

민주주의의 이행 및 공고화 과정에서 미디어의 역할*

한국과 스페인의 비교

조항제

(부산대 신문방송학과)

이 글의 목적은 이행 및 공고화기의 신생 민주주의를 대상으로 민주화 과정에서 미디어의 역할을 분석해보고자 하는데 있다. 이를 위해 이 연구는 한국과 스페인을 비교사적으로 분석하고자 한다. 비교의 결과, 민주화 이후 가장 큰 유사점은 양 국가의 미디어가 모두 '위로부터의' 정치적 협약을 준수했다는 점이다. 그러나 스페인의 미디어가 상대적으로 시민사회적 대표체계가 충실한 정치적 협약을 준수해 국민으로부터 높은 신뢰를 얻은 반면, 한국의 신문은 정치적 협약은 준수했지만, 이 협약이 시민사회적 대표성을 갖지 못했다는 점에서 큰 차이가 있다. 또 신문에서는 지난 시절 스페인이 주로 검열과 같은 내용에 대한 통제를 펴온 반면, 한국에서는 시장에 개입, 이를 과점화시키는 정책을 구사해, 민주화 이후 스페인 신문은 완전한 물적·인적 재편의 과정을 밟은 반면, 한국에서는 오히려 지난 권위주의의 관성을 가진 기존 신문의 지배가 심화되는 현상이 나타났다. 텔레비전에서는 한국이 영국식 공영제를 추구하면서 방송사 내부(노동조합 등)가 중심이 되어 내적 다원주의를 추구해 온 반면, 스페인의 경우에는 지역 텔레비전 등을 통해 외적 다원주의를 추구해왔다는 차이가 있다. 스페인에서는 공영방송(RTVE)의 정치적 공정성이 상대적으로 더 친정부적이었던 반면, 텔레비전 전체가 반영한 공정성은 이보다 높았다. 전체적으로 한국보다는 스페인의 미디어가 민주적 공고화에 더 기여했다고 볼 수 있다. 그리고 양 국가 모두가 미래에 더욱 미디어의 민주화를 심화시켜 나가야 할 필요성을 보여주었다.

키워드: 민주주의, 미디어의 역할, 한국, 스페인, 비교연구

* 이 논문은 2000년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2000-041-C00516).

1. 문제의 제기

민주화 과정에서 미디어가 어떤 역할을 했고, 또 할 수 있는가에 대한 연구는 오랜 동안 미디어학의 주류에서 벗어나 있었다. 이행학(transitology)이라는 새로운 조어를 만들 정도로 정치·사회학이 이 과정에 큰 관심을 기울여 온 것에 비하면 참으로 큰 대조가 되는 대목이 아닐 수 없다. 그 이유는 오닐(O'Neil, 1998)이 단적으로 지적한 대로, 근대화 이론이나 미디어 제국주의론 같은 이 방면의 미디어 연구가 그만큼 정적(static)이고 국가 중심적인 틀에 묶여 있어 이행이라는 동태적 현상을 다룰 수 없었기 때문이다.

그러나 이제 민주화는 미디어학에서 가장 중요한 주제로 부상하고 있다. 1974년부터 1994년까지 약 30개 나라가 민주화로의 이행을 경험했거나 경험하는 중에 있다는 수적인 면에서도 그러하지만, 민주화라는 동태적 과정 자체가 그간 미디어학에서 중심으로 삼아왔던 고전적인 연구 주제, 예를 들어 ‘정부(치)와 미디어의 관계’, ‘사회변화와 미디어 변화’, ‘민주주의와 미디어의 관계’ 등을 보다 단적으로 파악할 수 있는 계기를 제공해주기 때문이다.

이 주제에 대한 연구는 민주화에 대한 정치·사회학 연구에서도 새삼 요청되는 바일 것이다. 민주화의 기본적 동력이 ‘민’에 있고, 이들이 여론을 통해 권위주의에 대항할 수 있는 힘을 형성하며, 그 여론을 집적할 수 있게 하는 매개(매스)미디어라는 점을 전제한다면, 미디어의 역할에 대한 불충분한 인식은 이행학 역시 불구로 만드는 매우 중요한 원인이 아닐 수 없기 때문이다.

그간 제3세계 미디어의 국가 내부 관계에 대한 연구는 대부분 정부로부터의 자유라는 당위론적 자유주의 관점에 머물러 있었다. 대부분 유사체제(권위주의 또는 유사 권위주의 체제) 하에 있었던 이들 미디어와 연

구자들에게 일차적 관심사는 어떻게 하면 정부의 통제로부터 벗어나 자유로운 미디어를 만들 수 있을까 이었기 때문이다. 그래서 이들에게 미디어 또는 언론의 자유는 민주화와 동일시되었고, 미디어의 자유야말로 민주화를 완성시킬 수 있는 최고의 제도적 수단으로까지 간주되었다.

그러나 최근 들어 등장한 이 분야의 연구들은 나라에 따라 미디어의 자유화가 민주화의 진전에 그리 (정)기능적이지 않을 수 있다는 결론을 자주 내고 있다. 이 점은 이들 신생 민주주의에서 민주주의와 미디어 자유의 관계가 그리 자명한 결과를 낳지 않으며 조건과 맥락에 따라 얼마든지 달리 나타날 수 있다는 점을 말해준다. 만일 이러한 주장이 맞다면, 기존의 당위론적 관점은 이 조건과 맥락에 대한 심층적 분석으로 보완 또는 수정되지 않으면 안될 것이다.

이 글의 목적은 이러한 이행 및 공고화기의 민주주의를 대상으로 미디어의 역할을 분석해보고자 하는 데 있다. 이 연구는 이를 위해 한국과 스페인을 비교사적으로 분석하고자 한다. 비교의 방법을 사용한 이유는 이 분야의 대부분의 연구들이 한 나라의 사례를 소개하는데 그치고 있어, 일반 이론화에는 실패하고 있다고 생각되기 때문이다. 비교 분석은 일반 이론화로 가기 위한 필수적인 전 단계이다. 스페인이 비교의 대상으로 선택된 이유는 전쟁 이후 오랜 권위주의를 거쳤고, 민주화 형태가 한국과 같이 ‘거래를 통한 이행’이라는 점에서, 그리고 최근 민주화된 나라들 중 가장 공고화의 수준이 높고, 이들 나라들 중 미디어에 대해 상대적으로 풍부하게 논의해 온 나라이므로 비교의 이점이 상대적으로 크다고 생각되었기 때문이다.

이 글의 중점은 주로 이러한 스페인에 대한 분석에 주어진다. 한국 학계에는 스페인의 사례가 거의 소개된 바가 없기 때문이다. 그리고 이 연구는 신문과 텔레비전으로 비교의 대상을 제한하고자 한다. 신문과 텔레비전이 보다 영향력 있는 매스미디어라는 이유 때문이나 사실 라디

오나 잡지도 중요치 않은 것은 아니다. 특히 스페인에서 라디오는 민주화 과정에서 정부로부터 설립을 제한 받지 않은 이른바 ‘자유(free) 라디오’ 등을 통해 큰 역할을 담당했다. 이 점은 이 연구의 큰 한계라 아니할 수 없을 것이다.

비교의 방법으로는 거시인과분석 중의 하나인 차이법을 주로 사용하고자 한다. 이 방법은 이러한 두 나라의 비교 분석과 같이 사례 수는 많지 않으나 많은 변수들이 게재되는 경우에 주로 사용되는 방법 (Skocpol & Somers, 1980/1990)이다. 이 방법은 “현상을 초래하는 원인들을 여러 갈래로 가정한 연후에 서로 다른 현상을 낳는 중요한 원인들을 대조한다”(185쪽). 그러므로 이 방법의 전형은 전체적인 유사점 속에서 결정적인 차이를 발견하고, 이를 서로 다른 결과의 원인으로 삼는 것이다. 이 방법은, 유사한 도정을 거쳤지만 공고화 수준에서 차이를 보이는 한국과 스페인의 민주화에서 나타난 서로 다른 미디어 역할을 비교하는데 적절한 것으로 여겨진다.

2. 분석틀: 단계주의와 이중 민주화

민주화 과정에서 나타난 미디어의 역할은 야쿠보위츠(Jakubowicz, 1995)의 지적대로 일정한 선후관계가 있는 것처럼 보인다. 즉 미디어 변화는 전반적인 사회 변화의 파생적인 부분으로 결코 스스로 변화를 창출하지는 못한다는 것이다. 그러나 야쿠보위츠 역시 미디어의 변화가 종속적인 것에만 머무르지 않는다고 주장한다. 변화의 정도와 속도에 영향을 미치는 파급력을 지니고 있다는 것이다. 그래서 그는 “사회 변화는 사회에 영향을 미치는 미디어의 행위를 점화시키거나 또는 미디어가 사회에 영향을 미칠 수 있는 조건을 창출해내며”(p. 22), 이러한 상호

변화는 일정한 주기를 가진다고 주장한다.

이를 민주화 과정에 적용시키면 다음의 논리적 연쇄가 가능하다. 민주화가 추동하는 사회 변화 또는 사회 내의 어떤 부문(특히, 파워 블록)의 변화는 미디어의 변화를 불러일으킨다. 이 미디어의 변화는 그 사회의 변화를 더욱 촉진(catalyst)시키나, 사회 변화가 주춤하게 되는 시점에 이르게 되면 미디어 역시 이 영향을 받게 된다. 이렇게 변화된 미디어는 다시 사회에 영향을 미친다.

이 연쇄는 민주화 과정에서 미디어가 반드시 한 방향으로만 역할하지 않는다는 것을 의미한다. 시점과 조건에 따라 민주화를 확대시키거나 지체시킨다는 것이다. 랜달(Randall, 1998)의 ‘단계주의 테제’(stage-ist thesis)는 체계적으로 논구된 것은 아니나 이러한 미디어의 민주화에 대한 상반된 영향을 몇 나라의 사례들을 종합해 얻은 가설로 다른 나라 또는 연구자들에 의해서도 공감을 얻은 것이다(이를테면, Hallin, 2000; Lee, 2000; Tironi & Sunkel, 2000). 단계주의 테제는, 미디어의 민주화에 대한 기여도가 이행 및 공고화 단계에 따라 달라진다고 주장한다. 즉 정치적 통제를 받고 있던 권위주의 시기나 그 통제로부터 풀려난 초기 자유화 단계에서 미디어는 새로운 뉴스와 정치 변화에 대한 국민의 갈망에 부응하면서 민주화에 적극적으로 기여한다. 이 시점에서 미디어는 문제가 된 정치·사회 현실에 대한 대안을 제기하면서 수용자들을 대안의 토론을 위한 공론의 장으로 이끈다. 그러나 그 다음 단계, 즉 이행이 어느 정도 이루어지고 시장이 진정되는 공고화기에 들어서서는 미디어 자신의 상업적 생존이 더 중요해지면서 민주화에 대한 그 기능이 점차 모호해진다(equivocal).

이 모호성은 ‘생존의 구조’에 따라 달라진다. 만약 자유화 이후의 생존의 구조가 시장의 자유를 하나의 ‘성역’처럼 여기게 하고 그 시장이 이미 선점된 인자들에 의해 고착되어 있다면 생존의 구조가 주는 압력은

매우 커진다. 그러나 그 반대, 즉 상대적으로 시장의 벽이 낮고 시장 인자들이 분산되어 있다면, 민주화 이후에 등장한 새로운 대안 미디어들의 활동 영역은 훨씬 더 커지게 된다. 후자의 경우라면 공고화기의 미디어 역할의 모호성은 크게 줄어들게 될 것이다.

이러한 단계주의는 제도, 시민사회, 대중을 강조하는 오닐(O'Neil, 1998)의 주장에서 좀더 보완된다. 이행의 동인으로 엘리트들간의 합의에만 주목하는 기존의 관점을 비판하면서, 오닐은 대중과 엘리트를 연결해주는 미디어 제도가 가진 중요성을 환기시킨다. 그는 자유화를 주장하는 기존의 당위적 관점이 “(권위주의 하의)과거 제도가 지니고 있던 효과가 우리의 기대(민주화)를 궁극적으로 방해할 수 있는 지점 또는 가능성”(p. 6; 괄호: 인용자)을 이해하지 못하게 만든다고 주장한다. 그의 주장의 요체는 이행의 공고화 단계에서 만들어진 미디어 제도들이 이전 제도 및 권력의 영향을 강하게 받음으로써 민주화로의 진전을 지체시키거나 방해할 수도 있다는 것이다.

앞서의 랜달이 공고화기의 사기업 미디어의 한계 곧 자유 시장에 중점을 둔데 비해 오닐은 보다 성문화된 형태를 갖는 것으로 보이는 제도의 민주화 여부에 주안점을 둔다는 차이는 있지만, 문제의식은 유사하다고 볼 수 있다. 즉, 미디어의 민주화에 대한 기여는 결국 이행 이전의 미디어 제도 또는 시장이 민주화를 통해 얼마나 변화를 겪고, 그 변화된 결과가 민주화의 진전에 대해 얼마나 긍정적으로 조성되는가가 미디어의 민주화에 대한 기여를 궁극적으로 결정짓는다는 것이다.

이 점은 보다 적극적으로는 이들 나라에서 민주화의 진전을 계속 지지하는 자율적 시민미디어 운동과 이에 기초한 국가의 미디어 정책·제도가 필요하다는 점을 부각시킨다고 할 수 있다(Bennett, 1998; Hallin, 1998; 2000; Jakubowitz, 1995; Waisbord, 2000). 이는, 자유화된 미디어의 도움을 받으면서 민주화된 국가가, 제도와 시민사회 등을 통해 다

시 미디어를 민주화시켜 전체적인 민주화의 수준을 (동심원 형태로) 높여 나가는 이중적 민주화(double democratization)의 형태(Keane, 1991/1995)를 말하는 것이다. 상대적으로 장구한 기간에 걸쳐 민주화를 진행 시키면서 민주화와 미디어의 자유를 조화롭게 결합시켜 온 서구와는 달리 상대적으로 더 많은 구 체제의 유산과 더 작은 민주주의 내면화·일상화 경험을 갖고 있는 신생 민주주의 국가에서는 민주화를 뒷받침할 수 있는 미디어 제도의 필요성이 더 강조된다고 할 수 있다. 물론 이 제도는 커런 등(Curran, 2000; Baker, 2002)이 선진 민주주의를 대상으로 제시한 개혁안과 그리 멀리 떨어져 있지는 않다.

이러한 이중 민주화 여부는 거래를 통한 이행의 경우, 일차적으로는 이전 권위주의체제의 성격에 달려 있다고 할 수 있다. 이후의 체제에 상당한 유산을 남겨 놓을 구 체제가 얼마나 체계적으로 미디어를 구조화했느냐에 따라 미디어의 역할이 달라질 수 있기 때문이다. 둘째는, 미디어의 맥락에서 이행의 성격, 곧 이행이 이전의 미디어 제도 및 관행에 대해 얼마나 개혁적으로 작용하느냐에 따라 미디어의 민주화 역시 제한·극대화될 수 있다. 다음으로는 미디어 제도의 환경이 되는 정치제도와 시민사회의 수준 및 양자간의 상보체계가 중요하다. 마지막으로 꼽을 수 있는 것은 미디어 자체의 자율적 개혁이다. 거시적 변화가 끝난 정치적 상황에서 미디어를 결정하는 것은 궁극적으로 미디어 자신이 될 수밖에 없기 때문이다.

3. 한국과 스페인의 민주화 과정: 유사점과 차이점

한국과 스페인의 민주화는 비슷한 시기에 이행을 경험한 나라들 중에서 엘리트간의 거래(transaction) 또는 협약을 통해 이행한 유형으로 분

류된다(임혁백, 1994; 조효래, 1995). 거래를 통한 이행은, 이전의 권위주의체제가 자유화를 주도하며 이행의 전 과정을 통해 결정적인 행위자로 남아 있는 경우이다. 즉 이행이 단절과 연속의 일정한 절충점에 의해 이루어졌다는 것이다. 따라서 이 유형은 협약이 구 제도와 신 제도의 길항 작용을 어떻게 파국 없이 마무리했느냐에 그 성패가 달려 있다고 할 수 있다.

이행 이후 민주주의가 안정화, 지속화되는 것을 가리키는 개념인 공고화는 그 정의에 따라 소극적으로는 선거 경쟁의 제도화 여부로만 국한해서 볼 수 있고, 적극적으로는 부분 체제별로 민주화의 수준이 측정될 수 있다(임혁백, 2000). 전자의 공고화에서는 크게 자유민주주의와 ‘결손’ 민주주의로 공고화 여부가 구분이 되며, 후자의 정의를 적용하면 수준별로 공고화의 다양한 계층화가 이루어진다. 소극적 정의로 볼 때는 보는 견지에 따라 다소 차이는 있지만, 대체로 한국의 경우는 김영삼 정부(1993-1998), 스페인은 사회당의 곤잘레스 정부 시기(1982-1996)에 공고화되었다고 볼 수 있다(조효래, 1995). 그러나 적극적인 공고화 면에서 한국과 스페인은 결코 같은 수준을 갖고 있지는 않다.

그 이유는 한국과 스페인의 이행 및 공고화 과정이 다음과 같은 구체적인 내용에서 상당한 차이가 있기 때문이다. 스페인의 경우, 민주화를 통해 이념적으로 시민사회의 다양한 이익을 대표하는 정당체계가 제도화되었고, 네오 코포라티즘적인 이익대표 체계를 통해 이익집단이 정책 결정에 참여함으로써 높은 수준의 대표체계를 성취했다(조효래, 1995). 스페인의 정치제도와 대의 정치는 약한 시민사회의 끈을 메워주고 사회적 신뢰감을 축적하는데 크게 기여하였다(Encarnacion, 2001).

이에 비해 한국은 정당체계의 진입 문턱이 높고, 정당이 시민사회의 이념적·이익적 대표보다는 엘리트의 의회 진출의 역할만을 수행하며, 제도적 채널을 통한 이익집단의 정책 결정에 대한 참여 가능성이 대단히

취약했다. 이러한 의미에서 한국의 사례는, 구체제의 이행 전략이 성공한 반면, 사회적 균열의 제도적 흡수를 통한 정치제도의 발전이라는 측면에서는 별다른 성과를 거두지 못했던 것으로 평가할 수 있다(조효래, 1995).

이렇게 볼 때, 한국과 스페인은 협약을 통한 이행이라는 점에서는 공통점을 지니지만, 그 이행 및 공고화 체제가 시민사회적 대표성을 갖추었느냐에 따라 큰 차이점을 지니고 있다. 수평적으로 볼 때, 공고화의 정도에 큰 영향을 미치는 시민사회의 발전도는 한국이 더 높았다고 볼 수 있다(McDonough, Barnes, & López Pina, 1998). 그러나 한국의 경우에는 정치제도가 가진 대표성이 스페인에 비해 매우 취약해, 시민사회의 활력을 정치가 흡수하지 못함으로써 상대적으로 그 공고화의 정도가 낮은 수준에 머무르게 되었다고 볼 수 있다.

4. 신문의 변화와 역할

1) 스페인의 사례

(1) 기존의 신문구조

프랑코 치하에서 스페인 신문의 성격은 시민전쟁(1936-9) 시기에 제정되어 1966년까지 지속되었던 신문법을 중심으로 크게 두 시기로 나누어 살펴볼 수 있다(de Mateo, 1989). 1923년의 이탈리아 파시스트 법을 모방한 이 법의 특징은 여하한 유형의 간행물에도 국가의 재가가 필요함을 명시해, 신문이 생산·배급하는 모든 정보와 지식을 국가가 관리하고 지배하려 하는데 있었다.

그러나 통제 하에 있었다 해도 스페인 신문이 모두 직접적인 국가의

소유 하에 있던 것은 아니었다. 비록 정치적·이데올로기적인 다양성을 지녔던 것은 아니지만, 카톨릭, 왕당파, 국민운동당 등으로 이루어져 있던 프랑코 연합의 다양성 정도만큼 이 시기의 스페인 신문에서도 민간 소유는 활발했다. 국가가 직, 간접적으로 소유하는 신문은 스페인 전체의 발행부수에서 26.16% 정도였다(de Mateo, 1989). 그러나 전체 신문 종수에 비해 스페인 신문의 전체 발행부수는 매우 낮았다. 1964년을 기준으로 스페인 신문의 인구 1000명당 유가 발행부수는 71부에 불과했다(Gunther, et al., 2000). 이렇듯 인구 및 경제 수준에 비해 신문의 상대적으로 낮은 위상은 프랑코 체제의 또 다른 산물로, 민주화 이후에도 크게 달라지지 않아 스페인 신문의 가장 큰 특징이 된다.¹⁾

1960년대 이후 경제가 일부 자유화되면서 정치도 같이 변화의 압력을 받게 되었고, 이에 맞춰 1966년 신문법도 개정되었다. 이 개정은 신문의 사전 검열 폐지, 직접적 통제의 완화, 신문 인사권의 자율화 등을 골자로 하는 신문의 제한적 자유화였다. 물론 국가는 여전히 자의적 기준으로 신문을 처벌할 수 있었으므로, 처벌을 피하기 위한 신문의 자기 검열은 계속되었다(Soler, 1980). 그러나 그럼에도 이 조치는 기사의 행간이나 국제 뉴스의 활용 등을 통해 신문이 표현 영역을 넓히는 계기가 되었으며, 이에 따라 신문에 대한 국민의 신뢰도도 점차 상승하기 시작했다.

이러한 신문의 활약은 프랑코 체제 말기에 더욱 두드러졌다. 일부에 국한되기는 하였지만, 파업이나 학생운동, 반정부운동 등이 활발하게 보도되기 시작한 것이다. 이 시기의 신문은 당시 스페인 국민들에 의해 ‘언론 국회’(parliament of the press)로 불렸다(Soler, 1980). 신문이 “임

1) 이의 원인은 여러 가지로 설명이 가능하지만, 가장 큰 것으로 꼽을 수 있는 것은 프랑코 치하에서 신문이 공신력을 잃어버렸다는 점이다. 이를 말해주는 단적인 지표는 1950년대에 스페인일간지 발행부수가 1930년대 발행부수의 절반도 안되었다는 점이다(Soler, 1980). 이 부수는 1980년에 이르러서야 회복되었다(Gunther, et al., 2000).

박해진 변화에 대해 (국민의)자각을 촉구하고, 정부 내에서 변화를 원하는 사람들을 고무시키며, 이(민주화)에 반대하는 움직임을 극복하는데 사용된 기본적인 도구의 하나”(El País; de Mateo, 1989, p. 216; 괄호: 인용자)가 된 것이다.

(2) 신문구조의 변화

체제의 정점이었던 프랑코가 죽고, 이데올로기 및 표현의 자유를 보장한 1978년의 헌법이 제정되자 신문은 완전한 자유화의 분위기 속에 놓이게 되었다. 많은 신문들이 새로이 창간되었고, 때마침 경제 위기가 오면서, 신문산업계에는 유례 없는 지각 변동이 시작되었다. 민주화가 시작된 해인 1975년부터 자유 총선이 실시된 1977년까지 신문 총수는 115개에서 143개로 증가했다. 그러나 2년 후인 1979년에는 103개로 급감했고, 이행이 완전히 끝난 1989년에는 다시 84개로 감소했다 (Gunther, et al., 2000).

이러한 지각 변동을 처음 주도한 것은 정치 정당 또는 사회운동집단이었다. 격동기에 들어 스페인의 좌, 우파 모두는 신문을 창간하면서 자신의 세를 확장하고자 했다. 이들에게 목표가 되었던 것은 전체 신문에서 1/3 정도를 점하고 있는, 과거 준 국가기구에 의해 운영된 신문이었다. 일부 좌파와 지역주의 운동세력은 이를 ‘공영 신문’으로 만들려 했으나, 중도주의 정부의 선택은 대자본과 기존 정당에 유리한 경매였다 (de Moragas Spá, 1983). 당시 유력했던 신문들은 이 경매에 참여하지 않았지만, 이 과정은 결국 이전에는 약하거나 없었던 시장의 논리를 신문에 불러들인 구체적 계기가 되었다(de Mateo, 1989).

프랑코 체제 하에서 신문은 ‘정치적 자본’이었다. 경제적 목적과 효율은 그리 중시되지 않았다. 신문의 낮은 보급률, 카톨릭이나 국민운동당과 같은 (준)국가 기구 소유, 전국지 및 체인화의 결여, 영세한 자본(가족

소유) 등은 이의 반영으로 볼 수 있다. 그러나 민주화는 정치적 개방뿐만 아니라 시장의 개방도 함께 가져왔다. 식자층이 중심이 된 스페인 독자들이 신문에 대해 더욱 적극적인 태도를 취하게 된 시장에서 과거의 권위주의 관성을 가진 기존 신문들은 대부분이 사세가 크게 약화되거나 폐간의 운명을 맞았다. 1979년도에 가장 높은 발행부수를 확보했던 *El País*는 1975년에는 창간조차 되지 않은 신문이었고, *Diario 16*이나 *El Mundo* 역시 마찬가지였다. 스페인 신문시장은 체제가 바뀌면서 완전히 재편된 것이다.

이행 및 공고화가 끝난 1990년대의 스페인 신문의 특징은, 크게 다음과 같은 다섯 가지이다. 첫째는 신문이 권위 중심 구조로 대중적 보급률은 낮지만, 정치적 영향력은 큰 형태로 정착되었다는 점이다(Semetko, 1996). 이의 한 반영은 언론인에 대한 높은 신뢰이다(Sanders, Bale, & Canel, 1999). 둘째는 유력 중앙지들이 의회에서 의석을 차지하고 있는 정당별, 또는 이데올로기별로 비교적 뚜렷하게 분화되어 있다는 점이다. 이를테면 앞서의 *El País*는 사회민주주의를 표방하는 사회당, ABC는 우파정당인 PP, *Diario 16*은 양당의 중간적 입장이며, 1989년에 창간된 *El Mundo*는 주로 비 사회당·중간의 입장을 견지한다(Barnhurst, 2000; Gunther, et al., 2000). 셋째, 신문이 전국지가 없고, 지역적으로 다양하게 분화되어 있다는 점이다. 스페인의 신문은 수적으로는 지역지가 압도적인 비중을 차지하고 있으며, 중앙지와 지역지가 잘 분화되어 있다. 신문 시장의 집중도에서도 스위스를 제외하면 유럽에서 가장 낮다(1990년 기준; Humphreys, 1996). 넷째, 그럼에도 불구하고 1980년대 후반 이래로 미디어기업의 집중 현상이 점차 나타나고 있다. 이를테면 *El País*를 소유하고 있는 PRISA가 유력한 라디오 체인인 SER을 합병하고(de Mateo, 1989), Canal+의 대주주가 되는 점 등이다. 마지막 특징은 공고화 시기에 신문에 대한 국가의 보조금이 신문 재정에 큰 역할을 했다는

점이다. 국가의 신문시장에 대한 직접적 개입을 규제한 1984년의 법과 함께 신설된 이 보조금은 신문시장을 안정시키는데 큰 역할을 했다. 1987년의 경우를 예로 들면, *El País*를 비롯한 4개의 큰 신문이 이 보조금의 33%를 받았다(de Mateo, 1989). 이 보조금은 1990년에 이르러 신문산업의 경제적 위기가 해소되자 폐지되었다(de Mateo & Corbella, 1997).

(3) 신문의 역할

민주주의체제로의 이행과정에서 스페인 신문의 역할에 대한 평가는 대체로 긍정적인 것이다(de Moragas Spá, M. 1983; Gunther, et al., 2000). 스페인 신문은 이데올로기적 양극화와 투쟁적 동원의 시대였던 시민전쟁 이후, 극단적인 탈정치화의 길을 걸었던 프랑코 체제를 거치면서 대중미디어로서보다는 엘리트미디어로 정착되었다.

프랑코 체제 말기에 들어 민간 소유의 스페인 신문들과 언론인들 일부는 민주주의를 대안적 정치체제로 내세우면서 이의 당위성과 규범을 전파하기 시작했다. 정치 행위의 중심인 정당 자체가 불허되고, 각종 사회 결사 및 교육 수준도 낮은 프랑코 체제하의 스페인 사회의 특성(Encarnacion, 2001)을 감안할 때, 이러한 신문의 활동은 스페인 국민에게 민주주의 체제의 정당성과 행위 규범을 교육시킨 유일한 기제였다 해도 과언이 아니었다. 물론 이에 대한 국가의 탄압이나 수적 우위를 지키고 있었던 프랑코주의 신문들의 반론도 거셌다.

그러나 프랑코 사후 2년에 걸쳐 신문의 정치적 지형은 민주주의를 추구하는 방향으로 완전히 바뀌었고, 언론인들 역시 대부분 물갈이되었다. 이중 민주화가 일부 달성된 것이다. 이를 잘 보여주는 예는 1976년에 창간된 *El País*였다. *El País*는 프랑코 사후에 등장한 보수주의 정부를 비판하고, 온건 야당의 대표자들과 체제 내 진보주의자들의 의견을 대변

함으로써 독자들의 큰 지지를 얻어 창간된 지 불과 3년 만에 가장 큰 발행부수를 가진 신문이 되었다(Gunther, et al., 2000).

이행기에 신생 스페인 신문들은 “한편으로는, 이전에 금지되었던 정당 조직을 공개적인 장으로 나오게 했으며, 다른 한편으로는 하나의 정당으로 (당시 민주주의체제로의 이행을 추진했던 집권당인) UCD를 형성한 (중도)정치연합에 신뢰감과 민주주의의 이미지를 심어줌”(de Moragas Spá, M. 1983, p. 510; 괄호: 인용자)으로써 스페인의 민주화에 큰 역할을 담당했다. 물론 그들의 역할이 스페인의 민주화 수준을 넘어선 것은 결코 아니었다. 따라서 그들 신문이 “스페인의 성공적 민주화에 기여한 여러중의 하나일 뿐이며, 그들의 기능은 정치 엘리트들로부터 나온 정치적 메시지를 대중에게 전달하는 채널이었을 뿐”(Gunther, et al., 2000, p. 51)이라는 평가 역시 그릇된 것은 아니다. 그러나 그 정치 엘리트들과 정당들의 민주화 도정이 가졌던 정당성만큼 신문 또한 정당성을 지녔다고 볼 수 있다.

협약을 중심으로 하는 이행기 스페인 정치의 합의체제는 스페인의 허약한 시민사회를 메워주는 사회적 신뢰감을 창출했다(Encarnacion, 2001). 그리고 이 합의는 신문들에게 스스로 준수하지 않으면 안되는 ‘상징적 기준’이 되었다. 이 것의 기반은 신문구조의 완전한 재편이었다. 프랑코 체제는 신문의 논조를 극단적으로 통제했지만, 신문의 대기업화나 과점화를 목표로 하는 체계적인 신문시장 정책은 구사하지 않았다. 이로 인해 스페인 신문들은 대부분 영세성을 벗지 못했고, 이행 같은 급격한 정치환경 변화와 경제적 위기를 감당할 수 없었다. 기득권이 약했던 이 같은 시장에 쉽게 진출한 신생 신문들은 민주화 이념과 시장 기반을 무기로 보수층을 성공적으로 압박했다. 이에는 정부의 보조금도 일정한 역할을 했다. 공고화 기의 스페인 신문은 단계주의 테제의 모호성을 크게 줄였으며, 이중 민주화를 일정하게 달성했던 것이다.

2) 한국의 사례

(1) 기존의 신문구조

1980년의 5공 정권의 언론정책은 신문구조에서 크게 세가지의 결과를 몰고 왔다. 첫째는 일간지 한 개를 폐간시키고, 지방지의 1도1지 구조를 만들어 기존의 과점구조를 더욱 고착시켰다는 점이다. 이러한 언론 통폐합은 이전까지 진행되었던 과점화 정책(주동황, 1993)의 최종 결산으로 볼 수 있다. 둘째는 강제 해직 등을 통해 언론인들의 체질을 친체제적인 것으로 바꾸어 놓았고, 셋째, 보도지침이나 출입처 제도의 강화 등으로 신문간 차별성을 최소화시켰다는 점이다.

이러한 정책으로 인해 5공 하의 한국 언론은 철저한 국가 통제 하에 놓이게 되었다. 따라서 당시의 한국 신문에서 체제 비판의 적극적 목소리를 찾아볼 수 없었던 것은 당연한 소치이다. 그러나 이 시기 신문의 더 중요한 특징은 이들 선택된 신문기업들이 양적 성장을 거듭하면서 시장의 장벽을 높여왔다는 점이며, 신문이 단순히 도구가 아닌, 체제 자체를 형성하는 중요한 하나의 축으로 성장했다는 점일 것이다(강명구, 1993).

이러한 신문에 변화가 온 것은 1985년의 2.12 총선으로 확인된 반정부 민심이 하나의 정치적 흐름으로 부각되고, 이를 계기로 기존 권력구조의 균열 조짐이 나타난 1987년 이후였다. 이전의 개헌 논의 시기만 하더라도 이들이 정치를 다루었던 관점은 기존 체제에 유리한, '주고받기'(give and take) 관점에 기초한 게임의 룰이었다(주용범, 1995). 1987년 들어 한국 신문은 '박종철 사건'을 계기로 비로소 시민사회의 주장에 발맞춘 '반 군부' '반 권위주의'를 주창하기 시작했다.

(2) 신문구조의 변화

제한된 수준이었지만 민주주의체제가 성립되고 신문시장이 자율화되자 한국 신문에서도 변화가 나타나기 시작했다. 표현의 영역이 넓어졌고, 새로운 신문도 속속 창·복간되어 신문시장이 팽창되었으며, 신문간 경쟁도 치열해졌다. 특히 기존 신문과 크게 차별화된 《한겨레신문》의 등장은 기존의 신문구조가 크게 변화될 수 있다는 기대를 낳았다.

그러나 이러한 변화는 최소한에 그치고 말았다. 자유화의 과정이 기존의 과점구조에 별 영향을 주지 못했고, 《한겨레신문》의 시장 위상 역시 주변적 위치에 머무르고 말았기 때문이다. 오히려 기존 신문은 권력 공백을 이용, 이전보다 더 강해진 영향력을 확보할 수 있었다(양승목, 1995; 조항제, 2001). 이 과정에서 특징적으로 나타난 현상은 5공 체제 하에서도 다소나마 시민사회의 분위기를 대변해왔던 《동아일보》의 영향력 약화이다. 민주화가 시작된 1987-1990년 사이에 《동아일보》는 그보다 보수적이었던 《조선일보》에 의해 선두를 추월 당한 것이다. 공고화기에 접어들면서 나타난 이러한 추이는 최근 들어서도 큰 변화를 보이지 않고 있다.

(3) 신문의 역할

한국 민주화의 이행 및 공고화 과정에서 나타난 신문의 역할에 대해서는 긍정적인 평가도 있으나(심재철·이경숙, 1999), 긍정과 부정이 교차하고(Youm, 1998), 때로는 장애가 되었다는 부정적 평가가 더 많다(양승목, 1995; 이효성, 1996; 조항제, 2001). 이 점은 크게 다음과 같은 네가지 이유 때문인 것으로 생각된다.

첫째 이유로는 한국 신문이 권위주의체제 하에서 자유화 또는 민주화를 위한 노력을 별반 기울이지 않았기 때문이다. 한국 신문의 민주화 노력은 1975년의 동아·조선 투쟁 이후 거의 사라졌고, 신문은 1987년

들어서야 비로소 민주화 대열에 합류했다. 권위주의시기에 나타난 신문 기업의 비약적 성장은 권위주의 체제가 신문을 억압했다기보다 오히려 육성했다는 심증을 주기에 충분했다.

둘째, 민주화 이후 한국 신문은 중산층이 지지했던 6. 29선언이나 3당 합당과 같은 정치적 협약(Burton & Ryu, 1997)을 논조의 가이드라인으로 존중했으나, 이 협약이 지닌 제한성만큼 신문 또한 시민사회적 대표성에서 큰 한계를 지니고 있었다는 점이다. 점진적으로 이행된 한국의 민주화는 직선제나 언론의 자유 등의 최대 공약수는 받아들였으나, 이후에 이루어진 군부의 재집권, 3당 합당 체제는 시민사회의 기대를 충족시키지 못했고, 신문 또한 결코 ‘언론 국회’가 되지 않았다.

셋째, 신문 자체가 이전 권위주의 체제의 주요한 축이었음에 비해, 이 체제를 극복한 민주화의 결과는 기존의 신문구조를 바꾸기보다 오히려 그 기득권을 더 심화시켜주었다는 점이다. 이 점을 가장 크게 뒷받침한 것은 이전 권위주의 체제의 체계적 과점정책이 빚은 높은 시장장벽이었다. 이로 인해 단계주의 테제는 한국 신문에 가장 잘 어울리는 것이 되었다.

넷째, 이 기간 동안 신문의 내부 구조 역시 큰 변화를 겪지 않았다는 점이다. 사기업이 중심이 된 한국의 신문은 오랜 권위주의체제를 거치면서 (가족)사주를 중심으로 하는 내부의 위계제와 권력 중심적 취재 관행을 고착시켜 왔다. 민주화는 일반 기사가 중심이 된 노동조합 등을 중심으로 이들의 내부 변화를 재촉했으나 신문에서 이러한 노력은 큰 결실을 맺지 못했다.

5. 텔레비전의 변화와 역할

1) 스페인의 사례

(1) 기존의 텔레비전구조

프랑코 치하의 스페인에서 방송은 권위주의체제의 전형이라 할 정도로 완벽한 국가의 통제 하에 있었다. 스페인에서도 방송은 민간 주도로 시작되었다. 그러나 이를 규제하는 일련의 법(1908년, 1924년, 1932년)으로 방송은 국가가 독점하는 산물이 되었다(Bustamante, 1989).

1956년에 출범한 스페인 텔레비전(TVE)은 그 주체가 정부 부서의 내부 조직인 국영 형태이었음에도 불구하고 주 재원은 광고인 특이한 체제로 운영되었다. 출범 당시에는 스페인에서도 인근의 다른 나라와 마찬가지로 수신료로 텔레비전을 운영하려는 시도가 있었다. 그러나 이러한 시도는 실패로 돌아갔고, 출범 2년 후인 1958년에 광고가 도입되었다. 이로써 스페인의 텔레비전은 ‘정치적 조작’과 ‘상업화’라는 두 개의 기본 기능을 갖게 되었다(Bustamante, 1989).

(2) 텔레비전구조의 변화

이러한 텔레비전 구조에 변화가 나타나기 시작한 시기는 민주화가 시작되고 나서도 4년 남짓의 시간이 지난 1980년 때였다. ‘가부장’이 사라졌음에도 이렇게 변화가 지체된 이유는, 크게는 스페인의 민주화가 기본적으로 구체제의 점진적 변화로 이루어졌기 때문이지만, 스페인 사회와 방송이 오랜 기간 하나의 모델에 젖어 조건이 달라진 이후에도 “정치권력과 텔레비전 사이를 중재할 수 있는 진정한 계기”(Bustamante, 1989, p. 69)를 찾지 못했던 방송 내적 이유도 컸다.

1977년에 이루어진 첫 번째 자유 선거 이후 의회는 텔레비전의 자율

(유)화를 놓고 긴 협상의 과정을 거쳤다. 이 협상의 결과물로 1980년에 통과된 기본법(Organic Law)은 RTVE에 관한 규정을 통해 적어도 명목 상으로는 이전과 완전히 다른 모델을 지향했다. 이 법은 방송의 불편부 당성, 다원주의, 뉴스와 의견의 분리, 민주주의적 가치의 양양, 의회의 2/3 이상의 동의로 구성되는 새로운 규제기구의 설립 등을 규정하였다 (Gunther, et al., 2000). RTVE는 국가에 의해 텔레비전 등의 운영을 위 임받은 특수법인으로 되었다(López-Escobar & Faus-Belau, 1985).

그러나 다른 한편으로 이 법은 과거의 모델을 그대로 답습했다. 국가 와 이를 대리하는 정부는 여전히 ‘핵심 공공 서비스’의 소유자였으며, 라디오는 일부 민영을 허용했지만, 텔레비전에서는 국가 독점을 그대로 유지했다. 의회의 의석 수 비례에 따라 구성되는 경영위원회 역시 사실 상 다수당 곧 정부가 방송을 좌우하는 행위를 용인한 셈이 되었다. 방송 요직에 대한 인사권을 정부가 독점하는 점 또한 변화되지 않았다. 이전 권위주의체제에 비할 바는 아니라 해도, 방송의 정치화는 크게 달라지지 않은 것이다(Bustamante, 1989; López-Escobar & Faus-Belau, 1985; Maxwell, 1997). 그리고 재원에서는 기존의 광고 외에 정부 보조금과 수신료를 추가했으나, 수신료는 곧 유명무실화되었고 정부 보조금도 계속 줄어들어 광고에 대한 반사적 의존도는 오히려 더욱 커지게 되었다 (Bustamante, 1989). 이 점들은 결국 스페인식 민주화가 텔레비전의 근본적인 개혁에는 한계가 있음을 보여주었다.

사회당의 집권 이후, 1983년에는 기존 TVE의 두 채널 외에 지역 정부(처음에는 카탈루냐와 바스크)에 의해 주도되는 새로운 텔레비전 채널 이 설립되었다. 이 텔레비전은 방송이 먼저 시작되고 이를 규제하는 법 이 나중에 제정되는 특이한 경로를 거쳤다. 다 민족, 다 언어로 이루어진 스페인에서 지역(연방)주의는 오랜 역사적 연원을 가진 것이었으나 프랑 코체제 하에서는 지속적인 억압의 대상이었다. 이러한 프랑코 체제가

사라지자 지역의 정치적·문화적 분리운동이 격화되었고, 방송에도 지역주의가 반영되어 1978년의 헌법과 1980년의 법에는 일부 지역에 독자적인 텔레비전이 가능할 수 있는 조항이 만들어졌다. 그러나 그 조항들은 명백한 공식적 허용은 아니어서 이 텔레비전은 말 그대로 ‘비법적’(alegally)인 것이 될 수밖에 없었다. 그러나 사회당 정부는 자신이 장악하지 못한 이 지역의 여론을 무시할 수 없어 마지못해 이를 추진해 주면서 다른 지역에도 텔레비전을 허용하였다. 1990년에 이르러 이들 지역 텔레비전은 11개로 늘어났고, 1989년에는 효율성을 위해 연립 네트워크(FORTA)를 구성, 민영이 허용된 1990년까지 스페인 텔레비전은 RTVE와 FORTA로 구성된 과점체제를 형성하였다(Maxwell, 1995b; Sampedro Blanco & Van den Bulck, 1995).

1990년에는 드디어 민영 텔레비전이 허용되었다. 스페인에서 민영 텔레비전은 프랑코체제의 텔레비전 모델에 대한 유력한 대안으로 1975년부터 논의되었다. 당시 민영 텔레비전의 도입을 주장했던 측은 신문과 광고주조직, 사기업조직, 중도 및 우파 정당들이었고, 이들을 뒷받침했던 것은 반 RTVE 정서였다. 1980년대 들어 이들은 법원을 통한 방식과 의회를 통한 방식 등 두가지로 민영 텔레비전을 시도하였다(Bustamante, 1989). 첫째 방식은 별 성과를 내지 못한 채 실패로 끝났다. 당시 법원은 민영 텔레비전이 정부의 권한에 속한 정치적 결정의 문제로 결론 내렸다. 의회를 통한 방식은 1982년 당시의 집권당인 UCD에 의해 이루어졌는데 선거에서 야당이 패배하면서 좌절되었다.

그러나 이후 집권한 사회당 역시 민영 텔레비전의 도입을 서두르게 되었다. 당초 사회당은 민영 텔레비전에 미온적인 태도를 취하고 있었고, 공약 역시 반대의 입장이었다. 그러나 지역 텔레비전을 허용한 제3채널 법 이후, 사회당의 입장은 새로운 텔레비전 채널에 대한 요구를 들어주는 방향으로 바뀌었다. 그 대신 사회당은 RTVE에 대한 기존 통제

력의 유지, 산업 부르주아와 신문의 사회당에 대한 지지로의 방향 선회 등을 거래의 산물로 얻어냈다(Villagrasa, 1992). 마침내 1987년 2년 유예를 조건으로 법이 통과되었고, 1990년에는 스페인에서도 민영 텔레비전이 등장하게 되었다.

이 법은 민영 텔레비전을 국가가 소유자인 핵심 공공서비스의 ‘간접 경영’으로 규정했다. 그리고 텔레비전의 사회적 책임을 위해 특정 인이나 법인 및 외국 자본에 소유 상한(25%)을 설정하였고, 스페인 또는 지역 공동체 프로그램의 편성을 의무화하는 쿼터도 제정하였다. 그러나 이 법은 실행 과정에서 여러 모순도 함께 초래하게 되었다. 우선 이 법에는 ‘공공 서비스’에 대한 명확한 개념이 없었다. 이 점은 이 법이 추구하고 있는 가치를 실질적으로 구현할 수 있는 규제기구의 결여로 이어졌다. 스페인에서 방송 규제기구는 없거나 정치화되어 있다(López-Escobar, 1992a). 또 이 법은 자원 면에서 텔레비전간의 차별성을 전혀 두지 않아, 공영 텔레비전의 재정적 어려움을 초래했다(Maxwell, 1997). 그리고 소유 면에서는 상한을 둔 반면, 자체 제작 쿼터도 함께 두어, 초기의 많은 투자가 필요한 민영 텔레비전이 외국 자본을 끌어들이는 것을 불가피하게 만들었다(Bustamante, 1989).

(3) 텔레비전의 역할

신문의 보급 정도가 낮은 스페인에서 텔레비전은 1970년대 이후 가장 대중적인 미디어였고, 그에 따라 통제도 극심했던 미디어였다. 이러한 텔레비전의 종속성은 민주 정부가 들어서도 크게 달라지지 않았다. 이 점은 신문 위상이 약했던 스페인 맥락에서는 크게 이상한 일이 아니었다. 왜냐하면, “한편으로는 RTVE의 집중화된 권위주의 구조가 국가의 새로운, 민주주의적이면서 자율적인 정치 위상과 상충되지만, 다른 한편으로는 여전히 권력의 중심에 있는 이 미디어를 정부가 재량대로 할 수

있다는 것이 정부에게는 대단한 매력으로 작용했기 때문이다”(de Moragas Spá, 1983, p. 517). 따라서 프랑코 사후 잠시의 동요기를 거친 후, 수아레즈 정부의 성립부터 1980년의 법 개정까지 RTVE의 변화는 인사나 편성, 모든 면에서 극히 작은 정도에 그쳤고, 텔레비전은 야당이 중심이 된 각계의 끊임없는 비판과 논쟁의 대상이 되었다.

그러나 정부의 위상이 달라진 만큼 텔레비전의 정치·사회적 기능 또한 달라졌다. 텔레비전이 민주주의로의 온건한 이행을 대변하게 된 것이다. 일부 세력(예를 들어 급진적 지역 분리주의자)을 제외하면 야당을 포함해 다양한 정치적 주장들이 텔레비전에 등장하였고 비교적 균형 잡힌 정치 보도가 이루어졌다. 이 점은 물론 당시 집권당의 입장을 결코 거스르지 않는 선에서 이루어진 것이었다(de Moragas Spá, 1983, p. 517).

텔레비전 자체의 구조만으로 볼 때, 이러한 현상은 분명히 이전 체제와의 단절이 아닌 연속이었다. 또 이는 당시 집권당의 성격에 비추어 보면 일종의 ‘필연’이기도 했다. 중도 연합 정권이었던 당시 UCD 정부는 단절과 연속을 끊임없이 절충하는 가운데서 좌파와 우파의 공격을 모두 받으며 이행을 책임져야 했다. 따라서 정부는 유일한 대중 이데올로기 기구였던 텔레비전을 결코 놓아줄 수 없었다. 1980년의 법 개정과 1982년의 야당(사회당) 집권 이후에도 이 부분은 크게 달라지지 않았다. 재원(정부 보조금)이나 인사 등에서 스페인은 정부 종속의 형태인 ‘프랑스 모델’을 정착시킨 것이다(Bustamante, 1989). 물론 그 종속성의 정도는 여러 당으로 이루어져 있는 스페인 의회의 성격²⁾이나 법 개정이 지닌 최소한의 민주성³⁾만큼 이전에 비해서는 낮아진 수준이었다.

2) 의회에서 의석을 얻은 당을 기준으로 할 때, 스페인에서는 가장 작았을 때가 1993년의 11개 정당이었고, 많았을 때는 1979년의 15개 정당이었다. 물론 양당제를 선호하는 비례대표제가 있어 이러한 정당들의 분산도가 전체 의회의 의사결정에 미치는 영향력은 크지 않다(Rospir, 1996).

1980년대 지역 및 민영 텔레비전의 등장은 당시 이를 도입했던 정부 측의 의도를 일부 반영하면서 스페인에서도 외적 다원주의를 가능케 했다. 중앙 정부와는 다른 지역 정부의 이해를 바탕으로 하고 있는 지역 텔레비전과 민간 자본이 주체가 된 민영 텔레비전의 등장은 적어도 정치 부분에서는 텔레비전의 다원주의를 몰고 왔다. 개별 텔레비전의 당파적 편향은 존재하나 이 편향은 절제되어 있고, 한 네트워크의 편향은 다른 네트워크의 반발을 불러와 전체적으로는 다원주의가 가능해진 것이다 (Gunther, et al., 2000).

그러나 스페인 텔레비전의 또 다른 특징은, 다른 나라와 달리 텔레비전이 정치 참여를 권장하면서, 교육 수준의 차이에 따른 시청 패턴의 차이가 거의 없는 진정한 대중 미디어라는 점에 있다(McDonough, et al., 1998). 그리고 그 중추인 RTVE는 비록 정부 종속인 한계(Rospir, 1996)는 있지만, 바로 그렇기 때문에 다당제로 이루어진 정당과 의회를 십분 존중하는 ‘공복’(civil servants)으로서의 자기 정체를 비교적 명확하게 하고 있다는 점에 있다. 이를테면 RTVE는 민영방송인 Antenna 3과는 달리 아젠다를 자신이 설정하지 않고, 시민사회를 대표하는 정당 등에 의해 제기된 아젠다를 충실히 보도하는데 그친다(Semetko & Canel, 1997). 또 스페인의 텔레비전 뉴스는 미국과 달리 의사 결정자로서의 시민과 시민의식을 복돋는 역할을 한다(Barnhurst, 2000). 이러한 점 등으로 미루어 스페인의 텔레비전은 민주화에 긍정적이었다는 최종 평가가 가능해진다.

3) 예컨대, 법으로 강제된 방송 감시기구인 경영위원회나 자문위원회 등의 활동 등을 말한다. 그러나 이러한 위원회의 활동에서 정치 정당 외의 다른 집단들의 접근은 최소한에 그치고 있다(Corominas & López, 1996).

2) 한국의 사례

(1) 기존의 텔레비전 구조

1970년대까지 나타난 한국 텔레비전의 가장 큰 특징은 체제 준수와 상업주의로 볼 수 있다(조항제, 1994). 1980년의 언론통폐합은 이전까지 상업주의를 주도했던 TBC를 KBS로 통합시키고, 명목이지만 MBC 역시 KBS의 소유로 만들면서 한국 텔레비전을 전일적 공영제로 바꾸어 놓았다.

이러한 공영제는 실제적으로는 국가 지배의 허울이었지만, 그 명분은 그에 머무르지 않았다. 정치적 공정성과 반 상업주의라는 공영제의 명분은 당시 텔레비전의 행태를 오히려 부인하고, 텔레비전의 정치적·사회적 책임을 촉구하는 역효과를 빚어낸 것이다. 시민사회의 반정부적 분위기 속에서 벌어진 'KBS 시청료거부운동'은 이러한 공영제의 실재를 찾기 위한 전 국민적 노력의 일환이었다.

(2) 텔레비전구조의 변화

텔레비전에서도 1987년은 중요한 전기가 된 해였다. 그러나 제도나 구조면에서 큰 변화가 있지는 않았다. 시청료거부운동 등을 거치면서 영국식 공영제가 이미 국민적 합의로 굳어져 있었기 때문이다. 그러므로 방송위원회의 권한 강화 등을 통해 공영제의 내실을 모색하는 일부 변화가 있기는 했지만, 기존 구조를 크게 바꾸려는 시도는 나타나지 않았다. 이 시기의 텔레비전에서 나타난 가장 큰 변화는 노동조합이 신설되면서 각 방송사 내부의 의사결정구조가 다원화된 점이었다. 당시 한국의 텔레비전은 노동조합을 중심으로 이전의 관행을 청산하려는 노력을 전개하였다.

그러나 이러한 노력들은 군부의 재집권으로 이루어진 당시 정부와 불

가피한 갈등을 낳았다. 정부가 텔레비전을 움직일 수 있는 기제는 민주화 이후에도 크게 달라지지 않았다. 그것은 인허가권과 인사권을 통한 간접적 권한이면서 정도 면에서는 결코 작지 않은 것이었다(정용준, 1995). 또 이 점은 공영제라는 제도 자체가 가진 ‘국가적’ 성격과 불가분의 관계에 있는 것이기도 했다. 따라서 이 갈등은 다분히 공식적 정치 지형에 유리하게 절충될 수밖에 없었다.

1990년의 민영 텔레비전의 도입은 방송 내외에서 많은 반발을 불러 일으켰다. 당시 노태우 정부의 민영 텔레비전 도입의 이유가 이탈리아나 스페인처럼 정부가 더 이상 텔레비전에 대해 정치적 통제를 계속 하기 어려울 때, 손쉽게 선택된 실용적인 대안에 가까웠기 때문이다. 민영 텔레비전의 도입은 모든 방송사가 광고에 의존하면서 대리 경영을 해왔던 한국에서는 텔레비전에 대한 매우 적절한 통제가 되었다. 경쟁으로 인해 상업주의가 만연하면서 정치적 부문에는 그만큼 등한하게 되었기 때문이다(원용진, 1998).

(3) 텔레비전의 역할

한국의 민주화에 미친 텔레비전의 영향은 긍정적인 부분과 부정적인 부분이 교차한다. 권위주의 시절, 텔레비전은 그 노골적 편파성 등으로 인해 큰 국민적 저항을 받았다. 이 점은 민주화 이후 한국 텔레비전의 행보에 지속적인 영향을 미쳤다. 그러나 1987년의 대선 때만 하더라도 텔레비전의 내용에 큰 변화가 있지는 않았다. 텔레비전 시청과 선거를 통한 군부의 재집권은 일정한 상관 관계가 있었던 것이다(안광식·최선열, 1990). 사실 보도만으로 특유의 파급력을 발휘했던 점을 제외한다면, 이 시기에 나타난 한국 텔레비전을 긍정적인 것으로 평가하기는 어렵다.

그러나 이후 노동조합 등이 중심이 되어 경주된 텔레비전의 민주화 노력은 매우 긍정적인 것이었다. 한국의 텔레비전은 파업 등도 불사하면

서 정부의 구태적 통제에 반발했고, 역 편파 시비를 만들 정도로 민주화 의지를 보이기도 했다. 그러나 정치 상황이 3당 합당 등으로 보수화되면서, 정부와 텔레비전의 갈등은 공식적 정당에 대한 텔레비전의 공정성 준수 선에서 절충되었다. 이 결과는 한편으로는 텔레비전과 시민사회의 요구를 일정 부분 유리시켰지만, 다른 한편으로는 이전에 비해 크게 공정한 대선 보도를 낳았다(임태섭, 1993; 이민웅, 1995).

그러나 한국의 텔레비전은 민주화 열기가 한풀 식은 공고화기에 접어들면서, 그리고 텔레비전 채널이 하나 더 늘어난 경쟁 환경이 조성되면서, 정치적 영향보다는 경쟁에 더 깊이 개입하게 되었다. 이 점은 한국에서 텔레비전의 시청 패턴이 교육수준의 차이와 상관관계가 크고, 텔레비전 시청이 정치적 참여와 관계없게 나타나고 있는 경향성(McDonough, et al., 1998)과도 일정한 연관이 있을 것으로 생각된다.

이렇게 볼 때, 한국의 텔레비전은 영국식 공영제에 대한 합의와 내적 다원주의의 성취도만큼 민주적 이행에 기여한 바가 컸다고 할 수 있다. 그러나 그 대표성이 신문과 마찬가지로 시민사회와 일정 부분 유리된 공식 정치에 머무른 점은 큰 한계였다. 그리고 이행기와 공고화기에 나타난 큰 차이점, 곧 상업주의 역시 한국 텔레비전의 큰 단점으로 지적될 수 있다. 텔레비전도 단계주의 테제의 예외가 되지 못한 것이다.

6. 비교 및 결론

두 권위주의 체제의 미디어 정책은 양쪽 다 권위주의의 전형이라 해도 과언이 아닐 정도로 유사점이 많다. 양 체제 하의 신문과 텔레비전은 소유에서부터 내용에 이르기까지 모두 극심한 통제를 받았다. 따라서 체제의 형태가 바뀐 민주화 이후의 도정도 유사하게 전개되었다. 신문의

설립·표현이 자유화되었고, 텔레비전에 실질적인 공영체가 모색되었으며, 민영 텔레비전이 허용되었다. 양 미디어가 모두 당시의 민주적 이행을 위한 정치적 협약을 존중하고, 뉴스 등에서 이전 수준의 극심한 편향이 없어진 점도 중요한 공통점이다. 또 텔레비전의 인허가·인사권 등이 정부의 이해에 의해 크게 좌우되었다는 점도 빼놓을 수 없다.

그러나 차이점 또한 작지 않다. 권위주의 시절의 가장 큰 차이는 신문의 경우, 스페인의 권위주의가 주로 내용에 대해 통제를 펴온 반면, 한국의 권위주의는 시장에 개입하여 이를 과점화시키는 육성 정책을 구사했다는 점이다. 이로 인해 스페인 신문은 기존 신문의 시장 경쟁력이 약해 민주화 이후 완전한 물적·인적 재편의 과정을 밟은 반면, 한국에서는 오히려 기존 신문의 지배가 더 심화되었다. 또 한국에서는 동아·조선 투쟁 이후 신문의 저항이 2차 권위주의(5공 체제)의 억압정책 등에 의해 거의 사라진 반면, 스페인에서 신문의 저항은 1966년의 자유화 조치 이후 꾸준하게 이어졌다. 텔레비전에서는 한국에서 공영체와 수신료를 매개로 텔레비전에 대한 국민적 저항운동이 있었던 반면, 스페인에서는 그러한 저항이 없었다. 이 점은 민주화 이후에도 스페인에서 텔레비전의 정부 종속이 유지될 수 있었던 배경이 된다.

민주화 이후에도 차이는 크게 나타난다. 스페인의 신문이 재편의 과정을 거치면서, 상대적으로 대표체계가 충실한 정치적 협약을 준수해 국민으로부터 높은 신뢰를 얻은 반면, 한국의 신문은 정치적 협약은 준수했지만, 이 협약이 시민사회적 대표성을 갖지 못했다는 점에 큰 차이가 있다. 또 당시의 스페인 정부는 이전까지 (준)국가기구에 의해 소유되어 왔던 신문을 불하함으로써 제한적이기는 했지만 신문의 자유화를 도왔고, 일정 기간 동안 보조금 제도를 실시하여 시장을 안정시켰다. 이후에도 스페인의 신문은 이념적·지리적으로 시장이 분산되어, 이중 민주화를 부분적으로 달성하고 있다.

이러한 스페인에 비해, 이전 권위주의로부터 체제의 한 축을 형성했던 한국의 신문은 민주화 이후에도 이전 체제와의 단절보다는 연속을 더 강화해 단계주의 테제를 실증해주었다. 민주화 이후에 탄생한 한국의 신생 신문들은 주변적인 위치에 머물러 신문의 이념적 지형을 넓이지 못했다. 한국의 신문 시장은 지난 30년 간 달라지지 않은 시장 인자들을 중심으로 크게 집중되어 있고, 그 집중도가 시간이 갈수록 커지는 추세이다. 시장이 스페인에서는 민주화를 고무하는 방향으로, 한국에서는 정반대의 방향으로 작용한 것이다.

텔레비전에서 나타난 가장 큰 차이점은, 한국이 영국식 공영제를 추구하면서 방송사 내부(노동조합 등)가 중심이 되어 내적 다원주의를 추구해 온 반면, 스페인의 경우에는 지역 텔레비전 등을 통해 외적 다원주의를 추구해왔다는 점이다. 스페인에서는 공영방송(RTVE)의 정치적 공정성이 상대적으로 더 친정부적이었던 반면, 텔레비전 전체가 반영한 공정성은 이보다 높게 나타났다. 선거를 통해 군부가 재집권한 한국에서는 일정 기간 동안은 친정부적 논조가 유지되었으나, 점차 개별 텔레비전의 공정성이 높아졌다. 그러나 한국 텔레비전은 공식적 정치와 시민사회가 유리된 만큼 그 공정성에 한계가 있었다.

그리고 스페인의 경우에는 이행기와 공고화기 사이의 차이가 크지 않게 나타났다. 스페인에서는 텔레비전 시청패턴과 교육수준의 차이가 별 관계가 없고, 텔레비전 시청과 정치적 참여가 큰 상관관계를 지니고 있으며, 텔레비전이 존중하는 공식적 정치체계(정당, 의회 등)가 높은 대표성을 지니고 있어 텔레비전에 대한 국민적 신뢰도 역시 낮지 않았다. 따라서 스페인 텔레비전의 민주적 기여도에 대한 판단에는 정부 및 공식적 정당의 성격이 높은 비중을 차지하게 된다. 그러나 한국의 경우에는 상대적으로 이 차이가 크게 나타났다. 공고화기에 들어서면서 한국의 텔레비전은 정치적 영향보다는 상업주의 경쟁에 더 깊이 매몰되었다.

<표 1> 한국과 스페인의 유사점과 차이점(차이점)

	한국	스페인	비고
일반적 유사점	<p>A: a, b, c B: a1, b1, c1, d1</p>	<p>A: a, b, c B: a1, b1, c1, d1</p>	<p>A: 민주화 이전의 유사점 a: 신문의 내용에 대한 국가의 통제 b: 신문의 사기업 및 국가기구 소유 c: 텔레비전에 대한 전반적 통제</p> <p>B: 민주화 이후의 유사점 a1: 신문의 자유화 정책 b1: 텔레비전의 공영제도: 소유 및 인사에 대한 국가의 통제 c1: 민영 텔레비전의 도입 d1: 텔레비전 뉴스의 편향이 줄어들</p>
중요한 차이점	<p>X1: - 신문의 높은 보급률 - 대기업 신문의 과점화 및 신문기업의 거대화 - 1973년 조선·동아투쟁 이후 신문의 저항 사단 - 텔레비전의 공영제도(광고운영) - 수신료를 매개로 텔레비전에 대한 국민적 저항 나타남</p> <p>X2: - 시민사회의 지지도가 낮은 정치적 협약의 준수 - 기존 신문 위주의 심화된 과점, 보수 신문의 우위 - 신문의 이념적·지리적 다양성 수준 낮음</p> <p>X3: - 영국의 공영체의 추구와 내적 다원주의: 노동조합 등을 통한 내부 의사결정구조의 다원화 - 교육수준의 차이에 따른 시청 패턴 차이 크게 나타남(상업주의)</p>	<p>X1: - 신문의 낮은 보급률 - 신문의 (준)국가 기구 소유의 높은 비중, 전국지 및 체인의 결여, 기축 소유의 영세자본 - 1966년 자유화 조치 이후 신문의 저항 - 텔레비전의 공영제도(국가보조금 및 광고운영) - 텔레비전의 수신료 없음, 텔레비전에 대한 국민적 저항 없음</p> <p>X2: 시민사회의 지지도가 높은 정치적 협약의 준수 - 기존 신문구조의 완전한 재편: 정부 소유 신문의 분할, 보조금 제도의 실시 - 신문의 이념적·지리적 다양성 수준 높음</p> <p>X3: - 프랑스식 모델의 정착과 외적 다원주의 - 교육수준의 차이에 따른 시청 패턴 차이 크지 않음. 다당제 의회를 존중하는 정당 중심적 보도(비상업주의)</p>	<p>X1: 한국 권위주의의 미디어정책 X1: 스페인 권위주의의 미디어정책</p> <p>X2: 민주화 이후의 한국 신문의 변화 X2: 민주화 이후의 스페인 신문의 변화</p> <p>X3: 민주화 이후의 한국 텔레비전의 변화 X3: 민주화 이후의 스페인 텔레비전의 변화</p>
중요 결과	<p>Y: 민주주의의 진전에 대한 미디어의 기여도 상대적으로 낮음</p>	<p>Y: 민주주의의 진전에 대한 미디어의 기여도 상대적으로 높음</p>	

이 점은 텔레비전의 시청 패턴이 교육수준의 차이와 상관관계가 있고, 텔레비전 시청이 정치적 참여와 관계없게 나타나고 있어, 텔레비전의 정치적 비중이 상대적으로 낮았던 데에서 간접적으로 드러났다.

결국 한국과 스페인의 민주주의 이행 및 공고화 과정에서 나타난 미디어의 역할은 상대적으로 스페인에서 그 기여도가 높았던 것으로 평가되는 반면, 한국에서는 그렇지 않았다. 이 점의 가장 큰 이유는, 민주화 이전 권위주의 체제 시절의 미디어의 저항 경력 및 미디어 시장의 고착화 형태와 민주화 과정에서 미디어가 준수한 정치적 협약 및 정부의 성격, 그리고 공고화기에 진행된 미디어시장의 재편과정, 곧 이중 민주화 때문이었다. 이 점에서 민주화에 가장 기여한 예는 스페인의 신문이었다. 스페인의 신문은 민주화 이후 이전의 권위주의 시절에 저항하면서 새로운 이념으로 무장된 신생 신문과 언론인들로 재편되었다. 이념적·지리적으로 다양화된 이들은 시민사회적 대표성을 지니고 있던 정치적 협약을 준수하면서, 이행 및 공고화를 담당했던 당시의 여야 정치세력을 충실하게 대변했고, 스페인 국민들의 정치적 참여를 이끌었다. 다음의 <표 1>은 한국과 스페인의 이러한 유사점과 차이점을 차이법의 도해를 통해 요약한 것이다.

결국 이 사례들은 민주화가 계속 진전되기 위해서는 미디어의 자유화가 능사가 아니라는 점을 잘 일깨워준다. 그리고 이행 이후의 공고화기에는 그에 맞는 미디어의 제도 및 시장 재편이 뒤따라야 함도 아울러 일러준다. 이 점에서는 한국에 비해 상대적으로 민주화에 대한 기여도가 높았던 스페인의 미디어 역시 예외가 아니다. 국제시장에 빠르게 편입되어 가면서도 여전히 시민적 참여도가 낮고 경영(공영방송)은 위기에 처해 있는 스페인의 텔레비전 구조는 새삼 미디어의 민주화 노력, 곧 이중 민주화의 필요성을 절실히 보여주는 것이다. 민주화는 결코 정치적 절차만으로 완성되지 않고 계속해서 그 질이 높여져야 하는 진행형의 작업이

다. 이에 기여해야 하는 미디어의 편재(arrangement) 역시 그러하다.

● 참고문헌

- 강명구 (1993). 《한국 언론전문직의 사회학》. 서울: 나남.
- 심재철·이경숙 (1999). 국민 의제 형성에서 탐사보도의 역할: 박종철 사건을 중심으로. 《한국언론학보》, 제43-3호, 73-108.
- 안광식·최선열 (1990). 커뮤니케이션과 투표 행태: 제13대 대통령 선거를 중심으로. 《신문학보》, 제25호, 75-123.
- 양승목 (1995). 한국의 민주화와 언론의 성격 변화: '자율언론'의 딜레마. 유재천 외, 《한국 사회 변동과 언론》 (93-146쪽). 서울: 소화.
- 원용진 (1998). 《한국 언론민주화의 진단》. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이효성 (1996). 《한국 언론의 좌표》. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이민웅 (1995). 언론과 선거: 제14대 대통령 선거 TV보도 분석. 유재천 외, 《한국 사회 변동과 언론》 (147-180쪽). 서울: 소화.
- 임태섭 (1993). 텔레비전 뉴스의 공정성에 대한 담론 분석 연구. 《언론과 사회》, 제1호, 67-109.
- 임혁백 (1994). 《시장·국가·민주주의》. 서울: 나남.
- 임혁백 (2000). 《세계화 시대의 민주주의》. 서울: 나남.
- 조항제 (1994). 《1970년대 한국 텔레비전의 구조에 대한 연구》, 박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 조항제 (2001). 민주주의와 미디어의 권력화: 이론적 성찰. 《언론과 사회》, 제9권 3호, 6-39.
- 정용준 (1995). 《1990년대 한국 방송구조의 공익성에 대한 연구: 국가, 시장, 시민사회의 관계를 중심으로》, 박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 조효래 (1995). 민주적 이행과 민주적 공고화: 한국과 브라질, 에스파냐의 비교. 임현진·송호근 (공편), 《전환의 정치, 전환의 한국사회》 (531-583쪽). 서울: 나남.
- 주동황 (1993). 《한국 정부의 언론정책이 신문산업의 변천에 미친 영향에

- 관한 일고찰. 서울대 박사논문», 박사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- 주용범 (1995). 《5공화국 말기 개헌 의제의 형성과 변동과정에 관한 연구: 조선일보를 중심으로. 석사학위논문», 석사학위 논문, 서울대학교 대학원.
- Baker, C. E. (2002). *Media, markets and democracy*. NY: Cambridge Univ. Press.
- Barnhurst, K. (2000). Political engagement and the audience for news: Lessons from Spain. *Journalism & Communication Monographs*, 2(1), 1-62.
- Bennett, L. W. (1998). The media and democratic development: The social base of political communication. In P. O'Neil (Ed.), *Communicating democracy: The media and political transition* (pp.195-207). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Burton, M., & Ryu, J. (1997). South Korea's elite settlement and democratic consolidation. In E. Etzioni-Halevy (Ed.), *Classes and elites in democracy and democratization* (pp. 205-213). NY: Garland.
- Bustamante, E. (1989). TV and public service in Spain: A difficult encounter. *Media, Culture and Society*, 11(1), 67~87.
- Corominas, M., & López, B (1996). Access to and participation in television in Spain. *Gazette*, 57, 147-165.
- Curran, J. (2000). Rethinking media and democracy. In J. Curran & M. Gurevitch (Eds.), *Mass media and society*, 3rd. (pp. 120-154). London: Arnold.
- de Mateo, R. (1989). The evolution of the newspaper industry in Spain, 1937-87. *European Journal of Communication*, 4(2), 211-226.
- de Mateo, R. (1997). Spain. In Euromedia Research Group (Eds.), *The media in Western Europe*, 2nd. (pp. 194-209). London: Sage.
- de Moragas Spá, M. (1983). Mass communication and political change in Spain, 1975-1980. In E. Wartella and D. C. Whitney (Eds.), *Mass communication review yearbook*, vol. 4 (pp. 501-520). Beverly Hills:

Sage.

- Encarnacion, O. (2001). Civil society and the consolidation of democracy in Spain. *Political Science Quarterly*, 116(1), 27-53.
- Gunther, A., Montero, J. R., & Wert, J. I. (2000). The media and politics in Spain: From dictatorship to democracy. In R. Gunther & A. Mughan (Eds.), *Democracy and the media: A comparative perspective* (pp. 28-84). NY: Cambridge Univ. Press.
- Hallin, D. (1998). Broadcasting in the Third World. In T. Liebes & J. Curran (Eds.), *Media, Ritual and Identity* (pp. 153-67). London: Routledge.
- Hallin, D. (2000). Media, political power, and democratization in Mexico. In J. Curran & M-J. Park (Eds.), *De-Westernizing media studies* (pp. 97-110). London: Routledge.
- Humphreys, P. (1996). *Mass media and media policy in Western Europe*. NY: Manchester Univ. Press.
- Jakubowicz, K. (1995). Media as agents of change. In D. Paletz, K. Jakubowicz, & P. Novosel (Eds.), *Glasnost and after* (pp. 19-48). Cresskill, NJ: Hampton Press, Inc.
- Keane, J. (1991). 《언론과 민주주의》 (주동황 외 역). 서울: 나남. (원저출판연도 1995).
- Lee, C. C. (2000). State, capital, and media: The case of Taiwan. In J. Curran & M-J. Park (Eds.), *De-Westernizing media studies* (pp. 124-138). London: Routledge.
- López-Escobar, E., & Faus-Belau, A. (1985). Broadcasting in Spain: A history of heavy-handed state control. In R. Kuhn (Ed.), *Broadcasting and politics in Western Europe* (pp. 122-136). London: Frank Cass & Co.
- López-Escobar, E. (1992a). Vulnerable values in Spanish multichannel television. In J. G. Blumler (Ed.), *Television and the public interest: Vulnerable values in West European broadcasting* (pp. 161-172). London: Sage.
- López-Escobar, E. (1992b). Spanish media law: Changes in the landscape.

- European Journal of Communication*, 7(2), 241-259.
- McDonough, P., Barnes, S., & López Pina, A. (1998). *The cultural dynamics of democratization in Spain*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Maxwell, R. (1995a). *The Spectacle of democracy: Spanish television, nationalism, and political transition*. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- Maxwell, R. (1995b). The dialectics of identity politics: The case of regionalist television in Spain. In F. Corcoran & P. Preston (Eds.), *Democracy and communication in the new Europe* (pp. 125-141). Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Maxwell, R. (1997). Restructuring the Spanish television industry. In M. Bailie, & D. Winseck (Eds.), *Democratizing communication?: Comparative perspectives on information and power* (pp. 135-158). Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Mughan, A., & Gunther, R. (2000). The media in democratic and nondemocratic regimes: A multilevel perspective. In R. Gunther & A. Mughan (Eds.), *Democracy and the media: A comparative perspective* (pp. 1-27). NY: Cambridge Univ. Press.
- O'Neil, P. (1998). Democratization and mass communication: What is the link? In P. O'Neil (Ed.), *Communicating democracy: The media and political transition* (pp. 1-19). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Randall, V. (1998). Concluding comments. In V. Randall (Ed.), *Democratization and the media* (pp. 240-248). London: Frank Cass Publishers.
- Rospir, Juan I. (1996). Political communication and electoral campaigns in the young Spanish democracy. In D. Swanson & P. Mancini (Eds.), *Politics, media, and modern democracy* (pp. 155-169). Westport, Connecticut: Praeger.
- Sampedro Blanco, V., & Van den Bluck, J. (1995). Regions vs states and cultures in the EC media policy debate: Regional broadcasting in Belgium and Spain. *Media, Culture & Society*, 17(2), 239-251.
- Sanders, K., Bale, T., & Canel, M. J. (1999). Managing sleaze: Prime ministers and news management in conservative Great Britain and

- socialist Spain. *European Journal of Communication*, 14(4), 461-486.
- Semetko, H. (1996). The media. In L. LeDuc, R. Niemi, & P. Norris (Eds.), *Comparing democracies: Elections and voting in global perspective* (pp. 254-279). Thousand Oaks: Sage.
- Semetko, H., Canel, M. J. (1997). Agenda-senders versus agenda-setters: Television in Spain's 1996 election campaign. *Political Communication*, 14, 459-479.
- Skocpol, T. & Somers, M. (1990). 거시 사회 연구에 있어서 비교사의 유용성. 한국비교사회학회 (편), 《비교사회학: 방법과 실제 I》 (175-198쪽). 서울: 열음사. (원저출판연도 1980).
- Soler, J. A. M. (1980). The paradoxes of press freedom: The Spanish case. In A. Smith (Ed.), *Newspapers and democracy* (pp.153-173). Massachusetts: The MIT Press.
- Tironi, E. & Sunkel, G. (2000). The modernization of communication: The media in the transition to democracy in Chile. In R. Gunther & A. Mughan (Eds.), *Democracy and the media: A comparative perspective* (pp. 165-194). NY: Cambridge Univ. Press.
- Villagrasa, J. M. (1992). Spain: The emergence of commercial television. In A. Silj (Ed.), *The new television in Europe* (pp. 337-426). London: John Libbey.
- Waisbord, S. (2000). Media in South America: Between the rock of the state and the hard place of the market. In J. Curran & M-J. Park (Eds.), *De-Westernizing media studies* (pp. 50-62). London: Routledge.
- Youm, K. H. (1998). Democratization and the press: The case of South Korea. In P. O'Neil (Ed.), *Communicating democracy: The media and political transition* (pp. 171-193). Boulder: Lynne Rienner Publishers.

(최초 투고 2002. 3. 20, 최종원고 제출 2002. 4. 20)