

권력과 언론의 충돌 원인과 개선방안 모색을 위한 토론회

- **일시** 2022년 12월19일(월) 오후2시
- **장소** 민변 지하 1층 대회의실 / 온라인 ZOOM 병행
- **주최** 민주사회를 위한 변호사모임 미디어언론위원회



권력과 언론의 충돌 원인과 개선방안 모색을 위한 토론회

- ▶ 일 시: 2022. 12. 19.(월) 14:00
- ▶ 장 소: 민변 지하1층 대회의실
- ▶ 주 최: 민주사회를 위한 변호사모임 미디어언론위원회

▶ 프/로/그/램

시 간	순 서	
14:10~ 14:30	발제1	윤석열 정부의 언론관과 언론개혁 김동원(언론노조 정책협력실장)
14:30~ 14:50	발제2	법률적 평가와 제도적 개선책 류신환(민변 미디어언론위 위원)
14:50~ 15:40	토론	김강민(뉴스타파 기자) 채영길(민언련 공동대표) 박성우(우송대 글로벌미디어영상학과 교수) 권태호(한겨레 저널리즘책임무실장)
15:40~ 16:00	<ul style="list-style-type: none"> • 질의응답 	

목 차

- [발제1] 윤석열 정부의 언론관과 언론개혁 3
김동원 (언론노조 정책협력실장)
- [발제2] 법률적 평가와 제도적 개선책 16
류신환 (민변 미디어언론위 위원)
- [토론] 김강민 (뉴스타파 기자) [별지] 24
- [토론] 채영길 (민언련 공동대표) 25
- [토론] 박성우 (우송대 글로벌미디어영상학과 교수) 30
- [토론] 권태호 (한겨레 저널리즘 책무실장) 34

-발제1-

윤석열 정부의 언론관과 언론개혁

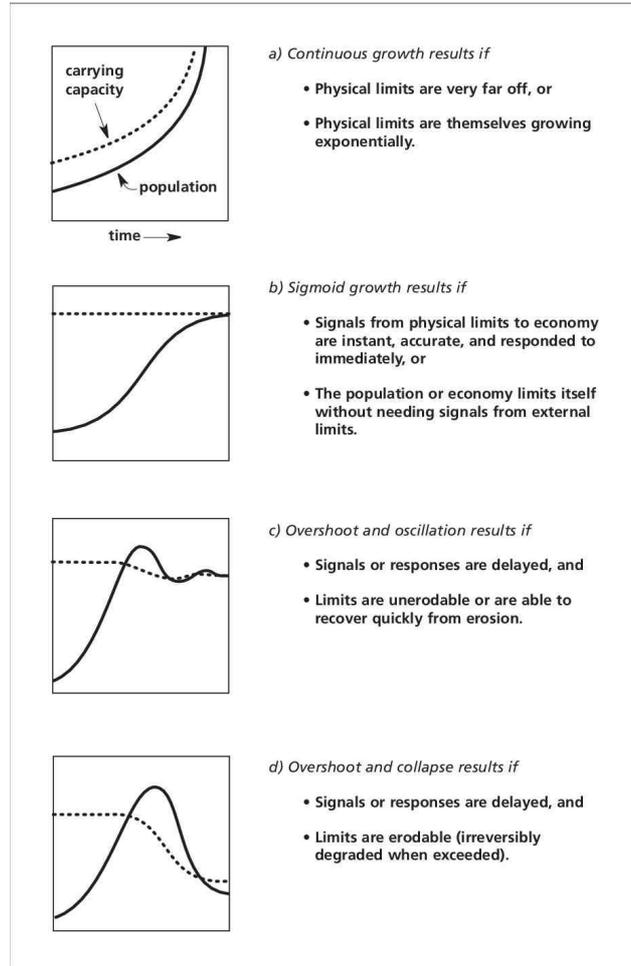
김동원 (전국언론노동조합 정책협력실장)

1. 한국 미디어 성장의 한계

어떤 정부라도 언론과 전면적인 우호관계나 적대관계를 갖지 않는다. 또한 5년 단임제 대통령이 수반인 행정부는 재임기간 동안 언론과 느슨한 긴장관계나 갈등관계를 반복한다. 그러나 윤석열 정부는 대선 이전부터 특정 언론사와 명확한 적대관계를 설정하고 지금까지도 태도에 변함이 없다. 이런 관계를 ‘정부에 비판적인 언론’이라는 표면적인 현상으로만 진단할 수는 없다. 문재인 정부 이전부터 지금까지 형성된 언론과 미디어 환경의 변화, 그리고 정치체제의 변화를 함께 검토할 때 윤석열 정부와 언론의 관계를 설명할 수 있을 것이다.

한국 언론과 미디어 환경의 변화를 살펴볼 한 가지 관점은 ‘한계와 성장’이다. 1973년 로마클럽 보고서로 알려지며 지금까지 개정을 거듭하고 있는 『성장의 한계』에서는 다음과 같은 세 유형의 그래프를 제시한다.

[그림 5] 성장과 생태시스템



위 세 그래프(b-d)에서 점선은 환경 수용 능력, 예컨대 경제의 경우 자원의 한계량과 같은 물리적 한계를 뜻한다. 실선은 인구와 같은 개체군의 성장, 예컨대 특정 동물종의 증가나 경제성장률을 가리킨다. 지수함수로 표시할 수 있는 개체군의 기하급수적 성장은 세 가지 형태로 구분할 수 있다. b)는 균형에 접근하는 성장으로 개체군은 한계점에 근접하지만 더 이상 증가하지 않으며 안정된 추세를 이루며 환경과 균형을 이룬다. c)는 개체군이 환경의 한계를 초과하지만 그 기간을 지나면 하락한 후 안정되는 추세로 ‘초과 및 변동’이라 부를 수 있다. d)는 개체군이 환경의 한계를 초과한 이후에도 계속 증가하면서 환경 자체를 초토화하고 개체군 스스로 소멸하는 ‘초과 및 붕괴’의 추세다.(ibid: 35) 이 그래프는 두 가지 방식으로 미디어정경(mediascape)을 읽게 해 준다.

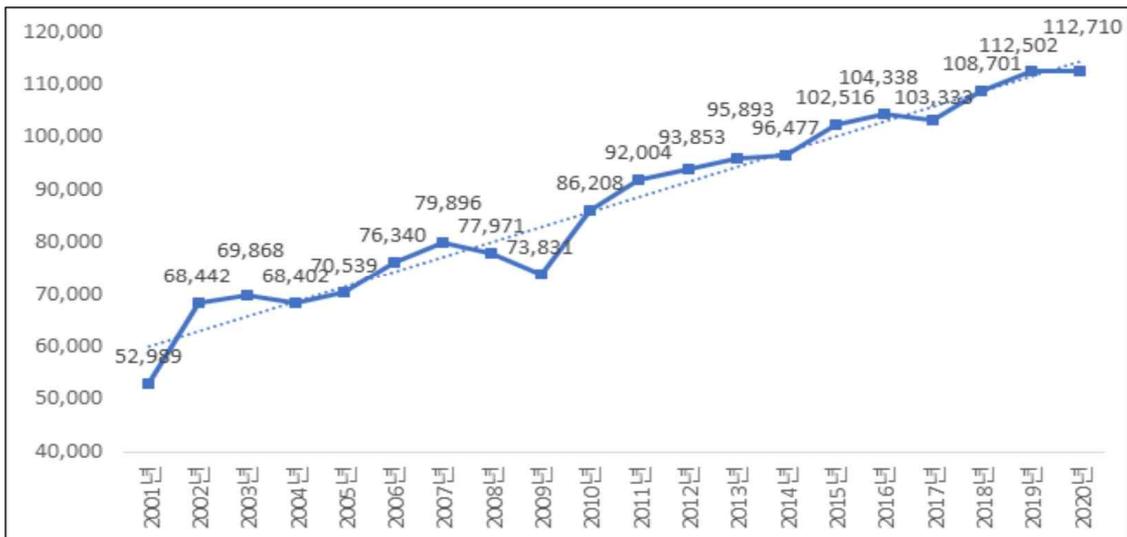
첫째, 붕괴 경향으로 접어든 경제와 정치 시스템의 일부로서 미디어 산업이 처하는 위기다. 에너지 고갈을 포함하여 지구생태계 붕괴 경향이 글로벌 경제 뿐 아니라 국가 경제에 미치는 영향은 잘 알려져 있다. 그러나 에너지 산업이 엄청난 금융자본을 필요로 하는 에너지-

금융 복합체를 이룬다는 점은 미디어 산업에 투입될 자본의 축소와 연관된다. 일례로 코로나 팬데믹으로 각국 정부가 자본주의 역사상 최대 규모로 확대한 재정지출-적자는 인플레이션과 함께 고금리 행진으로 이어졌다. 최근 김진태 강원도지사가 쏘아 올린 ‘국공채 위기’의 신호탄은 바로 회사채 시장으로 옮겨붙어 아파트 건설사를 유동성 위기에 몰아넣었다. 부동산 경기 침체에 직접 타격을 받는 곳은 바로 지역 언론사다.

지구생태계의 붕괴가 민주주의를 어떻게 파괴하는지 보여주는 대표적인 사례가 바로 미국이다. ‘트럼프의 귀환’을 바라는 미국 정치의 극단화에는 “America First”라는 포스트 신자유주의의 경제위기 해법의 슬로건이 깔려 있다. 결국 자유와 인권의 가치를 회복하겠다던 바이든도 취임 이후 저널리즘을 탄압한 사우디아라비아에게 석유 증산을 요청하는 처지에 이르렀다. 취약해진 민주주의의 폐허에서 수익원이 고갈된 미디어가 찾는 전략은 단순하다. 줄어드는 광고 매출을 별충할 트래픽과 조회수의 유혹에 빠지는 것, 팬덤정치를 통해 매체의 영향력을 증명하고 수익을 창출하는 또 다른 차원의 ‘정치화’에 진입하는 것이 그것이다. 둘째, 초과와 붕괴라는 그래프를 미디어 시장과 산업의 변화에 대한 은유로도 볼 수 있다. 미디어 산업의 물리적 한계는 주목 경제의 원리에 따라 미디어 콘텐츠와 서비스를 이용할 수 있는 인구수이다. 성장 추이란 주어진 인구 규모에서 광고 수익과 같은 양면 시장 모델에 따라 지속할 수 있는 미디어 기업의 수다. 한국의 경우 지난 20년 동안 광고시장의 변동을 보면 다음과 같다.

[그림 6] 국내 광고시장 규모 추이

(단위: 억 원)



출처: 2021년도 방송시장경쟁상황 평가

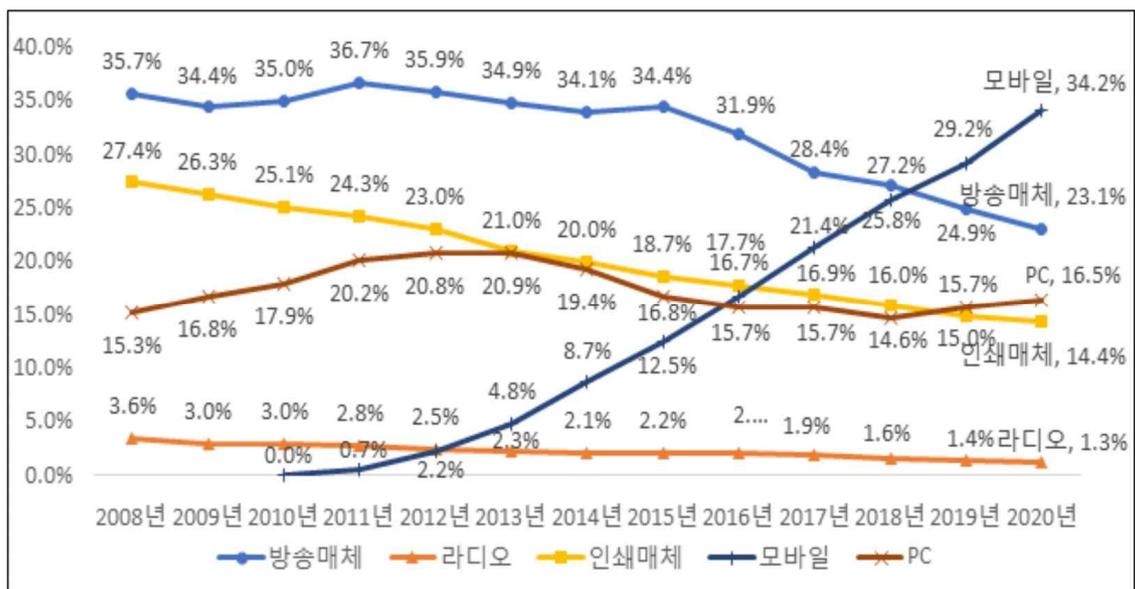
2001년 5조 2천억 원이었던 국내 광고시장 규모는 2020년에 11조 2천억 원으로 두 배 이

상의 증가율을 보였다. GDP 대비 광고산업 점유율로 환산하면 0.78%에서 0.90%로 증가했다¹⁾ 주목할 시기는 2007년 이후 급락한 광고비 규모다. 7조 3천억 원으로 하락했던 규모는 2010년에 회복되었다. 글로벌 금융위기 국면에서 광고시장 규모의 축소는 국내 광고시장의 과점 상황, 즉 대기업과 재벌이 높은 비중을 차지하는 구조를 반영한다. 2009년부터 2012년 상위 50대 광고주가 광고시장 전체 규모에서 차지하는 비중은 37.8% ~ 39.4%에 달했다(제일기획, 2013). 특히 삼성전자, 현대자동차, LG전자, KT, SK텔레콤, LGU플러스, 기아자동차, 한국지엠, 한국피앤지, 아모레퍼시픽 등 10대 광고주의 비중은 2015년 14.0%로 같은 해 OECD회원국 중 총 광고비 규모 1위인 미국(10.9%), 2위인 일본(6.5%)에 비해 월등히 높은 수치다(한국광고주협회, 2015).

그러나 광고시장 규모의 성장에도 불구하고 방송, 라디오, 인쇄매체의 광고는 점진적인 하락세를 보이고 있다. 지상파TV 광고는 2017년 1조 2,063억 원에서 2020년에 이르러 8,519억 원으로 1조 원 이하로 축소됐다. 신문과 잡지를 포함한 인쇄매체는 2017년 1조 7,494억 원에서 2020년 1조 6,250억 원으로 정체 상태에 있다. 반면 전체 광고시장 규모를 키워온 매체는 PC와 모바일이다. 특히 모바일 광고시장은 2020년 3조 8,558억 원으로 2019년 방송매체(TV·라디오·유료방송PP 포함) 시장 규모를 추월한 이후 지속적인 성장세를 보이고 있다.

[그림 7] 주요 매체별 광고비 비중 추이

(단위: %)



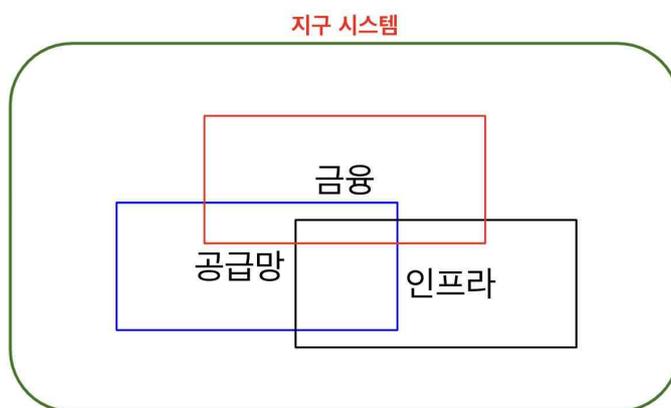
출처: 2021년도 방송시장경쟁상황 평가

1) 국가통계포털, 문화체육관광부 광고현황.
http://index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1649

올드 미디어(legacy media) 광고시장 점유율과 매출 하락은 경기 하강 국면과 같은 주기를 따르지 않는다. 도리어 미디어 철학에서 말하는 소수의 발신자가 불특정 다수의 수신자에게 메시지를 전달하는 매스미디어 시대의 종언, 즉 1945년 이후 확산하기 시작해 약 50여년을 걸쳐 성장해 온 양면시장 모델의 붕괴를 뜻한다(Peters, 2010).

[그림 1]에서 제시한 자원의 한계선은 양면시장 모델에서 가능했던 일정 수준 이상의 소득을 유지하는 불특정 다수 대상의 소비자와 이들을 대상으로 하는 광고주의 연관성에 비유할 수 있다. 이는 마치 화석연료의 한계선과 같은 물리적 한계다. 그러나 인쇄매체와 같이 물리적 한계가 명백함에도 사업자의 수(개체 수)가 줄지 않는 것은 개체군이 환경의 한계를 초과한 이후에도 계속 증가하면서 환경 자체를 초토화하고 개체군 스스로 소멸하는 ‘초과 및 붕괴’의 추세와 동일하다. 초과와 붕괴는 미디어 시장의 연관 부문에만 한정되어 발생하지 않는다. 아래와 같은 세 시스템의 영향을 직간접적으로 받는다.

[그림 8] 시스템의 복잡성과 연계성



출처: Servigne & Stevens(2021)

금융·공급망·인프라 라는 세 가지 시스템의 붕괴를 염두에 둔다면 문제는 더욱 심각하다. 지상파 전송망과 배급소와 같은 올드 미디어의 인프라는 이미 붕괴 됐고, 이들은 카카오나 네이버의 IDC센터와 유무선 통신사업자 망에 흡수된 지 오래다. 만일 2022년 10월 카카오 데이터센터의 화재가 포털 뉴스서비스까지 영향을 미쳤다면, 2018년 11월 KT 아현지사 통신구 화재가 장시간 인터넷망의 불통으로 이어졌다면 포털 CP 제휴사와 지상파 방송을 포함한 모든 실시간 방송에 막대한 ‘재난’의 규모를 상상하기 힘들다. 전지구적인 분업 네트워크를 갖춘 공급 시스템의 복잡성은 광고시장에 직접적인 영향을 끼친다. 2008년 글로벌 금융위기와 2019년 시작된 COVID-19는 높은 수출의존도를 보이고 글로벌 금융시장의 여파에 취약한 한국 경제의 대기업과 재벌에게 소비재 마케팅이 아닌 브랜드 마케팅, 또는 사회적 지위의 확인만을 목표로 하게 만든다. OECD 국가 중 10대 광고주의 전체 광고시장 점유율이 가장 높다는 지표의 의미는 광고시장의 불균형과 취약성을 보여주는 징표이지 결코 낙관적인 신호가 아니다.

인프라와 공급망 시스템의 불안정성이 올드 미디어에 미치는 영향은 과소평가할 수 없다. 2010년 전후로 국내 미디어 사업자에게 주어진 ‘디지털 우선(Digital First)’, 또는 ‘디지털 플랫폼 전략’은 올드 미디어와 뉴미디어 사업자 모두에게 시장의 전환이 아니라 글로벌 플랫폼에 포섭되어 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’을 벌이는 경쟁상황의 도래를 뜻했다. 지상파 방송을 비롯한 올드 미디어는 더이상 예전의 성과 지표- 실시간 시청률, 유료부수나 열독률 등 -로 수익을 올리기 어렵다. OTT 등 유료 콘텐츠 구독 및 광고 전략을 취할 수 있지만, 여기에 드는 비용-편익의 결과물은 50여 년을 이어온 비용 구조를 감당할 수 없다. 뉴미디어 또한 다르지 않다. 방송이나 인쇄매체 광고와는 전혀 다르게 광고주 중심으로 구성된 시장에서 안정적인 규모의 독자 확보(구독 모델)나 지속 가능한 수익 전략을 세우기는 어렵다. 「뉴욕 타임즈」를 비롯하여 일부 해외 미디어의 유료화 성공 사례는 전혀 다른 독자 시장의 규모와 막대한 투자, 그리고 영어라는 문화적 우위가 작용한 예외에 가깝다. 도리어 한국을 비롯한 다수의 미디어는 콘텐츠를 통한 일시적인 이용자 규모의 과시를 통해 정치·경제적 이해당사자들과의 관계재(relational goods)를 유일한 수익 전략으로 택하고 있다.

3. 대의 민주주의의 위기에서 저널리즘의 위기로

한국 미디어와 금융·공급망·인프라 시스템의 상호연관된 붕괴는 오랫동안 지속되어 온 대의 민주주의 시스템의 붕괴와도 관련된다. 대의제 민주주의는 정치체제의 여러 유형에도 불구하고 일정한 변화를 거쳐 왔다.

[그림 9] 대의 민주주의의 변형들

	의회정치	정당 민주주의	청중 민주주의	전도된 민주주의(?)
대표선출	- 신뢰받는 개인을 선택 - 지역적 연고의 표현 - 명사, 명망가, 귀족	- 하나의 정당을 향한 충성 - 한 계급의 구성원의 표현 - 활동가, 정당 관료	- 신뢰받는 개인을 선택 - 제시된 선거항목에 대한 반응 - 미디어 전문가	
대표의 부분적 자율성	- 선출된 의원은 양심에 따라 투표	- 정강 내에서 정당 지도자가 자유롭게 우선 순위를 결정	- 이미지에 기반한 선거	
여론의 자유	- 여론과 선거 표현의 불일치 - “의사당 문 앞” 사람들의 목소리	- 여론과 선거 표현의 일치 - 반대	- 여론과 선거 표현의 불일치 - 여론조사	
토론을 통한 판결	- 의회	- 당내 논쟁 - 정당간 협상 - 신조합주의	- 정부와 이익집단 사이의 타협 - 미디어 논쟁/부동층 투표자	

출처: Manin(2004).

버나드 마닝(B. Manin)은 1990년대 후반 서구 민주주의에서 특이한 전환을 목격했다. 토크

빌(A. Tocqueville)이 1835년 『미국의 민주주의』를 출간한 이후 의회정치와 정당민주주의를 거쳐 ‘신뢰받는 개인’이 안정적인 유권자층을 기반으로 더 강력한 권한을 행사하는 ‘청중 민주주의’가 그것이다. 이 개념은 유권자들이 정당이나 정당을 보고 투표하는 것이 아니라 ‘인물’에게 투표하는 경향을 뜻한다. 첫째, 대의제의 ‘대표성’이 정당이나 국회의원이 아니라 대통령이라는 한 개인으로 집중된다. 직접 선거를 통해 행정수반을 뽑는 국가에서는 대통령 선거는 정치적 삶 전체를 결정하는 계기다. 설령 정당이 중심적인 역할을 하더라도 정당 소속 의원과 당직자는 대통령(후보)에게 봉사(service)해야 하는 책임을 더 요구받는다(박상훈, 2018). 둘째, 대통령이 미디어를 통해 직접적인 커뮤니케이션 채널을 운영한다. 대표의 탁월함이란 집단 내의 유명세나 역사적 경험의 동일성이 아니라 개성을 드러낼 수 있는 미디어적 인물(media figure)로 나타난다.²⁾ 청중 민주주의와 대통령 중심제가 결합할 때는 대통령의 강성 지지층, 또는 ‘중위투표자 정리’ 전략을 위한 중도층 포섭을 위한 저널리즘에의 직접적인 개입으로 이어진다. 셋째, 1997년 외환위기, 2008년 세계 금융공황, 2019년 COVID-19와 같이 한 정당이 집권했을 때 직면해야 할 문제의 예측이 어려울수록 정강이나 선거 공약보다 ‘믿음’에 근거한 대통령의 자율 재량권을 더욱 중요하게 여긴다. 대통령에 대한 재량권 부여와 신뢰의 지속은 개인에 대한 열망이자 무조건적 지지로 이어질 가능성이 높다.

올드 미디어의 붕괴가 아직 시작되기 전에 언급된 ‘청중 민주주의’의 경향은 관계재를 핵심 전략으로 삼는 소셜 미디어(social media)를 통해 더욱 강화되었다. 붕괴되고 있는 올드 미디어 시스템과 비교할 때 뉴미디어는 다수 대 다수(many to many)의 커뮤니케이션 양식을 매개할 뿐 아니라 콘텐츠를 제작하고 제공하는 사람들과 이를 전달받아 변형시키거나 전달하는 사람들의 범위를 규정한다는 점에서 전혀 다른 미디어다. 요컨대 미디어 콘텐츠의 전달이 아니라 ‘발신자와 수신자의 관계 그 자체를 매개’하는 미디어는 청중 민주주의를 심화 시키기에 적합한 유형이다.

‘청중 민주주의’가 올드 미디어 시대에 제시된 대의 민주주의의 변형이라면 시스템의 붕괴와 올드 미디어 쇠락기의 대의 민주주의는 ‘전도된 대의제’라 부를 수 있다. 특히 내각제에 비해 행정부와 입법부의 분리가 강한 대통령제일수록 시스템 붕괴의 시기에는 시민에게 더욱 강력한 리더십과 행정부 주도의 정치체제를 열망하게 만든다. 대의 민주주의의 원칙인 주권의 위임은 정강이나 공약과 무관한 자율 재량권의 부여로 변형되고 만다. 지구 시스템과 세 가지 구성 시스템의 붕괴는 과거에 수립된 법률을 넘어 임박한 미래에 닥친 위기-인플레이션, 실업률 증가, 자국 통화의 평가 절하 등 -를 극복할 대통령 개인의 자율 재량권을 더욱 강력하게 만든다. 대통령 개인에 대한 시민 열망의 투사는 뉴미디어 시대에 ‘유권자와 직접 소통하는 대통령’으로 이어지며 결국 ‘우리를 대의하는 대통령’이 아니라 ‘우리가

2) 정당이 아닌 미디어적 인물로서 가장 대표적인 대통령이 바로 도널드 트럼프다. 트럼프의 트위터를 통한 극우 지지층의 미 국회의사당 점거는 엄밀히 말해 ‘대의 민주주의의 위기’가 아니라 ‘대의 민주주의의 한계’를 보여준 사건이다.

대의해야 할 대통령’, ‘우리가 지켜야 할 대통령’이라는 전도된 민주주의로 귀결된다. 한국 정치체제는 대의 민주주의의 변형을 더욱 극적으로 겪어 왔다.

[표 8] 국회의원 선거 결과(20석 이상의 정당만 표시)

	제1당		제2당		제3당		제4당	
	당명	의석수	당명	의석수	당명	의석수	당명	의석수
13대 (1988년)	민주정의당	125	신민주연합당	70	통일민주당	59	신민주공화당	35
14대 (1992년)	민주자유당	149	민주당	97	통일국민당	31		
15대 (1996년)	신한국당	139	새정치국민회의	71	자유민주연합	50		
16대 (2000년)	한나라당	133	새천년민주당	115 (111)	자유민주연합	20 (17)		
17대 (2004년)	열린우리당	152	한나라당	121				
18대 (2008년)	한나라당	152	통합민주당	81				
19대 (2012년)	새누리당	152	민주통합당	127				
20대 (2016년)	더불어민주당	123	새누리당	122	국민의당	38		
21대 (2020년)	더불어민주당	180	국민의힘	103				

출처: 윤병국(2017) 21대 국회의원 선거결과 추가.

1987년 6월 민주화 항쟁 이후 실시된 13대 선거에서는 민주정의당(노태우 총재), 신민주연합당(김대중 총재), 통일민주당(김영삼 총재), 그리고 신민주공화당(김종필 총재)의 4당 체제가 출범했다. 이른바 지역주의에 기반한 “3김 정치”가 시작됐고 헌정사상 최초의 여소야대 국회가 만들어졌다. 그러나 총선에 반영된 민의는 1990년 1월, 민정당·통일민주당·신민주공화당 3당 합당으로 민주자유당이 탄생하며 뒤집혀 졌다. 그럼에도 14대 총선에서는 예기치 않던 정주영 총재의 통일국민당이 등장함으로써 3당 체제가 만들어졌다. 1997년 정권교체는 15대 선거로 인한 3당 체제였기에 가능했다. 공동 여당을 바랐던 자유민주연합이 통일민주당과 대선에 단일후보를 냈기 때문이다. 3당 체제가 양당 체제로 바뀐 계기는 17대 선거였다. 자유민주연합은 노무현 대통령 탄핵을 한나라당과 함께 주도함으로써 열린우리당에 152석을 몰아주는 계기를 만들었다. 이때부터 시작된 양당 체제는 20대 선거에 이르러서야 국민의당(안철수 대표)이 38석을 얻으며 다시 3당 체제로 바뀌었다. 초유의 4당 체제는 대통령 탄핵 정국에서 만들어졌다. 2016년 12월 2일 대통령 탄핵소추안을 두고 머뭇거리던 국회를 압박했던 대규모 집회는 국회가 과연 민심을, 시민의 다양한 정치적 입장을 대의하

고 있는지에 의문을 제기했다. 탄핵안 가결 이후 2017년 1월 새누리당 의원 30명이 탈당하며 만든 바른정당은 전례가 없던 4당 체제를 구성했다. 교섭단체가 4곳인 국회는 1988년 13대 국회 이후 처음이었다. 그러나 이러한 ‘예외 상태’는 전례가 없지 않았다. 1987년 민주화 항쟁 이후 국회 교섭단체 현황을 보면 정치적 격변기에 분화되었던 정당 체계는 대통령 선거를 앞두고 후보 단일화나 야권 단일화 등의 명분으로 양당 체제로 수렴되었기 때문이다.

박근혜 대통령의 국정운영을 평가할 때 나왔던 ‘시행령 정치’, 즉 여당을 대통령의 무결함을 입증할 봉사자로 내세우며 법률 개정이 아니라 행정부의 법령으로 통치의 근거를 만드는 정치는 전형적인 ‘청중 민주주의’의 특징을 보여준다. 그러나 예측할 수 없는 사태와 참사에 대한 대처 능력의 결여는 2014년 세월호 참사에서 극명하게 드러났고, 집중된 권력조차 민간인에게 이양한 ‘국정농단’이 탄핵 국면을 만들었다. 그러나 ‘예외 상태’에서 집권한 민주당 또한 청중 민주주의에서 자유롭지 못했다. 취임 직후 가장 높은 대통령 지지율을 기록했음에도 정치개혁과 지방분권을 위한 개혁은 한 걸음도 진전을 보지 못했다. 양당 체제가 이식된 공영방송 지배구조 개혁은 의제조차 되지 못했고, 도리어 양당 체제의 대결구도를 더욱 강화 시킨 검찰개혁 과정에서 언론의 정파성이 심화될 토양을 만들었다. 여기서 ‘언론의 정파성’이란 특정 계층·지역·정당에 치우친 편향성이 아니다. 청중 민주주의의 또 다른 변형인 ‘전도된 민주주의’, 즉 ‘나를 지켜야 할 대통령’이 아니라 ‘내가 지켜야 할 대통령’이라는 제왕적 대통령 권력의 재생산을 위한 특정 개인에 대한 편향성과 일방적 지지가 나타났다. 전도된 민주주의라는 민주주의의 위기는 한국만의 문제가 아니다. 역사적 사실마저 왜곡하여 정치체제를 정당화하는 페이크 뉴스(fake news)의 정치적 배경을 분석한 티모시 스나이더(T. Snyder)는 ‘필연의 정치학’과 ‘영원의 정치학’이라는 두 개념을 도입한다(Snyder, 2019). 필연의 정치학은 단선론적이며 목적론적인 시간의 정치다. 미래는 현재의 진보가 계속 연장되는 것이며 이 연장을 방해하는 사태와 세력은 극복되어야 할 장애물이다. 하나의 목적을 향해 전진과 후퇴를 반복하는 정치가 필연의 정치학이다. 그러나 이러한 진보가 경제적 불평등, 예측 불가능한 재난, 복잡한 네트워크의 취약성에 부딪힐 때 사회주의나 자본주의의 약속은 사라지고 영원의 정치학이 등장한다. 전체론적, 순환론적 시간의 정치인 영원의 정치는 진보와 개혁보다 적과 위기로 가득 찬 현재를 제시하고 이를 극복했던 과거를 끊임없이 소환한다. 러시아는 사회주의 혁명 이전의 ‘유라시아 제국’을 소환하고, 미국은 전후 영광의 30년 동안 누렸던 강대국의 지위를 환기 시킨다. 과거를 소환하여 현재의 적을 만들고 이에 대항할 영웅 신화를 구축하는 과정이 영원의 정치학이다. 스나이더는 이렇게 언급한다.

무법상태의 국가를 장악한 부유하고 부패한 이들에게 영원성이 매력적인 것은 주지의 사실이다. 그들은 국민들에게 사회적 지위 향상을 제공할 수 없으며, 따라서 정치에서 다른 형태

의 제안을 찾아야 한다. 영원의 정치인들은 개혁을 논의하기보다는 위협을 가리킨다. 그들은 가능성과 희망이 담긴 미래를 보여주기보다는 분명한 적과 인위적 위기로 가득한 영원한 현재를 제시한다. 이런 시도가 효과를 발휘하려면 시민들이 영원의 정치인들과 타협해야 한다. 도저히 사회적 신분을 바꾸기가 어려워져 기운이 빠진 시민들은 정치의 의미를 제도 개혁이 아니라 나날의 감정에 있다는 것을 받아들여야 한다. 이제 자기와 친구, 가족을 위한 더 나은 미래에 대해 생각하는 것을 멈추고, 자랑스러운 과거를 끊임없이 환기하는 쪽을 선호해야 한다. 물질적 불평등은 사회 상층부와 전체에 걸쳐 영원의 정치학으로 변형될 수 있는 경험과 감정을 창출한다(Snyder, 2019: 337-338).

4. 한국 민주주의의 위기와 저널리즘의 붕괴

한 국가의 정치가 해당 국가의 정당과 시민들에 의해서만 변하지 않는다. 미디어와 연관된 금융·공급망·인프라 시스템의 붕괴는 지속 가능한 성장을 의문에 부치고 있다. 무엇보다 시스템의 불안정성은 금융과 자본의 세계화를 내걸던 신자유주의 체제의 붕괴를 뜻한다. 영국의 EU 탈퇴가 상징했던 자국 우선주의는 민족과 인종주의의 심화를 낳았고 이는 트럼프와 푸틴으로 대표되는 대의 민주주의의 위기로 이어졌다.

미디어는 단순히 수익성의 위기가 아니라 시스템의 위기, 나아가 붕괴를 맞고 있다. 이 붕괴를 가속화 하는 하위 시스템은 바로 정치체제다. ‘영원의 정치학’은 미국이나 러시아에서만 나타난 현상이 아니다. 예측 불가능한 자연재해와 사회적 참사를 맞으며 한국 또한 민주주의의 위기를 맞고 있다. 시스템의 붕괴와 연관된 ‘전도된 민주주의’는 노무현 정부 이후 고착된 양당체제, 그리고 제왕적 대통령제라는 한계를 더욱 증폭시켰다. 2013년 취임했던 박근혜 대통령은 박정희 시대라는 과거의 신화를, 2017년 취임했던 문재인 대통령은 87년 6월 항쟁과 노무현 대통령의 신화를 복기했다. 양당 체제의 제왕적 대통령은 단지 강력한 리더십 뿐 아니라 ‘내가 지켜야 할 대통령’을 만들었다. 저널리즘의 위기는 바로 여기에서 비롯된다. 유력한 대선 후보를 미디어적 인물(media figure)로 만드는 것을 넘어 어디에서도 흠결을 찾아볼 수 없지만 끊임없이 적대 세력으로부터 탄압받는 대통령이 요구되는 셈이다. 아래와 같이 윤석열 정부 출범 전후 발생한 이슈를 결코 윤석열 정부만의 문제로 보기 힘든 이유다.

[표 9] 윤석열정부 출범 전후 언론 관련 주요 이슈

일자	사안	비고
01.14.	국민의힘, 윤석열 후보 부인 김건희씨 통화 녹음 내용 MBC 보도 항의 방문	
03.06.	윤석열 후보, 의정부 유세장에서 “언론노조는 민주당 집권 연장을 위한 강성노조의 전위대” 발언	

03.09.	제20대 대통령 선거: 윤석열 후보당선	
03.18.	코리아와이드, 대구지역종합일간지 <매일신문> 인수	천주교대구대교구 지분 매각
04.26.	KG그룹, <일간스포츠>•<이코노미스트> 인수	중앙일보 지분 매각
04.27.	민주당, 공영방송 지배구조 개정안 당론으로 발의	
05.10	윤석열 대통령 취임	
05.11	대통령 출근길 문답 시작	
05.12.	오세훈 서울시장, TBS의 교육방송 전환 발언	연합뉴스 인터뷰
06.01.	제8회 전국동시지방선거	
07.04.	서울시의회 국민의힘 <TBS조례폐지조례안> 발의	
07.14.	권성동 국민의힘 당대표 직무대행, "KBS를 비롯하여 MBC 다 민주노총 산하 언론노조가 다 좌지우지하는 방송" 발언	KBS 라디오 '최경영의 최강시사'
07.25.	감사원 방통위 정기 감사 시작	
07.28.	한국신문윤리위원회, 전북일보 서창훈 회장 이사장 선출	
09.02.	대통령 관저 관련 <김건희 "여기가 마음에 들어"...임장하듯 관저 결정?> '한겨레' 기사에 대한 명예훼손 고발	
09.22.	대통령, 미국 순방 중 바이든 미대통령 만남 직후 비속어 발언 직후 언론보도	
09.23.	서울북부지검, 2000년 종편•보도전문채널 심사 관련 심사위원 자택과 방통위 압수수색	
09.24.	문화체육관광부, 부마민주항쟁 기념식 공연 관련 선곡 변경 요청.	이랑, '늑대가 나타났다'
09.28.	국민의힘, 대통령 해외 순방 중 비속어 발언 유출 관련 MBC 보도 항의 방문	
10.04.	문화체육관광부, 전국학생문화공모전 수상작 <윤석열차> 선정과 전시에 엄중 경고	
10.14.	포털뉴스체험평가위원회, 경인지역 콘텐츠제휴(CP) 언론사 발표	'21.11.12. 8개 지역 CP사 선정.
10.29.	이태원 참사	
11.03.	서울시, 마을미디어 위탁사업 종료 발표	
11.09.	대통령실, 동남아 순방에 MBC 취재 제한 통보	
11.11.	기획재정부, 한전KDN과 마사회 보유 YTN 지분 매각 계획 발표	
11.14.	인터넷 매체 '민들레'와 '더탐사', 이태원 참사 희생자 명단 공개	11.15. 창간.
11.15.	서울시의회, <TBS조례폐지조례안> 의결	
11.17.	서울북부지검, 방통위 추가 압수수색	
11.18.	공영방송 지배구조 개선 법안(민주당 발의) 국회 국민동의청원 성립. 국회 과방위 법안소위 자동 상정	
11.21.	대통령, 출근길 문답 중단	
11.23.	한전KDN 이사회, YTN 지분 매각 의결	
12.02.	국회 과방위, 공영방송 지배구조 개선법안 의결 처리	

위와 같은 경과에서 관련 이슈들은 몇 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 대선부터 시작된 윤석열 대통령 개인과 김건희씨에 대한 의혹 제기뿐 아니라 문화예술계 표현의 자유까지도 대통령을 향한 것이라면 검열의 대상이 될 수 있다. 10월 문화체육관광부가 전국학생문화공모전

수상작 <윤석열차> 선정과 전시에 경고조치를 내린 것이 대표적이다. 대선 기간 MBC가 김건희씨와 <서울의소리> 기자와의 통화 내용을 공개한 보도는 윤석열 정부가 언론과 적대관계에 들어선 중요한 계기였다. 따라서 해외 순방 중 대통령의 비속어 발언을 다른 언론사와 동일하게 영상으로 내보냈던 MBC에 대한 취재 제한은 그 과정의 귀결인 셈이다. ‘영원의 정치학’이 그렇듯 대통령에 대한 비난과 흠집 내기는 적대세력을 필요로 한다. 이를 위해 호명한 주체가 바로 ‘언론노조’와 ‘언론노조가 장악한 공영방송’이라는 레토릭이다. 서울시의회 TBS지원조례폐지 또한 연장선에 있다. 지역 공영방송이라는 지위와는 무관하게 지방정부와 지방의회 다수당의 권력으로 정적을 타도할 수 있다는 위력이 과시다.

둘째, 공적 재원이나 소유체제 언론사의 민영화다. TBS 지원조례를 폐지한 서울시의회 국민 의힘이 내세운 명분은 “세금으로 운영되는 공영언론사가 정치적 편향성을 갖는 것은 옳지 않으니 민영방송으로 독립해야 한다”였다. 거꾸로 말하면 민영방송은 정치적 편향성을 가져도 무방하다는 의미다. TBS 사태는 공영방송의 공적 재원이 충분하지 않을 때 발생할 수 있는 시스템 붕괴의 일면을 보여준다. 2021년 서울시 의회에서 예산을 축소할 규모만큼 상업광고가 허용되지 않는 TBS의 유일하고 신속한 수익원은 유튜브를 통한 광고수익 이었다. 유튜브의 시사·정치 채널은 ‘우리가 대의해야 할 대통령’이나 ‘우리가 지켜야 할 대통령’, 또는 이와 관련된 특정 개인에 대한 ‘합리적 의심’으로 양당 체제를 더욱 강화시키는 효과에 의존한다. 앞서 언급했던 올드 미디어의 양면 시장 시스템의 붕괴는 공적 재원이나 품위 있는 저널리즘이 아니라 제왕적 대통령을 만드는 ‘전도된 민주주의’를 조장하는 셈이다. YTN의 공기업 지분 매각은 또 다른 의미의 민영화다. 공공기관의 불필요한 자산 정리라는 명분에는 YTN이 가진 인지도와 자산을 민간자본에게 이양하겠다는 특혜이기 때문이다.

셋째, 지역·중소 언론의 경쟁 약화다. 매일신문을 비롯한 전통적인 인쇄매체의 매각은 올드 미디어 붕괴의 효과인 ‘각자도생’의 시장 상황을 반영한다. 금융·공급망·인프라 시스템의 붕괴는 언론사를 사주의 사회적 지위 강화를 위한 수단으로 삼거나, 언론사가 속한 기업 내 계열사들의 시장 내 경쟁력을 사회적 자본으로 삼게 만든다. 그러나 건설·운송·제조업 자본이 소유한 언론사는 시스템 붕괴의 경향에서 언제라도 매각될 수 있는 불안정성을 안고 있다. 불안하고 유동적인 시스템의 일부인 언론사는 지역민을 포함한 ‘독자’보다 정부와 정치권, 그리고 광고주가 가장 우선되는 ‘핵심 독자’만을 고려할 수 밖에 없다. 이런 불안정성의 결정적인 계기는 포털 뉴스제휴평가위원회의 9개 권역 9개 언론사의 CP입점 심사였다. 심사항목은 지역 저널리즘과 디지털 콘텐츠 생산의 충실함이었으나 다수의 종합일간지와 인터넷신문이 공적 재원과 지역 자본을 놓고 벌이는 암묵적 합의의 경쟁에 파열을 낸 것은 분명하다.

넷째, 윤석열 정부, 특히 검찰이 전면에 나선 ‘관료기구의 정치적 도구화’가 급속도로 진행되었다. 정부 출범 이후 여당에서 지속적으로 압박한 방송통신위원장 사퇴 요구는 감사원 감사와 종편 승인심사에 대한 검찰 수사로 이어졌다. 정부기관에 대한 감사는 특정 관료나

개인에 대한 조사가 되어서는 안 된다. 승인심사에 문제가 있었다면 심사 체계와 절차의 문제를 파악하고 개선을 요구해야 할 사안이 검찰 수사로 확대되는 상황은 정부 관료의 정치적 종속성을 더욱 심화시킨다. 무엇보다 전 정부의 실정을 드러내어 이를 현 정부 통치성의 근거로 삼는 정치는 언론에 의해 '전도된 대의제'를 증폭시킬 위험이 크다. 즉 '우리가 지켜야 할 대통령(후보)'은 그를 압박하고 공격하는 '적대세력'에 대한 증오만을 부추길 뿐이다. 예컨대 10.29 이태원 참사 이후 11월 14일 희생자 명단을 공개하면서 인터넷 매체 <민들레>와 <더 탐사>는 '추모조차 제대로 못하게 만드는 정부'를 비판하기 위한 것이라 밝혔다. 저널리즘 윤리에 대한 논쟁보다 중요한 것은 분명한 적대세력의 형성에 있다. '영원의 정치학'은 특정 언론의 정파성에서만 기인하는 것이 아니다.

시스템의 붕괴와 민주주의의 위기, 그리고 저널리즘의 위기는 언론개혁의 오래된 문제 틀을 다른 관점에서 보게 만든다. 예컨대 '언론 탄압'이라는 표현이 양당 체제나 제왕적 대통령의 암묵적 인정, 나아가 '영원의 정치학'이라는 시간의 정치에 머무는 표현이 아닌지 돌아보아야 한다. 특정 언론사에 대한 정당의 항의와 부당한 대우, 정치적 편향성을 근거로 방송사의 기반을 허무는 권력에 대한 비판은 당연하지만, 그 대안이 '진보와 보수', '독재정권으로의 회귀'라는 문제 틀에 갇혀서는 안 된다.

참고문헌

- 메도우스 외 지음, 김병순 옮김(2012), 성장의 한계: 30주년 판, 서울: 갈라파고스.
박상훈(2018), 청와대 정부, 서울: 후마니타스.
버나드 마랭, 곽준형 옮김(2004), 선거는 민주적인가, 서울: 후마니타스.
장 피에르 뒤피 지음, 김진식 옮김(2022), 경제와 미래, 서울: 북캠퍼스
제일기획(2013), 광고연감.
한국광고주협회(2015), 글로벌 광고시장에 비추어 본 국내 광고 규모 및 기업의 광고 지출 분석
Peters, J. D.(2010), "Mass Media", Mitchell, W. & B. Hansen. ed.(2010), Critical Terms for Media Studies, Chicago: The University of Chicago Press.

-발제2-

법률적 평가와 제도적 개선책

류신환 (민변 미디어언론위 위원)

1. 공직자의 반대 정파 언론 상대의 민, 형사 소송 제기와 '가짜뉴스'의 규제

한동훈 법무부 장관이 민주당 김의겸 대변인과 언론사 '더탐사'를 '형사고소'하고 10억원의 '민사소송'을 제기했다. 현직 정부의 정무직 고위 공무원이 언론사를 상대로 또는 국정감사 자리에서의 국회의원의 발언을 빌미로 '형사 고소' 하는 것과 거액의 민사소송으로 손해배상을 구하는 것이 타당한지가 문제이다. 현재 이를 '금지'하거나 '제한'하는 법령이 없으므로 법적·제도적으로는 가능한 상태이다.

▼ 사법적 판단의 기준

법원은 공직자의 명예훼손 형사소송에 관하여 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다.

1) 표현의 자유와 명예보호 사이의 한계를 정할 때 표현으로 명예가 훼손되는 피해자의 지위나 표현의 내용 등에 따라 심사기준에 차이를 두어야 하고, 공공적·사회적인 의미를 가진 사안에 관한 표현의 경우에는 표현의 자유를 가급적 넓게 보호하여야 한다. 특히 정부 또는 국가기관의 업무수행과 관련된 사항은 항상 국민의 감시와 비판의 대상이 되어야 하는 것이다.

2) 정부 또는 국가기관은 형법상 명예훼손죄의 피해자가 될 수 없으므로(형법과 정보통신망법은 명예훼손죄의 피해자를 '사람'으로 명시하고 있다), 정부 또는 국가기관의 업무수행과 관련된 사항에 관한 표현으로 그 업무수행에 참여한 공직자에 대한 사회적 평가가 다소 저하될 수 있다고 하더라도, 그 내용이 공직자 개인에 대한 악의적이거나 심히 경솔한 공격으로서 현저히 상당성을 잃은 것으로 평가되지 않는 한, 그로 인하여

곧바로 공직자 개인에 대한 명예훼손이 된다고 할 수 없다.

[대법원 2018. 11 29. 선고 2016도14678 판결³⁾]

즉 국가기관은 원칙적으로 명예훼손죄의 피해자가 되지 않고 ‘개인에 대한 악의적이거나 경솔한 공격으로 평가’할 수 있는 예외적인 경우에만 ‘개인에 대한 명예훼손이 될 수 있다’는 것이다. 결국 대통령이나 법무부장관 등에 대한 비판이 국가기관으로서의 지위와 관련한 비판으로 받아들여지고, 또 ‘개인에 대한 공격’⁴⁾으로 분류되는 예외적인 경우가 아닌 한 형사 범죄가 될 가능성은 낮다.

이와 같은 법리적인 검토와는 별론으로, 현직에 있는 공직자가 반대 정파의 언론 또는 정치인의 발언 등을 문제 삼아 민, 형사 소송을 제기하는 것은 당연히 바람직하지 않다. 특히 법무부장관과 같이 사법 인사⁵⁾ 및 사법 행정 분야를 주무 부서로 하는 고위직 공무원의 소송제기는 무기 대등의 원칙에도 맞지 않다. 정치문화, 언론문화의 관점에서 보더라도 우선적으로 필요한 것은 사법적 처벌과 대가의 취득이 아니라, 의혹 제기 및 해소 과정에 관한 ‘공정한 process와 모범적 rule’이다. 관행과 문화로써 합리적 방안을 만들어 가지 않으면 법제도와 법원 판단의 개입과 의존 범위가 더 넓어지고, 소수 사법 엘리트의 경직된 법적 판단이 정치와 여론에 과도한 영향을 끼치게 될 것이다.

이와 같은 공직자의 형사고발 또는 소송제기가 계속되는 것은 법원이 “공직자에 대한 비판은 널리 보장해야 한다”라는 기본입장을 천명하면서도, 개별 사안별로는 (또는 재판부별로는) 수긍하기 어려운 결론을 내린다는 데에 그 원인이 있을 수 있다. 또 의혹 제기를 당한 공직자는 당장 ‘민, 형사 소송을 제기’하여 ‘의혹에서 벗어나는 수단’으로 활용하고, 당해 공직자를 옹호하는 정파적 언론이 대대적인 반박 기사로 상대방 정파를 공격하는 소재로 재구성된다. 이렇게 분쟁 상황이 발생하고 나면 그에 대한 사법적 판단을 원천적으로 배제할 수는 없기 때문에, 결국 사법적 개입의 범위와 경계를 ‘제도적’으로 어떻게 정할 것인가가 중요하다.

▼ 진실보도 형사범죄 폐지 vs. 징벌적 손해배상제의 도입

- 3) 세월호 참사 관련하여, 홍가혜씨가 해경의 명예를 훼손했다는 이유로 검찰이 명예훼손죄로 기소한 사건이고, 법원은 무죄를 선고하여 2018. 11. 29. 확정되었다.
- 4) 개인의 사생활이나 업무와 관련 없는 개인적 성향 등이 ‘개인적 사항’에 해당할 것이다. 위 사안은 대통령과 법무부장관이 특정 로펌의 변호사들과 모임을 가졌다는 것으로서 고위 공직자 업무의 공정성에 관련한 사실적시로서 업무적 공공성이 인정될 가능성이 크다는 판단이다.
- 5) 해당 명예훼손 형사사건의 기소권을 가진 검사에 대한 인사권을 가진 직책이다.

특히 이 문제는 ‘가짜뉴스’를 어떻게 규제할 것인가 와도 밀접하게 연관되어 있다⁶⁾. ‘가짜뉴스’는 특정한 정치·경제적 목적을 관철하기 위하여 ‘허위정보’를 생산하여 이를 유포하는 것을 말한다. 우리 사회에서 ‘가짜뉴스’는 ‘생산자(언론사 또는 1인 미디어)’ - ‘유통자(전통 언론 or 포털 or SNS or 유튜브 등)’ - ‘언론 소비자(각종 매체 이용자)’의 이해관계가 맞아떨어져 생산, 유통, 소비되고 있다.

가짜뉴스의 ‘해악’을 부각하여 사법적 규제 관점을 강조하면 언론 자유와 비판 기능은 위축될 위험이 있다. 하지만 언론 관여자들의 자율적 규제가 제대로 이뤄지지 않는다는 현실을 고려할 때, 상업적 유통망을 통해 ‘가짜뉴스’가 범람한다면 언론의 저널리즘과 신뢰는 돌이킬 수 없는 수준으로 추락할 수 있다.

언론의 비판 기능을 살리면서도 허위정보로 인한 피해를 방지하는 일, 양쪽을 모두 충족하는 제도적 해결방안을 찾기는 어렵지만, 현재 단계에서 시도할 수 있는 제도적 개선방안으로서 ① 진실 보도에 관한 명예훼손죄 폐지와 동시에 ② 언론중재법 개정을 통해 징벌적 손해배상제도를 도입하는 것이 필요하다.

진실(사실) 보도에 관해서는, 형사 사법절차를 남용하는 피해를 막고 언론의 자유를 확보하는 일은 매우 중요하다. 다른 한편 악의적이고 중대한 피해를 가져오는 ‘가짜뉴스’에 대해서는 형사적 처벌은 별론으로 하더라도⁷⁾, 실질적 경제적 손해배상을 통해 진실, 공정의 저널리즘을 회복하는 방안을 시도해야 한다.

2. 정파적 목적 검찰 수사의 폐단 - 종편 재승인 심사

정권교체 후 여러 분야에서 전 정권에서 임명한 공공기관장들에 대한 사퇴압력이 이어졌다. 특히 한상혁 방송통신위원장에 대하여 TV조선 재승인 심사 조작 의혹을 제기하며 감사원 감사와 검찰의 압수수색 등이 이어지는 등 직, 간접적 사퇴압력을 가했음에도 불구하고 한위원장은 내년 2023년 7월 임기를 채우겠다는 의지를 보였다⁸⁾

그와는 별도로 2020년 종편 재승인 심사에 참여한 민간 심사위원들을 상대로 압수수색 및 수사를 했고 결국 검찰이 기소하여 형사재판 진행을 앞두고 있다. 재승

6) 근래 정부 조치나 공직자 업무에 대한 의혹 제기에 관하여 ‘가짜뉴스’ 프레임으로 반박하는 경우가 많아지고 있다.

7) 징벌적 손해배상제도가 도입되면 그 시행의 효과를 보면서 ‘허위사실 유포로 인한 명예훼손’을 유지하는 것이 바람직한지 검토가 필요할 것이다.

8) 『한상혁 방통위원장 “남은 기간 미디어 환경 격변 적극 대처할 것”』, 뉴스1, 2022. 12. 14.자 기사.

인 심사 과정에서 쟁점이 되었던 것은 ‘TV조선’의 공정성 문제였다. 견해를 달리 하는 시청자들이 있겠지만 TV조선은 개국 이후 지속적으로 보수 편향의 편파·왜곡 방송을 계속했다. 당시 재승인 심사 결과는 그러한 점을 반영한 것으로 보이고, 재승인 심사 절차 중 공정성 문제 제기에 관한 의견 청취 과정에서 TV조선 측도 이를 수용하여 별다른 이의제기를 하지 않았다고 한다⁹⁾.

재판 결과가 나와봐야 알겠지만 가사 심사위원들의 의견을 취합하는 과정에서 절차적인 문제가 있었다고 하더라도 그것이 심사위원들의 의사 또는 심사 결과를 본질적으로 왜곡하는 것이 아닌 이상 ‘형사적으로’ 이를 처리할 사안이 아니다. 오히려 검사의 수사와 기소는 때로는 사안의 본질을 왜곡하는 결과를 낳기도 한다. 검찰이 덧씌운 불법의 굴레로 인하여 정말 비판받아야 할 문제는 숨겨지고 검사가 ‘범죄사실’로 틀 지운 행위만 사안의 ‘불법적 본질’로 오인되게 된다. 사실 이와 같은 ‘본질의 왜곡행위’는 ‘정파적 언론’의 전형적인 행태이다. ‘사안을 비틀어 유리한 여론을 조성’하는 것이다. 검사가 수사와 기소라는 수단을 이용하여 일종의 ‘언론 행위’를 하고 있다.

우리 시대 검찰은 언론으로부터 최대의 취재원 대접을 받기 때문에, 검찰은 자유자재로 언론을 스피커로 활용할 수 있다. 검찰은 ‘강제수사’라는 수단까지 동원하여 숨겨진 진실까지 ‘합법적으로’ 캐낼 수 있고 자신이 획득한 정보를 정파적인 목적으로 ‘선택적으로 공개’할 수 있다. 어떤 사실관계를 범죄로 지목하느냐 아니냐는 검사에게 전속한 선택권이기 때문에 검사는 사안의 본질에 대한 ‘프레이밍’을 할 수 있을 뿐만 아니라, 그 사건이 진행되는 도중에도 검찰은 그 가진 정보를 선택적으로 공개하여 절대적으로 자신에게 유리한 여론을 이끌어갈 수 있다. 검찰과 언론이 유착할 수밖에 없는 이유이고 정치인이 검사를 활용할 수밖에 없는 이유이다.

‘피의사실 공표죄’라는 범죄 규정이 있음에도 불구하고 이와 같은 ‘검찰과 언론 지형’이 변하지 않는 이유는 무엇인가. 사실 검사는 피의사실을 절대 공개하지 않고, 대중의 궁금증은 법원이 ‘공개한 재판’을 통해서 풀도록 하는 것이 우리 법 제도의 설계 방향이다. 하지만 대중은 사건이 진행되는 그 시점에 ‘실시간으로’ 사안의 진실을 알기 원하고 언론은 그와 같은 욕망 충족에 경쟁적으로 나선다. 이때 검찰은 슬그머니 ‘국민의 알권리’를 내세워 ‘피의사실 공표’를 한다. 검찰은 그와 같은 피의사실 공표는 위법성이 조각되는 ‘정당행위’라고 이미 스스로를 정당화했을 것이다.

9) 『시선집중』 방통위원 “검, 감사원 감사 마치고도 전에 압수수색.. 이례적인 일”, MBC라디오 <김종배의 시선집중>, 2022. 9. 22.자 방송 참조.

문재인 정부의 검찰개혁은 수사와 기소권 분리로 검찰의 광범위한 수사권한 및 정보장악과 통제력을 제한하려는 것이었지만 현재로서는 미완의 상태에 그치고 있다. 여기에 추가로 정권교체 때마다 신정부의 지지기반 확보(정파적 행위)에 동원되는 검찰 수사의 폐단을 시정하기 위한 제도적 개선이 필요하다. 사문화되다시피한 ‘피의사실 공표죄’를 전면 개정하여 수사의 각 단계별로 수사기관(경찰, 검찰)이 공개할 수 있는 정보와 절차를 법령에 명시하고 이를 반드시 지키도록 하는게 필요하다. 언론은 확 줄어든 취재원으로 인하여 진실에 다가간 기사 생산에 어려움을 겪을지도 모른다. 하지만 위와 같은 제도가 자리를 잡는다면 언론 본연의 취재 활동이 살아나 오히려 저널리즘이 부활하는 계기가 될 수도 있다.

3. MBC에 대한 전용기 탑승 불허 조치

새 정부의 출범 이전부터 윤석열 대통령과 MBC는 대립 관계를 만들어왔다. 대통령후보 부인이었던 김건희씨에 대한 비판 보도 때도 그랬고 정부 출범 이후에도 다르지 않았다. 그와 같은 상황에서 윤석열 대통령이 바이든 미국대통령과 짧은 만남 후, 일행들과 대화 중 비속어를 사용한 일을 보도한 일을 명분 삼아 MBC에 대하여 해외 순방하는 대통령 전용기 탑승을 불허하는 조치를 취했다.

이에 대해 MBC는 ‘국가 원수의 외교 활동에 대한 접근권을 부분적으로 봉쇄 당했다’며 ‘앞으로 이러한 취재 제한행위가 재발할 가능성을 배제하기 어렵다는 판단에 따라, 헌법소원을 비롯한 법적 구제 절차를 밟기로 했다’고 밝혔다¹⁰⁾. 대통령실의 위 행위는 정파적 이익을 위해 언론사에 대하여 직접 ‘취재 제한행위’를 하는 것으로서 그 처분의 부당성이 누가 봐도 명백히 드러나고 있다. 이에 대한 법적 판단이 내려진다면 향후 관련 사례의 일응의 기준으로 삼을 수 있을 것이다.

나아가 ‘처음부터 대통령 전용기에 탑승하지 못한 언론들의 언론의 자유는 어떻게 보장하나?’라는 문제 역시 제도적 보완책이 필요하다. 뉴스타파와 진실탐사그룹 설록이 원고가 되어 서울고등검찰청 검사장을 상대로 낸 서울고검 기자실 출입 거부처분 사건(서울행정법원 2021구합57315 사건)에서 서울행정법원 제12부는 원고들의 거부처분 취소 청구를 인용하면서 ‘법조출입기자단 가입 여부에 따라 보도의 자유 및 정보원에 대하여 자유로이 접근할 권리의 보호 정도가 달라진다고 볼 아무런 근거가 없음에도, 피고는 별다른 이유 없이 이 사건 규정을 통해 이 사건 기

10) 『MBC, “대통령 전용기 탑승 배제, 헌법소원 포함 법적 대응할 것”』, 조선일보, 2022. 11. 11.자 기사 참조.

자실 사용 및 출입증 발급 대상을 법조 출입 기자단에 가입된 언론사 소속 기자들로 한정함으로써 그들에게만 사실상 특혜를 제공하였다.’라고 판단한 바 있다¹¹⁾.

일정한 공간을 다수의 언론사 또는 1인 언론인이 공유하는 것이 물리적으로 불가능하기때문에 불가피하게 일응의 선택기준이 필요할 수밖에 없다. 다만 발달한 영상 통신 기술을 적용하여 언론사 간의 공평한 취재 기회를 보장하는 방안 마련이 반드시 필요하다.

4. TBS 조례 폐지안 통과와 공영방송 재원의 독립 필요성

‘김어준의 뉴스공장’의 진행자 김어준은 ‘외압’에 의하여 자진 하차했다¹²⁾. 2021. 서울시의 예산지원 삭감 조치에 이어 2022. 11. 서울시의회의 ‘TBS 지원조례 폐지 조례안 통과’가 영향을 미친 것이라고 평가할 수 있다.

TBS는 서울특별시 소속 기관에서 2020. 2. 재단법인으로 독립 출범했다. 서울시의회는 ‘TBS 설립 및 운영에 관한 조례’(서울시 조례 제8132호)를 제정하여 TBS 설립의 근거 및 재정 지원의 근거를 마련했다. 이에 따라 서울시는 ‘지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률’(이하 ‘지방출자출연법’)에 근거하여 TBS를 출자·출연기관으로 지정·고시한 뒤 재정 지원을 해왔다. 이미 지방출자출연법에 근거하여 출연을 하고 있는 상태이므로 이번에 ‘TBS 설립 및 운영에 관한 조례’를 폐지하기로 했다고 하여 바로 재정 지원을 중단해야 하는 것이 아니다¹³⁾. 즉, 서울시의회 다수당(국민의힘)의 절대적인 의사결정에 따라 재정 지원 여부를 일방적으로 결정, 관철할 수는 없을 것으로 해석된다¹⁴⁾. 그럼에도 불구하고 근래 1년 가까이 이어진 서울시의 예산삭감 및 서울시의회의 폐지조례 통과는 TBS 구성원들로 하여금 ‘생존에 대한 공포’를 갖게 만들었고 진행자 김어준, 신장식, 주진우는 이러한 내외부적 압박을 견디지 못하고 방송에서 하차했다.

11) 서울고등법원장을 상대로 한 같은 종류의 소송에서는 서울고등법원이 직접 출입을 제한하는 처분을 한 것이 아니라는 취지로 청구를 각하하였다(대법원 2022. 12. 1. 선고 2022두52300 판결 ; 서울고등법원 2022. 7. 13. 선고 2021누74480 판결 등 참조).

12) 『김어준, TBS ‘뉴스공장’ 하차 입장 표명...“올해 말까지 하겠다”』, 연합뉴스, 2022. 12. 12.자 기사. 그에 뒤이어 TBS 프로그램을 진행한 신장식, 주진우 등도 올해 연말까지 TBS 라디오를 진행하기로 했다.

13) ‘TBS 설립 및 운영에 관한 조례’를 폐지한다고 하여, TBS를 바로 폐지해야 하는 것이 아닌 것과 유사한 취지이다.

14) 서울시의회의 TBS 지원 조례 폐지에도 불구하고, 서울시가 실제 재정지원을 줄이려면 위 지방출자출연법이 정한 바에 따라 ‘경영진단 실시에 따른 해산 사유 발생’ 등의 사정이 인정되어야 할 것으로 보인다. 그와 같은 과정없이 지원액을 일방적으로 감액하는 조치에 대해서는 행정소송 등의 법적 조치를 검토할 수 있을 것이다.

서울시와 서울시의회가 TBS 지원 축소 및 지원폐지의 근거로 내세운 것은 ‘뉴스 공장의 정치적 편향성 시비’¹⁵⁾이다. 속내를 들여다보면 현 정부 집권 보수 정당 및 그 구성원들이 ‘국민의힘에게 정치적으로 불리한 내용의 라디오방송’을 수용하지 못하고 공중파 언론의 생존에 위협을 가함으로써 헌법이 보장한 방송의 자유를 직접 침해한 것이다.

이러한 조치의 위헌성 논란은 차치하더라도, 이러한 조치가 현실에서 가능할 수 있었던 것은 TBS가 재정을 서울시 예산에 절대적으로 의존하고 있고, 서울시가 해당 예산의 성립과 폐지에 관한 결정권을 가진다는 것에 원인이 있다. 서울시 권력은 선거에 의하여 교체되므로 교체된 권력이 ‘결정권을 행사’할 때마다 TBS라는 공영언론사의 존립이 흔들리는 것이다.

결국 이번 사태를 계기로 하여 시민의 세금으로 조성한 서울시의 재정 중 TBS와 같은 공영언론사에 대한 지원금은 서울시장 등 ‘선거에 의하여 교체하는 정치권력으로부터 독립’을 보장하는 제도적 모색과 개선이 반드시 필요하다.

5. 공영방송 지배구조 개정 논의

현재 공영방송 지배구조 개선을 위한 법안이 국회 과방위를 통과하여 법사위 논의를 앞두고있는 상황이다¹⁶⁾. 민주당 안을 과방위에서 수정하여 통과한 개정안의 주요 내용은 ① 공영방송 이사회를 21명으로 구성, ② 추천권을 국회(5명), 시청자위원회(4명), 방송·미디어 관련 학회(6명), 직능단체¹⁷⁾(6명)가 가지고, ③ 대표이사는 100명의 ‘국민추천위원회’에서 후보를 추천하면 이사회가 재적 3분의 2 이상으로 의결¹⁸⁾하며, ④ 종사자단체(노조 등)가 추천권자에서 빠진 것 등을 특징으로 볼 수 있다.

이사회 전체에서 국회의 추천 인원이 가지는 비중이 줄어들었다는 점을 긍정적으로 평가할 수 있고, 입법화한 후 실제 시행과정에서 학회나 직능단체 등이 시행착오를 거쳐 나름의 합리적인 추천 기준을 만들어 갈 수 있을지, 또 이사회 운영 과정에서 다수 이사들의 업무 분담과 의견조율을 합리적으로 해낼 수 있을지가 당장

15) 방송통신심의위원회의 심의에서 다수의 제재를 받은 것을 근거로 삼았다.

16) 『21인 공영방송 이사회 법안 격한 공방 속 “아쉽지만 의미 있다”』, 미디어오늘, 2022. 12. 14.자 기사 참조.

17) 직능단체는 법안에 방송기자연합회, 한국PD연합회, 한국방송기술인연합회로 명시했다.

18) 지속적 부결시 다수결의결로 전환하는 방식이다.

의 과제가 될 전망이다.

6. 포털 중심의 유통구조 개선 - 언론의 저널리즘 회복을 위한 제도적 보완 · 자구노력

정치 권력이나 정파적 이익과 일정한 거리두기를 유지하기, 또는 진정한 저널리즘을 구현할 수 있는 바탕은 경제적 기반확보일 것이다. 그런데 우리의 현실은 ‘포털 중심의 유통구조’에 갇혀 있다. ‘포털의 사업구조에 종속’하여 수익구조를 가져갈 수밖에 없고, 언론 콘텐츠의 내용과 질도 ‘포털 이용 형식’에 맞도록 재구성되고 있으며 저널리즘의 훼손을 감수하지 않을 수 없는 상황이다.

최근 네이버, 카카오 등 포털 플랫폼 사업자에 대한 다양한 제도적 규제를 마련해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 지난 2022. 12. 12. 열린 ‘독과점적 플랫폼의 공정 혁신을 위한 제도개선’ 토론회에서는 ‘미국에서는 포털 플랫폼을 물, 전기와 같은 공공재로 인식해 독과점 규제를 하고 있다’는 내용이 소개되고, ‘포털 플랫폼에 종속된 언론사들이 클릭 수를 늘리기 위해 자극적인 기사를 생산하는 부작용이 나타내고 있다’면서 ‘포털의 직접적인 뉴스 유통 자체를 금지해야 한다’는 주장도 제시되었다고 한다¹⁹⁾.

위와 같은 포털 사이트 및 기사 유통구조에 관한 제도적 변화를 모색하는 것과 더불어 저널리즘 회복을 위한 언론사의 자구적인 노력 역시 중요하다. 최근 각 언론사들이 시도하고 있는 ‘언론기사 콘텐츠 유료화’ + ‘독자 시청자 회원제²⁰⁾ 서비스 확대’를 모태로 다양한 형태의 발전적이고 창의적인 수익모델 창출을 기대해 본다.

19) 『“포털 플랫폼, 美선 공공재로 인식해 독과점 규제”』, 동아일보, 2022. 12. 13.자 기사 참조.

20) ‘회원제’ 서비스는 언론 영역에서는 그 실질에 있어서 특정 언론사 운영에 관한 ‘후원제’의 성격을 겸하게 될 것이다.



-토론1-



김강민 (뉴스타파 기자)

[별지]

-토론2-

채영길 (민주언론시민연합 공동대표/한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수)

1. 정치언론권력과 언론과의 충돌의 문제

김동원 실장의 현 민주주의 정치체제의 위기 진단과 함께 이 위기가 언론-미디어 시스템의 위기로 이어지는 분석을 흥미롭게 읽었다. 그리고 이에 대해 대부분 납득이 되며, 한국을 비롯한 이러한 위기의 문제들의 해법은 결국 적대적 정치 담론과 대결적 정치 커뮤니케이션을 극복하는, 즉 “저널리즘 윤리에 대한 논쟁보다 중요한 것은 분명한 적대세력의 형성”하려는 것에서 거리를 두는 실천에서 찾아야 한다는 의견에도 동의한다.

청중 민주주의는 이미지에 기반한 파퓰리스트적인 정치 현상으로 우리나라를 비롯하여 ‘작동하는 민주주의’ 체제를 운용하고 있던 국가들에서 공통적으로 발견되고 있다. 그 원인은 발제 1에서도 잘 정리되고 있듯이, 의회와 정당을 중시하는 대의제 시스템이 더이상 제대로 작동하지 않는다는 점, 둘째, 미디어를 통한 파퓰리스트적인 정치 커뮤니케이션으로 선동적 정치의 심화, 셋째, 메시아적 구원자를 기원하는 영웅적 지도자에 대한 기대 등이다. 이러한 청중 민주주의는 파퓰리스트적 정치와 매우 닮아있고 “전도된 민주주의”의 전조라고 할 수 있다.

그런데 이러한 민주주의 정치체제의 위기 진단과 이 위기의 영향들에 대해 납득이 되면서도 과연 “붕괴를 가속화 하는 하위 시스템”이 오로지 정치체제에만 국한될 수 있는지에 대해서는 납득하기 어렵다. 이를 일부 동의할 수 있지만, 정치 시스템의 붕괴와 저널리즘의 붕괴를 원인과 결과의 관계로 결정하기는 어렵다고 생각한다. 물론 정치의 실패가 미디어 개혁을 실패하게 하였고 실패하는 정치가 대의 민주주의 대신에 이미지 중심의 청중 민주주의를 심화시키고 있지만 오늘날 언론의 실패와 정치의 실패는 서로 상호의존적인 관계라고 할 수 있다. <표2>에서 윤석열 정부 출범 전후 언론 관련 주요 이슈를 보면 더욱 명확하게 나타난다. 국민

의 힘의 MBC 보도 항의 방문, 언론노조에 대한 강경 발언, 건설, 금융 등 산업자본의 언론 소유, TBS 조례 폐지 등 일련의 “권력과 언론의 충돌”은 단순히 권력에 의한 언론 탄압이라고 볼 수 없다. 왜냐하면 이 권력은 여러 층위로 구성되어 있는데, 그 한 층위에 바로 언론이 포함되어 있기 때문이다. MBC에 대한 억압은 단순히 정치인의 입을 통해서 가능하게 된 것이 아니라 “정치언론-권력”의 입을 통해서 그 폭력적 탄압 논리가 정당한 언론 규제로 프레임 되어 신문과 방송과 포털, 유튜브 등을 확산됨으로써 가능해졌다. 언론노조에 대한 강경한 발언 역시, 색깔론을 덧입힌 정치언론-권력에 의해 그 정당성과 대중성을 확보할 수 있었으며 이는 표 2에 나타난 현 정부의 거의 모든 일련의 언론 사태에서 반복되고 있다. 즉, 만약 현 정치체제가 붕괴되어 전도된 민주주의로 추락하는 상황이 전개된다면 그것의 원인은 정치체제에만 있지 않고 정치 권력과 결탁한 정치언론 권력에도 책임이 있다는 것이다.

더 나아가, 현 미디어-언론의 붕괴 역시 정치체제의 실패와 더불어 미디어-언론의 실패에도 책임이 있다. 전자가 후자의 실패와 붕괴의 원인이 아니라는 뜻이다. 예를 들어, 공영방송의 민영화, 산업자본의 언론 소유 등 현 정부가 추진하고 있는 언론의 공공성 파탄 정책들은 사실 지난 30년간 지속적으로 전개되어온 언론-미디어의 신자유주의적 시장화의 극단적인 양상 중 하나이다. 물론 한국 사회에서는 이 언론-미디어의 신자유주의화가 단순히 시장경제적 이데올로기에 국한되지 않고 권력 강화와 재생산을 위한 정치적 이데올로기의 목적도 가지고 있다. 2009년 종편의 도입은 단순히 거대 언론 자본의 확산이라는 신자유주의적 탈규제 정책의 결과가 아니라 보수 정치 권력의 재생산을 위한 정치 커뮤니케이션 하부 구조의 보수화를 위한 정치적 프로젝트의 일환이기도 했다. 종편의 도입 시기 언론들은 결코 피해자와 방관자의 입장이 아니라 적극적 지지의 한 축을 구성하고 있다. 현재 YTN에 대한 민영화 논의가 진행되고 있지만 거의 대다수 언론들은 이에 대해 침묵하고 있거나 이해관계가 있는 언론사들은 이 과정에 대해 아무런 문제를 제기하고 있지 않다. 공영방송 지배구조 문제를 전 정부와 국회가 사태를 악화시키는 근본적 원인이지만 공영방송 지배구조를 개혁하려는 현재의 시도들에 대해 냉소적이고 부정적인 담론을 확산시키는 곳들 중 유력한 한 곳은 현 정치와 근접한 언론 권력이기도 하다. 한국 미디어-언론의 신자유주의화는 언론의 지지를 기반하고 있는데, 통신자본이 미디어 자본을 잠식하는 과정에서 거의 모든 언론이 이에 대해 침묵했다는 사실에서도 다시 한번 확인이 된다. 현재 금융과 건설자본이 언론, 특히 지방 중소 언론사들을 중심으로 언론을 잠식하고 있다. 이는 분명히 언론의 붕괴에 직접적인 타격을 주는 심각한 사안이다. 하지만, 이 과정에서 언론은 피해자가 아니라 가해자의 측에도 서 있음을 분명히 확인해야 한다. 한국 사회에서 언론-미디어의 신자유주의화와 권력과 언론의 충돌이 단순히 정치-언론간의 적대적 대결 또는 억압의 관계로 단순화할 수 없는 이유이다. 언론은 언론을 붕괴시키고

정치와 충돌하게 하는 과정을 방관하거나 유도 또는 악화시키는 언론에 대해 분명히 경계하고 비판하여야 한다. 언론이 스스로 청중 민주주의의 심화와 아무런 관련이 없다는 비판은 적어도 한국 사회에서는 정확한 분석이 아닌 것 같다.

2. 권력과 언론의 정당한 충돌을 위한 제도

류신환 위원은 현 ‘권력과 언론의 충돌’과 관련해 야기되고 있는 언론 탄압의 문제들을 법률적으로 어떻게 개선할 것인가에 대해 매우 유익한 의견들을 제안해 주고 있다. 이 제안들은 향후 좀 더 적극적인 논의가 진행되어 구체적인 입법의 가능성을 살펴볼 필요도 있다고 생각한다. 특히, 공직자의 반대 정파 언론 상대에 대한 민, 형사 소송과 관련하여서, 법원은 대법원의 판결 취지를 보다 적극적으로 수용할 필요가 있다. 이를 위해서 언론은 공직자의 언론 상대에 대한 민, 형사 소송 시 이것이 언론의 사회적 책무를 위해 부당하다는 표현의 자유를 적극적으로 보호하는 취재와 보도가 필요하다. 하지만, 현실은 안타깝게도, 저자의 분석과 마찬가지로 “당해 공직자를 옹호하는 정파적 언론”들에 의해 이러한 소송 이전에 소송의 명분을 찾고 이를 대대적으로 확산하며 오히려 소송을 자극하는 보도를 하고 있다. 언론 스스로가 표현의 자유를 부정하는 모순적인 상황을 만들고 있다. 어쩌면 표현의 자유는 이념과 사적 이익을 공유하는 언론들만의 표현의 자유만 보장되어야 한다는 것을 의미하는지도 모르겠다. 그렇기 때문에 표현의 자유를 보장하기 위해서는 단순히 언론사에게 취재와 보도할 자유가 있으며 이를 제약하면 안된다는 소극적 수준의 법제를 보다 적극적으로 개선할 필요가 있다. 류신환 위원이 제안한 1) 진실 보도에 관한 명예훼손죄 폐지와 동시에 2) 언론중재법 개정을 통한 징벌적 손해배상제도를 도입하는 문제와 3) 피의 사실 공표죄를 전면 개정하여 수사의 각 단계별로 수사기관(경찰, 검찰)이 공개할 수 있는 정보와 절차를 법령에 명시하고 이를 반드시 지키도록 하는 것 4) 취재를 제한하는 출입처 제도 등 취재원 접근과 취재 과정 제도의 투명성과 개방성 확대 5) 지배구조뿐만 아니라 TBS를 포함한 공영방송 재원의 독립화를 위한 법제도 개정 등은 보다 ‘평등하고’, ‘적극적이며’, ‘개방적인’인 표현의 자유를 위한 법 제도들로 논의가 진지하게 진행될 필요가 있어 보인다.

3. 표현의 자유를 넘어서

그러나 이러한 변화의 제안들에도 불구하고 보다 근본적인 법의 개선을 우리는 이제 고민해 보아야 할 때가 아닌가 생각한다. 바로 표현의 자유를 넘어서 소통의 권리를 제정하기 위한 헌법 개정이 필요한 때이다. 우리가 지금까지 목격해 오고 있는 권력과 언론의 충돌이 문제가 되는 가장 본질적인 이유는 이것이 시민의 자

유와 권리를 침해할 우려가 있기 때문이다. 시민들의 알권리, 객관적 사실과 정의로운 주장들의 공정한 표현으로 의견의 형성할 자유를 언론을 통해 실현하고 하는 것은 김동원 실장도 잘 정리해 주셨듯이 대의 민주주의가 작도하게 하는 근본적 조건이다. 만약 이것이 실패한다면 시민의 자유와 권리가 침해될 것이다. 그런데 오늘날 표현의 자유는 이 발제문들에서 명백히 드러나듯이, “붕괴된 저널리즘”에 게만 주어지고 그 저널리즘에 의해 표현의 자유의 범위와 내용이 결정되고 있다. 즉, 표현의 자유의 독과점 문제, 사유화되고 있는 표현의 자유의 문제, 그리고 무엇보다도 이 과정에서 형식화하고 명목적인 자유 규정이 되어 버린 표현의 자유의 문제는 몇몇 언론 관련 법과 제도의 개선으로는 해결되지 않을 듯하다. 실제로, 제안 주신 이러한 제도들의 변화들에 대해 시민들이 동의하는 표현을 한다고 하더라도 이 동의의 의견들은 개별적으로 흩어져 있고, 사회적으로 승인도 되지 못할 뿐만 아니라, 오히려 이러한 변화를 반대하는 ‘언론’ (시민의 의견과 주장을 대리하는 대의 공론장으로서 언론)들은 시민의 목소리라는 명분으로 적극적으로 반대하며, 오히려 이를 정파적으로 타락한 요구라고 비난할 것이다. 표현의자유 속에서 시민들의 표현들은 아무런 사회정치적 의미를 갖지 못 할것이다. 이러한 표현의 자유 속에서 표현의 자유가 억압되는 상황은 비단 제안된 법안들에 한정되지 않는다.

이제 표현의 자유를 소통의 권리 조항으로 개정하는 헌법 개정을 기획해도 되지 않을까? 현재의 헌법은 87년 체제에서 한 발자국도 내딛지 못하고 있다. 어찌면, 대의민주주의의 변형들은 낡은 헌법의 자유와 권리의 법체제 속에서 자유롭게 타락하고 있는 것은 아닐까? 사람들은 결코 표현(Expression)을 통해 자유롭게 되는 존재가 아니라 소통(Communication)함으로써 자유롭게 존재할 수 있다. 내가 표현하는 것을 듣는 상대가 있어야 하며 그것을 들은 상대는 표현된 것에 대해 의견을 표명하고 공유하며 이 과정을 통해 공통의 주장들을 만들어나갈 권리가 있어야 한다. 청중 민주주의를 시민들의 참여 민주주의를 가능하게 하고, 공영방송의 지배구조나 재원의 변화를 위한 제도의 결정에서 시민들의 표현들이 법적인 권위를 지닐 수 있어야 하며, 언론이나 권력으로부터 명예나 재산상의 피해를 볼 경우 즉각적인 구제가 가능하게 하여야 하며, 그리고 무엇보다도 이러한 모든 것들을 포괄하는 시민 각자의 기본권의 보장을 위하여 평등하게 서로의 의사를 확인하고 공유하며 공통의 의견을 형성할 소통의 권리 조항을 만들어야 하지 않을까 한다.²¹⁾

21) 민언련에서는 커뮤니케이션권리를 바탕으로 미디어 개혁 논의를 더욱 풍부하게 하며 보다 급진적이고 본질적인 차원에서 언론과 미디어를 재구조화 하기 위해 미디어기본권을 법제화 하기 위한 사회적 논의를 제안한 바가 있다. <20대 대선 민언련 미디어 정책 과제>에서 제안된 “미디어기본권이란 지역, 소득, 교육수준, 장애, 연령, 성별 등에 따른 격차 없이 모든 시민이 자유롭게 평등하게 미디어를 활용해 의사소통과 시민생활에 참여할 수 있는 권리로 미디어 접근, 이용과 운용, 공론장 활성화 등 미디어 공

공성 강화를 위한 시민의 모든 참여권한을 포괄적으로 지칭”한다고 규정하였다. 다만, 여기서 소통의 권리는 이러한 미디어기본권을 보다 포괄적이며, 기존의 표현의 자유의 한계를 근본적으로 재구조화하기 위한 개인적인 의견 차원이며 관련하여 보다 구체적인 논의는 곧 출간될 <언론자유의 역설과 저널리즘의 딜레마>라는 책에서 확인하실 수 있다.

-토론3-

도대체 어떠한 새로움이 있는가? 87체제와 지루한 반복

박성우 (우송대학교 글로벌미디어영상학과 교수)

‘어떤 현상이 분명히 존재한다는 것은 어떤 연결망의 환호성이 지속적으로 자리하는 것일 뿐이다.’ (Latour 1988)

우리가 사실이나 실재라 부르는 사회적 사건은 인간, 사물, 제도, 환경 요소가 성공적인 네트워크를 이룬 일시적 집합체(collective)일 뿐이라는 주장(Latour 1988)이 있다. 이렇게 인간과 비인간 행위자들이 연합한 네트워크가 세상을 번역하는 과정을 성공적으로 수행하게 되면 점점 더 많은 행위자의 자발적 결합, 모방과 적용(Tarde 1903)이 이어져 동맹의 강도가 급격히 강해지고 이어져 이를 우리는 사회적 실재 혹은 사실이라는 이름으로 호명한다는 것이다. 이 이론에서 흥미로운 지점은, 성공적으로 결합한 네트워크일수록 그 내부가 더 정교하고, 복잡하거나, 혹은 발전된 형태일 것이라는 기대는 단지 기대일 뿐인 경우가 많고, 오히려 훨씬 덜 정교하거나 단순하고 조잡한, 때론 낙후되고 뒤떨어진 경우가 일반적이라는 점이다. 그렇다면, 민주주의와 한국사회 발전과정에서 승리의 역사라 불리는 87투쟁과 그 이후 두드러진 지배권력과 언론의 강력한 이중적 앙상블(이익결합체, 네트워크)의 지루한 역사는 지금 다시 무엇을 이야기해 줄 수 있을까?

- 권력과 언론의 긴장에 어떠한 새로움이 있는가?

지배권력과 언론 사이의 긴장과 갈등은 민주사회에서 기본적인 중요한 것임은 자명하다. 여기에는 두 가지 다른 성격의 긴장 혹은 갈등이 있다. 첫째, 본원적 긴장이다. 이는 순수한 긴장이며 생산적 긴장과 갈등이라고 하겠다. 언론 역시 하나의 권력으로 바라보자면 권력들 사이의 본원적 견제와 충돌이기도 하다. 또 하나는 정치적 긴장이다. 이는 비생산적 긴장으로 소모적 긴장이며 정파적, 폭력적 긴

장이다. 우리 사회는 87년 체제가 유효한 지금까지도 이러한 본원적 긴장의 역사를 제대로 가져보지 않았다. 이는 다음의 세 가지 경향성에서 바라볼 수 있다.

- 도구적 언론에서 주창적 언론으로, 상징폭력으로 중무장한 언론권력

1987년 민주화 이후 우리 주류언론은 한국 사회에서 지배층의 블록에 진입하기 시작했다. 담론적 영향을 구축하는 상징적 수단에서부터 물질적으로도 자기 기반을 갖추어 갔으며 미디어 제반 영역을 아우르는 ‘언론 재벌’의 면모에 이르게 되었다. 지난 35년 동안 우리 미디어가 걸어온 권력화에서 핵심은 국가 폭력과 공모 그리고 상징폭력의 일상화라 할 수 있다. 더불어 미디어의 수준하락, 무능화와 정파성 역시 중요하다. 이는 곧 87체제 이후 지루하게 이어져 온 우리 언론의 총체적 빈곤화를 의미한다. 구체적으로, 지난 35년간 우리 언론은 국가 폭력의 문제보다 다양한 방식의 민간 폭력에 대한 위험성을 주로 부각시키고 이를 일소하는 국가 폭력을 정당한 민주적 국가의 작동 방식으로 바라보도록 일조했다. 이를 위해 우리 언론이 주로 사용한 방식은 상징폭력이었다. 87년 이후 이어져온 일련의 사회갈등, 안보 및 공안정국, 위기와 선거 국면 등에서 쏟아져 나온 이미지 폭력들 그리고 지배적 인식과 해석을 추동하는 담론경쟁에서의 프레임 세례들은 너무도 익숙하다. 88년 취임한 노태우의 ‘범죄와의 전쟁’ 선포는 조직폭력배를 그 대상으로 하는 것에 그치지 않았다. 어떤 면에선 여전히 유효한 선언이 되었다. 90년대를 관통하여 반민주 국가 폭력에 대항한 대학생과 민주화운동 세력의 투쟁 그리고 2000년대 이후 다양한 영역의 시민들의 목소리 역시 민간 폭력의 상징으로 대상화되었다. 심지어 지금까지 정권의 변화에 따라 민간 폭력과 국가 폭력의 정의와 대상조차 혼란스러웠고, 여전히 효과적인 이 상징폭력의 중심에 우리 언론이 있었다. 이러한 주류언론 세력은 우리 사회에서 한층 복잡해진 파워엘리트 집단의 구성에서 “언론의 권력화” “선출되지 않은 권력” “권력을 창출하는 권력”으로 빠르게 핵심으로 자리하게 되었다. 87체제가 우리 언론에 선물한 것이 바로 피와 칼이었던 셈이다. 지배 세력의 품에서만 의미 있던 나약한 애완전에서 맹견, 사냥개로 변신하며 계속 덩치가 커져간 주류언론이었다. 이러한 배경에서 특히 정권교체 직후 반복적이었던 언론과 정부의 갈등을 지금에 와서 다른 맥락으로 바라보긴 어렵다.

- 꼼꼼하고 가시적인 국가 폭력, 법의 폭력스러움, 폭력의 법스러움

실제 다소 넓은 이해의 범위에서, 87체제 이후 30년이 넘는 기간 동안 이른바 진보와 보수라는 두 진영의 비교적 안정적인 정치적 지배체제가 유지되어왔다. 즉, 달리 표현하자면, 이른바 특정한 진보와 보수 혹은 좌와 우(신자유주의라는 더 큰

틀에선 크게 다르지 않다고도 이야기할 수 있을지 모른다)가 어느 정도 서로의 균형을 맞추며 때론 서로를 제물로 삼아 일시적이고 적극적인 반응과 적응 속에서, 오랫동안 정치적 지배구조의 큰 틀을 바꾸지 않아 왔다고도 볼 수 있다. 이는 특히 정권의 교체 이후 법, 제도의 테두리 아래 혹은 테두리를 설정하며 가해진, 숨어있는 폭력, 비가시적 폭력의 실질적 영향이 확대되어 온 역사 또한 반복적이었다는 의미기도 하다. 특히, 오래전 벤야민(Benjamin, 1991)이 이야기한 법과 폭력 사이의 상호 배타적이면서 동시에 공생적인 관계를 참조하자면, 매끄럽고 잘 짜여진 법적 작용-권력 작용에 대한 충분한 이해에 기반했던 여러 정부들은, 최종적인 법적 결정과 판단의 문제보단, 그 일련의 과정에 숨어있는 여러 방식의 폭력의 일상화와 가시적 집행에 늘 큰 관심을 두었다고 할 수 있다. 최근 두드러지는 다소 무모해 보이기까지 한 법치의 폭주와 이에 수반되어 위축되는 시민사회의 동향은 이러한 법의 특성 아래 작동하는 꼼꼼한 작은 폭력의 일상화, 가시화를 빼고 설명하긴 힘들다. TBS의 경우가 그러하고, 방통위 민간심사위원 압박 사태 등도 그러하다. 이처럼 우리가 오랫동안 마주하며 꽤 익숙한, 그러나 여전히 효과적인 방식의 법, 제도/폭력은 내적 감시와 자기검열을 유도하고 개인의 사상이나 신념, 마음까지 자의적으로 처벌해 온 87체제 국가 권력의 나쁜 버릇과 다르지 않다. 결국 법, 제도와 폭력이 갈수록 교묘히 한 덩어리가 되어가는 한, 앞서 언급한 지루한 역사적 반복은 지속될 뿐이다.

- 디지털 시대와 산업, 지식(knowledge)의 자리를 차지한 정보(information)

마지막으로, 끝없이 외양을 바꾸며 반동적 경향성을 자극적으로 고취 시키는 모습이 단지 정치적 진영과 집단에서만 나타나는 것은 아닐 것이다. 우리 주변에서 역시 다르지 않다. 여기에는 기술적 기억에 기반한 단편화된 정보(information)가 지식(knowledge)을 대체하는 지금의 환경적 요인이 중요하다. 정보이론(information theory)과 기술철학에 의하더라도, 지식은 주체적(singularized)이며 자기 회귀적(self-discursive), 숙고적(speculative)이라서 생산적인 반면 정보는 비주체적으로 유포, 배포(dissemination)에서 가치가 생기는 정신적(psychic), 엔트로피적 특성을 가진 것으로 이야기한다. 최근 우리 사회에서 두드러지는 일시성, 극단성과 상관관계가 큰 것이다. 하지만 이러한 성격의 디지털(포스트 미디어) 시대에 특히 급격히 커져가는 우리 내부의 신반동주의, 극단성의 흐름과 에너지들이 어떻게 현실 정치와 민주주의에 영향을 주고 있으며, 또 앞으로도 어떻게 우리의 미래를 이끌게 될지 정확히 단언하긴 어렵다. 다만 분명한 것은 87체제 이후 35년간 우리의 정치 현실에서 급변하는 미디어 환경과 반응하며 작동한 여러 종류의 법, 제도적 작동- 상징폭력의 힘은 지속적으로 강해졌고, 우리의 사회적 정치적 꿈과 이성 그리고 상상력은 그 영향 속에서 서서히 소진되어 가고 있다는 것

이다.

- 나가며. 지난 35년 이중폭력의 연결망을 넘어서야

전술했듯, 지난 35년 우리 사회에서 언론과 지배권력 사이에서 구조화된 총체적, 사회적 역량은 빈곤화 매커니즘의 강력한 원심력에서 쉽게 빠져나오지 못하고 있다. 그러면서, 우리주변에서 건강한 담론과 담론투쟁이 거의 사라졌고 사회 전반에서 ‘상징의 빈곤(symbolic misery, stiegler, 2011)’이 두드러진다. 이제 시대적 사유와 논쟁의 대상인 사회적 담론을 다루는 영역은 미디어, 대중매체에 기반한 기억투쟁과 가짜뉴스 시대 왜곡된 지식투쟁-정보-로 급속히 대체된다. 더불어 디지털과 기술적(technic) 기억에 기반한 단기 기억은 장기 기억을 꾸준히 억압하면서, 사회적 꿈과 상상력마저 빠르게 소진되었다. 급기야 진보와 보수진영(자유주의 좌, 우파 진영) 모두에서 도덕적 계몽주의에 입각한 집단적 신반동주의(neo-reactionism)가 득세하고 있다. 이는 궁극적으로 사회 구성적 측면에서의 근원적 욕망과 리비도 경제의 파괴로까지 이어지게 한 주요 계기들이다. 지금의 언론과 정권 사이의 갈등 역시 이러한 국면과 함께 바라보아야 하겠다. 결국 정작 이들에 의해 이끌어낸 것은 사회적 꿈과 상상력의 비자발적 교환의 대가로 지속적으로 강화된 영속적인 주류 질서의 네트워크일 뿐이다. 여기에서 벗어나는 길은 적어도 법, 제도와 정보를 둘러싼 싸움은 아닐 것이다. 언론과 정치 권력 사이의 본원적 긴장을 잉태할 수 있는 환경, 문화, 지식, 그리고 사회적 상상, 꿈을 새로이 가져보는 것이 그 출발일 수도 있다.

참고문헌

- Benjamin, W. (1991). *Illuminations*. London: Fontana Press.
- Latour, B. (1988). *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Massumi, B. (2007). Potential politics and the primacy of preemption. *Theory & Event*, 1(2).
- Stiegler, B. (2011) *Technics and Time 3*, Translated by Barker, S. Stanford: Stanford University Press.
- Stiegler, B. (2016). *Automatic Society: The Future of Work* (D. Ross Trans.). London: Polity. (Original work published 2015)
- Tarde, G. (1903) *The Laws of Imitation*, London: General Books.

-토론4-

권태호 (한겨레 저널리즘책임부장)

어느 정부나 언론과의 갈등을 겪지 않는 경우가 드물다. 정부와 언론과의 건강한 갈등은 민주화된 사회에서 당연하고, 때론 바람직한 현상이기도 하다. 그러나 최근 이른바 ‘바이든-날리면’ 보도와 관련해 국민의힘이 MBC 사장, 보도국장 등을 형사고발하고, 대통령실의 MBC 기자 전용기 탑승 배제, TV조선·채널A 재승인 과정과 관련한 방송통신심의위원회들에 대한 검찰 수사 등은 상례를 벗어난다. 윤석열 정부에서 왜 이런 일이 잇따르고 있는지, 해결책은 없는지 등을 살펴본다.

1. 윤석열 정부에서 언론과의 갈등이 심한 이유

윤석열 대통령은 인수위 시절, 천막 기자실을 찾아와 “기자실에 자주 들르겠다”, “기자들에게 김치찌개를 직접 끓여 주겠다”고 하는 등 언론과의 친밀감 형성을 위해 애쓰는 듯한 모습을 보였다. 또 용산 대통령실 이전 이후에는 매일 기자들과 만나는 도어스테핑을 실시했다. 역대 정부를 보면, 대개 보수정부는 출범과 동시에 ‘프레스 프렌들리’ 입장을 강하게 표방한다. 그러나 이때의 ‘프렌들리’는 언론이 정권에 대해 협조-협력하는 관계임을 기반으로 한다는 인식이 강하다. 문제가 된 MBC 보도, 그리고 탑승 거부와 관련해 대통령실이 내세운 이유가 ‘국익’이었다. 언론 보도가 ‘국익’을 위해 기능해야 한다는 게 윤석열 정부의 기본적 언론관인 셈이다. 이는 과거 박정희-전두환 시절 언론을 나팔수로 규정하는, 권위주의 정권의 구시대적 언론관이다. 이때 언급되는 ‘국익’ 또한, 그 실체가 모호하며 오히려 ‘정부의 이해관계’라는 해석이 더 적확하다. 윤석열 정부의 언론갈등에는 이런 왜곡된 언론관이 그 바탕이 되고 있다고 본다.

그러나 이 경우에도, 정권이 안정을 유지할 때에는 언론과의 갈등을 증폭시킬 이

유가 약해진다. 정권의 잘잘못은 ‘보도’를 통해 국민에게 알려진다. 그런데 이때, 스스로 ‘잘잘못’을 돌아보는 게 아니라, 잘잘못의 결과인 ‘보도’에 초점을 맞추면서 ‘정권 위기=일부 언론 탓’이라는 엉뚱한 공식이 형성되게 된다. 이때, 해결책은 ‘문제 언론을 손보는 것’이 될 수밖에 없다. 과거 권위주의 정부 시절에는 이를 공권력이라는 폭력을 통해서 해결했다. 지금은 이를 ‘법’과 ‘수사’라는 제도화된 틀에 의존하는 것이 차이일 뿐이다.

이 과정에서 언론에 대한 구분이 형성되기도 한다. 윤석열 정부는 인수위 시절에도 <뉴스타파>, <미디어오늘>, <뉴스버스>, <서울의소리> 등의 출입을 거부한 바 있다. 겉으로 내세운 이유는 ‘특정 협회에 등록돼 있지 않기 때문’이라는 점을 들었지만, 공교롭게도 이들 언론은 모두 대선 과정에서 윤석열 후보 부부에 대한 비판, 폭로 보도를 이어갔다는 공통점이 있다.

이와 함께 윤석열 정부의 언론갈등에서의 특이점 가운데 하나는 공영방송과의 갈등이 유독 더 심하다는 점이다. 마찬가지로 여기에는 공영방송을 정권의 동반자 또는 전리품으로 바라보는 인식이 깔려있다. 정권이 바뀌었지만, 공영방송의 경영권은 이전과 그대로인데다, 정권의 영향력이 제대로 미치지 못한다는 점에 대한 정권 내부의 불만이 팽배 하다는 이야기가 안팎에서 들린다. 공영방송에 대한 공세가 더욱 집요한 것도 이 때문이다.

아울러 윤석열 정부의 언론갈등 배경에 또 하나 빼놓을 수 없는 것이 검찰의 언론 관리 방식이다. 검찰은 어느 다른 기관보다 정보의 보안과 통제가 상대적으로 용이한 곳이다. 또 일원화된 조직 체계를 갖추고 있어, 대언론 홍보 방식이 하나의 스피커를 통해 one-way 방식으로 정제돼 전달되거나, 의도된 내용이 언론에 보도되도록 조정한다. 정보의 비대칭성이 심한 탓에 정보를 지닌 검찰이 우위를 점하게 되는 구조다. 그러나 이런 방식은 수많은 스피커들이 다양한 관점에서 정보를 교류하는 정치언론 시장과는 유형 자체가 완전히 다르다. 윤석열 정부는 여기에서 혼란과 혼선을 겪고 있는 것처럼 보인다. 연장선상에서 자신들에게 불리한 언론 보도에 대해 정치적으로는 ‘가짜뉴스’라고 공격하고, 법적으로는 ‘허위사실 유포’로 바라보는 것은 현대사회의 정부에 맞지 않는 시대착오적 인식이라고 밖에 볼 수 없다.

마지막으로, 이런 인식들이 내부에서 정반합의 토론 과정을 거쳐 교정되거나 지적되지 않고 있다는 것이 이런 갈등이 지속, 확대, 증폭되는 주요한 원인으로 여겨진다. 권위적이고 위계질서가 엄격한 조직에서는 ‘다른 목소리’가 채택은 고사하고 발언 자체가 힘들어지는 경향이 있다. 대통령실이 출입기자단에 MBC에 대한 징계를 요구하는 등 비상식적인 조치가 단행되는 배경에는 이런 경직된 문화가 작용되고 있는 게 아닌가 하는 의심을 지울 수 없다.

2. 그러면 어떻게 해야 하는가?

이런 암울한 상황에서 또렷한 대안이 없다는 것이 현시점의 어려움이다. 또 모든 사안을 정치권력 교체라는 방식을 통해서만 해결되기를 바라는 것도 적절치 않다. 우선 언론은 현재 윤석열 정부와 언론의 갈등 원인 또는 빌미를 제공한 책임이 있다. 언론은 이럴 때일수록, 권력감시와 진실보도라는 언론 본연의 소임에 충실해야 한다. 무엇보다 사실(fact)에 기반한 보도와 합리적 균형감을 잃지 않는 보도를 통해 국민들로부터 신뢰를 쌓아가야 한다. 윤석열 정부가 일부 언론과의 충돌을 마다하지 않는 데에는 언론 전반에 대한 국민들의 불신에 기대는 측면도 없지 않기 때문이다. 이 과정에서 필요하다면, 언론사 간 건강한 매체 비평의 문화도 이뤄나가는 것도 도움이 될 듯하다.

이와 함께 국회를 중심으로, 공영방송의 지배구조 개선 문제를 본격적으로 가다듬어야 한다. 세부안에 대해 각 진영에서 이해관계를 다툴 여지는 없지 않지만, 근본적인 정신은 '공영방송이 더이상 정치권에 휘둘리지 않도록 하는 것'이 되어야 할 것이다. 그러지 않는다면, 이런 일은 정권이 바뀔 때마다 계속 반복될 수밖에 없다.

아울러 시민사회도 책임감을 갖고 권력과 언론을 감시하고 촉구하는 지난한 일들을 계속 이어나가야 할 것이다. 이제는 모든 사람이 기자, 언론이 되는 것이 가능한 시대다. 시민사회도 하나의 언론처럼 기능할 수 있다. 따라서 시민사회의 논평 등도 기본적 사실관계, 합리적 접근 등을 기반으로 국민 일반에게 바람직한 정권과 언론의 관계 설정 등에 대해 중간자로서 끊임없이 목소리를 내주기를 바란다.

마지막으로, 결국 윤석열 정부가 언론과의 비상식적 갈등을 불사할 수 있는 이유는 독자, 시민, 국민들이 이를 용인하고 있기 때문이다. 근대적 합리성과 상식에 기반한 국민들이 점점 더 많은 숫자로 이를 꿰뚫을 수 있을 때, 변화가 가능하리라 본다.