

한국 시민언론운동의 특성과 전망

이명박·박근혜 정권시기를 중심으로*

정연우 세명대학교 광고홍보학과 교수**

언론운동은 정치권력으로부터 독립함과 동시에 언론권력을 해체하고 시민들의 언론 주권을 찾으려는 사회적 운동이다. 언론의 공공성과 독립성, 책임성을 위협하는 가장 큰 요인은 공적 영역에서는 정치권력, 사적 영역에서는 소유주로부터 나오는 언론권력이다. 시민언론운동은 언론의 주권은 시민에게 있으며 이러한 주권을 침해할 우려가 있는 정치권력과 언론 권력을 감시하는 주체로서 시민의 운동성을 강조한다.

이명박-박근혜 정권에서 시민언론운동은 저항과 투쟁의 시기였다. 시민언론운동은 정치권과의 거버넌스가 완전히 붕괴되었고 언론 전문성을 가진 지식인이 정책 생산을 중심으로 참여하는 정책적 대안의 논의와 제시 방식의 언론시민운동은 설자리를 잃었다. 시민들의 직접 행동보다는 활동가들 중심으로 활동하는 시민언론 단체들의 영향력은 한계를 보였다. 시민언론운동이 언론개혁의 동력을 강화하려면 시민사회, 언론노조, 언론단체, 정치세력 등 사회적 힘의 재구성이 필요하다. 운동의 의제와 활동에 시민들이 주도적으로 참여할 수 있는 다양한 방안도 모색해야 한다. 아울러 언론운동에서 미디어운동으로 외연을 확장할 필요가 있다.

KEYWORDS 시민언론운동, 공론장, 시민, 공공성, 민주주의, 연대, 언론개혁

* 이 연구는 2014학년도 세명대학교 교내학술연구지원으로 이루어짐

** 58cyw@hanmail.net

1. 연구목적과 연구문제

한국사회의 언론운동¹⁾은 언론지형과 정책 및 제도의 변화와 개혁의 주요 동력이었다. 다양한 시민사회의 성장은 시민언론운동에 필요한 토양을 기름지게 하였다. 시민언론운동이 시민사회 영역에서의 언론운동이라면 언론 내부에서의 조직화된 운동의 힘은 언론노동운동으로 나타났다. 민주적 공론장 형성을 위한 언론 개혁으로 민주주의 진전이라는 가치를 공유하는 접점이 넓었던 언론운동들은 다양한 방식의 연대를 통해 운동력을 강화했다.

국민의정부와 참여정부 시기에는 정치권력과 비판적 긴장 관계를 유지하면서도 협력적 관계가 만들어졌다. 정치권력과 거버넌스(governance)를 구성하고 정책 집행과정에 참여하기도 하였다. 시민사회가 제안한 의제들이 정책과 제도에 어느 정도 수렴되었다. 합리적인 시민사회가 형성되었고 특히 지상파 방송을 중심으로 한 언론구조는 공론장 형성을 이끌 정도로 언론의 독립과 자유도 상당히 진전되었다.²⁾

이명박 정부가 출범한 뒤 시민언론운동은 정치권력과 저항적 관계로 변화하였다. 시민사회의 역량은 위축되었고 언론노동운동의 조직력과 활동력도 현저하게 뒷걸음질쳤다. 공권력을 앞세운 탄압과 압박으로 노동운동을 포함한 여러 운동이 수세적 상황으로 몰리면서 역량도 분산되었다. 공론장 구조는 후퇴하고 민주적 여론 형성기반은 붕괴되어나갔다. 정치적 의도로 강행한 종합편성채널의 출범과 방송구조 개편, 미디어 시장의 변화 등으로 시민언론운동의 목표와 활동 방향도 새로운 환경에 직면했다.

조직적 시민단체의 운동 주도력은 약화되면서 시민언론운동도 분화되었다. 소셜 미디어(social media)의 성장과 다양한 플랫폼의 등장으로 여론 형성의 구조도 큰 변화를 겪고 있다. 다양한 형태의 대안 미디어들이 속속들이 등장했다. 시민들은 제도언론을 벗어나서 각각의 취향과 관점에 따라 영역별로 나누어지면서 그들만의 공론장을 지시하고 참여하는 사람들이 늘어났다. 언론 운동의 동력도 약해졌고 사회적 파급력도 예전에 비할 바가 못 된다. 현저하게 망가진 공영언론에 대한 사회적 분노와 저항의 폭발적 에너지가 시민언

1) 언론운동은 민주주의의 가장 기본적 토대로서 언론이 진실을 보도하고 사회적 의제를 공정하게 제기하며 여론의 형성에 필요한 정보를 제공하도록 하기 위한 집단적이고 조직적인 활동이다. 언론에 대한 비판과 감시·견제, 그리고 언론 보도나 내용에 대한 시민적 개입과 의견의 제시, 언론 생산물의 생산과정인 보도나 프로그램 제작 방향과 과정에의 참여, 그리고 더 나아가 이러한 언론의 역할이 가능하도록 하는 제도적 구조적 변화 추구 활동까지 포함한다.

2) 특히 프로그램 제작과정에서 위계적인 통제는 느슨해졌고 자율적이고 창의적인 의사결정 문화가 형성되었다. 편성규약과 단체협약 등을 통한 구성원들의 의지가 프로그램의 제작 편성에 잘 반영되었다. 이 시기에는 방송공정성 논란으로 노동조합을 비롯한 내부 구성원들이 파업 등으로 저항하는 경우는 거의 없었다.

론단체로 모아지지 않았다. 무기력과 체념, 외면, 그 결과로 새로운 미디어로 시민들의 관심이 속속 이동해갔다.

그럼에도 불구하고 시민사회는 언론운동진영의 주요 축으로서 여전히 유효하다. 언론은 공론장의 핵심적 기반으로서 작동하고 있으며 언론개혁의 테제는 운동의 전술과 방식이 변화하더라도 지속되고 있기 때문이다.

그동안 시민언론운동에 대한 다양한 연구들이 있었다. 시민운동이 무엇을 어떻게 해야 하는지 모색도 이루어졌다. 대체로 지상파 방송의 정치적 독립에 대한 정책적 제안이 많았다. 그러나 기존 이론의 틀을 넘어서서 미디어 지형 전반을 담아내지 못하였다. 좀 더 종합적이면서 현실 적합성이 높은 이론적 패러다임에 대한 연구가 필요하다. 특히 변화하는 정치 지형, 미디어 환경과 저널리즘에 조응하는 연구를 통해 운동이 새로운 방향을 찾아야 할 단계이다. 시민운동의 이론에 언론운동을 어떻게 접목시켜서 부문운동으로서 언론운동이 시민운동의 한 축을 담당하면서 담론 구조를 만들어가도록 할 것인지에 대한 이론화도 연구가 필요하다. 이에 따라 언론 운동의 패러다임이 전면적으로 재구성되어야 한다는 지적이 있어왔다. 기존 제도 언론에 대한 감시과 비판, 그리고 이들을 정상화하기 위한 정치적 법적 제도적 운동을 넘어서서 매체 환경의 진화에 따른 현실적 조건을 종합적으로 조망하고 새로운 언론 운동의 길을 모색해야 한다. 운동³⁾의 지평을 넓히고 새로운 실천적 힘을 만들기 위한 전략과 이론적 체계화가 필요하다. 이는 현 시민언론운동에 대한 면밀한 분석과 진단의 기초 위에서 수립될 수 있다.

이 연구는 이명박-박근혜 시기를 중심으로 시민언론운동을 평가하고 변화하는 미디어 환경에 조응하는 실천적 방향을 모색하고자 한다. 다음과 같은 구체적 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1. 시민언론운동에는 어떠한 유형이 있는가?

연구문제 2. 한국 시민언론운동의 특성은 무엇인가?

연구문제 3. 한국 시민언론운동의 과제는 무엇인가?

3) 이 연구는 주류언론 개혁운동에 초점을 맞추고자 한다.

2. 한국 시민언론운동의 진화 과정

권력과 자본에 대한 사회적 감시와 비판, 그리고 진실하고 공정한 보도를 통한 저널리즘은 민주적 공론장을 만드는 핵심기제다. 하지만 현실에서 언론은 자본 및 권력과 유착하여 일종의 여론독과점을 형성하려는 경향이 있다. 그 때문에 개인의 언론자유와 국민의 알권리에 대한 제약을 넘어 정치적·문화적 다원성을 침해하며 공론장을 왜곡한다는 비판이 제기된다. 시민들의 의식이 성장하면서 시민적 권리를 신장하고 건강한 공론장을 만들기 위한 시민적 요구가 높아졌다. 왜곡된 공론장을 바로 세우기 위해 시민들이 조직적으로 참여하고 개입한다. 언론의 내용을 감시하고 운영과 정책결정 과정에 참여하기도 한다. 더 나아가 기존 언론정책, 언론 존재방식 및 언론구조와 제도의 변화를 추진하면서 정치권력과 자본권력에 맞서는 정치적 운동의 성격을 띠기도 한다.

- ① 맹아기: 한국에서 시민언론운동의 씨앗은 1970년대 중반에 이루어진 동아일보 격려광고에서 찾을 수 있다. 비록 체계적이고 조직적인 활동은 아니었지만 수많은 시민들이 권력에 의해 탄압받는 언론을 지원하고 지지하기 위하여 격려광고를 신고 독자확장에 나섰다. 종교계, 사회단체, 정당을 비롯하여 노동자, 학생, 해외동포 등 각계각층으로부터 격려광고가 밀려들었다(김주언 외, 2008). 권력의 언론 탄압에 저항하여 언론의 자유와 민주주의를 지키기 위한 범국민적 운동이 벌어졌던 것이다.
- ② 정치적 독립 투쟁기: 언론자유와 독립 쟁취운동이 정치권력으로부터의 자유에 초점이 맞추어졌던 시기다. 조직적인 언론운동은 1984년 12월 ‘민주언론운동협의회’의 결성에서 시작된다. 해직 언론인들이 주축이 된 민언협은 제도언론의 비판에서 더 나아가 민족·민주·민중 언론을 지향하는 <월간 말> 지를 발행했다. 군사정권의 언론통제 실상

표 1. 시민언론운동의 발전과정

시기	주체	목표	주요 방법
맹아기	비조직적 개별 시민	비판언론 지원	격려 지지 광고
정치적 독립 투쟁기	해직 언론인	언론자유 쟁취	매체창간/언론통제 폭로
	종교 및 시민단체	방송 공정성	모니터/시청료납부거부
	언론시민단체	언론 감시	모니터/시민언론교육
언론개혁기	시민단체 및 언론노조	언론권력견제/민주적 언론환경조성	안티조선운동/언론제도 및 법 개혁

을 생생히 보여주는 ‘보도지침’ 폭로는 민주화운동의 중요한 단서를 만들었다. 1985년 총선에서 방송의 불공정보도가 극심하자 민주화운동에 앞장서온 종교단체들을 중심으로 KBS 시청료 거부운동이 벌어졌다. 초기 언론운동은 KBS 시청료 거부운동의 영향으로 방송에 관한 비판적 교육과 모니터 활동이 중심을 이루었다. YMCA, YWCA, KNCC 언론대책위원회, 한국여성민우회 등과 같은 종교 및 여성단체에 의한 수용자운동이 여기에 해당한다. 민언협도 1990년 언론학교를 개설하고 시민 회원을 받아들이면서 언론 시민단체로 발전했다. 시민을 대상으로 하는 언론교육은 언론내용을 감시하고 수용하는 것을 넘어서 공론장을 만드는 언론구조와 제도, 언론자유와 민주주의 등 언론환경에 대한 시민들의 의식을 확장하는 데에 초점을 맞추었다. 회원 기반을 확충하고 언론문제에 대한 시민적 관심을 높이는 데에 큰 역할을 하였다.

- ③ 언론개혁기: 단순한 비판과 감시를 넘어서 언론의 구조 개혁에 힘을 모은 시기이다. 1990년대 들어와 정치권력의 언론 통제는 상대적으로 느슨해지는 반면 언론자체가 권력으로 등장한다. 이에 언론운동진영은 언론민주화에서 언론개혁으로 의제를 전환한다. 1998년 8월 민언련, 언론노조를 비롯하여 여성민우회, 경실련, 참여연대 등의 일반 시민사회단체를 포함한 48개 단체가 결성한 ‘언론개혁시민연대’는 통합방송법의 민주적 제정 등을 비롯하여 언론법과 제도의 개선에 초점을 두고 활동하였다. 정부, 방송사, 언론단체, 시민단체 등이 참여하여 ‘방송개혁위원회’를 구성하여 논의한 통합방송법이 제정되었다. 콘텐츠를 넘어 그 생산자(언론노조)와의 연대, 그리고 정책 제안을 통한 국가 영역에 대한 개입이 성과를 낸 것이다(김동원, 2016). 이후 2001년에는 ‘신문개혁 국민행동’을 출범하고 정기간행물법 개정, 신문시장 정상화⁴⁾ 등의 활동을 하였고 그 성과로 신문법이 개정되어 신문발전위원회, 신문유통원 등의 기구가 만들어졌다.⁵⁾ 참여 정부 때에는 시민운동의 주요 이슈들이 제도권 정치에서 해소되어 법과 제도로 수렴되었다. 시민사회가 정부 또는 정치권과 함께 사회적 대안을 만들어가는 거버넌스⁶⁾가 어

4) 신문시장의 부당한 경품과 관측 등 규제하여 공정한 시장 질서를 만드는 신문고시를 부활할 것을 촉구하였고, 2001년 7월 공정거래위원회는 신문고시를 다시 시행하였다.

5) 여론 다양성 보장을 위한 신문시장 점유율 규제, 신문지원제도 구축 등의 제도적 진전을 이루었다. 하지만 신문편집자윤성을 보장하기 위한 편집위원회와 독자위원회 설치를 강제하지 못했고 소유지분 분산 규정을 마련하지 못한 한계가 있었다(김은규, 2014).

6) 일반적으로 거버넌스는 사회를 통치하는 양식을 가리키는 넓은 의미를 갖고 있다. 사회문제를 해결하기 위하여 정부와 다양한 민간영역의 행위주체가 함께 권위와 책임을 공유하는 사회 조정 메커니즘 또는 체도를 말한다. 거버넌스의 등장은 정부의 구조적 한계에 대하여 시민사회의 정책참여와 자기결정원리에 대한 요구의 결과이다

느 정도 작동했다. 시민언론운동은 회원을 안정적으로 확보하고 정부 및 공영방송과의 교류, 캠페인, 공청회, 시민교육 등의 활동 방식을 통하여 제도화되어 가면서 조직 기반을 확충하였다. 미디어 교육, 방송 모니터, 퍼블릭 액세스 프로그램의 제작 등 다양한 영역에서 시민언론운동이 가장 활발한 시기이기도 하였다(김유진, 2016). 모니터 운동을 넘어서서 법·제도 개혁을 위한 정책 운동으로의 확장되면서 시민언론운동이 성장했다(김동원, 2016).

또한 의제 설정과 여론 주도력을 기반으로 권력화된 언론에 맞서서 민주적 공론장을 지키려는 운동도 거세게 일어났다. 1998년 11월 <월간조선>과 <조선일보>가 최장집 교수의 사상이 친북좌파라며 이념적 색깔 공세를 퍼자 시민사회단체가 주도하여 기고, 인터뷰, 보도협조, 광고, 구독 등 조선일보에 도움이 되는 일체의 행위를 거부하자는 움직임이 일어나기 시작했다. <조선일보>를 반대하는 안티조선 운동은 소유구조 제한, 편집권 등의 장치를 통해 언론을 변화시키려고 하는 기존 언론운동과는 달리, 수구 냉전 이데올로기적 공세에 대한 저항적 성격을 띠었다. 언론운동 차원을 넘어 사회 개혁운동의 맥락을 띠면서 범국민운동으로 확산되었다(김은규, 2004).

시민언론운동이 성장하고 주목받으면서 공정하고 합리적인 공론장을 형성하기 위하여서는 정치권력뿐 아니라 언론권력을 개혁해야 한다는 사회적 공감대가 만들어졌다. 이후 시민언론단체는 방송영역에서는 정치권력, 신문 영역에서는 언론권력의 감시를 주요 활동으로 하게 된다.

3. 시민언론운동의 유형

1) 언론운동의 범주

이상훈과 김명준(2015)은 미디어운동의 영역을 주류 미디어에 대한 개입 태도에 따라 두 영역으로 나누었다. 한 영역은 주류 미디어 시스템에 대한 비판적 개입에 주목하여 개혁을 촉구하는 언론운동이고 다른 한 영역은 주류 언론과는 거리를 둔 독립적 대안적 영상운동

(박상필, 2005). 특히 참여정부에서는 공공성의 재구성과정에 시민사회가 적극적으로 참여함으로써 시민운동이 제도의 공공성을 떠받치는 한축을 맡았다. MB정부 들어와서는 시민사회의 의견과 여론수렴을 외면하고 일방적으로 국정을 운영하면서 참여적 민주주의가 크게 후퇴하고 거버넌스가 크게 위축되어 시민사회는 정부에 대한 비판적 역할을 하게 되었다. 거버넌스의 파트너가 아니라 저항적 실천적 운동으로 바뀌게 된다.

표 2. 미디어운동의 영역

영역	운동 목표	미디어 관점	주요 관심	주요 활동
언론개혁운동	언론의 감시 개혁	대의적 언론	공론장/저널리즘	모니터/언론독립
독립미디어운동	공공 미디어 구축	시민 주체	문화, 생활의제	퍼블릭 액세스/공동체미디어

과 공공적 미디어 영역의 창출 운동이다. 주류 미디어 개혁운동은 언론노조, 언론단체, 언론시민단체 조직이 연대하여 운동력을 확대한다. 반면 독립적 미디어 운동은 영화운동, 퍼블릭 액세스, 공동체 라디오, 마을미디어, 미디어 센터건립, 미디어 교육 등을 중심으로 활동한다. 독립적 미디어운동은 독자적인 표현수단인 시민적 커뮤니케이션 체계 구축을 추구한다.⁷⁾ 한국사회에서 두 영역은 유기적인 운동으로 결합되지 못한 채 분리된 운동으로 전개되었다.

언론개혁운동은 특히 저널리즘과 공론장 형성에 무게를 둔 운동이다. 시민이 직접 미디어 콘텐츠를 생산하는 것이 아니라 미디어 전문가에게 위임하고 이를 견인·통제·감시하는 것을 기본 개념으로 한다. 시민의 언론주권은 위임받은 전문가들의 취재와 제작 및 보도활동을 통해 구현된다. 언론의 편집권과 편성권은 언론인들이거나 언론사의 것이 아니라 시민이 위임한 권리라는 관점이다. 이는 언론 내용과 운영방식에 시민이 관여하고 개입할 수 있는 논리적 근거가 된다. 반면 독립적 미디어 운동은 스스로가 주체가 되어 생활 속의 다양한 모습과 가치를 담아내고자 한다. 시민의 언론주권은 시민들이 직접 행사하는 방식이다. 표현의 영역과 대상이 좀 더 광범위하고 장르와 형식적 틀도 자유로운 경향을 띤다.

한국의 언론개혁운동은 언론자유수호운동, 언론수용자운동, 언론소비자운동, 시청자 운동, 민주언론운동, 언론노동운동 등의 다양한 형태로 나타났다. 비판과 감시, 언론정책에 대한 영향력 확대 등 권익 주창형 활동을 중심으로 했다. 언론운동은 그 주체와 운동의 방식, 그리고 활동의 내용에 따라 분류할 수 있다.

김기태는 언론 수용자 운동을 “언론 현상 전반에 걸쳐 수용자의 입장에서 의견을 개진하는 모든 행위로 좁게는 언론현상에 대한 수용자의 의견을 체계적이고 합리적으로 전달할 뿐만 아니라 제기된 수용자들의 견해가 언론의 실제 내용이나 구조에 반영되도록 하

7) 2000년대 들어와 ‘미디어 액트’는 미디어운동의 중심 역할을 하기도 하였다. 하지만 이명박 정권 이후 활동은 극히 위축된다.

표 3. 언론운동의 유형

주체	주요 목표	주요 방법
수용자/소비자	언론내용개선	언론모니터/언론불매/광고기업불매/수신료납부 거부
시민	언론 개혁	법 제도 개정 및 대안 제시
	대안적 언론 확보	대안 미디어 창간/후원
	시민의 미디어 접근권 확대	미디어에의 시민참여 요구
언론종사자	언론의 독립 및 내적 자유 확대	언론노조, 언론인단체 활동

려는 조직적인 활동”이라고 하였다(강상현, 1993). 언론의 수용자들이 언론내용에 대한 의견이나 입장을 조직적으로 전달하고 요구함으로써 언론을 변화시키려는 활동을 의미하는 것이다.

모니터 운동은 수용자운동의 한 부분으로 볼 수 있다. 미디어의 내용을 감시·평가·분석하는 모니터 활동과 그 결과물의 공유는 넓은 의미에서 미디어 콘텐츠에 대한 평가이자 개입으로 볼 수 있다. 시민언론운동의 뉴스보도 모니터 활동은 시청자/독자의 일상과 관련되었을 뿐 아니라 다른 활동의 기초가 되는 중요한 출발점이다(김동원, 2016). 1980년대까지는 주로 언론 보도문제와 관련된 사건이 일어나면 이를 계기로 한 종교단체나 사회단체들의 단발적인 비판 차원에 머물렀다. 1990년대 들어오면서 많은 언론단체들이 언론내용을 모니터하고 이에 대한 문제를 사회적으로 제기해왔지만 그중에서도 특히 민언련은 방송과 신문에 대한 모니터활동을 일상적이고도 지속적으로 펼쳤다.

언론소비자 운동은 수용자를 언론상품의 소비자로 보는 것이다. 소비자로서의 권리를 행사하기 위하여 언론사에 요구와 불만을 전달하는 활동인 것이다. 사회적 경제적 정치적 운동으로서의 소비자운동은 단순한 경제적 이익만을 추구하는 행동이 아니라 사회적으로 인간의 기본권을 보호하고 신장시키려는 인권보호운동이고 정치적으로 실질적 민주주의가 실현되도록 하는 정치 운동이다. 언론소비자운동은 언론수용자로서의 권리를 사업자에게 요구하기 위한 운동으로서 경제적 권리를 넘어서 언론이라는 사회적 공기(公器)와 민주주의에 대한 시민들의 권리주창이라고 할 수 있다.

시민언론운동은 운동의 주체로서 시민을 강조하고 있다. 강상현(1993)은 수용자운동이나 시청자운동은 운동 주체의 사회적 성격을 분명히 부각시키지 못한다고 지적한다. 아무리 능동성을 강조하더라도 수용자라는 개념이 본질적으로 언론의 메시지를 받는 존재라는 의미를 포함하고 있어서 수동적인 개념을 벗어나기 어렵다는 것이다. 능동적 수용자 이

론은 미디어 메시지에 대한 수용자의 저항적 해석만을 지나치게 강조할 뿐, 정치적 행위의 실천으로 전환시킬 수 있는 구체적인 방법을 제시하지 못한다는 비판을 받고 있다. 반면 시민은 훨씬 능동적이고 적극적인 의미를 갖는다. 다양한 시민운동의 한 부문운동으로서 국가와 자본에 의해 지배되는 사회를 시민사회에 의한 통제로 바꾸기 위한 실천적 의미를 갖게 되는 것이다. 편파·왜곡되지 않은 정보와 공정한 보도, 합리적 논의를 위한 공론장에 대한 요구가 시민적 권리가 되는 것이다. 공론장을 파괴하거나 왜곡하는 언론에 대해 저항하고 이를 바로 잡으려는 운동으로 진화할 수 있다.

언론 개혁운동은 운동의 목표를 사회전반의 언론구조와 제도, 존재와 운영 방식을 중심으로 하는 개념이다. 언론이 민주적 여론을 형성하는 공론장으로서 역할을 제대로 하지 못하고 있으며 시민들의 공론장이 왜곡되어 있다는 문제의식에서 출발한다. 공론장 형성에 가장 기본적인 정보소통 통로인 언론을 개혁하자는 것이다. 이는 단순히 언론내용만이 아니라 그러한 내용이 생산되는 과정과 구조적인 변화까지 지향한다는 점에서 좀 더 근본적인 운동이라 할 수 있다.

대안적 미디어는 기존 주류 미디어에 대응하는 미디어다. 민주언론운동협의회의 〈월간 말〉에 이어 1988년 〈한겨레신문〉의 창간은 시민운동 진영이 대안적 공론장을 제도권으로 확장시킨 것이었다(김은규, 2006). 1990년대 들어와서 변혁운동이 분화되고 시민사회 영역이 확장되면서 민중언론, 대항언론은 약화되고 시민운동에 기반한 대안 미디어들이 속속 등장하였다. 인터넷의 보급과 확산은 인터넷을 통한 새로운 매체들을 대안언론으로서 부각시켰고 ‘모든 시민은 기자다’라는 기치를 내건 〈오마이뉴스〉의 창간은 새로운 대안 미디어의 가능성을 보여주었다. 인터넷과 다양한 플랫폼의 성장은 새로운 대안 미디어가 등장할 수 있는 매체적 환경을 제공하였고 독립언론을 비롯한 다양한 대안 언론들이 새로운 저널리즘 환경을 만들어냈다.

한국사회에서 민주적 언론 공론장을 구축하기 위한 언론민주화운동은 언론 내부에서도 치열하게 전개되었다. 사회민주화 운동의 동력으로 언론구조를 민주적 질서로 재구축하기 위한 운동이었다. 언론인들의 내적 자율을 확대하고 권력과 자본으로부터 독립성을 확보하는 데에 중심을 두었다. 대체로 내부에서 조직을 결성하여 언론인으로서의 가치를 구현하려하는 운동이라는 성격을 띠었다. 노동조합이나 기자협회, PD연합회 등 조직을 통해 자율성을 확대하고자 한다. 이들은 경영진의 부당한 간섭을 비판하고 때로는 정치권력의 개입에 저항하는 모습으로 나타나기도 한다.

2) 시민언론운동단체의 특성

참여정부의 국정운영방식과 정책기조는 참여민주주의를 주장하는 시민운동과 표면적으로는 일치하는 것이었다(김정훈, 2012). 시민사회는 대의의 대행을 넘어서서 진보적 공론장의 형성자로 진화하였다. 시민사회는 비판적 협력자 역할을 수행하게 된다(조철민, 2014). 체제와 제도 내에서의 온건한 운동 방식으로서 정책 생산과 제도화가 활발하였다. 행정과 입법 절차는 운동의 중요한 수단이었다. 시민언론운동은 민주화를 가로막고 있는 언론의 민주화를 핵심과제로 내걸고 이를 구현하기 위한 다양한 담론활동과 실천운동을 전개한다.⁸⁾ 정치권력과는 비판적 거버넌스를 형성하면서 언론 구조와 제도 개혁 활동을 전개하는 한편, 보수 언론권력을 견제하고 비판하였다.

이명박-박근혜로 이어지는 보수 세력의 집권은 시민운동의 재정지화를 불러왔다. 언론 정책은 언론자유와 독립을 약화시켰고 민주적 공론장을 지향하는 시민사회는 비판적 저항자 역할을 하게 된다. 합리적 공론장은 와해되고 편향적이고 불공정한 공론이 여론 형성을 이끌어갔다. 여론 다양성은 후퇴하고 보수적인 담론이 지배하였다. 시민언론운동은 정치권력으로부터의 언론독립과 언론권력으로부터의 담론독립이라는 과제를 떠안게 되었다. 제도화 중심의 운동 방식은 무력화되고 시민사회는 정권과 투쟁의 국면에 접어들었다. 감시와 투쟁으로 운동의 중심이 이동했다.

시민언론운동은 <표 4>와 같이 단체별로 다양하게 분화했다.

민주언론시민연합은 시민 대의적⁹⁾ 성격을 지니고 있다. 회원들의 자발적 지원과 후원을 통해 단체 활동의 기반을 형성한다. 이를 바탕으로 시민의 가치와 요구를 대의하고 대행한다. 시민들의 참여는 직접적 활동보다는 간접적이다. 언론운동의 목표와 방향을 어떻게 시민들에게 제시하여 시민적 공감을 얻어내느냐가 단체의 지속 가능성과 운동의 역량을 결정한다. 시민 대의형 시민단체는 전문화된 운동조직이다. 회비와 후원금을 통해 전

8) 언론운동에 참여했던 많은 인사들이 언론 규제 기관이나 정책 담당자로 들어갔지만 이들이 언론개혁의지를 얼마나 반영시켰는지에 대한 비판이 일기도 했다. 이들에 대하여 언론개혁운동 진영의 비판적 긴장과 견제가 필요하다.

9) 조대엽(2014, 30쪽)은 유무형의 자원을 동원하는 방식에 따라 공동체적 조직과 시장형 조직으로 나누었다. 민주화 운동조직, 지역, 학교, 교회, 기업 등의 기존 조직을 기반으로 2차동원적 특성을 갖는 운동 조직은 공동체형, 일반 시민을 회원으로 가입시키고 회비와 후원금 등을 기초로 운영하는 운동 조직은 시장형이라고 규정했다. 공동체형은 헌신과 의지를 핵심 자원으로 하여 분화되지 않은 관리 체계, 제한된 조직 성원, 공동의 관계 등을 기초로 한다. 하지만 시장형이라는 성격 규정은 대의와 정당성보다는 대중의 요구와 기대라는 시장적 요구에 휘둘러거나 상업적 이익을 추구한다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 그리하여 시민들의 의지를 대변하지만 전문성과 관점을 활동에 반영하는 시민대의형으로 보는 것이 더욱 적절하다.

표 4. 시민언론운동의 단체

단체	단체의 성격	운동의 목표	운동의 방식
민언련	시민대의형	언론 감시/권력 견제/언론개혁	모니터/논평/정책 제시
언론연대	연대체형	권력 견제/언론개혁	정책 제시
언소주	시민참여형	언론권력 해체	광고기업 불매
문화연대/여성민우회	하위 운동	언론감시/언론개혁	모니터/논평/토론회/퍼블릭 액세스
대안언론	시민후원형	비판적 담론의 생산	대안언론 후원

문적인 활동가를 확보하고 새로운 운동 이슈를 개발하여 가공하며 회원기반을 유지 확대 해나갔다. 대중 동원 역량은 그다지 높지 않다. 회원들은 재정적 후원을 통하여 단체 활동을 뒷받침한다. 활동가와 전문가 중심으로 운동이 전개되었다. ‘공익’이라는 추상적인 명분과 정당성으로 시민들의 지지와 참여, 자원을 동원해야 한다(김유진, 2016). 언론시민단체에서 상대적으로 전문성이 낮은 시민들이 참여하는 데에는 한계가 있다. 언론 정책은 전문성이 요구되므로 전문가 집단을 통하여 의견과 대안을 제시하게 된다. 언론을 감시하며 정책과 제도 등을 제안하고 대안을 제시하며 언론구조의 변화를 도모한다. 그러한 정책적 전문성을 갖추기가 쉽지 않은 시민들은 언론모니터와 집회 등을 통하여 참여가 부분적으로 이루어질 수 있지만 상당한 시간과 실무적인 능력이 필요하기 때문에 적극적인 회원들 일부만 참여하는 현실이다. 이슈 파이팅을 통한 여론전이 주된 운동방식이 된 까닭이다. 직접적인 대중 동원에는 한계를 드러낸다. 시민적 지지를 바탕으로 사회적 공론화를 이끌며 여론을 통해 영향력을 형성한다. 여전히 주요 현안에 대한 의제 설정이 주요 운동 방식이다. 성명서, 기자회견, 서명운동, 1인 시위, 토론회, 모니터활동, 입법 청원 등으로 의제를 설정하고 운동의 동력을 만들어 왔다. 언론 내용에 대한 비판과 감시를 하면서 정책과 법제 등에 대한 시민사회의 의견을 전달하고 이를 정책과 법안에 반영하고자 하였다.

언론개혁시민연대는 연대 단체로 출범했다. 언론개혁시민연대는 언론제도개선을 주목표로 하여 언론개혁을 이루기 위해 시민언론운동만이 아닌 일반 시민운동 단체들까지 결합한 범국민적 시민언론운동조직의 형식이었다. 독자적이고 독립적인 운동의 목표와 방향을 가지기 보다는 언론 단체들의 공동의 의제를 정책이나 대안을 만들어 제시하였다. 이는 개별 단체에 소속된 사람들을 기반으로 한다는 점에서 2차적 조직이다. 나중에는 개별적 회원을 모집하기도 하였으나 기본 성격은 단체들의 연대체였다.¹⁰⁾ 직접적으로 시민들의 요구와 기대에 부응하기보다는 단체들의 관심을 반영하는 운동이 기반을 이루었다.

언론소비자주권국민캠페인은 조중동의 편파 왜곡 보도에 분노하여 그들의 재정적 기반이 되는 광고상품을 불매하여 압박하는 운동이다. 언론 내용의 소비자이면서 동시에 시민으로서의 권리운동이다. 사회적 의제를 제시하거나 비판적 여론을 형성하는 것을 넘어서 대중들의 직접적 행동을 지향하였다. 인터넷을 기반으로 활동성이 높은 네티즌들의 참여로 커다란 사회적 호응을 받기도 하였다. 상대적으로 조직에 대한 소속감이나 언론 운동에 대한 전문성은 약한 편이지만 실천력은 매우 높은 특성을 갖고 있다. ‘유연자발집단’이 주도하는 조직적 시민행동으로 나타났다.¹¹⁾ 인터넷을 기반으로 네트워크된 시민들이 스스로 목표와 방향을 정해서 나아가는 집단 지성의 운동으로 진화한 것이다. 운동의 이슈, 정치적 성격, 그리고 전개 방향과 전망에서 탈중심적이고 분산적/가변적이면서 자율성과 자발성을 추구하고 관계가 평등적이다. 기존의 시민단체로 조직화되지 않은 시민들의 자발적 결집과 직접 행동으로 언론 장악에 저항한 것이다. 시민단체에 그들의 주장을 대변하는 역할을 맡기지 않고 스스로 자신들의 요구와 의견을 발언하는 주체가 되어 직접적 민주주의를 실천하는 시민으로 나타났다. 비조직적 자발적 참여를 핵심 동력으로 삼은 매우 역동적이고 실천적인 대중운동이다. 단순히 언론내용을 비판하고 감시하는 단계를 넘어서서 문제해결의 전면에 나서서 광범위한 시민들의 참여를 통한 생활 속의 실천 중심 운동이다. 전문적 지식과 이론보다는 상식에 기반을 둔 운동이며 매우 역동적이고 상황에 따라 운동역량의 기복이 심하다.¹²⁾

문화연대는 문화운동의 한 축으로 미디어문화센터를 두고 있다. 논평과 토론회 등은 문화센터의 주요 활동 방식이다. 여성민우회 미디어 운동본부는 미디어 모니터, 특히 미디어 속의 성차별 감시와 정책 제안 등의 활동을 꾸준히 해왔다. 주류 중심의 언론 영역뿐만 아니라 미디어 교육, 마을미디어, 퍼블릭 액세스 등 다양한 미디어 영역에도 꾸준히 관심을 기울였다. 이들은 대체로 미디어 운동의 영역을 지상파 방송, 공영 방송으로 제한하는 것을 비판한다. 전규찬(2012)은 주류 언론의 한계를 넘어서서 소셜 미디어를 포함하여 자본/권력의 의사에 반하는 대항지식과 대항 담론을 가능하게 하는 미디어 운동이 되어야 한

10) 언론개혁 의제와 정책적 논의가 수렴되고 정책과 제도에 반영되던 참여정부 초기에는 운동진영의 구심적 역할을 하기도 하였으나 단체들 간의 이견, 특정 단체의 대변자 논란 등을 거치면서 정당성과 조직력이 급격히 약해졌다. 스스로 독립적 시민 기반을 갖지 못한 단체의 한계일 수도 있다.

11) 온라인공간에서 주로 활동하며 유연성과 자발성을 특징으로 한다. 가입과 탈퇴가 자유롭고 구속력과 소속감이 약하며 느슨하게 운영된다. 정형화되지 않은 조직이지만 소속감과 경계가 있으므로 조직이라고 볼 수 있다. 때로는 거리에서 집회나 시위 등으로 이어지는 동원 능력을 갖고 있어서 온라인과 오프라인을 넘나들며 활동한다(조대엽, 2007).

12) 특정한 시기와 이슈에는 폭발적인 동원과 참여 열기를 보이다가도 순식간에 에너지가 약화되기도 한다.

다고 주장했다. 공영방송 지키기를 미디어 공공성과 언론 자유 투쟁의 핵심으로 두는 기존 운동을 넘어서야 한다는 입장이다. 그는 진보적 미디어 운동의 목표는 공영방송에 대한 사회적 규제의 권리와 대안 매체를 통한 시민의 자유로운 언론 및 표현의 권리를 지켜내는 데로 나아가야 한다고 제시했다.

대안언론운동은 공론장의 재구성 운동이다. 기존 언론이 사회적 요구에 따른 진실을 반영하지 못하고 있다고 인식하고 감추어지거나 외면된 사회적 진실을 파헤쳐 여론 마당에 영향을 미치고자 하는 시민들의 활동이다. 시민들의 요구와 기대에 얼마나 부응하느냐에 따라 참여자와 재정적 후원의 내용이 영향을 받는다는 점에서 시민 후원형이다. 진실 추적의 결과물인 보도를 후원자에게만 제공하는 것이 아니라 일반시민들에게도 전달하므로 생산자와 소비자라는 일반 시장형과는 다르다. 2010년 이후 폭발적인 관심을 모은 ‘나꼼수’ 등의 팟 캐스트는 대안미디어의 새로운 영역을 만들었다. 해직되거나 억압받는 취재 보도 환경을 비판하며 공영방송을 떠난 언론인들이 중심이 되어 설립한 ‘뉴스타파’, 협동조합 형태로 설립된 ‘국민 TV’를 비롯하여 비판적 담론의 생산과 탐사보도를 지향하는 대안 언론들이 속속 등장했다. 시민들은 공정하고 비판적인 보도에 대한 기대로 이들을 적극 후원하여 권력과 자본으로부터 독립된 대안적 언론을 만들었다. 사회적 비판과 견제, 감시라는 공론장을 회복하려는 시민들의 의지가 만들어낸 산물이다. 시민들은 사회에 필요한 공론을 형성하는 언론에 대한 지원을 통하여 공론장 왜곡에 저항한 것이다.

3) 시민언론운동의 저항과 투쟁

이명박-박근혜 정권 시기에 시민운동 진영은 정권의 언론 장악과 통제에 저항하여 공동의 전선을 구축하면서 강한 연대와 행동으로 맞섰다. 민언련 등 언론시민단체, 동아투위, 언론노조를 비롯한 언론단체, 참여연대 등 시민단체 등이 단일 대오를 형성하여 정권의 언론 장악에 대항하였다. 언론에 대한 감시(모니터), 공론화(기자회견, 토론회, 보고서, 성명, 논평), 직접행동(1인 시위, 집회, 거리 기자회견, 길거리 선전전, 대중 캠페인) 등은 운동의 주요 수단이었다.

2008년 광우병 반대 촛불 집회가 이어지는 국면에서 네티즌의 제안으로 시작된 조중동 광고기업불매운동은 큰 반향을 일으켰다. 매출에 직접 영향을 받은 기업들은 조중동에 광고를 꺼리게 되고 조중동은 광고 수입의 감소라는 재정적 압박을 받아서 논조가 바뀌기까지 하였다. 인터넷을 기반으로 한 능동적 행동적 시민의 등장이었다.

이명박 정권은 출범하면서 KBS를 비롯한 언론장악에 나섰다. 시민언론단체, 언론노조, 언론단체, 네티즌, 시민, 시민단체 등이 방송장악·네티즌 탄압저지 범국민 행동을 조

직하고 거리에 나서서 강력하게 싸웠지만 감사원, 검찰 등을 비롯하여 정부기관을 앞세운 탄압에 KBS, YTN 등이 정부 통제에 들어갔다. 이에 맞서서 투쟁의 실천성을 높이기 위한 전략으로 언론사유화저지 및 미디어공공성 확보를 위한 사회행동(미디어행동)을 구성하였다.

2009년 언론시민단체들의 투쟁은 미디어악법 저지에 집중하였다. 미디어법을 국민적 관심으로 부각시키고 반대 여론을 형성시켰으므로 여론 투쟁은 성공적이라고 평가할 수 있지만, 현실 정치지형에서는 국회 다수 의석을 가진 한나라당의 강행으로 신문들이 방송에 진출할 수 있는 길이 열리고 말았다. 대의민주주의가 실질적으로 작동되지 않는 비민주적 정치 환경에서 시민운동이 갖는 한계다.

공영방송 정체성 찾기 캠페인은 수신료 인상 저지 투쟁으로 이어졌다. KBS를 장악한 정권은 구성원들을 회유하고 실질적인 내부 장악을 더욱 공고히 하기 위하여 KBS수신료 인상을 추진하였다. 이에 민언련을 비롯한 500여 시민사회·정당·네티즌단체가 참여한 KBS수신료인상저지범국민행동을 발족하고 수신료 인상저지에 나섰다. 수신료 인상안이 2010년과 2014년 두 차례 방송통신위원회를 거쳐 국회에까지 넘어갔으나 시민단체와 여론의 반대로 무산되었다. 수신료라는 지렛대를 이용하여 공영방송의 정상화를 압박하는 방식은 시민들의 언론 주권운동의 중요한 수단으로 작동되었다.

조중동의 방송진출을 저지하기 위한 싸움도 주요 운동의 하나였다. 날치기 처리된 미디어법에 따라 정권이 조중동에게 종합편성방송 진출의 길을 터주려는 움직임을 보이자 시민사회, 정당, 네티즌 단체 등 447개 단체로 구성된 조중동방송저지 네트워크를 발족하고 이를 저지하고자 하였으나 정부는 여론의 반대를 무릅쓰고 조중동매 4개 신문에게 종편 사업을 허가하였다. 하지만 이러한 운동 과정을 통하여 종편에 대한 부정적 여론을 만들고 종편에 대한 정권 차원의 갖가지 특혜를 부각시킨 점은 시민운동의 성과라 평가할 수 있다.

한편 재원 구조의 악화를 빌미로 방송사들은 프로그램 제작과 편성에서 공공적 차원보다는 상업적 경향이 날로 심해갔다. 드라마, 예능은 물론이고 뉴스에서도 그러한 경향이 뚜렷해졌다. 이상훈(2012)은 공영방송은 이름만 남은 빈 깡통이라 지적하면서 사적 시장 영역에 가깝다고 지적했다. 상품화 과정은 공공미디어 영역을 상업적 미디어기업과 동일한 법칙으로 움직이게 만든다는 것이다. 공영방송과 민영 지상파방송, 더 나아가 유료방송과의 경계가 점점 약화되어갔다. 방송의 다양성이 축소되고 시장의 논리에 따라 움직이면서 공공적 역할도 점점 위협받았다. 언론운동진영에서 정치권력에 의한 언론 통제와 장악이 투쟁의 중심 전선을 형성하면서 언론의 상업화에 대한 비판과 문제의식은 그다지 높지 않았다.

시민들은 공영 방송의 정상화가 진전이 없고 오히려 정권의 충실한 홍보도구로 전략

하자 새로운 대안적 미디어 후원에 나섰다. 뉴스타파, 국민TV, 고발뉴스 등 기존 매체가 외면하거나 감추고 있는 사회적 진실을 탐사하는 대안 매체가 등장하여 주요한 의제를 만들어내기도 하였다.

민언련은 이 시기에도 시민언론운동의 중심이었다. 동아투위를 비롯하여 언론자유 수호를 위해 평생을 싸워온 해직언론인들을 중심으로 창립, 성장해온 뿌리는 역사성과 정당성 그리고 정체성의 주요 자산이었다. 탄탄한 시민회원 조직과 운동에 헌신적인 활동가들은 정권과 자본으로부터 독립할 수 있는 기반이었고 정책 생산과 대안적 논리를 만들고 실천하는 언론 학자들의 참여는 조직의 운동 전문성을 높였다. 또한 일상적인 언론모니터 활동을 전개할 수 있는 전문성과 인력을 갖추고 있었다. 이명박 정권에서는 날마다 주요 신문과 방송3사 보도를 모니터하고 브리핑하였다. 이러한 모니터 활동은 들어가는 노력에 비해 사회적 주목도가 높지 않다는 평가가 제기되었다. <미디어오늘>을 비롯한 다른 매체에서 아침신문들을 종합하여 브리핑하면서 민언련은 주제별 모니터로 전환하였다. 특정 주제에 대해 언론이 어떻게 보도하였는지를 종합적으로 모니터하였다. 아울러 중요한 이슈가 있을 경우에는 별도의 종합보고서를 발표하였다. 특히 선거기간에는 별도의 모니터 팀을 구성하여 선거보도를 집중적으로 모니터하였다. 기자회견, 성명과 논평은 현안에 대한 입장과 의견을 사회적으로 제시하는 수단이다. 민언련은 한 해에 많게는 177건(2009년)까지 성명 또는 논평을 발표하기도 하였다. 토론회는 현안 쟁점에 대해 좀 더 깊이 있고 체계적인 논의를 이끌어내고 공론화하는 수단이다. 이 시기 언론시민단체들은 직접적으로 길거리 투쟁에 나서기도 하였다. 2008년 여름에는 KBS 장악시도에 맞서 언론노조 등과 함께 집회와 규탄대회, 길거리 선전전을 벌였으며 2009년에는 조중동에 방송의 길을 터주려는 미디어법 개정에 맞서서 주말을 중심으로 시민들 대상의 길거리 홍보에 집중하였다. 2010년에는 KBS 수신료 인상을 막기 위해 수신료 인상의 부당성을 알리는 길거리 캠페인과 서명운동, 2011년에는 조중동방송 저지, 김인규 사장 퇴진, 2012년에는 KBS, MBC 파업 지지 캠페인 등 거리 캠페인이 주요 활동이었다. 거리 캠페인은 시민들에게 행동으로 다가가기 위한 활동이다. 다양한 운동의 방식은 운동 목표를 실현하기 위한 수단이며 시민들이 운동이 주창한 내용을 받아들이는 과정이기도 하다.

총선이나 대선 때에는 언론정책을 제시하였으나 실질적으로 선거기간에 중요한 의제나 공약으로 반영되지 않았고 구조개혁의 제도 마련으로 이어지지 못하였다. 언론단체 등과 공동으로 총선넷 등을 결성하여 선거보도를 감시하고 언론을 탄압하거나 언론 제도를 망가뜨린 정치인에 대한 비판과 항의 등은 운동의 주요한 동력으로 삼았다.

시민언론운동과 정치권과의 거버넌스는 완전히 붕괴된 시기였다. 이에 따라 정책적

대안의 논의와 제시라는 정책적 기능은 현저히 약화되고 저항과 투쟁의 시기였다. 이러한 국면에서는 대중 동원 능력이 약화면서 정책을 생산하는 교수 등 지식인들이 활동하는 운동의 공간은 축소된다. 시민들의 직접 행동보다는 활동가들 중심으로 활동하는 시민언론단체들의 영향력은 한계를 보였다. 언론시민단체들은 정치권력으로부터 언론 자유와 독립을 지켜 내고자 하였지만 공영방송은 정권에 장악되고 보수언론은 방송까지 진출하면서 영향력을 확장한 시기였다. 시민언론운동의 실패라고 평가하기는 어렵지만 시민단체운동의 한계를 보인 시기이다. 언론시민단체의 영향력과 의제 주도력이 약화되었다.

첫째, 여론과 시민사회를 인정하지 않고 일방적으로 밀어붙이는 정치권력, 검찰 등을 앞세운 공영언론의 장악이 큰 요인이었다. 시민단체의 시민 대의성은 정부와 정치권을 통해 정책과 제도에 반영된다. 시민사회와 거버넌스를 할 의지가 있는 정치 환경에서는 그 역할이 부각되지만 그렇지 않은 국면에서는 이들의 감시와 견제, 정책 제안들이 반영되지 않는다. 대의민주주의 체제가 가진 한계이기도 하다. 둘째, 언론운동의 다른 한축인 언론 노조에 대한 탄압, KBS 노조의 이탈로 인한 노동조합 조직력의 약화도 중요한 원인이었다. 참여정부 시기 시민언론운동은 언론 단체들과 연대를 통해 더욱 탄력을 받았다. 대중동원 능력을 보완해주던 노동조합의 조직력 약화로 언론운동의 사회적 파급력이 줄어들었다. 셋째, 언론시민단체의 운동방식이 가진 한계도 한 요인이 되었을 수 있다. 시민단체들은 시민들을 대규모로 동원하기 어렵고 회원들의 후원을 기반으로 소수의 활동가들이 활동하는 구조이다. 대중적인 강력한 저항 전선을 구축하기 어렵고 기자회견, 논평, 모니터, 토론회 등을 통해 여론 형성을 통해 운동의 목표를 추구한다. 의제를 사회적으로 확산하고 공론화하는 데에 한계를 보였다. 환경변화에 부응하는 운동방식으로 진화하지 못했다.¹³⁾

넷째, 시민단체의 시민 대의성 약화이다. 시민들은 시민단체를 통해 견제와 감시를 하는 것을 넘어서서 직접적으로 언론감시와 견제에 참여하는 흐름을 나타냈다. SNS를 통한 다양한 시민참여 운동이 대의적 운동을 대체해나갔다. 다섯째, 공론장 구성의 변화다. 시민언론운동은 여전히 주류 미디어 특히 공영방송에 대한 정권에 통제에 초점을 두었다. 하지만 공론장에 참여하는 미디어 지형이 급속하게 변화하고 주류 미디어 이외의 다양한 미디어가 등장하면서 시민들의 공영 방송에 대한 기대와 관심이 줄어들었다. 자연히 공영 방송에 대한 비판과 감시 활동이 사회적 주목을 덜 받게 되었다.

13) 전통적인 시민운동은 언론과의 공생관계를 통해 주도권을 확보할 수 있었다. 시민운동의 독특한 행위양식, 즉 1인 시위, 성명서, 기자회견 등의 방식은 언론이 독점적 지위를 차지하는 시점에서 개발되었다. 하지만 언론을 감시하는 시민언론운동은 언론으로부터 외면받기 쉽고 그 의제는 시민들에게 확산되지 못하기 일쑤다.

4. 시민언론운동의 특성

1) 소비자, 수용자, 그리고 시민

소비자는 제품과 용역의 생산자와 소비자의 관계로 규정하고 있다는 점에서 시장 지향적 개념이다. 소비자의 권익은 사업자가 제공하는 물품이나 용역의 소비생활과 관련되는 것이기 때문에 상품의 질이나 가격 등 시장적 이익에 국한시켜야 한다는 견해도 있다(주승희, 2009). 언론에서도 시장론자들은 수용자들이 좋아하는 프로그램을 제작 편성하는 것이 수용자의 주권을 보장하는 최선의 길이라고 본다. 이른바 소비자주권론(consumer sovereignty)이다.¹⁴⁾ 시장론은 경제적 소비자로서의 수용자를 강조한다. 하지만 소비자의 권리는 경제적 자유권과 사회적 기본권으로서의 성격을 동시에 갖는다. 따라서 자신의 권리뿐 아니라 사회 구성원들에 대한 영향에 관여할 권리를 내세울 수 있다는 것이다. 언론상품은 인간의 의식과 가치라는 또 다른 공공재를 만들고 그러한 공공재는 사회정책과 제도를 통해 다른 사람들의 삶에 영향을 미치므로 사회적이다. 이러한 소비자로서 언론운동은 소비자의 개인적 권리뿐만 아니라 사회적 권리를 보호하는 것이 운동의 목표이다. 하지만 구조적이고 제도적인 문제에 대해서는 상대적으로 관심을 기울이지 않는다는 비판을 받는다. 이러한 운동은 언론 개혁이기보다는 체제 내에서 언론 내용의 개선에 치중하는 환경 감시 활동으로서의 성격을 가진다.

언론수용자는 시청자나 독자보다는 좀 더 적극적이고 능동적인 수용자개념에서 출발한다. 수용자는 주어진 정보나 메시지만을 받기만하는 존재가 아니라 능동적으로 정보 생산내용과 형식, 그리고 생산과정에 참여해야 한다는 것이다. 이때 수용자는 언론의 주권자이며 정보상품의 소비자인 동시에 언론운영의 주체로서의 지위를 갖고 있다고 본다(최영묵, 2005). 특히 방송 수용자는 공공재인 전파의 실질적 소유자이며 방송정보의 소비자인 동시에 방송운영의 주체인 주권자라는 것이다. 방송사는 수용자의 권리를 위임받아 실현하는 조직에 불과하다는 관점이다. 수용자 주권은 민주주의를 실현하기 위한 필수 조건이자 수용자 복지로서 공적 서비스나 보편적 서비스적 성격이 있다는 입장이다(신태섭, 2005). 언론은 민주적 여론의 매개, 공적 정보의 제공과 시민의 알 권리 보장, 시민으로서 필요한 기본 교양의 제공 등의 공적 서비스를 해야 한다는 것이다.

언론에 대한 권리는 소비자나 수용자의 차원을 넘어서 시민적 권리로 보는 시각이 있

14) 시장 경제체제에서는 주어진 생산자원을 갖고 누가 얼마만큼 생산하여 누구에게 제공할 것인가 하는 문제 즉 사회전체의 자원 배분이 소비자들의 자유로운 선택에 의해 결정된다는 것을 의미한다.

다. 이는 언론에 대한 공공론적 관점을 더욱 적극적으로 해석하는 것이다. 단순히 미디어 내용을 수용하고 소비하는 것이 아니라, 민주적인 권리와 의무를 좀 더 잘 수행하기 위해서 개혁되고 교육을 받고 정보를 제공받는 시민을 말한다. 시민성의 핵심은 개별 시민으로 구성된 공동체의 발전을 위해서 각종 공동체적 사안에 적극적으로 참여하는 것이다. 크렌슨(M. Crenson, 2002) 등은 시민과 소비자를 분명하게 구별했다. “시민은 집단적 존재와 공공목적을 가진 정치공동체에 소속되지만 소비자는 시장에서 자신들의 사적 욕구를 충족시키려는 개인 구매자들이다. 소비자는 집단적 이해를 추구하기 위해 집단적 동원에 관여하지 않는다”라는 것이다. 소비자들은 자신의 사적 이해를 초월하여 타인과 공동체의 이해를 추구하는 행동에 나서지 않는 존재로 보았다. 이때 공동체는 단순히 개인적 이해의 합이 아니며, 그 이상으로 이해한다. 공동체는 공론장을 통해 합리적 토론과 논의를 거치면서 사회적 의견을 만들어 가는 수단이 된다. 시민으로서의 개인은 이러한 사회적 여론 속에서 자신의 이해와 입장을 재조정하게 된다는 것이다.¹⁵⁾ 시민적 권리는 공공적 토론에 참여할 수 있는 진실되고 완전한 정보를 제공받을 수 있는 언론 구조가 사회적으로 보장될 때 실현될 수 있다. 시민론적 관점에서는 언론상품이 가지고 있는 여론과 의식형성 기능에 초점을 맞춘다. 언론, 특히 저널리즘은 시민사회¹⁶⁾를 구성하는 핵심적 기반이다. 일반 상품은 대체로 소비로 인한 영향은 소비자에게 제한된다. 하지만 언론보도는 그것이 사람들의 의식과 현실에 대한 인식을 구성한다는 점에서 일반 소비와는 본질적으로 다르다. 불량한 언론 상품, 왜곡된 언론보도는 언론 상품을 소비하는 사람에게만 피해를 주는 것이 아니다. 그 사회의 민주적 가치를 훼손하고 민주주의를 약화시킨다. 언론은 여론을 만들고 민주주의라는 공공재¹⁷⁾를 형성하는 가장 중요한 상품인 것이다. 민주주의는 직접적으로 특정 언론상품을 소비하지 않는 사람의 삶에도 큰 영향을 미치기 때문에 한 사회의 모든 구성원은 모든 언론매체의 보도에 대해 개입하고 바로잡을 권리를 가진다.¹⁸⁾

15) 림머만(C. Rimmerman)은 서로 다른 배경을 가진 사람들을 참여시켜 관용과 신뢰와 존경의 정신을 바탕으로 사회 정치적으로 관심을 갖도록 함으로써 민주주의의 질적 발전을 도모한다는 신시민권(new citizenship)을 제시했다.

16) 시민사회는 공적 담론의 생산과 소통이 이루어지는 영역일 뿐만 아니라 연대를 기반으로 국가 및 시장을 감시하고 견제하는 영역이다. 이 영역의 공공성은 여론, 공중, 공개성 등과 관계되어 있는 공론장(public sphere)이 강조된다.

17) 비경합성과 비배제성이라는 공공재의 특성이 명확하다. 한 시민이 민주주의를 향유한다고 해서 다른 사람이 민주적 권리가 약해지는 것이 아니다. 또 그 사회 구성원 중 특정인이나 특정 집단에게만 민주적 권리를 박탈하거나 차별할 수도 없다.

18) 몰라드(M. Mullard)는 숙의민주주의가 중시하는 공공토론과 심의에 적극적으로 활동하는 시민을 공적 시민

2) 한국 시민언론운동의 지향성

시민사회운동은 국가로부터 자유롭고 계급으로부터 자유로운 운동, 공동선을 지향하는 초계급적 운동이다. 시민단체는 “비정부, 비정파, 비영리 결사체로서 시민들의 자발적이고 능동적인 참여로 이루어지고 자발성(voluntarism)에 입각하여 회원의 직접적인 수혜와 관계없이 공익 추구를 목적으로 하는 단체이다. 이는 자유주의적 시민사회 개념에 그 이념적 기반을 두고 있다. 시민사회 개념은 시민들의 자유로운 결사체로 인식하며 국가와 시장에서 자유로운 시민의 영역으로 보고 있다(유팔무, 1995). 이는 계급적 이해와 성격을 갖고 있는 마르크스주의적 시민사회와는 구별된다. 새로운 형태의 국가 건설을 추구함으로써 국가주의를 지향하는 진보운동(조대엽, 2014)과는 달리 시민운동은 체제내화한 운동이다. 시민담론 투쟁이 주요 활동이며 절차적 민주주의가 만들어낸 합법적 사회운동 공간에서 시민을 주체로 한 운동 방식이다. 담론 전략은 시민사회의 의사와 요구를 제도 정당을 대신해 반영하는 대의의 대행(proxy representation) 혹은 준정당적 기능을 하였다. 운동 방식은 제도화의 특징인 일상화, 온건화 경향이다. 마르크스주의의 시민사회가 계급적 변혁을 추구하는 반면, 자유주의적 시민사회에서는 초계급적 성격을 가지며 사회체제의 부분적인 변화를 추구하는 것이다. 중심주체는 신중간계급으로서 교육수준이 높고 전문적 지식을 가지고 있으며 경제적 안정을 유지하고 있는 계층이 계급적 이해를 넘어서 초계급적 이슈를 중심으로 정치에 대한 시민참여를 이끌어내는 것이다. 대변(advocacy)형 시민단체로서 시민의 정치적 권리를 확대하기 위한 활동을 전개했다.

1990년대 들어 절차적 민주주의로의 이행으로 민중노선의 동력이 약화되면서 시민사회가 성장한다. 시민들의 회비를 모아서 운영하는 전문 운동조직들이 경제정의, 정책감시, 환경, 인권, 여성, 평화 등의 영역에서 등장하게 된다. 보편적 시민을 대상으로 하면서 계급적 경향이 약화되었고 시민적 지지를 기반으로 하였다. 지연된 민주화로 인해 정치영역과 경제영역의 민주화를 주창하고 감시함으로써 민주화의 잔여적 과제를 추구하는 ‘정치경제개혁운동’이 시민운동의 주류를 이루었다(조대엽, 2014).

한국의 시민사회는 정책제안 등을 통해 정책 정당으로서 그 역할을 못하고 있는 한국의 정당과 공공부문의 기능을 일부 대신해 중산층이 관심을 둔 분야의 담론을 중심으로 수행하였다. 민주화 과정에서 정치 경제 등의 개혁과 민주화에 초점을 두고 중앙집중형으로

의 개념으로 제시했다(주성수, 2006). 언론은 이러한 공적 시민을 만들어내고 이들이 공적시민으로서 활동을 할 수 있는 최소한의 조건을 만들어낸다. 언론의 왜곡된 보도와 불안정한 저널리즘은 공적 시민형성을 왜곡하여 참여민주주의의 근본을 훼손한다.

전개한 결과 전문가 위주의 시민운동 특성을 띠게 되었다. 특히 대규모 대변형 시민단체의 경우 이러한 특성이 더욱 뚜렷하다. 시민단체의 운동역량은 크게 두 가지다. 첫째는 사회적 문제를 발굴하고 이를 이슈화할 수 있는 능력이다. 사회적 의제를 설정해내고 합리적인 대안을 만들어내어 지식인과 정치인등의 정책 이해당사자의 신뢰를 획득해야 하는 것이다. 더 나아가 여론을 쟁점화하고 원하는 여론을 만들어내는 것이다. 둘째는 지지층과 여론의 동원 역량이다. 형성된 여론을 바탕으로 집합행동으로 전환하는 저항의 동원과정과 조직화이다. 이를 통해 정책과정에 참여할 수 있는 동력을 획득하고 운동의 목표를 달성한다.

언론운동이 사회적 정당성과 지지를 받아온 이념적 근거는 공공성이었다. 공공성의 개념은 모호하고 다양하다. 대체로 사회구성원들이 어떠한 가치를 추구할 것인가 합의해 나가는 과정을 통해 구성된다. 그 구성과정은 개방성과 의사소통, 공통의 관심사를 토대로 한다. 임의영(2010)은 공공성의 수준을 정치적 차원의 민주주의와 윤리적 차원의 사회 정의로 규정하였다. 공공성은 절차의 정당성이라는 민주주의를 내포하면서도 민주적 의사결정의 결과에 대한 비판적 성찰을 요구한다. 그는 절차로서의 민주주의와 내용으로서의 사회 정의의 변증법적 관계로 공공성의 본질을 규정하였다.

이기형(2012)은 미디어라는 제도와 영역은 의사소통과 참여를 기반으로 운영되는 민주주의와 이를 지탱하기 위한 연계된 철학적, 제도 정책적인 차원의 기획과 실천들이 유지·모색되는 사회 내의 매우 긴요한 장(field)이라고 규정하였다. 개방되고 합리적인 주장과 논쟁이 교환되고 표현되며 시민들이 참여하고 접근할 수 있는 공론장이다. 언론은 사회정치적인 사안에 대한 문제제기와 토론, 자발적 참여를 통한 사회적 공론을 형성하여 속의 민주주의가 실질적으로 작동되게 하는 토대다.

시민언론운동은 민주적 공론장을 매개하는 공정한 언론구조, 여론 다양성을 지향한다.¹⁹⁾

첫째 한국의 시민언론운동은 공영방송과 주류언론이 공론장의 중심이라는 인식이 자리 잡고 있다. 모니터 활동이나 논평, 기자회견 등은 주류 언론의 보도, 정치적 독립, 공정성 등에 집중되었다. 제도적 논의나 정책 등에 대한 입장에서도 정치적 독립은 가장 중요한 가치였다. 이는 시민언론운동 발전의 역사와도 관련이 있다. 방송 민주화운동의 열기가 높지던 1990년대 초 방송에 대한 국민들의 불신이 매우 높았다. 당시 방송사 노동조합은 언론민주화라는 운동의 정당성을 높이기 위해 시민단체와 적극적으로 연대하였다. 파업이나 투쟁과정에서 시민단체들은 지지와 지원으로 노동조합이 이익집단이 아니라 사회민주화운동의 일환이라는 사회적 정당성을 부여하였다. 이 당시 형성된 언론 개혁의 동지적

19) 저널리즘 중심, 주류 중심의 운동, 공적 영역에만 집중해왔다.

관계가 언론환경과 구조가 변화한 다음에도 여전히 이어지고 있는 것이다. 공론장의 질을 높이기 위해서는 중앙권력 중심의 구조에만 집중할 것이 아니라 실질적으로 풀뿌리에서까지 작동되고 지역의 미디어나 소수미디어들이 다양하게 싹틔출처럼 살아서 숨 쉬어야 하지만 시민언론운동은 이러한 문제에는 상대적으로 소홀했다는 비판이 있다.

둘째 정치적 의견의 다양성을 전제로 하는 다원주의 민주주의 체제²⁰⁾를 추구한다. ²¹⁾신태섭(2009)은 여론 다양성을 두 단계를 나누었다. 각계의 의견들이 표출되어 공론장에 투입되는 단계에서의 여론 다양성과 숙의과정을 거쳐 주요 의견들이 확립된 단계에서의 여론 다양성이다. 사회구성원들이 서로 잘 이해하고 사회적 합의에 이를 수 있도록 각계각층의 다양한 입장과 의견을 보도·해설하고 탐사·주창하는 것으로 한 사회의 언론체계가 담당해야 할 공적 책무라는 것이다. 그는 민주주의가 작동하기 위해서는 다원주의 공론장이 형성되어야 하며 대립적 관점과 주장들이 주요 언론매체에서 공존하고 경합할 때 숙의 민주주의 또는 공론장이 비로소 실효성 있게 작동된다고 보았다. 최영목(2012)은 한 사회의 소통은 미디어 콘텐츠의 다양성과 창의성에 달려 있다고 주장하였다. 그러려면 다양한 미디어의 생존이 가능한 환경이 조성되어야 한다. 미디어 종(種) 다양성이 붕괴되면 다양한 의견 개진 자체가 불가능하기 때문이다.²²⁾

시민들의 언론 접근권을 확대하면서 특정 세력이나 계급적 이해를 넘어서서 자유롭게 다양한 담론이 시민들 사이에서 경쟁을 하면서 여론을 형성하는 것을 목표로 하고 있다. 민주주의 과정이 공정하게 작동하도록 하는 활동이다. 어떻게 공정한 공론장 형성의 구조를 만들어 갈 것인가가 시민운동의 핵심적 과제였다. 여론다양성을 확보하기 위하여 시장에만 맡기지 않고 국가의 정책적 개입이 필요하다고 본다. 그러한 정책적 목표를 달성하기 위하여 법과 제도의 제정을 요구하였다.²³⁾ 여론시장에 대한 특정 매체의 지나친 영향력을

20) 개인이나 집단이 저마다 갖고 있는 가치관·이념, 또는 추구하는 목표 등이 서로 다를 수 있다는 것을 인정하는 입장, 또는 그것을 전제로 하여 사회현상을 파악하고 설명하는 입장이다. 정치학적으로는 '국민은 누구나 국가 존립을 위태롭게 하지 않는 한 사상·언론·집회·결사 등의 자유를 허용하는 체제'이다. 사회는 여러 상충되는 목표를 가진 수많은 이익집단들로 구성되거나 특별한 문제를 중심으로 일시적으로 연합하는 변화무쌍한 연합체로 구성되어 있다는 것이다. 상충적인 이익집단이 정치적 영역에서 서로 경쟁하거나 협상하는 과정 속에서 사회는 민주주의적으로 운영된다. 공공정책은 경쟁하는 집단들이 내린 타협과 협상의 결과이며 공동체적 의사결정과정과 시민적 참여를 중시한다.

21) 신문과 방송의 겸영을 허용하여 거대 신문들의 방송 시장 진출을 허용하려는 미디어 법 개정에 반대하는 논리도 여론 독과점으로 인한 다양성 축소 우려였다.

22) 그 기원은 존 밀턴(John Milton)의 사상의 공개 시장(marketplace of ideas)에까지 거슬러 올라간다. 매체 균형발전이라는 가치의 근거도 여기서 비롯된다.

23) 참여정부에서는 이러한 운동의 성과로서 신문법, 지역신문 특별법 등이 제정되기도 하였다.

배제하기 위한 장치로 신문과 방송의 겸영을 반대했다.²⁴⁾

셋째 규제적 시장 질서를 지향하였다. 시장이 가진 경쟁이라는 요소를 제한적으로 용인하였다. 특히 신문시장에서는 시장에서의 공정한 경쟁을 주요수단으로 인식한다. 자본력을 앞세워 시장을 지배하지 못하도록 하면서 신문의 내용과 품질을 통해 경쟁할 수 있도록 하기 위하여 신문 유통원의 설립을 지원하였다. 시장지배력을 가진 신문의 독과점을 막고 공정한 시장 경쟁을 요구하면서 신문고시의 부활, 부당 경쟁의 감시활동을 전개했다.²⁵⁾

넷째 언론 전문직 주의가 언론의 다양성과 공정성을 높일 수 있다고 인식한다.²⁶⁾ 언론인들이 시대적 이해와 관심을 반영하여 취재와 보도 제작을 하도록 한다는 관점이다.²⁷⁾ 내적 자율성에 기초한 내부적인 견제 장치가 외부적인 압력과 통제를 막아낼 수 있다고 보는 것이다. 기획, 취재, 제작, 보도 및 편성의 전 과정에서의 높은 자율성이 언론의 다양하고 공정한 관점을 보장할 수 있다는 입장이다. 언론인들의 양식, 직업의식이 언론의 자유와 독립을 높일 수 있다는 것이다. 독립된 편집위원회, 편성위원회의 실효성있는 활동을 지원하고 제도화하려는 활동을 지속적으로 벌였다. 언론시민단체는 이들의 독립성과 자율성을 보장하면서 시민들을 대의하여 그들을 감시 비판한다는 것이다. 시민들은 자신들이 기본권인 언론권이 구현되도록 언론활동의 실행을 언론인들에게 부여하고 이를 다시 감시하고 견제하는 역할을 시민단체에게 위임한다는 논리 구조인 것이다.

5. 한국 시민언론운동이 당면한 도전과 과제

언론 운동은 정치권력으로부터 독립과 동시에 언론권력을 해체하고 시민들의 언론 통제권을 찾으려는 운동이다. 방송과 같은 공적 영역에 있는 언론의 공정성과 독립성을 위협하는 가장 큰 요소는 정치권력인 반면 신문 등 사적 영역에 있는 언론의 건강하고 책임있는 언론을 방해하는 요인은 소유주로부터 비롯된 언론 권력이다. 이러한 한국사회의 언론내용과 구조를 어떻게 민주적으로 변화시키느냐는 언론운동 진영의 과제이다.

24) 조중동의 방송 진출을 허용하는 미디어법 제정 반대, 조중동방송 저지 캠페인 등을 벌였다.

25) 민언련은 불공정 경쟁을 막기 위하여 신문 불법경품 신고센터를 설립·운영하고 있다.

26) 언론노동조합 등 언론현업단체와 협력과 연대 관계를 유지하였다. 공정 방송을 요구하며 별인 노동조합의 파업 투쟁에 적극적 연대와지지 활동을 벌였다.

27) 시민의 위임을 받은 주체가 누구냐를 놓고 편집권 논쟁이 일기도 하였다. 경영진은 경영권의 일부로 해석하는 반면, 시민단체나 노조는 제작진이나 기자들이 위임받았다고 해석한다.

시민언론운동은 공정한 언론, 정권에서 독립된 언론이라는 지향점을 갖고 다른 부문 운동과 연대하여 어느 정도 성과를 이루었지만 현 단계에서 시민 언론운동은 영향력이 퇴조하면서 새로운 환경적 도전에 직면해 있다.

첫째, 시민들은 자신들의 정치적 의사를 대변할 시민단체에 의존하기보다 다양한 SNS 등을 통하여 직접적으로 여론과정에 참여하는 경향이 뚜렷해졌다. 2008년 촛불집회는 시민단체의 시민사회 대의성이 약화되고 시민운동의 영향력이 현저히 줄어들고 있음을 상징적으로 보여주었다. 집회에서 시민들은 시민단체의 주도권과 지도적 권위를 인정하지 않았고²⁸⁾ 시민들이 직접 의제 설정(*agenda-setting*)을 이끄는 시대가 됐다. 시민들은 자신들의 의견과 목소리를 SNS를 통해 사회적으로 확산시키거나 때로는 사안별로 직접 행동에 나서곤 했다. 자신들을 대변하는 시민단체와 장기적이고 지속적인 신뢰관계를 형성하는 방식으로 공론과정에 참여하는 전통적인 방식이 약화되는 조짐이 뚜렷하다. 시민단체가 회원을 확보하고 조직의 역량을 확대하는 기반이 흔들림을 뜻한다. 둘째, 언론 정책과 현안 문제에 대해 전문적인 식견과 대안을 제시하고 이를 정책과정에 반영시키는 방식의 엘리트 중심의 운동이 당면한 위기도 있다. 정치세력과 협력적 관계일 경우에 이는 매우 유력한 언론 운동 방식이 될 수 있다. 하지만 갈등적 대립적 관계 국면에서는 저항의 동력을 만드는 데에는 한계가 있다. 오히려 대중동원 능력이 저항력을 결정한다. 언론 전문성을 기반으로 하는 지식인이 참여하는 언론시민운동은 설자리가 좁아지게 된 것이다. 이러한 조건에서는 정책과 대안을 제시하여 의제를 이끌어가는 언론시민운동의 존재감과 필요성이 약해질 수도 있다. 셋째, 언론에 대한 감시와 견제라는 시민언론단체의 역할을 대체하는 매체의 등장이다. 미디어 전문 언론이나 언론의 미디어 보도가 시민언론운동의 영역으로 들어온 것이다. <미디어오늘>은 “……진정한 민주주의를 실현하기 위해 무엇보다도 언론을 바로 세워야 한다. …… 정직한 감시자, 언론의 언론 역할”을 내세우고 있다. 시민단체에 비해 취재력과 정보력, 인력과 조직력에서 앞서 있으며 콘텐츠와 의제를 사회적으로 확산할 매체를 가지고 있다. 언론시민단체의 역할공간을 잠식하는 결과로 나타났다.

넷째, 시민운동단체에 대한 시민들의 신뢰가 전반적으로 낮아졌다.²⁹⁾ 참여정부를 거

28) 광우병 촛불 집회에서도 민언련이 제작한 조중동의 왜곡보도 등에 대한 <시민과 언론> 특집호는 큰 호응을 얻었다. 시민들은 시민단체의 지도나 가르침이 아니라 협조와 정보를 원했다(김유진, 2016).

29) 참여정부 시기에 시민단체가 정부 정책에 다양한 방식으로 참여함으로써 비판과 견제의 역할이 약화되고 시민단체의 정체성이 흔들렸다. 국가로부터 자율적인 공간으로서의 시민사회가 국가라는 공간으로 일정 부분 발을 옮김으로써 그 경계가 무너지면서 발생한 위기다(김동노, 2013). 정치 영역에 대한 불신이 시민사회에 대한 불신으로 전이된 것이기도 하다.

치면서 시민단체 인사들이 정치권과 정책기관에 진출하였으나 사회 개혁에 큰 기여를 했다는 평가를 받지 못했다. 오히려 시민운동을 권력으로 진출하는 발판으로 삼았다는 비판을 받기도 했다. 운동의 주도권을 두고 벌어진 단체들 간의 경쟁과 갈등은 운동의 진정성과 정당성을 약화시키는 요인이 되었다.

다섯째, 공영방송 및 주류언론 중심의 운동에 대한 시민적 관심이 약화되고 있다. 매체가 다양해지고 시민들은 자신들의 목소리를 대변해주는 매체로 이동하고 있기 때문이다. <뉴스타파>를 비롯한 대안 미디어들은 공영 방송을 비롯한 거대 언론이 제 역할을 하지 못하는 틈새에 새로운 의제와 진실을 탐사하고 사회적 공론장에 제공하면서 주류언론에 비판적인 시민들이 대안 미디어로 이동하고 있다. 주류언론에 대한 비판과 감시라는 시민언론운동에 대한 시민들의 관심축소로 이어질 가능성이 크다.

환경적 조건의 변화는 새로운 양식의 운동을 요구한다. 시민언론운동이 언론개혁을 통한 민주적 공론장을 만들어내려면 운동의 역량과 환경적 조건에 어떻게 유연하게 대응하느냐에 달려있다. 시민언론진영이 가진 역량을 바탕으로 기존의 방식에서 벗어난 새로운 전략과 전술을 개발해야 할 것이다.

시민언론운동진영이 가진 운동역량은 몇 가지로 정리해볼 수 있다.

첫째, 사회적 자본과 신뢰에 그 뿌리가 있다. 이익집단이 아니라 시민들을 대의하여 시민주권을 실현하는 한 형태다. 정당성은 언론노동운동과 구별되는 운동의 지향점이다. 이러한 사회적 신뢰는 1970년대와 1980년대 언론자유수호투쟁을 계승한 시민단체의 역사성, 활동가와 시민 참여자들의 헌신성, 수십 년 활동의 과정에서 축적되어온 운동의 진정성 등에서 비롯된다. 둘째, 그동안 쌓아온 운동경험과 독특한 역량 중의 하나가 언론 내용에 대한 분석과 감시다. 모니터를 통해서 언론에 대한 새로운 비평가 관점, 그것을 모티브로 한 다양한 콘텐츠의 생산이 가능하다. 셋째, 시민언론운동에 참여한 연구자와 전문가 집단도 시민언론운동의 중요한 자산이다. 언론 구조에 대한 제시, 언론 운동의 논리와 전략의 개발, 정책적 대안 마련 등 다른 언론운동영역과 차별화된 역할을 할 수 있다.

이러한 역량을 토대로 시민언론운동은 방향을 모색할 수 있다.

첫째, 합리적 공론장을 만들기 위해서는 시민사회, 언론노조, 언론 단체, 정치세력 등 사회적 힘을 결집하는 새로운 연대 방식을 찾아야 한다. 정세 인식과 운동의 방향, 구체적 전술과 수단에서 늘 일치하지는 않는다.³⁰⁾ 언론개혁이라는 운동성을 존재 근거로 하고 있

30) KBS 수신료 인상 저지 투쟁, 미디어랩 제정과정, 지상파 방송 중간광고허용 등 사안에서도 언론노조와 시민단체들 사이에서도 입장차이가 적지 않았다.

는 언론시민단체와 권익단체의 성격도 있는 언론현업 단체는 입장의 차이가 있을 수 있다. 각 단체마다 처한 조건과 역량이 다르기도 하다. 자율성과 독립성을 유지하면서 공조관계를 유지할 틀을 만들어 언론 운동 역량의 통합 효과를 만들어야 할 것이다. 운동의 정당성은 시민단체가 우위에 있다. 이를 바탕으로 운동의 장·단기적 목표와 의제, 운동의 구체적인 방식에서 시민단체가 선도적 역할을 할 수 있어야 한다. 언론시민단체에 참여하고 있는 전문가집단이 운동의 명분과 논리, 정당성을 생산해내야 할 것이다.

둘째, 운동의 의제와 활동 방식에 시민들이 어떻게 주도적으로 참여하도록 할 것인가에 대한 대안 마련이 필요하다. 기존 시민운동에서는 시민을 대상화하고 온라인 영역에서 조직화하고 동원하는 기제로 본다는 비판이 있다(송경재, 2009). 언론시민단체는 실제 조직운영에 있어서 전략계획이나 정책 마련 등 운동추진에 필요한 전문운동가와 조직력보다는 교수 등 지식인 참여로 이루어지고 있다는 한계가 있다. 의사결정과정과 운동의 실천과정에 시민들의 능동적 참여를 어떻게 이끌어내느냐가 당면한 핵심과제다. 시민들은 시민단체가 제시하는 활동이나 가치에 선뜻 동참하지 않으려 한다. 언론시민단체가 지향하는 가치와 대의를 어떻게 공감의 가도를 형성화하여 전달하는가가 시민단체의 회원 확보와 지지 기반의 확대를 결정한다. 언론시민단체가 주창하는 언론개혁, 합리적 공론장의 형성 등의 가치는 공공적이고 공익적이지만 시민들이 실생활에서 체감하는 개별 혜택은 크지 않을 수 있다. 시민단체는 이러한 문제가 얼마나 중요한지 시민들이 공감하고 참여할 수 있는 활동과 프로그램을 어떻게 개발하고 실천하느냐가 과제다.

셋째, 언론 핵심 문제를 시의성 있게 발굴하고 이를 어떻게 사회적 의제로 확산할 것인가다. 모니터 활동은 언론 내용의 문제를 찾아내는 주요한 수단이다. 민언련은 다양한 사안에 대한 모니터를 통해 언론을 감시해왔다. 공론장을 왜곡하는 보도 행태에 대해 지속적으로 지적과 비판을 해왔다. 하지만 이렇게 생산된 감시활동의 내용이 사회적으로 공유되지 않는다면 운동의 성과는 기대에 못 미친다. 새로운 매체환경과 시민들의 콘텐츠 이용 행태에 맞게 이를 포장하고 가공해야 할 것이다. 시민들이 공감할 수 있는 형식과 포맷으로 재가공하는 것이 필요하다. 단순히 모니터 보고서나 브리핑을 발표하는 수준을 넘어서 다양한 형태로 시민들에게 다가가야 할 것이다. 이러한 역량이 여론을 쟁점화하고 지지층을 모으고 동원하며 집합행동으로 전환하는 저항의 동원과정과 조직화이다. 정책과정에 참여할 수 있는 동력을 획득하고 운동의 목표를 달성하게 한다.

넷째 지형이 바뀌고 있는 언론환경에서 전통적인 매체에 대한 견제와 감시, 정책과 제도의 제안 등을 넘어서서 언론운동의 외연을 확장할 필요가 있다. 매체이용 행태가 달라지고 있다. 젊은 세대는 전통적 매체가 아니라 새로운 매체로 옮겨간다. 하루가 다르게 새

로운 플랫폼, 그 플랫폼에 따른 콘텐츠의 변화 양상이 뚜렷하다. 인터넷, 유튜브, 페이스북 등 새로운 플랫폼의 등장은 시민언론운동의 가능성을 넓혔다.³¹⁾ 소셜 미디어의 확산은 시민 대중에게로의 권력 이동을 가져왔다(박창희·장석준, 2012). 기존 미디어의 영향력과 의제설정 능력은 현저히 약해졌고 사회적 이슈의 의제설정 및 여론 형성에 미치는 영향력의 축이 이동한다. 해시태그 운동이 대표적이다. 서명, 리본달기 등을 통해 강력한 폭발력을 보여준다. 참여미디어는 의제 설정과 공감대 형성, 빠른 전파력과 행동으로 이어질 수 있는 즉흥성, 강력한 확산성, 상호작용성을 갖고 있다(박창희·장석준, 2012). 원용진(2016)은 언론운동에서 미디어운동으로 확장해야 한다고 주장한다. 새로운 플랫폼이 속속 등장하고 장르간의 구분은 물론 플랫폼과 장르의 구분마저 모호해지고 있기 때문에 이를 다 포괄하고 활용하며 감시와 사회적 기여를 이끌어내야 한다는 것이다.

다섯째 콘텐츠 생산운동에까지 운동영역을 확장할 필요가 있다. 시민언론운동은 모니터를 통해서 사후적 감시운동에 비중을 두어왔다. 하지만 새로운 미디어에의 시민참여가 늘고 있으며 다양한 양식의 미디어가 속속 등장하고 있다. 대안 언론, 독립 미디어, 큐레이터 저널리즘, 팟캐스트 등이 공론장 구성의 중요한 주체로 등장했다. 공론장의 재구성을 통하여 건강한 숙의민주주의의 질적 진전을 목표로 한다면 새로운 공론장 참여자들을 어떻게 지원하고 다양한 공론적 토론과 시민의 논의를 가능하게 할 것인지에 대한 모색이 필요하다. 다양성은 시민단체가 추구하는 핵심적 가치가운데 하나이기도 하다. 이들이 생산한 콘텐츠가 유통될 다양한 플랫폼은 속속 등장하였지만 생산기반과 협력과 공존의 생태계를 어떻게 조성할 것인가를 시장에만 맡길 수만은 없다.³²⁾ 물론 자생적으로 형성된 이들 미디어에 시민단체가 어떠한 기반을 조성해 줄 것인지는 아직 구체적이지도 않고 워낙 빠르게 변화하는 환경에 시민단체가 순발력 있게 부응할 수 있을지도 의문이기는 하다.

숙의민주주의의 토대가 되는 건강한 공론장의 구축이라는 과제는 여전히 진행형이다. 역사적으로 보면 민주주의가 일시적으로는 위축되거나 후퇴하는 조짐을 보이지만 긴 안목에서는 확장되면서 공고해지는 과정을 밟고 있다. 그동안 공론장 구성에서 절대적인 우위를 차지한 것은 공영방송과 주류 언론이었다. 이들이 공론장에 제시하는 의제와 보도가 사회여론의 방향을 설정해왔다. 시민언론운동은 주류언론을 감시하고 이들의 독립과

31) 2016년 민언련의 '중편 때까지 프로젝트'는 한달여 만에 민언련 회원이 몇 배로 늘어날 만큼 큰 성공을 거두었다. 넉넉해진 재정적 여력으로 다양한 중편을 포함 언론에 대한 감시를 강화하면서 운동 역량과 위상, 시민과의 접점이 획기적으로 신장하였다.

32) 시장의 논리와 저널리즘의 논리는 상충될 때가 많다. 광고를 주요 재원으로 하는 시장적 생존방식은 독립 미디어의 가치를 훼손할 가능성이 높다.

자유를 확대하기 위해 정치권력과 자본권력을 견제, 비판해왔다. 그러나 다양한 새로운 매체가 등장하고 시민들의 직접적인 의사표현의 기회가 확대되면서 공론장 구조도 변화하고 시민단체와 시민사회의 대의성 관계에도 변화가 일어났다. 시민언론운동은 운동영역과 방식, 정치 및 언론, 언론단체와의 관계, 시민들과의 소통 방식 등에서 새로운 환경변화에 조응하기를 요구받는다.

6. 결론 및 제언

이 연구에서는 이명박-박근혜 정권에서 시민언론운동을 둘러싼 환경과 조건이 어떻게 변화하고 있는지를 진단하려 했다. 시민언론운동의 주요 특성을 분석하고 함의를 논의한 다음, 시민언론운동이 당면한 과제에 대해 살펴보았다. 나아가 현실적인 한계를 극복하기 위한 다양한 실천적 방안도 제안하였다.

하지만 체계적인 분석과 설명력을 지닌 이론적 틀, 맥락적 해석 없이 현상에 대한 나열적 서술적 연구의 한계를 보였다. 이러한 제안과 분석의 타당성과 현실 적실성은 이후 연구를 통해 더욱 탄탄한 논리적 완성이 더해져야 할 것이다. 좀 더 치열하게 논의되고 사회적 공론을 통해 정당성을 검증받아야 할 것이다. 앞으로 시기별로 운동의 정치 사회적 조건, 운동의 목표, 운동방식, 구체적인 운동 쟁점, 운동의 대상 등을 좀 더 체계적으로 비교 분석하여 각 시기에 조응하는 운동 방식의 특성을 찾아내고 보편적인 시민언론운동의 이론적 단초를 만드는 연구가 필요하다. 이는 미디어의 기술적 진화와 시민사회의 변화, 정치권력의 성격 변화 등 다양한 외재적 요인과 시민언론운동 진영의 내재적 요인이 서로 어떻게 작동되었는지에 대한 통찰이 있어야 될 것이다. 정세와 환경변화에 따른 새로운 운동의 전략이 모색될 수 있기 때문이다.

참고 문헌

- 강상현 (1993). 정보화 시대의 시민언론 운동. 한국사회언론연구회 (편), <자본주의 언론과 민주주의: 한국사회와 언론3> (86-132쪽). 서울: 한울.
- 김동노 (2013). 시민운동의 정치참여를 통해 본 시민운동의 성장과 한계. <현상과 인식>, 37권 3호, 59-85.
- 김동원 (2016). 언론 모니터 운동의 성과와 대응 전략. 전국언론노동조합·한국언론정보학회 '후퇴하는 저널리즘과 언론운동의 대응' 토론회(2016, 3, 31) 자료.
- 김서중 (1999). 시민언론운동에 대한 평가. 민주언론시민연합 '한국시민언론운동의 평가와 전망' 토론회(1999, 7, 15) 자료.
- 김선미 (2007). 시민운동 위기 담론과 발전 방안. <담론20>, 10권 3호, 143-173.
- 김승수 외 (2007). <언론 운동과 매체정책의 관계에 대한 연구>. 열린 미디어 연구소.
- 김유진 (2016). 시민언론운동의 과제와 전망. 한국언론정보학회 'Reboot 언론운동: 다양한 시선, 진솔한 목소리' 세미나(2016, 8, 26) 자료.
- 김은규 (2006). 한국 대안적 공론장의 변화과정과 추동 요인에 대한 고찰. <한국언론정보학보>, 통권 33호, 87-114.
- 김은규 (2014). 1990-2000년대 초 언론운동사. 민주언론시민연합 '한국언론운동사 심포지엄'(2014, 10, 24) 자료.
- 김정훈 (2012). 참여연대를 통해 본 한국 시민운동의 변화. <기억과 전망>, 여름호(통권26호), 8-49.
- 김정훈·조희연 (2008). 민주화 20년과 공론장의 구조변동: 언론운동적 함의. 민주언론시민연합 주최 '한국 민주주의와 언론운동' 토론회(2008, 6, 30) 자료.
- 김주언 외 (2008). <미디어 2.0시대 시청자권리와 수용자 운동>. 열린미디어 연구소보고서.
- 민인철·이동근 (2005). 능동적 수용자론에 대한 소고: 정치참여자로서의 대안 언론 수용자. <언론과 학연구>, 5권 8호, 155-190.
- 민주언론시민연합 (2008-2016). <정기총회 자료집>.
- 박경신 (2009). 소비자들의 2차불매운동의 합법성. 한인섭 (편), <한국과 표현의 자유> (71-106쪽). 경인문화사.
- 박상필 (2005). <NGO학>. 서울: 도서출판 아르케.
- 박창희·장석준 (2012, 6월). <SNS에 의한 시민운동 과정: 시민운동단체와 시민 이슈를 중심으로>. 한국소통학회 2012년 봄철 정기학술대회 자료집 (131-144쪽).
- 송경재 (2009). 네트워크 시대의 시민운동연구. <현대정치연구>, 2권 1호, 55-83.
- 신태섭 (2009). 여론다양성과 방송소유규제완화. 민주언론운동시민연합 토론회(2009, 5, 21) 자료.
- 원용진 (2012). 미디어 정책 패러다임 전환. <미디어 개혁과 시민의 권리> (61-98쪽). 미디어커뮤니케이션 네트워크.
- 원용진 (2016). 미디어운동의 새로운 패러다임 구축을 위한 제안. 한국언론정보학회 'Reboot 언론운

- 동: 다양한 시선, 진솔한 목소리' 세미나(2016, 8, 26) 자료.
- 유팔무 (2005). 시민사회와 시민운동. 유팔무·김호기 (편), <시민사회와 시민운동>. 한울.
- 윤성이 (2008). 2008 촛불과 정치참여특성의 변화. <세계지역연구논총>, 27집 1호, 315-333.
- 이강택 (2010). <공영방송에 대한 시민참여연구>. 성공회대 석사학위논문.
- 이기형 (2012). 방송저널리즘 어떻게 붕괴되었는가. 방송기자협회 '공영방송과 방송저널리즘 어떻게 복구할 것인가' 토론회(2012, 2, 10) 발제집
- 이상훈 (2012). 신자유주의와 미디어 공공영역. <미디어 개혁과 시민의 권리> (129-165쪽). 미디어 커뮤니케이션 네트워크.
- 이상훈·김명준 (2015). 미디어 운동의 현황, 그 공백과 한계. <정치커뮤니케이션 연구>. 통권 39호, 123-159.
- 이선미 (2006). 능동적 시민과 차이의 정치. <한국 여성학>, 22권 1호, 147-182.
- 이승선 (2009, 3월). 언론소비자운동에 있어 광고불매운동의 의미. 한국언론정보학회 '언론소비자운동과 광고불매운동' 토론회 자료집 (33-53쪽). .
- 이창호·배애진 (2008). 뉴미디어를 이용한 다양한 사회운동방식에 대한 고찰. <한국언론정보학보>, 통권 44호, 44-75.
- 임동욱 (1995). 한국시민 언론운동의 성격과 방향정립을 위한 시론적 논의. <한국언론학보>, 33호, 165-201.
- 임의영 (2010). 공공성의 유형화. <한국행정학보>, 44권 2호, 1-21.
- 전규찬 (2012). 커뮤니케이션 주권론을 제안한다. <미디어 개혁과 시민의 권리> (99-128쪽). 미디어 커뮤니케이션 네트워크.
- 정연우 (2010). 언론운동으로서 광고기업 불매운동의 특성에 관한 소고. <정치커뮤니케이션연구>, 통권 16호, 383-418.
- 정재철 (2006). 온라인시민사회운동의 공론화 과정에 대한 탐색적 연구. <한국언론정보학보>, 통권 33호, 253-285.
- 정태석 (2006). 시민사회와 사회운동의 역사에서 유럽과 한국의 유사성과 차이: 유럽의 신사회운동과 한국의 시민운동을 중심으로. <경제와 사회>, 통권 72호, 125-147.
- 조대엽 (2007, 12월). 공공성의 재구성과 시민운동의 새로운 주기. <2007 후기 사회학대회 논문집> (881-891쪽).
- 조대엽 (2014). 현대 사회운동의 세계사적 맥락과 참여연대의 시대. 조대엽·박영선 (편), <감시자를 감시한다: 고장난 나라의 감시자 참여연대를 말하다>. 서울: 이매진.
- 조철민 (2014). 참여연대 운동방식의 흐름과 전망. 조대엽·박영선 (편), <감시자를 감시한다: 고장난 나라의 감시자 참여연대를 말하다>. 서울: 이매진
- 주성수 (2006). <시민참여와 민주주의>. 서울: 아르케.
- 주승희 (2009). 소비자불매운동의 의의 및 법적 허용한계 검토.<경영법률>, 19권 3호, 515-542.
- 최영목 (2005). <시민미디어론>. 서울: 아르케.

- 최영목 (2008). '아고라' 시대의 안티조선운동: 지식인운동에서 소비자운동으로. 민주언론시민연합 주최 '한국 민주주의와 언론운동' 토론회(2008, 6, 30) 자료.
- 최영목 (2012). MB 시대 청산을 위한 미디어정책 방향. <미디어 개혁과 시민의 권리> (23-58쪽). 미디어커뮤니케이션 네트워크.

- Crenson, M., & Ginsberg, B. (2002). *Downsizing democracy: How America sidelined its citizens and privatized its public*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press
- Curran, J. (1991). Mass media and democracy: A reappraisal. In J. Curran & M. Gurevitch (Eds.), *Mass media and society* (pp. 82-117). London, UK: Edward Arnold.
- Mullard, M. (1999). Discourses on citizenship. In J. Bussemaker (Ed), *Citizenship and welfare state reform in Europe* (pp. 12-26). London, UK: Routledge.
- Raboy, M. (1990). *Missed opportunities: The story of Canada's broadcasting policy*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Rheingold, H. (2003). *Smart mobs: The next social revolution*. 이운경 (역). <참여군중>. 서울: 황금가지.
- Rimmerman, C. (2001). *The new citizenship: Unconventional politics, activism and service*. Boulder, CO: Westview Press.

투고일자: 2016. 11. 30. 게재확정일자: 2017. 1. 18. 최종수정일자: 2017. 1. 25.

Challenges and Prospects of the Citizen Media Movement in the Lee-Park Regime

Yeonwoo Chung

Professor, Department of Advertising & Public Relations, Semyung University

The media movement is a movement to separate from the political power and to dismantle the media power and to seek the control of citizens' media. Political power is the biggest factor that violates the fairness and independence of the media in the public domain. On the other hand, the factor that interferes with the healthy and responsible media of the press in the private sector is the media power originating from the owner. Citizens' media campaign emphasizes citizens' mobility as a subject that monitors the political power and media power that have the sovereignty of the media belonging to the citizen and may infringe on this sovereignty. In the Lee Myung Bak - Park Geun Hye regime, the civil press movement was a period of resistance and struggle. Citizen media campaigns have completely collapsed with governance. As a result, the intellectuals who have expertise in the media have lost their place in the discussion and presentation of the policy alternatives in which the policy production is centered. The influence of citizen media organizations, which are centered on activists rather than citizen's direct action, is limited. In order to strengthen the power of the media reform, it is necessary to reconstruct social forces such as civil society, media unions, media organizations and political forces. We should also look for various ways in which citizens can participate actively in the agenda and activities of the movement. In addition, it is necessary to expand the movement of the media.

KEYWORDS Media Movement, Public Sphere, Citizen, Publicity, Democracy, Solidarity, Media Reform