

언론자유에 상대성에 관한 고찰: 학문·사상·양심의 자유, 그리고 언론시장의 독과점 방지와 관련하여

김재홍*

I. 들어가며: 국가권력으로부터 억압받지 않을 언론 자유

언론의 자유는 민주정치가 이루어지는데 있어 근본 바탕으로서 불가침의 국민 기본권이다. 국가권력으로부터 간섭받거나 침해받지 않을 권리다. 우리 헌법 제21조 1항은 이를 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.”고 규정했다. 헌법 제21조는 이어 2항에서 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.”고 명기해 국가권력의 개입 여지를 배제했다.

그럼에도 불구하고 언론의 자유는 과거 권위주의 정권들에 의해 반복적으로 짓밟혀 왔다. 반민주적 헌정으로 국민의 지탄을 받은 박정희 유신체제 아래서 언론사의 편집·제작 과정이 국가 정보기관인 중앙정보부의 파견관에 의하여 감시당하고 ‘조정’이라는 이름 아래 간섭받았다.

유신체제는 그 강행 과정이 당시 헌법상 아무런 근거규정이 없는데도 대통령 박정희가 국회 해산을 선언하고 또 헌법 개정 의결권이 없는 비상국무회의에 헌법안을 회부하는 등 여러 측면에서 위헌이고 불법이었지만 특히 그 헌법이 국민 기본권의 본질적 내용을 제한할 수 없게 한 명문규정을 삭제한 것이 문제였다. 즉 언론·출판·집회·결사의 자유 등 국민기본권에 대한 본질적 내용을 제한할 수

* 경기대

없다는 헌법 조항을 삭제함으로써 국가가 침해할 수 없는 자연권이라 할 수 있는 국민기본권을 법률로서 제한할 수 있게 된 것이다. 그 결과 1980년 전두환 등의 내란정권이 입법한 언론기본권이나 국가보안법의 경우 언론 자유를 비롯해서 자연권인 국민기본권을 상당 부분 제한함에도 불구하고 위헌 제소로도 구제받을 수 없는 상황에 이르렀다. 전두환에 의한 5공화정과 노태우에 의한 6공화정이 비록 헌법을 단계적으로 고치긴 했으나 본질적인 면에서 유신체제였으며 '박정희 없는 박정희 체제'라 규정할 수 있는 근거가 바로 그것이다.

그런 부당한 국가권력의 횡포에 저항하며 언론자유 운동을 벌인 기자들은 정권 측의 강압에 의해 강제해직을 당했다. 유신체제 시기 1975년 봄, 신문사 편집국에 상주하던 중앙정보부 기관원의 출입을 거부하는 등 자유언론 실천운동을 전개한 동아일보 기자들 다수가 강제해직 당한 것이 그런 사례다. 당시 자유언론 운동을 벌이던 조선일보 기자들도 직장에서 쫓겨났다.

또 1980년 전두환 노태우 등 하나회 신군부의 정권 찬탈을 위한 내란 과정에 저항하던 언론인들도 권력에 의해 강제해직을 당했다. 당시 내란집단의 비상계엄 조치 아래서 광주 시민항쟁이 사전검열로 보도되지 못하자 검열을 거부하고 신문제작에 반대한 언론인들은 합동수사본부와 국보위가 제시한 명단에 따라 거리로 쫓겨났다.¹⁾

독재정권의 가장 특징적인 공통점 중 하나가 언론탄압이다. 권력의 언론 탄압은 언론인 강제해직, 언론사 통폐합, 기사와 방송 프로그램의 검열, 유언비어 과잉단속 등의 형태로 자행됐다. 언론인 해직과 투옥은 커뮤니케이터 통제, 언론사 통폐합은 미디어 통제, 그리고 기사와 프로그램의 검열은 메시지 통제, 유언비어 단속은 언론수용자 통제로 분류된다. 1961년 5.16 군사쿠데타 이후 박정희 정권²⁾과 1980년 전두환 하나회 집단은 정권찬탈을 위한 내란과정에서 똑같이 이같은 모든 형태의 언론 탄압을 동원했다.

1) 1980년 당시 언론인 해직의 현장은 다음 자료에 경험적으로 묘사돼 있다. 김재홍, 『군부와 권력』(서울: 나남, 1992), 149-171.

2) 1961년 박정희의 5.16 군사쿠데타와 정권찬탈, 반민주 행위 등에 관해서는 다음 책을 참조. 김재홍, 『누가 박정희를 용서했는가』(서울: 책보세, 2012).

5.16 쿠데타정부가 형식적으로나마 민정이양 하기 전인 1962년 부산일보와 부산 MBC의 소유주였던 김지태는 구속 수감돼 신체가 자유롭지 못한 상태에서 정권측이 강압하는 언론사 포기각서에 서명하지 않을 수 없었다. 사유재산의 강탈 행위일 뿐 아니라 민주헌정의 기본권인 언론 자유의 침해였다.

독재정권 아래서의 국민 기본권을 무시한 언론 탄압은 자유당 정부 아래서 민족일보와 경향신문이 폐간을 당했고, 1970년대 박정희 정권 아래서 비판논조가 강한 시사월간지 사상계가 폐간된 것이 대표적인 사례다. 국민의 기본권인 언론 자유, 그것을 효율적으로 실천하기 위한 제도로서 언론인 직분과 언론사를 선별적으로 말살한 반민주 행위였다.

독재정권 아래서 일어난 언론탄압 행위는 민주주의 국가에서 상상하지 못할 비행이었지만 아직 국가기관의 개입 내용과 그 주도자가 가려지지 않았다. 관련 언론사 사주 측의 책임도 제대로 밝혀지지 않았다. 그런 가운데 언론인 강제해직 과정에서 독재정권 측에 협력했다는 의혹을 받아 온 언론사가 거꾸로 민주화와 언론자유 운동에 앞장선 것처럼 주장하기도 했다. 이는 마치 일제 강점기 친일 부역했던 언론사가 민족운동을 한 것처럼 국민을 속여 온 것과 똑 같은 역사왜곡이며 사회정의에 반하는 행태가 아닐 수 없다.

역사적 진실이 은폐된 상황에서 정의롭지 못한 독재 부역자들이 시민사회의 주류로 계속 행세하는 현실에서는 과거와 같은 언론탄압이 언제 또 다시 재발하지 않을 것이라고 보장할 수 없는 일이다. 언론의 자유를 유린하는 반민주 행위는 어떤 경우에도 재발되지 않도록 그 보장 장치를 확립해야 한다.

II. 남의 언론자유를 침해하지 않는 상대성과 사회적 책임: 언론의 외적 자유와 내적 자유

1987년 6·10 시민항쟁의 성과로 언론 자유가 확대되자 이번에는 언론사 간에 무한 경쟁이 전개되면서 언론의 전횡과 사회적 책임문제가 대두됐다. 이는 언론 자유 발전사에서 다른 나라의 경험과도 비슷한 현상이다. 언론 자유의 천국이라 일컬어지는 미국에서도 1940년대 허친스위원회의 활동 이후 언론의 자유 못지않

게 사회적 책임이 강조됐다. 1947년 발간된 허친스위원회 보고서는 제목을 ‘자유롭고 책임 있는 언론’이라 정함으로써 언론의 자유와 함께 책임이 중요함을 인식시켰다. 이는 언론의 자유를 확립하는 단계를 넘어 그 사회적 책임으로 지평을 넓히고 전환시킨 이정표인 것으로 평가돼 왔다.

1960년대 서독에서 쿤터위원회의 활동도 허친스위원회와 동질적이었다. 특히 쿤터위원회는 언론자유가 남의 자유를 침해하여서는 안되며 시장독과점 방지에 관한 기준을 마련한 점에서 큰 공헌을 남겼다. 쿤터위원회 보고서는 한 언론미디어 그룹이 전체 언론시장의 20% 이상을 점유하면 남의 언론 자유를 위협한다고 보았다. 이어 25% 이상을 차지할 경우 그것은 남의 언론 자유를 침해하는 것으로 규정했다. 이는 언론 자유의 ‘상대성’(relativity) 개념을 명확히 한 것이다.

언론의 자유는 언론상품의 시장독과점 문제 뿐 아니라 다른 시민적 자유를 억압하거나 침해해서는 안되는 상대성도 중요하다. 월터 리프만은 언론의 자유만을 떼어내서 강조하지말고 국민기본권으로서 전반적 자유 체계(the whole system of liberties)를 수호해야 한다고 강조한다. 언론 자유에 대한 리프만의 다음과 같은 성찰은 그것을 특권화하거나 방패막이로 삼아 동료시민의 기본권을 억압할 수 있는 위험성에 대한 경고로서 매우 가치있는 지적이다.

제1수정헌법은 의회가 언론 자유를 제한하는 입법을 할 수 없도록 금지하고 있다. 그러나 그것이 언론으로 하여금 다른 모든 시민들이 즐거워하지 않는 어떤 특권과 면책권(privilege and immunities)도 보장하는 것은 아니다.

...미국에서 언론의 자유는 수정헌법에 의해서 뿐만 아니라 모든 개인들에게 주어진 모든 헌법상의 보장들에 의해 훨씬 더 본질적으로 보호된다. 모든 개인들의 기본권인 전반적 자유 체계에 대한 보호가 지속적으로 지켜져야 한다.³⁾

3) Walter Lippmann, "Notes on the Freedom of the Press," *Today and Tomorrow*, 25 April 1936.; 이 칼럼은 다음 책에 실려 있다. Clinton Rossiter & James Lare, eds., *The Essential Lippmann* (New York : Vintage Books, 1963), 409-411.

우리 헌법도 언론 자유의 상대성 원칙을 명확히 규정했다. 헌법 제21조 4항 ‘언론 출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.’고 규정한 것이 그것이다. 언론이 상대성 원칙을 지키지 않을 경우 언론 자유와 종종 충돌하는 시민적 기본권이 학문, 사상, 양심의 자유다.⁴⁾

첫째, 언론 자유가 다른 시민의 학문의 자유를 침해해서는 안된다. 예컨대 보수신문이 언론의 자유를 내세워 어떤 진보적 학자의 논문을 분석, 이념적으로 문제가 있다고 비판하고 사회 고발하는 보도를 했다면 이는 학문의 자유를 침해한 것이다. 어느 사회과학자가 공산주의나 북한 정치를 연구하기 위하여 공산주의 문헌을 소지했다고 해서 그를 용공으로 매도하는 언론이 있다면 이는 언론 자유를 이용하여 남의 학문 자유를 침해하는 행위가 될 것이다. 언론 자유가 상대성을 준수하지 않으면 시민적 기본권에 대한 억압으로 돌변한다는 예증으로서 특히 한국의 보수 신문들이 저지르는 일탈이 여기에 해당한다.

둘째, 언론의 자유가 사상의 자유를 침해하는 것도 마찬가지 경우다. 사상의 자유는 그것을 실현하기 위하여 대중 선동이나 폭력적 방법을 쓰지 않는 한 보장돼야 한다. 개인이 신봉하는 정치이념에 대해서 언론이 나서서 비판하고 여론몰이로 압박하는 현상은 언론 권력의 횡포로서 민주주의 규범에 어긋난다. 언론의 전횡으로서 여론몰이가 있으면 뒤이어 공안 검찰이 국가보안법 위반 혐의라는 올가미를 씌워 수사하고 기소하는 일이 다반사다. 이는 언론의 자유가 상대성 규범을 지키지 않고 다른 시민의 사상의 자유를 침해함으로써 인권탄압까지 야기하는 결과다.

셋째, 언론의 자유를 내세워 남의 양심 자유를 침해하는 일은 특히 언론사 내부에서 심각한 문제다. 국가로부터 억압받지 않는 것을 언론의 외적 자유라고 하고, 언론사 내부 조직구조로부터 직업적 양심을 침해받지 않는 것을 내적 자유로 분류할 수 있다.

언론자유와 발전과정에서 국가권력으로부터 외적 자유가 확립되면 그 다음에 이 내적 자유가 중요한 문제로 대두된다. 직업 언론인의 양심을 지키는 내적 자유

4) 언론 자유가 양심의 자유와 학문의 자유 등 다른 기본권을 억압하는 문제에 대해 다음 글을 참조. 김재홍, “언론 자유 앞서 양심의 자유를,” 『한겨레』, 2001년 8월 1일.

가 보장되지 않으면 언론의 공공성과 사회적 책임이 위협받을 개연성이 커진다. 이는 특히 편집권 독립과 공정정보도를 둘러싸고 기자집단과 이른바 족벌사주 체제가 충돌하는 현상 때문에 아직 미결과제로 남아있다.

더구나 언론보도가 그 기사를 작성한 기자나 논설위원의 양심에 반해서 수정돼 나갔거나, 또는 취재대상자의 양심을 침해하는 내용일 때는 바로 양심의 자유나 인격권에 대한 침해로 이어진다. 언론 자유를 내세워 남의 양심 자유를 침해하는 것은 시민적 기본권의 충돌 문제를 야기한다. 한국의 언론 상황은 언론사의 사주, 편집인, 주필, 편집국장들의 방침과 지시에 의해서 기자나 논설위원의 양심에 반하는 보도와 논평이 양산되고 있어서 문제다.⁵⁾

오늘날 한국의 언론은 그 자유 측면이 발전한 것에 비하여 사회적 책임문제가 균형있게 정립되지 못했다.⁶⁾ 김대중 정부와 노무현 정부 시기 언론개혁을 둘러싸고 많은 논란이 있었으나 언론의 사회적 책임에 대하여 미국의 허친스위원회나 서독의 쿤터위원회가 마련했던 것만큼 효력있는 합의를 도출하지 못했다.

언론 자유의 본질을 따지고 보면 개인 차원의 표현의 자유와 함께 사회적 차원의 공공성과 책임을 제대로 하기 위한 것이 목표라고 할 수 있다. 외적 자유를 내세우는 언론사 경영자들과 내적 자유를 강조하는 직업언론인, 그리고 언론의 횡포와 특권에 반대하는 언론 수용자가 함께 수궁할 수 있는 사회적 합의가 마련돼야 할 것이다.

III. 언론의 내적 자유와 편집권 독립

1. 언론사 논조와 편집권의 소수 독과점

과거 포괄적으로 민주화를 요구하던 시기에는 독재권력으로부터의 자유가 주

5) 언론사의 소수 간부에 의한 편집권 독과점 문제에 대해서는 다음 글을 참조. 김재홍 “사주, 편집인, 주필들이여,” 『한겨레』, 2001년 7월 11일.

6) 언론 자유와 사회적 책임의 균형 문제에 대해서는 다음 글을 참조. 김재홍, “사회적 책임 ‘나 몰라라’… 언론 자유만 목청, 시대착오: 언론의 길 안 지키는 언론에 언론 자유 없다,” 『신문과 방송』, 2006년 5월.

오 문제였다. 그러나 1987년 6.10 시민항쟁 이후 정당, 기업, 노조, 대학 등에서 실질적 내부 민주화가 화두로 대두했으며 그런 차원에서 상당히 성과도 거두었다. 이런 실질적 민주화를 외면해 온 유일한 사회집단이 언론계라는 지적이 많았다. 거대 보수신문사의 사주와 소수 고위간부들이 언론 논조와 편집권을 독과점한 채 사내 노조의 공정보도 활동이나 자율적 논의기구인 편집위원회를 무시하기 일수였다.⁷⁾

이런 언론 내부 권력의 비민주적 소수독과점은 1993년 문민정부 이후 언론의 외적 자유가 크게 진전되면서 언론사간 무한경쟁이 시작됨으로써 더욱 심화돼 왔다. 무한경쟁은 언론사의 경영마케팅을 비롯, 조직논리를 강화시켰다. 기업으로서 언론의 경영과 조직 논리가 강화되는 것은 그 소속원인 기자와 논설위원에 대한 통제력이 강화됨을 뜻한다. 외적 자유의 확대가 내적 자유를 억압하는 역설적 현상이 파생되는 것이다.

그 결과 언론 수용자인 국민들은 직업언론인의 편집권이 약화되고 언론사 경영자인 사주의 입김이 강화된 언론상품을 접할 수밖에 없게 됐다. 언론의 내적 자유와 편집 제작과정의 다양한 의견은 점차 사라지고 사주와 소수 편집간부의 의사결정을 독과점했다. 이렇게 만들어진 신문과 방송이 자유언론의 상품으로서 가치를 인정받을 수는 없는 일이다.

2. 여론시장의 독과점과 다양성 파괴

내부적으로 논조와 편집권이 1인 사주나 소수 고위간부에 독과점된 거대 신문과 방송 몇 개가 또 밖으로는 언론 시장을 독과점하고 있다. 이는 언론의 중층적 독과점 현상이다. 압축적으로 말한다면 이런 문제 구조 속에서 한국의 여론 형성 과정은 언론 사주 몇 명이 지배하고 있다 해도 과언이 아니다.

예컨대 조중동 3대 신문이 각기 20% 안팎의 중앙일간지 시장을 점유하고 있는 현실에서 언론 독과점은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 시장 점유율 20%는 서독의

7) 김재홍, “편집권 민주화가 더 긴급하다,” 『한겨레』, 2001년 8월 22일.

권터위원회가 ‘남의 언론 자유를 위협한다’고 규정한 수준이다. 시장 지배를 통해 남의 언론 자유를 위협하거나 침해하는 것은 ‘다양한 의견의 시장’으로 표현되는 언론의 역할을 파괴하는 결과다.⁸⁾

다양성의 파괴는 언론의 내적 자유 억압과 과도한 시장 점유 외에도 거대 미디어들이 한결같이 보수이념에 사로잡혀 있기 때문에 특정 이념의 편향적 지배에 의해서 심각한 문제를 야기한다. 언론과 문화, 정신적 가치와 사상의 다양성이 존재하지 않는다면 이는 민주주의 정치체계를 키울 수 있는 토양이 아니라는 의미임을 아무도 부인하지 못할 것이다.

조중동 3대 보수신문이 일간지 판매시장을 점유하는 비율은 70%를 넘는다. 이는 3대 신문사의 사주 3인이 국민여론을 독과점하고 있다고 말하지 않을 수 없는 지표다. 그런 가운데 서울 아파트 단지마다 ‘신문을 6개월 구독하면 10만원짜리 가전제품을 드립니다’는 경품선전이 지금도 버젓이 행해지고 있다. 발행부수가 많고 영향력이 큰 신문일수록 그 자본력에 바탕하여 판매 마케팅이 공격적으로 이루어진다. 이는 엄연히 공정거래법 위반이며 언론계가 자율적으로 만든 신문고시를 무시하는 행위다. 일반 상품을 생산하는 기업의 경우라면 당장 공정거래법 위반으로 직권조사가 이루어지고 징벌이 가해진다. 그러나 언론의 힘 때문에 정부의 규제당국은 거의 단속하지 못하고 있다. 언론 시장에서 공정거래법 위반행위가 그대로 방치되고 있는 것이다. 이같은 판촉행위 또한 거대 언론의 시장 독과점과 다양성 파괴의 주범 중 하나다.

국민이 언론의 자유를 향유하기 위해서는 언론인과 언론사가 내적 자유와 편집권 독립 등으로 올바른 역할을 정립해야 한다.

3. 탈법 언론사의 언론 자유와 사교집단의 종교 자유

언론사의 탈법 불법 행위는 단지 ‘끼워 팔기’와 같은 불공정 마케팅에 그치지

8) 언론의 다양성이 중요함을 강조한 다음 자료 참조. 김재홍, “문화 다양성과 공공성 창달을 위한 미디어 소유규제와 시장규제: 방송통신 융합의 방향설정을 위한 모색,” 『방통위해외제 도조사보고서』(국회 문화관광위원회, 2006)

않았다. 가장 심각한 문제는 2001년 김대중 정부가 조사해 밝힌 언론사들의 탈세 행위였다. 이로 인해 주요 신문사의 사주들이 조세법 위반으로 구속 기소돼 실형 선고를 받았으며 이때 해당 신문사들은 정부가 언론의 자유를 침해한 정치탄압이라는 식으로 반발했다.⁹⁾

심지어 외부의 필진을 동원해 언론의 본령을 의심하게 하는 칼럼을 게재하기도 했다. 보수신문에 정기적으로 기고하는 한 교수는 칼럼에서 “비리가 없으면서 비판도 함께 없어진 언론보다 차라리 비리가 있으면서 비판기능이 살아 있는 언론이 국민에게 더 유익하고 유용하다”는 논리를 폈다.¹⁰⁾

언론사 내부 노조들도 대부분 사주의 상속세와 증여세 탈세에 대한 처벌을 언론 탄압행위라고 비판했다. 이에 대해 언론인들이 언론 자체를 살리려는 의식보다도 사주와 공동운명체라는 의식으로 불명예의 길을 선택했다는 지적이 많았다.

보수신문 측은 자신들에 가해지는 불이익들을 언론 자유에 대한 탄압이라고 반발했다. 언론의 자유를 잘못 해석하거나 절대시함으로써 자신들의 비행 비리에 대한 사법적 징벌 조차도 탄압이라는 식으로 항변했다. 이는 마치 사교집단이 종교의 자유를 방패로 내세우는 것과 똑같은 양태가 아닐 수 없다. 언론의 자유에 대한 개념규정과 그 상대성 원칙을 제대로 인식하지 못한 탓이라 할 수 있을 것이다.

언론의 자유란 국민의 의사표현 자유와 다양한 의견의 시장 보호를 뜻한다. 국민의 언론 자유를 효율적으로 보장하고 활성화시키기 위해서 직업언론인의 활동과 언론사 경영의 자유가 존재하는 것이다. 국민의 언론 자유가 본질적 목표가 치라면 언론인 활동이나 언론사 경영의 자유란 그것을 구현하기 위한 수단가치라고 보아야 할 것이다.

9) 사주가 탈세죄로 사법처리된 언론사의 반발과 당시 김대중 정부에 대한 적대적 논조는 다음 논문을 참조. 김재홍, “김대중 정부의 대북포용정책에 대한 언론논조와 국민여론의 비교분석,” 『한국정치학회보』, 제37집 2호 (2003).

10) 송복, “비리와 비판,” 『조선일보』, 2001년 7월 19일.

IV. 언론 자유의 본질을 침해하는 언론사 경영의 자유

1. 언론사 사주체제의 제 문제

언론사가 국민의 언론 자유에 부응하고 사회적 책임을 다하기 위해서는 직업 언론인들의 편집권 독립과 자율적 편집위원회 제도를 보장해야 한다. 언론사 경영의 자유란 국민의 언론 자유에 우선하지 못한다.

언론사 경영의 자유에서 뿌리내린 것이 사주체제다. 언론사의 사주체제는 특정 개인과 가족이 영향력 있는 언론사를 독점적으로 소유하는 형태다. 소유권은 경영권으로, 그리고 경영권은 편집권으로 직결되며 실질적으로 분리되지 않는 것이 사주체제 언론사의 내부 구조다. 즉 1인 사주와 그 가족이 언론사의 편집권을 장악하고 언론사가 여론 시장을 지배함으로써 한국 사회는 소수의 언론 사주가 국민 여론형성 과정을 독과점하는 비민주적 정치체제로 전락하고 만 것이다.

이 때문에 언론시장 점유율이 높아서 영향력이 강한 언론사의 경우 1인 사주와 족벌이 지배해서는 안된다는 여론이 학계와 정치권의 진보진영에서 대두됐다.¹¹⁾ 그러나 소유지분 제한에 대해 주로 보수적인 언론학자들 사이에 재산권을 제한하는 것이어서 위헌소지가 있다는 반대의견이 나왔다. 이런 반대의견은 미국과 유럽을 비롯한 모든 자유주의 시장경제 국가들이 채택하고 있는 ‘반독과점 규제법’을 도외시한 것이다. 언론에 대한 반독과점 규제는 시장지배 제한과 함께 시장지배율이 높은 언론사에 대한 소유지분 분산으로 이루어지는 것이 특히 유럽의 추세다.¹²⁾

11) 특히 노무현 정부 시기, 제17대 국회의 언론개혁 입법과정에서 사주체제의 해체를 위해 시장점유율이 높은 언론사에 대한 1인의 소유지분을 제한하지는 논의가 일었다. 소유지분이 여러명의 대주주로 분산되어 있지 않으면 편집권의 독립은 사실상 불가능하다는 것이 중론이었다. 이런 논의는 재산권 침해라는 점에서 위헌소지가 지적돼 입법화되지 못했다.

12) 김재홍, “문화 다양성과 공공성 창달을 위한 미디어 소유규제와 시장규제: 방송통신 융합의 방향설정을 위한 모색,” 『방통위해외제도 조사보고서』.

2. 언론사 소유지분의 제한에 대한 논쟁

모든 나라에서 반독과점 법제는 언론에도 예외가 아니다. 특정 언론이 여론 시장을 독과점적으로 지배할 때는 더 이상 확대하지 못하도록 규제하는 것은 물론, 그 언론사를 1인 족벌이 소유하지 못하게 제한하고 있다.¹³⁾

이는 유럽에서 개인이 토지를 무한정으로 소유하지 못하도록 제한하는 것이 자유주의적 재산권에 어긋나지 않는다는 인식과 같은 논리다. 우리도 재벌기업이 당장 사용하지 않는 토지를 무한정 매입하지 못하게 토지공개념을 제도화한 것은 같은 맥락이다. 이는 유한한 토지를 무한한 인간의 소유 욕망에 맡겨서는 안되기 때문에 토지소유를 제한해야 한다는 존 스튜어트 밀의 소유권 사상에 기초한 것이기도 하다.

또 일각에서 토지는 유한하지만 언론사 설립은 자유이므로 사안이 다르다는 지적도 나왔다. 그러나 언론사 설립이 자유라고 해도 누구나 언론사를 세우고 경영하기란 현실적으로 불가능하기 때문에 기존의 언론사가 지나치게 비대해질 경우 그것이 남의 언론활동 공간을 차지해 버리게 된다. 따라서 언론사의 소유지분 문제를 헌법이 규정하고 있는 다음과 같은 국민복리와 공익의 개념으로 다룰 수 있을 것이다.

헌법 제23조 2항 ‘재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 해야 한다.’

헌법 제119조 1항 ‘국가는 … 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.’

언론사의 소유지분 제한은 모든 언론사에 적용하는 것이 아니다. 시장 지배율이 일정한 선을 넘어서 사회적 영향력이 비대해진 언론사에만 연계해서 적용한다. 사회적 공공성이 커진 언론사에 대해 소유지분을 분산시키는 것은 그 공공성을 보호하기 위한 장치로 위험적 규제라는 지적은 옳지 않다. 소수 언론족벌의

13) 같은 논문.

재산권 보호로 여론독과점을 방조하는 것보다는 언론의 공익성을 보호하고 다수 국민의 언론 자유를 창달하는 편이 더 우선시되어야 하는 것은 당연하다.

현실적으로 특정 신문의 시장 점유율이 20% 정도(현재 발행부수 약 1백만부 선으로 추정)¹⁴⁾를 넘어서면 그 신문사의 소유지분을 특정인이 20% 또는 25% 이상 갖지 못하게 제한하는 것이다. 이렇게 해야 언론의 내적 자유와 편집권 독립이 보장되고 시장지배로 인하여 여론이 소수 사주들에 의해서 독과점되는 것을 방지할 수 있다.

V. 결 어: 언론 자유의 새로운 영역 SNS와 그 한계

기존 언론매체들의 내부 구조와 시장 독과점으로 언론의 사회적 공공성이 크게 위협받고 있었음에도 그것을 바로잡기 위한 노력은 별 성과를 거두지 못했다. 기존 언론의 기득권 고착이 강고했으며 또 정치권이 언론 개혁을 실행하는 데는 민주주의 규범 상 많은 장애가 내재하고 있기 때문이다. 언론개혁 시민운동단체들도 나섰으나 국회 입법과정을 움직일만큼 조직화되지 못해 크게 성공하지 못했다.

거대 언론사에 의한 여론 독과점 현상은 최근 새로운 의사소통의 기제로 떠오른 SNS(Social Network Service)에 의해 해소돼 가는 양상이다. 트위터와 페이스북, 그리고 카카오톡 같은 인터넷 소통망에는 수천만명의 회원 사용자들이 가입해 있으며 이들은 기존의 커뮤니케이션 채널인 신문이나 방송을 통하지 않고 SNS의 채팅방에서 자유로운 의사소통으로 여론을 만들어낸다.

2011년 10.26 서울시장 보궐선거에서는 야권의 박원순 후보가 당선되는데 소셜 미디어의 막강한 영향력이 확인됐다. 트위터를 통한 투표 인증 샷이 확산돼 젊은 층의 투표율을 크게 높인 것으로 모든 언론들은 분석했다, 그 후 2012년

14) 신문의 발행부수는 공인기관인 ABC제도가 도입됐지만 일방적 신고에 그치기 때문에 공신력이 부족하다. 현재 조선, 중앙, 동아는 각기 80~100만부를 발행해 20% 안팎의 신문시장 점유율을 보이고 있으며 그 다음 순위에 해당하는 한겨레, 경향신문, 한국일보, 매일경제는 대체로 30~50만부인 것으로 평가된다.

4.11 국회의원 총선거에서도 SNS는 소선거구의 경계선이 장애였지만 상당한 영향력과 유용성을 다시 입증했다. SNS 뿐아니라 모든 인터넷 기체는 소선거구 보다도 전국 단위의 선거운동일 때 유용성을 발휘한다. 그렇기 때문에 2012년 12월 대통령선거에서는 SNS의 위력이 더욱 커질 것으로 예상되며 이때 전통적 언론매체인 신문과 방송은 그만큼 역할이 축소될 것이다.

그러나 SNS의 소통과 여론형성의 역할에도 보완해야 할 문제가 있다. 특히 언론 자유의 상대성과 사회적 책임을 고려하지 않는다면 SNS 자체의 발전에 큰 장애가 형성될 위험성이 크다.

첫째, SNS는 기존의 언론처럼 허위사실과 커뮤니케이터 개인의 주관적 왜곡을 여과하는 체계적인 게이트키퍼(gatekeeping) 기능을 갖추지 못했다. 사용자 개인들의 주관적이고 즉흥적인 의사표현이 공공의 공간에 그대로 전파되는 것이다. 이는 신뢰의 위기를 초래할 위험성이 있다.

둘째, SNS 사용자는 누구나 다른 가입자 다중을 상대로 근거 없는 선동과 중상모략을 할 수 있다. 이같은 선동은 즉각 검증하기도 어려운 특성을 갖는다. 이 문제를 해결하지 못할 경우 SNS는 소통의 편의성에도 불구하고 커뮤니케이션의 본래 기능인 사회를 통합시키는 시멘트로서 보다는 분열과 갈등을 부추기는 역기능이 더 커질 위험성도 작지 않다.

셋째, 역시 SNS도 파워 트위터리안 같은 채팅방의 큰 손에 의해서 독과점적으로 사용되는 것을 막을 수 없다. 파워 트위터리안은 한 명의 큰 손이 수십만에서 1백여만명의 팔로워 네트워크를 거느리고 있는 일이 허다하다. 최근 전문가들 분석에 따르면 파워 트위터리안 3%가 트위터의 채팅 공간의 60%를 지배한다고 한다. 이 역시 거대 언론사의 시장 독과점이나 다름 없는 문제를 제기하는 것이다.

그러나 제도권의 거대 언론사가 고착된 기득권 구조 속에서 소수 독과점을 조금도 해소시키지 않고 있는 점을 고려하면 SNS의 이같은 문제들은 그다지 심각한 것은 아니다. 이런 판단 아래 언론수용자의 절대 다수를 차지하는 SNS 가입자들이 기존 언론을 버리고 SNS 쪽으로 쏠리는 경향은 더욱 심화될 것이다. 그것이 궁극적으로 사회적 소통 확대를 통한 언론 발전에 긍정적으로 작용할지

아니면 또 다른 문제들을 파생시킬지는 아직 정확히 예견하기 어렵다.

- ▶ 논문 접수일 : 2012년 09월 03일
- ▶ 논문 심사일 : 2012년 10월 22일
- ▶ 논문 게재일 : 2012년 11월 17일

초록

언론자유에 대한 고찰: 학문·사상·양심의 자유, 그리고 언론시장의 독과점 방지와 관련하여

김재홍

언론의 자유는 민주주의 정치체제에서 그 본질적 내용을 제한할 수 없는 국민 기본권이다. 초기에는 언론 자유를 국가권력의 간섭과 탄압으로부터 지키는 것이 핵심이었다. 그러나 언론 자유도 학문, 사상, 양심의 자유와 같은 전반적인 국민기본권 체계 안에서 함께 수호되어야 한다. 예컨대 보수언론이 진보적 학자의 학문의 자유를 침해하면서 언론 자유를 무기로 내세운다면 이는 보호될 수 없다. 이것을 언론 자유의 상대성이라 할 수 있다. 또 언론 시장에서의 독과점 방지도 다른 사람의 언론 자유를 침해하지 않게하는 상대성이다.

□ 주제어 : 언론 자유의 상대성, 편집권 독립, 사주체제, 언론시장 독과점, SNS 독과점

Abstract

A Study on the Relativity of the Freedom of the Press:
 In the Aspect of Harmonizing with the Freedom of the
 Academic Activity, Thought and Conscience, together
 with Prevention of Monopoly and Oligopoly
 over the Newspaper and Broadcast Market

Kim, Jae-Hong

The freedom of the press is an inalienable right of the people that should not be restricted its essential meanings in democratic political system. At first stage it is the heart of a matter that keep the freedom of the press from various interference and supression by political power..

But it becomes more important to defend the freedom of the press together with the whole system of liberties, for instance, freedom of academic activity, thought and conscience. Any newspaper which is under conservative ideology may not be defended when it offend academic freedom of a progressive professor, although it stand on the freedom of the press.

The freedom of the press is so much more relative than unconditional, in the aspect of various individual rights. Additionally, it is also very important relativity for purpose of harmonizing the whole system of individual liberties, that is, not to offend liberties of other citizens that prevent the monopoly and oligopoly by some huge media over newspaper and broadcast market.

□ Key words : Relativity of the Freedom of the Press, The Independence of the Editorship, The Owner Ruling System of the Press, Monopoly and Oligopoly of Newspaper and Broadcast Market, Oligopoly of the Social Network System

참고 문헌

- 관훈클럽. 2000. 『한국언론의 좌표: 한국언론2000년위원회 보고서』. 서울: 관훈클럽.
- 권혁남. 1997. 『한국언론과 선거보도: 정치커뮤니케이션의 현실논리』. 서울: 나남.
- 김재홍. 2012. 『누가 박정희를 용서했는가』. 서울: 책보세.
- _____. 2007. 『우리시대의 정치와 언론』. 서울: 한울.
- _____. 1992. 『군부와 권력』. 서울: 나남.
- _____. 2003. “김대중 정부의 대북포용정책에 대한 언론논조와 국민여론의 비교 분석, 『한국정치학회보』 37집 2호
- _____. 2000. “1980년의 야만적 권력과 자유언론 운동” 한국기자협회 편. 『언론 자유와 기자의 날』. 서울: 한국기자협회.
- _____. “21세기에 17세기 자유 논하지 말라: 언론의 생명인 공공성과 다양성을 지켜야.” 『미디어오늘』, 2006.4.4.
- _____. 2006. “문화 다양성과 공공성 창달을 위한 미디어 소유규제와 시장규제: 방송통신 융합의 방향설정을 위한 모색.” 국회 문화관광위원회 편. 『방송통 위해외제도조사 보고서』.
- _____. “동북아 지역협력을 위한 언론의 역할.” 2003.10.30. 세종연구소 주최 한중 일 심포지엄 주제발표논문.
- _____. “언론개혁 촛불도 광장으로,” 『한겨레』, 2003.1.8.
- _____. “시민사회로 내동댕이쳐진 언론개혁: 「정간법」 개정을 위한 입법청 원의 촛불을 켜자.” 『오마이뉴스』, 2003.1.12.
- _____. “개혁정권다운 언론개혁을,” 『한국일보』, 2003.2.24.
- _____. 2002. “한국 정치과정에서 언론의 역할에 관한 사례 연구: 정치평론과 선거보도를 중심으로.” 『한국사회정책』 9집 통권호
- _____. 2002. “대북 포용정책에 대한 주요신문의 논조변화 분석.” 『경기대논문집』 46집 1호
- _____. 2002. “공약중심 보도 어떻게 할 것인가.” 『저널리즘비평』 33호.

- _____. 2002. 『대통령비서실 용역 보고서 : 대통령 메시지의 언론수용도와 전문가 평가에 관한 조사연구』
- _____. 2001. “정당 국회 취재보도 관행의 문제점 진단.” 김진홍 편. 『한국저널리즘의 쟁점』. 서울: 법문사.
- _____. 2000. “김대중 정부의 남북화해정책과 정치커뮤니케이션.” 『통일안보논총』 3호.
- _____. “전직 대통령 보도 어떻게 할 것인가.” 『신문과 방송』, 1999. 6.
- _____. “박정희 전두환 재평가와 언론.” 『관훈저널』, 1999. 여름호.
- _____. 1998. “국가정보기관과 언론.” 『언론연구』98.
- _____. “독일 통일후 언론의 역할.” 『신문과 방송』, 1997.9.
- 브라이언 맥내어, 김무곤, 안민호, 양승찬 역. 2001. 『정치커뮤니케이션의 이해』. 서울: 한울.
- 에리자베스 노엘레-노이만, 이태건, 방영준 역. 1990. 『여론의 정치사회학』. 서울: 문우사.
- 테오 줌머. “나의 정치보도 유형.” 『신문연구』, 1997. 가을호.
- Rossiter, Clinton. & Lare, James. 1963. *The Essential Lippmann*. New York : Vintage Books.