

언론에 대한 참여정부의 功過와 새정부 출범의 의미

홍 성 구
강원대학교

I. 문제제기

한나라당이 2007년 대선은 물론 18대 총선에서 선거전 전면에 배치한 슬로건은 '잃어버린 10년' 이었다. '잃어버린 10년' 은 원래 1990년대 일본의 극심한 장기침체 기간을 일컫는 말인데, 1990년 주식 가격과 부동산 가격 급락으로 수많은 기업과 은행이 도산하였고, 그로 인해 일본은 10년 넘게 0%의 성장률을 기록하였다. 잃어버린 10년은 거품경제 후유증의 대표적인 예로 거론된다.

선거 결과만을 놓고 보면 김대중·노무현 정부에 대한 심판론은 유권자의 충분한 공감대를 얻은 것으로 보인다. 그러나 심판론은 정치적 슬로건일 뿐, 언제 '이명박 정부' 를 겨냥할지 알 수 없는 일이다. 이명박 대통령 당선 이후 정부조직 과정에서의 인사파동, 총선 과정에서의 한반도 대운하 논쟁, 혁신도시·기업도시를 둘러싼 갈등 등은 심상치 않은 여론의 기류를 보여주기 때문이다. 심지어 '잃어버린 10년' 의 정치 슬로건화는 인터넷을 중심으로 스멀스멀 피어오르는 '노간지 열풍' 에 적잖이 희석되고 있다는 평가도 나오는 판국이다(한겨레21, 2008. 3. 13).



'잃어버린 10년' 은 조선, 동아, 중앙 등 소위 메이저 보수 신문의 입장에서 보면 무척이나 공감할 수 있는 슬로건이다. 신문위기로 시장 상황에 날로 악화되는 상황

에서 두 정권은 기회가 주어질 때마다 정치적으로 보수 신문들을 싸잡아 공격하고, 제도적으로 압박했기 때문이다.

이명박 정부의 집권으로 메이저 보수 신문들은 이미 지면을 통해 새 정부에게 거는 기대를 숨기지 않고 드러내고 있다. 보수신문들은 신문이 다시 독자들의 신뢰를 회복하고 있으며, 신문 시장 또한 회복의 기미를 보인다고 주장하는 한편(조선일보, 2008. 4. 7), 신문고시 폐지·신문방송 겸업에 대한 기대 또한 감추지 않는다.

이 글에서는 국가와 언론 혹은 정부와 언론의 관계에 있어 이명박 정부가 직면한 현실을 김대중 정부나 노무현 정부와 비교하여 고찰하고자 했다.

결론부터 먼저 이야기하면, 이 글에서 주로 검토한 '지배블록의 견고함', '민주주의 혹은 담론정치에 대한 이해수준', '담론정치의 물적 토대로서 언론정책' 등의 차원에서 볼 때, 이명박 정부는 비록 집권 초기이지만 매우 어렵게 출발하고 있다.

Ⅱ. 논의의 지평

노무현 정부가 거둔 대표적인 정치적 성과물들에 대해 최장집은 17대 총선 이후 4대 개혁 입법을 꼽았다.

김대중 정부의 경우, 최초의 여야 정권 교체에는 성공했지만 의회 다수 세력을 확보하지 못했기 때문에 개혁정책의 추진에는 근본적인 한계가 있었다. 이에 비해 안티조선과 노사모라는 저항적 시민사회 세력의 적극적 지지에 힘입어 등장한 노무현 정권이 탄핵 정국이라는 전면적 동원의 계기를 통해 제17대 총선에서 의회 다수세력을 확보하고, 이를 바탕으로 17대 국회 초반부터 소위 4대 개혁입법을 추진한 것은 그 성공 여부를 떠나서 사회경제적 민주화의 계기로 인식되기에 충분했다고 보인다. 4대 개혁 입법의 과거사 청산, 국가보안법 개혁, 사학 개혁, 언론 개혁의 의제는, 한국의 냉전·보수 세력의 역사적 뿌리와 그 체제적 근거에 관한 것이며, 또한 시민사회의 보수 헤게모니의 침체를 겨누는 것이었다. 이런 의제들이 설정되었다는 사실은 절차적 민주주의에 내재된 현실적 가능성이 부상했음을 의미한다(최장집 외 2007, 203).

그러나 노무현 정부의 개혁 이슈들을 둘러싼 논쟁은 정책 논쟁으로 전개된 것이 아니라 곧바로 '민주주의 대 자유주의, 민주주의 대 입헌주의 논쟁으로 치환되어, 참여정부의 정책이 개인의 자유와 권리를 부정하고 나아가 이를 보장한 헌법을 침해한다는 위헌 논쟁으로 비약되었다. 최장집은 그 이유를 민주주의와 자유주의를 둘러싼 한국 사회의 지배 담론에서 찾고 있다. 즉, 현재 담론 영역에서 지배적 위치를 차지하는 것은 신자유주의의 정경 분리 담론이며, 그 핵심은 사회경제적 시민

권의 확대와 관련된 의제를 사적 영역의 것으로 규정함으로써 정치와 민주주의 원리가 적용되는 영역을 최소화하는 것이다. 두 번째는 '사회의 공익을 대표하는 불편부당하며 초월적인 권위'로 사법부를 자리매김하는 것이다(최장집 2007, 204쪽).

그러나 언론현상과 연계해서 조금 다른 각도에서 보면, 노무현 정부의 과거사 청산, 국가보안법 폐쇄, 사학 개혁, 언론 개혁 등 4대 개혁 입법은 지나친 비약일지 모르지만 국가의 헤게모니 프로젝트¹⁾로 성립하지 못했기 때문에 '헌법 논쟁'으로 전환됐다고 파악할 수 있다.

헤게모니 프로젝트는 계급이익의 양보, 상징적 보상은 물론 특정한 정치적 프로그램에 대한 대중적 지지를 필요로 한다. 국가는 자신의 권한을 넘어서 있는 축적 과정에 의존하기 때문에, 모든 국가권력의 담지자는 기본적으로 축적을 용이하게 하는 조건을 증진시키는 데 관심을 가진다(Offe·Ronge 1975, 250; Giddens 1984, 413에서 재인용).

자본축적 자체가 다양한 사회세력들이 참여하는 이질적 과정이기 때문에 국가는 언제나 이 사회세력들 사이에 타협의 불안정한 균형을 창출할 수 있는 물질적 양보와 상징적 보상을 포괄하는 헤게모니 프로젝트를 도모해야 한다. 이것은 구체적인 국민적-대중적 행동 프로그램 이면에 있는 지지를 동원하는 것을 포함한다(Jessop 1990, 244).

제습이 제시한 전략-관계적(strategic-relational) 국가이론은 국가의 자기 변형, 새로운 헤게모니 질서의 구축에 있어 국가와 사회세력들 간의 상호작용을 규명하는 데 유용한 시각을 제공한다. 전략-관계적 국가이론에서 '전략'은 국가 프로젝트(state project)를 추진하는 행위자가 국가를 형성·재형성하기 위해 취한 의도적 행위의 요소를 지칭한다(Pierson 1996, 120-121).

국가의 헤게모니적 지도력 행사의 열쇠는 특수한 계급적 이익과 일반 이익간의 갈등이라는 추상적 문제를 해결해줄 수 있는 특수한 '헤게모니 프로젝트'를 발전시키는 일에 달려있다. 헤게모니 프로젝트는 헤게모니 계급의 장기적 이익을 증진시켜주는 목표를 추구하면서도 일반적 이익을 추구한다고 내세우는 구체적 프로그램을 위해 지지를 동원하는 것을 뜻한다(Jessop 1982).

전략-관계적 국가이론에서 언론은 기존의 마르크스주의 국가이론에서 적용되던 이데올로기적 국가기구로서 파악되지 않는다. 국가와 비국가의 제도와 작동 사이

1) 헤게모니 프로젝트란 '정치적, 지적, 도덕적 지도력의 행사를 통한 능동적 동의 동원과 재생산'으로 정의된다. 국가는 계급은 물론 자본주의 축적체제에 참여하는 다양한 사회세력들 간의 타협의 불안정한 균형을 창출할 수 있는 물질적 양보와 상징적 보상을 포괄한 헤게모니 프로젝트를 도모해야만 한다(김호기·김영범 1995, 200).

의 상호 침투와 중복을 가정하는 전략-관계적 국가이론에서 언론은 국가권력과 사회세력들을 매개하는 제도적 요소들로서, 또는 집합적 의지를 규정하는 역할을 수행한다(Jessop 1990, 487-505).

국가권력의 사용 혹은 국가권력의 행사라는 측면에서 언론은 국가의 특정한 정책에 대해 사회세력들의 입장을 대변하는 형태로 국가의 권력행사에 개입한다고 가정할 수 있다.

헤게모니 프로젝트의 성공을 위해 요구되는 담론투쟁 양식은 이데올로기의 영역을 개방하고, 설득과 논쟁의 과정에서 상대의 담론으로부터 제 요소를 흡수, 전유함으로써 이를 통해 서로간의 차이를 중성화시키고자 하는 형태이다. 이것을 제습은 '방해의 양식' (mode of interruption)으로 명명한다. 방해의 양식과 반대되는 '해석(interpretation)의 양식'은 하나의 폐쇄적인 이데올로기 총체 속에 상이한 요소들의 귀속적 위치를 부여함으로써, 상호 대립적이고 적대적 담론들 간의 의미 있는 논쟁 가능성을 배제하는 것을 말한다(Jessop 1982, 196-197).

노무현 정부의 개혁 입법들은 개혁의 주체와 대상, 포섭과 배제의 영역이 명확한 가운데에서 이루어졌기 때문에 사회세력들 사이에 타협의 불안정한 균형을 창출할 수 있는 물질적 양보와 상징적 보상을 포괄하는 헤게모니 프로젝트로 성립되기에는 출발부터 분명한 한계가 있었다.

아울러 '언론개혁'이 갖는 파괴력을 과소평가했거나 혹은 다른 분야의 정치·사회적 영역과 동일하게 취급했을 가능성이 크다. 노무현 정부 당시 한국사회가 경험했던 각종 개혁입법에 대한 담론 과잉 상태와 진보 언론과 보수 언론 간의 극한 대립 등은 각종 개혁 입법과정에 언론도 개혁의 주체와 대상으로 명확하게 구분되어 공영방송과 진보적 신문, 인터넷 신문 등은 '방해의 양식' (mode of interruption)에 입각해 있었으며, 보수 언론은 '해석(interpretation)의 양식'에 입각해 있었다고 밖에 설명할 길이 없다.

국가(혹은 정부)와 언론의 관계를 수미일관하게 헤게모니 프로젝트의 관점에서 조망하기에는 무리가 따르지만, 헤게모니 프로젝트의 관점에서 다음 사항들을 검토하고자 한다.

- 첫째, 지배블록의 견고함과 담론정치
- 둘째, 민주주의 혹은 담론정치에 대한 이해수준
- 셋째, 담론정치의 물질 토대로서 언론정책

Ⅲ. 잃어버린 10년

1. 지배블록의 견고함과 담론정치

김대중 정부와 노무현 정부의 집권은 진보 대 보수 간의 명확한 담론투쟁의 전선 속에서 이루어졌다. 김대중 정부는 집권 초기 IMF 외환위기를 배경으로 코포라티즘을 통한 사실상의 헤게모니 프로젝트에 성공한 정권으로 평가할 수 있다(홍성구, 2003). IMF 외환위기 극복을 위한 노사정 위원회에 대한 평가가 상반된 것은 사실이지만, 정리해고제 도입을 필두로 한 노사정 합의는 사실상 자본가와 노동자들 간의 대 타협을 통한 헤게모니 프로젝트로 받아들일 수 있다.

김대중 정부의 정치권·자본가·노동조합이 참여한 코포라티즘은 노동법 개정은 물론 방송법 개정 과정에도 동일한 방식으로 적용됐다. 코포라티즘은 정리해고제 도입을 골자로 한 노동법 개정 이후 노동통제의 도구로 활용된 측면이 강하게 나타났지만, IMF 외환위기 극복, 남북정상회담 등 중요한 정치적 이슈를 중심으로 지배블록 간의 균열이 크게 나타나지 않은 담론정치의 지형을 유지했다고 평가할 수 있다.

김대중 정부의 연장선 상 속에서 출발한 노무현 정부는 소위 386 정치인들을 중심으로 진보와 보수 간의 더욱더 명확한 담론정치의 지형 속에서 출발했다. 다만 헤게모니 프로젝트의 핵심이 되는 정부의 공식적 담론 생산에는 한계가 있었지만, 탄핵정국을 통해 형성된 17대 국회에서 안정된 의석을 확보하고 집권 세력 간의 균열을 최소화하는 데에는 성공했다고 볼 수 있다.

한나라당 대통령 후보 경선, 2007 대통령 선거, 18대 총선을 치루면서 이명박 정부는 담론정치의 지형에서 매우 불리한 지형 속에 위치할 수밖에 없었다.

첫째, 이명박 대통령은 한나라당 대표 경선, 대통령 선거, 총선 등의 과정에서 지배 블록 내부의 균열을 너무도 많이 경험했다. 일련의 정치적 과정 속에서 이명박과 박근혜 간의 정치적 갈등이 본격화됐으며, 총선 과정에서 '뉴타운 건설'을 둘러싸고 오세훈과 한나라당 국회의원 간의 갈등 또한 지배블록 간의 균열을 실감하게 한다. 박근혜, 오세훈 등 차기 대선 주자들이 조기에 부각되면서 집권 기간 내내 지배블록 간의 균열을 안고 갈 수 밖에 없는 구조를 만들었다.

둘째, 한나라당 내부의 균열은 혁신도시·기업 도시를 중심으로 수도권 대 지방의 갈등 구조를 형성할 가능성이 높아지고 있다. 노무현 정부가 워낙 많은 곳에 대못을 박아 놓았기 때문에 이명박 정부는 제한된 예산 범위 내에서 고유한 정책을 추진하기 위해서는 대못을 뽑고 시작할 수밖에 없다. 그 핵심은 지역 균형발전

있을 수밖에 없고, 통합민주당은 물론 한나라당 소속의 지방자치단체장, 국회의원들 간의 갈등을 표면화시킬 수밖에 없다.

셋째, 한반도 대운하 계획이 갖고 있는 위험 요소이다. 이명박 정부가 집권 초기에 직면할 가장 큰 시험대는 대선 당시 핵심 공약으로 제시한 한반도 대운하 계획을 국민적 합의 속에서 추진할 수 있는지 여부이다. 한반도 대운하 계획 반대를 중심으로 각종 시민운동 세력들이 결집하는 상황에서 이명박 정부의 정치력은 매우 낮게 평가될 가능성이 크다.

넷째, 미국 대통령 선거가 민주당의 집권으로 끝날 경우, 지배블록 간의 균열이 더욱 격화될 가능성이 크다. 부시 행정부와 이명박 정부 간의 대북정책이나 아프가니스탄, 이라크 파병을 중심으로 한 콘센서스가 붕괴될 위험이 도사리고 있다.

2. 민주주의 혹은 담론정치에 대한 이해수준

김대중 정부와 노무현 정부는 공히 민주주의의 공고화 혹은 담론정치 수준에서 새로운 정치적 비전을 수립하기 위해 노력했다. 김대중 정부가 집권 초기 노사정 위원회를 중심으로 한 코포라티즘적 계급정치를 전면내 내세우고, 노무현 정부는 시민사회의 운동세력을 결집시키기 위해 속의 민주주의(deliberative democracy) 혹은 거버넌스 구축을 위한 비전을 수립하고 실천하기 위해 노력했다.

한 가지 흥미로운 사실은 이명박 정부는 민주주의 혹은 담론정치의 수준에서 어떠한 비전도 보여주지 못하고 있다는 점이다. 이명박 정부는 국가와 시장 간의 관계에서 작은 정부를 지향하고, 잃어버린 10년에 대한 대안으로 삼을만한 민주주의의 비전을 가지고 있지 못하다.

김대중 정부·노무현 정부의 '잃어버린 10년'은 인터넷을 중심으로 한 비판적 공증을 양산하고, 10년 전과는 비교할 수 없을 정도의 사회적 투명화를 실현했다. 소위 '강부자'라는 신조어를 탄생시킨 장관 인사, 영어 몰입식 교육, 한반도 대운하, 혁신도시·기업도시 재검토 등에 대한 즉각적인 비판 여론 형성에 현 정부는 출발부터 우왕좌왕하고 있다.

3. 담론정치의 물적 토대로서 언론정책

김대중 대통령은 2001년 1월 19일 창간 1주년을 맞은 인터넷 신문 '오마이뉴스'와 창간 기념 인터뷰에 응한다(오마이뉴스, 2001. 1. 19). 같은 해 시사저널이 실시한 한국을 움직이는 100인 전문가 대상 여론조사에서는 '오마이뉴스'가 영향력 있는 언론매체 8위에 오른다.

노무현 정부는 당선 후 첫 공식 인터뷰를 '오마이뉴스'와 했으며 '신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률(2005년 8월 시행)'을 통해 인터넷 신문에게 인쇄 신문과 대등한 법적 지위를 부여했다.²⁾ 김대중 정부가 지상파 방송을 통해 했던 '국민과의 대화'를 노무현 대통령은 포털 사이트와 함께 했다.

2004년 봄 대통령 탄핵정국에서 '노사모'가 중심이 된 안티 탄핵 카페는 촛불 시위를 조직하여 탄핵정국을 실질적으로 주도했다.

2005년 12월 지상파 TV의 낮방송 시간을 단계적으로 연장했으며, 지상파·위성 DMB 방송 인허가는 물론, KBS 수신료 인상, 지상파 방송 중간 광고 허용 등 굵직굵직한 사안들을 처리하거나 처리하기 위해 최선을 다했다.³⁾



포털 사이트 daum에서 2006년 3월 23일 1시에 실시한 국민과의 대화



포털 사이트 daum에 2004년 3월 6일 개설된 안티탄핵 카페. 최대 회원수 10만

- 2) 인터넷 신문이 제도권에 진입하는 과정은 다소 복잡한 사회적 논란과 진통 끝에 이루어졌다. 노무현 정부가 집권하면서 단행한 청와대 기자실 개편에서 인터넷 신문에게도 기존 언론매체와 동등한 취재권을 보장했으며, 2004년 3월 12일 개정된 선거법(공직선거및선거부정방지법)에서는 인터넷 신문의 선거보도에 대한 규제 조항이 신설됐다.
- 3) KBS 수신료 인상은 2007년 7월 KBS 이사회가 현행 2500원을 4000원으로 인상하는 안을 의결한 후 방송위원회 심의를 거쳐 국회 문화관광위원회에 상정했으나, 국민의 반대 여론에 부딪혀 통과되지 못하고 계류중이다. 중간광고는 현재 케이블TV에만 허용되며 지상파방송은 1974년 이래 금지되고 있다. 2007년 8월 지상파방송사가 방송위에 중간광고 건의문을 제출

반면 보수신문들은 인터넷 언론 성장·방송시간 연장에 따른 광고료 수입 감소, 신문법 개정, 신문고시 등 복합적인 신문위기 상황을 맞이할 수밖에 없었다.⁴⁾

지상파 방송·인터넷 언론을 중심으로 한 김대중·노무현 정부의 언론정책은 조선, 동아, 중앙 등 보수 신문 대 KBS, MBC, 한겨레, 경향, 오마이뉴스, 프레시안, 다음 간의 명확한 담론 투쟁의 전선을 형성하게 했다.

김대중·노무현 정부가 언론개혁에 올인 하다시피 했다면, 이명박 정부가 추진해야 할 언론정책은 훨씬 더 복잡한 담론투쟁의 지형을 형성할 가능성이 크다. 이명박 정부는 현재 국회에 계류 중이거나 논쟁이 중단된 상태인 KBS 수신료 인상, 지상파 방송의 중간광고 허용 등 방송의 오랜 숙원 사업들을 해결해야 하며, 아울러 신문과 방송의 겸업 허용 등 신문의 오랜 숙원 사업도 해결해야 한다. 아울러 공영방송의 민영화 등도 주요 정치적 의제로 등장할 가능성이 크다.

한국 미디어 시장의 구조적 특성은 지상파 방송과 신문, 케이블, IPTV 등이 모두 10조 6천억 원대에서 고착 상태를 보이고 있는 미디어 광고 시장에 절대적으로 의존하고 있다는 점이다. 각 미디어 별로 수익구조를 달리하는 수익구조의 차별화 전략을 실현하지 못할 경우, 현 정부의 핵심 사업을 둘러싼 담론투쟁은 과거 정권들에게 경험했던 수준 보다 훨씬 더 격화될 가능성을 배제할 수 없다(오마이뉴스, 2008.4.15).

이미 신문과 방송의 겸업 문제를 둘러싸고, 지상파 방송과 보수 언론이 대립하는 1라운드를 치루고 있다.

한 후 방송위가 11월 허용을 결정했다. 하지만 정책을 결정한 후 공청회를 열어 비난 여론이 거세지자 조창현 당시 방송위원장이 국회에 출석해 "국회와 협의하겠다"는 입장을 밝힌 뒤 논의가 중단된 상태다(오마이뉴스, 2008.4.15.)

4) 독자 감소를 중심으로 한 신문사 스스로 자초했다는 주장 또한 매우 큰 설득력을 얻고 있다.

〈참 고 문 헌〉

오마이뉴스, 2001. 1. 19

오마이뉴스, 2008.4.15.

조선일보, 2008. 4. 7

한겨레21, 2008. 3. 13

최장집, 박찬표, 박상훈. 2007. 『어떤 민주주의인가』. 서울: 후마니타스.

홍성구. 2003. “코포라티즘적 계급정치와 언론보도.” 『언론과 사회』. 겨울호

Giddens, A. 1984. 『사회구성론』. 황명주 외 역(1998). 서울: 자작 아카데미.

Jessop, B. 2000. 『전략적 국가이론: 국가의 제자리찾기』. 유범상·김문귀 역.
서울: 한울 아카데미.

Jessop, B. 1982. *The capitalist state*. New York: New York University Press.

Offe, C. & V. Ronge. 1975. “Theses on the theory of state”. *New German Critique*. vol.
6.