

## 1980년대 한국의 정치변동, 민주화 그리고 정치커뮤니케이션<sup>1)</sup>

하상복 \*

본 논문은 민주화로 귀결되는 1980년대 한국의 정치변동 과정을 정치커뮤니케이션의 관점에서 분석하고자 한다. 이러한 문제의식은 근본적으로 1980년대 한국의 정치변동을 이해하는 데 주요한 두 이론인 근대화 이론과 민주화 이행론에 대한 비판적 인식에 기초한다. 근대화 이론은 정치영역의 변화를 사회경제영역의 변화에 종속된 것으로 이해하고 있기 때문에 정치변동을 구체적으로 분석하기가 어렵다. 그리고 민주화 이행론은 정치변동을 이끄는 행위자들의 관계를 고찰함으로써 근대화 이론의 한계를 일정 정도 극복하고 있지만 그럼에도 불구하고 정치변동의 과정을 엘리트들의 관계로 국한하는 문제를 지니고 있다. 정치변동의 과정은 엘리트들만이 아니라 그들과 대중들의 관계를 포함하고 있다. 엘리트와 대중은 지지와 동원의 관계로 묶이는데 그것은 결국 정치커뮤니케이션 공간장악을 통해 특정한 정치적 메시지를 전달하는 과정이다. 또한 그 과정에는 엘리트와 대중을 매개하는 미디어가 깊이 개입한다.

주제어: 정치변동, 민주화, 정치커뮤니케이션, 미디어, 대중, 엘리트, 정치담론

\* 목포대학교

- 1) 이 논문은 2005년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2005-003-B00002). 줄고에 대한 세심한 독해와 논평을 해주신 심사위원들께 감사드린다.

## 1. 들어가는 말

1987년 6월 이후 한국정치는 권위주의 통치가 오랫동안 유린했던 공정한 선거 규칙과 절차를 법률적이고 실질적인 차원에서 확보하는 민주화 과정을 시작했다. 최소 민주주의의 관점에서 1987년 6월을 한국 민주화의 기점으로 보는 논리(임혁백 1994, 289)는 이러한 맥락에서 성립한다.

1970년대 중반 이래 남유럽과 남미에서 시작된 이른바 “제3의 물결”(Huntington 1991, 13-26)의 연속선상에서 이해할 수 있는 한국 민주화의 시작은 민주화에 관한 두 이론의 부상을 가져왔다. 하나는 ‘근대화 이론’이며 다른 하나는 ‘민주화 이행론’이다. 주지하다시피 전자는 2차대전 이후 제3세계 정치발전 이론으로, 그리고 후자는 1970년대와 80년대에 전개된 남유럽, 남미, 아시아의 민주화 이론으로 기능했다. 근대화 이론이 사회경제발전과 정치 민주화 간의 친화성을 강조했다면(Lipset 1983; Almond and Verba 1989) 민주화 이행론은 정치세력 내부와 외부의 힘의 관계에 따른 민주화로의 정치변동에 주목했다.

이 두 이론에 입각할 때, 1980년대 한국의 민주화 과정은 사회경제적 근대화에 따라 중산층을 필두로 하는 시민사회세력이 성장하면서 정치적 영향력을 행사한 결과(근대화 이론)로 또는 집권세력과 저항세력간의 힘의 균형과 각 세력 내부에서 부상한 온건파간 협상의 결과(민주화 이행론)로 설명될 수 있다. 이렇게 시작된 한국의 민주주의는 1992년 말 문민정권, 1997년 말 국민의 정부 등 일련의 평화적 정권교체를 거치면서 이제 ‘역전 불가능한’ 현상으로 자리 잡았다. 그런데 여기서 한 가지 역설적인 사실을 발견하게 되는데 그것은 민주화라는 중대한 정치적 과제가 일정 정도 마무리된 결과, 민주화 과정에 대한 학문적 관심이 급속도로 후퇴하고 있다는 점이다. 한국정치와 관련해 민주화로의 정치변동에 대해 논의한다는 것이 과연 얼마나 큰 학문적 파급효과를 가져올 것인가?

이와 관련해 필자는 1980년대 한국의 정치변동에서 근대화 이론과 민주화 이행론이 파악하지 못한 매우 중요한 문제들이 남아 있다고 생각한다. 1980년대 한국의 정치변동 분석과 관련해 먼저 근대화 이론은 정치변동 과정에 대한 근본적인 분석적 능력을 결여하고 있다. 그것은 근대화 이론에 내재되어 있는 이론적 한계에 기인한다. 말하자면 근대화 이론은 정치변동의 근본적 동인을 정치영역 바깥의 경제, 사회, 문화적 영역 속에서 찾고 있다는 것이다. 물론 그러한 비정치적인 변수들을 통해 시민사회가 성장하고 그에 따라 민주화의 압력이 발생한다고 설명할 수 있지만 그럼에도 불구하고 그것은 정치변동이란 복수의 정치적 행위자들의 상호관계 속에서 만들어지는 것이라는 점(Rustow 1970, 344-345)을 인식하지 못하고 있다. 그러한 한계는 민주화 이행론에 의해 일정 정도 해결되었다. 민주화 이행론의 정립에 커다란 기여를 한 쉐보르스키(A. Pzeworski)의 전략적 선택론은 기본적으로 민주화로의 정치변동을 지배 블록과 반대 블록 내의 온건-강경 세력들 간 정치적 상호관계의 결과물로 보고 있기 때문이다(Pzeworski 1986, 53, 117). 하지만 민주화 이행론 역시 정치적 상호관계의 영역을 너무 협소하게 이해함으로써 정치변동의 여타 중요한 측면들을 제대로 밝혀내지 못하고 있다(하상복 2003). 홀(P. M Hall)이 지적하듯이 정치공간은 정치엘리트로 불리는 행위자들의 관계만이 아니라 그들과 대중들의 관계로 구성되어 있다. “정치 공간은 다음과 같은 중요한 특성을 갖는다. 조직화된 그룹과 공식적인 행위자(공식적인 역할 행위자) 간의 관계들은 (정치 공간에서 전개되는 - 필자) 행위의 일부분만을 구성한다. 정치 또는 통치 행위에 관해 말하자면 시민들의 대다수는 정치적 관객 또는 청중의 역할을 수행한다. 하지만 선거 결과와 공공 여론의 형성은 동원 가능한 청중들의 규모와 그러한 동원의 방향에 영향을 받는다”(Hall 1981, 307). 상황이 그러하다면 정치변동의 이해와 분석을 위해서는 공식적인 정치행위자의 관계만이 아니라 그들이 대중들과 맺는 관계

그리고 그들이 대중들을 향해 전개하는 지지와 동원의 정치적 과정을 파악해야 한다.

필자는 그러한 정치적 과정을 정치 커뮤니케이션(political communication)이라는 개념으로 포괄하고자 한다. 정치 커뮤니케이션은 특정한 커뮤니케이션 공간 속에서 정치적 행위자들 -- 미디어 또한 매우 중요한 정치적 행위자다 -- 이 수행하는 담론과정에 대한 분석이라고 할 수 있다. 그렇다면 정치커뮤니케이션 관점에서 1980년대 한국의 정치변동을 분석하는 일은 정치세력들이 대중들의 지지와 동원을 위한 자원으로서 커뮤니케이션 공간 장악 또는 접근을 위해 어떻게 투쟁하는가(2장), 그러한 커뮤니케이션 공간 속에서 이루어지는 대중을 향한 정치적 담론행위는 어떻게 전개되고 있는가(3장), 그리고 미디어는 정치변동 과정에 어떻게 개입하고 어떠한 정치적 효과를 발생시키는가(4장)와 같은 문제들을 다루는 작업이 될 것이다.

## 2. 정치 커뮤니케이션 공간 투쟁

정치 메시지의 생산과 전달은 매우 중요한 정치적 의미와 효과를 갖는다. 그것은 정치집단의 내적 결속만이 아니라 외부로부터 지지를 끌어내기 위한 심리적 동인인 것이다. 현대 사회에서 그러한 정치 메시지는 의회, 미디어, 거리로 요약되는 커뮤니케이션 공간 속에서 만들어지고 전달된다. 의회가 국가정책에 관한 법률안들이 발의되고 토론되는 공간으로서 정당에 소속된 전문적인 행위자들이 그 주체가 되는 공간이라면 미디어는 정치사회(의회, 행정부, 정당 등)와 시민사회를 매개하면서 그 두 공간이 생산해내는 정치적 메시지들을 가공해 전달하는 공간이다. 거리는 의회라는 제도화된 정치공간에 쉽게 접근하지 못하는 시민사회 구성원들이 자신

들의 정치적 요구를 표출하기 위한 공간으로 이해된다.

이러한 정치 커뮤니케이션 공간의 개방 정도는 민주주의와 권위주의 정치과정을 구별하는 다양한 지표들 중의 하나라고 할 수 있다. 말하자면 권력을 소유하지 못한 정치세력과 시민집단들이 정치 커뮤니케이션 공간에 어느 정도 자유롭게 접근해서 자신의 의견들을 표출할 수 있는가는 권위주의와 민주주의를 가름하는 중요한 기준이 된다는 것이다. 민주주의 정치과정의 경우 의회, 미디어, 거리는 특별한 경우를 제외하고는 전면 개방되어 있다. 따라서 그러한 정치과정 속에서라면 정치 커뮤니케이션 공간의 개방 유무는 주요한 쟁점이 되지 않는다. 하지만 권위주의 정치과정에서는 사정이 사뭇 다르다. 권위주의적 권력집단의 속성이 정치적 반대와 저항을 절대적으로 허용하지 않는데 있다고 한다면(Hermet 1994, 277) 그 집단은 정치적 반대가 형성될 인지적, 감정적 장소로서 커뮤니케이션 공간을 철저히 통제하고자 할 것이다. 또는 지나친 억압에 대한 정치적 부담이 존재한다면 커뮤니케이션 공간을 최소한으로만 개방함으로써 정당성의 결여를 부분적으로 만회하면서 정치적 위기 발생의 가능성에 대처하고자 할 것이다. 그런데 바로 그러한 이유 때문에, 즉 권위주의 권력집단이 커뮤니케이션 공간을 완전히 장악하고 있기 때문에 그에 저항하는 정치집단들은 자신들의 요구와 주장을 공론화하기 위해 폐쇄된 커뮤니케이션 공간을 개방하는 일이 매우 시급한 과제로 다가온다. 하버마스(J. Habermas)가 지적하고 있듯이 18세기 중반 이래 서유럽 민주주의 형성의 핵심적 사안 또한 절대주의 군주권력으로부터 자유로운 커뮤니케이션 공간을 획득함으로써 ‘공론장’을 구축하는 것이었다(하버마스 1990).

그렇다면 1980년대 한국의 정치변동 과정 속에서 정치 커뮤니케이션 공간은 어떠한 방식으로 폐쇄되거나 개방되었는가? 또한 커뮤니케이션 공간의 개폐를 둘러싼 정치투쟁은 어떻게 전개되었는가? 1979년 10월 26일에 발생한 절대 권력자의 사망은 정치적 억압을 위해 철저히 봉쇄한 커뮤

니케이션 공간<sup>2)</sup>의 일시적 개방을 가져왔다(하상복 2007, 406). 비상계엄이 발효되어 정치적 의사표현의 범위가 대단히 축소되었지만 그럼에도 불구하고 의회와 미디어와 거리는 억눌렸던 정치적 요구와 주장을 표출하기 위해 급격하게 요동쳤다. 우선, 신민당, 공화당, 유정회 의원들로 구성된 의회는 최규하 임시정부에 맞서 민주화 과정의 주도권을 장악하기 위해 활발한 논의를 전개하고 있었다. 민주화 일정에 대한 의회의 논의들은 언론들을 통해 시민들에게 전달되었으며 이는 곧 시민들로 하여금 거리를 통해 민주주의에 대한 자신들의 요구와 주장을 표출하게 했다.<sup>3)</sup>

하지만 일시적으로 개방된 커뮤니케이션 공간이 완벽하게 폐쇄되는 데에는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. 최규하 임시정부의 방조 속에서 신군부 집단이 주도적으로 수행한 일련의 물리적, 법률적, 제도적 절차들은 의회, 미디어, 거리가 완벽하게 권력에 종속되는 상태를 만들어냈다. 첫째, 1980년 5월 17일 0시를 기해 발효된 전국 비상계엄은 의회 해산, 정당 활동 금지, 영향력 있는 정치인 및 지식인 검거와 같은 조치를 통해 의회 공간이 작동할 근거를 철저히 제거시켰다. 둘째, 1980년 5월 18일부터 27일까지 진행된 광주 군사작전은 거리를 이용한 정치적 의사표현의 의지를 근본적으로 소멸시켰다. 1980년 5월 14일부터 16일까지 대규모로 전개되었던 학생들의 반정부 시위를 끝으로 더 이상의 시위가 존재하지 않았다는 사실이 이를 단적으로 증명한다. 아마도 광주에서의 군사작전이 엄청난 물리적 폭력에 대한 절대적 공포감을 조성함으로써 시위의 심리적 가능성을 완벽하게 차단해냈을 것이다. 셋째, 1980년 5월 광주 군사작전

---

<sup>2)</sup> 예컨대, 1979년 10월 김영삼 신민당 총재의 의원직 제명은 당시의 커뮤니케이션 공간이 얼마나 폐쇄적이었는가를 여실히 보여주는 예라고 할 수 있다. 그러한 의회 공간의 통제 이전에 이미 권위주의 권력은 다양한 법률적 장치와 물리적 억압기제를 통해 미디어와 거리를 완벽하게 장악하고 있었다.

<sup>3)</sup> 당시 의회, 미디어 그리고 시민들이 수행한, 민주화를 위한 정치적 담론들에 대해서는 광주민주화운동사료편찬위원회(1997)를 참조할 것.

시기로부터 시작되어 같은 해 7월과 8월부터 본격화된 일련의 행정조치와 법률제정을 통해 언론 공간이 완벽하게 닫혀버렸다. 자세히 말하자면 1980년 7월 31일에 172개의 언론사가, 그리고 8월 19일에 617개의 언론사가 문을 닫았으며 곧이어 신군부에 반대하는 언론인 717명이 강제 해직되었다(「서울신문」, 1980년 7월 31일; 「조선일보」, 1980년 8월 20일). 나아가 신군부는 신문사와 방송사의 통폐합(1980년 10월 15일)과 언론기본법 제정(1980년 12월 31일)을 통해 언론 공간의 정치적 종속을 한층 더 공고히 했다(여영무 1989).

이렇게 폐쇄된 커뮤니케이션 공간 구조에 부분적 변화의 계기들이 오게 되는데 그 첫째가 1981년 봄에 열린 11대 총선거였다. 11대 총선거는 영향력 있는 정치인들의 활동이 금지된 상태에서 열린 대단히 왜곡된 선거였지만 형식적 차원에서 보자면 8개의 정당이 참여한 경쟁 선거였다. 선거 결과, 여당인 민정당이 151(276)석을 획득해 다수당이 되었으며 민한당과 국민당은 각각 81석과 26석을 얻었다. 1960년대 중반 브라질 군부 권위주의 정권에서 보인 이른바 “패권적 여당/형식적 야당”(Linz 1973, 233-254)으로 명명되는 이러한 구도를 정권이 만든 이유는 정국을 실질적으로 통제하면서도 대의제 민주주의를 운영하고 있다는 대외적 선전 효과를 동시에 달성하기 위한 전략의 일환이었다. 하지만 11대 의회 공간 내에서 야당은 대단히 협소한 입지에도 불구하고 자신들의 정치적 목소리를 표출했다. 그것은 평화적 정권교체라는 정권의 정치개혁안에 대한 신랄한 비판이었다. 커뮤니케이션 공간 변화의 두 번째 계기는 1983년 2월 하순부터 시작된 ‘자유화 조치’였다. 그 내용을 보자면 세 번에 걸쳐 이루어진 정치인 해금 -- 250명(1983년 2월 25일), 202명(1984년 2월 25일), 84명(1984년 11월 30일) -- 과 「동아일보」, 1983년 2월 25일, 1984년 2월 25일, 11월 30일) 86명의 해직교수 복직(1983년 12월 5일), 그리고 제적 또는 구속 학생들 1494명의 복교(1983년 12월 21일, 23일) 등이다(「조선

일보」, 1983년 12월 7일, 23일). 본질적으로 이러한 자유화 조치는 정치적 안정을 확보했다고 판단한 정권이, 쿠데타를 통해 집권했기 때문에 결여된 절차적 정당성을 사후적으로 만회하기 위한 상징전략이었다.<sup>4)</sup> 그런데 정치적 유화책은 1980년 5월 이후 침묵하고 있던 거리를 다시 요동치게 하는 원인을 제공했다. 정치인, 지식인, 학생들은 거리투쟁을 준비하기 위한 자신들의 운동 네트워크를 새롭게 결성하기 시작했다(한용 외 1989; 윤재걸 1986). 달리 말하자면, 비교 민주주의 이론가 오도넬과 슈미터가 언급한 “시민사회의 폭발”(O'Donnell and Schmitter 1986, 49)을 준비하고 있었던 것이다.

이렇게 형성되기 시작한, 의회의 부분적 개방과 거리의 개방 가능성은 1985년 2월 12일에 열린 12대 총선거를 매개로 커뮤니케이션 공간의 전면적인 개편을 이끌었다. 우선 12대 총선거에 대해 언급하자면 해금된 정치인들의 결집체인 민주협(민주화추진협의회)은 총선거에 참여할 것인가 장외, 즉 거리에서 투쟁을 전개할 것인가를 놓고 치열한 논쟁을 벌였다. 선거에 참여한다고 해서 의회 내의 근본적인 권력 구도가 바뀌지 않을 것이며 이는 역으로 정권의 정치적 기반을 강화시켜 주는 데 불과하다는 논리(Rouquié 1986, 169)와 선거 참여를 통해 저항의 메시지를 국민들에게 전달할 필요가 있다는 논리가 대립했다. 결국 총선 참여를 결정한 민주협은 선거를 목전에 두고 새로운 정당인 신민당을 창당했다. 신민당은 거리 유세를 통해 신군부 정권에 대한 공격을 주도했다. 선거 국면을 위해 잠시 개방된 거리에서 이루어진 폭발적 반정부 커뮤니케이션은 ‘패권적 여당/형식적 야당’의 구도를 재현할 수 있을 것으로 믿었던 여당에게 예상치 못한 부정적 결과를 안겨주었다. 신민당이 67석을 획득함으로써 11대 국회의 두 야당(민한당, 국민당)을 제치고 일약 제1야당으로 부상한 것이

4) 권력에 대한 도덕적 정당성 없이 물리력을 통한 통치만으로 지속될 수 있는 정권은 없다는 사실(Kluver 1997, 48)은 1980년대 신군부 정권에게도 예외 없이 적용되었다.

다. 유권자의 적극적 관심과 지지를 통한 신민당의 의회 진출은 의회 공간의 질적 변화를 가져왔을 뿐만 아니라 거리에서 반정부 커뮤니케이션의 활성화를 유도하기도 했다. 즉, 12대 총선을 계기로 의회와 거리를 통한 “상승커뮤니케이션(communiation ascendante)”(Gerstlé 1992, 115) 혹은 대항 커뮤니케이션이 본격적으로 전개되기에 이르렀다. 이러한 상승 혹은 대항 커뮤니케이션의 극적인 예는 1986년 2월 12일부터 시작된 이른바 ‘개헌현판식 운동’이었다(한국기독교사회문제연구원 1986, 37). 전국을 순회하면서 개헌의 당위성을 역설하고 반정부 동원을 시도한 이 운동을 통해 거리는 반정부 투쟁을 위한 효과적인 커뮤니케이션 공간으로 기능했다.

하지만 이러한 양상은 이내 정권에 유리한 구도로 바뀌었다. 그러한 전환의 첫째 계기는 1986년 5월 3일에 등장했다. 다른 도시들과는 달리 인천에서 진행된 개헌현판식 운동은 표출된 구호와 시위 유형에서 대단히 급진적이고 폭력적이었다. 정권은 강력한 대중 동원력을 만들어낸 거리의 정치를 차단할 매우 효과적인 수단을 찾았다. 그것은 급진좌경이념으로 저항세력을 규정함으로써 그들에 대한 물리적 탄압의 정당성을 확보하는 것이었다. 이는 1985년 10월부터 시행된 ‘보도지침’을 통해 효과적으로 통제되고 있던 미디어의 개입에 의해 실현되었다. 그러한 상황 속에서 신민당은 거리를 떠나 다시 의회 공간으로 복귀할 수밖에 없었다. 하지만 다시 돌아온 의회 내 신민당의 입지는 극도로 협소해져 있었다. 한편, 신민당을 의회 공간 안으로 들어오게 함으로써 거리를 이용한 동원의 정치를 효과적으로 차단한 정권은 1986년 10월 30일에 건국대학교에서 발발한 이른바 ‘애학투 사건’을 계기로 거리에 대한 통제를 한층 더 강화할 수 있었다. 정권의 통제 아래에 놓여 있던 미디어는 지난 5월 인천에서와 같이 건국대학교의 반정부 시위에 참여한 학생들을 ‘좌경용공세력’으로 규정함으로써 거리에 대한 물리적 통제에 대중적 정당성을 부여했다.

1986년 말 현재 모든 정치적 공간은 정권에 의해 완전히 장악되어 있었다. 정치적 주도권을 상실한 신민당은 의회 내에서 자신들의 주장을 관철하지 못한 채 내부 분열의 상황 속으로 빠져들었다. 같은 해 12월 24일 이민우 당시 신민당 총재가 제안한 이른바 ‘이민우 구상’은 신민당의 내적 분열을 극명하게 보여주는 사건이었다. 의회 공간을 주도적으로 이끌지도 못하고, 미디어를 정치적으로 활용할 수도 없으며, 거리를 통한 대중 커뮤니케이션 정치의 정당성도 상실한 상황 속에서 수세에 몰린 당의 위기를 해소하기 위해 이민우 총재는 정권이 정치범 석방, 언론의 자유 보장, 국회의원 선거법 개정과 같은 민주화 조치를 시행하면 대통령 직선제 개헌론을 포기할 수 있음을 정권에게 제안했다. 하지만 이 제안은 당을 실질적으로 이끌고 있던 김영삼과 김대중의 전면적 반대에 부딪혀 당 내부의 갈등만을 표출시키면서 무효화되었다.

그런데 1987년 1월에 발생한 박종철 고문치사 사건과 그에 따른 일련의 정치적 스캔들은 궁극적으로 신민당을 필두로 하는 저항세력이 그 동안 폐쇄되었던 거리의 공간에 접근할 수 있도록 했다. 미디어 또한 고문 사건을 기사화함으로써 저항세력이 정권의 통제를 뚫고 거리로 나갈 도덕적 명분을 제공했다. 예컨대 1987년 1월 16일자 조선일보가 박종철이 경찰 조사 과정에서 사망했다고 보도한 것을 필두로 한국일보와 동아일보가 그에 관한 기사를 실었다. 이러한 점은 정권의 다양한 통제장치에도 불구하고 미디어 공간이 점차적으로 저항세력을 향해 개방되고 있는 것으로 해석될 수 있다. 언론의 주도로 공개된 이러한 정치적 스캔들로 인해 의회 공간과 거리는 이내 정권을 규탄하는 정치적 메시지들로 가득 채워지고 있었다.

그렇지만 그것은 상황의 시작에 불과했다. 그로부터 4개월이 지난 5월 18일 천주교정의구현사제단이 박종철 사망 사건의 진실이 은폐되었음을 공개하는 기자회견을 실시하고 미디어가 이에 대한 상세한 정보를 공개하

면서 사태는 걷잡을 수 없는 국면으로 치달았다. 바로 전인 4월 13일에 대통령이 발표한 호헌 선언에 대한 공분(公憤)이 정권의 도덕성에 대한 분노와 결합하면서 정권은 초유의 정치적 위기를 맞이해야 했다. 남미의 볼리비아에서 인권 문제가 권위주의 정권의 '위기'를 만들면서 민주화의 동력으로 작용(Lavaud 1995, 107-125)했던 상황이 말해주듯이 다른 어떤 스캔들보다 인권침해에 따른 도덕성 훼손은 정치적 위기 발생의 중요한 변수가 되는 경향이 큰데 그것은 정당성 등 정권에 대한 근본적인 지지를 의미하는 “포괄적 지지(diffuse support)”(Easton 1975, 435-437; 1976, 431-448) 기반을 침식하는 요인이 되기 때문이다.

도브리(M. Dobry)의 설명을 따르자면 정치적 위기의 가시적 지표는 자신의 고유한 논리를 따라 움직이는 사회영역(공간)들의 경계가 약화되거나 무너지면서 “다영역동원(multi-sectorial mobilization)”이 발생하는 것이다(Dobry 1986).<sup>5)</sup> 1987년 5월 27일, 의회 또는 거리를 무대로 활동했던 저항집단들이 민주헌법쟁취국민운동본부(국본)를 결성함으로써 모든 조직력과 커뮤니케이션 능력을 거리로 수렴하고 6월 10일부터 전국에 걸쳐 대규모 시위를 진행한 것은 도브리가 말하는 다영역동원에 근접하는 상황으로 이해된다. 정치적 위기를 극복해야 하는 정권에게는 물리적 동원을 통한 정치적 공간의 전면적 폐쇄로부터 협상을 통한 공간 개방에 이르기까지(조희연 1995, 294) 몇 가지 대안이 있었지만 정권은 궁극적으로 6·29 선언을 통한, 정치적 공간의 전면 개방이라는 선택으로 정치적 위기를 넘겼다. 이제 한국정치는 민주주의 형성을 위한 첫 단계를 밟기 시작했다.

5) 도브리에 따르면 다영역동원은 사회영역들 간의 경계와 자율성을 무너뜨리거나 약화 시키면서 진행된다는 의미에서 탈영역화가 초래되는 상황이다. 이러한 탈영역화가 발생하게 되면 각각의 사회 영역들의 자율성이 축소될 뿐만 아니라 정치적 대립의 층위들이 서로 중첩되고 행위자들의 합리적 계산 능력 또한 심각한 제약을 받는다(Dobry 1986, 141-143). 도브리는 이를 “구조적 불확실성”으로 정의했는데(Dobry 1986, 150-151) 정치 위기는 이러한 다영역동원으로 탈영역화가 초래되면서 발생한다.

### 3. 정치적 담론 경쟁의 동학

정치집단들에게서 정당성은 그들의 정치적 행위에 안정성과 지속성을 부여하는 매우 중요한 요건이다(Beetham 1991). 주권이 피치자에게 귀속되는 민주주의 이념을 근간으로 하는 현대 정치에서 그러한 정당성은 근본적으로 피치자로서 대중들의 정치적 지지와 밀접하게 연결되어 있다. 대중들의 정치적 지지는 선거에서는 투표의 향방으로 결정되지만 일상적인 정치과정에서는 거리에서 전개되는 물리적 동원의 규모와 질로 결정되고 가시화된다. 그렇다면 정치집단들은 어떠한 방식으로 대중들을 동원하고 그들로부터 지지를 끌어내고자 하는가? 정치 커뮤니케이션의 관점에서 볼 때 그것은 대중들을 대상으로 하는 정치심리학의 영역에 속하는 문제다. 말하자면 정치집단과 대중이 서로의 존재와 행위에 관해 인지적이고 감성적인 차원에서 일체감과 정체성을 만들어가는 문제인 것이다(Ansart 1983, 23; Lamizet 1998, 226). 그러기 위해서는 궁극적으로 대중들이 바라는 욕구들을 충족시켜주어야 한다. 그런데 흥미로운 사실은 그러한 욕구는 물질적인 보상의 제공을 통해서도 충족되지만, 심리적인 만족을 제공함으로써도 충족된다는 점이다(Edelman 1985). 피치자들을 향한 심리적 보상은 특정한 정치적 의미들을 전달함으로써 이루어진다는 점에서 궁극적으로 담론 행위를 매개로 한다. 그리고 담론 행위는 피치자들의 이성만이 아니라 감성에도 작용해야 한다. 왜냐하면 일체감과 정체성의 심리는 합리적인 이해와 판단만이 아니라 정서적이고 감성적인 믿음을 통해 형성되는 것이기 때문이다(Cobb and Elder 1983).

일견할 때 1980년대 한국의 정치변동 과정은 정권과 저항세력의 물리적 충돌과 대립으로 점철된 듯 보이지만 사실상 그 과정 속에는 대중들의 지지와 동원을 산출하기 위한 정치언어들이 활발하게 움직이고 있었다. 정권과 저항세력의 담론 경쟁은 근본적으로 ‘평화적 정권교체’와 ‘대통령

직선제 개헌'이라는 두 개의 개혁 의제(agenda)를 중심으로 전개되었다. 이 둘은 공히 당시의 정치적 상황에서 대중들의 공감과 지지를 끌어낼 수 있는 상징성이 대단히 높은 개혁 의제였다. 전자는 1945년 제1공화국 성립 이후 단 한 번도 평화적으로 정치권력이 이양된 적이 없다는 점을 고려할 때 그리고 후자는 1972년 유신체제가 성립하면서 권위주의 권력강화를 위해 삭제해버린 제도라는 점에 비춰볼 때 매우 큰 정치적, 역사적 함의를 지니고 있다.

대통령 권력구조를 둘러싼 1980년대 담론 경쟁은 1979년 10월 대통령 사망에 따른 권력의 진공 상태에서 시작되었다. 어떠한 정치적 공간으로의 접근도 허용되지 않았던 유신체제가 갑작스럽게 붕괴되면서 정치인, 지식인, 학생, 언론, 시민들은 모두 민주화를 위한 제일의 목표로 대통령 직선제 개헌을 주장했다. 하지만 임시로 권력을 계승한 최규하 정부는 그러한 주장에 명백한 반대의사를 표명했다. 1979년 11월 10일에 발표된 <사국에 관한 특별담화> 속에서 최규하 대통령 권한대행은 “혼란과 퇴보의 나라”, “헌정과 국법질서의 교란”과 같은 수사를 동원해 보수집단들이 주로 사용하는 “위기의 테제(jeopardy thesis)”<sup>1)</sup>(Hirschman 1991, 81-132)를 구사하면서 유신 헌법의 폐지와 대통령 직선제 개헌을 수용할 수 없다고 밝혔다. 그는 “헌법에 규정된 시일 내에 국법이 정하는 절차에 따라 대통령 선거를 실시하여 새로 선출되는 대통령에게 정부를 이양한다는 것을 정부방침으로 확정”했음을 강조했다(「동아일보」, 1979년 11월 10일). 이에 대해 신민당을 중심으로 하는 의회 세력은 정부의 논리를 평가절하하면서 대통령 직선제 개헌을 거듭 요구했다. 예컨대 같은 해 11월 16일에 발표된 이민우 신민당 부총재의 담화는 “최규하 대통령 권한대행은 통일주체국민회의를 통한 대통령 선거계획을 철회하고 우리 당의 선 개헌 방식을 받아들여야 촉구”하면서 개헌 기초과정에서 “재야 각계 및 학계의 의사가 충분히 반영되어야” 한다고 표명했다(이민우 1987, 29-30). 이렇듯

이민우는 위기의 테제에 맞서서 정부가 제시한 정치 일정이 ‘공공의 의사’<sup>6)</sup>에 기초하지 않았다고 주장했다.

최유하 임시정부와 경쟁해야 했던 대통령 직선제 개헌 담론은 이제 권력의 무대에 등장한 신군부와 새롭게 맞서야 했다. 1980년 9월 1일 제11대 대통령에 취임한 전두환은 <취임사>를 통해 ‘평화적 정권교체’라는 정치개혁 의제를 처음으로 밝혔다. “본인은 민주주의를 이 나라에 토착화하기 위하여 헌법 절차에 의한 평화적 정권교체의 전통을 반드시 확립할 것입니다”(『동아연감』 1981, 786). 이후 전두환은 1980년 9월 29일의 <개헌공고에 즈음한 대통령 특별담화>를 통해 평화적 정권교체의 실천을 거듭 약속했다. “30여 년 간의 우리의 헌정사를 통하여 국민적 비원인 평화적 정권교체를 한 번도 경험하지 못했다는 것”을 국가적 혼란의 본질적 원인이라고 말한 전두환은 “평화적 정권교체를 위한 개헌안의 정신이 우리의 체질로 될 때 자신의 손으로 정권을 결정한다는 국민적 자부심이 제고될 것이며, 이때에 비로소 민주주의는 우리의 토양 위에 굳건히 뿌리를 내리게 될 것”(『동아연감』 1981, 787)이라고 말했다. 한편, 1981년 2월 대통령 선거를 통해 제5공화국 대통령으로 선출된 전두환은 11대 국회 개원을 축하하는 연설(1981년 4월 11일)에서 평화적 정권교체의 전통을 확립할 것을 또 다시 강조했다(『동아연감』 1982, 740).

법률적 관점에서 평화적 정권교체는 대통령 단임제의 실시를 의미한다. 하지만 그것은 정권의 상징성이라는 관점에서 파악되기도 한다. 모든 권력이 그러하듯이 전두환 정권 또한 과거 정권들과의 차별화를 시도했다. 그것은 ‘구시대/새로운 시대’라는 프레임을 기초로 하는 담론에서 명확하게 표출되었다. 전두환은 11대 대통령 취임사에서 “구시대의 그릇된 기풍을 과감하게 청산하고”, “구시대의 잔재를 추방하면서”, “깨끗하고 서로

---

6) 공공의 의사 반영 여부는 정치집단들의 존재와 행위에 대한 정당성의 중요한 기반이 된다(Edelman 1971, 12).

믿는 정의로운 새 사회”를 건설해야 한다고 역설했다(『동아연감』 1981, 785). 같은 연설 속에서 언급되고 있듯이 평화적 정권교체는 민주복지국가로 정의되는 새로운 사회를 가시화하는 언어 상징들의 하나였다.

제도적 차원과 상징적 차원을 공유한 평화적 정권교체라는 담론은 정권의 완벽한 커뮤니케이션 공간 장악에 힘입어 큰 저항 없이 국민적 의제로 부상하는 듯했다. 하지만 정권이 의회 민주주의의 외관을 갖추기 위해 구축한 11대 국회의 야당세력들에 의해 평화적 정권교체와 경쟁할 담론으로서 대통령 직선제 개헌론이 새롭게 부상하기 시작했다. 1982년 11월 5일 당시 민한당 유치송 총재의 당 대표 연설과 1983년 10월 25일 민한당 중앙상위의장 오홍석, 국민당 정책위 의장 이성수의 국회연설은 대통령 직선제 개헌의 당위성을 역설했다. 유치송은 “정치 근대화를 위해 선거제도가 개선되어야 하며” 이를 위해서는 “국민에게 직접 신임을 묻는 직선제로 대통령 선거제도를 개정”해야 한다고 강조했다(『동아연감』 1983, 713), 또한 오홍석은 대통령 직선제에 대해 “10·26 이후 형성된 국민적 합의”임을 그리고 이성수는 “온 국민의 한결같은 여망이며 여론”임을 강조했다(『동아연감』 1984, 541-542). 그간 잠재적 소멸상태에 머물러 있던 대통령 직선제 개헌론이 이렇듯 협소해진 의회 공간 내에서도 다시 부상하기 시작했다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 언론과 거리 등 당시의 정치커뮤니케이션 공간은 철저하게 폐쇄되어 있었기 때문에 그러한 논의가 확산될 가능성이 거의 없었다. 평화적 정권교체 담론과 대통령 직선제 개헌 담론의 본격적 경쟁과 국민적 공론화는 1985년 2월에 열린 12대 총선거에 이르러서야 가능할 수 있었다.

12대 국회의원 선거 유세 기간 동안 여당과 야당은 평화적 정권교체와 대통령 직선제 개헌의 정당성을 둘러싸고 담론 경쟁을 벌였다(하상복 2007, 416-417). 엄청난 유권자 동원을 일으켰던 12대 총선거에서 신민당의 승리 -- 신민당은 특히 서울, 부산 등 대도시에서 압도적 우위를 보였

다 -- 는 곧 그들이 주도적으로 이끈 대통령 직선제 개헌론의 국민적 지지를 의미하는 것으로 해석될 수 있다. 이러한 정치적 흐름을 정확하게 읽은 신민당은 선거가 끝난 뒤, 대통령 직선제 개헌론을 공식 의제로 설정할 것임을 명확히 했다. 당시 이민우 신민당 총재는 인터뷰(1985년 3월) 및 당 대표 연설(1985년 10월 14일)을 통해 “당 기구가 구성되는 대로 정책위로 하여금 개헌특위를 구성, 개헌문제를 연구 검토토록 하겠습니다.”(이민우 1985, 164-172), “우리 당이 주장하는 개헌은 10·26 사태 이후 국민적 합의로 추진되었다가 5·17 정변으로 탈취 당했던 ‘대통령 직선제’ 개헌인 바, 이는 빼앗겼던 국민적 합의를 되찾자는 운동이며 지난 총선에서 재확인되었던 국민적 염원을 실현하자는 것에 불과하다”(『동아연감』 1986, 716)라고 강조했다.

12대 총선 정국을 거치면서 직선제 개헌론은 법률적이고 제도적인 차원을 넘어 민주주의 초석이라는 국민적 차원의 상징성을 갖는 의제로 변모해 나갔다. 이러한 사실은 향후 정치적 공간이 정권의 평화적 정권교체와 직선제 개헌론간의 치열한 담론 투쟁으로 채워질 것임을 예측하게 한다. 그런데 이러한 담론 투쟁은 매우 복잡한 양상으로 전개되었다. 이의 원인으로서는 크게 두 가지가 있는데 하나는 저항세력이 직선제 개헌론의 지지를 둘러싸고 분열했기 때문이며, 다른 하나는 그에 맞서 정권이 새로운 담론전략들을 통해 대응했기 때문이었다.

신민당과 온건 재야 정치세력들은 대통령 직선제 개헌론의 역사적, 정치적 당위성을 강조했다. 그들은 그것을 “국민에게 정부의 자유선택권을 돌려주는 것이며”, “1979년 10·26 이후 정치권이 합의”한 “민주정부로의 이양”을 가능케 하는 유일한 절차라고 주장했다(한국기독교사회문제연구원 1986, 13). 하지만 민통련(민주통일민중운동연합)과 민청련(민주화운동청년연합) 등 급진 사회운동세력과 노동운동세력 및 학생운동세력은 대통령 직선제 개헌론이 보다 근본적인 민주주의적 과제들을 해결할 수 없

다고 비판하면서 군부정권 퇴진과 민중의 생존권을 보장하는 새로운 헌법(삼민헌법, 민중헌법)제정이 궁극적 과제임을 천명했다(한국기독교사회문제연구원 1986, 25-27). 1986년 5월 인천에서 열린 개헌현판식 운동에서 노정된 신민당을 비롯한 온건재야세력과 급진운동세력 간의 노선 갈등은 개헌론을 둘러싼 대립의 직접적 결과물이었다. 이러한 분열적 상황 속에서 정권은 갑작스레 기존의 헌법을 고수한다는 입장에서부터 내각제 개헌으로 선회하기 시작했다. 1986년 8월 25일 이치호가 발표한 개헌안에는 “우리 당은 진정한 민주발전이라는 대국적 견지에서 의원내각제 정부형태를 선택했다”라고 기록되어 있다(『동아연감』 1987, 677). 곧 철회하게 될 내각제 개헌론을 여당이 들고 나온 이유는 근본적으로 저항세력들의 분열을 촉진하면서 자신들의 정치적 입지를 강화하려는 데 있었다. 여당은 개헌론이 국민적 관심이 되어가는 상황 속에서 자신들 또한 개헌론을 적극적으로 수용하고 있다는 이미지를 형성하려한 것으로 판단된다. 의제를 둘러싼 담론 투쟁의 전략이라는 관점에서 여당은 반대세력의 의제와 그에 대한 담론을 자신들의 입지를 강화하기 위해 적극적으로 활용하는 이른바 “중간비용전략(*medium-cost strategy*)”(Cobb and Ross 1997, 30)을 구사한 것이다.

내부 분열과 정권의 공격적 담론 전략으로 인해 수면 아래에 가라앉아 있던 대통령 직선제 개헌론이 새롭게 부상하는 데는 그리 오랜 시간이 걸리지 않았다. 그러한 변화의 두 계기는, 앞서 언급한 박종철 고문치사 사건과 1987년 4월 13일에 발표된 대통령의 호헌선언이다. 먼저, 전자는 거의 완전하게 폐쇄되어버린 커뮤니케이션 공간이 개방될 수 있는 근거를 제공했으며 후자는 분열하고 있던 저항세력이 정치적 시급성을 인식하면서 단기적으로 요구되는 정치적 과제를 달성하는 데 합의하도록 자극했다. 정권이 의원내각제로의 개헌을 제안했음에도 불구하고 야당이 그 제안을 거부했기 때문에 기존의 헌법을 유지할 수밖에 없다는 대통령의 호

헌선언(「동아일보」, 1987년 4월 13일)에 맞서 저항세력은 자신들의 노선을 새롭게 확립해야 할 필요성을 인식했던 것이다. 그것은 국본으로 구체화되었다. 국본은 <결성선언문>을 통해 대통령 직선제 개헌론을 모든 저항세력의 공동 의제로 설정할 것을 천명했다. “민주개헌은 어느 개인이나 정파적 이익의 한계를 뛰어넘는 온 국민의 일치된 소망으로 이미 확인되었다. 우리 국민은 85년 2·12 총선을 계기로 엄청난 탄압에도 불구하고 진정한 국민적 합의에 기초한 민주화의 길을 얻기 위한 시급한 과제로서 민주개헌의 요구를 도도하게 분출시켰던 것이다.” 여기서 국본은 대통령 직선제 개헌론의 의미를 보다 적극적으로 해석했다. 그것은 “단순히 헌법상의 조문개정을 뛰어넘어 유신 이래 빼앗겨온 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 생활 영역에서 기본 권리를 확보하기” 위한 것이다. 또한 그것은 “안으로 국민다수의 의사를 실행하고 밖으로 민족의 이익을 수호할 수 있는 정통성 있는 민주정부의 수립을 가능케 함을 의미”하며 “응어리진 국민적 한과 울분을 새로운 단결과 화해, 역사발전의 원동력으로 승화시킬 수 있는, 그 무엇과도 바꿀 수 없는 민주화를 위한 출발점이며 절대명제”로 해석되었다( 6월항쟁 10주년사업범국민추진위원회 1997, 212).

국본의 주도로 이루어진, 개헌 의제를 둘러싼 담론들의 수렴과 통일은 반정부 운동의 효과적인 전개를 위한 심리적 기초로 작용했으며 이는 궁극적으로 민주화의 수용이라는 정권의 정치적 타협을 끌어내는 힘으로 작용했다.

#### 4. 미디어의 개입과 정치변동

미디어는 대단히 ‘정치적인’ 도구다. 그것은 근대적 형태의 미디어가 등장하는 18세기 중엽 서유럽에서부터 관찰되었던 현상으로서 현대에 이

르러서는 한층 더 보편적이고 가시적인 양상을 보이고 있다. 역사적으로 볼 때 미디어의 정치적인 성격은 매우 다양하고 모순적으로 나타나고 있다. 정치적 규범의 관점에서 미디어는 절대 권력에 대항해 정치적 자유를 실현하기 위한 자유주의 지향성과 권위주의적 정치권력의 도구로서 정치적 저항을 억압하는 반동 지향성을 동시에 드러내고 있다. 다른 한편으로 기능적 관점에서 미디어는 정치공동체 통합의 매개체로 기능함과 동시에 그 공동체의 해체를 촉진하는 기능을 수행하기도 한다. 아울러 정보가공과 전달의 관점에서 미디어는 정보조작(manipulation)을 통한 진실왜곡의 주체가 되기도 하지만 은폐된 사실을 공공에게 알리는 진실전달의 주체가 되기도 한다. 미디어의 이러한 정치적 기능들은 역사적으로 여러 나라들에서 관찰되고 있다. 미디어의 이러한 역사적 다양성과 모순성은 미디어 유형론 속에서 반영되고 있다(맥퀘일 2002, 7장).

1980년대 한국의 정치변동 속에서도 미디어는 위와 같은 모순적 양상을 보였다. 말하자면 미디어는 때로는 권위주의 권력의 안정적 유지를 위한 도구였으며 때로는 저항세력의 정치적 입지를 확대, 강화하는 도구이기도 했다. 그렇다면 한국의 미디어는 언제 어떤 상황에서 권위주의의 도구 또는 민주화의 도구로 기능했을까? 1980년대 정치상황의 초기 국면 속에서 미디어(신문)<sup>7)</sup>는 민주화에 역행하는 기능을 수행했다. 말하자면 미디어는 저항집단들의 정치적 입지를 한계상황으로 밀어내는 사회적 분위기 조성에 노력했다. 이는 곧 신군부의 정치적 입지 확대와 강화를 의미하는 것이다. 가장 명백한 사례로서 1980년 광주 민주화운동에 관한 신문 보도를 들 수 있다. 1980년 봄부터 권력의 중심으로 접근하기 시작한 신군부는 보안사령부 언론대책반을 통해 신문과 방송을 통제하기 시작했다.

7) 한국의 정치변동에 개입한 미디어로서는 신문만이 아니라 라디오와 텔레비전 등 전파매체도 포함된다. 하지만 본 연구에서는 두 매체에 관한 관련정보 접근의 어려움으로 인해 신문만을 대상으로 분석하고자 한다. 라디오와 텔레비전의 정치적 기능에 대한 분석은 차후의 연구과제로 남겨두고자 한다.

이러한 통제의 효과는 곧바로 나타나기 시작했다. 5월 18일부터 광주에서 계엄군과 시민군이 물리적으로 대치하고 그에 따라 희생자가 발생하고 있었음에도 언론은 그에 대한 어떠한 정보도 제공하지 않았다. 그것은 결코 자율적 결정이 아니었다. 그로부터 4일이 지난 5월 22일에야 언론은 광주에 대한 보도를 시작했다. 언론이 시도한 ‘문제정의(problem definition)’(Rochefort and Cobb 1994)를 통해 광주 민주화운동은 고정간첩을 포함한 불순분자들의 폭력적 선동에 의해 발생한 소요, 즉 질서문란행위로 그려졌다. 그러한 문제정의를 통해 만들어진 ‘주관적 현실(subjective reality)’ 속에서 광주의 정치적 진실은 실질적으로 은폐되었다. 1980년 5월 22일자 한국일보 기사는 광주의 상황이 얼마나 폭력적인가를, 그리고 그에 대한 책임이 고정간첩을 비롯한 불순세력의 준동에 의한 것임을 전하고 있다. 한국일보는 <광주에 소요: 학생, 시민 18일부터. 대책강구, 군경, 민간인 사망>이라는 표제 아래에서 광주의 폭력적 상황을 기사화했으며, <국민은 이성과 자제를. 계엄사령관 담화, 계엄군, 폭력에 자위>라는 표제 아래에서, 광주의 소요분자들이 군경의 무기와 폭약을 탈취해 무질서를 조장하고 있다고 설명했다. 5월 25일자 조선일보의 기사는 이러한 정치적 메시지에 한층 더 큰 심리적 설득효과를 주는 듯했다. <바리케이드 너머 텅 빈 거리엔 불안감만. 무정부 상태 광주 1주>, <시위선동 남파간첩 1명 검거>라는 표제들과, 관련된 사진들 아래에서 신문은, 생필품조차 구입하기 어려운데도 과격 분자들은 무기를 들고 서성대고 있음을, 또한 서울경찰청이 이창용이라는 간첩을 서울역 근처에서 체포했음을 보도했다.

국가적 혼란과 그에 따른 불안감 조성이야말로 정치사회적 안정의 심리를 극대화함과 동시에 저항세력의 무용성과 해악성의 심리를 확산시키는 계기로 작용한다(Roché 1993). 이러한 정치심리학적 기능을 수행한 언론은 곧 이어 혼란스런 사회와 위기에 처한 국가를 구할 ‘영웅 만들기’(Edelman 1971, 15)에 개입했다. 그 영웅은 1980년 8월 16일 사임한

최규하 대통령을 승계하게 될 전두환이었다. 통일주체국민회의 대의원의 99.9% 지지를 얻어 대통령에 당선되는 8월 26일을 전후로 언론은 전두환의 영웅적 이미지 창출에 주력했다. 전두환은 ‘새 역사의 창조자’(「경향신문」, 1980년 8월 19일)이자 ‘새 시대의 주역’(「동아일보」, 1980년 8월 29일)이며 ‘사익보다는 공익을, 개인의 이익보다는 국가적 이익을 우선시 하며 투철한 책임의식을 지닌 인물’(「조선일보」, 1980년 8월 23일)이고 ‘비범한 능력을 보유한 존재’(「한국일보」, 1980년 8월 23일)로 소개되었다.

이렇듯 권위주의 권력의 형성과정에서 철저한 정치적 종속성을 보였던 한국의 미디어는 1985년 2월 총선거를 계기로 점차적으로 내적 균열상을 보이기 시작했다. 물론 그렇다고 해서 그것을 권력에 대한 근본적인 도전과 저항으로 해석할 수는 없다. 먼저, 주요 일간지들은 신민당이 총선의 핵심적 의제로 설정한 대통령 직선제 개헌론의 공론화 과정에 개입했다. 몇 가지 예를 들어보자. 동아일보 2월 1일자를 보면 <여: 정치혼란 막게 안정화, 야: 직선제로 개헌 강력주장>이란 표제(1면)와 <여당 강하면 직선제 개헌 어렵다>라는 표제(3면) 아래에서 선거유세를 보도했다. 이러한 보도 방향은 다음날인 2월 2일에도 계속되는데 <유권자 관심 높아, 인파 또 인파, 직선개헌, 외채문제, 학원, 재야도 거론>이라는 표제가 그 예라고 할 수 있다. 또한 한국일보는 <여, 혼란 막아야, 야, 직선제 개헌 주장, 유권자들 관심 고조>라는 표제(1면)를 통해, 그리고 경향신문은 <직선에 평화적 정권교체 맞서>라는 표제(3면)를 통해 선거연설에 대한 보도를 이어갔다. 이러한 표제들은 물론 대통령 직선제 개헌론에 대한 명백한 지지를 표명하는 것은 아니다. 하지만 미디어의 ‘의제설정(agenda-setting)’ 기능(McCombs and Shaw 1972)에 비춰볼 때 그 표제들은 총선거가 평화적 정권교체와 대통령 직선제 개헌론의 대결구도로 전개되고 있음을 보여주면서 직선제 개헌론의 의미와 중요성에 대한 인식을 유도하는 것으로 이

해될 수 있다(하상복 2007, 417-418). 아울러, 총선거의 결과가 예상을 뛰어넘어 신민당의 승리로 귀결되었을 때 ‘여당이 전국에서 고른 득표를 했다’는 입장을 밝힌 서울신문을 제외한 대부분의 일간지들이 신민당의 약진을 공히 1면 표제와 기사를 통해 강조했다라는 점에도 주목해야 한다.

권위주의 권력의 입장에서 볼 때 이러한 흐름은 사실상 미디어에 대한 통제력 강화의 필요성을 인식하게 하는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 1985년 10월부터 시작된 ‘보도지침’은 이러한 정치적 맥락에서 읽힐 수 있다. 보도지침은 보도해야 할 것과 보도해서는 안 될 것의 기준을 필두로 기사의 표제와 분량 및 위치에 대해서도 세밀한 지침을 명시했다(김영선 1995, 283-334). 이러한 미시적인 통제장치의 정치적 효과는 1986년 5월초부터 10월말까지의 정국을 통해 아주 명확하게 나타났다. 1986년 5월 3일 인천에서 열린 개헌헌판식 운동에 대한 동아일보의 기사는 저항세력에 대한 물리적 탄압에 긍정적인 여론을 조성하는 데 필요한 심리적 기제였다. 동아일보는 인천에서 전개된 시위의 이념적 과격성과 물리적 폭력성을 불순세력의 계획된 준동으로 해석했다. 5월 5일자 기사에는 인천 시위에 참가했던 운동 단체들의 급진적 구호와 주장들 -- ‘미국에의 굴종을 강요하는 양키문화를 끝장내자’, ‘폭력 정권의 이익에 봉사하는 언론을 깨부수자’, ‘학살정권을 분쇄하자’, ‘파시스트 정권과 미 제국주의에 대항하는 혁명적 주도권을 다시 장악할 계기가 도래했다’, ‘양키의 보호 아래에서 노동자를 착취하는 더러운 자본가와 군부를 보라’ 등 -- 이 실리면서 저항세력에 대한 부정적 이미지 형성을 자극했다. 급진적 시위를 우연히 발생한 것이 아니라 저항세력의 의도적인 투쟁 전략의 일환으로 규정하는 5월 6일자 기사 역시 같은 맥락으로 읽힐 수 있다. 저항세력의 급진적이고 폭력적인 이미지는 1986년 10월 30일에 건국대학교에서 발생한 ‘애학투 사건’ 보도를 통해 한층 더 강력한 모습으로 구축되었다. 예컨대, 조선일보는 10월 30일자 기사에서 애학투 사건에 연루된 학생들에 대해 북한

과의 동일시를 시도했다. <반공 분쇄 등 북괴 주장 모두 등장>, <진달래꽃 아래 통일, 피바다 구호>, <평화협정, 올림픽 공동개최까지>, <조선, 원수, 미제 앞잡이, 까부수자 등 용어도 동일>과 같은 표제들에 사용된 언어들만 그러한 동일시 작업을 위해 매우 유용한 상징들이다. 대한민국이라는 동일자와는 결코 화해할 수도, 공존할 수도 없는 타자로서 ‘북괴’와 동일시되는 집단은 그 자체로 남한 사회에서 존재론적 정당성을 상실할 위기에 처하게 된다.

한 가지 흥미로운 사실은 북한과의 동일시를 매개로 반 급진주의와 반 공주의를 조성하는 이러한 심리적 과정에 결정적인 동력으로 작용하는 사건 보도가 등장했다는 점이다. 그것은 바로, 북한이 서울을 포함해 남한의 주요 지역을 물바다로 만들기 위해 거대한 금강산댐을 건설하고 있는(이 후에 조작된 것으로 밝혀진) 사건 보도였다. 이에 대해 모든 언론은 국가적 위기라는 시각에서 사태에 접근했다. 몇몇 예를 들어보자. “북한이 건설을 추진 중인 금강산댐은 안보적 측면에서 우리에게 엄청난 위협요소로 부각되고 있다. 북한은 댐건설을 발표하면서 전력생산과 각종 용수의 공급을 위한 것이라는 표면적인 명분을 내세우고 있으나 댐의 규모나 위치, 건설비 등으로 미루어 볼 때 경제적인 이유보다는 군사전략적인 목적에 더 큰 비중을 두고 있다는 것이 관계전문가들의 공통된 분석이다.”(「서울신문」, 1986년 10월 31일); “금강산댐이 건설되면 북한강의 유하량이 줄어들어 화천댐의 발전용량이 엄청나게 감소할 것으로 보인다. [...] 북한 측의 금강산발전소 건설은 북한강 유역 일대의 기후와 수문을 변화시킬 뿐만 아니라 지역변형을 초래, 결국 생태계에 큰 변화를 가져올 것으로 우려된다.”(「조선일보」, 1986년 10월 31일); “초당 2백 30만의 거대한 물벼락이 높이 1백m 이상의 물기둥을 이루며 별안간 쏟아져 내린다. 화천, 춘천, 의암, 청평, 팔당 등 5개 댐을 순식간에 덮치고 강원, 경기, 서울 등 중부 일대를 휩쓴다. 바위, 자갈 등을 동반한 수마는 핵폭탄과 같은

위력으로 인명은 물론, 주위의 건물, 교량, 철도 등을 닥치는 대로 파괴하면서 계속 밀려든다. 성난 물결이 일단 잡힌 뒤에도 토사 등 각종 퇴적물이 뒤덮여 국토는 오랫동안 버려진 땅이 될 수밖에 없다.”(「서울신문」, 1986년 10월 31일).

이렇듯 언론은 1980년대 정치변동 과정에서 1985년 2월을 예외로 하자면 거의 대부분 권위주의 정권의 안정적 유지를 위한 정치적 역할을 수행했다. 하지만 1987년 1월부터 언론은 점차적으로 정권에 불리한 보도태도를 보이기 시작했다. 사태는 1987년 1월 16일 박종철 고문치사사건 보도로부터 시작되었다. 조선일보가 <경찰 조사 중 대학생 사망>이라는 표제를 통해 박종철의 사망 기사를 올리고 동아일보와 한국일보가 연이어 관련 기사를 실었다. 한편, 조선일보는 <흐느끼는 모정>이라는 제목의 사진(1987년 2월 8일)을 통해 박종철 추모미사가 열린 명동성당에서 눈물을 흘리는 한 여성의 모습을 보여줌으로써 인지적 차원이 아니라 감성적 차원의 사태 이해를 자극했다. 미디어 효과의 관점에서 볼 때 이는 인지적 시각에서 사건 이해의 틀을 제공하는 액자효과(framing)와 대비되어 하나의 상징적 에피소드를 통해 그에 연관된 감성적 차원의 반응들을 일으키는 점화효과(priming)로 이해된다(Gerstlé 1996, 740). 언론의 반정부적 보도는 1987년 5월에 이르러 한층 더 강력한 양상을 띠었다. 예컨대, 천주교정의구현사제단이 밝힌 고문치사사건의 진실 왜곡에 대한 동아일보의 기사는 엄청난 사회적 공분을 일으키면서 사태를 견잡을 수 없는 국면으로 밀고 나갔다. 동아일보는 고문치사사건에 연루된 경관이 3명 더 있으며, 법무부와 검찰 관계자들이 이미 3개월 전부터 사건 조작을 알고 있었음을 보도했다. 이러한 사실은 고문치사에 대한 책임을 지고 구속된 경관이 부인에게 보낸 서신을 공개함으로써 한층 더 설득력을 얻을 수 있었다(「동아일보」, 1987년 5월 22일, 23일).

정권의 도덕성에 대한 근본적 문제제기를 유도하는 이러한 보도를 통

해 언론은 그 전까지 정치적 수세국면에 놓인 저항세력들이 의회 공간에서만이 아니라 거리에서 반정부활동을 재개할 수 있도록 했다. 이제 언론은 국본의 주도 하에 1987년 6월부터 본격적으로 전개될 대규모 반정부 시위의 이념, 구호, 규모, 전략 등을 상세히 보도함으로써 민주화를 위한 국민적 동원에 유리한 분위기를 만들게 될 것이다.

## 5. 나오는 말

근대화 이론에 따르면 1980년대 한국의 정치변동은 궁극적으로 경제, 사회, 문화적 근대화의 산물이다. 경제사회적 근대화는 민주주의적 가치를 신봉하는 중상층 또는 시민사회의 형성과 성장을 가져왔으며 그들은 곧 권위주의 정권의 민주화라는 정치적 요구의 주체로 활동했다 (Huntington 1991, 66). 1987년 6월 시민항쟁의 중요한 측면들 중의 하나가 이른바 ‘화이트칼라’의 참여라는 점을 고려한다면 근대화 이론의 입론은 매우 적실성 있는 것으로 판단된다. 하지만 문제는 민주화로의 정치변동 과정이 시민사회의 일방적인 요구와 압력행사의 결과물일 수는 없다는 점이다. 말하자면 1987년 6월의 대규모 정치적 동원이 어떻게 가능했을까 그리고 그러한 동원이 어떻게 민주화라는 결실을 맺을 수 있었을까를 물어야 한다는 것이다. 한편, 민주화 이행론은 1987년 6월에 실현된 민주화를 단순히 시민사회의 압력이 아니라 정권과 저항세력의 정치적 타협으로 해석한다. 대통령 직선제 개헌론이 그 자체로 타협적 성격을 띤 제안이었으며, 실제로 정권이 이를 두고 정치적 타협의 가능성을 타진했다는 사실이 그 점을 증명한다. 하지만 중요한 것은 그들의 정치적 타협이 궁극적으로 정치적 힘의 향배를 결정짓는 대중들의 여론의 영향을 받았다는 점이다. 정치 엘리트들은 타협의 순간이 오기까지 끊임없이 대중의 정치적

여론을 유리하게 이끌기 위한 정치 커뮤니케이션 과정을 수행해야 하며 그 과정에서 미디어의 역할이 매우 중요하다.

본 연구는 이러한 비판적 문제의식 아래에서 1980년대 한국의 정치변동을 커뮤니케이션의 관점에서 분석하고자 했다. 1980년대 정치변동을 이끈 정치적 행위자들이 자신들의 이념과 주장을 공론화하기 위해 커뮤니케이션 공간을 둘러싼 투쟁을 어떻게 전개했는가, 실제로 그 공간 속에서 자신들의 이념과 주장을 어떠한 의제로 구체화하고 대중들에게 선전했는가, 그리고 그러한 정치적 과정에서 미디어는 어떠한 역할을 수행했는가에 답하고자 했다. 먼저, 1980년대 정치변동 과정에서 커뮤니케이션 공간 장악을 위한 투쟁은 권위주의 정권의 일방적인 우세 속에서 전개되었지만 저항세력은 1985년 2월 총선거를 계기로 커뮤니케이션 개방을 경험하고 그 기반 위에서 민주화로의 기초를 확보했다. 이후 1987년 1월 고문 스캔들로 인해 의회와 거리가 실질적으로 개방되고 저항세력은 이러한 공간을 통한 동원에 힘입어 민주화를 위한 정치력 동력을 확보하게 된다. 다음으로 1980년대 정치변동은 정권의 평화적 정권교체라는 개혁 의제와 저항세력의 대통령 직선제 개헌론이라는 개혁 의제의 지속적인 충돌로 요약된다. 대한민국의 정치사에 비춰볼 때 이 둘은 공히 정치적, 역사적 정당성을 확보하고 있는 상징적 의제들이었다. 의제를 둘러싼 대중적 지지와 동원의 정치에서 궁극적으로 승리한 세력은 저항세력이었다. 그것은 단일 조직에 의한 의제 수렴 전략에 힘입은 바 크다고 할 수 있다. 끝으로 미디어는 1980년대 정치변동 과정에서 매우 모순적이지만 중요한 정치적 역할을 수행했다. 미디어는 권위주의 정권의 형성과 유지를 위해 다양한 방식으로 정치사회적 현실을 ‘구성’<sup>8)</sup>하는 데 기여했지만 그와 동시에 저항세력의 개혁안을 의제화했을 뿐만 아니라 민주화를 위한 결정적 국면들에

---

<sup>8)</sup> 정치사회적 현실 구성의 사회학적 의미와 현실 구성에서 미디어의 역할에 대해서는 (Braud 1996)와 (Champagne 1990)를 참조할 것.

서 정권의 도덕성 문제를 공론화함으로써 한국의 민주주의 형성에 일정 정도 기여했다.

본 연구를 통해 필자는 직접적으로는 1980년대 한국의 정치변동에 대한 새로운 설명시각의 가능성을 제시하고자 했지만 궁극적으로는 정치과정과 정치행위의 이해에 정보, 언어, 커뮤니케이션 요인의 유용성에 주목하고자 했다.

#### 참고문헌

- 광주민주화운동사료편찬위원회. 1997. 『광주민주화운동자료총서』. 제1권.
- 김영선. 1995. 『한국의 정치권력과 언론정책』. 서울: 전예원.
- 벡켄일, 데니스. 2002. 강은미, 도준호, 양승찬 옮김. 『매스커뮤니케이션 이론』. 서울: 나남출판.
- 여영무. 1989. “80년대 한국 언론의 위상.” 『신문과 방송』. 10월호 한국언론연구원.
- 6월항쟁 10주년사업범국민추진위원회. 1997. 『6월항쟁 10주년 기념 자료집』. 서울: 사계절.
- 윤재걸. 1986. “한국의 급진세력과 반체제 단체.” 『신동아』. 6월호.
- 이민우. 1985. “해금으로 시국타개를.” 『신동아』. 3월호.
- 이민우. 1987. “제4공화국과 우리 당의 목표.” 김삼웅. 『서울의 봄 민주선언』. 서울: 일월서각.
- 임혁백. 1994. 『시장, 국가, 민주주의』. 서울: 나남출판.
- 조희연. 1995. “한국의 민주주의 이행과정에 관한 연구.” 임현진, 송호근 편. 『전환의 정치, 전환의 한국사회: 한국의 정치변동과 민주주의』. 서울: 사회비평사.
- 하버마스, J. 1990. 한승완 역. 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』. 서울: 나남출판.
- 하상복. 2003. “민주화 이행론의 비판적 고찰과 보완 모델의 탐색: 정치커뮤니케이션

- 이선 과정을 중심으로.” 『사회과학연구』 . 11. 서강대 사회과학연구소.
- 하상복. 2007. “대통령 직선제 개헌론과 의제형성의 동학.” 『한국학논집』 . 41.
- 한국기독교사회문제연구원. 1986. 『개헌과 민주회운동』 . 서울: 민중사.
- 한용 외. 1989. 『1980년대 한국사회와 학생운동』 . 서울: 청년사.
- Almond, G. and Verba, S. (eds.). 1989. *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
- Ansart, P. 1983. *La Gestion des Passions Politiques*. Lausanne: Editions l'Age d'Homme.
- Beetham, D. 1991. *The Legitimation of Power*. London: Macmillan.
- Braud, P. 1996. *L'Emotion en Politique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Champagne, P. 1990. *Faire l'Opinion*. Paris: Editions de Minuit.
- Cobb, R. and Elder, C. 1983. *The Political Uses of Symbols*. New York and London: Longman.
- Cobb, R. and Ross, M. (eds.). 1997. *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack and Redefinition*. Lawrence: The University Press of Kansas.
- Dobry, M. 1986. *Sociologie des Crises Politiques*. Paris: PENSF.
- Easton, D. 1975. “A Re-assessment of the Concept of Political Support.” *British Journal of Political Science*. 5(4).
- Easton, D. 1976. “Theoretical Approaches to Political Support.” *Canadian Journal of Political Science*. 9(3).
- Edelman, M. 1971. *Politics as Symbolic Action*. Chicago: Markham Publishing Company.
- Edelman, M. 1985. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.
- Gerstlé, J. 1992. *La Communication Politique*. Paris: PUF.
- Gerstlé, J. 1996. “L'Information et la Sensibilité des Electeurs à la Conjoncture.” *Revue Française de Science Politique*. 46(5).
- Hall, P. M. 1981. “Une Analyse Symbolique-Interactionniste de la Politique.” J. G.

- Padioleau (dir.). *L'Opinion Publique*. Paris: Mouton Editeur et EHESS.
- Hermet, G. 1994. "Un Concept et son Opérationnalisation: la Transition Démocratique en Amérique Latine et dans les Anciens Pays Communistes." *Revue Internationale de Politique Comparée*. 1(2).
- Hirschman, A. 1991. *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. Cambridge and London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Huntington, S. P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the late twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- Kluver, A. 1997. "Political Identity and the National Myth." A. González and D. V. Tanno (eds.). *Politics, Communication and Culture*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
- Lamizet, B. 1998. *La Médiation Politique*. Paris: L'Harmattan.
- Lavaud, J.-P. 1995. "Le Rôle des Organisations des Droits de l'Homme en faveur de la Démocratisation." J. Semelin (dir.). *Quand les Dictatures se fissurent*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Linz, J. 1973. "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: the Case of Brazil." A. Stepan (ed.). *Authoritarian Brazil*. New Heaven & London: Yale University Press.
- Lipset, S. M. 1983. *Political Man: the Social Bases of Politics*. London: Heinemann Educational Books, Ltd.
- McCombs, M. and Shaw, D. 1972. "The Agenda-Setting Function of Mass Media." *Public Opinion Quarterly*. 36.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. and Whitehead, R. (eds.). 1986. *Transitions from Authoritarian Rule; Comparative Perspectives: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies (vol. 4)*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pzeworski, Adam. 1986. "Problems in the Study of Transition to Democracy." G. O'Donnell, P. Schmitter and R. Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives (vol. 3)*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Roché, S. 1993. *Le Sentiment d'Insécurité*. Paris: PUF.
- Rouquié, A. 1986. "Demilitarization and the Institutionalization of Military-Dominated Politics in Latin America." G. O'Donnell, P. Schmitter and R. Whitehead (eds.) *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives (vol. 3)*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Rocheftort, D. and Cobb, R. 1994. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: The University Press of Kansas.
- Rustow, D. W. 1970. "Transitions to Democracy: toward a Dynamic Model." *Comparative politics*. 2(3).

『동아연감』 . 1981-1987년.

「경향신문」 . 1980년 8월 19일, 1985년 2월 2일, 2월 12일.

「동아일보」 . 1980년 8월 29일, 1983년 2월 25일, 1984년 2월 25일, 11월 30일, 1985년 2월 1일, 2월 2일, 2월 12일, 1986년 5월 3일, 5일, 6일, 1987년 4월 13일, 5월 22일, 5월 23일.

「서울신문」 . 1980년 7월 31일, 1985년 2월 12일, 1986년 10월 31일.

「조선일보」 . 1980년 5월 25일, 1980년 8월 20일, 8월 23일, 1983년 12월 7일, 12월 23일, 1985년 2월 12일, 1986년 10월 31일, 1987년 1월 16일, 2월 8일.

「한국일보」 . 1980년 5월 22일, 8월 23일, 1985년 2월 2일, 2월 12일.

## 1980's Political Transformation to Democracy in South Korea and Political Communication

*Sang-Bok Ha*

The purpose of this article is to analyze 1980's political transformation to democracy in South Korea in terms of political communication. This research is fundamentally oriented to the critics of modernization theory and democratic transition theory, two main theories used to understand the South Korean democratization. The former can be criticized that, understanding the political transformation as by-product of that of socio-economy, it is not easy for it to analyze the political transformation in itself. And then, the latter may be criticized to reduce the political transformation to the elitist relations, even though it solves the theoretical limit of modernization theory, focusing on the political actors' relations. The process of political transformation includes not only the elitist relations, but also that of elite-mass. They are related to the process of support and mobilization, which is process of transmission of political messages by hold of communication space. And in this process is deeply engaged the mass-media, acting as an intermediary between elite and mass.

Key words: political transformation, democratization, political communication, mass-media, mass, elite, political discourse