

특별
기고

노무현 정권의 합법을 가장한 언론 탄압



손
태
규
단국대 언론학
교수

1. 머릿말

모든 정부와 권력자는 비판을 싫어한다. 그들의 말을 잘 듣는 언론만이 존재하기를 원한다. 그래서 정부와 권력자들은 각종 법률과 제도를 동원해 언론의 감시·비판 기능을 구속하고 제한하려 든다. 정부와 언론의 갈등은 필연적이다. 세계 언론의 역사는 정부와 권력집단의 압제와 조종으로부터 자유와 독립을 쟁취하려는 투쟁의 역사다.

시대의 변화에 따라 권력자의 언론 통제 방법도 달라졌다. 과거의 독재자들은 폭력 등 비정상적 방법을 동원, 언론을 정면 공격했다. 그러나 현대의 정교한 독재자들은 겉으로는 민주적 원칙에 대한 지지를 외치면서도 합법을 가장한 우회적 탄압을 자행한다. 이들은 언

론을 상대로 다양한 형태의 소송 공세를 펼치며, 관료조직을 이용해 언론의 접근을 차단하거나 언론기관을 관리하고, 정부가 운영하는 유사 언론을 만들어 홍보라는 이름 아래 진실하지 않은 정보를 유포하며 여론의 조작을 꾀한다.

2. 한국의 언론과 정부의 관계

한국의 정부도 예외는 아니다. 한국 언론은 그 탄생 이래 늘 공권력의 통제에 시달려 왔다. 이승만 정권은 출범하자마자 언론정책 7개항을 발표하고 국가보안법을 제정하는 등 강력한 언론통제정책을 폈다. 박정희 대통령은 한국의 언론이 국가발전 과정에서 정부에 협조하는 '건설적 태도'를 가지고 '개발 언론'이 될 것을 강요했다. 통치자의 이같은 언론관에 따라 3공화국은 '언론윤리위원회법'과 같은 법적 장치를 만들어 언론 통제를 강화했다. 박 대통령의 3공화국과 유신정권이 언론 탄압을 위해 이용한 장치는 법과 제도에 그치지 않았다. 박 정권은 정보부, 보안사, 치안본부의 요원들을 언론기관에 상주시켜 모든 보도와 언론인들의 일거수일투족을 철저히 감시, 통제했다. 박 정권은 비판 언론인들에 대한 불법 연행 및 고문도 자행했다. 권위주의 독재정권에게는 법·제도적 장치보다는 이러한 불법·초법적 수단이 언론 길들이기에 훨씬 효율적이었다.

전두환 대통령의 5공화국은 언론통폐합을 단행해 상당수 신문을 강제 폐간시켰으며 민간방송을 강제 환수해 공영방송으로 바꿨다.

전 정권은 ‘언론기본법’을 만들어 모든 언론 매체가 정부의 강력한 통제를 받도록 했다. 특히 언기법에 따라 정부가 지원하는 언론중재 위원회가 만들어졌다. 중재위는 전 정권보다는 김영삼·김대중 대통령의 민간정부에서 언론 통제를 위한 중요한 수단이 되었다. 언기법은 언론은 강한 사회적 책임을 가지며, 언론자유는 사회 질서의 테두리 안에서만 향유될 수 있다는 권위주의적 언론관의 산물이었다.

그러나 전 정권 언론통제의 핵심은 여전히 불법·초법적 수단이었다. 전 정권은 매일 언론사에 ‘보도지침’을 내려 보내 정권의 입맛에 맞는 기사만 보도되도록 했다. 사실상의, 헌법이 금지한 사전검열이었다. 전 정권은 박정희 정권의 전철을 밟아 정보 기관원의 언론사 상주, 언론인 불법 연행 등을 계속했다. 박정희, 전두환 독재정권의 언론정책은 일방적 통제나 조종에 그치지 않았다. 두 정권은 타락한 언론인을 응징한다는 명분으로 통제를 강화했지만 사실은 언론인들을 ‘당근 정책’으로 더욱 타락시켰다.

1987년 노태우 대통령의 6·29선언으로 한국의 정부와 언론 관계에는 새로운 환경이 조성됐다. “언론을 장악하지도, 장악할 수도 없다”는 노 대통령의 선언으로 외형적 권력 통제는 사라졌다. 정부는 ‘보도지침’과 ‘기관원 언론사 상주’를 없앴다. 언론기본법을 정기간행물등록에 관한 법으로 대체했다. 형법에서 국가모독죄를 처벌하는 조항을 삭제했다. 정부의 직접적 통제가 사라지면서 언론의 권력에 대한 비판의 강도는 훨씬 세졌다. 87년만 해도 32개에 지나지 않았던 신문 숫자가 94년에는 99개로까지 늘어났다.

그러나 언론에 대한 정치적 힘의 행사는 여전히 있었다. 정치권력은

달라진 언론 환경에 대처하기 위한 새로운 통제 도구를 발굴했다. 더 이상 기관원 상주나 기자 연행과 같은 방법으로 언론을 장악할 수 없음을 깨닫자 그들은 합법적 장치를 통한 견제를 시작했다. 정치권력이 새롭게 활용하기 시작한 통제 도구는 명예훼손법이었다.

서구의 자유민주주의 국가에서 언론자유를 제한하는 가장 악랄한 도구로 꼽히는 것이 명예훼손법이다. 원래 개인의 명예와 명성을 보호하기 위해 영국에서 발달한 명예훼손법은, 역사적으로 정치권력이 정부와 권력에 대한 비판을 봉쇄하고 반대자를 억압하기 위한 도구로 악용되어왔다. 정치권력에 의한 명예훼손 소송은 민주주의의 심장을 강타하는 행위라고 비판받았다. 특히 정부와 권력자에 대한 명예훼손의 형사처벌은 “흡혈귀”라고 불리기까지 했다. 그래서 각국은 정치권력에 의한 명예훼손 소송에 제동을 걸고 있다. 공직자가 언론 상대의 명예훼손 소송을 거의 이기기 힘들도록 만든 미국의 ‘현실적 악의 원칙’은 대표적인 제도이다. 전 세계적으로 형사처벌법은 사문화되어가는 추세이다.

한국의 헌법은 언론자유보다는 개인의 명예 보호를 더 중요시한다. 그 때문에 명예훼손법은 민사상 손해배상 이외에 형사처벌까지 하며, 특히 언론보도에 의한 명예훼손을 가중 처벌하는 등 매우 엄격하다. 그러나 한국에서 명예훼손법은 있으나마나 한 존재였다. 1960년부터 1986년까지 우리나라에서 고위 공직자가 언론을 명예훼손으로 고소하거나 고발한 것은 단 한 번도 없었다. 권위주의 정권들은 언론을 통제하기 위해 굳이 절차가 까다롭고 시간이 걸리는 사법적 방법을 선택할 이유가 없었다. 손쉬운 초법·탈법적 방법이 얼

마든지 있었기 때문이었다.

그러나 87년 이후 공직자들의 언론 상대 명예훼손 소송이 본격화하기 시작했다. 정권은 그동안 잠자고 있던 명예훼손법이 합법을 가장해 언론을 옥죄 수 있는 절묘한 수단이라는 것을 깨달은 것이다. 김영삼 대통령의 문민정부 시절인 1993년, 당시 권영해 국방장관이 중앙일보의 기자와 경영진을 명예훼손으로 형사 고발함에 따라 정모 기자가 구속됐다. 무기 구매의 부정을 폭로하는 과정에서의 오보 때문이었다. 과거 군사정권 시절이면 정권은 언론에 대서특필될 부담을 감수하면서 기자를 구속하지 않았을 것이다. 은밀하게 연행해서 고문하는 방법을 택했을 것이다. 변화된 정치 환경은 정권이 언론을 통제하는 방법에도 변화를 가져왔다. 민간정권과 그 관리들은 군사정권과는 달리 문제투성이의 실정법을, 합법이라는 이름 아래 악용하는 방법을 개발한 것이다.

김대중 대통령은 본인이 직접 명예훼손법 활용에 나섰다. 김 대통령은 대선 기간 등에 자신을 비판한 언론을 상대로 5건의 형사 고소와 1건의 민사소송을 제기했다. 문제 제기는 대선 직전에 이뤄지고, 대리인을 내세웠지만 재판은 대부분 대통령 재임 중에 진행되었다. 1998년 7월, 국제적 언론인 단체인 ‘언론인 보호를 위한 위원회(CPJ)’는 김 대통령에게 서한을 보내 “명예훼손은 대부분의 민주적 국가에서 형사 범죄로 취급되지 않는다”며 “명예훼손의 형사처벌은 언론자유를 위축시킨다”고 언론인 구속을 항의했다. 현직 대통령이 자신에 대한 비판자를 명예훼손으로 구속한 것은 세계적 망신이었다.

김대중 대통령의 전례를 좇아 국방장관, 검사, 장성 등 고위 공

직자들의 언론 상대 명예훼손 소송이 줄을 이었다. 1999년부터 2001년 사이에 전국 검사의 8%에 이르는 91명이 11건의 소송을 제기하면서 113억 원의 손해배상을 요구했다. 언론은 모조리 패소했다. 이러한 검사들의 줄 소송과 일방적 판결에 대해 한국기자협회는 “검사와 판사들이 언론 권력을 견제한다는 구실로 언론에 대한 전쟁을 벌이고 있다”고 비판했다. 특히 국정홍보처는 다른 부처를 대신해 언론을 상대로 반론보도 청구소송을 일삼았으나 소송의 자격이 없다는 이유로 법원에 의해 기각당하기도 했다. 국민의 정부는 명예훼손법 등 합법적 장치를 언론 통제에 가장 본격적으로 악용한 정권이라 할 수 있다.

전두환 정권이 만든 언론중재위원회는 80년대 말부터 언론 통제의 장치가 되기 시작했다. 81년 설립 이후 88년까지 연 평균 중재 신청 건수는 40~50건밖에 되지 않았으나 89년부터 매년 세 자리 숫자를 기록했다. 문민정부 시절인 94년 541건, 국민의 정부 시절인 99년 641건, 2003년 724건이었다. 급격한 중재 신청 증가는 권익 보호에 대한 국민들의 변화된 법 의식이 크게 높아지고, 정부가 각종 매체를 통해 중재위를 적극 활용할 것을 국민들에게 홍보한 것이 원인이 됐다고 할 수 있다. 그러나 국가기관이나 정부 관리들이 중재위 활용에 새롭게 가세한 것이 급증의 중요 원인이다. 정부의 중재신청은 김영삼 정부 시절 27건이었으나 김대중 정부 때는 무려 118건으로 늘어났다. 언론중재위의 설립 취지는 언론사에 감히 대응하지 못하는 힘없는 국민들의 피해를 구제해 준다는 것이었다. 정부가 많은 돈을 들여 홍보한 것도 그 이유였다. 하지만 중재위는 언론의 피해에

대한 대응 수단이 충분한 국가기관이나 공무원 등의 중재에 치중하게 됨으로써 그 취지를 무색케 하고 있다. 언론중재위는 정부가 위원을 임명하고, 그 재정을 지원한다. 중재에 대한 정부의 영향력행사가 의심될 수밖에 없다. 중재위가 국민 대신 정부 기관이나 공무원이 주로 이용하는 기관으로 전락한다면 국민의 혈세가 낭비됨은 물론 언론자유의 위축은 필연적이다.

정치권력과 언론의 긴장과 갈등은 군사독재 정권이 끝난 뒤의 민간정부에서도 별로 해소되지 않았다. 김영삼정부와 김대중 정부는 합법적 장치를 통한 견제와 통제의 고삐를 늦추지 않았다. 노무현 정부 들어 언론과 권력과의 관계는 김영삼·김대중 정부 때보다 더 악화되었다. 언론을 장악하고 통제하기 위한 노 정권의 각종 조치는 과거 권위주의 군사독재의 망령을 되살리기에 충분했다.

3. 노무현 대통령의 언론관

노무현 대통령은 2007년 1월 국무회의에서 “기자실은 기자들이 기사들이 죽치고 앉아 기사를 담합하는 곳”이라며 기자실 실태를 조사하라고 국정홍보처에 지시했다. 그는 특권과 유착, 반칙, 뒷거래하는 구조를 청산하는 것에 가장 완강히 저항하는 집단이 언론이라고 공격했다. 노 대통령은 2006년 12월 공무원들을 향해 언론을 “감시받지 않는 유일한 권력이며 불량상품”으로 폄하한 뒤 공무원들이 언론을 가차 없이 고발하고 타협하지 말 것을 주문했다. 노 대통령은

2006년 11월 ‘공무원 여러분에게 보내는 편지’란 글을 인터넷에 올려 “정부 정책에 대해 언론이 왜곡된 정보를 전달하고 책임 없는 비판을 하면 국가정책은 제대로 수행되기 어렵다”며 “언론은 근거 없는 보도나 왜곡보도에 대해 엄격한 책임을 저야하며 잘못된 보도나 비판은 반드시 바로 잡아야 한다”고 강조했다. 노 대통령은 2003년 8월 “언론이 부당하게 짓밟고, 항의하면 더 밟고, ‘맞 볼래’ 하면서 가족 뒷조사하고 집중적으로 조지고 하는 횡포를 용납할 수 없다”며 언론과의 전면 전쟁을 선포했다. 이해찬 총리, 천정배 법무장관, 유시민 의원, 조기숙 홍보수석 등 노 정권의 핵심 인물들도 언론에 대한 무차별 공격에 나섰다.

노 대통령은 취임 직후부터 늘 언론에 “나를 흔들지 말라”고 요구하면서 언론을 공격했다. 노 대통령은 대선 후보 시절에도 언론을 “개혁저지 세력,” “최후의 독재권력”도 모자라 “조폭”이라고 까지 불렀다. 끊임없이 계속되는, 폭언에 가까운 언론 관련 발언을 뜯어보면 노 대통령은 첫째, 언론에 대해 증오에 가까운 적개심을 갖고 있다. 노 대통령은 남의 비판을 본능적으로 거부하고 혐오하는 극도의 권위주의적 성격을 갖고 있다. 대통령은 누구도 비판할 수 없는 지존이라는 황제적 대통령관을 갖고 있는 것으로 보인다. 여기에다 야당 정치인 시절 명예훼손 소송을 경험하면서 언론에 대한 강한 피해 의식을 갖고 있다. 그래서 대통령이란 기관에 대한 공적 비판을 자연인 노무현에 대한 사적 비난으로 오해한다. 또 공적 비판을 자신은 물론 대통령의 권위에 도전하는 것으로 받아들여 감정적 대응을 하는 것이다.

둘째, 노 대통령은 국민의 기본권인 알권리는 물론 국가발전의 근본적 기틀로서의 자유언론에 대한 인식이 부족한 것으로 보인다. 국민의 세금을 받고 있는 대통령과 공무원들이 국민들에게 자신들이 하는 일을 상세하고도 솔직하게 알려줘야 하는 것이 헌법적 의무라는 것을 잘 모르고 있다. 정부의 정보는 대통령이나 공무원들 것이 아니라 국민의 것이라는 생각을 하지 않고 있다. 국민들은 대통령과 정부가 자랑하고 싶은 것만 알아야 한다는 착각을 하고 있는 것으로 판단된다. 또 노 대통령은 자유언론의 보장을 통해 국민의 알권리를 보장하려는 정부가 존재해야 민주주의가 제대로 정착되며 국가가 발전한다는 생각을 하지 못하고 있는 것으로 보인다.

셋째, 노 대통령은 언론을 대통령이나 정부를 홍보하기 위한 도구로만 여기는 권위주의적 언론관을 갖고 있는 것으로 보인다. 언론은 애당초 정부와 권력을 감시하고 비판하기 위해 태어난 존재라는 사실을 외면하고 있다. 노 대통령은 자신이나 정부가 발표하지 않은 정보는 위협하고 불법이며 보도의 가치가 없는 것으로 간주하고, 언론은 오로지 지배자의 견해와 관점을 확산시키는 도구로만 인식하는 봉건시대 군주의 언론관을 보이고 있다. 그래서 노 대통령은 언론을 무시하고 직접 국민에게 나아가 설득하고 호소하는 방법을 사용한다. 또 언론은 언제든, 얼마든지 손을 볼 수 있는 대상으로 여긴다.

넷째, 노 대통령은 언론을 정쟁을 위한 정략적 도구로 인식하는 경향이 강해 보인다. 그래서 노 대통령은 끊임없이 언론을 국가적, 사회적 공적으로 규정하면서 국민들에게 자신을 언론의 최대 피해자로 각인시켜 동정적 지지를 모으는 정치 기술을 구사한다.

다섯째, 노 대통령은 언론과 정부의 관계를 언론의 일방적 우위 상태로 인식하고 있는 것으로 보인다. 정부는 정보를 독점하고 언론의 접근을 차단할 수 있는 많은 법적·제도적 수단과 장치를 가지고 있다. 그래서 때로는 언론을 통제·조종하거나 언론과 거래할 수 있는 힘이 정부에 있다는 사실을 노 대통령은 애써 외면하고 있다. 더욱이 대통령은 공영방송의 인사권을 갖고 있어 막강한 영향력을 미치며, 언론에 노출되는 장소와 시간을 마음대로 조절하고, 노출 대상 언론을 마음대로 선택할 수 있는 등 언론을 압도하는 특권을 가지고 있으면서도 언론 환경에 심한 불만을 가지는 이해할 수 없는 모습을 보이고 있다.

여섯째, 노 대통령은 오로지 언론의 책임만 강조할 뿐 자유주의적 언론자유 가치에 대한 인식이 희박한 것으로 보인다. 철저한 비밀주의에 빠진 정부의 무능과 부정부패에 대한 언론의 오보보다 훨씬 심각한 공공의 악은 정부가 그 보도를 막는 것이라는 생각을 하지 못한다. 노 대통령은 언론의 어떤 실수와 잘못도 용납해서는 안 되며 철저히 책임을 물어야 한다는 식의, 언론자유에 대해 대단히 보수주의적 견해를 갖고 있는 것으로 보인다.

일곱째, 노 대통령은 법을, 국민 보호보다는 권력의 이익을 만족시키기 위해 사용할 수 있다는 법철학을 갖고 있는 것으로 보인다. 이러한 법적 도구주의는 권위주의와 함께 언론자유를 제한하고 탄압하기 위한 중요 개념이었다. 노 대통령은 언론의 통제를 위해서는 법이 가장 유용한 수단이라는 점을 깊이 인식하고 있는 것으로 보인다. 과거 군사독재자들과는 달리 합법적인 수단을 활용하겠다는 생각을

하고 있다. 그러나 그 법의 정당성 여부는 개의치 않겠다는 태도를 보이고 있다.

이 같은 노 대통령의 언론관은 참여정부 4년의 언론 정책에 고스란히 투영되었다. 노 대통령과 참여정부는 언론통제와 조종을 위해 온갖 법과 제도를 활용하고, 그것도 모자라 새로운 수단과 도구를 만드는데 골몰했다.

4. 사법적 도구의 활용

노무현 정권은 우선 기존의 법과 제도를 적극 활용하는 언론정책을 폈다. 명예훼손법과 언론중재위가 그 도구였다. 김대중 정권이 본격적으로 활용하기 시작한 이래, 명예훼손법과 언론중재위는 근본적 문제를 안고 있음에도 불구하고 중요한 언론 견제 도구로 정착했다.

참여정부는 출범 직후인 2003년 3월 27일 '중앙부처 공보관 회의'를 소집해 언론에 대한 법적 대응을 독려했다. 이날 회의는 정부의 새로운 취재 지침을 교육시키는 자리였으나 변호사를 불러 명예훼손법을 강의토록 했다. 39쪽의 회의 자료 가운데 35쪽을 언론 소송에 관한 내용으로 채우는 등 회의는 범정부 차원의 대 언론 법적 투쟁을 선언하는 자리가 되었다.

이 전쟁에는 노 대통령이 앞장을 섰다. 노 대통령은 2003년 8월 13일 재산 의혹을 다룬 보도와 관련해 동아, 조선, 중앙, 한국 등 4개 신문을 상대로 모두 20억 원의 손해배상 청구소송을 냈다. 그러나 한

달 뒤 “대통령의 지위로 인해 법원의 공정성이 의심될 우려가 있다”는 등의 이유로 대통령 임기 말까지 소송절차중지신청을 냈다. 하지만 노 대통령은 2004년 1월 26일 조선일보를 상대로 또 다시 10억원의 손해배상과 정정보도 청구소송을 냈다. 문재인 민정수석, 이정우 대통령 자문 정책기획위원장, 양인석 사정비서관, 박범계 민정2비서관 등 청와대 참모들도 앞서거나 뒤서거나 민·형사 소송을 제기했다. 대통령과 청와대 참모들이 제기한 소송은 2003년 8건, 2004년 8건이었다. 미국의 경우 1909년 테오도어 루스벨트 대통령이 ‘뉴욕 월드’의 발행인이었던 조셉 폴리처를 명예훼손으로 형사고소한 것이 대통령이 언론을 상대로 한 마지막 소송이었다. 김대중 대통령에 이어 노 대통령은 언론에 대한 법적 투쟁의 전통을 이어갔다.

현행 명예훼손법상 정부기관은 명예권의 주체로 보호될 수 없고 소송의 당사자 능력이 없으므로 손해배상소송을 제기할 수 없다. 노무현 정권은 언론을 법적으로 압박하는 다른 방법을 찾았다. 명예훼손을 이유로 민법에 있는 손해배상 청구소송을 내는 대신 언론중재법에 있는 정정 및 반론보도 청구소송을 제기하는 것이었다. 참여정부 출범 이후 2006년 2월까지, 공직자들 이외에 정부기관이 낸 소송만도 모두 16건에 이르렀다. 정정 및 반론보도 청구는 손해배상 청구와는 달리 언론의 고의·과실이나 위법성이 없어도 성립된다. 공직자는 물론 정부기관에게도 손쉽게 언론을 압박하고 위축시킬 수 있는 무기가 주어져 있는 것이다. 다른 선진민주주의 국가에서 유례가 없는 언론 환경을 우리나라 대통령, 정부, 공무원들은 누리고 있는 셈이다.

여기에 그치지 않는다. 우리나라 정권은 언론중재위원회를 또 다른 무기로 활용할 수 있다. 특히 노 정권은 법원은 물론 중재위를 역대 어느 정권보다 가장 집요하게 언론 견제 수단으로 이용했다. 역시 노무현 대통령이 선봉에 섰다. 노 대통령은 취임 후 3년 반 동안 17건의 중재를 신청했다. 역대 어느 대통령도 하지 않던 일이었다.

노 대통령을 포함해 참여정부의 각 부처는 이틀에 한 번 꼴로 중재신청을 냈다. 2003년 3월부터 2006년 8월까지 3년 반 동안 총 신청 건수는 589건으로 월 평균 14건 꼴이었다. 5년 동안 김영삼 정부가 27건, 김대중 정부가 이보다 5배 가까운 118건의 중재 신청을 기록한 것에 비해 월등히 많은 숫자이다. 노 정권은 일반 기사는 물론 칼럼, 사설까지 마음에 들지 않으면 무조건적으로 중재 신청에 나섰다. 국정홍보처는 각 부처를 대상으로 문제 기사의 대응 방안 여부를 확인해 적극적 대처 분위기를 조성했다. 언론중재위 제소는 정부의 실적주의에 큰 영향을 받았다. 제소 실적이 부처와 공무원 평가에 중대한 영향을 미쳤다. 정부 부처 가운데 재정경제부가 59건으로 가장 많은 중재 신청을 했으며 산자부 52건, 청와대(대통령 포함) 49건, 건교부 35건 등의 순서였다.

5. 새로운 도구의 창설

고전적 자유주의 사상이 언론 환경에 미친 가장 구체적인 영향은 미국과 영국이 언론만을 위한 특별법 체제를 부정토록 한 것이다. 언론

법 체제는 언론자유에 대한 위협이며, 언론법의 존재는 바로 권위주의적 언론 체제를 의미했다.

노무현 정부는 2005년 이른바 개혁입법이란 이름 아래 '신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률(신문법)' 과 '언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(언론중재법)' 을 만들었다. 신문법은 '시장지배적 사업자' 를 규정, 발행부수가 많은 신문에 대해 제재를 가하도록 했다. 한 신문의 발행부수가 전국 일간지 부수의 30%를 넘는 경우나 3개 신문이 60%를 넘으면 시장지배적 사업자가 되어 과징금을 받게 된다. 이는 시장원리를 무시한 발상이었다. 정권에 비판적인 신문을 제어하기 위한 독소조항이다. 신문법은 문화관광부에 설치된 '신문발전위원회' 가 '신문발전기금' 을 조성·운영해 경영이 어려운 언론사 등에 지원토록 했다. 이는 정권에 우호적인 신문을 육성하겠다는 의도이다. 정부가 구성하는 위원회가 정권에 비판적 언론을 지원하기는 어려울 것이다. 정치권 자리 마련, 금융지원 등 각종 당근으로 언론을 회유하던 군사독재 정권 시대의 발상이나 다름이 없다. 신문법은 '신문유통원' 을 만들어 정부의 세금으로 신문배달을 하도록 했다. 이 역시 지나친 정부 개입으로 관영언론을 만들 수 있는 소지를 만들었다.

스웨덴 등 일부 유럽 국가에서는 여론의 다양성 확보를 위해 정부가 일부 신문에 보조금을 지원한다. 그러나 지원을 빌미로 언론통제나 조종을 시도하는 정부는 없다. 설사 정부가 언론에 영향력을 미치려 해도 결코 용납하지 않는 정치전통과 정치문화가 있다. 하지만 한국의 언론 역사가 말해주듯 권력은 언론을 결코 그대로 두지 않는

다. 노무현 정부가 건전한 언론육성과 여론 조성을 위해 언론지원책을 마련한다고 했지만 그 욕심은 역시 언론 장악이다. 신문발전위원회나 신문유통원 임원 구성을 보면 노 정권 출범에 협력했거나 우호적인 인사가 대부분인데서 정권의 욕심을 잘 알 수 있다.

특히 언론중재법은 언론사의 고의·과실이나 위법성이 인정되지 않아도 기사에 잘못이 있다면 정정보도 의무를 지우도록 했다. 언론에게는 치명적 조항이 아닐 수 없다. 취재를 보장하기 위한 법적 장치가 거의 없는 상황에서 언론이 수사기관과 같은 완벽한 조사를 통하여 공직자의 부정부패를 기사화하기는 사실상 불가능하다. 그래서 민법이나 형법의 명예훼손 조항에서도 고의나 과실이 없는 언론의 오보를 어느 정도 인정해 주는 여지가 있는 것이다.

무엇보다 우리나라 민법상 이미 정정보도청구권이 존재한다. 그러나 법원에서는 단순히 피해자의 반론을 언론이 그대로 보도해 달라는 반론보도 청구와는 달리 보도의 허위를 명백하게 가리기가 쉽지 않다는 등의 이유로 정정보도 청구를 잘 받아들이지 않았다. 이것은 참여정부 이후 정부가 낸 정정보도와 반론보도 청구소송의 결과를 보면 잘 알 수 있다. 참여정부는 출범 이후 2006년 2월까지 모두 11건의 정정보도 청구 소송을 냈으나 승소한 것은 1건 밖에 되지 않았다. 반면 5건의 반론보도 청구소송 가운데 종결된 4건을 모두 이겼다. 이 사실을 통해 언론중재법에 굳이 정정보도 청구 조항을 둔 정권의 의도를 파악할 수 있다. 법원보다는 수월하게 활용할 수 있는 기관이 언론중재위이다. 거기에는 민법의 조항과는 달리 고의·과실과 위법성을 증명할 필요 없이 손쉽게 정정보도를 청구를 할 수 있으

니 언론을 압박할 수 있는 최상의 도구를 갖겠다는 것이라고 할 수 있다.

신문법 등을 둘러싼 술한 논란은 헌법재판소의 위헌 결정을 구하기에 이르렀다. 현재는 2006년 6월 29일 신문법의 시장지배적 사업자 추정 조항을 위헌으로, 신문복수소유금지 조항을 헌법불합치로 결정하는 등 5개 조항에 대해 위헌 또는 헌법불합치 결정을 내렸다. 현재는 5개 조항은 합헌으로 보는 대신 30개 조항은 명백한 결론을 내지 않고 각하했다. 현재가 무더기로 결정을 포기한 것은 오히려 논란을 가중시킬 위험이 크다. 현재 결정의 가장 큰 문제점은 언론중재법의 정정보도청구권 조항을 전원일치로 합헌 결정한 것이었다. 이 때문에 언론이 치열한 권력의 부정부패를 파헤치는데 상당한 제동이 걸릴 가능성이 매우 높아졌다.

현재의 결정은 언론자유를 너무 낮게 평가했다. 자유보다는 언론의 책임만을 지나치게 강조했다. 자유 없이 책임이 있을 수 없다는 점을 간과했다. 자유의 고마움보다 자유의 폐해를 너무 많이 드러내서 '자유라는 가치 자체가 위험하고 문제가 많다'라는 인식을 국민들에게 심어줄 위험이 크다. 현재는 정부의 간섭과 규제에 대해 지나치게 낙관적이고 우호적으로 판단했다. 여론의 다양성을 위해 인위적으로 정부가 나서는 것의 위험성에 대한 어떤 의문도 제기하지 않았다. 현재는 정부가 언론을 통제하고 간섭할 수 있는 대문을 활짝 열어 주었다.

6. 행정적 수단의 활용

참여정부는 사법적 도구의 활용 이외에 여러 가지 행정적 조치를 통해 언론을 통제했다. 정부는 언론의 접근을 막았다. 철저한 언론의 취재권 차단은 곧 바로 국민의 알권리에 대한 침해로 이어졌다.

이창동 문화관광부장관은 2003년 3월 14일 '취재지침(홍보업무 운영방안)'을 발표했다. 이어 27일 열린 정부 공보관 회의에서 '기자실 운영 방안'이 마련됐다. 이에 따라 참여정부는 각 부처의 기자실을 폐쇄하는 대신 청와대 1개, 종합청사 4개, 과천청사 1개 등 통합 브리핑룸을 마련했다. 모든 기자들에게 기자실을 개방했다. 또 기자들의 사무실 취재는 물론 공무원과의 개별 접촉을 금지하고 정례 브리핑제를 도입했다.

이러한 조치들은 기자들의 취재 관행에 일대 변화를 가져왔다. 가령 김영삼 정부 시절 청와대 출입기자들은 거의 자유스럽게 비서실 건물에 들어가 취재할 수 있었다. 이것은 김대중 정부 시절 매일 2시간씩 출입할 수 있도록 제한됐다. 그러나 노 정권은 아예 기자들을 원천봉쇄했다. 국정운영의 효율성과 보안을 이유로 내세웠다. 비서실 건물을 마치 성역처럼 만들면서 기자들의 자유스런 취재를 차단했다. 대신 브리핑을 활성화한다고 했지만 내용은 부실했다. 한 일간지의 청와대 출입기자는 “민감한 사안이 나오면 ‘알아 보겠다’는 말밖에 하지 않는다”고 말했다. 이러한 사정은 정부 부처도 거의 마찬가지였다. 브리핑을 통해 알맹이 없는 홍보성 정책만 발표한다는 것이다.

기자들의 취재 접근이 제한되는 만큼 국민들의 알권리도 제한되

기 마련이다. 세상의 어느 정부도 솔직하게 자신들의 실수와 잘못을 고백하는 정부는 없다. 자랑하고 싶은 정보만을 국민들에게 알려주려는 것이 어느 정부의 속성이기도 하다. 정부와 관리들은 철저한 비밀주의에 사로잡혀 있다. 비밀주의는 무능과 무소신, 부정부패를 낳을 뿐이다. 이러한 정부와 관리들의 관행을 감시하고 비판하는 기능은 언론이 아니면 불가능하다. 그래서 자유언론의 존재가 바로 민주주의를 제대로 정착시키고 국가를 발전시키는 바탕이 되는 것이다.

참여정부의 새로운 언론 대처 방식은 기자들의 보도 방식이나 태도에도 적지 않은 변화를 가져왔다. 우선 권언유착의 폐해가 줄어들었다. 촌지문화가 사라지고 향응문화도 크게 쇠퇴했다. 소송 등 적극적 대처로 오보와 무리한 기사도 크게 줄었다는 것이 기자들의 자평이다. 그러나 기자들을 대신해 국민들에게 정확하고 공정한 정책 정보와 자료를 제공해야 할 공무원들의 태도는 이전보다 훨씬 악화되었다. 이들은 오로지 홍보성, 선심성의 실속 없는 발표만 한다. 정책적 잘못에 대한 변명만 할 뿐이다. 공무원들이 언론의 취재에 응하는 것은 국민의 알권리를 위한 의무이나 이를 무시하고 있다. 결국 기자들은 정부에서 불러주는 대로 받아 적는 필경사로 변해가고 있다. 관급정보나 자료를 취급하는 관영기자처럼 변질되고 있다. 국민들의 알권리만 실종되어 가고 있다.

참여정부의 갑작스런 취재 시스템 변화는 노 대통령이나 많은 공무원들이 얘기하는 대로 정부가 늘 언론에 공격당하는 허약한 존재가 아님을 잘 보여준다. 정부가 정보의 공개와 접근 제한을 통해 얼마나 큰 힘을 언론에 행사할 수 있음을 생생하게 과시했다. 그것은

국민의 알권리에 대한 일차적 책임은 정보와 자료의 공개와 접근권을 장악하고 있는 정부에 있음을 말해준다. 국민들의 알권리 보장을 위해서는 기자들의 개혁도 중요하지만 정부의 개혁이 우선이다. 자신들이 하는 일을 최대한 국민들에게 알려줘야 한다는 의식이 없는 언론은 속수무책일 수밖에 없다.

7. 유사 언론의 활용

노무현 정권 언론정책의 가장 큰 특징은 대통령과 정부의 유사 언론 행위이다. 대통령과 정부 모두 기존 언론을 거치지 않고 국민들을 직접 상대한다는 의미이다. 기존 언론에 대한 불신 때문이라 할 수 있다. 그러나 이는 정상적 민주주의 국가라면 상상하기 어려운 것이다.

청와대는 ‘청와대 브리핑’을 국정홍보처는 ‘국정 브리핑’이라는 인터넷 사이트를 각각 운영하고 있다. 국정 운영에 대한 적극적인 홍보 채널이라 할 수 있다. 국정 브리핑은 아예 자체 취재 인력을 두어 국가 정책 관련 문제에 대한 보도는 물론 논평까지 하고 있다. 이에 대해 문광부는 2006년 5월 “정부의 홍보 기능을 넘어 언론의 기능을 하고 있다”고 유권해석을 내렸다.

노 대통령은 두 인터넷 사이트에 직접적으로 활발하게 참여하고 있다. 노 대통령은 2007년 들어 청와대 브리핑 회의를 직접 주재했다. 관련 참모들에게 브리핑에 실릴 글들의 방향과 취지를 설명했다. 이 회의는 언론사의 ‘편집회의’라 할 수 있다. 노 대통령은 신문의 편

집국장인 셈이다. 노 대통령의 이 같은 새로운 역할은 뉴 미디어를 국민들과 직접 소통하는 매개체로 적극 활용하겠다는 뜻으로 받아들여질 수 있다.

그러나 청와대 브리핑은 단순하게 사실을 전달하는 수단이 아니다. 뚜렷한 방향, 목적과 의도 아래 구체적인 정책과 그 추진 목표를 일방적으로 홍보하는 매체가 되어 버렸다. 국민의 세금으로 홍보 매체를 운영하는 나라는 공산주의나 독재국가에서나 가능한 일이다. 노 대통령은 스스로 관영 매체의 운영 책임자가 되고 말았다. 스스로 민주주의 국가의 대통령임을 포기한 꼴이다.

노 대통령은 사실상의 청와대 브리핑 편집국장이 되기 전에 기자 역할을 했다. 그는 브리핑에 편지 형식의 글을 직접 올렸다. 2005년 한 해에만 18건, 200자 원고지 230여 장에 이르는 많은 글을 썼다. 형식은 편지지만 내용은 일종의 정치홍보요 정치논평이었다. 연정 제안 등 자신의 정치적 행위에 대한 당위성을 역설하거나 황우석 파문과 같은 사회적 사안에 의견을 밝혔다.

노 대통령은 국정 브리핑에도 끊임없이 글을 올렸다. 국정 브리핑을 칭찬하거나, 언론보도를 반박하는 글을 기고한 공무원을 칭찬하고 언론에 대한 더 적극적 대응을 주문하기도 했다. 대통령의 독려하는 공무원들을 크게 자극했다. 국정홍보처는 공무원들에게 국정브리핑에 정부 비판 기사를 반박하는 댓글을 달도록 했다. 이에 따라 청와대 및 48개 정부 부처가 2006년 1월부터 8월 사이에만 모두 2천2백71건, 하루 평균 9.4건의 댓글을 올렸다. 댓글 달기를 비롯한 국정브리핑 활용은 각 부처의 정책 홍보를 평가하는 '정책홍보 관리평가'

에서 중요한 항목이다. 정부의 유사 언론 행위는 정상적 여론 조성을 왜곡하는 행위이다. 대통령의 정치와 정부의 정책에 대한 마지막 평가는 국민들의 몫이다. 정부가 간섭하고 개입하는 언론, 정부를 일방적으로 옹호하는 친여 언론은 물론 정부가 직접 운영하는 유사 언론은 국민들에게 정확한 평가와 판단을 위한 정보와 자료를 제공할 수 없다.

8. 결론

노무현 대통령의 언론 욕심은 무한대이다. 모든 언론이 자기를 이해하고, 감싸주며, 칭찬하고, 격려해 주기를 바란다. 모든 언론을 자신의 손아귀에 넣어 혼내거나, 자신의 뜻대로 바로 잡을 수 있기를 바란다. 마음대로 언론을 만들어 마음대로 주장할 수 있기를 바란다.

노 대통령의 망상에 가까운 욕심은 참여정부 4년의 정부와 언론 관계를 파행으로 치닫게 했다. 참여정부는 과거 권위주의 군사독재 정권의 초법적, 탈법적 언론 탄압 행위와는 달리 합법을 가장한 교묘한 수단과 방법으로 언론을 통제했다. 언론자유는 교묘하게 유린되었다. 당장에 기관원들에 끌려가고, 고문을 당하고, 정부 고위관계자들로부터 노골적 협박을 받던 시절에 비해 외형적으로는 언론자유가 한결 풍성해진 것으로 보인다. 그러나 참여정부가 애용하는 각종 합법적 장치와 도구는 선진 민주주의가 누리는 언론자유에 비해 추어 많은 문제를 안고 있다. 잘못된 법과 제도에 의해 언론자유

본질이 굼아가고 있는 것이다. 한국의 언론계조차 이를 제대로 깨닫지 못하고 있다. 한국 언론 현실의 큰 비극이다. 노무현 정권 4년의 뼈아픈 경험을 교훈 삼아 언론계는 언론자유를 훼손하는 각종 법적·제도적 장치의 근본적 개선에 모든 힘을 쏟아야 할 것이다.