



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

지역언론의 담론 및 생산구조 분석
- 제주지역 신문의 '제주해군기지' 관련 사설을 중심으로

The image features a large, faint watermark of the Jeju National University logo in the background. The logo is circular, containing a stylized flame or wave design in blue, green, and purple. Below the design, it says 'JEJU 1952'. The text 'JEJU NATIONAL UNIVERSITY 1952' is written around the top half of the circle, and '제주대학교' is written around the bottom half.

제주대학교 대학원

사회학과

이 영 윤

2011년 2월

지역언론의 담론 및 생산구조 분석

- 제주지역 신문의 '제주해군기지' 관련 사설을 중심으로

지도교수 최 현

이 영 윤

이 논문을 문학 석사학위 논문으로 제출함

2010년 12월

이영윤의 문학 석사학위 논문을 인증함

심사위원장 _____인

위 원 _____인

위 원 _____인

제주대학교 대학원

2011년 2월

Analysis of the structure of discourses generated
by local newspapers

Young-Yun Lee
(Supervised by professor Hyun Choe)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for
the degree of Master of Arts

2011. 2.

This Thesis has been examined and approved.

Thesis director, Sang-Cheol Lee, Prof. of Sociology

Thesis director, Sung-Youn Cho, Prof. of Sociology

Thesis director, Hyun Choe, Prof. of Sociology

Department of Sociology
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

< 목 차 >

<표 목차>	iii
<그림 목차>	iii
【국문초록】	iv
I. 서 론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 기존연구 검토	4
3. 이론적 배경	6
4. 연구대상 및 방법	10
II. 시기별 담론의 전개과정	15
1. 제1시기 : 2002년	15
1) 담론형성의 배경	15
(1) 국제자유도시 패러다임의 태동	15
(2) 언론사 경영난 시작	17
2) 담론분석 결과	18
(1) 제주일보 - 개발을 전제로 질차적 정당성 확보 요구	19
(2) 제민일보 - '평화'와 대립되는 개념인 '제주 해군기지'	29
2. 제2시기 : 2005~2006년	37
1) 담론형성의 배경	37
(1) 특별자치도 출범 및 타 지역 국책사업 진행 동향	38
(2) 언론사 경영난 가중	40
2) 담론분석 결과	41
(1) 제주일보 - 해군기지 건설에 대한 담론 상실	42
(2) 제민일보 - '반대'에서 '갈등조정'으로 담론 변화	45
3. 제3시기 : 2007~2009년	52

1) 담론형성의 배경	52
(1) '제왕적 도지사'로 인한 권력 집중	52
(2) 언론사의 자발적 예측구조 조성	54
2) 담론분석 결과	55
(1) 제주일보 - '경제성장' 이데올로기 속 본질 왜곡	55
(2) 제민일보 - '반대'에서 '순응'으로 담론 변화	59
III. 담론변화의 사회 구조적 원인	70
1. 매체환경 변화에 따른 공론장 구조의 변동	70
2. 언론내부 운동동력 상실에 따른 매체견제력 약화	73
3. 주체의식의 물신성(物神性) 강화에 따른 자발적 예측	75
IV. 결론 : 요약 및 제언	78
【참고문헌】	82
【Abstract】	88

<표 목차>

<표 1> 제1시기 제주일보 해군기지 관련 사실목록	19
<표 2> 제1시기 제민일보 해군기지 관련 사실목록	30
<표 3> 제주·제민일보 종사자 현황	41
<표 4> 제2시기 제민일보 해군기지 관련 사실목록	45
<표 5> 제3시기 제주일보 해군기지 관련 사실목록	56
<표 6> 제3시기 제민일보 해군기지 관련 사실목록	60
<표 7> 제주도청에 등록된 제주지역 언론사 현황	71
<표 8> 제주·제민일보 행사비 지원내역	76

<그림 목차>

<그림 1> 제주 해군기지 건설 담론 생산 시기구분	12
<그림 2> 반 다이크의 텍스트 거시구조	14

【국문초록】

지역언론의 담론 및 생산구조 분석

- 제주지역 신문의 '제주해군기지' 관련 사설을 중심으로

이 논문은 '이데올로기적 주체'로서 지역언론이 생산하는 담론 및 담론이 생산되는 사회적 구조를 파악하기 위한 목적이 있다. 제주를 대표하는 두 신문 '제주일보', '제민일보'가 제주의 최대현안인 '제주해군기지 건설'에 대한 담론을 생산하는 동시에 제주지역 현실을 왜곡·오인하며 이데올로기를 재생산하는 현상에 주목한다.

이 논문에서는 '제주해군기지 건설'을 직접적으로 다룬 제주일보와 제민일보의 '사설'을 분석대상으로 삼았다. 두 신문의 사설을 통하여 지역신문의 해군기지 건설 담론을 파악하고, 이데올로기 재생산방식을 분석하였다. 이에 대한 사유를 위하여 '미디어담론' 이론을 토대로 하였다.

해군기지가 2002년 이후 다시 2005년에 와서 재논의되었을 때 언론은 2002년 축적한 정보를 토대로 다시 담론을 생산하였다. 과거에 비하여 좀 더 폭넓은 내용을 바탕으로 본질에 가까운 담론을 생산할 수 있었다. 하지만 이미 해군기지 건설과정을 잘 알면서도 언론은 예년보다 비교적 담론을 적게 생산하거나, 지역 현실 및 해군기지 본질을 왜곡·오인하는 담론을 생산하였다.

지역언론의 담론생산에 영향을 미친 사회구조적 원인은 세 가지로 요약된다. 첫째로 매체환경이 변화하며 공론장의 구조가 변동한 데 따른 것이다. 두 번째로 사회운동이 상실하며 매체견제력이 약화된 데 따른 것이다. 셋째로 주체의식의 '물신성(物神性)'이 강화되었다.

지역언론이 생산하는 담론에 대한 분석은 지역현안의 본질을 은폐하는 '이데올로기적' 특성을 규명하여, 현안을 더욱 객관적으로 바라보게 하는 의미를 지닌다. 또한 지역사회 구조에 대한 고찰을 통하여 언론주체가 처한 현실을 논의할 수 있다. 언론주체에 대한 비판적 논의와 함께 언론주체가 현실을 왜곡·오인하는 현실적인 문제를 극복하기 위한 논의의 장을 형성할 수 있다.

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

이 논문은 지역언론이 생산하는 담론과, 담론이 생산되는 사회적 구조를 파악하기 위한 목적이 있다. 언론은 국가 및 지역의 이데올로기(Ideology)¹⁾를 재생산하는 존재로 인식되고 있다. 지역언론은 담론생산을 통하여 이데올로기를 재생산한다.

연구를 위한 사례는 ‘제주 해군기지 건설 담론’이다. 해군기지 건설은 제주지역의 가장 큰 쟁점사안이다. 1995년 해군전략사령부를 제주에 신설한다고 발표한 이래로 지역주민들과 시민사회단체들이 현재까지 반대의 목소리를 높여 왔다. 2002년 제주해군기지는 당초 화순항에 건설될 계획이었지만 도민들의 거센 반대에 부딪혀 약 4년이 지난 2006년부터 서귀포시 강정마을에 건설을 준비하는 상황이다²⁾.

제주 해군기지는 현재까지도 건설여부를 놓고 주민들과 정부·해군·제주도정 간 갈등이 고도화되는 사안이다. 더구나 강정마을 내 주민들의 갈등의 골이 깊어지면서 제주지역 공동체 분열에까지 영향을 미치고 있다. 특히 해군기지 건설을 두고 ‘평화’와 ‘안보’에 대한 시각이 정부·해군·제주도정과 주민·시민사회 간에 차이를 드러내면서, 그들이 평가하는 제주 해군기지 건설의 본질적 성격에 대한

1) ‘이데올로기(Ideology)’에 대한 논의는 많은 학자가 진행하였다. 이 논문에서는 ‘마르크스(K.Marx)’의 논의를 중심으로 한다. 마르크스에게 이데올로기는 일종의 ‘오인(false conscious-ness)’이다. ‘이데올로기’는 사회가 경제적 토대를 바탕으로 구성된다는 진리를 감추거나, 자본주의에 필연적으로 따를 수 밖에 없는 폭력적 억압을 은폐하는 일련의 신념의 집합이다. 여러 마르크스주의 사상가들을 거치며 비교적 단순하였던 마르크스의 이데올로기 개념은 더욱 세련되게 정교화되었다. 이제 이데올로기는 사람들이 자기 삶의 경험을 구조화하는 사고체계를 의미하게 되었다. 이데올로기는 단순히 올바르게나 그릇된 것으로 환원될 수 없는, 더 복잡한 신념과 태도의 네트워크를 형성하게 되었다(로버츠, 2007: 54).

2) 서귀포시 강정마을 어촌계는 지난 2006년 4월25일 해군기지 유치건을 논의하기 위한 긴급 어촌계 총회를 열고, “해군기지를 우리 마을쪽으로 유치하자”고 일단 어촌계 차원에서 결정을 내렸다. 이후 강정마을은 4월 26일 강정마을회관에서 임시총회를 열고, 해군기지 유치에 따른 긍정적 효과만을 설명하는 방식을 통하여 해군기지 유치를 결정하였다. 당시 찬성 주민들은 “사실상 강정마을 발전이 상당 기간 동안 소외되면서 조금이라도 마을을 발전시켜야 한다는 욕구가 매우 강하다”며 “무언가 변화가 필요하다는데 주민 대부분이 동의하고 있다”는 입장을 보였다. 특히 “감귤 과수원을 비롯한 농업 종사가 대부분인데 최근 한미FTA협상 타결 이후 마을의 장래를 걱정하는 목소리가 높다”며 “이런 상황과 심정이 복합적으로 어우러지면서 해군기지를 한번 유치해보자는 방향으로 마음이 모아지는게 아니겠느냐”고 말하였다(양김진웅, 2007).

대립도 뚜렷이 드러나고 있다.

제주해군기지 건설에 대해 활발한 논쟁이 벌어진 과정에는 지역언론도 큰 역할을 담당하였다. 지역언론은 그동안 해군기지 건설과정에 대한 뉴스(News)를 적극적으로 생산하였다. 하지만 모든 과정에 대하여 객관적 시각을 지닌 뉴스로 보도하는 것은 불가능하다. 언론사 내 기준에 맞추어 이슈가 새롭게 해석, 구성되어 수용자들에게 전달된다. 하틀리(Hartley)에 의하면 ‘뉴스(News)’란 “뉴스 가치가 있는 사건 그 자체가 아니라, 사건에 대한 ‘보도(reflecting)’이며, ‘설명(interpreting)’”이다(Hartley, 1982: 6~7). 즉, 미디어의 뉴스가 사회를 그대로 반영하는 것이 아니라, 나름대로 사회를 구성하고 해석하여 우리에게 전달한다는 것이다.

여기서 중요한 것은 뉴스를 통해서 우리에게 보여지는 것이 ‘반영된 것’이 아니라 ‘해석된 것’이라는 점이다. 이는 발생한 사실(현실)에서 그것이 ‘뉴스화’를 거치면서 보도되기까지는 여러 가지 ‘과정’을 거치게 된다. 그러한 ‘과정’을 겪으면서 만들어진 ‘뉴스’란 사건 자체라기보다 사건 자체에 대한 ‘해석’이나 ‘규정’이라는 것이다(백선기, 1995; 김강석, 2006: 3~4).

이런 성격을 전제로 하면 제주해군기지 건설 문제에 있어서도 각기 다른 관점의 기사들과 담론들은 해군기지 건설이라는 하나의 사건 자체에 대한 반영이라기보다 그 사건에 대한 해석 또는 규정의 성격이 더 강하다는 것을 알 수 있다.

해군기지 건설에 대한 논란이 지속되면서 제주지역 언론은 시간이 흐를수록 다른 실천을 지닌 담론을 생산하였다. 제주 화순항이 해군기지로 건설될 것이라고 알려진 2002년 당시 상황과, 3년이 지난 2005년 이후 재차 해군기지 건설 움직임이 일어났던 시기를 비교하면 시기에 따라 다른 관점 및 실천이 반영된 담론이 생산된다.

제주해군기지 건설 담론은 논의 초기 ‘비판’ 담론에서 2006년 이후 해군기지를 ‘순응’하는 담론으로 변화한다. 제주해군기지 도입 논의 초기에 생산된 담론에서는 ‘해군기지’가 ‘평화’, ‘인권’, ‘민주주의’ 등의 이데올로기와 대립되어 나타났다. ‘평화의 섬’을 지향하던 제주에 ‘해군기지’를 절대 들이지 말아야 한다는 비판적 담론이 생산되었다. 즉, 제주해군기지는 ‘평화’, ‘민주주의’ 등의 이데올로기를 재생산하는 기제로 활용되었다.

이후 시간이 흐르면서 다른 관점과 실천이 반영된 담론이 생산된다. 2005년 이후 해군기지 건설이 재논의되었을 때 언론은 점차 ‘해군기지’와 ‘평화’ 등의 가치를 혼동하기 시작한다. 2008~2009년에 이르러 사회 전반적으로 ‘경제성장’이라는 이데올로기가 지배하였을 때, 지역언론도 ‘경제성장’ 이데올로기를 재생산하기 위한 수단으로 ‘제주해군기지’를 담론에서 차용하기 시작한다.

하지만 즉각 제주해군기지 건설이 ‘경제성장’으로 등식화되지 않았다. 이는 제주해군기지 건설이 확정되지 않은 상태이고, 건설에 따른 지원계획과 경제활성화 전망이 명확하지 않은 탓이다. 그렇다 하더라도 지역언론의 담론을 통하여 보여진 제주해군기지는 기존 ‘평화’ 개념과 대립된 관계에서, 점차 평화와 동일시되는 과정을 거쳐 지역경제를 살릴 하나의 ‘국책사업’으로서 ‘용인’되는 지위를 얻게 되었다.

결국 시기가 지날수록 지역언론은 이데올로기 공식에 맞게 현실을 ‘왜곡(歪曲)·오인(誤認)’하는 담론을 생산하였다고 가정할 수 있다. 지역언론은 담론을 생산하는 과정에서 해군기지 건설에 대한 정보를 해가 갈수록 꾸준히 축적하였을 것이라고 시기마다 예상할 수 있다. 해군기지가 2002년 이후 다시 2005년에 와서 재논의되었을 때 이미 각 언론사는 해군기지 건설에 대한 정보습득과 해석을 과거에 비해 수월하게 할 수 있었다. 2002년에 비해 좀 더 폭넓고 본질에 가까운 담론생산 및 논의가 가능하였다. 하지만 이미 해군기지 건설과정을 잘 알면서도 언론은 예년보다 비교적 담론을 적게 생산하거나, 현실을 왜곡·오인하는 담론을 생산하는 경향을 보인다.

이를 통하여 이 논문이 규명하고자 하는 질문은 세 가지다. 첫째, 지역언론이 생산한 ‘제주해군기지 건설’ 담론에는 어떤 다른 실천과 관점이 반영되었나 둘째, 왜 지역언론은 2002년 제주해군기지를 ‘비판’하는 담론에서, 2005년 이후 서서히 현실을 왜곡·오인하며 해군기지에 ‘순응’하는 담론을 생산하는가. 셋째, 이데올로기의 특징인 현실을 ‘왜곡·오인’하는 담론이 생산되는데 영향을 미친 제주지역의 사회구조는 무엇인가.

이를 위하여 이 논문에서는 지역언론이 생산한 담론을 시기별로 나눠 분석할 것이다. 시기별로 다른 관점과 실천이 담긴 담론을 분석하여, 담론이 생산된 시기의 사회적 구조를 규명할 것이다. 이를 통하여 전체적으로 제주지역 언론이 생

산한 담론의 변화를 통찰할 수 있다. 이와 함께 제주해군기지 건설이 논의된 제주지역 사회 및 언론환경의 전체적인 구조변화 양상을 읽을 수 있다. 이는 결국 제주해군기지 건설에 대한 논의의 흐름 속에서 제주지역 언론의 ‘주체적 성격’을 확인하는 단서가 될 것이다. 또한 이데올로기 재생산에 따라 ‘제주해군기지 건설’의 본질이 어떻게 오인·왜곡되었는가를 파악하는 계기가 될 것이다.

2. 기존연구 검토

1990년대 말부터 제주지역 언론을 주제로 한 연구는 본격적으로 진행되었다. 하지만 제주지역 언론의 담론생산 구조에 대한 연구는 활발하지 못하였다. 주된 연구는 언론이 생산하는 기사를 중심으로 보도형태를 규명하는 것이었다. 대부분 언론의 ‘기능적 측면’을 분석하는 위주로 연구가 진행되었다.

이로 인하여 언론과 사회구조의 상호작용이 제대로 규명되지 못하였다. 언론의 기사생산 형태는 사회구조가 미친 영향이 있다. 그럼에도 불구하고 생산된 기사량을 통계수치화하여 보도경향을 분석하다 보니 해석적 접근이 필요한 언론과 사회의 교류, 매체 등 상호작용 메커니즘을 제대로 분석하지 못하였다.

지금까지의 연구들은 지역언론이 기능의 변화를 겪는 변수를 분석하면서, 매체수 증가 등에 따른 언론환경 및 지역민의 인식변화 등을 주로 고찰하는 것이었다. 언론이 생산하는 담론에 대한 분석과 담론생산에 영향을 미친 거시적인 사회구조에 대한 분석은 효과적으로 진행되지 못하였다.

고영철은 제주지역 정책형성 과정에서 언론의 구체적인 역할을 규명하였다. 이를 위하여 제주도 지방정부의 민선 제1기 시대의 정책보도 내용을 분석하였다. 컨벤션센터 건립, 감귤정책 관련 기사를 중심으로 언론사별로 시기별 보도기사수, 보도방향성을 분석하였다. 이를 통하여 각 언론사가 정책에 대한 보도형태 및 관심대상이 차이가 있다고 주장하였다(고영철, 1998).

또 고영철은 제주지역 언론인과 독자를 중심으로 한국신문의 기능과 역할을 고찰하였다. 뉴미디어와 경쟁이 심화되면서 신문시장의 발전이 정체되기에 이르

러 신문의 사회적 기능에 대한 냉철한 분석이 필요하다고 주장하였다. 고영철은 언론인과 달리 지역민들은 지역신문의 합의창출, 비판기능, 심층보도, 정책대안 제시기능 등에 대해 높은 부정적 이미지를 갖고 있다고 결론내렸다(고영철, 2003).

지역신문의 문화보도 경향을 연구한 고영철의 논문 또한 제주지역 일간지 문화·연예면 기사의 분석을 중심으로 논의를 진행하였다. 5년 간격으로 변화한 보도형태를 규명함으로써 지역 문화이슈와 보도기사의 관련성을 보여주는데 효과적인 결과를 제공하였다. 이는 제주지역 일간지 문화·연예면에 주로 다루지는 문화이슈와 주요 보도 프레임을 확인할 수 있지만 기사생산에 영향을 미친 지역사회 구조의 변화를 탐색하기에는 한계가 있다(고영철, 2006).

고영철과 최낙진은 제주신문의 증가에 따른 신문뉴스의 다양성을 고찰하였다. '국제자유도시'와 '평화의 섬' 의제설정에 따른 뉴스프레임 분석을 통하여 매체종가와 뉴스 다양성의 상관관계를 고찰하였다(고영철·최낙진, 2006). 이 논문은 신문뉴스 다양성 여부를 규명하기 위하여 각 신문사별 기사보도 형태 및 기사장르, 주요 취재원 등을 분석하였다. 결론적으로 각 신문사의 뉴스다양성이 눈에 띄지 않는다고 주장하였다. 이 연구는 언론사 존재형태, 주요 이슈 보도프레임 등을 통하여 뉴스 다양성의 현실을 규명하였지만, 언론사를 둘러싼 다양한 사회구조적 변인들을 규명하는 데에는 그리 성공적이지 못하였다고 평가할 수 있다.

뉴스 다양성에 대한 고영철의 연구는 2008년 제주지역 TV방송 뉴스의 다양성을 분석하면서 연구대상 범위가 넓어졌다. 고영철과 이지현은 제주지역 지상파 TV 방송뉴스 토픽(Topic)의 주제 및 정보원 유형의 다양성 등을 규명하였다. 연구를 통하여 제주지역 TV뉴스의 취재원 유형과 수에서는 다양성을 찾아볼 수 없었다고 결론지었다. 또 방송사가 취재원으로 지방행정기관을 가장 선호하여 방송뉴스의 취재원이 사회지배계층에 지나치게 편중되어 있다는 사실을 이전 연구에 이어 재차 확인하였다(고영철·이지현, 2008).

이전연구들은 언론매체가 생산하는 담론을 고찰하고 있지 않다. 담론을 중심으로 언론사를 감싸는 지역의 거시적인 정치경제적 변화를 제대로 고려하지 않았다는 문제를 제기할 수 있다. 분석에 있어서 언론매체 환경변화 요인들을 주로 적용하다보니 현안에 대한 총체적인 시각과 현안을 둘러싼 사회구조를 규명하기

가 쉽지 않다.

제주해군기지에 대한 연구는 이보람의 논문에서 찾을 수 있다. 이보람은 제주해군기지를 바탕으로 군사적 폭력이 형성, 작동되는 과정을 질문하고 있다. 평화는 지키는 것(keeping)이 아니라 만들어간다는 것(making)의 정치적 의미를 드러내고자 하였다.

이보람은 군사적 폭력은 ‘적의 침략’이 아니라 ‘떡고사는 문제’를 해결하기 위하여 유지·작동되면서 비가시화 된다고 주장하였다. ‘해군기지 유치’가 제주도의 발전방식과 호응하여 군사기지는 지역주민들에게 더 이상 혐오시설이 아니라 발전시설로서 의미화되며, 군사기지 역시 유치의 맥락으로 받아들여지게 되었다고도 강조한다. 이에 폭력을 비롯한 모든 권력은 특정한 행위가 아니라 관계를 통하여 생산되고 작동되는 것으로, 우리에게 주어진 ‘일상’이라는 것과 그 일상을 구축하는 군사적 폭력은 다시 정의되어야 한다고 결론낸다(이보람, 2009).

3. 이론적 배경

미디어 담론을 연구한다고 할 때, 과연 ‘담론이란 무엇인가?’ 라는 의문이 제기된다. 미디어연구는 매우 학제적인 분야다. 인접 분야들에서는 자신들이 사용하는 개념을 적용하여 ‘담론’의 개념을 규정하고 있다. 이를테면 사회학적인 경향이 많은 분야들에서 ‘담론’이라는 용어는 일차적으로 언어 사용의 사회적 맥락들과 관련되어 고려된다. 언어학에서는 ‘담론’이란 용어는 언어와 언어의 활용에 초점이 되고 있다(Boyd-Barrett, 1994: 23).

담론연구의 역사를 거슬러 올라가 1960년대 구조주의 언어학에서 소쉬르를 비롯한 이후 구조주의자들은 모든 언어가 동질적이라고 믿었다. 한 언어 안에서는 모든 사람이 같은 언어를 말하며, 말하고 쓰는 모든 발화(utterance)의 밑바닥에는 소리와 의미의 공통된 약호(code)나 일반체계가 깔려있다고 보았다(Saussure, 1974). 하지만 담론연구는 체계라는 관념을 통틀어 부정하지는 않지만 모든 담론 뒤에 단일하고 일반적인 체계가 놓여 있다는 신념을 부정한다(맥도넬, 2008: 22).

주지하다시피 소쉬르의 구조주의 언어학은 부르주아 언어학을 촉발시켰고, 실제 생활에서 벌어지는 언어실천보다는 ‘공시적’인 언어학을 대상으로 삼음으로써 언어학의 범위를 좁혔다(Fairclough, 1989: 7~8).

마르크스 언어학은 본격적인 담론연구를 위한 중요한 이론적 근거가 된다. 담론이론에서 언어는 일종의 사회적 실천이고, 그 실천은 사회구조에 의해 규정된다고 보기 때문이다. 맥도넬(D. McDonnell) 또한 담론연구에 있어서 담론의 물질성이 중요함을 강조하고 있다(맥도넬, 2008: 4~6). 담론의 물질성은 ‘유물론적 담론이론’의 중요한 이론적 토대가 되는데, 유물론적 담론이론은 담론과 담론의 외적인 것 사이의 긴장적 접합을 뜻하는 ‘담론적 실천’의 중요성에 주목한다(윤평중, 1988). 담론의 물질성은 이데올로기가 ‘물질성’이라는 알튀세르(L. Althusser)의 언급에서 확인할 수 있다. 그는 이데올로기가 언론을 비롯한 종교·교육·가족·법률·정당·노조·문화 등의 이데올로기적 국가기구라는 물질적 실체의 형태로 작동한다고 분석한다. 알튀세르의 이데올로기 이론은 담론의 구성과 작동 방식에 많은 시사점을 제시하고 있다. 담론이 이데올로기적 종속의 직접적인 도구가 될 수 있기 때문이다(알튀세르, 1991).

담론이론을 체계적으로 형상화하고 진행한 푸코(M. Foucault)는 ‘고고학³⁾’을 발전시켰는데, 그는 텍스트와 텍스트가 맺는 관계, 텍스트와 텍스트 외적인 요소들이 맺는 관계를 탐구하고자 하였다. 고고학은 한 담론이 그것을 둘러싸고 있는 다른 담론들 및 비담론들과 맺는 관계들의 그물을 탐구하는 것이다(이정우, 2002: 14~15). 고고학의 일차적인 대상은 담론사의 문헌들, 그 중에서도 특히 푸코가 ‘지식⁴⁾’이라고 부르는 범주에 들어오는 문헌들이다. 푸코는 『지식의 고고학』에서 담론은 일련의 규칙들에 의해 동일화될 수 있다고 주장한다. 푸코는 대상-주체-개념-전략의 네 가지 규칙을 제시한다(푸코, 2000). 푸코가 설명하지 못

3) 푸코는 특정한 시대에 특정한 담론의 형성을 가능하게 해 준, 그리고 그 담론의 변환을 가능하게 해 준 가능성의 조건을 드러내고자 하는 그의 작업에 ‘고고학(l'arché-ologie)’이라는 이름을 붙였다. 지질학자들이 지층에 드러난 광맥을 추적하여 그 지반의 전체 구조를 드러내듯이 고고학은 하나의 담론(또는 몇 가지 담론들)의 밑을 파헤쳐 그 담론이 속해있는 ‘인식론적 장(le champ épistémologique)’을 드러내고자 한다(이정우, 2002: 14).

4) 푸코는 어떤 일정한 구성 규칙에 따라 형성된 언어적 집합체를 담론(discours)이라고 부른다. 그리고 이러한 담론들 중 일정한 수준의 실증성과 논리성을 갖춘, 그러나 아직 과학성의 문턱을 넘지 못한 담론들을 지식(savior)이라고 부른다. 고고학의 주된 대상은 일상적인 대화도 아니고 상대성 이론 같은 고도의 과학도 아니다. 고고학의 주된 대상은 담론들이며, 특히 그가 지식이라고 부르는 담론들이다(이정우, 2002: 14).

하지만 우리는 권리나 지위 등을 결정하는 ‘규칙’은 담론 외부에 있는 사회적 과정에 의해 형성된다고 추정할 수 있다(맥도넬, 2008: 135). 푸코는 다시금 『담론의 질서』에서 새로운 담론연구 방향을 취하는데, 그는 담론의 안팎에서 담론에 작용하는 지배력과 통제에 집중한다. 푸코는 ‘배제체계’에 따라 담론화 의지 과정에서 작동하는 것은 진실이 아닌 욕구와 권력이라고 주장한다(푸코, 1993)⁵⁾. 푸코의 논의가 흥미로운 것은 담론에 대한 통제가 ‘강한 물질성’을 가진 유효한 지배 담론이라는 최초의 가정이기 때문이다. 이 ‘물질성’은 부분적으로 투쟁을 구성하는 것으로 이해할 수 있다. 담론은 투쟁 속에서 무기로 생산된다. 반대로 담론이 이데올로기에 종속하는 ‘실천’이라고도 말할 수 있다(맥도넬, 2008: 136~142).

미디어적 관점에서 ‘담론’은 전문적이고 기술적인 지식의 분야에서 글쓰기를 의미한다. 해당 분야 전문가들은 자신들의 지배적 관념을 만들기 위해 서로 협력하며, 이들이 만들어낸 담론은 사회 속 개인들의 행동방식에 큰 영향을 끼친다. 이에 따라 현대 미디어 시대에 이르러 담론을 진술의 체계로서 텍스트와 텍스트를 둘러싼 미디어를 접하는 것을 이해하고, 텍스트 자체의 구조, 담론의 생산과 이해과정, 언어행위와 문화의 관련성 등에 대한 파악이 요구된다. 이러한 작업을 전개하면서 구성원들간의 상호작용을 통하여 구성된 현실을 설득력있게 이해할 수 있게 된다(임태섭·김광수, 1993; Gunter, 2004).

미디어 담론연구를 총망라하고 재정리했던 반 다이크(T. van Dijk)는 뉴스 보도를 하나의 담론으로 파악하고 있다. 이런 담론은 발화하는 주체, 발화의 대상, 발화의 문맥 및 맥락 등으로 구성되어 있다. 이들의 작용을 통하여 발화 텍스트의 의미가 구성되거나 변하게 된다. 다이크는 ‘사회적 구조와 담론적 구조는 어떻게 연관되어 있는가’라는 핵심적 질문을 제기한다. 그는 이데올로기의 필요에 대한 요청이 없다면, 사회 내의 모든 행위자들은 같은 식으로 말하고 행동할 것이라고 말한다. 그리고 사회 내 행위자와 그들의 정신상태, 사고방식을 통한 담론적 구조만이 사회적 구조와 관계한다는 이론적 틀을 제시하였다(Dijk, 1985).

5) 미셸 푸코는 『담론의 질서』에서 담론이 생산되는 과정에서 세 가지 배제의 체계들 - 금지된 말, 광기의 분할, 진리에의 의지 - 이 작동한다고 주장하였다. 이 가운데 푸코는 ‘진리에의 의지’에 주목한다. 진(眞)의 담론화 의지 과정에서도 작동하는 것은 진이 아닌 욕구와 권력이라는 것이다. 결국 진리에의 의지는 우리가 원하는 진리가 은폐된다고 푸코는 주장한다(푸코, 1993).

이와 달리 페어클라우는(Fairclough)는 담론을 ‘사회적 실천’의 형태로서 파악할 것을 주장한다. 우선적으로 담론이 표현양식이며 행위 양식임을 의미한다. 그리고 사회구조와 담론구조 사이에는 단순한 대응관계가 아닌 변증법적 관계가 있음을 내포한다(Fairclough, 1992).

이렇듯 뉴스는 텍스트 차원을 넘어 여러 맥락을 통한 담론의 실천 과정을 거치면서 사회적 실천으로 진전된다. 또한 이데올로기가 미디어 담론과 연계되면서 텍스트에도 영향을 미치게 된다. 대표적으로 하버마스(J, Habermas)는 『의사소통행위이론』에서 일반화된 의사소통의 형식에 대중매체가 속한다고 주장한다. 이어 대중매체는 근대문화의 진정한 내용과 새로운 가능성을 모색하지 않고 현실을 그저 반복한다고 주장한다. 이를 통하여 대중문화의 스테레오타입이 만들어진다고 제시하였다. 결국 대중매체가 이데올로기 효과를 내도록 변질시킨다고 주장하였다(하버마스, 2006: 596~597).

또 하버마스는 그의 저작 『공론장의 구조변동』을 통하여 ‘언론권력’의 개념을 끌어온다. 하버마스에 의하면 의사소통의 상업화와 밀집화, 언론매체 설립자본의 증가와 언론매체의 조직화 정도의 증가를 통하여 공적 의사소통에의 접근 기회는 더욱 더 선택압력에 맡겨졌다고 주장하였다. 이로써 새로운 범주의 영향력이 생겨났는데, 그것이 바로 ‘언론권력’이다. 결국 언론권력에 의하여 먼저 구조화된 동시에 지배당하는 공론장은, 화제와 기고문을 통하여 영향력을 쟁취하기 위한 투쟁의 장으로 변모한다. 더불어 공론장은 전략적 의도를 가능한 은폐할 뿐만 아니라 행위에 영향을 미치는 의사소통적 영향력의 조종을 위하여 싸우는 권력화한 투기장으로 성장하였다(하버마스, 2001: 32).

담론은 이데올로기와 깊게 연관되어 있으며, 담론의 실천적 효과는 다시 말하면 이데올로기의 구체적 구현이라고 할 수 있다. 뉴스는 이런 담론의 근원이며, 동시에 담론의 작용이라고 할 수 있다. 즉, 뉴스보도는 자체가 담론의 근원인 텍스트를 지니고 있고, 텍스트의 실천 작용인 텍스트의 생성, 분배, 소비를 거쳐서 사회적 실천으로 확장되는 것이다(Fairclough, 1992: 62~100).

미디어 담론은 기호 등 복합적인 개념을 바탕으로 이데올로기를 전파하는 핵심적 주체, 즉 권력에 의해 통제되는 구조를 지닌다. 담론주체는 ‘담론의 효과’를 극대화시키기 위해 정치적 행위를 한다(고성만, 2005). 담론의 생산과 유통구조는

언어사용, 담론 내용의 사용만큼이나 장식의 사용 역시 말하는 주체의 사회적 위치에 따라 결정된다. 사회적 위치는 말하는 주체가 공식기관의 언어에 접근할 수 있는 정도 즉, 공식적, 정통적, 정당한 발화에 접근할 수 있는 정도를 결정한다 (부르디외, 1995).

본 연구에서는 이데올로기를 전파하는 ‘미디어 담론’의 특성을 바탕으로 논의를 진행한다. 담론생산 주체인 언론은 현재에도 권력의 통제구조 속에서 이데올로기를 생산·재생산하지만 투쟁을 통하여 담론을 무기로 만들지 못한다. 오히려 권력이 만드는 이데올로기에 종속되고 있다. 굳이 언론이 직접적으로 통제구조를 만들지 않더라도 경험 및 학습에 의하여 스스로 권력의 통제 속에 편입되는 경향이 시기가 흐를 수록 일상이 되버린 것이다.

4. 연구대상 및 방법

1) 연구대상

본 논문에서는 담론분석을 위하여 제주지역 신문의 기사를 연구대상으로 설정하고 있다. 그 중에서도 ‘사설(社說)’만을 분석대상으로 하였다. 이는 사설의 중요성을 고려하였기 때문이다. 사설은 “지면에서 일상적으로 접하는 해설기사와 달리 그 신문사의 시각을 분명히 드러내는 대단히 중요한 영역”이다. 그 영향력은 독자 및 수용자에게 매우 크고 특히 “일부 유력 신문들의 사설 영향력은 정부의 정책을 좌지우지할 만큼 크”다(손석춘, 1997: 126). 그리고 해설, 칼럼 등 다른 기사 유형을 분석에 포함할 경우 분석기간이 길어 기사량이 매우 방대해져 담론 분석에 어려움이 있다는 점이 고려되었다(조광익·박시사, 2006: 88).

참고로 사설이 생산되는 과정을 간략하게 소개한다면 사설을 생산하는 주체는 신문사 내의 간부급 단위인 ‘논설위원’이다. 매일 생산되는 기사 중 논설위원은 지역사회에 별도로 의견제시나 정책방향 설정이 필요한 현안을 선정하여 언론사의 입장을 담은 ‘사설’을 생산한다. 결국 ‘사설’의 생산유무는 곧 신문의 ‘기사’ 생산유무와 직결된다. ‘사설’은 기사에 담긴 사실을 바탕으로 한다. 기사 속에 담긴

의견과 다를 수 있다. 한국언론 기사의 경향이 사실과 의견이 혼재되기 때문에 종종 사실과 기사구분이 어렵기도 하다. 하지만 ‘사실’은 분명 신문 내의 대표적 의견기사로서 기사와 별도로 그 권위를 인정받고 있다.

앞에서 소개하였지만 사실은 언론사의 주체적 성격을 대표한다. 언론사는 개별 주체(기자 등 언론사 구성원)가 모인 집단이다. 다양한 주체적 성격이 혼재된 집단에서 언론사를 대표하는 주체적 성격을 확인하기 위해서는 언론사의 신념이나 정치·문화적 판단기준이 내재한 생산물을 고려해야 한다. 신문사설에서 포착할 수 있는 ‘의견’은 언론사라는 집단의 성격을 확인할 수 있는 대표적인 속성이다.

사설에 나타난 의견을 뒷받침하는 근거들이 사회적으로 공유된 진실의 기준이거나, 그러한 기준에 근거하는 또 다른 지식이라면 의견이 드러내고자 하는 신념은 사실이 된다. 하지만 진실의 기준들은 가변성을 지니고 있다. 시대와 집단에 따라 달라질 수 있다. 즉, 사실로 여겨지는 신념들을 위해서는 각각의 문화나 집단내에서 받아들여진 지식의 기준들이 적용되어야 한다. 이를 바탕으로 하면 결국 사실 속 의견과 이데올로기는 특정 집단들의 ‘진실’을 대표하기 위하여 사용된다고 판단할 수 있다(다이크, 2004: 39).

분석을 위한 구체적 기간은 제주 ‘화순항’ 해군기지 건설계획이 촉발된 2002년과 강정마을 해군기지 건설계획이 본격화되어 갈등과 논쟁이 심화한 2005년 이후다. 신문사는 제주지역 일간지인 <제주일보>와 <제민일보>다⁶⁾. 두 신문 모두 제주지역을 대표하는 종합일간지다. <제주일보>는 창간 역사가 65년에 이르고, <제민일보>는 20년이다. 신문이 지역내에 전달되는 범위가 다른 신문에 비해 넓다. 이를 토대로 신문발간에 따른 정책결정 및 여론에 미치는 영향력이 타

6) <제주일보>는 1945년 10월1일 제호를 <제주신보>로 하여 2면, 타블로이드 반절 판형으로 창간된 지방 종합 일간신문이다. 1962년 11월20일 <제주신보>(일간)와 <제민일보>(주간)를 통합하고, <제주신문>으로 제호를 변경하였다. 1996년 11월1일 제호를 <제주일보>로 변경하였다. <제민일보>는 1990년 1월6일 ‘제주신문 폐업’으로 110여 명의 사원이 <제주신문>을 떠나 같은 해 6월2일 식간, 32면으로 창간한 지방 종합 일간신문이다. 1998년 조간 발행으로 전환하였다(한국언론재단, 2008: 129).

제주에는 두 신문 외에 <한라일보>도 대표적 일간지로 평가받고 있다. 그럼에도 두 신문만 연구대상으로 삼은 이유는 분석대상의 ‘등가성’ 때문이다. 제민일보가 제주일보에서 분사되어 만들어져 두 신문은 역사적으로도 직접적 관계를 맺고 있다. 또한 직접적 관계와 달리 이념 및 신문정체성 면에서 뚜렷이 대비된다. 하지만 두 신문은 후에 해군기지를 용인하는 담론을 동일하게 생산하였다. 이를 통하여 연구목적에 따른 분석결과를 더욱 잘 확보할 수 있다고 판단하였다.

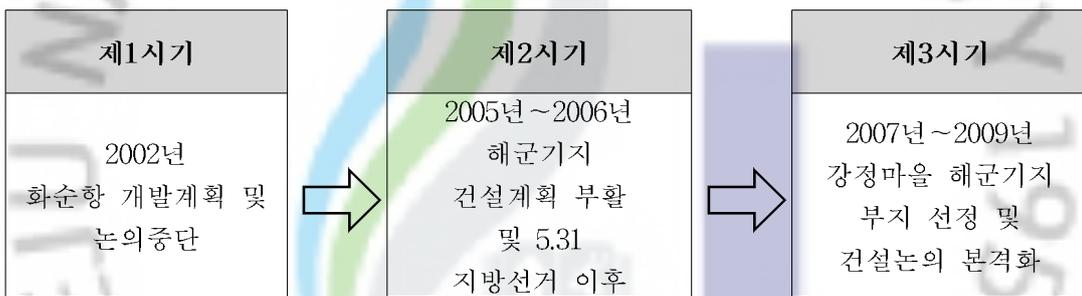
또한 논문에서는 각 신문사의 내부 정치경제적 토대를 분석하였는데, 제주 제민일보는 분석을 위한 자료가 충분히 확보되었다. 대표적으로 각 신문사의 경영상태를 분석하기 위하여 이 논문에서는 두 신문사의 ‘감사보고서’가 자료로 제시되었는데, 두 신문의 감사보고서를 금융감독원에서 공식적으로 확인할 수 있었다. 좀더 체계적인 분석이 가능하였다.

신문에 비해 크다고 판단하였다.

또한 언론사의 역사를 고려하면 ‘제주신문(현 제주일보) 분규 폐업사태’⁷⁾에서 해직된 기자들이 창간한 <제민일보>는 논조에서 <제주일보>와 수시로 대립각을 세워왔다. 특히 해군기지 건설 논의과정에서 <제민일보>는 적극적으로 사설을 통하여 반대의견을 개진하였다.

결국 두 신문의 사설을 통하여 ‘해군기지 건설’에 대한 ‘의견차이’를 확인할 수 있다. 담론을 비교, 분석하는 데 적절한 사례가 될 수 있다. 또 시기별로 해군기지 건설 담론의 변화흐름을 파악하면서 2002년 당시 담론이 현재에 와서 어떻게 변하였는지 분석할 수 있다. 분석을 위한 기간별 국면은 다음과 같이 설정하였다.

<그림 1> 제주 해군기지 건설 담론 생산 시기구분



그림에서 소개되었다시피 시기를 구분함에 있어서 각 시기마다 중요한 정치경

7) 전두환 정권에서 비롯된 ‘1도 1언론사’ 정책이 제주사회에 뿌리를 내려가던 1989년 ‘제주신문 분규 폐업사태’는 전국을 소용돌이로 몰아넣은 언론역사상 전무후무한 사건으로 기록되고 있다. 1989년 당시 <제주신문> 사장은 1988년 8월, 정치권의 5공 청산과 함께 일선에서 물러나 있었다. 하지만 당시 <제주신문> 서울지사장 겸 상무가 1989년 10월 사장 복귀를 추진하면서 기자들의 반발이 시작되었다.

기자협회 제주신문분회는 10월16일 긴급총회를 소집, 사장 복귀반대를 결의한다. 편집국 간부를 비롯한 전체기자들은 상무에게 해명을 요구하며 퇴진을 촉구했다. 이런 가운데 회사는 이사회를 열고 상무를 대표이사 상무로 전격 선임하면서 편집국의 반발은 더욱 거세진다. 12월 13일 직원들은 ‘제주신문수호 비상대책위원회’를 꾸리며 투쟁활동을 이어나갔고, 도내 각계에서 지지성명이 잇따르는 등 사태는 전국적인 사안으로 확대되었다.

팽팽한 갈등이 이어지던 중 사측은 12월 26일 전 사장을 현 사장으로 임명하는 임시주주총회를 개최하는 한편 새 집행부가 출근지지를 당하면서 폐업계를 제출해 법인체를 청산하기로 결정한다. 사회 곳곳에서 폐업 반대 목소리가 일었지만 끝내 사측은 27일자로 전 사원에 해고 통지서를 보내 폐업 수순을 강행한다.

사측은 1990년 1월 5일 ‘경영부실 적자누적’을 이유로 신문제조업 폐업신고서를 제주세무서에 제출했고 사업자등록증도 반납했다. 또 한전과 전화국에 전력공급을 중단토록하고 전화계약 해지를 신청했다. 직원들은 신문제작을 이어갔지만 끝내 단전조치를 이기지 못하고 23일 지령 1만3653호로 중간호를 내고 회사를 떠나게 된다. 직원들은 27일 ‘참언론 동지회’를 결성, 「제주 참언론 동지회 소식지」를 발간하며 투쟁을 이어나갔다. 직원들과 각계 지원에 2월 8일 ‘제주도민일보사’ 법인 설립을 등기했다. 이후 도내에서는 최초로 도민주공보에 의해 12면의 ‘제민일보’를 창간, 지금의 역사를 이어오고 있다(이영운, 2005).

제적인 토대가 자리한다. 2002년은 화순항 개발계획이 제시되지만 한편으로 ‘국 제자유도시’라는 새로운 지역개발 패러다임이 전면에 드러났던 시기다. 제2시기는 해군기지 건설계획이 다시 부활되어 지역민들의 반발이 시작되었고, 노무현 정부의 의지에 의하여 ‘특별자치도’라는 새로운 광역 지방정치체제의 변화를 맞기도 하였다.

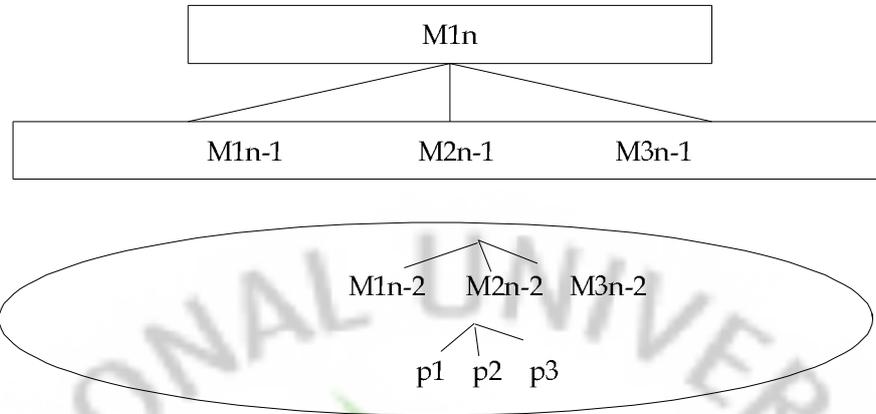
제3시기는 서귀포시 안덕면 화순 및 남원읍 위미리에서 진행되었던 해군기지 건설논의가 서귀포시 강정마을로 본격적으로 옮겨져 진행되었던 시기다. 또한 특별자치도 시행에 따라 제주도정에 권력이 집중되는 ‘제왕적 도지사’의 폐해가 본격적으로 드러났던 시기이기도 하다. 이에 대한 구체적 논의는 뒤에서 계속 진행할 것이다.

2) 연구방법

해군기지 건설에 대한 담론을 분석하는 데 있어서 사용할 연구방법은 반 다이크의 담론분석 연구방법이다. 반 다이크의 담론분석 연구는 문맥에서의 언어사용에 초점을 맞추어, 인간이 정보를 처리하는 데 사용하는 해석적 절차를 이해하기 위하여 텍스트의 구조와 의미를 분석하는 데 주로 관심을 보인다. 반 다이크에 의하면 담론이란 고립되어 있는 텍스트로만 제한되는 것이 아니라 텍스트의 생산, 수용과 관련된 인지적, 사회적 문맥이 포함되어 있는 것으로서 텍스트와 문맥은 긴밀한 상호관련성을 갖는다(Dijk, 1988; 나미수, 1991).

반 다이크에 따르면 텍스트는 크게 두 가지 차원에서 분석할 수 있다. 하나는 미시적인 차원으로 음절, 단어, 문장 등의 유형이나 의미를 파악하는 것이다. 또 다른 것은 거시적인 차원으로 텍스트 전체를 대상으로 분석하는 것이다(Dijk, 1988). 미시적 구조들이 결합되었을 때 우리는 이 유기적인 결합을 거시적 구조라고 부를 수 있다. 이러한 미시적 구조와 거시적 구조간의 관계는 <그림 2>로 도식화된다.

<그림 2> 반 다이크의 텍스트 거시구조



* M1n: 최상위 거시명제, M1n-1:상위 거시명제, M1n-2:하위 거시명제, p1~p3 일련의 개별명제(Dijk, 1995: 75; 이병주·남궁은정·강태완, 2005: 135).

도식에서 볼 수 있듯이 텍스트의 유기적 구조를 가능하게 하는 것은 거시적 구조다. 한 가지 요소를 더하여 유기적 구조를 가능하게 하는 것은 ‘의미’다. 반 다이크가 말하는 ‘의미론적 관계’에서 주목할 점은 ‘명제’다. ‘명제’는 의미를 기술 하는데 사용되는 중요한 의미론적 개념이다(Jensen et al, 2004 153). 반 다이크의 텍스트 이론에서 의미론적 최소단위는 음소나 형태소나 단어가 아닌 명제다. 텍스트 분석을 위해서는 일상적인 문장을 명제의 형태로 전환시킬 필요가 있다. 반 다이크가 이야기하는 ‘의미론적 관계’를 규명하기 위해서는 명제들의 관계를 살펴야 한다(이병주·남궁은정·강태완, 2005: 135~136).

‘일련의 개별명제’는 텍스트의 문장을 명제화함으로써 얻은 것들이고 ‘거시명제’란 이러한 일련의 개별명제를 아우르는 숨은 명제(또는 분석적 목적에 의해 구성된)이며, 이 거시명제에 의하여 개별 명제들이 의미론적 결속성을 부여받음에 따라 하나의 구조를 구성한다(Dijk, 1988). 각각의 명제들은 단순하게 나열되거나 서로 분열되어 있는 것이 아니다. 각 명제와 명제 사이의 상호접촉을 통해 적합성을 지니는 결속성을 가진다(이석규, 2001).

반 다이크에 따르면 의견기사에 대한 분석과정은 가장 구체적인 ‘개별 명제들’로부터 중간 수준의 추상적인 ‘상위 거시명제’에서 최종적인 추상적 수준에 있는

‘최상위 거시명제’로 가는 일련의 반복적인 추상화 과정이다. 이런 분석을 통하여 텍스트의 유기적인 전체성을 드러낼 수 있다(다이크, 1995: 101~112; 이병주·남궁은정·강태완, 2005: 143).

II. 시기별 담론의 전개과정

1. 제1시기 : 2002년

1) 담론 형성의 배경

(1) 국제자유도시 패러다임의 태동

제1시기는 제주에 ‘국제자유도시’라는 새로운 발전 패러다임이 부각되었다⁸⁾. 국제자유도시 출범 초기다. 새로운 지역발전 전략·비전에 언론들이 기대를 가졌던 시기다. 대부분 국제자유도시가 제공하였던 소득향상 등의 기대였다. 제1시기 언론이 주로 생산하였던 담론의 기반에는 ‘국제자유도시’ 패러다임이 깔려있다.

8) 국제자유도시는 1963년 제주도에 자유항 건설을 구상한 것이 시발이다. 당시 박정희 국가재건최고회의의 의장은 ‘제주도 건설개발위원회’를 설치하여 제주도 전역 또는 제주시에 국한된 자유지역 설정을 검토하였으나 여건상 관광자유화만 가능하다고 결론을 내렸다. 1964년 건설부 주관으로 특정지역 지정 겸 건설종합개발계획을 위한 사전조사가 실시되었다. 여기에서 관광이 개발의 기본방향이 되어 이후 제주개발의 기초를 이루게 되었다.

1975년에는 건설부 주관하에 다시 특정자유지역 개발을 구상하였다. 이것은 서귀포와 모슬포간을 특정자유지역으로 개발하여 교역·관광·원자재비축·수출가공 등의 기능을 맡기는 것이었다. 하지만 기초조사가 구체적인 개발계획의 입안으로까지 이르지 않았다. 그러나 이 구상은 1980년 제주자유항 건설 구상으로 맥을 잇게 된다. 이후 자유항 설치의 유보되었지만 1982년 ‘관광자유지역 설치특례법’ 제정이 검토되었다. 내용은 중문에 카지노와 자유로운 환락을 허용하고, 각종 면세조치를 보장하는 것 등이었다. 10년 후에 제정되었지만, 이때 ‘제주도개발특별법’ 제정도 검토되었다.

이러한 배경하에서 제주도가 주관하고 국토개발연구원이 총괄한 1983년 ‘특정지역 제주도 종합개발계획(안)’이 수립되었다. 이 안은 1982년에서 2001년까지 기간으로 하며, 제주도 전역을 대상으로 하고 있다. 내용은 국제자유지역조성, 관광개발, 지역개발 세 부문으로 구성되었다. 논의가 지속되다 1984년에는 경제장관협의회에서 국제자유지역조성은 보류되고, 국민관광을 기반으로 하여 국제관광지로 개발하기로 개발방향이 조정되었다. 이후 건설부 주관하에 국토개발연구원이 전담하여 계획을 대폭 축소 수정한 것이 1985년에 확정된 ‘특정지역 제주도 종합개발계획’이다. 이를 바탕으로 하여 1991년 12월 민자당이 단독으로 이른바 날치기로 통과시킨 것이 ‘제주도개발특별법’이다.

‘제주도개발특별법’은 1997년 IMF사태가 발생하면서 변화국면을 맞았다. 한국에 대한 외자의 요구가 폭증하였고, 제주의 관광산업도 한계에 봉착하였다. 1963년 처음부터 지향하여 왔던 국제자유지역과 국제관광지화를 더 이상 미루기는 어려운 상황이 발생하였다. 1999년 국제자유도시로 결정은 이런 배경에서 이루어져, ‘제주국제자유도시특별법’ 국면이 전개되었다(이상철, 2003: 7~17),

2001년 제정된 『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』에는 “제주도를 국제자유도시로 개발함으로써 국가발전에 기여함과 동시에 제주도민이 주체가 되어 향토문화와 자연 및 자원을 보전하고 지역산업을 육성하며 쾌적한 생활환경을 조성하여 제주도민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 한다”고 명시되어있다.

자유도시종합계획에는 외국인과 외국어, 국제화교육, 자연환경, 산업발전, 관광 및 향토문화, 개발사업, 국제자유도시개발센터 등이 별도의 장으로 소개되고 있다. 기본 개발전략은 한마디로, 이 법에 의하여 장기적으로 제주도를 비즈니스·첨단지식산업·물류·금융·관광 등 복합기능을 갖춘 국제자유도시로 발전시켜 나가는 것이다. 물론 그 바탕에는 국제자유도시가 되면 제주민의 소득·복지가 향상될 것이라는 기대가 깔려 있다(이상철, 2003: 17).

이 시기에는 언론이 국제자유도시 종합계획에 따라 제주현안을 판단하고 담론을 생산하였던 시기다. 후에 논의하겠지만 제1시기 화순항 해군기지 개발을 언론이 반대한 토대 중 하나는 기저에 깔린 ‘국제자유도시’에 대한 기대다. 제주국제자유도시 종합계획상에 ‘화순항’은 국제적인 신항으로 개발될 것이라고 소개되었다⁹⁾. 이런 이유로 국제자유도시가 갖 출범하고 다양한 발전계획이 추진되던 상황에서 제주에 들이닥친 ‘군사기지’ 성격의 화순항 개발이 제주지역 언론들에게 큰 환영을 받기가 힘든 여건이 있었다.

하지만 국제자유도시를 향한 기대만 있었던 것이 아니다. 국제자유도시 출범에 대한 우려도 지속적으로 제기되었다. 이상철은 중앙정부와 제주의 입장이 반드시 같지 않아 중앙으로부터 전폭적인 지지를 기대하기 어렵다는 이유를 들었다. 또 국제자유도시에는 많은 재원이 필요한데, 중앙정부가 타 지역과 달리 제주에만 집중 지원을 하기가 곤란하다고 주장하였다(이상철, 2003: 18).

조성윤은 제주도민들이 국제자유도시 개발계획을 막연히 지지하는 이유에 대하여 ‘주민들의 위기의식’을 들었다. 경기가 회복되고 IMF체제를 벗어났음에도 위기의식이 지속적으로 이어지기 때문이라는 것이다. 위기시점에서 국가가 막대

9) 제주국제자유도시 종합계획에는 화순항을 관광, 유통, 저장 기능이 강화된 집배송단지를 갖춘 종합물류단지 개발한다는 내용이 나와있다. 화순항이 포함된 대정발전권역을 전원도시 및 역사유적 관광지로 개발하여 서남부지역의 중심지로 조성한다는 계획이었다. 화순항의 유통·물류기능과 송악산·용머리·진적지·마라도 등을 연계 개발하여 관광상품의 특성화를 도모한다는 것이다(제주도, 2003).

한 투자를 제주도에 해준다면 고용이 창출되고 지금보다 더 잘 살수 있지 않을까하는 막연한 기대감도 다른 이유라고 제시하였다. 조성윤은 국가와 외부자본의 대규모 투자에 대한 막연한 기대를 버려야 하며, 그 때문에 예상되는 땅값 상승의 기대도 버려야 한다고 주장하였다. 우리 스스로가 주인이 되어 우리의 삶을 설계하여야 하며, 관광중심의 개발전략으로 농업에 대한 본격적인 대책수립을 소홀히하는 지역개발정책을 전면 수정하여야 한다는 요구도 하였다(조성윤, 2003, 247).

송재호 또한 제주국제자유도시 개발이 지역을 혁신하려는 의지없이 정부의 의지에 따라 세계화·개방화라는 세계경제 담론만 추구하는 현실적 기반이어선 곤란하다는 의견을 피력하였다(송재호, 2000).

(2) 언론사 경영난 시작

이 시기 언론사는 IMF에 따른 본격적인 경영난을 겪기 시작하였다. 경제적 토대의 불안정성이 제기됐던 시기다. 또한 2000년대 들어서서 중앙언론을 중심으로 마야흐로 인터넷 매체 시대가 개막하였다. 고전 매스커뮤니케이션 환경이 일대 변화를 겪었다. 인쇄매체가 아닌 인터넷 공간에서 대중들과 접촉하는 뉴미디어 시대가 열리면서 고전 미디어, 특히 신문은 매체환경 변화에 따른 적응력이 요구되는 시기였다. 제주 또한 마찬가지다. 하지만 환경변화 정도는 미미하였다. 새로운 인터넷 매체가 본격적으로 등장하지 않아 기존 전통 신문의 권위는 크게 흔들리지 않았다¹⁰⁾.

이 시기 주목할 점은 언론사의 경영상태다. IMF 이전까지 제주의 대표신문으로 점차 몸집을 불려왔던 신문들은 IMF 이후로 그동안 차입한 자본에 의한 경영압박을 받게 되면서 운영난에 진입하게 된다. 본격적인 위기로까지 말할 수 없겠지만 경영지표들은 당시 경영상태의 불안정성을 보여준다.

제주일보의 2002년 감사보고서에 따르면 과도한 금융차입 등으로 당기영업 손실이 6억8000여만원이고, 당기 순손실이 21억원을 넘어서면서 계속기업으로서 존속능력에 대한 중대한 의문이 제기됐다(서일경영회계법인, 2003: 16)¹¹⁾. 제민일보

10) 뒤에 논의하겠지만 제주의 인터넷 매체시대가 본격적으로 시작된 시기는 2004년 <제주의소리> (www.jejuori.co.kr)가 등장한 이후부터라고 파악한다. 2002년 당시에는 새로운 매체와 경쟁체제라기 보다는 기존 인쇄매체였던 신문이 인터넷 매체운영까지 요구받던 시기다.

또한 97년 외환위기 이후 경기부진에 따른 광고수주 감소 및 과도한 금융차입금 등으로 회사의 당기 영업손실이 12억2914만원, 당기 순손실이 15억8773만원으로 나타났다. 당기 말 현재 회사의 유동부채가 유동자산을 초과하여 계속기업으로서 존속능력에 대한 중대한 의문이 제기되었다(제229호 공인회계사 감사반, 2003: 12)¹²⁾.

이는 지역에서 차지하는 매체적 권위가 지대하였을지 모르지만 언론사에서 담론을 생산하는 주체인 기자들의 사고변화를 예감하게 한다. 경제적 토대의 불안감에 따른 언론사에 대한 소속감과 직업윤리의식, 지역사회 현안에 대한 시각이 이전과 달라질 것이며, 이에 재생산되는 이데올로기도 이전 매체의 것과 다를 것임을 예측하게 한다.

이 시기 주목할 것은 그동안 신문사의 주요 수입원이었던 ‘신문구독료’와 ‘광고료’에 대한 회의감이 서서히 일기 시작한다는 것이다. IMF에 따른 극심한 광고수주의 어려움을 경험한 신문사는 구독료와 광고료 외에 새로운 수입원의 발굴이 필요하다는 인식을 하기 시작하였을 것이라고 예측하게 된다.

특히 ‘구독료’에 대한 신뢰저하는 기사생산 구조에 변화를 주는 원인이 된다. 이전까지 구독자를 끌어들이고, 유지하기 위하여 주요 독자층의 가치관에 맞는 기사를 생산하였다면, 재정위기 후에는 자본의 혜택을 제공할 ‘주체’를 겨냥한 기사를 생산하는 구조로 서서히 변화한다. 이로 인하여 담론 속에서 재생산된 이데올로기도 시기별로 달라지게 된다.

2) 담론 분석결과

제1시기인 2002년은 정부가 남제주군 안덕면 화순항(현재 서귀포시 안덕면 화

11) 감사보고서에 소개된 ‘계속기업 가정의 불확실성’에 따르면 제주일보는 과도한 금융차입 등으로 당기영업손실이 6억8823만원이며, 당기 순손실이 21억7428만원으로 나타났다. 당기 말 현재 유동부채가 유동자산을 156억1038만원 초과하며, 누적결손금은 86억8434만원이었다. 이러한 상황으로 감사로부터 계속기업으로서 존속능력에 대한 중대한 의문이 제기되었다. 이에 대한 대처방안으로 외부 주주영입에 의한 유상증자 및 사옥 1,2층 임대추진을 통한 자금조달 등이 제시되었다(서일경영회계법인, 2003: 16).

12) 감사보고서의 ‘계속기업 가정의 불확실성’은 “97년 외환위기 이후 경기부진에 따른 광고수주감소 및 과도한 금융차입금 등으로 회사의 당기 영업손실이 12억2914만원이며, 당기 순손실이 15억8773만원이다. 당기말 현재 회사의 유동부채가 유동자산을 76억1996만원을 초과하는 바 이런 상황은 계속기업으로서 존속능력에 대한 중대한 의문을 제기한다”라고 소개한다. 이에 대처방안으로 광고수입을 극대화하고, 매출채권의 효율적 관리를 위해 채권관리팀을 구성하여 매출채권 회수에 주력하라고 주문하였다. 또 외부간행물 인쇄대행업체의 지속적인 발굴로 수익증대 기틀을 마련하고, 단기차입금을 장기차입금으로 전환하여 재무상 유동성을 증대시키라고 주문하였다(제229호 공인회계사 감사반, 2003: 12).

순리)에 해군전략기지 건설을 본격 추진하고 발표하였던 시기다¹³⁾. 이후 시민사회단체와 해당 주민들의 반대활동이 격하게 이어졌던 시기이기도 하다¹⁴⁾. 정부와 시민사회단체·주민들의 날선 대립이 이어져 전국적으로 관심을 모았고, 해군기지 건설은 2002년 한 해 제주지역의 가장 큰 현안으로 대두되었다.

제1시기에 있어서 두 신문은 사실을 통하여 해군기지 건설에 대하여 비교적 ‘명확한’ 입장을 제시한다. 물론 공정성, 객관성을 지녀야 하는 언론사의 속성상 어느 한쪽 입장에 손을 들지 않지만 중립적 객관성을 유지하면서 언론사의 입장을 피력하려는 시도가 눈에 띈다.

또한 제주, 제민일보의 매체 정체성을 반영하듯 같은 현안에서도 미묘한 시각차를 확인할 수 있다. 개발론적 관점에서 제주일보는 화순항 개발을 용인하면서 해군기지 건설여부에 조심스레 다가가는 한편 제민일보는 화순항 개발을 ‘화순항 해군기지 건설’로 정체성을 부여하여 건설의 부당함을 적극적으로 강조한다.

(1) 제주일보 - 개발을 전제로 절차적 정당성 확보 요구

제주일보의 사실 속에서 찾아볼 수 있는 주요 거시적 담론은 ‘절차적 정당성의 부재’다. 민감한 지역현안을 정부가 추진하는 상황에서 도민이 납득하지 않는 수준의 정보전달이나 설득작업이 부족하다는 문제점을 제기한다. 개발이 필요하다면 절차적 정당성을 확보하여 추진하여야 한다는 입장을 강조한다. 이 시기 생산된 담론은 <표1>과 같다.

<표1> 제1시기(2002년) 해군기지 관련 사실 목록

사실명	발행일(인터넷기준)
해군부두, 구체 내용 밝히길	7. 20
쟁점화된 ‘해군 전략기지’	7. 13
화순항 개발, 도민 뜻 따라야	11. 2
화순항 관광미항으로	12. 28

13) 2002년 당시 해양수산부는 2차(2002~2011년) 연안항 항만기본계획 수립을 위해 제주지역 화순항·성산항·애월항 등 연안항 항만기본계획(안)을 마련하였다. 기본계획(안)에 따르면 여객·일반화물 부두로 계획되었던 화순항 북·서쪽이 보안항구로 변경되었고, 이 면적은 화순항 전체계획 수면적 210만9000㎡의 절반 가량에 이르는 규모였다. 당시 해수부가 보안항구 건설을 계획(안)에 포함시킨 것은 해군 측에서 남부해역권의 방어를 위한 전략적 차원에서 해군부두 건설을 요청한 데 따른 것이었다(김영현, 2005).

14) 이 시기에 해군기지 건설계획이 발표된 이후 제주지역 시민사회단체는 건설반대 성명서를 잇따라 발표하였다. 또한 안덕면 화순리, 사계리 주민대책위원회가 구성되었고, 뒤이어 ‘화순항해군기지반대안덕면대책위원회’가 결성되어 본격적인 반대활동이 시작되었다(화순항해군기지반대 안덕면대책위원회 외, 2003: 20).

<분석사설 1>

- 해군부두, 구체 내용 밝히길 -

파문을 던진 화순항 '해군부두'는 가장 먼저 구체적 내용부터 밝히는 게 순서다. 그럼에도 아직 그에 대해 상세히 밝혀진 것은 거의 없다. 다만 최근 해군본부측이 제주를 방문, 설명한 몇 가지 아주 개략적인 사항이 전부다. 2006년부터 2010년까지 6200억원을 투입, 화순항에 길이 1500m의 해군부두를 건설한다는 것이 고작이다.

요즘 제주도내에 나도는 각종 유언비어성 얘기들도 도민들이 그 내용을 전혀 모른 데서 오는 현상이다. 해군전략기지설, 핵잠수함기지설, 미해군기지설 등이 그것이다. 물론, 하와이, 싱가포르 같은 해군부두설도 없는 것은 아니다.

제주도민들의 엇갈린 생각은 그것뿐이 아니다. 찬반을 놓고도 제각각이다. 화순항 군사기지를 절대 반대하는 측이 있는가 하면, 관광·경제활성화 등 필요할 수도 있다는 여론도 없지 않다. 자칫 잘못하다가는 도민통합에도 큰 걸림돌이 될 것 같다.

그러나 이처럼 양분된 도민의견들이 충분한 근거자료를 토대로 한 것이 아니다. 하나의 예단에 불과한 것이요, 이 예단으로 인해 앞으로 지역사회에 큰 분란이 닥칠지도 모른다. 우리는 이에 대한 책임이 전적으로 당국에 있다는 생각이다. 군 당국이 해군부두 내용을 감추고 있기 때문이다.

당국은 공청회 이전에 계획의 구체적 내용을 솔직, 적나라하게 공개하는 게 가장 먼저 해야 할 일이다. 그런 연후에 의견 수렴에 들어가야 한다. 그렇다고 법률상 보호 받아야 할 중요한 군사기밀까지 누설하라는 얘기는 아니다. 공개가 가능한 한까지 자세히 밝혀 달라는 주문이다.

해군부두가 들어설 경우 인접 통제지역 범위, 추가 확장여부, 관광객이 관람할 수 있는 군사시설 내용, 항만 이외의 해군시설, 인근 주거지에 대한 통제사항 유무 등 등을 사전에 밝혀주는 게 중요하다. 특히 미 해군기지 혹은 핵잠수함 기지는 아닌지도 분명히 선을 그어 줘야 옳다.

그런 연후에 주민 의견 수렴에 들어가야 한다. 그리고 공청회도 도민공청회 1회로 끝나서는 안된다. 지역에 도움이 되든, 그 반대이든, 해군부두의 영향권 내에 있는 안덕·대정·중문 3개 지역 주민들을 대상으로 별도의 공청회를 열어 그곳 주민의 의견을 경청해야 한다.

좋은 일도 비밀에 부치면 속셈을 의심 받게 된다. 해군당국이 지나치게 비밀주의로 나가다가 도민들로부터 또 다른 저항에 부딪히는 일은 없어야 되겠다.

<제주일보> 2002년 7월 21일자.

①<해군부두, 구체 내용 밝히길>15)

먼저 표제어(Head Line)를 확인해야 한다. 일반적으로 사설에서는 표제어가 그 사설의 핵심주장의 기능을 하기 때문이다(남궁은정, 2005; Jensen et al, 2005;

15) 이 논문에서는 전체 인용문을 제시한 후 뒤이어 각 문단을 별도로 분석한다. 분석대상의 문단분류는 언론사가 사설에서 구성한 문단구조를 토대로 하였다. 각 문단은 굵은 글씨로 제시될 것이다. 이하 인용되는 사설도 동일하다. 이 논문에서는 신문에 게재된 모든 사설을 분석하지 않는다. 분량이 과다할 뿐만 아니라 효율적인 분석이 쉽지 않다. 담론의 특징을 보여주는 일부 사설이 인용될 것이다.

Van Dijk, 1988). 위 사실의 표제어에서는 화순항 개발을 ‘해군기지’가 아닌 ‘해군 부두’로 규정하고 있다. 명확한 개발정보가 드러나지 않은 상황에서 ‘해군기지’로 규정하기에는 무리가 있다는 판단이 작용한 듯 보인다. 또한 ‘부두’라는 단어를 선택함으로써 해군기지가 아닌 해군부두 건설임을 정의내리고 있다.

또한 아직 개발에 대한 정보가 부족하고, 정보를 밝혀 도민들을 설득시키는 작업이 우선시하다는 입장을 보인다. ‘구체내용 밝히길’이라는 명제를 통하여 정보를 공개하는데 소극적인 해군 측을 비판하고 있다.

②파문을 던진 화순항 ‘해군부두’는 가장 먼저 구체적 내용부터 밝히는 게 순서다. 그럼에도 아직 그에 대해 상세히 밝혀진 것은 거의 없다. 다만 최근 해군본부측이 제주를 방문, 설명한 몇 가지 아주 개략적인 사항이 전부다. 2006년부터 2010년까지 6200억원을 투입, 화순항에 길이 1500m의 해군부두를 건설한다는 것이 고작이다.

이 문단을 거시적 명제로 정리하면, “해군본부측이 설명한 개략적인 해군부두 건설계획 외에 상세히 밝혀진 것은 없어서 구체적 내용을 밝히는 게 순서다”이다. 이 문단에서 쓰여진 단어 스타일을 살펴보면 대조적 성격을 보이는 단어를 차용하고 있다. ‘구체적 내용’과 ‘개략적 사항’이나 ‘상세’와 ‘고작’ 등의 대비되는 성격의 단어를 통하여 민감한 현안임에도 소극적 정보공개로 대처하는 해군을 비판하고 있다.

이 문단을 보면 제주일보는 어느정도 화순항 개발을 인정하는 듯한 입장을 보인다. 화순항 개발자체에 대한 가치판단을 찾을 수 없다. “어느정도 수렴가능하고 납득할만한 정보가 주어진다면 개발을 용인할 수 있다”는 ‘암묵적 동의’의 전제가 깔려있다.

③요즘 제주도내에 나도는 각종 유언비어성 얘기들도 도민들이 그 내용을 전혀 모른 데서 오는 현상이다. 해군전략기지설, 핵잠수함기지설, 미해군기지설 등이 그것이다. 물론, 하와이, 싱가포르 같은 해군부두설도 없는 것은 아니다.

역시 화순항 개발에 대한 가치판단 보다 화순항 개발을 전제한 상태에서 절차

적 정당성의 아쉬움을 지적하고 있다. 또한 해군기지 건설에 대한 부정적 입장을 보인다. ‘유언비어’라는 사회적으로 부정적 성격을 가진 단어를 차용하여 화순항 개발의 또 다른 정체성인 ‘해군기지 건설’을 유언비어로 격하하고 있다.

마지막 문장에서는 해군부두 개발의 정당성을 역설적으로 강조한다. ‘물론 ~ 것은 아니다’라는 명제를 통하여 ‘하와이, 싱가포르 같은 해군부두설’을 유언비어에서 비껴나 있는 주장으로 다룬다. 하와이, 싱가포르 등 대표적인 국제자유도시를 대입하여 제주가 지역개발의 대표적 모토(motto)로 삼았던 ‘국제자유도시’ 성격에 맞는 해군부두라면 개발을 검토할 수 있다는 입장을 드러내고 있다.

④제주도민들의 엇갈린 생각은 그것뿐이 아니다. 찬, 반을 놓고도 제각각이다. 화순항 군사기지를 절대 반대하는 측이 있는가 하면, 관광, 경제활성화 등 필요할 수도 있다는 여론도 없지 않다. 자칫 잘못하다가는 도민통합에도 큰 걸림돌이 될 것 같다.

이 문단에서는 화순항 개발을 둘러싼 논쟁의 상황을 소개하고 있다. 찬, 반의 견이 제각각이라고 설명하지만 사실상 이 문단에서는 화순항 개발을 ‘해군기지’ VS ‘관광, 경제활성화’ 프레임으로 대립시킨다. 제목과 달리 이 문단에서는 ‘군사기지’ 단어가 채택되고 있다. 이 사례에서처럼 두 입장을 대조시키는 것은 긍정적인 자기 제시와 부정적인 타자의 제시라는 거시적 전략으로 이동을 의미한다 (다이크, 2004: 49).

화순항 개발을 즉각 군사기지라고 보지 않고 있다. 반대측이 사용하는 프레임에 국한하여 ‘군사기지’라고 표현함으로써 화순항 개발에 대한 부정적 시각을 최소화하고 있다. 반면 관광, 경제활성화를 위한 개발은 필요하다는 입장도 견지한다. 이를 통하여 화순항 개발이 관광, 경제활성화를 위한 목적이라면 필요하다는 주장을 이어간다. 이를 이어 마지막 문장에서 ‘도민통합’과 ‘걸림돌’을 연결하면서 화순항 개발이 제주도 전체에 영향을 미치는 거대한 이슈임을 부각시킨다. 정부와 해군이 절차적 정당성을 시급히 확보하여야 하다고 주장한다.

⑤그러나 이처럼 양분된 도민의견들이 충분한 근거자료를 토대로 한 것이 아니다. 하나의 예단에 불과한 것이요, 이 예단으로 인해 앞으로 지역사회에

큰 논란이 닥칠지도 모른다. 우리는 이에 대한 책임이 전적으로 당국에 있다는 생각이다. 군 당국이 해군부두 내용을 감추고 있기 때문이다.

⑥당국은 공청회 이전에 계획의 구체적 내용을 솔직, 적나라하게 공개하는 게 가장 먼저 해야 할 일이다. 그런 연후에 의견 수렴에 들어가야 한다. 그렇다고 법률상 보호 받아야 할 중요한 군사기밀까지 누설하라는 얘기는 아니다. 공개가 가능한 한까지 자세히 밝혀 달라는 주문이다.

이 문단에서는 “화순항 개발에 대한 구체적 내용을 솔직, 적나라하게 공개해야 한다”라는 거시적 명제가 등장한다. ‘솔직’, ‘적나라’의 비교적 강한 성격의 단어를 쓰면서 정보공개에 대한 강력한 주장을 제기하고 있다. 주장은 단순히 ‘~하자’라는 형식의 문형에만 국한된 것이 아니다. ‘~이다’라는 평서문의 형식의 단언도 주장이 된다(남궁은정, 2005). 따라서 문장은 사용된 맥락을 파악해야만 하며(Dijk, 1995), 문장을 문장 자체로 보지 말고 특정한 목적을 갖는 하나의 수행문으로 바라봐야 한다(강태완, 2004; Austin, 1992; Wittgenstein, 1993).

이를 바탕으로 마지막 문장에서 화순항 개발의 당위성을 설파한다. 화순항이 ‘해군기지’로 프레임화될 것을 방지하는 동시에 개발을 위한 정부와 해군 측의 적극적인 정보공개를 주문하고 있다. 결국 이 문장에서 화순항 개발을 사실상 용인하는 입장을 보여주고 있다.

⑦해군부두가 들어설 경우 인접 통제지역 범위, 추가 확장여부, 관광객이 관람할 수 있는 군사시설 내용, 항만 이외의 해군시설, 인근 주거지에 대한 통제사항 유무 등을 사전에 밝혀주는 게 중요하다. 특히 미 해군기지 혹은 핵잠수함 기지는 아닌지도 분명히 선을 그어 줘야 옳다.

이 문단에서는 해군부두가 들어설 때 필요한 구체적인 조건들을 제시한다. 화순항 개발에 대한 많은 조건과 변수가 존재함에도 이 문단에서는 시설의 규모나 운영적 측면에 집중하고 있다. 화순항 개발에 대하여 사회·문화적 가치를 대입하여 분석하지 않은 점은 흥미롭다.

개발 자체에 대한 논의를 통하여 지역 전반에 미칠 영향을 고려하기 보다는 시설규모, 운영적 측면에 집중하면서 화순항 개발이 필요하다는 점을 은연중에 강조한다. 더불어 마지막 문장에서 “미 해군기지 혹은 핵잠수함 기지”는 아니며

야 한다”는 명제를 통하여 화순항 개발 조건에 있어서 해군기지는 안된다는 점을 강조한다. 즉, 화순항 개발에 대한 반대의견으로 보이지만 실상 개발의 필요성을 주장하고 있다고 판단된다.

⑧그런 연후에 주민 의견 수렴에 들어가야 한다. 그리고 공청회도 도민공청회 1회로 끝나서는 안된다. 지역에 도움이 되든, 그 반대이든, 해군부두의 영향권 내에 있는 안덕.대정.중문 3개 지역 주민들을 대상으로 별도의 공청회를 열어 그곳 주민의 의견을 경청해야 한다.

⑨좋은 일도 비밀에 부치면 속셈을 의심 받게 된다. 해군당국이 지나치게 비밀주의로 나가다가 도민들로부터 또 다른 저항에 부딪히는 일은 없어야 되겠다.

8번 첫 문장에서 ‘의견수렴’의 문장을 쓰면서 화순항 개발에 대한 지역주민들의 공감대를 형성하려는 노력을 하고 있다. 이데올로기들의 인지적 내용들, 구조들 및 전략들은 사회적 기능들에 맞춰져야 한다. 집단구성원들이 수행하는 일들은 그들이 집단 구성원으로서 생각하는 것을 반영하여야 하는 것이다(Fiske & Taylor, 1991). 결국 이데올로기를 전달하기 위하여 집단이 공감할 수 있는 ‘추상적 단어’가 활용되는데, ‘의견수렴’이라는 지역주민들이 공감할 만한 추상적 수준의 표현을 통하여 화순항 개발 담론을 생산하고 있다.

9번 문단의 첫 문장에서 ‘좋은 일’이라는 단어를 차용하고 있다. 맥락 상 화순항 개발이 긍정적인 뜻으로 받아들일 수 있음을 은연중 강조하고 있다. 좋은 일임에도 정부와 해군이 비밀에 부치면서 주민을 설득하려는 노력이 부족하다고 비판한다. 또한 ‘또 다른 저항에 부딪히는 일’이라는 명제를 통하여 그동안 많은 현안이 도민저항에 부딪혀 포기되었음을 회상시킨다. 이를 통하여 화순항 개발이 도민저항에 부딪히지 않고, 원활하게 진행되기 위한 노력이 필요함을 강조한다. 이미 결말에서 거시적으로 화순항 개발이 필요하다는 명제가 드러나고 있는 것이다.

이를 통하여 이 시기 제주일보의 사실 속에서 찾아볼 수 있는 거시적 담론은 바로 ‘화순항은 개발되어야 하지만 절차적 정당성이 필요하다’이다. 제주일보는 화순항 개발을 전제로 한 상태에서 해군기지 건설문제에 대한 담론을 생산하고

있다. 이에 해군기지 건설에 대한 정부와 해군의 명확한 입장이 필요하고, 화순항은 군사기지 보다 미항(美港)으로 개발되어야 한다는 의견을 보인다. 이를 바탕으로 해군기지 건설에 조심스런 입장을 밝히면서, ‘개발’을 위한 절차의 중요성을 강조한다.

즉, 이데올로기가 옳거나 그르다는 것에 앞서 집단의 이익 증진을 위해서 얼마나 이데올로기가 효과적으로 작용하는가를 주목할 필요가 있다. 이데올로기의 주요한 사회적 기능은 사회집단의 목적의 효과적인 구현을 위하여 집단 구성원들의 사회적 실천들의 조화를 이루고, 집단 이익을 보호하는 것으로 볼 수 있다(다이크, 2004: 31). 이에 제주일보의 사설은 ‘개발 이데올로기’를 통하여 화순항 개발이 제주지역 집단의 이익 증진을 효과적으로 구현한다고 전제한다. 이를 위하여 정부 및 해군측에 절차적 정당성을 확보하라는 ‘사회적 실천’을 적극적으로 주문하고 있는 것이다.

<분석사설 2>

- 화순항 관광미항(美港)으로 -

화순항 해군부두 건설계획이 결국 유보됐다. 중앙항만정책심의회는 지난 26일 ‘제주도민의 공감대 없는 화순항 해군부두 건설은 곤란하다’는 해양수산부의 의견과 도민대책위 등의 반대 주장을 받아들여 유보를 결정했다.

한마디로 사필귀정(事必歸正)에 다름 아니다. 물론 ‘국가안보 차원의 전략기지화’를 주장하는 해군의 입장을 모르는 바 아니다. 하지만 ‘평화의 섬’ 구축과 특히 관광미항으로의 개발을 바라는 현지 주민과 도민들의 뜻이 절대적인 상황에서 사전 도민의견 수렴없이 해군부두 건설계획을 수립한 자체가 무리였다.

하긴 해군부두 백지화가 아닌 유보 결정이라는 아쉬움은 남는다. 이날 항만정책심의 위원들은 화순항 서쪽 수역을 미래 수요에 대비한 장래구역으로 설정했다. 추후 보안항구 용도로 재반영할 수 있는 여지를 부여하기로 한 것이다.

그러나 역시 ‘지역주민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기’를 전제로 하고 있다는 사실을 유념할 필요가 있다. 이것은 앞으로도 도민들이 반대하면 해군부두 건설을 강행하지 않겠다는 뜻으로 해석된다.

해양부와 중앙항만정책심의회는 화순항 해군부두 건설계획 유보 결정은 계획 발표 당시 현지 주민들과 도민의 의견을 충분히 수렴한 뒤 결론을 내려야 한다는 우리의 주장과도 일치하는 것이다. 건설이든, 아니든 먼저 도민들의 중지를 모아야 하고 그 뜻에 따라야 한다는 것이 우리의 일관된 견해였다.

그러나 해군부두 건설계획 유보 이후의 이곳 항구 개발계획도 문제다. 역시 처음 계획대로 화순항을 관광미항으로 개발하는 과제가 남겨졌다. 과거 자유항으로의 개발이 논의됐던 점에 비춰보더라도 관광미항 개발은 가장 설득력이 있어 보인다.

화순항이 관광미항으로 개발되면 각종 유람선 입.출항 기회가 늘어나고 해양스포츠 기지화해 지역경제에도 상당한 도움이 될 것이다. 더욱이 화순항과 산방산 등 안덕과 대정 및 중문을 연계한 관광벨트화도 생각해볼 수 있다.

제주도와 남제주군은 차제에 화순항 미항 개발을 국제자유도시 개발계획과 연계하여 추진하는 방안을 마련했으면 한다. 앞으로 수상스키는 물론 요트 스포츠 인구도 늘어날 것이다. 우선 해양 스포츠센터를 겸한 항구로 개발하면서 여객선과 유람선이 자유자재로 드나들 수 있는 관광미항으로 개발하는 계획이 수립되어야 할 것이다.

<제주일보> 2002년12월28일자

①<화순항 관광 미항(美港)으로>

표제어에서 화순항을 관광미항으로 개발해야 한다는 주장이 명확히 제시되고 있다. 이 제목은 사실 전체를 대표하는 ‘거시적 명제’가 된다. 화순항 개발을 바라보는 입장은 앞의 사례로 든 사실처럼 개발을 전제로 한 입장을 보여주고 있

다.

이데올로기가 사회집단의 구성원들에 의해 공유된 정신적 표상들의 ‘공리적’ 토대라는 점을 인식한다면(다이크, 2004: 31), 제주일보는 화순항을 관광미항으로 개발하는 것이 사회구성원들의 공리적 토대가 된다는 ‘이데올로기’를 드러내고 있는 것이다.

②화순항 해군부두 건설계획이 결국 유보됐다. 중앙항만정책심의회는 지난 26일 ‘제주도민의 공감대 없는 화순항 해군부두 건설은 곤란하다’는 해양수산부의 의견과 도민대책위 등의 반대 주장을 받아들여 유보를 결정했다.

③한마디로 사필귀정(事必歸正)에 다름 아니다. 물론 ‘국가안보 차원의 전략 기지화’를 주장하는 해군의 입장을 모르는 바 아니다. 하지만 ‘평화의 섬’ 구축과 특히 관광미항으로의 개발을 바라는 현지 주민과 도민들의 뜻이 절대적인 상황에서 사전 도민의견 수렴없이 해군부두 건설계획을 수립한 자체가 무리였다.

해군에 대한 비판의 입장으로 읽히지만, 한편으로 해군 측의 입장을 이해하려는 명제도 눈에 띈다. 뒷부분 주장을 위하여 앞에서 ‘국가안보 차원의 전략 기지화’를 주장하였던 해군의 입장을 전제로 배치하고 있다. 이를 통하여 해군을 적대시하거나, 부정적인 틀로 가두지 않고 있다. 그리고 해군기지의 성격을 ‘국가안보 전략기지’라는 틀로 규정하여 해군기지의 가치를 판단하고 있다.

이어 ‘특히 관광미항으로의~’를 통하여 관광미항의 가치를 강조하고, 현지 주민들의 대표적 여론의 입장을 ‘관광미항’으로 규정하고 있다. 이를 통하여 관광미항으로서 화순항 개발 필요성을 더욱 강조하고 있다. 또 명제의 어휘를 대조시킴으로써 - 국가안보와 평화의 섬 - 해군기지를 다소 부정적인 의미로 인식시킨다. 결국 화순항 관광미항 개발을 정당화하기 위한 인지적 전략으로 보인다.

이 부분에서 흥미로운 것은 ‘국가안보’와 ‘평화의 섬’ 개념이 대조되는 사실이다. 이후 생산된 해군기지 건설 담론을 보면 국가안보와 평화의 섬은 대조가 아니라 유사한 개념적 성격을 보인다. “평화를 위해서는 안보가 필수고, 이를 위하여 해군기지가 필요하다”라는 주장이 제기되면서 해군기지 유치의 또 다른 국면을 만든 사실을 인지한다면, 신문사설 속에 나타난 해군기지 건설 담론이 시기가

호르면서 변화할 것이라고 예측할 수 있다.

④하긴 해군부두 백지화가 아닌 유보 결정이라는 아쉬움은 남는다. 이날 항만정책심의위원들은 화순항 서쪽 수역을 미래 수요에 대비한 장래구역으로 설정했다. 추후 보안항구 용도로 재반영할 수 있는 여지를 부여하기로 한 것이다.

⑤그러나 역시 '지역주민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기'를 전제로 하고 있다는 사실을 유념할 필요가 있다. 이것은 앞으로도 도민들이 반대하면 해군부두 건설을 강행하지 않겠다는 뜻으로 해석된다.

⑥해양부와 중앙항만정책심의회의 화순항 해군부두 건설계획 유보 결정은 계획 발표 당시 현지 주민들과 도민의 의견을 충분히 수렴한 뒤 결론을 내려야 한다는 우리의 주장과도 일치하는 것이다. 건설이든, 아니든 먼저 도민들의 중지를 모아야 하고 그 뜻에 따라야 한다는 것이 우리의 일관된 견해였다.

4번 문단에서 유보결정의 아쉬움을 보이는 것은 앞 문단과 연계성을 볼 때 '해군기지의 백지화'보다 '화순항 개발목적 변경'에 따른 것이다. 또한 어떤 개발이든 지역주민들의 공감대가 우선이라는 의견을 제시함으로써, 집단구성원들의 공리적 목적 및 토대를 위한 이데올로기로 '절차적 정당성'을 다시한번 강조하고 있다.

이는 민주적 절차의 중요성을 강조한 것으로 지역주민들이 공감하는 민주주의 및 지방자치에 대한 기본상식, 고유가치를 인정하여 화순항 개발을 위한 절차의 정당성을 확보하기 위한 전제를 제시한 것이다.

⑦그러나 해군부두 건설계획 유보 이후의 이곳 항구 개발계획도 문제다. 역시 처음 계획대로 화순항을 관광미항으로 개발하는 과제가 남겨졌다. 과거 자유항으로의 개발이 논의됐던 점에 비춰보더라도 관광미항 개발은 가장 설득력이 있어 보인다.

⑧화순항이 관광미항으로 개발되면 각종 유람선 입.출항 기회가 늘어나고 해양스포츠 기지화해 지역경제에도 상당한 도움이 될 것이다. 더욱이 화순항과 산방산 등 안덕과 대정 및 중문을 연계한 관광벨트화도 생각해볼 수 있다.

7번 문단에서 본격적으로 관광미항 개발의 의견이 드러난다. 이 시기 국제자유도시로서 한창 제주의 지역적 정체성이 내려지던 상황과 맞추어 국제자유도시에 맞는 관광미항으로 개발을 주문한다.

‘국제자유도시’라는 틀을 기반으로 만들어진 화순항 개발 이데올로기로 지역주민들의 공감대를 끌어내고, 개발 담론의 저항을 최소화하려는 의도로 읽을 수 있다. 또한 제주의 기반산업인 ‘관광’이라는 단어를 활용하여 화순항 개발의 정당성을 확보하면서 재차 지역발전을 위한 개발 이데올로기를 드러낸다.

⑨제주도와 남제주군은 차제에 화순항 미항 개발을 국제자유도시 개발계획과 연계하여 추진하는 방안을 마련했으면 한다. 앞으로 수상스키는 물론 요트 스포츠 인구도 늘어날 것이다. 우선 해양 스포츠센터를 겸한 항구로 개발하면서 여객선과 유람선이 자유자재로 드나들 수 있는 관광미항으로 개발하는 계획이 수립돼야 할 것이다.

이 문단에서는 “화순항을 관광미항으로 개발해야 한다”라는 거시명제가 등장한다. 해군기지 보다는 관광미항으로서 가능성을 주목한다. 이를 위해 스포츠 인구 및 관광객 유입 증가 등을 근거로 내세우고 있다.

담론의 의미론적 구조는 의견과 이데올로기의 배치 뿐만 아니라 어휘들, 절과 문장구조, 단어순서, 담론의 억양 등 다양한 ‘형식들’이나 ‘표면적 구조들’로 표현된다. 이 사설에서는 표제어를 통하여 개발 이데올로기를 강조한 뒤 주요 사건(해군기지 건설 보류)을 설명한 후 결말에서 의미와 의견을 강조하는 ‘표면적 구조’를 보이고 있다.

(2) 제민일보 - ‘평화’와 대립되는 개념인 ‘제주 해군기지’

제민일보는 담론을 통하여 ‘해군기지’를 ‘평화’와 대립하는 개념으로 제시한다. 제주일보와 다른 성격인데, 제주일보가 ‘개발’적 관점에서 화순항 개발을 바라봤다면 제민일보는 ‘평화’적 관점에서 화순항 개발을 바라본다. 이데올로기의 주요 동력으로 제주일보는 ‘개발’을 선택한 반면, 제민일보는 ‘평화’를 선택하고 있다. 제민일보는 평화와 해군기지가 갖는 냉전적 개념을 지속적으로 대조시키며 ‘건설 반대’ 담론을 생산하고 있다. 이 시기에 생산된 사설은 <표2>와 같다.

<표2> 제1시기(2002년) 해군기지 관련 사설 목록

사설명	발행일(인터넷기준)
평화의 섬과 군사기지	6. 30
화순항 개발 걱정된다	7. 2
화순항 정보공개를	7. 7
충분한 여론 수렴을	7. 10
제주도 의지 확실히 밝혀야	7. 12
현명한 결단이 필요하다	7. 18
도의 입장정리 일단 적절하다	7. 19
국회의원도 분명한 입장을	7. 25
주민설명회 빨리 열어야	8. 5
도의 입장정리가 관건	9. 1
도민의견 수렴이 관건	10. 3
화순항 설문조사 안된다	10. 11
정확한 실체 공개가 급선무	10. 16
도민 대다수 해군기지 반대	10. 27
정부로 넘어간 화순항 문제	11. 1
화순항 미 핵기지 의혹은	11. 8
도의회 입장 밝혀라	11. 17
항만 심의회를 주목한다	12. 9
도의회 대의기관 맞나	12. 18
물건년 화순항 해군기지	12. 26

〈분석사설 1〉

- 평화의 섬과 군사기지 -

해양수산부가 남제주군 화순항에 해군전략 기지를 건설을 본격 추진하려 나서고 있다는 보도다. 이 사안은 지난 5월 중순께 해군이 주최한 토론회에서 그 필요성에 대해 잠시 거론된 적이 있다. 그런데 보름이 채 지나지 않아 정부가 그 계획을 구체화하고 지역 주민과 유관기관 단체의 의견을 수렴하는 등 발빠른 움직임을 보이고 있다. 물론 해군 전략기지 건설의 중요성을 알다. 하지만 이 사안을 놓고 정부가 왜 급히 서두르고 있는지, 하필이면 제주지역을 택했는지 궁금증과 우려가 앞선다. 제주도로서는 매우 민감한 사안이기 때문이다.

지난 5월16, 17일 제주항 근해서 해군 주최로 열린 합상 토론회에서 제주에 해군전략기지 건설의 필요성이 제기되면서 이미 변죽을 울렸다. 그 뒤 해수부는 해군 측의 전략적 요청으로 화순항에 해군부두 건설할 것을 포함한 연안항 기본계획안을 마련하고 했다. 이 계획안에 따르면 화순항 수면적의 절반 가량을 해군부두로 조성하겠다는 것이다. 사실상 해군전략기지 건설로 가닥이 잡힌 셈이다. 정부는 6월초부터 화순항 지역주민과 항만관련 기관 단체를 대상으로 의견을 수렴하고 있다. 이와 관련 주민들은 분명히 반대 입장을 표명하고 있다. 또 항만 관련기관 단체에선 매우 곤혹스런 입장이다.

대양해군을 지향하는 한국 해군의 전략기지 건설은 필요하고 그 중요성도 충분히 인정된다. 그러나 제주지역에 군사주요시설을 둔다는 문제는 신중히 검토해서 결정해야 할 것이다. 제주도의 미래와 직결되기 때문이다. 현재 제주도는 민선3기 핵심시책으로 세계 "평화의 섬"구축을 지향하고 있다. "평화의 섬" 이미지와 군사기지는 결코 어울리지 않는 것이다. 해당 지역주민들의 반발도 강하다. 연안항 항만기본계획이 최종적으로 결정될 오는 12월까지 신중하고도 충분한 검토가 있을 것으로 기대한다. 사안을 놓고 제주도와 정부는 어떤 조율이 있었는지, 도의 입장은 무엇인지 궁금하다. 제주도는 분명한 입장을 표명해야 할 것이다.

<제민일보> 2002년 7월1일자

①<평화의 섬과 군사기지>

표제어에서 제민일보는 '평화'와 '군사기지'를 대조한다. 어휘 선택에서 상대적으로 안정적인 느낌을 주는 '평화'와 전쟁 및 불안감을 함축하는 '군사기지'를 대조하고 있다. 표제어를 통하여 군사기지를 평화의 섬에 부합하지 않은 의미로 해

석할 것임을 암시하고 있다.

②해양수산부가 남제주군 화순항에 해군전략 기지를 건설을 본격 추진하려 나서고 있다는 보도다. 이 사안은 지난 5월 중순께 해군이 주최한 토론회에서 그 필요성에 대해 잠시 거론된 적이 있다. 그런데 보름이 채 지나지 않아 정부가 그 계획을 구체화하고 지역 주민과 유관기관 단체의 의견을 수렴하는 등 발빠른 움직임을 보이고 있다. 물론 해군 전략기지 건설의 중요성을 안다. 하지만 이 사안을 놓고 정부가 왜 급히 서두르고 있는지, 하필이면 제주 지역을 택했는지 궁금증과 우려가 앞선다. 제주도로서는 매우 민감한 사안이기 때문이다.

문단 서두에서 의견을 뒷받침하는 근거를 제시한다. 그리고 화순항 개발을 ‘해군전략 기지 건설’이라는 명제로 일치시킨다. 서두에서부터 화순항 개발의 시급함과 향후 과급력을 전제하고 있다.

뒤이어 건설에 발빠른 움직임을 보이는 해군의 입장에 우려를 표시한다. 글에서는 생략되어 있지만 해군의 입장에서 해군전략기지가 매우 시급하고, 거대한 현안이라는 인상을 확인할 수 있다. 곧, 시급하고 거대한 현안이 빠르게 추진되고 있다는 설명을 통하여 해군기지 일방적 추진의 느낌을 인지할 수 있다.

결국 마지막 문장에 해군기지 건설이 제주도로서는 매우 민감한 사안이라고 강조하면서 굳이 왜 제주도인지, 정부가 왜 급히 서두르고 있는지에 대한 궁금증을 제시한다. 이를 통하여 정부는 지역현안을 추진하며 지역민들과 소통하지 않는 이미지로 적대시되고 있다. 또한 해군기지 건설을 위한 기본적인 소통과 정보 공개가 필요하다는 ‘사회적 실천’을 주문하고 있다.

③지난 5월 16,17일 제주항 근해서 해군 주최로 열린 함상 토론회에서 제주에 해군전략기지 건설의 필요성이 제기되면서 이미 변죽을 울렸다. 그 뒤 해수부는 해군 측의 전략적 요청으로 화순항에 해군부두 건설할 것을 포함한 연안항 기본계획안을 마련하고 했다. 이 계획안에 따르면 화순항 수면적의 절반 가량을 해군부두로 조성하겠다는 것이다. 사실상 해군전략기지 건설로 가닥이 잡힌 셈이다. 정부는 6월초부터 화순항 지역주민과 항만관련 기관 단

체를 대상으로 의견을 수렴하고 있다. 이와 관련 주민들은 분명히 반대 입장을 표명하고 있다. 또 항만 관련기관 단체에선 매우 곤혹스런 입장이다.

이 문단 서두에서는 화순항 개발에 대한 정보가 제시된다. 이는 화순항 개발이 해군기지 건설과 맞닿아있는 사실을 증명하는 근거가 된다. “지역주민들의 의견을 수렴하고 있다”는 명제를 제시하며 해군기지 건설이 구호가 아니라 분명한 사실임을 보여주고 있다.

이는 주민들의 반대입장을 강조하기 위하여 배치된 것으로 보인다. 이 문단에서는 정부가 의견수렴을 하지만 주민들은 해군전략기지 건설에 대한 반대의견을 표명한다고 소개한다. 이로 인한 항만 관련기관의 곤혹스런 입장이 따라오면서 해군기지 건설이 지역주민들에게 환영받지 못하는 이슈임을 다시한번 강조하고 있다.

이는 뒤에 이어질 해군기지 건설의 문제점을 제시하기 위하여 배치된 전제로 보인다. 해군기지 건설 반대 의견의 설득력을 확보하기 위해서 객관적인 정보를 서두에 배치한 것이다. 이를 통하여 논리적이고 객관적인 반대의견을 제시하려는 의도를 담았다.

④대양해군을 지향하는 한국 해군의 전략기지 건설은 필요하고 그 중요성도 충분히 인정된다. 그러나 제주지역에 군사주요시설을 둔다는 문제는 신중히 검토해서 결정해야 할 것이다. 제주도의 미래와 직결되기 때문이다. 현재 제주도는 민선3기 핵심시책으로 세계 “평화의 섬”구축을 지향하고 있다. “평화의 섬” 이미지와 군사기지는 결코 어울리지 않는 것이다. 해당 지역주민들의 반발도 강하다. 연안항 항만기본계획이 최종적으로 결정될 오는 12월까지 신중하고도 충분한 검토가 있을 것으로 기대한다. 사안을 놓고 제주도와 정부는 어떤 조율이 있었는지, 도의 입장은 무엇인지 궁금하다. 제주도는 분명한 입장을 표명해야 할 것이다.

이 문단에서는 거시적 명제를 “평화의 섬 이미지와 군사기지는 어울리지 않는다”로 정리할 수 있다. ‘평화의 섬’ 논리를 앞세워 해군기지 건설은 합당하지 않다는 의견을 제시한다. 흥미로운 점은 이 문단에서는 해군기지에 대한 가치가 판단되고 있다. 해군기지가 평화개념과 대립되는 모델(model)임을 확실히하고 있

다. 화순항이 개발되기에 앞서 군사기지시설이 지역에 도입되는 것 자체에 대한 부정적 의견을 피력하고 있다.

특히 이 같은 의견을 제시하기 위하여 대립되는 명제를 제시한다. 앞에서 해군의 입장을 보여주는 것과 달리 뒤에서 평화의 섬과 해군기지가 어울리지 않는다는 입장을 분명히 한다. 이를 통하여 공유된 집단적 태도와 이데올로기들을 표현하는 제민일보의 일반적 전략을 확인할 수 있다. 양극화-내부 집단을 긍정적으로 묘사하고 외부 집단을 부정적으로 묘사하는 것-라는 전략을 통해 '이데올로기 영역(square)'을 보여주고 있다(다이크, 2004: 43).

<분석사설 2>

- 화순항 개발 걱정된다 -

국제적인 항구로 꿈을 키우던 안덕면 화순항 개발에 제동이 걸렸다. 현재 해양수산부는 2차 항만기본계획안을 만들면서 화순항을 서귀포항의 보조항, 소형어선 계류 피난 항구로 제시하고 있다. 또 일반화물부두 5곳과 국제여객선부두를 조성하는 대신 해군부두를 건설할 계획이다. 이에 대해 해당 지역주민들은 "원칙 없는 항만개발"이라며 반발하고 있다.

이는 당연한 결과라 하겠다. 왜냐하면 정부가 계획을 수 차례 바꾸면서 당초보다 방향이 완전히 다른 보조항이나 피난 항으로 격하시키려 하기 때문이다. 더구나 해군부두를 조성함으로써 화순항을 장래에 해군전략기지로 점유할 지도 모른다는 의혹을 주고 있다. 또 정부가 도내에서 항구로서의 입지조건이 가장 좋은 화순항의 특성을 제대로 살리지 못한다는 지적도 피할 수 없다. 정부는 주민들에게 완전히 신뢰감을 잃고 있다. 정부는 지난 94년 화순항을 국제적인 물류 화물항으로 개발하겠다고 약속해놓곤 8년이 지나 파기했다. 그 동안 개발이 지지부진하자 주민들은 정부에 수 차례 개발을 촉구했으나 이뤄지지 않았다. 결국 정부가 주민들에게 공약(空約)함으로써 사기를 친 셈이 된다.

화순항은 도내 항구 가운데 입지조건이 가장 좋은 천혜의 항구로 손꼽힌다. 주변에 용머리 해안, 산방산, 화순해수욕장 등 절경을 품고 있다. 때문에 항구를 제대로 가꾸 놓으면 세계적인 미항(美港)이 될 수 있다. 태풍 등 기상악화 때 각종 선박들이 피난 항구로 널리 알려질 정도로 안전한 항구이다. 70년대 말 제주도가 국제적인 자유무역항으로 조성하려 했을 때 화순항은 가장 유력한 후보지로 각광을 받았다.

정부가 어떤 의도와 목적에서 화순항을 국제항이 아닌 보조항, 군용부두로 개발하려는 지 이유를 묻고 싶다. 해양수산부는 화순항의 특성과 장점을 제대로 파악한 뒤 그를 살리는 방향에서 개발계획을 세워야 할 것이다.

<제민일보> 2002년 7월 3일자.

①<화순항 개발 걱정된다>

표제어에서 화순항 개발을 중심으로 의견을 제시하고 있다. 화순항 개발의 우려를 직접적으로 ‘걱정’으로 표현함으로써 제민일보는 화순항 개발의 부정적인 의견을 명확히 전달하고 있다.

‘해군기지 건설’이 아닌 ‘화순항 개발’로 표현된 것이 흥미롭다. 해군기지 건설을 사실보다 의혹의 수준에서 논의를 진행하는 것으로 보인다. 이에 제민일보는 화순항 개발의 정체성을 명확히 규정하기 위하여 뒤 이어진 사설에서 화순항 개발계획을 명확히 공개하라고 주장하였다(제민일보, 2002년7월8일자).

②국제적인 항구로 꿈을 키우던 안덕면 화순항 개발에 제동이 걸렸다. 현재 해양수산부는 2차 항만기본계획안을 만들면서 화순항을 서귀포항의 보조항, 소형어선 계류 피난 항구로 제시하고 있다. 또 일반화물부두 5곳과 국제여객선부두를 조성하는 대신 해군부두를 건설할 계획이다. 이에 대해 해당 지역 주민들은 “원칙 없는 항만개발”이라며 반발하고 있다.

서두에서 정부의 화순항 개발이 주민 뜻이 아님을 함축적으로 전달한다. ‘국제적인 항구’로 화순항 개발 목적을 규정하고, 정부 계획으로 인하여 기존 화순항 개발이 멈췄음을 강조한다. 이 사설에서 제민일보는 제주일보와 같이 화순항을 국제적인 성격의 항구로 개발할 것을 주문하고 있다.

‘국제여객선부두’ 개발목적에 정부의 ‘해군부두’ 개발계획을 대립시키면서 해군부두 건설에 대한 부정적 의견을 강조한다. 여기에 지역주민들의 반발의견을 덧붙여 화순항의 해군부두 개발을 분명히 반대한다.

③이는 당연한 결과라 하겠다. 왜냐하면 정부가 계획을 수 차례 바꾸면서 당초보다 방향이 완전히 다른 보조항이나 피난 항으로 격하시키려 하기 때문이다. 더구나 해군부두를 조성함으로써 화순항을 장래에 해군전략기지로 점유할 지도 모른다는 의혹을 주고 있다. 또 정부가 도내에서 항구로서의 입지조건이 가장 좋은 화순항의 특성을 제대로 살리지 못한다는 지적도 피할 수 없다. 정부는 주민들에게 완전히 신뢰감을 잃고 있다. 정부는 지난 94년 화순항을 국제적인 물류 화물항으로 개발하겠다고 약속해놓곤 8년이 지나 파기했

다. 그 동안 개발이 지지부진하자 주민들은 정부에 수 차례 개발을 촉구했으나 이뤄지지 않았다. 결국 정부가 주민들에게 공약(空約)함으로써 사기를 친 셈이 된다.

문단 첫 문장에서 ‘당연한 결과’라고 못박는다. 물론 당연한 결과에 대한 가치 판단은 다를 수 있다. 제민일보는 주민들의 반대를 당연한 여론, 즉 ‘당연한 결과’라고 해석한다. 해군기지를 가치판단하기 위한 대표의견으로 주민들의 반대의견을 부각하며, 화순항 개발을 반대하고 있다.

또한 이어진 문장에서 ‘격하’라는 비교적 강한 어조의 단어를 쓰면서 해군부두 개발에 대한 부정적 의견을 강조한다. 이어서 해군전략기지 점유 의혹을 제기하면서, 이른바 해군부두를 해군전략기지의 범주로 일원화한다.

‘정부는 주민들에게 완전히 신뢰감을 잃고 있다’는 문장에서 ‘완전히’라는 단어를 통하여 정부의 화순항 개발계획에 대한 찬반논란을 아예 허용하지 않고 있다. “화순항이 해군부두로 개발되는 것은 절대 안된다”라는 가치판단을 내리고 있다. 이어지는 문장에서 ‘파기’, ‘지지부진’, ‘사기’처럼 강한 어조의 단어가 계속 등장하면서, 화순항의 해군부두 개발에 대한 강한 반대의견을 지속적으로 제기하고 있다. 해군부두의 장점을 완전 봉쇄한 채 주민들의 반대의견과 해군부두가 가진 평화의 섬과 대비되는 개념을 적극 강조하며, 반대의견을 극대화하는 것이다.

④화순항은 도내 항구 가운데 입지조건이 가장 좋은 천혜의 항구로 손꼽힌다. 주변에 용머리 해안, 산방산, 화순해수욕장 등 절경을 품고 있다. 때문에 항구를 제대로 가꿔놓으면 세계적인 미항(美港)이 될 수 있다. 태풍 등 기상악화 때 각종 선박들이 피난 항구로 널리 알려질 정도로 안전한 항구이다. 70년대 말 제주도가 국제적인 자유무역항으로 조성하려 했을 때 화순항은 가장 유력한 후보지로 각광을 받았다.

⑤정부가 어떤 의도와 목적에서 화순항을 국제항이 아닌 보조항, 군용부두로 개발하려는 지 이유를 묻고 싶다. 해양수산부는 화순항의 특성과 장점을 제대로 파악한 뒤 그를 살리는 방향에서 개발계획을 세워야 할 것이다.

4번 문단에서는 위 문단과 단어, 명제의 성격을 대조시키며 화순항 개발반대 이데올로기를 재생산한다. 해군부두의 단점을 앞 문단에서 제시한 후 이번 문단

에서 화순항이 가진 입지적 장점을 극대화하고 있다. ‘천혜의 항구’ ‘절경’ ‘미항’ ‘각광’ 등의 비교적 긍정적 어조의 단어를 통하여 앞의 문단과 내용을 대조시킬 뿐만 아니라 개발반대를 위한 정당성을 확보하는데 주력하고 있다.

결국 이 문단에서도 ‘평화의 섬’ ‘관광지’와 ‘해군부두’가 갖는 이미지·개념은 대비되고 있다. 제민일보는 평화의 섬과 해군부두의 모델이 갖는 개념적 성격이 지속적으로 대립된다고 인식한다. 이에 5번 문단에서 오랜 시간 한국을 대표하는 ‘관광지’였고, 정부에 의해 지정된 ‘평화의 섬’ 제주에 해군부두가 들어서는 것에 대한 궁금증과 부정적 의견을 드러내고 있는 것이다.

전체 사설에서 볼 수 있는 또 하나의 대표적인 담론의 특징은 ‘민주주의 절차’에 대한 것이다. 담론이 생산된 시기는 김대중 정부다. 민주주의가 전 사회적으로 자리잡고, 지방자치가 본격적으로 시행되던 시점이다. 지역 현안추진 과정에 대한 민주적인 절차의 정당성을 사설에서는 적극적으로 주문하고 있다. 주민 의견수렴 뿐만 아니라 정부와 해군측의 투명한 정보공개가 강조되고, 아무리 목적이 좋아도 주민들의 합의된 의견이 없이는 현안이 추진되는 데에 문제가 있다고 줄곧 제시한다.

이는 지역현안이 지역을 무시한 채 정부에 의해 일방적으로 추진되던 구태를 지역언론들이 적극적으로 극복하려는 노력으로 인식할 수 있다. 한편으로 언론사가 담론을 생산하는데 있어 대표적인 이데올로기 수단으로 민주주의를 활용함을 확인할 수 있다. 가장 공리적 토대에 적합하고, 누구나 공감 가능한 추상적인 명제 - 민주적 절차, 주민 의견 수렴 등 - 를 주요 근거로 활용하여 언론사가 담론을 생산하는데 용이하게 하는 것이다. 이러다보니 민주주의나 지방자치의 가치가 본질을 인정받기 보다 담론생산을 위한 이데올로기로서 성격을 지니고 있음을 확인할 수 있다.

2. 제2시기 : 2005~2006년

1) 담론형성의 배경

(1) 특별자치도 출범 및 타 지역 국책사업 진행 동향

이 시기 주목할 점은 제주의 정치지형이 바뀐다는 것이다. 2006년 7월1일 제주도는 ‘특별자치도’라는 새로운 광역자치단체로 태어났다. 특별자치도의 시작은 2003년으로 거슬러 올라간다. 故 노무현 전 대통령은 2003년 10월31일 ‘제주도민과 대화’에서 ‘제주 특별자치도’ 지원의사를 밝히고 중앙정부의 간섭 배제 및 권한 이양, 예산 집행의 자율성 확보, 독자적인 행정 규제 및 세금 부과 등 비교적 구체적인 청사진을 제시하였다(이태경, 2003)¹⁶).

이후 노무현 대통령은 2004년 3월 제주를 찾은 자리에서 직접 ‘제주 특별자치도’ 구상 발언을 하면서 특별자치도 추진은 본격적으로 탄력을 받게되었다. 당시 노 대통령은 “제주도에 과감하게 권한을 분산시켜 조직권, 인사권, 재정과 과세권을 포함한 것을 핵심적인 내용으로 하는 자치입법권까지 상당히 폭넓게 인정하는 자치 모범도시를 만들어야 한다”고 강조하였다(이태경, 2004).

제주특별자치도는 2006년 7월1일 외교, 국방, 사법을 제외한 모든 분야에서 고도의 자치권을 확보하고 명실상부한 동북아 중심 국제자유도시를 완성한다는 목표로 출범하였다. 제주특별자치도의 발전전략은 글로벌 스탠더드에 걸맞는 법과 제도의 도입, 합리적인 규제개혁과 ‘4+1(관광, 교육, 의료, 청정1차, 첨단)’ 핵심산업 육성을 통하여 홍콩이나 싱가포르와 경쟁할 수 있는 국제자유도시를 건설한다는 것이었다. ‘홍가포르(홍콩+싱가포르) 프로젝트’라는 조어까지 생겨났다. 제주도와 도민들은 이 같은 목표와 발전 전략에 부응하기 위하여 제주시와 서귀포시, 북제주군, 남제주군 도내 4개 시군을 폐지, 행정시인 제주시와 서귀포시로 통합하였고 ‘제주특별자치도’라는 단일광역자치단체를 새롭게 탄생시켰다(김승중, 2009).

제2시기에는 이런 특별자치도 출범에 대한 기대감이 한층 커졌던 시기다¹⁷. 한

16) 노 대통령은 이 자리에서 “제주 스스로 자기발전 방향을 추스려 나가면 임기안에 제주도를 특별자치도로 한번 지원했으면 한다는 생각을 갖고 있다”며 “이는 지방자치의 수준을 높이는 모델 케이스가 될 수 있다”고 밝혔다. 노 대통령은 또 “권한을 대강 넘겨주는 수준이 아니라 세금도 따로 부과할 수도 있고 깎아줄 수도 있고, 행정규제도 스스로 판단해 할 수 있도록 대폭적인 권한을 이양할 수 있다”면서 “자치도라는 이름을 가질 수 있을 만큼의 복안을 갖고 있다”고 말하였다(이태경, 2003).

17) 제주특별자치도에 대해서는 ‘위기적 요인’ 보다는 ‘기회적 요인’으로 받아들이는 인식이 강한 것으로 분석되고 있다. 지난 2004년 제민일보가 창간 14주년을 맞아 실시한 가상 도민투표에서도 73.8%의 주민이 특별자치도에 찬성의사를 밝혔다(윤정웅, 2004a).

편으로 행정구조 계층개편을 통하여 지방자치 후퇴와 제주도지사에 권력이 몰리는 ‘제왕적 도지사’에 대한 우려도 증폭되었던 시기이기도 하다¹⁸⁾. 이는 제주도와 언론의 관계가 과거에 비하여 변하였음을 의미한다. 과거 각 시·군과 언론사의 관계에서, 특별자치도 출범에 따라 제주도정과 언론사의 관계로 단일화되었다. 예산과 인사에 대한 권한이 도지사에 집중되면서 언론 또한 제주도지사와 관계 설정을 새롭게 하여야하는 변화의 시점을 맞았다고 볼 수 있다.

또한 이 시기 주목할 대외적 토대는 전국적으로 일어난 ‘국책사업’과 관련한 동향이다. 특히 해군기지와 유사한 성격을 보이는 ‘평택 미군기지 확장사업’이 대표적이다. 2003년 정부가 우리나라 모든 미군기지를 통폐합·집결시켜 평택으로 이전하겠다고 발표하였다. 이후 기지이전 지역인 팽성읍 대추리 주민들은 이전반대 투쟁을 시작하였다. 935일간 촛불 집회가 열렸지만 정부는 국가안보, 국책사업 등을 이유로 주민들의 땅을 강제수용하였다. 정부는 2006년 5월4일 경찰과 군대를 동원하여 미군기지 확장예정지 942만1487㎡(285만평)에 철조망을 쳐 주민들을 외부와 단절시켰고, 결국 주민들은 정든 고향땅에서 쫓겨나게 되었다(강상원, 2010).

이 시기 정부에 의한 국책사업의 추진과 반대투쟁에도 불구하고 고향을 떠날 수 밖에 없었던 대추리의 상황은 제주지역 언론에도 적지않은 영향을 미친 토대라고 추측된다. 정부와 대항하였던 주민들의 ‘투쟁실패’ 사례는 국책사업인 해군기지 건설논란에 직면한 제주지역 언론사가 반대담론을 쉽게 생산할 수 없는 토대가 되었다고 본다. 지역언론이 감당하기엔 거대한 국가권력의 영향력을 평택을 통하여 미리 체험한 것이다.

이에 해군기지 또한 주민들의 반대에도 결국 시행될 수 밖에 없는 운명을 지닌 ‘국책사업’임을 언론사 내부에서 슬슬 인정하는 분위기가 형성되었다고 생각할 수 있다. 여기에 도지사에게 권력이 집중되는 정치적 토대가 조성되면서 담론을 생산함에 있어서 정부와 지자체 권력을 함께 고려하게 된 상황이 되었다고 본다.

18) 행정계층 구조개편에 대해 기초자치단체 폐지에 다른 형식적 지방자치의 후퇴라는 비난에서 비켜갈 수 없는 것이 가장 큰 단점으로 꼽혔다. 뿐만 아니라 도지사의 강력한 리더십 발휘에 대한 반대급부로 권한이 제왕적으로 흐를 수 있는 개연성이 높아 일각에서는 이에 대한 우려의 목소리가 높았다(윤정웅, 2004b).

(2) 언론사 경영난 가중

이 시기 역시 제1시기와 마찬가지로 지역언론, 특히 신문의 경제적 어려움이 가중되었다. 제주일보, 제민일보도 경제적 어려움에 본격적으로 봉착하였다.

제주일보는 계속기업으로서 불확실성이 우려되었다. 이는 총부채의 규모가 갈수록 늘어가는데 따른 것이다¹⁹⁾. 제민일보는 지속적인 구조조정과 수입의 극대화, 대주주의 재무구조개선에 관한 노력의 결과 당기순이익이 순이익 단계에 도달하였다. 하지만 유동부채가 유동자산을 크게 초과하여 계속기업으로서 존속능력에 중대한 의문이 제기되었다(제229호 공인회계사 감사반, 2006).

제민일보는 경영악화를 해소하기 위하여 구조조정에 돌입하게 되는데 이로 인하여 많은 수의 기자가 회사를 떠나게 된다. 2002년에 비하여 약 절반 이상의 숫자가 줄어든 것으로 추측된다. 언론사 스스로 수익을 늘리기 위한 사업전략도 추진되었는데, 대표적으로 제민일보가 2004년부터 시작한 ‘평화의 섬 제주, 국제마라톤대회’다. 행사개최를 통하여 사업수익을 늘려 경영개선에 도모한다는 계획이었다. 이는 언론사가 스스로 경영개선에 노력한다는 의미가 있는 반면, 지자체와 일부 기업들의 자본에 의존하는 비중이 서서히 커지게 되는 현실을 반영하는 것이다.

결국 이 같은 움직임은 기사생산 구조가 ‘독자’ 중심에서 ‘자본, 권력’ 중심으로 옮겨갔음을 반영한다. 시기별로 나타나는 담론의 변화는 신문사가 겨냥하는 주요 기사 소비층이 변화한 결과라고 말할 수 있을 것이다. 일반 독자가 아닌 자본과 권력을 지닌 주체를 중심으로, 그들이 원하는 이데올로기를 재생산하는 경향을 보이는 것이다.

신문사의 종사자 수는 IMF 직후인 1998년을 기점으로 크게 감소하는 추세를 보인다. IMF 당시만 하더라도 제주지역 3개 일간지의 편집국 기자 수는 전국 어느 지방신문과 비교해도 결코 뒤떨어지지 않았다. IMF를 겪으면서 각 신문사의 인력은 크게 감소한다. 회사사정으로 인한 구조조정 보다는, ‘경제적 위기’에 상실감을 느끼거나 자신의 비전을 찾지 못한 직원들이 돌연 사직서를 제출하고 신문사를 떠나는 일이 많아졌다(윤철수, 2007: 3).

19) 2006년 제주일보의 감사결산 보고서에 따르면 누적결손으로 인하여 제주일보의 총부채는 총자산을 70억 7978만원 초과하였다. 이에 부채상환과 회사운영을 위하여 필요한 자금조달과 안정적인 경상이익 달성을 위한 재무 및 경영개선계획의 수립이 요구되었다(서일경영회계법인, 2007).

<표3>에서 알수 있듯이 2006년 현재 제주일보와 제민일보의 종사자 수를 보면 1998년과 비교해 각 사별로 최고 67명까지 감축된 것으로 나타났다. 제주일보는 1998년 160명에 달했으나 2006년에는 93명으로 67명이 줄었다. 제민일보는 1998년 여직원을 포함해 111명이던 것이 2006년에는 69명으로 42명이 감소한 것으로 나타났다(한국언론재단, 1998/2005; 윤철수, 2007: 3).

<표3> 제주·제민일보 종사자 현황²⁰⁾

	1998년(A)	2005(B)	2006(C)	C-B	C-A
제주일보	160(26)	106(10)	93(9)	-13(-1)	-67(-17)
제민일보	111(21)	70(16)	69(15)	-1(-1)	-42(-6)

* 단위 명. ()은 여직원 숫자.

이와함께 기존 신문이 인터넷 매체와 경쟁을 시작한 시기이기도 하다. <제주투데이>(http://www.ijejutoday.com)가 2003년7월, <제주의소리>가 2004년2월, <미디어제주>(http://www.mediajeju.com)가 2004년10월 잇따라 창간하였다. 이는 기존 신문이 새로운 매체와 경쟁한다는 뜻도 있지만 기존 광고시장에서 점유율을 확보하기 위한 경쟁도 심해졌다는 현실을 반영한다. 같은 광고금액이라도 기존 신문이 나눠가졌던 구조에서 새로운 매체와 나눠야하는 구조가 되었다. 상대적으로 신문이 갖고가는 광고료가 이전보다 적어졌다는 것을 알 수 있다. 가뜰이나 경영이 어려운 상황에서 광고시장의 경쟁도 심화되다보니 기존 신문이 갖고 있던 경제적 토대가 심각한 위기에 처하였음은 충분히 추측 가능하다.

2) 담론 분석결과

이 시기는 2002년 해군기지 건설에 대한 논의가 종결된 이후 2005년 3월 해군이 화순항 해군기지 건설을 위하여 ‘제주 해군기지 건설추진기획단’을 구성하여 재추진 움직임을 보이던 때이다. 이로 인하여 화순항 해군기지 건설 논란은 다시 촉발되었다(김영현, 2005).

이 시기 이후 생산된 담론분석이 중요한 것은 2002년 이미 해군기지 건설논란

20) 1998년 종사자 현황은 한국신문방송연감(1998)에 수록된 한국언론연구원의 ‘신문사별 종사자’ 현황표에 게재된 내용이다. 2005년과 2006년 현황은 한국신문방송연감(2005)에 수록된 한국언론재단의 ‘2005/2006 언론종사자 현황’ 자료다. 2006년 현황은 2006년 3월 시점에 작성되었기에 현 시점과 다소 차이가 있을 수 있다.

을 경험하였기 때문이다. 이를 바탕으로 해군기지 건설에 대한 세부계획과 지역 여론 반응, 향후 전망 등을 용이하게 예측할 수 있었던 시기다.

이에 각 언론사도 2002년에 겪은 경험을 바탕으로 해군기지 건설에 대한 담론을 생산하였다고 판단할 수 있다. 하지만 2002년에 취득한 경험과 정보 등을 바탕으로 생산된 담론이 제2시에 와서 점차 변화양상을 겪는다. 서서히 해군기지에 대한 본질을 왜곡·오인하는 담론이 생산된다. 지역언론 주체의 변화를 감지할 수 있다.

(1) 제주일보 - 해군기지 건설에 대한 담론 상실

이 시기부터 제주일보는 해군기지 건설에 대한 담론이 거의 생산되지 않고 있다. 이 시기 발행된 신문에서 ‘해군기지’를 직접적 주제로 한 사설은 없다. 몇 사설에서 ‘해군기지’ 단어를 사용하였을 뿐이다. 이 또한 해군기지와 관련된 내용이 아닌 다른 담론을 위하여 차용되었다.

특히 이 시기에서 ‘해군기지’는 지역갈등을 ‘유발’하는 대표적 모델로 인식된다. 이로 인하여 해군기지가 차용된 사설에서는 도정의 갈등관리나 정책적 능력을 비판, 요구하는 담론이 주로 생산된다. 2002년 사설에서는 해군기지 건설에 대하여 ‘해군’이나 ‘정부’가 지역갈등을 조장하는 주체로 지적된 반면, 2005년 이후에는 해군기지 건설 현안 자체가 지역발전을 저해하고, 지역갈등을 부르는 모델로 변화한 양상을 확인할 수 있다.

<도·정치권 '공조' 제 역할 다하라>²¹⁾

지금 제주에는 각종 현안들을 함께 풀어나갈 구심체가 없다는 지적이 팽배하다. 때문에 되는 일이 없이 시간만 허송되고, 불신과 반목이 깊어질 수밖에 없다. 반면에 다른 시·도는 지역 유지들이 술선하면서 톨톨 뭉쳐있음을 자주 보게 된다.

세계 글로벌시대 지역 경쟁력을 높이기 위함이다. 이에 최근 지역사회에 나도는 말은 우리를 서글프게 한다. ‘부산은 날고, 인천은 뛰고, 제주는 기고 있다’는 표현이 그 것이다. 국제자유도시만 하더라도 제주는 선점효과를 살리지 못하고 있다. 2002년 4월 정부사업으로 시동을 걸었으나 지금은 지역사업으로 전락한 느낌이다.

21) 이 사설을 분석사례로 제시하지 않은 이유는 해군기지를 직접적으로 다룬 사설이 아니기 때문이다. 이 문에서는 해군기지를 주제로 담론을 생산한 사설을 분석사례로 삼는다.

당초 약속한 정부지원이 제대로 안 되고 있기 때문이다. 하지만 후발주자인 다른 시도엔 기대 이상의 정부 지원이 이어지고 있다. 민선시대 표(票)의 논리인지, 제주홀대가 더욱 기승을 부릴 조짐이다.

결국 이로 인한 피해자는 도민들이다. 가장 큰 원인은 도지사와 국회의원들의 협력체계가 매우 취약하기 때문이다. 사실 이들의 공조(共助)는 ‘말로만’이다. 지난해 6월 첫 간담회를 가진 후 올해 2월 한 차례 더 열렸을 뿐이다 당시 분기별 정례화 약속은 없던 일이 돼버렸다.

그러나 제주의 대내외 상황은 그렇게 여유롭지 않다. 행정계층구조 개편, 제주특별자치도 추진, 수도권 공공기관 이전, 국제자유도시 지원, 화순항 해군기지 논란, 부산해양특구 저지 등 어느 것 하나 뚜렷한 해법을 찾지 못하고 있다(제주일보, 2005년5월18일자).

흥미로운 점은 이 시기에 ‘평화’의 개념이 변하고 있음을 예측하게 한다. 2002년 사설을 보면 ‘국가안보’와 ‘평화의 섬’ 개념이 대조되는 담론이 생산되었다. 이와 달리 2005년은 현안의 본질 보다는 해군기지 현안을 둘러싼 ‘현상’을 놓고 평화의 개념을 논의한다. 대표적으로 한미 자유무역협정(Free Trade Agreement, FTA)의 갈등으로 빚어진 일부 과격시위 현상에 대하여 ‘평화의 섬’ 이미지에 걸맞지 않는다는 비판담론이 생산되기 시작하였다.

<‘평화의 섬’ 작살낼 건가>

오는 27일까지 닷새간 일정으로 제주에서 열리는 한·미 자유무역협정(FTA) 4차 본협상 첫날부터 경찰과 시위대가 충돌, 양측에서 부상자가 발생한 것은 매우 유감스러운 일이다. 이와 관련 중문관광단지로 향하는 도로가 봉쇄되면서 주민들과 관광객들도 큰 불편을 겪었다. 다행히 큰 인명피해는 없었지만 경찰과 시위대가 곤봉과 대나무를 휘둘렀다는 점에서 피해상황을 떠나 크게 우려되는 일이다.

도대체 무슨 일을 내자는 심사인가. 끝내 커다란 폭력사태를 빚어 ‘평화의 섬’을 작살 내자는 것인가. 시위라는 것은 무엇인가. 어떤 공동 목적을 갖고 위력이나 기세를 보이는 활동으로 법으로 보장된 의사표현의 방법이다. 시위를 벌이는 측이나 이를 진압하는 측이나 ‘집회 및 시위에 관한 법률’이 정하는 대로 ‘행진 시위’이건 ‘위력 시위’이건 간에 법과 사회질서에 어긋나서는 안 될 것이고, 도민이나 관광객들에게 불편을 주어서는 안 될 것이다.

이 날 시위대들이 경찰 저지선을 뚫고 영업 중인 중문골프장을 통해 신라호텔 쪽으로

진출한 행동을 질책하지 않을 수 없는 것도 그 때문이다. 그런 식으로 시위를 해선 설득력을 얻기 힘들다. (중략)

이런 일들은 평화적 시위문화 정착에 역행하는 것이기도 하지만 더 우려되는 일은 그것이 변화와 새로움을 추구하는 우리 사회분위기를 해칠 수 있다는 것이다. 제주특별자치도 출범의 의미는 우리 사회가 제도의 개혁만이 아니라, 모든 분야에서 새로운 패러다임을 갈망한다는 뜻이다.

경찰의 자세나 시위대의 행태도 바뀌어야 한다. 한·미 FTA 4차 본협상 이틀째인 오늘부터는 어제와 같은 일들이 재연돼서는 안 된다. 모두의 지혜와 자제가 요청된다(제주일보, 2006년10월25일자).

이를 바탕으로 하면 해군기지 건설을 놓고 갈등을 빚는 지역주민들이 ‘평화의 섬’ 이미지를 훼손하는 주체로 규정되고 있다. 뒤이은 사실에서도 볼 수 있듯이 해군기지를 반대하는 주민들은 사실에 의해 새로운 ‘술어적 주체’로 성립한다. 평화의 섬 이미지에 맞지 않고, 지역갈등을 조장하는 ‘술어적 주체’로 타자들에게 인식되는 것이다.

이 사실에서 생산된 담론을 통하여 ‘해군기지 건설’ 문제가 2005년 이후에 이르러 본질보다는 현상에 국한되어 해석됨을 확인할 수 있다. 이미 2002년에 해군기지 건설에 대한 담론을 생산한 ‘경험’이 있음에도 해군기지 건설에 따른 ‘현상’에 주목하다보니 본질적 접근을 회피하는 듯한 인상을 갖게한다. 해군기지 건설에 대한 정보와 건설이 낳을 문제점을 알고 있으면서도, 도정과 지역주민을 비판하는 ‘양비론’적 접근을 통하여 현안의 본질을 숨긴다.

<우리사회 나사가 풀린 것 아닌가>

지금 우리 사회는 정상이 아니다. 가뜩이나 어수선한 시국이 가을이 깊어지면서 더욱 걱정스러운 상황이다. 나라와 지역사회 안팎으로 우울한 일들이 겹치고 있는데도 이를 추스르고 민심을 안정시키는 사회지도 기능이 제대로 작동하지 않기 때문이다.

북한 핵실험 등 국가적 생존기반에 직결된 국제적 현안에서부터 한·미 FTA(자유무역협정) 문제가 우리 사회를 이중 삼중으로 찢어놓고 있는데, 그 갈등의 불이 이제는 해군기지건설문제로 번져갈 태세다. 게다가 특별자치도는 출범한지 넉 달 가까이 되는데도 도청은 도청대로 시청은 시청대로 공직사회가 엇박자 소리를 내고 있다. (중략)

우리 사회 전반적으로 나사가 풀려도 이만저만이 아닌 것 같다. 이러다 무슨 큰일이라

도 생기면 어떻게 하나 하는 막연한 불안감을 떨칠 수 없다. 정도(正道)보다는 편법(便法)이 판을 치다보니 사회불안이 가중되고 있는 것이다. 보다 근본적으로는 골치 아픈 현안은 대충 미봉하려는 자세가 문제다. (중략)

해군기지건설문제도 그렇다. 언제까지 모호한 입장을 할 것인가. 지역사회 지도자들의 지혜와 리더십이 아쉽다. 사회불안요인이 많은 때 일수록 지역사회 각 분야는 기본 책무와 원칙에 더욱 충실해 도민을 불안에 빠뜨리지 말아야 한다. 무엇보다 지금은 제주도정의 결단력이 필요한 때다(제주일보, 2006년10월31일자).

(2) 제민일보 - '반대'에서 '갈등조정'으로 담론 변화

이 시기 제민일보는 평화의 섬을 기반으로 한 '반대'담론을 펼치던 2005년을 지나 2006년에 이르러 직접적 반대표명과 함께 서서히 해군기지를 전제한 상태에서 '갈등조정'의 담론을 생산하기 시작한다. 2006년에는 '평화' 개념보다 도정의 명확한 정보공개, 주민 갈등해소 등의 담론이 주로 등장한다. 이 시기 생산된 사설은 <표4>와 같다.

<표4> 제2시기(2005~2006년) 해군기지 관련 사설 목록

사설명	발행일(인터넷기준)
'기지건설' 정부·도의 뜻은	2005. 5. 6
화순항 체계적 접근을	2005. 5. 9
문제있는 해군기지 건설	2005. 5. 31
해군기지 강행을 경계한다	2005. 7. 7
또 터져나온 제주 軍기지계획	2006. 4. 13
구색용 해군기지 F/T는 안된다	2006. 8. 2
해군기지 분석, 해법 담아낼까	2006. 8. 9
변형된 형태의 공군기지 건설 아닌가	2006. 8. 13
해군기지 강행, 도민 무시 행위다	2006. 8. 31
해군기지 김 지사 입장 뭔가	2006. 9. 7
해군기지 도·도의회 빨리 나서라	2006. 9. 14
'군사기지 특위'가 고민해야할 일	2006. 10. 31
정부의 평화논리는 무엇인가	2006. 12. 3
해군측은 뭔가 잘못 가고 있다	2006. 12. 5
해군기지 제주도 입장 왜 늦추나	2006. 12. 7
종교계가 가세한 해군기지만대	2006. 12. 12
'해군기지'는 역시 정부의 작품	2006. 12. 15
확산되는 해군기지 건설 반대	2006. 12. 18

— <분석사설 1> —

- 문제있는 해군기지 건설 -

해군이 추진하고 있는 화순항 해군기지 건설계획에 문제가 있는 것으로 나타났다. 이는 최근 제주발전연구원이 발표한 ‘화순항 해군기지 건설계획에 따른 제주지역 영향분석’결과에 따른 것이다. 연구원은 해군이 제시한 화순항 해군기지 건설에 따른 관광·경제 파급효과가 과장되거나 부풀려졌다고 밝혔다. 또 해군이 주장하는 평화의 개념은 세계평화의 섬이 지향하는 적극적인 평화개념과 사실상 반대가 된다는 분석이 나왔기 때문이다.

해군은 기지 건설에 들어갈 총예산 8000억원 가운데 직접투자액을 5300억~6000억원으로 잡고 있다. 하지만 실제 투자액은 4600억~5100억원으로 연구원은 보고 있다. 또 기지가 생김으로써 해군이 제시한 연간 관광객 7만명 유치는 1만명 수준에 그칠 것이라 예상된다. 게다가 화순항 해군기지가 건설되면 산방산과 용머리해안 일대 등 일정지역엔 출입제한을 피할 수 없어 관광자원으로 가치가 있다고 판단하기 어렵다는 분석이다. 인근에 박물관 등을 설립하면 오히려 효과가 커질 것이라고 연구원은 보고 있다.

더구나 평화의 개념 접근차원에서 극명한 차이가 있음은 주목할 대목이다. 해군기지 건설은 강력한 물리력의 확보를 통한 안전보장이라는 소극적 개념을 지향하고 있다는 점이다. 이에 반해 세계평화의 섬이 지향하는 평화는 갈등·폭력·전쟁 등과 관련된 모든 시설과 문화를 배제하고 역내 국가들 사이에 협력과 신뢰 증진을 통한 적극적 개념이라는 것이다. 또 해군은 남방항로 보호, 테러 방지, 간첩·밀입국·해적행위 등에 대한 안전보장체제 구축을 주장하고 있다. 하지만 연구원은 이는 전략기동함대의 고유한 역할이 아니라는 것이다. 더구나 안보문제 과잉대응 여부 논란과 해군의 진의에 대해 의구심을 높이고 있다고 밝혔다.

제주발전연구원이 분석한 결과를 살펴보면 화순항에 해군기지를 건설하는 건 무리가 따른다는 결론이다. 이를 바탕으로 정부와 제주도는 확실한 결정을 내려야 할 것이다.

<제민일보> 2005년6월1일자

①<문제있는 해군기지 건설>

제목을 통하여 직접적으로 해군기지는 문제가 있다고 주장하고 있다. 2002년 당시 성격이 불명확하였던 해군부두를 차용하는 것이 아닌 ‘해군기지’라고 명시하여 화순항 건설의 성격을 명확히 규명하였다. 제목을 통하여 해군기지 건설에 대한 반대담론이 이어질 것이라고 예측할 수 있다.

②해군이 추진하고 있는 화순항 해군기지 건설계획에 문제가 있는 것으로 나타났다. 이는 최근 제주발전연구원이 발표한 ‘화순항 해군기지 건설계획에

따른 제주지역 영향분석' 결과에 따른 것이다. 연구원은 해군이 제시한 화순항 해군기지 건설에 따른 관광·경제 파급효과가 과장되거나 부풀려졌다고 밝혔다. 또 해군이 주장하는 평화의 개념은 세계평화의 섬이 지향하는 적극적인 평화개념과 사실상 반대가 된다는 분석이 나왔기 때문이다.

첫 문장부터 단호하게 해군기지 건설계획의 문제가 있다고 주장한다. 뒤이어 이에 대한 근거를 제시하는데, 제주발전연구원이 발표한 자료다. 발전연구원의 자료에 나온 해군기지 건설의 파급효과가 과장된 내용을 토대로 반대담론을 생산한다.

이 문단에서는 적극적으로 '평화'의 개념이 제시되고 있다. 해군이 지향하는 평화의 개념과 제주평화의 섬이 지향하는 평화의 개념이 반대가 된다는 분석결과를 통하여 해군기지 건설반대 담론을 생산하고 있다. 이는 2002년부터 일관되게 제시되어온 내용이다. 2005년 이후에도 제주해군기지 건설에 대한 제민일보의 입장이 변하지 않았다.

흥미로운 사실은 발전연구원 발표자료에 대한 제주일보의 사실은 찾을 수 없다. 의도적으로 제주일보가 회피한 것으로 추측가능하다. 이를 토대로 하면 제주일보는 암묵적으로 해군기지 건설에 대하여 찬성입장을 갖고, 해군기지에 대한 본질 및 지역사회의 현실을 왜곡·오인한다고 인식하게 된다.

③해군은 기지 건설에 들어갈 총예산 8000억원 가운데 직접투자액을 5300억~6000억원으로 잡고 있다. 하지만 실제 투자액은 4600억~5100억원으로 연구원은 보고 있다. 또 기지가 생김으로써 해군이 제시한 연간 관광객 7만명 유치는 1만명 수준에 그칠 것이란 예상이다. 게다가 화순항 해군기지가 건설되면 산방산과 옹머리해안 일대 등 일정지역엔 출입제한을 피할 수 없어 관광자원으로 가치가 있다고 판단하기 어렵다는 분석이다. 인근에 박물관 등을 설립하면 오히려 효과가 커질 것이라고 연구원은 보고 있다.

이 문장에서는 해군기지 건설에 따른 경제효과에 대한 세부분석 내용이 근거로 제시되고 있다. 이를 통하여 해군기지 건설의 경제효과가 크지 않음을 강조한다. 결국 해군기지 건설반대 담론을 위하여 쓰여진 근거임을 알 수 있다.

뒤이어 해군기지가 건설되었을 때 발생할 피해사례를 제시하고 있는데, 이는

해군기지 건설과 직접적 연관이 있는 서귀포시 대정읍 화순지역민들을 겨냥한 것이다. 당시 해군기지 건설에 반대입장을 보이던 주민들의 입장에 힘을 실어준 것으로 보인다²²⁾.

화순주민들의 직접적 이해관계에 놓인 주요 관광자원 - 산방산, 용머리 해안 - 이 피해볼 것이라는 예견을 내놓으면서 해군기지 건설에 따른 주민들의 위기의식과 현안의 문제점을 강조한다. 이어 해군기지가 아닌 박물관 설립에 따른 이익을 대비시키면서 해군기지 건설의 문제점을 더욱 강조하는 양상을 띤다.

④더구나 평화의 개념 접근차원에서 극명한 차이가 있음은 주목할 대목이다. 해군기지 건설은 강력한 물리력의 확보를 통한 안전보장이라는 소극적 개념을 지향하고 있다는 점이다. 이에 반해 세계평화의 섬이 지향하는 평화는 갈등·폭력·전쟁 등과 관련된 모든 시설과 문화를 배제하고 역내 국가들 사이에 협력과 신뢰 증진을 통한 적극적 개념이라는 것이다. 또 해군은 남방항로 보호, 테러 방지, 간첩·밀입국·해적행위 등에 대한 안전보장체제 구축을 주장하고 있다. 하지만 연구원은 이는 전략기동함대의 고유한 역할이 아니라는 것이다. 더구나 안보문제 과잉대응 여부 논란과 해군의 진의에 대해 의구심을 높이고 있다고 밝혔다.

⑤제주발전연구원이 분석한 결과를 살펴보면 화순항에 해군기지를 건설하는 건 무리가 따른다는 결론이다. 이를 바탕으로 정부와 제주도는 확실한 결정을 내려야 할 것이다.

이 문단에서는 본격적으로 평화개념과 해군기지가 대립되며 해군기지 건설반대 담론이 생산된다. 해군기지 건설이 갖는 ‘소극적’ 평화의 성격과, 평화의 섬이 지향하는 ‘적극적’ 평화의 성격을 대조시켜 적극적 평화의 개념을 우위로 제시한다. 특히 수동적인 의미로 느껴지는 단어 ‘소극적’과 능동적인 의미로 대비적 성격을 갖는 단어 ‘적극적’이 대조되면서 읽는 이들로 하여금 적극적 평화가 좀더 긍정적인 의미로 인식되도록 유도한다.

22) 화순항 해군기지 건설계획이 알려지면서 주민들의 반발도 본격화되었다. 2002년 반대활동을 벌였던 대책위원회가 재가동되면서, 화순항 해군기지 건설에 따른 안덕면 비상대책위원회가 구성되었다(이창민, 2005). 제민일보는 해군기지 건설에 따른 주민들의 반대여론을 지속적으로 기사화하였다.

또한 적극적 평화의 개념을 설명하면서, ‘갈등, 폭력, 전쟁’이라는 부정적 성격의 단어를 배치하여 독자들의 위협감을 증폭시킨다. 마치 해군기지 건설이 갈등과 폭력을 부를 수 있다는 은유적 주장을 함으로써 반대담론 생산을 이어간다. 또한 해군의 역할에 대한 논란과 해군기지건설의 진위에 대한 의심의 입장을 보내면서 해군기지 건설이 순수한 목적이 아닌 배후에 신뢰할 수 없는 배경이 있음을 암묵적으로 제시하고 있다. 이를 통하여 해군이 주장하는 ‘안보’이데올로기를 비판하는 한편 해군기지 건설이 민주주의적 절차를 무시한 행위임을 명확히 한다.

<분석사실 2>

- 정부의 평화논리는 무엇인가 -

‘제주해군기지 건설 영향분석결과 보고서’는 도민사회의 기대에 못 미치고 있다. 4개월에 걸친 민·관 태스크포스팀 운영에도 불구하고 도민갈등을 잠재우는데 역부족으로 판단된다. 한마디로 아쉽다.

보고서는 해군기지건설과 관련한 뚜렷한 방향제시에 한계를 드러내고 있다. 평화의 섬과의 양립성 여부를 비롯 6개 분야의 효과분석을 제시하는데 그쳤을 뿐이다. 그리고 주민의견수렴이라는 최대쟁점을 다음과제로 넘겼다. 어쩌면 해군기지 건설문제가 이제부터 본격적 도민심판대에 오른 셈이다.

김태환 지사는 ‘해군기지와 평화의 섬의 양립 가능성’에 초점을 맞추는 양상이다. 도민결정에 앞서 정부의 입장정리를 우선 촉구한 배경에서 짐작할 수 있다. 동북아 평화의 협력 및 교류거점 논리를 위해서는 공군기지 설치계획 백지화와 해군기지내 민간항 복합개발이 전제돼야함을 요구한 것이다.

김 지사의 입장은 ‘절반의 찬성’이라는 해석이 가능해진다. 이제 절반의 책임을 정부쪽으로 돌린 것이나 마찬가지다. 정부측도 분명히 답하는 게 도리다. 더 이상 어물쩍하고 넘어가는 것은 올바른 국정운영태도라고 할 수 없다.

아닌게 아니라 해군기지건설과 관련한 그 동안의 범정부차원 태도는 불분명하다. 대책사업임에도 책임과 지원에 대한 분명한 입장표명을 듣기가 힘들다. 평화의 섬으로 지정해 놓은지 2년도 안된 시점에서 군사기지를 계획하는 등 혼란스런 국정을 펴면서도 설득력 있는 해명 한번 없는 실정이다.

누가 뭐래도 최종결정은 도민들의 몫이다. 정부측이나 김지사의 입장표명도 도민사회의 판단을 돕는 부수적 요인에 불과하다. 이러니 도민결정을 돕기위해서라도 정부측의 입장표명은 정확하고 구체적으로 나와야 한다. 도민들 싸움판만 만들어 놓은 채 뒷짐지고 구경하는 정부측 모습은 이제 벗어던져야 한다.

<제민일보> 2006년12월4일자

①<정부의 평화논리는 무엇인가>

제목에서 '평화'의 개념에 대한 정부와 언론사의 입장이 충돌함을 알 수 있다. 기존 제민일보가 주장하였던 '적극적 평화'의 개념과 정부의 평화개념이 대립하면서 제민일보는 정부를 향하여 명확한 평화의 개념이 무엇이나고 질문한다.

②'제주해군기지 건설 영향분석결과 보고서'는 도민사회의 기대에 못 미치고 있다. 4개월에 걸친 민·관 태스크포스팀 운영에도 불구하고 도민갈등을 잠재우는데 역부족으로 판단된다. 한마디로 아쉽다.

③보고서는 해군기지건설과 관련한 뚜렷한 방향제시에 한계를 드러내고 있다. 평화의 섬과의 양립성 여부를 비롯 6개 분야의 효과분석을 제시하는데 그쳤을 뿐이다. 그리고 주민의견수렴이라는 최대쟁점을 다음과제로 넘겼다. 어쩌면 해군기지 건설문제가 이제부터 본격적 도민심판대에 오른 셈이다.

2번 문단에서는 도민사회의 반발과 함께 민관 태스크포스팀이 제대로 갈등을 극복하지 못하는 한계점을 제시하면서 해군기지 건설에 따른 부정적 입장을 지속적으로 보인다. 3번 문단에서는 '주민의견수렴'을 최대쟁점으로 제시한다. 해군기지 건설반대를 떠나 주민의견 수렴여부를 해군기지 문제해결을 위한 가장 큰 필요조건으로 지목하였다.

이들 문단에서는 직접적으로 해군기지 반대 의견을 내놓지 않는다. 해군기지 건설을 위한 주요담론이 '반대'에서 '민주적 절차 확보'로 옮겨가고 있음을 예상할 수 있다.

④김태환 지사는 '해군기지와 평화의 섬의 양립 가능성'에 초점을 맞추는 양상이다. 도민결정에 앞서 정부의 입장정리를 우선 촉구한 배경에서 짐작할 수 있다. 동북아 평화의 협력 및 교류거점 논리를 위해서는 공군기지 설치계획 백지화와 해군기지내 민간항 복합개발이 전제되어야함을 요구한 것이다.

⑤김 지사의 입장은 '절반의 찬성'이라는 해석이 가능해진다. 이제 절반의 책임을 정부쪽으로 돌린 것이나 마찬가지다. 정부측도 분명히 답하는 게 도리다. 더 이상 어물쩍하고 넘어가는 것은 올바른 국정운영태도라고 할 수 없다.

4번 문단에서 평화 개념의 논쟁양상을 보여준다. 직접적으로 제시되지 않지만 제민일보가 제기하였던 적극적 평화의 개념과 김태환 지사가 초점을 맞춘 ‘해군 기지와 평화의 섬의 양립가능성’이 대립되고 있다. 제민일보가 줄곧 주장하였던 평화개념에 대하여 다른 입장이 도전을 하는 양상임을 확인할 수 있다. 이 문단에서 제민일보는 김 지사가 제시한 평화의 개념에 적극적으로 대응하기 보다 검토하는 수준에서 논의한다.

김 지사의 평화의 개념을 본질적으로 비판하거나 찬성하지 않는다. ‘절반의 찬성’이라는 해석을 통하여 하나의 현상, 행위, 입장으로 처리한다. 이를 통하여 해군기지 건설배경의 불명확성을 부각시키고, ‘절반의 책임’을 갖고 있는 정부 측에게 명확한 대답을 요구한다.

이 같은 입장은 제민일보의 해군기지 건설에 대한 입장과 담론변화를 예측하게 한다. 과거 ‘평화’의 개념을 적극적으로 대입하여 반대담론을 생산하던 입장에서 정부와 도지사의 명확한 입장을 요구하고, 도민의견 수렴의 중요성을 강조한다. 이미 과거에 해군기지가 평화의 개념에 문제를 야기시킬 것임을 제시하였으면서도, 2006년에 와서 평화에 대한 논쟁적 입장이 아닌 다른 의견을 하나의 ‘현상’으로 처리한다.

⑥아닌게 아니라 해군기지건설과 관련한 그 동안의 범정부차원 태도는 불분명하다. 국책사업임에도 책임과 지원에 대한 분명한 입장표명을 듣기가 힘들다. 평화의 섬으로 지정해 놓은지 2년도 안된 시점에서 군사기지를 계획하는 등 혼란스런 국정을 펴면서도 설득력 있는 해명 한번 없는 실정이다.

⑦누가 뭐래도 최종결정은 도민들의 몫이다. 정부측이나 김지사의 입장표명도 도민사회의 판단을 돕는 부수적 요인에 불과하다. 이러니 도민결정을 돕기위해서라도 정부측의 입장표명은 정확하고 구체적으로 나와야 한다. 도민들 싸움판만 만들어 놓은 채 뒷짐지고 구경하는 정부측 모습은 이제 벗어던져야 한다.

6번 문단에서는 해군기지 건설에 따른 정부차원의 입장이 불분명함을 비판한다. 이 문단 역시 직접적 반대담론을 찾기 힘들다. 정부의 입장표명 뒤에 논의하겠다는 입장을 읽을 수 있다. 평화의 섬과 해군기지가 갖는 평화의 개념이 충돌

하는 것이 아니라, 정부의 ‘민주적 절차의 부족’을 비판한다.

또한 7번 문단에 가서 최종결정을 도민 몫으로 남겨놓음으로써 논의의 중심에서 비켜나려는 의지를 엿보인다. 직접적으로 이 문단에서는 도민의견 수렴, 갈등 해소 등 ‘민주주의 절차’의 중요성을 강조하는 듯이 보이지만 한편으로 ‘민주주의’가 이데올로기로써 도구화됨을 인식할 수 있다. 이 사실에 놓인 주요 주체, 제주도정과 정부를 모두 비판하며 ‘양비론’적 입장을 보이고 있다. 이는 해군기지의 본질이 아닌, 해군기지를 통하여 유발되는 현상의 의미를 논의하는 것이다. 곧, 해군기지 건설에 대한 제민일보의 입장이 과거에 비해 달라지고 있음을 보여주는 것이다.

3. 제3시기 : 2007~2009년

1) 담론형성의 배경

(1) ‘제왕적 도지사’로 인한 권력집중

이 시기는 ‘특별자치도’에 대한 도민들의 실망감이 팽배하였다. 특히 도지사에게 권력이 집중되는 ‘제왕적 도지사’의 문제점이 본격적으로 드러났던 시기다. 기초단체 폐지에 따른 지역불균형 현상이 심화되었다²³⁾.

2010년 6월2일 민선5기 지방선거에서 당선된 우근민 제주도지사의 대표공약은 ‘기초자치단체 부활’이었다. 주요 공약으로 제시될 만큼 도민들은 기초단체 폐지에 대한 불만이 높았다. 우근민 지사는 후보시절 “제왕적 도지사를 정점으로 하는 현행의 기형적인 행정계층체제는 끝내야 한다”며 “특별법 개정을 통하여 풀뿌리 기초자치단체를 반드시 부활시키겠다”고 강조하였다. 또 “기초자치단체가 부활하면 사회 각 부분의 창의성을 살리고, 산남과 산북간 균형발전에도 크게 기여

23) 이를 두고 제민일보는 사실을 통하여 “행정구조개편에 따른 제주도 단일 광역자치와 4개 자치시·군 폐지로 권한이 집중된 ‘제왕적 도지사’에 대한 우려가 현실화되면서 제주도정의 독주가 위험수위에 이르고 있다”고 평가하였다. 이어 “해묵은 현안인 강정해군기지는 물론 투자유치를 내세운 무원칙한 고도완화와 중산간·곶자왈 개발, 기업에 대한 특혜성 국·공유지 매각 등이 제대로 된 도민사회 여론수렴이나 공론화 과정 없이 일방통행식으로 추진되고 있지만 견제장치가 없거나 가동되지 않기 때문이다”라고 지적하였다(제민일보, 2008).

할 수 있다”고 밝혔다(김용현, 2010).

‘제왕적 도지사’에 대한 도민사회의 불만은 시민사회단체를 중심으로 ‘주민소환’까지 이어지면서 절정에 달하였다. 2009년 5월6일 제주지역 시민사회단체와 종교계, 강정주민들은 제주지방자치단체 역사상 처음으로 김태환 제주특별자치도 지사에 대한 주민소환을 추진하겠다고 발표하였다(김영현, 2009)²⁴.

이후 8월26일 열린 김태환 지사에 대한 주민소환 투표결과 4만6076명이 투표하여 11%의 투표율을 보였다. 이에 개표 요건인 33.33%를 넘지 못하면서 개표는 진행되지 않은 채 부결되었고, 김태환 도지사는 27일부터 업무에 복귀하였다.

하지만 이 같은 결과 또한 ‘관권개입’이라는 의혹이 드러나면서 적지않은 후유증을 남겼다. 김태환지사주민소환운동본부는 8월27일 기자회견을 통하여 “이번 투표는 권력에 의해 자유로운 투표행위가 원천봉쇄된 채 이뤄진 관제투표”라고 규정하였다(김동은, 2009)²⁵. 결국 이 또한 ‘제왕적 도지사’의 폐해를 만든 정치적 토대가 반영된 사례라고 볼 수 있다.

또한 국제자유도시가 추진된 지 5년 이상이 지났음에도 지역경제는 갈수록 어려워지는 상황인 것도 주목하여야 할 중요한 토대다. 통계청이 발표한 자료에 따르면 2008년 제주지역 경제성장률이 전국 16개 시도·중 유일하게 마이너스 성장률(-2.1%)을 기록한 것으로 나타나면서 국제자유도시와 특별자치도에 대한 효과가 사실상 없는 것으로 드러났다. 도민 1인당 소득수준을 나타내는 1인당 지역내 총생산도 1643만원으로 전국 하위권인 12위를 기록하였다(오경희, 2009).

24) 주민소환운동본부는 ‘도민에게 드리는 글’을 통하여 “제주도민 위에 군림하는 제왕적 도지사, 김태환 지사의 진행을 주민의 손으로 심판하자”며 “이번 주민소환운동이 우리 아이들의 터전인 이 곳 제주미래의 희망을 다시 쓰는 중요한 전기가 될 것임을 굳게 믿으며, 최선을 다해 나갈 것”이라고 밝혔다. 또 “주민소환운동은 해군기지 문제에서 비롯되었다는 점에서 제주의 평화를 지키는 최후의 몸부림이요, 민주주의와 풀뿌리 자치를 키워내는 도민운동의 소중한 과정으로 남겨질 것”이라며 “제주의 미래가 기로에 서있는 지금, 김태환 지사의 독선과 무능을 더 이상 방치하는 것은 제주의 미래를 방치하는 것”이라고 강조하였다.

더불어 주민소환운동본부는 “도민이 선출한 도백을 그 임기가 다하기 전에 우리 스스로 심판대에 세우고자 하는 우리의 심정은 그 참담함이 말할 수 없이 크다”며 “하지만 더 이상 권력을 이용해 주민들 위에 군림하는 도지사는 반드시 심판받을 수밖에 없다는 중요한 이정표를 세우는 일이기 때문에 이번 일을 시작하게 되었다”고 밝혔다(김영현, 2009).

25) 소환본부는 “지난 26일은 ‘공포의 하루’였으며 소환투표운동기간 내내 공적예산지원을 빌미로 민심을 억누르려는 간접 금권 개입설 까지 공공연히 회자되고 있다”며 “김 지사는 또 한번 관제동원식 투표방해로 제주도민에게 씻을 수 없는 수치와 모욕을 안겨줬다”고 비판하였다. 이어 “이번 투표결과는 도민이 만들어낸 결과가 아닌, 바로 관권이 만들어낸 결과다. 비정상적 과정을 통해 도출된 투표결과는 그 자체를 ‘결과’로 인정할 수 없다”고 주장하였다. 소환본부는 “이번 일은 제주도 차원을 넘어 국회, 국가차원의 진상규명을 요구해 나가겠다”며 “헌법기관으로 투표의 신성한 권리 행사 홍보와 불법개입에 소극적으로 일관한 선관위에 책임을 묻는 방안을 적극 검토하겠다”고 강조하였다(김동은, 2009).

이 같은 토대 속에서 지역언론 또한 권력이 집중된 도지사과 관계설정에서 예년만큼 견제가 쉽지 않음을 예견할 수 있다. 오히려 예산지원 등과 관련하여 경제적 의존도가 더 심화되었다고 가정할 수 있다.

(2) 언론사의 자발적 예측구조 조성

이 시기 제주지역 언론은 경영난을 극복하기 위한 움직임이 활발하던 시기였다. 제주일보와 제민일보도 자구책을 통하여 경영의 어려움을 해결하기 위한 돌파구를 마련하는데 애썼다.

제주일보는 이어지는 경영난에 자본잠식까지 우려되면서 사옥을 매각하여 호텔로 개발하는 계획을 추진하였다. 제주일보는 2008년 10월31일 주거래 은행인 기업은행과 재무구조개선약정에 따라 회사사옥을 롯데호텔과 함께 지주공동개발 방식으로 개발하기로 계약하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 부채가 자산보다 많아 기업의 존속에 대한 불확실성이 제기되었다(서일회계법인, 2010: 27).

이후 제주일보는 사옥 부지에 지상 22층 규모의 ‘롯데시티호텔 제주’가 들어설 예정이라고 보도하였다. 여기에서 제주도와 관계설정의 변화를 추측할 수 있다. 보도에 따르면 제주특별자치도가 건물 건축에 따른 1종지구 단위계획 제안서를 접수하였다(김승중, 2010). 제주일보는 원활한 건물신축을 위하여 제주도와 관계를 이전보다 다르게 가져갈 수 밖에 없었을 것이다. 경영난의 해소를 위하여 예정대로 건물을 들어서게 하기 위해서는 제주도의 행정결정에 의존할 수 밖에 없었다. 제주도의 재정과 행정에 자발적으로 예측되어야 하는 토대가 조성된 것이다.

제민일보는 경영의 어려움 속에서도 지속적인 흑자를 기록하며 점차 경영안정에 돌입하기 시작하였다. 제민일보는 2005년부터 2008년까지 4년간 경영개선 등을 통하여 흑자를 기록하였다고 공식 발표하였다(김효영, 2009). 이 과정에서 제민일보는 2008년 신임 대주주를 영입하여 경영안정화에 박차를 가한다²⁶⁾.

하지만 제민일보 또한 제주도와 자본에 자발적으로 예측되는 구조를 지니게

26) 현재 제민일보사 김택남 회장은 지난 2008년 당시 제민일보 김효황 회장이 소유하고 있는 주식 지분 76.59% 전부를 일괄 인수하기로 합의하면서 제민일보의 대주주이자 신임 회장으로 선임되었다. 제주출신인 김택남 회장은 고교졸업 후 휴연단신으로 포항으로 건너가 포항제철 근무 경험을 살려 퍼시픽ENC사를 설립한데 이어 포항과 말레이시아 등 국·내외에 사업기반을 둔 퍼시픽그룹 회장으로 재직하는 등 자수성가한 인물로 알려지고 있다(제민일보, 2009).

된다. 뒤에서 논의하겠지만 경영 안정화가 되는 상황임에도 해군기지에 대한 반대담론을 생산하지 않는다. 이는 경영안정화가 곧 언론의 독립성 확보까지 뜻하는 건 아님을 추측하게 한다. 경영난을 해소하기 위하여 구조개선 등이 진행되는 과정에서 이미 자본과 권력에 자발적으로 예측된 구조가 자리잡혔다는 것을 인식할 수 있다. 이에 대한 원인은 다양하다. 구체적으로 분석하긴 힘들으나 개략적으로 말하면 경영난에 시달렸던 과거 집단적 경험이 경영안정화 후에도 언론의 독립성을 확보하는 것을 주저하게 만드는 주된 요인이 되었다고 가정할 수 있다.

제민일보는 자발적 예측성에 반발한 일부 기자들이 회사를 사퇴하여 새로운 신문을 만드는 계기를 만들기도 하였다. 2010년 3월 제민일보 창간멤버로 편집국장을 두 차례 지낸 오석준 전 이사는 제민일보를 비판하며 새로운 일간지를 창간하겠다고 밝혔다. 오 전 이사는 기자회견을 통하여 “창간멤버로 20년 청춘을 다 바친 신문사인데 아무리 생각을 해봐도 나아질 여지가 보이지 않았다”며 “대주주 회장이 바뀐 2년 새 공공의 선과 이익을 위해 끝추세웠던 비판의 칼날은 무더진지 오래”라며 제민일보를 강하게 비판하였다²⁷⁾. 오 전 이사 주장에 따르면, 가스·건설업체가 대주주인 제민일보가 대주주 경쟁업체의 세 확장을 막으려 지면을 동원했으며, 프리랜서나 음부즈맨에게 지급하여야 하는 지역신문발전위원회 및 언론재단의 지원금도 제대로 지급하지 않았다는 사실을 폭로하였다(김종화, 2010).

2) 담론분석 결과

(1) 제주일보 - ‘경제성장’ 이데올로기 속 본질 왜곡

본격적으로 강정마을 해군기지 건설에 대한 지역사회 관심이 높아지던 시기지만 제주일보는 제2시기와 마찬가지로 사설을 통하여 해군기지 관련 담론을 거의 생산하지 않는다. 이 시기 해군기지가 직·간접적으로 명시되어 생산된 사설은 <표5>와 같다.

27) 제민일보를 퇴직한 기자들은 ‘제민일보 자발적 해직자 모임’을 꾸렸다. 이들은 “제주도지사 소환투표와 제주해군기지 건설 국면에서의 침묵, 도정 홍보기사 등 권언유착 행태, 지역신문발전위원회와 언론재단 지원금 집행 과정에서 빚어지는 부도덕한 행태가 도를 넘고 있다”고 주장하였다. 이들은 또한 “기자들과 지면을 동원하면서 빚어지는 민폐와 관폐 등은 지역사회에서 알려진 서글픈 현실”이라고 주장하기도 하였다(김종화, 2010).

<표5> 제3시기(2007~2009년) 해군기지 관련 사설 목록

사설명	발행일(인터넷기준)
분열과 갈등을 넘어 화합으로	2007. 5. 16
서귀포시 주민갈등 대책의 방향	2009. 3. 9
김 지사 주민소환 투표의 명암	2009. 5. 8
도의회, 대승적으로 적극 나서야	2009. 12. 11
해군기지 안건통과, 후유증 최소화	2009. 12. 19

주목할 점은 이 시기 제주일보는 ‘경제성장’ 이데올로기를 재생산한다. 이를 바탕으로 해군기지 또한 경제성장 틀에서 해석되었다.

<분열과 갈등을 넘어 화합으로>

1, 2차에 걸친 제주해군기지 여론조사 결과 찬성이 반대보다 훨씬 많았다. 제주특별자치도는 이에 따라 국방부의 제주해군기지 건설계획을 수용하기로 하고 서귀포시 대천동 강정마을을 그 후보지로 결정했다. (중략)
 정부는 강정마을 주민들이 해군기지를 유치한 뜻을 제대로 파악해, 이 지역개발에 획기적인 지원을 아끼지 말아야할 것이다. (중략) 지금 절실한 것은 찬-반 양쪽의 모든 도민들을 추스르는 일이다. 해군기지를 찬성한 도민들의 생각 속에는 어려운 지역경제를 살리는 동력(動力)으로 해군기지를 활용하자는 절실함이 묻어있다(제주일보 2007년 5월16일자).

<새로운 성장시대를 열자>

제주경제는 위기를 극복하고 새로운 성장시대를 열어야 한다. 새해를 맞는 도민의 함의와 희망도 이것이라고 우리는 확신한다. 성장을 통해 일자리를 만들고 생활의 질을 높여달라는 것이 도민들의 강력한 주문이다. 그 어떤 담론(談論)도 민생(民生)보다 우선될 수 없다는 것이 도민들의 생각이다.(중략)
 우리는 새로운 성장시대의 출발점은 어디까지나 새로운 성장의 모멘텀(momentum:추동력)을 창출하는데 있다고 생각한다. 지금 상황에서는 기업의 투자를 살리는 것보다 더 현실적인 성장전략도 없다. 그렇다면 제주도가 올해 해야 할 일은 너무도 자명(自明)하다. 규제를 철폐하고 투자유치에 좋은 여건을 만드는 것이다. 올해 출발점은 여기서 시작해야 한다(제주일보 2009년 1월3일자).

제2시기와 마찬가지로 해군기지는 본질적 논의보다 경제성장을 위한 수단으로

다뤄진다. 해군기지에 따른 지역주민의 갈등이 제주의 발전과 성장을 저해하는 요소로 보여진다.

답론을 비교하면 ‘민주주의’ 이데올로기가 기간마다 다르게 적용됨을 알 수 있다. 제1시기에는 주로 정보공개 및 의견수렴 없이 해군기지 건설을 추진하는 정부와 해군 측이 ‘민주주의’ 틀 속에서 비판을 받았다. 반면 제3시기에 와서 ‘민주주의’를 훼손하는 주체는 해군기지에 반대하는 ‘지역주민’ 및 ‘시민사회단체’가 된다.

이를 반영하는 대표적인 사례로 해군기지 건설을 비민주적으로 추진하였다는 이유로 강정마을 주민들과 시민사회단체가 단행하였던 ‘김태환 지사 주민소환’이 있다. 이 과정에서 역시 지역주민과 시민사회단체는 민주주의를 훼손하고 도민분열을 초래한 주체로 인식된다.

법으로 규정되어 있는 주민소환의 본질적 성격과 주민소환의 배경에 대한 논의보다는 주민소환으로 일어나는 현상에 주목하고 있다. 또한 ‘경제성장’ 답론을 바탕으로 주민소환이 마치 지역경제 성장을 저해하는 요소임을 각인시키고 있다.

<김 지사, 소통의 폭 넓혀 사회통합을>

‘경제 살리기’가 우리사회의 화두가 되고난 뒤 말끝마다 늘 ‘경제’ 그리고 또 ‘경제’다. 하지만 경제를 살리는 일은 단순히 경제적 관점에서만 바라봐선 안 된다. 정치적 안정과 사회적 통합이 전제되지 않는다면 아무리 투자유치로 돈을 끌어들이고 허리띠를 졸라맨들 제대로 성공할 수 없다. 그제 김태환 지사가 주민소환투표가 끝난 뒤 기자회견을 갖고 “사회통합과 갈등극복을 위해 (도민들과) 많은 소통 노력을 하겠다”고 강조한 것도 그런 때문이라고 본다.

사실 소통에 관한한 지금 우리의 현실은 어떤가. 사회적 갈등이 위기로 치닫지 않도록 관리하고 조정해야할 대의(代議)기능이 상실된 채, 지역의 각종 세력들이 저마다 제 주장으로 분열을 조장하고 혼란을 키우는 양상이다. 이번 도지사 주민소환투표 사태가 일어난 과정만 하더라도 문제의 핵심이 무엇인지를 따져 대책을 마련하는 것이 순리이건만 초장부터 조정기능이 상실된 채, 제 주장만 앞세우는 양측의 격돌로 비롯됐다.(후략) (제주일보 2009년8월29일자).

흥미로운 점은 제주일보가 제2시기에는 ‘주민소환’에 대하여 “주민주권을 제한

한다면 아이러니다. 주민소환을 뿌리내리려면 다른 지방과 형평성에 맞추어 주민소환 발의요건을 개정해야 한다”고 주장하였다는 것이다. 제주특별자치도 특별법에 명시된 ‘주민소환제’가 오히려 발의요건이 너무 엄격하여 지방행정의 안정성과 연속성을 훼손할 우려가 있다는 견해를 드러냈다. 제3시기 ‘주민소환제’를 발의한 시민사회단체를 비판하던 담론과 전혀 판판이다. 해군기지 건설을 정당화하기 위하여 스스로 ‘주민소환제’에 대한 본질도 왜곡·오인하였다.

<빛바랜 특별자치도 주민소환제>

다른 지방에서는 직접 민주주의 주민주권이 꽃을 피우게 되는데, 제주도민들만 ‘특별한’ 법률로 제한받는다면 매우 곤란한 일이다.

그제 국회를 통과한 주민소환법 제정안은 유권자 10% 이상이 서명을 하면 도지사에게 주민소환투표를 해당 지역선관위에 청구할 수 있도록 했다. 다만 이 법률은 제주도를 제외한 다른 지방에서 적용된다.

제주도는 유권자 20~30% 이상이 서명을 하면 투표를 청구할 수 있도록 제주특별자치도 특별법이 이미 제정되어 있다.

민주노동당과 시민단체 등이 “특별자치도 주민소환제는 그제 통과된 법보다 요건이 너무 엄격하다”며 “법 개정을 서둘러야 한다”고 주장하는 까닭은 바로 이 때문이다(중략). 주민소환제가 뿌리내려야 하고 이를 위해 주민소환 발의요건을 완화해야 할 이유이기도 하다.

물론 이 제도가 지방행정의 안정성과 연속성을 훼손할 우려가 있다는 견해도 있다. 그러나 제주특별자치도 특별법이 주민소환제를 한다면서 8만 명 이상의 유권자 서명을 받아서 청구하도록 하는 것은 손발을 묶어 놓고 “마음대로 달려도 좋다”고 선심을 쓰는 것과 같다.

우리는 다른 지방과 형평성에 맞춰 주민소환 발의요건을 개정할 것을 촉구한다. 지방분권 시범도를 한다는 특별자치도가 주민주권을 제한한다면 아이러니가 아닌가(제주일보 2006년5월4일자).

결국 이 시기 제주일보는 본격적으로 해군기지의 본질을 왜곡·오인한다. 즉, 해군기지에 대한 근원적 성격규명 보다는 해군기지를 둘러싼 현상에 주목하고, 현상에서 벌어진 갈등을 해소해야 한다는 ‘선언’에 그치고 만다. 그리고 ‘민주주

의'가 이중적 수단으로 쓰여짐을 알 수 있는데 찬반 양측의 이성적 해결을 주장하면서도, 해군기지 건설이 비민주적으로 추진된 데에는 문제삼지 않는다.

제주도의회에서 민군복합형 관광미항(해군기지) 관련 '절대보전지역 변경 동의안'과 '환경영향평가서 협의내용 동의안'이 한나라당 의원들을 중심으로 강행처리된 데에 대해서는 비판하지 않는 반면 반대투쟁을 지속하는 주민들을 향한 비판의 시선은 좀처럼 거두지 않는다.

또한 경제성장 이데올로기를 재생산하면서 해군기지 건설 문제를 무시하는 경향을 보인다. 경제성장을 위해서라면 주민반대 및 비민주적인 처리절차도 문제되지 않는다는 입장인 것이다.

<해군기지 안건 통과, 후유증 최소화를>

지난 9월 제주도의회에 제출된 이래 지역사회에 커다란 논란을 부른 민군복합형 관광미항(해군기지) 관련 '절대보전지역 변경 동의안'과 '환경영향평가서 협의내용 동의안'이 18일 오후 본회의를 통과했다. 한나라당 의원들과 민주당 의원들간 거친 몸싸움 속에 해군기지 2대 의안이 과반수 찬성으로 강행 처리된 것이다.

비록 대화와 타협 속에 합의처리 되지 않아 아쉽지만, 해군기지 의안처리를 둘러싼 도의회 내 논란이 종지부를 찍게 된 것은 일단 다행이다.(중략)

하지만 이 시점에서 중요한 것은 모두가 이성을 되찾아 후유증 최소화 방안을 모색해야 한다는 점이다. 냉랭한 대치가 길어질수록 각종 부작용을 양산, 그에 따른 제주사회가 떠안아야 할 제 비용이 이만저만하지 않을 것이기 때문이다.

(중략) 특히 지역경제는 제주의 생명산업인 감귤 값이 하락세를 면치 못하면서 침체의 늪으로 빠져들고 있다. 당장 연말연시 민생부터 걱정이다.

그러나 모두 상생의 열린 자세를 갖춘다면 해법 찾기는 그리 어렵지 않을 것으로 판단된다. 우선 도의원들부터 이번 임시회 안건인 내년도 예산안 등 산적한 민생현안 심의에 최선을 다해주기 바란다. 도정 역시 계획된 시책을 착실하게 실천해야 허탈해 하는 일부 도민들의 마음을 달랠 수 있다. 그러한 노력들이 이번 과장을 최소화하는 길이다(제주일보 2009년12월20일자).

(2) 제민일보 - '반대'에서 '순응'으로 담론 변화

이 시기 제민일보는 해군기지 '반대'에서 '순응' 담론으로 변화가 뚜렷이 드러난다. 해군기지 건설여부 논의가 한창일 때는 지속적으로 '반대' 담론을 생산하였

다. 이후 강정마을에 해군기지가 건설될 것으로 기정사실화 되었을 때 순응적 입장으로 변한다.

2007~2008년에는 반대 입장을 확인할 수 있다. 2009년에 와서 갑자기 순응 입장을 담은 담론을 생산하기 시작한다. 해마다 담론의 중심적 역할을 차지하던 주요 이데올로기도 바뀐다. 반대담론을 생산할 때는 민주주의를 바탕으로 한 절차적 정당성의 확보를 중요시 한다. 이 때 민주주의 이데올로기는 해군기지 반대를 위한 수단으로 쓰였다.

하지만 2009년에 이르러 민주주의는 주민간 ‘갈등 해소’를 주장하기 위한 근거로 쓰인다. 사실상 해군기지 건설을 전제로 삼고 있다. 이러다보니 제주일보와 마찬가지로 민주적으로 잘못된 절차는 명확히 지적되지 않는다. 반면 주민갈등은 ‘민주주의’ 근거에서 부정적 담론으로 생산된다. 해군기지에 대한 본질적 성격 분석과 논의가 아닌 해군기지 건설을 둘러싼 주민간의 갈등양상을 부각한다. 이 시기 생산된 사실은 <표6>과 같다.

<표6> 제3시기(2007~2009년) 해군기지 관련 사실 목록

사실명	발행일(인터넷기준)
해군기지 토론회 정보제공 선행돼야	2007. 1. 8
해군기지 결정 허둥대는 제주도	2007. 1. 12
해군기지 이제는 정부가 나서라	2007. 1. 31
해군기지 결정 왜 서두나	2007. 2. 7
국방부·해군 도민 무시 언제까지	2007. 3. 11
해군기지 ‘밀어붙이기식’ 안 된다	2007. 3. 15
해군기지, 지역주민 뜻을 따르라	2007. 3. 18
위미1리 주민들의 반대투표	2007. 3. 19
해군기지 노골화, 이익될게없다	2007. 3. 30
군사기지특위는 왜 존재하는가	2007. 4. 3
주민들의 피눈물을 외면 말라	2007. 4. 8
비굴한 도정, 무례한 국방부	2007. 4. 15
해군기지 여론조사 철회하라	2007. 4. 18
아버지와 아들도 갈라놓는 해군	2007. 4. 22
해군기지 졸속 결정 안된다	2007. 5. 2
노골화되는 군사기지화	2007. 5. 8
해군기지 ‘여론조사 로드맵’ 폐기하라	2007. 5. 9
이 시점에서 무슨 양해각서인가	2007. 5. 10

손바닥으로 하늘이 가려지는가	2007. 5. 13
해군기지 '도민합의' 실패작이다	2007. 5. 15
강정 반대위의 이유있는 주장	2007. 5. 20
해군기지, 잘못 켜 단추 풀라	2007. 5. 20
군사특위를 신뢰할수 없다	2007. 5. 21
양해각서마저 밀어붙이기인가	2007. 5. 22
도의회 해군기지 조사를 기대한다	2007. 5. 23
국방부장관이 안된다고 했다고...	2007. 5. 27
국방부가 솔직히 해명해야	2007. 5. 28
군기지 갈등 노 대통령이 풀어야	2007. 6. 3
해군기지 여론조사 원본 공개하라	2007. 6. 17
강정마을 공동체의 피울음	2007. 6. 20
평화의 섬 제주선언과 해군기지	2007. 6. 24
해군기지, 대화가 해법이다	2007. 7. 4
결국 무산된 강정기지설명회	2007. 7. 31
강정투표, 외면만해선 안 된다	2007. 8. 21
도의회 군사특위 뒤흠라 연장했나	2007. 8. 27
주목되는 해군기지 현지조사 보고	2007. 9. 2
해군기지 관련 예산 철회돼야	2007. 11. 8
평화의 섬을 교과서에 실는다면	2007. 11. 10
해군기지 예산 전액 삭감하라	2007. 11. 14
해군기지도 적법 절차 거쳐야 한다	2007. 11. 19
민군복합항 용역의 전제조건	2007. 12. 16
군사특위 제 역할 못하려면 그만 뒤라	2007. 12. 24
민군복합형 기항지 개념 정립부터	2007. 12. 30
강정마을 갈등 풀지는 못할망정	2008. 1. 20
해군만 바라보는 제주도	2008. 2. 20
해군 막무가내식 행태 그만뒤라	2008. 2. 22
다시 도민정서 자극하는 해군	2008. 4. 14
어이없는 강정 사전환경성 검토	2008. 4. 16
해군과 제주도 왜 이러나	2008. 4. 17
주목되는 총리실 해군기지 시각	2008. 4. 24
민군복합형 기항지, 상식에 맞게	2008. 4. 28
이게 무슨 '관광복합 기항지' 인가	2008. 5. 6
해군기지 민군 공동조사단 구성하라	2008. 5. 9
촛불민심과 제주, 그리고 해군	2008. 6. 22
강정 해군기지 동의 철회하라	2008. 7. 10
'강정 깃발' 충돌을 우려한다	2008. 8. 4
김 지사-강정주민, 자주 만나라	2008. 8. 22

해군기지 제주도 정책 변해야 한다	2008. 9. 1
해군기지 질문을 안받겠다니	2008. 9. 10
민군복합형 관광미항의 전제조건	2008. 9. 11
강정기지 건설 부적합하다	2008. 9. 25
제대로 된 민군복합형 관광미항을	2008. 10. 2
도민 삶 살찌우는 전략산업을	2008. 12. 17
해군기지 도내업체 참여 확대해야	2008. 12. 28
도민 갈등 해소에 도정 집중해야	2008. 12. 30
맥폴린 해군기지 지역업체 참여비율	2009. 1. 20
강정 주민 무더기 고소 취하하라	2009. 2. 6
이제는 해군이 답변할 차례다	2009. 2. 15
결국 공식화된 제주해군기지 건설	2009. 4. 28
지역현안 눈감은 제주 국회의원	2009. 4. 30
국방부 강정마을 발전책 제시해야	2009. 7. 10
행정·주민 서로 한발씩 양보해야	2009. 9. 9
‘강정 발전계획’ 대폭 보완돼야	2009. 9. 11
해군기지 절차 제대로 이행하라	2009. 9. 24
해군기지 선 보상 해결 타당성 있다	2009. 9. 29
해군기지, 국회의원들의 시각	2009. 10. 18
도의회-도 일단 얼굴 맞대라	2009. 10. 28
‘해군기지 갈등조정위’ 검토돼야	2009. 11. 2
주목되는 해군기지 건설 지원방안	2009. 11. 6
해군기지, 지역 국회의원이 나서라	2009. 11. 13
해군기지 갈등 해소 계기 돼야	2009. 11. 15
차라리 도의회가 해군기지 나서라	2009. 12. 11
해군기지, 이젠 중앙정부·도가 답해야	2009. 12. 24

<분석사설 1>

- 비굴한 도정, 무례한 국방부 -

국방부가 드디어 본색을 드러냈다. 지난 13일 제주도를 찾은 김장수 국방부장은 해군기지 강행의사를 분명히 하고 부지도 국방부가 결정하겠다고 했다. 해군기지 건설을 반대하는 지역주민들의 뜻이나 제주도가 하겠다는 여론조사는 안중에 없다는 얘기다.

김 장관은 모슬포 알뜨르 비행장 일대에 '정체'를 알수 없는 공군탐색구조부대도 꼭 만들겠다고 했다. 주민동의를 '립 서비스'에 불과하다는 것과 해·공군 '패키지 군사기지화'에 대한 걱정을 현실로 확인시켜 준 것이다.

김 장관은 알뜨르 비행장 부지도 다른 땅과 바뀌준다면 몰라도 무상으로 넘겨줄수 없고, 무상으로 빌려주더라도 탐색구조부대가 들어오면 같이 사용해야 한다는 전제를 달았다. 해군기지 건설지역에 700억원을 들여 해양공원·병원 등을 짓겠다는 것은 특정업자들이나 입맛이 당길까, '당근'치곤 너무 빈약하다. 제주도가 이를 두고 '빅딜'이라했다면 어이가 없어서 웃음도 안나온다.

김태환 도지사에게 묻는다. 고작 이런 대접을 받으려고 이 땅의 평화와 삶의 터전을 지키려 절규하는 도민들을 경찰을 동원해 내동댕이 쳤는가. 불쑥 와서 제주도와 도민들은 안중에도 없이 일방통보하는 김 장관의 기자회견 내내 꿀떡은 병어리가 됐다가 두바이에 가면 외자유치나 제대로 되겠는가.

다자간협의체를 팽개치고, 지역주민도 버린 도지사가 어디에 설 것인가. 혹시라도 1·2심에서 당선무효형을 선고받고 대법원 최종판결만 남은 선거법 재판을 해군기지와 '빅딜'하겠다는 생각이라면 사법부를 모독하는 것이나 다름없다.

김 장관 경호를 이유로 도청 현관에서 도의원이며 신부·수녀, 지역주민 등을 무차별적으로 강제연행하고 큰 죄나 지은양 호들갑을 떠는 경찰·검찰 등 사법당국의 구태엔 차라리 연민을 느낀다. 국가의 주인인 국민이 동의하지 않는 국가안보는 없다.

<제민일보> 2007년4월16자.

①<비굴한 도정, 무례한 국방부>

상대를 비판할 때 쓰는 강한 어조의 단어가 쓰였다. '비굴', '무례'라는 단어를 통하여 도정과 국방부를 강하게 비판하고 있다. 해군기지 건설에 직접적으로 연계된 주체를 지목, 비판하고 있어 해군기지 건설과정의 심각한 문제점이 있다고 판단된다.

②국방부가 드디어 본색을 드러냈다. 지난 13일 제주도를 찾은 김장수 국방부장은 해군기지 강행의사를 분명히 하고 부지도 국방부가 결정하겠다고 했다. 해군기지 건설을 반대하는 지역주민들의 뜻이나 제주도가 하겠다는 여

론조사는 **안중에 없다는 얘기다.**

문단 전체적으로 비교적 강한 어조의 단어가 쓰였다. ‘본색’, ‘강행’ 등의 단어를 통하여 신문사의 불편한 입장을 거침없이 밝히고 있다. 또한 국방부장관의 강행의사는 후반부의 “지역주민들의 뜻이 안중에도 없다”는 명제와 연결된다. 전체적으로 “해군기지 건설은 강행하지만 지역주민들의 뜻은 안중에도 없다”는 거시명제로 만들어진다. 결국 해군기지 건설에 있어서 국방부는 민주적 절차를 무시하여 추진하고, 제민일보는 이 같은 입장에 반대의 뜻을 분명히 밝히고 있다.

③김 장관은 모슬포 알뜨르 비행장 일대에 ‘정체’를 알 수 없는 공군탐색구조부대도 꼭 만들겠다고 했다. 주민동의를 ‘립 서비스’에 불과하다는 것과 해·공군 ‘패키지 군사기지화’에 대한 걱정을 현실로 확인시켜 준 것이다.

이 문단에서는 ‘정체’를 알 수 없는 공군탐색구조부대가 등장한다. 이 단어는 뒤이어 ‘주민동의를 립서비스에 불과하다’라는 명제와 대조되면서 ‘국방부는 주민동의를 무시하여 정체모를 공군탐색구조부대를 만들겠다고 했다’라는 거시명제로 연결된다. 이어 ‘해·공군 패키지 군사기지화’라는 명제가 뒤따르면서 제민일보가 줄곧 주장하였던 평화의 개념과 대치된다. 이를 통하여 해군기지가 지역경제발전과 상관없는 민주적 절차가 무시된 국방부의 군사기지화 의도임을 강조한다.

④김 장관은 알뜨르 비행장 부지도 다른 땅과 바꿔준다면 몰라도 무상으로 넘겨줄 수 없고, 무상으로 빌려주더라도 탐색구조부대가 들어오면 같이 사용해야 한다는 전제를 달았다. 해군기지 건설지역에 700억원을 들여 해양공원·병원 등을 짓겠다는 것은 특정업자들이나 입맛이 당길까, ‘당근’치곤 너무 빈약하다. 제주도가 이를 두고 ‘빅딜’이라 했다면 어이가 없어서 웃음도 안 나온다.

4번 문단에서는 제주도정을 정면으로 비판한다. 4번 문단의 거시명제는 “제주도정이 알뜨르 비행장 부지의 무상양여를 국방부에 제대로 건의하지 못했다”이다. 4번 문단에서는 해군기지 건설이 특정업자들의 입맛에 맞는 사업일 뿐, 주민들의 이익과 상관없는 사업임을 강조한다. “어이가 없어서 웃음도 안 나온다”라는 조롱성격의 문장을 통하여 다소 감정적으로 제주도정을 비난하고 있다.

⑤김태환 도지사에게 묻는다. 고작 이런 대접을 받으려고 이 땅의 평화와 삶의 터전을 지키려 절규하는 도민들을 경찰을 동원해 내동댕이 쳤는가. 불쑥 와서 제주도와 도민들은 안중에도 없이 일방통보하는 김 장관의 기자회견 내내 꿀먹은 벙어리가 됐다가 두바이에 가면 외자유치나 제대로 되겠는가.

⑥다자간협의체를 팽개치고, 지역주민도 버린 도지사가 어디에 설 것인가. 흑시라도 1·2심에서 당선무효형을 선고받고 대법원 최종판결만 남은 선거법 재판관을 해군기지와 ‘빅딜’ 하겠다는 생각이라면 사법부를 모독하는 것이나 다름없다.

⑦김 장관 경호를 이유로 도청 현관에서 도의원이며 신부·수녀, 지역주민 등을 무차별적으로 강제연행하고 큰 죄나 지은양 호들갑을 떠는 경찰·검찰 등 사법당국의 구태엔 차라리 연민을 느낀다. 국가의 주인인 국민이 동의하지 않는 국가안보는 없다.

5~6번 문단에서는 직접적으로 김태환 도지사를 비판한다. 5번 문단 두 번째 문장에서는 지사를 비판함과 동시에 해군기지를 반대하는 도민들의 입장에 힘을 싣고 있다. 이어 국방부에 제대로 의사전달을 못하는 지사의 자격을 문제 삼으면서, 해군에 끌려가는 제주도정의 현실을 비판한다.

5번 문단에는 민주주의가 해군기지 반대를 위한 수단임을 재확인할 수 있다. 김 지사의 도정운영 방식이 도민들의 의견을 무시하는 ‘비민주적인 행위’라고 규정한다.

6번 문단에서도 민주적 절차를 무시한 도지사에게 대한 직접적인 비판이 이어진다. ‘국책사업이라 하더라도 주민의사는 존중해야 하며, 적합한 절차를 거쳐야 한다’는 거시명제가 함축되어 있다. 여기에 “선거법 재판결과와 해군기지를 ‘빅딜’하려 했다”는 의혹까지 제기하면서 지사의 자격론을 본격 문제삼고 있다.

또한 7번 문단에서 지역주민의 여론을 대표하는 주체 - 도의원, 신부, 수녀 등 - 가 강제연행되었다는 사실을 전개하며, 지역주민의 여론이 무시됨을 드러내고 있다. 이어 사법당국에는 약한 모습을 보이는 도지사의 행위를 대조시키고 있다. 이를 통하여 해군기지 건설과정에서 지역주민의 의사와 민주주의가 무시되는 현실을 강조하고 있다. 마지막 문단에서 민주주의의 개념을 대입하며 국가안보라

하더라도 국민의 동의를 거쳐야 하는 ‘상식’을 전달한다.

“지역주민과 사법부를 모독하는 도지사는 자격없다”라는 거시적 명제를 함축하여 해군기지 건설이 비민주적이고, 이를 추진하는 도지사와 제주도정 또한 자격이 없음을 강하게 강조한다.

제민일보는 2009년 강정마을로 해군기지가 들어설 것이 기정사실화 되는 과정을 지켜보면서 점차 해군기지에 ‘순응’하는 입장을 드러낸다. 해군기지 적법여부가 아닌, 갈등해소와 건설에 따른 보상이 필요하다는 내용을 담은 담론이 등장한다. 제민일보의 해군기지 건설 ‘반대담론’은 사라진다. 해군기지 본질 및 제주지역의 현실을 왜곡·오인하여 해군기지를 ‘용인’하는 담론을 생산하기 시작한다.



<분석사설 2>

- 결국 공식화된 제주해군기지 건설 -

제주특별자치도가 결국 정부와 '민군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설과 관련한 기본협약서'를 체결했다. 이로써 1993년 합참에서 소요를 제기, 2002년 도민들의 강력한 반발로 화순항 해군기지 건설이 무산된 이후 2005년 3월 해군본부가 재추진 의사를 표명하면서 제주를 극심한 갈등의 도가니로 몰아넣었던 해군기지가 서귀포시 강정에 들어서는 것으로 공식화됐다.

제주도와 국방부·국토해양부간 기본협약서가 체결된 뒤 도의회와 강정마을회, 제주군 사기지법대위 등은 도의회나 주민 동의 없이 일방적으로 이뤄진 협약을 인정할 수 없다며 강력히 반발하고 있으나 현실적으로 해군기지 건설을 막아내기에는 역부족으로 보인다.

하지만 제주도가 도의회 또는 주민 동의라는 형식적 절차를 무시한 하자는 물론 내용 면에서도 당초 기대에 훨씬 못미치는 결과를 얻어낸데 그친 것은 혹독한 비판을 받아도 마땅하다.

협약 체결 과정에서 가장 큰 쟁점 중 하나였던 대정읍 알뜨르비행장의 경우 무상 양여를 이끌어내지 못하고 다만 국방부장관과의 협의를 거쳐 제주도가 사용할 수 있도록 한다는데 합의한 것은 협상력 부재를 보여준 단적인 예다.

특히 '국방부장관은 공군 남부탐색구조부대에 전투기 배치 계획이 없음을 확인한다'고 명시, 오히려 향후 남부탐색구조부대 설치를 기정사실화했을 뿐만 아니라 구조부대를 벗어난 제주지역에서의 전투기 배치 가능성까지 초래했다.

민군복합항 건설 및 부대사업을 추진하는데 도내 건설업체가 최대한 참여할 수 있도록 한다는 등 지역발전을 위한 조항 대부분이 선언적 의미에 불과한 것도 큰 문제다. 해군이 지난 1월 1공구(3168억원), 2공구(2152억원)로 나눠 실시한 해군기지 항만건설 입찰 결과 도내 업체 참여비율이 15~16%로 아주 미미한 사실로 미뤄보더라도 이들 조항은 유명무실해질 우려가 아주 높다.

따라서 제주도는 지금부터라도 각계 반발을 최소화하면서 도민 이익을 극대화하는 방안을 마련해나가야 할 것이다.

<제민일보> 2009년4월29일자

①<결국 공식화된 제주해군기지 건설>

제목에서 이미 해군기지 건설이 '기정사실화' 되었음을 인정한다. 기정사실화 되었어도 충분히 찬반의견은 제시할 수 있지만, 사실을 통하여 공식적으로 인정하고 있다. 과거와 다른 성격의 담론이 이어질 것임을 예상할 수 있다. 모든 것을 인정하고, 마치 현실에 체념해버린 입장임을 인식할 수 있다.

②제주특별자치도가 결국 정부와 '민군복합형 관광미항(제주해군기지) 건설

과 관련한 기본협약서'를 체결했다. 이로써 1993년 합참에서 소요를 제기, 2002년 도민들의 강력한 반발로 화순항 해군기지 건설이 무산된 이후 2005년 3월 해군본부가 재추진 의사를 표명하면서 제주를 극심한 갈등의 도가니로 몰아넣었던 해군기지가 서귀포시 강정에 들어서는 것으로 공식화됐다.

③제주도와 국방부·국토해양부간 기본협약서가 체결된 뒤 도의회와 강정마을회, 제주군사기지범대위 등은 도의회나 주민 동의 없이 일방적으로 이뤄진 협약을 인정할 수 없다며 강력히 반발하고 있으나 현실적으로 해군기지 건설을 막아내기에는 역부족으로 보인다.

두 문단의 거시명제는 분명하다. 마지막 문단, “현실적으로 해군기지 건설을 막아내기에는 역부족으로 보인다”이다. 분명 문단에서는 주민들과 여론 주도층의 반대입장을 밝히고 있지만, 사실에서는 해군기지 건설을 막을 수 없음을 인정한다. 해군기지의 문제점과 지역에 미칠 영향 등을 충분히 알고 있으면서도, ‘역부족’이라는 단어를 통하여 해군기지 현안을 ‘순응적’ 시선으로 바라본다.

④하지만 제주도가 도의회 또는 주민 동의라는 형식적 절차를 무시한 하자는 물론 내용면에서도 당초 기대에 훨씬 못 미치는 결과를 얻어낸데 그친 것은 혹독한 비판을 받아도 마땅하다.

⑤협약 체결 과정에서 가장 큰 쟁점 중 하나였던 대정읍 알뜨르비행장의 경우 무상 양여를 이끌어내지 못하고 다만 국방부장관과의 협의를 거쳐 제주도가 사용할 수 있도록 한다는데 합의한 것은 협상력 부재를 보여준 단적인 예다.

두 문단에서는 과거와 다른 입장을 확인할 수 있다. 과거 사실에서는 국방부와 제주도정의 무능함과 비민주적 절차를 강하게 문제삼았다. 하지만 이들 문단에서는 비민주적 절차나 제주도정의 자격보다, 도정이 해군기지 건설에 따른 보상을 제대로 협상하지 못한 사실이 주된 비판대상이다.

해군기지를 기정사실화 함으로써 기존 행하였던 비판을 외면한다. ‘해군기지’를 용인하고 있다.

⑥특히 ‘국방부장관은 공군 남부탐색구조부대에 전투기 배치 계획이 없음

확인한다'고 명시, 오히려 향후 남부탐색구조부대 설치를 기정사실화했을 뿐만 아니라 구조부대를 벗어난 제주지역에서의 전투기 배치 가능성까지 초래했다.

⑦민군복합항 건설 및 부대사업을 추진하는데 도내 건설업체가 최대한 참여할 수 있도록 한다는 등 지역발전을 위한 조항 대부분이 선언적 의미에 불과한 것도 큰 문제다. 해군이 지난 1월 1공구(3168억원), 2공구(2152억원)로 나눠 실시한 해군기지 항만건설 입찰 결과 도내 업체 참여비율이 15~16%로 아주 미미한 사실로 미뤄보더라도 이들 조항은 유명무실해질 우려가 아주 높다.

⑧따라서 제주도는 지금부터라도 각계 반발을 최소화하면서 도민 이익을 극대화하는 방안을 마련해나가야 할 것이다.

이들 문단에서는 과거 해군기지를 반대하며 사용되었던 강한 성격의 단어가 보이지 않는다. 해군기지를 강하게 반대한 과거와 달리 '순응적' 입장에서 해군기지를 바라본다. 해군기지의 본질적 논의가 아닌, 후속조처에 집중한다. '공군탐색구조부대'에 대한 내용이 담긴 6번 문단은 직접적으로 국방부와 도정을 비판한 것 처럼 보이지만 사실 해군기지를 기정사실화 한 후 최소한의 보상조건을 제시한 '조언'이다.

또한 7번 문단에서는 본격적인 후속조처에 대한 논의를 진행한다. 지역업체 참여비율을 문제삼고 있는데, 이는 해군기지를 용인한 입장으로 볼 수 있다. 또한 정부와 기본협약서를 체결하였다하더라도 환경영향평가 등 다양한 후속조처가 있음에도 불구하고 이미 건설을 사실화하고 건설업체 비율을 늘리는 등의 요구를 하는 것은 해군기지 현안에 있어서 순응적 입장을 띠고 있음을 재차 확인할 수 있다.

2007년 사설에서는 해군기지 건설이 특정업자들에게 이익이 돌아갈 것이라며 비판하였지만(제민일보, 2007년4월16일자), 7번 문단에서 지역 건설업자의 참여비율을 늘려야 한다고 주장한다. 8번 문단에서 '도민의 이익을 극대화해야 한다'는 주장을 펼치면서, 특정업자의 이익을 도민의 이익으로 동일시하고 있다. 해군기지 건설에 대하여 충분히 잘 알고 있으면서도, 기존 입장을 뒤집는 담론을 생산한다. 해군기지 본질에 대한 왜곡·오인이 뚜렷이 드러나고 있다.

Ⅲ. 담론변화의 사회 구조적 원인

1. 매체환경 변화에 따른 공론장 구조의 변동

2000년대 들어 제주지역 매체환경은 ‘난립’이란 변화를 겪는다. 신문과 방송 등 고전 매스미디어 틀에서 사이버 공간을 활용한 인터넷 매체가 본격적으로 등장한다.

신문에서는 <제주일보> <제민일보> <한라일보>가 여론을 주도하던 지역적 상황에서 2004년 인터넷 매체 <제주의소리>가 공식 출범하며 본격적인 다매체 시대의 출발을 알린다. 이후 <미디어제주>를 비롯한 인터넷 매체가 우후죽순처럼 늘어난다. 방송환경 또한 민영방송 정책이 시작되면서 기존 KBS, MBC 중심 체계에서 민영방송인 JIBS(Jeju Free International City Broadcasting System)가 출범하고, 지역 케이블 TV인 KCTV(Korea Cable TV Broadcasting) 제주방송도 합세한다.

2010년 6월 현재 제주도청에 등록된 제주지역 언론사는 총 30곳으로 세부현황은 <표7>과 같다.

<표7> 제주도청에 등록된 제주지역 언론사 현황(2010. 6월 현재)

○ 일간지 : 5개사

언론사	주소	창간일
제민일보	제주시 도두1동	1990. 6. 2
제주일보	제주시 연동	1945. 10.1
한라일보	제주시 삼도1동	1989. 4.22
제주타임스	제주시 오라2동	1999. 3.30
제주도민일보	제주시 노형동	2010.5.26

○ 방송사 : 6개사

언론사	주소	창간일
KBS제주방송총국	제주시 연동	1950. 9.10
MBC제주문화방송	제주시 연동	1968. 9.14
JIBS제주방송	제주시 오라3동	2002. 5.31
KCTV제주방송	제주시 연동	1995. 5. 1
CBS제주방송	제주시 연동	2001. 6.12
극동방송제주지사	제주시 애월읍 하귀리	1973. 6.30

○ 통신사 : 2개사

언론사	주소
연합뉴스 제주지사	제주시 이도2동
뉴스스 제주지사	제주시 연동

○ 인터넷신문(도청 출입기자 등록 기준) : 12개사

언론사	주소	창간일
제주의소리	제주시 연동	2004. 3. 1
미디어제주	제주시 이도2동	2004.10.28
이슈제주	제주시 삼도1동	2006.04.07
제주투데이	제주시 삼도1동	2004.07.23
i-서귀포	서귀포시 서귀동	2006.08.01
뉴스제주	제주시 연동	2006.11.15
제주포커스	제주시 연동	2005.03.03
제이티뉴스	제주시 이도2동	2007.01.15
제주인터넷뉴스	제주시 도남동	2007.03.17
코리아 인터넷 방송	제주시 용담 1동	2007.05.01
제주프레스	제주시 연동	2007.11.02
시사제주	제주시 연동	2009. 2.25

○ 주요 주간지 : 5개사

언론사	주소	창간일
제주관광신문	제주시 이도 2동	2003.09.01
서귀포신문	서귀포시 서귀동	1996.02.12
제주불교신문	제주시 이도1동	1989.09.12
제주기독교신문	제주시 연동	1992.11.21
제주프레스	제주시 연동	2007.04.24

* 출처: 제주특별자치도청 공보관실

신문사설 담론이 갈수록 체제 ‘순응’ 성격으로 변화하는 이유는 매체 난립에 따라 ‘지역 공론장’ 구조가 변하였기 때문이다. 특히 지역인터넷 신문의 창간은 이념적 스펙트럼 면에서 지역사회 권력구조와 상호교류하는 언론환경은 물론 지역사회 공론영역에도 적지 않은 영향을 미쳤다고 파악할 수 있다. 인터넷 신문이 단기간에 지역사회 공론영역에 진입할 수 있었던 이유는 인터넷 신문의 고유한 기술적 속성에 있다. 인터넷 신문은 인쇄할 필요가 없으며, 별도 배포망을 필요로 하지 않기 때문에 기존 매스미디어 시장에 적용되던 경제적 진입장벽을 쉽게 무력화 시킨다. 이론적으로 보면 인터넷 신문은 기존 언론매체보다 권력과 자본으로부터 상대적으로 자유로울 수 있는 조건을 갖는다(홍성구, 2007: 331).

매체가 난립하며 동일한 현상에 대한 텍스트 또한 난립하게 되었다. 또 기존 신문에서 행하던 논평이나 담론생산 작업이 인터넷매체에서도 가능해 지면서 그동안 권위적 위치에 있었던 고전 매스미디어의 권위가 도전을 받게 되었다. 신문사설의 권위 또한 자연스럽게 위협을 받게 되었다.

인터넷 매체의 논평은 인쇄매체에 비하여 신속성에 우위를 보였다. 대중들은 인터넷매체를 접할 수 있는 PC가 구비된 장소에서는 시간에 구애됨 없이 인터넷매체가 생산한 담론을 소비할 수 있게 되었다. 특히, 인터넷 접속률의 증가와 무료 뉴스서비스 제공을 앞세운 온라인 매체들의 공격적인 마케팅으로 인하여 인쇄 매체들의 구독률은 해마다 큰 폭으로 감소하고 있다(최진봉, 2010).

유료 구독자의 감소로 인한 전통 인쇄 매체의 경영 위기가 결국 저널리즘의 위기로 이어진다는 판단이다. 인쇄 매체의 경영 위기가 20세기 저널리즘의 특징

이었던 탐사 저널리즘의 고사로 이어지고 있다. 인터넷의 발달을 기반으로 소수의 인력과 장비로도 운영이 가능한 온라인 뉴스매체들이 우후죽순으로 생겨나면서 많은 시간과 인력, 그리고 경비가 요구되는 탐사 저널리즘이 언론매체에서 점차 사라지는 것이다. 20세기 언론사 기자들이 사회적 이슈와 사건에 대한 탐사자의 역할을 했다면 21세기 언론사 기자들은 단순히 정보를 모아 전달하는 정보수집가로 그 역할이 바뀌고 있다(최진봉, 2010).

이는 제주지역 신문이 21세기 매체 다변화 환경에 직면하여 정체성에 혼란을 겪었지만 제대로 된 권위를 세우지 못하였다는 결론으로 이어진다. 정체성 인식에 혼돈을 거치면서 사설의 기존 권위도 흔들리게 된다. 신문의 저널리즘 위기가 사설의 담론생산 구조까지 영향을 미친 것이다.

2. 언론내부 운동동력 상실에 따른 매체견제력 약화

권력, 자본 등에 철저하게 계몽되어 가는 언론주체를 견제할 힘이 갈수록 떨어진 것이 현실을 왜곡·오인하는 요인이 되었다. 매체견제력이 떨어지면서 언론주체의 담론변화는 가속화되었다. 이와 함께 매체 외부환경에서 주입되는 매체견제력도 전무하다. 언론주체 스스로 현실을 '왜곡·오인'하는 담론을 생산하면서도 이를 자각시킬 외부적 요인이 없다. 지난 2003년 출범한 '제주지역 언론노동조합협의회(이하 제주언노협)'²⁸⁾이 현재들어 사실상 그 역할을 하지 못하는 사례가

28) 제주언노협은 2003년 출범선언문을 통해 이렇게 밝히고 있다. “제주 언노협은 제주지역 언론 민주화에 이바지하고 지역 내 언론노동자들의 권익을 옹호하면서 제주 사회의 민주화에 이바지하는 것을 제1의 목표라고 선언하면서 다음과 같이 밝힌다.

1. 우리는 제주지역에서 언론의 사회적 책임과 역할을 깊이 인식하고 공정보도를 가로막는 권력과 자본의 횡포에 맞서 편집·편성권 쟁취를 위한 민주언론 수호투쟁을 벌이며, 제주사회의 민주화에 기여한다.
2. 우리는 단결과 연대를 통해 제주지역 언론노동자의 정치·경제·사회적 지위 향상과 권익의 보호 및 신장을 위해 앞장선다.
3. 우리는 자주적이고 민주적인 언론노동조합운동의 역사를 계승해 조합원들의 폭넓은 참여를 통한 조직민주주의를 실현한다.
4. 우리는 언론노조 쟁의에 적극적으로 지원하며, 노동운동 탄압에 대해서도 공동대응한다.
5. 우리는 노동자 정치세력화를 기치로 비민주적 법·사회제도의 개혁과 인간의 존엄성 보장, 자유·평등 실현의 한길에 힘차게 나선다.
6. 우리는 전 세계 노동자가 모두 하나라는 인식 아래 제주지역 민주단체와의 연대는 물론 민주노총, 전국언론노조와의 연대를 강화하며 국제연대운동을 실천한다”(제주언노협, 2003). 이후 제주언노협은 지속적인 언

대표적이다. 제민일보를 포함한 4개 지역 언론사로 꾸려졌던 ‘제주언노협’은 창립 선언문을 통하여 “정치와 영합하고 기업의 생존논리만을 강조하는 언론소유주의 자사 이기주의를 단호하게 배격해야 한다”며 “자유언론의 기치 아래 각 언론사·각 직종간 언론노동자가 굳게 뭉쳐 나갈 것”이라고 밝힌 바 있다. 제주언노협의 주요 추진사업은 △편집·편성권 쟁취를 위한 민주언론 수호 투쟁 △지역 언론 활성화운동 △노동운동 탄압에 대한 공동대응 △비민주적인 법·사회제도의 개혁 등이었다. 지역운동 가운데서도 상당히 진보적이고 개혁적인 기치를 내세웠고, 지역언론의 견제세력으로서 역할에 기대를 모았었다(제주언노협, 2003).

하지만 첫 기치와 달리 제주언노협은 점차 힘을 잃어갔다. 언론사 인력감소에 따라 사회운동 동력을 만들 인적자원을 확보하지 못하였다. 인터넷 매체의 잇따른 창간 등으로 기존 매체와 새로운 매체가 제대로 결집하지 못하였다. 기존 고전 매체가 새로운 매체와 경쟁을 벌이면서 새롭게 변화하는 매체환경에 맞는 사회운동 동력을 만들지 못하였다. 되려 기존 매체는 변화하는 언론 산업구도에서 살아남기 위하여 내부동력을 소진하였다. 외부적 견제력도 사실상 전무한데, 2004년 비영리민간단체로 출범한 ‘언론개혁제주시민포럼²⁹⁾’도 활동력이 없다. 현재 제주지역 언론주체를 견제할 내·외부 동력은 사실상 없는 상태다.

물론 도내 언론사가 기존 노동조합을 폐지하지는 않았다. 존재는 이어지고 있다. 하지만 그 역할이 매체견제나 언론의 존재가치를 위협하는 지역권력에 대한 비판으로 이어지지 않는다. 지역 ‘공공성’ 확보를 위한 각 언론사 내 노동조합의 역할이 미약하다. 대부분 사내 임·단협 등 업무환경 개선을 위한 활동이다.

미디어 공공성은 사회적 관계성 속에서 재구성될 수 있다. 기본적인 논의의 틀은 사회 공공성의 측면에서 공적가치를 실현하는 것이다. 공공성의 범주는 국가/시장/시민사회적 공공성으로 구분하고, 사회공공성은 이러한 세 범주를 아우르며

론 및 지역현안에 대한 성명서를 발표하는 등 목소리를 내왔지만, 현장에서 언론환경 문제점을 변화시키는 힘은 발휘하지 못하였다. 또한 지속적인 목소리 또한 전국적 언론이슈(미디어법 등)와 연관되어 제주지역 실정에 맞는 언론운동 프레임 및 동력은 만들지 못하였다. 그나마 매년 명절때 진행하던 공직사회와 언론사간 ‘명절 선물 안주고 안받기’ 운동이 지역실정과 맞았다. 하지만 이 또한 2009년 들어 침체하였다.

29) 언론개혁 제주시민포럼은 지난 2004년 창립하였다. 제주지역 몇 언론인과 교수, 시민들이 참여해 구성되었다. 언론포럼은 주요 사업으로 시민을 대상으로 하는 언론교육과 언론개혁 운동, 언론감시 활동 등을 계획하였다. ‘모든 개혁의 출발이자 종착점은 언론개혁’이라는 모토하에 지역언론의 문제점을 지적하고, 개혁의 우선 대상으로 언론 바로잡기 위한 활동을 진행할 뿐만 아니라 지역신문시장의 정상화를 위해 언론노조 및 단체와 연대운동을 펼칠 계획을 세웠다(이승록, 2004) 하지만 창립 이후 별다른 활동을 보여주지 못하였다.

사회구조적인 측면을 강조한다. 요컨대, 사회공공성은 사회 전반에 걸쳐 공통적으로 필요한 가치와 이념을 정립하고 실천을 통하여 사회적 이익을 증대시켜야 한다는 개념이다. 지역 언론도 이러한 개념에 부합해서 독립성, 무료 보편적 서비스, 다양성, 지역성, 상호작용성, 창의성, 대안성, 문화 및 기술 주권과 같은 공익적 가치에 복무하여야 한다는 것이다(김승수, 2007: 13). 하지만 현재 제주도내 언론 운동단체들은 이 같은 지역사회 공공성 확보에 제대로 된 목소리를 내지 못하는 것이 현실이다.

3. 주체의식의 물신성(物神性) 강화에 따른 자발적 예측³⁰⁾

지역 언론이 현실을 오인·왜곡한 담론을 생산하는 것은 기사를 생산하는 주체, 즉 기자 주체의식의 '물신성(物神性)'이 강화된 결과라고 주장할 수 있다. 이를 통하여 비록 언론사가 경영조건이 좋아졌다 하더라도 기자들이 자발적으로 권력·자본에 예측되는 구조가 구축되었다.

매체의 급증과 경쟁이 이어지면서 전통 매체는 '물질적'인 선택의 기로에 놓였다. 전통 매체의 권위를 지키면서 동시에 물질적인 안정성을 취하여야 하는 고민에 싸였다. 즉, 마르크스가 이야기한, 인간 노동의 산물들이 상품이라는 형태를 얻는 사회 속에서 전통적 권위를 위협받는 언론사는 '기사'라는 상품이 생산·거래되는 사회적 관계를 실질적으로 고민하게 된 것이다.

이 고민 속에서 기자들은 점차 '물신성(物神性)'이 강화된 주체로 변화한다. 사물의 이면, 사물들간의 관계 이면에서 사회적인 관계, 인간 주체들간의 관계를 탐색해야 하지만, 점차 기자들은 사회현실 자체 속에서 작동하는 왜곡·환영·오류를 그대로 남겨두게 된다(지젝, 2002: 65).

기자들이 오인·왜곡하는 것은 해군기지 건설논의가 벌어지는 현실 자체가 아

30) 신문사설을 생산하는 주체는 '논설위원'이다. 하지만 논설위원이란 권위는 기자의 경력이 쌓이면서 부여된다. 논설위원의 주체적 인식은 기자에게 영향을 끼친다. 또 사설은 기자들이 생산한 기사 속 사실을 바탕으로 한다. 기자들의 주체의식과 논설위원들의 주체의식이 상호교류를 통하여 언론사의 주체성을 만든다는 것에서 이 장에서는 기사와 사설을 생산하는 주체를 '기자'로 통칭하였다.

나라, 그들이 속한 현실 및 그들 현실의 사회활동을 구조화하는 환영이다. 이데올로기는 근본적으로 사물들의 실상을 은폐하는 환영의 수준에 있는 것이 아니라, 우리의 사회적인 현실 자체를 구조화하는 환상의 수준에 있다(지젝, 2002: 67~68). 물신성에 예속된 기자들은 현실의 환상을 충분히 파악할 수 있으면서도 사회경제적 토대에 순응하여 현실의 왜곡·오인을 더욱 구조화한다.

지역언론이 지자체의 정치권력과 자본에 잠식당한 결과 주요 현안에 대하여 ‘침묵의 카르텔’을 형성하였다는 비판까지 이어졌다. 지자체가 언론사에 행사 지원액을 대폭 늘리면서 해군기지 문제와 도지사 주민소환 투표 등 중대한 지역현안에 언론사가 ‘침묵의 카르텔’을 형성하며 제주해군기지의 본질적 문제를 은폐하였다는 것이다(오석준, 2010). 실제로 내용을 보면 2002년과 특별자치도가 출범한 2006년 이후부터 제주도정이 언론사에 지원하는 예산액이 점차 늘고 있음을 알 수 있다. 제주도정이 제주일보와 제민일보에 지원한 세부 예산내역은 <표8>과 같다.

<표8> 제주·제민일보 행사비 지원내역³¹⁾

(단위 : 천원)

구분	행 사 명	2002년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
제민 일보	평화의섬 국제마라톤	.	20,000	70,000	70,000	80,000	80,000
	백록기 전국 고교 축구대회	40,000	40,000	200,000	200,000	200,000	200,000
	전국 동문 골프대회	.	.	20,000	20,000	20,000	20,000
	제민기 전도 배구대회	.	5,000	20,000	20,000	20,000	20,000
제주 일보	백호기 전도 청소년축구		20,000	65,000	65,000	65,000	125,000
	제주-중국 청소년 교류축구	20,000	20,000	35,000	55,000	55,000	55,000
	제주일보기배드민턴대회	.	5,000	25,000	25,000	25,000	25,000
	합 계	60,000	110,000	435,000	455,000	465,000	525,000

* 제주특별자치도 홈페이지 ‘예산정보’에서 자료를 발췌한 후 재구성함.

31) 행사 지원비 내역은 스포츠 행사를 중심으로 정리하였다. 2002년부터 이어진 스포츠 행사의 연계성을 고려하였다.

표에서 확인할 수 있듯이 특별자치도 출범 이후 제주도정은 지속적으로 언론사에 행사비 지원을 늘리면서 자본에 의한 예측을 강화하였다. 언론사 또한 갈수록 어려워지는 경영환경을 극복하기 위하여 권력과 자본이 집중된 도정에 자발적으로 예측당할 수밖에 없었다. 이로 인하여 지역언론은 도내 주요 현안의 본질을 왜곡·오인한 담론을 스스로 생산하는 구조를 만들었다.

해군기지 건설에 있어서 언론사는 민주적인 절차와 주민들에 대한 정확한 보상을 강조한다. '경제 활성화'라는 화두를 내세우며 도민들의 삶의 질 향상을 주장한다. 한편으로 현실 뒤에 감춰진 해군기지가 갖는 평화와 상반되는 정체성, 검증되지 않은 군사기지의 경제적 효과, 주민들 삶의 폐해 등을 제대로 폭로하지 못한다. 언론사는 정부·지자체의 입을 빌어 해군기지 건설과정을 홍보하면서도 주민들의 삶의 고통은 제대로 알리지 못한다. 언론사가 생산한 담론에 담긴 비판 또한 사안의 본질에 대한 것이 아니다. 현상을 주목한다. 주민들의 요구에 대한 본질을 조명하기보다 벌어지는 현상을 앞세워 '도민분열', '갈등심화'라는 프레임으로 해군기지 사태를 규정한다.

이는 기사 상품의 물질성과 기사 주체의 몰신성을 적극 고려한 결과다. 기존 도덕적, 윤리적 개념을 크게 벗어나지 않는 차원에서 기사를 꾸준히 생산하여 대중들로부터 권위를 위협받지 않는다. 동시에 경제적 의존도가 높은 지자체, 기업 등과 상품거래를 위한 관계를 유지하기 위한 전략을 취하는 것이다.

기자들에게 갈수록 어려워지는 급여수준과 복지혜택은 정서적이고 심리적인 탈진을 지속시키고, 주체적으로서 몰신성으로 변화할 수 밖에 없는 동기가 된다. 김동률은 기자들이 심리적 탈진을 일으키는 중요한 변인은 업무량과 보수로 나타난다고 말하였다. 심리적 탈진은 취재기자들로 하여금 기자직에 대한 만족도를 낮추고 이직의사를 높이는 데 영향을 미친다고 강조한다(김동률, 2009).

하지만 문제는 언론이 경영난을 극복하기 위하여 많은 타개책을 마련하지만 결국 이를 위하여 권력이 집중된 제주도정에 거의 의존하면서, 점차 자발적으로 도정에 예측되는 결과를 낳게 되었다. 특히 제민일보는 경영호조에도 불구하고 창립 초기 지녔던 정체성을 부활시키지 못하였다. 과거 경영난을 통하여 겪었던 경제적 토대붕괴의 경험을 되풀이하지 않기 위하여 자발적 예측을 지속하고 있다는 판단이 가능하다. 이러다보니 국제자유도시부터 특별자치도에 이르기까지

정치경제적 토대가 바뀌었다하더라도 이전 언론사가 보여줬던 의제설정과 정책 개발의 선도적 역할이 미약하게 된다.

이를 통하여 제주지역의 언론인은 권력의 감시자로서 역할을 성실하고 독립적으로 수행하는가란 의문을 제기하였을 때 부정적인 대답이 많이 나올 것으로 예상할 수 있다. 전문직의 자부심은 사라진 지 오래고, 그 빈자리를 셀러리맨이라는 생활인의 모습이 차지한다. 언론인을 둘러싼 여건이 언론인 본연의 역할에 충실하도록 만들지 않는다. 급속한 언론환경 변화와 함께 경쟁이 더 치열해지면서 ‘경제적 효율성’의 논리가 저널리즘을 지배하는 추세이기 때문이다. 결국 현재의 직업환경이 계속되는 한 수준 높은 저널리즘을 기대하기 힘들다. 민주주의와 지방자치에 대한 심각한 위협이기도 하다(황치성·송상근·정완규, 2009: 102).

IV. 결론 : 요약 및 제언

지금까지 제주지역 언론이 지역현실 및 현안의 본질을 왜곡·오인하는 담론을 생산하는 현상과 사회 구조적 원인을 분석하였다.

지역 언론사가 생산하는 담론에 대한 분석은 지역현안의 본질을 은폐하는 ‘이데올로기적’ 특성을 규명하고, 현안을 더욱 객관적으로 바라보게 하는 의미를 지닌다. 또한 지역사회 구조에 대한 고찰을 통하여 언론주체가 처한 현실을 논의할 수 있다. 언론주체에 대한 비판적 논의와 함께 지역현실을 왜곡·오인하는 구조적 문제를 극복하기 위한 논의의 장을 형성할 수 있다. 더불어 지역언론의 이데올로기 재생산에 따라 지역현안에 대한 지역민들의 여론형성, 정책결정 흐름·방향이 어떻게 달라지는지 확인할 수 있다.

분석대상인 두 신문 중 제주일보는 제1시기인 2002년 화순항 해군기지 개발계획이 논의될 때 ‘개발을 전제로 한 절차적 정당성’ 등을 중심으로 담론을 생산하였다. 반면 다시 해군기지 건설이 논의된 제2시기 2005~2006년에는 해군기지 담론을 생산하지 않는다. 이 시기 ‘해군기지’는 지역갈등을 ‘유발’하는 대표적 모델로 인식된다. 이로 인하여 해군기지가 차용된 사설에서는 도정의 갈등관리나 정

책적 능력을 비판, 요구하는 담론이 주로 생산된다.

제3시기 2007~2009년은 ‘경제성장’ 담론 속에 제주해군기지의 본질에 대한 왜곡·오인이 심화되는 양상을 보인다. 본격적으로 해군기지 건설에 대한 지역사회 관심이 높아지던 시기지만 제주일보는 제2시기와 마찬가지로 해군기지 관련 사설을 거의 생산하지 않는다.

제민일보는 제1시기인 2002년 ‘평화’와 반대되는 개념으로서 ‘해군기지 건설’을 인식한다. 이에 해군기지를 반대하는 담론을 생산하였다. 제민일보는 ‘평화’적 관점에서 화순항 개발을 바라본다. 제민일보는 평화와 해군기지가 갖는 냉전적 개념을 지속적으로 대조시키며 ‘건설 반대’ 담론을 생산하였다. 제2시기에는 ‘반대’ 담론에서 ‘갈등조정’ 담론으로 변화가 시작된다.

이 시기 제민일보는 평화의 섬을 기반으로 한 ‘반대’담론을 펼치던 2005년을 지나 2006년에 이르러 직접적 반대표명과 함께 서서히 해군기지를 전제한 상태에서 ‘갈등 조정’의 담론을 생산하기 시작한다. ‘평화’의 개념도 예년과 달라진다. 제1시기 해군기지와 대비되는 개념으로 쓰인 ‘평화’는 제2시기에 와서 ‘해군기지’를 허용할 수 있는 ‘근거’로 차용되기 시작한다. 제3시기 제민일보의 담론은 ‘반대’에서 ‘순응’으로 변화가 뚜렷하게 드러난다. 강정마을에 해군기지가 건설될 것으로 기정사실화 되었을 때 해군기지를 ‘용인’한다.

지역언론 담론변화의 구조적 원인은 세 가지로 요약된다. 첫째로 매체환경이 변화하며 공론장이 변동한 데 따른 것이다. 전통적 매체구도에서 인터넷 매체가 등장하면서 도내 언론사가 30개까지 증가하였다. 이는 기존 고전 매스미디어가 주로 형성하던 공론장을 변동시키며, 사설의 권위를 위축시켰다. 기존 신문에서 행하던 논평이나 담론생산 작업이 인터넷매체에서도 가능해 지면서 전통 고전 매스미디어의 권위가 도전 받게 된 것이다.

두 번째로 사회운동이 상실하며 매체견제력이 약화된 데 따른 것이다. 권력, 자본 등에 철저하게 계몽되어 가는 언론주체를 견제할 힘이 갈수록 떨어진 것이 담론변화를 부르는 요인이 되었다. 매체견제력이 떨어지면서 언론의 담론을 통한 현실 왜곡·오인은 가속화되었다. 이와 함께 매체 외부환경에서 주입되는 매체견제력도 전무하다. 언론주체 스스로 현실을 ‘왜곡·오인’하는 담론을 생산하면서도 이를 자각시킬 외부적 요인이 없는 것이다.

셋째로 기자 주체의식의 물신성이 강화되면서 언론사가 자발적으로 권력·자본에 예속되는 구조가 심화되었다. 매체의 급증과 경쟁이 이어지면서 전통 매체는 ‘물질적’인 선택의 기로에 놓였다. 기사 상품을 생산하는 최전선에 위치한 주체인 기자들은 주체보다는 상품 자체에 믿음을 가지게 되었다. 이로 인하여 점차 기자들은 ‘물신성(物神性)’이 강화된 주체로 변화한다. 이에 기자들은 현실의 환상을 알면서도 그것을 더욱 구조화한다. 기존 도덕적, 윤리적 개념을 크게 벗어나지 않는 차원에서 기사를 꾸준히 생산하여 대중들로부터 권위를 위협받지 않는다. 동시에 경제적 의존도가 높은 지자체, 기업 등과 상품거래를 위한 관계를 유지하기 위한 전략을 취한다.

사회구조적 원인에 따라 가속화되는 지역언론의 현실 및 현안본질에 대한 왜곡·오인을 극복할 전략은 없을까. 결국 사회운동 동력을 끌어올려 추구할 수 밖에 없다. 현실 왜곡·오인의 구조적 원인이 사회운동 동력의 상실로 기인하였기 때문에 역으로 사회운동 동력을 살려 이를 극복할 대안을 만들 수 있다. 당장 극복이 쉽지 않더라도 사회운동 동력을 통하여 매체를 수시로 견제하고, 기자들 개인 주체성을 자각시키는 연속된 움직임이 필요하다. 기자와 나아가 언론주체의 변화를 이끌어내기 위해서는 사회운동을 통한 자극이 필요한 시점이다.

사회운동 동력은 ‘시민권(citizenship)’ 확보를 통하여 단초를 마련할 수 있을 것이다. 시민권의 개념 속에는 ‘시민이 갖는 권리와 의무’, ‘시민이 공동체 의사결정에 참여할 수 있도록 보장하는 제도 및 관행’ 등을 포함하고 있다. 시민들 스스로 시민사회를 조직하여 적극적으로 도내 언론의 구조적 문제점을 제기·해결할 토대를 만들어가는 작업이 중요하다고 본다.

지역언론이 지역사회와 시민의 공공성 확보의 역할을 부여받았다면 이에 대한 문제점을 공유하고 개선하는 것 또한 시민들에게 부여된 권리다. 시민들이 시민권제도를 활용하여 지역언론의 현실 왜곡·오인을 본격적으로 극복할 수 있는 방안을 만들 수 있는 가능성이 크다. 보다 적극적인 시민권 확대를 통하여 보편주의적 시민의 공공성을 실현하기 위한 작업이 필요하다. 이를 토대로 하여 시민 및 사회운동의 동력을 끌어올릴 수 있을 것이다(최현, 2003: 348/363~365).

이 논문의 한계는 시기의 크기만큼 많은 사실을 분석하지 못하였다. 각 시기별로 드러나는 담론과 지역사회 구조를 규정하는데 논란이 있을 수 있다. 담론분석

에 있어서 각 명제의 의미론적 관계를 분석하는데 집중하였기 때문에 담론을 둘러싼 사회구조적 환경을 폭넓게 다루지 못한 위험이 존재한다.

이러다보니 담론을 객관적이 아닌 자의적으로 해석한 문제가 있을 수 있다. ‘현실의 오인·왜곡’을 규정하는데 논란이 있을 수 있다. 시기별로 생산된 담론이 언론사 입장에서는 가장 합리적인 판단에 따른 결과물일 수 있다. 또한 분석에 더욱 적합한 사회구조적 원인이 있을 수 있다. 본론에서 제기한 원인에 추가될 내용이 분명 있을 것이다.

언론의 현실 왜곡·오인을 극복하기 위한 더욱 구체적이고 명확한 제언을 하지 못하였다. 사회운동 동력을 전제로 하고 있지만, 정작 사회운동 동력을 어떻게 만들어낼지는 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 이는 나 또한 현재 고민중이다. 앞으로 이어질 다른 연구에서 규명되어야 할 부분이다.

<참 고 문 헌>

1. 국내문헌

- 강태완, 2004, '토론과 논증에 관한 이론적 검토: 아카데미식 토론을 중심으로', 한국언론정보학회 학술대회 발표문.
- 고성만, 2005, '제주 4·3담론의 형성과 정치적 작용', 제주대 석사학위 논문.
- 고영철, 1998, '지역정책 보도에 관한 연구', 『동서언론 제2집』, 동서언론학회.
- _____, 2003, '한국지방신문의 기능 및 역할 가정에 대한 인식 비교 미치는 영향', 『2003년 한국언론학회 봄철 정기학술 대회』, 한국언론학회.
- _____, 2006, '지역신문의 문화보도 경향-제주지역일간지 문화, 방송 연예면 기사를 중심으로', 『언론과학연구 제6권4호』, 언론과학연구.
- _____. 이지현, 2008, '제주지역 TV방송 뉴스의 다양성에 관한 연구', 『언론과학연구 제8권4호』, 언론과학연구.
- _____. 최낙진, 2006, '제주지역 신문뉴스의 다양성에 관한 탐색적 연구', 『언론과학연구 제6권 2호』, 언론과학연구.
- 김강석, 2006, '행정수도 이전에 대한 미디어 담론과 지역주의', 성균관대 석사논문.
- 김동률, 2009, '방송사 기자들의 심리적 탈진에 관한 연구', 『한국방송학보(23-1)』.
- 김승수, 2007 '공공성 철학의 시련과 생존: 방송 공공성과 공익성 진화를 위한 차기 정권의 개혁과제', 한국방송프로듀서연합회 창립20주년 기념세미나 발제문.
- 나미수, 1991, '신문보도의 현실구성에 관한 담론분석 연구', 이화여대 석사학위논문.
- 남궁은정, 2005, '신문보도의 적접 인용방식에 대한 수사학적 연구: 신문에서의 정치담화 인용을 중심으로', 한국스피치커뮤니케이션학회 봄 학술대회 발표문.
- 다이안 맥도넬, 임상훈(역), 2008, 『담론이란 무엇인가』, 한울.
- 다이크 반, 정시호(역), 1995, 『텍스트학』, 민음사.
- _____, 2004, '신문에 나타난 의견과 이데올로기들', 『미디어담론』, 커뮤니케이션북스.

- 로버츠 애덤, 곽상순(역), 2007, 『트랜스 비평가 프레드릭 제임슨』, 앨피.
- 마동훈, 1998, '푸코의 권력과 문화', 『문화연구이론』, 한나래.
- 마이어스 토니, 박정수(역), 2005, 『누가 슬라보예 지젝을 미워하는가』, 앨피.
- 부르디외 피에르, 정일준(역), 1995, 『상징폭력과 문화재생산』, 새물결.
- 백선기, 1995, 『보도의 기호학』, 성균관대 출판부.
- 서일경영회계법인, 2003, '(주)제주일보사 재무제표에 의한 외부감사인의 감사보고서', 금융감독원.
- _____, 2007, '(주)제주일보사 재무제표에 의한 외부감사인의 감사보고서', 금융감독원.
- _____, 2010, '(주)제주일보사 재무제표에 의한 외부감사인의 감사보고서', 금융감독원.
- 손석춘, 1997, 『신문읽기의 혁명』, 개마고원.
- 송재호, 2000, '제주지역 혁신을 위한 관광정책 접근과 논의', 관광정책 강의노트.
- 알튀세르 루이, 이진수(역), 1991, 『이데올로기와 이데올로기적 국가기구』, 백의.
- 윤평중, 1988, 『담론이론의 사회철학』, 문예출판사.
- _____, 2002, 『푸코와 하버마스를 넘어서 : 합리성과 사회비판』, 교보문고.
- 윤철수, 2007, '지역신문 기자들은 어떠한 기자가 되어가고 있는가- 인력구조 변화, 기자정체성 중심으로', 언론개혁 제주포럼 2007년 상반기 세미나.
- 이병주·남궁은정·강태완, 2005, '사실의 논증적 분석 : 톨민의 논증이론과 반 다이크의 텍스트 이론간의 접합과 논거-토포스 분석의 방법', 『스피치와 커뮤니케이션 제4호』.
- 이보람, 2009, '제주도 내 '군사기지 유치' 담론을 통해 본 평화정치학', 이화여대 석사학위논문.
- 이상철, 2003, '제주 지역개발정책의 전개와 성격', 『전환기 제주도 지역개발 정책의 성찰과 방향』, 각.
- 이석규, 2001, 『텍스트 언어학의 이론과 실제』, 박이정.
- 이정우, 2002, 『담론의 공간』, 산해.
- 임태섭·김광수, 2004, '광고메시지의 질적 접근 : 담론 분석을 중심으로', 『광고 연구(겨울호)』, 한국방송광고공사.

- 제229호 공인회계사 감사반, 2003, ‘(주)제민일보 재무제표에 대한 감사보고서’,
금융감독원.
- _____, 2006, ‘(주)제민일보 재무제표에 대한 감사보고서’,
금융감독원.
- 조광익·박시사, 2006, ‘매스미디어의 여가 관광 담론 분석’, 『관광학연구』 (30권).
- 조성윤, 2003, ‘제주도 지역개발정책과 주민운동의 방향’, 『전환기 제주도 지역개발 정책의 성찰과 방향』, 각.
- 지젝 슬라보예, 이수련(역), 2002, 『이데올로기라는 숭고한 대상』, 인간사랑.
- 최현, 2003, ‘시민권(Citizenship), 민주주의, 국민-국가 그리고 한국사회’, 『시민과 세계』 4호.
- 푸코 미셸, 이정우(역), 1993, 『담론의 질서』, 새길.
- _____, 이정우(역), 2000, 『지식의 고고학』, 민음사.
- 하버마스, 한승완(역), 2001, 『공론장의 구조변동』, 나남출판.
- _____, 위르겐, 장춘익(역), 2006, 『의사소통행위이론 2』, 나남.
- 한국언론재단, 1998, 『1998 한국신문방송연감』, 한국언론재단.
- _____, 2005, 『2005 한국신문방송연감』, 한국언론재단.
- _____, 2008, 『2008 한국신문방송연감』, 한국언론재단.
- 화순향해군기지반대 안덕면대책위원회 외, 2003, 『화순향해군기지건설반대 활동백서』.
- 황치성·송상근·정완규, 2009, 『언론인의 직업환경과 역할 정체성』, 한국언론재단.
- 홍성구, 2007, ‘대안적 지역 인터넷 언론의 등장과 공론영역’, 『사회과학연구 제 46집 1호』, 사회과학연구.
- 홀 스투어트, 임영호(역), 1996, 『스투어트 홀의 문화이론』, 한나래.
- Austin, 김영진 (역), 1992, 『말과 행위』, 서광사.
- Gunter B, 나은영(역), 2004, 『미디어 연구방법』, 한나래.
- Jensen, 김승현 외 (역), 2005, 『미디어 연구의 질적 방법론』, 일신사.
- Jensen, 김승현 외 (역), 2004, 『미디어연구의 질적 방법론』, 일신사.
- Wittgenstein, 이영철 (역), 1993, 『철학적 탐구』, 서광사.

2. 해외문헌

- Boyd-Barrett, 1994, Language and media : a question of convergence. In David Graddol and Oliver Boyd-Barrett(eds), Media Texts : Authors and Readers. Clevedon : Multilingual Matters and the Open University.
- Fiske, Susan T. and Shelley E. Taylor, 1991, Social Cognition, 2nd edn, New York : McGraw-Hill.
- Hartley, J., 1982, *Understanding News*, London: Methuen
- Norman Fairclough, 1989, Language and Power, London: Longman.
- _____, 1992, A Social theory of discourse, Discourse and Social Change, Polity Press.
- Saussure, Ferdinand de, 1974, Course in General Linguistics(1916), trans. Wade Baskin, London: Fontana.
- van Dijk, T., 1985, The Role of Discourse Analysis in Society in T. A. van Dijk (ed.). Handbook of Discourse Analysis, Vol. 4, Academic Press.
- _____, 1988, Mews as Discourse, NJ: Erlbaum.
- _____, 1988, News Analysis, Hillsdale, New Jersey : Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

3. 신문

- 강상원, '대추리 마을 주민들, 지인들 위해 30일 마을잔치 연다', <오마이뉴스> 2010년10월29일.
- 김동은, '비정상적 투표결과 인정할 수 없다', <제민일보> 2009년8월28일자.
- 김승중, '특별자치도 3년의 변화-제주특별자치도 3주년 성과와 과제(1)', <제주일보> 2009년6월20일자.
- _____, '제주일보 부지에 롯데시티호텔 제주 들어선다', <제주일보> 2010년4월

21일자.

김영현, '[제주 60대 사건 55.화순항 해군기지]해군기지 계획 도민 반발로 유보', <제민일보> 2005년12월20일자.

_____, '주민의 손으로 심판하자', <제민일보> 2009년5월7일자.

김용현, '우근민 전제주도지사 4일 지방선거 출마 기자회견', <제민일보> 2010년 3월5일자.

_____, '주민소환 투표율 11% 최종 집계', <제민일보> 2009년8월27일자.

김종화, '제민일보 퇴사 기자들 새 일간지 창간', <미디어오늘> 2010년3월18일.

김효영, '제민일보 4년 연속 흑자경영 달성', <제민일보> 2009년3월17일자.

양김진웅, '강정마을, 총회서 해군기지 유치키로 결정', <제주의소리> 2007년4월 26일자.

오경희, '지난해 제주 경제 마이너스 성장', <제민일보> 2009년12월22일자.

오석준, '지역언론 카르텔 뒤편 '당근' 있었다', <제주도민일보> 2010년8월30일자.

윤정용, '계층구조 도민합의 우선-점진안·혁신안 면밀 분석 공감대 형성 필요', <제민일보> 2004년a6월9일자.

_____, '쟁점-제주형 자치모델-시·군 대신 읍·면·동 체제', <제민일보> 2004년b9 월4일자.

이승록, '모든 개혁의 시작과 끝은 언론개혁', <제주의소리> 2004년8월18일자.

이영윤, '참언론 실현 위한 투쟁의 역사', <제민일보> 2005년11월28일자.

이창민, '안덕면 비상대책위 구성, "화순항 해군기지건설 여론수렴부터"', <제민일보> 2005년4월7일자.

이태경, '제주 자치시범도 추진 지원', <제민일보> 2003년11월1일자.

_____, '대통령 발언 무엇을 담고 있다- "제주도 권한 분산 자치모범도시 만들 것" 지방분권 강력 추진 재천명', <제민일보> 2004년3월4일자.

제민일보, '평화의 섬과 군사기지', <제민일보> 2002년7월1일자.

_____, '화순항 개발 걱정된다', <제민일보> 2002년7월3일자.

_____, '화순항 정보공개틀', <제민일보> 2002년7월8일자.

_____, '문제있는 해군기지 건설', <제민일보> 2005년6월1일자.

_____, '정부의 평화논리는 무엇인가', <제민일보> 2006년12월4일자.

_____, ‘비굴한 도정, 무례한 국방부’, <제민일보> 2007년4월16자.

_____, ‘브레이크 없는 제주도정의 독주’, <제민일보> 2008년11월14일자.

_____, ‘김택남 회장 제민일보 최대주주로’, <제민일보> 2008년9월23일자.

_____, ‘결국 공식화된 제주해군기지 건설’, <제민일보> 2009년4월29일자.

제주일보, ‘해군부두, 구체 내용 밝히길’, <제주일보> 2002년7월21일자.

_____, ‘화순항 관광 미항(美港)으로’ <제주일보> 2002년12월28일자.

_____, ‘도·정치권 ‘공조‘ 제 역할 다하라’, <제주일보> 2005년5월18일자.

_____, ‘빛바랜 특별자치도 주민소환제’, <제주일보> 2006년5월4일자.

_____, ‘평화의 섬 작살낼 건가’, <제주일보> 2006년10월25일자.

_____, ‘우리사회 나사가 풀린 것 아닌가’, <제주일보> 2006년10월31일자.

_____, ‘분열과 갈등을 넘어 화합으로’, <제주일보> 2007년5월16일자.

_____, ‘새로운 성장시대를 열자’, <제주일보> 2009년1월3일자.

_____, ‘김 지사, 소통의 폭 넓혀 사회통합을’, <제주일보> 2009년8월29일자.

_____, ‘해군기지 안전 통과, 후유증 최소화될’, <제주일보> 2009년12월20일자.

최진봉, ‘21세기 기자들은 단순한 ‘정보 수집가’일 뿐?’, <프레시안> 2010년8월3일자.

4. 홈페이지 및 기타자료

제주언노협 출범 보도자료(<http://cafe.daum.net/jejumediaworkers>), 2003.

제주특별자치도 홈페이지(<http://www.jeu.go.kr>).

『제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』, 2010.

제주도, 2003, 『제주국제자유도시종합계획 (2002~2011)』.

【Abstract】

**Analysis of the structure of discourses generated by
local newspapers**

- Focusing on editorials concerning the 'Jeju Naval Base' in local newspapers

Lee, Young Yun

Department of sociology

Graduate School

Jeju National University

purpose of this study was to discover the social structure that the local media, as a main ideological player, produces discourses in the community. This study focused on how the two representative local newspapers, 'Jeju Ilbo' and 'Jemin Ilbo', created discourses on the proposed Jeju naval base construction, one of the most talked about and controversial issues in Jeju, and produced an ideology while at the same time distorting and misleading the truth about Jeju.

The analysis for this study specifically concentrated on editorials concerning the Jeju naval base construction printed in the Jeju Ilbo and the Jemin Ilbo. Through editorials from the two newspapers, this study analyzed discourses on the naval base issue created by the local newspapers and the methods of reproducing an ideology. The analysis was based on media discourse theory.

When the issue of the naval base construction was raised again in 2005

(after being dormant since 2002), the media generated debates based on information accumulated in 2002. It was possible for the media to create discourses closer to the true nature of the issue with much more in-depth data compared with the past. However, the media produced less discourses than before, or even distorted and misled about the reality of the community and the nature of the naval base, even though they were well aware of the construction process.

This study summarized the three socio-structural factors which affected how the local media generated discourses. First, as the circumstances of the media have changed, the structure for open debate has also changed. Second, the loss of social movements has led to the loss of a restraining influence on the media. Third, commodity fetishism has been reinforced among main players. Media companies realize the illusion of the reality, but they still make it more structured.

Analyzing how the local media generate discourses can identify the ideological characteristics of covering up the nature of local issues and help us look at those issues more objectively. Examining the structure of the local community can make it possible to discuss the reality of the media. It can also provide an opportunity for debates on how to overcome real problems caused by the media's distortion and misleading of the truth, along with critical debates about the media.