언론에 대한 국가개입의 구조 및 그 전개과정[1)]

金 海 植
(서울대 박사, 사회학)

차 례

제 1 장 국가개입의 구조
1. 국가개입의 동인
2. 국가개입의 형태와 방식
제 2 장 군사정부시기
1. 통제구조 단순화—언론기관 정비
2. 상시적감시·감독장치의 마련—공보행정의 강화
3. 정보유통 통제—언론검열과 취재에 대한 제약
4. 이탈에 대한 예방·처벌 장치—법률적 장치의 마련
5. 군사정부의 언론 정책—단간제의 실시와 언론기업 육성
제 3 장 제 3 공화국시기
1. 언론 윤리위원회법 파동
2. 언론의 비판력 제거와 순치 과정
3. 정보유통에 대한 통제
4. 국가의 경제적 특혜에 의한 언론 포섭
제 4 장 제 4 공화국시기
1. 통제구조의 단순화—언론 통폐합
2. 상시적 감독장치
3. 정보유통에 대한 통제
4. 이탈에 대한 예방 및 처벌장치—언론관계법률
5. 언론에 대한 국가의 경제적 지원
6. 언론의 동원과 언론의 제도언론화
제 5 장 제 5 공화국시기
1. 통제구조의 단순화
2. 상시적 감독기구의 강화
3. 정보유통에 대한 통제
4. 이탈에 대한 방지 및 처벌장치—언론기본법
5. 국가의 경제적 특혜제공
제 6 장 제 6 공화국시기
1. 국가의 언론정책과 언론계의 변화
2. 정보유통 통제
3. 예방 및 처벌장치—언론관계법률
4. 방송구조 개편
제 7 장 결 론

국가는 현대 한국언론의 성장 및 성격변화과정에서 가장 결정적인 영향력을 행사한 요인이라고 할 수 있다. 이 글은 언론에 대한 국가의 개입의 틀을 제시하고 그 틀에 따라 국가의 개입이 역사적으로 어떻게 전개되어 왔는가를 분석하기 위한 한 시도이다.

제 1 장 국가개입의 구조

1. 국가개입의 동인

한국의 국가는 '강한' 국가이면서 동시에 '약한' 국가로서의 성격을 지녀 왔다. 국가의

1) 이 글은 필자의 박사논문 "1960년대 이후 한국언론의 성격변화과정에 대한 사회학적 연구—국가, 자본, 언론자본, 제국주의의 영향을 중심으로"(1993) 중에서 제 3 장(국가의 개입)의 내용을 중심으로 요약·정리한 것이다.

강한 성격은 탈식민지과정에서의 비대화, 자본가계급 형성과정에서의 우위 확보, 산업화과정에서의 경제개발의 주도, 분단상황으로 인한 특수성 등의 요인에 의해 형성되었다. (이성형, 1985:245-246, 강명현, 1990:37-46 참조)

한편, 이와 같은 국가의 강한 성격의 이면에는 우리가 결코 간과할 수 없는 국가의 또다른 성격으로 정당성의 결핍이 존재한다. 군사쿠데타로 정권을 잡은 박정희정권과 전두환정권은 정권획득과정의 불법성으로 인하여 정당성의 기반이 매우 취약하였다. 1960년대 이래의 국가는 경제성장정책을 통하여 이러한 허약한 정당성을 만회하려고 하였다. 이 과정에서 국가는 언론의 비판력을 제거하고 나아가서 언론을 경제성장정책과 정권안보유지에 적극적으로 동원하려고 시도하게 되었다.

결국 국가의 강한 성격은 언론에 대한 국가의 전면적인 개입을 가능하게 하였고, 국가의 약한 성격은 언론에 대한 국가의 개입의 계속적인 동인이 되었다고 할 수 있다. 이 양 측면은 언론에 대한 국가의 개입을 지속적으로 촉발시켜 왔다. 그리하여 국가는 한편으로는 체제유지 및 자본의 보호·관리를 위해 다른 한편으로는 국가 자체의 정당성 창출을 위해 언론에 대해 적극적으로 개입하였던 것이다.

2. 국가개입의 형태와 방식

언론에 대한 국가개입의 형태 및 방식은 〈표 1〉과 같이 구분해 볼 수 있다. 즉, 1) 언론구조를 단순화함으로써 언론통제를 용이하게 하기 위한 통제구조의 단순화, 2) 언론을 상시적으로 감시·감독하기 위한 장치의 마련, 즉 행정적 통제, 3) 정보의 유통을 통제하기

〈표 1〉 언론에 대한 국가개입의 구조

국가개입의 구조	각종 장치 및 조치
통제구조의 단순화	언론통폐합, 언론인 강제 해직 방송구조의 개편—방송의 공영화, 민영방송설립
상시적 감시·감독장치	문화공보부—프레스카드제, 홍보조정실 언론유관단체—각종 윤리위원회, 법정언론유관기관
정보유통의 통제	공보관 및 대변인제도, 기관원의 언론사 출입, 언론기관에 대한 협조의뢰, 방송편성 규제, 기자단과 관급보도, 통신사의 통합, 보도지침
이탈에 대한 예방 및 처벌 장치	헌법, 국가보안법, 반공법, 집시법, 긴급조치, 언론기본법, 방송법, 정기간행물 등록법
경제적 제재 및 지원	시설기준의 설정, 신문용지 및 용자면에서의 특혜 철회, 광고주에 대한 압력, 구독금지
	신문용지에 대한 특혜, 운영 및 시설자금에 대한 지원, 카르텔의 형성 및 유지, 독과점체제의 조성, 다각경영의 조장, 언론공익사업에 의한 지원
	국공영매체의 운영

위한 장치의 마련, 4) 국가의 통제로부터의 이탈을 예방하고 처벌하기 위한 법률체계의 마련, 5) 경제적 제재 및 지원 등이 그것이다.

제 2 장부터는 위 표에서 정리된 국가개입의 구조를 틀로 하여 국가의 개입이 역사적으로 어떻게 전개되어 왔는지를 살펴 보기로 하겠다.

제 2 장 군사정부시기

1960년대 이후 한국언론의 성장 및 성격변화과정의 기본 틀은 군사정부시기에 마련되었다고 볼 수 있다. 군사정부는 정당성의 취약함에 대한 공격과 비판을 차단하고 나아가 장기적으로는 언론을 포섭하기 위해 체계적인 노력을 기울이게 된다. 특히 새로운 언론정책이 입안·시행됨으로써 이 시기는 한국언론의 새로운 전기를 구성한다.

1. 통제구조 단순화—언론기관 정비

군사정부는 1961년 5월 말 '사이비 언론인 및 언론기관 정화'를 명분으로 한 '국가재건최고회의 포고 제11호'와 언론사의 시설기준을 명시한 '공보부령 제 1 호'를 포고하여 언론기관을 정비하였다. 이 때 정리된 신문·통신의 통계는 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 5·16직후 정리된 신문·통신의 수

	일간신문		통신		주간지		계	
	중앙지	지방지	중앙	지방	중앙	지방	중앙	지방
등록수	64	51	252	64	355	130	671	245
취소수	49	27	241	64	324	129	614	220
잔존수	15	24	11	0	31	1	57	25

출처 : 『조선일보 70년사』, 1990, pp. 2-269.

이상과 같은 조치는 기존의 수많은 군소 언론사의 문을 닫게 하고 또한 상당한 재력을 갖춘 자가 아니면 언론을 경영하지 못하도록 함으로써 언론의 수를 줄이는 이중적 효과를 거두는 것이었다. 결국 사이비 언론인 및 언론기관 정화를 명목으로 이루어진 이 조치는 언론기관의 수를 대폭 줄임으로써 언론통제를 용이하게 하기 위한 것이었다.

2. 상시적 감시·감독 장치의 마련—공보행정의 강화

4·19직후 국무원 사무처의 공보국과 방송관리국의 2개국으로 편입되었던 공보행정기구는 1961년 6월 22일 다시 공보부로 승격확충되었다. 언론정책수행을 위해 독립된 부서로서 설립된 공보부는 공화당정부의 언론에 대한 적극적인 동원과 통제를 예고하는 것이었다. 이 공보부는 이후 언론에 대한 정부의 공식적인 통제창구로서 기능하게 되며, 1968년에는 문

화공보부로 확대된다. 5·16후 공보부로 승격·발족된 뒤 공보부가 내세운 공보정책의 제 2 항은 '언론의 창달과 국론의 통일 : 책임있는 언론의 자유창달로 사회공기로서의 언론이 국리민복, 국위선양 및 국론통일에 적극 기여토록 주력하는 동시에 과거에 언론의 방종이 초래한 일체의 무질서한 현상이 재현되지 않도록 조정육성한다'(공보부, 『문화공보 30년』, p. 44)로 되어 있으며, 공보부의 임무 중 제 3 항은 '언론의 계도와 자율적인 혁명참여의 촉진'(김종설, 1963:13)으로 되어 있다. 이처럼 군사정부는 공보행정을 강화하여 언론을 통제하고 군사혁명을 정당화하는 데 언론을 적극적으로 동원하려 하였음을 알 수 있다.

3. 정보유통 통제—언론검열과 취재에 대한 제약

5·16 쿠데타에 성공한 직후 군사정부는 전국에 계엄령을 선포하고 '포고 제 1 호' 및 5월 18일의 '계엄사 발표 제 4 호'로써 언론활동을 규제하였다. 그러다가 5월 27일 정오를 기해 비상계엄이 경비계엄으로 대치되었고 신문 등에 대한 사전검열제가 폐지되었다. 그러나 정부의 취재원에 대한 기자의 접근이 완전히 봉쇄되었다. 6월 12일 공보부는 '기자출입 및 취재활동절차 송부의 건'이라는 공문을 각 언론·통신에 보내어 관청출입기자는 사실상 관보배달부가 되었다.(『동아일보사사』 권 3, pp. 75-76)

4. 이탈에 대한 예방·처벌 장치—법률적 장치의 마련

군정당국은 '특수범죄 처벌에 관한 특별법'과 '반공법'을 제정하여 언론활동 규제의 큰 테두리로 삼았다.[2] 이상의 두 법률을 엄격하게 적용할 경우 정부를 반대하는 어떤 언론도 침묵시킬 수 있었고, 실제로 군정초기는 물론이고 1960년대에 일어난 정치적인 필화사건은 대부분 이 두 법률을 동원하여 규제하였다. 즉, 언론인의 반정부적 행위나 정부의 통제에서 이탈하는 행위를 처벌할 수 있는 '전가의 보도'가 이 시기에 마련되었던 것이다.(『동아일보사사』 권 3, pp. 75-76)

한편, 군사정부는 1962년 12월 31일 '집회 및 시위에 관한 법률'을 제정하여 반정부활동에 대한 보도를 규제할 수 있는 법률적 장치를 마련하였으며, 민정이양 직전인 1963년 말에는 언론관계법률로서 '방송법'과 '신문·통신 등의 등록에 관한 법률'을 제정하여 3공화국 이래 신문과 방송에 관한 법률의 기초를 마련하였다.

---

2) 전자의 제 3 조 3항(허위사실 유포)은 '정부를 비방할 목적으로 허위의 사실을 날조하여 타인에 전하거나 그 정(情)을 알고 이를 유포한 자는 10년 이하의 징역에 처한다'고 규정하였다. 반공법의 제 4 조(찬양·고무)는 다음과 같이 규정하였다. "① 반국가단체나 그 구성원의 활동을 찬양·고무 또는 이에 동조하거나 기타의 방법으로 반국가단체를 이롭게 하는 행위를 한 자는 7년 이하의 징역에 처한다. ② 전항의 행위를 할 목적으로 문서, 도서, 기타의 표현물을 제작, 수입, 복사, 보관, 운반, 반포, 판매 또는 취득한 자는 전항의 형과 같다."

5. 군사정부의 언론정책—단간제의 실시와 언론기업육성

1) 군사정부의 언론정책의 내용과 의의

군사정부는 1962년 6월 28일 ① 언론자유와 책임, ② 언론인의 품위와 자질, ③ 언론기업의 건전성, ④ 신문체제의 혁신, ⑤ 언론정화 등의 5개 기본방침과 20개 세부방침으로 구성된 새로운 언론정책을 발표하고, 7월 30일에는 10개항의 '시행기준'을 발표하였다. 군사정부의 언론정책 발표는 경제를 통한 국가의 영향력이 언론에 본격적으로 발휘됨을 알리는 계기적 사건이었다. 이 언론정책의 골자는 시설기준의 설정, 단간제의 실시, 언론기업육성정책 등으로 요약할 수 있다.

먼저, 정부는 신문의 발행에 엄격한 시설기준을 정하여 상당한 규모의 자본가가 아니면 도저히 매스컴사업을 할 수 없게 만들었다. 이러한 군사정부의 시설기준 설정은 1960년대 이후 진행된 언론기업화의 전기 중 하나를 구성한다. '언론정책 시행기준'의 시설기준에 따라 많은 군소신문들이 정리됨에 따라 살아남은 신문사들은 일종의 과점체제를 형성하게 되었고, 평균자산이 늘어나는 계기가 되었다.

다음에, 단간제는 신문의 정보량을 대폭 줄이는 결과를 가져 왔다. 단간제의 실시 이후 신문이 다루는 보도뉴스의 양이 조·석간제 때에 비해 거의 반으로 줄어 들었다. 단간제 실시는 비판적인 정론성보도를 줄이자는 데 목적이 있었던 것이다. 당시 정부당국은 '보도위주에서 교양계몽위주'라는 구호를 내걸었다. 정부의 의도는 적중하여 단간제 실시후 신문의 비판적 기능은 현저히 저하된 반면 지면의 잡지화, 상업화가 두드러지게 나타났다. (이상우, 1986:295)

마지막으로, 가장 주목해야 할 점은 언론기업의 육성정책이다.[3] 언론을 기업으로 육성한다는 이 명분은 실은 언론기업이 재정적으로 권력의 특혜에 의존하게 만듦으로써 언론을 권력의 통제권 내로 끌어들이려는 의도와 연관된다고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 군사정부의 언론기업육성정책은 1960년대 이래의 언론기업화의 일차적 계기를 구성하였다.

2) 신문카르텔의 형성 방조

언론사 사주들은 1962년 10월 13일 '한국신문발행인협회'를 결성하였다. 1966년에 '한국신문협회'로 개칭되는 이 단체는 언론사 사주들의 이익단체로서 구독료, 광고료, 지면수 등에 관한 카르텔을 형성하였으며, 신문용지 수입과 윤전기 수입 및 운영자금 융자에 있어 정부로부터 특혜를 받아내는 이익단체의 역할을 하였다. 군사정부는 카르텔의 형성을 방조

3) 언론기업 육성정책의 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 용지대책으로는, 1) 신문용지의 부족에 한하여 엄격한 실수요자 쿼타제로서 수입, 2) 현행신문용지가격과의 합리적인 관련하에서 수입신문용지의 관세를 인하, 3) 국내제지산업에 지장을 주지 않는 방도를 적극 연구 등이 있고, 자금융자면에서는 1) 시설확장을 위한 융자, 2) 운영자금의 융자, 3) 금융기관에 대한 채무변제기간을 완화하여 부채로 인한 사운영의 지장을 제거 등이 있다.

내지 묵인하였는 바, 이것은 신문의 지나친 경쟁으로부터 발생할 수도 있는 이탈의 가능성을 근원적으로 제거하기 위해 경쟁의 소지를 없애 버리는 것과 연관된다. 즉 체제비판이 상품화되는 것을 막기 위해 언론통제를 가하는 한편 언론사간의 경쟁으로 인한 이탈을 막기 위해 카르텔형성을 방조한 것이다.

3) 군사정부의 언론정책과 그 영향

군사정부는 언론사의 시설기준을 설정하여 기존의 군소언론사를 정리하였고, 아울러 그 시설기준으로 언론의 발행 자체를 자본가에 한정함으로써 언론의 독과점체제를 구축하게 하였다. 그리고 군사정부는 단간제를 실시하여 언론의 보도의 양을 줄이고, 언론을 기업으로 육성하기 위한 여러 가지 지원책을 제시하여 언론이 경제적으로 국가의 특혜에 의존하게 만듦으로써 언론을 국가의 통제권 내로 들어오게 하였다. 또한 군사정부는 지나친 경쟁으로 인한 이탈을 방지하기 위해 신문카르텔의 형성을 방조하였다. 이러한 제조치들은 한편으로는 언론의 비판력을 제거하는 결과를 초래하였고, 다른 한편으로는 언론의 기업화와 자본축적의 계기를 제공하였다. 언론의 기업화와 자본축적을 유도한 것은 우선은 경제적으로 국가의 특혜에 의존하게 함으로써 국가의 영향력을 제고시키고, 장기적으로는 언론의 자본주의화와 상업주의화를 촉진시켜 언론의 탈정치화와 보수화를 겨냥한 것이었다고 하겠다. 군사정부에 의해 취해진 이러한 조치와 정책은 1960년대 이후 한국언론이 한편으로는 '제도언론'화되고 다른 한편으로는 대기업화되는 데 기본 추력을 제공하였다고 할 수 있다.

군사정부시기 언론에 대한 국가의 개입을 도표화하면 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 언론에 대한 국가의 개입(군사정부시기)

국가개입의 유형	장 치 및 조 치
통제구조의 단순화	5·16직후의 언론사 정리
상시적 감시·감독장치	공보부의 설립
정보유통 통제	언론검열, 취재원 봉쇄, 단간제 실시
예방 및 처벌 장치	특수범죄처벌에 관한 특별법, 반공법, 집회 및 시위에 관한 법률, 방송법, 신문·통신 등의 등록에 관한 법률
경제적 제재 및 지원	언론기업육성정책 발표, 카르텔 형성 방조

제 3 장 제 3 공화국시기

제 3 공화국 정부는 비록 선거에 의한 민간정부의 형식을 띠고는 있었지만 쿠데타로 집권한 군사정부와 연속성을 지닌다는 점에서 여전히 정당성의 면에서 취약성을 지니고 있었다. 이러한 취약성의 만회를 위하여 3공화국 정부는 경제성장정책을 본격적으로 추진하게 된다.

이 과정에서 국가는 국가의 정당성의 취약함과 국가의 경제성장정책의 문제점에 대한 가장 강력한 비판세력 중의 하나인 언론을 순치시켜 그 비판력을 약화 내지 제거시키기 위해 노력하게 된다. 이러한 노력은 단순히 언론에 대한 탄압과 통제로만 나타난 것이 아니라 보다 체계적이고 장기적인 전략 하에서 이루어졌다. 언론의 필봉을 꺾기 위한 조치는 두 가지 방향으로 이루어졌다. 한편으로는 언론사에 대한 특혜로 언론의 자본축적을 도우면서 다른 한편으로는 파시즘적인 통제방법으로 언론을 완전히 국가권력의 통제권 내로 포섭하였던 것이다. 이러한 과정은 1964년의 '언론윤리위원회법' 파동을 시발로 하여 1968년의 '신동아사건'을 고비로 마무리되었다.

1. 언론윤리위원회법 파동

공화당정부의 언론규제정책은 6·3사태 후의 '언론윤리위원회법'으로 표면화되었다.[4] 이 법에 대해 언론계가 일치된 투쟁을 행하는 가운데, 정부는 8월 18일 언론윤위구성을 위해 전국 440여 정기간행물의 발행인 및 방송국의 장을 8월 25일까지 소집하기로 결정하였다. 8월 19일 한국신문발행인협회는 이사회를 열고 理事社인 서울신문의 제의로 언론윤리위원회 소집의 건을 의제로 하여 토의한 결과 언론윤리위원회 소집 여부에 대한 찬반의견을 26개 전회원사가 서면으로 제출토록 하여 이 결과에 따라 다음 이사회에서 소집여부를 결정짓기로 하였다. 26개 회원사 중 동아·조선·경향·대구매일 등 4개사가 반대하고 대한일보사가 기권했을뿐 나머지 21개사는 전부 정부에 굴복하여 윤리위 소집에 찬성하였다.

언론윤리위원회 소집 여부에 대한 찬반질의에 대해 반대 내지 기권을 한 언론사에 대해 정부는 보복조치를 단행한다. 1964년 8월 31일 임시국무회의에서는 「언론기관에 대한 정부특혜조처에 관한 건」을 결정, 보복조치를 단행하였다. 이 보복조치는 다음과 같은 사항들을 포함하고 있었다. 1) 정부기관에서의 5개지 구독금지, 2) 신문용지가격의 차별대우, 3) 광고의뢰 금지 및 압력, 4) 은행융자의 제한 및 기대출금의 회수, 5) 취재면의 제한조치 등이 그것이다.

언론윤리위원회법 파동은 소위 '유성회담'에서 언론계 대표들이 대통령에게 언론윤리위원회법의 시행을 유보해달라는 건의서를 제출하고 대통령이 이를 들어주는 식으로 마무리되었다. 그토록 전 언론계가 투쟁하여 폐기 일보 직전까지 이르게 하였음에도 불구하고 결과는 악법의 폐기가 아니라 대통령의 자비에 의하여 일시 시행을 보류한다는 식으로 되어

4) 여야시국수습회의는 다음과 같은 7개항의 언론규제입법내용을 발표하였다. (『신문편집인협회 30년사』, 1987, pp.73-74) ① 언론자율규제 강화를 위한 윤리위 설치, ② 신문, 통신, 잡지, 방송의 대표자는 의무적으로 윤리위원이 됨, ③ 윤리요강의 제정 및 공포의 의무화, ④ 윤리 상설기구로 심의회를 두고 언론인은 과반수로, 의장은 비언론인이 됨, ⑤ 심의회는 문제된 언론내용을 판정하고, 모든 언론기관은 공포의무를 진다, ⑥ 판정요구는 피해자와 중대 윤리위반사항은 언론소관 장관이 할 수 있고, 판정불복 때 피해자는 법원에 제소할 수 있다, ⑦ 판정에 불복할 때의 제재방법을 강구한다.

결국 권력당국의 승리로 끝나고 말았다. 싸움엔 이기고도 결과는 패배가 된 셈이다.(송건호, 1983:233)

언론윤리위원회법 파동은 언론사에서 중요한 의미를 지니고 있다. 이 사건은 먼저, 국가와 언론 간의 힘겨루기가 최초로 표면화된 것으로서 국가에 의한 언론 순치과정의 시발이라고 할 수 있다. 다음에, 이 사건은 언론사 간의 차별성 및 언론사주와 언론인 간의 분리가 발생하는 계기가 되었다. 그리하여 언론윤리위원회법 파동은 국가가 언론의 비판력을 약화시키고 국가의 통제에 순응하도록 만들기 위해 행한 두 가지 차원의 분할통치의 시발점을 이룬다고 할 수 있다. 그 첫째는, 비판적 성향의 언론사를 판별·분리하여 각개격파하는 언론계의 분할통치이며, 둘째는 언론사주와 언론인의 분할통치였다. 마지막으로, 정부에 의해 취해진 보복조치를 통해 언론기업의 취약점이 적나라하게 노출됨으로써 언론통제를 위한 방향타를 국가에게 제공하였다.

2. 언론의 비판력제거와 순치과정

언론윤리위원회의 소집에 반대했던 신문사들 중 경향신문과 동아일보 및 조선일보는 중앙의 유력지였던 관계로 언론윤리위원회법 파동이 끝난 후에 정부권력은 세 신문사에 대해 통제의 손길을 뻗치게 된다. 먼저, 경향신문은 비정상적인 방법으로 공매처분하여 친여지로 탈바꿈시키고, 조선일보는 호텔신축자금으로 차관을 제공함으로써 권력의 통제권 내로 끌어 들이고, 마지막까지 비판의 명맥을 유지하던 동아일보는 '신동아사건'으로 무력화시킨다. 그리하여 언론윤리위원회법 파동에서 시작된 언론의 순치과정은 '신동아사건'을 끝으로 마무리된다.

1960년대 이후의 한국언론사는, 권력과 언론의 관계에서 보면 발행인과 대다수 기자들이 독재정권의 지배체제 속으로 점차 편입·동화되어 가는 과정이며, 언론사 내부적으로는 편집·제작의 의사결정권이 발행인(언론사주)에 의해 독점되어가는 과정이라고 할 수 있다.(박인규, 1989:203) 구체적으로 말하면 1964년 언론윤리위원회법 파동으로 대다수 언론사주들이 독재정권에 굴복하고 1968년 신동아필화사건으로 당시까지 유일하게 독립성을 유지하고 있었던 동아일보사주가 권력에 항복하였으며, 1975년의 동아·조선 기자의 대량해직으로 언론계에 남아 있던 양심적 세력이 거세됨으로써 이 이후 한국언론은 정권안보에 봉사하는 제도언론으로 탈바꿈하게 된다.

이러한 언론의 순치과정은 언론에 대한 부정적인 시각을 가지고 있던 박정희의 언론에 대한 평가가 달라지게 되는 것에서도 엿볼 수 있다.(유재천, 1986:85-86) 박정희는 1967년 4월 5일 한국신문편집인협회 창립 10주년에 보내는 기념치사에서 "오늘날 신문의 사명이 무한한 '항거'와 '비판'이라는 전날의 구시대적인 전통은 많은 수정을 보았다"고 진단하면서, "생산과 건설을 생명으로 하는 근대화의 시대적 요청에 순응하여, 이제 우리나라의 신

문도 그 발전의 차원을 달리하여, 구조적 개선과 질적 향상의 계기를 마련했다"고 평가했다. 그리하여 "낡은 한국을 주름잡던 政爭과 空論의 언론도 이제는 자주·자립·자유를 위해 건설에 매진하는 새 한국의 언론으로 차원을 높이고 있다"고 치하했다. 이 치사를 계기로 박정희는 이전에 계속 견지해 왔던 한국언론에 대한 비판적 입장에서 떠나 드디어 긍정적인 평가를 하기 시작했다는 점을 알 수 있다. 그의 한국언론에 대한 긍정적인 평가는 1971년 제10회 '신문의 날' 치사에 이르면 확고해진다. "우리 언론은……조국발전을 위한 공헌의 전통을 확립하였습니다." 이 치사 이후 1979년에 이르기까지 유신체제 아래서 언론에 대한 대통령의 어떠한 치사나 담화도 없었거니와 대통령이 한국언론에 대해 긍정적인 평가를 내렸던 시기에 우리나라 언론인들은 그와 반대로 극도의 좌절감에 빠져 있었다는 것이 70년대 한국언론의 성격을 상징적으로 표현해 주는 것이라고 하겠다.

3. 정보유통에 대한 통제

이 시기에 정보유통에 대한 국가의 통제는 언론인을 연행·구속한다든지 언론인에게 테러를 자행하는 등의 언론인에 대한 통제와, 기관원의 언론사 출입 및 상주를 통한 편집내용에 대한 통제, 그리고 공보관제도의 시행, 정보의 유통경로인 통신사 통합을 위한 노력 등으로 나타났다.

4. 국가의 경제적 특혜에 의한 언론포섭

앞에서 이미 조선일보에 대한 차관특혜에 관해 살펴 보았지만, 경제적 특혜를 제공하여 언론을 기업으로 육성함으로써 언론을 포섭하는 전략이 바로 제3공화국에서 본격적으로 시행되게 되었다. 이것은 단기적으로는 언론이 국가의 특혜에 의존하게 함으로써 언론을 국가의 통제권 내로 끌어들이고 장기적으로는 언론이 자본축적에 매진하게 함으로써 언론의 탈정치화와 상업주의화를 겨냥한 것이다. 이러한 경제적 특혜제공은 한편으로는 언론의 비판력제거와 순치를 가져오고 다른 한편으로는 언론의 자본축적과 대기업화를 가져왔던 것으로 현대한국언론사에서 결정적인 계기로 작용하였다고 할 수 있다.

경제적 특혜의 제공은 신문용지의 수입관세의 인하, 신문용지에 대한 가격지도, 제지산

〈표 4〉 언론에 대한 국가의 개입(제3공화국)

국가개입의 유형	장 치 및 조 치
언론 순치 과정	언론윤리위원회법 파동→경향신문공매처분 사건→코리아나호텔 건축 특혜→신동아사건
정보유통 통제	언론인 연행·구속, 테러, 공보관 제도, 기관원의 언론사 출입 및 상주 통신사 통합 시도
특혜에 의한 포섭	신문용지에 대한 특혜, 시설확장에 대한 자금 지원, 카르텔체제의 유지

업에 대한 차관지급 등의 신문용지에 대한 특혜와 윤전기 등의 인쇄시설구입에 대한 차관 자금지원 및 은행대부금의 금리인하조치 등으로 나타났다.

제 3 공화국에서 진행된 언론에 대한 국가개입의 형태와 방식을 요약하면 〈표 4〉와 같다.

제 4 장 제 4 공화국시기

유신정부는 유신체제에 대한 언론의 비판을 봉쇄하기 위해 언론을 더욱 철저하게 통제하는 한편, 나아가 유신체제의 정당화와 홍보에 언론을 적극적으로 동원하고자 하였다.

1. 통제구조의 단순화—언론통폐합

유신을 전후하여 정부는 언론통폐합을 단행하여 통제의 간편화를 기하였으며, 인것은 다른 한편으로 언론의 독과점화를 강화하였다. 1972년에서 1973년 사이에 통폐합된 신문사의 현황을 보면 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 1972~1973년 신문기업 통폐합 현황

신문기업명	일 시	통 폐 합 현 황
대 구 일 보	1972. 3.30	프레스카드 발급과 관련된 비위사실로 자진폐간
대구경제일보	1972. 4. 1	경영난을 이유로 폐간
한국경제일보	1973. 3.28	운영난을 이유로 폐간
동 화 통 신	1973. 4.30	재정난을 이유로 폐간
대 한 일 보	1973. 5.15	일신상의 이유(사장이 화재의연금 횡령혐의로 구속됨)로 폐간
대 전 일 보 중 도 일 보	1973. 5.25	충남일보로 단일화
호 남 매 일	1973. 5.30	경영상 이유로 폐간
전 북 일 보 전 북 매 일 호 남 일 보	1973. 6. 1	전북신문으로 단일화
A K 뉴 스	1973. 6.30	주로 피쳐기사를 제공하다가 폐간
경 기 일 보 경 기 매 일 연 합 신 문	1973. 9. 1	경기신문으로 단일화

출처 : 『한국신문협회 20년』, pp. 372-373.

2. 상시적 감독장치

1) 프레스카드제의 실시

프레스카드제는 1971년 12월 13일 문공부 장관이 신문협회, 통신협회, 편집인협회, 기자협회 등 언론단체에 보낸 공한과 이에 응답한 12월 17일자 한국신문협회의 回翰('언론자율

화에 관한 결정사항')을 통해 처음으로 구체화되기 시작했다. 이러한 프레스카드제는 국가가 기자의 자격을 심사·허가하고 나아가 기자의 동태에 관한 제반 사항을 파악하기 위한 장치로서 파시즘체제에서 전형적으로 나타나는 기자통제의 방식이라고 할 수 있다. 이와 같은 프레스카드제의 실시에 대해 신문협회는 지사·지국 등 판매망의 정비와 지방주재기자들의 대폭감축 및 프레스카드제의 실시 등의 7개항을 골자로 하는 '언론자율에 관한 결정사항'을 12월 17일자로 발표하였다. (최재욱, 1976:152-153)

프레스카드제의 실시는 무엇보다도 기자수의 대폭 감축을 낳았다. 프레스카드 발급 전후의 기자현황을 비교해 보면 〈표 6〉과 같다.

〈표 6〉 프레스카드 발급전후의 기자현황

구 분	1970. 10. 31	1972. 12. 31	감 원
기 자 수	5,057(100%)	3,137(62%)	1,920(38%)

출처 : 한국기자협회, 「기자협회보」, 1973. 2. 9.

2) 언론인 재교육과 언론유관단체

문공부에서는 언론인 재교육을 주관하여 1977년 9월과 11월, 1978년 5월 등 3차례에 걸쳐 「언론인을 위한 강좌」를 마련하여 실시하였다. 강좌기간은 제 1 차가 28일간, 제 2 차가 25일간, 제 3 차가 18일간이었으며 강의시간은 매일 90분간 계속되었다. 교육대상은 신문, 통신, 방송사의 중견기자급이었는데 참가인원은 총 2,076명이나 되었다고 한다. (이태길, 1990:54-55)

한편, 문공부는 1974년 12월 기금 5억원(국고보조 1억원, 은행융자 4억원)으로 한국언론인금고를 발족시켰다. 한국언론인금고는 1. 언론인을 위한 저리 단기대부, 2. 연구조사활동비 융자 또는 보조, 3. 복지후생 증진사업, 4. 부대사업을 행하는 데(정관 제 4 조) 그 목적이 있었다. 또한 국가는 신문윤리위원회 등의 언론유관단체를 통한 간접적인 통제도 실시하였다. 국가는 언론유관단체의 운영자금을 국고에서 보조하였다.

3. 정보유통에 대한 통제

1) 기자수의 감축과 취재제한 조치

프레스카드제의 실시는 기자에 대한 문공부의 감시체제의 마련이면서 동시에 기자수의 감축과 취재제한 조치를 동반하여 정보유통에 대한 통제의 효과를 낳았다. 한국신문협회가 공표한 '언론자율에 관한 결정사항' 중 제 1 항(지사·지국·보급소 설치)과 제 2 항(지방주재기자의 배치)에 따라 71년 말에는 〈표 7〉과 같이 지사·지국 및 주재기자 수가 감소하였다.

한편 프레스카드의 발급사무가 일단락된 1972년 3월 7일 문공부는 다시 정부 각 부처의

〈표 7〉 조정된 지사·지국 및 주재기자수

	중앙일반지	중앙특수지	지방일반지	지방특수지	계
지 사	80(212)	90(126)	75(356)		245(694)
지 국	248(3,362)	0(490)	0(843)		248(4,695)
주재기자	360(680)	135(257)	516(466)	8 (21)	1,019(1,424)

( )안은 조정 전의 수자.
출처 : 「기자협회보」, 1971.12.24.

출입기자수와 출입기자실을 대폭 축소시키기로 결정, 이 취지를 각 社사장과 정부 각 부처의 장들에게 통보했다. 그 골자는 다음과 같았다. 1) 1개 정부부처당 기자실은 1개만 두게 하고 그 산하기관 출입기자실은 모두 폐지한다. 2) 1개사에서 한 부처에 상시출입할 수 있는 기자는 1명으로 국한한다(단 중앙청·국방부·서울특별시의 경우만은 중앙 8대 일간지 3개 통신사에 한해 1개사당 각 2명의 기자상주 허가). 3) 경제지 및 경제관계 통신은 경제부처에만 출입을 허용한다.

2) 언론인의 정치적 충원과 대변인제도의 실시

제4공화국에 오면 언론인의 국회 및 행정부 충원이 본격화된다. 4공화국에서는 언론인의 여당진출과 전국구의원진출의 비율이 높아진다. 이것은 유신국회로 불려졌던 9대에 들어와서 대통령의 추천으로 통일주체국민회의 대의원들에 의해 선출된 유정회라는 원내교섭단체에 7~8명이 대거 들어갔기 때문이다. 이들은 유신 이전에 청와대를 오랫동안 출입했고 정치부장으로 재직 중에 들어간 것이 공통된 특징이었다. 당시 3개의 방송을 제외하면 각 언론매체별로 한 사람씩 선발된 셈이었다. 이러한 각사별 배분방식은 뒤에 민정당에서 전국구와 지역구의원을 언론계에서 기용하는 데에도 원용되었다. (황소웅, 1984:123-130)

한편, 김철수의 연구는 행정부 충원 언론인의 인원구성은 충원시 직위별로 볼 경우 문공부 장차관 및 관리가 41명으로 전체의 34.2%를 차지해 가장 많고, 그 다음이 해외공보관과 문공부외 부처 장차관 및 관리가 각각 21명으로 동일하며, 대통령 비서관 및 보좌관(19명, 15.8%), 대변인(18명, 15.0%)의 순으로 나타난다고 분석하고 있다. (김철수, 1988:25) 정부대변인인 문화공보부장관에는 언론인출신이 대거 발탁됐다. 소위 혁명주체인 홍종철 장관(초대, 64.9~69.4)을 빼면 2대 신범식 장관(69.4~71.6)부터 3대 윤주영(71.6~74.9), 4대 이원경(74.9~75.12), 5대 김성진(75.12~79.12), 6대 이규현(79.12~80.5) 등이 모두 언론인출신 문공부장관들이다. (김대곤, 1985:401)

언론계에서 국회 및 행정부로 충원되었던 언론인들은 재임후 언론계로 다시 복귀하여 언론통제의 일익을 담당하는 경우가 많았다. 김철수의 연구에 따르면, 언론사 출신으로서 제3,4공화국 기간 동안 국회와 행정부로 충원된 전체 언론인중에서, 충원후 다시 언론사로 전직한 언론인의 수는 국회충원 언론인 14명과 행정부 충원 언론인 41명을 합친 총 55명이며, 이는 전체 충원언론인 집단의 36.4%에 해당된다. 정치적 충원언론인들은 충원후 언론

사로 복직하는 경우, KBS(13명, 23.6%), 서울신문(8명, 14.5%), MBC(7명, 7.3%) 등에 가장 많이 복직하는 것으로 나타났다. (김철수, 1988:40-49)

한편, 정부는 1973년 3월 20일의 국무회의에서 각 부처의 직제를 개정, 기왕의 공보담당관을 공보관 즉 대변인으로 바꾸고 그 직급도 3급갑류에서 2급을류 또는 2급갑류로 격상시키면서 언론계인사를 한꺼번에 13명이나 대거 기용했다. (박현태 외, 1974:32) 대변인제를 신설한 것은 당시 문공부장관 尹胄榮의 발상에 의한 것이었다. 10월 유신 초창기로서 적극 홍보의 필요성을 절실히 느낀 정부는 홍보전문가로 생각되는 각 언론기관의 차장급 이상 기자 13명을 각 부처 대변인으로 일괄 기용했다. 이것은 정부와 언론 간의 관계변화를 나타내주는 상징적인 사건이었다. 기왕의 공보담당관제도를 굳이 언론인 출신을 주축으로 하는 대변인제로 바꾼 의도는 명백히 以言制言에 있다고 할 수 있겠다.

3) 언론기관에 대한 협조의뢰

정부는 언론기관에 대해 일종의 보도지침을 협조의뢰라는 형식으로 하달하기도 하였다. 1974년 10월 19일 이원경 문공부장관은 각 신문사 편집국장 및 방송국의 보도국장을 초치, 1) 데모, 연좌, 퇴학처분, 휴강 등 학원내의 움직임을 당분간 일체 보도를 삼가고, 2) 학생들이 거리로 뛰어나왔을 때는 1단 정도로 작게 취급하며, 3) 월남사태는 크게 하지 말고, 4) 연탄문제 등 사회불안을 조성할 우려가 있는 기사는 되도록 작게 취급해 줄 것을 요청했다. (김언호, 1975:80)

4) 방송편성에 대한 규제

국가는 1960년대에는 방송의 편성에 대해서는 방임적인 태도를 취하였으나 1970년대에 이르면 이에 대해서도 규제하기 시작하였다. 1970년 6월 외래문화의 무분별한 도입을 막고 연예·오락프로그램의 저질·저속성을 배제하기 위해 정부의 방송정화 11개 항이 발표되면서 TV방송은 편성의 변화를 맞았다. 또한 1971년 12월에는 국가비상사태선언에 따른 방송시책이 발표되면서 방송체질의 개선, 안보무드 등 홍보정책프로그램의 강화(「총리와의 대화」, 「정부와의 대화」 등), 국영방송의 공공성 등이 크게 강조되어 10월 유신을 비롯한 정치상황이 방송의 자율성을 억제하고 특히 편성면에서 여러 가지 통제가 가해지기 시작하였다.

정부는 1973년 3월 방송법을 개정하여 종래에는 임의단체였던 방송윤리위원회를 법정기관으로 하고 제재규정을 강화하였으며, 방송국에 심의실을 두어 사전심의할 것을 의무화하였다. 또한 방송편성기준 중에서 교양방송을 종래의 20%에서 30% 이상으로 높였고 광고방송의 시간과 회수를 대통령령으로 정하도록 하였으며 중간광고를 금지하였다. (윤대작, 1989:37-38)

편성 및 제작 규제는 1976년에 들어서면서 더욱 강화된다. 문공부는 다음과 같은 이른바 「시간대별 편성지침」을 각 방송사에 하달하였다.

(1) 오후 6시대 : 어린이 시간

(2) 오후 7시대 : 가족시간

(3) 오후 8시대 : 민족사관 정립 드라마 및 캠페인

(4) 오후 9시대 : 종합뉴스

(5) 오후 9시 30분 이후 : 오락프로그램 시간

그리하여 1976년에는 3 TV 모두 동일시간대를 편성, 월요일 반공, 화요일 청소년선도, 수요일 새마을, 목요일 국방, 금요일 경제 등의 공동주제로 제작을 하게 되어 방송의 계도기능의 강화책이 표면에 나타났고, 쇼·코메디·외화 등에 대한 규제조치가 이루어졌다. 이 편성패턴은 1978년까지 계속되었는데 특히 오후 8시 대는 정책교양띠라 불리었는데 3개 TV사가 월요일부터 금요일까지 매일 8시에 정부의 주요시책과 관련있는 안보·새마을·서정쇄신·자연보호 등을 중심으로 매일 25분짜리의 필름구성프로그램을 제작하여 방송하도록 되어 있었다.

한편, 1972년 4월부터는 각사마다 새마을방송을 위한 전담기구를 설치하여 새마을정신, 새마을운동 주요시책, 새마을사업, 새마을 지도자 소개 및 관련 미담 등을 집중적으로 홍보하기 시작했으며 행정기관에서 주관하는 새마을방송협의회도 매월 정기적으로 개최되어 새마을방송의 편성과 제작을 강력하게 추진한 바 있다. 1977년에 시작된 KBS의 '국민의식 앙양' 캠페인, TBC의 '새마음' 캠페인, MBC의 '자연보호' 캠페인도 같은 맥락에서 보아야 할 것이다. (인운섭, 1986:73-75)

4. 이탈에 대한 예방 및 처벌장치—언론관계 법률

유신체제 하의 언론통제 법률로는 다음과 같은 것들이 있다. 즉, 유신헌법, 신문·통신 등의 등록에 관한 법률, 계엄법, 형법, 반공법, 국가보안법, 대통령선거법, 국민투표법, 방송법, 외국간행물 수입배포에 관한 법률, 집회 및 시위에 관한 법률, 국가보위에 관한 특별조치법, 군사기밀보호법 등이 그것이다. 이밖에 국가보위에 관한 특별조치법에 따라 내려진 긴급조치들, 특히 긴급조치 9호는 유신후반기에 강력하게 언론을 통제하였다. (김진홍, 1983:69) 긴급조치 9호는 모두 14항으로 되어 있다. 이 중 언론과 가장 밀접한 관계를 지닌 1항과 2항의 '금기사항'을 추려 보면 다음과 같다. ① 유언비어를 날조·유포하거나 사실을 왜곡하여 전파하는 행위, ② 집회·시위 또는 신문·방송·통신 등 공중전파수단이나 문서·도서·음반 등 표현물에 의하여 현행 헌법을 부정·반대·왜곡 또는 비방하거나, 그 개정 또는 폐지를 주장·청원·선동 또는 선전하는 행위, ③ 의례적이고 비정치적인 활동을 제외한 학생의 집회·시위 또는 정치간여행위, ④ 이 조치를 비방하는 행위, ⑤ 이상 4개항에 위반한 내용을 방송·보도·기타의 방법으로 전파하거나 그 내용의 표현물을 제작·배포·소지 또는 전시하는 행위 등이 그것이다. (『조선일보 70년사』, pp. 3-288-289)

한편, 1973년 2월 6일 의결된 개정방송법은 각 방송국의 심의실 신설, 광고방송의 시간과 회수 규제, 방송윤리위원회의 법정기관화 등으로 방송에 대한 국가의 개입을 강화하였다.

5. 언론에 대한 국가의 경제적 지원

1960년대 말에서 시작되어 1970년대 초에 본격화된 경제위기에 대해 국가는 한편으로는 민간자본의 집적과 집중 즉 소수독점을 강화하고 다른 한편으로는 경제에 대한 국가의 전면적인 개입으로 대응하였다. 국가가 토대에 대하여 전면적이고 직접적으로 개입한 단적인 예는 8·3조치이다.

이 8·3조치는 방송산업 및 신문산업의 자본축적에도 큰 영향을 미쳤다. 동양방송은 자본금을 1964년과 1966년 사이에 4억원으로 증자하였으나 방대한 투자를 충당하기에는 태부족이었으므로 그 대부분을 차입금에 의존하지 않을 수 없었다. 영업부문에서는 매출액이 매년 30~40%의 높은 성장을 기록, 1966년부터 영업이익은 낼 수 있었으나 시설의 확충에 따른 차입금의 높은 의존도로 금리부담이 과중한 어려운 시기였다. 더우기 동양방송은 창립초기였던 1966년부터 1968년까지 부채 전부가 유동부채였다. 그 성격도 은행차입보다는 사채와 株主假受가 대부분을 차지했다. 이러다가 1967년부터 은행의 장기차입금이 이용되었다. 1968년 이후에도 AMPEX, PYE 등으로부터 시설을 위한 기자재 차관을 도입함으로써 고정부채가 증가하였다. 그리하여 1971년에서 1972년 사이에는 매상의 약 20%를 상회하는 금리를 부담하게 되었으며 1970년에는 부채비율이 523%에 달하기도 했다. 그러나 1972년에 들어와서 8.3 긴급조치로 조정사채 5억 1백만원이 출저전환되어 총자본이 9억 1백만원이 되었다. 그리고 1973년과 1974년에 계속된 이익의 발생으로 총 자산에 대한 부채의 의존경향은 이상적인 구조로 발전하였으며 1974년 12월 31일 중앙일보·동양방송의 합병에도 불구하고 적정부채비율을 유지할 수 있게 되었다. 한편 중앙일보의 경우에도 8·3조치로 인해 1972년 10월 17일 조정사채 4억 4천 8백만원을 출자전환함으로써 자본금이 6억원에서 10억 4천 8백만원으로 증가되었다.(『중앙일보 20년사』, p. 1146)

6. 언론의 동원과 언론의 제도언론화

유신체제의 등장을 전후하여 국가는 언론을 완벽하게 통제하는 한편, 나아가 유신체제의 홍보에 언론을 적극적으로 동원하였다. 그리하여 제 3 공화국시기에 완성된 언론의 순치과정은 제 4 공화국에 와서는 언론의 동원으로 연결된다. 유신헌법의 채택을 위해서 1972년 10월 23일 비상국무회의에서 확정·공포된 「국민투표에 관한 특례법」은 반대할 수 있는 언론의 자유를 완벽하게 봉쇄하고 일방적으로 개헌안에 찬성밖에 할 수 없게 강요하고 있었다. 10월 27일 개헌안이 공고된 뒤 11월 21일 국민투표가 실시되기까지 신문의 많은 지면과 방송의 많은 시간은 당국에서 배급한 새 헌법에 관한 해설기사와 할당된 연사들의 출연

으로 메워졌다. 또한 10월 27일부터 12월 말까지는 모든 신문의 1면과 7면에 '통일 위한 구국 영단 너도 나도 지지하자', '새 시대에 새 헌법, 새 역사를 창조하자', '뭉쳐서 헌정 유신, 힘모아 평화통일'이라는 등의 문공부 제정 표어가 날마다 6단 크기로 실렸다.(이부영, 1983:296)

제 4 공화국은 유신체제를 정당화하기 위해 국·민영방송을 총망라하여 이용하였다. 문공부 방송관리국 모니터에 나타난 통계에 의하면, 1972년 10월 17일부터 11월 21일까지 한 달 동안 단독해설 218회, 강좌 398회, 유신과 관련된 비전제시프로그램 58회, 유신을 내용으로 하는 스포트드라마 1,268회가 실시되었다.

한편, 새마을운동의 홍보를 위해서 문공부는 공민영방송에 프로그램을 마련하여 각 방송국으로 하여금 새마을운동의 주요목표, 정부에서 역점을 두는 새마을사업, 새마을현장의 모습, 새마을운동 성공사례 및 미담 등을 방송하게 하였다. 특히 각 방송국은 새마을방송을 위한 전담기구로 「새마을방송본부」를 설치하였고 정부에서는 새마을방송협의회를 구성 운영하였으며, 새마을방송 프로그램콘테스트와 새마을방송 종합평가회 등을 실시하였다. 그밖에 새마을방송 유공자를 선발하여 시상하였으며, 각 방송사에는 새마을방송 제작비와 방송장비를 일부지원하기도 하였다.(『문화공보 30년』, p. 207)

제 4 공화국에서 진행된 언론에 대한 국가개입의 형태와 방식을 요약하면 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 언론에 대한 국가의 개입(제 4 공화국)

국가개입의 유형	장 치 및 조 치
통제구조 단순화	유신 전후의 언론통폐합
상시적 감시·감독장치	프레스카드제, 언론인 재교육
정보유통 통제	언론기관에 대한 협조의뢰, 취재제한조치, 대변인제도, 방송편성 규제
감시·처벌 장치	유신헌법, 국가보안법, 반공법, 긴급조치 등등
언론의 동원	유신홍보, 새마을운동 홍보→동아·조선 사태→제도언론화의 완성

제 5 장 제 5 공화국시기

제 5 공화국은 권력장악과정과 동시에 언론에 대한 재편 및 장악 작업을 추진하였다. 5공화국의 이러한 언론정책은 제3,4공화국의 언론정책의 연장이면서 동시에 체계적인 확대라고 할 수 있다.

1. 통제구조의 단순화

1) 언론인 강제해직

제 5 공화국에서의 국가의 언론장악은 언론인 강제해직으로부터 시작되었다. 언론인 강제해직은 신문협회와 방송협회의 '언론자율정화 및 언론인의 자질향상에 관한 결의문'이라는 자율결의의 형식을 빌어서 이루어졌다.

한편, 언론인 강제해직은 언론통폐합에 의해서도 이루어진 셈이다. 1980년 당시 방송통폐합으로 민간방송에서 KBS로 간 인원은 TBC 681명, DBS 139명, CBS 106명 등 모두 1,105명에 이르렀고 이들 중 200여명이 새로운 방송목적에 적응치 못해 직장을 포기하기도 하였다. (여영무, 1989:45) 언론통폐합 전후의 언론인수를 비교해 보면 〈표 9〉와 같다. 이 표에서 보면, 언론통폐합 실시이전인 1980년 1월의 언론종사자 수는 18,730명이었으나 통폐합후인 1981년에는 16,786명으로 1,900명 이상이 한꺼번에 해직되었음을 보여주고 있다.

〈표 9〉 언론통폐합 전후의 언론인 대비표(괄호안은 언론자 수)

	신문사		통신	방송	총계
	중앙지	지방지			
1980	6,964(13)	3,246(14)	1,428 (7)	7,065(30)	18,703(64)
1981	6,291(11)	2,558(10)	640 (1)	7,297(27)	16,786(49)
증감	−673(−2)	−668(−4)	−788(−6)	+232(−3)	−1,917(−15)

출처 : 『신문과 방송』, 1980. 4, 1981. 5.

2) 언론통폐합

5공화국 집권세력은 통제구조의 간편화를 위해 1980년 말에 대대적인 언론통폐합을 단행하게 된다. 당시 언론통폐합은 신문협회와 방송협회의 자율결의의 형식으로 이루어졌다. 신문협회와 방송협회는 '건전언론육성과 창달을 위한 결의'를 통해 언론통폐합의 실시를 알렸다. 1988년 언론청문회 때 이철 의원이 폭로한 「건전언론육성종합방안보고」는 언론통폐합의 기본목적이 언론의 체질을 '저항체질'에서 '순응체질'로 바꾸려는 데 있었음을 밝혀주었다. 이 문서는 당시 언론실태에 대해서는 #저항의식이 체질화되어 있으며, #국가관 및 사명감이 희박하고, #전후세대인 30대 이하가 65%를 차지하고 있다고 분석하고, 계엄령하의 보도검열과 '협조유도작용'으로 '타율적 협조'체제를 유지하고는 있으나 30%의 저항세력이 잠재하고 있어 계엄령이 해제되고 정치활동이 재개되면 저항세력이 표면화할 것으로 예상되므로 이에 대한 대처방안으로 언론통폐합이 필요하다는 것을 역설하고 있다. 이 자료는 또한 언론의 '타율적 협조'를 '자율적 협조'로 바꾸고 다시 '자발적 협조'로 전환시키는 것을 언론정책의 궁극적 목표로 삼아야 한다는 점을 강조하면서 대외적으로 한국

언론이 후퇴하고 있다는 인상을 극소화하는 범위에서 국익증진을 최우선으로 하는 방향으로 통폐합을 추진토록 규정하고 있다.(선경식, 1988:156-157)

5공화국정권은 언론통폐합을 통해 신문은 6개 중앙지와 1도 1지로 통폐합하여 언론구도를 단순화하였다. 살아남은 신문사는 언론통폐합으로 조성된 독과점구조를 통해 혜택을 입었고 또한 흡수통합으로 인한 특혜까지 제공받게 되었다. 또한 언론통폐합 자체는 何時라도 철퇴가 내릴 수 있음을 눈으로 여실히 보여준 협박장치였다. 한편 5공화국정권은 방송의 경우에는 언론통폐합을 통해 25개 지방 네트워크와 3개 채널을 포함하는 KBS를 축으로 하여 MBC, 연합통신, 서울신문, 경향신문, 한국방송광고공사를 완전히 장악했다. KBS는 MBC의 주식 70%, 서울신문의 주식 99.4%, 연합통신의 주식 42.4%를 소유하게 되었으며, 2개 채널의 광고료와 시청료징수를 통해 막대한 수입을 올리는 거대 언론복합체가 되었다.

2. 상시적 감독기구의 강화

5공화국의 언론에 대한 상시적인 감독기구로는 무엇보다도 문공부 내의 홍보조정실을 들 수 있다. 이에 대해서는 정보유통에 대한 통제에서 상세히 살펴 보기로 하자.

5공화국정권은 또한 언론기본법을 통하여 법정 언론유관기관들을 설립하여 언론에 대한 측면통제를 실시하였다. 방송위원회, 방송심의위원회, 언론중재위원회, 한국방송광고공사, 한국언론연구원 등이 그것이다. 이들 단체의 설립근거를 보면, 방송위원회는 언론기본법 제34조, 방송심의위원회는 언론기본법 제37조, 언론중재위원회는 언론기본법 제50조에 근거를 둔 법정단체이고, 방송광고공사는 1980년 12월 31일에 공포된 한국방송광고공사법에 따라 설립되었으며, 한국언론연구원은 언론기본법 제18조의 언론인 연수 규정에 의거하여 한국신문연구소를 확대개편한 사단법인체로 설립되었다. 이러한 법정 언론유관기관들의 재원은 방송광고공사가 방송광고의 독점대행으로 조성한 '공익자금'으로 충당되었다. 이렇게 볼 때 5공화국정권은 언론유관기관들에 의한 언론통제를 체계화하였을 뿐만 아니라 그 재원을 충당하기 위한 기제까지 마련하였다는 점에서 특징을 지닌다.

3. 정보유통에 대한 통제

1) 홍보조정실과 보도지침

정부는 종전에 각 정보기관이 나누어 담당하던 언론통제 창구를 행정적으로 단일 창구로 수렴하고 동시에 통제를 공식화하기 위해 문화공보부 내에 홍보조정실을 신설하였다. 이것이 바로 '보도지침'을 하달하는 기능을 담당하였다. 홍보조정(정책)실의 3급 이상 공무원이 문공부 전체 3급 이상 공무원에서 차지하는 비율이 52%(25명 중 13명)라는 것을 보면 홍보조정실이 문공부 내에서 차지하는 비중을 잘 알 수 있다.(허덕진, 1988:79-83)

그러나, 『월간중앙』 기자 김진룡의 조사에 의하면 홍보조정실이 실상은 청와대 정무비서실의 지휘하에 있었다고 한다. (김진룡, 1988:175) 결국 보도지침을 통해 5공화국에서는 홍보조정실과 청와대, 안기부가 언론사를 운영한 셈이다(동아일보, 1988. 12. 12).

방송사의 경우도 예외는 아니었다. 「언론노보」에 의하면, 방송사에도 보도지침이 하달되었다고 한다. 「언론노보」 46호(1990. 1. 18)는 1986년 9월부터 1987년 2월까지 MBC TV편집부와 사회부, 정치부 등에 하달된 보도지침을 폭로하고 있다. 신문에 대한 보도지침은 문공부 홍보정책실을 통해 일괄적으로 하달된 반면 이 방송보도지침은 안기부와 문공부에 의해 직접 하달되었다는 점에서 5공 시절 언론통제에 안기부가 전면에서 활약하였다는 중요한 증거라고 할 수 있다. 한편, 「언론노보」 48호(1990. 2. 7)는 보도지침 2차분을 입수하여 공개하였다. 이것은 1986년 6월부터 1987년 5월까지 관계기관이 MBC 보도국에 하달한 것이다. 여기에서는 특히 부천서성고문사건과 대북관계에 있어서는 신문의 경우보다 훨씬 강력히 통제하여 세부적인 사항까지 간섭한 것으로 나타났다. 또 해외특파원에까지도 지침을 내려 취재방향을 지시한 사실이 드러났다. MBC의 노조는 1990년 2월 5일자 「문화노보」에서 "해당시기에 MBC보도국이 취급한 기사가 이 지침에 따라 한치의 오차도 없이 쓰여졌다는 사실이 드러나 당시 보도책임자의 빈틈없는 성실성(?)을 보여줬다"고 통탄했다. (「언론노보」, 48호, 1990. 2. 7)

보도지침에 대한 내용분석에서 나타난 결과를 보면 그 규제대상이 뉴스의 내용뿐만 아니라 형식에까지 이르고 있고 주로 민주화운동, 대외관계, 여론, 언론 등에 치중하였음을 볼 수 있다. 한편, 〈표 10〉에서 보듯이, 보도지침에 대한 이행률은 중앙 6개지 평균 77.8%로 나타났으며, 정부지의 경우는 92.9%로 매우 높게 나타났음을 알 수 있다.

〈표 10〉 보도지침의 이행률 (단위 : 건수)

	지침 총수	경 부 지	상 업 지	6개지 평균
체제개선(혁)관련이슈	51	47.5(93.1)	34(66.7)	40.8(80.0)
국가권력정당성위기관련이슈	83	78.5(94.6)	54.75(65.9)	66.6(80.2)
국방·안보관련이슈	89	83(93.3)	72(80.9)	77.5(87.1)
대미관련이슈	18	15(83.3)	10.75(59.7)	12.9(66.7)
계	241	224(92.9)	171.5(71.2)	187.5(77.8)

* 정부지는 서울과 경향, 상업지는 동아, 조선, 중앙, 한국을 말한다.
출처 : 김동규(1988), p. 167.

2) 통신사통합과 연합통신

한편, 정부는 종래의 합동통신과 동양통신을 통합하여 연합통신을 설립하였다. 특수통신인 시사, 경제, 산업 등 3개 통신사는 1980년 11월 25일 종간, 신설 통신사에 흡수되었다. 무역통신과 건설통신은 통신보도기능을 없애고 무역협회와 건설협회의 기관지로서의 기능

만 맡게 되었다. (여영무, 1989:44)

연합통신은 우리나라 최초의 회원제통신사로서 조직되어 당초에는 자본금 13억원으로 주식의 51%를 신문협회와 방송협회의 회원인 전국의 신문과 방송사의 출자로 하고 나머지 49%를 24.5%씩 나누어 舊합동, 동양통신사가 현물출자하는 것으로 하였다. 후에 합동, 동양 양사에 배분되었던 주식이 다시 회수되어 주로 KBS, MBC에 배당한 결과 KBS 42.35%, MBC 32.15%, 중앙 6개지 각 2.34%, 각 지방지 0.7~1.4%로 나누어지게 되었다. (〈표 11〉 참조) 연합통신의 사장을 비롯한 임원들만 해도 그동안 정부에 의해 일방적으로 임명되는 것이 상례로 되어 왔으며 역대 사장이 모두가 정부의 문화공보부장관이나 청와대 대변인을 지낸 인사를 위시해서 정부나 여당측의 인물이었음을 보아도 정부가 그들의 임명권을 행사하고 있음을 쉽게 알 수 있다. 주식회사인 연합통신의 사장은 주주총회에서 선출된 이사들이 선임하는 것으로 되어 있으나 연합통신의 대주주인 KBS와 서울신문, 경향신문 등 정부계 언론사들의 주식만 갖고도 정부는 합법적으로 연합통신의 인사권을 좌우할 수 있게 되어 있는 것이다.

〈표 11〉 연합통신의 주식소유 상황

주 주 명	구 성 률
한국방송공사	42.35%
(주) 문화방송	32.15%
부산일보 외 40	25.50%
계	100%

자료 : 팽원순(1988), p. 31.

연합통신은 주재기자제도의 철폐로 인하여 중앙지에게는 지방뉴스를, 지방지에게는 중앙뉴스를 독점제공하였다. 그리하여 연합통신은 중앙과 지방 간의 국내 뉴스가 흘러다니는 수로의 역할을 하게 되었다. 또한 국제통신사의 뉴스도 연합통신을 거쳐서 각 언론사로 제공되었다. 이렇게 볼 때 국가는 단일통신사로서의 연합통신을 통해 국내외 정보의 흐름을 통제할 수 있게 되었다.

4. 이탈에 대한 방지 및 처벌 장치—언론기본법

언론인 강제해직과 언론통폐합이 계엄이라는 비상상황하에서 잠재적인 체제저항세력을 제거하는 정지작업이라면, 언론기본법은 계엄해제 후에도 저항의 가능성을 차단하기 위한 제도적인 안전핀이었다. (한국사회언론연구회, 1989:176)

언론기본법은 많은 독소조항을 포함하고 있었지만, 특히 문제가 되는 것은 등록취소에 관한 규정인 제24조였다.

"제24조(등록과 취소 등) ① 문공부장관은 제20조 1항의 규정에 의하여 정기간행물의 등록을 한 자가 다음 각 호의 1에 해당되는 때에는 그 등록을 취소하거나 1년 이하의 기간을 정하여 그 발행의 정지를 명할 수 있다.

1. 허위 기타 부정한 방법으로 등록한 사실이 있을 때.
2. 제20조 제 1 항 후단의 규정을 위반하여 변경사항을 등록하지 아니하고 임의로 변경하여 그 정기간행물을 발행한 때.
3. 제21조의 규정에 의한 시설기준을 유지하지 못한 때.
4. 정기간행물의 내용이 등록된 발행목적이나 제 3 조 제 4 항에 의한 공적 책임을 반복하여 현저하게 위반한 때.
5. 제17조 각호의 1에 해당하게 된 때.
6. 제14조의 규정을 위반하여 외국인 또는 외국의 정부나 단체로부터 기부금, 찬조금 기타 재산상의 출연을 받은 사실이 있을 때.
7. 천재·지변 기타 정당한 사유 없이 대통령령이 정하는 발행실적을 유지하지 못한 때.

② 제 1 항의 규정에 의하여 등록이 취소된 때에는 그 취소된 날로부터 2년 이내에는 누구도 그 취소된 정기간행물의 제호로써 정기간행물을 발행할 수 없다."

이 조항은 무엇보다도 언론사의 존폐를 사법적 판단이 아니라 문공부 장관의 행정적 판단에 맡겼다는 점에서 문제가 되었다. 언론통폐합을 통한 실력행사와 언론기본법의 등록취소 조항은 언론에 대한 더할 나위없는 위협수단이었다.

5. 국가의 경제적 특혜 제공

1) 한국방송광고공사와 공익자금의 운용

5공화국은 언론기본법에 따라 한국방송광고공사라고 하는 역사상 유래없는 기관을 만들어 방송광고영업을 독점대행하고 그 대행수수료를 가지고 '공익자금'을 조성하여 언론인과 언론사에 특혜를 제공함으로써 언론을 유인하였다.

한국방송광고사법 제15조에 근거하여 국내 각 방송국은 공사가 대행 위탁하는 방송광고물 이외에는 광고방송을 할 수 없게 되어 있어 방송광고공사는 방송광고영업을 독점하였다. 방송광고공사는 방송광고영업의 대행을 독점하여 광고료의 20%(초기에는 15%)를 수수료로 받아 그중 일부를 광고대행사에 지불하고 나머지를 공익자금으로 조성하였다. 공익자금은 주로 언론공익사업지원과 문화예술진흥사업지원에 쓰였는데 그 운용 현황은 다음과같다.

#언론공익사업 지원

1) 언론인 자질 향상 : 언론인 해외시찰, 한국언론연구원 지원(국내외 연수), 언론장학사업.
2) 언론인복지후생 증진 : 언론인자녀 학자금 지원사업, 국가유공언론인 부조금 지원, 언론인 주택자금 융자, 언론인 생활자금 융자 지원.
3) 언론공익시설 건립, 운용 : 프레스센터, 남한강 종합 수련원.
4) 광고문화연구소 설립 및 운영지원
5) 언론단체 지원
6) 기타 지원사업

#문화예술진흥사업 지원

1) 문화예술진흥 기금 출연 : 문예진흥기금조성 출연, 지방문화시설 확충자금 지원, 지방문화원 활동 지원, 기타 문예진흥사업 지원.
2) 예술의 전당 건립 지원.
3) 기타 문예활동 지원 : 출판기금 출연, 문화예술단체 지원, 문예출판 지원, 각종 행사 지원. (김옥식, 1991:84-89)

방송광고대행의 독점으로 조성된 '공익자금'은 우선 방송광고와 전혀 무관한 언론인(주로 신문인)을 회유·순치하기 위한 각종 특혜 및 지원사업에 사용되었다. 그리고 이 자금은 언론에 대한 측면통제를 목적으로 설립된 각종 법정 언론유관기관의 재원으로도 사용되었다. 이렇게 볼 때 5공화국정권은 신문에 대한 회유·순치작업 및 언론통제기관의 운영을 위한 자금을 방송광고대행의 국가독점이라는 장치에 의해 충당하였던 것이다.

2) 언론독과점체제의 조성

1960년대에 언론기업의 기틀이 잡히고 1970년대에 대기업으로 성장했다면, 1980년대는 독점적 지위를 최대한 향유한 시기가 된다.(김동민, 1989:60) 제 5 공화국체제에서 언론기업은 언론통폐합과 카르텔에 힘입어 대기업화되었다. 우선, 언론기업들은 언론통폐합으로 인하여 시장규모의 증대와는 무관하게 자연스럽게 소수과점체제를 확립할 수 있었다. 언론매체의 축소로 인해 매체마다 기존시장의 크기가 확대되고 여기에다 잠재적인 수요증대에 직면함으로써 언론기업은 시장의 안정성과 함께 성장의 기반이 마련되었던 것이다. 다음에, 신문기업들은 발행면수를 제한하고 발행가격을 정하는 등 부분적인 담합조치를 취해서 경쟁을 방지하는 등 카르텔체제를 형성·유지해 왔다. 이상과 같은 독과점체제에서 언론기업들의 자본과 수익은 급신장을 이루게 되어 대기업으로서 명실상부하게 위치를 굳히게 된 것이다.(유재천, 1989:71-72)

3) 언론사와 언론인에 대한 경제적 특혜

언론에 대한 특혜는 언론자본가에 대한 것과 언론노동자에 대한 것으로 나눌 수 있다.

〈표 12〉 언론에 대한 국가의 개입(제 5 공화국)

국가개입의 유형	장 치 및 조 치
통제구조의 단순화	언론인숙청, 언론통폐합, 방송공영화
상시적 감시·감독장치	홍보조정실, 법정 언론유관기관(방송광고공사, 방송위원회, 언론연구원, 언론중재위원회……)
정보유통 통제	연합통신의 설립, 보도지침
예방·처벌 장치	언론기본법
경제적 특혜 제공	공익자금에 의한 '언론공익사업', 독과점체제조성, 다각경영 조장, 카르텔체제 묵인

전자로는, 카르텔을 통한 집중구조를 허용하고 언합통신을 비롯하여 한국신문잉크 등 제반 언론관련산업의 독점권을 보장해 주면서, 개별 언론사들의 잡지, 출판 및 관련업계로의 진출 등 자본실현을 용이하게 하는 다각경영의 조장을 들 수 있다. 후자로는 광고방송수익을 언론인 복지증진에 사용한다는 언론기본법 제44조에 따라 각종 생활자금 및 주택자금을 융자해 주고 세금을 감면해 주며 자녀의 학자금을 제공한 것 등을 들 수 있다.

제 5 공화국에서 진행된 언론에 대한 국가개입의 형태와 방식을 요약하면 〈표 12〉와 같다.

제 6 장 제 6 공화국시기

1. 국가의 언론정책과 언론계의 변화

6공화국의 언론정책의 특징은 양적으로 팽창한 언론산업의 변화양상이 그 성격과 내용면에서의 변화를 수반하지 않은 채 오히려 기존의 언론구조를 다양한 방식으로 재정비하여 강화시켰다는 점이다. 종전의 5공화국 언론정책이 독점자본과 언론자본을 대상으로 하여 국가권력에 의하여 직접적이고 강제적으로 통제해왔던 방식이었던 것과는 달리, 6공화국의 언론정책은 독점자본 및 언론자본과 더불어 광범위한 지배계급연합을 형성, 민중을 대상으로 하여 형식상으로는 간접적이고 다소 유화적으로 보이는 개방정책의 양상을 띠고 있다. 6공화국 언론산업구조의 가장 큰 특징으로는 독점자본의 언론소유현상을 들 수 있다.(한국사회언론연구회, 1989:186-187) 결국 독점자본의 언론계진출을 장려하면서 기존의 언론독점구조를 온존시키고 한 것이 6공화국 언론정책의 근간이라고 할 수 있다. 직접적인 통제보다는 독점자본의 언론소유를 장려하여 독점자본을 통한 언론통제를 꾀하고, 새로운 매체의 출현을 장려하여 언론경쟁을 부추김으로써 한편으로는 자사이기주의를 통해 언론민주화 운동에 제동을 걸고 다른 한편으로는 광고주로서의 독점자본의 영향력을 증대시키며, 기존 언론자본의 독점적 구조를 온존시키는 것이 6공화국 언론정책의 大綱이다. 이러한 것은 언론사 간의 자율경쟁과 기존의 언론독점구조의 온존이라는 이율배반적인 현상으로 나타났다.

그런데, 이른바 6공의 언론자율화 정책은 1990년에 이르면 이미 상업적 기반을 갖춘 변화된 구조 아래 5공화국 때와 질적으로 크게 다르지 않은 과점적 신문시장 질서를 재구축하는 데 성공했음을 보여준다.(이주명, 1991:51-52) 5공때와 달리 변화된 구조라는 것은 5공화국정권의 경우 1980년 언론통폐합조치 이후 중앙지에 대해서는 카르텔체제를 통해, 지방지에 대해서는 '1도 1사원칙'을 통해 각각 독과점적 지위를 보장하는 강권적인 신문에 통제방식을 취했으나, 6공화국은 자본의 직접적인 언론지배와 경쟁체제 도입에 의한 광고의 지배력 강화를 통한 간접적 방식을 택했음을 지적하는 것이다. 이러한 판단은 1987년 이후 다수의 신문들이 창·복간되면서 신장세가 둔화되었던 기존의 소수 신문자본들이 1990년에는 눈에 띄게 5공때의 독과점체제 아래서와 같은 급신장세를 회복한 것에 의해 뒷받침

된다.

2. 정보유통통제

6·29선언 이후에도 보도지침과 유사한 정보통제가 존재하였다. 홍보정책실이 폐지되고 보도지침이 사라진 이후에도 다른 이름으로 사실상의 정보통제가 이루어졌던 것이다. 정보통제의 대표적인 예로는 다음 3가지를 들 수 있다.

1) 향후 시국대책 방송안

이것은 6·29선언 직후인 1987년 7월 24일 KBS에서 마련한 방송보도대책에 관한 문서이다. 이 문서는 상황인식·전개방법·프로그램계획 등 9가지 부문으로 상세히 기술되어 있다. 프로그램계획중 〈유의사항〉은 1987년 11월 9일 KBS기자들에 의해 〈KBS의 노태우후보 여론조작 방송계획〉이란 이름으로 폭로되었으며, 전문은 1988년 언론청문회에서 공개되었다. 이 문서는 상황인식에서 "6·29선언 이후 모든 분야의 민주화욕구 분출을 정제된 가운데 수렴, 시국 전개방향을 적극적으로 유도하고, 여야협상과정이나 선거이슈로 대두될 각 분야의 쟁점을 KBS를 통해 1차 여과시켜 줌으로써 충격완화적 효과를 극대화시킨다"고 그 목표를 정해 놓았다. 이 시국대책 방송안과 실제 방송내용을 분석한 한 논문(이헌용, 1988)에 따르면 방송안에 수록된 〈유의사항〉은 완벽하게 실천되었다.

2) 언론인 개별 접촉 보고서

이 보고서는 1988년 국정감사기간 중 국회 문공위원회 소속 국회의원들이 보도지침 자료를 찾기 위해 문공부 지하창고를 뒤질 때 발견되었다. 대외비로 엮은 이 보고서는 문공부의 홍보정책실에서 언론사별로 접촉대상자를 선정하여 홍보정책관들이 요식업소에서 그들을 개별접촉하여 보도협조 요청사항을 알려주고 해당언론사 내의 주요 동정을 전해 듣고는 이를 보고서로 작성하여 월별로 묶은 것이다.(「기자협회보」, 1988.12.16) 보도지침이 폭로된 후에도 형식과 방법을 달리한 또 다른 보도지침이 계속 하달된 것이다.

3) 북한 및 공산권국가에 관한 보도요강

6공화국은 '7·7선언' 두 달 뒤인 1988년 9월 8일 '북한 및 공산권국가에 관한 보도요강'을 발표하였다. 이것은 북한 및 공산권국가에 대한 보도지침이라고 할 수 있다. 이 요강은 북한에 관한 보도기준의 경우 언론으로 하여금 철저하게 정부의 대북한정책에 협조하고 동조하도록 요구하고 있다는 점, 국가이익과 국가안보의 개념 및 기준에 대한 논란의 여지가 배제되지 않고 있다는 점, 국가보안법의 존속을 전제로 하고 있다는 점 등에서 문제를 안고 있다고 할 수 있다.(유재천, 1991:64)

한편, 6공화국에서도 3공화국 이래의 기관원의 언론사찰이 계속 자행된 것으로 밝혀졌다. 「언론노보」 36호(1989.11.2)는 기관원의 언론사찰을 공식확인하였다고 보도하였으며, 「언론노보」 80호(1990.10.11)는 '기관원 200여명 언론사찰'이라는 제목하에 그 실태를 보도하

고 확인된 언론사 담당 기관원 59명의 명단을 발표하기도 하였다. 사실상의 검열에 해당하는 기관원의 언론사찰이 6공하에서도 여전히 지속되었던 것이다.

3. 예방 및 처벌 장치—언론관계법률

6·29선언 후인 1987년 8월 10일에 언론기본법의 폐지와 대체입법, 신문·잡지·출판의 신규등록 및 변경의 개방, 방송의 공영성 강화, 문화공보부의 홍보정책실 폐지 등을 내용으로 하는 민정당의 언론대책이 확정된다. 언론관계 법규 개정작업으로는 10월 31일 국회 본회의가 '정기간행물의 등록 등에 관한 법률' 제정안, '방송법'제정안, '한국방송공사법' 개정안 '언론기본법'폐지안 등을 통과시켰으며 11월 28일에는 새롭게 정비된 언론관계법률이 공포되기에 이른다. 그러나 언론기본법을 대체하는 법률로서 입법된 '방송법'[5]과 '정기간행물의 등록 등에 관한 법률'은 언론기본법의 독소조항을 그대로 온존시킨 법률이었다고 평가된다.

'정기간행물의 등록 등에 관한 법률'의 문제점을 보면 다음과 같다. 먼저, 이 법률은 제3조에서 재벌기업 내지 대기업의 신문발행이나 언론기업의 겸업을 금지하는 법조항을 삽입하고는 있으나, '언론기업의 주식 또는 지분의 1/2 이상을 취득할 수 없다'고 규정하고 있을 뿐 실제로 대기업의 신문발행의 문호를 사실상 인정해 주고 있다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 주식이나 지분의 49%만을 소유하더라도 실질적인 통제가 가능하기 때문이다. 또한 정기간행물 등록법은 제6조 3항 1호에서 군사정부이래의 시설기준에 관한 조항을 포함하여 상당한 규모의 자본가가 아니면 언론을 창간할 수 없게 하고 있다. 이 조항은 "일반일간신문은 타블로이드 2배판 4면 기준의 신문지를 시간당 2만부 이상 인쇄할 수 있는 능력을 가진 윤전기와 대통령령이 정하는 부수인쇄시설을" 갖추어야 신문을 발행할 수 있다고 규정하고 있다. 이 조항은 등록요건처럼 보이나 등록의 허가조건이므로 실질적으로 허가제를 채택한 효과를 지니게 된다. 정기간행물등록법의 가장 큰 독소조항은 제12조(등록취소의 심판청구 등)이다. 이 조항은 정기간행물의 등록취소를 사법적 판단에 맡겼다는 점에서는 언론기본법보다 좀 나아지기는 하였지만, '정기간행물의 발행목적이나 내용을 현저하게 반복하여 위반한 때'에는 여전히 문화공보부장관이 6월 이하의 기간을 정하여 발행

5) 한국방송프로듀서연합회는 1988년 6월 김재순 국회의장 앞으로 보낸 청원서에서 당시의 방송법의 문제점을 다음과 같이 지적했다.(전진우, 1988:364-365) 1) 방송법 제17조 등에 규정된 방송위원회의 기능을 검토해 볼 때 방송위원회가 방송의 운용, 편성 등 기본정책을 포함, 거의 전권을 행사할 수 있도록 되어 있어 방송의 자율성에 정면으로 배치됨. 2) 방송법 제20조의 방송위원회의 심의규정과 이에 따른 제21조의 시정 및 제재조치의 권한부여는 방송언론을 규제하기 위한 일종의 백지형법이라 하지 않을 수 없음. 3) 각 방송사가 매일 방송된 내용을 기록, 정기적으로 방송위원회와 문공부장관에게 제출토록 한 것(제38조)은 언론자유에 대한 위헌적 요소까지 내포한 사실상의 사전검열에 해당됨. 4) 방송법이 규정한 방송위원회의 위상과 권한을 볼 때 종래 모든 방송을 장악해 왔던 행정부의 권한이 방송위원회라는 새 기구에 이전된 것에 지나지 않음. 5) 방송법 제2조 2항의 특수방송규정은 방송사자율로 방송의 내용을 편성해야 함에도 불구하고 민영방송출현을 억제하려는 위도에서 삽입된 조항으로 보임.

의 정지를 명령할 수 있게 규정한 것은 언론사의 존폐를 행정적 판단에 맡겼다는 점에서 언론기본법의 핵심을 그대로 이어받은 것이라고 할 수 있다.

4. 방송구조개편

6공화국에서는 교육방송의 독립, 교통방송의 설립, 새로운 민방인 서울방송의 설립 등 방송구조개편이 이루어졌다. 이러한 방송구조개편은 1980년의 방송구조개편(공영방송체제화)과 마찬가지로 국가의 방송통제정책의 연장선상에서 이루어진 것에 불과하다. 6공화국의 방송구조개편은 활성화된 방송노조의 힘을 약화시키기 위한 분리통치의 일환으로 이루어진 것이라고 할 수 있다. 1980년의 개편이 '통합'의 개편이었다면, 1988년의 개편은 '분리'의 개편이다. 그렇게 비판받던 경쟁의 방송, 사기업적 상업방송이 이번에는 새 시대 새 질서의 방송으로 등장하고, 그렇게 이상적으로 떠받들던 공영방송은 '비능률'의 방송제도가 되고 만다. (강현두, 1991:193)

제 6 공화국에서 진행된 언론에 대한 국가개입의 주요 형태와 방식을 요약하면 〈표 13〉과 같다.

〈표 13〉 언론에 대한 국가의 개입(제 6 공화국)

국가개입의 유형	장 치 및 조 치
통제구조의 개편	방송구조 개편에 의한 분리통치
정보유통 통제	향후 시국대책 방송안, 언론인개별접촉보고서, 북한 및 공산권국가에 대한 보도요강, 기관원의 언론사찰
예방·처벌 장치	방송법, 정기간행물의 등록 등에 관한 법률

제 7 장 결 론

군사쿠데타로 정권을 획득한 박정희정권은 정권획득과정의 부도덕성으로 인하여 정당성의 면에서 취약함을 안고 출발하였다. 이러한 정당성의 취약함을 만회하고자 박정희정권은 경제성장정책을 통한 실적정통성의 획득을 시도하게 된다. 이 과정에서 박정희정권은 언론에 대한 두 가지 필요성에 직면하였다. 그 첫째는 권력에 대한 비판·감시기구로서의 언론에 대한 통제의 필요성이었고, 둘째는 경제성장정책의 추진과 정권안보를 위한 언론의 적극적인 동원의 필요성이었다. 그리하여 박정희정권은 언론에 대하여 이전의 국가와는 차원이 다른 정책을 추구한다. 단순히 언론을 탄압과 검열의 대상으로만 파악한 것이 아니라 언론의 비판력을 약화시켜 언론을 적극적으로 체제내화시키고 허약한 군사정권의 정당성을 창출하는 데 적극적으로 동원하였던 것이다. 그리하여 소위 야당지라는 체제내적 비판지의

성격마저도 제거하고 더 나아가 국가가 추진하는 정책의 옹호나 정권의 안보를 위해 적극적으로 언론을 동원하였다. 언론의 필봉을 꺾고 언론을 동원대상으로 만들기 위한 정책은 크게 통제장치의 마련과 경제적 지원이라는 두 줄기로 이루어졌다.

그리하여 한편으로는 파시즘적인 통제방법으로 언론을 통제하면서 다른 한편으로는 언론사에 대한 특혜로 언론의 자본축적을 도우면서 언론을 국가권력의 통제권 내로 포섭하였던 것이다. 언론의 비판력을 약화시키고 국가의 통제에 순응하도록 만드는 과정은 두 가지 차원의 분할통치로 이루어졌다고 볼 수 있다. 첫째, 비판적 성향의 언론사를 판별·분리하여 각개격파하는 언론계의 분할통치이다. 이것은 1964년의 '언론윤리위원회법' 파동을 계기로 하여 시작되어 1968년의 '신동아' 사건을 고비로 마무리되었다. 1964년의 언론윤리위원회법 파동시 정부는 언론윤리위원회의 소집에 반대한 신문사들에 대해 보복조치를 단행하였으며, 이후 일련의 조치를 통하여 이들 신문사들을 굴복시켰다. 먼저, 이승만정권 이래의 야당지인 경향신문은 당시의 신문사들에게는 일반적인 현상이었던 은행채무를 빙자하여 강제공매처분하여 친여지로 만들어 버렸다. 다음에, 조선일보는 일본에서 들어온 차관을 코리아나호텔의 건립자금으로 제공함으로써 포섭하였다. 마지막으로, 동아일보는 1968년 신동아 필화사건을 일으켜 굴복시켰다. 둘째, 언론의 순치과정은 동시에 언론사주와 언론인의 분할통치과정이었다. 이것은 국가의 언론기업육성정책과 맥을 같이하는 것이다. 언론사주와 언론인의 분할통치의 효과는 이미 1964년의 언론윤리위원회법 파동에서 나타났다. 전 언론계의 윤리위법반대에도 불구하고 언론사주들의 대부분은 신문협회의 윤리위소집에 찬성하였던 것이다. 세제와 금융상의 특혜에 의한 언론기업육성정책은 언론의 기업화를 촉발하여 언론사 내에 위계질서가 확립되고 기자들은 샐러리맨으로 전락하였으며, 결국 편집권이 언론사주에게 복속되는 결과를 초래하였다. 그리하여 국가는 전면에 나서지 않고서도 언론사주에 대한 통제로 언론통제의 효과를 거둘 수 있게 되었다. 즉, 국가와 언론 간의 갈등구조가 언론사주와 언론인 간의 갈등구조로 전이되었던 것이다. 이 과정은 1975년의 동아·조선사태로 인한 비판적인 언론인의 대량해직으로 완결되었다. 언론사주의 포섭과 굴복에 대항하여 일선기자들을 중심으로 한 언론인들은 1970년대 전반에 항거의 움직임들을 보였지만 언론사주의 굴종적인 처신과 국가권력의 강고한 조치에 의해 주동인사들이 강제해직됨으로써 무산되고 말았다.

그리하여 1970년대에 이르면 언론은 정부의 경제성장정책을 이데올로기적으로 충실히 뒷받침하고 유신과 새마을운동을 적극 홍보하는 '제도언론'으로 변모하였다. 언론사주들의 이익단체인 신문협회는 10월유신을 환영하고 지지하는 성명을 발표하였으며, 언론은 유신이념의 홍보와 새마을운동의 홍보에 적극적으로 동원되었다. 뿐만 아니라 방송은 정부로부터 '편성·제작지침'까지 하달받게 되어 편성권마저 반납하게 되었다.

1980년 5·17쿠데타로 정권을 장악한 신군부세력은 이미 순치된 언론을 더욱 적나라하고

확실하게 장악하기 위해 대대적인 조치들을 단행한다. 이런 조치들은 이미 박정희정권에 의해 실시된 바 있는 파시즘적인 조치들을 더욱 체계화하고 확대하는 방식으로 실시되었다. 첫째, 통제를 간편화하기 위해 언론구조를 단순화하는 조치들이 단행되었다. 언론인숙정이라는 명목하의 비판적인 언론인의 대량해직, 통제의 용이성을 위한 대대적인 언론통폐합, 방송공영화를 통한 방송매체의 완전장악 등이 그러한 조치의 핵심을 이루었다. 둘째, 언론에 대한 감시 및 감독기구로서 기존의 문공부 외에 한국방송광고공사, 방송위원회, 언론중재위원회, 언론연구원, 방송심의위원회 등의 법정언론유관기관을 설립하여 언론에 대한 행정적 규제를 강화하였다. 세째, 정보의 유통을 통제하기 위한 조치들이 취해졌다. 국내정보의 유통과 해외정보의 유통을 통제하기 위해 통신사를 통폐합하고 주재기자제도를 폐지한 후 연합통신이라는 단일통신사를 설립하여 국내외정보에 대한 통제를 실시하였다. 그리고 계엄하의 언론검열을 해엄후에도 상시적으로 실시하기 위해 언론통제창구를 문공부내의 홍보조정실로 공식적으로 일원화하고 여기에서 보도지침을 하달하여 정보의 통제와 홍보를 실시하였다. 네째, 통제로부터의 이탈에 대한 예방·처벌체계로서 언론에 관한 총괄적인 법률체계인 언론기본법을 제정하였다. 언론기본법은 위의 제반조치들에 대한 사후정당화이자 해엄후의 언론통제를 위한 안전판입법이었다. 다섯째, 이상과 같은 강압적인 조치들과 아울러 5공화국정부는 언론사와 언론인에 대해 각종의 특혜를 제공하여 언론을 순치시켰다.

한편, 6·29선언 이후 언론에 대한 국가의 정책은 몇 가지 외형적인 변화를 보인다. 그러나 보도지침의 맥을 잇는 '언론인개별접촉보고서', '향후 시국대책방송안', '북한 및 공산권에 관한 보도요강', 언론기본법의 독소조항을 온존한 '방송법'과 '정기간행물 등록 등에 관한 법률', 방송민주화운동을 약화시키고 방송통제를 용이하게 하기 위한 것일 뿐인 방송구조개편 등은 그러한 변화가 단지 외형적인 변화에 불과하다는 것을 잘 말해 준다. 이처럼 6공화국에서는 외형상의 변화에도 불구하고 이전의 국가의 언론정책의 기조가 그대로 관철된다고 할 수 있다.

1960년대 이래 국가의 개입을 시기별로 정리해 보면 〈표 14〉와 같다. 각 항목은 그 시기에 특징적으로 시행되었던 것을 나타내는 것으로, 다른 시기에도 연속되는 것이 다소 있다. (*로 표시한 것이 그러한 것들이다)

국가는 자본 일반의 관리와 조정 역할을 담당하면서 사회의 이데올로기적 재생산을 위해 그리고 자체의 정당성 확보를 위해 여러 가지 방식으로 언론의 작동에 개입한다. 국가의 정당성 기반의 상대적인 취약성과 그에 따른 국가의 적극적인 언론개입, 그리고 한국자본주의의 전개과정에서 국가가 담당한 역할과 그로 말미암은 언론기업의 성장에 대한 국가의 특혜와 지원 등으로 미루어 볼 때 국가는 언론에 대해 가장 강력한 영향력을 행사한 변수라고 할 수 있다. 이처럼 국가가 한국언론의 성장과 성격변화과정에서 가장 '결정적인' 영향력을 미친 변수라는 점에는 필자도 적극적으로 동의한다. 그러나, 기존의 논자들이 국가

〈표 14〉 각 시기별 국가개입의 유형

유형 / 시기	통제의 간편화를 위한 구조개편	상시적인 감시 및 감독 장치 마련	정보유통에 대한 통제	예방 및 처벌 장치 마련	경제적 제재 및 지원
군사정부	5·16 직후의 언론사 정리	공보부 설립	단간제* 시행	(국가보안법*) 반공법* 집시법*	언론기업육성 정책 발표, 카르텔* 형성
3공	(언론윤리위원회법 파동→비판적 언론 순치과정)	문공부* 설립	공보관제도 기관원 출입 통신통합 시도	3공화국 헌법 신문통신등록법* 방송법*	신문용지특혜* 시설자금지원* 운영자금융자* 차관 지급
4공	유신전후의 언론통폐합	프레스카드제* 언론인재교육*	협조의뢰 취재제한 조치 대변인 제도* 방송편성규제*	유신헌법 긴급조치	차관지급 광고해약 사주
5공	언론인 숙정 언론통폐합 방송 공영화*	홍보조정실 법정 언론유관기관*	연합통신* 설립 보도지침	언론기본법	언론공익사업* 독과점 조성* 다각경영조장* 카르텔 묵인
6공	방송구조 개편		향후 시국대책 방송안, 언론인 개별접촉 보고서, 북한 및 공산권국가에 대한 보도요강	방송법, 정기간행물 등록법	

라는 변수의 영향력 그것도 통제자로서의 국가에만 치중하였던 것도 사실이다. 따라서 국가의 강력한 영향력의 이면에서 꾸준히 성장해온 여타 변수들의 영향력의 형태 및 방식과 그 성장과정까지를 밝히는 작업이 필수적인 과제로 떠오른다. 여기에는 국가 이외의 변수들이 언론에 대해 지니는 영향력이 앞으로 더욱 증대될 것이라는 인식 하에서 이러한 변수들의 영향력이 과거 어떻게 형성·전개되어 왔는지를 밝혀야 한다는 문제의식이 자리잡고 있다. 언론을 직접 소유하거나 광고주로서의 지위를 활용하여 언론에 대한 영향력을 키워온 독점자본, 강고한 보수세력으로 자리잡으면서 권력제조기의 일익을 담당하게까지 된 언론(자본), 시장개방을 필두로 물밀듯이 밀어닥치는 외국의 자본과 문화상품들이 바로 우리로 하여금 국가 이외의 변수들에 주의를 기울이게 하는 것이다. 물론 그러한 변수들의 영향력에 대한 적절한 고려 없이 한국언론의 성장과 성격변화과정에 대한 올바른 분석이 불가능한 것 또한 사실이다.

참 고 문 헌

강명현(1990), "한국신문의 지배이데올로기적 기능과 그 결정요인에 관한 연구", 고대 신문방송학과 석사논문.

강현두(1991), "원점에서 본 한국방송의 현실과 과제", 『사상』, 1991 가을.

김대곤(1985), "정·관계에 진출한 언론인 출신들", 『신동아』, 1985. 12.

김동규(1988), "뉴스의 결정양식에 관한 구조적 접근", 서강대 『언론문화연구』, 제 6 집.

김동민(1989), "언론자본의 파행적 성장", 『저널리즘』, 1989, 봄·여름호.

김승한(1972), "프레스카드의 득실—실시를 계기로 본 그 실상과 허상", 『신문평론』, 1972 봄·여름.

김언호(1975), "르뽀, 언론자유운동", 『신동아』, 1975. 3.

김옥식(1991), "광고공사 발자취 10년 : 공익사업", 『광고정보』 1991. 1.

김종설(1963), "정부공보정책과 기구에 관한 연구", 서울대 행정대학원 석사논문.

김주언(1989), "제 5 공화국 독재권력의 언론통제", 『신문연구』, 1989 여름.

김진룡(1988), "허문도와 홍보조정실", 『월간중앙』, 1988. 12.

김철수(1988), "한국언론인의 정치적 충원에 관한 연구", 서강대 석사논문.

김해식(1990), "한국텔레비젼방송의 구조와 성격", 『실천문학』, 1990 가을호.

_____(1991), "한국언론과 이데올로기", 『한국사회와 지배이데올로기』, 녹두.

동아일보사(1978), 『동아일보사사』 권 3-4.

문화공보부(1979), 『문화공보 30년』.

박인규(1989), "한국언론사주들의 굴절", 『월간경향』, 1989. 1.

박현태 외(1974), "언론인 출신 대변인", 『신문평론』, 1974. 7.

선경식(1988), "언론통폐합의 겉과 속", 『월간중앙』, 1988. 12.

송건호(1983), "한국 현대언론사론", 한국기독교사회문제연구원, 『언론과 사회』, 민중사.

여영무(1989), "80년대 한국언론의 위상 : 언론구조개편과 제도언론", 『신문과 방송』, 1989. 10.

유재천(1986), 『한국언론과 언론문화』, 나남.

_____(1989), "80년대 한국언론의 성찰", 『신문연구』, 1989 겨울.

_____(1991), "권위주의에서 자율과 조정으로—80년대의 언론정책", 『사상』, 1991 가을.

윤대작(1989), "한국 TV방송의 편성실태에 관한 연구", 중앙대 석사논문.

이부영(1983), "70년대 한국사회와 언론", 한국기독교사회문제연구원, 『언론과 사회』, 민중사, 1983.

이상우(1986), "박정권 하의 언론탄압", 『신동아』, 1986. 10.

이성형(1985), "국가, 계급 및 자본축적", 최장집 편, 『한국자본주의와 국가』, 한울.

이주명(1991), "신문사 90년 결산보고서 분석", 『신문과 방송』, 1991. 6.

이태길(1990), "한국언론의 전문직화 전개과정의 역사적 고찰", 서울대 신문학과 석사논문.

인운섭(1986), "TV방송 편성의 변천", 『방송연구』, 1986 겨울.

전진우(1988), "사장퇴진에 몰린 KBS·MBC", 『신동아』, 1988. 9.

조선일보사(1990), 『조선일보 70년사』.

중앙일보사(1985), 『중앙일보 20년사』.

최재욱(1976), "프레스카드—그 발급배경부터 현황까지", 『저널리즘』, 1976 가을.

팽원순(1988), "연합통신의 문제와 개선방안", 『저널리즘』, 1988 겨울.

한국방송공사(1977), 『한국방송사』.

한국방송광고공사(1991), 『한국방송광고공사 10년사』.

한국사회언론연구회(1989), "1980년대 한국 언론정책의 성격", 학술단체협의회, 『1980년대 한국사회와 지배구조』, 풀빛.

한국신문협회(1982), 『한국신문협회 20년』.

허덕진(1988), "정부와 언론관계에 관한 연구", 서울대 행정대학원 석사논문.

황소웅(1984), "언론계 출신 정치인들", 『신문연구』, 1984 겨울.