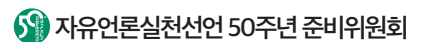


# 87년 이후 언론운동의 평가와 과제



2023년 9월 26일(화) 14:30 | 프레스센터 20층 프레스클럽







## **87년 이후 언론운동의 평가와 과제**

# 기획의도

한국사회의 언론운동은 1987년 민주화 항쟁 이후 노동조합, 시민단체, 종교계와 학계에 이르기까지 사회 각 분야의 단체들이 논쟁과 연대를 거듭해 왔다. 그러나 2023년 오늘에 이르기까지 ‘언론’과 ‘권력’의 범위는 더 다양해지고 언론운동의 양상 또한 변해왔다. 이 세미나에서는 1974년 독재정권 아래 침묵을 깨고 “자유언론은 바로 우리 언론 종사자들 자신의 실천과제”라고 자성했던 자유언론실천선언의 정신을 돌아보려 한다. 시대마다 언론운동의 과제와 방법은 달라져 왔지만 그 주체는 바로 조직된 언론노동자에게 있으며 정치적 독립성과 끊임없는 성찰을 핵심으로 했다. 자유언론실천선언 50주년 연속 세미나에서는 약 36년 동안 거처온 주요한 언론운동의 궤적을 돌아보고 한국사회의 정치체제 변화와 그에 따른 ‘정치 병행성’의 문제를 점검하고자 한다.

# Contents

## 1부 주제 발표

사회 | 심영섭 경희사이버대 미디어영상홍보학과 겸임교수

발제 | 87년 이후 언론운동의 궤적과  
정치 병행성

김동원, 이준형 전국언론노동조합 정책협력실

## 2부 라운드테이블

사회 | 심영섭 경희사이버대 미디어영상홍보학과 겸임교수

토론 | 김동찬 언론개혁시민연대 정책위원장

백종완 서강대 글로벌한국학과 강사, 정치학 박사

이강윤 전 한국사회여론연구소장

이정환 슬로우뉴스 대표





87년 이후 언론운동의  
평가와 과제

# 발제문

# 87년 이후 언론운동의 궤적과 정치 병행성

이준형·김동원 전국언론노동조합 정책협력실

## 01 들어가며

1987년 민주화 운동과 그에 따른 개헌 이후, 즉 ‘민주화 이후의 민주주의’에 대한 논의에서 언론은 빠질 수 없는 행위자이자 제도다. 특히 언론이 정치권력으로부터 어느 정도 자율성을 획득했는가라는 물음은 언론노동운동, 언론시민운동 뿐 아니라 언론 학계에서도 중요한 질문이자 평가 척도였다. 그러나 어떤 사회에서도 국가, 혹은 사회의 외부에 존재하며 이를 투명하게 반영하는 외적 존재로서 언론은 존재할 수 없다. 관용구처럼 쓰이는 “언론과 사회”, 혹은 “미디어와 사회”(media and society)란 이런 외적 관계를 내포하고 있다. 이러한 외적 관계는 언론운동<sup>①</sup>에 대한 규범적 판단으로 귀결되기 쉽다. 규범과 당위를 통한 언론운동의 평가는 베버(M. Weber)의 이상형(ideal type)을 통한 사회과학 연구방법과도 다르다. 베버의 이상형은 연구대상의 역사적 유형들을 비교하여 도출한 하나의 추상으로 현실의 분석 대상들은 이상형과의 거리나 차이를 확인하여 그 특성을 파악하기 위한 준거(reference)와 같다. 그러나 규범과 당위로서의 이상형, 특히 ‘공정언론’이나 ‘독립언론’이라는 이상형은 특성의 파악이 아닌 도달할 수 없는 하나의 모델로 상정되어 현실의 언론운동을 평가하는 잣대가 된다.

이 글에서는 미디어와 사회라는 문제들 대신 “사회 안에서 그리고 사회를 통해서 운동하는 미디어”(media in and through society)라는 관점에서 1987년 이후 언론운동을 평가하고자 한다. 이를 위해 도입한 핵심 개념은 정치병행성(political parallelism)이다. 언론 혹은 미디어와 정치 간의 일종의 연합이나 공조를 뜻하는 이 개념은 언론과 언론운동을 정치체제와의 관계 속에서 바라볼 수 있게 해 준다는 장점과 함께 정

① 이 글에서 “언론운동”이란 언론노동운동, 언론시민운동, 그리고 언론학계의 학술운동을 포함하는 포괄적 의미로 사용한다.



②  
토론회 자료집에 실린  
글에는 마지막 장이  
누락되어 있어 현장 배포.

치체제를 더 높은 추상수준으로 정교화하고 이를 통해 다시 구체적인 국가-정치-언론 및 언론운동의 관계를 살피는데 도움이 된다. 아울러 1987년 이후 약 30여년이 넘은 지금 복잡다단하게 달라져온 언론운동을 모두 포괄하여 한 편의 글로 다루기는 역부족이다. 따라서 정치병행성이라는 개념을 중심으로 주로 첫 번째 정권교체를 이룬 김대중 정부부터 지금의 윤석열 정부까지 주요 사안별로 정리하는 장을 시작으로 한다. 이어지는 장에서는 정치병행성을 국가형태론과 연결지어 보다 현대 민주주의의 특징이자 한국 민주주의의 특이성을 통해 언론운동을 진단하려 한다. 마지막 장에서는 미흡하지만 달라진 국가형태, 정치체제, 그리고 언론운동의 한계를 극복할 몇 가지 방안을 제안하고자 한다.<sup>②</sup>

## 02 언론 권력화와 대결적 미디어 정치 : 민주화 이후부터 김대중 정부 시기까지

박정희 군사정권의 권위주의적 언론 통제 기조를 이어받은 전두환 군사정권은 언론 기본법을 제정하고, 언론통폐합을 단행하는 등 조직적이고 전면적인 통제와 동시에 언론의 상업화와 카르텔화를 촉진하여 자본축적의 기회를 지원하고 보장하였다. 이처럼 강력한 규제와 보상이 결합된 양면적 통제 정책이 국가와 언론의 후견주의적이고 도구적인 유착을 만들어냈다(박승관·장경섭, 2000). 후견주의(clientalism)란 후견인이 물질적인 이익을 제공하거나 자원을 통제함으로써 피후견인으로부터 정치적 충성과 종속을 이끌어내는 관계를 말한다. 미디어 후견주의의 경우 미디어가 피후견인, 정치 권력이 후견인이 된다. 공영방송과 같은 공적 미디어에는 정치 권력이 인사에 정치적으로 개입함으로써, 신문과 같은 사적 미디어에는 소유주와 정치 권력의 유착관계를 통해 후견주의가 달성된다(Hallin & Papathanassopoulos, 2002). 국가와 시장, 시민사회의 관계 구조 속에서 언론은 국가의 독재논리와 시장의 성장논리를 시민사회와 시민 개인에게 내재화하는 개발독재의 이데올로기적인 매개기구로서 기능했다(조희연, 2001).

그러나 80년대 후반 전개된 반독재민주화운동의 결과로 제도적·절차적 민주주의가 확보되면서 언론도 정치 권력과의 관계에서 자율성을 획득하게 된다. 언론의 자율성 획득은 두 가지 경로를 통해 이루어지는데, 첫번째는 제도적인 경로였다. 1987년 '6·29 선언'의 제 5항은 언론의 자유를 위한 제도와 관행을 획기적으로 개선하며 정부의 언론 장악 시도를 금할 것을 명시하고 있었다. 이에 따라 언론기본법과 프레스카드제가 폐지되었고 정간법과 방송법이 제정되었다. 신문 창간도 허가제에서 등록제로 변경되어 신문들이 대거 늘어났다. 이러한 일련의 제도적 조치들을 통해 언론은 국가 권력의 일방적인 통제로부터 벗어났다. 두번째는 정치적인 경로였다. 민주화 이전의 군사정권을 중심으로 구성된 지배블록이 권위주의적이고 강압적인 방식으로

시민사회에 대한 통치를 수행할 수 있었다면, 민주화 이후에는 강압적 통제를 넘어 시민사회로부터의 동의 획득이 요구되는 헤게모니 정치의 중요성이 커졌다. 군사정권 시기에는 단단하게 유지되었던 보수적 지배블록에 민주화의 압력으로 인해 생긴 균열 또한 각 세력들의 주도권 경쟁을 심화시켰다. 이때부터 언론은 정치 사회와 시민 사회 사이에서 “병목적·전략적 위치”(조항제, 2020: 171-172)를 점하며 양자를 매개하고, 동의를 구축하는 데에 막강한 이데올로기적 영향력을 발휘하는 행위자로 떠올랐다.

그리고 이러한 언론의 자율화는 곧 언론의 보수편향적 권력화로 이어졌다. 군사정권 시기에 정권과의 후견주의적 관계 속에서 권위주의적 통치와 발전국가 이데올로기를 정당화하는 역할을 맡으며 거대기업화 되어온 보수 신문들은 자율성을 획득한 이후 보수적 지배블록에서 이탈하기 보다는 자율성을 바탕으로 지배블록의 대등한 하위 주체 중 하나로서 국가, 시장과 호혜적 연대관계를 맺기 시작했다(박승관·장경섭, 2000). 노태우, 김영삼 정부 시기를 거치며 보수주의 국가와 언론의 관계는 일방적인 후견주의에서 조합주의적(corporatism)인 관계로 변형되었다. 특히 1990년에 이루어진 3당 합당을 통해 구 독재 세력과의 연합을 선택한 김영삼 통일민주당의 개혁주의 세력은, 집권 이후에도 독재 세력과의 공존과 경쟁을 해야하는 처지에 놓였다. 이들은 개혁의 동력을 대중으로부터 얻고자 하였고, 언론은 이를 매개해주며 정치적인 영향력을 키웠다. 김영삼 정부 시기에 언론은 정치적 협력과 지지를 제공함으로써 독재 체제 청산 개혁으로부터는 면제될 수 있었다(최장집, 1994: 48-50).

그 결과 보수 신문이 보수 정치 세력과 강한 정도의 정치병행성(political parallelism)을 보이게 되었다. 정당과 미디어가 주의·주장을 중심으로 연합하는 현상을 뜻하는 정치병행성 개념은 담론 동맹 정도의 수준에서부터 극대화되고 진영화되는 수준까지 다양한 수준을 포함한다(조항제, 2020). 후견주의에서 벗어나 국가, 자본과 조합주의적 관계를 맺은 보수 신문들은 보수 정치 세력과 지속적으로 협상하고 거래하면서도 큰 틀에서는 발을 맞추어 행동하게 되었다.

나아가 김대중 정부 시기는 언론이 적극적 행위자로서 참전하는 미디어화(mediatized)된 정치가 확립되는 시기였다. 정치의 미디어화(mediatization of politics)에는 두 가지 측면이 있는데, 첫째, 정치 제도들이 미디어 논리(media logic)에 적응하고, 정치적 사고와 행위에 앞서 미디어 제도에 대한 고려를 우선하게 된다(Mazzoleni & Schulz, 1999; Strömbäck, 2008; 2011; 박홍원, 2018; 조항제, 2017; 2020). 둘째, 미디어 제도가 정치 제도들에 대한 종속으로부터 벗어나 점차 독립성을 가지고 정치적 영향력을 확대해나간다(Mazzoleni & Schulz, 1999; Strömbäck, 2008). 한국 정치의 미디어화는 특히 두번째 측면과 관련하여 언론이 정치적 독립성과 영향력을 확보해나감과 동시에 정치사회의 감시자, 관찰자를 넘어 ‘플레이어’로서 참여하고자 한다는 데에 그 특징이 있다.

1997년 외환위기를 기점으로 헤게모니를 상실한 보수적 지배블록을 대신하여 위기의 관리자로서 등장한 김대중의 새정치국민회의 세력은 헌정 사상 최초의 민주적 여야 정권교체를 성사시키며 국민의 정부를 출범시킨다. 김대중 정부와 신문을 중심으로 보수 편향적으로 권력화된 언론은 정권 초기에는 특별히 충돌하지는 않았다. 외환위기를 관리해야 하는 김대중 정부 입장에서 시민사회의 협조를 얻는 데 중요한 역할을 할 보수 신문을 자극하지 않는 선택을 했다고 볼 수 있다(조항제, 2001: 138).

그러나 민주화 이후에도 대북 강경노선을 택함으로써 학생운동, 노동운동 등 시민 사회의 개혁적 움직임에 제동을 걸고 보수 지배블록의 이데올로기적 우위를 구축하고자 했던 보수 신문들과 ‘햇볕정책’으로 표상되는 대북 유화정책을 펴고자 했던 김대중 정부 사이에는 타협 불가능한 이데올로기적 간극이 있었다. 이러한 간극이 직접적인 갈등으로 표출된 것이 1998년 말에 벌어진 ‘최장집 사상논쟁’이었다. <월간조선>과 <조선일보>는 연속 보도를 통해 대통령자문 정책기획위원회 위원장이었던 최장집 교수의 저술 작업들을 왜곡하고 그를 ‘중북 인사’로 규정함으로써 김대중 정부에 정치적 타격을 주고자 했다. 이처럼 <조선일보>는 단순한 보수 편향을 넘어 반공주의적 기조를 강조하며 단순한 매개자를 넘어 직접적으로 정치적 게임에 참가하는 ‘플레이어’로서 자리매김하고자 했다. 그에 대한 김대중 정부의 반격은 정권 말기였던 2001년에 이루어진 신문사 세무조사였다. 김대중 대통령이 나서 ‘언론개혁 대책을 세워야 한다’고 운을 떼자, 국세청이 중앙 일간지와 방송사·통신사를 대상으로 세무조사에 나섰다. <조선일보>, <중앙일보>, <동아일보>는 각각 800억원대의 세금 추징을 당했고 사주들이 구속되기도 했다. 김대중 정부가 정치적 대결 구도에 입각해 보수 언론과의 협력 관계를 완전히 포기하고 그들에게 타격을 입히고자 강행한 조치였다(양승목, 2004). 이와 같은 사건들을 경과하며 보수 신문과 민주당 계열의 개혁적 자유주의 정부 사이의 대결 구도가 확립되었다.

현대 한국 언론 운동의 시발점은 1974년 <동아일보>, <조선일보>의 기자들의 '자유언론실천선언'을 계기로 시작된 해직 언론인들의 언론개혁운동이다. 당시 언론인들은 언론사들과 사주들의 권력과의 유착을 비판하며 당시 유신 정권뿐만 아니라 사주들과도 투쟁해야 한다고 주장했다(송건호, 1984). 그러다 1975년 각사에서 강제로 해직된 언론인들이 동아자유언론수호투쟁위원회(동아투위), 조선자유언론수호투쟁위원회(조선투위)를 결성하며 조직적 언론개혁운동을 시작하였다. 그러나 유신 체제 이후 신군부 체제에 들어서도 700명이 넘는 언론인이 해직되는 등 군사정권의 언론 탄압은 지속적으로 이루어졌다. 이에 1984년 해직기자들과 동아투위, 조선투위를 중심으로 민주언론운동협의회(민언협)가 조직되었다. 민언협은 대안언론운동의 일환으로 1985년에는 기관지 <말>을 창간하고, 1988년에는 <한겨레신문> 창간을 주도했다.

한편 시민 주도의 조직적 언론운동은 1985년 KBS 시청료 거부운동을 그 시초로 한다. KBS의 친정권 편향 보도에 대한 반발로서 조직된 이 운동에는 민언협, 기독교법국민운동본부, 민주통일민중운동연합, 천주교 정의평화위원회 등이 참여했다. 이후 3년간 지속되며 범국민적 운동으로 발전했고, 1987년 6월 항쟁의 밑거름이 되기도 했다(이효성, 2001). 시청료 거부운동을 계기로 한국여성민우회, 여성단체협의회, YMCA, YWCA, 한국기독교교회협의회(KNCC) 등이 방송 관련 시민 교육과 모니터 활동을 전개했으며, 이후 1992년 민언협, 한국사회언론연구회, 한국여성민우회, KNCC 언론대책위원회 등이 선거보도감시연대회의(선감연)를 조직하기도 하였다.

현직 언론인들은 노동조합을 결성하여 언론사 내부에서 언론개혁운동에 나섰다. 1987년 한국일보 노동조합을 시작으로 노동조합들이 결성되기 시작했고, 1988년에는 언론사 노동조합들이 전국언론노동조합연맹(언노련)을 결성하였다. 언론사 노조들과 언노련은 공정정보위원회 체제를 설립하고 편집국장 직선제, 복수추천제, 중간추천제 등을 쟁취했다. 또한 언노련은 1995년 최초의 미디어 비평 전문지 <미디어오늘>을 창간하여 언론 감시와 비판에 나서기도 했다. 개발독재국가 시기에 언론사들에게 통제의 압력을 가했던 것은 자본과 시장보다는 국가를 비롯한 정치 세력이었다. 따라서 언론 노동자들의 저항 또한 정치적 저항의 양상을 띠었다. 정권 친화적 '낙하산' 인사들이 언론사 사장으로 투입되는 데 대한 '지배구조 개선 투쟁'과 정권과 결탁한 사주를 매개로 언론 보도에 개입하려는 시도를 차단하는 '편집권 독립 투쟁'이 두 가지 큰 갈래였다(김동원, 2018: 205). 1990년 노태우 정권의 낙하산 사장 인선에 반대하여 KBS와 MBC 등 공영방송 노조가 방송 민주화 운동이 대표적인 사례였다. 이후 언노련은 2000년 산별노조인 전국언론노동조합(언론노조)로 전환하였다.

위와 같이 각계각층에서 전개되어 온 언론개혁운동에는 크게 두 가지 흐름이 있었다. 첫째는 제도적 차원의 언론개혁운동이었다. 대표적으로 언론개혁시민연대(언론연대) 운동이 있다. 민주언론시민연합(민언련, 민언협의 후신), 언노련, 기자협회, 민주노총, 참여연대, 경실련 등 진보적 노동시민사회단체들이 연대하여 1998년에 결성한 언론연대는 출범 당시부터 당면 과제로서 '통합방송법의 민주적 제정'과 '정간법의 개정'을 통해 신문과 방송을 국민의 언론으로 거듭나게 하겠다고 밝혔다. 미디어 교육과 언론개혁 입법 운동을 결합한 독자적인 언론운동을 핵심 기치로 삼았던 것이다(이효성, 2001).

두번째는 대결 구도에 입각한 언론개혁운동이었다. 특히 보수 신문 중에서도 과잉된 반공주의 중심으로 그 정파성이 도드라졌던 <조선일보>를 타격 지점으로 삼은 '안티조선운동'이 대표적인 사례였다. '최장집 사상논쟁'을 비롯한 <조선일보>의 적극적 정치적 행위에 반발한 시민사회의 진보적 분파는 사상논쟁 당시에는 토론회 등을 조직하여 <월간조선>과 <조선일보>를 비판하였는데, 경실련, 참여연대, 민언련, <한겨레신문> 등이 이 대열에 합류했다. 이후 2000년에 강준만, 홍세화 등의 지식인을 중심으로 인터넷 사이트 '우리모두', '조선일보반대시민연대(조반연)' 등을 출범시켰고, 민주노총, 민주사회를위한변호사모임(민변), 천주교정의구현사제단 등 노동시민사회단체들이 속속 참여했다. 안티조선운동은 언론개혁운동도 언론이 직접 플레이어로 뛰어온 정치적 게임의 대결 구도에서 자유로울 수 없었음을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 정부와 정당 등 정치사회의 행위자들뿐만 아니라 시민사회의

지식인, 시민운동세력, 일반 대중들 또한 미디어가 핵심적인 내기물이자 행위자가 된 정치적 대결 구도에 대해 인식하고 본격적으로 '참전'하게 된 것이었다(이준형, 2023: 81).

정치적 대결 구도에 입각한 언론개혁운동의 등장은 보수 정당 - 자본 - 보수 신문의 조합주의적 '보수 연합'의 반대편에 일종의 '개혁주의·진보 연합'을 구축하는 결과를 만들었다. 김대중 정부와 <조선일보>를 위시한 보수 신문 사이에 벌어진 대결구도와 완전히 겹쳐진 것은 아니었지만, 언론개혁운동 또한 일정 부분 <조선일보>와의 대결을 중요한 축으로 삼고 있었다는 점에서 개혁 정부와 진보 언론, 시민 운동이 느슨한 연합을 구축하게 된 것이다. 결국 일찍이 정치병행성을 띠고 전략적 실천들을 해왔던 보수 연합에 대한 비판과 개혁 요구 과정에서, 언론개혁운동도 비교적 약한 수준에서 일종의 정치병행적 성격을 띠게되었다.

## 가. 언론전쟁과 양당 구조의 강화 : 노무현 정부

김대중 정부와 일정한 간격을 두며 출범한 노무현의 참여정부는 정권 초기부터 강력하게 언론개혁을 추진했다. 김대중 정부가 정권 초기에는 보수 신문들과의 충돌을 자제하며 최소한의 협력을 도모했던 반면, 노무현 정부는 보수 신문들을 “또 하나의 권력이자 견제 받지 않는 권력으로서의 족벌 언론”(노무현 대통령 임시국회 국정연설, 2003)이라고 규정하며 대결 구도를 명확히 했다. 노무현 정부는 언론관계법 제정 및 개정을 통해 언론의 권력화를 제어하고자 했다. 특히 2004년 들어 본격적으로 제출되기 시작한 정간법 개정안들에는 신문방송 겸영규제, 신문 복수 소유 규제, 대기업의 신문소유규제, 시장지배적 사업자에 대한 추정요건 강화 등이 포함되었다. 당시 여당이었던 열린우리당은 '족벌언론'을 겨냥하여 언론사주의 소유 지분을 제한하는 법안까지 준비하기도 하였다. 또한 참여정부는 신문고시를 강화하고 기자실을 폐지하면서 브리핑 제도를 도입하는 등 언론 환경 개선을 위한 정책들을 내놓기도 했다. 동시에 신문들에 비해서는 미디어 정치의 대결 구도에서 한 발 물러나 있었던 공영방송들을 정권 중심의 개혁 연합으로 끌어들이려는 시도를 하기도 했다. 정권과 이념적 친화성이 높은 해직 언론인 출신의 서동구, 정연주 등이 KBS 사장으로 임명되었다. KBS는 이 시기에 <미디어 포커스>, <한국사회를 말한다>, <인물현대사> 등 보수 세력에 비판적인 내용을 담은 프로그램들을 미디어화된 정치의 장에 참여했다(양승목 2004: 83-84).

그러나 정부의 언론개혁 시도에 대해 보수 신문들은 완강하게 저항했다. 대통령에 대한 보도 태도는 매우 비판적이고 공격적이었으며, 대통령의 발언이나 화법을 문제 삼는 '가차저널리즘'적 행태를 보이기도 했다(김동률, 2005; 최영재, 2011: 369-372). 나아가 언론 개혁을 포함한 '4대개혁입법'에 대해서도 비판적인 보도 태도를 보였다(이규정, 2013: 176-184). 그리고 이 저항은 성공적이었다. 신문법은 소유지분 제한 조항, 편집위원회 설치 의무 조항 등이 빠진 채 개정되었고, 과거사법 제정도 조사대상과 조사위원회의 권한이 축소된 채 이루어졌다. 결국 참여정부의 언론개혁 시도는 여전히 공고하게 대중적 담론장을 장악하고 있었던 보수 신문의 저항에 가로 막히며 실패했다.

결과적으로 노무현 정부 시기는 이전까지 강화되어 오던 보·혁(보수 대 개혁) 연합의 대결 구도가 점차 거대 양당 중심으로 재편되었던 때였다. 정권은 초기부터 보수 신문들과 각을 세우며 대결 구도를 명확히 했고, 2004년에는 대통령 탄핵 국면이 노무현이라는 인물을 중심으로 한국 사회를 양분하며 포퓰리즘적인 구도를 만들어냈다. 이 국면에서 정치사회와 시민사회 전체가 탄핵 찬성 대 반대의 대결 구도 속으로 편입되면서, 이러한 재편은 더욱 가속화 되었다. 이러한 구도 재편을 상징적으로 보여주는 사례가 한국언론학회의 보고서를 두고 벌어진 '공영방송 편향 보도' 논란 사건이었다. 2004년 한국언론학회가 방송위원회의 의뢰로 작성한 <대통령 탄핵 관련 TV 방송 내용분석> 보고서는 KBS와 MBC 등 공영방송의 탄핵 보도가 주로 탄핵 반대파의 입장에서 이루어져 편향되었다고 주장했다. 이에 한나라당, <조선일보>, <동아일보> 등은 일제히 보고서를 인용하며 공영방송의 편파성을 규탄하는 논평과 보도를 내보냈고, 반대편에서 기자협회, 한국방송프로듀서연합회, 언론노조, 민언련 등은 오히려 보고서가 편파적이라며 비판하는 입장을 냈다. 학계, 정계, 언론계 뿐만 아니라 언론개혁운동 진영까지 모두 탄핵 사건을 두고 서로 대립하는 구도가 만들어진 것이다. 또한 탄핵 정국 이후에는 386의 정계진출이 두드러지면서 민주노동당 등

진보정당이 갖고 있던 ‘진보’의 정체성이 열린우리당으로 이행하면서 진보 세력의 존재감이 상실되고 보혁 구도 속으로 수렴되기도 하였다. 그러나 노무현 정부는 김대중 정부가 수습했던 IMF 프로그램의 연장에서 더 강한 노동 유연화 정책과 FTA 등 개방화 정책을 추진하여 진보 진영 내 분열을 가져왔다.

## 나.

### 방송 장악과 시민사회의 포퓰리즘적 재편 : 이명박-박근혜 정부

노무현 정부 이후 다시 권력을 잡은 보수 세력의 이명박 정부는 출범 직후에 미국산 소고기 수입과 관련된 대중적인 저항에 직면했다. 일명 ‘광우병 촛불집회’는 시민사회가 높은 관여도를 보인 노무현 대통령 탄핵 국면에 이어 한국 진보운동이 조직된 학생과 노동자를 넘어 일반 시민에게 이행된 것을 보여준 징후였다. MBC <PD수첩> 보도 등이 큰 영향을 주었던 이 사태 이후 이명박 정부는 미디어화되고 양극화된 정치 지형에서 유리한 위치를 점하기 위한 대대적인 언론 탄압과 장악을 시작한다. 특히 공영방송을 위시한 방송 영역을 인선을 통해 장악하기 위한 시도들이 이어졌다. 정권 첫해인 2008년에 방송위원회를 방송통신위원회로 개편하고 대통령의 측근인 최시중을 위원장으로 임명하여 KBS 이사회를 압박했고, 결국 정연주 사장을 해임하였다. 이후 이병순 사장이 잔여 임기를 마친 뒤, 대통령 특보 출신 김인규가 KBS 사장으로 취임하였다. MBC는 <PD수첩>의 광우병 보도를 문제 삼아 방송통신심의위원회, 검찰 등을 동원하여 압박했고, 2010년에 방송문화진흥회 이사회의 결정을 통해 대통령 측근인 김재철이 MBC 사장이 되었다. 참여정부가 낮은 수준에서나마 문을 연 공영방송과 정권의 후견주의적 관계가 보수 정권에 들어 노골화되고 강화된 것이다. 사장들을 고리로 하여 공영방송 보도에 개입함으로써 공영방송 저널리즘이 황폐화되자 그에 대항한 것은 방송사 노동조합이었다. 2012년에는 MBC, KBS, YTN 노조가 동시파업을 벌였고, 김재철 사장 퇴진을 요구한 MBC 파업은 사상 최장기간인 170일 간 지속되었다. 박근혜 탄핵 이후였던 2017년에도 각각 김장겸 사장과 고대영 사장의 퇴진을 요구하는 MBC와 KBS의 총파업이 벌어졌다.

공영방송 장악 다음으로 시도한 것은 미디어법(방송법, 신문법, IPTV법) 통과와 신문·방송 겸영 허용이었다. 여당이 ‘날치기 처리’까지 강행해가며 미디어법을 통과시킨 결과 신문의 종합편성채널(중편) 및 보도전문채널 진출이 허용되었고, 2011년 말에 중편 4사가 방송 시장에 진입하였다. 중편은 지상파 등에 대한 열세를 극복하기 위해 제작 비용은 낮고 화제성은 높은 시사대담 프로그램들을 대거 편성하였는데, 이것이 정치 담론의 타블로이드화, 페니프레스화를 초래했다(조항제, 2014; 홍성일, 2014). 시사대담 프로그램들은 장·노년층을 대상으로 한 보수적인 정치 담론을 생산하는 한편, 오락적이고 선정적인 방식으로 정치 담론들을 생산함으로써 미디어 정치의 양극화와 대결적 양상을 강화하는 효과를 만들어냈다.

이 시기 언론개혁운동은 ‘언론사유화저지 및 미디어공공성 확보를 위한 사회행동’(미디어행동)을 구성하고, KBS 인상 시도에 대해 ‘KBS수신료인상저지범국민행동’을 결성하는 등 대정부 투쟁에 나섰다. 기존 개혁주의 정권 시기와는 달리 언론개혁운동진영이 거버넌스에서 완전히 배제되면서 장외 투쟁이 유일한 운동 방식으로 여겨졌다. 중편 출범 국면에서도 ‘조중동방송저지 네트워크’가 발족되어 저지 투쟁을 벌였으나, 보수 연합의 헤게모니 속에서 실질적인 성과를 내는 데에는 실패했다(정연우, 2017: 136-137). 또한 이는 노무현 정부 때부터 시작된 진영 간 투쟁으로 비화되기 쉬운 측면이 있었다. 특히 노무현 대통령 서거 이후 이러한 적대적 언론운동이 강력한 대중적 지지를 얻게 되면서, 시민사회의 지지를 필요로 하는 언론개혁운동의 정치병행성도 강화된 측면이 있었다.

이와 같은 배경 속에서 <나는꼼수다(나꼼수)>를 위시한 ‘대안’ 매체(이외에도 뉴스타파, 국민TV, 고발뉴스 등)가 진영 논리를 통한 대중적 영향력을 확보하고 팬덤 정치를 극대화하는 효과를 만들어냈다. 특히 <나꼼수>는 이명박과 박근혜 등 보수 정치인에 대한 희화화·풍자와 더불어, 앞서 서거한 노무현에 대한 애도와 회한의 정서, 보수 세력에 대한 적대적 정서를 자극함으로써 선풍적인 인기를 얻으며 포퓰리즘적인 효과를 창출했다. 언론개혁운동도 이러한 인기로 동조하거나 편승하고자 했다. 이를테면 2011년에 <나꼼수> 팀은 민언련, 새언론포럼 등 언론개혁운동 진영에서 심사를 맡고 언론노조가 수여하는 ‘민주언론상’의 수상자가 되었다. 또 박근혜 정부 시기였던 2016년

무렵 민언련은 <나꼼수> 출신 김어준이 진행하던 팟캐스트 <파파이스>에 당시 김연경 사무처장이 정기 출연하면서 홍보 효과를 누리 회원이 기존 1000명에서 6000명대로 폭증하기도 했다(한겨레신문, 2018.03.04). 이는 보수 정권 시기 들어 교착상태에 빠진 언론개혁운동이 <나꼼수>를 비롯한 ‘대인’ 언론의 대중적 파급력으로부터 돌파구를 마련하고, 그 무렵부터 팬덤-포퓰리즘 정치의 윤곽을 드러내던 대중-시민 사회로의 확장을 꾀했던 것이라 평가할 수 있다. 이러한 선택은 정파화 되어가던 시민사회와 언론개혁운동 사이에 강한 연결 고리를 만들으로써, 운동에 일정한 동력을 가져다 주었지만, 그와 동시에 운동에 정파적 제약성 혹은 정치병행성을 부과하기도 했다고 볼 수 있다.<sup>9</sup>

이명박 정부 이후 재집권한 박근혜 정부에서는 이명박 정부의 언론 장악 기조가 그대로 유지되었다. 그러나 세월호 참사, 백남기 농민 사망 사건 등 주요 이슈가 누적되며 2016년 4월 총선을 통해 여소야대 국회가 구성되었고, 보수 지배블록에 균열이 생긴 시점인 10월 최순실-박근혜 국정 농단 스캔들이 발발하며 극적인 대통령 탄핵이 이루어졌다.

## 다. 레거시 미디어의 위기와 언론개혁운동의 교차 : 문재인 정부 이후 현재까지

박근혜 탄핵 국면은 단순히 대통령을 몰아내는 것을 넘어 한국의 포스트-민주주의적 위기의 해결을 촉구하는 대중적인 요구가 폭발한 포퓰리즘적인 순간이었다. 한국의 발전주의적 신자유주의 체제로 인해 심화되어 온 불평등, 양극화, 경제 성장의 둔화와 더불어, 이명박, 박근혜 보수 재집권기에 지속적으로 후퇴해온 민주주의적 질서와 가치에 대한 위기의식이 세월호와 메르스 사태를 거치며 증폭되었고, 결국 박근혜-최순실 게이트를 기점 삼아 광장 운동의 형태로 발전한 것이다(이준형, 2023: 122). 시민사회와 ‘박근혜정권퇴진비상국민행동’이 주체가 된 시민운동세력은 박근혜 퇴진 이외에도 세월호 참사 진상규명과 세월호 인양, 백남기 농민 국가폭력살인 특검 도입, 역사교과서 국정화 저지, 언론 장악과 방송법 개정, 성과퇴출제 저지, 사드 배치 중단 등을 의제로 제시했다. 그리고 이러한 국면에서 이러한 요구를 포퓰리즘적으로 떠안은 주체는 다시 민주당과 문재인이었다. 노무현의 후광효과로 인해 거대한 팬덤을 거느리게 된 셀러브리티 정치인으로서 문재인은 위기의 해결사처럼 등장했고, 시민사회와 운동세력의 요구들 또한 문재인 대통령의 과제로 수렴됐다.

문재인 정부는 출범 이후 5.18 민주화항쟁과 2017년의 촛불 운동을 연결 짓고, 충청 임시정부 청사를 방문하며 임시정부를 한국 정부의 뿌리로 공언하는 등 ‘역사 바로 세우기’를 이데올로기적 전략으로서 수행했다. 나아가 경제적으로는 소득주도성장과 남북경협을 염두에 둔 남북정상회담을 통해 돌파구를 마련하고자 하였다. 이러한 ‘개혁 드라이브’는 거대한 정부 지지층을 기반으로 이루어졌는데, 이들을 결집시키기 위한 정부의 이데올로기적 전략은 전과 다르게 신문과 방송 등 레거시 미디어를 활용하는 것이 아니었다. 유튜브, 페이스북, 국민청원 웹페이지 등 인터넷 기반 플랫폼을 이용한 ‘직접소통전략’이 활용됐다(이준형, 2023: 136). 레거시 미디어와 정부의 접점인 기자회견 횟수를 보아도, 김대중·노무현 정부가 약 150회의 브리핑·기자회견

<sup>9</sup> 이명박 정부 시기에 해직된 언론인들을 중심으로 출범한 <뉴스타파>를 언론개혁운동의 일환으로 본다면, 그들 또한 유사한 딜레마와 함께 시작했음을 알 수 있다. 비영리 독립매체를 표방하는 <뉴스타파>는 광고와 협찬 없이 후원회원의 회비만을 가지고 운영하며 비당파성을 원칙으로 삼고 있다. 그러나 보도 사안에 따라 이를 정파적으로 해석하는 회원들이 탈퇴하거나 가입하는 현상이 반복되어 벌어지고 있다. 이를테면 2019년 윤석열 당시 검찰총장 후보자 청문회에서 <뉴스타파>가 후보자에게 불리한 내용이 담긴 녹취록을 공개하자 문재인 정권을 지지하던 회원들이 대거(추산 2만명) 후원을 중단하는 일이 벌어지기도 했다.

을 가졌던 것에 비해 문재인 정부는 10회 정도를 가지는 데 그쳤다. 더 이상 레거시 미디어가 정치사회와 시민사회를 매개하는 “병목적·전략적 위치”(조항제, 2020)를 독점하지 못하게 된 것이다.

이러한 레거시 미디어의 위상 추락은 시민사회와 팬덤 지지층이 소위 진보 언론에게 보인 적대적 태도에서도 드러났다. ‘한·경·오(한겨레신문, 경향신문, 오마이뉴스)’에 대한 문재인 지지층의 적대적 태도는 이전에 노무현 정부에 대한 이들의 비판적 보도를 ‘같은 편에 대한 내부 총질’로 의미화하며 문재인 정부에 대한 비판도 거부하는 태도로 이어졌다(박영흠·이정훈, 2019). 세월호 국면 당시 언론사들의 오보를 두고 등장했던 ‘기레기’ 담론도 이러한 부정적 태도의 한 축을 차지했다. 결국 ‘한·경·오’와 ‘기레기’ 담론은 역사적으로 누적되어온 언론에 대한 대중적 불신과 적과 아군 중 한 가지를 택할 것을 강요하는 정파화된 미디어 정치 구조 속에서 더 이상 전통적인 전문직주의 저널리즘과 계몽주의적 실천이 설 자리가 없음을 보여주었다고 할 수 있다. 이 시기에 <뉴스공장>을 비롯한 ‘대안’ 언론들이 확고하게 자리잡은 것도 레거시 미디어의 위기를 강화하는 요인이었다. 나아가 언론개혁은 더 이상 시민사회의 안정된 지지를 받는 의제가 아니게 된 셈이었다.

이러한 흐름 속에서 문재인 정부는 언론개혁 정책이 있어서도 무대응 전략으로 일관했다. 19대 대선 문재인 후보는 당시 공약과 언론개혁운동 진영과의 정책 협약 등을 통해 공영방송의 지배구조 개선 등을 포함한 언론개혁 의제들의 실현을 약속을 한 바 있었다. 그러나 문재인 대통령은 사장 임명 특별다수제와 이사 추천권의 여야 형평성을 개선하는 방송법 개정안을 두고 “무색무취하고 양쪽에서 시키는 대로 하는 사람이 사장이 될 확률이 높다”(한겨레신문, 2017.08.25)며 국회 통과를 만류하는 발언을 했다. 이미 방통위 - 공영방송 이사회 - 사장으로 연결되는 임명 구조를 손에 쥔 상태에서 기왕의 후견주의를 놓치고 싶지 않다는 뜻을 내비친 것이나 다름 없었다. 이 개정안을 주도했던 민주당은 이후 법안 처리를 더 이상 추진하지 않았다. 그리고 정권 말기에는 ‘조국 사태’를 기점으로 허위·조작 보도에 대한 징벌적 손해배상제를 골자로 하는 언론중재법 개정안을 추진하여 언론계의 반발에 직면하기도 했다. 결국 언론개혁은 문재인 정부 내내 이렇다할 성과를 얻지 못했다.

언론개혁운동 진영에게는 진퇴양난인 시기였다. 문재인 정부가 레거시 미디어로부터 거리를 두고 언론개혁에서도 손을 떼는 동안 시민사회의 의제 우선 순위에서도 언론개혁은 후순위로 밀려났다. 그럼에도 불구하고 언론개혁운동 진영은 정파화된 미디어 정치 구도에서 일정한 이익을 취하고 있었다. 몇몇 운동가들은 민주당 계열의 정치인으로 변신하거나 공공기관 등에 자리를 얻었고, 촛불 국면 등을 지나며 민주당 지지자들의 응원성 후원을 받게된 단체들은 늘어난 회비 수익과 후원 중단에 공포 모두를 떠안게 되었다. 강화된 정치병행성 속에서 긴 싸움을 해온 언론사 노조 내부에도 정파적인 목소리들이 커졌다. 민주적 언론개혁을 기치 삼아 힘있는 투쟁을 하기위한 동력도, 명분도 상실한 시기였던 것이다.

결국 한국 사회의 근본적인 체제 개혁(재벌개혁, 정치개혁, 언론개혁 등)에 나서지 않고 지지층에 의존한 소극적 조치들로 일관하던 문재인 정부는, 시민사회의 지지를 지탱하던 도덕적-이데올로기의 토대가 ‘조국 사태’를 경과하며 완전히 허물어지면서 다시 보수 세력에게 정권을 내주고 말았다. 남북 정상회담 국면에 80%가 넘는 지지를 받았던 정권이었던 것을 상기한다면 놀라운 일이었다. 그리고 등장한 윤석열 정부는 검찰 세력을 동원한 사법적 통치와 이명박 정부 시기의 인사들을 동원한 강압적 통치로 새로운 국면을 열어젖혔다. 언론과 관련해서는, 공영방송 지배구조를 비롯해 언론의 후견주의와 정치병행성의 구조를 만들었던 제도적 잔재들과 이동관을 비롯한 언론 장악 경력자들이 15년 전의 방송 장악과 언론 탄압을 고스란히 재생산하고 있다. 15년 전과 한 가지 다른 점이 있다면 언론개혁운동의 동력은 더욱 약화되었다는 점이다. 정권이 KBS 수신료 분리고지를 강행하는 국면에서 시민사회가 보인 냉소적인 반응과, 내외부의 동력을 상실하여 더 이상 파업과 같은 투쟁의 전략들을 꺼내들기 어려워진 언론사 노동조합들의 곤란함, 언론운동단체들의 내부 정파성에 대한 고민들까지.

한국 언론과 정치의 병행적 구조에서 크게 벗어나지 못한 채 발맞추어 전개되어온 언론개혁운동은 누적되어 온 문제들이 언론개혁운동의 토대를 흔드는 상황까지 와있다. 언론개혁운동의 정치병행성은 때로는 전략적인 선택으로서, 때로는 불가피한 행보로서 쌓아올려졌다. 그러나 언론개혁운동이 기본적으로 비당파성에 입각한 민주주의 운동의 일환으로서 출발했고, 여전히 그것에 기대야 한다는 점을 상기할 때, 이제는 이러한 정치병행성의 구조 속에서 어떤 방식으로 새로운 언론개혁운동을 만들어내야 하는가를 고민하지 않을 수 없게 되었다.

가.

## 신자유주의 이후 강력한 국가와 국가의 인격화

1987년 6월 항쟁 직후 벌어진 노동자 대투쟁이 '노동과 자본과의 역학관계의 재편'을 목표로 했다면, 언론노동운동은 '국가권력에 대한 역학관계의 재편'이 목표였다(김동원, 2010: 152-153). 언론노동운동 뿐 아니라 언론시민운동 또한 '공정언론·방송'을 기치로 걸고 국가권력에 종속된 언론을 개혁의 대상으로 삼았다. 이 글에서 다루는 김대중 정부 이후의 언론운동 또한 정권교체 이후에도 국가권력으로부터의 독립성이라는 과제는 달라지지 않았다. 그러나 언론운동이 마주해야 할 국가권력이란 매 시기마다 상이한 국가형태, 국가레짐, 정치적 접합양식과 대표양식을 달리한다.

미디어의 '정치병행성'(political parallelism)은 “특정 정당과 미디어가 정치적 주의·주장을 같이하는 경향, 곧 이념이나 논조에서 공동보조를 취하는 일종의 정치와 미디어의 연합(coalition)현상”으로 정의된다(조항제, 2020: 70). 물론 이 연합은 '정언유착'과 같이 특정 정당과 특정 미디어(언론) 간의 교환관계를 말하지는 않는다. 역사가 오래된 지상파 방송과 유력 일간지들 또한 미디어 시장의 변화에 따라 독자 전략(audience strategy)을 갖추게 되면서 정당의 요구가 없더라도 수익과 영향력 모두에서 독자층의 지지정당과 이념에 연계된 동조를 하게 된다. 정치병행성은 미디어와 정당 중 어느 한쪽이 주도하지는 않는다. 다만 극단적 다원주의에서 양극화된 정당체제까지 한 국가가 처한 정치체제의 특성에 따른 미디어의 정치병행성 수준, 정당과 행정부 간의 권력 우위, 정치적 다양성이 보장되는 경우의 긍정적 영향 등 여러 요인이 작용한다(ibid: 73-77). 그러나 정치체제와 미디어로만 좁혀서 정치병행성을 보기는 어렵다. '정치'는 단순히 입법(정당체제)·행정·사법의 세 영역으로만 구성된 제도가 아니다. 또한 고전 마르크스주의의 주장처럼 '부르주아의 집행기관'인 국가의 일부도 아니다. 이러한 관점은 국가를 다양한 세력 사이 권력 투쟁의 응집된 장으로 보거나 불평등한 경제적 관계와는 달리 투표에서 모두가 한 표로 동등해지는 주권의 위임 공간으로 보는 국가 물신성의 반영이다. 아래와 같은 국가형태의 구분 또한 특정 시기 계급관계의 안정화를 위한 기구로서 국가를 보는 관점을 내포하고 있다.

우측 표에서 구분하여 제시하는 신자유주의 국가는 정치병행성에 있어 지나치게 높은 추상수준을 보인다. 그러나 '사회적 세력관계'라는 계급관계 재생산의 안정성을 다른 관점에서 본다면 또 다른 추상수준인 정치체제와 미디어의 관계를 보다 역동적으로 볼 수 있는 단서를 얻을 수 있다.

1981년 1월 20일 로널드 레이건 미국 대통령이 취임사에서 “정부는 우리가 직면한 문제의 해법이 아니다. 정부가 바로 문제다”라고 선언한 이후, 신자유주의 국가는 '작은 국가', '시장에 개입하지 않는 국가'로 여겨져 왔다. 그러나 이러한 신화는 2008년 글로벌 금융위기(사실상 공황) 이후 무너졌고 도리어 국가가 그 본질을 드러냈다. 2008년 서브프라임모기지론으로 촉발된 초유의 금융 위기에 미국 정부는 금융기관의 부실을 떠 안을 공적기구 설립에 7,000억 달러의 공적 자금을 투여했다. 여기에 금융안정화계획에 투입된 1조 달러 및 페니 메이와 프레디 맥과 같은 정부보증 모기지회사의 주택담보부증권, 연방주택대출은행 채권 및 장기 국채 매입에 약 1조 1,500억 달러를 쏟아 부었다(오용섭 외, 2009: 62). 유럽연합 회원국 및 비회원국들도 다르지 않았다. 영국만 보더라도 일부 금융기관의 재국유화를 포함하여 1,550억 파운드의 구제 금융 및 자산을 인수했다. '초국적 금융 및 독점자본이 지배'하고 국가는 '투자와 리스크 관리의 상품화'로 시장을 확대하는 신자유주의 국가는 더 이상 존재할 수 없었다. 미국에서 만 800만 명이 일자리를 잃고 600만 명이 집을 잃었다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 그 회복 과정에서 국가, 특히 행정부의 역할을 결정적이었다. 구제금융의 수혜자는 금융기관과 대기업 뿐이라 생각했던 시민들은 실업과 주거 상실에 대한 긴급구호를 정부에 요구했다. 금융 버블



표 1/ 국가형태의 구분: 국가주의 대 시장주의

출처: 지주형(2015)

국가형태	국가주의 국가: 국가 주도 또는 사회화된 경제적 의사 결정		시장주의 국가: 자본 주도 또는 시장화된 경제적 의사 결정	
	국가레짐	케인즈주의 국가	발전주의 국가	고전적 자유주의 국가
사회적 세력관계	계급타협 및 독점자본의 지배	정치·관료계급의 지배	신흥 부르주아 상공업 계급의 지배	초국적 금융 및 독점 자본의 지배
정치적 접합양식 (정치현장에서의 권력 중심)	의회 및 조합주의 기관	국가 수반, 군부 또는 정보기관	의회	행정부(예: 경제부처) 및 사법부
정치적 대표양식	자유민주주의 또는 사회민주주의 (사회조합주의 포함)	군부독재, 권위주의, 또는 제한적 민주주의	자유주의 또는 자유 민주주의	사법화된 포스트 민주주의(또는 권위적 국가주의)
주요 통치양식 (개입양식)	투자와 리스크 관리의 사회화	투자와 리스크 관리의 국가화	투자와 리스크 관리의 사사화	투자와 리스크 관리의 상품화
핵심적 경제정책	국민경제를 위한 보편적 거시경제정책	특정 집단을 위한 선별적이고 미시적인 산업정책	자유방임주의 및 자유무역	금융·통화정책

\*이 표는 다양한 국가 형태의 예시일 뿐이며 여기에 제시된 것 이외의 다른 자본주의 국가형태들도 존재할 수 있다.

이 이끌던 제조업 등 실물경제는 다시 일자리를 만들어야 한다는 구호 아래 세계화는 사라지고 모든 국가가 각자 도생에 나서는 새로운 글로벌 경제 질서를 만들었다. 극우 세력의 포퓰리즘을 등에 업고 등장한 도널드 트럼프의 “America First”는 2차 세계대전 이후 신자유주의 시대까지 이어져온 팍스 아메리카나라는 신화의 붕괴를 보여주었다. WTO와 IMF 같은 글로벌 금융시스템은 무너졌고 브렉시트(Brexit)와 같은 유럽공동체의 분열까지 나타났다. 따라서 위의 표가 보여주는 신자유주의 국가의 특징은 2008년 금융공황 이후의 사태에서 종말을 맞았다. 전례 없던 공적 자금이 금융 자본의 회생을 위해 투입됐고, 강력한 국가가 주도하는 금융시장 재편이 이루어졌다. ‘자본주의의 종말’은 오지 않았다. 도리어 국가는 자본주의 생산양식을 뒷받침하는 사회적 관계, 즉 계급관계 재구성에 더 적극적으로 나섰다. 미국과 유럽 정부가 보여주었던 금융주도 자본축적 모델의 붕괴는 국가의 막대한 재정 투입과 통화 정책을 불러왔다. 신자유주의 시대 중앙은행의 독립이라는 기만은 벗겨 지고 국가란 ‘자본을 위한 최후의 보증인’임을 확인시켜 주었다. 이후 자본 축적은 새로운 경로를 취해야 했다. 미래에 실현될 가치를 담보로 노동의 가치 실현을 계속 미루다 폭발한 노동자와 산업예비군의 저항이 그 앞에 있었다. 회수하지 못한 미래 이윤은 다급히 실현되어야 했고, 이를 위해 ‘실물 경제’의 회복이 국가에 의해 주도됐다. 이 새로운 경로의 채택을 그나마 성공한 국가- 미국과 중국 -도 있었지만 그리스와 같은 지중해 남부처럼 실패한 국가가 더 많았다. 자본의 새로운 축적 전략은 신자유주의 세계화로 도주하던 자본이 다시 국가와 지역 중심으로 복귀해야 가능했다. 국가와 지역 중심으로 후퇴하던 국가에 더욱 추진력을 불어 넣은 사태는 2019년부터 2022년까지 약 3년 간 지속되었던 코로나19 팬데믹이었다. 어떤 국가든 방역과 국민의 생존권을 위해 막대한 재정지출을 단행해야 했다. 2008년 금융위기도 그랬지만 코로나19 팬데믹과 같은 ‘예외상태’는 강력한 지도자를 요구한다. 소속 정당의 정강이나 이념 지향, 선거 당시의 공약 등 주권자의 권한 ‘임위’는 대표(representation)보다 위기를 타개할 강력한 행정부와 그 수장의 결단으로

뒤바뀐다.

이러한 포스트 신자유주의 국가형태의 징후는 러스트 벨트 백인 노동자의 압도적 지지를 받은 트럼프, 극우주의가 득세하며 '전사'를 요구하는 프랑스와 독일, 이례적인 노동당 대표 제레미 코빈의 부활(?)일 것이다. 이는 물론 좌파 또한 다르지 않다. 이전 신자유주의 국가형태와 다른 점은 자본의 복귀 뿐이 아니다. 자본의 복귀는 곧 노동계급의 재구성을 요구한다. 노동계급의 재구성은 산업예비군의 불안정한 노동시장으로의 복귀, 즉 정부 주도 일자리 창출·외국자본 투자유치·자국 산업과 노동시장 보호를 동반한다. 노동계급의 재구성은 그동안 좌파의 헤게모니 전략으로 제안되고 실험되었던 정체성의 형성과 연대를 무너뜨리는 토대로 작동한다. 정체성의 정치와 투쟁은 노동계급으로부터의 이탈이 아니라 노동계급으로 진입하기 위한 경쟁의 장이 되고 말았다. 이는 좌파와 진보의 어떤 세력이든 생존을 위한 최후의 보증인으로 국가를 호출하게 된다.

'작은 정부'를 요구했던 신자유주의 국가형태와 지금의 국가가 다른 점은 자본과 노동 모두 국가를 노골적으로 최후의 보증인이 되길 요구하는 세력관계다.<sup>4</sup> 국가/자본(정치의 상대적 자율성)이 아니라 자본주의 국가(the capitalist state)의 본질이 여지없이 드러난 지난 10년이였다. 이러한 국가형태는 자본 뿐 아니라 특히 노동계급에게 인격화를 요구한다. 자본가, 특히 한 국가의 경제를 지탱하는 대기업 회장과 같은 자본의 인격화와 병행하는 국가의 인격화가 그것이다.

<sup>4</sup> 이는 '국가'라는 자본주의 생산양식의 특징, 즉 정치와 경제의 분리라는 현상을 전제로 한다. 국가는 자본주의 내 국가(the state in capital)가 아니라 자본주의 국가(the capitalist state)이다. 계급 타협, 또는 풀란차스(N. Poulantzas)나 제소프(B. Jessop)의 표현대로 정치적 투쟁의 응집체(전략관계의 장)로서의 국가가 아니다. 따라서 국가는 자본과 마찬가지로 노동자(계급 주체)-시민(정치적 주체)이 만들어낸 또 다른 구속이다. 호르크하이머의 언급대로 "인간은 자신의 노동을 통하여 자신을 점점 잃어가는 현실을 생산한다." 요컨대 2008년 공황 이후 자본주의에서는 자본 뿐 아니라 노동 또한 과거 부르주아와 자본가의 집행부라 부르던 국가를 확장하여 노동자(가치증식에 기여할 노동자이자 시초축적의 대상으로서의 노동자)가 자신의 생존을 보장할 최후의 보증인으로서 국가를 호출하고 있는 셈이다.

## 나. 국가의 인격화와 팬덤 정치

미디어의 정치병행성, 특히 각 나라 정치체제와 미디어 간의 병행성은 위에서 주장한 국가형태의 변화, 즉 포스트 신자유주의 국가와 밀접한 관련을 갖는다. 물론 '국가'의 인격화'라는 현상은 각 나라마다 다르게 나타난다. 한국은 상대적으로 2008년 글로벌 금융위기의 여파에서 비껴서 있었다. 그러나 거시경제 안정성 측면에서는 심각한 위협요소가 나타나지 않았지만, 미국과 유럽의 금융위기가 2008년 말 실물경제 부문으로 전이되면서 수출과 GDP 성장률이 하락하는 전염효과를 겪었다(오용섭 외, 2009: 77).

행정부가 주도하는 정치체제는 이른바 '시행령 정치'라는 용어를 안착시킨 박근혜 정부 시기에 등장했다. 국회를 통한 입법 절차가 아닌 국무회의가 결정하는 시행령 중심의 국정운영은 표면적 현상이었다. 예컨대 2014년 세월호 참사 직후 의회 다수석을 점유하고 있던 새누리당이 야당이었던 민주당과 타협하여 만든 특별법조차 시행령을 통해 제약을 가했기 때문이다. 심지어 2015년 국회가 잘못된 시행령을 바로 잡을 수 있게 한다는 국회법 개정안이 여야 합의로 통과되자 당시 여당 대표였던 유승민 의원은 박근혜 대통령으로부터 "배신의 정치"라는 공격까지 당하고 사퇴하기에 이르렀다. 이러한 배경에는 당시 새누리당 내부의 '친박'이라는 지배적 파벌이 있었다. '친박'은 특이한 현상이었다. 노무현 정부에서 2004년 탄핵 역풍을 맞아 자민련이 붕괴하고 신생정당이었던 열린우리당이 152석을 차지하여 본격적인 양당체제를 만들었던 17대 국회에서 '노사모'라는 조직적 지지세력과 '노친'라는 말은 있었지만 친박은 이전의 정당문화를 완전히 바꾼 현상이었다.

⑤

집권 1년 남짓 된 시기에 나온 다음과 같은 진단은 박근혜 정부에 이은 '청와대 정부'로서의 문재인 정부의 연속성을 보여준다.

여당이 제 목소리를 못 내고 청와대에 끌려다니면, 야당도 여당을 상대로 하기보다는 청와대를 상대로 직접 협상하려고 할 수밖에 없다. 아니나 다를까 김성태 한국당 원내대표는 "차라리 마네킹을 세워놓고 말하는 것이 더 낫겠다"면서 여당 원내대표를 제치고 대통령과 담판을 제안했다. 야당이 갈수록 민주당이 아니라 청와대를 정조준하고 있다. 민주당은 청와대와 야당 사이에 긴 샌드위치 신세가 됐다. 당 지도부는 청와대와 대통령 핵심 지지자들의 눈치만 보고 있다. ... (중략) ... 내각은 더 심하다. 발 벗고 뛰어도 모자랄 판에 제 역할을 하는 장관은 손으로 꼽을 정도다. ... (중략) ... 그러다보니 청와대 비서실장과 수석들이 전면에 나서는 일이 잦아지고, 야당과 직접 부딪치는 일이 반복되고 있다. 비정상적이다. 정치·경제·외교·안보 등 핵심 이슈마다 청와대가 전면에 나서고 있다. 당과 내각은 허수아비로 만들고 있다. 청와대가 실무적인 일까지 다 진행하면 일선 공무원들은 더더욱 청와대만 쳐다볼 수밖에 없다. 악순환이 되풀이될 뿐이다.

[박래용 칼럼]  
"청와대 밖에 안보인다",  
<경향신문>, 2018년 4월 9일.

무엇보다 김영삼, 김대중, 노무현 정부 시기까지는 대통령과 집권당 사이에 상호 자율성을 전제로 한 정치규범이 있었다. 이른바 '당정분리 원칙'이 그것이다. 대통령의 파벌은 반대 파벌과 여론의 경계 대상이었다. '상도동계', '동교동계', '친노' 등 대통령 파벌은 물론 대통령 가족의 일원을 중심으로 한 '비선 라인' 또한 집권기간 내내 여론의 감시를 받았다. 이런 과정에서 집권한 대통령은 당내 정치에 개입해서는 안 된다는 규범이 있었다. 그러나 '친박'은 달랐다. 이들은 박근혜 대통령과 학연이나 지연 등 오래된 인간적 인연에 기초를 둔 파벌도 아니었고, 정당과 국회에서 활동하는 의원 중심의 집단이었다. 이들이 당을 주도하게 되면서 그 전까지 유지되던 당정 분리의 원칙은 사라졌다. 대신 '당정 통합'이라는 이름으로 집권당 내부에서 대통령에 대한 반대가 나오지 않도록 하는 것이 이들의 핵심 역할이었다(박상훈, 2023: 62-63). 친박 현상은 박근혜 대통령 탄핵 이후 문재인 정부에서도 유사하게 나타났다. '친문'은 당내 지배 분파로 일찍부터 부상했고, 그 영향력은 친박 때보다 약하지 않았다. '청와대 관심사안', '대통령 공약 사안'을 앞세워 당정은 물론 의회정치 전반을 좌우했다.<sup>6)</sup> 한편으로 대통령 의제가 국회의 의제, 정당의 의제를 압도하기 시작했고, 다른 한편 정당 내부와 국회 내부는 상호의심과 음모, 질시가 스며들었다(ibid: 63). 대표적인 사례로 청와대 국민청원 게시판을 통한 의제의 선점으로 정당이 맡아야 할 여론과 정책 제안을 대통령실이 직접 주도하면서 대통령을 향한 '공론장'을 만들었다. 공약이었던 개헌 또한 다르지 않았다. 의회가 주도해야 할 개헌안이 대통령실 직속 '국민헌법자문특별위원회'에서 2018년 3월에 나왔고 6월 지방선거 때 헌법개정 동시투표가 어렵다는 판단으로 사실상 폐기 수순에 이르렀다.(김동원, 2018)

대통령 권력이 당내 세력화의 원천이 되면서 정치는 오직 대통령 선거를 향한 총선과 당내 경선에 지배되었고, 대선 승패에 과도한 뭉치 걸린 양극화 정치가 심화되었다. 이러한 양극화 정치는 그나마 명색을 유지하던 정당 구조를 무너뜨렸다. 현재 민주당과 국민의힘 모두 한 달에 소액 당비 납부만으로도 투표권을 갖는 이른바 '책임당원'이나 '권리당원' 제도를 운영하고 있다. '일반당원'과 같이 허수인 당원을 제외하더라도 책임·권리당원은 대개 대선, 총선, 지방선거 시기, 특히 경선시기에 폭발적으로 늘어난다. 정상적인 경로라면 17개 시도당을 통해 입당하는 당원들이지만, 대선 후보자 또는 당 대표 후보자를 위해 입당하는 이들이 압도적인 다수다. 이들은 허수당원이나 친인척, 지연, 학연 등으로 집단 명부를 받아 '매집'하는 일반당원이 아니라 자발적으로 자신들이 바라는 대통령이나 당 대표를 만들기 위해 당비를 내고 당원이 되는 사람들이다. 박상훈은 이들의 출현이 한국 정당사에서 특별한 현상이라며 다음과 같이 진단한다.

시도당이나 지역위원회 입장에서는 이들이 누구인지 알 수도 없고, 관리하지도 못하는 당원들이다. 이들 역시 지역에는 관심이 없다. 그럼에도 그들이 당의 결정 과정에서 발휘하는 지배력은 비교할 수 없을 만큼 막강하다. 대선 후보 경선, 당 대표 선거는 물론 시도부 선거 전반과 의원들의 일상 활동에도 직접 관여하고 통제하려는 열정이 매우 강하다. 이들 가운데 대다수가 바로 '팬덤 당원'이다.(박상훈, 2023: 159)

'국가의 인격화'로서 대통령이나 집권당 대표에 신속한 결단과 막강한 추진력을 기대하는 국가형태는 한국만의 특징은 아니다. 팬덤 정치와 유사한 포퓰리즘, 정치적

양극화 등의 현상이 있지만 한국의 팬덤 정치는 차이를 갖는다. 미국 공화당의 강경 보수세력인 ‘티파티’, 난민 정책으로 촉발된 유럽의 우파 포퓰리즘, 긴축정책에 대한 반대로 결집한 유럽 남부의 좌파 포퓰리즘과도 다르다. 특히 유럽의 포퓰리즘은 기성 정당이 아닌 제3당이나 신생정당을 통해 표출되었다. 정치 양극화 또한 한국의 팬덤 정치에 정확히 들어맞지 않는다. 엄밀히 말하면 양극화란 좌우 양 끝에 있는 정당 사이의 이념적 거리가 커진 것을 가리킨다. 따라서 양극화는 정치적 스펙트럼의 좌우 양편에 극단적인 대립 구도를 만들어 스펙트럼 중간에 있는 정당이 중도 수렴화를 가로막는 경우, 또는 스펙트럼의 중간에 있는 정당이 좌우 정당을 극단으로 밀어내는 경우를 말한다. 그러나 2004년 이후 이제는 ‘정상화’된 민주당-국민의힘이라는 양당 체제는 이러한 다당제의 구조에서 만들어지지 않았다.

박상훈은 한국의 팬덤 정치가 갖는 특징을 네 가지로 지적한다. 첫째, 세계적인 추세와 마찬가지로 포퓰리즘 정치나 양극화 정치의 한 유형으로 혐오와 대립의 대중적 정서를 자극하는 정치 운동이다. 둘째, 한국의 팬덤 정치는 국가 정책에 대한 불만에서 촉발된 포퓰리즘이 아니라 누가 대통령이 되고 누가 당 대표가 되어야 하는지에서 촉발된, 권력의 소유권을 둘러싼 갈등이 지배적이다. 셋째, 한국의 팬덤 정치는 좌파·우파 포퓰리즘처럼 이념적 기반이 있는 것이 아니라 ‘반이념’, ‘반지성주의’, ‘탈진실’과 같은 성향이 더 두드러져 보인다. 특정한 계층이나 지역이 있는 것은 아닌데 굳이 따진다면 도시의 교육받은 중산층들 가운데 정치 참여의 ‘열정’이 큰 집단이 주도한다.<sup>6</sup> 넷째, 한국의 팬덤 정치가 갖는 가장 주목할 점은 제3정당의 형태가 아니라 양당 체제 사이에서 전개되며, 특히 정당 간 경쟁보다 정당 내 경쟁에서 더욱 두드러진다는 점이다. 즉 누가 당권을 가져야 하고, 누가 공천을 받고 누가 대선 후보가 되어야 하는지를 둘러싼 당내 ‘전쟁’에서 비롯되는 현상이다(ibid: 86-87).

<sup>6</sup> 이러한 진단은 TBS <김어준의 뉴스공장> 주정취자층이 40-50대 화이트칼라 남성이라는 정기 청취율 조사 결과와도 부합한다.

## 다. 대통령을 위한 민주주의와 언론운동의 정치병행성

2008년 이후 포스트 신자유주의 국면에서 자본과 노동 모두가 ‘최후의 보증인’으로 국가를 호출하고 강력한 지도자를 원하는 정치 담론은 각 나라마다 상이한 정치형태로 나타났다. 대통령이나 당 대표의 권위와 결정에 집중된 민주주의라는 점은 유사하지만 한국의 경우, 국가의 인격화는 ‘정당체제의 공동화(donut phenomenon)’로 나타난다. 즉 풀뿌리민주주의로 시작하는 지역-중앙의 당원과 정당구조가 지역정치의 약화 이후 전통적인 의미의 지지층을 상실했다. 이 빈자리를 메운 것이 바로 대통령 후보와 당 대표 선출, 그리고 공천에까지 영향력을 미치는 ‘대중운동으로서의 팬덤’이다. 이는 박정희 대통령이나 김대중 대통령과 같은 ‘신화적’된 인물을 향한 대중적 지지로까지 거슬러 올라갈 수 있지만, 노무현 대통령의 비극을 시작으로 더욱 강화된 지지층의 결집과 행동, 그리고 박근혜 대통령 탄핵에 거세게 항의하고 폭력을 휘둘렀던 극우보수의 발흥에서 본격화되었다. 특정한 정치인 한 명을 향한 이들의 지지는 민주당-국민의힘 간 경쟁보다 당내 경선과 파벌 경쟁에서 더욱 큰 힘을 발휘한다. 이는 정치를 조정과 타협보다 적대세력에 대한 공격과 집단의 규모 및 행동을 통해 정치에 일상적으로 관여하고, 정치를 변화시키고 싶어 한다. 다만 그것이 연대와 협력, 공익에 대한 의무와 책임감보다 자신들의 생각과 다른 자들을 제압하고자 하는 열정

으로 움직이며 이러한 ‘압력 정치’의 대상인 시민단체 뿐 아니라 언론 및 언론운동단체까지 포괄한다.

이러한 팬덤 정치의 가속화에는 2016년 겨울부터 2017년 초까지 이어져 헌정 사상 처음으로 대통령을 탄핵시킨 ‘촛불 시민’이 있었다. 87년 민주화 항쟁 직후 진보 운동과 각종 집회 및 시위를 조직했던 노동조합과 대학생의 정치적 영향력이 자발적이고 집단적인 행동에 나선 시민으로 넘어온 시기는 2002년 미군 장갑차에 희생당한 효순·미선이 추모 집회가 기점이었다. 이후 2008년 이명박 정부 출범 직후인 5월에 벌어진 미국산 소고기 수입 반대 집회는 대대적인 공영방송 탄압과 언론 검열로 이어졌다. 이러한 시민행동이 정점에 달한 때가 바로 2016년 겨울 ‘촛불 광장’이었다. 2014년 세월호 참사가 “국가는 어디에 있었는가”라는 질문으로 국민의 생명과 안전에 대한 국가의 책임을 물었다면, 2016년 광장의 촛불은 ‘국정농단’에 대한 분노가 “이게 나라냐”라는 국가의 정상화를 요구했다. 당시의 대규모·장기간 집회에 참여했던 시민들의 정치적 스펙트럼은 매우 광범위했다. 소수 진보정당의 지지자, 민주당 뿐 아니라 보수 정당의 지지자들까지 참여했고 그 의제 또한 젠더·기후위기·장애인 권리·지역 등 다양했다. 다만 이러한 의제들의 선결과제로 제시된 하나의 목소리가 “박근혜 탄핵”이었을 뿐이다.

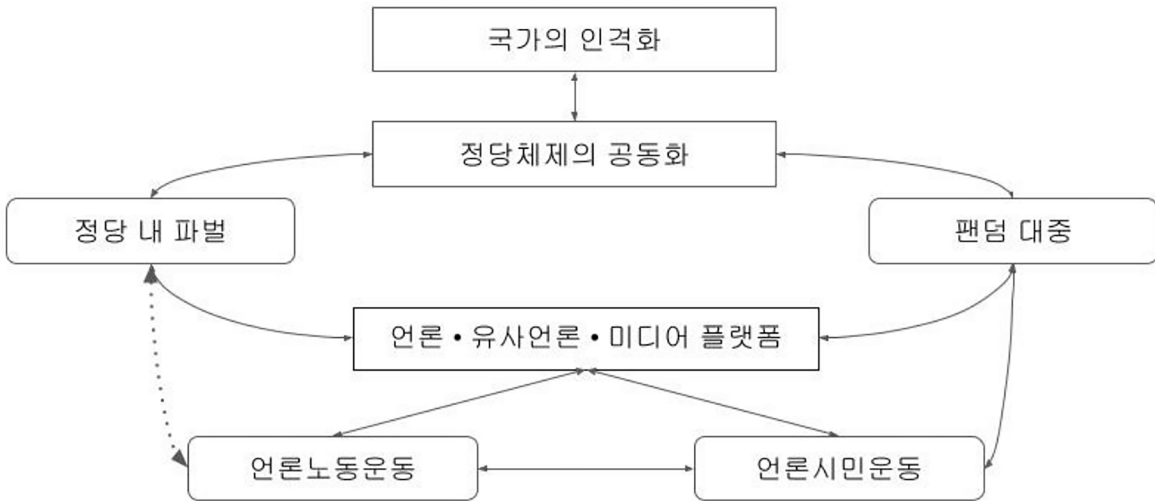
무엇보다 ‘촛불 광장’은 퇴임을 여섯 달 앞둔 노무현 대통령이 정치·복지·언론개혁을 말하며 언급했던 “깨어있는 시민의 조직된 힘”을 투영할 수 있는 공간이자 “모든 권력은 국민에게서 나온다”는 헌법 조항을 외치던 수백만의 질서정연한 스펙터클의 시민이었다. 이러한 스펙터클, 그리고 뒤이은 대통령 탄핵은 언론운동을 포함한 시민사회 운동과 지식인들에게 마치 헤겔(G.W.F.Hegel)이 고대했던 ‘절대정신’의 도래와 같이 여겨졌다(김동원, 2023). 여기서 ‘시민’은 아도르노가 비판한 관념적 변증법의 산물, 즉 운동과 과정에서 존재와 동일시되는 개념의 동일성이다. 이명박·박근혜 정부에서 침묵하던 시민이 ‘촛불혁명’을 통해 헌정 사상 처음으로 대통령을 탄핵시킨 주체로 등장한 것은 시민이라는 존재의 잠재적 가능성이 개별적 존재자로서의 시민이 갖는 모순의 부정을 통해 도달한 동일성의 산물이라는 관념이다(Adorno, 1993/200: 57). 이런 개념과 존재의 동일성을 가상이라 비판한 아도르노의 지적처럼 대통령 탄핵 이후 빈 광장에는 다양한 개혁과 진보 의제를 요구했던 시민들은 사라지고 오직 ‘국가의 인격화’인 대통령을 수호하려는 지지자들만이 남았다. 문재인 정부 후반기인 2019년부터 2021년 초까지 칼럼을 연재했던 강남규는 이렇게 진단한다.

문재인 정부 탄생 이후 이른바 ‘깨어있는 시민’들은 시민으로서의 정체성보다 지지자로서의 정체성을 앞세우기 시작했다. 즉 시민으로서 사회적 문제에 직접 관여하고 민주주의를 확장시키는 대신, 지지자로서 문재인 정부에 정치적 당위를 위탁하고 정부를 옹호하는데 주력했다. 이런 흐름은 여당이 21대 국회에서 압도적인 승리를 거둔 뒤에 심화됐다. ‘시민의 승리’로 탄생했다는 정부에서 역설적으로 ‘시민의 후퇴’가 일어난 것이다(강남규, 2021: 10).

시민의 후퇴는 비단 민주당 강성 지지자들의 팬덤으로만 확장된 것은 아니다. 지방의회에서 경험을 쌓아 국회로 진출하고 여야의 협상과 타협의 기술을 체득한 정치가보다 널리 퍼진 ‘기득권 정치’에 대한 불만을 결집시켜 자신을 정당 정치의 아웃사이드로 위치 짓는 정치인들이 정당체제의 공동화를 부추겼다. 상대 정당은 고사하고 같은 당내 정치인들과의 공존과 협력보다 자신의 팬덤을 이용해 기존 정치를 제압하려는 이들이 팬덤 정치인인 셈이다. 대표적인 인물이 바로 2022년 20대 대선에서 격돌한 이재명과 윤석열이다. 그들의 의도와 상관없이 두 사람은 정당 정치의 아웃사이드로서 자신들의 영향력을 팬덤 정치의 양상으로 추구할 수밖에 없었다. 그 전에도 이준석은 대선 과정에서 페미니즘에 대한 비판이 아니라 ‘이대남’이라는 호명으로 여성에 대한 혐오와 적대의 위험한 도구를 활용했다. 이재명은 이에 맞서 ‘개딸’이라는 호명으로 팬덤을 구성했고 ‘친북·종북’의 대립항인 ‘친일’같은 적대적인 언어를 동원하여 여론을 주도하고 적대를 자신의 정치 자산으로 만들었다(박상훈, 2023: 89-90).

대통령을 위한 민주주의, 정당체제의 공동화, 팬덤 정치의 리더와 팔로우의 확대는 전체가 부분에서 반복되는 프랙탈(fractal)과 같은 형태로 정치·언론·시민사회·학계까지 침투했다. 이 글에서 사용한 미디어 및 언론운동의 정치 병행성은 아래와 같은 도식으로 정리할 수 있다.

그림 1 / 확대된 정치병행성과 언론운동의 순환



## 04 언론운동의 정치병행성 탈피를 위한 제안 : ‘작은 자들’의 연대를 통한 공공성의 구축

지금까지 살펴본 언론운동의 정치병행성은 “모든 자유를 가능하게 하는 자유인 언론자유”나 “국민의 품으로 돌려 드릴 방송”과 같은 오래된 구호가 갖는 한계를 보여준다. 언론노동운동은 파업과 같은 중요한 시기마다 함께 했던 시민과 언론시민운동이 확보한 회원들이 팬덤정치를 이끄는 이들과 동일한지, 유튜브 시사채널 뿐 아니라 레거시 미디어까지 강력한 팬덤의 영향력에 기댄 성과에서 벗어나지 못하는지, ‘공동화된 정당체제’에서 격화되는 혐오와 적대의 언어에 언론운동도 동참하고 있지는 않는지 돌아볼 때다.

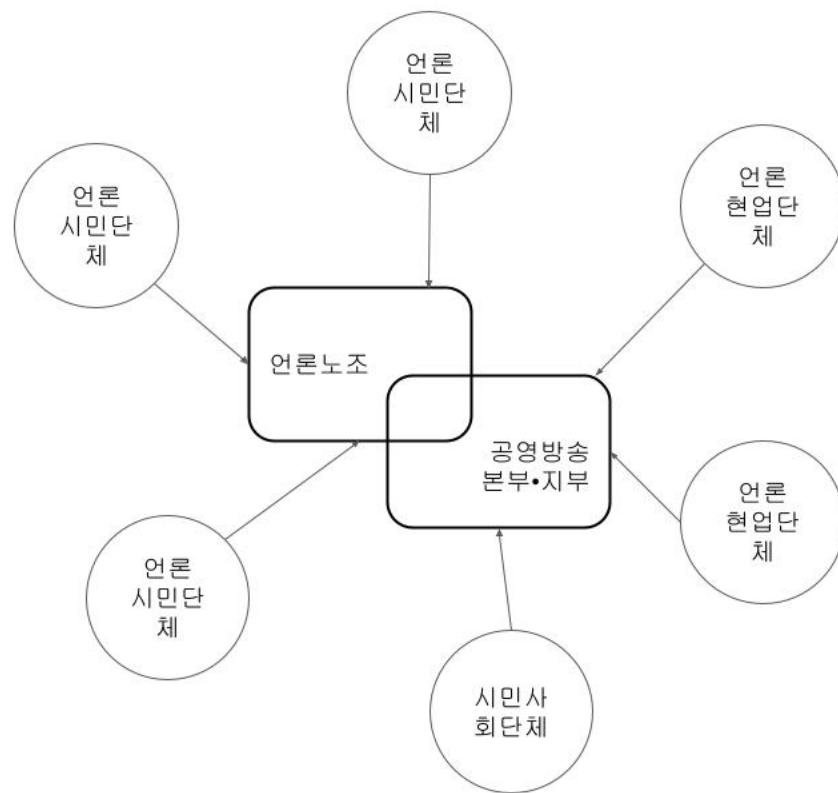
중요한 성찰의 지점은 1987년 민주화 항쟁 이후 달라진 언론운동의 주체와 가치관이다. 몇 년 전부터 회자된 “뉴스룸 세대 갈등”은 변화된 언론·미디어노동자의 세대교체가 진행 중임을 보여주는 일화다. 이전 노동자들에게는 예상 가능했던 미디어 시장은 지금 노동자에게는 한 달 후도 알 수 없는 불투명한 미래가 됐다. 평생의 ‘업’으로 여겼던 사업장의 직주는 자신의 세대에서 끝나거나 더 많은 보상을 받기 위해 거치는 ‘정거장’이 되었다. 특히 기자와 같은 언론 노동자는 자신의 취재와 보도 행위의 가치를 찾기 어려운 상태에 이르렀다. 팬덤 정치를 만들어낸 국가의 인격화와 공동화된 정당체제는 정치권력에 대한 감시와 비판을 더욱 어렵게하고 있다(김동원, 2022: 24-27). 이 글 2장에서 요약한 약 30여 년 간의 언론운동 주체인 노동조합은 이를 이끌어갈 세대에게 정치병행성을 강하게 띤 언론운동으로 인식되어 과거 ‘지사적 언론인’에게 적합했던 정치와 거리를 두게 만들고 있다. 이는 언론시민운동의 새로운 회원이나 언론학적 학문후속세대에게도 동일하게 나타나는 변화다. 특히 1990년대에 태어나 몇 차례 정권 교체를 거친 이들에게 과연 정권교체가 삶에 어떤 변화를 주었는지 의문이다. 기후위기, 젠더 불평등, 장애인 기본권 보장, 청년 주거권 확보, 세월호·이태원 참사로 깨달은 생명과 안전의 위기 등은 전혀 나아지지 않았다.

최태현은 이러한 위기에 처한 이들을 ‘작은 자들’(the least)이라 부른다. 작은 자들은 언론운동 뿐 아니라 진보운동

에서조차 ‘사회적 약자’, ‘소외된 사람들’, ‘소수자’라 부르는 이들과 중첩되면서도 다른 이들이다(최태현, 2023: 22-23). 사회적 약자 등의 용어는 은연 중에 이들의 삶을 소극적이고 수동적인 것으로 간주하며 나아가 이 용어를 쓰는 이들과 이 용어가 지칭하는 이들이 동일한 처지가 아니라는 의미도 담고 있다. 반면 작은 자들은 “부족한 대로 살아 가고, 강한 영향력을 발휘하지도 않고, 그저 세상과 사람들과 어울려 지내는 이들”이다. 이들은 더 많은 소득을 원하고 정치권력에 영향력을 끼치며 이로부터 효능감, 자신감, 만족감을 기대하는 이들과 다른 평범한 사람들이다. 작은 자들에게도 정치·경제·언론은 중요하다. 그러나 이들에게 대통령을 위한 민주주의인 정치, GDP 상승이 목표인 경제, 팬덤에서 벗어날 수 없는 언론은 큰 의미가 없다. 하여 이들은 평소에 언론의 주목을 받기 어려울 뿐 아니라 설령 주목 받는다고 해도 지하철 승차 시위와 같은 절박한 집단행동에 나설 때 만이다. 중요한 점은 이 작은 자들이 결코 그 규모에서 작지 않다는 사실이다.

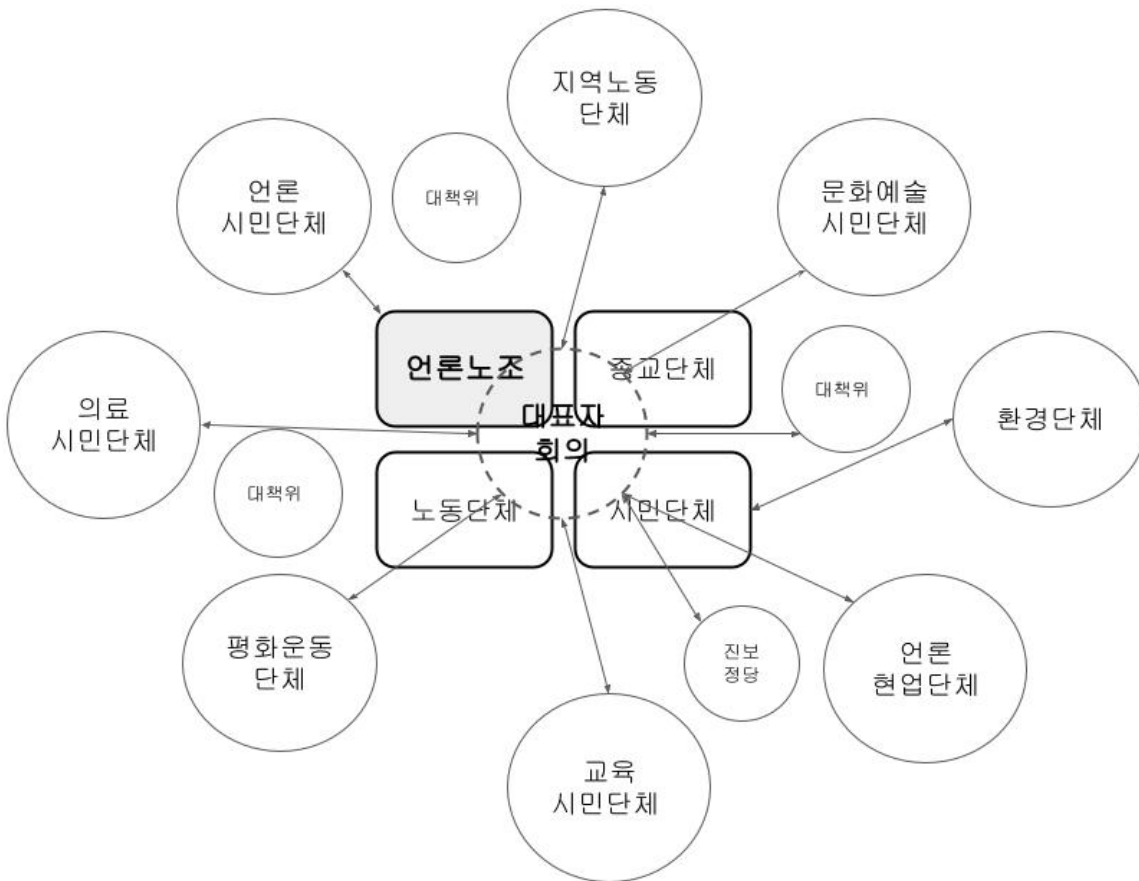
언론운동에서 가장 중요한 개념인 ‘공공성’ 또한 이 작은 자들을 고려하면 극히 협소한 범위만을 포괄한다. 특히 공공성을 국가에 의해 제공되는 공공재 및 공적 서비스로 한정할 때는 더욱 그렇다. 국가가 주체가 되는 공공성은 필연적으로 지난 30여 년 동안 언론운동의 성과이자 한계였던 정치병행성을 동반한다. 공영방송의 정치적 독립 뿐 아니라 공정언론에서 다양한 콘텐츠까지 언론개혁의 주된 과제는 모두 정권교체 이후의 과제로 미뤄졌고, 이루지 못했던 과제는 또 한 번의 정권교체를 열망하게 만들어 왔다. 이러한 열망이 이 글에서 지적한 국가의 인격화와 정당체제의 공동화를 낳은 것은 아닌지, 따라서 언론운동에 참여할 주체를 팬덤 정치와 같이 정치권력에 대한 강력한 동조와 영향을 미치려는 이들로만 한정할 것은 아닌지 돌아볼 때다. 이러한 언론운동 주체의 연대와 형성 경로는 아래와 같이 단순화 할 수 있다.

그림 2 / 전통적인 언론운동의 연대 방식



그러나 목소리를 내지 않고 존재를 드러내기 힘든 작은 자들의 공공성은 ‘작은 공(共)’이 만들어내는 공공성이자 공적 영역이다. 이는 “국가라는 영역 중심이 아닌, 작은 자들의 다양한 결사체들이 서로 이어지면서 만들어내는 가치로서의 공공성”이며 “이를 위해 삶의 단위이자 정치적 삶의 출발점으로서 서로 과도하게 같아지지 않으면서 권력적 억압을 배제한 공동체로서의 작은 공”이다(최태현, 2023: 40-44). 앞서 이들에게도 당연히 정치와 언론이 필요하다. 그러나 이 때의 정치란 어떤 정권이 들어서더라도 간과할 수 없는 문제와 위기에 대한 해법의 요구 경로다. 마찬가지로 언론과 미디어의 공공성이란 정치가 하지 못하는 대표(representation)의 역할, 즉 투표나 인구비례할당과 같은 선출적이고 묘사적인 대표성과 같이 ‘누가 누구를 대신’하는 데 있는 것이 아니라 ‘어떤 존재를 공적 공간에 드러내는 행위’이자 ‘내가 없는 곳에 내가 존재하게 하는 것’을 뜻한다(ibid: 56, 103). 따라서 “언론의 자유”란 고전적인 의미로 “모든 자유를 자유롭게 하는” 최상위이자 최우선의 자유가 아니라 작은 자들의 자유를 드러내게 하는 “매개로서의 자유”이어야 한다. 이를 염두에 둔다면 다양하고 많은 ‘작은 공’을 위한 연대체의 구성은 다음과 같이 제안할 수 있다.

그림 3 / 작은 공적 영역의 매개를 위한 연대체 구성





## 참고문헌

- 강남규 (2021), 『지금은 없는 시민』, 서울: 한겨레출판.
- 김동률 (2005). “가차 저널리즘 (gotcha journalism), 탐색적 연구: 노무현정부 출범 이후 정치보도를 중심으로”. 『한국언론정보학보』,
- 김동원 (2018). “1987년 이후의 언론 노동 운동: 언론 노동운동에서 미디어 노동운동으로”. 『1987년 민주화 이후 30년, 한국의 언론과 언론 운동 성찰.』. 겠쳐북.
- \_\_\_\_\_ (2010), 「한국방송산업의 유연화와 비정규직의 형성」, 한국외국어대학교대학원 신문방송학과 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_ (2018), “시민사회 정치담론의 변화와 저널리즘의 위상학”, 한국언론정보학회 2018년 봄철 정기학술대회 기획세션 발표문.
- \_\_\_\_\_ (2023), “비판 언론학: 관념 변증법, 혹은 새로운 규범이론”, 2023년 문화연구 캠프 집담회: 비판언론학에 던져야 할 문화연구의 물음들 발표문.
- 노무현 대통령 임시국회 국정연설. (2003)
- 박상훈 (2023), 『혐오하는 민주주의』, 서울: 후마니타스.
- 박승관, 장경섭 (2000). “한국의 정치변동과 언론권력”. 『한국방송학보』, 14(3),
- 박영흠, 이정훈 (2019). ‘한경오’담론의 구조와 새로운 시민 주체의 출현. 『커뮤니케이션 이론』, 15(2), 5-50.
- 박홍원 (2018). “정치의 미디어화”. 『언론정보연구』, 55(2),
- 송건호 (1984). 『민중과 자유언론』. 서울: 아침.
- 양승목 (2004). “한국의 민주화와 언론개혁”. Journal of Communication Research, 41.
- 오용섭 외 (2009), 『서브프라임 위기 이후 국제금융질서 재편과 시사점』, KIEP대의 경제정책연구원.
- 이규정 (2013). “정치의 미디어화와 정부: 미디어 관계의 변화”. 『한국정치학회보』, 47(5),
- 이준형 (2023). 「한국 셀러브리티 포폴리즘의 형성 과정과 특성에 대한 연구」. 서강대학교 신문방송학과 박사학위 논문.
- 이효성 (2001). “한국 언론운동의 역사: 자유언론실천운동에서 시민언론운동까지”. 언론개혁시민연대 (편), 『21세기 시민언론운동』.
- 조항제 (2001). “한국의 정부와 시장 주류 신문-세무조사정국을 중심으로”. 『경제와 사회』, 52,
- 조항제 (2014). “한국의 민주화와 언론의 자유·언론학에 대한 비판적 성찰”. 『커뮤니케이션 이론』, 10(2), 41-76.
- \_\_\_\_\_ (2017). “한국의 민주화와 언론: 1987-2017”. 『언론과 사회』, 25(3).
- \_\_\_\_\_ (2020). 『한국의 민주주의와 언론』. 겠쳐북.
- 조희연 (2001). ‘국가-시장-시민사회’와 언론·언론개혁운동. In 언론개혁시민연대 (편), 『21세기 시민언론운동』
- 최영재 (2011). “대통령 커뮤니케이션과 대통령 보도: 1948년-2008년 대통령과 언론 관계 분석”. 『언론과학연구』, 11(3),
- 최장집 (1994). “한국 민주주의와 언론”. 『언론과 사회』, 6.
- 홍성일 (2014). “보수적 방송 채널의 제도화 혹은 페니 프레스의 텔레비전화”. 『문화과학』, 78,

- 
- Adorno, Th., Edmund Jephcott trans.(1993/2000), Introduction to Sociology, Stanford: Stanford University Press.
- Bonefeld, W., 서창현 옮김(2011), “자본주의 국가: 환상과 비판”, 『전복적 이성』, 서울: 갈무리.
- Hallin, D. C., & Papathanassopoulos, S. (2002). “Political clientelism and the media: southern Europe and Latin America in comparative perspective”. *Media, Culture & Society*, 24(2),
- Mazzoleni, G., & Schulz, W. (1999). “‘Mediatization’ of politics: A challenge for democracy?”, *Political Communication*, 16,
- Strömbäck, J. (2008). “Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics”. *The International Journal of Press/Politics*, 13(3),
- Strömbäck, J. (2011). “Mediatization of politics: Toward a conceptual framework for comparative research”. In E. P. Bucy & R. L. Holbert (Eds.), *Sourcebook for political communication research: Methods, measures, and analytical techniques*. Routledge.
- 한겨레신문 (2017. 8. 25). <문 대통령, 방송법 수정 언급...보수야당 “언론장악 의도”>. URL: <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/808386.html>
- 한겨레신문 (2018. 3. 4). <왜 매일 2시간 언론 터나고요? ‘좋은 보도’ 원해서죠>. URL: <https://www.hani.co.kr/arti/society/media/834554.html>







87년 이후 언론운동의  
평가와 과제

# 토론문



김동찬 언론개혁시민연대 정책위원장



백종완 서강대 글로벌한국학과 강사, 정치학 박사



이강윤 전 한국사회여론연구소장





이정환 슬로우뉴스 대표

## 87년 이후 언론운동의 평가와 과제

 전국민족노동조합  자유언론실천선언 50주년 준비위원회