

## 공공 커뮤니케이션과 언론의 실패, 위험한 정부에 대한 시론\*

이영주\*\* · 류웅재\*\*\*

### | 국문요약 |

최순실-박근혜 게이트는 정부를 포함한 공적 영역의 총체적 비정상성을 단적으로 드러내는 사건이다. 비선실세와 정부의 주요 인사들이 결탁해 국가를 사유화하고 이를 통해 자신들의 정치적 권력과 경제적 이득을 극대화해 왔다. 박근혜 비밀정부 요원들은 국정농단, 부정부패, 정경유착이라는 한국 사회의 기득권 계급의 전형적인 연결 구조를 드러냈다. 이 논문은 정부와 공적 기관들이 언론과 시민들을 대상으로 행하는 커뮤니케이션의 체계적 조작과 왜곡, 권력과 기득권 계급과 결탁하거나 이들에게 튼튼한 방어 요소를 제공하는 퇴행적 미디어를 다룬다. 또 공공 커뮤니케이션의 체계적 왜곡과 변질된 미디어의 결탁 속에서 정부가 얼마나 무능력하고 위험한 상태로 전락할 수 있는지 살펴보았다. 이 논문은 이명박, 박근혜 두 정부 기간 동안에 더욱 심화된 반 민주주의적 정부와 권력, 정치적 두목과 부하라는 전 근대적 정치 행태, 이와 연관된 공공 커뮤니케이션과 퇴행적 미디어에 대한 비판적 관찰과 논의를 통해 언론학의 성찰적 관여와 현실 참여의 지점들을 제안하고 있다.

■ 핵심어: 박근혜 정부 게이트, 공공 커뮤니케이션, 퇴행적 미디어, 위험한 정부

\* 이 논문은 2016년 한국연구재단 BK21플러스사업(21B20130011127)의 지원을 받아 수행된 연구임.

\*\* 성균관대학교 신문방송학과 BK연구교수, ubergang@skku.edu, 제1저자

\*\*\* 한양대학교 미디어커뮤니케이션학과 부교수, wjryoo@hanyang.ac.kr, 교신저자

## I. 서론

대부분의 사람들은 모든 권력자의 뒤에 비선실세가 있을 것이라고 생각한다. 정치 권력자의 뒤에만 비선실세가 있는 것은 아니다. 모든 조직의 수장 뒤에는 선출되지 않고, 드러나지 않지만 실질적으로 그 조직을 좌우하는 비선실세가 있다. 하지만 비선실세는 예외 없이 누군가에 의해 폭로되거나 적발된다. 권력을 놓고 경쟁하는 다른 집단에 의해서든, 비선의 위험성을 감지하는 공선(公線)에 의해서든 비선실세들은 결국 드러나고 그들이 행한 온갖 비리와 패악들이 고발당한다.

영애의 시절부터 많은 이들로부터 의심받던 박근혜<sup>1)</sup>를 움직이는, 혹은 박근혜가 움직이는 숨은 세력들의 정체가 최순실로부터 시작된 박근혜 비밀정부 게이트<sup>2)</sup>를 통해 드러나면서 한국 사회가 총체적인 혼란과 충격 속에 빠져 있다. 세월호 침몰 사태 때부터 꾸준히 제기되었던 비선실세설, 심상시설, 문고리 3인방설이 사실로 드러남과 동시에 비선실세들의 조정을 받거나 결탁했던 공선 라인들이 계속해서 드러나고 있다. 또 그동안 비선 리스트에 오르지 않았던 새로운 이름들이 하나씩 공개되고 있으며, 매일 여기저기서 쏟아지는 박근혜 비밀정부 게이트 관련 소식들과 그

- 
- 1) 이 논문의 초고는 한국방송학회 2016 봄철정기학술대회에서 “실패하는 공공 커뮤니케이션, 그리고 위험한 정부에 대한 비판적 시론”이라는 제목으로 발표되었다. 이 논문은 이를 토대로 그 이후의 정치적 상황과 사건들, 사례들을 반영해 수정하고 재구성한 것이다. 이 논문은 2015년 7월부터 작성되기 시작해 2016년 12월에 마무리된 것으로 전반적 내용과 문장들은 이 시기 동안 변화해가는 정치적 상황들을 반영하고 있다. 이 시기는 아직 박근혜 전 대통령에 대한 헌법재판소의 탄핵 인용과 파면 결정(2017년 3월 10일)이 있기 전으로 당시의 상황을 반영한 시제 표현을 사용할 수밖에 없었다. 하지만 최종 수정이 2017년 3월에 이루어져 박근혜 전 대통령에 대한 현재의 파면 결정과 이후 상황들을 고려해 논문의 일부 내용과 결론 부분을 수정했다.
  - 2) 언론을 포함해 대부분의 사람들이 ‘최순실 게이트’ 혹은 ‘최순실-박근혜 게이트’라는 용어를 사용하지만, 우리는 선출되지 않은 비선 인사들과 선출되거나 임명된 공식 정부 인사들이 국정농단의 두 축이었다는 점을 강조해 ‘비밀정부’라는 용어를 사용하고자 한다. 즉, 최순실-박근혜 게이트는 비선과 공선, 비밀조직과 공식 정부조직이 함께 작동한 국정농단, 부정부패, 정경유착 사건으로 이를 비밀정부 게이트라고 부르고자 한다.

전모는 대통령의 탄핵이 인용된 이후에도 모두 밝혀지지 않았고, 하나씩 정확하게 쫓아가기가 불가능할 정도이다.

박근혜 정부 4년 동안 주요 정책들의 결정과 실행이 공식적으로 임명받지 않고 선출되지 않은 ‘비밀정부요원’들의 주도와 정부 내 공직자들의 권력을 통해 이루어졌다. 어디서부터 어디까지 비밀정부가 작동했는지 알 수 없을 정도이며, 박근혜 정부 내각을 포함한 공적 영역 전체에 대한 국민들의 불신 상태가 심화되고 있다. 이명박 정부 때부터 끊임없이 제기되었던 국가권력기구들의 정치 공작과 정보 공작들에 대한 의혹들에 뒤이어 박근혜 비밀정부 게이트 사태는 헌법과 법률체계, 국가 기관과 정부 부처 및 공적인 제도와 같은 모든 것이 특정 집단에 의해 철저하게 유린당할 수 있다는 사실을 보여주고 있다. 지금 우리는 국가가 철저히 사유화되고 특정인들의 권력과 부의 재생산을 위한 도구로 전락해 있는 야만적이고 불행한 상황에 직면해 있다.

물론 박근혜 비밀정부 게이트는 박근혜 정부만의 문제가 아닐 것이다. 모든 정부와 권력 뒤에는 부여받지 않은 권력을 행사하며 실질적인 권력의 주인 노릇을 했던 비선들이 존재해 왔다. 어찌 보면 박근혜 비밀정부 게이트는 우리 사회 자체가 비선출, 비공식, 비밀 실세들의 거래와 나눠먹기라는 비정상성에 기초하고 있다는 것을 가장 포괄적이고 확실하게 보여준다. 동시에 초거대 기득권 집단이 자신들의 권력을 양도하거나 좀처럼 빼앗기지 않는 구조를 어떻게 유지하고 있는가를 집약적이며 상징적으로 보여준다. 초고속 경제성장과 87년 이후 민주주의의 발전을 전면에 내세우며 선진국의 문턱에 서있다는 집단적 마취와 환상은 지난 10여 년의 정치 상황 속에서 철저하게 무너지고 있다.

이 같은 상황에서 이 글은 현재의 국가의 비정상성의 심화라는 문제를 공적 영역(특히 정부와 공적 영역의 커뮤니케이션-공공 커뮤니케이션)과 언론의 총체적 실패, 더 나아가 이러한 비정상성을 떠받치는 권력과 언론의 결탁, 또는 은밀한 공모 관계를 중심으로 살펴보고자 한다. 수많은 시민들이 그동안 지속적으로 문제 제기하고 의혹의 시선들을 거두지 않았던 정부의 난맥상, 정부의 위험성의 원인들을 공공 커뮤니케이션과 언론을 중

심으로 짚어 봄과 동시에 언론학이 고민해야 할 정부와 공적 기관들 그리고 언론의 개혁에 대한 성찰들을 담아보고자 한다.

## II. 위험한 정부와 징후적 사건들

2008년 광우병 유발 가능성이 있는 미국 소고기 수입을 반대하거나 수입 조건을 강화해야 한다는 많은 사람들의 의견에 대해 당시 정부는 정치적 무지나 반미(反美) 불순분자들의 선전선동으로 내몰면서 언론을 포함한 여론 공간들과 정상적으로 작동해야 할 공론장을 위협했다. 미국산 소고기 수입을 둘러싼 사회적 갈등과 대립 과정에서 시민들은 미국산 소고기의 안전성에 대해 정부가 충분히 검토하고 토론의 기회를 가질 것을 주장했지만, 정부는 미국산 소고기 수입 결정을 정당화할 수 있는 발언과 자료들을 충분한 검증 없이 제시하며 다른 의견들을 억압했다. 결국 시민들의 촛불시위가 확산되고 시민에 대한 공권력의 집행이 이루어지며 결국 강압적인 통제 정치가 뒤를 이었다. 그리고 8년의 시간이 흐른 2016년 미국산 소고기 수입을 결정했던 이명박 전 대통령과 당시 정부 인사들은 언론 인터뷰를 통해 미국산 소고기를 먹고 광우병에 걸린 사람은 전혀 없다며 자신들의 결정이 옳았고, 반대했던 사람들이 선전선동으로 사회를 혼란하게 만들었다고 비난했다.

MBC 해직기자 이용마는 이명박 정부가 2008년 광우병 촛불시위 발생 직후부터 벌인 온갖 여론 조작의 증거들을 제시했다. ‘미네르바’ 구속, 인터넷에서 이명박 정부에 대한 비판적 글을 게시한 사람들에 대한 정보기관원들의 추적과 미행, 공영방송 사장 교체와 정부에 비판적인 보도와 프로그램을 제작했던 기자와 PD들의 해직, 국정원과 검찰을 동원한 총리실의 민간인 사찰(이용마 2013) 등 일련의 사건들은 이 시기 이후 펼쳐진 언론과 표현의 자유의 억압, 정부와 공적 기관들의 여론조작 행위와 관련된 대표적인 사례이다. 미국산 소고기 광우병 촛불시위가 확산될 때 이명박 정부에 대한 비판 여론의 집결지 중 한 곳이었던 다음(daum) 아고라의

영향력이 커지자 이명박 정부는 다음에 대한 두 달 넘는 특별 세무조사를 벌이며 온라인 여론공간을 압박하기도 했다.

비주류 언론과 시민들의 비판에도 불구하고 정부는 소고기 수입 협상 당시 미국과의 협상 조건과 내용들에 대해 정확히 공개하지 않거나 거짓된 발표를 통해 비판 여론을 차단하고자 했다. 예를 들어, 정부는 국가별 미국산 소고기 수입조건 비교 자료 등을 배포하면서 한국이 다른 국가들과 동일한 조건으로 수입 협상을 하고 있다고 주장했지만, 보다 엄격한 수입조건을 적용하고 있는(30개월 미만 쇠고기와 내장 제외와 같은) 다른 국가들에 비해 훨씬 완화된 조건(전 연령 쇠고기 수입 및 일부 내장 수입)으로 협상이 이루어졌다는 사실이 드러났다. 또 한국의 수입기준이 국제수역사무국(OIE)의 기준이며, 한국과 같은 조건을 적용하지 않는 다른 국가들이 세계무역기구(WTO)에 제소당할 것이라는 발표를 통해 협상 조건을 정당화하거나 이에 대한 합리적인 문제 제기를 차단하고자 했다. 더 나아가 정부는 “미국은 안전해서 광우병 발생이 없을 것”, “미국에서 광우병이 발병하면 즉시 재협상 하겠다”, “광우병 위험물질에 오염된 의약품과 화장품, 음식재료를 사용하면 위험하다는 주장은 선동”(경향신문, 2013/09/25) 등의 발표로 일관했고, 주류 언론들은 정부의 발표를 그대로 인용해 발표하거나 시민들의 촛불시위를 비난하는 보도로 정부를 옹호했다.

2010년 3월에는 백령도 근처 해상에서 해군의 초계함인 PCC-772 천안함이 침몰했다. 이로 인해 해군 장병 40명이 사망했고 6명이 실종되었다. 해군과 정부의 발표와 달리 천안함 침몰에 대한 의혹들이 여기저기서 분출되었다. 정부는 북한 어뢰에 의해 폭침 당했다고 발표했지만 수많은 전문가들이 이 조사 결과에 의혹을 제기했다. 명확하지 않은 증거들, 해명되지 않는 사실들, 엇갈리는 진술 등이 이러한 의혹들을 확산시켰지만 정부는 의혹을 제기하는 사람들을 ‘중북(從北)’으로 몰아붙이며 정부의 발표에 대해 무조건 믿을 것을 요구했다. 정부의 발표를 믿지 않고 의혹을 제기하는 집단을 북한을 편드는 것이자 반(反) 국가 행위자로 규정하면서 ‘묻지마’ 애국심을 증명할 것을 요구했다. 이 당시 북한 어뢰에 의한 폭침으로 규정하고 이외의 다른 문제 제기들을 억압하며 반복 애국주의를 전면에

내세웠던 이명박 대통령 또한, 사고 발생 초기 북한 어뢰에 의한 폭침설을 주장하는 군 장성들을 경계했음을 밝혔다. 하지만 『조선일보』를 중심으로 한 보수 언론과 군 장성들이 북한 어뢰설을 더욱 강력하게 주장하기 시작하면서 이명박 정부는 갑작스럽게 다른 의문들에 의한 질문을 차단한 채 북한에 의한 폭침으로 규정한 채 북한과의 대립 국면을 조성했다(프레시안, 2015/02/17).

정부와 군은 천안함 침몰이 북의 어뢰에 의한 것이라고 주장하기 위해 과학적 증거를 기각하거나 왜곡했을 뿐만 아니라 합조단의 조사결과에 문제를 제기하는 사람들을 ‘중북세력’으로 규정했다. 그리고 정부와 언론의 매카시즘(McCarthyism)적 사상 공세가 이어졌다. 이명박 대통령은 “북한의 주장을 그대로 반복하는 우리 내부의 중북세력이 더 큰 문제다”라는 연설로 이 같은 중북 담론을 매개로 한 정치적 공세를 확산시켰다. 지금까지도 북한 어뢰설을 부정하는 과학적 증거들이 제시되고 정부와 합조단의 기존 발표를 뒷받침하고 있었던 데이터가 조작되었다는 사실이 드러나고 있지만(프레시안, 2012/06/14), 이 같은 과학자들의 증명 노력들은 이유를 알 수 없는 사상 공세 속에 묻혀 버렸으며, 천안함은 현재 안보교육의 텍스트로 활용되고 있다.

이명박 정부에서 시행된 4대강 프로젝트에 공식 투입된 예산은 22조 2,000억으로 알려졌다. 정확한 액수가 밝혀지지 않은 채 엄청난 국가 예산이 투입되는 국토 개조 사업을 둘러싼 수많은 합리적인 문제 제기와 반론이 되풀이 되었다. 하지만 문제를 제기하는 집단과 정부 간에 상호 인정할 수 있는 합의점들은 거의 존재하지 않은 채 사회적 갈등은 심화되었다. 국내외의 다양한 비판적 여론과 그런 여론을 의식하지 않는 정부의 일방적 사업 진행이 충돌한 채 현재 개조된 4대강은 가뭄이나 홍수, 물류 운송이나 선박 운항, 관광산업 활성화나 지역경제 발전에도 큰 도움을 주지 못하는 것으로 밝혀졌다. 오히려 강의 생태 환경의 악화에 따른 자연 재해의 징후들이 나타나면서 지속적으로 4대강 사업과 관련된 사회적 갈등이 커지고 있다.

또 감사원의 감사 결과, 이명박 정부는 석유, 광물, 가스공사 등 소위

자원의외교를 위해 3대 공기업이 36조 원이나 투자했지만, 안정적 자원 확보에는 실패한 것으로 평가되었다. 이에 대해 시민들이 정부의 해명을 요구하고 있지만 관련 부처나 공무원들이 침묵하거나 거짓된 정보를 제공하면서 언론의 비판을 받고 있다. 그리고 2014년 4월 16일, 인천에서 제주로 향하던 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하면서 승객 304명이 사망한 유례없는 대형 참사는 아직도 발견하지 못한 9명의 실종자를 바다 속에 남겨둔 채, 유가족을 비롯한 많은 국민들에게 깊은 분노와 불안, 좌절과 상실감을 안겨주었다.

침몰하는 배에서 인명을 구조해야 할 국가 장치들의 부재, 열악하다는 말조차 완곡어법일 정도로 불비하고 체계 없는 재난구조 시스템, 변명하는 정부, 제기되는 의혹들, 언론 통제와 입막음, 유언비어 유포자 처벌이라는 명분으로 차단되는 정보들은 단순히 컨트롤타워(control tower)나 리더십(leadership)의 문제를 넘어 국가의 부재가 야기하는 위험사회, 또는 재난 자본주의의 전모를 극명하게 보여주었다. 진상규명과 책임자 처벌을 요구하며 시위하는 유가족과 시민들을 향한 물대포 세례, 유가족을 비하하는 일부 언론과 일베 등 극우 보수적 문화정치,<sup>3)</sup> 제대로 작동하지 않는 진상조사위원회에 이르기까지 세월호 침몰을 둘러싼 정부와 공적 기관들의 무책임과 무능력은 한국 사회의 위기를 가장 극명하게 보여준 사건이다.

세월호가 침몰하고 수학여행 중이던 학생들을 포함한 수백 명의 승객들이 수몰되어 가고 있을 때 청와대를 비롯한 정부의 재난구조 시스템은 작동하지 않았다. 게다가 박근혜 대통령은 아직까지도 이 시간 동안 어디서, 무엇을 했는지조차 정확하게 파악되지 않고 있고, 이를 둘러싼 무수한 억측과 소문만 미디어를 통해 확대 재생산되고 있다. 이는 전술한 것처럼

---

3) 보수정부에 의한 보수시민단체의 동원 정치, 보수 연구기관이나 정부연구기관, 기업연구기관들이 보고서나 기자회견 등을 통해 수행하는 담론정치, 또는 문화정치의 실체는 항상 드러날 수밖에 없다. 정환봉, 2016, “보수단체 게이트로 번지나: 어버이연합 집회 동원, 드러난 돈줄,” 『한겨레21』(4월 25일) 기사와 보수언론매체인 김규태, 2016, “자유경제원 ‘광우병, 천안함, 세월호 … 이제 선동을 끝내자,’” 『미디어펜』(4월 6일)을 참고할 것.

럼 대통령이 깊숙이 관련된 국내외적으로 유례를 찾아보기 어려운 광범위한 게이트, 그리고 비선조직의 국정농단과 더불어 일련의 비상사태에 대처하는 컨트롤타워의 붕괴 등이 총체적인 원인이 되어 결국 대한민국 국회의 대통령에 대한 탄핵이 의결되었고, 2016년 12월 9일 박근혜 대통령에 대한 탄핵소추안이 압도적인 표차로 가결되었다.

전술한 문제들 외에도 2015년 5월에는 주한미군 오산기지에 전쟁용 살상무기인 살아있는 ‘탄저균’이 배달되었다. 쌀 한가니 분량에 100만 명이상이 사망에 이를 수 있는 치사율 95%의 살상무기가 택배로 배달된 것이다. 정부는 특별한 진상 규명 조치가 없었고, 대부분의 언론은 이에 대해 침묵했다. 고리 원전 1호기의 정전 사건의 발생과 그 후에도 계속되는 원전 사고와 방사능 물질의 누출에 대한 의심이 커지지만 정부는 이에 대한 정확한 정보를 은폐하거나 축소했다. 오히려 경제 활성화를 위한 원전 수출이라는 정부와 에너지 부족을 내세운 원전 건설 자본의 견고한 협력 관계가 지속되고 있다.

2015년 6월 메르스(중동호흡기증후군)의 갑작스런 확산으로 대한민국은 경제적, 심리적으로 한시적인 공황상태를 경험했다. 급격히 늘어나는 확진자와 사망자, 증가하는 치사율, 응급실 폐쇄와 문을 닫는 병원들, 초기 방역 실패와 은폐, 뒤늦은 정보공개, 정부의 초동 대응 실패에 쏟아지는 비판들이 이어졌다. 정부는 또다시 유언비어 유포자를 처벌하겠다고 나섰다. 정부는 적극적인 정보 공개에 나선 서울시와 성남시를 공격하기에 바빴다. CNN이나 워싱턴포스트, AP 등 주요 외신들은 한국에서 메르스 사망자가 잇따라 발생하고 있는 사실을 전하며 박근혜 정부의 미온적인 대응을 비판했다. 외신들은 “메르스는 사람 간 전파가 쉽지 않은데도 한국의 현대화된 의료시스템을 생각할 때 아주 이례적이고 놀라운 일”이며, “한국의 메르스는 거의 광풍 수준”이지만 “한국 정부는 메르스 환자가 거쳐 간 병원 이름을 공개하지 않아 비난을 받고 있는데도 여전히 정보 공개를 꺼리고 있다”고 비판했다(스포츠경향, 2015/06/05). 정부와 대통령의 지지율이 하락하자 뒤늦게 대통령과 관련 부처 장관들이 현장에 출현해 ‘무엇인가를 행하는 것’처럼 보이게 하기 위해 노력했다. 이들의 현장 연출과



설정 논란이 뒤를 이었고, 대통령은 뜬금없이 손 씻기 교육에 나섰으며, 여당 대표는 메르스 경로 음식점에 등장해 식사하며 그저 두려워하지 않으면 된다는 오래 묵은 의지론을 설파했다.<sup>4)</sup>

이뿐만이 아니다. 삼성을 위한 합병을 지원했던 국민연금을 둘러싼 의혹과 이들의 주가조작 의혹, 역사 교과서 국정화 확정고시 강행과 비밀스러운 집필 작업, 그리고 완성된 원고 공개와 비공개적인 의견 수렴 계획 발표, 시위 도중 경찰의 물대포에 맞고 쓰러져 사망한 백남기 농민, 일본과의 위안부 협상과 중단된 개성공단 문제, 테러방지법 직권 상정과 사드 배치 결정에 이르기까지 일일이 열거하기 어려울 정도로 많은 사건들 앞에서 정부는 심각한 정치 난맥상을 드러냈고, 책임성 있고 진실한 정보 공개와 토론을 대체하는 수많은 여론 조작(혹은 여론 제조)의 행태들이 드러났다.

이 과정에서 노출된 정부의 의사결정 및 커뮤니케이션의 문제들은 정부의 소통 부재, 공적 영역의 무능력과 혼란, 공공 커뮤니케이션의 누적되고 체계화된 비정상성의 반복적 흐름을 보여주는 사례들의 일부에 지나지 않는다.<sup>5)</sup> 이처럼 정부와 국민 간의 커뮤니케이션 채널들이 제대로 작동하지 않고 정보에 대한 불신이 가중되는 상황에서 정부의 정책에 대한 반대자

---

4) 국정 운영에 이상이 생길 때마다 대통령은 그에 대해 함구하거나 구태의연한 변명으로 일관하고, 그 책임을 정부각료나 국회, 또는 국민에게 돌리는 일명 ‘깨알’ 화법, ‘중언부언’ 화법, ‘로맨스’ 화법, ‘아몰랑’ 화법, 혹은 ‘유체이탈’ 화법을 통해 국민들로부터 공분을 불러일으켰고, 이는 국내외적으로 비판의 대상이 되었음(류응재·최진호 2016, 134-135)은 주지의 사실이다. 특히 대통령의 ‘유체이탈’ 화법은 대통령 스스로 관련되어 있거나 책임을 져야 하는 사안에 관해 마치 남의 일을 논평하듯 말하는 것을 지칭(이재현, 2015/07/29)하는데, 이는 국가 지도자의 말하기 방식이 언어 구사나 화법에 있어서의 논리성이나 문법적 정확성에 부합해야 함과 동시에 높은 수준의 신뢰도와 진정성을 담보해야 함을 여실히 보여준다.

5) 그럼에도 불구하고 박근혜 정부는 정부 출범 3주년을 맞아 ‘국민과 함께 하는 변화와 혁신, 도약의 길’이라는 정책자료집을 배포하고, 경제부흥, 문화융성, 국민행복, 평화통일기반구축, 비정상의 정상화 등 5개 부문의 정책성과를 나열했다. 그러나 이는 상식적인 수준에서도 현실을 과장하거나 왜곡해 묘사한 것임이 자명하고, 때문에 사회적 갈등을 부른 사안을 ‘치적’으로 포장해 현실과 동떨어진 그들만의 ‘자화자찬’이란 비판(『경향신문』, 2016/02/24)으로부터 자유롭지 못하다.

들이나 사건의 희생자들은 시위 등의 형태로 직접 행동에 나설 수밖에 없었지만 이 또한 심각한 커뮤니케이션의 장벽과 언론의 부정적 보도 앞에서 무력화되고 말았다. 민주주의하에서 정부가 정당성을 갖추고 정부에 대한 비판이 잘 전달된다면 굳이 시민들이 거리로 나설 이유가 없다는 견지에서 시민들의 직접 행동은 민주주의 결여에 대한 반응이라 볼 수 있다(김희진 2016).

더욱이 정부를 중심으로 한 공적 기관들이 노출하고 있는 대국민, 대언론 커뮤니케이션 상의 문제들이나 심각한 왜곡 상황에서 정부나 공적영역을 감시, 견제, 비판해야 하는 언론의 쇠퇴까지 겹쳐지면서 한국 사회의 민주주의의 토대들이 극도로 취약해지고 있다. 앞에서 언급한 중대한 사건들을 다루는 주요 언론들이 정부나 공적 기관들의 홍보나 여론 제조에 동원되거나 제대로 된 비판 기능을 수행하지 못함으로써 언론 영역에 대한 광범위한 불신과 회의감이 확산되고 있다. 특히 세월호 참사 이래 ‘기레기’(기자와 ‘쓰레기’의 합성어)라는 자조적인 표현에서 드러나듯, 언론에 대한 시민들의 신뢰는 추락했다.

### III. 실패하는 공공 커뮤니케이션, 드러나는 비밀정부의 실체

공공 커뮤니케이션(public communication)의 정의는 다양하지만 이 글에서 공공 커뮤니케이션은 공권력과 세금을 독점하는 정부와 기관들이 행하는 정보, 지식, 의견, 비판의 생산과 전달, 그리고 이를 다양한 집단과 개인들이 수용함과 동시에 이로부터 발생하는 여러 가지 효과를 포함하는 의미로 사용한다.<sup>6)</sup> 공공 커뮤니케이션은 정부와 공적 기관들이 정부 외부의 집단들, 이를테면 국내외 정당, 의회, 법원, 언론, 기업, 시민사회, 개인

---

6) 이 글은 공공 커뮤니케이션론을 이론적 차원에서 세밀하게 다루지는 않는다. 다만 정부와 공공기구들이 언론이나 시민들을 대상으로, 혹은 이들 사이에서 이루어지는 다양한 유형의 커뮤니케이션을 포괄하는 의미에서 이 용어를 제한적으로 사용하고자 하며, 이와 관련된 이론적 논의들을 활용하고자 한다.

등과의 관계 속에서 일방향, 혹은 쌍방향적으로 행하는 커뮤니케이션이다. 현대 민주주의 국가에서 정부와 공공기관은 진실된 정보들을 투명하고 조작됨이 없이 제공하고, 외부에서 쏟아지는 비판이나 요구들에 대해 적극적으로 반응해야 한다. 누구나 인정하듯이 공공 커뮤니케이션의 토대와 과정이 안정적으로 형성되어 있을 때 보다 민주적이고 정치적으로 성숙한 국가라고 말할 수 있다.

정부나 공공기관들이 행하는 커뮤니케이션은 정보제공, 정책의 옹호와 설득, 시민의 참여 제고라는 기본적인 기능을 갖는다. 공공 커뮤니케이션을 통해 정부와 공공기관은 자신들의 정책이나 프로그램에 대한 광범위한 지지나 정당성을 확보하고, 시민들의 욕구와 필요를 파악하고 이에 반응하게 되며, 정부의 관리 체계와 작동 메커니즘(mechanism)을 설명한다. 또한 효과적인 공공 커뮤니케이션은 시민들의 폭넓은 참여를 가능하게 한다. 따라서 정부나 공공기관의 커뮤니케이션은 유능한 대변인을 육성하는 것 이상의 가치를 가지는 일이며, 정부나 공적 영역에 대한 피드백(feedback)을 제공하는 시민들의 능력을 형성하는 차원의 일이기도 하다.

공중에 정보를 제공하고 정부와 공중 사이에 토론을 활성화하는 것을 간과하거나 무시한다면 거버넌스(governance)에 심각한 손상을 가져오고 공공 커뮤니케이션이 발생시킬 수 있는 다양한 효과들을 침식한다. 또 언론이나 공중과의 효과적인 공공 커뮤니케이션은 정부나 공적 영역 내부에서 정책을 발전시키고 상호간 협력 체계를 구축하는 관리 효과를 발생시키는데, 언론이나 공중 등 외부와의 효율적이고 책임성 있는 커뮤니케이션을 위해서는 협력적이고 통합된 내부 정보 체계가 구축되어야 하기 때문이다. 공공 커뮤니케이션의 체계적 발전은 정부 부처나 기관들 사이의 내부 커뮤니케이션과 언론이나 공중과의 외부 커뮤니케이션의 동시적이며 상호적 발전에 기초한다(Institute for public diplomacy and global communication, 2009).

공공 커뮤니케이션의 개념을 보다 제한적으로 적용한 정부 커뮤니케이션(government communication)은 커뮤니케이션의 목적, 필요성, 수용자 등과 관련해 매우 복잡하고 복합적인 측면들로 구성된다. 정부 커뮤니케

이선이 이루어지는 맥락과 상황, 주체와 대상, 목적과 방법 등이 매우 다양하고 다층적이다. 하지만 정부 행정에서 정부와 국민 사이에 정책이나 아이디어, 결정들을 둘러싸고 지속적인 정보 교환은 필수적일 뿐만 아니라 매우 중요한 요소라는 인식은 공통적이다. 이에 따라 현대 국가의 정부나 공적 기관들의 커뮤니케이션 담당 부서들이 전문화되고 커뮤니케이션 대행사가 참여하는 거대한 산업 영역으로 발전하기도 한다. 정치적 차원에서 뿐만 아니라 산업적 차원에서도 정부 PR이나 정부 정치 마케팅(government political marketing)이라는 용어를 포괄하는 정부 커뮤니케이션에 대한 연구가 최근 들어 부상하고 있다. 미국의 경우, 대통령 수사학이나 대통령 커뮤니케이션 전략, 대통령 관련 뉴스 운영 체계, 정부의 커뮤니케이션 수행 체계나 부처 및 담당자에 대한 연구들이 증가하고 있다. 또 대통령이나 정부 주요 공직자들과 미디어의 관계, 공공 기관들의 커뮤니케이션 활동에서 발생하는 긴장이나 충돌, 정부나 공공기관들의 커뮤니케이션 대행사들의 발전에 대한 연구들도 계속 확장 중이다. 유럽에서도 수상과 미디어의 관계, 정부나 정치인들의 정치 커뮤니케이션과 정부 커뮤니케이션의 조작성에 대한 연구, 정부나 공공 기관들의 미디어 관계 구조와 실행 체계에 대한 연구들도 관심을 받고 있다. 또 호주의 연구자들은 각 국가별 정부 커뮤니케이션에 대한 매우 포괄적인 개념들을 제시하기도 한다(Canel and Sanders 2013, 1-3).

캐넬과 샌더스가 공공 커뮤니케이션(정부 커뮤니케이션) 연구 지형들을 분석하며 제시한 공공 커뮤니케이션에 대한 인식상의 변화를 보면 첫째, 정당이나 정치인, 정부나 공공 기관들이 표를 얻기 위한 행위에서 언론이나 시민 등 다양한 집단과 지속적인 관계를 만들어가는 행위(relation building) 둘째, 정당과 정치인, 정부와 공공 기관들이 달성하고자 하는 정치나 선거 차원의 목적 달성을 위한 전략전술이 아닌 대중과의 성공적인 상호작용을 위한 경영 행위 셋째, 투명성과 신뢰, 접근성과 반응성과 같이 정부와 시민 사이에 정립되어야 할 민주주의적 가치와 과정을 만들어가는 핵심 요소라는 인식이 발견된다(Canel and Sanders 2013, 9-10). 이렇듯 공개적이고 진실되며 민주적인 속성을 지닌, 혹은 그렇게 되어야 할 공공

커뮤니케이션은 정부를 포함한 공적 영역과 대중 사이에 왜곡되지 않은 공공영역(public sphere)을 형성하며, 이는 민주주의 사회의 가장 핵심적인 조건으로 평가받는다. 민주주의 사회에서 공공영역은 개인의 자기 발전과 함께 정치적 참여와 유기적으로 연결되면서 민주주의의 과정을 지속시키고 확장시킨다.

그러나 현대의 국민국가에서 공공영역과 민주주의는 권력과 자본, 미디어 엘리트들에 의해 제한되어 있고 그 정도와 양상은 국가 별로 차이가 있지만 점진적으로 심화되고 있다. 정부와 공공기관, 자본과 미디어는 중대한 사태들과 관련된 진실되고 신뢰할 만한 정보를 충분히 제공하지 않으며, 오히려 수많은 형태의 정보와 상징 조작, 그리고 언론 조작을 능동적으로 실천하거나 이를 요구하는 권력기관의 압력에 공모한다. 특히 정부와 공공기관들은 자신들에게 유리한 정보들을 전파하고 우호적인 여론을 확산시키는데 주력하는 정보 공학을 위한 체계를 갖추고, 이런 환경에서 공공 커뮤니케이션 체계는 정보 공학을 위한 홍보 전문가나 경험 많은 스핀 닥터(spin doctor)들로 채워진다. 또 정부와 공공기관들은 정치적, 경제적 혜택과 압력 행사, 인적 네트워크의 활용, 산출되는 성과의 '나눠먹기'식 공모를 통해 미디어 엘리트들을 공공 커뮤니케이션의 협력자로 활용한다.

스펙터클을 통한 통치, 혹은 이에 의존하는 정부리는 차원에서 부각되고 있는 미디어크러시(mediacracy), 시민들이 단순한 관람자로 머물게 되는 관중 민주주의(spectator democracy), 정부나 공적 기구들이 시민들을 광고홍보의 대상으로 전락시키는 PR민주주의, 우민정치나 드라마 민주주의, 블록버스터 민주주의(blockbuster democracy)와 같은 용어들은(cf. Jos de Beus 2011, 19) 현대 사회에서 공공 커뮤니케이션의 위기와 착종, 그리고 실패를 다양한 방식으로 규정하고 있다. 즉, 이 용어들은 정당은 물론, 정부와 공적 기관들이 언론이나 시민을 대하는 태도와 방식이 민주적이지 않을 뿐만 아니라 더 이상 방치하기 힘든 사태임을 보여준다.

최근 우리가 목도하듯 한국 사회를 비롯한 많은 자본주의 국가들의 정부와 정치권력의 영역에서 형성되는 공공 커뮤니케이션 체계는 유례없이

권력의 유지와 확장, 또는 권력 엘리트들의 자의적이고 억압적인 권력을 은폐하거나 보호하는 방향으로 작동한다. 이를 위해 공공 커뮤니케이션의 영역에는 정보 공학을 충실하게 수행할 충성스러운 상층부 인력들로 채워지고, 이러한 상층부 인력은 자신들의 명령을 기민하고 효과적으로 수행할 하부 인력들에게 정치적, 경제적 기회를 폭넓게 제공한다. 이 상황에서 대중은 '유령'과 같은 존재이거나, 중대한 사안들을 둘러싼 합리적이고 개방적인 문제 제기와 토론, 논쟁의 기회를 차단당한 채 SNS와 같은 대안적인 커뮤니케이션 채널에 의존함으로써 공공 커뮤니케이션 체계와 유리된 채 평행선을 달린다.

박근혜 비밀정부 게이트는 한층 더 나아가 공공 커뮤니케이션 체계를 통제, 조정, 무력화, 조작하는 비밀스럽고 사적인 의사결정과 커뮤니케이션 채널이 모든 '공적인' 것에 우선해 치밀하게 작동하고 있었음을 보여주었다. 박근혜 비밀정부 게이트와 관련된 각종 보도들을 종합해 보았을 때, 사인(私人)으로서 그리고 정치인으로서 박근혜 대통령이 '항상 '어디서든' 비선에 의존하고 있었고, 비선들의 집합체로서의 비밀정부가 따로 작동하면서 공공 커뮤니케이션의 체계적인 조작과 실패를 가져왔을 뿐 아니라 온갖 언론 통제와 포섭, 여론 조작이 치밀하게 수행되었다는 사실을 알 수 있다. 이 상황에서 '드러나거나' '드러나지 않은' 정치경제적 권력 집단과 미디어 엘리트들은 공공 커뮤니케이션 체계를 좌우하고 여론을 제조하고 경영하는 관계를 구축하며 이 속에서 서로에게 필요한 것들을 주고받으며 공존한다. 결과적으로 우리가 별 생각 없이, 혹은 관성적으로 발화하고 있는 민주주의나 대중, 혹은 참여민주주의, 여론, 정의, 사회적 동의나 합의와 같은 개념들은 그 실제적이며 규범적 중요성과는 별개로, 하나의 이데올로기나 신화, 혹은 효율적인 통치를 위한 세련된 담론구성체(discursive formation)로 기능하는 측면을 동시에 지닌다.

#### IV. 공공 커뮤니케이션이라는 이름의 여론 제조와 언론

공공 커뮤니케이터(communicator)들에게 언론은 둘도 없는 협력자이다. 현대사회에서 국가권력의 영역과 개인이나 시민사회를 매개하는 공공 영역의 구체적인 형태나 제도들은 그리 많지 않다. 어느 순간 미디어가 공공영역을 거의 대부분 대체해 버렸다. 이에 따라 공공 커뮤니케이션은 미디어에 우세한 힘을 발휘하고 대중에 대한 설득과 동의의 제조 정치를 위해 미디어 영역을 우군화하거나 통제하는 중요한 임무를 부여받는다. 특히 미디어 영역의 엘리트들은 국가권력의 영역으로부터 ‘특별한’ 혜택과 지원이 필요하다는 점에서 공공 커뮤니케이션의 실질적인 하부 체계로 기능하는데 주저함이 없다.

또한 거대 미디어 기업들은 문화산업과 미디어화의 과정을 통해 전통적인 공공영역을 상당 부분 장악했고, 미디어 엘리트들의 권력은 이를 통해 견고해진다. 공공 커뮤니케이션의 스펙터클화와 동의의 제조와 더불어, 정치의 미디어화가 심화되고 미디어 영역은 비판적 기능을 상실한 채 국가권력의 영역들과 기업, 정치 엘리트들을 위한 연출된 전시 무대가 된다. 하버마스(Habermas)가 비판하듯, 공공영역에서 합리적인 담론과 논쟁을 촉진시키는 미디어의 기능은 권력과 미디어 엘리트들에 의해 승인받은 내용들로 사회적 담론들을 형성하고 구축하며 제한시키는 기능으로 전환되었다. 또 이는 경제 영역, 정치 영역, 조작적인 문화산업과 행정 권력의 혼합 속에서 민주주의와 자유의 쇠락이라는 새로운 역사적 국면을 형성한다(Kellner 2000).

대중들은 공공 커뮤니케이션과 미디어 영역의 전략적인 결합과 협력이 만들어내는 조정, 나아가 조작된 정보와 연출된 스펙터클의 공세에 놓이게 된다. 엄청난 물량의 정부 광고와 캠페인은 미디어 기업의 큰 손이 되고, 대통령이나 관료들은 미디어를 통해 제조된 스펙터클에 자신의 정치를 의존하게 된다. 공공 커뮤니케이션 체계의 책임자나 종사자들은 오락과 정보, 정치와 스펙터클의 ‘창조적’ 연출을 통해 여론을 제조함과 동시에 대중을 뉴스와 정보, 정치적 스펙터클의 소비자로 만들어낸다. 미디어 영

역은 공공 커뮤니케이션 체계가 제공하는 보도자료, 가공된 정보, 만들어진 기사 등을 확산하는 통로가 되고, 미디어 엘리트들이 이러한 역할을 충실히 수행할수록 국가권력과 기업으로부터 주어지는 정치적, 경제적 부산물들 또한 증식한다.

역사적이고 세계적인 차원에서 보았을 때, 권위주의적 보수 정부하에서 이와 같은 경향은 더욱 심화된다. 1980년대의 미국의 레이건 정부와 영국의 대처 정부는 공통적으로 정부의 활동과 관련된 정보의 흐름을 전략적으로 통제함과 동시에 특정한 미디어를 통해 중앙 집중화하였다. 미디어는 정부의 야욕이 집중되는 중앙 무대 중 하나였다. 미디어는 정부로부터 독립성을 지키기 위해 노력하지 않았으며, 정부는 기자들에 대한 통제와 위협을 포함한 뉴스 취재와 보도 과정의 규제, 방송사의 게이트키퍼(gatekeeping)과 검열직에 대한 영향력 행사, 새로운 서비스 면허권 부여나 재정 확충의 통로를 열어주는 등의 방식을 통해(Franklin 2004, 27)<sup>7)</sup> 미디어가 자신을 위해 운영되는 충분한 조건들을 확보했다.

일례로 대통령이나 총리의 언론 비서관(홍보수석, 대변인, 국정홍보행정관 등)의 권력이 커지고 이들이 정부 외부의 집단들을 상대로 벌이는 로비나 권력 행사의 측면들도 증대한다. 이들은 광고나 홍보 및 정치 커뮤니케이션 전문가들을 채용해 충성스러운 정부의 커뮤니케이터로 활동할 수 있는 기반을 제공한다. 거대한 집단으로 존재하는 이들은 주요 언론사에 폴리널리스트(정치화한 저널리스트)를 육성하거나 지원하며 친정부적, 친기업적 뉴스와 정보(광고와 캠페인을 포함)를 확대재생산하는 경영 구조를 고착화한다. 이들은 정부에 반대되는 목소리를 다양한 테크닉을 활용해 억압하거나 주변화하며 경찰과 검찰, 국정원 등 공권력을 전 방위적으로 활용해 정부 비판적인 집단들의 커뮤니케이션 행위를 위협하거나 처벌할 수 있는 방법들을 강화시킨다.

공공 커뮤니케이션 체계와 정부 보호적인 미디어 엘리트들은 다양하고

---

7) 정부와 미디어의 이 같은 관계와 역사적 사례들로부터 정부의 공공 커뮤니케이션과 관련된 음모론적 시각이 자리를 잡게 된다.



중층적인 정치경제적 요인들과 사적 이해관계로부터 자유롭지 못한 전문가와 학자들을 동원하고, 이들의 전문성과 명성을 통해 정부에 우호적인 담론과 프레임들을 우세하게 위치시킨다. 이에 대해 문제를 제기하거나 저항적인, 혹은 대안적인 미디어는 미디어의 장(場)에서 주변부에 머물게 만드는 언론의 기득권 구조를 심화시키고 순응적이거나 협조적인 미디어는 충분한 권력과 물질, 인적 자원을 지속적으로 축적할 수 있도록 한다. 공공 커뮤니케이터들은 권위주의와 명령에 복종하며, 권력자와 기득권 세력을 위한 방어체계로서 존재하게 된다. 이들의 주된 역할은 대통령과 관료, 정부와 공공기관의 장이나 엘리트들을 위한 이미지와 스펙터클을 만들어내는 것이다. 이 같은 상황에서 공공 커뮤니케이터들은 자율적이고 독립적인 자신의 기능과 역할을 행사하거나 사고할 수 없게 되고, 맹목적 충성주의의 성향을 보이게 된다. 이러한 맥락에서 국가권력의 영역과 시민사회, 언론과 개인 및 다기한 이익집단들을 연결하여 개방적인 공공영역을 형성하는데 효과적인 역할을 수행할 수 없게 된다.

이는 결국 정부의 정당성과 신뢰를 포함하는 국가기구들의 토대를 허약하게 할 뿐 아니라 사회 구성원들로부터 정부와 공적 영역 일반에 대한 불신을 자초하는 결과로 이어진다. 이러한 공공 커뮤니케이션과 미디어 영역의 통제에도 불구하고 대중은 다양한 경로를 통해 문제적 사안에 대한 정보를 획득하고 이를 소통함으로써 제대로 작동하지 못하는 공공 커뮤니케이션 체계와 미디어의 정보 통제와 여론 조작, 스펙터클의 연출과 재생산에 대한 불만과 비판적 입장들을 견지하기 때문이다. 정부의 발표나 공식 기록물에 대한 불신, 공공 커뮤니케이터와 여론 조작이나 언론 조종자들에 대한 비판적 시각, 정부와 권력 엘리트들을 보호하려는 미디어 엘리트들에 대한 불신의 정도는 증대되고 있다. 특히 인터넷과 SNS 등의 미디어 환경에서 언제든지 국내적으로뿐만 아니라 국제적으로 수많은 정확한 정보를 획득하고 접근할 수 있는 대중들은 공공 커뮤니케이션 체계에서 제공되는 정보에 대한 비판적 검토와 비교, 분석과 해석이 가능하다는 점에서 일방향이적이고 시대착오적인 공공 커뮤니케이션 행위와 메시지의 의도적 효과들은 그리 크거나 지속적이지 않을 뿐만 아니라, 언제

든지 설득력 있는 비판과 저항에 직면할 수 있다.

## V. 공공 커뮤니케이션과 언론의 실패, 그리고 비밀정부 권력의 심화

공공 커뮤니케이션과 언론의 실패와 위협한 정부를 지탱하는 힘과 구조는 무엇일까? 크라우치는 단지 선거라는 제도를 통해서가 아니라 다기한 시민사회의 영역과 일상에서 자유로운 토론과 자발적인 조직 등을 통해 그리고 공적인 삶에 대한 의제를 형성할 수 있는 일반 시민들의 능동적인 참여의 기회가 풍부해지고 권력과 엘리트가 이러한 과정을 통제하거나 사소하게 만들어버리지 않을 경우 민주주의가 발전하게 된다고 강조한다. 일반 시민들이 여론조사의 수동적인 반응자에 머물거나 정치적인 사건과 이슈들을 단순히 따라가는데 머물지 않게 하는 것이 민주주의의 이념이기도 하다(Crouch 2004).

그런데 크라우치는 현대 민주주의 국가들에서 선거가 존재하고 때로 정부를 바꿀 수 있지만, 공적인 토론이 설득 기술로 무장한 전문가들이 상호 경쟁하는 연출되고 통제된 스펙터클로 전락하고, 이들에 의해 선택되고 걸러진 좁은 범위의 이슈들만이 취급된다고 말한다. 대부분의 시민들은 수동적이고 조용하며 심지어 냉소적인 위치에 머물게 되며, 자신들에게 쏟아지는 신호들에 단순히 반응하는 정도에 그치는 경우가 대부분이다. 선거를 중심으로 이루어지는 게임 정치와 이를 둘러싼 스펙터클의 이면에서 선출된 정부와 기업, 그리고 소수의 지배 집단을 대표하는 엘리트 간에 사적이고 비밀스러운 상호작용과 거래가 이루어진다. 서구 선진 산업 국가들과 이를 뒤따르는 많은 개발 국가들에서 이 같은 경향이 심화되고 있으며, 정치 계급과 대다수의 시민들 사이의 간극이 커짐과 동시에 정치 계급, 더 나아가 국가권력에 대한 환상과 실망감이 확대되고 있다(Crouch 2004). 국가와 공모한 자본 권력의 무한대적인 확장, 선거와 같은 이벤트와 스펙터클화한 정치가 다양한 민주주의의 가능성들을 잠식하고 압도한

다. 정치와 정부는 점차 특권화한 엘리트의 통제 속으로 빨려 들어가고, 이 상황 속에서 매스미디어의 사회적 기능의 실패, 스핀 닥터의 맹위, 정치인들의 개인적인 실패와 왜소화 등이 생겨난다. 엄밀하게 말한다면, 이는 결국 정부와 국가, 정치의 위기이면서 동시에 미디어의 위기로부터 구성된다(이영주 2009).

여기에 더해 한국의 전 근대적 정치체제의 특성들이 결합된다. 한국은 국가주의적 사회의 특징을 강하게 띠고 있다. 주변부 국가나 개발 국가들은 국가의 중앙집중적 발전 전략 행위들을 중심으로 사회가 구성되는 특징이 있는데, 한국이 전형적으로 이 경우에 해당한다. 한국의 공적 영역은 대체적으로 생활세계의 커뮤니케이션 구조들의 확장이나 이와 연관되어 있는 정당성과 동의의 확보 과정들에 취약하다. 한국은 오랫동안 폭력적인 강압을 통한 자본 축적을 추구하는 개발 전략을 취해 왔다. 또 한국은 대중들의 강력한 충성을 이끌어내야 했는데, 전체적인 구조를 위협하는 정치적 분열의 제어, 국민국가 형성을 위한 상징체계(신문, 잡지, 라디오, 텔레비전, 대중문화와 문화산업, 광고 등)들을 통한 대중 동원, (국민) 보호주의를 통한 국가권력이나 권력집단의 정당화, 반대 집단의 억압과 길들이기라는 정치적 과정들을 필요로 했다. 이 같은 정치체제의 역사적, 구조적 특징들은 정부가 교체되고 지배 권력층이 변화해도 쉽게 해체되지 않는다. 특히 내외부의 정치경제적 경쟁이 심화되고 불안정이 가속화될수록 전 근대적 국가-신민의 관계가 견고해진다(cf. Ray 1993, 88-89).

한국은 지난 10여 년 동안 더 억압적이고 폭력적인 정치적 경향성을 노정하고 있다. 하나의 예로 정부가 일련의 사회적 규범이나 전통을 충분히 고려하지 않거나 이와 급격한 단절을 불사하고 ‘국가 이성’이라는 이름으로 권위주의적 통치를 심화시키고 있다. 또 권위주의 정부는 국가권력의 정당성에 대한 질문과 토론이 이루어지는 공론장을 위협하고, 생활세계를 국가의 이데올로기적 동원의 측면에서 접근한다. 국가는 정치적 정당 간의 자유로운 경쟁의 장이 아니라 생산 자원과 매스미디어, 커뮤니케이션 채널들을 소유하면서 사회를 강권에 의해 재편하고 결집시키는 확장된 실체로 위치하게 된다. 1987년 민주화 이후 김대중, 노무현 정부와 같

은 자유주의적 세력의 집권이 있었지만, 2007년 이명박 정부의 집권과 2012년 박근혜 정부의 집권은 또다시 권위주의적이고 억압적인 국가권력, 정부정책과 사업 집행의 투명성과 제도적 정당화와 쇠락, 공적 영역의 사사화(私事化)와 같은 퇴행적 회귀를 가져왔다.

이와 같은 상황은 개발도상국의 일반적인 특징으로 전 근대적인 관료 사회 조직과 유사한 일종의 신가산제(neo-patrimonialism)<sup>8)</sup>적 통치체계에 대한 의존성을 강조하는 레이(Ray)의 사유를 보다 설득력 있게 만든다. 즉, 정치 행정 체계가 개인적인 종속, 뇌물과 친족 중용주의, 사적인 목적을 위해 공권력을 이용하는 식의 행태들이 주를 이루고, 대중적인 조직은 독립적인 시민사회의 제도가 아니라 지배집단의 요구들이 전달되는 통로가 된다. 또 이 국가들에서 대통령과 정치적 지도자들의 시혜가 매우 특별한 의미와 중요성을 가지며, 대통령과 정치적 지도자들의 개인화된 정치와 통치가 부각되고 정치적 두목-부하 관계가 심화된다. 현대 국가에서 정치적, 경제적 불안정이 심화될 경우, 이러한 정치적 두 양상은 언제든지 활성화되는 데(Ray 1993) 반해 한국의 공적영역의 이 같은 특징은 좀처럼 변화하지 않는다. 정치적 두목-부하 관계의 고착화는 전 근대적 정치 및 사회구조를 보호하면서 공론장의 형성을 저지한다. 또 국가는 매우 좁은 범위 내에서 정치 집단 간, 사회 집단 간 합의점을 형성함으로써(Ray 1993, 96-99) 민주주의의 범위를 확장하는 데 실패한다.

기실 한국 사회는 정권의 성격을 막론하고 공적영역이 신가산제와 정치적 두목-부하 관계에 의존하는 전근대적이며 비민주적 권력 및 관료체계에 의존하는 특성이 강하다. 그리고 박근혜 비밀정부 게이트는 이와 같은 정치구조 속에서 필연적으로 탄생할 수밖에 없었던 비밀정부 권력의 민낯을 드러냈다. 정치적 두목(주군)을 지켜내기 위한 충성스럽고 폐쇄적이며 비밀스럽게 작동하는 부하들이 만들어내는 비밀정부와 이들에 의존하는

---

8) 신가산제(新家産制)는 모든 권력이 지도자로부터 직접 행사되는 통치 형식으로 공적인 영역과 사적인 영역의 경계가 흐려지고, 중간계급을 권력으로부터 배제하는 과도체적 성격을 띠면서 지도자가 절대적인 개인 권력을 누리는 것을 말한다. 특히 관료체계가 지도자에게 강력한 충성심을 보이게 된다.

통치 권력의 탄생은 한국의 전근대적 정치구조의 필연적 산물이다. 특히 ‘친MB’, ‘친박’으로 불리는 맹목적 충성 집단들이 각 정부 부처와 정부 연구기관, 공영방송과 같은 언론 조직의 장(長)을 차지하고 철저하게 자신의 정치적 두목(주군)을 위한 행위를 심화시키고 이를 통해 자신에게 주어지는 보상 속에서 크고 작은 권력을 행사했다. 자유주의 개혁 정부의 집권과 이에 따른 권력 및 관료 체계의 특성들이 다소 변화하는 듯 했지만, 이명박 정부 이후 다시 이러한 특성이 심화되는 것으로 볼 수 있다.

한국의 정치체제에서 공적 영역은 전체적으로 주군과 신하의 관계가 견고하게 구축되어 있다. 실질적인 군주적 권력을 가진 정치적 두목이 자신이 속한 정당이나 공공기관에 권력을 행사하며 다른 정치인들이나 관료집단, 공권력 종사자들을 자신에게 종속시킨다. 정치적 신하들은 두목의 명령을 실행하는 위치에 머물게 되고 두목에 대한 맹목적인 충성심을 표출하기 위해 경쟁한다. 이에 따라 정부와 정당 간에 독립적인 관계는 성립하지 못하고, 정당은 정부의 하부체계로 존재한다. 관료 집단이나 광범위한 공권력 또한 대통령이라 불리는 정치적 두목이자 군주에게 충성한다. 또 정치적 두목(주군)은 자신에게 충성하는 신하들이 누릴 수 있는 권력과 지위, 경제적 특혜들을 제공하는 보상체계를 구축하며 공적영역은 이러한 보상체계의 한 부분으로 전락한다. 또 정치적 두목과 부하 사이에 맺어지는 충성관계를 견고하게 만들기 위한 사적인 거래가 심화되며, 이 결과 공적영역이 사적 목적을 실현하는 공간으로 전환된다. 이 같은 구조 속에서 보다 개방적이고 진실하며 민주적이어야 할 공공 커뮤니케이션 체계는 대중 동원과 여론 제조의 채널로 기능하고 비밀스럽고 위험한 정부를 끊임없이 재생산하는 정치적 조건들이 심화됨과 동시에 한국 사회의 정부와 공적 영역의 근본적인 비정상성을 유지시키는 토대가 된다.

## VI. 박근혜 비밀정부 게이트, 그리고 공공 커뮤니케이션과 언론의 개혁

지난 10여 년 동안 가장 심각하고 위협적인 문제 중 하나는 누구도 부정할 수 없을 정도로 비밀스럽고 폭력적으로 작동하는 정부와 공공 커뮤니케이션의 체계적 비정상성, 그리고 이와 협력하고 있는 주류 언론의 타락과 퇴행이다. 무능력하고 허술하며 온갖 비리에 물들어 있고, 자본 권력과 끈끈하게 한 몸이 되어 있으며, 사적인 것이 공적인 것을 대체하거나 흡수해 버리는 각종 정치적 테크닉, 혹은 꼼수를 만들어내며 질긴 생명력을 유지하는 사람들이 정부-언론-시민 사이의 커뮤니케이션을 극도로 비정상적이고 비민주적인 상황으로 내몰고 있다. 이들은 비정상성의 상태(state)로서의 국가(state)를 보호하거나 정당화하기 위해 상상하기 어려운 정도의 통치 공학을 드러냈다.

엄청난 재앙을 가져오거나 위협사회로 직결되는, 또는 국가의 운명을 좌우할 수 있는 사안들에 대해서는 좀처럼 말하지 않거나 사람들의 불안을 자극해 통치를 위한 결집을 유도하려는 선전술이 공공 커뮤니케이션 체계와 주류 언론을 통해 전개된다. 화려한 수사들로 치장되고 숭배되는 정보기술과 커뮤니케이션 체계는 진정 필요한 시간과 장소에 부재한다. 세월호 참사, 메르스 사태, 위안부 협상, 개성공단 폐쇄, 역사교과서 국정화, 재벌 비리, 대기업과 정부의 불법적인 거래, 사드 배치, 원전 건설 등 정작 중대한 문제를 토론해야 할 결정적인 순간에 반드시 작동해야 하는 것들이 작동하지 않는다. 이 같은 국가에서 우리 모두는 언제든지 실종자의 자리, 방치된 사망자와 그 가족의 자리, 예측할 수 없고 동의할 수 없는 정부의 결정에 언제든지 방치되거나 박탈, 배제당하는 위치에 놓일 수 있다. 공공 커뮤니케이션 영역이 한시적 정부 종사자들과 '비밀정부'의 권력 유지와 재생산을 위해 맹목적이고 성찰성이 결여된 충성자들로 채워지고 언론과 공중을 대상으로 한 이미지와 스펙터를 정치를 위한 정보 공학의 무대가 된다면 항상 위험한 정부의 양산과 공공영역의 부재를 야기할 뿐이다. 이 과정에서 한 국가의 민주주의적 토대는 극도로 약화되고 두목-

부하 관계에 기초한 전 근대적 정치체제가 지속된다. 공적 영역이 군주와 신하, 두목과 부하의 관계로 채워질 때 ‘국민’이라고 불리는 정치적 주권자들은 물론 언론은 존재의 이유를 상실한다.

한국에서는 오랫동안 정치를 제한하거나 소멸시키는 행위들과 자의적인 권력 체계와 신가산제, 정치적 두목-부하 관계에 기초한 권위주의적 통제가 지속되었다. 도덕, 법, 규칙, 사회적 약속, 정치 집단 간의 소통과 경쟁, 반대되고 대립되는 것의 소통 자체가 자의적인 권력 체계에 의해 무력화되거나 억압당한다. 특히 공공 커뮤니케이션을 매개하는 사람과 조직 및 기구를 통해 비판적 과정을 활성화하는 공공 커뮤니케이션의 철학을 가져본 정부는 거의 없다. 전자정부론이 넘쳐나고 정보공개법이 확장되거나 정부와 개인 간의 쌍방향 커뮤니케이션에 대한 수사들이 넘쳐나고 있지만, 대부분 군주나 과도적 관료들에게 보내는 민원으로 넘쳐나거나 성과 홍보성 메시지들로 가득 차 있다. 그리고 다른 한편으로 이들은 여론의 흐름과 길목들을 어떻게 해서든 통제하거나 자신에게 유리한 방식으로 개조하고자 한다. 집권 후 신문이나 방송 등 주요 언론매체에 대한 정치적 영향력과 통제력을 극대화하는 것과 함께 인터넷이나 SNS와 같은 대중들의 언로(言路)를 감시하거나 통제하려고 시도한다.

이와 같은 상황에서 대부분의 언론은 참담할 정도로 암울한 상황에 놓여있다. 한국의 대부분의 언론은 공식적, 비공식적 정부(비밀정부)와 거대 기업 및 기득권 집단에 종속되어 있다. 언론이 가장 먼 거리를 유지해야 할 대상들에 가장 가깝게 위치한다. 언론이 감시, 견제, 비판해야 할 대상들을 오히려 비호하거나 이들의 프로파간다(propaganda)의 통로로 기능하는 상황이 더욱더 심화되고 극단화되고 있다. 대부분의 주류 언론은 시민을 대의하는 것이 아니라 정치권력과 자본, 한국 사회의 주류 기득권 집단을 대의해 왔다. 이 주류 언론들은 자신들의 언론권력과 지위를 더 강력하게 만들기 위해 끊임없이 이들을 위해 봉사하고 이들과 거래한다. 박근혜 비밀정부 게이트 상황 속에서도 이 주류 언론들은 지금까지의 정치권력과 경제권력, 언론을 비롯한 문화 권력의 기반이 해체되지 않도록 하기 위해 보도를 조정하고 통제하고 있다.

오래 전부터 촘촘하게 진행된 KBS나 MBC에 대한 정치적 장악, 종편(종합편성채널) 허가 및 계속되는 특혜, 극도로 정부 편향적인 종편 저널리즘의 방치, 지역방송 및 소규모 방송 조직에 대한 외면이나 무대책, 광고 시장의 전면 자유화와 양극화, 비판 언론(인)과 시민 저널리즘에 대한 규제와 탄압, 표현과 창작의 자유에 대한 과도한 침해와 과잉 저지, 인터넷이나 SNS에 대한 규제와 억압, 전반적인 저널리즘의 질 하락 등 부정적 양상들의 중첩적 상황들은 주류 언론 권력을 강화함과 동시에 기득권 구조를 재생산하고자 하는 정치, 경제, 언론권력 간의 비밀스러운 거래의 산물이다.

끊임없이 터지는 재난과 사건사고, 정부의 실정과 거짓말하기, 사건은 폐와 비밀스러운 거래의 흔적들이 드러나지만 그 누구보다 먼저 정확하게 국민에게 알리고 진실을 추구해야 할 언론은 지난 10년 동안 오히려 여론 제조와 조작자로 전락했다. 정치 권력자들은 어떻게 해서든 자신의 권력 유지에 필수적인 역할을 해야 하는 사람들을 공영방송의 사장과 이사 자리를 차지하게 만들었다. 그리고 방송사 조직 내 두목에게 충성을 바치고 부귀영화와 작은 권력이라도 차지하고자 탐하는 핵심 부하들이 공영방송의 주요 요직들을 차지했다. 이들은 비판적인 저널리스트들을 내쫓거나 무력화시키는데 그들이 활용할 수 있는 모든 유형의 권력을 휘둘렀다. 심층취재 시사프로그램들이 하나 둘씩 사라지고 뉴스 보도는 대통령과 정권 보호를 위한 홍보물로 넘쳐났다. 예능화된 보수 저널리즘의 무대인 종편 채널에 눈을 돌리는 사람들이 늘어나고, 진실을 알고 있는 시민들은 온라인 공간과 SNS에 모여 들었다. 방송사 내부에서 심화되는 대통령과 권력에 대한 충성 경쟁은 방송사 내부의 능력 있고 신뢰받는 기자와 PD들을 해직했고, 더 중요하게는 시민들로부터 멀어졌다. KBS와 MBC, YTN은 지금 가장 불명예스러운 방송사로 전락했다.

박근혜 비밀정부 게이트는 공식적인 정부 기관들의 커뮤니케이션 체계를 통제, 조정, 무력화, 조작하는 비밀스럽고 사적인 의사결정과 커뮤니케이션 채널이 치밀하게 작동하고 있었음을 드러냄과 동시에 온갖 언론 통제와 포섭, 여론조작이 치밀하게 수행되었다는 사실을 여실히 증명한다.



그래서 계속 의심스러운 질문이 이어진다. 박근혜 비밀정부가 언론 영역을 어떻게 관리, 통제, 조정해 왔는지에 대한 의혹들이 제기될 수밖에 없다.

박근혜 비밀정부 게이트와 이에 따른 정치적 상황의 변화 속에서 언론의 개혁을 둘러싼 갈등과 대립이 분출될 것이다. 공영방송의 독립성과 공정성 확보를 위한 구조의 개혁(사장 선임 방식, 이사회 구성 방식, 의사결정구조 등), 방송통신위원회 개혁, 미디어법 개정, 인사권을 남용하는 사장 권력의 제한과 같은 무수한 문제들을 놓고 정부, 정당, 시민사회 내 갈등이 커질 수밖에 없다. 또 언론사들도 내부 개혁을 위한 구성원들 간의 갈등도 커질 것이다. 보도를 통제하고 압력을 행사하던 사장이나 보도본부장과 국장 등 주요 간부들의 퇴진을 요구하거나 이명박 정부와 박근혜 비밀정부의 언론계 협력자들에 폭로와 퇴진 요구, 기자들의 파업, 독립적이고 공정한 저널리즘의 기반을 구축하려는 시도들이 이어질 것이다. 이와 함께 언론학 분야에서도 수많은 논쟁들이 분출될 것이다.

가령 언론의 객관성, 중립성, 공정성과 같은 언론 규범을 둘러싼 논쟁이나 언론의 역할과 새로운 저널리즘의 방향성과 관련된 논의들이 뒤따를 수밖에 없다. 이 같은 논쟁과 토론들은 또한 다양한 언론 철학과 사상들의 경쟁에 기반하며, 오랫동안 하로동선(夏爐冬扇) 취급을 받던 비판언론학의 재발견과 활용을 적극적으로 요청한다. 그리고 이 같은 언론의 개혁을 둘러싼 논의들은 단순히 언론 관련 기구나 언론사의 개혁과 같은 언론의 기능적 차원으로 축소되지 않고, 지금 한국 사회가 겪고 있는 국가의 사사화, 비밀권력의 심화, 전체주의적 통치, 국정원과 같은 국가권력기구의 정치 공작, 초거대 기득권 구조의 재생산, 전근대적 정치구조, 노동권의 억압, 동의와 합의의 제조 정치와 같은 거시적인 사회분석의 차원들과 연결되어야 한다.

이와 함께 한국 사회가 안고 있는 공적 영역의 총체적인 비진실성과 정보 은폐, 정보조작과 여론조작의 문제들을 개혁할 수 있는 방안들을 찾아야 한다. 언론학은 공공 커뮤니케이션 조직과 기구, 인력의 교육과 양성을 위한 방법을 모색해야 한다. 물론 언론학이 모든 것을 일거에 해결할 수 없는 현실을 인정한다 해도, 언론이 이러한 정치적, 사회적 변화에서

하나의 유기적 매개체로서 기능할 수 있을 것이며 그러한 기능을 회복하는데 사회적 공론을 모을 때이다. 일례로 정부의 수장이나 관료 집단, 부처들의 왜곡된 정보 공학을 수행하는 인력과 조직이 아닌 공론장의 이념에 가깝고, 이를 생활세계에서 구현하는 커뮤니케이션의 매개자와 조직들을 교육하고 양성할 수 있어야 한다. 대중과 언론, 공적 영역 사이에서 보다 민주적이고 공개적인 커뮤니케이션을 촉진하고, 이를 통해 공적 영역에 대한 신뢰와 대중의 지지를 높일 수 있는 공공 커뮤니케이터들을 양성해야 한다.

나아가 언론학은 왜곡된 공공 커뮤니케이션 체계를 감시하고 대안적인 정보를 제공하면서 공적 영역을 견제, 비판할 수 있는 시민사회의 활동을 조직화, 전문화하는 데 기여해야 한다. 공적 영역에서 제공되는 중요한 정보들을 검토하고, 정책 결정 과정에서 생산되는 자료들을 분석하며, 다양한 발표 내용들을 분석함과 동시에 이의 문제들을 감시할 수 있는 활동을 촉진할 수 있는 방법들을 제공할 수 있어야 한다. 특히 지금처럼 네트워크화되고 초연결적인 미디어 사회에서 공공 커뮤니케이션의 감시와 견제를 위한 방법들을 찾는 일은 매우 시급하면서도 유의미한 것이다. 이미지와 스펙터클, 정보 조작과 여론 제조를 위한 공공 커뮤니케이션의 감시와 저항의 연대에 언론학이 적극적으로 개입하고 참여해야 한다.

동시에 언론학자들은 공공 커뮤니케이션에 대한 평가를 수행하고 이를 국회와 시민사회에 보고하고 공유할 수 있는 위원회나 유사한 기구의 상설화를 주장하고 이에 참여해야 한다. 언론사, 정부 감시를 위해 활동하는 시민단체, 제 언론 관련 학회, 정부 영역 별 정책 관련 전문가 집단들이 참여하는 공공 커뮤니케이션 관련 평가 위원회를 운영하고, 정기 보고서나 특별 보고서를 작성해 발표함으로써 시민들이 공공 커뮤니케이션 체계에 대한 이해와 비판적 대응력을 키울 수 있도록 해야 한다. 예를 들어, 2003년 발발한 이라크 전쟁에 참여했던 영국 정부의 결정의 정당성을 조사했던 ‘칠콧 보고서(Chilcot Report)’의 사례를 들 수 있다. 7년 동안의 조사를 통해 제출된 이 보고서는 영국의 이라크 전쟁 참여가 잘못된 정보와 거짓 자료들에 기초한 영국 정부의 부적절한 결정에서 비롯된 일이라고

결론 내렸다. 이라크의 사담 후세인 정권이나 대량살상무기의 위험성에 대한 잘못된 평가, 참전 결정의 비합법성, 토니 블레어와 미국의 조시 부시 전 대통령 사이에 오간 비밀 편지에 나타난 영국 정부의 종속 상황 등을 정리한 이 보고서를 위해 7년에 걸쳐 150여 명의 진술과 15만 건에 달하는 문서를 검토했으며, 결국 조사 내용들을 12권의 보고서에 담아냈다(한겨레신문, 2016/07/06). 영국 국민들은 이라크 침공 당시 후세인의 실제적이고 급박한 위협이 없었고, 평화적 수단의 활용이 가능했음에도 미국의 일방적 요구에 응한 점, 이라크 대량살상무기에 대한 부당한 확산, 의심 수준에 그친 정보 의존성, 유엔 안전보장이사회의 다수 국가가 인정하지 않는 전쟁의 수행, 이라크 파병 부대의 참전 준비 부족, 이라크 주둔군 지원 부족, 수많은 영국인과 이라크 민간인 사망(한겨레신문, 2016/07/07)과 같은 문제들을 짚어 낸 칠콧 보고서의 사례는 정부의 결정이나 이 결정을 정당화하기 위해 수행되는 공공 커뮤니케이션의 조작성을 밝히고 문제의 심각성을 시민들에게 보고하려는 노력이었다.

물론 이와 같은 사유와 노력들이 현재와 같이 경색된 정치 경제 시스템, 위축된 공론장과 사회적 지형, 그리고 답론 공간에서 실제로 어떤 양상으로 구현될지, 또는 가까운 미래에 실현 가능할지 예측하기란 쉬운 일이 아니다. 다만 이것이 지금과 같은 한국 사회의 불안한 정부와 부재하는 정치, 공공 커뮤니케이션의 심각한 위기 앞에서 언론학을 비롯한 사회과학이 깊어져야 할 과제임은 분명하다. 박근혜 대통령에 대한 국회의 탄핵 소추가 의결되고 특별수사가 진행되는 과정에서 공공 커뮤니케이션의 총체적 실패와 언론의 퇴락, 그리고 위험한 비밀정부의 관계를 반성하게 만드는 사건들이 속속 드러났다. 최순실이라는 비선 실세가 대통령의 연설문을 다듬고, 국무회의 안건들을 조정했다. 대통령과 청와대 수석, 부처장관이나 비서관, 행정관들은 최순실의 지령에 따라 일사불란하게 움직였다. 최순실과 비밀정부 요원들은 중대한 사안들마다 여론 조작의 방향성을 합의하고 실행했다. 언론사에 충성스러운 부하들을 배치시키고 언론을 철저히 통제하거나 대변 채널들로 활용했다. 여러 학자나 변호사와 같은 전문직 종사자들이 이러한 비밀정부의 하부 인자들로 동원되거나 스스로

적극적인 행위자가 되었다. 각 부처의 정책 결정과 예산 집행에서 최순실을 정점으로 한 비밀정부 요원들의 권력이 어디까지 작동했는지 조차 파악하기 힘들 정도이다. 청와대 대변인과 홍보실, 각 부처 장관들이나 홍보팀, 공적 기관들의 발표와 보도자료, 언론 인터뷰나 기사, 각종 정책 자료나 보고서들에 대해 우리는 얼마나 신뢰할 수 있을까? 또 언론의 대통령 관련 보도, 정부를 포함한 공적 기관들의 주요 인사나 정책 및 사업들에 대한 언론 보도를 어디까지 믿을 수 있을 것인가? 공공 커뮤니케이션과 언론의 사사화와 총체적 왜곡 속에서 발생한 박근혜 비밀정부 게이트와 2017년 3월 10일 헌재에 의해 이루어진 대통령 파면 사태는 언론학과 언론, 언론학과 정치, 언론학과 사회의 관계에 대해 적극적이며 비판적 개입을 요청하고 있다.

최초투고일 : 2017. 1. 17

논문심사일 : 2017. 2. 11

게재확정일 : 2017. 3. 14

## 참고문헌

- 경향신문. 2013. “MB정부 미국산 쇠고기 협상 대국민 홍보는 거짓말투성이.” 『경향신문』(9월 25일). [http://biz.khan.co.kr/khan\\_art\\_view.html?artic=201309250600025&code=920501](http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artic=201309250600025&code=920501)(최종검색일: 2016/04/06).
- 김규태. 2016. “자유경제원 광우병, 천안함, 세월호…… 이제 선동을 끝내자.” 『미디어펜』(4월 6일). <http://www.mediapen.com/news/view/138636>(최종검색일: 2016/04/06).
- 김희진. 2016. “[기교 거리와 민주주의.” 『한겨레21』(2월 28일). <http://www.hankookilbo.com/v/5ff7c401ec194e1f9b832e621d352038>(최종검색일: 2016/04/06).
- 류용재·최진호. 2016. “프란치스코 교황 방한과 한국사회의 위기 징후: 교황 방한 관련 언론 보도에 대한 비판적 담론분석.” 『한국언론학보』 제60권 1호.
- 사회진보연대. 2016. “한일 위안부 협상의 문제점.” 한국정신대문제대책협의회 토론회 발표문.
- 이영주. 2009. “소통은 과연 가능한가?” 한국소통학회 가을철정기학술대회 발표문.
- 이용마. 2013. “누가 중우정치를 꿈꾸는가.” 『월간 참여사회』 8월호.
- 정한울. 2015. “세월호 참사 1주기 진단: 저신뢰 넘어 불신사회 진입 기로.” [http://www.eai.or.kr/type\\_k/panelView.asp?idx=13663&code=kor\\_report&bytag=p](http://www.eai.or.kr/type_k/panelView.asp?idx=13663&code=kor_report&bytag=p)(최종검색일: 2016/04/06).
- 창 길. 2016. “외신도 비판한 박근혜정부의 메르스 방역.” 『스포츠경향』(6월 5일). [http://sports.khan.co.kr/culture/sk\\_index.html?cat=view&art\\_id=201506051852183&sec\\_id=562901&pt=nv](http://sports.khan.co.kr/culture/sk_index.html?cat=view&art_id=201506051852183&sec_id=562901&pt=nv)(최종검색일: 2016/07/07).
- 프레스리안. 2012. “‘천안함 이중왜곡’, 17세기식 종교재판: 한국 사회는 최소한의 합리성을 언제 회복할 것인가.” 『프레스리안』(6월 14일). <http://www.pressian.com/news/article.html?no=39002>(최종검색일: 2016/04/06).
- \_\_\_\_\_. 2015. “MB 회고록, 자기 부하들에게 부정당했다.” 『프레스리안』(2월 17일). <http://www.pressian.com/news/article.html?no=124051>(최종검색일: 2016/04/06).
- 한겨레. 2016. “칠컷 보고서, 영국의 이라크 전쟁 참전은 총체적으로 부적절.” 『한겨레』(7월 6일). <http://www.hani.co.kr/arti/international/europe/751286.html>(최종검색일: 2016/07/06).

- \_\_\_\_\_. 2016. “영국 이라크전 ‘칠컷 보고서’ 12권 260만개 단어의 결론은 불법침공.” 『한겨레』(7월 7일). <http://www.hani.co.kr/arti/international/europe/751412.html>(최종검색일: 2016/07/07).
- \_\_\_\_\_. 2017. “박대통령의 메르스병동 ‘살려야 한다’, 연출 맞다.” 『한겨레』(5월 16일). [http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/744020.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/744020.html)(최종검색일: 2017/03/06).
- 한겨레21. 2016. “보수단체 게이트로 번지나— 어버이연합 집회 동원, 드러난 돈줄.” 『한겨레21』(4월 25일). [http://h21.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/41582.html](http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/41582.html)(최종검색일: 2016/04/25).
- Canel, Maria Jose and K. Sanders. 2013. *Government Communication: Cases and Challenges*. New York: Bloomsbury Academic.
- Carey, James. 1989. *Communication as Culture: Essays on Media and Society*. Boston, MA: Unwin Hyman.
- Crouch, Colin. 2004. *Post-Democracy*. London: Polity Press.
- Franklin, Bob. 2004. *Packaging Politics: Political Communications in Britain's Media Democracy*. London: Arnold.
- Habermas, Jürgen. Thomas Burger trans. 2000. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Habermas, Jürgen. Thomas McCarthy trans. 1979. *Communication and the Evolution of Society*. Boston, MA: Beacon Press.
- Jos de Beus. 2011. “Audience Democracy: An Emerging Pattern in Post-modern Political Communication.” K. Brants and K. Volter eds. *Political Communication in Postmodern Democracy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kellner, Douglas. 2000. “Habermas, the public sphere and democracy: A critical intervention.” <http://pages.gseis.ucla.edu/faculty/kellner/>(최종검색일: 2016/04/06).
- Lippman, Walter. 1997. *Public Opinion*. New York: Free Press Paperbacks.
- Ray, L. 1993. *Rethinking Critical Theory: Emancipation in the Age of Global Social Movements*. London: Sage Publications.
- WorldBank. 2009. “The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes.” <http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/BriefGovCommCapacity.pdf>(최종검색일: 2016/04/06).

# A Critical Essay on the Crisis of Public Communication and Dangerous Government

Lee, Youngjoo

BK Research Professor, Department of Journalism and Mass Communication,  
Sungkyunkwan University

Ryoo, Woongjae

Associate Professor, Department of Media and Communication, Hanyang University

## | ABSTRACT |

The purpose of this essay is to critically examine a series of disastrous events and political failures in South Korea; including the recent political scandal called, Park Geun-hye and Choi Soon-sil Gate and the impeachment of the president Park Geun-hye in March 2017, Sewol ferry accident in April 2014, the wake of the MERS in June 2015, and also the Sinking of Cheonan Navy Ship in March 2010, the Four-river restoration project under the Lee Myung-bak government respectively. These events clearly exemplified incapacities and corruption of the governments, as well as the structured anomalies of public communication in South Korea. Thus, this essay raises critical questions and explores the possibilities of alternative policy measures concerning the crisis of politics and public communication. We suggest a feasible starting point for galvanizing sustainable public dialogue in conjunction with the role of journalism and communication studies in this process in a self-reflexive way.

▪ **Keywords:** Park Geun-hye Government Gate, Public Communication, Regressive Media, Dangerous Government