

언론에 있어 사회적 책임의 주체문제

-기자·국가·공중-

강 명 구

서울대 신문학과 교수

I. 머리말

언론의 상업주의적 경향에 대한 우려는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 기업으로서의 언론이 이윤추구를 위해 사회의 규범과 도덕을 해치고 독자와 시청자들의 감각에만 호소하는 메시지를 만들어 내고 있다는 점에 초점을 맞추고 있다. 이것은 주로 내용상에 있어 상업주의적 경향을 가리킨다. 둘째는 민주주의적 정치과정 형성에 근간이 되는 「공적 커뮤니케이션」(public communication) 수단을 대기업의 소유에 맡겨 둘 경우 현실인식에 필요한 정보와 의견형성을 위한 토론의 장인 「공적 영역」(public sphere)이 쇠퇴하게 된다는 점이다. 이것은 커뮤니케이션 수단을 누가 소유하느냐, 그러한 사적 소유방식이 민주적 사회질서 형성에 어떻게 영향을 미치는가 하는 질문과 관련된다. 물론 양자의 비판은 서로 맞물려 있는 것이다.

이러한 점에서 언론의 상업주의적 경향에 대한 비판이 곧 사회적 책임을 강조하는 논리로 이어지게 되는 것이다. 이는 흔히 상업성과 공공성의 대립으로 파악되며, 일반국민, 그리고 언론종사자, 언론학자들의 비평이나 논의 역시 두 가지 이념을 축으로 해서 한쪽에 치우쳐 있던 양자의 화해를 모색하고 있는 것이다. 그러나 많은 경우 상업성과 공공성이 추상화(이론적)된 수준에서 정의되고, 양자를 대표하는 언론제도가 현실로 존재하는 것처럼(미국식 상업주의 언론, 유럽식 공적 소유 언론 등의 분류가 그 좋은 예이다) 상정되고 있다. 더욱이 상업성과 공공성은 대부분의 경우 대립적인 것으로 파악되고 있다. 시장의 원리를 강조하는 입장에서는 인간은 생산자-소비자의 대립으로 파악되며, 커뮤니케이션의 사회적(정치적) 원리를 강조하는 입장에서는 공중(교양인, 전문가 등의 의미를 포함해서)-대중의 대립으로 보고 있다. 사상사적으로 보면 전자가 자유주의적 전통에서 있으며, 후자가 사회주의적 전통에서 있는 것으로 보인다. 「사회적 책임」이란, 뒤에서 자세히 논의되겠지만, 바로 양자를 조화시킬 수 있어야 한다는 어정쩡한 타협이 아닌가 하는 혐의가 짙다. 양자 사이의 적당한 타협은 공적 커뮤니케이션을 사용하는 기업에 대한 통제 주체와 그 한계의 문제를 명확히 파악하지 못했기 때문에 일어나는 것으로 보인다. 따라서 이 글은 언론의 사회적 책임이론이 가정한 「책임」의 주체 문제를 새로이 검토하고자 한다. 특히 Huchins 위원회에 의해 본격적으로 제기된 언론의 사회적 책임이론을 미국의 사회정치적 문맥에 위치지워 살펴보고, 위원회 보고서가 제시한 사회적 책임의 내용을 언론사 내의 기자, 국가, 공중이라는 공적 커뮤니케이션의 「책임있는」 주체의 측면에서 비판적으로 검토하고자 한다. 이와 같은 비판적 검토를 위해 Habermas에 의해 제시된 「공개장」(publicsphere)의 개념이 사회적 책임이론에 가져다 주는 이론적 합의와 한계를 분석할 것이다. 마지막 절에서는 사회적 책임의 세 주체가 실제로 공적

커뮤니케이션의 과정에 참여하는 사례를 살펴봄으로써 사회적 책임이론에 가정으로 깔려있는 주체의 책임이 현실적으로 실현될 가능성을 밝혀보고자 한다. 언론 내부의 자율적 책임의 주체를 기자의 경우는 르몽드 기자협의회를, 국가의 참여부분은 스웨덴 「언론지원제도」(Press Subsidy System)을 검토할 것이다. 끝으로 공중부문에 의한 공적 커뮤니케이션의 참여의 사례로는 미국의 「기계제작자노조」(Machinist Union)에 의한 방송모니터 계획이 제시 될 것이다.

II. 사회적 책임이론의 역사적 배경과 책임의 내용

1921년 미국의 대공황은 자본주의적 발전의 효율성에 대한 믿음에 커다란 충격을 주었다. 보이지 않는 손에 의해 조종되는 자유방임주의적 경제정책과 정치적 권력으로부터의 자유의 확보가 20세기 초엽까지 미국 자본주의 질서를 떠받쳐주던 두 가지의 축이었다고 할 수 있다. 그러나 공황을 타개하기 위한 루즈벨트의 뉴딜정책은 정부의 역할에 대한 가정을 바꾸어 놓았다. 이전까지 국가와 국민의 자유는 부정적 (혹은 소극적) 관계로 파악되었다. (국민 전체의 안전을 확보하는 경우를 제외하고) 계획경제 아래서는 국가가 개인들을 위해 새로운 기회를 제공한다는 의미에서 양자의 관계는 긍정적 (혹은 적극적) 관계로 바뀌게 된다. 연방정부는 무질서하고 혼란된 시장관계 안에서 일정한 질서를 확보하기 위해 경제부문에 대한 통제력을 행사하기 시작한 것이다. 이러한 경제부문에 대한 정치기구의 개입이 대자본들에 의해 거부되기보다는 오히려 「자본주의의 구원자」(savior of capitalism)로 받아들여졌다. 왜냐하면 뉴딜정책은 기본적으로 자본주의 체제의 건전한 발전에 기초해서 대기업의 무분별한 활동에 대한 제재만을 부과한 것이었기 때문이다. Leuchtenburg의 다음과 같은 설명은 루즈벨트의 계획경제의 성격을 간결하게 보여주고 있다.

「역사상 전례없는(<가장 과격한> 정부의 개입을 보여주는) 뉴딜 프로젝트들조차 자본주의적 틀을 벗어난 것은 아니며, 기업의 논리에 맞아 떨어진다…… 루즈벨트의 프로그램은 정의로운 사회란 자본주의적 토대 위에 복지국가의 개념을 올려놓음으로써 가능하다는 가정에 기초해 있다. 사적 이윤추구의 체제를 유지하는 수준에서 뉴딜 개혁자들은 기업의 행동을 훈련시키고 노조결성을 지지하기 위해 행정부의 힘을 행사했던 것이다. 」

뉴딜 정책의 이와 같은 성격은 바로 Huchins 위원회의 언론에 대한 비판과 권고 안에 그대로 반영되게 된다. 위원회 보고서는 1차대전과 대공황을 겪는 미국사회 안에서의 정치경제적, 사상적 변모를 반영하고 있었던 것이다. 첫째, 진실이 언젠가는 거짓과의 싸움에서 이길 것이라는 자유주의적 낙관주의적 믿음이 크게 흔들리게 됨을 볼 수 있다. 교묘한 홍보기술과 세련된 선전술, 매스커뮤니케이션의 상업화 그리고 대공황 앞에서 진실이란 더이상 버틸 수 없음이 명백해진 것이다. 둘째, 소극적 의미의 자유(……로 부터의 자유란 뜻에서)의 개념이 적극적 의미의 자유에 의해 보상되어야 한다는 신념이 나타나게 된다. 셋째, 사회발전을 자율적 인간의 관점에서 보던 자유주의적 사상이 거부되고 사회구조의 측면에서 총체적으로 파악해야 한다는 믿음이 생겨나게 된 것이다. 여기서 Huchins 위원회 보고서의 내용을 정토했으므로 위원회가 제시하는 「사회적 책임」의 윤곽을 검토해 보자.

보고서는 우선 당시 미국언론의 현황을 검토한 뒤 언론자유가 위기에 처해 있음을 세가지로 진단했다.

(1) 매스커뮤니케이션의 수단으로서 대중매체(언론)의 역할과 영향이 크게 증대되고 있다. 매스커뮤니케이션 수단으로서 대중매체의 발전은 동시에 그것을 통해 의견과 사상을 표현할 수 있는 사람들의 범위를 크게 제약하고 있다.

(2) 매스커뮤니케이션 수단으로서 대중매체에 접근 가능한 소수의 집단은 사회 전체의 요구에 적절히 부응하고 있지 못하다.

(3) 대중매체를 장악하고 있는 사람들은 사회전체에 의해 비판 받을 수 있는 일을 자주 행하고 있으며, 이것은 필연적으로 매체에 대한 제재와 통제를 불러 일으킬 것이다.

위의 세가지 공적 커뮤니케이션의 위기에 대한 진단에서 나타나듯 Huchins 위원회가 가장 중요하게 지적하는 문제가 커뮤니케이션 수단에 대한 통제의 주체가 개인에서 집중화된 기업의 손으로 넘어갔다는 점이다. 「사적 기업의 경제적 논리는 매스커뮤니케이션 산업에도 그대로 적용된다. 보다 많은 독자(혹은 청취자)를 획득하기 위해 모든 사람을 목표로 하는 종합편집적 상품(omnibus product)을 만들어내고 있다」 (1947, p. 52)는 Huchins 보고서의 지적은 이점을 잘 인식하고 있음을 보여준다. 위원회의 위원이었던 Chaffee 역시 이렇게 말하고 있다.

「……오늘날 커뮤니케이션 분야의 거대기업들을 떠받치고 있는 기술주의적 경향은 우리에게도 하나의 문제를 던져주고 있다. 사회의 각 분야가 어떻게 나름대로의 양심과 의식을 표현해 줄 수 있는 적절한 매체를 찾아내느냐 하는 문제이다. 여러분야에서 양적으로 증대하고 있는 도구주의적 사고가 기업과 기업종사자들을 규제 할뿐만 아니라 공중의 다양한 관심이 표출될 수 있는 기회를 박탈하고 있다. 일반 산업분야에서 경제적 부의 집중은 신문과 라디오산업에 다양하고 교묘한 방식으로 압력을 행사함으로써 자유로운 의사표현에 커다란 위협이 되고 있다.…… 언론의 자유라는 원칙은 언론이 (개인)의 표현과 논평 그리고 비판의 도구가 될 때만 발현될 수 있는 것이다. 그러나 현재 우리의 언론은 대중조작기술과 거대한 힘의 행사를 통해 이윤추구를 위한 산업이 되어가고 있다」 (1947, pp. 14~15) .

이상의 논의에서 우리는 Huchins 위원회가 공적 커뮤니케이션 수단의 사유화가 공익의 개념과 모순적임을 잘 인식하고 있었음을 확인할 수 있다. 그리고 위원회는 기업에 의한 언론소유를 현실로 인정하고 있었던 점도 분명하다. 한걸음 더 나아가 Huchins 위원회는 언론이나 의견의 형성에 있어 경제적 측면이 유일한 결정적 요인이 아님을 분명히 하고 있다. Hocking 에 따르면 의견의 형성이 경제적으로 결정된다는 주장은 널리 퍼져있는 신화라고 하면서 다음과 같이 지적 하고 있다.

「인간의 사고가 (빵)(bread & butter) 다시 말해 경제적 기능 혹은 소유권에 의해 결정된다는 것은 진실과 거리가 멀다. 인간의 의견은 생존과 성공을 위한 개인적 투쟁으로부터 자라난다. 여기에는 두 가지의 뿌리가 있다. 하나는 경험이고 또 하나는 이성이다.…… 언론에 나타나는 의견은 단 하나의 요인에 의해 혹은 경제적으로 결정되지 않는다」 (1947, p.143).

Hocking 의 이와 같은 주장에서 보듯 위원회보고서가 언론의 활동이 하나의 요인에 의해 단선적 결정되지 않았으며, 다른 요인들과 경중을 따져야 한다는 점을 인식한 점에서는 한걸음 진전한 것이기는 하지만 공공성과 상업성의 대립에 대한 명백한 입장을 취한 것으로 보기는 어렵다. 상업주의적 「편견」을 극복하기 위해 독자의 비판적 능력과 언론종사자의 전문가적 책임의식을 문제해결의 열쇠로 제시하고 있는 것이다. 이번에는 언론에 대한 고전적 자유주의 이론에 의해 이상으로 제시되었던 진실의 추구에 대한 Huchins 위원회의 입장을 검토할 필요가 있을 것이다. 잘 알려진 대로 고전적 자유주의 이론은 이성적 존재로서 인간은 이성을 사용함으로써 진실에 도달할 수 있다는 가정에서 있다. 이러한 이성적 인간관은 Milton 의 자유주의적 언론관의 모체를 이루는 것으로 다음과 같은 자기조절 과정을 통해 구현된다는 것이다.

- (1) 인간은 진실을 알기 원하며 또 진실에 의해 인도될 것이다.
- (2) 진실에 도달하는 유일한 방법은 공개된 시장에서 의견의 자유로운 경쟁을 통하는 것이다.
- (3) 개인은 자신의 의견을 자유롭게 개진할 수 있도록 허용되어야만 한다.
- (4) 이러한 과정에서 가장 합리적이라고 보이는 의견이 나타나게 되고 일반적으로 받아들여지게 될 것이다. (Jensen, 1974, p. 49)

산업자본주의의 발전으로 인한 계급분화, 노동자계급의 성장, 대중사회적 양상의 출현 등으로 자유주의적 인간관은 강력한 도전에 직면하게 된다. 또 낭만주의적 사유는 인간의 이성을 감성, 정열, 상상력으로 대치하고자 하는 움직임이었다. 그러나 고전적 자유주의 사상에 대한 가장 강력한 도전은 근대적 실증주의 사유의 성장이라 할 수 있다(Jensen, 1974, p 159). 자연과학의 발전에 영향을 받은 실증주의적 사유는 이성에 대한 초월적 법칙과 보편적 규범질서가 있다는 자유주의의 가정을 부정하고, 인간의 권리는 국가 혹은 사회에 의해 부여된 것임을 주장한다. 자유주의적 사유에 대한 도전들은 Huchins 보고서의 언론에 의한 진실추구의 명제에도 크게 영향을 미친다. 위원회는 진실 자체보다는 그것을 추구하는 과정(실증주의적 사유가 방법적 회의에 기초해 있음을 상기한다면)에 초점을 맞춘다. 「공중은 누군가에 의해 이미 마련된 진실을 찾기를 기대할 수는 없다. 언론에 의한 최선의 노력과 더불어 독자들은 진실을 향해 노력할 뿐이다. 만일 독자의 노력이 좌절된다면 언론이 진실을 위해 노력하지 않았거나, 혹은 진실이 <상대적>(모든 해석은 나름대로의 권리를 가진다는 뜻에서)일 뿐이기 때문에 얻을 수 없었던 것이라는 결론을 내릴 수도 있는 것이다」(Hocking, 1947, p. 148). Hocking 의 주장이 잘 보여주듯 진실추구의 과정에서 보고서는 또 다시 공중에 의한 노력에 기대를 걸고 있음을 보여준다.

여기서 우리는 미국사회의 사상적 풍토(사회적 조건에 기인한)의 독특함을 알 수 있다. 사회의 구조적 변모로 인한 사상의 변화와 그로 인해 생겨나는 문제 (여기서는 이성적 인간에 의한 공개적 사상의 시장의 문제)를 또 다시 「이성적」 공중에게로 되돌리고 있는 것이다. 더욱이 위원회가 활동한 시기(1944 ~47)의 미국사회 가 대중사회적 면모를 확연히 드러내기 시작한 때임에도 불구하고, 보고서는 특수한 역사적 시기에 형성된 집단(시민계급)으로서 공중을 대중과 구분하지 못하고 있는 것이다. 이상에서 우리는 Huchins 위원회가 진단한 언론의 위기의 내용과 그 원인에 대한 분석을 당시의 사회적

조건과 관련시켜 검토해 보았다. 그러면 이제 끝으로 미국의 언론이 당면한 문제를 해결하고 민주적 사회 (국가사회주의적 색채를 거부한다는 반명제적 성격이 강하다)를 위해 언론이 해야 할 역할과 책임에 대한 Hutchins 위원회의 다섯 가지 권고안의 내용을 검토해 보자. 물론 위원회의 권고안에는 기존의 언론에 대한 비판과 권고사항들이 충족되었을 때 가능해지는 이상적 언론활동의 모습이 포함되어 있다.

첫번째의 권고는 「매일 매일의 사건을 진실되고 포괄적이고 지적으로 설명함으로써 그것이 의미있게 해석되도록 사회적 문맥과 관련」(보고서, p. 21)시켜야 한다는 것이다. 여기서 중요한 개념은 정확성(accuracy)과 의미있음(significance) 두 가지이다. 이 두 가지에 근거해서 보도가 사건의 사회적 문맥 (배경)과 함께 제시됨으로써 독자로서 하여금 사건의 성격을 시간적 공간적으로 인식하도록 해야 한다는 것이다. 이것은 곧 한 사건을 과거와 미래의 사건과 연결시킴으로써 역사적으로 파악될 수 있도록 해야 함을 의미한다. 보고서는 당시의 언론보도가 「최신」, 「순간」, 「신속」, 「기이함」을 강조함으로써 역사적 관점을 결여 하고 있음을 지적하고 있다(보고서, p.55) .

보도의 가치판단과 관련하여 보고서는 언론이 대표적이고 의미있는 문제보다는 예외적이고 선정적인 것에 관심이 있음을 지적하고 있다. 사회의 장기적 변화의 징후로서 한 사건의 심층을 드러내기 보다는 대부분의 보도가 「잘 팔리는」 오락적 가치, 극적이고 폭력적 사건보도에 집착하고 있다는 것이다.

두번째 권고안은 언론이 비평과 비판의 교환을 위한 토론의 공간을 제공해야만 된다는 것이다. 언론이 그것을 소유한 사람의 관점에 의해 좌우되기 쉽기 때문에 가능한 한 다양한 관점을 제시하는 것은 언론의 공적 책임(public responsibility)이라는 것이다. 이것은 「신문을 발행하는 사람의 권리가 시민의 권리와 공공의 복리와 일치되는 경우에만 언론의 자유가 발행인에게 귀속될 수 있음」(보고서, p. 18)을 의미한다. 그러나 일정한 권리를 부여받은 언론기업이 이와 같은 활동을 제대로 수행하지 못할 때 어떻게 되는가? 위원회는 이 문제의 해답을 국가의 규제(개입)에서 찾는다고 볼 수 있다. 물론 언론활동 자체에 정부가 개입하는 것이 아니라 공공의 이익이 보다 잘 실현될 수 있는 언론활동의 조건을 만드는 데 정부의 책임이 놓여진다는 것이다. 이 점에서 바로 위원회가 제시하는 사회적 책임이 중요한 하위개념으로 「적극적」(Positive) 의미의 자유를 내포하고 있음을 알 수 있다.

위원회가 제시한 나머지 세 가지의 권고안은 이들 두 가지의 권고안에 대한 보충적 조항의 성격이 짙다고 할 수 있다. 세번째 권고안은 사회를 구성하는 집단들이 적절히 대표될 수 있도록 해야 한다는 것이며, 네번째는 사회의 목표와 가치규범의 명확한 제시, 다섯번째는 세상 돌아가는 소식에 대한 가능한 한 폭넓은 접근기회의 제공을 권고하고 있다. 이들 세 조항은 한마디로 언론이 도덕적, 교육적 지도자의 역할을 수행해야 함을 시사하는 것이다. 이와 함께 보고서는 이들 세가지 언론의 「책임」은 언론기업 자체에만 의존할 수 없고, 공중도 이러한 활동이 이루어지도록 압력을 가할 의무가 있음을 지적하고 있다.

「언론의 자유란 말은 오늘날 두 종류의 권리를 포괄하는 개념이다. 편집인과 발행인의 권리와 함께 정치적 문제에 대한 올바른 판단을 위해 적절한 사실을 제공받을 공중의 권리가 고려되어야만 한다. 두 가지 권리 중 오늘날 더 중요성이 커지는 것은 후자의

권리이다. Leigh가 적절히 지적했듯이 언론자유의 중심이 편집자에게서 시민에게로 전환되고 있다」(보고서, p. 169).

인용구가 보여주듯 Huchins 위원회가 제시하는 사회적 책임의 주체는 언론과 시민(독자) 양자라 할 수 있다. 그러나 보고서는 이들 책임의 주체를 사회의 구조적 조건(사회의 계층/계급분화, 독점자본의 등장, 기술의 발전 등)과 관련 지워 설명하고 있지 못하다.

III. 사회적 책임논리의 한계

이상에서 우리는 Huchins 위원회가 제시한 다섯 가지 권고안을 간략히 살펴봄으로써 「사회적 책임」의 내용이 다양한 문제를 포괄하고 있음을 알 수 있었다. 「사회적으로 책임있는 언론」이 상업주의적 시장체제 안에서 활동할 때 생겨나는 문제를 체계적으로 비판하고 있음에도 불구하고 보고서는 시장의 논리가 어떻게 언론의 구조적 체계에 영향을 주고 있는가에 대한 분석에는 이르지 못하고 있다. 또한 언론과 공중이 「사회적으로 책임있는」 활동을 전개하지 못 할 때 정부가 마지막 보루임을 지적하고 있음에도 정부개입의 한계를 명확히 설정하지 못하고 있다. 사회적 책임을 확보하기 위한 보고서의 제안에 대해 Schramm은 다음과 같이 지적한바 있다.

「(보고서에는) 사회적 책임의 개념이 발행인과 기자 등 다양한 집단에 의해 정의되고 있다. 많은 경우 개념의 정의가 상대적이고 때로는 애매하게 나타나 있다. 이들 집단들 안에 합의된 해결책이 전혀 제시되고 있지 못하다. 핵심적 문제는 사회적 책임이 기자에 의해서만 규정될 수 있으며, 외부의 누구에 의해서도 강제로 규정될 수 없음을 분명히 하는 일이다. 만일 정부에 의해 사회적 책임의 테두리가 정해진다면 그것은 권위주의적 언론체계의 위장된 형태에 지나지 않게 된다」(Schramm et al. 1969, p. 47).

이 점에서 「언론의 4 이론」의 공저자로서 Schramm은 전문화된 집단으로서 기자들의 자율적 통제를 통해 상업성과 공익성의 대립을 해소할 수 밖에 없다는 견해를 취하고 있다. 그러나 Huchins 위원회가 자유주의적 언론에로의 「소극적」 의미의 자유로부터 정부의 개입을 권고한 점에서는 커다란 인식전환을 보인 것이라 할 수 있다. 이러한 인식의 전환을 Schramm이 권위주의적 언론의 시도로 평가한 것은 그 자신의 관점이 자유주의적 이론에서 있는 때문으로 보인다. 이러한 편향은 「언론의 4 이론」이 사회적 책임이론을 자유주의적 이론의 연장으로 규정하는 데서도 나타난 바 있다(4 이론의 저자들이 이렇게 본 것이지 Huchins 위원회가 사회적 책임이론을 자유주의의 연장으로 본 것은 아니다). 더욱이 사회적 책임의 주체로서 언론종사자만을 상정하는 것은 자유주의 이론의 틀을 크게 벗어난 것이라 보기 어렵다.

끝으로 「책임」이란 보고서 전반을 통해 「사실(fact)에 대한 진술(accountability)」이 핵심임을 지적하고 있다. 이러한 지적 역시 책임의 문제를 방법론적 틀 즉 어떻게 사실을 진술할 수 있는가의 시각에서 파악함으로써 진술의 주체, 책임의 주체(즉 인간)의 문제가 누락되고 있다. 요약하자면 Huchins 위원회는 「사회적 책임」이란 공개된 시장의 원리에 의해서보다는 윤리의식을 지닌 기자와 합리적 공중, 그리고 정부의 개입에 의해 적극적으로 추구되어야 하는 도덕적 의무라고 규정한다고 볼 수 있다. 논의를 통해 드러났듯이 Huchins 위원회가 제시하는 「사회적 책임」의 이론은 여전히 책임의 주체를 공중과 정부, 그리고

자율적 언론인으로 상정하고 있었다. 이때 정부란 자유주의 아래에서의 소극적 의미의 정부가 아니라 뉴딜정책에서 보여졌듯 공익을 위해 적극적으로 개입하는 주체로 설정되어 있었다. 이러한 변화된 정부(국가기구)의 개념은 2 차 대전 후 독점자본주의로의 발전과 국가의 역할이라는 문맥에서 보면, 위원회의 정부의 역할에 대한 인식이 현실적으로 실현되지 못했음을 보여준다. 특히 전후 미국 언론산업의 독점화 경향은 정부의 공적 커뮤니케이션의 사유화에 대한 규제가 이론과 커다란 거리가 있음을 단적으로 보여주는 것이라 하겠다. 더욱이 앞서 살펴보았듯이 Huchins 위원회가 공적 커뮤니케이션의 상업주의적 소유를 인정한 것을 상업주의적 언론이라도 시장에서의 경쟁만 유지되면 공공의 이익은 보장될 수 있으리라는 전제에서였다. 그러나 <표 1>은 미국 신문산업의 경쟁이 어떻게 변모했는가를 잘 보여주는 예이다.

<표 1>이 보여주듯 Huchins 보고서가 나온 시기인 1948년 2개 이상의 신문이 발행되는 도시가 253개에서 1973년에는 84개로 급격히 감소하고 있다. 반면 미국 10대 신문재벌이 소유한 신문의 수는 점점 늘어나 1976년 Garnett 그룹이 88개의 신문을 소유하고 있으며, Thompson이 77개, Knight-Ridder가 34개, Freedom이 31개, Newhouse와 Harte-Hanks가 각각 28개의 신문을 경영하는 등 소유집중화 경향이 두드러지고 있는 것이다(Bagdikian, 1983, p. 9).

〈표 1〉 신문산업의 경쟁

| | 2개 이상의 신문 이 발행되는 도시 의 수 | 2개 이상의 신문 이 발행되는 도시 의 비율 |
|-------|-------------------------------|--------------------------------|
| 1923년 | 1,182 | 59.8% |
| 1933년 | 562 | 32.2% |
| 1943년 | 318 | 19.9% |
| 1948년 | 253 | 16.5% |
| 1953년 | 218 | 13.7% |
| 1958년 | 168 | 10.9% |
| 1963년 | 127 | 8.2% |
| 1968년 | 97 | 6.3% |
| 1973년 | 84 | 5.4% |

자료원 : Owen, 1975. p.81에서 발췌

그리고 여기서 한 가지 짚고 넘어갈 것은 신문사 간의 경쟁은 독자를 위한 편집경향을 강화시킴으로써 공공의 이익을 보호할 수 있다는 Huchins 보고서의 가정이 틀릴 수도 있다는 점이다. 신문의 경쟁상태와 신문편집경향의 관계를 연구한 Curran 과 그의 동료들의 연구(1980)는 신문사간 경쟁이 심해질수록 공공문제에 대한 보도는 감소하고 오히려 휴먼 인터레스트 기사가 크게 증가함을 밝혀주고 있다(물론 이 연구가 영국의 사례이기 때문에 미국의 경우를 설명하는 데 한계가 있을 것이다).

<표 2>에서 보듯 신문사간 경쟁이 심하던 1936 년보다 경쟁이 약화된 1946 년에 공공문제와 논평에 관한 기사가 크게 증가함을 알 수 있다. 이와 함께 광고의 비율도 현격히 감소하고 사진의 사용, 스포츠와 휴먼 인터레스트 기사 역시 크게 줄어드는 것을 볼 수 있다. 이것은 신문사간의 경쟁이 심할 때는 공공의 이익을 위한 편집보다는 독자 확보를 위한 선정주의가 강하게 나타남을 보여주는 것이다. 이러한 경향은 영국의 사례임에도 불구하고 Huchins 위원회의 가정이 전혀 반대로 나타날 수 있다는 하나의 증거라 할 수 있다.

공중의 개념에 대해서는 시민혁명 뒤에 부상한 시민계급의 개념을 그대로 채용함으로써 산업자본주의 하의 대중집단의 부상이라는 사회적조건의 변화를 제대로 고려하지 못했음을 알 수 있었다. 더욱이 사회기구로서 기업과 정부 그리고 사회의 여러 이익단체들이 나름대로의 영역확보를 위해 홍보정책을 강화시켜온 반면, 일반대중들은 매체에의 접근이 지극히 어려워지는 상황 때문에 위원회의 「깨어있는」 공중에 대한요청은 관념적인 구두선에 그칠 수 밖에 없었던 것이다.

〈표 2〉 미국 일간지 편집경향 변화, 1936~1946

| | Daily Express | | Daily Herald | | Daily Mail | | Daily Mirror | | Daily Telegraph | |
|-------------------------|---------------|-------|--------------|-------|------------|-------|--------------|-------|-----------------|-------|
| | 1936년 | 1946년 | 1936년 | 1946년 | 1936년 | 1946년 | 1936년 | 1946년 | 1936년 | 1946년 |
| 광 고 | 43% | 18% | 42% | 17% | 46% | 18% | 29% | 16% | 47% | 35% |
| 논 평 | 57% | 82% | 58% | 83% | 54% | 82% | 71% | 84% | 53% | 64% |
| 사 진 | 13% | 7% | 9% | 5% | 15% | 7% | 21% | 8% | 8% | 2% |
| 공 공 문 제 | 18% | 39% | 33% | 45% | 19% | 39% | 12% | 25% | 22% | 49% |
| 스 포 츠 | 22% | 18% | 19% | 20% | 20% | 19% | 15% | 9% | 14% | 11% |
| 휴먼 인터레스트 (성, 범죄, 사건) | 20% | 20% | 14% | 14% | 14% | 19% | 21% | 29% | 14% | 12% |

자료원 : Curran et al. 1980. 부록에서 발췌

IV. 공개장(public sphere)에 있어 책임의 주체

공적 커뮤니케이션은 민주적 사회체제를 지향하는 데 있어 필수적인 과정이다. Huchins 위원회에 의해 제기된 사회적 책임이론도 이러한 공적 커뮤니케이션과정이 사회의 특정한 집단에 의해 좌우되는 것을 규제하기 위해 언론의 「책임」을 강조했던 것이다. 그러나 공중, 정부, 언론종사자 등 책임의 주체가 추상적으로 파악됨으로 해서 다양한 집단의 의견표현의 기회보장과 중요한 사회의 의사결정과정에 참여의 기회를 확보하는 데 크게 기여할 수 없었다. 현실적으로는 오히려 언론소유부문(경제부문)이 정부(정치부문)의 통제를 독립성의 보장이라는 명분으로 거부하고, 정부 역시 시장원리에의 개입을 회피해 왔던 것이다. 레이건 행정부가 들어서면서 자유방임주의의 분위기가 사회의 전반을 지배하게 되면서, 1982년 미국 FCC는 「탈규제정책」(deregulation)을 채택함으로써 공적 커뮤니케이션의 개입정책에 있어 적극적인 후퇴를 선언하기에 이르렀다.

공적 커뮤니케이션의 민주화를 위한 「책임」의 관련영역으로서 정치부문과 경제부문은 대립적일 수 밖에 없는가? 혹은 커뮤니케이션 과정에 대한 정치적 권력과 경제적 권력의 힘의 행사를 중재하는 또 다른 영역은 없는 것인가? 여기에서 필자는 민주적 사회과정의 구성요소로서 정치부문과 경제부문으로부터 공적 커뮤니케이션의 장을 별개의 사회과정으로 설정할 필요가 있음을 주장하고자 한다.

현대사회에 있어 매스커뮤니케이션의 역할에 대한 논의가 앞서도 보여졌듯이 국가와 자본, 정치와 경제의 대립으로 파악됨으로 해서 커뮤니케이션과정이 사회과정의 핵심적 부문을 이루고 있다는 사실이 이론적으로 현실적으로 간과되어 왔기 때문이다. 사회과정에 있어 정치적, 경제적 부문이 커뮤니케이션과정에 의해 매개 될 수 있음은 Habermas에 의해 철학적으로 논의된 바 있다(1979). 다양한 의견, 사상, 관점이 제시되는 공개장(public sphere)이 어떻게 정치부문과 경제부문에 의해 억압되는가(특히 도구주의적이며 목적합리적 사회질서에 의해)를 밝히고, 왜곡되지 않은 커뮤니케이션의 가능성을 제안했던 것이다 Habermas의 논의가 대단히 추상적이고, 언어와 인간, 진리의 문제, 도구주의적 합리성 등 철학적 개념과 관련되어 있기 때문에 자세한 논의를 피하고, 공적 커뮤니케이션과정에 게재하는 핵심적 주체의 문제를 중심으로 Habermas의 공개장이론이 지닌 강점과 약점을 간략히 언급하고자 한다.

첫째 Habermas의 논의는 이분법을 피하고 커뮤니케이션과정으로서 「공개장」을 새로이 제안했다는 점에서 커다란 기여를 했다고 볼 수 있다. 둘째, 그의 공개장의 개념을 언론제도에 적용할 경우 사회구성의 매개로서 커뮤니케이션과정이 인간, 정치기구, 경제기구와 관련해서 설명될 수 있다는 점이다. Habermas의 이상적 커뮤니케이션을 사회구조와 관련해서 해명하려 했던 C. Mueller의 다음과 같은 진술은 이 점을 잘 보여주고 있다.

「인간의 욕구와 그 욕구의 긴박성을 자각하기 위해서는 인식능력과 정치적 자각이 필수적이다. 대다수 대중들에 관한 한 이들 인식능력과 정치적 자각이 대단히 제한적이다. 이들 두 가지 능력과 자각이 2 차적 사회화기구(교육제도와 언론제도)에 의해 보완되지 않는다면 개인이나 집단은 그들의 관심이 무엇이고 또 다른 대다수 대중이 무엇을 요구하는가를 알 수 없게 된다. 더욱이 조작의 과정이 여기에 개입되기 시작하면 이들 2 차적 사회화기구들은 적절한 토론의 장을 대중으로부터 박탈하는 셈이 된다」 (1973, p. 23)

셋째, 커뮤니케이션 과정에서 도구주의적 이성의 개입을 중시한 점이다. 언론에 의한 메시지의 제작과정에 도구적 이성의 개입을 적용해보면 뉴스에 있어 전문화와 객관성의 이념을 좋은 사례로 들 수 있다. 사실과 가치의 분리, 당위와 존재의 분리는 주관적 편견을 피하기 위한 가장 중요한 요건이라는 믿음이 바로 전문직 기자, 보도의 객관성을 떠받쳐주는 전제이기 때문이다. Habermas는 이러한 사실의 강조는 기술적 지식 (technical knowledge)이 실천적 지식(practical knowledge)에 대해 우위를 점하는 도구주의의 반영이라고 본다. 그러나 이상적 커뮤니케이션에 대한 Habermas의 논의가 구체적인 역사적 문맥에서 전개되고 있지 못하기 때문에 커뮤니케이션과정에 관련된 구조적 조건(언론기업의 독점화, 사회의 계층구조변화에 따른 수용자/공중의 성격변화 등)에 관한 설명이 제대로 이루어지고 있지 못하다. 이것은 Huchins 위원회 보고서가 사회적 책임의 주체로서 이상적 공중과 현실적으로 존재하는 대중을 혼동했던 오류의 또 다른 형태라 할 수 있다. Habermas의 논의가 지닌 비역사적 관점은 18 세기를 통해 유럽사회 신형 상인계급으로서 시민계급과 함께 생성된 공개장의 개념을 보편적 커뮤니케이션과정으로 일반화시키려는데서도 반복되어 나타난다.

끝으로 공개장에 참여하는 주체(이것은 곧 책임의 주체이기도 하다)로서 공중이 개인적 수준에서 파악되고 있다는 점이다. 기자, 정부, 공중(독자 혹은 시청자)들의 커뮤니케이션과정에 참여하는 주체들이 개인단위로 파악됨으로써 제도화된 사회기구(현대 매스커뮤니케이션과정에서 독자나 시청자 역시 제도화된 기구를 이루고 있다)로서의 성격이 누락되었다는 것이다(공개장이론의 한계에 대해서는 Garnham, 1986, Hood, 1986: Alford, 1985 등에서 시사 받은 바 크다).

공적 커뮤니케이션에 관한 공개장이론의 이러한 한계에도 불구하고 우리는 책임의 문제와 관련해서 언론종사자, 국가, 공중이 주체로서 그것에 참여하는 일이 중요하다는 합의를 얻어낼 수 있다. Huchins 위원회나 Habermas 논의가 참여의 문제를 구체적으로 거론하고 있지 않기 때문에 다음 절에서는 책임의 주체로서 이들 세 부문이 공적 커뮤니케이션에 참여하게 된 사례를 정토했으로써 상업성과 공익성의 대립, 상업성의 극복, 책임의 구현으로서 참여가 구체적으로 사회적, 정치적 문맥 안에서 어떻게 실현될 수 있는가를 밝히고자 한다.

V. 기자, 국가, 공중에 의한 책임의 실현

언론종사자의 경우는 프랑스 르몽드지의 기자 협의회와 편집자문위원회, 국가의 경우는 스웨덴의 신문에 대한 「언론지원제도」(PressSubsidy System)를 살펴 볼 것이다.

공중부문이 권리의 행사로서 「책임」을 수행하는 사례를 미국의 수도 워싱턴에서 이루어진 방송감시 프로젝트를 검토할 것이다. 이를 통해 우리는 언론의 사회적 책임이란 기자, 국가, 공중 등 세가지 영역이 커뮤니케이션과정에 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 작업임을 밝히고자 한다.

1. 르몽드 기자협의회와 편집실의 민주화

프랑스가 나치스의 점령에서 해방된 뒤 지하에서 활동하던 신문연합은 전국 신문연합으로 발족하면서 1945년 11월 24일 「자유언론의 권리와 의무에 대한 선언」을 반포한다. 선언문의 첫 3항은 다음과 같다.

- (1) 언론은 상업적 이윤추구를 위한 수단이 아니다. 신문은 문화의 도구이다. 신문의 책무는 정확한 정보를 제공하고, 사상을 보호하고, 인간의 진보라는 명제에 기여하는 것이다.
- (2) 언론의 책무는 오직 자유 안에서 자유를 통해서만 수행될 수 있다.
- (3) 언론은 정치적 권력과 경제적 권력에 의존하지 않고 오직 기자와 독자의 양심에 의존할 경우에만 비로소 자유로울 수 있다.

이러한 신문기자연합의 선언은 곧 많은 장애에 직면하게 된다. 프랑스 신문발행인협회, 의회 등은 정치적, 경제적 권력으로부터의 독립된 형태의 신문을 설정하기보다는 2차 대전 이전의 상태로 돌아가는 선택을 한다. 1954년 8월 5일 채택된 신문법(De Moustier Law)은 신문의 사적 소유를 인정하고 약간의 정부에 의한 규제를 허용하는 체제를 택하게 된다. 모든 신문이 전쟁 전의 체제로 돌아간 것은 아니다. 르몽드지(1944년 12월 19일 창간)는 공익의 봉사라는 정론지를 표명하고 나선다. Hubert Beuve Méry에 의한 편집에 있어서의 지도력(물론 전후 프랑스의 외교정책을 지지해 줄 권위지를 필요로 한 드골 정권의 요구

역시 중요한 요인으로 작용했다)이 전후 프랑스의 어려운 경제적 조건과 복잡한 정치상황에서 르몽드의 성장에 크게 기여했다고 볼 수 있다. 좌파는 르몽드를 전쟁 전의 철강산업에 의해 경영되었던 Le Temps 지의 연장에 불과하다고 공격하고, 프랑스 신문발행인협회는 신문용지란에 대처하기 위해 신문지면을 반으로 줄이기로 한 결정을 따르지 않는다고 비난하고 나섰다. 당시 르몽드는 신문지면을 반으로 줄이는 대신 경제적 손실을 감수하면서 신문 발행부수를 줄이는 선택을 했던 것이다.

르몽드지의 기자협회 (Journalists' Association)는 1960년 협의회 회원(기자, 행정직원, 관리직원)에 의한 회사주식 소유를 주장하고 나선다. 르몽드 기자협회는 사원에 의한 주식소유가 신문의 독립을 보장하는 가장 효율적인 방법이라는 주장을 하게 된 것이다.

8년이란 오랜 시간의 협상 끝에 1968년 3월 15일 르몽드 경영진과 기자협회는 프랑스 언론역사에 중요한 획을 긋는 합의안에 서명하게 된다. 그 합의내용은 첫째 르몽드 주식의 분배율을 규정하고 있다.

기자협회 40%

행정직원협회 5%

사무직원협회 4%

설립 당시 주주와 신규 주주 40%

경영진 11%

합의안의 2항은 경영정책자문위원회 설치를 규정하고 있다. 이 위원회에는 경영진, 기자, 행정직원, 사무직원협회 대표, 주주 대표로 구성되며, 위원직은 기자협회 대표가 맡는다는 것이다. 합의안의 5째항에서는 편집실의 민주화에 가장 중요한 부문인 편집위원회(editorial committee)의 구성을 규정하고 있다. 편집위원회는 편집실의 간부, 기자협회의 이사들로 구성되며 편집국장이 위원장을 맡도록 되어있다. 위원회의 기능은 편집과정에서 생겨나는 문제에 대한 자문에 국한되었다. 그러나 이 위원회를 통해 신문사의 종사자들(기자, 직원, 경영진)이 신문의 독립성과 품위를 유지하기 위한 방안과 경영정책에 대해 정기적으로 토론할 수 있는 기회를 가지게 된 것이다. 합의안이 편집위원회의 성격을 자문기구로 국한하고 편집과정과 회사의 활동에 개입할 권한을 부정한 것은 책임의 소재를 직능별로 분화된 편집과 업무조직에 맡기기 위한 것이었다.

이상 르몽드 기자협회의 역할을 검토해 보았다. 서술된 것처럼 언론종사자에 의한 주식공동소유(경영참여)와 그것에 근거한 르몽드의 사원 소유체제와 기자협회에 의한 편집과정에서 참여를 살펴보았다. 르몽드의 예는 우리에게 언론사의 정치적, 경제적, 권력으로부터의 독립은 결국 언론종사자에 의한 집단적 참여에 의해 보장될 수 있음을 보여주는 것이다. 공공이익에 대한 책임이란 주체에 의한 참여와 참여를 위한 제도적 보장을 의미하는 것이다.

2. 스웨덴 정부의 「언론지원제도」 (Press Subsidy System)

「언론지원제도」는 사회적 책임의 주체를 국가기구에 부여하는 대표적인 사례라 할 수 있다. 스웨덴 정부의 언론위원회는 지원제도의 정책입안을 위해 언론현황을 조사한 뒤, 보고서에서 언론의 기능을 4가지로 제시한 바 있다.

- (1) 시민들을 위한 정보를 제공함으로써 사회적 인식의 고양.
- (2) 독립적으로 혹은 조직화된 사회집단의 관점에서 사회현상에 대한 해설.
- (3) 공중의 대표기구로서 사회안에서 권력을 행사하는 집단의 활동에 대한 감시.
- (4) 정당, 노조, 사회단체들간의 커뮤니케이션의 촉진.

이것은 스웨덴 정부가 공적 커뮤니케이션과정에 있어서 언론의 역할을 어떻게 설정하고 있는가를 잘 보여준다. 즉 언론은 대의민주주의(representative democracy)의 수단으로서 가능한 한 다양한 정치적 견해를 지닌 집단들이 그것을 통해 의견표현의 기회를 가질 수 있어야 한다는 것이다.

이러한 스웨덴 정부의 언론관은 언론을 관할하는 행정부서의 변화에서도 잘 드러난다. 1960년대는 법무부, 70년대는 재무부, 1978년 이후에는 문교부가 언론관계를 주관했다. 이것은 언론의 문제를 보는 시각이 법률적 측면, 경제적 측면을 강조하는 데에서 최근에는 교육을 포함한 총체적 커뮤니케이션 측면으로 변화했음을 보여 주는 것이다. 그러면 이제 언론의 독립성 보장을 위한 「지원제도」가 어떻게 진행되었는지를 간략히 살펴보자. 우선 여기서 스웨덴의 신문산업구조를 알아 볼 필요가 있다.

World Press Encyclopedia 에 따르면 스웨덴은 국민 1,000 명당 일간신문 발행부수가 572 개로 세계에서 가장 높은 신문구독률을 가지고 있다. (참고로 일본이 인구 1,000 명당 526 개, 동독이 472 개, 핀란드 425 개, 소련 397 개, 영국 388 개, 미국 287 개로 나타나고 있다) 대도시에서 발행되는 신문을 포함해서 대부분의 신문은 지역신문의 성격을 띠고 있다. 다만 스톡홀름에서 Aftonbladet(사회민주당 계열: 43 만부)와 Expressen(자유당 계열, 52 만부) 등 2 개의 일간지가 전국지일 뿐이다. 그리고 대부분의 신문이 정당에 대한 강력한 지지와 반대를 표명하는 정당지적 성격을 지니고 있다. 발행되는 신문지의 변화를 보면 1950 년대를 고비로 해서 소규모발행부수의 신문은 시장에서 소멸하게 되는 경향이 나타난다. 1940 년대 200 여 개의 신문이 1970 년 말에는 150 여 개로 줄어들었다고 한다.

「언론지원제도」는 대체로 모든 신문에 공통적으로 혜택을 주는 일반지원(general subsidy: 우편료의 할인, 세제혜택 등)과 선택지원(selective subsidy)의 방식이 있다. 스웨덴 정부의 목적이 시장에서 경쟁력이 약한 신문을 지원해 주는 데 있기 때문에 선택적 지원제도가 처음부터 채택되었다. 선택적 지원제도의 문제는 지원할 신문을 어떻게 선정하느냐 하는 것이었다. 왜냐하면 선정과정에서 행정부의 영향력을 배제하기 위해서는 객관적인 기준의 설정이 중요하기 때문이다. 처음 단계에서는 스웨덴 신문의 정당지적 성격을 고려하여 정당으로 하여 지원 후보지를 선택하도록 하는 방안이 고려되었다. 그러나 이것은 신문산업의 메카니즘에 정당이 개입함으로써 신문의 독립성을 오히려 해칠 우려가 있다는 점에서 기각되었다.

이에 따라 선택적 지원제도가 한 지역에서 독자들에게 제공되는 정보와 해설의 다양성을 보장하기 위한 것이라는 전제에서 구독률에 따른 신문 선정기준이 마련되었다. 각 지역이 신문을 「높은 구독률의 신문」(high coverage; 지역 전체 가구 중 50% 이상이 구독하는 신문)과 「낮은 구독률의 신문」(low coverage; 지역 전체 가구 중 50% 미만이 구독하는 신문)으로 나누고, 후자를 선별적으로 지원하는 방식을 채택했던 것이다. 물론 선택을 위한 정부의 의사결정과정은 서류로 작성되어 공개하도록 되어 있었다.

이상 간략히 살펴본 「언론지원제도」는 신문의 독립성을 강화하는 데 크게 기여한 것으로 나타났다. 정당신문의 성격이 강한 신문구조에서 정당에의 재정 의존도가 낮아짐으로 해서 많은 신문이 정치적 영향으로부터 벗어날 수 있었다. 언론지원제도는 또 시장 메카니즘에도 크게 영향을 끼쳐서 재정의 압박으로 폐간되거나 다른 신문에 합병되는 경우를 크게 줄이는 효과를 나타냈고 또 새로운 신문 창간이 활발해졌다. 한 지역에 있어 신문의 경쟁이 유지됨으로써 결국 의견, 관심의 다양성이 확보될 수 있었던 것이다.

이상의 국가기구에 의한 언론지원제도는 스웨덴의 정치적, 사회적 구조 안에서 가능했던 것이므로 다른 사회에 그대로 적용될 수는 없을 것이다. 그러나 공적 커뮤니케이션 과정에 있어서 경제적 부문에 어떻게 개입할 수 있는가, 그리고 공익보호를 위해 국가기구가 사회적 책임의 주체로서 보다 적극적으로 활동할 수 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

3. 공중에 의한 방송 모니터링

공적 커뮤니케이션의 민주화를 위한 책임의 주체로서 공중은 많은 경우 수동적 존재로 묘사된다. 대중사회에서 고립된 개인으로서 매스미디어에 의해 제공되는 값싼 오락을 수동적으로 소비하는 대중의 개념이 그것이다. 그러나 미국의 수도 워싱턴에서 「기계제작자노조」(Machinist Union)에 의해 1980년 행해진 방송모니터 프로젝트는 특정이해와 관심을 가진 집단이 어떻게 공적 커뮤니케이션에 참여할 수 있는가를 잘 보여주는 사례이다. 이 프로젝트는 150명의 지원자(기계제작자노조 소속)들이 1, 2차에 걸쳐 3개 방송 네트워크의 프로그램에서 노동자를 어떻게 묘사하고 있는가를 내용분석을 통해 밝혀냈다. 53개의 시리즈물, 24편의 영화, 24편의 스페셜 프로그램을 분석한 1차 조사에서는 텔레비전이 서비스 부문과 전문 직업종사자를 강조하고 생산부문의 노동자들은 거의 그리지 않고 있음을 밝혀냈다. 예를 들어 전체 프로그램 중 매춘부나 그와 유사한 직업이 생산노동자에 비해 12:1의 압도적인 비율로 자주 등장했다. 2차 모니터는 1981년 4월 실시되었는데, 2개의 노조가 조사에 새로이 참여했다. 우선 오락프로그램의 분석결과를 보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

- (1) 2차 조사에서 역시 노동조합은 프로그램에 거의 등장하지 않았다.
- (2) 텔레비전은 노동조합을 폭력적이고 천박하며, 방해적 이미지를 묘사했다.
- (3) 특정 직업이 우세하게 나타나는 현상은 더욱 심각해졌다.
- (4) 텔레비전은 국가경제력을 위태롭게 할 정도로 생산직보다는 서비스를 강조하고 있었다.
- (5) 국가적 문제에 대한 보도는 생산적인 측면보다는 웃음거리를 제공해 주는 데 초점을 맞추었다.
- (6) 노조가 결성된 직업을 부정적으로 묘사했다.
- (7) 조합이 결성된 직업을 가진 노동자들이 텔레비전에 나타날 때 그들 대부분이 명령에 따라 일하고 순종하는 로봇과 같은 사람들로 묘사되었다.

방송모니터의 2차 조사 결과 역시 텔레비전이 사회의 가장 중요한 산업생산에 종사하는 노동부문을 여타의 직종보다 낮게 평가하거나 왜곡된 이미지로 묘사함을 보여주고 있다. 노동조합회원들에 의한 방송모니터 계획은 조사결과를 가지고 모니터 요원들에게 해석해 주고, 그 결과를 FCC의 규정들에 근거해서 어떻게 조사결과를 활용할 것인가를 교육하는

프로그램을 포함하고 있었다. 이에 따라 FCC의 「균등한 시간 배분」(Equal Time)의 원칙, 「형평의 원칙」(Fairness Doctrine), 방송국의 정치적 논평에 대응하는 방식 등에 관한 교육이 행해졌다. 특히 모니터계획이 중점을 둔 것은 방송국이 반드시 보관, 공개하도록 되어 있는 서류와 문서들을 열람하도록 교육하는 프로그램이었다. 조합에 속한 모니터 요원들은 ① 방송국 라이선스와 관련된 서류, ② 방송국의 소유권에 관한 서류, ③ 방송국고용에 관한 서류(고용의 기회평등원칙을 지키는가?), ④ 공직후보자에 관한 방송기록, ⑤ FCC가 발간하는 「공중과 방송절차 안내서」, ⑥ 일년간의 프로그램편성 보고서, ⑦ 방송국에 의한 평가보고서(ascertainment document) 등을 열람하도록 교육받았다. 이 중 가장 중요한 부분이 방송국이 FCC의 규정을 제대로 준수하고 있는가를 보여주는 평가보고서를 검토하는 직업이었다. 평가보고서는 지역지도자들에 대한 의견조사를 포함하고 있기 때문에 노조의 모니터요원들은 ① 지역사회의 지도자들이 정기적으로 면접되고 있는가, 어떠한 방법으로 누가 면접되었는가, ② 어떠한 지역사회 집단들이 대표되고 있는가, 소수 집단들도 충분히 대표되고 있는가, ③ 지역사회의 공공문제가 방송프로그램 편성에 목록화 되었는가, 지역의 공공문제에 관한 프로그램들에는 합당한 시간이 할당되었는가, 프라임타임 동안에는 어떤 공공문제 프로그램이 방영되었는가 하는 질문을 제기함으로써 방송의 공공성이 유지되는가를 감시할 수 있었던 것이다.

기계제작자노조의 방송모니터계획은 이에 그치지 않고 이러한 텔레비전 방송국 운영실태에 대한 지식, 공개자료, 모니터 조사결과를 바탕으로 노조대표들이 방송국을 방문해서 방송실무자들과 토론하는 프로그램을 진행시켰다. 이와 같은 지역 사회의 이익단체(여기서는 기계제작자노조)에 의한 체계적 조사와 권리행사, 방송실무자와의 대화를 통해 노동자와 노동조합이 텔레비전에 의해 공정하게 취급되지 못하고 있다는 인식을 공유할 수 있게 되었다. 텔레비전 방송국 역시 노동조합의 모니터계획이 자신들의 프로그램 편성과 내용이 지닌 결점과 부적절성을 잘 지적해 주는 활동으로 평가해서 그들의 의견을 적극적으로 수렴하는 자세를 보였다. 특히 Hartford, Oklahoma City, Wichita, St. Louis, Portland 등에서는 이러한 방송모니터계획의 실행으로 노동조합 대표자들이 지역방송국의 고문이사로 취임할 수 있었던 것이다. 방송모니터계획을 노동조합 내부적으로는 조합원들의 사회적 인식을 높일 수 있었고, 외적으로는 노동조합 대표자들과 지역방송국 간부들간의 대화의 창구역할을 할 수 있었다.

VI. 맺 음 말

이 글의 목적은 Huchins 위원회 보고서 이래 제시되어 온 언론의 사회적 책임이론이 상업성과 공공성의 요구를 어떻게 개념화하고 있는가를 밝히고, 책임의 주체문제를 사회구조적 조건아래서 검토함으로써 민주적 커뮤니케이션의 실현가능성을 점검하고자 하는 것이었다.

우리의 논의는 첫째, 기존의 사회적 책임이론이 윤리적 직업의식을 가진 기자, 공익보호의 역할을 담당하는 정부, 합리적 공중이라는 세가지 주체를 상정했음에도 불구하고, 주체의 성격을 이론적 차원에서 제시함으로써 사회적 조건의 변화와 동떨어지는 해결책을 제시했음을 밝힐 수 있었다. 둘째, 사회적 책임이론이 자유주의적 언론관의 인간관과

사회관을 극복하려 했음에도 불구하고, 도구주의적 이성애 기초한 방법론적 해결(사실과 가치를 구분하는 보도의 객관성 강조와 언론인의 전문화된 직업윤리를 대안으로 제시)에 의존함으로써 커뮤니케이션 과정에 있어 정치적 부문(국가)과 경제적 부문(기업)의 관계설정에 실패했음을 알 수 있었다. 또한 이러한 해결책이 현실적으로 미국 언론산업의 독점화 경향과 국가기구의 역할변화, 자본주의의 발전으로 인한 사회계층의 분화(공중의 분화) 등의 구조적 변화 앞에서 실효성이 없었음을 지적했다. 이 점에서 본고는 Habermas의 공개장개념이 지닌 이론적 합의와 그 한계를 따져보고, 사회적 책임의 주체 문제를 공개장의 영역 내에서 구체적으로 실현시키고자 한 사례들을 살펴보았다. 르몽드지의 기자협의회 구성과 사원에 의한 주식소유, 그것에 근거한 정책의 입안과 의사결정과정에서의 참여 등은 우리에게 기자에 의한 「사회적 책임」의 수행이 윤리적 차원의 전문화를 요구하기보다는 구조적 차원에까지 확대되어야 함을 시사하고 있었다. 기자협의회와 경영진간의 8년에 걸친 협의과정과 언론의 정치적, 경제적 권력으로부터의 독립을 확보하기 위한 노력은 하나의 귀감이 되는 것이라 하겠다. 특히 기자와 경영진(행정, 사무직원 대표를 포함한)이 참여하는 편집위원회의 권한을 자문기능에 국한하고(편집과정에 대한 직접적 간섭의 위험을 배제하기 위해), 기자와 경영진간의 토론의장으로 활용한 것은 프랑스의 여타 신문뿐만 아니라 다른 나라의 신문에도 좋은 사례를 제공했던 것이다.

공적 커뮤니케이션 과정에 국가의 개입을 보여주는 스웨덴의 선택적 언론지원제도는 상업주의적 제도 아래에서 정부의 「사회적으로 책임있는」 활동이 권위주의적 정치력의 행사가 아닐 수 있음을 명확히 보여주고 있었다. 공적 커뮤니케이션과정에 있어 정치적 영역과 경제적 영역이 대립적이지 않고, 또 어느 한 요인에 의해 결정되지 않고 「중층적으로 결정」(overdetermined)되는 구체적 사례임을 확인할 수 있었다.

끝으로 미국의 기계제작자 노조에 의한 방송모니터계획도 언론이 독점적으로 소유된 제도 안에서 어떻게 대중들이 스스로를 교육하고, 하나의 이익집단으로서 자신들의 견해를 표명할 수 있는가를 잘 드러내 주고 있었다. 이 사례 역시 이론적 수준에서 공중의 참여란 많은 경우 구두선이기 쉽고, 제도적으로 실현될 수 있는 적극적 노력에 의해 「사회적으로 책임있는」 공중이 가능함을 보여주는 것이었다.

이상 세가지 사례가 책임의 주체들이 구체적 사회 안에서 공적 커뮤니케이션과정에 참여함으로써 「책임있는」 주체로 될 수 있는가를 보여주는 것임에도, 이것을 다른 모든 사회에 일반적으로 적용할 수는 없을 것이다. 예를 들어 국가의 언론제도에 대한 오랜 통제의 역사를 가지고 있는 한국사회에서 스웨덴의 언론지원제는 자칫 정치적 권력에 의한 개입을 자초할 위험이 있기 때문이다. 따라서 언론의 사회적 책임이란 기자, 국가, 공중이라는 세부문의 주체가 공적 커뮤니케이션과정에 참여하는 제도를 어떻게 만들어 내느냐 하는 문제인 것이다.

참고문헌

Alford, C. Fred (1985), "Jürgen Habermas and the Dialectic of Enlightenment; What is Theoretically Fruitful knowledge. " 「social Research」, 52, 1, PP. 119~149. Bagdikian, Ben H. (1983), 「The Media Monopoly」, Boston: Beacon Press.

Chaffee, Jechariah, Jr. (1947), 「Government and Mass Communication」, Chicago: University of Chicago Press. 2. Vols.

Curran, James, Angus Douglas, and Gary Whannel. (1980), "The Political Economy of the Human-interest Story." In Anthony Smith (ed.), 「Newspapers and Democracy」, London : MIT Press .

Garnham, Nicholas (1986), "The Media and the Public Sphere." In P. Golding, G Murdock, and P. Schlinger (Eds.), 「Communicating Politics. Mass Communication and the Political Process.」, Leicester: Leicester University Press.

Habermas, Jürgen. (1979). 「Communication and the Evolution of Society」, (translated by Thomas McCarthy). Boston: Beacon Press.

Hocking, W. E. (1947), 「Freedom of the Press, a Framework of Principles.」, Chicago: University of Chicago Press.

Hood, Stuart. (1986), "Broadcasting and the Public Interest from Consensus to Crisis." In P. Golding, G. Murdock, and P. Schilinger (Eds.), 「Communicating Politics. Mass Communication and the Political Process.」, Leicester: Leicester University Press. Hutchins Commission (1947), 「A Free and Responsible Press」, Robert D. Leigh (ed.), Chicago: University of Chicago Press.

Jensen, Jay. (1974), 「Liberalism, Democracy and the Mass Media.」, Unpublished Manuscript. University of Illinois, College of Communication.

Leuchtenburg, William. (1963). 「Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932~40.」, New York: Harper and Row.

Mueller, Claus. (1976). 「The Politics of Communication, New York: Oxford University Press.

Owen, Bruce M. (1975). 「Economics and Freedom of Expression」, Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Co.

Schramm, Wilber and William, L. Rivers. (1969) 「Responsibility in Mass Communication.」, New York: Harper and Row.

- 한양대 신문학과, 서울대대학원 신문학과, 미국아이오와대 대학원(신문학박사)
- 저술: 「영상커뮤니케이션과 사회」 (역서), 「사회발전과 지식이전」 (역서)외
- 현재: 서울대학교신문학과 교수