

해방 50년: 한국언론과 사회변동*

박승관** · 강현두*** · 조향제**** · 박용규*****

〈목 차〉	
I. 서론	V. 유신체제하의 한국사회와 언론(1973-1979)
II. 미군정체제하의 한국사회와 언론(1945-1948)	VII. 전두환정권하의 한국사회와 언론(1980-1987)
III. 이승만정권하의 한국사회와 언론	VIII. 노태우정권하의 한국사회와 언론(1987-1992)
IV. 박정희정권하의 한국사회와 언론(1961-1972)	VIII. 결론

I. 서론

우리는 본 논문에서 한국 언론의 지난 50년 역사와 그 의미를 논의하려 한다. 즉 지난 반 세기 동안 한국의 언론이 겪어 온 역사적 변화과정을 사회정치적 변동의 질서와 관련하여 이해하려는 이론적 과제를 다루고자 한다. 이를 위해 구체적으로 다음 세 가지의 연구문제를 중점적으로 해명하려 할 것이다. 첫째는 한국의 언론, 즉 신문과 방송의 기본성격을 역사적으로 파악하는 일이며, 둘째는 그 기본성격의 변모과정 및 원리들을 규명하는 것이며, 셋째는 이러한 변동의 질서에 개입하는 주요 변인들과 그들의 작동 기제를 분석하는 일이다.

한국언론의 역사적 변천 과정은 기본적으로 국가와 자본이라는 두 가지의 요인들과의 관련 속에서 전개되어 온 것으로 보인다. 이들 두 요인들의 역동

*이 논문은 1994년도 한국학술진흥재단의 대학부설연구소 연구과제 연구비에 의하여 연구되었음.

**서울대학교 신문학과

***서울대학교 신문학과

****한국방송개발원 책임연구원

*****상지대학교 교수

적 결합방식에 따라 우리 언론의 기본성격과 구체적 언론활동의 내용이 결정되어 왔다고 생각된다. 한국언론이 초창기부터 특히 국가체제와의 긴밀한 관련 속에서 성장해 왔다는 것은 다시 말할 필요도 없다. 또한 한국언론의 50년 역사는 다름 아닌 언론의 산업화 과정이었으며, 따라서 언론과 경제체제와의 상호작용의 역사이기도 하다. 동시에 국가요인과 경제요인은 각각 독립적 요인으로서만이 아니라, 이들이 역동적으로 결합되면서 언론의 성격과 구체적 활동을 조건지워 왔던 것이다. 이들 두 가지 요인과 더불어, 비록 상대적으로 미미하기는 하였으나 시민사회 부문이 한국언론에 대하여 행사해 온 구속력을 추가적으로 고려할 수 있다고 생각된다. 특히 최근에 이르러 한국사회의 선진화와 함께 시민사회(분석적으로는 독자와 시청자의 조직화)가 활성화되면서 언론에 대한 영향력을 증대시키고 있다.

한국언론 반세기를 논의하는 데 중요한 또 하나의 기준은 역사적 시기구분의 문제일 것이다. 시기구분의 기준으로서 가장 중요한 요인은 역시 한국의 정치변동에서 찾아야 할 것이다. 특히 한국언론의 경우 그것의 성격과 변동에 대한 국가규정력이 두드러질 정도로 강력하게 나타났으며, 따라서 언론의 변동은 정치의 변동과 긴밀하게 연계되어 왔던 것으로 이해된다. 이러한 관점에서 본 논문은 해방 이후 한국언론사를, 미군정체제(1945-1948), 이승만정권(1948-1960), 박정희정권(1961-1972), 유신체제(1972-1979), 전두환정권(1980-1987), 노태우정권(1987-1992), 김영삼정권(1993-현재)으로 나누었다. 다만 여기에서 제2공화국 시기와 김영삼정권 시기는 그 기간이 매우 짧을 뿐만 아니라 이 시기에 가시적이고 안정적인 변동이 언론영역에서 발생한 것으로 보기 어렵기 때문에 이 논문의 분석에서는 제외되었다.

우리는 이제 해방 50주년을 보내고 21세기를 바라보고 있다. 특히 한국의 언론은 최초의 근대신문이었던 독립신문의 창간 100주년을 맞이하였다. 최근에 이르러 언론의 자율성이 점차 강화되고 한국사회 전반에 대한 영향력이 급속히 신장되면서 한국의 언론은 이제 하나의 독자적 권력단위로까지 성장하고 있다는 판단이 학계와 일반에 널리 공유되고 있다. 이러한 시점에서 한국 언론 반 세기의 역사와 그 의미를 분석하는 일은 매우 중요한 이론적 과제라고 보인다.

Ⅱ. 미군정체제하의 한국사회와 언론(1945-1948)

1. 미군정체제하의 한국사회

1945년 8월 15일 한국은 해방을 맞이하였다. 그러나 같은 해 9월 9일 미

극동사령부의 포고령 1호의 발표와 함께 38도선 이남은 미군정의 통제하에 들어가게 되었다. 미군정은 대소 전략적 차원에서의 반공의 방벽을 구축하려는 현실적 목적에 따른 정책을 수행하였다.

미군정은 우호적이고 보수적인 세력과 배타적인 연대를 구축하는 한편 자신의 정치목적에 부합되지 않는 세력들을 제거해 나가는 정책을 실시하게 되었다. 그리하여 미군정의 점령정책에 장애가 되는 다양한 정치세력들의 활동은 점차로 사라지게 되었다. 결국 단독정부 수립과 함께 한국사회는 친미와 반공이라는 지배이데올로기로 주조된 채 시민사회는 위축되었다.

2. 미군정체제의 신문

1) 좌익언론 통제와 우익언론 지원

미군정은 진주 직후 언론자유를 허용하겠다고 표방했다. 그러나 여기에는 결국 점령정책의 효율적 수행에 장애가 되지 않는 범위내라는 한계가 설정되어 있는 것이었다. 진주 직후 미군정이 ‘정당한 의미의 치안을 방해’ 하지 않는 범위내에서만 언론자유를 허용하겠다고 밝혔던 것은 이를 잘 보여주었다(『매일신보』 1945년 9월 12일자). 따라서 미군정 점령정책의 목표가 남한만의 단독정부수립으로 귀착되면서 언론통제도 더욱 강력해질 수 밖에 없었다. 한편 미군정은 점령정책의 효율적 수행을 위해 자신들에게 우호적인 세력들의 언론활동은 지원하는 언론정책을 실시하기도 했다.

1945년 9월 7일 공포된 맥아더 포고 2호는 연합군의 정책에 반대하거나 미국인 또는 연합군을 해하는 자는 ‘사형 또는 타형벌’에 처할 수 있다고 규정했다. 이렇듯 추상적인 범죄규정과 강력한 처벌규정을 담고 있던 맥아더 포고 2호는 미군정의 언론통제의 기본성격을 보여주는 것이었다.⁽¹⁾ 미군정이 1945년 10월 공포한 법령 19호는 등록제를 통해 언론계의 상황을 구체적으로 파악하려 했던 것으로, 언론통제의 ‘준비작업’으로서의 성격을 띠고 있었다(송건호, 1990: 31). 이후 미군정은 1946년 5월 허가제를 규정한 법령 88호를 공포했고, 1947년 3월 정기간행물의 신규허가 금지는 물론 기존 정기간행물도 일정기간 발행되지 않으면 자동으로 허가를 취소한다는 공보부령 1호를 공포했다. 이러한 법령들은 점령정책의 효율적 수행에 장애가 되는 언론에 대한

(1) 박용상은 맥아더 포고 2호가 미군의 점령정책에 위배되는 어떠한 행위도 처벌할 수 있는 포괄적이고 추상적인 규정을 담고 있다고 비판했다(1983: 167-168). 맥아더 포고 2호의 이러한 포괄적이고 추상적인 규정은 결국 각 시기의 상황에 따라 자의적인 판단을 통해 좌익은 물론 우익 언론매체까지 통제할 수 있도록 했던 것이다.

강력한 규제를 목적으로 한 것들이었다.

이러한 언론탄압법의 제정, 공포와 함께 미군정은 1946년 8월 전남의 3개 신문을 폐간 또는 무기정간시키고, 9월에는 서울에서 발행되던 주요 좌익신문 3개를 발행정지시켰으며 9명의 언론인을 구속하는 등 강력한 언론탄압을 시행했다(박용규, 1988: 121-122). 이후 미군정은 좌익신문들의 활동을 철저히 봉쇄하는 언론탄압을 강화하여, 1947년 8월에 구한말의 광무신문지법까지 적용하여 좌익언론인을 구속하기도 했다(팽원순, 1985: 40). 경무부장이었던 조병옥이 1947년 8월에 “남조선을 파괴하려는 행동을 선동하는 보도에 대해서 발본적 처단이 내릴 때가 올 것이다.”라고 단언한 데에서도 드러나듯이 (「조선일보」 1947년 8월 10일자) 점차로 단독정부수립에 장애가 되는 언론에 대한 탄압이 강화되었던 것이다.

한편 미군정은 점령 직후부터 적산 인쇄시설을 이용하여 보수우익세력이 신문을 발간할 수 있도록 배려했다(박용규, 1988: 31-36). 즉 총독부 기관지들이었던 매일신보나 경성일보의 인쇄시설을 이용하여 조선일보, 동아일보, 한성일보 등 주요 우익신문들이 발행될 수 있었다. 또한 대한독립촉성중앙협의회 선전부장이었던 이종영도 적산이었던 선광인쇄소를 이용해 극우지 대동신문을 발행했다. 이외에도 미군정은 폐간된 좌익신문의 인쇄시설을 접수하여 우익이 다시 신문을 발간할 수 있도록 지원하기도 했다.

이렇듯 주요 우익계 신문들이 대부분 미군정이 접수했던 적산 인쇄시설을 이용하여 신문발행을 추진할 수 있었던 것은, 효율적인 점령정책 수행을 위해서는 좌익에 비해 열세에 있었던 우익신문의 활동을 강화할 필요가 있다는 미군정의 판단에 따른 것으로 해석된다. 이렇듯 미군정이 적산 인쇄시설의 이용과 불하라는 지원과 특혜를 선별적으로 일부 우익신문에게 제공했던 것은 결국 단독정부수립이라는 점령정책목표의 달성을 유리한 여론을 조성하려는 시도에서 나온 것으로 볼 수 있다.

2) 政論紙 시대의 열악한 경영상태

해방 직후 다양한 정치·사회세력들이 등장하고 이들이 각종 언론매체들을 이용하여 자신들의 주의·주장을 펼쳐나가면서 소위 정론지(政論紙)의 시대가 전개되었다. 그러나 해방 직후 인쇄시설이나 용지 등과 관련된 제작여건이나 문자해독인구 및 산업발전 수준 등 언론매체를 둘러싼 기본적 조건은 매우 열악한 상태였다. 따라서 이념적 색채가 명확했던 이 시기 대부분의 신문들은 경제적으로는 제대로 존속하기 어려울 만큼 어려운 처지에 놓여 있었다(최준, 1947: 53). 결국 정치적 혼란과 경제적 빈곤이라는 사회상황 속에서 우후죽순처럼 생겼던 대부분의 신문들은 이윤추구를 목적으로 하는 기업이었다기보

다는 일종의 정치활동의 수단이었다.⁽²⁾

이 시기 신문들은 대부분 좌우의 정치세력과 직접, 간접적인 관계를 맺고 있었다. 이념적 대립이 침예하던 상황 속에서 특정 정치세력이 신문을 소유하거나, 그렇지 않은 경우에도 그런 정치세력을 지지하여 후광을 업고자 했던 자본가에 의해 흡수, 발행되었던 것이다(최준, 1947: 63). 한편 빈약한 자본과 열악한 경영상태 속에서 자본을 끌어들일 수 있는 영향력 있는 정치인을 사장 등 경영진으로 영입했던 경향도⁽³⁾ 신문의 정론지적 성격을 더욱 강화하는 방향으로 나아가게 했다.

미군정체제하 대부분의 신문들은 운영자금을 제대로 확보하지 못하고 있었다. 주요 정치세력의 직접적인 지원을 받던 소수의 신문들을 제외한 나머지 신문들은 대부분 신문의 정상적인 발행에 필요한 최소한의 자본금조차 마련하지 못한 채 운영되었다.

이렇듯 이시기 신문들은 자본금이 영세했을 뿐만 아니라 판매와 광고수입을 통해 안정적인 운영을 도모할 수도 없었다(박용규, 1988: 59-60). 특히 문자해독인구의 부족과 경제적 빈곤으로 인한 구매력의 부족 때문에 신문의 발행부수는 대부분 2-3만부에 불과했고, 산업의 발달수준이 매우 낮은 상태에서 광고수입의 확대도 거의 불가능했다. 당시의 자료가 남아 있는 동아일보와 서울신문을 보더라도 적자를 보거나 겨우 면할 정도였다. 특히 한민당의 사실상의 기관지였던 동아일보나 매일신보를 개제(改題)했던 서울신문이 다른 신문에 비해 자본금 규모도 컸고 발행부수도 비교적 많았다는 점을 고려하면, 다른 신문들의 경영상태는 매우 나빴다고 볼 수 있다. 결국 이 시기 신문들은 빈약한 자본과 열악한 경영상태에도 불구하고, 주로 정치세력의 수단으로서 발행되었다고 보아야 할 것이다.

3) 논조의 대립과 독자들의 반응

이념적 대립상을 반영한 이 시기 신문들의 정론지적 성격은 신문의 논조에 커다란 영향을 주었다. 이 시기 신문들의 이념적 대립은 단순히 사설 등을 통한 대립 뿐만 아니라 사실보도에서도 자파에게 유리한 보도만을 일삼아 허위, 왜곡보도가 매우 심각한 수준에 이르렀다는 지적을 받았다.⁽⁴⁾ 당시의 신문들

(2) 이상우는 “일제하에서 짹트기 시작한 신문의 상업성은 이데올로기의 혼란 속에서 질식되었다”고 지적하였다(이상우, 1969: 17).

(3) 이런 경향에 대해서는 ‘거물사장주의’라는 비판까지 나왔다(한경수, 1947: 33). 이에 따라 거의 모든 신문의 사장이나 고문이 당시의 주요 정치인들이었다.

(4) 홍종인은 4-5개의 신문을 보아야만 비로소 사실을 알 수 있을 정도로 사실보도에 있어서 조차 신문마다 커다란 차이가 있었다고 지적했다(홍종인, 1946: 21).

사이에 치열한 논전이 전개되면서 정치적 주장을 담은 사설은 물론 특정 정치 세력의 입장을 대변하는 성명서나 특정 세력에게 유리한 기사 또는 특정 세력을 비방하는 다양한 기사들이 타블로이드판 2면의 좁은 지면을 거의 매울 정도였다.

신문들 사이의 치열한 논전은 단순히 좌우익이라는 이념적 대립에 의해서만 촉발되었던 것은 아니었고 또한 대립되는 다양한 의견들의 표출도 당시 여론의 전체적인 동향을 드러내는 것이었다는 점도 고려되어야 한다. 특히 좌우익이 대립되었던 1945년 말의 ‘신탁통치’ 보도 이후의 정치적인 여러 계기들마다 좌우익이라는 대립과는 상이한 적대의 양상을 보이기도 하여 단독정부 수립을 앞두고는 이를 지지하는 일부 보수우익신문들과 나머지 대부분의 신문들이 대립하기도 하였다(문종대, 1989; 박용규, 1988).

기자들도 스스로 특정 정치세력에 속하지 않으면 안되는 듯 생각할 정도였고(우승규, 1947: 24), 이런 상황에서 기자들의 조직과 활동도 이념적 대립을 반영하고 있었다. 즉 1945년 10월에 진보적 성향의 기자들이 주도했던 조선신문기자회가 결성되었고 1947년 8월에는 보수우익계 기자들이 주도한 조선신문기자협회가 결성되어 대립되기도 했다(박용규, 1988: 75-79). 이런 기자들의 대립적인 정치적 성향이 결국 신문논조의 대립을 더욱 격화시키기도 했다.

한편 당시 신문들을 통해 제기되었던 다양한 주장들은 일반 민중들에게 내재되었던 욕구들이 표출된 것으로서 여론의 동향을 보여주는 것이기도 했다. 1940년 폐간되기 직전의 동아일보와 조선일보의 발행부수를 합쳐서 대략 12만부 정도였던 점을 감안하면,(5) 1946년 5월에 전체적으로 수십만 부의 신문이 발행될 수 있었다는 것은 잠재적 독자층이 있었다는 것을 보여준다. 즉 일제하 신문들의 개량주의적 논조에 대한 거부감을 갖고 있던 많은 독자들이 해방과 함께 자신들의 입장을 대변하는 신문들을 찾기 시작했던 것으로 볼 수 있다는 것이다.

1945년 말의 신탁통치를 둘러싼 대립과 갈등과정에서, 우익신문들이 즉각적인 독립을 원하는 대중들의 정서를 정확히 파악하고 전략적으로 이를 이용하여 반탁을 적극적으로 주장하는 논조를 보이면서, 반탁 = 반소 = 반공이라는 이데올로기가 효용성을 부여받기 시작했다. 그러나 단독정부수립이 구체화되어 가던 현실에서도 남북협상에 대해 다수의 신문들이 지지하는 논조를 보

(5) 1940년 폐간당하기 직전의 조선일보와 동아일보의 발행부수는 각각 6만 3천부와 5만 5천부였다(최준, 1982: 315). 미군정기에 두 신문은 일제하의 발행부수를 크게 넘어서지 못했고, 경우에 따라서는 줄기까지 했다(박용규, 1988: 67).

였던 것은 자주적 민족국가 수립을 염원하는 독자들의 요구와 지지가 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 요구에도 불구하고 결국 단독정부가 수립되면서 신문의 논조는 독자들의 요구를 외면하고 오히려 독자들을 반공이데올로기의 틀내로 가두려고 했다.

3. 미군정체제하의 방송

1) 공보기구화를 통한 강력한 방송통제

해방 직후 한반도에 진주하여 실시한 미군정의 방송정책은 일본 총독부 못지 않게 강력한 통제정책이었던 것으로 평가된다(한국방송개발원, 1995: 11). 이점은 같은 시기에 접수한 신문사, 인쇄소 등에는 한국인 관리인을 임명하여 관리하였으나, 방송국만은 접수와 동시에 미군 고문관⁽⁶⁾을 파견하여 직접 관리하였다는 점에서, 그리고 일제하의 방송은 최소한 조직상으로나마 일본 총독부로부터 독립된 조선방송협회⁽⁷⁾가 운용한 반면 미군정체제하에서의 방송은 미군정 공보부로 흡수되어 일종의 국영체제로 운영되었다(한국방송개발원, 1995: 11)는 점에서 확인된다.

이러한 미군정의 강력한 방송통제정책은 방송을 정책홍보에 크게 기여할 수 있는 공보매체로서 파악하고 그 정치적 기능을 중요시 했기 때문으로 생각된다(한국방송공사, 1987: 132). 다시 말하면 미군정은 점령정책의 효율적 수행을 위해 유용한 통치 및 관리 수단이 필요했으며, 대중적 접근이 용이한 방송을 그 매체적 특성 때문에 신문보다 더욱 중요한 점령지 관리도구로 평가하여 신문과는 달리 방송을 정부기관에 귀속시키는 조치를 취하게 되었던 것이다.⁽⁸⁾

1946년 3월에 있었던 미군정청의 직제개편에 따라 서울중앙방송국은 공보

(6) 미군정은 퍼시블 대위를 수석으로 하고 테일러 대위와 파커링 중위, 그리고 몇 명의 민간인을 구성원으로 하는 고문관들을 파견하는 한편, 조선방송협회의 사업과 기술부문의 지도를 위해 윌리암 글라스 중령을 감독관으로 임명하였다. 실질적으로 글라스 중령은 방송협회장의 일을 수행하였다. 미군정이 부과한 이들의 임무는 조선방송협회의 성격을 바꾸는 것이 아니라 “방송이 종전대로 차질 없이 실시되도록 하는 것”이었다.

(7) 1926년 허가를 얻어 처음 설립된 경성방송국은 1932년 사단법인 조선방송협회로 개편되어, 총독부 체신국 방송감독과의 겹열과 감독을 받았다.

(8) 미군정은 방송국의 역할을 다음과 같이 평가하였다. “라디오는 아마도 한국인들에게 정보를 전달하기 위한 다른 어떤 기관보다도 많은 사람들에게 접근할 수 있다. … 방송국은 군정이 생각하기에 한국인들에게 도움이 될 수 있는 정보를 제공하기 위해 계획된 많은 프로그램들을 방송하여야 한다.”(USAFIK, Pt. II, Ch. I, p. 51; 박용규, 1988: 29에서 재인용).

부내 방송과로 편입되었다. 그러나 기존의 조선방송협회는 체신부의 관할로 남겨놓았는데, 미군정의 이러한 조치로 서울중앙방송국이 담당하던 방송현업은 미군정청의 공보부가 관장하게 되었고 기술관련업무는 조선방송협회를 관장하던 체신부가 관리를 맡는 이원적인 방송관리구조가 수립되게 되었다. 그러나 더욱 정확히 말하자면 공보부의 방송현업 관리는 직제개편 훨씬 이전부터 이루어진 것으로,(9) 이러한 직제개편 이전에도 군정청 공보부의 방송현업에 대한 실질적인 지배가 이루어졌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이처럼 공보부의 방송관리를 공식화시킨 것은 중앙방송국 직원들을 보다 철저하게 장악하기 위한 미군정청의 조처로 생각된다(History of the KBS, pp.16-17; 한국방송개발원, 1995: 13-14). 이렇듯 미군정의 방송정책에서 시작된 이원적 방송관리시스템은 대한민국정부가 수립된 이후에도 계속 유지되어 우리나라 방송시스템의 구조적인 특성으로 뿐리내렸다.

이처럼 이 시기에 우리나라 방송제작시스템의 근간이 형성되었다. 당시 일제의 통치에서 가까스로 벗어나 방송으로서의 모양새를 갖추지 못하고 있던 우리 방송은 미국인 고문관들의 지도에 따라 미국식 방송시스템을 전수받게 된 것이다. 이에 따라 미군정청으로 흡수된 방송담당부서는 미국 상업방송 조직의 예에 따라 기획과(Continuity Section), 연출과(Production Section), 방송과(News and Special Event Section)로 세분되어 업무의 분화가 이루어졌다. 이외에도 정시(定時) 방송제, 내외근 기자제, PD시스템, 스폰서 프로그램, 미국식 포맷을 번안한 여러 프로그램 장르들이 시도되었다.

2) 재정구조의 후진성

미군정체제하 방송국의 재정은 당시 열악한 경제사정과 방송관리구조의 이원화로 복잡한 양상을 보여주었다. 1946년에 있었던 직제개편의 결과로 한국의 방송체제가 서울중앙방송국과 조선방송협회로 분리되었기 때문이다.

먼저 군정청 체신부의 관할하에 남아있던 조선방송협회는 일제하와 마찬가지로 라디오 청취료 수입으로 운영되었다. 해방 직후 라디오 수신기 보유대수는 해방전과 비교하여 급격하게 늘어났다. 이는 귀국하던 대다수의 일본인이 라디오 수신기를 한국인에게 처분하였기 때문이다.(10) 그러나 라디오 수신

(9) 미군정청의 공식기록에 따르면 미군정청이 방송국을 접수한 즉시 공보부의 전신인 총무처의 '조선인 관계와 정보과(Korean Relation and Information Section)'가 방송내용과 편성을 직접 관리하였다고 한다(USAMGIK, HUSAMGIK, Vol. 1, Part I, p.185; 한국방송개발원, 1995: 12-13).

(10) 1945년 8월 현재 38도선 이남의 라디오 수신기 대수는 등록대수를 기준으로 21만 5천대로 집계되었다(한국방송공사, 1977: 210-211). 해방당시 남한의 한국인 수신기 보유대수는 7만대 안팎(한국방송공사, 1987: 126)이었다고 하니

기의 초기 증가⁽¹¹⁾에도 불구하고 해방 직후의 사회적 혼란 등으로 인해 청취료 징수는 그다지 원활하지 못하였다.⁽¹²⁾ 이에 대해 협회측은 청취료 인상으로 그 손실분을 보전하고자 하여, 청취료는 1946년 1원에서 10원으로 10배 상승한 것을 비롯, 1948년까지 무려 3백배나 인상되었다. 그러나 청취료 인상이 청취료 징수액의 증가를 가져다 주지는 못했다. 오히려 수금에 필요한 인건비만 늘어남에 따라 실수입면에서는 감소하는 결과를 초래하기도 했다(한국방송공사, 1987: 127). 따라서 미군정체제 내내 방송협회의 재정상태는 전반적으로 열악하였던 것으로 파악된다.⁽¹³⁾

그러나 공보부가 관장하는 중앙방송국도 사정은 비슷하였던 것으로 보인다. 1946년 방송국이 미군정청 소속 공보부로 편입됨에 따라 방송예산은 군정 공보예산에서 배정되었다. 그러나 군정 공보기구의 예산 역시 그 비중이 아주 작았다. 기록에 따르면 1947-8 회계연도의 경우, 군정의 지출총액이 2백 27 억원 규모였는데 반해 공보부의 지출액은 5천 6백만원으로 전체의 0.25%에 지나지 않았다(김민환, 1991: 19). 당시의 방송국 직원 봉급은 군정청에서 지급하였으나 넉넉하지 못하였고,⁽¹⁴⁾ 방송운영비는 지극히 미약해 출연자 사례금도 제대로 못주는 형편이었다. 앞서 지적한 바와 같이 조선방송협회도 주요 수입원인 청취료 징수가 해방후의 혼란속에서 인건비에도 못미칠 정도여서 방송국을 지원해주지 못했던 것이다.⁽¹⁵⁾

이는 엄청난 증가라 하겠다.

- (11) 1947년 당시의 각 도별 청취자 현황을 살펴보면 전체의 63%인 11만 8천대가 경기도와 서울 지역에 집중되어 있었고 부산, 대구, 대전 등 주요 도시가 27% 정도를 차지하고 있었다. 한편, 라디오 수신기의 판매가격은 해방 이후 2배가 올랐고, 그 이듬해인 1946년에는 보수용 자재의 가격이 올라 배선용 전선류는 무려 10배까지 인상되었다(한국방송공사, 1977: 211). 이를 통해 볼 때 라디오의 보급은 도시 일부에 치우친 제한된 수준이었고 전자공업의 미발전으로 원활하게 보급되지 못하였음을 알 수 있다.
- (12) 노정팔(1968: 506)에 따르면 청취료 징수부진은 첫째로 라디오 수신기를 사거나 수신료를 낼만한 경제적 여력이 없었고 1946년 이후 북한이 전기송신을 끊어버려 당시의 전시 전용 수신기로는 방송을 거의 들을 수가 없었기 때문이며, 둘째로 방송이 국민의 여망을 외면해 반탁운동 같은 민족의 목소리를 담아내지 못했기 때문이다라는 것이다. 특히 둘째 부분은 미군정이 당시의 방송을 군정청 공보국으로 편입시킨 이유를 시사해주는 대목이다.
- (13) 방송협회는 악화된 재정사정으로 기술과 직원에 대한 봉급을 제대로 지급하지 못해 기술부 직원들의 파업을 초래하기도 하였다(이병경, 1994: 236).
- (14) 1946년 당시의 서울중앙방송국장 봉급이 월 1천 1백 5원인데 반하여 경성음악 학교의 시간강사 강사료는 월 8백원이나 되었다(한국방송공사, 1987: 127).
- (15) 당시의 문헌에 비추어볼 때 이 점이 방송운영을 어렵게 했던 가장 큰 요인으로 생각된다. 1936년 라디오 수신기 보급대수가 7만 3천대에 이르렀을 때 조선방송협회는 월 1원이었던 청취료를 75전으로 낮추면서 수신기 보급을 독려하였고 수신기의 판매가격도 20%나 할인하였다(유병은, 1976). 이 효과로 1943년에

이에 따라 협회는 무허가 청취자 일소방안을 현상공모하기도 하고(한국방송공사, 1987: 133), 방송국에서는 방송비의 보충을 위해 군정청 각 부의 공지홍보사업을 방송국으로 꾸며서 그 방송비용을 당해 부서에 부담시키는 스폰서프로그램⁽¹⁶⁾ 편법을 쓰기도 하였다(한국방송공사, 1977: 148).

3) 공보성 프로그램과 미국식 프로그램 양식의 도입

서울중앙방송국을 공보부 산하로 흡수한 것에서 알 수 있듯이, 미군정체제 하에 방송된 모든 프로그램은 기본적으로 미군정청의 통제하에서 제작되었다.

그러므로 미군정체제하에서 국가기구로 편입된 방송의 일차적인 기능은 공보기구로서의 역할수행이었다고 할 수 있다. 이러한 원칙에 따라 미군정은 방송국을 점령하자마자 보도방송에 대하여 사실상의 사전검열을 실시했다. 또한 주의 주장이나 정치적 색채가 있을 수 있는 강연이나 방송 같은 것도 군정청 공보부에 설치된 강연과의 사전 검열을 거친 후 원고대로만 방송할 수 있었다(노정팔, 1995: 40). 따라서 원칙적으로 미군정체제하에서는 군정 정책에 영향을 미치는 방송보도는 한국민의 이익에 부합한다 할지라도 철저하게 금지되었고, 미군정에 대한 보도는 미군정이 제공한 보도자료만을 방송할 수 있었다.

또한 군정정책에 관한 홍보프로그램이나 대공 정치선전 프로그램 등도 이 시기를 대표하는 프로그램 형식으로 꼽을 수 있다. 1945년부터 마련된 미군정의 공식 홍보시간인 ‘군정청 시간’이나 ‘민주주의 시간’, 이승만의 ‘강연’, ‘샌프란시스코 방송’(VOA) 등은 미국식 자유민주주의를 홍보하기 위한 프로그램이었으며, 이외에도 ‘민주주의의 운용’이라는 피처물과 ‘민주주의의 원리’라는 좌담형식의 고정 프로그램이 방송되었다(차재영, 1994: 40). 방송을 통한 반공·반소활동은 1948년 초부터 더욱 강화되었는데 1948년 1월, 민정처의 직원들이 직접 집필한 ‘뉴스속의 뉴스’는 소련을 비난하고 미점령군을 친양하는 것이었으며 민정처의 담당자는 이것이 ‘선전을 위한 뉴스쇼’임을 자인하였다(USAFIK, Office of Civil Information, 1948: 26; 차재영, 1994: 44-5에서 재인용). 이같은 공보방송은 당시 방송을 바라보는 미군정의 시각을 단적으로 보여주는 것이다.

이 시기의 또다른 특징은 미국 상업방송 프로그램 형식이 도입되기 시작했

는 28만 5천대의 수신기가 보급되어(김규환, 1978: 267) 협회의 예산은 매우 풍부했던 것으로 알려져 있다(한국방송공사, 1977: 147). 그러나 해방 이후 일본인들이 남기고 간 수신기가 조선인들에게 넘겨져 수신기 보유대수는 높았지만 대부분이 무등록 상태였으며, 국민경제력도 낮아 청취료를 제대로 낼 수 없는 상황이었다.

(16) 미군정하에서 나타난 스폰서 프로그램이란 군정청 각 부서가 방송비용을 부담하는 ‘경기도 시간’, ‘경전 시간’과 같은 부처홍보용 프로그램을 말한다.

다는 것이다. 1946년 10월에 이루어진 제3차 개편에서 나타나기 시작한 미국식 상업방송 포맷은 방송시간을 15분 단위로 운영하는 정시방송제(‘쿼터제’)와 고정편성제.(17) 그리고 다양한 오락프로그램의 도입 형태로 나타났다. 1946년 10월 개편 때 등장한 청취자 참여 프로그램인 ‘질문응답’이나, ‘톰소여의 모험’을 우리식으로 번안한 어린이 연속극 ‘똘똘이의 모험’ 등이 당시 큰 인기를 누렸다.

1947년 8월의 개편은 가장 대대적인 것으로 이 시기에 미국식 편성패턴과 프로그램 포맷이 본격적으로 정착되었다. 당시 미국에서 인기를 끌던 *Information Please*를 번안한 ‘천문만답’, 청취자가 문제를 출제하는 퀴즈 프로그램 ‘스무고개’(*Twenty Question*), 중요한 당면문제를 내걸고 거리의 여론을 묻는 ‘거리의 화제’, 한 문제를 두고 의견을 달리하는 양측이 서로 토론하는 ‘방송토론회’(*Round Table Discussion*) 등이 새롭게 도입된 프로그램이었다.

이러한 미국식 프로그램의 도입은 대체로 미군정 고문들의 강력한 권고에 따른 것이었다.(18) 궁극적으로 미국식 상업방송 프로그램을 모방한 이들 프로그램들은 우리 방송계에 미국식 제작방식을 심어주는 데 크게 기여하였으며, 방송부서의 업무분화와 함께 우리나라에 미국식 방송시스템이 도입, 정착되는 출발점을 제공하였다.(19)

4. 소결론

미군정은 점령정책의 효율적 수행을 위해 언론을 통제하거나 지원하는 언론정책을 실시했다. 미군정은 진주 직후 신문에 대해서는 어느 정도 자유를 허용하는 정책을 펼쳤던 반면에 방송은 접수한 이후 계속해서 현업업무를 군정청이 직접 담당하는 통제정책을 실시했다. 그러나 신문에 대해 허용한 언론자

(17) 고정편성제란 기본적인 프로그램순서를 고정적으로 편성하는 것을 말한다. 이에 따라 프로그램과 방송시간이 주간 단위로 미리 정해지게 되어 청취자들의 프로그램 선택이 편리해지게 되었다(한국방송공사, 1977: 133).

(18) 당시 우리 방송인들은 일제의 관제방송에 길들여져 있어 이러한 미국식 상업방송 프로그램을 그리 선호하지 않았다고 한다(조풍연 외, 1959: 16-17).

(19) 미군정하의 청취자의 반응은 조선민요와 유행가를 늘리라는 요구가 많았다고 한다(「중외신보」 1946년 5월 24일자). 미군정기간 내내 방송국은 일반인들이 좋아하는 조선노래보다 알지도 못하는 서양음악을 많이 들려준다는 비판이 끊이지 않았는데, 중앙방송국은 빈약한 재정 때문에 출연료를 많이 책정하기 어렵고, 조선민요나 가요를 담은 레코드판이 극히 부족하며 소장하고 있는 10여 장의 레코드도 너무 여러 번 사용하여 못쓰게 되었다는 해명을 내놓기도 하였다(「자유신문」 1947년 5월 27일자).

유에도 이미 점령정책의 수행에 장애가 되지 않는 범위내라는 한계가 내재되어 있었다는 점에서, 신문과 방송의 통제방식에 본질적인 차이가 있었던 것은 아니었다.

이 시기의 신문이나 방송은 모두 이윤추구를 할 수 있는 여건에 있지 못했다. 즉 신문이나 방송의 경우 모두 구독료나 청취료 또는 광고수입만으로 제대로 운영될 수 있는 사회적 조건이 형성되어 있지 못했다. 따라서 신문의 경우에는 특정 정치세력의 지원 등에 의존하여 발행되는 경우가 많았고, 방송의 경우 미군정청의 직·간접적인 지원으로 운영될 수 있었던 것이다. 이런 상황은 결국 신문이나 방송이 모두 정치적 수단으로 기능할 수밖에 없도록 했다. 단지 신문이 좌우익 정치세력의 대립적 활동의 수단이었다면, 방송은 철저히 미군정의 정책수행의 수단이 되었다는 차이가 있었을 뿐이다. 신문들은 좌우파 정치세력과의 관련을 매개로 하는 정치화, 즉 '정파의존적 정치성' 또는 '정론지적 정치성'을 보인 반면 방송은 철저히 국가체제에 의존하는 '국가종속적 정치성'을 보였다.

신문의 경우 미군정 초기에 어느 정도 자유가 허용되었던 것과 마찬가지로 방송의 경우에도 초기에는 조선공산당이 방송에 출연하기도 했을 정도로 다소 자유가 주어졌다. 그러나 미군정 후기로 가면서 신문에 대한 통제가 강화되었던 것과 마찬가지로 방송내용에 대한 미군정의 통제도 더욱 강화되었다. 그러나 이 시기 신문들이 좌우익의 대립적인 주의·주장을 주로 담아 내면서 정론지적 정치성을 보였다면, 방송은 일부 미국식 상업적 프로그램의 도입에도 불구하고 주된 내용은 미군정의 점령정책수행을 위한 공보적 프로그램 중심으로 운영되는 국가주도적 정치성에 의존하였다.

Ⅲ. 이승만정권하의 한국사회와 언론

1. 이승만정권하의 한국사회

1948년 수립된 이승만 정권은 반공과 친미라는 지배이데올로기의 효용성을 극대화시키고 정권에 대해 어떤 비판적 행위도 용납하지 않으려는 권위주의적인 정책을 실시했다. 한편 대미의존적인 출발을 보였던 이승만 정권은 미국의 원조에 의존하는 경제정책을 실시할 수밖에 없었다. 한국전쟁을 거치면서 사회내부의 생산체계는 완전히 붕괴되었고 사회 내·외부의 대항세력으로부터 정치권력을 방어해 나갈 수 있는 억압적 국가기구도 무너졌다. 그리하여 물자원조와 군사원조 등 미국의 지원에 대한 의존은 더욱 심화되었다.

1950년대 한국경제는 미국의 경제적 지원하에 전체적으로 자본주의적 발전

이 어느 정도 진행되었던 시기였다. 특히, 이 시기는 경제의 재생산의 상당부분을 대외원조에 의존하는 대외의존적인 성격을 띠고 있었으며 국내산업자본의 형성이 미약하여 원조자금의 배분을 중심으로 하는 국가의 자본통제에 종속된 관료자본주의적 자본축적이 이루어졌다.

이러한 한국사회 국가권력의 취약성은 정치권력의 폭력성을 사회전면에 노출시킬 수밖에 없도록 했다. 비록 시민사회가 극도로 위축되어 있었고 또한 6·25전쟁 이후 반공이데올로기의 효용성이 극대화되어 있었지만, 이승만 정권은 보수우익세력의 분열과 대립에 따른 정치적 저항과 부패와 실정에 따른 민중들의 저항에 효과적으로 대처하는 데 한계를 드러내었다. 이러한 상황은 결국 사회적 재편을 목표로 하는 혁명을 수반하게 되었다.

2. 이승만정권의 신문

1) 정치적·법적 통제의 강화

이승만정권은 1948년 9월 친미와 반공을 강조하는 한편 정부비판적 논조에 대해서도 단호하게 대처하겠다는 내용의 언론정책 7개항을 발표했다(송건호, 1990: 78-79). 특히 이승만정권은 정부에 대한 비판 자체가 용공성을 지닌 것으로 몰아가면서 강력한 언론통제를 시도했다.⁽²⁰⁾ 반면 이승만정권은 경제적 지원과 특혜 제공을 통해 언론을 회유하는 정책을 적극적으로 시행하지는 못했다.

정부수립 직후 이승만정권은 주로 찬존해 있던 진보적 신문의 말살에 주력했다(최준, 1966: 56). 이후 이승만정권은 효율적인 언론탄압을 위해 1948년 12월 새로운 '신문지법' 제정을 시도했지만 실패했고, 이에 따라 언론탄압을 위해 광무신문지법까지 이용했다(정진석, 1985: 257-261). 그러나 1952년 3월 국회가 광무신문지법의 폐지를 결의하자 이승만정권은 1952년 '출판물 법안', 1954년 '출판물에 관한 임시단속법안', 1956년 '국정보호임시조치법안' 등을 제정하려다 실패했고, 협상선거법안, 국가보안법 등 언론탄압 조항을 삽입한 법령안의 국회통과를 강행하기도 했다(이강수, 1963: 13-14).

이러한 상황에서 이승만정권은 미군정 법령 88호나 공보부령 1호 등 구악법들을 동원하여 신문에 대한 정간, 폐간 조치를 강행하였다.⁽²¹⁾ 이로 인해

(20) 이것은 정부에 대한 신문의 비판에 대해 이승만이 “있는 얘기 없는 얘기 써대니 그것은 공산당 방식이야”라는 견해를 피력했던 것에서도 잘 드러난다(최영석, 1989: 92). 즉 이승만의 이러한 발언에는 정권에 대한 비판을 마치 용공적인 것으로 보고 탄압하려고 했던 인식이 드러나고 있다.

(21) 이승만 정권은 신문 난립의 문제점을 지적하며 언론정비를 추진하겠다는 입장을 밝히기도 했다(최준, 1955: 121-124). 그러나 이승만 정권은 체계적으로 언론

1954년 이후 11개의 신문이 정간이나 폐간 조치를 당했는데, 특히 그 중에서 4개는 정치적 사유로 정간이나 폐간을 당했다(한국신문협회, 1968: 592). 특히 1955년의 동아일보 무기정간처분이나 1959년의 경향신문 폐간처분은 모두 미군정 법령 88호를 적용한 것으로 이른바 야당지에 대한 탄압이었다.(22) 이 외에도 이승만정권은 언론인에 대한 각종의 제재조치나 신문사에 대한 테러 및 신문배포방해 등 갖가지 방법을 동원하여 언론탄압을 자행하였다. 이러한 폭력을 동원한 원시적인 탄압은 오히려 효율적인 언론통제가 이루어지지 못하고 있었다는 것을 반증하는 것이기도 했다.

한편 이승만정권은 모든 신문들이 인쇄용지나 윤전기의 구입을 위해서 반드시 원조자금의 지원을 필요로 했던 상황에서, 원조자금 관리라는 절대적 권한을 이용하여 언론에 대해 어느 정도 통제력을 행사할 수 있었다. 특히 이승만정권은 여당지라고 알려졌던 신문들에 대해서 원조자금을 특혜배정하여 신문 또는 관련 기업의 자본축적을 도왔고(23) 경제적 특혜로서 관련기업에 은행융자를 알선해주기도 했다(오소백, 1958: 108-109). 그러나 이승만정권의 원조자금 특혜배정이나 은행특별융자 등은 비판적인 성향의 신문을 순치시키는데 이용되지 못했고 단지 여당지라고 하는 신문들의 활동을 지원하는 일종의 포상의 성격을 지닌 것에 불과했다.(24)

따라서 이승만정권은 경제적 특혜제공을 통한 언론 회유에는 그리 적극적이지 못했다고 보아야 할 것이다. 이승만정권이 경제적 특혜제공을 통해 비판적 신문들을 회유하고 적극적으로 포섭하지 못했던 원인으로는, 회유에 필요한 물적 자원이 부족하기도 했고 또한 경제적 통제의 효율성에 대한 인식이 부족했다는 점도 있었을 것이다. 또한 야당 정치세력과 직접적인 관계에 있었던

사정비 또는 통폐합을 시도하지는 못했다.

- (22) 동아일보의 경우에는 1954년에 장기집권을 위해 무리하게 ‘사사오입개헌’을 한 이후 비판적 여론의 확산을 막기 위한 것이었고, 경향신문의 경우에는 1960년의 정부통령 선거를 앞두고 실정과 장기집권에 대한 비판적 여론을 억누르려고 했던 것으로 볼 수 있다(이관구, 1960: 139).
- (23) 1958년 현재 정부로부터 대출받은 원조자금의 경우, 연합신문사 사장이었던 김성곤의 금성방직은 25억 6천 4백만화이었고 자유신문 사장 백남일의 태창방직은 39억 6천만화이었다(최영석, 1989: 55).
- (24) 이 시기에도 “모일간지는 용자교섭을 순조롭게 추진시키기 위해 편집진용을 교체시켰다가 용자가 제대로 안되는 것을 보고 다시 날카로운 논조로 돌아감으로써 독자들을 당혹시키는 경우도 있다”고 지적되기도 했다(박동운, 1960: 56). 이것을 보면 이른바 여당지로 알려진 신문들이 이외에도 정부에 의한 특별 용자를 얻기 위해 노력한 신문들이 있었다는 것을 알 수 있다. 그러나 이승만 정권이 특별용자를 제공하며 일부 신문의 비판적 논조를 순치시키려는 적극적인 시도를 했다는 구체적인 증거는 없다.

신문들을 경제적 특혜제공을 통해 회유한다는 것이 사실상 불가능하다는 인식도 작용했을 것이다.

2) 시장의 미성숙과 영세한 신문산업

정부수립 직후 보수세력의 분열과 대립이 본격화되면서 반공이데올로기의 테두리내에서도 점차로 이승만정권에 대해 비판적인 이른바 ‘체제내적 반대지’가 등장하게 되었다(송건호, 1990: 83). 특히 매우 열악한 시장조건 속에서 신문들이 정부나 특정 정치세력의 지원에 의존하여 신문을 발행해야만 할 상황이었다. 이런 상황에서 신문들은 정치세력과 맺고 있는 관계에 따라 논조가 결정되어 이른바 ‘야당지’와 ‘여당지’가 확연하게 구분되는 경향을 보여주었다. 이렇듯 당시에 이미 특정 신문을 여당지니 야당지니 불렀던 것은 결국 신문들이 재정적으로 독립해 있지 못한 증거라는 비판도 받았다(신상초, 1955: 117).

특히 정부수립 이후에 정권의 핵심으로부터 밀려났던 한민당(50년대초에는 민국당)의 동아일보와⁽²⁵⁾ 카톨릭에서 발행했던 경향신문은 나중에 민주당 구파와 신파를 대변하는 이른바 야당지로 이승만정권에 대해 비판적인 논조를 보였다. 한편 이승만정권의 원조자금특혜 배정이나 특별은행융자로 자본축적을 해나갔던 기업이나 자유당 관련 인물들에 의해 발행되는 이른바 여당지들도 등장했다. 또한 이 시기에는 특정 정치세력과도 무관하며 그렇다고 정부의 전폭적인 지원을 받는 것도 아니었던 중립지들도 있었다(최영석, 1989: 54-55). 이와 같은 소유구조 때문에 당시 신문의 병폐로서 하나는 “정당이나 정치인을 배경으로 하는 정략적인 신문”이고 다른 하나는 “기업체나 실업가를 배경으로 하는 상업방패적인 신문”이라는 비판까지 나왔다(최홍조, 1956: 54).

당시 신문산업에 나타난 가장 커다란 특징은 경제적 조건이 신문산업의 성장 자체를 불가능하게 할 정도로 대단히 취약했다는 점이다(장용호, 1995: 18). 문자해독인구나 경제적 빈곤으로 판매시장을 확대해나가는 것이 매우 어려웠고 또한 전쟁으로 인해 산업 기반시설이 파괴되었고 전후 원조경제에 의존하는 경제발전과정에서 제조업의 성장이 매우 미약했다는 것은 광고시장의 확대에 커다란 장애로 작용했던 것이다. 동아일보의 경우 광고수입이 20%를 크게 넘지 못하는 수준이었던 것을 보면⁽²⁶⁾ 이 시기 대부분의 신문들은 주로

(25) 민주당이 결성되기 전인 1955년 초까지 서울신문은 정부의 기관지이고 동아일보는 민국당의 기관지라는 평가를 받았다고 한다(최준, 1955: 123-124). 이렇듯 신문이 특정 정치세력의 입장을 대변한다는 인식이 당시에는 비교적 널리 퍼져 있었다고 한다.

구독료에 의존하는 생존전략을 택할 수 밖에 없었다고 보아야 할 것이다. 또한 인쇄용지나 인쇄시설 확보에 소용되는 생산비 부담이 매우 커다는 요인도 신문산업의 성장을 어렵게 만들었던 것이다(곽복산, 1959: 108).

정부수립 직후부터 전쟁이 끝난 1953년까지는 대부분의 신문이 자본금의 규모도 작았고 경영상태도 거의 적자였다. 신문들이 정상적으로 운영되기 시작했던 1954년부터 자본금과 순이익은 다소 증가하기 시작했지만, 신문 전체적으로는 자본금의 규모가 제조업보다 작았고 매출액 이익률도 제조업에 비해 훨씬 낮은 수준이었다(최영석, 1989: 31-34, 47-48). 따라서 50년대 중반에 신문경영만으로 ‘독립채산’을 해나가는 신문이 전국적으로 불과 3-4개에 불과하다고 지적될 정도로 경영상의 어려움이 커진 것이다(신상초, 1955: 117).

이러한 상황에서 1954년 6월에 한국 최초로 상업주의를 표방했던 한국일보가 창간되면서 상업주의적인 경영전략이 도입되기도 했다. 한국일보는 광고유치와 독자 증대를 위한 적극적인 경영전략은 물론 다양한 문화사업을 본격화하여 다른 신문들이 이를 뒤따르게 만들었다. 상업주의적인 경향의 등장은 구독료 수입증대를 위해 신문들의 증면경쟁으로 이어져, 주요 중앙일간지들은 1954년에 1일 2면(주 14면) 발행에 주 1회 4면 발행, 1955년부터는 1일 4면(주 28면) 발행, 1956년부터는 1일 조석간 6면(주 42면), 1958년 12월부터 조석간 4면씩 1일 8면(주 56면) 발행을 하게 되었다. 증면과 함께 구독료도 인상돼 1954년에 200환이던 것이 1959년에는 600환으로 인상되었다. 그러나 협소한 판매시장을 둘러싼 치열한 경쟁에도 불구하고, 영세한 자본과 광고 및 판매시장의 협소함때문에 경영면에서는 여전히 부진을 면치 못했다.

3) 정치적 선정주의와 독자들의 반응

이 시기 신문들이 이른바 여당지와 야당지로 대립하여 정파성을 드러냈던 것은, 영세했던 당시 주요 신문들이 특정 정치세력과의 관계 속에서 발행되었기 때문이었고 또한 판매수입에 주로 의존할 수 밖에 없었던 당시 신문들에게는 정론성이 곧 독자들에게 영합할 수 있는 수단이기도 했기 때문이다(이상우, 1968: 80). 따라서 당시 신문들의 정론지적 성격은 특정 정치세력의 입장을 대변하는 것이면서 동시에 신문판매를 위한 전략이기도 했던 것이다.(27)

(26) 곽복산은 1950년대 신문들의 광고수입 비율이 30-35% 정도라고 주장했지만, 구체적인 자료를 제시하지는 못하고 있다(1959: 108). 동아일보의 광고수입 비율이 다른 신문보다 낮았다고 볼 수는 없지만, 만약 그렇다면 이는 다른 신문보다 발행부수가 많았기 때문에 상대적으로 구독료 수입이 차지하는 비중이 더 커 기 때문일 것이다.

(27) 신상초는 “대중성을 표방하는” 일간지가 특정 정당의 입장을 대변하는 정론(政論)을 내세우는 것을 오히려 당연한 것으로 받아들이는 풍토에 문제가 있다고

이렇듯 이 시기 신문들은 이른바 여당지와 야당지로 대립되어 일관되게 대립적인 논조를 보였다. 특히 이승만정권에 대해 동아일보와 경향신문은 비판적인 논조를 보였고 여당지들은 지지의 논조를 보였던 반면 조선일보와 한국일보는 다소 유동적인 논조를 보였다. 이렇듯 신문들이 정파성을 보이면서 신문지면에서 정치기사가 차지하는 비중도 대체로 높았다고 할 수 있다.⁽²⁸⁾ 이런 가운데 한국일보가 연예·오락·스포츠 기사의 확대 등을 시도하면서 다른 신문들도 영향을 받게 되었다. 그러나 상업주의적인 논조의 등장이 기존 신문의 정파적 성격과 전면적으로 배치되는 것은 아니었다. 오히려 좁은 판매시장에서 독자확보를 위한 경쟁이 치열해지면서, ‘정치적 선정주의’와 함께 상업주의적인 기사들도 등장하게 되었던 것으로 볼 수 있다.

1950년대의 기자들의 임금수준은 여전히 매우 낮았고(홍동호, 1956: 107) 여러 신문사를 둑겨 다닐 수밖에 없을 정도로 신분보장이 제대로 되지 못했다(한국방송개발원, 1964: 39). 또한 열악한 직업환경은 촌지수수라는 부패한 직업적 관행을 정착시키기도 했다(오소백, 1958: 112-116). 정치적 선정주의가 지배하던 당시 언론계의 풍토에서 기자들은 직업적 권익쟁취보다 정권의 언론탄압에 저항하는 모습을 보이기도 했지만 조직적인 차원의 대응을 보이지는 못했다. 특히 대부분의 기자들은 자신이 소속된 신문의 정치적 이해관계에 따라 활동하는 양상을 보였을 뿐이다.

반공이데올로기라는 틀 내에서 신문들이 모두 보수적인 논조를 보일 수밖에 없던 상황에서 독자들은 그나마 정부비판적인 야당지를 선호하는 경향을 보였다. 이렇듯 정부비판적 신문들에 대한 독자들의 요구가 상당히 강했던 것은,⁽²⁹⁾ “홍분과 불만의 교차에서 신문의 그런 방향을 즐기는 대중의 심리” 탓일 것이라는 주장이 나왔던 것처럼(한경수, 1956: 62-63), 이승만정권의 장기집권에 대한 비판적 의식이 야당지에 대한 상대적 선호로 나타났다고 보아야 할 것이다. 특히 도시화와 교육기회가 확대되면서 정부비판적인 언론활동

주장했다(1955: 117-118). 그러나 신상초는 대중성과 정론성이 일치할 수밖에 없었던 당시의 특수한 상황과 독자들이 특정 정당의 입장을 지지해서가 아니라 그나마 정부에 대한 비판적 의식을 대변할 수 있는 수단이었기 때문에 야당지를 선호한 것에 불과하다는 것을 제대로 파악하지 못하고 있다.

(28) 5·16 직후 최고회의 공보담당 위원이었던 강상욱은 기존의 신문들이 “지나치게 정치기사가 많아 국민의 정치의식이 과도히 민감하게 되었으며, 지면에 정서가 부족하고, 종업원이 혹사당하며, 따라서 신문이 재미없게 되어 독자가 늘지 않는다”라고 지적했다(조선일보사, 1990: 2-279).

(29) 이것은 이른바 야당지로서 이승만 정권에 대해 비판적이었던 경향신문과 동아일보의 발행부수가 다른 신문들 보다 훨씬 많았다는 것에서 잘 드러난다(최영석, 1989: 41).

에 공명하는 독자층이 더욱 늘어나게 되었는데, 이들 중 다수는 교육을 통해 자유민주주의 제도를 배웠고 그것이 지켜지지 않는 현실에 대해 비판적인 의식을 갖게 되었던 젊은 층들이었다고 볼 수 있다. 그러나 이 시기 독자들은 단지 이른바 야당지를 선호하는 수동적 저항에 머무르는 한계를 보였던 것이다.

3. 이승만정권의 방송

1) 국영방송 독점체제와 방송정책의 혼란

초기 이승만정권 방송정책의 핵심은 방송의 국영화라 할 수 있다. 1948년 6월 미군정은 방송국을 조선방송협회에 돌려 주었지만, 군정이 물러간 후 수립된 이승만정권은 방송국을 또다시 공보처로 흡수한다는 방침을 발표하였다. 조선방송협회와 일부 언론이 대안으로 공영화방안을 제시했지만 이승만정권은 국영화를 강행했다. 이러한 방송의 국영화는 서울신문의 기관지화와 마찬가지로 언론을 정권의 강력한 통제하에 두고 정권유지에 동원하려는 것이었다.

이에 따라 초기 이승만정권의 방송구조는 1948년 제정된 '정부조직법'에 따라 공보처 산하에 설치된 방송국이 방송과 관련된 제반 사항을 관장하고, 그 아래에 '지방방송설치법'에 따라 설립된 각 지방방송국들이 소속되는 형태로 이루어졌다. 조직구조에서 나타나듯이 이 시기 방송의 제반 정책은 정부의 공보정책에 의거하여 수립되고 운용되었기 때문에 방송은 국가의 홍보매체에 불과한 존재로 전락하게 되었다. 또한 현실적으로 민간방송이 존재하지 않았기 때문에 이승만정권 초기 우리나라 방송구조는 홍보매체화된 국영방송 독점체제하에 놓이게 되었던 것이다.⁽³⁰⁾

이승만정권 초기의 국영방송체제는 한국전쟁 이후에도 변화없이 지속된다. 그러나 1950년대 후반에는 새로운 변화의 조짐들이 등장하기 시작하였다. 비록 종교방송이긴 하지만 기독교방송이라는 민간방송이 1954년에 설립되었고, 1956년에는 우리나라 최초의 텔레비전 방송국인 HLKZ-TV의 개국이 이어졌다. 1959년에는 최초의 민간상업방송인 부산문화방송이 방송을 개시하였다.

미국 RCA의 한국 대리점을 운영하던 황태영은 미국 RCA로부터 텔레비전 기자재를 받아 이를 근거로 1956년 HLKZ-TV를 개국하였다. 이 방송은 적자운영을 견디다 못해 결국 한국일보의 장기영에게 넘기게 되었지만, 이후 한

(30) 이승만정권의 방송 국영화의 의미에 대하여 박기성(1992: 304)은 다음과 같이 말하고 있다. “방송의 정책 자체가 근대화를 지향하는 역동적 방향 설정이 되지 못하고 행정기구의 틀 속에 안주하게 했기 때문에 결점은 초래하게 되었다. 이로 인하여 방송 표현과 조직의 전문화가 지체되었다. 방송경영이 정부 기구의 관료주의화한 체질을 닮게 되고 이로 인하여 권위주의를 지향하고 방송국의 기구와 방송인의 표현 활동도 그러한 자세로 되었다.”

국 방송의 성격에 중요한 영향을 미쳤다. 우선, 미국 프로그램의 계속된 영향을 들 수 있는데, HLKZ-TV는 미국식 기술표준과 함께 미국 상업텔레비전의 편성 및 운영패턴에 크게 영향받았으며 이는 이후 한국 방송의 기본적 모델로 자리잡게 되었다. 또한 HLKZ-TV가 촉발시킨 1957년 AFKN의 출범과 1958년의 국영 TV의 필요성에 대한 논의는 한국사회의 텔레비전 문화를 앞당기는 촉매제의 역할을 하였다.

그러나 HLKZ-TV의 가장 중요한 의미는 그 실패에 있다고 생각된다. HLKZ-TV가 국가적, 국민적 필요성을 고려하지 않은 시기상조였다는 판단(박재용, 1993; 채백, 1986)에도 불구하고, 실제로 우리나라 텔레비전 도입의 시기가 꼭 HLKZ-TV나 KBS-TV가 아니었다 하더라도 대체로 1960년대 초중반 정도였을 가능성이 높고, 그 형태는 국영의 형태가 아니었다면 (다국적 기업과의) 합작으로 되었을 가능성이 매우 높았다는 점에서 이 둘은 모두 하나의 전형이었다고 볼 수도 있을 것이다. 따라서 HLKZ-TV의 실패와 KBS-TV의 성장은 우리 텔레비전이 자본보다는 국가중심적 매체로 성장할 수밖에 없었던 중요한 계기로 작용한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 생각된다.

또한 1959년에는 우리나라 최초의 상업적 라디오방송인 부산문화방송이 개국하였다. (31) 부산문화방송 출범의 의의는 본격적인 상업방송 시대를 열었다는 점에서 찾을 수 있다. 특히 부산문화방송은 비록 지역방송이었지만 정부기구인 국영방송사 독점구조이던 당시의 일원적 방송체제(32)에서 방송의 새로운 가능성을 보여주었다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 하겠다. 예를 들어 4·19 당시 마산시위보도에서 부산문화방송이 보여준 정확하고 기동성 있는 사실 보도는 국영방송 KBS의 편파성을 확인케 하는 계기가 되었고, 특히 방송의 보도매체로서의 가능성을 보여주는 중요한 계기가 되기도 했다.

이승만정권은 정권의 유지를 위하여 미군정으로부터 이양받은 방송을 국가기구에 편입시켜, 1950년대의 한국 방송을 강력한 국영체제로 운영하였다. 그러나 또 한편으로 이 시기는 방송의 발전이 아직 미약한 상태였기 때문에 정부의 방송정책이 일관성 있게 확립되지 못한 상태였다. 실제 방송관련 법규

(31) 부산의 실업인 김상용은 당시 일본방송이 인기를 끌고 있던 부산에서 방송국 설립을 구상하였는데, 당시 정부는 자기 관리하에 있지 않는 방송을 달갑지 않게 생각하였고, 또 상업방송은 저속할 우려가 있다고 생각에서 방송국 허가원을 한 차례 반려하였다(부산문화방송, 1969: 85). 그러나 1년간의 노력끝에 자본금 2억원의 주식회사 부산문화방송이 설립된다.

(32) 당시 기독교 방송이 개국한 상태이지만 기독교방송은 종교방송이라는 특수성을 지니고 있어 본격적인 민간방송이라 할 수 없었다.

도 제대로 정비되어 있지 않아 기본적인 인허가 절차에 관한 규정도 마련되어 있지 못한 상태였던 것이다. 이러한 이유로 1950년대 간헐적으로 이루어졌던 민간방송국의 허가신청이 커다란 어려움 없이 허용되고, 1950년대말에 이르러서는 국영방송 독점체제가 서서히 와해되어 가기 시작했다.

2) 취약한 광고시장과 민간상업방송의 실패

초기 이승만정권하 국영방송국의 재정은 기획처와 재무부가 예산과 지출을 담당하는 방식으로 이루어졌는데, 이러한 재무관리구조는 방송의 기동성이나 신속성을 저해하는 등 효율적인 방송활동에 지장을 초래할 정도였다고 한다(노정팔, 1995: 141). 그러나 방송운영은 1949년 시행된 ‘방송사업 특별회계법’에 따라 일반국민들의 세금이 아니라 여전히 라디오 수신기 소유자들로부터 징수하는 청취료 수입에 의존하였다(한국방송개발원, 1995: 33). 그러나 청취료 징수가 불가능해지고 청취료 수금원의 인건비가 실제 징수액을 상회하자, 정부는 라디오 청취료 징수를 폐지하고(한국방송공사, 1977: 244), 방송국 예산을 국가의 일반회계 예산의 일부로 편성하는 조치를 취한다(이범경, 1994: 260). 그러나 미군정체제하에서 전반적으로 열악했던 방송사 재정은 공식적인 국가기구로 편입된 이후 이전과 비교하여 상대적으로 안정되었던 것으로 보인다.(33)

그러나 1950년대 중반이후 몇몇 민간방송국이 등장하게 되면서 방송은 이전의 국가예산에 의존한 국영독점체제와는 달리 미약하나마 새로운 활기를 보이기 시작했다. 그러나 이 시기의 전반적인 방송발전 수준과 광고시장의 발전 정도는 미약한 것이어서 광고를 재원으로 한 민간상업방송은 사업적으로 성공하기는 여전히 어려웠다고 보아야 할 것이다.

1956년 개국한 HLKZ-TV는 상업방송으로 수입을 광고에 의존할 수 밖에 없었다. 그러나 당시의 매우 낮은 수상기 보급수준으로 말미암아 광고주 제공 시간이 전체 방송프로그램의 20%에 불과했다(한국방송공사, 1977: 524). 이 결과 HLKZ-TV는 개국 초기부터 매월 약 5백만환의 적자 운영이 불가피하였다(유병은, 1976: 43). (34) 결국 적자의 누적을 감당할 수 없었던 황태영은 이를 한국일보의 장기영에게 넘기게 된다.(35) 이후 대한방송주식회사(DBC)

(33) 1951년도 예산에 공보처가 내놓은 정부안을 보면 사업수입으로서 청취료 수입을 1억 6천 5백 8십여만원을 계상하고 있다(한국방송공사, 1977).

(34) 더구나 1957년부터 텔레비전 수상기가 사치품으로 규정되어 17인치 수상기 1대 가격이 쌀 21가마에 해당하는 엄청난 고가품이 되어 수상기의 보급이 더욱 어려워졌다.

(35) 당시 신문과 텔레비전을 연결시키는 복합대기업에 관심을 가지고 있었던 한국일보의 장기영은 HLKZ-TV를 인수받아 대한방송주식회사(DBC)로 개편하고 초

로 개편, 초기에는 한국일보 광고주들의 도움으로 광고가 증가하는 추세를 보였으나 다른 비용의 상승으로 재정난은 계속될 수밖에 없었다.

최초의 상업 라디오방송국인 부산문화방송 역시 경영이 순조롭지 못하였다. 창사 이후 주식대금 불입이 순조롭지 못한 데다가 시설투자만 일방적으로 계속되고, 청취자에게 인기가 높은 주요 프로그램을 대개 서울에서 제작해 와야 하는 데서 생기는 제작비의 과도한 부담으로 경영은 더욱 악화일로를 걸었다. 또한 가청범위가 부산을 중심으로 비교적 좁은 지역에 국한되어 있어 광고 판매도 순조롭게 이루어지지 않았다. 심지어는 라디오 광고에 대한 스폰서들의 인식이 매우 낮아 유력한 스폰서들도 계약 전에 방송중단을 요구하는 사태가 벌어지기도 하였다(부산문화방송, 1969: 121).⁽³⁶⁾ 이렇듯 어려운 재정상태는 방송의 발전을 매우 어렵게 만들었다.

3) 민간방송 등장과 오락성의 강화

이 시기의 방송프로그램의 특징은 국영방송 독점체제와 전쟁 등의 사회적 상황과 맞물리면서 사회교양 프로그램이 중심을 차지하였으나, 민간방송이 방송을 시작하게됨에 따라 전반적인 프로그램에서 오락성이 강화되어갔다는 것으로 요약할 수 있다(한국방송개발원, 1995: 56).

국가기구로 편입된 국영방송 KBS는 주로 국가시책 홍보에 충실한 편성을 유지하였다. 그러나 민간방송이라는 새로운 경쟁자를 맞아 이러한 홍보성 교양프로그램 위주의 편성방침이 변모하여, 연속극이나 퀴즈와 음악 프로그램이 강화되었다. 이에 따라 한국의 역사나 야사를 재미있게 구성한 ‘역사의 향기’, ‘청실홍실’, ‘산넘어 바다 건너’ 등의 연속극이 인기를 끌었다(한국방송개발원, 1995: 56).

KBS의 경쟁자였던 민간방송은 정부시책의 홍보를 주로 담당하던 국영방송과는 달리 민간방송답게 오락성이 강한 편성경향을 보여주었다. 부산문화방송은 ‘즐거운 프로그램’, ‘무료봉사’ 등 국민에게 즐거움을 선사하는 방송국의 이미지를 강조하였으며, 연예 오락 프로그램에 비중을 두어 청취자들의 인기를 끄는 데 주력하였다(박재용, 1993: 22-4; 한국방송개발원, 1995: 54 재인용).⁽³⁷⁾

대 사장으로 취임하였다.

(36) 부산문화방송은 제작비 부담을 경감하고 가청 지역을 넓히는 방안으로 서울에 별개의 상업방송국을 설립하고(부산문화방송, 1991: 113) 인근지역인 대구, 진주 등에 ‘네트국’을 구성하고자 하였다(부산문화방송, 1969: 151). 이러한 노력에도 불구하고 결국 자금난 등으로 인해 부산문화방송은 조선견적을 경영하던 김지태에게로 넘어가고 만다.

HLKZ-TV의 경우, 출범 당시 제작비 절감을 위하여 초기 편성은 영화가 중심(40%)이 되었다(최덕수, 1976). 또한 당시 한국에 보급된 대부분의 TV는 서울 시내 곳곳에 설치된 소위 '가두 텔레비전' 이었는데 이들을 시청하는 '가두 시청자' 가 상당수에 달했다.

DBC의 개편 첫 해 편성비율은 연예 30%, 보도 10%, 교양 50%, 기타 10%로서 생방송 60%, 영화방송 40%였는데 그 중 광고주 제공 프로그램은 40% 정도였고, 50%가 자체 제작 프로그램이었으며 나머지 20%가 USIS 등 의 제공 프로그램이었다(한국방송공사, 1987: 254). 재정난이 계속되는데도 생방송의 비율이 높았다는 점이 특징이며 이전에 비해 한국일보의 지원 등으로 보도프로그램이 정착되었다는 점도 중요하다. 초반에 비해 광고주 제공프로그램이 늘어났다는 점도 당시의 DBC에게는 고무적인 일이었을 것이다. 그러나 수상기 보급의 저조함으로 인해 텔레비전 방송의 영향력이 컸다고 보기 어려울 것이다.

4. 소결론

단독정부 수립에 성공한 후 이승만정권은 언론을 국가의 강력한 통제하에 두려는 정책을 실시했다. 이승만정권은 방송국을 공보처 산하에 두어 국영방송체제로 만들었고, 서울신문도 귀속주식을 이용하여 정부기관지로 만들었다. 그러나 신문의 경우에 이른바 야당지가 등장하여 완전히 정권의 통제하에 들어가지는 않았지만, 이런 신문들에 대해 폭압적인 통제는 계속 시도되었다. 그러나 신문에 대한 통제 일변도의 정책은 언론을 효율적으로 장악하는 데 많은 한계를 드러냈다.

신문이나 방송 모두 상업적인 성공을 기대하기가 여전히 어려웠다. 이러한 조건 속에서 신문의 경우 정부비판적인 논조를 이용해 판매부수를 늘려 수익의 증대를 기도하였다. 그리하여 이 시기 신문의 비판적 정론성을 곧 대중성을 매개로 하는 '정치의 시장화'에 의존하였다. 즉, 대중의 비판적 정치의식을 상업적으로 개발하려 하는 독특한 시장전략이 신문에 의하여 추구되었던 것이다. 또한 이승만정권의 통제 일변도의 언론 장악정책은 그 효율성에서 어느 정도 한계를 보였다. 그리하여 신문의 정론지적 정치성 또는 정파의존적 정치성이 아직 유지될 수 있는 기반이 이러한 상황으로부터 제공되었다. 그러나 이 시기의 신문이 보여준 정론지적 정치성은 한편으로는 신문이 재정적으로 독립될

(37) 개국 첫 해 부산문화방송의 장르별 편성비율을 보면, 음악이 45%로 가장 높았으며 연예 오락이 20%였던 반면에, 보도는 12%, 교양은 10% 정도에 그치고 있었다(부산문화방송, 1969: 116).

수 있는 여건이 마련되지 않았다는 점에서도 그 기반을 찾아볼 수 있다.

이와 달리, 방송의 경우 국영방송이었던 KBS는 여전히 정권홍보적 프로그램 위주의 경향을 보여주었다. 결국 방송의 정치성은 철저히 국가종속적인 것에 머물렀다. 단지 새로이 등장한 HLKZ-TV나 부산문화방송이 오락이나 보도 프로그램을 선보임으로써 방송에 대한 인식이 바뀔 수 있는 계기를 제공하였다. 그러나 최초의 상업 라디오방송이었던 부산 문화방송은 정부의 허가원 반려로 어려움을 겪기도 했고, 최초의 텔레비전 방송이었던 HLKZ는 일종의 '치적 홍보'를 위해 허가되었다는 점에서 국가주도적 통제의 산물이라는 의미를 벗어나지 못하였다.

IV. 박정희정권하의 한국사회와 언론(1961-1972)

1. 박정희정권하의 한국사회

5·16 군사쿠데타를 통해 집권한 박정희 정권은 정당성을 확보하기 위해 경제개발과 반공주의를 내세웠다. 이와같이 국가주도하에 추진된 경제개발의 기본성격은 공업화를 중심으로 하면서 세계자본주의에 편입되는 개방체제로의 진행이었다. 1960대 후반에 들어서서 한국사회는 고도성장을 이룩하면서 경제규모의 확대와 대자본의 형성을 추진한 결과 사적 독점자본 중심의 자본축적의 토대를 마련하게 되었다. 이와 동시에 경제개발주의는 반공주의를 앞세운 박정희 정권의 억압적 통치를 정당화하는 이념적 토대를 제공하였다. 특히 반공주의에 기초한 정당화 기구의 체계화는 시민사회에 대한 효과적인 통제를 가능케 했다.

이 시기의 급속한 자본축적은 철저히 국가의 통제하에 놓여 있었다. 즉, 국가권력이 경제정책의 결정에서 독점적이고도 주도적인 결정력을 행사하였다. 따라서 이 시기의 한국의 자본가 계급의 형성과 자본의 축적은 국가의 특혜에 의존하는 성격을 보일 수밖에 없었다.

4·19를 통해 일시적으로 성장의 계기를 확보했던 시민사회는 군사정권의 등장과 함께 다시 극도로 위축되었다. 박정희 정권은 시민사회에 대한 억압적 통제를 지속적으로 강화하고 체계화하면서, 사회 각 부분으로부터의 저항을 억누르려 하였다. 학원가와 노동계를 중심으로 지속적 저항을 맞이하여 박정희 정권의 폭압적 성격은 더욱 노골화되면서 보다 강력한 정치경제적 통제체제의 구축을 추진하게 되었다.

2. 박정희정권하의 신문

1) 통제의 제도화와 특혜를 통한 포섭

5·16 쿠데타 이후 군사정권은 반공주의와 경제개발 우선주의를 내세우며 강력한 언론통제를 시도했다(김남석, 1994: 70-71). 군사정권은 반공주의를 통해 신문의 비판적 활동에 대한 억압을 제도화하는 한편 “통치심불로 내세운 근대화 내지 경제발전계획의 수행과정에서” 언론을 ‘발전을 위한 도구’로서 동원하기 위한 언론정책을 전개했다(김언호, 1977: 129). 먼저 군사정권은 5·16 직후 일부 신문사 폐간과 기자 구속을 강행했고(조세형, 1964: 26-27) 계속해서 포고 11호와 공보부령 1호를 적용, 언론사 정비를 단행했다(주동황, 1993: 66-67). 사이비 언론정비라는 명분으로 언론에 대해 기선을 제압하는 탄압을 가했던 군사정권은 1962년 6월에 5개 항의 언론정책을, 그리고 7월에 그 시행기준을 발표했는데, 그 주요내용은 결국 반공주의에 근거해 언론통제를 강화하고 기업적 성장을 지원하여 언론을 정권유지의 도구로 동원하겠다는 것이었다.

군사정권은 이미 1962년 9월에 언론탄압적 요소가 있는 반공법을 제정한 바 있고 민정이양 직전인 1963년 12월에는 ‘신문, 통신 등의 등록에 관한 법률’을 공포했다(김서중, 1996: 51-56). 여기에는 등록에 필요한 시설기준이 규정되어 있었고 등록, 취소와 발행정지처분이 행정부의 자의적 판단으로 가능하게 되어 있었다. 또한 박정희정권은 1964년에 6·3사태가 확산되자 언론을 더욱 강력히 통제할 필요가 있다고 판단하고 언론윤리위원회법이라는 언론 탄압법을 제정하려 했지만⁽³⁸⁾ 언론계의 강력한 반발에 부딪쳐 동법의 시행이 유보되었다.⁽³⁹⁾ 이후 박정희정권은 언론윤리위원회 소집에 반대했던 신문들에 대해 탄압을 강화하여, 1966년 1월 25일에 경향신문을 강제경매처분시켰고, 1967년에는 거액의 차관 특혜제공으로 조선일보의 논조를 위축시켜 놓았으며(박인규, 1989: 213-214), 1968년에는 ‘신동아 사건’으로 동아일보를 굴복시켰다.⁽⁴⁰⁾

(38) 박정희는 1964년 6월 26일 국회에서 행한 ‘시국수습을 위한 특별교서’에서 ‘언론만의 자유’로 ‘국가안정이 침범’되고 있다고 주장했다(유재천, 1986: 19-20). 이런 주장에는 6·3사태의 확산에 언론의 영향이 커기 때문에 언론을 규제할 필요가 있다는 인식이 깔려 있었다.

(39) 언론윤리위원회법 과정은 동법 제정 반대투쟁과정에서 대부분의 신문발행인들이 정권에 굴복했고 철폐가 아닌 정권의 ‘시혜성 시행 보류’로 매듭지어지면서 결국 언론이 권력에 굴복하는 역사적 계기가 되었다(송건호, 1990: 144). 결국 동법 시행의 보류는 ‘패배가 유보된 것’에 불과했던 것이다.

한편 박정희정권은 언론윤리위원회법 파동을 전후하여 기관원들을 언론사에 상주시키기 시작했는데(이상우, 1969: 90-97) ‘정보기관의 신문사 출입기자’라고까지 불리웠던 이들 기관원들은 특정 사실의 보도 여부나 기사의 크기까지 정해 줄 경우가 있을 정도로 보도내용에 개입했다(손주환, 1969: 21-22). 또한 1966년부터 1968년까지 언론인에 대한 연행, 구속, 테러가 빈발했고, 이러한 현실은 결국 언론계에 공포분위기를 조성하여 취재보도활동을 위축시키는 결과를 가져왔다(강성재, 1986: 410). 기관원 상주를 통해 취재보도내용에 대해 직접적으로 개입했던 것은 일종의 사전검열로서 과거와는 달리 사전적 통제가 강화되었다는 것을 의미했다.

한편 박정희정권은 경제적 특혜를 제공하여 언론이 급격히 기업적 성장을 이룩할 수 있도록 지원하는 포섭전략을 적극적으로 사용했다. 이것은 단기적으로는 언론이 국가의 특혜에 의존하게 함으로써 언론을 국가의 통제권 내로 끌어들이고, 장기적으로는 언론이 기업적 성장에 집착하게 함으로써 언론이 상업주의화, 탈정치화되도록 하려는 것이었다(김해식, 1993: 120). 특히 박정희정권은 언론사 정비와 시설기준의 적용으로, 신문사의 독과점적 구조를 구축한 이후 신문사에 대한 경제적 특혜를 제공함으로써 신문의 기업적 성장이 가능할 수 있는 토대를 마련해 주었던 것이다.

먼저 박정희정권은 신문에 대해 수입용지 관세율을 30%에서 4.5%로 낮추는 특혜를 베풀었고(문종대, 1990: 196) 국내생산용지도 시중가 보다 싸게 살 수 있도록 특혜를 제공했다(신문협회, 1982: 240-241). 또한 박정희정권은 고속윤전기 도입이나 사옥의 신축 등 신문사의 시설확대에 필요한 비용을 차관이나 응자의 형태로 제공해주었다(김해식, 1993: 124). 나아가 박정희정권은 저리의 장기대출을 신문사에 알선해주어⁽⁴⁰⁾ 신문운영에 도움을 주기도 했다(신문협회, 1982: 503-504). 결국 신문에 대한 지원과 특혜는 언론을 회유하고 포섭하려는 것이기도 했지만 한편으로는 특혜에 의존하게 된 언론을 효과적으로 통제할 수 있는 수단이기도 했다. 따라서 이전 시기와는 달리 정권에 대해 비판적인 신문에 대해서도 경제적 특혜 제공을 통한 적극적인 포섭과 회유가 이루어질 수 있었던 것이다.

(40) 신동아 사건은 3선개헌을 앞둔 시점에서 “한국의 언론기업이 동아일보를 마지막으로 완전하게 권력에 굴복했음을 알리는 비극적인 사건이었다”고 할 수 있다 (이부영, 1983: 284).

(41) 5·16 군사쿠데타 세력의 일원으로 당시 서울신문사 사장을 맡고 있던 양순직은 시설투자 뿐만 아니라 운영에 대해서도 응자가 제공되어야 하며 기존의 은행 부채에 대해서도 상환압박을 완화시켜주어야 하며 나아가 응자 외에 정부의 보조 문제도 검토되어야 한다고 주장했다(양순직, 1962: 109). 이런 주장들은 거의 그대로 시행되었다.

2) 경제적 특혜와 신문산업의 자본축적

군사정권의 언론사 정비로 독과점적 구조가 형성되고 1962년에 결성된 신문발행인 협회가 구독료, 광고요금, 지면증면 등에 있어서 담합하게 되면서 신문들은 과점적 이윤추구가 가능하게 되었다.⁽⁴²⁾ 또한 박정희정권이 전전언론기업육성이라는 명분하에 신문에 대해 세제와 금융상의 경제적 특혜를 제공함으로써 신문의 기업적 성장기반이 마련되었다. 이런 경제적 특혜의 제공은, 기존에는 정권의 탄압이라는 부담속에서도 비판적 논조를 이용하여 구독료 수입을 늘려야만 했던 신문들에게 새로운 경영전략의 모색을 가능하게 해주었던 것이다.⁽⁴³⁾

이렇듯 정권의 경제적 특혜와 함께 신문산업이 성장할 수 있는 새로운 여건, 즉 광고시장과 구독시장의 확대가 이루어지기 시작했다. 즉 1960년대 중반부터 시작된 제조업의 급격한 발달은 전국적인 내수시장을 형성하였고, 이에 수반하여 광고시장의 규모도 점차 확대 되었다. 특히 60년대말부터 파이낸스되었던 소비재의 수요창출의 필요성이 생기면서 광고시장은 더욱 확대되었는데, 1970년의 주 36면에서 48면으로의 증면도 이러한 광고시장의 확대와 관련된 것이었다(송수항, 1970: 87-90). 한편 급속한 산업화에 따른 도시화는 구독시장의 급속한 팽창을 가져왔고, 이는 대규모 신문기업이 규모의 경제를 실현하는 데 유리한 조건으로 작용하였다. 전국신문 총발행부수가 1960년에는 80만부에서 1965년에는 120만부로 늘어났고 다시 1970년에는 200만부로 늘어났다(주동황, 1993: 83).

또한 60년대에 신문산업이 성장할 수 있었던 요인 중의 하나는 1965년에 상업주의를 표방한 신아일보와 삼성재벌을 배경으로 한 중앙일보가 등장했다는 점이다. 특히 중앙일보의 등장은 언론산업의 복합기업화가 시작되었다는 것을 의미하는 것이었다.⁽⁴⁴⁾ 이에 따라 신문들의 경영전략도 더욱 성장위주 경향을 보이기 시작했다. 이런 과정에서 점차적으로 신문들의 자본금과 매출액 규모도 증가했는데, 먼저 중앙지 평균자본금을 보면 1955년에 비해 1964

(42) 장용호는 신문산업의 경우 시장에 의해 자본축적이 불가능했던 상황에서 기업의 생존을 위해 불가피하게 가격과 비용의 담합이 이루어지게 되었다고 주장했다 (1995: 35). 그러나 담합이 가능한 신문시장의 독과점 구조가 일차적으로 군사정권에 의해 만들어졌다는 점이 고려되어야 할 것이다.

(43) 정권의 경제적 특혜는 비판적 논조의 약화로 나타날 수도 있는 구독료 수입의 감소를 보전해 줄 수 있는 것이기도 했지만 한편으로는 신문들이 상업주의적인 논조로서 새로운 독자를 개발하여 구독료 수입을 늘리고 적극적인 광고유치를 통해 광고요금 수입을 늘리는 경영전략을 구사하도록 하는 계기도 되었다.

(44) 1966년에는 국내 30대 기업 가운데 8개사가 언론사를 소유하게 되었고, 서울에서 발행되는 신문 가운데 4개사가 재벌의 소유였다(김학준, 1966: 87).

년에는 20배 이상 늘어났고, 다시 1964년에 비해 1967년에는 7.7배나 늘어 났다(임근수, 1969: 23). 또한 60년대의 경제성장률이 연평균 8-10% 정도였지만 신문기업들의 매출액 성장률은 20%정도나 되었다(주동황, 1993: 105).

그리고 신문들은 인쇄시설, 사옥, 판매망 등의 확충을 위해 대규모 시설투자를 추진하였고 확충된 인쇄시설을 활용한 다각경영방식도 시도하게 되었다. 특히 대부분의 신문들은 잡지발행에 나섰다. 1964년의 주간한국을 시작으로 1968년에는 5개의 주간지가 동시에 발행되었다(지재원, 1988: 272-273). 특히 1969년 최초의 책자형 주간지였던 ‘선데이서울’은 선정적인 내용으로 높은 판매부수를 자랑하며 신문사의 수익증대에 크게 기여했다. 결국 이러한 주간지의 발행은 신문의 상업주의적 동기와 국민들에 대한 권력의 탈정치화 의도가 맞아 떨어진 결과로 가능하게 되었다(김해식, 1993: 245). 이렇듯 다각경영을 통해 매출액이 늘어났음에도 불구하고 1960년대에는 신문들이 순이익을 크게 남기지는 못했다. 이것은 사옥이나 시설투자 등에 대한 과도한 투자 때문이었다. 그러나 60년대에 신문산업의 기반이 구축됨으로써, 70년대에는 매출액의 성장 뿐만 아니라 순이익도 점차로 늘어날 수 있게 되었다.

3) 비판적 논조의 소멸과 독자들의 의식변화

군사정권은 1962년 6월에 기존의 조석간제를 단간제로 바꾸도록 했는데, 이것은 결국 정치기사를 줄여 신문의 정론성을 약화시키고 궁극적으로는 비판적 논조를 위축시키려는 것이었다(천관우, 1962: 198-199). 이렇듯 단간제 실시를 포함하여 군사정권의 다양한 위압적 언론탄압조치에 의해 신문의 논조는 급격히 위축되었다. 5·16 직후 신문이 얼마만큼 위축된 논조를 보였는가는, 박정희 당시 최고회의의장이 “언론인들이 혁명정부를 두려워 하여 비판을 못하고 있다는 것은 기개가 부족한 때문”이라고 말한 것으로 짐작할만 하다(이상우, 1975: 17). 이러한 논조의 위축은 군사정권이 언론기업 육성을 위해 특혜 제공과 함께 언론통제를 강화했기 때문이다. 대부분의 신문들도 정부비판적 논조를 통해 판매수입을 증가하려는 시도보다는 정권의 경제적 특혜에 의존하는 안정적인 기업화를 택하게 되었던 것이다.

일부 신문들은 1964년 6·3사태가 발생하면서 “군정시대에 얹눌렸던 울분, 그리고 정권주체에 대해 품어왔던 막연하나마 일반적이었던 불신, 혐오감” 등이 작용하여 비판적 논조를 보이기도 했다(이상우, 1975: 18-19). 그러나 언론윤리위원회법 과동을 통해 신문 경영진들이 권력에 굴복하면서 급격히 논조가 변질되기 시작했다.⁽⁴⁵⁾ 이미 1965년에 경향신문과 동아일보를 제외한 나머지 신문들의 경우 이전 시기에 비해 비판적 논조는 급격히 위축되었던 반면

에 찬성과 지지의 논조는 크게 늘어났다(왕종선 외, 1965: 107). 한편 1965년 상업주의를 표방했던 신아일보와 중앙일보가 창간되어 상업주의적 경쟁이 시작되자, “보도면에서는 방자한 방종의 극을 달리고 있으면서도 사설, 즉 논지나 주장에 있어서는 자체의 취약성을 스스로 폭로하는 용기부족과 기개없는 펠치”를 보이고 있다는 비판까지 나왔다(문규, 1965: 28). 결국 60년대말에 권력에 대한 굴종의 대가로 신문이 급격한 기업적 성장을 했던 반면에 논조는 급격히 위축되었고 결국 신문이 ‘가스중독’에 걸려 있다고까지 비판받기에 이르렀다. 1969년의 3선개헌 이후 신문들은 비판적 논평은 물론 정권에 불리한 사건에 대한 사실보도조차 제대로 하지 않게 되었다.

한편 기자들은 언론윤리위원회 파동 당시 기자협회를 조직하여 동법 제정반대 운동에 적극적으로 참여하였다. 그러나 언론윤리위원회법 파동과 신동아 사건을 계기로 권력에 굴종한 경영진의 편집진에 대한 통제력이 강화되면서 결국 “신문이 편집인 손을 떠났다”고 지적되고(최석채, 1968) “우리 언론계의 지배자는 기자도 편집인도 아니고 결국은 기업주”라고 주장되는(박권상, 1969) 현실에서 기자협회는 현실적인 직업적 권리 쟁취에 보다 집착하는 한계를 드러냈고 대부분의 기자들은 자조적 의식에 빠지기도 했다.

1969년의 3선개헌 이후 신문들의 논조가 더욱 변질되고 이에 대한 사회적 비난이 높아지자(김언호, 1983: 83-84), 기자들은 직업적 권리의 쟁취에 대한 집착이나 자조적 의식에서 벗어나 박정희정권의 언론탄압에 대해 비판적인 활동을 보이기 시작했다. 특히, 언론에 대한 학생들의 비난에 대해 민감했던(최규장, 1972: 46) 젊은 기자들이 주축이 되어 결국 1971년 4월에 동아일보 기자 30여명이 당국의 압력을 배격하고 기관원의 출입을 거부한다는 내용의 ‘언론자유수호선언’을 발표했다(동아일보노조, 1988: 151-152). ‘언론자유수호선언’은 다른 언론사들에까지 파급되었으나 구체적 실천으로 연결되지는 못했다. 결국 이 선언은 젊은 기자들로 하여금 현실적 조건의 열악함과 이에 대항하기 위한 조직화의 필요성을 새롭게 인식시키는 계기가 되었다(정진석, 1978: 77). 그러나 이러한 움직임은 일회적이었을 뿐만 아니라 권력에 굴복했던 경영진에 대한 비판적 문제의식을 결여하고 있었다는 점에서 한계가 있었다.

한편 독자들은 언론윤리위원회법 파동 당시 동법제정 반대운동에 적극적인지를 보였다. 뒤이어 1964년 9월 2일에 정계는 물론 종교계, 법조계, 학계

(45) 언론윤리위원회법 파동 당시 신문의 비판적 논조에 대해 이상우는 “한국 언론사상 마지막 불꽃이었다”고 평가하고 이후 신문의 ‘정론성’이 급격히 사라지고 ‘상업성’이 드러나기 시작했다고 주장했다(1975: 23).

등 각계 대표들이 자유언론수호국민대회 발기준비위원회를 개최하여 언론탄압 규탄 강연회, 윤리위법 찬성신문 안보기운동, 언론수호서명운동, 언론윤리위원회 소집에 반대 또는 기권한 5개 신문에 대한 의연금 모집 전개를 결의하기도 했다(김언호, 1977: 147-148). 이외에도 대한변호사협회, 한국예술문화단체총연합회, 기독교연합회, 서울시내 10개 대학신문기자, 4·19혁명부상 학사구락부 등도 윤리위법 철폐와 윤리위법 반대신문에 대한 보복 철회를 촉구했다. 이렇듯 언론사와 함께 독자들이 언론자유수호를 위해 활동했지만, 이것은 일부 지식층 독자들의 단체별 참여로 국한되었고, 활동의 방식도 성명서를 발표하는 정도의 소극적인 차원이었다는 한계를 지니고 있었다(김기태, 1991: 235).

그러나 언론윤리위원회법 파동과 뒤이은 박정희정권의 언론탄압으로 신문들의 논조가 변질되면서 독자들의 비판적 인식도 높아졌다. 1966년 8월에 실시한 독자조사에 따르면 독자들 중 신문이 ‘사실을 정확히 보도하고 있다’는 응답자는 5.6%에 불과했고, “대체로 사실을 보도하고 있다”는 응답자도 28.7%에 불과했다(고영복, 1967: 162). 이렇듯 극히 일부 독자들만 신문의 사실보도에 대해 긍정적인 응답을 했던 것은 점차로 신문에 대한 불신이 팽배해 있었음을 보여준다.

결국 1969년에 들어서서 신문의 논조가 극도로 위축되자, 일부 대학생들은 신문에 대해 노골적인 규탄을 보냈다. 3선개헌 반대시위과정에서 학생들은 언론사상 처음으로 ‘언론인에게 보내는 공개장’을 발표하여 한국 언론인이 “무능력하고 사실을 은폐하고 있으며 권력과 금력의 시녀로 전락했다”고 강력히 비난했다(이상우, 1975: 29). 나아가 1971년 3월 26일에는 서울대학교의 일부 학생들은 마침내 동아일보사 앞에서 언론을 규탄하는 시위를 벌이기에 이르렀다. 학생들은 편집권 독립을 확보하기 위해 언론인이 노조를 결성하도록 촉구하고 “만일 언론이 사실을 외면한 채 계속 독자대중을 저버리는 편집태도를 지속한다면 불매운동을 비롯한 그 이상의 극한적 방법도 불사하겠다”는 신랄한 결의문을 낭독했다. 학생들은 언론의 화형식까지 치르면서 결국 언론의 무기력과 타락에 대해 강력한 경고를 보냈다.

비록 일부 대학생들에 의해 주도되었지만, 60년대말부터 시작된 독자들의 신문에 대한 비판적 활동은 과거 독자들이 신문에 대한 정권의 탄압에 함께 맞섰던 것과는 양상을 달리하는 것이었다. 이것은 결국 국가권력에 대한 신문의 굴복으로 이제는 독자들이 국가권력과 신문에 대해 모두 비판적 의식을 가지게 되었다는 것을 의미하였다. 그러나 이런 비판에 자극받은 일선기자들의 활동조차 미미했던 상태에서 신문 논조의 변질은 가속화될 수 밖에 없었다.

3. 박정희정권하의 방송

1) 방송관련법제의 정비와 민간방송의 도입

박정희정권 방송정책의 핵심은 방송과 관련된 제반 법령과 제도들의 정비에 놓여 있었다. 1961년 12월 제정된 ‘전파관리법’, 1962년 구성된 ‘방송윤리위원회’, 1963년 12월 국회를 통과한 ‘방송법’ 등은 이후 우리 방송정책의 근간이 되었으며, 방송규제의 지침이 되기도 했다(한국방송개발원, 1995: 89).

시기적으로 가장 앞서 제정된 ‘전파관리법’은 체신부장관의 방송무선국의 개설 허가 및 재허가권을 명시하고 있었으며, 외국인 소유제한규정도 새로 추가되었다. 그러나 ‘전파관리법’에 규정된 체신부장관의 방송무선국 허가권은 이듬해 국회에 제출된 ‘방송법’에 명시된 공보부장관의 방송국 개설허가권 조항과 배치되는 것이었다. 방송주관부서 문제로 논란을 빚던 ‘방송법’은 1963년 12월에야 방송국의 개설허가(제18조)는 체신부장관으로부터 받아야 하고 방송국을 개설한 자는 공보부장관에게 신고해야 한다는 절충적인 방식으로 국회를 통과할 수 있었다.

이러한 법제정의 의미는 민영방송의 설립과 관련하여 국가가 수행하는 종합적 방송관리체제의 구축이었다는 데서 찾을 수 있다. 이승만정권 때만 하더라도 방송이란 정부가 직접 관리하는 국영방송과 선교를 목적으로 하는 특수방송인 기독교방송밖에 없었기 때문에 방송 일반에 관한 법제정의 필요성을 느낄 수 없었다. 그러나 부산문화방송이 4·19 당시 보여주었던 국영방송과의 차별성이 확인되면서 방송에도 언론으로서의 자율성이 필요하다는 인식이 확산되었고,(46) 서울 일원을 대상으로 한 방송도 추가로 허가되기 시작하면서 전파, 방송에 대한 기본적 ‘가닥잡기’가 불가피하게 되었다. 이 점은 방송이 국영의 형태를 벗어나서 점차로 다양화되면서 그 자율성의 폭에 대한 국가적 제한이 필요하게 되었던 것이다. 따라서 방송관련법은 방송통체의 의도보다는 방송관리의 필요성이 일차적이었으며(박재용, 1993), 민영방송의 영업적 자유를 인정하고 있었던 것이다.(47)

이러한 박정희정권의 기본적인 정책방향에 따라 1960년대에는 다수의 민간 상업방송사들이 방송을 개시하게 되었다. 기존의 부산문화방송 이외에도 1962년까지 서울문화방송, 서울민간방송, 동아방송, 라디오 서울(RSB)(48)

(46) 이 대표적 예가 방송중립화법안일 것이다.

(47) ‘방송법’의 제안 이유서에는 민영방송의 보호·육성이 들어 있어 기존 방송망의 일차적 육성이 당시의 중요 과제였음을 알 수 있다.

등의 라디오방송이 방송허가를 받았으며, 텔레비전도 KBS-TV, TBC-TV, MBC-TV가 방송을 개시하였다.

그러나 방송국 허가와 방송망 확장에서 보여준 MBC에 대한 특혜는 정부의 또 다른 의도를 읽게 한다. MBC는 원래 조선견직을 경영하던 김지태의 소유였으나, 부정축재자로 몰린 김지태가 이를 모면하기 위해 5·16장학회에 기탁한 것이다. 따라서 MBC는 외양상으로는 민간상업방송사이나 내용상으로는 정치권력의 사실상의 소유에 가장 가까운 방송사였다고 할 수 있다. 이러한 연유로 방송국 허가나 방송망 확장에서 MBC는 다른 민간방송사에 비하여 두드러진 특혜를 받았다.

지역 민영방송의 허가는 먼저 MBC의 직할국 신설부터 시작되었는데, 1971년까지 20개에 달하는 MBC 라디오 방송망이 완성되었다(문화방송, 1982: 164). 이러한 MBC 지역방송망의 우선적인 구축은 ‘방송국 신설허가 합의기준’⁽⁴⁹⁾에 따라 사실상 후발 민간상업라디오가 지역국을 개설할 여지를 없애버린 것이었다(정순일, 1991: 132-3).⁽⁵⁰⁾ 이같이 사실상 정치권력의 소유가 된 MBC의 대대적인 방송망 확장은 ‘방송국 신설허가 합의기준’에 의해 다른 민방에 대한 배제 형식으로 이루어졌고, 그 기준이나 과정에 대한 사회적 합의가 없어 방송의 허가와 관련된 정치성이 본격화되었음을 보여준다.

MBC에 대한 특혜는 텔레비전 개국에서도 역시 반복되었다. 허가기준에 따르면 허가가 불가능함에도 교육방송이라는 편법으로 허가한 점, 교육방송에 따른 제한도 곧 해제된 점, 방송기자재의 외자도입을 허용한 점 등은 동일한 민간상업방송인 TBC-TV의 허가과정⁽⁵¹⁾과 비교해볼 때 명백한 특혜였다고 볼 수 있다. 이렇듯 박정희정권은 MBC에 대해서 차별적인 특혜를 제공하였던 것이다.

(48) RSB는 이후 TBC로 명칭을 변경하는데, 당시 허가를 받은 라디오와 텔레비전은 추진 주체가 달랐으나 이들은 모두 삼성의 이병철에게 법인의 공동 설립을 제안하여 첫 라디오-텔레비전 복합체가 탄생하는 계기가 되었다.

(49) 이 기준은 민영방송국(중파)의 경우 인구 3백만 이상의 도시에는 4국 이내, 1백 50만-3백만 미만의 도시에는 3국 이내, 50만-1백 50만 미만의 도시에는 2국, 20만 미만의 도시에는 민영이나 국영 1국만을 두도록 규정하고 있었다.

(50) 이러한 허가과정은 결국 방송국 허가의 절은 정치성을 의미하는데 MBC와 경쟁 관계에 있었던 많은 방송국들, 예를 들어 동아방송(동아일보사, 1990: 288-9), 동양방송 등은 가청범위를 넓히기 위해 수없이 지역국을 개설하려 했으나 모두 좌절되었다.

(51) 기자재의 수입과 외국자본의 합작투자가 방송법상 허용되지 않아 방송기자재를 마련하지 못한 TBC-TV는 이로 인하여 개국이 1년 이상 지연되었다. 결국 TBC-TV는 국내 무선용 기재를 조립하여 가까스로 개국할 수 있었다(중앙일보사, 1985: 774).

2) 상업라디오방송의 융성과 텔레비전방송의 기반 형성

1960년대에 들어 새로운 민간상업방송국들이 속속 개국하고 출력도 높아지면서 이들의 시장기반이라고 할 수 있는 라디오 수신기⁽⁵²⁾의 보급과 광고시장도 함께 성장해나갔다. 특히 광고시장의 확대는 비로소 방송이 비교적 안정적인 수입을 얻을 수 있도록 했다.

1963년부터 1971년까지 라디오 및 스피커의 보급추세를 보면 1963년에는 약 90만대가 보급되어 세대비로 18% 가량이었고, 8년 후인 1971년에는 3백 40만대가 보급되어 세대비 55.2% 가량이었으며 앰프와 스피커⁽⁵³⁾까지 합치면 61.2%를 기록하게 되었다.

라디오 수신기 등이 급속하게 보급되기 시작하면서 라디오 광고료도 점차 인상되었다. 1964년에 80%나 인상되었으며 그 후로는 해마다 물가상승율에 따라 20-30%씩 올랐다. 특히 기업의 라디오 광고 참여가 활발했던 1968년의 인상폭은 시간 평균 60%를 넘는 획기적인 것이었다(동아일보사, 1990: 195). 판매량도 꾸준하게 증가하여, 1965년 8월 25일 현재의 각 방송국의 시간판매율은 MBC가 43.7%, TBC(당시는 JBS)가 52.7%, DBS가 52.8%(동아일보사, 1990: 170)를 기록하여 판매비율이 50% 가깝게 되었으며 DBS의 경우 개국 2년을 넘기면서 시간판매율 52.8%로 흑자운영이 시작되었다(동아일보사, 1990: 192).

라디오 수신기의 원활한 보급, 이에 힘입은 광고료의 꾸준한 인상과 판매량의 증가로 민간상업방송은 초기의 어려움을 딛고 순조롭게 성장하였다. 1962년부터 1968년까지 서울 MBC의 연도별 손익계산서를 보면 1964년까지는 거의 이익을 보지 못했으나 1965년부터 흑자를 내기 시작하면서 1967년도에는 전년도 대비 5.2배의 이익을 기록하는 등 큰 규모로 성장하였다.⁽⁵⁴⁾ TBC의 경우에도 순조로운 자본축적이 이어졌다. 1965년부터 1972년까지의 TBC의

(52) 라디오수신기는 1957년에 삼양사가, 1958년에는 금성사가 처음으로 생산을 위한 시설을 설립하였는데, 1958년부터는 수입된 부품을 조립하여 교류용 라디오 수신기를 만들 수 있게 되었다(박기성, 1991: 335).

(53) 1963년 '유선방송수신관리법'이 제정되면서 과악되기 시작한 사설 앰프촌은 정책적 지원도 받으면서 매우 저렴한 가격으로 호평을 받았다. 당시 가입자가 부담하는 스피커와 그 가설비는 약 2천-3천원이었고 월 청취료는 5백-6백원에 불과했다(한국방송공사, 1987: 312).

(54) 그러나 MBC는 무리한 방송망 확장사업과 텔레비전 개국 등으로 1969년과 1970년에는 부채 규모가 자기자본의 무려 5.5배, 8.5배로 늘어나 재무구조가 크게 악화되었다. 1968년에는 이렇게 부족한 자금을 보충하기 위해 자본금을 3억원으로 증자하고 아울러 주식을 증권거래소에 상장하는 최초의 기업이 되기도 하였다(문화방송사, 1982).

경영성적을 보면 1965년만 영업이익 적자를 기록했을 뿐 1968년에는 전년도 대비 2.8배의 이익을 낸 것을 비롯, 순조로운 흑자구조를 이룩하게 되었다.

방송의 이같은 경영 호조는 한편으로는 방송이 현대의 대표적 대중매체로 발돋움하기 시작했다는 것을 의미하며 다른 한편으로는 방송에 대한 자본의 규정력이 성장해갔다는 것을 의미한다. 그러나 1960년대의 방송자본의 규정력은 정치적 규정력하에 포섭되어 있는 양상이었으며, 방송의 상업성은 대국민통치의 효율성을 위해 적극 이용된 측면이 강했다. 즉 본질적으로는 국영방송이나 상업방송 모두 정권의 강력한 통제하에 놓여 있었다는 것이다.

1960년대 방송산업의 구조와 관련하여 또 하나의 특기할만한 사항으로 지방방송계의 복합대기업화 현상을 들 수 있다. 악화된 재무구조를 개선하기 위해 MBC 본사 주식의 70% 및 21개 지방사의 지분과 지방 직할국의 영업권을 양도한 것은, 지방 방송구조의 새로운 편성을 의미하는 것이었다. 이러한 ‘불하’ 과정에서 선택된 그 지역 출신의 산업자본(럭키, 쌍용, 동아, 미원, 동부 등)이나 유력 정치인들(한병기, 박종규, 이후락, 김진만, 김창근, 장형순 등)은 지역 방송사의 운영을 개인 홍보의 도구쯤으로 여기는 극단적인 ‘사당화(privatization)’를 추구함으로써 전전한 지역 언론의 창달을 가로막게 되었다.⁽⁵⁵⁾

이 시기 텔레비전방송 역시 수상기 보급이나 광고시장 점유면에서 점차 라디오방송을 앞지르고 시장적 기반을 다져나갔다.⁽⁵⁶⁾ 국영방송이던 KBS-TV는 개국 초부터 심각한 재정난에 시달렸다. 이에 따라 KBS-TV는 광고를 도입하는 특별회계를 구상하게 되었으나, 광고유치가 기대에 미치지 못하여 여전히 정부의 일반회계에 의존하는 가운데 방송의 규모를 확대할 수밖에 없었다. 1966년 수상기 보급이 원활하게 이루어지게 되자 KBS의 운영도 정상화되었다. 이에 따라 1969년에는 광고를 폐지⁽⁵⁷⁾하는 대신 수신료를 50% 인상하였다.

(55) 초기 허가과정에서 나타난 1차 복합대기업화 과정(삼성의 TBC, 동아일보의 동아방송)이 비교적 전형적인 성격이라고 한다면 MBC의 직할국 불하로 이루어지는 지방 언론계의 복합대기업화(2차 복합대기업화)는 정치권력 소유의 네트워크스테이션(서울 MBC)의 경영구조 개선을 위한 매우 단기적인 목표를 통해 이루어진 특징을 갖는다.

(56) 수상기의 국내생산이 이루어지지 않던 초기에는 수상기 보급 수준이 지지부진하여 정부가 2만대의 수상기를 면세로 도입하여 월부로 보급하기도 하였으나, 1966년 금성사가 일본 히다찌와 제휴하여 수상기 생산에 본격적으로 나서기 시작하면서 수상기 보급도 꾸준하게 늘어나기 시작하여 1970년에는 생산량이 12만대까지 증가하였으며, 1971년에는 세대비 보급률이 10%를 넘어서게 되었다.

(57) 광고폐지의 이유로는 첫째, 신생 MBC에 대한 배려와 둘째, 수상기의 원활한 보급으로 광고방송의 명분이 없어졌다는 것을 들 수 있다.

1964년 5월과 12월에 각각 RSB와 DTV로 라디오와 텔레비전을 시작한 삼성은 라디오(AM, FM)-텔레비전-신문을 연결하는 거대한 미디어 복합대기업을 형성하였다. 이러한 복합대기업은 일정한 상보(synergy) 효과를 내어 TBC는 텔레비전과 라디오의 광고 공동판매, 보완 판매 정책으로 동양방송의 라디오나 텔레비전 중 어느 하나만 거래하는 광고주에게 두 매체를 모두 이용하도록 유도하기도 하였다(한국방송공사, 1987: 420).

재정적인 측면에서 TBC의 주력은 대체로 KBS-TV가 광고를 중지했던 1969년을 전후하여 라디오에서 텔레비전으로 바뀌게 되었다. 1967년부터 텔레비전 수상기의 보급 추이가 본 궤도에 진입했기 때문이었다. 대체로 불황이었던 1972년을 제외하고는 TBC는 25-40%에 이르는 고성장을 기록하였다. (58)

3) 시청률, 청취율 경쟁의 점화

1960년대 초기를 지나면서 속속 개국한 라디오 방송국들은 중반에 들어가면서 제한된 광고비를 놓고 치열한 청취율 경쟁을 전개하기 시작했다. 이 경쟁의 핵심은 드라마에 있었다. 각 방송은 청취율 경쟁이 치열해지자 거의 매 시간마다 하나 혹은 둘의 연속극 띠를 형성하는 모양으로 편성을 바꿔나갔다. 특히 MBC는 1967년 4월부터 7시부터 11시까지 각 시간대별로 정시에 연속극을 편성하고 ‘○시 연속극’으로 명칭 자체를 통일했으며 모두 6개의 드라마 띠를 배치하였다(한국방송공사, 1987: 383). 이 점은 TBC나 DBS도 마찬가지여서 1966년부터 1968년까지 매년 평균 1백 50편이 넘는 드라마가 방송되었다. (59)

드라마 이외에도 보도프로그램, 특정 청취 대상을 위한 프로그램, 생방송시간과 생활정보프로그램, 새로운 드라마 장르(다큐멘터리 드라마) 역시 이 시기의 주요 프로그램으로 등장하였다. 특히 동아방송을 비롯한 1960년대의 방송은 보도프로그램을 주요 라디오 장르로 확립시켰으며 신속한 뉴스의 전달로 라디오를 대중화시키는 데 크게 기여하였다. 나아가 방송저널리즘 분야를 개척하여 단일 국영체제에서 방송 보도를 정부시책의 홍보매체로만 여겨오던 관념을 깨뜨리는 데에도 일조하였다.

(58) 1966년 당시의 중앙일보의 영업수입이 불과 3억 9천 6백만원이고 1969년도에도 방송부문의 약 13억에 비해 1억 2천 정도에 머무르고 있었음에 비추어 볼 때(중앙일보사, 1985: 1148 참조), 삼성의 방송 진입은 경제적, 정치적 측면에서 모두 대단한 성공을 거두었음을 보여준다.

(59) 이 시기의 각 방송국별 장르별 편성비율을 살펴보면 편성이 쉬운 음악 프로그램이 여전히 많았고, 청취율의 중심인 드라마는 민방의 경우 14-17% 정도를 나타내고 있었으며 교육 교양프로그램은 10% 안팎의 낮은 편성률을 기록하고 있다.

텔레비전방송의 편성 역시 방송 3사간의 시청률 경쟁으로 오락, 영화 위주의 편성 경향을 보여주었으나, 제작능력이 취약하여 외화 등의 기제작 프로그램이 편성의 큰 비중을 차지하였다. 1964년 KBS의 경우 평일 6시간 30분(일요일에는 11시간 30분, 주 50시간 30분) 방송에 오락이 46.8%, 교양이 34.2%로 상업방송적인 편성구조를 뚜렷이 보여주고 있었다. 외화가 28%에 달한 것도 주목할 만하다(한국방송공사, 1977: 537).⁽⁶⁰⁾

이러한 편성 경향은 TBC-TV 역시 동일하였다. 당시의 열악한 제작여건으로 시청률 획득은 외부의 기제작물에 의존할 수밖에 없었기 때문에 외화의 비중은 초창기 방송사의 제작능력의 한계를 감안하면 높을 수밖에 없었다. 이 점은 한국 영화의 경우에도 마찬가지여서 개국 1년동안 무려 82편의 한국 영화가 방송되었다(중앙일보사 동양방송사, 1975: 232).

방송사간의 시청률 경쟁은 종합편성을 하는 MBC가 새로이 뛰어들면서 더욱 가열되었다. 1970년 8월의 3사의 장르별 텔레비전 편성비율을 살펴보면 KBS, TBC, MBC가 모두 오락프로그램의 편성비율이 50%를 넘고 있었으며 기제작물(외화, 방화)의 비율이 20%를 웃돌고 있었음을 알 수 있다. 특기할 만한 것은 교육 기능에 주력하고자 하면서 광고방송도 폐지했던 KBS의 오락 편향 편성이다. 이 점은 1971년 같은 기간이 되면 다소 완화되어 오락 장르가 42.6% 정도로 감소하고 사회 교양 장르는 33%로 증가하게 되었지만 광고방송을 했던 KBS의 관심이 남아있음을 보여주는 예였다.⁽⁶¹⁾

1970년부터 1971년에는 ‘아씨’를 필두로 한 일일극이 인기를 누리게 되었는데, 세 방송국 모두 프라임타임대에 3-4편의 일일극 띠를 깔았으며 나머지 프로그램은 브리지 정도에 불과했다. 특히 MBC의 편성 노선은 일일 연속극 띠에 쇼를 끼워놓은 이른바 ‘드 쇼 드 쇼’ 작전이었다(정순일, 1991: 182).⁽⁶²⁾ 이러한 경향이 등장한 것은 오락프로그램에 대한 시청자들의 요구가 어느 정도 작용했던 것으로 볼 수도 있다. 즉 급격한 산업화와 도시화 과정에서 대중으로서의 시청자들이 텔레비전이 제공하는 오락프로그램을 즐기는

(60) 광고방송이 시작된 이후부터는 역시 스폰서의 의견이 매우 중요하게 작용하였다. 1963년부터는 드라마, 쇼 등 중요 프로그램의 제작기획권이 KBS의 광고를 대행하는 대행기관에 넘어가는 이변마저 생겼다. 4월 1일의 개편에서는 주로 스폰서의 의견을 받아들여 와이드 프로그램을 30분 단위로 축소하고 손쉽게 시청률을 올릴 수 있는 외화를 11편이나 한꺼번에 편성하였다(한국방송공사, 1977: 536).

(61) 이 시기 양 민방의 보도프로그램량은 불과 10% 수준에 머무르고 있다. 이 점은 텔레비전이 아직은 정보 보도매체로서 자리잡고 있지 못하다는 점을 말해준다.

(62) 드라마 량은 대체로 전체 편성시간의 17% 수준으로 고정되어 있는 점에 미루어 당시는 이 정도가 드라마 제작능력의 최대치였을 것으로 여겨진다.

경향이 높아지기 시작했던 것이다.

한편 1961년에는 방송윤리위원회(이하 '방윤')가 설립되는데 이는 민영방송이 대폭 늘어나는 등 달라진 방송환경에 적응하여 방송규범을 보다 구체적으로 실천하고자 하는 계획의 일환이었다. 방윤은 태동기의 정부 주도적인 측면과 '언론윤리위법 파동' 등의 우여곡절로 순수한 자율기관으로서는 손색이 있었으나 상업방송문화가 새로이 생성되고 방송망이 급격하게 확장되기 시작한 당시로 볼 때 방송에 대한 국민적 관심의 한 반영으로 성립된 것으로 볼 수도 있다. 특히 시청자로서 국민이 방송에 대해 견제와 감시를 해야 한다는 점을 환기시킨 측면도 없지 않았다.

4. 소결론

박정희정권은 언론에 대해 통제와 회유를 병행하는 언론정책을 실시하였다. 즉 신문에 대해 강력한 언론통제를 실시하여 비판적 성향을 순치시켜 나가는 한편, 언론사의 정비를 통하여 독과점 체제를 구축해주고, 세제와 금융상의 혜택을 베풀어 기업적 성장을 도왔다. 통제와 회유가 결합된 이러한 언론정책은 신문들의 논조를 약화시키면서 기업적인 성장의 토대를 마련해 주는데 결정적으로 기여하였다. 방송관련 법령들을 정비하여 방송에 대한 국가의 영향력을 체계화시키면서, MBC에게 특혜를 제공하는 등 정권유지를 위한 방송 동원 기반을 더욱 발전시켰다.

경제적 특혜 이외에도 경제성장에 따른 광고시장의 확대는 언론산업이 성장할 수 있는 더욱 굳건한 토대를 제공하였다. 특히 신문의 경우 카르텔체제의 구축으로 급격한 성장을 이루할 수 있었다. 방송 역시 점차로 수신기나 수상기의 보급이 늘어나고 광고수입이 증대되면서 기업적 성장의 토대를 마련하였다. 특히 신문과 방송을 모두 소유한 복합기업이 등장했던 것은 이 시기에 가장 특징적인 현상 중의 하나였다.

박정희정권의 경제적 특혜와 경제적 성장은 이 시기 신문들의 비판적 논조를 급격하게 위축시켰다. 신문은 비판적 논조를 상실해가면서 한편으로는 상업적인 논조 중심의 대중지로 변화되는 경향을 보였다. 따라서 이 시기의 언론은 종래의 정론지적 성격을 더욱 벗어나, 탈정치성을 보였다. 그러나 이러한 탈정치성은 국가의 사회통제력의 강화를 목표로 한 것이었다는 점에서 역시 정치성을 떠는 것이었다. 결국 이 시기의 신문은 '국가종속적 정치성'을 그 기본성격으로 갖게 되었다. 이러한 논조의 변질은 신문의 정론성에 익숙해 있던 독자들의 신문에 대한 비판적 인식의 성장을 축발하게 되었다. 방송의 경우 상업라디오방송을 중심으로 연속극이 본격화되었고, 뉴스프로그램들도

발전하기 시작했다. 전체적으로는 오락매체 또는 보도매체로서 방송의 사회적 위상이 새롭게 인식되기 시작했다. 한편 텔레비전의 경우 제작능력의 부족으로 외화나 국내영화 중심의 편성을 벗어나지 못했지만, 점차로 국내방송사가 자체 제작한 드라마나 쇼프로그래램들이 늘어났다. 박정희정권하의 신문들이 상업주의화 되었다면, 방송은 상업방송의 등장으로 공보매체적 성격을 넘어서 오락매체로서의 상업주의적 성격까지 띠게 되었다.

V. 유신체제하의 한국사회와 언론(1973-1979)

1. 유신체제하의 한국사회

박정희 정권은 유신체제 수립 이후 정부관료기구의 능력을 극대화시켜 국가 전반에 대한 권위주의적 사회통제력을 확대하고자 하였다. 특히 박정희 정권은 1969년 3선개헌파동과 1971년 국가비상사태 선언, 그리고 1972년 유신체제의 등장을 거치면서 국가안보적 차원에서 남북관계의 긴장과 위기적 상황을 강조하고 물리력에 의한 강압적인 정치통제와 언론조작을 더욱 강화해 나갔다. 유신체제는 긴급조치를 발동, 장기집권에 따른 정당성의 위기를 극복하고자 하였다.

이 시기의 경제는 1970년대 초반 석유파동과 함께 다가온 일시적 위기상황을 제외하면 수출의 획기적인 증대에 힘입어 지속적 고도성장을 달성하였다. 이와 함께 대기업 중심의 지속적 자본축적이 이루어졌다. 그러나 이러한 자본 중심의 경제성장은 노동계급의 조직화와 중간계층의 비판적 사회의식의 성장을 인도하는 계기를 제공하였다. 이에 따라 다양한 형태의 사회운동이 활성화되면서 정치적 갈등을 유발하였다.

2. 유신체제하의 신문

1) 유신체제 정당화 역할의 강요

박정희정권은 유신체제의 성립을 전후하여 정치적 통제와 언론조작을 더욱 강화해 나가려고 했다. 유신체제의 성립을 앞둔 1972년 4월 7일 제16회 신문의 날 기념식에서 행한 국무총리 치사는, 유신체제 구축 이후 전개될 언론정책의 성격을 드러내주었다(『기자협회보』 1972년 4월 14일자). 이 치사에 따르면, 언론은 ‘유신과업의 선도역’을 수행해야 하고, 이를 위해 국가는 ‘언론 기관의 경영합리화’를 지원하고 ‘기자의 보수를 개선’ 토록 해주어야 하며 또한 ‘윤리위원회의 자율통제 기능을 강화’하도록 해주어야 한다는 것이었다.

이러한 언론관은 결국 유신체제에 대한 언론의 비판을 봉쇄하기 위해 언론을 더욱 강력하게 통제하는 한편 유신체제의 정당화와 홍보를 위해 언론을 적극적으로 동원하고자 했다는 것을 보여주었다.

이미 유신체제 출범 직전인 1972년 12월 13일에 ‘군사기밀보호법’ 개정을 통해 언론의 위반사항에 대해 가중처벌할 수 있도록 했던 박정희정권의 언론통제는 유신체제 선포 이후 더욱 강력해졌다. 먼저 유신체제는 자신에 대한 도전이나 저항은 물론 안보에 관한 중대사항, 물가 등 국민생활에 중대 영향을 주는 기사들에 대해서는 강력히 규제하겠다는 입장을 밝혔다(조항제, 1994: 51-53). 유신체제의 이러한 보도규제방침은 사실상 유신험법에 의해 뒷받침되었던 것으로, 여기에는 국가안보나 사회질서유지를 위해서는 언론자유를 제한할 수 있다는 입장이 내포되어 있었다.(63) 나아가 유신체제는 개헌논의를 금지하는 긴급조치 1호에 이어 1975년 5월 13일에는 사실상 언론통제를 목적으로 했다고 볼 수 있는 긴급조치 9호를 공포했다. 긴급조치 9호는 결국 유신체제에 저항하는 학생들의 집회나 시위의 금지는 물론 이에 대한 보도까지도 철저히 금지시키려는 것이었다. 이러한 강력한 법적 통제체제를 구축한 이후 유신체제는 기자들에 대한 사법적, 행정적 제재도 더욱 강화하여 자유로운 취재보도활동을 극도로 위축시켰다(문종대, 1990: 203).

또한 유신체제는 60년대부터 수시로 취해졌던 기관원의 언론사 상주 같은 취재제한 활동은 물론 ‘프레스 카드제’의 도입과 같은 기자 자격심사를 통한 감시체제 구축도 시도하였다(김해식, 1993: 134). 비록 프레스 카드제가 한국신문협회의 ‘언론자율정화에 관한 결정사항’ 중 하나로서 사이비기자의 억제를 명분으로 했던 것이지만(문화공보부, 1979: 101-102) 본질적으로는 자유로운 취재활동을 제약하려는 것이었다. 나아가 유신체제는 각 언론기관에 대해 협조의뢰라는 형식의 사실상의 보도지침을 내려 신문의 비판적 논조를 사전에 억제하도록 했다(김언호, 1975: 80). 이렇듯 유신체제 수립 이후 과거에 비해 사전통제가 더욱 제도화되었다.

한편 유신체제는 신문에 대한 언론통제의 효율성을 높이고 나아가 신문을 유신체제 정당화의 수단으로 동원하기 위해 경제적 특혜의 범위를 넓혀나가는 정책도 실시했다(김진홍, 1983: 60-63). 먼저 유신체제는 ‘언론기관의 경영합리화’라는 명분 아래 신문 등에 대한 지원을 지속했고, 신문사의 노동조합 설립을 억제하기도 했다.(64) 특히 유신체제는 외부자금의 유입을 통한 언론기

(63) 유신험법 제 32조 2항은 “국민의 자유와 권리를 제한하는 법률의 제정은 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한한다”고 규정하였다.

(64) 유신정권은 1974년에 동아일보와 한국일보 노조의 설립신고를 반려했다. 이것 은 권력에 굴종했던 경영진의 요구를 유신정권이 수용했던 것이었으나, 결국 노

관의 통합이나 증자를 권유하고, 증면이 없는 상태에서 구독료의 인상을 묵인하여 신문기업의 안정적 운영을 지원했던 것이다.

또한 유신체제는 이전 시기와는 달리 언론인에 대한 지원과 특혜를 강화하여 기자들의 급료인상 촉구, 언론인 금고의 발족, 언론인단체에 대한 국고 보조를 실시했고, 나아가 언론인의 정계나 관계로의 진출을 적극적으로 지원했다. 특히 언론인의 유정희 국회의원이나 정부 각 부처 대변인으로의 발탁은 언론인의 저항성을 약화시키고 보다 효과적으로 취재보도활동을 제한할 수 있도록 하는 역할도 했다. 결국 언론사는 물론 언론인에 대한 지원과 특혜가 강화되면서 전체적으로 언론의 유신체제 정당화를 위한 역할이 제도화되어 갔다.

2) 신문산업 기반의 확충과 다각경영의 대두

1972년 이후 신문들은 유신체제의 정당화를 위한 역할에 내몰리면서도 경제적으로는 더욱 안정적인 기반을 확보하게 되었다. 특히 박정희정권의 경제적 특혜에 힘입어 1960년대말부터 이미 기업적 성장의 토대를 마련했던 신문기업들은 1970년대 들어서서 더욱 급격한 성장을 달성하게 되었다. 이것은 신문들이 폭압적인 유신체제하의 현실에 침묵하며 본격적으로 기업적인 이윤추구에만 매달리게 되었다는 것을 의미했던 것이다.

1970년대 들어서서 신문산업이 급성장할 수 있었던 것은, 경제성장에 따라 신문 등 매체의 보급이 증가되고 광고시장이 확대되었기 때문이었다. 먼저 전국신문총발행부수의 증가추세를 보면, 1970년의 200만부에 비해 1975년에는 310만부로 55%나 늘어났고, 다시 1975년에 비해 1980년에는 다시 540만부로 무려 74.2 %나 증가하였다(한국신문협회, 1982: 195). 한편 총광고비는 1972년의 190억에서 1976년에는 935억원으로, 1979년에는 2,185억원으로 늘어나는 급신장세를 보였고, 신문은 텔레비전과의 경쟁속에서도 이러한 총광고비의 30-35% 정도를 유지했다.(65)

이렇듯 신문산업의 기반이 확충되던 가운데, 이 시기의 신문사들은 출판사업 등을 더욱 확대했고 방송, 광고 등 다른 분야에도 눈을 돌려 다각적인 경영체제를 추진하였다. 특히 1970년대말에 각 신문이 발간했던 신문이나 잡지의 경우 동아일보 4종, 조선일보 3종, 서울신문 3종, 경향신문 3종, 한국일보 6종, 중앙일보 7종이나 될 정도로 다각경영이 확대되었던 것이다. 이에 따

조설립이 다른 신문으로 파급되고 나아가 직업적 권익 생취 요구가 언론자유 수호운동으로 발전되는 것을 사전에 막으려는 정권측의 의도도 작용했던 것이다.

(65) 1974년, 1975년, 1977년에는 텔레비전의 광고 점유율이 신문을 앞서기도 했다 (주동황, 1993: 138-139). 이것은 신문에 비해 텔레비전 광고비가 급격히 증가했기 때문이었다. 그러나 광고시간 비율이 10%에서 8%로 줄어들고 아침방송이 중단되면서 다시 신문이 텔레비전을 앞서게 되었다.

라 신문의 출판수입은 전체 수입의 10% 정도를 차지할 정도로 높아졌고(김해식, 1993: 256) 신문의 안정적 수익구조 정착에 크게 기여했다.

이러한 조건 속에서 일부 신문들은 흑자를 내게 되었고, 일부 신문들은 다각경영을 통해 신문에서 생긴 적자를 보충할 수 있게 되었다(이환의, 1979: 145-146). 동아일보의 경우 1973년에 매출액 30억에 순이익 3천 4백만원에 불과하던 것이 1979년에는 매출액 265억에 순이익이 3억 6천만원으로 늘어났고, 중앙일보의 경우 창간된 이후 계속 손실을 겪다가, 동양방송을 인수했던 1975년의 매출액 136억원, 순이익 16억원에서 1979년에는 매출액 512억 원에 순이익이 41억원으로 늘어났다. 나머지 신문들의 경우에도 상당수가 70년대 중반을 넘어서면서 매출액의 증가로 어느 정도 흑자를 내기에 이르렀다.

이렇듯 1960년대에 박정희정권에 의해 카르텔 체제가 구축된 가운데 다양한 경제적 특혜가 주어지면서 기업으로서의 성장의 토대를 마련할 수 있었던 신문기업들은, 1970년대 들어서서 경제성장에 따라 신문판매시장과 광고시장이 급격히 확대되고 본격적인 다각경영을 실시하게 되면서 이제는 어느 정도 이윤을 남기는 단계로까지 나아갈 수 있었다. 결국 신문들이 유신체제의 강력한 언론통제하에 안주하며 이른바 ‘제도언론’화 되었다는 비판을 받으면서도 (이태호, 1984: 13-14) 이윤추구에만 집착하게 되었던 것이다.

3) 논조의 위축·획일화와 독자들의 비판

1970년대에 들어서서 기업적인 이윤추구에만 매달렸던 신문들은 폭압적인 유신체제하의 현실에 대하여 철저히 침묵하게 되었다.(66) 즉 신문들은 유신체제의 강력한 언론통제하에서 비판적인 역할을 포기한 것은 물론 정권에 조금이라도 불리하다고 판단되는 경우 최소한의 사실보도 조차 하지 않게 되었고 나아가 유신체제의 정당화를 위한 직접적 수단으로 기능하였다. 특히 유신체제를 출범시키는 국민투표를 전후하여 많은 신문지면이 새헌법 해설기사로 채워졌다.

이렇듯 신문이 유신체제의 홍보수단으로 전락하고만 가운데 기자들은 스스로 신문의 논조에 대해 매우 비판적 인식을 보였다. 한국신문연구소가 1973년 11월에 실시한 ‘전국기자들의 의식조사’에서 당시 기자들은 한국신문은 통속적이고 과상적이며 사실보도조차 제대로 이루어지지 않고 있다는 인식을 나타냈다(한국신문연구소, 1974: 25-34). 또한 신문평론 편집부가 200명의 독

(66) 한국신문협회는 ‘유신헌법’으로의 개헌을 지지하는 성명을 발표하고 각 신문에 자사의 이름과 함께 1면박스로 보도하였다. 이는 발행인들이 더 이상 정권에 대한 어떠한 비판도 하지 않고, 나아가 유신을 홍보하는 역할을 하는 신문을 내겠다는 의지를 표명한 것이나 다름없는 것이었다(김삼웅, 1990: 26-27).

자를 임의로 선정해서 1973년 3월에 조사한 자료에 따르면 신문의 보도내용이 공정하다는 응답자수는 12.79%에 불과하고 63.95%는 공정하지 못하다고 응답했다(『신문평론』 1973년 5월호: 17).

이렇듯 논조의 변질에 대한 기자들과 독자들의 비판적 의식이 높아지던 1974년 3월에 동아일보사 노조, 12월에는 한국일보사 노조가 결성되었고, 같은 해 10월 동아일보에서는 외부간섭배제, 기관원 출입금지, 불법연행거부 등을 표방한 ‘자유언론실천선언’이 있었다. 이러한 선언은 다른 신문사들로도 확산되었다(박용규, 1995). 이렇듯 자유언론실천운동이 본격화되자, 유신체제는 광고주에게 압력을 행사하여 동아일보에 광고를 싣지 못하도록 하는 광고탄압을 자행하였다. 유신체제의 광고탄압에 맞서 독자들은 격려광고로써 언론자유수호운동을 지지하고 이에 동참하였다. 그러나 유신체제의 무자비한 탄압과 정부의 압력에 굴복한 언론사주들에 의해 언론자유수호운동은 결국 1975년 3월에 동아일보, 조선일보 기자들의 농성이 폭력적으로 해산되고 기자들도 대량 해고되면서 막을 내리게 되었다. 마찬가지로 격려광고를 통해 터져나왔던 독자들의 비판도 표현의 출구를 잊게 되었다.

1975년 5월의 긴급조치 9호에 의해 언론탄압이 더욱 강화된 이후에는 정부에 불리한 내용일 경우에 신문들이 최소한의 사실보도조차 못했던 것은 물론 “집권자를 적극적으로 옹호해야 할 뿐 아니라 집권자에게 조금이라도 거슬리는 일에 대해서는 터무니없는 왜곡과 악의적인 비방도 서슴지 말아야 한다”고 지적될 정도의 논조를 보이기 시작했다(이부영, 1983: 329). 이것은 일선 기자들이 주도하고 독자들의 지지와 참여가 있었던 자유언론수호운동이 종말을 고한 후, 언론사주들이 완전히 권력에 굴종했기 때문이었다.

이러한 유신체제하 신문논조의 특성은 ‘신문의 획일화’와 ‘사설무용론’ 등으로 집약될 수 있다(유재천, 1986: 197-198). 이 시기의 신문의 획일화를 드러내는 지표 중의 하나가 신문들의 1면 머리기사가 같은 경우가 많았다는 것이다. 1977년의 경우 2월 한 달 동안에 석간 5개지(중앙, 동아, 서울, 경향, 신아) 중에서 3개지 이상의 1면 머리기사가 일치했던 경우가 무려 17회에 이르고, 조간 2개지(조선, 한국)의 경우에는 머리기사가 일치했던 경우가 20회에 이르렀다(조남조, 1977: 25). 한편 유신말기의 신문사설에 대해서는 비판형, 해설형은 거의 사라지고 칭찬형, 견의형의 사설이 늘어났고 그나마도 정치적 문제는 사설로서 가능한 한 다루지 않으려는 경향까지 있었다고 지적되기도 했다.⁽⁶⁷⁾ 이러한 지적들은 결국 논조의 획일화가 심화되고 사설의 비

(67) 이런 결과는 유신말기인 1979년 9월 1일부터 10월 31일까지의 사설분석을 통해 나온 것이다(최종수, 1981: 335-337).

판적 기능이 상실되었다는 것을 의미하였다.

유신체제의 억압적인 언론통제가 더욱 강화된 1970년대말에는 신문의 획일화가 더욱 심화되었던 것은 물론 보도의 선정성이 높아졌다. 1979년 한국신문연구소가 실시한 기자의식조사에 따르면, 신문의 개성이 없다고 응답한 사람이 48.2%, ‘그런 면이 없는 것은 아니다’라고 응답한 사람이 45.9% 등 모두 94.1%가 개성이 없다고 평가하여 획일성이 지적되고 있다. 또한 보도의 선정성 여부에 대한 질문에 대해 ‘사실 그런면이 없지않다’라고 응답한 의견도 85.9%이나 나올 정도로 보도의 선정성이 지적되었다. 이것은 결국 신문들이 보도나 논평의 기본적인 역할을 제대로 수행하지 못하는 가운데 선정적인 보도경향만을 드러내게 되었다는 것을 의미했다. 이것은 결국 신문들이 독자들의 요구보다 유신체제의 억압적 통제속에 안주하며 이윤추구에만 집착했다는 것을 보여준다.

3. 유신체제하의 방송

1) 프로그램 규제시스템의 마련

박정희정권의 방송에 대한 통제는 유신체제를 기점으로 더욱 강화되었다. 특히 이 시기는 유신이라는 초현법적인 강압통치의 연장선상에서 방송분야에 대한 국가통제 역시 강화된 시기이면서 동시에 민주당 정부와 3공화국을 거치면서 새로 허가된 민간방송에 대한 국가의 관리와 규제체계가 고도화된 시기 이기도 하였다. 방송에 대한 규제의 체계화는 주로 방송내용의 면에서 이루어지는데, 방송심의기구가 제도화되었고 편성이나 프로그램에 대한 법외적 개입이 유신의 힘을 빌어 정당화되었다.

유신현법 공표 이후 1973년 비상국무회의는 방송법 개정을 결의하였다. 방송법 개정의 의도는 3공화국하에서 제정된 방송법 체계를 전면적으로 부정하고 새로운 체제를 수립하려는 것은 아니었으며 단지 기존의 관리구조하에서 방송국의 표현활동을 제약하는 것, 즉 방송내용에 대한 감시를 강화한 것으로 해석된다.

박정희정권의 이러한 의도는 방송내용에 대한 심의기구인 방윤을 ‘법정 자율’기구로 격상시킨 것에서 쉽게 확인할 수 있다. 1960년대에 자율단체로 활동하던 방윤은 1973년 방송법 개정에 따라 ‘법정 자율’기구로 탈바꿈하게 되었다. 이에 따라 방송사 대표로 선정된 위원이 11명에서 2명으로 줄어든 방윤은 기존의 민간적 자율성이 심각하게 훼손되었으며, 한 방송사 사장의 지적과 같이 “명목상 자율규제라는 형식으로 실시되지만 실은 권력에 의한 방송의 자기 검열을 강제화한 것”에 불과하였다. ‘사실보도는 한계를 가지며, 사회의

부정적인 요소는 은폐하고 밝은 면은 강조 부각하여 사회를 긍정적으로 이끌어주어야 한다(최인규, 1976: 166-167)'는 방윤의 프로그램관은 법정기구화로 인한 방윤의 성격변화가 지극히 정치적인 것이었음을 단적으로 보여준다 하겠다.

그러나 유신체제하의 실질적인 프로그램 규제는 각종 지침의 하달이나 발표와 같은 법외적인 방식으로 이루어졌다. 비상사태 선포와 더불어 MBC의 '오발탄', '신문고' 등 시사 가십 프로그램이 폐지되었으며, '해야할 것'과 '하지 말 것'을 구분하는 제작지침이 하달되기 시작하였다. '방송정화실천요강' 제정, 방송내용 사전심의 강화 조치 등이 이 시기의 대표적인 프로그램 규제이었으며, 프라임타임대에 정책시간대를 삽입토록 하였던 '시간대 편성지침'(68) 등은 규제의 절정이었다. 이러한 지침들은 편성을 포함한 텔레비전 전 장르에 걸쳐 표현의 한계를 정하고 반드시 추종해야 하는 이념적 가치를 지정하고 있었다. 이는 한편으로는 긴급조치 이후 국민적 강제력이 현저하게 떨어지고 있었던 국가가 목적의식적으로 방송을 관리하는 시도였으며 다른 한편으로는 결국 상업성까지를 포함한 방송의 모든 자율성을 박탈하려 했던 기도였다고 보여진다.

또한 유신체제는 개정 방송법에서 프로그램 내용에 대한 제재조치로 문공부장관이 체신부장관에게 전파관리법상의 방송국 재허가 유보를 요구할 수 있다는 제재조항을 삽입하여 방송국 감시시스템을 강화하였는데, 이를 통하여 방송에 대한 문공부의 감독기능이 대폭 강화되었다.

민영방송에 대한 규제적 틀을 잡아나가는 한편으로 1973년 국영방송이던 KBS는 공영방송으로 그 제도적 형식을 변화시켰다. 국영방송으로서 공공성보다는 정권홍보를 우선적인 과제로 수행하던 KBS가 공영방송으로 탈바꿈한 것은 방송의 공공성 제고를 위한 것과는 거리가 멀며, 단지 KBS의 '관청식' 경영이라는 관료적 타성으로 인한 조직의 비효율성을 해소하기 위한 방안으로 선택된 것이었다. 따라서 방송의 공공성을 보장할 수 있는 인사나 운영, 예산 등에 관한 결정에 대해서는 이전과 마찬가지로 국가의 감독과 규제권한이 유지되고 있었다. 박정희정권이 굳이 KBS 구성원들이 선호하였던 방송청안을 물리치고 야당의원들이 선호하였던 공사화안을 선택한 것은 KBS가 기업적 외형을 갖추고 이전과 다른 매체가치를 가질 수 있을 때만 정부 홍보도 효율적으로 달성될 수 있다고 판단한 결과였다고 생각된다. 결국 KBS의 공사화

(68) 이 방침은 종전의 10시 뉴스를 9시로 앞당겨 편성하고, 오락은 뉴스시간 이후로 하며 어린이 프로그램을 대폭 강화하고 7-8시간대에는 사회교양프로로 편성, 일일극은 2편 이내로 축소하는 것을 골자로 하고 있다.

의 궁극적 목적은 정부의 통제력을 줄이지 않는 가운데 조직 내부의 효율화를 이룩하고 이를 통해 시청자들에 대한 공영방송의 영향력을 강화하는 ‘국영기업의 민영화’에 다름아니었던 것이다.

2) 방송산업의 경영기반 확충과 복합대기업의 출현

1970년대의 방송자본은 수상기의 보급 확대와 광고시장의 비약적인 성장으로 말미암아 순조로운 축적을 이룩하게 되었다. 지속적인 경제성장은 수상기 보급과 광고시장의 규모를 확대하여 방송의 산업적 성장을 가능하게 하는 토대가 되었다. 이 시기 TV수상기 보급률이 비약적으로 증가하는데, 이는 국민 경제력의 증가와 더불어 가전업계의 발전으로 인한 텔레비전 수상기 가격의 하락에 기인하는 것이었다. 그리하여 1978년에는 TV수상기의 세대당 보급률이 70.7%를 기록하게 되었다.

TV수상기 세대당 보급률이 20.7%가 되는 1973년에는 텔레비전 광고시장이 기존의 구매자시장을 벗어나 판매자시장으로 성격을 전환하였다. 1973년 오일쇼크로 인한 아침방송 폐지로 광고판매량이 격감한 이후에도 오히려 226.1%라는 경이적인 성장을 기록하면서 이러한 변화가 예고되었다. 1975년 이후 광고세(방위세), 부가가치세 등이 광고시장에 마이너스 효과를 주고 1976년 텔레비전 광고량이 줄어드는 가운데서도⁽⁶⁹⁾ 1974년, 1975년의 광고비 점유율은 57.4%, 58.1%로 오히려 최고치를 기록하였다. 1977년에는 광고가 거의 포화상태에 이름으로써(한국광고문화연구원, 1978: 26 참조) 완연한 판매자시장의 모습을 보여준다. 그리고 이러한 판매자 시장은 판매(광고)량을 계속 줄인 정책 당국의 조치에 의해서도 간접적으로 조장되었다. 광고비 역시 경제성장의 효과에 맞추어 비약적으로 상승하여 1970년대 전체에 걸쳐 전년도 대비 평균 33.1%의 고속 성장을 거듭하였다.

판매자 시장의 형성과 텔레비전 가치의 급상승으로 각 방송사는 급속한 발전을 이룩하였다. 이러한 사실은 이 시기 각 방송사의 단기 순이익 실적에서 확인할 수 있는데, MBC는 1971년부터 꾸준하게 성장하여 1975년에는 전년도 대비 당기 순이익이 3배 이상 늘어나는 성과를 과시하였다. 이는 TBC의 경우에도 마찬가지이며, 1977년에는 MBC가 국내 법인세 납부 순위 3위를,

(69) 방송광고시간에 대한 국가의 규제가 본격화된 것은 1973년 방송법 개정시부터였다. 1970년대는 방송광고시장이 비약적으로 성장하는 시기였으므로 국가의 방송광고시간에 대한 규제는 방송사의 입장에서는 현저한 경제적 손실로 이어질 수 있었다. 따라서 광고료에 전적으로 의존하는 민방에게는 주무당국의 통제력과 권한이 그만큼 강화된다는 것을 의미하였다. 현실적으로 광고시간규제는 수요와 공급의 불일치로 인한 광고거래질서상의 비리를 심화시키는 부작용을 가져왔다.

TBC가 7위를 각각 기록하였다. 이러한 성장은 1970년대만 하여도 취약한 상태에 있었던 민방의 재무구조를 짧은 기간안에 안정시켰다.(70)

이렇듯 방송자본의 축적이 순조롭게 이루어지는 가운데, 이 시기의 방송사들은 신문사를 겸영하는 복합대기업화 경향을 보여 주었다. 그러나 이러한 복합대기업화는 신문사나 방송사의 이윤다각화라는 경제적 목적이 아니라 고위 정치권의 정치적 판단에 따라 이루어졌다는 점에서 일반적인 복합대기업화와는 그 의미가 구별되어야 할 것이다. 박정희정권은 1974년 당시 경영난에 처해 있던 경향신문을 MBC로 하여금 인수토록 하였으며, 1975년 KBS 역시 서울신문의 증자분 전액을 인수하여 텔레비전 방송사가 신문을 겸영하는 복합대기업화가 이루어지게 되었다. 당시 경향신문이나 서울신문은 모두 친여권 성향의 신문으로, 이들 신문과 공영방송인 KBS, 반관영방송인 MBC와의 결합은 한편으로는 경영합리화의 의미를 가지는 것이었지만 다른 한편으로는 범여권계 매체를 통합한다는 의미를 가지고 있었다. 이는 결국 유신과 긴급조치라는 초법적인 상황 속에서 정권의 이데올로기적 영향력을 확대하여 정권을 보다 안정화하고 국민동원을 보다 효율적으로 이루어내기 위한 것으로서, 매체통합을 통하여 보다 강력한 홍보수단을 소유하려는 정치적 의도의 결과였다고 생각된다.(71)

3) 홍보성 편성과 상업적 편성의 공존

방송프로그램에 대한 규제가 본격화됨에 따라 이 시기 각 방송사의 편성과 프로그램 내용은 정치권력의 지침에 종속되었다. 프로그램 규제는 특히 각 방송사의 편성에 큰 변화를 가져오는데, 주간 기본방송순서에서 교양프로그램이 차지하는 비율이 20%에서 30%로 10% 상향조정 되었으며, 시간대 편성지침으로 프라임타임대에 오락프로그램 대신 정책홍보용 프로그램을 의무적으로 편성하게 되었다. 이에 따라 방송사의 편성권은 심각하게 침해받게 되어 편성의 정권 종속성이 강화되었다.

(70) 이러한 자본축적의 명분은 대체로 1980년쯤으로 예정되어 있었던 칼라텔레비전 방송 개시에 대한 준비였다. 이는 1970년대 각 방송사의 고정자산 증가추이에서 명확하게 드러나게 되는데 KBS의 경우 여의도 방송센터의 건립이 막바지에 이를 1975년 자산증가율이 145.7%였던 것을 비롯, 연평균 50%를 웃도는 수치를 기록하였다. TBC의 경우에는 중앙일보에 합병된 1975년 100%가 넘는 증가를 기록했고, 총공사비 68억이 소요된 여의도 스튜디오 건설이 시작된 1977년 70.9%가 상승하는 등 50%를 상회하는 증가가 계속되었다.

(71) MBC와 KBS의 신문사 겸영에 자극받은 TBC 역시 중앙일보와의 합병을 단행하였다. 그러나 이는 앞서의 경우와는 달리 방송의 이익으로 신문의 적자를 보전하려는 것으로 사적 기업의 이윤추구라는 전형적인 경제적 이유에 입각한 조치였다.

시간대 편성지침이 발표되기 이전의 정책홍보용 프로그램은 주로 KBS를 통하여 방송되었다. ‘새마을수첩’, ‘오늘의 국정’과 같은 대민홍보용 프로그램들이 편성되었으며, ‘꽃피는 팔도강산’이나 ‘실험극장’과 같은 드라마 역시 계도성이 강한 내용으로 편성되었다. 사실 KBS의 프로그램들은 대부분이 정책홍보용으로서 포맷만 달리한 채 목적성을 지닌 프로그램들이 대부분을 차지하고 있어 KBS는 ‘정부의 목소리’라고 해도 과언이 아닐 정도였다. 특히 이러한 편성방침은 KBS가 공사화된 이후의 것이어서 KBS의 공사화가 방송의 공공성 혹은 정치적 독립성과는 무관한 것이었음을 확인하게 해준다. 시간대 편성지침이 발표된 1976년 이후에는 민영방송사들도 이러한 정책홍보형 프로그램들을 의무적으로 편성해야 했으며, 국민계도를 위한 ‘민족사관정립극’이 방송되기도 하였다.

그러나 교양프로그램의 편성비율 상향조정의 경우, 지침이 하달되었음에도 불구하고 각 방송사의 오락프로그램 비율은 거의 줄어들지 않는 특이한 경향을 보였다. 10% 상향조정된 교양프로그램은 실제 교양프로그램의 비중이 늘어났다가 보다는 어린이 방송, 스포츠, 안내방송 등 이전에 기타방송으로 분류되던 프로그램들을 교양프로그램으로 분류를 바꿈으로써 의무비율을 채운 것으로 여겨진다.⁽⁷²⁾ 따라서 정부의 의무편성비율에 대하여 각 방송사들은 기업존립을 위해 법이 정한 최소한의 편성을 하거나 교양프로그램의 분류 하에 오락물을 다양화하는 방법으로 대응함으로써 교양프로그램의 비율을 높인 규제장치는 사실상 큰 효과를 발휘하지 못했음을 알 수 있다.

특히 이 시기는 방송자본이 그 축적의 기반을 다지는 시기로 광고수입을 올리고 시청률을 제고하기 위한 상업방송적 편성원칙 역시 관철되었다. 이는 일일극 중심의 편성과 프로그램의 미니화로 요약될 수 있다. 당시 방송사들의 전략상품은 여전히 20분짜리 드라마를 주축으로 한 일일극이었다. 이 일일극은 시청률이 높다는 대중성 이외에도 특유의 수익성이 존재하였다. 즉 일일극은 5-6편을 하루에 녹화할 수 있어 단회로 끝나는 드라마에 비해 제작단가가 저렴하였으며, 부족한 작가와 스튜디오 및 제작진을 최대한 활용할 수 있다는 장점을 가지고 있었던 것이다. 또한 시청자와의 접촉도가 높아 광고주가 환영하고 방송시간이 짧아 더 많은 광고를 방송할 수 있어 광고수입의 증대와 직결된다는 점에서도 일일극은 애호되는 장르였다. 이에 따라 1973년, 1974년에는 모든 방송사를 합쳐 무려 하루 15편 안팎의 일일극이 방송되었다.

방송시간의 축소와 광고시간에 대한 규제에 대응하기 위하여 방송프로그램

(72) 방송법 개정 이전에 23.3%(1972년)을 차지하던 기타 방송이 1973년에는 0.7%, 1974년에는 0%로 대폭 줄어든 것은 이러한 해석을 뒷받침한다.

의 미니화가 일반화되는 것 또한 이 시기의 특징적인 상업적 편성경향으로 꼽을 수 있다. 일일극이나 홈코미디와 같은 짧은 시간단위의 프로그램은 스파트 광고를 많이 배치할 수 있어 선호되었으며, 여타 프로그램들도 광고규제에 대응하기 위하여 미니화가 진행되었다. 그리고 중간광고가 금지된 이후 방송시간이 1시간을 넘는 외화는 주로 10시 30분 이하의 심야시간대로 밀려나게 되었다.

결론적으로 시간대 편성지침이나 의무편성비율, 광고시간 규제 등으로 구체화된 유신체제의 프로그램 규제는 한편으로는 프라임타임대에 정책홍보용 프로그램을 배치하여 방송의 홍보도구화를 본격화시켰지만, 실질적으로는 방송사의 광고수입을 둘러싼 시청률 경쟁을 인정하여 일일극 중심의 편성체제와 프로그램의 미니화 경향을 허용하였다. 이러한 상업적 편성의 현실적 결과는 유사프로그램, 유사포맷으로의 동질화, 규격화였으며, 제작비가 높고 스파트 광고수입을 줄이는 대형프로그램의 축소로 나타났던 것이다.

4. 소결론

유신체제는 1972년 이후 언론에 대한 통제를 더욱 강화하고 나아가 신문과 방송의 내용에 대한 직접적인 개입도 시도하였다. 유신체제는 신문에 대해 긴급조치 등으로 강력한 법적 통제를 시도했고, 기관원 상주나 사실상의 보도지침 등으로 취재보도내용을 규제했다. 방송의 경우에도 유신체제는 방송법 개정을 통해 법적 통제를 강화하는 한편 시간대 편성지침 등으로 편성이나 프로그램에 대해 강력한 규제를 시행했다. 유신체제의 이러한 언론정책은 결국 통제의 강화를 통해 언론을 정권유지수단으로 적극적으로 동원하려는 것이었다. 따라서 언론의 국가종속적 정치성이 고도로 강화되었다.

유신체제의 폭압적인 언론통제하에서도 신문과 방송은 모두 경영면에서는 더욱 안정될 수 있었다. 이 시기에는 지속적인 경제성장으로 신문판매부수나 수상기 보급이 늘어났고, 특히 석유파동으로 인해 기업들이 내수에 주력하게 되면서 광고시장이 급격히 확대되었다. 이런 조건들의 변화로 신문이나 방송은 이제는 매출액이 증가한 것 뿐만 아니라 당기순이익도 어느 정도 늘어나는 경향을 보여주었다. 특히 방송의 경우 순이익이 급격히 늘어나는 경향을 보여주었다. 또한 비록 이윤다각화의 차원에서 이루어진 것만은 아니었다 하더라도 이 시기에 진전된 복합기업화는 언론이 점차 대기업으로 변모하고 있다는 것을 보여주었다.

억압적 통제하에 기업으로서는 성장을 계속했던 신문과 방송은 모두 사실상 정권유지의 수단으로 전락했던 것이다. 신문의 경우 비판적 논조의 소멸은 물

론 정권유지의 적극적인 홍보를 위한 논조까지 등장하면서, 이에 대한 기자들의 조직적 저항이 발생하기도 하였다. 기자들의 자유언론실천운동은 논조의 변질에 대해 비판적인 의식을 갖고 있던 독자들의 지지에도 불구하고 권력에 굴복한 경영진의 탄압으로 끝나고 말았던 것이다. 한편 방송의 경우에는 큰 저항 없이 정권유지를 위한 편성이 이루어졌다. 방송의 국가종속적 정치성은 이 시기에도 변함없이 유지되었다.

VII. 전두환정권하의 한국사회와 언론(1980-1987)

1. 전두환정권하의 한국사회

1979년 유신체제가 붕괴되면서 한국사회에는 민주화에 대한 희망이 짹트게 되었다. 그러나 이러한 희망은 전두환이 이끄는 군부에 의해 무참히 짓밟히고 말았다. 전두환정권은 폭압적인 정치통제와 정당화 기제의 동원으로 정당성의 결여를 메우려 하였다.

전두환정권 시기는 이전부터 추진되어온 자본주의 경제체제가 독점자본주의 체제로 정착되는 시기였다. 1980년대의 한국경제는 물가안정기조정책, 중화 학공업에 대한 투자 조정으로 대표되는 경제구조의 개혁 및 이른바 민간경제로의 이전, 개방경제체제의 달성을 특징으로 하였다. 민간경제의 활성화를 바탕으로 하는 자본 위주의 경제정책이 더욱 강화되면서 한국경제는 이 시기에 중공업 중심의 독점산업으로 재편되어 나갔다.

전두환 정권하의 억압적 상황하에서도 민중부문의 성장에 의하여 계급적 대립이 현재화되었으며, 중간계층의 비판적 정치의식도 더욱 성장, 정치적 저항이 조직화되었다.

2. 전두환정권하의 신문

1) 언론구조의 개편과 언론통제의 체계화

12·12와 5·17을 통해 권력을 장악했던 신군부는 불안정한 권력기반을 다지기 위해 언론장악을 통한 여론조작을 시도했다. 이를 위해 신군부는 가장 먼저 언론인 강제해직과 언론사 통폐합이라는 유례를 찾기 힘든 강압적 조치를 감행했다. 언론인 강제해직과 언론사 통폐합은 계엄이라는 비상상황속에서 언론민주화의 가능성을 말살시키기 위한 사전 정지작업이었다.⁽⁷³⁾ 특히 1980

(73) 신군부는 “정권유지를 위해서는 무엇보다 언론을 장악해야 한다”고 믿고 있었고 “박정희체제가 무너진 것은 바로 언론장악에 실패했기 때문이라는 나름대로의

년 7월 계엄하에서 감행된 언론인 대량해직은 신군부와 언론사 경영진의 합작 품이었다.(74) 즉, ‘언론인의 자질향상’을 명분으로 내걸었던 언론인 대량해직은 정통성을 결여했던 신군부의 언론계 장악 의도와 신문사 경영진의 언론사 내 통제력 강화 의도가 결합되어 이루어진 것이었다. 또한 언론사 통폐합 조치는 통제구조를 단순화시키는 한편 신문산업의 독과점적 구조를 강화시켜 보다 안정적인 이윤추구를 보장해주려는 것이었다.

언론인 강제해직과 언론사 통폐합으로 언론구조를 개편했던 전두환정권은 뒤이어 언론의 체제유지적 역할을 제도적으로 정착시키기 위해, 언론기본법을 제정하였다. 등록·취소와 발행정지 처분권을 문공부 장관이 자의적으로 행사 할 가능성을 열어놓았던 언론기본법은 언론통제의 효율화를 보장할 수 있는 법적 장치였다(김서중, 1996: 102-115). 전두환정권하에서 언론기본법의 독소 조항은 언제라도 신문 등의 등록을 취소하거나 발행정지시킬 수 있다는 위협효과를 발휘할 수 있었다.

언론구조개편과 이를 뒤이은 언론기본법의 제정 이후 전두환정권은 취재보도활동에 대한 제한을 제도화하는 조치들을 취했다. 이미 전두환정권은 모든 언론사들이 반드시 단일통신사인 연합통신사를 거쳐서 외신을 수신하도록 했고 또한 지방주재 기자가 없어진 중앙지들이 연합통신을 통해서 지방기사를 받도록 함으로써 국내외 뉴스의 흐름을 통제할 수 있게 되었다. 여기에서 더 나아가 전두환정권은 언론의 취재보도내용에 대한 직접적인 간섭을 일상화시켜 기관원들을 언론사에 상주시키는 것은 물론 이른바 ‘보도지침’을 통해 보도기사의 크기와 내용에 대한 구체적인 통제까지 가했다. 특히 청와대 정무비서실의 지시하에 문공부 홍보조정실이 실제업무를 관장하면서 안기부, 보안사의 요구까지 수용해서 각 언론사에 내려보냈던 보도지침은, 신문의 취재보도 내용에 대한 통제를 제도화해 놓은 것으로서 사실상 국가권력이 신문의 편집을 주도하게 되었다(김해식, 1993: 157-159).

이렇듯 강력한 언론통제를 제도화했던 전두환정권은 언론과 언론인을 유인하고 회유하기 위해 이들에 대한 경제적 특혜를 더욱 확대해나갔다. 전두환정권은 먼저 신문사의 윤전기 도입에 부과되는 관세를 감면해주는 조치를 취했다. 증면에 따라 새로운 윤전기의 도입이 필요해진 신문사들은 신문협회를 통

판단도 갖고 있었다”고 한다(한국일보 정치부, 1994: 215).

(74) 실제로 해직된 편집국·보도국 기자 705명 중에서, 60%에 달하는 427명이 보안사 등 외부의 결정없이 언론사 내부의 결정으로 해직되었다(김해식, 1993: 149-152). 이런 탓인지 최근의 12·12와 5·17 관련자들에 대한 재판과정 보도에서 신문사들은 언론사 통폐합 문제는 비교적 자세히 다루고 있는 반면 언론인 강제해직에 대해서는 거의 다루지 않고 있다.

해 1981년에 윤전기 도입에 필요한 관세 특혜를 정부에 요청했고, 정부는 관세법의 부칙개정안을 국회에 제출, 20%의 관세를 1982년 1년간에 한하여 4%로 대폭 감면해주는 조치를 취했다(김해식, 1993: 171). 또한 전두환정권은 정부기관 및 지방자치단체의 관보, 공보, 반상회보, 사보 등 연간 약 600 억원 어치의 인쇄물을 신문사들이 수주하도록 했다.⁽⁷⁵⁾ 또한 1985년 이후 100억원을 넘어서서 1987년에는 147억원이나 되었던 정부광고비도 대부분 신문광고에 사용되었다.

또한 전두환정권은 언론인에 대한 회유성의 경제적 지원과 특혜를 강화하여, 임금과 후생복지 등의 근로조건을 향상시키고 취재수당에 대한 세제감면 혜택을 베풀었다.⁽⁷⁶⁾ 또한 전두환정권은 한국방송광고공사가 조성한 공익자금을 이용하여 주택매입자금이나 생활안정자금의 저리융자 제공, 언론인자녀 장학금 지원, 해외연수 지원 등을 실시했다. 언론인에 대한 이러한 특혜 제공은 결국 언론인을 적극적으로 체제내화시키려는 것이었다.

2) 대기업화와 다각경영의 본격화

채찍과 당근을 앞세운 전두환정권의 통제정책에 순종 내지는 적극적인 협조를 하면서 이제 신문사들은 본격적인 기업적 성장을 추구하게 되었다. 전두환정권하에서 신문사들은 통폐합을 통해 독점적 카르텔체제를 구축했고 이런 가운데 세제 혜택을 포함해 정권에 의해 다양한 특혜가 주어지면서 급격하게 기업적 신장을 달성할 수 있었다. 또한 경제성장에 드는 광고시장의 확대라는 요인과 시설투자의 확대를 통한 다각경영의 실시도 언론산업의 성장에 영향을 주었다.

먼저 광고시장의 확대는 언론산업의 성장에 영향을 주었다. 1980년에 2,752억원으로 GNP의 0.76%에 불과하던 광고비가 1987년에는 9,723억원으로 3.5배 성장했으며 GNP의 1%를 차지하게 되었다. 7년 동안 총광고비는 연평균 23.7%의 성장률을 보였는데, 특히 신문과 텔레비전은 각각 24.0%, 28.2%나 증가했다. 특히 신문의 경우, 1980년의 820억원에서 1987년에는 3,534억원으로 4.3배나 증가하는 신장세를 보였던 텔레비전에

(75) 중소기업의 고유업종이라고 할 수 있는 인쇄업에 대기업인 신문사가 참여했던 것은 명백한 특혜였다고 볼 수 있다.

(76) 1982년 1월부터 시행된 소득세법 시행령 8조 12항에서 기자들의 월급 중 20%를 실비변상적인 성격의 급여, 즉 취재수당으로 보고 비과세로 한다는 규정이 들어 있었다. 월급 중 20%가 비과세대상이 되면서 실질적인 세액은 3분의 1 정도 줄었다고 한다(조갑제, 1988: 337). 임금수준이 상당히 높아진 가운데 언론인에 대해 면세혜택까지 주었던 것은, 전두환 정권의 적극적인 포섭전략이었다고 할 수 있다.

비해서는 다소 못 미쳤지만 1980년의 989억원에서 1987년의 3,398억원으로 3.4배나 신장하는 추세를 보였다(주동황, 1993: 179-180).

또한 언론사들은 정권의 통제 앞에 숨죽인 채 이윤추구를 위해 본격적인 다각경영을 시도하였다. 특히 다각경영의 차원에서 대부분의 신문사들은 본격적으로 출판사업에 뛰어들었다(지재원, 1988: 44-50). 언론통제의 일환으로 일반잡지 발행이 극도로 억제되었던 상황에서 문공부는 경향신문 4종, 동아일보 3종, 서울신문 2종, 조선일보 4종, 중앙일보 4종, 한국일보 3종의 잡지출간을 허가해 주었다. 이에 따라 1987년의 경우 동아일보는 스포츠동아 등 7종, 서울신문은 선데이서울 등 5종, 조선일보는 주간조선 등 5종, 중앙일보는 주간중앙 등 9종, 한국일보는 주간한국 등 5종을 발행하게 되었다(『신문과 방송』 1986년 3월호: 32-33). 또한 신문사들은 잡지 발행 뿐만 아니라 단행본 시장까지 파고 들어 영세 출판업자들의 반발을 사기도 했다. 또한 언론사들은 외국 유명 무용단이나 관현악단 등을 초대하여 공연수입을 올리기도 했고 문화센터의 문화사업, 출판물의 인쇄대행, 부동산 임대 등으로 수입을 올리기도 했다.(77)

독과점적 시장구조하에서 광고수입 증대와 다각경영의 실시로 신문들의 매출액과 순이익이 크게 신장되었다(주동황, 1993: 173-179). 경향신문을 제외한 5대 신문기업의 매출액은 1980년의 991억원에서 1987년의 3,400억원으로 3.4배나 늘어났다. 또한 매출액의 급신장에 따라 경향신문을 제외한 5대 신문의 당기순이익도 1981년에 비해 1987년에는 4.2배나 증가하였다. 매출액과 순이익의 급격한 성장으로 법인세나 개인 소득세 납부실적에서 언론기업이나 언론사주들이 고위납세자로 등장하기도 했다.(78) 신문과 방송의 매출액과 순이익의 이러한 급신장은 결국 1980년대 한국언론이 독재권력의 강화와 지배체제 유지를 위해 기여함으로써 받게 된 반대급부였던 것이다.

3) 정권유지적 논조와 독자들의 불신

강력한 통제와 적극적인 회유책을 앞세운 전두환정권의 언론정책에 순종 내지는 적극적으로 협조하면서 신문들은 체제내에 안주하는 모습을 보였다. 특

(77) 1986년말 현재 경향신문을 제외한 5대신문의 다각경영을 통한 신문외수입은 전체수입의 22.2%를 차지하게 되었다(김해식, 1993: 267-268).

(78) 동아일보는 1980년 62위, 1981년 77위, 1982년 80위를 기록했고, 조선일보는 1982년 87위, 1983년 65위, 1984년 77위를 기록했다(『기자협회보』 1984년 10월 10일자). 또한 홍진기 중앙일보 회장은 1981년 35위, 1982년 43위를 기록했고, 방우영 조선일보 사장은 1983년 75위, 1984년 20위, 1985년 33위를 기록했으며, 방상훈 조선일보 상무도 1984년 36위, 1985년 63위를 기록하였다(박인규, 1989: 215).

히 기관원 상주와 보도지침을 통한 취재보도내용에 대한 전두환정권의 직접적인 개입은 논조의 위축과 획일화 경향을 더욱 심화시켰다. 즉 신문에 중요한 정치적, 사회적 문제들이 보도가 제대로 안되거나 보도지침에 따른 획일적 내용만이 보도되었다. 언론사 통폐합 이후인 1981년부터 지면이 12면으로 늘어났지만, 늘어난 지면의 상당 부분을 연예, 레저, 스포츠, 문화가 차지하여 전체적으로 그 양이 22.7%에 이르렀다. 이것은 결국 사실상의 사전검열로 논조의 위축과 획일화가 심화되었던 반면에 선정적인 연예, 오락기사는 크게 늘어났다는 것을 의미한다.

이러한 신문들의 논조는 독자들의 불신을 증폭시켰다. 한국언론연구원(1984)이 1984년에 실시한 조사결과에 따르면 신문 일반에 대해 “못마땅하다”는 견해를 가진 적이 있다는 응답자는 77%였는데, 그 중에서 59%가 신문의 보도내용을 못마땅한 대상으로 꼽았다. 마찬가지로 한국언론연구원이 1986년에 실시한 조사결과에 따르면 신문 일반에 대한 보도의 공정성에 대해 믿거나 어느 정도 믿는 응답자가 29.4%인데 반해 별로 믿지 않거나 믿지 않는 경우는 45.6%에 이르렀다(한국언론연구원, 1986). 그러나 이러한 조사에서 나타난 수치보다 실제적인 독자들의 신문 논조에 대한 불신의 정도는 더욱 높았다고 보아야 할 것이다.(79)

이런 상황에서 기자들은 권력과 자본의 통제와 특혜 속에 안주하는 한계를 보였다. 특히 권력에 의한 통제와 특혜는 물론이고 신문사 경영진에 의한 통제와 특혜도 매우 커다란 영향력을 발휘했다. 80년대에 들어서서 언론사 통폐합으로 독과점적 이윤확보를 하게 된 신문들이 대기업으로 성장하면서 신문사 조직규모도 커지고 조직내의 관료적인 위계적 통제구조가 정착되었다(강상현, 1988: 197-200). 특히 족벌적인 운영을 하던 신문사 경영주들이 권력에 대해서는 철저히 굴종한 반면 사내에서는 과거보다 전횡하게 되었다. 독과점적 이윤을 확보하게 된 신문기업의 성장 덕택으로 1980년대 기자들의 임금수준은 크게 향상될 수 있었지만 자본의 언론노동에 대한 통제력도 한층 강화되었던 것이다.

이렇듯 80년대 중반까지 기자들은 권력과 자본의 통제에 숨죽이며 높은 임금과 각종 혜택에 안주하고 있었다. 이런 상황에서 언론에 대한 국민들의 불신이 높아지자, 1986년 각 언론사 기자들은 언론상황에 대한 자성과 새로운 결의를 다짐하는 움직임을 보이기 시작하였다(김동민, 1990: 121-122). 한국일

(79) 6월 항쟁 과정에서 서울신문과 함께 관제언론의 대표격였던 경향신문이 불태워졌던 것은 전두환 정권하에서 언론에 대한 민중들의 분노가 극에 달해 있었다는 것을 보여주는 좋은 사례였다.

보 기자들의 ‘우리의 결의’를 시작으로 하여 조선일보, 동아일보, 중앙일보 등으로 이어진 기자들의 입장 표명은 비록 구체적인 실천으로 나아가지는 못했지만 언론현실에 대해 기자들 나름대로의 비판적 인식을 보여주는 것이었다.

반면 신문의 논조가 철저하게 정권유지적 성격을 보이고 이에 대한 독자들의 불신이 높아지면서 이른바 민중언론, 즉 노동현장과 학원가를 중심으로 하는 대항적 언론매체들이 생겨나기도 했다(김기태, 1990: 283-284). 또한 80년대 중반부터는 출판이 질적인 면에서나 양적인 면에서 많은 성장을 보여 주었다. 이렇듯 출판은 왜곡된 제도언론으로는 채워질 수 없는 민중들의 정보욕구의 상당부분을 담당하게 되었으며, 우리 사회 민주세력의 질적·양적 성장에 중요한 기여를 했다고 할 수 있다. 결국 신문의 논조가 극단적으로 위축되고 획일화되어 있던 현실에서 이제는 독자들의 정보욕구가 다른 수단을 강구하는 단계로 나아갔던 것이다.

3. 전두환정권하의 방송

1) 공영방송구조의 확립과 방송통제의 제도화

신군부의 불안정한 권력기반을 다지기 위해 시도된 언론인 강제해직과 언론사 통폐합은 신문의 경우와 마찬가지로 권력집단의 방송장악을 위한 기반을 마련해 주었다. 방송의 경우는 방송사 통폐합을 중심으로 이루어졌는데, 방송사 통폐합의 가장 큰 특징은 KBS를 중심으로 한 전일적인 공영방송구조의 확립에 있었다. 이를 위해 TBC가 KBS에 강제적으로 흡수되었으며, MBC의 의사결정도 KBS를 통하여 이루어질 수 있게끔 지분이 조정되었다. 또한 지방 MBC는 주식의 51% 이상을 서울 MBC가 소유하는 방식으로 재편되었다. 이로써 지방 MBC를 포함한 모든 방송의 의사결정이 KBS를 통하여 일원화되어 명목상으로는 방송의 공영화가 실현되었다.

그러나 이러한 전일적 공영제의 확립은 국민적 합의를 전혀 거치지 않은 채 일부 세력에 의해 목적적으로 시도되었다는 점에서 단지 방송지배를 용이하게 하는 구조개편에 불과했음을 알 수 있다. 특히 1980년대 공영제도의 핵심이라 할 수 있는 방송위원회나 KBS 이사회의 대표성 문제에 대한 논란이 끊임 없이 제기되었던 것은 이들이 국민적 대표성을 갖는 진정한 대의형식이 되지 못한다는 것을 의미하며, 나아가 방송구조개편의 명분이 되었던 공영이념이 사실은 허울에 불과했음을 입증한다 하겠다.

구조개편을 통해 이룩된 방송의 ‘공공성’은 이후 언론기본법을 통하여 제도화의 과정을 거치게 되었다. 그러나 언론기본법이 근간으로 하고 있는 언론기업의 ‘공적 책임’은 정치권력에게 유권해석이 위임된 대단히 정권종속적인 개

념이었으며, 법이 보장하고 있는 언론의 자유 역시 공적 책임이 우선되면서 매우 제한된 의미만을 가질 뿐이었다. 결국 언론기본법의 제정은 진정한 의미에서의 방송의 공공성을 보장하는 과정이 아니라 오히려 사기업적 자율성을 허용하지 않음으로써 방송을 국가적 공공영역에 복속시켜 정권유지적 속성을 강화하겠다는 정치적 의도를 법제화시킨 것이었다. 사실 언론기본법은 그 자체의 법적 의미보다는 이전에 취해진 여러 조치들을 법적으로 추인했다는 상황적 의미가 강하다고 생각된다. 실제 언론기본법이 근간으로 하고 있는 이념이나 제반 조치들이 공공성을 표방하고 있음에도 불구하고 이들은 사실상 방송지배의 명분을 제공하는 것들에 불과했다. 대신 언론기본법은 법보다는 법 외적 조치가 훨씬 강력했던 유신체제의 언론통제술을 성문화, 공식화시켰다는 방송사적 의미를 가진다고 볼 수 있다.

전두환정권이 방송구조개편과 언론기본법의 제정 이외에도 보도지침을 통하여 취재보도활동을 제약한 것은 신문의 경우와 같다. 특히 신문에 대한 보도지침이 문공부 홍보조정실을 통해 일괄적으로 하달된 반면 방송 보도지침은 안기부와 문공부에 의해 직접 하달되었으며, MBC의 「문화노보」에 따르면 특파원의 보고까지 지시한 이 보도지침의 내용은 한 치의 오차도 없이 방송되었다고 한다(「언론노보」 1990년 2월 7일자).

이외에도 인사권에 의한 원격통제⁽⁸⁰⁾와 방송시장의 관리에 의한 경제적 통제가 지적될 수 있다. 특히 방송광고공사를 통한 방송시장의 관리는 매우 특이한 통제방식이었다 할 수 있다. 전두환정권은 공영방송제도의 명분아래 방송광고의 영업권을 국가가 관리하는 방송광고공사로 하여금 독점도록 하였다. 이 시기 새로이 설치된 방송광고공사의 임무는 방송광고의 대행을 통해 얻어진 수수료로 언론공익에 관한 사항을 지원하는 데 있었으며, 방송광고공사는 방송광고료, 방송광고대행사, 대행수수료 등 방송광고의 제반 사항들을 실질적으로 결정, 관할하고 있었다. 이로써 방송광고의 영업권이 국가로 이관되고 여기서 조성되는 자금의 사용까지 국가가 독점하는 관리체제가 마련되게 된다. 이러한 방송광고에 대한 국가관리시스템은 광고시장의 시장기능을 대폭 축소시킴으로써, 그간 상업성에 치중하면서 국가적 이익에는 다소 적극적이지 않았던 방송사업으로부터 초과이윤의 상당부분을 원천적으로 환수하는 제도적 장치로서의 의미를 가진다. 여기서 조성된 공익자금은 언론인들을 회유하는 경제적 특혜로 사용되어 억압적인 언론환경 속에서 언론인의 자율적인 동원구

(80) 이는 KBS 사장의 임명에서부터 출발하는데, KBS가 MBC, 연합통신, 서울신문 등의 대주주였기 때문에 KBS 사장의 임명은 나머지 3기관의장을 임명하는 것과 같았다.

조를 조성하는 씨앗돈으로 기능하였다. (81)

2) KBS와 MBC의 안락한 복점구조

구조개편을 통하여 구축된 공영적 방송구조는 산업적인 의미에서 KBS와 MBC의 복점시스템으로 귀결되었다. 이러한 제도적 복점화는 광고시장을 둘러싼 치열한 경쟁을 불필요하게 하면서, 텔레비전 수상기의 보급확대 및 방송광고비의 증가와 맞물려 안정적인 자본축적기반을 마련하였다. 따라서 방송광고공사를 통하여 방송사 초과이윤에 대한 원천징수가 이루어졌음에도 불구하고 1980년대의 방송사는 제도화된 복점구조 속에서 지속적인 자본축적을 이룩할 수 있었고 드디어 거대기업의 반열에 오르게 되었다.

1980년대에는 텔레비전 수상기 보급면에서나 광고판매면에서나 방송의 산업적 기반이 완비되었는데, 이를 토대로 하여 1990년대 방송은 산업적 측면이 전면화되었다. 1981년 들어 텔레비전 수상기 보급률이 전체 가구 대비 80%를 넘어섰고(라디오의 경우는 정확한 통계가 없지만 거의 100%), 광고설득력이 높은 컬러방송도 실시되면서 광고료를 기반으로 하는 방송시장의 규모는 이전의 판매자시장(seller's market)을 보다 심화시키면서 더욱 팽창할 수 있는 가능성을 열어 놓았다.

1980년부터 1990년까지의 방송매체 광고비의 구성 추이에 따르면 방송광고비는 연평균 10~40%의 성장률을 기록하였다. 또한 1970년대 중반에 이미 선발매체였던 신문을 따라잡기도 했던 방송광고비의 비중은 1980년대 들어서서는 1988년까지 근소하나마 신문광고비에 대해 계속 우위를 지키게 되었다. 이 점은 앞서 살펴본 대로 관리가격체제 하이기는 했지만 KBS 1TV가 광고를 재개하여 광고 가용량이 늘어난 데에서 기인하는 바가 컸다. 그러나 1989년이 되면 신문시장의 제도적(정치적) 장벽이 풀리고 상대적으로 방송광고요금의 인상은 지체되면서 신문광고비의 비중이 훨씬 높아지게 되어 1991년도에 이르러서는 신문광고의 점유율이 방송광고에 비하여 10% 이상으로 앞서기도 하였다.

이러한 시장기반의 완비는 두 방송의 ‘안락한 복점(comfortable

(81) 이 자금은 공익이 아닌 언론(인)의 지배를 위한 정권 사익적 차원에서 주무 부서의 전횡에 의해 사용되었으며 늘 그 배분과 사용 의미에서 물의를 빚어왔다. 공익자금의 규모는 지금(1981~1994년)까지 무려 6천 5백억에 달하는데(「미디어 오늘」, 1995: 4월 24일자) 그 사용 내역을 보면 문예진흥사업이 차지하는 비중이 60.4%로 압도적이며 정작 조성을 담당한 광고대행사와 방송사에는 불과 1.9%와 15.8%만 돌아갔다. 이 점은 이 자금의 조성 이유가 크게 의심되는 부분이다. 또 이전에 비해 크게 늘어난 언론관련단체들의 운영재원(21.9%)이 이 자금을 통해 통제됨으로써 이 자금의 기능을 짐작케 한다.

duopoly)' 체제를 구축할 수 있는 기반을 제공하였다. 그리고 이 복점은 한국 방송광고공사를 통한 관리된 가격체계와 KBS 재원의 높아진 광고의존도를 통해 더욱 고착될 수 있었다.

1981년부터 1990년까지 KBS와 MBC의 매출 추이를 살펴보면 대체로 두 방송사의 성장과 감소가 거의 같이 움직이고 있는데,(82) 이는 두 방송사가 거의 경쟁이 없는 상태에서 100%에 가까운 광고시간 판매, 동일한 광고료와 동일한 영업관행에 기초하고 있었기 때문이었다. 이러한 사실은 결국 두 방송사가 방송광고공사에 의하여 관리, 통제되는 일정한 방송광고수입을 둘러싸고 상호의존적이며 경쟁적인 관계 속에 있었음을 의미하며, 일정한 담합을 통해 공동이윤의 극대화를 모색하는 복점의 상황에 놓여 있었음을 말해준다. 따라서 1980년대는 제도적으로 관리되는 시장시스템하에서 방송사업이 안정적인 자본축적의 기반을 다지게 되는 시기로 평가할 수 있겠다.

3) 허위적 공공성과 방송민주화운동의 태동

소유구조의 변화라는 폭력적이고 적극적인 방식을 통하여 공영화를 이룩한 1980년대의 방송은 그 프로그램의 면면을 살펴볼 때 공공성과는 거리가 먼 편성경향을 보여주었다. 이는 당시의 공공성이 국가적 공공성으로서, 정권의 방송장악을 은폐하기 위한 허위적 이데올로기였음을 확인시켜 준다. KBS(83)의 경우 1981년 한해 동안 KBS 1TV는 7회, 2TV는 무려 8회, 3TV는 4회에 달하는 빈번한 개편을 수행하였다(한국방송공사, 1987: 683). 이러한 잦은 개편은 애초부터 공영적 편성이념이 구체적인 프로그램 아이디어로 뒷받침되지 못했을 뿐만 아니라 방송사 내부에서도 뚜렷한 공감대가 서있지 않았음을 잘 보여주는 실례이다.

이 시기의 방송들은 광고시장에 대한 국가관리시스템하에서 안정적인 복점 체제를 형성하고 있었음에도 불구하고, 항상적인 시청률 경쟁하에서 중복 대응 편성경향을 보여주었다. 이는 부분적으로는 광고를 통한 재원조달에 기인하는 것이기도 하지만, 공영이념이 정착되지 못한 상황 속에서 편성경향이 유사한 양방송사가 시청률을 둘러싸고 벌이는 자존심 경쟁이 더 큰 원인이었다고 생각된다. 이에 따라 관민방 TV 3사 시절의 견제와 평형이 사라지고 남은 양대 TV는 공영방송으로서 쌍벽을 이루는 구도로 전환되었으며, 극에 달한

(82) 1981년 KBS와 MBC의 총매출액은 1천 1백 96억원인데 반하여 1987년의 총 매출액은 4천 3억원으로 6년 사이에 3-4배에 달하는 급신장세를 보여주었다(한국방송광고공사, 1991).

(83) “제1TV는 기간방송으로서 보도와 교양방송에 주력하고 제2TV는 생활인을 위한 다양한 정보와 건전한 오락방송에 비중을 두고 제1TV의 기능을 보완(한국방송공사, 1987: 683)” 한다는 이념을 가지고 있었다.

경쟁으로 급기야 1983년에는 행정부서까지 중재자로 등장, 스포츠의 분할 방식이 생겨났다. 이러한 치열한 경쟁의식은 1985년 올림픽방송 공동주관사의 약정서에 서명할 때까지 계속되었다(문화방송, 1992: 476). 이는 온전한 공영이념이 정착되지 못한 가운데서 벌어지는 경쟁이 이전의 상업적 시청률 경쟁의 형태를 벗어날 수 없었기 때문이었다.

공영제가 실시되면서 가장 크게 변화된 장르중의 하나는 보도프로그램, 곧 뉴스였다. 우선 이는 양적인 면에서 명백하게 확인된다. 1971년 개국 당시 보도프로그램이 9.6%에 불과하던 MBC는 시간대 편성지침이 작용한 1977년이 되면 12.9%로 3.4% 정도가 증가하나, 공영제가 되는 1982년에 이르면 17.5%로 4.6%가 증가하고 1986년에는 무려 25.1%로 7.7%가 더 증가하였다. 이 점은 축적규모가 커지고 노하우가 쌓이면서 정보제공이라는 방송의 본연적 기능에 보다 충실하기 시작했다는 발전적 측면이기도 하지만, 그보다는 공영제가 가진 제도적 힘과 방송을 ‘공적 기구’화한 국가의 방송이용 의도가 크게 작용한 것으로 보인다. 뉴스프로그램의 발전은 질적인 면에서도 이루어지는데, ENG 카메라의 활용, 현장제작방식의 정착, 앵커시스템의 도입 등을 정보매체로서의 텔레비전을 보다 확고히 하는 데 기여했다. 그러나 이러한 변화는 ‘땡풀뉴스’와 보도지침으로 대표되는 전두환정권의 인위적 정당성 창출 작업과 결코 분리될 수 없었다.

이외에도 1980년대는 새로운 프로그램 형식이 시도되고 인기를 끌기도 하였다. 대형프로그램의 등장이 그 첫째인데, 이전의 프로그램 미니화 현상이 지양되고 50분 단위의 대형프로그램들이 주된 양식으로 등장하였다.(84) 이는 기본적으로 광고시장의 변화에 기인하는 것이며 정치권력이 기대한 이벤트를 통한 국민의식의 이완과도 배치되지 않는 양식이었다. 이에 따라 ‘베스트셀러 국장’과 같은 ‘TV무비’ 장르가 개척되었고 일일극의 변형인 미니시리즈가 정착되었다. 이 시기의 또 하나의 시도로서 교양다큐멘터리 영역이 본격적으로 개발되기 시작하였다.(85)

그러나 전두환정권하의 방송이 보여준 허위적 공공성은 시간이 지남에 따라 국민적인 저항을 촉발시켰다. 1986년 전개된 ‘KBS-TV 시청료거부운동’은

(84) 대형프로그램의 대표격으로 1983년 8월 방송된 KBS의 생방송 ‘이산가족을 찾습니다’를 들 수 있다. 이 프로그램은 장장 1백 38일 4백 53시간 45분이라는 최장 생방송 기록을 수립하며 세계의 이목을 KBS에 집중시켰다. 그동안 시청 접수 10만 9백 52명중 1만 1백 89명의 상봉 가족을 기록했는데 이는 한국 방송사상 가장 감동적이고 획기적인 프로그램으로 평가되고 있다(한국방송공사, 1987: 693).

(85) KBS의 ‘월요기획’, ‘인생무대’, ‘사람과 사람’, MBC의 ‘자연 다큐멘터리’ 시리즈 등이 대표적인 교양다큐멘터리 프로그램들이다.

공정성을 상실하고 편파·왜곡보도와 저질 오락프로그램으로 일관하던 공영방송사에 대한 전국민적인 문제제기였으며, 나아가 5공화국 방송체제 전반에 대한 문제제기였다. 공영방송이 국가나 자본으로부터 분리될 수 있기 위해서는 국민이 직접 부담한 재원으로 운영되어야 한다는 규범적 측면에서 볼 때 시청료의 의미는 '공영방송'으로서의 KBS가 국민과 연결되어 있는 사실상 단 하나의 고리였다. 따라서 이러한 연결고리에 대한 국민적인 거부는 KBS의 정당성을 심각하게 훼손하는 결과를 낳았으며 나아가 당시의 정치권력에게도 상당한 타격이 되었다.

이후 KBS는 방송자문위원회의 운영을 활성화하고 시청료제도와 광고운영을 개선하겠다는 대책을 발표하였으나, 이러한 미봉책으로는 국민적인 불만을 진정시키기에 역부족이었다. 이러한 시청료거부운동은 이후 수용자운동으로 이어지게 되어 수용자가 방송을 구성하는 능동적인 인자로 부상하는 견인차가 되었다.

이렇듯 5공화국 방송체제에 대한 문제제기가 이루어지는 가운데, 1987년을 기점으로 권력의 통제하에 숨죽이고 있던 방송사 내부구성원들도 언론상황에 대한 자성의 움직임을 보이기 시작하였다. 서울 MBC 보도국 기자들의 방송노조 결성을 시작으로 각 방송사들은 방송민주화를 가치로 내걸고 방송노동조합을 결성하였다. 1987년 이후 국민적 지지에 힘입어 공정보도 실현 등을 내건 방송노조의 방송민주화운동은 공정방송 관련조항을 단체협약안에 삽입시키고 '공정방송위원회'라는 협의채널을 상시화하는 등의 성과를 거두었다. 이후 사회민주화운동의 퇴조와 SBS의 출범에 따른 새로운 경쟁환경의 조성으로 방송노조운동은 퇴조하였지만, 우리 방송사상 처음으로 대두된 방송민주화운동이었다는 점에서 그리고 방송이 국가로부터 독립하여 일정의 자율성을 확보하기 위한 교두보를 마련하기 시작하였다는 점에서 역사적인 의의를 가진다고 하겠다.

4. 소결론

전두환정권은 권력의 획득과 유지를 위해 제일 먼저 언론인 강제해직과 언론사통폐합이라는 언론구조 개편작업을 단행했다. 언론구조의 개편작업은 결국 효율적 언론통제체제를 구축하려는 데 기본적 목적을 두고 있었다. 이후 전두환정권은 언론기본법을 제정, 언론통제의 제도화를 시도하였다. 또한 전두환정권은 보도지침 등 언론의 보도내용에 대한 직접적 개입수단을 활용, 언론을 더욱 효과적으로 통제하면서 또한 정권의 홍보수단으로 동원하였다. 방송은 인사권을 장악, 철저하게 정권홍보수단으로 묶어두었다. 한편, 전두환정

권은 독과점 체제하의 신문에 대해 다양한 특혜를 제공, 비약적 성장의 기반을 제공하였으며, 방송의 경우에도 KBS와 MBC만 남겨 두어 안락한 복점을 통한 경영기틀의 안정성을 마련해 주었다.

언론사통폐합으로 형성된 독과점적 구조하에서 신문과 방송은 급격히 성장하게 되었다. 인위적으로 만들어진 독과점 구조와 여기에 더해진 경제적 특혜, 광고시장의 성장, 그리고 언론사들의 적극적인 다각경영전략이 결합되면서 언론의 자본축적 역량은 극대화되었다.

전두환정권하에서 언론은 급격한 경제적 성장을 이룬 반면, 정권유지를 위한 홍보수단으로 자리잡은 채 ‘국가종속적 정치성’의 극대화를 보여주었다. 신문은 논조의 위축과 획일화가 국에 달하면서 정권유지에 협조하였다. 방송 또한 마찬가지로 가장 직접적인 정권홍보수단으로 동원되는 가운데, 시청료 납부 거부운동이라는 시민들의 조직적 저항에 봉착하였다. 언론의 이러한 국가종속적 정치성은 정치권력의 위기관리욕구와 언론의 대기업화라는 경제적 조건이 결합되면서 그것이 실현될 수 있는 객관적 조건이 형성되었던 것이다.

VII. 노태우정권하의 한국사회와 언론(1987-1992)

1. 노태우정권하의 한국사회

전두환 정권은 1987년 6월 항쟁으로 정치적 위기를 맞이하자, 6·29선언이라는 기만적 대응으로 이를 모면하였다. 6·29선언은 비록 보수 정권의 개량적 전술로서 나온 것이었지만, 한국 사회의 변동에 중요한 계기를 마련하였다. 이후 등장한 노태우정권은 시민사회 영역에 대한 개입을 다소 완화하면서도 한편으로는 지배연합의 새로운 구축을 통해 지배력의 온존을 기도하였다. 즉, 노태우 정권은 점차로 대기업에 대한 규제의 완화와 지원의 확대를 실시함으로써 독점자본과의 연대를 기반으로 하는 정치지배연합의 재구축이 추진되었다.

6·29선언 이후 한국사회는 시민사회의 급격한 활성화를 보았다. 1987년의 6월항쟁 이후 시민사회의 성장은 다양한 체제저항운동과 시민운동으로 구체화되어 나타났다.

2. 노태우정권하의 신문

1) 간접적 언론통제 방식

1987년의 ‘6월 항쟁’으로 정치적 위기에 직면한 군부정권의 대응조치로서

취해졌던 6·29선언에서 당시 노태우 민정당 대표위원은 8개항에 달하는 민주화 조치를 발표했다. 그 중의 하나가 언론의 자율성 보장에 관한 것으로, “정부는 언론을 장악할 수도 없고, 장악하려고 시도해서도 안된다”는 내용이었다. 이것은 1987년 6월 이전의 언론상황이 억압적이었다는 것을 스스로 인정하고, 기존의 억압적 요소들을 청산하겠다는 입장을 밝힌 것이었다. 따라서 6·29선언은 적어도 언론에 대한 직접적이고 가시적인 통제가 사라지는 역사적 계기가 되었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 6·29선언이 국민적 저항에 봉착해서 위기를 모면하고자 나왔던 것인 만큼 언론정책의 변화도 결국 기존의 강압적인 통제방식이 효율적이지 못하다는 판단에서 비롯된 것이었을 뿐 언론민주화의 추진에 그 목적이 있었던 것은 아니라는 한계가 있었다.

6·29선언 이후 지방주재기자제도의 부활, 프레스카드제의 폐지, 6년만의 증면 등이 시행되었고, 특히 11월에는 5공화국의 언론상황을 상징적으로 나타내주던 언론기본법이 폐지되고 ‘정기간행물의 등록 등에 관한 법률’과 ‘방송법’이 분리, 제정되게 되었다. 또한 기관원의 상주나 보도지침 같이 취재보도 내용에 대한 직접적인 개입도 일시적으로 완화되는 경향을 보이기도 했다. 특히 노태우정권이 출범한 이후 신문발행에 대한 정치적인 억압이 사라지고 많은 신문들이 창간, 복간됨으로써 1962년 이후 지속되어 왔던 카르텔체제가 무너지게 되었다는 것은 이전 시기에 비해 커다란 변화였다.

이렇듯 노태우정권이 들어서면서 언론통제의 강압적인 성격이 완화되었던 것은 사실이지만 언론정책이 근본적으로 변화되었던 것은 아니었다. 먼저 노태우정권은 직접적이고 가시적인 통제보다 교묘한 정보관리와 조작을 목적으로 한 언론통제를 실시했다고 볼 수 있다. 그러나 노태우정권하에도 여전히 과거와 유사한 언론통제가 부분적으로 남아 있었다. 이것은 새로 제정된 정간법의 경우 비록 등록취소의 심판을 법원에 청구하도록 규정했지만, 여전히 정기간행물의 등록요건으로 일정한 시설기준을 명시하여 발행의 자유를 제한했으며 발행정지의 권한은 여전히 행정부에 존속시킴으로써 언론통제의 여지를 남겨놓았던 것에서도 잘 드러난다(김서중, 1996: 119-120). 한편 노태우정권은 1988년의 ‘언론인 개별접촉보고서’나 ‘북한 및 공산권국가에 관한 보도요강’과 같이 여전히 취재보도내용에 대한 부분적인 통제를 지속했고 기관원의 언론사 상주도 지속시켰던 것이다(김해식, 1993: 178-179). 특히 언론인 개별접촉보고서는 취재보도내용에 대한 통제가 보다 은밀하게 진행되었다는 점을 보여주는 것이었다(김종찬, 1990: 138-139).

한편 노태우정권은 새로운 신문사의 출현을 가능케 하여 경쟁과 자사이기주의를 조장하고 이를 통해 언론민주화운동을 약화시키는 간접적인 통제방식을

구사하기도 했다(이효성, 1991: 85). 노태우정권은 독과점적 구조를 보장해 주던 과거와는 달리 새로운 신문사의 설립을 용인하여 경쟁구조를 만들고 경쟁과정에서 신문사내 경영진의 통제력을 강화시키는⁽⁸⁶⁾ 한편 자사이기주의를 조장함으로써 기자들의 언론민주화 노력을 무력화시켜 나갔고 또한 경쟁과정에서 광고주로서 독점자본의 영향력을 증대시킴으로써 간접적인 통제까지 가능하게 하였다.

이런 상황에서 언론과 언론인에 대한 특혜는 은밀하고도 선별적인 형태로 지속되었다. 즉 노태우정권의 경제적 특혜 제공은 “정부에 협조적이거나 기득권을 향유하고 있는”(윤영철, 1995: 205) 언론사와 언론인에 대해 선별적으로 이루어졌던 것이다. 특히 언론과 언론인에 대한 선별적 특혜 제공은 과거와 같이 언론이 수동적으로 받기만 하던 것이 아니라 이제는 언론에 의한 적극적인 선택의 결과로 나타나기도 했다.⁽⁸⁷⁾

2) 경쟁구조의 형성과 시장조건의 변화

노태우정권이 들어선 이후 가장 커다란 변화는 발행의 자유가 어느 정도 주어지면서 새 신문들이 창간되었다는 점이다. 이에 따라 전두환정권 당시 언론통폐합으로 수가 줄어들어 전국적으로 32개에 불과하던 일간신문이 1992년에는 117개로 3.7배 가량 증가하게 되었다(정진석, 1992: 21). 결국 노태우정권에 들어서서 기존의 독과점적 언론체제가 무너지고 새로운 신문들이 창간되면서 경쟁적인 언론구조가 형성되었던 것이다. 이러한 경쟁적 언론구조에서 새로운 신문기업의 등장에는 상당한 자본이 필요했기 때문에, 대기업이나 종교세력이 주로 신문을 창간하였다. 경쟁적 시장구조의 형성은, 독과점적 구조 하에서 경제적 특혜에 의존하여 급격히 기업적 성장을 이루해오던 신문사들에게 새로운 적응 전략을 모색하도록 했던 것이다.

이 시기에는 신문의 수가 급격히 증가했지만 판매시장의 급격한 증가를 기대할 수는 없었기 때문에 광고시장을 둘러싼 치열한 경쟁이 벌어지게 되었다. 1987년에 9천 7백억원으로 국민총생산의 1%였던 총광고비는, 1988년에 1조 2천 7백억원으로 국민총생산의 1.12%를 차지했고, 다시 1992년에는 2조 8천 1백억원으로 국민총생산의 1.22%를 차지하기에 이르렀다(제일기획, 1992).

(86) 윤영철(1995: 210)은 “사실상 정부는 자본을 은밀하게 원격조정하면서 자본을 언론사에 대한 대리통제의 수단으로 사용해 왔다”고 주장했다.

(87) 박철언은 노태우 집권하인 1990년에 이미 ‘김영삼 언론장학생들’이 적극적인 활동을 전개하기 시작했다고 주장했다. 이것은 선별적인 특혜를 받던 언론들이 이제는 적극적으로 권력형성에 개입하기 시작했다는 것을 보여주는 것이었다(정대화, 1995: 309). 이와 관련하여 최근 빈번히 거론되는 언론의 ‘권력기구화’ 과정에 대한 보다 구체적인 논의가 필요할 것이다.

또한 신문의 광고시장 점유율도 1987년의 35.0%에서 1992년에는 40.5%로 늘어났다. 그러나 경쟁의 격화로 인해, 총광고비의 증가와 신문의 광고시장 점유율의 상승이 모든 신문들에게 매출액과 순이익의 증가를 가져다 준 것은 아니었다. 또한 이 시기에도 대부분의 신문들은 출판, 문화사업 등 다각경영을 더욱 확대하였지만 신문외 수입비율이 크게 증가하지는 않았다.(88)

신생신문들의 창간으로 치열한 경쟁이 전개되기 시작한 1988년에는 기존의 4대신문의 매출액 성장률이 1987년의 15.43%에 비해 크게 늘어난 26.35%에 이르렀다(박근애, 1993: 43). 그러나 1989년에는 4대신문의 매출액 성장률이 13.83%로 떨어지고 전체적으로 순이익도 급격히 감소하는 추세를 보였다(박영준, 1990: 25-26). 1990년에 들어서서는 기존의 4대신문의 매출액 성장률이 다시 30.1%를 기록했고, 당기 순이익도 크게 늘어나는 경향을 보였던 반면에 신생지들은 오히려 적자폭이 늘어나는 추세를 보였다(이주명, 1991: 47-48). 이것은 결국 기존의 주요 신문들이 경쟁적 과점구조를 회복했기 때문으로 볼 수 있을 것이다. 이렇듯 1990년에 복구된 경쟁적 과점구조는, 1990년 잠시 상승세를 보였던 매출액 성장률이 다시 주춤해졌던 1991년과 1992년에도 어느 정도 지속되었다. 이것은 결국 경쟁적 과점구조하에서 지배기업이 시장을 주도함으로써 기업간의 부익부 빈익빈 현상이 가중되는 경향을 나타내게 되었던 것으로 해석된다(장용호, 1995: 48-49).

이러한 치열한 경쟁은 전체 지면에서 광고지면이 차지하는 비율을 급격히 상승시키기도 하였다. 노태우정권 초기였던 1988년에는 16면으로 증가되면서도 오히려 전체지면에서 차지하는 광고가 차지하는 비율이 전두환정권 초기였던 1981년보다 10%나 늘어난 44.2%를 나타냈다. 이렇듯, 증면이 되면서도 오히려 광고지면 비율이 늘어나는 경향은 이후에도 계속되었다. 이것은 신문의 증면이 광고지면의 확장을 통해 광고수입을 증대시켰다는 것을 보여준다.

3) 보수·선정적 논조와 독자들의 조직적 활동

신문산업의 경쟁적 과점체제하에서 신문들 사이의 경쟁이 본격화되면서 치열한 증면경쟁이 시작되었다.(89) 6·29 이후인 1987년 9월에 대부분의 신문

(88) 동아일보나 조선일보 같은 주요 신문들의 경우, 1988년에 비해 1990년에 신문의 수입이 크게 증가하지 않았다. 더욱이 광고수입의 증가로 인해 신문외 수입 비율은 오히려 감소하기도 하여, 동아일보의 경우 1989년의 20.0%에서 17.0%로 줄었고, 조선일보의 경우에도 1989년의 16.8%에서 1990년에는 14.3%로 줄었다(「기자협회보」 1990년 7월 13일자: 이주명, 1991: 49).

(89) 1988년 16면으로 증면된 이후 1989년 20면, 1990년 20-28면, 1992년에는 24-32면으로 증면되었다. 특히 1990년에는 특집부록판을 중심으로 한 증면이 많았다.

들이 16면으로 증면하면서 1988년에는 특히 경제, 국제, 체육, 지방, 독자 등 5개 분야에서 지면의 확대가 나타났다(한국언론연구원, 1988: 53). 이후 증면경쟁과정에서 점차로 오락, 연예 기사들이 증가하는 추세를 보이기 시작했다. 또한 6·29 직후인 1987년 7월과 8월에 폭발적으로 전개되기 시작한 노동운동에 대한 보도에서 드러난 보수적인 논조는 노태우정권이 들어선 이후 계속되었다. 특히 신문들은 노사분규의 폭력성과 이념적 급진성을 경쟁적으로 왜곡보도하는 경향을 보이기도 했다(정대화, 1995: 138). 실제로 노태우정권 하의 신문들은 상업주의적인 경향과 함께 보수주의적인 성향을 드러내, 노동 문제 등에 대해서 비판적인 논조를 보였고, 나아가 사회 전체의 보수화를 촉진하였다(공용배, 1994: 222).

한편 이 시기 신문들은 정권의 정당화 수단으로서의 역할에서 완전히 벗어나지 못한 논조를 보이기도 했다. 6·29선언 이후 문공부와 민정당 등이 노태우 민정당 대표에 대한 적극적인 홍보에 나서게 되면서 언론도 이에 민감하게 반응하여 신문들은 노태우정권의 창출에 기여하는 논조를 보였다. 또한 6·29선언 1주년을 전후한 신문들의 특집기사들은 신문이 여전히 정권의 홍보수단으로 머무르고 있다는 것을 보여준 예였다. 여기에서 대부분의 신문들은 6·29선언의 배경과 역사적 의의를 노태우정권에 일방적으로 유리하게 해석하였다. 후에 이런 기사들은 모두 당시 안기부장 특보였던 박철언의 의도에 따라 꾸며진 것으로 밝혀졌다(정대화, 1995: 124).

6월항쟁 이후 민주화 요구가 확산되고 7월부터 9월까지 노동운동이 폭발적으로 진행되면서 언론인들의 자성의 움직임들이 나타나기 시작했고, 이러한 움직임은 언론노조의 결성이라는 구체적 활동으로 발전하게 되었다. 1974년의 동아일보, 한국일보 노조의 결성 이후 13년만인 1987년 10월 한국일보 노조가 창립된 것을 시작으로 동아일보, 중앙일보 등이 차례로 노조를 결성하였다. 각 언론사 노조는 여전히 공정보도가 크게 침해되고 있다는 인식 속에, 공정보도를 실현하기 위한 제도적 장치의 마련을 위해 노력했다.(90) 각 언론사들의 언론노조활동이 활성화되면서, 권력과 경영주로부터의 노조탄압에 공동으로 대처하기 위한 연대기구 결성이 제기되면서 1988년 4월의

(90) 각 언론사 노조는 회사측과 단체협약을 통해 편집권독립을 요구하여 1988년 편집권 논쟁이 벌어졌다. 이 논쟁은 언론사 내부의 발행인 대 기자라는 외면상의 대립구도가 심화되면서, 구체적 개별적 기사의 처리보다는 편집권독립을 위한 제도적 장치의 확보에 중점이 두어지면서 진행됐다고 할 수 있다(박인규, 1988: 59). 편집권 논쟁은 언론사 내부의 단체협약이라는 형식을 통해 이루어졌지만, 국가권력에 의한 언론통제가 직접적으로 이루어지고 있는 한국에서는 편집권독립을 위한 투쟁은 권리파의 투쟁이라는 성격이 강한 것이었다(장명국, 1989: 206-208).

‘전국언론사 노동조합협의회’를 거쳐 결국 ‘전국언론사 노동조합연맹’이 결성되었다.

그러나 1988년의 언론노조운동은 언론인들의 철저한 반성과 이에 따른 구체적인 실천결의의 산물로 등장했다기보다는 사회전체의 민주화라는 언론계 외부의 자극에 의해 본격화되었다는 한계가 있었다. 특히 1988년의 언론노조운동은 언론 스스로가 주체적 투쟁을 통해 획득한 것이 아니고, 일부 젊은 기자들에 의한 밑으로부터의 선도적 혁명운동이었으며, 변신을 모색할 수 밖에 없었던 상황에서 어쩔 수 없이 따라온 경영의 논리가 잠재해 있었다는 점에서 한계를 지닌 것이었다(손석춘, 1990: 126). 따라서 언론노조의 공정보도실현 노력도 어느 정도 한계를 지닐 수밖에 없었다. 특히 경쟁이 본격화되면서 일선 기자들은 경영진의 언론보도에 대한 영향력이 더욱 커졌다고 인식하면서도,(91) 실제로는 자사이기주의에 의해 적극적으로 공정보도실현을 위한 노력을 기울이지 못하게 되었다.

이렇듯 여전히 국가의 언론조작이 이루어지는 가운데 독자들은 여전히 신문보도에 대한 불신을 드러냈다. 1988년 언론연구원(1988)이 실시한 독자조사에 따르면 58.8%가 여전히 신문의 보도내용이 권력집단에 의해 간섭을 받고 있다고 응답했다. 1990년의 조사에서도 신문의 공정성을 저해하는 요인으로 66.0%가 정부의 간섭이라고 응답했다(한국언론연구원, 1990). 이렇듯 표면적으로 언론자유가 용인된 상황에서도 여전히 국가의 개입이 신문의 공정성을 해친다는 독자들의 의식은 결국 신문보도에 대한 조직적인 감시활동으로 나타났다. 특히 선거국면에서 전개된 선거보도감시운동이나 1990년의 스포츠 신문의 음란·폭력성을 시정하기 위한 시민운동처럼(김기태, 1990), 결국 시민들이 왜곡된 보도나 선정적이고 폭력적인 기사의 시정을 위해 적극적인 활동을 전개하게 되었다. 이러한 활동은 언론에 대해 독자들이 능동적이고 주체적으로 대응하게 되었다는 것을 의미했다.

(91) 1991년 기자협회의 조사에 따르면, 기자들 중에서 “언론의 보도활동에 가장 영향력이 큰 집단 또는 세력”으로 언론사주와 경영진이라고 응답한 비율이 33.6%였고 정부라고 응답한 비율은 11.0%에 불과했다. 이런 응답경향은 더욱 강화되어 언론사주와 정부라고 응답한 비율이 1993년에는 각각 50.1%와 8.4%, 1994년에는 49.2%와 6.9%로 나타났다(한국기자협회, 1991, 1993, 1994). 한편 한국언론연구원(1989, 1991, 1993, 1995)의 조사에 따르면, 기자들 중에서 “기사내용에 대한 영향력 행사자”는 누구인가라는 질문에 대해 대부분이 데스크라고 응답했지만, 점차로 사주라고 응답한 비율이 늘어나 1989년에는 2.1%, 1991년에는 3.8%, 1993년에는 8.7%, 1995년에는 10.4%로 늘어났다. 후자의 경우 질문의 방식과 주어진 대상항목이 달라 언론사주의 영향력이 크게 나타나지는 않았지만, 영향력의 증대경향은 명확히 나타나고 있다고 할 것이다.

3. 노태우정권하의 방송

1) 민영방송의 허가와 간접적 통제체제

6·29 이후 새롭게 형성된 정치지형은 언론의 자율성을 침해하던 억압적 요소들을 제한적이나마 청산할 수 있는 계기를 마련하였다. 방송의 경우 이는 악법으로 공인되었던 언론기본법을 폐지하고 새로이 방송법을 제정하는 것으로 나타났었다.⁽⁹²⁾ 1987년 11월에 시행된 새 방송법의 핵심은 방송위원회의 권한강화에 있었다. 새 방송법은 방송위원회의 권한을 대폭 강화하여, 방송위원회가 방송에 관한 기본정책 심의권과 방송사 이사 임명 추천권, 그리고 수신료 징수와 사용에 관한 결정권 등을 갖게 하고, 방송심의위원회를 흡수하여 위원회의 방송심의권한을 강화하였다.⁽⁹³⁾

그러나 새 방송법은 편파와 왜곡방송, 저질 상업프로그램으로 국민의 지탄을 받아오던 공영방송시스템을 유지한다는 결정을 내렸는데, 이는 공영방송제도에 대한 국민적 지지를 반영한 것으로 생각된다. 이러한 사고의 배면에는 1970년대 상업방송에 대한 뿌리깊은 불만과 상업적 프로그램에 대한 우려가 여전히 남아있었다. 이에 따라 ‘공영적’ 상업방송인 MBC의 위상도 그대로 유지되었으며⁽⁹⁴⁾ 방송광고공사를 통한 관리시장, 언론사의 겸영금지 조항 그리고 의무편성비율도 그대로 유지되었다.

그러나 방송법 제정 3년만인 1990년에 정부는 “현행 공영방송구조가 1980년 방송통폐합의 산물이므로 1990년대 우리 사회의 체질에 맞는 방송구조로 개편하겠다”는 취지하에 방송구조개편과 방송법 개정을 단행하였다. 1990년의 방송법 개정의 핵심은 민영방송의 허용과 방송위원회의 권한 약화로 요약 할 수 있다. 1987년 방송법에서 그대로 유지되었던 공영방송체제는 민영방송의 허용으로 변화하게 되었다. 방송기술 발전에 따른 전파개방, 채널 선택의 다양성 보장, 선의의 경쟁을 통한 방송 발전, 선진국의 규제완화 추세 등을

(92) 이외에도 전파관리법, 한국방송공사법, 방송문화진흥회의법, 유선방송법, AFKN의 존립을 가능케 하는 한미행정협정의 관련조항의 제·개정이 있었다(한국방송개발원, 1995: 211).

(93) 이에 따라 방송위원회는 방송국 재허가권을 제외한 방송에 대한 대부분의 결정을 수행할 수 있게 되었다. 그러나 방송위원회 위원 임명 방식이 바뀌지 않은 것에 대해 방송계 일각에서는 방송위원회가 정부와 대등한 입장에서 독자적으로 정책을 수행할 수 있을지에 대해 의문을 표명하였고 새 방송법이 방송에 대한 통제권을 놓지 않으려는 정책 당국의 의도에서 출속 제정된 편법이라는 비판을 세기하였다.

(94) MBC는 방송문화진흥회법을 제정하여 MBC의 독립적 관리를 위한 제도적 장치를 보강한다.

근거로 한 민영방송의 허용은 방송 3사 노조와 야당의 강력한 반대에도 불구하고 여당의원들만 참석한 ‘날치기’ 방식으로 이루어지게 되었다.⁽⁹⁵⁾ 또한 방송위원회의 기능은 프로그램에 대한 심의권⁽⁹⁶⁾으로 축소되고, 1987년 방송법을 통해 방송위원회에 부여되었던 정책심의 결정권, 이사임명추천권 등이 약화되거나 회수되었다. 이에 비해 상대적으로 공보처의 권한이 강화되는데, 방송에 관한 정책 심의 결정권이 공보처로 이관되었다.

1987년 방송법의 핵심이 방송의 정치적 자율성과 공공성 확보에 있었고 그 중심이 방송위원회의 권한 강화였다고 할 때, 1990년 방송법 개정을 통해 이루어진 방송위원회의 권한 약화와 공보처의 권한 강화는 방송에 대한 국가의 재지배 음모라는 비판을 면하기 어렵다.

민영방송의 허가를 국가의 방송 재장악 의도의 연장선상에서 해석할 것인가는 논의를 요하는 문제이다. 다매체 다채널이라는 새로운 방송환경의 변화에 대한 논의가 꾸준히 있어왔고 외국위성방송의 전파월경현상도 보편적 추세로 자리잡아가고 있었다고 볼 때, 전파의 개방은 부분적으로 인정될 수 있는 측면이 존재한다. 그러나 1990년 방송법 개정이 방송민주화운동이 활발히 전개되어 방송에 대한 국가의 통제를 위협하고 있던 시점에서 이루어졌다는 점과 개정 방송법이 방송에 대한 국가 통제력의 회복을 꾀하고 있었다는 전체적인 맥락에서 볼 때, 민영방송의 허가가 궁극적으로 방송사간의 시청률 경쟁을 심화시켜 당시의 국가의 방송통제를 위협하던 방송민주화운동세력을 약화시키려는 의도에서 비롯되었다(박선희, 1994: 2)는 평가 역시 일정 정도의 설득력을 갖게 되는 것이다. 그러나 이를 두 가지 요인 모두가 민영방송의 허가를 추동한 계기라고 생각된다. 이러한 관점은 방송통제의 단기적 장애물과 장기적인 방송환경 변화 추세 양자에 대한 고려없이 국가의 방송통제력 회복이 가능하지 않다고 보기 때문이다.

두 번의 대통령선거를 통해 절차적 민주화의 요건이 갖추어지고 상업방송의 신설에 이어 종합유선방송과 지역민방이 허가되면서 이전까지 국가가 방송에 개입하던 양식도 서서히 변화하기 시작하였다. 이전 시기 국가의 도구주의적

(95) 1990년 방송법 개정은 여러 가지 무리한 과정을 거쳐 이루어졌는데, 야당이나 방송 노조, 시청자단체의 격렬한 반대에도 불구하고 여당 단독 표결로 법안을 통과시킨 것 이외에도, 방송법 개정연구를 위해 구성되었던 ‘방송제도연구위원회’의 최종보고서에서 다른 여러 제안을 배제하고 오로지 민영방송의 신설안만을 받아들였다는 점을 지적할 수 있다(이기진, 1990). 이를 두고 이 위원회가 단순히 법개정의 명분을 제공하는 데 그쳤다는 논란이 제기되었다.

(96) 초안에는 내용심의에 근거한 재허가 제한조치의 부활, 해당 프로그램에 대한 시한부 방송정지 및 광고방송 정지 등의 제재조치가 포함되어 있었으나 논의과정에서 삭제되었다.

방송관과 정치적 상황의 비민주성으로 방송에 대한 국가의 규제는 대단히 직접적이며 노골적으로 이루어져, 최소한의 절차적 민주성마저도 확보되지 못하였음은 앞서 살펴본 바와 같다. 그러나 정치적 상황이 변화하고 관리시장구조가 경쟁시장구조로 전환함에 따라 방송통제시스템은 형식적으로나마 민주적 요건을 갖추어야 했다. 이에 따라 직접적이고 노골적으로 이루어지던 규제방식이 시장경쟁구조에 맞는 허가 재허가나, 인사를 통한 간접적 개입의 형태로 바뀌어지고 있는 것이다.

그러나 방송프로그램과 인사권에 대한 개입은 공식 비공식과정을 통털어 이전에 비해 결코 줄어들었다고 보기 어렵다. 방송위원회 위원이나 각 방송관련단체 인사에 대한 국가의 공식적 비공식적 개입이 여전히 유지되었으며, 재정과 인허가부문에 대한 국가의 비중도 줄어들지 않고 있는 것이다.⁽⁹⁷⁾ 따라서 1990년대 이후 한국의 방송체제는 이전과 비교하여 절차나 기준이라는 측면에서 그 합리성이 확대되고 있기는 하지만 국가권력의 비중과 정도는 결코 줄어들지 않았다고 판단된다.

2) 관리시장의 유지와 방송시장의 팽창

이 시기 방송구조의 가장 큰 특징은 민영방송인 서울방송의 등장이라고 할 수 있을 것이다. 특히 텔레비전 방송의 경우, 민영방송인 서울방송의 가세로 방송시장구조는 기존의 안락한 복점구조에서 방송 3사의 경쟁체제로 전환되었다. 그러나 1990년 이후의 방송구조의 변화에도 불구하고 방송광고시장은 5공화국과 마찬가지로 광고요율에서부터 공익자금의 배분에 이르기까지 모두가 국가적으로 결정되는 관리시장적 성격을 띠고 있었다.

이 과정은 궁극적으로 방송광고시장의 성장을 제약하게 되는데, 이는 라이벌 매체인 신문광고시장이 1987년 6·29선언 이후 크게 활성화되고 있던 측면과 대조된다. 방송광고와 신문광고의 요금 및 점유율 추이를 살펴보면 신문광고요금의 경우 1994년에 1981년 대비 461.5% 인상되었는데 비해 방송광고요금의 경우 불과 39.6% 인상에 불과했다. 이를 다시 확인시켜주는 것은 총광고비중 양 매체가 차지하는 점유율인데 1987년에 신문에 대해 6.2%의 우위를 지키고 있던 방송광고비는 1991년에는 -10.9%까지 떨어졌다. 1992년 신설 방송인 서울방송이 가세하고 난 뒤에도 4.7% 정도를 만회한 -6.2% 정도를 기록했을 뿐이다.⁽⁹⁸⁾

(97) KBS 재정의 근간이 되는 수신료와 관련된 제반 사항들의 결정이나 민영방송, 종합유선방송 등에 대한 인허가 문제들은 방송에 대한 국가의 비중을 예전보다 크게 하고 있다.

(98) 그러나 1988년 이후 방송사들의 경영현황을 살펴보면 올림픽과 관련된 투자가

그 이유는 광고물량은 제한되어 있는데 반해 요율의 결정은 고정적(fixed) 이므로 가격구조 등이 매체의 대중성의 수준을 전혀 반영하지 못했기 때문이다. 광고가능량이나 물량(방송시간량), 요율 모두가 시장과는 관련없이 관리되고 있었고 오히려 KBS 1TV가 광고를 중단하면서 전체 방송광고 물량은 줄어들었던 것이다. 이에 따라 최근 영상관련산업이 각광을 받고 종합유선방송과 같은 경쟁매체가 등장하면서 이 부분에 대한 규제완화의 목소리가 매우 높아졌다. 이에 대해 정부는 광고시간을 총방송시간의 8/100에서 10/100로 늘려주고, 방송시간 물량도 늘려주었지만 방송광고시장의 경직성은 그대로 유지되었다.(99)

1990년대에 들어 방송사 조직의 가장 큰 변화중의 하나는 자회사 조직의 활성화였다. 1981년 만들어진 KBS의 한국방송사업단을 시발로 이어지는 각 방송사들의 자회사 설립은 방송경영의 효율화와 전문성 제고를 기치로 1980년대말과 1990년대초에 걸쳐 활발하게 이루어졌다. 1994년 현재 KBS는 KBS영상사업단을 포함하여 5개의 자회사를, MBC는 MBC프로덕션을 포함한 6개 자회사를, SBS는 SBS프로덕션 1개사를 운영하고 있었다. 그러나 이들 자회사들은 방송경영의 효율화나 전문성 제고의 목적보다는 프로그램의 외주제작을 활성화하기 위해 공보처가 마련한 외부제작프로그램비율을 회피하는 방책으로 주로 활용되고 있었다는 점에서 비판의 소리가 높았다. 실제 이들 자회사들은 본사와의 구조적 유대 속에서 프로그램시장을 분할, 지배하고 있어 독립프로덕션의 성장할 수 있는 시장기반을 위축시키고 있다.

3) 프로그램 형식과 소재의 다양화

노태우정권 이후 부분적이나마 사회민주화가 이루어짐에 따라 방송에 대한 직접적인 통제가 완화되고 노조가 설립되는 등 방송의 자율화 역시 진전이 이루어지고 있다. 이에 따라 프로그램 전반에 걸쳐 형식과 소재의 다양화가 이루어지게 되었다. 특히 금기시되어 오던 정치적 이슈나 사회적 이슈들에 대한 논의가 비교적 자유롭게 허용되면서 방송은 권위주의적 지배하에서 억압받아왔던 표현의 자유를 어느 정도 회복하게 되었다.

1980년대 말 이후의 가장 대표적인 변화로는 기획보도성 프로그램의 증가와 토론프로그램의 활성화를 들 수 있다(한국방송개발원, 1995: 221). ‘뉴스비

이루어진 1988년을 제외하고는 대체로 호황을 누린 것으로 나타나고 있다(한국방송개발원, 1995: 217).

(99) 방송광고공사는 광고요율 등이 현실을 반영하지 못한다는 점 이외에도 끼워팔기 등의 불공정거래행위 때문에 비판받고 있다. 현재 다매체 다채널이라는 새로운 방송환경 속에서 광고시장에 대한 관리가 유효한 것인가에 대한 논란이 계속되고 있다.

전 동서남북’, ‘PD수첩’, ‘뉴스초점’ 등의 기획보도성 프로그램들은 방송뉴스가 담당하기 어려운 심층취재와 해설기능을 중심으로 제작되어 방송의 보도 기능을 강화하였다. KBS 1TV가 1987년 방송한 ‘금요토론’을 시작으로 ‘심야토론’, ‘제6공개홀’, ‘집중토론 여성’, ‘박경재의 시사토론’ 등은 대표적인 토론프로그램이었다. 이러한 보도프로그램과 토론프로그램의 활성화는 제한적이나마 노태우정권 이후의 언론자유가 신장되었음을 말해주는 것이다.

또한 정치적이거나 민감한 사회적 이슈나 소재에 대한 표현의 자유가 확대된 것도 이 시기의 특기할만한 점이다. 정치적 민감성 때문에 전두환정권 하에서는 방송소재로는 전혀 거론될 수 없었던 광주문제나 고문 등의 인권유린문제가 ‘어머니의 노래’, ‘광주는 말한다’,(100) ‘인권보고’, ‘정경유착’ 등의 프로그램으로 제작, 방송되었다. 코미디프로그램도 다양한 소재를 중심으로 새로운 유형이 개발되면서, 사회전반의 문제점을 비판적으로 풍자했던 ‘회장님 회장님’이나 군대생활을 소재로 한 ‘동작그만’ 등은 상당한 대중적 인기를 누렸다. 이러한 표현 영역의 확대는 사회민주화를 반영하는 것이며, 사회민주화의 분위기를 타고 공적 토론장으로서의 방송의 기능을 부분적으로나마 회복한 결과로 볼 수 있다.

또한 이 시기에는 전두환정권 말부터 시작된 방송노조운동과 시청자운동이 그 연속선상에서 활발하게 이루어졌다. 광주문제를 다룬 ‘어머니의 노래’는 노조활동의 성과라고 할 수 있는데, MBC 창사기념 특집프로그램의 일환으로 기획된 이 프로그램은 민주방송의 원년을 상징하는 프로그램으로 마련된 것이었으며 프로그램의 기획, 제작 그리고 방영 과정은 교양제작국 간부와 방송민주화를 요구하는 노조간의 기나긴 싸움의 과정이었다고 할 수 있다([언론노보] 1989년 제3호).

그러나 1990년대에 들어서서 방송사 노조활동은 퇴조하기 시작하였으며, 그 계기는 1990년 KBS사태와 1991년 MBC파업이라 할 수 있다: 특히 KBS의 경우 서영훈 사장 퇴임을 둘러싸고 벌어진 경영주와 KBS노조의 대립은 결국 후임 서기원 사장의 취임이 관철되고 노조간부들은 구속됨으로써 방송노조의 패배로 마무리되었다. 이러한 노태우정권의 방송노조탄압은 이후 방송구조개편과 맞물리면서 방송노조운동은 그 기세가 퇴조하거나 자사이기주의 경향이 강화되는 등 변질의 과정을 겪게 된다.

한편 KBS 시청료거부운동 이후 수용자운동은 언론비평 및 모니터운동으로

(100) KBS의 ‘광주는 말한다’는 방송 당시 70%가 넘는 시청률을 기록했으며 시청자의 80%가 재방영을 원할 정도로 높은 호응을 얻어냈다(‘언론노보」 1989년 제6호).

발전하게 된다. 이 시기 모니터운동의 초점은 주로 보도의 공정성에 맞추어지는데, 6·29 이후 몇 차례의 선거를 치르는 동안 특히 선거보도 감시를 중심으로 이루어지게 되었다.(101) 이처럼 활성화되고 있는 수용자운동은 6·29 이후 시민사회의 성장을 반영하는 것으로서, 1990년 이후 방송노조운동이 정체하고 있는 것과는 달리 체계적인 사회운동으로 자리잡아가고 있다고 생각된다. 이는 국가의 통제적 방송정책에 대한 시민사회의 개입이 시작되었다는 것을 의미하며, 미약하나마 이후 국가의 방송지배정책에 저항하는 사회적 교두보로 기능할 수 있으리라 기대된다. 그러나 아직 시청자운동의 사회적 영향력은 한계를 가지고 있고, 현실적으로 국가의 방송정책 결정과정에는 형식적인 참여로 제한되거나 철저히 배제되고 있다(정용준, 1995: 67).

4. 소결론

6·29선언을 거쳐 집권한 노태우정권 치하의 언론정책은 가시적 통제는 감소를 보였으나 언론은 여전히 직간접적 국가통제의 대상으로 남아있었다. 노태우정권은 언론에 대해 선별적인 특혜를 제공하면서 언론사간의 경쟁을 촉진하였다. 노태우정권은 상업방송을 허가하고, 방송위원회의 권한을 위축시키는 등 간접적인 통제력을 강화하면서, 방송민주화 운동에 대한 직접적인 탄압도 병행하였다.

언론정책의 변화로 새로운 신문들이 창간되면서 과거의 독과점 구조와는 달리 경쟁구조가 형성되었다. 언론사간의 치열한 경쟁으로 1989년에는 대부분의 신문들이 매출액과 순이익면에서 일시적으로 정체 또는 적자를 보였다. 그러나 1990년에 들어서서 주요 신문들이 다시 경쟁적 과점체제를 회복하면서 이후 신문기업간의 부익부 빈익빈 현상이 계속되었다. 한편 방송의 경우에도 서울방송이 등장하여 제한되나마 경쟁구조가 형성되었다. 그러나 이 시기에는 방송광고요금 결정의 비탄력성이라는 제한된 조건속에서도, 대체로 매출액과 순이익이 성장하는 추세를 보였다.

이 시기까지 지속되어 온 자본축적을 바탕으로 언론의 정치성에 대한 경제 결정력이 점차 강화되었다. 즉 이전까지 보여준 '국가종속적 정치성'은 이 때 까지도 변함없이 유지되면서도, 다른 한편에서는 언론이 국가의 절대적 영향

(101) 이 과정에서 언론비평과 모니터운동에 중심적인 역할을 한 단체로는 YMCA, 민주언론운동협의회, 여성단체협의회 등이 있으며, 한겨레신문을 비롯한 일부 언론매체도 언론비평과 모니터운동에 참여하였다. 1992년에는 공명선거실천시민운동협의회의 언론대책위원회와 선거보도감시연대회의의 모니터위원회가 언론의 선거보도에 대한 감시와 고발을 주도하였다(양승목, 1995: 135).

력하에 놓이면서도 독립적 분파이익을 관철시키기 위한 자율성을 개발할 물적 토대가 구축되고 있었던 것이다. 그리하여 언론, 특히 신문의 정치성은 국가종속적인 것에서 '국가자율적 정치성'으로 이전할 계기들이 성숙되어 나갔다.

이 시기에는 신문에 대한 직접적이고 가시적인 통제가 완화되면서 다소간의 논조의 분화가 발생하였다. 그러나 이 시기 신문들도 정권의 홍보수단으로서의 역할에서 완전히 벗어난 논조를 보이지는 못했다. 경영진이나 광고주의 영향력이 커지면서 오히려 보수적인 논조가 더욱 강화되는 경향을 보이기도 했으며, 증면경쟁이 시작되면서 점차로 오락, 연예 기사들이 증가하여 상업성과 선정성이 강화되는 추세를 보였다. 방송의 경우에도 정권의 방송장악 의도가 지속되었으며, 프로그램의 상업성이 강화되는 경향을 보였다. 이 시기에는 언론사노조가 결성되어 언론민주화를 위한 적극적인 노력이 경주되기도 하였다. 공정보도를 실현하고 선정적 내용을 규제하기 위한 수용자운동이 싹텄던 것도 이 시기의 특징이었다. 이러한 수용자운동은 한국의 시민사회의 성숙을 반영하면서, 언론의 민주화에 기여할 수 있는 가능성을 예고하였다.

VIII. 결 론

지난 반 세기의 역사를 관통하여 일관성 있게 유지되어 온 한국 언론의 기본 성격은 무엇보다도 고도의 정치성에서 찾을 수 있다. 즉, 한국의 언론은 기본적으로 정치언론이었다. 초기의 미군정체제부터 이승만정권, 박정희정권, 유신체제를 거쳐, 후기의 전두환정권과 노태우정권에 이르기까지 한국 언론은 철저히 정치적 동기와 목적에 의하여 조건지워지고 그 구체적 작동방식이 결정되었다. 그러나 이러한 언론의 정치성이 구체적으로 발현되는 양식은 매체와 시기에 따라 달리 나타났다. 즉, 신문의 경우와 방송의 경우에 정치언론으로서의 성격이 각각 다른 방식으로 구체화되었으며, 특히 신문의 경우에는 그들의 정치성이 시기에 따라 변모하였다.

정치언론으로서의 한국 신문은 초기의 미군정체제와 이승만정권하에서는 당시 사회의 이념적 분화와 갈등을 반영하여 고도의 정파의존성을 보였으며, '정론지적 정치성,' 또는 '정파의존적 정치성'을 기본특징으로 가지고 있었다. 이 시기는 반공 이데올로기와 자본주의적 경제체제를 중심으로 하는 국가체제가 아직 안정화되기 이전이었으며, 따라서 사회체제내에 높은 수준의 이념적 분화와 대립이 잔존하였다. 이러한 조건 속에서 신문은 방송에 비하여 보다 높은 수준의 정치적 자율성을 구가할 수 있었으며, 당시의 정치지형의 시대적 분화체계를 반영, 당파성을 매개로 하는 정론지적 정치성을 극대화할

수 있었던 것으로 해석된다. 따라서 당시의 신문은 여당지, 야당지, 중립지로 논조의 분화를 뚜렷이 보여주었다. 국가는 자기를 지지하는 여당지를 옹호하면서 야당지와 좌익지를 주로 법적, 물리적 강제력을 동원 통제, 탄압하였다.

초창기 신문의 이러한 정치성은 한편으로는 당시의 국가체제의 성격에도 의존하는 것이었지만, 다른 한편으로는 당시의 한국의 경제체제의 성격에서 불가피하게 발생한 것이기도 하였다. 해방직후의 경제체제는 산업화와 자본축적이 고도화되기 이전 단계에 놓여 있었으며, 따라서 언론의 경제적 자립기반이 확보될 수 없었다. 광고시장과 판매시장이 활성화되지 않았으므로, 경제적 방식에 의한 언론의 생존, 성장전략이 추구되기는 어려웠다. 따라서 신문은 '경제의 시장화,' 즉, 광고와 독자의 구매력 등 경제적 변수들을 중심으로 시장을 개척하는 것이 아니라, '정치의 시장화,' 즉 여와 야, 진보와 보수를 매개로 하는 대립과 갈등 전선을 상업적으로 동원하기 위하여 정론성을 시장개척의 주요 수단으로 삼아 판매수익의 확대를 추구하는 전략을 구사하였던 것이다. 이러한 시장화전략은 신문의 독점자본화가 실현되지 않고, 광고시장과 판매시장이 고도화되지 않은 조건 속에서 나타났다. 따라서 당시 신문의 정치성은 한편으로는 당시의 경제체제에 의존하여 발생한 것이기도 하였다.

다른 한편으로, 초기 신문의 정치성의 경제적 배경은, 신문에 대한 국가의 통제력이 주로 법적, 물리적 수단에 의존하였다는 점과 관련되어 있다. 당시의 물리적, 폭력적 신문통제방식은 한편으로는 당시의 권위주의적 국가체제의 비민주적 성격을 보여주는 것이기도 하지만, 다른 한편으로는 언론에 대한 국가의 통제자원의 미발달 미분화에 기인하였던 것으로 볼 수 있다. 당시의 국가는 언론에 대한 통제자원으로서 활용할 수 있는 축적된 경제역량이 부족하였으며, 따라서 통제방식도 다변화되기 어려웠고, 주로 물리적 강제력에 일원적으로 의존할 수밖에 없었다. 이 점은 국가의 신문통제방식이 일정 정도 경제체제에 의존한다는 이론적 함의를 내포하고 있다 하겠다.

한국 신문의 정치성은 박정희정권과 유신체제에 걸쳐 중대한 변모를 보였다. 국가는 이전의 물리적이고 폭력적인 통제방식에 일원적으로 의존하지 아니하고 경제적 지원과 특혜를 동원, 통제방식을 다변화 고도화하였다. 국가의 법적, 비법적 지배력이 강화, 다변화되면서 이 시기의 신문은 권위주의적 국가체제에 철저히 종속되는 과정을 밟았다. 이 과정에서 한국 신문의 정치성의 본질은 과거의 '정론지적 정파성'에서 일종의 '국가종속적 정치성'으로 전환되었다. 당시 신문의 '국가종속적 정치성'은 신문이 국가체제에 종속, 지배되면서 국가의 지배력의 온존과 강화를 위한 선전과 여론조작의 수단으로 정치화되는 방식을 의미한다. 이에 따라 신문은 점차 이전의 정론지적 정치성을

상실하고 대중지화 상업지화의 길을 걷게 되었다. 비판적 정론지적 정치성의 해체와 상업화를 기본축으로 하는 ‘국가종속적 정치성’은 그 기본성격을 ‘탈정치성’에 두고 있었다. 그러나 이러한 ‘탈정치성’의一面은 또 다른 형태의 ‘정치성’을 담고 있었다. 즉, 이 경우의 ‘탈정치성’은 사회에 대한 국가지배력의 강화라는 국가목적적 정치성이라는 의미를 동시에 지니고 있었다.

당시 신문의 ‘국가종속적 정치성’ 역시 국가체제적인 것이었으면서 동시에 경제적인 것이었다. 이러한 정치성은 권위주의적 지배체제의 통제력을 강화하기 위한 국가의 기도와 고속 경제성장에 따르는 시장확대, 경영기반의 지속적 확충이라는 경제적 조건이 결합되어 발현되었다. 그러나 이 시기까지도 신문의 정치성을 결정짓는 힘은 경제주도적인 것이었다기 보다는 국가주도적인 것이었다. 신문의 경제적 자립기반의 확충은 무엇보다도 국가의 특혜와 지원, 즉, 국가의 가부장적 후견주의에 의존하고 있었다. 당시 한국언론의 자본축적은 아직 고도화되기 이전 단계에 머무르고 있었기 때문에 이러한 조건하에서 신문의 정치성은 기본적으로는 국가종속적인 것이 될 수밖에 없었다. 노태우 정권 이전 시기에는 신문의 성격에 대한 자본의 규정력을 전반적으로 미약했던 것이다.

신문이 국가에 의한 직간접적 통제의 대상으로 남아 있었던 것은 전두환정권 이후에도 마찬가지로 지속되었다. 그러나 신문은 국가로부터 주어지는 각종의 보호와 특혜의 우산 속에서 독점적 자본축적의 기회를 보다 안정적으로 보장받았다. 국가는 언론에 대한 물리적 통제와 함께, 이러한 방식으로 이 시기의 신문을 지배연합의 한 분파로 적극적으로 포섭하고 동원해내려 하였다. 이와 더불어 한국경제의 전반적 성장과 자본축적의 고도화에 따르는 시장규모의 확대 등 자본주의적 발전의 심화를 토대로 하여 신문은 경제적 자립기반을 성공적으로 확보할 수 있었다.

그리하여 한국 신문의 정치성은 점차 다른 방식으로 변모할 조건을 확보해 나가기 시작하였다. 한국 신문은 특히 노태우정권 이후, 그 이전까지 보여준 ‘국가종속적 정치성’에서 나아가 이제는 지배세력 내부에 하나의 독립적 권력 분파로 진입, 상대적 자율성을 구가하면서 장기적이고 안정적인 독자적 자본축적의 기회, 즉 분파적 이익을 도모하기 위한 정치적 환경을 조성하는 데 적극적이고 자발적으로 나서는 초기 단계에 진입하였다. 신문은 지배분파 내에서 상대적 자율성과 독자성을 추구하면서 시민사회를 관리하고, 나아가 심지어는 상위의 지배체제인 국가 자체에 대해서까지 일정정도의 조정력을 행사하는 방식으로, 일종의 ‘국가자율적 정치성’을 구축해 나가고 있다고 생각된다. 이러한 경향은 최근의 김영삼정권 등장 이후 더욱 두드러지게 나타나는 것으로

로 보인다. 신문의 이러한 ‘국가자율적 정치성’을 가능하게 하는 기본조건은 이 시기의 국가체제의 제한적 민주화와 신문의 복합대기업화를 통한 자본축적에 의하여 달성되었다.

한국신문의 역사적 고찰을 통하여 우리는 일종의 ‘언론통제의 역설’을 발견하게 된다. 즉, 국가에 대한 언론의 통제가 다변화되고 고도화될수록 한편으로는 국가의 정치적 목표는 실현되지만, 국가의 바로 그러한 성공은 장기적으로는 국가로부터의 언론의 상대적 자율성을 강화시키는 이중적이고 모순적인 결과를 가져오게 된다는 것이다. 이러한 방식으로, 특히 신문의 경우, 국가의 통제력과 경제적 자립기반 확충은 서로 분리불가능한 방식으로 연동되면서 동시에 서로를 강화하는 특징을 나타내었다.

역시 1987년 이전에는 언론의 성격에 대한 자본의 규정력은 전반적으로 미약했다고 볼 수 있다. 그러나 고도경제성장에 기반하여 성숙되기 시작한 한국 경제의 언론규정력은 1987년 이후 급속히 신장되기 시작하였다. 이러한 점은 기본적으로는 한국 자본주의 체제의 고도화에 기반하면서 언론에 대하여 그 당시까지 지속되어 왔던 국가의 독점적 장악력이 정치체제의 민주화에 힘입어 부분적으로 이완되는 조건 속에서 가능해진 것이었다.

지난 반 세기 동안 방송이 보여준 정치성은 시종일관 ‘국가종속적 정치성’이었다. 방송은 미군정체제부터 현재에 이르기까지 국가주도적 지배력의 강화를 위한 홍보선전매체로서 기능하였다. 방송의 이러한 국가의존성은 신문에 비하여 상대적으로 철저한 것이었다. 1990년의 SBS가 출현하기 이전까지는 한국의 방송체제는 큰 틀 안에서 보면 국가소유 또는 국가관리체제하에 놓여 있었다는 점에서 범국영체제였다고 볼 수 있다.

방송이라 하여 국가로부터 경제적 특혜를 비롯한 자본축적의 기회제공으로부터 배제되었던 것은 아니다. 신문과 마찬가지로 방송 역시 국가라는 우산 속에서 자본축적의 기회를 획득하였다. 그러나 신문의 경우에는 그것의 저항성을 말살하고 체제내적 순응을 유도하기 위한 방편, 즉 일종의 통제 수단으로서 각종의 경제특혜와 자본축적의 기회제공이 이루어졌던 데 반하여, 방송의 경우에는 오히려 국가에 의한 지속적 정치동원, 방송통제의 효율적 유지, 그리고 정치적 역할에 대한 포상과 관리차원에서 이러한 기회가 주어진 것으로 보인다. 따라서 방송의 정치성은 철저히 국가주도적인 것이었다. 이러한 사실은 미군정체제 이후 방송의 체제 변동을 수반한 여러 번의 법령 개편과정이 철저히 국가주도하에서 단 한 번도 합법적 정상적 민주적 처리과정을 거치지 못한 채 과행성을 거듭해 온 데에서도 유추할 수 있다.

국가와 자본의 역동적 관계에 따라 언론의 논조도 역사적 변모를 겪었다.

초기의 비판적, 저항적 논조는 이후 위축되기 시작하였다. 언론이 정권의 홍보수단으로 변질되면서 논조 역시 점차 획일화되고 상업화되면서 비판성을 상실하였다. 한국언론은 점차 초기의 정론성에서 벗어나 선정성과 상업성에 보다 충실하게 되었다.

한국의 시민사회는 아직까지도 한국언론의 기본성격에 대하여 의미있는 규정력을 행사할 만큼 충분히 성숙되지 않고 있다. 시민사회의 이러한 미성숙은 무엇보다도 우리나라의 정치체제가 해방 이후의 냉전과 분단체제의 정착에 따라 자율적 민주적 시민역량을 말살하였던 데 기인하는 것이다. 그리하여 1987년 이전에는 시민사회의 조직화의 수준이 매우 저급하였으며 그 정치적 영향력 또한 대체로 미약하였다. 그러나 반 세기의 언론 역사를 통하여 시민사회는 강포한 정치적 억압 속에서도 꾸준히 태동하면서 정치변동의 중요 계기들마다 언론에 대한 비판적 역량을 신장시켜 왔다. 앞으로의 21세기의 한국의 언론의 민주성과 공공성은 궁극적으로는 이러한 시민사회의 성숙과 그것에 기반한 언론산업에 대한 비판적 개입과 견제에 기대할 수밖에 없을 것이다.

참고문헌

강상현

1988 “한국신문기업의 조직인구변동에 관한 연구.” 연세대학교 박사학위논문.

강성재

1986 “박정권과 언론탄압.” 『신동아』 4월호.

고영복

1967 “한국매스컴 현황분석.” 『세대』 1월호.

공용배

1994 “산업화과정에서의 노동문제와 언론에 관한 연구: 1962-1989 한국 신문의 사설 분석을 중심으로.” 연세대학교 박사학위논문.

곽복산

1959 “한국신문의 구조적 과제.” 『사상계』 2월호.

기자협회보

1972 4월 14일자.

1984 10월 10일자.

1990 7월 13일자.

기협조사연구분과위원회

1990 “1990년 전국기자 여론 및 의식조사.” 『저널리즘』 가을·겨울호.

1991 “1991년 전국기자 여론 및 의식조사.” 『저널리즘』 겨울호.

1993 “제3차 기자의식 및 여론조사.” 『저널리즘』 여름호.

김규환

1978 『일제의 대한 언론·선전정책』. 서울: 이우출판사.

김기태

1990 “지면 경쟁 속의 지면 변화.” 『저널리즘』 가을 · 겨울호.

1991 “신문독자운동 사례연구.” 『저널리즘』 봄호.

김남식

1994 “한국 신문산업 구조개편에 관한 정치경제학적 연구.” 서울대학교 박사 학위논문.

김동민

1990 “한국 언론노조운동의 특성에 관한 연구.” 한양대학교 박사학위논문.

김민환

1991 “미군정 공보기구의 언론활동.” 『신문과 방송』 5월호.

김삼웅

1990 『유신시대의 곡필』. 서울: 신학문사.

김서중

1996 “정기간행물 관계법의 변천과 그 적용에 관한 연구 — 광복 이후 제5공화국까지 정치경제적 요인을 중심으로.” 서울대학교 박사학위논문.

김언호

1975 “르뽀, 언론자유운동.” 『신동아』 3월호.

1977 “언론과 권력의 갈등.” 『창작과 비평』 9월호.

1983 “민족의 언론 · 민중의 언론.” 『출판운동의 상황과 논리』. 서울: 한길사.

김종찬

1990 “6공 언론정책 2년 평가.” 『저널리즘』 봄 · 여름호.

김진홍

1983 “70년대 전후 한국언론의 질적 분석.” 『신문학보』 제16호.

김학준

1966 “채별과 언론.” 『세대』 11월호.

김해식

1993 “1960년대 이후 한국언론의 성격변화과정에 대한 사회학적 연구 — 국가, 자본, 언론자본, 제국주의의 영향을 중심으로.” 서울대학교 박사학위논문.

노정팔

1968 “방송부문.” 문화공보부 편. 『한국의 언론 제1집』.

1995 『한국 방송과 50년』. 서울: 나남.

동아일보노조

1988 『동아 자유언론 실천운동 백서』.

동아일보사

1990 『동아방송사』.

매일신보

1945 9월 12일자

문 규

1965 “한국 신문언론의 생리와 명암. 취약성.” 『청탁』 6 · 7월호.

문종대

1989 “미군정기 신문의 이데올로기 구조화 과정에 대한 연구.” 서강대학교

- 석사학위논문.
- 1990 “1970년대 신문산업의 자본축적과정.” 김왕석 외, 『한국언론의 정치경제학』. 서울: 아침.
- 문화공보부
- 1979 『문화공보 30년』.
- 문화방송
- 1982 『문화방송사사(1961-1982)』.
- 1992 『문화방송 30년사』.
- 미디어 오늘
- 1995 4월 24일자.
- 박권상
- 1969 “60년대 언론의 청산.” 「편집인 협회보」 12월 10일자.
- 박근애
- 1993 “92년 신문사 회계감사 보고서.” 『신문과 방송』 6월호.
- 박기성
- 1992 “한국방송사.” 한국방송문화진흥회 편, 『한국방송총람』. 서울: 나남.
- 박동운
- 1960 “신문의 생태.” 『새벽』 4월호.
- 박선희
- 1994 “방송정책과정에 관한 권력론적 분석.” 서울대학교 석사학위논문.
- 박영준
- 1990 “신문사 경영 실태와 전망.” 『신문과 방송』 10월호.
- 박용규
- 1988 “미군정기 한국언론구조의 형성과정에 관한 연구.” 서울대학교 석사학위논문.
- 1995 “한국 기자들의 직업적 특성과 활동의 변화과정.” 한국사회언론연구회 편, 『한국사회와 언론』 제6호.
- 박용상
- 1983 “한국의 언론법사(下).” 『신문연구』 겨울호.
- 박인규
- 1989 “한국언론사주들의 굴절.” 『월간경향』 1월호.
- 박재용
- 1993 “한국 초기 민간상업방송의 발전과정에 관한 연구.” 서울대학교 석사학위논문.
- 부산문화방송
- 1969 『부산문화방송 10년사』.
- 1991 『부산문화방송 30년사(1959-1989)』.
- 손석춘
- 1990 “언론노동운동의 현실과 과제.” 『저널리즘』 봄·여름호.
- 손주환
- 1969 “권력의 압력.” 『저널리즘』 겨울호.
- 송건호
- 1990 『한국현대언론사』. 서울: 삼민사.

송수항

1970 “특집 한국신문 70년대의 전개: 한국 신문광고의 오늘과 내일.” 『신문 연구』 가을호.

신상초

1955 “한국신문계의 후진성.” 『새벽』 1월호.

양순직

1962 “새 언론정책과 한국신문의 금후 과제.” 『최고희의보』 12호.

양승목

1995 “한국의 민주화와 언론의 성격 변화.” 유재천 외, 『한국사회변동과 언론』. 서울: 나남.

언론노보

1989 제3호.

1989 제6호.

1990 제48호.

오소백

1958 “신문계의 반역아.” 『신태양』 8월호.

왕종선 외

1965 “신문사설 조사분석.” 『신문연구소학보』 제2집.

우승규

1947 “조선신문계의 전망.” 『백민』 4·5월호.

유병은

1976 “한국방송사화.” 『신문평론』 2월호.

유재천

1986 『한국언론과 언론문화』. 서울: 나남.

윤영철

1995 “사회변동과 언론통제.” 유재천 외, 『한국사회변동과 언론』. 서울: 나남.

이강수

1963 “한국신문의 제도적 고찰.” 『신문연구』 겨울호.

이관구

1960 “노기자는 살아있다.” 『새벽』 1월호.

이기진

1990 “KBS를 중심으로 한 공영방송의 위상변화.” 『방송』 12월호.

이범경

1994 『한국방송사』. 서울: 범우사.

이부영

1983 “70년대 한국사회와 언론.” 한국 기독교사회문제연구원 편, 『언론과 사회』. 서울: 민중사.

이상우

1968 “전환기 상업주의 신문의 내막.” 『신문평론』 겨울호.

1969 “전환기 속의 언론자유와 책임.” 『신문연구』 겨울호.

1975 “신문 30년.” 『신문연구』 가을호.

이주명

- 1991 “신문사 90년 결산 보고서 분석.” 『신문과 방송』 6월호.
- 이태호
1984 “제도언론과 민중언론.” 송건호 외. 『민중과 자유언론』. 서울: 아침.
- 이환의
1979 『80년대의 도전: 한국 TV』. 서울: 전예원.
- 이효성
1991 “노정권의 대중조작술.” 『말』 8월호.
1994 “한국언론산업의 문제.” 『저널리즘』 봄호.
- 임근수
1969 “한국 매스미디어 산업경영의 변천과정과 현황분석.” 문교부. 『학술연 구조성비에 의한 연차보고서』.
- 자유신문
1947 5월 27일자.
- 장명국
1989 “언론노조의 특성과 과제.” 『사상과 정책』 봄호.
- 장용호
1995 “한국신문산업의 구조변동.” 유재천 외. 『한국사회변동과 언론』. 서울: 소화출판사.
- 정대화
1995 “한국의 정치변동. 1987-1992.” 서울대학교 박사학위논문.
- 정순일
1991 『한국방송의 어제와 오늘: 체험적 방송현대사』. 서울: 나남.
- 정용준
1995 “1990년대 한국방송구조의 공익성에 관한 연구.” 서울대학교 박사학위 논문.
- 정진석
1978 『한국언론관계문헌색인』. 서울: 중앙대 신문방송대학원.
1985 『한국현대언론사론』. 서울: 전예원.
1992 『기자 최병우 평전』. 서울: 한국기자협회.
- 제일기획
1992 『광고연감 '92』.
- 조갑제
1988 “한국의 언론파워.” 『월간조선』 11월호.
- 조계현
1980 “80년대 한국광고계의 과제.” 『신문과 방송』 1월호.
- 조남조
1977 “독자의 관심과 신문의 제작방향.” 『신문과 방송』 11월호.
- 조선일보
1947 8월 10일자.
- 조선일보사
1990 『조선일보 70년사』.
- 조세형
1964 “군정하의 언론과 언론정책.” 『신문연구』 봄호.

조풍연 외

1959 “좌담회: 방송의 어제와 오늘.” 『방송』 제33호.

조항제

1994 “1970년대 한국 텔레비전의 구조적 성격에 관한 연구.” 서울대학교 박사학위논문.

주동황

1993 “한국정부의 언론정책이 신문산업의 변천에 미친 영향에 관한 일고찰 — 제1공화국에서 제5공화국까지.” 서울대학교 박사학위논문.

중앙일보·동양방송 주식회사

1975 『중앙일보·동양방송 17년사』.

중앙일보사

1985 『중앙일보 20년사·附동양방송 17년사』.

중외신보

1946 5월 24일자.

지재원

1988 “한국 신문사의 출판사업 실태와 전망에 관한 조사 — 중앙 6개 일간지의 잡지출판을 중심으로.” 중앙대학교 석사학위논문.

차재영

1994 “주한 미점령군의 선전활동 연구.” 『언론과 사회』 5호.

채백

1986 “미국의 TV산업이 한국의 TV방송 도입과정에 미친 영향에 관한 연구.” 『신문연구소학보』(서울대) 23집.

천관우

1962 “단간제 이후의 신문.” 『사상계』 12월호.

최규장

1972 “기자론.” 『신문연구』 봄호.

최덕수

1976 “HLKZ-TV를 회고한다.” 방우회 편, 『텔레비전 20년』.

최석채

1968 “신문이 편집인의 손을 떠났다.” 「편집인 협회보」.

최영석

1989 “1950년대 한국신문의 구조적 성격에 대한 연구.” 연세대학교 석사학위논문.

최인규

1976 “방송정화를 위한 방안.” 『저널리즘』 봄호.

최종수

1981 “언론인 재교육의 어제와 오늘.” 『신문연구』 겨울호.

최준

1947 “당파신문의 운명.” 『신문평론』 7월호.

1955 “신문정비의 방법론.” 『새벽』 1월호.

1966 “한국신문 해방20년사.” 『신문연구』 봄호.

1982 『한국신문사』. 서울: 일조각.

최홍조

- 1956 “신문은 독자에게 친절한가?” 『신태양』 3월호.
- 팽원순
1985 『매스코뮤니케이션 법제이론』. 서울: 법문사.
- 편집부
1973 “중앙 8개지 광고 계재량과 기사대비.” 『신문평론』 5월호.
1986 “한국의 언론인구.” 『신문과 방송』 3월호.
- 한경수
1947 “신문계의 동태.” 『백제』 2월호.
- 한국방송공사
1977 『한국방송사』.
1987 『한국방송 60년사』.
1991 『방송광고 영업백서: 1981-1990』.
- 한국광고문화연구원
1978 『광고연감 '78』.
- 한국방송개발원
1995 『광복 50년 한국방송의 평가와 전망』.
- 한국신문연구소
1974 “전문기자들의 의식구조.” 『신문평론』 1월호.
- 한국신문협회
1968 『한국신문연감』.
1982 『신문협회 20년』.
- 한국언론연구원
1984 『제1회 전국 신문독자 의식조사 결과』.
1986 『한국의 신문독자 — 제2회 언론매체 접촉양태 및 신뢰도 조사』.
1988 『선거와 언론 — 제3회 미디어의 영향과 신뢰도 조사』.
1989 『언론인의 책임과 윤리: 제1회 전국 기자 직업의식 조사』.
1990 『90년대 언론과 독자 — 제4회 미디어의 영향과 신뢰도 조사』.
1991 『언론인의 책임과 윤리: 제2회 전국 기자 직업의식 조사』.
1993 『언론인의 책임과 윤리: 제3회 전국 기자 직업의식 조사』.
1995 『언론인의 책임과 윤리: 제4회 전국 기자 직업의식 조사』.
- 한국일보 정치부
1994 『빼앗긴 서울의 봄』.
- 홍동호
1956 『신문론』. 서울: 정양사.
- 홍종인
1946 “정계와 언론과 정당.” 『신천지』 6월호.