

다시, 삼성을 묻는다 : 삼성과 한국사회의 선택

제6차 토론회

삼성의 사회적 지배와 비용

1) 제1부[오후 2:00-4:00]: 삼성의 사회적 지배와 비용

[사회] 이창곤(한겨레사회정책연구소)

- 삼성 X파일 사건을 통해 본 삼성의 사회적 지배: 박갑주(변호사)
- 지속가능사회를 향한 삼성의 진심: 이보아(에너지기후정책연구소)
- 정부-기업관계의 변화와 '삼성 공화국'론: 의료민영화를 중심으로 송태수(한국산업노동학회)
- 삼성의 언론지배: 경제·사회민주화의 걸림돌: 김서중(성공회대)

[토론]

조현연(진보정의연구소), 엄은희(한국공간환경학회),
곽정수(한겨레신문), 정연우(세명대)

2) 2부 종합토론 “다시 삼성을 묻는다 : 삼성과 한국사회의 선택”

[패널]

박원석(정의당), 곽정수(한겨레신문), 조돈문(가톨릭대), 이병천(강원대),
송원근(경남과학기술대), 삼성 관계자(섭외중)

○ 공동주최:

정의당 국회의원단(심상정, 정진후, 김제남, 박원석, 서기호) / 한겨레사회정책연구소 / 민주화를위한전국교수
협의회, 전국교수노동조합, 학술단체협의회, 한국비정규교수노동조합, 전국교직원노동조합 / 참여사회연구소,
한국비정규노동센터, 함께하는 시민행동

○ 주관: 삼성노동인권지킴이

일 시: 2014년 2월 21일(금), 오후 2-5시

장 소: 한겨레 신문사 3층 청암홀

다시, 삼성을 묻는다 : 삼성과 한국사회의 선택

○ 기획 취지

대안연대회의는 2006년 초 삼성재벌에 대한 연구 프로젝트를 시작하여 일련의 토론회를 개최한 다음 발제 원고들의 수정·보완을 거쳐 2008년 5월 조돈문 이병천 송원근이 편집하여 단행본 『한국사회, 삼성을 묻는다』를 출간했다.

시민들은 삼성에 대해 세계적 기업으로 한국경제에 기여하는 긍정적 형상과 함께 불법·비리를 일삼으며 법질서를 어지럽히는 부정적 형상도 동시에 지니고 있다. 『한국사회, 삼성을 묻는다』는 시민들의 이중적 시각이 삼성의 실체를 반영하는 것이라는데 주목하여 삼성의 “빛과 그늘”에서 그늘을 제거하는 것은 전체 사회뿐만 아니라 삼성그룹의 발전에도 도움이 된다는 판단 하에 삼성재벌의 성장과 그 비용과 폐해를 분석하며 발전적 대안을 모색·제시했다.

『한국사회, 삼성을 묻는다』는 삼성의 어두운 측면을 구성하는 불법·비리의 구조적 요인들의 세가지 유형을 확인했다. 첫째는 총수 일가가 삼성 그룹에 대한 지배·경영권을 독점하고 세습하기 위한 것, 둘째는 삼성그룹 계열사들에 노동조합이 결성되는 것을 저지하기 위한 것, 셋째는 삼성그룹의 이해관계에 따라 국가의 경제정책과 법질서를 좌지우지하는 것이었다.

『한국사회, 삼성을 묻는다』가 출간된지 5년이 지난 현재까지도 세가지 문제점들 가운데 어느 하나도 고쳐지지 않았다. 하지만 삼성재벌의 사회적 지배력은 더욱더 공고화되었다. 이에 삼성재벌의 문제점과 사회적 폐해를 우려하는 연구자·활동가들은 『한국사회, 삼성을 묻는다』의 시즌2를 시작하게 되었다.

『한국사회, 삼성을 묻는다』 시즌2는 삼성재벌의 사회적 지배력에 주목하며 선출되지 않은 권력, 삼성재벌의 사회적 책임성 부재가 삼성재벌의 사회적 지배력 강화와 결부되어 우리사회에 가져다 주는 사회적 비용과 그 폐해를 분석하며 대안을 모색하는 계기를 만들고자 한다.

동 프로젝트는 6회의 토론회를 개최하고, 토론회 발제문들은 토론회 이후 수정·보완을 거쳐 2014년 6월 경 단행본으로 출판하고자 한다.

○ 공동주최:

정의당 국회의원단(심상정, 정진후, 김제남, 박원석, 서기호) / 한겨레사회정책연구소 / 민주화를위한전국교수협의회, 전국교수노동조합, 학술단체협의회, 한국비정규교수노동조합, 전국교직원노동조합 / 참여사회연구소, 한국비정규노동센터, 함께하는 시민행동

○ 주관 : 삼성노동인권지킴이

○ 문의: 조돈문(010-9414-3265, chodon333@gmail.com),
조대환(010-3710-7225, slw20131210@gmail.com)

제 6차 토론회

삼성의 사회적 지배와 비용

○ 삼성 X파일 사건을 통해 본 삼성의 사회적 지배
_____4p

○ 정부기업관계의 변화와 삼성공화국론 : 의료민영화를 중심으로
_____21p

○ 삼성의 언론지배 : 경제 사회민주화의 걸림돌
_____48p

삼성 X파일 사건을 통해 본 삼성의 사회적 지배

박갑주(법무법인 지향 변호사)¹⁾

1. ‘삼성’ X파일이라고 불러야 할 이유

가. ‘X파일 사건’이란 안전기획부(안기부 ; 현 국가정보원)가 1997년 4월, 9월, 10월 3차례에 걸쳐 이학수 당시 삼성그룹 비서실장과 홍석현 당시 중앙일보 사장이 서울 신라호텔에서 만나 제15대 대통령선거의 후보자들에 대한 자금 제공과 검찰간부들에 대한 금품 제공을 논의하는 대화를 불법 도청하였는데, MBC 이상호 기자 등이 2005년 7월 그와 같은 도청 테이프의 등장인물 실명과 대화내용을 보도하고, 시민사회단체 등에서 도청 테이프 속의 대화자들과 대화내용, 등장인물들에 대한 수사를 촉구하였음에도 수사에 진전이 없자 당시 법제사법위원회 소속 국회의원이었던 노회찬 전 의원이 2005년 8월 18일 국회에서 삼성이 정기적으로 금품을 제공한 것으로 보이는 최고위급 검찰간부의 7명의 실명과 관련된 부분 도청 테이프 녹취록을 공개한 사건을 말한다.

따라서 공개된 X파일²⁾의 내용에 제한해서 보면, X파일 사건은 이학수와 홍

1) 필자는 노회찬 전 의원의 ‘삼성 X파일’에서 언급된 최고위급 검찰간부 실명 공개와 관련한 통신비밀보호법 위반 사건의 변호인단의 일원이었고, 실명 공개된 검찰간부인 김진환의 명예훼손 손해배상 청구 사건의 소송대리인 중 한 명이었다.

2) 공개된 X파일은 97년 4월 9일, 9월 9일, 10월 7일 각 대화내용을 안기부 미림팀 요원들이 요약, 정리한 안기부 내부 문건과 1997년 9월 9일 대화내용에 대한 93분 분량의 도청 테이프로 이루어져 있다.

석현의 대화와 그에 대한 안기부의 도청이라는 하나의 사건과 도청 테이프 내용에 대한 보도, 공개를 둘러싼 과정과 결과라는 다른 하나의 사건으로 구성된다.

나. 前者의 X파일 사건은, 거대자본, 유력 중앙일간지, 유력 대선후보, 최고위급 검찰간부의 유착관계와 불법 정치자금, 뇌물 공여의 문제, 국가기관에 의한 광범위하고 일상적인 불법 도청의 문제를 드러낸 사건이다. 따라서 사건 주체는 안기부와 삼성이다. 하지만 안기부의 불법 도청은 삼성의 불법을 세상에 알린 한 계기였을 뿐이다. 불법 도청이 삼성의 불법을 유도한 것도, 조작한 것도 아니며, 안기부는 삼성이 자신의 영향력 하에 있는 언론사 사주에게 불법을 지시하고, 이행을 보고받는 것을 도청하였을 뿐인 것이다.

한편 後者の X파일 사건과 관련해서는 언론의 기능과 자본의 영향력, 도청 테이프의 불법과 국민의 알권리, 표현·언론의 자유, 언론과 정치권의 태도, 대화자들 및 대화내용, 등장인물들에 대한 검찰의 소극적 수사와 수사기관의 선정, 차별적 기소와 사법적 판단의 정당성 등의 문제를 제기하였고, 결과적으로 도청 테이프 속의 대화자들이나 등장인물들은 누구하나 처벌받지 않았음에 반하여 불법 도청의 관여자들, 삼성 X파일을 보도하고 수사를 촉구한 사람들만 처벌을 받음으로써 현상적으로는 97년 X파일 사건 당시와 다름없는 삼성의 영향력을 확인해주는 것으로 일단락되었다.

다. 그와 같은 이유에서 X파일 사건은 ‘안기부 X파일 사건’이 아니라 ‘삼성 X파일 사건’으로 호칭하는 것이 타당하다.

2. 삼성 X파일의 대화내용에서 드러난 삼성의 사회적 지배

가. 삼성 X파일 사건에서의 삼성의 사회적 지배는 삼성 X파일의 내용 자체에 의해서 엿볼 수 있는 사회적 지배와 삼성 X파일 사건의 공개 및 처리 과정, 그 결과를 통해서 엿볼 수 있는 사회적 지배, 2가지이다. 우선 전자의 사회적 지배를 살펴보기로 하자.

나. 안기부의 불법 도청 문제³⁾는 1998년 2월 김대중 정부가 출범하기 직전

3) 미립팀은 1960년대 중반 안기부의 前身인 중앙정보부가 주요 인사들의 동향 파악을 위해 운영 하던 정보 수집팀의 별칭으로, 안기부는 노태우 정부 말인 1991년 7월 공운영을 팀장으로 조직을 정비하면서 도청장비를 이용한 첩보수집에 들어갔으나 김영삼 정부 출범 후 김덕 안기부장에 의해서 해체되었다가 오정소가 안기부 대공정책실장에 부임하여 1994년 7월 다시금 부활하여 김대중 정부가 들어서기 직전인 1998년 2월까지 운영되었다.

에 도청의 실행조직이던 미림(美林)팀이 해체되고, 불법 도청 사실이 보도된 후 공운영 전 미림팀 팀장 등이 구속, 처벌됨으로써 어느 수준의 법적 처벌은 이루어졌다 할 것이다. 하지만 불법에 대한 단죄, 사법적 정의의 실현이라는 관점에서 삼성의 불법 문제, 정경언검(정치-경제-언론-검찰)의 유착, 불법 정치자금 및 뇌물의 제공, 그를 통한 기득권 유지와 영향력 확대의 문제 등은 철저히 수사되지도, 상응하는 정치적·사법적 책임을 묻지도 않았으며, 오히려 삼성의 전사회적 영향력만을 확인시켜줌으로써 현상적으로는 삼성과 연결되면 문제되지 않는다는지, 삼성에 부정적 내용은 언론에 나오지 않는다는지 또는 삼성에 맞서는 자만 피해를 입을 수 있다는 이데올로기만 확산되는 결과를 가져왔다 볼 수도 있다. 이에 다시 삼성 X파일의 내용 그 자체를 살펴볼 필요가 있다. 그 속에서 삼성이 어떻게 정치인, 관료, 검사 등을 관리했는지, 어떻게 영향력을 유지하고 확대재생산했는지를 구체적으로 살펴보고, 분석할 필요가 있다.

다. 안기부 미림팀은 1997년 4월 9일, 9월 9일, 10월 7일 3차례에 걸쳐 서울 장충동 신라호텔에서 이학수 당시 삼성그룹 비서실장과 홍석현 당시 중앙일보 사장의 대화내용을 도청하였는데, 대화는 삼성그룹의 2인자 이학수 비서실장이 중앙일보 홍석현 사장에게 이견회 회장의 지시내용을 전달하고, 홍 사장이 그 동안의 이행내용과 이견회 회장의 관심사항을 보고하는 형식이었다. 그 주요내용은 아래와 같다고 알려져 있다.

(1) 제15대 대통령선거 여야 후보자들에 대하여 100억 원대 불법 정치자금을 제공하고자 하는 내용

<4월 9일자 대화>에는 신한국당 대선후보 경선주자들에 대한 정치자금 지원, 김대중 당시 국민회의 총재에 대해 관심을 가질 필요성에 대한 제기 등의 내용이 존재한다.

<9월 9일자 대화>에는 홍석현이 이회창과 만나 정치자금의 창구를 이회성으로 정하고, 그 직후 이회성이 홍석현에게 필요한 자금 지원을 요청하여 홍석현의 집 근처로 오게 하여 자금을 전달했다는 내용이 들어 있고, 그 이외 삼성이 이회창 측에 자금 전달과정에는 삼성그룹 비서실의 당시 재무부장 김인주가 직접 움직였다는 내용도 포함되어 있다.

또한 서상목 신한국당 대선기획단 기획본부장이 당과 별도로 진행하는 이회창 이미지 작업 등에 자금을 지원하는 것과 관련된 내용도 있고, 이회창의 최측근에게도 자금을 전달해야 해야 하는 것 아닌가 하는 대화내용도 포함되어 있다.

또한 이견회가 김대중에게 정치자금 집행지시를 하였다는 사실을 전달했고,

이에 김대중이 이견회를 존경한다고 했다는 내용이 포함되어 있다.

<10월 7일자 대화>에는 이견회가 이회창에게 정치자금 보내는 것을 홍석현이 계속 담당하라고 지시한 내용이 있고, 이회창, 이인제, 박찬중에게 정치자금을 지원하는 것과 관련한 논의, 이수성은 대선후보가 되지 않더라도 계속 영향력이 있을 것이므로 지원해줄 것이라는 내용, 이견회가 김대중에 대한 지원 상황을 확인하였다는 내용 등이 존재한다.

(2) 정기적, 계속적으로 검찰간부들에게 금원을 제공하고, 제공할 계획에 관한 내용⁴⁾

첫째, 삼성은 정** 전무대우에게 광범위하게 명단을 작성토록 하여 최고위급 검찰간부들을 관리하고자 하였다. 또한 이견회의 직접 지시에 따라 검찰간부를 통하여 주니어(후배검사)들에게도 금원을 제공하고자 하였다.

둘째, 삼성은 설날, 추석,⁵⁾ 연말 등에 맞추어 정기적, 계속적으로 최고위급 검찰간부들에게 금원을 제공하였고, 또한 제공할 계획이었다. 대화내용에 '작년에 3천 했는데, 올해는 2천만 하지'이라는 표현과 '연말에 또 하고'라는 표현이 들어가 있는 것으로 알려졌다.

셋째, 이학수와 홍석현의 대화 속에서 금원의 제공대상으로 거론된 최고위급 검찰간부들 중에는 삼성 X파일이 공개된 2005년 당시 법무부차관, 광주고검장으로 현직에 있던 사람도 있었다.

(3) 정부 고위직을 관리하고, 기아차와 관련하여 유력 정치인들과 의견을 주고받는 것에 관한 내용

<10월 7일자 대화>에 강경식 당시 부총리에 대한 금원의 제공과 관련된 내용이 존재한다. 그런데 1997년 3월 및 4월에 작성된 삼성 보고서는 '전략사업 분야(자동차 등) 유력업체 인수를 위하여 정부와의 공고한 공조 체계를 구축해 나갈 계획'이라는 내용이 있었고, 강경식 당시 부총리는 이전에 '삼성자동차 부산 유치위원장'으로 활동하다가 경제부총리로 임명되어 기아차가 부도 처리될 때 공기업 전환 후 매각을 주장하였다.

(4) 삼성과 밀접한 관련이 있는 국회의원의 자리를 챙기는 것에 관한 내용

4) 1997년 9월 9일자 도청 테이프에 포함되어 있는 것으로 알려져 있는 내용이다.

5) 이학수와 홍석현의 대화가 이루어진 1997년 9월 9일은 추석 연휴 前週였다.

<9월 9일자 대화>에는 중앙일보 편집국장, 정치부장 등을 역임하다가 이회창 캠프에 합류하였던 고흥길의 사표 소동과 관련하여 홍석현이 이회창을 만나 장관급 또는 3선급 이상으로 대우해달라고 요구하여 고흥길이 다시 대외담당 특보로 출근하게 되었다는 내용이 포함되어 있다. 한편 고흥길은 2009년 2월 국회 문화체육관광방송통신 위원장으로서 대기업과 신문사의 방송진출을 허가하는 미디어법을 직권으로 상정, 처리하였는데, 미디어법은 중앙일보(또는 삼성)가 큰 관심을 가지고 있던 법안이었다.

라. 결국 삼성 X파일의 핵심적 내용은 삼성이라는 거대자본이 영향력을 유지하고, 불법적 기회, 이익을 획득하기 위하여 “대통령 선거정국의 기류 변화에 따른 여야후보 진영에 대한 삼성 측의 정치자금 지원 문제와 정치인 및 전현직 검찰 고위 관계자에 대한 이른바 추석 떡값 등의 지원 문제로서, 이를 통하여 삼성 그룹측이 대통령 선거 정국에 영향력을 행사하고 그 과정에서 공권력 행사의 최일선에 있는 검찰조직에 대한 영향력 강화를 도모하고 있음을 알 수 있는 것들”(이상호 기자에 대한 서울중앙지방법원 2006. 8. 11. 선고 2006고합177 판결)이고, 따라서 단순한 형사적 범죄행위가 아니라 국민주권의 원칙과 법치주의를 규정하고 있는 헌법을 위반하고 도전하는 행위인 것이다.

그와 같은 이유로 법원도 삼성 X파일의 내용은 “대통령 중심제를 채택하고 있는 우리 헌법상 대통령 선거는 국가의 최고통치기관을 국민의 직접 선거에 의하여 선출하는 제도이고 국민이 자신의 주권을 행사하는 중대한 의미를 갖는 정치행위로서 헌법에서 규정한 선거원칙에 따라 공명,正大하게 치러져야 함은 국가의 통치질서상 그 무엇보다도 중요한 것이라는 점, 이러한 선거과정에서 대통령 후보자를 비롯한 정치인과 선거부정사범 및 모든 형사사건의 최종적, 독점적 수사권과 기소권을 행사하는 검찰조직은 국민의 명령에 복종하는 수명자로서 그 누구보다도 법을 준수하여야 하고 그 직무의 순결성이 보장되어야 하는 점 등에 비추어 보면, 위 자료들에 담겨 있던 내용은 그 정보의 내용이 민주적 기본질서의 근간을 이루는 중요한 공익적 사항과 직결되어 있다”(위 같은 판결)고 판단하였던 것이다.

마. 한편 이견회의 지시에 따라 이학수와 홍석현이 대화를 하였던 1997년이라는 시기는 삼성그룹이 IMF 사태를 거치면서 자신이 주도한 신자유주의 체제가 고착화되기 이전으로 아직 압도적인 사회, 경제, 정치적 영향력을 확보한 상태가 아니었고, 또한 1996년 삼성 에버랜드의 전환사채(CB) 저가 배정 사건 및 1999년 삼성SDS의 신주인수권부사채(BW) 저가 배정 사건으로 나타난 것처럼, 이견회측의 입장에서는 적법하거나 정당하지 않을 수 있는 방법의 삼성그룹 경영권 승계를 위한 조치들이 요구되던 상황이었는바, 그것이 삼성 X파일에서와 같은

불법적, 위헌적 방법으로 사회적 영향력을 유지하고, 확대재생산 하고자 한 움직임의 시대적 배경이라 할 것이다.

3. 삼성 X파일의 보도를 둘러싸고 드러난

삼성의 사회적 지배⁶⁾

가. 이상호 기자에 대한 위 1심 판결은 MBC 내부에서 삼성 X파일 사건을 보도하기까지의 주요한 경과를 다음과 같이 밝히고 있다.

① 이상호 기자가 삼성 X파일 내부 문건을 확보한 상태에서 2004년 12월 23일 이금희 사장이 주최한 임원회의에서 도청 테이프가 없는 이상 보도할 수 없다는 결론이 내려졌다.

② 그 무렵 이상호 기자의 소속이 바뀌었고 MBC의 내부 사정으로 인하여 일단 취재가 중단된 상태에 있었다.

③ 이상호 기자의 소속은 2005년 3월 4일자로 보도국 라디오 뉴스로 바뀌게 되었고, 이에 이상호 기자는 같은 달 7일 보도국장에게 정식으로 취재 재개를 요청하였는바, 다음날인 2005년 3월 8일 국장단 회의 후 취재 재개를 허가받게 되었는데, 당시 MBC는 도청자료의 출처가 명확하여지고 안기부 미립팀에서 도청하여 작성을 한 사실이 명확하게 인정되지 않는 한 보도가 불가능하다는 입장을 정하였다고 보여진다.

④ 이상호 기자는 2005년 4월 중순경 보도국장으로부터 도청 테이프의 출처 취재를 다시 지시받고, 같은 달 25일경 제보자로부터 들은 임○○의 집으로 찾아갔으나 취재에는 실패하였다.

⑤ MBC는 2005년 5월 말경 고문변호사들 등으로부터 안기부 내부 문건 및 도청 테이프의 내용 공개에 대한 법률 검토를 받았고, 변호사들로부터 공익 및 국민의 알 권리 차원에서 문제가 없다는 자문을 받았다.

⑥ 2005년 6월 8일경 인터넷 언론기관인 데일리 서프라이즈에서는 ‘MBC와 이상호 기자는 침묵을 깰 때’라는 기사를 게재하여 삼성 X파일의 존재에 대하여

6) 삼성 X파일 사건의 취재, 보도와 관련하여 MBC 내부에서의 있었던 일들에 대해서는 이상호 기자의 『진실은 스스로 말하지 않는다』(동아시아, 2012년)에 구체적으로 기록되어 있다.

문제를 제기하였고, 이 무렵을 전후하여 X파일의 존재 여부에 대하여 점차 세간의 관심이 증폭되기 시작하였는바, MBC는 2005년 6월 중순경 인맥 등 여러 가지 경로로 대법원, 검찰, 법무법인 등에 근무하는 실무자들에게 자문을 구하였으나 통신비밀보호법에 저촉되는 문제가 발생할 수 있다는 답변을 듣게 되었고, 보도국 내에서도 보도에 관한 의견이 갈려 실제 보도에는 이르지 못하고 있었다.

⑦ 그런데 2005년 7월 21일 조선일보에서 안기부 도청실태와 삼성 X파일의 대강의 내용을 보도하였고, KBS에서도 비슷한 내용을 보도하게 되자, 삼성 X파일의 공개를 촉구하는 여론이 들끓게 되었으며, 이에 따라 MBC도 더 이상 보도를 미룰 수 없다는 내부적 판단을 하게 되었다. 하지만 조선일보의 보도가 나가자, 도청 테이프의 대화당사자인 이학수와 홍석현은 같은 날 서울남부지방법원에 MBC를 상대로 도청 테이프 관련 내용을 일체 보도하지 말 것을 요구하는 방송금지가처분신청을 내었고, 같은 법원은 테이프의 원음을 그대로 방송해서도 안되고 테이프 또는 녹취록의 대화내용을 그대로 보도해서도 안되며, 테이프 또는 녹취록의 실명을 사용하여서도 안된다는 내용의 가처분결정을 내렸다.

나. 그와 같은 경과 이면에, 이상호 기자가 삼성 X파일과 관련하여 제보자로부터 각각 표지에 '97년 4월, 9월, 10월'이라는 제목이 붙은 안기부 내부 문건을 제공받은 2004년 10월 26일로부터, 또는 방송의 전제조건으로 MBC 내부에서 요구하던 도청 테이프를 확보한 2004년 12월 30일로부터 적어도 반년 이상이 지난 2005년 7월 21일에서야 삼성 X파일에 대한 보도를 <뉴스데스크>에서 할 수 있었던 것에서 알 수 있는 것처럼, 삼성 X파일 도청 테이프의 내용에 대한 공개, 보도를 둘러싼 MBC 내부의 여러 장애와 머뭇거림, MBC 외부에서의 압력이 있었음을 알 수 있다. 결국 그것은 삼성 X파일에서의 대화자들, 등장인물들의 사회적 힘과 영향력을 상징적, 물질적으로 보여주는 것이었다.

우선 MBC 내부에서는 X파일의 대화내용에 대해 보도할 수 있을 만큼의 취재가 이루어졌음에도 불구하고, 사실상 불가능한 불법 도청의 실행자에 대한 인터뷰를 요구하거나 통신비밀보호법 위반으로 인한 회사의 위험부담, 경영상 판단의 필요성 등이 강조되어 계속 보도가 미루어졌다. 심지어 2005년 7월 초경 중앙일보와 경쟁관계에 있는 다른 언론매체에서 삼성 X파일 사건에 대해 본격적으로 취재하여 보도가 임박하기 전까지는 MBC 내부적으로는 보도 불가 입장이 지배적이었다. 통신비밀보호법 위반이라는 부담 때문이라 하지만, '경영상 판단'이라는 이유에서 알 수 있는 것처럼, MBC의 최대 광고주이자 협찬자이며, MBC 내부 사람들과 여러 인적 네트워크로 연결되어 있던 삼성그룹과의 관계, 부담 때문이었다.

그 와중에 삼성그룹은 2005년 5월 2일 갑자기 MBC 보도국 간판 프로그램인 <뉴스데스크>의 앵커를 지냈던 이인용 보도국 부국장을 ‘기업의 홍보부문을 강화한다’는 명분으로 삼성전자 홍보담당 전무로 영입하였다. 이인용 부국장은 삼성 X파일 사건의 취재가 한창인 가운데 취재상황을 보고받을 수 있는 위치에 있었던 인물이었다.

MBC 외부에서는 삼성은 여러 법조 인맥을 총동원하여 통신비밀보호법의 강력한 위력을 MBC 간부들과 기자들에게 전파하고, MBC와 관련된 변호사들에게 까지 삼성 X파일 도청 테이프의 불법성과 통신비밀보호법의 위법성과 관련된 언급을 하였던 것으로 알려져 있다.

나아가 삼성 X파일의 대화내용에서 삼성이 정기적, 계속적으로 금원을 제공하였거나 제공하기로 언급된 전현직 최고위급 간부검사들과 관련이 있는 검찰의 ‘보도 시 통신비밀보호법에 따른 사법처리 불가피’라는 의견까지도 2005년 6월 16일 MBC 편집회의에서 간접적으로 전달되었다.

그럼에도 MBC의 삼성 X파일에 대한 보도가 압박한 상황이 되자 도청 테이프 속의 대화자인 이학수와 홍석현은 2005년 7월 21일 서울남부지방법원에 MBC를 상대로 도청 테이프 관련 내용을 일체 보도하지 말 것을 요구하는 방송금지가처분신청을 하여 법원으로부터 도청 테이프의 원음을 그대로 방송해서도 안되고 테이프 또는 녹취록의 대화내용을 그대로 보도해서도 안되며, 테이프 또는 녹취록의 실명을 사용하여서는 안 된다는 내용의 가처분결정을 받아내었다.

다. 결국 삼성 X파일의 대화내용에 대한 공개, 보도의 문제는 외형적으로는 도청 테이프의 불법과 국민의 알권리, 표현·언론의 자유의 문제였지만, 본질적으로는 언론의 기능과 자본의 영향력의 문제였고, 구체적으로는 삼성그룹의 사회적 영향력에 기반한 MBC에 대한 삼성 자본의 포섭과 압박의 문제였다 할 것이다.

라. 한편 2005년 7월 21일부터 시작된 MBC를 필두로 한 언론의 삼성 X파일 사건에 대한 보도는 엄청난 사회적 파장을 불러왔다. 2005년 7월 23일 여권과 시민사회단체에 의해 홍석현 당시 주미대사의 조기경질론이 제기되었고, 25일에는 참여연대가 삼성 등 불법 대선자금 관련자 20여 명을 검찰에 고발하였으며, 같은 날 천정배 법무부 장관은 삼성 X파일에서 등장하는 검사 명단을 파악할 것을 지시하였다. 또한 같은 날 중앙일보는 ‘다시 한번 뼈를 깎는 자기반성 하겠습니다’라는 제목의 사설을 발표하였고, 삼성그룹도 대국민사과문을 발표하였다. 이에 한나라당과 민주당도 26일 삼성 X파일 사건에 대한 특검을 요구한다.

마. 그런데 삼성 X파일 사건이 취재되고 보도된 2004년~2005년은 삼성그룹의 정부를 포함한 사회 모든 분야에 대한 영향력이 크게 증가하고, 참여정부(2003년~2008년)에 의해서 삼성 주도의 신자유주의 경제체제가 고착되어가던 시기였다. 즉, 참여정부는 국민소득 2만 달러 시대론, 산업클러스트 정책, 동북아 중심 프로젝트, 기업도시 등의 정책을 삼성에서 차용해오거나 받아들여 대변하고, 진대제 삼성전자 부사장을 정보통신부 장관에 임명하고, 삼성 X파일 사건이 공개, 보도되기 직전인 2004년 12월 18일 홍석현 중앙일보 사장을 주미대사에 발탁하였으며,⁷⁾ 2005년 7월에는 국정원 최고정보책임자(Chief Intelligence Officer)에 삼성경제연구소 이연오 전무를 임명하여 정부 주요 부처의 핵심 포스트에 삼성그룹 출신 인사들을 앉혔다. 그리하여 참여정부의 정책은 ‘삼성의, 삼성에 의한, 삼성을 위한 경제정책’으로 불릴 지경으로, 삼성그룹은 참여정부 때, 그 규모와 집중도가 급격히 증가하여 한국을 넘어서 Global 기업이 되었다.

그와 같은 이유에서 노무현 대통령은 기회가 있을 때마다 ‘이제 권력은 삼성으로 완전히 넘어갔다’고 선언하였던 것이다. 하지만 위와 같은 사정에 따르면, 정확하게는 ‘권력은 시장으로 넘어간 게 아니라 삼성으로 넘어갔다’고 보아야 할 것이다.

그와 같은 시대적 배경 속에서 삼성 X파일 사건과 관련하여 위와는 다른 태도가 청와대, 정부에서부터 나타났다. 2005년 7월 25일 노무현 당시 대통령은 “도청은 부끄러운 일이며, 철저히 조사하라”는 지시를 내려 삼성 X파일 사건의 본질이 불법 정치자금 제공, 뇌물 공여가 아니라 도청이라고 규정,⁸⁾ 사실상 검찰 수사를 지휘하였고, 검찰은 다음날인 26일 X파일 사건에 대한 수사를 시작하면서 대검 특수부가 아닌 서울중앙지검 공안2부에 배당함으로써 불법 정치자금과 뇌물이 아닌 도청이 X파일 사건의 핵심이라는 노무현 대통령의 인식을 그대로 반영하였다. 그리하여 검찰수사는 7월 25일 X파일 사건의 제보자 박인회에 대한 출국금지 조치와 27일 통신비밀보호법 위반 혐의로 박인회에 대한 긴급체포, 공운영 안기부 미림팀장의 집 및 사무실에 대한 압수수색으로 시작되었다. 나아가

7) 한편 2004년 12월 17일자 중앙일보에는 ‘정부는 신임 주미대사에 내정된 홍석현 중앙일보 회장을 2006년 말 임기를 마치는 코피 아난 유엔 사무총장의 후임으로 적극 추천, 지원할 방침인 것으로 17일 알려졌다. 정부 핵심 당국자는 “홍 회장이 차기 유엔 사무총장으로서 가장 적합한 인물이라는 게 정부의 종합적인 판단”이라며 “홍 회장의 유엔 진출을 적극적으로 지원할 방침”이라고 밝혔다. 이 당국자는 “홍 회장의 주미대사 내정에는 이 같은 사정이 깊이 고려됐다”며 “홍 회장을 향후 유엔 사무총장으로 밀기 위한 정부 차원의 전략적 포석으로 보면 될 것”이라고 설명했다’라는 기사가 실렸다. 만일 삼성 X파일 사건이 공개되지 않았다면, 우리들은 지금 참여정부의 지원 하에 선출된 반기문이 아닌 汎삼성가의 홍석현 UN 사무총장을 목격하고 있을 수도 있는 것이다. 이상호 기자의 위 책에는 ‘참여정부의 홍석현 주미대사 임명 및 차기 유엔 사무총장 지원’이 박인회가 삼성 X파일 사건에 대하여 제보하게 된 중요한 동기였음을 밝히고 있다.

8) 노무현 대통령은 2005년 8월 8일 X파일 관련 간담회에서 “정경언 유착도 중요한 문제지만, 도청 문제가 더 중요하고 본질적”이라고 밝혀 그와 같은 인식을 다시 한번 분명하게 밝혔다.

7월 27일 천정배 법무부 장관과 문재인 당시 청와대 민정수석은 한나라당과 민주당이 논의하는 특별검사제 도입에 관하여 시기상조라는 입장을 밝혔다.⁹⁾

삼성 X파일 사건에 대한 여론, 국민의 법 감정에 반하는 청와대, 정부의 움직임은 결국 삼성의 영향력, 사회에 대한 지배력을 배경으로 한 것이다.

4. 삼성 X파일 사건에 대한 수사 및 재판을 통해 드러난 삼성의 사회적 지배

가. 앞에서 살펴본 것처럼, 삼성 X파일 사건의 보도 이후, 정치권, 언론사, 시민사회단체들은 X파일 제작 경위에 대한 수사뿐만 아니라 X파일에 담긴 중대한 범죄사실에 대한 수사도 착수해야 하고, X파일의 내용을 공개해야 한다는 입장이었다.

그러나 검찰은 2005년 7월 25일 삼성 X파일 사건의 제보자 박인회에 대한 출국정지 조치를 내리고, 26일에는 삼성 X파일 사건에 대한 수사를 대검 특수부가 아닌 서울중앙지검 공안2부에 배당하였으며, 27일에 통신비밀보호법 위반 혐의로 박인회에 대한 긴급체포, 공운영 안기부 미탐팀장의 집 및 사무실에 대한 압수수색 등을 하여, 삼성 X파일 사건의 불법 도청 및 도청 테이프의 유출 경위에 대한 수사는 신속히 진행하였다. 또한 X파일 사건을 최초로 취재, 보도한 이상호 기자를 참고인으로 소환하면서 언제든지 피의자로 형사처벌 할 수 있다는 의사를 비쳤다.

반면, 검찰은 삼성그룹의 대선 정치자금 제공, 최고위급 간부검사들에 대한 금원의 지급 등과 관련한 수사 부분에 대해서는 ‘X파일 자체가 도청이라는 위법 행위를 통해서 얻어진 불법 증거이므로, 독수독과(毒樹毒果) 원칙에 따라 이를 수사의 단서로 할 수 없다’¹⁰⁾, ‘내용에 대한 수사로 인해 더 큰 혼란을 가져 오느니 검찰이 국가의 안정을 도모한다는 거시적인 안목에서 내용 수사는 하지 않는 게 바람직하다’, ‘이미 X파일의 내용에서 확인되는 범죄사실은 공소시효가 도과하였으므로 수사할 필요가 없다’¹¹⁾는 등 국민의 강한 진상 규명 의지에 반하는 미온적인 태도를 보였고, 실제로 이학수를 소환하였어도 도청 피해 사실만을 조사하여 본격적인 수사 착수조차 하지 않았다.¹²⁾

9) 그 이후 삼성 X파일 사건과 관련한 일부 언론사의 보도 태도도 변화하기 시작한다.

10) 하지만 검찰 내부에서 X파일 수사에 대한 법리 검토 결과 2005년 8월 10일 수사 착수에 법률적 장애가 없다는 결론을 내렸으므로, 검찰 총장의 결단으로 충분히 수사를 할 수 있는 상태였다.

11) 그러나 만약 이학수와 홍석현의 대화 후에 실제로 금품 전달행위가 이루어졌거나 전달된 금품이 삼성의 비자금이었다면 그 중에는 아직 공소시효가 완성되지 않은 부분이 있을 수도 있었다.

12) 이와 관련하여 노회찬 전 국회의원에 대한 통신비밀보호법 위반 형사사건의 2심 판결(서울중

나. 이에 당시 법제사법위원회 소속 국회의원인 노회찬은 검찰이 삼성 X파일 대화내용 수사에 대하여 의지를 보이지 않는 이유에는 수사를 할 경우 전현직 검찰간부가 삼성으로부터 금원을 제공한 사실이 밝혀질 수밖에 없는 점을 우려해서라 판단하였고, 엄정한 수사를 하기 위해서는 특별검사제를 도입해야 한다고 생각하였다. 그리하여 전현직 최고위급 간부검사들이 삼성으로부터 금원을 제공 받은 구체적 내용을 공표하여 국민의 알 권리를 보장하고, 국민의 수사 열망을 결집시킬 필요가 있다고 판단하여 2005년 8월 18일 삼성 X파일 대화내용 속에 등장하는 검사 7인의 명단을 공개하게 되었다.

다. 그러나 삼성 X파일 사건에 대한 검찰의 수사 및 처분 결과는 국민의 법 감정과는 확연히 달랐다. 참여연대의 고발 후 142일간 수사하였다는 검찰은 2005년 12월 14일 수사결과를 발표하였는데, 그 내용은 삼성의 불법 대선 자금 제공 의혹과 관련해 삼성 이건희 회장에 대해서는 부실한 서면조사 외엔 직접 조사하지 않았고, 이학수, 김인주 등 삼성 관계자와 직접 자금을 전달하는 역할을 했던 홍석현 등에 대해서는 ‘사실 입증 불가능’, ‘공소시효 만료’를 이유로 무혐의 등의 불기소 처분을 내리는 것이었다. 물론 삼성 X파일의 대화내용 속에서 불법 정치자금의 전달 대상으로 등장하는 정치인들, 7명의 검사들에 대해서도 수사나 처분이 있지 않았다. 당시 서울중앙지검 2차장으로 삼성 X파일 사건을 총괄 지휘했던 황교안 현 법무부 장관은 수사발표 다음날 기자간담회에서 “삼성 이건희 회장에 대해서는 이름이 거론됐다는 사실만으로 소환할 수 없어 서면조사만 했다”며 “이 회장은 ‘누가 그랬다더라’는 전언 수준으로만 언급돼 있다. 홍석현씨나 이학수씨가 X파일 내용대로 진술했다면 이 회장도 소환했을 수 있었지만 그런 진술이 없었다”고 이야기를 하기도 했다.¹³⁾

양지방법원 2009. 12. 4. 선고 2009노520 판결)에는 “(다) 반면 검사는 안강민이 실제로는 삼성그룹으로부터 금품을 받지 않았다는 사실에 대한 수사와 입증을 해태하였다. 한국법음향연구소는 피고인이 이 사건 보도자료를 공개하기 전인 2005. 6.경 이 사건 녹취록의 작성근거가 된 녹음테이프를 분석하여 대화당사자가 홍석현과 이학수라는 내용의 감정서를 작성하였다. 그럼에도 검사는 수사단계에서 이 사건 고소인인 안강민에 대해 한 차례 조사하였을 뿐, 홍석현과 이학수에 대한 수사는 전혀 하지 않았으며(법원에 제출된 이 사건의 증거기록은 총 230쪽에 불과하다.), 기소 후에도 원심에서 안강민을 증인으로 신청하는 외에는 위와 같은 입증을 위한 노력을 전혀 하지 않았고, 오히려 피고인이 이학수와 홍석현을 증인으로 신청하였다.

(라) ... 이 법원 2008고합366호 사건(소위 삼성 특검 사건)에서 홍석현은 특별검사보로부터 조사를 받으며 이학수와 이 사건 녹취록 기재 내용의 대화를 한 적이 없다고 진술하였다. 위 진술은 앞서 본 한국법음향연구소의 감정결과와 배치되나, 홍석현은 이 부분에 대해 근거를 제시하거나 합리적인 설명은 하지 않은 채 단지 “위 녹취록의 내용 상당 부분이 사실과 다르고 국가기관이 정보를 보고하면서 상당부분을 날조할 수 있다고 봅니다”라는 진술만을 하였다”라는 판시가 있다.

- 13) 한국일보 2013년 10월 4일자에는 ‘황교안 법무부 장관이 부장검사로 재직할 당시 성매매 사건 수사 대상에 올랐던 삼성그룹으로부터 1,500만원 상당의 상품권을 받았다는 의혹이 제기됐다’라

그런데 검찰이 삼성 X파일의 대화자들 및 등장인물들에 대한 불기소 처분의 근거가 된 ‘사실 입증 불가능’은 대화내용의 사실 여부에 대한 철저한 수사, 대화자들 및 등장인물들에 대한 제대로 된 수사도 하지 않은 상태에서는 이유가 될 수 없는 것이고, ‘공소시효 만료’도 대화내용 중 일부의 경우에는 그 이행 여부와 제공된 금원의 액수, 출처 등에 따라 2005년 12월경에도 공소시효가 남아 있을 수 있다는 점에서 근거가 될 수 없는 것이었다.¹⁴⁾

반면 검찰은 삼성 X파일의 대화내용을 보도한 MBC 이상호 기자와 월간조선 김연광 편집장을 통신비밀보호법 위반으로 불구속 기소하였고, 2007년 5월 21일에는 노회찬 의원에 대해서도 통신비밀보호법 위반 등으로 기소하였다. 결국 삼성 X파일 사건을 보도한 기자와 법제사법위원회 소속으로 검사들에 대한 수사를 촉구한 국회의원만 사법처리를 받는 ‘비상식적인’ 결론만을 내놓고 삼성 X파일 사건 수사는 막을 내린 것이다.

라. 삼성 X파일 사건에 대한 검찰의 수사 및 처분 결과가 위와 같이 나온 배경에는 이미 삼성자본의 영향력이 전 사회를 지배하고 있고 청와대, 정부조차 국민들의 철저한 수사, 관련자 엄벌이라는 요구와는 다른 움직임을 보이는 시대적, 정치적 상황을 배경으로 하여 자신들조차도 삼성 X파일의 내용과 무관하지 않고, 여러 인적 네트워크로 삼성의 변호사들과 연결되어 있던 검찰이 가지는 태생적이고, 주체적인 문제점이 자리 잡고 있었다고 보인다.

이와 관련하여 참여연대는 이미 2005년 8월 1일 삼성그룹 구조조정본부 법무실장인 이종왕 변호사는 이종백 서울중앙지검장과 사법연수원 동기이고, 그룹 구조본 부사장인 서우정 변호사도 수사 담당 부장인 서창희 공안2부 부장과 법무부에서 함께 근무했으며, 구조본 상무인 김수목 변호사는 수사팀을 지휘하고 있는 황교안 서울지검 2차장과 대검에서 함께 일했고, 또 서창희 부장과는 부산지검 울산지청에서, 정재호 특수3부 부부장검사와는 옛 서울지검 북부지청과 대검에서 함께 근무했으며, 구조본 상무대우인 엄대현 변호사 삼성 X파일 사건의

는 기사가 실렸다. 삼성 구조본 법무팀장 등을 지냈던 김용철 변호사가 쓴 『삼성을 생각한다』(사회평론, 2010년) 제190면에는 이와 관련하여 ‘사건이 조용히 마무리되었다’라고 기재되어 있다. 한편 황교안 장관은 한국일보의 위 기사와 관련하여 손해배상 및 정정보도 청구소송을 제기하여 현재 그 소송이 진행되고 있다.

- 14) 이와 관련하여 노회찬 의원에 대한 위 2심 판결은 “그러나 앞서 본 바와 같이 이 사건 녹취록의 대화내용은 삼성그룹의 검사들에 대한 조직적인 금품 전달이 그 대화 전에도 이루어졌고 또 그 후에도 이루어질 것이라는 점에 대한 합리적이고 근거 있는 추정을 가능하게 하는바, 만약 위 대화 후에 실제로 금품전달행위가 이루어졌다면 그 중에는 아직 공소시효가 완성되지 않은 부분이 있을 수도 있었으며, 그러한 부분 중에 피고인이 이 사건 보도자료를 인터넷에 게재한 2005. 8. 18. 무렵에는 공소시효 완성이 임박한 피의사실도 존재했을 가능성이 충분히 있었다”라고 판시하고 있다.

주임검사인 김병현 공안2부 검사와 대구지검 경주지청에서 함께 근무했다면서 “삼성그룹의 고위 관료, 법조인 영입은 기업 경영상의 필요보다는 일종의 로비스트로 고용하는 것이 아닌가 하는 비판이 제기되어 왔다”며 “도청 수사팀 및 지휘 라인에 있는 10명의 검사와, 검찰 출신 삼성 변호사의 경력 비교는 이런 우려가 근거 있음을 보여준다”라고 밝힌 적이 있다.

마. 법원의 판결도 일부 하급심 법원의 판단을 제외하면 국민의 법 감정과 달랐던 것은 마찬가지였다. 아래에서는 삼성 X파일 사건에 대하여 형식적, 제도적으로는 최종 판단이라고 할 수 있는 법원의 판결 내용에 대해서 구체적으로 살펴보기로 한다.

먼저 삼성 X파일 사건을 보도한 MBC 이상호 기자와 월간조선 김연광 편집장에 대해서, 서울중앙지방법원의 1심 판결(2006. 8. 11. 선고 2006고합177 판결)은 X파일에 담긴 내용이 민주적 기본질서의 근간을 이루는 중요한 공익적 사항과 직결되어 있어 이를 보도하는 것이 부득이하였고, X파일 사건 보도가 통신비밀보호법 제16조 제1항 제2호의 구성요건에 해당하지만 전체적으로 보도 목적의 정당성, 법익의 균형성, 수단의 상당성 및 비례성 등의 요건을 모두 충족하여 위법성이 조각된다고 판시했다. 이에 이상호 기자에게는 무죄를 선고하였고, 김연광 편집장에게는 목적의 정당성은 인정되나 수단과 방법에 있어서 상당성과 비례성을 갖지 못한다고 하여 유죄를 인정하면서 그 선고를 유예하였다.

하지만 서울고등법원의 2심 판결(2006. 11. 23. 선고 2006노1725 판결)은 X파일 사건의 대화내용이 국가의 안전 보장, 사회질서의 수호 등을 위해 부득이하게 보도할 수밖에 없는 대상으로 평가할 수 없고, 실명을 공개하면서 보도한 점, 대화내용의 배경이 8년 전의 대선정국인 점, 불법에 오염되지 않은 자료를 발굴, 보도하지 않은 점 등을 이유로 수단·방법의 상당성, 긴급성, 보충성의 요건을 충족치 못했다고 판단하면서 이상호 기자 또한 유죄로 판단하고 형의 선고를 유예하였다.

마지막으로 대법원은 전원합의체 판결(2011. 3. 17. 선고 2006도8839 판결)로서 2심 판결이 정당하다며 피고인들의 상고를 기각하고 2심 판결을 확정하였다.

이미 이상호 기자 등에 대한 대법원 전원합의체 판결이 있는 이상 대화내용 속에 등장하는 전현직 최고위급 검찰간부들의 실명을 공개하며 수사를 촉구하였던 노회찬 의원에 대한 법원의 최종적인 판결은 예정된 것이나 마찬가지였다. 서울중앙지방법원의 1심 판결(2009. 2. 9. 선고 2007고단2378)은 녹취록상 떡값을 지불할 예정에 관한 것으로 실제로 지급하였다는 내용이 아님에도 실제로 지

급받았다는 사실을 암시하여 발표하였고, 그 내용이 불법 도청에 의하여 취득되어 진실성을 확인할 수 없으며, 발표하는 내용이 허위라는 인식이 있었고, 그 내용을 진실한 사실이라고 믿을 만한 상당한 이유도 없으며, 보도자료를 배포하고 인터넷 홈페이지에 게재한 것이 수단과 방법의 상당성, 보충성의 요건을 갖추지 못해 형법 제20조의 정당행위에 해당하지도 않고, 국회의원의 면책특권에 해당하지도 않는다면 명예훼손죄와 통신비밀보호법 위반죄로 유죄를 선고하였다.

반면 서울중앙지방법원 항소부의 2심 판결(2009. 12. 4. 선고 2009노520)은 녹취록에서 언급한 인사의 직책 등의 내용이 사실과 일치하고 언급된 표현 등을 종합하여 판단할 때 녹취록이 일반인이라면 사실이라는 강한 추정을 품을 수밖에 없고, 검사측에서 녹취록에 언급된 전직 검사들이 금품을 받지 않았다는 입증을 게을리 하였으며, 삼성측에서 금품을 제공하지 않았다는 입증도 게을리 하였다는 점을 지적하면서 피고인은 형법 제310조의 위법성 조각사유에 해당하여 명예훼손죄에 해당하지 않아 무죄라고 판결하였다. 또한 기자들에게 보도자료를 배포한 부분에 대하여는 국회 내에서 행해진 국회의원의 활동으로 보아 면책특권이 적용되어 공소를 기각하였고, 인터넷에 명단을 공개한 점에 대해서는 형법상 정당행위를 인정하여 결국은 공소사실 전부에 대하여 무죄, 공소기각을 선고하였다.

하지만 대법원 판결(2011. 5. 13. 선고 2009도14442)은 다시 국회의원 회관에서 보도자료를 배포한 행위에 대해서는 국회의원의 면책특권에 해당하는 직무수반행위라고 판단하여 명예훼손 및 통신비밀보호법 위반혐의의 공소를 기각하였지만, 인터넷에 명단을 게재한 행위에 대하여 형법 제20조 정당행위로 판단한 원심에 대해서는 불특정 다수가 볼 수 있는 인터넷에 실명을 게재한 행위는 방법의 상당성을 결여하였고, 명단이 공개하여 발생하는 이익과 통신비밀을 유지하여 발생하는 이익과의 이익형량에서 전자가 우월하다고 볼 수 없기 때문에 법익의 균형성도 결여하였다고 보아 정당행위에 해당하지 않는다고 판단하였고, 결국 인터넷 홈페이지에 명단을 게재한 부분에 대해서는 유죄 취지로 파기·환송하였다.

그에 따라 서울중앙지방법원 항소부는 대법원 판결과 같은 취지로 2심 판결(2011. 10. 28. 선고 2011노1583 판결)을 하였으며, 대법원도 피고인의 재상고를 기각하는 판결(2013. 2. 14. 선고 2011도15315 판결)을 하였는바, 이에 노회찬 의원은 징역 4월에 집행유예 1년과 자격정지 1년이 확정되었고, 국회의원직을 상실하였다.

바. 이상과 같은 삼성 X파일 사건과 관련한 법원의 판결에 대한 분석과 평가는 법학자, 법조인들의 판례 비평에 맡기고자 한다. 하지만, 국민의 여론, 법 감정과 다른 판결이 나온 것은 위에서 살펴본 삼성 X파일 사건의 취재, 보도, 공

개, 수사, 기소를 둘러싸고 있는 있던 삼성의 사회적 지배력이 최종적으로 도달한 결과라는 점을 부인할 수는 없을 것이다. 그리고 법적인 관점에서 볼 때의 삼성 X파일 사건의 본질, 보도 및 공개의 정당성에 대해서는 이상호 기자 등에 대한 대법원 전원합의체 판결에서 대법관 박시환, 김지형, 이홍훈, 전수안, 이인복의 다수 의견에 대한 반대 의견 중 일부를 옮겨놓는 것으로 대신한다.

“이 사건 도청자료에 담겨 있던 대화내용은 주로 공소의 2와 공소의 1 사이에서 논의된 대통령 선거정국의 기류변화에 따른 여야 대통령 후보 진영에 대한 국내 굴지대기업의 정치자금 지원 문제와 정치인 및 검찰 고위관계자에 대한 이른바 추석떡값 등의 지원 문제로서, 이를 통하여 위 대기업이 대통령 선거정국에 영향력을 행사하고 그 과정에서 공권력 행사의 일선에 있는 검찰조직에 대한 영향력 강화를 도모하고 있는 것으로 여겨질 수 있는 내용들이다. 대통령 중심제를 채택하고 있는 우리 헌법상 대통령 선거는 국민이 자신의 주권을 행사하는 중대한 의미를 갖는 정치행위로서 헌법에서 규정한 선거 원칙에 따라 공명·정대하게 치러져야 하고, 모든 형사사건의 최종적·독점적 수사권과 기소권을 행사하는 검찰조직은 국민의 명령에 복종하는 수명자로서 그 누구보다도 법을 준수하여야 하며 그 직무의 엄결성이 보장되어야 하는바, 불법적인 방법을 통해 대통령 선거와 검찰조직에 영향력을 미치려는 행태는 민주적 헌정질서의 근간을 해치는 것으로서 매우 중대한 공공의 이익과 관련되어 있다고 할 것이다. 다수의견은 위 대화가 이 사건 보도 시점으로부터 약 8년 전에 이루어졌음을 이유로 시의성이 없어 공적 관심의 대상이 아니라고 하나, 그 이후로 재계와 정치권 등의 유착관계를 근절할 법적·제도적 장치가 확립되었다고 보기 어려운 정치환경이나 위 대화 속에서 정치자금 제공자로 거론된 대기업이 우리 사회에 미치는 영향력 등을 고려하면, 이 사건 도청자료의 공개를 통해 제기된 재계와 언론, 정치권 등의 유착 문제가 단지 과거의 일이라는 이유로 시의성이 없다고 평가절하 할 수는 없다.”

5. 마치며

가. 삼성자본과 언론/정치/검찰의 유착, 불법적인 대선 자금 및 뇌물의 제공을 만천하에 밝힌 삼성 X파일 사건과 관련하여 그를 보도한 기자, 검사들의 실명을 공개한 국회의원은 처벌된 반면 삼성 X파일의 대화자들, 대화내용, 등장인물들에 대해서는 제대로 수사되지도, 그에 상응하는 정치적·사법적 책임도 묻어지지 않았다.

그와 같은 부당한 결과에 도달하는 과정에는 2000년대를 통과하면서 완전히 확립된 삼성의 한국 사회 전반에 대한 지배와 영향력이 사회적, 시대적 배경이

되고, 언론, 정치, 사법에 대한 거대한 자본력, 인적 네트워크에 기반한 포섭과 압박, 전문가들의 입을 통해 사실상 삼성에서 제공하는 논리가 작용하였을 것이다. 한편 그 과정에는 언론, 정치, 사법 내부에서 여러 네트워크로 삼성과 인연을 맺고 삼성에 의해서 관리되던 소위 ‘삼성 장학생들’ 또는 공적 의무와 본분을 잊고 언제든지 삼성 품으로 달려갈 준비를 하고 있던 ‘삼성 이직준비자들’이 삼성의 사회적 지배, 논리가 관철되고 전달되는 통로로서의 역할을 하였을 것이다.

나. 한편 삼성 X파일 속 이학수, 홍석현의 대화 당시인 1997년 삼성자본은 소위 ‘보혐료’라고 생각하면서 자신의 영향력을 유지, 확대하기 위하여 대선 후보에게 불법 정치자금을 제공하고, 최고위급 간부검사들에게 금원을 지급하는 내용의 불법행위를 지시, 논의, 이행을 확인하였으며, 그 과정에서 ‘삼성 장학생들’은 자신의 사회적 위치를 확인하고 미래의 위상을 보장받는다고 생각하면서 삼성의 관리대상이 되었을 것이다. 하지만 삼성이 주도한 신자유주의가 확립된 2000년대를 거치면서 소위 ‘삼성 이직준비자들’¹⁵⁾ 또는 ‘삼성의 미래의 乙들’은 자발적으로 물질적 생존을 위하여 삼성의 자본력에 포섭되기를 희망하거나 삼성과 거래관계를 터기를 희망하며 삼성에 이익이 되는 정책, 논리를 개발, 전파하고, 취업과 거래에 도움이 되는 경력을 쌓는 모습을 보인다는 점에서 이전보다 훨씬 더 강화된 형태의 삼성의 자본적 지배가 완성되었다고 할 것이다.

다. 결국 삼성 X파일 사건이 처음 제보된 2004년 10월부터 그에 대해 보도를 한 2005년 7월을 거쳐 노회찬 의원에 대한 유죄가 확정되어 의원직을 상실한 2013년 2월까지의 전 과정과 결과는 안진걸 경제민주화국민운동본부 사무처장의 “특정 기업이 떡값이라는 이름의 뇌물로 검찰권력을 길들이려 했다면 뇌물을 주고받은 이들을 엄중히 처벌해야 한다는 것이 국민적 상식인데, 이를 고발한 언론인과 야당 국회의원만 처벌하고 정작 뇌물을 주고받은 사람에 대해서는 제대로 된 수사조차 하지 않았다. 상식과 정의가 완전히 거꾸로 선 사례로 남을 것이다”라는 발언처럼 권악징선(勸惡懲善)의 대표적 사례가 되었다. 그에 따라 오히려 삼성자본의 전사회적 영향력만을 확인시켜줌으로써 현상적으로는 삼성과 연결되면 문제되지 않는다든지, 삼성에 부정적 내용은 언론에 나올 수 없다든지 또는 삼성에 맞서는 자만 피해를 입을 수 있다는 이데올로기만 확산되는 결과를 가져왔다 볼 수도 있다.

15) 삼성 이직준비자들이 이직에 성공하였을 경우 삼성으로 더 많은 이권, 자원, 혜택을 가져오기 위해 기존 근무처에서의 관계와 경험, 정보를 정상적이지 않은 방법, 최소한 기회의 평등에 맞지 않는 방법으로 이용할 가능성이 높다는 것은 분명하다. 이와 관련하여 한겨레신문은 2014년 2월 12일자 기사에서 2001년~2013년 12년간 고위공무원 182명이 삼성행을 함으로써 그를 통하여 삼성은 정부의 기업정책에 입김을 넣었다고 밝히고 있다.

하지만 삼성 X파일 사건은 삼성자본의 한국사회에 대한 과도한 영향력, 지배가 부정적일 뿐만 아니라 불법적이며, 한국사회의 정상적인 성장과 발전을 위해서도 장애가 된다는 점을 국민적으로 인식하게 되는 계기가 되었다. 시작은 그곳에서부터이다. 노회찬 전 의원이 1년 전 대법원 판결로 의원직이 상실되던 날 하였던 “오늘의 대법원 판결은 최종심이 아니다. 국민의 심판, 역사의 판결이 아직 남아 있다”라는 말처럼 삼성 X파일 사건으로부터 시작된 삼성자본의 불법, 부정에 대한 국민의 심판, 역사의 판결은 사회 전 부분에서, 새로운 형태로, 새롭게 시작되고 있다 할 것이다.

정부-기업관계의 변화와 ‘삼성공화국’론 :의료민영화를 중심으로

송태수 (한국산업노동학회)

1. 들어가는 말

발전국가론의 주장처럼 한국을 위시한 동아시아 발전국가들이 상당 정도 발전한 산업국 대열에 올라섰지만, 경제발전을 위한 국가의 역할은 아직도 필요로 된다. 지속 가능한 경제발전이 가능하기 위해서는 시장에만 맡길 수 없다는 점은 분명하다. 경제민주화 주장도 그 요청의 하나이다. 하지만 선거가 끝나자마자 경제민주화 주창자 이자들은 경제 사령탑에서 사라지고 이전 정부의 경제정책 곡간에 있던 것들이 재포장돼 모습을 드러내고 있다. 또 다시 위기론과 그 극복을 위해서는 신성장동력 산업을 발굴·지원·육성하는 정책이 제시돼야 한다며 ‘서비스산업선진화’가 그 하나로 제시되었다.

반(反)노무현으로 당선되고 집권 기간 내내 일관해왔던 이명박 정부도 ‘서비스산업선진화’라는 노무현 정부의 정책을 일관되게 고수해왔고, 현 박근혜 정부도 들고 나왔다. 지난 10여 년 동안 금융 허브’, 동북아 금융 중심지’ 등으로 이름만 조금씩 바뀌었을 뿐, 노무현, 이명박 정부는 일관되게 금융·서비스산업 육성 정책들을 추진해왔고, 그 하위 범주에는 의료민영화가 포함되어 있었던 것이다. 이 기획은 금융·경제부문에 한정되는 것이 아니라 공공·사회부문에 근본적인 구조 개혁을 가져오는 국가개조의 성격을 보인다. 서비스산업을 전략산업으로 첨단화해서 세계자본주의에 깊숙이 편입하려 했던 노무현 정부는 서비스산업 선진화를 통한 경제발전을 추진했다. 그리고 그 일환으로 2004년 10월에 「경제자유구역법」을 제정하여 외국의료기관의 내국인 진료를 허용함으로써 영리법인화를 부분 허용하였고, 건강보험 당연지정제 폐지의 가능성을 열었다. 이것이 바로 의료민영화의 시발점이었다.

이러한 의료민영화의 밑그림 작업에서부터 그 구체적 추진 과정에 삼성이 깊숙이 개입해 있다는 것은 이미 일찍이 알려진 바이다. 본고에서는 정책생산 및 결정과정, 정부부처 간 영향력의 변화 과정, 관료제의 변화 등을 ‘의료민영화’를 중심으로 살펴본다. 특히 김영삼 정부와 1997/98년의 환란을 거치면서 관료제도는 이전의 권위주의 개발국가에서 급격히 변화하여 신자유주의적 경제관료의 주도성이 가일층하게 된다.¹⁶⁾

● 왜 관료들이 아무런 긴장감 없이 특정 재벌 정책을 일방적으로 옹호하는가?

재벌 이해관계 중심적, 재정부 주도적 (경제)정책 관철 구조가 낳는 문제점

- 공익적 가치가 부정되고 실현될 수 있는 통로의 절멸
- 국가적 공권력의 정당성(선거를 통해 국민대중에 의해 선출되어 권력을 위임받음)이 부정됨

* 행정에 대한 통제력을 전제로 행정수반 선거를 통한 피위임의 무기력화

* 정부=관료집단으로 되는 상태에서 관료집단에 대한 통제력을 상실한(?) 정치의 문제

(사회적 헤게모니를 획득하지 못한 상태에서 선거민주주의의 역설?)

2. 권위주의 발전국가와 신자유주의적 국가주의

1) 권위주의 발전국가에서 정부-기업 관계

‘개발독재’는 한국의 극단적 근대화 시대를 집약하는 핵심어이며 박정희 시대 18년을 꿰뚫는 키워드라고 해도 과언이 아니다.¹⁷⁾ ‘개발독재’란 “경제성장을 위해서는 정치적 안정이 불가결하다는 이유로 정치 참여를 크게 제한하는 독재를 정당화하는 체제”(高橋進, 1980)라고 할 때, “한국에서는 박정희 대통령이 집권한 1961년부터 1979년까지를 개발독재의 시기라고 할 수 있다.”(두산백과사전) 하지만 박정희 사후 광주민주화운동을 물리력으로 짓밟고 집권한 전두환 정권에서도 취약한 정통성을 만회하기 위하여 권위적 자원동원체제를 유지하며 성장 중심 개발주의에 집착했다.¹⁸⁾

16) 사회적 헤게모니를 확대하는데 실패한 김대중 정부는 야당의 압박 속에서 “의원 빼내기 등의 현실정치(Realpolitik)적 수단을 통해 국회를 장악하고 행정부의 관료적, 기술적 통치합리성에 의지하게 되었다. 그 결과 경제정책의 주도권은 청와대가 아닌 재정경제부와 금융감독위원회에 있었다. 한 예로 김대중 정부 하에서 사실상 구조개혁을 설계하고 지휘한 이헌재가 김대중 대통령과 독대한 적은 단 한번, 그것도 10분에 불과했다(김수길 외 2003). 김대중 정부 하에서 문화적, 정치적 표현의 자유가 확대된 것은 사실이었지만, 관료주도적 경제위기 대처란 결국 경제문제에 있어서만큼은 ‘통치합리성’과 ‘경제논리’가 민주주의를 압도하는 권위적 의사결정을 의미하였다.”(지주형, 2009: 187; 김수길 외. 2003. 「금고가 비었습니다: DI 정권 5년의 경제실록」. 서울: 중앙M&B)

17) 이병천, 2003. 개발독재의 정치경제학과 한국의 경험, 「개발독재와 박정희 시대」, 창비사.

18) “엄밀한 의미에서 개발독재의 시기는 박정희 대통령이 집권한 시기로 국한하여 이야기하기도

“고성장의 비밀은 재벌편향적인 고특권의 계급적 유인구조와 이익의 재벌화에 있었다. 재벌의 특권은 금융재정적 특혜, 외자배분, 진입제한, 국내시장의 보호와 독과점, 소유=경영자의 재량적 통제권과 무책임 불투명, 노동자와 소비자대중의 참여와 분배 균점에 대한 억압, 지역간·부문간·기업간 불평등 그리고 대대적인 환경파괴 등으로 광범하게 걸쳐있다.”¹⁹⁾

‘국가와 자본의 권력동맹에 의한 억압과 이데올로기의 양 날개 통제전략’(이병천, 2006: 131)

국가와 재벌의 동맹은 민간의 자율적 책임규율과 제도적 조절능력을 배양하는 ‘제도 증진적’ 구조가 아니라, 그것을 가로막고 왜곡하는 ‘제도억압적’ 구조를 가지고 있었다. 이 약점은 이후 포스트개발주의 시대 대안경제 모색에도 심각한 제약을 부과했다.(이병천, 2006: 135)

박정희 정부 시기의 정치와 통치는 대체로 권위주의, 반공주의와 국가안보, 성장지향적 개발주의로 요약된다(조희연, 2007; 지주형, 2009: 182-186). 한국 행정제도는 식민통치에 의해서 제도가 강압적으로 도입됨으로써 시작되었다. 자체의 전통적 가치와 조직적 특성을 띠는 새로운 근대적 관료조직으로서의 균형이 취해지기 전에 일본에 의해 강요된 행정제도는 일본과의 형식적 유사성을 낳았는지 모르나 실질적으로는 근본적 차이를 가져 왔다. 우선 한국 관료는 일본의 통치 하에서 기회주의적 사고와 함께 일제하의 봉사와 민족적 이익 사이에 끊임없는 갈등을 느껴야했다. 이러한 유산은 해방 이후의 불안정한 정치적 상황에서 자체 자주성이 결여된 한국 관료제를 더욱 불안정한 조직으로 만들었으며, 이승만 정권은 자신의 취약한 국내정치적 기반을 관료를 장악하는 방식으로 보완하려 하였고, 이에 따라 친일 잔재를 완전히 청산하지 않은 관료들로부터 자신에 대한 충성 경쟁을 유발하는 방식으로 활용하였던 것이다. 이로 인해 관료집단은 한국 건국 이후 외부의 힘에 크게 의존적·유동적이며 베버(Weber)적 의미에서 집단적 응결성이 강한 응집적 실체로서 관료제를 형성하지는 못했다. 즉, 한국 관료집단은 일찍이 형성과정에서부터 외부로부터의 침투가 가능한 조직으로 만들어졌다.²⁰⁾

하지만 이러한 전통은 적어도 전두환, 노태우 대통령 시기까지 이어졌다고 할 수 있다. 또한 이 시기는 냉전-분단체제를 활용한 체제 경쟁적 또는 대결적 동원 모델이었으며, 그 국가민족주의는 냉전반공주의와 공고히 결합되어 있었다.”(이병천, 2006) 하지만 관료집단을 위시한 정부와 선출직 행정수반 및 행정수장들을 위시한 정치권력과의 관계를 구분할 때, 노태우 정부는 제외되는 것으로 사료된다.

19) 이병천, 2006. 반공 개발독재와 돌진적 산업화: ‘한강의 기적’과 그 딜레마 「시민과 세계」, p.130.

20) 하용출 1996, “산업화와 한국 관료제의 탈관료화” 「정신문화연구」 19권1호(통권62호), 52-53

이후 등장한 박정희 정부는 군부 엘리트의 합리적 조직방식·운영의 경험에 근거해 관료집단에 대해 우월적 지위에서 관료집단을 장악하는 방식으로 운영하였다. 게다가 정치적인 측면에서 장기집권을 위하여 1970년대의 유신헌법 개정 및 긴급조치 등 초법적 수단을 내용으로 한 권위주의적 군사독재를 특징으로 하였다. 신속한 개발과 성장을 국가적 가치로 내세우고 이를 실현하기 위해 정치적 권위주의 방식으로 관료집단을 장악하는 정치프로젝트의 추동력은 청와대를 중심으로 나오는 것이었다. 경제기획원과 같은 근대화에 대한 강력한 의지를 가진 관료집단이 청와대의 집중적 권력집단의 통제에 따라서 일부 재벌에게 자원을 배타적으로 배분하는 일방적인 권위주의적 발전국가체제였던 것이다. “박정희 정부의 반공적 국가권위주의 정치체제는 국가계획과 금융억압 등을 내용으로 하는 개발주의 통치체제와 조응하였다. 따라서 금융통제에 의한 자원배분과 투자조정이 정치권의 저항 없이 매끄럽게 이루어질 수 있었다”(지주형, 2009: 194).

60년대부터 시작된 급격한 산업화는 금융의 국가 통제와 실용주의적, 특수주의적 정책 집행의 특성 등을 통해 일체성과 자주성이 결여된 행정체제가 국가 권력을 자의적으로 행사할 수 있는 가능성을 높여 주었다. 권위적 정치 지도자의 경제·산업 및 사회적 후진성에 대한 깊은 인식과 이를 단숨에 극복하려는 긴박성, 국가에 의해 창조되어야 할 정도로 허약한 기업 등의 여건은 지역중심적 인사체제로 인해 더욱 더 관료의 외부에 대한 독립성과 자립성을 파괴하고 베버의 관료제 모델이 형성되는 것을 막았다. 국가가 시장을 적극적으로 조직화해야 하고, 축적 계획의 성격과 그것을 집행할 수단이 관료에 의해 새로 창조되어야 하는 후발 산업화 사회에서 국가는 사적 자본과의 밀접한 연관관계를 갖추게 되었고, 그것은 격리된 실체로서보다는 사회 속에 더욱 깊이 밀착되어 있는(embedded) 국가를 요구했던 것이다.²¹⁾

관료제는 이렇게 외부 권력에 - 청와대 중심의 정치권력과 정치권력이 맺고 있는 개별 사적자본과의 관계에 따라 형성되어 있는 권력 - 의해 통일성과 프로페셔널리즘을 결여한 채 외부의 힘에 흔들렸던 것이다. “원칙 없는 인사와 빈번한 정책 변경은 한국행정체계를 내부적으로 파괴하는 원인이 되었다. 그것은 외부의 힘이 내부 인사에 영향을 줌으로써 내부 세계의 단결이 깨지고 이로서 조직 목표의 합일성 추구를 어렵게 만들었다. 한마디로 한국 행정 체계는 외부 영향에 의해서 좀먹어 내부가 잠식된 空洞化 체제로 변화되어간 것이다.”²²⁾

21) 에반스는 시장과 자본주의적 축적을 뒷받침하는 국가의 능력은 집단적인 응집적 실체로서 관료제에 의존하고 있으며, 이 응집성은 공직자가 주변 사회의 요구로부터 어느 정도 격리될 것(insulation)을 요구한다는 베버의 관료제 모델이 후발 산업화 국가에서는 효과적일 수 없다고 말한다(하용출 1996, “산업화와 한국 관료제의 탈관료화” 「정신문화연구」 19권1호(통권62호), 52-53).

22) 하용출 1996, “산업화와 한국 관료제의 탈관료화” 「정신문화연구」 19권1호(통권62호), p.53

삼성의 이병철 회장은 어려운 여건 하에서도 ‘경제대통령’이라는 호칭이 따라붙을 정도로 삼성의 경제권력은 막강하였다(이용우, 2012: 137).²³⁾ 1967년 대선을 앞둔 시점에서 터진 한국비료 밀수사건도 청와대가 “대통령의 정치자금 마련하기 위한 목적으로 삼성을 앞세워 막무가내로 밀수를 조장”한 것이었다(이용우, 2012: 85).²⁴⁾ 박정희 정부는 산업발전을 선도하면서 일부 재벌에 자원을 배타적으로 배분함으로써 민간부문과의 특수한 관계를 발전시켰다. 박정희 정부 하 개발독재 국가체제하에서는 “시민사회 및 민간부문의 저성장과 국가부문의 과대성장, 즉 국가에 의한 강제 및 동원, 그리고 의사결정 및 자원배분에 관한 권위적인 정치/통치권력(반공권위주의 정치와 개발국가주의 통치) 사이에 일정한 정합적 관계가 있었다”고 할 수 있다. 즉, “강한 국가-약한 사회의 관계에서는 국가목표에 사회/경제적 기관들(기업, 금융, 노동)을 종속시키는 권위주의적 대표 형태와 개발주의적 개입 형태가 국가자율성과 국가역량을 강화했던 것이다”(지주형, 2009: 195).

당시의 관계를 잘 드러내주는 말을 현대 정주영 회장의 진술에서 확인할 수 있다. “나 개인적으로 매해 3공화국에서는 10억원, 5공화국에서는 50억원, 그리고 6공화국(노태우 정부)에서는 100억원을 통치자에게 건네줬다.”(조선일보, 1992.1.9.) 대통령 직선제라는 정치적 민주주의가 도입되면서 1988년 노태우 정권 당시 어떠한 사업이라도 따내기 위해서는 도장을 200곳이나 찍어야 할 정도의 체계가 도입됐다고 한다. 하위직 관료들도 거부권을 가지게 되었고, 경제의 규모도 커지기 시작했다. 한 사업가의 증언에 따르면, “1980년대 말 노태우와 90년대 초 김영삼 정권은 너무 많은 ‘민주주의’를 세워서, 공장을 하나 세우려고 하면 100개 이상의 뇌물봉투를 준비해야 했다”고 한다. ‘박정희나 전두환 정권 동안에는 전혀 일어나지 않았던 상황’이 발생하게 된 것이다. 박정희 전두환 두 전 대통령은 중간사람(middleman)을 배제한 상태에서 최고위급들 사이에서 만날 수 있었고, 돈은 이들에게 직접 지불하면 되었고, 중간의 관료주의에 대해 걱정하지 않아도 되는 상태였던 것이다. 하지만 이런 상황은 노태우 정권에 와서 바뀌었다. 그리고 김영삼 정부에 와서도 이런 변화된 추세는 지속되었다. 1997년 한보그룹이 무너질 즈음 한보 계좌로부터는 1.5~2조원(10억 달러 이상)이 정·재계 엘리트들 주머니 속으로 들어가야 했을 정도이다.²⁵⁾ 1999

23) 이용우. 2012. 「삼성家の 사도세자 이맹희」 평민사

24) 1966년 9월 20일에는 한국비료 밀수사건의 전말을 처음부터 알고 목인해왔던 장기영 경제기획원장관(전 「한국일보」 사주)이 ‘꼬리자르기’ 차원에서 삼성을 국사범으로 몰아 비난하는 기자회견을 자청한 후, 한국비료의 국가헌납을 강요하기도 했다. 하지만 이듬해 이를 무시하고 ‘한국비료’를 헌납하지 말고 전문경영인(CEO) 성상영에게 맡기라고 이후락이 제의하는 정도였다.

25) David Kang, 2009: Bad Loans to Good Friends: Money Politics and the Developmental State in Korea, International Organization, Vol.56/No.1, Winter 2002, p.197). 노태우 전대통령 비자금 수준이나 조성 방식 등에 대해서는 하종대, 1998. “노씨 비자금 8천억 넘는다-노태우 전 대통령 비자금 사건 수사비화”(신동아, 1998/3).

년 미국계 조사기관의 여론조사에 따르면, 교육계만 5년 전에 비해서 나아졌을 뿐, 나머지 분야 - 연예·오락, 법조, 정부관료, 비즈니스 - 에서는 응답자의 42%가 이전과 같은 수준이거나, 32%는 이전보다 부패가 더 심해졌다고 응답하였다.²⁶⁾ 이러한 거래들은 더 큰 기업들로 하여금 정책결정에서 영향을 행사할 수 있도록 해주었고, 재벌은 중소기업의 희생을 대가로 더 확대될 수 있었다. 규제완화라던가 자유화는, 유착적인 시장파워를 제한하는 엄중하고 규제적인 감독을 수반하지 않으면, 오히려 “대형기업에게 더 유리한 새로운 기회를 제공할 수 있다.”(Kang, 2002: 198)

2) 신자유주의적 국가주의에서 정부-기업 관계

발전국가론자들은 동아시아 발전국가의 위기와 쇠퇴에 따른 “탈발전국가”로의 재편 요인 세 가지를 꼽고 있는데,²⁷⁾ 그중 국가 관료조직의 위상 하락이 주목된다. 즉 ‘발전국가’를 거부하는 거대자본의 배반과 국가기구 내 신자유주의적 관료의 동맹이 발전국가의 위기와 해체에 결정적인 역할을 하는데, 이러한 도전세력의 등장과 더불어 발전국가의 핵심적인 제도적 보루였던 국가 관료조직의 위상이 점차 하락한다는 것이다.²⁸⁾ 그동안 사회 내에서 유능하고 우수한 고급인력이 충원되던 관료조직의 질은 저하되고, 사회적으로 관존민비의 이데올로기가 약화되고, 높은 보수와 물질적 유인을 제공하는 민간기업 부문을 선호하게 된다는 것이다.²⁹⁾ 그 결과 국가의 자율성이 상실되면서 국가 관료기구는 부패와 압력집단에 포획된 다원주의(Pluralism)로 전락하게 된다(Weiss & Hobson, 1995: p.173; Weiss, 1998: pp.64-5). 한국의 경우, 에반스에 따르면, 성장한 민간자본과 신자유주의적 경제관료의 동맹이 발전국가의 위기와 해체에 ‘전투적 노동계급’보다 더 결정적인 역할을 했다(Evans, 1995).

26) 이는 Taylor Nelson Sofres PLC가 1250명의 중산층을 대상으로 조사한 것이다(Wall Street Journal, 1999.12.31).

27) 발전국가론자들이 지칭하는 발전국가의 ‘무덤을 파는 세력’이란 첫째, ‘전투적 노동계급’, 둘째, 국가의 보호와 지도하에 성장한 민간자본, 셋째, 발전국가 내부로부터의 위협요인, 즉 발전국가 노선에 반대하여 국가개입의 축소와 시장주의를 신봉하는 경제관료의 등장이다(Evans, 1995: pp.227-233).

28) 최근 이와 관련한 필자의 입장은 약간 변화하고 있다. 발전국가론의 주장처럼 ‘과연 한국사회에 일정 정도 자율성을 가진 관료주의가 존재했던 적이 있는가’라는 의문이 든다. 앞서 지적한 것처럼 우리사회에는 베버식의 관료제가 형성된 적이 없었으며, 오히려 끊임없이 외부로부터의 영향에 의해서 동요적인 집단적 정체성을 가지고 있었다. 박정희·전두환 정권까지 보수정부의 장기집권의 지속이라는 역사적 경험에 근거해서 정치적 입장의 측면에서는 일관성을 고수하여 왔던 점이 관료제라는 집단적 정체성, 경제적 및 사회적 측면에서는 승진과 정년, 그리고 정년 후 부처 산하기관 내지 유관기관(기업 포함)으로의 전직(가능성 및 연한)을 가능한 유리하게 하려 노력하는 행태를 보이는 것으로 보인다. 이들 집단에 의해서 유지돼왔던 ‘국가 자율성’이란 오히려 성장지향적 발전주의 입장에서 정책적 성과를 내기 위해 일관되게 행동할 수 있었던 대통령·총리의 일관된 개발주의·성장주의 목표가 ‘자율성’으로 오인될 수 있는 것 아닐까?

29) 공무원사회의 열악한 보수(? : 고시출신 고위직 공무원의 경우 민간부문과 많은 격차를 보이지 않음)는 부패가능성과 지대추구(rent-seeking) 세력에 의해 포획될 가능성을 증대시키고, 이는 다시 발전국가의 국가능력을 보다 더 저하시키고 발전국가의 위기를 가중시키는 악순환을 가져오게 된다.(?) 이 가설은 수정돼야.

삼성과의 관계에 국한해서 ‘탈발전국가’ 논의를 끌어들이는다면, 특히 우리사회에서 공직 진출이 선호되는 이유를 고려함과 동시에 경제관료의 국가-기업 관계에 대한 관점의 변화를 살펴볼 필요가 있다. 공직선택의 배경에는 개인에 따라 많은 다양한 동기들이 있겠으나, 고위공직으로의 진출이 입신양명의 안정적인 지름길이고, 그 결과 출세를 위한 도구로 되었다는 점을 부인할 수 없다(강준만, 2005: p.245). 이에 덧붙여, 한편으로 고위공직자 집단은 사회적으로 항상 상대적 우월집단으로 인정되어 왔다. 다른 한편으로, 고위공직자들은 주류집단에 편입하기 위한 수단으로 공직에 진출하였고, 이들은 주류집단에 편입되려는 강한 욕구를 가지고 있는 것이 일반적이다.

이러한 두 요인을 복합적인 배경으로 공유하는 고위공직자집단은 주류·지배적 가치에 대항해온 적이 거의 없다. 우리사회 공직자 집단은 업무의 관행상 정책적 입장이나 전문적 정책능력에 근거한 경력관리보다는 주류적 입장·행태에 동조하고 이를 모방하여 자신의 것으로 함으로써 주류사회에 편입되는 방식에 익숙해져있다.

1980/90년대를 거치면서 성장한 민간자본과 신자유주의적 경제관료의 동맹은 더 이상 국가의 개입적 정부능력을 인정하지 않는 상태로 변화하여왔다.³⁰⁾ 1997/98년 외환위기를 지나면서 국가는 더 이상 개입·규제자가 아니라, ‘친시장적 → 친기업적’ 후원자로서의 역할에 충실해야 한다는 신자유주의적 도그마가 지배하는 속에서 이들 경제관료들에게 국가와 기업 사이에 더 이상의 긴장관계는 없다.³¹⁾ 신자유주의적 경제관료들에게 ‘사업 잘하는 삼성이 더 잘할 수 있는 조건’을 만들어주는 정책이란 국가 경제정책의 목적과 동일한 것이다.

3. 의료민영화

30) “국가가 경제정책 및 산업정책을 통해 경제성장을 선도하거나 통제할 수 있는 능력의 보유여부”와 “경제운영에서 국가요인의 비중과 시장요인의 비중의 정도”를 기준으로 발전국가의 재편경로를 평가할 때, 한국은 상대적으로 국가의 경제부문에 대한 통제력이 현저히 약화되고 시장주도적인 성장방식의 특성이 강하게 관철되는 ‘탈발전국가(post-developmental state)’로의 재편이 이루어지고 있다(윤상우, 2002: 제5장 참조).

31) 국회의 입법과정에서 삼성의 전방위적 로비는 널리 알려진 사실이다. 2004년 9월 정기국회에서 641만 원 짜리 프로젝션TV와 1140만 원 짜리 PDP TV가 사치품으로 특별소비세가 부과되어야 하는 사치품이라는 주장에 대해, 당시 이현재 부총리는 “고급TV시장을 이끄는 삼성을 위한 조세지원”임을 실토하였다: “당시 이현재 경제부총리는 처음에는 삼성이 소니(Sony)와 경쟁관계니까 도와줘야 한다고 했다가, 실제 시장조사 결과 이게 사실이 아닌 것으로 밝혀지자 나중에는 부총리가 “이번 한번만 봐 달라”고 했다. 이유인즉슨 이미 삼성 등 재벌들이 특소세 폐지를 전제로 해서 시판에 들어갔으니 이제 와서 철회한다면 시장에 큰 혼란이 온다는 것”을 실토했다고 한다(《삼성, 대한민국 사회 그리고 언론》 (2005.6.28; 주최: 새언론포럼) 토론회 기록 중; 출처: <http://www.cjvcjy.org/bbs/zboard.php?id=freetalk&no=1754> : 2006.6.1 검색).

1) 한국 의료보험제의 변화와 현주소

의료보장제도가 정착되는 1980년대까지 우리나라의 의료현실은 상상할 수 없을 정도로 열악하였다. 1961년 의사신문은 사설에서 군사정권에게 ‘보건의료에 관한 10개항’을 제의했는데, 그중 제9항에 “거리의 병객을 일소하라”는 요구가 포함되었다. 1967년 10월 보건사회부 사회보장심의위원회가 서울, 광주, 전남 담양에서 1,200가구 대상 국민건강실태를 조사한 것에 따르면, 병이 나도 병원에 가지 못하는 사람이 발병자의 48.9%이며, 농촌의 경우 이 수치는 98.7%로 높게 나타났다. 1977년 의료보험과 의료보호제도를 실시하고 12년 후인 1989년 전국민의료보장을 실현하였다. 보험자가 수 백여 개의 조합으로 분리되어 운영되던 관리체제를 1998~2000년 사이에 국민건강보험공단이라는 단일조직으로 통합하였고, 2003년에는 종래 분리하여 관리하여 온 지역가입자와 직장가입자의 재정도 통합하였다.(신언항, 2009)

이러한 재정 통합 등 노력에도 불구하고 국민 1인당 환자부담액은 \$450으로서 OECD 30개국 중 8위로 높다. 우리와 비슷한 1인당 국민소득 수준(\$18,000~\$24,000) 국가들 중에서 그리스 다음으로 높은 수준이다. 개인별 총 의료비 지출액 중 환자 본인부담률은 41.9%로 OECD 회원국 중 멕시코(50.5%), 그리스(46.5%)에 이어 3위의 높은 본인부담률을 보이고 있다.³²⁾ 이러한 과중한 본인부담 의료비를 배경으로 2001년부터 민영의료보험이 의료분야 ‘시장’에 진출하게 되었다(손보사 2001년, 생보사 2008년).

1989년 전국민건강보험 도입 이후 의료비 부담 절감으로 보건의료부문 시장은 크게 넓어졌으나 의료공급에 국가나 공적부문이 직접 개입하지 않는 상태에서 1989년 아산의료원, 1994년 삼성병원 등 재벌자본이 진출한 이후 대형병원의 병상은 급격하게 늘어나기 시작, 사립병원의 비율은 늘고 공립병원의 비중은 더욱 줄어들었다. 우리나라 총의료비에서 공적재원이 차지하는 비중의 지속적 증가(1980년 약 20%에서 2008년 약 55%)와 달리, 공공병원의 비율은 계속 감소해왔다.³³⁾ 공공병원의 점유율을 보면, 2003-2008년 5년 사이에 사이 기관수 기준으로는 7.2%에서 6.3%로 감소하였고, 병상수 기준으로는 14.0%에서 11.1%로 감소하였다(건강보험심사평가원 자료).³⁴⁾ 이것은 공공병원의 수가 줄었기 때문이 아니고 민간병원의 수가 더 빨리 증가했기 때문이다.

32) 권순만/최병호 등, 2007, “건강보장제도의 효율성과 형평성: 보건경제학적 접근 (2007년 공동 학술대회 발표문); 신언항, 2009, 한국 건강보험법 시행 30년의 역사적 과제.

33) 의료의 공공성을 평가하는 방법은 재원과 서비스에서 공공부문이 얼마나 차지하는가를 살펴보는 것이다.(정혜주/변진욱/이광현, 2011, 경제위기와 건강 - 한국사회의 변화에 대한 묘사적 연구, 『아세아연구』 (제54권 제2호), 136) 이런 측면에서 우리 보건의료는 낮은 공공성으로 특징지어진다.

34) 서울삼성의료원은 병상 수 2,072개, 환자점유율 6.1%로, 한국 제2위의 대형의료원이다.

1975년에서 2010년까지 병원 산업의 변화를 한마디로 요약한다면, ‘민간병원의 양적 확대가 한계에 달한 상황’이다. 무한경쟁에 놓여있는 민간병원들은 2000년경에 이미 수요를 넘어서 전반적 공급 과잉 상태에 이르렀으며, 공공병상 비중은 더 이상 줄어들기 어려울 정도로 적은 상황에서 진료량 증가, 의사 성과급제, 비보험 진료, 비보험 수가 인상, 건강검진 등으로 수익 증대를 도모하고 있는 상태이다.(김용익, 2010) 의료공급체계는 사적 자본에 일방적으로 맡겨져 있고, 민간공급자들, 비급여와 리베이트와 같은 사적, 음성적 운영이 묵인되거나 느슨하게 방치되는 이른바 정부-공급자 간의 ‘암묵적 담합구조’를 만들어 내었고, 이는 우리나라 보건의료체계를 심각하게 왜곡시켰다.(신영전, 2010: 54-55)

보건의료분야에서 신자유주의적 정책이 전 세계적으로 확산된 것은 1970년대 후반부터이다. 1970년대 말부터 경제성장이 정체되면서 서구 복지국가의 누적되는 재정적자 문제를 계기로 확산되기 시작한 신자유주의 정책은 개발도상국과 중진국에도 영향을 미치기 시작하였다. 2000년대 이후 보건의료개혁은 신자유주의, 시장중심, ‘신우익’의 전세계에 걸친 이데올로기적 헤게모니의 영향을 받아오고 있다. 이러한 이데올로기적 변화의 핵심적인 요소들로는 1) 소비자 선택(user choice), 2) 민간부분의 역할 확대, 3) 시장, 분권화, 새로운 인센티브 등을 통한 공공부분 내부구조와 운영방식 변화, 4) 공공부분의 역할제한, 5) 보건의료 부문 재정운영방식의 변화(특히 조세기반 방식에서 본인 부담금 또는 사회보험방식과 같은 개인기반 방식으로의 전환)이다. 광범위한 이데올로기적 경향이 있다 하더라도 그 구체적인 내용은 나라마다 달랐다(신영전, 2010: 57-58).

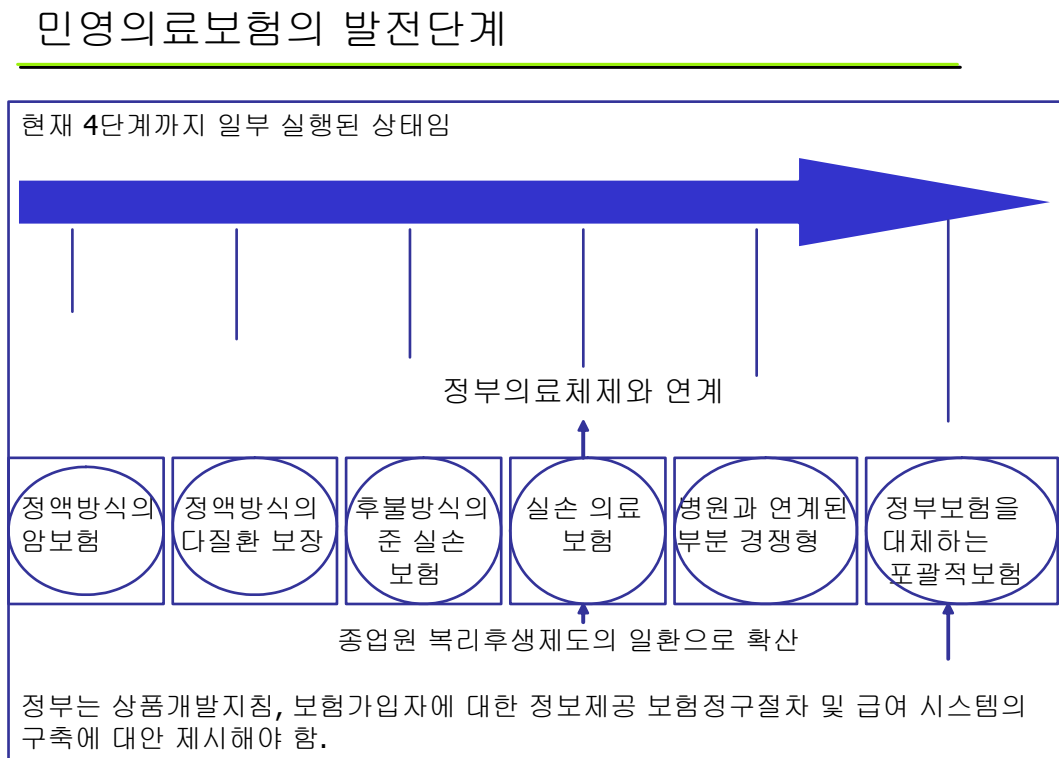
2) 참여정부 시기 의료민영화

한국 보건의료분야에서 신자유주의적 정책 변화가 공식 천명된 것은 2004년 1월 14일 노무현 대통령이 신년연두 기자회견에서 “금융·의료·법률·컨설팅 같은 지식산업도 집중 육성해가겠다.”고 발표하면서부터이다. 노무현 대통령은 1년 뒤 2005년 연두기자회견에서도 “교육·의료 등 고도 소비사회가 요구하는 서비스도 선진국 수준으로 키워서 국민의 삶의 질을 한층 끌어올리고, 세계적 경쟁력을 갖춘 전략산업으로 만들어야 한다.”고 하였다. 이후 2005년 10월부터 국무총리 산하에 〈의료산업선진화위원회〉가 설치되어 가시화 된 후, 본격적으로 다양한 의료산업화 정책들을 만들어 내고, 2006년 12월 12일 관계부처장관회의에서 ‘서비스산업경쟁력 강화 종합대책’으로 그 구체적인 내용의 완결판을 내놓았다.³⁵⁾

35) 황우석 박사 사건이 터진 것도 2006년인 바, 황우석 박사는 2005년 국가이미지 홍보 대사로 위촉될 정도로 전국가적 사업으로 추진되었다. 황우석 박사는 2005년 8월 세계 최초 아프간하운드복제 개 스니피 생산에 성공하였다.

의료민영화 초기부터 현재에 이르기까지 의료민영화의 기초적인 자료와 논리는 삼성생명이 제시한 것과 거의 대부분 일치한다. 특히 보험업계는, 기존 보험시장의 포화 상태에서 외국계 보험사의 국내 시장 진출로 인한 난국을 건강보험시장에 진출하는 방식으로 보상하려는 의지가 강하다. 삼성생명의 내부 전략보고서는 이러한 조건을 배경으로 나온 것으로, 이에 따르면 민간의료보험의 최종적인 목표는 현재의 정부보험을 대체하는 포괄적 보험체계의 구축이다. 삼성생명은 이를 실행하기 위해 치밀한 준비를 벌이고 있는 것으로 알려져 있다. 보고서 제출 당시 우리나라 의료민영화 발전 상태는 제4단계로, 이후 병원과 연계된 부분 경쟁형 단계(5단계)를 지나 정부보험을 대체하는 단계(제6단계)로 전면 민영화시키겠다는 구상이다.

<그림 1> 삼성생명의 민간의료보험 확대 전략



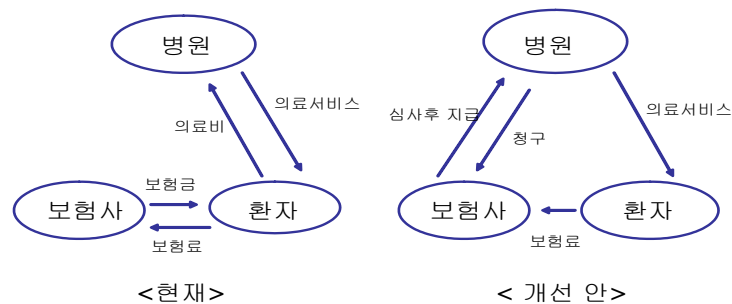
자료 : 삼성생명 전략보고서 (2005년 9월) (보건의료단체연합, '참여정부의 의료산업화 정책=삼성의료 공화국 구축 지원정책' 보고서(2005.9.) 재인용).

기존의 공적보험과 의료전달체계를 대체하려는 삼성의료체계의 구축은 삼성생명과 서울삼성병원을 중심으로 추진되고 있었고, 삼성SDS가 의료정보체계 구축을 지원하고 있었다. 삼성의료체계 구축을 위한 단계별 추진 전략은, 1단계에서 민간의료보험의 확산을 위한 토대를 구축하고, 2단계에서 병의원 네트워크 구축을, 그리고 3단계에서 국민건강보험을 대체하는 포괄적 삼성의료체계를 구축한다는 것이다. 이러한

추진 전략을 이행하기 위해서 삼성은 구체적으로 사업을 실행에 옮기고 있었다. 삼성생명은 2004년 상반기 현재 전체 생보사 의료보험 판매 실적의 30%에 달하는 정도로 많은 실적을 올리고 있어, 의료서비스 시장 확대를 위한 토대를 실질적으로 구축하고 있었다. 뿐만 아니라 민간보험사가 공보험 통계를 활용할 수 있도록 요구하고 민간의료보험에 대한 세제 혜택의 확대를 요구하였다. 2단계 삼성생명과 서울삼성병원 중심의 병의원 네트워크 구축 및 확대는 이미 2005년 8월 현재 서울 소재 병원의 약 20%, 의원의 6.6%가 삼성병원과 연계 병의원으로 확보되어 있고, 전국 주요 대형병원에 삼성생명 상담창구를 설치하고 있었다. 3단계에서 삼성생명은 지속 의료시설을 확충하여 궁극적으로는 ‘병원-보험가입자-보험회사’가 직접 연결되는 자기완결적 미국식 관리의료체계 구축³⁶⁾을 목표로 의료보험체계를 발전시켜 나갈 계획이었다. 관리의료체계에서 민간보험이 병원과 직접 연계되는 방식을 도식화 하면 <그림>과 같다.

<그림 2> 삼성생명의 민간보험-병원 직접 연계방안

민간의료보험의 발전 방향
- 의료비 지급방식의 개선



자료 : 삼성생명 전략보고서 (보건의료단체연합, ‘참여정부의 의료산업화 정책=삼성의료공화국 구축 지원정책’ 보고서(2005.9.) 재인용).

36) 관리의료체계에서 보험가입자는 자신이 가입한 보험회사와 계약을 맺은 병의원을 이용하고, 해당 병의원에 보험회사가 진료비를 지불하는 자기 완결적인 민간의료체계가 형성된다. 미국 국민의 50%가 이 같은 관리의료체계의 적용을 받고 있는데, 이러한 체계의 형성 과정은 1970년대에 닉슨이 민영보험회사와 병원의 계약을 장려, “영리병원들은 의사들과 계약을 맺어 주식을 살 수 있는 기회를 제공하였고, 의사들은 병원의 이익을 위해 입원기간을 연장하고 검사를 하는 만큼 경제적 대가를 제공받았다.” 1981년 제도적 기반이 마련된 이후 레이건 시대에 들어 영리병원이 성장하자 비영리병원이 영리병원을 따라가게 되었고, 민영보험회사-병원복합체가 급속히 확대, 1990년대 주식시장으로부터의 대규모 영리자본이 유입되기 시작되었다는 점을 상기하면, 영리의료보험체계의 형성에 그리 오랜 시간이 소요되지 않는 것을 알 수 있다.(우석균, 2010: 332)

삼성측이 의료산업화의 필요성을 집중적으로 제기한 이후 참여정부의 의료산업화정책은 본격 추진되기 시작했다. 즉, 삼성이 정책을 제안하면, 정부의 검토대상으로 채택되고, 이를 근거로 삼성의 추가적인 요구와 자체적인 실행으로 이어지는 관계가 형성되었던 것이다. 비단 정책의 내용 뿐 아니라, 정책 추진의 근거와 표현 방식까지 흡사한 형태로 구성되는가 하면, 국무총리실 산하 규제개혁기획단에 삼성생명의 직원을 직접 참여케 함으로써 삼성의료보험체계 구축의 핵심이 되는 공보험 통계 활용이 가능한 조건이 갖춰졌다.³⁷⁾

의료산업화정책 추진의 핵심인사들이 제시하는 의료산업화의 필요성과 근거는 그 동안 삼성에서 제시한 내용을 그대로 채택하고 있었다. ‘우수한 의대생을 활용한 의료 서비스 산업화의 필요성’³⁸⁾이 대통령의 2005년 연두기자회견에서 그대로 언급된다거나, 청와대 정책실장이 시민단체와의 면담에서 “이 회장님 말씀처럼 (...) 10년 후에 우리는 무엇을 먹고 살 것인가?”³⁹⁾라면서 ‘의료산업화가 바로 이를 위한 것이다’고 언급하는 등의 행태는 삼성의 이해관계나 논리, 심지어는 어법 등이 국정에 어떤 방식으로 관철되고 있는지를 잘 보여준다.

참여정부는 한미자유무역협정(FTA) 추진 이전부터 이미 적극적인 의료산업화 정책을 추진해왔다. 외국자본에 한해 외국인 전용 영리병원 설립 허용(경제자유구역법 제정, 2002년 12월) → 외국 병원의 내국인 진료 허용(경제자유구역법 개정, 2005년 1월) → 외국 병원의 영리법인화 및 내국인 진료 허용(제주도특별자치도법 제정, 2006년 2월) → 외국 병원의 국내법인 합작투자 허용(경제자유구역법 개정, 2006년 7월 입법예고) 등이 바로 그러한 예이다(프레스리안, 2006/8/22). 참여정부의 의료서비스 산업화 정책 추진을 위한 각종 언급 및 정책을 삼성의 사업 추진 일정 및 각 시기별 주요 요구사항을 정리하면 다음과 같다.

<표 8> 삼성과 참여정부의 의료서비스 산업화 정책

일자	삼성	정부
'04.1.14.		* 대통령 : “금융·의료·법률·컨설팅 같은 지식산업도 집중 육성해가겠다.”(신년연두기자회견)

37) 민간보험사가 공적보험의 통계를 활용하는 것은 민간의료보험이 성숙한 선진국 뿐 아니라 전세계 어떤 나라에서도 전례를 찾기 힘든 조치이다. 규제개혁기획단의 건강보험TF는 총 4명으로 구성되었는데, 이 중 2명은 공무원, 나머지 2명은 삼성생명과 대한생명의 직원으로, 이들 민간보험사는 건강보험TF에서 국민건강보험 통계 활용을 강력하게 요구하고 있었다.

38) 삼성경제연구소 정구현 소장(한국경제, '04.7.9)

39) 이견희 삼성회장(삼성 금융계열사 사장단 회의, '02.5.)

'04.5.	• 삼성생명 연구비 지원으로 BIG 4 병원 진료비 분석 연구 실시	
'04.6.	• 삼성SDS 헬스케어사업팀 신설(상반기) • 대형병원 정보화사업 본격 진출('04년 매출 목표 2조원)	
'04.8.		• 노동부, 연 2천억원대 규모 외국인 근로자보험사업, 삼성화재에 독점권 부여
'04.9.13.	• 의료시장 조기 개방 • 외국 영리병원 국내 진출 허용 • 의료서비스 관광상품화 • 서비스산업 육성 필요성 제기 - 삼성경제연구소, 경제재도약을 위한 10대 긴급제언	
'04.11.3.	• 의료산업화 촉구 - 삼성서울병원 이종철 원장(개원10주년 기자회견)	
'04.12.29.		• 의료, 보육 등 고도소비사회가 요구하는 수준의 서비스가 충분히 제공되지 못해 소비와 내수 부진, 나아가 고용부진이 야기될 수 있는 분야의 집중적인 육성이 필요하다 - 대통령, 경제민생점검회의 및 국민경제자문회의
'05.1.13.		* 대통령 : 개방과 경쟁을 통해 금융과 회계, 디자인, 컨설팅 등 지식기반 서비스산업과 교육과 의료 등 고도소비사회의 서비스산업을 키워, 선진경제로 도약한다는 비전 재천명 (신년연두기자회견)
'05.2.25.		• 우수한 인재가 의대로 몰린다고 한탄만 할 게 아니라 의료산업을 전략산업으로 육성해 해외로부터 의료산업에 돈이 들어오게 하고, 이를 통해 일자리를 만들어야 한다 - 대통령, 취임2주년 국회 국정연설
'05.3.		• 복지부 보건의료서비스산업육성 TF 구성
'05.3.8.		• 의료기관에 대한 자본참여 활성화 • 민간의료보험 활성화(세제혜택 확대) • 병원 해외진출 지원, 외국병원 유치 • 고령친화산업 육성 - 서비스산업 관계장관회의
'05.4.30-5.1.		• 영리법인 병원 설립 허용 적극 검토 - 국무위원 재원배분회의
'05.5.	• 민간보험사의 공보험 통계 활용 • 민간의료보험 세제 혜택 확대 • 요양기관 당연지정제 폐지 - 삼성생명 내부 전략보고서	

'05.5.12.		• 의료기관에 대한 자본참여 활성화 • 병원 개설기준 완화, 프리랜서 진료 • 병원의 해외진출 지원 • 민간의료보험 역할 설정 • 의료클러스터 조성 • 보건의료정보화(e-health) 기반 마련 － 의료서비스 육성 검토과제
'05.5.13.		• 보건복지부 산하 의료서비스육성협의회 구성(자본참여전문분과협의회, e-health전문분과협의회, 의료클러스터전문분과협의회)
'05.5.18.	• KAIST와 삼성서울병원, 의과학 분야 연구공동체 협약 체결(BT와 의료산업 접목 확대)	
'05.5.23.	• 영리법인의 의료기관 개설 허용 촉구 － 삼성경제연구소, 경제포커스	
'05.6.29.	• 영리법인의 의료기관 개설 허용 • 의료기관 규제 완화 : 광고, 외국인 의사 고용 규제 완화 • 민간의료보험 활성화 • 국내 병원·의료인 해외진출 지원 • 첨단의학복합단지 조성 • 의료서비스를 관광상품으로 개발 • IT·BT와 의료산업의 접목 확대 － 삼성경제연구소, 국회 시사포럼 주최 정책발표회	
'05.7.21－ '05.8.2.		• 의료인의 프리랜서진료, 전문병원과 종합병원의 중별구분 폐지로 전문병원의 영리병원화 용이화 • 외국인 의사의 국내거주 자국민 진료 허용 • 의료정보화(e-Health) 지원 － 의료서비스 경쟁력 강화를 위한 의료제도 개선방안(서비스산업 관계장관회의, 보건복지부)
'05.8.3.	• '05.6.29 발표내용과 동일 － 삼성경제연구소, 전략 서비스산업의 경쟁력 강화 방안	
'05.8.30.		• 건강보험공단 자료 활용 제고 － 국무총리실 규제개혁기획단
'05.9.		• 대통령 직속 의료산업선진화위원회 설치 예정(의료산업발전소위원회, 보건의료서비스제도소위원회)
'05.10.5.		• 총리실 산하 '의료산업선진화위원회'의 설치 (제1차 회의 개최)
'06.12.12.		• 관계부처장관회의에서 '서비스산업 경쟁력 강화 종합대책' 발표

자료: 보건의료단체연합, '참여정부의 의료산업화 정책=삼성의료공화국 구축 지원정책' 보고서(2005.9.)

참여정부의 보건의료부문 산업화 정책은 ‘서비스산업 경쟁력 강화 종합대책’에서 총괄적으로 정리되고 있다. 이를 살펴보면, 우선 보건의료의 산업화를 위한 재원조달은 외국자본과 국내유동자금을 동원하며, 그 중요한 수단 중의 하나로 채권 발행 방식을 추진한다는 것이다. 또한 외국 자본과 대규모 유동성 자본이 의료서비스에 매력을 갖도록 하기 위해서 경제자유구역 내 외국병원 설치 허용 및 내국인 진료 허용, 의료기관에게 수익사업 허용, 병원경영지원회사(Management Service Organization, MSO) 허용, 의료기관 유인 알선 금지조항 완화, 의료광고 허용, 의료기관 네트워크화, 병의원 인수·합병을 용이하게 하는 법률 개정, 다양한 수가체계 마련, 영세 의료기관 구조조정, 의료관광활성화를 위한 제도 개선 등 대자본의 이해에 맞추어 의료를 상업화하기 위한 각종 조치들을 모두 포함하고 있다. 이 종합대책은 서비스산업 육성 총괄부처로서 의료서비스 ‘산업화’ 정책 수립의 책임적 지위에 있었던 재정경제부가 수립한 것이다.⁴⁰⁾ 종합대책에는 영리법인병원의 허용만 빠져있을 뿐, 이병박 정부가 추진했거나 현재 박근혜 정부가 추진하는 거의 모든 의료민영화 정책 과제들의 초안이 참여정부에 의해 만들어졌음을 알 수 있다. 그리고 더욱 두드러지는 점은 이러한 정책과제들이 ‘삼성생명 내부 전략보고서’와 ‘삼성경제연구소의 보고서’에서 제시하고 있는 정책방안들과 거의 일치한다는 것이다.

공적보험을 대체하는 포괄적 삼성의료체계 구축을 위해 ‘삼성생명 내부 전략보고서’와 ‘삼성경제연구소의 연구보고서’⁴¹⁾에서 제시하고 있는 정책방안은 다음과 같다:

- 국민건강보험공단 DB 활용 : 상품 개발 및 가입자 선별 수단으로 활용
- 병의원과의 직접적인 청구심사체계 구축(EDI 체계 도입)
- 관리의료체계 운영을 위한 자체적 보수지불제도 마련(포괄수가제, 총액예산제)
- 삼성의료체계에 대한 정보제공체계 구축 : 보험료, 본인부담, 의료의 질
- 민영의료보험에 대한 세제 혜택 확대
- 요양기관 당연지정제 폐지, 자유계약제도로의 전환

40) 2006.12.12. <서비스산업 경쟁력강화 종합대책>에서 정리하고 있는 바와 같이, “지금까지 수출위주의 제조업주도로 성장하였으나 최근 고용과 성장률이 점차 둔화되는 추세”를 해결해야 하는 방안으로 “고용흡수력이 높은 서비스업과 제조업, 내수와 수출의 균형있는 발전을 통해 ‘고용을 동반하는 성장’으로 경제구조”로 전환할 필요에 근거한다는 것이다. 1990~2005년간 제조업에서는 67만개 일자리(연 4만)가 감소한 반면, 서비스산업에서는 약 640만개 일자리(연 42만)가 증가하였다고 한다. 고학력 청소년 실업문제 해결, 급증하는 해외소비 수요 국내 전환과 한·미 FTA 등 대외개방에 대비하여 국내 서비스산업의 국제경쟁력 강화 필요성에 근거한 종합대책으로, 2006년 8월부터 “주요경제단체(전경련, 무역협회, 중소기업중앙회), 관련업계, 지자체 및 소관부처로부터 서비스산업 경쟁력 강화를 위한 정책건의를 다각적으로 수립, 관계부처 간에 협의하여” 온 것을 총괄하여 제시한 것이다.

41) 고정민/이안재/김진혁. 전략 서비스산업의 경쟁력 강화방안. 삼성경제연구소 CEO Information, 2005.8.3.; 강성욱/고정민. 의료서비스산업 고도화와 과제. 삼성경제연구소 Issue Paper, 2007.2.8.

- 영리의료법인 설립 허용
- 의료기관 운영 관련 규제 대폭 완화 : 광고 제한, 외국인 의사 고용제한 완화
- 국내 병원과 의료인의 해외진출 지원
- 첨단의료복합단지 조성 및 해외자본 유치
- 의료서비스를 관광상품으로 개발
- IT·BT와 의료산업의 접목을 통해서 e-health 등 새로운 서비스 영역 개발

정부 모든 부처가 공동으로 작성한 정책안과 삼성생명·삼성경제연구소가 제안하는 정책안이 거의 일치하는 것을 이해하기 위해서는 다음과 같은 진술을 통해 맥락을 이해하는 것이 필요하다. 2002년 대선 기간 동안 금강캠프라 불리던 노무현 후보의 대선캠프에 몸담은 후 정책특보를 거쳐 캠프의 선임팀장 격인 상황실장을 맡아 일했던 윤석규의 진술에 따르면, 노무현 대통령은 이미 초선 의원시절부터 이후 대통령 재임기간 내내 삼성과 특별한 관계를 맺고 있었다. 이학수 삼성 부회장은 대통령 후보와 부산상고 선후배 사이로 일찍이 초선 의원시절부터 도움을 주고받았고, 삼성경제연구소가 출간한 책 <국가전략의 대전환>이 2002년 대선기간 중 공약에 반영되도록 이광재가 영향력을 행사하고 있었던 점, 이후 대통령 당선 후 2개월의 인수위의 활동결과를 묶은 국정운영백서와 별개의 국정운영백서(삼성경제연구소 작성)가 당선자에게 전달되었던 사실, 그리고 대통령의 최측근이던 이광재 의원이 대통령 측근 출신 의원 몇 사람을 중심으로 원내에 결성·운영했던 의정연구회가 삼성경제연구소와 공동 세미나를 개최했던 사실이 있다고 한다.⁴²⁾ 노무현 정부에서 청와대 국민경제비서관을 지낸 정태인의 진술에 따르면, “(청와대 386 정책참모인) 이 모씨의 생각은 대통령의 테스크포스라고 하는 사람의 생각은 '삼성과 연합해야 된다, 삼성의 지지를 받고 삼성의 정책을 반영해야 된다'는 생각을 처음부터 가지고 있었다.”고 한다. 2003년 삼성이 만들었던 2만 달러 보고서가 번번이 내세워지는 배경에는 이미 그 이전부터 “이 모 의원은 삼성·중앙일보 예외론이라는 걸 만들었고, 재벌에서도 삼성은 예외고, 조중동에서 중앙일보는 예외고, 중앙일보 인사를 주미대사로 보내는 것도 그 라인에서 일어났다.”는 주장에서도 동일한 내용을 확인할 수 있다.⁴³⁾ 이로부터 우리는 삼성의 노무현 정부에서 국정 개입 방식은 박정희 정권이나 전두환 정권에서 해왔던 방식과 거의 차이가 없다는 것을 알 수 있다.⁴⁴⁾

42) 윤석규(전 열린우리당 원내기획실장). "노무현의 불행은 삼성에서 비롯됐다" - 「삼성을 생각한다」 내가 지켜본 노무현-삼성 관계 (프레시안/2010/3/17) (<http://www.pressian.com/news/article.html?no=99872>; 검색일 2014.2.2.)

43) "노무현 참모들, 삼성과 처음부터 적극 연합" 정태인 "<삼성을 생각한다> 사실" ... "개혁경제 참모들 삼성 제기했다 잘려" (인터넷신문 「자보」/2010/4/15) (http://www.jabo.co.kr/sub_read.html?uid=30997; 검색일 2014.2.2.)

44) 박정희, 전두환 정권 핵심 실세들과의 직접적인 관계를 통한 다양한 방식의 기업 이권 관철 방식에 대해서는 이용우(2012) 참조.

노무현 대통령은 2005.5.16 청와대 기업인 간담회에서 “이미 권력은 시장으로 넘어간 것 같다”고 발언하였고, 발빠른 정부부처, 특히 경제부처는 삼성 벤치마킹에 나섰다. 재경부는 2005.5.26~27 용인 <삼성인력개발원>에서 ‘간부혁신프로그램’을 진행했다. 국가적으로 엘리트 중의 엘리트집단임을 자임하는, 경제정책 최고 전문가들이 모였다는, 경제정책 총괄부처 재경부 간부들이 삼성인력개발원에서 교육을 받고 자책성 발언들을 쏟아냈다고 한다. 급변하는 사회에서 혁신의 노력 없이는 존립 자체가 어렵다는 위기의식의 발로였다고 한다. 경제정책 총괄부처 재경부 간부들이 삼성그룹의 교육을 받고나서 혁신의 필요성을 느끼다 못해, ‘재경부가 망하는 최악의 시나리오’가 제시되기도 했다고 한다.⁴⁵⁾ 일찍이 17/8년 전 이견희 회장의 “정치는 4류, 행정은 3류, 기업은 2류”라는 지적은 이렇게 현실화 한 것이다.(송태수, 2008)

3) 이명박 정부 이후 의료민영화⁴⁶⁾

이명박 정부의 집권은 ‘의료민영화’의 정치적 맥락을 변화시켰다. 정권 내부에 이견은 없었다. 그리고 재경부를 위시한 경제부처가 설정하는 정책 목표는 가장 우선적으로 달성돼야 하는 것이고, 이에 걸림돌이 되는 ‘전봇대’는 뿔뿔히 제거돼야 하는 것이지, 문제로 재고될 필요가 없는 것이다. 같은 맥락에서 진보적 시민단체의 주장은 무시되었다. 입법부와 행정부를 장악하고 보수 주요 언론의 지지를 얻었던 이명박 정부는 참여정부가 만들어낸 의료산업화와 의료민영화 정책들을 가지고 이제 고속도로를 달리기만 하면 되는 상황이 되었다. 이명박 대통령은 일찍이 후보 시절에도 대표적인 의료민영화론자 이규식 교수 외 다수 민영화론자들이 참여하는 청메포럼 주최 간담회 연설에서 “의료를 경쟁력 있는 비즈니스로 함께 만들어보자”라고 역설한 바 있다(《시사인》/2011/08/08).

2008년 3월 10일 기획재정부는 대통령 업무보고 ‘7% 성장능력을 갖춘 경제 세부 실천계획’에서 영리의료법인 도입 검토, 민간의료보험 활성화(공사보험 정보공유 추진), 해외 환자 유치 활성화 안을 발표하였다. 당시 기재부가 2008년 10월까지 구체적인 추진계획을 마련하겠다고 발표한 내용은 삼성경제연구소의 2007년 보고서 ‘의료서비스 산업 고도화와 과제’(강성욱/고정민)와 흡사한 것이었다. 기재부는 2008년 3·4분기에 구체적인 방안 제시 및 의료법 개정을 추진하겠다고 하였다. 의료법 개정 등은 전통적으로 보건복지담당 부서의 사안임에도 불구하고 기획재정부가 나서서

45) 김재중, <“재경부, 이러면 확실히 망한다” ... “간부혁신워크숍에서 최악의 시나리오 제시 눈길”> (국민일보/2005/5/28).

46) 이에 대해서는 신영전(2010), 62-66쪽; 송이은, 2012; 참여연대 사회복지위원회, 2008. 누가, 왜 의료민영화를 추진하는가? 「복지동향」 (2008/9); 우석균, 2010. “영리병원 논란의 진실과 한국의 진보.” 「황해문화」 (2010/봄) 주로 참조.

그 구체적인 정책안을 제시하였고 법 개정 추진 의지까지 밝혔다는 점에서 기존의 방식과는 다른 이례적인 것이었다. 의료민영화와 관련하여 이명박 정부에서 두드러지는 점은 정부 부서 간의 권력이동이 극명하게 드러났다는 점이다. 보건복지부는 기본적으로 의료의 공공성을 내세운다. 경제부처 관료들은 의료서비스 국제경쟁력 강화, 해외환자 유치를 통한 부의 창출, 의료서비스 산업고용 창출, 유동자금의 투자처 제공, 서비스 질 향상, 경쟁을 통한 의료비용 감소를 근거로 의료민영화를 추동하고 있다. 지향과 성격이 확연히 다른 두 부서 간 힘 겨루기에서 의료민영화 부분에서는 보건부가 점점 경제부처 논리에 종속되는 양상을 보일 수밖에 없다.⁴⁷⁾ 보건복지부는 의료민영화에 대해 소극적, 방어적임에도 불구하고 기획재정부가 주도하는 정책에 대한 실무적 방안을 개발하는 작업을 해오고 있다(신영전, 2010). 보건복지부는 이명박 정부 초기에는 공공성 훼손 등을 이유로 의료민영화에 반대 입장을 보이다가 2010년 이후에는 중립으로 노선을 변경하는 모습이 포착되기도 한다. 경제부처와 보건부처의 의견 대립은 결국 경제부처(또는 기재부)의 입장이 대부분 큰 무리 없이 관철된다.

2008년 이른바 ‘광우병 사태’로 인한 국민적 저항 ‘촛불시위’는 이명박 정부의 정책 집행 속도를 늦추었고, 이 속에서 ‘촛불’로 상징되는 시민공간은 ‘의료민영화’ 반대를 중요한 구호로 만들어냈다. 이에 당황한 정부는 2008.5.21. ‘당연지정제’를 폐지하지 않을 것이며 ‘건강보험 민영화’는 없다고 공식 발표하기에 이르렀다. 그러나 의료민영화와 관련한 정책은 그대로 추진되었다. 2008년 5월 12일 생명보험사의 실손형 민영의료보험 상품 판매가 개시되었고, 5월 30일 한 토론회에서는 보건복지부 김강립 담당정책 과장이 영리법인 허용과 민간의료보험에 대해 검토 중임을 공식적으로 밝혔다. 또한 6월 3일에는 한승수 국무총리 주재로 개최된 제주특별자치도 지원 위원회에서 의료개방선진화 테스트베드(외국영리병원설립 운영 규제 완화, 방송매체를 통한 의료 광고 허용, 국내 영리병원 허용 검토 등)를 다루었다. 또한 6월 10일에는 외국인 환자 유치를 위한 유인 알선행위의 허용과 의료법인 간 합병을 허용하고, 부대사업 범위를 보건복지가족부장관령으로 하는 내용을 골자로 하는 의료법 개정안을 발표하기도 하였다.⁴⁸⁾

47) 이는 노무현 정부에서도 성장 동력으로 서비스산업을 강화해야 한다는 논리에 힘을 실은 재경부가 중심이 되었고 결국 재경부가 이에 반대하는 보건복지부에 압력을 가하여 뜻을 관철시켰다. 2005년 당시까지도 보건복지부는 민영화에 대해 찬성하는 입장이 아니었음에도 불구하고 이후 공공의료를 확대하는 조건으로 경제자유구역 내 영리병원의 내국인 진료 허용에 동의하게 된 것이 그 예라 할 수 있다(이상아·김창보·박형근·윤태호·정백근·김철웅, 2008. 의료민영화 논쟁과 한국의료의 미래. 민; 송이은, 2012. 노무현 정부 이후 진행된 한국 의료민영화의 성격. 「한국사회학」 (제46집 4호), p.217).

48) 2008년 7월 10일 전제희 보건복지가족부장관 내정자는 영리의료법인 허용과 관련해 “원칙적으로 반대하지만 제주특별자치도에서 국내 영리 법인의 병원설립 허용이 논의되고 있는 만큼 그곳의 추진 내용을 보고 진지하게 평가할 필요가 있다.”고 밝혔고, 같은 날 이상영 보건의료정책관

2009년 1월 12일에 발표된 “미래 한국을 이끌 3대 분야 17개 신성장동력 선정”에 고부가 서비스산업 부분 중 “글로벌 헬스케어”가 포함되었고, 그 사이 환자에 대한 유인알선을 허용하는 의료법이 국회를 통과해 2009년 5월 1 일자로 시행이 이루어졌다. 또 5월 8일 이명박 대통령 주재 서비스산업 선진화를 위한 민관 합동회의’에서 비영리 의료법인의 의료채권 발행 허용, 의료기관 합병 근거의 마련, 의료기관 경영지원회사(MSO) 활성화, 경제자유구역에 외국기관 유치 허용, 건강관리서비스의 산업화, 의료분쟁조정제도를 마련(조정전치, 의사의 형사처벌특례, 환자에 대한 무과실보상, 독립조사기구 설치 등을 포함시켜 연내 통과를 목표)하겠다고 발표하였고, ‘내국인 영리법인 병원’의 허용은 11월경에 결정하기로 하였다. 바로 며칠 후 5월 26일 재정전략회의에서는 ‘신성장동력 종합 추진계획’을 확정하였는데, 여기서 3대 분야 17개 신성장동력에 향후 5년간(2009~13년) 24.5조원 규모의 재정을 투입하기로 잠정 결정하였다.

은 “제주도민들이 영리의료법인 허용을 원한다면 복지부로서는 반대하지 않을 것”이며, “(영리병원)이 결과가 좋게 나타나고, 다른 지역에서도 허용 요구가 있다면 그 때 가서 확대할 수 있을 것”이라고 밝혔다.

<그림 3> 의료민영화 관련 정책의 주요 추진 경과 (이명박 정부)

일자	주요내용
2008. 3. 10	기획재정부 업무보고: 영리의료법인 도입검토, 민간의료보험 활성화(공사보험 정 보공유추진), 해외환자 유치활성화, 2008년 3, 4분기에 구체적인 제도개선 방안제 시 및 의료법 개정추진
2008. 4. 28	정부 17개 부처합동회의, '성장동력확충과 서비스 수지 개선을 위한 서비스산업 선진화 방안' 발표
2008. 5. 12	기획재정부 '2단계 서비스산업 선진화 방안' 착수 발표 - 주식회사형 영리의료법인 허용 실손형 민간의료보험상품 도입
2008. 5~7월	미국산 쇠고기 수입을 계기로 촉발된 시위에서 '의료 민영화' 반대 이슈화 - 5월 21일 정부는 '당연지정제'를 폐지하지 않고, '건강보험 민영화'는 없다고 공식발표
2008. 5. 12	생명보험사의 실손형 민영의료보험 상품판매가 개시됨.
2008. 5. 30	한 토론회에서 담당정책과장(김강립)이 영리법인 허용과 민간의료보험에 대해 겹 토 중 임을 공식적으로 밝힘.
2008. 6. 3	한승수 국무총리 주재로 개최된 제주특별자치도 지원위원회에서 의료개방선진화 테스트베드(외국영리병원설립 운영 규제완화, 방송매체를 통한 의료광고 허용, 국 내영리병원 허용 검토 등)를 다룸.
2008. 6. 10	외국인 환자유치를 위한 유인 알선행위의 허용과 의료법인 간 합병을 허용하고, 부대사업 범위를 보건복지부장관령으로 하는 내용을 골자로 하는 의료법 개정안 발표
2008. 7. 10	전체회 보건복지가족부장관 내정자는 영리의료법인 허용과 관련해 "원칙적으로 반대하지만 제주특별자치도에서 국내 영리법인의 병원설립 허용이 논의되고 있는 만큼 그곳의 추진내용을 보고 진지하게 평가할 필요가 있다"고 밝힘. 같은 날 이상영 보건 의료정책관은 "제주도민들이 영리의료법인 허용을 원한다면 복지부로서는 반대하지 않을 것"이며, "(영리병원)이 결과가 좋게 나타나고, 다른 지역에서도 허용요구가 있다면 그 때 가서 확대할 수 있을 것"이라고 밝힘.
2009. 1. 12	"미래 한국을 이끌 3대 분야 17개 신성장동력 선정"에 고부가서비스 산업 부분 중 "글로벌 헬스케어"가 포함됨
2009. 5. 1	외국인 환자에 대한 유인알선을 허용하는 의료법이 국회를 통과해 2009년 5월 1일자로 시행이 이루어짐.
2009. 5. 8	이명박 대통령 주재 '서비스산업 선진화를 위한 민관 합동회의' - 비영리 의료법인의 의료채권 발행 허용, 의료기관 합병 근거의 마련, 의료기관 경영지원회사(MSO) 활성화, 경제자유구역에 외국기관 유치 허용, 건강관리서비스의 산업화, 의료분쟁조정제도를 마련: 조정전치, 의사의 형사처벌특례, 환자에 대한 무과실보상, 독립조사기구 설치 등을 포함시켜 연내 통과를 목표, '내국인 영리법인 병원'의 허용은 11월경에 결정하기로 함.
2009. 5. 26	재정전략회의 '신성장동력 종합 추진계획' 확정 - 이에 3대 분야 17개 신성장동력에 향후 5년간('09~'13년) 24.5조원 규모의 재정을 투입하기로 잠정 결정

* 자료: 신영전(2010), p.67

이명박 정부 ‘의료민영화’ 정책의 구체적인 추진계획은 2009년 5월 26일 있었던 ‘신성장동력 종합추진 계획’에 잘 요약되어 있다. 특별히 이 내용에는 그동안 잘 알려져 있지 않았던 내용들도 포함하고 있는데, 해외환자 유치 차원에서 국가인증제도의 전환과 의료분쟁조정법의 개정, 의료관광비자의 신설 등의 구체적인 내용과 함께, 국내보험사의 해외환자 유치 허용, 외국정부 및 외국계 보험회사와의 환자송출계약 추진 등의 내용도 담고 있다. 아울러 U-Health의 해외 의료서비스 시장진출 계획도 포함하고 있다.

이명박 정부 ‘신성장동력 종합추진계획’ 중 보건의료 분야 세부 추진과제(11개)

① 병원서비스 산업 활성화를 위한 제도정비(1개 과제)

- 비영리 의료법인의 의료채권 발행 등을 통한 의료기관 자본조달 경로 다양화 등 추진방안은 5.8. 「서비스산업 선진화 방안」에서 발표

② 외국인환자의 인지도와 접근성 제고 및 사후관리 강화(5개 과제)

- 국제기준에 입각한 의료기관 국가인증제를 도입하고, 국내의료기관의 국제인증(JCI 등) 획득을 지원

※ 기 국제인증 의료기관의 인증획득 경험 전수, 국제인증 관련 정보 제공 등

- 시장상황을 고려해 유치업자 범위를 확대(보험회사, 보험중개사 등 포함)하고 개도국 의료인력 국내연수 프로그램을 확대

- 외국인환자 전용 의료관광비자 신설과 유치업자의 출입국 업무 대리허용 등 외국인환자 출입국 제도를 개선

- 외국인환자 전담서비스 인력(의료통역사, 국제진료코디네이터 등)을 양성하고 민간의료기관에 경쟁국 진료가격 등 시장조사 정보를 제공

- 외국인환자 사후관리를 위한 메디컬 콜센터를 설치하고 외국인환자 유치병원에 대해서는 의료사고 배상책임보험을 유도

※ 책임보험가입을 외국인환자 유치병원 협회 가입조건으로 하는 등 자율규제 방안 검토

- 「중앙의료심사조정위원회」에 중재기능을 부여하고 의료법상 분쟁제도를 외국인환자 분쟁에도 적용

③ 의료분야 R&D 확충(1개 과제)

- 선진국 수준의 임상인프라를 구축하고, 연구중심병원을 중심으로 산학연이 기초연구에서 실용화까지 연계된 메디클러스터를 구축
- ※ ‘10년까지 선도형 연구중심병원 6개 지원 → 의료클러스터 기반 조성
- ‘12년까지 특화형 기술개발 연구중심병원 15개 지원 → 특화기술 브랜드병원 창출
- ‘10~‘18년까지 줄기세포 치료 산업 선점을 위한 『재생의학연구병원』 집중 육성

④ u-헬스 활성화와 해외진출 지원(4개 과제)

- 의료취약지역 등을 중심으로 시범사업을 조기실시하고 이후 만성질환에 대해서는 원격관리 서비스를 전국으로 확대
- 민간참여 활성화를 위한 법·제도 정비 및 「u-헬스 활성화 종합계획」 수립
- ※의사-환자 간 원격진료 허용, 의약품 배달판매 허용, 의료사고 책임주체 명확화 등
- u-헬스 원천기술 개발, 표준·인증제 도입, 국제표준화 지원과 전략분야(질병원격 모니터링, 조기진단, 건강관리) 상용화모델 발굴 지원
- 해외거주 국민과 해외환자에 대한 원격의료서비스 제공

유헬스(U-Health) 및 원격진료와 관련하여 삼성경제연구소는 일찍이 2007년 ‘유헬스 시대의 도래’(강성욱/이성호/고유상, 2007.5.2.)와 ‘유헬스의 경제적 효과와 성장전략’(강성욱/이성호, 2007.7.25. Issue Paper) 등을 통해서 유헬스 활성화를 위한 의료법 개정을 정부에 요구하여 왔다. ‘유헬스 시대의 도래’ 보고서에서는 유헬스 활성화를 위해서 “의료기관의 영리행위 금지(의료법 시행령 제18조) 및 의료인의 서비스 독점(의료법 제33조) 등 의료관련 기존 국내제도”, “현 의료법(제49조) 상으로는 의료법인의 부대사업이 제한적이어서 비의료 기업과의 협력도 힘든 상황”으로, “원격지의 의료인의 화상으로 환자에게 직접 의료서비스를 제공하는 것도 불법으로 규정”하고 있는 제도적 개선을 선결요건으로 제시하였다. 이어서 나온 ‘유헬스의 경제적 효과와 성장전략’ 보고서는 “의료기관의 영리행위 허용과 원격의료 확대 등 의료법 정비”, “정부주도의 건강정보의 표준화”, “정부예산 및 의료비절감의 주요 수단으로 활용”, “유헬스 서비스를 국민건강보험에서 적극적으로 흡수” 등을 제언하고 있다.

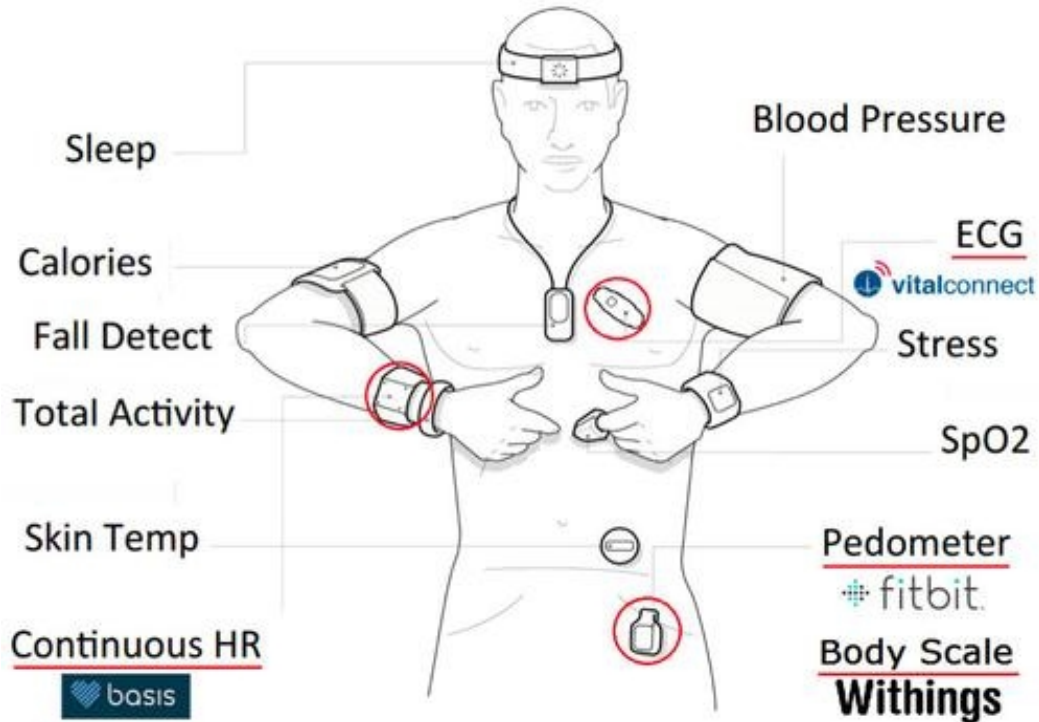
2009년 5월 26일 있었던 ‘신성장동력 종합추진 계획’에서는 유헬스 관련 정부 지원방안이 구체적으로 제시되었다. ① 의료취약지역 등을 중심으로 유헬스 시범사업을 조기에 실시하고 이후 만성질환에 대해서는 원격관리 서비스를 전국으로 확대하겠다

는 방침을 정한 것이다. 그리고 ② 민간참여 활성화를 위한 법·제도를 정비하고 「u-헬스 활성화 종합계획」을 수립하고, ③ u-헬스 원천기술 개발, 표준·인증제 도입, 국제표준화 지원과 전략분야(질병원격 모니터링, 조기진단, 건강관리) 상용화모델을 발굴하여 지원하고, ④ 해외거주 국민과 해외환자에 대한 원격의료서비스를 제공할 수 있도록 하겠다는 것이다. 마침내 2013년 10월 29일 보건복지부는 ‘의료법 일부개정안 입법예고’를 통해서 ‘원격의료’ 도입 입장을 밝히기에 이르렀다. 그러나 원격의료는 그 안전성과 비용 효과성 면에서 꾸준히 문제가 제기되어 지난 5년간 정부의 추진에도 불구하고 도입되지 못했던 것이다. 하지만 정부는 특히 삼성을 위시한 재벌IT 기업, 병원자본, 의료기기회사, 민간의료보험사에 특혜를 주려는 사업으로 평가되고 있음에도 불구하고 밀어붙이고 있는 상황이다.

원격의료는 무엇보다도 기술발전이 성숙되지 않아 원격진료의 안전성이 입증된 바 없으며, 둘째, 방대한 비용이 투입되지만 그 효과는 불분명하다는 점과 그로 인해 의료비가 크게 상승할 수 있다는 문제점이 지적됨에 따라 사업이 정체되어 왔던 것이다. 이러한 문제점의 지적에도 불구하고 보건복지부는 2009년 11월 5억원이라는 큰돈을 들여 삼성경제연구소와 ‘미래복지사회 실현을 위한 보건의료산업 선진화 방안’이란 제목의 연구과제를 수의계약으로 체결하였다. 이는, 삼성 IT산업의 기술력을 ‘의료서비스’ 영역을 중심으로 확대시켜 기기 및 솔루션, 바이오 및 제약 분야가 합쳐져 HT(Health Technology)로 융화하고, 이를 특히 병의원서비스와 건강관리, 원격의료 등 의료서비스와 직접적인 연관을 갖는 서비스의 산업화를 추진하려는 계획수립을 위한 것이 명백함에도 불구하고, 정부가 의도적으로 지원한 것으로 볼 수밖에 없는 것이라 하겠다. 이 보고서는 ‘정보화’를 HT의 유망산업으로 지목하고 개인 질병정보를 데이터베이스화 하여 정부와 영리기업이 공유하자는 기업 측의 의도까지 제안하고 있다. 이명박 정부는 이러한 정책보고서에 기초해 2010년 정기국회에서 건강관리서비스의 시장화를 위한 「건강관리서비스법」의 제정입법과 원격医료를 전면 허용하는 「의료법」 개정안을 강력히 밀어붙였다.

삼성전자는 2009년 창립 40주년 기념으로 ‘비전 2020’을 추진하고 있음을 밝혔고 의료, 바이오 분야에서 경쟁력을 갖추겠다면서 헤이치엠이(HME) 사업팀을 만들었을 뿐만 아니라 바이오칩을 몸 속에 심어 몸 상태 정보를 실시간으로 수집하고 스마트폰을 통해 원격의료 서비스를 제공하는 유(U)헬스 분야를 중심으로 사업을 펼칠 예정이라고 밝혔다. 2010년 삼성그룹은 오는 2020년까지 바이오산업과 헬스케어(건강관리 서비스) 등에 2조1000억 원을 투자해 연 매출 10조 원 규모의 사업으로 육성할 계획임을 밝혔다. 삼성전자는 2010년 국내 1위 의료기기 업체 메디슨을 인수하면서 본격적으로 의료기기 사업에 뛰어들어, 200명이 넘는 인력을 갖춘 의료기기 사업팀을 별도로 꾸리고 있으며, 지난 수년간 의료기기 신제품을 개발해 허가를

받아오고 있다.⁴⁹⁾ 2013년 11월, 삼성전자는 사물인터넷(IoT) 및 웨어러블 컴퓨팅 기기에 적용될 소프트웨어 플랫폼 ‘SAMI(Samsung Architecture for Multimodal Interactions)’ 개발 프로젝트를 진행하고 있다고 밝힌 바 있다.



최근 원격의료 허용은 박근혜 정부 창조경제의 핵심사업으로 추진되고 있으며, 이를 위한 의료법 개정안이 국무회의를 통과하였다.⁵⁰⁾ 기획재정부 서비스경제과장 강종석은 ‘서비스산업발전기본법안’ 관련 토론회에서 법안이 조속히 제정되어야만 기본계획을 마련하는 것이 가능하고 그에 따른 정책효과가 나타날 것이라면서, “빠른 시일 내에 서비스 산업의 경쟁력을 끌어올리기 위해서는 기본법률 제정과 같은 특단의 대책이 필요하다”는 정부의 입장을 확인할 수 있다.

49) 삼성전자가 2009년 12월 식품의약품안전처로부터 제조품목허가를 획득한 ‘혈액검사용기기’는 음반CD 크기의 혈액 검사용 디스크에 소량의 혈액을 주입한 후 혈액검사용기에 삽입하는 간단한 프로세스만으로 당뇨·간·콜레스테롤·심장·신장 질환 등 총 19개 검사 항목을 진단하는 것이 가능하다고 한다. 2011년 8월에는 융복합 의료기기인 ‘카드형 혈압계’의 품목허가를 획득하였고, 2013년에도 ‘휴대형 의료영상전송장치’ 제품의 허가를 받았다. 이 제품은 의료 영상 저장·전송 장치에 저장된 의료영상을 의료진의 스마트폰 등 이동장치로 전송해 확대·축소·주회하는 기능이 구현되는 소프트웨어로 정부가 입법 예고한 원격의료 허용 법안과 딱 맞아떨어지는 기능이다.

50) 우석균, 2013. ‘서비스산업발전기본법안의 문제점’ (보건의료 관점에서 본 ‘서비스산업발전기본법안의 문제점’ 민주당정책위원회 토론회(2013.11.13.) 발표문.

4. 맺음말

삼성공화국은 경제적인 측면에서 우리사회의 현실적 요구와 괴리되거나 심지어는 배반된다. 사회적 양극화가 심화되는 조건에서 ‘삼성공화국’은 오히려 사회적 양극화를 확대시킬 뿐 아니라, 보다 더 근본적으로 우리사회 경제행위의 목적 실현보다는 수단이 절대화되고, 그에 따라 가치체계의 전도 현상을 초래하며, 공동체성을 위협하는 요인으로 작용하고 있다.

삼성의 정치적 지배의 확대는 우리사회 민주화의 심화·발전이라는 측면에서 크게 부정적인 결과를 초래하고 있는 바, 우선 삼성의 경제적 이익창출 과정에서 그 주요 수단이 돈(자본)과 인적 네트워크를 동원한 로비이다. 삼성의 로비학은 매우 독특하며, 다른 기업들과 달리 삼성은 룰(rule)의 수용자가 아니라, 스스로 룰-메이커(rule maker)가 되려고 한다. 박정희 전두환 정권에서까지는 그러하지 못했다. 권위적 정권의 행정부 수반은 행정부 권력에 대한 장악력을 토대로 삼성에 대해서도 일정 정도 룰을 강제할 수 있었다. 그러나 이후 사회적 헤게모니를 장악하지 못한 정권에 대하여 관료집단, 특히 경제부처 고위 관료집단은 오히려 전체 집합체로서의 관료제(베버적 의미의 관료제)에서도 비켜난 독특한 집단성을 띠고 독자화 하였다.

이들은 금융기관을 위시한 경제 권력의 장악 집단으로서 삼성의 로비 대상 집단이다. 이들은 삼성에서 배제되면 다른 재벌 기업들의 로비 대상으로 되는 것이다. 삼성의 로비학은 인적네트워크를 기본적인 방식으로 하며, 가능한 모든 수단이 동원되는데, 최종적인 수단으로 ‘삼성인(Samsung's man)’으로 만드는 것을 활용하고 있다. 특히 인적네트워크의 형성에서 핵심적인 인물은 ‘삼성인’으로 만든다는 것이다. 최대한 ‘親삼성 맨’(‘진학반’)으로 관계를 유지하여 활용하다가 최후의 수단으로 ‘삼성인’(‘취업반’)으로 만드는 것을 준비하고 있는 것이다. 삼성의 로비는 다양한 사회적 요구를 조정함으로써 사회통합을 달성하는 역할을 수행하여야 할 국가 관료집단을 심각하게 반공익적 행정가로 전락시킨다. 이는 정치적 용어로 표현하면, 반공화주의적 행정가를 양산하여, 국가의 정체성 공화주의를 훼손하는 것이고 다원주의와 민주주의를 크게 위협하는 요인으로 된다. 삼성 로비학의 결과는 우리사회 민주주의의 기본질서라고 할 수 있는 기존 법과 제도의 무력화이다.

이건희 회장의 정치와 국가권력에 대한 불신은 오래된 것이다. 고 이병철 회장은 일찍이 ‘사카린 밀수사건’ 사건에서 박정희(정부)로부터 배신당한 후, 당시 장남에게 “맹희야, 정치한다는 사람들 믿지 마라”고 했다고 한다.⁵¹⁾ 이건희의 정치권과 정치

에 대한 강한 불신은 ‘4류 정치’ 발언에서 분명히 드러난다. 하지만 적어도 전두환 정권 이후 우리 정치 및 행정 권력의 문제는 ‘4류 정치’에 원인이 있는 것이 아니고, ‘삼성로비학’이 원인 제공자로 되었다.

다음으로 삼성공화국의 가장 커다란 위험성은 경제적 측면에 있다. ‘삼성공화국’은 우리 국민경제 전반의 발전 동력을 잠식한다. 삼성이 게임의 규칙(rule of game)을 지키는 플레이어(player)여야 함에도 불구하고 ‘경기규칙’을 자신의 필요에 따라 바꿀 수 있다는 것은 ‘삼성전자’ 스스로의 세계적 경쟁력이 지속될 수 있는 조건을 스스로 무너뜨리게 한다는 것이다. ‘삼성공화국’ 내에서 삼성은 기업환경을 스스로 결정하고, 그에 따라 환경변화에의 적응 필요성을 자각하지 못하는 상태로 발전하고 있는 위험 상황에 처하게 된다. 기업에게 환경변화에의 적응을 위한 긴장관계가 부재하다는 것은, 이견희의 표현을 빌면, ‘마누라 빼고 다 바꿔야’ 하는 ‘위기경영론’과는 정반대로 자기혁신의 필요성을 부정하는 것이다. 기업의 경쟁력은 끊임없는 환경의 변화에 적응하며 경쟁 속에서 생존하기 위한 혁신(innovation)의 과정에서 나오는 것인데, 스스로 혁신의 동력을 제거하는 꼴이다. 이와 동시에 같은 예비 삼성전자와 같은 중견기업이 다수 출현할 수 있는 조건을 저해하는 ‘절대적 진입장벽’으로 작용하여(김상조, 2005), 결과적으로 한국경제의 동력을 제거하고 발전을 정체시키는 것이다.

셋째, ‘삼성공화국’은 삼성을 위시한 재벌기업의 특수성을 중심으로 경제구조를 재편하는 것을 의미하며, 중소기업의 이해보다는 대기업 중심 경제체제로의 변경을 의미하고, 기업양극화를 촉진하며, 결국 일자리 창출의 주역이라는 중소기업의 상대적 약체화를 결과하여, 사회적 양극화를 조장하는 결과를 초래한다.

고 이병철 회장은 생전에 막내아들(이견희)을 후계자로 선정하면서 이렇게 강조하였다:

“내가 삼성을 창업하고 발전시켜 온 것은 사실이다. 그러나 삼성이 나 개인의 것이라고는 결코 생각지 않는다. 주주가 누구이든 회장과 사장이 누구이든 삼성은 사회적 존재이다. 그 성쇠는 국가사회의 성쇠와 직결된다. 이 계승이 삼성의 확고부동한 새로운 발전의 계기가 되고 기틀이 되기를 간절히 바란다.”(이용우 2012, 297)

경영권을 승계한 이견희 회장 역시 거대기업집단으로 성장한 ‘삼성’을 일컬어 “한 개인이나 가족의 차원을 넘어 국가적 존재인 국민기업”이라고 했다. 이병철 회장은 ‘사업보국’을 외쳤고, 이견희 회장은 ‘국민과 함께’라는 슬로건을 경영철학으로 삼았다. 그는 평소 “기업을 경영하면서 단 하루도 국가와 국민을 잊어본 적이 없다”고도

51) 이맹희, 1993: p.160 (강준만, 2005: p.200 재인용).

했다. 그러면서 “삼성이 국민과 사회에 대한 헌신적인 봉사와 분배를 위해 도덕적 기반을 강화해야 국민들로부터 신뢰를 받고 국민기업으로 성장할 수 있다”고 강조해 왔다.(이용우 2012, 297-8)

삼성공화국 수장의 발언도 정치인들이 남발해오던 공약(空約)과 차이가 없다. 우리 대한민국을 더 이상 4류 삼성공화국에 묶어두어서는 안 될 것이다. 대한민국이 4류 국가로 머물러 있는 다면, 그 책임은 삼성에 있다는 것을 알아야 할 것이다.

삼성의 언론지배 방식과 현실

김서중(성공회대학교 신문방송학과 교수)

1. 들어가며

삼성의 영향력을 배제하고 한국 사회를 논할 수 있는지 여부는 이제 논쟁 대상이 아니다. 특정 경제 집단이 한 국가를 좌우 할 위치를 점하는 것이 민주주의 기본 가치를 심각하게 훼손할 가능성을 내포하고 있다는 것도 현실이다. 이 글은 이런 점을 논하고자 하는 것은 아니다. 이 글의 관심은 한국 사회의 지배적 경제 권력인 삼성이 대중에게 영향력을 행사하는 중요한 수단으로서 언론과 어떤 관계를 맺고 있는지에 살펴보고자 하는 것이다.

시사저널이 2005년 9월 전국 성인남녀 1,000 명을 상대로 한 설문조사 결과는 삼성이 우리 사회에 어떤 영향을 미치고 있는지, 그리고 대중은 이를 어떻게 인식하고 있는지에 대해 생각해볼 시사점을 제공하였다. ‘삼성은 과거 대선이나 총선에 영향을 미쳤는가’라는 설문 결과는 ▶ 매우 영향을 미쳤다(16.3%) ▶ 대체로 영향을 미쳤다(49.7%) ▶ 별로 영향을 미치지 않았다(19.7%) ▶ 전혀 영향을 미치지 않았다(1.2%) ▶ 모름(13.0%) 순으로 나왔다. ‘영향을 미쳤다’는 응답이 66%로 압도적으로 많았다는 뜻이다.(박문규, 2005, 112쪽) 물론 불법 여부를 가려 질문하지는 않았지만 기업이 선거에 영향을 미치고 있다는 사실을 대중도 이제는 잘 알고 있는 상황이 됐다는 것이다. 기업이 자신들의 이익을 위해 선거에 영향을 미치고 싶어 한다는 것은 논리적으로 설명 가능하다. 하지만 기업이 선거에 영향을 미치는 것은 법적으로나 도덕적으로 옳지 않다. 선거는 주권자인 국민이 독립적으로 행하는 가장 중요한 권리 행사이기 때문이다. 따라서 기업이 영향을 미치고자 한다 하더라도 그 행사는 은밀할 수밖에 없다. 그런데 유권자의 대다수가 이를 사실로 인지하고 있다는 것은 삼성의 우리 사회에 대한 지배력이 그만큼 막강하다는 뜻이기도 하지만, 대중에

게는 기업 집단으로서 삼성이 그들의 본령인 경제 영역을 넘어서서 정치를 지배하려는 의도를 가지고 있는 것으로 비쳐지고 있기 때문일 것이다. 그럼에도 삼성은 가장 선망 받는 기업이라는 역설적인 위치를 점하고 있다.

삼성은 어떻게 영향력을 행사할까? 다양한 방법이 있겠지만 삼성은 자신이 우리 사회에서 가장 성공한 매우 중요한 기업이고, 삼성이 흔들리면 나라가 흔들린다는 인식을 확산시킴으로써 삼성에 유리한 정책을 이끌어 내는 방식을 사용하고 있다. 삼성의 선택과 정부의 결정을 동기화시키는 방식이다. 여기서 삼성의 존재에 대한 사회의 인식이 중요한데, 삼성을 절대적 존재로 부각시키는 데 언론의 역할을 빼놓을 수 없다. 시사저널 시절 삼성 관련 기사로 갈등을 겪던 동료들과 편집권 독립 투쟁을 벌이다가 결국 독립 언론의 창간으로 방향을 틀어 시사인 창간하는데 함께 했던 안은주(2008) 기자는 삼성이 언론을 길들이는 방법은 다양하고 치밀하다고 본다(55-56쪽). 즉 삼성은 비판적인 기사가 나올 때만 반짝 움직이는 것이 아니라고 본다. 사실 이러한 기사막기는 은밀하게 이루어지기도 하지만 대부분 대중이 쉽게 알아챌 수 있기 때문이다. 이보다는 평소 꾸준히 광고비와 협찬금을 대는 식으로 언론 관리를 해 비판 기사보다는 ‘미담 기사’를 양산하는 방식을 선택한다. 삼성 직원들은 입사 초기부터 삼성 미담 기사를 양산하는 방법을 교육 받는다. 미담 기사는 물론 삼성의 성과를 거대하게 포장하여 전달하고, 삼성이 한국 사회에 미치는 영향력 등을 다루는 기사를 포함하는 개념이다. 따라서 대중의 머리에는 저도 모르는 사이 삼성의 존재가 각인되고 삼성 없는 대한민국을 불안하게 생각하게 되는 것이다.

언론은 왜 삼성에 대해 미담 기사를 내보낼까? 가장 직접적으로는 막강한 자본력을 가지고 가장 많은 광고비를 지출하는 광고주이기 때문일 것이다. 그리고 이런 요인을 전제로 한 홍보요원들의 호의적인 대언론관계 유지도 밑바탕에 깔려 있다.

삼성만은 아니다. 우리 사회는 자본 영역에서도 양극화가 심각하게 진행되고 있다. 그 결과 광고시장 역시 대기업이 광고시장에서 차지하는 비중이 크고, 이에 따라 언론이 대기업에 의존하는 관계가 형성되는 것이다. 국내 광고시장의 주요 광고주는 이른바 재벌로 불리는 대기업이다. 신문광고는 상위 20개 광고주가 전체 시장의 30%를 차지하는데 이들 대부분이 재벌 계열사이다.(미디어 오늘 2010년 2월 3일) 신문사들이 광고수익을 높이려면 이들 대기업에 의존하지 않을 수 없는 구조이다. 방송 역시 그 경향이 다르지 않다. 단지 방송은 과거 지상파가 주도하는 시장이었고, 방송 광고에 대한 기업의 수요가 공급을 초과하고 있었기 때문에 그 영향이 적었을 뿐이다. 하지만 지난 몇 년 이명박 정부가 추진한 방송 산(상)업화의 결과 방송과 광고주의 관계는 역전되고 있다고 봐야 한다.

조직들 사이의 관계는 각자가 주고받음이 있음으로 해서 유지되는 것인데, 즉 서로 제공하는 자원이 있기 때문에 관계를 유지할 필요성을 느끼는 것인데 어느 쪽이 자원 교환의 주도권을 쥐는 상황이나에 따라 상대 조직에 대한 통제력을 가질 수 있다고 봐야 한다. 과거 매체 수가 적거나 수용자를 과점하던 매체들이 절대 강자로

존재하던 시절에는 광고주가 매체의 영향력 속에 있을 수 있지만 지금과 같은 다매체 환경에서는 기본적으로 광고주가 우위에 설 수밖에 없다. 더군다나 소수 대기업들이 광고 시장을 주도할 때 매체가 대 광고주와 관계를 파기할 수 있는 비판적 기사를 게재할 것이라고 기대하기는 쉽지 않다. 그런 대기업 중에서도 삼성이 지출하는 광고비의 비중은 절대적이라는 점에 문제의 본질이 놓여 있다.

앞서 지적한 대로 매체에 영향력을 행사할 수 있는 광고주가 직접 광고를 앞세워 기사에 영향을 미치는 방식은 최후의 수단이다. 광고를 통한 매체 통제력은 구체적으로 불리한 기사 막음에 영향을 미치는 계기가 누적될수록 역으로 감소하기 때문이다. 따라서 기업은 광고주로서 자신이 가진 영향력을 배경으로 매체도 선호할 수 있는(외견상 문제없는) 기사 거리 제공하거나 또는 심지어 사실 상 기사 자체를 제공함으로써 관계를 유지한다. 즉 홍보성 기사의 생산을 매개로 외견상 매체 우위의, 실질적으로는 광고주 우위의 관계를 강화, 유지한다.

삼성 이진희 회장은 유난히 기업의 홍보를 강조한다. 기업이 생존하기 위해 대중의 인식 속에 기업이 어떤 이미지로 자리 잡는지가 매우 중요하다는 것을 정확히 인식하는 ‘통찰력(?)’이 있기 때문일 것이다. 이진희 회장은 “홍보를 기업안보차원에서 기업생존전략의 하나로 봐야 한다”고 발언했다고 한다(정윤택, 1993, 143쪽).

사실 전면 광고의 효과보다는 기업에 대한 몇 단짜리 호의적인 기사가 수용자에게 미치는 영향이 더 크다. 광고는 송신자의 의도가 명백히 드러나 있는 것이고 기사는 언론을 매개로 정보 제공자의 의도가 숨는 구조이기 때문이다. 물론 그렇다고 언론이 모든 주체의 홍보성 정보 제공을 기사화하지는 않을 것이다. 선택의 과정은 필수적이다. 여기에는 언론사 수입을 좌우하는 주요 광고주 영향력이 작동하고 있음은 물론이다. 권력의 이동 즉 기업의 PR 실무자들 및 광고부서에 의해 기업 관련 언론 보도가 식민지화(colonization of news discourse)했다는 분석들이 나온다(Harro-Loit & Saks, 2006, 최인호 외 4인, 2011, 249쪽에서 재인). 사실 학문적 분석 결과가 나왔지만 이는 상식의 입증에 불과하다. 언론의 광고 의존도가 높은 이상 언론과 광고주의 관계가 유착될 수밖에 없고, 이를 제어하는 통제장치 또는 보호장치가 없는 한 언론의 보도에 광고주가 영향을 미치는 것을 막을 수는 없다. 비록 미흡하나마 방송사가 방송 광고 시간을 광고주에게 직접 파는 것을 막는 미디어렐 제도가 있는 지상파 영역과 직접 판매라는 특혜를 받은 종편 시장 사이에 보이는 광고 시장의 혼탁상⁵²⁾의 차이가 이를 반증하고 있다고 하겠다.

이러한 광고주와 매체 사이의 관계 설정은 언론의 활동에 매우 영향을 미칠 수밖에

52) 종편은 광고 영업을 직접 하면서 시청률에 준하지 않는 광고 수입을 올리고 있다. 광고주가 비합리적이거나 광고주가 비합리적인 결정을 하도록 만드는 요인이 있다고 봐야 할 것이다. 광고계에서는 종편이 프로그램 별 광고 판매가 아닌 방송사 또는 기업별 광고 판매를 하고 있다는 말이 나오고 있다. 즉 기업별로 연간 광고액을 협상하는 방식이 이루어지고 있다는 것이다. 사실 여부를 떠나 전문가들 사이에 비정상적인 광고영업이 이루어지고 있다는 인식이 존재하고 있음이 중요한 지점이다.

에 없다. 언론사 기자들은 과거보다 자유로운 언론 활동을 제약하는 광고주의 압력이 더 커지고 있다고 생각한다. 즉 1989년부터 격년으로 하는 언론연구원 (지금은 언론진흥재단)의 ‘언론인 의식조사’에 따르면 1997년부터 언론의 자유를 직·간접으로 제한하는 요인으로 광고주 압력이 낮은 순위에서 높은 순위로 오르더니 1999년부터는 사주를 제치고 가장 영향을 미치는 요인으로 인식되고 있다(안은주, 2008, 59쪽)는 것이다.

이 글에서는 언론을 직접 소유해서 기업을 방어하려 했던 삼성이 정치·경제적 요인으로 언론을 내놓고 광고와 홍보 그리고 언론인 관리를 통해 언론을 지배하는 현상을 설명하고자 한다.

2. 언론 직접 소유에서 간접 지배로:

삼성은 1964년 5월 9일 라디오 서울(동양라디오 전신)을 개국하고 그해 12월 7일에는 중앙텔레비전 방송을 개국하였다. 또 1965년 9월 22일 중앙일보를 창간하였다. 이로서 삼성은 신문, 라디오, 텔레비전을 겸영하는 첫 언론기관이 됐다. 즉 삼성이 당시로서는 주요 언론매체를 다 가지게 된 것이다.

라디오 서울은 ‘주식회사 중앙방송’을 거쳐 1966년 1월 25일 중앙텔레비전과 합병하여 그해 7월 16일 ‘주식회사 동양방송’으로 개칭하였다. 1974년부터는 신문과 방송의 법인도 통합하여 ‘주식회사 중앙일보 동양방송’으로 변경하였다. 세칭 동양매스컴이 완성된 것이다.

중앙일보는 출발부터 무가지 배포, 경품제공 등 시장 장악을 위해 상업지로서 확실한 면모를 보였으며 1978년 12월에는 발행부수 100만 부를 돌파하였다고 발표할 만큼 경영상 성공을 거뒀다. 동양방송은 서울과 부산에만 방송하였지만 그 인기가 높았다. 하지만 당시로서는 가장 상업적이고 선정적인 방송을 했다는 비판도 받았다.

그러나 가장 문제인 것은 ‘삼성 방송’, ‘삼성 일보’ 역할을 했다는 사실이다. 후술할 소위 사카린 사건이 대표적인 예다. 삼성의 부정과 비리를 다루지 않거나 역으로 두둔하는 내용을 내보내 사회의 지탄을 받았다. 이 당시 삼성 소유 언론의 행태는 두고두고 언론 오욕의 역사로 인용되고 있다.

1980년에는 전두환 정권이 저지른 언론통폐합 조치에 따라 KBS가 동양 방송의 TV와 라디오를 흡수하여 신문만 남게 되자, 1981년 1월부터 ‘주식회사 중앙일보’로 변경하였다. 중앙일보는 1997년 외환위기 이후 IMF 관리 체제에 들어가자 대기업으로서 신문을 소유하고 있던 현대, 한화가 문화일보, 경향신문을 분리시킨 것과 마찬가지로 중앙일보를 분리시켰다. 이병철의 사위이자 이견희의 처남인 홍석현의 소유로 이전한 것이다. 이로서 삼성은 공식적으로 언론을 직접 소유하지는 않게 된 것이다.

하지만 중앙일보의 계열 분리로 중앙일보가 삼성으로부터 진정 독립했다고 보지

않는 시각이 지배적이다(한겨레신문 1999년 3월 24일 21면). 즉 분리 과정을 보면 재벌이 직접 소유한 신문이 ‘친재벌 족벌 신문’으로 거듭 났다고 보는 시각이 우세하였다. 언론계는 분리 과정에서 보여준 거래 방식에 의문을 제기한다. 중앙일보는 서울 순화동 및 가락동 사옥을 삼성생명에 2940억 원에 판 뒤, 다시 순화동 사옥 4-7층과 지하 1-4층을 평당 1195만원과 477만원씩의 임대보증금을 내고 빌렸다. 이것은 부동산 경기가 회복되지 않은 상황에서 일반 시장에서는 이뤄지기 힘든 거래 거래인데다가, 다시 인근 시세보다 싼 수준으로 사옥을 빌려 특혜성 지원이 이루어진 것으로 봐야 한다. 물론 당시 공정거래 위원회는 부당지원행위로 보지 않는다고 밝혔지만 다른 신문사들은 삼성이 분리과정에서 중앙일보에 사실상 거액을 지원함으로써 불공정경쟁이 이어지게 됐다고 주장했다.

또 문화일보 특히 경향신문과 비교되는 분리 방식이다. 당시 신문의 분리는 대기업 중심의 경영이 방만해지는 것에 대한 사회적 비판에 대응하는 것이었고, 대기업이 직접 신문사를 소유하는 것에 대한 비판을 벗어나기 위한 조치였다. 따라서 경향신문과 문화일보는 사원지주제 방식을 도입하였다. 즉 적어도 형식적으로는 독립 언론의 모습을 띤 것이다. 하지만 분리된 중앙일보는 이견희의 처남인 홍석현이 36.8%, 홍석현이 이사인 유민재단이 20%의 지분을 소유하는 구조라서 이는 결국 사회적 비난을 모면하기 위해 처남을 통한 간접 지배를 시도했다는 평가를 받을 수도 있는 지점이다. 설사 재벌 신문의 틀을 벗었다고 인정하더라도 당시 언론 개혁의 핵심인 족벌 신문으로 거듭난 것이다.

3. 삼성과 광고

가장 큰 자본력을 지닌 삼성이 언론에 영향을 미치는 또 다른 방식은 광고를 통해 언론을 우호적으로 만드는 것이다. 현대 언론 대부분이 광고 수입에 의존하지 않고 기업을 영위할 수 없는 상황에 놓여 있고, 그런 현실이 언론의 기본적인 비판 감시 활동을 제약할 수 있다는 위험성에 대한 우려보다는 매출액을 중심으로 언론의 성공 여부를 따지는 사회로 변화하고 있다고 할 수 있다. 따라서 광고주는 언론이 필요한 자(재)원을 제공하는 대신 언론이 제공할 수 있는 자원(기사)을 요구하는 거래 관계를 형성하고자 하고, 언론은 이런 요구가 언론의 존재 조건에 위배되지만 거부할 수 없는 현실에 놓이게 된다. 그 중에서도 삼성이 가장 많은 광고비를 지출하는 기업만큼 언론에 대한 통제력도 그만큼 크다고 가정할 수 있다.

더군다나 우리 경제에 커다란 타격을 주고 우리 사회를 신자유주의적을 재편한 IMF 관리체제 시기에 언론 역시 매우 위기 상황이었으며 광고주의 영향력이 더욱 증대되는 시기였다고 할 수 있다. 최대 광고주로서 삼성의 언론 통제력 또한 더욱 증대됐다고 하겠다.

3-1. 광고와 언론 기업

언론 기업은 제작물과 서비스를 파는 두 개의 독립된 시장에 참여한다고 본다(로버트 G 피커드, 1992, 33-37쪽). 그러나 이 별개의 시장은 그 성과에 있어 상호 연동한다. 제작물 시장은 우리가 흔히 말하는 언론 상품 판매 시장이다. 신문으로부터 방송프로그램 까지 다양한 제품이 생산되고 소비자는 이들을 구매하기 위해서 비용을 지불한다. 1차비용은 재화이다. 하지만 소비자는 재화만 지불하는 것이 아니고 이용하기 위한 시간을 지불한다. 그리고 이 시간의 사용에는 내용에 대한 주목이라는 비용 지불도 있는 것이다. 이런 소비자 즉 수용자의 지불 행태는 자연스럽게 수용자가 지불하는 시간과 주목이라는 상품을 구매하는 광고 시장으로 이어진다. 언론 기업은 광고주들에게 신문, 잡지의 지면을 판매한다고 말할지 모르지만 엄밀하게 보면 광고주들에게 수용자들에게 접근할 수 있는 권리를 판다고 봐야 한다. 즉 수용자가 지불한 시간과 주목을 광고주에게 파는 것이다. 따라서 합리적 시장 구조에서는 제작물 판매시장과 광고시장이 별개이면서 동시에 상호 연동하는 구조를 지니고 있다. 판매 수입의 증대는 광고 수입의 증대와 직결되는 구조인 것이다⁵³⁾.

하지만 수익 전체에서 작용하는 두 수입의 구성비는 절대량의 증대와 별도로 광고 비중이 높아지는 경향성을 띠고 있다. 판매 수입은 부수적 재원으로 전략하는 경향을 보이고 있다. 물론 이 경향은 한국만의 경향은 아니다. 하지만 신문에서 한국처럼 광고 의존도가 높은 경우를 발견하기는 쉽지 않다⁵⁴⁾.

광고 의존도가 높은 한국 시장에서 삼성의 언론통제력이 높을 것이라는 것은 쉽게 판단할 수 있는 사안이다. 하지만 이런 경향은 한국 또는 삼성만의 사례는 아니다. 광고에 의존도가 높은 언론의 일반적인 경향이다. 주어진 환경 속에서 조직간의 의존관계는 상호 제공할 수 있는 자원의 특성에 의해 좌우되는 것이라고 봐야 한다. 따라서 자원의 제공 능력에서 발생하는 불균등은 권력 불균등으로 이어질 수밖에 없다고 봐야 한다.

자원의 특성으로 다음 3가지를 고려할 수 있다. 중요성(importance), 통제와 재량(control and discretion), 집중성(concentration)이다(배정근, 2012, 270쪽).

자원의 중요성은 주로 2가지 측면에서 의존관계를 결정한다. 첫째는 해당 자원이 조직의 정상적인 활동이나 생존을 위해 얼마나 절대적으로 필요한 것인지 여부다.

53) 한국만 그런 것은 아니겠지만 특히 한국의 신문시장 구조는 판매 수지가 적자라서 판매 증대는 광고 수입을 키우기 위한 투자의 의미에 불과하다. 따라서 신문의 광고수입 의존도는 절대적이다. 지상과 방송 역시 사실 상 판매 수입이라는 것이 미소하기 때문에 광고수입이 절대적이다.

54) 이번 주제에 직접 관련되지는 않지만 한국은 판매시장을 질적 경쟁보다는 판촉 경쟁으로 키워왔기 때문에 판매 수입의 구성비를 일정 정도 유지하기 어려운 측면이 있다. 한국의 신문 단가는 서구 국가들에 비해 낮다. 하지만 지금의 단가로도 신문을 보는 사람의 수가 감소하고 있는데 판매 수입 비중을 높이기 위해 신문 단가를 상향 조정할 수는 없을 것이다.

예를 들어 전력은 누구나 당연히 주어지는 것이라고 생각하지만 전력이 제대로 공급 되지 못한다면 어느 조직도 정상적으로 운영될 수 없는 필수적 자원이다. 둘째는 교환이 이뤄지는 자원의 상대적 규모이다. 한 가지 자원을 주고받는 관계는 다양한 자원을 주고받는 관계에 비해 의존성이 높아질 수밖에 없다. 한 가지 제품을 판매하는 기업은 다양한 제품을 판매하는 기업보다 고객에 대한 의존도가 높을 수밖에 없다.

자원의 통제 및 배분권은 해당 자원을 누가 소유 및 배분하는지, 자원에 대한 접근과 사용을 통제하는 결정권이 누구에게 있는지를 의미한다. 자원에 대한 통제권은 대개 소유주가 행사하지만 해당 자원의 수요에 따라 소유주가 갖는 통제권은 달라진다. 수요가 많은 자원일수록 자원소유주의 통제권은 강력해진다. 또한 자원에 대한 접근 및 사용은 소유주의 의사보다 사회의 법적, 제도적 시스템에 의해 통제되는 경우도 흔하다.

자원의 집중성은 조직이 필요로 하는 자원이 특정 자원제공자에게 집중되어 있거나 다른 자원이나 공급원에 의해 대체될 수 있는지 여부이다. 자원공급이 특정 조직에 의해 전적으로 통제되고, 다른 자원제공자를 찾을 수 없다면 조직의 의존도는 높아진다. 따라서 집중성은 자원제공자의 대체가능성(substitutability)과 같은 의미이다.

그렇다면 대기업 광고주와 언론 사이 양자가 지닌 자원의 관계는 어떨까. 우리 역사에서는 시기에 따라 그 관계를 달리해왔다. 여기에 영향을 미치는 중요한 요소는 매체의 수와 광고주의 수요일 것이다. 한국에서 매체의 수가 시장에 따라 자동으로 증감한 적은 없다. 초기에는 정치적 요인으로 그 수가 제한적이었고, 지금은 언론의 본질적 기능으로부터 발생하는 부수적 요인 즉 언론의 감시로부터 발생하는 권력 요인을 이용해서 시장 경쟁력이 없지만 생존하는 매체가 많다. 한편 경제 성장에 따라 광고주의 수나 광고 수요는 증대해왔다. 하지만 시장의 집중에 따라 광고주의 광고비 지출, 광고 능력의 양극화 현상이 발생하고 이에 따라 대기업의 광고 통제력이 높아졌다. 이 두 요인의 변동에 따라 언론 기업과 광고주 사이의 자원 속성이 달라지고 상대 조직에 대한 통제력에 변화가 발생했다고 할 수 있다. 전체적인 경향은 언론 우위에서 광고주 우위로 변화하고 있다.

어느 한쪽이 우위를 점할 때 불균등 교환이 발생할 수밖에 없고, 교환은 중지될 수 있다. 이 교환을 이어가기 위해서는 결국 비교 열세에 있는 쪽이 새로운 자원을 투입해 균형을 맞출 수밖에 없다.

전술한대로 언론 기업은 판매시장 능력에 기반 하여 광고시장을 견인해야 하는데, 판매시장 능력에서 열악한 언론기업은 광고 통제력을 지닌 대기업에 새로운 자원을 제공해야 거래를 유지할 수 있는데 여기서 등장하는 것이 언론의 본질적 기능으로부터 발생한 언론 권력을 제공하는 것이다.

즉 언론사는 언론 권력을 이용해서 기업에 유리한 지형을 만들어 줌으로써 부족한 자원을 대체하는 것이다. 미디어가 특정 기업을 많이 보도할수록 공중이 그 기업을 더 긍정적으로 인식하고, 특정 속성을 더 중요하고 긍정적으로 보도할수록 공중이

이 속성을 더 중요하고 긍정적으로 인식할 것이라는 의제설정효과(차희원, 2006, 301쪽)는 언론이 기업과 어떻게 자원을 교환하는지에 대해 생각해볼 계기를 준다. 기업은 기업에 영향을 미칠 수 있는 주체들에게 기업 조직의 행위를 정당화하고 기업이 사회의 좋은 시민으로 행동하고 있음을 끊임없이 증명하고 보고해야 하는데 이때 언론은 이를 위한 가장 효과적이고 필수적인 도구이다(차희원, 2006, 300쪽).

자원의존이론이 설명하듯이 신문사의 대기업 광고 의존도는 단순히 양적 다과에 따라 결정되는 것이 아니라 자원의 중요성과 통제 및 재량권, 자원의 집중성(대체가 능성)에 의해 복합적으로 결정된다. 즉, 단순히 신문사의 매출에서 광고가 차지하는 비중이 높다고 광고에 의존하고, 광고주의 영향력이 강력하다고 단정할 수 없다는 것이다. 광고의 중요성외에도 광고자원을 통제하는 권한이 전적으로 광고주에게 있고, 광고자원이 특정 광고주에게 집중되어 있거나 이를 대체할 다른 광고주가 없는 경우에 광고주의 영향력이 극대화되는 조건이 된다(배정근, 2012, 276쪽). 현재 대기업이 광고비중이 높은 우리 현실이 이에 맞닿아 있다.

3-2. IMF 관리체제와 광고의 통제력 강화

외환 위기는 사회 전반의 체질을 변화시켰다. 언론이라고 예외는 아니었다. 90년대 소위 ‘무한 경쟁’이라 불리는 신문 시장 쟁탈전에 무분별한 투자와 지출을 통해 일반기업의 부채비율에 비해 두 배 이상 높아진 신문사의 경영은 외환위기의 직격탄을 맞았다고 할 수 있다. 그 결과의 하나는 재벌신문이라 불리던 문화일보, 경향신문, 중앙일보의 계열 분리 독립이었다. 다른 하나는 급격한 광고 감소와 경영난에 따르는 감량 경영이었다.

IMF 체제 돌입 이후 언론계에서 일어난 변화는 기자들의 ‘위축’과 ‘불안감 증대’라는 게 일반적인 지적이다. 한마디로 기가 꺾였다. 그도 그럴 것이 우선 1만 여 명이나 되는 언론계 종사자가 직장을 떠나야 했다(김교준, 1999, 22-23쪽). 믿을 수 없는 숫자지만 명확하지는 않더라도 추론 가능한 수치다. 언론노동조합연맹(언노련)이 1999년 1월 산하 58개 사업장을 대상으로 조사한 결과 8491명이 실직한 것으로 드러났다. 조사대상에 포함되지 않은 사업장 수를 더하면 1만 명을 상회할 수 있다고 보는 것이다.

사상 최대의 감원바람은 단기간에 집중적으로 불어 닥쳤다. 물론 이들 가운데 스스로 나간 사람은 거의 없다. 그리고 퇴직자 가운데 기자가 1000 여 명 이상이라는 것이 비공식 집계다. 1998년 8월 언노련에서 자체 조사한 바로는 퇴직기자 수가 신문 527명, 방송은 78명으로 600 명을 넘었다고 한다. 이때 언론계 퇴직자 수는 5000여 명이었으며 그 후 일부 지방사는 아예 회사가 문을 닫기까지 했다. 따라서 1000 명을 넘었다는 것은 타당한 추론이라고 할 것이다.

만 여 명의 감원, 천 여 명에 달하는 기자의 퇴출 등은 언론계가 언론의 본질적 기능을 앞세울 수 없는 환경을 조성했다. 기자들의 위기감은 기자들로서 감당하기

힘든 광고 영업까지 받아들이게 했다.

한국기자협회가 외환위기 직후인 1997년 말에 전국의 기자 310명을 대상으로 조사한 결과에 따르면 응답자의 96.5%가 ‘IMF 시대를 맞아 언론사가 부도날 가능성이 크다’고 우려했다(이창섭, 1998, 25쪽). 부도 위험성을 앞세운 경영진들의 요구는 1987년 이후 소위 언론민주화 투쟁을 통해 확보했던 편집권들을 포기하는 상황까지 치달게 했다. 각사 신문사 노조들이 쟁취한 편집국장 추천제, 임명 동의제 등은 사라지고, 노조 활동은 침체기로 접어들었다.

편집권 수호의 핵심세력이라 할 노조 책임자들조차 편집권보다 생존권을 더 우위에 놓고 있을 정도로 일선 기자들이 느끼는 위기감은 상당한 것이었다.(강상현, 1998, 10쪽) 문제는 위기감 그 자체가 아니라 위기감에 따른 언론인들의 눈치 보기와 보신주의에 있었으며 경영진이 기자들에게 광고영업을 하도록 지시하는 공문을 내려 보내기까지 했다(강상현, 1998, 13쪽). 외환위기 이전에도 기자의 광고 영업이 없었던 것은 아니지만 노골적으로 요구하는 상황은 아니었다. 이렇게 기자가 상업적 이윤추구에 직접적인 수단으로 이용되는 극한 상황에 내몰리게 되자 “내가 기자인지 광고국 직원인지 생각할 때가 한두번이 아니었다”(이동국, 1999, 37쪽)는 어느 기업 담당 기자의 고백이 보편적인 상황에 이르렀다고 할 수 있다. 게다가 무조건 살아남아야 한다는 생존 지상주의는 사내동료 기자들 간의 경쟁을 불러 왔고 이런 경쟁구도는 연봉제의 도입으로 제도화되었다.(김교준, 1999, 24쪽)

외환위기로 인해 언론사 내에 편집권이 약화되고 기자들이 자긍심을 잃게 되지만 그 중에서도 경제부 기자들의 고난이 가장 컸다고 할 수 있다. 상당수 회사에서 경제부 기자들이 광고 부담에 시달렸다고 한다(김교준, 1999, 30쪽). 취재가 아니라 광고를 구하기 위해 소위 ‘마와리’를 돌아야 했다. 물론 과거에도 편집국이 광고국과 ‘협조’해야 했던 관행이 없었던 것은 아니나 경제부 기자들은 당시 상황을 스스로 ‘사이비 기자’와 다를 것이 없다고 생각했을 정도다. 광고 구걸을 하는 상황에서 감시견으로서 언론의 본질적 기능은 기대하기 어려웠다고 봐야 한다.

언론기업과 광고주의 관계가 역전되는 것이 이 즈음이라고 할 것이다. 물론 외환 위기는 형식적으로 해소되고, 언론 기업의 경영수지가 일시적으로 좋아졌지만 치열한 경쟁, 새로운 매체의 등장, 언론에 대한 대중의 신뢰도 저하 등등 악재는 더욱 심화됐을 뿐이다. 즉 광고주의 통제력이 우위에 서는 경향은 구조화됐다.

3-3. 삼성과 광고

대기업 중심의 경제력 집중은 광고비 지출에서도 역시 대기업 집중 현상을 수반할 수밖에 없다. 특히 4대 재벌이 전체 광고비에서 차지하는 비중이 12~13%에 달할 정도로 광고자원이 대기업에 집중됐다(배정근, 2012, 287쪽).

외환위기 이후에는 삼성, 현대자동차 같은 그룹이 글로벌 거대기업 수준으로 도약하면서 광고주로서의 위상도 크게 강화됐다. 특히 국내 최대 광고주인 삼성그룹의

경우 2005년 시사저널의 조사에 따르면 종합일간지 광고매출에서 차지하는 비중이 조중동의 경우 5~6%, 나머지 종합일간지들은 15~17%에 달했다고 한다.⁵⁵⁾ 조중동이 아닌 신문사들은 광고주의 풀이 적기 때문에 삼성의 비중이 상대적으로 더 높고 그만큼 의존도 역시 높은 것이다. 이런 특정 기업 광고 의존도 심화는 특정 기업의 요구에 취약해지거나, 거부할 경우 경영 위기를 맞는 것으로 나타난다. 그 적절한 사례가 경향과 한겨레에 대한 삼성의 광고 중단이다. 삼성은 2007년 11월 김용철 변호사의 비자금 의혹 폭로이후 두 신문에 대한 광고를 중단했다가 2010년 무렵 재개했다⁵⁶⁾. 한겨레의 매출은 2008년 764억에서 2009년 675억 원으로 감소했다가 2010년 811억 원으로 급증했다. 이러한 매출 등락이 전적으로 삼성 때문은 아니지만 상당한 영향을 미쳤을 것으로 추정된다(한국언론진흥재단, 2011, 192쪽)고 한다. 또 대기업들은 신문사의 광고요청이 있을 경우 광고 대신 기사나 문화행사에 대한 협찬 형식으로 은밀하게 거액을 지원하는 경우가 많아 실제 대기업 의존도는 더 높다고 보아야 한다(배정근, 2010).

참여연대 경제개혁연구소는 재벌들의 언론지배에 관해 구체적인 수치를 제공하며 그 문제점을 지적하는 보고서를 내고 있다. 이에 따르면 재벌들의 총수와 관련한 재판과 광고물량의 변동이 매우 관련 있음을 발견할 수 있다(이봉수, 제정임, 2007, 이승희, 2010, 18-19쪽에서 재인). 재판 중에는 광고가 늘고, 재판이 끝나면 감소하는 현상을 반복하는 것이다. 즉 재판 중 불리한 보도를 줄이고 유리한 보도를 이끌어 내기 위한 것이다.

그 중에서 삼성의 경우 2003년 5월부터 2004년까지는 삼성에버랜드 사건 전개와 광고량 변화 간에 의미 있는 상관관계가 발견 되었으나, 2005년 이후에는 그러한 경향이 나타나지 않았다. 그러나 김용철 변호사가 비자금 의혹을 폭로한 2007년 10월과 11월에 삼성그룹은 경향신문과 한겨레신문에 대한 광고물량을 대폭 줄인 것으로 확인되었다고 한다.

삼성의 중앙일간지에 대한 광고비 지출의 변동 추이를 보면 문제점을 명확히 인식할 수 있다.

표 12> 삼성그룹의 각 신문사별 광고비 현황 (단위: 천 원)

	경향신문	동아일보	조선일보	중앙일보	한국일보	한겨레신문
2007년1월	350,221		550,474	518,491	466,642	356,045
	421,867	663,757	469,419	423,876	306,367	365,792

55) 시사저널(2005, 830·831 병합호)

56) 물론 재개했더라도 그 이전에 비해 광고 물량은 급격히 축소됐다. 일각에서는 기사의 논조가 바뀌지 않은 신문에 대해 광고를 제공하기는 어려우나 불편한 관계를 지속적으로 유지하기는 어려워 협찬을 통해 지원하고 있다는 관측도 있다.

		518,913				
2월	439,785	617,978	827,678	820,591	896,265	495,473
3월	329,271	663,081	581,145	666,146	411,968	466,880
4월	268,000	482,495	767,048	388,104	256,581	350,941
5월	255,495	360,621	611,579	623,054	252,266	311,921
6월	402,390	587,311	443,131	478,854	419,710	343,676
7월	373,611	396,500	531,882	331,281	323,411	311,921
8월	293,240	895,524	1,049,251	1,073,785	317,373	408,778
9월	417,889	637,092	718,985	712,562	398,473	448,535
10월	140,531	614,984	647,756	482,116	321,545	33,683
11월		614,876				
12월	0		1,093,690	458,860	233,718	0
2008년1월	14,153	550,081	541,184	555,352	307,795	0
2월	0	409,275	306,145	230,102	270,810	0
3월	0	559,410	889,015	721,415	428,430	0
4월	0	625,575	513,475	421,058	207,570	0
5월	0	489,440	524,340	468,453	354,810	4,050
6월	0	403,545	530,490	387,483	353,490	0
7월	0	438,360	441,353	339,193	358,560	0
8월	0	352,080	540,668	338,163	336,540	0
9월	0	520,800	496,335	819,980	284,050	0
10월	0	412,402	408,473	239,720	245,370	0
11월	0	411,120	469,053	411,938	169,830	0
12월	2,520	319,920	360,060	193,853	71,730	1,890
2009년1월	0	352,238	339,281	307,473	109,098	0
2월	0	279,169	249,019	127,840	138,582	0
3월	0	361,744	751,431	625,232	139,716	0
4월	0	732,417	537,248	442,525	291,624	0
5월	0	321,562	312,230	382,475	245,497	0
6월	0	368,212	465,357	401,964	346,452	0
7월	0	1,003,912	1,020,048	917,700	409,092	0
8월	0	823,001	853,808	826,846	409,058	0
9월	7,258	773,991	1,026,929	1,063,002	370,692	0
10월	11,988	783,678	1,084,840	850,027	300,690	11,988
11월	0	743,755	1,215,109	1,065,981	266,130	0
12월	0	1,331,722	1,553,632	1,242,149	396,348	0
2010년1월	10,323	457,549	633,576	416,374	226,440	0
2월	0	686,989	838,344	1,030,783	465,402	0
3월	40,759	1,160,363	1,488,369	1,695,988	455,598	40,759
4월	0	1,669,602	1,766,516	1,472,170	501,594	0
5월	27,173	1,078,213	670,020	865,613	615,228	67,932

6월	30,569	570,646	1,195,607	981,687	445,320	0
* 이승희, 2010, 20-21쪽						

이 표에 따르면 평시(2007년 1월부터 10월) 조중동이 한국일보, 한겨레, 경향에 비해 약 1.6배 정도의 광고수주를 하고 있었음을 알 수 있다. 하지만 한겨레와 경향은 2007년 11월부터 급격한 변동을 보이고 2007년 12월부터는 0으로 떨어진다. 조중동과 한국일보가 경향성을 잃지 않고 있는 것과 대조적이다. 이는 김용철 변호사의 폭로 건의 영향이라고 봐야 할 것이다.

또 하나 주목할 점은 2009년 7월 이후로 2009.7~2009.12 기간 동안 조중동의 광고비는 수직상승한 반면, 한국일보의 광고비는 큰 변동이 없다는 점이다. 이들 양자간의 격차는 2.8배로 크게 벌어졌다. 왜 그런 것일까. 이승희(2010, 23쪽)는 이 기간 중 2009년 8월 14일에는 삼성특검 사건의 최종심 선고가 있었고, 2009년 12월 29일에는 이견희 회장이 특별사면 되었기 때문이라고 한다. 형사재판이 마무리 되는 시점부터 특별사면 때까지 3개 유력 보수 일간지에 광고물량이 집중된 것이라고 본 것이다.

이승희(2010)는 이를 전체적으로 광고물량을 조금씩 늘리되 유력 일간지에 물량을 집중하는 ‘물량공세 차별화’ 전략, 그리고 신문사별로 취급을 달리 하는 확실한 ‘선택과 집중/배제’ 전략을 쓰고 있다고 본다(24쪽). 이전에는 필요 시 모든 매체에 대해 광고 물량을 늘려 언론을 통제하는 전략을 써 오던 삼성이 선택과 집중/배제 전략을 쓰는 이유는 무엇일까? 한겨레 경향의 비판적 논조가 변하지 않는다는 판단에 근거함은 물론이지만 광고주로서 삼성의 영향력이 극대화되었기 때문이다. 즉 자원 불균등이 심화되었기 때문에 스스로를 순응하는 언론에는 당근을, 불응하는 언론에는 채찍을 쓸 수 있는 확고한 지위를 확보하였다고 판단하는 것이다.

이런 상황에서 한겨레나 경향이 삼성으로부터 자유로운 논조를 얼마나 유지할 것인가에 대한 회의가 있을 수 있다. 한겨레의 경우도 광고로 인한 논란은 심심치 않게 발생하고 있다. 2009년 김용철 변호사의 『삼성을 생각한다』 책 광고 거부 사건이나 한전기술노조의 광고 거부와 한전 광고 게재 사건 등 광고로부터 자유롭지 못한 모습을 종종 노출하고 있다.

최근 삼성의 광고비 점유율은 더욱 높아지고 있다⁵⁷⁾.

“삼성전자가 1년간 영업활동을 하면서 쓰는 광고 선전비가 2조 8천 억 원에 육박해 국내 전체 법인이 쓴 비용의 14%를 웃도는 것으로 나타났다. 27일 재벌닷컴에 따르면 지난 2011~2012년 법인세 신고기업의 감사보고서(개별 기준) 상 '광고선전비 내역'을 조사한 결과 2012년 삼성전자의 광고선전비가 2조7천727억원에 달하는 것으로 집계됐다. 이는 같은 해 법인세 신고기업 48만2천574개사가 한해 지출한 광

57) 연합뉴스 속보, 2014. 1. 27

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/01/27/0200000000AKR20140127019200011.HTML?from=search>

고선전비 19조2천366억원의 14.41%에 달하는 것이다.” 물론 법인세 미 신고기업 부분도 고려하여 조정이 될 여지가 있고, 다른 광고 지표들로 수정할 여지가 있으나 삼성의 영향력이 더욱 커지고 있음은 논쟁의 여지가 없다. 이는 삼성의 경제 지배력이 증가하는 것과 정비례하고 있는 것이다.

4. 삼성과 언론인

삼성이 언론을 통제하는 방식 중 하나는 삼성에 우호적인 언론인을 만들어내는 것이다. 이학수 부회장 관련 기사를 막으려 인쇄소까지 달려갔던 시사저널의 금창태 사장의 행태는 기업의 언론인 관리가 무엇을 겨냥하고 있는지는 전형적으로 보여주는 사례라고 하겠다. 삼성의 언론인 관리는 공식적이고 공개적으로 혜택을 줌으로써 우호적인 관계를 맺는 것과 비밀 관리를 하는 두 가지 형태로 나뉘 볼 수 있을 것이다.

4-1. 삼성의 일반적 언론인 관리

삼성은 언론재단을 설립하여 언론인 또는 언론학자들에게 혜택을 주고 있다. 지원 분야를 보면 삼성 언론상, 국내연수, 해외연수, 해외어학연수, 저술지원, 연구모임 지원, 외국 언론인 초빙 연수 등이 있다⁵⁸⁾

프레시안은 참여연대 경제개혁연구소의 삼성에 관한 두 번째 보고서인 ‘X 파일이 언론에서 사라진 이유’를 다루면서 “삼성언론재단이 1996년부터 2004년까지 지원한 237명의 수혜자 가운데 90%인 214명이 전현직 언론인이었다. 수혜 언론인을 세부적으로 살펴보면 현직 언론사 간부는 145명(68%)이고, 특히 이견희 총수 일가의 경영권 승계와 밀접하게 관련이 있는 부서에 재직 중인 간부도 83명(57%)에 이른다. 언론사별로는 중앙일보가 21명으로 가장 많았고, 다음으로 KBS 19명, MBC 16명, 동아일보 15명, 조선일보 13명, 문화·한국일보 12명 순이다”고 전한다. 삼성은 매년 주요 언론사에 삼성에 호의적인(최소한 비호의적이지 않은) 언론인들 양성하고 있는 셈이다.

2008년 보고서에 나타난 결과 역시 다르지 않다.(편집부, 2008, 3-4쪽, 5쪽 참조)

□ 11년(1996-2007년)간 삼성언론재단의 5가지 주요 사업(삼성언론상 제외)3)의 수혜자 분포와 현황을 조사한 결과는 다음과 같음.

○ 1996년부터 2007년까지 삼성언론재단의 수혜자는 총 315명.

○ 이중 언론인이 283명으로 전체의 89.9%. 신문사 출신이 214명(67.9%)으로 가장 많

58) 삼성언론재단 홈페이지, <http://www.ssmedianet.org/front//main.php>

고, 다음이 방송사 68명(21.6%) 순임.

○ 학자들의 경우는 총 26명으로 전체의 8.2%에 해당

언론사 별로 보면

□ 삼성언론재단의 경우 ▲ 중앙일보가 27명으로 가장 많고4), ▲ KBS 21명, ▲ 동아일보 18명, ▲ 조선일보, 한국경제신문, MBC가 각각 17명 순임. (자세한 내용은 <표 2> 참고)

중앙일보가 가장 많은 것에서 삼성과 분리된 중앙일보 사이의 실질적인 심리적 거리감을 관측할 수 있으며, 삼성언론재단에서 관리하는 언론의 면모를 파악할 수 있다.

표 13 > 삼성언론재단 수혜자 소속 언론사별 내역 (1996-2007) (단위: 명)

경향	12	시민의 신문	1	대구방송	1
광주일보	1	연합뉴스	12	CBS	1
국민	11	월간중앙	1	EBS	1
국제	1	전자신문	3	KBS	21
내일	2	조선	17	MBC	17
동아	18	중앙	27	PSB	2
매일경제	9	중앙일보 시사미디어	4	SBS	13
매일	1	코리아헤럴드	1	YTN	12
문화	14	파이낸셜 뉴스	1	이타임즈	1
부산	3	한겨레	13	기타*	6
새전북신문	1	한국경제	17		
서울경제	6	한국	14		
서울	11	헤럴드경제	3	수혜자 합계	289
세계	8	헤럴드미디어	1		
스포츠조선	1				

삼성의 언론 인맥 관리는 이렇게 단발적 혜택을 주는 것에 멈추지 않는다. 삼성의 광범위한 인적 네트워크 관리에 주목할 필요가 있다(박문규, 2005, 113쪽). 5급 이상 공직자나 법조·언론인을 축으로 삼성의 외부인사 영입현황을 분석한 결과 전체 외부 영입인사는 278명이었다. 경력별로는 관료가 101명(34.4%)으로 1순위였고 학계 87명(29.6%), 법조인 59명(20.1%), 언론인 27명(9.2%) 등의 순이었다. 삼성이 문제가 생겼을 때 다양한 여론 주도층을 공략하는 전위대라고 봐야 할 것이다.

상용차 사업 진출이나 생보사 상장 방안 및 금산법 개정을 둘러싼 핵심정책 결정 과정에 이들이 과거 경험을 살려 정부정책에 직접 영향력을 행사하는 로비스트 역을 맡고 있다는 얘기다. 법률가를 중심으로 한 ‘방패막이’와 언론인을 축으로 한 친삼성 분위기 조성도 이들 영입인사의 주된 몫이라고 하겠다.

4-2. 비공식 관리

2007년 10월 29일 천주교정의구현사제단(이하 사제단)은 삼성그룹 전략기획실 법무팀장을 지낸 김용철 변호사의 ‘양심고백’을 기자회견에서 밝혔다. 삼성이 김 변호사의 명의를 도용한 차명계좌를 통해 수십억 원에 이르는 비자금을 조성·관리해 왔다는 내용이다. 김변호사의 양심고백에 따르면 자신 외에 삼성의 다른 전현직 임원의 차명계좌까지 합칠 경우 삼성이 관리하는 차명계좌가 1천 여 개에 이를 것이라고 한다. 이런 비자금의 용도는 물론 각계 각층의 유력 인사들을 우호 집단으로 포섭하기 위한 것이다. 정확히 밝혀진 바는 없지만 일부 언론인도 여기서 예외라고 할 수는 없을 것이다.

5. 삼성 관련 보도(사례)

삼성이 사회 공익에 기여하고자 언론 기업을 설립하였다고 믿는 사람은 없다. 중앙일보, 동양 방송 등이 당시 사회적 기준에서 가장 상업적인 언론이었음은 명백하다. 하지만 단지 상업적이었기 때문에 삼성의 언론이 비판을 받는 것은 아니다. 삼성은 자사 소유 언론을 모기업인 삼성에 유리한 여론을 형성하는데 악용했기 때문이다. 즉 언론을 사유화했다. 사기업인 언론을 사유화했다는 것은 형용모순일까? 수용자의 언론 소비에는, 언론의 소유는 설사 사기업이라 하더라도 언론의 보도는 공정하고 독립적일 것이라는 전제가 깔려 있는 것이고 이를 위해 헌법이 언론의 자유를 기본권으로 보장하고 있는 것이다. 하지만 우리 언론은 신문이 나타낼 수 있는 경향성을 사주의 개인적 세계관과 동일시하는 우를 범하고 있다. 더 나아가 신문을 모기업을 방어하는 도구로 악용하는 지경에 이르고 있다.

1966년 11월 있었던 삼성 그룹 산하 한국비료의 사카린 밀수 사건은 편집권 문제에 큰 파장을 일으킨 것으로 언론 사유화의 전형적인 사례다. 이 사건이 일어나자 전국의 언론은 이를 비판적으로 보도했지만 삼성그룹이 운영하던 동양방송과 중앙일보는 언론의 비판적 보도를 역으로 비판하기 시작했다. 동양방송과 중앙일보의 노골적인 삼성 비호 행위는 언론의 사회적 책임을 망각한 채 재벌의 이익에 봉사하는 도구로 전락했다는 비난을 받기에 충분했다. 즉 삼성의 방패를 자처한 것이다. 이에 정부는 언론을 재벌소유에서 분리한다는 취지의 담화를 발표하고 이어 「언론의 공익 보장을 위한 법률안」을 발의하였지만 언론의 반발로 입법되지는 못했다. 이 법안은

편집의 독립을 구체적으로 조문화했다는 점에서 편집권 독립 제도화 시도의 효시로 보기도 한다(유재천, 1988, 259-260쪽, 장호순, 2001, 74쪽).

전술한대로 삼성은 언론통폐합 때 방송을 KBS로 보내고, 외환위기 직후 신문을 분리시켰다. 따라서 직접 소유한 언론은 없다고 하겠다. 그럼에도 삼성이 언론으로부터 불이익을 당한다고 보는 사람은 없다. 외려 간접적 통제를 통해 훨씬 교묘한 언론 삼성 감싸기에 성공하고 있다고 하겠다. 삼성으로서는 몇 가지 뼈아픈 사건의 발생 시기 언론이 보여준 행태는 이런 가정을 입증한다. 몇 가지 사례를 보자.

우선 2007년 10월 29일 김용철 변호사가 삼성의 비자금을 폭로한 사건에 대해서 언론들은 삼성에 대한 태도를 분명히 드러냈다(박진형, 2007, 131-134). 사건 발생 초기에 한겨레를 제외한 신문들은 김 변호사의 주장과 삼성의 ‘반박’을 ‘공방’ 내지 ‘논란’ 수준으로 각 1건씩만 보도하는데 그쳐 사건의 진실을 파헤치려는 심층적인 노력을 전혀 보이지 않았다. 그저 편집상 기사 배치 기사 길이에 있어 약간의 차이를 드러냈을 뿐이다. 반면 한겨레는 기자회견이 있기 전인 27일 이미 김용철 변호사와 인터뷰했고, 이 내용과 사제단의 기자회견 내용 등을 토대로 30일 모두 13건의 기사에서 ‘삼성 비자금’ 의혹에 대한 구체적인 실태를 충실히 전달했으며 삼성과 우리은행의 반응과 입장, 향후 전망 등을 심층적으로 보도했다.

한겨레는 31일 거의 모든 언론이 이번 사안에 대해 침묵으로 외면했을 때도 <검찰 “수사의뢰가 들어오면...” 이번에도 몸 사리나>를 통해 검찰의 소극적인 수사의지를 비판했다. 또 <“삼성, 2002년 대선자금도 비자금서 제공”>에서 ‘2002년 대선자금이 삼성의 회사 비자금에서 나왔고, 1997년 대선자금 역시 그럴 가능성이 크다’는 김용철 변호사의 새로운 주장을 상세히 전했다. 이 기사 또한 2003~2004년에 걸쳐 진행된 검찰의 ‘2002년 대선자금’ 수사가 ‘선거자금이 이 회장 개인 돈에서 나온 것으로 종결됐다’며 김 변호사의 새로운 증언에 따라 이 회장을 ‘횡령·배임죄’로 처벌할 수 있게 되었으므로 수사가 다시 진행되어야 하는 불가피성을 강조했다.

2007년 12월 7일에 발생한 삼성중공업-허베이 스피리트 호 원유유출사고에 대한 언론의 보도에서도 삼성 유리한 보도들이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이 사건과 관련하여 언론이 자원봉사에 대해 지나치게 주목하여 온정주의적이고 애국주의적인 이미지가 확대 재생산됨으로써 자원봉사 드라마를 이끌어내어 사고발생의 근본 원인과 책임소재를 은폐하는 데 일조했다는 비판(권혁범, 2008; 이창현, 2008; 이창현, 김성준, 2008)도 있지만 이를 위해 자원봉사자들이 위협에 노출되는 상황이라는 사실이 제대로 전달되지 못한 것에 더 큰 문제가 있다는 지적도 있었다(윤순진, 2011, 10쪽).

문제는 자원봉사자가 당시에 겪었을 수도 있는 위험은 객관적, 가시적인 존재가 아니라 위험의 종류를 사회적으로 정의하고, 이를 대중에게 알리며, 정확한 파악과 완벽한 통제는 가능하지 않을지라도 위험을 가능한 한 방지하고 통제하기 위한 법

적, 제도적 기제를 마련하는 것이 중요한 사회적 구성물이라는 점이다. 여기서 언론의 역할이 주어지는 것이다. 그런데 당시 언론들은 자원봉사자가 처한 위험을 위험으로서 구성해내지 못했다. 이것은 과학적 지식의 문제가 아니라 자원봉사에 대한 미담 기사가 필요했기 때문이다. 물론 미담 기사는 원유 유출 사고의 책임을 논하는 쟁점이 부각되는 것보다 이 쟁점이 자원봉사 미담에 묻히기 원했기 때문이다. 그리고 이를 가장 원했던 존재는 책임의 한 당사자인 삼성이었다. 중앙일보가 사건 관련 전체 기사 수는 조선일보, 한겨레, 대전일보 등과 비교하여 가장 적었으면서도 그 중에서도 자원봉사 관련 기사의 비중은 가장 높았다는 사실에서 그 의미를 찾을 수 있다. 이는 사건 책임에 삼성중공업이 연관되어 있기 때문에 보도 건 수를 되도록 줄이면서 자원봉사에 대해 주로 다룸으로써, 사건의 원인이나 해결과정, 책임 문제 등 보다 중요한 쟁점으로부터 독자의 관심을 돌린 것으로 해석할 수 있다(윤순진, 2011, 16, 30쪽 참조).

삼성에 불리한 기사를 둘러싼 언론 내부의 갈등을 극명하게 드러낸 사건은 시사저널 사태다. 당시 기자였던 안은주는 ‘청와대는 기사를 뺄 수 없어도 삼성은 뺄 수 있다’는 말로 삼성이 언론에 미치는 영향력을 정리했다(안은주, 2008, 55, 57쪽). 놀라운 것은 삼성은 김용철 변호사 사건이 터지자 이학수 부회장 관련 기사로 진통을 겪고 독립 언론으로 태어난 시사IN 즉 직장에서 쫓겨나는 갈등을 겪었던 당사자들에게까지 손을 뻗어 다시 기사를 빼기 위해 갖은 노력을 다했다는 점이다. 이학수 부회장 관련 기사에 비하면 2007년 10월, 시사IN 이 김용철 변호사(전 삼성구조조정본부 법무팀장)의 양심 고백을 통해 보도한 ‘삼성 비자금 문제’는 삼성 그룹에는 ‘태풍’ 같은 기사였을 것이었기 때문에, 파급력이 큰 기사인 만큼 삼성 그룹은 이 기사가 나가기 전에도 시사IN 편집국을 찾아 와 집요하게 괴롭혔다고 한다. 삼성그룹은 ‘김용철 변호사의 정신 상태가 이상하다’, ‘김용철 명의의 차명 계좌가 존재하는 것은 사실이지만 회사 비자금이 아니라 그룹 한 임원이 재무팀에 돈을 불러달라고 맡긴 돈’이라고 주장하며 기사가 나가는 것을 막으려 했다. 나중에는 ‘기사를 1주일만 연기해주면 무슨 요구든 다 들어 주겠다’고까지 했다. 이 기사가 게재되던 때는 국정감사가 진행되던 시기였다. 안은주 기자는 삼성그룹은 국정감사만 피하면 어떻게든 ‘물타기’나 대응할 방법을 찾을 요량이었을지 모른다고 평가했다.

6. 나가면서

거대 자본 삼성의 존재는 시한폭탄 같은 존재다. 삼성의 위기는 곧 한국 경제의 위기일 수 있기 때문이다. 삼성은 많은 미담 기사로 대중에게 결정적인 시기에 지도자의 탁월한 선택으로 거대 자본으로 성장한 신화적 존재로 부각되고 있지만, 이를 액면 그대로 수용한다 할지라도 삼성 지도자의 잘못된 선택은 역으로 삼성을 위기로 빠뜨릴 수 있다. 삼성의 위기는 삼성이 한국 경제에서 차지하는 위치로 볼 때 한국 경제의 위기로 전화될 수 있다.

가장 큰 문제는 이런 위험성이 있고, 이를 지적하는 분명한 목소리가 있음에도 불구하고 이 목소리를 전달해야 할 언론이 전달은커녕 전술한대로 미담 기사만을 전달하고 있다는 점이다. 간혹 삼성 비판 기사가 나와도 이는 부분적인 오류에 대한 지적일 뿐 전체 구조가 내포하는 위험성은 전달되지 못하고 있다.

이것은 결국 언론이 삼성과 관련하여 제 기능을 수행하지 못하고 있기 때문이다. 우리 언론은 소수의 정상 언론을 제외하고 이미 정치, 경제, 언론 권력의 삼각 동맹에 들어 서 있기 때문일 수도 있다. 하지만 이런 표현은 자본의 절대적 우위 속에 정치, 언론이 편입되고 있는 지금 현실을 지나치게 평면적으로 묘사하는 것일 수도 있다. 우리 언론은 이제 거대 자본이 제공하는 광고에 의존하고, 거대 자본들과 직간접적인 연관 속에서 생존할 수밖에 없는 존재로 전락하고 있다고 봐야 한다. 거대 자본의 광고, 홍보, 인맥관리 등은 언론이 헤어날 수 없는 자본의 통제 그물망이 되고 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 그 중에서도 삼성은 경제 집중력에서 타 대기업을 압도하고 있는 것처럼 언론에 미치는 영향 또한 타 대기업을 추종을 불허 한다.

그런데 사실 삼성의 문제를 제대로 지적하고 한국을 위기에서 구출할 수 있는 언론 환경을 만드는 것은 일견 난망해 보인다. 이미 언론 자체가 권력화하고 있고, 자본권력에 편입되어 있는 주요 언론들은 물론 공익성을 담보해야 할 공영 언론들조차 자본의 이해를 대변하는 정권의 통제 아래 들어 가 있기 때문이다. 그리고 이들이 구성하는 헤게모니로 인해 정치, 경제 변혁을 위한 실천 의지를 형성하는 것이 쉽지 않기 때문이다.

그런 분명한 한계가 있음에도 삼성의 영향력 그물망에 포섭된 언론의 현실을 살펴볼 필요가 있는 것은 오히려 그런 한계를 명확히 인식함으로써 그로부터 벗어날 수 있는 탈출구에 대한 고민이 시작된다고 보기 때문이다. 우리는 한편으로 주요 언론, 특히 공영 언론의 개혁을 통해 언론이 제 기능을 수행하도록 함으로써 헤게모니 정치 경제적 변혁을 이루어야 한다고 생각한다. 지금의 대다수 언론개혁운동이 지향하는 바다. 그것은 여전히 필요하고 중요한 전략이다. 대다수 수용자가 주요 언론들을 수용하고 있기 때문이다. 하지만 주요 언론의 개혁을 위해서라도 대안 언론에 대한 고민과 대안 언론 수용(소비) 운동을 동시에 펼치는 것이 필요하다. 자본 통제의 그물망에서 벗어나 있는 대안 언론의 존재가 소중하다는 인식을 가지고 있는 사람조차도 대안언론을 수용하기보다는 기존 언론을 소비하는 현실이 존재하는 한 대안 언론이 기존 언론의 각성 또는 변화를 촉발해내는 것은 불가능하기 때문이다. 기존 언론의 개혁과 더불어 대안 언론에 대한 고민이 절실하다.

- 강상현, 편집권 포기하면 생존권도 없다: 경제난 속의 편집권 위기, 신문과 방송 1998. 7, 10-15
- 권혁범, '태안의 기적'은 불온하다, 한겨레 21 제705호, 2008, 46-49.
- 김교준, 달라진 취재환경, 관훈클럽, 신문연구 봄 통권 70호, 1999. 4, 22-32
- 김진웅, 독일 언론대기업의 시장지배구조, 관훈클럽, 신문연구 가을 통권 68호, 1998. 9, 209-223
- 로버트 G 피커드, 김지운 역, 미디어 경제학, 나남신서 237, 1992
- 박문규, 삼성 약재와 언론보도의 변화, 관훈클럽, 관훈저널 2005 겨울, 통권 97호, 2005. 12, 108-116
- 박진형, '삼성왕국 지킴이' 자처하는 언론, 참여연대, 시민과 세계 12호, 2007. 12, 129-164
- 배정근, 광고가 신문보도에 미치는 영향에 관한 연구, 한국언론학보, 54권 6호, 2010, 104-128.
- 배정근, 국내 종합일간지와 대기업 광고주의 의존관계 형성과 변화과정: 자원의존이론의 관점에서, 한국언론학보, 2012년 8월호, 255-293
- 안은주, 삼성은 언론을 어떻게 길들이는가, 인물과 사상 통권 117호, 2008. 1, 55-65
- 유재천, 언론노조와 편집권, 신문연구 1988 겨울, 250-284.
- 윤순진, 박효진, 원유유출 사고를 둘러싼 위험의 사회적 구성과 위험 정보 소통: 삼성중공업-허베이 스피리트 호 원유유출사고 자원 봉사에 대한 언론보도를 중심으로, ECO 15-1, 2011, 7-52
- 이규완, 박원기, 이상돈, 우리나라 광고시장 구조에 관한 연구, 『광고연구』, 49호, 2000, 141-161.
- 이동국, 기자사회의 변화: 한국기자가 본 IMF 1년, 관훈클럽, 신문연구 봄 통권 70호, 1999. 4, 33-39
- 이봉수-제정임, 경제저널리즘의 종속성 - 한국 신문의 재벌 보도와 광고의 관계, 한국언론재단, 2007.12
- 이승희, 재벌의 언론지배에 관한 보고서(2010), 경제개혁리포트 2010-12호, 2010. 9. 1
- 이정훈, 김균, 한국 언론인의 직업 정체성: 샐러리맨화와 역사적 과정을 중심으로, 한국언론학회, 한국언론학보, 50권 6호, 2006. 12, 59-88
- 이창섭, 언론지원 재단 늘어났다: 해외연수와 저술출판 지원을 중심으로, 관훈클럽, 관훈저널 66, 1997. 5, 142-161
- 이창섭, 줄일 수 있는 건 뭐든지 줄여보자: 언론사 건축경영 현황과 과제, 신문과 방송, 1998. 2, 25-29
- 이창현, '자원봉사는 태안을 살리고 자원봉사 보도는 삼성만 살렸다, 신문과 방송

- 제446호, 2008, 86-91.
- 이창현.김성준, ‘허베이 스피리트 호’ 기름유출사고 언론보도 내용분석 연구, 허베이 스피리트 호 기름유출사고를 통한 언론의 역할과 사회방제시스템의 분석, 충청언론학회.환경운동연합.한국언론재단 주최 심층세미나 자료집, 2008 1-24.
- 장호순, 편집권과 경영권은 분리돼야, 관훈클럽, 관훈저널 통권 78, 2001. 3, 72-78
- 정운태, 대기업 홍보실의 언론 길들이기, 월간 사회평론 길, 1993. 11월 142-147
- 차희원, 미디어 명성과 이슈 명성이 기업 명성에 미치는 영향, 한국언론정보학보 50권 5호, 2006. 10, 297-327
- 최인호 외 4인, 신문의 대기업 호의 보도와 광고의 상관 관계, 한국언론학회, 한국언론학보 55권 3호, 2011. 6, 248-281
- 편집부, 재벌의 언론지배에 관한 2차 보고서: 재벌의 시대, 기로에 선 한국 언론, 경제개혁연구소 경제개혁리포트 2008 1-28
- Harro-Loit, H. & Saks, K. (2006). The Diminishing Border between Advertising and Journalism in Estonia. Journalism Studies, 7(2), 312 ~ 322.

<전체 토론회 일정>

○ 제1차 토론회: 삼성재벌의 지배구조와 축적방식

- * 이재용 시대, 삼성재벌의 지배구조: 송원근(경남과학기술대)
- * 삼성전자와 양극화 축적체제: 이병천(강원대)
- * 법을 조롱하는 자들: 삼성의 세습과 불법 및 초법적 탈법행위: 조승현(한국방송통신대)
 - 토론: 박승록(착한자본주의연구원), 박형준(글로벌정치경제연구소), 고영남(인제대)
 - 사회: 조돈문(가톨릭대)
- # 일시: 12월 13일(금), 오후 2-5시
- # 장소: 국회의원회관 제4간담회실(204호)

○ 제2차 토론회: 삼성의 노동통제와 노동권

- * 삼성의 노동통제와 노동자 조직화: 조돈문(가톨릭대)
- * 21세기 디지털 시대의 현주소: 삼성전자 여성노동자들과 노동권의 실종: 김진희(경희사이버대)
- * 삼성의 산업재해: 발생 원인과 처리 방식을 중심으로: 한인임(노동환경건강연구소)
 - 토론: 이승협(대구대), 박진(다산인권센터), 이종란(반올림);
 - 사회: 이병천(강원대)
- # 일시: 12월 20일(금), 오후 2-5시
- # 장소: 국회의원회관 제5간담회실(206호)

○ 제3차 토론회: 삼성의 사회적 책임

- * 기업의 사회적 책임과 삼성 예외주의: 김정주(한양대)
- * 삼성 지속가능보고서 비판적 검토: 이승협(대구대), 신태중(함께하는시민행동)
- * 삼성전자와 재벌 대기업의 세제 혜택: 강병구(인하대)
 - 토론: 이정환(미디어오늘), 노광표(한국노동사회연구소), 정세은(충남대)
 - 사회: 이병천(강원대)
- # 일시: 2014년 1월 10일, 오후 2-5시
- # 장소: 국회의원회관 제2간담회실(202호)

○ 제4차 토론회: 삼성의 경영방식과 이해당사자

- * 삼성의 인사노무관리 방식: 삼성의 근로시간과 임금. 문제는 없는가?: 류성민(경기대)
- * 삼성의 하도급, 과연 상생인가?: 김주일(한국기술교육대)
- * 삼성광고의 변천으로 살펴본 한국사회 지배담론의 변화: 전승우(동국대), 지주형(경남대), 박준우(함께하는시민행동)
- 토론: 조건준(금속노조), 조성재(한국산업노동학회), 성현석(프레시안)
- 사회: 조돈문(가톨릭대)
- # 일시: 2014년 1월 24일, 오후 2-5시
- # 장소: 국회의원회관 제2간담회실(202호)

○ 제5차 토론회: 삼성의 사회적 지배력

- * 경제발전과 정부-기업관계의 변화의 측면에서 본 '삼성공화국'론: 송태수(한국산업노동학회)
- * 삼성의 법조 지배: 사례와 대안: 김성진(참여연대 시민경제위원회)
- * 삼성은 아파트공화국이다: 전규찬(한국예술종합학교)
- * 삼성자사고와 대기업의 교육개입 전략: 김학한(전교조)
- 토론: 곽정수(한겨레신문), 채이배(경제개혁연구소), 김일현(정의당 국회정책연구위원), 박준영(아산평학)
- 사회: 이창곤(한겨레사회정책연구소)
- # 일시: 2014년 2월 7일, 오후 2-5시
- # 장소: 한겨레신문사 청암홀(3층)

○ 제6차 토론회: 삼성의 사회적 지배와 비용

- 사회: 이창곤(한겨레사회정책연구소)
- 1) 제1부[오후 2:00-4:00]: 삼성의 사회적 지배와 비용
 - * 삼성 X파일 사건을 통해 본 삼성의 사회적 지배: 박갑주(변호사)
 - * 지속가능사회를 향한 삼성의 진심: 이보아(에너지기후정책연구소)
 - * 삼성의 언론지배: 경제·사회민주화의 걸림돌: 김서중(성공회대)
 - 토론: 조현연(진보정의연구소), 엄은희(한국공간환경학회), 정연우(세명대)
- 2) 제2부[오후 4:00-5:30]: 종합토론 “다시 삼성을 묻는다: 삼성과 한국사회의 선택”
- # 일시: 2014년 2월 21일, 오후 2-5시
- # 장소: 한겨레신문사 청암홀(3층)