

매스미디어의 사회적 책임과 어카운터빌리티: 허친스 보고서(1947)의 재고찰 및 규범이론으로의 변천과정을 통해 본 현재적 의의와 과제*

정수영**

본 연구의 목적은 매스미디어의 위기 타개 및 개혁을 위한 규범이론의 내용과 범위를 제안하는 것이다. 이를 위하여, 허친스 보고서와 함께 허친스 보고서를 사상적 토대로 한 기존의 사회적 책임이론 관련 논의를 검토하여 한계점 및 시사점을 살펴보았다. 허친스 보고서는 매스미디어의 책임과 어카운터빌리티를 도덕적·법적 의무로 제시하였으며 미디어와 시민의 상호 협력관계 속에서 적극적 자유 이행이 가능하다고 보았다. 하지만, 사회적 책임이론에서 미디어의 책임은 어카운터빌리티에 관한 논의가 결여된 채, ‘기능’, ‘자율적 윤리’, ‘자율규제’를 중심으로 논의되어 소극적 자유로서의 한계를 노출해왔다. 따라서 자율규제나 기능주의적 접근에 의한 미디어의 사회적 책임 논의를 미디어 어카운터빌리티를 기반으로 한 적극적 자유 개념으로 확장할 필요가 있다. 그리고 사회적 토론과 합의를 거쳐 사회적 책임의 내용과 범위를 도출해 내야 한다. 허친스 보고서가 권고한 미디어 어카운터빌리티는 매스미디어가 시민사회와의 상호 커뮤니케이션을 통해서 ‘사회적 자율규제’를 실천하기 위한 민주적 방안으로서, 그리고 사회적 책임이론에 내재되어 있는 한계 극복을 위해 유용하다. 따라서 다원적 미디어 시스템 하에서 미디어 환경 개선과 신뢰 회복을 도모하기 위해서는 각각의 미디어 특성에 걸맞은 사회적 책임 그리고 어카운터빌리티의 내용 및 범위를 명확히 하기 위해 논의를 확장해야 한다.

주제어: 매스미디어, 허친스 보고서, 미디어 규범이론, 사회적 책임, 미디어 어카운터빌리티

1. 서론

디지털화 혹은 방통 융합을 기반으로 한 다매체 다채널시대가 점차 현실화되고 있는 지금, 대부분의 관련 사업자들은 위기 상황임을 주장하고 있다. 미디어 환경의 지형 및 법제도적 재편에 대한 찬반론 또한 대립 양상을 보이는 가운데 사회적 합의 도출은 요원해보이기까지 하다. 한편, 이처럼 복잡다단한 미디어 지형 속에서 ‘미디어와 시민참여’와 관련된 테마들도 활발하게 논의되고 있다. 미디어 이용자들이 단순한 수용자가 아니라 주체적 시민으로서 미디어 환경에 어떻게 참여할 것인가, 그리고 민주주의 사회 유지 및 발전에 어떻게 기여할 수 있을까 등의 문제의식이다. 물론 이러한 문제의식의 배경에는 새로운 미디어 기술 도입으로 인한 미디어 환경의 물리적 변화와 이로 인해 기대되는 새로운 ‘가능성’이 자리 잡고 있다. 그러나 보다 근본적으로는 매스미디어에 대한 미디어 이용자들의 뿌리 깊은 불만과 불신의 표출이라고도 볼 수 있다. 따라서 현재를 매스미디어의 위기 상황이라고 진단한다면, 위기의 원인을 미디어의 기술적 변화 및

* 본 연구는 학위논문(2006)의 일부를 수정 보완하여 재구성한 것입니다.

** 성균관대학교 미디어문화콘텐츠연구소 연구원(sk21jsy@naver.com)

시장 동향 등의 물리적·외적 환경 변화에서만 찾을 것이 아니라, 뿌리 깊은 불신의 원인은 무엇이며 신뢰 회복을 위한 방안은 무엇인지, 미디어 스스로가 언론·표현의 자유 속에서 사회로부터 부여받은 책임을 어떻게 이행해왔으며, 앞으로의 방향성은 어떻게 설정해야 하는지에 대해 깊이 천착할 필요가 있다. 실버스톤(Silverstone, 1999/2003)이 주장한 것처럼, 미디어에 의해 매개되는 세계에서 미디어는 단순히 어떤 행위를 신뢰할 수 있는 것으로 표상하거나 혹은 그러한 표상을 보증하는 능력과 역할 뿐만 아니라, 스스로가 신뢰를 형성하고 창출해 가는 인터페이스의 중심지점에 서 있기 때문이다.

언론·표현의 자유 및 책임에 관한 논의의 역사는 장구하다. 밀턴(J. Milton)의 아레오파지티카(Areopagitika)가 발표된 1644년 이후, 언론·표현의 자유는 험난한 여정을 거친 후 헌법상의 ‘우월적 지위’를 획득하게 되었다. 그러나 20세기에 들어서면서 언론의 과도한 자유에 대한 의문이 제기되었고 일종의 사회적 조정이 필요하다는 문제의식에서 언론의 책임을 요구하는 목소리가 등장하였다(Merrill, 1974, pp. 75~78; 박홍원, 2004). 지금으로부터 60여년을 거슬러 올라간 1940년대 후반, 영미에서는 매스미디어(press)의 거대화, 집중화, 독과점화, 보도의 다양성 결여, 수용자라고 착된 시민의 권리 침해, 상업주의에 의한 왜곡보도, 편집자나 기자에 대한 압력 등이 문제시되고 있었던 것이다(田島泰彦·右崎正博·服部孝章, 1998).

이러한 시대적 배경 속에서 매스미디어 기업의 집중 및 독과점 경향이 여론에 어떤 영향을 미치고 있는가, 매스미디어의 소유 및 경영에 있어서 양심과 공익에 대하여 저야 할 책임은 무엇인가라는 문제의식이 범사회적 논의를 불러일으켰다.¹⁾ 그리고 그 출발점으로 볼 수 있는 것이 1947년에 미국 프레스 자유위원회(이하, 허친스 위원회)의 권고로 출판된 보고서 *A Free and Responsible Press, Report of the Commission on Freedom of the Press*이다.²⁾ 허친스 위원회는 당시의 미국 미디어 상황에서는 모든 사람이 자유롭게 의견을 교환할 수 있다고 보는 전통적인 자유

1) 본 연구에서 고찰할 허친스 보고서(Hutchins Report) 및 사회적 책임이론(Social Responsibility Theory)의 원문에서는 ‘press’라는 용어를 사용하고 있지만 여기에서는 ‘매스미디어’로 통일하여 사용한다. 허친스 위원회는 보고서 서문에서 “본 위원회의 간행물에서 사용하는 ‘프레스’(press)라는 용어는 라디오, 신문, 영화, 잡지, 서적 등 모든 미디어를 가리킨다”고 언급하고 있다(Hutchins Report, p. 5). 또한 야마구치(山口いづ子)에 의하면 미국에서는 대부분의 경우 ‘프레스’라는 용어가 인쇄매체뿐만 아니라 방송매체 등에도 포괄적으로 사용되고 있다(1994, 48쪽).

2) 허친스 보고서와 함께 사회적 책임이론의 이론적 토대가 되었던 또 하나의 공식 보고서로 1949년에 영국의 왕립프레스위원회(Royal Commission the Press)에 의해서 공표된 *Royal Commission on the Press, 1947~1949, Report*를 들 수 있다. 왕립프레스위원회는 1947년에 영국의 전국 신문기자 노동조합의 제창에 의하여 옥스퍼드 대학의 데이비드 로스 경(Sir W. David Ross)을 위원장으로 하여 발족하였다. 당시 영국에서는 프레스의 집중화 현상 등이 문제시되고 있었는데, 위원회는 정확한 뉴스 보도 및 자유로운 의견 발표 촉진 등을 목적으로 하여 영국 내의 프레스 집중화 현상 및 개선 방책 등을 검토한 후 의회의 승인을 받아 1949년에 공식보고서를 공표했다. 보고서에서의 검토대상은 신문, 잡지, 통신사에 국한되어 있다. 보고서에서는 프레스계의 자발적 장치로 ‘프레스 총평의회’(A General Council of the Press)를 설치하고 ‘직업적 행동에 대한 효과적이고 높은 기준을 명확하게 설정할 것’을 권고했으며, ‘신규사원 채용과 훈련’의 중요성에 대해서도 논의하고 있다. 한편, 허친스 위원장이 영국 왕립프레스위원회의 고문으로 참가하여 지문을 하는 등 왕립프레스위원회 보고서에도 영향을 미친 것으로 알려져 있다(Royal commission on the press, 1947~1949, Report, 1949/1949).

시장 원리의 전제 자체가 과탄하였다고 진단하고 매스미디어의 자유 및 책임에 관한 권고 사항을 제시하였다(大井眞二, 1999, 30쪽). 권고 사항은 1956년에 출판된 『언론의 4이론』 중에서 피터슨(Peterson)에 의해 논의된 ‘사회적 책임이론’의 사상적 토대가 되었다. 슈람은 매스 커뮤니케이션의 중요한 전환기에 새로운 기준과 책임이 제기되며, 이에 따라서 매스 커뮤니케이션의 새로운 원리와 그 한계가 정해진다고 주장하였다. 그리고 그러한 주장의 일환으로 논의한 것이 매스미디어의 사회적 책임이었으며(Schramm, 1957), 이후 사회적 책임이론은 내용적 수정이나 첨삭을 거치면서 매스미디어의 대표적인 규범이론(Normative Theory)으로 정착하였다(Merrill, 1989).

이제 미디어 변혁기 혹은 미디어 빅뱅의 시대로 일컬어지고 있는 지금이야말로 변화하는 미디어 환경을 적확하게 이해하고 반영해 가기 위한 새로운 기준과 원리, 즉 매스미디어 규범에 대한 논의가 필요한 시점이다. 그리고 매스미디어 규범이론의 대표 격이라고 할 수 있는 사회적 책임이론을 이론적으로 고찰하고 재생산하여 사회 제도적 실천으로 이끌어내기 위한 출발점으로 허친스 보고서는 많은 함의를 지닌다. 허친스 보고서는 지난 반세기 동안 ‘저널리즘에 관한 학문적 사조’에 커다란 영향을 미친 논의라고 평가받고 있는데(Bates, 1995), 미디어의 사회적 책임과 적극적 자유 개념의 사상적 토대를 제공하였을 뿐 아니라, 미디어에 의한 어카운터빌리티 이행을 주장한 최초의 공식문서이기도 하기 때문이다.

허친스 보고서는 1940년대 당시 미국의 정치 사회 경제적 특수성을 기반으로 한 논의이다. 주요 검토 대상으로 삼고 있는 매스미디어 종류도 오늘날의 미디어 환경과는 많은 차이가 있다. 하지만 미디어 역사를 돌이켜 보면 새로운 미디어가 등장할 때마다 새로운 ‘가능성’이 장밋빛 미래처럼 그려지고 기존 미디어는 절체절명의 위기 상황으로 규정되는 상황이 반복되어 왔다. 하지만 ‘새로운 기술에 의한 가능성만이 강조되고 그 기술을 사용하는 측의 자유만이 과대평가되는 미디어 기술결정주의’에 경도되면서(Murdock, 2004), 미디어의 자유와 책임에 관한 논의를 이론적이고 규범적으로 재생산하고 발전시키기 위한 작업은 소홀했다. 우리나라에서도 언론의 자유와 책임에 관한 이론적 탐구가 활발히 전개되지 못했으며 특히 언론의 책임에 관한 논의는 매우 드물었다는 것이 박홍원의 지적이다(2004, 10쪽). 그 결과 미디어 기술 발달과 환경 변화에도 불구하고 60여 년 전 허친스 위원회가 제기했던 문제의식이나 비판의 목소리가 해소되거나 감소하기는커녕 오히려 확대 심화된 형태의 미디어 위기 상황으로 재연되는 양상을 보이고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 현재 매스미디어 환경에서 요구되는 미디어 규범 이론 구축을 위한 시사점과 제언 도출을 목적으로 한다. 그리고 연구문제로는 첫째, 허친스 위원회의 핵심적 주장은 무엇이며, 그 주장들이 사회적 책임이론이라는 규범이론으로 정착하는 과정 속에서 어떤 변화가 있었는가, 둘째, 그 변화 속에는 어떤 성과와 한계가 내재되어 있는가, 셋째, 그 성과와 한계들이 작금의 미디어 환경 속에서 지니는 시사점은 무엇인가 등 세 가지를 설정하였다.

2. 허친스 보고서(Hutchins Report)의 재고찰

1) 허친스 위원회 발족 당시의 정치·사회적 배경

20세기 초의 미국 사회는 산업화 과정에서 노동자와 농민이 철저히 소외되면서 부패와 부조리가 축적되어 있었다. 그리고 이러한 제반 모순을 척결하고 개혁해야 한다는 사회적 분위기가 팽배해 있었으며, 언론계의 부조리 역시 사회적 개혁 대상 중의 하나였다(채백, 2001, 30~35쪽). 19세기 말과 20세기 신문사가 기업화하면서 신문 발행이 이윤 추구를 위한 수단으로 바뀌었고 구독료 수입이 광고 수입의 뒷전으로 밀리고 있었다. 신문사들 사이에서는 광고주와 독자를 확보하기 위한 경쟁이 치열하게 전개되면서 ‘매춘 저널리즘’이라는 용어가 사용될 정도로 그 폐해가 매우 컸다. 정재계의 거물들에 의한 언론 소유가 늘었지만 실제 소유권은 은폐되고 있었고, 기사나 논설 형태를 가장한 위장 광고가 만연하였다. 그리고 더 많은 독자를 차지하려는 신문사들 간의 치열한 쟁탈전 속에서 발행부수는 거짓으로 조작되고 있었다(채백, 2001). 신문업계에서의 독점이 점점 더 강화되면서 ‘사욕을 탐하는 신문사 소유주’의 존재가 문제시되고 있었던 것이다(林 喬里, 2001).

한편 1930년대 중반에는 기술 진보에 의해 라디오가 본격적으로 등장했다. 통신과 교통의 발달은 지역주의를 약화시켰으며 이에 반비례하여 ‘국가’라는 개념이 시민에게 친근한 개념으로 정착해 갔다. 1930년대 후반에 들어서자 독일, 소련, 이탈리아 등 전체주의 체제의 위협이 확장되었고 미 연방정부 역시 중앙집권화를 한층 더 강화시켜 갔다. 허친스 위원회가 발족되었던 1943년 당시는 1920년대 대공황의 여파가 아직 가시지 않은 상태였고, 공황으로부터 부흥하기 위하여 뉴딜 정책이 실시되면서 연방정부에 부와 권력이 집중되고 있었다. 이러한 사회적 배경과 정치 구조 속에서 정치와 매스미디어의 관계도 전환되기 시작하였으며, 그 전환의 중심에 라디오 노변정당으로 유명한 F. 루즈벨트가 있었다(林 喬里, 2001). 문화적 통일성과 다양성의 촉진, 무한한 교육적 잠재력, 정치 및 정치인 관련 정보의 즉각적인 취득, 기독교적 가치의 활성화 등에 기여할 것이라는 언론의 찬양 속에서 라디오 시대가 개막하였으며, 라디오가 고급문화와 상업적 오락의 혼합을 바탕으로 한 중간 문화를 만들어 냈다고 평가되기도 했지만(채백, 1996, 217~234쪽), 루즈벨트에 의한 적극적인 ‘매스미디어 이용’에 의하여 ‘감시견’으로서의 매스미디어 역할은 흔들리기 시작했다(林 喬里, 2001). 루즈벨트는 주 2회 기자회견을 했고, 워싱턴발 뉴스는 이전보다 4배로 늘어났다. 무엇보다 루즈벨트는 라디오 방송을 활용하여 대통령 권력 강화를 시도하였다. 루즈벨트의 라디오 연설은 “여러분, 나의 친구들인 여러분...” 하고 시작되는 회화체였으며 국민 한사람 한 사람에게 설득력 있게 다가갔다. ‘루즈벨트의 연설은 명백히 정치적’이며 ‘국가의 이익과 정치 선전 사이에는 분명히 선을 그어야 한다’는 비판이 제기되기도 했지만, CBS를 포함한 각 네트워크는 루즈벨트의 국정연설을 중계했다. 헬버스탐에 의하면 루즈벨트는 ‘언론 조종에서 금세기 제1의 명수’였고, ‘워싱턴의 최량의 정보원’이었기에, 대통령 선거에서 전통과 정당의 벽을 깨고 4선이 가능했다. 루즈벨트는 당시 미국의 정치인 가운데서 방송기술에 관한 최초의 전문가였던 것이다(Halberstam, 1979/1984).

이상에서 살펴본 것처럼 허친스 위원회가 발족한 1940년대 당시 미국의 상황은 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 독일, 이탈리아, 소련에서 등장한 파시즘의 위협과 미국의 불황 극복을 위하여 권력의 중앙집권화가 이루어지고 있었다. 둘째, 제1차 세계대전 중의 전쟁 선전(propaganda)과 전후 PR 비즈니스가 등장하였고 정부는 매스미디어를 적극적으로 이용하고자 했다. 셋째, 무선통신의 열풍 속에서 등장하여 급속도로 보급되기 시작한 ‘뉴미디어’ 라디오가 권력의 중앙집권화를 위한 도구로 활용되었다. 넷째, 매스미디어의 집중과 독과점이 심화되는 가운데 매스미디어 스스로가 권력화하고 있었다.

이러한 정치·사회·경제적 배경과 미디어 환경 변화 속에서 자유 시장 원리를 바탕으로 한 고전적 자유주의에 대한 신념은 흔들렸고 매스미디어는 공익을 위해 봉사해야 한다는 원칙이 새로이 강조되기 시작했다. 그리고 그러한 논의의 출발점이 허친스 보고서였다.

2) 허친스 위원회 및 보고서 개요

1940년대 미국의 정치·사회·경제적 풍토 속에서 매스미디어에 의한 정치보도가 불공평하고 편향적이며 공중에게 유용한 정보보다도 가십이나 사소한 것들만 전달한다는 비판이 높아지고 있었다. 특히 『타임』(Time, Inc.)을 창간하여 스스로 편집장을 맡고 있던 헨리 루스(Henry R. Luce)는 거대 정부가 뉴스를 검열하는 형태의 규제가 아니라, 미디어에 다량의 뉴스 정보를 홍수처럼 제공함으로써 뉴스와 미디어를 통제하고 있다는 위기의식을 느끼고 있었다. 즉, 매스미디어가 정부의 PR 능력에 지배되고 있는 당시 상황에서 미디어는 과연 자유롭다고 말할 수 있는가라는 문제의식이었다(大井眞二, 1999, 31쪽).

루스는 1942년 12월에 매스미디어 자유의 현황과 장래를 전망하고 예측하기 위한 연구를 제안했다. 다음 해 시카고 대학 학장인 로버트 허친스(Robert M. Hutchins)를 위원장으로 하고 당시 미국의 일류 지식인들이 위원으로 참가하는 허친스 위원회(The Commission on Freedom of the Press; 약칭, Hutchins Commission)가 구성되었다. 타임사가 20만 달러를, 엔사이클로피디어 브리타니카(Encyclopaedia Britannica)가 1만 5천 달러를 제공하여 4년여의 연구 조사가 이루어졌고, 1947년 2월 시카고 대학 출판부에서 허친스 보고서가 출간되었다.³⁾ 보고서 제목에서도 알 수 있듯이 신문을 필두로 하여 라디오, 영화, 잡지, 서적 등 당시 주요 매스미디어를 총망라하여 연구대상으로 삼았다. 그러나 위원회에는 미디어 업계로부터의 참가는 없었으며, 미디어 관행이나 실적 등에 대한 조사도 실시하지 않았다. 매스미디어 각계로부터의 증언이나 문서를 학문적이고 이론적인 입장에서 검토하여 작성되었는데(Hutchins Report, 1947, pp. 5~9(Foreword)), 이것은 ‘업계 내부자에 의한 업계 비판은 불가능하다’는 허친스 위원장의 생각이 반영된 것이었다(林 香里, 2001).

하지만 보고서는 발표 직후부터 극렬한 반발에 직면하게 된다. 당시 미디어 업계의 입장은

3) 보고서 원제는 *A FREE AND RESPONSIBLE PRESS - A General Report on Mass Communication: Newspapers, Radio, Motion Pictures, Magazines, and Books*(Hutchins Report). 우리나라에서 출판된 번역본은 다음과 같다. 김택환 역(2004). 『자유롭고 책임 있는 언론』. 서울: 커뮤니케이션북스.

‘정부로부터의 자유’를 표방하는 고전적 자유론의 틀 위에서 있었기 때문이다. 허친스 위원회 설립의 제안자이자 후원자였던 루스의 주요 관심사도 정부에 의한 뉴스 통제를 제어하기 위하여 미디어 자유를 어떻게 재정의 할 것인가 이었음에도 불구하고, 위원회가 그 문제는 언급하지 않은 채, 오히려 정부 개입의 여지를 인정했다고 불만을 표출하기도 했다.⁴⁾ 한편 스스로의 정체성을 ‘서민계급’과 동일시하며 ‘귀족계급’에 속하는 지식인들에 비판적이었던 현장의 저널리스트들 역시 허친스 보고서가 엘리트주의를 표방하고 있으며 실무적 관점이 결여되어 있다고 비판했다(林 香里, 2001, 113쪽). 결국 허친스 보고서는 미디어 업계로부터의 동의는 구하지 못하였으며, 학문적·이론적 영역과 저널리즘 업계의 실무 영역 사이에 존재하는 규범과 현실의 간극을 다시 한 번 확인하는 계기가 되었다.

3) 주요 내용

(1) 어카운터빌리티(accountability) 개념의 첫 등장

허친스 보고서는 당시 매스미디어의 자유가 위기에 처해 있다는 현실 진단에서 출발하고 있는데, 위기의 주요 원인으로 다음 세 가지를 제시했다(Hutchins Report, p. 1).

- ① 매스 커뮤니케이션의 수단으로 발달해 온 매스미디어의 중요성이 증가하고 있는 한편, 매스미디어를 이용하여 의견이나 사상을 표현할 수 있는 사람은 감소하고 있다.
- ② 매스미디어를 이용할 수 있는 제한된 사람들은 사회가 요구하는 필요에 상응하는 서비스를 제공하지 못했다.
- ③ 매스미디어 조직에 몸담고 있는 사람들은 때때로 업무와 관련하여 사회적 비판을 불러일으키고 있다.

그리고 이러한 상태가 지속되면 매스미디어는 외부로부터의 통제와 규제를 받게 될 것이며, 매스미디어가 외부로부터의 통제와 규제 하에 놓이게 된다면, 이는 곧 민주주의마저도 위협에 처하도록 만들어 전체주의에 직결될 것이라고 경고했다(Hutchins Report, p. 5). 그리고 통제나 규제에 의한 민주주의의 위기 혹은 전체주의로의 전락을 막기 위해서는 미디어 스스로가 어카운터빌리티를 이행해야 한다고 권고했다.

매스미디어(press)는 어카운터빌리티를 이행해야 한다. 공중의 필요에 부응하기 위해, 시민의 권리와 미디어를 갖지 못하는 사람들의 표현의 권리를 지키기 위해, 사회적 어카운터빌리티(Social Accountability)

4) 신문업계의 비난은 선정적이었다. 전미신문편집자협회 회장은 “대단하신 열 분의 위원 중 누군가 한 사람이라도 신문사 경영을 한다면, 그 회사는 12개월 내에 도산하고 말 것”이라고 비난하였으며(林 香里, 2001), 『시카고 트리뷴』(The Chicago Tribune)의 휴즈(F. Hughes)가 3년의 집필을 거쳐 1950년에 출판한 『편견과 신문』(Prejudice and the Press)에서는 “매스미디어는 자유로운 사기업이며 외부로부터의 비판을 허용해서는 안 된다. 허친스 위원회는 미국의 존재를 뒤흔드는 소련형 사회주의·공산주의를 찬미하면서 미국의 매스미디어를 변질시키려 하고 있다”고 주장하며 각 위원의 사상까지 검증하고 나서기도 했다(渡辺武達, 2004).

를 이행해야 한다. 미디어의 결함이나 에러는 사적인 실수에 그치지 않고 공적인 위기에 이어진다. 미디어의 목소리는 다른 목소리와 공중의 발언을 빼앗는다. 앞으로의 시대에는 어카운터빌리티를 동반한 자유(accountable freedom)만이 유지될 수 있다. 도덕적 권리(moral right)는 어카운터빌리티를 받아들였을 때 유지될 것이다. 법적 권리(legal right)는 그 도덕적 의무(moral duty)가 수행되는 한 변함없이 유지될 것이다(Hutchins Report, pp. 18~19).

여기에서 주목해야 할 것은 당시의 미디어 위기를 타개하기 위해 제시된 책임을 지칭하는 용어로 ‘responsibility’ 뿐만 아니라 ‘accountability’도 함께 사용되고 있다는 것이다. 허친스 보고서에서는 어카운터빌리티가 본질적으로 어떠한 내용을 가리키고 있는가에 대해서 구체적으로 제시하지 않았기 때문에 어카운터빌리티의 개념과 범위, 대상 등에 대해서는 보다 심층적인 논의가 필요하다. 하지만 미디어의 자유가 도덕적 권리 및 법적 권리로서 유지되기 위해 수반되어야 할 조건으로 어카운터빌리티라는 도덕적 의무 이행을 제시했다. 즉, 어카운터빌리티라는 도덕적 의무를 다하지 않는 한, 도덕적·법적 권리로서 미디어가 누리고 있는 자유의 정당성이 흔들릴 수도 있다는 위원회의 인식을 읽을 수 있다.⁵⁾

(2) 책임의 내용

한편, 매스미디어에게는 공적 사안(public affair)에 관한 국민 교육의 역할, 매스 커뮤니케이션 담당자로서의 역할(The role of the agencies of mass communication)이 부여되어 있다고 보았다. 즉, 매스미디어는 ‘국가의 문화와 여론 형성에 미치는 영향’이 막대하기 때문에 매스미디어 소유주나 경영자는 여론 형성을 위하여 공익(common good)과 양심(conscience)에 대한 책임을 이행해야 한다고도 주장하였다. ‘상당한 권력을 지닌 매스미디어는 이에 상응하는 막중한 의무(obligation)를 수반한다’고 언급한 것이다(Hutchins Report, Foreword). 보고서에서 매스미디어가 수행해야 할 책임과 의무는 사회가 매스미디어에 요구하는 ‘요청사항’(The Requirements)이라는 형태로 제시되었으며 그 구체적인 내용은 다음과 같다(Hutchins Report, pp. 20~29).

- ① 매일매일 발생하는 사안의 의미에 대하여 다른 사안과의 관계 속에서 이해할 수 있도록 사실에 충실하게 종합적이고 이지적으로 설명할 것
- ② 사안에 관한 해설 및 비판을 교환하기 위한 포럼이 될 것
- ③ 사회를 구성하는 다양한 집단의 기본 구도를 정확히 반영할 것
- ④ 사회의 이상적 목표와 가치를 제시하고 명료화시킬 것
- ⑤ 시대의 선구적 정보에 대한 충분한 액세스를 보장할 것

5) 하나다(花田達朗, 2003)는 일본에서 ‘accountability’를 ‘설명책임’(説明責任)으로 번역하여 사용하는 것은 명백한 오역이라고 지적하고, ‘이행책임’(履行責任)이라는 용어를 제안하였다. 우리나라에서도 설명책임이라는 용어가 사용되거나 책무성, 책무, 책임성 등으로 번역하여 소개되고 있다. 하지만, ‘responsibility’ 역시 책임 또는 책무라는 용어로 사용되고 있기 때문에, 두 용어의 개념상의 차이나 관계 등을 모호하게 만들 우려가 있다. 따라서 본 연구에서는 ‘responsibility’는 ‘책임’, ‘accountability’는 ‘어카운터빌리티’라는 용어로 각각 구분하여 사용하고자 한다. 추후, ‘accountability’의 개념과 함의, 사회적 책임 및 시민사회와의 관계 등을 포괄할 수 있는 용어 개발이 필요하다.

이처럼 1940년대 후반 매스미디어에 요구되었던 책임의 핵심은 저널리즘이었다. 그리고 단순히 사실이나 사건을 객관적이고 기계적으로 전달하는 것에 그칠 것이 아니라, 사회적 맥락과 다양한 관계 속에서 각 사실이나 사건에 관한 설명·해설·비판과 함께 제공해야 하며, 매스미디어 스스로가 다양한 의견이나 태도가 제시될 수 있는 열린 포럼의 역할을 수행해야 한다는 것, 그리고 공중의 표현의 자유와 알 권리, 액세스권을 실현하는 담당자로서의 역할을 강조했다. 더욱이 이 다섯 가지 요청사항들은 선택 사항이 아니라 매스미디어가 자유를 향유하기 위해 반드시 수행해야 할 의무 사항이자 전제조건으로 제시되었다.

(3) 책임 구현을 위한 3주체: 매스미디어, 공중, 정부

그렇다면 이 다섯 가지 요청사항들을 구현해 가기 위한 방법은 어디에 있는 것일까. 먼저 허친스 위원회는 당시 매스미디어의 ‘자율규제’(self-regulation)와 ‘전문직업화’(professionalization) 현황을 점검했다. 하지만, 매스미디어 내부에 설치된 전문조직이나 자율규제 현황이 미디어 스스로 책임을 받아들이고 공익을 추구한다는 목적에 합치하는가에 대한 평가가 긍정적이지만은 않았다. 영화의 경우, 자율규제가 잘 조직되어 있었지만 검열위원회나 압력단체, 거대 영화사의 경제력 집중이라는 산업적 특성이 작용한 것이고, 라디오, 신문 등의 업계에서 자율규제 명목으로 설치하고 있는 조직들의 역할 수행은 미흡하다는 것이었다.⁶⁾ 오히려 자율규제조직이나 윤리강령을 설치하고 있지 않은 서적이나 잡지 업계를 더 높게 평가했다. ‘전문직업화’ 수준이 다른 미디어보다 상대적으로 높다는 것이 이유였다(Hutchins Report, pp. 69~76).

결국, 매스미디어의 책임 및 자유는 미디어 스스로에 의해 단독으로는 달성되기 어렵다고 판단한 위원회는 매스미디어의 책임 및 자유 구현을 위해 직접적인 이해관계가 있는 3주체로 매스미디어, 공중, 정부를 제시했다. 그리고 각 주체가 할 수 있는 현실적 방안(what can be done)으로 13개 항목을 권고했다. 먼저, 매스미디어의 역할로는 ‘정보와 논평 전달’, ‘실험적 활동에 대한 자금 제공’, ‘매스미디어 간의 상호 비판’, ‘매스미디어 종사자의 능력·독립·능률 향상’ 등을 제시했다. 공중이 담당해야 할 역할로는 ‘매스미디어 서비스를 원조하기 위한 비영리기관 설치’, ‘커뮤니케이션 분야에서의 연구·조사·출판 등과 같은 학술적·직접적 연구기관 창설과 충실한 저널리즘 교육’, ‘매스미디어 업적(performance)에 관한 평가 및 보고를 위한 독립기구 창설’ 등을 권고했다. 마지막으로 정부의 역할로는 ‘헌법으로 매스미디어의 자유 보장’, ‘신기술 육성, 기업 간의 자유경쟁 촉진, 공중의 이익 배려’, ‘의견 발표를 금지하는 입법 철폐’, ‘커뮤니케이션 미디어 정책 공표’, ‘국내외의 커뮤니케이션 수단 보유’ 등을 권고했다(Hutchins Report,

6) 예를 들어, 윤리강령보다 광고주에 의한 규제가 효과적이며, 특히 전국방송협회(The National Association of Broadcasters:NAB)의 강령은 아무런 구속력이 없으며 방송 수준 하락이나 상업주의 비판에 대하여 언론의 자유만을 주장하고 있다(라디오), 전문직으로서의 이상을 지향하는 것이 아니라 사업 경영, 노동조합의 승인이거나 노동조건 등에 전념하고 있다(신문), 윤리강령이 최소한의 기준만을 제시하고 있으며 적합하고 이상적인 내용을 목표로 제시하고 있지 않다(영화), 미국신문조합(The American Newspaper Guild)은 근무 조건이나 임금 인상 등에 치중했으며, 뉴스 조직으로서의 전문적인 목표를 단념하는 성명을 발표하기도 하였다(신문)는 것 등이 그 이유였다(Hutchins Report, pp. 69~76).

pp. 80~101).

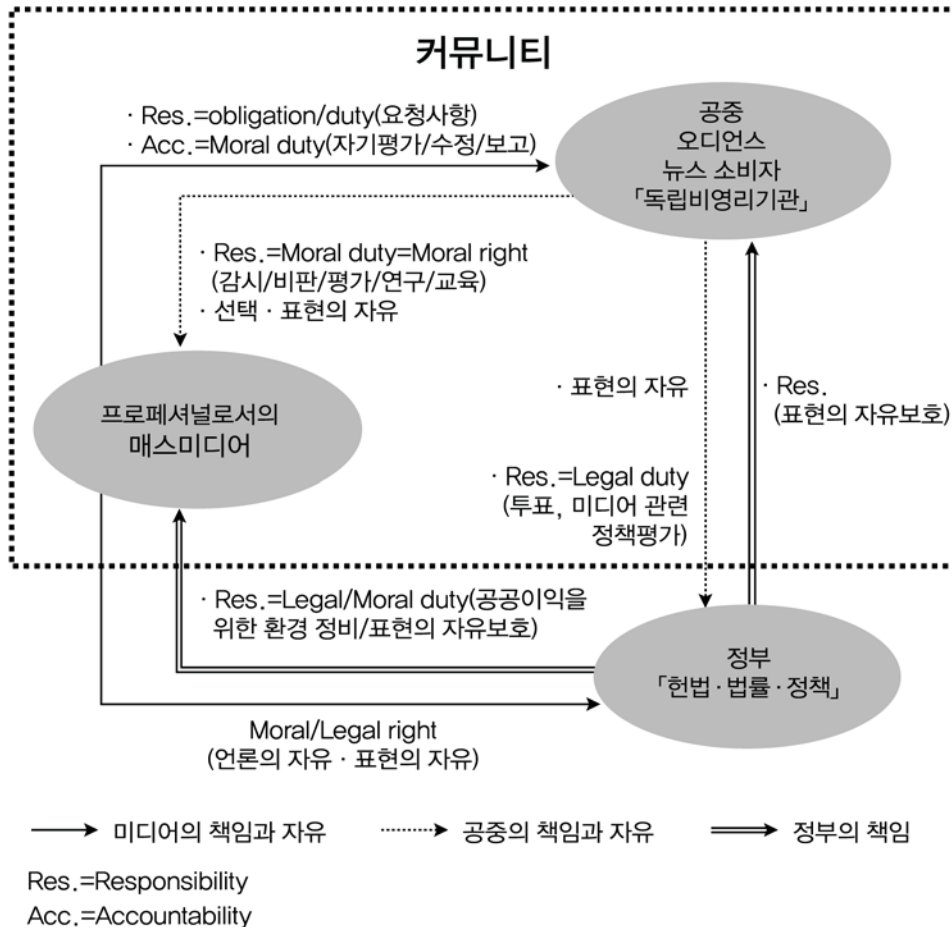
특히 미디어의 책임 이행을 위해 가장 현실적이고 유효성 높은 방안으로 제시한 것은 ‘새로운 비영리독립기구’의 설치였다. 이 기구를 중심으로 매스미디어가 이행해야 할 사회적 어카운터빌리티의 구체적인 내용이 제시되었다고 볼 수 있다. 위원회가 독립기구의 위상과 목표, 주요 활동내용과 범위로 권고한 내용은 다음과 같다(Hutchins Report, pp. 100~102).

- * 회의와 연구를 통하여 매스미디어의 현실 가능한 목표를 명확히 하도록 지원한다.
- * 매스미디어에 의한 서비스를 평가하고 개선을 지향한다.
- * 소수 계층을 위한 채널 이용 상황을 점검한다.
- * 매스미디어에서 소개하고 있는 국민 생활 등에 대한 외국에서의 조사 및 국제 커뮤니케이션을 위해 협력한다.
- * 매스미디어에 의한 오보를 지적하고 그 사례를 조사한다.
- * 커뮤니케이션 산업의 경향과 특징을 정기적으로 평가한다.
- * 정부의 관련 장치를 지속적으로 평가한다.
- * 대학 내에 연구·조사·비판을 위한 기관을 설치하도록 장려한다.
- * 특별한 필요(needs)를 성취하기 위한 기획을 장려한다.
- * 이상의 모든 내용을 선전하여 일반 공중에 의한 논의를 활성화한다.
- * 정부와 매스미디어로부터 독립적이어야 한다.
- * 기부금에 의해서 창설한다.
- * 10년간의 시행기간을 거쳐 그 업적을 총결산한 후, 목표에 가장 가까운 기구를 새롭게 결정해야 한다.

매스미디어의 위기 타개 및 개선을 위한 중심적 역할은 정부로부터 독립적인 매스미디어 스스로가 이행해야 하지만, 매스미디어의 자율윤리 또는 자율적 규제만으로는 한계가 있다. 따라서 매스미디어의 목적과 책임 이행 여부를 감시하고 평가하는 것은 공중이 적극적으로 참여하는 ‘비영리독립기구’를 주축으로 이루어져야 한다. 즉, 프로페셔널로서의 능력과 자질을 갖춘 매스미디어가 공중에 대한 어카운터빌리티를 이행함으로써 양자 간의 상호 협력적 메커니즘을 구축하는 것이야말로 위원회 권고의 핵심이라고 할 수 있다.

(4) 책임과 어카운터빌리티의 관계

전통적인 자유주의 이론에서는 미디어의 언론 활동과 공중의 언론 활동이 일치하며 미디어와 공중은 동질의 자유를 향유한다고 간주되고 있었다. 즉, ‘국가’ vs ‘미디어+공중’이라는 양자 간의 대립 구도 속에서 미디어는 국가에 대한 감시견 역할을 수행한다고 인식되었다. 하지만 허친스 보고서는 사회 구조적 변화 속에서 매스미디어 스스로가 하나의 권력 시스템이 되어 공중의 정보활동이나 표현활동을 오히려 제약할 수 있음을 지적하고, ‘국가’ vs ‘미디어’ vs ‘공중’이라는 3주체에 의한 상호 대립과 균형 관계를 토대로 매스미디어의 자유와 책임, 그리고 어카운



<그림 1> 허친스 보고서에서 나타난 매스미디어의 책임과 어카운터빌리티

터빌리티가 성립된다는 관점을 제시했다(大井眞二, 1999, 31~32쪽). 허친스 보고서에서 제시한 공중, 매스미디어, 정부라는 3주체 간의 관계, 그리고 매스미디어의 책임과 어카운터빌리티의 내용 및 흐름을 정리한 것이 <그림 1>이다.

위원회는 매스미디어의 자유가 의무를 수반하는 권리이며, 그 자유에는 15가지 항목의 원칙이 있다고 제시하였다. 특히 12번째 원칙 ‘어카운터빌리티를 이행하는 매스미디어와 책임 있는 커뮤니티’(The accountable press and the responsible community)와 14번째 원칙 ‘원칙에 관한 오늘날의 문제’(Contemporary problems of principle)에서도 책임과는 구별되는 개념으로 어카운터빌리티를 언급하고 있다.⁷⁾ 매스미디어가 어카운터빌리티를 이행할 ‘대상’으로 공중, 오디언스, 뉴스 소비자를 상정하는 동시에 이에 상응하는 공중의 책임을 함께 제시함으로써 양자 간의 상호관계를

7) 밑줄은 필자.

중시하고 있음을 확인할 수 있다. 그 관계를 구체적으로 살펴보면, 먼저 공중은 자유로운 사회를 지키기 위한 책임을 미디어에 위임하고 있으며, 미디어는 공중에 대하여 이에 상응하는 높은 수준의 정보 서비스를 제공해야만 한다. 이를 위하여 미디어는 스스로가 합리적이고 현실적인 기준을 명확히 제시하고, 이를 실현해 가기 위하여 노력해야 하며, 사회적 어카운터빌리티의 척도에서 공중의 감시와 협력이 필요하다는 것이다(Hutchins Report, pp. 107~ 133).

한편 ‘매스미디어의 자유를 구성하는 요소 간에 발생하는 모순’과 ‘매스미디어의 자유와 어카운터빌리티 개념 사이의 모순’이 존재할 수 있음을 지적하고, 이들 모순은 매스미디어가 산업적 경향(bias)을 공중에게 널리 알리는 동시에 ‘~을 위한 자유’(freedom for)를 확대해 감으로써 일정 정도 해소해 갈 수 있을 것이라고 제언했다. 즉, 매스미디어는 외부의 통제와 규제‘로부터의 자유’(freedom from)뿐만 아니라, 가치 있는 사상을 공중에게 알리고(Hutchins Report, pp. 128~131), ‘공공의 장’(public arena)과 ‘공적 토론’(public discussion)을 성립시키기 ‘위한 자유’를 추구해야 한다는 것을 강조한 것이다(Hutchins Report, pp. 117~119).

3. 사회적 책임이론(Social Responsibility Theory)과 미디어 어카운터빌리티(Media Accountability)

허친스 위원회는 매스미디어의 자유에는 책임과 어카운터빌리티라는 ‘의무’가 동반되어야 한다고 권고하였다. 보고서가 발간된 이후 매스미디어의 사회적 책임이 논의되어 가는 가운데 어떻게 변화하였는지를 책임의 ‘내용’과 ‘속성’, 그리고 어카운터빌리티라는 측면에서 살펴볼 수 있다.

1) 사회적 책임이론의 성립 및 변화

허친스 보고서가 공표되고 다음 해인 1948년, 시버트(Siebert)는 ‘커뮤니케이션과 정부와의 관계’라는 논문에서 정부 스스로가 적극적으로 미디어 자유를 촉진시켜야 한다고 주장했다. 특히 정부는 사상의 자유 시장 및 새로운 미디어 조성, 신기술 도입 장려 등의 역할을 담당하는 것이 바람직하지만, ‘정보 내용에 간섭하지 말 것’, ‘자유 시장 조정의 역할을 할 때는 신중을 기할 것’, ‘정부의 힘에 의해서 현존하는 미디어의 활동력 조성에 장애가 되어서는 안 된다는 것’을 기본 전제로 함께 제시하였음을 주목할 필요가 있다(Schramm ed., 1960/1968). 이러한 기본 전제가 허물어지면 민주주의도 함께 허물어지고 말아 전체주의로 직결될 수밖에 없다는 허친스 위원회와 인식을 같이 한다(Hutchins Report, p. 5).

그 후 허친스 보고서와 왕립프레스위원회 보고서를 사회적 책임이론으로 정착시킨 것은 1956년에 출판된 *Four Theories of the Press: The Authoritarian, Libertarian, Social Responsibility, and Soviet Communist Concepts of What the Press Should Be and Do*(이하, 언론의 4이론)에서 한 장을 할애하여

검토하고 있는 ‘사회적 책임이론’이다. 사회적 책임이론은 ‘~을 위한 자유’라는 적극적 자유 개념에 그 기초를 두고 있다.

(1) 매스미디어 책임의 내용 변화

피터슨에 의하면 사회적 책임이론에서 제시하는 매스미디어의 ‘기능’은 자유주의이론과 기본적으로 동일하다. 즉, 전통적인 자유주의이론에서 주장하고 있는 자유를 인정하면서도 자유는 의무(obligation)를 수반하는 것이기 때문에 특권적 지위를 향유하고 있는 매스미디어는 사회에 대하여 일정한 기능을 수행할 책임이 부과되어 있다는 것이다. 매스미디어가 수행해야 할 기능의 내용은 다음과 같다(Siebert & Peterson & Schramm, 1956/1980, 133~134쪽).

- ① 공공사안에 대한 정보와 토론, 혹은 논쟁을 제공함으로써 정치제도에 봉사할 것
- ② 공중 스스로가 스스로의 일을 결정할 수 있도록 계발할 것
- ③ 정부에 대한 감시견으로 활동함으로써 개인의 권리를 지킬 것
- ④ 광고매체를 통해 상품과 서비스의 구매자와 판매자를 연결시켜 경제제도에 봉사할 것
- ⑤ 오락을 제공할 것
- ⑥ 특수이익의 압력을 받지 않도록 스스로의 재정적 자립을 유지할 것

이 기능들이 매스미디어가 수행해야 할 책임의 구체적인 내용을 구성한다고 볼 수 있다. 그리고 이 여섯 가지 기능 중에서 정치제도에 대한 봉사, 공중의 계발, 개인 자유의 옹호라는 역할을 제대로 이행하지 못하는 것은 물론, 그러한 기능에 관한 매스미디어의 해석이나 실천에 문제가 있다는 비판적 인식으로부터 사회적 책임이론이 제기된 것이다(Siebert & Peterson & Schramm, 1956/1980, 133~134쪽). 허친스 보고서에서 미디어의 책임으로 제시한 보도 해설 기능 위에 감시견으로서의 기능, 경제 제도에 봉사할 기능, 오락을 제공할 기능, 재정적 자립을 유지할 기능 등이 새롭게 추가되었다. 사회적 책임이론에서는 정보를 제공하고 해설하는 저널리즘으로서의 책임뿐만 아니라, 산업제도가나 오락제도로 확대된 매스미디어의 기능을 고려하여 그 책임 내용을 상정하고 있다고 볼 수 있다.

그렇다면 이러한 기능의 책임이 제기된 1960년대 당시 미국의 매스미디어는 어떤 비판에 직면하고 있었을까. ① 미디어 소유자들이 정치 및 경제 문제에 관해서 자기 자신의 목적을 위하여 미디어의 힘을 행사하고 있다, ② 대기업이나 광고주에 의해서 편집방침이나 논설내용이 지배당하고 있다, ③ 사회 변화에 뒤떨어지고 있다, ④ 매일매일 일어난 일을 보도할 때 표면적이고 선정적인 것에 치우치고 있으며 질 낮은 오락을 제공하고 있다, ⑤ 공공의 도덕을 위협에 떨어뜨리고 있다, ⑥ 정당한 이유 없이 개인의 프라이버시를 침해하고 있다, ⑦ 기업이 계급에 지배당하고 있으며 미디어 산업에 대한 신규진입을 어렵게 하여 사상의 자유 및 공개 시장 등이 위협에 처해 있다는 것 등이 당시 미디어 비판의 주요 이유였다. 이러한 비판에 관해서 피터슨은 기술적·사회적인 측면에서의 폭넓은 변화도 빠뜨릴 수 없는 배경으로 고려해야 한다고 지적했다(Siebert & Peterson & Schramm, 1956/1980, 139~142쪽). 즉, 1940년대에 제기되었던 사회적

비판과 문제의식들이 보다 확장되고 심화된 형태로 1960년대에도 지속되게끔 만든 주요 원인 중의 하나로, 미디어 기술 및 환경의 물리적 성장과 변화는 물론, 사회 전체와 사회 구성원의 질적·양적 변화를 미디어 스스로가 따라가지 못했다는 것을 지적할 수 있다. 그리고 주목해야 할 또 한 가지는 매스미디어의 사회적 책임의 속성이 ‘기능’ 및 ‘자율 윤리’라는 차원에서 논의되고 있다는 것이다.

(2) 매스미디어 책임의 속성 변화

① ‘책임’에서 ‘기능’으로의 변화

허친스 위원회가 제시한 미디어의 책임은 법적·도덕적 의무의 차원이었다. 허친스 위원회가 제시한 다섯 가지 요청사항의 대부분이 실현 불가능한 기준이며, 정보에 대한 도덕적 권리, 매스미디어의 사회적 책임이나 양심에 대한 의무라는 개념 자체가 추상적이고 불명확하며 비현실적인 허상에 지나지 않는다는 메릴의 비판은 논외로 치더라도(Memill, 1974, 1989), 허친스 보고서에서 제시된 사상적 토대와 권고 사항이 이후 사회적 책임이론이라는 규범이론으로 전개되어 가는 과정에서 ‘의무’가 ‘기능’이라는 차원으로 변화하는 조짐을 보이기 시작했다. 예를 들어, 라이트(Wright)가 매스미디어의 사회적 기능으로 환경 감시 기능, 사회 구성 요소간의 상관조정 기능, 사회적 유산 전달 기능, 오락 기능을 제시한 이래(1960, pp. 608~609), 이 네 가지 기능은 매스미디어를 이해함에 있어서 유용하게 활용되고 있다. 그러나 매스미디어의 기능으로 제시되고 있는 항목이나 그 내용들은 미디어의 사회적 책임을 구성하는 내용과 대동소이하다.

그렇다면 매스미디어에게 부여되어 있는 책임을 ‘기능’이라는 차원에서 논의하는 것은 어떤 의미가 있을까. ‘책임’의 사전적 의미를 보면, ‘어떤 의미와 관련하여 공통 가치를 지향하는 사회적 상호 행위나 조직 속에서 일정한 지위를 맡고 있는 행위자가 제도화된 역할 기대에 부합하는 행위를 이행해야 할 의무’라고 할 수 있다(濱島朝·竹内郁夫·石川晃弘, 1982). 특히 ‘책임’은 누군가에게 빚지고 있다는 것을 의미하며 개인이나 사회를 위해 수행해야 할 ‘의무’를 상징하는 것이라는 박홍원의 설명은 한마디로 정의하기 어려운 책임 개념을 이해하는 데 도움이 된다(2004, 25쪽).

반면, 맥퀘일에 의하면 미디어의 ‘기능’을 중심으로 한 기능주의적 접근에서는 외견상 어떤 이데올로기적인 방향성을 요구하지 않으며 객관적인 방법론을 취하고 있어 폭넓게 적용할 수 있다는 가능성을 지닌다. 하지만, 미디어를 정치적인 변동의 원천이 아니라 현존하는 사회질서를 유지하거나 혹은 반영하는 수단으로만 파악하게 만든다. 따라서 미디어 기능에 관해서 논할 때에는 해당 미디어의 존재가치나 목적, 기대, 결과 등에 대한 상세한 설명과 함께 그것이 ‘누구’의 입장에서 논의되고 있는가를 먼저 생각해 봐야 한다(McQuail, 1983/1985). 그럼에도 불구하고 매스미디어의 책임이 ‘기능’이라는 속성에서 해석되고 논의됨으로써 매스미디어의 목적이나 기대, 결과가 과연 ‘누구’를 위한 것인지 애매모호하게 만들거나 가치중립적인 것으로 포장되어, 기존의 권력이나 시스템의 안정화 및 재생산은 물론이고, 미디어 스스로의 권력과 이익을 옹호하게 될 가능성마저 내재하고 있다고 볼 수 있다(정수영, 2008). 더욱이, 반드시 이행해야 한다는 ‘의무’로서의 개념과 당위성을 약화시키고, 사회제도로서의 미디어가 지니는 존재 의미마저 혼란에 빠지게 만든 것은 아닌가라는 문제제기도 가능하다.

② ‘도덕적 의무’에서 ‘자율적 윤리’로의 변화

『언론의 4이론』이 출판되고 1년 후인 1957년, 슈람은 *Responsibility in Mass Communication*을 출판하였다. 슈람은 대기업 조직이 된 매스 커뮤니케이션 산업이 지니는 ‘비즈니스상의 책임’이 ‘정보를 전달하는 책임’(Informational Responsibility)에 간섭해서는 안 된다고 전제하고, 매스 커뮤니케이션에 부과되어 있는 최소한의 법적 어카운터빌리티(Legal Accountability)를 따르는 것은 당연하다고 주장하였다(Schramm, 1957/1968, 6쪽). 그리고 매스미디어의 책임과 무책임의 경계선이 어디인가를 해명하기 위해서 매스 커뮤니케이션의 자유, 알 권리(The Right to Know), 진실과 공평(Truth and Fairness), 대중 예술(Popular Art)이라는 네 가지 테마를 고찰하였는데, 여기에서 사용된 논의의 틀은 윤리(ethics)였다(Schramm, 1957/1968). 매스미디어의 사회적 책임이 ‘도덕’이나 ‘의무’보다도 ‘윤리’라는 속성을 내포하기 시작한 것이다. 또한 어카운터빌리티는 도덕적 의무가 아니라 법적 차원에서 제시되었는데, 슈람 역시 법적 어카운터빌리티의 개념에 대한 명확한 설명과 해석은 제시하지 않았다.

그렇다면 ‘도덕’(moral)과 ‘윤리’(ethics)의 차이는 어디에 있는 것일까. 굴드너에 의하면 ‘도덕’이라는 것은 권력이나 강제력의 행사 없이 바람직한 행위를 환기시킴으로써 이해관계의 대립을 중지시키고 사회관계에서 신뢰를 구축하며 행위의 선택이나 내적 갈등을 해결하기 위해 작동하는 메커니즘이다. 이러한 메커니즘은 각각의 상황에 좌우되는 것이 아니라 욕구 충족의 상호성이라는 관계상에서 이루어진 암묵적 약속을 토대로 하고 있다. 따라서 도덕을 지키고 따라야 한다고 생각되는 당사자에게 있어서는 권리와 동시에 의무를 동반하게 된다(Gouldner, 1971/1975, 147~148쪽). 이처럼 도덕이란 ‘관습·법·풍속 등과 같은 사회규범에 의해 지지받는 동시에 개인에게 내면화되어 있는 규범으로서 선악의 판단 기준’이 되며, ‘사회 혹은 그 하위 체계에 있어서 일반적으로 승인받고 있는 행위 준칙’으로 해석할 수 있으며, ‘의무’라는 속성을 내재하고 있다. 반면, 윤리는 ‘넓은 의미에서는 도덕의 범주에 속하기는 하나, 자타(自他) 행위의 옳고 그름·선악의 제재가 행위의 외면적 양상이나 결과가 아니라 내면적인 심정이나 동기에 근거하여 자율적으로 이루어져야 한다고 보는 규범’으로, ‘개인의 판단이나 선택과 깊이 연계되어 있는 선악의 기준’이라고 볼 수 있다(河合準雄·鶴見俊輔, 1997; 濱島朗·竹内郁夫·石川晃弘, 1982).

박홍원은 지금까지 미디어의 사회적 책임을 도덕적 영역에 한정함으로써 효율적인 미디어 책임 장치를 마련하는 데에 실패했다고 평가하였다(2004, 44쪽). 그러나 실제로는 ‘도덕적 의무’가 아니라 ‘자율적 윤리’에 근거하여 미디어의 사회적 책임이 자리매김 되어 논의되어 왔다고 보는 것이 타당하다. 외부로부터의 간섭이나 개입은 개입의 주체가 누구이며 개입의 대상과 내용이 무엇이든 상관없이 미디어의 독립성과 자유를 침해하는 것으로 간주되는 경향을 볼 수 있기 때문이다. 대표적인 예로, 방송윤리강령이나 신문윤리강령, 신문윤리실천요강, 신문윤리위원회 등을 통한 ‘자율규제’를 들 수 있다.

‘도덕’과 ‘윤리’의 개념적 차이에서 알 수 있듯이, 매스미디어의 책임을 각종 윤리 강령이나 가이드라인 등을 중심으로 한 ‘자율적 윤리’에 근거하여 수행한다는 것은 도덕이나 의무로서의 책임 개념에 내재되어 있어야 할 사회성이나 규범성, 절대성 등의 속성보다 개인에 의한 선택성과

동기 부여, 가변성이 강조되고 있음을 의미한다. 즉, 언론·표현의 자유를 위하여 개개인의 윤리에 맡겨야 한다는 차원에서 논의되는 사회적 책임에는 사회적 합의나 사회적 규제 등과 같은 속성이 결여되어 있기 때문에 그 실천적 측면에서 한계를 노출할 수밖에 없다. 하나다(花田達朗)가 지적한 것처럼, 개개인의 심정이나 동기부여, 혹은 판단이 조직의 방침과 일치하지 않을 때 개인의 윤리 차원에서 가능한 것은 극히 제한적이기 때문이다(1999, 161~170쪽). 그리고 시민사회의 도덕적·사회적 요구와 미디어 조직의 기업적 이해관계가 충돌했을 때, 미디어 조직의 행위가 ‘자율윤리’ 또는 ‘자율규제’라는 이름으로 포장되어 스스로의 이해관계를 정당화시키는 수단으로 전락할 가능성도 있다. 자율적 윤리 차원에서 논의되는 사회적 책임은 시민사회와의 관계가 결여되어 있으며 외부로부터의 그 어떤 개입과 간섭도 부정하는 ‘소극적 자유’로서의 속성이 강하게 내재되어 있기 때문이다.

1940년대 당시 허친스 위원회가 각종 자율규제 장치에 대해 부정적 평가를 내렸던 것도 이러한 ‘자율윤리’ 또는 ‘자율규제’가 지니는 한계에서 기인한 것이라고 볼 수 있다. 그 한계를 극복하기 위해서는 공중과의 상호관계 속에서 어카운터빌리티라는 ‘도덕적 의무’가 수반된 ‘적극적 자유’를 이행해야 한다고 권고한 것이다. 즉, 허친스 보고서를 사상적 토대로 하여 사회적 책임이론이라는 미디어 규범이론이 탄생하여 지금에 이르고 있지만, 자유와 책임의 의미와 속성에서 많은 변화가 있었음을 알 수 있다. 특히, 사회적 책임이론이 적극적 자유를 주장하고 있다고 해석되는 경향이 있지만, 실제로는 사회적 책임을 자율윤리 혹은 기능주의적 관점에서 논의함으로써, 실천적 측면에서는 여전히 ‘소극적 자유’의 범주에 갇혀 있음을 알 수 있다. 결국, 허친스 보고서가 사회적 책임이론이라는 미디어 규범으로 정착하는 과정 속에서 허친스 위원회가 권고했던 핵심적 가치와 의미가 점차 퇴색됐으며, 그 결과 미디어에 대한 신뢰 추락은 물론 미디어 환경 변화의 방향성마저 모호하게 만든 것은 아닌가 되돌아볼 필요가 있다.

이런 측면에서 봤을 때 언론 4이론은 제2차 세계대전 이후 세계 패권국가로 등장한 미국의 미디어 산업을 옹호하기 위한 이데올로기에 지나지 않으며, 사회적 책임이론도 미디어의 사업적·산업적 전략으로 자유방임주의를 수정한 것에 지나지 않기 때문에 미디어 규범이론으로는 부적당하는 네론 등의 비판은 타당하다(Neron ed., 1985/1998).

(3) 사회적 책임이론의 진화 및 재생산

알철에 의하면 어떠한 형태의 경제적·사회적 구조에서든 모든 매스미디어는 ‘자유로운 언론’과 ‘사회적 책임’ 이행을 목적으로 하고 있다. 즉, 모든 사회와 미디어 제도는 ‘사회적 책임’과 ‘자유’를 공통적으로 추구해야 하며, 단지 각각의 사회나 역사, 정치, 문화, 심리적 상황이 상이하기 때문에 각 사회에서 어떤 내용과 형식을 가지고 해석하고 적용하는가, 미디어의 역할로 각 사회가 요구하는 것은 무엇인가에 따라서 매스미디어의 사회적 책임은 다양한 형태와 내용으로 현실화된(Altsuhull, 1995). 맥퀘일 역시 미디어의 다양한 형태나 활동 시간 및 공간에 따라서 미디어에 기대하는 책임과 의무의 내용 및 형식이 달라질 수 있기 때문에 미디어의 책임과 의무는 획일적일 수 없다고 지적하였다(McQuail, 2003, p. 45). 이러한 시각은 한 국가 내에 존재하

는 다양한 미디어의 종류나 제도에도 적용될 수 있다. 신문과 방송, 공영방송과 민영방송, 지상과 방송과 케이블 방송 등 서로 다른 목적과 형태, 소유 구조를 지닌 다양한 미디어에게 각각의 사회가 요구하는 책임의 내용과 범위, 그리고 관련 정책도 상이하기 마련이다. 따라서 각각의 사회에서 각각의 미디어가 어떤 사회적 책임을 요구받고 있는가에 대한 폭넓은 사회적 토론과 합의가 선행되어야 한다. 특히, 미디어 관련 정책 수립이나 법제도 개편을 위하여 해외 사례를 수집하고 해석하여 적용하고자 할 때에도 해당 국가가 처해 있는 역사적·정치적·사회적·문화적 상황과 연계하여 신중하게 검토해야 한다는 것을 알 수 있다. 이런 관점에서 봤을 때, 현재 미디어 환경 변화 및 관련 정책에 관해 우리나라에서 진행되고 있는 각종 논의 속에서, 외국사례의 무분별한 적용, 각 미디어의 목적·형태·소유구조 등의 층위 및 기준의 혼돈, 폭넓은 사회적 토론과 합의 과정의 결여라는 한계를 발견할 수 있다.

이상으로 사회적 책임이론의 출발과 성립 그리고 전개 과정을 개관하였다. 여기에서 매스미디어의 책임 내용과 범위는 고정 불변의 것이 아니라, 당해 사회의 시대적인 변화와 요청에 의해 보장되거나 확장되는 것이며 새로이 생성되기도 한다는 것을 알 수 있다. 즉, 사회적 책임은 내용과 범위 상의 ‘가변성’을 내재하고 있다. 그렇다면 이와 같은 ‘가변성’에 의해 유발될 수 있는 사회적 책임의 질적·양적 변화의 방향성을 설정하기 위한 기준 및 원리를 어떻게 구축할 것인가가 중요한 쟁점으로 떠오른다(정수영, 2008). 이러한 쟁점을 구성하는 미디어 규범의 키워드는 무엇일까. 사회적 책임 이행을 자율적 윤리나 기능주의적 관점에서 논의함으로써 나타나는 한계를 수정 보완하여 새로운 규범이론으로 재생산하기 위한 키워드로 ‘내용적·실천적 측면에서의 적극적 자유 추구’, ‘미디어의 공개성을 바탕으로 한 상호 커뮤니케이션’, ‘상호 커뮤니케이션 과정에 주체적으로 참가하는 시민’을 제시하고자 한다. 그리고 이 세 가지 키워드를 만족하는 개념이 ‘미디어 어카운터빌리티’(Media Accountability)이다.

① 미디어 어카운터빌리티의 재등장

1947년 허친스 위원회가 미디어가 이행해야 할 도덕적 의무 중의 하나로 어카운터빌리티를 제시하였음은 앞서 소개하였다. 하지만 매스미디어가 이행해야 할 책임은 ‘전문가주의(Professional)와 사회적 책임(Social Responsibility)을 중심으로 논의되어 왔으며(McQuail, 2003, p. 192), 민주주의 사회를 유지하고 발전시켜 가기 위해서 정부 권력은 물론 사회 제영역의 공개성과 투명성, 즉 어카운터빌리티를 요구하고 감시하는 역할이야말로 매스미디어가 수행해야 할 가장 중요한 가치로 인식되어 왔다(Merrill, 1974; Skolnick & McCoy, 1984; Waisbord, 2000; McQuail, 2003). 공중에 대한 책임이 부과되어 있는 사회의 모든 공적 영역이 ‘공적 어카운터빌리티’(Public Accountability)를 이행하도록 요구하고 추궁하는 감시견으로서의 역할이야말로 매스미디어의 가장 중요한 사회적 책임으로 정착되어 온 것이다. 사회적 책임을 중심으로 한 미디어 규범이론에서 허친스 위원회가 권고한 어카운터빌리티 이행에 대한 관심과 논의는 찾아보기 어려웠다.

그러나 권력의 제4부로서 매스미디어가 차지하는 사회적 비중과 영향력이 날로 막대해 지고 미디어에 의한 각종 버리나 반윤리적 행위의 폐해가 증대되고 있는 가운데, 매스미디어를 제어하

고 규제해왔던 공적 규제 시스템과 시장에서의 자유경쟁 메커니즘 모두가 한계를 노출하고 있다. 국가에 의한 공적 규제 시스템은 경제적 비효율성, 인민의 평등이나 기회 균등 보장의 실패를 가져왔으며, 시장에서의 자유경쟁 시스템은 호혜적이고 공생적인 교환 행위가 성취될 수 있는 최적의 조건 성립에 실패했다는 것이다(최영목, 1997; McQuail, 1997). 이러한 상황에서 성숙한 시민사회의 적극적 역할이 주창되었고 미디어 규제에 관한 제3의 메커니즘으로 미디어 어카운터빌리티가 다시 논의되기 시작했다(Blumler & Hoffmann-Riem, 1992; Bertrand, 1999, 2003; McQuail, 2003; Bardeol & D'Haeneans, 2004). 매스미디어 역시 의사결정 프로세스 및 결과의 정당성과 권위를 부여받기 위해서는 미디어 스스로가 어카운터빌리티의 '이행 주체'가 되어, '사회적 책임'을 어떻게 이행하고 있는지, 혹은 이행하지 못하였는지에 대하여 '시민사회 및 이해 관계자'에게 투명하게 '공개'하고 '평가'하는 과정이 필요하다는 것을 의미한다.

그러나 최근 국내외에서 다양하게 논의되기 시작한 어카운터빌리티는 매우 다의적으로 해석되고 있다. 예를 들어, 미디어 어카운터빌리티를 실천하기 위한 장치로 제시되고 있는 MAS(Media Accountability System)의 경우, 미디어 고충처리, 각종 규율 및 윤리기준 제정, 자율규제장치 등과 같이 미디어 윤리 및 질을 향상시키기 위한 장치가 총망라되어 있으며, 미디어 액세스, 미디어 교육, 미디어 비평 등과 같은 미디어 외부에서의 활동, 공영방송이나 대안 미디어 등의 미디어 제도 등도 포함시키고 있다(Bertrand ed., 2003; 박홍원 외, 2005). 이러한 논의에서는 매스미디어의 사회적 책임과의 관계, 그리고 이행 주체와 대상의 구분 및 관계가 정립되지 않은 채 모호함을 가중시키고 만다. 더욱이 MAS의 범주에 포함되는 것들이 모두 어카운터빌리티 이행을 위한 시스템이라면, 이미 매스미디어는 어카운터빌리티를 이행하고 실천하고 있다는 결론에 도달하게 된다.

또한 맥퀘일은 어카운터빌리티를 'liability'와 'answerability'로 구분하여 제시하였다.⁸⁾ 이와 함께, 어카운터빌리티는 처벌보다는 조사나 설명, 사죄 등의 언어적 프로세스에 의해 이행되며, 회복, 개선, 규범으로의 복귀가 그 목적이지만, 실제로는 업무 수행을 장려하거나 공헌하는 것보다 책임이나 처벌의 할당에 집중되는 경향이 있다는 것을 문제점으로 지적하였다(McQuail, 2003, pp. 195~196). 맥퀘일이 제시한 'liability'나 'answerability'는 도덕적 의무로서의 어카운터빌리티를 어떻게 강제해 갈 것인가를 중심으로 한 방법론적 측면에서 어카운터빌리티를 구성하는 일부분이며, 사회적 책임의 내용과 속성에 따라서 어카운터빌리티의 이행 방법과 대상도 달라져야 한다. 따라서 맥퀘일에 의한 어카운터빌리티 개념을 이해하기 위해서는 사회적 책임의 다양한 내용과 속성이 먼저 명확하게 정립되어야 한다. 이러한 선행 작업 없이 'liability'와 'answerability'를 중심으로 어카운터빌리티를 논의한다면, '공적 규제 시스템'과 '시장에서의 자유경쟁 메커니즘'을 중심으로 한 이원적 대립관계로 회귀하는 결과를 가져오게 된다. 앞서 소개했듯이 어카운터빌리티는 이 두 가지 규제방식의 한계를 보완하기 위해 제시된 개념이며 실천방안이다.

이처럼 어카운터빌리티에 관한 논의가 다의적이고 모호하게 해석됨으로써, 미디어가 '누군가에게 어카운터빌리티를 이행해야 한다'는 것은 미디어의 자유를 훼손하는 개념으로 받아들여지

8) 최근 'liability'는 '귀책성'으로 'answerability'는 '답책성'으로 번역되어 소개되고 있기도 하다.

기도 한다(Bourdon, 2005). 이것은 어카운터빌리티의 의미와 개념뿐만 아니라 사회적 책임의 의미와 본질마저 모호하게 만든다. 따라서 어카운터빌리티의 개념이나 본질과 관련해서는 보다 폭넓은 검토와 논의가 요구되지만 추후의 연구 과제로 남겨 두고, 본 연구에서는 어카운터빌리티의 본질과 다차원적인 개념의 이해를 돕기 위해서 사상적 기원과 함께 사회적 책임과 어카운터빌리티의 관계를 살펴보도록 하겠다.

② 어카운터빌리티의 사상적 기원

어카운터빌리티의 사상적 기원은 고대 아테네의 직접 민주정으로 거슬러 올라갈 수 있다. 아테네의 정치가나 공무원들에게 주어진 의무와 책임 중에 가장 중요시되던 것이 어카운터빌리티라는 ‘의무’였으며, 어카운터빌리티를 이행하지 않는 것(unaccountability)은 법이 없는 것과 같은 의미로 해석되었다. 이와 함께 행정관을 선출하고 그 행정관에게 설명을 요구하는 것이 시민에게 부여된 최소한의 ‘권리’였다. 선출된 공무원은 1년에 10회, 민회(民會)를 대상으로 스스로의 행동에 대해 보고해야 했다. 만일 보고 내용이 부적절하거나 부족하다고 일반시민이 판단하면 재판에 회부되었다. 또한, 모든 공무원은 주어진 임무가 끝날 때에는 스스로의 업무에 대한 리뷰를 제출해야 했다. 이와 같이 고대 아테네의 민주정은 ‘일반시민’이 ‘공무에 관여하는 시민’(=공직자)의 행동과 업적을 체크한다는 어카운터빌리티의 메커니즘에 의해 성립되었다(Day & Klein, 1987, pp. 6~7). 이러한 메커니즘에서 도출할 수 있는 어카운터빌리티의 보편적 원리 및 그 특징을 보면, 첫째, 일반시민과 정치가, 공무원은 모두 동등한 시민의 범주에 속해 있다. 둘째, 이들에게는 각각의 지위와 입장에 상응하는 책임과 의무, 권리가 부과되어 있으며, ‘참여’가 필수적이다. 즉, ‘참여’는 그 형식과 내용이 다를지라도 개인의 선호나 선택에 의한 것이 아니라, ‘일반시민’과 ‘공무에 관여하는 시민’을 포괄하는 모든 시민에게 부여된 가장 기본적인 권리이자 의무였다. 셋째, 이러한 책임과 의무, 권리의 조화 및 긴장 관계는 어카운터빌리티를 중심으로 한 ‘치밀한 시스템’으로 유지되었다.

이후 어카운터빌리티는 ‘회계책임’이라는 용어로 회계학을 중심으로 보급되어 왔다. 이는 고대문명의 역사에서 지금에 이르기까지 책임 이행 여부에 대한 설명수단으로 기록이나 계산서, 재무제표 등이 널리 이용되어 왔기 때문이다(橋場 1997). 하지만 현대사회가 전문화되고 확장됨에 따라서 어카운터빌리티는 회계학뿐만 아니라 정치학, 법학, 행정학, 경영학, 교육학, 사회학 등 다양한 전문 영역에서 다양한 용어와 개념으로 해석되어, 그 이행 방식 또한 다양하게 논의되고 실천되고 있다. 이에 비하여 미디어 어카운터빌리티에 관한 관심과 논의가 뒤늦은 감이 있다. 또한 언론·표현의 자유 및 민주주의 구현을 위한 핵심적인 사회제도라는 미디어의 특수성을 고려해야 한다는 것도 사실이다. 하지만, 어카운터빌리티의 다양한 해석과 실천 속에서 도출할 수 있는 기본 사상의 핵심은 시민 참여를 토대로 하는 직접 민주주의의 메커니즘을 도입하여 대의 민주주의의 한계를 보완하고자 한다는 것에서 찾을 수 있다.

9) 주요 시스템으로는 ① 민회, ② 평의회, ③ 민중재판소, ④ 자격심사, ⑤ 집무심사, ⑥ 탄핵재판 등을 들 수 있다(橋場 1997).

③ 사회적 책임과 미디어 어카운터빌리티의 관계

미디어 어카운터빌리티를 명확히 하기 위해서는 사회적 책임과의 관계를 정리해 둘 필요가 있다. 고대 아테네 민주정의 사상적 기원과 허친스 보고서의 내용을 토대로 했을 때, 미디어 어카운터빌리티에는 반드시 이행해야 할 ‘의무’로서의 속성이 강하게 내포되어 있다. 그리고 매스미디어 스스로가 사회적 책임을 실현하고 그 질을 향상시켜 가기 위한 일종의 실천이자 수단이기도 하다.

데이와 클레인은 ‘무엇인가에 관한 책임’이 존재하지 않는 한 ‘누군가에 대한 어카운터빌리티’도 성립하지 않는다고 설명하였다(Day & Klein, 1987). 즉, 미디어의 ‘사회적 책임이론’에 있어서는 책임의 내용이 중시되어 왔다. 그리고 언론·표현의 자유를 위해 미디어의 내부규범, 자율규제나 자율윤리 하에서 책임이 이행되어야 하는 것으로 인식되어 왔다. 여기에서 미디어 이용자는 타자(他者) 혹은 제3자로 자리매김 된다. 타자 혹은 제3자로 자리매김된 시민은 매스미디어의 자율과 자유를 침해하는 존재로 인식될 수밖에 없다. 반면, ‘미디어 어카운터빌리티’ 관련 논의에 있어서는 미디어와 상대와의 관계가 중요한데, 미디어를 이용하는 시민은 미디어 환경을 구성하며 사회적 토론에 참여하는 주체로 자리매김 된다. 그래서 미디어에게 요구되는 역할이나 사회적 책임은 어떤 내용인가, 미디어는 그 책임을 어떻게 이행하고 있는가 등의 쟁점들은 미디어와 시민이 참여하는 사회적 토론과 합의에 의해서 결정되어야 한다고 본다(정수영, 2008).

허친스 위원회에서 제시한 공중과 미디어와의 관계, 고대 아테네 민주정에서의 공직자와 시민과의 관계에서 알 수 있듯이 미디어 환경을 구성하는 주체로서 시민의 적극적인 참여가 필수불가결한 요소로 작용한다. 브럼러와 호프만은 이러한 메커니즘에서는 참여하고자 하는 시민의 의지가 중요하며, 미디어 어카운터빌리티와 시민참여를 구성 요소로 하는 상호작용의 메커니즘을 통해 사회적 자율규제(Social self-regulation)의 실현 가능성이 높아진다고 주장하였다(Blumler & Hoffmann, 1992).

한편, 사회적 책임과 자유의 내용 및 형식은, 각 사회나 미디어제도에 따라 달라지는데, 이는 각각의 사회에서 사회적 토론과 합의에 의해 도출된다는 알철의 주장을 차용하자면(Altschull, 1995), 첫째, 미디어가 이행해야 할 사회적 책임의 내용과 범위, 이행 여부에 관하여 절차와 과정, 결과 등이 투명하게 공개되고 평가되지 않으면 사회 전체를 포괄한 의견 교환이나 심도 있는 토론이 성립될 수 없다. 둘째, 사회적 책임의 내용과 범위, 층위에 따라서 어카운터빌리티의 주체, 영역 및 대상, 목적, 내용, 절차 및 방법 등도 달라져야 한다. 셋째, 사회적 책임이나 어카운터빌리티에 관한 논의가 현실에서 구체적으로 결실을 맺기 위해서는 ‘치밀한 시스템’으로 구현해야 한다.

하지만, 미디어 이용자 또는 시민을 대상으로 이행해야 할 어카운터빌리티를 정부를 대상으로 이행한다면, 혹은, 사회적 책임이나 어카운터빌리티 이행을 위한 ‘치밀한 시스템’을 법적 수단을 중심으로 한 강제적 속성에 의해서만 구축하고자 한다면, 허친스 위원회가 지적한 것처럼 정부의 간섭과 통제, 검열, 그리고 민주주의의 위협으로 이어질 수 있다. 그리고 어카운터빌리티가 지니는 미디어와 시민의 자발적이고 도덕적인 의무라는 보편적 속성이 훼손될 수 있다. 결국, 허친스 위원회가 권고한 도덕적 의무로서의 어카운터빌리티는 시민과의 상호관계 속에서 매스미디어가

이행해야 할 책임의 내용과 범위의 기준 및 원리를 구축하기 위한 출발점으로 유용하다. 그리고 시민과의 상호 커뮤니케이션 성립을 지향하는 목적가치로서의 위상을 지닌다.

4. 결론: 시사점 및 함의

디지털 혁명이라고도 일컬어지고 있는 작금의 매스 커뮤니케이션 변화에 있어서 피해야 할 것은 ‘새로움에 대한 과대평가’와 ‘미디어 중심주의적 경향’이라는 머독의 지적처럼(Murdock, 2004, pp. 20~21), 현재 방송 통신 융합시대의 미디어 정책은 새로움에 대한 과대평가, 미디어 중심주의 혹은 기술결정주의를 토대로 하여 시장에서의 자유경쟁주의 혹은 규제인가 규제완화인가라는 논의에 편향되고 있다는 지적이 있다. 그리고 이러한 논의에는 미디어 이용자인 시민의 관점, 그리고 사회적 토론과 합의라는 과정이 결여된 채 정부 정책 당국의 주도 하에서 미디어 사업자의 관점을 중심으로 진행되고 있는 것처럼 보이기도 한다. 본 연구는 경제 산업적 관점에서의 정책론이나 규제론 일변도의 논의가 지니는 한계를 극복하기 위하여 미디어 규범이론의 재생산이 필요하다는 문제의식에서 출발하였다. 그리고 사회적 책임이론의 사상적 토대로 알려져 있는 허친스 보고서의 재고찰과 규범이론으로의 변천과정을 살펴보았다.

허친스 보고서에서 제시한 매스미디어의 책임은 정보 제공과 해설 등 저널리즘에 관한 것이 주를 이루고 있다. 또한 매스미디어가 이행해야 할 또 다른 책임 개념으로 어카운터빌리티를 제시하고는 있지만 구체적이고 상세한 논의에는 이르지 못했다는 한계가 지적되기도 한다. 매스 미디어 환경을 구성하는 주체로서 공중에게 요구되는 책임과 역할을 제시하고는 있지만, 커뮤니티, 공중, 뉴스 소비자 등의 개념과 관계 설정이 모호하고, 적극적 시민참여를 위한 구체적인 실천 방안도 누락되었다는 비판도 가능하다. 하지만, 허친스 보고서에서 매스미디어의 자유를 위해서는 미디어 스스로가 합리적이고 현실적인 기준을 명확히 실현해야 하며, 사회적 어카운터빌리티라는 척도에서 공중의 감시와 협력이 필요하다고 제안한 것은 시사하는 바가 적지 않다(Hutchins Report, pp. 107~133).

먼저, 최근 미디어 어카운터빌리티가 비교적 새로운 개념으로 논의되고 있지만, 1947년 허친스 위원회는 ‘어카운터빌리티를 동반한 적극적 자유’를 권고했다. 당시의 매스미디어에 대한 허친스 위원회의 기본인식과 권고 사항을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 매스미디어는 민주주의 사회의 유지와 발전을 위해서 가장 중요한 제도이며 그 목적을 달성하기 위해서는 정부로부터의 독립 및 매스미디어의 자유가 확보되어야 한다. 둘째, 시민은 매스미디어의 자유를 위한 또 하나의 중요한 관계측으로서의 책임과 역할 이행이 부여된 주체이며, 미디어의 책임은 시민과의 협력 및 신뢰관계 위에서 이행될 수 있다. 따라서 ‘외부로부터의 간섭이나 개입’과 ‘시민으로부터의 평가 및 감시’는 전혀 다른 성질의 것이며, 정부 권력 등 외부로부터의 간섭과 개입을 막기 위해서는 시민으로부터의 평가와 감시를 바탕으로 한 협력 관계를 구축해야 한다. 셋째, 미디어 자율규제를 위한 조직이나 강령(code)들은 현실적·실천적 한계를 내재하고 있다. 이러한 한계를

극복하기 위해서는 매스미디어 종사자들의 전문직업화 및 자율수정(self-correction)을 위한 지속적인 훈련과 제도화, 그리고 어카운터빌리티라는 도덕적 의무를 이행하는 적극적 자유가 필요하다.

피터슨에 의하면, 1940년대 당시 미국 미디어 업계에서도 매스미디어에 사회적 책임이 부여되어 있다는 점에 대해서는 허친스위원회와 일치된 견해를 가지고 있었다. 그럼에도 불구하고 허친스 보고서에 대한 미디어 업계의 반발이 끊이지 않았던 대표적인 이유는 ① 위원회가 지적한 만큼 미디어 현실은 나쁘지 않다, ② 미디어 집중이 사상의 자유로운 유통을 위협하게 하는 것이 아니라, 경쟁의 성질이 변한 것이다, ③ 미디어에 대한 정부의 권한을 너무 확대시켰다는 것이었다(Siebert & Peterson & Schramm, 1956/1980, 192쪽).

그러나 본 연구에서는 매스미디어에 대한 정부의 권한을 확대시켰다거나 정부의 개입을 허용하였다는 것은 허친스 보고서에 대한 오해라는 것을 확인할 수 있었다. 허친스 위원회는 미디어에 의한 권력 남용이 시장에서의 자동조절 메커니즘을 통해서 교정될 수 없다고 보았기 때문에, 매스미디어의 자유방임적 자유 행사를 거절했다. 그 대신 다양한 사안이나 의견을 대표하는 시민이 참여하는 비영리독립기구를 설치하고 미디어는 어카운터빌리티를 강화하여 미디어 활동을 모니터링하고 평가하며 남용을 보고해야 한다고 권고했다. 또한 허친스 위원회는 정부의 간섭이나 규제는 거절했으며, 정부의 역할은 매스미디어의 자유를 보호하고 공익 수행을 위한 환경 정비 등의 정책적 역할로 최소화해야 한다고 권고하였다(Hutchins Report, pp. 100~102). 즉, 허친스 위원회가 설치하도록 권고한 새로운 기구는 구성이나 운영, 평가 등에서 정부로부터 독립적이어야 하며, 미디어는 시민에게 어카운터빌리티라는 도덕적 의무를 이행하고 시민은 미디어에 대한 감시, 평가, 비판, 교육, 연구 등에 적극적으로 참여하여 상호협력 관계를 구축해야 한다고 주장한 것이다. 반면, 사회적 책임이론은 허친스 보고서를 사상적 토대로 하고 있음에도 불구하고, 자율윤리와 기능주의적 관점에서 논의되는 경향을 보임으로써 절차적 실천적 측면에서 ‘소극적 자유’의 범주를 벗어나지 못했다는 모순과 한계를 내재하고 있다.

한편, 박홍원은 허친스 위원회가 권고한 정부의 역할은 커뮤니케이션에서 발생할 수 있는 권력의 불균형을 효율적으로 통제하기 위하여 권력을 가진 자들의 커뮤니케이션 권리를 제한하고자 한 것이라고 해석했다. 그리고 이러한 관점을 현대 사회에서 제도화한 예로 미디어 교차소유의 규모에 대한 제한, 언론사 소유지분에 대한 제한, 수용자 점유율에 대한 제한, 대안채널 제공을 위한 규정, 대안채널에 대한 접근 규정 등을 들었다(2004, 46쪽). 방정배는 한국 미디어가 독과점으로 어그러져 있고 건전한 여론 형성이 불가능한 왜곡된 미디어 지형 위에 형성되어 있으며, 이는 언론 자유를 미디어 기업가에 의한 언론 영업과 경영의 자유로만 해석하고 있기 때문이며 그 결과 보도와 편집의 자유가 영업과 경영의 자유에 의해 종속되고 진실한 정보 취득의 자유가 억압되었기 때문이라고 주장했다. 그리고 미디어 시장과 공론장의 왜곡, 편집 보도의 경영 종속으로 인한 보도 자유 제한, 정보 자유의 억압 등과 같은 미디어 현실을 국가가 외면하고 방치한다면, 이는 사회 책임 국가의 의무를 방기하는 것이기 때문에, 국민들의 접근권이나 정보의 자유 수호 및 확대라는 측면에서의 언론 자유를 수호하기 위하여 국가는 미디어 정책을 통해 개입해야 한다고도 지적했다(2004, 63쪽).

즉, 허친스 보고서에서 제시된 권고사항과 사상적 토대들은 현대 미디어 환경 속에서 공공 정책의 일환으로 이루어지고 있는 각종 미디어 정책의 사상적·이론적 배경이 되고 있다고 평가할 수 있다. 무엇보다, 정부에 의한 통제를 막아내고 언론 자유를 지켜 내기 위한 최우선의 방책으로 ‘설명과 비판을 위한 교류의 장’을 통해 어카운터빌리티를 이행해야 한다는 권고, 시민과 미디어가 상호 협력하여 함께 참여하는 비영리독립기구의 위상과 목표, 주요 활동내용과 범위에 대한 권고사항 역시 매스미디어의 적극적 자유를 이해하고 실천하기 위한 논의의 이론적 토대로서 유용하다.

이러한 관점에서 봤을 때, 최근의 정부 주도 미디어 정책 중에는 허친스 위원회가 미디어, 정부, 공중의 3자간의 관계 속에서 부여한 정부의 책임과 의무를 방기하거나 왜곡하는 사례도 볼 수 있다. 그 사례 중의 하나로 ‘방송통신심의위원회’를 들 수 있다. 방송통신심의위원회는 2008년 2월 ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’이 공포됨에 따라 제1기가 출범했다. 2009년 5월에는 출범 1년간의 주요 추진성과와 향후 추진과제를 발표하면서 방송에 대한 심의체제를 통해 방송의 공공성과 공정성을 제고하고 건전한 방송환경 조성에 기여했다고 평가하면서 향후 시청자의 시청권 보호를 위한 보다 강력한 제재조치를 병행할 것이라고 천명했다(방송통신심의위원회, 2009). 하지만 이러한 자체평가와는 달리, 방송통신심의위원회의 위상과 역할에 대한 논란이 끊이지 않는다. 박경신은 방송통신심의위원회가 재원과 인적 구성 등을 봤을 때 민간자율 기구가 아닌 행정기관적 성격을 띠고 있기 때문에 방송 내용에 대한 사후심의 역시 검열적 성격을 띠고 있다고 평가했다. 그리고 방송통신심의위원회를 폐지하고 자율규제로 전환할 것을 주장했다(2009).

허친스 위원회는 1940년대 당시 미디어가 처해있던 위기 상황을 타개하기 위해 어카운터빌리티를 이행해야 한다고 권고했다. 그렇지 않으면 정부에 의한 개입을 불러올 수 있으며, 이는 곧 민주주의를 위한 주요 방어 수단을 잃어버리는 것은 물론 전체주의를 향해 가는 길이 될 것이라는 것을 명확히 지적했다(Hutchins Report, p. 5). 이와 동시에 미디어에 의한 자율심의 혹은 자율규제 역시 실천적 측면에서 한계를 지닐 수밖에 없다는 것도 지적했다(Hutchins Report, pp. 69~76). 그렇다면 설립이나 운영, 그리고 인적 구성을 정부가 주도하는 방송통신심의위원회에 의한 방송심의는 정부의 개입이라고 볼 수 있으며 이는 민주주의를 위협에 처하게 만드는 검열적 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다. 또한 투명성이나 공개성이 결여된 방송사 자율심의 혹은 자율규제는 ‘자기검열’로 이어질 우려가 크기 때문에 시민으로부터의 신뢰를 담보할 수 없다는 한계를 지닌다. 따라서 이러한 우려를 불식하고 적극적 자유를 실천하기 위해서는 미디어와 시민사회가 함께 참여하는 비영리독립기구에 의한 심의가 바람직하다. 그리고 어카운터빌리티 이행을 통해 소극적 자유를 적극적 자유 개념으로 확장하기 위해서는 미디어 스스로 투명성과 공개성을 담보하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 예를 들어, 신문발행부수나 광고판매현황 등을 포함하여, 신문이나 방송 등 매스미디어 각사의 경영성과, 소유 및 지배구조, 활동 평가의 프로세스 및 결과, 책임 이행이나 목표 달성 여부 등이 투명하게 공개되었을 때 시민과의 소통과 협력을 통한 신뢰관계 구축이 가능하다.

4년여라는 긴 시간에 걸친 조사 분석 끝에 발간된 허친스 보고서는 철저하게 이론적·규범적 입장에서 검토하고 분석한 결과였기 때문에 미디어 업계로부터 격렬한 비난에 직면하기도 했다. 하야시(林 香里, 2001)는 허친스 보고서가 발간되고 60여 년이 흐른 지금도 자유주의이론과 사회적 책임이론 사이에서의 논쟁, 그리고 실용적·현실적 관점과 이론적·규범적 관점 사이에서의 논쟁은 여전히 현재 진행형이라고 진단한다. ‘최대 다수의 최대 행복’이라는 공리주의적 관점에 근거하여 사회의 보편적 공익을 추구해야 한다고 주장하는 허친스 보고서가 미디어 융합과 다매체 다채널로 대표되는 현대 미디어 환경 속에서도 유효한가라는 문제 제기가 가능하기 때문이다.

하지만 ‘미디어의 자유는 고립적인 가치가 아니며, 모든 사회 모든 시대를 관통하여 동일한 의미일 수 없다’(Hutchins Report, p. 153)고 언급하기도 한 허친스 위원회는 보고서 서문에서 다음과 같이 서술하였다.

위원회의 권고 사항은 놀랄 만한 것들이 아니다. 권고 사항의 가장 놀랄만한 것은 더 놀랄만한 것이 제안될 수 없다는 것이다. 위원회는 이 권고 사항들이 적절하게 수행될 수 있음을 알고 있다. 가장 중요한 것은 이것들이 분명히 실천되어야 한다는 것이며, 그 실천이 무시된 결과 지금 미디어의 자유가 위협받고 있다는 것이다. 따라서 미디어와 사회의 도덕적 관계에 대한 진지하고 지속적인 관심이 필요하다는 것이다.(Hutchins Report, p. 8)

이처럼 허친스 보고서는 현재의 미디어 환경에 대한 우려와 문제 제기, 위기상황이 완전히 새로운 것이 아니라는 해석을 제공해준다. 그리고 당시에 공표된 다섯 가지의 요청사항 및 13가지의 권고 사항이 충분히 논의되고 검토되어 이것이 실천으로 이어져 왔다고 보기는 어려울 듯하다. 그 원인 중의 하나로 어카운터빌리티를 통한 시민과의 상호 협력 관계 및 이를 토대로 한 적극적 자유라는 허친스 위원회의 핵심 주장이 누락된 채 사회적 책임의 실천적 측면에서의 한계와 모순을 극복하지 못했음을 지적할 수 있을 듯하다. 매스미디어의 집중화와 상업화, 치열한 경쟁으로 저하되는 품질 등에 대한 비판 속에서 정부 권력에 의한 통제와 규제가 우려되어 허친스 위원회가 설치되었던 1940년대, 그리고 사회적 책임이론이 제시된 1960년대 당시의 정치·경제·사회적 상황, 매스미디어에 내재되어 있던 근본적인 문제점들, 매스미디어 기업과 정부와 광고주와의 관계 속에서 표출되던 모순들이 미디어 위기 상황으로 확대되고 심화되어 오늘날 한국 사회에서도 현재 진행형으로 재연되고 있기 때문이다. 결국, 현재를 미디어 위기 상황이라고 규정한다면, 위기의 원인을 미디어 환경 변화 등과 같은 외적 요인과 미디어 내적 요인으로 구분하여 고찰할 필요가 있다. 미디어 내적 요인에 의해 축적된 불신 해소 방안을 외부에서 모색한다면 해결의 실마리는 요원해질 뿐이기 때문이다. 이러한 관점에서 허친스 보고서가 지니는 원초적 의의는, 첫째, 급변하는 미디어 환경 변화의 방향성과 준거점을 설정할 수 있는 미디어 규범이 필요하다는 인식, 둘째, 사회와의 도덕적 관계 속에서 미디어 규범을 끊임없이 재생산해야 한다는 인식, 셋째, 미디어 규범을 토대로 현실을 개선하고 간극을 좁혀가기 위해서는 적극적

자유 의 실천이 필요하다는 인식, 넷째, 적극적 자유는 시민에 대한 어카운터빌리티 이행으로 완성될 수 있다는 인식을 제공했다는 점에서 찾을 수 있다.

물론 규범과 실제, 혹은 이상과 현실 속에는 늘 딜레마와 간극이 존재하기 마련이다. 하지만, 딜레마 혹은 간극을 메우는 방법은 크게 두 가지이다. 하나는, 제기되어진 규범이 이상적이고 타당하기는 하지만 현실과 동떨어져 있기 때문에 있는 그대로의 현실을 받아들이고 인정하는 방법이다. 또 하나는 규범을 보다 철저하고 굳건한 토대로 만들고 이에 근거하여 실체를 수정하고 보완해 가는 방법이다. 이 두 가지 방법 중에서 전자는 극히 현실적이며 상대적으로 간단하다. 그러다 보니 딜레마를 해결하기 위한 방법은 전자의 방향으로 치우치기 쉽다. 그리고 공공성이나 사회적 책임을 지향하는 미디어 규범 관련 논의는 미디어 기술 발달에 의해 예상되는 산업적이고 경제적인 ‘가능성’에 자리를 내주고 동력을 잃게 되고 만다(정수영, 2008).

이에 본 연구는 현재의 매스미디어 환경에서 요구되는 미디어 규범이론 구축을 위한 시사점과 제언 도출을 목적으로 한 탐색적 연구로 설계되었다. 따라서 미디어 환경을 구성하는 미디어, 시민사회, 정부라는 3주체가 현재의 복잡다단한 상황에서 각각 어떤 내용과 범위의 사회적 책임을 이행해야 하는가에 대한 구체적인 논의까지는 이르지 못하였다. 후속 연구로 진행되어야 할 가장 시급한 과제이다. 이와 더불어 향후 더욱 중요해질 것으로 예상되는 미디어 어카운터빌리티의 본질과 개념을 명확히 제시할 필요가 있다. 특히, 고대 아테네 민주정의 메커니즘에서 읽을 수 있는 사상적 원리 및 어카운터빌리티 개념 속에 내재되어 있는 보편적 원리를 보다 정교하게 구축하고, 여기에 매스미디어의 사회적 위상과 특수성을 고려하여, 이러한 원리와 특수성을 미디어의 종류와 형태, 목적, 소유 구조 등에 따라 어떻게 적용하고 실천할 수 있는가에 대한 구체적인 논의 역시 추후 연구과제로 제시하고자 한다.

Ⅰ 참고문헌

- 박홍원 (2004). 미디어 어카운터빌리티 개념을 통한 사회책임이론의 재조명. 『언론과 사회』, 12권 3호(여름호), 8~54.
- 박홍원 외 (2005). 『변화하는 미디어의 사회적 책임: 미디어 어카운터빌리티와 사용자 복지를 중심으로』. 서울: 한국언론재단.
- 박경신 (2009). 방송통신심의위원회 심의제도의 문제점과 해결방안. 미디어공공성포럼 주최 제6차 쟁점 토론회 발제문.
- 방송통신심의위원회 (2009). 출범 1년간의 주요 추진성과와 향후 추진과제 발표. 방송통신위원회 보도자료.
- 방정배 (2004). 『미디어 문화정책론』. 서울: 한올아카데미.
- 정수영 (2008). 미디어 융합과 미디어 정책 방향성에 관한 탐색적 연구. 『디지털 커뮤니케이션 리뷰』, 4권 1호, 59~84.
- 채백 편역 (1996). 『세계언론사』. 서울: 한나래.
- _____ (2001). 『미국의 언론개혁: 1912년의 신문 공개법을 중심으로』. 서울: 한나래.

- 최영목 (1997). 『방송공익성에 관한 연구』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 大井眞二 (1999). 『メディアの自由の歴史: 英米の理論の系譜』. 田村紀雄・林利隆(編). 『ジャーナリズムを學ぶ人のために』. 京都: 世界思想社, 20~39.
- _____ (2008). 解説 『ハッチンス委員会報告書の現代的意義』. 渡辺武達 譯. 『自由で責任あるメディア』. 東京: 論創社, 187~193.
- 田島泰彦・右崎正博・服部孝章(編) (1998). 『現代メディアと法』. 東京: 三省堂.
- 橋場弦 (1997). 『丘のうへの民主政: 古代アテネの實驗』. 東京: 東京大學出版會.
- 花田達朗 (1999). 『メディアと公共圏のポリティックス』. 東京: 東京大學出版會.
- _____ (2003). 『社會情報學からの鳥瞰図: ‘説明責任’という誤譯』. 『CE建設業界』, 6月号, 46~47.
- 林 香里 (2001). 『ブレスの社會的責任理論再訪: ‘米國ブレスの自由委員會’一般報告書提出から53年を経て』. 『マス・コミュニケーション研究』, 第58号, 109~125.
- 濱島朗・竹内郁夫・石川晃弘(編) (1982). 『社會學小事典(増補版)』. 東京: 有斐閣.
- 山口いつ子 (1994). 『ブレスのイメージとその規範的機能』. 東京大學社會情報研究所(編). 『放送制度論のバラダイム』. 東京: 東京大學出版會, 47~78.
- 河合準雄・鶴見俊輔(編集) (1997). 『倫理と道德』. 東京: 岩波書店.
- 渡辺武達 (2004). 『メディア倫理の社會的パラダイム: 米・英・日の原初的検討から』. 『同志社メディア・コミュニケーション研究』, 創刊号(3月), 2~69.
- Altsuhull, J. H. (1995). *Agents of power: The media and public policy (2nd ed.)*. NY: Longman.
- Bardoel, J. & D’Haeneans, L. (2004). Media meet the citizen-beyond market mechanisms and government regulations. *European Journal of Communication*, Vol. 19(2), 165~194.
- Bates, S. (1995). Realigning journalism with democracy: The hutchins commission, its times, and ours. The annenberg washington program in communication policy studies of northwestern university[On-line], 2009.2.17. Available: annenberg.northwestern.edu/pubs/hutchins/default.htm
- Bertrand, C. J. (1999). *Media ethics and accountability system*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- _____ (Ed.) (2003). *An arsenal for democracy: Media accountability system*. Hampton Press. 前澤猛 譯 (2003). 『世界のメディア・アカウンタビリティ制度: デモクラシーを守る七つ道具』. 東京: 明石書店.
- Blumler, J. G. and Hoffmann-Riem, W. (1992). Toward renewed public accountability in broadcasting. In J. G. Blumler(Ed.). *Television and the public interest: Vulnerable values in west european broadcasting* (pp. 218~228). London: Sage.
- Bourdon, J. (2005). France: All quiet on the PSB front?. In *Autonomy, accountability and assessment of public service broadcast journalism*. Proceedings of international symposium hosted by The Korean Society for Journalism & Communication Studies in Seoul, 81~102.
- Day, P. & Klein, R. (1987). *Accountability: Five public service*. London: Tavistock.
- Gouldner, A. W. (1971). *The coming crisis of western sociology*. Heinemann. 矢澤修次郎・矢澤澄子 譯 (1995). 『社會學の再生のために2—機能主義社會理論の批判』. 東京: 新曜社.
- Halberstam, D. (1979). *The powers that be*. Dell Publishing. 윤영철 譯 (1984). 『언론과위』. 서울: 토담.
- McQuail, D. (1983). *Mass communication theory: An introduction*. Sage. 竹内郁郎・三上俊治・竹下俊郎・水野博介

- 譯 (1985). 『마스 커뮤니케이션 이론』. 東京: 新曜社.
- _____ (1997). Accountability of media to society: Principles and means. *European Journal of Communication*, Vol. 12(4), 511~529.
- _____ (2003). *Media accountability and freedom of publication*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Murdock, G. (2004). Past the post: Rethinking change, retrieving critique. *European Journal of Communication*, Vol. 19(1), 19~38.
- Merrill, J. C. (1974). *The imperative of freedom: A philosophy of journalistic autonomy*. NY: Hastings House.
- _____ (1989). *The dialectic in journalism: Toward a responsible use of press freedom*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Neron, J.(Ed.) (1995). *Last rights: Revisiting four theories of the press*. University of Illinois Press. 차재영 역 (1998). 『최후의 권리』. 서울: 한울 아카데미.
- Royal commission on the press, 1947~1949, report (1949), London: Her Majesty's Stationary Office. 朝日新聞調査研究室 譯 (1949). 『新聞に關する英國王立委員會報告』. 東京: 朝日新聞社.
- Schramm, W. (1957). *Responsibility in mass communication*. Harper&Row. 崎山正毅 譯 (1968). 『マス・コミュニケーションと社會的責任』. 東京: 日本放送出版協會.
- _____ (Ed.) (1960). *Mass communications*. University of Illinois Press. 學習院大學社會學研究室 譯 (1968). 『マス・コミュニケーション: マスメディアの總合的研究』. 東京: 東京創元社.
- Siebert, F. S., Peterson, T. B. & Schramm, W. (1956). *Four theories of the press: The authoritarian, libertarian, social responsibility, and soviet communist concepts of what the press should be and do*. University of Illinois Press. 内川芳美 譯 (1980). 『マスコミ自由に關する四理論』. 東京: 東京創元社.
- Silverstone, R. (1999). *Why study the media?* Sage. 吉見俊哉·伊藤守·土橋臣吾 譯 (2003). 『なぜメディア研究か』. 東京: セリカ書房.
- Skolnick, J. H. & McCoy, C. (1984). Police accountability and the media. *American Bar Foundation Research Journal*, No. 521, 521~557.
- The commission on Freedom of the press (1947). *A free and responsible press, A general report on mass communication: Newspapers, radio, motion pictures, magazines, and books*. Chicago, Illinois: The University of Chicago Press.
- Waisbord, S. R. (2000). *Watchdog journalism in South America: News, accountability, and democracy*. NY: Columbia University Press.
- Wright, C. R. (1960). Functional analysis and mass communication. *Public Opinion Quarterly*, Vol. 24(4), 605~620.

(투고일자: 2009.02.27, 수정일자: 2009.07.08, 게재확정일자: 2009.07.16)

ABSTRACT

Mass Media's Social Responsibility and Accountability: Focusing on Hutchins Report(1947) and Media Normative Theory

Soo-Young Jung*

The purpose of the study is to suggest contents, and a range of a Normative Theory and a practice for overcoming a crisis of the Mass media. In order to achieve the purpose of the study, a limitation and implication of Social Responsibility Theory was looked into by investigating a Hutchins Report. Hutchins Report suggested the related points at moral duty and legal obligation in implementing mass media's Social Responsibility and Accountability, with relations in publics and community. However, within a view point of a lack of Accountability, Social Responsibility Theory limited responsibility to the realm of 'function', 'self-regulation' and 'self-ethics'.

In order to promote mass media's quality and serve to rehabilitate its reliability under the pluralistic media system, the contents of Social Responsibility and its scope should be suggested. Media Accountability is a starting point to draw out the contents and scope of Social Responsibility and also a valid democratic plan for mass media to 'social self-regulation' through the mutual communication with civil society. For future Social Responsibility and Media Accountability that is suitable for various mass media, and contents and a range should be defined.

Key Word: Mass Media, Hutchins Report, Media Normative Theory, Social Responsibility, Media Accountability

* Researcher(Media, Culture and Contents Research Center, Sungkyunkwan University)