

정부와 신문

1965.10.22~24

온양관광호텔

박권상(동아일보 논설위원)

「제차리아 차피」가 지적한대로 정부와 신문의 관계는 적어도 세가지 측면에서 이야기 할 수 있다.

즉 △ 정부는 신문의 활동을 제약 또는 억제하기 위해 권한을 행사할 수 있고 △ 정부는 보다 훌륭하고 보다 광범한 「코뮤니케이션」을 격려하기 위해 긍정적으로 행동할 수 있고 △ 정부는 신문을 매체로 해서 인민과의 쌍방 「코뮤니케이션」의 일방이 될 수 있고 여기서 정부는 신문을 통해서 「뉴스」, 의견 및 권고를 보내는 홍보기능과 더불어 인민으로부터 사실과 의견을 수집하는 정보기능을 갖는다. 「차피」의 이와 같은 분류는 정부가 신문 등 「매스 코뮤니케이션」매체에 대하는 태도를 말한 것인데, 이 명제에 관한 한, 신문학자 「프레드 S. 시버트」는 「코뮤니케이션」에 대한 정부의 관계로서 △ 구속기관으로서의 정부 △ 조정기관으로서의 정부 △ 조성기관으로서의 정부 △ 참여기관으로서의 정부라고 주장한다.

시버트의 이론에 따라 정부와 신문의 관계를 이야기하기로 한다. 「시버트」는 「코뮤니케이션」매체의 목적을 『세상 사람들에 평화적이고 생산적 사회를 유지토록 하고 동시에 개인적 만족을 줄수 있는 내용의 「코뮤니케이션」을 이용토록 하는 것』 이라고 전제하고 이러한 「코뮤니케이션」매체의 기본 목적에 관련하여 정부와 「코뮤니케이션」의 관계를 위와 같이 4종류로 분류한 것이다.

구속기관으로서의 정부

첫째로 구속기관으로서의 정부는 어느 시대, 어느 사회에나 적용되는 현실이다.

아무리 선진된 나라나, 또는 아무리 민주제도가 발전된 사회에서도 「코뮤니케이션」매체에 대한 정부의 구속적 역할은 이론적으로나 실제적으로 배제할 수 없다. 고쳐 말해서 신문 등 「코뮤니케이션」매체는 법률 위에 존재치 않는 것이고 절대적 자유를 허용하지 않는다고 해서 또는 정부존립 자체를 위태롭게 하는 공격에 참을성 없다고 해서 그 정부를 규탄할 수는 없는 것이다. 「출판의 자유는 이상적으로 말해서 완전하여야겠지만 실제에 있어서는 제한될 수밖에 없다는 것이 현실이다」고 국제신문협회의 한 보고서는 말한다. 흔히 「제퍼슨」의 명언을 인용해서 「...그리고 우리가 신문없는 정부를 가져야 할 것인가 또는 정부없는 신문을 가져야 할 것인가를 내가 결정하여야 한다면 나는 일순도 서슴지 않고 후자를 택할 것이다」고 주장하는 것을 보며, 이것이야말로 민주사회에서의 정부와 신문관계의 이상이라고 보는 사람도 있으나, 「제퍼슨이 1787년 1월 16일 그의 벗 「에드워드 캐링턴」에 보낸 이 편지 내용을 소상히 검토하면 이상 흔히 인용되는 주장에 단서가 붙어 있음에 유의할 수 있다. 즉 전기 구절에 뒤이어 「제퍼슨」은 「그러나 모든 사람이 이러한 신문(필자 주= 먼저 부분에서 「공공신문을 통해서 모든 정보가 인민대중에 소상히 침투된다」운운한바 있다)을 받아야 하고 읽을 능력이 있다는 것을 뜻 한다」고 말하고 있다.

「제퍼슨」의 생각인 즉 「아메리칸 인디언」사회가 정부는 없어도 서로 정보교환이 잘 되어 있어 당시 구라파의 전제정부의 인민들보다 훨씬 행복하게 살고 있다는 점에 착안해서 신문없는 정부보다 정부없는 신문이 낫다는 이상주의적 발언을 한 것이다. 우리 현실사회와 그리고 18세기말이 아닌 20세기 사회에선 정부없는 사회도 상상할 수 없고, 적어도 근대화된 또는 근대화과정에 있는 사회에서 신문없이 제대로 기능을 다하는 정부도 상상할 수 없다.

정부와 신문은 우리 사회에 다같이 필요한 근대사회의 제도이다. 그리고 이 두 가지 제도가 존재하는 한 어떤 유형의 정부형태이든 혹종(或種)의 정부 제약이 신문

에 가해지는 것은 어쩔 수 없는 것이다.

문제는 정부의 구속적 기능이 그 사회와 인민의 이익을 위해서 행사되느냐에 있다고 보아야 하겠다.

자유사회의 일반적 원칙으로 대체로 △ 언론의 자유는 명백히 타인의 권리를 해치는 특권이 아니라는 것, △ 언론의 자유는 명백하고 현존하는 위협이 있는 경우 국가의 안전보장이라는 사회적 이익에 양보한다는 것 △ 언론의 자유는 외설에 관한 법률과 같이 사회적 표준이나 규범을 다스리는 법률적 규제에 복종하여야 한다는 것 등 몇가지 한계가 혹은 법적으로 혹은 사회규범으로 정해져 있다.

다만 이런 제약 특히 국가의 안전보장이나 사회의 치안유지 등 공공의 이익을 목적으로 하는 정부의 구속기능이 표면상은 공공사회의 이익과 일치시키면서도 실은 집권자의 관직을 영속시키는 수단으로 악용할 가능성이 언제나 존재하다는 것을 잊어서는 안된다.

「커뮤니케이션」매체를 완전히 정부통제하에 두는 전체주의사회 또는 전체주의 사회의 제도는 이러한 가능성이 최대한으로 현실화된 극악의 경우이다. 우리나라는 헌법 18조에는 소위 유보조항이라 해 가지고 사회복지나 혹은 공공의 이익에 한해서만이 제한을 할 수 있다는 단서가 붙어 있다.

그러나 만일 이런 한계를 넘어서서 우리 헌법에 금지된바 가령 출판물에 허가제를 실시한다든가 혹은 검열제를 실시한다든가 했다면 그때는 이미 민주주의사회 혹은 민주주의정부형태의 테두리를 벗어나는 것이고 거기에 있어서의 신문과 정부관계는 독재체제의 그것이 될 것이다. 법률적으로 볼 적에 신문에 자유가 있느냐 없느냐 혹은 출판물에 자유가 있느냐 없느냐는 사측 억제제가 있느냐 없느냐로 대강 구분되는 것이다. 사측억제라는 것은 적어도 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 사측에 출판물의 허가를 정부가 줄 수 있는 그러한 제도이다. 자유당 때에 군정법령 제88호는 여기에 해당된다. 다른 하나는 검열제 유무로 자유언론 유무가 결정된다. 사측억제와 더불어 중요한 것은 사측억제와 실질적으로 같은 효과를 가진 그러한 가혹한 형법을 가지고 있는 혹은 특정법을 가지고 있는 나라, 가령 신문이 대통령이나 실권자를 비

난했을 경우에 비난이 사실이든 사실이 아니든 간에 거기에 대한 처벌이 반역죄로 다스려진다는가 혹은 기타 중형에 처할 수 있는 그러한 상황 같으면 이것은 실질적으로 사측억제와 마찬가지로 효과를 나타내게 된다는 것이다.

우리나라엔 헌법규정에 따라 신문 통신 등 등록에 관한 법률 등이 있어 가지고 일정한 시설기준을 갖추지 않으면 신문이나 기타 출판물을 발행할 수 없게 되어 있는데, 이 자체는 사측억제라고 볼 수 있을 것인지 없을 것인지 나 스스로 해답을 못 갖고 있다.

왜냐 하면 신문의 발행의 자유라는 것은 삼천만이면 삼천만국민이 이론상 누구나 언제나 어디서나 하다 못해 등사기를 가지고도 발행할 수 있는 그 자유를 말한 것이다. 고쳐 말해서 일정한 재산을 가진 사람만이 누릴 수 있는 특권이라고도 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 그러한 법이 불가피함을 인정하지 않으면 안 되겠고 거꾸로 해석해서 누구든지 그 정도의 준비만 갖추었다면은 평등하게 등록을 할 수 있는 그러한 법이니까 일응 평등하지 않겠느냐, 이런 이론도 나올 수 있겠다. 그러나 언젠가는 이런 불투명한 제도는 폐지되어야 한다고 본다.

우리는 공산주의와 대결하는 특수한 환경 아래 특수한 법이 많이 생겼다. 가령 반공법이라든가 국가보안법이라든가 이런 것이 있는데 이런 문제에 관해서 법적으로 전문가가 아닌 까닭에 깊이 얘기하고 싶지 않지만 특수범죄처벌에 관한 특수법 같은 것은 다분히 오용될 수 있는 것으로 그 자유사회의 일반원칙에 어긋나는 법률이 아닌가 생각한다. 정부는 정부대로 그것을 시정하는 방향으로 나가야 될 것이고, 또 신문도 시정을 요구하는 방면으로 차츰 나가는 것이 우리 민주사회의 체통을 위해서 옳지 않는가 생각한다.

조정기관으로서의 정부

둘째로 조정기관으로서의 정부기능은 사회가 발달하면 발달할수록 강화될 가능성이

있다.

신문활동의 자유를 침해함이 없이 국가는 신문활동의 조건을 규정하여 공익에 보다 더 봉사하게 할 수 있다. 그것은 마치 경기를 일층 공정하게 하기 위하여 「룰」이 나 조건을 설정하는 것이 경기자의 참된 자유에 위배되는 것이 아니라는 것과 같다. 이러한 정부 간여의 목적은 낭비를 덜고, 부질서(不秩序)를 덜고, 최대다수의 민중에 최선의 신문봉사를 촉구하기 위한 것이다. 예컨대 반독점법 같은 것이 이에 해당한다. 미국의 신문의 자유를 검토한 신문자유위원회는 이러한 조정적 기능이 강화되어야 된다는 결론을 얻었다. 원래 신문의 자유의 가치의 철학적인 근거는 「존·밀튼」이 1644년 「애리오퍼가이티카」에서 내걸은 「지식 이념의 공개시장」(open market place of information and ideas)이었고 이런 사회시장이 형성된다면 선과 진실이 악과 허위를 반드시 이기고 만다는 자율조정 과정(Self-fighting process)에 있으나 그것은 근대초기의 사회에서 해당하던 진리이지 오늘날처럼 「매스·미디어」가 극소수에 독점되는 사회, 사회조성원간에 의견의 상호교류 또는 쌍방 교통의 과정이 제대로 되지 않고 「매스·미디어」의 일방적이 교통만 강요되는 것은 누구나 손쉽게 짐작할 수 있으리라. 신문의 자유에 관한 전문가이기도 한 법학자 「차피」는 미국의 신문에 「놀랄만큼 대량의 무책임한 발언 그리고 고의적인 허위마저 내포되어 있다」고 지적하였다. 이것은 「뉴스」와 설명이 엄격히 분리되지 않은 한국에서는 더욱 그러하다. 여기서 무엇이 진리이고 무엇이 허위인가를 당장은커녕 영구히 분별치 못하고 마는 수가 적지 않게 되었다. 여기에 신문이 소수자의 독점기업인 오늘날, 사회의 각계각층 각인이 말하고, 듣고 하는 이른바 담론의 세계(a Universe of Discourse)가 「매스·미디어」로서 형성되기는 극난한 것이요 따라서 적어도 건전한 여론형성에 필요한 바 사회구성원이 알아야 할 일을 편파나 두려움 없이(without favor or fear) 보도하지 않는 한, 그러한 신문에 있어 자유란 별다른 가치가 없는 것이 된다. 더구나 신문이 사실과 진실을 발굴해서 일반대중에 알리는 본연의 사명에서 유리되어 순전히 이윤추구를 목적으로 하는 상업적 언사(sales talks)의 경쟁이 되고 있는 가운데 신문의 자유란 어떻게 하면 대중의 하천(下賤)한 걱정을 불러일으키느냐의 경쟁이 되어

「뉴스」는 심지어 정치, 경제문제까지도 선정화되고 단편화되어 시민의 공중으로서의 활동에 필요한 간접적 환경제시라든가 그렇게 함으로써 상호이해의 촉구에의 기여라든가 하는 것은 거리가 먼 것이 되고 말 뿐이다.

신문시장에서의 그레삼 법칙

더욱 중요한 것은 이상과 같은 상업신문의 맛에 젖은 대중은 정작 읽어야 할 「뉴스」(예컨대, 정책이니 경제문제 등)나 또는 건설적인 것 그리고 선한 것보다는 성, 범죄, 사고, 재난, 참사 등 파괴적인 것, 공중으로서 알아야 할 것이라기보다는 우선 본능적인 만족을 취할 수 있는 「뉴스」를 찾게 되었다는 점이다. 읽어야 할 것을 읽지 않는 대중, 따라서 대중이 읽고자 하는 것만을 다투어 찍어내는 신문, 여기서도 「그레삼」의 법칙같은 것이 작용하여 도덕수준이 낮은 신문이 높은 수준의 신문을 구축하는 경향이 있는 가운데 「밀튼」이 묘사한 「사상의 자유롭고 공개된 시장」에서의 자율조정은 사실상 불가능하게 된 것이다.

5·16 군정하에서 실시된 사이버 언론기관의 정리 또는 조석간제를 폐지하고 단간제로 전환하도록 한 것 등은 동기 여하를 막론하고 정부의 조정적기능을 보여준 것으로 지적할 수 있다고 본다.

조장(助長)기관으로서의 정부

셋째로 조장기관으로서의 정부의 기능은 이른바 언론기관에 베풀어지는 특혜조치를 생각할 수 있다. IPI조사에 의하면 대부분의 나라에선 언론기관에 특별한 위치를 부여해서 감세 또는 면세, 신문용지 수입의 편의, 운수시설 이용의 특권, 통신사에 대한 원조 등 여러 가지 조장정책을 쓰고 있다. 우리나라도 이 테두리 안에 들어가며 이런

조장적 기능을 정부가 취하는 이론적 근거는 신문이 단순히 영리기업이 아니라 공공의 이익에 봉사하는 공기업이라는 데 있다.

미국의 신문자유위원회는 정부에 건의하여 「코뮤니케이션」기업에 대한 새로운 투기를 조장하고 새로운 기술의 도입을 장려할 것을 주장하였다. 그러나 정부의 특혜는 용이하게 신문을 탄압하는 조치가 될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다.

특히 기업적으로 취약한 후진국가의 신문에 대한 정부의 보조적 정책은 신문의 독립성을 위태롭게 할 충분한 가능성이 있고, 더구나 반정부계 신문에 대한 신문용지 배급의 차별대우, 정부광고 게재의 차별 대우 등 경제적 압력으로 사용될 수 있다.

여기서 부언할 것은 기업적으로 독립되지 않은 상황의 사상누각이 될 우려가 있다는 것이다. 신문의 자유라는 것은 신문이 「매스 코뮤니케이션」화해서, 즉 굉장히 비대해 가지고 모든 사람이 신문을 보지 않으면 안되게 되고 모든 사람이 육체적인 생활에서의 양식이나 마찬가지로 신문을 정신활동에 있어서의 영양제로 여겨 신문 없이는 살 수 없을 정도로 되어야만 명실상부하게 보장된다고 본다. 그런 사회에서는 당연히 신문이 기업적으로 완전히 독립되고 채산이 맞고 신문 자체가 경제적으로 품위를 유지할 수 있고 따라서 탄압받을 요소나 탄압받을 구실을 주지 않게 되며, 그런 상황에서, 즉 신문이 「매스 코뮤니케이션」화했을 적에 감히 그런 신문을 정부가 없앨 수 있겠는가, 만일 사람들로부터 먹는 밥을 빼앗는 정도가 되지 않겠는가.

신문의 자유가 자율적이나 제도적으로 보장되는 동시에 실질적으로 보장되기 위해서는 신문이 그 정도로 많이 나가서 기업적으로 독립될 적에 완전한 것이 된다고 생각 된다.

참여기관으로서의 정부

끝으로 참여기관으로서의 정부는 정부가 신문, 방송 등 「코뮤니케이션」 매체를 소유하여 국민대중과 직접 접촉하는 것을 말한다.

이런 경향은 후진국에서는 물론, 선진사회에서도 증대되고 있고 미국의 USIS 같은 기관의 탄생을 지적할 수 있다. 미국의 신문자유위원회는 대정부건의에서 「우리는 「매스 커뮤니케이션」매체를 통하여 정부가 정부정책과 정책이 가지는 목적에 관해서 대중에 알려야 하고, 민영「매스 커뮤니케이션」매체가 이런 매체를 정부에 제공치 않거나 못하는 경우 정부는 그 스스로의 매체를 동원할 것을 건의한다」고 말하고 「우리는 또한 민영 매스 커뮤니케이션 매체가 특정 외국에 대한 우리나라의 사정을 알려주지 못하는 경우 그 부족한 점을 정부의 매스 커뮤니케이션 매체를 동원해서 보충할 것을 건의한다」고 말하였다.

심지어 급진적인 이론가 가운데는 「매스 매디아」를 소유경영하는 기업가들이 신문의 공공적인 기능을 자학하여 자기의 사상과 태도에 적대되는 처지에 있는 자에 균등한 기회를 주어, 공중의 주의를 끌 만한 의견과 보도를 차별없이 해주어야 한다고 주장하고 신문의 공공적인 기능을 민간인경영의 사학재단에 비하는 사람도 있다. 그렇게 되면 신문은 개인의 이익 또는 야심에 좌우됨이 없이 공익의 입장에서 운영될 것이며 정부는 공익보호라는 견지에서 적극적으로 개입할 수 있게끔 법적인 조치를 취할 수 있다는 것이다. 이러한 착상을 좀더 진보시킨 것이 「공립신문제도」(public paper system)이다. 오늘날 초등교육은 민주정치의 성공을 위해서 사활적인 것이기 때문에 개인의 재력이나 독지에 맡겨둘 수 없고, 따라서 전국민의 납세를 통해 의무교육을 실시하고 있다.

이와 같은 착상에서 신문기능이 민주적 사회의 원만한 발전을 위해 또한 시민이 책임있는 정보를 얻기 위해서는 정부의 지배없고 진정한 신문인에 독자적으로 맡겨진 「공립신문」이 필요하다는 것이다. 공립신문을 통해서 시민은 상업적 언사에 현혹됨이 없이 질이 높고 공정한 신문을 다같이 볼수 있어 상업지의 살인경쟁으로 말미암은 사회적 혼란은 저지할 수 있다. 간과해서 안될 점은 「호킹」이 일방으로 공립신문제도를 주장하면서도 사기업신문이 공공의 이익을 위하여 최대한 기여할 수 있는 반면, 즉 정부가 무슨 일을 숨겨두는 일이 없도록 감시하는 역할을 담당하여야 한다고 주장했다는 점이다.

1933년 「노벨」평화상을 받은 바 있는 영국의 저명한 신문인 「노만·앤젤」경은 다년간의 풍부한 신문경험을 회고하는 결론에서 △ 「저널리즘」은 변호사, 의사 등과 같이 면허제로 할 것 △ 정부가 신문을 발간하되 정부운영이 아니라, 공정한 보도를 목적으로 내각에서 독립한 「신문인사법부」에서 운영하여 공공사업을 발전시켜야 한다고 주장하였다. 그는 이에 사단법인체로 책임있는 보도, 높은 교양을 제공하고 있는 BBC와 같이 운영되는 신문이 이윤에 관계없이 상업신문의 횡포를 견제할 수 있다고 생각하였다.

「라디오」의 경우 다수 서구국가에서 국유독점하는 현실이며 후진국에 있어서도 같다. 가치판단은 여하튼 우리나라의 「라디오」「텔레비전」이 민영화가 되어 있다는 것은 오히려 예외적인 것이다.

이상 「시버트」의 네 가지 분류에 따라서 정부와 신문의 관계를 검토하였으나 두 가지의 유의할 점이 있다.

첫째로 정부가 신문과 대립적 관계에 서서 이를 탄압하고 억압하려는 태도, 여기서 신문은 결사적으로 이에 항거하거나 독재사회에 있는 것과 같이 권력의 시녀로 전략하게 된다.

둘째로 정부가 신문과 협조적인 입장에 서서 그 활동을 조장하고 근대사회에서 필요한 「매스 커뮤니케이션」 특성의 역할을 완전하게 하려는 태도이다. 이 경우 신문은 사회의 공기로서 신문의 자유라는 것도 고전적 자유론에서 해석된 소극적인 자유, 즉 「...으로 부터의 자유」가 아니라 적극적인 자유, 즉 「...을 위한 자유」로 변질시켜야 한다. 자유주의자들이 주장한 자유는 명백히 정부 또는 외부의 제약으로부터의 자유를 뜻하였으며, 외부구속만 없으면 신문은 그 자체는 물론, 사회공익에도 자기의견을 발표하기 위하여 신문을 발행하기도 어렵거니와 기존 신문에 접근할 권리가 보장되어 있지 않은, 말하자면 공허한 자유를 가졌다. 여기서 「매스 커뮤니케이션」기관은 정보 및 논평의 운수업자로서 누구에게도 독점될 수 없고, 누구에게나 다같이 이용되는 사회적 책임을 수락하여야 한다는 이론이 성립된다.

신생국가의 경우

이상은 정부와 신문의 관계를 일반적으로 요약한 것이다. 그러나 신생국가에 있어서의 양자간의 관계를 언급함이 없이 넘어갈 수는 없다.

신생국가의 정부나 신문에 있어 한가지 공통점이 있다면 그것은 대개의 경우 양자가 다 같이 잘 훈련된 사람이 적고 질적으로 미숙하고 양자가 다 같이 자기의 권력 보호에 민감하다는 것이다.

둘째 특색은 신생국가의 정부는 다른 선진국가의 정부와는 달리 자기나라의 급속한 근대화라는 사명의식에 불타는 소수의 전위적 「엘리트」들이 차지하고 있고 만일 그렇지 않고 전근대적 전제정부의 경우엔 역사의 새 물결 앞에 그 사회 전체가 크게 동요되거나 동요될 전야에 있다는 것이다.

셋째로 이상의 어느 경우이건 신생국가는 전통사회에서 근대사회로 급격히 변천하는 이행사회의 성격을 띠고 있어 역사의 긴 눈으로 볼 때 혁명의 과정에 있다고 볼 수 있다.

넷째로 신문 등 「매스 커뮤니케이션」의 특성은 사회적 경제적 여건으로 보아 「매스 커뮤니케이션」의 영역에 미치지 못하고 있음에도 불구하고, 국민여론을 좌우하는 지식층을 상대로 하고 있기 때문에 그 영향력은 선진국가의 신문보다도 더 크다고 볼 수 있다.

다섯째로 신생국가의 지식층은 대체로 부정의 생리와 저항의 심리가 지배적이라는 것이다.

왜냐하면 구식민국가로부터의 독립투쟁 자체가 「저항의 정치」였고, 이미 독립을 쟁취하여 정부를 자주적으로 세운 다음엔 정치적 경험의 부족, 훈련된 공무원의 부족, 그리고 예외없이 가난한 경제적 현실로 말미암아, 독립운동자들의 약속대로 행복된 생활은 좀처럼 실현되지 않고, 따라서 대중, 특히 지식층은 거의 예외없이 저항심리를 버릴 수 없게 되는 것이다.

저항의 심리는 특히 대학사회 안에 강하고, 선진세대는 흔히 기성세대에 대한

저항으로 나타난다.

이상과 같은 신생국가의 몇가지 특색을 고려할 때 정부와 신문관계는 어떤 것이 이상적이고, 또한 현실은 어떠한가.

현실적으로 볼 때, 근대화 촉진이란 과제의 추진체는 대개의 경우 소수의 「엘리트」집단이고 그들이 집권한 후 그들 사회는 사회적 저항요소와 대결하여야 되고 다른 한편으로 경제수준의 향상 등 근대적 생활에 목마른 신진세력의 기대에 호응을 맞추어 주어야 한다.

그러나 거의 예외없이 신생국가의 지도층, 곧 정부는 능력에 있어 미흡하고 또한 장기간 가난했던 개개인의 전력으로 보아 부정부패에 말려들기 쉽다.

요컨대, 신구세력의 협공으로 정치적 불안정이 만성화되는 경향이 있고, 이에 대한 대답은 곧 전체주의적 정치체제로 가거나, 처음부터 그러한 형태로 출발된다. 이런 체제하에서 「코뮤니케이션」 매체는 혁명과업의 도구로 전락되고 자유사회에서의 정부와 신문관계란 기대할 수 없다.

한편, 민주주의를 정치철학으로 삼는 정권이 들어선다 하더라도 그 정권은 위에서 지적한 대로 근대화란 대중과 역사의 여망을 저버릴 수는 없다.

MIT교수 「맥스 F. 밀리칸」박사 등은 신생국가의 근대화에 있어 중요한 조건으로 「유능한 중앙정부를 둔 새로운 형태의 권력구조」가 필요하다고 주장하고, 민주주의를 지향하는 한 정권유지를 위해서 정부가 지향하는 근대화를 위한 제정책이 일반의 승인을 얻도록 정부와 민간 사이에 충분한 의사소통이 강구되지 않으면 안된다고 주장하면서, 「매스 미디어」의 불비(不備)가 근대화에 큰 저해조건이라고 본다. 따라서 근대화를 지향하는 정치세력이 집권해서 올바른 근대화 전개를 기도한다 하더라도 이를 이해하지 못하고 한편으로 조속한 근대화에 성급한 급진주의자의 협공을 만나 정치적 불안정 내지 유해무익한 파괴적 행동으로 발전하는 경우가 많다. 「후진국가에서 공산당이 지향하는 바는 그와 같은 기회를 이용하려는 것」이라고 「밀리칸」교수 등은 본다.

물론 신문의 역할은 오히려 명백하다. 무엇보다도 급속한 변천과정에 있는 이행

사회에서 최대의 안정을 도모하는 데 기본적 과제를 가져야 한다. 인민이 선거한 정부가 다스리는 제도하의 사회라면 우선 그런 민주제도, 헌정질서의 수단을 통해서 근대화과정을 촉진하는 특수한 사명을 띠고 있다. 이 점 선진국가의 신문인의 역할과 다른 사명이 있다.

인도의 저명한 신문인 「D·R·망케칼」은 신생국가의 신문인의 의무를 다음과 같이 말한다.

첫째 신문은 안정된 국가를 건설한다는 지상과업에 정부와 공동으로 기여하여야 한다.

둘째 신문은 국가의 경제발달과 사회발전을 위한 정부의 노력에 협조하여야 한다.

셋째 신문은 파괴적이며 분열적인 세력에 대항하여 국가유지를 위해 싸워야 한다. 생존이 자유나 민주주의보다 우선적이기 때문이다.

그러나 이러한 의무의 정의를 내리고 결정하는 것은 정부가 아니라 신문이라야 한다. 정치적으로 안정되어 있는 국가의 언론인들한테는 이러한 의무는 어떻게 보면 이론이거나 군소리가 될 것이다.

그러나 신생국가에 있어서는 이러한 의무는 어려운 현실과 관련을 맺고 있다.

신생국에서는 정부에 대한 신문의 권능을 묘사한 유명한 「런던타임스」의 편집자 「디 레이」의 서술을 여기서 다시 적용시켜 보는 것도 필요하다.

즉 신문이 정치인역할을 담당하거나 관료들의 제약에 얽매일 것이 아니라 신문은 그자체로서의 어떠한 의무를 정부나 국가에 대하여 가지고 있다는 점이다.

나는 대체로 「망케칼」의 주장에 동조하는 동시에 신문은 서구사회의 전통적 기능, 즉 정부의 비위를 용서없이 폭로하고, 강압에 굴복치 않고 반대하는 권리를 법적으로 또는 제도면에서 쟁취하여야 한다고 본다. 다만, 신문이 「반대심리」에서 스스로를 해방시키지 못하고, 또한 「반대심리」에 젖은 대중에 영합해서 저항을 유일한 미덕으로 삼는다면 결코 안정 속에서의 발전은 기대할 수 없고 결국 혼란, 「쿠데타」, 혁명의 소용돌이 속에 사회를 몰아넣는 결과가 될 수도 있을 것이다. 문제는 균형과 중용에 있다.

이 점 한국신문은 자기비판의 여지를 가지고 보며, 안정 속에 발전을 위하여 싸우고 있는 국가적 과제에 어느 정도 공헌하느냐를 검토할 필요를 느낀다.

한편 신생국의 정부는 거의 예외없이 스스로 국가발전의 유일한 지도세력이라는 「도그마」에 빠지기 쉽다. 따라서 반대파나 신문의 공격은 적어도 그들의 안목에서 볼 때 모두가 파괴적이고 국가의 안전보장에 해롭다고 믿고 흔히 국가와 정부를 동일시한다. 더구나 반대심리에 사로잡혀 미숙하고 무원칙한 정부공격의 경향은 그러한 정부에 탄압의 구실을 준다.

그리하여 신생국가의 선의의 정권이 정직한 민주적 열망으로 시작하여 차츰 거의 무의식적으로 일당정치 내지 독재로 화해가는 것이다.

이러한 상태에서 나타난 독재자는 자기나라가 아직도 서구식 민주주의를 받아들일만큼 성숙되어 있지 않거나 서구식 민주주의가 자국에는 적합하지 않다는 것을 자신이 믿고 또 국민으로하여금 믿게 하여, 그들 자신의 정부에 의한 독특한 체제를 발달시켜 나가지 않으면 안된다는 것을 역설하려 한다.

정치적 독립에 의하여 해방된 새로운 노력들은 경제발달과 사회적개혁의 진척이 늦어지는 데 대하여 한편 초조해 한다. 그런가 하면 다른 한편으로는 여러 가지 경제적 정치적 및 사회적으로 긴급한 제반문제의 해결을 추구하고 있는 미경험의 정부의 노력이 신문의 비판 때문에 좌절되어 버리는 수도 있다.

결국 신문이나 정부의 미숙은 신문의 자유를 말살할지도 모르는 상극적관계에 빠뜨린다. 신문이 취하여야 할 의무는 이미 지적하였지만 정부가 민주주의에 대한 신념을 굳게 가지고 「시버트」가 주장한 조정기관으로서의 정부 또는 조성기관으로서의 정부가 기능을 다해 준다면, 정부와 신문은 균형과 견제의 관계로 국가의 독립보존, 경제적 발전, 사회적개혁에 있어 협조적 관계를 발전시킬 수 있는 것이다.