언론의 정치권력화
재벌 정책 보도의 정권별 비교 연구

김동률*

(KDI 연구위원)

민주화 이후 한국 언론이 권력화하고 있다는 것은 이미 새로운 사실도 아니다. 연구는 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 4개 정부에 걸쳐서 한국 언론이 어떻게 권력화되고 있는지를 프레임 분석 등을 바탕으로 4마리 개 모델(watch/lap/guard/attack dog)을 통해 우회적으로 알아봤다. 분석 대상 언론은 조선, 중앙, 경향, 한겨레 등 4개 일간지이며 분석 내용은 해당 기간 동안의 정부의 재벌 규제정책에 관한 해당 신문의 전체 사설이다.

분석 결과 보수 성격의 조선일보는 1987년 민주화 초기에는 정부 재벌 규제정책에 찬성하는 논조를 보이다가 김대중 정부의 중립적인 논조에서 노무현 정부 시기에는 강력한 비판 프레임이 주류를 이루고 있다. 중앙일보는 노태우 정부부터 노무현 정부에 이르기까지 일관되게 정부의 재벌 규제정책에 반대하는 모습이 뚜렷하게 나타났다. 특히 노무현 정부시기에는 반정부 프레임이 절대적이었으며 정부에 대해 공격견의 모습을 띠고 있다.

경향신문은 시기별로 친정부, 반기업 또는 친재벌, 반정부 등의 복합적인 면모를 보인다. 한때 소유주였던 한화그룹이 물러나고 우리 사주제가 정착됨에 따라 시기별로 다른 모습을 보인 것으로 추론할 수 있겠다. 한겨레신문은 재벌 규제정책에 관한 한 4개 정부 통틀어 일관되게 친정부적인 입장을 취해왔다. 특히 노무현 정부시기보다 김대중 정부시기 동안 더 절대적으로 정부의 재벌 규제정책을 옹호하는 모습을 보여 눈길을 끌었다.

주제어: 재벌 규제정책, 감시견, 애완견, 보호견, 공격견, 언론권력

1. 들어가며

스마이드(Smythe, 1986)가 일찍이 이 세상의 온갖 모순들이 부각되는 부문은

* yule21@kdi.re.kr

다름 아닌 미디어라고 단정한 것처럼 오늘날 한국 언론은 모든 논쟁의 중심에 서 있다. 오랜 군부 권위주의 기간 중에도 한국의 언론은 일정한 힘을 가진 권력기구로 존재해왔으며 군부세력이 물러간 오늘날에도 정치권력, 재벌과 함께 3개의 거대한 권력기관으로 정립하고 있는 양상을 띠고 있다. 이들 세 개의 권력은 필요에 따라 대립과 타협, 밀착 또는 권언유착의 과정을 거치면서 점차 하나의 정형화된 틀을 구성하며 유지된다(강상현, 1991). 특히 군부에 기반한 지난 시절의 권위주의 정권이 무너진 이래 강력한 권력기관으로 급격히 부상한 기관이 있다면 아마 재벌과 언론기관이라는 것을 부인하기는 어렵다. 권력은 유한하지만 재벌은 영원하다는 다소 자조적인 은유가 횡행하는 바와 같이 한국사회에 있어 재벌은 사실상 무소불위의 지위를 누려왔다. 그러나 재벌에 대한 정치권력의 능동적이고도 적극적인 통제는 찾아보기 힘들며 미디어가 가끔씩 위력 없는 견제구를 날려온 정도다. 이 과정에서 언론 기관 또한 재벌 못지않게 때로는 정권과 협력하거나 결탁하고, 때로는 반대편에 서며 상당한 권력을 견지해왔다.

이같은 미디어의 권력화 이론은 양승목(1995), 강명구(2004), 조항제(2001a) 등 여러 연구자에 의해 구체화된다. 양승목은 1990년대 이후 달라진 권력구도 내에서 비로소 확보된 미디어의 자율성과 커진 영향력에 주목한다. 그는 군부의 퇴조와 자본세력의 정치세력화 실패로 나타난 권력공백을 틈타 미디어가 권력구조 내에서 일정지분을 확보했다고 설명한다. 강상현(1997)은 이를 두고 평면적인 언론의 권력 감시 기능이 활성화 되고 있다고 해석했다. 미디어의 권력화 논쟁은 강준만(2000)에 의해 그 정점에 달하게 된다. 강준만은 특히 '권력변환'이라는 신조어를 통해 기존 한국사회에서 가장 큰 권력이었던 정치권력이 물러가고 미디어 권력이 새로운 강력한 정치권력으로 부상했다고 단언했다. 미디어 권력이 정치권력에 종속적이거나 부수적인 위치에서 벗어나 오히려 정치권력을 유도하고 통제하는 권력으로 변했다는 주장이다. 이는 미디어가 '동등한 행위자(equal co-actors)'의 수준을 넘어 '우위(dominant powers)'에 도달했다고 설명하는 도노휴 등(Donohue, Tichenor & Olien, 1995)의 주장과 일치한다.

지난 10년간 한국사회를 경험적으로 되돌아보더라도 강준만과 양승목의 미디어의 정치권력화 주장을 부인하기 어렵다. 나아가 홍윤기(2000)는 조선일보를 정점으로 하는 한국의 미디어 권력은 권력행사에 대한 주체의식 또한 커서, 미국 미디어에서 나타나는 단순하고 책임 없는 이기적인(self-serving) 단계를 넘어 목표지향성이 매우 뚜렷한 권력으로 부상하고 있다고 주장했다. 그러나 윤영철(1995)과 정인숙(1998)은 여전히 정부 쪽에 더 무게를 두는 주장을 펼치는 등 누가 더 힘이 센 권력기관인가의 물음은 여전히 의문으로 남는다.

그러나 이 글은 이른바 문화 엘리트주의에 입각한 권력기관이다 아니다 등의 논쟁은 피하고 지금까지 미디어의 기능을 수식하는 데 흔히 사용되어 온 비유적 표현인 '개'모델, 즉 감시견(watch dog), 애완견(lap dog), 보호견(guard dog), 공격견(attack dog)이라는 4개의 모델을 통해 4개 정부와 언론과의 상관관계를 분석해보고자 했다. 이를 통해 언론이 어떻게 정부와 거리를 두면서 권력화되어 가고 있는지를 알아보고자 하였다.

분석대상은 1987년 6·29선언 이후 등장한 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 등 4개 정부이다. 나머지 3개의 문민정부와 성격이 다소 상이한 노태우 정부를 포함시킨 것은 여러모로 시사적이다. 노태우 정부는 태생 자체가 전두환 군사정권의 적자로 태어난 군 출신 대통령이라는 점에서 나머지 3개의 민간정부와는 차이가 있다. 그러나 노태우 정부의 경우 직선제를 통해 수립되었다는 점과 특히 언론에 영향을 미칠 생각도 없고, 언론에 영향을 미칠 수도 없음을 여러 차례 강조한 바 있어 분석대상에 포함시켰다.

언론의 정치권력화를 앞서 제시한 4개의 분석틀로 명료하게 선뜻 끄집어내기는 어렵다. 실제로 정부와 언론의 직접적인 접촉, 거래를 통한 연구는 사실상 불가능에 가깝다. 따라서 본 연구는 역대 정부가 내놓은 재벌정책에 대한 언론의 대응을 사설 분석을 통해 살펴봄으로써 언론의 정치권력화를 엿보는 우회적인 방법을 택했다. 이는 패터슨(Patterson, 1993)이 뉴욕타임스의 보도스타일 혹은 보도태도가 베트남 전쟁과 워터게이트 사건을 거치면서 어떻게 변해 가는지를 분석한 것과 같은 이치다. 제시한 4개의 분석틀 이외에도 각 정부 시기마다 언론의 보도태도에 차이가 있는지, 취재원 인용에는 어떠한

차이가 있는지, 어떤 특별한 프레임이 나타나고 있는지의 여부를 분석해 언론이 어떻게 정치권력화하고 있는지를 살펴보고자 했다.

2. 이론적 논의

1) 'Four-dog Model'을 통해 본 언론과 정부

감시견(watch dog) 기능은 언론의 규범적인 역할을 표현할 때 흔히 사용되며, 나아가 일반인에게도 굳어진 전통적인 언론의 기능을 설명하는 메타포다. 이른바 제4부(the fourth branch) 또는 제4계급(the fourth estate) 등의 표현과도 일치하는 개념이다. 여기서 감시의 대상은 국가나 권력기관이 되며, 감시견 기능은 이들의 권력이 남용되는 것을 견제하고 감시하는 것을 뜻한다(박홍원, 2001; 조항제, 2001). 감시견 기능이 미디어의 가장 중요한 역할이라는 것에는 이론의 여지가 없다(Kelly & Donway, 1990). 그러나 커런(Curran, 1978; 1996)은 이른바 감시견 개념은 사회적 갈등이 국가와 개인 사이에서만 나타나는 단순한 사회에서 대표성이 없는 부패한 정부를 상대로 만들어졌다고 주장하며, 감시견 기능은 인정하면서도 그 대상 영역의 확대를 주장하고 있다. 커런(Curran, 1996)은 특히 기업화된 미디어는 "공익에 봉사하는 독립적인 감시견이 아니라 사적 이익을 증진시키기 위해 '근육'을 사용하는 이기적, 기업적 용병에 불과하다"고 비판한다. 따라서 감시 대상을 단순히 정부에 국한시키기보다는 재벌기업이나 다른 사회적 권력으로까지 크게 확장하여 감시할 수 있어야 한다는 게 그의 주장이다.

애완견(lap dog)은 감시견의 반대편에 위치한 개념이다. 전통적인 관점에서 보면 미디어가 애완견일 때 그 상대는 정부권력이 된다. 애완견 어프로치는 전체주의 국가나 권위주의 국가에서 나타나는 미디어 현상을 설명하는 데 가장 효과적이다. 최근 들어 민주주의 사회에서도 애완견 효과가 나타나고 있는데, 지나치게 친정부적이거나 특히 경제적 실체로서 광고주에 대한 꼬리

흔들기로 나타나고 있다. 일찍이 알철(Altschull, 1990)은 "미디어는 파이프를 부는 사람이며 이 사람에게 무슨 곡을 부르게 할 지의 권한은 돈을 낸 사람에게 있다"[1]고 주장했는데, 한마디로 오늘날 자본주의 경제, 나아가 신자유주의 시장경제 시대의 미디어의 실상을 적나라하게 간파한 경구다. 그러나 이러한 경제적 관점에서 등장한 애완견 견해는 부분적으로 이해는 가지만 다원주의를 지향하는 민주주의 사회에서는 그 정도에 있어서 과거의 권위주의, 또는 전체주의 국가와 단순 비교하기는 어렵다. 권력이 분산되어 있는 일정한 수준의 민주주의 체제에서는 미디어가 고스란히 애완견이 되기는 어렵다는 의미다.

비교적 뒤늦게 등장한 보호견(guard dog)에 대한 개념은 기존의 이분법적으로 정리되던 감시견과 애완견 효과를 뛰어 넘는 새로운 접근이다. 도노휴 등(Donohue et al., 1995)은 지난 1995년 "A Guard Dog Perspective on the Role of Media"라는 글을 통해 "보호견 메타포는 미디어가 공동체 전체를 위해 보초를 서는 것이 아니라, 자신들의 시스템을 창조하고 통제할 수 있는 충분한 권력과 영향력을 가진 집단을 위해 보초를 서는 것을 의미한다"고 정리한 바 있다.[2] 보호견 어프로치는 한마디로 미디어의 역할이 권력 구조(power structure)를 보호하려는 데 있다는 것이다. 보호견의 경우 애완견 접근방식과는 달리 권력자 개인이나 권력의 실체를 보호하는 것이 아니라 권력 시스템 전체를 보호하려 한다는 점(status quo)이 주목된다. 재미있는 것은 보호견 미디어는 기존 권력시스템에 위협이 된다면 시스템 보호를 위해 설사 재임 중인 대통령과 같은 현직의(incumbents) 절대권력까지도 공격한다는 점이다. 같은 논리로 도노휴는 개인 절대권력의 교체(replacement of individuals)를 통해서라도 권력 시스템을 보호해야 한다는 것이 보호견의 입장이라고 주장했다. 도노휴

1) 원문은 다음과 같다. "The content of the press is directly correlated with the interests of those who finance the press. The press is the piper, and the tune the piper plays is composed by those who pay the piper."

2) 원문은 다음과 같다. "the guard dog metaphor suggests that media perform as a sentry not for the community as a whole, but for groups having sufficient power and influence to create and control their own security system."

는 베트남 전쟁을 둘러싼 미국 미디어의 논조를 분석해 보호견을 구체적으로 설명했다. 전쟁 초기와는 달리 미국 미디어가 미국 정부에 대해 지극히 공격적인 태도를 보인 것은 베트남 전쟁으로 인해 미국 권력 시스템 전체가 분열되는 조짐을 드러냈기 때문이라는 것이다. 그러나 제1차 걸프전이나 그레나다 침공 때에는 이러한 균열조짐이 나타나지 않았기 때문에 미국 미디어는 베트남 전쟁과는 달리 정부의 입장을 대부분 지지했다고 분석했다.

마지막으로 공격견(attack dog) 관점은 패터슨(Patterson, 1993; 1998; 2000)의 주장을 원용했다. 그는 여러 차례에 걸쳐 미국 언론의 사례를 들어 기존의 감시견이 공격견으로 변하고 있다고 주장하고 있다. 하지만 아직까지 저널리즘 학계의 광범위한 동의(consensus)를 얻지는 못한 것으로 보인다. 패터슨은 언론이 그동안의 전통적인 객관보도에서 벗어나 해석적인 보도에 치중하면서 공격견 현상이 나타난다고 주장한다. 그는 특히 언론의 해석적 보도가 언론인들을 단순한 관찰자가 아닌 정치 분석가로 변모시켰으며, 스스로 더 적극적인 뉴스메이커가 되어 뉴스 메시지를 통제하고 있다고 주장한다. 이러한 미디어 행태는 국민을 정치행위에 대한 참여자가 아닌 단순한 구경꾼으로 전락시키면서 정치인과 국민과의 괴리감을 극대화시킨다. 이 경우 후보자 등 정치인은 연기자이며 언론은 비평가이고 국민은 관객에 불과하게 된다. 감시견의 또 다른 모습이 아니냐는 비판에 대해 패터슨은 공격견이라는 새로운 카테고리가 필요하다고 반박하고 있다. 공격견 입장의 언론은 정치인이 애초부터 정치적 신념보다는 자기 사익에 기초해서 행동하며, 처음부터 지킬 의도가 없는 약속을 하거나 설사 지키려 해도 지킬 수 없는 약속을 전제하는 것으로 보기 때문이다. 그러나 공격견 어프로치는 지나치게 정치적인 행위, 특히 선거보도에 치우쳐 있어 일반화하기 어려운 단점이 있다.

2) 한국 언론과 정부

한국 사회가 민주주의 공고화(鞏固化)의 단계로 접어들었다는 사실에는 많은 사람들이 동의하고 있다(임혁백, 2000; 조희연, 1994; 최장집·임현진, 1997).

한국 사회는 과거 권위주의적인 군부독재 체제로부터 선거를 거쳐 이미 4차례에 걸쳐 정부 교체를 경험했다. 강명구(2004)는 한국 사회는 특히 1987년 민주화 이후 절차적 민주주의가 확보되면서 언론 등 여러 부문에 걸쳐 상당한 정도의 자율성을 회복했다고 정리했다. 이와 함께 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부를 거치면서 부분적으로 차이가 있기는 하지만 신자유주의 헤게모니가 주류 헤게모니로 자리를 잡아왔다. 하지만 지배권력 시스템은 지배구조의 내부 분열, 예를 들면 김영삼의 3당 합당, DJP 연합 등을 거치면서 지배연합 내부가 균열되고 재편되는 모습을 보이게 된다. 이 같은 와중에서 정부 권력과의 관계를 의식한 한국의 언론은 편집방향에서 있어서 확고한 태도를 보이기보다는 유동적일 수밖에 없었다.

1987년 이전까지의 한국 언론은 정부 권력에 종속되어 있었음을 부인하기 어렵다(강명구, 2004). 언론은 정부에 포획되어 있었으며 권력의 정당성을 확보하는 대중설득의 주요한 도구에 지나지 않았다. 그러나 1987년 민주화를 계기로 잇달아 등장한 노태우, 김영삼 정부 등은 언론을 직접 통제하기보다는 언론과 비공식적인 협력을 하게 된다. 정부의 입장에서 보면 그동안 통제하던(controlled) 방식에서 벗어나 규제하는(regulated) 모습을 취하게 된다.

구체적으로 보면, 노태우 정부 시기 여소야대 국면에서 미디어는 과거와 뚜렷이 달라진 면모를 보이기 시작한다. 과거에 비해 좀 더 사실에 충실해졌고, 특히 방송의 경우 일정한 부분 민주화를 이루어내는 성과를 거두었다. 양승목(1995)은 이를 두고 국민에게 미디어의 정당성이 복원되었다는 점을 확인시켜줌으로써 미디어의 영향력이 강화되는 효과를 빚어냈다고 정리한다. 그러나 미디어는 여전히 정부권력의 직·간접적인 영향력 아래 있었고 미디어 시장이 자유화되면서 신자유주의 시장 논리에 의한 경쟁이 치열해지기는 했지만 한겨레신문을 제외하면 기존 구도에 실질적인 큰 변화를 가져왔다고 말하기 어렵다(강명구, 2004; 조항제, 2001b).

김영삼 정부와 언론의 관계는 자유주의적 코포라티즘(corporatism)으로 정의할 수 있다(최장집, 1996). 그러나 비교적 언론과 우호, 협력적인 관계를 유지한 초기와는 달리 권위주의 정권이 남겨둔 숙제에 대한 실질적인 개혁이 지지부

진하면서 정부와 언론은 불협화음을 겪게 된다. 그럼에도 김영삼 정부 아래서 미디어가 여전히 정부 편(적어도 反 김대중)이었다는 점은 부인하기 힘들다. 실제로 김영삼 정부 초기 개혁 정치의 대부분은 언론의 절대 지지를 받았으며, 언론의 지지를 등에 업었기 때문에 하나회 척결 등 정권 초기의 쉽지 않은 개혁행위가 가능했던 것으로 보인다. 정부 말기 역시 언론사 세무조사를 강행하긴 했지만 세무조사는 물밑타협의 가장 효과적인 수단으로 활용되는 데 그쳤다. 이런 이유로 조항제(2001a)는 김영삼 정부가 '이중성'(공식적인 측면에서 미디어 자유와 민주주의 절차성은 보장하지만, 정책적 중심은 기존의 정치권력 블록을 유지하는 데 있는)을 띤 것으로 정리하고 있다.

김대중, 노무현 정부 하에서 언론은 과거와 달리 정부 지지와 정부 비판 세력으로 뚜렷이 양분되는 새로운 양상을 띠게 된다. 김대중 정부는 5년 내내 언론과 팽팽한 긴장관계에 놓여 있었다. 태생적으로 한계를 지닌 지역적 소수자 정권인 김대중 정부가 애초부터 영남과 보수층으로 대별되는 주류 언론과 대립하는 것은 필연적일 수밖에 없는 선택이었기 때문에 뚜렷한 긴장관계를 유지해왔다. 재벌의 언론 참여를 반대한 데 이어 언론사 세무조사 등 전면적인 갈등관계로 발전하여 최악의 긴장국면을 맞게 된다. 특히 전통적인 지지 언론인 동아일보와 가장 적대적인 관계를 유지하며 사실상 전면적인 대립관계 속에 정부가 끝난다.

노무현 정부는 언론과의 관계에 있어서 어떤 기준에서든 독특한 모습을 보이고 있다. 참여정부는 출범 직후부터 정부 말기까지 5년 동안 우호적인 언론과는 동지적 또는 동업자적인 밀착관계를, 그렇지 않은 언론과는 극히 적대적인 대결의 관계를 유지해왔다. 영국 신문 가디언의 지적처럼 세계 최초의 인터넷 대통령답게[3] 온라인 미디어의 집중적인 지지 속에 기존 보수 성격의 언론과 전쟁을 치르며 정부를 유지해왔다. 문제는 권력과 언론 간의 갈등이 아니라 정부와 신문, 신문과 방송, 신문과 신문, 종이신문과 전자신문, 나아가 언론학계는 물론 지식인 사회 전체가 양분되는 갈등상황이 정부 내내 계속되

3) "World's first internet president logs on: Web already shaping policy of new South Korean leader", *The Guardian*, Monday February 24, 2003.

었다는 점이다. 강명구(2004)는 이를 두고 아예 '언론전쟁'이라는 말로 압축 표현했다. 여기서 주목할 것은 소위 조·중·동으로 불리는 신문들과 김대중, 노무현 정부의 관계다. 이들 3개 신문이 김, 노 양대 정부의 탄생에 앞서 정도의 차이는 있지만 이회창 대통령 만들기에 나선 것은 부인할 수 없는 사실이다.

어쨌든 과거 군부 권위주의 정권 아래서 정권의 도구적 권력으로 사용되었던 한국 언론은 이제 대의제 정치권력의 대리자로서, 그리고 일반국민들의 생활세계에 새로운 권력집단으로서 스스로 자리매김하고 있다. 한국 사회의 역동적인 변화와 더불어 나타난 언론의 정치권력화로의 구조변동은 민주적이고 정의로운 사회공동체 실현에 비관적인 헤게모니로 평가받고 있다.

3) 미디어 프레임

기틀린(Gitlin, 1980)은 일찍이 미디어 프레임(frame)이란 현실을 구성하는 일정한 틀이라고 정의했다. 양승목(1997)은 프레임이 없다면 현실은 감각적인 사실들의 단순한 집합에 불과하지만, 이것이 있음으로 해서 현실은 질서를 부여받고 의미를 갖게 된다고 주장했으며, 양정혜(2000)는 프레임이 정보의 어떤 항목은 강조하는 한편 다른 항목은 생략하거나 무시함으로써 텍스트가 특정한 의미를 지니도록 이야기를 구성하는 역할을 한다고 정의했다. 이와 함께 프레임은 본질적으로 선택(selection)과 현저성(salience)을 내포하고 있다는 엔트만의 고전적인 견해 역시 일반적인 것으로 받아들여지고 있다. 엔트만(Entman, 1993)은 뉴스가 현상·사건·이슈를 정의(define problems)하고, 원인을 규명(diagnose causes)하며, 도덕적 판단을 통해 효과를 평가(makes moral judgements)하는 한편, 해결방안을 제시(suggest remedies)하는 방식으로 구성된다고 이야기했으며 이를 가능하게 하는 것이 프레임이라고 정리한 바 있다.

문제는 언론은 현실을 있는 그대로 반영하는 '거울'로서 존재하는 것이 아니라 적극적으로 사회현실을 재구성하는 '틀'로서 존재하며, 수용자는 언론이 규정하는 현실에 의해 영향을 받는다는 것이다. 실제로 언론은 사회적

현실에 대한 객관적인 정보를 전달하는 것이 아니라 특정 가치관이나 의도에 따라 일정한 해석의 틀 또는 인지적 스키마(schema)를 부과함으로써 어떤 사회적 현실이 지니는 의미를 차별적으로 분배하고 상징적인 환경을 조성해 나가고 있다(김정현, 2001). 같은 이치로 김성해(2008)는 인간이 외부환경을 이해하기 위해 특정한 스키마에 의존하는 것처럼 언론을 통해 사회를 이해하고자 할 때에도 특정한 인식틀인 프레임에 영향을 받을 수밖에 없다고 주장한다.

언론 보도의 프레임이 중요한 이유는 공중의 인식과 태도가 이들 프레임에 의해 구성되기 때문이다. 아이엔가(Iyengar, 1991)는 뉴스를 주제중심적(thematic), 일화중심적(episodic) 프레임으로 구분하고 프레임의 선택에 따라 수용자들이 정치적인 이슈나 사건을 일반적이고 추상적인 차원의 사회 구조적인 문제로 보는지, 아니면 정치적 문제의 책임을 무능하고 부도덕한 특정한 개인에게 귀인시키는지가 결정된다고 주장했다. 또 엔트만(Entman, 1991)은 소련과 미국이 KAL기와 이란 항공기를 격추시킨 각기 다른 사례를 통해 냉전 프레임의 경우 공중에게 소련의 행위를 도덕적 폭거(moral outrage)로 인식시키고, 미국의 행위는 단순히 기술적인 결함(technical problems)으로 틀 지움으로써 공중의 현실 인식에 영향을 미치고 있음을 실증적으로 밝힌 바 있다. 이처럼 언론 보도 프레임은 수용자들로 하여금 현실을 특정한 방식으로만 인식하게 만들기 때문에 언론 보도의 프레임이 드러나는 양상은 매우 중요한 문제다.

그러나 프레임 개념에 대한 학자들의 견해가 일치하지 않을 뿐만 아니라 그에 따라 연구가 지향하는 이론적 전망이나 문제의식, 접근방법이 혼란스러울 정도로 다양하다(고영신, 2007). 이와 관련하여 이준웅(2004)은 다수의 프레임이 함께 사용된 경우 어떤 프레임을 우선적으로 선택할 것인지에 대한 합의가 부족하고 텍스트에 내재된 프레임과 수용자가 인식하는 프레임이 다를 수 있다는 사실이 여전히 문제점으로 지적되고 있다고 주장한다. 이는 뉴스란 수용자에게 제공되는 여러 정보 가운데 하나일 뿐이며, 뉴스 텍스트가 제시한 주제나 의미가 항상 구성된 방식 그대로 수용자에게 고스란히 영향력을 발휘하는 것도 아니기 때문이다(이준웅, 2000). 그럼에도 아이엔가(Iyengar,

1991)나 엔트만(Entman, 1991)이 사용한 '골조'로서의 프레임은 다양한 틀을 일관성 있는 논리로 묶는 한편 원인, 결과, 책임을 둘러싼 주장을 몇 개의 핵심적인 의미 군집으로 통합시켜 준다는 점에서 여전히 유용하다(김성해, 2008).

프레임 연구에서 한 가지 유념해야 할 것은 미디어 프레임을 포함한 많은 기존의 프레임들이 고정, 불변하는 것이 아니라 정치적, 경제적, 역사적 맥락과 상호작용을 한다는 사실이다(양정혜, 2000). 할린(Hallin, 1986)은 여론 변화에 따라 베트남 전쟁에 관한 뉴스 프레임이 변화하고 있다는 사실을 관찰했으며 갬슨과 모딜리아니(Gamson & Modigliani, 1989)도 극적인 핵 사고를 계기로 공중이 핵에너지에 대해 비판적 견해를 형성하자 핵에너지 사용에 관한 새로운 종류의 미디어 프레임들이 등장한다는 것을 보여 주었다. 역사적 맥락의 변화와 더불어 미디어 프레임이 변화한다는 사실은 권력집단의 헤게모니 유지과정에서 미디어의 역할을 탐구하는 데 미디어 프레임 분석이 핵심적이라는 결론으로 이어진다(양정혜, 2000).

같은 이치로 1987년 민주화 이후 4개 정부가 추진해온 재벌정책에 대한 언론 보도의 프레임을 분석하는 것은 한국 민주주의가 발달하는 과정에서 권력 구조가 어떻게 변화되었는지를 살펴보는 데 유용한 도구가 될 수 있다. 재벌정책에 대한 정부별 언론 보도 프레임이 시대적 맥락에 따라 달라진다는 사실은 정부와 이를 바라보는 언론의 권력관계 역시 끊임없이 변화해왔으며 두 집단 간 권력의 전환 또는 부침 등을 파악하는 데 도움이 될 것이 분명하기 때문이다.

3. 연구방법

1) 연구문제

연구는 1987년 6·29선언 이후 등장한 각기 다른 4개의 정부들을 대상으로

정부와 언론의 권력관계가 변화해가는 양상을 살펴보는 데 목적이 있다. 앞서 지적한 바와 같이 한국 언론은 권위적인 군사정권의 퇴장과 함께 경제권력인 재벌과 더불어 영향력을 키워왔다. 그러나 정부와 언론 사이의 관계를 실증적으로 파악하기란 어려운 일이다. 따라서 역대 정부가 내놓은 재벌 규제정책에 대한 언론의 대응을 해당 언론의 사설 분석을 통해 살펴봄으로써 언론의 정치권력화 과정을 우회해서 알아보는 방법을 택했다. 이에 다음과 같은 연구문제를 제시한다.

연구문제 1. 재벌 규제정책에 대한 보도태도는 언론사별 차이가 있는가?
연구문제 2. 재벌 규제정책에 대한 언론보도의 핵심취재원은 정부별 차이가 있는가?
연구문제 3. 재벌 규제정책에 대한 언론보도 프레임은 정부별 차이가 있는가?
연구문제 4. 'Four-dog Model'에 비유되는 정부와 언론의 관계는 어떠한가?

2) 연구대상 및 연구방법

연구는 방송에 비해 상대적으로 뚜렷한 주장을 펼 수 있는 신문을 대상으로 골랐으며 조선일보, 중앙일보, 경향신문, 한겨레신문을 연구대상으로 삼았다. 조선일보는 역사적 경험에 비추어볼 때 지속적으로 보수적인 성격을 유지해왔고 한국사회 전체 시스템을 옹호해왔다는 측면에서, 중앙일보는 거대재벌과 특수한 관계라는 점에서 경제권력의 입장을 옹호할 가능성을 염두에 두고 연구대상에 포함시켰다. 경향신문의 경우 1990년대 초반 재벌기업의 계열사였지만, 1998년 사원주주회사로 변신을 거듭함에 따라 재벌정책에 대한 언론보도에 시대별, 정부별 차이가 나타날 것으로 기대했다. 한겨레신문은 한국사회에서 줄곧 진보적인 입장을 취해왔기 때문에 여타 신문과 비교하는 차원에서 대상으로 삼았으며[4] 보수와 진보, 그리고 경제권력을 대변할 것으로 예상되는 언론 등을 대상으로 분석함으로써 한국 언론의 보편적 특성과 변화양상

을 확인하고자 하였다.

구체적인 분석대상은 4개 언론사에서 보도한 재벌정책, 구체적으로 보면 재벌규제 관련 사설기사다. 분석대상을 사설로 한정한 것은 기사 유형 중 스트레이트 기사와 같은 경우 단순하고 객관적인 정보전달의 기능이 중요시되므로 정부가 실천하는 구체적인 정책에 대한 언론사의 태도나 입장이 분명하게 드러나지 않을 것으로 판단되기 때문이다. 즉, 연구 목적에 부합하는 분석을 위해 언론사의 주장이 분명하게 드러나는 사설기사만을 대상으로 삼았다. 연구 목적에 맞는 기사를 수집하기 위하여 '재벌(정책)', '대기업', '그룹기업', '계열사' 등을 키워드로 사용했으며 재벌정책에 대한 구체적인 언급 없이 단순히 키워드만 등장한 기사를 제외한 모든 기사를 분석했다. 경향신문과 한겨레신문은 언론재단의 뉴스 검색 서비스인 KINDS를 통해 자료를 수집했으며 KINDS에서 제공하지 않는 조선일보는 'chosun.com'에서, 중앙일보는 직접 방문하여 사내 '독자정보센터'의 DB를 이용해 자료를 수집했다. 분석대상 기사는 조선일보 64개, 중앙일보 55개, 경향신문 68개, 한겨레신문 71개로 총 258개다.

정부와 언론의 관계를 파악하기 위해 언론이 정부가 실행하는 재벌정책에 대해 어떠한 태도를 취하는지를 우선적으로 분석했다. 언론 보도태도 중 재벌에 대한 규제가 필요하며 조속하고 강력한 정책이 필요하다고 주장하는 경우 '찬성'으로, 재벌에 대한 규제는 국가 경쟁력의 약화를 불러온다거나 경제침체기에는 기업환경을 자율적으로 개선해야 한다고 주장하는 경우에는 '반대'로, 그리고 재벌규제 혹은 재벌정책의 취지에는 동의하나 보완책을 마련해야 한다거나 심사숙고하여 실시해야 한다는 경우에는 '중립'으로 판단했다.

핵심 취재원(cue-giver)은 특정한 프레임을 결정하는 데 있어서 '주도적인

4) 미디어의 소유구조, 조직 형태, 정치적인 성향 등이 뉴스 프레임에 영향을 미칠 수 있다는 점도 이들 4개 언론사를 분석대상으로 삼은 이유다. Scheufele는 1999년 "Framing as a Theory of Media Effects"에서 "The second factor influencing the framing of news is the selection of frames as a result of factors like the type or political orientation of medium, or what Gans(1979) called 'organizational routines'"(p.115)라고 밝힌 바 있다.

정보제공자' 역할을 한 제1정보원을 의미하는데, 언론 보도에서 이들이 제시되는 방식이 기명이냐 익명이냐의 여부와 직접적으로 인용되는지 간접적으로 인용되는지의 여부는 언론이 취재원에게 얼마나 의존적인지를 보여준다. 특히 정부의 재벌정책을 다룰 때 언급되는 취재원의 배경과 기사에 제시되는 방식은 언론과 정부, 혹은 재벌과의 삼각관계에서 언론이 어느 위치에 서 있는지를 파악하는 데 중요한 단서를 제공하기 때문에 분석에 포함했다.

사설기사는 언론사의 태도나 입장이 분명하게 드러나므로 취재원의 발언을 인용해 주장을 뒷받침하는 경우가 흔치 않다. 그러나 윤영철(2000)은 신문과 정당의 병행관계를 파악하기 위해 사설기사 본문에 언급된 취재원의 소속정당을 측정한 바 있으며 정부 취재원에 대한 높은 의존도는 신문이 정부의 입장을 대변하는 것으로 볼 수 있기 때문에 기사 본문에 어떤 취재원이 자주 등장하는지가 중요하다고 주장했다. 이는 일반적으로 알려진 바와 같이 취재원의 인용이 언론의 보도성향을 평가하는 중요한 잣대가 되며, 사설기사의 경우도 예외가 아니라는 것을 의미한다. 이번 연구는 언론과 정부의 권력관계를 파악하는 것이 주된 목적이므로 사설기사임에도 불구하고 이같은 이유로 취재원 분석을 시도했다.

언론의 보도 프레임을 추출하기 위해서 분석대상이 되는 사설 기사를 모두 코딩한 후, 코딩 결과를 진단적 정보(재벌정책에 대한 태도의 이유 또는 근거) 및 처방적 정보(재벌정책이 나아가야 할 방향 또는 대안)로 나누어 정리한 다음, 이를 다시 주요 의미군에 따라 분류하는 과정을 거쳐 확정하였다.

4. 분석결과

1) 재벌정책에 대한 언론사별 보도태도

1987년 민주화 이후 등장한 노태우 정부에서부터 노무현 정부에 이르기까지(1988년 2월 25일~2008년 2월 24일) 사설분석을 통해서 정부의 재벌 규제정

<표 1> 재벌정책에 대한 언론사별 보도태도(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	보도 태도			전체
	찬성	반대	중립	
조선일보	31(49.2)	17(26.6)	16(25)	64(100)
중앙일보	8(14.5)	39(70.9)	8(14.5)	55(100)
경향신문	30(44.1)	19(27.9)	19(27.9)	68(100)
한겨레신문	48(67.6)	6(8.5)	17(23.9)	71(100)

$\chi^2 = 61.948,\ p < .05$

책을 살펴보았다. 분석결과 조선일보는 49.2%의 사설에서 재벌 정책에 찬성하는 것으로 나타났으며, 중앙일보는 70.9%의 사설을 통해 재벌정책에 대한 반대의사를 표하고 있었다. 정치·경제적으로 부침[5]을 거듭해 온 경향신문은 44.1%가 재벌정책에 찬성하고 있었으며, 진보 성격의 언론인 한겨레신문은 67.6%가 정부의 재벌정책에 찬성하는 것으로 나타났다.

시기별로 살펴보면, 노태우 정부 시기에는 재벌정책에 찬성하는 사설기사 비율이 높은 편이었다. 조선일보와 경향신문은 재벌정책에 찬성하는 비율이 절대적이었으나 중앙일보는 찬성과 반대 비율이 같았다. 한겨레신문의 경우에도 재벌정책에 찬성하는 비율이 가장 높았으나 중립적인 태도가 42.1%로 타 언론에 비해 높았다. 이 시기 언론은 전반적으로 정부의 재벌정책에 찬성하는 모습을 보였으며 이는 과거 권위주의 정권의 잔재들을 개혁하려는 의지가 반영된 것으로 추론할 수 있겠다.

김영삼 정부 시기 조선일보는 여전히 재벌정책에 찬성하는 비율이 높았으

5) 경향신문은 1946년 10월 6일 천주교 서울교구가 운영주가 되어 창간되었다. 1974년 7월에 5·16장학회(정수장학회)가 경영권을 가지면서 군사정권하에서 보수적인 논조를 취했다. 1990년 10월에는 한화그룹이 인수하여 주식회사로 전환되었다가 1998년 한화그룹에서 독립, 사원주주회사로 재출범했다. 따라서 경향신문은 민주화 이후 노태우, 김영삼 정부기까지 보수적인 성격을 띠고 있었으나 김대중 정부 이후 진보적이고 개혁적인 논조로 변했다.

<표 2> 노태우 정부 시기 언론사별 보도태도(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	노태우 정부		
	찬성	반대	중립
조선일보	14(73.7)	2(10.5)	3(15.8)
중앙일보	4(40)	4(40)	2(20)
경향신문	10(66.7)	1(6.7)	4(26.7)
한겨레신문	11(57.9)	0(0)	8(42.1)

$\chi^2 = 13.874,\ p < .05$

<표 3> 김영삼 정부 시기 언론사별 보도태도(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	김영삼 정부		
	찬성	반대	중립
조선일보	7(63.6)	2(18.2)	2(18.2)
중앙일보	3(27.3)	7(63.6)	1(9.1)
경향신문	3(17.6)	8(47.1)	6(35.3)
한겨레신문	11(47.8)	5(21.7)	7(30.4)

$p > .05$

며 중앙일보는 이전 시기와 달리 반대하는 태도가 심해졌다. 경향신문과 한겨레신문의 경우에도 재벌정책에 반대하는 비율이 상당히 높아졌다. 이 시기 언론은 대체로 정부의 재벌정책에 반대하는 경향이 심해졌는데, 이는 경향신문의 경영권을 한화그룹이 갖게 되면서 친재벌적인 성향을 나타내기 시작했고 중앙일보가 드러내놓고 재벌의 입장을 옹호하기 시작했기 때문인 것으로 유추할 수 있겠다. 그러나 이 시기 언론사별 태도 차이는 통계적인 의미는 없었다.

김대중 정부 시기 조선일보는 재벌정책에 중립적인 태도를 취하는 경우가 크게 늘었으며 중앙일보는 재벌정책에 반대하는 비율이 77.3%로 이전 시기보다 다소 늘어난 반면 한겨레신문은 모든 사설 기사가 재벌정책을 찬성했다. 경향신문은 찬성비율이 가장 높게 나타나 김영삼 정부 시기와 뚜렷한 대조를

<표 4> 김대중 정부 시기 언론사별 보도태도(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	김대중 정부		
	찬성	반대	중립
조선일보	6(28.6)	6(28.6)	9(42.9)
중앙일보	0(0)	17(77.3)	5(22.7)
경향신문	8(42.1)	6(31.6)	5(26.3)
한겨레신문	15(100)	0(0)	0(0)

$\chi^2 = 46.354,\ p < .05$

보였다. 김대중 정부 시기는 외환위기를 극복하는 과정이었기 때문에 보수 성격의 조선일보는 신중하고 중립적인 태도를 보였을 것으로 추론되며, IMF의 권고에 따라 강도 높은 재벌 규제 정책이 실시됨에 따라 중앙일보는 정부 정책에 반대하는 비율이 높아졌을 것으로 판단된다. 경향신문은 1998년 한화그룹에서 독립, 사원주주회사로 거듭나 대재벌의 영향력에 자유로워졌기 때문에 정부의 재벌 정책을 옹호하였던 것으로 추론된다.

노무현 정부 시기 조선일보는 재벌 정책에 반대하는 비율이 절반을 넘었으며 중앙일보의 경우 반대하는 태도가 지배적이었다. 그러나 경향신문과 한겨레신문은 정부의 재벌정책에 찬성하는 비율이 높은 것으로 나타났다. 이 시기 언론의 보도 태도는 보수적인 성향을 가진 것으로 알려진 조선, 중앙일보와 진보적인 성격을 띤 경향, 한겨레신문 간 차이가 비교적 뚜렷하게 나타나 재벌 정책에 대한 언론 보도가 양극화되는 모습을 보였다.

조선일보와 중앙일보는 재벌 규제정책에 반대하는 경향이 해를 거듭할수록 심해졌다. 특히 중앙일보는 삼성이라는 거대재벌의 계열사로 출발하였고 현재 삼성 일가인 홍석현 씨가 소유주임을 감안했을 때, 노무현 정부의 재벌규제 시도에 강력히 저항한 것으로 추론할 수 있겠다. 경향신문은 정부 교체에 따라 일관된 태도를 보이지 않은 것으로 생각할 수 있지만 이는 정부에 따른 입장 변화라기보다는 김영삼 정부 시기 대재벌의 소유였지만 김대중 정부 시기 이후 재벌의 영향력에서 벗어났기 때문인 것으로 보인다. 이는 언론사의

<표 5> 노무현 정부 시기 언론사별 보도태도(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	노무현 정부		
	찬성	반대	중립
조선일보	4(30.8)	7(53.8)	2(15.4)
중앙일보	1(8.3)	11(91.7)	0(0)
경향신문	9(52.9)	4(23.5)	4(23.5)
한겨레신문	11(78.6)	1(7.1)	2(14.3)

$\chi^2 = 23.912,\ p < .05$

소유구조가 보도 성향에 영향을 미친다는 사실을 증거하는 대목이다. 한겨레신문은 노태우 정부부터 노무현 정부까지 재벌규제에 관한 한 정부 정책에 일관되게 찬성해왔는데 노태우, 김영삼 정부에 비해 김대중, 노무현 정부 시기에 중립적인 보도태도가 크게 줄었다. 이는 한겨레신문이 민주화 초기 재벌 규제정책에 동의하면서도 실행방안 측면에서 이견(異見)을 보였던 것과는 달리 진보 정부의 재벌 규제정책에는 특히 우호적이었음을 짐작케 하는 대목이다.

재벌 규제정책에 대한 언론 보도태도는 언론사에 따라 차이가 있지만 대체로 민주화 초기에 비해 2000년대에 들면서 재벌규제 정책에 찬성하는 정도가 점차 약해지고 있어 눈길을 끈다. 다만, 한겨레신문의 경우에는 민주화 초기보다 이른바 진보 정부로 불리는 김대중, 노무현 정부의 재벌정책을 더 옹호하는 양상을 보여 다른 분석 대상 신문과 비교가 되고 있다.

2) 재벌정책 보도의 취재원 변화

정부별 취재원 노출 정도를 살펴보면 노태우 정부 시절에는 익명의 취재원이 71.1%로 상당히 높게 나타났으나 김영삼 정부 시기 46.2%, 김대중 정부 시기 44.7%로 점차 출처를 밝히는 경우가 늘어나는 추세였다. 그러나 노무현 정부 때에는 익명의 취재원이 55.1%로 오히려 다소 늘었다. 노태우 정부

<표 6> 정부별 취재원 노출 여부(1988.2.25~2008.2.24)[6]

빈도(%)

	취재원		전체
	기명	익명	
노태우	11(28.9)	27(71.1)	38(100)
김영삼	21(53.8)	18(46.2)	39(100)
김대중	26(55.3)	21(44.7)	47(100)
노무현	22(44.9)	27(55.1)	49(100)

$p > .05$

이후 지난 20년 동안 기명 취재원 비율이 늘었지만, 김영삼 정부 이후 기명·익명 취재원 비율은 거의 절반 수준에서 비슷하게 양분되고 있다.

언론사별로 살펴보면, 조선일보는 취재원을 밝히는 경우가 노태우 정부 시기(23.5%)보다 노무현 정부 시기(53.8%)에 더 많았지만 정부에 따라 편차가 컸다. 중앙일보의 기명 취재원 비율은 노태우 정부 이후 꾸준히 높아졌으며, 경향신문의 기명 취재원 비율도 김대중 정부 때까지는 늘었지만 노무현 정부에 들어서면서 크게 낮아졌다. 반면 한겨레신문의 기명 취재원 비율은 노태우 정부 시기(71.4%)에 가장 높았고 정권이 교체되어감에 따라 줄어들어 노무현 정부 시기(41.7%)에 가장 낮았다. 1987년 민주화 직후와 2000년대 초반을 비교했을 때, 한겨레신문을 제외하면 기명 취재원 비율이 전반적으로 늘었지만 언론사별 또는 정부별로 변화가 상당히 심해 특별히 일관된 유형이 발견되지는 않았다.

정부 재벌정책에 대한 사설 기사에서 취재원이 직접적으로 인용되는지, 간접적으로 인용되는지를 살펴보았다. 분석결과 취재원이 간접적으로 인용

6) 취재원이 드러난 사설기사는 총 173개다. 85개의 사설기사에는 취재원이 직·간접적으로 드러나지 않고 기사 작성자의 주장만이 제시되어 있다. 정부별 취재원의 변화를 살펴본 이유는 언론 보도에 드러난 '정부' 관련 취재원 혹은 '재계' 관련 취재원의 비율이 언론이 정부 또는 재벌에 의존하고 있는 정도를 상대적으로 명확하게 말해줄 것으로 판단되기 때문이다. 이를 통해 언론과 정부 권력의 관계를 알아보고자 했으며 같은 이유로 취재원이 드러나지 않는 기사는 분석대상에서 제외했다.

<표 7> 언론사별 취재원 노출 여부(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	노태우		김영삼		김대중		노무현	
	기명	익명	기명	익명	기명	익명	기명	익명
조선	4(23.5)	13(76.5)	5(62.5)	3(37.5)	6(37.5)	10(62.5)	7(53.8)	6(46.2)
중앙	1(12.5)	7(87.5)	4(36.4)	7(63.6)	11(61.1)	7(38.9)	7(63.6)	4(36.4)
경향	1(16.7)	5(83.3)	3(50)	3(50)	5(71.4)	2(28.6)	3(23.1)	10(76.9)
한겨레	5(71.4)	2(28.6)	9(64.3)	5(35.7)	4(66.7)	2(33.3)	5(41.7)	7(58.3)

$p > .05$

<표 8> 정부별 재벌정책에 드러난 직·간접인용(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	직·간접인용		전체
	직접	간접	
노태우	2(5.7)	33(94.3)	35(100)
김영삼	7(17.9)	32(82.1)	39(100)
김대중	8(17)	39(83)	47(100)
노무현	17(35.4)	31(64.6)	48(100)

$\chi^2 = 11.903,\ p < .05$

되는 경우가 상당히 많았으나 노무현 정부 시기에 접어들면서 간접 인용이 급속히 줄어들었다. 취재원을 직접 인용한 기사는 노태우 정부 5.7%, 김영삼 정부 17.9%, 김대중 정부 17%, 노무현 정부 35.4%로 나타나 지난 20년의 민주화 기간 동안 한국 언론은 취재원의 의견을 직접 인용하는 비율을 높여왔음을 알 수 있다.

조선일보는 노태우, 김영삼 정부 시기에 직접 인용이 전혀 없었으나 김대중 정부 이후 늘기 시작해 노무현 정부 때에는 23.1%의 취재원이 직접 인용되었다. 중앙일보 역시 노태우 정부 시기에는 직접 인용이 없었지만 노무현 정부에 이르러서는 70%의 취재원이 직접 인용되었다. 경향신문의 직접 인용 비율은 타 언론사에 비해 정부에 관계없이 상대적으로 비슷한 모습을 보였지만, 약 30% 정도로 그 비율이 높은 것은 아닌 것으로 나타났다. 한겨레신문의 직접

<표 9> 언론사별 취재원 직·간접 인용(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	노태우		김영삼		김대중		노무현	
	직접	간접	직접	간접	직접	간접	직접	간접
조선	0(0)	14(100)	0(0)	8(100)	1(6.3)	15(93.8)	3(23.1)	10(76.9)
중앙[a]	0(0)	8(100)	2(18.2)	9(81.8)	1(5.6)	17(94.4)	7(70)	3(30)
경향	1(16.7)	5(83.3)	2(33.3)	4(66.7)	2(28.6)	5(71.4)	4(30.8)	9(69.2)
한겨레	1(14.3)	6(85.7)	3(21.4)	11(78.6)	4(66.7)	2(33.3)	3(25)	9(75)

a. $\chi^2 = 19.054$, $p < .05$

인용 비율은 노태우 정부 이후 꾸준히 늘어 김대중 정부 시기에 가장 높았지만(66.7%), 노무현 정부에서는 다시 낮아졌다(25%). 전반적으로 취재원의 직접 인용은 80년대 말에 비해 높아졌으며 중앙일보의 언론보도에서 그 정도가 가장 심한 것으로 분석됐다.

정부별 재벌 규제정책 보도에 나타난 취재원을 구체적으로 살펴보면 정부(부처)관료, 청와대(대통령), 금융개혁위원회, 은행감독원 등 '정부 관련' 취재원의 비율이 상당히 높았다. 특히 재벌정책에 부정적일 것으로 예상되는 재계 출신 취재원 비율은 상대적으로 상당히 낮은 수준에 머물고 있었다. 그러나 정부가 바뀌어감에 따라서 정부 관련 취재원의 비율은 점진적으로 낮아지고, 재계 쪽 취재원은 서서히 높아지고 있다. '정부 관련' 취재원이 줄어들고 있다는 사실은 언론의 보도관행이 취재원의 다각화를 통해 객관성을 높이는 방향으로 나아가고 있으며, 언론이 정부에 의존하던 권위주의 시대 관습에서 벗어나 자율성과 독립성을 확보해나가는 과정에 있음을 시사한다.[7]

언론사별로 살펴보면. 조선일보의 '정부관련' 취재원은 노태우 정부에서부터 노무현 정부에 이르기까지 지속적으로 줄어들었으며, 중앙일보의 경우에

7) 정부와 여당, 국책연구기관(KDI 등)을 모두 '정부 관련' 취재원으로 생각할 때, '정부 관련' 취재원은 노태우 정부 88.7%, 김영삼 정부 93.2%, 김대중 정부 83.3%, 노무현 정부 78.8%로 나타나 정부별 큰 차이는 없었다. 그러나 이 역시 20여 년 동안 10% 정도 줄었다.

<표 10> 정부별 취재원(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	취재원									전체
	정부	여당	야당	국책 연구기관	재계	민간 연구기관	법조계	국제기구	노동계	
노태우	38(86.4)	1(2.3)	0(0)	0(0)	4(9.1)	0(0)	0(0)	0(0)	0(0)	44(100)
김영삼	38(86.4)	0(0)	0(0)	3(6.8)	2(4.5)	0(0)	0(0)	1(2.3)	0(0)	44(100)
김대중	53(80.3)	2(3)	1(1.5)	0(0)	7(10.6)	1(1.5)	0(0)	1(1.5)	1(1.5)	66(100)
노무현	35(67.3)	6(11.5)	2(3.8)	0(0)	6(11.5)	0(0)	2(3.8)	1(1.9)	0(0)	52(100)

$\chi^2 = 40.871,\ p < .05$

<표 11> 언론사별 정부 관련 취재원 변화(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

		정부	여당	국책연구기관	정부관련 합계
조선	노태우	11(78.6)	0(0)	0(0)	11(78.6)
	김영삼	4(66.7)	0(0)	1(16.7)	5(83.4)
	김대중	10(66.7)	0(0)	0(0)	10(66.7)
	노무현	6(46.2)	1(7.7)	0(0)	7(53.9)
중앙	노태우	6(85.7)	0(0)	0(0)	6(85.7)
	김영삼	8(80)	0(0)	1(10)	9(90)
	김대중	15(83.3)	1(5.6)	0(0)	16(88.9)
	노무현	6(60)	1(10)	0(0)	7(70)
경향	노태우	10(90.9)	0(0)	(0)	10(90.9)
	김영삼	7(100)	0(0)	(0)	7(100)
	김대중	14(77.8)	1(5.6)	0(0)	15(83.4)
	노무현	15(100)	0(0)	0(0)	15(100)
한겨레	노태우	11(91.7)	1(8.3)	0(0)	12(100)
	김영삼	19(90.5)	0(0)	1(4.8)	20(95.3)
	김대중	14(93.3)	0(0)	0(0)	14(93.3)
	노무현	8(57.1)	4(28.6)	0(0)	12(85.7)

는 김대중 정부 시기까지는 취재원의 80% 이상이 '정부 관련' 취재원이었지만 노무현 정부 들어 60% 수준으로 낮아졌다. 경향신문은 김영삼, 노무현

<표 12> 정부별 재벌정책에 대한 취재원 태도 변화(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	취재원의 태도			전체
	찬성	반대	중립	
노태우	22(84.6)	2(7.7)	2(7.7)	26(100)
김영삼	22(78.6)	3(10.7)	3(10.7)	28(100)
김대중	26(68.4)	10(26.3)	2(5.3)	38(100)
노무현	17(48.6)	15(42.9)	3(8.6)	35(100)

$\chi^2 = 14.435,\ p < .05$

정부 시기 인용된 취재원 전원이 '정부 관련' 취재원이었으며 김대중 정부(77.8%) 이외의 시기에는 '정부 관련' 취재원 비율이 90%를 넘었다. 경향신문은 분석대상인 4개 언론사 중 정부 측 취재원에 대한 의존도가 가장 높았다. 한겨레신문의 경우 노태우, 김영삼, 김대중 정부 시기 취재원의 90% 이상이 '정부관련' 취재원이었지만 노무현 정부 때에는 57.1%로 줄어들어 중앙일보와 비슷한 양상을 보였다. 경향신문을 제외하면 각 언론사 보도에서 '정부관련' 취재원의 비율은 크게 낮아지는 추세다. 이는 민주화 이후 언론보도에서 정부에 대한 의존도는 대체로 낮아지고 있음을 보여준다.

정부의 재벌 규제정책에 대한 취재원의 태도는 시간이 지날수록 '반대'쪽으로 기울고 있다. 노태우, 김영삼 정부 시기에는 인용된 취재원 중 약 80%가 재벌정책에 찬성하였지만, 노무현 정부에 들어서면서 찬성 비율이 48.6%로 급격하게 줄었고 재벌정책에 반대하는 취재원의 비율도 42.9%에 달해 찬성과 반대의 비율에 큰 차이가 없었다.

조선일보는 재벌정책에 찬성하는 취재원 비율이 노태우 정부 이후 지속적으로 줄어들어 노무현 정부 시기에는 거의 절반 수준으로 낮아졌다. 중앙일보는 김대중 정부 시기까지 재벌정책을 찬성하는 취재원 비율이 상당히 높았지만 노무현 정부에 들어서는 50%의 취재원만이 긍정적인 태도를 보였다. 조선, 중앙일보와는 달리 경향신문은 노태우 정부(50%) 시기보다 노무현 정부 시기(66.7%)에 재벌정책에 찬성하는 취재원이 더 많았다. 한겨레신문의 경우, 재벌

<표 13> 언론사별 취재원 태도 변화(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	노태우			김영삼			김대중			노무현		
	찬성	반대	중립	찬성	반대	중립	찬성	반대	중립	찬성	반대	중립
조선	13(92.9)	1(7.1)	0(0)	7(87.5)	0(0)	1(12.5)	10(62.5)	5(31.3)	1(6.3)	7(53.8)	4(30.8)	2(15.4)
중앙[a]	7(87.5)	0(0)	1(12.5)	10(90.9)	1(9.1)	0(0)	16(94.1)	1(5.9)	0(0)	5(50)	5(50)	0(0)
경향	1(50)	1(50)	0(0)	2(50)	0(0)	2(50)	0(0)	1(50)	1(50)	2(66.7)	1(33.3)	0(0)
한겨레	1(50)	0(0)	1(50)	3(60)	2(40)	0(0)	0(0)	3(100)	0(0)	3(33.3)	5(55.6)	1(11.1)

a. $\chi^2 = 16.837,\ p < .05$

정책에 찬성하는 취재원이 노태우 정부 시기보다 노무현 정부 시기에 더 적었지만 정부별로 찬성·반대 비율의 변화가 심했다. 그러나 경향신문과 한겨레신문에 드러난 취재원 중 재벌정책에 대한 태도가 구체적으로 드러난 경우가 적어 정부별 차이를 살펴보는 데 한계가 있다.

3) 정부별 미디어 프레임과 'Four-dog Model'로 본 언론의 역할

재벌 규제정책에 대한 언론 보도 프레임은 '경쟁력강화', '정의실현', '시대적 과제', '경제부작용', '졸속행정', '시류역행', '절차상 하자'로 분류되었다. 추출된 프레임 중 '경쟁력 강화', '정의실현', '시대적 과제' 프레임은 정부의 재벌 규제정책에 찬성하는 입장이며, '경제부작용', '졸속행정', '시류역행'은 재벌정책을 반대하는 입장이다. '절차상 하자' 프레임은 중립적인 입장을 취하는 것으로 판단하였다.

재벌정책 미디어 프레임은 재벌정책에 대한 찬성/반대의 이유 또는 근거(진단적 정보)와 재벌정책이 나아가야 할 방향 또는 대안(처방적 정보)을 살펴본 후 이를 토대로 주요 의미군에 따라 분류하는 과정을 거쳐 확정했으며 프레임 확정의 구체적인 판단 기준은 <표 14>와 같다. 이는 엔트만(Entman, 1993)이 이야기 한 뉴스 속성 중 이슈정의(define problems)/ 원인규명(diagnose causes)을 진단적 정보로, 효과평가(moral judgement)/ 해결책 제시(suggest remedies)를 처

<표 14> 재벌정책 미디어 프레임

프레임 명칭	진단적 정보	처방적 정보
경쟁력 강화	중복투자 조정 및 장기적 투자전략 마련; 순환출자 금지 통한 국가경쟁력 강화; 국제무대에서 비교우위 확보; 경쟁력 갖춘 세계적 규모의 기업 육성; 재벌의 경쟁력과 활력 높여야	국제 기준에 맞는 회계제도와 주주권의 강화; M & A 시장 활성화; 정부의 구체적인 경쟁력강화 방안 제시; 전문업종 육성; 시장에서의 공정경쟁 보장; 경제구조 경쟁체제로 전환
정의실현	투명하고 책임 있는 기업 경영; 재벌 제2금융권 지배 막아야; 부패척결; 부당내부거래; 변칙 상속; 부동산 투기; 무분별한 상호지급 보증체제; 차입의존적 경영관행; 황제식/선단식/문어발 경영	철저한 제도보완과 행정감시; 계열기업 투자 및 여신한도 제한; 출자총액제한 실시; 부동산 투기억제 특별법 제정; 정부의 강력한 실행의지; 재벌 소유구조 개혁
시대적 과제	기업경영 현대화 필요; 공정거래법 개정은 시대적 요청; IMF 체제 하 재벌개혁은 불가결한 전제; 부당내부거래 방지는 시대적 요청; 치열한 세계 경쟁의 시대에 살아남아야	우호적 M & A는 권장; 구조개혁 가속화; 기업 투명성 제고; 정부의 명확한 기준 마련; 책임경영체제 및 중립적 감독 기능 확립; 업종 전문화와 소유-경영의 분리
경제부작용	대기업 금융거래 추적은 금융거래 위축시키고 경제 전반에 부작용 초래; 기업경영 투명성 강화는 득보다 실; 출자총액제한은 국내기업에 대한 역차별; 투자 위축 우려; 개혁은 시장경제 원칙과 합치돼야; 행정의 지나친 간섭과 초법적 규제는 민간부문의 장기 투자계획 억제; 금융비용 증대	적대적 M & A에 대한 적법한 대응수단 허용; 기업의 기를 살려야; 현실에 기초한 정책 필요; 출자총액제한제도 재검토 및 보완 필요; 합리적이고 세련된 방법 찾아야; 투자활성화 방도 찾아야
졸속행정	시기나 형평성에 의문; 핵심정책이 정부 일방적; 원칙 없는 정부 정책; 재벌개혁이 아닌 재벌해체를 의미; 대기업에 대한 집권세력의 적대감과 편견; 탁상공론식 대기업 규제정책	공청회 및 공개토론 마련; 다수가 수긍할 수 있는 시기에 납득할 수 있는 수순으로 진행돼야; 공정위는 시장경쟁 보장에 전력 다해야; 충분한 토의와 여론 수렴 과정 거쳐야; 정책 비판과 토론 자유 보장; 완급

		조절하고 시장원리 지키는 정공법 필요
시류역행	기업 경영진의 거취에 대한 정부 간섭은 잘못; 경제난 극복에 온 국력을 결집해야 될 때; 재벌 길들이기는 시대착오적 발상; 규제완화는 시대적 요구; 무원칙/경직성/통제지향/정부만능적 사고는 세계화 걸림돌	지주회사제도, 주식교환제도 등 도입; 재계 자율성 존중되는 구조조정; 시장원리에 따른 자율적 조정 유도; 기업활동에 전념할 수 있는 여건을 조성; 기업의 자율적 체질개선 필요
절차상 하자	냉철한 분석과 제도적 절차 거쳐야; 현실인식과 경제논리에 의해 추진돼야; 구조조정은 경쟁력을 높이는 방향으로 나아가야; 소유구조 개혁 없는 경영구조 개선은 실효성 없음; 실천방안과 수단들을 신중하고 완벽하게 연구하고 실행해야; 정부 일방통행 아닌 기업의 자유의지로 이뤄나가야; 급조된 정·재계 합의	단기처방과 중·장기 처방을 분리해야; 반기업 정서 피해야; 정·재계·학계가 함께 경쟁력 보장 방안 검토해야; 객관성·투명성 갖춘 정부 개입 원칙; 기업활동 자유 보장; 주주/이해관계자/시장에 견제의 자유 보장; 모든 개연성과 우려에 대한 효과적이고 납득할만한 대비와 보완 필요; 자발적 개혁 유도와 제도적 강제가 함께 이뤄져야

방적 정보로 구분하여 살펴본 것으로 이러한 연구 방법은 국내 선행연구에서 널리 사용되고 있다(김성해 외, 2007; 유용민 외, 2007). '경쟁력 강화' 프레임은 국가 경쟁력 강화, 전략기업의 육성, 대기업의 체질 강화 등 국가 경제와 기업의 경제적 체질 향상이 필요하다는 입장이며 '정의실현' 프레임은 독과점 폐해 극복 등 기업 정의, 분배와 조세정의, 책임경영강화를 통한 도덕적 해이 해소 등을 위해 재벌정책이 불가피하다는 관점이다. '시대적 과제' 프레임은 세계화 추세가 재벌체제의 폐기 또는 정경유착 등을 폐기할 것을 요구한다는 것으로 공정거래법, 투명성 강화 등은 모두 시대적인 요청에 따른 것이라는 입장이다. 단순히 경쟁력을 강화하거나 경제 정의를 실현해야 한다는 논리라기보다는 거스를 수 없는 대세라는 점에서 앞의 두 프레임과 다르다. '경제부작용' 프레임은 경기가 어려운 상황에서의 재벌정책은 경기의 전반적 침체를

초래함은 물론 기업활동을 위축시킬 것이라는 전망을 의미하며 '졸속행정' 프레임은 정부가 정책을 시행하는 데 너무 급하게 서둘고 있기 때문에 보다 신중한 자세를 가져야 하며 가능하면 기업활동을 위축시키지 않는 방향으로 최소화해야 한다는 시각이다. '시류역행' 프레임은 글로벌 시대 정부의 재벌 규제 정책은 시대적 오류이며 시장이 급변하는 상황에 관치금융 등의 유산은 바람직하지 않다는 입장이다. 따라서 재벌정책은 최소한에 머물러야 하며 시장의 자율성을 더 보장하는 방향으로 나아가야 한다고 주장한다. 마지막으로 '절차상 하자' 프레임은 원칙적으로 정부의 재벌 규제정책에는 찬성하지만 이해당사자 간 합의를 충실히 모으지 않았다거나, 정책의 특정부분에 문제가 있으므로 보완이 필요하다는 주장으로 볼 수 있다.

노태우 정부의 재벌정책은 '정의실현' 프레임(40.3%)으로 구체화되었으며, 김영삼 정부에서는 '절차상 하자' 프레임(26.2%)과 '졸속행정' 프레임(23%)이, 김대중 정부에서는 '정의실현' 프레임(27.9%)과 '절차상 하자' 프레임(23.5%)이 주를 이루었다. 노무현 정부에서는 다시 '정의 실현' 프레임(34%)이 지배적인 것으로 나타났지만 '경제부작용' 프레임도 21.3%나 차지했다. 재벌정책에 대한 각 프레임들을 찬성, 반대, 중립적인 입장에 따라 살펴보면 노태우 정부기에는 찬성 프레임이 62.9%, 반대 프레임이 9.6%로 나타났으나 김영삼 정부에서는 찬성 프레임이 37.7%, 반대 프레임이 36.2%였다. 김대중 정부에서는

<표 15> 정부별 언론보도 프레임 변화(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

	찬 성			반 대			중 립	전체
	경쟁력 강화	정의 실현	시대적 과제	경제 부작용	졸속 행정	시류 역행	절차상 하자	
노태우	10(16.1)	25(40.3)	4(6.5)	3(4.8)	1(1.6)	2(3.2)	17(27.4)	62(100)
김영삼	10(16.4)	6(9.8)	7(11.5)	4(6.6)	14(23)	4(6.6)	16(26.2)	61(100)
김대중	6(8.8)	19(27.9)	1(1.5)	8(11.8)	5(7.4)	13(19.1)	16(23.5)	68(100)
노무현	4(8.5)	16(34)	1(2.1)	10(21.3)	8(17)	1(2.1)	7(14.9)	47(100)

$\chi^2 = 59.093,\ p < .05$

<표 16> 언론사별 프레임 변화(1988.2.25~2008.2.24)

빈도(%)

		찬 성			반 대			중 립	전체
		경쟁력 강화	정의 실현	시대적 과제	경제 부작용	졸속 행정	시류 역행	절차상 하자	
조선 일보[a]	노태우	1(5.3)	12(63.2)	1(5.3)	0(0)	1(5.3)	1(5.3)	3(15.8)	19(100)
	김영삼	2(18.2)	0(0)	5(45.5)	1(9.1)	0(0)	1(9.1)	2(18.2)	11(100)
	김대중	1(4.8)	5(23.8)	0(0)	2(9.5)	2(9.5)	2(9.5)	9(42.9)	21(100)
	노무현	1(7.7)	3(23.1)	0(0)	6(46.2)	1(7.7)	0(0)	2(15.4)	13(100)
중앙 일보[b]	노태우	2(20)	2(20)	0(0)	3(30)	0(0)	1(10)	2(20)	10(100)
	김영삼	3(27.3)	0(0)	0(0)	3(27.3)	3(27.3)	1(9.1)	1(9.1)	11(100)
	김대중	0(0)	0(0)	0(0)	6(27.3)	2(9.1)	9(40.9)	5(22.7)	22(100)
	노무현	0(0)	0(0)	1(8.3)	4(33.3)	6(50)	1(8.3)	0(0)	12(100)
경향 신문[c]	노태우	3(21.4)	4(28.6)	3(21.4)		0(0)	0(0)	4(28.6)	14(100)
	김영삼	1(6.3)	0(0)	1(6.3)		6(37.5)	2(12.5)	6(37.5)	16(100)
	김대중	0(0)	4(40)	1(10)		1(10)	2(20)	2(20)	10(100)
	노무현	2(25)	3(37.5)	0(0)		0(0)	0(0)	3(37.5)	8(100)
한 겨레[d]	노태우	4(21.1)	7(36.8)	0(0)		0(0)		8(42.1)	19(100)
	김영삼	4(17.4)	6(26.1)	1(4.3)		5(21.7)		7(30.4)	23(100)
	김대중	5(33.3)	10(66.7)	0(0)		0(0)		0(0)	15(100)
	노무현	1(7.1)	10(71.4)	0(0)		1(7.1)		2(14.3)	14(100)

a. $\chi^2 = 50.17$, $p < .05$; b. $\chi^2 = 39.417$, $p < .05$; c. $\chi^2 = 25.904$, $p < .05$; d. $\chi^2 = 25.194$, $p < .05$

찬성 프레임이 38.2%, 반대 프레임이 38.3%로 나타나 노태우 정부기에 비해 찬성 프레임의 비중이 크게 낮아졌으며 찬성과 반대 프레임의 차이가 거의 없었다. 노무현 정부 시기에는 재벌정책에 대한 찬성 프레임이 44.6%로 다시 늘었지만 중립적인 프레임의 언론보도가 민주화 이후 지속적으로 감소하고 재벌정책에 반대하는 프레임이 40.4%로 증가했다. 노무현 정부기의 언론보도 프레임은 찬성과 반대의 두 입장으로 분명하게 나뉘어 차이가 크지 않았다. 이는 1987년 민주화 이후 한국 언론은 이른바 IMF시기를 지나면서 재벌정책에 반대하는 양상이 두드러지다가 노무현 정부기에 각 언론사의 입장에 따라

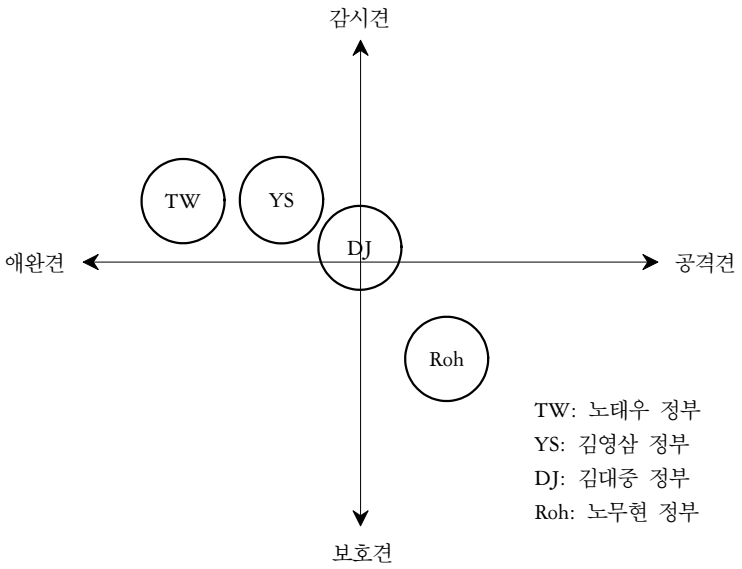
뚜렷한 양 극단의 태도를 보였기 때문으로 풀이된다.

구체적으로 각 언론사별 프레임 변화는 <표 16>와 같다.

한국 언론과 정부 사이의 권력 관계를 검토한 조항제(2001b)는 <그림 1>과 같은 4개의 축을 가진 4분면을 만들어 효과적으로 정리한 바 있다. 그는 I사분면의 언론 모델은 모든 자유주의 체제가 희망하는 규범적이고 이상적인 언론으로 권력분산과 개인의 인권을 우선시한다고 이야기했으며, II사분면의 언론은 친정부적이면서도 권력구조를 감시하는 언론으로 흔히 발견되지는 않지만 정부가 개혁적일 때 발생하기 쉽다고 말했다. III사분면에 속하는 언론은 권위주의 체제와 같이 정부와 전체적인 권력구조 사이의 공감이 큰 사회에서 발견하기 쉽다. 한편, IV사분면의 언론은 자신의 필요성에 따라 보도하며 기존의 권력 시스템을 유지하기 위한 기능을 한다. 이 언론은 정부에 대해 자율성을 갖고 비판·공격하지만 기존 권력 구조를 변화시키기보다는 유지하기 위해 노력한다. 이번 연구는 재벌정책에 대한 언론의 보도태도와 프레임 분석을 통해 한국 언론과 정부의 관계를 시각적으로 도출해내기 위해 앞서 조항제가 원용한 수학의 4분면 모델을 이용했다.

조선일보는 1987년 민주화 초기에는 정부 재벌정책에 찬성하면서도 정부의 확고한 태도를 강조하는 애완견-감시견의 모습에서 점차 중립적인 모습으로 변모해 왔으며(특히 김대중 정부), 노무현 정부 시기에는 오히려 재벌정책이 경제를 어렵게 만들고 있으므로 이를 시정해야 한다는 논리를 강력한 비판적 어조를 펼치고 있어 보호견-공격견의 형태를 띠고 있다. 조선일보의 정부별 변화 양상을 그림으로 풀어보면 <그림 1>과 같다.

조선일보의 프레임을 구체적으로 시기별로 살펴보면, 노태우 정부 시기에 주를 이루었던 '정의실현' 프레임은 "대기업의 사고와 경영이 특혜와 독점, 상습적인 초과이윤 추구와 불공정 경쟁의 고질적 병폐에서 벗어나지 못하거나 사회의 변화를 능동적으로 수용하는 노력을 게을리 한다면 사회와 기업의 유리(遊離)현상은 더욱 확산되고 갈등의 폭은 심화될 뿐"이며 "정부가 은행법이나 기타 다양한 여신관리규정을 활용할 수 있었는데도 지금까지 거의 무방비로 방치해온 것은 명백한 직무태만"이라는 등으로 나타나고 있다(1989.



<그림 1> 조선일보

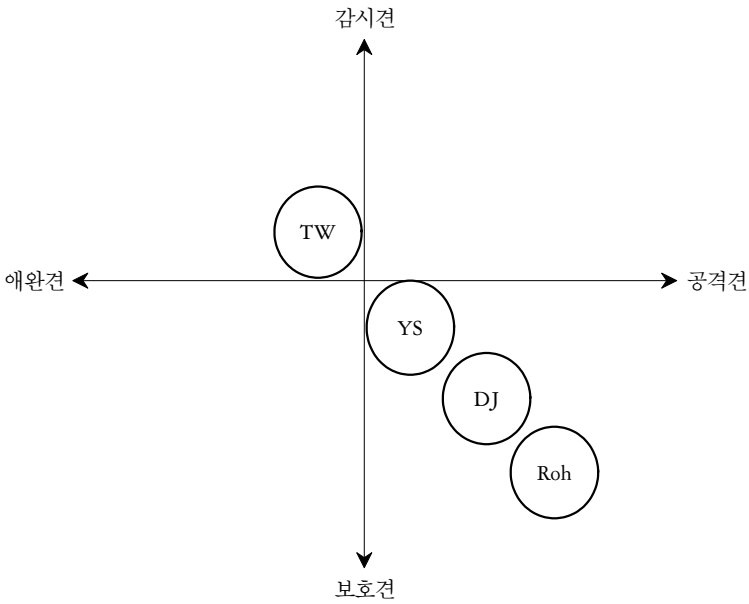
11.23). 나아가 정부의 재벌정책은 "공권력의 공정성과 공익성을 가늠하는 중요한 계기(1990.5.8)"이며 "정부의 공신력을 쇄신(1990.5.12)"해야 한다는 주장이 뒤따른다. 이 시기의 조선일보는 재벌에 대한 규제정책은 반드시 실행되어야만 하는 것으로 판단하고 있으며, "바람직한 것은 재계와 정부의 자기 혁신을 통한 대화합이지만 지금은 어느 쪽도 그런 태세가 갖춰져 있지 않으므로 그나마 정책과 제도가 공익을 보호할 책무를 질 수밖에" 없는 상황이라며 정부의 재벌규제정책에 동의하면서도 엄격하고 공정한 태도를 요구하고 있다는 점에서 친정부적이면서도 감시견적 역할(watch dog function)을 하고 있다고 추론할 수 있다.

김영삼 정부시기에는 "새로운 국제질서와 경쟁환경 속에서 국내산업의 구조적·조직적 개혁과 경영·기술의 혁신 없이는 더 이상 전방위 경쟁에서 살아남지 못할 것"이며, "기업경영 투명화의 문제는 굳이 재벌정책의 차원에서 인식하기보다는 기업경영의 현대화 측면에서 접근"해야 함을 강조(1996.

5.11)하는 등의 '시대적 과제' 프레임이 우세했다. "IMF 측은 한국의 재벌 지배구조가 다른 나라에서는 거의 유례가 없는 '황제식 경영방식'을 취하고 있다"고 지적했으며 "재벌의 방만한 경영이 경제 위기를 유발시킨 요인 중의 하나로 보고 국제적인 안목으로 원론적인 재벌 구조개혁"을 실행해야 한다고 강조(1997.12.4)한 것도 같은 이치다. 정도 측면에서 약해지기는 했지만 이전 시기와 같이 재벌 정책에 찬성하는 프레임이 많았고(63.7%), 중립적인 프레임은 많지 않았다.

김대중 정부 시기에는 중립적인 시각으로 설정한 '절차상 하자' 프레임이 두드러졌다. 기본적으로 재벌정책의 기본방향에는 동의하면서도 "문제는 정부개입이 어느 수준으로 절제되느냐, 개입의 기준과 원칙이 객관성과 투명성을 갖출 수 있느냐에 달려 있다. 정부 개입이 너무 과격해서 기업이 의욕을 잃게 만들어가 생산기반과 수출기반이 무너지게 만든다면 '정부의 실패'는 시장의 실패보다 더 끔찍할 것이다(1998.6.5)"라고 주장하거나 "정부가 압박하고 있는 5대 그룹 구조조정의 방향이 기업의 경쟁력을 살리는 방향으로 가고 있느냐 하는 것(1998.11.30)"은 생각해볼 문제라고 한 발 비켜서고 있다. 또한 "재벌개혁 및 소유와 경영의 분리 문제는 일천한 한국자본주의 경제가 안고 있었던 풀어야 할 해묵은 과제"지만 "정부가 깊은 정책적 고려와 연구, 또 관계부처와의 충분한 협의 없이 너무 급하게 '독립전문경영인 체제에 대한 지원안'을 내놓았다는 인상을 지울 수 없다(2000.6.5)"며 나름대로 일관되게 중립적인 프레임을 견지하고 있다.

노무현 정부 시기에는 '경제부작용' 프레임이 주를 이루었다. "출자총액제한제도로 국내 기업의 손발을 묶어놓은 채 외국자본이 마음대로 활개 칠 수 있도록 한 것은 역차별(2003.4.16)"이며 출자총액제한제도가 "투자를 억누르는 부작용만 낳고 있다(2004.4.27)"고 비판적인 입장을 분명히 했다. 그뿐 아니라 "형평과 분배를 강조하는 참여정부의 개혁정책이 경제의 역동성을 갉아먹고" 있기 때문에 "정부는 이상만 좇는 경제정책에서 벗어나 현실에 기초한 정책으로 돌아가야"한다며 노무현 정부의 재벌정책에 날을 세우고 있다(2004.7.15). "요즘 정부 여당이 하는 일을 보면 기업의 발목을 붙잡으려 단단히 벼르고



<그림 2> 중앙일보

있는 듯"과 같은 사설(2004.11.24)로 정부를 강하게 공격하기도 했다.

중앙일보는 분석대상인 노태우 정부 시기부터 노무현 정부까지 재벌정책에 반대하는 모습이 타 언론에 비해 뚜렷하게 드러났다. 특히 김영삼 정부 이후부터는 반대하는 정도가 60%를 넘어섰으며 노무현 정부에 들어서는 반(反)정부적인 비판 프레임이 절대적이었다. 따라서 중앙일보는 분석에서 드러났듯 애초부터 애완견의 성격도이 강한 편도 아니었고, 시기가 지날수록 정부에 공격적이고 기득권 세력인 경제권력의 이해관계를 대변하는 공격견 언론으로 변해갔다. 중앙일보의 정부별 변화양상은 <그림 2>와 같다.

노태우 정부 시기에는 정부 재벌정책의 "방법이 좀더 합리적이고 세련된 것이 되지 않고는 본래의 목적도 이루지 못한 채 부작용만 크게 일으킬 우려"가 있다(1990.6.23)고 주장하는 등 '경제부작용' 프레임(30%)이 우세했다. "행정의 지나친 간섭과 초법적 규제는 민간부문의 장기 투자계획을 틀어막는

부작용을 낳았다"고 정부를 공격하고 있다(1993.2.20). 그러나 거의 비슷한 수준에서 "비업무용인 부동산은 한 점 남김없이 도려내고 이를 국민 앞에 밝힘으로써 윤리적 기업상 확립의 튼튼한 기틀을 마련해야(1990.5.30)"한다는 '경쟁력강화' 프레임이나 "대기업의 정당한 경영활동을 위한 기본을 확립하고 이를 시발점으로 전체사회의 건전성과 안정을 되찾는 일련의 작업"이 필요하다(1990.5.11)는 '정의실현' 프레임 역시 각각 20%를 차지해 전체적으로 찬성 프레임(40%)과 반대 프레임(40%)의 비율은 비슷한 수준이어서 이 시기에 정부에 대한 반대 입장이 두드러지지는 않았다.

김영삼 정부 시기에는 정부 재벌정책에 반대하는 '경제부작용' 프레임(27.4%)과 '졸속행정' 프레임(27.4%)이 전체 사설의 절반을 넘어섰다. '경제부작용' 프레임은 "대기업에 대한 금융거래 추적은 금융거래를 위축시키고 경제전반에 부작용을 낳는다(1995.2.18)"는 식의 논리를 펼치고 있다. 또 "전문경영자를 앉힌다고 경영비효율이 개선된다고 보는 정부논리는 설득력이 거의 없으며 경기가 어려운 상황의 재벌규제 정책은 경기의 전반적 침체는 물론 기업활동의 위축을 초래한다(1996.11.2)"고 비판한다. '졸속행정' 프레임은 정부가 발표한 금융제도 개편안이 "신경제5개년계획의 기본구도에서 산업정책과 금융정책간의 연관관계를 먼저 설정하는 일이 필요하며 기본작업이 먼저 선행되어 단계별로 은행을 포함한 모든 기업에 대한 소유분산 정책과 그 진행과정에 대한 구도가 나와야 한다(1993.5.11)"고 지적함으로써 정부가 뚜렷한 목표 없이 정책집행을 서두르고 있다는 주장 등으로 구성되어 있다.

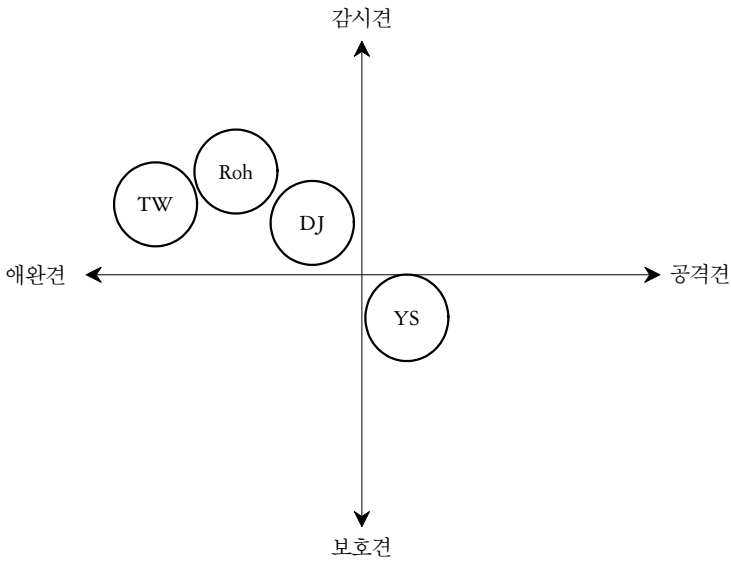
김대중 정부기에는 '시류역행' 프레임이 주를 이루었다. "경제난 극복에 온 국력을 결집해야 될 마당에 정부·재계 간의 갈등은 도움이 되지 않"으며(1998.10.13) "재벌을 급속한 해체 쪽으로 몰아붙이는 것은 현 상황에서 대단히 위험한 일"(1998.12.8)일 뿐만 아니라 "재벌 길들이기는 시대착오적 발상이고 경제활동을 위축시키는 결과"를 초래할 수 있다(2000.7.29)는 등의 주장을 통해 IMF체제를 맞이한 한국경제를 활성화시키기 위해서라도 정부의 재벌정책은 재고해야 한다며 뚜렷하게 비판적인 논리를 앞세우고 있었다.

노무현 정부기에는 '졸속행정(50%)'과 '경제부작용(33.3%)' 프레임이 주를

이루었다. '졸속행정' 프레임은 "재계와 야당이 모두 반대하는 개정안을 화급하게 밀어붙이는 이유를 정부·여당에 묻고 싶다"며 정부는 "왜 우선순위를 가릴 줄 모르는가" 등과 같이 강력히 비판하는 방식으로 나타나고 있다(2004.11.20). 정부가 대기업 기업집단의 소유지분과 순환출자 현황을 공개한 것에 대해서도 "재벌 총수들이 소규모 지분밖에 없으면서 순환출자 등을 통해 계열사를 지배하고 있다는 식으로 비치게 함으로써 재벌에 대한 국민 반감을 부추기고 이를 통해 그들에 대한 압박 강도를 높이기 위하 목적(2004.12.28)"이라고 지적하고 정부가 강압적이고 일방적인 태도를 보이고 있다고 비판했다. 또 "세계 어디에도 없는 출자총액제한 제도 때문에 국내 대기업들이 경영권을 위협받는 역차별 역시 글로벌 스탠더드에 맞지 않다(2003.4.14)"는 '경제부작용' 프레임으로 노무현 정부를 임기 내내 공격하고 있다. "지금 우리에게 중요한 것은 일자리를 만들어낼 수 있도록 기업이 적극적인 투자에 나설 수 있는 환경을 조성"하는 것이며 "출자총액제한 제도가 기업 투자를 가로막고, 계좌추적권 부활이 기업 활동을 위축시킬 것(2004.5.8)"이라며 정부 재벌정책의 부정적 영향들을 우려하는 것 역시 재벌규제 정책으로 인한 부작용을 지적하는 주장이다.

진보성격의 경향신문은 노태우 정부 시기에는 재벌정책에 찬성하는 한편 신중하게 접근해야 한다는 입장이었다. 이후 김영삼 정부에서는 경제권력인 재벌을 옹호하는 모습을 보여 이전 시기에 비해 정부에 공격적인 성향이 나타났으며, 중립적인 태도가 다소 늘어 정부의 정책 수행에 대한 비판·감시 역할이 늘었다. 그러나 김대중 정부 시기 한화그룹이 신문경영권을 포기하자 재벌을 규제해야 한다는 입장이 우세해져 정부의 재벌규제 정책에 호의적인 태도로 돌아섰다. 노무현 정부 시기에는 김대중 정부기보다도 더 친정부적인 모습이 나타나 주목된다. <그림 3>과 같이 김영삼 정부 시기에 잠시 공격견의 모습을 보이다 진보 정부의 등장과 소유주인 재벌(한화그룹)의 영향이 사라지고 우리 사주제가 정착됨에 따라 친정부·반(反)재벌 언론으로 돌아오는 모습을 나타냈다.

노태우 시기의 경향신문은 '정의실현' 프레임(28.6%)과 '절차상 하자' 프레



<그림 3> 경향신문

임(28.6%)의 비중이 높았다. '정의실현' 프레임은 재벌기업들의 부동산 과점 행위에 대해 "정부와 감독기관이 집행해야할 심판기능을 제대로 수행하지 못한 데서 빚어진 것"이라는 식으로 드러나고 있다. 또 "규칙은 무수히 만들었지만 심판 기능을 제대로 행사하지 않았다" 정부의 행동을 비판했다(1990. 6.26). '절차상 하자' 프레임은 재무부가 1990년 10월 10일에 내놓은 「금융기관의 합병 및 전환지원에 관한 법률안」에 대해 "타당성에도 불구하고, 제도적 장치나 법제화는 문제제기→여러 방안 검토→제도 및 법 시안 마련 등 단계적으로 진행되었어야 마땅하다. 그러나 재무부는 그런 과정을 생략한 채 이 법을 불쑥 내놓았다(1990.10.11)"고 주장하여 재벌개혁은 냉철한 분석과 제도적 절차를 거치는 것이 바람직하다는 논리를 펼치고 있다. 이와 함께 "어떤 경우라도 부당하게 의도된 규제의 가중이 기업의욕을 더욱 위축시키는 '정부실패'가 있어선 안 되겠다(1992.4.18)"는 사설에서 드러나듯 재벌정책에는 찬성하지만 현실인식과 경제논리에 충실해야 한다는 입장을 취하고 있는

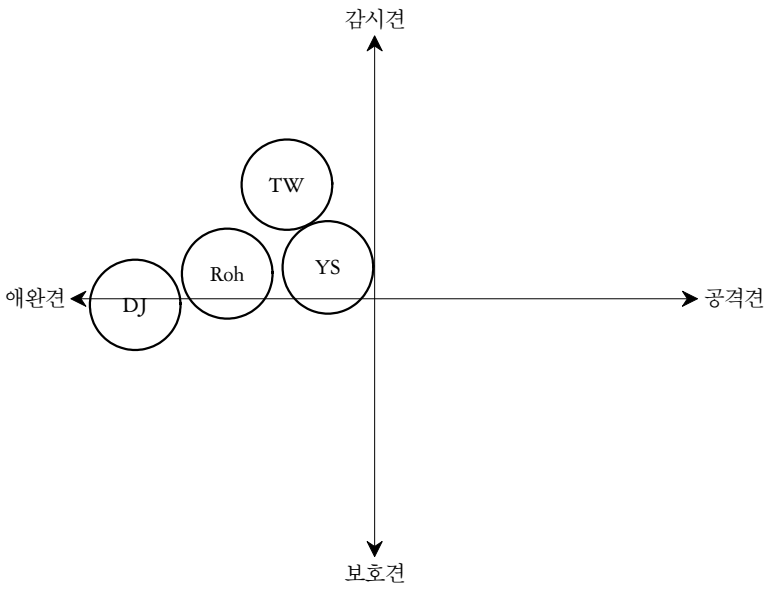
것이 이 시기의 특징이다.

김영삼 정부 시기에는 '졸속행정'과 '절차상 하자' 프레임이 중심을 이뤘다. 대기업에 대한 부당내부거래 조사에 대해 "지금은 경제주체 모두가 똘똘 뭉쳐 세계화와 국가경쟁력강화에 매진해야 할 때다. 이런 시점에서 정부와 재계의 돌연한 난기류가 화합·협력의 분위를 저해하고 불신의 골을 깊게 한다면 크게 우려할 일"이라며 "걸핏하면 괘씸죄를 적용하고 길들이기에 나섰던 것은 권위주의 정권 때의 구태"로 "비판과 토론의 자유는 창의와 자율, 참여를 핵심으로 하는 신경제 성공의 전제조건"임을 잊지 말아야 한다는 등의 주장을 펼치고 있다(1995.2.19). 또한 정부가 재벌정책을 "마구 밀어붙이는 것"에 우려를 표하고 "지금은 경기침체 속에 대기업의 연쇄부도가 무더기 금융기관부실로 이어지고 대외신인도가 급락, '금융대란설'마저 떠오르는 상황이다. 그런데도 정부는 시기와 방법을 가리지 않은 채 탁상공론식 대기업규제책을 마구 쏟아내고 있다(1997.8.20)"고 졸속행정을 강력히 비판한다.

김대중 정부기에는 '정의실현' 프레임이 우세했는데, "경제 정의실현을 위해 재벌정책을 시행해야 하며 정부는 현실을 무시한 채 느닷없이 기업구조 조정 작업을 가편(加鞭)한다든지 정책의 일관성이나 투명성을 훼손하는 졸속"이 되지 않도록 노력을 기울여야 한다며 감시견 기능을 수행했다(1998.11.21). "정부의 직접 개입의 강도가 높아질수록 지금처럼 정책혼선이 다발(多發)돼선 안 된다는 점이다. 일관성과 투명성을 높여야만 한다(1998.11.30)"고 주장해 정부의 공정한 태도를 요청했다.

노무현 정부기에는 '정의실현'과 '절차상 하자' 프레임이 우세했다. '정의실현'프레임은 "재벌의 소유지배구조를 개선"하기 위해 재벌개혁을 실시해야 한다(2005.7.14; 2006.8.3)는 주장을 내세웠다. '절차상 하자'프레임의 경우에는 "재벌 오너들의 전횡적인 군림과 그로 이난 불투명한 기업경영의 폐해는 당연히 시정"돼야 하지만 "명분이 옳다고 해서 눈앞의 현실을 도외시해도 된다는 얘기는 아니라는(2004.5.8)" 논리로 나타났다.

한겨레신문은 지난 20년 동안 4개 정부에 걸쳐 재벌규제 정책에 관한 한 친정부적인 입장을 유지해왔다. 노태우, 김영삼 정부 시기 중립적인 태도가



<그림 4> 한겨레신문

다른 정부 시기에 비해 높았지만(노태우 정부 시기 42%, 김영삼 정부 시기 30%) 기본적으로 재벌규제 정책을 옹호하며 정부의 개혁의지에 찬성하고 있었다. 김대중 정부 시기에는 재벌정책에 절대적인 지지(100%의 프레임이 재벌정책에 찬성)를 보였으며, 노무현 정부 시기에는 바로 전 시기에 비해 정도가 다소 약해졌지만 노태우, 김영삼 정부 시기에 비해서는 상대적으로 재벌정책에 있어서는 좀 더 정부와 친밀한 관계를 유지하고 있었다. 따라서 <그림 4>에 나타나듯이 주로 II사분면 내에서 언론과 정부의 관계가 형성되어 왔다.

노태우 시기 한겨레신문은 '절차상 하자' 프레임이 가장 많았고(42.1%), 다음으로 '정의실현' 프레임(36.8%)이 뒤를 이었다. '절차상 하자' 프레임은 "기업으로 하여금 비업무용 부동산을 일정 소유하지 못하도록 하겠다는 정부의 당초 의지대로 부동산 투기를 뿌리 뽑아 국민의 생활을 안정"시켜야 하지만 정부의 미지근한 태도로는 부동산 투기의 근절이라는 국민에 대한 약속을

결코 이행할 수가 없다"고 비판했다(1991.3.7). '정의실현' 프레임은 "가계가 돈 몇 푼 빌리자면 은행 문턱이 닳도록 드나들어야 하고 담보가 부실하거나 연줄이 시원치 않은 중소기업이 훨씬 더 조건이 험악한 사채에 매달려야 하는 사태가 벌어지는 것은 원천적으로 바로 대기업들의 은행자금 독식에 그 원인"이라고 지적하고 "은행감독원의 여신규제 완화 결정은 그 합의를 깨뜨리는 일에 가장 크게 기여할 우둔하고 졸렬한 처사"라고 강력히 공격하고 있다(1990.1.19.). 또 "부동산 투기의 근본 원인이 재벌의 탐욕"에서 비롯되었기 때문(1990.8.18)에 이를 바로잡기 위해 재벌규제 정책이 반드시 필요하며 "그동안 부동산 투기를 근절하겠다고 수시로 되풀이해온 정부의 공언은 사실상 국민을 우롱하는 한갓 말장난에 불과(1990.5.10)"했다고 단정 짓고 "이왕에 빼든 칼이 녹슬지 않게 되기를 바란다"며 정부의 강력한 정책 집행을 촉구했다(1990.8.18).

김영삼 정부기 역시 '절차상 하자' 프레임이 30.4%로 가장 많았고, '정의실현' 프레임이 26.1%로 뒤를 이었다. 그러나 이전 정부에 비해 찬성하는 프레임은 물론 중립적인 프레임도 줄어들었다. '절차상 하자' 프레임은 "국제경쟁에서 살아남는 길기 위한… 가장 현실적인 방안이 업종의 전문화"라며 정부의 재벌정책에 동의하고 있지만 "연결재무제표 작성 의무의 강행과 부대조처의 보완으로 그룹 전체의 자금 순환을 추적하고 그 누출 가능성을 철저히 차단"하는 방안을 마련해야 한다는 식의 절차 논리를 강조하고 있다(1993.6.4). '정의실현' 프레임은 "막대한 은행이 문어발 기업으로 흘러들어 국민경제 전체의 효율을 해칠 때" 문제가 되므로 적절한 규제정책이 필요하다는 논리다(1993.6.6).

김대중 정부기에는 '정의실현' 프레임이 66.7%로 주를 이루고 있어 주목된다. 이 프레임은 "재벌 총수들의 전횡을 바로잡을 수 있도록 지배구조 개선 강도를 높이고 소유구조 개혁"을 서둘러야 한다(2000.1.19)고 주장하거나 "기업의 자율과 창의를 높여준다면서 재벌정책이 미봉책에 매달리다간 결국 대가를 치르게" 되므로 "정부가 재벌개혁 고삐를 늦춰서는 안 된다"고 주장하고 있다(2001.5.7). 한편 정부의 정책이 일관성을 잃었다는 비판도 나타나는데

"출자총액 제한제도와 대규모 기업집단 지정제도를 시행한다고 해서 재벌개혁이 완성될 것이라고 생각하면 지나친 기대"이며 "이제는 정부가 재벌개혁이란 말을 입에 올리는 경우마저 드물어졌으니 더 말해 무엇할까 싶다"는 자조적인 비판의 목소리도 나타나고 있으며(2001.10.5), 2001년 11월 15일 정부가 내놓은 '대기업집단 정책 개선방안'으로 "출자총액제한제도가 사실상 껍데기만 남게 되었다"면서 "선단·문어발 경영과 황제 경영이 여전히 기승을 부리고 있다"고 주장해 정부가 지속적으로 재벌정책을 강화하지 않는 것에 날을 세우고 있다(2001.11.16).

노무현 정부 때에도 역시 '정의실현' 프레임이 주된 논리로 나타났다. 예를 들어, "전경련 등의 출자총액제한제 반대는 설득력이 없다. "재벌그룹의 문어발 확장 등을 억제하기 위한 최소한의 조처임에도 불구하고 각종 예외조항이 많아 사실상 제구실을 못하고 있다. 투자 확대를 통해 경제를 살리는 것은 매우 중요하다. 하지만 경영의 투명성을 높이고 노사관계를 선진화하는 등 개혁이 선행되지 않으면 한계가 있다"고 주장한다(2004.4.26). "개혁입법에서 열린 우리당이 치밀한 전략 없이 의욕만 앞세우다 노회한 야당에 휘둘리고 있다"며 "여당은 철저히 준비하고 철저히 관리해 흔들림 없이 개혁을 추진(2004.9.18)"해야 함을 재차 강조하기도 했으며 정부 말기의 안이한 태도를 비판하는 사설도 눈에 띄었다. 또 "정권 초기에 재벌개혁 깃발을 올렸다가 말기가 되면 재벌 깃발 아래로 스며들던 과거 정권의 행태가 재연"되고 있다고 비판했다(2006.11.16.).

5. 결론 및 함의

노태우 정부에서부터 노무현 정부에 이르기까지(1988년 2월 25일~2008년 2월 24일) 분석대상 신문 사설에 나타난 정부의 재벌 규제정책을 통해 언론과 정부와의 관계, 나아가 특정 언론과 특정 정부 간에 나타나는 다양한 역학관계를 4마리의 개 모델을 통해 언론이 어떻게 스스로 힘을 얻는지 우회적으로

살펴보았다. 물론 미디어를 보는 이러한 입장들은 각기 유사점과 차이점이 교차하고 개념위상이나 지향하는 바가 달라 하나의 정형화된 틀로 뚜렷하게 분리하기가 쉽지 않다. 그럼에도 본 연구에 등장하는 4마리의 개 모델은 오랜 동안 정부 또는 특정 권력기관과의 관계를 설명하는 데 모자람은 없어 보인다. 1987년, 이른바 6·29선언에 이은 민주화는 한국 언론의 지형을 변화시켰다. 그동안 시늉에 그쳤던 감시견 역할을 가능케 한 계기가 되었고 시간이 지날수록 감시견의 과정을 지나 보호견, 공격견 등 다양한 형태로 나타난다.

분석대상 언론사별로 볼 경우 조선, 중앙, 경향, 한겨레가 각기 다른 차별적인 모습을 보여주고 있다. 조선일보의 경우 1987년 민주화 초기부터 정부의 재벌 규제정책에 찬성하면서도 확고한 태도를 강조하는 논조를 견지하다가 김영삼, 김대중 정부 들어서며 점차 중립적인 모습으로 변모해갔다. 그러나 노무현 정부에 들어서서는 정부 정책에 사사건건 반대하는 공격견의 모습을 뚜렷하게 보이고 있다. 중앙일보의 경우 노태우 정부부터 노무현 정부까지 일관되게 정부의 재벌 규제정책에 반대하는 모습이 타 언론사에 비해 분명하게 나타나고 있다. 특히 노무현 정부 들어서는 반(反)정부 프레임이 절대적이었으며 경제권력의 이해관계를 대변하면서 정부 재벌정책에 반기를 드는 공격견 언론의 모습을 보이고 있다.

진보성격의 경향신문은 프레임 분석에서 노태우 정부 시기에는 재벌 규제정책에 찬성하는 한편 신중하게 접근해야 한다는 입장이었으나, 김영삼 정부에서는 경제권력인 재벌을 옹호하는 모습을 보여 이전 시기에 비해 정부에 공격적인 성향이 나타났다. 그러나 김대중 정부 시기 당시 소유주였던 한화그룹이 신문 경영권을 포기하자 재벌규제를 강화해야 한다는 입장이 우세해져 친정부적인 모습이 드러났다. 특히 노무현 정부 시기에는 김대중 정부기보다도 더 친정부적인 모습이 나타나 주목된다. 한겨레신문은 지난 20년 동안 재벌 규제정책에 관한 한 친정부적인 입장을 유지해왔다. 노태우, 김영삼 정부 시기중립적인 태도가 다른 정부 시기에 비해 높았지만(노태우 정부 시기 42%, 김영삼 정부 시기 30%) 기본적으로 재벌정책을 옹호하여 해당 정부의 재벌 개혁의지에 찬성하는 논조를 보였다. 특히 김대중 정부 시기에는 재벌

규제정책에 절대적인 지지(100%의 프레임이 재벌정책에 찬성)를 보였으며, 노무현 정부 시기에는 바로 전 김대중 정부 시기에 비해 정도가 다소 약해졌지만 노태우, 김영삼 정부 시기에 비해서는 상대적으로 정부에 우호적인 태도를 유지하고 있었다. 따라서 앞서 <그림 4>에 나타나듯이 주로 II사분면 내에서 언론과 정부의 관계가 형성되어 있음을 알 수 있다. 이는 곧 노무현 정부의 경우 보수언론과는 정권 내내 불편한 관계에 있었지만 한겨레와는 제한적 협력관계(limited corporatism)에 있었음을 추론할 수 있는 대목이다.

이 밖에 정부별 취재원 노출 정도는 미디어가 정부로부터 적절한 거리를 유지하면서 스스로 권력화되어가는 정도를 알 수 있는 지표가 된다는 점에서 관심이 가는 연구대상이다. 노태우, 김영삼, 김대중 정부를 거치며 익명의 취재원이 서서히 줄어들고 출처를 밝히는 경우가 늘어나는 추세였다. 그러나 노무현 정부 때에는 익명의 취재원이 55.1%로 오히려 늘어 노무현 정부와 언론과의 불편한 관계를 짐작하게 하고 있다. 또 정부별 재벌정책 보도에 나타난 취재원을 구체적으로 살펴보면 '정부' 관련 취재원이 점차 줄어들고 있다. 이는 언론의 보도관행이 취재원의 다각화를 통해 객관성을 높이는 방향으로 나아가고 있으며, 언론이 정부에 의존하던 권위주의 시대 관습에서 벗어나 자율성과 독립성을 확보해나가는 과정에 있음을 시사한다.

그러나 권력은 유한하지만 재벌은 영원하다는 은유처럼 민주 정부로 교체된 지 20여 년이 지났지만 기득권을 형성하고 있던 경제권력의 영향력은 그대로 유지되고 있음을 부인하기 어렵다. 제한적으로나마 재벌개혁을 통해 경제권력을 견제하려는 역대 정부의 경제정책으로 인한 재벌과의 긴장관계는 결국 지배 구조의 분파 또는 분열조짐을 나타내고 이 과정에서 언론은 점차 자사의 이기적·이념적 성향에 따라 행동하고 있음을 이번 연구는 보여주고 있다. 특히 진보성격의 정부의 등장과 함께 조선, 중앙 등 기존의 질서를 유지하려는 보수언론과 이에 반발하는 경향, 한겨레신문 등 진보적인 언론 사이에 논조의 간극이 더욱 벌어졌다. 특히 노무현 정부 시기 언론은 자사성격에 따라 재벌규제 정책에 찬성, 반대하는 입장으로 양극화되는 현상이 나타나고 있다.

연구는 한국 언론이 정부권력으로부터 자율성과 독립성을 획득해나가는

과정을 4마리 개 모델을 통해 시계열로 보여주고 있으며 취재원, 프레임 분석을 통해 한국의 언론이 권력 시스템뿐만 아니라 대중들에게 있어서도 스스로 강력한 힘을 가진 유기체로 등장했음을 시사하고 있다. 그러나 커런의 지적처럼 한국 언론, 특히 신문의 경우 군사정권 시절의 정부에 종속적이었던 모습에서 벗어났지만 자사의 이익에 부합해 이합집산의 가능성이 점차 커지고 있음을 보여준다.

이번 연구는 4개 정부의 재벌 규제정책을 매개로 정부와 언론 간 상관 또는 변환관계를 취재원 분석, 프레임 분석 등을 통해 4마리의 개 모델을 통해 밝혀보았다. 후속 연구에서는 정권과의 상관관계를 넘어서 재벌(경제권력), 나아가 시민권력 등으로 대상을 확장하여 역학관계를 살펴보면 더 큰 의미를 발견할 수 있겠다. 특히 신문사별 사설에 나타난 재벌 규제정책 보도의 의미론적 네트워크에 주목할 필요가 있다. 왜냐하면 단어 간 의미론적 연관(semantic association)에 연계한 메시지 네트워크 분석은 메시지 내부에 숨어 있는 커뮤니케이션 송신자, 제작자의 의도를 계량화, 도식화할 수 있어 더 객관적인 해석을 가능하게 하기 때문이다(남인용 & 박한우, 2007; 박한우 & Leydesdorff, 2004). 지난 이십여 년 동안 언론이 재벌 정책 보도에 사용한 단어들의 의미론적 연관성을 살펴보는 일은 언론 보도의 프레임 분석을 더 정교하게 만드는 일이 될 것임이 분명하다.

▌참고문헌

강명구 (2004). 한국 언론의 구조변동과 언론전쟁. 『한국언론학보』, 48권 5호, 319~348.

강상현 (1991). 권력에 대해선 너무도 道德的인 우리언론. 『한국논단』, 28권, 12월호, 40~45.

_____ (1997). '하이에나 언론'을 다시 보고 있다. 『저널리즘 비평』, 21권, 8~9.

_____ (2002). 대중매체의 이해와 활용. 서울: 한나래.

강준만 (2000).『권력변환: 한국언론 117년사』. 서울: 인물과 사상.

고영신 (2007). 정권의 성격변화와 언론보도: 대통령 친인척 비리보도의 뉴스프레임을 중심으로.『커뮤니케이션 이론』, 3권 1호, 156～196.

김동률 (1999). 퍼블릭 저널리즘 그 비판적 포럼 세미나.『신문과 방송』, 337호, 89～91.

_____ (2004.5.18). 권력 아닌 진실 택한 美언론.『경향신문』.

_____ (2005).『신문경영론: MBA 저널리즘과 한국신문』. 서울: 나남.

김성해 (2008). 국제통화질서와 이지적 리더십: 미디어담론 분석을 통해서 본 달러 헤게모니의 이해.『한국언론학보』, 52권 3호, 5～27.

김성해·강희민·이진희 (2007). 한국의 구조적 전환과 미디어담론: 외환위기 이후 영미식 주주중심 모델의 수용을 중심으로.『언론과 사회』, 15권 4호, 39～85.

김정현 (2001). 언론의 사회적 현실구성에 관한 논의: 시위 도중 사망한 학생과 경찰 관련 언론보도를 중심으로.『한국언론학보』, 제45-4호, 35～75.

김지운 편 (1994). 매스미디어 정치경제학. 서울: 나남.

남인용·박한우 (2007). 대권 예비후보자 관련 신문기사의 네트워크 분석과 홍보전략.『한국정당학회보』, 6권 1호, 79～107.

박한우, Leydesdorff, L. (2004). 한국어 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용: Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로. Journal of The Korean Data Analysis Society, 6권 5호, 1377～1387.

박홍원 (2001). 언론-국가 관계 연구에 대한 비판적 고찰.『언론과 사회』, 9권 3호, 40～72.

양승목 (1995).「한국의 민주화와 언론의 성격 변화: '자율언론'의 딜레마」, 유재천 외,『한국 사회 변동과 언론』, 서울: 소화, 93～146.

_____ (1997). 언론과 여론: 구성주의적 접근.『언론과 사회』, 17권, 6～40.

양정혜 (2000). 대중매체의 의미화 전략과 헤게모니: 엘리트 갈등에서 언론의 역할에 대한 사례연구.『언론과 사회』, 제29호, 43～84.

유용민·김성해 (2007). 노동운동의 담론적 위기: 신자유주의담론과 노동담론의 역사적 접합을 중심으로.『한국언론학보』, 51권 4호, 226～251.

윤영철 (2000). 권력이동과 신문의 대북정책 보도－'신문과 정당의 병행관계'를 중심으로.『언론과 사회』, 제27권, 48～81.

이준웅 (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과.『언론과 사회』, 제29호,

85～153.

_____ (2004). 언론 매체 이용 및 해석적 틀이 통일 및 대북 정책에 대한 의견에 미치는 효과.『한국언론학보』, 48권 1호, 28～56.

임혁백 (2000).『세계화 시대의 민주주의』. 나남.

장하용 (2001). 언론보도와 비평의 구조: 신문보도의 비평에 대한 네트워크 분석.『한국언론정보학보』, 16호, 108～135.

정인숙 (1998). 김영삼 정부에서의 언론의 자유도와 비공식적 통제.『한국언론학보』, 제42-4호, 57～99.

조항제 (2001a). 민주주의와 미디어의 권력화-이론적 성찰.『언론과 사회』, 9권 3호, 6～39.

_____ (2001b). 한국의 민주화와 미디어: 정부와 시장 주류 미디어의 관계.『한국언론정보학보』, 16권, 168～206.

조희연 (1994). 한국에서의 민주주의 이행에 관한 정치사회학적 연구.『동향과 전망』, 21호, 245～298.

최장집 (1994). 한국 민주주의와 언론.『언론과 사회』, 겨울통권 제6호, 40～64.

_____ (1996).『한국 민주주의의 조건과 전망』. 서울: 나남.

최장집·임현진 편 (1997).『한국사회와 민주주의』. 서울: 나남.

홍윤기 (2000). 반입장의 입장: 우리 시대의 권력 비판과 권력 감수성.『월간 인물과 사상』, 10월호, 90～125.

Altschull, J. H. (1984). Agents of Power: the media and public policy. New York: Longman Press. 강상현·윤영철 공역 (1991).『지배권력과 제도언론: 언론의 이데올로기적 역할과 쟁점』. 서울: 나남.

_____ (1990). From Milton to McLuhan: The Ideas Behind American Journalism. Longman.

Curran, J. (1996). “Mass media and democracy” revisited. In Curran, J. & Gurevitch, M. (eds.), Mass media and society, 2nd ed, London: Arnold. 김지운 외 역 (1993).『현대 언론과 사회』. 나남.

Donohue, G. A., Tichenor, P. J. & Olien, C. N. (1995). A Guard Dog Perspective on the Role of Media. *Journal of Communication, 45(2), Spring*, 115～132.

Entman, R. M. (1991). Framing U.S. Coverage of International News: Contrasts in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents. *Journal of Communication,*

Autumn, 41(4), 6～27.

_____ (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication, Autumn, 43(4)*, 51～58.

Gamson, W. A. & Modigliani, A. (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *The American Journal of Sociology, Vol. 95, No. 1*, 1～37.

Gitlin, T. (1980). The Whole World is Watching: Mass media in the making & unmaking of the New Left. Berkeley, LA: University of California Press.

Hallin, D. C. (1986). The 'Uncensored War': The Media and Vietnam. NY: Oxford Univ. Press.

Iyengar, S. (1991). Is Anyone Responsible?: How Television frames political issue. Chicago: University of Chicago Press.

Kelly, D. & Donway, R. (1990). Liberalism and free speech, In Lichtenberg, J. (ed.), Democracy and the mass media(pp.66～101), NY: Cambridge Univ. Press.

Patterson, T. (1993). Out of order, NY: Vintage.

_____ (1998). "Political roles of journalist" In Graber, D., McQuail, D. & Norris, P. (eds.), The Politics of news: The news of Politics(pp.17～32), Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.

_____ (2000). The United States: News in free-market society. In Gunther, R. & Mughan, A. (eds.), Democracy and the media: A comparative perspective(pp. 241～265), NY: Cambridge Univ. Press.

Scammell, M. (2000). Democracy and the media. In Scammell, M. & Semetko, H. (eds.), The media, journalism and democracy. Dartmouth: Ashgate.

Scheufele, D. A. (1999). Framing as a Theory of Media Effects. *Journal of Communication, Winter, 49, 1*, 103～122.

Smythe, D. (1986). On the Political Economy of C3I(Command, Control, Communication, Information), in Becker, Jörger et al. (eds), Communication and Domination: Essays to Honor Herbert I. Schiller(Norwood, N.J.: Ablex, 1986), 66～75.

(투고일자: 2008.11.30, 수정일자: 2009.01.08, 게재확정일자: 2009.01.19)

Power Shift and Media Empowerment

Dong-Yule Kim
Fellow(KDI)

The power of media has always been problematic in the countries of full press freedom. Originally, the media used to be an effective vehicle for communication within human beings. However, it exerts an overwhelming power toward human society. Through applying the well-known four dog models in terms of media function, this study attempts to examine how the press media in South Korea transformed themselves into another powerful independent organization or institution after regime shift in 1987. The whole editorials of four sampled newspapers were analyzed through frame analysis model. The ChosunIlbo, known as a conservative and pro-government paper, shows to take the role of supporting chaebol policies under Roh TaeWoo Administration. However, it criticizing sharply against the chaebol policies of Roh MooHyun Administration. The JoongangIlbo, known as a pro-chaebol paper, appears anti-government position through the entire four administrations in terms of chaebol policies. Particularly, it reveals hostile editorial coverage during the Roh MooHyun Administration. However, KyunghyangShinmun, currently known as a liberal paper, viewed somewhat complicated positions (see text in more detail) because of its ownership turbulence during the past twenty years. On the other hand, Hangyoreh, regarded as a progressive paper, keeps in supportive attitude consistently against the four sampled administrations as far as regulating each government policies for chaebols.

Key words: regulatory policy for chaebols, watch dog, lap dog, guard dog, attack dog, media empowerment