

고충처리인 제도의 실효성 확보를 위한 제언

이 승 선

(충남대학교 언론정보학과 교수)

1. 문제 제기

- 옴부즈맨 6개월이면 같이 밥 먹을 사람이 없어진다.
- 옴부즈맨의 독립성은 이야기의 처음이자 끝이다.
- 옴부즈맨은 누구한테도 칭찬을 못 받는, 사주나 편집인한테도 칭찬을 못 받는 자리임에 틀림이 없고 그 역할을 분명히 수행하는 것이 결국 모든 사람한테 욕먹는 자리다.
- 언론의 특성은 남을 해집고 파헤치는 것인데, 언론종사자들은 본인이 해집어지는 것을 굉장히 싫어한다. 그래서 아무한테도 혼나지 않았던 내부가 옴부즈맨을 통해 똑바로 갈 수 있을 것이다.
- 지역신문에 대한 주민들의 신뢰성, 지역주민의 가치와 지역 언론의 가치 괴리 문제를 해결하는 방안으로서 옴부즈맨 제도와 옴부즈맨 칼럼이 기여할 수 있을 것으로 본다.
- 옴부즈맨 제도의 정착이 어렵겠지만, 100%가 아니더라도 1%라도 존재 그 자체로서 가치가 있는 것이다.
- 지방언론의 현실을 돌아해보면 옴부즈맨 성격은 두 개가 있는데 하나는 독자위원회이고 다른 하나는 고충처리인이다. 그런데 정확히 말하면 고충처리인이 옴부즈맨이다.
- 독자위원회가 실질적으로 역할을 잘 하려면 각 언론사별로 뽑지 않고 외부에 위촉할 수 있는 기관을 선정해서 하면 좋겠다.
- 독자권익위원회 위원들에게 신문에 대해 가감 없이 신랄하게 비판을 해달라고 해도 칭찬일색으로 돌아선다. 이것은 위원의 구성 자체에 문제가 있는 구조적인 것이기 때문에 외부에서 공모를 거쳐 구성을 하게 된다면 신랄한 비판이 가해질 것이다.
- 실질적으로 고충처리인 앞으로 들어가는 사안이 없다. 외부에서 독자의 불만이나 항의가 나오면 기자가 징계나 불이익을 우려해 혼자서 자체 처리를 해 버리고 고충처리인도 특정인을 지목해서 문제 제기를 하기가 어렵다.
- 대부분의 언론이 옴부즈맨을 형식적인 수준에서 운영하고 있고 옴부즈맨 필자들도 언론의 그런 의지를 스스로 간파해서 무리한 수준에서 비판을 하지 않고 적당히 조율해서 쓰고 있다.

위 내용은 지난 3월 개최된 옴부즈맨 세미나에 참석한 토론자들의 발언 일부이다. 토론자로 나선 기자·데스크·고충처리인들은 옴부즈맨 제도가 현재 한국 언론의 위기 문제를 극복하고 언론의 질을 높이는데 기여할 것이라는 데 의견을 같이하면서도 이 제도의 정착 가능성에 대해서는 다소 부정적인 견해를 보였다.¹⁾ 옴부즈맨에 대한 언론사 내부의 인식이 낮고 사주·경영진·언론 종사자로부터 독립성을 유지하기가 힘들다고 보기 때문이다.

언론 관계법의 규정을 살펴보면 언론 수용자들의 권익을 보호·구제하거나 고충을 처리하기 위한 법적 장치는 상당히 촘촘하다. 신문법에 의거 신문사는 독자들의 권익을 보호하기 위한 자문기구로 ‘독자권익위원회’를 설치할 수 있다.²⁾ 그런데 이 기구를 설치해서 실질적으로 운영하고 있는지 여부가 신문발전위원회의 신문발전기금 우선지원대상 선정 및 지역신문발전위원회의 지역신문발전기금 우선지원대상 선정의 중요한 기준으로 활용되고 있어서 대부분의 신문사들이 이 기구를 설치해서 운영하고 있다. 물론 신문법 시행 이전부터 몇몇 신문사는 시대환경 변화에 부응하고 신문의 질을 제고한다는 목표아래 독자위원회를 구성, 운영해 왔다.

또 방송법에 따라 방송사업자들은 방송프로그램을 사전에 심의하는 자체심의기구와 시청자위원회를 구성·운영해야 한다. 그리고 주당 60분 이상의 시청자 평가 프로그램을 편성해야 하는데 시청자위원회가 선임하는 1명의 시청자평가원이 직접 출연해 의견을 진술할 수 있게 돼 있다. 더불어 시청자들의 불만을 처리하는 시청자불만처리위원회를 방송위원회에 설치해서 운영하고 있다.³⁾

한편, 일반일간신문 사업자나 종합편성·보도전문편성 방송사업자는 언론중재법 제6조 규정에 의거 언론으로 인한 피해를 사전에 예방하고 피해가 발생했을 때 이를 구제

1) 한국언론재단 주최, <신문 옴부즈맨 현황과 발전방안> 세미나, 2007.3.29, 안면도 롯데캐슬.

2) '신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률' [전문개정 2005.1.27 법률 7369호]

제8조 (독자의 권익보호) 정기간행물사업자 및 인터넷신문사업자는 독자가 정기간행물 및 인터넷신문의 편집 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하고, 편집 또는 제작의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 한다.

제9조 (독자권익위원회) 일간신문(일반일간신문·특수일간신문 및 외국어일간신문을 말한다. 이하 같다)을 경영하는 정기간행물사업자는 독자의 권익을 보호하기 위한 자문기구로 독자권익위원회를 둘 수 있다.

3) '방송법' [일부개정 2007.1.26 법률 제8301호]

제86조 (자체심의) 방송사업자는 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두고, 방송프로그램(보도에 관한 방송프로그램을 제외한다)이 방송되기 전에 이를 심의하여야 한다. 다만, 공동체라디오방송사업자의 경우에는 방송권역 청취자가 참여하는 방송평가회를 연 1회 이상 실시하여야 한다. [전문개정 2006.10.27] 제87조 (시청자위원회) ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 시청자의 권익을 보호하기 위하

하기 위해 ‘고충처리인’을 두어야 한다. 동법에서 규정하는 고충처리인의 역할은 언론의 침해행위를 조사하고 사실이 아니거나 타인의 명예를 비롯한 법익을 침해하는 언론 보도에 대하여 시정을 권고하는 것, 구제를 요구하는 피해자의 고충에 대하여 정정보도·반론보도·손해배상을 권고하거나 그 밖에도 독자나 시청자의 권익을 보호하고 침해구제와 관련한 자문활동이다.⁴⁾

〈표 1〉 언론으로 인한 고충·피해의 예방과 구제를 위한 법적 장치

관 련 법	제 도	규 정	성 격 / 대 상
신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률	• 독자권익위원회	제9조	독자권익보호 위한 자문기구. 독자권익보호 위한 회의, 지면 반영
방 송 법	• 자체심의기구	제86조	방송 전 심의
	• 시청자위원회	제87조	종합편성, 보도전문편성 방송사업자
	• 시청자평가프로그램	제89조	종합편성, 보도전문편성 방송사업자 주당60분 이상
	• 시청자불만처리위원회	제35조	방송위원회
언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률	• 고충처리인	제6조	종합편성, 보도전문편성 방송사업자, 일반일간신문, 뉴스통신사업자
	• 조정	제18 - 제23조	반론보도·정정보도· 추후보도·손해배상
	• 중재	제24 - 제25조	”
	• 소송	제26 - 제31조	”
	• 시정권고	제32조	언론중재위원회, 제3자

이 외에도 한국신문협회·한국신문방송편집인협회·한국기자협회가 1961년 9월에 설립한 한국신문윤리위원회의 ‘독자불만처리위원회’가 자율적으로 운용되고 있고 형벌의 명예훼손 규정, 민법의 명예훼손 손해배상 및 피해구제를 위한 특칙 등의 조항, 정보통신망법에 의한 벌칙조항 등이 있다.⁵⁾

여 시청자위원회를 두어야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 방송사업자는 각계의 시청자를 대표할 수 있는 자중에서 위원회 규칙이 정하는 단체의 추천을 받아 시청자위원회의 위원을 위촉한다. ③ 시청자위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제88조 (시청자위원회의 권한과 직무) ① 시청자위원회의 권한과 직무는 다음과 같다. 1. 방송편성에 관한 의견제시 또는 시정요구 2. 방송사업자의 자체심의규정 및 방송프로그램 내용에 관한 의견제시 또는 시정요구 3. 시청자평가원의 선임 4. 기타 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 업무 ② 시청자위원회의 대표자는 방송위원회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

제89조 (시청자 평가프로그램) ① 종합편성 또는 보도전문편성을 행하는 방송사업자는 당해 방송사업자의 방송운영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 주당 60분 이상의 시청자 평가프로그램을 편성하여야 한다. ② 시청자 평가프로그램에는 시청자위원회가 선임하는 1인의 시청자평가원이 직접 출연하여 의견을 진술할 수 있다. ③ 방송위원회는 시청자평가원의 원활한 업무수행을 위하여 기금에서 경비를 지원할 수 있다.

4) '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률' [제정 2005.1.27 법률 7370호]

제6조 (고충처리인) ① 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자, 일반일간신문(신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률 제2조 제2호 가목의 규정에 의한 일반일간신문을 말한다)을 발행하는 정기간행물사업자 및 뉴스통신사업자는 사내에 언론피해의 자율적 예방 및 구제를 위한 고충처리인을 두어야 한다. ② 고충처리인의 권한과 직무는 다음과 같다. 1. 언론의 침해행위에 대한 조사 2. 사실이 아니거나 타인의 명예 그 밖의 법익을 침해하는 언론보도에 대한 시정권고 3. 구제를 요하는 피해자의 고충에 대한 정정보도, 반론 보도 또는 손해배상의 권고 4. 그 밖의 독자나 시청자의 권익보호와 침해구제에 관한 자문 ③ 제1항에 규정된 언론사는 고충처리인의 자율적 활동을 보장하여야 하고 정당한 사유가 없는 한 고충처리인의 권고를 수용하도록 노력하여야 한다. ④ 제1항의 규정된 언론사는 취재 및 편집 또는 제작 종사자의 의견을 들어 고충처리인의 자격·지위·신분·임기 및 보수 등에 관한 사항을 정하고 이를 공표하여야 한다. 이를 변경할 때에도 또한 같다. ⑤ 제1항에 규정된 언론사는 고충처리인의 의견을 들어 고충처리인의 활동사항을 매년 공표하여야 한다.

5) '형법 제33장 명예에 관한 죄'

제307조 명예훼손 : ① 공연히 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다 ② 공연히 허위의 사실을 적시하여 사람의 명예를 훼손한 자는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천 만 원 이하의 벌금에 처한다.

제308조 사자의 명예훼손 : 공연히 허위의 사실을 적시하여 사자의 명예를 훼손한 자는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다.

제309조 출판물 등에 의한 명예훼손 : ① 사람을 비방할 목적으로 신문, 잡지 또는 라디오 기타 출판물에 의하여 제307조 제1항의 죄를 범한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 700만 원 이하의 벌금에 처한다. ② 제1항의 방법으로 제307조 제2항의 죄를 범한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천 500만 원 이하의 벌금에 처한다.

제310조 위법성의 조각 : 제307조 제1항의 행위가 진실한 사실로서 오로지 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

제311조 모욕 : 공연히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만 원 이하의 벌금에 처한다.

제312조 고소와 피해자의 의사 : ① 제308조와 제311조의 죄는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있다. ② 제307조와 제309조의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

'민법 제5장 불법행위'

제751조 재산 이외의 손해의 배상 : ① 타인의 신체, 자유 또는 명예를 해하거나 기타 정신상 고통을 가한 자는 재산 이외의 손해에 대하여도 배상할 책임이 있다.

제764조 명예훼손의 경우의 특칙 : 타인의 명예를 훼손한 자에 대하여는 법원은 피해자의 청구에 의하여 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 명예회복에 적당한 처분을 명할 수 있다.

'정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률'

제61조 벌칙 : ① 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공연히 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손한 자는 3년 이하의 징역이나 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다. ② 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공연히 허위의 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다. ③ 제1항 및 제2항의 죄는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

그렇다면 이와 같은 법과 제도적 장치에 의해 한국의 언론피해구제는 효과적으로 이뤄지고 있는가? 현재 한국 언론의 현실은 고충처리인이 ombudsman, 시민편집인, 독자권익보호위원회 등의 용어와 개념적으로 혼용되고 있고 실제에 있어서도 독자권익위원회나 시청자위원회 메커니즘을 통해 고충처리인의 역할을 감당케 하거나 편집·편성 부서의 데스크·책임자들로 하여금 ombudsman 또는 고충처리인의 역할을 겸무케 하고 있다. 뿐만 아니라 일부 언론사들은 외부 필진으로 하여금 ombudsman 칼럼을 집필케 해서 게재하고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 실질적으로 고충처리인에 대한 사내·외의 인지도는 높지 않아 보이고 활용도 또한 기대했던 것보다 크지 않다는 평가들이 나오고 있다. 이 글은 한국의 고충처리인 제도의 현황과 특성을 살펴보고 개선점을 모색하는데 목적을 두고 있다.

2. 고충처리인의 개념과 국제적 동향

현행 언론중재법 입법 과정에서 ombudsman 혹은 고충처리인 제도와 관련해 두 가지 입장이 개진되었다. 하나는 언론사 내부에 자율적인 ombudsman을 두는 방식이었다. 언론분쟁은 사전 예방이 가장 효율적이며 사전 검색을 통한 예방 기능은 그 성질상 언론사의 자율적 기구에 의하여 독립적으로 수행되어야 하므로 언론사에 예속되지 않은 반 독립적 기관으로서 사내ombudsman 방식이 필요하다는 것이다. 사내 ombudsman에 대한 언론사의 부당한 간섭과 변칙적인 운용을 막기 위하여 그 자격과 신분을 법률로써 규정해야 한다면서 일정기간 동안 판사·검사·변호사 그리고 조교수 이상 법과대학교수직에 있었거나 언론 현업에 종사한 자 중에서 선임하고 직무상 공정성·독립성 확보를 위해 당해 언론사의 소속 임직원이 아닌 자로 할 것이 제안되었다 (양경승, 2004).

다른 하나의 입장은 언론중재위원회가 적극적으로 ombudsman 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 것이다. 오늘날 ombudsman 제도는 민원의 처리를 통한 단순한 분쟁해결수단만이 아니라 위법한 국가작용의 문제점을 공론화하여 이를 제도적으로 시정하게 하는 역할이 강조되고 있는데 국가인권위원회처럼 언론중재위원회도 사후적인 영역은 물

론 사전적인 활동 영역까지를 아우르는 ombudsman의 지위를 가질 필요가 있다는 것이다. 그동안 언론기관들이 사전적 측면에서 제도적으로 여론형성의 왜곡이 발생하지 않도록 그리고 당사자의 기본권 침해행위가 일어나지 않도록 하는 노력이 부족하였는데 언론중재위원회의 위상도 이러한 사후적인 창구에 머물렀다는 것이다. 그러나 사후적인 작업은 아무리 치밀하게 구성돼 있더라도 사전적으로 그 피해를 예방하는 작업보다는 효율성이 떨어질 수밖에 없고, 문제를 해결하기 보다는 문제가 발생하지 않게 활동하려는 진지한 노력이 대화를 통한 사회통합에 유리한데 언론중재위원회가 그 역할을 감당하는 것이 바람직하다는 견해이다. 사전예방과 사후구제를 병행하는 ombudsman 기구로서 언론중재위원회의 위상과 명칭도 의회 직속의, 독립된 법적 근거를 가진, 언론위원회 혹은 언론평의회가 적절하다고 보았다(류지태, 2004b).

아무튼 과거 여러 법률에 분산되어 규정되고 있던 언론피해구제제도를 단일법으로 통합, 2005년 제정·시행에 들어간 현행 언론중재법은 언론피해의 자율적 예방과 구제를 위하여 방송사업자, 일반일간신문을 발행하는 정기간행물사업자 및 뉴스통신사업자는 고충처리인을 설치할 의무를 부담시키고 있고 고충처리인의 권한과 직무범위, 자율적 활동보장, 자격·보수·임기에 관한 사항의 공표, 활동사항에 대한 공표 의무 등을 규정하고 있다. 익히 아는 바와 같이 언론중재법의 핵심적인 사항은 단일법의 제정, '중재'를 도입한 중재위원회의 기능변화, 손해배상도 포함한 조정·중재 범위의 확대, 인터넷 신문 등을 포함한 조정·중재 대상의 확대, 필요적 전치주의의 폐지라고 할 것이다. 덧붙여 시정권고사항을 비롯한 '고충처리인에 관한 사항' 등도 중요한 변동사항이라고 평가되었다(양삼승, 2005; 한위수, 2006).

그런데 2005년 소위 '언론관계법' 위헌소송에서 청구인들은 언론중재법 제6조의 고충처리인 규정이 '그 성질상 국가적·제도적 영역의 밖에서 자유로운 존재로 남아 있어야 할 신문사에 이를 법적으로 강제하는 것이므로 위헌'이라고 주장했다. 이에 대해 재판관 권성과 김효중은 동조 제1항, 제4항, 제5항이 위헌이라는 반대의견을 통해 이 규정은 신문발행과 직접적인 관련이 없는 사항을 의무적으로 이행하도록 강제하는 것이며 고충처리인 제도의 설치·운영의 비용을 추가로 부담하도록 강요하는 것으로서 국가가 나서서 이 고충처리인을 두게 하고 그 활동사항을 매년 공표하라고 요구하는 것은 신문사업자의 신문의 자유를 침해한다는 의견을 냈다. 언론피해의 자

율적 예방이나 구제를 위하여 고충처리인을 둘 것인지 여부는 신문사가 자율적으로 정할 문제라는 것이다. 그러나 나머지 재판관 전원의 일치된 의견은 고충처리인을 두으로써 제약되는 신문기업의 자유와 이를 통하여 달성하려는 언론으로 인한 피해의 예방과 구제라는 공익을 비교형량하면서 고충처리인 제도와 이에 관한 사항의 공표로 인하여 신문사업자가 받게 되는 기본권 제한은 미약한 반면, 고충처리인 제도가 원활하게 기능할 경우 달성되는 공익은 매우 크다고 판단했다. 헌법에 위반되지 아니한다는 것이다.⁶⁾

헌법재판소가 언론중재법의 고충처리인 제도로 인해 언론사가 받는 기본권 제한이 미약하다고 판단한 근거는 언론사에 강제되는 것은 고충처리인을 두어야 한다는 것과 고충처리인에 관한 사항을 공표하여야 한다는 것뿐이고 나머지 고충처리인 제도의 운영에 관한 사항은 전적으로 언론사의 자율에 맡겨져 있고 공표 역시 그 내용상 강제효과가 적다는 것이다. 반면 헌법재판소는 고충처리인 제도가 언론피해의 예방, 피해발생시의 신속한 구제 및 분쟁해결에 있어서 정정보도청구 등의 다른 제도에 비하여 적은 비용으로 효과를 나타낼 수 있다면서 고충처리인 제도로 인한 이익은 피해자뿐만 아니라 언론기업에도 돌아간다고 판단했다. 또 이러한 제도의 경험 축적은 취재·편집 등의 언론활동에 반영되어 언론에 의한 피해를 줄이는 순기능을 할 것이라 보았다.⁷⁾

옴부즈맨이라고도 불리는 고충처리인 제도는 반관반민의 신분을 가진 옴부즈맨이 행정관청과 시민 사이에서 시민의 고충과 민원 사항을 수집하여 행정관청에 전달하고 그 민원을 직접 처리해 주는 것으로써 스웨덴에서 시작되었다. 스웨덴어로 대리인, 대표자를 뜻하는 옴부즈맨은 관료의 권력남용에 대한 시민의 불만을 조사하기 위한 호민관(citizen's defender)제도이다. 옴부즈맨은 의회에서 임명되지만 의회 및 행정부로부터 강력한 독립성을 부여받은 의회의 신뢰인으로 개개국민의 권리보호를 담당해 주는 자이다. 동시에 의회의 대행정부 견제권에 근거하여 거의 전행정관청과 그 소속공무원을 감시하는 임무로 하고 있다. 옴부즈맨은 접수된 민원에 근거하여 행정행위의 합법성 혹은 합리성 여부를 조사하고 적절한 시정조치를 권고한다. 따라서 옴

6) 헌법재판소 2006.6.29.선고 2005헌마165등 결정.

7) 헌법재판소 2006.6.29.선고 2005헌마165등 결정.

부즈맨에게는 법률관계를 분석할 수 있는 전문성이 요구되며 이 문제는 부분적으로 그가 지휘하고 있는 참모진에 의해서 해결된다. 스웨덴에서는 1809년 헌법 제96조에 의해 처음 도입되었고 핀란드는 1919년, 덴마크는 1953년, 노르웨이 1952년에 옴부즈맨 제도를 실시했는데 1960년대 이후 세계적으로 급속히 확산되었다. 우리나라에서 현재 옴부즈맨 기능을 수행하는 대표적인 제도나 기관으로는 국민고충처리위원회가 있다 (이혜영, 2006; 양경승, 2005; 안광식, 1999; 김재홍, 1999; 장원석, 1994; 박영조, 1993; 최춘석, 1984).

1980년 전 세계의 뉴스 옴부즈맨들이 창립한 뉴스 옴부즈맨 협회(Organization of News Ombudsman, ONO)의 정의에 따르면 언론 옴부즈맨은 보도의 정확성, 공정성, 균형성, 품위 등에 대한 독자·청취자·시청자들의 고충을 듣고 이를 조사하는 사람으로서 뉴스 보도의 잘못을 수정하거나 바로잡기 위한 적절한 조치를 권고하는 역할을 수행한다(ONO, 2007).

이러한 언론 옴부즈맨은 스웨덴형 옴부즈맨과 미국형 옴부즈맨으로 분류되곤 하는데 제3의 모델로 일본식 옴부즈맨을 제시할 수 있다. 스웨덴은 1916년 언론 옴부즈맨의 효시인 ‘언론공정실현위원회’ (Press Fair Practices Commission)를 설치하였는데 언론사와 시민사이의 분쟁을 처리하기 위한 목적으로 이 기구를 ‘언론평의회’ (Press Council)로 발전시키고 1969년 이 기구 내에 언론옴부즈맨(Press Ombudsman)을 도입하였다. 스웨덴의 옴부즈맨은 독자가 언론침해 등을 이유로 제기한 민원을 처리하는 일과 민원이 없어도 자율적으로 권익침해 사안을 심의하여 시정권고 등의 임무를 수행하는 것으로 돼 있다. 스웨덴의 옴부즈맨은 미국과 달리 개별 언론사에 소속되어 있는 것이 아니라 언론평의회에 소속돼 있다(양경승, 2005; 김경호, 2004; 유일상, 2004; 박영조, 1993; 안광식, 1999).

스웨덴형 옴부즈맨이 외부 조정자에 가깝다면 미국형 옴부즈맨은 내부 비평가와 유사하다. 가장 두드러진 차이는 옴부즈맨이 각 언론사에 의해 독자적으로 운영된다는 점이다. 미국에서 옴부즈맨은 독자변론인(readers advocate), 독자대리인(readers representative), 독자편집인(readers editor), 시민편집인(public editor) 등으로 불려진다. 미국에서는 1967년 켄터키주 ‘루이빌 쿠리어 저널’ (Louisville Courier Journal)과 ‘루이빌 쿠리어 타임즈’ (Louisville Courier Times)가 도입하면서 시작되었고 워싱턴포스트, 시카

코트리븐, 로스앤젤레스타임즈 등 유력 언론사들이 운영하고 있다.⁸⁾ 풀리처상을 수상한 워싱턴포스트지 자넷쿠크(Jannet Cooke) 기자의 '지미의 세계'가 조작되었다는 것을 밝혀낸 것은 옴부즈맨을 통한 내부 비평과 감시기능의 대표적인 사례로 꼽히고 있다. 1970년 옴부즈맨을 채택한 워싱턴포스트는 벤 바그디키안(Ben Bagdikian), 리처드 하우드(Richard Harwood), 제네바 오버홀저(Geneva Overholser), 케틀러(Michael Getler)와 같은 인물을 배출했다(김균, 2007; 양경승, 2005; 김경호, 2004; 유일상, 2004; 박영조, 1993; 안광식, 1999). 현재 워싱턴포스트의 옴부즈맨은 2005년 10월 취임한 호웰(Deborah Howell) 여사가 맡고 있는데 매주 옴부즈맨 칼럼을 집필하고 있다.⁹⁾

한편, 다른 유력한 신문들과 달리 옴부즈맨 제도의 운영에 별 관심을 보이지 않았던 뉴욕타임즈는 창사 152년 만에 처음으로 2003년 12월 최초의 옴부즈맨으로 다니엘 오크렌트(Daniel Okrent)를 임명했다. 제이슨 블래어(Jayson Blair) 기자의 기사 날조 및 표절사건으로 신뢰도에 치명적인 상처를 입은 후였다. 블래어 사건에 대한 진상조사 내용과 사과를 담은 7천 단어의 장문이 뉴욕타임즈 1면 등 4개면에 실렸고 제럴드 보이드 편집인, 하월 레인스 편집국장이 사표를 제출했다. 뉴욕타임즈는 앨런 시걸 부국장을 위원장으로 3개 위원회를 구성해 제도 개선방안을 연구케 했는데 2개월 뒤에 나온 시걸보고서는 사건의 원인을 면밀하게 분석하면서 인력운용방안, 편집국 조직 및 업무관리 개선방안, 사내커뮤니케이션 강화와 윤리의식 고취방안 그리고 신문의 공정성과 정확성을 제고하기 위해 퍼블릭 에디터, 즉 옴부즈맨 제도의 신설을 권유했다(한국언론재단, 2006a, 2005a). 그에 따라 제1대 옴부즈맨으로 Daniel Okrent가 2003년 12월 취임해서 2005년 5월까지, 제2대 옴부즈맨 Byron Calame는 2005년 5

8) 미국의 언론사들이 옴부즈맨을 고용하지 않는 것은 두 가지 이유 중의 하나라고 설명된다. 첫째는 돈 때문이다. 1999년을 기준으로 옴부즈맨의 평균 연봉은 7만 5,000달러에서 10만 달러였다. 둘째는 옴부즈맨 고용이 언론사 기자들을 미치게 할지 모른다는 우려 때문이다. 대다수의 기자와 편집국 간부들은 엄격한 저널리즘 잣대를 유지해야 한다고 믿지만 스스로 옴부즈맨 칼럼의 소재가 되거나 비판의 대상이 되는데 심한 공포감을 가지고 있다. 옴부즈맨에 대해 냉소적인 분위기는 물론 더러는 격렬하게 분노를 표시하는 경우도 있다(한국언론재단, 2005b).

9) <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/linkset/2005/03/25/LI2005032500838.html>(워싱턴포스트 옴부즈맨 현황. 2007. 8. 16. 현재).

월부터 2007년 5월까지 역임했다. 세 번째 옴부즈맨은 올해 5월 14일 취임한 Clark Hoyt로 정해진 임기는 2년이며 한 달에 최소 2번 이상 일요일자 신문에 옴부즈맨 칼럼을 집필한다. 뉴욕타임즈 옴부즈맨으로서 Clark Hoyt의 역할은 독자와 일반 시민들이 뉴욕타임즈 기사에 대해서 질문하는 사항이나 문제 제기 사항에 대해 답변을 해주는 것과 뉴욕타임즈의 취재보도 관행이나 현안이 되고 있는 저널리즘 이슈에 대해 정기적으로 칼럼을 게재하는 것이다. 뉴욕타임즈가 옴부즈맨을 더 이상 유지하지 않을 것이라는 일부의 예측과 내·외부의 비판에도 불구하고 올해 64세인 Clark Hoyt에게 향후 2년간의 옴부즈맨 역할 수행을 의뢰함으로써 이 제도의 정착 가능성을 시사하고 있다.¹⁰⁾

미국의 옴부즈맨 방식과 달리 일본은 일본식 제3자 기관에 의한 옴부즈맨 형식을 유지하고 있다. 복수의 사외 지식인이나 독자대표에게 옴부즈맨의 역할을 의뢰하고 있는 특성을 보인다. 일본 옴부즈맨의 효시는 1922년 아사히신문이 설치한 '기사심사부'인데 본격적인 옴부즈맨 제도로 평가받는 기구는 1989년 초 소위 '산호초 허위 보도 사건'을 계기로 설치된 아사히신문의 '지면심사위원회'라고 할 수 있는데 기사 내용에 대한 독자들의 불평·불만을 접수하여 편집진에 그 시정을 요구하는 등의 순수한 언론 옴부즈맨 제도와는 거리가 있는, 사외이사의 자율적 기사심의제도로 평가받고 있다. 고충처리와 관련, 아사히신문은 2001년 1월 '보도와 인권위원회'를 발족시켰다. 기사나 사진 등에 의한 명예훼손, 프라이버시침해, 차별 등 보도로 인한 인권침해 해결에 주안을 두고 있고 보도·인권을 둘러싼 현상과 과제에 관련해서도 폭넓게 논의한다. 5인의 사외 인사로 구성된 마이니찌의 '열린신문위원회'는 독자들로 부터 전달된 고충·의견·신문사의 대응 등을 사무국으로부터 한 달에 한 번씩 보고 받는다. 위원회는 보도로 인한 인권침해의 고충이나 의견에 대한 신문사의 대응을 체크하여 의견을 진술하고, 당사자의 고충 표명이 없는 경우라도 위원들이 지면에 문제가 있다고 생각되는 때는 의견을 제시하며 차후 신문의 발전을 위한 제언 등의 역할을 맡고 있다. 2001년 1월 도쿄신문은 '신문보도의 바람직한 상 위원회'를 설치

10) <http://topics.nytimes.com/top/opinion/thepubliceditor/index.html> (뉴욕타임즈 옴부즈맨 현황, 2007. 8. 16. 현재)

해 운영하고 있다. 2001년 6월 발족된 교도통신사의 ‘보도와 독자위원회’는 3인의 외부 인사로 구성되며 임기는 2년이다. 위원회는 가맹사에 배신(송고)하는 기사에 관한 독자들의 의견·고충·비판 등에 대해 어떻게 대처할 것인가를 두고 취재나 보도를 둘러싼 갈등, 분쟁에 대해 독자에게 설명하는 책임을 다하고 있는가, 알려야 하는 정보를 독자에게 알기 쉽게 보도하고 있는가 등을 3명의 위원에게 제시하여 의견을 구하게 되며, 격월 1회의 회의를 개최하고 그 내용을 기사화하여 가맹사에게 배포한다(한국언론재단, 2001; 권오근, 2003). 2007년 7월 제4기 보도와 독자위원회 위원 3명이 임명되었는데 대학교수, NHK 정치부 기자(이상 남성), 변호사(여성)으로 구성되었다.¹¹⁾

한국의 옴부즈맨 제도는 1993년 3월 조선일보가 사장실 직속의 ‘옴부즈맨 전화’를 설치함으로써 처음 도입되었다는 설이 유력하며 동아일보는 2002년 4월 ‘독자인권위원회’를, 조선일보는 2002년 4월 ‘독자권익보호위원회’를 각각 발족했다. 중앙일보는 1996년부터 옴부즈맨을 임명해 매주 옴부즈맨 칼럼을 게재한 바 있다. 방송의 경우 1993년 10월 KBS ‘시청자 의견을 듣습니다’, MBC ‘TV 속의 TV’, SBS ‘TV를 말한다’라는 옴부즈맨 프로그램이 각각 편성되었다(권오근, 2003; 김재홍, 1999). 김균(2007)의 연구에 따르면 2007년 3월 현재 한국에 존재하는 유사 옴부즈맨 칼럼은 옴부즈맨 칼럼, 미디어 비평 칼럼, 미디어 또는 언론 현상을 비평하는 일반 칼럼으로 구분할 수 있는데 정기적인 옴부즈맨 칼럼과 정기적인 미디어 비평 칼럼을 모두 운영하는 신문사는 한겨레 1곳 뿐이고 정기적인 옴부즈맨 칼럼을 운영하는 신문사는 경향신문, 국민일보, 서울신문이었다. 정기적인 미디어 비평 칼럼만 운영하는 신문은 한국일보 1곳이며 동아일보, 문화일보, 세계일보, 조선일보, 중앙일보는 정기적인 옴부즈맨 칼럼과 정기적인 미디어 비평 칼럼을 모두 운영하지 않은 것으로 분석되었다.

11) <http://topics.kyodo.co.jp/kyodonews/dokusya/member4.html> (교도통신사 ‘보도와 독자위원회’ 현황. 2007. 8. 20. 현재) 新委員に佐和氏ら3氏 共同通信「報道と読者」共同通信社は7月2日、第三者機関「報道と読者」委員会の第四期の委員を立命館大教授の佐和隆光氏(64)とジャーナリストの五十嵐公利氏(63)、弁護士の林陽子氏(51)に委嘱した。「報道と読者」委員会は2001年に設立、外部識者三人で構成し任期は2年。報道の在り方や読者からの批判、意見への対応の適否を論議し、共同通信の報道が国民の知る権利や読者のニーズに十分応えているかどうかを検証する。新委員の初会合は10月13日に開かれる。

옴부즈맨 혹은 고충처리인을 권장하는 이유는 첫째, 뉴스보도가 정확한지, 공정한지, 균형적인지를 모니터링해서 뉴스보도의 질을 개선할 수 있다는 점, 둘째, 신문·방송사가 그들의 독자·시청자들에게 보다 더 접근하고 그리하여 언론으로서 책임 이행을 더 많이 할 수 있게 함으로써 그들 언론매체에 대한 독자·시청자들의 신뢰도를 높일 수 있다는 점, 셋째, 언론인들이 공중의 관심사에 대해서 더 많은 경각심을 갖게 만들며, 넷째, 책임을 지고 있는 한 사람의 옴부즈맨이 독자·시청자들의 불평과 요구 사항을 짚어 줌으로써 발행인과 편집·편성국 간부들의 시간을 절약시켜 준다는 점, 다섯째, 소송으로 연결돼 고액의 소송비용 부담을 발생시킬 수 있는 사안들을 미리 해결해 줄 수 있다는 점 등이다. 옴부즈맨은 역할 수행을 위해 뉴스·칼럼·사진·그래픽 자료들의 정확성, 공정성, 균형성 등을 모니터하고 경각심을 갖게 하는 방법, 언론보도로 인한 의견과 불평을 조사해서 답변하는 방법, 정정에 대한 감독이나 독자들의 불평을 적어서 내부 뉴스레터로 돌리는 방법, 대부분의 옴부즈맨 들이 활용하고 있는 방법으로서 공익과 관련한 이슈나 구체적인 독자들의 불만에 대해서 정기적인 칼럼을 집필하는 것이 있다.¹²⁾

현재 세계 옴부즈맨 협회에는 14개 국가, 64명의 정회원과 8개 국가 23명의 준회원이 가입돼 있다. 정회원은 미국이 39명으로 가장 많고 브라질 5명, 네덜란드와 캐나다가 각각 3명, 오스트레일리아·콜롬비아·영국·스웨덴이 각 2명이다. 덴마크·프랑스·인도·포르투갈·남아프리카·터키는 각 1명의 정회원을 두고 있다.¹³⁾

3. 한국의 고충처리인 제도의 운영 현황

김균(2007)의 연구조사에 의하면 한국 신문의 옴부즈맨 칼럼은 주제에 대한 피상적인 보도 내용이 많았고, 미디어 비평 칼럼이나 일반 칼럼은 옴부즈맨 칼럼으로 분류하기 어렵고, 설령 형식상의 필요조건을 갖춘 경우에도 내용적으로는 자사 홍보용으로 활용되고 있다는 특성을 보인다. 그렇다면, 옴부즈맨으로서 고충처리인은 현재 어떤 사람

12) <http://www.newsombudsmen.org/what.htm> (2007. 08. 20).

13) <http://www.newsombudsmen.org/members.htm> (2007. 08. 20).

들이 임명되었는가 그리고 그들의 역할과 임무는 무엇인가, 그들의 신분은 보장되고 있는가, 고충처리인에 대한 사내·외의 인식은 어떠한가? 필자는 자료를 획득하기 위해 각 언론사의 홈페이지에 접근해서 고충처리인 현황과 운영규정 등을 확보하였고, 경우에 따라서는 직접 각 언론사의 고충처리인과 전화 인터뷰를 병행하였다. 자료 분석 결과 다음과 같은 특성을 가진 것으로 나타났다.

첫째, 분석 대상이 된 거의 대부분의 언론사가 언론중재법 시행 이후 고충처리인을 두고 있었다. 형태는 “사의 인사형”(한겨레, 경기일보, 경남도민일보, 내일신문, 무등일보, 전남일보, 충청타임즈), “사내 인사형”(중앙일보, KBS, 호남매일, 경기신문), “사내·외 병행형”(경북매일신문, 새전북신문, 전북도민일보), “사내 겸직형”의 형식이 유지되고 있는데 대부분의 언론사가 ‘사내 겸직형’ 고충처리인 제도를 운영하고 있다. 명칭 역시 대부분 언론중재법에서 규정한 ‘고충처리인’을 사용하고 있으나 ‘시민편집인’(한겨레), ‘독자권익위원’(경남도민일보)으로도 불리고 있었다.

둘째, 독립적인 고충처리인을 운영하기 보다는 언론사의 내부 인사가 고충처리인을 겸직하는 경우가 대부분이었다. 편집국장·편집부국장이 직접 고충처리인으로 임명된 경우도 있고 논설위원·주간이 겸직하는 사례도 적지 않다. 심의·독자관련 부서장이 고충처리인을 겸직하는 경우, 사회부장이 겸직하는 경우, 상무이사가 겸직하는 경우도 있었다. 사내 인사를 고충처리인으로 임명하면서 겸직시키지 아니하고 업무에 전념케 하는 언론사는 중앙일보·KBS였다.

셋째, 사외 인사를 고충처리인으로 임명한 언론사는 소수에 불과한데 한겨레·경기일보·경남도민일보·경남신문·경북매일신문·내일신문·무등일보·새전북신문·전남일보·전북도민일보·충청타임즈·호남매일 등이었다. 사외인사들의 직업은 대부분 ‘변호사’였으며 호남매일이 초빙객원교수를, 경남신문이 경남민주언론시민연합공동대표를 사외 고충처리인으로 임명하였다. 고충처리인으로 사내인사와 사외인사를 동시에 임명해서 운영하는 경우도 있는데 경북매일신문·새전북신문·전북도민일보 등이 그러한 예이다. 이들 언론사의 사내 고충처리인은 편집국장·편집부국장·사회부장 등을 겸직하고 있다. 한편, 한겨레신문은 고충처리인(시민편집인)의 업무를 보조하기 위해 현직 기자를 파견, 운영하고 있으며 조선일보도 9명의 독자권익보호위원회에서 주요 사안을 처리하면서 독자서비스센터장이 고충처리인 업무를 겸직하고 있는데 현직 기자를 이

부서에 파견해 업무를 보조케 하고 있다.

〈표 2〉 주요 신문·방송사 고충처리인 현황

언론사	성명	직위 및 겸직여부	비고
경향신문	이종근	고충처리인 겸 여론독자부장 (부임예정)	전임 전남식 고충처리인(편집국 부국장) 이임인사교체 중 (2007. 8. 15.현재)
국민일보	김경호	고충처리인 겸 비서실 조직역량강화팀장	언론학 박사
동아일보	송영언	고충처리인 겸 독자서비스센터장	독자인권위원회에서 처리 독자인권위원회위원(외부 4명, 내부 1명) 독자서비스센터장 참여
문화일보	김종호	고충처리인 겸 논설위원	‘고충처리인 운용규정’에 없는 사항은 ‘언론중재법’ 준용함
서울신문	신연숙	고충처리인 겸 미디어지원센터 심의위원	독자권익위원회운영(외부9명, 내부1명) 미디어지원센터장이 독자권익위원회 간사직 맡음
세계일보	정동길	고충처리인 겸 독자인권위원	체육부장, 논설위원 등 역임
조선일보	김영철	고충처리인 겸 독자서비스센터장 겸직	독자권익보호위원회에서 주요사안 처리 9명의 외부위원 독자서비스센터장이 고충처리인 업무겸직 김정형 기자가 고충처리인 업무보조
중앙일보	서명수	고충처리인	
한겨레	김형태	시민편집인	안창현 기자가 시민편집실 소속으로 업무보조
한국일보	변우찬	고충처리인(대리)겸 행정지원팀장	전임 권오현 고충처리인(생활부장) 이임 인사교체 중(2007. 8. 15.현재)
KBS	구능희	고충처리인	시청자서비스팀에 소속됨 시청자위원회 시청자권리보호 분과와 연계
MBC	유창영	고충처리인 겸 홍보심의국장	시청자주권위원회에서 업무겸직처리 시청자주권위원(외부 3인, 내부 1인의 4인) 홍보심의국장 당연직, 고충처리인 겸직
SBS	박영호	고충처리인 겸 심의부장	심의실 서희정 사원 업무보조
연합뉴스	허형석	고충처리인 겸 기사심의실장	국제뉴스 부장 역임, 부국장 대우

〈표 3〉 지역 신문·방송사 고충처리인 현황

언론사	성명	직위 및 겸직여부	비고(임명자격조건)
강원도민일보	김찬영	고충처리인 겸 이사·출판국장	사내·외 인사
강원일보	이인영	고충처리인 겸 상무이사	2007. 4. 17. 선임/사내·외 인사
경기신문	왕성해	고충처리인	사내·외 인사 ※1대 고충처리인 = 김찬형 편집부국장
경기일보	조영진	고충처리인	변호사/수원지방변호사회 회장
경남도민일보	김종숙	독자권익위원(고충처리인)	변호사
경남매일신문	이대근	고충처리인 겸 사회부장	사내·외 인사
경남신문	강창덕	고충처리인	경남민주언론시민연합공동대표
경남일보	김영우	고충처리인 겸 사회부장	2007. 7. 1. 임명 (제3대 고충처리인)
경도일보	유만희	고충처리인 겸 사회2부 부국장	2006. 1. 1. 임명
경북매일신문	김규동 공봉학	고충처리인 겸 사회부장 (사내) 고충처리인 (사외)	고충처리인 2명 (사내 1명, 사외 1명)
경북일보	정만영	고충처리인 겸 총무국장	사내·외 인사
경상일보	이태철	고충처리인 겸 논설위원	
기호일보	조광래	고충처리인 겸 편집국북부총괄이사	사내·외 인사
경인일보			사내 임직원 중에서 임명
광남일보	노해섭	고충처리인 겸 편집국부국장대우	사내·외 인사
광주매일신문	추원룡	고충처리인 겸 관리국 이사	사내·외 인사
광주일보	김동영	고충처리인 겸 논설실장(부국장)	사내·외 인사
국제신문			임직원 중에서 임명(관리담당자가 담당)
남도일보	김성익	고충처리인 겸 편집국장	사내·외 인사
내일신문	김치걸	고충처리인	변호사
대구신문	김상만	고충처리인 겸 편집국부국장	사내·외 인사
대전일보	이용희	고충처리인 겸 심의실장	사내·외 인사
매일신문	홍석봉	고충처리인 겸 편집부국장	사내·외 인사
무등일보	강행욱	고충처리인	변호사(광주YMCA 부이사장)
부산일보		11명의 독자위원이 담당	별도 고충처리위원 없음
새전북신문	김광삼 송태영	고충처리인 고충처리인 겸 편집부국장	사외(변호사, 제3기 고충처리위원) 사내(제3기 고충처리위원)
시대일보	조양현	고충처리인 겸 상무이사	사내·외
울산신문	이지근	고충처리인 겸 편집국장	

언론사	성명	직위 및 겸직여부	비고(임명자격조건)
영남일보	장용택	고충처리인 겸 논설위원	사내인사 중 임명
울산매일	조재훈	고충처리인 겸 편집국장	
전남매일	배병화	고충처리인 겸 논설주간	사내·외 인사
전남일보	김용출	고충처리인	변호사 / 사내·외 인사
전민일보	이한호	고충처리인	사외 (전북발전연구원 정보지원팀장)
전북도민일보	임환 황선철	고충처리인 겸 편집국장 (사내) 고충처리인 (사외)	사내 (편집국장) 사외 (변호사)
전북일보	최동성	고충처리인 겸 편집국장	사내·외
제민일보	김형훈	고충처리인 겸 문화체육부장	
제주일보	김형훈	고충처리인 겸 사회부장	
제주타임즈	강선종	고충처리인 겸 총괄본부장	
중도일보	성기훈	고충처리인 겸 상임고문	사내·외 인사
중부매일	박상연	고충처리인 겸 편집부국장	편집국 부장급이상 경력자
중부일보	-	고충처리위원회 소속위원	※고충처리위원회 6명 위원 ※고충처리인은 통상 사내 인사 중 임명
충청타임즈	홍석조	고충처리인	변호사
충청투데이	박건호	고충처리인 겸 주필	사내·외 인사
충북일보	이상빈	고충처리인 겸 부사장	임직원 총회에서 적격자 선출
충청일보	어경선	고충처리인 겸 논설위원	
충청매일	김정원	고충처리인 겸 편집국부국장	부국장급 이상 간부 중에서 선임
호남매일	김영환	고충처리인	조선대 정치학부 초빙객원교수 임직원 및 편집위원회 위원 중에서 선임
한라일보	김병준	고충처리인 겸 편집부장	사내·외 인사

넷째, 대부분의 언론사가 고충처리인의 자격을 사내·외 인사 중에서 선발될 수 있도록 규정하고 있다. 사내 인사의 자격은 경력 10~15년 이상의 부장·국장급 이상으로 제한하는 경우가 많으며 사외 인사 자격의 경우 언론관계 경험을 가진 변호사를 고충처리인으로 임명할 수 있다는 규정을 두는 언론사가 많았다. 반면, 언론사 내부의 인사 중에서 고충처리인을 임명한다고 규정한 언론사로는 경향신문, 국민일보, KBS, 연합뉴스 등이며 문화일보의 규정 역시 사내 인사 중에서 임명하는 것으로 해석될 수 있었다. 경인일보, 영남일보, 중부매일, 충북일보, 충청매일, 호남매일도 사내 인사 중에서 고충처리인을 임명하거나 임직원 총회, 임직원이나 편집위원회 위원 중에서 선발·임명하는 형식을 유지하였다.

다섯째, 고충처리인의 임기는 1년 혹은 2년이며 횟수를 1회로 제한하는 언론사도 있으나 대부분 횟수 제한 없이 연임규정을 두고 있다. 사내 임직원 중에서 고충처리인을 겸직케 할 경우 대부분의 언론사가 겸직 수당을 지급할 수 있다고 규정하고 있으나 지급하지 않을 수 있다고 규정한 언론사도 있다. 또 고충처리인이 직무수행을 위해 ‘필요하다고 판단될 경우’에 사규에 의한 경비를 지원할 수 있다고 규정한 경우도 있다.

여섯째, 고충처리인의 권한과 직무는 대부분 언론사가 언론중재법 제6조의 규정 내용을 인용하고 있다. 언론보도로 인한 침해행위를 조사하고 사실이 아니거나 타인의 명예, 그 밖의 법익을 침해하는 보도에 대해 시정을 권고하며 피해자가 피해의 구제를 요청할 때 침해보도에 대한 정정보도·반론보도·손해배상을 권고하고 독자들의 권익보호와 침해구제에 대한 자문 등이 주요 직무로 돼 있다. 한겨레신문 등 소수의 언론사만이 시민·독자의 목소리를 전달하기 위한 독자적인 칼럼을 집필하는 것을 고충처리인의 역할로 규정하고 있다. 한편 방송의 경우, 방송법에 의거 시청자평가원이 시청자 평가프로그램에 출연해서 의견을 진술할 수 있도록 규정하고 있다.

〈표 4〉 고충처리인의 직무와 권한·임기 등

언론사	자격	권한 직무	임기 보수
경향신문	<ul style="list-style-type: none"> • 사원주주회장과 편집국장 합의에 의해 임명 혹은 위촉 • 편집국 소속기자 5년 이상 • 편집국 이외 국(실), 본부 소속 인물로 사원주주회 또는 편집국장 추천을 받은 자 	<ul style="list-style-type: none"> • 언론침해행위 조사 • 사실이 아니거나 명예, 기타 법익침해 보도에 대한 시정 권고 • 구제요하는 고충에 대한 정정보도, 반론보도, 손해배상 권고 • 독자권익보호와 침해구제자문 	<ul style="list-style-type: none"> • 임기는 2년으로 하되 1차 연임가능 • 금고이상의 형선고, 장기간신체·정신장애 없는 경우 외에는 신분보장 • 회사경영과 직접 관련 있는 부서 등 겸직금지
국민일보	<ul style="list-style-type: none"> • 국민일보사 구성원 중 • 보도 사항에 대한 식견과 경험 • 고충처리 업무관련 전문지식 및 경륜 등을 갖춘 인물 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민일보가 보도한 내용으로 인한 권익침해여부의 조사·시정건의 피해자의 고충에 대한 조치 권고 할 수 있음 • 고충처리인의 자율적 활동을 보장하며 특별한 사정이 없는 한 고충처리인의 건의 및 권고를 수용하도록 노력함 	<ul style="list-style-type: none"> • 고충처리 업무와 관련한 출장, 자료 수집, 회의참석 등을 수행할 경우 별도로 정하는 바에 따라 적절한 금전을 제공 할 수 있음. • 고충처리인의 임기는 1년으로 하며 연임할 수 있음.

언론사	자 격	권 한 직 무	임 기 보 수
동아일보	<ul style="list-style-type: none"> •독자인권위원회 위원으로 사외 4인, 사내 1인을 임명 •독자서비스센터장이 사내위원으로 독자인권위원회에 참여 	<ul style="list-style-type: none"> •독자의 구제 신청한 사건에 대해 필요한 결정과 조치 •인권피해사례 주제 토론과 지면반영 통해 피해사전에 방 	<ul style="list-style-type: none"> •4월 1일부터 익년 3월 31까지 1년 •매월 일정액의 심의비 지급
문화일보	<ul style="list-style-type: none"> •고충처리인은 도덕성과 청렴성을 갖추고 다음 각 호 중 하나 이상의 자격요건 가진 자. <ol style="list-style-type: none"> 1. 언론사 경력 10년 이상인 자 2. 부장급 이상인 자 •고충처리인에 선임된 자는 부장급 이상의 지위를 가짐. 	<ul style="list-style-type: none"> •문화일보사 발행매체(문화일보, AM7 등)의 보도에 따른 언론피해의 자율적 예방 및 구제를 담당. •언론의 침해행위에 대한 조사 •사실이 아니거나 타인의 명예 그 밖의 법익을 침해하는 언론보도에 대한 시정권고 •구제요하는 피해자 고충에 대한 정정보도, 반론보도 또는 손해배상의 권고 •그 밖의 독자의 권익보호와 침해구제에 관한 자문 	<ul style="list-style-type: none"> •문화일보 직원신분을 보장 받음 •선임한 날로부터 1년으로 하고 별도로 선임하지 않으면 1년씩 자동 연임. •고충처리인의 보수는 부장급 이상에 준하는 대우를 하며 고충처리인과 고충처리 보좌역의 활동에 필요한 경비는 실비 정산.
서울신문	-	<ul style="list-style-type: none"> •언론의 침해행위에 대한 조사 •사실이 아니거나 타인의 명예 그 밖의 법익을 침해하는 언론보도에 대한 시정권고 •구제요하는 피해자 고충에 대한 정정보도, 반론보도 또는 손해배상의 권고 •그 밖에 독자의 권익보호와 침해구제에 관한 자문 	<ul style="list-style-type: none"> •회사는 고충처리인이 직무수행을 위해 필요하다고 판단될 경우 회사 사규에 따른 경비를 지급 •고충처리인의 임기는 1년으로 하며, 1회에 한해 연임할 수 있음
세계일보	<ul style="list-style-type: none"> •다음 각 호의 하나에 해당한자 <ol style="list-style-type: none"> ①언론사 15년 이상 근무 경력자 ②대학 또는 언론 유관기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 10년 이상 근무한 경력자 ③판사, 검사, 변호사의 직에 10년 이상 근무한 경력이 있는 자 ④그 밖에 언론에 관한 연구실적 또는 경력 등이 제②호의 기준에 상당하다고 인정되는 자로서 사회적 신망이 높은 자 	<ul style="list-style-type: none"> •기사로 인한 침해행위여부 조사 •사실이 아니거나 타인의 명예, 기타 법익을 침해하는 경우 시정 권고 •구제요하는 피해자 고충에 대한 정정보도, 반론보도 또는 손해배상의 권고 •독자권익보호와 침해구제 자문 •기타 독자의 인권보호와 관련한 기사심의와 제도개선 방안 수립 등의 직무 	<ul style="list-style-type: none"> •임기는 2년으로 하되 연임이 가능 •보수는 회사 지급규정에 따라 부장급 이상에 준함.

언론사	자 격	권 한 직 무	임 기 보 수
조선일보	-	<ul style="list-style-type: none"> 조선일보가 발행하는 정기간행물, 조선닷컴의 보도로 인한 침해행위조사, 사실이 아니거나 타인의 명예, 그 밖의 법익 침해보도에 대한 시정권고, 구제요하는 피해자의 고충에 대한 정정보도, 반론보도, 손해배상의 권고 독자권익보호위원회에 참석, 의견개진 	-
중앙일보	<ul style="list-style-type: none"> 중앙일보가 보도하는 내용 전반에 대해 폭넓은 이해와 고충처리 업무 수행에 필요한 전문지식 및 경륜 등을 갖춘 사내 또는 외부 인사 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙일보가 보도한 내용으로 인한 권익침해여부의 조사, 시정건의 및 피해자의 고충에 대한 조치를 권고할 수 있는 지위를 가짐. 고충처리인은 기사제보 및 기사 관련 불편 불만처리센터도 함께 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 회사는 고충처리인의 업무수행에 필요한 적정 금전을 제공하며 액수는 쌍방 간의 협의에 의해 결정. 고충처리인의 임기는 1년이며 연임 할 수 있음.
한겨레	<ul style="list-style-type: none"> 언론유관기관 경력 10년 이상의 사내외 언론인 가운데 선임 임직원의 추천을 받아 편집위원회에서 선임 	<ul style="list-style-type: none"> 권리침해 행위에 대한 조사 사실이 아니거나 명예, 법익 침해기사에 대한 시정권고 구제요하는 고충에 대한 정정보도, 반론보도, 손해배상의 권고 기타 독자권익보호 침해구제 자문 시민목소리 전달위한 독자적 칼럼집필 	<ul style="list-style-type: none"> 임기는 1년이며 연임할 수 있음 급여나 수당을 지급함. 사내임직원 겸임 경우 지급하지 않을 수 있음
한국일보	<ul style="list-style-type: none"> 회사 내외를 불문하고 다음 하나에 해당한자 <ul style="list-style-type: none"> - 변호사 자격소지하고 언론보도 사건 유경험자 - 기자로 언론경력 15년 이상 (편집국 차장 이상)의 당사사원 또는 언론보도에 관한 다수의 경력 가진자 - 언론에 관하여 학식, 경험 풍부한 자로서 언론중재위원회에서 5년 이상 중재위원으로 활동한 자 	<ul style="list-style-type: none"> 침해행위 상담처리, 해소, 개선 사실이 아니거나 타인 명예, 그 밖의 법익침해보도에 대한 시정권고 구제요하는 고충에 대한 정정, 반론보도 또는 손해배상 권고 그 밖의 독자권익보호 침해구제 자문 첫판의 대장, 축쇄지를 열람해 제3자 부당한 침해 우려 있을 때 고지 및 주의환기 	<ul style="list-style-type: none"> 임기는 2년이며 연임가능 사내 임명시 회사 급여기준 적용하며 다른 업무겸직 시 수당지급 가능 사외 임명시 보수는 회사와 고충처리인 합의로 정함

※ 동아일보는 '독자인권위원회' 운영현황 및 규정을 반영하였음

※ 조선일보는 '독자권익위원회' 운영현황 및 규정, 고충처리인 관련 내용을 반영하였음

언론사	자 격	권 한 직 무	임 기 보 수
K B S	<ul style="list-style-type: none"> • KBS 이상 재직된 직원 • 1-3명으로 임명 	<ul style="list-style-type: none"> • 방송보도 및 방송프로그램에 의한 피해예방과 구제 	<ul style="list-style-type: none"> • 임기는 1년이며 연임할 수 있음 • 타부서 발령 시에는 임기종료됨
M B C	<ul style="list-style-type: none"> • 외부위원 3인, 사내위원 1인 • 외부위원은 법조계, 학계, 시민단체 등에서 법률전문가, 방송 전문가, 인권전문가 등으로 위촉 • 사내위원은 홍보심의국장이 당연직으로 위원회 간사역을 겸함 	<ul style="list-style-type: none"> • MBC 보도, 방송프로그램으로 인한 초상권침해, 명예훼손 등의 인권침해, 재산상의 피해 등 시청자의 고충처리사안에 대한 심의 및 조정방안 의결 	<ul style="list-style-type: none"> • MBC 보수규정에 의한 임금지급
S B S	<ul style="list-style-type: none"> • 1-2인 • SBS 내의 위원급 이상의 제작 또는 보도분야 전문가로 함 • 단, 사외선임의 경우 별도규정을 두어 이에 따르도록 함 	<ul style="list-style-type: none"> • 방송보도 및 방송프로그램으로 인한 피해예방 및 구제 	<ul style="list-style-type: none"> • 임기는 1년, 연임할 수 있음 • SBS 사내 선임의 경우, 사규에 정한 임직원의 신분, 보수 규정에 따름 • 사외 선임의 경우, 별도규정을 두어 이에 따르도록 함
연합뉴스	<ul style="list-style-type: none"> • 연합뉴스 구성원 중 업무수행에 필요한 전문지식 및 경륜 등을 갖춘 인물 	<ul style="list-style-type: none"> • 당사가 보도한 내용으로 인한 권익침해여부의 조사, 시정건의 및 피해자의 고충에 대한 조치를 권고 	<ul style="list-style-type: none"> • 고충처리인이 업무 수행상 필요하다고 판단될 경우 별도로 정하는 바에 따라 적정 금전 제공할 수 있음 • 임기는 1년으로 연임할 수 있음

※ KBS는 시청자위원회, 시청자권리보호분과와 연계해서 고충처리문제 해결

※ MBC는 시청자주권위원회가 고충처리인제도의 역할과 기능을 겸하고 있음

일곱째, 신청대상은 대부분의 언론사가 방송이나 보도된 날로부터 60일 이내로 제한하고 있으나 동아일보는 게재일로부터 90일 이내, 연합뉴스는 송고일자로부터 6월까지로 정하고 있다. MBC 역시 방송된 날로부터 60일까지 신청할 수 있도록 규정하면서 형사사건의 경우 무죄판결이 확정된 날로부터 60일까지로 정하고 있다. 또 일부 언론사는 게재일로부터 30일 이내로 신청대상을 제한하는 경우도 있다. 신청에서 제외되는 사항으로는 ① 신청자 자신이 아닌 타인이나 특정단체, 이익단체의 이해에 관한 사항, ② 신청자가 개인이 아닌 기업 또는 단체일 경우, ③ 신청인이 공인으로서 보도 내용이 그

업무와 관련된 경우, ④ 기사 해석상의 문제로 발생하는 이의의 제기, ⑤ 다른 법적 구제수단이 진행되고 있거나 법원의 판단이 요구되는 사항, ⑥ 신청내용이 국가·자치단체 또는 공공단체의 공개회의나 법원의 공개재판 절차과정의 사실보도에 관한 사항 등이 규정되었다. 한편, 조선일보는 중재절차나 소송이 진행 중인 사안이라도 독자권익위원회에 접수할 수 있고 이를 통해 해결을 시도하는 특성을 갖고 있다.

〈표 5〉 고충처리 대상 및 처리절차

언론사	신청대상	신청제외사항	처리기간 및 접속방법 등
경향신문	<ul style="list-style-type: none"> 사실이 아닌 기사, 타인의 명예, 기타 법익을 침해한 기사 	-	<ul style="list-style-type: none"> 우편, 전화, 인터넷, FAX, 방문
국민일보	<ul style="list-style-type: none"> 국민일보 보도로 인한 초상권 침해, 명예훼손, 인권침해나 재산상의 피해. 게재된 날로부터 60일 이내의 모든 국민일보 보도. 기타 국민일보 보도로 인한 권익침해. 	<ul style="list-style-type: none"> 신청자 자신이 아닌 타인이나 특정 단체, 이익단체 이의에 관한 사항. 신청자가 개인이 아닌 기업, 단체일 경우. 다른 법적 구제수단이 진행되고 있거나 법원의 판단이 요구되는 사항. 신청인이 공인으로서 기사내용이 그의 업무와 관련된 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 우편, FAX, 인터넷, 방문 사안에 따라 3~4주 소요 처리결과는 소정의 절차를 거쳐 고충처리 신청인에게 통보 고충처리 결과는 국민일보 지면을 통해 공표될 수 있음
동아일보	<ul style="list-style-type: none"> 동아일보에 게재된 기사 보도사실이 있음을 독자가 안날로부터 15일 이내 게재일로부터 90일 이내 	<ul style="list-style-type: none"> 개인이나 이익단체 또는 특정집단의 이해와 관계되는 주의·주장 기사 해석상의 문제로 발생하는 이의 제기 법원의 판단이 요구되거나 재판에 계류 중인 사안 등 	<ul style="list-style-type: none"> 우편, 이메일, FAX(문서로만 접수) 독자서비스센터 우선 해당 독자와 관련 취재부서간 접촉을 주선, 해소방안 모색 → 이견이 좁혀지지 않으면 위원회에 공식안건으로 상정 특별한 사유가 없는 한 10일 이내에 피해 구제 조치를 의결 관계부서, 해당독자에게 통보 의결 내용이 편집권 보호가치와 상충하지 않는 한 '정정보도' 또는 '사과문' 등을 지체 없이 지면반영

언론사	신청대상	신청제외사항	처리기간 및 접수방법 등
문화일보	• 문화일보, AM7 등 보도기사	-	• 우편, 인터넷, FAX, 방문
서울신문	• 서울신문에 보도한 내용	-	• 우편, 전화, 인터넷, FAX
세계일보	<ul style="list-style-type: none"> • 세계일보 보도 내용 • 정정 및 반론 보도 신청(중재, 소송 중인 사안 포함) • 초상권 침해 • 명예훼손 • 기타 인권침해나 재산상의 피해를 입은 경우 그 피해 회복에 필요한 조치 • 보도된 날로부터 60일 이내 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청인이 당사자가 아닌 타인이거나 이익단체, 또는 특정 집단(정치-종교 등) 이해와 관계되는 주장이거나 보도 내용이 공공성을 띤 경우 • 신청인이 공인으로 인정되고 보도내용이 그 업무와 관련된 경우 • 신청인이 피해 당사자가 아닌 특정 단체인 경우 • 중재 소송 중인 사안 가운데 위원회의 중재나 판단 이외에 법원의 최종 판단이 요구되는 사안 	<ul style="list-style-type: none"> • 우편, 인터넷, FAX, 방문 • 월1회 정기회의에 정식 안건상정 • 긴급사안, 임시위원회의 안건상정 • 위원회 본회의에 상정이 되지 않을 만한 사안은 상근 위원이 위원회의 자문을 받아 구제방안 신속판단 • 심의/의결된 결과는 접수된 날부터 1개월 이내에 인터넷 이메일 혹은 서면으로 통보
조선일보	<ul style="list-style-type: none"> • 사실이 아니거나 타인의 명예, 그밖의 법익을 침해하는 보도 • 중재, 소송이 제기된 경우에도 접수, 해결시도(독자권익위원회) 	-	• 우편, FAX, 인터넷, 방문
중앙일보	<ul style="list-style-type: none"> • 사실이 아니거나 타인의 명예 등을 침해할 수 있는 보도 • 보도된 날로부터 60일 이내 	-	<ul style="list-style-type: none"> • 전화 · 이메일 · 팩스 • 접수 → 사실여부 조사 → 관련부서 권고 → 정정 반론보도 또는 손해배상
한겨레	-	-	• 인터넷 게시판, 이메일, 전화
한국일보	• 한국일보 보도로 고충 겪는 독자	-	• 방문, 전화, FAX, 이메일
KBS	<ul style="list-style-type: none"> • 초상권, 명예훼손 등 인권침해 • 보도로 인한 재산상피해 • 방송된 날로부터 60일 이내 • 모든 KBS 채널의 보도, 방송프로그램 기타 KBS에 의해 권익을 침해당한 사안 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청자 자신이 아닌 타인이나 특정단체, 이익단체의 이해에 관한 사항 • 신청자가 개인이 아닌 기업 또는 단체일 경우 • 다른 법적 구제수단이 진행되고 있거나 법원의 판단이 	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷, 우편, FAX • 처리절차 <ul style="list-style-type: none"> - 해당부서 해결책 강구 권고(2-3주) - 시청자권리보호 분과 안건상정 - 해당 부서장은 특별한 사

언론사	신청대상	신청제외사항	처리기간 및 접수방법 등
K B S		<p>요구되는 사항</p> <ul style="list-style-type: none"> • 신청인이 공인으로서 방송 내용이 그의 업무와 관련된 경우 	<p>유가 없는 한 권고사항을 수용하여야 하며 처리결과는 소정의 절차를 거쳐 고충처리 신청인에게 통보</p> <p>-시청자 평가프로그램인 "TV비평 시청자데스크" 통해 공표될 수 있음.</p>
M B C	<ul style="list-style-type: none"> • 방송된 날로부터 60일 이내 • MBC 보도 및 방송 프로그램으로 인한 초상권 침해, 명예 훼손, 기타 인권침해나 재산상의 피해를 입은 경우 • 형사사건의 경우, 무죄판결이 확정된 날로부터 60일 이내 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청인이 타인이나 이익단체, 또는 특정집단의 이해와 관계되는 주장을 하거나 보도내용이 공공성을 띤 경우, 신청인이 공인으로 인정되고 보도내용이 그 업무와 관련된 경우. • 고충처리 신청 자격은 프로그램에 의해 명예훼손, 프라이버시 침해, 차별 등의 인권침해를 받은 당해 개인(자연인)에게만 있으며 기업, 단체 등의 신청은 제외. • 다른 법적 구제수단이 진행되고 있는 사안- 재판에 계류 중이거나 고충처리 신청인이 소송제기를 현실적으로 예정하고 있는 경우 또는 고충처리 신청인이 소송을 제기한 것으로 판명되는 경우, 기타 법원의 판단이 요구되는 사안. 	<ul style="list-style-type: none"> • 우편, 인터넷, FAX, 방문 • 월1회 개최(필요시 수시개최) • 처리 결과는 접수 1개월 이내 불만 신청인에게 유선 또는 서면으로 직접 통보 • 위원회에서 심의/의결된 결과를 심의 신청자에게 심의 신청 1개월 이내에 유선 또는 서면으로 통보하고 의결서 사본을 우송 • 심의결과는 시청자 프로그램 <TV속의 TV> 등의 방송 프로그램을 통해 공표할 수 있음 • 기타 관련 사항에 따른 적절한 조치.
S B S	<ul style="list-style-type: none"> • SBS의 방송으로 인한 초상권, 명예훼손 등 인권침해나 재산상의 피해 • 방송된 날로부터 60일 이내의 모든 SBS 채널의 보도 및 방송프로그램 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청자 자신이 아닌 타인이나 특정단체, 이익단체의 이해에 관한 사항 • 신청자가 개인이 아닌 기업, 단체일 경우 • 다른 법적 구제수단이 진행되고 있거나 법원의 판단이 요구되는 사항 • 신청인이 공인으로서 방송 내용이 그의 업무와 관련된 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 우편, 인터넷, FAX, 방문 • 사안에 따라 3-4주 소요 • 시청자평가프로그램 '열린 TV 시청자세상' 통해 공표될 수 있음

언론사	신청대상	신청제외사항	처리기간 및 접촉방법 등
연합뉴스	<ul style="list-style-type: none"> • 연합뉴스 보도로 명예나 권리 그밖의 법익침해로 피해를 본 사실이 있는 개인 또는 단체(국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장) 일 것. • 연합뉴스가 보도한 것으로, 송고일자 기준 6월을 경과하지 않은 보도일 것. 	<ul style="list-style-type: none"> • 신청인이 공개된 자리에서 다수 상대로 직접 표현한 내용의 사실 보도인 경우 • 신청인이 공인으로서 보도내용이 그의 업무와 관련된 경우 • 신청인 자신이 아닌 타인이거나 특정단체, 이익단체의 이해에 관한 사항 • 신청내용이 국가·자치단체 또는 공공단체의 공개회의나 법원의 공개재판 절차 과정의 사실보도에 관한 사항 • 다른 법적 구제수단이 진행되고 있거나 법원의 판단이 요구되는 사항 	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷, 우편, 방문

여덟째, 고충의 접수는 대부분의 언론사가 우편, 전화, 인터넷, 팩스, 방문을 통해 가능하다고 규정하고 있으며 처리기간은 대체로 3~4주 정도로 정하고 있다. 독자위원회나 시청자위원회 시스템을 통해 고충처리를 하고 있는 언론사의 경우는 대체로 월 1회 개최되는 정기회의에 고충사안을 상정해서 다루고 있고 규정상, 특별한 사정이 있을 경우에 한해 수시로 처리할 수 있다고 정해두고 있다.

아홉째, 고충처리인 제도에 대하여 대부분의 언론사가 홈페이지 초기화면을 통해 안내하고 있으나 공지와 이용절차가 복잡한 경우도 적지 않다. 홈페이지 초기화면에서 ‘고충처리인’ 명칭으로 직접 링크하지 않고 다른 이름으로 안내하고 있거나 다른 경로를 경유하도록 구성하는 언론사의 예는 동아일보 ‘독자서비스센터’, 조선일보 ‘독자권익위원회’, 세계일보 ‘회사소개’, 한겨레 ‘사설·칼럼’, 한국일보 ‘독자투고’, KBS ‘시청자위원회’, MBC ‘시청자센터’였다.

열 번째, 고충처리인에 대한 사내·외 인지도가 높지 않고 활용도 역시 높지 않다는 지적이다. 필자가 고충처리인들과의 전화 면담을 해 본 결과나 다른 세미나에서 고충처리인들이 발표한 내용을 분석해 보면 지난 2년간 실질적인 고충처리 건수가 미미하다는 점이 나타났다. 기사에 대한 해석상의 이견을 제시하거나 제보를 해 오는 경우, 시청자로서 프로그램에 대한 불평이나 불만을 전달하는 경우가 대부분이거나 법익 침해 등의 사안이 발생하면 고충처리인을 경유하지 않고 곧바로 해당 기자와 해결하려고

하는 예, 언론중재위원회를 통해 해결하는 예가 많다는 것이다.

열한 번째, 고충처리인에 대한 언론사 내의 전화 안내시스템도 아직 미흡한 것으로 보인다. 필자가 직접 서울에 소재한 주요 신문·방송사의 대표 전화를 통해 고충처리인과 접촉을 시도한 결과 안내전화 담당자들조차 고충처리인의 존재를 잘 모르고 있거나 안내가 불충분한 경우가 있었다.¹⁴⁾

〈표 6〉 각 언론사 대표전화를 통한 고충처리인 연결여부

언론사	비고
A	저희 고충처리부는 따로 없는데요.
B	고충처리요? 예, 알겠습니다.
C	예, 연결해드리겠습니다.
D	잠시만요, 연결해드리겠습니다.
E	잠시만요, 편집국으로 연결해드려 볼게요, 따로 없거든요.
F	아, 고충처리인이요, 잠시만요, 연결해드리겠습니다.
G	아, 죄송하지만, 의견을 말씀하실 건가요? 시청자상담실을 연결해드릴까요?
H	네, 무슨 부서요? 고, 뭐라구요, 고충처리인이요? 없는데요, 그런 부서는 없는데요. (고충처리인이라고 혹시 없나요?) 네, 없는데요.
I	어떤 고충처리인데요, 기사인가요? 네, 알겠습니다.
J	예? 고충처리인이요? 죄송합니다. 그런 부서가 없는데요, 어떤 일 때문에 그러신가요?
K	어디요? 아, 잠시만요.
L	상담실 연결하겠습니다, 아, 죄송한데요, 연결번호는 따로 없거든요, 인터넷으로만 할 수 있거든요.
M	예, 연결해드리겠습니다.
N	예, 연결하겠습니다.

14) 전화연결은 2007년 8월 17일 11시부터 12시까지 서울에 소재한 주요 신문사·방송사를 대상으로 실시하였다. 114를 통해 각 언론사의 대표전화를 안내받고 직접 연결을 선택, 각 언론사의 전화안내 담당자와 통화하였다. 필자의 질문은 모든 언론사에 공통적으로 “안녕하십니까? 고충처리인에게 연결 부탁드립니다.”였다. 각 언론사 표기는 전화통화 시점의 전화안내원 신원보호를 위해 무작위로 처리하였다.

4. 결론 및 제언

한국의 고충처리인 제도의 현황에 비춰볼 때 운영상의 특성과 문제점은 다음과 같다.

첫째, 언론보도로 인해 발생하는 고충을 예방하고 그 피해를 구제하기 위한 제도들이 여러 가지 법령에 의해 중복돼 있고 이에 근거한 고충처리인 혹은 ombudsman의 역할이 상당히 모호하고 복합적이라는 점이다. 스웨덴의 ombudsman은 ‘언론평의회’ 양식을 지니고 있고 미국의 ombudsman은 사내에서 자체적으로 임명 운영하는 ‘칼럼니스트형’을 유지하고 있다. 또 일본의 경우 자체적으로 ‘독자위원회형’의 ombudsman 제도를 운영하고 있는데 한국의 경우, 언론중재위원회에 의한 피해의 구제와 시정권고, 방송법과 신문법에 의한 시청자위원회와 독자위원회 그리고 언론중재법에 의한 고충처리인 등 다양한 장치를 가동하고 있다. 물론 이러한 제도 외에도 방송사의 자체 심의부서나 신문사의 독자부, 심의홍보실 등 역시 시청자와 독자들의 불만과 피해를 사전에 예방하는 기능을 수행하고 있다. 여기에 2007년부터 시행 중인 한국언론재단의 ombudsman 지원제도가 있고 신문발전위원회와 지역신문발전위원회의 발전기금 우선지원대상 선정기준에 고충처리인 제도 유지 여부가 포함돼 있다. 언론으로 인한 고충을 해결하기 위해 다양하고 중층·복합적인 장치를 가동하는 그 자체는 선의로 해석하더라도 고충처리 절차상 오히려 혼선과 책임 전가의 문제를 빚을 수 있을 것이다.

둘째, 현행법상 고충처리인 제도는 형식적으로 유지되고 있는 경향이 강하다. 전화 인터뷰에 응한 각 언론사의 고충처리인 뿐만 아니라 관련 부서의 담당자들 역시 현재 고충처리인 제도가 거의 사문화 되어 있고, 실제로 고충처리인을 통해 고충을 해결하는 사례도 매우 드물다고 응답하였다. 이는 각 언론사의 고충처리인을 누가 담당하고 있는가 하는 현황자료에서도 나타난다. 편집국장·편집부국장을 비롯한 편집국의 부장급 인사들이 고충처리인을 겸직하는 경우가 많고 논설위원실이나 독자담당부서, 심의홍보실 관계자 등이 겸직하는 경우도 많다. 사내 인사 중에서 전임자를 고충처리인으로 임명하는 경우나 사외 인사를 임명하는 경우는 많지 않다.

셋째, 현행 고충처리인 제도가 형식적 혹은 사문화 돼 있다는 언론 현업의 평가는 현실적인 여건상 불가피한 것으로 보인다. 우선, 미국의 ombudsman들은 신문을 읽는데 8시간 이상을 소요하고 있고 하루 대부분의 시간을 독자들의 문의·의견·불만에 답변하

거나 관련된 문제를 조사하고 이에 대한 뉴스레터의 작성 그리고 칼럼 집필에 사용하고 있다. 미국의 옴부즈맨들은 임기를 보장받고 업무의 독립성이 제공되고 있음에도 불구하고 제대로 된 옴부즈맨으로서의 역할을 수행하기 위해서는 더 많은 시간과 조건이 필요하다고 호소한다. 반면 한국의 고충처리인들은 편집국장으로서 업무와 논설위원으로서의 업무, 해당 데스크 업무를 병행하면서 형식적으로 고충처리인의 역할까지 겸직하고 있다. 옴부즈맨 업무가 뉴스의 취재·보도 과정에서 발생하는 고충을 처리하는 것임에도 오히려 이들 뉴스 취재·보도 담당·책임자들이 고충처리인을 겸하고 있는 현상이 벌어지고 있다. 기능상의 갈등은 말할 것도 없고, 고충처리에 필요한 절대적 시간 조차 확보하기 어려운 구조인 것이다. 현행 고충처리인 제도가 형식적으로 유지되고 있는 다른 이유는 한국의 고충처리 시스템의 특성이 반영되고 있기 때문으로 보인다. 현재 언론피해자들은 피해가 발생할 때 언론중재위원회를 활용하거나 해당 언론사의 담당 부서, 혹은 담당 언론인과 직접 해결을 도모하고 있고 담당 언론인 역시 인사상의 불이익 등을 고려 비공식적으로 민원이나 피해구제를 자체 해결하는 경향을 보이고 있다. 또 하나는 언론보도로 인한 피해의 구제 요구나 진행에 대하여 해당 언론사의 고충처리인 조차 알지 못하는 상황도 많다는 점이다. 필자와 면담한 고충처리인들은 언론사를 상대로 언론조정을 신청하거나 법원에 소송 중인 사안들을 언론사에서 고충처리인에게 통보해주지 않는 경우가 있다는 점을 토로하였다. 물론 대부분의 언론사가 고충처리운용 규정상 중재신청 건이나 소송 중인 사안은 고충처리의 대상에서 제외한다는 내용을 두고 있긴 하지만 내부적으로 독자·시청자들의 고충처리 문제를 대응하는 시스템이 유기적이지 못하고 오히려 고충처리인들이 소외되고 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다.

넷째, 스웨덴 형이든 미국형 혹은 일본형이든 언론 옴부즈맨 제도를 도입한 까닭은 언론의 취재보도 관행에 대한 자기비판과 반성을 통해 뉴스·프로그램의 질을 높임으로써 피해를 예방하고 독자·시청자들의 신뢰도를 제고하는데 있다. 물론 뉴스의 질을 높이는 방법은 기사의 정확성, 공정성, 균형성 등을 유지하는 것이며 내부적인 경고나 뉴스 레터의 회람에 그치지 않고 이를 공표하거나 칼럼을 집필, 게재 하는 것 역시 이러한 방식이 언론사 내부에 대한 감시·비판의 효과적인 장치이자 수용자들의 신뢰를 확보하는 지름길로 평가하기 때문이다. 그러나 이러한 취지에 공감하고 옴부즈맨 제도

도입·유지의 필요성을 인정하더라도 실질적인 옴부즈맨 제도를 운영하는 데는 언론사 경영진, 내부 종사자 그리고 해당 옴부즈맨의 각별한 의지가 필요하다. 현재 한국 언론사들의 고충처리인 운영규정을 보면 대부분의 고충처리인 업무의 독립성을 보장하고 언론사 종사자들은 고충처리인의 요구에 협력해야 한다고 규정하고 있지만 실질에 있어서는 무의미하다. 또 외부 독자위원들에 의한 감시·비판 역시 은연중에 비판의 칼날이 무디어지고 자칫 홍보성 기사를 양산하는 결과를 낳는 것으로 평가되고 있다. 언론종사자들 역시 고충처리인 혹은 옴부즈맨의 칼럼에 의한 기사 비판을 자기 자신에 대한 인신공격으로 받아들이는 자세를 탈피할 필요가 있다. 언론사 안의 외로운 섬으로, 식사를 함께 할 대상조차 없어지는 것이 미국형 옴부즈맨의 현실이라는 점이 시사하는 바는 매우 크다. 그러한 현실을 수용하고 그러한 현실 위에서 주어진 역할을 의연하게 감당하는 것이 옴부즈맨의 숙명이라는 점을 옴부즈맨 역시 인정해야 한다는 것이다.

다섯째, 고충처리인이 무엇을 해야 하는가, 고충처리인에게 언론사가 무엇을 기대하는가에 따라서 효율성을 높이는 방식 역시 달라질 것으로 본다. 현행법상의 법정 요건을 준수하는 것 이상의 실질적인 옴부즈맨을 원할 경우 사내 인사 중에서 임명하든, 사외 인사 중에서 임명하든 옴부즈맨으로서 활동에 필요한 최소한의 조건을 제공해야 할 것이다. 매일 50면 이상을 발행하는 전국지들의 경우는 물론이거니와 지방 일간지들의 경우에도 옴부즈맨이 전체 기사를 낱알이 읽고 검토하는 데 소요되는 절대적인 시간을 확보하기 위해서는 다른 업무 겸직이 어려울 것이다. 소위 전임자를 두어야 한다. 더불어 뉴스에 대한 수용자들의 불만과 비판·의견을 받아서 답변하고 관련 내용을 조사하고 이를 내부에 알려주거나 칼럼으로 집필하는 데 필요한 시간도 결코 적지 않다. 내부 인사를 고충처리인으로 임명할 때는 법적 지식에 능통할 필요가 있고 외부 법조인을 고충처리인으로 활용할 때는 언론의 취재보도 메커니즘에 대한 이해와 언론사 내부와의 원활한 커뮤니케이션이 요구된다. 따라서 이러한 취약점을 보완할 수 있는 장치를 가동하는 것도 고충처리인의 효율성을 높이는 방법일 터인데 한겨레신문이나 조선일보, 부산일보 등의 사례가 검토해 볼 가치가 높다고 본다. 한겨레신문은 시민편집인으로 불리는 고충처리인을 보조하는 현직 기자를 해당 부서에 전임 배치시켰고 조선일보 역시 독자권익위원회의 업무를 보조하는 현직 기자를 유지하고 있다. 부산일보는 명시적인 고충처리인을 두지 않는 대신 11명의 독자위원으로 하여금 부산일보의 기사에 대한 비

평 칼럼을 매주 게재하면서 관련 독자부서에서 이에 대한 업무를 보조하는 방식을 취하고 있다.

여섯째, ‘한국형 옴부즈맨’ 방식에 대한 진지한 고민이 필요할 것이다. 옴부즈맨의 주요한 역할을 보도로 인한 고충의 해결과 칼럼 집필을 통한 언론 비판·감시라고 규정한다면 현재 한국의 언론중재위원회는 언론 외부적 고충해결 장치로서 정착되었다고 평가할 수 있다. 언론사 내부의 고충처리인 제도가 실질적이지 않게 된 이유 중에는 해당 데스크나 언론인들이 비공식적으로 해결해 버리는 것과 피해자들이 그들의 고충을 언론사 보다는 언론중재위원회에 대한 조정·중재신청을 통해 해결하고 있다는 점이 큰 비중을 차지한다. 언론피해를 구제하기 위한 단일법으로 언론중재법이 제정·시행되고 있고 언론중재의 대상과 범위가 확대되었다. 더불어 언론피해를 구제하기 위한 언론소송의 절차와 기간 역시 간소화·신속화 되었다. 현실적으로 언론사 내부의 고충처리인 제도를 활용할 가능성이 높지 않은 것이다. 반면, 고충처리인 혹은 옴부즈맨에 의한 자기비판 칼럼은 극히 일부 언론사를 제외하면 전혀 활성화되고 있지 않다. 옴부즈맨이 뉴스보도의 질을 제고시켜 수용자들의 신뢰도를 확보하는 데 있다면, 그리하여 당장의 발생한 법의 침해와 고충을 구제하고 장차의 발생 가능한 피해를 예방하는 데 있다면 옴부즈맨들에 의한 옴부즈맨 칼럼의 활성화와 내실화를 도모하는 것이 중요할 것으로 본다. 이러한 현황과 여건 위에서 한국형 옴부즈맨 제도의 전형을 탐색해 볼 필요가 있을 것이다. □

[참고문헌]

- 강상현(1993). 진일보했으나 홍보용에 그칠 우려: 언론옴부즈맨 제도 도입. <신문과 방송>, 12월호, 16-20.
- 권오근(2003). 미국 일본 신문사의 옴부즈맨제도를 중심으로. <언론중재>, 겨울호, 통권 제89호.
- 김경호(2004). 프레스 옴부즈맨 제도 운영에 관한 외국사례 고찰. 한국신문윤리위원회 주최 <합리적인 독자불만처리제도 운영방안> 세미나 자료집.
- 김 균(2007). 한국 신문 옴부즈맨 칼럼의 현황과 개선방안: 형식과 내용적 특성간의 관계를 중심으로. 한국언론재단 주최<신문옴부즈맨 현황과 발전방안> 세미나 자료집.

- 김동규(1993). 국내 신문의 기사불만처리기구 고찰: 그 운용실태와 과제를 중심으로. <언론중재>, 여름호, 통권 제47호.
- 김재홍(1993). 언론의 신뢰향상, 확대 도입돼야: 옴부즈맨·독자전화. <신문과 방송>, 6월호, 14-17.
- 김재홍(1999). 한국 언론의 옴부즈맨제도 운용 실태와 전망. <언론중재>, 봄호, 통권 제70호.
- 류지태(2004a). 옴부즈만 유사 권익구제기관 현황과 평가. 충북대학교 법학연구소, <법학연구>, 제15권 제1호.
- 류지태(2004b). 언론중재위원회의 성격과 발전 방향. <언론중재>, 제24권 제3호, 통권 92호, 20-34.
- 류한호(2006). 언론법을 통한 독자·시청자 권익보호운동의 방향. 언론인권센터, <언론법을 통한 독자·시청자 권익보호운동의 방향 세미나> 자료집.
- 박영조(1993). 옴부즈맨제도의 실태: 미국 제도를 중심으로. <언론중재>, 여름호, 통권 제47호.
- 박형상(2000). 옴부즈맨을 아는가. <신문과 방송>, 5월호, 통권 353호, 124-127.
- 성병욱(2005). 신문자율규제 기구의 현황과 과제. 한국신문윤리위원회 주최 <한국의 언론자율감시기구 현황과 과제> 세미나 자료집.
- 송윤숙(2000). 미국의 옴부즈맨 제도. <신문과 방송>, 1월호, 통권 349호, 158-161.
- 안광식(1999). 옴부즈맨 제도의 기능과 역할. <언론중재>, 봄호, 통권 제70호.
- 양경승(2006). 언론중재법 개정방향과 쟁점. 언론중재위원회 언론중재법 토론회 자료집.
- 양경승(2004). '언론평해구제법' 제정을 위한 입법론적 검토. <언론중재>, 제24권 제3호, 통권 92호, 5-19.
- 양경승(2005). 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률은 위험인가. <언론중재>, 제25권 제3호, 통권 96호, 45-81.
- 양삼승(2005). 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 해설. <언론중재>, 제25권 제1호, 4-25.
- 양동구(2005). 옴부즈만 관련 행정조직의 정비방안. 경희대학교 대학원 <고봉논집>, 제36집, 169-187.
- 유일상(2004). 신문독자불만처리제도의 정착과 발전 방향. 한국신문윤리위원회 주최 <합리적인 독자불만처리제도 운영방안> 세미나 자료집.
- 유제열(1996). 옴부즈만 제도로써의 국민고충처리위원회에 관한 고찰. <공법연구>, 제24권 제2호.
- 이혜영(2006). 주민의 권익구제를 위한 지방옴부즈맨제도 활성화 방안: 서울시 시민감사관제도의 문제점과 개선방안을 중심으로. <외법논집>, 제23집, 263-287.
- 장원석(1994). 옴부즈맨 제도의 이론과 실제. <제대논문집(인문·사회)>, 제39집, 551-570.
- 조대근(2005). 대부분 심의나 독자서비스 업무와 경직: 언론사 고충처리의 현황. <신문과 방송>, 10월호, 160-161.
- 조수정(2006). 언론보도 분쟁의 재판 외 해결절차로서의 언론중재. <언론중재>, 여름호,

75-87.

- 최춘석(1984). 옴부즈맨 제도에 대한 소고. 충남대학교 행정대학원 <행정연구>, 제3집, 43-53.
- 하동원(2002). 한국형 옴부즈만 제도에 관한 연구: 국민고충처리위원회의 운영현황과 그 개선방안을 중심으로. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 한용걸(2001). 신문 신뢰도의 창구: '뉴스 옴부즈맨'. <신문과 방송>, 11월호, 통권 371호, 94-96.
- 한위수(2006). 새 언론중재제도의 성과와 개선점. 언론중재위원회 2006년도 정기세미나 주제 논문집, 9-33.
- 홍수원(1999). 칼럼분석을 통해 본 미국 옴부즈맨의 역할과 한계. <신문과 방송>, 9월호, 통권 345호, 152-155.
- 홍수원(2000). 미국 옴부즈맨 제도의 현황과 과제. <신문과 방송>, 5월호, 통권 353호, 128-131.
- 한국언론재단(2006a). 용기와 독립성 견지로 독자 신뢰 되찾아: 퍼블릭 에디터 제1호, NYT 첫 번째 옴부즈맨 칼럼집. <MEDIA WORLDWIDE>, 8월호, 78-79.
- 한국언론재단(2005a). 상처받은 자아, 무법자, 그리고 음흉한 이기심: 뉴욕타임즈 옴부즈맨 오크렌트의 경험. <MEDIA WORLDWIDE>, 6월호, 40-45.
- 한국언론재단(2005b). 일간신문은 1500여 개, 옴부즈맨은 40여 명: 미국 신문사 옴부즈맨 현황. <MEDIA WORLDWIDE>, 8월호, 34-39.
- 한국언론재단(2004). 신문사 안의 아웃사이더 옴부즈맨. <MEDIA WORLDWIDE>, 6월호, 36-40.
- 한국언론재단(2001). 일본 언론의 '제3자위원회': 번지는 일본식 옴부즈맨. <MEDIA WORLDWIDE>, 5월호.
- ONO(2007). <http://www.newsombudsmen.org/what.htm> (2007. 08. 20).