

한국 언론의 옴부즈맨제도 운용 실태와 전망

김재홍

경북대학교 신문방송학과 교수

I. 첫머리에

언론의 사회적 책임을 이행할 수 있는 제도적 장치의 하나인 옴부즈맨제도가 1993년 우리나라의 신문과 방송에 도입된 지 6년이 경과하였다.

이 글의 목적은 우리나라 언론의 옴부즈맨제도 도입 배경과 연혁, 그 동안의 운용상황 등을 검토, 평가해 보고 그 운용과정에서 나타난 문제점과 이 제도가 정착되지 못한 요인을 살펴봄으로써 진정한 옴부즈맨제도의 운용을 위한 과제를 제시해 보고자 하는 데 있다.

한편, 최근 본래 자율적 성격의 이 제도를 언론개혁의 일환으로 법적 차원에서 접근하려는 의견도 제시되고 있는데 이러한 주장이 제기되게 된 배경과 입법화에 따른 제 문제를 검토해 보고자 한다.

나아가서는 수용자 주권과 편집, 편성의 자유와의 관련하여 이 제도의 입법화 논의에 따른 문제점과 그 개선방향을 아울러 고찰하고자 한다.

II. 옴부즈맨의 정의

옴부즈맨은 미국에서 Reader's Representative, Reader Advocate, Public Editor 등의 다양한 이름으로 불린다.

즉 독자의 대표(대리인)이고 독자옹호자이며 공공편집자로서의 역할을 하는 사람을 일컫는다는 뜻일 것이다. 스웨덴어인 Ombudsman은 Representative(대표, 대리인)로 영역할 수 있다. 주지하는 바와 같이 스웨덴에서는 1809년부터 행정 옴부즈맨제도를 시행하여 관리들의 횡포나 권력남용 등에 대한 시민들의 불만을 듣고 조사, 시정하는 역할을 담당하도록 했다. 이 제도가 언론계에 도입되어 언론활동을 감시하고 수용자의 불만과 의견을 접수하여 그 결과를 언론활동에 반영함으로써 수용자를 보호하는 사람 또는 그와 같은 기구를 지칭하게 된 것이다.

미국의 신문 옴부즈맨이 하는 임무는 개별 언론사에 따라 다소 차이가 있지만 옴부즈맨 기구에 의하면 ① 내부비평, ② 불만, 제언, 의문을 가진 독자를 위한 변호, ③ 독자불만에 대한 조사와 정당한 경우 시정조치의 권고, ④ 담당 편집자들에게 불만을 주지시킴, ⑤ 신문의 정책, 태도와 운영에 관해 공중에게 연설하거나 집필 활동, ⑥ 신문이 정당한 경우 이를 옹호하는 것 등으로 되어있다. 이러한 옴부즈맨의 임무를 수행하기 위해 옴부즈맨이 이용하는 수단으로는 ① 칼럼 쓰기, ② 내부 회람, ③ 직원 회의, ④ 강연 등이 있다.

외국 옴부즈맨의 사례를 참고하여 언론 옴부즈맨의 정의를 내려 본다면 ① 언론에 관한 전문적인 식견과 경륜을 갖추고, 뚜렷한 소신을 가진 헌신적인 인물이 ② 언론사 내에서 독립적인 지위로 존재하면서 ③ 제기된 사안에 대해 조사할 수 있는 권한과 해결할 수 있는 결정권, 그리고

이를 집행할 수 있는 행정권을 부여 받아 ④ 수용자의 편에서 언론의 제작내용을 비판하고, 수용자들의 언론매체에 대한 제언이나 불만을 처리하며, 때로는 매체의 입장에서 수용자에게 설명하고 조정역할을 맡으며 ⑤ 신문의 경우, 정기적으로 칼럼을 게재하여 독자들의 불만을 소개하고 취재, 보도 관행을 비판하고 그 해결책을 제시함으로써 ⑥ 수용자들이 매체에 대한 신뢰를 가질 수 있도록 도와주는 역할을 하는 사람이라고 할 수 있겠다.

III. 옴부즈맨제도 도입의 필요성

옴부즈맨제도는 언론이 본연의 역할과 사명으로부터 벗어나는 것을 막기 위한 자율 규제에 한 방법이다.

언론의 자율 규제는 무책임한 언론에 대한 사회적 비판이 고조되면서 언론기관이나 언론인들이 사회적 책임에 대한 자각과 함께 자주적으로 자신들의 행동을 규제하려는 노력에서 비롯된 것이다.

주지하는 바와 같이 언론의 사회책임론은 고전적인 자유주의 언론이론에 대한 수정으로서 제기된 것으로, 언론이 사회적 요청에 부응할 수 있도록 사회에 대해 책임을 지고 그 전달 내용이나 행동에 스스로 의무와 제약을 부과해야 한다는 것을 주장하는 논리인 것이다.

언론의 자율규제라 함은 곧 언론의 윤리실천노력을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이같이 언론이 사회적 제도로서 주어진 역할을 수행하고 언론의 자유를 일구어 나가기 위해 스스로 윤리강령 내지는 실천요강을 제정하고 자율규제 기구 등을 마련하여 언론의 제반 활동에 대한 심의와 평가를 통하여 스스로 사회적 책임을 이행하려는 자발적인 노력을 하게 된 것이다.

언론의 자율규제 관련기구로는 우선 옴부즈맨제도나 언론사 심의실 등과 같이 언론사 내부에 자체적으로 언론내용을 심의, 평가하는 기구를 두거나, 언론사 외부에서 언론활동을 평가하는 윤리, 중재, 심의 역할을 담당하는 기구 등을 두기도 한다.

한편 우리 언론에는 1957년에 제정된 언론윤리강령과 실천요강이 있지만(1997년 대폭 개정)1987년 언론의 자유화 이후, 많은 언론사들이 개별사별로 윤리강령이나 행동준칙을 제정하였는데, 언론사들이 도덕적 판단에 근거한 실천적 윤리강령을 만들기 위해 노력하였다는 점에서는 환영할만한 일이라고 해야 할 것이다.

그러나 그 확실한 실행을 담보할 수 있는 규제장치를 담은 것이 많지 않고 이와 아울러 중요한 사실은 이러한 윤리강령이 과연 제대로 지켜지고 있느냐에 의문을 표시하지 않을 수 없는 상황이라는 점이다. 그리고 기자들의 의식은 원칙에는 동의하나 실천은 미진한 상태에 머물러 있다고 해도 과언은 아닐 것이다.

언론기관의 자율규제의 필요성이 강조되는 것은 언론이 제 기능을 충분히 발휘하기 위해서는 국가권력이나 사회적 압력에 의한 타율적 통제를 배제하고 독립성과 자율성을 지켜 나아가야 한다는 요청 때문이다. 이렇게 타율규제가 바람직하지 않고 자율규제장치인 신문윤리위원회가 제 기능을 다하지 못하게 된 오늘날, 본격적인 언론의 민주화와 자유화로 나아가는 새로운 시대의 요구에 걸맞게 옴부즈맨제도를 비롯한 자율적 규제제도를 도입, 발전시켜야 할 필요성은 매우 절실한 것이다.

옴부즈맨제도 도입은 지금까지 자기 비판에는 인색했던 언론이 스스로 누리고 있는 사회적 영향력을 수용자들에게 검증 받겠다는 공개선언이기도 하다. 또한 그 동안 실추되었던 언론의 신뢰 향상과 권위 회복을 위해서 뿐만 아니라 수용자들의 반론권과 매체 접근권을 포함한 수용자 주권을 신장시킨다는 점에서도 이 제도의 의미는 크다고 하겠다.

IV. 옴부즈맨제도의 도입배경과 연혁

사내 옴부즈맨제도를 채택하고 있는 미국에서, 이 제도는 1967년 켄터키주 루이빌에 있는 루이빌 쿠리어저널(Louisville Courier Journal)지가 처음 실시하였다.

당시 미국에서는 월남전쟁과 반전운동, 인권문제 등과 관련한 언론의 보도태도에 대하여 국민들 사이에서 불만과 불신감이 고조되고 있는 시점이었다.

한편 세계 최초의 언론평의회(Press Council)를 설치하여 개인의 명예, 사생활 보호와 언론보도의 공정성에 대한 자율규제를 행하고 있던 스웨덴에서도 1960년대에 들어 언론윤리강령이 제대로 지켜지지 않고 있다는 언론에 대한 비판에 따라 1969년 사외 옴부즈맨제도를 채택하였다.

미국과 스웨덴의 예에서 볼 수 있는 바와 같이 언론 옴부즈맨제도가 도입되게 된 배경에는 우선, 언론매체가 거대화, 독점화, 집중화, 상업화의 과정을 거치면서 그 영향력이 더욱 광범위하고 광대해지면서 다른 개인적, 사회적 이익과 모순, 충돌을 일으키게 되었고 이에 따라 언론에 대한 수용자들의 불만과 비판의 목소리가 커지게 되었다는 사실을 들 수 있다. 말하자면, 언론의과실과 횡포에 대한 시민들의 압력이 상황적 동기로 작용했고 또한 언론사 스스로가 자구책의 일환으로 옴부즈맨제도와 같은 자율적인 심의, 규제, 감시제도를 도입하게 된 것으로 해석할 수 있다.

우리 나라의 경우 신문은 초기부터 독자 위에 군림하는 계몽주의적 엘리트 의식에서 출발하였고 권력과 밀착해 성장해 오면서 사회적 공기로서의 주어진 책임을 다하지 못하고 수용자들의 요구와 불만을 외면해 왔다는 비판을 받아왔다.

1990년을 전후하여 신문시장의 경쟁이 더욱 치열해 지면서 위기의식을 느낀 신문사들이 독자들의 신뢰를 회복하고 독자들의 불만을 수렴하려는 시도로서 그리고, 언론사 스스로가 자기정화의 필요성과 자각에 대한 의지가 동시에 작용하여 옴부즈맨제도를 채택하게 된 것으로 보인다. 또한 이 제도는 소비자 보호장치로서의 의미가 있고 신문사의 이미지 제고를 위한 매체홍보효과도 적지 않을 것이라는 점도 작용하였을 것이다.

물론, 그 이전부터 우리 신문에서 일부나마 독자들의 소리를 반영하려는 노력은 있었다. 독자투고란을 비롯하여 독자 모니터제도, 명예기자제도, 신문 비평란의 설치, 사외편집위원회 등을 운영하였고, 독자부, 여론매체부, 기획부, 특집부 등의 부서에 독자 투고 담당 기사를 두어 독자들의 참여를 유도하거나 지면을 할애해왔다.

1993년 3월 19일 조선일보가 사장실 직속 옴부즈맨 전화를 설치하여 이 제도를 도입하자 중앙일간지들은 물론 일부 지방지들도 신문마다 '수용자 주권 제고', '수용자 참여 기회확대', '수용자의 반론권 적극 수용 및 반영'등을 경쟁적으로 선언하며 잇달아 유사한 제도를 도입, 운영하기 시작하였다. 각 신문이 기존의 독자란을 확대하여, '여론', '오피니언' 등의 이름으로 보다

적극적 능동적으로 독자의견, 나아가서는 자사의 보도에 대한 비판을 수렴하여 그에 대한 해명이나 정정을 게재하는 형식으로 심게 된 것이다.

방송의 경우, 1993년 8월 26일 MBC가 방송옴부즈맨제도의 도입을 결정하자 다른 방송사들도 잇달아 이 제도의 도입을 선언하여 그 해 10월 24일 우리 나라 방송사에서 처음으로 일제히 옴부즈맨 프로그램을 편성, 방송했다. 방송 3사의 이 프로그램의 편성목적은 요약하면, "시청자 접근권을 비롯한 시청자 주권을 보장하고 시청자의 불만과 의견을 수렴하여 공중들에게 보다 나은 서비스를 제공하겠다."는 것이었다.

방송옴부즈맨제도는 특히 민영방송 부활 이후 방송사간의 경쟁이 가속화되면서 저질시비, 프로그램의 모방과 중복편성, 선정주의 등 방송에 대한 비판과 함께 시청자들의 불만이 고조되어가고 있는 상황에서 도입되었다. 특히 1992년 7월, 시청자 운동단체들에 의해 주도된 'TV 끄기' 운동이 있었는데, 당일 전체 시청률이 7% 가량 떨어지는 결과로 나타났고, 보다 건전하고 공정한 방송문화를 조성하려는 시청자운동이 활성화 되어가자 방송사들이 이에 대한 자구책으로 시작된 것으로 보여진다. 즉 방송사 스스로가 자체 비평프로그램을 마련하여 방송의 신뢰도와 공신력을 높이려고 했지만, 외부의 통제요소가 작용했다는 점도 무시할 수 없을 것이다. 또한 1993년 3월부터 번지기 시작한 신문계의 옴부즈맨제도의 도입경쟁의 열기를 의식한 측면도 배경에 깔려있다고 하겠다.

물론 방송의 경우에도 본격적인 옴부즈맨제도와는 거리가 있지만 이미 이전에 각 사마다 심의실, 홍보국 산하에 시청자부, 또는 팀을 두고 시청자들로부터의 문의와 의견, 불만사항을 접수하여 보고서 및 업무처리표 등으로 작성하여 해당 부서에 통고하고 있었으며 심의실에서는 자체심의를 통하여 또한 시청자위원회에서의 다양한 제언을 프로그램 개선업무에 참고로 하고 있다. 그러나 접수된 시청자들의 의견과 불만이 제작부서에 얼마만큼 효율적으로 전달되고 제작에 반영될 수 있는가 하는 점에 의문이 제기되었다.

결국 우리 나라 언론에서의 옴부즈맨제도의 도입은 언론의 책임과 윤리의식 제고를 통하여 수용자들로부터 신뢰를 얻으려는 언론의 자구책으로, 그리고 수용자의 압력이 상황적 동기로 작용하여 시작되었다고 하겠다.

V. 한국언론의 옴부즈맨제도 운용과 평가

1. 신 문

1993년 3월 조선일보를 필두로 옴부즈맨제도를 부분적으로 도입하기 시작한 이래 중앙종합일간지 10개와 일부 지방지의 이른바 옴부즈맨제도의 운용상황에서 나타나는 특징을 살펴보기로 하자.1)

첫째, 옴부즈맨제도를 담당하는 부서를 보면 조선일보만이 편집국에서 독립된 사장실 직속 독자부에서 운영하고 있으며 다른 신문사의 경우는 종전의 독자 관련 부서에서 담당하고 있다. 즉 대부분의 신문에서 종전의 독자투고를 접수하거나 독자의견을 수렴하던 독자부를 독자팀 또는 여론 독자부 등으로 개칭하거나 변형시켜 한두 명 내지 수명의 담당기자를 두거나 여직원을 배치하여 독자의 제보를 받고 게이트 키핑을 거쳐 그 일부를 지면에 실고 있다.

신문사에 따라서는 내부보고서로 작성, 편집국에 회람시키기도 한다. 따라서 과거의 독자투고란을 발전시킨 형태를 띠고 있으며 거기에서 자사의 보도에 대한 비판을 일부 수렴하여 그에 대한 해명이나 정정을 게재하는 형식을 취하고 있다.

둘째, 중앙일보에서 1997년 옴부즈맨(이규행)을 임명하여 칼럼을 게재하고 있고 다른 신문사에서 옴부즈맨을 임명한 경우는 없다. 다만 익명의 옴부즈맨 역할을 독자부의 기자 내지 부장이 담당하고 있으며 이들은 모두 신문사 내부 인물이다.

셋째, 대부분의 신문사가 옴부즈맨제도의 접속매체로 전용전화선이나 팩시밀리, 전자 우편등을 설치하고 있거나, 최근에는 인터넷, PC 통신 등에 올려진 독자의견도 반영하고 있다.

넷째, 독자투고면은 독자의견만을 실는 독립된 지면으로 할애하는 경우보다 최근에는 다른 기사들과 병행 게재되는 경우가 많고 그 내용도 독자투고 게재란, 기사에 대한 독자의 지적이나 의견을 반영하는 란과 이에 대한 신문사 측의 답변, 정정, 해명 등을 게재하는 난으로 구성되는 것이 일반적이다.

다섯째, 신문사마다 게재횟수가 주 1회에서 6회까지 다양하며 대체로 고정란으로 정착되어 있으나 때로는 특집기사가 실리면서 밀려나는 경우도 있었다.

이상과 같은 특징을 띠고 있는 우리 나라 신문옴부즈맨제도의 도입, 운영상황을 볼 때 과연 본래의 옴부즈맨제도가 지니는 의미와 기능에 걸맞게 충실히 잘 운영되었는가 라는 물음에는 긍정적인 평가도 있지만 부정적인 평가도 적지 않다.

우선 긍정적인 평가로는 첫째, 그 동안 우리 언론이 확인된 오보조차 이를 정정하는데 인식하였다는 평을 받고 있었는데 이 제도 도입을 계기로 크게 개선되었다는 것이다.

물론 치열해진 경쟁에서 이기기 위해 언론의자기 비판과 검증을 게을리할 수 없는 일이지만 이 제도가 그것을 촉진하는 계기를 마련했다는 것이다.

둘째, 옴부즈맨도입 이후의 뚜렷한 변화는 그 동안 소극적이었던 독자들이 신문에 적극적으로 관여하게 되었다는 점이다.2) 즉 독자 자신이 신문제작과정의 비판적 주체로서 참여가 가능해졌다는 점에서 이른바 수용자 주권의 고양된 일면이 나타나기 시작했다는 것이다.

언론사입장에서도 이 같은 장치를 통해 한편으로는 신문의 신뢰도를 높이고 다른 한편으로는 독자들과의 지속적인 피드백이 가능해졌으며, 그렇기 때문에 보도과정에서 더욱 신중을 기하게 되는 효과를 기대할 수 있다는 것이다. 또한 독자들의 비판을 적극적으로 수용할 수 있다는 점에서 언론의 책임과 윤리실천을 위한 보다 전향적인 자세를 가질 수 있게 되었다는 평가이다.

부정적인 평가로는 첫째, 우리 나라 신문들 중에서 본래 의미의 옴부즈맨제도를 실시하고 있는 곳은 아직 없다는 것이다. 중앙일보에서 옴부즈맨을 임명하여 칼럼을 게재하고 있지만 독자나 뉴스원의 신문보도에 대한 불만을 전달하거나 그에 대한 신문의 잘못을 공개적으로 인정하고 비판하거나 해명하는 칼럼이 아니라는 것이다. 따라서 "그는 옴부즈맨이라기 보다는 신문비평가로 보아야 하며", 그의 칼럼은 "경험 많은 선배가 미숙한 후배에게 주는 조언과 같은 것으로 채워져 있다."3)는 지적이 있다.

둘째, 수용자뿐만 아니라 언론사 내부에서도 옴부즈맨제도 자체의 근본취지나 그 기능과 평가에 대한 인식이 낮고 활동범위가 불분명하다는 것이다. 그래서 우리 나라 신문에서는 이 제도를 아직은 생색내기용 또는 신문사의 홍보용으로 이용한다는 지적이다.

셋째, 각 신문의 확대되고 다양해진 독자란 지면도 여전히 독자들의 참여는 제한적이고 독자들의 불만을 겸허히 수용하는 지면으로 활용하지 못하고 있다는 것이다.

게재내용은 편집자, 취재기자가 실수로 잘못 쓴 인명, 지명, 숫자, 맞춤법, 용어의 부적절한 사용 등에 관한 지적과 정정이 대부분을 차지하고 있다.

'읽고'란 혹은 '편집자에게', '독자모니터광장' 등의 지면을 통해 신문기사에 대한 독자들의 비평이 게재되고 있지만 핵심적인 보도내용의 정확성이나 공정성에 대한 지적과 정정, 신문의 편집방향에 관한 비판, 언론보도로 인한 인권침해사항에 관한 논의나 사과 혹은 과감한 비판 등과 같은 사례는 별로 발견되지 않고 있다는 평가이다.

2. 방 송

1993년 10월 우리 나라의 방송 3사는 일제히 옴부즈맨 프로그램을 편성 방송하였다.

KBS는 '시청자의견을 듣습니다' MBC는 'TV속의 TV' SBS는 'TV를 말한다'라는 프로그램 명으로 시작한 옴부즈맨 프로그램의 운용상황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 담당 부서는 그 동안 명칭변경이 수 차례 있었지만 심의국 또는 홍보실 산하의 시청자부(KBS), 시청자팀(MBC와 SBS)에서 제작본부소속의 전문 PD와 작가 등 수 명이 참여하여 제작하고 있다. SBS는 1998년 2월 시청률 저조와 경비절감을 이유로 이 프로그램의 제작을 중단하였다가 1999년 2월초부터 '열린 TV 시청자 세상'이란 명칭으로 부활시켰다.

둘째, 시청자들의 문의, 의견, 불만 등의 접수는 우편, 전화(ARS), 팩시밀리, PC통신, 인터넷 등을 이용하며, 접수 건수는 단순문의, 상담 등을 포함하여 KBS의 경우 연 평균 30만 건을 웃돌고 있고 타방송사들도 이에 미치지 못하지만 상당한 건수가 접수되고 있다.

셋째, 제작방침은 방송 3사가 비슷한 바 대체로 다음과 같은 사항이 포함되어 있다. ① 오보, 인권침해 등 방송으로 인한 시청자의 피해사례는 우선적으로 반론의 기회를 제공한다 ② 프로그램관련 시청자 의견은 제작에 반영하면 좋을 만한 의견과 의견빈도 등을 고려해서 제작한다. ③ 토론주제가 될만한 의견은 시청자와 방송제작자가 함께 출연해서 토론하는 시간을 마련한다. ④ 단순한 내용의 시청자 의견은 사회자가 간단히 소개하거나 인터뷰 형식으로 답변하도록 한다.

넷째, 각 방송사 모두 남녀 진행자(아나운서)가 공동으로 진행하는 방식이지만 MBC는 남자진행자의 경우 방송에 관한 식견을 갖춘 전문가(신문방송학과 교수)를 영입하여 진행하고 있다. 1999년 초부터는 KBS도 남자진행자로 신문방송학과 교수를 영입하였다.

주로 남자진행자가 시청자들의 의견이나 제작자들의 답변에 대한 분석과 비판을 하고 여자 진행자는 시청자 또는 전문가의 의견을 정리하여 소개하는 형식이었다.

초기에는 KBS의 경우, 시청자들의 의견을 정리하여 소개하고 답변이 필요한 부분과 많은 시청자들로부터 동시에 지적된 결정적 실수를 골라서 취급하는 방식이었고 MBC는 사회각계의 저명인사들이 TV 관련 사안에 대해 3분 정도의 인터뷰를 하여 충고와 조언을 주는 'TV칼럼'과 방송가의 상황이나 현상을 만화로 풀어보는 '만평', 그리고 인형의 방송풍자 '청개구리' 등을, SBS는 시청자들이 궁금해하는 방송의 모습을 보여주거나 방송의 이슈를 주제로 다루는 'TV를

생각한다'와 그 앞 주에 방송된 내용에 대한 시청자의 비판, 격려의 의견을 들어보는 '시청자 상담보고 코너'로 이루어져 있다.

최근 KBS의 경우, 시청자단체와 함께 제작하는 비평 프로그램 'TV 속으로', MBC는 '시청자가 궁금한 TV 이야기', '나도 한마디', '숨은 시청자를 찾아서' 코너를 신설하는 등 포맷의 변화를 추구하고 있다.

다섯째, 방송편성 시간대와 방송시간은 이 프로그램의 출범 당시 KBS는 일요일 오전 5시 30분부터 30분간, MBC는 일요일 오전 7시 30분부터 30분간, SBS는 일요일 밤 12시부터 30분간으로 편성되었다. 그 후 프로그램 개편 때마다 시간대 이동은 계속되었으며 KBS는 현재 토요일 오후 5시 25분부터 45분간, MBC는 토요일 오후 1시부터 40분간, SBS는 1999년 2월 이 프로그램의 부활 이후부터 토요일 오전 9시부터 45분간 방송하고 있다.

최근 각 방송사가 주요 시간대에 이 프로그램을 편성하고 방송시간도 확대한 것은 옴부즈맨프로그램을 주당 60분간 의무적으로 편성하는 안을 담고 있던 통합방송법안(1998년 11월 국회 상정 보류)의 영향을 받은 것으로 보인다. 그 이전까지는 3사 모두 주말의 이른 아침, 늦은 밤 등의 주변 시간대에 편성되어 있었고 방송시간도 30분이 대부분이었다.

여섯째, 취급한 주제는 뉴스나 보도 프로그램, 드라마, 쇼, 오락 프로그램 심지어 캠페인까지 다루어 다양하고 광범위하였다. 또 방송사에 따라서는 장르 비평이나 프로그램 모니터뿐만 아니라 방송환경 등 프로그램에 대한 시청자들의 불만을 제작자에게 전달하는 수준을 넘어 전반적인 매체비평으로까지 확대되기도 했다.

이상과 같은 우리 나라 방송사들의 옴부즈맨프로그램의 운용 상황에 대해서는 역시 긍정적인 평가도 있지만 부정적인 평가도 만만치 않다.

우선 권위주의적인 한국방송사들이 순수하게 자의에 의해 만든 프로그램은 아닐지라도 시청자들의 권익보호와 방송 접근권을 인정하고 시청자들의 참여를 주선한다는 취지에서 시청자들의 불만을 수용하는 제도적 장치를 마련했다는 자체만으로도 진일보한 것이라는 평가이다. 4) 그래서 우리 나라는 세계에서 몇 안되는 옴부즈맨 프로그램이 존재하는 나라가 되었다는 것이다.

비판적인 평가 5)로는 첫째, 방송 3사 모두 주변 시간대에 편성하여 이 프로그램을 푸대접함으로써 시청자들의 무관심을 초래하게 되었다는 것이다.

옴부즈맨 프로그램은 시청자들이 보낸 의견과 불만을 바탕으로 제작되는 것이므로 시청자들은 자신들이 보낸 의견이 처리되는 방식과 결과를 지켜보아야 하기 때문에 많은 시청자들이 볼 수 있는 시간대에 편성하는 것이 중요한데 방송사들의 의지부족으로 조조, 심야 등의 주변 시간대에 밀려나 겨우 명맥만 유지하게 되었다는 평가이다.

둘째, 재미없고 딱딱한 프로그램이라는 인식을 심어줌으로써 시청자들의 외면을 받게 되었다는 것이다. 이 프로그램의 시작 초기에는 방송사의 고위관계자들까지 출연하여 시청자들의 불만 사항에 답변하는 등 이 프로그램 제작에 성의를 보이는 듯 했으나 시일이 경과하면서 각 방송사들이 거의 동일한 포맷으로 진행하는 등 구성도 약하고 긴장감도 없는 경직된 프로그램이라는 평을 받게 되었다는 것이다. 방송의 품격을 지키면서도 시청자들의 흥미를 불러일으킬 수 있는 방안을 모색하여 경쟁력을 갖춘 프로그램으로 제작하지 못한 아쉬움이 있다는 것이다.

셋째, 시청자들의 불만이 제작자들에게 전달되었을 때 프로그램에 대한 반영의 정도가 미약했다는 점을 들 수 있다. 물론 일부 시정되거나 프로그램에 반영된 사례는 있지만 "수치화하는 것이 부끄러울 정도로 빈약하다."고 실토하고 있을 정도이다. 시청자들의 불만이나 항의에 대하여 제작자들은 이것을 적극적으로 활용하기보다는 변명하기에 급급하고 때로는 출연 기피로 이어지면서 시청자와 제작자 사이의 쌍방 커뮤니케이션이라는 취지는 무색하게 되었다는 것이다.

넷째, 옴부즈맨 프로그램이라는 본래의 성격과는 달리 비판의 요소가 빠진 단순 시청자들의 의견 나열에 그치고 있다는 평가이다. 즉 주간단위나 제작에 쫓기는 방송사 단위 프로그램의 방송제작 관행을 그대로 답습하여 문제 해결을 위한 시도에는 접근하지 못하고 천덕꾸러기란 불명예스러운 수식어가 붙어 다니게 되었다는 것이다.

다섯째, 프로그램 시작 당시 방송사들은 시청자들을 위한 프로그램이라는 대외적 명분을 과시하기 위해 성급하게 편성한 탓에 냉정한 자기평가보다는 프로그램 광고나 자사홍보, 자기정당화로 일관하는 경향이 있다는 평가이다.

이상과 같은 우리 나라 신문과 방송에서 실시하고 있는 옴부즈맨제도의 운용 상황과 평가를 종합해 본다면 본래의 옴부즈맨제도와는 판이한 모습을 보여주고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 우리 나라 언론사에는 본래의 의미의 옴부즈맨이 존재하지 않으며, 지금 운용되고 있는 제도는 한국식의 유사 옴부즈맨제도라 할 수밖에 없을 것이다.

VI. 한국언론의 옴부즈맨 정착화

우리 나라에서 옴부즈맨제도가 정착되고 그 기능이 효율적으로 발휘되기 위해서는 무엇보다도 옴부즈맨의 임명에서부터 그 권한과 활동영역 및 운용재정에 이르기까지 제도화된 범위 내에서의 독립성과 자주성이 보장되어야 할 것이다. 6)

우선 옴부즈맨은 전문적인 식견과 사명감을 갖춘 명망 있는 인사로서, 조직 내에서의 독립적인 지위를 부여 받고 활동할 수 있어야 한다.

미국신문은 대부분의 옴부즈맨이 실무경험이 풍부한 언론계 출신이며 자사출신뿐만 아니라 다른 언론사 출신을 임명하는 경우도 있으며 임명권자는 발행인 임명이 40%, 편집책임자 임명이 60% 정도라고 한다.

스웨덴은 법관자격을 갖춘 사람들 가운데서 언론평의회에서 선출하도록 되어있다.

우리 나라의 경우 경영진(사장)이 임명하고 별도 구성의 위원회의 추인을 얻도록 하는 것이 바람직할 것이며, 독립된 부서를 구성해서 직무에 임하도록 해야 한다.

이와 관련하여 사내옴부즈맨은 언론현상과 법률제도에 관하여 전문적인 식견을 가져야 하므로 그 자격을 5년 이상 · 판사, 검사, 변호사, 조교수이상의 법과대학 교수직에 있었거나 5년 이상 언론 현업에 종사한 자로 제한해야 하며, 그 직무상공정성과 독립성 확보를 위해 당해 언론사의 소속 임직원이 아닌 자로 하여야 한다는 주장도 있다. 7)

또한 옴부즈맨에 대한 언론사의 부당한 간섭과 변칙적인 운용을 막기 위해 언론사로 하여금 그 성명과 자격, 지위, 대우에 관한 사항을 언론중재위원회에 등록하도록 하는 방안의 제시도 있다. 8)

워싱턴 포스트지의 경우 옴부즈맨은 한 번만 재계약이 가능한 2년 계약직이고 나중이라도 그 신문사에 고용될 수 없도록 규정하고 있는데 이것은 소신을 가지고 일할 수 있도록 하기 위한 방안일 것이다.

미국 옴부즈맨의 주요 활동영역과 임무는 전술한 바 있지만 신문의 경우 특히 옴부즈맨 칼럼은 신문에 대한 독자의 신뢰를 높여줄 뿐 아니라 사내 비평자로서의 역할도 하게 된다는 점에서 중요시된다.

한편, 1996년 5개국 옴부즈맨에 대한 조사결과 대부분의 옴부즈맨이 정기적으로 칼럼을 게재하고 있다고 대답했다고 한다. 9)

미국 신문의 옴부즈맨 칼럼의 자사 비판은 구체적이며 실체적이다. 오보, 불공정보도, 선정정보와 같은 전통적인 보도 문제에서부터 제목의 적정성, 기사면 배치의 적정성, 범죄사건의 문제 등과 같은 편집문제뿐 아니라 기사의 비중이나 무보도의 문제도 대상으로 삼는다.

또한 문제의 기사를 쓴 해당기자나 편집인의 이름을 직접 거명하며, 그들의 해명을 인용하면서 비판을 가하는 실명비판을 원칙으로 하고 있다. 그 비판은 모호성을 지니는 경우가 드물고 옴부즈맨 자신의 논리적 주장이나 수집한 증거를 바탕으로 실체적으로 지적한다. 가장 신랄한 자사비판 내용은 자사의 경영적 이해, 또는 이에 영향을 주려고 시도한 기사에 대한 비판이거나 경쟁사와 비교한 기사비판이라고 한다. 10)

한편 우리 나라에서 본격적인 옴부즈맨제도를 도입할 경우 그 독립성 유지와 상관관계를 가지는 운영재정을 어떻게 할 것인가라는 문제도 고려해야 할 과제이다.

우선은 이 제도를 장려한다는 의미에서 이 제도를 실시하는 언론사에 대해 공익자금을 지원하는 방안도 있을 수 있다. 또, 옴부즈맨제도 도입을 찬성하는 언론사들이 공동 출자한 기금을 확보하여 필요경비를 지급하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 11)

옴부즈맨제도가 정착되어 본래의 기능을 수행할 수 있기 위해서는 연관장치들이 마련되고 뒷받침될 때 그 상승효과는 극대화될 수 있을 것이다.

이렇게 볼 때 신문의 경우 종합적인 옴부즈맨제도라 할 수 있는 언론평의회 같은 기구를 구상하여 상호연관을 가지고 이 제도를 운영한다면 효율적일 것이라는 제안 12)과 방송의 경우 옴부즈맨제도의 운용상황을 매달 방송위원회에 보고하여 공개하는 방안의 제안도 있다. 13) 또한 독립성과 전문성이 필수 조건인 옴부즈맨 프로그램을 방송사 조직 내에서 제작하는 것보다 외주제작이 바람직하다는 견해도 있다.

아무튼 초기 도입단계에서 유사 옴부즈맨 형태로 운영되고 있는 우리나라의 옴부즈맨제도의 바람직한 도입, 운용방안은 ① 언론에 관한 전문적 경험과 식견과 소신을 가진, 수용자의 건전한 비판을 겸허하게 수용할 수 있는 헌신적인 인물이 실명으로 등장하여 ② 정기적으로 칼럼을 집필하며, 독립적으로 옴부즈맨에게 주어진 임무를 수행하기 위한 다양한 활동을 전개할 수 있을 때 가능하게 될 것이다.

Ⅶ. 법적 규제를 통한 옴부즈맨제도

개정안을 놓고 수년 동안 논의만 거듭해 오던 통합 방송법이 방송개혁위원회가 만들어지면서 새로운 정책입안의 계기를 마련하게 되었다.

1999년 2월말까지의 활동으로 새로운 통합방송법의 제반 골격이 확정되고 머지않아 법 제정이 이루어 질 것으로 보인다.

방송개혁위원회의 보고서에는 시청자주권 확보를 위한 다양한 방안이 제시되고 있는데 시청자 액세스 프로그램 (시청자 제작 프로그램) 도입을 의무화하고 제작비용 중의 일부를 방송발전기금에서 지원하기로 했으며 또한 시청자 평가프로그램을 주 1회 60분 이상 방송하도록 시청자평가를 참여시키는 방안을 제시하고 있다.

이 조항들은 지난해 국회 상정이 보류된(1998년 11월 16일) 정부 여당의 통합방송법 시안에도 나와 있던 규정으로서 법 제정과정에 그대로 반영될지는 미지수이지만 시청자 권리 보장을 위한 여러 가지 장치를 마련하고 있다는 점에서는 전향적이라고 할 수 있다.

우리 나라의 방송제도가 오랫동안 국가 권력에 의해 장악되어 왔다는 점에서 이번 방송개혁위원회 보고서의 조항들을 미루어 본다면 논란도 많지만, 관료적이고 권위적인 방송통제는 완화될 것으로 보인다.

특히 시청자 평가 프로그램과 평가원 제도는 시청자가 방송제작에 접근할 수 있는 통로가 마련되었다는 점에서 의미가 크다고 볼 수 있지만 이 조항으로 시청자의 방송평가 프로그램이 명실상부하게 제자리를 잡을 수 있을지는 알 수 없다.

또한 아직 시청자 평가 프로그램의 성격이 분명한 것은 아니지만 옴부즈맨 프로그램으로 이 해할 때 과연 자율적 규제장치인 옴부즈맨제도를 법제화하여 획일적으로 시행하는 것이 바람직할 것이냐에 대한 논란이 있다.

즉 방송에의 액세스권이 인정된다는 점에서는 평가할 수 있지만 소위 방송의 편집·편성권과 관련하여 과연 법으로 시청자 평가 프로그램의 편성을 의무화하는 것이 바람직한 것인지에 대해서는 생각해 볼 문제이다.

한편 일부 수용자 단체와 법조계 일각에서 언론피해구제 강화의 일환으로 언론사내 옴부즈맨제도 설치를 의무화하도록 하자는 주장(14)을 하기도 하지만, 그러나 근본적으로 사기업 형태를 띠는 신문매체에 대해서 법적 규제를 통한 이 제도의 시행은 무리한 것으로 보여진다.

방송의 경우, 그 특수성 때문에 그에 대한 법적 규제가 불가피한 것이라 할지라도 주어진 임무를 수행하기 위해 필요한 자유와 독립성이 보장되어야 한다는 점에서 이론의 여지는 없다. 언론에 대한 불신에서 유래된 이 제도를 언론개혁 차원에서 법제화하여 언론을 바로 서게 하고 아울러 수용자 주권을 정립하는 계기를 마련해야 한다는 주장이 설득력을 가지는 부분도 있다. 그러나 이것을 명문화시켜 의무조항으로 두는 것은 바람직하지 않고, 편집·편성의 자유와 상충한다는 점에서 문제가 있는 것으로 보인다. 법제화하여 강제 규정을 두어 지키게 하는 것은 방송의 개발이 지연되었던 구시대에서는 보호막이 될지 모르나 방송의 발전이 급속하게 이루어지고 있는 지금의 상황에서는 어울리지 않는 발상이라고 판단된다.

그러나 법제화의 필요성이 인정된다고 한다면 앞으로 방송제도의 기본틀이 1공영 다민영 체제로 가닥이 잡히고 있는 상황에서 공영방송 KBS에서는 의무적으로 이 제도를 도입 시행하도록 하고 민영방송에서는 자율적인 기구로 하여 활성화시켜나가는 방안도 고려해 볼 사항이다.

옴부즈맨제도와 같은 수용자들과의 채널은 언론 내용의 편성제작 측면에서도, 경영적 측면에서도 수용자들과 가까이 할 수 있는 통로가 되기 때문에 활짝 열어놓을 필요가 있다.

캐나다의 CBC의 경험적 사례연구 결과에 의하면 옴부즈맨제도를 애프터서비스 차원에서 성실하게 운영한 결과 시청자들의 만족도가 향상될 뿐 아니라 그 결과 채널 이미지와 공신력을 제고하게 되는 긍정적인 효과가 나타났다는 것이다.¹⁵⁾방송의 경우 다매체 다채널 시대를 맞아 방송시간대가 방송사의 자주적 판단에 의해 자유롭게 설정되는 풍토가 정착되면 법제화하지 않아도 수용자의 방송제작 참여는 자연스럽게 확대되어 갈 것으로 보인다.

따라서 옴부즈맨제도의 방송계 도입 의무화 조항을 법제화하는 것보다는 예를 들어 방송위원회의 권장사항 정도로 하여 방송사의 자율에 맡기는 것이 탈규제시대의 방송정책에 어울리지 않을까 하는 생각이다. 옴부즈맨제도의 근본 취지는 언론이 본연의 역할과 사명에서 벗어나는 것을 막기 위한 자율 규제에 있다는 점을 명심할 필요가 있다.

Ⅷ. 끝으로

자율규제장치가 제대로 작동하지 못하고 있는 우리 나라의 언론 상황에서 볼 때 옴부즈맨제도와 같은 자율규제장치를 본격적으로 도입, 활성화 시켜나가야 할 필요성은 절실하다.

그러나 우리가 이 제도를 본격 도입함에 있어서 우리 나라의 언론에 대한 상황인식과 그 평가를 소홀히 한 채, 외국의 이상적 제도를 그대로 답습하거나 수용하는 것은 결코 바람직하지 않다. 본래 이 제도가 가지는 철학과 취지를 충분히 살려야 할 것이며 그 바탕 위에서 주어진 기능 발휘의 상승효과를 극대화시킬 수 있는 방향으로 정착시켜 나가야 할 것이다.

나아가서 옴부즈맨제도가 정착되어 제 기능을 수행하기 위해서는 법적 강제 조항으로 되는 것이 아니라 수용자 주권에 대한 재인식과 이것을 존중하려는 언론사들의 의지가 무엇보다 중요하다고 하겠다.

1) 손승희, 「한국신문의 옴부즈맨제도에 관한 연구」, 연세대학교 대학원 석사학위논문, 1997.
참조

2) 윤석홍, 「조선일보 옴부즈맨제도의 현황과 평가」, 『신문연구』, 1994년 여름호, p.99.

3) 장호순, 「옴부즈맨제도의 현황과 문제점」, 『옴부즈맨제도의 현황과 대안』, 한국언론연구원 주최 세미나 발표논문, 1998, p.16.

4) 최양수, 「옴부즈맨 없는 옴부즈맨 프로그램」, 「옴부즈맨제도의 현황과 대안」, 한국언론연구원 주최 세미나 발표논문 1998, p.25.

5) 김현주, 「옴부즈맨 프로그램의 가능성과 한계」, 『방송개발』 (제 11호), 한국방송개발원, 1998, PP. 49-55. 참조

6) 안영섭, 「언론옴부즈맨제도 도입의 필요성과 한계」, 한국언론학회 · 한국행정학회 심포지엄 주제 발표논문, 1997.

7) 양경승, 「언론피해구제 관련 법률의 입법론적 개선방향과 전망」, 『언론중재』, 언론중재위원회, 1998년 겨울호, p.21

8) 위의 글, p.17

- 9) 장호순, 앞의 글, p.6.
- 10) 김정기, 「북미지역 신문 옴부즈맨 칼럼의 특성에 관한 연구」, 『동서 언론』, 한국외국어대학교, 1994, p.249.
- 11) 안영섭, 앞의 논문.
- 12) 박권상, 「언론의 자유와 언론의 윤리」, 『신문연구』, 1996년 겨울, p.15.
- 13) 최양수, 앞의 글, p.30.
- 14) 양경승, 앞의 글, p.21.
- 15) 공용배, 「방송사 내부 옴부즈맨제도의 개선방향 연구」, 『방송문화연구』, 한국방송공사, 1997, p.212 재인용

- 경북대 법학과 졸업, 서울대 신문대학원, 동경대 대학원졸업, 일본 입교대 사회학 박사
- 저서 : 「매스컴의 이용과 만족연구」, 「정보사회와 사상의 자유시장」 외
- 현재 경북대 신문방송학과교수