

언론의 공익성에 대한 재고

방정배

성균관대 신문방송학과 교수

정보의 생산, 전달 과정에서 이데올로기에 채색되거나 특수관심에 물든 왜곡된 정보를 공급한다면, 언론은 정신적 공해업소가 되며 수용자인 사회의 지체들은 유해음식 (왜곡된 정보)에 중독되어 행위나 의사정향에 왜곡이 발생하고 민주적 여론형성에 조작이 일어난다. 그러므로, 언론은 객관적이고 진실된 정보를 생산·공급할 때만 공익성을 성취할 수 있으며, 공력을 확보할 수 있다.…… 사적이윤을 일반적 존재목적으로 삼고 출발하는 특수 이익집단의 이기적인 영리단체로서의 언론으로 머물러 있는 한 사회환류적 민주 커뮤니케이션은 기대하기 어렵다. 왜냐하면 그러한 이기적 언론은 사익을 위해 공익을 희생시키는 「공해적」 언론이 될 개연성을 언제나 품고 있고 실제로 그러한 현상을 노출하고 있기 때문이다.

I. 서론

민심은 천심이요, 천심은 짐의 마음이라는 지배논리는 「Vox Populi-vox dei(民聲-神聲)」란 서양풍 옷을 입고 나타났고, 군주는 바로 신의 대행자이므로 신성은 곧 짐의 말이라고 하는 민과 짐과 신의 동일시, 불분리의 원칙은 필요하다면 제 논에 물대기 식으로 크게 간판으로 내걸고 독재를 정당화 시키는 비합리적 지배논리로서 동서양 역사에 통용되어 왔다. 이것은 흥부의 부가 놀부보다 많을 경우엔 「네 것이 곧 내 것이요, 내 것이 곧 네 것」이란 놀부의 불분리의 힘의 논리가 자기에게 유리할 때만 적용되는 어거지 주장과 상응하는 이기와 심술의 지배 원칙이다. 강자인 놀부의 재산동일시의 이기적 논리나 전제군주의 군일신 동일시의 지배논리는 신과 인을 동일시하는 신화적이고 합리성을 결여한 이기적 지배원칙에 입각한 것이기 때문에 신과 머슴의 미몽에서 깨어난 합리적이고 계몽된 인간들이 피지배자 무리인 시민으로 출현하면서 「민의 소리가 개 짖는 소리」로 짖이감을 당하고 동일시의 원칙이 현실에서 한낱 이데올로기에 불과함을 자각한다. 이런 시민의 자각은 「민의 소리는 이성의 소리」로 환치하였고 군일신의 동일시 신화와 미의 지배 이데올로기를 허물게 된다. 그 환상적 동일시 논리의 허물어진 폐허 위에 현대민주주의의 제도가 착근하는 과정이 18세기 서구대륙에 나타났으니 이름하여 시민사회요, 절대군주의 지배력의 상대화이며 정치의 합리화 즉 민주화 과정이었다. 신일군주의 동일시가 남아있는 한 권력의 견제나 상대화는 불가능하다. 왜냐하면 통치자의 지배권력은 바로 신의 절대적권력이기 때문이다. 본문에서 논의하려는 언론이나 공익성 개념이 모두 이 시민사회적 이성의 산물이요, 지배민주화 과정의 부산물 혹은 동력원을 이루는 서양민주 역사적 범주임을 고려할 때 그러한 민주화의 과정을 자생적 역사발전과정에서 체험하지 못하고 이식이나 도입으로 이 개념들을 적용함에 혼선과 악용이 남발되었던 것은 우연이 아니다. 개념혼동의 극치는 민의

소리는 신의 소리요, 한의 소리는 일당독재의 소리요, 일당독재의 소리는 그 대표자 주석의 소리라고 하는 인민민주주의에서 나타나는 지배자는 곧 피지배자, 독재는 민주주의라는 해괴한 동일시의 모순에서도 이루어지고 있다. 동일시의 오류를 지적하고 개념혼동의 불합리를 제거하여 사회적 현상과 사건을 고도의 분화되고 정밀한 개념으로 설명·묘사·표현하기 위한 개념형성과 정립은 사회과학의 과제가 아닐 수 없다. 사리와 공익, 국익과 공익, 사회와 국가 등의 개념혼동과 아전인수격 동일시는 바로 현실왜곡과 사실오판의 원인을 이루기 때문이다.

80년 방송의 공영화 및 언론의 공적 기능과 공적 과제 혹은 그 공익성 등 「공」을 수식어로 달고 나타난 일련의 「공이 섞인 언어혼란」에서 오는 현실착각을 극복하여 공익언론의 참모습을 올바르게 이해하기 위해 개념구분과 정리작업은 반드시 이루어져야 한다. 본론은 그 작업에 일조가 되기 위해 「공」의 개념의 본질을 파헤치고 언론이 그 「공」에 보탬(익)이 되는 것이기 위해서는 내용적으로, 기능적으로 어떻게 구조되고 운용되어야 하는가에 대해 민주 지배이론적 시각에서 논의를 진행하겠다.

II. 「공」의 역사적 차원

인간이 사회적 동물인 것은 개별적 고립적 삶이 불가능하다는 데서 유래한다. 즉 타자와의 관계 맺음이 없이는 유적 존재일 수 없다는 것이다. 이 인간과 인간의 관계 맺음이란 단순한 물리적관계에 머무는 것이 아니며, 오히려 그것을 초월하는 것, 이른 바 사회적 관계의 형성이다. 한 개별적 인간이 주체적 존재자로서 사회적인 삶을 영위한다는 것은 이미, 자신의 본질을 실천시킨다는 대상화 과정의 상대적 매개자로서의 타자의 존재가 전제되어 있는 상태이다.여기에서 한 인간이 주체적 존재자가 되기 위해 전제된 타자는 더 이상 그 인간과 무관한 즉, 단순히 생물학적·물리학적 타인이 아니며 그것을 부정하고 새로운 관계형성을 요구하는 또 다른 자아(Alter ego)로서 재정립된다. 이와 같은 「변증법적 전체」의 통일적 과정에서 포착된 주체적인 한 개체인간에게 있어서의 자유의 범위는 선명히 드러나진다. 곧, 이는 개인의 자유가 자기 혼자만의 자유일 수 없다는 것이며, 사회적자기의 일부를 구성하는 타자에게 방해가 되지않는 범위에서의 상대적 자유에 불과하다는 것이다. 자유의 이러한 상대성은 동시에 한 개체인간이 자기의 자유를 맘대로 이용, 자기발전을 꾀하고 자기의 지적 능력을 계발하며, 자기를 실현하여 그 결과로서 타인을 능가하고 지배하는 상황에까지 나아간다면 주체와 평등관계에 있어야 할 다른 주체타자를 자기 아래로 몰고 오는 지배-피지배의 불평등관계를 생산하여 평등원칙을 깨어버린다면 그런 개인자유 역시 허용될 수 없다. 그러므로 개인의 상대화 된 자유는 사회적 자유이며, 타인과의 불평등관계를 생산하지 않는 자유를 의미한다.그와 다른 측면에서 주체와 타자의 사회적 평등관계 역시 절대성을 지녀서는 안된 다는 것이며, 평등하되 개인적 상대적인 자유까지 억압 하는 물리적·기계적 평등원칙은 만민을 똑같은 바보로 만드는 원칙적 강제에 불과한 것이다. 자유와 평등은 이와 같이 개인에게 똑같이 있어야 할 원칙이되 서로 모순을 일으킬 수 있는 대립개념이기도 하다 상대적 자유가 누구에게나 평등하게 부여될 때 개인들이 능력과 관심의 경쟁을 벌일 자유, 즉 평등원칙의 자유를 받게

되며 이러한 자유로운 경쟁이 개인의 이기적 목적달성을 위해 타자를 넘고, 타자에게 방해가 되고, 침범하여 자유경쟁의 평등원칙이 깨어지지 않도록 하는 것 즉 개인자유와 여럿의 평등이 절대화나 기계화가 되지않도록 규율하는 행위가 정치, 그것도 민주정치가 된다. 정치의 당위적 기능이 이리할진대 개별자유영역의 무한한 향유로 말미암아 빈부의 격차나 권력의 집중과 독과점을 초래하여 평등과 형평의 원칙을 파괴해버린 무분별한 자유주의나 그 반대로 평등의 절대성을 주장하여 너도 나도 자유없는 바보로 획일화 한 공산독재는 타락한 정치의 모습이다. 인간의 사회적 행위는 반드시 타자와의 관계에서 고려되어야 하며 고립된 혼자만의 행위라고 단절시켜 포착해서는 그 본질을 놓칠 수 밖에 없다 여기에서 사회는 인간간의 관계지움의 행위의 공통적 혹은 공동적 활동무대가 된다(그러므로 삶과 활동의 공동체이다). 이 활동무대는 그 내용상의 본질이 개인과 집단간의 변증법적 대립과 종합의 장이기 때문에 그 구체적전개는 상대적 자유와 공평의 원칙에 바탕하여 벌어지는 갈등과 대립과 모순으로 얽히게 되며, 이에 따라 인간은 근육과 폭력원칙이 지배하는 수성의 세제나 조화와 균형만이 지배하는 갈등 없는 완전한 신의 세계와는 달리 갈등을 초극하고 비취지는 사회의 내재적 모습인 긴장 모순을 해결하고자 하여 권력관계 및 지배양식을 산출한다. 그러므로 정치권력과 지배관계는 언급한 「공통적 혹은 공동적 활동무대」에서만 필요하며 규약이나 규범, 가치관, 도덕 등 공동생활에서만 필요한 사회규칙 들에 정향 할 것을 요청하고 또 공통을 지향하는 개별사회적 존재들에게 봉사과 이익을 가져 다 주는 존재이어야 함을 요구한다. 여기서 들먹이는 공통의 「공」은 후술하는 「공」과 밀접한 관련을 갖는 사촌 개념이다. 그러나 이 공통 혹은 공동의 활동무대로서 사회에서는 사회사적으로 보건대 지배관계나 지배권력이 모순과 갈등의 조정과 통합기능을 행사하되 비합리적이며 신화적으로 수행하기에 민주적 지배정당성이 결여되는 독단적 지배형태로서 종교나 이데올로기적 전통과 권위에 정향 한다. 그러므로 산업사회적으로 생산양식과 사회구조가 변질하면서 이러한 불합리한 권위적 지배관계가 공동체에서 그 비합리적 관계때문에 비판되고 거부되면서 사회의 성격과 지배관계의 모습이 동시에 변동한다. 이것이 산업사회적 이익사회의 모습이요, 지배의 합리화가 이루어진 민주지배적 권력 정당화이다. 즉 퇴니스적 의미에서 게마인샤프트에서 게젤샤프트로의 이행이요, 사회관계의 합리화이었다. 사회관계에서 신화와 미신의 추방 및 이성화 작업이다. 모든 사회, 정치, 경제관계 등에서 발생하는 모순과 불화를 게마인샤프트에서는 특수집단이나 독재자가 「모두의 선이나 공익을 위하여」라는 명분으로 구성원들 의사에 관계없이 「권력은 신으로부터 위임」이라는 신화로서 통제하고 규제할 수 있었다. 동서양을 막론하고 왕권정치는 그렇게 하여 농업과 수공업의 주생산력으로 삼아 성립한 게마인샤프트에서만 확립될 수 있었다. 이제 그러한 신화적 지배력이 계몽된 이성적 인간들의 시민사회로 변질되면서 견디지 못하고 군-신의 불합리한 명령-복종관계는 비인간적, 노예적 삶에서만 있을 수 있는 지배-피지배 관계임이 이성적 시민들에 의해 폭로되고 거부된다. 이 말은 비이성적 정치지배의 신화와 미신을(곧 지배자의 권력관심이 공동체의 이익과 일치한다는 환상), 비판(Räsonement)을 통해서 극복하고 새로운 합리적 지배양식을 탄생시킨 것이 게젤샤프트로서의 시민사회이다. 이것은 역으로 신민으로서의 민대중이 공민으로서의 권력의 단순한 객체서 벗어난 사회구조 변동을 말하게 된다. 여기서 「공」의 영역의 확보와

국가권력 영역과의 협상과 계약의 관계가 지배와 복종의 관계를 대체해서 민주화의 이론적 근거인 절대권력의 견제를 의미하는 사회계약이론이 등장한다. 모든 사람의 공동의 활동 무대인 공동사회가 국가(나라)로 표현되고 그것은 나랏님(짐)의 것이라는 동일시의 지배-피지배 논리가 파기되기에 이른 것이며 공동체의 관심은 짐의 관심이나 귀족지배계급의 관심과 얼마든지 다를 수 있고 피지배자 민의 권익도 공동체권익의 일부란 사실을 시민계급이 폭로하고 나온 것이다.

「짐은 국가다」라는 지배신화는, 달리 말하자면 봉건적 지배자 또는 지배계급이 공동체의 물질 기초인 토지를 모두 자신의 배타적인 소유물로 전유하며, 다른 한편 그 전유를 기초로 하여 민중에게 부과되는 지대로서의 세공이 신의완전성과 인간의 불완전성이라는 절대적 고착적 불균형에 의거해서 주인과 노예라는 신분적 관계의 정당성을 획득하게 되는 것을 의미한다고 환원될 수 있다. 그러므로 여기에서 새로이 등장한 시민 계급의 이데올로기 폭로란 이러한 신화적 지배 이데올로기가 계몽사조와 이성의 비판력 앞에 무너지고 공동체사회를 대체하여 인간의 대자연관 및 사회관을 재구축하여 비판적 시민의식으로 무장한 합리적 게젤샤프트가 등장한 것을 의미한다. 이렇게 하여 게젤샤프트내의 지배관계는 이제 합리화된, 즉 민주적 지배의 틀로 바뀌게 되며 그 바뀐 다른 이름이 권력의 합리화이며 동시에 현대자유주의적 민주주의의 탄생의 동력원이었다. 여기에서 공동의 「공」은 「공」으로 분화하여 모습을 바꾸게 된다.

이제 게젤샤프트로서의 사회와 「공」(Public)의 논의 단계에 온 것 같다. 인간관계와 정치적지배관계가 비합리적 공동체 사회에 대체해 들어 온 합리적 구조의 게젤샤프트는 시민적 국가, 시민적 사회 및 개별 시민들의 사적 마당으로 재구성된 소위 시민사회의 모습을 갖춘 것이며 그 과정은 계급이나 계층구조가 단순한 공동체 사회에서 다원적으로 변동·분화하는 사회변동이었다. 이런 계급구조의 급격한 변동은 과학기술의 발달 말미암아 공장생산과 산업발달 부의 대량생산, 도시화로 인한 인구집결, 전문생산 인력의 필요충당을 위한 대중교육의 확대, 노동시간 단축에 의한 여가구조의 변동, 물동량에 따른 대량의 정보유통을 가능케 한 인쇄기술에 의한 대중전달체계로서의 언론 등 물질적·정신적·사회적 삶의 변동에 의한 필연적 귀결이었다. 이런 게젤샤프트로의 사회변동은 합리성을 최대의 조직원칙으로 요구하게 되었고 다원화된 기능 담당자들의 계층적 전문화와 분화로 능률이나 이윤을 극대화하려는 관료제도의 관리사회의 모습을 띄게 된다. 게마인샤프트에서 볼 수 없었던 중간계층의 형성 곧 정치지배의 지배와 피지배의 직접적 관계에 완충적인 중간자계층의 형성을 보게 된다.

다시 말해 단순한 미신적 사회관계로 얽혀있는 공동체에서 핏줄로서 혹은 전통으로서 지배계급에 끼지 못하던 상민들이 (단순히 지배의 객체) 물질적 부를 축적하여 사회세력을 형성화 하면서 절대권력자-신민관계 사이에 자신의 독자적 중간 영역을 구축하여 궁성이나 경찰·행정력을 중심한 국가권력영역과 개별적 사적 영역 사이에 도시 상공업을 중심한 시민세력영역을 분할 재구성하여 전체시민사회가 크게 세 범주로 분화하는 양상을 띄게 된 것이다. 우리가 논의하려는 「공」의 영역의 본래적 의미는 바로 새로 설정된 중간영역에서 찾을 수 있기에 자생적 권력의 민주화 과정을 체험 못한 동양의 역사적 실례보다는 서구 시민사회전개에서 논의의 초점을 맞추를 본론자는 강조해두고자 한다. 사회계층이나

구조변동을 전제하지 않고 지배관계의 변화나 권력의 합리화 과정인 민주정치의 전개는 논의될 수도 없고 민주사회가 아니고서는 「공민」이나 「공」의 영역을 논할 수 없음은 공적, 공익성 혹은 언론 등 제민주적 분야가 시민민주사회적 산물의 범주에 속함을 지적하면서 이미 거론한 바 있다. 전제지배체계에서 볼 수 없었던 좁은 의미의 이 새로 생겨난 시민사회의 영역을 우리는 삼분류 중에서 다시금 눈여겨 볼 필요가 있다.

이제 이 영역이 「공」의 범위가 되며, 사적 개별적 영역과 국가지배권력영역의 중간적이며 중재적 영역을 담당하고 나선다. 오늘날의 정당 · 의회 · 노조 · 언론 · 각종 사회공익단체 종교단체 · 문화 · 경제조직 등이 이 영역에 착근하여 「공」의 영역을 형성하며, 숨쉬며, 그것을 확장하고 강화해 나온 과정이 지배의 민주화 역사과정 자체이다. 영국에서 17세기, 프랑스에서 18세기에 현대적 의미의 「공의 영역(Public Sphere)」이 모습을 드러낸다고 하버마스는 보고한다. 동시에 이는 그에 있어서 Public(공적, 공중)으로 개념화 된다. 이와 같이 공의 영역은 시민 사회적 영역이며 역사적 범주이고 그것의 확장 강화는 바로 시민적 민주주의를 발전시킨 원동력이 됨을 알 수 있는 바 그 공의 영역의 본래적 맹아는 관심거리가 아닐 수 없다.

그 진원지로서의 게젤샤프트란 말은 본래 돈이나 권력을 매개로 교양 갖춘 자나 귀족적 계급의 사교모임을 뜻했다. 그러므로 오늘날 이 개념은 사회라는 개념과 본래적 의미의 사교모임이란 이원적 뜻을 내포하게 된다. 그 사교모임은 본래 커피숍 살롱 · 고급술집 · 무도회 · 극장·음악회 등에서 벌어졌고 참여자들의 성분은 귀족중심에서 점점 본래는 귀족계급이 아니면서 상업이나 공장생산을 담당한 시민(부르조아지)들과 비귀족적 지식인들이 점점 세력을 주도하면서 단순한 예술적 · 문학적 담론을 뛰어 넘는 정치적 토론장으로 모임의 성격이 변질되는 과정을 밟는다. 그래서 이 귀족적 혹은 상류층 사교모임은 시민적 공개장(커뮤니케이션 마당)으로 모습을 드러낸다. 동권을 가진 반상의 담을 넘어 시민들이 공동으로 또 공개적으로 형성하는 사회토론마당을 형성하고 여기서 그들의 수평적이고 합리적 ·정치적 토론에서 의견을 조정 · 합의해 냉으로써 「공론」, 즉 여론을 창출해 낸다.

18세기 초엽 영국 런던의 시민들이 공개적으로 모여 이러한 정치적 담론을 벌일 수 있는 공개장으로서의 커피하우스의 숫자가 3천 개에 이르고 있음을 볼 때 이런 담론마당의 세력확장은 엄청났음을 알 수 있고 그러한 마당의 연결과 여기에서 생성된 여론의 집적장으로서 시민들의 언론매개체인 신문은 그들의 기관지나 마찬가지로였으며 국가권력의 비리나 부당성에 정면으로 대립하게 되어 국가의 규제대상이 되었으며 신문검열이나 공개장의 탄압이라는 수난을 겪으면서도 시민영역은 성장하기를 멈추지않았다.

언론의 자유를 위한 투쟁은 바로 공개장 활성화의 투쟁이요, 공적 영역의 자립을 위한 민주화 투쟁임은 이런 맥락에서 이해된다. 여기서 신문의 기능은 바로 시민들의 관심과 권리요구 사항 등을 국가권력에 중재하며 전달하고 공개장에서 합의된 공론들을 취합 · 조정하며 그 공론에 배치되는 어떤 권력도 지배정당성을 주장할 수 없다는 것을 폭로하며, 이와 동시에 시민적 입장에서 지배권력을 합리화 시켜주는 「권력은 피지배자 민중의 승인과 동의」라는 민주적 지배의 원칙을 관철시키는 기능과 과제를 담당한다. 그러므로

신문은 공개장을 연결하고 공론을 창출하고 중재하는 적극적 중재자의 지위와 더불어 스스로 강력한 시민 공개장을 형성하는 것이 된다.

동등한 시민의 사교모임이 반상계급을 초월하여 공평하게 모두에게 개방된 커뮤니케이션 마당(공개장)으로서 여론형성과 여론의 집결지로서 현대민주주의의 정당과 의회로 발전해 왔음은 의심의 여지가 없으며 그런 공개장들을 연결하고 공론형성과 중재에 기여한 언론이라고 하는 그들의 도구는 민주정치에서는 빼지 못할 중요한 구성요소로 등장한 것이다. 오늘날의 복잡한 현실에서는 그 언론이 신문이외에 새로운 매체(Radio, TV 등)들에 의해 범위를 확장했음에 불과하다. 이와 같이 공의 영역을 담당하는 주체는 공민이며, 시민이요, 중간매개 영역으로서 공개장 구성 요원들이며 권력을 견제, 감시하고 개별 시민적 관심과 집단적 관심을 정치에 중재, 요구하는 오늘의 중간계층으로 해석할 수 있다.

III. 「공」의 실제적 차원

한편, 공적 개념의 현실적 내용이 문제되는 바 어떤 사건이나 현상 및 사회적 집합이 공적이라 함은 밀폐되어 비밀리에 문혀져 있지 않는 누구나, 어느 집단에게나 공히 그리고 차별 없이 열려있다는 즉 「공개된」의 의미를 지닌다. 그러므로, 공개된 영역은 특정 특권계층이나 파당에 국한하지 않고 접근할 수가 있다. 이러한 공개적 성격은 다시 형평원칙으로 발전하는 「공」의 영역과 내용을 형성하게 된다. 절대자인 신이 그의 창조물인 만인에게 차별 없이 행사하는 옴고 그름의 판단의 원칙을 우리는 「공의」라고 한다. 이는 악인과 선인, 유년과 노년, 남녀계층 등 출신과 성분과 행직의 차별을 무시하고 균일하게 비를 내리게 하는 신의 의로움 같은 것인 공의가 품고있는 공평성과 절대적 형평성을 의미한다. 공개와 형평은 이와 같이 공개념을 이루는 요인들이라고 봐야 한다.

우리가 앞에서 역사적 차원에서 보았거니와 국가가 모든 것이며, 그 국가는 곧 짐이라고 하는 전제적 사회 가치관은 짐이나 그를 옹위한 지배계급이 행사하는 국가권력이 국가의 성원들인 신이나 우마나 기물이나, 구별 없이 모든 것에 통용되는 총체적 힘으로서 국가 공권력임을 지칭했다. 그래서 공문서, 공권공관장, 공노비, 공도회, 공공건물, 공납금, 공무원, 관공서 등의 「공」을 수식어로 달고 출현하는 모든 사람, 건물, 물건, 제도 등이 궁성을 중심으로 그 군대나 경찰 행정조직 등이 「공」의 영역을 생성한 것인 바 이런 현상이란 동양에서는 「관과 공」이 서양에서는 「res publica」라 하는 개념형성으로 귀결했다. 계층적, 계급적, 직업적 사회구로가 하부 경제구조의 산업적 변동으로 본격적으로 사회제도변경을 경험한 서양에서는 이 「res publica」의 개념 변질을 필연적으로 초래한다. 즉, 국가귀속의 궁성이나 행정조직을 중심으로 한 비사생활적 모든 것이 「공」의 영역으로 인정되어 오다가 시민사회적 사회구조 변동으로 새로이 설정된 바로 그 시민적 공개장(상민 · 피지배자에게도 열린 마당)이 발전해 옴에 따라서 전체국가사회가 점차 발전, 분화되고 이에 의해 국가독점의 「공」의 개념은 대부분 시민사회 영역으로 넘어오게 되었다 예컨대 한 필의 말이 개인재산으로서 사용될 수 있는 사마이트가 국가나 그것의 행정 영역인 관청 소유로 병마나 관마가 있을 수 있고 후자의 경우 공마로 칭할 수 있다는 것인데 (사재가 아니므로)사회가 변전하여 현대로 넘어 오면서 계급 · 계층 분화에 의한 말의 주인이 이 두

영역이 아닌 시민사회적 영역이 생겨 옛날 공의 수식어가 이 영역으로 넘어오는 현상을 보였다는 말이다. 달리 말해 이는 미제 공마가 반드시 국유가 아닐 수도 있다는 말이다. 이는 시민 택시로서 공중-택시와 자가용 사용이 있는가 하면 관용의 국유차량이 분류되는 기본원리이기도 하다. 공무원이 공복의 개념으로 변질함으로써, 군주나 귀족계급을 위해 존재했던 자들이 사회구성원 모두를 위해 구별없이 근무하는 일꾼으로서의 공무원상으로 변모됨도 「공」이 국가독점이 될 수 없음을 제시한다. 공공단체, 공영방송이나 언론의 공적 기능, 본론에서 문제 삼는 공익성 등에서 보여지는 「공」의 의미가 국가권력형성에 착근하거나 독점되지 아니한 모습에서 우리는 분명 국영언론과 공영언론을 동일시 할 수 없고, 국익과 공익과 개인적 혹은 특수집단적 사익을 구분해야 할 당위성을 발견한다. 계급과 계층 등의 구별없이 모두에게 열린 마당으로서 공개장은 사회구성원 모두의 공동의 대화마당 이라 했으며 여기서 피지배 민중의 필요나 관심이 중재됨은 물론 지배권력이 견제되고 중화될 수 있는 여론 형성적 마당임을 우리는 지적한 바 있다. 우리는 이런 맥락에서 개화기의 서재필을 중심한 독립협회나 협성회, 만민공동회, 독립신문을 비롯한 계몽지들이 구성한 계층초월적 민중영역을 사적 관심과 이기를 뛰어넘어 전체민중의 필요와 관심을 권력에 중재할 뿐만 아니라 국가권력의 일방적 횡포를 비판하고 견제하는 세력으로서 민주적 공개장 모습을 띤 한국 최초의 시민적 「공의 영역」으로 지목하고자 한다.

참고로 서양에서의 이 시민공개장은 사회 구성원들에게는 자기의 이성을 자율적으로 사용할 줄 아는 자주적 비판력을 갖춘 계몽을 위한 마당이요, 다른 한편 권력규제와 비판의 기능을 담당하는 민주화의 마당이었음을 부언해 둔다. 이는 몽매한 시민으로부터 자아 발견적 민주공민화의 사회화장이라고 봄직하다. 사적영역, 시민사회적 공적 영역, 국가영역이 이와 같이 분화되어 그것이 추구하는 목표가 사리, 공익 및 국익 등으로 구분될 수 있다 함은 총체로서의 사회의 세 영역이 추구하는 목표와 방법이 반드시 일치할 수 만은 없고 경쟁과 갈등을 전제하지 않으면 안되며 이 경쟁과 갈등은 전체 사회적통합에 기여하는 방향으로 조정되고 극복될 수 있음을 암시 한다. 그렇지 않으면 그 영역간의 갈등이 사회통합을 방해, 사회가 해체될 수 밖에 없기에 다원주의적 현대사회는 갈등과 대립하는 사회 영역간의 긴장을 인정하는 체제이다.

이 사회 및 국가영역간의 구별을 아예 없애버리고 사회갈등은 전제될 수 없고 언제나 정체성이 보장된다고 하는 절대주의나 전체주의적 공산세계에서는 개인, 사회적 공중 및 국가권력사이의 구별이 있을 수 없으므로 사회 공익단체나 다원적 경쟁원리가 존재할 수 없으므로 언론의 공익성은 국가권력의 입장과 관심에 기여하는 것을 말하며 그것은 일당독재의 관심과 입장을 변호하고 정당화하는 국영언론의 당연한 과제요, 기능이다. 공이 따로 없고 사가 따로 없으며 모두 일당에 정체성을 보장하는 행정 기구들이기 때문이다. 국익과 공익이 갈라져 서로 충돌을 일으킨 구체적 실례는 위에서 언급한 개화기의 서재필 등이 주도한 독립협회 등의 공개장과 국가 관리들의 행정기구 사이의 의견 · 관심 · 충돌에서도 쉽게 찾을 수 있다. 국가관리들은 그들의 정치적관심을 국익으로 잠칭하였고 그들의 정치적 결단을 국가공권력의 행사와 동일시한다. 공개장을 주도한 민중들도 국운이니 국익을 외친다. 사실 국가나 국익이라는 개념만큼 또 허황된 것도 드물다.

국가의 이익이 무엇이나 할 때 그 국가의 이익과 사회의 이익이 어떻게 구분되느냐는 해석하기 나름일 줄로 안다. 국가를 짐과 동일시하던 전제주의의 시대는 군주를 비롯한 어전회의에서 내리는 정치결정은 모두가 국가공권의 공정한 발동으로 동일시된다. 그러나 동일시의 원리가 허물어진 민주적 다원주의의 사회에서는 권력을 시한부로 담당하는 집행권을 행사하는 정부 및 행정기관이 국가권력의 시한부 담당자들로서만 인식된다. 그 결과 정부의 정치결정은 곧 국가의 결정이요, 정부의 추구하는 이익은 곧 국익이며 국가는 정부 및 행정기구라는 단선형인식이 도출된다. 그러나 정부나 행정기구는 정치결정을 비록 법에 규정된 임기내의 시한부라 하더라도 전체국민과 하위 다원 체계들의 권익과 관심에 반하여 함부로 내릴 수 없고 그 정책결정에는 반드시 민의가 반영되어야 할 참여민주주의의 원칙을 수호하게 되어 있으므로 두 번, 세 번 권력행사가 합리화되도록 되어있다. 그러므로 정부도 전체국가공동체의 다른 하위집단과 마찬가지로 의회, 사법부, 언론, 종교단체 등과 더불어 하나의 사회부분체계로 존재한다.

사적 이윤 추구적 사회 집단이 아닌 수 많은 공익단체들로서 야당과 여당의 의견이 다르며 야당과 정부의 관심권익이 다를 수 있는 것은 상식적 인식이다.

이때 만약 정부가 자기의 의견만을 국론으로 동일시한다면, 이런 국론은 분명 공론과는 차이를 드러낼 수 밖에 없다. 공중전화가 어느 개인이나 특수집단만의 전화가 아닌 모든 개인, 모든 집단만의 전화이듯 공론은 전체성원과 집단들의 토론을 통한 집약되고 걸러진 합의이다. 이런 공론과 국론이 합일한다면 그보다 좋은 민주결정은 있을 수 없으나 방법론상 수 많은 문제가 따른다. 그러나 국이 공론과 앓을 수 있도록 노력해야 하는 것이 국민, 집단 모두의 또한 언론의 공적 과제인 것이다. 그러므로 국익과 공익을 구분할 때 어떤 특정 집단이 독점적으로 자기의 권익과 국익을 동일시 할 때의 좁은 의미의 국익과 공익의 구별이지 대한민국, 미국 하는 식의 포괄적 의미의 국가공동체 이익과 전체사회적 공익이 어찌 분리되어 설명될 수 있겠는가 공익이란 전체 사회적인 보편적이고 일반적인 관심과 권익을 그 내용으로 하기 때문이다. 언론과 정부의 관계에서 볼 때 사회적 「공」의 영역에 착근하여 공의 숨결과 의견을 중재하는 언론은 국가지배권력의 영역의 주체의 하나인 정부정책과 갈등과 긴장의 관계로 규정된다. 그것은 두 영역의 관심과 추구목표와 그 목표의 추진방법에 있어서 의견의 충돌을 보이기 때문이며 그렇기에 정부정책의 견제와 균형세력으로서 언론이 민주정치의 보루의 하나가 된다. 물론 같은 전체사회의 같은 하위체계로서 의견을 같이 할 경우도 있겠으나 그렇다고 언제나 동조하고 갈아질 수는 없다. 여기서 사회적 공익이라면 야당이나 여당, 정부나 언론 등의 집단적 관심뿐 아니라 모든 개별적 성원이 동의할 수 있고 이로울 수 있는 관심까지 포괄한 것이어야 한다. 그러므로 사적 개별영역, 공적 사회적 영역 및 국가 권력적 영역의 분리현상은 기계적 분리라기보다 하나의 전체사회로 통합되기 위한 변증법적 분화로 설명될 수 있다. 그것도 여러 사회부분이 서로 반목 갈등하면서도 하나의 통일적, 동적 전체로서의 사회구성을 결과하며, 그 구성내부에서 각기 대립, 갈등하는 제반 관심들이 결국은 하나의 중심적·중재적인 통일적 삶의 목표와 공통적 가치를 「합」의 한계로서 산출해냄을 수반한다.

사회의 모순과 갈등을 부정적인 것으로서만 파악하여 그 갈등의 주체인 여러 사회 주체들을 제거해 버린다거나 기능을 마비시킨다면 사회발전은 기대될 수 없는 경직된 사회구조,

예컨대 전제주의나 독재사회의 침체되고 고요한 사회로 함몰된다. 이에 반해 다원주의적 민주사회는 갈등 하는 여러 사회하위 단체들이 서로 경쟁하고 갈등 하도록 자유를 보장하며 그럼으로써 이 다원주의적 민주주의는 자신의 고유한 모순과 사회긴장이 경쟁원칙과 제일 좋은 것으로서의 선택원리와 설득 및 동의의 원리에 의해 극복되고 전진하는 동적 사회구조로 된다. 이러한 다원주의 사회에서의 갈등과 극복의 과정은 절대군주나 놀부의 이기적 동일시 원칙과 혹은 우리당이 아니면 안된다고 하는 독선적 독단 이데올로기가 살아 있는 한 활성화되기 어렵다. 여기에서는 갈등과 갈등의 주체가 아예 이 독단적 원리에 의해 질식되어 버리기 때문이다. 독선 이데올로기나 편견이 극복되고 경쟁하는 여러 다원적 이익과 관심이 집합 · 충돌 선택되는 토론의 바탕으로서 의회나 언론이 조용하다 함은 바로 침체를 의미하며 민주공개장의 기능이 마비 위협에 직면했다는 다른 표현이다. 동적 비판적 논쟁과정 없이 어떻게 다원적 관심과 이해가 조정되어 하나로 집약될 수 있겠는가. 이와 같이 사회모순과 갈등을 야기하는 사회 하위체계들의 영역이 「공」의 영역이며 모순을, 열린 대화와 차별없는 참여에 의해 극복하는 공중 커뮤니케이션 마당이 「공」의 마당이 된다. 이러한 마당에 뿌리를 박고 있는 언론이 과연 어떻게 공적 과제와 기능을 수행할 것인가는 연구의 큰 관심거리가 아닐 수 없다.

IV. 언론의 공익과 공해

공적 영역에서 공개장의 하나로서 또 민주부분 공개장들을 형성하고 중재하는 데 적극적 기능을 행사해 온 언론은 시민민주정치가 발달하여 오늘의 대중민주주의로 발전하여 오기까지 공중의 강력한 도구로서 의회와 더불어 성장, 발전하여 온 역사성을 지닌다. 의회와 언론이 민주지배의 두 핵심임은 첨언을 필요치 않으며, 이것이 권력의 일방성과 독단성을 견제하거나 또는 최소한 상대화 시킴으로써 모든 사회성원과 단체에 권력균점이라는 민주원칙을 실천했고 피지배 민중의 관심과 필요를 상대화 된 지배권력에 중재하고 반영하는 민의지배적 민주정치체제를 구현한 대동력이었음은 더이상 설명을 요하지 않는다.

언론 없는 정부보다 정부 없는 언론을 택하겠다고 한 제퍼슨 대통령의 태도는 민주정치 실현에 있어 사회하위체계로서 정부보다 언론의 적공이 더 큼을 대변한다. 따라서 모든 사회성원과 집단 및 경쟁하는 다양한 사회하위체계에 권력과 부와 자유경쟁의 기회가 되도록 균점되어 향유 되는 것이 민주적 정의사회의 참된 내용이며 이에 따라 언론의 공익적 기능과 과제는 그 공익성이 사회성원, 단체 모두에게 행복한 삶을 부여할 수 있게끔 전체사회를 민주화 시키는 것, 즉 사회발전에 적극 기여하는 것에 있다고 파악된다. 이것은 동시에 민주적 도구로 등장한 민주언론의 본래적 사명이요, 과제이기도 하다.

경쟁하는 사회의 모든 하위부문들과 구성원들의 사회적 · 정신적 경제적 삶을 정당하게 누리기 위해 모두가 사회사건에 대한 정신적 양식으로서의 정보를 필요로 하며, 그 정보를 근거로 하여 모든 하위부문은 자신의 태도와 행위를 정향 시킨다. 이 정보유통체계를 언론이 형성하고 있다. 언론 없이 동적 다원주의 사회를 생각할 수 없음은 간단한 예를 들어 생각과 행위의 양식으로서 다양의 정보를 누구나 필요로 하며 그것을 언론체계에 의존하고 있다는

점을 생각하면 자명해진다. 또한 언론은 나름대로 공개장(토론의 마당)을 형성하여 사회적, 정치적 사건에 대한 논평과 비판을 가함으로써 국민여론의 형성과 여론 수렴에 기여하고 정치결정에 여론을 투입시켜 권력행사에 있어서 독단적 관철을 견제하는 참여민주정치의 보루를 형성하고 있다. 나아가 국민교육과 교양지도를 담당하러 문화적 · 교육적 기능을 행사하고 사회의 지도수단으로 기능하며 오락과 담론을 제공하므로 성원들의 정신적 휴식과 레크레이션에도 기여고 있다. 이 모든 기능은 사회성원과 집단 간의 의미공유적 전달행위로 압축되어 설명될 수 있는 사회 커뮤니케이션으로 귀결된다.

그러므로, 언론이 민주적 사회 커뮤니케이션을 수행하는 언론의 공익성은 기계적으로 혹은 자동적으로 성취되거나 약속되지 않고 역사적 언론투쟁에서 본 바대로 어려운 내외의 투쟁으로 이룩되어 왔다. 왜냐하면 권력이나 부를 독과점한 개인이나 계층이나 특수하위체계가 공평원칙을 무시한 채 자집단의 사적 · 이기적 관심과 권익을 언론을 통해 실현하려 하므로 언론의 공개장으로서의 영역에 사적·권력적·편파적·이기적 독소로 공적성격을 오염시키는 힘이 상존해 왔기 때문이다. 이것은 언론에 대한 위협 일뿐만 아니라 유혹과 타협의 대상이기도 하다.

자유언론의 투쟁사가 언론의 보편적 공익성 확보와 쟁취를 위한 노력으로 이해된다면, 그 노력은 사회 커뮤니케이션이 독단적 이데올로기나 사익 및 이기적 집단의 관심에서 해방된 민주 커뮤니케이션이 될 것을 투쟁의 목표로 했다고 보아도 무리가 아니다. 투쟁은 오늘날 사회의 민주화를 성취하려는 모든 민주세력에 의해 수행되고 있다. 결론적으로, 공익적 적공산출을 위한 규범적이고 당위적인 언론상의 정립을 위해 몇 가지 수행과제와 이행의 수칙을 적시할 수 있다.

첫째, 사회적 보편관심에 정향하여 언론이 특수관심과 이데올로기를 배척하고 비판함으로써 독립성을 유지하면서 사회커뮤니케이션을 수행하는 것인 바 구체적으로 언론이 모든 사회부문들에 대해 정신적 양식을 공정히 공급하는 과제이다. 이때 정보의 생산, 전달 과정에서 이데올로기에 채색되거나 특수관심에 물든 왜곡된 정보를 공급한다면, 언론은 정신적공해업소가 되며 수용자인 사회의 단체들은 유해음식(왜곡된 정보)에 중독되어 행위나 의사정향에 왜곡이 발생하고 민주적 여론형성에 조작이 일어난다. 그러므로, 언론은 객관적이고 진실된 정보를 생산 · 공급할 때 만 공익성을 성취할 수 있으며, 공신력을 확보할 수 있다.

둘째, 정보의 선택이나 생산의 과정이 보편관심을 외면하고 사기적인 특수관심에 의해 진행될 때 사회의 여러 다원적 관심들을 골고루 대표하거나 반영하지 못하고 편파적 이해관심에 치우쳐 특수한 사회 관심들만 반영하고 중재하여 여론의 일방성을 야기시키며, 무시된 관심이나 사건들은 여론화되지도 반영되지도 못하여 전체공익에 위해를 가져오게 된다. 그러므로 언론은 정보의 선택 · 제작 과정에서 공익을 위해 불편부당할 의무와 형평성의 원칙을 지킬 의무가 생긴다.

셋째, 논평과 의견제시를 통하여 여론형성을 주도함에 있어서 어느 특정집단을 편애하거나 호의를 보이고, 여타의 관심들에는 불리한 의견을 제시함으로써 언론이 보편적 공익의 노선을 이발하여 여러 사회 관심세력들을 서로 적과 친구의 관계로 조성하여 사회통합에

위해를 유발해서는 안된다. 그러므로, 언론은 공익을 위해서는 반드시 중립성을 지킬 것이 요망된다.

넷째, 정보의 선택과 생산에 있어서 스스로 자집단의 의견과 관심을 여론화 시키지 못하는 노약자집단이나 환자, 장애인, 어린이 집단 등의 사회약체적 집단의 관심을 언론이 발굴하여 대변하고 공정성, 곧 모든 하위부문들에게 매체접근권을 부여하는 공정성을 활성화시킬 때 언론의 공익성은 비로소 작동한다고 할 수 있다.

마지막으로, 사회커뮤니케이션을 통한 총체적 사회발전전에 기여하는 것이 언론의 공익성이라 할 때, 다원주의에서 발생하는 불가피한 모순이나 갈등을 언론이 극복해 들 것을 사회는 기대하게 된다. 이러한 공적기대에 부응하기 위하여 언론은 그 비판기능에 의해 모순고발과 갈등폭로를 주저하지 말아야 한다. 대부분의 사회모순과 비리가 권력이나 금력을 독과점한 세력집단에 의해 자행되고 유발됨을 고려할 때 언론이 합리적 비판기능을 통한 폭로기능을 수행하지 못한다면 언론은 비리와 부패를 은폐하여 결과적으로 사회발전에 공해로 작용하게 된다. 즉, 「공」이 맡긴 공무를 유기하는 언론행위가 무비판적 언론에 의해 저질러지는 것이다.

문제는 이러한 정보의 선택·생산·공급의 과정에서 공익성 성취를 위한 언론의 공약 과제나 적공을 원활하게 수행할 수 있는 제도적·커뮤니케이션 하부구조적 조직들이 언론의 독립성과 자율성을 보장해주지 못할 때 사회커뮤니케이션을 통한 이 모든 공익성 성취과정은 한낱 말장난에 그치고 말 뿐이며, 사회커뮤니케이션 구조는 민주적 구조, 즉, 사회환류적 의사·의견소통을 이룰 수 없게 된다.

여기에 커뮤니케이션 하부구조로서의 언론조직과 제도의 자율성 보장과 언론의 내적·외적자유가 문제되며, 언론의 공적 소유와 공적 통제의 문제가 중요한 정책적 이슈로 등장되는 것이다. 왜냐하면, 언론의 공적 기능과 과제수행은 언론이 독립성·자율성을 확보했을 때만이 가능해질 수 있으며, 그러한 언론의 독립성은 그 조직형태와 소유형태에 따라 좌우되기 때문이다. 공영언론이라 함은-공영방송에서 추구되듯이-언론이 공적제도이며 그 기유에 있어서도 공적 수중에 있고 어떤 개인이나 특수한 경제·정치세력의 영향력을 벗어난 「공」과 「공중」의 감독과 통제를 받으며 「공」에만 책임을 지는 언론을 말하므로 국가권력이나 재벌세력을 비판할 수도 나무랄 수도 있는 공의 일반관심을 관철할 수 있게 된다. 그러한 언론이야말로 공기로서 사회의 보편관심을 반영할 수 있으며, 사적이윤을 일차적 존재목적으로 삼고 출발하는 특수 이익집단의 이기적인 영리단체로서의 언론으로 머물러 있는 한 사회환류적 민주 커뮤니케이션은 기대하기 어렵다. 왜냐하면 그러한 이기적 언론은 사익을 위해 공익을 희생시키는 「공해적」언론이 될 개연성을 언제나 품고 있고 실제로 그러한 현상을 노출하고 있기 때문이다. 예컨대, 국가행정의 영역에서 「공」의 영역으로 자신을 분리하지 못한 채 공개장으로서의 방송의 독립성을 확보하지 못한 공영방송은 공익보다는 정부정책을 국가정책으로 동일시하는 철청된 「국익」을 위해 보편적 공익을 훼손하는 공해언론의 성격을 벗어나지 못함이 바로 그것이다.

- 중앙대학교, 원혜대학교, 잘츠브르크대학교(신문학박사)
- 저술 : 「민주규범적 언론정책」, 「작위와 커뮤니케이션」 외 다수
- 현재 성균관대학교 신문방송학과 교수