

## 언론 개혁과 언론 보도

— 신문개혁 관련 보도 내용을 중심으로 —

김용규

(건국대 교수, 언론학)

### 1. 문제제기

국민의 정부가 등장한 이래 한국사회 전반의 핵심적인 화두는 ‘개혁’ 내지는 ‘구조조정’이다. 정치·경제는 물론 사회 전반에 걸쳐 개혁에 대한 요구가 지배적인 담론 구조를 형성하고 있다.

언론도 예외는 아니다. 사회 전반의 개혁이 진전을 이루기 위해서는 사회적 동의를 창출하고 개혁 과정을 감시하는 통로인 언론의 개혁이 우선이라는 주장이 바로 그것이다. 이러한 판단에는 그 동안 역사적 경험을 통해 볼 때, 언론 개혁 없이는 여타 분야의 개혁도 성공을 기대할 수 없다는 인식이 전제되어 있다고 할 수 있다.(박용규, 1998: 13-23)

역사적으로 한국 언론이 권력이나 금력으로부터 자유롭지 못했음은 주지의 사실이다. 권력이나 금력에 대한 비판과 감시보다는 오히려 유착이 심했고 그 대가로 정치적으로나 경제적으로 크게 성장해 왔음을 부인하기 어렵다. 무소불위의 권력체로 간주될 만큼 사회적 비중과 지위는 막강해진 반면 오히려 그러한 힘이 민주적으로 행사되기보다는 왜곡되거나 편파적으로 사용되어 많은 부분에 걸쳐 비정상적인 언론구조를 형성하고 있다.

재벌언론, 족벌언론으로 상징되는 소수 중심의 폐쇄적인 소유구조, 선거와 같은 중요한 국면마다 제기되는 보도의 불공정성, 편파성 문제, 지나친 상업주

의와 여기서 기인한 과당 경쟁 그리고 “지금까지 언론에 관한 한 올바른 경영은 없다”라는 평가가 나올 만큼 비정상적인 경영구조 나아가 촌지수수나 사이비 언론으로 대변되는 언론인의 자질과 윤리 문제 등에 이르기까지 한국언론은 여러 부분에 걸쳐 언론매체로서의 정체성 문제를 스스로 노정시키고 있다고 해도 과언이 아니다.(김동규, 1999: 10-22)

그래서인지 국민의 정부에 들어서면서부터 이러한 비정상적인 언론구조를 개혁해야 한다는 요구가 정부를 비롯, 학계, 시민사회 그리고 기자나 PD 등 언론인 단체를 중심으로 끊임없이 제기되어 왔다.

정부는 대통령이나 주무비서, 장관 등 여러 통로를 통해 자율에 의한 언론 개혁을 지속적으로 요구해 왔으며 지난 1998년 8월 15일 정부수립 50주년 기념사에서 대통령이 공식적으로 언론개혁을 언급하고 나왔다. 한편 기자나 노조, PD 중심의 언론인 단체나 학계 또한 이미 1997년도에 <언론개혁 10대 과제>를 선정하고 이후 여러 세미나나 토론회를 통해 개혁의 필요성을 거듭 강조해왔으며 이를 기반으로 한 시민단체의 개혁 요구 또한 구체적인 실천으로 전개되었다. 그 대표적인 예가 1998년 8월 27일에 15개 시민단체가 중심이 되어 출범시킨 ‘언론개혁 시민연대’인데, 이 단체는 언론개혁의 필요성과 구체적인 과제를 제시하고 이를 구체화하기 위한 다양한 운동을 전개해오고 있다.

본 연구는 이와 같은 언론개혁에 대한 다양한 사회적 요구들을 언론 스스로는 어떻게 인식하고 있으며 구체적으로 어떻게 반영해내고 있는가를 보도 내용에 대한 체계적 분석을 통해서 살펴보고자 한다. 즉, 사회 전반의 총체적 개혁을 주창하고 감시하는 주체인 언론이 자체 개혁에 대해서는 어떤 입장과 논리를 펼치는지 그리고 그러한 보도 행태 안에 배태되어 있는 사회적 의미는 무엇인지를 보도활동에 대한 실증적 분석을 통해 살펴볼 것이다. 이는 곧 언론 개혁에 대한 언론의 해석과 대응은 무엇이며 나아가 언론개혁의 주요 세력들인 정부와 언론 그리고 시민사회간에는 어떤 사회적 관계가 형성되어 있는지를 파악할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

## 2. 연구문제 및 연구방법

### 1) 연구문제

본 연구의 연구문제는 한국 언론들은 언론개혁을 요구하는 사회적·정치적 활동을 어떻게 해석, 반영하고 있는가 이다. 이 연구문제를 체계적으로 접근 해결하기 위해 다음과 같이 구체적인 하부 연구문제를 설정하였다.

<연구문제 1> 언론개혁관련 보도의 일반적 특성은 무엇인가?

여기서는 언론개혁관련기사는 주로 어떤 형태로 보도되는지 그리고 언론사 별로 어떤 차이를 보이는지에 대한 분석이 이루어졌다. 구체적으로는 언론개혁관련 기사의 빈도나 크기, 기사의 유형, 정보원의 특성, 기사의 구성 및 전달 방식, 기사의 주제 및 방향 등 형태상의 양적인 특성이 주요 분석 대상이다.

<연구문제 2> 언론개혁관련 구체적인 이슈나 사건에 대한 보도의 특성은 무엇인가?

연구 대상시기에 제기된 언론개혁, 그 중에서도 신문개혁과 관련한 주요 이슈나 사건에 대한 보도 내용을 추출하여 이에 대한 각 언론사들의 접근방식이나 정의(definition) 그리고 보도 행태에 대한 비교 분석을 실시하였다.

구체적으로는 해당시기에 제기된 주요한 이슈나 사건을 언론개혁의 3주체라 할 수 있는 언론사, 정부 그리고 시민사회 별로 구분하고 그 중에서도 언론개혁보도의 본질을 잘 파악할 수 있는 주제들을 분석대상으로 선정하였다.

먼저 정부관련 이슈로는 ‘언론개혁에 대한 정부의 개입 여부’ 그리고 ‘언론사에 대한 세무조사’, ‘국정홍보처 개설’ 등을 분석대상으로 선택하였다. 둘째 언론자체의 개혁관련이슈로는 ‘재벌언론의 분리 문제’, ‘방송사의 신문개혁관련 프로그램 방영’, ‘대기업 및 언론사의 위성방송사업 참여’ 등을 분석대상으로 선정하였다. 셋째 시민사회의 언론개혁관련 이슈로는 ‘언론개혁 시민연대의 결성과 그 주요 활동’ 등이 주요 분석대상이다.

이들 분석대상은 정부나 시민사회의 개혁 요구에 대해 언론의 입장은 무엇이며, 언론이 당면하고 있는 개혁과제에 대한 정의와 대응은 무엇인가를 상황적 맥락과 함께 다양하게 파악할 수 있는 기회를 제공해 준다.

## 2) 연구방법

### (1) 연구범위 및 대상

본 연구는 한국 언론을 대표한다고 볼 수 있는 10개 중앙 언론사를 분석 대상으로 설정하였다. 구체적으로는 경향신문, 국민일보, 대한매일(서울), 동아일보, 문화일보, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보 등이다.

연구대상시기는 국민의 정부 들어선 1998년 2월 25일부터 1999년 8월 24일까지의 1년6개월이다. 이 기간은 국민의 정부 초창기에 해당하며, 언론개혁과 관련하여 집권 초반 정부와 언론 그리고 시민사회와의 사회적 관계가 어떻게 설정되고 있는지를 파악할 수 있는 시기이다.

### (2) 연구 방법과 절차

첫째, 본 연구에서는 언론개혁관련 기사를 체계적으로 비교분석하기 위해 내용분석과 질적 분석을 같이 실시하였다. 내용분석방법은 보도내용을 유목화하여 그 양적 특성을 객관화시키는 데 이용하였으며 질적 분석은 양적 분석이 간과하기 쉬운 상황적 의미(contextual meaning)나 보도의 심층 구조(deep structure)를 분석하는 데 이용하였다.

둘째, 양적 분석의 경우 분석단위는 기사 건수로 삼았다. 여기서 기사 한 건이란 기사 내에 독립된 표제를 포함하고 있는 경우를 말하며, 여러 분야와 관련된 기사라 할지라도 언론개혁분야가 포함되어 있으며 해당기사로 간주하고 관련부분을 분석하였다.

셋째, 내용분석의 유목은 기존 연구 및 해당 기사를 대상으로 여러 번에 걸친 세분화 과정과 2명의 분석원을 대상으로 사전조사를 실시하여 그 적합도와

신뢰도를 확보하고자 하였다.(한국언론연구원, 1999)<sup>68)</sup>

넷째, 자료원은 한국언론연구원의 KINDS 프로그램을 이용하여 수집하였다.

(3) 내용분석을 위한 유목

대분류	소 분류
일련번호	000
년 월 일	00년 00월 00일
해당면	00면
기사의 크기	0000자
신문사명	1)조선 2) 한겨레 3) 대한매일(서울) 4) 중앙 5) 동아 6) 세계 7) 한국 8) 경향 9) 국민 10) 문화
기사유형	1) 스트레이트 2) 사설 3) 칼럼·논단 4) 기획·특집기사 5) 스케치 6) 해설·분석 7) 사진 8) 만화·만평 9) 기타
정보의 유형	1) 자체 취재(기자가 직접 취제한)에 의한 보도 2) 정보원의 자료(보도자료, 기자회견, 연설, 기념식 발표문, 대변인이나 관계자의 사건 해설, 세미나 발표문)에 의거한 보도 3) 정보채널 불확실(논단, 칼럼/사설 포함)
가장 핵심적인 정보원(정보 제공자)	1) 대통령 2) 문공부장관 3) 청와대 대변인 4) 기타 정부관련 인사 5) 여당 6) 야당 7) 기타 정당관련 8) 언론사 경영진 9) 언론노조(언노련 포함) 10) 기타 언론사 관련 11) 언론학자 12) 기타 학계 13) 연개련 14) 민언협 15) 기타 시민언론운동단체 16) 언론운동가 17) 기타 18) 앞의 항목 중 2개 이상 해당 19) 불명확
기사의 대상	1) 정부의 언론정책 및 개혁관련 활동 2) 신문(사) 자체의 개혁(구조조정)관련 활동 3) 시민사회의 신문개혁 관련 요구나 활동 4) 기타
기사의 방향	1) 긍정적 2) 부정적 3) 중립적
기사의 구성방식	1) 단순 기술·전달 2) 기술+원인, 문제점 제시 3) 기술+원인, 문제점 제시+대안제시

68) 코더간 신뢰도 계수를 산출한 결과 분석 유목에 대한 95%의 일치도를 확보할 수 있었다.

### 3. 분석 결과

#### 1) 언론개혁 보도의 일반적 특성

##### (1) 기사의 빈도 및 크기

분석 대상기간동안 10개 중앙언론사의 언론개혁관련 보도건수는 총 263건으로 나타났다. 그러나 언론사별로 보도 건수에서 큰 차이를 보여주었다.

먼저 한겨레신문이 107건으로 전체의 40.7%를 차지해 일단 보도 건수에서 다른 신문사들을 압도했다. 그 뒤를 이어 대한매일(구 서울신문)이 45건으로 17.1%를 차지하였다. 따라서 한겨레와 대한매일 두 신문의 보도량이 전체의 57.8%를 점유하여 일단 양적인 측면에서 이들 두 신문이 다른 신문들에 비해 언론개혁 보도에 적극적이었음을 보여주었다. 그 다음은 문화일보가 27건동아일보가 24건을 보도한 것으로 나타났으며 그 외의 신문들은 일년 반 동안의 보도건수가 8-9건 정도밖에 안되는 것으로 나타나 이들 신문들이 언론개혁보도에 거의 무관심에 가까울 정도로 소극적이었음을 보여주었다.

<표 1> 신문사별 보도건수 및 크기

신문	빈도(%)	평균 크기(글자수)
조선	9(3.4)	1614.67
한겨레	107(40.7)	2016.44
대한매일	45(17.1)	2057.56
중앙	13(4.9)	2556.38
동아	24(9.1)	1506.25
세계	13(4.9)	1584.62
한국	8(3.0)	1476.38
경향	9(3.4)	920.00
국민	8(3.0)	1661.75
문화	27(10.3)	2623.48
합계	263(100.0)	1971.02

## (2) 기사의 유형

언론개혁 관련 기사를 어떤 유형으로 기사화 시키는가를 살펴본 결과 기획 특집 기사로 처리하는 경우가 가장 많은 110건으로 전체의 41.8%를 차지하였으며 그 다음은 스트레이트 기사가 93건 35.4%인 것으로 나타났다. 이는 언론 개혁이라는 주제의 특성상 당연한 보도 경향이라고 할 수 있다. 한편 보도대상에 대한 의견기사라고 할 수 있는 사설이나 칼럼·논단은 37건으로 전체에서 차지하는 비중은 크지 않았다.

신문사별로 기사화 하는 유형이 다른지를 살펴본 결과 전체 보도건수에서 너무 큰 차이가 있어 절대적 비교는 힘들지만 그럼에도 불구하고 상대적 차별성을 보여주었다.

먼저 보도건수가 많은 신문들이 언론개혁관련 기획 특집기사나 해설기사를 많이 내보냈음을 보여주었다. <표 2>에 나타난 바와 같이 개혁관련기사를 가장 많이 보도를 한 한겨레신문의 경우에는 전체 107건의 보도 중 기획기사나 해설기사가 55건으로 51.4%를 차지하였고 그 다음인 대한매일의 경우, 전체 45건의 보도 중 20건(44.4%), 문화일보는 27건 중 17건(62.9%)을 차지하였다. 특히 이 시기 한겨레신문은 아래에 제시한 바와 같이 두 차례에 걸쳐 언론개혁 기획시리즈를 게재하여 언론개혁의 필요성을 강조하였다.

기획 시리즈: 신문개혁 지금이 기회다(1998. 4. 21.-4. 29.)

각사의 경영실태, 경영악화 원인, 과열판촉현황, 공공성, 여론독과점, 과제.

기획 시리즈: 왜 다시 언론개혁인가(1999. 5. 17.-5. 21.)

언론권력화, 사회발전 걸림돌, KBS 개혁견인차 기대 외면, 발목잡힌 통합 방송법, 개혁 모르쇠, 꼼짝 않는 신문, 자율 내세워 언론정책방치.

둘째, 전반적으로 사설이나 칼럼·논단 기사가 적어 한겨레신문과 대한매일 등의 신문사를 제외하고는 언론개혁에 대한 자체의 의견 표명이나 대안제시

에 소극적임을 보여주었다. 동아일보나 조선일보, 중앙일보 등과 같이 소위 시장지배력이 커 여론형성에 영향력이 클 것으로 간주되는 신문들의 경우에는 단순한 사전 보도형 스트레이트 기사가 많은 비중을 차지하고 있다.

셋째, 칼럼·논단을 통한 의견 표명의 경우도 자체 필진보다는 외부기고가의 기명 칼럼이나 논단이 많아 전반적으로 개혁이슈에 대한 자체 의견제시에는 매우 신중함을 보여주었다.

<표 2> 신문사별 기사유형

신문	스트레이트	사설	칼럼/논단	기획/특집	해설/분석	기타	합계
조선	6(66.7)			3(33.3)			9(3.4)
한겨레	35(32.7)	8(7.5)	8(7.5)	50(46.7)	5(4.7)	1(0.9)	107(40.7)
대한매일	14(31.1)	1(2.2)	10(22.2)	14(31.1)	6(13.3)		45(17.1)
중앙	5(38.5)		1(7.7)	5(38.5)	2(15.4)		13(4.9)
동아	13(54.2)	2(8.3)		6(25.0)	3(12.5)		24(9.1)
세계	5(38.5)			6(46.2)	2(15.4)		13(4.9)
한국	5(62.5)	1(12.5)		2(25.0)			8(3.0)
경향	4(44.4)		2(22.2)	3(33.3)			9(3.4)
국민	2(25.0)		1(12.5)	4(50.0)	1(12.5)		8(3.0)
문화	4(14.8)		3(11.1)	17(63.0)	2(7.4)	1(3.7)	27(10.3)
합계	93(35.4)	12(4.6)	25(9.5)	110(41.8)	21(8.0)	2(0.8)	263(100.0)

### (3) 정보원의 특성

언론개혁과 관련된 정보원은 주로 누구인가를 분석한 결과 <표 3>에 제시된 바와 같이 가장 주요한 정보원으로 정부 여당, 시민언론 운동단체, 언론학계의 순으로 나타났으며 개혁의 당사자인 언론사가 정보원인 경우는 16건으로 상대적으로 낮게 나타났다.

정보원의 구성 내용을 좀더 세부적으로 살펴보면 정부 쪽의 주요 정보원로는 대통령과 공보수석 그리고 문화부 장관이 대부분을 차지한 것으로 나타났으며, 시민언론운동단체로는 언론개혁시민연대(이하 언개련)이 중심이었다.



학계에서는 언론개혁관련 세미나나 토론회 참여한 언론학자들이 주류를 이루고 있었다.

따라서 전반적으로 개혁보도의 정보원이 소수 개인이나 단체로 집중되는 특성을 보이고 있었다. 특히 정부의 언론정책에 대한 보도가 김대중 대통령과 박지원 공보수석(이후 문화부장관)이 제공한 정보에 집중되어 신문사들의 관심이 ‘청와대’로 상징되는 최고권력층의 언론개혁 의지나 정책 제시에 모아져 있음을 간접적으로 보여주었다.

아울러 한겨레신문과 대한매일의 경우 언개련을 중심으로 한 시민언론단체가 정보원으로 차지하는 비중이 가장 높은 것으로 나타나 이들 두 신문이 시민 사회의 언론개혁요구에 대해 창구역할을 하고 있음을 보여주었다.

<표 3> 주요 정보원

신문	정부 여당	야당	언론사	언론 학계	시민언론 운동단체	위 항목 중 복수 해당	기타	불명확	합계
조선	3(33.3)	1(11.1)				2(22.2)	3(33.3)		9(3.4)
한겨레	18(16.8)		9(8.4)	11(10.3)	30(28.0)	28(26.2)	2(1.9)	9(8.4)	107(40.7)
대한 매일	7(15.6)			9(20.0)	19(42.2)	2(4.4)		8(17.8)	45(17.1)
중앙	8(61.5)		1(7.7)			3(23.1)		1(7.7)	13(4.9)
동아	17(70.8)		1(4.2)		2(8.3)	2(8.3)	1(4.2)	1(4.2)	24(9.1)
세계	6(46.2)		2(15.4)	1(7.7)	1(7.7)	1(7.7)	1(7.7)	1(7.7)	13(4.9)
한국	5(62.5)				2(25.0)	1(12.5)			8(3.0)
경향	3(33.3)		1(11.1)	1(11.1)	2(22.2)	1(11.1)		1(11.1)	9(3.4)
국민	4(50.0)			1(12.5)		2(25.0)		1(12.5)	8(3.0)
문화	7(25.9)		2(7.4)	6(22.2)	4(14.8)	3(11.1)	3(11.1)	2(7.4)	27(10.3)
합계	78(29.7)	1(0.4)	16(6.1)	29(11.0)	60(22.8)	45(17.1)	10(3.8)	24(9.1)	263(100.0)

나아가 정보원으로부터 어떻게 정보를 확보했는가를 알아보기 위해 획득 경로를 분석한 결과 정보원이 제공한 보도자료를 토대로 한 기사가 전체의

45.1%를 차지하였고, 자체 취재에 의한 보도가 이보다 낮은 36.9%인 것으로 나타났다. 그러나 한겨레신문의 경우는 반대로 자체 취재에 의한 보도율이 약간 높게 나타났다.

이런 결과는 대부분의 신문들이 언론개혁에 관한 보도시 취재에 의한 기사의 발굴보다는 정보원이 제공한 자료 즉 이미 만들어진 보도자료를 기반으로 기사를 작성하는 경우가 많다는 사실을 의미한다. 이는 전반적으로 언론개혁에 대해 소극적임을 보여주는 단면 중 하나다.

<표 4> 정보의 획득 경로

( )는 %

	자체취재에 의한 보도	정보원의 자료에 의거한 보도	정보채널 불확실	합계
조선	6(66.7)	3(33.3)		9(3.4)
한겨레	49(45.8)	39(36.4)	19(17.8)	107(40.7)
대한매일	8(17.8)	23(51.1)	13(28.9)	45(17.1)
중앙	6(46.2)	6(46.2)	1(7.7)	13(4.9)
동아	6(25.0)	14(58.3)	4(16.7)	24(9.1)
세계	4(30.8)	8(61.6)	1(7.7)	13(4.9)
한국		7(87.5)	1(12.5)	8(3.0)
경향	3(33.3)	3(33.3)	3(33.3)	9(3.4)
국민	2(25.0)	5(62.5)	1(12.5)	8(3.0)
문화	13(48.1)	11(40.7)	3(11.1)	27(10.3)
합계	97(36.9)	119(45.1)	47(17.9)	263(100.0)

(4) 기사의 주제

분석대상 기사의 주제를 언론개혁 관련 3주체인 정부와 언론 그리고 시민사회의 세 영역으로 나누고 그 분포를 분석한 결과 <표 5>에 제시된 바와 같이 정부의 언론개혁관련 정책이나 활동이 118건으로 전체의 44.9%를 차지하였고, 시민사회의 언론개혁관련 요구나 활동이 95건으로 40.3%를 차지하였다. 반면 언론사 자체의 개혁관련 사건이나 활동을 주제로 한 기사는 49건으로 18.6%에

지나지 않았다.

주목할만한 점은 많은 신문들이 정부의 언론개혁관련 정책이나 활동을 주제로 한 기사가 가장 많은 데 비해, 한겨레신문과 대한매일 그리고 문화일보의 경우엔 시민사회의 언론개혁관련 요구나 활동을 주제로 한 기사가 다른 주제의 기사보다 많다는 점이다.

<표 5> 기사의 주제별 분포

신문	정부의 언론개혁관련 정책 및 활동	언론사 자체의 개혁관련 사건 및 활동	시민사회의 언론개혁관련 요구나 활동	기타	합계
조선	5(55.6)	3(33.3)	1(11.1)		9(3.4)
한겨레	34(31.8)	29(27.1)	44(41.1)		107(40.7)
대한매일	14(31.1)	8(17.8)	23(51.1)		45(17.1)
중앙	9(69.2)	3(23.1)	1(7.7)		13(4.9)
동아	21(87.5)		3(12.5)		24(9.1)
세계	9(69.2)	1(7.7)	3(23.1)		13(4.9)
한국	6(75.0)		2(25.0)		8(3.0)
경향	5(55.6)	1(11.1)	3(33.3)		9(3.4)
국민	6(75.0)		2(25.0)		8(3.0)
문화	9(33.3)	4(14.8)	13(48.1)	1(3.7)	27(10.3)
합계	118(44.9)	49(18.6)	95(36.1)	1(0.4)	263(100.0)

##### (5) 기사의 구성 방식

언론개혁보도의 심층성 여부를 전반적으로 파악하기 위해 기사의 구성방식을 보도대상이나 내용을 단순히 기술하거나 전달하는 데 그친 경우, 단순 기술이나 전달에서 나아가 원인이거나 문제점을 제시한 경우 그리고 더 나아가 대안까지 제시한 경우로 나누어 분석하였다.

분석결과 전반적으로 단순기술이나 내용전달에 그친 경우가 전체 보도량의 63.5%를 차지하였고 원인이거나 문제점까지 진단한 경우가 20.5% 그리고 대안까지 제시한 경우는 16.0%에 그쳤다. 따라서 기존 언론의 문제점이나 개혁

대상에 대해 심층적 진단이나 대안을 제시하는 데는 인색함을 보여준다.

이를 신문사별로 비교 분석해 보면 전반적인 경향성은 비슷하지만 다른 분석에서와 마찬가지로 한겨레신문과 대한매일이 문제점 진단이나 대안제시에 그나마 적극적임을 보여주었다.(<표 6 참조)

<표 6 > 기사의 구성방식 비교

신문	단순기술 + 전달	기술+ 원인, 문제점 제시	기술+원인, 문제점제시+대안제시	합계
조선	5(55.6)	2(22.2)	2(22.2)	9(3.4)
한겨레	54(50.5)	33(30.8)	20(18.7)	107(40.7)
대한매일	25(55.6)	10(22.2)	10(22.2)	45(17.1)
중앙	13(100)			13(4.9)
동아	20(83.3)	3(12.5)	1(4.2)	24(9.1)
세계	10(76.9)	2(15.4)	1(7.7)	13(4.9)
한국	5(62.5)	1(12.5)	2(25.0)	8(3.0)
경향	6(66.7)	1(11.1)	2(22.2)	9(3.4)
국민	7(87.5)		1(12.5)	8(3.0)
문화	22(81.5)	2(7.4)	3(11.1)	27(10.3)
합계	167(63.5)	54(20.5)	42(16.0)	263(100.0)

한편 주제별 기사구성방식을 비교해 보면 <표 7>에 제시된바 와 같이 위의 분석처럼 전반적인 경향성은 동일했지만 그 정도에서는 차이를 보여주었다.

먼저 정부의 언론개혁 정책이나 활동에 관한 기사는 단순한 정보전달이나 기술에 그친 경우가 상대적으로 다른 주제에 비해 많은 반면 언론사의 언론개혁 관련 활동에 대한 기사에서는 문제점을 진단하는 기사의 비율이 높게 나타났다. 한편 시민사회의 언론개혁요구나 활동에 대해서는 분석에서 대안까지 제시하는 기사의 비율이 다른 주제의 기사들의 비율보다 높게 나타나 이 주제에 대한 보도의 비중이 높은 한겨레와 대한매일의 보도 및 논평활동이 적극적이었음을 보여준다.

<표7 > 주제별 기사구성방식

( )는 %

	단순기술+ 전달	기술+원인, 문제점 제시	기술+원인,문제점 제시+대안제시	합계
정부의 언론개혁관련 정책이나 활동	83(70.3)	24(20.3)	11(9.3)	118(100.0)
언론사의 언론개혁 관련 활동	26(53.1)	15(30.6)	8(16.3)	49(100.0)
시민사회의 언론개혁 요구나 활동	57(60.0)	15(15.8)	23(24.2)	95(100.0)
합계	166(63.4)	54(20.5)	42(16.0)	262(100.0)

이런 결과는 이미 기사 유형분석에서 제시된 바와 같이 다수의 신문들이 언론개혁 보도에 매우 소극적임을 다시 한번 보여주고 있다. 다만 신문사별로 그리고 기사의 주제별로 상대적인 차이를 보여주고 있을 뿐이다.

#### (6) 기사의 방향

언론개혁보도 내용의 기본적인 방향을 살펴 본 결과 <표 8>에 제시된 바와 같이 중립적인 내용의 기사가 분석대상 기사 전체의 65.3%를 차지하였고 그 다음은 부정적인 내용의 기사로 29.7% 나머지는 긍정적인 내용의 기사인 것으로 나타났다.

신문사별로 구분해 보면 세계일보, 동아일보, 한국일보, 국민일보, 문화일보 등은 중립적 내용의 기사의 비율이 상대적으로 높으며, 한겨레신문은 부정적 내용의 기사 비율이 다른 신문들보다 높게 나타났다. 이는 곧 신문사별로 언론 개혁을 바라보는 인식이나 논조에서 차이가 있음을 간접적으로나마 유추 가능케 한다.

&lt;표8 &gt; 기사의 내용의 방향

( )는 %

	긍정적	부정적	중립적	합계
조선	3(33.3)	2(22.2)	4(44.4)	9(3.4)
한겨레	11(10.3)	45(42.1)	51(47.7)	107(40.7)
대한매일	6(13.3)	13(28.9)	26(57.8)	45(17.1)
중앙	4(30.8)	1(7.7)	8(61.6)	13(4.9)
동아	2(8.3)	5(20.8)	17(70.8)	24(9.1)
세계		1(7.7)	12(92.3)	13(4.9)
한국		2(25.0)	6(75.0)	8(3.0)
경향	2(22.2)	2(22.2)	5(55.6)	9(3.4)
국민		2(25.0)	6(75.0)	8(3.0)
문화	3(11.1)	5(18.5)	19(70.4)	27(10.3)
합계	31(11.9)	78(29.7)	154(65.3)	263(100.0)

한편 기사의 주제별 내용의 방향을 분석한 결과 <표 9>에 나타난 바와 같이 정부의 언론개혁관련 정책이나 활동의 주제로 한 기사들은 중립적 내용이 67.8%, 부정적 내용이 26.3%인데 반해 긍정적 내용은 5.9%로 다른 주제에 비해 낮게 나타났다. 시민사회의 언론개혁 요구나 활동을 주제로 한 기사들의 경우엔 중립적 내용의 기사가 60.0%, 부정적 내용이 25.3% 그리고 긍정적 내용은 14.7%로 나타났다.

반면에 언론사 자체의 언론개혁과 관련된 내용의 기사에서 부정적인 내용의 기사가 46.9%로 가장 높게 나타났고 긍정적인 내용의 비율도 20.4%로 다른 주제에 비해 높게 나타났다. 반대로 여타 주제의 경우와는 달리 중립적인 내용이 전체의 32.6%로 매우 낮게 나타났다.

이런 결과는 분석 대상 신문들이 경쟁신문사들의 언론개혁관련 내용을 다룰 때는 부정적으로 다룬 반면 자사와 관련된 내용에 대해서는 긍정적으로 다루려는 경향에서 연유한 것으로 추정된다.

&lt;표 9 &gt; 기사의 주제별방향

( )는 %

	긍정적	부정적	중립적	합계
정부의 언론개혁관련 정책 및 활동	7(5.9)	31(26.3)	80(67.8)	118(100.0)
언론사 자체의 언론개혁관련 활동	10(20.4)	23(46.9)	16(32.6)	49(100.0)
시민사회의 언론개혁에 대한 요구나 활동	14(14.7)	24(25.3)	57(60.0)	95(100.0)
합계	31(11.9)	78(29.7)	153(65.3)	262(100.0)

## 2) 언론개혁관련 주요 이슈나 사건별 보도의 특성

이 장에서는 분석대상기간 동안 언론개혁과 관련하여 중요하게 제기된 이슈나 사건을 대상으로 언론 스스로는 어떤 반응을 보이고 있는가를 각 신문의 보도와 논평 내용에 대한 비교 분석을 통해 알아보고자 한다. 특히 언론개혁의 3주체라 할 수 있는 언론과 정부 그리고 시민 언론운동단체를 중심으로 관련된 이슈나 사건들을 추출하여 대상별 언론 보도의 특성을 보도량이나 기사제목 그리고 중심 내용을 시기별로 그리고 신문사별로 구분하여 살펴보았다.

### (1) 정부의 언론 정책에 대한 보도의 비교분석

기존 한국 언론의 특성이 정치권력과 의 관계에 의해 많은 영향을 받아 왔다는 점을 고려할 때 언론개혁에 대한 정부의 입장과 정책은 무엇이며 이에 대한 언론의 반응이 무엇이나는 새 정부 아래서 언론개혁 전반의 방향을 예측할 수 있는 기본 요소라 할 수 있다. 특히 방송에 비해 사기업적 성격이 강한 신문 영역에 대한 정부의 개혁의지나 강도 그리고 방법이 무엇이나는 정부와 언론 간의 관계 설정의 기본 틀이 무엇인가를 파악 가능케 한다.

그렇다면 국민의 정부가 등장한 이래 지난 1년 반 동안 정부의 언론개혁에 대한 입장 표현이나 정책은 무엇이며 이에 대한 신문사들의 반응은 무엇인가?

집권 초부터 국민의 정부는 대통령을 비롯 청와대 공보수석, 문공부 장관 그리고 정부 내 언론담당 인사들이 언론 개혁에 대한 입장을 여러 통로를 통해 밝혀 왔다.

먼저 국정 of 최고책임자인 대통령은 여러 언론사와의 인터뷰나 8.15기념 경축사에서 언론개혁에 대한 정부의 입장을 여러 차례 밝히고 있는 데 그 내용을 소개하면 다음과 같다.

“언론개혁에 대한 여론이 높으나 정부가 개입할 성격이 못된다.(…)”(동아일보 창간기념 인터뷰, 1998. 4. 1.)

“언론개혁을 요구하는 목소리가 높은 것은 언론의 자유에 대한 책임을 다하지 못한 때문이다. 그러나 정부가 개입해서는 안 된다는 것이 나의 소신이다. 언론 스스로 시정노력을 해야 한다.(…)”(《말》 지 창간기념 인터뷰, 1998. 5. 11.)

“불공정 거래 등을 막는 일은 정부가 법에 의해 당연히 해야 하는 의무나 보다 본질적인 개혁은 언론 스스로 해야 한다.(…)”(한겨레신문 창간기념 인터뷰, 1998. 5. 14.)

“언론개혁은 걱정하고 있지만(정부가) 개입할 생각은 전혀 없다. 국민여론에서 정말 개입해야 한다면 몰라도 그렇지 않으면 곤란하다.”(주간 《시민의신문》과의 인터뷰, 1998. 5. 26.)

“정부가 언론개혁을 나서서는 안되지만 나라가 위난에 처해 있는 상황에서 언론이 스스로 시정하는 노력을 해야 한다.(…)”(한국일보 창간 기념 인터뷰, 1998. 6. 7.)

“언론도 스스로의 노력과 국민의 여론에 따라 개혁을 단행해야 할 것으로 믿는다.”(「정부수립 50주년 기념사」, 1998. 8. 15.)

“언론개혁은 언론 스스로가 주체가 돼 해 나가야 됩니다. 언론에 일부 문제가 있더라도 정부가 나서기 시작하면 아무리 그 동기가 순수하다 해도 언론의 자유라는 큰 가치를 훼손하기 쉽습니다. 따라서 언론이 국난의 시기에 스스로 사회적 공기로서 사명과 책임을 다하고 아울러 경영 측면에서도 경쟁력을 갖



출 수 있도록 구조조정 노력을 다해주시기 바랍니다. 다만 사회적으로 해악을 끼치는 일부 사이버 언론에 대해서는 사법질서 확립 차원에서 정부가 단호하게 대처해야 할 것이라고 봅니다.”(중앙일보 창간기념 인터뷰, 1998. 9. 21.)

“언론개혁을 원하는 국민여론이 강하게 일고 있는 것이 사실이다. 언론이 이런 요구를 받아들여 자발적으로 개혁하는 것을 지켜보고자 한다.(…)”(문화일보 창간기념 인터뷰, 1998. 10. 29.)

“언론도 스스로 개혁해야 할 것은 개혁해야 한다. 이를 위해서는 용기가 필요하며 여러분은 그러한 일을 해낼 것(…)”(기자협회보 창간기념 인터뷰, 1999. 5. 2.)

위의 언급에서 나타난 바와 같이 대통령의 대 언론 개혁관은 한 마디로 ‘정부개입에 의한 타율개혁이 아닌 자율개혁’을 기본으로 하고, 이에 대한 필요성을 국민의 여론이나 국난 등에서 찾고자 하는 것으로 모아진다. 그리고 이에 대한 요구의 강도가 최근으로 갈수록 강화되고 있음을 보여준다. 즉, 정부의 불개입 원칙을 일관되게 강조하고는 있지만 사이버 언론 대책에 대한 언급에서 나타난 바와 같이 법을 어기는 부분에서는 정부의 개입이 있을 수 있음을 밝히고 있다.

한편 정부의 언론개혁에 대한 입장이나 정책은 언론주무부서인 청와대 공보수석 그리고 문화부(이전 문공부) 장관의 언론개혁에 대한 입장 표명도 여러 번 있었다.

“(정부의 사이버 언론 실태조사와 단속에 대해) 이는 건전한 사회분위기 조성을 위한 정상적인 업무추진으로 언론개혁 차원이라는 정치적 의미는 없다.(…) 언론개혁은 언론사의 자율에 맡긴다는 것인 정부의 일관된 의지”(신낙균 문광부 장관의 「사이버언론 실태조사」 발표, 1998. 7. 29)

“지금 국민들은 언론의 자유를 요구하는 것이 아니라 언론의 개혁을 요구하고 있다. 언론은 이제 스스로 자기 개혁에 나서야 하고 그 책임도 언론의 몫이다. 언론은 더 이상 수구 기득권세력을 보호하거나 개혁의 발목을 잡는

보도를 자제해야 한다. 자신은 개혁하지 않으면서 남을 평가하는 것은 옳지 않다.”(박지원 청와대 공보수석의 외대 언론인 모임 초청 강연, 1998. 12. 18.)

“언론개혁은 어떤 경우에도 언론이 자율적으로 해야 한다. 그러나 강제구독이나 광고강요 등 시장질서를 교란시키는 행위에 대해서는 철저히 단속해 정부의 할 일을 다하겠다. 이미 사이버 언론인 2백여 명을 구속했고 문제가 있는 언론사에 대해서는 세무조사도 하고 있다.(…)”(박지원 청와대 공보수석의 국민대 정치대학원 초청 강연, 1998. 12. 23.)

“경제규모에 맞지 않는 언론사 난립은 시정되어야 한다. 언론사들이 자율적으로 통합하는 등 구조조정을 한다면 정부도 지원하는 방안을 적극 모색할 것.(…)”(박지원 청와대 공보수석 호남, 제주지역 언론사 편집보도국장 세미나, 1999. 2. 5.)

“국민의 여론은 언론의 자율이 아니라 개혁이다. 정기간행물법은 시민단체나 국민여론이 요구하는 만큼 개정되어야 한다.(…) 언론개혁의 방식은 민주적이고 시장경제논리에 입각해야 한다.(…)”(박지원 문화부장관 취임 기자 간담회, 1999. 5. 24.)

“현재 국내 언론사는 경제규모나 인구수에 비해 수적으로 너무 많다는 지적이 있다. 이 문제도 시장 경제논리에 맡겨 망할 언론사는 망해야 한다는 것이 정부의 기본 입장으로 광고강매행위나 사이버 기자에 대한 단속을 강화해 나갈 것.(…)”(박지원 문화부장관 전경련 홍보위원회 및 경제사회위원회 질의 응답, 1999. 6. 30.)

이들의 언급에서는 언론개혁에 대한 정부의 입장이 좀더 구체적으로 제시되고 있다. 즉, 언론개혁은 언론자율의 몫이지만 스스로의 개혁 없이 다른 분야의 개혁을 평가할 수 없다는 점을 강조하면서 시장질서를 교란시키는 행위에 대해서는 강력하게 단속하겠다는 의지를 밝히고 있다는 점 나아가 시장의 구조조정을 요구하고 있다는 점등이 그 예이다.

따라서 이러한 담론들을 종합해 볼 때 정부의 언론개혁에 대한 기본 입장은 개혁의 필요성은 강조하되 그 방법으로는 정부의 개입이 아닌 자율개혁을 적

극 유도하는 것으로 특징 지워진다. 그러나 98년 하반기부터는 자율개혁의 필요성을 적극적으로 강조하는 한편 시장논리에 의한 개혁이 필요함을 주장하고 있다. 즉, 시장에서 공정한 경쟁 원칙에 벗어난 부분에 대해서는 정책적으로 개입하겠다는 의지를 밝히고 있다. 사이버 언론실태 조사 및 단속, 언론사의 내부거래 등에 대한 세무조사 등이 그 구체적 예이다.

그렇다면 이에 대한 신문들의 보도 양태에서 나타난 특징은 무엇인가?

아래의 <표 10>에 제시된 바와 같이 신문들의 정부의 언론정책에 대한 일반적인 보도양태가 신문사별로 매우 차별적이라는 점이 특징이다.

먼저 보도의 양적인 측면에서 볼 때 2-3개 신문사 외에는 정부의 언론개혁 정책에 대한 보도에 별로 관심을 보이지 않았다는 점이다. 구체적으로는 총 48건의 기사 중 한겨레신문이 19건으로 39.6%를 차지하고 있으며 동아가 8건(16.6%), 대한매일이 7건(14.6%)으로 그 다음 순으로 나타났다. 반면 그 외 신문들은 1건에서 4건 정도에 지나지 않아 정부관련 보도에 소극적이었음을 보여 주었다.

둘째, 기사의 유형을 비교해 볼 때, 사설이나 칼럼을 통해 정부의 정책에 대한 언론사의 의견이나 대안제시보다는 대체로 정부의 입장이 무엇인가를 알아보기 위한 기획 기사와 정부의 발표를 전달하는 스트레이트 기사의 비중이 매우 높다는 점이 특징으로 나타났다. 스트레이트 기사로 다뤄진 주제도 이미 제도적으로 정착한 기존의 큰 신문사들에게는 유리한 정책인 '사이버 언론' 정책이나 '언론사 자율통합' 권유에 대한 기사가 주종을 이루고 있다.

한편 사설이나 칼럼 그리고 기획, 해설기사를 통해 제시된 신문사들의 정부의 언론정책에 대한 해석이나 평가는 큰 차별성을 보여 주었다.

이 시기 가장 핵심적인 이슈인 정부의 개입 필요성에 대해 논란이었다. 신문별로 입장을 살펴보면 한겨레만이 정부의 불개입 정책을 비판한 후 개입의 당위성을 강조한 데 반해 다른 신문사들은 이에 대한 의견 제시를 전혀 하지 않거나 정부의 자율개혁 요구만을 강조해서 소개하고 있다. 즉, 정부가 자율개혁을 요구하고 있다는 사실만을 강조해서 보도할 뿐 이에 대한 적극적 평가

나 의제화는 하지 않았다. 이러한 현상은 곧 정부의 자율개혁 정책이 신문사 자체의 이해관계에 유리하다는 판단이 작용했기 때문이라고 볼 수 있다.

구체적으로 <표 10>에 나타난 바와 같이 한겨레신문은 98년 초부터 정부의 시장 개입을 요구하는 연구보고서나 토론회 내용을 적극적으로 소개하였다. 아울러 '신문개혁 지금이 기회다'라는 기획연재물을 통해 기존 신문업계의 폐해를 지적하고 자율에 의한 개혁이 이루어지기 힘들기 때문에 최소한의 정책적 개입이 필요함을 강조하였다.

“(…) 자본과 영향력을 바탕으로 한 무한경쟁과 탈선이 자율에 맡겨 정화될 리 만무하다. 최소한의 정책개입이 시급한 까닭이다.(…)”(한겨레, 1998. 4. 3. 「사설」 중에서)

“(…) 타율적 언론개혁도 검토해야 한다는 주장은 언론불신에서 비롯된 것이다. 언론의 특성과 언론자유 측면에서 볼 때 자율개혁이 바람직한 것은 재론의 여지가 없다. 그러나 재벌·족벌신문들은 안팎의 즐기찬 개혁요구와 열망에 등을 돌린 채 지금까지 미동도 하지 않고 있다. 그렇다면 일부에서 말하는 언론 불개입, 시장주의적 접근, 시민사회적 규제 등의 언론정책은 공허한 구호가 아니고 무엇이겠는가. 불간섭과 자율방임이 능사가 아님은, 순수 자본주의 실패와 그 개선 노력을 보더라도 명백하다.(…)”(한겨레, 1998. 5. 23. 「사설」 중에서)

한마디로 한겨레신문의 입장은 언론의 자율개혁이 이상적이지만 신문업계의 현실상 정부의 개입이 필요하다는 것이다.

한편 정부의 언론개혁의지에 대해 최근의 평가에서도 대부분의 신문사들은 이전처럼 소극적 내지는 무반응인 데 반해, 한겨레와 동아는 비판적 입장을 개진하고 있다. 그러나 비판의 맥락은 매우 차이가 있다. 즉, 1999년 7월 DJ의 청남대 구상에 대한 논평에서 한겨레는 “언론문제도 어물쩍 넘어가서는 안 된다. 언론개혁은 모든 개혁작업의 의지와 강도를 표상한다는 점에서 무엇보다 중요하다”(한겨레, 1999. 7. 13.)고 정부의 적극적 개입을 더욱 강조한 반면

동아일보의 경우엔 “언론개혁의 경우 공정한 보도와 경쟁시스템이 개혁의 본질이다. ‘언론사 길들이기’라고 오해할 만한 일들이 벌어져서는 안 된다.”(동아일보, 1999. 7. 10. 「사설」)라고 주장하여 한겨레와는 다른 맥락에서 언론개혁 정책을 간접적으로 비판하고 있다. 이는 곧 정부의 언론정책에 대한 비판적 입장에도 신문사별로 차이가 있음을 보여주고 있다.

< 표 10 > 정부의 언론정책에 관한 보도

신문	스트레이트기사	기획연재, 인터뷰, 좌담, 토론회	해설	사설, 칼럼(논단)
조선	▲ 박지원 문화 밝혀; “언론사 너무 많아... 망할 곳 망해야”(99. 7. 1.)			
한겨레	▲ 박 대변인 “언론개혁 나서야”(98. 12. 19.) ▲ “강제 구독·광고강요 등 시장질서 교란 철저단속”(98. 12. 24.), ▲ “언론사 자율통합 땀 정부 지원”(99. 2. 6.)	▲ 신문시장개혁 정부가 나서라 / 언론연구원보고서(98. 3. 26), ▲ 신문개혁 지금이 기회다./ 공성 강화 위해 정책적 개입 필요(98. 4. 29), 언론개혁 지금이 기회다./ 심포지움(98. 5. 21), ▲ 언론개혁 바람부나/ “국민여론따라 언론도 개혁단행해야”(98. 8. 19), ▲ 여야의원 신문개혁 국가개입 촉구(98. 10. 23), ▲DJ 결 떠난 박지원 ‘언론개혁 일성/ 기대반 우려반’(99. 5. 25), ▲ 신문개혁 이대로 말 것인가/ 언개련 토론회(99. 6. 10) ▲ 언론개혁 ‘칼’ 뽑나/ ‘사이비 근절 대책’ 정부개입 신호탄(98. 7. 30), ▲ “김대중 개혁통일부문에면 내세울 것 없어”(99. 2. 23) 토론회, ▲ 왜 다시 언론개혁인가/ 자율 내세워 언론정책 방치(99. 5. 21)	▲ 김대통령 언론개혁 고삐 죄나/ 특혜 대출 ▲ 변칙광고 해소기대(98. 12. 25) ▲ 언론정책 없는 문화부조직 개편(99. 2. 6)	▲ 김대중 정부의 출범과 과제(98. 2. 25), ▲ ‘미디어 위원회’로 신문개혁을(칼럼: 김택환, 98. 4. 7) ▲ 신문개혁 시급하다(98. 4. 30), ▲ 언론 개혁 왜 외면하나(98. 5. 23), ▲ 청남대 구상과 ‘과소개혁’(99. 7. 13.)

신문	스트레이트기사	기획연재, 인터뷰, 좌담, 토론회	해설	사설, 칼럼(논단)
대한매일	▲ 사이비언론 뿌리 뽑는다/ 신낙균 문화부장관(98. 7. 30) ▲ 박지원 수석, “언론사 자율통합 땀 지원”(99. 2. 6)	▲ 대정부질문 초점- 공론화된 언론개혁(98. 8. 28) ▲ 언론자정운동, 정부도 일정 역할을(독자투고)(99. 6. 14) ▲ 개혁사각지대 어디인가(99.7.16)	▲ 개혁과제의 추진방향(98. 2. 26)	▲ 언론개혁의 문제(칼럼)(98. 6. 16),
중앙	▲ 박지원 공보수석 ‘언론사 자율통합 지원’(99. 2. 6)			
동아	▲ 언론 자율개혁 촉구/ 김 대통령(98. 12. 11) ▲ “신문광고 강요 단속 언론 자체개혁 주시”/박지원 공보수석(98. 12. 14) ▲ 박지원 수석 “언론사 자율통합 땀 지원 검토”(99. 2. 6) ▲ 김 대통령 ‘언론 스스로 개혁 노력해야’(99. 5. 3)	▲ 김대중 대통령 언론관(98. 4. 1) ▲ DJ, “불건전한 언론 자숙하게 할 것”(98. 5. 14)		▲ 언론대책만 있고 정책은 없다. (시론: 강명구)(99. 6. 22) ▲ 청남대 구상에 바란다.(99. 7. 1)
세계		▲ 야, 박지원 장관 언론탄압 의혹 주장/ 구체사례 제시 사퇴공세(99. 7. 8)	▲ 청와대 언론개혁 요구 심상찮다.(98. 12. 25)	
한국	▲ “언론개혁 각론 준비하겠다.”(신임 박지원 문화장관)(99. 5. 25)			
경향	▲ 박지원 대변인 고대강연서 ‘언론개혁은 국민의 여망’(99.5.4) ▲ 박지원 문화장관 “월급도 못주는 언론사 곧 조치”(99. 7. 1)			
국민	▲ 국민이 원할 땐 정부 개입 /김 대통령 시사(98. 5. 27) ▲ 박지원 수석 “언론사 자율통합 유도”(99. 2. 5)	▲ “언론, 상업주의 벗어나야”/ 김 대통령 잇단 체찍(98.12.19)		
문화	▲ “신문사 광고·구독강요 등 시장질서 철저단속”(98.12.14)	▲ 청와대 ‘언론개혁 시작됐다’/ 사이비언론 수사(98. 7. 24) ▲ 언론개혁 뭔가 있나? / 김 대통령 잦은 언급/ 박 공보도 곳곳서 시사(98. 12. 19)	▲ 박지원 문화 장관 ‘새 언론대책’(99. 5. 25)	

한편 정부의 언론에 대한 구체적인 시장개입을 의미하는 ‘언론사 세무조사’에 대한 신문들의 반응을 살펴보면 신문들의 정부의 언론개혁에 대한 일반적인 입장과 신문사별 차별성을 더욱 확연하게 구분할 수 있다.

이 사건은 정부가 중앙일보의 사주가 대주주인 보광그룹과 통일그룹계열사인 세계일보에 대한 세무조사를 벌이면서 현재화된 사건으로 최근 중앙일보 홍석현 사장 구속과 함께 정부의 언론탄압 시비를 가져온 이슈다.

먼저 이 사건에 대한 보도에서 주요 신문들은 대체로 무반응, 소극적 반응을 보인데 반해 중앙일보와 한겨레가 상대적으로지만 적극성을 보여주고 있는 점이 특징적이다. 주요 신문들이 이 사건을 거의 다루지 않거나 야당의 주장을 근거로 한 사실보도에 그치고 있는 것은 이 사건이 갖는 특성에서 비롯된다. 즉, 이 사건이 동종 신문사와 관련되어 있다는 점 그리고 굳이 의제화하여 언론에 대한 세무조사가 사회적으로 이슈화되면 여타 신문들도 이 문제로부터 그리 자유롭지 못하다는 점등이 적극적 개입을 부담스럽게 했으리라고 해석할 수 있다.

둘째 논조별로 살펴보면 신문사별로 사건에 대한 정의나 인식이 차별적임을 보여주고 있다.

아래의 <표 11>에 제시된 기사 제목들이 잘 표현해 주듯이 당사자인 중앙은 이 사건을 정부의 ‘재벌 길들이기’, ‘언론 길들이기’, ‘언론장악음모’, ‘총선용 표적수사’로 정의하고 야당의 동조를 기반으로 정부에 비판적인 논조를 펼쳤다. 다른 신문들도 조심스럽게 ‘언론 길들이기’ 가능성을 염려하는 시각을 제시하였다.

반면에 한겨레는 세무조사와 언론탄압과는 구별되어야 한다는 입장과 함께 이것이 일회적으로 끝나서는 안되며 원칙과 방침을 세울 것을 강조하는 견해를 언론개혁시민연대의 주장에 대한 보도나 외부기고가의 칼럼을 통해 밝히고 있다.

(…) 언론사 세무조사에 대한 원칙과 방침을 세우는 것이 무엇보다 시급하

<표 11> 언론사 세무조사에 대한 보도

신문	스트레이트 기사	기획 연재(인터뷰, 좌담)	사설, 칼럼(논단)
조선			
한겨레	▲ '언론사 세무조사' 논란 확산(99. 7. 5.)	▲ 보광그룹·세계일보 세무조사 공방(99. 7. 5.)	▲ 세무조사와 언론(99. 7. 8., 칼럼·논단: 주동황) ▲ 질풍노도의 시대(99. 7. 14., 칼럼: 김근)
대한매일			
중앙	▲ 야, 언론 길들이기 쟁점화(99. 7. 2.) ▲ "언론장악음모 중단하라(99. 7. 3.) ▲ 국화문화관광위...야 의원들 언론세무조사 질타(99. 7. 10)	▲ "야, 언론탄압 시나리오"(99. 7. 1.) ▲ '정책혼선 비판하자 세무사찰 칼 빼든 것'(99. 7. 2.) ▲ '총선용 표적수사(99.7.3.)	
동아			
세계		▲ 야, 박지원 장관 언론탄압 의혹 주장/ 구체사례 제시 사회공세(99. 7. 8.)	
한국			▲ '한진' 세무조사를 보는 시각
경향			
국민			
문화		▲ 한진·보광 특별 세무조사·정치권 반응·재계 표정(99. 6. 30.)	

다는 것이다. 언론사 세무조사를 언론 길들이기 의혹으로 보면서 무조건 반대할 것은 아닐 것이다. 언론사 소유경영의 병폐를 개혁할 수 있는 전기로 삼을 수도 있는 것이다. 정치권력에 의해 악용될 소지를 차단한다면 언론사 세무조사는 언론경영의 투명성 확보와 공적 감시를 위한 효율적인 방안으로 받아들일 수 있을 것이다. (...) 이런 점에서 언론사 세무조사는 무엇보다 보편성과 투명성의 원칙을 지켜야 한다.(...) 세무조사가 특정 언론사만을 대상으로 할 경우 오히려 표적조사로 오해받기 십상이고 또 그 조사 결과가 공개되지 않는다면 결국 언론사 약점을 잡아 언론 압박용 카드로 이용한다는 의심을 불러일으킬 수밖에 없는 것이다. 이런 세간의 의혹을 없애려면 원칙적으로 언론사



세무조사는 모든 언론사를 대상으로 정례적으로 이뤄져야 하고 또 그 결과를 반드시 공개해야 할 것이다.(한겨레, 1999. 7. 8. 「칼럼」)

따라서 세무조사라는 정부의 시장개입 정책에 대한 신문들의 보도태도는 비판론, 양비론, 무반응에 이르기까지 언론사들의 이해관계에 따라 다양하고 차별적임을 잘 보여주는 경우라 하겠다.

그러나 정부의 언론 정책 중에서도 정부의 언론관리와 관련된 이슈에 대해서는 신문사별 대응이 비슷하다는 점을 다음의 사례를 통해 잘 알 수 있다.

이 시기 정부의 언론정책 중 주목의 대상이 되었던 또 하나의 이슈는 국정홍보처 개설을 둘러싼 논란이었다. 정부는 언론개혁을 효율적으로 추진하기 위한 방안 중 하나로 국정 홍보업무를 일원화한다는 미명 아래 국정홍보처를 개설하고자 하였다. 이는 곧 정부의 대 언론관리부서의 부활을 의미한다.

이에 대한 신문들의 보도태도를 살펴보면 <표 12>에 제시된 바와 같이 대다수의 신문들이 비슷한 인식과 평가를 내리고 있다. 여러 신문들이 자체 의견 표명보다는 언개련과 같은 시민개혁단체의 반대 의견을 보도의 주요 내용으로 삼아 간접적으로 부정적인 의견을 표시하고 있으며, 두 신문은 기획기사나 해설 기사를 통해 정부의 개설의지에 대한 부정적인 견해를 직접적으로 제시하고 있다. 한겨레의 경우 국정홍보처 신설을 비롯한 정부조직 개편을 ‘날개 꺾인 정부개혁 실망’으로 그리고 세계일보는 “정부개혁작업 후퇴 ‘과거회귀’ 우려” 정의하고 이에 대한 비판적 의견을 제시하고 있다.

(…) 정부가 신문개혁 등 지금의 왜곡된 언론상황을 개선하기 위한 근본 대책은 미뤄 놓은 채 언론을 관리대상으로 전락시키고 있으며, 이는 개혁보다는 정국운영의 효율적인 도구로 삼으려는 언론관을 다시 나타낸 것으로 보고 있다.(한겨레, 1999. 3. 24.)

<표 12 > 국정홍보처 개설에 관한 보도

신문	스트레이트기사	기획 연재(인터뷰, 좌담)	해설	사설, 칼럼 (논단)
조선				
한겨레	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲“날개꺾인 정부개혁 실망”/ 정부조직 개편안 확정(99. 3. 24)</li> <li>▲언개련, 공보처 부활 백지화 촉구(99. 3. 27)</li> <li>▲언개련 “홍보협력국 없애야” (99. 3. 31)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▲홍보처, 무엇이 문제인가(99. 3. 24.)</li> </ul>	
대한매일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲언론·시민·노동단체 국정홍보처 신설 반대(99. 3. 25)</li> <li>▲홍보처 신설 백지화 운동(99. 3. 27.)</li> </ul>			
중앙			<ul style="list-style-type: none"> <li>▲홍보처 업무축소 배경(99. 3. 31.)</li> </ul>	
동아	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲여권 “공보처 부활” 신중 검토.(99. 2. 7.)</li> <li>▲언론개혁시민연대, 국정홍보처 철회 촉구(99. 3. 27.)</li> </ul>			
세계	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲언개련, 국정홍보처 신설 반대(99. 3. 27)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▲정부개혁작업 후퇴 “과거회귀” 우려(99. 3. 29.)</li> </ul>	
한국		<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ [국정홍보처논란] 정부, “일원화 차원” 야, “언론통제 부활” (99. 3. 27.)</li> </ul>		
경향				
국민		<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ “물 건너간 작고 효율적인 정부” 시민단체 반응(99. 3. 24.)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▲“언론의 적”(99. 5. 5.)</li> </ul>
문화				

## (2) 언론사의 개혁관련 사건이나 이슈에 대한 보도

언론은 언론계 내에서 이루어지거나 이루어져야 할 개혁에 대해서는 어떻게 보도하고 있는가?

먼저 분석 대상시기에 언론계 내에서 제기된 개혁의 핵심 이슈는 소유구조 개선 문제였다. 언론개혁을 주장하는 학자나 시민단체의 핵심적인 요구 중 하나가 재벌신문과 족벌신문으로 특징 되는 기존 신문사들의 폐쇄적 소유구조를 개혁해야 한다는 것이었다. 아울러 정부도 재벌과 언론의 분리를 강조하였다. 물론 그 결과로 단순화시킬 수는 없지만 실제로 이 시기에 대표적인 재벌 소유 신문사들의 소유권 분리가 이루어지기도 하였다. 삼성그룹으로부터 중앙일보가, 한화그룹으로부터 경향신문이 그리고 현대그룹으로부터 문화일보가 분리를 선언하였다.

따라서 이러한 사회적 요구나 정부의 정책 그리고 몇몇 신문사의 소유권 분리를 신문들은 어떻게 인식하고 보도하였는가에 대한 분석을 통해 소유구조 개혁에 대한 신문사들의 인식이 무엇인지 나아가 자율개혁에 대한 의지가 있는지 여부를 파악할 수 있다.

아래의 <표 13>에 제시된 내용을 근거로 보도의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 언론개혁단체나 토론회를 통해 제시된 신문의 소유구조 개선 요구에 대해 대다수 신문들은 아예 보도하지 않은 반면 한겨레신문과 대한매일은 주요 내용들을 적극적으로 보도·논평하고 있다는 점이 대조적이다. 다수의 주요 신문들이 무반응의 회피전략을 선택했다면 후자의 두 신문은 시민사회의 개혁 요구를 기반으로 소유구조문제를 공론화하려는 전략을 선택했다고 평가할 수 있다.

둘째 재벌언론의 소유구조 분리에 대한 정부 정책이나 연구보고서에 대한 보도에 있어서 비재벌 신문들의 보도가 적극적인 데 반해 재벌신문들은 상대적으로 무반응의 보도태도를 보여주었다. <표 13>에 나타난 바와 같이 재벌의 언론소유를 제한해야 한다는 산업연구원(KIET) 이동걸 연구위원의 연구결

과를 조선일보와 동아일보는 보도한 반면 재벌신문의 대표적인 예에 해당하는 중앙일보는 보도하지 않았다. 아울러 박지원 장관의 재벌-언론 분리정책에 대한 보도에서도 재벌신문과 비재벌신문들 간의 보도의 차별성은 그대로 나타났다.

셋째, 재벌소유 신문들의 구체적인 소유권 분리에 대한 보도에서 신문사별로 다양한 보도양태를 보여주었다. 대체로 재벌언론의 소유구조 변화에 비재벌 소유 신문들 특히 족벌신문들이 적극적인 관심을 보였다. 특히 중앙일보와 경쟁 관계에 있는 조선일보, 동아일보, 한국일보 등은 그 분리의 내용까지 적극적으로 소개하고 나아가 그 과정상에서 나타난 내부거래의 문제점을 '특혜'나 '의혹' 등으로 정의하고 비판적으로 해석하였다.

제목: [공정위] 삼성-중앙 분가 특혜 허용할까

"(...) 중앙일보 분리과정에서 '특혜지원'이 논의되고 있는 것으로 알려졌고 공정위가 특혜지원을 인정해 줄 경우 형평성에 커다란 문제를 야기할 것이기 때문이다."(한국 99. 1. 22.)

제목: [삼성-중앙일보 분리특혜] 세금으로 특정언론 돕는 셈

"삼성그룹과 중앙일보의 계열분리 과정에서 삼성그룹의 부당지원 행위를 예외적으로 인정해 줄 수 있다는 공정거래위원회의 내부방침에 대한 논란이 확산되고 있다.(...) 그러나 이는 '구조조정을 위한 예외 인정'에도 포함되지 않는 명백한 '특혜'다."(동아, 99. 1. 22.)

제목: 중앙일보 — 이번에 정말 분리될까 — 삼성그룹

"'계열분리 신청'에 의혹의 눈길; 여러 번 약속 안 지켜(...) 부당지원 적발된 사례도; 정부가 '삼성-중앙'에만 예외 인정할지 주시; 중앙일보, 분공장 등 팔아 지분 매입할 것"(조선, 99. 1. 23.)

한편 해당 재벌신문사들은 타사의 비판적인 접근방식에 대하여 소유권 분리에 대한 자기 합리화와 새로운 소유구조의 긍정성을 강조하는 전략을 구사하고 있는 점이 특징적이다.

<표 13> 언론사 소유구조개혁에 관한 보도

신문	스트레이트기사	기획 연재 및 인터뷰, 좌담, 토론회 기사	해설	사실, 칼럼(논단)
조선	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 재벌, 언론— 금융기관 소유제한해야(98. 4. 1.)</li> <li>▲ “재벌과 언론 철저히 분리”/ 박지원 수석(98. 10. 20.)</li> <li>▲ 재벌 — 언론사 분리 때, 자금과다 지원 제재키로(99. 1. 21.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 중앙일보 — 이번에 정말 분리될까 — 삼성그룹</li> </ul>		
한겨레	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 박지원 공보수석 “재벌—언론 반드시 분리”(98. 10. 20.)</li> <li>▲ 삼성 중앙일보 გადა지원 땀/ 부당 내부거래 간주, 제재(99. 1. 22.)</li> <li>▲ 중앙일보 무늬만 독립언론(99. 3. 24.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 현대— 문화 분리 물 건너 가나(98. 3. 19.)</li> <li>▲ 조선일보 전사주아들 방제선 씨/ 언론개혁 깃발 들고 재산권소송(98. 4. 23.)</li> <li>▲ “신문개혁은 소유구조 개혁부터/ 영향력 클수록 지분 제한 엄격해야”(토론회, 98. 8. 26.)</li> <li>▲ 오너체제 한국일보 위기 극복할까/ 장재국 전회장 경영일선 복귀(98. 10. 13.)</li> <li>▲ “족벌, 언론사 소유 지분 20%로 제한”(언개련 정간법 개정안, 98. 10. 30.)</li> <li>▲ “내부자 거래 원천봉쇄를” “철저한 감독으로 풀어야”(99. 6. 16.)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 신문사 소유 구조 개선의 당위성(칼럼: 주동황, 98. 10. 15.)</li> <li>▲ 중앙일보 분리 긍정하게(99. 1. 26.)</li> </ul>
대한매일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ “재벌계열 언론사 광고지원 중단”/전 공정위원장(98. 5. 9.)</li> <li>▲ 재벌·언론 반드시 분리/박지원 공보수석(98. 10. 20.)</li> <li>▲ 재벌·족벌 신문 소유 제한 촉구(언개련, 99. 2. 27.)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 신문개혁 방향 토론회 주제 발표(98. 8. 28.)</li> </ul>	
중앙	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ [중앙일보 자산매각] 튼튼한 재무구조 확립(99. 2. 3.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ [중앙일보 제2창사] 당당히 새길 가는 ‘자립언론’(99. 3. 2.)</li> </ul>		
동아	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ “재벌언론소유 안된다”/산업연 이동걸 위원(98. 4. 1.)</li> <li>▲ “재벌—언론 반드시 분류하겠다”/박지원 공보수석 밝혀(98. 10. 20.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ [삼성—중앙일보 분리특혜] 세금으로 특정언론 돕는 셈(99. 1. 22.)</li> </ul>		
세계	<ul style="list-style-type: none"> <li>▲ 언론 — 금융기관 재벌 소유 규제해야/산업연구원 보고서(98. 4. 1.)</li> </ul>			

신문	스트레이트기사	기획 연재 및 인터뷰, 좌담, 토론회 기사	해설	사설,칼럼(논단)
한국	▲ [공정위] “재벌언론사 부당 내부 거래 예외없다”(99. 1. 21.)	▲ [공정위] 삼성—중앙일보 분가 특혜 허용할까(99. 1. 22.)		
경향	▲ “재벌—언론 반드시 분리”/ 박지원 대변인, 강조(98. 10. 20.)	▲ 독립경향 ‘무차입 경영’ 실현(99. 3. 3.)		
국민	▲ “계열언론사 지원 광고 조사”/ 가 공정위원장, “금지” 밝혀(98. 5. 9.)			
문화		▲ “언론독과점방지 점유율 제한해야”/ 이효성 성대교수 등 주장(98. 3. 2.) ▲ 《르 몽드》 지/ 사원주주로 자본—권력 유혹 떨쳐(98. 11. 2.) ▲ ‘독립’ 새 출발… 거듭나는 ‘여론조타수’/ 언론개혁 이렇게(98. 11. 2.)		

[중앙일보 제2차사] 당당히 새길 가는 자립언론(중앙일보 99. 3. 2.)

“중앙일보가 삼성으로부터 분리된다는 것은 단순한 소유구조의 변화가 아니라 중앙일보의 색깔이 바뀐다는 것을 의미한다.”

독립경향 ‘무차입 경영’ 실현(경향신문, 99. 3. 3.)

“지난 해 ‘재벌언론’ ‘언론재벌’에 관한 논란으로 언론계 전반에 대한 국민들의 따가운 비판이 퍼부어지고 있던 상황에서 경향신문은 전 사원이 참여하는 종업원 지주회사 형태의 독립언론으로 새롭게 출발했습니다.(…) 지난 1년간 이러한 우려를 말끔히 씻어내고 외부로부터 어떠한 돈도 차입하지 않는 ‘무차입 경영’을 이루어냈습니다.”

‘독립’ 새 출발… 거듭나는 ‘여론 조타수’ 언론개혁 어떻게(문화일보, 98. 11. 2.)

“(…) 실제로 문화일보의 분사(分社) 사례는 언론개혁 관련 각종 세미나에서 이른바 ‘독립언론’의 이상적인 모델로 자주 논의되고 있다.”

이런 보도 양식은 결국 재벌언론의 소유권 분리에 따른 각 신문사별 이해관계가 다르다는 사실과 그런 이해관계가 이 이슈에 대한 각사의 보도내용에 직접적인 영향을 주고 있다는 점을 명백히 보여주고 있다. 한편 소유구조와 관련된 언론의 보도가 재벌소유 신문에 치중되다 보니 개혁의 또다른 대상인 족벌신문의 소유구조개선 문제는 아예 의제에 오르지 못하는 소위 비의도적 결과를 낳고 있다.

두 번째 분석대상은 방송의 신문개혁 프로그램을 둘러싼 논의다.

이 이슈는 언론사상 최초로 방송이 신문개혁 특히 재벌과 족벌신문의 개혁을 주장하는 프로그램을 제작하여 방영하는 문제를 놓고 신문사와 방송사간에 긴장과 갈등이 발생한 경우다. 따라서 신문사들의 보도내용을 통해 타 매체이자 경쟁 매체인 방송의 신문비판과 개혁요구에 대해 신문들은 어떤 수용 자세를 보이고 있는지를 파악할 수 있다.

분석 결과 <표 14>에 나타난 바와 같이 조선 중앙 등 4개 신문사들은 프로그램 방영에 대해 아예 무반응을 보였다. 또한 이 사건을 보도를 한 여타 신문들도 프로그램 방영여부를 둘러싼 방송사내 갈등을 주로 보도하는 데 치중하였으며 프로그램 내용에 대한 평가한 경우에도 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 혼재하는 경향을 보여주었다.

MBC PD 수첩 '위기의 신문, 개혁은 오는가'에 대하여

◎ 한국신문산업 기형구조 조목조목 파헤쳐(한겨레, 98. 3. 13.)

KBS 개혁리포트에 대하여

◎ 언론 '거둬나기' 청사진 모색/ 일간지 꼭필사레 꼬집어(문화, 98. 8. 26.)

◎ 「완성도 떨어졌어도 상호비판 외면 금기엔 언론개혁을 위한 신선한 시도 평가할 만」(경향, 98. 9. 11.) ◎ “충격적” “밋밋” 엇갈린 평가 굴종의 언론 파헤쳤지만 원론적 문제제기 그쳐 아쉬움(…) 결국 현재 한국 언론의 문제점은 어느 정도 드러냈으나 언론개혁의 방안과 관련한 의제설정에서는 실패한

<표 14> 『신문개혁』 관련 방송프로그램 방영에 대한 보도

신문	스트레이 트기사	기획 연재 및 인터뷰,좌담	사설,칼럼(논단)
조선			
한겨레		▲ MBC PD수첩, “위기의 신문, 개혁은 오는가”(98. 3. 13.) ▲ PD수첩, ‘신문개혁 2탄’ 불방 위기(98. 3. 16.) ▲ 말 많고 탈 많은 ‘이제는 말한다’ 방송공사, 또 조선일보편 방영불가론(98. 6. 10.) ▲ 개혁리포트 같은 뽕았는데.../KBS 1 TV ‘책임지지 않는 권력, 언론’(98. 9. 8.)	
대한매일			
중앙			
동아		▲ ‘KBS 개혁리포트’ 반론보도문 방영경위(98. 10. 11.)	
세계		▲ KBS 시사고발 프로 불방 파문(98. 5. 6.) ▲ KBS ‘이제는 말한다’ 방영 극적 합의(98. 5. 13.)	
한국			
경향			▲ 그래도 반가운 ‘언론리포트’(시론:김정기, 98. 9. 11.)
국민		▲ KNCC 언론위 분석/ “언론개혁 리포트 자기반성 아쉬워”(98. 9. 12.)	
문화		▲ 언론 ‘거듭나기’ 청사진 모색/ KBS 개혁 리포트팀 제작(98. 8. 26.)	

셈이다.(한겨레, 98. 9. 8.) © KNCC 언론위 분석/ “언론개혁 리포트 자기반성 아쉬워”(국민, 98. 9. 12.)

한편 방송 프로그램에서 개혁의 대상으로 간접적으로 언급된 신문사는 해당 방송사에 반론보도를 요구한 경위와 자기 정당화를 주장하는 기사를 게재하였다.



<표 15> 위성방송사업자 관련 방송개혁안에 대한 보도

신문	스트레이트기사	기획 연재 및 인터뷰, 좌담	사설, 칼럼(논단)
조선	▲ 위성방송사업자, 이르면 상반기 결정(99. 2. 12.)	▲ 미디어 다시보기, "위성방송참여제한 없어야"(99. 1. 27.)	
한겨레	▲ 위성방송 즉시 전면허용(99. 2. 12.)		
대한매일			
중앙	▲ 정책표류로 인공위성정책을 500억 낭비(99. 1. 13.) ▲ 위성방송에 대기업참여-방송개혁위 결의(99. 2. 12.) ▲ [진입장벽 허문 위성방송] 외국자본 유치전 점화(99. 2. 12.)		▲ 방송권역제한 풀 때가 됐다칼럼. 99. 1. 20.)
동아	▲ 방개위, "대기업-언론사-외국기업 위성방송 부분 참여"(99. 2. 12)		▲ 위성방송 시작되는데(99. 2. 14.)
세계		▲ 뉴미디어사업 급류 탄다/ 여권 방송법쟁점 최종 정리(98. 9. 2.)	
한국		▲ 위성방송 2년제 허송/ 통합방송법 미비로 표류(98. 7. 1.)	
경향	▲ 대기업-언론사 위성방송 허용, 방송개혁안 확정(99. 2. 12.)		
국민	▲ 위성방송 대기업-언론사 참여 허용(99. 2. 12.)		
문화	▲ 대기업-언론사 위성방송 참여 허용(99. 2. 12.)		

◎ 일부 내용 오해 있어 반론보도 요청 지난달 4일 방영 '신문개혁 리포트' 프로/ 91년 '본보 편집국장 경질 이유' 등 사실과 달라/ 언론중재위 직권중재로 9일 밤 반론 방영(동아, 98. 10. 11.)

이러한 보도경향은 대부분의 신문사들이 사회적 파급효과가 큰 방송의 비판에 소극적이거나 자기방어적임을 보여주는 것이라 할 수 있다.

세번째 분석은 대기업 — 신문사의 위성방송참여 문제에 대한 보도내용이다. 그 동안 방송개혁의 중요한 이슈 중 하나가 위성방송사업에 대기업이나 신문사의 시장참여를 허용할 것인가 여부였다. 또한 신문사들로서는 뉴미디어 시대 신문산업의 위축을 극복하고 새로운 시장환경에 적응하기 위해 추진해 온 사업 중 하나가 바로 위성방송사업이었다.

보도양태를 분석해 보면 무엇보다도 신문사들의 보도 경향이 다른 이슈에 대해 보도할 때와 구별된다는 점이다. 즉, <표 15>에 나타난 바와 같이 다른 이슈에 비해 그 동안 반응을 보이지 않던 대다수의 신문사들 특히 중앙일보와 조선일보가 적극적으로 보도하고 있는 반면 상대적으로 적극성을 보여 왔던 신문인 한겨레와 대한매일신문이 소극적이거나 아예 침묵하고 있다는 점이다.

아울러 적극적인 보도 태도를 보인 중앙일보와 조선일보는 보도 내용에 있어서도 대기업-신문사의 시장참여를 찬성하는 논조를 펼치고 있다.

- ▲ 정책표류로 인공위성정책 울 500억 낭비(중앙, 99. 1. 13.)
- ◎ 방송권역 제한 풀 때가 됐다.(중앙, 99. 1. 20.)
- ▲ 미디어 다시 보기; 「위성방송참여 제한 없어야」(조선, 99. 1. 27.)

이러한 보도경향은 곧 신문개혁 요구에 대해서는 반응을 보이지 않거나 회피하려는 성향을 보이던 신문들이 타 매체의 개혁에 대해서는 오히려 적극적이며 나아가 이 이슈가 해당신문사들과 직접적인 이해관계가 있는 이슈라는 점을 고려할 때 다분히 자사 이기주의적인 논조를 펼치고 있음을 잘 보여주고 있다.

### (3) 시민사회의 언론개혁 요구나 활동에 대한 보도

최근 한국사회의 큰 특징 중 하나는 시민사회의 활성화라 할 수 있다. 정부가 개혁을 향한 국정의 파트너로 간주할 만큼 사회 각 분야마다 소위 NGO를 중심으로 한 시민사회의 목소리가 큰 영향력을 행사하고 있다.

언론도 예외는 아니다. 다양한 수용자 단체들이 언론에 대해 감시와 비판 활동을 하고 있으며 수용자 주권에 대한 인식 또한 제고되고 있다. 최근에는 언론인 단체(언노련, 기자협회, PD연합회)와의 연대를 통해 언론개혁을 추동하는 주체 중 하나로 기능하고 있다. 그 대표적인 단체가 1998년 8월 27일에 범국민적 연대기구로 출발한 '언론개혁시민연대(약칭: 언개련)'이다.

언개련은 출범 이후 언론개혁을 위한 토론회를 여러 차례 개최하였고 오보 전사회, 언론피해법률지원본부 개설, 정기간행물법 개정안 입법 청원 등 다양한 활동을 펼쳤다.

따라서 분석대상 신문들이 이와 같은 언개련의 요구나 활동을 어떻게 지면에 반영하고 있는지를 살펴보는 것은 신문들의 시민사회와 언론운동에 대한 인식과 접근방식 나아가 언론개혁 의지 등을 또 다른 시각에서 파악할 수 있게 한다.

아래의 <표 16>은 언개련 출범 이후 언론이 보도한 기사들의 제목을 신문사별로 그리고 시기별로 나누어 제시한 것이다. 여기서 나타난 특징을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 보도 양을 비교 해보면 다른 이슈에 비해 신문사별로 매우 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 한겨레신문(21건)과 대한매일(15건)이 언개련 활동을 적극적으로 보도하고 있는 반면 나머지 신문들은 1~2건의 보도에 그칠 만큼 소극적이다. 조선일보와 세계일보, 국민일보 등은 아예 한 건의 기사도 없을 만큼 언개련의 개혁관련 활동을 아예 보도의 대상에서 제외하고 있다.

보도의 유형에 있어서도 그런 차별성이 나타나고 있다. 한겨레신문과 대한매일의 경우 소식 전달 위주인 스트레이트 기사 외에 다양한 기획기사나 해설, 나아가 사설이나 칼럼 등을 통해 언개련의 활동이나 방향을 적극적으로 의제화하고 있는 반면 다른 신문사들은 사실보도나 내용소개 수준의 보도에 머물고 있다.

아울러 보도 내용의 비교에서도 신문사별로 차이가 있음을 보여주었다.

첫째, 언개련의 출범을 보도할 때도 한겨레와 대한매일 두 신문을 제외하고

<표 16> 언론개혁운동 관련 보도

신문	스프레이트기사	기획 연재 및 인터뷰, 좌담, 투고	해설	사실·칼럼 (논단)
조선				
한겨레	<p>▲ 언론개혁시민연대 출범/ 35개 단체 범국민운동나서(98. 8. 28.)</p> <p>▲ 정간법개정안 내달 입법청원(98. 9. 28.)</p> <p>▲ 법률지원본부 오늘 발족/ 언론증개자문 소송대행(99. 1. 18.)</p> <p>▲ 언개련, 신문개혁위 제안(99. 2. 27.)</p> <p>▲ “이젠 신문개혁에 머리 맞대자”(99. 2. 27.)</p> <p>▲ 언개련, 신문특별 체제에 선전포고/ 정간법 다시 입법청원(99. 3. 16.)</p> <p>▲ 신문개혁운동 ‘중중결음’(99. 3. 17.)</p> <p>민언련 팔 건이 붙었다/ ‘언론유관’ ‘새세출 의정감시단’ 발족(99. 3. 22.)</p> <p>▲ 명예소송의 두 얼굴(99. 6. 25.)</p> <p>▲ 시민언론운동 거듭나야 언론이 바뀐다(99. 7. 15.)</p> <p>▲ 정간법개정 운만 내놓고… 국민여론 따라야(99. 7. 8.)</p>	<p>▲ 언론개혁시민연대 곧 출범(98. 8. 5.)</p> <p>▲ 언론개혁시민연대사진전(98. 8. 28.)</p> <p>▲ 돌팔매질 당한 ‘일그러진 한국언론’(98. 9. 7.)</p> <p>▲ 언론개혁 거부의원들 입조심/ 언개련 17일 ‘의정감시단’ 띄워(98. 11. 3.)</p> <p>▲ 언론개혁 몸사리는 국회(99. 11. 6.)</p> <p>“정보공개운동 시민사회가 앞장서야/ 언개련토론회 한 목소리(98. 11. 25.)</p> <p>▲ 언론인 실적…상상검증…언론계 ‘빅10’/ 언개련 올 10대뉴스 선정(98. 12. 23.)</p> <p>▲ 언론개혁운동의 산실/ ‘21세기언론연’, 문 열어(99. 2. 1)</p> <p>▲ “언론개혁은 사회진보의 필요조건이죠”(99. 6. 9.)</p>		<p>▲ 언론개혁 추동할 구심점으로 (98. 8. 28.)</p>
대한매일	<p>▲ ‘언론개혁연대’/32개 시민·사회단체 참여(98. 8. 28.)</p> <p>▲ 왜곡 보도50건 내용(98. 8. 28.)</p> <p>▲ 언론개혁 6개법안/ 언개련 국회제출(98. 11. 18.)</p> <p>▲ 언개련, 언론계 10대뉴스/ 언론인 대량해고 1위(98. 12. 23.)</p> <p>▲ ‘언론피해법률지원본부’ 발족(99. 1. 18.)</p> <p>▲ “오보에 짓밟힌 권리 찾읍시다.”(99. 1. 19.)</p>	<p>▲ ‘신문개혁방향’ 토론회 주제발표문 요약(98. 8. 28.)</p> <p>▲ 언론개혁시민추진단체(99. 1. 18.)</p> <p>▲ 언개련 ‘신문개혁’방향/ ‘신문개혁 촉구’결의문 천문(99. 2. 27.)</p> <p>▲ 언개련 ‘신문개혁’방향/ 언개련 성명서 전문(99. 2. 27.)</p> <p>▲ ‘언론개혁시민연대’ 신문개혁 토론회(99. 6. 9.)</p> <p>▲ 언개련 토론회 주제발표(99. 6. 24.)</p>	<p>▲ 언론감시 개혁실천방안 제시/언개련 활동방향(98. 8. 28.)</p> <p>▲ ‘언개련’ ‘신문개혁’방향, 정간법 개정 취지·방향요약(99. 2.27)</p>	<p>▲ 언론개혁 선도를 당부한다 (98. 8. 27.)</p>
중앙		<p>▲ 한국시민운동 언론분야와 리더(99.1.1)</p>		
동아	<p>▲ ‘수달다큐 조작’ 등 언론계10대뉴스선정/언론개혁시민연대(98.12.24)</p>			
세계				
한국	<p>▲ 언론개혁시민연대 오늘출범/30여개 언론 시민단체 참여(98. 8. 27.)</p> <p>▲ 시민단체 신문개혁논의 활발(99. 6. 15.)</p>			
경향		<p>▲ &lt;하라인&gt; ‘부당언론보도’ 상대로 법률규제 나섰다.. (인터뷰)(99.1.20)</p> <p>▲ 언개련, 족법,재벌 소유금지 개정안 마련(99.2.27)</p>		
국민				
문화	<p>▲ ‘언론개혁시민연대’ 27일 출범(98. 8. 5.)</p> <p>▲ 언론피해법률지원본부발족(99.1.18)</p>			

는 아예 관심을 보이지 않거나 출범을 알리는 스트레이트 기사에 그치고 있다. 반면에 한겨레신문과 대한매일(당시 서울신문)은 출범기사 외에 기획이나 해설 기사를 통해 언개련의 활동내용이나 방향을 소개하고 있으며 나아가 사설을 통해 그 긍정성을 높게 평가하고 있다.

제목: 언론개혁 선도를 당부한다.(사설)

어느 부문보다 먼저 서둘러야 할 언론개혁운동이 이제라도 시작하는 데 대해 격려와 성원을 보낸다.(서울, 98. 8. 27.)

제목: 언론개혁 추동할 구심점으로(사설)

우리 언론 역사에서 이 만한 범국민적 기구가 생긴 것은 드문 일인데, 우리 언론 안팎 환경에 비추어 크게 환영한다.(한겨레, 98. 8. 28.)

둘째, 앞의 <표 16>에도 제시된 바와 같이 한겨레신문과 대한매일은 언개련 주최의 신문개혁관련 토론회 내용이나 언론피해 법률지원본부 발족, 정간법 개정안 등 다른 주요활동을 적극적으로 소개하거나 동조하는 논조를 펼친 데 반해 다른 신문들은 아예 보도하지 않아 사회적으로 의제화하는 것 자체를 가로막는 걸음로는 드러나지 않는 소위 무의제화 효과를 얻고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 같은 내용을 기사화시키는 데 있어서도 신문사별로 차이가 있음을 알 수 있다. 예를 들어 언개련이 선정 발표한 언론관련 10대 뉴스를 기사화하는 데 있어서 제목의 선정이 서로 차이가 나 보도대상에 대한 정의(definition)나 인식이 서로 다름을 보여주고 있다. 아래에 제시된 바와 같이 한겨레와 대한매일이 '언론인 실직(대량해고)'를 제목으로 뽑은 데 반해 동아는 '수달다큐 조작'을 제목으로 선정하고 있다.

▲ 언론인 실직 ... 사상집중 ... 언론계 '빅 10' 언개련을 10대 뉴스 선정 (한겨레, 98.12.23.)

▲ 언개련, 언론계 10대 뉴스/ '언론인 대량해고 1위'(대한매일, 98. 12. 23.)

▲ '수달 다크 조작' 등 언론계 10대 뉴스 선정/ 언론개혁시민연대(동아, 98. 12. 24.)

결과적으로 시민사회의 언론개혁 요구나 활동에 대한 중앙일간지들의 보도 성향은 무관심한 대다수의 신문들과 적극적으로 지면에 반영하고 지원하는 소수 신문으로 양분된다.

#### 4. 결과에 대한 논의

“언론개혁 없이는 어떤 사회개혁도 없다”는 명제가 일반화될 만큼 언론개혁의 필요성과 이에 대한 사회적·정치적 요구는 그 어느 때보다 강하다. 그러나 본 연구를 통해서 나타난 주요 언론사들의 보도성향은 과연 그런 명제를 언론 스스로가 구체화할 수 있을 지에 대해 강한 의문을 갖게 한다.

먼저 양적 분석에서 나타난 바와 같이 소수 언론사를 제외하고는 다수의 언론들이 거의 무관심에 가까울 정도로 언론개혁관련 보도에 인식했으며 기사유형이나 구성에서도 단순한 사실보도에 치중하고 사실이나 칼럼을 통한 심층적인 의견개진은 부족했다. 아울러 전반적으로 정보원도 소수 개인이나 단체로 집중되어 다양성을 확보하지 못했고 자체 취재보다는 외부 정보원이 제공한 보도자료에 의존한 기사가 많았다.

보도내용에 대한 질적 분석에서도 시장지배력이 커 소위 사회적 영향력이 큰 언론일수록 언론개혁의 주요 이슈나 시민사회의 개혁요구 및 활동에 대해서는 소극적이거나 이에 ‘무대응’으로 일관하는 성향을 보여주었다. 나아가 보도한 경우에도 스스로의 문제제기나 언론개혁에 대해 구체적인 대안을 제시하기보다는 단순한 정보 전달에 그치는 경우가 많았다.

따라서 언론개혁관련 보도의 가장 큰 특징은 대다수의 언론사들이 언론개혁

과 관련된 요구나 활동을 보도하는 데 소극적이라는 점이다. 즉, 소수의 신문 을 제외하고는 소위 ‘침묵의 카르텔’이 형성되어 있다는 표현이 적절할 만큼 언론개혁, 신문개혁에 대해서는 논의 자체를 최소화하려는 경향을 보여주었다. 한마디로 주요 언론사들은 언론개혁에 관한 한 ‘무반응’을 통한 ‘무의제화’(non-agenda setting)가 특징인 ‘회피 전략’을 기본적인 보도 전략으로 채택하고 있는 셈이다.

이러한 전략은 개혁의 대상이 되는 기존 언론사들 입장에서는 언론개혁이 사회적으로 의제화되어 여론화되는 것을 피하고 기존의 기득권을 그대로 유지할 수 있다는 점에서 나름대로는 위기모면과 현상유지를 위한 합리적인 선택이라 할 수 있다.(Elster, J.(ed), 1986) 그러나 급변하는 언론환경과 기존 언론 구조의 비정상성을 고려할 때 기득권 유지를 위한 회피 중심의 대응 전략은 긍정적이거나 미래지향적인 전략이 되지 못한다. 이미 독점적 지위를 확보하고 있는 소수 언론사에게는 유리할지 모르지만 그렇지 못한 대다수 언론에게는 오히려 기본적 비합리적인 구조를 더욱 고착화시키는 결과를 가져올 가능성이 크다. 실제로 IMF상황 아래서 노출되었던 언론산업의 위기는 그것이 단순한 상황적 일회적 위기라기보다는 기존 언론의 구조적 비정상성에서 기인한 것임을 잘 증명해 준다.(한국언론연구원, 98-01)

둘째, 언론개혁의 중요한 전인차인 정부와 시민사회의 언론개혁 활동에 대해 언론들의 인식이나 보도경향 또한 전반적으로 개혁 지향적이지 못하거나 언론사별로 크게 차별적임을 보여주었다.

먼저 정부와 언론간의 관계가 정부개입의 정치성 여부를 놓고 보이지 않는 긴장관계를 형성하고 있음을 보여주었다. 정부가 자율개혁을 강조하고 시장 논리에 의한 개입을 주장한 반면 한겨레신문과 대한매일을 제외한 주요 언론사들은 역으로 정부의 정책적 기조인 자율개혁 논리를 정부나 외부의 개입에 대한 방어의 논리로 활용하는 경향을 보여주었다. 한편 ‘언론사 세무조사’나 ‘국가홍보처 개설’과 같은 정부의 구체적 개입에 대해서는 무대응으로 회피하거나 부정적 의미의 ‘언론 길들이기’로 정의하고 그 정치성을 강조하여 될 수

있는 대로 정부의 개입을 차단하려는 의도를 보여주었다.

한편 시민사회의 언론개혁 요구에 대해서는 언론사별로 상반되는 반응을 보여 주었다. 대부분의 언론사들이 시민사회의 언론개혁운동을 아예 보도하지 않거나 단순하게 사실 보도하는 데 그치고 있는 데 반해 한겨레신문과 대한매일은 이들을 주요한 정보원으로 활용하고 아예 적극적으로 지원하는 상반된 경향을 보였다. 이는 곧 언론개혁에 관한 한 언론계 내 차별적인 시각과 접근이 공존, 대립하고 있음을 보여주는 경우라 할 수 있다. 다만 문제는 다수의 언론사들이 시민사회의 개혁요구를 침묵과 외면으로 대응하고 있다는 점이다.

셋째, 주요 이슈별로 나타난 언론사들간의 보도와 논조의 일치와 차별성은 겉으로는 잘 드러나지 않는 암묵적인 연대가 자사의 이해관계에 따라 잘 발달해 있음을 보여주었다. 예를 들어 다른 이슈들에 있어서는 ‘무반응’이 특징이었던 소위 시장지배력이 큰 주요 신문사들이 ‘국가홍보처의 개설’이나 ‘언론사에 대한 세무조사’와 같은 정부의 언론정책에 대해서는 비판의 연대를 그리고 자사의 이해관계가 연관된 이슈인 ‘대기업-언론사의 위성방송사업 참여방안’에 대해서는 찬성의 연대를 형성하여 이해관계별 집단적 대응의 속성을 보여주었다. 그러나 ‘재벌언론의 소유권분리’에 대해서는 그런 연대가 성립하지 않아, 연대가 상황과 조건에 따라 선택적임을 보여주었다. 재벌신문과 경쟁관계에 있는 신문사들은 재벌신문의 소유권분리가 제대로 이루어질 지에 대해 비판의 논조를 펼친 데 반해 해당 재벌 신문사는 분리에 대한 자기 정당화의 논조를 펼쳤다. 이런 보도 성향은 언론개혁이라는 대명제의 구현보다는 개별 언론사의 이해관계 그리고 기존의 기득권 유지가 더 중요한 보도기준임을 의미한다. 아울러 현 단계에서 언론 스스로가 개혁의 주체가 되기에는 어려운 구조가 이들 언론사들의 보도행위에 내재화되어 있음을 간접적으로나마 보여준다고 하겠다.

넷째, 분석대상 언론사들 중에서 한겨레신문과 대한매일의 경우 그나마 언론개혁의 필요성과 당위성을 강조하고 시민사회의 언론개혁 요구나 활동을



적극적으로 의제화시키려는 보도경향을 보여주어 제도권 언론이라는 한계 내에서나마 개혁 논의의 사회화를 위한 창구 기능을 담당하고 있음을 보여주었다.

결론적으로 본 연구 결과는 현 단계 한국 언론 특히 시장지배력이 커서 사회적 파급력이 큰 언론사일수록 언론개혁에 대한 논의 자체가 사회적으로 의제화되는 것을 회피하거나 무관심으로 대응하며, 한편으론 이슈별로 개별 언론사의 이해관계를 적극적으로 반영해내는 이중성을 잘 보여주었다. 이는 곧 기존 언론사들의 기득권 유지에 대해 강한 집착과 반개혁성의 단면을 보여주는 것이라 하겠다. 아울러 이러한 대응이 언론개혁과 관련된 사회적 담론 지형 자체를 다수가 아닌 소수의 일시적인 주의, 주장으로 폐쇄화, 협소화시켜 사회적 여론화를 제어하는 전략적 기제로 작동하고 있음을 보여준다.

그러나 이와 같은 언론의 무관심 내지 소극적 대응은 언론매체로서의 본질에 대한 정당성 위기(*legitimacy crisis*)를 야기할 수밖에 없다. 자체 개혁에 대해서는 무관심하면서 다른 사회분야에 대해 개혁을 요구하거나 감시, 비판하려는 행위는 언론 스스로를 모순에 빠지게 하며 나아가 외부 힘에 의한 개혁의 필요성을 본의 아니게 스스로 인정하는 꼴이 된다. 기존 언론이 사회적 상황이 마련해준 '자율언론의 딜레마'를 극복하고 좀더 적극적인 자정과 개혁을 통해 사회적 정당성을 확보해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

본 연구는 언론개혁 관련 보도의 특성을 당위적, 규범적 차원이 아닌 실증적 분석을 통해 제시하고 있다는 점 그리고 양적 분석이 간과하기 쉬운 상황적 의미를 보완하기 위해 다양한질적 분석을 시도하고 있다는 점이 특징이다. 그러나 연구목적과 방법이 귀납적이라는 특성 때문에 보도 행태에 대한 정치한 이론화에는 나름의 한계를 안고 있다.

◎ 참고문헌

- 김동규(1999), 「민주시민사회와 언론의 구조조정」, 『Konkuk Media & Communications』 2호, 건국대 언론홍보대학원.
- 박용규(1998), 「신문개혁과제와 실천방안」, 『신문개혁 어떻게 할 것인가』 심포지엄 발표집, 한국기자협회, 한국사회언론연구회.
- 양승목(1995), 「언론의 민주화와 언론의 성격변화: 자율 언론의 딜레마」, 유재천 외, 『한국사회변동과 언론』, 소화.
- 전국언론노동조합연맹·한국기자협회·한국PD연합회(1997), 『언론개혁 10대 과제』.
- 정용준(1999), 「통합방송법과 자사 이기주의적 언론보도」, 《저널리즘 비평》 27호, 한국언론학회.
- 한국언론연구원(1998), 「한국신문산업의 위기와 개혁」, 연구보고서 98-01.
- \_\_\_\_\_ (1998), 「신문보도와 비평」, 연구보고서 98-04.
- 한국언론재단(1999), 『지역주의와 언론보도』.
- Elster, J.(ed)(1986), *Rational Choice*, Oxford: Basil Blackwell.