

# 권력, 언론, 시민과 여론: 한국 사회의 부패구조에 관한 이해

Power, Press, Citizen, and Public Opinion:  
Understanding of Social Mechanism of Corruption In Korean Society

안 동 근(Ahn, Dong Keun)

## ABSTRACT

This study explored the social mechanism of corruption in Korean society from perspectives of mass communication theories such as agenda-setting and media dependency theory.

The results showed that the government power or politicians have a tendency to control the press and the public to create favorable public opinion. The government is likely to be corruptible by nature without check and balance by the press.

The press as the fourth estate has a powerful influence on the public and public opinion. The public depend heavily upon the press to get information and form public opinion. Now they have the Internet as a direct channel to communicate with the government.

The desirable mechanism preventing corruption is check and balance among the government, the press and the public.

Key Words: power, press, public opinion, corruption, agenda-setting, media dependency theory.

## I. 서론

2005년 11월 17-18일 기간동안 역대 최대규모인 850명의 기업인과 9개국 정상들이 참석한 가운데 부산에서 개최된 'APEC CEO 정상회담'에서 '반부패 공동선언문'을 채택하였다. 이러한 공동선언문의 채택은 최근 UN 반부패협약, OECD(경제협력개발기구) 뇌물방지협약, OECD 지배구조 가이드라인 마련 등 부패 방지를 위한 국제사회의 노력을 뒷받침하기 위한 조치이다(동아일보, 2005.11.19 등 일간신문 참조). 이러한 APEC 정상회담과 일련의 국제사회의 부패방지 노력을 보면 부패는 어느 한 국가에 국한된 것이 아니라 지구촌 국제사회의 현상임을 알 수 있다.

물이 고이면 썩는다는 말이 있다. 이는 권력의 생리를 한마디로 표현한 동서고금의 진리이다. 물이 부패하는 것을 막기 위해서 표주박으로 끊임없이 물을 길러낸다. 물을 주기적으로 길러내기 위하여 국가는 일정기간마다 치르는 선거라는 제도를 통하여 물이라는 정치권력이 부패하는 것을 막는다.

자유민주주의 국가에서 언론과 시민은 표주박의 역할을 한다. 울퉁은 언론과 이성적인 시민에 의한 견제와 감시가 소홀하면 권력은 부패하기 마련이다. 그런가 하면 언론의 사회적 영향력이 커지면서 소위 제4의 권부로 자리잡게 되자, 그 또한 부패할 수 있는 가능성을 늘 안고 있어 지적되어왔다. 따라서 언론도 그 감시자인 시민의 감시가 소홀해지면 부패할 수 있다.

물이 고이면 썩는다는 말은 또한 새로운 물이 들고날 수 있을 때 항상 맑은 물을 유지할 수 있다는 의미를 내포하고 있다. 이는 언론학적 관점에서 보면, 커뮤니케이션 채널 즉 신문이나 방송과 같은 언론매체가 뉴스를 보도하여 사회가 필요로 하는 정보를 원활히 공급할 수 있을 때, 그 언론은 올바른 정보를 바탕으로 올바른 판단을 내릴 수 있는 민주시민을 양성하는데 이바지할 수 있으며, 이로써 언론은 부정부패 없는 올바른 민주시민사회의 형성과 발전에 공헌할 수 있음을 뜻한다. 이러한 맥락에서 살펴보면, 권력과 언론과 시민이라는 세 주체는 상호 견제와 균형을 이룰 때에 부패 없고 민주적인 이상적 국가사회를 이룰 수 있다는 것을 이해할 수 있다. 표현의 자유와 언론의 자유에 관한 이론들과 언론의 역사를 되새겨 보면 언론과 권력 특히 정부권력은 팽팽한 줄다리기를 해왔음을 알 수 있다. 그러한 언론과 정부권력 사이의 견제와 균형 속에서 민주주의는 발전해왔다. 이러한 역사와 함께 발전해온 언론과 권력과 여론에 관한 다양한 이론들은 오늘 우리사회의 부패구조를 이해하는데 이론적 틀을 제공하고 있다. 특히 미디어 의존이론, 의제설정이론, 여론형성과 관련된 설득커뮤니케이션 이론 등은 그 좋은 본보기라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 이 연구는 이들 이론들을 바탕으로 한국사회에서 부패가 발생하는 과정을 살펴보고 그 원인을 진단하며, 이를 바탕으로 부패를 줄이기 위한 방안을 탐구하는데 그 목적을 둔다.

## II. 한국사회의 부패구조

여기서는 언론의 역사 초기에 정부권력과 언론과의 관계를 살펴보고 그 속에서 권력의 부패를 언론이 어떻게 견제하였는지를 살펴본다. 그런 다음 한국사회의 부패구조를 정부권력, 미디어, 및 시민의 세가지 차원에서 살펴보도록 한다. 이를 위하여 권력과 언론, 권력과 시민, 언론과 시민과의 관계를 부패 측면에서 고찰하고자 한다.

### 1. 언론과 정부권력의 관계: 부패 방지를 위한 초기 역사

언론의 역사를 거슬러 올라가면 언론은 정부권력과의 투쟁 속에서 그 자유를 획득했음을 알 수 있다. 1833년 9월 3일 Benjamin H. Day가 New York Sun을 창간하여 오늘날 일간 대중신문의 새 역사를 쓰기 시작하기 전까지 미국의 신문들은 정부권력으로부터 자유로울 수 없었다(Emery, & Emery, 1992). Day는 전 세계 언론 역사상 처음으로 1전짜리 신문(penny press) 일간 대중지를 발행하여 일반 시민들이 부담 없이 신문을 사서 읽을 수 있는 새로운 기원을 마련한 것이었다. 이처럼 독자들로부터 받는 구독료와 함께 기업체들로부터의 광고를 신고 그로부터 거둬들이는 수입은 언론이 정부로부터 경제적 독립을 할 수 있는 기틀을 마련해주었다.

이처럼 정부로부터 경제적으로 독립한 신문들은 정부를 감시하고 정부 권력의 부패에 대하여 자유롭게 비판할 수 있게 되었다. 이러한 언론의 사회적 역할은 정부 권력에 대한 '감시자(watchdog)'로의 사회적 지위를 확보하는데 크게 기여하였다.

19세기말 20세기 초를 거치면서 이러한 신문의 사회적 역할이 강화되면서 언론은 '제4의 권력(the 4th estate)'이라는 별명을 얻을 정도로 막강한 영향력을 갖기에 이르렀다(Carter, Franklin, & Wright, 1988).

이와 같이, 언론은 독자들과 광고주로부터 거둬들이는 수입을 바탕으로 경제적 독립을 이루게 되었고, 이를 통하여 정부권력으로부터 자유를 얻게 되었다. 이러한 독립된 위치를 확보하면서 언론은 정부권력을 감시하고 견제하면서 권력의 부패를 방지할 수 있는 확고한 기반을 마련하게 되었다.

이후 언론은 대통령의 독주를 견제하고 국회의원들의 입법 활동을 감시하고 검찰, 경찰 및 법원의 활동을 감시하면서 각 권력기관들의 부패를 방지하는데 기여해왔다.

## 2. 부패: 정부 권력 차원

앞에서도 지적했듯이 권력은 그 속성 상 부패하기 쉽다. 정권은 때로는 브레이크 없는 자동차에 비유되기도 한다. 브레이크가 즉 견제장치가 없으면 권력은 사리사욕과 당리당락을 향해 무한 질주를 하기 쉽다. 이는 곧 부정부패의 지름길로 통한다.

이러한 맥락에서 여기서는 한 국가 사회의 부패 문제를 정부 권력 차원에서 논의하고자 한다.

### 1) 권력의 속성

인간 커뮤니케이션을 연구하는 학자들은 인간이 지니고 있는 가장 기본적인 욕구로 사랑 욕구(affection), 공동체 지향 욕구(inclusion), 통제 욕구(control)를 손꼽는다(Napp, & Vangelisti, 2000). 이들 세가지 욕구 가운데 통제 욕구는 권력과 밀접한 관련을 맺고 있다. 인간은 자신을 둘러싸고 있는 사회적 환경에 대한 통제를 통하여 자신의 안전을 도모하고 영향력을 행사한다.

이러한 인간의 기본적 욕구가 정치와 접목될 때 그것은 정치권력에 대한 욕구로 발전하게 된다. 정당이란 이러한 정치적 권력을 지향하는 개인들의 집합체로서 정권창출을 그 궁극적 목적으로 삼는다. 그런데 민주주의 사회에서 정당들의 정치활동에 대한 감시와 견제가 없을 경우 정당들은 정권창출이라는 목적을 달성하기 위하여 모든 수단과 방법을 동원하게 된다. 여기에는 합법적이고 정당한 것도 있고 또 부정과 부패도 포함된다. 국회의원이거나 대통령 선거 때마다 불법적인 선거 캠페인으로 입후보자들이나 그 참모들이 구속되거나 불구속 입건되는 사태들은 이를 잘 증명해주고 있다(Welch, & Hibbing, 2000).

정치권력은 마약처럼 중독성을 지닌다고 한다. 한번 정치에 발을 들여놓으면 빠져 나오기가 힘들다는 이야기다. 정치권력을 갖게 되면 남을 통제할 수 있는 힘과 경제적 부와 사회적 명예가 주어지기 때문이다. 이상적으로는 정치인은 국민에게 봉사하기 위하여 관직에 나아가는 것이지만, 현실적으로는 정치인은 자신을 뽑아준 국민들 위에 군림하는 모습을 볼 수 있다. 이러한 현상은 민주주의가 덜 발전하고 부정부패가 더 심한 나라일수록 더 한 경향이 있다.

## 2) 정부권력에 의한 언론 감시와 통제 조작

민주주의와 언론의 역사를 돌이켜보면 권력을 잡고 싶거나 잡은 사람들은 언론을 통제하려는 속성을 지니고 있음을 알 수 있다. 19세기 시작된 도시화와 산업화는 매스 미디어의 발달을 가져왔고, 이와 함께 매스 미디어가 개인과 사회에 끼치는 영향력은 증대되었다(DeFleur & Ball-Rokeach, 1989). 이러한 미디어의 힘을 간파한 정치인들은 자신들의 정치권력을 창출하고 정권을 장악하기 위해서는 언론을 직접 또는 간접적으로 장악하는 것이 대단히 중요하다는 것을 깨닫게 되었기 때문이다. 이러한 정치와 미디어와의 관계를 잘 표현한 것이 바로 ‘텔레비전은 대통령 제조기(king maker)’라는 말이다(Graber, 1989). 즉 텔레비전은 대통령을 만들기도 하며, 또한 대통령을 죽이기도 한다는 것이다. 1960년대 역사상 최초로 있었던 닉슨(Nixon)과 케네디(Kennedy) 대통령 후보간의 텔레비전 토론 결과가 이를 잘 뒷받침해주고 있다(Kendall, 1995). 어두운 표정으로 등장한 닉슨은 패기 넘치는 케네디 후보자에게 토론 내용면에서는 이겼지만 이미지 때문에 케네디에게 패배하고 말았다. 라디오를 들은 유권자들은 닉슨을 보다 높이 평가한데 비하여 텔레비전 토론을 지켜보았던 유권자들은 케네디를 더 높게 평가하였다. 이 역사적 사건 이후 텔레비전 토론은 미국 대통령을 뽑는데 매우 막강한 영향력을 행사해왔다. 이러한 텔레비전의 영향력을 이해한 대통령들은 텔레비전을 포함한 언론을 조작 통제하려는 유혹을 떨쳐버리지 못한다.

민주주의의 발전과 언론통제는 부적인 상관관계를 갖는다. 즉 민주주의가 발달한 사회일수록 언론의 자유가 보장되어 있는 것은 누구나 다 아는 사실이다. 반대로 민주주의가 덜 발달한 전체주의 사회나 독재국가에서 정치권력은 부정부패를 은폐하기 위하여 언론을 감시하고 통제하는데 혈안이 되어왔음을 언론의 역사는 보여주고 있다. 독일 나찌 히틀러의 라디오 장악, 북한정권의 언론에 대한 감시와 통제는 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

그런데 이러한 정치권력에 의한 언론통제는 자유민주주의 국가사회에서도 볼 수 있다. 사회주의 국가나 전체주의 국가에서의 언론통제가 직접적으로 이루어진다면, 자유민주주의 국가에서의 언론통제는 간접적으로 이루어지는 것이 그 특징이다. 이를테면 정치권력은 언론법을 통하여 신문 인쇄를 위한 펄프의 수입을 제한하거나, 윤전기의 도입을 제한 또는 허가하지 않는 방법으로 언론을 간접적으로 통제할 수 있다. 그런가 하면 전파사용 허가를 제한함으로써 방송을 통제하기도 하였다. 이를테면, 유신정권에서 긴급조치 9호를 발동하여 언론이 정부를 비판하지 못하도록 보도지침을 강제하고 정보기관이 언론을 상시 감시했던 일과, 1980년 「언론기본법」을 제정하여 언론기관의 부패를 척결하고 언론의 공적기능을 강화한다는 명목하에 신문사와 방송사를 통폐합하여 언론을 통제된 사건이 그 본보기라고 할 수

있다. 또 때로는 정부권력은 언론에 대한 세제 혜택을 주거나 언론인에 대한 특별한 경제적 혜택을 주면서 언론을 우호적으로 만들려고 노력하기도 하였다. 이러한 조치는 사실상 당시 정권을 정당화하고 강화하기 위하여 언론을 통제하기 위한 조치였음이 밝혀졌다(팽원순, 1984, 1994).

그러면 권력에 의한 통제가 왜 문제인가? 그것은 권력에 의한 부정부패를 감시해야 할 언론의 기능을 약화시켜 민주주의의 발전을 저해하기 때문이다. 아울러 정부 정책을 시민들에게 올바르게 전달하고 알권리를 충족시켜주어야 하는 언론 고유의 역할을 수행하지 못하도록 하기 때문이다. 이는 여론의 왜곡현상을 낳을 수 있고 또 사회적 부정과 부패를 낳을 수 있기 때문이다.

결국 권력에 의한 언론의 통제는 민주주의를 지향하는 시민사회에서 원활한 정보의 흐름을 가로막을 수 있고, 이로 인하여 부정과 부패가 자랄 수 있는 사회적 풍토를 조성할 수 있다.

산업사회에서 21세기 지식정보사회로 넘어오면서 정부권력에 의한 언론의 감시와 통제 조작은 자유민주주의 국가에서도 이루어지고 있다. 이를테면, 최근 우리 사회에서 중요한 사회적 현안으로 떠오른 뒤 아직 그 해결되지 않은 ‘안기부 X 파일’ 사건은 정보사회에서 정부권력에 의한 언론에 대한 감시와 통제가 어떻게 은밀히 진행될 수 있는가를 보여주는 대표적인 본보기라고 할 수 있다. 이 사건은 부패한 권력에 의해 언론과 자유민주주의가 위협받을 수 있다는 것을 단적으로 보여주는 역사적인 예이기도 하다.

최근 한국신문방송편집인협회는 “청와대와 정부가 ‘정책홍보 업무처리 기준’을 근거로 공직자들의 기고나 인터뷰를 제한한 것은 권위주의 정권시절을 연상시키는 반언론적 행태’라는 성명을 낸 바 있으며, 정부에 우호적인 언론에는 정부 정보에 접근할 수 있도록 하거나 정보를 제공하고 비우호적인 언론에는 제한을 가하며 언론 편 가르기를 하는 것은 언론에 대한 통제의 한 유형이라는 지적이 나오고 있다(김우룡, 2005).

뿐만 아니라 외국에서 종종 볼 수 있는 부패한 정부 공권력에 의한 기자들의 구속은 언론의 자유를 위협하는 효과(chilling effect)를 초래하기도 한다(팽원순, 1984, 1994).

이와 같은 정부권력에 의한 언론의 감시와 통제는 권력에 대한 감시와 견제라는 언론의 고유한 기능을 약화시키는 결과를 초래할 수 있고, 이는 급기야 권력의 부패를 낳을 수 있는 위험을 안고 있다.

### 3) 정부권력에 의한 시민에 대한 감시와 통제 및 여론 조작

대의민주주의 국가에서 유권자인 시민은 선거 당일 하루만 대접받는다는 말이

있다. 선거가 끝나면 새로운 선거가 있기까지 당선된 대통령이나 국회의원들에 의하여 섬김을 받기는커녕 감시와 통제를 받는다는 것이다.

시민에 대한 감시와 통제는 부패한 권력에 의해 폐쇄된 사회일수록 그 정도가 더 심하다. 권력의 부정부패를 시민들로부터 감추기 위하여 언론을 통제하고 시민들의 활동을 항상 감시하고 통제하려드는 것이 권력의 속성이다. 이러한 감시와 통제를 통해 여론을 조작하여 자신들의 권력을 유지하는데 유리하도록 여론을 왜곡시키는 일을 서슴치 않는다.

시민에 대한 감시와 통제를 위하여 권력은 다양한 수단을 사용해왔다. 최근에는 폐쇄회로 텔레비전(CCTV)은 기본이고 감청이나 도청장비를 이용하여 시민들의 생활을 침해하는 행위도 종종 발생하고 있다.

정부권력은 또한 제도를 통하여 시민들을 통제하기도 한다. 이를테면, 현 정부가 정부정책에 비판적이라고 판단하는 특정한 신문들에 글을 실거나 인터뷰에 응하거나 한 공무원들로 하여금 경위서를 제출하도록 하는 것은 국민의 알권리를 가로막는 권력의 감시와 통제의 본보기이다.

2001년 9.11 테러 이후 미국은 국토안전을 위한 관련법을 제정하여 미국 입국자들에게 대한 감시는 물론 시민들에 대한 감시의 수준을 한층 강화하였다. 이러한 부시 정부의 조치는 미국 사회 일각에서 개인의 사생활 침해와 민주주의의 위협으로 비판받고 있다.

부패한 권력은 또한 언론 통제 조작을 통하여 여론을 조작하려는 시도를 끊임없이 한다. 여론을 자신들에게 유리한 쪽으로 조성하여 권력의 부정부패를 은폐시키고 권력을 강화하려는 것이다. 왜냐하면 민주주의 사회에서 여론의 지지는 정권에 정당성을 부여하는 것으로 받아들여지고 있고, 여론의 지지 없이는 정책의 효율성을 기대하기 어렵기 때문이다.

그러나 이러한 지나친 여론의 지지는 자칫 정권이 대중영합주의에 빠져서 독단과 독재로 낳을 수 있는 위험성을 안고 있다. 이와 같은 사실은 아르헨티나 등 남미 국가들의 예에서 목격된다. 이런 까닭에 최근 참여정부의 정책을 대중영합주의로 바라보고 우려를 나타내는 학자들도 있다.

한편, 산업사회에서는 정부가 신문이나 방송과 같은 매스 미디어를 거치지 않고 정부가 원하는 정책 메시지를 시민들에게 직접 전달하는 것은 거의 불가능 하였다. 그러나 인터넷을 기반으로 한 정보사회의 발전은 정권이 이러한 기존의 매스 미디어를 거치지 않고 직접적으로 시민들에게 메시지를 전달할 수 있는 채널을 제공하고 있다. 이를테면 국정 브리핑을 개인들에게 전자우편으로 보내는 것이나, 청와대 홈페이지에 대통령이 직접 메시지를 올려서 국민들로 하여금 직접 접근하여 볼 수 있도록 하는 것이 그 대표적인 본보기라 할 수 있다.

이러한 일은 바로 대중들로부터 지지를 이끌어내어 자신들에게 유리한 여론을 형성하려는 정부권력의 다양한 노력들 가운데 하나다. 이러한 일들은 민주주의 사회에서 바람직한 일로서 평가될 수 있다. 단지 이러한 노력들이 사실과 진실을 바탕으로 객관적이고 공정하고 정확한 정보를 제공한다면 시민들이 하버마스 등이 지적한 소위 공론장(public sphere)에 직접 참여할 수 있는 길을 열어주는 바람직한 현상으로 평가될 수 있다. 그렇지 않고 만약 정부나 정권이 자신들의 정책을 일방적으로 홍보하기 위한 목적으로 시민들에게 편향된 시각에서 정보를 제공하고 정책의 의미를 해석한다면 이는 오히려 정책의 효율성을 떨어뜨리고 건전한 민주주의의 발전을 가로막고 권력의 부패를 초래하는 부작용을 낳을 수도 있다.

### 3. 부패: 언론의 차원

부패는 정부권력의 차원에서 발생할 수 있지만, 언론의 차원에서도 발생할 수 있다. 언론이 사회적 기능 즉, 환경감시 기능, 상관조정 기능, 문화전수 기능, 오락 기능 등을 제대로 수행하지 못할 때 그 사회는 부패될 수 있고, 정권이 언론과 유착하거나 기업이 언론과 유착하여 그 부패를 심화시킬 가능성이 커진다. 이러한 맥락에서 여기서는 한 국가 사회의 부패문제에 대하여 언론의 차원에서 논의하고자 한다.

#### 1) 경제적 요인: 광고의 영향

앞에서 논의한 바와 같이 정부의 권력으로부터 경제적 독립을 성취한 신문은 독자적인 권력 즉 제4의 권력을 형성하기에 이른다. 언론이 거대화되면서 신문은 구독료만으로는 운영될 수 없고, 따라서 광고에 대한 의존율은 높아지게 되었다. 이에 따라 신문에 대한 광고와 광고주 즉 기업의 영향력은 점차 강화되기에 이르렀다.

특히 1980년대 초부터 텔레비전은 물론 종합유선방송이 사회저변으로 급속도로 확산되고 위성방송과 같은 뉴미디어가 점차 확대되면서 신문은 사양길에 접어들게 되었다. 그 결과 미국의 주요 대도시들에서는 경쟁 신문들이 인수합병하면서 오직 한 개의 신문사만이 살아남는 추세가 나타나기 시작하였다. 이러한 언론환경의 변화에 따라 뉴욕 타임즈(New York Times)와 같은 큰 신문들이 경영학(MBA)을 전공한 전문 경영인들을 신문 편집국에 채용하면서 언론도 일반 기업처럼 경영을 중시하는 새로운 사회적 흐름이 탄생되기에 이르렀다. 이러한 변화는 자연스레 광고의 중요성을 드높이는 결과를 초래하였다.

이러한 언론환경의 변화를 두고 언론계와 언론학계에서 우려의 목소리가 조심스레 제기되기도 하였다. 공익(公益, public interest)을 중요시 하는 전통적인 언론관

에서 바라보면, 신문의 뉴스나 방송 프로그램들을 사적 영리를 극대화하기 위한 수단으로 생각하는 경영학적 접근이 대단히 위험스럽게 보이지 않을 수 없기 때문이다. 이들의 눈에는 언론이 영리를 창출하기 위하여 활동하는 일반기업들과 다를 바 없어 보이기 때문이다. 이는 자칫 잘못하면 언론기업이 영리를 위해서 공익보다는 사적 이윤창출을 우선시 하고 사적 이익을 위해서 공적 책임을 소홀히 할 수도 있다는 우려의 목소리를 담고 있는 것이다.

이는 결국 권력의 부패를 감시하고 사회적 환경을 감시해야 하는 언론의 공적 임무를 저버릴 경우, 그 사회는 부정과 부패를 감수할 수밖에 없다는 우려에서 나온 것이다.

이러한 우려에도 불구하고 1980년대 초부터 시작된 언론환경의 변화는 21세기 정보사회를 맞이하면서 언론이 생산해내는 뉴스나 프로그램들을 하나의 산업적 측면에서 바라보고 이를 소위 콘텐츠 산업의 핵심적 요소로 바라보는 시각이 시대적 대세로 자리 잡게 되었다.

한편, 언론이 일반 기업과 유착하거나 기업에 의해서 소유될 때 언론은 기업 활동의 감시라는 사회적 책임을 다할 수 없게 된다. 이는 곧 경제 분야에 있어서 부정과 부패를 초래할 수 있다. 현대 자본주의 사회에서 기업이 새로운 제품과 서비스를 일반 시민들에게 알릴 수 있는 보편적 수단은 바로 매스 미디어를 이용한 광고와 홍보다. 그래서 흔히들 광고는 자본주의의 꽃이라는 말이 있다. 이와 같은 현대 사회에서 광고의 중요성을 인정하여 광고기능을 언론의 주요한 기능 가운데 하나로 손꼽기도 한다(오택섭, 강현두, 최정호, 2003).

이처럼 광고는 기업에게 있어서나 언론에게 있어서 매우 중요한 역할을 한다. 기업에는 자본의 회전을 위한 유통유와 같은 존재이고, 언론에게 있어서는 언론경영을 위한 필수적인 자원이다. 이런 관계 때문에 언론이 광고를 받는 기업주들의 부정이나 부패를 보도하지 못하고 부당한 압력에 굴복한다면 기업의 부정부패는 늘어날 것이고 그 피해는 직접적인 소비자뿐만 아니라 사회 전체에게로 돌아갈 것이다. 기업의 부정회계와 경영을 감시하고 보도하여 기업의 투명성을 높일 수 있는 사회적 환경을 마련해주는 것도 언론의 중요한 사회적 역할 가운데 하나다.

이러한 까닭에 언론은 기업으로부터 자유로워야 할 필요가 있다. 이 때문에 국내 외에서는 언론의 역사 초창기부터 일반기업이 언론을 소유하는 것을 엄격히 제한하는 언론 관련법을 마련하고 시행해왔다.

과거 삼성그룹이 중앙일보와 동양방송을 함께 경영하다가 1980년대 정부의 언론통폐합 조치로 인하여 동양방송이 KBS로 흡수되었다. 그리고 지금은 중앙일보가 한동안 삼성그룹 계열로 남아 있다가 독립한 것으로 되어 있다.

최근 들어 기업의 언론 소유제한이 완화되면서 현대그룹이 문화일보를 창간하고,

중견 건설회사인 주식회사 태영이 서울방송(SBS)를 설립운영하고 있다.

이러한 기업의 언론소유는 자칫 잘못하면 모 기업의 부정부패를 자회사인 언론기관이 보도하지 않거나 왜곡 보도하여 사건을 호도할 가능성이 있다는데 문제가 있는 것이다. 언론기업이 모기업과 완전히 독립되어 있다면 별 문제가 없다는 얘기다.

이와 같은 일반기업의 언론 소유로 인해 발생할 수 있는 문제점을 사전에 방지하기 위하여 국가는 법과 제도적 장치를 마련해온 것이다.

이러한 일련의 언론역사를 돌이켜보면, 정부권력으로부터 경제적 독립을 이룩한 언론이 산업사회와 정보사회를 거치면서 광고주나 기업주의 영향력으로부터 자유롭지 못하게 되는 역사적 아이러니를 보게 된다.

## 2) 정치권력 지향적인 언론

정치권력을 지향하는 언론인들은 언론의 사회적 역할을 약화시킬 뿐만 아니라 권력과 언론의 유착을 초래하여 정치 사회적 부패를 초래하는 원천이 될 수 있다. 이러한 이유 때문에 미국의 경우 언론인들이 정치계에 진출하는 것을 금기시하는 것이 불문율처럼 되어 왔다. 그러나 우리나라의 경우 상당수의 중견 언론인들이 자신들의 유명세를 활용하여 국회나 청와대로 진출한 것을 볼 수 있다. 이러한 정치권력 지향적인 언론인들이 정치인들의 부정과 부패 비리를 폭로하고 취재 보도하는 것이 불가능하다는 것은 자명한 일이다.

그리고 이와 같은 정치권력 지향적인 언론인들을 자신들의 정치권력 강화를 위하여 잘 활용하고자 하는 것이 권력이다. 즉 정치인 자신들에게 유리하게 보도하는 언론인들에게만 고급 정보를 제공하고 비판적인 언론인들에게는 정보를 제공하지 않을 뿐만 아니라 그 정보 채널을 차단하는 것이다.

## 3) 심층·탐사보도의 부족

저널리즘 역사 속에서 심층보도와 탐사보도(investigative reporting)는 사회적 현안을 정치, 경제, 사회, 문화 및 역사적 맥락에서 깊이 있게 파고들어 문제의 핵심을 파악하고 그 해결책을 처방하는 중요한 취재보도 기법으로 자리잡아 왔다. 이러한 취재보도기법은 굵직한 정치적 사건이나 복잡한 경제적 부정부패 관련 뉴스를 다루는데 있어서 매우 효과적인 방법이다. 이를테면 선거 때마다 불거져 나오는 정치자금법 위반 사건이나 선거법 위반 사건, 그리고 최근에 있었던 러시아 유전개발사건, 행담도 사건 등 정치권과 경제계가 연계된 이러한 사회적 사건들을 다루기에 아주 훌륭한 보도기법이다.

그럼에도 불구하고 우리나라 저널리즘에 있어서 이러한 취재보도는 한계에 부딪

쳐 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 그 원인은 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째, 정치권력이나 경제권력에 의한 정보원에의 접근제한과 차단을 들 수 있다. 정치적 경제적으로 중요한 사건이 터졌을 때 그것을 알권리가 있는 시민에게 봉사하기 위하여 언론이 정보원에 접근하고자 하지만, 정치권력과 경제권력은 이를 교묘히 방해하는 것이다. 이를테면, 국내외에서 보는 바와 같이, 정부기관들이 기자실(briefing room)을 만들어 놓고 정부 정보가 외부로 나가는 채널을 단일화하는 것이다. 즉 이 기자실을 거치지 않는 정보는 정부기관 밖으로 나갈 수 없도록 하는 것이다. 최근 청와대 브리핑 룸이나 각 정부부처의 브리핑 룸 이외에서는 기자들이 취재활동을 원천적으로 할 수 없도록 만드는 것이 그 예이다.

이러한 제도적 장치와 함께, 공무원들이 기자들에게 정보를 제공할 경우 이상부기관에 보고하도록 함으로써, 공무원들로 하여금 기자 접촉 자체를 자제하도록 만드는 위협효과(chilling effect)를 창출하는 것은 심층 탐사보도에 대한 중대한 위협적 요소로 작용하고 있다.

심층 탐사보도의 부족은 한 국가 사회의 부정부패를 해결하지 못한 채 넘어감으로써, 언론의 기능을 약화시키고 궁극적으로는 시민들 사이에서 국가 권력에 대한 불신을 조장하는 결과를 초래하는 위험성을 내포하고 있다.

#### 4) 기자의 전문성 부족

국가 사회의 부패를 해결하지 못하거나 조장하는 원인으로는 심층 탐사보도의 결여뿐만 아니라 전문성을 갖춘 기자의 부족현상을 들 수 있다. 우리나라 언론계에 있어서 지속적으로 지적되어온 문제점 가운데 하나가 바로 기자의 전문성 또는 전문적인 지식을 지닌 기자의 부족현상이다. 이는 국가 사회의 부정부패가 발생했을 때 그 사건에 대한 전문적인 지식의 부족으로 인하여 사건이 해결되지 못하고 오히려 잘못된 방향으로 나아가도록 호도하거나, 해결하지 못하고 미궁으로 빠져들도록 하는 부작용을 낳기도 한다.

이러한 기자의 전문성 부족현상은 의학이나 과학 또는 환경 분야에서 특히 더 두드러지게 나타나고 있다. 이를테면, 최근 우리사회에서 커다란 현안으로 등장하였던 부안 방사성폐기물 사건 등이 그 좋은 본보기이다. 부안군에서는 방사성 폐기물 유치장 건설을 둘러싸고 찬성하는 주민들과 반대하는 주민들이 맞붙어 서로 물리적 충돌까지 빚어 부상자가 나오기도 하였다. 그 무렵 서울대학교 교수들이 나서서 서울대학교 교내에 방사성 폐기물을 묻어도 될 만큼 안전하다는 주장을 하였으나 이는 당시 큰 설득력을 지니지 못하였다. 그러나 올해 들어 방사성 폐기물 유치를 놓고 4개 지역주민들이 서로 유치하기 위하여 주민자치투표를 벌여 경주가 가장 많은 주민들의 찬성으로 최종 선정되었다.

최근에 일어난 이 사건이 보여준 바와 같이 과학보도는 전문적인 지식을 바탕으로 심층 탐사보도를 통하여 시민들에게 올바른 뉴스를 제공함으로써 시민들이 올바른 판단을 내릴 수 있도록 해주는 것이 언론의 사회적 사명이다. 이로써 사회적 갈등을 조정하고 사회적 부조리를 척결하는데 이바지할 수 있게 되는 것이다.

최근 기생충 검출 김치 관련 보도가 한국과 중국의 외교문제로까지 비화된 사건이나, 얼마 전에 있었던 만두 속 파동은 언론의 전문성 부족이 낳은 대표적 사건으로 지적되고 있다.

이러한 기자의 전문성 부족은 사회적 부조리를 척결하고 부패를 방지하는데 큰 걸림돌이 될 수 있음을 주목할 필요가 있다.

#### 5) 의제설정 기능과 사회적 이슈의 대체

언론의 중요한 사회적 역할을 설명하는 이론 가운데 하나인 의제설정 (agenda-setting) 이론은 한 국가 사회의 부패구조를 설명하는데 활용될 수 있다. 이 이론은 정치인들이 스스로 정치적으로 중요하다고 판단한 정치적 현안들 (political agenda)을 언론에 제공하면 미디어는 뉴스 판단 기준에 따라 정치적 현안들 가운데 취사선택하여 뉴스(media agenda)로 보도하게 된다. 그러면 시민들은 이를 보거나 읽고서 스스로 중요하다고 판단하는 사회적 현안들을 인식하게 된다 (public agenda). 이러한 일련의 과정 속에서 언론은 사람들의 머릿속에 사회적 현안을 그 중요도 순서에 따라 각인시키는 역할을 하게 된다. 쉽게 말해서 언론이 중요하다고 보도하는 뉴스는 시민들도 중요하다고 여기고, 중요하게 다루지 않은 뉴스는 쉽게 잊어버리게 된다는 것이다.

하나의 사회적 현안, 이를테면 정치적 부정부패 사건이나 기업체 회계부정 사건이 발생했을 때 언론은 그것을 크게 보도하게 된다. 사건의 수사상황을 지속적으로 보도하는 한 시민들은 그것에 대하여 중요하게 생각하고 기억하게 된다. 그러나 몇 일 또는 일주일쯤 지나서 또 큰 사건이 터지게 되면 언론은 이 새로운 사건을 크게 보도하게 된다. 이러면 앞서 보도되었던 비리사건은 새롭게 보도된 사건에 의하여 묻혀버리게 되고 더 이상 언론에 크게 보도되지 않는다. 이럴 경우, 앞서 발생했던 사건은 해결되지도 않은 채 언론과 시민들의 관심에서 벗어나게 된다.

이와 같이 한 국가 사회의 부정부패를 포함한 다양한 현안들은 언론의 보도에 따라 크게 부각되었다 사라지곤 한다. 앞에서 논의한 것처럼 언론이 집요하게 심층 탐사보도를 하지 않은 한, 이러한 중요한 사건들도 흔히 묻혀버리고 사회적 부패는 은폐되거나 해결되지 않은 채 시민들의 관심사 밖으로 사라진다.

이러한 언론의 생리와 뉴스의 순환과정을 잘 이해하고 있는 권력은 자신들에게 불리한 뉴스가 불거졌을 때 그것을 무마하기 위하여 또는 고비를 넘기기 위하여

또 다른 사건을 언론에 슬쩍 흘려서 언론의 의제를 바꾸는 것을 많이 볼 수 있다. 이러한 예는 선거철에 상대방을 곤경에 빠뜨리기 위하여 사건을 시리즈로 폭로하는데서 쉽게 찾아볼 수 있다. 그리고 최근 러시아 유전개발 사건, 행담도 사건, 기생충 파동 등에서도 엿볼 수 있다.

#### 4. 부패: 시민의 차원

한 국가나 사회에서 발생하는 부패를 정치권력과 언론의 차원에서 논의하였다. 그러면 마지막으로 이를 시민의 차원에서 살펴보고자 한다.

##### 1) 군중 심리

산업사회의 초창기 도시화와 산업화가 진행되면서 형성된 군중들은 서로 알지 못하고 서로 간에 정보교환이 없으며 이성적이기보다는 감성적으로 생각하고 행동한다고 사회학자들은 파악하였다. 이러한 군중들은 이러한 특성으로 인하여 대중매체의 선전 선동에 의하여 쉽게 동요되고 선전가에 의하여 쉽게 현혹되어 집단적으로 난폭하게 행동하는 폭도들로 인식되었다.

근대 계몽주의가 믿었던 논리적 사고와 이성적 행동과는 거리가 먼 이러한 군중들의 심리는 20세기 초부터 발달한 라디오나 텔레비전과 같은 전파매체에 의하여 쉽게 조작되는 것으로 보였다. 실제로 독일의 히틀러는 군중심리를 이용하여 라디오를 통해 대중을 정치적으로 선동하는데 성공한 유명한 인물로 기록되고 있다. 그리고 미국의 루스벨트 대통령도 국민들을 설득하기 위하여 ‘화롯가 정담(fireside chat)’이라는 라디오 프로그램을 잘 활용하여 자신의 정책을 홍보하는데 크게 성공한 것으로 알려지고 있다. 아마도 영화를 군중의 선전선동에 가장 잘 활용한 것은 아마도 북한 정권일 것이다.

그리고 비디오를 잘 활용한 사람은 이란의 회교혁명에 성공한 호메이니로 알려져 있다. 이란의 회교 지도자 호메이니는 외국에 망명해 있으면서 자신의 종교적 메시지를 비디오에 담아 이란으로 들어가는 낙타를 탄 대상들을 통해 몰래 반입하여 복사시켜 자신의 추종세력들에게 끊임없이 메시지를 전하여 궁극적으로 회교혁명을 성공하는데 적절히 활용했던 것으로 알려졌다.

이러한 군중심리는 산업사회뿐만 아니라 21세기 정보사회에서도 나타나고 있다. 지난 2001년 미국 쌍둥이 빌딩을 포함한 주요 빌딩을 공격한 9.11사건의 배후 인물로 지목받고 있는 오사마 빈 라덴은 자신의 정치적 목적을 위하여 군중심리를 교묘히 이용하여 텔레비전을 잘 활용하고 있는 사람이다. 그는 자신의 메시지를 비디오에 담아 아랍 위성텔레비전 알 자지라(Al Jazira)를 통해 전 세계에 흩어져

있는 자신의 추종자들에게 메시지를 전하는 것으로 유명하다.

최근 들어 세계적으로 초고속 인터넷망이 가장 발달한 우리나라에서도 집단적 군중심리가 나타나는 것을 종종 볼 수 있다. 이를테면 올해 서울 지하철에서 발생한 ‘개똥녀 사건’이 그 대표적인 사례로 손꼽을 수 있다. 지하철에서 애완견의 배설물을 치우지 않아 말썽이 된 장면을 디지털 카메라로 찍어서 인터넷에 올려 인터넷은 물론 일간신문과 방송에까지 등장하면서 사회적으로 큰 파장을 몰고 왔던 이 사건을 곰곰이 생각해보면 그 바탕에는 네티즌들의 군중심리가 깔려있음을 알 수 있다.

이러한 군중심리는 인터넷이라는 가상공간을 통하여 익명의 군중들이 손쉽게 자신들의 의견을 표출하고 순식간에 확산시킬 수 있기 때문에 인터넷 시대에 더욱 더 활발히 나타나는 두드러진 현상으로 보인다. 특히 지극히 개인적 매체의 성격과 대중적 매체의 성격을 동시에 지니고 있는 인터넷과, 개인적 매체인 휴대전화와 디지털 카메라의 결합으로 인하여 이러한 군중심리가 보다 손쉽게 표출될 수 있도록 자극할 수 있는 미디어 환경이 우리 사회에는 구축되어 있다.

이러한 비이성적이고 비합리적인 군중심리와 그 심리를 바탕으로 한 집단행동은 국가 사회의 부패를 척결하는데 도움을 주기보다는 그것을 은폐하려는 개인이나 집단 또는 정치권력에 의하여 이용당하기 쉽고, 그 결과 사회의 부패를 해결하기보다는 악화시키는데 기여할 수 있는 위험성을 안고 있다.

## 2) 시민의 미디어 의존

DeFleur와 Ball-Rokeach(1989)는 사람들은 자신의 의사를 결정하고 행동에 나아가기 위하여 미디어에 많이 의존한다는 소위 미디어 의존이론(media dependency theory)을 주장하였다. 그리고 Lippmann(1922)은 『여론(public opinion)』이라는 책에서 사람들은 객관적 현실보다는 언론이 전달해서 사람들의 머릿속에 심어준 이미지(pictures in our heads)에 따라 현실을 인식하고 행동하는 경향이 있다고 지적하였다. 이들의 지적은 오늘날 영상시대를 살아가고 있는 사람들의 현실인식을 잘 설명해주고 있는 듯하다.

이들의 주장을 바탕으로 생각해보면, 언론은 시민들의 현실인식에 상당히 큰 영향력을 미칠 수 있음을 알 수 있다. 특히 폐쇄된 사회일수록 또 대안매체가 발달하지 못한 사회일수록 또 언론이 본래의 기능을 잘 발휘하지 못하는 사회일수록 시민들은 미디어에 의존하는 경향이 있으며, 그러한 사회에서 여론은 왜곡되어 나타날 수 있고, 이는 권력의 부정과 부패를 낳고 악화시킬 수 있다.

특히 영상시대의 시민들 특히 젊은 계층들은 화려한 영상이미지를 쫓으며, 복잡하게 생각하는 것을 싫어하고, 시간의 흐름에 따라 사회적 현안들을 쉽게 잊어버리

는 경향이 있다. 그러므로 인터넷을 포함한 다양한 뉴미디어들이 쏟아내는 이미지의 홍수시대에 살면서 자칫 언론의 통제와 조작을 받을 수도 있다. 교육수준이 높아 이성적이고 합리적으로 인식하고 행동할 것처럼 보이는 젊은 계층에서 나타나는 이러한 현상은 인터넷 영상시대의 아이러니라 할 수 있다.

이러한 시대적 변화와 시민들의 특징은 언론과 권력에 의하여 조작될 수 있다.

### 3) 권력화된 시민단체

자유민주주의의 발전 정도를 가늠하는 중요한 잣대 가운데 하나가 시민사회의 발달을 손꼽는다. 시민단체들의 숫자 즉 양적 크기와 활동 즉 질적 수준이 그 사회의 민주화에 기여할 수 있다는 뜻이다.

최근 들어 우리나라에서도 수많은 시민단체들이 등장하였고 사회 각 분야에서 활발한 활동을 펼치며 언론과 시민들의 주목을 받아왔다. 시민단체가 많아지다 보니 이제는 다양한 목적과 특성을 지닌 시민단체들이 나타나고 있다. 초창기에는 정치적으로 중립을 지키는 가운데 조직 구성원들과 일반 시민들의 권익을 위하여 일하는 것에 중점을 두고 활동을 하였다.

그러다 조직이 커지고 사회적으로 다양한 현안들이 등장하면서 국가 사회적 현안에 적극적으로 개입하는 단체들까지 생겨나고 있다. 급기야는 자신들이 지향하는 목표를 달성하기 위하여 정치적 활동을 지향하는 단체들도 탄생되고 있다. 그 대표적인 예가 아마도 민주노총 것이다. 민주노총은 민주노동당이라는 정당을 국회에 진출시킬 정도로 정치 권력화 되었다.

이러한 시민단체의 정치적 활동에 대한 시민들의 비판이 일기 시작하고 있다. 순수한 초기의 시민활동의 모습이 정치적 목적에 의해서 퇴색되어 가고 있다는 것이다. 즉 사회정의와 부정부패의 척결을 외치던 시민단체들이 정치 권력화 되면서 정치적 목적 달성을 위하여 오히려 부정과 부패를 낳고 있다는 지적이다.

## III. 한국 사회의 부패방지 대책

이상에서 한국 사회를 포함하여 일반적으로 한 국가 사회에서 부패가 어떻게 발생될 수 있는지에 관하여 정부권력, 언론, 및 시민의 차원에서 논의하였다. 이러한 논의를 바탕으로 여기에서는 우리 사회의 부패방지를 위한 대책에 대하여 논의하고자 한다.

## 1. 정부권력과 언론: 견제와 균형의 회복

민주주의가 발달한 미국에서조차 역대 대통령들은 언론과의 관계를 원만히 유지하기 위하여 많은 노력을 기울여 왔다. 정부권력은 때로는 협박하고 때로는 회유하기도 하며 언론과의 관계에서 채찍과 당근을 사용한다. 우리나라의 역대 정권들 또한 언론과의 좋은 관계를 유지하거나 통제하고 장악하기 위하여 온갖 수단과 방법을 동원하였다.

그러나 언론의 역사를 돌이켜 보면, 언론은 정부권력에 대하여 비판적일 수밖에 없다. 그것이 언론의 존재 이유이기도 하다. 왜냐하면 언론은 권력이 부패하는 것을 방지하기 위하여 항상 비판적인 시각에서 권력에 접근하고, 권력이 지나치게 비대해지거나 부패하지 못하도록 감시하고 견제하는 것이 그 임무이기 때문이다. 국민의 알권리를 위임받은 언론은 국민의 권리를 일정기간 위탁받은 대통령이나 국회의원들이 국민을 위하여 제대로 봉사하는지를 감시하고 그렇지 못할 경우 이에 대한 비판을 통해 그것을 바로 잡아 주는 것이 언론의 고유 의무인 것이다.

따라서 언론이 권력과 밀월을 할 경우 그 피해는 곧바로 국민 즉 시민에게로 돌아간다.

그리고 제4의 권부라는 언론과 정부권력은 균형을 이룰 필요가 있다. 어느 한쪽이 지나치게 힘을 행사하면 건전한 민주주의의 발전을 오히려 저해할 수 있다.

우리나라의 역대 정권들은 언론을 장악하고 통제하려는 권력의 본능에서 벗어나본 적이 없다. 항상 언론에 영향력을 행사하려고 온갖 노력을 기울여왔던 게 사실이다.

참여정부 들어서 기존 언론 특히 주요 신문들과의 관계는 긴장과 갈등의 연속처럼 비춰지고 있다. 정부권력은 언론이 정부정책에 대하여 지나치게 비판적이라고 불평을 하고 언론은 정부가 언론에 대하여 통제하려고 한다고 서로 비난을 한다. 정부에서 추진해온 신문법은 언론의 눈에는 언론 통제의 장치로 비춰지고 있다. 이런 분위기 속에서 최근 현 정부가 언론을 평가르기 한다는 지적이 나오고 있다. 일부 인터넷 매체에는 정보를 주며 너그럽게 대하는 반면, 기존의 일부 언론에게는 정부 정보에의 접근을 아예 차단하는 조치를 취하는 것은 민주주의를 지향하는 국가의 정부가 취해야 할 올바른 길은 아니라는 것이다(김우룡, 2005).

최근 현 정부의 전 현직 핵심 간부들이 러시아 유전개발, 행담도 사건 등 온갖 비리에 연루되어 검찰과 경찰의 조사를 받은 것은 언론의 감시를 벗어난 권력형 부정부패의 한 예라고 할 수 있다.

따라서 정부권력의 부패를 막고 민주주의의 초석인 언론의 발전을 위해서는 권력과 언론간의 견제와 균형 관계가 회복되어야 한다. 정부권력은 언론의 건전한 비판에 귀를 기울이고 언론을 통제하려는 유혹을 떨쳐버려야 한다. 그리고 언론은

정부권력과 유착하여 언론사의 사적 이익을 추구하려는 유혹을 떨쳐버리고, 국민의 알권리를 충실히 충족시키는데 최선을 다하도록 해야 할 것이다.

## 2. 정부와 시민: 신뢰와 합리성의 회복

정부의 권력은 국민들로부터 나온다는 이 명제는 진리임에도 불구하고 이것을 존중하는 정부는 흔하지 않은 것이 오늘의 현실이다. 자유민주주의 국가에서 정부가 국민의 신뢰를 받는 가운데 통치권을 행사하기 위해서는 시민들을 눈과 귀를 가리고 여론을 조작하려 해서는 안된다. 왜냐하면 여론 조작은 민주시민사회의 적이요, 부패한 권력이 시도하는 잘못된 행태이기 때문이다.

최근 참여 정부가 시민들의 의견을 적극적으로 수렴하고 시민들에게 메시지를 직접 전달하기 위하여 청와대 홈페이지나 전자우편을 적극 활용하는 것은 바람직한 것처럼 보인다. 그러나 이러한 노력들이 시민들로부터 진정한 신뢰를 얻기 위해서 시민들로부터 수렴한 여론을 정책의 수립과 집행과정에 반영하는 진정한 자세를 보여주어야만 한다. 여론을 수렴하는데만 열심이고 그것을 실제로 정책에 반영하지 않는다면 국민들은 더 이상 의견을 주려고 하지 않을 뿐만 아니라, 정부 정책을 따르지 않게 된다.

아울러 정부권력은 기존의 언론과의 관계를 회복하고 언론의 비판에 귀 기울이는 겸허한 자세를 시민들 앞에서 보여주어야 한다. 지금처럼 김우룡(2005)이 지적한 것처럼 언론을 편가르기 하는 모습은 국민들로부터 신뢰를 떨어뜨리는 역효과만 낳을 뿐이다.

한편, 시민들은 이성적 합리성을 회복해야 한다. 즉 이성적 태도와 합리적 판단을 게을리 해서는 안된다. 정부권력의 일방적 정보에 만족하거나 따를 것이 아니라 다양한 채널을 통하여 정부의 정책과 정치인들의 홍보성 발언들을 검증해보는 민주시민의 자세를 견지해야만 한다. 그래야 권력이 부패하는 것을 방지할 수 있고, 국민의 뜻을 존중하고 유권자의 힘을 무서워할 줄 아는 정부를 만들 수 있는 것이다.

## 3. 언론과 시민: 시민의 언론 감시 강화

1972년 6월 미국 대통령 선거에서 재선을 위해 도청사건을 주도한 닉슨 대통령을 권좌에서 물러나게 한 워터게이트 사건 이후 ‘제4의 권부’라는 언론의 별명보다 확고해졌다. 이 별명이 암시하는 바와 같이 언론은 막강한 권력을 소유하고

있는 것이 현실이다. 그러나 이러한 언론의 권력은 바로 시민들로부터 나온다는 것임을 언론은 종종 망각하는 때가 있다. 시민들 위에 군림하는 모습을 종종 보게 된다. 특히 언론은 정부권력이나 경제 주체들과 결탁하여 언론의 사적인 이익을 추구하기도 한다. 정치인들의 비리를 감싸주거나 기업인들로부터 존지를 받는 행위는 언론의 자유를 스스로 구속하는 행위임에도 불구하고 한 때 관행처럼 존재했었다.

이러한 정치권력과 경제주체들과 언론의 유착관계가 형성될 때 그 피해는 시민이 보게 마련이다. 왜냐하면 시민의 알권리가 침해될 뿐만 아니라 부정부패로 인한 비용을 국민이 고스란히 떠안아야 하기 때문이다.

그러므로 시민들은 언론이 국민의 알권리를 충족시켜주기 위한 임무에 충실하고 사회적 책임을 다할 수 있도록 감시하지 않으면 안된다. 이를테면 언론이 편파 보도를 한다거나 여론을 왜곡하려 든다면 이에 대하여 항의하거나 언론중재위원회에 의뢰하는 등 법적 조치와 함께 적극적으로 대처하는 자세가 필요하다.

인터넷이 발달한 오늘날 우리 사회에서는 언론의 잘못된 행위를 시정하기로 마음만 먹는다면 다양한 방법을 찾을 수 있을 것이다.

그리고 언론이 여론을 조작하거나 정도에서 벗어난 것을 감시하는 또 다른 방법은 하나의 신문이나 방송으로부터 얻은 정보를 그냥 맹목적으로 신뢰하기보다는 다른 신문과 방송 등 하나 이상의 다양한 채널을 통하여 그 정보의 진실성을 확인하는 것이다.

아울러 영리를 추구하는 언론기업이 선정적이고 폭력적인 내용을 내보낼 때 이에 대하여 시민들이 조직적으로 저항하여 이를 바로 잡도록 적극 대처할 필요가 있다.

이와 같이 다양한 방법을 통한 시민들의 적극적인 언론감시 활동이야말로 자유민주 시민사회에서 언론이 제4의 권부로서 부패하지 않고 시민을 위한 제 역할을 다할 수 있도록 할 것이다.

#### 4. 올바른 여론의 형성

한 국가 사회의 부패를 방지하는 데는 다양한 방법이 있을 수 있다. 그런데 가장 바람직한 방법 가운데 하나가 올바른 여론의 형성을 실현하고, 이 여론을 정책의 수립과 집행과정에 반영하는 것이다. 자유민주주의 국가에서 올바른 정치란 시민의 뜻 즉 여론을 정확히 파악하고 이를 수렴하여 이를 정책에 반영하고 집행할 때 가능하다. 즉 정부는 정책 정보를 언론에 정확하게 전달하고 언론은 시민들에게 정확하게 정책을 보도할 때 시민들은 그 정책을 이해하고 판단하며 그에 대한 반응을 제공할 것이다. 그러한 정책에 대한 시민들의 반응은 여론이라는 집단적

의견으로 수렴되어 표출된다. 그런데 이러한 여론은 정부권력과 언론과 시민의 세 주체가 서로 끊임없이 상호작용을 하면서 형성하는 하나의 결과물이다. 그런데 이 여론은 그 속성 상 손쉽게 형성되었다가 손쉽게 사라진다. 정보의 전달 속도가 훨씬 빠른 정보사회에서의 여론은 빠른 속도로 형성되고 확산되며 또 소멸된다(안동근, 1998). 그러므로 정부는 이러한 여론의 속성을 이해하고 여론을 왜곡하려는 유희에서 벗어나 언론에 의해 올바른 여론이 형성되고 수렴될 수 있도록 최선을 다해야 할 것이다.

#### IV. 결론

이 연구는 언론학적 관점에서 한국 사회에서 부패가 발생하는 원인을 정부권력, 언론, 시민의 세 차원에서 분석하고, 이들 세 주체가 여론형성을 위하여 상호작용하는 과정을 논의하였다. 이를 바탕으로 한국 사회에서 부패의 발생 방지를 위한 대책을 탐구하는데 초점을 두었다.

이 연구를 위한 논의의 밑바탕에는 미디어 의존이론, 의제설정 이론, 여론형성과 관련된 설득커뮤니케이션 이론이 자리하고 있다. 그러한 이론이 현재적으로 명시되기도 하고 잠재적으로 드러나지 않기도 하였다.

이 연구결과를 요약하고 논의하면 다음과 같다. 첫째, 모든 권력은 부패할 가능성을 안고 있으며, 우리나라의 역대 정부권력도 정권 강화를 위하여 언론을 통제하고 여론을 정부에 유리하게 조성하기 위한 많은 노력을 기울였음을 알 수 있다. 이를 위하여 정부는 기자들을 감시하고 보도지침을 내려 언론을 통제하고자 하였다. 그리고 각 정부부처에 브리핑 실을 만들어서 정부 정보의 유통창구를 일원화하고 공무원의 개인적 언론 접촉을 억제함으로써 언론활동을 위축시키려는 등 다양한 방법으로 언론을 통제하고자 하였다.

그러나 이러한 언론통제 노력은 과거 같으면 상당한 효과를 올렸을지 모르나 지금처럼 민주화된 우리 사회에서 이러한 일련의 조치들은 시민과 언론의 상당한 저항을 초래하였다. 한때 이창동 문화관광부 장관의 대 언론조치가 많은 저항에 부딪혔던 사실은 이를 잘 반증하고 있다.

둘째, 언론은 제4의 권부로서 정부권력을 감시하고 권력의 부패를 방지하며 국민의 알권리를 위탁받은 공적 기구로서 공익에 봉사해야 할 의무와 책임을 지닌다. 따라서 정부권력에 대하여 비판적인 것은 그 임무를 수행하는 과정 속에서 발생할 수 있는 자연스런 현상이다. 정부권력은 이점을 이해하고 인정해야 하나, 참여정부는 이를 못마땅하게 여긴 것이 현실이다. 이러한 인식을 지닌 참여정부는 정부에

우호적인 매체와 비우호적인 매체를 구분하여 정부의 공공 정보에 대한 접근권 자체를 부정하는 조치를 취하여 언론과 시민들로부터 비난을 받기도 하였다. 이는 언론의 발전과 민주시민사회의 발전을 저해하고 부패를 낳을 수 있는 요인으로 작용할 수도 있다.

아울러 언론은 시민들의 의제를 설정하는 중요한 매개체로서 정부의 정책을 정확히 보도하여 시민들이 올바른 여론을 형성할 수 있도록 해야 한다. 이를 위하여 객관적이고 정확한 정보를 전달하는데 최선을 다해 여론이 왜곡되지 않도록 해야 한다. 올바른 여론을 수렴하여 이것이 정부 정책 수립과 집행과정에 충실히 반영될 수 있도록 역할을 충실히 수행할 필요가 있다. 여론이 왜곡될 때 사회의 부정과 부패가 만연될 위험이 있다. 이를테면 대중의 적극적인 지지를 받고 있는 것처럼 오해한 정부권력은 포퓰리즘에 빠져 대중독재를 할 가능성이 있음이 지적되고 있다.

셋째, 자유민주주의 국가의 시민들은 정부권력의 부패를 감시하는 일을 언론에게만 맡겨둘 게 아니라 직접 감시하는 것도 필요하다. 이를테면 시민단체들의 정부 감시활동이 그 본보기이다. 정부의 여론조작 가능성을 인식하고 그러한 일이 발생되지 않도록 시민들 각자가 정부 정책과 활동에 대한 올바른 판단을 내리기 위하여 다양한 관련 정보의 습득과 이성적이고 합리적인 판단을 하도록 노력해야 할 것이다.

아울러 시민들은 언론의 정부 권력이나 경제 권력과 유착하여 정부와 사회의 감시활동을 소홀히 하지 않도록 언론을 감시하고 견제할 필요가 있다. 정부권력이 부패할 수 있는 것처럼, 언론도 제4의 권부라는 별명이 말해주듯 막강한 권력을 지니고 있기 때문에 시민의 감시가 소홀해지면 부패할 가능성이 있다.

끝으로, 한 국가 사회의 부패를 방지하고 투명성을 확보하기 위한 바람직한 방법 가운데 하나가 올바른 여론의 형성을 도모하는 일이다. 이를 위해서는 정부와 언론과 시민이라는 여론형성의 세 주체들 간의 상호 견제와 협력이 필요하다. 그리고 이들 간에 정책관련 정보가 원활히 유통되고, 이러한 올바른 정보를 바탕으로 시민들이 이성적이고 합리적으로 여론을 형성하고 언론이 이를 수렴하여 정부가 정책 수립과 집행과정에 반영할 때 정책의 효율성을 극대화할 수 있게 된다. 이와 같이 정부와 언론과 시민이 상호 유기적으로 협력과 필요시 상호 견제할 때 부패 없는 민주 시민사회가 발전할 수 있는 것이다.

## 참고문헌

- 김승수(2003). 언론 권력의 정치경제학. 한국언론정보학보, 22호, 39-75.
- 김우룡(2005). 언론과 권력의 갈등: 이대로 좋은가. 대한언론인회 주최 세미나 발표 논문.
- 김정탁(1999). 반부패 감시자로서의 언론의 역할. 한국행정학회. 1999년도 특별세미나 발표논문집, 171-181.
- 김준철(2002). 언론의 권력과의 관계에 관한 이론적 의미. 출판잡지연구. 10권 1호, 16-35.
- 김택(2000). 한국NGOs(시민단체)의 행정부패감시기능. 한국행정학회, 2000년도 기획세미나 발표논문집, 269-281.
- 김택(1998). 한국사회의 부패유착의 구조. 한국부패학보, 104-124.
- 박승관, 장경섭(2001). 한국사회의 이중적 법질서와 언론 권력의 관계.
- 안동근(1998). 경제정책과 여론: 한국 여론형성 모델. 홍보학 연구, 2호, 220-253.
- 오택섭, 강현두, 최정호(2003). 미디어와 정보사회. 서울: 나남
- 이서행(2001). 한국사회 부패의 문화적 기저와 그 해체 가능성 모색. 한국부패학보, 53-74.
- 전수일(2003). 한국의 권력형 비리에 관한 연구: 그 속성과 방지 대책. 한국부패학보, 8권 2호, 85-107.
- 정진석(2004년 9월). 한국신문의 위기와 좌익 친북언론의 주류화: 한국의 자유언론은 좌익권력에 굴복할 것인가. 한국논단, 34-43.
- 팽원순(1984). 메스코뮤니케이션 법제이론. 서울: 법문사.
- 팽원순(1994). 한국언론법제론. 서울: 법문사.
- Carter, T. B., Franklin, M. A., & Wright J. B.(1988). The first amendment and the fourth estate: The law of mass media. 4th Ed. Westbury, NY: The Foundation Press.
- DeFleur, M. L., & Ball-Rokeach, S.(1989). Theories of mass communication. 5th Ed. New York: Longman.
- Emery, M., & Emery, E.(1992). The press and America: An interpretative history of the mass media. 7th Ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentie Hall.
- Graber, D. A.(1989). Mass media and American politics. 3rd Ed. Washington

D.C.: CQ Press.

Kendall, K. E.(1995), (Ed.). Presidential campaign discourse: Strategic communication problems. Albany: State University of New York.

Knapp, M. L., & Vangelisti, A. L.(2000). Interpersonal communication and human relationships. 4th Ed. Boston: Allyn and Bacon.

Lippmann, W.(1922). Public opinion. New York: MacMillan.

Margolis, M., & MAuser, G. A.(1989). Manipulating public opinion. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co.

Simon, L. D., Corrales, J., Wolfensberger, D. R.(2002). Democracy and the Internet: Allies or Adversaries? Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Welch, S., & Bibbing, J. R.(2000). The effects of charges of corruption on voting behavior in congressional elections, 1982-1990. In Williams, R. Moran, J., & Flanary, R.(Eds.). Corruption in the Developed World. 127-140.

저자약력 : 저자 안동근은 미국 유타대학교에서 언론학 박사학위를 취득하였고 현재 한양대학교 신문방송학과 교수로 재직하고 있다.  
학문적 관심분야는 언론학이론, 여론형성 및 아동 청소년의 인터넷과 온라인게임 등이다.