

민주화과정에 있어서 한국언론의 위상(Ⅱ)

崔 明

<목 차>

1. 제 6 공화국의 언론구조
2. 국민이 보는 언론

3. 맺음말 : 다시 민주화와 언론

3. 제 6 공화국의 언론구조

지난호에서 살펴 본 바와 같이 제 5 공화국의 언론은 집권세력의 정교한 탄압장치에 의하여 구조적으로 자유언론을 실현할 수 없는 것이었고, 기업으로서의 대부분의 언론사는 권력과 결탁하여 과점체제속에서 고도의 성장을 구가했던 것이다. 그러나 그러한 상황속에서도 일부 언론인들은 언론자유를 쟁취를 위하여 꾸준히 노력한 흔적도 보였기 때문에, 언론 자체가 제 5 공화국의 권위주의 체제 수호에 반드시 순기능적 역할만을 수행했다고 평가할 수는 없을 것이다. 예컨대, 보도지침이 맹위를 떨치던 당시에 그 것이 철저하게 이행되지 아니한 것은 기자들의 반발 때문이었다든지¹⁾, 1986년 봄 10개의 언론사 일선기자들이 언론자유를 수호를 결의한 것 등은 저간의 사정을 설명하는 사례들이었다. 1986년

* “민주화과정에 있어서 한국언론의 위상(Ⅰ)”,은 『한국정치연구』 2호에 게재되었음.

1) 여영무, “80년대 한국언론의 위상 Ⅱ : 언론구조 개편과 제조언론”, 『신문과 방송』(1989년 10월호 p. 40.

4월 18일 한국일보 기자들이 “우리의 결의”를 결의하고, 그로부터 소위 6·29 선언이 발표될 때까지 중앙지 6개 및 1개의 통신사와 지방지 3개 사 등 10개 언론사의 기자들이 “국민의 알 권리에 부응하여, 공정하고 진실한 보도를 할 것을 다짐”하였는데, 그들은 “한결같이 언론기본법의 폐지를 주장하고 부당한 외부의 간섭을 배제할 것을” 결의했던 것이다.²⁾ 언론계의 이러한 움직임이 6·29 선언에 어떠한 영향을 미쳤는지를 평가할 수는 없겠지만, 적어도 6월 항쟁의 일부분을 구성했다는 점을 부정하기는 어려울 것이다.

[1] 자유화의 언론

한국의 민주화 과정을 조망함에 있어서 몇차례에 걸친 自由化의 전기가 있어 왔고, 또 그 때마다 반동적인 군부세력의 등장으로 인하여 자유화의 운동은 탄압을 받게 되고, 따라서 지하로 잠입하게 되었던 것이다. 1960년 4·19 이후의 자유화가 5·16 군사쿠데타에 의하여 좌절되고, 1979년 10·26 이후의 자유화가 소위 12·12 정변과 이듬해 5·17 계엄확대조치에 의하여 무산되었기 때문이다. 그러한 의미에서 위에서도 잠시 언급한 바와 같이 한국의 민주화 운동은 주기적 성격을 지닌 것이라고 할 수 있을지 모르나, 아무튼 1987년 6월 29일의 소위 6·29선언은 또 하나의 自由化를 맞는 계기였다.

6·29선언은 노태우 당시 민정당 대표위원이 시국을 수습하기 위하여 발표한 선언으로서, 그는 진정한 민주화의 실현을 위해서 대다수의 국민이 원하는 대통령 직선제를 채택할 것과 공정한 경선을 위해서 김대중씨의 사면·복권, 기본권 신장, 지방자치 및 교육자율화, 정당활동 자유보장, 기타 사회비리의 척결 등을 대통령에게 건의하겠다고 밝혔다. 특히 여기에는 정부가 “언론을 장악할 수도 없고 장악하려고 시도 해서도 안된다”는 대목이 포함되어있었고, 이것은 어떤 의미에서 언론에

2) 정진석 ‘“80년대 한국언론의 위상 I : 80년대 한국언론의 공과,” 『신문과 방송』(1989년 9월호) p. 8.

대한 일종의 권력의 무장해제 선언이어서 언론계 전반에 걸쳐서 여러가지 변화를 유발시켰다.

6·29선언 직후부터 언론계인사로 구성된 언론활성화협의회, 한국신문협회 등은 언론기본법 폐지, 주재기자제도 부활, 보도증(프레스카드)제도 폐지 등을 건의 내지 결의하고, 언론의 자율화를 주장하게 되었다. 정부와 여당도 그해 8월에 언론관련법규의 개정 등의 언론정책을 확정하였다. 여기에서 언론기본법의 폐지와 그 대체입법, 신문·잡지출판의 신규등록 및 변경의 개방, 방송의 공영성강화, 문공부의 홍보정책실 폐지 등이 결정되었다. 이러한 움직임의 일환으로 9월 1일부터 신문협회의 결의에 따른 신문의 증면과 구독료 인상이 실현되고, 그동안 금지되었던 기독교방송과 극동방송의 뉴스 방송이 재개되었으며, 언론사의 노동조합결성 움직임이 구체화되어서 언론의 자유와 언론의 자율화가 보장되는 시대로의 진입이 실현되는 듯이 보였다. 사실상 그 해 11월 언론기본법이 폐기되고, 언론관계법률의 개정——정기간행물의 등록에 관한 법률, 방송법, 한국방송공사법 등——이 공포되게 되었다.

[2] 언론의 자율경쟁체제

6·29 이후의 한국언론구조는 자율경쟁체제라고 할 수 있을 것이다. 우선 첫째로 출판매체의 경우를 보면, 6·29 이후 제6공화국의 출범을 전후하여 신문·잡지 등 정기간행물의 수적인 증가를 지적하지 않을 수 없다. 특히 그것은 1980년 언론통폐합 당시에 폐간된 신문과 잡지들의 복간과 새로운 언론기관의 탄생에 따른 것이다.

그리하여 신문의 발행이 자유화되자, 한겨레신문(1988. 5. 15), 세계일보(1989. 2. 10), 국민일보(1988. 12. 10) 등의 일간지가 서울에서 새로이 창간되었고, 경제지를 포함한 특수지 및 지방에서 언론통폐합 당시에 폐간된 신문들의 복간과 신규등록 신문의 창간이 잇따랐다. 또 소위 “지역신문”의 창간도 늘어났으며, 잡지계에서는 폐간되었던 「씨알의 소리」, 「월간중앙」, 「창작과 비평」, 「문학과 지성」 등이 복간되었다.

84 특집 : 한국 政治의 發展方向 연구

신문과 잡지의 수적인 증가를 살펴 보면, 6·29선언 당시 30종이던 일간지가 1989년 1월말 현재 66종으로 두배 이상 늘어났으며, 또 6·29선언 당시 각종 정기간행물의 종수는 2,241종이었는데 다시 1989년 1월말 현재 3,550종으로 늘어나서 불과 1년 7개월 사이에 58.4%의 증가를 보였던 것이다.³⁾

둘째로, 신문·잡지 등의 정기간행물의 숫적인 증가와 더불어 언론인구의 증가를 지적해야 할 것이다. 언론통폐합 직후 신문·통신방송에 종사하던 언론인은 1만 6,786명이었는데, 1980년대에 그 숫자가 완만히 증가된 것은 사실이나 6·29 이후 급격히 증가되어 1989년에는 2만 9,138명으로 나타났다.⁴⁾ 특히 1988년 이후에 창간 혹은 복간된 일간지 23개사가 채용한 언론인만 5,978명에 달했다는 것이다. 이것을 서울과 지방으로 구분해 보면, 서울에서 창간된 언론기관에서는 3,300명을 채용하였으며, 지방에서 채용된 언론인은 2,678명이나 되었다고 한다.⁵⁾

세째로, 출판매체들이 자유경쟁체제로 돌입하면서 공영방송제도에도 큰 변화가 있게 되었다. 제5공화국의 언론기본법은 KBS와 MBC 두 방송사를 공영방송체제로 규정하고, 공영방송제도를 감독하는 기구로 방송위원회를 두었다. 그러나 이 기구는 이름과는 달리 문화공보부의 하위기관에 지나지 않았다. 예컨대, 방송위원회의 예산 및 사업계획작성과 운영규칙의 제정 내지는 개정은 문공부장관과의 협의사항이었다든지(언기법 시행령 제27조), 문공부장관의 KBS 업무감독권(한국방송공사법 제7조), 또는 문공부장관의 KBS사장 임명제청권(위의 법 제9조) 등은 방송위원회를 유명무실한 기구로 만들었던 것이다. 그러나 1987년 11월 28일에 공포된 방송법은 방송위원회의 구성을 대통령, 국회, 법원에 의하도록 개편하고, 그 권한을 확대하여 KBS이사의 임명추천권, 결산공표, 방송에 대한 심의권 등을 부여하였다. 또 방송위원회의 운영에

3) 위의 글, pp.9-10.

4) 위의 글, p.12.

5) 위의 글, p.12.

대한 정부의 간섭을 배제할 목적으로 국회에 대한 보고서제출 의무만을 갖도록 규정하였다. 이러한 일련의 변화는 방송사의 간부인사에 대한 정부의 일방적인 전횡에 종지부를 찍은 것이었다. 뿐만 아니라 개정된 한국방송공사법은 KBS에 대한 정부의 간섭여지를 축소시키고, 따라서 KBS의 독립성을 크게 고조시켰다. 이제 KBS는 정부투자기관의 범위에서 제외되었고, KBS 이사회가 최고의결기관이 되는 동시에 이사의 추천과 임명도 방송위원회의 소관으로 넘어갔던 것이다.

한편 MBC의 경우를 보면, MBC의 독립적인 운영의 보장을 위하여 방송문화진흥회법이 1988년 말에 제정되었다. 이 법은 문화방송의 재단으로 방송문화진흥회를 만들고, 그 진흥회는 방송위원회와 국회가 구성토록 함으로써 문화방송의 독립된 위상을 정립토록 한 것이 그 주요 내용이었다.

방송의 변화는 비단 KBS와 MBC에 국한된 것은 아니다. 기독교 방송과 극동방송이 뉴스방송을 시작하였다는 것은 위에서 언급하였거니와 1989년 1월부터는 기독교방송에도 광고방송이 전면허용되었던 것이다. 지방방송의 설립도 확대되어, 기독교방송의 청주방송이, 극동방송의 대전방송이 각각 허가되었고, 특수방송으로서 1989년 7월 불교방송이 허가되었으며, 가톨릭재단에 의한 평화방송과 교통방송도 뒤이어 허가되었다.⁶⁾

[3] 언론노조의 결성

제 6 공화국 언론구조를 논함에 있어서 특기할 사항은 언론노조의 결성일 것이다. 언론노조는 소위 유신치하이던 1974년에 동아일보와 한국일보 기자들이 그 결성을 시도하였다가 실패한 이후 오랫동안 금기사항으로 되어 있었다. 노조의 결성은 헌법이 보장하는 결사의 자유에 속하는 기본권임에도 불구하고, 언론사 기자들의 집단행동이나 조직화를 정

6) 이광훈, “80년대 한국언론의 위상, 4: 언론민주화와 신문의 창복간봄,” 『신문과 방송』(1989.12), pp. 28-29.

부는 허용하지 않았던 것이다.

그러나 6·29이후 각 산업분야에서 노동운동이 활발하게 전개됨에 따라, 언론사에서도 권익의 옹호와 보도의 공정성을 확보하기 위한 운동이 활발히 전개되었으며, 그것은 노동조합의 결성으로 이어졌던 것이다. 1987년 10월 29일 한국일보 기자들이 노동조합을 결성하고 관할 구청으로부터 신고필증을 교부받은 것은 한국언론운동의 획기적인 전환점을 형성했다. 이어서 동아일보(11월 18일), 중앙일보(12월 1일), MBC(12월 9일), 코리아헤럴드(12월 14일) 등의 중앙의 언론사들이 노조를 결성했다. 이러한 움직임은 1988년에 이르러 지방사까지 확산되어서 1989년 1월까지 전국의 43개 언론사에 노조가 결성되었고 조합원수도 1만 4천명에 이르게 되었던 것이다. 이들 각 언론사의 노조는 1988년 11월 26일 전국 언론노동조합 연맹을 조직함으로써 언론노조를 전국적인 연대조직으로 확대시켰고, 우리나라 언론사상 최초로 산별노조가 등장하게 된 것이다.⁷⁾

이제 언론노조의 활동을 잠시 살펴 보면, 그들의 활동의 이면에는 자본가측의 통제와 지배에 대항하여 노동자의 계급적 이익을 위한 투쟁의 측면과 주체적이고 자율적인 언론활동을 위한 편집권의 독립을 위한 투쟁의 측면이 있다. 후자는 언론의 공정보도와 관련된 것이기도 하다. 앞의 활동과 관련된 문제는 부당노동행위에 대한 구제신청, 노동쟁의, 파업 등의 형태로 나타났고, 그 결과는 대체로 단체협약과 임금협약으로 귀결되었다.⁸⁾ 한편 편집권의 독립은 언론노조의 정당성부여에 기여하게 되었는데, 이를 위한 활동은 편집권 독립을 위한 제도적 장치, 편집 및 보도 책임자에 대한 인사규정, 편집권 독립에 관한 단체협약의 조항 등을 마련하는 것으로 나타났다. 이것들은 각 언론사마다 다소의 차이는 있으나 대체로 노조의 의사가 상당히 반영된 것으로 알려졌다. 또 각사의 언론

7) 위의 글, p.30. 정진석, 앞의 글, p.12. 또 강명구, “언론노조운동과 언론민주화,” 『한국신문방송년감』(한국언론연구원, 1989), pp.53-75, 노병성, “언론노조의 현황과 활동,” 『신문연구』(1989, 여름), pp.164-191 등 참조.

8) 노병성, 앞의 글, pp.177-181 참조.

노조는 공정보도위원회 혹은 자유언론실천위원회와 같은 이름의 기구를 두고, 편집권 독립을 제도적으로 감독하는 업무를 담당하게 하고 있다.

기본권의 신장이라는 점에서는 물론이지만, 언론의 자유와 자율이라는 측면에서도 언론노조의 활성화는 민주화의 자연적인 추세의 반영이라고 할 수 있다. 어느 의미에서 언론노조운동은 “과거 지사적 기자들을 중심으로 한 낭만적인 수준에서의 자유언론 쟁취노력의 단계를 넘어서는 것으로 한국언론에 내재한 정치적, 경제적 모순구조를 개혁하기 위한 조직적이고 과학적인 기반을 일단 마련”한 한국언론사에 있어서 “새로운 질적 전환의 시대를 예고”한 것이 라고 볼 수 있다.⁹⁾ 그러나 언론노조가 갖고 있는 구조적인 문제 때문에 언론노조가 본연의 목표를 성취할 수 있을 지는 의문이라는 지적도 있다. 예컨대 언론노조는 1사1노조의 형태를 취하고 있기 때문에 편집국, 출판국, 공무국, 판매국, 광고국등의 여러 노동집단이 한 노조안에 포괄되어 있다. 따라서 이와같은 이질적인 집단이 서로 다른 요구를 어떻게 하나의 노조속에서 집결하여 표출하느냐는 문제가 제기된다. 그 동안 언론노조가 억압되었던 상황을 고려하면, 육구의 폭발적인 분출이라는 차원에서 아직은 공동노조를 취할 수 있는 것이 아닌가 생각된다. 그렇다면 언론노조가 어느 정도의 정상궤도에 오른 후, 말하자면 현재의 요구가 어느 정도 수용된 후, 자본과 국가기구를 상대로 얼마만큼의 통일된 모습을 보일지는 미지수 라고 한 논자는 말하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 문제는 언론노동의 각 부문이 한국사회내에서의 언론의 위치, 말하자면 “국가기구와 언론의 관계, 자본과 언론의 관계, 그리고 생산과정안에서의 언론노동의 성격, 임금수준, 노동시간 등의 근로조건등에 대한 구체적이고 과학적인 분석을 필요로 하는 것이라고 생각된다.¹¹⁾ 사실 지금까지 있어온 각 언론사의 단체협약의 내용을 일별하면, 언론노조는 “정치권력과 자본이 파행적 형태로 유착된 시장구조에 대한 충분한 고려없이” 노동운동을 전개하고

9) 강명구, 앞의 글, p.57.

10) 위의 글, p.57.

11) 위의 글, p.57.

있는 인상을 주고 있기 때문에 그 노동운동의 전망이 반드시 밝다고만 할 수 없을지 모른다.¹²⁾

그러나 언론노조의 결성과 활동 그 자체만으로도 제 6 공화국의 언론 구조가 그 전과는 획기적으로 다르다는 사실을 입증하고도 남을 것이다.

[4] 구조적 변화에 대한 평가

6·29이후 급속하게 변화하기 시작한 한국의 언론구조는 확실히 제 5 공화국의 그것과 비교할 때 자유화로의 획기적인 도약이라고 할 수 있을 것이며, 이제 그것은 정치적 민주화의 필수요건인 언론 민주화가 현실화되는 과정의 구조라고 할 수 있을지 모른다. 그러나 그러한 의형상의 변화에도 불구하고 제 6 공화국의 언론정책과 언론구조가 제 5 공화국의 그것에서 크게 달라진 점이 없다는 비판적인 평가도 있어서, 여기에서 그것을 잠시 소개한다. 특히 6·29이후 개정된 언론법규의 내용과 문공부의 이른바 “언론인 개별접촉보고서” 및 기존의 독점산업구조의 강화라는 측면에서 그러하다는 것이다.¹³⁾

첫째, 언론정책면을 보면, 1987년 11월에 제정된 ‘정기간행물등록에 관한 법률안’은 정기간행물의 등록요건인 “기능의 보장”조항이 들어 있어서 정기 간행물 발행에 있어서 일종의 허가제를 인정하고 있다.¹⁴⁾ 이것은 언론·출판에 대한 허가나 검열, 또 집회·결사에 대한 허가를 인정하지 않는다는 제 6 공화국 헌법(제21조)에 위배되는 법률이다. 기능의 보장 조항은 폐지된 언론기본법의 “시설기준” 조항의 항목 명칭을 변경한 것에 지나지 않기 때문에, 발행자유의 침해의 소지를 남긴 것은 언론기본법 아래서와 동일하다는 것이다. 말하자면 기능보장 항목은 신

12) 위의 글, p.58.

13) 한국사회언론연구회, “1980년대 한국언론정책의 성격,” pp.181-190. 본문의 분석은 이 논문에서 주로 의존했음.

14) 이것은 “일반 일간 신문은 타블로이드 2배판 4면 기준의 신문지를 시간당 2만부 이상 인쇄할 수 있는 능력을 가진 운전기와 대통령이 정하는 부수 인쇄시설”을 갖추어야 등록할 수 있다는 조항이다.

문 발행의 자유가 상당한 자본가에만 가능한 일종의 “특권”을 그들에게 보장한 결과를 낳았다는 것이다.¹⁵⁾

또한 방송매체의 법률인 방송법도 언론기본법의 방송관계 조항을 부분적으로 수정한 것이라는 주장이다. 사실 방송법에 의하면 방송매체는, 방송위원회로 하여금 방송의 운영 편성등 기본정책을 포함한 거의 전권을 행사할 수 있도록 함으로써 방송의 자율을 저해하고 있으며,¹⁶⁾ 보도·논평의 공정성이라든가 자유민주주의 신장과 인권존중 등에 관한 방송위원회의 심의규정도 방송언론을 규제하기위한 일종의 “백지 위임형법”과 같은 것이어서 언론자유에 대한 위헌적 입법이라고 할 수 있다는 것이다.¹⁷⁾ 요컨대, 방송법은 종래 방송을 장악 규제 해왔던 행정부의 권한을 방송위원회에 위임시킨 입법이라고도 할 수 있는데, 그것은 특히 방송위원회의 구성을 보면 자명하다고 할 수 있다.¹⁸⁾ 따라서 방송의 기본 정책과 그것을 다루는 방송위원회의 구성이라는 측면을 고려할 때 방송법은 형식상의 공영방송을 실질상으로 관영 방송화하고 있는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 언론관계 입법 이외에 정부가 언론통제를 하고 있다는 사실을 알 수 있는 자료는 “언론인 개별접촉보고서”이다. 이 보고서는 1988년 국정감사기간중 국회문공위원회 소속 의원들이 발견한(?) 자료로서 1987년 4·13호헌 조치부터 새신문들의 창간이 활발하던 1988년 4월까지 사이에 문공부가 언론사별로 접촉대상자를 선정하여, 개별접촉을 통한 보도협조요청을 함과 동시에 언론사내의 주요동정을 전해 듣고서 그 내용을

15) 이 이외에도 등록법에는 제호, 종별 및 간별, 발행인, 편집인 및 인쇄인의 본적, 주소, 성명 등의 여러 사항중 어느 하나라도 임의로 변경하여 그간 행위를 발행했을 때, (제12조) 또 “시위 기타 부정한 방법으로 등록한 사실이 있을 때(제12조 2항)에는 각각 3개월간 6개월의 정간처분을 주무관청이 내릴 수 있게 하고 있어서 위헌적인 규정을 두고 있다고 할 수 있다.

16) 『방송법』, 제17조.

17) 위의 법, 제20조, 제21조 등.

18) 방송위원회의 위원은 “학식경험과 덕망이 있는자 중에서 대통령이 임명한 12인의 위원으로 구성”되지만, 국회의장이 추천한 2인을 제외한 나머지 10인이 모두 정부에 의한 임명이라고 할 수 있다고 한다.

90 특집 : 한국 政治의 發展方向 연구

월별로 묶은 것이었다.¹⁹⁾ 이러한 정부의 활동은 권력이 여전히 언론을 조정함으로써 언론의 자율성보장이라는 것은 허구임을 증명한 것이었다고 할 수 있을 것이다.

세째, 앞에서 지적한 바와 같이 제 6 공화국의 언론구조는 언론매체의 양적 팽창이라는 외형상의 변화에서 명시적으로 나타난다. 그러나 언론산업의 변화 양상은 그 내용의 변화를 수반하지 않고, 기존언론구조를 “다양한 방식으로 재정비하여 강화시켰다는 점”에서 제 6 공화국의 언론정책이 제 5 공화국의 그것과 본질적으로 다를 바가 없다는 것이다. 그리하여 제 6 공화국의 언론정책은

“중전의 5공화국 언론정책이 독점자본과 언론자본을 대상으로 하여 국가권력에 의하여 직접적이고 강제적으로 통제해 왔던 방식과는 달리, 독점자본 및 언론자본과 더불어 광범위한 지배계급연합을 형성, 민중을 대상으로 하여 형식적으로는 간접적이고 다소 유희적으로 보이는 개방정책을 전개하고 있다”

는 것이다.²⁰⁾

물론 6·29이후 제도언론에 맞서서 민중언론을 지향하자는 움직임이 구체화 된 것도 사실이다. 그 대표적인 예가 한겨레신문인데, 이 신문은 설립자본금 전액이 민중자본이었다는 특징이외에 경영과 편집의 측면에서 민중지의 가능성을 제시하였다는 점에서 의의를 갖는다고 할 수 있다. 제도언론에 대한 이러한 민중언론의 대응은 대학정론 등에서도 발견되지만, 기존언론사들이 주축을 이루고 있는 제도언론의 세력을 감안할 때 아직도 민중언론을 운운하기는 시기상조가 아닌가 생각된다.

2. 국민이 보는 언론

민주주의 정치체제는 국민의 요구에 그 정책이 부응하는 체제이다. 마

19) 한국사회언론연구회, 앞의 글, p.185. 그 내용은 『기자협회보』, 제524호(1988년 12월 16일), 제525호(1988년 12월 23일)를 참조한 것임.

20) 한국사회언론연구회, 앞의 글, p.186.

찬가지로 민주주의 체제아래서의 언론도 국민의 요구에 부응하는 국민의 의사를 반영하는 것이어야 할 것이다. 뿐만 아니라 신속·정확·공정한 보도를 통하여 국민에게 그 알 권리를 보호하고, 교육적 기능을 수행하고, 정부의 정책에 대한 올바른 비판을 통해서 일종의 파수군의 역할을 하여야 한다.²¹⁾

그러면 우리의 언론이 이러한 기능을 제대로 수행하고 있는가? 제 6 공화국의 언론이 그 전과 비교하여 질적인 변화가 있다고는 하나, 앞의 분석에서 본바와 같이 아직도 우리의 언론은 허다한 문제를 안고 있다고 할 것이며, 그러한 문제들의 민주주의 체제의 언론이 갖는 여러 기능의 수행에 장애가 되고 있다고 할 것이다. 여기서는 민주주의 체제의 언론은 모름지기 국민의 요구에 부응하는 언론이어야 한다는 전제아래 국민이 언론을 어떻게 보고 있는가의 문제를 검토하고자 한다.

국민이 보는 언론은 물론 사회조사방법에 의한 자료를 참조할 수 밖에 없으며, 여기서 소개하는 자료는 다음의 세가지이다. 하나는 한국언론연구원원의 의뢰에 의하여 연세대의 박홍수, 김영석, 김용학 교수가 책임연구원으로서 조사한 “제 3회 미디어의 영향과 신뢰도 조사”이다. 이것은 13대 대통령선거와 국회의원 선거에서 선거권을 가진 만20세 이상의 국민을 조사대상으로 하여 다단계 할당 무선 표집방법으로 1,200명 표본의 전국조사였다. 자료가 수집된 시기는 1988년 4월 22일부터 24일까지 3일동안 이었다.²²⁾ 둘째는 외국어대 김진홍 교수가 신문의 특성과 신뢰도와와의 상관관계를 조사한 연구이다. 이 조사는 위와 비슷한 시기인 1988년 5월 20일부터 6월 20일까지 주로 지식인과 대학생을 대상으로 설문지조사를 한 것이며, 표본은 지식인 400명, 대학생 850명의 집

21) 예컨대, Wilbur Schramm, *Mass Media and National Development: The Role of Information in the Developing Countries* (Stanford: Stanford University Press, 1964); Daniel Lerner and Wilbur Schramm (eds.), *Communication and Change in the Developing Countries* (Honolulu: University Press of Hawaii, 1967) 등을 참조.

22) 한국언론연구원, 『선거와 언론』, 조사 연구 88-3 (1988).

단이었다.²³⁾ 셋째는 방송위원회의 의뢰에 의하여 서울대학교 사회과학 연구소가 행한 방송정책조사연구이다. 이것은 서울대 강현두 교수가 책임연구원으로서 한양대 이민웅, 서울대 홍두승 교수와 함께 조사한 것이다. 이 조사는 1988년 10월 제주도를 제외한 전국의 20세 이상의 국민을 모집단으로하여 다단계 확률표집방법에 의한 1,500명의 표본과 전문가 집단을 별도로 조사한 것이다.²⁴⁾

필자가 위의 세 조사를 통하여 국민이 보는 여론을 소개하고자 하는 이유는 세 연구가 모두 제 6공화국의 출범직후에 조사된 것이고 조사의 기법과 분석이 모두 객관성을 띄고 있다고 판단했기 때문이다. 특히 첫째의 조사는 신문과 방송을 함께 조사한 것이고, 둘째는 신문만, 셋째는 방송만을 조사한 것이어서 비교의 가능성이 크다는 점을 고려하였기 때문이다. 또 첫째 것은 모집단이 전국민인 반면에, 둘째의 것은 연구는 주로 고학력층, 셋째의 것은 전국민을 모집단으로 하면서 전문가 집단의 의견을 조사한 점에서 앞에서 지적한 비교의 가능성과는 다른 의미의 비교가 가능하기 때문이다. 이제 그 조사 내용가운데 주로 신뢰도를 중심으로 세 연구의 결과를 보기로 한다.

우선 한국언론연구원에 의한 연구는 특히 언론과 선거와의 관계를 조사한 것이지만, 언론에 대한 신뢰도의 문제를 상당히 다루고 있다. 언론에 대한 신뢰도의 측정은 두가지 측면에서 시도되었는데, 하나는 언론보도의 내용과 언론의 일반적인 기능에 관한 신뢰도이고, 다른 하나는 언론이 그 당시에 보도한 특정 주제에 대한 신뢰도이다. 이 연구는 전자의 신뢰도를 구성하는 문항을 13개 선정하고, 이에 대한 공감도의 조사를 통해서 신뢰도를 측정하고 있으며, 후자의 주제별 신뢰도는 특정주제에 대한 접촉경로와 더불어 그 주제에 대한 신뢰의 정도를 평가하는 것으로 측정하였다. 그리하여 전자의 신뢰성의 구성요인으로는 보

23) 김진홍, “한국신문의 특성과 신뢰도와의 상관관계,” 『현대사회와 커뮤니케이션이론』(이상희교수 화갑기념논문집; 서울:한길사, 1989), pp. 429-452.

24) 서울대학교 사회과학연구소, 『방송정책조사연구보고서』(1989. 1).

도의 사실성, 신속성, 공정성, 윤리성, 품위도, 다양성, 심층성, 완전성, 상업성, 취재보도의 자유, 권력에 의한 간섭, 지역감정해소노력, 보도의 비판성이라는 항목이 제시되었고, 주제별로는 학원사태, 새마을사건, 국회의원입후보자에 대한 정보, 물가변동, 경제소식의 항목이 제시되었다.²⁵⁾ 여기서 그 중요한 결과를 보면, 언론보도의 내용과 일반적 기능에 대한 신뢰성을 지시한다고 볼 수 있는 보도의 사실성, 신속성, 심층성에서는 각기 응답자의 48.4%, 63.2%, 46.3%라는 긍정적인 평가를 받고 있으나, 응답자의 과반수가 훨씬 넘는 58.8%가 언론이 권력에 의하여 간섭을 받는다고 함으로써 언론활동에 있어서 제약이 크다는 것이 지배적인 의견으로 나타났다. 후자의 의견은 특히 고학력계층에서 현저하게 나타났다.²⁶⁾ 참고로 위의 네 항목에 대한 응답자의 반응 수치는 위의 <표 1>과 같다.

한편 신문에 대한 신뢰성이 일반적으로 낮다는 것은 김진홍의 연구에

<표 1> 신문의 보도 내용과 기능에 대한 신뢰도

주 제	응답유형	신뢰도					모른다	합 계 (%)
		전부 허정	약간 허정	중립	약간 긍정	완전 긍정		
사 실 성		44 (3.8)	250 (21.6)	224 (19.3)	431 (37.2)	130 (11.2)	79 (6.8)	1,158 (100.0)
신 속 성		34 (3.0)	93 (8.1)	232 (20.2)	459 (39.9)	268 (23.3)	63 (5.5)	1,149 (100.0)
심 층 성		35 (3.0)	211 (18.3)	266 (23.1)	416 (36.2)	116 (10.1)	106 (9.2)	1,150 (100.0)
권력에 의한 간섭		38 (3.3)	95 (8.3)	180 (15.7)	443 (38.5)	234 (20.3)	160 (13.9)	1,150 (100.0)

출처 : 한국언론연구원, 앞의 조사, p.156의 <표 8-1>.

- 25) 한국언론연구원, 앞의 조사, p.155. 다만 여기서는 주제별 항목의 신뢰도 조사는 언급하지 않기로 한다. 여기서의 신뢰도는 “전혀 믿지 않는다”(1점)와 “거의 믿는다”(5점)를 양극으로하는 5점척도를 사용하여, 변량분석을 실시한 것인데, 통계적으로 크게 의미가 없을 뿐 아니라, 다른 연구와의 비교도 가능하지 않기 때문이다. 위의 조사, pp.188-195 참조.
- 26) 여기서 사실성, 신속성, 심층성과 권력의 간섭의 항목만을 소개한 것은 이 네경우에 의견이 집약적으로 나타났기 때문이고, 또 그것이 신뢰도와 특히 직결되는 것이기 때문이다. 물론 의견이 집약되지 아니한 다른 항목에서도 신뢰성의 문제 있음을 지적할 수는 있을 것이다.

〈표 2〉 신문의 신뢰성 정도(집단별) (단위 : 명, %)

집단	응답유형		모 른 다	응답유형		계
	대단히 믿을수 있다	대체로 믿을수 있다		대체로 믿을수 없다	대단히 믿을수 없다	
지식인		94 (59.1)	14 (8.8)	49 (30.8)	2 (1.2)	159 (22.0)
학생	1 (0.2)	247 (43.8)	69 (12.2)	234 (41.5)	13 (2.3)	564 (78.0)
총 계	1 (0.1)	341 (47.2)	83 (11.5)	283 (39.1)	15 (2.1)	723 (100.0)

출처 : 김진홍, 앞의 연구, p.434의 〈표 2〉.

서도 나타난다. 김의 경우는 신문에 대한 일반적인 신뢰성의 정도를 묻고, 또 신문의 특성별로 정확성, 객관성, 공정성, 진실성, 공공성, 지도성, 균형성, 공적비판 및 통제성, 윤리성의 9개 특성을 별도의 항목에서 조사하였다. 신문의 일반적인 신뢰성의 정도는 〈표 2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 상대적으로 매우 낮은 것으로 나타났다. 우선 지식인과 대학생들 가운데 41.2%가 신문을 신뢰하지 않는 것으로 나타났으며, 두 집단 가운데 특히 대학생이(43.8%), 지식인 보다(32.1%) 훨씬 신문을 신뢰하지 않은 것으로 밝혀 졌다.²⁷⁾

또한 위에서 지적한 신문의 특성별 신뢰도 측정에 있어서 김교수는 공공성을 제외한 8개의 특성에 있어서 신문은 모두 신뢰를 받지 못하고 있음을 발견했다고 주장하고 있다. 여기서 그 자세한 설명은 생략하지만, 예컨대 객관성의 경우에 응답자의 71.9%가, 또 공정성과 진실성의 경우에 각기 응답자의 81.0%와 92.0%가 부정적인 반응을 나타낸 것으로 나타났다.²⁸⁾ 이러한 현상은 한국언론에 대하여 비판적이라 할 수 있는 지식인과 대학생들을 모집단으로 삼았기 때문에 더욱 두드러지게 표

27) 물론 이 조사에서 지식인과 학생의 58.7%가 신문을 신뢰한다고 하고 있어서, 신뢰성이 낮은 것은 아니라고 할 수도 있다. 그러나 김교수는 신문의 신뢰도를 신문구독동기분석결과와 관련시켜 설명하고 있으며, “공정하고 객관적으로 보도하기 때문에” 구독한다는 항목에 응답한 분포빈도가 전체 응답자의 19.5%에 지나지 않는다는 사실에 착안하여 신뢰성을 다시 평가하고 있는 것이다. 김진홍, 앞의 연구, pp.435-436 참조.

28) 위의 연구, pp.437-439.

출되었다고 하겠지만, 한국언론이 갖는 문제점들이 충분히 지적된 것도 사실이다.

이제 방송의 경우를 보자. 한국언론연구원의 앞의 조사는 방송의 경우에도 신문의 경우와 마찬가지로 보도의 내용과 기능에 대한 신뢰도평가를 하고 있다. 이것 역시 신문의 경우와 동일한 13개의 문항에 대한 공감도를 측정하는 방법을 사용하고 있다.²⁹⁾ 그 결과를 보면, 방송보도의 신뢰도를 구성하는 요인가운데 방송매체가 가장 긍정적인 평가를 받는 부분은 보도의 신속성이었다. 말할 것도 없이 이것은 전파가 갖는 속성으로 볼 때 자연스러운 결과이겠으나, 아무튼 응답자의 71.0%가 긍정적인 반응을 보였다. 그러나 신속성 이외에는 보도의 품위도, 보도의 상업성, 권력으로부터의 간섭이라는 문항에서 각기 59.5%, 42.5% (중립이 20.4%), 65.6%의 부정적인 평가를 받았다. 취재의 자유에 관한 문항에서 40.6%가 부정적인 견해를 표명했고(중립이 26.6%), 보도의 비판성에 관한 문항에서도 부정 31.6%, 중립 34.7%로 부정적인 견해의 우세를 보이고 있어서 국민의 대다수가 외부로부터의 방송 보도의 통제를 강하게 믿는 것으로 나타났다. 방송의 경우에도 이러한 견해는

〈표 3〉 방송의 보도 내용과 기능에 대한 신뢰도

주제	응답유형						합계 (%)
	전부 부정	약간 부정	중립	약간 긍정	완전 긍정	모른다	
사실성	62 (5.3)	304 (26.1)	297 (25.5)	347 (29.8)	122 (10.5)	34 (2.9)	1,166 (100.0)
신속성	38 (3.2)	98 (8.4)	172 (14.7)	451 (38.4)	382 (32.6)	32 (2.7)	1,173 (100.0)
품위도	29 (2.4)	137 (11.6)	226 (19.1)	476 (40.2)	228 (19.3)	88 (7.4)	1,184 (100.0)
취재보도자유	147 (12.5)	331 (28.1)	314 (26.6)	207 (17.5)	67 (5.7)	114 (9.7)	1,180 (100.0)
권력에 의한 간섭	48 (4.1)	75 (6.3)	157 (13.3)	429 (36.3)	347 (29.3)	127 (10.7)	1,183 (100.0)
비판성	95 (8.0)	279 (23.6)	411 (34.7)	235 (19.9)	73 (6.2)	90 (7.6)	1,183 (100.0)

출처 : 한국언론연구원, 앞의 조사, p.161의 〈표 8-6〉.

29) 한국언론연구원, 앞의 조사, pp.160-166.

집단별로 다르게 나타났는데, 남자보다는 여자가, 노년층보다는 청년층이, 저학력자 보다는 고학력자가, 저소득층보다는 고소득층이 방송의 보도내용에 비판적이며, 따라서 낮은 신뢰도를 갖는 것으로 분석되었다. 다시 참고로 위의 몇 항목에 대한 응답자의 반응수치를 보면 <표 3>과 같다.

이제 마지막으로 서울대학교 사회과학연구소가 행한 방송정책조사를 보자. 이것은 주로 방송정책에 관한 일반 국민과 전문가 집단에 대한 조사이지만, 방송의 신뢰도, 특히 텔레비전 뉴스의 신뢰도를 다루고 있기 때문에 앞의 연구와의 비교가 가능하다고 생각한다.³⁰⁾ 우선 이 연구에서는 매체별 신뢰도를 비교하고 있다. 그것은 <표 4>와 같다. 이 표에서 보는 바와 같이 “만약 같은 뉴스를 두고 신문, 텔레비전, 라디오, 잡지가 서로 다르게 보도한다면 어떤 매체의 보도를 믿겠습니까?”라는 물음에 대하여 54.7%가 신문, 36.2%가 텔레비전이라고 응답함으로써, 신문이 아직도 텔레비전 보다는 높은 신뢰도를 갖고 있음을 나타내고 있다. 그러나 이것은 매체간의 상대적인 신뢰도일뿐이다. 그 다음 텔레비전 뉴스에 대한 신뢰도는 <표 5>와 같이 나타났다.

텔레비전 뉴스의 일반적인 신뢰도는 70.9%라는 비교적 높은 비율의 긍정적인 반응을 나타냈다. 비록 텔레비전에 대한 신뢰도가 신문의 그

<표 4> 신뢰도 순위에 따른 매체의 분포

응답	별	주	빈도 (명)	백분율 (%)
신	문	문	820	54.7
텔	비	전	543	36.2
잡	지	지	72	4.8
라	디	오	46	3.1
무	응	답	19	1.3
합	계		1,500	100.0

출처 : 서울대학교 사회과학연구소, 위의 보고서, p.38.

30) 서울대학교 사회과학연구소, 앞의 보고서, pp.38-47.

〈표 5〉 텔레비전 뉴스의 신뢰도

응답범주	빈도(명)	백분율(%)
믿는 편이다	1,063	70.9
믿지 않는 편이다	434	28.9
무응답	3	0.2
합계	1,500	100.0

출처 : 서울대학교 사회과학연구소, 위의 보고서, p.39.

것에 비하여 낮지만, 시청자의 대다수가 텔레비전 뉴스를 신뢰하고 있음을 나타내고 있으며, 이것은 후술하는 〈표 7〉의 평가에서 나타나듯이 제 6 공화국 이후 뉴스보도의 공정성이 개선되었다고 응답한 사람이 83.0%나 된다는 것과 비교할 때 매우 의미가 크다고 하겠다. 물론 믿지 않는 편이라고 응답한 사람이 28.9%라는 사실도 주목할 일이다. 그러면 믿지 않는 사람들은 무슨 이유 때문인가? 이것은 〈표 6〉에서 찾을 수 있다. 가장 큰 이유는 뉴스가 공정성을 결여하기 때문이며, 66.3%나 되는 응답자들의 반응이 나타났다. 아무튼, 텔레비전 뉴스를 믿지 않는 편에 속하는 사람들은 뉴스를 시청하면서도 믿지 않는다.³¹⁾

앞에서도 잠시 언급한 바와 같이 서울대학교 사회과학연구소의 조사

〈표 6〉 텔레비전 뉴스를 믿지 않는 이유

응답범주	빈도(명)	백분율(%)
공정하지 못하기 때문	288	66.3
자세하지 못하기 때문	51	11.8
정확하지 못하기 때문	49	11.3
비관적이지 못하기 때문	31	7.1
흥미워주이기 때문	10	2.3
기타/무응답	5	1.2
합계	434	100.0

출처 : 서울대학교 사회과학연구소, 위의 보고서, p.42.

31) 공정성 판단의 근거가 되는 기준에는 “정확한 사실보도”라는 응답이 66.1%가 되는 것도 주목할 일이다. 위의 보고서, p.45.

〈표 7〉 제 6 공화국 이후 텔레비전 뉴스의 공정성 변화

응답범주	빈도(명)	백분율(%)
다소 공정해졌다	889	59.3
많이 공정해졌다	356	23.7
중전과 다름없다	232	15.5
오히려 나빠졌다	15	1.0
무응답	8	0.5
합계	1,500	100.0

출처 : 서울대학교 사회과학연구소, 위의 보고서, p. 47.

는 제 6 공화국 이후 텔레비전의 공정성이 개선되었는지의 여부를 묻고 있다. 사실 6·29 이후 텔레비전 방송의 공정성에 대한 국민적 요구가 증대되었고, 텔레비전도 이를 위하여 그 나름의 노력을 경주해 온 것도 사실이지만, 일반 시청자의 반응은 〈표 7〉과 같다. 이에 따르면, 제 6 공화국 출범 이후 텔레비전 뉴스의 공정성이 개선되었다는 반응이 83.0%로 나타났는데, 이것은 상당히 고무적인 반응으로 볼 수 있는 것이다. 그러나 과거에 비하여 향상되었다는 의미이며, 절대적 향상을 의미하는 것은 물론 아니다.

위에서 우리는 제 6 공화국 출범 이후 국민들이 언론을 어떻게 보느냐에 관한 대표적인 세계의 사회조사연구의 결과를 보았다. 비교적 비슷한 시기에 조사된 이들 연구의 결과는 다소의 차이는 있으나, 대체로 언론에 대한 신뢰도가 낮은 것으로 나타났다. 서울대학교 사회과학연구소의 조사에 따르면, 텔레비전 뉴스에 대한 신뢰도가 70.9%라는 높은 긍정적인 반응을 보였지만, 이것은 제 6 공화국 이후 텔레비전 뉴스의 공정성 개선이 83.0%라는 응답과 관계가 있는 반응일 것이다. 여기서 정확한 관계를 측정하기는 어려우나, 공정성 개선에 대한 의견이 뉴스 자체에 대한 신뢰도를 높게 생각하는 것에 분명히 영향을 주었으리라는 것이다. 또한 지적할 수 있는 것은 서울대학교 사회과학연구소의 조사에서 알 수 있는 바와 같이 텔레비전에 대한 신뢰도 자체는 신문에 대한 그것에 비하여 훨씬 낮다는 사실도 우리는 기억해야 할 것이다.

요컨대, 제 6 공화국 이후 언론에 대한 일반 국민의 태도가 보다 긍정적인 방향으로 변화된 것은 사실이지만, 위의 조사들에서 알 수 있는 바와 같이 아직 일반 국민들은 언론을 완전히 신뢰하지는 않는다. 그러므로, 언론은 공공성의 확립과 사회적 책임의 완수를 위하여 자기반성과 노력을 게을리해서는 안될 것이다.

3. 맺는 말 : 다시 민주화와 언론

민주주의는 경쟁과 참여를 전제로 하며, 여기에서의 언론의 역할은 정보에 대한 선택적인 소오스를 제공하는 일이다. 그러기 위하여는 표현의 자유가 또한 보장되어야 한다. 말하자면, 자유롭고 공정한 언론활동의 보장이 민주주의의 실현을 위하여 필수적이라고 할 것이다.

우리는 위에서 민주화 과정에 있어서의 한국언론의 위상을 밝히기 위하여 제 5 공화국의 언론구조, 제 6 공화국의 언론구조를 살펴 보았고, 또 국민이 보는 언론을 몇몇의 사회조사를 통하여 점검하였다. 주지하다시피 제 6 공화국의 언론은 그 전과 비교하여 보다 더 많은 자유를 누리게 되었고, 권력에 의한 간섭도 상당히 배제되었다고 할 것이다. 그러나 오늘날의 언론사업은 대기업화 내지는 독점화의 길을 걷고 있어서 아주 소수의 자본가만이 언론사업을 영위할 수 있게 되었고, 따라서 언론은 극소수의 자본가에게 과점되는 현상을 빚어 왔던 것이다. 이러한 현상은 제 6 공화국 아래서도 마찬가지일 것이다. 형식적인 언론의 자유만 생각한다면, 제 6 공화국의 언론이 과거 어느 때보다도 많은 자유를 누린다고 할 수 있을지 모른다. 그러나 언론기업의 과점화현상에 따른 부작용을 생각할 때, 과연 언론이 공정한 보도를 어느 정도할 수 있는지는 의문이다. 언론은 모름지기 권력으로부터 독립되어야 하지만, 동시에 그것은 특정의 이익으로부터도 독립되어야 한다. 그러기 위하여는 특정의 자본가에 의하여 통제되지 않는 언론이 활성화되어야 할 것이며, 동시에 기존의 언론사들도 자체의 민주화의 노력을 통하여 자본가의 통

제력을 약화시킬 필요가 있을 것이다.³²⁾ 민주화과정에 있어서 한국 언론은 이러한 문제들을 안고 있다는 것을 지적하면서, 이 글을 마치고자 한다.

32) 이효성, "언론과 민주주의," 『인권과 정의』(1989년 5월), pp. 8-12.