한국 신문이 안고 있는 과제 중의 하나가 바로 언론매체로서 신문의 윤리성 확보와 이를 위한 자율규제제도의 정착이라는 점은 주지의 사실이다. 그리고 이에 대한 필요성이 최근 언론환경의 급진적 변화와 함께 어느 때보다도 강조되고 있는 것도 사실이다. 따라서 새로운 자율규제기구로서 국내 신문사들의 기사불만처리기구의 등장도 이러한 신문환경의 변화와 무관치 않다고 볼 수 있다

먼저 신문 스스로가 정의하듯이 「개혁」으로 표현되는 최근의 정치 및 사회 환경의 변화는 신문에게도 새로운 변화의 모습을 요구하고 있다. 자율과 자정을 통하여 독자 위에 군림하는 신문보다는 독자를 위해 봉사하는 신문으로 전환할 것을 요구하고 있다. 따라서 신문이 사회비판과 감시기능의 수행자로서 그 사회적 정당성을 인정받기 위해서는 어느 때보다도 기존의 부정적 측면들을 신문 스스로가 자정해야 할 윤리적 당위성을 부여받고 있다. 언론윤리와 관련하여 촌지로 대표되는 취재시스템의 비리와 담합 구조, 사이비언론과 오보 등으로 인한 수용자 개인이나 단체의 인격권의 다양한 침해 등을 자정과 자율을 통해 해결해야 될 환경에 직면해 있는 것이다.

둘째, 신문기업적 측면에서 볼 때, 경쟁의 심화로 표현되는 신문산업의 시장구조의 변화는 독자를 향한 새로운 생산전략을 요구하고 있다. 1987년 이후 전개된 자율경쟁체제는 기존의 방식과는 다른 신문사들 간의 다양한 시장경쟁메커니즘을 형성해 놓았다. 법의 개정으로 인해 신문시장의 진입장벽이 낮아짐에 따라 많은 수의 신규신문사가 등장하였고, 기존 및 신규신문사들끼리의 과도한 시장경쟁은 새로운 시장구조를 형성시켰다. 특히 기존의 카르텔 구조가 해체되면서 각 신문사들은 시장에서 살아남기 위해서는 경제력을 바탕으로 한 새로운 독자정보 경쟁을 해야만 하는 상황에 놓이게 된 것이다. 따라서 이전에는 쉽게 이루어지지 않았던 대규모 시설투자와 함께 판매 제고를 위한 다양한 서비스의 제공, 그리고 광고주 유치를 위한 적극적인 시장경쟁전략이 나타났다. 최근에는 증면과 무휴, 조·석간 병행제 및 석간에서 조간으로의 이동과 같이 획기적인 경영전략들이 다양하게 현재화되고 있는 실정이다. 이러한 경영전략들은 한마디로 신문의 차별화, 다시 말하면 상품의 차별화를 통해 독자시장을 확보하려는 경제적 동기에 다름 아니다. 이전의 시기에는 신문에 대한 정치적 통제가 강조되었다면 이제는 독자의 취향과 목소리에 더 귀를 기울여야 하는 즉,

시장으로부터의 경제적 통제가 주요한 신문 환경으로 작용하고 있는 것이다. 그런 의미에서 독자의 불만수렴은 중요한 시장전략이 된다.

셋째, 좀 더 직접적인 변화로서 일반 독자의 수용자 의식의 활성화와 함께 반론권이나 악세스권의 제고를 향한 인식이 확대 내지 강조되고 있다는 점이다. 아직 일반화 내지 조직화의 수준에는 이르지 못하였다 할지라도 언론의 오보나 오류로 인한 침해로부터 자신을 적극적으로 방어하려는 독자의 수가 날로 증가하고 있다. 구체적인 예로 1992 년도에 한국언론연구원에서 전국의 신문독자를 대상으로 실시한 의견조사에 따르면 언론사로부터 피해를 당했을 경우 일체 독자의 90% 이상이 언론사로부터의 피해에 적극적으로 대처하겠다는 의지를 보였다. 좀 더 세분화하면 전체의 46.6%가 해당 언론사에 항의하겠다고 했으며, 언론중재위원회에 제소하겠다고 24.2%, 법원에 고소하겠다고 10.3%, 타 언론사를 통해 항의하겠다고 5.9%, 기타 3.0%의 순으로 나타났으며, 그냥 참겠다는 9.9%에 지나지 않은 것으로 나타난다.1) 또한 그 실천의 모습이라 할 수 있는 언론중재위원회를 통한 중재신청건수도 매년 증가하고 있으며 법원제소건도 1992 년 현재 32 건에 이르고 있다.2) 이와 같이 독자의 반론권에 대한 인식의 제고와 함께 법을 통한 중재나 법정까지 가는 분쟁이 늘어나는 상황은 신문에 새로운 독자전략, 예를 들면 독자의 불만을 사전에 수렴 내지 제거함으로써 언론매체로서의 정당성에 치명적인 외부기관에 의한 중재나 법정 소송을 예방할 수 있는 전략의 수립을 구체적으로 요구하고 있다고 할 수 있다.

따라서 변화된 신문환경 아래서 신문이 언론매체로서 정당성 관리와 함께 치열한 시장경쟁에서 살아남기 위해서는 자율과 자정에 대한 사회적 요구와 수용자의 의식변화를 체계적으로 수렴해내지 않으면 안 될 상황에 놓여있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 전통적인 언론매체로서의 성격을 강조해온 한국 신문은 성장과정에서 외부로부터 취재보도의 자유 특히 정치적 통제로부터의 자유를 확보하기 위한 노력에 치중한 나머지 내부 언론자유의 관건이 되는 직업윤리와 자율규제에 대해서는 상대적으로 무관심해왔기 때문이다. 기사불만처리기구와 같은 자율규제기구의 등장도 일차적으로는 이와 같은 신문환경의 구조적 변화에 대한 신문조직의 전략적 대응의 일환으로 해석 할 수 있다.

III. 자율규제제도로서의 기사불만처리기구

신문매체의 자율규제제도는 크게 신문윤리강령, 지면심사제도, 프레스 옴부즈맨제도, 신문평의회 등으로 분류할 수 있다.3)

이러한 자율규제의 제도적 유형에 비추어 볼 때 국내 신문계에 새롭게 등장하고 있는 사내 기사불만처리기구들은 프레스 옴부즈맨제도, 그 중에서도 미국식의 사내 프레스 옴부즈맨제도의 유형에 가깝다고 볼 수 있다.4) 개개 신문사별로 차이는 있지만 첫째, 신문사내에 설치되어 독자의 불만을 접수, 조사한다는 점 둘째, 오보를 점검하는 내부 모니터 기능을 담당한다는 점 셋째, 오보에 대한 정정 또는 사과와 함께 독자의 불만에 대한 응답을 하거나 고정칼럼을 집필한다는 점 등에서 그렇다

그렇다면 국내 상황에서 프레스 옴부즈맨제도로서 기사불만처리기구의 등장이 주목 받는 이유는 무엇인가?

그 동안 국내신문제는 나름의 다양한 사내의 자율기구나 양식들을 발전시켜왔다. 실제로 위에서 언급한 자율규제제도 중 프레스 옴부즈맨제도를 제외하고는 다른 유형의 제도들은 이미 경험하였거나 현존하고 있다고 볼 수 있다. 개별 신문사별로 차이는 있지만 사내적으로는 윤리강령을 제정하거나 자체 지면심의위원회나 독자란제도 등을 운영하고 있으며 사외적으로는 다른 나라의 신문평의회와 유사한 자율규제기구인 신문윤리위원회가 설치되어 있다. 나아가 순수자율규제 기능에다 법원기능을 어느 정도 혼합한 절충식 규제제도인 언론중재위원회까지 설치되어있다.5)

그러나 한국신문의 자율규제제도들은 형식상 다양성을 띠고 있으면서도 그 주체인 신문사들의 자율규제에 대한 인식과 실천의지의 부족으로 인하여 지금까지 제 기능을 발휘하지 못해왔다는 평가를 받아왔다. 특히 기사의 불만에 대한 독자의 반론권이나 접근권을 확보해줄 수 있는 사내 자율규제활동은 거의 부재했다고 볼 수 있다. 오히려 법정기관인 언론중재위원회 같은 기구가 이런 역할을 담당하고 있다고 해도 과언은 아니다.

좀 더 구체적으로 살펴보면 신문사들이 제정한 윤리강령이나 행동기준은 선언적 의미나 당위적 규범의 수준에 머물러 그 실효성에 대한 의문을 남기고 있고 6) 지면평가를 위해 사내에 설치된 심의위원회의 활동도 신문조직의 권위적, 배타적 특성에 의해 여과되어 실질적인 규제력을 행사하지 못해왔다고 볼 수 있다. 또한 반론권과 접근권의 직접적인 통로라 할 수 있는 독자란제도의 경우에도 독자참여의 확대를 통한 자율의 확대라는 긍정적 측면에도 불구하고 독자들의 신문참여에 대한 결정권이 신문사측에 있기 때문에 오히려 게이트 키퍼 과정에서 왜곡이 발생하거나, 신문사가 자사의 논조를 보강하고 지면 메우기와 같은 사적인 이익을 위해 이용한다거나, 단골투고자에 의해 독자란이 점유되는 등 부정적 측면이 문제로 제기되고 있는 실정이다.7)

아울러 신문계의 공식적인 자율규제기구인 신문윤리위원회도 그 존재 양식의 긍정성에도 불구하고 현실적으로 규제 기능을 활발히 발휘하고 있지 못하다. 이 위원회는 신문계 자체가

설립한 자율규제가구이면서 다른 나라의 신문평의회와 유사한 성격을 동시에 지닌 것으로서 한때 세계적으로 잘 발달된 윤리위원회로 평가받기도 하였다.8) 그러나 운용과정에서 재정적 기반의 부실과 규제에 대한 현실적 강제력과 구속력이 없는 이유로 효과적인 규제기구로서 한계를 조정하였으며, 특히 법정규제기관인 언론중재위원회가 생기면서부터는 그 존재의미가 약화되었다는 평가를 받아 왔다.9) 한편 언론윤리와 관련하여 가장 대표적인 공적 규제기구로 인식되고 있는 언론중재위원회 또한 법정기관이란 이유로 신문사들에게는 자율규제보다는 타율규제의 기구로 간주되어 배타시되어 왔으며, 실제 규제의 측면에서도 법적인 구속력이 상대적으로 제한되어 있다는 점에서 그 기능이 한정되어 왔다고 볼 수 있다.

따라서 국내 신문계는 규제제도상으로도 자율의 영역 안에 위치하며 한편으로 구체적인 규제력을 행사할 수 있는 실천적인 규제기구의 등장을 요구 받고 있었다고 볼 수 있다. 날로 늘어가고 있는 독자의 불만을 현실적으로 수렴할 수 있는 규제기구가 필요시 되었다. 그리고 이에 대한 논의에서 자주 제시되어 온 대안 중의 하나가 바로 프레스 옴부즈맨제도의 도입이었다. 이 제도의 도입은 언론인들 또한 찬성하고 있기도 하다.10)

이와 같은 상황 아래서 사내 옴부즈맨제도적 성격을 지닌 기사불만처리기구의 등장은 첫째, 그 설치목적과 방법에서 나타난 옴부즈맨적 특성으로 인하여 기존의 자율규제기구들의 실천력 부재를 상대적으로 만회할 수 있는 제도라는 점 둘째, 독자로부터의 불만을 내부화하여 신문의 정확성과 공정성 유지에 기여하며 이를 통해 독자와의 관계개선에 기여할 수 있는 소위 품질관리 시스템으로 기능하게 된다는 점 셋째, 독자의 불만을 사안에 수렴함으로써 법과 같은 타율에 의한 규제를 사전에 예방할 수 있는 제도적 장치로 기능할 수 있다는 점에서 주목받지 않을 수 없다.

무엇보다도 이 기구의 설치가 새롭게 주목받는 이유는 그것이 규제에 관한 기존의 논의의 차원을 넘어선 것이라는 이유보다는 현실적으로 자율규제력을 구체적으로 행사할 수 있는 제도로서의 가능성 때문이라고 볼 수 있다.

IV. 국내 신문사의 기사불만처리기구의 운용 현황

국내 신문계에 사내 옴부즈맨 성격을 지닌 기사불만처리기구가 등장한 것은 1993년 3월 조선일보의 「옴부즈맨 전화」(최근에 「옴부즈맨 통신」으로 바뀜)로부터 비롯된다. 뒤를

이어 전국지로서 경향신문의 「독자의 전화」 그리고 중앙일보의 「독자 상담실」 등이 설치운영되고 있다.

1. 각 신문사들의 기사불만처리기구의 현황

각 신문사들에 설치되어 있는 기사불만처리기구의 조직구성과 운영상의 특징을 살펴보면 다음과 같다(아래의 <표 1> 참조).

조선일보의 경우, 1993년 3월 19일부터 사장실 직속으로 「옴부즈맨 전화」라는 명칭 아래 기사불만처리기구를 설치, 운영하고 있다. 옴부즈맨 역할을 담당하는 인원으로는 사내 기자출신 3명과 전화담당 요원 2명으로 구성되어 있으며 기사불만의 수용채널은 전화, 팩시밀리 그리고 하이텔 천리안과 같은 컴퓨터 통신을 이용하고 있다. 아울러 오류로 지적된 기사들에 대한 정정은 기존 독자란의 옴부즈맨 전화란 중 「바로잡습니다」란을 통해 제시하고 그 외 응답은 『편집자 의견』란을 통해 내보내고 있다. 특이한 점은 자체 판단에 의해 중대한 오보로 결정된 경우 재취재와 같은 조사를 통해 오보를 실었던 면에 뉴스형태로 정정 기사를 내보낸다는 점 그리고 옴부즈맨 칼럼을 정기화하고 있다는 점 등이다.

경향신문의 경우, 1993년 4월 1일부터 기존의 편집국 독자부내에 「독자의 전화」를 설치하여 운영하는 방식을 채택하고 있다. 따라서 기존 독자부 조직을 활용하고 있으며 할당인원은 독자부 기자 3명과 전화담당 요원 1명으로 구성되어 있다. 불만의 접수는 주로 전화를 이용하고 있으며 정정내용은 기존 독자면에 「독자의 전화」란을 신설하여 내보내고 있다. 이 신문의 경우, 독자의 기사 불만처리에서 나타난 특징은 독자의 지적에 대한 정정기사 외에 신문사 자체 심의를 통해 지적된 오보의 내용을 「바로잡습니다」라는 제목 아래 동시에 내보내고 있다는 점이다.

〈표 1〉 국내 신문의 기사불만 처리기구 조직과 운영 현황

	조 선 일 보	경 향 신 문	중 앙 일 보
명 칭	옴부즈맨 전화(통신)	독자의 전화	독자상담실
소 속	사장실 직속	편집국내 독자부	편집국내 특집부
담 당 (인원)	5명(담당기자:3명 전화담당:2명)	4명(담당기자:3명 전화담당:1명)	특집부내 전인원 (부장 포함 8명)
실 시	1993. 3. 19.부터	1993. 4. 1.부터	1993. 4. 22.부터
방 법	전화, 팩시밀리, 하이텔, 천리안	전화	전화, 팩시밀리
운 영	매일 오전 9시~오후 5시 (토요일은 낮12시, 일요일, 공휴일, 신문휴무일 제외)	매일 오전 9시~오후 5시 (일요일, 신문휴무일 제외)	매일 오전 8시 30분~ 오후 7시

※ 1993년 5월말 현재

중앙일보의 경우 1993년 4월 22일부터 「독자상담실」이라는 이름으로 기사불만처리기구를 운영하고 있다. 조직은 독자면을 담당하고 있는 기존의 편집부 체계를 이용하고 있으며 전화와 팩시밀리로 접수된 독자의 불만내용 중 정정내용은 독자면의 「독자상담실-지상중계」란을 통해 제시하고 있는 것으로 나타났다. 위에 제시된 세 신문들의 불만처리기구의 조직구성과 운영체계를 비교해보면 조선일보의 경우를 제외하고 아직은 기존 독자부 역할을 확대하는 수준에서 기사불만을 수용, 처리하고 있다는 점이다. 기존 조직체계가 편집국내로 한정 되어 있으며, 오류에 대한 정정도 기존의 독자면 담당기자 내지는 전화담당요원이 담당하고 있다. 이 경우 옴부즈맨으로서의 기구의 독립성과 모니터 기능의 객관성이 상대적으로 제한 받을 수 있다는 점이 우려된다 하겠다.

2. 기사불만처리기구의 이용실태

국내 신문사들의 기사불만처리기구의 운용은 이제 시작에 불과하다. 따라서 그 이용 실태를 파악하는 것은 그 제도화의 가능성을 예측할 수 있는 기회를 제공한다. 본 장에서는 자료접근이 가능했던 조선일보의 「옴부즈맨전화」와 경향신문의 「독자의 전화」의 이용실태를 중심으로 파악하고자 한다.

양 기구 이용의 양적 실태를 살펴보면 다음과 같다.¹¹⁾

먼저 「옴부즈맨 전화」의 경우 아래의 (표 2)에 나타난 바와 같이 운영이 시작된지 9주째 되는 5월 15일 현재 총 2,389건의 전화가 접수되었다(이 중 145건은 팩시밀리를 이용한

것임). 이를 접수일로 계산하면 하루 평균 51 회의 이용률을 보여주었다. 이용의 구체적 내용을 살펴보면 일반적인 사회적 이슈에 대한 비판, 제언, 조언 그리고 의견제시 등을 내용으로 한 것이 전체의 39%로 제일 많았고, 기사 및 편집의 오류를 지적한 것이 전체의 약 32%, 민원 및 항의 그리고 문의성 전화 이용이 25%, 나머지는 제보성인 것으로 나타났다.

「독자의 전화」의 경우, 아래의 <표 3>에 나타난 바와 같이 운영 시작 7 주째인 5 월 15 일 현재 총 385 건의 독자전화가 접수되었으며 하루평균 10 회의 이용률을 보여주었다. 그 구체적 내용을 살펴보면 기사의 오류지적이 전체의 46%, 제언 이 38%, 제보가 15%, 기타 1%인 것으로 나타났다. 여기서도 제보나 제언이 기사의 오류에 대한 지적보다 많음을 알 수 있다.

〈표 2〉 「옴부즈맨 전화」의 이용건수

주 별	기사편집 오류지적	제보성 전 화	비판, 제언, 조언, 의견	민원, 항의, 문의등 기타	총 계
1주(3.19~20)	53	9	141	43	246
2주(3.21~27)	125	40	229	88	482
3주(3.28~4.3)	160(4)	19	148	126(1)	453(5)
4주(4.4~10)	79(16)	16(2)	61(8)	52(14)	208(40)
5주(4.11~17)	84(10)	14(3)	80(4)	55(9)	233(26)
6주(4.18~24)	77(15)	6	82(4)	68(5)	233(24)
7주(4.25~5.1)	67(4)	5	88(4)	59(7)	219(15)
8주(5.2~8)	43(7)	2	46(6)	41(4)	132(17)
9주(5.9~15)	66(5)	7	53(6)	57(7)	183(18)
계	754(61) (31.5%)	118(5) (5%)	928(32) (39%)	589(47) (24.5%)	2,389(145) (100%)

※ 괄호안은 팩시밀리로 접수된 것임.

〈표 3〉 「독자의 전화」 이용건수

주 별	오류지적	제 보	제 언	기 타	총 계
1주(4.1~3)	21(7)	6	18	1	46(7)
2주(4.4~10)	10(4)	2	11	2	25
3주(4.11~17)	21(4)	10	11	1	53
4주(4.18~24)	44(6)	11	31	1	87
5주(4.25~5.1)	28(6)	9	29	1	67
6주(5.2~8)	28	11	18	0	57
7주(5.9~15)	26	7	27	0	60
계	178(27) (46%)	56 (14.5%)	145 (38%)	6 (1.5%)	385(7) (100%)

※ 괄호안은 중복된 오류지적 건수임.

따라서 이들 기사불만처리기구의 이용실태에서 나타난 특징은 첫째, 상대적인 차이는 있지만 초기임에도 불구하고 독자의 이용률이 높다는 점 둘째, 이용의 내용이 기사에 대한 불만 외에 사회적 이슈에 대한 비판이나 의견, 제언 그리고 개인적 민원사항들이 많다는 점이다. 이는 우리 사회에서 환경감시기구로서 신문의 역할에 대한 사회적 기대가 크다는 점과 동시에 신문을 여론화를 위한 핵심적인 권력기관으로서 평가를 하고 있다는 점을 의미한다. 또한 이 기구가 특정 이슈에 대한 사회의 여론을 직접적으로 감지해낼 수 있는 기구로 작동할 수 있음을 의미한다.

3. 기사불만처리의 내용

기사불만처리기구를 통해 접수된 제반 내용들이 어떻게 처리되었는가는 신문사의 자율규제 특히 기사오류의 정정에 대한 실천의지를 평가하는 기준이 된다.

대체로 기사불만처리기구들을 통해 접수된 내용들은 옴부즈맨 역할을 하는 담당 기자들의 조사과정을 거쳐 그 결과가 신문지면에 반영되는 절차를 밟는 것으로 나타났다. 그리고 지면에 반영되는 내용은 크게 기사의 오류에 대한 「정정」과 정정이 아닌 경우 「의견제시」의 두 가지 형태로 제시되는 것으로 나타났다.

아래의 <표 4>와 <표 5>는 조선일보와 경향신문의 지면에 반영된 기사불만처리의 내용을 앞의 두 기준에 외 해 분류한 것이다.

먼저 조선일보의 경우, 실시 초기부터 5월 15일 현재까지 독자가 기사의 오류라고 지적하여 옴부즈맨 전화를 통해 접수된 내용은 총 754 건이다. 이 중 독자면의 옴부즈맨란을 통해 응답을 내보낸 건수는 총 498 건으로, 전체적으로 62.7%의 응답률을 보여주었다. 다만 접수된 내용 중에는 중복된 경우가 많기 때문에 응답률 자체만을 가지고 그 성과를 논하는 것은 큰 의미가 없다고 볼 수 있다. 한편 지면을 통한 응답에서 기사의 오류를 인정하여 바로 잡은 경우가 307 건으로 전체응답건수의 61.6%에 해당하며 나머지는 독자의 지적이 틀린 것이나 오류가 아닌 것에 대한 옴부즈맨의 설명이나 의견제시의 전부인 것으로 나타났다.

경향신문의 경우, 「독자의 전화」를 통해 접수된 독자의 전화건수는 총 178 건인데 이 중 지면을 통해 응답한 건수는 126 건으로 총 70.8%의 응답률을 보였다. 그리고 기사의 오류를 인정하고 정정기사를 내보낼 경우는 총 93 건이며, 독자의 지적에 대한 의견제시의 건수가 33 건인 것으로 나타났다.

〈표 4〉 지면에 반영된 기사불만처리건수(조선일보의 경우)

주 별	전체 응답(건수)	부정확 인정(건수)	의견 제시(건수)
1주 (3.19~20)	10	9	1
2주 (3.21~27)	84	51	33
3주 (3.28~4.3)	119	73	46
4주 (4.4~10)	52	22	30
5주 (4.11~17)	57	35	22
6주 (4.18~24)	57	37	20
7주 (4.25~5.1)	46	30	16
8주 (5.2~8)	34	23	11
9주 (5.9~15)	39	27	12
계	498 (100%)	307 (61.6%)	191 (38.4%)

〈표 5〉 지면에 반영된 기사불만처리건수(경향신문의 경우)

주 별	전체 응답(건수)	부정확 인정(건수)	의견 제시(건수)
1주 (4.1~4.3)	5	4	1
2주 (4.4~4.10)	12	9	3
3주 (4.11~4.17)	21	17	4
4주 (4.18~4.24)	24	15	9
5주 (4.25~5.1)	30	19	11
6주 (5.2~5.8)	14	11	3
7주 (5.9~5.15)	20	18	2
계	126 (100%)	93 (70.8%)	33 (29.2%)

이러한 결과는 아직은 초기단계임에도, 양적인 측면에서 기사불만처리기구를 통한 오류정정활동이 상대적으로 활발히 이루어지고 있음을 보여준다. 그러나 기사불만처리의 내용을 좀 더 구체화시키기 위해서는 기사의 오보에 대한 정정이 어디에 중점이 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 오류 정정활동의 내용상의 특징을 좀 더 구체화하기 위하여 오류의 유형을 객관적인 것과 주관적인 것으로 분류하여 분석한 결과는 다음과 같다. 전자는 이름, 연령, 직위, 주소, 장소, 시간, 통계수치 등 객관적 사실과 관련된 것을 말하며, 주관적 오보란 사건에 대한 의미에 관련된 것으로서 판단의 착오에 의해 사실의 의미를 주관적으로 평가절상하거나 절하한 것, 생략한 것 등을 말한다.¹²⁾

〈표 6〉 오류 정정의 내용상 특징

	옴부즈맨 전화	독자의 전화
객관적 오류인정	258 (84%)	76 (82%)
주관적 오류인정	29 (9%)	6 (6%)
기 타	20 (7%)	11 (12%)
계	307 (100%)	93 (100%)

분석 결과 <표 6>에 나타난 바와 같이, 독자의 오류지적에 대해 신문사의 정정활동은 양 신문 모두 주로 객관적 오류에 치중되어 있는 것으로 나타났다.

한가지 특이한 점은 이와 같은 오류 정정의 분포가 오보에 관한 기존의 연구결과에서 나타난 오보의 유형 및 언론중재위의 중재대상이 된 오보유형과 차이를 보여준다는 점이다. 임병국의 국내 신문의 오보실태에 관한 분석에 의하면 국내신문의 오보의 유형 중 59.8%가 객관적 오보와 관련된 것인데 반해, 독자의 지적을 통해 신문사가 자체적으로 정정한 오류의 경우 객관적 오보의 비율은 전체의 84%로 훨씬 높게 나타났다.

또한 언론중재위원회의 중재대상으로 신청된 오보기사의 통계를 보면 객관적 오보보다 오히려 주관적 오보가 훨씬 많은 것으로 나타났다.¹³⁾

이러한 차이는 이 기구를 통한 독자의 오류정정요구가 객관적 오류에 치중되었거나 아니면 신문사가 주관적 오보에 대한 정정에 상대적으로 인색함을 의미한다고 볼 수 있다. 만약 후자의 경우라면 사내 기사불만처리기구의 운용의 한계를 드러내는 것이라 할 수 있다.

오류정정의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보기 위하여 <표 7>에서는 객관적 오류 정정의 내용을 세분화하였다.

분석결과 각 신문사들이 객관적 오류로 인정한 내용 중 과반수 이상이 주로 기사의 오자나 오식 그리고 문법적 오류에 대한 것으로 나타났다. 그 다음으로는 개인의 이름과 직위 그리고 주소의 오류 등이 많은 것으로 나타났다. 이는 곧 신문사들이 쉽게 오류를 인정하고 정정하는 기사들이란, 단순한 오자나 오타 내지 문법적 오류 그리고 개인의 인적 사항과 관련된 오류들이 대부분이라는 점을 보여준다.

〈표 7〉 객관적 오류 인정의 유형

유 형	옴부즈맨 전화	독자의 전화
이름(개인/단체)	47 (18%)	13 (17%)
연 령	2 (1%)	0 (0%)
직 위	22 (9%)	4 (5%)
주 소	18 (7%)	9 (12%)
장 소	2 (1%)	0 (0%)
시 간 (날 짜)	9 (3%)	2 (3%)
인 물 묘 사	11 (4%)	1 (1%)
인 용(자 료)	4 (2%)	1 (1%)
통계수치(숫자)	11 (4%)	3 (4%)
오 자, 오 식, 문 법 적 오 류	132 (51%)	43 (57%)
계	258 (100%)	76 (100%)

4. 기사불만의 조직내 수렴

기사불만처리기구가 새로운 자율규제 양식으로 정착하기 위해서는 무엇보다도 독자의 불만 특히 오보에 대한 지적을 조직내로 수렴하는 과정이 원만하게 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 전문직으로서 기자조직의 특성상불만처리의 수용이 기자개인이나 조직의 비공식적 통제에 의해 실패할 가능성이 많기 때문이다.

아직 초기 단계라 할지라도 불만처리를 내부화시키는 과정에서 담당기자나 기자조직으로부터의 정정거부나 기피현상이 그 문제점으로 드러났다. 아래 제시된 기사불만처리기구 담당자의 운영 소감은 이를 단적으로 보여준다.

「일부기 자는 (옴부즈맨)의 취지를 잘못 이해, 매우 고압적인 내용의 옴부즈맨 답변을 작성, 눈살을 찌푸리게 합니다. 자신의 잘못을 인정하지 않고 문제의 본질을 벗어나는 시비조의 「사설」을 적는 경우도 있습니다.14)

또 하나 현실적으로 조직 내에서 당면하는 문제점은 불만처리기구의 담당자들이 대체로 현직 기자들로 구성되어 있는 이유로 그들이 옴부즈맨으로서 기능할 때 인간적 갈등의

문제가 제기된다는 점이다. 특히 불만처리기구가 편집국내에 위치해 있는 경우 같은 조직의 구성원인 동료기자에 대한 지적과 제재로 인한 심리적 갈등이 심한 것으로 나타났다. 한편 오류정정을 요구 받는 기자의 입장에서 사내 옴부즈맨의 존재가 언론활동의 개선에 순기능적이라고 인식하면서도 옴부즈맨의 지적을 받아들일 경우 그것이 곧 기자로서의 개인의 명예 및 조직내 상부로부터의 직접적 통제로 연결되기 때문에 자기방어적이거나 처리에 대해 부정적 반응을 보이기 쉬운것으로 나타났다.

따라서 앞으로 선후배 간의 위계질서와 기수를 강조하고 업무에 관한 부서간 불간섭 원칙이 관행으로 되어 있는 기자조직의 특성상, 독자들의 불만을 조직내로 수렴하는 과정에서 발생하기 쉬운 사내 조직간, 개인간 갈등의 가능성을 최소화할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 보인다.

V. 현행 기사불만처리기구의 의의와 앞으로의 과제

1. 의의

앞서 살펴본 바와 같이 국내 신문들에 의해 시도되고 있는 기사불만처리기구의 조직과 운영은 지금까지 국내 신문계에 부재해왔던 소위 독자에 의한 사회적 통제를 내부화시키는 내적 자율규제기구로서 그리고 유형상으로는 미국식 사내 옴부즈맨제도로서의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 그 의의를 정리하면 다음과 같다.

먼저 신문사들 스스로가 이와 같은 기구를 공식적으로 제도화시키려고 한다는 점을, 그것이 아직 시도의 단계에 있다 할지라도, 적극적인 언론자유 신장을 위한 하나의 중요한 발전으로 평가할 수 있다. 특히 기존의 신문들이 독자의 반론권 및 접근권과 같은 수용자(독자)의 복지에 상대적으로 소홀해 왔다는 점에서 더욱 그렇다.

두번째 의의는, 이 기구들이 독자의 불만을 사전에 수렴하는 기능을 담당함으로써 기존의 언론윤리 및 자율규제 관련기구들의 역할과 위상에 대한 논의가 새롭게 제기되게 되었다는 점이다. 예를 들어 이 기구가 설치 운영되면서 법적 중재기관인 언론중재위원회를 통한 해당신문사 관련 중재신청이 줄어들고 있는 현상은 단초적 이지만 주목할만하다.¹⁵⁾ 즉, 기사에 의한 분쟁으로 일어날 수 있는 법적인 소송이나 공식적인 규제를 사전에 수립할 수 있게 됨으로써 이들 기구들 간의 역할분담이 자연스럽게 이루어질 수 있게 되었다는 점이다.

셋째, 위의 현황 분석에서 나타난 것처럼 독자의 기사에 대한 불만처리 결과가 지면을 통해 공식화됨에 따라 기자들 스스로 보도의 정확성을 추구하려는 노력들이 점점 가시화되고 있다는 점 또한 의의이다. 이 기구가 기자 개인에게는 언론인으로서의 전문성의 제고를, 신문사로서는 신문 전반에 대한 독자의 신뢰성 확보에 긍정적으로 기여를 할 수 있음을 의미한다.

넷째, 신문경영의 측면에서 볼 때, 신문사들간의 경쟁이 심화되는 시장 상황 아래서 이 기구의 설치 운영은 보도의 정확성을 통해 신문의 질을 높여줌으로써 해당 신문사의 대외적인 신뢰도를 제고해준다. 따라서 신문사의 차별화 즉, 독자시장에서의 상품차별화라는 부수적 효과를 제공해준다는 이점이 있다.

결과적으로 이 기구의 설치, 운영은 해당 신문사에 언론매체로서의 공적 과업의 수행과 기업으로서의 경제성을 동시에 제공해주는 합리적 선택으로 자리매김 할 수 있다.

2. 제설

기사불만처리기구들의 운영은 아직 소수 신문사에 제한되어 있으며 그 동안 부재해왔던 독자에 대한 소위 서비스저널리즘의 시작에 불과하다. 또한 실제 설치 운영하고 있는 신문사들 간에도 조직이나 운영체계상 많은 차이가 있으며, 신문사에 따라 그 기능을 사내 옴부즈맨제도에 견주기에는 아직은 부족한 면이 많이 있는 것도 사실이다.

그러나 앞으로 이러한 기구들이 내적 자율규제의 양식으로서 그리고 독자의 반론권과 약세스권을 신장시키는 제도로써 정착하기 위해서는 무엇보다도 신문계 전반으로의 확장과 함께 다음과 같은 면들이 고려되어야 할 것이다.

먼저 기사불만처리기구의 운영상의 효과를 극대화하기 위해서 다음과 같은 면들이 고려되어야 한다. 언론조직 특히 기자조직의 고유한 조직적 특성을 고려하여 기사에 대한 독자의 불만을 언론조직 내부로 수렴하는 과정에 세심한 주의를 기울여야 한다는 점이다. 그렇지 않을 경우 이 기구는 기자조직의 비공식적 통제에 의해 실패할 가능성이 많기 때문이다. 따라서 첫째, 기사불만처리기구와 담당?이와 같은 조직의 비공식적 통제로부터 자유로울 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다. 즉, 기구의 위상이 실제적인 규제력을 가질 수 있도록 되어야 한다. 명백한 오보나 오류의 경우 단순한 통고의 차원에서 나아가 그 책임을 공식적으로 물을 수 있는 권한을 가져야 한다. 그러기 위해서는 기구의 독립과 처리의 공식화를 강구해야 한다. 예를 들어 조선일보의 경우처럼 편집국내 하부부서로

위치지우기보다는 사장직속기구로 위치지우는 것도 하나의 방법이라 할 수 있다. 또한 기구의 담당자도 옴부즈맨으로서의 역할을 수행하기 위해서는 적합한 자격과 지위를 보장해주어야 한다. 예를들어 언론현장 경험을 통해 전문성을 갖추고 있으며 동시에 조직의 동의를 받거나 받을 수 있는 인사로 구성하는 방법이 있을 수 있다. 특히 조직 구성원들의 동의를 받을 수 있는 사람이어야만 불만처리에 대한 지적이 서로에게 동료에 대한 제재라는 인간적 갈등의 기회를 줄일 수 있을 것이다. 둘째, 좀 더 적극적인 독자불만의 수용방법을 개발할 필요가 있다. 예를 들어 기존의 전화나 팩시밀리 이용에서 나아가 컴퓨터 통신 등과 같은 뉴 미디어의 이용도 하나의 방법이다. 그래야만 다양한 계층으로부터의 독자의 불만과 의견을 수렴할 수 있을 것이다. 셋째, 기사불만처리의 반영시, 단순한 오기나 오식의 정정에서 나아가 광의의 전파나 왜곡에 대해서도 적극적인 수렴의 자세를 보여야 한다. 제보나 제언의 형식으로 나타나는 수용자의 의견들을 단순히 개인의 의견으로 간주하여 사장시키기보다는 그것들의 체계적인 종합화와 분석의 절차를 통해 언론활동에 적극적으로 반영할 수 있는 자세가 필요하다.

넷째, 불만처리의 대상이 되는 기자들의 입장에서 볼 때, 이 기구의 존재에 대한 인식의 전환이 필요하다. 이 기구가 언론인들의 취재·보도활동을 통제하는 즉 노동강도를 높이는 기제로 작동한다는 인식보다는 보도의 윤리와 정확성 확립을 통해 전문인으로서의 자질을 제고시킬 수 있는 기회로 간주되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 자기방어적인 엘리트 의식이나 권위주의적 사고에서 벗어나 솔직하게 오류를 인정하는 적극적 자세가 필요하다.

둘째, 이 기구가 신문사 전체의 효율적인 자기 정화장치로 기능하기 위해서는 조직적 수준에서 오보나 오류의 원인으로 작동하는 모든 메커니즘에 대한 구조적 개선도 동시에 이루어져야 한다. 기사의 오보나 오류가 제기되는 원인을 기자 개인의 책임으로만 귀결시키기보다는 구조적으로 그 원인이 되는 신문사 취재보도 조직의 특성 즉, 마감시간과 특종경쟁 그리고 출입처제도와 기자단 중심의 취재시스템 나아가 최근에 나타나고 있는 무분별한 증면이 나 무휴경쟁과 같은 경영전략들에 대한 개선 방안들도 함께 모색되어야 한다. 그렇지 않을 경우 이 기구가 자칫 독자를 매개로 한 새로운 노동통제 양식으로 이해될 수 있다.

셋째, 언론 윤리와 관련된 사외규제기구들의 역할과 위치를 재정립하여 사내자율기구들에 의해 수렴되지 못한 수용자들의 불만을 체계적으로 반영해내야 할 것이다. 사내자율기구의 경우 불만처리가 아무리 독립적 이고 객관적이라 할지라도 그 주체가 역시 개별 신문사라는 점 그리고 불만처리의 영향력이 지적당한 담당기자와 독자간의 개인적 수준의 정정과 만족에 머물 가능성이 많다는 점 등에서 한계를 가질 수밖에 없기 때문이다. 이를 보완하기 위해서는 기존의 공식적 자율규제기구인 신문윤리위원회나 법적 중재기구인 언론중재위원회가 대표성을 가진 사외 옴부즈맨제도로써 가능할 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

넷째, 독자의 측면에서도 인식의 제고가 있어야 한다. 단순한 오자나 오식의 발견, 사익에 기반을 둔 개인적 차원의 민원성 제보나 항의의 단계에서 나아가 편파나 왜곡보도를 지적하고 그 정정을 요구할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 조직화나 단체화 할 수 있는 기회를 독자 스스로가 만들어 가야 할 것이다.

주

- 1) 한국언론연구원(1992), 「자율과 독자」, pp.160-161.
- 2) 언론중재위원회(1993,봄), 「언론중재」, 통권 46 호, pp. 96-101.
- 3) 임병국(1990), "신문오보의 실태와 정정", 한국언론연구원, 「오보와 정정」, pp. 84-197.
- 4) 후등 등(1991,봄), "옴부즈맨의 활동실태와 의식", 언론중재위원회, 「언론중재」, 통권 42 호, p.53.
- 5) 박흥수(1991), "자정과 자율", 한국언론연구원, 「한국언론의 현주소-1991」, p.356.
- 6) 팽원순(1992), "한국의 언론윤리와 자율규제의 반성 ", 서강대 언론문화연구소, 「언론문화연구」 제 10 집, p. 50.
- 7) 조정진(1993), "독자란의 의미와 현상학", 한국언론학회, 「저널리즘비평」 제 9 호, pp. 36-48.
- 8) 김지운(1993), "신문윤리위원회의 현황과 전망", 정동철 교수 정년퇴임 기념논문집. 『언론과 커뮤니케이션의 제문제』, 나남, p. 61.
- 9) 팽원순(1992) , 같은 논문, p. 49.
- 10) 김민환 교수(외)의 언론인 대상 조사에 의하면 조사대상 언론인 전체의 83%가 오보의 방지를 위해 옴부즈맨제도와 같은 장치의 도입을 찬성하고 있는 것으로 나타났다. 정민환, 이의정, 황지성(1990), "조사보도와 정정",

한국언론연구원, 「오보와 정정」, pp. 100-101.

11) 기사불만처리기구 이용실태에 관한 자료는 각 신문사가 비공식적으로 자체 집계한 것을 인용한 것임.

12) 임병국(1990), 같은 논문, p. 339.

13) 같은 논문, p. 235.

14) 조선일보사, 조선일보 사보 1 권 9 호, 1993 년 4 월 17 일자 3 면의 대담기사 참조.

15) 조선일보사, 「주간조선」, 1993 년 5 월 27 일자, pp.82-83.

- 서강대 신방과, 동 대학원(박사)

- 서강대 언론문화연구소 연구원

- 현재 건국대 신문방송학과 교수