

언론산업과 경제발전

— 기업과 정치의 문제를 중심으로 —

유 정 식*

요약

한국에서 기업과 정치를 논할 때 언론산업의 역할을 주목할 필요가 있다. 정경유착에 언론산업역할의 가설을 주장하기 위해 네 가지 순서를 따른다. 첫째, 기업과 정치의 문제를 미시적으로 접근한다. 둘째, 기존의 기업과 정치의 문제를 언론산업과 연계한 가설을 제기하고 계량경제모형을 빌려 수리적으로 검증한다. 셋째, 언론산업의 특징을 재조명한다. 넷째, 정책적 시사점을 도출한다.

핵심 주제어 : 정경유착, 사회적 감시체제, 언론산업, 정치시장

I. 서 론

최근 집권당에서 발생한 두 가지 사안이 세간의 관심을 끈 적이 있다. 하나는 전 정권과 매우 유사하게 임기 말을 장식하고 있는 대통령 가족과 관련한 각종 추문이며 또 다른 하나는 국민경선제를 통해 폭발한 정치에 대한 국민적 관심과 새로운 인물의 등장이다.¹⁾ 이 두 가지 사안은 전혀 다른 맥락에서 관심을 끌고 있지만 정치와 경제의 관계가 한국적 모습으로 어떻게 나타나고 있는지를 극명하게 보여주는 대표적인 사례로 보인다. 첫

* 이 논문은 2004년 경제학 학술대회 경제발전학회에서 발표한 내용을 수정, 보완한 것이다. 본 연구는 2003학년도 연세대학교 매지학술연구비의 지원으로 이루어졌다.

** 연세대학교 상경대학 경제학과 교수, 서울특별시 서대문구 신촌동 134, 우편번호 120-749, yooc@dragon.yonsei.ac.kr

1) 최근 급박하게 진행되고 있는 대선자금과 관련된 각종 비리와 정치권 세대교체(혹은 정당개혁)를 사례로 들어도 좋을 것이다.

번째 모습은 과거의 모습을 상징하는 반면, 두 번째의 사건은 새로운 변화의 흐름으로 읽힌다. 다시 말해 21세기 초 한국 상황에서 정치와 경제의 관계는 기존의 구태와 새로운 변화가 혼재하는 이행기의 모습을 보이고 있다는 것이다.

이 글은 위의 두 가지 모습을 관통하는 논리적 연결고리를 찾기 위한 시도이다. 이러한 시도는 다음과 같은 두 가지의 질문에 대한 답을 얻는 것으로 구체화될 수 있을 것이다. 첫째, 한때 한국 경제발전의 동인이라고까지 평가되었던 민관협력체제가 왜 지금은 각종 정권의 임기 말을 화려하게 장식하는 정경유착으로 관행화되고 말았는가 라는 의문에 대한 해답을 찾는 것이다. 둘째, 무려 5년간 소위 대세론이라는 범주 속에서 강력한 차기 후보로 부각되었던 인물들을 제치고 상대적으로 덜 알려진 인물이 어떻게 전대미문의 돌풍을 통해 한국정치의 전면에 부각되었는가 하는 의문에 대한 해답을 찾는 것이다.

결론부터 이야기하자면 이러한 의문들에 대한 해답은 한국의 언론 산업의 모습을 통해 단초를 잡을 수 있다는 것이다. 본 논문에서는 한국에서의 기업과 정치의 관계가 민관협력체제에서 정경유착으로 귀착된 원인 중의 하나가 소위 사회적 감시체제(social monitoring system)가 제도화되지 않았기 때문이라고 상정하고 그러한 감시체제의 기능이 발전 국가적 형태에서 민간부문으로 이양되면서 언론 산업의 감시체제로서의 상대적 중요성이 커졌다는 점을 강조한다. 특히 정치체제가 개발독재, 즉 독점체제에서 제한된 민주화, 즉 과도적 과점체제로 이행되면서 정치자금에 대한 수요가 폭발적으로 증가하였다는 점, 정권연장의 불확실성이 증폭되면서 정치에 대한 관료의 독립성(insulation from politics)이 깨지기 시작하였다는 점, 기업의 입장에서 소위 선택적 개입(selective intervention)이라는 발전 국가의 모습이 본질적으로 변모되지 않은 상태에서 정부정책을 이용하여 이익을 도모하는 것이 사적 생산성이 매우 큰 상태였다는 점 등은 정경유착의 개연성을 크게 하는 것이었다는 것이다. 이에 따라 정경유착을 제어할 수 있는 힘을 지닌 검찰이나 국가정보기관의 권력사용이 제한적으로, 정권의 편의에 따라 이루어질 수밖에 없었다. 즉, 정치조건의 변화에 근본을 두는 정경유착의 조건을 제어할 수 있는 힘은 민간부문에서 찾을 수밖에 없었다는 것이다. 상대적 민주화의 진척에 따라 투명한 정보의 흐름이 야말로 정경유착을 제어할 수 있는 가장 강력한 수단이 될 수밖에 없었고

정보의 유통을 담당하는 언론기업이 이러한 역할의 중심에 있었다고 할 것이다.

본 연구는 한국에서의 기업과 정치를 논할 때 언론 산업의 역할에 주목해야 한다는 점을 강조하고 있다. 한국에서의 정치적 변화는 한국에서의 언론 산업의 변화와 일대일 대응관계에 있으며 이러한 변화는 결국 한국에서의 기업과 정치의 문제, 정경유착의 문제에도 매우 중요한 시사점을 제공한다는 것이다. 이러한 가설을 논리적으로 설명하기 위해 본 논문은 다음과 같은 순서를 밟고 있다. 첫째, 기업과 정치의 문제를 일반화하여 기업과 정치의 문제를 미시적으로 접근한다는 것의 의미를 최근의 이론적 흐름을 중심으로 설명한다. 여기서는 정치와 경제의 일반적 관계, 정치시장에 대한 미시적 분석의 의미, 동아시아 경제의 커다란 특징으로 부각된 바 있는 체화된 자율성의 개념, 최근의 사회적 자본과 신뢰에 관한 논의들이 검토된다. 둘째, 이러한 논의를 바탕으로 기존의 기업과 정치의 문제를 언론 산업과 연계하여 몇 가지 가설을 제기하고 이러한 가설의 타당성을 논리적으로 검토한다. 셋째, 한국에서의 기업과 정치의 문제를 기존의 논의를 빌려 설명하고 이러한 설명의 중요 측면을 한국 언론 산업의 특징을 중심으로 재조명한 후 간단한 실증분석 결과를 제시한다. 넷째, 결론으로서 이러한 논의 틀이 제공할 수 있는 정책적인 시사점에 대해 논의한다.

II. 기업, 정치 그리고 언론

1. 정치와 경제의 관계²⁾

기업은 기본적으로 이윤을 목표로 경제활동을 영위하는 집단이다. 보다 많이 팔아서 많은 이윤을 축적하고 재생산 및 성장하기 위해서는 소위 생산적인 경제행위(productive behavior)도 중요하지만 때로는 정부의 공권력을 통해 경제 전체의 재분배 과정에도 개입하여 적극적으로 기업에 필요한 자원을 확보하는 소위 약탈적 경제행위(predatory behavior)의 중요성도 무시할 수 없다.³⁾ 특히 경제가 강력한 정부의 주도에 의해 성장, 변화

2) 이하의 논의는 유정식(1997)을 참조하였다.

3) 여기서 '생산적', '약탈적'이라는 의미는 경제 전체의 성장 및 분배의 문제와 관련된

할수록 후자의 중요성은 커지게 될 것이다. 재분배 과정과 관련된 문제는 주로 정치적 영역에서 이루어진다. 전체적인 경제활동을 조망하고 목표 및 방향을 제시하는 한편 목표를 달성하기 위한 수단을 강구하고 집행하는 일련의 과정에 정치행위가 개입하게 되며 이러한 정치행위의 결과가 개별기업에 미치는 영향이 매우 크다는 사실을 기업들은 익히 알고 있으므로 정치적 의사결정을 해당기업에게 유리하도록 유도하는 행위는 개별기업으로서는 상당히 생산성이 높은 경제행위가 될 것이다.

절충주의적 견해를 수용한다면 부의 추구하고 권력의 추구를 구별하는 것은 사실상 의미가 없다. 모든 개인, 사회 계층이 자신에게 유리하도록 정치와 경제를 이용할 것이기 때문이다. 정치와 경제의 결합에 대한 이와 같은 견해는 고전적 중상주의에 대비되어 신중상주의(neo-mercantilism)적 시각으로 표현되기도 한다. 이러한 절충주의적 시각의 가장 큰 특징은 정치와 경제는 어느 한 쪽이 다른 쪽을 일방적으로 종속시키는 것이 아니라 끊임없이 서로 영향을 주고받는다든 소위 동적 상호작용에 분석의 초점을 두고 있다는 것이다. 즉, 단기에는 권력의 분배상황, 정치체제의 성격에 의해 경제적 부가 생산되고 분배되는 형태가 결정되는 경향이 있으나 장기에는 경제적 효율의 변화에 의해 정치체제의 기반이 변화한다는 것이다. 정치와 경제의 상호작용에 의한 변화는 현대 자본주의의 큰 특징이라고 할 수 있다.

기업인이나 정치인이 기본적으로 다를 바 없는 자신의 이익을 추구하는 존재라는 점에서 계산된 경제행위에 대한 분석들이 계산된 정치행위에 대한 분석틀로서의 활용도를 무시할 수 없을 것이다. 자본주의 시장경제체제가 고도화될수록 시장의 영역이 확대되므로 시장에 대한 권위주의적 간섭에 대한 시비가 더욱 가열될 것이며 정치행위에 대해 투명성을 더욱 요구하게 될 것이다. 이에 따라 정치행위가 공개화되고 정치행위와 관계된 정보가 쉽게 확산되므로 정치시장은 보다 경쟁적으로 변하게 되며 계산된 정치행위의 중요성은 증대한다.

개념이라는 점을 유의해야 한다. 즉, 생산적이라는 의미는 상호 경쟁을 통해 국민경제 전체적인 파이를 크게 하여 효율성을 높이는 측면을 강조한 개념이라면 약탈적이라는 의미는 정부행위를 통해 주어진 파이를 나눔에 있어 자신에게 유리하도록 정치행위를 이용한다는 측면을 의미하는 것이다. 이 때 이러한 정치행위는 불법적인 경우도 있으나 얼마든지 합법화된 테두리 내에서 이루어질 수도 있다.

2. 체화된 자율성

동아시아의 빠른 경제성장을 설명하는데 강력한 정부의 역할이 중요했다는 것은 주지의 사실이다. 강력한 정부라고 했을 때 일반적으로 연상되는 것은 권위주의적 독재권력이다. 강력한 정부는 일반적으로 정책에 따르도록 기업들을 강요하고 노동을 통제하는 역할을 담당하는 경우가 많기 때문이다. 강력한 정부라는 화두는 정부정책이 이해집단에 의해 영향받지 않는다는 의미에서 정부 자주성(state autonomy)으로 명명되어 왔다. 정부 자주성에 관한 논의는 주로 스스로의 정책목표를 정하고 이를 추진하는 정부 능력의 측면에서 다루어져 왔다. 스스로의 정책목표를 세울 수 있는 능력, 그리고 이를 이해관계집단의 반발 여부에 관계없이 밀어붙일 수 있는 능력(혹은 강제력)이 정부자주성의 핵심적 내용으로 다루어져 온 것이다. 대표적인 예가 우리나라에서 월간 수출목표를 정하고 기업들에게 이를 따르도록 강력하게 유도한 것을 들 수 있을 것이다.

문제는 이러한 정부의 자주성(이를 흔히 조작적 자주성(operational autonomy)으로 명명함)이 왜 남미국가들에게서는 발견되지 않는데 비해 동아시아 국가들에게서는 공통적으로 발견되느냐 하는 것일 것이다. 이에 대해서는 다양한 의견들이 개진되어 왔다. 어떤 이들은 사회계급이 견고하지 않았다는 점, 특히 농촌 지주들의 힘이 토지개혁을 통해 약화되어 농촌으로부터 도시로의 자원이동이 용이하였다는 사실에 주목한다. 한국과 대만의 경우에는 농촌지주계급의 기득권이 상대적으로 약했던 것에 더해 일제의 식민지 정책에 따라 도시 상공계층 또한 미발달했다는 점도 강조되고 있다. 이 밖에 정부 자주성을 제약하는 요인으로 국제체제로부터 오는 제약, 정부인력 충원 방식에 따르는 정부조직체계의 차이, 외국 원조, 특히 미국의 원조와 외환문제의 정도 등도 주요 요인으로 지적되어 왔다. 크게 보아 한 사회의 계급형성과 관련된 차이, 국가조직의 내부 구조, 국가간 관계 등의 차이로 인해 정부 자주성이 달라지게 되는 바 이들의 차이 중 구체적으로 어떤 변수가 가장 중요한 요인인가에 대해서는 이론의 여지가 존재할 수밖에 없다.

정부자주성이 설령 보장된다고 하더라도 과연 무엇이 정부자주성을 통해 생산적으로 자원이 배분되도록 유도하였는가를 설명하는 것은 더욱 어려운

과제이다. 즉, 정부가 분명한 목표를 세우고 이를 강력하게 추진할 수 있는 힘(즉, 조작적 자주성)을 가지고 있다고 하더라도 그러한 힘이 효율적으로 유용하게 쓰인다는 보장은 없다는 것이다. 에반스(P. Evans, 1992)는 이에 대해 효과적인 정부는 이해관계집단으로부터의 독립성만을 향유한 것이 아니라 이해관계집단에 정부정책을 체화(embeddedness)시킬 수 있었다는 점을 강조한다. 현대사회에 들어오면서 경제가 점차 복잡다기해짐에 따라 정부는 의도적으로 민관의 관계를 유기적으로 연결시킴으로써 경제의 효율성을 높일 수 있다는 것이다. 대부분의 논자들은 이러한 변화가 정부 자주성을 어쩔 수 없이 저해할 것이라는 점을 강조하지만 와이스(L. Weiss, 1994)는 오히려 이러한 변화가 역설적으로 정부자주성이 발현되는 주요한 메커니즘이라고 이해한다. 즉, 정부자주성이 단순히 스스로의 어떤 주어진 목표만을 실행하는 강제력을 가진다는 의미에서 무엇인가 생산적인 일을 수행한다는 적극적인 의미(이를 와이스는 정부 능력(state capacity)이라고 표현함)로 변화하는 핵심적 메커니즘이라고 보는 것이다.⁴⁾

소위 체화된 자율성(embedded autonomy)의 개념은 정부-기업관계의 순기능을 유도할 수 있는 관료조직의 자율성과 조정능력에 관심의 초점을

4) 와이스의 이러한 견해를 보다 자세히 살펴보기로 하자. 조작적 자주성이란 자신이 설정한 목표를 추구할 수 있는 권력을 가지고 있다는 것을 의미한다. 이에 비해 집단적 행위를 통해 나타나는 결과를 조정하는 능력, 즉 서로 다른 이해관계를 조정하여 유용한 결과를 이끌어내는 능력은 또 다른 형태의 정부자주성이라고 볼 수 있다. 이러한 형태의 정부자주성을 하부구조적 자주성(infrastructural autonomy)이라고 한다. 와이스는 조작적 자주성에서 하부구조적 자주성으로의 변모 과정이 동아시아 국가들의 두드러진 특징이라는 점을 강조한다. 즉, 정부자주성은 이해관계집단의 압력으로부터의 독립성이라는 소극적인 단계로부터 정부와 민간경제 간의 특정한 유기적 관계로 연결되는 과정까지 포함하는 적극적인 단계로 나아갈 때 완결된다는 것이다. 이러한 의미로서 하부구조적 자주성은 두 가지 중요한 측면을 내포한다. 첫째, 사회 전체적으로 관통(penetration)하는 능력이다. 이는 정부의 의도하는 바가 유기적으로 사회 전 부분을 통해 관철되도록 하는 힘을 의미한다. 둘째, 목적한 바를 이루기 위해 인적·물적 자원을 동원하고 이끌어내는(extraction) 능력이다. 만(M. Mann, 1986)이 언급한 전 산업사회에서의 자의적이고 독재적인, 그러나 힘의 행사에는 제약이 따르는 정부권력으로부터 산업사회에서의 순화되고 타협적이지만 보다 효율적인 산업사회에서의 정부권력으로서의 변화에 관한 묘사는 이러한 특징적 차이를 잘 보여준다고 할 것이다. 한편 와이스와 홉슨(Weiss and Hobson, 1995)은 강한 국가(strong state)는 자의적 권력행사를 일삼는 절대주의 왕권에서와 같은 독재권력이 아니라 총체적으로 사회적 잉여를 극대화할 수 있도록 자원을 동원하고 조정하는 능력을 가진 국가로 파악하고 이러한 국가의 전형을 일본과 아시아 신흥 개발국에서 찾고 있다. 이들은 이러한 소위 조정할 수 있는 능력(coordinating capacity)을 하부구조적 자주성의 또 다른 중요한 특성으로 삼는다.

맞추고 있는 개념이다. 체화된 자율성은 독립적이긴 하지만 주변상황에 따라 반응하고 조정해 나가는 판료를 상정한다는 점에서 얼핏 모순적인 측면을 내포하고 있다.⁵⁾

3. 사회적 자본과 신뢰

위에서 언급한 바와 같이 기존의 연구에서 기업과 정치의 문제를 경제발전과 관련시켜 논의할 때 가장 주목의 대상이 되었던 것은 정보교류와 상호신뢰의 문제였다. 이를 사회적 자본의 개념과 결부하여 논의해 보도록 하자.

시장을 통해 자원을 배분하는 것이 효율적인 것은 이해관계가 분명하고 정보수집의 정도나 열의가 가장 큰 개별 당사자들의 의사결정이 분산화된 상태로 이루어지기 때문이다. 그러나 사유재산권을 분명히 하고 이를 지키려는 조정능력이 존재하지 않는다면 시장 자체가 형성되기 어렵다는 점에서 국가존재의 의미가 있다. 사유재산권이 분명하게 정의되고 보호되는 경우에도 시장에서의 거래는 계약을 위반하고 개인의 이익을 챙기려 하는 기회주의적 행동의 위협에 항상 노출되어 있다. 따라서 시장에서의 거래를 원활하게 하여 서로의 이익을 도모할 수 있도록 하기 위해서는 시장에서의 '사기행위'의 유인을 없애는 제도적인 장치가 필요하다.⁶⁾

5) 맥스필드와 슈나이더(Maxfield and Schneider, 1997)는 이제까지의 정부와 기업의 관계에 대한 기존의 논의를 정리하면서 정보교환의 측면, 상호주의, 신뢰성, 투명성 등의 개념을 통해 체화된 자율성의 실체를 파악하고 있다.

6) 상대방이 신뢰할 수 없는 거래상대라면 확실한 거래를 위해 개인이 지불해야 하는 비용은 실로 막대할 것이다. 상대방의 과거 거래행위 전력을 조사해야 할 것이며 사기를 치는 경우에 대비한 각종 대비책이 개인적으로 마련되어야 할 것이다. 이러한 비용이 감당할 수 없을 정도로 크다면 서로에게 바람직할 수 있는 거래 자체가 성립되지 않을 것이다. 이와 관련하여 먼저 생각할 수 있는 것은 시장에서의 거래와 관련된 법적 체계가 잘 정비되고 모든 사람이 법을 준수하는 사회라면 이러한 비용은 상대적으로 작게 들 것이며 시장은 활성화될 수 있을 것이라는 점이다. 물론 법적 체계가 잘 구축되었다고 모든 기회주의적 행동을 예방할 수는 없다. 거래규모가 작고 법에 호소하는 비용이 상대적으로 크다면 여전히 기회주의적 행동이 발생할 여지는 충분하다고 할 것이다. 이러한 상황에서 어떠한 이유에서건 상대방이 '사기행위'를 하지 않을 것이라는 신뢰가 형성된다면 시장거래는 활성화될 수 있을 것이다. 법적 체계가 미비하고 법에 호소하는 비용이 큰 저개발국가일수록 거래는 상호신뢰가 가능한 상대에 제약되게 마련이다. 물론 잘 모르는 사람과 거래하는 경우도 있으나 이 때에는 거래되는 물품의 품질을 현장에서 검사하고 현금과 물건을 즉시 교환하는 형태를 띠는 경우가 많다.

시장에서의 상호신뢰는 거래가 반복되면서 발생한다. 특정상대외만 지속적으로 거래하는 현상은 저개발국가의 경우 흔히 볼 수 있는 관행이다. 특히 사기행위의 여지가 클수록 그리고 이를 가려내는데 드는 비용이 클수록 이러한 현상은 두드러진다. 특정상대와의 신뢰관계의 형성은 흔히 사업상 연줄(business network)로 표현된다.⁷⁾ 저개발국가의 경우 개인이 가진 인간관계에 따라 사업의 성공 여부가 좌우된다는 사실은 여러 사례연구들을 통해 밝혀지고 있다. 예컨대 파샹과 민튼(Fafchamps and Minten, 1998)은 사하라사막지역의 아프리카 무역업자들의 경우 사업성공에 연줄이 가장 중요하다고 생각하고 있으며 연줄의 크기가 2배가 된다면 생산성은 28% 정도 증가한다는 실증적 자료를 제시하고 있다. 동원할 수 있는 연줄이 든든한 경우 가격 및 시장조건에 대한 정보의 흐름을 원활하게 하며 자금동원을 가능하게 하고 안정적인 수요와 공급을 보장해 주며 계약상 발생할 수 있는 여러 가지 어려움이나 돌발사태에 잘 대처하는데 커다란 도움이 된다는 것이다.⁸⁾

7) 이러한 연줄 개념은 사회학에서 오래 전부터 사용되어 왔는데 수학자들이 점과 점을 잇는 선을 가지고 그래프를 그리는 관행을 빌려 온 것이다. 즉, 각 개인을 점으로 보고 이들의 관계를 선으로 연결시켜 표현하는데 선이 무엇을 의미하는가와 선의 강도, 선의 방향 등은 상황에 따라 다르게 표현될 것이다.

8) 연줄이 도움이 되는 것은 이 뿐만이 아니다. 연줄은 거래의 상대방을 찾는데 발생하는 탐색비용을 줄여주는 효과가 있다. 예컨대 노동시장에서 적절한 인력을 찾는데 연줄이 동원되고 있으며 상품시장에서도 영업망을 확충하거나 적절한 공급자를 찾는데 있어 연줄은 중요한 역할을 한다. 연줄은 정보를 공유하는데 도움을 주며 정보공유에 따라 시장참가자들을 훈련시키는 역할을 하기도 한다. 예컨대 원거리 교역을 할 때 인증, 혹은 종교적 연줄은 거래 상대에 대한 정보를 공유하게 하며 반복되는 거래의 대상으로 신뢰할 수 있는지의 여부가 시장에서 평가되도록 하여(이를 흔히 '평판(reputation)'으로 표현하고 있다) 멀리 떨어져 있는 상인들이 서로 사기행위를 하지 못하도록 억제하는 역할을 하기도 한다. 시장에서 평판을 가진 기업들의 생산성 및 경제적 성과가 좋다는 것은 여러 실증연구를 통해 알려지고 있으나 기존의 업계와 교류가 많지 않은 임원이 이끄는 소규모 업체들이 주종을 이루는 산업의 경우 이러한 연줄의 힘은 상대적으로 약하며 정보 공유의 정도도 상대적으로 미약한 것으로 보고되고 있다. 이 경우 연줄을 통한 조정기능이 약하기 때문에 문제가 있는 기업들을 '왕따'시켜 퇴출시키는 경우도 별로 발견되지 않는다. 연줄은 또한 신용증문, 보증 등을 통해 선물계약(forward contracting)을 활성화시키며 보험과 자금공급을 원활하게 한다. 예컨대 유동성에 문제가 발생할 경우 연줄이 있는 기업이라면 쉽게 자금을 융통하여 해결할 수 있다는 것이다. 연줄의 또 하나의 장점은 계약의 유연성을 확보할 수 있게 해 준다는 것이다. 서로간의 이해가 깊은 경우 어려운 상황에 처했을 때 계약을 적당하게 적용시켜 서로에게 유리한 방향으로 유도하기가 쉽다는 것이다. 계약위반시 벌칙이 너무 가벼우면 기회주의적 행동을 유발할 것이므로 거래가 이루어지기 어렵다. 또한 벌칙이 너무 무거우면 불가항력적인 일이 발생하는 부득이한 경

사업상 연줄을 이용하는 것이 시장의 활성화를 위해 바람직한 효과를 나타내기도 하지만 부정적인 효과도 만만치 않다. 우선 연줄이 작용하는 사회에서는 사회적으로 중요하게 여겨지고 상대적으로 번창하는 공동체에 속한 사람들이 사업하기가 매우 유리한 환경을 조성하여 불평등한 조건을 낳기 쉽다. 또한 자신이 속한 공동체에서 거래당사자를 판별하는데 필요한 정보를 쉽게 얻게 될수록 공동체 밖의 사람들을 기피하게 되는 경향이 있다. 이러한 경향이 강화될수록 잘 나가는 공동체끼리만 계속 거래를 하게 되고 점점 더 배타적인 성격을 갖게 된다. 더군다나 공동체내의 사람들이 결혼을 통해 혈연으로 연결되고 공동체로의 진입이 어려워질수록 사회계층은 점차 경직적으로 변하게 된다. 이렇게 되면 중요한 의사결정을 하는 사업가의 공급이 일부 제한된 계층에서 이루어지므로 사회 전체적인 효율성도 떨어지게 될 것이다.⁹⁾

사업상 연줄이 진입을 지나치게 억제하는 경우¹⁰⁾ 경쟁력이 악화되어 고

우를 염두에 두어 거래가 이루어지기 어렵다. 계약을 이행시키기 위한 비용이 예측하기 어려운 경우 기회주의적 행동을 유발하지 않으면서 지나친 부담감을 주지 않는 계약을 성사시키기가 쉽지 않다. 이 경우 연줄을 통해 상대방에 대한 신뢰가 구축되어 있다면 계약의 유연성을 확보할 수 있기 때문에 계약을 성사시키기가 쉽다는 것이다.

- 9) 번성하는 공동체가 점차 배타적으로 변하게 되는 중요한 원인 중의 하나는 공동체내에서의 정보의 흐름이 진입을 억제하는 역할을 하기 때문이다. 그 이유는 기존의 공동체 구성원에 대한 정보가 알려지면 알려질수록 잘 모르는 새로운 사람과 거래를 트기보다 자신이 알고 있는 구성원과의 거래가 가능할 때까지 기다려서 거래를 하려는 경향을 보이기 때문이다. 정보가 알려지면 알려질수록 기존 구성원에 대한 판별이 쉽고 비용이 덜 들게 되므로 새로운 진입자를 차별할 유인은 더욱 커지게 되는 것이다. 예컨대 아프리카 가나(Ghana)의 경우 정부가 특정 공동체의 정치경제적 영향력을 배제하는 정책을 사용한 덕분에 제조업체들이 공동체적 유대감이 약하고 다양한 구성원으로 이루어져 있다. 케냐(Kenya)의 경우 남아시아 이민자들이 주종을 이루는데 이들은 서로 사업상 연줄관계를 맺어놓고 있어서 상대적으로 유리하지만 내부에 다양한 공동체를 가지고 있어 사업상 연줄이 제한적이고 분할되어 있다. 따라서 신규 진입이 시간은 걸리지만 상당히 이루어지고 있다. 반면에 짐바브웨(Zimbabwe)의 경우 대부분의 제조업체들이 유럽과 아시아들에 의해 운영되고 있으며 이들은 상당히 오랫동안 업계를 지배해 왔는데 그 중요한 이유 중의 하나는 1980년대에 빠르게 정착된 신용조회청(credit reference bureau)의 역할 때문이었다. 신용조회청은 신용불량자들에 대한 정보를 빠르게 유통시켰기 때문에 기존의 업체들이 상대방을 판별하는데는 많은 도움을 주었으나 덕분에 연줄을 가지지 못한 신규기업들이 진입하는데는 상당한 장애요인으로 작용하게 되었다.
- 10) 사업상 연줄이 진입을 저해하는 역할을 하게 되지만 그 정도는 산업의 성격에 따라 다르다. 예컨대 농산물 및 원자재 등과 같은 1차산품의 경우 정태적인 비교우위가 지배하므로 진입저해의 효과는 장기적으로 지속될 가능성이 높다. 반면에 끊임없이 기술이 바뀌고 새로운 혁신이 일어나는 산업이라면 진입저해의 효과는 상대적으로

사당할 우려가 있고 진입을 지나치게 개방하는 경우 정보공유 면에서의 상대적 우위를 확보하기 어렵기 때문에 적절한 선에서 신규진입을 받아들이는 것이 최적인 경우도 발생한다. 예컨대 신규 진입기업에 대한 일정한 검증을 거쳐 진입을 받아들이는 대신 적응하는 기간 동안 정보공유를 일부분만 할 수 있도록 허용하는 것이다.¹¹⁾ 새 회원을 받아들이는 전략 중의 하나로 지적될 수 있는 것이 정실주의(nepotism)이다. 정실주의는 기본적으로 상대적으로 우수할 가능성이 높은 낯선 진입자 대신 평균적인 집단내부의 사람을 신규회원으로 받아들이는 방식이다. 이 방법이 효율적일 수 있는 것은 연줄에 따른 외부 효과 때문이다. 즉, 생산성이 다소 떨어지더라도 모든 기존회원들이 회원으로 기꺼이 받아들인다면 기존의 사업상 연줄을 모두 이용할 수 있기 때문에 공동체 전체적으로 효율적이다.¹²⁾ 또한 경제적 성과를 충분히 올리지 못하는 경우 공동체내에서 평판을 떨어뜨리고 퇴출당할 가능성을 높게 하므로 상대적으로 우수한 사람들만이 정실주의에 의해 등용되도록 할 것이다. 이는 소위 역선택의 가능성을 완화시키는 기제로 작용하게 된다.

문제는 연고주의에 의한 정부정책과 관련된 사업상 연줄의 강도가 사회적 효율성과 구체적으로 어떠한 관련이 있는가, 그리고 그러한 관련성은 무엇에 의해 영향을 받는가이다. 예컨대 사업상 연줄의 순기능이 역기능을 증가하는 경우 앞에서 언급한 소위 체화된 자율성을 통해 경제발전의 원동력으로 기능할 수도 있을 것이다. 반면에 사업상 연줄의 역기능의 정도가 심한 경우 지속적인 발전에 심각한 장애요인이 될 수도 있다. 여기서 주목할 것은 사업상 연줄의 순기능과 역기능은 동전의 양면과 같이 동일한 내용을 다른 측면에서 바라보는 경우가 많다는 것이다.

이와 관련하여 체화된 자율성을 강조하는 사람들이 흔히 언급하는 조건은 관료의 독립성과 자율성이다. 그러나 대부분의 개발도상국들이 이러한 특성을 가지지 못하고 있다는 점에서, 그리고 무엇보다도 관료의 독립성과

낮을 수밖에 없다. 신규진입하는 기업의 기술 및 혁신의 정도가 기존기업보다 얼마든지 우수할 수 있기 때문에 이들을 배척하는 것은 비경제적일 것이기 때문이다.

11) 이와 같은 분석은 정치적 연줄(political network)에도 동일하게 적용될 수 있을 것이다.

12) 이는 기본적으로 판별에 따르는 비용을 적게 들일 수 있기 때문이다. 공동체내에 잘 알려진 인물이라면 계약을 이행하는지에 대한 감시비용 및 처벌비용이 거의 들지 않게 될 것이다.

자율성이 하늘에서 떨어지는 것이 아니라 한 국가의 정치체제나 경제상황에 의해 영향을 받는다는 점에서 별로 설득력 있는 설명은 아니다. 또한 이들은 독립성과 자율성을 요구할 뿐만 아니라 때로는 경제상황에 따라 적극적으로 시장에 순기능적으로 개입할 수 있는 유연성까지 요구한다는 점에서 비현실적이다.

정치가 경제에 개입하는 전체적인 큰 그림을 그리는 것이라면 관료는 이를 구체적으로 집행하는 기구이다. 관료의(애국심에 기초한) 독립성이란 따라서 건전한 기업-정치 관계를 정립하기 위해 가장 손쉽게 언급할 수 있는 조건이라고 볼 수 있다. 그러나 관료의 독립성 여부는 상당부분 정치적 이해관계에 따른 절충의 결과이며 정치에 의해 강하게 영향받는 명제이다. 기업-정치의 순기능과 관련한 조건을 구하기 위해서는 상대적으로 기업과 정치로부터 제3자적 관계에 있는 부분에 관심을 돌려야 한다는 것이 본고의 주장이다.

Ⅲ. 언론산업과 경제발전 : 몇 가지 가설

이미 언급했듯 언론은 그 강력한 대안 중의 하나이다.¹³⁾ 체화된 자율성과 관련하여 가장 중요하게 지적되고 있는 요인 중의 하나는 기업과 정부 간 원활한 정보교환의 문제인데 이를 중심으로 다루는 분야가 바로 언론이기 때문이다. 언론산업의 규모가 상대적으로 작고 사회적 영향력이 크지 않은 상태에서는 언론은 독립변수라기보다는 종속변수로서의 속성이 강하다고 볼 수 있다. 이 점이 사실 많은 문헌에서 기업과 정치의 문제를 바라볼 때 언론을 거의 언급하지 않는 중요한 이유일 것이다. 그러나 언론이 제

13) 언론대신에 노동(labor)을 중요한 문제로 삼는 경우도 많다. 대표적인 예가 스칸디나비아 중심의 신조합주의적 국가들의 경우이다. 기업-정치의 관계에서 노동이 상대적으로 경시되었던 것은 저발전국일수록 노동의 힘이 약하고 비조직화되어 있어서 사회적 영향력이 크지 않기 때문이다. 그러나 노동이 조직화될수록 사회적 발언권이 강화되므로 기업의 대정부 전략을 바꾸기 쉽고 기업과 정부의 협상관계에 개입하여 기업-정부의 은밀한 거래를 어렵게 만들 수 있기 때문이다. 물론 이 경우 순기능과 역기능이 동시에 존재한다. 즉, 정부와 기업 사이의 협조관계를 어렵게 만들고 본래적인 문제를 효율성의 문제보다 앞세우는 경우가 많기 때문에 효율성을 저해할 수도 있으나 반면에 은밀한 형태의 담합이나 지대추구행위를 제어할 수 있다는 점에서는 순기능을 발휘하기도 한다.

4의 권부라고 불릴 만큼 강력한 권력과 영향력을 행사하고 있는 지금, 언론산업의 구조와 산업구조의 변화가 기업-정치 관계에 미치는 영향은 결코 과소평가할 수 없다는 것이다. 더군다나 최근 인터넷을 중심으로 쌍방정보의 흐름이 급격하게 증가하고 있으며 언론산업에서도 혁명적인 변화가 일어나고 있다. 기업과 정치 사이에 언론의 문제를 고려하는 경우 2자적(dyadic) 관계가 3자적(triadic) 관계로 변하기 때문에 기업과 정치 사이에 다양한 변용이 가능하게 된다. 그 중에서 가장 중요한 것은 기업과 정치 사이의 정보교류와 관련된 것이다. 이를 다음의 가설들을 중심으로 보다 자세히 설명하기로 한다

가설 1 자원배분에 대한 권위주의적 간섭의 형태와 강도는 정치적 시장의 경쟁 정도에 의해 영향받을 것이다.

이 가설은 다음과 같은 직관 하에 설명된다. 정치인 시장이 독과점적인 구조를 갖고 있다면(예컨대 3김정치) 경쟁의 결과는 독과점시장에서 가장 중요한 정치적 자원을 누가 얼마나 제공할 수 있는가에 달려 있다. 정치인 시장이 독과점구조를 가지고 있다는 것은 정치인 시장에서 진입장벽이 존재한다는 것이다.¹⁴⁾ 진입장벽이 존재한다면 정치행위에 따른 개인적 이익이 클 것이므로 정치행위를 할 수 있는 자격을 얻기 위해 투입되는 자원량은 증가할 것이며 사회적 낭비요인이 되기 쉽다. 독과점 구조의 원천은 다양한 각도에서 설명될 수 있을 것이다. 예컨대 독과점을 행사하는 정치인 개개인의 능력에 기반을 둔 카리스마, 지연, 학연 등 연고에 얽매이는 정치적 관행, 서열을 중시하는 위계의식 등과 같은 문화적 속성, 경조사 등과 관련된 정치수요자의 정치인에 대한 일과성 과잉기대, 전근대적인 정당구조(예컨대 지구당제도) 및 정치동원에 필요한 과도한 비용 등이 현실적인 독과점체제를 구축하는데 일정 정도 기여하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 물론 이러한 요인들이 독과점 구조를 형성시키는데 기여하고 있다고 볼 수 있으나 독과점 구조에 따른 결과적인 측면이 있는 것도 사실이다.

독과점 구조의 원천에 대한 일관된 설명이 어려운 것은 사실이나 독과점

14) 대표적인 예로 정당 총재의 카리스마와 강력한 지역연고에 기초한 공천권의 행사를 들 수 있다. 지역에 근거한 정당의 공천이 당선과 밀접한 관련이 있다면 공천권의 자의적 행사는 공정한 경쟁을 저해하는 중요한 진입장벽으로 기능할 것이다.

구조가 권위주의적 체제와 관련이 있다는 점은 분명하다. 즉, 권위주의 체제 - 권력의 자의적 행사 - 경제적 특혜 - 정치적 자원(자금) 순환의 기형화(정경유착) 등과 관련한 편익의 존재가 정치입문에 대한 과도한 비용을 정당화하며 이러한 비용의 존재가 독과점을 형성하는 진입장벽의 구실을 하고 있다는 것이다. 따라서 정치인 시장이 독과점구조를 갖는 한 권위주의적 체제를 지속시키는데 필요한 자원(예컨대 자금력)의 수급에 유리한 사람들이 정치인 시장에 진출하기가 쉬울 것이며 그러한 자원의 순환을 위해 경제문제에 대한 권위주의적 간섭은 상대적으로 크게 나타나게 될 것이다.

가설 2

정치인 시장에서의 경쟁 정도는 (대기업)기업인 시장에서의 경쟁 정도를 제약할 것이다.

이 가설은 기업과 정치의 문제가 정치인 시장과 기업인 시장에 반영되어 나타날 것이라는 직관이 그 핵심적 내용이다. 위 가설에서 기업시장이 아니라 기업인 시장이라고 표현한 것에 주목하라. 기업인 시장에서의 경쟁이란 기업인이 자유롭게 경영능력을 발휘할 수 있는가 그리고 경영능력을 평가하는 시장이 잘 작동하고 있는가를 염두에 둔 개념이다.

먼저 정치인 시장이 독과점구조일 경우 권위주의적 시장간섭이 증대하므로 기업인의 경영성과는 이러한 권위주의적 시장간섭에 관한 정보와 정치인에 대한 교섭력에 의해 상당부분 좌우될 것이다. 정치인 시장에 진입장벽이 존재하므로 기득권을 지닌 정치인과 접촉이 잦고 정보교류가 활발한 기업인이 유리해질 것이며 이러한 교섭력은 일과성이 아니라 지속되는 속성이 있기 때문에 신규진출기업인들은 상당한 진입장벽에 직면하게 될 것이다. 이러한 진입장벽은 주로 사회적 연고에 기초하고 있고 이러한 연고주의의 연결망(network)은 시간이 갈수록 커지게 되므로 기업인 시장에서의 독과점 구조도 강화될 것이다.

반면에 정치인 시장이 공정한 경쟁에 기초할 경우 정치인으로 진입하는데 장벽(정치적 입문에 따르는 정치비용)이 상대적으로 적을 것이고, 정치행위에 따르는 개인적 편익(정경유착에 따른 음성자금의 조달)은 상당 부분 소진될 것이다. 다른 조건이 일정한 한 경쟁메커니즘이 강화될수록 정치행위의 공개성과 투명성이 확보될 것이며 경제에 대한 정치의 권위주의적 간섭도 상당 부분 제약될 것이다. 따라서 기업 경영성과에서 정치인과

의 교섭력의 중요성은 점차 감소하게 될 것이며 개별 기업가에 대한 평가도 시장성과에 집중되게 될 것이다. 다른 조건이 일정한 한 시장을 정확하게 예측하고 시장성과를 올릴 수 있는 기업인들이 등장하게 될 것이며 기업인 시장은 경쟁적으로 바뀌게 될 것이다.¹⁵⁾¹⁶⁾

가설 3 언론산업의 경쟁 정도는 정치인 시장의 경쟁 정도를 제약 것이며 이는 기업인 시장의 경쟁 정도를 제약할 것이다.

이 가설은 직관적으로 정치인 시장에서의 경쟁 정도를 제약하는데 정보유통과 정보유통 비용의 크기가 중요하다는 점에 착안한 것이다. 여기서 언론산업의 경쟁 정도란 과점 언론기업들끼리의 시장점유율을 둘러싼 경쟁기업 죽이기 차원의 경쟁이 아니라 진입장벽과 관련된 구조화된 경쟁을 의미한다. 언론산업에의 진입장벽이 약할수록 경쟁의 정도가 강해질 것이며 경쟁의 정도가 강해질수록 정보유통비용은 떨어질 것이다. 정보유통비용이 중요한 이유는 이것이 정치인 시장에서의 공개성, 투명성을 확보하는데 가장 중요한 요인으로 작용하기 때문이다.

언론산업에의 진입장벽요인은 매우 다양한 형태를 보일 것이나 가장 중요한 것은 독자들의 인지도라고 볼 수 있다. 실제로 제도적, 법적인 진입장벽이 상당히 제거된 상태하에서도 언론산업의 독과점 상태가 유지되는 것은 기존 거대언론의 '보이지 않는 성 쌓기'에 기인하는 경우가 많다. 즉, 지국 형태의 광범위한 유통망과 강력한 마케팅 전략 등에 기초하여 인지도를 높이고 인지도와 열독률을 바탕으로 여론형성 과정에서 강력한 독점력을 행사하는 것이다. 이러한 독점력은 정치인 시장에서 상당한 영향력을 발휘하여 경쟁을 제약하는 주요 요인으로 작용한다. 언론산업의 독점권력은 정

15) 물론 이 때 기업인 시장의 경쟁 정도, 혹은 기업인 시장에서의 진입장벽 정도는 반드시 정치인 시장에 의해서만 제약되는 것은 아니다. 예컨대 상당한 정도의 학업 및 전문식견이 필요할 수도 있으며 자금동원 능력이 요구될 수도 있다. 이러한 점들은 교육시장에서의 경쟁 정도, 금융시장에서의 경쟁 정도에 의해 영향받게 될 것이다. 이 가설은 정치인 시장에서의 경쟁이 기업인 시장에서의 경쟁을 제약한다는 것이며 그 역은 아니라는 점을 강조하기 위한 것이다.

16) 정치인 시장에서의 경쟁 정도는 기업인 시장에서의 경쟁 정도만을 제약하는 것이 아니라 노동시장에서의 경쟁 정도도 제약할 것이다. 예컨대 노동시장에서 일류대학 출신을 무조건 우대하는 관행은 정치인-관료와의 관계를 빼놓고 생각하기 어렵다.

보의 취사선택을 통해 정치인 시장에서의 독점권력과 공생하는 관계를 갖게 된다는 것이다.

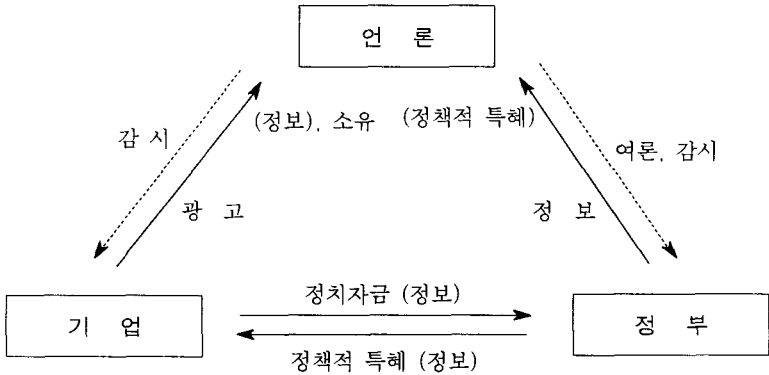
일반적으로 자본주의적 시장경제가 정착될수록, 그리고 민주화가 진행될수록 언론산업의 경쟁 정도가 정치인 시장에서의 경쟁 정도나 기업인 시장에서의 경쟁 정도보다 상대적으로 자유도(degree of freedom)가 커지게 될 것이다. 특히 정보전달 기술의 발전(대표적으로 인터넷)을 통한 정보전달 비용의 획기적 감소는 언론산업내의 경쟁관계를 혁명적으로 바꾸고 있다. 여기서 주목할 것은 언론산업에서의 경쟁이 정치에 의해 영향을 덜 받는다는 것이 아니라 정치인 시장상황에 의해 영향을 덜 받는다는 주장이다. 정치권력이 통치기반의 확보를 위해 언론을 이용한다는 것은 삼척동자도 다 아는 상식이다. 전제주의적이고 권위주의적인 정부일수록 언론을 중요한 통치수단으로 삼아 왔다. 특히 강력한 독재자가 정치인 시장을 완전 독점하고 있는 경우 언론은 정치의 대상이었으며 그 역은 성립될 수 없었다. 그러나 언론시장 내에서의 경쟁 정도는 정치와 언론의 상대적 권력우위 여부와 관계없이 이루어지는 경우가 많았다. 대표적인 예가 한국에서의 유신체제 및 5공화국 체제하에서 상업언론의 확장경쟁, 그리고 국민의 정부 이후 정보통신망의 획기적 발전에 의한 인터넷 언론의 비약적 발전이다.

가설 4 언론산업의 구조와 경쟁의 정도는 기업과 정치의 문제를 분석하고 이를 통해 한 국가의 경제발전을 설명하는데 매우 중요한 연결고리이다.

표면적으로 볼 때 <그림 1>에서 지적하고 있듯 기업과 정치는 분명히 주고받는 경제적 이해관계가 존재하지만 기업과 언론의 경우는 기업이 광고를 통해 언론에 경제적 영향을 주는 일방적 관계에 보다 가까우며 언론과 정치의 경우 주고받는 경제적 이해관계의 끈이 쌍방간 상대적으로 약하다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

17) 물론 언론인 시장을 염두에 둔다면 정치인 시장과 언론인 시장의 밀접한 관계를 상정할 수 있다. 일반적으로 언론인이 정치인이 되는 경우는 많지만 정치인이 언론인으로 바뀌는 경우는 흔하지 않다는 점에서 정치인 시장이 언론인 시장을 견인한다고 볼 수 있다. 그러나 정치인이 언론인을 포섭할 필요성에 비해 언론인이 정치인을 포섭할 필요성이 상대적으로 낮기 때문에 언론이 누리는 상대적인 자율성은 물론 언론인 시장을 염두에 둔다면 정치인 시장과 언론인 시장의 밀접한 관계를 상정할 수 있

그림 1 기업-정치-언론의 관계

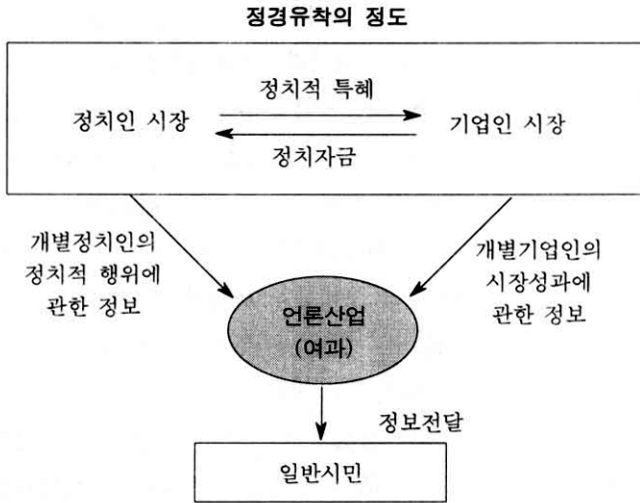


그러나 문제를 내면적으로 보다 깊이 관찰한다면 정보의 흐름과 관련하여 기업-정치-언론의 관계가 매우 긴밀하게 연결되어 있다는 점을 관찰할 수 있다. 다시 말해 표면적으로 관찰되는 정경유착의 정도(기업인과 정치인 사이의 밀거래)는 개별정치인의 정치적 행위 및 개별 기업인의 경제적 성과에 관한 정보가 언론산업에 의해 여과되고 유통되는 구조에 의해 영향을 받게 된다는 것이다. 이러한 정보가 무차별적으로, 커다란 비용없이 투명하게 일반시민에게 전달되는 구조를 언론산업이 가지게 된다면 정치적 밀거래의 편익이 감소하고 비용이 증가하므로 정경유착의 정도가 완화될 것이며 이는 경제발전에 순기능으로 작용하게 될 것이다.

가설 5 인터넷을 통한 대안언론의 등장은 기업과 정치의 근본들을 바꾸고 있다.

다. 일반적으로 언론인이 정치인이 되는 경우는 많지만 정치인이 언론인으로 바뀌는 경우는 흔하지 않다는 점에서 정치인 시장이 언론인 시장을 견인한다고 볼 수 있다. 그러나 정치인이 언론인을 포섭할 필요성에 비해 언론인이 정치인을 포섭할 필요성이 상대적으로 낮기 때문에 언론이 누리는 상대적인 자율성은 크다고 볼 수 있을 것이다.

그림 2 정보교류와 관련된 기업-정치-언론의 관계



최근 언론산업의 가장 중요한 특징은 진입장벽이 거의 없는 새로운 대안 언론이 등장하고 있다는 점이다. 이러한 대안언론, 소위 온라인 미디어는 몇 가지 점에서 기존 언론, 소위 오프라인 미디어와 크게 구별된다. 첫째, 인터넷이라는 기존의 인프라를 사용할 수 있기 때문에 초기의 엄청난 투자나 인지도 없이도 시장에 쉽게 진입할 수 있다는 것이다. 예를 들어, 온라인 신문으로 발간한 지 얼마 되지 않아 언론의 영향력 면에서 전체 매체 중 10위권에 진입한 「오마이뉴스」의 경우는 이를 실증적으로 보여주고 있다. 둘째, 기존 정보의 공급주체와 수요주체 사이의 넘을 수 없는 벽을 허물었다는 점이다. 온라인 상에서의 정보 흐름은 일방적이 아니라 쌍방적이다. 기존 언론이 그 언론에 글을 쓰는 사람에게 정보를 해석하고 취사선택하는 독점권을 부여하였다면 온라인 신문의 경우 이러한 독점권을 혁명적으로 깨고 있다는 점에서 주목할 만하다. 오마이뉴스의 성공요인으로 가장 주목할 만한 것은 '전 국민의 기자화'라는 슬로건이다. 누구나 등록만 하면 기자가 될 수 있고 글을 쓸 수 있다는 것은 대단히 혁명적인 변화인 것이다. 이 경우 자연스럽게 기사의 가치와 글의 맵시에 의해, 다시 말해 기사 자체의 경쟁력에 의해 성공 여부가 결정될 수 있는 확률이 높다. 오프라인 매체의 경우 언론인이 갖는 권력의 핵심은 기사를 독점적으로 쓸 수 있는

권한에서 온다는 점을 감안한다면 이러한 변화의 혁명성을 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 셋째, 이러한 쌍방향성에 따라 공급되는 정보가 끊임없이 시장에서 감시됨으로써 원천적으로 사실에 근거하지 않은 보도를 걸러낼 수 있는 메커니즘을 구축할 수 있다는 점이다. 넷째, 무엇보다 중요한 점은 인터넷 언론의 구성원들은 상대적으로 진입장벽이 낮은 상태에서 형성되었기 때문에 연고주의의 폐해에 상대적으로 덜 노출되었다는 점이다. 정치인, 기업인 사이의 사업상 연줄, 정치적 연줄은 기존 오프라인 언론산업의 독과점과 결합하여 소위 정언유착을 낳고 있다는 점은 주지의 사실이다. 언론이 담당하는 사회적 감시자로서의 중요성을 생각할 때 언론인을 통한 연고주의의 확산은 심각한 문제일 수밖에 없다. 인터넷 언론의 등장은 이러한 부정적 요소를 제어할 중요한 발전으로 지적될 수 있을 것이다.

온라인 매체, 혹은 대안매체는 급성장하고 있는 추세인 것은 분명하지만 아직은 오프라인 매체, 즉 종이신문에 비해 여론주도력이 떨어진다고 보는 것이 정확한 현실진단일 것이다. 지극히 경쟁적인 구조를 가지고 있으며, 급성장하고 있는 온라인 언론과 독과점적이고 일방적인, 그리고 매우 특권적인 오프라인 매체의 불안정한 동거라는 특징을 지니고 있는 언론산업에서의 이러한 변화에 따라 한국에서의 기업과 정치의 관계는 매우 과도기적인 성격을 갖게 되었다는 것이 본 논문의 핵심적인 주장이다.

IV. 한국에서의 기업, 정치 그리고 언론: 실증분석

1. 한국에서의 언론산업구조

한국에서의 언론산업은 상대적으로 정부규제라는 진입장벽이 많이 완화된 상황하에 있다. 1987년 언론기본법 폐지 이후 신문발행 허가제 등 각종 규제가 풀리면서 신문발행사 및 발행면수가 급증하게 되었다. 시장경쟁이 강화되자 언론재벌, 재벌언론, 종교언론, 지역언론, 비판언론 등으로 다양화하면서 여론시장, 판매시장, 광고시장에서 치열한 생존 다툼이 벌어지고 있는 것이다. 예컨대 최신식 설비도입 경쟁, 제작 및 배포 시스템 경쟁, 조간화 추진, 섹션화 추진 등이 진행되었고 비슷한 취재 및 형식 때문에 무가지 살포, 경품제공, 할인 판매 등의 지면외적인 경쟁이 신문전쟁이라는 표

현이 어울릴 정도의 강도로 진행되었다. 광고시장에서도 이러한 전쟁 수준의 광고쟁탈전이 벌어지고 있으며 광고주와 신문사는 광고를 매개로 일종의 권력교환관계를 형성할 정도가 되었다.

한국에서의 신문전쟁은 동아일보와 조선일보이라는 두 라이벌 신문사에 의해 촉발되었다고 볼 수 있다. 해방 직후의 이념대립논쟁, 4·19, 5·16을 거치면서 정론지 논쟁 등을 거치면서 1970년대 이후 본격적인 산업화와 함께 언론의 상업주의도 본격적으로 개화하였다. 특히 1970년대의 동아 광고사태, 1980년대의 언론통폐합 등을 거치면서 독자이탈이 가속화되자 새로운 독자수요를 겨냥한 다양한 형태의 판매경쟁이 이루어지게 되었다. 1988년 신문협회가 구독료와 발행면수를 자율화하자 카르텔이 해체국면을 맞으면서 신문사 수의 증가, 신문사간 지면 경쟁 등을 통해 신문전쟁은 본격화하게 되었다. 특히 새로운 매체로 떠오른 인터넷 신문 시장이 확대되면서 경쟁은 더욱 격화되기에 이르렀고 조선일보와 중앙일보 지국원끼리의 살인사건을 통해 신문전쟁의 심각성은 극에 달하게 되었다.

한국의 신문산업은 정치적 권력으로부터의 완전독립이라는 이념적 자유민주주의의 추구에는 상당히 성공하였으나 경제적 측면에서는 약탈적 자본주의의 속성을 가장 극명하게 드러내 놓고 있는 산업이라고 볼 수 있다. 이는 우선 신문의 소유구조가 가장 원시적인 가족자본주의의 형태를 띠고 있다는 점에서 두드러진다. 우선 한국의 신문사들은 정기간행물의 등록에 관한 법률에 명시되어 있듯 일본, 미국 등과는 달리 통신, 방송을 겸영할 수 없다. 또한 대통령령이 정하는 대기업 또는 계열회사가 신문이나 통신 경영법인 발행 주식 또는 지분의 과반수 이상 취득할 수 없게 함으로써 재벌이 신문기업을 소유할 수 없게 하고 있으나 대부분의 재벌신문들이 법인명의를 50% 미만으로 하고 나머지를 개인명으로 하는 등의 편법을 통해 신문사를 소유하고 있다.

한국언론의 소유구조의 가장 중요한 특징은 가족자본주의적 특성과 재벌의 언론침투로 볼 수 있는데 이러한 소유구조에 대응하여 판매구조에서 선정적 상업주의 경쟁과 불공정 거래의 특징이 두드러지게 나타나고 있다. 특히 서울 및 지방을 막론하고 상위 3개사가 60% 이상의 시장을 점유하는 전형적인 과점시장형태를 보이고 있다.¹⁸⁾ 이러한 과점경쟁은 신문의 논지

18) 시장 전체를 '빅3'가 과점하고 있기 때문에 1987년 언론기본법 폐기 이후 시장에 진입한 대다수 신생지들은 커다란 적자에 직면해 있다.

와 독자차별화를 통해 이루어지는 것이 아니라 판매망에 대한 과당지원과 경쟁을 통해 이루어지고 있다는 점에 문제의 심각성이 있다.¹⁹⁾ 1996년 통계를 보면 소위 빅3의 신문사 지국은 조선일보가 1,672개소, 동아일보가 1,080개소, 중앙일보가 1,023개소이며 이러한 판매조직은 무가지 살포, 구독료 할인, 경품공세 등을 통해 신문전쟁의 소총수 역할을 하고 있다.

한국신문산업의 또 다른 특징은 매출액 중 광고료 비중이 지나치게 높다는 것이다. 광고료 비중이 미국은 2~30%, 일본이 40%, 독일이 36% 정도인데 비해 한국은 70% 정도에 달한다. 이렇게 광고료 비중이 높는데 비해 광고산업에서의 경쟁은 매우 불합리한 구조를 갖고 있다. 우선 광고료가 선진국에 비해 지나치게 비싸며 광고료 산정이 정확한 발행부수에 근거하지 않고 주먹구구식으로 이루어지고 있다.²⁰⁾ 더욱 큰 문제는 이러한 광고가 광고주의 필요에 의한 것보다 언론사의 권력을 이용한 광고 강요 때문에 이루어지는 경우가 매우 흔하다는 것이다.²¹⁾

2. 새로운 언론환경 : 대안언론의 등장과 성장²²⁾

세계 최초의 본격 인터넷신문이 등장한 것은 1992년 미국신문 시카고트리뷴 지의 전자판이다. 한국에서는 1995년 3월 중앙일보가 종이신문 뉴스

19) 종교언론 및 비판언론 등과 같은 특정신문을 제외하면 한국의 주요 신문은 제호만 가리면 신문을 구별하기 어렵다고 할 만큼 편집방향이나 보도논조에서 거의 차이가 없다는 것이 정설이다.

20) 예컨대 한국의 주요 신문의 경우 신문 전면 광고료는 8,000여 만 원에 육박하는데 비해 미국의 월스트리트 지는 2,000여 만 원, 일본 요미우리 신문은 3,000여 만 원 선으로 알려져 있다. 또한 서울의 10대 일간지간에는 광고요금의 차이가 거의 존재하지 않는다.

21) 한국광고주협회의 회원여론조사 결과를 보면 응답자 42개사 중 22개사가 언론사의 광고 강요문제를 중요한 현안으로 지적하고 있으며 신문전쟁 당시 삼성이 계열사에 대해 삼성 비판기사를 게재한 동아, 조선, 한국 등에 광고 안주기를 실행했던 사례도 있다. 또한 재벌 언론의 경우 내부자 거래를 통해 계열사 신문을 살리고 경쟁사에는 광고 안주기를 통해 견제하는 관행을 보이고 있기도 하다. 신문사와 광고영업자와의 관계도 문제이다. 광고영업자는 신문사 고용직원이라기보다 광고수수실적에 따라 배당금을 지급받는 관계로 연결되어 있기 때문에 본사의 권력을 배경으로 온갖 무리한 영업활동을 벌이고 있으나 일단 문제가 생기면 본사는 빠지고 광고영업사 직원이 전 책임을 지도록 되어 있다. 이 때문에 사회에 불의를 일으키거나 범죄를 유발시킬 가능성이 있는 문제 있는 광고의 수주가 전혀 여과장치 없이 이루어지고 있는 것이 현실이다.

22) 이하의 내용은 오연호 (2002)를 요약·발췌하였다.

를 인터넷을 통해 제공하기 시작하면서 인터넷신문 시대가 열렸다. 이제 인터넷신문은 주요 나라에서 종이신문 수를 훨씬 웃돌고 있다. 인터넷을 통해 인터넷신문을 발행하는 일을 먼저 시작한 것은 기존의 종이신문사들이었다. 주요 종이신문사들은 중앙일보(1995년 3월), 조선일보(1996년 3월), 동아일보(1996년 11월) 등이 1995~1996년 사이에 인터넷신문 서비스를 시작했고 뒤이어 대부분의 중앙일간지와 지방지들이 동참해 2001년 12월 현재 약 70여 개의 종이 일간신문사들이 인터넷신문 서비스를 하고 있다. 인터넷신문에 실리는 주요 콘텐츠는 종이신문에 실린 기사들을 옮겨 놓은 것이 대부분이며 핵심 주체도 기존 종이신문의 직업기자이고 소유주 또한 해당 종이신문사의 사주들이다. 그렇기 때문에 종이신문사가 발행하는 인터넷신문은 종이신문의 보조역할을 하고 있다고 보아야 할 것이다.

인터넷신문의 또 다른 주체는 종이신문 일간지의 직업기자들이 종이신문사를 퇴사하고 인터넷신문을 만들고 있는 경우이다. 이들은 기존 언론의 인터넷신문에 비해 속보성과 다양한 시각의 차이, 그리고 뉴스 영역의 확대 등의 참신한 모습을 일부 보이고 있지만 전체적으로 볼 때 기존 언론과 두드러진 차이를 보인다고 하기는 어려울 것이다.²³⁾ 인터넷신문을 논의할 때 가장 주목할 대상이 세 번째의 부류, 즉 시민기자의 등장과 본격적인 쌍방향성을 가능케 한 새로운 매체의 등장이다. 2001년 12월 현재 한국에서 발행되고 있는 인터넷신문에 '시민기자'로 등록해 있는 사람은 모두 2만 여명에 이른다.²⁴⁾

23) 2000년 3월을 전후로 창간된 아이뉴스24, 이데일리, 이비뉴스, 프레시안 등이 그 예이다. 이들의 소유주와 글을 쓰는 기자들은 원래부터 직업기자로 일해 온 사람들이다. 이들은 인터넷에서 온라인 신문만으로 승부를 걸고 있다는 점에서 기존 종이언론사에서 운영하는 인터넷 신문과 구별되지만 구체적으로 생산하고 있는 뉴스콘텐츠는 대동소이하다.

24) 인터넷 시민기자들은 자기직장을 갖고 있으면서 발언하고 싶은 때 인터넷공간의 매체를 이용하는 집단이다. '모든 시민은 기자다' 뉴스게릴라들의 뉴스연대를 표방하고 2000년 2월 창간된 「오마이뉴스」(ohmynews.com)에는 2001년 12월 현재 약 1만 5,000여 명의 시민기자가 '기자회원'으로 등록해 있다. 이 가운데 3분의 1인 약 5,000여 명이 1회 이상 실제로 기사를 써 왔으며 그 중 200여 명은 2001년 한 해 동안 30건 이상의 기사를 쓰면서 왕성하게 활동하고 있다. 「오마이뉴스」에는 하루 평균 약 100여 개의 기사가 실리는데 그 중 90여 개가 이들 시민기자들이 써 올린 것이며 내부 상근기자 20여 명이 작성한 것은 10여 개에 불과해 실질적인 뉴스콘텐츠의 대부분을 시민기자들이 생산한다. 시민기자들은 기존 종이일간지에서 운영하고 있는 인터넷신문에서도 활약하고 있다. 인터넷한겨레는 '하니리포터', 조인스닷컴은 '사이버리포터', 동아닷컴은 '이포터'라는 섹션을 통해 시민기자들의 기사를 실고 있

인터넷 시민기자가 이렇게 많은 경우는 세계적으로 그 유례가 없다. 특히 이들의 기사가 90% 이상을 차지하는 「오마이뉴스」가 어느 여론조사에서 신문과 방송을 통틀어 한국언론 영향력 8위에 오른 것은 이러한 한국적 특수상황을 집약해서 보여주고 있다. 여기서 한국적 특수상황이란 첫째, 기존 언론에 대한 불신이 상대적으로 매우 강하며, 둘째, IT 산업의 집중육성으로 인터넷 인프라 구축이 상대적으로 잘 되어 있고, 셋째, 어떤 문제가 제기되었을 때 사건에 대한 집중력과 관심도가 강한 국민정서를 들 수 있다.

언론권력의 힘은 의식 수준을 일정한 틀에 맞추는 표준을 만들어 내고 그 표준을 타인에게 강제할 수 있는 전파력과 권위에서 발생한다. 기존 신문의 언론인 집단은 사람들의 의식에 각인될 수 있는 뉴스를 생산하고 전달하는 일련의 과정에서 일정한 표준을 만들어 온 언론권력이었다. 인터넷이라는 새로운 공간은 새로운 주체인 인터넷 시민기자를 등장시켰고 이들은 이러한 관행에 도전하여 전혀 새로운 정보유통 문화를 만들어 내고 있다.²⁵⁾

3. 언론산업이 기업과 정치에 미치는 영향

위에서 살펴본 바와 같이 한국에서의 기존 언론은 가족자본주의적인 소유구조, 지나치게 폐쇄적인 소유구조를 가지고 있으며 개방화, 자율화를 통해 정치적 자유는 상당히 구가하고 있으나 경제적인 측면에서 여러 문제를 보이고 있다. 특히 매출액 중 지나치게 큰 광고료비중, 안정적이지 않은 시장구조, 재벌언론의 존재, 전근대적인 판매조직 등으로 판매부수와 광고수주에서의 상업주의적 과당경쟁, 투명하지 않은 발행부수와 같은 기초통계, 이에 따른 자율 규제장치의 상실과 공공성, 도덕성의 추락 등의 문제를 보이고 있다.

다. 인터넷한겨레(hani.co.kr)에는 2,000여 명, 조인스닷컴(joins.com)에는 1,600여 명, 동아닷컴(donga.com)에는 380여 명의 시민기자들이 등록되어 있다. 그러나 이들의 기사작성은 어디까지나 기존 종이신문의 내용을 보완한다는 의미가 있기 때문에 「오마이뉴스」처럼 혁명성을 갖지는 못한다고 보아야 할 것이다.

25) 인터넷이 기존신문과는 전혀 다른 특성을 가지고 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 먼저, 인터넷은 상대적으로 시공간의 제약을 받지 않으며, 정보생산과 소비의 관계에서 쉽게 쌍방향성을 가질 수 있고, 멀티미디어적인 속성을 가지고 있기 때문에 신문, 라디오, 텔레비전 등 기존 미디어를 통합할 수 있는 기능을 가지고 있다는 것이다.

다시 원래의 문제로 돌아가 보자. 이론적으로 볼 때 민관협력체계가 의미가 있는 것은 기업과 정치 사이의 순기능이 선순환되는 경우이다. 즉, 기업인과 정책집행관료 사이의 협력관계, 정보의 원활한 흐름과 적절한 조정, 경제적 성과에 기초한 정책적 배려의 지속, 자원배분 게임의 룰 정착 등의 요소가 적절하게 조화되는 경우 정부의 공공적 목표가 기업에 '체화'되어 민관협력체계가 원활하게 작동된다는 것이다. 이 경우 무엇보다도 중요한 것은 정치가 정치적 이해관계에 따라 정책에 자의적으로 개입하고 정책집행 관료를 통해 간접적으로 기업에 영향을 주는 경로보다 정책관료와 기업인 사이의 직접적인 의사소통경로와 경쟁원칙에 대한 제3자적 감시기능의 존재가 더 강력하게 작동해야 한다는 것이다.²⁶⁾ 물론 정책집행 관료와 기업인 사이의 직접적인 의사소통경로는 특정기업의 이익을 옹호하는 수단으로 전락할 수도 있기 때문에 제3자적 감시의 기능이 무엇보다도 전제되어야 하는데 이는 강력한 통치자의 이데올로기에 의해 담보될 수도 있으며 언론이나 시민단체와 같은 실질적인 제3자에 의해 수행될 수도 있을 것이다.

기업인과 정책집행 관료 사이의 의사소통경로는 한국에서 낙하산 인사를 통한 인사교류 및 인적 네트워크를 통해 강력하게 뿌리박혀 있다고 볼 수 있는데 문제는 이들의 공조관계가 적절하게 감시되고 통제될 수 있는 사회적 시스템이 존재하느냐이다. 한국의 경우 제3공화국체제하에서 이러한 감시의 역할은 통치자 스스로가 담당했다고 볼 수 있다. 수출독려를 위한 월례회의에 관계되는 관료를 이끌고 통치자가 직접 기업 사이의 이해관계를 조정하면서 독려하는 시스템하에서는 무엇보다도 정치인들의 경쟁체제가 제약될 수밖에 없었고 이들의 이해관계가 정책집행 관료를 통해 기업에 영향을 주는 메커니즘이 충분히 암시장으로서 활성화될 수 없는 상황이었다고 볼 수 있다. 물론 이 경우에도 통치자의 정치적 이해관계가 직접적으로 정책에 개입할 소지는 많았기 때문에 반드시 민관협력체계가 선순환을 보인다고 할 수는 없을 것이다. 다만 통치자의 강력한 지도하에 있는 정책집행 관료와 기업인 사이의 2자적인 관계가 상대적으로 기업과 정치의 측면을 단순화시킨 효과가 있으며 이는 정경유착의 비효율성이 상대적으로 적게 나타나는 배경으로 작용했다고 볼 수 있다.²⁷⁾

26) 이는 기본적으로 정치인들이 관료에 비해 상대적으로 정보에 어둡고 정치적 이해관계가 관료의 이익추구보다 훨씬 강력한 동인으로 작용하는 경우가 많기 때문이다.

1980년대 중반을 거치면서 한국의 기업을 둘러싼 정치적 환경은 급변하였다고 볼 수 있다. 이는 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있는데 먼저 정치적 경쟁의 활성화와 정치행위와 정책집행행위 분리의 문제를 들 수 있다. 즉, 강력한 1인 독재가 사라지면서 정치적 경쟁이 가시화되고 활성화되었고 이러한 정치적 경쟁은 정치적 자원 확보 경쟁으로 나타나면서 정치자금에 대한 수요는 기하급수적으로 증가하게 되었다. 국민의 자발적 정치자금 기탁행위가 활성화되기 어려운 환경 하에서 가장 중요한 정치자금 공급처는 정부정책에 따라 이해관계가 가장 민감하게 대립되는 대기업이었다. 대기업에게서 정치자금을 얻기 위해서는 이들의 이해관계를 적절하게 해결해 주어야 했으므로 정치인들이 정책집행을 담당하는 관료들에게 압력을 행사하는 것이 일반화되었다. 한편 관료나 대기업의 입장에서 보면 정치적 경쟁의 강화는 불확실성의 확대를 의미하였으므로 정치권의 요구에 민감하게 반응하지 않을 수 없었다.

두 번째 환경변화는 대기업(재벌)과 정치에 대한 사회적 감시기능의 상당 부분이 민간으로 이양되었다는 것이다. 이는 우선 경제성장을 통해 민간부문이 급속하게 확대되었다는 점에서 비롯된다. 대표적인 예가 언론산업의 급격한 성장이다. 재벌 등 대기업에 기초한 경제성장정책에 따라 과점산업이 일반화되었고 과점산업의 가장 중요한 특징은 광고경쟁에 있었으므로 광고의 가장 중요한 매체로서 언론산업은 크게 성장할 수밖에 없었다. 언론산업의 급격한 성장은 언론인들의 정치적 권력을 크게 신장시켰다.

27) 권력을 일종의 화폐개념으로 이해한다면 이러한 명제를 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 권력자는 왜 권력자인가? 권력자가 권력을 휘두를 수 있는 것은 사람들이 그를 권력자라고 믿기 때문이다. 권력은 정상적으로 할 수 없는 거래행위를 가능케 해 주는데 권력을 매개로 하는 거래행위는 그 매개행위를 하는 사람을 권력자라고 당사자들이 믿을 때 비로소 가능하다는 것이다. 예컨대 A라는 사람이 B를 권력자라고 생각하고 C에게 영향력을 행사해 달라고 요청하는 경우를 생각해 보자. B가 C에게 영향력을 행사하려 할 때 C가 이 영향력을 인정하지 않는다면, 즉 B를 권력자라고 생각하지 않는다면 이러한 행위는 무산될 것이며 B의 권력행위는 이루어질 수 없다. C가 B의 부탁을 들어준다면 이는 B에게 권력을 이용하는 새로운 청탁을 할 계산이거나 적어도 B의 권력행위로부터 불이익을 받지 않으려는 계산 하에서인데 이는 C가 B를 권력자로서 인정할 때에만 가능한 것이다. 이러한 논리는 마치 종이짜지인 법화(legal tender)가 모든 사람에게서 화폐로서 인정받는 경우에 비로소 강력한 영향력을 발휘하는 경우와 매우 유사하다. 강력한 권력자가 한 사람만 존재한다는 것은 한국경제에 화폐가 하나만 존재한 경우와 같기 때문에 권력기관이 다수가 존재하는 경우, 즉 화폐가 여럿 존재하는 경우보다 사회적 효율성이 높다는 것을 간단한 모형을 통해 증명할 수 있다. 보다 자세한 것은 Basu, K. (1986)를 참조하시오.

언론인들은 대중지명도를 무기로 직접 정치에 뛰어들어 권력을 행사하기도 하였고 특정한 정치적 사안에 대해 여론몰이를 통한 권력행사를 하기도 하였다. 정치인들에 대한 정보는 모두 언론을 통해 전파되었으므로 언론의 정치인에 대한 평가는 해당 정치인에게는 사활이 걸린 문제일 수밖에 없었다.

정치인과 정치행위에 대한 정보를 유통시키는 역할 때문에 정치에 대한 언론의 제어력은 상당한 정도에 이르게 되었고 언론-정치인-관료-대기업정책으로 이루어지는 간접적 언론권력과, 언론-여론-대기업 이미지로 이어지는 직접적 언론권력으로 인해 언론산업의 가장 중요한 자금줄인 기업의 입장에서도 언론은 로비행위를 필요로 하는 매우 중요한 권력기관으로 자리잡게 되었다.

이러한 상황하에서 기존의 순기능을 담당하던 민관협력체계가 제대로 작동하기 어렵다는 것은 분명하다. 먼저 대의정치가 활성화될수록 정치인과 정치행위에 대한 정보가 싼 비용으로 원활하게 유권자에게 전달되는 것이 중요한데 언론산업이 독과점화될수록 특정 언론의 이해관계에 따라 그러한 정보들이 왜곡되거나 과장될 위험이 높고 따라서 유권자들이 정확한 정보를 얻기 위해서는 상당한 비용을 지불해야 할 것이다.

과점화된 언론이 정치적 영향력을 극대화하는 경우 발생하는 문제들은 단순히 정치적인 차원에서 끝나는 것이 아닌 경우가 많다. 특히 언론기관이 특정한 경제적 사안에 대한 전문적 식견이나 안목없이 정치적 이해관계나 단순한 여론에 의해 반응하는 경우 이러한 언론권력에 휘둘리는 정부가 대기업정책을 크게 그르치는 경우가 종종 발생한다. 대표적인 예가 한보와 기아의 처리와 관련된 것이다. 언론의 비전문성과 선정성은 그 동안의 취재관행과 무관하지 않다. 정치적 민감성이 강한 사안일수록 취재방식은 공개적인 정보보다는 핵심적인 위치에 있는 사람들과의 인간적인 관계에 의존하는 경우가 많고 이는 한국에서의 각종 연고주의에 의존하기 때문에 정보 자체가 공개적으로 검증되거나 논의되는 과정이 생략된 채 보도되는 경우가 흔하다. 더군다나 언론들이 시장점유율을 놓고 전쟁을 불사하는 상황이기 때문에 언론계 전체가 특정 언론 기사의 공공성이나 윤리성 등을 자체적으로 점검하는 자율적인 검증체제를 구축하지 못하고 있으며 이에 따라 어느 신문사가 한 건을 올리면 모든 신문사가 그 사안에 대해 총력경쟁으로 몰려가는 하이에나적 속성을 보이기도 한다. 이러한 상황에서는 이성적이고 전문성에 기초한 분석이나 정보의 제공보다는 선정주의적 보도가

더 팔리기 쉽다.

문제는 이러한 비전문성과 선정성이 오히려 언론의 권력향유를 극대화한다는 점이다. 선정주의에 익숙한 언론의 입장에서 볼 때 일개 정치인이나 기업인을 사회적으로 매장시키는 어렵지 않은 일이며 언론계 전체가 자율적인 검증체제를 가지고 있지 않기 때문에 그러한 보도행위에 대한 비용을 지불할 걱정도 별로 없다. 이러한 사정을 잘 아는 기업이나 정치인들이 언론의 권력행위에 대해 몸을 사리는 것은 지극히 당연한 합리적인 행동인 것이다.

이와 같이 언론이 정상적인 경우보다 훨씬 큰 권력을 향유하기 때문에 선진국보다 비싼 광고료로 광고강요를 할 수 있으며 부풀려진 광고료 덕분에 신문판매 측면에서는 적자를 낳을 수밖에 없는 구조 하에서 발행부수를 확충하고 늘어난 발행부수를 무기로 더욱 권력기반을 확대하는 악순환이 발생하고 있다. 다시 말하면 한국언론산업의 특징인 매출액 중 과도한 광고료비중은 언론이 정보전달매체로서 효율성이 높기 때문만이 아니라 비정상적인 언론권력 때문에 발생하는 것이며 언론산업을 정상규모보다 크게 만드는 주요 메커니즘이라는 것이다.

이러한 현상이 발생한 가장 큰 원인은 언론산업 전체의 과점화 현상과 언론소유구조의 전근대성 두 가지 측면에서 찾을 수 있을 것이다. 먼저 언론소유가 가족자본주의적 속성을 띠고 있다는 것은 언론의 공공성 및 윤리성을 제고하는데 상당한 장애요인으로 작용한다는 것을 지적할 필요가 있다. 언론계 전체의 자율적인 검증장치를 기대하기 어려운 것은 언론이 지나치게 폐쇄적인 소유구조를 가지고 있다는 점이 주요한 원인이라는 것이다. 언론산업의 과점화 현상은 사실 한국에만 특유한 현상은 아니다. 한국에서의 문제는 단순한 과점화의 문제에만 있는 것이 아니라 중앙집중화가 동시에 이루어지고 있다는 점에서 출발한다. 다시 말해 전국지 3개 신문이 모든 지역에서 시장을 장악하고 있다는 것이다.

이러한 중앙집중화는 과점화 현상을 공고히 하는 중요한 메커니즘으로 작용한다. 지역밀착신문이 경쟁력이 별로 없기 때문에 지방자치가 진행되어도 과점화된 중앙언론의 권력은 축소되지 않으며 과점화된 중앙언론은 이미 살펴본 바와 같이 1,000여 개가 넘는 지국을 운영하고 있기 때문에 이러한 지국의 존재야말로 언론산업에 진입하는데 가장 큰 진입장벽으로 기능하게 된다. 결국 중앙지의 지역제패가 과점 현상을 지탱하는 주요 동

인으로 작용하는 셈이다.

정보보다 큰 언론권력, 언론산업규모는 기득권체제를 공고히 하는데 크게 기여하고 있으며 경쟁을 저해하는 주요 요인으로 작용한다. 과점하의 비대화된 언론권력은 기존의 기업-정치관계에서의 민관협력체제의 순기능을 강화하는데 기여하기보다는 불확실성을 증폭시키고 정보의 흐름을 왜곡하기 쉽다. 대기업정책에 있어서 관료의 자발성, 유연성을 저해하기 쉽고 정보의 공개화에 대한 거부감을 증폭시켜 기업의 정보취득비용을 증가시키는 요인으로 작용하기도 한다.²⁸⁾

또한 과점적 언론권력은 정치인 시장이 경쟁적인 구도로 가는 것을 저해하는 중요한 요인으로 작용한다. 정치인 시장이 경쟁적으로 변하면 변할수록 정치인의 자질을 객관적으로 보여줄 수 있는 새로운 매체를 필요로 하게 될 것이며 정치인을 일차적으로 검증하는 역할을 하는 지역민들과 밀착된 정보매체들(예컨대 지역신문)의 중요성은 상대적으로 커지게 될 것이다. 이러한 상황은 과점언론의 권력극대화 전략과 배치되는 것이다. 정치인 시장이 3김정치와 같이 과점화되어 있는 현상은 언론의 권력극대화 전략과 이해관계가 일치한다는 점에서 주목된다. 정치인 시장이 과점화되어 있는 경우 개별 정치인의 자질과 관련된 정보의 중요성은 상대적으로 낮게 평가될 것이며 그러한 정보의 유통매체에 대한 필요성도 줄어들게 될 것이다. 이는 과점언론의 입지를 공고히 하는데 도움을 줄 것이다.

언론이 기업과 정치에 미치는 위와 같은 점들로 미루어 최근 성장하는 인터넷 언론의 활약상은 주목할 만하다. 언론권력이 새로운 매체에 의해 제어되고 있다면 공공성을 저해하는 정보 왜곡 현상은 상대적으로 힘을 발휘하기 어려울 것이다. 이러한 상황 하에서는 민관협력체제의 순기능은 크게 저해되지 않을 것이며 언론은 오히려 민관협력이 정경유착으로 가지 않도록 감시하는 제3자적 기능을 수행할 수 있을 것이다.

4. 실증분석

위에서 언급한 가설들을 검증하는데 필요한 실증자료를 얻기는 쉽지 않으며 앞으로 장기적인 과제로 삼아야 할 것이다. 우선 가능한 대로 신문사

28) 최근 재벌기업들이 국정원 출신 고위간부들을 홍보담당 임원으로 영입하는 것도 이러한 측면을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

매출액과 GDP 성장률의 관계를 간단한 모형으로 삼고 실증분석해 보았다. 신문산업에서의 독과점의 정도를 고려하기 위해(중앙지 매출액/신문산업 총매출액)을 설명변수로 제시해 보았다. 실증분석에는 일관성 있는 시계열 자료를 이용하기 위하여 기존에 정리된 자료(박보라·신동호·박윤정, 1999)를 이용하였다. 중앙지, 지방지와 관련된 일관성 있는 자료를 구하기 어렵기 때문에 위 자료 중 1986~1997년의 자료에 한정하여 분석을 시도하였다.

전국 GDP (Y)를 중앙지매출/총매출 (X_1)로 회귀한 경우

$$\hat{Y}_i = (5.43E + 09) - (6.3E + 09)X_1, \quad \bar{R}^2 = 0.5588 \quad (1-1)$$

(4.0512) (-3.8639)

여기서, 수식 밑의 괄호 안의 값은 t -통계량

전국 GDP (Y)를 중앙지매출/총매출 (X_1)과 총매출액 (X_2)으로 회귀한 경우

$$\hat{Y}_i = (6.26E + 08) - (6.8E + 08)X_1 + 141.9007X_2 \quad (1-2)$$

(1.5725) (-1.4225) (15.9467)

$$\bar{R}^2 = 0.9832$$

전국 GDP (Y)를 중앙지매출/총매출 (X_1), 총매출액(X_2)과 시간(X_3)으로 회귀한 경우

$$\hat{Y}_i = -(3.2E + 10) - (3.5E + 07)X_1 + 79.1470X_2 + (2E + 07)X_3$$

(-2.6516) (-0.08153) (3.27328) (2.70516)

$$\bar{R}^2 = 0.9902 \quad (1-3)$$

이 자료를 통해 부분적으로 확인할 수 있는 사실은 신문산업에서의 독과점 정도가 GDP에 부정적인 영향을 끼치고 있다는 것이다(물론 (1-2), (1-3)의 경우 X_1 의 t -통계량 값이 비유의적이라는 것을 감안해서 조심스럽게 해석해야 할 것임). 반면에 신문사 총매출액은 GDP와 양의 관계에 있음을 알 수 있다. 물론 이러한 결과는 자료가 상대적으로 제약되어 있다는 점을 충분히 감안하여 해석해야 할 것이다.

한편 지방언론의 중요성과 관련하여 (비수도권 GDP/총 GDP)를 피설명 변수로 하는 실증분석을 시도하여 보았다.

지방 GDP/총 GDP (Y)를 지방지매출액/총매출액 (X_1)으로 회귀한 경우

$$\hat{Y}_i = 0.6761 - 0.6144X_{1i} \quad \bar{R}^2 = 0.5083 \quad (2-1)$$

(21.55802) (-3.5173)

지방 GDP/총 GDP (Y)를 지방지매출액/총매출액 (X_1)과 시간 (X_2)으로 회귀한 경우

$$\hat{Y}_i = 2.9489 - 0.3863X_{1i} - 0.0011X_{2i} \quad (2-2)$$

(1.2621) (-1.3196) (-0.9728)

$$\bar{R}^2 = 0.5057$$

지방 GDP/총 GDP (Y)를 지방지매출액 (X_1)과 시간 (X_2)으로 회귀한 경우

$$\hat{Y}_i = 26.3482 + (2.51E-07)X_{1i} - 0.0129X_{2i} \quad (2-3)$$

(5.8298) (4.7173) (-5.7021)

$$\bar{R}^2 = 0.8301$$

(2-1), (2-2)의 결과는 지방언론의 비중이 높아질수록 지방 GDP의 비중이 높아지는 않는다는 실증결과를 보이고 있으며 (2-3)은 지방지 매출액의 절대액을 증가시키는 경우 지방 GDP의 비중이 높아진다는 것을 보이고 있다. 언론개혁연대를 중심으로 최근 논의되고 있는 지방언론진흥특별법과 관련하여 이러한 결과는 시사하는 바가 크다. 즉, 과거 자료로 볼 때 지역언론의 활성화(지방지 매출액의 절대적 증대)가 지방 GDP가 총 GDP에서 차지하는 비중을 높이고 있으나 지역언론이 전체언론에서 차지하는 비중이 높아진다고(신문산업의 경우) 지방 GDP가 총 GDP에서 차지하는 비중이 커지는 않는다는 것이다(물론 위 자료 해석에서 주의할 것은 (2-2)의 각 계수값이 비유의적이라는 점이다. 따라서 이러한 해석은 전자의 경우가 통계적으로 더 유의하다고 할 수 있을 것이다). 따라서 지역언론의 활성화와 전체언론산업의 활성화가 동시에 진행되는 것이 바람직할 것으로 보인다.

V. 결 론

동아시아에서의 기업과 정치의 문제를 고려할 때 가장 중요하게 언급되

고 있는 부분 중의 하나는 민관협력체제의 구축과 이를 통한 체화된 자율성의 존재에 있었다. 본고의 출발점은 이러한 순기능이 왜 한국에서는 정경유착으로 귀착되었는가를 설명하는데 있었다. 본고에서는 기업과 정치의 문제를 분석하는데 미시적 분석들의 중요성을 설명하고 이러한 분석틀을 빌어 언론산업이 어떻게 기업과 정치의 문제에 중요하게 작용할 수 있는지에 대해 설명하였다.

이러한 관점을 가지고 서론에서 제기한 두 설명과제, 즉 계속되는 정경유착과 기존의 관행으로는 도저히 설명할 수 없는 새로운 정치 현상의 부각을 이해할 수 있다고 본다. 다시 말해 한국에서의 언론산업의 현 위치는 정경유착을 충분히 제어할 만큼의 경쟁적인 상황으로는 바뀌지 않은 상태이지만 새로운 정치세력의 물꼬를 틀 수 있을 만큼의 토양은 구축된 상태라고 말할 수 있다는 것이다. 다시 말해 기업-정치-언론의 관계에서 언론-정치의 관계는 이미 기존의 관행이 상당 부분 깨지고 있으며 새로운 흐름으로 가고 있다는 것이다. 이러한 흐름이 보다 많이 진척된다면 기업-정치 문제에도 커다란 충격으로 작용할 것이라는 것이 본고의 예측이다.

본고의 중요한 논점은 기업과 정치의 2자관계에 대한 분석보다 기업-언론-정치의 3자관계 분석을 통해 보다 정치한 미시적 분석이 가능하며 기업과 정치의 문제를 현대적 시각에서 설명하기 쉽다는 점이다. 특히 동아시아에서의 민간협력체제 및 사업적·정치적 연줄이 경제적 성과에 미치는 영향을 해명하는데 정보의 흐름에 대한 분석이 중요한데 이는 언론산업을 연구하지 않고는 불가능하다는 점을 강조하였다.

현대사회에서 정보의 가치는 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 언론자료를 정치적으로 해석한다면 여러 가지 논점이 있겠지만 경제적으로 해석한다면 결국 언론산업에서의 진입장벽을 해소하여 경쟁을 극대화함으로써 가장 효율적으로 필요한 정보를 값싸게 공급하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 언론산업이 권력화한다는 것은 산업에의 진입장벽을 구축하고 있다는 것이며 이러한 권력이 남용되는 경우 정보의 왜곡과 과장을 통해 정확한 정보의 흐름을 방해하고 사회적 정보획득비용을 크게 하여 경제성장을 저해할 것이다. 본고에서는 이 가능성을 언론-정치-기업으로 이어지는 미시적 연결고리를 통해 해명하고자 하였다. 이러한 관점이 시사하는 것은 언론개혁은 언론산업의 개방화와 탈권력화에 초점이 맞추어져야 하며 이는 단순한 정치사회적 개혁에 그치는 것이 아니라 궁극적으로 경제적 성과에

크게 영향을 미친다는 것이다. 개혁의 주체를 설정하는 것이 쉬운 과제는 아닐 것이나 언론-정치-기업으로 연결되는 시장구조를 명확히 이해하는 것이 개혁의 출발점을 제대로 잡는데 도움을 줄 것이라는 사실은 분명하다.

◆ 참고문헌 ◆

- 박보라·신동호·박윤정 (1999), 한국의 신문산업(1) 재무와 경영실태 분석, 연구처 99-03.
- 소병희 (1994), “재벌위주의 산업정책과 지대추구의 효율성”, 한국정책학회보 3집, pp. 7~31.
- 유정식 (1997), 정치와 경제의 분리에 관한 역사적 고찰, 대한상공회의소 연구총서 300.
- 오연호 (2002), “인터넷 언론과 한국사회”, 제14회 미래전략포럼, 한국언론재단.
- 이상우 (1990), “정치적 관점에서 본 한국재벌의 문제점과 대응방안”: 조동성 (편저), 한국재벌연구, 매일경제신문사, pp. 493~513.
- 전철환 (1988), “정경유착과 민주화의 과제”, 계간경향 봄호, pp. 129~141.
- 한국산업조직학회 편 (1996), 한국경제의 진로와 대기업집단, 기아경제연구소.
- 한국언론연구원 (1998), 신문의 소유구조와 정책.
- _____ (1998), IMF와 언론사 변화.
- Amsden, Alice H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Basu, K. (1986), “One Kind of Power,” *Oxford Economic Papers*.
- Bardhan, Pranab (1990), “Symposium on the State and Economic Development,” *Journal of Economic Perspectives*, 4:3, 3~9.
- Crain, W. Mark (1977), “On the Structure and Stability of Political Markets,” *Journal of Political Economy*, 85:4, pp. 829~842.
- Dyck, A. and L. Zingales (2002), “The Corporate Governance Role of the Media,” Working paper, Harvard Business School.
- _____ (2002), “The Bubble and the Media,” in *Corporate Governance and Capital Flows in a Global Economy*, Cornelius, P. and B. Kogut (eds.) New York, Oxford University Press.
- Evans, Peter B. (1989), “Predatory, Developmental and Other

- Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State," *Sociological Forum*, 4:4, pp. 561~587.
- Evans, Peter, B. (1992), "The State as Problem and Solution : Predation, Embedded Autonomy and Structural Change," in Haggard, S and R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton Univ. Press.
- Fafchamps, M. and Minten. B. (1998), *Returns to Social Network Capital among Traders*, Dept. of Economics, Stanford Univ. (mimeograph).
- Findlay, Ronald, "The New Political Economy: Its Explanatory Power for the LDCs," *Economics and Politics*, July 1990, 2:2, pp. 193~221.
- Haggard, S. and S. B. Webb (1994), *Voting For Reform*, World Bank.
- Mann, M. (1986), *The Sources of Social Power*, Vol. 1, Cambridge Univ. Press.
- Maxfield, S. and B. R. Schneider (eds.) (1997), *Business and the State in Developing Countries*, Cornell Univ. Press.
- Mullainathan, S. and A. Shleifer (2002), "Media Bias," Working paper, Harvard Business School.
- North, Douglass C. (1973), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Olson, Mancur, Jr. (1963), "Rapid Growth as a Destabilizing Force," *Journal of Economic History*, 23, pp. 529~552.
- Preston, N. S. (1969), *Politics, Economics, and Power*, The Macmillan Co..
- Shonfield, A. (1965), *Modern Capitalism : The Changing Balance of Public and Private Power*, New York, Oxford Univ. Press.
- Sutter, D. (2002), "Advertising and Political Bias in the Media," *American Journal of Economics and Sociology*.
- Weiss, L. (1994), "Government-Business Relations in East Asia : The Changing Basis of State Capacity," Chung-Hua Institute for Economic Research, Rep. of China, Occasional Paper Series No. 9407.
- Weiss, L. and J. M. Hobson (1995), *States and Economic Development:*

A Comparative Historical Analysis, Polity Press.

Wilson, G. K. (1985), *Business and Politics*, Chatham House Publishers, Inc, 1985.

Zysman, J. (1983), *Government, Markets and Growth*, Ithaca, Cornell Univ. Press.