

국가 정책의 성격 변화와 뉴미디어 산업의 조직:

김대중정부 초기의 케이블TV 산업을 중심으로*

우지운**

후기 자본주의 재생산 국가 이론(state theories of reproduction of late capitalism)을 전개한 오페에 따르면(Offe, 1972), 뉴미디어 산업의 도입과 확대는 자본주의 국가가 체제를 재생산하기 위해 차용한 기제이다. 후기 자본주의 국가의 목표는 '자본 축적(accumulation)'과 '민주주의적 정당화(democratic legitimation)'이다. 본 논문은 90년대 후기 자본주의 국가의 현대적 역할과 케이블TV 산업의 상호관련성을 연구한 것이며, '국가주의(국가주도적 자본주의; state-led capitalism)'의 양상 변화로 집약된다. IMF 상황을 넘겨받은 김대중정부는 자본주의 재생산 기제 회복을 위해 시장 개입적 국가주의를 표면적으로 포기하였다. 또한 국가 기능과 정책 재조직, 신자유주의 방법론, 조합주의적 의사 결정, 통합방송법 제정 등을 통해 탈규제적 시장 경쟁주의를 확립시키고, 미디어 시장의 힘의 분산을 통해 시장과 시민 사회의 신뢰를 얻었다. 시장 구조 개혁은 다층적 국가주의를 확립시켰으며, 국가는 시장의 조직자, 육성자, 감독자, 규제자 역할을 통해 공통적 이해의 관리 주체로 자리잡았다.

주제어: 자본주의, 국가, 시장, 케이블TV, 뉴미디어, 정책, 신자유주의

1. 문제의 제기

90년대 이후 2000년대에 걸쳐 뉴미디어가 순차적으로 도입되기 시작하면서 방송계는 커다란 전환 점을 맞게 되었다. 국가 정책은 뉴미디어 기술의 발전과 사회 도입 과정을 때로는 후발로 따라가면서, 때로는 진두지휘하면서 영상 산업의 육성을 도모하게 되었다. 때마침 90년대는 초국적 미디어 기업들의 활발한 인수 합병 움직임과 업무 합작, 방송 산업의 전체적 확장, 방송통신 융합 등 방송 산업의 미래와 사활에 관련된 이슈들이 계속 터져나오고 있었다. 그리고 시장 경제 자유주의를 받아들인 문민정부에서부터 점차 국가는 이전 권위주의 시대의 통제적 언론관을 벗어나, 방송을 정치적·문화적 제도로 인식하는 동시에, 보다 경제 밀착적인 산업의 기제로 고려하게 되었다. 사회 주체들이 자신들의 운동 원리에 따라 움직이는 것을 국가는 이전처럼 직접적으로 통제할 수는 없었으나, 자본주의 체제에 기반한 사회 통합과 경제 발전 임무는 국가에게 여전히 주어져 있는 상태였다.

그러나 자본주의 국가는 그 이전 역사의 산물이며, 시민 사회와의 투쟁 관계를 포함하는 구성체이다.¹⁾ 역사적 조건의 차이는 국가의 이해와 이론화 방식에 큰 영향을 주었으며, 정치 분석은 시공간적

* 이 논문은 고려대학교 박사학위 논문(2009. 8)의 일부를 발췌하여 재구성한 것으로, 2010년 12월 한국언론학회 언론과 사회 분과 연말 학술 세미나에서 발표된 내용에도 일부 근거하고 있습니다.

** 성신여자대학교 미디어커뮤니케이션 학과 강사(directme@naver.com)

1) Badie와 Birnbaum(1983)의 맑스 해석에 따르면, 자본주의 사회는 각각의 역사적 발전에 따라 상이한 형태를 띠고 있다. 국가는 자본가들의 예측적 도구라고 주장했다고 일반적으로 알려진 것과 달리, 맑스는 국가의 성격이 단순한 경제적 생산관계뿐만 아니라, 사회-정치적 변수에 따라 결정된다고 보았다는 것이다. 그에게 국가는 계급 관계가 응결(condensation)된 것이 아니라, 시민사회로부터 분리되고 관료제적 기구에 근거한 독특한 실체이자 제도였으며, 그러한 국가의 독립성은 위계질서와 경쟁과정이 있는 관료제, 강력한 군사, 경찰 기구에 대한 통제력에 근거하게 된다.

현실의 변화에 영향을 받는다(Carnoy, 1984/1985, 304-305쪽). 이에 따라 국가의 정체성과 자본주의 체제 구조 분석은 각 국가가 처해왔던 역사적 사실과 현실의 정치, 경제 상황을 감안해 이루어져야 할 것이다.

김신동(1997)의 케이블TV와 위성방송 도입 과정 분석에서도 나타나듯이, 우리나라의 뉴미디어 산업의 도입과 발전, 산업적 동향은 이에 영향을 미치고 있는 국가의 역할과 밀접하게 연관되어 있다. 뉴미디어 산업을 둘러싼 국가의 영향력을 살펴보기 위한 방법으로는, 구체적 행위에 대한 증거인 관련 정책 및 실현 과정에 대한 분석이 필요하다. 경제 정책은 국가의 산업적 의지와 공공적 역할이 외부로 승인되고 구체화된 형태로서, 국가의 경제 정책 변화는 자본주의 경제 체제의 성격 변화와 국가 개입 양식의 변화를 연계한다(우지운, 2010).

그러나 미디어 정책과 시장 관련 주체들의 관계, 행위의 결과를 역사적, 사회적 차원에서 국가 권력의 문제와 연관시켜 포괄적으로 분석하는 것은 어려운 작업이다. 특히 90년대 이후에는 일국적(一國的) 차원의 경제가 세계주의적 조류에 본격적으로 편입되고, 민주화의 흐름에 따라 정책에 영향을 미치는 시장 주체가 다양해졌으며, 새로운 경제적·기술적·소비적 차원을 가진 뉴미디어 시대가 열리면서 국가정책과 미디어 산업의 변화가 매우 복잡한 맥락으로 전개된다. 그리고 각 정권의 민주주의적 발전 정도와 구원 양상, 뉴미디어 방송환경의 변화, 자본 축적과 재생산 방식 등, 각종 요인들이 동시에 결합되면서, 정부마다 방송 정책들은 제각기 특성을 보여주고 있다. 이와 관련하여 조항제(1994)나 주동황(1992)은 각각 70년대의 텔레비전 자본의 성격 문제와, 정부의 신문 정책과 산업의 변화를 연구하여, 과거 올드미디어 시대의 미디어 산업 및 자본의 변화와 국가의 문제를 연결시킨 바 있다.

이와 같이 특정한 시대의 시장 성격과 국가 정책에 대한 논의는, 해당 시기 전체 사회가 처한 시공간적 맥락으로부터 구성되어 도출되어야 할 필요성이 제기된다. 여기에 더 나아가 미디어 정책 결정 주체들이 역사적으로 어떻게 구성되고, 어떤 방향에 따라 사회를 움직였는지를 총체적으로 파악해볼 필요가 있다.

87년 민주화 이후 최초의 문민정부를 표방한 90년대 초기의 김영삼정부는 재벌의 독과점을 허용하지 않는 본격적인 시장주의적 경제 개혁을 감행했으며, 국가의 간섭을 최소화하고 자유 경쟁 체제를 지향할 것을 선언했다. 정치적 민주화의 진전과 더불어 시장의 논리는 새로운 시대의 새로운 논리로 작용했지만, 이것이 국가가 미디어 시장에 대한 통제를 포기한 것으로 보기에 무리가 있었다. 문제는 시대 분위기에 맞는 개입의 방식이었는데, 90년대의 방송정책은 기존의 정치 논리에 자본의 논리가 더욱 복합적으로 작용했으므로, 방송은 국가와 자본으로부터 이중으로 규제받는 대상이 되었다. 김영삼 정부는 정치와 자본, 어느 측면도 포기 못하는 정책적 딜레마에 빠지게 되었고(황근·최영목, 2000, 470쪽; 김신동, 1997), 케이블TV 산업의 후퇴를 포함한 전체 자본의 운용과 증식에 실패하여(우지운, 2010) IMF 구제 금융 사태를 맞고 말았다.

이후 등장한 김대중정부는 표면적으로 시장의 자율성과 능동성을 지원하는 ‘작은 정부’를 표방했고, 국가는 시장 참여 주체들과의 관계에서 비가시적으로 다층적인 면모와 복잡한 관계를 드러내었다. 출범 직전 해에 외환 위기를 겪은 김대중정부는 신자유주의에 기반하여 견고한 시장주의로의 선회를 감행했다고 평가된다(정무권, 2000; 구갑우, 2008). 그러나 김대중정부의 경제 정책 기조는 표면상 자율적 시장 경제를 강조하였지만, 실질적으로는 경제 구조 조정에 적극적으로 개입하는 것이었다는

시작(이연호, 1999/2006) 역시 존재한다. 그러나 실제로 어떤 이념형을 지향했건, 김대중정부 초기 정책들의 논의와 시행에, 시장 기능의 효율성을 전제한 신자유주의 및 규제 완화에 대한 압력은 매우 큰 영향력으로 작용했을 것이다. 시장의 자율성이 국가의 통제라는 기존의 시장 조직화 방식을 압도하는 것이, 민주주의의 발전과 IMF체제의 현실 앞에서 헤게모니를 획득한 것이다. 이 같은 상황에서 국가의 시장 개입적 입장의 후퇴는 정상적인 수준으로 여겨졌고, 일부에서는 국가의 영향력 축소를 기정 사실로 받아들이기도 했다.

정리하면, 김대중정부의 출범(1998. 2) 이후부터 통합방송법의 제정(2000. 1)까지 약 2년간의 김대중 정부 초기는, 95년 출범후 IMF 구제금융 직전까지 산업적 정체를 겪었던 케이블TV 산업의 재조직기로 볼 수 있다. 이 시기는 김영삼정부 말기의 케이블TV 산업의 전반적 부진을 털어내고 IMF 체제가 요구하는 수준으로 산업 내부 역량을 강화하는 시장경쟁주의를 채택한 시기이다. 통합방송법의 논의와 제정은, 90년대를 관통하여 끌어온 뉴미디어 산업과 케이블TV 산업 전체에 대한 국가의 의지가 구체화된 계기가 된다.

따라서 본 연구는 김영삼정부의 국책성 사업인 케이블TV의 산업적 안정 노력이 실패로 끝난 후 새로 출범한 김대중정부 초기, 케이블TV에 대한 국가 행위의 영향력을 파악할 것이다. 또한 이 분석의 결과와 관련하여, 대표적 뉴미디어 자본인 케이블TV 산업에 대한 국가 정책 행위의 이념적 준거가 된 국가주의(state-led capitalism)의 속성에 대해 분석하고자 한다.

2. 연구 문제와 연구 방법

1) 연구 문제

- (1) 김대중정부 출범(1998. 2)부터 통합방송법 제정 공포까지(2000. 1), 국가는 90년대 대표적 뉴미디어인 케이블 TV 시장에 어떻게 영향력을 행사하였는가?
- (2) 케이블TV 시장에 대응한 국가의 역할은 어떤 특성을 가지는가?

2) 연구 방법

본 논문은 여러 국가 기구 및 산업에 참여한 시장 주체들의 행위, 그리고 당시 뉴미디어 사업을 둘러싼 국내외적 상황을 설명할 수 있는 역사 자료와, 이론 연구 논문을 포함한 2차적 문헌 자료의 분석과 수집으로 이루어졌다.

여기서 국가측 정책 행위 주체의 범주는 정부 행정 기구, 국책위원회 및 국책연구기관, 정부협력유관기관 등의 준(準)국가기구, 행정부의 협력적 파트너로서 정책 수행과 입법을 추진한 여당을 포함한 국회 상임위원회 등을 대상으로 한다.

그리고 케이블TV 시장 내에서 국가 기구의 카운터파트로 행위하는 시장 산업 동향과 객관적 사실 파악을 위해서 연감 기록들을 참고하였다. 여기에 한국언론재단의 뉴스 검색서비스(KINDS)를 통해 해당 기간의 종합 일간지 기사들을 검색하여, 케이블TV 관련 논의와 발언들도 수집하였다. 검색의

범주 기간은 처음 김대중정부 출범시기인 1998년 2월부터 통합방송법이 제정된 2000년 1월까지였으며, 검색 주제는 ‘케이블TV’, ‘통합방송법’, ‘유선방송’ 등이었다.

3. 자본주의 국가의 정책 이론

1) 관리주의적 국가 이론

관리주의적 시각에서 국가란 사회의 지배적 권위 조직으로서, 엘리트 집단들이 각각의 제도적 영역에 기반한 그 조직들의 결합체를 정치적으로 조종하는 것으로 인식되며(Alford, 1977/1985), 국가 기구들은 조직 자체의 생존을 도모할 수 있는 상당한 수준의 자율성을 누릴 수 있다(Alford&Friedland, 1985/1989, 205-208쪽). 말하자면 이 시각은 엘리트 관료의 지배와 전략으로 움직이는 ‘관료주의 국가’의 존재를 상정하고 있다. 국가 권력은 관료의 통제력을 뒷받침시켜주는 ‘권위’와 상당 부분 합치되며, 내부적 목표로는 사회 집단들의 과도한 참여 요구로부터 권력 구조 보호 방법의 강구가 제시되기도 한다(Alford&Friedland, 1985/1989, 19-20쪽). 그러므로 이 국가 중심적 시각에서는 정치 권력이 경제 권력을 대체하며, 최대한의 자율성을 누리고 있다고 전제한다.

그러나 경제 성장 및 구조는 국가 관리자에게 큰 환경적 한계를 제시한다. 관리주의적 시각으로 국가 권력과 자본 권력 간 균형 관계를 파악할 경우, 중요한 준거는 국가의 경제 ‘개입 정도’, 그리고 구조적인 ‘개입 방법’이다(Alford&Friedland, 1985/1989, 281쪽). 이를 통해 공공의 이익을 책임지는 국가 권력의 중요성과 위상이 드러나는데, 여기서 권력이란 조직 내 자원을 운용할 수 있는 장기적 능력과 등치될 수 있다(Alford, 1977/1985).

역사적으로 산업화를 이끌어온 경제 엘리트는 국가 권력의 보호를 위해 자의적 판단으로 경제 성장 모델을 바꿀 수 있으며, 이를 위해 징수, 과세, 장려금, 국가적 차원의 사업 등을 통해 경제 성장에 개입할 수 있다. 생산의 합리화와 수단의 효율성을 목표로 하는 산업화를 위해, 경제 관료들은 자연스럽게 시장에 대한 국가의 권위적 규제를 선호하게 된다. 기업 역시 시장의 불확실성을 감소시키고자 불가피하게 국가의 감독을 묵인하게 되고, 경제 성장의 통제를 위해 국가는 이윤의 원천으로서 새로운 과학 기술의 도입과 관료주의의 증대로 나아간다. 결국 각각의 관료 조직이 체계화된 국가 전체는 ‘예산 관련 부처로 구성된 거대 단일 조직’으로 인정받게 되는데, 관료의 상대적 자율성과 자원 동원 능력은 이러한 통제력에 일정 부분 근거하며, 합리적인 계획 사회를 구상, 실행할 충분한 안목과 의식을 지니고 있는 것으로 간주된다. 엘리트 집단은 상당한 수준의 물리적, 법적, 권위적 강제력을 독점할 권한을 가지므로, 동원 가능한 자원을 통제할 능력을 획득하게 된다(Alford&Friedland, 1985/1989, 221-225쪽).

따라서 국가 정책은 국가 엘리트 관료들의 합리화와 통제의 결과이다. 정부 기관의 정책은 개별적 계획의 ‘필요’를 재정적으로 지원하기 위해 적절한 분배를 행정적으로 결정하는 데 집중된다. 이 경우 쟁점은 기술적, 법률적, 행정적, 효율성 차원으로 모아진다. 기관의 요청은 독립된 정책 결정 과정, 그리고 기관 내부의 협상을 통해서 결정되며, 최종적으로는 예산 지출과 우선 순위의 문제로 응축된다(Padgett, 1981, p.80; Alford&Friedland, 1985/1989, 268쪽, 재인용). 그러므로 사실상 관리주의

적 시각은 국가 기구 조직체들의 역학, 자원 분배 및 교환, 정책이 결정되는 데 이르는 과정과 변수에 대해 가장 중요한 설명력을 가진다.

2) 조절적 / 개입적 정치 부분의 중요성

국가가 경제에 개입해 자본주의 위기를 관리한다고 보는 관점은 이러한 국가 관료의 자율성과 정치 부분의 중요성을 중요 변수로 파악한 것으로, 대표적으로 서구 후기 자본주의 국가와 경제적 개입주의를 분석한 오페(Offe)의 논의를 들 수 있다. 오페는 관리주의적 국가 이론에서 중시하는 엘리트 관료의 지배적 자율성과 경제 개입적 국가 권력, 국가 기구의 제도적 합리화의 결과인 공공 정책, 계급 국가 이론에서 연원한 자본주의 국가의 (재)생산 관계 관리 이론을 함께 설명하였다.

정치 영역이 시장 질서 조직화에 주도적이었던 90년대와 2000년대에, 정치 이론으로 경제 메커니즘을 분석한 오페의 자본주의 국가 이론과 체계 위기 이론, 그리고 그의 영향을 받아 정치-경제 부분의 상호의존성을 다각도로 재조명한 하버마스(Habermas)와 같은 후속 연구자들의 논의는, 우리나라 뉴미디어 산업의 역동적 변화를 분석하는 데 발전적 설명의 토대를 제공한다. 우지운(2010)은 90년대의 뉴미디어 첫 도입인 케이블TV산업의 조직기부터 김영삼정부의 경제 위기 상황인 IMF 구제 금융 체제(1995~1997)까지, 오페를 비롯하여 자본주의 국가의 경제 개입적 행위를 논의한 관리적 국가 이론들을 들어 국가와 뉴미디어 산업과의 관계를 설명한 바 있다.

오페의 ‘후기 자본주의적’이라는 개념은 매우 ‘발달적이고 동태적이며 역사적’인 것으로(1972a/1988), 여기서는 잠재적으로 체제를 파괴시키는 모순에 의한 자본의 위기 상황을 포함한 것이다. 후기 자본주의 국가는 지속적으로 계급 갈등을 무마시켜야 하는 계급국가이지만, 이데올로기적 강압을 통해서 존재할 수는 없다. 생산적 국가는 그보다는 통합적이고 조정적인 기능 체제인 정치 체제를 통해 경제 체제를 매개적으로 움직일 수 있어야 하는데, 이 과정에서 정치 부분의 중요성이 드러난다(Offe, 1969/1988).

일정 수준의 권력 위임을 받은 존재인 국가는 각종 공공 정책으로 다른 사회 집단들의 이기심을 유보시킬 수 있을 정도의 규제적 권한을 가진다(Offe, 1969/1988). 자율적 관리 기구와 인력을 보유한 후기 자본주의 국가는 자본가 계급이 특수하고 편협한 자기 이익에만 몰두하지 않고 시장의 공존을 이루게 해야 하며, 이 목적을 위한 사회 보장자이자 위기 관리자로서 행위한다. 그런 점에서 오페의 국가 이론은 경제를 조직화하는 엘리트 관료의 지배와 자율성을 강조한 ‘자본주의 재생산 국가이론(state theories of reproduction of capitalism)’(Przeworski, 1990/1999, 168-169쪽)으로 분류된다.

현대의 자본주의는 자본주의와 함께 발전한 경제 정책 없이는 지탱할 수 없으며(De Brunhoff, 1977/1985), 국가 역할의 실패 가능성을 포착하는 시각에서는 공공 정책 수행은 곧 국가의 자본주의 재생산 기능의 제도화 과정이다. 그러므로 정책을 포함한 국가 행위는 모든 시민들을 교환 관계의 구조에 진입하게 만드는 전략으로 기능한다.

이에 따라 국가는 상품 형식과 교환 관계 유지 전제 조건을 적극적으로 창출하여 자본주의 가치를 재생산하는, 보다 높은 수준의 ‘행정적 재상품화(administrative recommodification)’의 과제를 부여받는다. 여기에 적용되는 국가의 개별 정책들은 단순한 복지국가적 지원 대책이 아니라, 경제 주체들간의 교환 거래를 원활하게 만들어주는 조건들을 정치적으로 창출하는 전략으로 기능한다(Offe, 1975,

Fall/1988). 이 과정에서 국가에 의한 가치 증식이 이루어지는데, 이는 국가가 전체 자본의 공통이익을 위해 개별 자본들의 편협한 이익 추구를 얼마나 ‘설득적(혹은 강제적)으로 유보시킬 수 있는지’의 능력과 관계된다.

3) 국가 관료제와 공공 정책의 산출 메커니즘

적어도 자유주의적, 그리고 맑스주의적 흐름에서 국가는 자본주의 생산 양식의 위기를 조절하고 파괴적 잠재력을 지닌 모순을 극복할 수 있게 해주는 체계적 주체로 간주된다(Offe, 1984b, pp.132-133). 오페(1973/1988)는 자본주의 국가의 사적인 전유관계 유지와 자본 축적에 대한 일반적인 과제를 ‘국가의 개입(state intervention)’으로 설명했다. 만일 유동적인 사회적 상황에 국가가 자본 관계를 보호하지 못한다면 국가 시스템은 정치, 경제, 사회 전반에 걸쳐 위기를 맞을 것이다²⁾. 모든 공공 정책은 자본주의의 안정화라는 큰 틀을 위한 시도이자 대응으로 간주되며(Przeworski, 1990/1999, 138쪽), 국가내 자원의 탈상품화(decommodification)를 막고 요소들간의 교환을 촉진하려는 일련의 조치들이 된다(Offe, 1975, p.9; Przeworski, 1990/1999, 152쪽, 재인용).

국가 개입 양식들과 경제와의 구조적 관계는 국가 체계에서 창출되는 정책 결과로 판단할 수 있는데, 시장 경제 기제만으로는 국가 기구가 질서 유지 기능을 수행하기 어렵다. 이 부분에서 국가 기구들이 수행하는 매개적인 조직화 역할이 중요해졌으며(Offe, 1974; Strinati, 1979/1985), ‘질서유지기능의 정치화’ 현상이 나타나게 된다. 이 단계에 이르러 국가 기구는 두 가지의 과제를 부여받게 된다. 첫째는 개별 자본과 전체 자본의 이익의 조화이며, 두 번째는 이를 위해 정치적 과정이 자본주의적 생산 양식을 정치적으로 훼손시키지 않게 잘 조율하는 것이다(Offe, 1972c/1988).

문제는 국가가 그 기능을 효율적으로 수행할 수 있는지의 여부, 그리고 국가의 성공적 극복 가능성에 막는 또 다른 체계적 모순의 존재에 대한 의문이다. 오페는 이러한 의문이, 국가의 자율성과 국가 운영자들의 위기 관리 행위를 한계 짓는 또 다른 차원인 ‘(민주주의적) 정당성(legitimacy)과 (자본주의적 축적) 효율성(efficiency)’ 논의의 출발점이 된다고 보았다(1984b, p.134)³⁾. 국가 관료들은 이 두 가지 목적의 동시적 달성이 주는 긴장과 부담감속에서, 지속적으로 체제 조정 정책을 산출하고 자본주의의 균열에 대응한다.

대부분의 자본 축적 단위들은 지속적 축적과 생산의 유지를 위해서 자본주의 국가의 도움이 필요하다. 그러나, 국가의 영향력과 권력의 유지가 원활한 자본 축적 가능성에 의존하고 있기 때문에 국가 역시 상호적으로 도움이 필요하다. 그러므로 국가는 대의 민주주의와 후기 자본주의의 원활한 공존을 위해, 경쟁적 지배 집단들의 영향력을 배제시키고 독자적으로 정책을 결정하며 사회를 조직화하는 특유의 메커니즘을 보유하게 된다. 국가의 정책은 특정 계급 지향적으로 산출되는 것이 아니라, 국가 관료자 집단 자체의 판단으로 이루어지게 된다(Carnoy, 1984/1985, 159쪽). 따라서 국가 정책은 생산

2) 자본주의 국가의 정통성과 존엄은 계급 갈등과 경제적 차원의 해결에 근거한다. 국가가 자본주의의 조건을 충족시키는 임무를 띠고 보는 이러한 시각에서는, 국가의 공공정책 산출이 자본주의에 대한 위협을 제거한다는 의미를 가진다고 할 수 있다(Przeworski, 1990/1999, 169쪽).

3) 이와 관련하여 역시 관리적 자본주의 국가 이론을 표방하는 스트리나티(Strinati, 1979/1985))의 논의에 따르면, 본질적 자본주의 국가란 국가가 자본주의 경제 기능에 필수불가결한 구조들을 객관적으로 조직화해야만 성립하며, 후기 자본주의 국가의 목표는 ‘자본 축적(accumulation)’과 ‘민주주의적 정당화(democratic legitimation)’가 된다.

규칙에 따른 국가 활동으로서 일정한 결정 요소와 독자적 의사 결정 규칙 원리를 가지고 있다(Offe, 1975/1988). 국가는 생산 독려적 기능과 재분배 기능-잉여 축적 자본의 사용 조건들을 창조하고 개선하는-으로 시장을 보완, 대체한다.

오페는 후기자본주의 체제 위기 관리를 위한 단계별 적응으로서 시장의 조직화(시장 안정화)-기술적 진보의 제도화(과학 기술 채택과 발전)-자본주의 전체 체제의 국가 관리(정치 권력의 기능적 발휘)라는 3단계 메커니즘을 제시하였다(Offe, 1972a/1988). 그는 경제적 성공과 정치적 성공을 동시에 추구하고 싶어하는 전문가와 관료의 기능, 사회 갈등 완화 및 정책 문제들을 이 메커니즘을 통해 분석할 것을 주장하였다. 90년대 김영삼정부에서도 국책 사업인 뉴미디어(케이블TV)의 인위적 채택과 확산을 통해, 시장의 조직화와 기술적 진보의 제도화 단계를 이루고, 자본주의의 안정적 재생산을 시도한바 있다(우지운, 2010).

그런 의미에서 오페가 밝힌 국가 개입의 두 가지 양상 중 후기 자본주의 국가의 생산적 행위 방식에 주목할 필요가 있다. 이 ‘생산적’ 국가 활동은 대부분의 축적 단위들이 축적 조건의 창출과 유지를 위해 국가의 도움을 필요로 하기 때문에 나타나는 것으로, 국가는 이에 대응하여 생산의 조건을 형성하고 투자상의 위험 부담을 제거하는 역할을 수행한다⁴⁾. 정치적 조정으로 ‘특정한 전략’과 ‘특정한 차례’를 거쳐 시장의 교환 관계를 재조직, 유지, 일반화시키려는 과정을 오페는 대략 3가지로 구별하였다(Offe, 1975, Fall/1988).

- i) 법적인 축적, 금지, 재정적 자극: 교환 당사자들의 경제적 생존을 위해 일정 부분 교환과정을 규제한다. 약한 부문은 보호하고, 교환 관계가 노골적 힘의 경쟁으로 흐르지 않게 하기 위해 노동법 제정 등의 입법, 행정 수단이 동원된다.
- ii) 각종 하부 구조와 시설에 대한 국가의 투자: 상품 소유자들의 교환 관계 가능성의 용이한 보장을 위한 것이다.
- iii) 교환 당사자들이 집단적 결정을 위해 교환 과정 밖에서 조직화되어 상호교환 조건들을 협의: 가장 최선의 방법. 각종 특별 협정, 협상, 부담 배분의 메커니즘으로 구체화되며, 교육, 환경 등 각종 공공 부문에 모두 적용 가능하다.

자본주의의 제도적 불완전성 및 국가의 역할에 대한 하버마스(1975, 1977/1983)의 논의는 오페(1975, Fall; 1984/1988)와 매우 유사하게 전개된다. 오페의 스승으로서 관리주의적 국가관을 기본으로 자본주의의 재생산을 함께 논했던 하버마스는, 후기 자본주의 국가의 역할에 대해 더욱 발전적인 설명을 제시하고 있다. 그는 보편적 생산 조건의 조성을 넘어 재생산 과정에 적극적으로 개입하는 국가의 역할을 논하였다(Habermas, 1977/1983, 60-61쪽).

오페가 기초를 만들고, 하버마스가 범주화한 이러한 국가 주도적 시장 대체적인 메커니즘은 <표 1>과 같다(1977/1983, 41-42쪽). 국가의 개입 행위를 더 구체적으로 말하자면, ‘이용되지 않았던 자본의 실현 조건 창조/자본주의 생산의 외부 효과와 부수적 비용 억제/성장을 방해하는 불균형 조건

4) 후기 자본주의 국가의 생산적 활동은 매우 광범위한 수준에서 이루어지는데, 일정 부분 국가의 자율적 논의에 의거해 도출된 기술, 자원, 교육 등 각 분야의 국가 정책들은, 일방적이고 단기적인 계급 이해가 전체 체계를 좌우하지 못하도록 하는 장치로 기능한다.

조정/각종 경제, 조세 정책을 통한 순환 과정 규제 등'을 들 수 있다. 이 국가 정책들의 근본 목적은 노동 생산성의 향상과 자본 사용 가치의 증대이다. 국가는 노동 생산성 향상이라는 목적의 달성을 위하여 범주별로 구체화된 정책을 성립하여 시도하고, 이는 전체 자본의 사용 가치 증대와 축적 과정을 돕는 것으로 마무리된다.

<표 1> 자본의 사용 가치 증대를 위한 국가 정책의 범주화

행정 체계 범주	국가 정책 수단
투자 기회 개발 및 개선	· 초국가적 경제 영역에 대한 국가 경쟁력 강화, 국제적 계층화 유지
	· 비생산적 국가 소비(군수업, 우주 항공 산업 등)
	· 시장의 자율성에서 비롯된 자본 투자의 불균형성 조정 정책
잉여 가치 생산의 형식 변화	· 물질적 하부 구조 개선 (교통, 교육, 보건, 주택 건설, 오락, 도시 계획, 지역 개발 등)
	· 비물질적 하부 구조 개선(과학 진흥, 연구 투자, 특허 규정 개선 등)
	· 노동 생산성 향상(일반 교육, 직업 교육, 훈련 및 재교육 프로그램)
직접적 사회 비용 보전	· 사적 기업에서 부차적으로 파생된 사회적, 물질적 비용 보상 (실업 보상, 복지, 환경 손상 회복 등)

이와 같이 국가는 자본의 생산과 축적이라는 목적을 직접 드러내기보다는, 모든 사회 영역의 통합을 전제할 수 있는 균형적 이익을 가정하여, 자본주의적 국가로서의 정체성과 정치적 구성체로서의 승리를 모두 획득해야 한다는 부담을 감당해야 한다.

대중의 정치적 동조와 자본 축적의 과업을 동시에 구현해야 하는 개입적 자본주의 정부에게, 이윤을 저하와 자본 축적을 위한 뉴미디어 분야의 성장은 매우 적절한 대안으로 여겨진다(Offe, 1972a/1988). 이 과정에서 국가가 뉴미디어 시장에 행사한 영향력은 케이블TV 시장의 가시적 변화로 이어질 것이다. 여기에 대한 설명은 시대별로 구분할 수 있는 국가 행위의 성격 변화에 대한 인식의 토대로 작용한다.

본 연구는 위와 같은 논의들을 종합하고, 모든 공공 정책이 전체 자본주의의 안정화라는 큰 틀을 달성하려는 시도이자 대응으로 간주되며(Przeworski, 1990/1999, 138쪽), 국가 관료들에 의해 하위 전략들이 다양하게 실천된다는 점을 고려하여 전개될 것이다. 이 인식에 의거해 통합방송법 제정에 이르는 김대중정부의 초기 뉴미디어 정책(1998. 2-2000. 1)과 전략을, 90년대 대표적 뉴미디어인 케이블 TV 시장의 효율성과 안정성 제고를 도모하기 위해 행위한 사례들을 통해 알아볼 것이다.

4. 자본주의 국가 행위의 분석의 틀

1) 자본주의 국가 행위의 요소

자본주의 국가의 정책 행위 분석은, 자본주의 체제 원리의 보편성(경제 영역)이 각각의 국가에 구현된 관료 및 정치인 집단, 그리고 대중의 동의를 대변하는 엘리트적 시민 사회의 특수성(정치 영역)과 어떤 수준으로 조화되었는가를 고려해야 한다. 맑스주의적 전통에 관리주의적 국가이론을

더한 서구의 논의와는 별개로, 우리나라는 60~80년대 과시증적 발전주의 국가 상황에서, 정치 영역과 관료들이 때로 자신만의 생존을 위해 자본가들과 시민 사회 영역을 강제로 종속시킨 바 있다. 이는 경제를 원활히 발전시켜 사회 전체의 안정성을 획득하려 한 공통의 관리적 목적을 지녔음에도 불구하고, 우리나라가 서구 자본주의의 발전과 문화적, 역사적 차이를 보이는 부분이다.

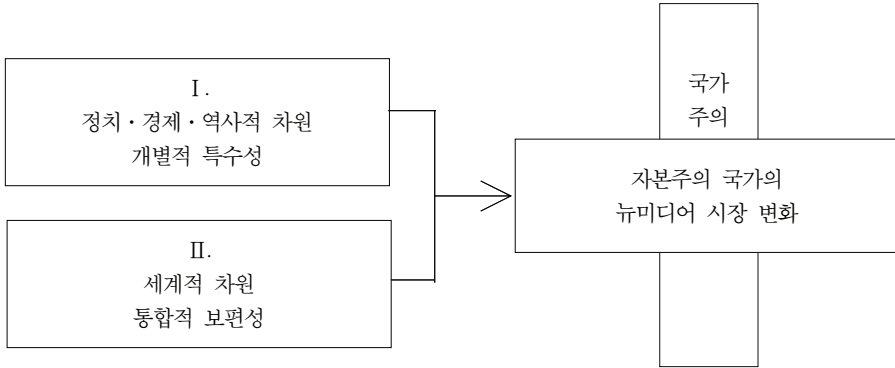
그러나 그와 같은 상황을 점차 벗어나고, 90년대 이후 세계적 조류에 부합하는 자본주의적 국가 체제로 재편되는 과정에서 오히려 경제 영역이 우위에 서게 되었다. 권위주의 시대의 잔여적(residual) 권력을 지닌 정치 영역이 자본력의 움직임에 거꾸로 종속되어 가는 과정에서, 정치 영역은 때로 그 과정을 역행하려는 반동적 시도를 보이기도 했다. 이처럼 가시적으로 돌출되는 반작용이나, 혹은 비가시적으로 잠재해 있는 국가 위주의 사고가 근거하는 증거점은, 과거 국가가 강압적으로 국가 중심주의 체제를 고수했던 ‘특별한’ 시대이다. 그러나 일단 과시증 국가에서 후기 자본주의 국가로 이행한 이상, 개별 자본가의 단기적 이익이나 국가의 완전한 통치 권력만을 극단적으로 위할 수는 없으므로, 국가는 그 힘의 약화를 피할 수 없다. 국가가 감독자, 관리자로서 권위를 행사하는 것은 전체 이익의 조화를 도모한다는 전제하에서만 유효하며, 그 지위조차도 각 부문별로 선택적으로 유지, 강화된다.

과거 발전주의 국가의 존속을 담보했던 헤게모니의 상당 부분은 ‘경제 성장’ 상황에서 나온 것이다 (임혁백, 1994, 314-325쪽). 자본의 축적이 곧 전국민의 번영으로 이어진다는 단선적 논리는 이후의 정권들에게도 거부할 수 없는 이데올로기로 작용한다. 바로 그 때문에 민주화 이후에도 국가는 일반 이익을 조절하는 주체로서 정당화된 정체성을 의심받지 않으며, 후기 자본주의적 국가의 면모가 자연스럽게 관찰된다. 이러한 과정은 개별 국가의 정치, 경제, 역사적 특수성에 기인하는 정도에 따라 그 수준이 달라지게 된다. 만일 국가가 시장 경제 원리에 기반한 체제 운용에 심정적으로 완전히 굴복하지 못하는 모습을 보인다면, 이는 개별국가적 차원의 집단 기억 때문일 것이다.

따라서 국가 정책을 연구할 때 우선 고려해야 할 문제는, 개별 국가가 겪은 역사적·사회적인 특수성이다. 모든 후기 자본주의 국가가 자본주의 체제의 복무에 유사한 수순을 밟지 않는 이유는, 해당 국가가 겪어온 역사적 과정에서 원인을 찾을 수 있다. 이는 그 사회를 지배해온 헤게모니로서의 이데올로기의 미세한 차이를 말하는 것일 수도 있고, 자본 축적의 과정과 결과가 서구의 독점 자본주의 사회의 경우와 다르기 때문일 수도 있다. 그 때문에 국가의 체제 관리 전략인 경제 정책은 수행 과정에서 국지적 특성을 드러내게 된다. 그러므로 국가 정책 행위의 산출에서 고려되는 1단계의 계기는 국가적 차원의 정치·경제·역사적 차원의 개별적 특수성이다.

또한 변화하는 국가주의의 면모는 구체적인 정부의 이념 및 행위와, 일국의 경제 체제가 처한 세계적 환경의 조합으로 이루어진다. 일국(一國) 내에서 세계적 자본주의 경제체제에 포섭되어 있기 때문에 나타나는 보편성은 개별 국가의 특수성과 맞물려 돌아간다. 여기에는 자본주의적 축적과 재생산을 위한 국가 내 보편적 기제 및 생산 관계를 둘러싼 계급 갈등, 그리고 자본주의를 좀 더 효율적으로 발전시키기 위해 채택되는 신자유주의 등 세계적 이데올로기의 흐름이 포함된다. 그러므로 여기서 2단계의 계기는 세계적 차원에서 포섭(subsumption)되는 자본주의 체제 원리의 보편성으로 정리된다.

이 계기들이 모두 고려된 가운데, 케이블TV 도입과 시장의 형성으로 대변되는 전체 뉴미디어 시장의 변화는, 주도적으로 이 과정을 모두 매개시키는 국가주의의 그림자가 시대별, 상황별로 정도를 달리해가며 탄력적으로 걸쳐 있다.



<그림 1> 뉴미디어 시장 변화의 요소들

그러므로 특정 시기의 시장에 대한 국가 정책 산출 및 집행 행위, 그를 토대로 한 ‘국가주의(state-led capitalism)’의 변화 양상을 설명하는 것은, 자본주의 국가의 상대적 자율성과 역사적 토대에 대한 총체적 이해에서 출발한다.

2) 논문 전개를 위한 의미 규정

케이블TV 산업에 대한 국가 전략을 분석한 본 논문에서 ‘국가’, ‘자본’, ‘시장’, ‘국가주의(state-led capitalism)’는 다음과 같은 의미로 규정된다.

‘국가’ 영역이란 시장 관련 주체들을 통제할 수 있는 법적 권한과 정치적 영향력을 가진 주체들의 총합을 이르는 의미로서, 크게는 정권을 대표하는 행정부 수반과 이를 정치적으로 지지하는 여권 정치인들, 정권의 향방에 인적·구조적 영향을 받는 케이블TV 관련 관료 집단으로 구성된다. 자본주의와 민주주의 체제를 동시에 관리하는 ‘국가’는 원래는 오랜 기간 면밀히 이어진 개별 역사성에 기반한 정치적 구성체이지만, 본 케이블TV 논의는 이보다는 협소하게 분석 대상 기간에 한정되므로, 이와 관련된 의미의 ‘국가’는 정치적 지향점으로서 특유의 이데올로기를 잠재하고 정치·행정 행위를 자율적으로 할 수 있는 개별 ‘정부’로 규정된다. 그러므로 ‘정권’은 대통령으로 대표되는 ‘정부’로 지칭될 것이며, 해당 정부는 시대의 유산으로 물려받은 역사·사회적 배경과 권력 구조를 대개적으로 상징하는 의미를 가진다.

케이블TV 산업의 ‘자본’ 영역이란 크게 케이블TV 산업에 PP, SO, NO로서 참여한 전체기업계를 이르는 것이며, 자본력을 가진 시장 참여 주체로서 각각의 기업을 지칭할 경우에는 ‘개별 자본’이라 할 것이다. ‘시장’은 이들이 행위하고 갈등하는 구체적인 영역으로서, 경제 행위의 종합적 성패가 드러나는 곳이다. 또한 시장 영역은 국가 영역의 상대역(counterpart)으로서, 국가가 정책으로 영향력을 행사하려 하는 최종 조율 대상이다.

또한 ‘국가주의’란 국가의 각론적 행위 수준보다는, 한국적 특수성을 내포한 것이다. 이는 정치 부문과 강력히 결합된 발전국가의 경제 중시적 개념으로, 국가주도적 자본주의(state-led capitalism)의 전략과 본질적 운영 원리에 주목한 것이다. 영토내 부족한 자원을 분배할 권력을 가지고 있는 국가가, 자본 부문에게 일정한 특혜를 보장하면서 중상주의적 리더십을 공고히 지속시키는 양상은 한국 역사

에서 지속적으로 반복된 패턴이었으며, 이를 통해 정치 부문과 자본 부문은 서로의 입장을 상호 투사하며 결속하였다. 본 논문이 파악하고자 하는 대상은 과도기에 놓인 90년대 말 김대중정부가 보인 국가주의의 양상이며, 대(對)시장적인 국가의 역할과 기능으로 새로 정체성이 명명된다.

5. 국가의 케이블TV 관련 정책 변화

1) 미디어 정책의 해결 방식 변화: 친시장적 환경 조성 및 미디어 규제 완화

1998년 8월 28일의 당정회의에서 문화관광부 장관과 여권의 방송법 개정안이 최종 확정되기까지, 정책위원회와 국회문화관광위원회의 통합방송법 당론은 오랜 혼돈 상황에 빠져 있었다. 그러나 이 자리에서 그동안 국내 영상산업기반 보호와 독점 방지를 위해 최소한으로 참여 비율을 제한하려했던 입장(15%)이 철회되었고, 케이블TV 방송채널사용사업자에 대해 대기업, 언론사, 외국자본의 참여 지분 한도가 100%까지 확정되었으며, SO 사업은 대기업과 언론사, 외국자본의 참여 지분 한도가 각각 33%로 확대되었다. 곧 문화관광부는 ‘케이블TV 지원계획’을 세워 동일 PP 프로그램 공급 분야 재조정, 전체널 의무재전송제 폐지, MPP 허용, 금융·세제 지원 등, 시장 주체들의 요구를 반영하고 데스크포스팀을 구성하였다. 여기에 더해, SO가 전체널을 송신해야 하는 의무규정을 삭제, 사업성 높은 채널을 임의로 선택, 방송할 수 있게 하는 채널 티어링제가 허용되었다⁵⁾.

이러한 조치들과 관련해 채널 장르를 사업자의 희망대로 중복 선택할 수 있도록 허용한다는 취지로, 종합유선방송위원회가 9월 7~18일까지 기본 채널수는 유지한 상태에서 사업자간 조정과정을 거치는 공급분야 변경 신청을 받았다. 채널 장르의 인위적 배분을 통해 시장성과 공공성을 동시에 달성하고자 했던 김영삼정부의 초기 목적은 폐기되었고, 업계는 시장의 혼란상황에 정부가 적극적으로 개입하여 문제를 해결하기를 바라고 있었다. IMF 체제 이후 출발한 김대중정부는 국가 주도적인 산업 조직화 작업에, 경영 상태와 사업자들간 협의를 종합적으로 ‘중재’하는 입장으로서 단계적으로 이끌어나가게 되었다.

이 과정에서 나온 ‘케이블TV의 규제완화안’은 처리가 지연되고 있는 통합방송법의 정기국회 상정을 보류하고, 업계의 요구를 대폭 수용하여 종합유선방송법을 우선 개정할 조치였다. 이는 케이블TV산업이 출범시 PP, SO, NO의 3분할 체제로 나누어졌던 것을, SO의 전송망 소유를 허용하여 2분할 체제로 변화시키는 등, 자유 시장 경쟁 원리가 본격적으로 관철되도록 한 것이었다. 이는 그동안 규제 대상이었던 대기업·언론사·외국자본 등, 케이블방송 산업 신규 참여자의 제한을 크게 완화한 것으로, 여기에는 MSO·MPP의 확대, PP 허가제의 등록제로의 전환, 방송법인 주식소유 상한선의 원칙적 폐지, 지상파 지분 소유자의 보도 PP 참여 허용 등이 포함되었다.

이 절차들은 자유시장경제의 활성화를 추구하기 시작한 김대중정부가 내세운 ‘기업형 정부’로서의

5) 채널티어링제 도입은 사실상 이미 실시되고 있던 것을 합법화시키고 인정하는 것이었다. 그러나 이는 다양한 상품을 개발할 수 있는 SO와, 비인기채널의 완전한 몰락을 우려한 PP의 입장 차이가 현격하게 드러나는 정책으로, SO, PP, NO 및 정부당국자들의 운영 방안 논의는 평행선으로 합의에 이르지 못했다. 이제 티어링제 실시는 “케이블 방송 산업을 철저히 시장논리에 맡기는 것”(문화관광부 김기홍 방송광고과장)이었다.

정책, 곧 신자유주의의 모토인 ‘국가 규제로부터의 자본의 해방(이연호, 1998, 80쪽)’이 수면 위로 떠오르는 과정이었다. 국가는 생산을 직접 계획, 지시하는 것이 아니라, 자본 축적의 조건을 시장 우호적으로 만들어내는 과정에 돌입하였다.

2) 국가 주도형 조합주의: 방송개혁위원회의 설치와 운영

1998년 12월 1일, 통합방송법 개정을 위한 ‘방송개혁위원회’가 대통령 직속 자문기구로 설치 의결되어 한시적으로 운용되었다. 이 위원회는 30명의 실행위원들이 13개 분과에서 15차에 걸친 회의와 2차례의 공청회를 실시하였고, 이듬해 2월 27일 ‘방송개혁의 방향과 과제’라는 자문보고서를 대통령에게 제출하는 것으로 활동을 마감하였다. 개혁위의 심사 범위는 방송 이념 정립, 종합적·장기적 방송발전계획, 법과 제도의 개선, 산업 육성 및 구조 개선, 경쟁력 제고, 기술 발전 등으로, 전방위적 차원에 걸쳐 있었다.

최종 보고서의 내용은 공익성과 산업성의 조화, 기존 매체들 간 상호 보완관계 설정, 진입 규제 및 소유 규제의 완화를 목표로 한 것으로, 구체적으로 종합유선방송사업자와 중계유선방송사업자들 간의 갈등을 지적하고, 개선방안으로 관련법과 규제 기구의 일원화 등을 제시하였다. 여기에 1단계로 동일사업 구역 내 MSO 인정, 2단계로 동일사업구역 내 MSO 통합을 전제로 한 재허가 갱신이 제기되었는데, 이후의 종합유선방송법 개정은 이 논의 위에서 진행된 것이었다(방송위원회, 2005, 36-42쪽).

방송개혁위원회는 대통령의 순수 자문 기구로서 비공식적, 중립적, 독립적 조직을 표방하였다. 그러나 방송개혁위원회의 정책이 대부분 통합방송법에 수렴되었던 점, 개혁위의 활동 인사가 방송위원회에서 다수 재기용된 점, 민간 자문기구라 하기에는 인력 및 조직 구성이 상당한 전문성과 다양성을 담보하고 있었다는 점 등 여러 요인 때문에, 정부가 일정 수준 이상으로 개입했다는 의심을 받고 있었다. 특히, 야당 인사들과 김대중 대통령, 행정부와와의 인맥으로 이어진 인적 구성과 주도 인물의 면면은, 인위적 수적 배려를 통한 조합주의 형식의 차용을 짐작케 하였다. 소위 ‘지도적 그룹’이었던 재야 운동과 시민단체 경력의 인사들(강원룡 위원장, 김상근), 자민련과 국민회의의 지배적 여당 연합(이규규 의원, 간사 최재승) 일원들은, 방송개혁위원회의 조합주의적 성격과 당시 정부의 이념적 배경을 동시에 충족시켜줄 수 있는 조건으로 여겨졌다. 실행위원의 구성 역시 문화부, 정통부, 구 방송위원회, 국민회의의 인사가 다수 포함되었으며, 각론적 논의에서 자기 영향력을 행사했을 것으로 여겨진다(유대선, 2004, 109쪽).

원래 조합주의 모델은 그 형식상 다원적 합의제에 기초해 있다. 그러나 비권위적 외형을 가진 이 모델이 실질적인 차원에서는 국가의 암묵적, 주도적 영향력이 관철되기 쉬우며, 사실상 방송개혁위원회에서도 ‘국가 주도형 조합주의’ 현상이 공존하고 있었다는 의견이 많다.⁶⁾ 말하자면 이들은, 방송개혁위원회의 형태와 운영이 ‘국가와 자본이 연대하여 시장 지향적인 이념형을 관철시키기 위해, 시민영역을 끌어들이며 과정상의 정당성을 획득한 조합주의 모델(원용진, 1998, 56쪽)’이라는 시각이다. 당시에도 방송개혁위원회의 출범과 역할, 인적 구성에 대해 노조와 일부 시민영역의 문제 제기 및 반발이 있었다. 그러나 방송 정책이나 이념에 직접적으로 간섭하지 않기로 하고 방송위원회에 감독 권한을

6) 이와 같은 의견으로는 김도연, 2002; 황근·최영목, 2000; 정인숙, 2003. 4, 2006; 강명구, 2004. 10; 조향제, 1998; 박선희, 2002; 김신동, 1997 등을 참고.

넘긴 김대중정부로서는, 야당과 방송 노조측 간섭 없이 방송 정책에 관여할 수 있는 최선의 전략 중 하나가 된다.

자본주의 국가가 효율적으로 정당성을 얻는 방법은 사회적 합의를 제도적으로 수렴할 수 있는 정당한 통로를 확보하는 것이다. 국가는 체제의 위기를 관리하기 위해서 ‘선택과 집중’ 사이의 딜레마에 시달리지만, 전반적인 체제 관리를 도외시한다면 민주적 대표 구성체인 정부의 정체성이 의심받을 수 있다. 법적 구속력과 투명성 또한 문제인데, 조합주의적 의사결정체에 진입 가능한 주체들과 진입이 불허되는 주체들이 임의로 지정된다는 점, 각 주체들의 참여 여부에 따른 사후 영향력 등은 논란의 소지가 있었다.

그러나 김대중정부는 특유의 강한 민주적 이미지에 힘입어, 미디어 정책을 수행하는 과정에서 국가주도의 조합주의적 절차를 자연스럽게 제도화할 수 있었다. 김대중정부의 방송개혁위원회는 정부가 강압적 강제 조정 방식이 아닌, 일견 합리적이고 민주적, 제도적인 방식으로 의지를 관철해내는 방법을 채택한 사례로 볼 수 있다.

3) 정책 방향의 선회: 종합유선방송법개정안 의결

한편으로는 종합유선방송법 개정에 관한 논의도 계속되었다. 굳이 통합방송법 상정을 보류하고, 방송노조와 방송관련 시민단체 등 시민 영역의 반발마저 무릅쓰면서 종합유선방송법을 개정하는 이유에 대해서는 많은 논란이 제기되었다. 그러나 국회 문화관광위원회는 전체 회의를 열어, 과거 1995년부터 여야간 이견으로 쟁점의 합의점을 찾지 못했던 여러 부분을 상호 인정하여 ‘종합유선방송법개정안’을 의결하였고(1998. 12. 29)⁷⁾, 종합유선방송법 개정안이 국회 본회의에서 통과되었다(1999. 1. 6).

종합유선방송법의 개정은 케이블방송에 대한 정책 방향이 대폭 달라진다는 의미였다. 이로써 SO, NO, PP간 상호 겸영이 허용되었고⁸⁾, MSO와 MPP가 허용되었다.⁹⁾ 또한 언론사·대기업·외국인의 SO 및 PP(보도채널 제외) 주식이나 지분을 33%까지 소유 확대시켰고, 지정제였던 NO를 등록제로 전환했으며, 정부의 방송 프로그램 공급분야 지정제도를 철폐하고, SO의 자기망 설치 및 기간통신사업자의 전기통신 설비 이용을 허용하여 SO의 전송망 사업을 인정하는 등(한국케이블TV방송협회, 2000, 65-66쪽), 김대중정부와 여당은 시장주의적 개혁의 일환으로 소유와 진입에 있어 전면적인 시장경제적 자유화 정책을 채택하였다.

이 시기부터 정부는 탈규제를 실현하는 시장 선도자, 정해진 규칙들이 잘 준수되고 있는지 살피는 시장 감독자로서의 입지에 섰으며, 정부의 합리적 결정 구조에 근거한 케이블TV 시장의 신뢰를 일부나마 회복할 수 있게 되었다.

7) 당초 법이 의결된 후 3개월의 유예를 두려 하였으나, 그럴 경우 통합방송법 의결 시기와 맞물려 법의 실효성이 의심되는 데다가, 현재 케이블TV 업체의 경영난이 심각함을 고려하여, 공포한 날로부터 즉시 시행하기로 결정했다.

8) SO는 전체 PP중 1/5 이내에서, PP는 전체 SO중 1/10 이내에서 가능.

9) 전체 대상 가구의 1/10을 초과하지 않는 범위 내에서, PP는 전체 PP중 1/5 이내에서 겸영 가능.

4) 국가 기능의 확립: 통합방송법의 통과

방송 매체별로 규제 법규가 나뉘진 방송관련법들을 일원화하려는 통합방송법 제정은 이미 1995년부터 시도되었으나, 정치적 이유로 계속 무산되었다. 그러나 새정부 출범 직후인 1998년 3월의 임시국회에서, 여당은 통합방송법 개정안을 상정할 방침을 정했다. 이 법안은 지상파와 중계유선, 뉴미디어 방송을 모두 포함하는 것으로, ‘규제의 최소화’ 및 ‘민간부문 참여촉진 및 시장활성화’(종합유선방송위원회, 1998. 3. 3-4쪽; 9쪽)라는 시장주의적 입장을 지향하고 있었다¹⁰⁾.

1999년 11월 30일, 논란이 되었던 통합방송법안이 국회 문화관광위원회에서 여당의원들만으로 단독 통과되었다. 12월 28일에는 통합방송법 여당안이 본회의에서 통과되었고¹¹⁾, 2000년 1월 12일에 법률 제6139호로 공포되었다. 이 법은 방송위원회가 아니라 정부 기구인 문화관광부가 시행령을 입법 예고하였다.

이 법안에서 대기업과 일간신문, 통신사 및 특수관계자, 외국인이 케이블방송 사업자의 주식 혹은 지분의 33%까지 소유할 수 있도록(종합편성, 보도 전문 채널 제외) 허가가 확정되었다. 그리고 PP의 창구 효과를 극대화할 수 있도록 매체 관계없이 방송사업자 혹은 채널사용사업자로 분리하였다. 공익성을 강조하던 이전 방송법과 달리 통합방송법은 방송 산업 정책의 탈규제 논리를 전진 배치하였고, 진입·소유 규제 완화, 사업자 간 겸영 완화 항목이 포함되어, 향후 방송시장의 독과점 구조 실현 가능성까지 포함한 것이었다. 결과적으로 법안의 통과는 국가 기구가 산업 구조에 대한 직접적, 체계적인 결정권을 놓아버린 계기가 되었다.

그러나 이 통합방송법이 표면적으로 방송에 대한 정부의 정책 권한을 시장 자율성에 상당부분 맡겼음에도 불구하고, 정부가 미디어 영역에 대한 개입 권한을 완전히 포기한 것은 아니었다. 정부가 직접적으로 개입하는 대신, 여당인 국민회의의 활동이 가시화되었다. 통합방송법의 제정과 의결, 방송개혁위원회와 국회 상임위원회의 활동 등 여러 미디어 관련 사안에서, 야당, 시민 영역, 시장 참여자들을 설득하고 불만을 무마하는 주체는 이제 행정부가 아닌 여당이였다.

여당은 전통적으로 장외 정치와 홍보를 통해 행정부를 대신하여 정치적 지지를 확보하는 국가 기관의 일부로 간주되었으며, 국회에서는 반대파의 영향력을 합법적으로 차단하여 정당성을 확보하는 기능을 수행한다. 김대중정부 초기에는 행정부가 직접 분명한 목소리를 내거나 지시하기보다는, 여당이 동등한 입지를 가진 행정부의 파트너로서 행위하는 경우가 많았다.

5) 국가 기능의 재강화: 통합방송위원회 위상의 한계 설정

통합방송법 제정으로 인해 정부 부처가 아닌, 이전과 다른 매우 독특한 지위와 권한을 갖는 민간의 합의회 방송총괄기구로서 방송위원회가 탄생하게 되었다(2000. 2. 12). 정부로부터 방송 정책과 방송사

10) 국회문화위의 여당 소속 신기남 의원은 문화관광위원회 상임위원회 회의의 종합유선방송법개정법률안 제안 설명에서 “경영위기의 종합유선방송을 활성화하기 위해, 공공성이 훼손되지 않는 범위에서 종합유선방송에 대한 정부의 불필요한 규제를 과감히 철폐·축소해서 민간 투자 분위기를 쇄신하고 시장경쟁 질서를 확립함이 급선무”임을 밝혀(1998. 12. 16) 여당의 의지가 점점 분명히 드러났다.

11) 국민회의 박상천(林相干) 원내총무는 12월 14일 “야당이 이번 정기국회 회기내에 통합방송법 처리에 응하지 않을 경우 국회 본회의에서 여당 단독으로 표결처리할 방침”이라고 밝혀, 통합방송법 통과에 강한 의지를 표명했다.

업자의 인·허가 업무를 이관받아 독립적으로 방송 업무를 관장하게 된 새 방송위원회는 원래 방송의 심의기능을 관장하던 부처였으나, 이 이후로는 문화관광부가 가지고 있던 방송 운영 및 편성, 기술, 진흥 정책 등 모든 지상파, 케이블TV, 중계유선, 위성 방송 추천, 승인, 취소, 등록을 포함하는 정책권을 담당하는 소관 부처가 되었다. 법적으로 그 위상은 정부와 독립된 합의적 민간 기구로 설정되어 있었으나, 조직 구성과 정책 입안 능력에서 방송위원회의 독립성이 정부에 의해 일부 훼손되었다는 지적이 계속 제기되었다.

우선 인적 구성상의 문제를 보면, 방송위원 9명은 대통령이 3인, 문화관광위 추천 의뢰 3인, 국회의장 추천 3인(국회 교섭단체 대표위원과 협의)으로 구성되어 대통령이 최종 임명하는 방식이었다. 그러나 이 구조에 따르면 정부 정책에 협조하는 측이 과반수가 넘게 구성되었다. 원래 방송위원회 위원 구성의 요건으로는 전문성과 함께 각계 대표성이 요구되었으나, 당시 국회 단체 의석 비율상 야당의 추천은 9인중 2인에 불과하게 되었으며, 그 과정에서 방송위원회 스스로는 조직의 인적 구성에 영향력을 주도할 수 없었다. 이는 정부의 의지를 온건 타당한 방법으로, 하지만 오히려 인적 배려를 통해 관철되기 쉽도록 제도적으로 보장하는 가능성으로 여겨졌다.

또한 방송위원회의 논의에 정부가 영향력을 미칠 수 있는 범위가 존재했는데, 방송위원회의 방송 영상 정책 논의는 문화관광부와의 합의 사항이었다. 그 시행령 안에는 방송 영상과 관련된 방송 사업자 구도 및 방송 제도의 수립, 방송 국제 시장과 관련된 ‘국익’ 관련 사항 및 방송 환경에 관한 ‘정부 차원의 결정이 필요한 사항’이 포함되었다.¹²⁾

가장 중요한 부분은, 민간 합의제 위원회라는 딜레마적 위상 때문에 방송의 모든 영역을 관여하는 방송위원회에게 법의 제·개정 권한이 부여되지 않았다는 점이다. 그러나 위원장은 국무회의에 출석하고, 국무총리에게 의안 건의, 제출을 할 수 있었으므로 그 의지를 관철, 수행하기 위해서는 반드시 정부 부처들과의 논의와 협조가 필요했다. 이 외에도 방송위원회 사무처의 조직과 운영에 관한 사항을 위원회 규칙으로 한다는 애초의 규정이, 이후 대통령령으로 정하도록 바뀐 것도 정부가 영향력을 발휘할 수 있는 여지로 남아 있었다.

김대중정부는 ‘시장의 조직’이라는 목표를 위해 허부 기구들을 자본영역의 요구에 맞게 분산, 적응시켜 임무를 수행할 예정이었다. 그 과정에서 직접적인 관리 기능을 발휘하지 않고 이와 같은 ‘매개적 장치들’을 설치한 점은, 정부가 과거 국가 기구가 행했던 기능을 이관받은 조직을 진정 독립적인 영역이라기보다는 ‘준(準)국가기구’처럼 여겼기 때문이다.

여러 경로로 국가는 과거 허부 기구들의 역량 동원 능력을 최종 포기하지 않고, 잠재적 통합 가능성만은 보장하려는 의도를 가졌던 것으로 보인다. 이와 같이 기구들을 독립시키면서도 필요한 기능이나 권한은 매개적 장치들로 집중시켜 놓는 방법은 ‘형식의 다극화, 기능의 집중화’ 전략으로 볼 수 있다.

12) 방송위원회는 이 규정에 반대했지만 곧 목살당하여 그 위상이 그다지 독립적이지 못하다는 사실을 드러내었다.

6. 결론

1) 논의: 김대중정부 초기의 케이블 TV 관리 정책의 특징

김대중정부 초기의 경제 이데올로기적 선택은 시장주의 방향으로 일정한 한계가 지어지게 된다. 이는 국내 경제 상황의 환경적 특수성(IMF 체제)에 세계적 차원의 자본주의적 흐름의 보편성(신자유주의), 그리고 김대중정부 특유의 정치적, 민주적인 개별성이 합해져서 국가주의의 특징이 형성된 것으로 파악할 수 있다. 그러므로 그 관리적 경제 운용의 특징은 외형적으로는 신자유주의적 합리화 전략에, 내부적으로는 발전주의 국가의 특수한 역사성이 가미된 신(新)국가주의적 방법론의 채택으로 이어진다.

김대중정부의 특징은 시장 논리를 왜곡할 수 있는 권위주의적 국가주의의 외형적 형태를 버렸다는 것이다. 김대중정부는 억압적이거나 과시적이지 않게 미디어 정책을 펼쳐보였으나, 내부의 역학은 오히려 국가 기구의 힘의 비가시적 집중화로 모아지는 듯했다. 국가의 개입은 관료와 여당 등 지배 연합을 적절히 활용하면서 좀 더 다극화되고, 다층적이며, 매개적으로 행사되었으며, 이러한 외형상의 민주성은 국가가 주도하는 사회 내부 통합에도 기여하고 있었다. 이 시기 김대중정부는 후기 자본주의 국가의 정체성과 임무, 그리고 고도 발전의 역사에 익숙해진 국민적 기대를 잘 인식하고 있었던 것으로 보인다.

유권자인 사회 구성원들이 전제하는 ‘국가’는 사회 각 영역의 부패와 비효율성을 일소할 수 있는 능동적 행위자이며, 경제적 발전과 민주주의를 이루어내는 민간 부문의 최고 협조자이다. 김대중정부는 그러한 염원들을 안고 출범한 정부로서, 최대의 경제 위기 상황에서 모든 사회 부문을 건전하게 구조화할 자본주의적 의무를 부여받고 있었다. 또한 민간 부문의 단기적인 염원과는 별개로, 역사상 처음으로 권력을 잡은 진보 정권으로서 다음 정권까지 안정적으로 창출해내야 할 정치적 부담을 지고 있었다. 따라서 김대중정부는 어떤 정부보다도 부담스럽고도 확연히 다른 주도적 리더십을 펼쳐나갈 필요가 있었다.

이러한 과정에서 신국가주의와 신자유주의적 요소를 동시에 차용하여 이를 ‘민주적’ 절차를 통해 이루어낸다는 실질적 명분의 ‘디제이노믹스(DJnomics)¹³⁾’는, 관료 집단과 그 관할 범위를 무한정 확대하는 방식으로 운영될 수 없다. 그 자체가 비효율적, 비민주적으로 보이는데다가, IMF가 요구하는 ‘작은 정부’의 취지에도 맞지 않고, 무엇보다도 이전 정부의 실패를 답습하는 모양새로 비춰지기 때문이다.

<표 2>의 분석은 김대중정부 출범부터 통합방송법 제정까지의(1998. 2-2000. 1) 국가 정책을 이념과 행위를 기준으로 하여 이해한 결과이다.

13) 이 용어하에서는 국가와 시장, 사회 부문이 이전의 수직적 관계에서 탈피하여 상호 자율적인 수평적 위상으로 상정된다.

<표 2> 김대중정부 초기(1998. 2-2000. 1)의 정책 체제

정부 지향 이념	국가 지향 체제	방송 시장 대응	케이블TV의 산업적 지향점
<ul style="list-style-type: none"> · 국가주도적 조합주의 (국가주도형 시장원칙 합의주의) · 국제적 시장주의 	<ul style="list-style-type: none"> · 표면적 다극화(多極化) 시도 · 규제국가로의 국제적 전환 	<ul style="list-style-type: none"> · 탈규제적 재구조화 · 신자유주의 기본 이념 수용 및 방법론 일부 채택 	<ul style="list-style-type: none"> · 경쟁적 시장 활성화 · 진입 및 소유 기회의 차별

IMF 금융 구제 시기의 시장 조정을 거친 후, 새로 출범한 김대중정부는 여전히 국가주도적 과정이기는 하지만 탈규제적으로 재구조화된 시장 상황을 이끌어냈고, 국제적으로도 신자유주의적 시장경쟁주의를 지향하였다. 이러한 정부 성향은 역시 방송 시장의 계획에도 적용되어, 케이블TV 시장 운영 원리의 기초는 경쟁적 시장 개방으로 확립되었다.

초기의 김대중정부는 강력하고 지속적인 의미의 자본의 지원자나 시장의 조정자로서의 모습은 가시적으로 드러내지 않았던 것으로 보인다. 이전 시대의 발전주의 국가가 채택한 공세적 기능주의를 버리는 대신, 김대중정부는 특정한 역할만을 골라 집중적으로 확대, 혹은 전면적으로 축소하는 전략을 구사하였다.¹⁴⁾ 그러나 이 시기의 국가가 신자유주의적 이데올로기의 담지자로서 그 일극적(一極的) 통제력을 정말로 놓아버렸는지의 논란은, 각 정치, 사회, 경제 영역을 분할해서 파악하는 것이 정확할 것이다.¹⁵⁾

2) 국가주의의 특징: 국가 역할의 규정과 정체성

<표 3>은 국가와 시장이 각자 자신의 입장에서 바라본 국가 역할 기대를 정리한 것이다. 김대중정부 초기의 뉴미디어 시장에 대한 국가주의의 정체성은 다음과 같은 행위 역할로서 구체화된다.

김대중정부 초기부터 뉴미디어 시장의 방향이 성문화된 통합방송법 제정 시기까지 국가는 시장에 대해 적극적 조직화 능력을 발휘하였지만, 신자유주의와 시장 민주주의에 더욱 의지하게 된 시장 참여자들은 국가가 보다 후선의 입장으로 머물러주기를 바라게 된다. 그러므로 자본가들은 국가가 시장 행위를 지원하고, 필요시 보증인의 역할을 수행해주기를 원하며, 그런 기대하에서 국가의 행위를 점차 자신들의 기준으로 판별하게 된다.

14) 김대중정부의 자본주의적 ‘다면성’은 전체 자본과 시민사회의 이해 조율을 위한 것으로, 사회 각 부문에 대한 정부의 의도가 방송 부문에 대한 의지와는 사뭇 다를 수도 있으며, 같은 방송 부문이라고 해도 각 방송정책의 큰 틀과 그 실무적인 차원의 규제 수준이 서로 다를 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 이렇듯 유연한 방식으로 재편되는 국가 기능 전략 변화 논의에는 구갑우(2008), 허철행(2002) 등이 있다.

15) 이를테면 남북문제에 관한한, 햇볕정책으로 대표되는 김대중정부의 정책은 정권 특유의 상대적 진보성을 담보하고 있지만, 공적 자금 투입과 금융감독위원회의 신설로 인해 금융 자본에 대한 정부의 감독자로서의 기능은 오히려 강화되었으며, 그에 비해 의외로 재벌의 지배 구조 개혁은 지지부진했다는 식이다.

<표 3> 국가 역할의 규정

국가와 시장의 관계	국가 스스로의 국가 역할 규정	시장이 바라보는 국가 역할 규정	
		국가와의 동일 시각	국가와의 시각 차이
상호동맹기	조직자 육성자 감독자 규제자	조직자	지원자 보증인

이 시기, 국가는 우선 ‘조직자’의 역할을 두드러지게 수행하였다. 이 경우 시장의 조직은 초기 시장의 형성과 운영에서 원용되었던 이데올로기 이념형이 달라지는 것을 의미하며, 국가의 주도는 과정상의 민주적 절차가 중시된다. 그러므로 ‘정당성’은 시장 영역과의 표면적 합의에 의해 획득되며, 수직적·위계적·가부장적 통제 방식은 포기된다. 이 과정에서 정부는 직접적으로 자신을 드러내지 않기 위해서, 국민의 대리인이자 정부 요인들의 대리인인 여당을 통해 정부의 구상을 실현한다. 그렇다 해도 정부의 업무 수행은 역시 최고 권력자인 대통령 및 핵심 관료들의 의지가 포함되지만, 그 의지는 관료기구들에게 위계적으로 전달되지 않으며, 국가 기능은 선택적으로 집중·강화된다.

이 시기에 새롭게 조직되는 시장은 기본적으로 그 자체의 시장주의 운용 원리를 위주로 채택된다는 점이 중요하다. 공공선이란 시장주의에서 요구하는 상품의 다양성이나 사업자 진입과 소유의 자유화, 소비자 선택의 자유, 매체간 형평성, 경제적 효율성 가치 위주로 재편되며, 국가는 특유의 헤게모니를 발휘하여 이러한 가치들이 소비자들에게 자연스럽게 수용될 수 있는 조건들을 형성한다.

이러한 시장의 조직자로서의 면모는 동일한 맥락으로 시장의 ‘육성자’라는 역할로 이어진다. 여기서 시장의 육성은 그 영역을 구성하는 직접적인 참여 주체들에 의해 자율적으로 이루어짐을 원칙으로 하며, 보다 효율적인 운영을 위해 국가는 간접적으로 개입하게 된다. 시장 주체들간의 갈등은 과거처럼 억압적 협조 강요로 봉합되는 것이 아니라 제도적 탈출구의 마련으로 간접적으로 무마되며, 이 과정에서 시장 육성자로서의 국가는 자신의 전지전능함을 대외적으로 포기하는 절차를 밟는다. 그러므로 국가와 미디어 산업은 각기 어느 정도의 자율성을 가지므로 하위 부문에서 언제든 분열할 수 있음을 인정하고, 국가의 일극적 지배를 자본과의 동반자적 연합 관계로 전환하여 시장을 육성하는 기본 방침으로 삼았다.

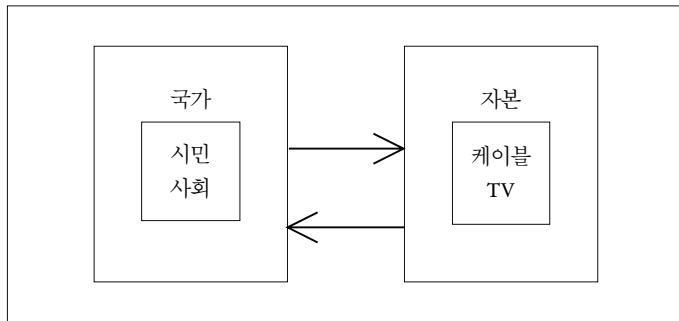
세 번째로 규정될 수 있는 국가의 기능은 ‘감독자’ 역할이다. 이제 시장의 원리는 시장의 운영 원칙을 스스로 설정, 제공하는 것이 확실해졌으므로, 자본의 축적과 배분 과정 역시 자율적으로 수행된다. 그러나 수많은 주체들이 참여하는 시장의 특성상 이기적 시장 행위들이 발생할 수 있으므로, 국가는 시장 주체들 간에 원칙들이 공정하게 운영되도록 중립적으로 감독할 권한을 보유한다. 국가가 갖는 감독자의 권한이 시장에 대해 언제라도 과도한 권한을 발휘하게 만들지 모르는 위험이 있긴 하지만, 자본주의 체제하에서 형식적 중립성을 지킬 수 있는 주체는 현실적으로 국가뿐이므로, 국가에 대한 시장의 역할 기대는 불가피한 선택이다. 국가는 이러한 시장의 신뢰를 유지시키기 위해 각종 제도로서 자신을 한계지을 수 있다.

마지막으로 이 시기 국가가 보인 두드러진 면모로서 ‘규제자’의 역할을 들 수 있다. 여기서 수행하는 규제 정책은 초기 시장의 형성 기준이었던 강력한 구조, 내용, 참여 규제 수준과는 확연히 차이가

는 것이며, 기존의 규제 위주 정책에 비하면 상대적인 합의에서는 오히려 탈규제 정책의 실현이다. 탈규제의 정도는 현재의 비합리적인 시장이 정상적인 기능을 회복하게 되는 시점을 기준으로 하기 때문에 시장을 조정(rationalization)하는 방법론적인 의미도 가지고 있다. 그러므로 국가가 허용하는 탈규제의 수준에는 반드시 상한선이 있게 된다.

국가는 자본주의 체제의 안정화와 정치 영역의 보전을 위해 분권화 과정을 통해 갈등 가능성을 줄이려 든다(Offe, 1972b/1988). 발전주의 체제에서 시민 영역을 수직적 차원의 종속 관리 대상으로 여겼던 국가는, 조합주의적 방송개혁위원회 활동과 통합방송위원회 수립, 통합방송법 제정을 통해 시민 영역을 적극적으로 내부화시켜서 정당성과 역량을 강화시켰다. 이는 국가가 시민사회를 정책 수행의 장애물로 여기는 것이 아니라, 정책 제도화 과정 안으로 적극 포섭한 결과이다. 그리고 한편으로는 이전에 국가가 자본 부문과 동시에 관할하고 있었던 케이블TV 산업을(우지운, 2010), 시장 원리에 기초한 자본 영역 안에 확실히 위치시킴으로써 뉴미디어 시장에서 ‘힘의 균등’ 상황을 이루어냈다 (<그림 2>).

이로써 국가와 자본은 수평적 지위의 보다 동등한 파트너로 기능하게 되었고, 김영삼정부 말기에 경제 관리 실패로 시장 관리자로서 정당성이 약화되었던 국가는, 입지를 회복하면서 위기 상황에서 조직자의 권한을 다시 위임받았다. 그리고 그 권한과 권위를 이용해 새로운 시장 재편 과정을 이루어내었고, 시장과 보다 협조적인 체제 관리자로서 위상 확립을 꾀했다. 또한 신자유주의적, 조합주의적 의사 결정이라는 현실적 방법론을 통해, 각종 책임으로부터 정부의 과잉 부담을 덜어냄으로써 사실상의 입지 회복 효과를 얻게 된 것으로 보인다.



<그림 2> 김대중정부 시기 케이블TV 시장의 역학 구조

이러한 간접적 개입과 설득적 통합 전략은 국가의 통제·관리 기술이 변화했음을 보여준다. 이전 김영삼정부가 적극적 시장 조직자로서 업계의 부족한 능력을 초법적으로 지원하고 채워주는 방식으로 시장을 형성했다면(우지운, 2010), 시장 조직자로서의 김대중정부는 자체 생존력이 부족한 주체들을 과감히 배제하고, 기존 자본 세력을 제외한 기회의 형평을 오히려 제한하는 방식으로 ‘시장의 균형’을 강력하게 맞추어나갔다. 김대중정부의 정책들로 인해 국가주의는 가부장적 권위주의의 양상을 탈피했고, 신자유주의는 부분적으로 수용, 혹은 배격되었다. 그리고 이런 과정들에서 역시 정부는 전면에서 나서지 않았으나, 청와대 및 관료, 실무진과 심도 있게 교감하는 집권여당의 주장, 그리고 명분을

만들어주는 조합주의적 기구들이 측면에서 지원하는 방식으로 이루어졌다.

김대중정부는 뉴미디어 정책 행위를 집행함에 있어 표면적으로는 자본주의 체제의 보편적 원리를 적극 지양하고 있는 것으로 보이지만, 여전히 과거의 준거점으로 남아 있는 국가의 특수한 입지 역시 포기할 수 없는 입장이었다. 이연호(1999, 301쪽)의 표현대로, 발전국가의 여부는 직접적인 시장 간섭의 정도로 파악하는 것이 아니라, ‘국가의 시장 선도 의지의 정도’이다. ‘가시적이고 강한 국가주의’라는 것은 김대중정부에게 일종의 선택 사항으로서, 일부러 모두 포기할 필요도 없고, 또 모두 획득해야 할 이념도 아니었다. 문제는 케이블TV 시장, 혹은 특정 시기에 있어 자본주의 국가의 매개 담지자인 김대중정부가 어떤 준비를 하여 시장 선도적 면모와 계획을 드러냈는가이다. IMF의 전반적인 요구가 수용되기만 한다면, 그에 대비한 각론적인 부분에서의 주도과 시장의 조직화는 온전히 국가의 몫이 될 수 있었다.

Ⅰ 참고문헌

- 강명구 (2004. 10). 한국언론의 구조변동과 언론전쟁. 『한국언론학보』, 제48권 5호, 319-348.
- 구갑우 (2008). 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』. 후마니타스.
- 김도연 (2002). 김대중 정부의 방송정책 결정 및 운영방식에 대한 평가적 연구: 방송개혁위원회와 방송위원회를 중심으로. 사이버커뮤니케이션학회 추계학술대회, 1-11.
- 김신동 (1997). 한국의 CATV와 위성방송 정책결정 과정에 나타난 국가 개입의 성격. 『언론과 사회』, 제17권, 69-99.
- 방송위원회 (2005). 『케이블TV 10년』.
- 우지운 (2010. 12). 미디어 정책과 국가주의의 성격 변화: 김영삼정부 시대의 케이블TV 산업을 중심으로. 『한국언론학보』, 제54권 6호, 396-421.
- 원용진 (1998). 『한국언론민주화의 진단: 1987-1997년을 중심으로』. 커뮤니케이션북스.
- 유대선 (2004). 방송정책네트워크와 정책산출에 관한 연구: 위성방송산업구도 결정과정분석을 중심으로. 서울대학교 행정학과 박사학위논문.
- 이연호 (1998). 경제적 자유화에 있어서의 국가의 역할: 경제규제의 정치학. 『한국정치학회보』, 제32집 3호, 77-94.
- 이연호 (1999). 김대중정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계: 동아시아 개발도상국의 한 사례. 『한국정치학회보』, 제33집 4호, 287-307.
- 이연호 (2006, 여름). 한국에서 민주주의 심화가 조정국가의 변화에 미친 영향. 『신아세아』, 제13권 2호, 26-54.
- 임혁백 (1994). 『시장·국가·민주주의』. 나남.
- 정무권 (2000). ‘국민의 정부’의 사회정책: 신자유주의로의 확대? 사회통합으로의 전환? 안병영·임혁백 편. 『세계화와 신자유주의: 이념, 현실, 대응』. 나남. 319-374.
- 정인숙 (2003. 4). 방송기술정책의 결정요인 연구: 지상파 디지털TV 전송방식 결정 사례를 중심으로 『한국언론학보』, 제47권 2호, 166-189.
- 조항제 (1994). 1970년대 한국 텔레비전의 구조적 성격에 관한 연구: 국가 정책과 텔레비전 자본간의 관계를 중심으로. 서울대학교 신문학과 박사학위논문.
- 조항제 (1998). 1960년대 한국방송의 자율성의 성격: 코포라티즘과 복합대기업화. 『한국방송학보』, 제10호,

289-322.

- 종합유선방송위원회 (1998. 3). 『통합방송법제에 관한 정책의견』.
- 주동황 (1992). 한국정부의 언론정책이 신문 산업의 변천에 미친 영향에 관한 일고찰. 서울대학교 박사학위논문.
- 한국케이블TV방송협회 (2000). 『한국 케이블TV 5년』.
- 허철행 (2002). 행정개혁과 공공영역의 변화: 김대중정부 개혁이데올로기 비판. 한국행정학회 2002년도 하계 학술대회 발표논문집.
- 황근 · 최영목 (2000). 사회조합주의 방송정책 모델에 관한 연구. 『한국방송학보』, 제14-1호, 469-516.
- Alford, R. R. (1977). Paradigms of Relations Between State and Society, Leon N. Lindberg et al., *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the State*, Lexington, Ma.: Lexington Books. 임영일 · 이성현 편역 (1985). 『국가란 무엇인가: 자본주의와 그 국가이론』, 45-63쪽. 까지.
- Alford, R. R. & Friedland, R. (1985). *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. New York: Cambridge University Press. 홍원표 역 (1989). 『국가이론의 재조명: 자본주의, 국가, 그리고 민주주의』, 인간사랑.
- Badie, B. & Birnbaum, P. (1983). The Classical Theories. Badie & Birnbaum, *The Sociology of the State*, Chicago, University of Chicago Press, Ch. 1. 임영일 · 이성현 편역 (1985). 『국가란 무엇인가: 자본주의와 그 국가이론』, 16-44쪽. 까지.
- Carnoy, M. (1984). *The State and the Political Theory*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. 한기범 · 이재석 · 김태일 역 (1985). 『국가와 정치이론』. 한울.
- De Brunhoff, S. (1977). Crise Capitaliste et Politique Économique, Poulanzas(ed.), *La Crise de l'Etat*, Paris: PUF. 임영일 · 이성현 편역 (1985). 『국가란 무엇인가: 자본주의와 그 국가이론』, 226-243쪽. 까지.
- Habermas, J. (1977). *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt/ M, Suhrkamp. 임재진 역(1983). 『후기 자본주의 정당성 문제』. 종로서적.
- Offe, C. (1969). *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaft*, G. Kress & W. D. Narr(eds.), Politikwissenschaft, Frankfurt, 135-164. 한상진 편, 서규환 · 박영도 역 (1988). 『국가이론과 위기분석』. ch. 4. 정치권력과 계급구조: 후기 자본주의 사회의 분석, 101-133쪽. 전예원.
- Offe, C. (1972a). Spätkapitalismus: Versuch einer Begriffsbestimmung, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Suhrkamp, 7-25. 한상진 편, 서규환 · 박영도 역 (1988). 『국가이론과 위기분석』. Ch. 1. 후기자본주의: 개념규정을 위한 시도, 33-49쪽. 전예원.
- Offe, C. (1972b). Klassenherrschaft und Politische System: Die Selektivität Politischer Institutionen, in Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Suhrkamp, 65-106. 한상진 편, 서규환 · 박영도 역 (1988). 『국가이론과 위기분석』. ch. 5. 계급지배와 정치체제: 정치적 선택성, 134-166쪽. 전예원.
- Offe, C. (1972c). Tauschverhältnis und politische Steuerung: Zur Aktualität des Legitimationsproblems, in Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Suhrkamp, 27-64. 한상진 편, 서규환 · 박영도 역 (1988). 『국가이론과 위기분석』. Ch. 3. 교환관계와 국가기능 정당성 문제의 당면 과제, 65-98쪽. 전예원.
- Offe, C. (1973). Krisen des Krisenmanagement: Elemente einer Politischen Krisentheorie, Martin Jänicke(ed.), *Herrschaft und Krise*, Westdeutscher Verlag, 197-223. 한상진 편, 서규환 · 박영도 역 (1988). 『국가이론과 위기분석』. Ch. 7. 위기 관리의 위기: 정치적 위기이론의 요소들, 195-225쪽. 전예원.
- Offe, C. (1975). The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation in Leon N. Lindberg et al, *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public Policy and the Theory of the States*; Lexington Books. 125-144. 한상진 편, 서규환 · 박영도 역 (1988). 『국가이론과 위기분석』. Ch. 6. 자본주의 국가이론과 정책형성의 문제, 167-191쪽. 전예원.

- Offe. C. (1975, Fall). (zus. mit V. Ronge) Thesen zur Begründung des konzepts des ‘Kapitalistischen Staates’ und zur materialistischen Politikforschung, in: C. Pozzoli (Hrsg), *Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns*, Nr. 6. 137-148. 한상진 편, 서규환·박영도 역 (1988). 『국가이론과 위기분석』. Ch. 2. ‘자본주의 국가’ 개념의 기초확립을 위한 테제, 50-64쪽. 전예원.
- Offe. C. (1979). ‘Unregierbarkeit’ Zur Renaissance Konservativer Krisentheorien, Jürgen Habermas(ed.), *Stichworte Zur ‘Geistigen Situation der Zeit’*, Frankfurt, pp. 294-318. 한상진 편, 서규환·박영도 역 (1988). 『국가이론과 위기분석』. Ch. 8. <통치 불가능성> 명제와 보수주의적 위기이론의 르네상스, 226-251쪽. 전예원.
- Offe. C. (1984a). Social Policy and the theory of the State, in Keane. J. (ed.), *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, pp. 88-118.
- Offe. C. (1984b). Legitimacy versus Efficiency, in Keane. J. (ed.), *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, pp. 88-118.
- Przeworski. A. (1990). *The State and the Economy under Capitalism*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers. 박동·이종선 역 (1999). 『자본주의사회의 국가와 경제』. 일신사.
- Strinati. D. (1979). Capitalism, the State and Industrial Relation, Crouch(ed.), *State and Economy in Contemporary Capitalism*, London: Croom Helm. 임영일·이성현 편역 (1985). 『국가란 무엇인가: 자본주의와 그 국가이론』, 244-298쪽. 까치.
- 공중식(1999. 12. 15). 통합방송법-예산안 野거부맨 단독처리. 『동아일보』, 2.

(투고일자: 2011. 5. 26, 수정일자: 2012. 1. 19, 게재확정일자: 2012. 1. 27)

ABSTRACT

The State, Market, Media: Cable Television Industry Organization during the Early Stage of Kim Dae-Jung Administration

Ji-Woon, Woo*

This is a dissertation about the state and cable television industry relationship during the early days of Kim Dae-Jung administration(1998.2-2000.1) in Korea. This study adopted historical approach and methodology of archival research. Offe's state theories of reproduction of late capitalism and the concept of Korean patriarchal state-led capitalism were suggested in this paper. Offe argued that the goal of the late capitalist state is successful capital accumulation and democratic legitimation with bureaucratic rationalization. For this purpose, the state intervenes market structuring by various plans and national policies. The Kim Dae-Jung administration reorganized cable television market with neo-liberalistic strategies and corporatist forms of policy-making. The government negotiated capitalists and civil society for managing capitalistic economy and cable television market in a horizontal relationship. Successful consequences of the market growth resulted in generating mass loyalty. The former administrations to the contrary, invisibly arranged state-led capitalism was an only alternative to the Kim Dae-Jung administration. The Korean state-led capitalism evolved gradually into different forms.

Keywords: The State, Cable Television, New Media, The Late Capitalist, State-led Capitalism, National Policy, Neo-liberalism

* Lecturer, Department of Media Communication, Sungshin Women's University