

# 한국의 미디어 집중과 여론 다양성의 위기

손석춘\*

이 연구는 한국 사회에서 신문이 방송을 겸영함으로써 여론 다양성에 위기를 불러온다는 전망과, 정반대로 여론 독과점 해소에 기여한다는 주장이 학계에서 대립하며 소통이 막혀있는 현실에 주목하고 과학적 접근을 통해 학문적 토론을 접목하는 데 목적이 있다.

신문과 방송 겸영에 따른 여론 다양성 문제를 과학적으로 분석하기 위해 실제로 방송을 겸영할 조선일보, 중앙일보, 동아일보가 사실에 근거해 여론을 형성해왔는지 '신방 겸영론'을 중심으로 분석했다. 이어 세 신문사가 신방겸영을 주장한 논리적 근거로 제시한 규제 완화와 경제 살리기, 일자리 늘리기 보도들에서 다양한 관점이 드러났는지, 아니면 특정 프레임(frame)이 지배적이었는지 실증적으로 탐색했다. 이어 세 신문사 방송이 자리할 객관적 조건이 한국 공론장(public sphere)의 여론독과점과 어떤 관련성이 있는지 여론조사와 설문조사를 근거 자료로 분석했다. 과학적 분석 결과 '조중동 방송'은 여론 독과점을 심화시킬 수밖에 없다고 전망한 이 논문은 그렇지 않다고 판단하는 연구자들과 학문적 토론을 기대하고 있다.

주제어: 조중동 방송, 공론장, 신방 겸영, 여론 다양성, 소통

## 1. 문제제기

한국의 대중매체 시장이 구조적 전환점을 맞고 있다. 국회 과반의석을 차지한 한나라당이 2009년 7월22일 단독 처리한 신문법(신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률)과 방송법, 인터넷TV(IPTV)법안들(이하 미디어법)에 근거해 조선·중앙·동아일보사가 종합편성(중편) 채널을 확보했기 때문이다.

세 신문사가 매일경제와 함께 각각 TV조선, 채널A, JTBC, mbn의 이름으로 방송을 겸영하는 데에 찬반은 크게 엇갈린다. 미디어 법의 통과를 주도한 쪽은 신문과 방송 겸영이 세계화에 걸맞은 선택이며 경제를 살리고 여론 다양성도 높일 것으로 낙관하고 있다. 반면에 반대하는 쪽에선 세 신문사가 한국 사회의 여론 형성에 끼치는 영향력이 훨씬 커져 여론 독과점이 심화될 것으로 우려하고 있다. 같은 현상을 두고 정반대의 분석과 평가가 독자나 시청자만이 아니라 언론학계에서 나오는 현상은 문제임에 틀림없다.

신문과 방송 겸영을 둘러싼 논쟁이 한창일 때 한국기자협회·한국PD연합회·한국방송기술인연합회가 공동(한국리서치 의뢰)으로 언론학회, 언론정보학회, 방송학회 소속 언론학자 300명을 대상으로 한 여론조사 결과를 보면, 신문의 지상파 방송 지분 허용 문제에 언론학자의 64.7%가 반대했지만, 찬성 의견도 33.3%로 나왔다. 신문의 종합편성채널 진출에 대해서는 반대 비율이 58%로 더 낮아졌고 40.7%가 찬성했다(표집오차 95% 신뢰수준에 ±5.7%P). 보도전문채널에 신문이 진출하는 문제에 대해서는 더 낮아져 언론학자의 54%가 반대하고 45%가 찬성했다(한국기자협회, 2009).

학적 연구에서 다양한 해석은 얼마든지 가능하고 또 권장할 할 덕목이지만, 한국 사회에서 신문과

\* 건국대학교 커뮤니케이션학과 강의교수(2020gil@hanmail.net)

방송의 겸영과 같은 구체적이고 실체적 현상에 대해 학자들의 견해가 극명하게 갈라지는 현상은 누구를 위해서도 바람직하지 않다.<sup>1)</sup> 단순한 주장이나 비평 차원을 넘어 어떤 전망이 옳은가에 대한 과학적 분석과 학문적 소통이 필요한 이유가 여기 있다. 여론 다양성 문제는 앞으로 한국 민주주의가 전개되어가는 데 큰 변수로 작용할 수밖에 없기 때문에 더욱 그렇다.

이 논문은 신문이 방송을 겸영하면 우리 사회의 여론이 더 다양해진다는 논리와 정반대로 우리 사회의 여론 다양성에 위기를 불러온다는 논리가 학계에서 대립하며 소통이 막혀있는 현실에서 최대한 과학적 접근을 통해 학문적 토론을 접화하는 데 목적이 있다.<sup>2)</sup>

## 2. 연구문제와 연구방법

무릇 과학적 연구는 특정 현상을 기술(descriptive)하고 설명(explanation)함으로써 예측(prediction)하고 그것을 통제(control)하는 데 본령이 있다. 이 논문은 연구 대상인 특정 현상을 구체적이고 명시적으로 설정하기 위해 연구 가설을 “조중동 방송은 여론 다양성을 저해한다”로 명제화 했다.

이 가설에서 ‘조중동 방송’의 개념부터 정의할 필요가 있다. ‘조중동 방송’은 조선일보, 중앙일보, 동아일보 3개사가 주체로 방송할 종합편성채널을 기술하는 기능적 정의다. 조중동 방송의 기능적 개념이 연구에 효과적이라고 판단한 데는 세 가지 근거가 있다.

첫째, 한국 사회에서 신문과 방송 겸용에 대한 찬반양론 모두 조선일보, 중앙일보, 동아일보사의 종편 참여-3개사 모두이거나 적어도 2개사 선정-를 예상하고 자신의 논리를 전개했기에 ‘조중동 방송’이란 정의는 연구 범위를 구체화해서 확정해준다.

둘째, 여기서 ‘조중동’이란 말은 객관적 기술로 조선일보, 중앙일보, 동아일보사의 앞 글자를 이용한 줄임말이다. 다만 2000년 그 말이 처음 대중매체에 선보인 이후 10년 넘도록 시민사회에서 광범위하게 소통되고 있는 ‘조중동’이란 말에 담긴 비판적 함의를 굳이 엄격하게 배제할 필요는 없다. 세 신문사의 종편 채널이 여론 다양성을 저해한다는 가설을 실증적으로 분석하고 예측하는 데 효용성도 있기 때문이다. 물론 ‘조중동 방송’이란 개념으로 문제를 분석한다고 해서 ‘조중동’이란 말을 처음 쓴 언론인이 주장하듯이 세 신문을 ‘조폭 언론’으로 규정하는 데 동의하는 것은 아니다.<sup>3)</sup> ‘조폭언론’이란 규정은 감정이 묻어남으로써 학문적 연구에 적절하지 않을뿐더러 사실관계를 포착하는 데도 유용하지

- 
- 1) 여야 합의로 구성된 국회 미디어발전국민위원회의 공동위원장 2명은 모두 언론학자이다. 여당쪽 추천 김우룡 위원장은 신방겸영에 찬성하는 의견을 냈으며 미디어법 통과 뒤 방송문화진흥회 이사장으로 임명됐다. 반대쪽 강상현 위원장은 미디어공공성포럼의 창립 운영위원장으로 활동했었다.
  - 2) 물론, 학술적 토론의 시도는 이 논문이 처음은 아니다. 미디어법 제정 과정에서 미디어공공성포럼을 중심으로 언론학자들이 10여 차례에 걸쳐 토론회를 열었다(최영목, 2009). 본 논문은 입법 과정에서 활발하게 벌어진 논쟁을 학회 차원에서 분석하고 학문적 토론을 제안하는 데 목적이 있다.
  - 3) ‘조중동’이란 말은 정연주칼럼(한겨레 2000년 10월 25일자)에서 처음 나왔다. ‘한국신문의 조폭적 행태(2)’ 제하의 칼럼은 “신문시장의 60% 이상을 장악하고 있는 ‘조중동’(조선·중앙·동아)은 모두...제왕적 권력을 휘두르는 세습 사주들이 지배하고 있다”고 썼다. 정연주는 그 뒤 “죽벌언론들이 공유하고 있는 조폭적 행태를 기술하는 과정에서 ‘조중동’이라는 표현이 문득 떠올라 써봤던 것”이라며 “이 말이 이렇게 굳어질 줄은 몰랐으나, 써놓고 보니 어감도 그럴 듯했다”라고 말했다. 창간 순서인 ‘조동중’이 아니라 ‘조중동’이라고 명명한 이유에 대해서는 “오랜 미국 특파원 생활을 마치고 돌아와 보니, 판매부수·영향력·언론사 행태 등 모든 면에서 동아가 ‘3등 신문’이었다”고 밝혔다(미디어오늘, 2002년 4월 23일자).

않기 때문이다.

셋째, 조중동 방송의 개념은 세 신문사와 함께 종편채널로 선정된 매일경제신문을 제외한 한계를 지니고 있다. 하지만 앞서 기술했듯이 신방 겸용에 대한 찬반양론 모두 세 신문사의 종편을 예상하거나 전제하고 자신의 논리를 전개한 사실, 매일경제가 세 신문사와 달리 경제지라는 사실을 고려하면 여론 다양성 문제를 다루는 데 조중동 방송이라는 기능적 정의가 연구 범위를 좁혀주고 명확하게 해준다.<sup>4)</sup>

이 논문은 ‘조중동 방송’의 연구 가설을 검증하기 위해 다음과 같은 세 가지 연구문제를 설정했다.

- 연구문제 1. 조중동의 여론 형성은 사실에 근거하고 있는가.
- 연구문제 2. 조중동 보도와 논평에 다양한 관점이 존재하는가.
- 연구문제 3. 조중동 방송의 객관적 조건은 여론 다양성에 기여하는가.

연구를 통해 세 가지 연구문제에 모두 긍정적으로 답변할 수 없다면, 우리가 설정한 연구 가설은 타당성을 입증했다고 판단할 수 있을 것이다. 사실과 다른 보도와 논평은 물론, 사회적 쟁점이 되고 있는 의제(agenda)에 대해 다양한 관점을 소개하지 않는다면, 객관적 조건을 분석하기 이전이라도 여론 다양성을 저해한다고 볼 수밖에 없다.

연구문제 1과 2를 천착하는 데는 여러 연구 방법이 가능하겠지만 여기서는 ‘신문방송 경영’에 대한 실증적 분석을 중심에 두고자 한다. 이 논문이 다루는 주제가 바로 신방 경영과 관련된 여론 다양성의 문제이고, 세 신문사 모두 그에 대해 적극적으로 보도와 논평을 내놓았기 때문이다.

다만 조중동 방송으로 인한 여론 다양성의 확대 또는 위기 문제를 연구할 때, 조중동 신문을 분석하는 게 논리적 필연성이 있는가의 문제는 명확히 할 필요가 있다. 조중동 방송은 2011년 10월 현재 아직 개국하지 않았기 때문에 그 방송이 한국 사회의 여론 다양성을 확대해갈지 위기를 불러올지는—아직 발생하지 않은 미래의 영역이기에—그 누구도 확언할 수는 없다. 하지만 그렇다고 예측할 수 없는 것은 아니다. 과학적 탐구는 필연성을 밝히는 데 목적이 있지만 그 개념은 자연과학과 인문사회과학에서 다를 수 있기 때문이다.

필연성은 이론적 탐구에서 ‘원인-결과’(cause-effect)의 필연성(인과적 필연성)과 ‘행위-결과’(act-consequent)의 필연성으로 나누어진다(Littlejohn, 1996). 인과적 필연성에서 다루는 현상은 선행사건의 필수불가결한 결과이지만, 행위-결과의 필연성에서는 행위자의 의지를 주목해 어떠한 목표나 미래의 상태를 달성하기 위해 고안된 의도적 행동으로 행위를 분석한다.

따라서 조중동 방송을 실제 편성하고 방송할 행위의 주체인 조중동이 보도하고 논평하는 프레임(frame)에 대한 실증적 분석은—더구나 그것이 신방 경영과 관련된 여론을 형성해 간 문제라면—현 단계에서 조중동 방송의 필연성을 예측할 가장 효과적인 방법이다. 이 논문은 연구문제 1과 2에서 조중동 방송을 편성하고 방송할 주체에 대한 분석에 이어 연구문제 3을 통해 조중동 방송이 놓일 객관적 조건에 대한 분석을 통해 예측의 필연성에 더 다가가려고 했다.

세 가지 연구문제는 각각 연구방법이 다를 수밖에 없다. 연구문제 1은 사실관계를 다루는 사안이기

4) 실제로 이 논문에서 분석한 조중동의 프레임과 매일경제의 그것은 큰 차이가 없기에 ‘조중동 방송’이라는 개념을 굳이 확장하지 않더라도 여론 다양성 문제를 짚는 데 문제가 없다.

에 세 신문사가 부각해 보도하고 논평한 신방 경영론이 실제 사실에 근거하고 있는지 아닌지를 냉철하게 분석하는 것으로 충분하다. 연구문제 2는 조중동 방송의 주체가 될 조중동이 신문방송 경영과 연관된 보도와 논평에서 다양한 관점을 소개하고 있는가를 ‘틀짓기’(프레이밍 framing) 이론에 바탕을 두고 실제 신문 지면에 대한 실증적 분석으로 파악해야 한다. 여론 다양성과 관련한 조중동 방송의 객관적 조건을 다룬 연구문제 3은 논리적 분석과 함께 신방경영의 찬반 양론자 모두 신뢰할 수 있는 언론기관의 ‘전문가 설문조사’와 여론조사 결과를 인용하고 그것에 담긴 함의를 제시하려고 한다.

세 가지 연구문제를 탐구한 결과를 바탕으로 이 논문의 가설을 검토함으로써 우리는 여론다양성 논란에 과학적 결론을 내릴 수 있을 것이다. 민주주의 사회의 여론 다양성은 사실에 근거한 여러 관점들이 공론장(public sphere)에서 충분히 논의됨으로써 가능하다는 명제는 굳이 학문적 논의가 필요 없을 만큼 보편적 합의이기 때문이다.

### 3. 조중동의 여론형성은 사실에 근거하고 있는가

#### 1) 신방경영 찬성론의 논리

신문의 방송 경영을 강행한 주체세력의 논리는 2009년 1월 5일 이명박 정부와 경제5단체가 각각 발표한 성명과 호소문에 명확하게 나타나있다. 문화체육관광부 장관 유인촌과 지식경제부 장관 이윤호가 서울 세종로 종합청사에서 함께 기자회견을 열어 발표한 정부의 공식 성명은 “미디어관련 개혁법안”이 “경제 살리기와 미디어산업 선진화, 미디어 독과점 및 규제 해소에 매우 중요한 법들”이라고 강조했다. 성명은 “미래 성장 동력인 콘텐츠 산업에 대한 신규 투자 및 글로벌 미디어그룹 육성이 시급하기 때문에 이를 위해 과도한 시장 진입 규제를 완화하고자 했다”고 법안 취지를 설명했다. 성명은 또 “매체 간 융합이라는 미디어 환경 변화에 부응하여 미디어 산업의 경쟁력 강화와 시장 활성화가 절대적으로 필요하다”며 “선진 각국은 이런 시대적 조류에 대응하여 칸막이 형태의 규제를 과감히 철폐하고 있다”고 덧붙였다.

같은 날 경제 5단체로 불리는 전국경제인연합회·대한상공회의소·한국경영자총협회·한국무역협회·중소기업중앙회는 한국프레스센터에서 발표한 ‘경제위기 극복을 위한 대국회 호소문’에서 “세계 각국은 방송과 신문·통신·인터넷이 결합하는 미디어 융합을 빠르게 추진하고 있다”며 “반면 한국은 매체 사이의 진입장벽이 높고 산업자본의 진입도 엄격히 제한돼 글로벌 경쟁력이 뒤처지고 있다”고 주장했다. 이어 “미디어산업 관련 규제가 해소되면 신규 투자가 활발해지고 2만 6,000개 이상의 새 일자리가 생긴다”고 강조했다.

정치권력과 자본이 같은 날을 선택해 미디어법의 통과를 각각 성명과 호소문 형태로 발표하고 기자회견을 연 사실은 그만큼 입법 의지가 강력했음을 의미한다. 한국 사회에서 정치권력과 자본이 힘을 모았을 때 여론 형성력은 클 수밖에 없다.

그런데 사회적 영향력이 큰 권력과 자본이 같은 날 기자회견을 열어 낸 한목소리에 언론까지 적극 가세했다. 특히 방송 진출 의욕이 큰 신문사들은 두 기자회견을 대서특필했다. 대표적 보기로 기자회견 다음날 중앙일보 지면을 분석하면 1면 머리기사부터 큼직한 표제로 “미디어법·FTA 이번엔

통과를” 제하에 편집했다(2009년 1월 6일자 1면). “경제 5단체, 국회에 호소 … 더 미루면 경제 희생 차질” 부제가 이어진다. 기사의 헤드라인은 다음과 같다. “전국경제인연합회 등 경제 5단체는 5일 ‘이번 회기 내에 민생 관련 법안을 처리하지 못하면 경제 침체의 골이 깊어져 희생이 더 어려워질 것’이라며 회기 내 법안처리를 국회에 촉구했다. 특히 미래 신성장 동력인 미디어산업 육성 법안과 한·미 자유무역협정(FTA) 비준 동의안 등의 조속한 처리를 요청했다.”

머리기사 첫 대목에 나타나듯이 중앙일보는 미디어법을 ‘민생 법안’으로 기호화했다. 중앙일보는 머리기사와 맞물려 “미디어법은 경쟁력 위해 필요”하다는 제하에 “정부 합동성명”의 내용도 비중 있게 보도했다. 1면에 그치지 않는다. 같은 날 4면 통단 제목으로 “미디어는 고부가 산업… 제조업보다 일자리 창출 효과 커” 제하의 “뉴스분석” 기사를 편집했다.

심층취재 형식으로 쓴 장문의 머리기사는 헤드라인에서 “무엇보다 정부가 미디어 법안에 대한 공식 입장을 밝히게 된 건 법의 본질에 대한 오해가 위험 수위를 넘었다는 판단에서다. 한국 경제가 글로벌 경쟁을 위해 꼭 필요한 법안인데도 마치 ‘정치적 법안’인 것처럼 받아들여지고 있다는 것이다. 그 핵심에 ‘밥그릇’ 지키기에 나선 MBC의 편파 왜곡 보도가 있다는 게 정부의 생각이다”라고 썼다.

정치권력의 공동성명과 자본의 호소문, 세 신문사의 보도와 논평이 ‘신방 겸영’의 당위성을 주장하며 공통되게 주장한 논리는 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 신문과 방송의 겸영은 세계적 추세로 한국의 미디어산업 선진화와 경제 살리기를 위해 절실한 과제다. 경제 살리기의 핵심적 결과로 반복해서 강조된 것은 ‘일자리 늘리기’다.

둘째, 여론 독과점 해소다. 가령 정부는 성명에서 미디어법 처리를 주장하며 “일부 편향된 방송을 정상화하기 위해 최선을 다할 것”이라고 밝혔다.<sup>5)</sup> 중앙일보가 ‘뉴스분석’이라는 장문 기사의 헤드라인에서 신방 겸영론에 반대하는 쪽의 논리를 ‘정치적’이라거나 ‘핵심’은 ‘밥그릇 지키기’로 기호화한 것도 같은 맥락이다. 이들에 따르면 방송의 여론 독과점이 극심하기 때문에 신방 겸영이 필요하다.

그렇다면 정부와 자본과 세 신문사가 공유하고 여론 형성에 적극 나선 신방 겸영론에 담긴 두 가지 논리가 얼마나 사실에 근거하고 있는지 분석할 필요가 있다. 먼저 신방 겸영이 세계적 추세라는 주장부터 사실관계를 엄밀하게 따져보자.

## 2) 신방 겸영과 규제 완화는 세계적 추세인가

미디어법 찬반 논의 과정에서 찬성론자들은 신문과 방송의 허용을 원칙적으로 금지하는 나라는 한국밖에 없다고 주장하고, 반대론자들은 신방 겸영을 완전히 자유롭게 하는 나라는 일본밖에 없다는 주장을 폈다.

그런 주장이 각각 신문과 방송에 ‘공방식 논쟁’으로 소개됨으로써 지금도 적잖은 수용자들이 지구촌에서 신방겸영이 실제 어떻게 제도화되어 있는가에 정리된 인식을 갖고 있지 못하다. 바로 그렇기에 사실관계에 근거해 명확한 정리가 필요하다.

먼저 신문과 방송의 겸영을 경제협력개발기구(OECD)의 거의 모든 나라가 허용하고 있다는 사실은

5) 2009년 7월 국회에서 대리투표까지 동원해 한나라당 단독으로 법안이 통과된 직후 당시 김형오 국회의장이 낸 성명서도 “새로운 미디어 환경과 세계적 추세에 발맞추는 기반을 마련하게 되었고, 시청자 주권과 여론 다양성이 어느 정도 확보되었다”며 두 가지 논리를 강조하고 있다.



맞다. 따라서 신문과 방송의 겸영을 허용하는 나라가 거의 없다는 거친 논리로 온라인을 통해 퍼져간 반대 진영 일각의 주장은 명백히 사실을 호도했다. 하지만 여기서 문제의 핵심이 곧바로 드러난다.

첫째, 신문과 방송을 허용한 모든 나라가 정도의 차이는 있지만 모두 규제를 두고 있다는 사실이다. 그 제한 조건을 고려하고 신방 겸영론을 논의하면 논쟁의 맥락이 확연히 달라진다. 한국의 신문사들도 지상파 방송과 종합편성채널, 보도전문채널을 소유하지 못하도록 규제했을 뿐 <표 1>에 나타나듯이 다른 영역에선 이미 케이블 방송을 겸영할 수 있었고 실제로 겸영하고 있기 때문이다. 따라서 신문과 방송의 겸영을 허용하는 나라가 거의 없다는 일각의 주장 못지않게 신문과 방송의 허용을 원천적으로 금지하는 나라는 한국밖에 없다는 주장 또한 명백한 사실 호도이다.

둘째, 신방 겸영을 허용한 모든 나라에서 정도의 차이가 있을 뿐 보편적으로 찾아볼 수 있는 규제가 2000년대 중반 들어서면서 강화되고 있다는 사실이다. 대표적 보기가 미국이다. 조지 부시가 집권하던 공화당 정부시절인 2003년 6월부터 미국 연방통신위원회(FCC)는 소유권 집중이 여론 다양성에 별다른 위협이 되지 않는다면 신문과 방송 겸영에 대한 규제를 완화하려고 끊임없이 시도했다. 그런데 “주요 미디어기업들의 파워와 경제적 이기심”(Baker, 2007)으로 시작된 규제 완화 움직임은 진보세력은 물론, 보수 세력으로부터도 큰 저항을 불러일으켰다.

<표 1> 신방겸영 허용 이전 신문의 방송 겸영 현황

신문사	방송사업
국민일보	정보 채널 쿠키 TV
매일경제	뉴스 전문 채널 MBN
머니투데이	경제 전문 채널 MTN
서울경제	경제 전문 채널 SEN
조선일보	경제 전문 채널 비즈니스엔,
중앙일보	중앙방송(다큐멘터리 전문 채널 Q채널, 골프 전문 채널 J골프) 애니메이션 전문채널 카툰네트워크코리아
한국경제	증권 전문 채널 한국경제TV
한국일보	정보 채널 석세스TV
헤럴드경제	여성 전문 채널 동아TV
이데일리	이데일리TV

미국의 대표적 보수 논객으로 뉴욕타임스에서 활동한 윌리엄 새파이어는 “미디어권력의 집중은 보수주의자들에게 저주가 될 것”(The NewYork Times, May22, 2003. A33)이라고 썼다. 그는 미디어의 ‘거대주의’에 반대하는 일반 시민들의 운동이 우익집단에 상당한 영향을 끼치고 있다고 주장(The NewYork Times, June 26, 2003. A33)했고, 실제로 미국 의회와 법원에서 FCC의 강행 의지는 제동이 걸렸다. 프랑스에서도 사르코지 정부가 규제 완화 정책을 강행하다가 제동이 걸렸지만, 방송 진출을 노리는 신문들이 그 사실을 정반대로 왜곡 보도해 여론을 호도한 것은 잘 알려진 사실이다(이상길, 2009; 손석춘, 2009).

여기서 볼 수 있듯이 신문과 방송 겸영을 허용한 나라가 대부분이라는 주장과 신방 겸영이 세계적 추세라는 주장은 서로 다른 현상에 대해 온전하지 못한 기술이다. 다시 말하면 경제협력개발기구의

한국을 포함해 모든 나라가 신문과 방송을 허용하고 있지만 그 나라들의 특수성에 맞게 정도의 차이가 있는 규제를 해왔으며 최근 들어 규제를 완화하려는 움직임은 미국과 프랑스의 사례가 보여주고 있듯이 제동이 걸리고 있는 추세라고 정리하는 것이 사실과 가장 부합하는 기술이다.

### 3) 신방 겸영으로 경제가 살아나고 일자리가 늘어나는가

신문과 방송을 겸영할 수 있도록 규제를 완화하면 일자리가 늘어난다. 이 말은 규제 완화론자들이 일관되게 여론화해 나간 주장이다. 경제 5단체의 호소문도 “미디어산업 관련 규제가 해소되면 신규 투자가 활발해지고 2만 6,000개 이상의 새 일자리가 생긴다”고 강조했다. 정부 또한 미디어 법안이 “국가의 부를 키우는 데 절대적으로 필요”하며 “방송·통신 융합으로 상징되는 미디어 산업은 일자리 창출과 산업 유발 효과가 큰 영역이고, IT 전통을 잇는 새 성장 동력”이라고 강조했다.

세 신문사도 이를 아무런 여과장치나 사실 확인 없이 부각해 보도했다. 하지만 미디어 법 통과로 2만 6천 개의 일자리가 생긴다는 주장은 명백히 사실과 다른 것으로 확인됐다. 경제5단체가 그렇게 주장한 근거는 국무총리실 산하 정보통신정책연구원(KISDI·원장 방석호)이 낸 ‘미디어 개혁법안의 경제적 효과 분석’ 제하의 보고서다.<sup>6)</sup>

그런데 보고서 전문이 발표된 뒤 주장의 근거가 된 통계 수치를 끼워 맞추기식으로 대입한 사실이 드러났다(홍현호, 2009). 그럼에도 세 신문사는 그 보고서가 잘못되었고 2만 6천 개의 일자리는 허구에 지나지 않았다는 사실을 추가 보도하지 않았다. 세 신문의 독자들은 미디어법 통과로 2만 6천 개의 새 일자리가 생기고 경제가 살아난다고 지금도 판단하고 있을 가능성이 높다.

실제로 국회가 미디어법을 처리하는 과정에서 일자리 2만 6천 개가 늘어난다는 논리는 사실과 어긋남에도 계속 부각되었고 널리 퍼져갔다. 명백히 사실과 다른 주장을 부각해 보도했으면서도 그것이 사실이 아니라는 진실이 밝혀졌는데 정정하거나 관련내용을 보도하지 않은 것은 단순히 사실 확인 문제에 그치지 않는다. 건전한 여론 형성의 문제, 본 논문의 주제인 조중동 방송의 문제, 여론 다양성의 문제와 직결되어 있다. 자신들이 몸담고 있는 신문사의 이익에 유리한 사실은 대대적으로 보도하고 불리한 사실은 보도하지 않는 차원을 넘어서서 사실이 아닌 것으로 밝혀진 왜곡에 침묵하는 세 신문사의 일자리와 관련한 보도는 그 자체로도 ‘조중동 방송’이 여론의 다양성을 확대한다는 신방 겸영론자들의 두 번째 핵심 논리가 얼마나 허구적인가를 입증해준다.

그럼에도 조중동 방송이 아직 개국하지 않은 시점에서 그 문제는 예측의 영역이기 때문에 연구문제 3의 ‘객관적 조건’을 짚으면서 자세히 분석할 필요가 있다. 다만 여기서 분명히 확인하고 갈 것은 신방겸영을 주장하는 세 신문사의 논리가 여론 형성의 기본인 사실에 근거하지 않았다는 점이다. 여론은 어떤 사안에 대해 사회구성원들의 다양한 관점을 존중해야 옳지만 그 각각의 관점이 사실에 기초하지 않으면 오히려 여론 형성은 물론 민주주의의 성숙을 저해하기 때문에 사실 왜곡은 결코 가볍게 넘길 문제가 아니다.

6) 2008년 10월부터 12월에 걸쳐, 총 8회의 전문가 워크숍을 진행한 결과 작성된 문제의 보고서가 공식 발간된 시점은 2009년 1월 19일이다(방송규제완화의 경제적 효과 분석). 하지만 이 보고서는 발간되기 20일 전에 이미 중앙일보에 기사화되었고 한나라당 당보(1월 15일자)에도 실렸다. 원장 방석호는 방송통신정책과 관련해 한나라당과 오랫동안 행보를 함께해 온 학자다.

#### 4. 조중동의 보도와 논평에 다양한 관점이 존재하는가

우리는 앞에서 신방 경영은 세계적 추세로 경제를 살리고 일자리를 늘린다는 세 신문사의 보도와 논평이 사실과 다르다는 진실을 알아보았다. 하지만 세 신문사가 그 진실을 ‘실수’로 놓칠 수도 있고 그 경우 의도적 왜곡이 아닐 수 있기 때문에 그것만으로 ‘조중동 방송은 여론 다양성을 저해한다’는 가설이 타당하다고 결론 내리기엔 부족하다.

따라서 세 신문사의 보도와 논평에서 다양한 관점이 풍부하게 소개되었는가를 실증적으로 분석하는 연구가 가설이 타당성을 갖는가를 판단하는 데 중요한 ‘실험’이 된다.

신방 경영 문제를 비롯해 시장의 규제완화(deregulation)가 세계적 추세이고 그것이 경제를 살리며 일자리를 늘린다는 명제는 기실 새로운 게 아니라 ‘신자유주의적 세계화’의 담론에 핵심적 논리다. 실제로 1970년대 후반 이후 신자유주의 담론은 지구촌 곳곳으로 퍼져갔고 한국 사회도 1997년 국제통화기금(IMF)으로부터 구제 금융을 받으며 본격적으로 그 체제에 편입됐다. 신문과 방송의 경영 문제에 대해서도 규제를 없애야 한다는 찬성론자들의 주장 또한 신자유주의적 사고에 기반하고 있다.

하지만 자본에 대한 규제를 줄이고 시장에 맡기면 경제가 살아난다는 신자유주의 담론은 2008년 미국에서 시작한 세계 금융 위기로 한계에 부딪혔다. 미국과 서유럽의 각국이 동시에 재정을 쏟아부어 공황이 전면화하는 상황은 막았지만 그 미봉책의 한계가 2011년 하반기 이후 미국의 실물 경제 위기로 다시 표면화하고 있다.

문제는 한국의 신문시장을 독과점하고 있는 세 신문의 보도와 논평에서 규제완화와 시장만능주의가 여전히 지배적 틀(frame)이라는 데 있다. 세 신문사가 생산한 지면이라는 텍스트를 신방경영 논리의 두 핵심어인 ‘규제 완화’와 ‘일자리’를 중심으로 분석하면 그 틀의 지배성과 관점의 일방성이 확연히 드러난다.

##### 1) 낙수효과: 신자유주의적 규제 완화의 관점

신문과 방송 경영론자들이 자신들의 주장에 근거로 삼으며 강조했듯이 규제를 완화하고 시장에 맡기면 경제가 발전한다는 논리에서 핵심어는 ‘낙수효과’다. 낙수효과(trickle down effect)는 정부가 규제를 완화하면 대기업과 고소득층의 생산과 소비가 늘어나 중소기업이나 저소득층에게도 물방울이 흘러내리듯 혜택이 돌아가며 전체적으로 경제가 좋아진다는 이론이다. 신방 경영론자들이 당위성을 주장하며 ‘규제 완화’와 ‘미디어 산업 선진화’를 강조했던 논리와 정확히 일치한다.

그러나 신자유주의 담론이 언제나 강조했던 낙수효과는 현실과 전혀 달랐다. 1980년대 이후 신자유주의를 앞장서서 지구촌에 확산시킨 미국과 영국 모두 부익부빈익빈이 심화되었다(장하준, 2010). 고소득층의 세금을 줄여주면 소비가 늘어나고, 이것이 기업의 매출 및 일자리 증가로 이어진다는 낙수효과의 낙관적 이론은 현실에서 전혀 들어맞지 않았다.

경제 성장률 자체도 오히려 내려갔다. 1980년대부터 2007년까지 미국은 평균 2.9%의 경제성장을 거뒀지만, 1950~60년대에는 평균 4.25%였다. 더구나 성장의 과실은 주로 최상위 계급에 집중되었다. 1969년에 53%를 넘어섰던 노동 분배율은 클린턴 집권 8년 동안 잠깐 반등했지만 줄곧 떨어져서 2009년 45% 수준에 그쳤다. 결국 금융자본은 부동산과 주식의 거품을 한껏 부풀리는 ‘허구적 성장’을



추구했다. 조지프 스티글리츠를 비롯한 많은 경제학자들은 1970년대 말 이후 30년 동안 전 세계를 지배한 시장만능의 논리와 신자유주의는 이론적으로도, 실제로도 허구였음이 드러났다고 진단했다. 세계 금융 위기 뒤 미국과 유럽의 여러 나라들이 신자유주의 경제체제는 실패했다고 선언하며 시장에 대한 민주적 규제를 넓혀가고 있는 이유도 여기 있다.

그렇지만 한국에선 변화가 지체하고 있거나 더디게 나타나고 있다. 그 이유가 모두 언론 때문은 아니겠지만 언론이 무시할 수 없는 요인임은 분명하다. 특히 신문시장을 독과점하고 있는 세 신문사가 신자유주의의 문제점이나 실패에 대해 전혀 여론화하지 않았음은 물론, ‘신자유주의’라는 말조차 보도하는 데 지난 10여 년 동안 인색했기 때문이다(손석춘, 2009).

2008년 2월 출범할 때부터 ‘친 기업 정부’를 공언하고 부자감세 정책을 편 이명박 정부는 세계적 금융위기 속에서도 부자감세와 규제 완화를 비롯한 신자유주의 정책을 강행하며 낙수효과를 강조했다. 하지만 그 정부조차 점점 양극화하는 한국 경제의 심각한 현실 앞에서 조금씩 궤도 수정을 할 수밖에 없었다. 2010년 6월에 실시된 지방선거에서 ‘무상급식’을 비롯한 복지정책이 국민적 호소력을 가진 것으로 확인되면서 선거를 의식해 ‘공정사회’나 ‘동반성장’을 제시하지 않으면 안 될 만큼 대다수 사회구성원의 경제생활이 어려워졌기 때문이다.

하지만 언론은 신자유주의를 신봉하던 이명박 정부가 궤도 수정을 모색하는 과정에서도 달라지는 모습을 전혀 보이지 않았다. 세 신문사가 종편 채널을 확보한 직후인 2011년 1월 1일부터 6월 30일까지 그 생산물인 신문 지면을 분석해보면 또렷이 드러난다. 그 시기에 신자유주의적 비전과 낙수효과를 내세운 정책의 문제점이 누구의 눈에도 현실로 나타나면서 정부조차 부분적이거나 방향 전환을 시도 했지만, 세 신문사는 신자유주의와 낙수효과의 문제점을 거의 보도하지 않았다. 규제 완화 논리로 종편 채널을 확보한 세 신문사는 그 기간에 다시 미디어렐을 비롯해 여러 공익적 제도까지 규제 완화의 잣대로 비판하는 데 지면을 할애했다.

문제의 핵심은 세 신문사가 ‘신자유주의’나 ‘낙수효과’라는 개념 자체를 외면하는 데 있다. 신문사 자체의 이익을 위한 사적인 의제(private agenda)를 과도하게 편집하면서 정작 마땅히 다뤄야 할 공적 의제(public agenda)는 소홀히 한 것이다.

<표 2>에서 볼 수 있듯이 종편 채널 선정 직후 6개월 동안 조선일보와 동아일보의 모든 기사 가운데 ‘신자유주의’를 단 한 번이라도 언급한 것은 각각 20건에 지나지 않는다. 그나마 신자유주의에 대한 비판적 접근 기사는 없다. 같은 기간에 중앙일보의 신자유주의 언급 기사는 13건으로 더 적다. 다만 비판적 접근이 3건이라는 사실이 눈에 띄지만 그 기사는 모두 신간 소개를 비롯한 문화 관련 기사들이다. 반면에 한겨레와 경향신문은 각각 133건과 172건으로 세 신문사와 견주어 양적으로도 큰 차이가 나고, 모두 신자유주의의 한계를 지적해 질적으로도 비교가 된다.

의제설정 이론을 개척한 버나드 코헨(Bernard Cohen, 1993)은 “언론은 사람들이 어떻게 생각해야 할지를 전달하는 데는 그렇게 성공적이지 않지만 무엇에 관해 생각해야 할지를 전달하는 데는 대단히 성공적”이라고 강조했다. 조중동은 신자유주의나 낙수효과에 대해 아예 생각하지 못하게 하는 데 ‘성공’한 셈이다.

<표 2> 종편채널 선정 이후 세 신문의 '신자유주의' 관련기사 비교

신문사	조선일보	동아일보	중앙일보	한겨레	경향신문
관련기사	20건	20건	13건	133건	172건

<표 2>처럼 세 신문이 신자유주의를 언급한 기사 건수는 모두 합쳐야 53건으로 경향신문의 1/3에도 미치지 못한다. 세 신문사가 얼마나 일방적 관점 또는 틀로 보도와 논평을 해왔는가를 상징적으로 보여준다.

‘낙수효과’를 검색해도 상황은 비슷하다. 조선일보는 1건, 동아일보는 2건의 기사만 ‘낙수효과’를 언급했고 중앙일보는 아예 없다(<표 3> 참조). 그나마 조선일보와 동아일보에서 낙수효과를 언급한 기사도 그 효과의 한계를 보도한 게 아니다. 반면에 한겨레와 경향신문은 각각 15건, 13건의 기사를 내 낙수효과와 문제점을 짚었다. 조선일보, 동아일보, 중앙일보가 ‘낙수효과’를 언급한 기사를 모두 합치더라도 3건이지만 같은 시기 한겨레는 15건을 보도해 5배의 차이를 보였다.

<표 3> 종편채널 선정 이후 세 신문의 ‘낙수효과’ 관련기사 비교

신문사	조선일보	동아일보	중앙일보	한겨레	경향신문
관련기사	1건	2건	없음	15건	13건

물론, 종편 채널을 확보한 신문사들이 지면에 다른 관점을 전혀 담지 않고 있는 것은 아니다. 예컨대 조선일보는 2011년 8월 들어 대대적으로 지면을 할애해 ‘자본주의 4.0’ 기획특집을 내보냈다.<sup>7)</sup> 신자유주의를 자본주의 3.0으로 규정하고 앞으로는 ‘따뜻한 자본주의’ 또는 ‘공생의 자본주의’ 단계가 필요하다는 기획 특집물은 분명 동아일보나 중앙일보는 물론, 특집을 내보내기 직전의 조선일보와는 사뭇 다른 모습이다.

하지만 조선일보의 ‘자본주의 4.0’ 기획특집 기사를 꼼꼼히 분석하면 여전히 ‘시장과 기업의 힘으로 사회모순을 극복하는 자본주의’를 내세운다는 점에서, 또 사회복지 정책을 요구하는 우리 사회의 다른 관점에 대해 일방적으로 ‘씩갈공세’를 서슴지 않았다는 점에서 한계가 또렷하다.<sup>8)</sup>

## 2) 청년고용할당제: 일자리 늘리기의 새로운 관점

‘일자리 늘리기’라는 절박한 시대적 과제를 짚어보아도 우리는 세 신문의 보도에서 신자유주의적 한계를 확인할 수 있다. 일자리 2만 6천 개가 늘어난다는 분석이 통계 조작 또는 착오에서 비롯된

7) 조사기간을 종편 선정 뒤 6개월(2011년 1월 1일)로 잡아 조사를 마치고 논문을 작성하던 중에 조선일보의 특집기가 연재되기 시작했다. 하지만 자본주의 4.0 기획특집은 신자유주의를 넘어서야 한다고 주장하면서도 ‘시장 중심’을 강조하며 복지정책을 부정하고 있는 점에 비추어 관점의 다양성을 담기 시작했다고 판단하기보다는 기존의 프레임을 세련된 형태로 고수하려는 특집으로 보는 게 정당하다. 더구나 동아일보와 중앙일보는 조사기간 때와 달라지지 않았기 때문에 굳이 조사기간을 늘려 재조사하지 않아도 논리 전개에 문제가 없다고 판단했다.

8) 예컨대 이 신문은 자본주의 4.0 특집을 내보내는 중에도 서울시교육청의 단계적 무상급식 정책을 ‘복지 포퓰리즘’이나 ‘좌파 정책’으로 비난했고 당시 오세훈 서울시장의 ‘무상급식 반대 주민투표’에 적극 찬성하는 보도와 논평을 쏟아냈다.

허구임을 앞서 짚었지만, 신방겸영론보다 더 큰 틀에서 이명박 정부가 일자리를 늘리는 데 과연 얼마나 적극성을 갖고 있는가를 살펴볼 지표가 청년고용할당제다. 미디어법을 처리하는 과정에서 신방겸영론자들이 적극 내세운 일자리 늘리기는 대체로 젊은이들의 취업과 연결되어 있었기에 더욱 그렇다.

기실 낙수효과의 한계가 드러났다면 일자리 문제에서도 새로운 접근법이나 관점이 필요하다는 것은 더 말할 나위 없다. 노동계는 물론 시민사회에서 청년고용할당제를 들고 나선 이유가 여기 있다.

하지만 ‘일자리’에 방점을 찍으며 그것을 늘리기 위해 신방겸영의 규제를 철폐해야 한다고 주장한 세 신문은 정작 가장 구체적이고 직접적으로 청년들의 일자리 해결에 직접적 도움을 줄 수 있는 청년고용할당제를 전혀 보도하지 않음으로써 의제로 설정되는 것을 가로막았다.

청년고용할당제는 ‘로제타플랜’<sup>9)</sup>으로 불리며 벨기에선 이미 정책으로 구현되었다. 한국비정규노동센터와 청년유니온, 새로운사회를여는연구원(새사연)은 청년고용할당제를 줄곧 제안해왔다. 한국비정규노동센터는 구체적 방안으로 100인 이상 기업에 청년실업 의무고용률 5%를 적용하는 방안을 제시했다(김성희, 2009).

<표 4>에서 볼 수 있듯이 2005년 기준으로 100인 이상 기업 1만 231곳의 노동자 수가 283만여 명에 달해 5% 의무고용률을 적용하면 14만 1천여 명을 고용할 수 있다. 이는 공식 통계로 잡혀있는 청년실업자 32만 명의 절반을 넘는 수준이다.<sup>10)</sup>

신방 겸영론자들이 통계를 짜 맞추어 최대한 늘린 허구적 목표 2만 6,000개와 견주더라도 14만 1,500개의 일자리는 비교가 되지 않는다. 따라서 어떤 것이 진정한 일자리 정책인지는 자명하다.

<표 4> 청년고용할당제로 5% 의무고용 때 늘어나는 일자리(김성희, 2009)

	사업체	총 종사자	상용종사자	평균 상용종사자	평균 종사자	5% 의무 고용인원
전 규모	1,389,138	11,616,685	8,181,602			
1~4인	887,992	2,383,564	1,037,951	1.18	2.68	
5~9인	293,761	1,854,791	1,212,137	4.13	6.31	
10~29인	153,076	2,387,261	1,813,514	11.8	15.6	
30~49인	27,411	1,025,229	758,809	27.6	37.4	
50~99인	16,667	1,135,178	905,933	54.4	68.1	
100~199인	6,454	878,859	742,745	115.1	136.2	43,943
200~299인	1,885	452,574	378,442	200.8	240.1	22,629
300~499인	1,004	380,342	314,517	313.3	378.8	19,017
500~999인	5,88	403,003	353,970	602.0	685.4	20,150
1000인 이상	300	715,884	663,584	2212.0	2386.3	35,794
100 이상 기준	10,231	2,830,662	2,453,258			141,533

9) 로제타플랜은 1998년 벨기에에서 시행된 청년실업대책이다. 학교를 졸업하는 젊은이들의 절반이 실업상태에 이르자 벨기에 고용부장관은 25명이 넘는 기업은 1년 동안 1명 이상의 청년실업자를 고용해야 한다는 의무를 부과했다. 로제타(Rosetta)는 벨기에의 청년 실업문제를 다뤄 칸영화제에서 황금종려상을 받은 영화에 나오는 주인공 이름이다. 2000년에는 50인 이상 기업에서 3%의 청년을 의무고용하는 내용으로 진전됐다.

10) 청년고용할당제도 정착을 위해서는 벌칙과 지원을 연동해야 한다. 의무고용률을 위반한 업체에 부담금을 거둬 고용의무를 이행한 기업의 고용지원금으로 활용하는 방안이 그것이다(김성희, 2009). 일자리를 늘리는 정책대안은 이밖에도 노동시간 단축, 일할 권리의 국가보장제가 있다(손석춘, 2008).

문제는 젊은 세대의 일자리를 늘리기 위해 신방 겸영을 허용해야 한다고 적극적으로 의제설정 (agenda setting)을 한 세 신문사가 청년고용할당제에 대해 기사화 한 보도와 논평이다. 세 신문은 그 의제를 철저히 외면했다(<표 5>). 세 신문을 합쳐 겨우 2건에 지나지 않는다. 기사 내용을 보면 문제의 심각성은 더 커진다. 동아일보 기사 1건은 심포지엄을 소개하는 단신으로 다뤄졌고, 중앙일보 1건 또한 한나라당 경선을 보도하는 기사에서 후보의 정책 가운데 하나로 언급했을 뿐이다.

조사기간에 청년유니온과 한국비정규노동센터, 새사연과 같은 사회단체들이 청년고용할당제를 공격 의제로 적극 제시했던 사실에 비추본다면 한겨레와 경향신문조차 언론이 지닌 의제설정 기능을 온전히 수행했는지 의문이 들지만 조중동과의 차이는 확인할 수 있다.

<표 5> 종편채널 선정 이후 세 신문의 ‘청년고용할당제’ 관련기사 비교

신문사	조선일보	동아일보	중앙일보	한겨레	경향신문
관련기사	없음	1건	1건	3건	4건

지금까지 분석했듯이 신방 겸영론이 주창해온 규제완화와 경제 살리기, 그에 따른 일자리 늘리기는 모두 실제 내용과 다를뿐더러, 특정 집단(계층/계급)의 이익을 위한 것이면서도 마치 국민의 보편적 이익이 되는 듯이 내세운다는 점에서 전형적인 이데올로기에 지나지 않는다.

실제 현실과 다르고 기득권세력이 자신들의 이익을 보편적 이익으로 포장한 전형적인 이데올로기 인데도 조중동 방송의 주체인 세 신문사가 그 이데올로기를 되풀이해서 무작해 여론화하고 그것을 비판하는 담론이나 새로운 관점들을 배제해 온 것은 그들이 여론 다양성을 얼마나 훼손하고 있는가를 생생하게 입증해준다. 동시에 그들에게 방송까지 주는 것이 우리 사회 전체의 여론 다양성에 기여한다는 논리가 얼마나 현실과 동떨어진 주장인가를 확인시켜준다.

## 5. 조중동 방송의 객관적 조건은 여론 다양성에 기여하는가

조중동 방송의 보도와 제작에 주체가 될 조중동 세 신문사가 진실을 왜곡하면서 자신들에게 유리하게 신방겸영론을 여론화 한 사실, 신방겸영론의 논리적 기반인 규제 완화와 일자리 늘리기에 대해 조중동이 다양한 관점을 공론장에 내놓기보다 자신과 다른 관점을 철저히 배제해온 사실을 확인한 우리에게 남은 연구문제는 객관적 조건이다. 조중동 방송의 주체적 조건과 객관적 상황을 함께 분석해야 연구가설에 대해 더 정확하게 판단할 수 있기 때문이다.

신문사의 방송 겸영을 허용하는 입법 과정에서 그것이 한국 사회의 여론 다양성을 높인다는 논리를 뒷받침한 대표적 언론학자는 윤석민이다.<sup>11)12)</sup> 그가 입법과정에 적극 참여하며 제시한 논리는 본

11) 윤석민과 함께 한나라당 추천으로 미디어법과 관련 사회적 논의기구 ‘미디어발전국민위원회’에 참여해 겸영론을 적극 뒷받침했던 황근(2011)은 방송통신위원회가 조중동에 모두 종편을 준 직후에 동국대 대중문화연구소가 주최한 토론회에서 애초 종편 도입 목표였던 ‘경쟁력 있는 콘텐츠 생산’ 및 ‘매체집중도 해소와 다양성 확보’에 대해 부정적인 전망을 밝혔다.

12) 2009년 5월 1일 국회에서 미디어발전국민위원회 주최로 열린 1차 주제별 공청회에 한나라당쪽 공술인으로 나온 윤석민은 발제문 들머리에서 자신의 글을 인용할 때 승인을 받으라고 각주로 명시했다. 하지만 학자가 가장 예민한

논문에서 검증하려는 연구 가설과도 직접적으로 이어지기 때문에 먼저 그가 그렇게 주장하는 객관적 조건부터 파악할 필요가 있다.

### 1) 객관적 조건의 논리적 분석

윤석민에 따르면 미디어 소유의 집중은 바람직한 여론형성(=다원성)에 영향을 미칠 수 있는 여러 가지 변수 중 하나이며, 그 효과도 양방향적이기 때문에 무조건 ‘미디어 소유 집중=여론독과점’이라고 주장하는 것은 옳지 않다. 요컨대 선형적으로 재단하지 말고 객관적 조건을 따져야 한다는 제안이다.

‘소모적 정치대결’을 넘어 ‘합리적 토론’을 역설한 그는 미디어 소유 규제는 그 자체만으로 여론 다양성을 보장하기 위한 필요충분조건이 아니라고 강조했다. 미디어의 다양성, 다원성을 확대하기 위해서는 소유제한 이외의 여러 정책적 도구가 존재하기 때문이라는 것이다. 윤석민은 그 예로 미디어 제작 또는 편성물의 범위와 다양성에 대한 사후 규제를 든다. 프로그램 유형의 다양성 또는 방송의 공정성과 같은 의무 부과—중요한 모든 사안에 대해 균형 있고 다양한 견해를 담아야 한다는 요구—는 유럽 전역의 공영방송은 물론 상업방송에서도 이미 없이 받아들여진다는 것이다.

게다가 윤석민도 인쇄매체의 경우 조선일보·중앙일보·동아일보의 지배력이 높게 나타난다고 판단한다. 하지만 세 신문사의 여론지배력은 지상파TV 및 인터넷 포털에 뒤진다고 분석한다. 따라서 신방 겸영에 반대론자들이 제기한 여론독점 및 과도한 여론지배력의 문제는 소수의 TV 방송사에 대해 제기하는 것이 타당하다는 게 그의 논리다. 합법적인 민주주의 국가에서 여론이야말로 실질적인 권력의 토대라는 점을 고려할 때, 전국적 TV 및 라디오 네트워크를 독과점적으로 소유지배 내지 실질적 지배하면서, 온 국민을 대상으로 제공하는 정보, 의제, 의견에 따라 국민의 집합적 감성, 판단, 여론을 좌지우지 할 수 있는 권력을 지닌 방송사들이야말로 우리사회의 최고 권력이라고 해도 과언이 아니라고 강조한다. 그는 TV 방송의 막대한 여론지배력에 견주어 그 권력이 정당하게 행사하도록 견제하는 제도적 장치는 명목적 수준에 불과한 실정이라고 지적했다.

그는 또 신방 겸영이 이뤄질 경우 미디어들의 여론시장 지배력에 어떤 변화가 초래될지 분석하는 데는 한계가 있다고 밝혔다.<sup>13)</sup> 그럼에도 소유제한 완화로 따라 우리나라 방송시장에 “경쟁력 있는 사업자들”이 진입할 경우 종래 지상파TV들의 과도한 여론지배력이 완화되는 효과를 기대해 볼 수 있을 것이라고 결론 내렸다.

윤석민의 주장은 결국 조중동의 여론 지배력도 문제이지만 지상파방송 3사의 여론 지배력이 더 큰 문제이기 때문에 그것을 완화하기 위해 경쟁력 있는 사업자들이 방송에 나서야 한다는 논리로 요약할 수 있다. 명시적으로 쓰지 않았지만 그 ‘경쟁력 있는 사업자’는 그가 의식했든 아니든 현실적으로 조중동과 대기업이다.

입법과정에서 한나라당 쪽 공술인으로 나와 발표한 그의 발제문은 여러 곳에서 논리적 비약을

시점에 자신의 의견을 공개적 자리에서 ‘공술’함으로써 실제 입법과정에 영향을 끼친 글이기에 그의 발제문을 직접 인용하진 않겠으나 충분히 분석할 필요는 있다. 실제 그의 발제문은 국회에서 변칙으로 입법되기까지 한나라당과 신방겸영론자들의 주된 논리였다.

13) 윤석민은 실제로 소유규제 완화로 예상되는 미디어 시장 변화를 현재로서 정확히 예측하기도 어렵고 관련된 데이터를 구하기도 쉽지 않기 때문이라고 밝혔는데 본 논문도 그 인식에 동의한다. 본 논문이 ‘행위-결과의 필연성’을 탐색하는 연구방법을 택한 이유이기도 하다.



찾을 수 있지만, 사실 관계에만 기초해서 분석하면 다음과 같은 네 가지 문제가 불거진다.

첫째, 지상파방송 3사는 조중동처럼 중요한 사회적 쟁점들에 대해 언제나 한목소리를 내지 않았다. 공영방송인 한국방송·문화방송과 민영방송인 서울방송이 보도·제작하는 틀은 적잖은 대목에서 다르다.<sup>14)</sup> 공영 방송 안에서도 프로그램은 다양하다. 더구나 지상파 방송 시간에서 시사 프로그램이 차지하는 비중은 적다는 사실도 감안해야 옳다.

둘째, 특정 가문이 세습하며 보도와 논평의 틀이 견고하게 유지되는 조중동의 경영체제와 달리 공영방송인 한국방송과 문화방송의 경영진은 사실상 대통령이 지명하고 있다. 이 명백한 사실은 여론 다양성을 논의할 때 결코 무시할 수 없는 변수가 된다. 공영방송이 여론을 형성하는 보도와 논평의 프레임이 고정적이지 않는다는 것을 뜻하기 때문이다. 이는 방송의 여론 독과점 문제가 있다고 하더라도 그것을 신문과 같은 문맥에서 논의할 수 없다는 걸 의미한다. 실제로 이명박 정부가 들어선 뒤 방송사와 조중동의 보도는 점점 닮아가고 있다. 따라서 방송 3사의 여론 지배력을 완화하는 게 진정 학문적 연구에 기반을 둔 여론 다양성의 절실한 과제라고 어떤 학자가 생각한다면, 그가 할 일은 공영방송의 경영진을 어떻게 최대한 정치권력으로부터 독립적으로 구성할 수 있을 것인가에 대해 연구하고 제안하는 게 논리적으로 일관성 있는 자세다.

셋째, 조중동의 여론 지배력보다 방송3사의 그것이 더 크다는 전제에 설령 동의하더라도 그 전제에서 방송3사의 여론 지배력을 완화하기 위해 조중동 방송이 필요하다는 결론이 도출될 수 있는가. 윤석민이 강조해서 제안했듯이 방송 프로그램 사후규제를 강화하는 방안과 동시에, 조중동의 여론 지배력을 줄이는 방안을 학자로서 연구하고 제안하는 길이 한국 사회의 여론 다양성을 위해 더 효과적인 방안이다. 만일 그가 ‘경쟁력 있는 사업자’로 대기업을 생각했을 뿐 조중동을 상정하지 않았다면, 지금 학자로서 그가 할 일은 조중동 종편에 대한 비판이어야 옳다. 하지만 그런 모습은 보이지 않는다.

넷째, 신방 겸영론에 반대하는 그 누구도 소유 규제가 여론독과점 해소에 필요충분조건이라고 주장하지 않았다. 하지만 그렇다고 해서 소유규제를 하지 말아야 한다는 논리가 도출될 수 있는가? 소유 집중의 해소에 나서면서 ‘필요충분조건’을 갖추기 위해 다른 정책적 대안들도 내놓아야 옳지 미디어 집중에 동의하거나 적극 주장하는 것은 이해하기 어렵다. 결과적으로 조중동 방송의 등장으로 미디어의 집중이 심화된 상황에서 필요충분조건만 주장한다면 그것은 학자로서 단순히 논리적 오류 이전의 문제다.

## 2) 설문·여론조사에 나타난 객관적 조건

조중동 방송이 여론 다양성을 높인다는 가설에 담긴 논리적 문제점은 2011년 8월에 시사저널과 한국기자협회가 각각 조사한 객관적 설문조사와 여론조사 결과로 뒷받침될 수 있다.

중도보수적인 시사주간지 시사저널이 해마다 실시하는 ‘누가 한국을 움직이는가’ 2011년 전문가 설문조사 가운데 ‘가장 영향력 있는 언론 매체’ 조사 결과에서 한국방송(KBS)에 이어 조선일보가 2위를 차지했다. 2010년에도 순위는 같았다. 3위는 MBC, 4위는 네이버였고, 5위와 6위가 중앙일보, 동아일보로 나타났다. 포털인 네이버를 제외하면 한국 사회에서 여론 형성에 영향력 있는 대중매체

14) 예컨대 한미 자유무역협정이나 미국의 경제위기 관련 뉴스들이 차이점을 보였고 문화방송의 <피디수첩>으로 상징되는 진보적 성격의 시사 프로그램은 한국방송과 서울방송으로 갈수록 찾아보기 어렵다.

5개사를 꼽을 때 조선일보, 중앙일보, 동아일보 세 신문사가 모두 들어가는 반면에 방송은 두 공영방송만 순위 안에 있다. 세 신문사의 영향력이 방송에 견주어 결코 떨어지지 않는다는 뜻이다. 그 상황에서 세 신문사가 방송까지 겸영할 때 한국 사회에서 영향력, 곧 여론 형성력은 더 커질 수밖에 없다.

<표 6> 전문가들이 판단하는 언론매체의 영향력

순위	1위	2위	3위	4위	5위
언론사	한국방송	조선일보	문화방송	네이버	중앙일보

\* 출처: 시사저널 1138호(2011년 8월10일) 2011년 전문가 설문조사에 근거

전문가들의 생각은 실제 언론 현장에서 활동하는 기자들의 의식과 다르지 않다. 시사저널과 같은 시기에 한국기자협회가 창립 47주년을 맞아 발표한 전국 기자 여론조사를 보아도 가장 영향력 있는 언론사로 한국방송과 조선일보를 1, 2위로 꼽았다. 전문가들에 비해 1위(31.6%)와 2위(29.5%)차이는 무시해도 좋을 만큼 적다.

더 주목할 결과는 기자들 스스로 조선일보를 비롯해 중앙일보와 동아일보를 신뢰하지 않는다는 사실이다. <표 7>에서 볼 수 있듯이 기자들은 가장 신뢰하는 언론사를 묻는 문항에 대해 한겨레(19.2%), KBS(11.7%), 경향신문(11.6%), MBC(8.3%) 순으로 답했다.

<표 7> 기자들이 신뢰하는 언론사(2011)

(단위: %)

구분	한겨레	KBS	경향신문	MBC	조선일보	기타
신뢰도	19.2	11.7	11.6	8.3	4.5	12.8

\* 출처: 한국기자협회(2011), 창립47주년 기념 전국기자 여론조사를 바탕으로 재구성

전문가들 설문조사와 전국 기자여론 조사에서 한국방송과 함께 1, 2위에 오른 조선일보의 신뢰도는 겨우 4.5%로 5위에 머물고 있다. 중앙일보와 동아일보는 기타에 흡산될 만큼 미미한 신뢰도를 보였다. 기자들의 의식은 하루 이틀에 걸쳐 형성된 게 아니다. 한국기자협회가 정확히 5년 전에 한길리서치와 공동으로 조사한 여론 조사를 보아도 확인할 수 있다(<표 8>). 조선일보(4.0%), 중앙일보(3.7%), 동아일보(2.0%)의 신뢰도를 모두 합쳐도 10%에 이르지 못한다는 사실은 세 신문사가 기자들 속에서도 얼마나 불신 받고 있는가를 입증해준다.

<표 8> 기자들이 신뢰하는 언론사(2006)

(단위: %)

구분	한겨레	KBS	MBC	경향신문	조선일보	중앙일보
신뢰도	15.0	12.3	5.0	5.0	4.0	3.7

\* 출처: 한국기자협회(2006), 창립42주년 기념 전국기자 여론조사를 바탕으로 재구성

기실 조선일보, 동아일보, 중앙일보가 기자들 사이에서 불신 받고 있는 이유는 그 신문의 편집에 ‘특정가계’의 자본이 지배적 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 그럼에도 그 조중동 자본이 다른

국내의 자본과 함께 방송을 소유하고, 이미 포화 상태인 광고시장<sup>15)</sup>에 진출할 때 광고주와의 유착 가능성은 높을 수밖에 없다(신태섭, 2009). 그렇지 않아도 한국 사회의 여론 형성에 자본의 영향력이 커져가고 있는 상황에서 조중동 방송의 출현이 얼마나 다양성을 위협할 것인가는 조금만 이성적 성찰을 해도 판단할 수 있는 문제다.<sup>16)</sup>

결국 대중매체로서 한국 사회의 여론 형성에 끼치는 영향력은 모두 5위 안에 꼽히는 반면에 신뢰도는 모두 5위 이하로 떨어지는 세 신문사가 각각 방송을 소유함으로써 한국 공론장은 큰 변화를 맞게 되었다.

지금까지 분석했듯이 세 신문사들이 사실조차 왜곡하며 자신들의 이익을 위해 보도와 논평을 쏟아내고 관점의 다양성을 존중하기는커녕 자신들과 생각이 다른 관점에 ‘좌파’의 딱지를 붙여대는 일(labeling)을 수십여 년 동안 되풀이해 온 객관적 조건을 완전히 무시하지 않는다면, 우리가 ‘조중동 방송이 여론 다양성을 저해한다’는 본 논문의 연구가설에 어떤 판단을 내려야 옳은지는 자명하다.

## 6. 결론: 여론 다양성의 위기와 제언

문제 제기에서 밝혔듯이 이 논문은 신문이 방송을 겸영하면 우리 사회의 여론이 더 다양해진다는 논리와, 우리 사회의 여론 다양성에 위기를 불러온다는 논리가 학계에서 대립하며 소통이 막혀있는 현실에서 최대한 과학적 접근을 통해 학문적 논쟁을 점화하는 데 목적이 있다.

신방 겸영에 따른 여론 다양성 문제를 과학적으로 분석하기 위해 ‘조중동 방송은 여론 다양성을 저해한다’는 가설 아래 구체적으로 3가지 연구문제를 제기하고 분석해본 결과는 지금까지 서술했듯이 명확했다. 조중동 방송의 주체인 조중동의 신방겸영에 관한 여론 형성은 사실에 근거하지 않았고, 뒷받침된 규제완화와 경제 살리기, 일자리 늘리기 논리와 관련해서도 자신의 프레임(frame)만 경직되게 고수하며 다양한 관점을 소개하지 않았다. 조중동과 방송이 결합해 곧 선보일 ‘조중동 방송’이 한국 공론장에서 위치할 객관적 조건도 지상파 방송에 맞서 여론 다양성에 기여하기보다는 다양한 관점에서 여론이 형성되어 가는 것을 저해할 가능성이 높다.

세 가지 연구문제에 모두 긍정적이거나 두 문제에서만 긍정적 답변이 가능해도 조중동 방송이 여론 다양성에 기여한다고 판단할 수 있겠지만, 이 논문에서 분석했듯이 모두 부정적 답변을 할 수밖에 없었다. 결국 ‘조중동 방송은 여론 다양성을 저해한다’는 가설은 조중동 방송의 주체적 조건과 객관적 조건을 분석할 때 타당하다고 판단할 수밖에 없다. 지상파방송이 이미 정치권력의 입김에 따라 보수성을 더 강화해가고 있는 상황에서, 같은 직종의 현직 언론인들에게도 불신 받고 있는 조중동이 방송까지 진출할 때 한국 사회에서 여론 다양성은 위기로 치달을 가능성이 대단히 높다.

15) 한국에서 지상파 방송광고는 2003년 이후 포화상태를 넘어 마이너스 성장 단계에 들어서 있지만 규제 완화론자들은 이 현실을 외면한 채, 지상파와 비지상파의 구별 없이 신규 투자가 이뤄지면, 지상파 광고와 비지상파 광고가 침식 없이 같은 비율로 성장할 것이라는 비현실적인 가정에 기초해 방송 산업의 장밋빛 미래를 주장하고 있다(신태섭, 2009). 이 분석에 근거하면 조중동 방송은 지상파 방송을 비롯한 다른 미디어들과 광고시장을 놓고 치열한 경쟁을 벌일 것으로 예측되며 그것은 광고주 영향력의 강화로 나타날 수밖에 없다.

16) 미디어소유 집중과 관련해 본 논문의 문제의식에 도움이 된 국외 참고문헌은 Baran, S. J.(2004), Humphreys, P. J.(1996), Kovach, B.(2007), Liebling, A. J.(1981) McChesney, R. W.(1999)가 있다.

그렇다면 여론 다양성 위기를 해소하기 위해 무엇을 할 것인가. 간략히 세 가지 제언으로 본 논문을 마치고자 한다.

첫째, 방송의 궁극적 주권자인 시청자들의 견제와 감시가 지금보다 더 활성화하고 조직화해야 한다. 조중동 방송이 한국 사회의 여론 다양성을 넓혀가지 못하고 좁혀간다면, 그들이 내세운 ‘존재 이유’가 상실되기에 주권자로서 여러 대응방법이 있다. 여기서 중요한 것은 어떤 대응을 선택하든 시민사회의 언론 감시 역량이 더 강화되어야 한다는 점이다. 그때 비로소 주권자들의 대응이 실효를 거둘 수 있기 때문이다.

둘째, 주권자들의 선택을 위해서라도 전문가들 사이에 언론정책에 대한 폭넓은 합의가 필요하다. 입법을 앞두고 ‘100일 전투’처럼 급조되는 논의기구가 아니라 적어도 긴 안목을 가지고 언론학과와 현업인들이 참여하는 토론의 틀을 만들고 그 안에서 열린 토론을 통해 한국의 현실에 가장 적실한 미디어구조를 구현할 정책 대안을 공동으로 마련해야 한다.

셋째, 공동으로 정책 대안을 마련하기 위한 첫 출발점은 조중동 방송에 대한 언론학자들 사이의 학문적 토론이다. 이 논문의 들머리에서 밝혔듯이 지금도 신방 겸영이 여론 다양성을 높일 수 있다고 판단하는 학자가 있다면 학문적 토론에 적극 나서주기를 기대한다. 그 과정이 바로 앞에서 제언한 ‘토론의 틀’을 구성하는 계기가 된다면 더 바람직한 것임은 두말할 나위가 없다.

지금까지 분석하고 전망했듯이 본 논문은 조중동 방송의 미래에 대해 비판적이고 부정적이다. 물론, ‘행위-결과’의 필연성을 인식하고 자유의 영역을 넓혀나가는 것은 언제나 바람직한 일이고 비판적 학문이 지닌 ‘효용’의 하나도 거기서 찾을 수 있을 것이다.

## Ⅰ 참고문헌

- 경제5단체 (2009). 경제위기 극복을 위한 대국회 호소문. 서울프레스센터 외신기자클럽. 2009년 1월 5일.
- 김성희 (2009). 최근 청년고용 현황과 한국판 로제타 플랜의 가능성. 새세상연구소 주최 토론회 발제문(2009년 11월 9일 국회도서관 회의실).
- 손석춘 (2008). 『주권혁명』. 서울: 시대의 창.
- \_\_\_\_\_ (2009). 신자유주의에 대한 언론과 비판언론학 비판. 『한국언론정보학보』, 49호.
- \_\_\_\_\_ (2009). 『신문읽기의 혁명 2』. 서울: 개마고원.
- 시사저널 (2011). 2011년 전문가 설문조사. 『시사저널』, 1138호(2011년 8월 10일자).
- 신태섭 (2009). 대기업 진입규제 완화의 효과와 방송 공공성. 미디어국민위원회 공술문(2009년 5월 8일 국회)
- 유인춘·이운호 (2009). 미디어산업진흥 관련 법 개정에 대한 정부 합동성명문. 2009년 1월 5일.
- 이상길 (2009). 프랑스 인쇄미디어 종합대책. 월간 『신문과방송』, 2009년 3월호.
- 장하준 (2010). 『그들이 말하지 않는 23가지』. 서울: 부키.
- 정보통신정책연구원 (2009). 미디어 개혁법안의 경제적 효과 분석. 정보통신정책연구원.
- 최영목 (2009). 미디어악법 저지와 공공성 포럼. 미디어공공성 포럼 7차연속기획 토론회 발제문(2009년 7월 30일, 환경재단).
- 한국기자협회 (2009). 현업인 언론학자 미디어법 여론조사 결과. 기자협회 사이트.
- \_\_\_\_\_ (2011). 전국기자 여론조사. 한국기자협회보(2011년 8월 16일자).
- 홍헌호 (2009). 미디어법 근거 통계, 조작됐다. 『프레시안』(2009년 6월 29일자).

황근 (2011). 종합편성채널 승인과 정책과제. 동국대 대중문화연구소 주최 ‘종합편성채널 선정 이후 한국의 방송시장 전망’ 토론회 발제문. 2011년 1월 25일.

Baker, C. E. (2007). *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. Cambridge: Cambridge U. Press.

Baran, S. J. (2004). *Introduction to mass communication: Media literacy and culture*. NewYork: Mcgraw Hill.

Cohen, B. C. (1993). *The Press and Foreign Policy*. California: Univ. of California Inst of.

Humphreys, P. J. (1996). *Mass Media and Mediapolicy in Western Europe*. NewYork: Manchester U. Press.

Kovach, B./Rosenstiel, T. (2007). *The Elements of Journalism: What Newspeople Should Know and the Public Should Expect*. Three Rivers Press.

Liebling, A. J. (1981). *The Press*. NewYork: Panteon.

Littlejohn, S. W. (1996). *Theories of Human Communication*. 김홍규 옮김 (1996). 『커뮤니케이션이론』. 서울: 나남.

McChesney, R. W. (1999). *Rich Media, Poor Democracy: Communication Politics in Dubious Times*. University of Illinois Press

Saphire, W. (2003). The Great Media Gulp Silience. The NewYork Times(May 22, 2003) A33.

\_\_\_\_\_ (2003). Big Media’s Silience. The NewYork Times(June 26, 2003) A33.

(투고일자: 2011.10.2, 수정일자: 2011.10.29, 게재확정일자: 2011.11.2)



ABSTRACT

## Media Concentration and Crisis of Public Opinion

Seok-Choon Sohn\*

The purpose of this paper is to start off a debate in the current situation in which there exists two different logics about a newspaper company expanding their business field to the broadcasting market.

In order to analyze the implications of the phenomenon, three points are raised and analyzed. First, Chosun-Ilbo, Jungang-Ilbo and Donga-Ilbo, who had a permission to get into the broadcasting arena, did not make their logic based on the fact while deriving the public opinion to be optimistic. Second, they strictly held their frames in order to support their logics which were an overall deregulation, to stimulate the economy and to create jobs without introducing various perspectives. Third, broadcasting of three major newspaper companies could monopolize the public sphere rather than contributing to the diversity of public opinions against three existing broadcasting companies KBS, MBC, SBS.

Keywords: Public Opinion, Deregulation, Public Sphere, Broadcasting Market

---

\* teaching professor, Dept.of communication, KonKuk univ.