

# 정부의 부동산 대책과 주요 언론보도 경향 분석

## An analysis of Newspaper Reports on Government Real Estate Reform Policy in Korea

채영길\*, 장시연\*\*

한국외대 미디어커뮤니케이션학부\*, 한국외대 일반대학원 미디어커뮤니케이션학\*\*

Young-Gil Chae(chaeyounggil@gmail.com)\*, Si-Yeon Jang(siyeonjang@hanmail.net)\*\*

### 요약

언론은 단순히 사회 현실을 전달하는 매체가 아니라 사회 현실을 재구성하는 정치경제적 주체이며, 언론이 제시하는 논의의 내용과 방향성에 따라 보도를 접하는 사람들의 인식과 태도가 좌우될 수 있다. 따라서 언론이 생산해내는 보도의 특성을 이해하고 논의하는 작업은 매우 중요하며 일반적인 사회경제적 이슈가 아닌 경제적 이익의 실현과 밀접한 이슈의 경우 더욱더 객관적인 논증과 사실의 확인이 요구된다. 이에 본 연구에서는 우리 사회 내 주요 정치경제적 사안 중 하나인 부동산 정책에 관한 보도를 대상으로 보도 방식과 특성을 파악하고 매체별로 차이가 있는지 알아보려고 하였다. 분석결과, 부동산 정책 관련 보도의 양, 보도 섹션, 이슈별 보도 등 형식적 측면과 프레임, 태도 등 내용적 측면의 특성이 모두 매체별로 상이한 것으로 나타났다. 한국 신문사들은 공중의 이익이 아니라 자사가 추구하는 정치적 이념과 경제적 이해관계에 따라 보도하는 경향을 보이고 있었다.

■ 중심어 : | 부동산 정책 | 8.2 부동산 대책 | 보도 분석 | 언론 정치경제 | 신문의 정파성과 상업성 |

### Abstract

The media is not just a means of conveying social reality, but is also a political economic subject that restructures social reality. The perceptions and attitudes of the people who read the news can be influenced by the content and direction of the media. Therefore, it is very important to understand and discuss the characteristics of news coverage produced by media. In the case of issues closely related to economic benefits rather than general socio-economic issues, more objective arguments and confirmation of facts are required. In this study, we tried to understand how real estate policy, which is one of the major political and economic issues of S. Korean society, is covered in the media. After analyzing media coverage, we concluded that it was somewhat unreasonable to look at facts about real estate policy objectively and make realistic alternatives, because the framework and attitudes expressed in the articles varied by newspaper.

■ keyword : | 8.2 Real Estate Policy | Measures to Calm Overheating Housing Markets in Korea | Analysis of News Report |

\* 이 연구는 2017학년도 한국외국어대학교 교내 학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

접수일자 : 2018년 07월 10일

심사완료일 : 2018년 08월 07일

수정일자 : 2018년 07월 24일

교신저자 : 채영길, e-mail : chaeyounggil@gmail.com

## 1. 서론

문재인 정부는 2017년 8월2일, “실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안”을 관계부처 합동으로 발표하였다. 통상 8.2부동산 대책으로 불리는 이 조처의 배경에는 서울을 중심으로 하는 주택시장의 과열이 전국적으로 확산되고 투기목적의 수요가 주택시장에 지속적으로 유입됨으로써 부동산 시장의 불안정성과 건전성이 위협해 지고 있다는 정부의 판단이 있었다. 때문에 “주택 정책을 경기조절 수단이라 아니라 서민 주거안정 및 실수요자 보호”를 최우선 정책 목표로 삼고[1] 8.2 부동산 대책으로 불리는 조치를 발표한 것이다.

부동산의 경우 다양한 이해관계가 첨예하게 얽혀있는 경제적 이슈라는 특성으로 인해 관련 정책은 때로 매우 갈등적인 논쟁의 대상이 되곤 한다. 2005년 참여정부의 강력한 부동산 정책에 대한 관련 정치, 언론, 경제계의 비판과 냉소는 정부의 부동산 시장 개입이 얼마나 힘든 일인지를 상기시켜 준다[2]. 언론의 논쟁은 언론의 정당한 역할이다. 다만 언론이 부동산 정책에 대해 시민을 위한 공리적인 보도를 할 경우에 한정해서다. 언론의 부동산 정책이 시민들의 정책에 대한 태도에 직간접적인 영향을 미친다는 연구[3]는 언론이 부동산정책과 같은 갈등적이고 민감한 보도를 할 경우 매우 조심스러운 태도가 필요함을 다시 강조한다. 특히 부동산 문제와 이슈는 한국 사회의 다양한 정치경제적 집단의 이익을 계급적으로 드러내 줄 뿐 아니라 다수 서민들의 삶의 질을 결정한다[4]. 그럼에도 불구하고 부동산 문제에 대한 언론 보도에 대한 연구는 매우 제한적이며 단편적 비판논문이 다수이다. 그나마 제한적인 연구들 역시 이념에 따른 보도 경향의 차이만을 강조하고 있어 부동산 보도에 대해 다층적인 보도 경향을 이해하는 데에는 한계를 지니고 있다.

이에 본 연구에서는 우리 사회 내 주요 정치경제적 사안 중 하나인 부동산 정책에 관한 보도를 대상으로 그 특성들을 분석하여 언론의 제 기능과 역할을 점검해 보고자 하였다. 구체적으로 매체별 보도의 방식과 특성을 파악하고자 보도의 양, 보도섹션, 이슈별 보도 등의

형식적 측면과 보도 프레임 및 태도 등의 내용적 측면, 그리고 정보원 특성으로 구분하여 분석하였으며 이를 통해 매체별 논의의 유사성과 차이점이 어떠한지 살펴 보았다.

## 2. 이론적 논의

### 2.1 언론의 정책보도

정책은 공적 자원의 제도적 재분배 수단으로 분배의 혜택을 받는 이해 당사자 간의 의견 조율과 갈등 예방 조치가 매우 중요하다. 언론은 이 과정에서 자원 분배의 목적, 대상, 방식, 이념 등과 관련하여 공정하게 보도할 책무가 있다. 언론이 특정 공공이슈의 선택과 그 이슈의 보도 방식을 결정함으로써 관련 정책의 방향, 내용 또는 종종 수행 기관의 책임에 이르기까지 직간접적인 영향을 주기 때문이다[5]. 하지만 한국과 같이 정치경제적 이념과 이해의 차이에 따른 언론사간 첨예한 갈등이 구조화되어 있는 사회에서 정책 보도는 공정한 정책 수립과 시행에 오히려 걸림돌로 인식되고 있다. 예를 들면 사립학교법 개정안과 관련 보수언론과 진보언론간의 전투적 갈등이 정책의 의의와 갈등 해소 및 대안적 정책 수립을 위한 사회적 논의를 거의 불가능하게 한 바 있고[6] 이 외에도 다양한 이슈와 정책과 관련하여 한국 사회에서 언론은 공정하고 생산적인 공론장을 제공하는 데 실패하고 있는 사례들이 지속적으로 보고되고 있다[7-9].

언론의 정부 정책에 대한 부정적 보도 경향이 본질적으로 언론사들의 이념적인 차이에 기인한다는 사실은 잘 알려져 있다. 거의 모든 사회적 이슈는 언론사의 이념적 경향에 따라 갈등적으로 대치되는 보도가 이루어지지만 경제적 수익과 관련한 정책은 더욱 첨예하게 대립하는 것으로 나타난다. 재벌규제 보도의 경우 보수언론은 재벌과 기업의 이익을 위한 탈규제 정책을 일관되게 옹호하고[10], 광고수수 규모가 큰 매체일수록 관련기사 수가 많으며 광고주를 보도하는 데 있어서도 더 긍정적인 논조를 많이 사용하는 경향이 발견되었다[11]. 정권의 이념적 성향에 따라서 정부 정책을 대한

비판은 해당 언론사의 이념성과 공조하여 변화하는 경향을 보이기도 한다[12]. 이러한 분석들은 언론사의 경제정책 보도가 진공의 공간에서 투명하고 객관적인 방식으로 실천되지 못하고 사적 이익과 관점의 실현을 중심으로 이루어지는 경향이 있음을 보여준다. 언론사가 국가와 시장의 감시자 역할을 하지 않고 시장의 또 다른 주체로 작동되고 있을 가능성이 있다고 할 수 있는 것이다. 다음의 부동산 정책과 관련한 언론 보도는 이러한 언론의 정책 일반과 경제 정책 보도의 문제들이 구체적으로 제시되는 사례를 제공한다.

## 2.2 부동산 정책과 언론 보도

우리나라 언론은 갈등적 이슈와 관련한 정부 정책을 보도함에 있어서 갈등을 최소화하고 자원의 공정한 분배를 위한 여론형성의 기능을 수행하는 데 실패하는 것으로 보인다. 특히 경제적 이슈와 관련한 정책 보도에 있어서는 자사의 이념과 상업적 이해에 부합하는 보도를 하는 경향을 보였다. 그렇다면 부동산 정책과 관련한 보도는 어떠한가?

정부의 부동산 정책에 대한 보도 경향은 경제뉴스의 일반적 경향에서도 드러나듯이 정권의 이념적 성향에 따라 비판의 정도와 강도가 다르게 나타났다. 예를 들어 고 노무현 대통령시절 참여정부의 8.31 부동산 종합대책에 대한 취재와 보도를 담당하였던 한 언론사의 기자에 의하면[13], 당시 언론은 부동산 정책목표보다 정책의 실효성에 비판을 하면서 정부 정책에 비우호적인 태도를 견지하였다고 지적한다. 보도 방식에 있어서 부동산 대책의 내용과 영향에 대한 객관적인 분석보다 사실이 아닌 것 혹은 사실의 임의적 해석을 바탕으로 정책의 과장되거나 감정적 해석을 하는 경향이 있다는 것이다. “작문형 기사 홍수”와 “설익은 기사”를 양산하면서 결국 정부 정책을 언론사가 자의적으로 해석하고 새롭게 생산하는 양상으로 평가한 것이다. 이에 대해 다른 신문사 기자는[2] 그 원인을 언론사의 경제적 이익을 고려한 구조적 문제에 있다고 지적한다. 신문사는 주요 광고주인 건설 회사들의 눈치를 보느라 주택건설에 대한 비판적 기사를 외면하며 건설 족들의 이익을 대변하듯이 주택을 투자의 대상으로 인식하게 하는 기

사를 양산하고 광고성 기사를 일반 기사처럼 작성하는 관행을 보인다고 자성을 촉구하였다. 현직 기자들의 이러한 부동산에 대한 언론 보도의 비윤리적인 보도 경향과 그 기저에 있는 언론사의 상업적 이해는 부동산 보도가 일반적인 사회경제적 이슈와 달리, 매우 침예한 이익 실현의 도구가 될 수도 있으며, 언론인 스스로도 자성하고 있다는 점에서 부동산 보도의 문제점들이 언론사 내부에도 낫설지 않음을 알 수 있다.

그런데 기존 언론 보도의 분석은 이러한 언론사의 왜곡된 보도가 단순히 사적인 경제적 이익만을 추구한 결과가 아니라 정치적 이념성까지 포함하고 있음을 보여준다. 2014년 부동산3법\* 개정과 관련한 언론의 보도 분석[14] 결과 언론사의 이념적 차이에 따라서 이 법에 대한 논조가 차이를 보이며 정책통과의 지지 여부가 달라지고 있었다고 분석하였다. 예를 들면 조선일보, 동아일보는 부동산3법의 국회통과에 긍정적인 논조를 보인 반면 진보성향의 언론인 한겨레신문과 경향신문은 부정적인 논조의 비율이 높게 나타났다. 네 신문사 모두 건설과 부동산 관련 광고주의 이익을 외면할 수 없다면 언론사의 정치적 이념성과 상관없이 정책에 대한 평가가 유사하여야 하지만 그렇지 않다는 것은 부동산 관련 정책이 이 정책을 주도하는 정당 또는 정권의 이념과 밀접하게 연관 될 수도 있음을 연구결과는 보여주었다. 동일한 신문사들이 민주당 정권에서는 상반된 태도를 보여주었다는 사실로 미루어보아 어느 정당 또는 정권에서 주도하였는지가 논조를 결정하는 주요한 요인이 될 수도 있음을 추측 가능케 한다.

부동산 시장의 안정화를 위한 정부의 적극적 개입과 투기 방지 정책에 대한 비판에도 특정한 경향성이 발견된다. 언론이 정책을 비판할 경우 공익적인 명분이 동원되는데 정부의 부동산 정책에 대한 비판은 경기 침체나 시장질서 훼손, 또는 시장 왜곡 등이 발생할 것을 우려한다는 명분을 제시한다[13]. 보수 언론일수록 이러한 자유 시장 중심, 부동산 시장 중심 논리로 보도하는데 과거 참여정부의 급진적인 부동산 정책에 대해 이러

\* 2014년 12월 여야가 합의한 부동산시장 활성화 및 서민주거안정 정책과 관련하여 합의한 분양가상한제를 민간택지에 한정하여 단력적으로 적용하고 '재건축초과이익환수제도를 3년 유예하며, '재건축조합원 복수주택분양을 3주택까지 허용하는 법안

한 보도가 보수 언론을 통해 집중된 바 있다[15].

최원석·반현[3]의 연구에서도 알 수 있듯 조선과 동아가 한겨레신문에 비해 당시 노무현 정부가 추진하려 한 부동산 정책의 실효성에 의문을 강력히 제기하며 시장의 신뢰 상실 및 경기 침체를 우려하는 논조의 보도를 집중적으로 한 바 있다. 이에 반해 한겨레신문의 경우 정부대책의 쟁점과 주요내용 등 정책실행과 규제 방식을 중점적으로 다루었다. 즉, 부동산 보도에 있어 해당 정부와 시장에 대한 이념적 동조의 정도가 부동산 정책에 대한 태도와 보도 방식이 다르게 나타나지 않았나 하는 추정을 하게 한다. 특히 보수 언론은 주요 쟁점 분석과 그 영향력의 해석에 있어서 정치경제적 이념과 이해가 개입되어 기본적 저널리즘 윤리를 위배하고 있는 것이 아닌가 하는 우려를 갖게 한다. 이러한 언론의 보도는 수용자들이 부동산 정책에 대한 태도와 지지 여부를 결정하는 데 유의미한 영향을 주고 있어 올바른 여론 형성을 방해할 실질적인 가능성도 확인되고 있다 [3].

언론사의 이념성에 따른 부동산 정책 보도의 차이는 기사에서 인용하는 전문가와 정보원 활용에서도 차이를 보이는 경향이 있다. 예를 들면, 8.31 부동산 정책 보도에서 조선/동아는 한겨레/ 경향에 비해 부동산 업계를 훨씬 더 많이 중 주요 정보원으로 활용하는 반면 한겨레와 경향은 상대적으로 정부(국토교통부)와 정치집단을 더 많이 기사에 이용하고 있었다[13]. 이는 언론사별로 기사 내용과 형식이 부동산정책을 보도하는데 상이하며 그 차이는 언론사가 지향하는 이념과 정부 및 부동산 시장에 대한 태도에 기인하는 것으로 보인다.

### 2.3 정부의 8.2 부동산 대책

문재인 정부는 서민 주거안정 및 실수요자 보호를 목적으로 2017년에 소위 “8.2 부동산 대책”을 발표하였다 [1]. 주요 정책 내용을 살펴보면[그림 1] 먼저 과열지역에 투기 수요 유입을 차단하기 위하여 서울 전역과 과천시, 세종시를 투기 과열지구로 지정하고 이종 강남 4개구를 포함한 11개구 및 세종시를 투기지역으로 지정하였다. 또한 민간택지 분양가상한제 적용요건을 개선하여 과도한 분양가로 인한 주택시장 불안정성을 줄이

고 재건축/개발 규제를 위하여 재건축초과이익 환수제를 2018.1월부터 유예기한 없이 시행하기로 하였다. 이와 더불어 투기 과열지구 내 조합원의 지위 양도 및 분양권 전매 제한도 투기 제한 조치에 포함시켰다. 실수요자 중심 부동산 시장을 위하여 다주택자 양도소득세를 중과하고 주택의 장기보유특별공제도 배제하기로 하였다. 이에 따라 2주택 이상 다주택자 (조합원 입주권 포함)가 조정대상지역 내 주택 양도 시에 양도소득세 중과 및 장기보유 특별 공제 적용에서 배제하여 2주택 이상의 주택 소유자들은 기본세율 외에 10%에서 20%를 추가로 양도세를 납부하게 되었다. 또한 1세대 1주택 양도세의 비과세 요건도 강화하여 현행 2년 이상 보유에서 2년 이상 거주로 거주하지 않는 주택 보유자들의 양도 차익에 대한 과세를 강화하기로 하였다. 분양권 전매 시 양도소득세도 강화하여 조정대상지역에서 분양권 보유기간과 관계없이 양도소득세율을 50% 적용하고 투기지역 내 주택담보대출을 세대 당 1건으로 제한하며 동일세대 내 다른 세대원의 추가 대출을 차단하고자 하였다. 투기과열지구와 투기지역의 LTV/ DTI 등 주택담보대출기준도 강화하여 주택담보대출의 상한성과 건수를 제한하여 투기 자금의 유입을 줄이고자 하였다. 이러한 일련의 투기수요 차단을 통해 실수요자를 위한 제도규제 외에도 투기적 주택 수요에 대한 조사 강화와 서민을 위한 주택 공급 확대 등 주택 공급에서의 공공의 역할을 강화하고 실수요자를 위한 청약제도를 개편하는 주택 보급 정책도 동시에 발표하였다. 8.2 정책의 내용은 다주택자에 대한 과세형평성을 강화하고 부동산 시장에서의 추가 투기 의지 및 자금의 유입을 차단하며 실수요자들의 주택 소유 환경을 개선하는 데 초점이 맞추어진 것을 알 수 있다.

실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화			
투기수요 차단 및 실수요 중심의 시장 유도		실수요 서민을 위한 공급 확대	
과열지역에 투기수요 유입 차단	실수요 중심 수요관리 및 투기수요 조사 강화	주택공급 확대	서민을 위한 청약제도 정비
<ul style="list-style-type: none"> <li>투기 과열지구 지정</li> <li>서울 전역, 경기 과천, 세종</li> <li>투기지역 지정</li> <li>서울 11개구, 세종</li> <li>분양가상한제 적용지역 개선</li> <li>저가주택, 저가발급 주택 정비</li> <li>저가주택, 민간택지 시영</li> <li>저가발급 주택에 대한 민간</li> <li>저가주택 등 저가주택 개발사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>양도소득세 강화</li> <li>다주택자 중과 및 양도소득세 배제</li> <li>다주택자 양도소득세 면상</li> <li>다주택자 공투규제 강화</li> <li>투기지역 내 주택개발 규제 강화</li> <li>LTV, DTI 강화(다주택자)</li> <li>중과금 적용(양도소득세 배제)</li> <li>다주택자 임대차 등록 의무화</li> <li>다주택자(비주택) 등 신규 주택의 개발사업장제도 도입 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도권 내 다양한 유형의 주택공급 확대를 위한 공공택지 확보</li> <li>공적임대주택 연간 17만호 공급</li> <li>수도권 연간 10만호</li> <li>신혼희망타운 공급</li> <li>5만호(수도권 3만호)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>청약제도 개편</li> <li>청약제도 개편</li> <li>1순위 우선 청약, 거점제 확대 등</li> <li>지방 전매제한 도입</li> <li>공적임대주택 2025년까지 1년 이상 보유(수요관리지역)에서</li> <li>오피스텔 공급관리 개선</li> </ul>

그림 1. 8.2 부동산 대책 주요 내용[1]

이상의 정책 내용과 기존 연구들을 바탕으로 본 연구는 2017년 8월 2일 정부가 발표한 “실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안”이 언론사에 따라 어떻게 유사 또는 차이를 보이는지를 분석해보고자 한다.

### 3. 연구방법

지금까지의 논의를 바탕으로 8.2 부동산 대책인 “실수요 보호와 단기 투기수요 억제를 통한 주택시장 안정화 방안”이 언론사에 따라 어떻게 유사 또는 차이를 보이는지를 이해하고자 다음과 같은 연구문제를 바탕으로 분석하고자 한다.

#### 3.1 연구문제

연구문제는 크게 형식적 특성과 내용적 특성으로 구분하여 분석하고자 하였다. 형식적 특성은 관련 주제의 매체별 보도량, 보도 섹션, 및 기사 실명 현황 및 이슈별 보도 현황 등을 포함하며 내용적 특성은 언론사별 프레임과 보도 태도를 분석하였다. 이와 더불어 언론사별 정보원 분포도 비교 분석하여 매체별로 활용하는 정보원의 특성을 파악하고자 하였다. 연구문제를 정리하면 다음과 같다.

**연구문제 1.** 2017년 8.2. 부동산 대책에 대한 언론사별 보도에 있어서 형식적 특성(보도량, 보도섹션, 이슈별 보도)은 어떠한가?

**연구문제 2.** 2017년 8.2. 부동산 대책에 대한 언론사별 정보원의 분포는 어떠한가?

**연구문제 3.** 2017년 8.2. 부동산 대책에 대한 언론사별 보도에 있어서 내용적 특성 (프레임, 태도)은 어떠한가?

#### 3.2 연구방법

이번 연구의 분석 대상은 5개 종합일간지와 2개 경제신문의 8.2 부동산대책 기사이다. 기존 연구들은 보수/진보 신문간의 보도에 있어서 차이가 있음을 보여주고

있기에 본 연구에서도 보수 신문 (조선, 중앙, 동아), 진보 신문 (한겨레, 경향)을 선정하였으며 추가로 2개 주요 경제신문 (매일경제, 한국경제)을 분석대상에 포함시켰다. 하지만 이념에 따른 언론사 선정은 이 이슈와 관련하여 제한적인 분석만 제공해 준다. 왜냐하면 부동산 정책은 일반적으로 국내 경제 정책과 직접적으로 연관되며 부동산, 건설 등 관련 뉴스는 경제의 주요 뉴스인 동시에 주요 광고 수입원이라는 점에서 경제신문도 분석이 되어야 하기 때문이다. 또한 매일경제, 한국경제 등 주요 경제일간지의 경우 진보신문보다 높다는 점에서 부동산 문제와 관련한 보도를 분석하고자 할 때에 반드시 포함시킬 필요가 있다.

분석 기사의 수집은 기사제공 서비스인 스크랩마스터를 통해 온라인 기사가 아닌 실제 지면 기사를 추출하였다. 추출과정은 보유세, 8.2부동산 대책, 초과이익환수제 등의 키워드를 사용하여 8.2 부동산 정책이 발표된 2017년 8월 2일부터 2018년 4월 30일(분석 시작일)까지의 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레신문, 경향신문, 매일경제, 한국경제 등 7개 매체의 해당 기사를 수집하였다. 최초 수집된 샘플 중 연구문제와 관련이 없는 기사를 제외한 886개 기사를 최종 분석 표본으로 선정하였다.

분석유목은 연구문제에 따라 형식적 특성, 정보원 분포, 그리고 내용적 특성 등 세 개의 상위 항목으로 나누었으며 이 중 형식적 특성은 언론사별 보도 기사빈도, 기명기사 유무, 보도 기사의 섹션분포, 이슈별 보도가 포함되었다. 기명기사의 유무는 민감한 부동산 보도에 대해 보도의 투명성을 확인하고자 함이다. 이슈별 보도는 각각의 기사가 8.2 부동산 대책 일반, 보유세, 또는 초과이익환수제를 다루는 분포를 파악하고자 하였다.

정보원 분포는 정보원의 실명 유무와 직업의 분포를 분석하였다. 이를 통해 우리는 정치경제적으로 민감한 보도인 부동산 이슈를 언론사가 다양하며 투명한 정보원을 통하여 보도하고 있는지를 알고자 하였다.

내용적 특성을 이해하기 위하여 보도 내용이 관련 이슈에 대해 어떠한 프레임 (1. 기대, 2. 우려, 또는 3. 전망)을 가지고 있는지 그리고 이슈에 대한 지배적 태도가 (1.부정적, 2.중립적, 3.긍정적) 어떠한가를 파악하고

자 하였다. 프레임은 세멧코와 벨켄버그(Semetko and Valkenburg)의 뉴스 내용 프레임 분석 방법을 토대로 부동산 주제에 맞게 재분류한 김성용, 오세준[13]의 부동산 분석틀(기대/우려/전망)을 활용하였다. 태도 프레임은 긍정적, 부정적 표현이나 내용이 등장하는 경우 기사의 태도가 긍정적, 부정적인 것으로 판단하여 결론적으로 긍정적, 중립적, 부정적 태도 등 세 가지 프레임으로 나누어 분석하였다. 기사에서 해당 프레임의 내용이 발견되는 경우 1, 반대의 경우 0으로 코딩하였다. 분석에는 코더 3명이 참여하였으며 정확한 프레임 분석을 위해 이들에게 연구내용 및 분석방법에 대해 교육한 이후 무작위 추출한 기사 15건을 개별 코딩하여 프리테스트 실시 후 코더간 신뢰도를 확인하였다. 신뢰도 측정에는 코헨의 카파계수를 활용하였으며 측정결과 기대(.89), 우려(.90), 전망(.86)의 수치로 양호한 수준에서 분석 신뢰 수준을 확보하였다.

### 3. 분석결과

#### 3.1 형식적 특성

먼저 언론사별 기사 빈도를 살펴보았다. 전체 886개의 기사 중 8.2 부동산대책, 보유세, 초과이익환수제 등에 대해 다루는 기사는 한국경제가 193건, 매일경제 190건, 중앙일보 113건, 동아일보 108건, 조선일보 97건, 경향신문 97건, 한겨레 88건으로 두 개의 경제지가 가장 많은 기사 비율로 보도하고 있었다. 경제신문 > 보수신문사 > 진보신문사 순으로 부동산 보도의 양에 있어 진보 신문사들의 보도가 상대적으로 적게 나타났다.

표 1. 전체 기사 빈도

	빈도	비율(%)
한국경제	193	22
매일경제	190	21
중앙일보	113	13
동아일보	108	12
조선일보	97	11
경향	97	11
한겨레	88	10
전체	886	100

부동산 정책은 서민들부터 건설사와 금융업까지 매우 포괄적이며 다양한 경제 주체들과 직접적인 관련성을 가지기 때문에 모든 언론사의 초미의 관심사이다. 특히 이슈의 경제적 특성 때문에 경제신문이 다른 종합지에 비해 더 높은 관심을 갖는 것은 당연해 보인다. 특히, 진보언론에 비해 두 배 이상의 보도를 하고 있는 것은 그 차이가 매우 큼을 알 수 있다. 다만 보수언론이 진보언론에 비해 더 많은 지면을 할애하고 있으며 대기업의 지분이 높은 신문사가 특히 더 많이 보도하고 있다는 것은 흥미롭다. 이는 부동산 경제 정책이 관련 시장 주체와 더불어 시장 친화적 언론 기업일수록 더 많은 관심을 갖게 하고 있음을 추정할 수 있다.

표 2. 전체 기사 카테고리

	빈도	%		빈도	%
종합	246	28	분석과전망	15	2
부동산	184	21	사회	13	1
경제	96	11	특별기획	12	1
오피니언	88	10	기획특집	7	1
경제 종합	53	6	문화	1	0
경제 금융	48	5	사람	1	0
경제 기획	40	5	수도권	1	0
기획	31	3	스포츠	1	0
사설/칼럼	25	3	특집	1	0
정치	22	2	전체	886	100

부동산 뉴스의 보도 섹션의 분포를 살펴보면[표 2] 이슈의 중요성과 이슈의 특성을 반영하여 부동산과 경제 섹션이 높게 나타났다. 종합 면에서 관련 보도가 가장 많이 있어 부동산 정책이 전 국민적인 뉴스 가치를 가지고 있음을 보여준다. 흥미롭게도 오피니언과 사설 및 칼럼이 전체에서 13%를 차지하며 세 번째로 높은 빈도를 보이고 있었다. 비록 칼럼은 기고자의 사견임을 전제하고 있으나 언론사가 의식적으로 기고자를 섭외하고 기사 방향을 요청하는 현실에서 언론사의 이해 관계를 반영하고 있을 가능성이 높다. 또한 사설은 언론사의 관련 정책에 대한 의견을 직접적으로 드러낸다는 점에서 언론사들이 부동산 정책을 중요한 이슈로 생각하고 있고 이를 통해 정책에 대한 직접적인 입장을 적극적으로 표명하고 있음을 추정할 수 있다.

표 3. 기자 기명여부 분포

		기명	무기명	전체
한국경제	빈도	189	4	193
	비율(%)	97.9	2.1	100
매일경제	빈도	178	12	190
	비율(%)	93.7	6.3	100
경향신문	빈도	87	10	97
	비율(%)	89.7	10.3	100
한겨레	빈도	76	12	88
	비율(%)	86.4	13.6	100
동아일보	빈도	104	4	108
	비율(%)	96.3	3.7	100
중앙일보	빈도	105	8	113
	비율(%)	92.9	7.1	100
조선일보	빈도	86	11	97
	비율(%)	88.7	11.3	100
전체	빈도	825	61	886
	비율(%)	93.1	6.9	100

부동산 관련 뉴스는 기사의 어뷰징 (기사 노출을 높이기 위해 유사한 기사를 반복 게재하는 관행)이나 광고성 기사를 위해 익명 보도가 종종 발생한다. 이를 확인하기 위하여 매체별 보도기사의 기자 실명 표기 여부를 살펴본 결과[표 3], 모든 매체에서 기명 기사가 대부분으로 나타났다. 무기명 기사는 낮은 수준으로 나타나 민감한 보도라고 하더라도 언론사 바이라인은 표기하고 있는 것으로 나타났다. 비록 그 차이는 유의미하지 않지만 경제지가 종합지에 비해 기명 기사 비율이 90%를 상회하였으며 종합지의 경우 동아일보를 제외하고는 80%대에 머물렀다. 무기명일 경우 거의 오피니언이나 사설 기사인 것을 감안하면 경제지에 비해 종합지가 기자나 관련 전문가의 의견을 통하여 정부 정책에 대해 주장을 개진하고 있는 것으로 추정된다.

표 4. 보도기사 이슈 분포

	빈도	비율(%)
보유세	390	27
초과이익환수제	339	24
8/2 대책	286	20
기타	406	29
전체	1421	100

다음은 8/2 부동산 정책에서 주로 어떠한 이슈를 중심으로 보도하고 있는지를 파악하고자 8.2대책 일반, 보유세, 그리고 초과이익환수제 등 주요 이슈를 중심으로 분석하였다. 통상적으로 한 기사에 복수의 이슈가 다루

어지고 있어 중복 코딩을 하여 분석을 하였는데 [표 4]와 같은 결과를 도출하였다. 분석에 의하면, 보유세 관련 기사가 27%, 초과이익환수제 관련기사 24%, 8.2대책 관련 기사 20% 순으로 나타나 보유세 관련 기사가 가장 많은 것으로 나타났다. 흥미로운 사실은 보유세 관련 정책이 8/2 부동산 정책에는 포함되어 있지 않다는 사실이다. 부동산 정책의 주요 내용이 아님에도 불구하고 이를 언론사가 가장 많이 다룬 주제라는 사실은 실제 정책 내용과 무관하게 보유세 문제가 언론사 고유의 의제로 제시되어 정책 보도와 연관시키고 있을 가능성이 있다. [표 5]는 매체별로 상이한 이슈 보도 분포를 보여주는데 보유세와 관련하여 매체별 차이를 이해할 수 있게 해 준다.

표 5. 보도기사의 매체별 이슈 분포

		8/2 대책	보유세	초과이익환수제	기타	전체
조선일보	빈도	28	41	44	51	97
	비율(%)	29	42	45	53	
중앙일보	빈도	46	58	39	63	113
	비율(%)	41	51	35	56	
동아일보	빈도	33	57	42	58	108
	비율(%)	31	53	39	54	
한겨레	빈도	28	57	22	43	88
	비율(%)	32	65	25	49	
경향신문	빈도	32	63	17	50	97
	비율(%)	33	65	18	52	
매일경제	빈도	66	43	95	73	190
	비율(%)	35	23	50	38	
한국경제	빈도	53	71	80	68	193
	비율(%)	27	37	41	35	
전체	빈도	286	390	339	406	886

보도 기사의 이슈 분포를 매체별로 살펴보면[표 5], 조선일보, 중앙일보, 동아일보에서는 보유세, 초과이익환수제 및 8.2대책 일반이 세 가지 이슈 외에 기타 이슈를 가장 많이 다루고 있었다. 예를 들면, 부동산 정책과 관련한 주요 정책 내용과 쟁점보다 과거 정부의 부동산 대책 비판, 기재부 중장기 정책, 부동산 시장 전망, 문재인 정부의 경제 정책 등을 다루고 있었다. 즉, 8.2부동산 정책에 대한 보도를 확대하거나 다른 정치, 경제 이슈와 연계시키는 방식으로 보도하는 것으로 나타났다. 이에 반해 한겨레와 경향신문은 보유세 기사를, 매일경제와 한국경제는 초과 이익 환수제에 대해 주로 다루고

있는 것으로 나타났다. 기타항목을 제외하면 조선일보는 초과 이익 환수제, 중앙일보와 동아일보는 보유세를 주로 다루고 있어 조선일보를 제외한 경제지는 초과이익환수제를, 종합지는 보유세를 주로 다루고 있어 매체의 성격에 따라 다루는 이슈에도 차이가 있음을 보여준다. 특히, 경제지의 초과이익환수제에 대한 매우 높은 관심은 다른 종합지와 분명한 차이를 보여주고 있었다.

[표 4]의 분석 결과는 언론사가 보유세와 관련하여 자체 의제를 가지고 있을 가능성을 추정하게 하였다. 보유세와 관련하여 보수 언론과 진보 언론 모두 많은 보도를 하고 있는데 진보 언론이 보수 언론에 비해 더 많은 관심을 가지고 있는 것으로 보인다. 이는 진보 언론이 8/2 부동산 정책에서 보유세 관련 정책이 빠진 것에 대한 비판 보도를 한 반면, 보수 언론은 보유세 관련 정책이 빠진 사실 자체를 강조하는 상이한 이유 때문인 것으로 보인다.

### 3.2 정보원 분포

부동산 이슈 관련 기사에서 어떤 정보원이 주로 나타나는지 파악하고자 기사에 등장하는 정보원의 실명 유무 그리고 소속 및 직업에 대해 분석하였다. 분석결과, 실명 정보원이 60% 정도로 익명 정보원에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있으나 40% 가까운 정보원이 여전히 익명으로 처리되고 있었다. 부동산 정책과 관련하여 이렇게 높은 비율의 익명성은 부동산 정책에 대한 비판이나 정보의 소스에 대한 신뢰도에 의문을 제기하게 할 수도 있다는 점에서 문제가 될 수 있다. 분석에 의하면[표 6] 실명 정보원과 익명정보원 직업군에서 다소 차이가 있는데 실명정보원의 경우 교수를 포함한 전문가의 비율이 22%로 가장 많았으며 금융업계 19%, 행정부 18% 순으로 나타났으나 익명정보원의 경우 부동산 업계 관계자 비율이 27%로 가장 많았으며 행정부 23%와 함께 전체 정보원의 50%를 차지하고 있었다. 또한 익명정보원에서는 관련주민 비율이 14% 높은 편으로 나타나 일반 주민의 의견은 익명으로 전달하는 비중이 높음을 알 수 있다. 부동산 시장에서 가장 민감하게 반응하는 부동산중개업자의 의견과 주민의 의견이 익명으로 처리되어 진위를 알 수 없게 한다. 행정부는 실

명과 익명 모두 높은 비율을 보이고 있었다. 행정부는 부동산 정책을 기획하고 홍보하며 국민과 시장을 설득할 책무를 지니고 있고 다른 사적 정보원들과 다른 성격을 지니고 있다. 그런 측면에서 공적인 논지를 제공하는 데 있어 실명이 아닌 익명으로 보도기사가 상당부분 나간다는 것의 의미는 무엇인지 고민이 필요해 보인다. 물론 취재 기사가 관행적으로 익명 처리할 가능성도 있어 이에 대한 추가 분석이 필요해 보인다.

표 6. 전체 기사 정보원 비율

	실명정보원		익명정보원		
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	
전문가	216	22	부동산업계	165	27
금융업계	193	19	행정부	142	23
행정부	181	18	관련주민	84	14
부동산업계	143	14	건설업계	62	10
여당	80	8	전문가	50	8
청와대	65	7	일반시민	38	6
건설업계	32	3	청와대	25	4
관련주민	31	3	여당	9	1
보수야당	19	2	금융업계	9	1
기타 기업	15	2	기타 기업	8	1
시민단체	10	1	기타	8	1
기타	5	1	시민단체	6	1
중도야당	4	0	보수야당	3	0
일반시민	3	0	중도야당	2	0
진보야당	2	0	언론	2	0
언론	1	0	진보야당	1	0
전체	1000	100	전체	614	100

전체 정보원의 분포는[표 6] 행정부 (20%)> 부동산 업계 (19%)> 전문가 (16.4%)> 금융업계 (12.5%)> 관련주민 (7.1%)> 건설업계 (5.8%)> 청와대 (5.57%)> 여당 (5.51%) 등으로 나타났다. 행정부와 부동산업계가 거의 동일한 수치를 보이는 것은 정부 정책에 대한 시장의 반응을 가장 중요시하고 있음을 반영하는 것으로 보인다. 그리고 금융업계와 건설업계 역시 시장의 중요한 플레이어라고 한다면 정부의 부동산 정책에 대해 자본과 시장의 반응이 취재와 보도에서 제일 큰 비중을 차지한다고 할 수 있다. 이에 반해 주민과 정치권의 목소리는 상대적으로 적게 나타나고 있다. 이번 부동산 정책이 실수요자와 서민들을 위한 정책이라는 점에서 정책의 주요 대상자들의 목소리가 덜 반영되는 것일 수 있기에 바람직한 것인지는 논의가 필요해 보인다.



표 7. 정보원 분포

정보원	빈도	%	정보원	빈도	%
행정부	323	20	보수야당	22	1.3
부동산업계	308	19	기타 기업	23	1.4
전문가	266	16.4	시민단체	16	0.9
금융업계	202	12.5	기타	13	0.8
관련주민	115	7.1	중도야당	6	0.3
건설업계	94	5.8	진보야당	3	0.18
청와대	90	5.57	언론	3	0.18
여당	89	5.51			
일반시민	41	2.5	계	1614	100

추가 분석을 통해 매체별로 실명정보원 중에서 어떤 정보원이 많이 활용되는지 파악하고자 하였는데, 조선일보와 한국경제의 경우 금융업계 정보원이 활용되는 기사가 많았으며 (조선일보 20%, 한국경제 23%), 중앙일보와 경향신문, 매일경제의 경우 교수를 비롯한 전문가 정보원의 비율이 높게 나타났다 (중앙일보 22%, 경향신문 22%, 매일경제 33%). 한편 동아일보의 경우 부동산 업계 정보원 비율이 가장 높았으며(27%), 한겨레에서는 행정부 정보원의 비율이 가장 많은 것으로 나타났다. 익명정보원이 매체별로 어느 정도 활용되고 있는지도 추가 분석을 하였는데, 분석결과 조선일보와 한겨레, 경향신문 등 3개 신문사의 경우 행정부 익명정보원의 수가 가장 많은 것으로 나타났으며 (조선일보 25%, 한겨레 42%, 경향신문 26%), 나머지 중앙일보와 동아일보, 매일경제, 한국경제의 경우는 각각 37%, 22%, 32%, 28%의 비율로 부동산 업계 관계자가 많이 등장하는 것으로 나타났다. 주요한 정부 측 그리고 시장 측 정보원들이 익명으로 활용되는 것은 정보원이 요청하였을 수도 있으나 정보원에 대한 신뢰성에 한계가 있다는 점에서 주의가 필요하다.

3.3 내용적 특성

다음은 매체별로 분석 대상 이슈 (8.2 부동산 대책, 보유세, 초과이익환수제)들에 대해 어떠한 프레임으로 보도하는지를 살펴보고자 하였다. [표 8]은 8.2 대책이슈, [표 9]는 보유세 이슈, 그리고 [표 10]은 초과이익환수제를 분석하였다. 먼저 [표 8] 8.2 대책에 대한 매체별 분석/ 태도 프레임을 분석한 결과, 한겨레와 매일경제를 제외한 5개 매체가 모두 8.2 부동산 대책에 대한 우

표 8. 매체별 8.2 부동산 대책에 대한 프레임

8.2부동산 대책 관련		분석			전체	태도			전체
		기대	우려	전망		부정적	중립적	긍정적	
조선일보	빈도	3	16	13	32	19	6	6	31
	비율(%)	9	50	41	61	19	19	19	
중앙일보	빈도	2	31	20	53	32	12	7	51
	비율(%)	4	59	38	63	24	14	14	
동아일보	빈도	1	19	14	34	20	9	5	34
	비율(%)	3	56	42	59	27	15	15	
한겨레	빈도	6	9	15	30	10	11	9	30
	비율(%)	20	30	50	33	37	30	30	
경향신문	빈도	5	18	14	37	17	11	5	33
	비율(%)	14	49	38	52	33	15	15	
매일경제	빈도	6	38	42	86	40	22	4	66
	비율(%)	7	44	49	61	33	6	6	
한국경제	빈도	4	35	29	68	32	18	3	53
	비율(%)	6	52	43	60	34	6	6	
전체	빈도	27	166	147	340	170	89	39	298

려를 내비치고 있는 것으로 나타났다 (조선일보 50%, 중앙일보 39%, 동아일보 56%, 경향신문 49%, 한국경제 52%). 전반적으로 기대를 나타내는 프레임의 보도는 매우 낮았으며 특히 동아일보는 매우 낮은 3% 정도만 기대를 나타내는 기사를 보도하였으며 상대적으로 한겨레가 가장 높은 (20%) 비율로 기대 프레임으로 보도하였다. 한겨레는 이슈에 관련해 가장 높은 비율로 단순 전망 기사를 다루고 있는데 기대와 단순 전망이라는 보도 프레임은 한겨레가 다른 언론사에 비해 긍정적 전망을 하는 것으로 보이며 경향신문과 보수언론 및 경제신문은 부정적 프레임을 바탕으로 정책의 비전에 대해서는 단순 전망을 하고 있어 대체적으로 이번 정책에 대해 비판적임을 알 수 있다. 이는 태도 프레임에서도 유사한데 한겨레는 중립적 태도(36.7%)를 보인 반면, 나머지 6개 매체 모두 8.2 부동산 대책에 대한 부정적 태도를 취하고 있는 것으로 나타나고 있다 (조선일보 61%, 중앙일보 63%, 동아일보 59%, 경향신문 52%, 매일경제 61%, 한국경제 60%).

8/2부동산 대책에 포함되지 않은 보유세를 매체별로 어떻게 보도하는지 살펴보았다. 보유세와 관련해서 분석적 프레임에서 우려보다 단순 전망 보도가 대부분의 프레임을 보이는데 조선일보는 우려 프레임이 가장 높게 나타났다. 기대 프레임과 관련해서 한겨레와 경향이 25%로 다른 언론사에 비해 보유세에 대해 긍정적인 분

표 9. 매체별 보유세 관련 프레임

보유세 관련		분석			전체	태도			전체
		기대	우려	전망		부정적	중립적	긍정적	
조선일보	빈도	5	25	21	51	29	9	9	47
	비율(%)	10	49	41		62	19	19	
중앙일보	빈도	4	29	36	69	34	24	4	62
	비율(%)	6	42	52		55	39	6	
동아일보	빈도	2	16	42	60	25	27	8	60
	비율(%)	3	27	70		42	45	13	
한겨레	빈도	16	14	34	64	13	19	27	59
	비율(%)	25	22	53		22	32	46	
경향신문	빈도	17	8	43	68	11	27	28	66
	비율(%)	25	12	63		17	41	42	
매일경제	빈도	3	21	26	50	17	23	2	42
	비율(%)	6	42	52		40	55	5	
한국경제	빈도	6	38	45	89	37	29	5	71
	비율(%)	7	43	51		52	41	7	
전체	빈도	53	151	247	451	166	158	83	407

석을 하고 있는 것으로 보인다. 하지만 보도 태도와 관련해서는 다소 상이한 프레임이 나타나는데 조선, 중앙, 한국경제는 부정적인 태도를 동아일보와 매일경제는 중립적 태도를 보이고 있다. 한겨레와 경향을 제외한 보수 언론과 경제신문은 보유세에 대해 부정적인 관망적 태도 프레임을 가지고 이 이슈를 보도하고 있음을 알 수 있다. 8.2 정책에서 실제로 보유세에 대한 정책이 구체적으로 제시되지 않았음에도 이에 대한 보도 기사가 많은 것은 이에 대한 언론의 관심을 반영한다고 할 수 있다. 정책이 구체적으로 나오지 않은 것이 단순 전망 보도로 이어졌을 수도 있으며 이것이 현실화될 가능성에 대해 부정적 태도 보도를 한 것으로 분석할 수 있다.

[표 10]은 초과이익환수제와 관련한 프레임 분석이다. 이 분석에 의하면, 조선일보와 중앙일보, 한국경제는 우려 프레임 기사가 높은 비율로 (조선일보 50%, 중앙일보 64%, 한국경제 55%) 나타났으며 동아일보, 한겨레신문, 경향신문, 매일경제의 경우 전망 프레임을 제시하는 기사가 4개 매체에서 모두 반 이상의 비율로 나타나고 있었다(동아일보 53%, 한겨레신문 77%, 경향신문 50%, 매일경제 55%). 초과이익환수제에 대한 태도

표 10. 매체별 초과이익환수제 관련 프레임

초과이익환수제 관련		분석			전체	태도			전체
		기대	우려	전망		부정적	중립적	긍정적	
조선일보	빈도	1	24	22	47	33	9	3	45
	비율(%)	2	51	47		73	20	7	
중앙일보	빈도	1	30	13	44	29	9	2	40
	비율(%)	2	68	30		73	23	5	
동아일보	빈도	1	19	23	43	25	15	2	42
	비율(%)	2	44	53		60	36	5	
한겨레	빈도	3	2	17	22	3	11	10	24
	비율(%)	14	9	77		13	46	42	
경향신문	빈도	6	6	9	21	7	9	5	21
	비율(%)	29	29	43		33	43	24	
매일경제	빈도	0	52	53	105	65	29	0	94
	비율(%)	0	50	50		59	31	0	
한국경제	빈도	0	51	42	93	56	23	1	80
	비율(%)	0	55	45		70	29	1	
전체	빈도	12	184	179	375	218	105	23	346

프레임은 한겨레신문, 경향신문 2개 매체가 중립적이며 나머지 5개 매체 모두 부정적으로 나타나 보수와 경제신문과 뚜렷한 대조를 보이고 있었다. 다만, 한겨레의 경우 긍정적인 비율이 중립적인 비율과 비슷하여 다른 신문에 비해 초과이익환수제에 대해 긍정적인 관망을 하는 태도를 보인다고 할 수 있다. 반면 경향신문은 8.2 대책에 대해서도 나타났듯이 다소 중립적이거나 보수적인 분석과 태도 프레임을 보여 진보 언론에서도 부동산 정책은 상이한 보도를 보일 수 있음을 알게 한다. 또한 경제신문도 매일경제와 한국경제는 전반적인 경향은 유사하나 매일경제가 좀 더 조심스러운 보도를 하는 반면 한국경제는 초과이익환수제, 8.2 대책 등에서 다소 적극적으로 부정적인 태도를 보여 유사한 매체라고 하더라도 보도 방식에서는 상이한 방식이 나타나고 있음을 알 수 있다. 전반적으로 초과이익환수제는 보수와 경제신문 모두로부터 매우 적극적인 부정적인 태도 보도가 발견되어 이 제도에 대한 일부 진보 언론을 제외하면 매우 비판적 보도가 이루어졌음을 알 수 있다.

#### 4. 결론

본 연구에서는 2017년 8월2일 정부가 발표한 “실수요 보호와 단기 투기수요 억제”를 통한 주택시장 안정화 방

안”이 언론사에 따라 어떻게 유사 또는 차이를 보이며 보도되는지 알아보고자 형식적 특성과 내용적 특성으로 구분하여 분석하였다.

이번 연구에서는 기존 연구와 달리 경제신문을 분석 대상에 포함시켰다. 이론적 논의에서 나타나듯이 경제 정책, 특히 부동산 정책을 보도할 때 언론사는 자사의 사적 이익을 반영하는 보도를 하는 것으로 드러났다. 경제신문은 종합지와 달리 부동산과 관련한 매우 다양한 경제 및 시장 주체와 그들의 이익을 주로 다룬다는 점에서 경제신문을 분석에 포함시키는 것은 매우 당연하다.

표 11. 결과 요약

	내용	결과	
형식적 특성	보도 기사 분포	경제신문 > 보수신문사 > 진보신문사	
	기사 포함 섹션	종합> 부동산> 경제 > 오피니언	
	이슈별 보도량	전체	보유세 > 초과이익환수제 > 8.2 부동산 대책
		매체	경제지 - 초과 이익환수제 종합지 - 보유세
	주요 정보원	전체	실명 정보원 > 익명정보원 행정부 (1) > 부동산 업계 (2)
		매체	실명
익명			조선일보, 한겨레, 경향신문 : 행정부 중앙일보, 동아일보, 매일경제, 한국경제 : 부동산 업계 관계자
내용적 특성	이슈 프레임	-한겨레 : 기대 및 단순전망 프레임 -경향신문 : 종합적 프레임 -보수 및 경제 신문 : 부정적 프레임을 바탕으로 한 비판적 전망 -매일경제, 한국경제 : 부정적 프레임 경향 *초과이익환수제의 경우 보수와 경제신문 모두 적극적 부정적 프레임	

형식적 특성은 관련 주체의 매체별 보도량, 보도 섹션, 및 기사 실명 현황 및 이슈별 보도 현황 등을 포함하며 내용적 특성은 언론사별 프레임과 보도 태도를 분석하였다. 이와 더불어 언론사별 정보원 분포도 비교 분석하여 매체별로 활용하는 정보원의 특성을 파악하고자 하였다. 분석 결과를 정리하자면 먼저, 보도 기사의 분포는 경제신문 > 보수신문사 > 진보신문사 순으

로 나타나 언론사별로 부동산 정책에 대한 보도양의 차이가 뚜렷이 나타났다. 전체 매체를 대상으로 부동산 대책 관련 기사가 어떤 섹션에 포함되어 있는지를 살펴보면 대부분이 부동산을 포함한 경제 뉴스에서 관련 보도를 하고 있었다. 오피니언과 사실 및 칼럼이 전체에서 상대적으로 높은 비율을 보이는 피처링 기사는 언론사의 관련 정책에 대한 의견을 드러낸다는 점에서 언론사들이 부동산 정책을 중요한 이슈로 생각하고 있고 이를 통해 정책에 대한 직접적인 입장을 적극적으로 표명하고 있음을 알 수 있다. 이슈의 보도량을 보면 보유세 관련 기사가 가장 많았으며 그 뒤로 초과이익환수제 관련 기사와 그리고 8.2대책 관련 기사 순으로 나타나 큰 차이를 보이지 않았다. 즉, 8.2 부동산 대책에서 주요한 세 이슈가 모두 고르게 보도되고 있었다. 다만, 언론사별로 보도량의 차이는 있었는데, 예를 들면, 조선일보를 제외한 경제지는 초과이익환수제를, 종합지는 보유세를 주로 다루고 있어 매체의 성격에 따라 다루는 이슈에도 차이가 있음을 보여준다.

정보원을 살펴보면, 실명 정보원이 60% 정도로 익명 정보원에 비해 상대적으로 높은 비율을 보이고 있으나 40% 가까운 정보원이 익명이라는 점에서 매우 높은 비중을 보인다. 전체 정보원의 분포를 살펴보면, 행정부와 부동산업계가 가장 많이 인용되고 있었다. 이는 정부 정책에 대한 시장의 반응을 가장 중요시하고 있음을 반영하는 것으로 보인다. 추가 분석은 언론사별로 인용하는 정보원의 비율이 차이가 있었는데 예를 들면 조선일보와 한국경제의 경우 금융업계 정보원이 활용되는 기사가 많았으며 중앙일보와 경향신문, 매일경제의 경우 교수를 비롯한 전문가 정보원의 비율이 높게 나타났다.

내용적 분석을 살펴보면, 한겨레는 이슈에 관련해 가장 높은 비율로 단순 전망 기사를 다루고 있는데 기대와 단순 전망이라는 보도 프레임은 한겨레가 다른 언론사에 비해 긍정적 관망을 하는 것으로 보이며 경향신문과 보수언론 및 경제신문은 부정적 프레임을 바탕으로 정책의 비전에 대해서는 단순 전망을 하고 있어 대체적으로 이번 정책에 대해 비판적임을 알 수 있다. 반면 경향신문은 8.2 대책에 대해서도 나타났듯이 다소 중립적이거나 보수적인 분석과 태도 프레임을 보여 진보 언론

에서도 부동산 정책은 상이한 보도를 보일 수 있음을 알게 한다. 또한 경제신문도 매일경제와 한국경제는 전반적인 경향은 유사하나 매일경제가 좀 더 조심스러운 보도를 하는 반면 한국경제는 초과이익환수제, 82 대책 등에서 다소 적극적으로 부정적인 태도를 보여 유사한 매체라고 하더라도 보도 방식에서는 상이한 방식이 나타나고 있음을 알 수 있다. 전반적으로 초과이익환수제는 보수와 경제신문 모두로부터 매우 적극적인 부정적인 태도 보도가 발견되어 이 제도에 대한 일부 진보 언론을 제외하면 매우 비판적 보도가 이루어졌음을 알 수 있다.

언론은 사회 현실을 전달하는 매체가 아니라 사회 현실을 재구성하는 적극적인 정치 주체이다. 언론이 보도하는 대상의 선정, 정보원의 선정, 보도 내용과 방식 그리고 이를 체계적으로 구성한 프레임은 기자에 의해 신중히 선택된다. 언론사가 추구하는 이념과 가치가 비록 고정되어 있지 않고 정치경제적 이익에 따라 교활하게 변화한다고 할지라도 언론사와 소속 기자가 추구하는 관념적 이상들은, 대체로 일관되게 그러한 의식적(종종 무의식적으로) 선택 과정에 지속적이고 은밀하게 때로는 노골적으로 개입된다. 언론의 정파성과 당파성 그리고 선정성과 상품화에 대한 비판은 그러한 개입에 대한 정치사회의 도덕적 반작용이다. 때로는 이러한 규범적 비판이 정당하지 못하여 억울함을 호소하는 언론인과 언론학자들도 있으나 이는 스스로가 특정 이념과 가치를 옹호하고 있음을 부정하거나 인식하지 못하는 문제의식의 결여만 재확인하는 것일 뿐이다. 민주주의가 지지하는 다원성과 자본주의 정치경제 체제 내에서 조직되고 작동되는 언론은 그 가치와 체제를 구성하는 거대한 신체의 일부라는 측면에서 상업성을 추구하거나 정파성을 띠는 것에 대한 문제를 정당화하기도 하고 신체에 기생하는 수족의 한계라는 이미지는 종종 작동하는 공동체의 이미지를 형상화하기 위해 동원된다[16]. 하지만 존재하는 제도와 자본 체제라는 신체를 구성하는 언론의 이미지와는 달리 이러한 주장을 하는 이들은 신체가 추구하는 조화와 균형 그리고 그 신체가 담고 있는 자아의 정체성의 보호와 고양을 전혀 염두에 두고 있지 않다. 이들은 오히려 신체를 훼손하고 정체를

성을 꺾어버리는 자해행위가 빈번하다는 사실을 외면하고 다원성과 시장원리 뒤에 스스로를 은폐시킬 뿐이다. 그러한 예는 많다. 특히, 경제적 이익과 관련된 이슈의 경우는 더욱 그러하다. 부동산 관련 기사의 보도의 분석 내용은 그러한 사회공동체라는 신체의 부조화와 훼손의 사례를 보여준다.

한편 이러한 분석 결과와 의미에도 불구하고 본 논문은 매체별 보도 이슈의 차이와 보도 프레임의 상이함과 관련하여 내용분석에 머물고 있어 매체별 보도 차이에 대한 이유와 의미를 제대로 파악하는 데 한계가 있었다. 이후 관련 부서 데스크나 기자의 인터뷰를 통해 심층적인 논의를 진행함으로써 보완될 수 있으리라 생각한다. 또한 내용분석에서 귀납적인 방식으로 프레임을 추출하여 부동산 정책 보도의 다면적인 내용분석이 이루어 질 수 있다면 향후 관련 연구가 보다 풍부해질 수 있으리라 생각된다.

#### 참 고 문 헌

- [1] 기획재정부, *기획재정부 2017년도 업무보고*, 2017.
- [2] 서화숙, “부동산 보도에서 신문은 과연 언론인가?,” *관훈저널*, 제98호, pp.206-212, 2006.
- [3] 최원석, 반현, “공중 의견과 행동에 대한 의제설정 효과 모형의 검증,” *한국언론학보*, Vol.50, No.1, pp.406-435, 2006.
- [4] 손낙구, *부동산계급사회*, 서울, 후마니타스, 2008.
- [5] 이완수, 박재영, “국내 경제뉴스 보도경향에 대한 연구,” *한국언론학보*, Vol.52, No.4, pp.5-24, 2008.
- [6] 박성태, “사회 갈등적 공공이슈에 대한 언론의 보도태도연구,” *한국공공관리학보*, Vol.25, No.3, pp.97-118, 2011.
- [7] 김영욱, 임유진, “언론의 정부-언론 관계와 언론 정책에 대한 담론 변화 분석,” *한국언론학보*, Vol.53, No.4, pp.94-115, 2009.
- [8] 김성해, 김춘식, 김화년, “위기 경고하기 혹은 위기 초대하기: 언론이 재구성한 2008년 9월 위기설을 중심으로,” *한국언론정보학보*, 제50호, pp.164-186,

2010.

- [9] 박대민, 박진우, “양적완화 정책에 대한 국내 언론 보도의 정보원 및 인용문 분석,” 한국언론학보, Vol.59, No.1, pp.37-61, 2015.
- [10] 김동률, “언론의 정치권력화,” 한국언론정보학보, pp.296-340, 2009.
- [11] 임봉수, 이완수, 이민규, “뉴스와 광고의 은밀한 동거: 광고주에 대한 언론의 뉴스구성,” 한국언론정보학보, 통권 66호, pp.133-158, 2014.
- [12] 이완수, “국내 경제 뉴스 보도 경향에 대한 연구: 김대중 정부와 노무현 정부시기를 중심으로,” 한국언론학보, Vol.52, No.4, pp.5-24, 2008.
- [13] 정두환, “부동산 정책과 언론보도,” 관훈저널, 제46권, 제3호, pp.176-186, 2005.
- [14] 김성용, 오세준, “정부의 부동산 정책에 대한 언론의 보도 프레임 분석,” 한국콘텐츠학회논문지, Vol.16, No.7, pp.221-230, 2016.
- [15] 정석환, “국정 최고 의사결정자의 정책 신념에 관한 연구(III): 제16대 노무현대통령의 부동산정책을 중심으로,” 한국콘텐츠학회논문지, 제3권, 제6호, pp.202-211, 2013.
- [16] 자크 랑시에르, *정치적인 것의 가장자리에서*, 양창렬역, 서울, 도서출판 길, 2013.

장 시 연(Si-Yeon Jang)

정회원



- 2014년 8월 : 한국외국어대학교 일반대학원 신문방송학과 석사
- 2015년 3월 ~ 현재 : 한국외국어대학교 일반대학원 미디어커뮤니케이션학과 박사 수료

<관심분야> : 커뮤니티 및 커뮤니티 미디어, 저널리즘, 국제 커뮤니케이션

저 자 소 개

채 영 길(Young-Gil Chae)

정회원



- 2008년 12월 : 텍사스주립대(어스틴) 커뮤니케이션 박사
- 2009년 8월 ~ 현재 : 한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

<관심분야> : 글로벌커뮤니케이션, 커뮤니티미디어, 저널리즘