

언론의 공익성과 기업성
- 의식의 산업화와 공익제도를 중심으로 -

이 정 춘
중앙대 신문방송학과 교수

언론의 공익성에 대한 논의는 형식 개념인 언론법규에 의존하기 보다는 미디어편제(Media Establishment)를 기준으로 이루어져야 할 것이다. 이는 현실적으로 언론의 공익성이 언론매제를 누가 소유하고, 누가 통제하고있는가에 대한 구조적 특성에 의해 규정 지어지기 때문이다....

사회적 공기로서 언론의 기업화는 공익성과 함께 이윤 추구적인 상업성을 전제로 하는 「야누스」적인 본질을 갖는다. 언론기업의 상품(정보) 생산이 일반생산기업의 제품생산과는 달리 사회 성원들의 정신과 의식구조를 지배함에도 불구하고 공익기구로서가 아니라 사기업화가 이루어지면 언론기업은 자본투자에 의한 이윤의 극대화를 추구하는 시장지배적 합리성을 따르기 마련이다.

I. 서 론

언론매체에 의한 일방적인 정보유통과정에서 정보의 취사선택은 Gate-keeper 인 언론(인)의 가치와 판단에 의해서 이루어지며 매체의 정보를 통한 경험의 세계는 수용자대중의 인식과 가치판단을 지배한다. 이에 언론의 공적 책임과 의무가 제기되고 언론의 공익성을 보장하기 위해 이를 법으로 규정하고 있는 것이다.

그러나 언론의 공익성에 대한 논의는 형식 개념인 언론법규에 의존하기보다는 미디어편제(Media Establishment)를 기준으로 이루어져야 할 것이다. 이는 현실적으로

언론의 공익성이 언론매체를 누가 소유하고, 누가 통제하고 있는가에 대한 구조적 특성에 의해서 규정 되어지기 때문이다.

II. 의식의 산업화와 적응 저널리즘

민주주의와 자본주의는 가장 상합적이면서도 경영의 합리성에 의한 언론의 기업화는 민주주의실현에 역행하는 결정적인 오류를 낳을 수도 있다. 사회적 공기로서 언론의 기업화는 공익성과 함께 이윤 추구적인 상업성을 전제로 하는 「야누스」적인 본질을 갖는다. 언론기업의 상품(정보)생산이 일반생산기업의 제품생산과는 달리 사회 성원들의 정신과 의식구조를 지배함에도 불구하고 공익기구로서가 아니라 사기업화가 이루어지면 언론기업은 자본투자에 의한 이윤의 극대화를 추구하는 시장지배적 합리성을 따르기 마련이다.

어느 사회에서든 모든 언론의 형태는 시대적 이념으로부터 절대적인 영향을 받는다. 오늘날 자유세계의 시대적 이념은 경제를 중심으로 형성되었으므로 경제 이데올로기의 범주를 벗어날 수가 없다고 본다. 특히 자유세계의 언론형태는 경제와 분리될 수 없는 의식의 산업화로 발전되어 왔다.

자본주의적인 경제발전의 과정에서 필연적으로 대두되고 있는 경영의 합리화는 기업의 독점과 집중의 현상을 낳고 문화기업으로서의 언론 또한 영리를 추구하는 생산기업으로 변모하게 된다. 그러나 매체의 기업성은 또한 대자본이나 정치권력의 영향으로부터 언론의 자율성을 보존할 수 있는 수단이기도 하기 때문에 언론의 기업성과 공익성이 어떻게 조화를 이루어나갈 수 있는가 하는 점이 언론의 제도적 구상에서의 관건이 된다.

그러나 현실적으로 언론의 일차적인 소유동기와 목적이 비록 영리추구가 아닐지라도 언론기업의 수익성을 보장하는 것이 광고수입의 증대이므로 광고주의 광고욕구를 충족하지 않을 수 없다. 따라서 최대한의 수용자확보를 위한 상품적 가치에 의해 정보의 취사선택과 구성이 이루어지게 된다. 결과적으로 언론의 기업성은 수용자가 필요로 하는 언론의 사회적 계도성보다는 오로지 수용자의 즉시적인 수용욕구에 적응하지 않을 수 없다. 이러한 상업주의적인 언론기업의 현상을 S. Muller-Doohm 은 적응저널리즘(Anpassungsjournalismus) 현상으로서 「적응적 언론현상」은 수용자 대중의 정치적 무지를 충족하고 정치적인 정보와 상품광고에 대하여 무모한 대중의 집단적 동의를 더욱 조작적으로 추구한다고 했다.

따라서 「적응적 언론현상」은 소시민적인 성숙된 현실인식과 자아의식의 촉진에 역행하는 대중매체에 의한 인간성 지배를 정당화시정으로써 인간적인 순수한 필요와 욕구 그리고 가치관까지도 타인 결정적으로 지배되도록 만든다. 이러한 「적응적 언론현상」은 소시민들이 아직도 봉건적인 사회체제나 절대국가에 대립하여 비판적 세력으로 나타나던 때의 계몽저널리즘(Aufklarungsjournalismus)을 대신하여 자본주의의 독점경쟁체제에서 대두되는 현상이다.

결과적으로 이러한 상업주의적 「적응적 언론현상」은 송신자를 위한 수용자로서의 대중을 수동화 시키고, 의식추구보다는 쾌락추구를, 역사적 인식보다는 역사적 무의식을 지향하게 함으로써 가치관의 혼미를 가져오게 한다고 할 수 있겠다.

III. 정보의 상품화와 조작원리

정보 산출자로서의 송신자에 대한 연구는 특수한 사회적 조건 하에서 정보가 산출되는 경제적 형태를 우선적으로 규정해야 한다.

언론기업에 의해 제공되는 정보는 자본투자에 의해서 상품으로 생산된다는 사실에서 정보상품의 생산이 갖는 기능을 다음과 같은 3가지의 자본영역에서 이해할 수 있다.

1. 단일자본의 영역, 즉 정보생산을 통하여 정보를 현금화할 수 있는 언론자본의 영역.
2. 사회적인 총자본의 영역, 즉 매체자본과 다른 생산자본과의 영역.
3. 이념상의 총 자본영역, 즉 이념적으로 단일자본의 이해관계를 찾아 볼 수 있는 시민국가의 영역.

먼저 단일자본의 영역에서 정보상품의 생산이 갖는 기능은 자본주의적 생산의 이중성인 생산과정과 사용과정을 밝혀주고 있다. 언론기업에서는 정보를 상품으로 생산하므로 정보는 사용가치보다도 교환가치를 갖는데, 이는 다른 산업자본과 같이 언론자본도 이윤추구를 위해서 투자를 하기 때문이다. 따라서 자본을 투자하여 이룩되는 정보생산의 목표는 주로 이윤추구에 있기 때문에 언론자본의 관심은 일차적으로 정보의 내용을 상품형태로 규정하고 판매를 통해서 현금화되는 정보의 교환가치에 있다고 할 수 있다. 그러나 수용자의 입장은

전혀 다르다. 정보상품에 수용자가 갖는 관심은 정보의 내용적인 면이다. 즉 수용자가 갖는 주된 관심은 정보의 사용가치로서의 정보내용을 문제시한다. 여기서 정보상품의 교환가치와 사용가치 간의 모순은 송신자와 수용자 사이에서 나타나는 모순으로서 언제나 수용자의 사용가치성은 송신자의 교환가치성에 미치지 못하고 종속되어 있다. 두 번째의 사회적인 총자본과의 여건에서는 산업자본의 투자과정을 순환과정으로 보면 언론자본의 특성이 분명해 진다. 여기서 산업자본의 투자과정은 다음과 같은 공식으로 설명될 수 있다

$$M - G \left(\frac{Ac}{P_m} \dots\dots P \dots\dots G' (G+g) \right) - M'$$

즉 생산(P)에서 자본가에 의해 자본(M)으로 구매된 상품 (원자재)(G)인 노동력 (Ac)과 그리고 생산수단(Pm)의 조화에 의해서 생산된 생산상품(G')은 상품자본으로 한데 모아진 형태로 있음을 보여주고 있다.

이러한 자본의 순환과정에서 자본의 다양한 형태, 즉 현금자본에서 생산자본을 통하여 상품자본으로 그리고 이는 다시 현금 자본화 된다. 상품자본이 또다시 현금 자본화하는 과정에서 개입되는 것이 바로 언론기업을 통한 광고이다. 사회적인 총자본에서 언론자본은 광고를 통하여 다른 산업자본의 상품에 대한 사용가치의 약속을 수용자들의 가정에 전달하는 역할을 한다. 따라서 매스 · 미디어는 편집부문과 광고부문으로 나뉘어지게 되고 독점자본주의가 광고에 의존하게 된 것이다. 여기에서 편집부문을 통하여 전달되는 정보는 수용자의 이익보다는 오히려 경제적인 관심에서 규정된다. 오늘날은 자유경쟁적 자본주의에서 독점자본주의로 전환되는 것이 특색으로서 독점자본주의체제에서는 상품의 가치를 가격으로 평가하는 것이 아니라 상품자체의 독창성의 표현에 의해서 구별된다. 바로 이러한 점이 상표와 광고를 활성화시키는 원인으로 이를 통하여 미를 제공하고, 자유와 모험을 제공해 주고, 사람을 얻는데 도움을 주며 행복한 생활을 보장해 준다든지 하는 등등으로 상품의 특성을 나타낸다. 여기서 상품의 사용가치에 대한 약속을 상품의 「실제가치」와 무관한 것으로서 상품의 「사용가치의 약속」은 언론기업에 의존하게 되었다. 따라서 언론기업의 경제적인 근간은 독점적 자본주의가 광고에 의존하게 되었다는 것이고 언론기업은 산업자본의 순환을 대행하게 되었다.

끝으로 이념적인 총자본의 영역에서는 넓은 의미에서 이데올로기 기능이라고 할 수 있는 언론자본의 과제들과 공영 또는 국영 미디어들의 과제들이 있다. 이념적인 총자본의 영역은 근본적으로 자본주의적인 사회체제에서 국가와 사회가 절충되는 것이 특징이다. 시민국가에서는 고정된 국토, 공적 권력의 성립 그리고 세금의 징수가 그 발전과 성립에서의

특징으로 분할된다. 뿐만 아니라 사회로부터 국가의 분리는 자본주의적 토대인 정치적 상부구조의 특징이라고 하겠다. 이른바 자본주의의 특징은 제 각기의 자본들이 서로 모여 있는 경쟁의 관계이기때문에 자본가들은 자기 중심적인 각자의 이해 관계들의 자기분열을 막는 도구를 필요로 하는데, 이 도구는 노동계층에 맞선 자본가들의 공통적인 관심을 표현해 주고 자본가계층 내부의 분파적인 차이의 해소에 기여하는 것이다. 시민사회는 수많은 단일자본의 대립적 관심이 자본주의체제의 유지에서 공통점들을 이념적으로 평균하여 나타내 주고 있기 때문에 이념적인 총자본으로서의 시민국가로 이해한다. 여기에 속하는 것은 공적 권력의 개입과 독점화 이외에 이른바 넓은 영역의 경제적 하부 구조이다.

따라서 이념적인 총자본의 영역에서 언론은 일반적인 이데올로기의 산출 뿐만이 아니라 현실적인 정보와 교육프로그램이나 사회인들의 노동력 재생산(긴장해소, 오락 등) 그리고 심리적 교정(공격성)에 국영이나 공영 또는 상업적인 민영으로 참여하게 된다.

지금까지의 3 가지 자본영역에서 언론이 인간의식에 미치는 영향은 「조작」의 개념을 중심으로 다뤄지고 있다. 상품으로서의 정보에 대한 분석이 중심을 이루는 매체학적인 연구는 「조작」 개념의 방향을 제시해 준다.

시민사회에서는 자본투자에 의해 대량으로 유통되는 정보의 생산과 분배가 이루어짐으로써 정보는 다른 상품과 같이 이중성을 갖는다. 즉 정보는 「사용가치」와 「교환가치」의 통일체이므로 정보수용은 가치와 이에 대한 관심에 의해서 관리되는데 반하여 정보생산은 교환 가치가 중심이 된다. 이러한 갈등이 정보조작의 원인이 된다. 정보생산자는 이윤극대화의 조건에 따르고 생산은 조작의 조건 하에서 이루어진다. 좀더 자세히 말하면 조작이란 송신자의 주관적 의도에만 종속되는 것이 아니라 사회적인 생산체제의 객관적인 강요에 의한 것이라고도 할 수 있다. 따라서 조작이란 결코 지향적인 성질의 개념이 아니라 자본주의사회의 경제적 조건 하에서 정보의 상품성을 나타내 주는 것이다.

개별자본영역에서의 조작은 언론산업, 즉 신문 · 방송의 자본, 영화자본 등의 투자에 의해서 이루어 진다. 여기에서 작용하는 물질적인 생산법칙이란 자본가의 이데올로기적 위치와 무관하게 자본의 집중화와 축적이 공공성의 감소와 의견의 다양성을 제한하는 결과로서의 조작을 가져온다.

사회적 총자본의 영역에서의 조작은 정보상품의 이중구조에서 나타난다. 조작은 정보상품이 일면 개별자본으로 생산된 편집면의 사회적정보로 이루어 진다는 점과, 반면 미디어자본이 광고를 내는 타 자본에 판매하는 광고로 이루어 진다는 점에서 비롯된다. 오늘날 일간신문의 경우 광고수입이 전체수입의 3/4 을 차지한다는 예가 이를 잘 말해 주고 있다. 따라서 정보생산자는 광고를 내는 타 자본에 의존할 수밖에 없으며 이로 인하여 정보 수용자들의

사용가치에 대한 요구가 광고를 내는 일반산업의 이익에 종속하기 때문에 이뤄지는 조작이다.

끝으로 이념적인 총자본(시민사회) 영역에서의 조작은 구체적인 사회적 체제에 따라서, 특히 다양한 계층의 세력에 따라서 다양하게 나타난다. 여기에서 조작이 가장 두드러지게 제기되는 것은 항상 자본체제가 상호이해관계에서 정치적인 권력에 종속하는 결과로 나타난다.

그러나 언론에 대한 수용자 입장에서의 사용가치에 대한 요구는 지식전달(Wissensvermittlung), 사회적 치유(Socialtherapie), 정당성의 구제(Legitimationshilfe)를 위한 정보인 것이다(H. Holler). 「지식전달」에 대한 필요성은 생산력의 지속적인 발달과 계속되는 분업화로 인한 사회화과정의 세분화 그리고 사회생활의 형성에서 나타날 수 있는 새로운 사실태에 대처하여 자기결정에 필요한 정도의 정보를 얻고자 하는 필요성에서 나온 것이다. 「사회적 치유」의 필요는 자신의 사회적 상태를 특징짓고 있는 결핍, 강요 그리고 요구에서의 탈피가능성과 이에 대한 보상가능성을 지니고자 하는 필요성에서 나온 것이다. 그리고 「정당성의 구제」는 자신의 상황을 판단하거나 평가하고 또한 직면한 사태, 사건과 행동방식을 정당하게 비판할 수 있고자 하는 필요성에서 제기되는 것이다 (H. Holzer).

IV. 한국의 계몽언론과 적응언론

복잡 다난했던 근대사와 함께 세기의 연륜을 쌓아온 한국언론의 발전은 계몽기로부터 시작하여 민족지와 친일지의 시대를 거치고 해방과 자유, 격동과 성장을 지켜오면서 정론지와 상업지의 논쟁도 있어 왔다.

초창기 의 한국신문은 개화주의자들에 의한 국민계몽의 수단으로 출발하여, 외세의 침략으로부터 민중을 깨우치고 민족의식과 정치의식을 고취시키려는 항일 투쟁적 성격으로 다져졌었다. 한국신문의 시원을 「한성순보」로 보느냐 또는 「독립신문」으로 보느냐에 대해서는 학계에서 많은 논란이 있으나 「계몽저널리즘」적 환경에서 출발하고 성장했던 한국신문은 국민의 정치적, 사회적 의식향상을 주도하면서 정치적으로는 권력에 저항적이었고, 사회적으로는 민중지도자로서 의 기능을 중시하였다.

한성순보가 창간사에서 국민의 견문을 넓히기 위해 국내기사와 세계 각 나라의 소식과 정령, 법도, 석고, 기계, 빈부, 기근 등에서 인품의 선악, 물가의 변동까지 사실대로 알리겠다고 한 것과 이를 통하여 「안으로 백성을 교화하고, 밖으로 외세를 막아 전쟁을 없앨 수 있다」고 하였다. 우리나라 최초의 민간신문인 독립신문의 창간사에서 독립신문을 내 · 외국 모든 사람들에게 우리의 주의를 알리고 어느 한편에 편역 들지 않고 당파에는 상관하지 않으며 상하의 귀천이 없고, 모두 조선사람으로만 알고 조선 사람들만을 위하여 알린다고 하였다.

이러한 우리나라 최초의 신문들은 창간사에서 나타나 있는 것과 같이 계몽 저널리즘적인 풍토에서 이 나라의 자주와 개화를 위한 사명을 위하여 창업된 것이지 상업주의적 풍토에서 창간된 것이 아니다.

해방 이후 한국의 언론은 일제하의 상황과는 달리 남 · 북 분단으로 인한 정치적 제한 속에서 민주주의를 정착시키려는 노력으로 이어진다.

미군정은 언론에 대하여 간섭이 없는 절대자유의 보장을 선언하였으나 우리의 민주주의적인 정치 · 문화의 풍토는 아직 이를 수령할 수 있는 입장에 와 있지 못하였고 오히려 자유방임적인 언론의 자유는 좌·우 파의 대립이라는 혼란 속에서 많은 문제점들 만을 드러내게 되었다. 8 · 15 해방 이후 좌·우익계 신문간의 이념적 대립과 <동아>, <조선>의 숙간, 정부수립과 6 · 25 동란 그리고 제 1 공화국의 장기집권이 표면화되면서 언론의 대정부투쟁, 정부의 대 언론탄압이 노골화되었고 급기야는 4 · 19가 일어나게 되었다. 이 당시 학생들이 주동이 되었던 혁명의 감정을 일깨워 준 것은 언론으로써 이때까지의 한국언론은 「저항성」을 특성으로 해서 나타나게 되었다.

4 · 19 혁명은 정치면에서나 언론계에서도 많은 변화를 초래하게 되어 신문·출판·집회·결사의 자유가 보장되고, 신문의 발행은 허가제에서 등록제로 바뀜으로써 신문의 양적인 증가와 함께 매체간의 지나친 경쟁과 경영난을 초래한 반면에 언론의 자율적 규제가 수반되지 않았기 때문에 양적 증대에 따른 질적인 발전이 따르지 못하였다. 이에 언론의 풍토가 점차 대중의 수용기호에 영합하는 방향으로 조성되어 「센세이셔널리즘」에 편협된 폭로저널리즘적 특징을 표출하게 되었다. 이는 한국언론의 상업주의가 본격적인 단계로 접어들고 있음을 말해 주는 것이다.

5 · 16 군사혁명 이후에는 전통적으로 반정부적인 언론의 특성이 정부의 강유, 양면적 언론정책에 의하여 약화되어 언론자유에는 사회적 책임이 따라야 하며, 언론은 국가의 근대화작업에 종속되어야 한다는 명제가 제기되었다. 이러한 언론에 대한 정치적인 충격으로 인하여 한국의 언론기업은 「편집면에서 무기력, 현실도피, 권력과의 결탁이 발생하였고 편집과 경영에서 뿐만이 아니라 신문계 내부의 일반적인 풍토 및 인간관계에 전례가 없었던

현상을 초래하였다」. 특히 정부가 언론기관을 직접 경영하거나 용지배부, 방송의 주파수배정, 각종 허가제도, 차관도입 등 언론 외적인 특혜를 통하여 한국적 언론의 상업성을 팽창시켜 간다.

70 년대에 들어서 이 같은 특혜에 의하여 한국언론기업은 대규모의 「의식의 산업화」가 급기야는 본궤도에 오르고 결과적으로 언론의 공익성 문제에 회의를 가져오게 하였다. 70 년대 일간신문의 급격한 증가나 민간상업방송의 설립은 상호견제관계에 있어야 할 인쇄매체와 전파매체의 병합경영을 가져왔고, 방송, 일간신문, 주간·월간잡지 및 출판물 포함하는 대자본에 의한 「의식의 통합산업화」가 이루어졌다. 따라서 경영주와 광고주의 타협, 계열 기업들의 보호를 위한 방파제로서 언론의 객관성 결여와 함께 대자본에 의해 언론이 집중화 되었다.

70 년대의 상업주의적 모순에서 오는 언론계의 부조리를 개선하기 위해 80 년의 12·1 언론통폐합은 한국언론 100 년 사에 전례를 찾아볼 수 없는 혁신적인 것이 아닐 수 없다. 통폐합의 내용을 구체적으로 열거할 필요는 없겠으나 정보원의 다양성과 객관성을 지방에서는 찾아볼 수 없도록 지방마다 단일지화 하였는데 이는 아무리 소도시라 하더라도 정보의 다양성과 객관성의 구현을 위해 2 개 이상의 경쟁지를 존속시키고 이를 위해 정책적인 보조를 해주는 자유세계의 일반적인 추세와는 역행하는 결과이다.

중앙의 신문에는 언론통폐합 이전보다도 매체 기업들이 다종의 매체들을 소유하게 되었기 때문에 언론집중현상이 더욱 심화되었고 「의식의 산업화」가 더욱 대규모로 이루어지게 되었다.

방송의 공영화는 공개장(공개장 : öffentlichkeit)의 올바른 이해와 사회적인 합의가 없이는 정책적 결만으로 이루어 질 수 없는 것으로, 현재 한국방송의 운영과 통제제도 상에 나타난 제도적 모순은 공영이라고 하기에는 관영방송과 상업방송의 특성이 더욱 짙다고 하겠다. 올바른 공 개념에 대한 역사적 그리고 이념적 토대의 이해가 없이는 제도적 모순을 낳게 되며, 제도적 모순에는 운영상의 모순이 뒤따르기 마련이다. 결론적으로 한국의 언론은 대규모의 「의식의 산업화」가 이루어져서 공익 성보다는 공익을 표방한 이윤 추구적 적응저널리즘의 취약성을 더욱 짙게 노출하는 결과가 되었다고 하겠다.

V. 언론기업과 언론기구

한국언론의 집중과 획일화현상에 대한 비판적 관점과는 달리 언론의 기업적 경영에 힘입은 외형적인 규모의 발전은 언론의 자율성을 위한 수단이라고도 할 수 있다.

그러나 여기에서 제기되는 문제는 역시 공익과 사익을 어떻게 균형화 시키느냐 하는 언론의 제도적 조정장치로서 자율적인 언론 기구들이 공익성의 구현에 밀받침이 되어야 한다. 또한 언론의 기업화에 의한 「적응저널리즘」적 풍토조성이 보도의 자유와 국민의 기본권 및 인격권의 충돌을 언론의 자율기구를 통하여 해결하는 입장이 대두됨으로써 다양한 형태의 경영모델과 자율 기구들이 정착되어 왔다. 이중 가장 오래된 언론의 자율적 기구로는 스웨덴의 Press Ombudsman 제도이다 <옴부즈만>이란 감찰·감시인이란 말로서 처음에는 행정권의 남용에 대한 의회행정감찰관으로 출발하였다가 언론제도에 적용시킨 것으로 알려지고 있다. 스웨덴의 Press-Ombudsman은 의회행정 옴부즈만, 전국법률가협회 회장 그리고 전국프레스클럽, 신문발행인협회, 신문기자연맹의 세 단체로 구성된 「프레스협력합동위원회」 회장 등 세 사람의 합의에 의해서 선출되는데 주로 법조인이 그 임무를 맡는다.

영국언론의 자율규제기구로는 1953년에 창설된 신문평의회 (Press Council)가 대표적인 것으로서 이 기구는 전문성을 갖는 위원장 1인, 전문가 20인 그리고 일반대중을 대표하는 5인을 합하여 총 26인으로 구성되는데 회원사의 회비로서 비용을 충당하며 독자적인 언론의 윤리강령을 제정하지 않고 사건마다 공동심의에서 제시되는 판례를 중심으로 삼고 있다. 또한 영국의 신문평의회에는 자체 내에 소위원회를 두고 있으며 전체 평의회는 1년에 4번 소집되며 매 달 소집되는 소위원회가 실제업무를 한다.

미국의 경우에는 신문사마다 자사에 독자적인 「옴부즈만」을 운영하고 있다. 1970년에 이 제도를 둔 <워싱턴 포스트>의 경우가 대표적인 예인데 사외에서 신문에 경험을 가진 사람을 5년간 계약으로 채용한다. 이 신문의 「옴부즈만」은 ①이 신문에 게재된 기사를 매 일 심사하여 편집자나 기자들에게 도움을 주는 비판을 하고 ②독자들로부터의 민원을 처리하며 ③사설 란의 칼럼에 이 신문은 물론 뉴스미디어 전반에 걸친 동향에 대한 정기적인 평론을 싣고 이를 통하여 독자의 이해를 촉진시킨다. 그러나 실제로는 이 제도를 도입한 신문사가 많지 않고 대부분 독자민원과 정정보도 또는 사과문을 쓰는 일이 고작이다.

일본의 경우에는 일본신문협회가 독자적인 윤리규정을 마련하여 이에 따라서 강제력을 행사할 수 있고 이와 병행해서 신문사가 자체적으로 내부인사에 의한 신문지면 비평제도를 활용하고 있다. 그러나 일본의 경우에는 이러한 제도의 도입의도가 현실적으로 충족되지 못하고 있다.

서독의 경우에는 영국과 같이 언론자유의 남용으로 대중의 비판과 당국의 법적 규제에 자극을 받아서 언론인들이 자율적으로 1959년에 신문평의회(Deutscher Presserat)를 설립하였다. 서독의 신문평의회는 정부의 간섭을 받지않는 기구로 여하한 탄압 또는 통제도 배제하며, 처벌 또는 벌금을 부과하지 못하고, 정부의 협조거부 등의 원칙을 규정하여 연방신문발행인협회(Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger) 5인, 기자단(Deutsche Journalisten-verband) 5인, 정기간행물 발행인협회(Verband Deutscher Zeitschriftenverleger) 5인, 기자연합회 (Deutscher Journalisten Union) 대표 등 20인으로 구성되어 있다. 서독의 신문평의회는 언론의 자율규제조치를 시행하여 국민들로부터 권위를 인정 받고 있으며 자율적인 규제조치는 언론자체의 권위확립을 위한 것이 아니라 사회 교육적인 배려에서 이루어 진다.

이상의 예에서 볼 수 있듯이 언론의 자율적규제는 위원회나 평의회, 협의형태, 「옴부즈만」 제도와 기사심의의 형태를 채택하고 있다. 특히 구라파의 경우에 언론이 공동적으로 자율적인 규제기구를 운영하고 있는 것은 대중의 의사결정에 결정적인 기능을 행사하는 언론의 자유나 공익성을 좀 더 적극적인 입장에서 객관적인 제도에 의해 보장하기 위한 것으로 이해된다.

우리나라의 경우에도 제 5 공화국 헌법 제 20 조에 언론출판의 자유와 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 윤리침해에 대한 규제가 규정되어 있고, 언론기본법 제 1 조에서는 언론의 공적 과업이란 개념을 도입하여 언론이 여론형성을 통하여 국가적 의사결정에 참여함으로써 헌법질서를 구성하는 중요한 기능을 행사 한다고 하였다.

언론통폐합 이후에 새로이 설립되거나 재정립된 여러 개의 언론기구가 있다.

이중에 언론중재위원회는 언론보도에 의한 피해자를 보호하기 위하여 반론권을 실현하고 언론과 보도내용에 의한 피해자 사이의 갈등을 중재하기 위한 기구이다. 물론 언론 중재위원회는 기존의 신문윤리위원회와 같은 자율기구의 활동이 실효를 거두지 못하는 데서 오는 제도적 개선책으로 발족되었지만, 중재위원은 문공부장관의 위촉을 받게 되어 있어서(언론기본법 제 50 조) 독특한 한국적 언론분쟁의 중재제도로 볼 수 있다.

언론중재위원회 이외에도 언론의 공익성이 강조되면서 언론인 재교육을 체계적으로 실시하려는 의도에서 개설된 언론연구원이 있다. 언론연구원은 전국의 신문 · 방송 · 통신사들의 발행인들이 회원이 되며 회원사의 회비와 「언론공익자금」 등에 의해서 설치 · 운영해야 한다(언론기본법 제 18 조). 언론인의 수준이 향상되고 자질을 평준화 시켜 직업적으로 언론에 종사하는 고급인력을 언론사가 갖춘다는 것은 언론의 공익성을 감안하면 당연한 조치가 아닐 수 없다. 그러나 실질적으로 회원사들에 의해 운영되는 언론계의 자율적

기구라고 보기에겐 미흡한 점이 없지 않다고 본다. 언론연구원이 좀 더 공익적인 연수기구로서의 면모와 신뢰를 갖추기 위해서는, 연구원의 재원이 전적으로 무자본 특수법인인 한국방송광고공사의 재정보조로 충당되고 있는 현실에서 탈피하여, 회원사인 언론매체로부터 회비가 수거되는 것이 바람직 할 것이다.

특히 경영권과 정치적인 영향으로부터 기자들의 신분보장과 이익을 도모하기 위한 기자협회의 활성화는 언론의 공익성 실현에 필수여건이 아닐 수 없다. 어떤 의미에선 언론의 공익성이 기자협회의 활성화 정도에서 평가될 수도 있겠으나 현실적으로 한국기자협회의 활성화는 절실한 것으로 생각된다.

언론통폐합의 조치로 한국방송이 공영화 된 이후 새로이 설립된 기구로는 방송위원회(언론기본법 제 5 장 34 조)와 심의위원회(언론기본법 제 5 장 37 조) 그리고 자문위원회(언론기본법 제 5 장 45 조)가 있다. 한국의 방송은 국가로부터 방송을 수탁 받은 특수법인이기도 하지만 자산의 출자 100%가 정부소유이기 때문에 20 여 개가 넘는 국영기업체와 동일하게 대통령이 사장의 인사권을 가지며 문공부, 경제기획원, 재무부, 조달청 그리고 감사원의 통제를 받는다.

그러나 국민의 전파소유권을 대변하는 통제기구로서의 방송위원회는 공익적 방송문화 창달을 위해 직접적인 통제권을 갖지 못하고 있는 입장에 있다. 방송심의위원회는 방송위원회에 두고 기존의 각 방송국내에 있는 심의실의기능을 강화하여 방송내용의 규제를 가중시키는 결과를 가져왔다. 방송자문위원회는 프로그램의 편성과 질적인 개선을 위하여 정치 · 경제 · 사회 · 문화 등 각 분야에서 전문적인 학식과 경험이 있는 인사들을 대통령이 정하는 단체 또는 기관의 추천을 받아 방송국의 장이 자문위원으로 위촉한다. 그러나 아직까지 자문을 받으려는 방송측의 진정한 필요에서 운영되고 있다는 인상을 주지 못하는 것 같다.

진정한 의미에서의 방송이나 신문의 공익성 구현은 공공의 의견이 반영되는 자율적인 사회통제의 제도가 토착화되어야 하며 이러한 제도적 장치의 토착화는 공공성의 올바른 이해와 서구의 공익적 언론제도에 대한 비교연구를 통해서 개선되어 가야 할 것이다.

VI. 언론의 공익적 경영모델

언론기업의 공익성을 구현하기 위하여 언론의 자율적 조정기구를 효율적으로 운영하는 것도 절실히 요구되지 않은 또한 언론기업의 내부적인 자체경영을 비영리적으로 제도화 함으로써 공익성을 구현하는 서구의 언론 기업들을 볼 수 있다.

그 동안 서구의 공영방송제도에 대해서는 학계의 연구발표를 통해서 비교적 폭 넓게 소개되었으므로 본 고에서는 비영리적인 신문사의 경영모델만을 소개하도록 하겠다.

서구의 비영리적인 경영모델 중 대표적인 것은 「재단법인」에 의한 경영모델, 「사원주주」방식의 경영모델 그리고 「자치단체」에 의한 경영모델을 들 수 있겠다. 이들은 주식회사의 경영원리나 공산주의사회의 매체운영방식과도 다른 공법상의 제도와 많은 유사성을 내포하고 있어서 신문의 공영제도라고도 할 수 있다.

「재단법인」에 의한 경영모델 중 대표적인 것은 서독의 FAZ(Frankfurter Allgemeine Zeitung)이다. FAZ를 발행하는 재단법인은 FAZ-IT-Stiftung으로 이 법인체의 내규 제1조와 제2조는 결코 영리를 추구하지 않으며 학문, 교육, 계몽, 언론분야의 발전에 기여할 것을 밝히고 있다. FAZ의 가장 큰 특징은 「복수 편집장제도」로서 정치, 경제, 사회, 문화, 체육 등의 부장들이 공동편집국장단을 형성하고 동시에 공동발행인의 역할까지 위임 받고 있다. 이는 경영권과 편집권의 분리가 아니라 오히려 통합의 모델이며 경영자체가 영리추구에 있는 것이 아니기 때문에 오히려 편집에 관심을 기울이게 된다. 관계운동을 총 책임맡고 있는 최고책임자는 사회의 저명인사로서 정치적 성향의 중립성이 인정되는 인물이어야만 선출될 수 있다. 결국 경영권의 편집권에 대한 간섭이 필요없게 되고 경쟁의 궁극적인 목적 자체가 편집권의 자유를 최대한으로 뒷받침해 줄 수 있게 된다. 경영에 필요한 자금조달은 주로 재단법인의 고유재산, 기부금 그리고 주식판매대금 등으로 이루어진다. 이 주식은 편집인 겸 발행인단에 의해서 신탁관리로 운영되는데 이들이 편집에서 물러나면 주식관리의 권한 역시 상실하게 된다.

FAZIT - Stiftung (FAZ 재단)의 총자산은 800만 DM에 이르고 소유주식은 51%이다. 나머지의 주식은 프랑크푸르트 시의 공공출판 유한회사와 인쇄협동조합이 소유하는 주식, 그리고 FAZ의 공동편집 및 경영단이 명예로 소유하는 주식이 대부분이다. 오늘날 FAZ가 독일 최대의 권위자로 자부하고 중립성을 유지하는 것은 FAZ의 경영방식이 전통적으로 정치권력이나 대자본이 접근할 수 없을 만큼 권위자로서 인정을 받고 또한 그만큼 많은 지식인이나 영향력 있는 인사들의 관심을 끌고 있기 때문이다. FAZ는 약 30만부 밖에 발행되지 않지만 (75%의 정기구독, 25%의 가두판매 그리고 10%는 해외구독) 뉴스워드가 선정한 세계 10대 고급지의 하나로서 평가 받고 있다.

<사원주주> 방식의 대표적 경영모델은 Le Monde 이다. Le Monde 는 창간 당시부터 경영인과 함께 편집인들도 자본조달에 참여하였으나 주식분배로서 서로의 권한을 침해하지 못하도록 하는 편집권과 경영권의 분리는 1968 년에 실시된 정관개정이 이루어지면서부터 이다. 1000 주로 분할된 주식분포를 보면 편집인 단이 400 주, 간부급 및 일반업무사원이 합해서 90 주, 최고 경영인들이 110 주, 자본투자를 한 새로운 주식소유자 5 명과 8 명의 창업인 단이 도합 400 주를 소유하고 있다. 최고 경영인들은 편집 및 출판책임의 편집국장과 행정 및 판매분야의 업무국장이 동등한 위치에서 복수 최고경영제를 채택하고 있으며 이들의 주식은 명예주로서 최고 경영인의 자리를 사임하는 경우에는 소유주식 역시 반환해야만 한다. 주식종류 또한 다양하게 분리하여 소유권 이전방법을 규정해 놓으므로써 종류별로 주식을 소유할 수 있는 자격조건과 일정량의 한계를 명백히 해 놓고 있다. Le Monde 에서 알 수 있는 것은 편집과 경영이 대립되고 견제하거나 상호 불간섭적인 입장보다는 공정한 주식소유와 규약에 근거한 상호 협력적인 관계에 있다는 점이다. Le Monde 의 제도적 장치는 외적인 영향이 신문의 편집과 경영에 관여하기 어렵게 하였고 편집권을 우대하는 풍토를 조성하여 대자본에 대한 편집권의 독립을 보장해 주는 독특한 경영모델을 토착화시켰다.

70 년대에 와서는 이러한 Le Monde 의 모델에 자극을 받아 Le Figaro, Ouest France, Paris Normandit, France-Soir 등 그 형태는 조금씩 다르나 주식소유권에 의한 편집권을 보장해 주는 경영모델을 채택하였다.

<자치단체>에 의한 경영모델로는 유고의 Politika 모델이 대표적이다. Politika 는 16,000 명의 사람들이 14 개의 소규모 단위체를 구성하고있는데 이들은 8 개의 편집 단위체, 3 개의 인쇄 단위체 그리고 3 개의 업무 단위체들이다. 이들의 각 단위체는 각기 자문위원회를 갖고 있어서 이들이 예산집행, 임금협약, 원가계산 등 주로 경제문제를 취급하고, 의결기관으로는 51 명으로 구성된 평의회가 있는데 이는 14 개 단위체의 대표로 구성되며 이중 8 개의 편집인 단위체에서 19 명, 3 개의 인쇄와 3 개의 업무 단위체에서 나머지 32 명의 평의회 위원들을 파견하고 있다 이들은 비상임 대표들로서 각 단위체에서 정상적인 근무를 하는 사람들이다. 그러나 평의회의 임무와 권한은 편집권에까지 미치지 못하고 주로 행정관리와 경영에만 한정되어있다. 또한 4 년 임기의 Politika 편집장 만큼은 300 여명의 편집인에 의해서만 투표로 선출되는 것이 특색이다.

이상에서 「재단법인」과 「사원주주」 방식 그리고 「자치단체」에 의한 경영모델의 예를 소개하였는데 이들은 공통적으로 기업의 형태를 취하고 있으나 영리추구를 최상의 목표로 삼지 않는 신문의 공영모델이라고 할 수 있다. 이러한 신문의 경영모델 이외에 특히 스위스와 독일 등 중부 유럽 국가들에서는 많은 신문사들이 주식과 같은 확실한 물적 보증이 없이도 노동조합이나 기자단과 같은 이익 단체들의 활성화를 통해서 경영권으로부터 편집권을 보호하고 있는 경우를 볼 수 있다.

VII. 결 론

복잡다난했었던 우리의 근세사가 말해 주듯이 우리는 정치적인 독립을 위하여 일제하의 항일투쟁과 해방 이후의 격동기를 보내야 했었고, 경제적 빈곤의 악순환을 거쳐 70 년대의 경제적도약을 통해서 자립의 토대를 갖게 되었다.

이 같은 정치적 독립과 경제적 자립을 위한 과도기를 거쳐서 이제는 선진대열에 이르기 위한 사회문화적 자아회복의 시기를 맞아 우리는 또 하나의 시련을 겪고 있는 것이다. 즉 고도의 산업화에 의해서 다원화되어가는 사회 속에서 낡은 질서는 무너지고 새로운 질서의 형성이 사회변천의 요구에 따르지 못하는 가치체계의 혼란 속에서 대중은 정향성을 상실하고 있다.

오늘날과 같이 급격히 변모되어 가는 사회일수록 언론은 동시대의 현실적인 대화(zeitgesprach)의 매개체로서 과거에서부터 이어지고 실재하며 앞서가는 변화에 대한 사실태를 대중에게 새롭게 전달해 주고 대중의 지식(Wissen)과 의지(Willen)와 그리고 행위(Handeln)를 규정 지어 줌으로써 언론은 새로운 가치체계의 확립과 현실 인식적 능력의 배양에 기여할 수 있다고 한다. 따라서 변모되는 사회의 언론이 가져야 할 기능은 무엇보다도 정치권력과 대자본의 영향에 편의적이 아닌 「정보전달」에 있다.

또한 변모되는 사회의 언론은 다층적인 여론을 접합하는 기능을 가져야 한다. 사회를 구성하는 다양한 제도와 집단들은 자율성과 상호의존의 맥락 속에서 상이한 이해와 관심을 추구해나가기 마련이므로 이들 사이에 갈등의 조정자 입장에서 언론은 접합기능을 가져야 한다. 이러한 여론의 접합기능은 현대사회의 유지발전에서 가장 중요한 기능의 하나라고 할 수 있다.

변모되는 사회의 언론은 또한 비판을 통한 통제기능을 가져야 할 것이다. 언론의 통제기능은 통제대상에 대한 직접적인 국회의 통제 기능과는 달리 여론에 의한 간접적인 통제의 기능이다. 언론이 이러한 통제기능을 수행하기 위해서는 바로 비판의 대상으로부터 독립되어야 한다. 즉 경영, 광고, 정치권력과 영리적인 이해관계 등으로부터 간섭과 압력을 받지 않는 위치에서 만이 비판을 통한 언론의 통제기능이 가능할 수 있기 때문이다.

이상과 같이 ①다양성과 객관성을 전제로 하는 정보전달을 통하여 ②다양한 사회집단의 이익과 의견을 접합 시키고 ③비판을 통한 통제기능을 통하여서 만이 변모되는 사회에서

언론이 새로운 가치체계의 확립과 대중의 현실 인식적 능력의 배양에 기여할 수 있을 것이며 이는 바로 언론의 공익성 문제로 귀결된다고 하겠다.

이러한 언론의 기능수행은 공익적 언론제도의 보장이 선행되어야 하지만, 현실적으로 언론의 기업화는 정보조작의 위험을 야기시키고 있다.

이는 송신자의 주관적 의도가 가져온 결과가 아니라 시장지배적 정보생산체제의 객관적 강요에 의한 것이다.

변모되는 사회에서 새롭게 요구되는 언론의 기능을 정착시키기 위해서는 자율적인 언론기구의 활성화와 언론기업의 공익적 경영모델을 정착시켜 가야 할 필요가 있다고 본다.

- 중앙대학교 신문 방송학과. 윈스터 대학교 (철학박사 신문학 전공)

- 저술 : 「자조집단을 통한 "CD"경제사회학, 사회심리학과 커뮤니케이션학적 연구」 외 다수

- 현재 중앙대학교 신문방송학과 교수