일반논문 「행정논총」 제57권 제4호(2019. 12): 71~96 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.57.4.3

한국 사회의 공인(公人)은 누구인가?: ‘공공성’개념에 기반한 개념 재정립

하윤상*
이사빈**

〈目 次〉

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토
Ⅲ. 연구 설계
Ⅳ. 실증 분석
Ⅴ. 결론

〈요 약〉

본 연구에서는 한국 법원에서 정의한 공인의 개념을 살펴보고, 한국 언론에서 실제 법원의 정의에 부합하는 형태로 공인 개념을 활용하고 있는지 실증적으로 분석할 것이다. 공인 개념은 우리나라 언론에서 구체적으로 정의되지 않은 채 사용되고 있다. 이는 본질적으로 한국 사회에서 공인이 누구인지, 그리고 공인이 어떠한 사안에 연루되었을 때 그 사안을 공개적으로 다루어도 되는지에 대한 정의가 존재하지 않기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 공공성 개념에 기반하여 한국 법원이 내린 공인의 정의를 보다 구체화한 후, 1991년부터 2018년까지 29년간 우리나라 7개 언론사 사설 중 공인을 다룬 사설을 실증분석하여 한국 언론에서 다루고 있는 공인들과 공인을 다룬 사안의 특성이 공공성 개념에 입각한 공인의 정의와 어떻게 다른지 실증분석 하였다. 연구 결과, 사회에서는 공직자나 정치인 등 주체공공성 개념에 입각한 공인보다 유명인이나 기업가 등 결과공공성 개념에 입각한 공인에 대한 인식이 더 지배적이었다. 또한 전통적으로 공인으로 인식되어 온 공직자, 정치인의 경우 주로 총선이 있는 해에 확인되지 않은 의혹을 제기하는 기사가 많은 것으로 나타나, 공인 개념이 오남용되고 있음을 알 수 있었다. 본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫 번째, 본 연구에서는 ‘공공성’의 개념을 활용하여 현존하는 ‘공인’ 개념의 정의를 보다 구체화하여 공인 개념의 오남용을 방지할 수 있다. 두 번째, 사회에서 공인 개념이 실제 어떻게 사용되고 있는지 실증 분석함으로써, 학술적 개념과 실제 사용되는 개념 간의 차이를 발견하고 보다 현실적인 공공성의 학술적 발전에 이바지할 수 있다.

【주제어: 공인, 공공성】

* 제1저자, 연세대학교 행정학과 박사과정(younsangha@yonsei.ac.kr)
** 교신저자, 연세대학교 행정학과 BK21 박사 후 연구원(sabinnelee@yonsei.ac.kr)
논문접수일(2019.9.2), 수정일(2019.12.3), 게재확정일(2019.12.8)

Ⅰ. 서론

최근 미투 운동과 함께 여러 사회 저명인사들이 성폭행과 성추행 혐의로 기소되어 온 사회에 충격을 주었다. 이처럼 현재 공인과 관련한 언론의 보도 중 주된 내용을 차지하는 것은 소위 '공인'으로 분류되는 사람들의 범죄, 마약, 부적절한 언행, 성적 스캔들 등에 관한 보도이다. 정치인, 관료 등의 뇌물수수, 부정부패 등 공적인 지위에 있는 인물에 관한 것은 물론이고, 유명 연예인이나 스포츠선수, 작가, 교수 등 사회 각계에 있는 사람들이 그 대상이 된다. 그런데 이들을 비판함에 있어서 '공인으로서 바람직하지 않은 처신'이라는 기준을 적용하는 것이 일반적이다. 그렇다면 여기서 '공인'은 어떠한 사람을 말하며, '공인으로서 바람직한 처신'은 무엇을 의미하는가? 현재의 '공인' 개념은 명확하게 규정되어 있지 않다. 공인 개념은 어떠한 지위에 놓인 사람의 언행 및 처신을 도덕적, 윤리적으로 판단할 때 주로 사용되는데, 적용 대상의 범주가 일정하지 않고 그 의미도 모호하다. 또한 공인개념은 명예훼손소송에서 문제시되는데, 명확성을 필수로 하는 판결문에서조차 공인의 의미는 모호하게 설정되어 있다.

공인 개념의 모호성이 사회에 미치는 영향은 생각보다 크다. 공인이 갖춰야할 덕목은 사인의 경우보다 더욱 엄정하게 책정되어 있고, 이것이 비난과 비판의 주된 근거가 된다. 공인 개념을 적용받는 사람은 자의적 또는 타의적으로 다른 사람들보다 더 엄격한 도덕적 기준을 요구받으며, 이를 어겼을 때 가중적으로 비난받을 수 있는 가능성을 안고 있다. 특히 우리는 언론을 통하여 정치인들이 각종 스캔들 및 비리에 의해 그들의 정치인생이 좌우되는 것을 흔히 목격할 수 있다. 정치인의 도덕성에 대한 강한 기대는 종종 그들을 비난하는 근거로 사용되기도 한다. 그러나 우리나라의 경우, 공인 개념이 처음으로 도입된 한국 법원에서조차 공인이 가지는 특성과 어떠한 사안에 등장하는 인물을 공인이라 정의해야하는지에 대한 정확한 정의를 내리고 있지 못하다. 객관적이고 정확하지 못한 공인의 정의로 인하여 공인 개념은 우리 사회에서 다양한 방법으로 남용되고 있다.

이러한 관점에서 본 연구는 '공공성' 개념을 통하여 모호하게 설정되어 있는 공인의 개념을 구체화하고 구체화된 공인 개념이 실제 사회에서는 어떻게 다루어지고 있는지 살펴보고자 한다. 먼저 본 연구에서는 우리나라에서 공인 개념을 가장 먼저 정의한 한국 법원에서 공인을 어떻게 정의하였는지 살펴볼 것이다. 그리고 학계에서 다루어지는 '공공성'의 개념을 활용하여 한국 법원의 정의가 가지고 있는 공인 개념의 한계점을 극복하여 이를 보다 구체화하고자 한다. 마지막으로 본 연구에서는 이 후 1991년부터 2018년

까지 우리나라의 7개 언론사의 사설들을 분석하여 실제 사회에서 인물과 사안의 특성에 따라 공인에 대한 인식이 어떻게 이루어지고 있는지를 분석한다.

본 연구가 가지는 주요 함의는 다음과 같다. 첫 번째, 본 연구에서는 공인의 대한 정의를 한국 법원이 내린 공인의 정의에서 '공공성'개념을 통하여 보다 구체화하고자 한다. 두 번째, 학술적, 법리적 개념과 이론을 통하여 유추한 공인의 정의를 바탕으로 사회에서 실제 통용되고 있는 공인의 정의가 어떻게 이루어지고 있는지 실증적으로 파악함으로써, 한국사회의 공인에 대한 개념을 재정립하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 공인 개념의 법리적 해석

공인 개념은 명예훼손에 관련된 법제와 함께 발전해왔다. 1964년 미국의 New York Times v. Sullivan 판결에서는, 공직자(public official)의 경우 명예훼손적 언사가 현실적 악의를 갖고 있었는지를 소송 원고가 증명하도록 하는 '현실적 악의(actual malice)' 원칙을 적용하여 사인과 구별되는 공인 개념을 처음 도입하였다. 이후 1967년 Curtis Publishing Co. v. Butts ; Associated Press v. Walker 판결을 통해 현실적 악의 원칙의 적용대상을 공직자 외에 공적 인물(public figure)로까지 확대하였고, 1974년 Gertz v. Robert Welch. Inc. 판결에서는 공인과 사인을 구분하는 기준을 제시하였다. Gertz 판결이 제시한 공인 기준에 따르면, 공인은 공직자이거나 공직자가 아니라 하더라도 '무릇 공적인 논의에 어떠한 영향을 행사할 목적으로 참여하여 그 명성이나 악명을 떨친 사람'이라고 할 수 있다. 즉 공인이 갖추어야 할 요건으로 ① 공적인 논의에 참여하는 것, ② 명성이나 악명을 떨치는 것을 들고 있다. 그러나 이러한 요건으로도 공인을 명확하게 정의하는 것은 불가능하며, 공인 개념의 정의는 개별적인 판례에 의해 끊임없이 변화해왔다.

국내에서는 언론에 대한 명예훼손 소송이 활발해진 1980년대 후반에서 1990년대에 '공적 존재' 개념을 도입하여, 공인에 대한 보도와 사인에 대한 보도가 차별성을 가진다고 보기 시작하였다. 특히 1999년 헌법재판소 결정에서는 "피해자가 공적인물인지 사인인지, 그 표현이 공적인 관심 사안에 관한 것인지 순수한 사적인 관심사안에 관한 것인지, 피해자가 당해 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 것인지, 그 표현이 객관적으로 국

민이 알아야 할 공공성을 갖춘 사실(알 권리)인지의 여부에 따라 명예훼손적 표현의 헌법적 심사기준에는 차이가 있어야 하며, 공적인물의 공적 활동과 관련된 명예훼손적 표현은 이익형량의 결론도 달라져야 한다"고 보면서, '공적 인물'과 '공적 관심사'라는 표현을 통해 공인과 사인의 구분을 적극적으로 시도하고 공인 개념의 구체화를 시도하였다. 이후 2000년대부터는 점차 공인 개념을 폭넓게 인정하고 사안의 공적 성격에 따라 언론의 면책 범위를 확장하는 판결이 잇따랐다. 한국의 법원은 공인 개념을 비교적 늦게 도입하였음에도 불구하고, 적극적으로 수용함으로써 언론의 자유를 보호하고 신장시키기 위한 움직임을 보이고 있다.

그럼에도 불구하고, 한국 법원은 누가 공인이며, 공인과 사인을 어떻게 구분하여야 하는지에 대한 명확한 설명을 제공하지 못하고 있다. 지금까지의 판례들은 대부분 공인 개념을 수용하면서도, '공적 존재' 또는 '공인'에 대하여 명확한 정의를 내리거나 그 해당 여부를 직접 판단하지 않고 있다. 즉, 소송 판단의 핵심 요건인 공인 개념에 대해서 일반적 심사기준을 두지 않고 자의적으로 해석하는 경우가 많다. 또한 형법상 명예훼손 법리에서는 공인 여부와는 상관없이 '공익성'과 '진실성', 특히 후자에 초점을 두어 명예훼손의 위법성 조각사유를 인정하고 있다. 그러나 사안의 진실성, 공익성에 주된 초점을 두는 것은, 명예훼손 소송의 핵심인 '명예'가 일신 전속적 성격을 갖는다는 것을 간과한 것으로 보인다. 공인이냐 사인이냐에 따라 권리보호의 범위가 달라질 수 있기 때문에, 명예훼손 소송에 있어서 공인 개념의 정의는 매우 중요하다.

또한 공인 개념이 주로 명예훼손 소송에서 쟁점이 되어온 만큼, 지금까지의 공인 개념에 관한 국내 연구는 주로 공인의 명예훼손 소송에 관한 사법적 논의에만 국한되어 왔다(한상범,1986; 한위수,2004; 임유진,1998; 염규호,1999; 이재진,1999; 김동주,2001; 차용범,2001,2002; 김선택,2004; 문재완,2004; 이승선,2004; 윤성옥,2007 등). 대부분 공인 관련 명예훼손소송의 판례 경향을 분석함으로써, 법원의 판결기준 중 하나인 공인 개념의 모호성과 자의성을 비판하면서 정의 및 범주화를 시도해왔다. 한상범(1986)은 직업군을 중심으로 정치인, 공직자, 교원, 변호사, 의사, 약사, 언론인, 성직자, 문화예술인, 기업인, 사회단체 지도자 등을 폭넓게 공인으로 인정하며, 배우, 탤런트, 운동선수 등 유명인과 구별하고 있으며, 한위수(2004)는 일반적으로 공직자와 공적 인물 즉 공직자는 아니지만 공적인 관심사에 대하여 광범위한 영향력을 보유하거나 어떤 공적인 논쟁의 결정에 영향을 미치기 위하여 그 논쟁의 전면에 자발적으로 나선 자를 공인으로 정의하였다.

이를 종합하면 한국 사법 체계 하에서 정의된 공인은 '공익성을 추구하는 공적 인물'이며 언론에 보도되는 공인에 대한 사안들은 '진실되고 공적 관심사에 부합하는 사안'이

어야 한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서도 헌법 재판소와 한국 법원의 기준을 적용하여 우리나라 언론에서 다루고 있는 공인들이 '공익성을 추구하는 공적 인물'인지, 또 그들이 연루된 사안이 '공적인지' 여부를 분석해보고자 한다. 그러나 어떠한 것이 공적인 것이며, 어떠한 사람들이 '공공성'에 부합하는 공인으로 인식되어야 하는지에 대하여서는 아직도 기준이 불분명하다고 할 수 있을 것이다. 따라서 먼저 이 부분에서는 학계에서 해석하는 '공공성'의 개념을 재검토하고, 공공성 개념에 부합하는 공적 인물로서의 공인을 재정의해보고자 한다.

2. 공공성의 측면에서 바라본 공인 개념의 해석

1) 공공성의 범주화

공적인 것, 혹은 공공성의 정의는 학자들마다 제각기 다른 정의를 드는 등 합의된 정의가 존재하지 않는다. 그럼에도 여러 연구들을 종합할 때에 공공성에 대한 개념을 세 가지 차원으로 범주화하여 분석할 수 있다(이병량, 2011; 이승훈, 2008; 최태현, 2018).

먼저는 주체 공공성으로 해당 행위를 한 주체가 공적인 기관에 속해 있느냐의 여부에 따라 공적 개체와 사적 개체를 구분한다. 정부의 존재 자체가 공적 행위를 위해 사회 구성원들이 합의 하에 자원을 공급하고 권한을 부여하고 있다는 점을 감안할 때, 정부와 관련된 개체들은 사인이기 이전에 공적 의무를 수행하는 개체로 인식된다. 이 범주 하에서 공공성은 소유권(정부 대 민간), 재원(공적 대 사적), 통제(정치 대 시장)의 기준 하에서 판단된다(Andrews et al., 2011; Bozeman & Bretschneider, 1994; 최태현, 2018).

두 번째는 절차 공공성으로 공적 개체의 형성 및 논의과정에 어떠한 장애물이나 왜곡이 없는 정도를 나타낸다. 특정 개체의 형성과정에 있어 보다 많은 사회 구성원들이 장애나 왜곡 없이 형성 및 논의과정에 참여할수록 사회는 해당 개체를 공적인 요소로 인식하게 된다. Benn & Gaus(1983)은 이러한 공적 특성을 '접근성(access)'라고 설명하면서 사회구성원들에게 도달하기 쉬울수록 공적으로 인식되는 정도가 높아진다고 언급한다. 다수의 학자들이 정치적 차원의 '민주주의'로 분류하는 행정가치로 언급하는 공개성, 접근가능성, 개방성, 투명성 등이 이에 해당한다(임의영, 2003; 소영진, 2003; 이민호 & 윤수재, 2009).

세 번째는 결과 공공성으로 행동의 결과가 사회적으로 바람직한가의 정도에 따라 보다 공적이라고 인식된다. 즉 이는 '내용'으로서의 공공성을 중시하는 관점으로, 공공성이 '윤리적 차원에서 무엇인가 "좋은 상태"를 전제로 하고 있는 것(이병량, 2011)'이라 할

수 있다. 이병량 (2011)은 이를 내용적 차원으로서의 공공성이라 정의하면서 공적 영역이 사적 영역과 구별되는 기준으로 공적 영역에게 요구되는 속성으로서의 규범적 지향을 언급한다. 임의영(2003)은 공공(public)의 어원이 '사회 내의 공동선'임을 지적한다. 하지만 동시에 소영진(2003)은 공공성 개념 자체의 다의성을 지적하면서 공공성이 어떤 특정한 가치를 의미함을 넘어 해당 공동체가 추구하는 명시적, 암묵적 가치와 관련이 깊음을 지적한다. 즉, 결과 공공성은 사회 혹은 공동체가 추구하는 가치와 윤리에 있어서의 지향을 나타낸다고 볼 수 있다.

2) 공인의 재개념화

법리적으로 해석된 공인의 개념을 공공성의 범주로 재해석하게 된다면 이는 공인 자체의 공적 인물로서의 속성과 공인이 연루된 사안의 공적 속성으로 나누어서 개념화할 수 있다.

먼저 공적 인물로서의 속성을 개념화한다면 공공성의 범주에 따라 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 주체 공공성은 해당 행위를 한 주체가 공적 기관에 속해있는지를 나타낸다. 따라서 주체 공공성의 측면에서 공인은 공적 기관에 소속되어 있는 인물을 의미한다. 주체 공공성에 비추어 공인을 재개념화한다면 공적 기관에 소속되어 공직에서 봉사하는 공직자들을 가리킨다고 할 수 있을 것이다.

다음으로 절차 공공성은 '공적 개체나 논의 형성에 장애물이 없는지 여부'를 나타내므로, 절차 공공성 측면에서 공인은 어떠한 장애물이나 왜곡이 없이 공정하게 공인으로서의 정체성을 형성한 인물로 이해될 수 있다. 민주주의 사회에서 선거는 개인에게 공적 권위를 부여하는 가장 대표적인 방식이니만큼, 선거 등의 절차를 통해 선출되는 선출직 공무원이나 후보자가 대표적인 절차 공공성에 부합하는 공인이라 할 수 있을 것이다.

마지막으로 결과 공공성의 측면에서 공인은 사회와 공동체가 가지는 가치나 윤리에 있어서의 그 지향을 내재하고 있는 인물이라 할 수 있다. 이와 같은 관점에서 공인은 앞서 정의한 공직자나 정치인들을 모두 포함할 수 있지만, 어떠한 직책보다 해당 공인이 사회와 공동체에게 어떻게 인지되고 있느냐에 따라 공인의 속성이 결정된다. 뿐만 아니라 주체 공공성이나 결과 공공성에 해당되지 않더라도 현대 사회에서 소위 '오피니언 리더'로서 활동하고 있는 운동선수, 연예인 등 유명인들도 결과 공공성적 측면에서의 공인에 해당한다고 볼 수 있다. 이들은 사회와 공동체에서 많은 주목과 관심을 가지게 되면서 영향력을 가지게 된 경우로서 그 결과 공공성의 속성으로 공인의 지위를 얻은 경우들이기 때문이다. 또한 한국은 개발 시대를 거치며 재벌 대기업들이 국가 경제에 큰 영향을

미치는 주체로 성장하였다. 따라서 한국 사회에 재벌 대기업들이 미치는 영향은 다른 국가들에 비하여 현격하게 크다고 할 것이다 (윤상우. 2009). 이러한 관점에서 대기업 총수 등 기업인들도 결과 공공성 측면에 부합하는 공인이라 볼 수 있다고 가정하였다.

동시에 공직자나 정치인, 후보자의 가족에 있어서도 결과 공공성의 측면에서 공인에 해당한다고 볼 수 있다. 우리나라는 전통적으로 가족 간에 유대감이 긴밀하게 형성되어 있으며 이러한 가족주의의 특성으로 인해 공직자, 정치인, 후보자와 같은 주체공공성과 절차공공성상 공인으로 분류되는 이들의 권한 및 이해관계가 가족들에게도 동일하게 적용될 수 있다. 따라서 사회와 공동체의 가치와 윤리상으로 볼 때에 공직자, 정치인, 후보자의 가족 또한 공인과 동일한 책임과 의무를 다해야 한다고 인식된다. 이는 공직자윤리법[1)]과 공직선거법[2)]상에서도 가족에 대한 제한 법률이 있다는 점에서도 나타난다.

〈표 1〉 공인의 재개념화

	정의	공인 개념에의 적용	구체화
주체 공공성	• 해당 주체가 공적 기관에 속해있는지 여부	• 공적 기관에 소속되어 공적 업무를 담당하는 인물	• (비선출직) 공직자
절차 공공성	• 공적 개체나 논의 형성에 장애물이 없는지 여부	• 선거 등의 절차를 통하여 선출되는 인물	• (선출직) 정치인 • 국회의원 후보자
결과 공공성	• 사회나 공동체가 추구하는 가치와 윤리를 내재하는가 여부	• 사회적 영향력을 가지게 된 인물	• 기업가 • 유명인 • 공직자/정치인/후보자의 가족

3. 언론에서 나타난 공인

공인 개념은 사회가 처한 정치적, 경제적, 사회문화적 환경에 의해 끊임없이 변화한다. 따라서 법적 영역에서 공인 개념을 살펴보는 것과 동시에, 일반적으로 사회에서 공인 개념이 어떻게 형성되고 수용되고 있는지를 이해하는 것도 중요하다. 특히 지금까지의 선행연구에서는 공인 개념과 관련하여 판례분석이 대부분이었다. 그러나 공인 개념은 명예훼손 소송에서의 판결기준 뿐만 아니라, 사회적으로 윤리기준화 되어 많은 사안에 대한 언론 보도에서 사용되고 있다. 또한 그 양자 간에는 상당한 의식차이를 보이고 있으나, 지금까지 그 차이에 주목한 선행연구들은 대부분 사법적 관점에서 접근하였다는 한계를 가진다. 특히 공인 개념에 대한 법원과 언론 간의 인식 차이를 보여주는 연구

1) 공직자윤리법 제3장 제15조

2) 공직선거법 제66조, 제81조, 제87조, 제97조, 제112조, 제114조, 제118조, 제122조의2, 제135조의2등

들은, 아직까지 한국사회에 통일된 공인 개념이 부재한 채 법원의 판결 및 언론 보도 등에서 주먹구구식으로 남용되고 있음을 잘 보여준다. 차용범(2001.2002)은 공인 관련 판례를 분석함으로써, 법원이 개별적 사안마다 적용할 수 있는 구체적이고 명확한 기준을 제시하지 못하고 있는 이유는 법원과 언론이 공인을 서로 다른 수준에서 인식하기 때문이라고 지적하였다. 또한 이재진(1999)은 판례와 신문기사 분석을 통해 법원과 언론이 취하고 있는 공인 개념의 차이를 비교하면서, 법원에서보다 언론에서의 공인개념이 더욱 확장된 의미를 가지며 사회적인 윤리기준을 엄격하게 적용받는다고 주장하였다. 이러한 연구들이 공인 개념에 대한 법원과 언론의 인식 차이에 주목하고 있는 것은, 언론의 자유와 책임 간에 발생하는 갈등이 공인 개념을 둘러싼 논쟁의 핵심에 있다고 보기 때문이다. 법원은 언론의 책임을 강조하여 공인의 명예를 두텁게 보호하려는 반면, 언론은 표현의 자유를 내세우며 명예훼손법상 면책사유를 보다 폭넓게 해석하려 한다는 것이다.(차용범, 2001)

사회에서 형성된 공인 개념은 주로 언론의 의제설정기능을 통해 형성된다고 할 수 있다. 미디어 의제설정이론에 의하면, 의제설정(agenda setting)은 공중의 마음에 중요한 쟁점이나 이미지들을 형성해준다. 의제설정은 언론이 뉴스를 보도함에 있어 선택적이며, 언론은 정보의 게이트키퍼(gatekeeper)로 기능한다. (Littlejohn et al, 2010) McCombs(1977)는 여론에 대해 '세상에서 일어나는 실재 현상에 반응하기보다, 뉴스 미디어가 만들어낸 유사환경(pseudo-environment)에 반응하는 것이라 정의하였고, Lippmann(1922) 또한 뉴스 미디어가 바깥의 사건과 문제들을 보여주는 창 역할을 통해 세상에 대한 정보를 전달하는 역할을 한다고 주장한다. 1972년 McCombs와 Shaw가 1968년 미국 대통령 선거 캠페인에 대한 연구를 통해 미디어가 설정한 의제(Media Agenda)와 여론 의제(Public Agenda)가 매우 높은 상관관계를 가지고 있음을 입증한 이후, 언론의 의제설정(Agenda Setting)기능은 여론에 유의미한 영향을 미친다는 연구가 주를 이루었다.(Shaw & McCombs, 1977; Althaus & Tewsbury, 2002; Soroka, 2002) 특히 1990년대 이후 의제설정 연구는 단순히 대상(object)을 넘어 대상의 속성(attributes)을 어떻게 인지시키는지에 관한 연구인 2차 의제설정(second-level agenda setting)이론으로 발전되었다. 언론이 주목한 이슈 또는 대상을 여론도 중요시한다는 차원을 넘어서 이슈와 대상의 '속성'을 어떻게 바라보는가가 여론이 해당 이슈와 대상을 '어떻게' 생각하는가에 영향을 끼친다는 것이다.(양선희, 2008) 2차 의제설정에 사용되는 이슈와 대상의 속성에 대해 기존 연구들은 인지적 측면과 정서적 측면으로 나누어서 효과를 측정하였다. 인지적 측면은 이성적 측면으로서, McCombs 외의 연구(1997)에서 선거 후보자의 정치사상, 학력, 정치적 자질 등을

강조한 뉴스 기사를 읽은 대중이 이를 기준으로 후보자를 평가했다는 연구가 대표적이고, 실제 정치인의 속성에 대한 언론보도가 유권자들에게 후보 이미지를 형성하는 데 유의미한 영향을 끼쳤다는 연구결과들이 다수 존재한다.(정성호, 2003; 반 현, 2004; 이효성, 허경호, 2004) 그리고 정서적 측면은 감성적 혹은 감정적인 측면으로서 뉴스의 논조가 보도대상에 대한 수용자의 평가에 영향을 미쳤다는 연구들(Lopez-Escobar, Llamas, and McCombs, 1997; King, 1997; Hester and Gibson, 2003)이 다수 존재한다. 이처럼 언론의 기능이 사회의 자기관찰(Luhmann, 1995)이라는 점과 의제설정에 따른 언론의 영향력을 감안할 때, 언론에게는 높은 수준의 규범이 요구된다. 이 중 대표적인 것이 어느 편이나 당에도 치우치지 않는 불편부당성(Impartiality)이다. 어떤 의제를 보도함에 있어서 편향과 편견으로부터 자유로운 보도를 지향해야 한다는 것이다(김영욱, 2011).

그러나 의제 설정에 있어 이렇게 중요한 역할을 하는 언론이 늘 객관적이고 합리적인 방식으로 의제를 형성해나가는 것은 아니다. 동시에 언론 또한 법인의 형태로서 경제적인 고려가 필요한 조직이기 때문이다. 따라서 경제적으로 지속 가능한 비즈니스 모델이 확보되어야 했으며 그 과정에서 '정파적 선명성'이 강조된 모델이 주목을 받았다. 이는 정치적 엘리트들이 이념적, 정책적 대립을 하게 되고 그와 같은 극화가 심화되면서 정파적 언론현상으로 확대되는 결과를 가져왔다.(Prior, 2013) 이러한 정파적 언론은 시민들의 언론에 대한 불신으로 이어지게 되는데 이는 언론의 정파적 편향성이 언론 진영 간의 적대관계를 고착화시키고 더 나아가 정치와 여론의 분열을 확대재생산하는 기제가 되어 사회 전체의 신뢰자산을 훼손시키기 때문이다(최영재, 2011).

한국 언론의 경우, 1987년 정치 민주화를 분기점으로 정치지형과 언론지형의 변화에 따라 정파성을 통한 권력화의 흐름이 나타났다고 분석된다. 민주화 이후 국가의 통제력이 약화되었으나 아직 미성숙한 수준이었던 시민사회로 인해 나타난 틈에 언론이 자기 권력화의 길을 가게 되었다는 것이다.(이수훈 외, 1993; 양승목, 1995; 윤영철, 2001) 언론은 정부와 정당이 지지층(constituents)을 확보, 관리하는 방식으로 이제 자사의 보도태도를 선호하고 지지하는 독자층과 호흡을 같이 하며 보도의 방향을 조정해 나가면서 독자를 관리해 나갔다. 그 과정에서 정치 뉴스가 시의성, 사회적 중요성, 갈등성, 근접성, 저명성, 진기성 등의 뉴스 가치보다 고도의 정치전략적 계산에 의해 정파성을 토대로 취사선택되는 병폐가 나타났다(최영재, 2011).

이러한 언론의 정파성에 대해서는 실제 사건을 통해 실증적으로 분석한 연구들이 존재한다. 실제 정파성이 드러나는 신문의 논조와 사실 기반의 스트레이트 기사에서의 경향성이 대부분 일치하며 관점과 취재원의 선택에서도 상당한 불균형이 확인된다는 연구

(최현주, 2010)와 특정 사안에 대해 언론의 정파적 특성에 따라 사건 전개과정의 주요시기에 그에 대한 보도횟수가 차이나는 등(김수정 정연구, 2011) 의도적 배제 등을 통해 정파적으로 편향된 보도를 한다는 정파성 현상에 대한 실증연구들이 다수 존재한다. 또한 김영삼 정부 때의 북한 잠수함 침투사건, 김대중 정부 때의 서해교전에 대한 언론사별 보도와 사설을 비교한 연구(윤영철, 2001)와 민주화 이후의 대선기간동안 주요 일간지 사설들을 분석하여 지면을 통해 권력창출과정에 적극적으로 참여하고 이념적 성향에 따라 주요 언론이 극명히 대립하는 현상을 보인 연구(최진호 외, 2012), 원자력이라는 특정 이슈를 중심으로 언론의 정파성 양상을 보인 연구(정운갑 외, 2016)가 있다. 이러한 사실은 언론의 의제설정기능이 정파적 이해관계와 맞물려서 대중의 여론을 의도적으로 유도하는 형태의 활동들이 일어나고 있으며, 이는 해당 연구의 대상이 되는 '공인'이라는 개념의 사용에 있어서도 언론이 정파적 이해관계에 따라 그 정도가 달라질 수 있음을 시사한다.

이와 같이 언론은 인지적 측면과 정서적 측면의 의제설정을 통해 여론을 형성한다. 같은 방식으로 개인에 대해 사회가 가지는 '공인'으로서의 여론 또한 한 개인의 '속성'중 하나로서 2차 의제 설정이론에 따라 언론에 의해 형성된다고 할 수 있다. 따라서 공인개념과 언론은 불가결한 관계에 놓여있다. 특히 신문 사설은 신문사의 공식적인 주장으로, 당일 가장 중요하다고 판단되는 이슈를 선택해 신문사의 견해를 표명한다. 신문사는 사설을 통해 특정 사안 및 쟁점에 대한 구체적인 논의뿐만 아니라 포괄적인 사회적 목표와 이념까지도 외부로 드러낸다. 즉, 사설은 정보전달을 목적으로 하는 스트레이트 기사와는 달리 신문사 자체의 현실에 대한 판단과 해석을 직접 반영한다는 점에서 여론형성이라는 개념과 직접적인 관계가 있다.(문철수, 1995) 사설은 특정 이슈에 대하여 국민들에게 정치적 해석, 판단, 이해, 가치 부여 등의 기준을 제공함으로써 독자의 태도를 결정하는 데 결정적인 영향을 미치게 되고, 이는 여론의 형성으로 이어진다.(이원섭, 2009) 즉 신문 사설에서 나타난 공인 개념을 살펴보는 것은, 공인에 대한 여론의 동향을 알 수 있는 것과 동시에 언론에 의해 구성되어 그러한 여론을 선도해가는 공인 개념의 또 다른 의미를 발견할 수 있게 한다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 데이터 수집

본 연구의 분석대상은 1991년 1월 1일부터 2018년 12월 31일 사이에 발행된 국내 주요 일간지[3]에 수록된 기사 중 공인 개념이 포함되어 있는 사설이다. 이러한 기사들을 수집하기 위해 한국언론재단 카인즈(KINDS)와 조선일보 아카이브를 이용하였다. 먼저 공인을 다룬 기사를 추출하여 연구의 가장 기본이 되는 데이터를 구축하고자, 본 웹사이트 상에서 '공인'을 키워드로 하여 기사를 검색하였다. 여기서 동음이의어[4]가 포함된 사설을 제외하여, 총 631건의 사설을 수집하였다. 각 신문사의 사설에서 공인 개념을 직·간접적으로 언급한 사례 수는 아래 〈표 2〉과 같다.

〈표 2〉 분석대상(사회문화적 관점에서의 공인 개념을 포함한 사설)의 추출

신문사	빈도	퍼센트
경향	111	18%
동아	121	19%
문화	45	6%
서울	92	15%
세계	84	13%
조선	92	15%
한겨레	86	14%
Total	631	

공인을 다룬 신문 사설을 선별한 후에는 종속변수인 '공인', '공익', '도덕'의 단어 수와 사설에서 다루어진 사건의 합법/불법 여부에 대한 정보를 얻기 위하여 두 명의 코더가 텍스트 분석을 실시하였다. 이때, 내용분석의 신뢰성을 제고하기 위하여 1991년~2018년 간의 사설을 대상으로 코더 간 신뢰도를 검사하였다. 1인의 코더가 2회의 예비실험을 통해 코더규칙을 마련하여 코더 간 신뢰도를 검사하였으며, 그 결과 신뢰도가 97%로 나타났다. 또한 내용분석의 통계처리를 위해 통계도구로서 Stata 14를 사용하였다.

3) 조선일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레, 문화일보, 서울신문, 세계일보 등 이상 7개 신문이다. 신문보도의 정치적 성향의 다양성을 유지하기 위해, 보수적 언론으로 평가되는 조선일보, 중앙일보, 세계일보, 동아일보 등과 진보적 언론으로 평가되는 경향신문, 한겨레 등을 포함시켰다.

4) 주로 공인(公印)의 의미로 사용된 동음이의어들이 많았다.

2. 변수의 측정

종속변수와 독립변수의 측정은 아래 〈표 3〉와 같이 이루어졌다. 아래 표에서 보여지는 바와 같이 종속 변수는 크게 두 가지이다. 첫 번째 종류는 기사에 언급된 '공인', '공익', 그리고 '도덕'세 가지 단어가 언급된 횟수로 어떤 직군의 인물이 더 '공인'으로서 강조되고 있는지를 분석하기 위하여 측정하였다. 신문 기사나 연설문을 분석하는 텍스트 분석에서는 특정 단어가 더 빈번하게 언급될수록 해당 개념을 강하게 강조하고 있는 것으로 본다. 따라서 본 연구의 경우에도 위 세 가지 단어가 더 많이 언급될수록 해당 직군의 사람들을 더 공인으로서 강하게 인식하며, 도덕적이고 공익추구적 태도를 가져야함을 강하게 인식하고 있다고 할 수 있을 것이다. 두 번째는 기사에 언급된 사건의 내용이 사실인지 아니면 의혹인지 여부에 대한 것이다. 사건이 사실이 아닌 의혹일 경우 1로 코딩하였으며, 의혹이 아닌 사실인 사안을 다루었을 경우 0으로 코딩하였다.

독립변수는 모두 여섯 가지로 기사에서 다루어지고 있는 '공인'이 종사하고 있는 직군을 나타낸다. 직군에 대한 더미 변수는 모두 여섯 가지로, 첫 번째는 비선출 공직자 직군이다. 언급된 인물이 현직 비선출 공직자일 경우 1로 코딩하였으며 대부분 정무직 등 고위 공직자들이 해당되었다. 두 번째는 정치인 더미로, 국회의원들과 선출직 공직자들이 여기에 해당한다. 세 번째는 선거에서의 후보나 혹은 정무직 임용의 후보를 나타내는 후보자 직군이었다. 네 번째는 가족 변수로, 언급된 인물이 공직자, 정치인, 후보의 가족일 경우를 나타낸다. 유력 정치인이나 고위 공직자들의 배우자나 자녀, 형제자매들이 이에 해당하였다. 다음으로 유명인 변수로, 연예인이나 운동선수, 지휘자 등 예체능계에서 활약하고 있는 유명인일 경우 이에 해당하였다. 마지막은 기업가 변수로 언급된 인물이 기업가일 경우 1로, 그렇지 않을 경우 0으로 코딩하였다. 주로 재벌 총수들이 이에 해당하였다.

〈표 3〉 변수의 측정

종류	변수 이름	정의	표현
종속변수	공인	기사 중 '공인' 단어 갯수	숫자
	공익	기사 중 '공익' 단어 갯수	숫자
	도덕	기사 중 '도덕' 단어 갯수	숫자
	의혹	기사에 제시된 사건이 사실이 아닌 의혹 경우	의혹=1, 의혹이 아님=0
독립변수	공직자	언급된 인물이 공직자일 경우	공직자=1, 공직자 아님=0
	정치인	언급된 인물이 정치인일 경우	정치인=1, 정치인 아님=0
	후보	언급된 인물이 후보일 경우	후보=1, 후보 아님=0
	가족	언급된 인물이 공직자/정치인/후보의 가족일 경우	가족=1, 가족 아님=0
	유명인	언급된 인물이 예체능계에 종사하는 유명인일 경우	유명인=1, 유명인 아님=0
	기업가	언급된 인물이 기업가일 경우	기업가=1, 기업가 아님=0

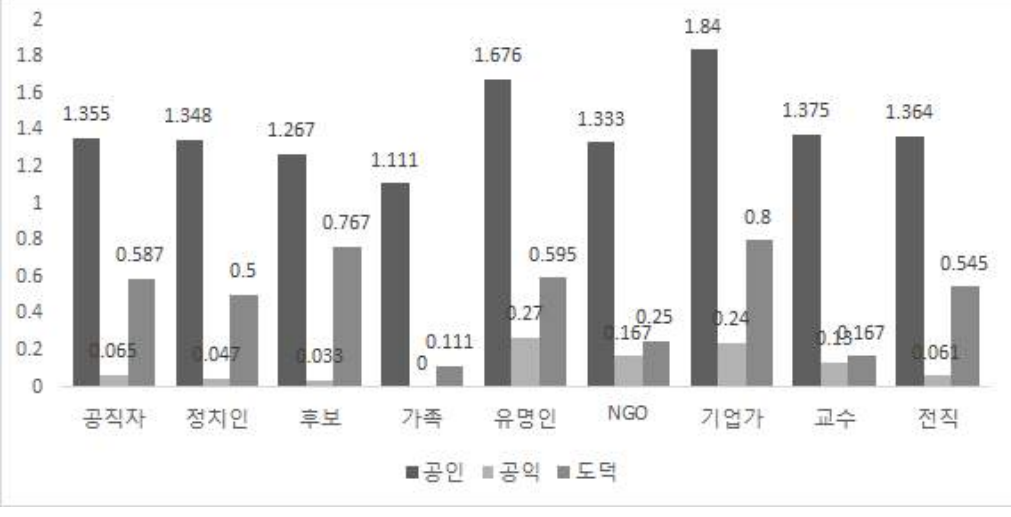
Ⅳ. 실증 분석

1. 기초통계분석

1) 추세

본격적인 실증 분석에 앞서 종속변수인 단어의 언급 횟수와 사안의 불법/의혹 여부에 대한 전반적인 추세와 기초통계량을 살펴보았다. 아래 〈그림 1〉은 직군에 따른 '공인', '공익', '도덕'의 단어 언급 횟수의 평균값을 막대 그래프로 나타낸 것이다. 먼저 '공인'의 경우, 기업가 직군에서 평균 기사 1개당 1.84번 나타난 것으로 측정되어 가장 높은 빈도를 보였다. 다음으로 유명인 직군에서 1.676번 언급되었으며 공직자, 정치인, 후보, 가족 순으로 나타났다. '공익'의 경우, 유명인 직군에서 평균 0.27번으로 가장 높게 나타났다. '도덕'의 경우, 기업가 직군에서 평균 0.8번 언급되어 가장 높은 빈도를 보였으며 다음으로 후보 (평균 0.767번), 유명인 (평균 0.595번), 공직자 (평균 0.587번) 순으로 나타났다. 따라서 전반적으로 기업가와 유명인 직군을 가장 공인으로서 강하게 인식하며, 공익적 태도와 도덕적 태도에 대해서도 강조하고 있음을 알 수 있다.

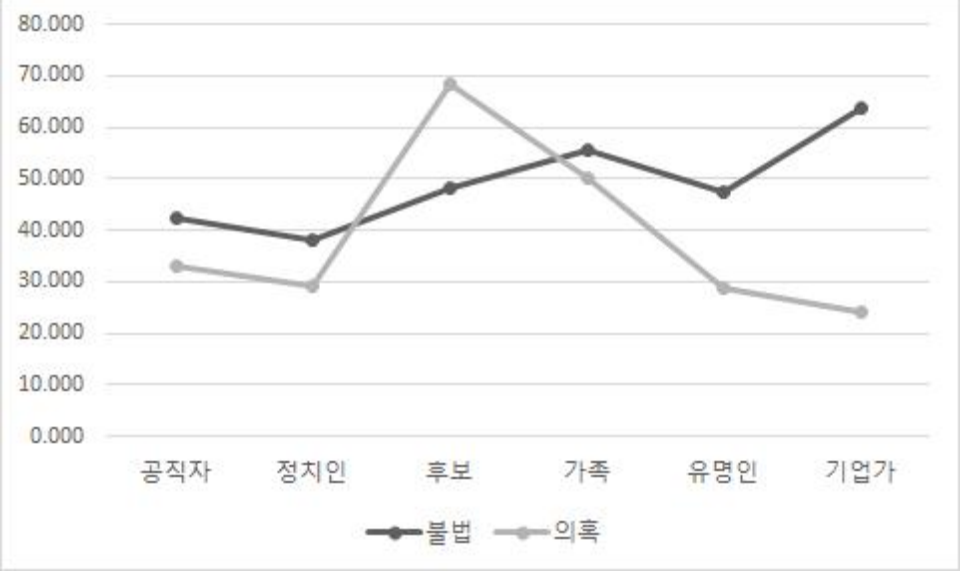
〈그림 1〉 직군에 따른 단어 언급 빈도



다음으로 기사에 언급된 사안의 사실성 여부에 따른 추세를 살펴보았다. 아래 〈그림

2〉의 꺾은선 그래프에서 보여지고 있는 바와 같이, 먼저 의혹인 사안의 경우, 기사에 언급된 인물이 선거 혹은 정무직 후보자인 경우 가장 높은 퍼센트를 보였다. 후보자의 경우 후보자들에 대한 전체 기사 중 약 70% 정도가 사실 여부가 검증되지 않은 의혹을 다루고 있었다. 다음으로 후보자들의 가족의 경우에도 전체 기사의 약 50%에 해당하는 기사들이 의혹을 다루고 있었다. 의혹인 기사의 비율이 가장 낮았던 직군은 기업가로 대부분 사실인 사안을 다루고 있었다.

〈그림 2〉 직군에 따른 사안의 특성



2) 독립변수의 기초 통계분석

다음으로 독립 변수의 기초 통계 분석 결과를 제시하고자 한다. 아래 〈그림 3〉은 직군에 따른 기사의 개수를 나타낸다. 가장 높은 빈도를 보인 직군은 정치인으로, 전체 631개의 기사 중 233개가 정치인을 다룬 기사였다. 다음으로 공직자가 155개로 나타났으며, 후보자의 경우 60개였다. 예체능계에서 활약하는 유명인을 다룬 기사는 38개, 기업가는 25개였으며 가족들을 다룬 기사는 18개였다.

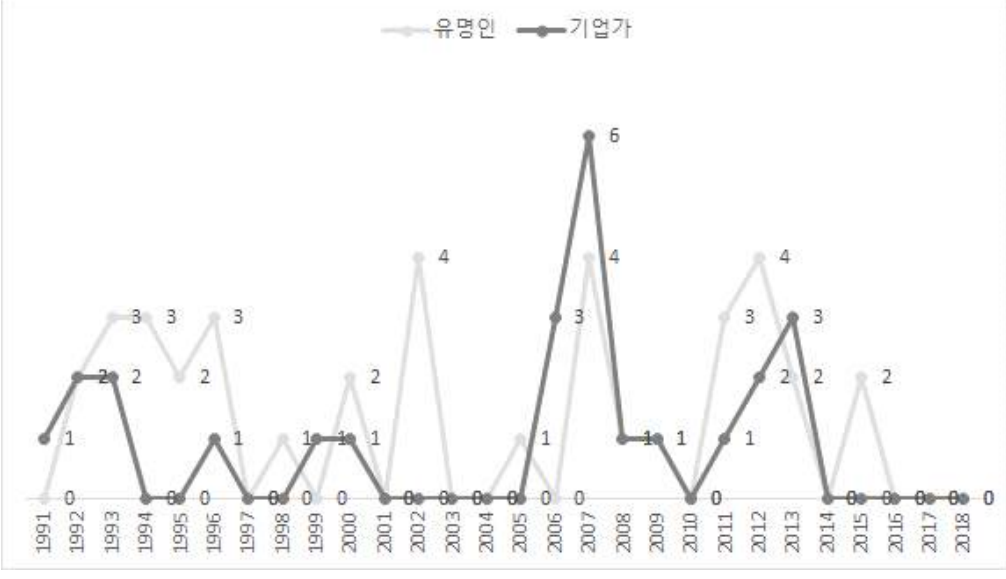
〈그림 3〉 직급에 따른 사설 건수 (인물)

그 중에서도 최근 들어 새롭게 공인으로 인식되기 시작한 유명인과 기업가의 도출 빈도가 시간의 흐름에 따라 어떻게 달라지고 있는지를 통시적으로 고찰해보면, 아래 〈그림 4〉와 같다. 짙은 검은 색 그래프는 기업가 직군을 공인으로 다룬 사설의 빈도를 나타내며, 옅은 검은 색 그래프는 유명인 직군을 공인으로 다룬 사설의 빈도를 나타낸다. 그림에서 볼 수 있는 바와 같이, 연예인, 운동 선수와 같은 유명인 직군의 경우 빈도 수가 증가하는 시기가 있음을 알 수 있는데, 대부분 청소년에 미치는 영향력과 연예인으로서의 사회적 책임을 강조하는 내용의 사설이다. 1996년에는 서태지와 아이들의 해체를 다룬 사설이 많았으며, 2002년은 가수 유승준의 미국 시민권 취득과 병역 기피를 비판하는 내용의 사설, 그리고 2007년에는 배우 정다빈의 자살과 관련하여 청소년에 미치는 영향을 강조한 내용의 사설이 많았다. 따라서 우리 사회에서의 공인이 어떠한 공식적 직위에 있음을 의미하기도 하지만, 사회에 미치는 영향력이 얼마나 큰지에 따라 정의되기도 한다는 점을 알 수 있다.

이러한 경향성은 기업가들을 다룬 사설 빈도에서도 유사하게 나타난다. 아래 〈그림 4〉에서 보여지는 바와 같이, 기업가를 주제를 다룬 사설의 경우, 2006년 3건, 그리고 2007년 6건으로 이 시기에 가장 높게 도출되었다. 2006년은 MBC 이상호 기자가 삼성그룹과 정치권·검찰 사이의 관계를 폭로한 삼성 X파일 사건이 터진 해로, 정경 유착을 강하게 비판하고, 2006년과 2007년 2년 간 기업의 사회적 책임과 도덕성을 강조하는 내

용의 사설들이 많이 발표되었다. 따라서 유명인의 경우와 마찬가지로 주체가 가지는 사회적 영향력에 더 초점을 맞추어 공인 여부를 판단하였다고 볼 수 있을 것이다.

〈그림 4〉 시간에 따른 유명인과 기업가의 도출 빈도



2. 실증 분석

1) 실증 분석 결과

아래 〈표 4〉는 두 가지 실증 분석 중 특정 단어의 언급 빈도를 종속 변수로 한 실증 분석 결과이다. 단어 빈도 분석에서 사용된 종속 변수는 모두 세 가지로 '공인', '공익', 그리고 '도덕' 세 가지 단어의 빈도수에 관한 세 가지 연속형 변수가 그것이다. 〈표 4〉의 첫 번째 모형은 '공인'의 빈도수를 종속변수로 한 실증 분석의 결과를, 두 번째와 세 번째 모형은 '공익'과 '도덕'의 빈도수를 종속변수로 한 실증 분석의 결과를 나타낸다. 첫 번째 모형의 실증 분석 결과를 살펴보면, 유명인과 기업가 직군을 나타내는 더미 변수가 매우 강력한 유의미성을 보였으며 부호는 양(+)의 방향이었다. 두 번째 모형의 경우 첫 번째 모형에서와 마찬가지로 기업가 더미와 유명인 더미가 매우 강력한 양의 유의미성을 보이고 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 결과는 특히 기업가와 유명인 직군에 있는 인물에 대해 공인 및 공익에 대

한 인식을 더 강조하고 있음을 의미한다. 기존의 공인에 대한 인식과 달리 기업가와 유명인에 대해서도 이들이 공인이며 이에 대한 의무를 다해야 함을 요구하고 있는 것으로 나타났다. 아래 신문 사설들은 기업가와 유명인 직군에 있는 인물들이 일으킨 사회적 물의를 '공인'으로서의 책무와 책임에 기반하여 비판하고 있다.

> "우선 김회장이 보복 폭행의 현장에 있었다는 사실 자체가 도저히 납득할 수 없는 처신이다. 그는 우리나라 재계 순위 12위 재벌의 총수이자, 대외적으로 한.미 교류협회장, 그리스 명예 총영사, 유엔 한국협회 회장 등을 맡아 민간외교를 해온 **공인** 중의 **공인**이다. 수십개 계열사를 챙기는 일만 해도 한눈 팔 겨를이 없을 그가 공과 사를 구분하지 못하고 아들 싸움에 경호원들을 동원했다니 실망스럽기 짝이 없다. ." (경향신문 2007년 4월 28일자. "〈사설〉 재벌총수의 보복폭행 엄정 수사해야")

> "인기 탤런트와 농구선수가 잇따라 무면허 음주운전을 하다 사고를 낸 뒤 뺑소니친 사건은 실로 가당찮은 일이다. 그들의 범법 행위를 우리 사회가 특히 차가운 눈으로 보는 것은 **공인**이 지녀야 할 최소한의 자세를 벗어났기 때문이다. (중략) 「대중의 우상」이라는 인기인의 자리가 재능만으로 지켜질 수 있는 게 아니다. 재능과 더불어 **공인**의 덕목을 지키는 철저한 자기관리에 실패함으로써 대중으로부터 멀어진 인기인이 어디 한 두 명이었던가. 스타들은 누리는 인기 만큼 사회적 의무가 무거워진다고 생각할 필요가 있다. 특히 그들의 말과 행동 하나하나는 자라나는 청소년들에게 엄청난 영향을 미치는 것이 오늘의 현실이다." (동아일보. 1996년 11월 25일자. "스타들의 자기관리")

반면 세 번째 모형에서는 후보자를 나타내는 더미 변수가 매우 강력하게 유의하였으며 부호는 (+)로 나타났다. 이는 공무를 수행할 후보를 검증하는 과정에서 필수적으로 요구되는 덕목이 도덕성이며 이에 대한 검증이 철저해야 함을 요구하는 사회적 분위기를 나타낸다.

> "대선 경선주자인 이명박 전 서울시장의 부동산 관련 의혹이 최근 잇따라 제기되고 있다. 이에 대한 이 전 시장의 해명이 석연치 않고 대응 태도에도 납득하기 어려운 점이 있다. 이 전 시장 측은 제기되는 각종 의혹에 대해 '사실이 아니다' '기억이 없다'며 부인 일변도이거나 '정치공작'으로 몰아붙이고 있다. 그러나 이런 태도는 오히려 국민의 의혹만 증폭시킬 뿐임을 알아야 한다.
> 이 전 시장의 처남 김모씨가 수백억원대의 땅을 사고팔면서 적잖은 개발이익을 얻었다면 그 자금의 출처나 과정은 어떠했는지를 얘기해야 해명되는 것 아닌가. 그런 거액

의 차익을 봤는데도 2억원이 없어 자택을 가압류당했다는 것은 일반인의 상식으로는 이해하기 어렵다. 당시 현대건설 사장과 회장으로 재직한 이 전 시장이 이 과정에서 어떤 역할을 했는지도 궁금증을 자아낸다. 이밖에 시장 재직 시 본인 명의 빌딩의 고도제한 해제와 신시가지형 시범타운 선정에서의 친인척 부당이득 의혹 등도 적극적인 해명이 요청된다.
그런데도 해명 대신 의혹 언론보도를 '자유민주주의 국가에서 사생활을 위협하는 일'이라며 문제 삼았다. 이 전 시장이 기업인이거나 사인이었다면 그런 말을 할 수 있겠지만 한나라당 예비대선주자로선 자제해야 할 발언이다. 권력층이나 공인(公人), 비리의 당사자가 숨기고 싶어하는 비리와 부정 의혹을 캐내고 비판하는 게 언론의 본령이 아닌가. 정책과 도덕성 등 국가 지도자로서의 자질을 검증받는 과정에서 제기되는 각종 의혹을 비켜갈 수는 없다."(세계일보, 2007년 7월 4일자. "[사설] 이명박씨의 부동산 의혹, 성실히 해명해야"

그리고 네 번째 모형은 공인과 공익, 도덕의 단어 빈도수를 모두 합한 값을 종속 변수로 한다. 네 번째 모형에서도 유명인과 기업가 변수가 매우 강력한 유의성을 지니고 있는 것으로 나타났으며, 부호는 (+)로 나타났다. 이는 공인, 공익, 도덕의 맥락에서 사회가

〈표 4〉 전체 사안에 대한 실증 분석 결과

	종속변수: 단어(공인, 공익, 도덕)의 빈도 수			
	Model 1 공인	Model 2 공익	Model 3 도덕	Model 4 전체
	coef. (std.err)	coef. (std.err)	coef. (std.err)	coef. (std.err)
공직자	-0.007 (0.140)	-0.303 (0.534)	0.179 (0.288)	0.485 (0.214)
정치인	-0.025 (0.130)	-0.606 (0.519)	0.165 (0.269)	0.122 (0.199)
후보	-0.110 (0.178)	-0.759 (0.819)	0.667*** (0.348)	0.462 (0.273)
가족	-0.465 (0.279)	-0.076 (0.101)	-1.007 (0.784)	-0.792 (0.428)
유명인	0.348*** (0.209)	0.752 (0.620)	-0.215 (0.459)	0.453*** (0.321)
기업가	0.254*** (0.243)	0.166 (0.835)	0.667 (0.467)	1.059*** (0.374)
_cons	1.576 (0.108)	-2.608 (0.392)	-1.073 (0.227)	1.971 (0.166)
Adj R-squared	0.0051	0.0230	0.0128	0.0524

유명인과 기업가에 대해 공인으로서의 의무를 더 요구하고 있음을 의미한다.

이를 종합하면, 우리나라 언론에서는 주로 기업가와 유명인 직군에 있는 인물들을 더 '공인'으로 인식하고 있다고 할 수 있으며, 선거직 공무원이나 정무직 공무원이 될 가능성이 있는 후보들에 대하여 더 강한 도덕적 잣대를 적용하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 공적 인물이 다루어진 사안이 사실인지 혹은 의혹인지 여부에 대하여 로지스틱 회귀 분석을 실시하였다. 본 연구에서는 로지스틱 회귀 분석의 오즈 승산비(odds. ratio)를 회귀 계수(coefficient)값으로 변환하여 제시하였다. 〈모형 4〉와 〈모형 5〉는 사안이 사실이었는지, 혹은 의혹을 제기한 것으로 끝났는지를 나타내는 더미 변수를 종속변수로 사용하였다. 또한 두 가지 모형 모두에서 총선이 있었던 해를 따로 분리하여 분석하여, 선거가 있는 시기에 언론에서 공인을 다루는 행태가 어떻게 달라지고 있는지 보다 세밀하게 분석하고자 하였다. 〈모형 5〉의 결과를 살펴보면, 기업가 변수가 매우 강력하게 유의미하였으며 부호는 양(+)의 방향으로 나타났다. 또한 후보자 직군을 나타내는 변수도 유의미하였으며 부호는 양(+)으로 나타났다. 선거가 있는 해를 분리하여 살펴본 〈모형 6〉의 경우, 공직자 변수가 유의미하게 나타났으며 부호는 (+)로 나타났다. 또

〈표 5〉 의혹 여부에 대한 실증분석 결과

	종속변수: 의혹 여부	
	Model 5 전체	Model 6 선거가 있는 해
	coef. (std.err)	coef. (std.err)
공직자	-0.052 (0.266)	1.212*** (0.622)
정치인	-0.229 (0.251)	0.185 (0.580)
후보	0.191** (0.340)	-0.492 (0.769)
가족	0.486 (0.519)	2.552*** (1.183)
유명인	0.151 (0.395)	0.943 (0.775)
기업가	0.822*** (0.491)	0.894 (0.917)
_cons	-0.262 (0.210)	-0.606 (0.508)
n of obs	602	147
Psuedo R-squared	0.2233	0.0802

다른 유의미한 변수는 가족 변수로 부호는 역시 (+)이었다. 이를 종합하면 다음과 같다. 우리나라 언론에서는 전반적으로 기업가와 선거 후보자에 대한 사안일수록 아직 사실로 밝혀지지 않은 의혹인 사안을 다루고 있을 가능성이 높았다. 그러나 선거가 있는 해의 경우, 공직자, 후보자의 가족에 있어서 사실이 아닌 의혹을 다루고 있을 가능성이 높게 나타나고 있다.

V. 결론

본 연구는 한국 사회의 공인은 누구인지에 대한 의문에서부터 출발하여 특히 한국 언론에서 우리 사회의 공인을 누구라고 정의하며 강조하고 있는지 알아보고자 하였다. 이를 위하여 먼저 공인에 대한 논의가 시작되어 발전해온 역사적 흐름을 통시적으로 고찰하고, 공인에 대한 정의를 처음으로 시도하였던 한국 법원에서 공인을 어떻게 정의하였는지 알아보았다. 한국 법원에서 공인에 대한 정의를 내렸음에도 불구하고 아직까지 우리나라에서는 공인에 대한 합의된 정의가 존재하지 않는데, 이는 한국 법원에서 '공공성'혹은 '공익성'이라는 추상적 개념을 통하여 공인을 정의하고 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 '공공성'에 대한 문헌 연구를 통하여 공공성 개념을 조작적 정의하고, 이를 통하여 공인에 대한 정의를 구체화하고자 하였다. 이후 새롭게 제시한 정의에 기반하여 1991년부터 2018년까지 우리나라 7개 언론사 사설 중 '공인'을 언급한 사설을 전수 조사하여, 한국 언론에서 어떤 인물을 공인이라 정의하며 더 강조하는지 실증 분석하였다.

실증 분석 결과를 통하여 도출할 수 있는 해석은 다음과 같다. 첫 번째, 실제 사회에서 사용되는 공인의 정의는 전통적으로 공인을 정의하는 데 활용되어왔던 주체공공성이나 절차공공성 뿐만 아니라 결과공공성의 관점에서 사용되는 것으로 보인다. 특히 주체공공성과 관련이 없는 기업가 혹은 유명인에 대해 공인으로서의 인식이 높다는 점은 주체공공성이라는 범주가 보다 약하고 결과공공성의 범주가 강하다는 것을 의미한다. 통념상 사인으로 분류될 수 있는 기업가가 특정 사안들에 있어서 공인으로 인식되고 사회적 요구를 받는다는 것은 한국의 사회적 맥락에 기인한 것으로 보인다. 윤상우(2009)는 한국의 경제정책기조에 있어 1980년대부터 시작된 신자유주의로의 전환 움직임이 외환위기 이후 본격화되었지만 이 전환이 시장의 자유로운 작동을 보장하는 데 머물지 않고 신자유주의 정책 그 자체가 국가경쟁력과 발전주의적 목표를 달성하는 동원전략으로 활용되고 있다는 점에서 '발전주의적 신자유주의화(developmental neoliberalism)'의 특징

을 지닌다고 지적한다. 이 결과로 나타나는 경제구조는 '재벌중심적-외자의존적-수출편향적 축적구조'로서 모든 경제정책의 방향이 철저하게 수출대기업의 이해관계를 반영하는 쪽으로 맞춰져 있다. 이와 같은 상황에서 사회는 기업가에 대해 사적 개체가 가지는 결과공공성을 넘어서서 사회구성원들의 도움에 의해 정체성이 형성되었다는 절차공공성의 범주에까지 포함되어서 인식하고 있다고 볼 수 있다. 그렇기에 사실로 드러난 사안이나 합법적임에도 도덕적 문제의 소지가 있는 사안의 경우 공인으로서 인식하고 그에 합당한 행동을 요구한다고 볼 수 있다.

또한, 전통적으로 공인으로 인식되어왔던 정치인을 공인으로 인식하는 경향이 다소 약해진 것으로 보인다. 이는 정부연관성을 공공성의 범주로 인식하는 이론과 반대되는 결과로 이에 대해 주동진(2017)은 이러한 원인으로 정치의 사인화 현상을 제시한다. 정치의 사인화현상은 국내의 정치권이 시민들 간의 합의에 의한 대표체계로서 존재하지 않고, 소수의 개인 및 세력을 위한 사적 사유물로 환원될 경우를 지칭한다. 시민세력이 충분히 성장하지 못한 상황에서 시민과 정치권간의 역량 차이로 인해 합법적이나 도덕적 문제의 소지가 있는 사안에서의 경우 정치인에 대한 시민사회의 통제가 어려워지고 이에 따라 정치적 냉소주의가 증가하면서 공인에 대한 요구 혹은 인식 자체가 줄어들었다고 해석할 수 있다. 전통적으로 공인으로 인식되어왔던 정치인과 공직자들은 선거가 있는 해에만 언론의 집중을 받고 있는 것으로 보이며, 주로 의혹의 제기라는 컨텍스트 안에서 스포트라이트를 받아왔다. 이는 우리나라의 선거와 공인에 대한 강조가 공적 책무를 강조하는 건강한 방식이 아닌, 선거철 특정 색깔을 지닌 후보들에 대한 공격의 도구로 남용되고 있을 수 있다는 점을 시사한다. 따라서 향후 공인과 공인에 대한 사회적 이슈를 다룸에 있어, 언론의 자아성찰과 무거운 책임감이 강조되어야 할 필요가 있다.

그러나 본 연구의 연구 결과를 해석할 때에 몇 가지 유념해야 할 점이 있는 것으로 파악된다. 앞서 설명한 바와 같이 본 연구에서는 사회 통념 상 전통적으로 공인이라 인식되어왔던 공직자 및 정치인들보다 유명인이나 기업가 직군의 사람들이 공인으로 더 강하게 인식되고 있다고 밝히고 있다. 그러나 이는 공인으로서의 강조 정도를 사설의 건수로 볼 것인지, 혹은 공인 관련 단어의 빈도로 볼 것인지에 따라 다르게 생각될 수 있는 여지가 있다고 보아진다. 즉 공직자나 정치인들의 경우 유명인, 기업가 직군의 경우보다 관련 사건을 다룬 사설의 건수 자체는 월등하게 많게 나타났으나, 개별 사설 내에서의 언급 빈도는 낮게 나타났다. 반면 유명인과 기업가 직군의 경우, 사설 건수는 적게 나타났으나, 개별 사설 내에서의 공익, 공인 등 단어의 언급 빈도는 매우 높게 나타났다. 이는 전통적으로 공인으로 인식되며 사회적 책무와 책임성이 지속적으로 강조되어

온 정치인, 공직자들과 달리, 사회적 영향력과 사회적 배경을 바탕으로 새롭게 공인의 한 갈래로 급부상한 유명인과 기업가 직군에 이제 막 공인으로서의 책무가 강조되기 시작했다는 방증일 수 있다. 따라서 앞선 논의를 모두 종합할 때, 오늘날의 공인은 공식적 직위를 가진 주체 공공성을 바탕으로 한 공직자, 정치인과 결과 공공성을 바탕으로 한 유명인/기업가를 모두 포함하는 개념으로 보이며, 특히 결과 공공성을 바탕으로 한 유명인/기업가들의 사회적 책무가 새롭게 강조되기 시작한 시점이라고 파악하여볼 수 있을 것이다.

마지막으로, 본 연구에서 알 수 있듯이, 실제 사회가 인식하고 있는 공인의 개념은 학술적으로 혹은 전통적으로 이해되는 공인의 개념과 다소 괴리감이 존재한다. 이는 공공성의 범주에 있어서도 공인이 다층적으로 인식되는 동시에 한국의 역사적 맥락으로 인해 학술적으로 정립된 개념과 다소 상이한 인식을 갖기 때문이다. 하지만 이것이 사회의 공인 인식을 규범적으로 학술적 개념에 부합하도록 의식을 고양시켜야 한다고 보기에는 무리가 있다. 그보다는 사회의 변화한, 혹은 인지하고 있지 못했던 공인에 대한 인식을 인정하고 이를 기반으로 실질적 개념을 발전시켜 나가야 할 것이다.

참고문헌

김동주. (2001). 명예훼손 행위에 있어서 미국의 판례에서 형성된 소위. 「민사법연구」, 9, 53-77.

김선택. (2004). 국회의원의 면책특권·불체포특권 제한입법의 헌법적 한계. 「헌법학연구」, 10, 13-46.

김수정 정연구 (2011). 무(無)보도 현상과 언론윤리 그리고 한국사회의 이념갈등: 국정원, 기무사 민간사찰 관련 보도 사례를 중심으로, 「한국언론정보학보」, 통권 53호, 5-28.

김영욱 (2011). 한국 언론의 정파성과 사회적 소통의 위기. 한국언론학회 심포지움 및 세미나, 107-136.

대법 1998.5.8. 선고 97다34563

대법 1997.9.3. 선고 97다24207

대법 2002.1.22. 선고 2000다37524

문재완 (2004). 공인에 관한 최근 명예훼손 법리의 비교 연구. 「언론중재」, 24권 1호, 4~21

문철수. (1995). 한국신문 사설에 나타난 문민정부 정책의 정치적 상징성 연구. 「언론연구」. 제4호. 219-255

박경효. (2016). 재미있는 행정학. 서울:윌비스

반현. (2004). 선거후보자의 이미지 특성에 관한 연구: 2차 의제설정이론을 중심으로.「한국언론 학보」, 48권 4호, 175～197.

반현. (2007). 의제설정 이론의 재고찰.「커뮤니케이션 이론」, 3(2), 7-53.

백완기. (2007). 논단: 한국사회와 행정; 한국행정과 공공성.「한국사회와 행정연구」, 18(2), 1-22.

법무부 홈페이지. http://www.moj.go.kr/HP/MOJ03/menu.do?strOrgGbnCd=100000&strRtnURL=MOJ_50100000. 2018년 9월 13일에 접근.

서울고법 1989.11.29 선고 89나8158

서울지법 1999.6.23. 선고 99가합143911

서울지법 2000.2.2. 선고 99가합77460

서울지법 2000.12.27 선고 99나3282, 3299(병합)

소영진. (2003). 행정학의 위기와 공공성 문제.「정부학연구」, 9(1), 5-24.

손병권. (2010). 특집논문: 국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점.「의정연구」, 29, 5-33.

양선희. (2008). 새로운 미디어 환경과 의제설정효과.「한국언론학보」, 52(4), 81-104.

양승목(1995), 한국의 민주화와 언론의 성격변화: '자율언론'의 딜레마, 유재천(외), 한국 사회변동과 언론 (pp. 93~146). 소화.

염규호(1999). 공직자와 명예훼손: 미국의 '현실적 악의'를 중심으로.「언론중재」. 19권 3호.

유민봉. (2012). 한국 행정학, 서울: 박영사.

윤상우 (2009). 외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화.「경제와사회」, 40-68.

윤성옥. (2007). 공인의 미디어 소송 특징과 국내 판결 경향에 관한 연구.「한국언론정보학보」, 통권, (40), 150-191.

윤영철(1995), 사회변동과 언론통제, 유재천(외), 한국사회변동과 언론(pp. 181~225). 소화.

윤영철(2001), 한국민주주의와 언론. 유민문화재단.

이수훈·여현덕 (1993). 한국의 시민사회론과 시민사회 분석을 위한 개념틀의 모색. 경남대극동문제연구소(편), 한국 정치·사회의 새 흐름,(pp 27-55). 나남,

이승훈. (2008). 근대와 공공성 딜레마: 개념과 사상을 중심으로.「민주사회와 정책연구」, 13, 13-47.

이민호·윤수재. (2009). 공공기관의 공공성과 효율성 간의 조화 방안 모색: TRIZ 모형을 통한 모순 해결 방식의 적용.「한국사회와 행정연구」. 20(2). 187-214.

이병량. (2011). 문화정책과 공공성.「한국거버넌스학회보」, 18(3), 119-146.

이원섭. (2009). 수평적 정권교체와 한국 언론의 남북문제 보도 변화 분석: 노무현 정부와 이명박 정부 시기 신문 사설의 이데올로기 성향과 정부 정책 평가 비교.「동아연구」, 57, 193-231.

이재진. (1999). 명예훼손법상의 공인과 언론에 나타난 공인의 개념적 차이에 대한 연구.「한국언론학보」, 43(4), 147-176.

이효성·허경호. (2004). 미디어 이용이 정치 지도자 평가와 정당 지지에 미치는 효과.「한국방송 학보」. 18권 4호, 191～226.

임유진. (1998). 언론보도로 인한 개인의 명예훼손. 이화여대 대학원 석사학위 논문.

임의영. (2003). 기획논문: 공공성; 공공성의 개념, 위기, 활성화 조건.「정부학연구」, 9(1), 23-52.
임의영. (2010). 공공성의 유형화.「한국행정학보」, 44(2), 1-21.
이승선(2004). 연예인의 인격권 침해유형과 언론소송에 있어서 '공적지위'의 특성에 관한 연구.「한국방송학보」, 18권 3호, 293-334.
정성호. (2003). TV토론이 유권자의 인지변화에 미치는 영향에 관한 연구: 제16대 대통령선거 TV 토론을 중심으로.「한국언론학보」, 47권 6호, 220~248.
정운갑·장성호·고경민·박성진. (2016). 원자력 이슈에 대한 언론의 정파성 분석: 조선일보와 한겨레의 비교.「분쟁해결연구」, 14(2), 5-37.
조선일보 아카이브. http://archive.chosun.com. 2018년 9월 13일에 접근.
주동진 (2017). 한국정치의 사인화(私人化) 현상과 대안으로서의 연성법(softlaw).「한국정치외교사논총」, 38(2), 101-139.
차용범. (2001). 공인의 명예훼손에 대한 사법적 논의의 한계.「한국언론학보」, 45(2), 387-421.
차용범. (2002). 공인의 명예훼손에 대한 판결기준의 변화 추세.「한국언론학보」, 46(3), 414-445.
최영재 (2011). 분열 정치와 분열 언론 그리고 분열 여론의 악순환 이론. 한국언론학회 (편), 한국사회의 소통 위기 (pp 218-246). 서울: 커뮤니케이션북스.
최진호·한동섭. (2012). 언론의 정파성과 권력 개입.「언론과학연구」, 12(2), 534-571.
최현주 (2010). 한국 신문 보도의 이념적 다양성에 대한 고찰: 6개 종합일간지의 3개 주요 이슈에 대한 보도 성향 분석을 중심으로,「한국언론학보」, 54권 3호, 399-426.
한국언론진흥재단. http://www.kinds.or.kr. 2017년 9월 13일에 접근.
한상범. (1986). 언론보도와 공인.「언론중재」. 6권 2호. 16-22
한위수 (2004). 공인의 명예훼손 소송 관련 국내 판결의 경향.「언론중재」. 24권 1호. 22-39
헌재 1999.6.24 선고 97헌마265 결정

Althaus, S. L. & Tewksbury, D. (2002). *Agenda setting and the 'new' news: Patterns of issue importance among readers of the paper and online versions of the New York Times.* Communication Research, 29, 180 ~207.
Andrews, R., Boyne, G. A., & Walker, R. M. (2011). *Dimensions of Publicness and Organizational Performance: A Review of the Evidence.* Journal of Public Administration Research and Theory, 21(s3): i301-i319.
Bozeman, B. (1987). *All organizations are public: Bridging public and private organizational theories*. Jossey-Bass Inc Pub.
Bozeman, B. & Bretschneider, S. (1994). *The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations*. Journal of Public Administration Research and Theory, 4(2): 197-223.
Curtis Publishing Co. v. Butts ; Associated Press v. Walker 388 US 130(1967).

Gertz v. Robert Welch. Inc. 418 US 323 (1974); 이재진(1999)에서 재인용.

King, P. (1997). *The press, candidate images, and voter perceptions. Communication and democracy: Exploring the intellectual frontiers in agenda setting theory*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. 29~40.

Hester, J., & Gibson, R. (2003). *The economy and second-level agenda setting: A crime-series analysis of economic news and public opinion about the economy*. Journalism & Mass Communication Quarterly, 80(1), 73~90.

Ladd, J. M. (2012). *Why Americans hate the media and how it matters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lippmann, W. (1922). *Public opinion.* Routledge.

Littlejohn, S. W., & Foss, K. A. (2010). *Theories of human communication*. Waveland press. pp.415-416

Luhmann, Niklas (1996). *Die Realitaet der Massenmedien*, Opladen.(김영욱(2011)에서 재인용)

McCombs, M. E. & Shaw, D. L. (1972). *The agenda-setting function of the mass media*. Public Opinion Quarterly, 36, 176~187.

McCombs, M., Llamas, J., Lopez-Escoba, E., & Rey, F. (1997). *Candidate images in Spanish elections: Second-level agenda setting effects*. Journalism & Mass Communication Quarterly, 74(4), 703~717

New York Times Co. v. Sullivan, 376 US 254(1964).

Prior, M. (2013). *Media and political polarization*. Annual Review of Political Science, 16, 101-127.

Shaw, D. & McCombs, M. (1977). *The Emergence of American Political Issues*. St. Paul, MN: West.

Soroka, S. N. (2002). *Issue attribute and agenda-setting by media, the public, and policymakers in Canada*. International Journal of Public Opinion Research, 14, 264~285.

ABSTRACT

Who are 'Public Figures' in Korea?: Redefining the Concept Based on 'Publicness'

Younsang Ha & Sabinne Lee

This study examines the concept of 'public figure' as defined by the Korean courts and analyzes whether Korean media are using the concept of public figure consistent with the court definition. The concept of public figure is used in Korean media without a specific definition. This is essentially because there is no specific consensus in Korean society of who is a public figure and whether a matter involving a public figure can be dealt with publicly. Thus, this study makes a chronological review of the definition of public figure as defined by Korean courts and then specifies it further based on the concept of publicness, which is a main concept in public administration. Then, an empirical analysis is conducted of the editorials in seven Korean media outlets covering the 29 years from 1991 to 2018, examining how the characteristics of public figures and the issues they were involved in dealt with in the media differed from the definitions made by the courts.

The study found that 'result based public figures' such as celebrities and businessmen are more recognized as public figures than 'subject based public figures' such as politicians and public officials. Concerning issues, there is considerable recognition of celebrities and businessmen as public figures in fact issues, and less recognition of public officials as public figures.

The implications of the study are, first, that misuse of the concept of public figure can be prevented by further specification of the definition with the concept of publicness as presented in this study. Second, the concept of publicness can lay the groundwork for practical research about public figures through empirical study of the recognition of public figures in Korean society.

【Keywords: Public figure, Publicness】