creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

언론정보학석사학위논문

담론네트워크 분석을 통해 살펴본 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 정책 논쟁

2022년 2월

서울대학교 대학원

언론정보학과

최 은 철

담론네트워크 분석을 통해 살펴본 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 정책 논쟁

지도교수 윤 석 민

이 논문을 언론정보학
석사학위논문으로 제출함
2021년 11월

서울대학교 대학원
언론정보학과
최 은 철

최은철의 석사학위논문을 인준함
2021년 12월

위 원 장 _____ 이 준 환 _____ (인)

부위원장 _____ 이 철 주 _____ (인)

위 원 _____ 윤 석 민 _____ (인)

논문 초록

언론보도에 대한 징벌배상은 법리적 논쟁의 범위를 넘어서서 점차 주요 미디어 정책 의제로 자리 잡았다. 그 과정에서 국회의원, 행정기관, 언론사, 언론단체, 시민단체 등 주요 정책 행위자는 공적인 정책 논쟁의 장에서 찬반 의견을 다투고 정책 신념을 표출하였다. 정책 갈등이 격화된 이유는 언론 피해 구제, 표현의 자유 수호 등과 같이 행위자들이 지닌 핵심적인 정책 가치가 충돌하였기 때문이다.

이 연구는 2020년대 초 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 제도를 둘러싸고 빚어진 미디어 정책 논쟁의 구조를 분석하였다. 정책 논쟁 지형의 구조와 시간에 따른 변화를 파악하고자, 논쟁에 참여한 정책 행위자와 이들이 표출한 정책 신념 간의 연결 구조를 파악하는 방법인 담론네트워크 분석(discourse network analysis)을 활용하였다. 우선 언론보도 징벌배상 정책 관련 발언을 수집하고 범주 체계를 구성한 뒤 내용분석(content analysis)을 수행하여 행위자와 신념을 연결한 2-모드 네트워크(two-mode network) 데이터를 형성하였다. 다음으로 정책 논쟁을 세 개 시기로 구분한 뒤, 시기별 담론네트워크에 사회연결망 분석(social network analysis) 기법을 적용하여 옹호연합, 중심 행위자와 신념, 네트워크 효과를 알아보았다.

시기별 담론네트워크를 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 담론네트워크의 양극화 현상이 두드러졌다. 옹호연합(advocacy coalition)의 규모와 구성은 변화하였지만, 찬성과 반대 연합 양측으로 나뉘어 갈등하는 양상은 매 시기 유지되었다. 의견이 어느 한쪽으로 수렴되기보다는 복수의 연합 간 충돌이 일어나는 비평형 상태가 이어진 것이다. 둘째, 정책 행위자들은 정책 신념을 달리 표출하며 합종연횡하였다. 여당 소속 국회의원이나 행정기관은 징벌배상 정책을 추진하였으며, 야당 소속 국회의원, 미디어 업계 및 전문가들은 정책에 반대하는 경향을 보였다. 이들은 자신의 정책 신념을 표출하여 정책 결정 과정에 영향을 미치고자 하는 '다원주의적 상호작용'을 보였다. 셋째, 국지적 의견수렴이 이루어졌다. 다른 의견을 지닌 정책 행위자들이 참여하는 토론회·세미나가 개최되는 등 정책 학습의 기회가 이어진 결과 반대 의견을 밝혀온 주요 언론단체는 징벌배상에 대한 조건부 수용 견해를 밝혔다. 징벌배상을 추진하는 여당 측도 조건을 받아들여 법안을 수정 발의하였다.

넷째, 정책 행위자들이 익숙한 논거를 반복 활용하는 경로의존성 경향을 보였다. 정책 행위자들은 기존의 발언을 참고하여 발언하기 때문에, 주요 신념의 중심성이 유지되거나 강화되는 빈익빈 부익부(rich-get-richer) 경향이 나타났다.

이 논문은 정책 논쟁 지형에 관한 연구를 통해 충분한 공감대를 얻지 못한 외생적 언론개혁 시도가 이해관계자의 반발을 불러일으킬 뿐이며, 합의나 실천 사항을 끌어내기에 역부족임을 확인하였다. 언론 문제 해결을 위해서는 규범과 관행을 정교화하는 작업이 앞서야 한다는 함의를 도출할 수 있었다. 담론네트워크 분석은 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁 과정의 역동성을 파악하기에 적합했다. 미디어 정책 논쟁 과정을 살펴보기 위해 다른 정책 사안에도 이 방법을 적용하여 연구할 필요가 있다.

주요어: 징벌적 손해배상, 미디어 정책, 담론네트워크 분석, 옹호연합, 사회연결망 분석, 2-모드 네트워크, 군집분석, 확률적 행위자 기반 모형

학 번: 2020-27156

목 차

제1장 문제의 제기 1

1. 연구의 배경 및 목적 1

2. 논문의 구성 3

제2장 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 5

1. 징벌적 손해배상 5

1) 징벌배상 제도를 둘러싼 주요 쟁점 6

2) 징벌배상 제도 도입에 관한 정책 논쟁 9

2. 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 13

1) 언론보도에 대한 징벌배상을 둘러싼 주요 쟁점 13

2) 언론보도에 대한 징벌배상 도입에 관한 정책 논쟁 14

제3장 미디어 정책 논쟁의 구조 25

1. 체계이론 25

2. 정책네트워크 28

3. 정책옹호연합모형 31

4. 담론네트워크 분석 35

제4장 연구문제 및 연구방법 41

1. 연구문제 41

2. 연구방법 43

1) 언론보도에 대한 징벌배상 관련 기사 수집 43

2) 행위자 및 발언 도출 45

3) 코딩 과정 49

4) 시기 구분 및 시기별 담론네트워크 형성 54

5) 2-모드 네트워크 분석 55

제5장 연구결과 63

1. 시기별 담론네트워크 63

1) 제1기: 찬반 연합의 경합 63

2) 제2기: 반대 연합의 결집 72

3) 제3기: 찬성 연합의 재구성 80

2. 확률적 행위자 기반 모형 90

제6장 논 의 97

1. 주요 연구결과 97

2. 연구결과 논의 101

1) 담론네트워크의 양극화 101

2) 행위자 유형에 따른 합종연횡 102

3) 국지적 의견수렴 102

4) 경로의존성 104

5) 정책 논쟁의 공회전과 문제 해결의 실마리 104

3. 미디어 정책 연구 맥락에서의 의의 및 한계 107

참고문헌 109

부 록 121

ABSTRACT 131

표 목차

[표 1] 징벌배상에 관한 주요 찬반 논거 ····· 7
[표 2] 2000년대까지의 징벌배상 논쟁 연혁 ····· 11
[표 3] 2020년 이후 이루어진 언론보도 징벌배상 입법 활동 ····· 18
[표 4] 2020년 이후 시민·언론단체의 주요 활동 ····· 20
[표 5] 정책공동체와 이슈네트워크의 비교 ····· 29
[표 6] 정책 신념의 구조와 범주 ····· 33
[표 7] 정책 결정 과정 및 정책 논쟁 이론 비교 ····· 39
[표 8] 언론보도에 대한 징벌배상 관련 언론사 종류별 기사 수 ····· 45
[표 9] 언론보도에 대한 징벌배상 정책 행위자의 분류 ····· 47
[표 10] 언론보도에 대한 징벌배상 관련 발언의 종류 ····· 48
[표 11] 언론보도에 대한 징벌배상 정책 신념 범주 체계 ····· 50
[표 12] 담론네트워크 분석을 위한 코딩 과정의 예시 ····· 52
[표 13] 시기 구분 및 시기별 특징 ····· 55
[표 14] 행위자 및 신념의 중심성 지표 간 상관관계 ····· 59
[표 15] 행위자 및 신념의 시기별 중심성 간 상관관계 ····· 59
[표 16] 제1기 옹호연합별 특성 ····· 65
[표 17] 제1기 옹호연합별 정책 행위자 분류 ····· 65
[표 18] 제1기 정책 행위자의 아이겐벡터 중심성 및 특성 ····· 65
[표 19] 제1기 정책 신념의 아이겐벡터 중심성 및 특성 ····· 66
[표 20] 제2기 옹호연합별 특성 ····· 74
[표 21] 제2기 옹호연합별 정책 행위자 분류 ····· 74
[표 22] 제2기 정책 행위자의 아이겐벡터 중심성 및 특성 ····· 74
[표 23] 제2기 정책 신념의 아이겐벡터 중심성 및 특성 ····· 75
[표 24] 제3기 옹호연합별 특성 ····· 82
[표 25] 제3기 옹호연합별 정책 행위자 분류 ····· 82
[표 26] 제3기 정책 행위자의 아이겐벡터 중심성 및 특성 ····· 82
[표 27] 제3기 정책 신념의 아이겐벡터 중심성 및 특성 ····· 83
[표 28] 주요 징벌배상 정책 신념 ····· 89
[표 29] SAOM을 통해 추정한 네트워크 내부 효과 ····· 91
[표 30] SAOM을 통해 추정한 네트워크 효과 (공식적 행위자) ····· 94
[표 31] SAOM을 통해 추정한 네트워크 효과 (비공식적 행위자) ····· 95

그림 목차

[그림 1] 연구의 흐름도 ····· 4
[그림 2] 방송정책 체계 모형 ····· 26
[그림 3] 정책옹호연합모형의 구조 ····· 31
[그림 4] 정책 행위자와 신념 간 연결의 시각화 ····· 37
[그림 5] 언론보도에 대한 징벌배상 관련 월별 기사 수 ····· 44
[그림 6] 정책 행위자 네트워크 행렬로의 변환 ····· 53
[그림 7] 주요 네트워크 내부 효과 ····· 61
[그림 8] 제1기 계층적 군집분석 결과 ····· 64
[그림 9] 제1기 담론네트워크의 시각화 ····· 71
[그림 10] 제2기 계층적 군집분석 결과 ····· 73
[그림 11] 제2기 담론네트워크의 시각화 ····· 79
[그림 12] 제3기 계층적 군집분석 결과 ····· 81
[그림 13] 제3기 담론네트워크의 시각화 ····· 87

제1장 문제의 제기

1. 연구의 배경 및 목적

이 연구는 2020년 이후 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 제도를 둘러싸고 빚어진 미디어 정책 논쟁의 구조를 분석하고자 한다. 언론보도를 대상으로 한 징벌배상 도입 시도는 현 정부 시기에 가장 격렬한 사회적 갈등을 불러일으킨 미디어 정책 사안 중 하나이다. 그렇기에 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁은 한국 사회의 주요 미디어 정책 행위자 간 일어나는 협력과 갈등의 지형을 잘 보여준다.

징벌배상은 가해자가 피해자에게 실제 피해보다 많은 액수를 배상하도록 하는 제도이며, 주로 영미권의 법체계에서 발전하였다. 우리나라에서는 1985년 '민법개정방향 심포지움'을 필두로 하여 해당 제도의 도입 여부를 둘러싸고 법률계 및 학계를 중심으로 찬반 논쟁이 이어져 왔다. 입법 움직임 또한 꾸준히 이어져 2011년 하도급법이 개정되면서 국내법에 징벌배상 조항이 처음으로 포함되었으며, 이후로도 특별법을 제정하는 형태로 도입 분야가 확대되었다.

언론 분야에서도 징벌배상의 도입 여부가 논의됐으며, 찬성 측에서는 주로 해당 제도를 언론 피해의 구제 및 예방 수단으로서 소개해 왔다. 더 나아가 최근에는 언론사에 의한 허위·조작 보도, 혹은 인터넷상에서 유포되는 '가짜뉴스'에 대한 예방책의 하나로서 비중 있게 논의되기도 하였다. 하지만 언론보도에 대한 징벌배상 제도는 표현의 자유 침해, 봉쇄 소송의 우려, 이중처벌 문제 등 언론계 안팎에서의 우려와 반발에 부딪혀 왔다. 그 결과 언론보도에 대한 징벌배상 논의가 구체적인 정책 산출물로까지 이어지지는 않았다.

언론보도에 대한 징벌배상을 둘러싼 정책 논쟁은 2020년 이후로 새로운 국면을 맞이하였다. 정치인·이해관계자 등 주요 정책 행위자는 언론보도에 대한 징벌배상을 도입하는 것에 대해 견해차를 보여 왔으며, 법안 발의 및 이에 대응하는 여러 갈래의 정치적 움직임이 격화되었다. 이 시기에는 다수

의 언론중재법 개정안과 정보통신망법 개정안, 민법 개정안 등이 국회에 발의되었다. 법무부도 징벌배상 제도를 일반 상법에 전면 도입하는 상법 개정안을 입법 예고하였다. 그 과정에서 국회의원, 행정기관, 언론사, 언론단체, 시민단체 등 정책 행위자들은 세미나, 토론회, 공청회, 언론 기고, 인터뷰 등 공적인 정책 논쟁의 장에서 찬반 의견을 다투고 정책 신념을 표출하였다. 언론보도에 대한 징벌배상이 첨예한 정책 갈등을 빚어낸 원인은 인격권 침해 구제, 표현의 자유 수호 등과 같은 핵심적인 정책 가치가 충돌(김재형, 2005)하였기 때문이다.

정책 논쟁 과정을 통상적인 질적 서술 방법을 넘어 보다 정밀하고 객관적으로 분석하기 위해, 이 연구는 정책 행위자들이 어떻게 정책 신념을 표출하고 있는지 보여주는 방법인 담론네트워크 분석(discourse network analysis, Leifeld & Haunss, 2012; Leifeld, 2014; 2017)을 활용하고자 한다. 정책 논쟁에 참여하는 정책 행위자는 신념을 공유하는 다른 행위자와 연합을 형성하여 영향력을 발휘한다. 정책 논쟁 과정에서 상이한 신념을 지닌 연합 간에 연출되는 갈등의 전체상을 파악하기 위해서는 보다 정교한 분석 틀이 필요하다. 담론네트워크 분석은 정책 담론에 대한 내용분석(content analysis)을 토대로 정책 행위자들이 정책 신념을 어떻게 표출하는지 그 연결 구조를 파악하는 연구방법이다. 담론네트워크 분석은 정책 행위자 간의 상호작용을 중요시하는 정책네트워크 이론(policy network theory)과 옹호연합의 형태를 포착하고자 하는 정책옹호연합모형(advocacy coalition framework)의 문제의식을 결합하는 이론적 틀이다. 담론네트워크 분석은 옹호연합, 주요 행위자 및 신념, 시간에 따른 변화를 한꺼번에 보여줄 수 있다는 이점을 지닌다.

이 연구는 정책 논쟁 과정에서 정책 행위자들이 어떻게 정책 신념을 표출하고 있는지 보여주는 방법인 담론네트워크 분석을 적용하여, 언론보도에 대한 징벌배상의 도입을 둘러싼 사회적 논의의 지형과 시간에 따른 변화 과정을 밝히는 것을 목표로 한다. 이를 위해 정책 논쟁 과정에서 정책 행위자가 형성한 옹호연합과 중심적인 행위자 및 신념을 파악하고, 더 나아가 네트워크 효과의 크기와 방향을 추정하여 담론네트워크 변화의 원인을 알아볼 것이다.

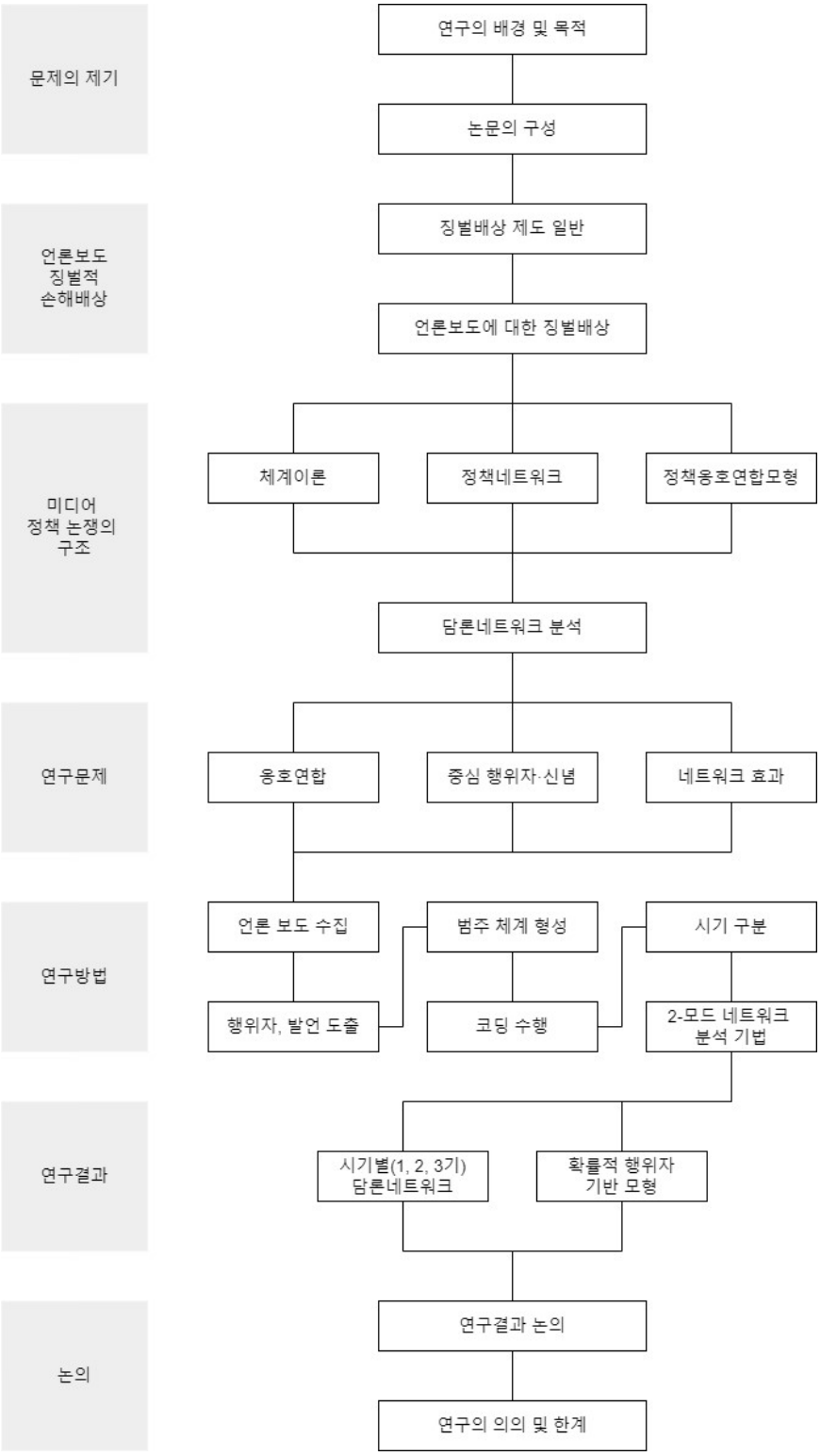
2. 논문의 구성

이 논문은 다음과 같은 순서로 논의를 진행한다([그림 1]). 제2장에서는 지금까지 징벌배상 제도 전반, 그리고 언론보도에 대한 징벌배상 제도 도입을 둘러싸고 제기되었던 주요 쟁점을 검토하고, 지금까지의 징벌배상 관련 정책 논쟁이 어떻게 전개되었는지 주요 정책 사건을 중심으로 정리한다. 특히 언론보도에 대한 징벌배상이 법리적 논의의 틀에서 벗어나 격렬한 정책 논쟁을 불러일으키는 커뮤니케이션 정책 의제로 탈바꿈하는 과정을 살펴보고자 한다.

제3장에서는 정책 행위자 간 상호작용에 초점을 맞추어 정책 결정 과정을 설명하는 기존의 이론적 틀을 살피고자 한다. 구체적으로는 체계이론, 정책네트워크 이론, 정책옹호연합모형을 검토할 것이다. 체계이론과 정책네트워크 이론은 정책 행위자의 범위와 상호작용 양상에 주목하며, 정책옹호연합모형은 행위자 간 협업의 기반이 되는 '접착제'로서 정책 신념의 기능에 주목한다. 이 연구는 기존 이론의 문제의식을 연장하여 정책 논쟁의 구조를 파악하기 위해, 정책 논쟁을 행위자와 신념이 연결된 네트워크 현상으로 바라보는 이론적 틀이자 방법론인 담론네트워크 분석을 소개한다.

제4장에서는 이 논문의 연구문제와 연구방법을 제시한다. 연구문제는 언론보도에 대한 징벌배상 논쟁을 둘러싸고 시기별로 행위자들이 어떤 옹호연합을 형성하였는지, 정책 논쟁 과정에서 시기별 주요 행위자가 누구이며 주요 신념이 무엇이었는지, 그리고 정책 논쟁의 지형 변화에 어떤 원인이 작용하였는지로 나누어진다. 연구방법으로는 담론네트워크 분석의 전 과정을 상세히 서술하고, 2-모드 네트워크 분석 기법으로 아이겐벡터 중심성(eigenvector centrality), 계층적 군집분석(hierarchical clustering), 확률적 행위자 기반 모형(stochastic actor-oriented model)을 검토할 것이다.

제5장에서는 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁을 크게 세 시기로 구분하여 옹호연합, 중심적 행위자와 신념 등 시기별 담론네트워크의 구조적 특징을 서술한다. 또한 네트워크 효과의 크기와 방향을 추정하여 담론네트워크의 변화를 이끈 원인이 무엇인지 살펴보고자 한다. 제6장에서는 연구를 요약하고, 우리나라의 징벌배상 정책 논쟁의 특성이 무엇인지 논의한다. 또한 이 연구가 지니는 의의와 한계를 논하고자 한다.


문제의 제기
연구의 배경 및 목적
논문의 구성
언론보도 징벌적 손해배상
징벌배상 제도 일반
언론보도에 대한 징벌배상
미디어 정책 논쟁의 구조
체계이론
정책네트워크
정책옹호연합모형
담론네트워크 분석
연구문제
옹호연합
중심 행위자·신념
네트워크 효과
연구방법
언론 보도 수집
범주 체계 형성
시기 구분
행위자, 발언 도출
코딩 수행
2-모드 네트워크 분석 기법
연구결과
시기별(1, 2, 3기) 담론네트워크
확률적 행위자 기반 모형
논의
연구결과 논의
연구의 의의 및 한계

[그림 1] 연구의 흐름도

제2장 언론보도에 대한 징벌적 손해배상

1. 징벌적 손해배상

징벌배상은 악의적이고 반사회적으로 피해를 발생시킨 가해자에게 실제 손해액보다 많은 배상액을 내게 하는 제도로, 피해자의 손실을 온전히 보전하는 데에 초점을 두는 전보배상과 대비되는 개념이다. 전보배상이 가해자의 불법행위로 인한 피해자의 손실에 집중한다면, 징벌배상은 피해자에 대한 손실 보전을 넘어서서, 잘못된 행동이 제삼자와 사회에 미치는 악영향에 초점을 두고 있다. 징벌배상은 고액의 배상을 통해 잘못된 행동을 억제하는 목적이 있는 것으로 받아들여진다(Behr, 2003).

징벌배상은 주로 영미법 국가에서 발전해 왔다. 일반적으로 대륙법 국가는 민사적 책임과 형사적 책임이 분리되는 과정을 겪었다. 이 경우 피해자에 대한 실손 보전은 민사책임으로, 가해자에 대한 처벌 및 교화의 목적은 형사책임으로 묻는 것이 원칙으로 자리 잡았다. 영미법 국가에서는 그러한 구분이 비교적 옅었다. 배심원단이 배상액을 산정하는 과정에서 악의적인 가해자를 처벌하는 의미로 실제 손해를 넘어서는 액수를 책정할 수 있었으며, 징벌배상은 이러한 관행이 판례로 누적되어 제도화된 사례이다(김두진, 2007).

우리나라 민법의 손해배상 제도는 기본적으로 대륙법의 체계를 따르며, 가해자가 입힌 실제 손해만큼을 배상하게 하는 전보배상주의[1]를 기반으로 한다. 한국에서 징벌배상은 전보배상주의와 상충하는 것으로 받아들여졌기에 인정되지 않았다. 하지만 기존의 손해배상 제도로는 하도급거래, 소비자보호 등의 다양한 분야에서 적절한 피해 구제 및 억제를 이룰 수 없다는 비판이 일었고, 기존의 전보배상을 넘어서는 징벌배상 제도가 필요하다는 사회적 요구가 이어져 왔다. 2011년 하도급거래 공정화에 관한 법률에 징벌배상 조항이 도입되기 전까지 학계, 법무부, 대법원 등 여러 기관에서 제도의

---

1) 대표적으로 민법 제393조 1항(채무불이행으로 인한 손해배상은 통상의 손해를 그 한도로 한다) 및 불법행위로 인한 손해배상에 대한 준용규정인 민법 제763조가 이러한 원칙을 규정하는 법률이다.

도입 여부에 대한 논의가 진행되었다. 이재목(2018)은 이 시기에 징벌배상이 법리적 논쟁 사안을 벗어나 입법 정책의 문제로 전환되었다고 평가하였다. 이 장에서는 징벌배상 제도 전반에 대한 주요 쟁점을 살펴본 후, 징벌배상이 국내에 본격적으로 입법되기 전인 2000년대 후반까지 이루어진 사회적 논의의 진행 과정을 살펴본다.

1) 징벌배상 제도를 둘러싼 주요 쟁점

가. 징벌배상의 효과

징벌배상의 찬성론자가 해당 제도에 기대하는 효과는 크게 두 가지다. 그 중 하나는 징벌배상 제도가 가해자의 "법위반행위의 억제에 기여"한다는 것이다(김두진, 2007, p.28). 이는 고의적인 법위반행위는 강하게 억제해야 하며, 강한 처벌인 징벌배상이 그 기능을 수행한다는 주장이다. 이 주장은 고의로 피해를 유발한 악의적인 가해자의 경우 그렇지 않은 가해자보다 가혹한 처벌을 받아야 한다는 규범적인 논의에 근거한다. 실손배상의 경우 고의와 과실의 차이를 충분히 반영하지 못하기에(강병모, 2008) 악의적인 가해자에 대한 징벌배상의 적용이 정당하다는 의미이다.

징벌배상의 또 다른 효과로 거론되는 바는 "피해자에 대한 충분한 배상"이다(김두진, 2007, p.28). 징벌배상의 지지자들은 실손배상에 기초한 사법제도가 보수적인 배상액 책정 등의 이유로 인해 피해자의 손해를 완전히 전보하지 못한다고 본다. 이들은 부족한 배상을 보완하는 방법으로써 징벌배상 제도를 논한다. 나아가 징벌배상을 통해 다른 방식으로 복구해 줄 수 없는 피고의 소송비용을 원고에게 상환할 수 있다거나, 보전적 배상밖에 받지 못한 피해자의 자력구제를 방지할 수 있다고 주장한다(김두진, 2007). 특히 소비자피해의 영역에서는 소비자가 사업자보다 정보 및 자원의 측면에서 열등한 위치에 있으므로, 징벌배상을 통해 소비자가 입은 피해를 적극적으로 구제하여 정의를 구현할 필요가 있다(강병모, 2008).

징벌배상의 반대론자들은 피해에 대한 충분한 배상이 이루어져야 한다는 것에는 동의하나, 징벌배상을 성급히 도입하기보다는 위자료 책정기준을 상향조정하는 등 기존의 제도를 개선하여 충분한 배상과 불법행위 억제를 이

루는 것이 바람직하다고 여긴다. 더불어 징벌배상이 경제 활동의 전반적인 효율성을 감소시켜 사회적 차원에서의 피해를 일으킬 수 있다고도 지적한다. 징벌배상 제도가 기업의 배상책임을 증가시키기 때문에 기업이 소송 혹은 예방 활동에 들이는 비용이 커지며, 그 결과 기업들이 소비자에게 비용을 전가하거나 해당 영역에서의 경제 활동을 줄일 수 있다(Carandrillo, 2010; 김현수·윤용석·권순현·장다혜, 2012).

[표 1] 징벌배상에 관한 주요 찬반 논거

징벌배상 쟁점	징벌배상 찬성 논거	징벌배상 반대 논거
피해 발생의 억제 가능성	고액의 배상을 통한 고의적 위법행위 억제	배상책임으로 인해 증가한 비용이 소비자에게 전가, 해당 영역의 경제행위 위축
충분한 피해 보전 사법실패의 보완	실손배상으로는 온전히 전보할 수 없기에 사법제도의 기능상 한계 보완	위자료 인상 등 제도 개선으로 징벌배상을 인정하지 않고서도 충분히 보완 가능
국내법상의 실손해배상주의	상충 해소를 위해 분야별 특별법으로 입법, 혹은 민법 개정 필요	민법상의 기본 원칙인 실손해배상주의와의 상충
이중처벌	민사책임의 추궁일 뿐, 형사처벌과 중복된다고 볼 수 없음	형사처벌과의 중복 및 청구권 침해 등 위헌적 상황 우려
제도의 불확실성	배액배상 등 명확한 기준 설정 가능	자의적인 산정 기준으로 인한 배상액의 불확실성
남소의 우려	미국과의 제도적 차이 등으로 남소 우려 적음	미국에서처럼 남소로 인한 과다 억제
제도 도입 후의 실질적 비활성화	다각도의 제도 개선을 통한 집행 건수 증가 필요	고액의 배상만큼 패소할 확률도 높아지기에 적극적 소송을 제기할 유인이 적어짐

나. 징벌배상과 기존 제도와의 상충

기존 국내법상의 제도와 징벌배상이 상충하는지, 이러한 상충을 해결할 수 있는지에 관해서도 이견이 충돌해 왔다. 이에 해당하는 쟁점은 크게 징벌배상이 '이중처벌의 금지'를 위반하는지, 그리고 '국내법상의 실손해배상주의'와의 충돌을 해소할 수 있는지이다. 각각을 살펴보도록 하자.

앞에서 논한 것과 같이 우리나라의 법체계는 민사책임과 형사책임의 분리를 기반으로 한다. 징벌배상의 반대론자들은 해당 제도가 기존의 법적 체계와 부조화를 일으킨다고 주장해 왔다. 심지어는 같은 위법행위에 대해 징벌배상과 형사제재, 혹은 징벌배상과 행정제재가 함께 행해지는 경우 헌법상의 이중처벌의 금지를 위반하고 적법절차 청구권을 침해하는 위헌적 상황이 초래되는 것이 아니냐는 비판이 일었다(김두진, 2007; 박희주, 2014). 이에 대해서 찬성 측은 징벌배상을 형사적 책임의 추궁으로 간주할 수 없다고 반박한다(김두진, 2007). 징벌배상은 사법제도의 한계를 보완하기 위한 제도이기에 민사책임 추궁의 범주에서 벗어나지 않는다는 의미이다.

김현수와 동료들(2012)이 행한 전문가 인터뷰 조사에 따르면 징벌배상이 우리나라의 민법상의 전보배상주의와 충돌을 일으킨다는 점은 다수의 전문가가 동의한 바이나, 민법의 해석에 따라 충돌 없이 징벌배상 제도를 운용할 수 있다는 소수 의견 또한 있었다. 징벌배상과 전보배상주의의 충돌을 해소해야 하는지, 만일 그렇다면 어떻게 해소할지에 관해서도 의견이 엇갈렸다. 징벌배상에 반대하는 측은 제도 도입이 가져올 부작용을 강조하며, 전보배상주의와의 충돌을 감수하면서까지 제도를 도입할 필요가 없다고 주장했다. 징벌배상을 도입할 필요가 있다고 보는 사람들은 개별 분야의 특별법으로 입법하여 충돌을 완화하거나, 혹은 충돌 자체를 해소하기 위해 민법을 개정해야 한다고 주장했다.

다. 제도 운용을 둘러싼 쟁점

아무리 좋은 의도로 신설된 제도라 할지라도 운용이 어려워 실질적인 효능을 가져오지 못한다면 도입한 의미가 없을 것이다. 징벌배상 제도를 도입한 후 운용상 생길 수 있는 문제점과 보완책은 크게 배상액 산정의 불확실성, 남소의 우려, 실질적인 비활성화의 세 가지 측면에서 논의되었다.

먼저 우리의 법체계상으로는 배심원이 없으며 판사의 단독 판단으로 배상액을 책정하기에, 징벌배상액 산정 과정에서 자의성과 불확실성이 작용할 수 있다는 비판이 있다. 이는 배상액의 상한을 전보적 배상의 일정 배수로 고정하는 등 구체적인 조건을 설정함으로써 해결될 수 있다는 의견이 지배적이다. 하지만 액수를 일정 범위 내로 고정한다면 강한 처벌로 불법행위를 억제한다는 징벌배상의 목적이 퇴색될 수 있다(강병모, 2008).

다음으로, 징벌배상 도입 시 미국의 사례와 같이 사소한 사안에도 우발적인 소득을 노리고 소송을 남발할지도 모른다는 우려가 있었다. 이에 대해서는 미국의 소송제도와 한국의 소송제도는 엄연히 다르므로 단순히 미국의 사례만을 가지고 과도하게 많은 소송이 일어날 것이라 예상할 수는 없다는 반론이 있었다. 배상액에 제한을 두는 배액배상형 징벌배상(박희주, 2014), 원고가 될 수 있는 자격을 제한하는 법리 확립(김두진, 2007) 등이 남소의 유인을 줄이는 해결책으로 논의되었다.

남소의 우려와는 정반대의 방향으로, 징벌배상 제도가 한국에 도입된 이후로 실질적으로는 활용되지 않는 이른바 '죽은 법'에 머물고 있다는 지적이 있다(이종광·박승국, 2019). 이는 배상액이 높아지는 만큼 패소할 확률도 높아지기 때문에 해당 제도를 활용한 적극적인 소송을 제기할 요인이 적어진다는 우려(전삼현, 2007)가 실현된 것이다. 징벌배상 제도의 찬성 측은 적용대상 확대, 손해배상의 기준 조정, 손해의 입증책임 완화, 소송비용 지원 등을 통해 해당 제도를 활성화해야 한다는 입장을 보인다(이종광·박승국, 2019).

2) 징벌배상 제도 도입에 관한 정책 논쟁

징벌배상 제도에 대한 논의는 법학계에서의 이론적 논의에 그치지 않았으며, 점차 구체적인 도입안이 마련되면서 정책 논쟁으로 전환됐다. 해당 제도에 대한 학계에서의 논의는 1985년 민사판례연구회의 민법개정방향 심포지움에서 이루어진 토론에서부터 출발했다. 해당 토론에서는 위자료로는 충분한 배상을 이룰 수 없기에 징벌배상을 민법의 일반조항으로 도입해야 한다는 찬성 견해와 징벌배상이 민·형사책임의 분리 원칙에 어긋나며 위자료의 현실적 운영으로도 충분한 배상을 이룰 수 있다는 반대 견해가 맞섰다(김태선, 2010). 징벌배상 제도 도입 논의는 1990년 법무부의 민사특별법제정분과

위원회가 발족하면서부터 본격화되었다. 1999년 법무부 민법(재산법)개정특별분과위원회에서는 민법 개정 작업 과정에서 징벌배상의 도입이 함께 논의되었으나, 결과적으로 2001년 동 위원회가 발표한 개정 시안에는 징벌배상 조항이 포함되지 않았다(김태선, 2010).

2000년대에 들어서서 징벌배상 제도 도입에 대한 주요 논의는 대법원 산하의 대통령 자문기구로 설치된 사법개혁위원회, 그리고 그 후속 기구인 사법개혁추진위원회에서 이루어졌다. 사법개혁위원회는 징벌배상 제도를 안건으로 상정해 활발한 논의를 진행하였다. 하지만 연구 부족, 공론화의 미비 등으로 인해 추가 검토를 거칠 필요가 있다는 결론을 내리고 후속 기구에서 논의를 이어 나갈 것을 건의하였다(김태선, 2010; 김정환, 2019).

후속 기구인 사법제도개혁추진위원회에서는 심화된 논의가 이루어졌다. 해당 위원회에서는 징벌배상에 대한 찬성 및 반대 논거가 부딪혔을 뿐만 아니라, 찬성 측 사이에서도 일반적 도입방안과 분야별 도입방안을 둘러싸고 다양한 의견이 오갔다. 일반적 도입방안은 민법 개정 등을 통해 모든 분야에 적용되는 징벌배상을 규정하자는 견해이고, 분야별 도입방안은 징벌배상이 적용되는 분야를 명시하거나 분야별 특별법을 제정하는 방식으로 도입하자는 견해이다. 분야별 도입을 주장한 전문가들 사이에서도 어떤 분야에 징벌배상이 필요한지를 두고 의견이 갈라졌다. 2006년 7월 시안은 언론 분야(허위보도에 의한 인격권 훼손)와 정보통신 분야(사실적시명예훼손, 허위사실적시명예훼손)를 포함한 총 9개 분야에서 특별법을 제정할 수 있다고 보았지만, 이후 황희석 변호사의 시안에서는 언론 분야와 정보통신 분야 등이 빠진 5개 분야, 박성근 검사의 시안에서는 언론 분야 등이 빠진 6개 분야가 논의되었다(강병모, 2008). 논의 끝에 사법제도개혁추진위원회는 징벌배상 제도에 대해서 장기적인 관점에서 추가 검토할 필요성이 있다는 결론을 내렸을 뿐, 구체적인 최종안을 내놓지는 못하였다. 2009년 법무부의 민법개정위원회도 논의 끝에 징벌배상 도입을 장기과제로 분류하였을 뿐 실질적인 입법 활동을 이어가지는 않았다(김정환, 2019).

2000년대까지의 징벌배상을 둘러싼 사회적 논의 과정에서는 징벌배상의 효과, 기존 제도와의 충돌 여부, 제도 운용에서의 현실적 어려움 등을 어떻게 바라보느냐에 따라 찬성론과 반대론 두 입장이 팽팽히 맞섰다. 시간이 지나면서 도입 찬성론은 구체적인 제도 도입방안에 따라 다시 두 가지로 나

[표 2] 2000년대까지의 징벌배상 논쟁 연혁

연도	논의 주체 혹은 출처	주요 내용
1985년	민사판례연구회 민법개정방향 심포지움	학계 논의의 출발점 토론에서 찬반 견해 충돌
1990년	법무부 민사특별법제정분과위원회	징벌배상 제도 도입 논의의 본격적인 시작
1999년	법무부 민법(재산법) 개정특별분과위원회	민법 개정 작업 과정에서 징벌배상 논의
2003년	대법원 산하 사법개혁위원회	결론 유보, 후속 기구에서의 논의 건의
2005년	사법개혁추진위원회	도입방안 및 분야에 대한 심화된 논의, 추가 검토가 필요하다는 결론
2009년	법무부 민법개정위원회	논의 후 장기과제로 분류

• 김태선 (2010), 김현수 외, (2012), 이재목 (2018), 김정환 (2019)을 참고하여 재정리

뉘어 왔다. 민법 개정 등을 통해 분야를 막론하고 고의적이거나 악의적인 침해에 관한 징벌배상 조항을 신설하는 '일반적 도입안'과, 도입이 필요한 분야별로 특별법을 신설하는 '특정 분야 도입안'의 두 가지가 그것이다(김현수 외, 2012; 이성대, 2018). 일반적 도입안의 경우 전보배상주의를 기반으로 하는 우리나라의 민법 체계와 충돌하는 것으로 받아들여졌기 때문에, 특별법을 중심으로 점진적으로 도입하자는 특정 분야 도입안이 우세했다(김현수 외, 2012; 이성대, 2018). 김현수와 동료들(2012)이 전문가 32인을 대상으로 한 면접 조사 자료에 따르면 징벌배상 도입에 대한 찬성 의견이 68.8%, 찬성 의견 중 특별법의 형식으로 분야별 도입해야 한다는 견해가 75%를 차지하고 있었다.

특정 분야 도입을 찬성하는 측은 점차 구체적인 정책 산출물을 내놓았다. 결과적으로는 임기 만료 폐기되었지만, 장애인차별금지 및 권리구제에 관한 법률안, 차별금지법안, 금융소비자보호기본법안 등 다양한 징벌배상 법안 발의가 분야별 특별법의 형태로 이어지고 있었다(이재목, 2018). 그러던 중 2011년 4월 30일 하도급업체에 기술자료를 요구하여 손해를 입힌 사업자에

게 손해의 최대 3배를 배상하도록 한 '하도급거래 공정화에 관한 법률 개정안'이 국회 본회의를 통과하면서 국내 최초의 징벌배상 도입 사례로 기록되었다. 2013년 이후에는 징벌배상 제도가 당시 정부의 경제민주화 정책의 실현 수단으로 받아들여지면서 도입이 지속해서 확대되었다(박희주, 2014). 특정 분야 도입은 점차 국내 징벌배상의 표준적인 형태로 자리 잡았다. 현행법상 징벌배상을 규정하고 있는 법률은 전부 하도급법, 개인정보보호법, 제조물책임법 등 각 분야에서 제정된 특별법에 해당한다. 새로 발의된 법안 또한 많은 경우 특정 분야 도입안의 방향을 따르고 있다. 2019년의 한 연구보고서에 따르면 당시 기준으로 국회에 계류되고 있던 징벌배상 관련 법안 중 16건이 개별법인 반면, 일반법은 4건에 불과했다(김정환, 2019).

2. 언론보도에 대한 징벌적 손해배상

징벌배상을 둘러싼 논의와 입법 움직임이 주로 분야별로 이루어지면서, 언론 분야에서도 징벌배상 제도가 필요한지를 둘러싸고 오랜 기간 정책 행위자 간의 논쟁이 벌어져 왔다. 이 절에서는 먼저 언론보도에 대한 징벌배상을 둘러싼 쟁점을 파악한 후, 언론보도에 대한 징벌배상 논의가 현실의 정책 논쟁 및 입법 추진 과정에서 어떻게 전개되었는지를 살펴보겠다.

1) 언론보도에 대한 징벌배상을 둘러싼 주요 쟁점

인격권 보호와 표현의 자유가 충돌할 수 있기 때문에, 언론 규제는 다른 영역에서의 규제에 비해 특수성을 지닌다(김재형, 2005). 징벌배상 제도가 언론 피해에 대한 적절한 구제 수단이 될 수 있는지 혹은 과도하게 표현의 자유를 침해하는지를 두고 갈등이 이어져 왔다. 언론보도에 대한 징벌배상을 찬성하는 측은 징벌배상이 언론에 의한 인격권 침해를 예방하고 구제하는 수단이 된다고 본다. 언론보도에 의한 악의적인 명예훼손은 광범위한 인격권 침해를 불러오기 때문에, 이미 발생한 언론 피해에 대해서는 충분한 금전적 피해 보전을 이룰 필요가 있다는 것이다. 나아가 찬성 측은 징벌배상의 존재가 언론사로 하여금 타인의 피해가 예상되는 보도를 정확히 취재하도록 유도한다고 본다(강병모, 2008).

언론보도에 대한 징벌배상을 반대하는 측은 언론중재위원회를 통한 철회 및 정정보도 청구, 반론보도청구권, 금지청구 등 기존의 수단으로도 언론 피해 구제라는 목표를 충분히 달성할 수 있기에 징벌배상이 불필요하다고 본다(김재형, 2005). 특히 국내 언론은 인격권 침해 구제에 대한 민법적 책임뿐만 아니라, 사실적시 명예훼손 등 형법 조항에 따른 형사적 책임까지 지고 있다. 여기에 징벌배상까지 적용한다면 과도한 처벌로 인한 언론의 자유 위축을 가져올 수도 있다는 우려가 있다(장영수, 2020). 정리하자면 징벌배상이 언론사의 저널리즘 규범에 맞는 주의 깊은 취재를 가져올지, 아니면 취재 활동을 위축시키고 민감한 영역의 보도를 회피하는 냉각 효과(chilling effect)를 가져올지 찬반 양측의 판단이 갈리는 것이다.

포털 및 소셜 미디어 등을 통한 뉴스 소비가 일상화된 현시점에서 언론보도에 대한 징벌배상 제도에 대한 논의는 가짜뉴스 규제 영역과 포털 규제 영역으로까지 확장되는 추세이다. '가짜뉴스'라는 개념을 법적으로 정의하는 것이 어려우며, 민·형사적 규제는 표현의 자유 침해 등 다양한 부작용을 낳을 수 있다. 그렇기에 공동 규제 및 팩트체크 활성화 등의 수단으로 대응해야 한다는 논의(최지수·윤석민, 2018)가 이루어져 왔다.

하지만 언론계의 자정 노력만으로 가짜뉴스에 대응하는 것은 부족하며, 징벌배상을 통한 강력한 규제를 도입해야 한다는 논의도 쉽게 찾을 수 있다. 가짜뉴스 규제를 위해 징벌배상 제도를 도입하는 것이 "가짜뉴스를 생산 및 유통한 자에 대한 처벌로서 기능하고 이에 따라 장래의 범법행위를 예방하는 효과"와 함께 피해자에 대한 "보다 만족스러운" 피해배상을 진행할 수 있다(이성대, 2018, p.84)는 주장이 이에 해당한다. 여기에 더해 징벌배상 제도가 포털 및 소셜 미디어의 주의의무를 강화하여 가짜뉴스에 대한 사전적 대응을 유도한다(오일석·지성우·정운갑, 2018)는 논의도 있다. 이렇듯 징벌배상 논의는 기존의 언론보도 영역에서 포털 및 소셜 미디어 등 인터넷 사업자 영역으로까지 확장되는 흐름을 보였다.

2) 언론보도에 대한 징벌배상 도입에 관한 정책 논쟁

지금까지 이루어진 여러 분야에서의 징벌배상 도입 논의 중에서도 특히 언론 분야에서의 논의는 상당 기간 찬성과 반대 측의 정책 갈등을 빚어왔으며, 그 갈등이 현시점까지도 이어지고 있다. 이 갈등은 2004년의 언론중재법 제정 당시의 상황에서부터 시작하여, 수 차례의 법안 발의, 언론 현업인 단체의 성명문 발표, 이해관계자와 전문가가 참석한 토론회 및 세미나, 소셜 미디어나 인터뷰를 통한 견해 표명 등을 통해 드러났다.

가. 2004년의 언론개혁 움직임과 언론중재법 제정

2004년은 시민사회에서 언론개혁에 대한 요구가 격렬하게 표출되던 시기였다. 2004년 6월 4일 전국 216개의 시민사회단체로 구성된 언론개혁국민행동이 출범하였다. 언론개혁국민행동에는 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국방송프로듀서연합회 등과 같은 언론 현업단체와 민주언론운동시민연합,

참여연대, 민주사회를위한변호사모임, 언론정보학회, 민주노총 등 각계각층의 시민사회단체가 참여하였다. 이들은 “언론의 정상적 기능 수행과 공공성 강화를 위한 언론개혁 법제화”를 목표로 언론피해구제법 제정을 추진하였다(정은경, 2004.06.09.).

언론개혁국민행동은 “언론의 허위보도에 대해 일반 국민들이 피해 배상을 받는 것이 어렵다”라고 주장하며 언론보도 피해자에 대한 적극적인 구제를 위해 언론중재위원회의 권한 강화, 인터넷 언론에 의한 피해 구제 방안 마련 등과 더불어 악의적 허위보도에 대한 징벌배상을 골자로 하는 언론 피해 구제 법안을 입법 청원하였다(김종화, 2004.07.14.). 입법청원안을 마련하는 과정에서 언론개혁국민행동은 5회에 걸친 토론회를 주최하는 등 의견수렴을 위한 활발한 활동을 이어 나갔다(신미희, 2004.08.03.).

언론개혁에 대한 사회적 요구는 국회에서의 논의 및 입법 움직임을 이끌었다. 열린우리당과 한나라당은 언론개혁에 대한 논의를 이어 나가기 위해 각 당내에 언론발전특별위원회를 구성하였다. 열린우리당은 한나라당에 여야가 모여 언론 문제를 논의할 수 있는 언론발전위원회를 국회 내에 설치하는 방안을 제안하였으며 한나라당 또한 공감의 뜻을 밝혔으나, 위원회 구성 방식 및 신문법에 대한 견해 차이로 인해 실제 위원회 구성에서 어려움을 겪었다(황준범, 2004.07.25.; 류정민, 2004.09.02.). 결국 열린우리당은 “독자적으로 언론발전을 위한 법과 제도적 대안을 마련하기로 했다”라는 입장과 함께 신문법과 언론피해구제법 제정안, 방송법 개정안 등의 3개 언론개혁 법안을 정기국회에서 처리하겠다는 방침을 밝혔다(최원석, 2004.09.15.).

열린우리당이 제시한 언론개혁의 방향에 대해서는 이견이 있었지만, 특히 언론피해구제법에의 징벌배상 도입에 있어 우려의 목소리가 나왔다. 국회에서 이루어진 언론개혁 토론회에서 민주노동당은 언론개혁에 대체로 찬성하는 태도를 보이면서도 징벌배상 제도가 “언론의 권력과 사회감시 기능을 훼손시킬 수 있다”며 제도 도입 논의를 신중히 해야 한다고 제안하였다(김상연, 2004.09.01.). 언론중재위원회가 주최한 토론회에서도 일부 언론사들의 의견을 대표하는 참석자들이 반대 의견을 밝힌 바 있다(김종화, 2004.10.27.). 여기에 더해 10월 13일에는 한국신문협회, 신문방송편집인협회, 한국기자협회 등 세 개 언론단체가 징벌배상 제도에 대해 “언론의 자유를 본질적으로 침해할 우려가 있다”라는 내용을 골자로 하는 의견서를 사법개혁위원회에

제출하면서 반대 의견을 분명히 하였다(이상복, 2004.10.13.). 열린우리당은 언론 피해 구제를 강화해야 한다는 시민사회의 목소리와 징벌배상에 대한 언론계의 우려를 수용하여 타협안을 모색하였다.

그 결과 열린우리당은 손해액 인정 정도를 개선하여 언론 피해 구제를 강화하면서도, 악의적 보도에 대한 징벌배상 제도는 도입하지 않는 입법 방향으로 선회하였다(황준범, 2004.10.15.). 10월 20일에는 징벌배상 조항이 없는 언론중재 및 피해 구제 등에 관한 법률안(문병호 의원 외 150인)이 발의되고 이듬해 1월 1일 수정안(김재홍 의원 외 149인)이 본회의에서 가결됨으로써 2004년 언론개혁 움직임에서의 징벌배상과 관련한 논의는 마무리된다.

나. 2013년의 언론중재법 개정안 발의

개별 분야에서의 징벌배상 도입 논의가 점차 확장되던 2010년대 초의 사회적 분위기 속에서 2013년 정청래 의원 등 10인이 발의한 언론중재법 개정안이 상정되었다. 해당 법안은 언론이 악의적인 보도로 인격권을 침해했을 때 손해액의 3배 이하를 배상하도록 규정하였다. 하지만 해당 법안은 큰 사회적 반향을 이끌지는 못했으며, 계류된 끝에 임기 만료 폐기되었다.

이 법안과 관련하여 한국신문협회는 법안의 원점 재검토 혹은 폐기를 제안하는 반대 의견서를 국회에 제출한 바 있다. 이들은 “징벌적 손해배상 제도는 언론보도에 대해 민·형사상 책임을 같이 지우는 우리나라 법률체계에도 부합하지 않는 부당한 규제”이며, “언론에 대한 규제는 아무리 사소한 것이라도 언론 활동을 위축시키는 결과를 초래할 수 있으므로 신중히 접근해야 한다”고 주장하였다(최인영, 2013.12.18.; 문병주, 2013.12.20.).

다. 2018년 이후 허위정보에 대한 대응책으로서의 논의

더불어민주당은 2018년 10월 당내에 허위조작정보대책특별위원회[2]를 구성하여 허위정보에 대한 대응을 논의하였다. 이러한 움직임에 반발하며 야당인 자유한국당은 “표현의 자유에 대한 처벌 규정 양산이, 오히려 자유민

2) 2018년 10월 1일에 더불어민주당은 ‘가짜뉴스대책특별위원회’를 당내에 설치하였으며, 이후 ‘가짜뉴스’ 개념이 모호하다는 지적을 수용하여 17일에는 ‘허위조작정보대책특별위원회’로의 명칭 변경을 의결하였다.

주주의 발전과 표현의 자유 보호에 역행한다"는 논평을 발표(국민의힘, 2018.10.03.)하였다. 하지만 더불어민주당은 허위조작정보 대응을 위한 토론회를 열거나(오동현, 2018.10.17.), 구글코리아에 허위조작 콘텐츠를 포함한 영상 삭제를 요청하고(이슬비, 2018.10.15.) 5.18 허위정보 유포 유튜브 영상에 대해 방심위에 심의신청을 하는 등(김경희, 2019.02.12.) 해당 위원회에서의 활동을 이어 나갔다.

2019년 10월 1일 해당 위원회는 기자회견을 통해 '허위조작정보 종합대책'을 발표하였다. 해당 대책은 팩트체크 활성화와 같이 기존에 논의되었던 다양한 허위정보에 대한 대응책과 함께 징벌배상 제도를 도입하는 방안을 담고 있었다(노지민, 2019.10.01.). 이는 허위정보 생산자와 유통자, 유통을 방치한 플랫폼에 배상책임을 무겁게 지우겠다는 취지이다.

언론보도에 대한 징벌배상에 관한 기존 논의가 인격권의 보호를 중심으로 진행되었다면 2010년대 후반에 들어서는 허위정보에 대한 대응 및 예방이라는 새로운 법익에 대한 논의가 추가되었다. 허위조작정보대책특별위원회에서의 활동은 이후 가짜뉴스 및 허위정보에 대응하고자 하는 더불어민주당의 징벌배상 입법 움직임으로 이어지기 때문에 중요성을 띤다.

라. 2020년 이후의 집중적인 입법 움직임과 반응

2020년부터 현시점까지는 언론 영역에서 활발한 징벌배상 입법 움직임과 정책 논쟁이 일어난 시기이다. 더불어민주당과 열린민주당을 중심으로 집중적인 언론개혁 법안 발의가 이루어졌으며, 법무부 또한 징벌배상의 일반적 도입안에 해당하는 상법 개정안을 입법 예고하였다. 동시에 언론보도에 대한 징벌배상을 둘러싼 다양한 토론회, 세미나, 기자회견 등이 개최되었다.

더불어민주당은 언론의 악의적인 허위보도 및 허위·조작정보에 대한 대응책으로서 정청래 의원이 2020년 6월 대표로 발의한 언론중재법 개정안과 윤영찬 의원이 2020년 7월 대표로 발의한 정보통신망법 개정안을 함께 추진하였다. 언론중재법 개정안은 악의적인 보도로 인격권을 침해했을 때 최대 3배의 징벌배상을 도입하는 것을 주요 내용으로 삼고 있다. 정보통신망법 개정안은 이용자가 위반행위로 다른 이용자에게 손해를 입었을 때, 고의 여부에 따라 최대 3배의 배상책임을 규정하고 있다.

[표 3] 2020년 이후 이루어진 언론보도에 대한 징벌배상 발의 및 입법예고 활동

시기	활동명	주요 내용
2020년 6월 9일	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(정청래 의원 등 11인) 발의	악의적인 보도 때문에 인격권이 침해되었을 때 법원은 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 손해배상을 명할 수 있도록 함
7월 22일	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(윤영찬 의원 등 34인) 발의	이용자가 고의 또는 중대한 과실로 허위사실을 유포하거나 불법 정보를 유통하여 다른 이용자의 명예를 훼손하는 등의 손해를 입히면 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 손해배상을 명할 수 있도록 함
9월 28일	법무부 집단소송법 제정안 및 상법 개정안 입법예고	상인이 영업행위 과정에서 이윤 획득을 위해 고의·중과실로 악의적 위법행위를 한 경우, 손해의 5배 한도의 배상책임을 부여함
12월 10일	민법 일부개정법률안(이원욱 의원 등 10인)	허위사실 적시에 의한 명예훼손(민법 제764조)에 대해 손해의 5배 이내의 배상책임을 부여하는 조항을 신설하고자 함
2021년 2월 4일	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(최강욱 의원 등 12인) 발의	언론사가 비방의 목적으로 허위사실을 유포할 경우, 언론사가 얻은 이익(보도일로부터 삭제까지 경과한 일수 x언론사 1일 평균 매출액)을 초과하는 범위에서 징벌배상액을 산정하도록 함
6월 9일	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(박정 의원 등 10인) 발의	단순 오보가 아닌 고의적인 사실관계 왜곡, 정보통신망을 통한 허위조작정보 유포 등의 행위에 대해 손해액의 3배 이내의 배상책임을 부여하고, 고의 혹은 중과실이 없음을 입증할 책임을 언론사에 둠
6월 22일	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(윤영찬 의원 등 10인) 발의	언론 등이 허위의 사실을 드러내어 손해가 발생하면 손해액의 3배를 넘지 않는 범위에서 피해에 대한 손해배상을 언론사에 청구할 수 있도록 규정함

시기	활동명	주요 내용
6월 23일	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(김용민 의원 등 10인)	언론 등이 허위·조작 보도를 통해 고의·중과실로 피해를 주었을 때 손해액의 3~5배의 배상을 언론사에 청구, 손해액 산정이 어려운 경우 5천만~1억 원 이하의 범위에서 손해액을 정하도록 함. 또한, 정무직공무원, 대기업 주요주주, 임직원에 대해서는 해할 목적이 있는 경우에만 배상 적용
8월 25일	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	고의·중과실에 의한 언론의 허위·조작 보도 손해액의 5배 이하의 배상. 단, 정무직공무원과 후보자 등, 공익침해행위와 관련한 언론보도 등에는 적용하지 않음. 고의·중과실 추정 조항 신설

이 법안들을 포함한 언론 및 정보통신망 관련 법안이 사회적으로 주목받기 시작하면서 더불어민주당은 강력한 법안 추진 활동을 진행하게 된다. 2020년 10월에는 당내에 가짜뉴스에 대한 대응과 미디어·언론 정책을 설계하고자 미디어·언론 상생 태스크포스(TF)를 발족하였다(이준성, 2020.10.05.; 고동욱, 2020.10.05.). 2021년 2월에는 언론보도에 대한 징벌배상을 포함해 정정보도 확대, 온라인 기사 열람 차단 등의 규제를 포함한 이른바 '언론 6법'을 2월 임시국회에서 통과시키겠다는 방침을 정하고 입법을 강력히 추진하였으나(이준성, 2021.02.03.), 여야 간의 이견을 좁히지 못하여 상임위원회를 통과하지 못한 채로 무산되었다.

2020년 당시 더불어민주당이 특별법 개정안을 통해 추진했던 징벌배상 법안 두 가지는 최대 3배의 배상책임을 규정하고 있다는 공통점이 있다. 하도급법과 같이 우리나라에서 징벌배상을 포함하는 법률 대부분이 3~5배에서의 배상책임을 규정한다는 점을 고려할 때(법무부, 2020.09.23.), 이는 다른 분야 법률과의 연속성과 배상액 산정의 예측 가능성을 확보하고자 하는 조치로 풀이된다. 하지만 더욱 강력한 징벌배상 제도 도입을 원하는 측에서는 배상액수를 피해액의 3배로 고정하면 강한 처벌로 불법행위를 억제한다는 징벌배상의 목적이 퇴색된다고 비판하였다. 이에 열린민주당의 최강욱 의원은 해당 보도가 삭제되지 않고 유지된 시간 동안 언론사가 벌어들인 이익을 배상액 산정의 기준으로 삼는 새로운 형태의 언론중재법 개정안을 2021년 2월

[표 4] 2020년 이후 시민·언론단체의 주요 활동

일자	활동명	주요 내용
2020년 7월 2일	언론 3단체 언론중재법 개정안 의견서 제출 (한국기자협회, 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회)	언론자유 및 언론 활동 위축, 객관적인 기준이 없는 악의성 판단의 자의성, 비판 보도 봉쇄 우려 등 징벌배상에 대한 반대 의견을 문화체육관광부에 제출
7월 16일	미디어개혁시민네트워크 기자회견 (31개 언론·시민·사회단체)	언론개혁 촉구, 허위·조작정보 규제 및 징벌배상에 대해 단체 간 이견
7월 17일	대한변호사협회·한국기자협회 주최 토론회	언론보도 피해 구제가 어려운 현실을 지적하고 대안 모색
9월 28일	언론 3단체 공동성명 (한국기자협회, 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회)	법무부의 상법 개정안에 대해 언론의 자유와 국민의 알 권리를 침해하는 법안이라고 부정적으로 평가
10월 27일	한국신문협회와 한국신문방송편집인협회, 한국기자협회 공동 개최 토론회	노웅래 당시 더불어민주당 최고위원 토론자로 참석, 노 위원을 제외한 참석자들이 징벌배상에 대한 우려 표명
11월 9일	경제정의실천시민연합, 언론개혁시민연대, 한국소비자연맹 법무부에 의견서 제출	언론 및 출판에 관한 행위는 표현의 자유라는 특수성이 있으므로 상법의 적용 대상에서 제외하고 언론 관련 법률에서 규제하는 것이 타당함을 주장
12월 1일	인권운동더하기, 민주사회를위한변호사모임 <2020년 한국 인권보고서>	언론사들이 사실확인을 위한 취재 노력을 다하면 문제가 될 게 없으며, 기존 손해배상 판결에 따르면 언론사에 대한 인용액이 작았음을 주장
12월 22일	언론중재위 '언론보도에 대한 징벌적 손해배상 토론회' 개최	배상액 상향조정, 인과관계 입증, 언론보도 위축 가능성 등 주요 쟁점 논의
2021년 1월 6일	미디어개혁시민네트워크, 방송기자연합회, 방송독립시민행동, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국PD연합회 공동기자회견	정부의 언론개혁 정책공약 이행 촉구

일자	활동명	주요 내용
2월 26일	한국언론진흥재단, 한국언론법학회 주최 긴급토론회	악의성의 입증책임 문제 제기, 언론중재법 개정안으로 논의 영역의 단일화 요구, 명예훼손죄 형법에서 제외 등 요구
3월 2일	노웅래 의원, 전국언론노조 공동주최 토론회	정보통신망법을 통한 언론 규제의 부적절성, 악의성에 대한 입증책임 문제, 전략적 봉쇄 소송 발생 여부 등을 둘러싼 찬반 논의
3월 9일	언론 4단체 공동성명 (방송기자연합회, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국PD연합회)	징벌배상 도입에 있어 악의성의 입증책임 전환, 언론중재법 개정안으로의 논의 단일화, 형법상 명예훼손죄 폐지 요구
5월 7일	언론법학회 봄철 정기 학술대회 '언론법학자, 저널리즘의 길을 묻다'	실제의 악의, 언론 자율의 제한 등 징벌배상을 둘러싼 법리 토론
5월 25일	언론개혁 촉구 시민사회 비상시국선언 기자회견	실효성 없는 징벌배상제 추진보다 공영언론 지배구조 개선 등 다른 언론개혁 사안을 우선시할 것을 요구
6월 14일	방송기자연합회, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국PD연합회 언론중재법 개정안 공개 제안	정부·공공기관·정치인·공직자·대기업 관련 보도 등 공익적 보도를 징벌배상 대상에서 제외할 것, 형법상 명예훼손죄를 삭제할 것을 요구
8월 9일	관훈클럽·한국기자협회·한국신문방송편집인협회·한국신문협회·한국여기자협회·한국인터넷신문협회 결의문 채택 및 언론인 서명운동	언론중재법 개정안 처리 절차 중지, 주요 정치인의 입장 표명 및 전문가 의견 청취 요구
9월 29일	언론 5단체 공동성명 (방송기자연합회, 전국언론노동조합, 한국기자협회, 한국방송기술인연합회, 한국PD연합회)	언론·미디어제도개선 특별위원회 설치 환영, 정당 간 협의기구에 머물지 않고 다양한 주체를 아우르는 사회적 합의기구로 운영할 것을 제안
12월 24일	통합형 언론자율규제기구 설립방안 연구위원회 세미나	7개 언론단체가 구성한 6명의 언론전문가 참여 연구위원회, 공개 세미나를 통한 언론자율규제기구 초안 공개

에 대표 발의하였다. 다만 최강욱 안의 취지에 동감하는 측에서도 피해 산정 방식과 상한액 설정 등 세부적인 기준에 대해서는 이견이 있었다(조현호, 2021.07.01.).

이 시기에는 징벌배상의 일반적 도입안 논의도 이어졌다. 법무부는 2020년 9월 징벌배상을 상행위 전반에 적용하는 상법 개정안을 입법 예고하였으며, 12월 더불어민주당의 이원욱 의원은 허위사실 적시에 의한 명예훼손을 규정하고 있는 민법 제764조에 징벌배상 조항을 넣는 민법 개정안을 발의하였다.

법무부는 국내에 수용된 징벌배상 제도가 "분야별로 산발적으로 도입되어 있어 ① 도입 여부에 따른 분야별 형평성 · ② 법률별로 적용 대상 · 요건 및 효과에 차이가 존재"한다고 지적한다. 법무부는 "분야별 구별 없이 악의적 위법행위에 대한 억지력을 확보"하고, "통일적·안정적 운용 및 효과적 활성화 방안 마련"을 위해서는 상행위에 대한 일반법인 상법 도입이 효과적이라고 주장한다(법무부, 2020.09.23.). 법무부(2020.09.23.)의 설명 중 "가습기 살균제·디젤차 배출가스 조작·사모펀드 부실판매 및 거짓운용·가짜뉴스 및 안전기준 위반의 대규모 참사 사고 사례에서 보듯 이윤추구를 본질로 하는 영업활동 과정에서 반사회적 위법행위를 추구할 가능성이 존재"한다는 문구에서 볼 수 있듯이, 일반적 도입안에 해당하는 법안은 이른바 '가짜뉴스'를 보도하는 행위를 '영업활동'으로 규정하고 다른 상행위와 같은 방식으로 규제하고자 한다. 하지만 일반적 도입안의 경우 전보배상주의를 기반으로 하는 우리나라의 민법 체계와 충돌하는 것으로 받아들여진다(김현수 외, 2012; 이성대, 2018).

2021년 6월은 더불어민주당 의원들을 중심으로 언론보도에 대한 징벌배상 관련 법안이 세 가지 제출되는 등 다시 집중적인 입법 움직임이 일던 시기이다. 이 시기에 제출된 법안들에는 고의·중과실의 입증책임을 누가 갖는지에 대한 각계의 논의가 반영되었다. 박정 의원 안은 입증책임을 언론사에 두는 조항을 명시하였는데, 이는 피해자의 입증책임을 전제로 하는 징벌배상이 언론 피해 예방 및 구제에 적합하지 않다는 견해를 따른다(윤여진, 2020.10.14.).

반대로 김용민 의원 안은 공직자 및 대기업에 대한 배상 적용을 위해서는 해를 끼칠 목적이 입증되어야 한다는 입증책임의 전환 기준을 제시하였다. 이는 언론단체들이 공직자, 정치인, 기업인 등 정치·경제 권력의 봉쇄 소송 우려를 해소한 피해보상 제도에 대해 조건부 수용의 입장을 발표했기에(노지민, 2021.04.22.; 한국기자협회, 2021.05.21.; 김성후, 2021.06.14.) 이를 고려한 법안을 제출한 것으로 풀이된다.

이후 더불어민주당은 징벌배상 조항이 담긴 언론중재법 처리를 주도하였다. 2021년 8월 19일에는 소관 상임위인 문화체육관광위원회에서, 25일에는 법제사법위원회에서 징벌배상 조항이 담긴 법안을 포함하여 총 16개의 언론중재법 개정안을 병합한 대안이 더불어민주당 소속 의원들의 주도로 표결되었다. 법제사법위원회에서 야당인 국민의힘 소속 의원들은 항의의 뜻으로 표결 전에 퇴장하였다(권남영, 2021.08.25.). 더불어민주당은 곧바로 30일 본회의에서의 언론중재법 개정안 상정 및 표결을 추진하였으나, 여야 간의 합의를 이루지 못한 채 본회의가 무산되기에 이른다(김은중, 2021.08.30.). 두 당은 합의점을 찾고자 양당의 국회의원 4명과 양당에서 추천한 외부 위원 4명으로 이루어진 '언론중재법 8인 협의체'를 구성'하고 9월 8일부터 총 11회의 회의를 이어갔으나, 끝내 이견을 좁히지 못하였다(강푸른, 2021.09.08.; 조윤영, 2021.09.26.).

그 후 두 당은 국회에 언론·미디어제도개선 특별위원회를 구성하여 언론중재법 개정안을 포함한 언론개혁 의제에 대한 논의를 12월 31일까지 이어나갈 것에 합의하였다(심우삼, 2021.09.29.). 하지만 더불어민주당 의원 9명, 국민의힘 의원 8명, 열린민주당 의원 1명으로 구성된 해당 특별위원회도 별다른 성과 없이 서로의 견해차만 확인한 채 활동 기한을 5월까지로 연장하였다(정철운, 2021.12.31.).

정부와 여당을 중심으로 이루어진 입법 시도에 대한 주요 이해관계자의 반응 및 대응은 [표 4]와 같다. 이 시기 동안 한국신문협회, 한국기자협회와 같은 언론단체는 징벌배상 법안이 발의·입법 예고된 후 이를 비판하는 성명서, 기자회견, 공동성명 등을 진행하였다. 또한 다수의 토론회가 개최되면서 각 단체와 전문가가 자신의 견해를 피력하였지만, 토론회를 통해 타협점이 도출되지는 않았다. 대응 끝에 주요 언론단체는 6명의 학자가 참여하는 연구위원회를 구성하고 징벌배상 조항 등을 포함한 언론중재법 개정안에 대한

대안으로서 '통합형 언론자율규제기구' 설립방안 초안을 공개하였다(금준경, 2021.10.13.; 정철운, 2021.12.27.).

징벌배상 제도에 대한 언론 분야에서의 논의를 살펴본 결과, 입법 시도와 이에 대한 반발이 반복됐으며 해당 제도의 필요성을 역설하는 측과 부작용을 우려하는 측 사이의 견해가 좁혀지지 않은 채로 이어져 왔음을 파악할 수 있다. 이들 간의 갈등 구도는 기존의 언론 피해 구제 영역에서 허위정보 영역으로까지 확장되어 언론중재법 개정안과 정보통신법 개정안, 민법 혹은 상법 개정안을 둘러싸고 전개되는 양상을 보였다. '가짜뉴스'에 대한 규제, 언론 피해 구제 등을 위해 더불어민주당과 열린민주당, 법무부는 언론보도 징벌배상 조항을 핵심 내용으로 하는 법안 처리를 추진하였다. 이 시기에 발의·입법예고된 법안은 적용 대상과 범위, 배상액 산정 방식, 입증책임, 적용 예외 대상 등에 있어서 상이한 내용을 담고 있었지만, 모두 악의적인 허위보도를 규제하는 방안으로서 징벌배상을 통한 배상 증액을 채택하고 있었다. 하지만 국민의힘 등 야당과 언론단체 등은 징벌배상 제도가 표현의 자유 침해와 언론보도의 위축을 초래한다고 보았으며, 징벌배상 법안의 모호성과 자의성을 지적하며 강력하게 반대하였다. 특히 2021년 2월과 8월에 더불어민주당이 추진하였던 언론중재법 개정안 처리는 반대에 부딪혀 무산되었다. 이후 국회는 원내 합의체를 구성하여 결과물 없는 논의를 이어가고 있으며 언론단체는 언론자율규제기구 구상을 발표하는 등 징벌배상 정책 갈등은 완전히 봉합되지 않은 채로 소강상태에 접어들었다.

제2장에서 살핀 것과 같이 징벌배상을 둘러싼 사회적 논의는 법리적 논쟁의 범위를 넘어서서 현실 정치의 의제로서 정책 행위자 간의 협력 및 갈등을 빚어내고 있다. 정책 갈등은 언론보도에 대한 징벌배상 제도가 가져올 결과가 근본적으로 추상적이고 불확실하다는 점에서 기인한다. 정책 행위자들의 연합은 같은 사안이라도 중심 신념에 따라서 정책 사안의 가치, 결과 등을 다르게 해석한다(Sabatier, 1988). 정책 논쟁에 참여하는 정책 행위자는 불확실한 정책 사안을 설명하기 위한 각자의 신념 체계를 형성한다. 이들은 유사한 신념을 공유하는 다른 행위자들과 연합을 이루어 현실적 영향력을 극대화하고자 하게 된다. 제3장에서는 정책 행위자 간 상호작용에 집중하는 이론들을 살펴보고, 정책 행위자와 정책 신념을 동시에 살피는 담론네트워크 분석을 소개한다.

제3장 미디어 정책 논쟁의 구조

언론보도에 대한 징벌배상 제도 도입을 둘러싼 최근의 정책 논쟁은 법리적 쟁점만을 살펴보는 것만으로는 충분히 파악할 수 없다. 복수의 정책 행위자가 연합하거나 충돌하는 정책 논쟁의 역동적인 전체상을 포착하기 위해서 "정책 행위자 간의 시작도 끝도 없는 복잡한 상호작용 과정"(Lindblom & Woodhouse, 1993, p.11)을 중시하는 이론들을 살피고자 한다. 우선 정책 행위자 간의 상호작용의 중요성을 부각한 이론적 틀로서 체계이론과 정책네트워크를 살펴보고, 정책 행위자의 연합 형성에 있어서 신념의 역할을 중요시하는 정책옹호연합모형을 살펴볼 것이다. 마지막으로 담론네트워크 분석의 이론적 관점과 방법론적 강점을 살펴보도록 할 것이다.

1. 체계이론

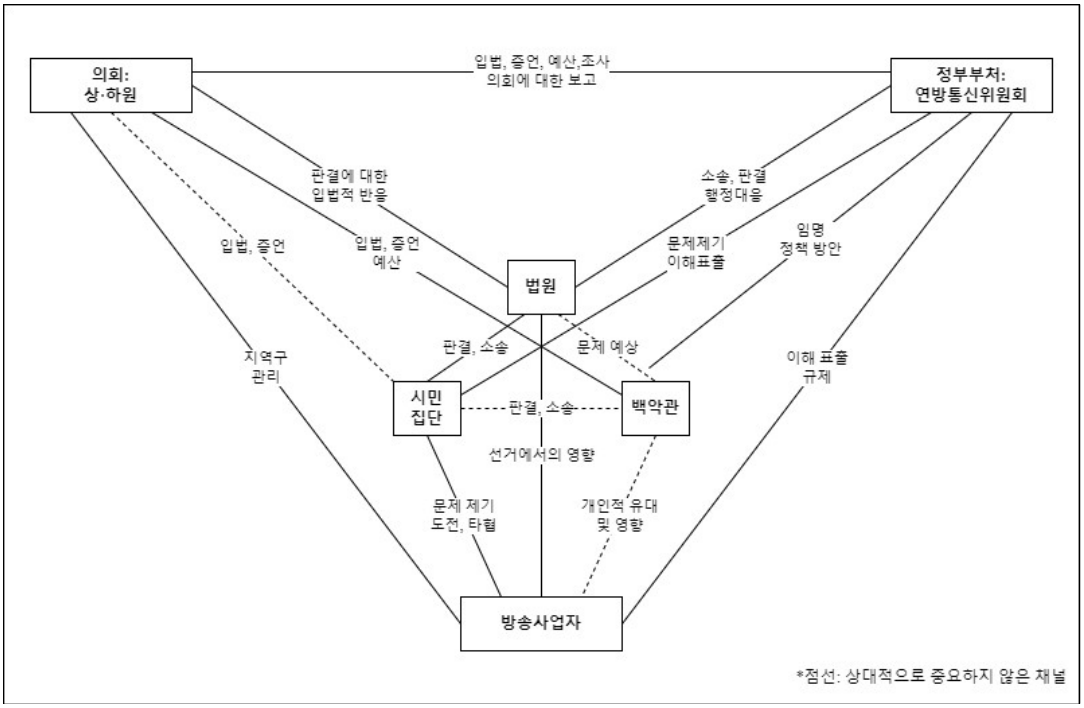
1970년대 미국 정책학계에서는 이른바 '하위정부 모형', '하위체계', '철의 삼각형'으로 불리는 정책 결정 모형에 대한 일련의 연구가 성행하였다. 해당 모형은 행정조직, 입법기관, 이익집단 세 개 집단 간의 지속적이고 일관적인 상호작용이 정책 결정에 결정적인 영향을 미친다고 보았다(Enroth, 2011). 하지만 '철의 삼각형'은 당시 부상하고 있던 시민단체의 정치적 행동과 영향력을 반영할 수 없었다. 크래스나우와 동료들(Krasnow, Longley & Terry, 1982)은 미국 방송정책 분야에서 전통적인 '철의 삼각형'에 해당한다고 볼 수 있는 입법부, 행정조직(FCC),[3] 기업의 큰 영향력을 인정하면서도, 시민단체와 사법부, 백악관 또한 주요 정책 행위자로 설정하는 방송정책 체계 모형을 제시한다([그림 2]). 이들은 미디어 정책에 관여하는 정책 행위자를 기존보다 넓게 설정하면서 동시에 이들 간의 상호작용을 살펴보았다는 점에서 주목할 가치가 있다.

---

3) 연방커뮤니케이션위원회(Federal Communication committee, FCC)는 엄밀히 말해서는 국회로부터 권한을 위임받은 독립위원회 형태의 조직이지만, 최상부 위원 외에는 중간 실무진으로 이루어진 관료 조직이기 때문에 사실상의 행정조직으로 볼 수 있다. 한국의 방송통신위원회 혹은 과학기술정보통신부는 행정부 산하의 관료 조직으로서, 마찬가지로 광범위한 커뮤니케이션 진흥 및 규제에 관여하는 기구다. (윤석민, 2005; 2011; 2020; 윤석민·이현우, 2008)

크래스나우와 동료들(1982)은 개별 정책 행위자의 행동과 판단 및 결정 방식을 분석한 상당한 연구가 축적되었다고 평가하면서도, 기존의 연구들은 정책 행위자 사이에서 이루어지는 상호작용과 정치적 과정을 포착하는 데에 실패했기 때문에 전체 정책 결정 과정의 윤곽을 드러내 주지는 못했다고 비판하였다. 이들은 다수의 행위자가 역동적으로 얽혀 있는 복잡한 현실 정치 세계의 질서를 찾아내어 축약하고, 정책 결정 과정에 대한 이해를 발전시키는 분석적인 모형이 필요함을 역설한다. 특히 이들은 상시적 격변을 겪는 미디어 분야에서조차도 전체적인 정책 결정 과정에 주목한다면 반복되는 패턴을 찾을 수 있다고 주장한다.

이들은 미디어 규제의 여섯 가지 주요 행위자인 FCC, 국회, 기업, 백악관, 법원, 시민단체를 설정하고 이들 간의 상호작용을 행위자 간 영향력의 경로로 모형화하였다. 해당 모형은 정책 행위자가 상호 의존적인 관계를 맺고 있음을 보여준다. 또한 크래스나우와 동료들은 하나의 정책 결정이 체계 내의 다른 정책 행위자에게 영향을 미쳐 또 다른 정책 결정을 연쇄적으로 가져온다고 설명한다. 예를 들어 하나의 입법 사안이 해당 법안에 따른 판결, 피규제자로서 기업들의 반발, 시민단체의 집단행동, 추가적인 입법 등을 연



[그림 2] 방송정책 체계 모형(Krasnow et al., 1982; 윤석민, 2005, p.154에서 재인용)

쇄적으로 가져올 수 있는 것이다. 역동적인 변화를 일으키는 미디어 분야의 특성상 개별 미디어 정책사례는 끊임없는 격변을 겪는다. 정책 결정 과정 전반을 조망할 때 비로소 규칙적이고도 안정적인 패턴을 관찰할 수 있으며, 이를 모형화해야 한다는 것이 크래스나우와 동료들의 주장이다.

크래스나우와 동료들은 체계 모형과 관련하여 기존 문헌과 사례 분석을 통해 정책 결정 과정에 대한 다음의 일곱 가지 일반화된 명제를 제시한다. "① 정책 결정 과정의 이해관계자들은 상호 갈등적 목표를 추구한다. ② 개별 이해관계자들은 정책 결정 과정을 지속적으로 주도할 수 있을 만큼의 충분한 자원을 소유하지 못한다. 개별 이해관계자들은 다양한 사회적 자원을 불균등하게 소유하기 때문에 정책 결정 과정에서 하나의 압도적인 집단이 등장하기 어렵다. ③ 이해관계자들은 통제력 및 영향력 측면에서 불균형한 힘을 보유하고 있으므로, 사안의 특성에 따라 상이한 갈등양상이 나타난다. ④ 이해관계자의 하위집단들은 상위집단의 정책적 선택에 자동적으로 동의하지는 않는다. ⑤ 정책 결정 과정은 대규모의 변화보다는 소규모의 점진적 정책 진전을 보인다. ⑥ 이 과정에서 법적·이념적 상징들이 중요한 역할을 한다. ⑦ 정책 결정은 대개 이해관계자들 간의 상호조정에 의해 이루어진다."(Krasnow et al., 1982; 윤석민, 2020, p.708에서 재인용)

방송정책 체계 모형은 주요 정책 행위자를 식별하는 것을 넘어서서 행위자 간의 상호작용을 파악해야만 정책 결정 과정의 전체상을 파악할 수 있다는 점을 환기하였다는 점에서 중요성을 지닌다. 하지만 해당 모형이 지닌 한계가 반복적으로 지적되어 온 바 있다(홍종윤, 2010; 이현우, 2012). 먼저 해당 모형은 학계, 언론 등 커뮤니케이션 정책 결정 과정에 직접 참여하며 실질적으로 영향력을 행사하는 행위자를 누락하고 있다. 다음으로 해당 모형이 정책 행위자를 여섯 가지 정해진 유형으로 단순하게 파악하고 있으므로 충분히 자세한 분석을 제공하지 못한다는 지적이 있다. 각자의 이해관계 및 정책 신념에 따라 행동을 달리하는 여러 미디어 기업을 하나의 커다란 '기업 집단'으로, 수많은 언론단체·시민단체를 단일한 '시민단체'의 범주로 묶어서만 분석하고 있다는 것이다. 마지막으로 해당 모형은 행위자 간의 다양한 상호작용을 오직 단일 경로로 모형화하고 있으므로 정책 대결의 구체적인 전개 혹은 변화를 기술하고 설명하기 위해 적용하기에는 한계가 있다. 행위자 간의 상호작용을 더 정확히 파악하기 위해서는 다른 이론적 자원에 의한 보충이 필수적이다.

2. 정책네트워크

크래스나우와 동료들이 체계이론을 정교화시킨 배경으로 정책참여자가 맺는 관계의 폐쇄성과 개방성에 대한 논의가 지속되고 있던 당시 학계의 상황을 짚을 수 있을 것이다. 한 측에서는 '철의 삼각형', '하위정부', '정책공동체' 등의 개념을 중심으로 폐쇄적인 형태의 행위자 집단이 대부분의 정책 결정을 내린다는 논의를 발전시키고 있었지만, 헤클로(1978)는 '이슈네트워크' 개념을 통해 더욱 개방적인 형태의 정책 결정 모형을 지지하였다. 그에 따르면 이슈네트워크는 더 넓은 범위의, "정책의 특정 측면 혹은 문제와 어느 정도 관계가 있는 지식을 공유하는 집단(Heclo, 1978; Enroth, 2011, p.21에서 재인용)"이다. 이슈네트워크 개념은 입법기관이나 행정조직뿐만 아니라 학계, 시민단체 등의 다양한 비공식적 행위자를 포함하는 대안적인 정책 결정 모형에 이론적 자원을 제공하였다.

정책공동체와 이슈네트워크라는 이론적 관점의 대립은 정책 결정에 있어서 참여자의 범위와 참여자 간 상호작용의 양상을 다루는 정책네트워크 이론 논의로 이어졌다. 정책네트워크는 "정책 문제를 둘러싸고 개별 정책 행위자가 형성하는 사회적 관계의 안정적인 패턴(Kickert, Klijin, & Koppenjan, 1997; Knoke & Kostiuchenko, 2017, p.92에서 재인용)"이다. 정책네트워크는 정책 행위자 간의 연결, 그리고 정책 행위자와 정책과 무관하거나 영향력을 발휘하지 못하는 이들 간의 경계를 통해 드러난다(Knoke & Kostiuchenko, 2017). 정책 분야에 따라 관련된 정책 행위자도 달라지며, 이들 간의 상호작용도 달라지기 때문에 정책네트워크의 모습 또한 정책 분야에 따라 달라진다. 논의가 지속됨에 따라 점차 정책네트워크는 폐쇄적인 정책공동체와 개방적인 이슈네트워크의 사이에 있는 개념으로 받아들여졌다. 이에 따라 개별 정책네트워크를 상대적인 응집성, 포용성, 지속성 등의 범주에 따라 평가하고 분류하려는 연구가 이어졌다(고길곤, 2007; Enroth, 2011).

정책네트워크 이론은 정책 행위자 간의 상호작용이 일어나기 위한 조건으로 상호 의존성을 전제한다(Enroth, 2011). 앞 절의 체계이론에서도 짚고 있듯이, 어떠한 행위자는 다른 행위자보다 정책 결정 과정에 있어서 더 큰 권력과 자원, 권한을 가지고 있다. 하지만 하나의 행위자가 단독으로 정책 결정 과정 전체를 주도하기는 어렵다. 권력과 자원, 권한이 행위자 간에 분산

[표 5] 정책공동체와 이슈네트워크의 비교

분석 차원		정책공동체	이슈네트워크
멤버십	참여자 수	매우 제한적이며, 일부 집단은 의식적으로 배제됨	다수
	이해관계	경제적, 전문적 이해가 지배적	다양한 이해관계를 포함
통합성	상호작용	정책 이슈 관련 모든 집단이 빈번하고 높은 수준의 상호작용 수행	유동적인 접촉 빈도와 강도
	연속성	멤버십, 가치, 결과의 장기간 지속	매우 유동적임
	합의	모든 행위자가 기본가치 공유, 결과의 정당성을 인정	일정한 합의가 있으나 갈등 역시 존재함
자원배분	네트워크 내	모든 참여자 자원 보유, 교환관계가 기본임	일부 참여자 자원 보유, 제한적 합의 관계가 기본임
	참여조직 간	지도자가 구성원에게 자원을 배분, 위계적임	자원의 배분이 다양하고 가변적
권력		구성원 간 권력균형	불균등한 권력 분포

• Marsh & Rhodes (1992); 이현우 (2012), pp.34-35에서 재인용

되어 있기 때문이다. 이러한 정책 결정 과정의 특징을 크게 비대칭성(asymmetricity)과 탈중앙성(decentralization)으로 요약할 수 있다. 비대칭적이면서도 탈중앙적인 정책 분야의 행위자들이 목표를 실현하기 위해서는 상호 의존적인 상황을 인지하고 다른 행위자와 협력해야 하는 것이다.

다양한 연구에도 불구하고 정책네트워크는 어떤 존재이며, 어떻게 관찰할 수 있는지에 대해서는 여전히 논쟁이 이어지고 있다. 노크와 코스티우첸코(2017)는 정책네트워크를 바라보는 이론적 쟁점을 '실제 사회 구조 대(對) 은유적 표현', '비공식적 관계 대 공식적 거버넌스 메커니즘', '질적 관찰 대 양적 방법' 세 가지로 정리한 바 있다. 노크와 코스티우첸코는 그 중에서도 은유적으로 접근한 기존 정책네트워크 연구들이 정책 행위자 간 관계의 구

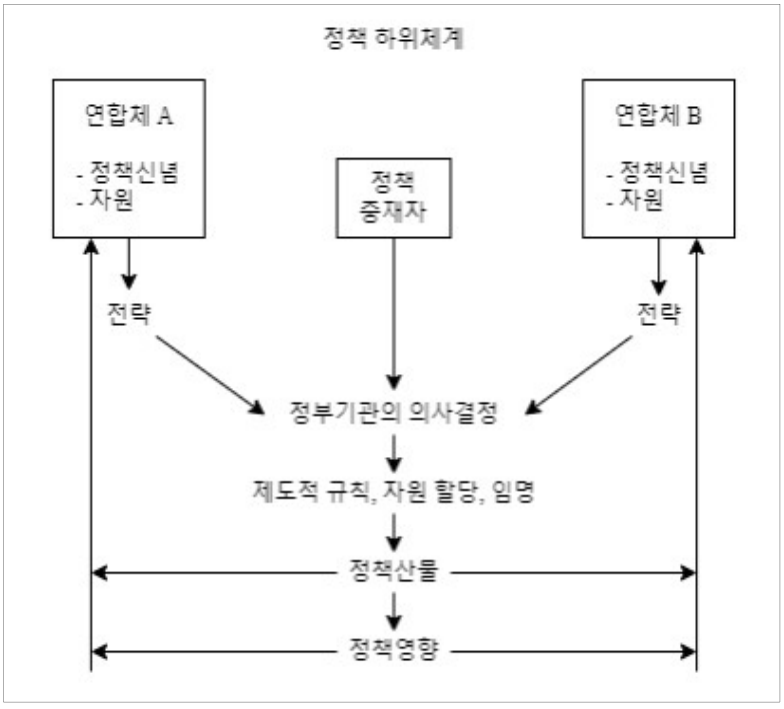
조적 패턴을 포착해 내는 데에 실패해 왔기에 더욱 엄격하고 경험적인 연구 프로젝트의 필요성이 드러났다고 본다. 연구자들은 행위자 간 협력 행동의 시간에 따른 변화를 살피거나(이현우, 2012) 정책네트워크의 구조를 국가별로 비교하는(Kammerer et al., 2021) 등 네트워크 분석 방법론을 활용하여 더 견고한 경험적 연구 경향을 형성해 왔다.

하지만 행위자 간 협력 행동을 경험적으로 포착해 내는 것만으로 정책 결정 과정을 충분히 파악했다고 볼 수는 없다. 더욱 성공적인 협력관계의 형성과 유지를 위해서는 목표에 대한 합의, 공통의 이해, 공유된 신념이 필수적이다(Enroth, 2011). 다시 말해, 정책 행위자 간의 협력 행위를 추동하는 원인으로 정책 신념이 큰 역할을 한다는 것이다. 다음 절에서는 정책 행위자들이 연합을 형성할 때 정책 신념이 맡는 역할을 설명하는 이론으로서 정책옹호연합모형을 살펴보도록 하겠다.

3. 정책옹호연합모형

정책 결정 과정에서 참여자들은 제각기 행동하지 않는다. 정책의 추진을 위해 상호 의존적인 행위자들이 공동의 행동을 하는 연합을 형성해야 한다는 견해는 정책네트워크 문헌 전반을 관통하고 있다. 사바티어(1988)는 여기서 더 나아가서 행위자들이 공유하는 신념이 연합 형성의 원동력이 된다고 보았다. 그가 주장한 정책옹호연합모형에서는 행위자들이 정책 논쟁을 통해 '규범과 인과율'에 해당하는 정책 신념을 표출하며, 유사한 신념을 가진 행위자들과 옹호연합을 이룬다(고길곤, 2007, p.141). 이 절에서는 사바티어가 제시한 정책옹호연합모형을 자세히 살펴보도록 한다.

사바티어(1988)는 비교적 장기간의 정책 변동을 살피기 위해 '정책 하위체계(policy subsystem)', 즉 정책 분야에 이해관계가 있는 다수의 정책 행위자들이 상호작용을 통해 구성하는 체계를 보아야 한다고 주장한다([그림 3]). 정책 하위체계 속에서 행위자들은 공통의 정책 신념을 중심으로 연합체



[그림 3] 정책옹호연합모형의 구조(Sabatier & Weible, 2007; 홍종윤, 2010, p.206에서 재인용)

를 형성한다. 연합체는 자원을 활용하여 정책에 영향을 미치기 위한 전략을 수행한다. 사바티어의 정책옹호연합모형은 정책 결정 과정에서의 정책 행위자 간 상호작용을 이론화한다는 점에서 정책네트워크 이론과 공통점이 있다. 하지만 해당 모형과 정책네트워크 이론의 가장 큰 차이점은 바로 정책 신념에 대한 강조이다. 그는 정책이 가치의 우선순위, 인과관계에 대한 가정, 현실화 방안 등으로 이루어진 신념 체계라고 주장했다. 각기 다른 신념 체계의 충돌은 환경 정책과 같이 객관적이고 과학적이라고 일컬어지는 정책 분야에서조차 규범적 믿음과 가치를 둘러싼 논쟁이 일어나게 만든다고 설명한다. 게다가 정책에는 대부분 불확실성이 존재한다(Henry, 2017). 그 누구도 문제의 원인과 정책 대안이 가져올 결과를 정확하게 파악할 수 없으므로 정책 분야에서 믿음과 가치를 둘러싼 논쟁 상태는 더욱 심해진다.

정책의 불확실성은 복수의 신념 체계 및 옹호연합의 경합을 가능하게 만든다. 정책 행위자는 '접착제'인 공통 신념을 중심으로 장기간에 걸쳐 협력 행동을 같이하는 옹호연합을 형성한다. 일반적으로 한 정책 영역에서 복수의 신념 체계가 존재할 수 있기 때문에 옹호연합 또한 복수로 나타난다는 것이 사바티어(1988)의 설명이다. 그는 과학 신념을 핵심 원리(견고한 핵)와 주변적 요소(보호대)로 구분한 라카토스의 논의에 영향을 받아, 둘 이상의 옹호연합 각각에서의 신념 체계를 형성하는 다양한 신념을 변화의 가능성(mutability)에 따라서 세 가지의 범주로 구분한다.

먼저 규범적 핵심(deep core, normative core) 신념은 세계관을 구성하는 가장 근본적인 신념으로, 규범적·존재론적 공리 등을 뜻한다. 자유, 안전, 권력, 지식 등의 다양한 궁극적 가치의 우선순위에 대한 인식 등이 여기에 해당한다. 다음으로 정책 핵심(near core, policy core) 신념은 규범적 공리를 달성하기 위해 택하는 근본적인 정책 입장과 기본적인 전략 등을 의미한다. 정부나 시장의 역할에 대한 견해 등이 여기에 해당한다. 마지막으로 이차적(secondary aspects) 신념은 정책 핵심 신념을 현실화하기 위해서 이루어지는 다양한 도구적인 결정과 정보 등을 뜻한다. 사바티어는 보다 부차적인 신념인 이차적 신념에 대해서는 행위자 간의 합의의 정도도 덜하며 정책 결정 과정의 전개에 따라 변화할 가능성이 크지만, 정책 핵심 신념과 규범적 핵심 신념은 정책 분야 외부에서의 거대한 사회 변화를 경험하지 않는 한 잘 변화하지 않으며 연합 내 합의의 정도 또한 매우 높으리라 추측한다.

옹호연합의 형성에 따른 네트워크 분리(network segregation)는 연합 간의 정책 학습을 방해한다(Henry, 2017). 정책 신념에 있어서 유사성을 띠는 정책 행위자들이 옹호연합을 형성하고 연합 내에서의 지속적인 상호작용과 정책 학습(policy learning)을 진행하는 반면에, 이질적인 정책 신념을 지니는 옹호연합 간의 정책 학습은 잘 일어나지 않는다. 연합 간의 힘의 균형을 한쪽으로 크게 기울일 만큼의 큰 사회적 변화가 일어나지 않는 한, 정책 학습은 동질적인 행위자 간에 편파적으로 이루어질 뿐이다. 옹호연합에 속한 행위자들이 각자의 신념을 고수해 가며 논쟁에 임하기 때문에 정책 논쟁은 이상적인 숙의와는 거리가 멀다.

사바티어(1988)는 네트워크 분리라는 문제 상황이 완화될 수 있는 조건을 제시한다. 그에 따르면 연합 사이의 정책 학습이 일어나기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 먼저, 각각의 옹호연합이 상대방의 신념 체계에서 나온 인과적 주장을 파악하고 비판할 수 있는 충분한 정책 지식을 갖추고 있어야 한다. 다음으로, 전문적 논의의 장을 형성할 수 있는 비정파적 정책 중재자가 필요하다.

[표 6] 정책 신념의 구조와 범주(Sabatier, 1988, p.145)

	규범적 핵심 신념	**정책 핵심 신념**	**이차적 신념**
특성	근본적인 규범적, 존재론적 공리	규범적 공리의 실현을 위한 기초적인 전략, 근본적인 정책 입장	정책 핵심 신념을 실현하기 위한 수단적 결정 사항, 정책 정보
범위	개인이 지닌 세계관의 일부, 모든 정책 영역에 적용됨	대상이 되는 정책 영역에 적용됨	대상이 되는 정책/ 하위체계 영역에 국한됨
변화 가능성	매우 어려움	어려움	비교적 쉬움
예시	인간의 본성에 대한 견해, 자유 등과 같은 궁극적 가치의 우선순위, 분배 정의에 대한 기초적인 입장 등	적절한 시장이나 정부 활동의 범위, 정부 기관의 권력 배분 방식, 바람직한 정책 수단의 선택(강제, 유도, 설득), 바람직한 참여자의 범위 등	행정 규칙, 예산 편성, 법령 해석 등과 관련된 구체적인 결정 사항, 정책 프로그램의 성과, 특정 정책 문제의 심각성에 대한 인식 등

정책옹호연합모형을 활용한 우리나라의 정책 연구의 동향을 분석한 전진석(2014)은 연구의 대부분이 문헌분석을 통한 질적 연구이며 정량적인 접근을 향한 노력은 부족한 상태라고 진단한다. 언론학 영역에서도 정책옹호연합모형을 적용한 연구는 주로 문헌분석을 통해 방송 및 통신 정책 갈등의 전개를 살폈다(홍종윤, 2010; 김재영·이승선, 2012; 정영주·홍종윤·오형일, 2018). 정책옹호연합모형을 활용한 통상적인 질적 연구는 개별 정책 사안에 있어서 정책 갈등의 경과를 보다 구체적으로 서술할 수 있다는 장점이 있으나, 재현 가능성과 사안별 비교가능성 측면에서 약점을 지닐 수밖에 없으며 옹호연합의 신념 체계에 관한 기술 또한 연구자의 주관성에 크게 의존할 수밖에 없다.

문헌분석에서 벗어나 복수의 옹호연합을 더 객관적이고 정량적인 방식으로 식별해 내기 위해서는 네트워크 분석 방법을 접목할 필요가 있다. 정책옹호연합모형에 대해, “사회연결망 방법론을 활용하여 이론의 효용성을 검증해 볼 수 있는 새로운 기회가 열렸다고 할 수 있을 것이다.” (이인원, 2012, p.36) 하지만 네트워크 분석을 통한 기존의 접근은 주로 행위자 간의 직접적인 협력 활동을 분석 대상으로 삼는다는 점에서 정책 신념의 역할을 중요시하는 정책옹호연합모형의 원래의 문제의식과는 다소 유리된 경우가 많다. 비록 정책옹호연합모형이 정책 협력 활동을 살피는 연구에 적용되기도 하지만, 그보다도 더욱 중요한 이론적 관심은 정책 신념과 정책 학습에 있기 때문이다(Leifeld, 2017).

우리나라에서도 비교적 소수의 연구가 옹호연합을 포착하기 위하여 네트워크 분석을 활용하지만, 이들도 대부분 공통의 신념에 의한 연합의 형성을 보여주기보다는 협력 행동 혹은 기사에서의 공동출현 관계를 분석하는 등의 차이가 있다. 정책옹호연합모형의 문제의식은 정책 행위자와 정책 신념 간 연결을 살펴보는 네트워크 분석으로 이어진다. 다음 절에서는 이에 해당하는 담론네트워크 분석을 소개하면서 기존의 네트워크 분석과 비교할 것이다.

4. 담론네트워크 분석

정책 행위자, 정책네트워크, 옹호연합, 정책 신념과 같은 개념은 관계적인 변인에 주목하는 정책 연구에 반복적으로 등장하면서 풍부한 이론적, 방법론적 발전을 이끌었다(Leifeld, 2020). 특히 큰 규모의 디지털 문서 아카이브와 네트워크 분석 기법의 발달은 연구자들이 장기간에 걸친 정책 행위자 간의 상호작용을 더 빠르고 정교하게 분석할 수 있도록 만들었다. 하지만 네트워크 분석 기법을 통한 정책 결정 과정 연구는 분석 대상으로 시위나 공동성명과 같이 가시적이고 직접적인 협력 행동을 선호해 왔기 때문에, 공유된 정책 신념이라는 또 다른 중요한 요소를 누락해 왔다.

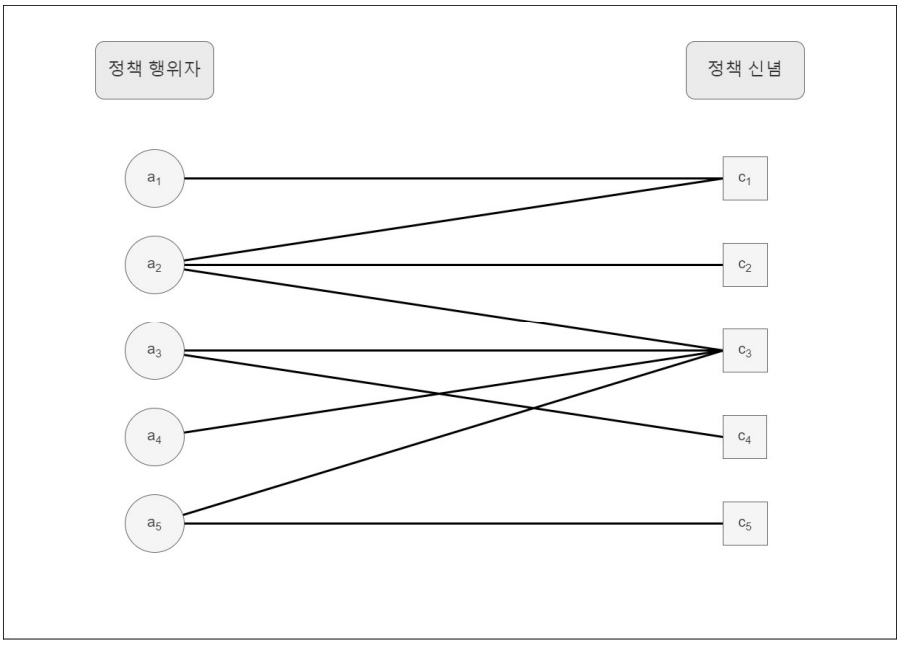
라이펠트(2017)는 정책 논쟁(policy debate) 및 정치 담론(political discourse)에서 드러나는 정책 행위자와 정책 신념 간의 관계성에 주목하였다. 정책 행위자는 공적 발화를 통해 정책 논쟁에 참여하고 자신들의 정책 신념을 표출함으로써 잠재적인 지지자들에게 정책 신념의 채택과 결집을 호소한다. 그에 따르면 정책 논쟁은 근본적으로 네트워크 현상이다. 정책 행위자들이 상호 간에 영향을 주고받으며 정책 학습을 목표로 삼기 때문이다. 라이펠트(2014)는 정책 논쟁이 다음과 같은 특징을 가진 네트워크 현상이라고 설명한다.

① 역동성(dynamic): 정책 행위자들은 반복적이고 연속적으로 정책 논쟁에 참여한다.
② 관계성(relational): 정책 행위자들의 발언은 무작위적이지 않으며, 자주 이전에 이루어진 발언을 참조하는 등 발언 간의 상호작용이 일어난다.
③ 불확실성(uncertainty): 정책 대안이 어떠한 결과를 가져올지의 인과적 관계는 대부분 불투명하며, 최적의 정책이 무엇인지에 대한 근본적인 불확실성이 존재한다. 그렇기에 정책 행위자는 자신의 정책 신념이 담긴 주장을 통해 상대방을 설득하고자 시도한다.
④ 경로의존성(path-dependent): 정책 행위자들은 기존에 등장했던 익숙한 논거를 반복적으로 활용한다. 만일 발언이 완전히 새로운 논거로만 이루어져 있다면, 다른 행위자들의 이해를 구하고 설득하려는 목표를 달성하기 어려울 것이다.

⑤ 분열(fragmented), 극화(polarized): 한 정책 분야에는 복수의 연합이 존재하며, 연합 내에서는 정책 신념의 동질성을 보이지만 연합 간에는 신념의 이질성을 보인다.
⑥ 연합 내, 연합 간 정책 학습(learning within and across coalition): 연합 내에서의 정책 학습은 행위자 간의 동질성 덕분에 원활하게 이루어진다. 연합 간의 정책 학습은 그만큼 잘 이루어지지는 않지만, 정책에 영향을 미치기 위해서는 정책 중재자를 설득할 필요가 있으므로 상대 연합에 대한 반대 논거를 형성하기 위해서라도 일부 이루어진다. 복수의 연합은 분열하고 극화하기 마련이지만, 그렇다고 상대방의 논거가 무엇인지 전혀 모르는 완전한 불통 상황 또한 현실적이지는 않다.
⑦ 비평형성(out-of-equilibrium): 정책 논쟁에 있어서 참여자들의 정책 신념과 목표를 전부 만족하는 이상적인 의미의 평형 혹은 수렴은 거의 일어나지 않는다. 많은 경우 장기간에 걸친 연합 간 충돌은 피할 수 없다.

라이펠트는 정책 논쟁을 네트워크 현상으로 보는 이론적 관점을 제시하는 것을 넘어서서, 정책 논쟁 과정에서 나타난 공적 담론을 네트워크 데이터로 코딩하는 방법론을 제시하였다. 그는 경험적 연구를 통해 유럽의 정책사례(예를 들어, 소프트웨어 특허 정책에 적용한 Leifeld & Haunss, 2012)에 담론네트워크 분석을 적용하였다. 그의 담론네트워크 분석 방법은 다음과 같은 과정으로 이루어진다.

① 정책 논쟁 과정에서 나타난 정책 행위자의 공적인 발언을 반복적으로 읽으면서 정책 신념 범주 체계를 귀납적으로 형성한다.
② 형성한 정책 신념 범주 체계를 활용하여 내용분석을 수행한다.
③ 각각의 정책 행위자와 정책 신념을 노드(node)로, 정책 행위자와 신념의 연결을 링크(link)로 설정하여 2-모드 네트워크(two-mode network; 서로 다른 두 종류의 노드 간에만 링크를 맺는 특수한 형태의 네트워크) 데이터를 형성한다([그림 4]).
④ 데이터에 네트워크 분석 기법을 적용한다.



[그림 4] 정책 행위자와 신념 간 연결의 시각화

국내의 정책 연구 중에서는 권태형·장현주·전영준(2016), 전영준·장현주·권태형(2016)에서와 같은 소수의 연구에서만 담론네트워크 분석을 활용하여 정책 논쟁을 분석하였다. 담론네트워크 분석 방법은 기존의 정책 연구에서 활용되던 여타의 네트워크 분석 방법과 노드 및 링크를 정의하는 데에 있어서 차이를 보인다. 지금까지의 정책 연구가 노드와 링크를 어떻게 정의하여 네트워크 분석을 수행했는지 살펴보고, 각 방법을 활용하여 정책 논쟁을 분석할 때 어떤 장단점이 있는지를 정리해보면 다음과 같다.

① 기사 단위에서의 공출현 관계 네트워크 분석: 언론보도 기사의 한 문장 단위에서 주요 기관·인물 명사의 공출현 관계를 분석한 연구가 있다(김옥일, 2008). 이 경우 노드는 주요 기관·인물(정책 행위자), 링크는 문장 및 기사 본문 단위에서의 공출현 횟수가 된다. 이 방법은 투입 시간 대비 효율적인 분석을 진행할 수 있다는 점에서 장점이 있지만, 한 문장 단위에서의 공출현과 정책 행위자 간의 상호작용이 같다는 선뜻 받아들이기 어려운 가정을 전제하고 있다. 더 나아가 다양한 종류의 상호작용을 단일한 공출현 관계로 환원하여 측정한다는 점에서 한계가 있다.

② 행위자 사이에서 일어난 협력 행위의 네트워크 분석: 언론보도에 드러난 단체결성, 집회, 시위, 토론회, 회의, 지지 성명, 공동기자회견(이현우, 2012)이나 보도자료에 명시된 공동 정책 주관, 후원, 협약체결(이재무, 2015) 등 직접적이고 가시적인 협력 활동으로 정책 행위자를 연결하는 방식이 있다. 이 경우 노드는 주요 기관·인물(정책 행위자), 링크는 협력 행동에의 공동 참석 여부 혹은 횟수가 된다. 하나의 정책 영역에서 일어나는 협력 활동의 구조를 드러내기에는 탁월한 방법이지만, 행위자들이 공동으로 주관하지 않는 주요 정책 사건을 누락할 수밖에 없다는 한계가 있다. 예를 들어 유력한 정치인이 소셜 미디어 공간을 통해 자신의 견해를 밝히는 등 정책 논쟁에 있어서 큰 영향력을 발휘하는 정책 사건이 단지 공동의 협력 활동이 아니라는 이유만으로 분석 대상에서 누락될 수 있다는 한계가 있다.

③ 주요 정책 행위자에 대한 설문을 통한 네트워크 분석: 이 방식의 연구는 상호작용의 상대를 설문 대상자인 정책 행위자에게 직접 묻고 지목하게 하는 방식(name generator)을 활용한다(이종길 외, 2014; 박현희·홍성걸, 2016). 이 경우 노드는 주요 기관·인물(정책 행위자), 링크는 설문 대상자의 지목이다. 공표되지 않은 비공식적 상호작용을 포착하는 데에는 좋은 방식이나, 회상과 자기 보고에 의존하는 설문의 한계로 인해 장기간의 변동을 살피기에는 어려움이 있다.

④ 텍스트 네트워크 분석: 이 경우 위에 소개한 세 가지 종류의 네트워크 연구와는 달리, 노드는 텍스트에 사용된 단어(개념)가 되며 링크는 단어들의 공출현이나 인접 관계 등이 된다(김혜진, 2020; 노시훈, 2020). 빅데이터 분석의 발전으로 인해 소셜 미디어 등 온라인 공간에서 산출되는 대용량의 정보 처리가 가능해짐에 따라 최근 들어 대두되고 있는 방법이며, 하나의 넓은 정책 분야에서 논의되는 주요 세부 주제를 도출해 내는 데에 적합한 방식이다. 하지만 일반적으로 이러한 종류의 정책 연구는 정책 행위자라는 주요 요소를 누락하고 있기 때문에 정책 논쟁에 있어 '무엇이 논의되는가'에 대한 답을 줄 뿐, '누가 무엇을 논의하는가'를 보여주지는 못한다.

위에서의 논의를 종합해보면 기존에 활용된 네트워크 분석 방법은 각자의 강점이 있지만, 정책 논쟁의 지형을 분석할 때 활용하기에는 부족한 지점이 있다. 먼저 이들은 모두 행위자 간의 연결이나 단어 간의 연결을 살피고 있을 뿐, 정책 행위자와 정책 신념 간의 연결을 살피고 있지 않다는 점에서

정책 논쟁을 살필 때는 부적합한 방법이다. 스틴스랜드(Steensland, 2008; Leifeld, 2017)는 정책 담론과 프레이밍 과정을 다뤄 온 기존의 연구를 비판하면서 대부분의 연구가 프레임과 행위자를 연결하고 있지 않기 때문에 정책 논쟁 과정에서 이루어지는 프레이밍 과정을 기묘하게 분리된 방식으로 이해할 수밖에 없었다고 지적한다. 마찬가지로 기존 방식의 네트워크 분석을 통해서는 정책 논쟁의 두 축인 정책 행위자와 정책 신념을 연결 지을 수 없으며, 이 둘을 분리한 상태로는 논쟁의 지형을 불충분하게 파악할 수밖에 없다. 반면 담론네트워크 분석은 행위자와 신념이라는 두 요소를 직접 연결하고 있으므로 보다 총체적인 형태로 정책 논쟁의 지형을 파악할 수 있다는 강점이 있다.

[표 7]은 제3장에서 살펴본 정책 결정 과정 및 정책 논쟁을 설명하는 이론적 틀의 특성을 정리한 것이다. 체계이론은 미디어 정책 결정 과정의 패턴을 규명하고자 한 시도로서, 정책 행위자를 6개의 범주로 파악하고 이들 간 상호작용을 설명하기 위해 영향력의 경로를 모형화하였다. 크래스나우와 동료들(1982)은 체계이론을 형성하기 위해 미국의 방송정책사례를 연구하였다. 정책네트워크 이론은 분야별 정책네트워크를 분류하기 위해 개별 행위자 간 협력 활동에 집중하는 이론이다. 정책네트워크를 분석하는 방법으로는 사례 연구 등 이른바 '은유적 접근'이 많았으나, 점차 네트워크 분석 방법의 발전에 힘입어 계량적인 분석이 증가하였다. 정책옹호연합모형은 행위

[표 7] 정책 결정 과정 및 정책 논쟁 이론 비교

	체계이론	**정책네트워크**	**정책옹호연합모형**	**담론네트워크 분석**
목표	미디어 정책 결정 과정의 패턴 규명	분야별 정책네트워크 분류	옹호연합의 식별	정책 논쟁의 지형 파악
상호작용	영향력의 경로	상호 간 협력 활동	정책 신념 공유	정책 신념 공유
분석 수준	6개의 행위자 범주	개별 행위자	옹호연합 공유된 신념	개별 행위자 개별 신념
주요 연구방법	사례 연구	사례 연구 네트워크 분석	사례 연구	네트워크 분석

자 간 옹호연합 형성의 기반이 되는 '접착제'로서의 정책 신념의 기능에 주목하는 이론이다. 각각의 옹호연합은 공유된 신념을 바탕으로 정책 과정에 영향을 미치기 위해 전략적으로 논쟁에 임한다.

담론네트워크 분석은 기존의 이론적 틀과 비교해 보았을 때 다음과 같은 강점을 지닌다. 먼저 담론네트워크 분석은 개별 행위자와 개별 신념 간을 연결하여 정책 논쟁을 더 정교하게 분석할 수 있도록 한다. 6개 행위자 범주 간 영향력의 경로를 살피는 체계이론이나, 행위자 간 협력 활동에 집중하는 정책네트워크 이론은 정책 논쟁 구조를 분석하는 데에 한계가 있다. 정책 논쟁의 다른 주요 요소인 정책 신념을 누락하고 있기 때문이다. 담론네트워크 분석을 적용했을 때만이 정책 행위자와 정책 신념을 직접 연결 지어 정책 논쟁 지형을 정교하게 파악할 수 있다.

다음으로 담론네트워크 분석은 네트워크 분석 기법을 활용하여 정책옹호연합모형의 이론적 유용성을 정량적으로 검증할 수 있도록 한다. 사례 분석과 문헌 연구를 통해 옹호연합의 형태와 공유된 신념을 파악하는 기존 정책옹호연합모형 연구와는 달리 담론네트워크 분석을 적용했을 때만이 연합 간의 차이, 주요 행위자와 신념 등을 양적으로 보여줄 수 있다.

제4장 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

담론네트워크 분석은 언론보도 등의 공표된 문서를 분석 대상으로 하므로, 자기 보고와 회상에 의존해야 하는 설문 및 면접 방법들과는 달리 옹호연합 및 신념 체계의 시기별 변화를 더욱 객관적인 형태로 파악할 수 있다는 장점이 있다. 제2장에서 살펴본 것처럼 다양한 정책 행위자들이 장기간에 걸친 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에 참여해 왔다. 특히 2020년 이후로 법안 발의가 집중적으로 이루어지면서 동시다발적인 정책 사건을 일으킨 바 있다. 정책 행위자들이 정책 결정 과정에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서 어떠한 옹호연합을 형성하는지를 살펴보는 것은 해당 정책 분야에서의 소통 구조를 파악하기 위한 가장 기초적인 작업이다. 이에 다음과 같이 연구문제 1을 설정한다.

연구문제 1 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에서 정책 행위자들은 시기별로 어떠한 옹호연합을 형성하고 있는가?

정책네트워크 이론은 권력, 자원 및 권한의 차이 때문에 정책 행위자 간의 비대칭성이 생긴다고 설명한다. 이는 정책 행위자가 정책 논쟁을 주도하는 정도에 따라 중심적인 행위자와 주변적인 행위자로 구분될 수 있다는 의미이다. 마찬가지로 정책옹호연합모형은 정책 신념이 변화하기 어렵고 견고한 핵심적인 신념과 그렇지 않은 신념으로 구분된다고 논하고 있다. 만일 한 정책 분야 내에서 핵심적인 정책 행위자와 신념을 포착할 수 있다면, 이를 보다 생산적인 정책 대화를 이끌기 위한 자료로 활용할 수 있을 것이다. 이에 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에 있어 중심적인 행위자가 누구이고 신념이 무엇인지에 관한 연구문제를 설정한다.

연구문제 2-1 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에서 시기별 주요 정책 행위자는 누구인가?

연구문제 2-2 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에서 드러난 시기별 주요 정책 신념은 무엇인가?

정책 학습의 결과로 행위자들의 신념 체계가 재구축되거나, 행위자들이 신념에 맞추어 이합집산을 거듭하는 등 정책 논쟁은 다양한 변화가 일어나는 과정이다. 라이펠트(2014)는 정책 논쟁을 정책 행위자와 신념이 영향을 주고받는 네트워크 현상이라고 규정하였으며, 미시적인 상호작용이 전체 논쟁 지형, 즉 담론네트워크의 변화를 이끄는 원인으로 작용한다고 보았다. 이 연구에서는 어떤 상호작용의 규칙, 즉 '네트워크 효과'가 논쟁 지형의 변화를 추동하는지 살펴보고자 한다.

연구문제 3 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁 지형 변화를 이끄는 네트워크 효과는 무엇인가?

2. 연구방법

1) 언론보도에 대한 징벌배상 관련 기사 수집

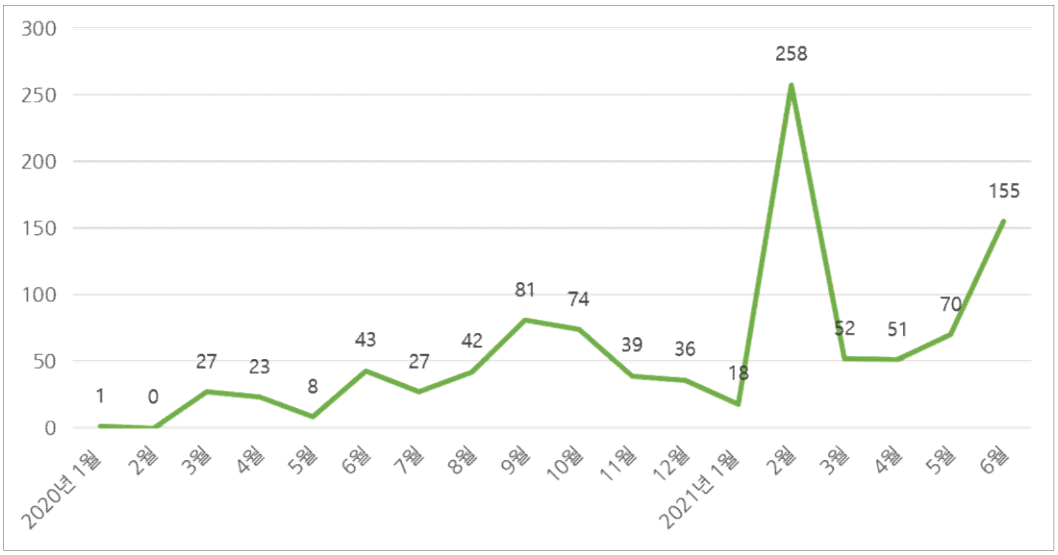
2020년 이후 격화된 정책 논쟁을 살펴보기 위해 먼저 기초가 되는 분석 자료로써 언론보도에 대한 징벌배상 관련 언론 기사를 수집하였다. 수집 기간은 언론보도에 대한 징벌배상 제도 입법 논의가 본격화된 시점인 2020년 1월 1일부터 데이터 수집일에 해당하는 2021년 6월 30일까지로 설정하였다.

수집 대상 언론은 국내 주요 언론사를 포괄하고자 하였다. 주요 일간지 5개(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문), 경제지 3개(한국경제, 매일경제, 머니투데이), 통신사 3개(연합뉴스, 뉴스1, 뉴시스), TV와 라디오를 포함한 방송국 8개(KBS, MBC, SBS, JTBC, TV조선, 채널A, MBN, YTN)와 함께, 미디어 전문지[4] 3개(미디어오늘, 미디어스, 기자협회보) 총 22사의 언론을 대상으로 언론보도에 대한 징벌배상 관련 기사를 수집하였다. 대상이 되는 22개의 언론사가 TV 및 라디오 방송사, 신문사, 미디어 전문지에 이르기까지 다소 이질적인 범주를 포괄하고 있으나, 이 연구는 기사 그 자체를 분석하기보다는 정책 사건에서의 행위자의 발언을 분석 자료로 활용하기 때문에 최대한 많은 정책 사건을 발견할 수 있도록 여러 언론사의 보도를 수집하는 것이 중요하다고 판단하였다.

이 연구에서는 다음과 같은 절차를 통해 기사를 수집하였다. 먼저 네이버 뉴스(https://news.naver.com)에서 제공하는 뉴스 검색 서비스에서 기간과 언론사를 설정한 후, ‘언론 징벌적 손해배상’, ‘언론보도에 대한 징벌배상’, ‘징벌적 손해배상’, ‘징벌배상’, ‘징벌적 배상’, ‘징벌적 손배’의 여섯 가지 키워드를 검색한 결과를 크롤링하였다. 다만 이 방식으로는 언론 이외의 정책 분야에서의 징벌배상 관련 기사가 같이 수집되는 문제가 있었다. 따라서 기사를 읽으며 연구 주제인 ‘언론보도에 대한 징벌배상 제도’와 관련이 없는 기사나, 단순 사진 보도 등 연구목적에 적합하지 않은 기사를 삭제하여 분석 대상이 되는 기사를 확정하였다. 그 결과 총 1,005개의 기사를 확보하였다.

---

4) 이현우(2012)는 미디어 전문지가 미디어 분야 사건의 사실관계를 충실히 전달한다고 평가하고 있다. 이 연구에서도 이현우(2012)의 논의를 받아들여 미디어 전문지를 분석 대상에 포함하였다.



[그림 5] 언론보도에 대한 징벌배상 관련 월별 기사 수

수집된 월별 기사 수는 [그림 5]와 같다. 특히 2021년 2월에는 258건의 기사가 수집되어 이 시기에 보도량이 가장 많이 증가하였음을 보여준다. 실제로 이 시기에는 징벌배상 찬성 측 정치인들의 적극적인 입법 시도가 이루어졌을 뿐만 아니라, 이에 대한 사회 각계각층의 찬반양론이 격렬하게 맞붙은 바 있다. 이 시기에 더불어민주당은 징벌배상 조항을 포함한 이른바 '언론 6법'을 임시국회에서 통과시키겠다는 방침을 정하였으며, 열린민주당에서도 최강욱 의원이 언론사 매출액 기준 징벌배상을 명시한 언론중재법 개정안을 발의하였다. 2021년 6월에도 155건의 기사가 수집되어 보도량이 증가하였음을 알 수 있다. 이는 6월 21일 조선일보가 조국 전 법무부 장관 부녀의 일러스트를 이들과 전혀 관련 없는 범죄 기사에 사용하는 사건[5]이 일어나자 이에 대한 비판이 잇따랐기 때문이다(김준억, 2021.06.23.).

언론사 종류별 기사 수는 [표 8]과 같다. 수집된 전체 기사 중 미디어 전문지의 기사가 25%(245건)를 차지하였으며, 뒤이어 통신사 23%(228건), 경제지 16%(165건)로 나타났다. 언론보도에 대한 징벌배상은 언론 및 미디어 분야의 주요 논쟁 사안으로서 언론 현안을 감시하고 비평하는 미디어 전문지의 주목을 받았음을 알 수 있다. 경제지 또한 해당 이슈에 주목하였다.

5) 해당 사건이 일어나자 조국 전 법무부 장관은 법적 대응을 시사하였으며, 여당 의원들은 책임자 처벌을 요구하고 징벌배상의 필요성을 역설하는 반응을 보였다(김지영, 2021.06.23.). 논란이 불거지자 조선일보 측은 23일 사과문을 게재하였고, 30일에 경위 설명 및 재발 방지책 등을 담은 기사를 작성하였다(조선일보, 2021.06.23.; 2021.06.30.).

[표 8] 언론보도에 대한 징벌배상 관련 언론사 종류별 기사 수

언론사 분류	언론사 수	기사 수
미디어 전문지	3	245
통신사	3	228
경제지	3	165
보수 성향 일간지	3	124
진보 성향 일간지	2	53
TV·라디오 방송	8	190
계	23	1005

일간지 중에서는 조선일보, 중앙일보, 동아일보의 보도가 전체의 12%(124건), 한겨레, 경향신문의 보도가 전체의 5%(53건)로, 진보 성향의 일간지보다는 보수 성향의 일간지가 이 이슈를 더 적극적으로 보도했음을 알 수 있다. 그 외에도 다양한 방송사들이 TV와 라디오를 통해 언론보도에 대한 징벌배상의 주요 논의 및 사건을 전달했음을 알 수 있다.

2) 행위자 및 발언 도출

기사 수집을 완료한 후 이 연구에서는 기사에 언급된 정책 사건의 목록을 작성하고, 각 사건에 대한 녹취록, 보도자료, 발표 자료, 입장문 등의 추가 자료를 수집하고자 하였다. 이러한 자료를 수집할 수 없는 경우 해당 사건에 관한 기사를 조합하여 참여자들의 발언 내용을 최대한 상세히 파악하고자 하였다. 기사 및 추가 자료 수집을 마친 후, 이를 토대로 정책 행위자의 발언을 도출하였다.

다음으로 정책 행위자의 분석 단위(unit of analysis)를 설정하였다. 정책네트워크를 개인 간의 상호작용으로 보면 정책 행위자의 분석 단위는 개인이며, 반대로 집단 간의 상호작용으로 보면 분석 단위는 집단이 된다. 이에 대해 김순양(2010)은 두 관점 모두 한계가 있으며, 개인과 집단 두 수준을 혼합하는 것이 더 타당한 분석 방법이라고 주장하였다. 이익집단은 단체, 의회 의원은 개인으로서 행동하는 경우가 많듯이 어느 한쪽의 분석 단위만을 취사선택하면 정책네트워크의 총체적인 양상을 살필 수 없기 때문이다. 그는 분석 단위를 개별 정책사례에 맞추어 유연하게 설정할 것을 제안하였다.

이 연구에서도 분석 단위로서 정책 행위자를 개인과 단체 두 수준을 혼합하여 설정하였다. 분석 단위에 대한 결정이 과도한 자의성을 띠지 않도록 다음과 같은 기준으로 개인 행위자를 설정하였다. 먼저 개개인이 입법기관에 해당하는 국회의원[6]의 경우 각각의 개인을 정책 행위자로 설정하였다(김정훈, 2017). 전문 지식을 바탕으로 정책 과정에 영향력을 행사하는 언론학 교수, 법학 교수, 변호사들 역시 개인을 정책 행위자로 설정하였다. 그 외에도 정치·시사평론가 등 특정한 단체에 속해 있다고 보기 어려운 경우 해당 개인을 정책 행위자로 설정하였다.

단체 행위자는 다음과 같은 기준으로 설정하였다. 정당[7]의 경우, 국회의원 외의 공직을 유지하는 구성원이 의견을 표현하거나 당 대표, 대변인이 정당의 견해를 밝혔을 때 해당 정당을 정책 행위자로 설정하였다. 입법[8]·사법[9]·행정기관의 구성원이 소속 기관을 대표해 의견을 표현하였을 때 해당 기관을 정책 행위자로 설정하였다. 시민단체의 경우 비영리민간단체[10] 혹은 비영리법인[11][12]이 성명 등을 통해 공식 견해를 밝히거나 구성원이 단체를 대표해 의견을 피력하였을 때 해당 단체를 정책 행위자로 설정하였다. 그 외에도 노동조합 등의 언론 현업인 단체[13], 언론사[14] 등의 구성원이 단체

---

6) 데이터 수집 범위에 해당하는 2020년 1월부터 2021년 6월까지의 시기, 즉 20대·21대 국회의원으로서 당시에 활동한 적 있는 경우만 포함하였다.

7) 중앙선거관리위원회의 정당등록현황 (https://m.nec.go.kr/site/nec/ex/bbs/List.do?cbIdx=1239)에서 찾을 수 있는 경우만 포함하였다.

8) 이 연구에서는 국회의원 이외의 입법부 소속 행위자(국회입법조사처 등)를 의미한다.

9) 이 연구에서는 각급 법원 및 소속 판사, 독립적 준사법기관에 해당하는 언론중재위원회를 포괄하는 범주로 설정하였다.

10) 행정안전부가 운영하는 비영리민간단체 공익활동 지원사업 관리 정보시스템(http://npas.mois.go.kr)에서 검색할 수 있는 경우만 포함하였다.

11) 민간 서비스인 사업자등록번호조회(https://bizno.net/)에서 검색할 수 있는 비영리법인만 포함하였다.

12) 단, 조선일보 해직 기자들이 1975년 결성한 조선자유언론수호투쟁위원회의 경우 앞에서 거론한 두 검색 목록에서 찾을 수 없었지만, 지금까지의 언론 련 시민운동의 역사에서 중요한 위치를 차지한 단체(신홍범, 2020)이기에 이 연구에서도 시민단체로 분류하였다.

13) 이 연구의 경우, KBS노동조합, 국제언론인협회, 방송기자연합회, 법조언론인클럽, 전국언론노동조합, 한국PD연합회, 한국기자협회, 한국신문방송편집인협회, 한국신문협회가 여기에 해당하였다.

14) 문화체육관광부가 관리하는 정기간행물 등록 현황(https://pds.mcst.go.kr/main/regstatus/selectRegStatusDetail.do)에서 찾을 수 있는 경우에 포함하였다.

[표 9] 언론보도에 대한 징벌배상 정책 행위자의 분류

행위자 분류	개인 행위자 수	단체 행위자 수	계
여당 국회의원·정당	41	2	43
야당 국회의원·정당	11	2	13
행정기관	0	6	6
입법·(준)사법기관	2	4	6
언론사	0	27	27
언론 현업인 단체	0	9	9
언론전문가 (교수·연구소)	29	1	30
법률계 (교수·변호사·연구소)	32	1	33
시민단체	0	13	13
기타	18	3	21
계	133	68	201

성원의 자격으로 의견을 표명하였을 때 해당 단체를 언론계 정책 행위자로 설정하였다.

위의 기준에 따라 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에 참여한 행위자를 구분한 결과 133명의 개인과 68개 단체 등 두 범주를 합쳐서 총 201개의 정책 행위자를 설정하였다. 각 정책 행위자를 공식적 행위자인 여당[15]·야당 정치권[16]·행정부·입법·사법기관과 비공식적 행위자인 언론사·언론단체·언론전문가[17]·법률계[18]·시민단체로 분류하면 [표 9]와 같다. 여당 성향 정당·정치인 행위자 수(44개, 22%)가 야당 성향 정당·정치인 행위자 수(13개, 6%)의 약 세 배에 해당하였으며, 이는 야당보다는 여당 성향의 정당·정치인이 정치권에서의 언론보도에 대한 징벌배상 관련 입법 움직임 및 정책 담론을 이끌었다는 점을 보여준다. 언론사(27개, 13%)는 이해당사자로서, 언론전문

15) 이 논문에서는 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 도입을 추진한 원내정당인 더불어민주당과 열린민주당을 의미한다.

16) 이 논문에서는 국회의원과 원내정당을 의미한다. 일반적으로 국회의원은 공식적 행위자로, 정당은 이익집단으로 보아 비공식적 행위자로 분류한다. 하지만 특히 이념적 대립의 가능성이 큰 미디어 법안과 관련해서는 국회의원들이 주로 소속 정당의 당론에 따르기 때문에(윤석민, 2020) 국회의원과 정당을 하나의 행위자 범주로 설정하고 공식적 행위자로 분류하였다.

17) 언론학 교수, 한국언론진흥재단

18) 변호사, 법학 교수, 한국형사정책연구원

[표 10] 언론보도에 대한 징벌배상 관련 발언의 종류

발언 유형	언론 인터뷰		사설·칼럼		토론·세미나		입장 발표 (구두)		입장 발표 (문서)		SNS 게시글		기타		계
행위자 유형	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체	개인	단체	
여당 정치권	46	6	0	0	18	1	41	2	8	1	16	5	5	0	149
야당 정치권	4	4	0	0	3	0	4	2	2	3	1	3	0	0	26
행정기관	0	5	0	0	0	3	0	3	0	1	0	2	0	1	15
입법·사법	0	2	1	1	1	3	0	0	0	4	0	0	0	0	12
언론사	0	11	0	57	0	6	0	8	0	1	0	2	0	9	94
언론단체	0	11	0	8	0	16	0	11	0	25	0	0	0	2	73
언론전문가	24	0	15	1	11	2	1	0	0	0	0	0	2	0	56
법률계	32	1	2	0	12	0	0	0	0	0	1	0	1	0	49
시민단체	0	32	0	8	0	13	0	5	0	17	0	1	0	0	76
기타	11	0	5	0	2	2	1	0	2	1	12	0	1	0	37
계	189		98		93		78		65		43		21		587

가(30개, 15%)와 법률계(33개, 16%)는 각 분야의 전문성을 발휘하여 활발하게 정책 논쟁에 참여하였다.

정책 행위자들은 다양한 형식의 발언을 통해 자신의 정책 신념을 드러내었다. [표 10]은 이 연구에서 활용한 587건의 발언[19]을 행위자 유형과 정책 사건의 유형에 따라 분류한 것이다. 먼저 정책 사건의 유형에 따라 발언 수를 살펴보면, 언론 인터뷰(189건, 32%)와 사설·칼럼(98건, 17%)과 같이 절반 이상의 발언이 언론사를 통해 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 언론사가 기사, 사설 및 기자 칼럼을 통해 정책 논쟁에 직접 참여하는 이해당사자이자, 동시에 여러 행위자의 주장을 취재하고 보도하는 매개자로서 복합적인 역할을 맡았다는 의미이다. 이질적인 정책 신념을 지닌 정책 행위자들이 의견 교환을 하는 장인 토론회·세미나 등에서 한 발언(93건, 12%) 또한 상당한 비중을 차지하였다. 그 외에도 주로 정치권 행위자, 언론단체, 시민단체는 기자회견, 연설 등의 활동과 같이 구두로(78건, 13%), 논평, 성명서, 의견서, 보도자료 등을 통해 문건의 형태로(65건, 11%), 혹은 개인 SNS 게시글을 올려(43건, 8%) 의견을 개진하였다. 다음으로 행위자 분류별로 발언 수를

19) 하나의 정책 사건에서 한 정책 행위자가 언론보도에 대한 징벌배상에 관해 주장한 내용 전체를 한 건의 발언으로 계산하였다. 예를 들어, 하나의 토론회(정책 사건)에서 총 4명의 정책 행위자가 언론보도에 대한 징벌배상에 관해 이야기했다면, 이 토론회에서 나온 발언은 총 4건이 된다.

살펴보면, 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁을 주도하는 집단으로 여당 정치권 행위자(149건, 25%)와 언론사 행위자(219건, 16%), 시민단체(76건, 13%), 언론단체(73건, 12%)와 언론전문가(56건, 10%)를 짚을 수 있다. 여당 행위자, 언론사, 시민단체 등이 행위자로서 정책 담론에 활발히 참여했음을 다시 한번 확인할 수 있었다.

3) 코딩 과정

담론네트워크 분석을 위해서는 행위자들의 발언을 정책 신념 범주 체계에 따라 코딩하여, 정책 행위자와 정책 신념이 쌍으로 연결된 2-모드 네트워크 데이터를 구성할 필요가 있다. 이를 위한 작업은 크게 다음의 두 단계로 나뉘어 진행되었다(Leifeld, 2017). 먼저 연구자가 전체 발언을 반복적으로 읽어 새롭게 발견된 신념을 추가하고, 의미가 중복된 신념을 통합하는 등 귀납적으로 정책 신념의 범주 체계를 형성하였다. 이 과정에서 그 결과 22개의 개념에 대한 긍정과 부정으로 이루어진, 총 44종의 정책 신념을 담은 정책 신념 범주 체계([표 11])를 확정하였다. 정책 신념 중 징벌배상에 대한 직접적인 평가를 담고 있는 32종의 신념에 대해서 징벌배상 평가 점수를 부여하였다. 구체적으로 언론보도에 대한 징벌배상 도입에 찬성하는 신념의 경우 각 +1점, 반대하는 신념의 경우 각 -1점을 부여하였다. 그 외의 12종의 신념의 경우 언론보도에 대한 징벌배상에 대한 직접적인 찬성·반대 의견이 드러나지는 않는 신념이라고 판단하여 평가 점수를 부여하지 않았다.

미디어 현안에 대한 지식을 가진 언론정보학 전공 대학원생 1명과 학부생 1명, 총 2명의 코더가 정책 행위자들의 발언 내용에 대한 코딩을 수행하였다. 먼저 두 명의 코더가 언론보도에 대한 징벌배상 및 코딩 과정 전반에 대해 이해를 갖출 수 있도록 사전 교육을 시행하였다. 그 후 두 명의 코더에게 201개의 행위자에 의해 이루어진 587건의 발언 데이터를 제공하여, 정책 신념 범주 체계에 따라 발언에 드러난 정책 신념을 코딩하도록 하였다.

---

20) $(\text{신념의 빈도}) = \dfrac{(\text{해당 신념을 포함한 발언의 수})}{(\text{전체 발언의 수})}$

21) $(\text{코더 간 일치도}) = \dfrac{(\text{두 코더의 코딩 결과가 일치한 발언의 수})}{(\text{전체 발언의 수})}$

[표 11] 언론보도에 대한 징벌배상 정책 신념 범주 체계

정책 신념		발언 예시	징벌배상 평가	빈도[20]	일치도[21]
피해 구제	긍정	언론 피해 혹은 인권 침해를 구제하는 좋은 방법이다	찬성	11.8%	91.7%
	부정	언론 피해/인권 침해를 구제하기 어렵다	반대	1.9%	98.8%
허위보도·가짜뉴스 방지	긍정	오보를 방지한다; 허위보도를 막을 수 있다; 가짜뉴스 대책으로 효과가 있다	찬성	11.2%	89.6%
	부정	오보를 방지하기 어렵다; 허위보도를 막기에 어려움이 있다; 가짜뉴스 대책으로 적절치 못하다	반대	1.2%	98.3%
언론 책임성 및 신뢰도 제고	긍정	낮은 언론 신뢰도를 올리는 적절한 방법이다; 책임 있는 보도를 유도한다	찬성	12.4%	87.7%
	부정	언론 신뢰도를 올리는 방법으로는 적절치 못하다; 책임 있는 보도를 유도하기 어렵다	반대	1.0%	99.1%
표현의 자유 침해	긍정	표현의 자유(언론의 자유)라는 가치를 침해한다; 정치권력/기업에 의한 탄압 수단이 될 수 있다; 언론보도/권력 감시를 위축시킨다	반대	31.5%	90.3%
	부정	표현의 자유(언론의 자유)를 침해한다는 우려는 과도하다; 정치권력/기업의 탄압 수단이 될 것이라고 보기 어렵다; 언론보도/권력 감시를 위축시킨다고 보기는 어렵다; 진정한 표현의 자유(언론의 자유)를 실현하는 방안이다	찬성	10.1%	92.5%
소송 남발	긍정	소송이 남발하게 할 것이다; 봉쇄 소송이 일어나게 할 것이다	반대	4.6%	96.6%
	부정	소송이 남발하게 할 것이라는 우려는 과도하다; 오히려 소송이 줄어들게 할 수 있다	찬성	0.3%	99.3%
징벌배상 논의의 적절성	긍정	징벌배상을 통한 규제 논의는 문제 해결을 위한 계기이자 첫걸음이다; 기존의 규제/중재절차 개선이나 자율적인 방식으로는 부족하다	찬성	16.7%	84.0%
	부정	더 중요한 개혁이 많다, 징벌배상은 소모적인 논의이다; 규제 논의보다는 언론 진흥이 필요하다; 기존 규제/중재절차 개선이나 자율적인 방식을 통해 풀어나가야 한다	반대	14.7%	87.1%
징벌배상을 통한 위자료 상승	긍정	징벌배상을 통해 위자료 및 배상액을 올려야 한다; 징벌배상으로 언론사 운영에 충격을 줄 만한 큰 배상액을 책정해야 한다; 매출액 기준 등 징벌배상을 위한 바람직한 기준을 설정할 수 있다	찬성	9.7%	91.7%
	부정	적절한 위자료 및 배상액 상승 수단이 아니다; 징벌배상을 통하는 것은 부적절하며 위자료 기준 자체를 올리는 게 필요하다; 위자료 책정이 오롯이 판사의 권한이기에 월권이다; 지금의 배상액도 언론사로서 부담이 된다	반대	1.2%	98.0%
징벌배상의 시급한 도입	긍정	시급히 도입해야 한다	찬성	4.6%	96.3%
	부정	찬반 양측의 논의가 더욱 필요하다; 시기상조이다	반대	7.3%	93.9%
이중처벌·과도한 처벌	긍정	기존 규제와 중복되어 이중처벌이 될 것이다; 과도한 징벌 혹은 처벌이다	반대	9.9%	95.1%
	부정	기존 규제와 중복되지 않으므로 이중처벌이 되지 않을 것이다; 우려만큼 징벌적이지 않다	찬성	1.5%	98.1%

정책 신념		발언 예시	징벌배상 평가	빈도[20]	일치도[21]
가짜뉴스 개념의 모호성	긍정	적용 범위로서 '가짜뉴스' 개념이 과도하게 넓거나, 애매하다	반대	11.2%	96.6%
	부정	적용 범위로서 '가짜뉴스' 개념을 명확하게 정의할 수 있다	찬성	0.9%	99.1%
고의·중과실·악의 개념의 모호성	긍정	주관적인 기준으로서 모호하므로 적용 대상이 예측 불가능하다; 중과실까지 처벌하는 것은 과한 측면이 있다	반대	9.0%	96.6%
	부정	고의나 중과실, 악의적인 상황을 규정하여 적용 가능하다	찬성	3.7%	97.3%
여론의 지지	긍정	많은 사람/단체들이 지지한다	찬성	8.9%	94.9%
	부정	많은 사람/단체들이 반대한다	반대	0.5%	98.0%
여론 수렴 과정의 적절성	긍정	충분한 여론 수렴 과정을 거쳤다; 전문가나 시민의 의견을 충분히 들었다	찬성	0%	-
	부정	논의 과정에서 시민의 의견이 누락되었다; 시민의 의견을 들어야 한다; 권력자를 위한 제도가 아닌 시민을 위한 제도로 방향을 잡아야 한다	반대	2.7%	97.4%
형평성	긍정	다른 분야를 두고 언론만 예외가 될 수는 없다	찬성	4.6%	98.5%
	부정	다른 분야와 달리 예외로 두어야 하는 언론의 특수성이 있다	반대	3.4%	97.3%
해외 사례 참고	긍정	해외에서도 많이 채택한 세계적인 추세이다; 해외의 세부적인 사안까지 벤치마킹해야 한다	찬성	4.3%	96.9%
	부정	해외에서조차 예외적 사례이다; 해외 사례와의 단순 비교는 곤란하다	반대	4.4%	95.6%
보완 가능성	긍정	일단 도입 후 사법적 적용 과정에서 알아서 보완되어 갈 것이다; 입법 논의 과정에서 보완해 나갈 것이다	찬성	7.7%	92.5%
	부정	부실한 상태에서 도입부터 하자는 방식은 문제가 있다; 입법 논의 과정에서 보완되기에는 법안이 너무 허술한 상태이다	반대	0.2%	99.8%
언론중재법에서의 논의	긍정	징벌배상 문제는 언론중재법에서 다루어야 한다	-	4.6%	97.1%
	부정	징벌배상 문제는 정보통신망법에서 다루어야 한다; 일반 상법/민법에서 다루어야 한다		1.0%	98.8%
입증책임의 예외	긍정	입증책임을 권력자/대기업/공인이 지니도록 예외를 두어야 한다		2.6%	98.0%
	부정	입증책임에 예외를 두는 것은 비현실적인 방법이다; 입증책임을 언론사가 지녀야 한다		0%	-
형사처벌의 폐지	긍정	사실적 명예훼손 등 기존의 형사처벌 조항 폐지가 동반되어야 한다		4.8%	99.1%
	부정	명예훼손 등 형사처벌 조항과는 관계가 없다/병행할 수 있다		0.5%	99.1%
면책 조항의 필요성	긍정	공적 사안, 대기업, 권력자 대상 보도 등에 대한 면책 조항이 필요하다		1.4%	98.6%
	부정	면책 조항이 필요 없다; 면책 조항을 두는 것이 불가능하다		0.3%	99.7%
정부·여당 비판	긍정	정부/여당/진보 언론/진보 세력의 잘못이 크다		11.4%	88.6%
	부정	야당/보수 언론/보수 세력의 잘못이 크다		5.6%	96.8%
언론계의 반성 필요	긍정	모든 언론인/언론계 전반의 반성과 노력이 필요하다		21%	85%
	부정	언론계 전반의 반성과는 무관한 사안이다		0.5%	99.5%

[표 12] 담론네트워크 분석을 위한 코딩 과정의 예시

발언 날짜	행위자	신념	발언 원문
2020.OO.OO.	a	표현의 자유 침해-긍정	"하지만 가짜뉴스의 개념이 모호하고, 집권 세력을 비판하는 보도에 재갈을 물릴 위험성이 있다"
		가짜뉴스 정의의 모호-긍정	
2020.XX.XX.	b	표현의 자유 침해-부정	"언론사에 대한 징벌적 손해배상 제도가 과연 언론의 자유 위축 가능성만을 들어 반대할 일인지 의문이다"
⋮	⋮	⋮	⋮

코딩의 실제 예시를 살펴보면 [표 12]와 같다. 행위자 a의 발언인 "하지만 가짜뉴스의 개념이 모호하고, 집권 세력을 비판하는 보도에 재갈을 물릴 위험성이 있다"(중앙일보, 2020.10.29.)는 '표현의 자유 침해-긍정', '가짜뉴스 정의의 모호-긍정'과 같은 두 개의 신념으로 코딩하였다. 행위자 b의 "언론사에 대한 징벌적 손해배상 제도가 과연 언론의 자유 위축 가능성만을 들어 반대할 일인지 의문이다"(김성순, 2020.10.28.)와 같은 발언은 '표현의 자유 침해-부정'의 신념으로 코딩하였다. 이러한 방식을 반복하여 데이터를 구성하였다.

[표 11]에서와 같이 언론보도에 대한 징벌배상 정책 신념의 44종류 중 빈도가 0인 2종의 신념을 제외한 나머지 42종류 신념의 코더 간 일치도는 최소 84.0%, 최대 99.1%로 대체로 높은 수준의 일치도를 보였다. 하지만 빈도가 극단적으로 낮거나 극단적으로 높은 변인의 경우 코더 간 신뢰도(intercoder reliability) 측정에 왜곡을 일으키기 쉽다(Zec, Soriani, Comoretto & Baldi, 2017). 그뿐만 아니라 담론네트워크 분석 연구는 관계형 데이터를 다루기 때문에, 개별 관측을 독립적이라고 가정하는 기존의 코더 간 신뢰도 측정 방식을 활용하는 것은 오류를 일으킨다(Muller, 2015). 이에 따라 아직 담론네트워크 분석에 적용되는 표준적인 코더 간 신뢰도 측정 방식이 정립되지 않았으며, 이를 마련하는 것이 과제로 남아있다(Leifeld, 2020).

위의 한계에도 불구하고, 이 연구는 코더 간 신뢰도를 가늠할 수 있도록 다음과 같은 예비적인 방법을 활용하였다(Muller, 2015). 먼저 [그림 6]과 같이 코딩 결과를 정책 행위자 간의 1-모드 네트워크 행렬(one-mode network matrix)로 변환하였다. 두 행위자 간 링크의 강도는 두 행위자가 표출한 적 있는 신념 중 공통되는 신념 종류의 수로 설정하였다. 예를 들어, 코더 1의 코딩 결과 행위자 x와 행위자 y는 '표현의 자유 침해-긍정', '여론의 지지-부정' 두 종류의 신념을 공유하기 때문에 링크 강도는 2, 행위자 x와 행위자 z는 한 종류의 신념('가짜뉴스 정의의 모호-긍정')을 공유하기 때문에 링크 강도를 1로 설정하였다.

<코더 1>

행위자	**신념**
x	표현의 자유 침해-긍정; 가짜뉴스 정의의 모호-긍정;
y	표현의 자유 침해-긍정; 여론의 지지-부정
z	표현의 자유 침해-부정; 가짜뉴스 정의의 모호-긍정

→

행위자	x	y	z
x	0	1	1
y	1	0	0
z	1	0	0

<코더 2>

행위자	**신념**
x	표현의 자유 침해-긍정; 가짜뉴스 정의의 모호-긍정; 여론의 지지-부정
y	표현의 자유 침해-긍정; 여론의 지지-부정
z	표현의 자유 침해-부정; 가짜뉴스 정의의 모호-긍정

→

행위자	x	y	z
x	0	2	1
y	2	0	0
z	1	0	0

[그림 6] 정책 행위자 네트워크 행렬로의 변환

다음으로 네트워크 분석 프로그램인 넷마이너(NetMiner) 4의 기능을 활용하여 두 코더의 정책 행위자 네트워크 행렬 간의 상관관계(correlation)를 계산하였다. 또한, 상관관계의 유의성을 검증하기 위하여 QAP(Quadratic Assignment Procedure) 검정(Krackardt, 1987)을 수행하였다. QAP 검정은 행과 열에 할당된 노드(node)를 무작위 재배열(permutation)하는 절차를 통해 1-모드 네트워크 행렬로부터 산출한 통계치의 유의성을 검정하는 방식이다. 상관관계를 계산한 후 10,000회의 무작위 재배열을 통해 유의성을 검정한 결과, 두 코더의 결과물을 통해 도출한 정책 행위자 네트워크는 통계적으로 유의한 높은 수준의 상관관계($r=0.771$, $p<0.001$)를 보였다. 상관분석 결과를 통해 이 연구가 충분한 코더 간 신뢰도를 확보하였다는 잠정적인 결론을 끌어낼 수 있었다.

4) 시기 구분 및 시기별 담론네트워크 형성

시간에 따른 논쟁 지형의 변화 양상을 파악하기 위해서, 데이터 수집 대상 시기인 2020년 1월부터 2021년 6월까지의 기간을 [표 13]과 같이 세 개의 시기로 구분하였다. 각각의 시기는 이질적인 정책 신념을 지닌 다수의 행위자가 의견 교류를 이룬 주요 토론회를 전후로 구분하였으며, 각 시기가 언론보도에 대한 징벌배상 관련 주요 이슈를 포함하도록 하였다. 또한, 각 시기가 보도량에 있어서 최대한 균질하도록 노력하였다.

본격적인 네트워크 분석을 위해, 이 연구에서는 행위자-신념 간 링크로 이루어진 담론네트워크를 세 가지 시기 구분에 따라 구성하였다. 정책 행위자에 대하여 시기마다 표출한 적이 있는 신념과 연결하였다. 예를 들어 행위자 a가 신념 b를 제2기 중에 표출한 적이 있고, 제1기와 제3기에는 표출한 적이 없을 때는 행위자 a와 신념 b 간의 링크는 제2기의 담론네트워크에만 존재하게 된다. 그 결과, 제1기에는 83개의 행위자가 38개의 신념 사이에 총 360개의 링크를 형성하였다. 제2기에는 103개의 행위자와 38개의 신념 사이에 총 420개의 링크를 형성하였으며, 제3기에는 93개의 행위자와 36개의 신념 사이에 총 388개의 링크를 형성하였다. 시기별로 정책 행위자가 표출한 신념 개수의 평균을 계산한 결과, 행위자마다 시기별로 약 4개의 신념을 표출하는 경향이 이어졌음을 알 수 있었다.

[표 13] 시기 구분 및 시기별 특성

	제1기	제2기	제3기
시기	2020년 1월 1일~ 2020년 10월 27일	2020년 10월 28일~ 2021년 2월 25일	2021년 2월 26일~ 2021년 6월 30일
구분 기준	한국신문협회-한국신문방송편집인협회-한국기자협회 주최 긴급토론회 '언론보도에 대한 징벌적 손해배상제 타당한가?'	한국언론법학회 주최 긴급토론회 '2021 미디어관련 법률안의 쟁점 연속기획 긴급토론회'	한국언론법학회 주최 긴급토론회 '2021 미디어관련 법률안의 쟁점 연속기획 긴급토론회' 이후
징벌배상 관련 발의 및 입법예고	정청래 언론중재법 개정안 윤영찬 정보통신망법 개정안 법무부 상법개정안	이원욱 민법개정안 최강욱 언론중재법 개정안	박정 언론중재법 개정안 윤영찬 언론중재법 개정안 김용민 언론중재법 개정안
주요 이슈	더불어민주당 미디어·언론 상생 태스크포스 발족	더불어민주당 '언론 6법' 2월 임시국회 통과 예고	조선일보 삽화 논란
행위자 수	83	103	93
신념 수	38	38	36
행위자-신념 링크 수	360	420	388
행위자별 평균 신념 수	4.337	4.078	4.172
보도량	313	359	340

5) 2-모드 네트워크 분석

일반적으로 대다수의 네트워크 분석 기법은 한 종류의 노드 간 연결을 다루는 1-모드 네트워크(예를 들어, 행위자 간의 친소관계)를 중심으로 형성되어 있다. 이에 따라 담론네트워크에 대한 분석 또한 주로 행위자-신념의 링크로 이루어진 2-모드 네트워크를 행위자 혹은 신념 한쪽으로만 구성된 1-모드 네트워크로 변환(transform)하여 이루어져 왔다(예를 들어, 변환을 통해 행위자 네트워크를 구성한 Muller, 2015; 신념 네트워크를 구성한 권태형·장현주·전영준, 2016). 하지만 2-모드 네트워크를 한쪽으로 변환하여 분석하는 방식은 두 종류의 노드 중 다른 한쪽의 특성, 그리고 둘 간의 상호작용 양상을 빠뜨릴 수밖에 없다(Faust, 1997).

행위자와 신념이라는 두 가지 요소로 이루어진 담론네트워크를 한쪽으로 변환하여 분석하는 방법은 분석의 용이성과 완전성 사이에서 불완전한 타협을 하는 것과 마찬가지이다. 따라서 이 연구에서는 담론네트워크를 별도의 변환 작업 없이 2-모드 네트워크 상태 그대로 분석하는 기법을 채택하였다. 구체적으로 시기별 옹호연합을 파악하기 위해 정책 신념의 유사성에 따라 행위자를 분류하는 계층적 군집분석, 시기별 주요 행위자와 신념을 파악하기 위해 2-모드 네트워크상에서의 중심성 분석, 그리고 담론네트워크의 변화 원인을 파악하기 위해 네트워크 효과를 추정하는 확률적 행위자 기반 모형을 통한 분석을 수행하였다. 이 절에서는 연구에서 활용한 세 가지 2-모드 네트워크 분석 기법에 관하여 논하고자 한다.

가. 옹호연합 파악을 위한 계층적 군집분석

시기별로 정책 행위자들이 형성하는 옹호연합을 도출하기 위해(연구문제 1), 통계 소프트웨어 R을 활용하여 계층적 군집분석(hierarchical clustering; Everitt, 2011)을 진행하였다. 계층적 군집분석은 가장 거리가 가까운(=유사성이 높은) 군집끼리 결합하는 것을 반복하는 알고리즘을 통해 전체 행위자를 몇 가지의 군집으로 분류하는 방법이다. 이 연구에서는 행위자들의 거리를 표출한 신념을 기준으로 측정하였다. 행위자들은 많은 종류의 신념을 공유할수록 거리가 가까우며(=유사성이 높으며), 적은 신념을 공유할수록 거리가 멀다(=유사성이 낮다). 행위자 간 거리는 자카드 거리(Jaccard's distance)[22]를 활용하였으며, 군집 간의 거리는 평균연결법(average linkage method)[23]을 통해 결정하였다. 세 시기 모두 군집 간의 최소 거리가 0.95

---

22) 자카드 거리는 주로 이진 데이터(binary data)의 비유사성(dissimilarity)을 측정하는 데에 사용되는 척도이다. 행위자 a가 표출한 신념의 집합 A와, 행위자 b가 표출한 신념의 집합 B에 대해서, 행위자 a와 b의 자카드 거리 d_{ab}는 다음과 같다.

$$d_{ab} = 1 - \frac{n(A \cap B)}{n(A \cup B)}$$

23) 평균연결법에 따른 두 군집 간의 거리는 한 군집의 행위자와 다른 군집의 행위자 간 거리의 평균에 해당한다. 군집 X의 행위자를 x_1, ..., x_m, 군집 Y의 행위자를 y_1,..., y_n이라고 할 때, 두 군집 간의 거리 D_{XY}는 다음과 같다(d_{xy}는 행위자 간의 거리).

$$D_{XY} = \frac{\sum_{j=1}^{m}\sum_{k=1}^{n} d_{x_j y_k}}{mn}$$

이상이 되도록 군집을 구성하였을 때 일부 행위자를 제외한 행위자 대부분이 징벌배상 찬성 군집과 징벌배상 반대 군집에 해당하는 두 개의 군집으로 묶였기 때문에, 이때의 분류 결과를 응호연합으로 설정하여 분석하였다.

나. 행위자 및 신념의 중심성 분석

다음으로 시기별로 중심적인 행위자와 신념이 무엇이었는지 살펴보기 위해(연구문제 2-1, 2-2) 네트워크 분석 소프트웨어 넷마이너 4를 활용하여 2-모드 네트워크(two-mode network)의 중심성 분석(centrality analysis)을 수행하였다. 이 연구에서는 담론네트워크의 행위자와 신념이라는 두 요소와 둘 간의 상호작용 양상을 빠뜨리지 않기 위해 담론네트워크를 한쪽으로 변환하지 않고 중심성을 계산하는 방식을 채택하였다. 2-모드 네트워크에서의 중심성은 크게 다음과 같은 방법으로 계산할 수 있다(Faust, 1997).

① 연결 중심성(degree centrality)은 행위자가 얼마나 많은 신념과 연결되어 있는지, 그리고 신념이 얼마나 많은 행위자와 연결되어 있는지를 나타내는 지표이다. 행위자의 경우 더 많은 종류의 신념을 표출했을수록, 신념의 경우 더 많은 행위자에 의해 표출되었을수록 중심성이 높아진다.

② 아이겐벡터 중심성(eigenvector centrality)은 행위자가 얼마나 중심적인 신념과 연결되어 있는지, 그리고 신념이 얼마나 중심적인 행위자와 연결되어 있는지를 나타내는 지표이다. 아이겐벡터 중심성은 2-모드 네트워크에서의 이원성(duality; Bonacich, 1991; Faust, 1997)[24] 개념을 구현하고 있다. 담론네트워크에서의 이원성은 행위자의 중심성과 신념의 중심성 간에는 긴밀한 관계가 있다는 의미이다. 이에 따르면 하나의 신념은 단순히 다수의 행위자가 말했다고 해서 중요한 신념이라고 볼 수 없으며, 마찬가지로 다수의 신념을 말했다고 해서 중요한 행위자라고 볼 수도 없다. 정책 논쟁 과정에서 중요한 위치를 차지하는 행위자들이 말한 신념일수록 중요한 신념이며, 정책 논쟁에서 두드러지는 신념들을 말한 행위자일수록 중요한 행위자라는 것이다.

---

24) 2-모드 네트워크의 이원성에 대해, 보나치치(1991)는 이사와 회사 간의 관계를 예로 들며 설명한다. 그의 논의에 따르면, 중심적인 회사는 중요한 인물이 이사회에 참가하는 회사이며. 중심적인 인물은 중요한 회사들의 이사회에 참가하는 인물이다. “이처럼 중심성은 상호 간의 참조 없이는 규정할 수 없다.”(p.156)

③ 근접 중심성(closeness centrality)은 행위자가 각각의 신념과 얼마나 가깝게 연결되어 있는지, 그리고 신념이 각각의 행위자와 얼마나 가깝게 연결되어 있는지를 나타내는 지표이다. 여기에서의 거리는 한 행위자(혹은 신념)에서 한 신념(혹은 행위자)까지 도달하는 최단 경로의 링크 수를 의미한다.

④ 매개 중심성(betweenness centrality)은 하나의 행위자 혹은 신념이 모든 두 개 노드(행위자 및 신념) 조합의 최단 경로 상에 위치하는 정도가 얼마나 되는지 나타내는 지표이다. 행위자의 매개 중심성은 오직 그 행위자만이 표출한 신념이 많을수록, 신념의 매개 중심성은 오직 그 신념만을 표출한 행위자가 많을수록 높아진다(Faust, 1997).

이렇듯 2-모드 담론네트워크를 활용하여 여러 방식으로 행위자와 신념의 중심성 지표를 산출할 수 있다. 이 중 이 연구에서는 아이겐벡터 중심성을 채택하여 분석을 시행하였다. 그 이유는 아이겐벡터 중심성이 담론네트워크의 이원성을 잘 반영하며, 다른 중심성 지표들이 아이겐벡터 중심성과 큰 차이를 보이지 않았기 때문이다. 먼저, 아이겐벡터 중심성은 담론네트워크의 특성인 이원성을 잘 반영하고 있는 지표이다. 정책 논쟁 과정에는 익숙한 논거를 재활용하는 경로의존성(path-dependency)이 작용한다(Leifeld, 2014). 중심적인 권한과 위치를 지닌 행위자가 표출한 신념은 다른 행위자도 참고하기 때문에 정책 학습이 원활히 일어나며 정책 논쟁의 주요 의제가 되기도 쉽다. 반면 주변적인 행위자들만이 표출하는 신념은 그것이 아무리 독창적이어도 다른 행위자들이 이해하기 어렵기 때문에 주요 의제로 발전하기에는 한계가 있다. 둘째로, 네 가지 중심성 지표 간 큰 차이가 없었다. 시기별로 도출한 행위자 및 신념의 네 가지 중심성 지표 간 상관관계는 모두 0.4 이상으로 매우 밀접한 관계를 보였다([표 14]).[25] 다른 중앙집중화된 네트워크와 마찬가지로 담론네트워크에서도 많은 행위자가 소수의 신념을 표출하고, 많은 신념이 소수의 행위자에 의해 표출되기 때문에 네 가지 중심성 지표가 유사성을 보이는 것이다.

25) 근접 중심성의 경우 가장 큰 컴포넌트(component)에 대해서만 계산하였다. 시기별로 그 외 컴포넌트는 이상치로 보아(제2기와 제3기 각각 두 번째로 큰 컴포넌트는 하나의 행위자와 하나의 신념으로만 구성되어 있음) 노드의 중심성은 모두 0으로 설정하였다.

[표 14] 행위자 및 신념의 중심성 지표 간 상관관계

행위자의 중심성 간 상관관계 - 제1기			
	연결	아이겐벡터	근접
아이겐벡터	0.978***		
근접	0.791***	0.819***	
매개	0.851***	0.798***	0.501***

신념의 중심성 간 상관관계 - 제1기			
	연결	아이겐벡터	근접
아이겐벡터	0.983***		
근접	0.667***	0.689***	
매개	0.939***	0.894***	0.514***

행위자의 중심성 간 상관관계 - 제2기			
(행위자)	연결	아이겐벡터	근접
아이겐벡터	0.953***		
근접	0.756***	0.793***	
매개	0.862***	0.759***	0.458***

신념의 중심성 간 상관관계 - 제2기			
	연결	아이겐벡터	근접
아이겐벡터	0.978***		
근접	0.645***	0.653***	
매개	0.931***	0.874***	0.485***

행위자의 중심성 간 상관관계 - 제3기			
	연결	아이겐벡터	근접
아이겐벡터	0.985***		
근접	0.723***	0.742***	
매개	0.915***	0.888***	0.503***

신념의 중심성 간 상관관계 - 제3기			
	연결	아이겐벡터	근접
아이겐벡터	0.937***		
근접	0.687***	0.730***	
매개	0.908***	0.749***	0.463***

• † $p<0.1$; * $p<0.05$; ** $p<0.01$; *** $p<0.001$

[표 15] 행위자 및 신념의 시기별 아이겐벡터 중심성 간 상관관계

(행위자)	제1기	제2기
제2기	0.440***	
제3기	0.294***	0.247***

(신념)	제1기	제2기
제2기	0.813***	
제3기	0.667***	0.638***

• † $p<0.1$; * $p<0.05$; ** $p<0.01$; *** $p<0.001$

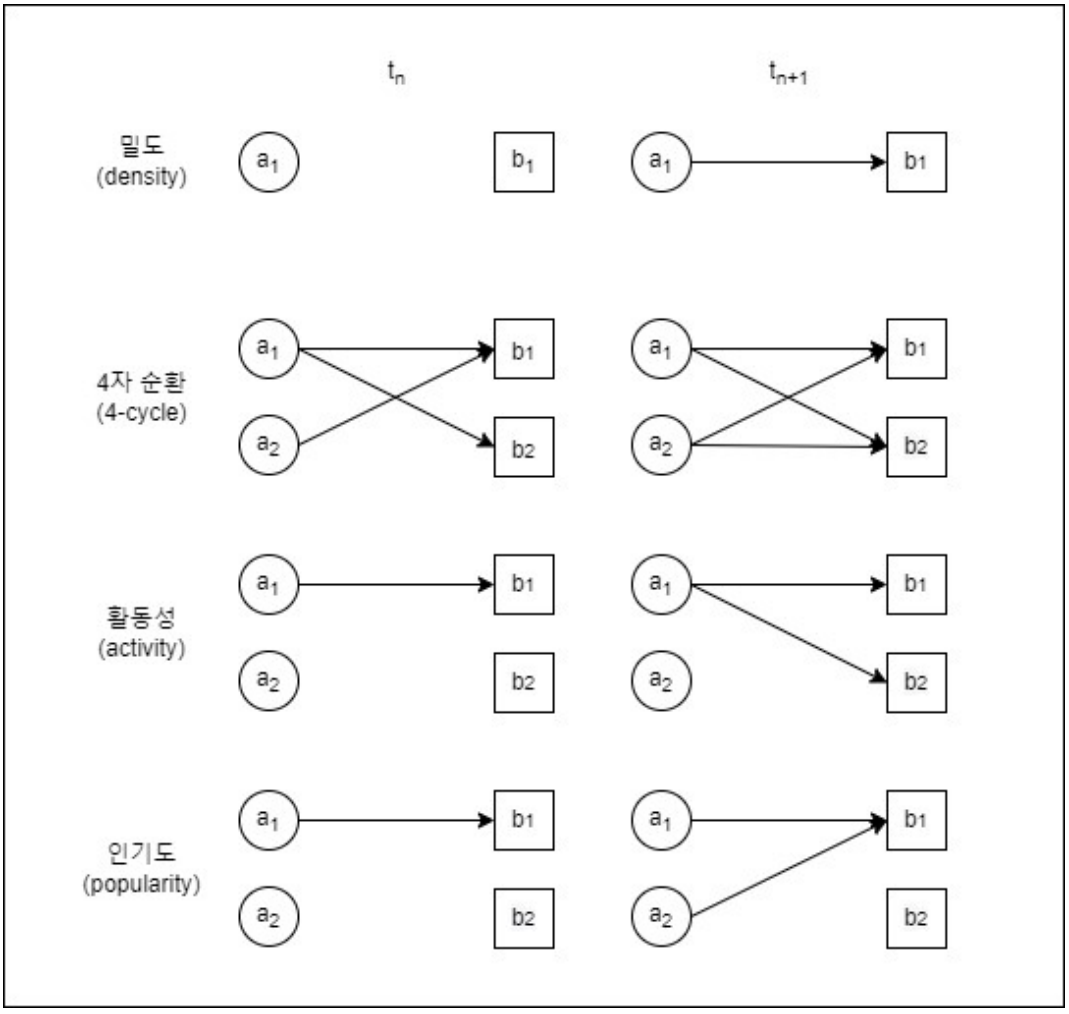
시기별로 중심적인 행위자 및 신념이 얼마나 변화하였는지를 살펴보기 위해 각 행위자 및 신념의 아이겐벡터 중심성 지표에 대해 시기별 상관관계를 구하였다([표 15]). 그 결과 신념의 경우 시기마다 0.6 이상의 매우 높은 상관관계를 보였으며, 이는 매 시기 중심 신념이 큰 변화 없이 유지되었음을 의미한다. 행위자의 경우 제1기와 제2기 사이는 0.4 이상의 높은 상관관계를 보였지만, 제1기와 제3기, 제2기와 제3기 사이에는 0.3 미만의 비교적 낮은 상관관계를 보였음을 알 수 있다. 이는 제1기나 제2기에보다 제3기에 와서 행위자의 중심성 변화가 컸음을 의미한다.

다. 확률적 행위자 기반 모형

담론네트워크에 일어난 거시적인 차원에서의 변화는 개별 정책 행위자의 미시적인 신념 표출 행위에 변동이 일어났기 때문에 발생한다. 이 연구는 담론네트워크의 거시적인 변화를 기술하는 것을 넘어서서, 연구문제 3에 답하기 위해 이 변화가 어떤 미시적인 네트워크 효과에 의해 추동되었는지를 살피고자 한다. 따라서 이 연구에서는 행위자와 신념으로 이루어진 2-모드 네트워크 데이터로부터 네트워크 효과의 크기 및 방향을 추정하는 확률적 행위자 기반 모형(stochastic actor-oriented modeling, SAOM; Snijders, Van de Bunt & Steglich, 2010; Koskinen & Edling, 2012)을 작성하기 위해 통계 소프트웨어 R의 패키지인 RSiena(Ripley et al., 2021)를 활용하였다.

확률적 행위자 기반 모형은 시간에 따른 네트워크 전체 구조상의 변화를 설명하기 위해 개별 행위자의 선택에 영향을 미친 구조적 효과(structural effect)와 행위자 특성(actor attributes)의 크기를 추정하는 방법이다. 해당 모형은 개별 행위자가 자신으로부터 뻗어나간 링크(out-degree ties)에 대한 제한적인 통제권을 지닌다고 전제한다(Snijders et al., 2010; Snijders, 2017). 하나의 네트워크 안에서 개별 행위자는 무엇과 연결을 맺을 것인지 결정하며, 이 결정은 행위자의 위치와 특성에 해당하는 네트워크 효과에 의해 제한받는다. 확률적 행위자 기반 모형은 행위자들의 개별적인 결정에 따라 네트워크 전체 구조의 변화가 일어난다고 보는 관점을 채택하고 있다. 확률적 행위자 기반 모형은 여러 네트워크 효과의 크기를 조금씩 달리하여 수많은 시뮬레이션을 진행하면서, 이를 실제로 관측된 네트워크 데이터와 비교하는 과정을 통해 어떤 네트워크 효과 값의 조합이 실제 네트워크 데이터와 가까운 결과를 도출해 내는지 추정하는 통계적 방법이다.

확률적 행위자 기반 모형은 네트워크 효과를 두 가지로 구분한다. 구조적 효과, 혹은 네트워크 내부(endogenous) 효과는 현재의 네트워크 모습이 행위자의 다음 결정에 미치는 영향의 정도이다. 2-모드 네트워크에 대한 확률적 행위자 기반 모형은 일반적으로 밀도(density), 4자 순환(4-cycle), 활동성(activity), 인기도(popularity) 네 가지 주요 네트워크 내부 효과를 채택하여 모형을 형성한다. 담론네트워크의 맥락에서 각각의 효과를 설명하면 다음과 같다. 밀도는 네트워크 내의 행위자들이 신념을 어느 정도 표출하는지에 해당한다. 4자 순환은 행위자가 다른 유사한 신념 체계를 지닌 행위자와 동기



[그림 7] 주요 네트워크 내부 효과 (담론네트워크의 맥락에서 a는 행위자, b는 신념)

화되는 정도이다. 활동성은 각각의 행위자가 표출하는 신념 개수의 증감을 나타낸다. 마지막으로 인기도는 하나의 신념을 표출하는 행위자 수의 증감을 나타낸다. [그림 7]은 각각의 네트워크 내부 효과가 양의 방향으로 작용하였을 때 네트워크에 어떤 변화가 일어나는지를 시각화한 것이다.

네트워크 외부(exogenous) 효과는 각 노드가 지닌 고유 특성이 링크 변화에 미치는 영향이다. 정책 행위자가 집단인지 개인인지, 정치권 소속인지 언론계 소속인지에 따라 신념 표출의 양상이 다를 것이라 예상할 수 있다. 정책 신념 또한 징벌배상 찬성 신념인지 반대 신념인지에 따라 행위자와의 연결 양상이 다를 것이다. 이 연구는 노드(행위자와 신념)의 고유 특성이 링크(행위자의 신념 표출)에 미치는 영향을 추정하기 위해 노드 특성을 네트워크 외부 효과로 설정하고 확률적 행위자 기반 모형에 투입하였다. 행위자

특성에 의한 효과를 추정하기 위해 행위자의 분석 수준(집단 혹은 개인)과 소속(여·야 정치권, 행정부, 언론계, 법률계, 시민단체 등)에 따라 가변인(dummy variable)을 형성하였다. 신념 특성에 의한 효과를 추정하기 위해서 정책 신념 범주 체계([표 11])에 따라 징벌배상 찬성 신념의 경우 +1점, 징벌배상 반대 신념의 경우 -1점의 평가 점수를 부여하였다. 그 후 행위자 특성 변인, 신념 특성 변인과 행위자·신념 특성의 상호작용 변인을 모형에 투입하여 네트워크 외부 효과의 크기를 추정하였다.

제5장 연구결과

1. 시기별 담론네트워크

1) 제1기: 찬반 연합의 경합

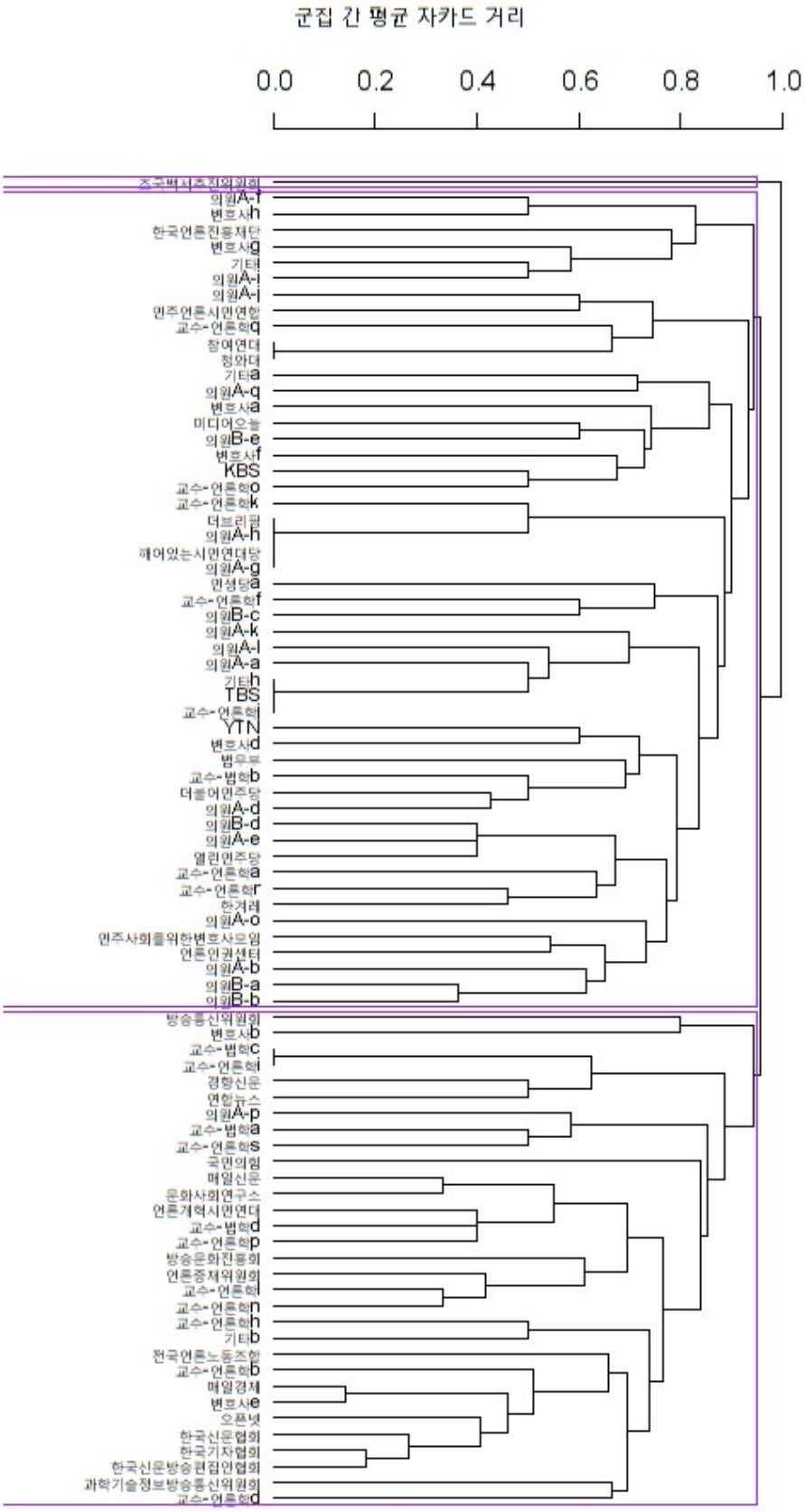
제1기에서는 2020년 1월 1일부터 2020년 10월 27일까지 보도된 313개의 기사로부터 83개의 정책 행위자가 표출한 38종류의 정책 신념을 식별하였다. 각 행위자를 해당 시기에 표출한 적 있는 신념과 연결하는 담론네트워크 데이터를 구성한 결과, 행위자-신념 간 링크를 총 360개 도출할 수 있었다. 제1기에 한 명의 행위자는 평균 4.337개의 신념을 표출하였다.

[그림 8]은 제1기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석 결과를 시각화한 덴드로그램(dendrogram)이다. 덴드로그램의 세로축은 해당 시기에 신념을 표출한 적 있는 행위자를, 가로축은 평균연결법에 따른 군집 간의 거리를 나타내고 있다. 이 연구에서는 행위자 대부분이 징벌배상에 대한 찬반 군집 두 개에 포함되는 것으로 분류되는 군집 간 거리 0.95를 기준으로 삼아([그림 8]의 보라색 선), 정책 행위자를 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합의 구성원으로 분류하고 각 옹호연합의 특성을 살펴보았다.[26]

제1기에 나타난 찬반 옹호연합을 살펴본 결과([표 16]), 찬성 연합의 행위자 수는 51개, 반대 연합의 행위자 수는 31개로 나타나 찬성 연합이 수적 우위를 지녔음을 알 수 있다. 언론보도에 대한 징벌배상에 관한 찬성 및 반대의 정도를 지수화하여 살펴보았을 때,[27] 찬성 연합의 행위자 평균 징벌배상 평가 지수는 2.431으로 나타나 찬성 연합의 구성원은 언론보도에 대한 징벌배상 정책이 바람직하다고 보고 있었음을 알 수 있다. 이에 반해 반대 연합 행위자의 징벌배상 평가 지수는 -3.226으로 나타났으며, 이는 반대 연합의 구성원은 징벌배상 정책이 바람직하지 않다고 판단했다는 의미이다.

26) 세 시기 모두 정책 신념을 여타 행위자와 공유하는 정도인 유사성이 낮아 찬성 및 반대 옹호연합 어느 쪽으로도 분류되지 않은 행위자가 소수 있었으며, 이 연구에서는 이들을 어느 쪽 옹호연합에도 속하지 않은 미분류 행위자로 간주하였다.

27) 한 행위자가 한 시기 동안 표출한 신념의 징벌배상 평가 점수를 합산하여 지수를 형성하였다. 제1기 징벌배상 평가 지수의 크론바흐 알파는 0.755였다.



[그림 8] 제1기 계층적 군집분석 결과

[표 16] 제1기 옹호연합별 특성

	찬성 연합	반대 연합	미분류
행위자 수	51	31	1
징벌배상 평가	2.431	-3.226	0

[표 17] 제1기 옹호연합별 정책 행위자 분류

	찬성 연합	반대 연합	미분류
여당 정치권	21	1	0
야당 정치권	0	1	0
행정부	2	1	0
입법·사법부	0	2	0
언론사	6	5	0
언론단체	0	4	0
언론전문가	8	8	0
법률계	6	5	0
시민·사회단체	4	3	0
기타	4	1	1
계	51	31	1

[표 18] 제1기 정책 행위자의 아이겐벡터 중심성 및 특성

순위	정책 행위자	아이겐벡터 중심성	옹호연합	행위자 분류
1	언론인권센터	0.319	찬성	시민단체
2	한겨레	0.280	찬성	언론사
3	오픈넷	0.232	반대	시민단체
4	한국기자협회	0.230	반대	언론단체
5	전국언론노동조합	0.213	반대	언론단체
6	의원B-b	0.213	찬성	국회의원
7	한국신문방송편집인협회	0.204	반대	언론단체
8	민주사회를위한변호사모임	0.195	찬성	시민단체
9	변호사e	0.172	반대	법률계
10	언론학 교수b	0.172	반대	언론전문가

[표 19] 제1기 정책 신념의 아이겐벡터 중심성 및 특성

순위	정책 신념	아이겐벡터 중심성	징벌배상 평가	찬성 연합 행위자 수	반대 연합 행위자 수
1	언론계의 반성 필요-긍정	0.417	-	18	12
2	표현의 자유 침해-긍정	0.336	반대	7	21
3	고의·중과실·악의 개념의 모호성-긍정	0.276	반대	7	12
4	가짜뉴스 정의의 모호성-긍정	0.260	반대	4	13
5	징벌배상 논의의 적절성-부정	0.258	반대	1	19
6	징벌배상 논의의 적절성-긍정	0.249	찬성	19	2
7	언론 책임성 및 신뢰도 제고-긍정	0.243	찬성	22	0
8	허위보도· 가짜뉴스 방지-긍정	0.224	찬성	22	0
9	여론의 지지-긍정	0.202	찬성	13	2
10	징벌배상을 통한 위자료 상승-긍정	0.195	찬성	14	2

제1기 옹호연합의 정책 행위자를 분류한 결과([표 17]), 친여 성향의 정치권 행위자가 찬성 연합을 주도한 한편, 야당 성향의 정치권 행위자는 정책 논쟁 과정에 본격적으로 참여하지 않았음을 알 수 있다. 이러한 사실은 언론보도에 대한 징벌배상 입법 및 정책을 추진하는 초기 단계에서 여당 세력이 주도적인 역할을 했음을 다시 한번 확인시켜 준다.

아이겐벡터 중심성 순위에 따라 제1기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과([표 18]). 찬성 연합에서는 언론인권센터, 한겨레, 의원B-b, 민주사회를위한변호사모임 등이 주요 행위자로 나타났다. 반대 연합에서는 오픈넷, 한국기자협회, 전국언론노동조합, 한국신문방송편집인협회, 변호사e, 언론학 교수b가 주요 행위자로 나타났다. 이렇듯 정책 논쟁 과정에서 언론 피해 구제 확대를 주장해 온 시민단체, 언론보도에 대한 징벌배상 입법 활동을 이어간 국회의원 등이 찬성 연합을 주도하였으며, 언론 산업 및 현업인의 견해를 대변하는 언론단체, 언론의 자유를 중시해 온 시민단체, 전문성을 통해 징벌배상의 난점을 지적한 언론학 교수, 변호사 등이 반대 연합을 주도하였다.

제1기의 주요 정책 신념 상위 10개를 살펴본 결과([표 19]), 이 시기에는 언론계의 반성 및 성찰이 필요하다는 주장이 가장 중요한 신념으로 나타났다. 그 외에도 찬성 측에서는 징벌배상 논의의 적절성, 언론 책임성 및 신뢰도 제고 효과, 허위보도 및 가짜뉴스 방지 효과, 징벌배상에 대한 여론의 지지, 징벌배상을 통한 위자료 상승의 필요성이 주요 신념으로 나타났으며, 반대 측에서는 표현의 자유 침해 우려, 고의·중과실 및 악의 개념의 모호성, 가짜뉴스 개념의 모호성, 징벌배상 논의의 부적절성이 주요 신념으로 나타났다. 해당 시기에 이루어진 발언을 토대로 각 주요 신념의 세부적인 내용을 중심성이 높은 순서대로 살펴보면 아래와 같다.

언론계의 반성 필요 해당 신념은 찬성 연합 행위자 18개, 반대 연합 행위자 12개가 표출하여 찬반 양측에서 고른 지지를 받았다. 주요 정책 행위자들은 "검찰 행태를 무비판적으로 따라가는 언론의 모습"(장은지·김승준, 2020.03.22.)이나, (언론이) "사주와의 관계에서도 문제가 있고 그다음에 언론인 스스로 정파적 입장을 가지고 일부러 사실을 왜곡하는 경우"(YTN, 2020.05.19.) 등 언론의 문제를 비판하여 언론개혁의 필요성을 역설하는 한편, "언론 스스로 이런 문제를 바로잡을 의지는 전혀 보이지 않는다"(심석태, 2020.10.21.)라고 꼬집으며 "신뢰는커녕, 눈길을 주기도 힘든 저급하고 편향된 기사들이 정론 보도를 압도하는 우리 언론의 참담한 현실은 더 이상 방치할 수 없다"(윤석민, 2020.10.26.)라고 주장하였다. 징벌배상에 대한 찬반 입장과는 별개로, 언론의 잘못이 징벌배상 등 강력한 규제 논의의 원인이 되었다는 점에 관해서는 상당수의 정책 행위자가 공통된 인식을 드러내고 있었다. 징벌배상 규제를 통해서든, 자율적인 자정 작용을 통해서든 "앞으로 지향할 바에 대해서 언론이 성찰"(노지민, 2020.06.02.)할 필요가 있다는 것이다.

표현의 자유 침해 "언론의 자유와 표현의 자유가 위축될 수 있다"(김도연, 2020.06.13.)는 신념은 징벌배상을 반대하는 다수의 행위자가 공유하는 주요 신념이다. 이들은 주로 "징벌적 손배제가 시행되면 기자들이 위험 부담을 감수하면서 파장이나 논란, 법적 분쟁까지 휘말리는 취재와 보도 행위에 쉽사리 뛰어들 수 있을지 의문"(김준억, 2020.10.27.)이라며 언론 활동의 위축을 우려하였다. 징벌배상의 도입이 "진영을 가릴 것 없이 사회악을 고발하고 문제를 들춰내는 언론 본연의 활동에 제재가 될 수 있다"(강아영·김달아, 2020.06.16.), "권력 감시, 즉 공인에 대한 비위 사실을 밝히거나 검증

을 위한 의혹 제기에 위축 효과를 부를 수 있다"(문현숙, 2020.09.25.), "공인의 거짓말에 대한 징벌적 손해배상제가 도입되는 것이 전체주의인 것처럼 표현의 자유를 근본적으로 부정하는 반민주적 '디지털 나치법'이 될 수 있다"(김수민·나운채, 2020.09.23.)는 발언처럼 공인과 권력자에 대한 감시 및 고발 기능의 저하로 이어진다는 것이다.

고의·중과실·악의 개념의 모호성 언론보도에 대한 징벌배상은 악의적으로 피해를 준 언론사에 대해 실제 피해보다 많은 배상을 하도록 하여 규제하는 제도이니만큼 적용 대상이 되는 '악의적'인 행위가 무엇인지 명확히 규정하여 도입할 필요가 있다. 당시의 법안이 고의 및 중과실로 허위보도를 한 경우에 징벌배상을 적용하도록 규정하고 있던 만큼, 악의적인 보도가 무엇인지, 고의 및 중과실로 인한 허위보도의 범위가 어디까지이며 그 범위가 적절한지에 대한 논란이 일었다. 이에 징벌배상 반대 측에서는 "어떤 보도가 의도적이고 악의적인지 누가 판단할 수 있으며 관련 논의가 제대로 진행될 수 있을지 의심스럽다"(강아영·김달아, 2020.06.16.)라며 고의·악의 개념이 모호하므로 주관성이 크게 개입될 수밖에 없어 사회적 합의에 도달하기 어려울 것이라고 주장하였다. 이 중 일부 행위자들은 "좀 과하게 해석될 우려가 있다고 생각하는데 (...) 사실 중과실도 포함하고 있어서 문제"(MBC, 2020.09.25.), "중과실은 실수에 따른 오보까지 포함한다. 팩트 확인이 됐다고 판단해 보도했지만 결과적으로 오보가 되는 경우도 허다하다"(김도연, 2020.10.27.)는 등 중과실까지 징벌배상 적용 대상에 포함한 것은 너무 광범위하다는 비판 또한 이어 나갔다.

가짜뉴스 정의의 모호성 악의 개념의 모호성에 대한 비판과 더불어, 징벌배상 적용 대상으로 지목된 '가짜뉴스' 개념 또한 많은 비판을 받았다. 징벌배상 법안을 추진하는 측은 그 취지를 설명하면서 "몇몇 언론의 아니면 말고 식 허위보도와 가짜뉴스는 (...) 언론에 대한 국민의 신뢰를 저하"(강민경, 2020.06.09.)시키기에 가짜뉴스를 법적으로 규제해야 한다고 주장해 왔다. 이에 대해 반대 측은 "가짜뉴스에 대한 개념 자체를 정의하기 쉽지 않은 상황"(류인선, 2020.09.24.)이라며 가짜뉴스를 법적 규제의 대상으로 삼기에는 개념의 모호성이 너무 크다고 비판하였다.

징벌배상 논의의 부적절성 징벌배상을 반대하는 행위자들은 징벌배상 제도가 언론개혁의 하나로 받아들여지고 있는 상황 자체를 비판하기도 하였

다. “피해확산을 최소화할 수 있는 새로운 제도를 먼저 마련해보고 안 되면 손해배상을 손대야 한다”(송창한, 2020.10.27.)라며 징벌배상보다 더 우선순위에 두어야 할 개혁 논의가 있다고 지적하였다.

징벌배상 논의의 적절성 반대로 징벌배상 찬성 측에서는 “징벌적 손해배상 도입 등을 통한 언론개혁 (...) 또한 여야가 외면할 수 없는 개혁과제”(열린민주당, 2020.09.07.)이기에, “징벌적 손해배상 논의를 피해 갈 수 없다”(장슬기, 2020.10.28.)라고 보았다. 이는 징벌배상 제도가 언론개혁 방안으로서 부적합하다거나, 우선순위가 높은 사안이 많다는 징벌배상 반대 측에 대한 대응으로 읽힌다.

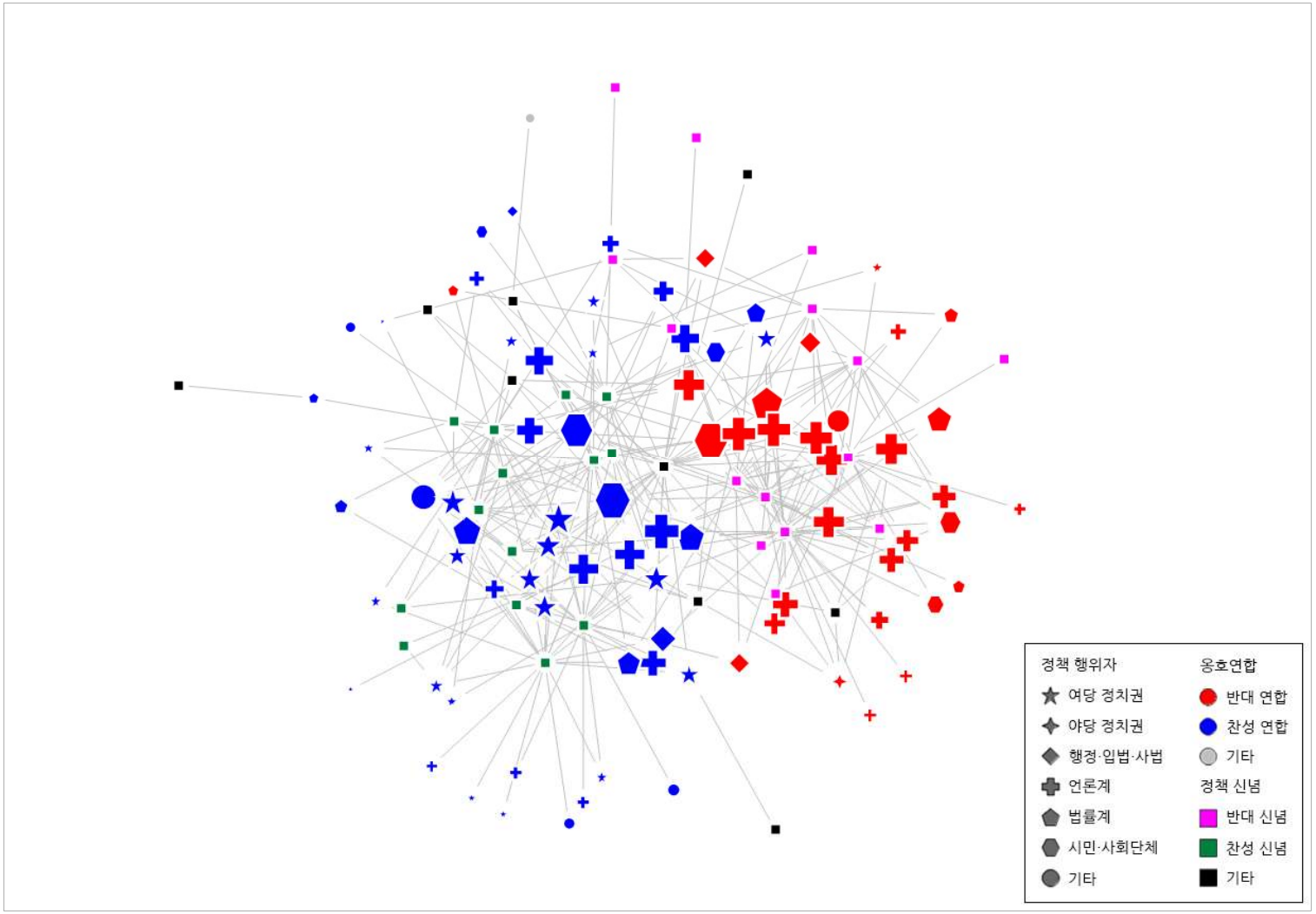
언론 책임성 및 신뢰도 제고 효과 징벌배상 도입 찬성 측은 “징벌적 손해배상 등을 도입해 아무런 책임도 지지 않는 불완전한 법체계를 바꾸겠다”(박영래, 2020.05.01.)고 주장했다. 언론보도에 대한 징벌배상을 도입할 시 “손해배상액이 높아지면서 언론 스스로 책임 있는 보도”(대한변호사협회, 2020.07.17.)를 하게 되며, “지금처럼 일단 던져놓고 보는 식의 무책임한 보도”(YTN, 2020.05.19.)는 사라지는 효과가 나타날 것이라고 기대하였다.

허위보도·가짜뉴스 방지 효과 징벌배상 찬성 측은 허위보도로 인한 사회문제가 자정 작용을 통해 개선되기 어렵다고 보았다. 이들은 “최근 범람하는 가짜뉴스, 허위정보 등을 이용하여 사익을 추구하는 위법행위에 대한 현실적인 책임추궁 절차나 억제책이 미비한 실정”이라고 진단하며 “단순 과실이 아니라, 가짜뉴스라는 사실을 알고 있거나 사실확인을 하지 않고 보도하는 등 중대한 과실이 인정된다면 징벌적 손해배상 책임”을 지게 하는 법안을 추진하였다(법무부, 2020.09.23.).

여론의 지지 이 시기에 진행된 한 여론조사는 “귀하께서는 ‘허위ㆍ조작 가짜뉴스’를 보도한 언론사에 대해 ‘징벌적 손해배상제’를 도입해야 한다는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까”라는 질문에 81%가 찬성한다고 보고하였다(정철운, 2020.06.02.). 문항 자체가 과도하게 단순하다는 비판도 있었다(심석태, 2020.10.21.). 하지만 “시민들의 언론에 대한 문제의식이 극에 달하고 있으며 그 결과로 ‘징벌적 손해배상제’ 도입 주장이 거세지고 있는 것이다”(윤여진, 2020.06.04.)라는 주장에서와 같이, 징벌배상 찬성 측은 이 여론조사를 다수의 시민이 징벌배상을 지지한다는 근거로써 활용하였다.

징벌배상을 통한 위자료 상승 찬성 측에서는 법원에서 인정되는 위자료가 낮으므로 징벌배상 도입을 통해 보완해야 한다는 주장 또한 제기되었다. 이들은 “손해배상 액수를 현실화해야 한다”(대한변호사협회, 2020.07.17.)라며, “(보도로 인한) 명예훼손으로 큰 피해를 입어도 상해사건 등의 위자료만큼도 (배상액이) 인정되지 않는”(서미선, 2020.09.24.)다고 주장하였다.

[그림 9]는 위의 분석 결과를 종합하여 제1기의 담론네트워크를 시각화한 결과이다. 시각화를 위해 넷마이너 4의 기능을 활용하여 카마다-카와이 알고리즘(Kamada & Kawai, 1987)에 따라 노드와 링크를 배치하였다. 사각형 모양의 노드는 정책 신념, 그 외 모양의 노드는 분류별 정책 행위자에 해당한다. 파란색 노드는 찬성 옹호연합 소속, 빨간색 노드는 반대 옹호연합 소속, 회색 노드는 그 외의 정책 행위자를 표기한 것이다. 초록색 노드는 징벌배상에 찬성하는 정책 신념이며, 분홍색 노드는 징벌배상에 반대하는 정책 신념, 검은색 노드는 그 외의 정책 신념이다. 아이겐벡터 중심성에 따라 정책 행위자 노드의 상대적 크기를 조절하였다. 이 그림을 통해 징벌배상 찬반 신념에 따른 담론네트워크의 양극화, 각 옹호연합의 규모, 중심적인 행위자와 주변적인 행위자의 상대적 위치를 시각적으로 파악할 수 있다.



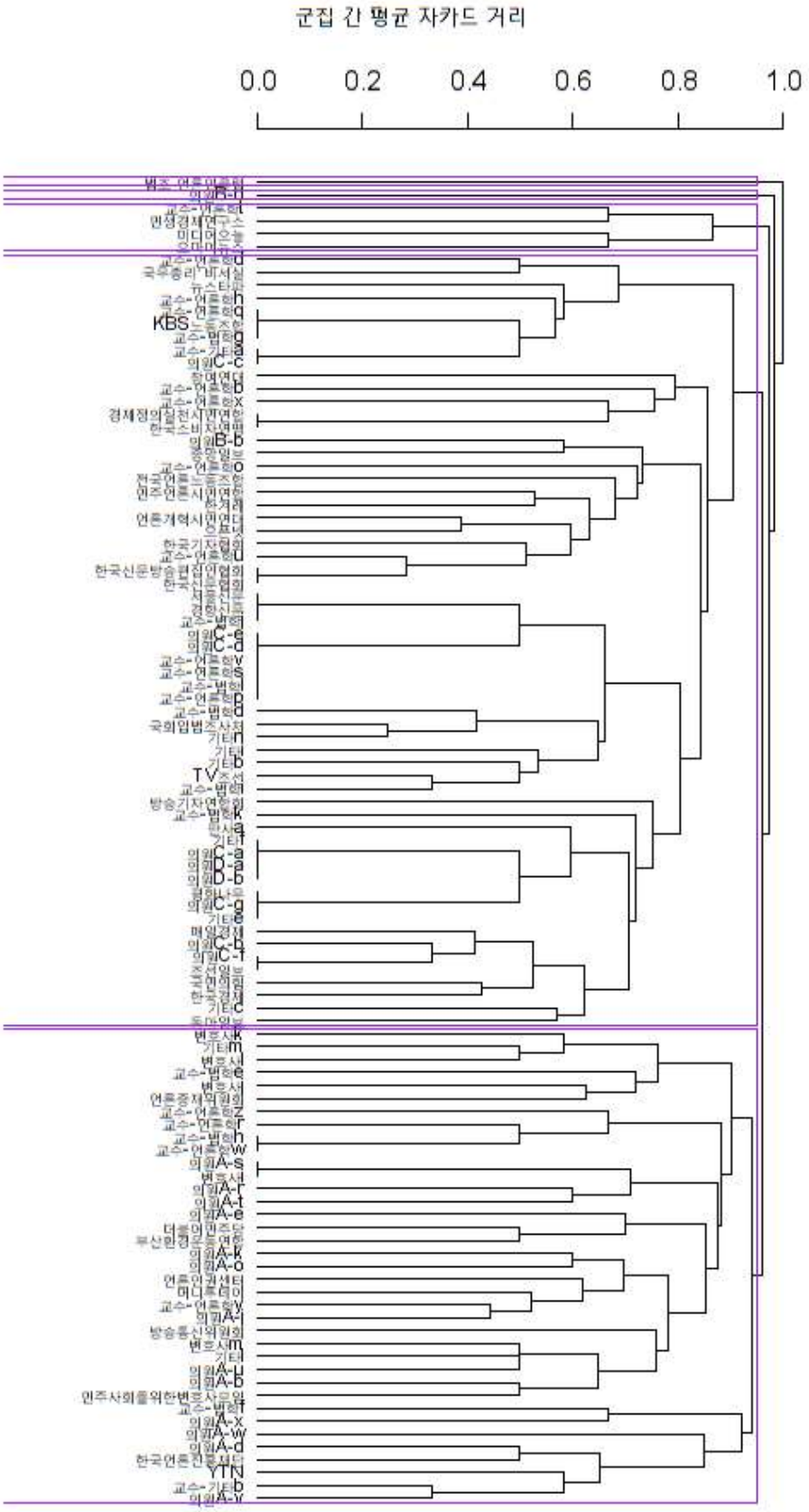
[그림 9] 제1기 담론네트워크의 시각화

2) 제2기: 반대 연합의 결집

제2기에서는 2020년 10월 28일부터 2021년 2월 25일까지 보도된 359개의 기사로부터 103개의 정책 행위자가 표출한 38종류의 정책 신념을 식별하였다. 각 행위자를 해당 시기에 표출한 적 있는 신념과 연결하는 담론네트워크 데이터를 구성한 결과, 행위자-신념 간 링크를 총 420개 도출할 수 있었다. 제2기에 한 명의 행위자는 평균 4.078개의 신념을 표출하였다. 제1기와 제2기를 비교했을 때, 행위자 수는 20개 증가했지만 신념 표출 수는 평균 0.259개 줄어들었다. 해당 시기에 더불어민주당이 '언론 6법'을 2월 임시국회에서 통과시키겠다는 방침을 밝히는 등 입법을 둘러싼 갈등이 본격화되자 언론 취재 등 짧은 형식을 통해 자신의 의견을 밝히는 정책 행위자가 늘어난 것으로 풀이된다.

[그림 10]은 제2기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석 결과를 시각화한 덴드로그램(dendrogram)이다. 군집 간 거리 0.95를 기준으로 하였을 때 제2기에서도 대부분의 정책 행위자를 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합으로 분류할 수 있었다. 제2기에 나타난 찬반 옹호연합을 살펴본 결과([표 20]), 찬성 연합의 행위자 수는 37개, 반대 연합의 행위자 수는 60개로 나타나 이 시기의 정책 논쟁은 반대 연합에 의해 주도되었음을 알 수 있다. 제2기 옹호연합의 정책 행위자를 분류한 결과([표 21]), 친여 성향의 정치권 행위자가 찬성 연합을 주도하였다는 점에서는 제1기와 다름이 없었지만, 언론계 행위자와 야당 성향의 정치권 행위자가 반대 연합을 주도하기 시작하였다는 점에서 큰 차이가 있다. 찬성 측의 입법 추진 의사가 분명해지고 입법 갈등이 본격화되자 반대 연합이 입법을 무산시키기 위해 정책 논쟁 과정에 적극적으로 참여한 것이다.

아이겐벡터 중심성 순위에 따라 제2기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과([표 22]), 8개의 행위자가 반대 연합에 속하여 이 시기의 정책 논쟁을 반대 연합이 이끌었다는 점이 더욱 극명히 드러났다. 찬성 연합에서는 의원A-o, 민주사회를위한변호사모임 등이 주요 행위자로 나타났다. 반대 연합에서는 오픈넷, 한국기자협회, 민주언론시민연합, 한겨레, 언론개혁시민연대, 중앙일보, 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회가 주요 행위자로 나타났다. 이 시기에 언론 현업인 단체와 시민단체가 주요 반대 행위자로 부각되었음을 알 수 있다. 제1기에 찬성 연합으로 분류되었던 한겨레는 법안



[그림 10] 제2기 계층적 군집분석 결과

[표 20] 제2기 옹호연합별 특성

	찬성 연합	반대 연합	미분류
행위자 수	37	60	6
징벌배상 평가[28]	2.649	-2.200	0.500

[표 21] 제2기 옹호연합별 정책 행위자 분류

	찬성 연합	반대 연합	미분류
여당 정치권	14	1	1
야당 정치권	0	10	0
행정부	1	1	0
입법·사법부	1	2	0
언론사	2	11	2
언론단체	0	6	1
언론전문가	5	10	1
법률계	8	6	0
시민·사회단체	3	6	1
기타	3	7	0
계	37	60	6

[표 22] 제2기 정책 행위자의 아이겐벡터 중심성 및 특성

순위	행위자	아이겐벡터 중심성	옹호연합	행위자 분류
1	오픈넷	0.271	반대	시민단체
2	한국기자협회	0.266	반대	언론단체
3	민주언론시민연합	0.265	반대	시민단체
4	한겨레	0.240	반대	언론사
5	언론개혁시민연대	0.227	반대	시민단체
6	의원A-o	0.207	찬성	국회의원
7	중앙일보	0.195	반대	언론사
8	한국신문협회	0.170	반대	언론단체
9	한국신문방송편집인협회	0.170	반대	언론단체
10	민주사회를위한변호사모임	0.160	찬성	시민단체

28) 제2기 징벌배상 평가 지수의 크론바흐 알파는 0.710였다.

[표 23] 제2기 정책 신념의 아이겐벡터 중심성 및 특성

순위	정책 신념	아이겐벡터 중심성	징벌배상 평가	찬성 연합 행위자 수	반대 연합 행위자 수
1	표현의 자유 침해-긍정	0.490	반대	5	43
2	언론계의 반성 필요-긍정	0.348	-	14	17
3	이중처벌·과도한 처벌-긍정	0.276	반대	2	20
4	가짜뉴스 정의의 모호성-긍정	0.273	반대	1	21
5	정부·여당 비판-긍정	0.248	-	1	24
6	징벌배상의 시급한 도입-부정	0.244	반대	1	20
7	징벌배상 논의의 적절성-부정	0.240	반대	1	21
8	징벌배상을 통한 위자료 상승-긍정	0.201	찬성	7	8
9	피해 구제-긍정	0.187	찬성	13	4
10	고의·중과실·악의 개념의 모호성-긍정	0.184	반대	2	10

에 대해 예상되는 부작용을 짚으며 신중한 논의를 촉구하는 등 제2기에 들어와서는 반대 연합으로 분류되었다.

[표 23]은 제2기의 주요 정책 신념 상위 10개를 정리한 것이다. 그중 6개의 신념이 징벌배상에 반대하는 신념으로 나타났으며, 2개만이 징벌배상에 찬성하는 신념으로 나타났다. 더불어 이 시기엔 징벌배상 제도가 표현의 자유를 침해할 수 있다는 우려가 가장 중요한 신념으로 나타나는 등 이 시기의 정책 논쟁이 반대 연합에 의해 주도되었다는 것을 다시 확인할 수 있었다. 각 주요 신념의 세부적인 내용을 정책 행위자의 발언을 토대로 중심성이 높은 순서대로 살펴보면 아래와 같다.

표현의 자유 침해 제2기에 반대 연합이 정책 논쟁을 주도하게 되면서, 징벌배상에 의한 표현의 자유 침해 및 언론 활동의 위축을 우려하는 신념 또한 이전보다 더욱 주목받았다. 징벌배상 반대 측은 “징벌적 손해배상의 위협을 통해 비판적 여론을 차단하려는 공인이나 기업의 소송 남발로 언론 활동은 크게 위축될 것이다”(오픈넷, 2020.11.29.)와 같이 봉쇄 소송을, “현행

언론 피해 구제제도의 수준도 낮지 않은데 징벌적 손배까지 도입하면 현업 기자들의 취재 활동이 위축될 수밖에 없다"(김준억, 2021.02.24.)와 같이 규제 중복에 의한 언론인 위축을, "집권 세력을 비판하는 보도에 재갈을 물릴 위험성이 있다"(중앙일보, 2020.10.29.)와 같이 집권 세력에 의한 남용 등을 우려하였다.

언론계의 반성 필요 제2기에 들어와서도 해당 신념은 찬반 양측에서 고른 지지를 받았다. 주요 정책 행위자들은 "언론 시장의 건전한 경쟁과 언론사 내부의 성찰이 강화되고, 언론의 자유 보호 범위를 벗어난 언론 시장의 행태가 시정될 계기가 될 수 있기를 희망한다"(김성순, 2020.10.28.), "신뢰를 회복하기 위해선 뼈아픈 반성과 성찰이 필요합니다. 이제 우리 기자들 스스로 나서지 않으면 신뢰 회복은 불가능합니다"(한국기자협회, 2021.08.18.), "언론 스스로 성찰하고 바뀌려는 노력을 하지 않는다면 백약이 무효다"(안재승, 2021.02.22.) 등 언론계의 성찰과 반성을 촉구하였다.

이중처벌·과도한 처벌 반대 연합이 제2기의 정책 논쟁을 주도하면서 징벌배상이 이중처벌에 해당할 수 있다는 비판 또한 주목받았다. 징벌배상 제도를 도입할 시 기존의 언론 규제와 중복되기에 언론사에 대한 과도한 처벌로 이어진다는 신념이다. 이들은 "우리나라는 이미 표현에 대해 과도할 정도로 많은 형사처벌 규정이 존재하고, 징역형까지 규정되어 있으며, 명예훼손죄 고소·고발 건수도 굉장히 많다"(손지원, 2020.11.04.), "명예훼손법제 등 각종 법적 장치들에 대한 전반적인 검토를 통해 이중처벌이나 과잉규제의 여지를 없애는 노력도 필요하다."(한겨레, 2021.02.09.), "언론중재위원회와 민·형사 소송 등 언론 피해 구제가 잘 되는 우리나라에서 징벌적 손해배상제까지 도입하면 이중처벌이 될 수 밖에 없다"(전지현, 2021.02.24.) 등 민사·형사적 규제 및 언론중재위원회를 통한 구제 절차와 징벌배상 간의 규제 중복을 문제시 삼았다.

징벌배상 논의의 부적절성 이 시기에도 징벌배상을 반대하는 행위자들은 "언론개혁이란 큰 틀에서 할 일이 있는데 징벌적 손배제라는 소모적 논쟁만 하고 있다"(김준억, 2021.02.24.)라고 비판하였다. 이들은 "현 정부나 언론시민사회는 서울신문·YTN 지분 매각, 수신료 인상, 가짜뉴스 처벌, 징벌적 손해배상 같은 이슈를 제기할 뿐 언론 지형 문제에는 관심을 기울이지 않고 있다"(김도연, 2020.11.01.)와 같이 징벌배상 논의의 우선순위를 낮다고 판단

하였다. “정부는 언론의 자율 정화 및 자기교정 기능을 통해 언론이 사회적 책무를 강화하고 미디어 환경 변화에 맞는 저널리즘을 구현할 수 있도록 제도적인 지원에 초점을 둬야 합니다”(정철운, 2020.11.11.)와 같이 규제 논의 대신 제도적 지원 논의가 필요함을 역설하기도 하였다.

가짜뉴스 정의의 모호성 징벌배상 반대 행위자들은 가짜뉴스 개념의 모호성이 여전히 해소되지 않은 문제라고 보았다. “기준이 자의적이어서 논란의 여지가 있다”(중앙일보, 2021.02.04.), “가짜뉴스에 대한 객관적인 정의와 기준이 부재한 상황에서 사법부 성향에 따라 자의적 판단이 내려질 수 있다”(언론개혁시민연대, 2020.11.09.)는 주장이 반복되었다. 징벌배상을 강하게 추진하던 더불어민주당 노웅래 의원 또한 이러한 비판에 대해 “가짜뉴스를 새로 정의하고 처벌하는 방안은 숙려 기간이 필요하다고 보고 향후 계속 논의할 계획”(고동욱, 2021.02.09.)이라고 밝힌 바 있다.

정부·여당 비판 특히 더불어민주당이 ‘언론 6법’ 통과 추진 의사를 밝힌 2021년 2월, 정부·여당에 대한 규탄이 이어졌다. “무소불위의 ‘선출 권력’을 검찰·사법을 넘어 언론에도 휘두르겠다는 뜻이다”(민주언론시민연합, 2021.02.10.), “민주당이 허위·왜곡의 본산이란 질타를 받아왔다는 점에서 ‘내로남불’의 행보다”(중앙일보, 2021.02.11.), “언론의 정치권력에 대한 의혹 제기 활동이 성공하여 탄생하게 된 현 정부와 여당이 언론의 자유, 표현의 자유의 의미를 되새기고, 이를 억압하는 법안 및 정책 추진을 중단할 것을 다시금 촉구한다”(오픈넷, 2021.02.09.)와 같이 이들은 정부·여당이 징벌배상을 추진하는 것이 정당하지 않으며, 언론을 탄압하는 정치적 수단으로 악용될 것을 우려하였다.

시급한 도입 반대 이 시기에는 징벌배상을 시급히 추진할 필요가 없으며, 신중한 판단과 심도 있는 숙의가 더 필요하다는 신념도 주목받았다. “곧 여당이 심도 있는 논의 없이 여론을 최대한 강력하게 규제할 수 있는 방향의 정책을 밀어붙이는 데에만 급급하고 있다는 방증이다”(오픈넷, 2021.02.09.), “징벌적 손배제는 예상되는 문제들을 짚어가며 신중하게 추진해야 한다”(한겨레, 2021.02.09.)와 같은 진단이 여기에 해당하였다.

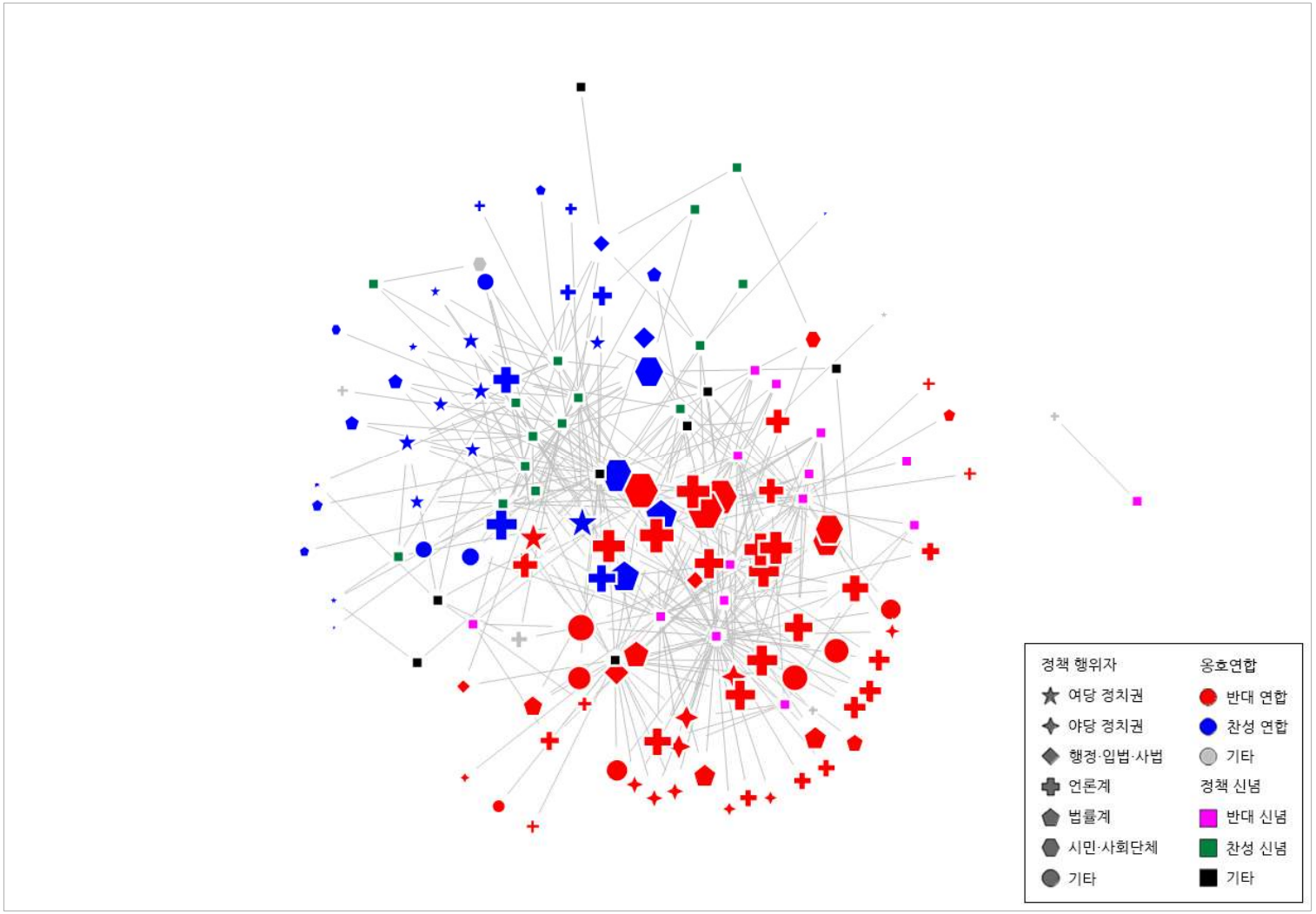
징벌배상을 통한 위자료 상승 찬성 측은 징벌배상 도입을 통해 낮은 배상액을 보완해야 한다는 주장을 이어 나갔다. 이들은 “언론 피해는 손해액

현실화와 징벌적 손해배상 제도의 도입이 필요한 대표적인 분야"(김성순, 2020.10.28.), "기존 손해배상액은 피해자가 변호사 선임에 들이는 비용에도 못 미치니 최대 3배를 가중해도 '징벌'로 보기는 어렵다"(김효실, 2021.02.22.) 등의 주장을 통해 징벌배상 제도 도입을 통한 위자료 상향조정을 옹호하였다.

피해 구제 효과 제2기에 들어 쏟아지는 비판에 대응하여, 징벌배상을 추진하는 측은 징벌배상이 "언론탄압법이 아니라 피해자 구제, 미디어 민생법안"(조현호·장슬기, 2021.02.05.)이라고 주장하였다. 이는 해당 제도가 정파적 이해관계와는 관계없는 공익적 사안임을 호소하는 신념이다. "언론사의 탐욕과 기자의 나태 및 악의에 의해 선량한 시민이 피해를 보았다면 구제받아 마땅하다. 재발 방지를 위해 징벌적 손해배상의 도입도 검토해볼 만하다"(남정호, 2021.02.16.), "지금 피해 구제 방법도 없고 그냥 발만 동동 구르고 심지어는 연예인 같은 경우는 그냥 못 참고 죽어나가는 거 아닙니까?"(MBN, 2021.02.23.)와 같이 무고한 시민의 피해 구제 필요성을 강조하였다.

고의·중과실·악의 개념의 모호성 다른 반대 신념이 두드러지면서 비교적 주목도가 떨어지기는 했으나, 반대 측은 여전히 징벌배상 법안이 '명확성의 원칙'에 부합하지 않는다는 점을 문제로 삼았다(한국신문협회·한국신문방송편집인협회·한국기자협회, 2020.09.28.). 여전히 "악의성·고의성·중대 과실 여부는 어떻게 판단할지 등 하나하나가 논란의 대상이 될 수 있다"(한겨레, 2021.02.09.)는 것이다.

제2기의 담론네트워크를 시각화한 결과([그림 11]), 큰 규모의 징벌배상 반대 연합이 강하게 응집하여 정책 논쟁에 참여한 경향을 시각적으로 파악할 수 있다. 지금까지의 논의를 종합해보았을 때, 제2기에 일어난 각계각층의 정책 행위자에 의한 반발로 인해 2월 임시국회에서의 징벌배상 법안 통과가 무산된 것으로 풀이된다.



[그림 11] 제2기 담론네트워크의 시각화

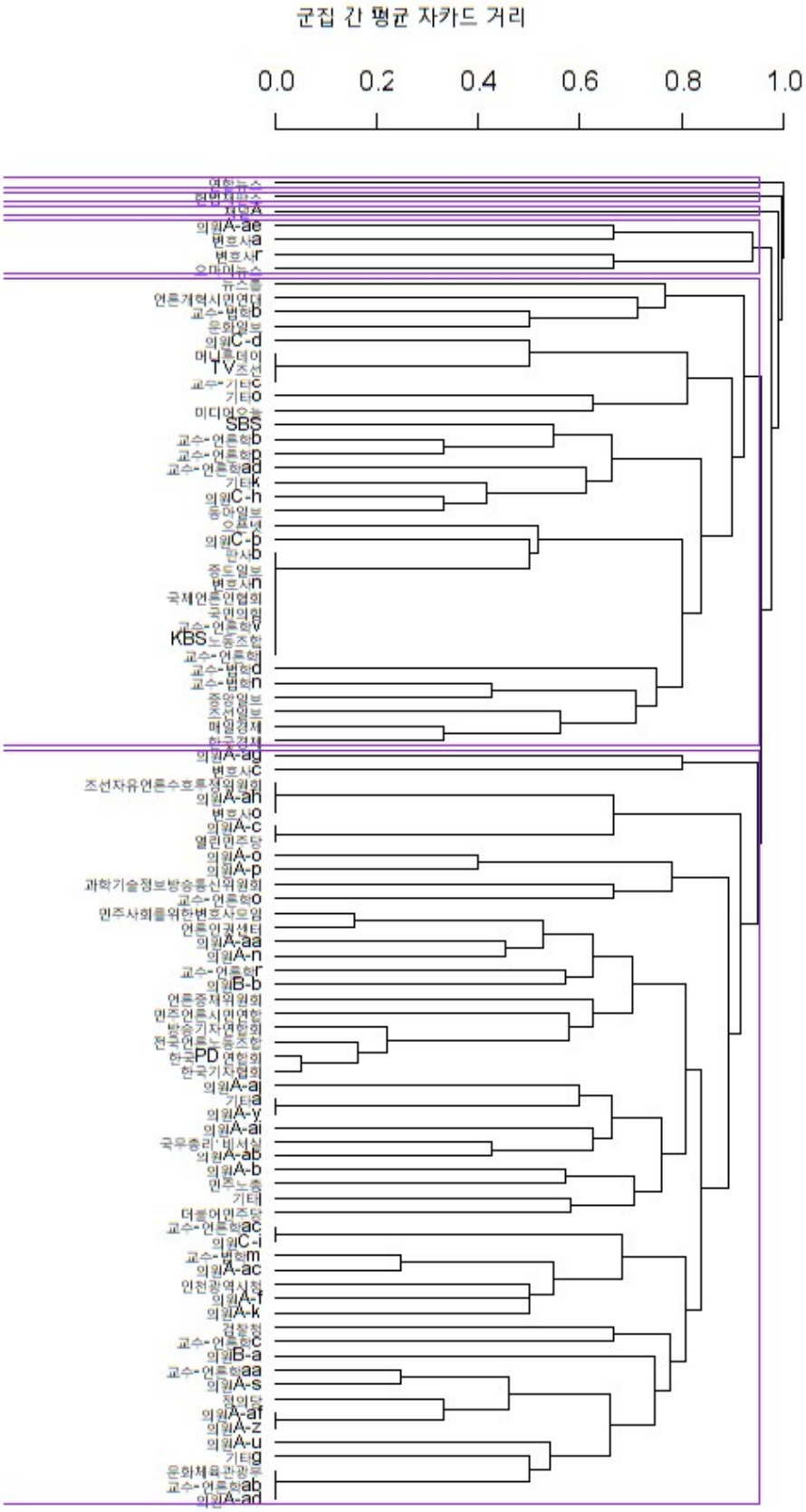
3) 제3기: 찬성 연합의 재구성

제3기에서는 2021년 2월 26일부터 2021년 6월 30일까지 보도된 388개의 기사로부터 93개의 정책 행위자가 표출한 36종류의 정책 신념을 식별하였다. 각 행위자를 해당 시기에 표출한 적 있는 신념과 연결하는 담론네트워크 데이터를 구성한 결과, 행위자-신념 간 링크를 총 388개 도출할 수 있었다. 제3기에 한 명의 행위자는 평균 4.172개의 신념을 표출하였다. 제2기와 제3기를 비교했을 때, 행위자 수는 10개 감소하였고 신념 표출 수는 평균 0.094개 증가하였다. 더불어민주당 측의 법안 제출이나 조선일보 삽화 논란 등 언론보도에 대한 징벌배상에 대한 정책 행위자들의 주목을 이끄는 이슈들이 이어졌기에 정책 논쟁 또한 꾸준히 이어졌다.

[그림 12]는 제3기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석 결과를 시각화한 덴드로그램(dendrogram)이다. 제3기에서도 군집 간 거리 0.95를 기준으로 하였을 때 대부분의 정책 행위자를 찬성 옹호연합과 반대 옹호연합으로 분류할 수 있었다. 제3기에 나타난 찬반 옹호연합을 살펴본 결과([표 24]), 찬성 연합의 행위자 수는 53개, 반대 연합의 행위자 수는 33개로 나타나 이 시기의 정책 논쟁은 찬성 연합이 수적 우위에 있었음을 알 수 있다. 제3기 옹호연합의 정책 행위자를 분류한 결과([표 25]), 친여 성향의 정치권 행위자가 찬성 연합을 주도하였다는 점은 제1기나 제2기와 다름이 없었으나, 제2기에서 반대 연합을 주도하던 언론계 행위자와 야당 성향의 정치권 행위자의 수가 제3기에 들어와서 줄어들었음을 알 수 있다.

아이겐벡터 중심성 순위에 따라 제3기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과([표 26]), 10개의 행위자 모두가 찬성 연합에 속하였으며, 이는 이 시기의 정책 논쟁을 찬성 연합이 주도하였다는 의미이다. 이 시기에서 주목할 점으로 제1기와 제2기에는 반대 연합으로 분류되던 (한국기자협회 등) 담론네트워크에서 중심적인 위치를 차지하는 언론계 행위자들이 제3기에 와서는 찬성 연합으로 분류된 것이다. “언론 또는 언론사 대상 징벌적 손해배상제 도입에 대해 시민사회뿐 아니라 언론계에서도 필요성을 공감” (언론인권센터·민주사회를위한변호사모임, 2021.06.22.)해 온 것이다.

언론계의 태도 변화를 이해하기 위해서는 제3기의 주요 정책 신념을 함께 살펴볼 필요가 있다. 그 결과 [표 27]과 같이 중심성 상위 10개의 신념 중 7



[그림 12] 제3기 계층적 군집분석 결과

[표 24] 제3기의 옹호연합별 특성

	찬성 연합	반대 연합	미분류
행위자 수	53	33	7
징벌배상 평가[29]	2.245	-1.515	0.857

[표 25] 제3기 옹호연합별 정책 행위자 분류

	찬성 연합	반대 연합	미분류
여당 정치권	24	0	1
야당 정치권	2	4	0
행정부	3	0	0
입법·사법부	2	1	1
언론사	0	12	3
언론단체	4	2	0
언론전문가	6	5	0
법률계	3	4	2
시민·사회단체	5	2	0
기타	4	3	0
계	53	33	7

[표 26] 제3기 정책 행위자의 아이겐벡터 중심성 및 특성

순위	정책 행위자	아이겐벡터 중심성	옹호연합	행위자 분류
1	방송기자연합회	0.347	찬성	언론단체
2	전국언론노동조합	0.347	찬성	언론단체
3	한국기자협회	0.321	찬성	언론단체
4	한국PD연합회	0.317	찬성	언론단체
5	언론인권센터	0.245	찬성	시민단체
6	민주사회를위한변호사모임	0.207	찬성	시민단체
7	민주언론시민연합	0.207	찬성	시민단체
8	언론중재위원회	0.172	찬성	준사법기관
9	의원A-aa	0.166	찬성	국회의원
10	더불어민주당	0.164	찬성	정당

29) 제3기 징벌배상 평가 지수의 크론바흐 알파는 0.618이었다.

[표 27] 제3기 정책 신념의 아이겐벡터 중심성 및 특성

순위	정책 신념	아이겐벡터 중심성	징벌배상 평가	찬성 연합 행위자 수	반대 연합 행위자 수
1	징벌배상 논의의 적절성-긍정	0.411	찬성	39	2
2	언론계의 반성 필요-긍정	0.303	-	24	3
3	표현의 자유 침해-긍정	0.295	반대	13	22
4	피해 구제-긍정	0.292	찬성	22	0
5	언론 책임성 및 신뢰도 제고-긍정	0.271	찬성	19	0
6	여론의 지지-긍정	0.235	찬성	15	1
7	표현의 자유 침해-부정	0.234	찬성	14	1
8	징벌배상을 통한 위자료 상승-긍정	0.226	찬성	13	1
9	정부·여당 비판-긍정	0.182	-	5	11
10	보완 가능성-긍정	0.179	찬성	11	4

개가 징벌배상을 긍정적으로 평가하는 신념에 해당하였다. 주요 행위자의 발언을 통해 각 신념의 세부 내용을 살펴보면 아래와 같다.

징벌배상 논의의 적절성 제3기에는 담론네트워크에서 중심적인 위치를 차지하는 언론 현업인 단체들이 징벌배상 제도를 조건부로 수용하겠다는 견해를 제시하였다. “권력의 안위를 위한 입막음용이 아닌 일반 시민이 구제받을 수 있는 실효성 있는 피해보상 제도를 촉구한다”(한국기자협회, 2021.05.21.), “징벌적 손해배상 제도 역시 정치권과 기업의 방패막이 아닌 국민들을 지킬 수 있는 법이 되어야 합니다. 좋은 언론을 만들기 위한 제대로 된 언론개혁입법안 입법을 반드시 부탁드립니다”(김혜인, 2021.05.17.)와 같은 입장이 여기에 해당한다. 언론단체는 공동성명을 통해 언론의 감시기능을 위축시키지 않으면서도 시민의 피해 구제에 도움이 될 수 있는 정교한 입법을 주문하였다(방송기자연합회·전국언론노동조합·한국기자협회·한국PD연합회, 2021.03.09.). 2월에 ‘언론 6법’ 통과가 무산된 이후에도 언론보도에 대한 징벌배상 법안을 제출하며 입법 의지를 이어 나가고 있던 더불어민주당 또한 “더불어민주당은 언론인 스스로가 주도하는 개혁을 추진하겠습니다” “당내 특위를 중심으로 언론사, 시민사회 등과 긴밀히 소통하겠습니다”

(박홍두, 2021.06.16.), “한두 번의 회의에 그치지 않고 지속적인 만남과 토론을 통해 함께 모색하겠다”(조현호, 2021.06.02.)와 같이 언론단체의 움직임에 화답하였다.

언론계의 반성 필요 제3기에도 언론의 반성을 촉구하는 목소리가 이어졌다. “현재의 언론은 본연의 역할을 잊고 피해자를 양산해내는 기사를 생산해내고 있다”(언론인권센터·민주사회를위한변호사모임, 2021.06.22.), “정치와 경제, 그 어떤 권력에도 휘둘리지 말고 시민의 안전과 생명을 위한 보도에 충실해야 할 우리가 지켜야 할 것이 무엇인지 자문한다”(방송기자연합회 외, 2021.03.09.)와 같이 정책 행위자들은 반성과 성찰의 필요성을 피력하였다.

표현의 자유 침해 정책 행위자들은 여전히 징벌배상에 의한 표현의 자유 침해 및 언론 활동의 위축을 우려하고 있었다. 이는 제3기에 찬성 연합으로 분류된 주요 언론단체 또한 마찬가지였다. “표현의 자유라는 헌법적 가치와, 언론의 사회적 책임과 공공성이라는 대비되는 두 지점을 어떻게 조화시킬 것인가는 대단히 민감한 문제”(조현호, 2021.03.03.)이기에, 징벌배상 제도는 “피해자의 실질적 피해 구제와 올바른 여론 형성 및 건전한 언론환경 조성이라는 측면과 다른 한편 자칫 언론과 표현의 자유를 제약하고 언론의 권력감시기능을 위축시킬 수 있는 가능성과 우려가 있다는 측면에서 양날의 칼”(김준억, 2021.06.03.)이 될 수 있다. 징벌배상 일부 수용 입장을 보인 행위자는 표현의 자유를 해치지 않는 정교한 입법을 주문하였다. 반대 입장을 유지하는 행위자는 여전히 징벌배상이 “권력과 자본이 언론에 대한 전략적 봉쇄를 할 수 있게 하는 '언론 재갈 물리기'의 도구”(정철운, 2021.05.01.)이기에, ”표현의 자유를 해칠 수 있기 때문에 보류했으면 좋겠다”(성승훈, 2021.03.02.)고 평가하였다.

피해 구제 효과 여전히 징벌배상은 선량한 시민의 언론 피해 구제를 목표하는 법안으로 논의되었다. “악의적 허위조작 정보에 의해서 갈수록 늘어나고 있는 언론소비자 피해를 구제하고, 보상을 확대하는 방안에 대해서는 적극 찬성하고, 논의돼야 한다는 입장을 갖고 있다”(조현호, 2021.03.03.), “시민의 피해를 제대로 배상할 수 있는 징벌적 손해배상을 제대로 시행해야 한다”(이정현, 2021.04.13.), “일반 개인이나 사업하는 분들에게도 치명적인 타격을 주기 때문에”(이창환, 2021.06.02.) “언론의 사회적 책무와 시민의 언론 피해 구제 강화를 위해”(민주언론시민연합, 2021.06.15.) 징벌배상을 도입할

필요가 있다는 것이다.

언론 책임성 및 신뢰도 제고 효과 호의적인 여론 속에서 징벌배상은 언론의 사회적 책임을 다하는 수단으로 받아들여졌다. “악의적 언론보도 피해로 인한 손해배상액을 상향하는 일은 반드시 필요하다”(민주언론시민연합, 2021.06.15.), “언론에 사회적 책임을 상기시킬 수 있는 징벌적 손해배상제 도입”(정철운, 2021.06.22.), “개정안을 통해 시민에 대한 책임과 배상은 더욱 강화하되, 정치인·공직자·대기업 및 이들의 행위에 대해서는 기존 언론중재법으로 규율해야 한다”(전국언론노동조합, 2021.06.18.)와 같은 견해가 여기에 해당한다.

여론의 지지 세 시기를 거치며 징벌배상에 호의적인 여론조사 결과들이 누적되었다. 구체적인 수치는 시기와 조사 기관에 따라 다르지만, 약 60%에서 80%(정철운, 2020.11.02.; 김성욱, 2021.02.10.; 김도연, 2021.05.03.) 정도의 여론조사 응답자가 징벌배상에 찬성하였다. “우리는 60%가 넘는 언론보도에 대한 징벌적 손배 찬성 여론의 의미가 무엇인지 뼈저리게 느끼고 있다”(방송기자연합회 외, 2021.03.09.), “국민 80%가 지지하는 제도입니다”(박홍두, 2021.06.16.)와 같이 행위자에 따라 인용하는 수치는 달랐으나, 여러 여론조사는 징벌배상을 다수의 국민이 지지한다는 정책 신념을 효과적으로 형성하였다.

표현의 자유 침해는 과도한 우려 징벌배상 찬성 연합은 “징벌적 손해배상제 도입에 대해 취재가 위축될 수 있다는 점을 들어 반대하는 것은 온당치 않다”(정철운, 2021.06.22.)와 같이 반대 연합의 대표적인 신념이었던 표현의 자유 침해 우려에 대해 반박을 이어 나갔다. “시민 표현의 자유를 확대”하는 “징벌적 손해배상을 제대로 시행해야 한다”(이정현, 2021.04.13.), “시민 표현의 자유를 보장할 언론중재법 개정안을 공개 제안했다”(전국언론노동조합, 2021.06.18.)와 같이 오히려 징벌배상을 개선하여 시민 표현의 자유를 확대하는 수단으로 만들자는 제안도 있었다.

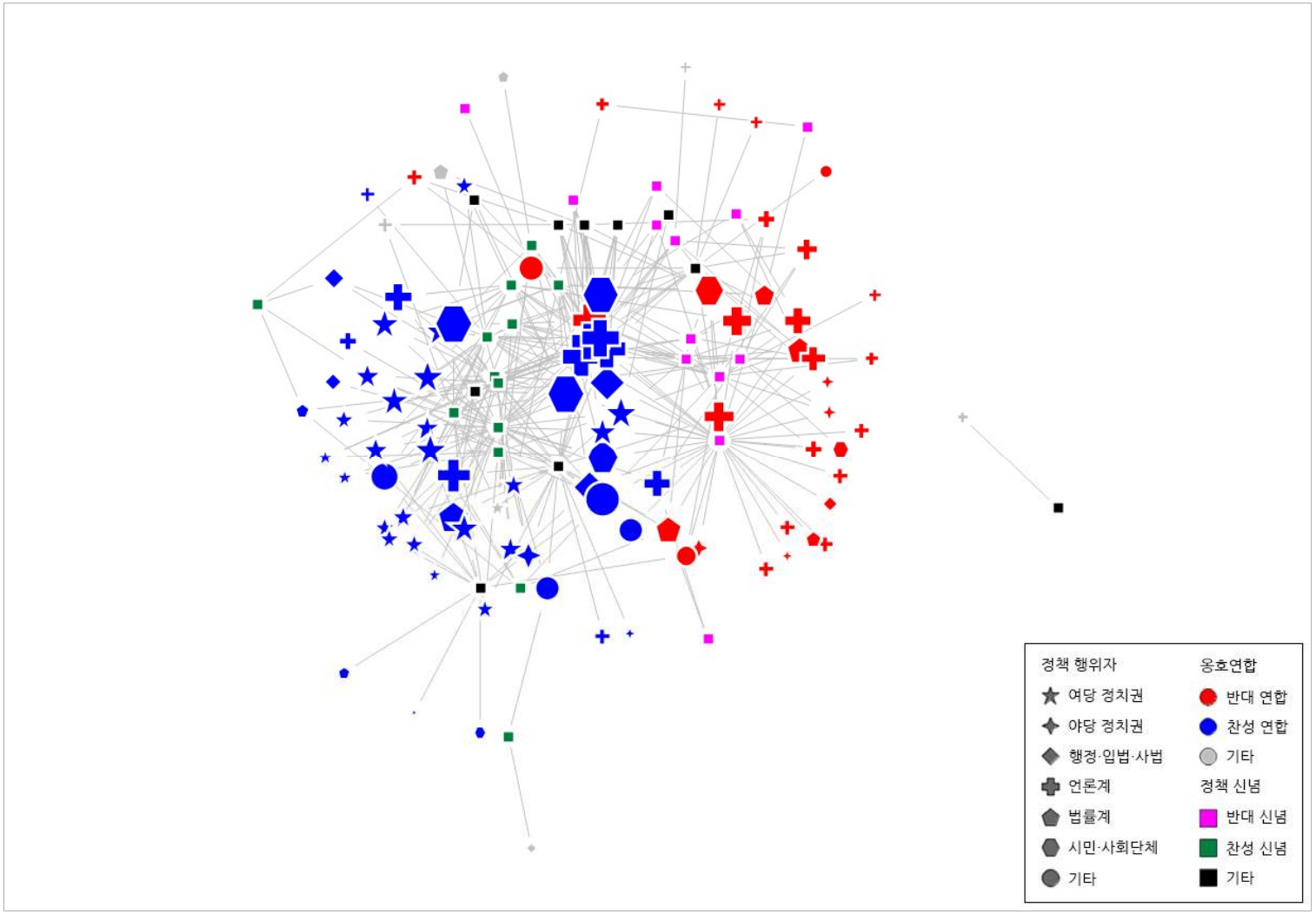
징벌배상을 통한 위자료 상승 징벌배상을 통해 배상액 상승을 이루어야 한다는 주장도 지속되었다. “이와 함께 징벌적 손배제 등을 도입해 악의적인 거짓 보도를 하면 생존이 어렵게 해야 한다”(정철운, 2021.03.24.), “언론의 사회적 책무와 시민의 언론 피해 구제 강화를 위해선 악의적 언론보도

피해로 인한 손해배상액을 상향하는 일은 반드시 필요하다(민주언론시민연합, 2021.06.15.)"와 같은 견해가 이를 대표한다.

정부·여당 비판 이전 시기에 반대하였던 정책 행위자들이 징벌배상을 조건부로 수용하였다 하더라도, 이들은 정부·여당이 징벌배상 논의에만 매몰된 채로 다른 언론개혁 사안에 대한 논의는 미루어 두고 있다고 비판하였다. "촛불혁명의 온기를 품고 출범한 문재인 정부는 정작 촛불 시민의 명령인 '언론개혁'에는 관심조차 두지 않았다"(정철운, 2021.05.01.), "문 대통령의 언론 공약이 실종됐지만 정부 여당의 어느 누구도 반성하거나 사과하지 않았다"(한국PD연합회, 2021.05.20.), "정부 여당은 아직도 '징벌'에 의한 언론개혁을 최우선 과제라 외치고 있다. 21대 국회에서 쏟아진 법안이 정말 언론보도로 인한 시민의 돌이킬 수 없는 피해를 구제할 민생법안인가?"(민주언론시민연합, 2021.05.25.) 등이 여기에 해당한다.

보완 가능성 일련의 과정을 거쳐 언론 단체들에게 징벌배상 제도는 원천 반대의 대상이라기보다는 사회적 논의를 통해 보완하고 개선할 필요가 있는 입법안으로 받아들여진 것으로 보인다. 이러한 인식은 "징벌적 손배제, 하자. 하지만 언론계가 우려하는 게 뭔지 논의하고 고칠 건 고쳐서 시민을 위한 징벌적 손해배상제를 마련해야 한다"(김고은, 2021.04.22.), "중요정책에 대한 반대를 넘어 조합원과 시민의 관점에서 구체적 대안을 제시하겠다"(김예리, 2021.03.12.)는 발언을 통해 나타난다.

제3기의 담론네트워크를 시각화한 결과([그림 13]), 정책 논쟁의 주도권이 다시 찬성 연합 쪽으로 이동하였음을 시각적으로 파악할 수 있다. 이는 이전 시기에서 반대 연합을 이끌고 있던 언론단체 행위자들이 조건부 수용 견해를 밝히는 등의 태도 변화를 보여 찬성 연합으로 분류되었기 때문이다.



[그림 13] 제3기 담론네트워크의 시각화

[표 28]은 시기별 담론네트워크에서 한 번 이상 아이겐벡터 중심성 상위 10개 신념 안에 들어간 정책 신념을 정리한 것이다. 표에서 살펴본 것과 같이 징벌배상 찬성 신념 중에서는 '징벌배상을 통한 위자료 상승', 반대 신념 중에서는 '표현의 자유 침해', 기타 신념 중 '언론계의 반성 필요' 총 세 개의 정책 신념이 매 시기 주요 신념으로 나타났다. 그 외에도 찬성 신념 중 '징벌배상 논의의 적절성', '언론 책임성 및 신뢰도 제고', '여론의 지지', '피해구제 효과', 반대 신념 중 '가짜뉴스 정의의 모호성', '고의·중과실·악의 개념의 모호성', '징벌배상 논의의 적절성', 기타 중 '정부·여당 비판' 신념이 두 시기에 걸쳐 상위 신념으로 나타났다. 정책 행위자들이 전 기간 표출한 총 42종류의 정책 신념 중 오직 16종류만이 시기별 상위 10개 정책 신념 안에 한 번 이상 드는 등 징벌배상 정책 논쟁은 일부 신념에 집중되는 경향을 보였다.

[표 28] 주요 징벌배상 정책 신념

징벌배상 평가	정책 신념	시기	주요 내용
찬성	징벌배상을 통한 위자료 상승-긍정	1, 2, 3기	징벌배상 도입을 통해 손해배상 액수 현실화(상향조정) 필요
	징벌배상 논의의 적절성-긍정	1, 3기	중요한 언론개혁 방안으로써 징벌배상을 통한 규제 논의가 필요
	언론 책임성 및 신뢰도 제고-긍정	1, 3기	징벌배상은 언론의 사회적 책임을 상기, 책임 있는 보도를 유도
	여론의 지지-긍정	1, 3기	다수의 국민이 징벌배상 도입을 지지
	피해 구제-긍정	2, 3기	징벌배상 도입을 통한 무고한 일반 시민의 피해 구제 필요성
	허위보도·가짜뉴스 방지-긍정	1기	징벌배상은 허위보도, 가짜뉴스에 대한 효과적인 억제책
	표현의 자유 침해-부정	3기	징벌배상이 표현의 자유를 침해한다는 주장은 과도한 우려, 징벌배상은 시민의 표현의 자유를 확대할 수 있는 방안
	보완 가능성-긍정	3기	징벌배상은 사회적 논의를 통해 보완 가능
반대	표현의 자유 침해-긍정	1, 2, 3기	언론 및 표현의 자유 침해, 취재의 위축, 정치적 탄압, 반민주적 '디지털 나치법'
	가짜뉴스 정의의 모호성-긍정	1, 2기	'가짜뉴스' 개념 정의의 어려움, 자의적이고 모호한 판단 기준
	고의·중과실·악의 개념의 모호성-긍정	1, 2기	명확성의 원칙 위배, 모호한 판단 기준, 중과실까지 대상이 되는 것은 너무 광범위
	징벌배상 논의의 적절성-부정	1, 2기	징벌배상은 소모적인 논의, 최후의 수단, 언론개혁 사안 중 낮은 우선순위
	이중처벌·과도한 처벌-긍정	2기	기존 규제(언론중재, 민·형사)와의 중복
	징벌배상의 시급한 도입-부정	2기	징벌배상에 대한 심도 있는 논의 없이 신중하지 못한 추진
기타	언론계의 반성 필요-긍정	1, 2, 3기	언론의 참담한 현실 비판, 반성과 성찰 필요
	정부·여당 비판-긍정	2, 3기	표현의 자유를 억압하는 혹은 징벌배상 외의 언론개혁에는 무관심한 정부·여당 비판

2. 확률적 행위자 기반 모형

앞 절에서는 담론네트워크에서 일어난 거시적인 변화의 양상을 시기별로 살펴보았다. 담론네트워크에 일어난 거시적인 차원에서의 변화는 개별 정책 행위자의 신념 표출에 미시적인 변동이 일어났기 때문에 발생한다. 확률적 행위자 기반 모형은 행위자들의 개별적인 결정에 따라 네트워크 전체 구조의 변화가 일어난다고 보는 관점을 채택하고 있기에, 담론네트워크를 변화시킨 행위자들의 신념 표출 경향을 파악하는 데에 도움이 된다. 이 절에서는 세 시기의 담론네트워크에 대해서 확률적 행위자 기반 모형을 추정하여 어떤 종류의 미시적인 네트워크 효과가 거시적인 논쟁 지형의 변화를 추동하는지를 살펴보았다.

확률적 행위자 기반 모형이 실제 데이터에 잘 맞는지를 판단하는 지표로는 전체 최대 수렴비(overall maximum convergence ratio)와 각 효과의 수렴 t 값(convergence t-ratio)이 있다(Ripley et al., 2021). 확률적 행위자 기반 모형은 추정 과정에서 네트워크 효과의 값의 조합을 달리 한 시뮬레이션을 반복하여 가상의 네트워크를 다수 형성한다. 이때 다수의 가상 네트워크에서 나타나는 통계치가 실제 관측된 네트워크에서의 통계치에 어느 정도 수렴하였는지에 따라 전체 최대 수렴비와 각 효과의 수렴 t값이 도출된다. 전체 최대 수렴비와 각 효과의 수렴 t값이 낮을수록, 다시 말해 시뮬레이션이 실제 관측된 값에 수렴할수록 더 정확한 모형이다. 리플리 등(2021)의 논의에 따르면 모형이 유효하기 위해서는 전체 최대 수렴비는 0.25 미만이고, 각 효과의 수렴 t값의 절댓값은 0.10 미만이어야 한다. 이 논문의 확률적 행위자 기반 모형([표 29], [표 30], [표 31])은 모두 위의 조건을 만족한다. 이는 모형이 실제 네트워크 데이터에 적정 수준 이상으로 수렴하여 네트워크 효과 추정이 성공적이었음을 보여준다.

모형 1에서는 해당 시기부터 다음 시기까지 얼마나 많은 링크가 변화되었는지를 나타내는 속도 함수(rate function)[30]를 통제한 후, 네트워크 내(endogenous) 효과의 크기를 추정하였다([표 29]). 이는 개별 행위자나 신념의 속성과 관계없이 담론네트워크의 구조 자체가 행위자의 신념 표출 행위

30) 모형 1에서의 속도 함수(rate function)의 크기 차이를 통해 우리는 제1기-제2기 사이에 일어난 변화의 양이 제2기-제3기 사이의 변화량보다 크다는 것을 알 수 있다.

[표 29] 확률적 행위자 기반 모형(stochastic actor-oriented model)을 통해 추정한 네트워크 내부 효과

	모형 1	
효과	추정치	표준오차
속도 함수		
변화 속도 (제1기)	29.867	
변화 속도 (제2기)	12.369	
네트워크 내부 효과		
밀도	-2.538***	0.064
4자 순환	0.017***	0.005
활동성	0.026***	0.003
인기도	0.052***	0.006
개별 변인 t-수렴비	|t| < 0.054	
최대 수렴비	0.168	
Wald 검정 통계량 (자유도)	2709.96*** (4)	

• † $p<0.1$; * $p<0.05$; ** $p<0.01$; *** $p<0.001$

에 얼마나 영향을 미치는지를 추정한 것이다. 그 결과 밀도(density; 네트워크 내의 행위자들이 신념을 표출하는 정도),[31] 4자 순환(4-cycle; 유사한 신념을 지닌 행위자끼리 동기화되는 정도), 행위자의 활동성(activity; 각각의 행위자가 표출하는 신념 개수의 증감), 신념의 인기도(popularity; 각각의 신념을 표출하는 행위자 수의 증감) 효과가 통계적으로 유효하였다. 개별 변인의 t-수렴비는 최대 0.054, 모형의 최대 수렴비는 0.168으로 시뮬레이션 된 통계치가 실제 관측값과 적정 수준 이상으로 수렴하였다.

담론네트워크의 내부 효과를 살펴본 결과 시간이 지날수록 활발한 행위자와 인기 있는 신념을 중심으로 논의가 집중되는 이른바 '빈익빈 부익부(rich-get-richer)'의 경향을 보였다. 양의 방향의 4자 순환 효과(b=0.017, p<0.001) 또한 유의하게 나타나 유사한 신념을 지닌 행위자 간의 정책 학습이 활발하게 일어났음을 알 수 있다. 양의 방향의 행위자 활동성 효과(b=0.026, p<0.001)는 시간 경과에 따라 많은 정책 신념을 표출한 행위자일

31) 확률적 행위자 기반 모형은 밀도 효과를 채택하여 모형을 추정하지만, 이는 여타 네트워크 내부 효과와 큰 상관관계를 보이는 밀도 효과를 통제하기 위한 것일 뿐 모형에서 추정된 밀도 효과의 값 자체에는 의미를 부여하기 어렵다(Ripley et al., 2021).

수록 더 많은 신념을 표출하고, 적은 신념을 표출한 행위자일수록 더 적은 신념을 표출한다는 의미이다. 양의 신념 인기도 효과(b=0.052, p<0.001)는 많은 행위자에 의해 표출된 신념이 다음 시기에 더 많은 행위자에 의해 표출되었으며, 적은 행위자에 표출된 신념은 다음 시기에 더 적은 행위자에 의해 표출되었다는 의미이다. 특히 모형 1에서 나타난 신념의 인기도 효과, 즉 '빈익빈 부익부' 경향은 정책 논쟁의 특성에 대한 라이펠트(2014)의 이론적 논의와 이어진다. 정책 대안이 어떤 결과를 가져올지 사전에 알기 어렵기 때문에 정책 행위자들은 자신의 신념을 갖고 서로를 설득하고자 한다(불확실성). 정책 행위자들은 이전에 이루어진 발언을 참조하면서(관계성) 보다 효과적인 설득을 위해 기존에 등장했던 익숙한 논거를 반복적으로 활용한다(경로의존성). 한 분야의 정책 논쟁에 있어 중심적인 신념일수록 정책 행위자들이 많이 참고하기에 이후에도 중심적인 위치가 유지 혹은 강화되는 것이다.

다음으로 모형 2에서는 속도 함수와 네트워크 내부 효과를 통제한 후, 행위자의 분석 수준(집단·개인), 공식적 행위자의 소속(여·야 정치권, 행정부), 신념의 징벌배상 평가 특성이 신념 표출에 미치는 영향의 크기 및 방향, 즉 네트워크 외부 효과를 추정하였다([표 30]). 모형 3에서는 모형 2에서 고려한 네트워크 효과를 통제한 후, 행위자의 소속과 신념 특성 간의 상호작용 효과를 추정하였다. 모형 4에서는 분석 수준, 비공식적 행위자의 소속(언론계·법률계·시민단체), 신념 특성에 관한 네트워크 외부 효과를 추정하였다([표 31]). 모형 5에서는 모형 4에서의 네트워크 효과를 통제한 후, 행위자 소속과 신념 특성 간의 상호작용 효과를 추정하였다. 네트워크 외부 효과를 추정한 네 가지의 모형 모두 전체 최대 수렴비는 0.25 미만이었으며, 각 효과의 수렴 t값의 절댓값은 0.10 미만으로 네트워크 추정이 성공적이었음을 알 수 있다.

추정 결과는 다음과 같다. 먼저 모형 2에서는 집단 행위자 효과(b=0.304, p<0.01)가 유의하였다. 이는 집단 행위자에 의해 표출된 정책 신념이 시간에 따라 증가하였음을 보여준다. 이는 시간이 지나며 정책 논쟁이 격화되면서, 정당·시민단체·언론 현업단체 등과 같은 집단 행위자는 논평·성명서·의견서 등 장문의 글을 통해 단체의 견해를 밝혔지만, 국회의원·교수·변호사와 같은 개인 행위자는 기자회견·언론 인터뷰·소셜 미디어 게시글과 같이 비교적 짧은 길이의 말 또는 글을 통해 견해를 밝혔기 때문으로 해석된다. 행위자의

소속에 따른 네트워크 외부 효과 중에는 여당 정치권 행위자 효과(b=0.225, p<0.01)가 유의하였다. 시간의 경과에 따라 징벌배상을 추진하는 여당 성향 정치권 행위자가 더욱 활발하게 정책 논쟁에 참여하였다는 의미이다.

상호작용 효과를 살펴본 모형 3에서는 여당-징벌배상 평가(b=0.871, p<0.001), 행정부-징벌배상 평가(b=0.442, p<0.05) 간의 상호작용 효과가 양의 방향으로, 야당-징벌배상 평가(b=-0.556, p<0.01) 간의 상호작용 효과가 음의 방향으로 유의하였다. 이는 징벌배상 도입을 꾸준히 추진해 오거나 긍정적인 반응을 보여 온 여당·행정부 행위자가 그 외의 행위자에 비해 시간이 흐를수록 징벌배상을 긍정적으로 평가하는 신념을 더 많이 강조하였으며, 반대로 야당 정치권 행위자는 징벌배상을 부정적으로 평가하는 신념을 더 많이 강조하였다는 의미이다.

비공식적 행위자의 네트워크 효과를 추정한 모형 4에서도 집단 행위자 효과(b=0.216, p<0.05)가 양의 방향으로 유의하였다. 법률계 행위자 효과(b=-0.275, p<0.05)는 음의 방향으로, 징벌배상 평가 효과(b=0.087, p<0.05)는 양의 방향으로 유의하였다. 음의 방향의 법률계 행위자 효과가 나타난 것은 시간의 경과에 따라 언론보도에 대한 징벌배상이 법리적 사안에서 벗어나 커뮤니케이션 정책 의제로서 점차 주목받자 법률계 행위자의 신념 표출이 상대적으로 줄어들었기 때문으로 풀이된다. 징벌배상 평가 효과가 양의 방향으로 관측된 것은 징벌배상 찬성 측에서 정책 추진 의사를 보이며 논쟁을 주도하는 경향이 강했다는 의미이다.

상호작용 효과를 살펴본 모형 5에서는 언론계-징벌배상 평가(b=-0.531, p<0.001), 법률계-징벌배상 평가(b=-0.335, p<0.05)의 상호작용 효과가 음의 방향으로 유의하였다. 시간이 흐르면서 언론 관련 행위자와 법률계 행위자는 다른 행위자보다 징벌배상을 부정적으로 평가하는 신념을 더 많이 표출한 것이다. 모형 3과 모형 5의 상호작용 효과를 통해 징벌배상 평가에 있어서 여당 정치권 행위자와 야당·언론계·법률계 행위자가 반대 방향의 신념을 표출하는 전반적인 경향을 알 수 있다. 이러한 네트워크 효과는 전체 담론 네트워크를 찬반 연합 양측으로 양극화시켰다.

[표 30] 확률적 행위자 기반 모형(stochastic actor-oriented model)을 통해 추정한 공식적 행위자 관련 네트워크 효과

	모형 2		모형 3	
효과	추정치	표준오차	추정치	표준오차
속도 함수				
변화 속도 (제1기)	27.505		28.235	
변화 속도 (제2기)	12.754		13.747	
네트워크 내부 효과				
외향 연결 - 밀도	-2.581***	0.065	-2.681***	0.137
4자 순환	0.017*	0.007	0.016	0.016
외향 연결 - 활동성	0.029***	0.003	0.029***	0.004
내향 연결 - 인기도	0.048***	0.010	0.049***	0.013
노드 특성 외부 효과				
집단 행위자	0.304**	0.099	0.297***	0.070
여당 정치권 행위자	0.225**	0.082	-0.092	0.118
야당 정치권 행위자	0.054	0.145	-0.181	0.254
행정부 행위자	-0.104	0.166	-0.183	0.197
징벌배상 평가 신념	0.081	0.057	0.099	0.070
여당×평가			0.871***	0.135
야당×평가			-0.556**	0.215
행정부×평가			0.442*	0.223
개별 변인 t-수렴비	$\lvert t\rvert < 0.054$		$\lvert t\rvert < 0.098$	
최대 수렴비	0.158		0.239	
Wald 검정 통계량 (자유도)	3823.22*** (9)		3266.65*** (12)	

• † $p<0.1$; * $p<0.05$; ** $p<0.01$; *** $p<0.001$

[표 31] 확률적 행위자 기반 모형(stochastic actor-oriented model)을 통해 추정한 비공식적 행위자 관련 네트워크 효과

	모형 4		모형 5	
효과	추정치	표준오차	추정치	표준오차
속도 함수				
변화 속도 (제1기)	26.850		28.722	
변화 속도 (제2기)	12.616		12.981	
네트워크 내부 효과				
외향 연결 - 밀도	-2.601***	0.164	-2.641***	0.090
4자 순환	0.017	0.022	0.016	0.016
외향 연결 - 활동성	0.029†	0.015	0.029***	0.006
내향 연결 - 인기도	0.051*	0.021	0.052*	0.022
노드 특성 외부 효과				
집단 행위자	0.216*	0.089	0.218*	0.094
언론계 행위자	-0.058	0.067	-0.027	0.130
법률계 행위자	-0.275*	0.107	-0.218	0.150
시민단체 행위자	-0.197	0.138	-0.163	0.184
징벌배상 평가 신념	0.087*	0.039	0.099*	0.039
언론계×평가			-0.531***	0.104
법률계×평가			-0.335*	0.137
시민단체×평가			-0.109	0.141
개별 변인 t-수렴비	$\lvert t\rvert < 0.073$		$\lvert t\rvert < 0.046$	
최대 수렴비	0.243		0.125	
Wald 검정 통계량 (자유도)	3237.92*** (9)		3349.90*** (12)	

• † $p<0.1$; * $p<0.05$; ** $p<0.01$; *** $p<0.001$

제6장 논 의

1. 주요 연구결과

이 연구는 2020년대 초 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 제도 도입 움직임을 둘러싸고 벌어진 정책 논쟁의 역동적인 지형을 드러내고자 하였다. 언론보도에 대한 징벌배상은 언론 피해 구제와 표현의 자유 수호와 같은 핵심적인 정책 가치가 충돌(김재형, 2005)하는 정책 의제이기 때문에, 입법 시도와 저지 시도가 맞물리면서 격렬한 정치·사회적 갈등을 빚어 왔다. 이 정책 논쟁을 네트워크 분석 방법을 접목하여 객관적으로 분석하는 것은 미디어 정책 연구 차원에서도, 방법론적 차원에서도 의의를 지닌다.

언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁을 분석하기 위해 이 연구에서는 담론네트워크 분석 방법의 절차를 따라 행위자와 신념 간의 링크로 이루어진 2-모드 네트워크를 구성하였다. 그 후 계층적 군집분석을 통해 시기별 옹호연합(연구문제 1)을 도출하였고, 아이겐벡터 중심성 분석을 통해 시기별 주요 정책 행위자(연구문제 2-1)와 정책 신념(연구문제 2-2)을 밝혔다. 더 나아가 확률적 행위자 기반 모형을 구성하여 담론네트워크 구조상의 변화를 이끈 네트워크 효과의 크기와 방향(연구문제 3)을 추정하였다.

제1기(2020년 1월 1일~2020년 10월 27일)는 더불어민주당이 미디어·언론 상생 태스크포스를 발족하여 '가짜뉴스'에 대한 대응을 천명하고 관련 법안 발의를 시작하였다. 이 시기에 발의된 주요 징벌배상 법안으로 정청래 의원의 언론중재법 개정안과 윤영찬 의원의 정보통신망법 개정안이 있다. 법무부 또한 징벌배상 조항을 담은 상법 개정안을 입법 예고하면서 여당과 같은 정책 방향을 제시하였다. 한국기자협회와 같은 주요 언론 현업인 단체는 성명을 내고 의견서를 제출하는 등 반발 움직임을 보였다. 하지만 31개 언론·시민·사회단체가 모인 미디어개혁시민네트워크 기자회견에서는 참여 단체들이 언론개혁 촉구에 뜻을 모으면서도 징벌배상에 대해 이견을 보이는 등 언론계 및 시민사회에서의 다원성이 드러나기도 하였다.

제1기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석을 통해 옹호연합을 도출한 결과, 찬성 연합의 행위자는 51개, 반대 연합의 행위자는 31개로 찬성 연합이 수적인 우위를 지니고 있었다. 옹호연합을 구성하는 정책 행위자의 분류를 살펴본 결과, 찬성 연합은 더불어민주당과 열린민주당에 소속된 여당 정치권 행위자에 의해 주도된 것으로 나타났다. 반면 야당 정치권 행위자는 제1기의 논쟁 과정에 본격적으로 참여하지 않았음을 알 수 있었다. 이는 언론보도 징벌배상 입법이 논쟁 초기 단계에서부터 강한 정파성을 띠는 정책 의제로 받아들여졌음을 의미한다.

아이겐벡터 중심성을 기준으로 제1기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과, 찬성 연합에서는 언론인권센터, 한겨레, 의원B-b, 민주사회를위한변호사모임이 주요 행위자로 나타났으며, 반대 연합에서는 오픈넷, 한국기자협회, 전국언론노동조합, 한국신문방송편집인협회, 변호사e, 언론학 교수b가 주요 행위자로 나타났다. 양 연합의 수적 우·열세와는 별개로 활발한 신념 표출을 통해 정책 논쟁에 참여하는 주요 행위자들이 찬반 양측 연합에 고르게 분포하여 경합하는 논쟁 지형을 파악할 수 있었다.

제1기의 주요 정책 신념 상위 10개를 살펴본 결과 징벌배상 찬성과 반대 신념이 고르게 분포하고 있어 찬반 양측의 연합이 어떤 신념을 표출하며 경합하고 있는지 파악할 수 있었다. 찬성 측은 징벌배상 규제가 언론개혁 논의로서 적절하며, 언론 책임성과 신뢰도를 제고하고 허위보도와 가짜뉴스를 방지하는 방법이라고 보았다. 또 이들은 징벌배상이 여론의 지지를 받고 있으며, 징벌배상을 통해 위자료를 상향조정하는 것이 바람직하다고 보았다. 반면 반대 측은 징벌배상이 표현의 자유를 침해할 뿐이라고 보았으며, 법안이 고의·중과실·악의, 가짜뉴스와 같이 주관적이고 모호하거나 광범위한 개념에 의존하고 있다고 비판하였다. 이들은 부적절한 징벌배상 논의보다는 다른 언론개혁 사안 논의에 집중할 것을 요구하였다. 한편 언론의 반성과 성찰을 촉구하는 신념은 찬성과 반대 연합 양측에서 고른 지지를 받았다.

제2기(2020년 10월 28일~2021년 2월 25일)는 더불어민주당이 이전 시기에 발의한 징벌배상 도입안이 포함된 '언론 6법'을 임시국회에서 강행 처리하겠다는 의사를 밝힌 시기이다. 또한 이 시기에 발의된 최강욱 열린민주당 의원의 법안은 기존 징벌배상의 배액배상 방식과는 다르게 언론사 매출액에 비례한 배상액 책정기준을 규정하여 더 큰 논란을 빚었다.

제2기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석을 통해 옹호연합을 도출한 결과, 찬성 연합의 행위자는 37개, 반대 연합의 행위자는 60개로 반대 연합이 수적인 우위를 지니고 있었다. 옹호연합을 구성하는 정책 행위자의 분류를 살펴본 결과, 찬성 연합은 여전히 더불어민주당과 열린민주당에 소속된 여당 정치권 행위자가 주도한 것으로 나타났다. 제1기와는 다르게 야당 정치권 행위자가 본격적으로 징벌배상 정책 논쟁에 참여하였으며, 다수의 언론사와 언론단체, 언론전문가 또한 반대 연합으로 분류되었다. 이는 더불어민주당 측이 징벌배상 법안의 강행 처리 의사를 밝히자 이에 반발하여 여당 및 언론계 행위자들이 결집한 것으로 풀이된다.

아이겐벡터 중심성을 기준으로 제2기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과, 찬성 연합에서는 의원A-o, 민주사회를위한변호사모임이 주요 행위자로 나타났으며, 반대 연합에서는 오픈넷, 한국기자협회, 민주언론시민연합, 한겨레, 언론개혁시민연대, 중앙일보, 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회가 주요 행위자로 나타났다. 대다수의 주요 행위자가 반대 연합으로 분류되는 등 전반적으로 반대 연합에 의해 주도되는 논쟁 지형이 드러났다.

제2기의 주요 정책 신념 상위 10개를 살펴본 결과도 마찬가지로 징벌배상 반대 신념에 편중되어 있어 반대 연합의 주도권을 다시 한번 확인할 수 있었다. 반대 측은 여전히 징벌배상이 표현의 자유를 침해할 뿐이라고 보았으며, 징벌배상이 기존의 민·형사 규제 및 중재 제도와 중복되어 이중 처벌에 해당한다고 보았다. 이들은 여전히 법안이 고의·중과실·악의, 가짜뉴스와 같이 주관적이고 모호하거나 광범위한 개념에 의존하고 있다고 비판하였다. 이들에게 있어서 징벌배상은 시급하지도, 적절하지도 않은 논의에 불과했기에, 징벌배상을 급하게 추진하는 정부·여당을 비판하였다. 큰 반발에 부딪힌 찬성 측은 징벌배상을 통해 위자료를 상향조정하는 것이 바람직하다고 논의하며 징벌배상이 무고한 시민의 피해 구제를 강화하는 좋은 방안이라고 역설하였다. 여전히 언론계의 반성을 촉구하는 목소리는 어느 한 측 진영에 국한되지 않았다.

제3기(2020년 2월 26일~2021년 6월 30일)는 '언론 6법' 처리가 무산된 시기이자, 조선일보 삽화 논란 등으로 인해 관련 논쟁이 재점화된 시기이다. 이 시기에 발의된 주요 징벌배상 법안으로 박정 의원, 윤영찬 의원, 김용민 의원의 언론중재법 개정안이 있다.

제3기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석을 통해 옹호연합을 도출한 결과, 찬성 연합의 행위자는 53개, 반대 연합의 행위자는 33개로 찬성 연합이 수적인 우위를 지니고 있었다. 옹호연합을 구성하는 정책 행위자의 분류를 살펴본 결과, 찬성 연합은 여전히 더불어민주당과 열린민주당에 소속된 여당 정치권 행위자가 주도하였으며, 반대 연합은 다수의 언론사가 주도하였다.

아이겐벡터 중심성을 기준으로 제3기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과, 전부 찬성 연합으로 분류되었다. 여기에는 이전 시기에 반대 연합으로 분류된 주요 언론단체와 시민단체가 포함되어 있었다. 언론계와 시민사회단체에서의 태도 변화가 일어나 찬성 연합이 재구축된 것이다. 언론현업인 단체들은 심도 있는 논의를 통한 실효성 있는 입법, 표현의 자유를 침해하지 않는 선에서 시민의 피해 구제를 강화하는 정교한 입법을 주문하였으며, 여당 또한 이들과의 소통 의지를 보였다.

제3기의 주요 정책 신념 상위 10개를 살펴본 결과도 마찬가지로 징벌배상 찬성 신념에 편중되어 있어 이 시기의 찬성 연합의 주도권을 다시 확인할 수 있었다. 찬성 연합은 징벌배상이 적절한 언론개혁 의제이며, 피해 구제 효과와 언론 책임성 제고 효과가 있다고 보았다. 징벌배상은 여론의 지지를 얻고 있는 사안이며, 징벌배상을 통해 위자료 상향조정을 하는 것이 바람직하다고 주장하였다. 제도가 미흡하더라도 보완해 나갈 수 있다는 낙관적인 전망도 하였다. 반면 반대 연합은 여전히 표현의 자유 침해 우려를 거두지 않았다. 언론계의 반성을 촉구하는 신념은 세 시기 통틀어서 찬반 양측의 고른 지지를 받은 주요 신념으로 나타났다.

2. 연구결과 논의

연구결과를 통해 우리는 담론네트워크의 양극화, 행위자 유형에 따른 합종연횡, 국지적 의견수렴, 경로의존성 총 네 가지의 특징을 파악할 수 있었다. 이 절에서는 연구결과를 바탕으로 각 특징을 설명한 후, 이것이 미디어 정책 문제 해결 차원에서 어떤 의의를 지니는지를 논하고자 한다.

1) 담론네트워크의 양극화

언론보도에 대한 징벌배상 담론네트워크 분석을 통해 정책 논쟁의 지형을 파악한 결과, 시기마다 크게 찬성과 반대 2개의 옹호연합이 경합하는 양상이 두드러졌다. 각 옹호연합의 규모와 구성이 시간의 흐름에 따라 변화하면서 정책 담론을 주도하는 세력은 매 시기 달라졌다. 하지만 징벌배상을 긍정적으로 평가하는 찬성 연합과 부정적으로 평가하는 반대 연합의 갈등 자체는 해소되지 않았다. 언론 징벌배상의 도입에 대한 사회적 논의는 장기간, 적어도 2000년대 초반부터 이어져 온 바 있지만, 그 누구도 도입이 초래할 결과를 정확하게 파악할 수는 없었다. 징벌배상 정책이 피해 구제 및 책임보도 유도책인지, 아니면 언론 탄압 및 정권 장악 수단인지에 대해서조차도 합의가 이루어지지 못했다.

이는 징벌배상 정책이 다른 미디어 정책과 마찬가지로 본질적으로 '불확실성이 존재하는 신념 체계'(Sabatier, 1988)이기 때문에 일어나는 현상이다. 정책은 "바람직한 상태", 즉 특정한 사회적, 정치적 또는 법적 목표를 달성하기 위한 것이다(정정길 외, 2010). 정책 의제를 설정하는 것은 바람직한 미래의 상태를 설정하는 것이기 때문에 정책은 특정한 가치 판단을 반영할 수밖에 없다. 각각의 행위자가 자신의 윤리적 세계관을 가지고 있으므로 정책 목표에 대한 사회적 합의를 얻는 것은 종종 어렵거나 불가능하다(Munger, 2000). 정책에 있어서 추상적인 법적 또는 이념적 상징들이 중요한 역할을 하는데(Krasnow et al., 1982), 이에 대한 합의가 이루어지지 않은 것이다. 징벌배상 정책의 목표와 가치, 현실성을 둘러싸고 논쟁 상태가 격화됐으며, 의견이 어느 한쪽으로 수렴되기보다는 복수의 연합 간 충돌이 일어나는 비평형(out-of-equilibrium; Leifeld, 2014) 상태가 유지된 것이다.

2) 행위자 유형에 따른 합종연횡

옹호연합을 구성하는 정책 행위자를 살펴본 결과 찬성 연합은 주로 여당 정치권 행위자에 의해, 반대 연합은 야당 정치권과 언론계 행위자에 의해 구성되어 있음을 알 수 있었다. 여당 정치권 행위자는 징벌배상을 긍정적으로 평가하는 신념을, 야당 정치권 및 언론계 행위자는 징벌배상을 부정적으로 평가하는 신념을 더 자주 표현하는 등, 이러한 이원화는 확률적 행위자 기반 모형에서도 확인할 수 있었다. 행위자의 유형에 따라 정책 신념을 달리 표출하는 합종연횡의 과정을 통해 전체 담론네트워크가 두 개의 옹호연합으로 분리된 것이다.

정책 행위자들이 징벌배상 논쟁에 참여한 양상을 살펴보면 특히 여·야간의 시차와 여당·언론계 간의 대립이 두드러졌다. 여당 행위자는 제1기부터 징벌배상 관련 법안 발의 활동을 진행하면서 해당 제도를 정책 의제로 설정하고자 했다. 이 시기부터 언론사, 언론단체, 언론학 교수 등의 전문가 집단 등은 적극적으로 반발 의사를 표시하였다. 반면 야당은 여당 세력이 법안 강행 통과 의지를 밝힌 제2기에 본격적으로 정책 논쟁에 합세하였다. 이렇듯 징벌배상 정책 논쟁 과정에서는 각종 참여자가 다양한 전략을 통해 정책 결정 과정에 영향을 미치고자 하는 '중층적 상호작용의 양상'(윤석민·이현우, 2008)이 드러났다. 공식적 행위자로서 헌법적 권한을 행사하여 징벌배상 정책을 추진하는 여당 국회의원·정부 기관과, 비공식적 행위자로서 성명문 발표 등 자유로운 활동을 통해 징벌배상에 반대해 온 미디어 업계 및 전문가 사이에서 '다원주의적인 상호작용'(윤석민, 2011; 2020)이 일어난 것이다.

3) 국지적 의견수렴

위에서 징벌배상 담론네트워크가 크게 여당 주도의 찬성 연합의 언론계 주도의 반대 연합 둘로 나뉜 추이를 설명하였다. 이 관점에서 보았을 때 제3기의 담론네트워크는 이례적인 변화를 보였다. 여전히 다수의 언론계 행위자가 반대 연합으로 분류되었지만, 담론네트워크상에서 중심적인 위치를 차지하고 있던 언론단체 행위자들이 찬성 연합으로 분류된 것이다. 이들은 비록 징벌배상이 표현의 자유를 침해할 수 있다는 우려를 거두지는 않았으나, 언론의 권력 감시기능을 침해하지 않으면서도 시민 피해 구제에 도움이 되

는 정교한 징벌배상 입법을 요청하는 등 조건부 수용 견해를 밝혔다. 더불어민주당은 언론단체의 요구를 받아들이며 6월 이후 공무원, 대기업 임직원, 공익 침해행위 언론보도 등에 대한 징벌배상 적용 예외 조항을 포함한 법안을 발의하였다.

무엇이 이런 국지적 의견수렴을 이끈 것인가? 먼저, 사바티어(1988)의 논의에 따르면 정책 신념에는 핵심적인 신념과 주변적인 신념이 있다. 전자는 규범적·근본적인 정책 입장으로 변화하기 어려우며, 후자는 도구적인 결정으로 비교적 변화하기 쉽다. 이 틀을 대입했을 때 징벌배상 추진 측의 핵심적 신념은 언론 피해 구제 및 허위보도 방지, 언론단체의 핵심적 신념은 언론의 자유 수호이며, 징벌배상 도입 여부는 도구적인 결정인 주변 신념에 해당한다. 정책 학습의 결과 여당과 언론단체 양측에서 핵심 신념을 유지하면서도 주변 신념의 변화가 일어난 것이다. 언론단체 측에서는 징벌배상에 언론의 자유를 해치지 않는 선의 조항 추가를 요청한 것이고, 여당 측도 이를 받아들여 법안을 수정 발의한 것이다. 다만 이러한 의견수렴 과정은 징벌배상의 철회를 요구하는 반대 연합 행위자나 허위보도 전체를 규제할 것을 요청하는 찬성 연합 행위자의 견해와는 상충하기 때문에, 의견수렴은 국지적인 범위에서만 일어난 것으로 보인다.

다음으로, 사바티어(1988)에 의하면 상이한 연합의 행위자 간 정책 학습이 일어나기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 첫 번째 조건으로, 서로가 상대방의 주장을 파악할 수 있는 정책 지식을 충분히 갖추고 있어야 한다. 정책 논쟁이 격화된 것은 최근이다. 하지만 적어도 2000년대 초부터 언론 징벌배상에 관한 사회적 논의가 반복적으로 이어져 왔기에 정책 행위자들은 서로의 징벌배상 찬반 논거를 쉽게 접할 수 있었다. 두 번째 조건으로, 비교적 중립적인 전문적 논의의 장이 필요하다. 비록 징벌배상 논쟁에 참여한 대부분의 행위자가 중립적인 견해를 갖고 있었다고 보기는 어렵다. 하지만 많은 주요 행위자들이 징벌배상 찬반과는 관계없이 언론계의 반성과 개선이 필요하다는 신념을 공유하였으며, 문제 해결을 위해 이질적인 신념을 가진 정책 행위자가 참여하는 토론회·세미나 등을 다수 개최하였다. 이처럼 두 가지의 정책 학습 조건이 맞아떨어지면서 정책 논쟁 과정에서 국지적인 범위의 의견수렴이 일어난 것이다.

4) 경로의존성

연구결과를 통해 우리는 주요 정책 신념이 중심적인 위치를 유지하며, 주변적인 신념은 주변적인 위치에 머물러 있는 현상을 확인할 수 있었다. 정책 신념의 시기별 중심성 간 상관관계는 매우 높게 나타났다([표 14]). 아이겐벡터 중심성 순위에 따라 시기별 상위 10개 신념을 도출한 결과 언론계의 반성을 촉구하거나 표현의 자유 침해를 우려하는 신념, 징벌배상을 통해 위자료를 상향조정해야 한다는 신념이 매 시기 상위권을 유지하였으며, 그 외의 상당수 신념도 두 시기에 걸쳐 상위 신념으로 나타났다. 확률적 행위자 기반 모형을 통해 추정한 결과 정책 행위자들에 의해 자주 표출된 중심 신념일수록 이후 시기에 더 많이 표출되며, 반대의 경우에는 더 적게 표출되는 이른바 '빈익빈 부익부' 경향이 나타났다.

중심 신념이 더 많이 표출되고, 주변 신념이 더 적게 표출된다는 말 자체는 동어 반복이다. 중요한 점은 이 중심성의 격차가 장기간 유지되거나 갈수록 심화한다는 것이다. 라이펠트(2014; 2017)는 경로의존성, 즉 정책 행위자들이 기존의 익숙한 논거를 반복적으로 활용하는 경향을 정책 논쟁의 공통적인 특징으로 보았다. 정책 행위자는 다른 행위자들에게 영향을 미치고 잠재적인 지지자들을 설득하기 위해 정책 신념을 표출한다. 그 과정에서 정책 행위자들은 이전에 이루어진 발언을 참조하면서 발언 간 상호작용 관계를 만들어 나간다. 만일 새로운 발언이 기존 발언과 전혀 관계가 없다면, 다른 행위자들이 이해하기 어려울 것이다. 신념 중심성의 유지와 신념 인기도 효과의 유의함은 징벌배상 정책 논쟁에도 경로의존성이 작용했다는 경험적 증거로 볼 수 있다.

5) 정책 논쟁의 공회전과 문제 해결의 실마리

지금까지 담론네트워크를 통해 징벌배상 담론네트워크를 분석한 결과, 정책 논쟁이 극심한 공회전을 겪고 있다는 사실을 알 수 있었다. 정책 담론을 주도하는 세력은 매 시기 변화하였지만, 찬성 연합과 반대 연합의 갈등 상황 자체가 해소되지는 않았다. 특히 정부·여당이 법안 처리 강행 의사를 보일 때마다 야당과 언론계 등에서는 극심한 반발 의사를 표출하였다. 정책 논쟁 과정에서 경로의존성이 강하게 작용하면서 찬성 측에서는 언론개혁 방

안으로서 징벌배상의 적절성, 반대 측에서는 표현의 자유 침해 우려 등의 신념을 반복해서 표출하였다. 서로의 입장차만 확인하는 상황이 이어진 것이다. 분석 범위에서는 벗어나지만, 2021년 8월 여당의 강행 처리 시도가 2021년 2월 임시국회 처리 시도와 비슷한 양상으로 무산되었으며, 그 후 원내에서 협의체 및 위원회 활동을 통해서도 별다른 합의나 결과물을 내놓지 못한 채 갈등이 소강상태에 이르렀다. 이렇듯 분석 시기 이후로도 정책 논쟁의 공회전 상태가 반복된 것으로 보인다.

그렇다면 징벌배상 정책 논쟁 분석이 언론 문제 해결 차원에서 지니는 의의는 무엇일까. 국지적 의견수렴이 일어난 제3기의 상황을 통해 문제 해결의 실마리를 조심스레 짐작해 볼 수 있다. 이 시기에 언론단체들은 공직자, 정치인, 기업인 등 정치·경제 권력에 의한 봉쇄 소송 우려를 해소할 수 있는 조항 추가를 요청하였으며, 징벌배상 입법을 추진하는 더불어민주당 또한 이를 받아들였다. 공적 관심 사안이자 권력 감시에 해당하는 이른바 '공인'에 대한 보도는 예외로 두어야 한다는 저널리즘 규범적 판단을 둘러싸고 합의가 이루어진 것이다. 하지만 이 시기에 징벌배상 적용 대상에 대한 의견수렴이 일어났다 하더라도 '악의적'인 '가짜뉴스'가 무엇인지에 대해서는 명확한 합의가 이루어지지 못했다. 진정한 뉴스와 가짜뉴스, 보다 근본적으로는 좋은 언론과 나쁜 언론을 분별하려는 논의 자체가 피해 구제와 표현의 자유 침해 정도를 거칠게 저울질하는 징벌배상 정책 논쟁의 범위를 벗어난다고 할 것이다.

현시점을 기준으로 파행 끝에 유야무야된 언론에 대한 징벌배상 정책 논쟁은 언론의 본질, 더 나아가 바람직한 언론의 본질은 무엇인가라는 질문으로 우리를 이끈다. "언론은 가장 거친 역사의 초고를 쓰는 역할을 한다. 초고에는 실수가 많다. 그래서 언론 스스로 엄격한 데스킹 기능을 갖추고 오류를 최소화하고자 노력한다."(안진용, 2021.08.11.) 최선의 노력을 다했다 하더라도 잘못된 기사를 쓸 수 있다는 점은 언론의 숙명에 가깝다. 그렇다면 잘못된 기사가 나왔을 때 그것이 언론의 책무를 방기한 결과인지, 악의적인 조작의 결과인지, 아니면 주어진 시간 내에 최선을 다했음에도 피할 수 없는 오보인지 판단하는 방법은 무엇인가? 이는 언론이 등장한 이래 지금까지 지속되고 있는 난제라고 할 것이다. 이에 대한 성찰은 이 연구의 범위를 넘어서지만 언론보도 징벌배상 정책 논쟁을 통해 한 가지는 분명히 확인되었다. 충분한 공감대를 형성하지 못한 채로 진행하는 정치권력의 외생적 개혁

시도는 언론계의 반발을 불러일으킬 뿐이며, 언론자유를 침해하는 시도로 받아들여졌기에 합의나 실천 사항을 끌어내기는 역부족이라는 것이다.

이 정책 논쟁이 끊임없이 공회전하였다는 결과만을 가지고 언론개혁의 당위성 자체를 부정할 수는 없다. 하지만 정치권력이 단독으로 주도하는 개혁 시도는 언론 등 이해관계자의 공감과 협조는커녕 반발을 불러일으킬 뿐이라는 점을 이 논쟁은 보여준다. 바람직한 언론을 만들어가기 위한 개혁의 첫걸음은 언론 내부에서 시작되어야 한다는 점을 확인시켜 준 것이 이 논쟁이 우리에게 전해주는 값비싼 교훈이다. 언론 취재 및 보도에 있어서 통상적인 규범과 관행을 논의하지도 않은 상태에서 징벌배상을 도입해 '악의적'인 '가짜뉴스'를 처벌할 것인지 자율규제에 맡길 것인지 논의하는 것은 언론개혁의 먼 길을 출발하지도 않은 채로 도착하기를 바라는 것과 같다.

종합적으로 언론에 대한 징벌적 배상 도입을 둘러싸고 빚어진 논쟁을 분석한 이 연구의 결론을 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 언론을 보다 바람직한 상태로 개혁하기 위한 노력은 지속되어야 한다. 하지만 징벌배상 법안 강행 처리 등 정치권력이 단독으로 주도하는 외생적 개혁을 통해 이를 달성하려는 시도는 타당성이 없다. 그것이 비록 더디고 힘든 과정일지언정 바람직한 언론을 만드는 첫걸음은 외부의 강제에 앞서 언론 스스로 그 관행 및 규범을 바로 세우는 노력에서 시작되어야 한다(윤석민, 2015, 2020).[32]

32) 이런 맥락에서 윤석민(2020)은 미디어 규범을 복원하고, 취재 및 보도 관행을 명문화하고 고도화하며, 언론인이 규범을 숙지하고 실천할 수 있도록 사회가 지원과 감시를 병행하는 "실천적 규범주의"를 제안하였다.

3. 미디어 정책 연구 맥락에서의 의의 및 한계

민주 사회에서 정책 행위자는 상호 의존적인 관계를 맺고 있으므로 그 누구도 단독으로 정책 결정 과정을 처음부터 끝까지 이끌기는 어렵다(Enroth, 2011). 그렇기에 정책 행위자들은 논쟁 과정을 통해 자신의 신념을 표출하여 다른 행위자를 설득하고자 하며, 유사한 신념을 지닌 행위자 간의 연합을 형성하여 현실적 영향력을 획득하고자 하는 것이다. 이 연구는 동시다발적으로 일어나는 발언을 수집하고 분석함으로써 언론 징벌배상을 둘러싼 논쟁의 역동성을 포착해 보고자 하였다.

이 연구는 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁을 분석하여 해당 논쟁 과정이 공회전하였음을 보이면서도 동시에 국지적으로나마 의견수렴이 일어날 수 있음을 밝혔다. 정책 논쟁 지형에 대한 논의를 통해 충분한 사회적 논의 없는 법안 강행 처리는 이해관계자의 반발을 불러일으켰을 뿐이며, 강제적이고 외생적인 언론개혁 시도로 합의나 실천 사항을 끌어내기는 역부족이었음을 확인하였다. 정책 논쟁 분석을 통해 언론 문제 해결을 위해서는 규범과 관행을 정교화하는 작업이 앞서야 한다는 함의를 도출할 수 있었다.

이 연구는 언론에 대한 징벌배상 논쟁 지형을 객관적으로 파악할 수 있도록 담론네트워크 분석을 활용하였다는 방법론적 의의를 지닌다. 참여자를 나열해 보거나, 찬반 논거를 따져보는 작업만으로 복잡한 정책 논쟁의 지형을 파악하는 것은 어렵거니와, 자칫 특정한 정책 행위자나 정책 신념에 집중하는 한계를 내포할 수 있다. 이 연구는 정책 행위자와 정책 신념이라는 두 가지 주요 요소를 연결하는 담론네트워크 분석 방법을 통해 '누가 누구와 함께 무엇을 말하는지(Who says what with whom)'를 보다 정교하게 파악하였고 시간에 따른 변화도 포착하였다. 커뮤니케이션 정책 분야에 있어서 논쟁의 지형을 더 정확하게 파악하는 것은 일반화를 통해 커뮤니케이션 정책 이론을 도출하려는 연구자의 관심뿐만 아니라, 더 나은 판단을 내리려는 실무자의 관심에도 부합한다. 앞으로도 다양한 커뮤니케이션 정책에 대해 담론네트워크 분석 방법으로 접근한 연구를 지속할 필요성이 있다.

이 논문은 논쟁 지형을 객관적으로 기술하는 것에서 한 발자국 더 나아가서, 논쟁 지형의 변화를 불러일으킨 원인으로서 네트워크 내부 및 외부 효

과를 지목하고 그 크기를 추정하였다는 점에서 의의가 있다. 이 연구를 통해 우리는 행위자의 종류 혹은 소속에 따른 정책 평가 신념의 표출 양상의 차이를 확인할 수 있었으며, 신념 표출에 있어 '빈익빈 부익부' 경향을 확인할 수 있었다. 이러한 효과가 다른 미디어 정책 사안에서도 꾸준히 발견되는지는 후속 연구를 통해 파악해야 할 과제이다. 여러 연구에서 특정한 네트워크 효과가 지속해서 나타난다면 이는 커뮤니케이션 정책 논쟁 과정에서 정책 행위자의 신념 표출 규칙의 발견으로 이어질 수 있을 것이다.

이 연구의 한계를 짚으면 다음과 같다. 먼저 이 연구는 연구 대상이 되는 2020년 1월부터 2021년 6월까지의 기간을 세 개 시기로 구분하여 파악하였다. 특히 종단 네트워크 분석에 활용한 확률적 행위자 기반 모형(SAOM)은 시기별 변화를 추정하는 방법이기 때문에, 이러한 구분은 이 연구의 필수 불가결한 요소였다. 각 시기가 특징적인 사건을 포함하면서도 보도의 양이 비슷하도록 설정함으로써 대등한 비교 대상이 될 수 있도록 노력을 기울였지만, 시기 구분은 연구자의 주관과 자의적인 결정을 포함할 수밖에 없다는 한계를 지닌다. 더불어 자료 수집이 2021년 6월에 이루어졌기 때문에, 그 이후에 일어난 정책 사건이 논쟁 지형에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석에서 누락되었다.

행위자의 발언을 파악하기 위해 수집한 자료 또한 한계가 있다. 이 연구는 다양한 언론사의 보도를 통해 정책 사건의 발생 사실을 파악한 후, 각각의 정책 사건에서 일어난 발언의 전문을 다른 자료를 통해 재구성하는 방식으로 자료 수집을 두 단계로 나누어 진행하고자 하였다. 그래서 이 연구는 가능한 한 회의록이나 성명문, 보도자료, 인터뷰 원문 등을 수집하여 정책 행위자의 발언 전문을 연구 자료로 활용하고자 노력하였다. 하지만 원자료를 구할 수 없는 정책 사건이 많았기 때문에, 이 경우에는 복수의 언론사가 작성한 기사의 내용을 종합하였다. 이 연구는 행위자의 발언을 최대한 파악하고자 노력하였지만, 데이터 수집의 한계로 인해 분량과 형식 등에 있어서 이질적인 텍스트 데이터를 포함할 수밖에 없었다. 특히 이 연구가 활용한 데이터에는 전문을 수집하기 비교적 쉬웠던 성명문, 보고서, 회의록 등이 과다 대표되어 있을 가능성이 있다.

참고문헌

1. 국내 학술자료

강병모 (2008). <징벌적 손해배상제도의 도입에 관한 연구> (정책연구 08-23). 음성: 한국소비자원.

고길곤 (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰. <행정논총>, 45(1), 137-164.

권태형·장현주·전영준 (2016). 원전 관련 신문 사설의 담론네트워크 분석: 후쿠시마 사고 전후의 비교. <행정논총>, 54(3), 1-26.

김두진 (2007). <공정거래법 및 소비자관련법상 징벌적 손해배상제도 도입방안 연구> (연구보고 2007-03). 서울: 한국법제연구원.

김순양 (2010). 정책과정분석에서의 정책네트워크 모형 - 이론적, 실천적 적실성의 검토 및 제언. <한국정책학회보>, 19(4), 177-210.

김옥일 (2008). 교육행정정보화 정책네트워크 구조 변화에 관한 연구: 사회연결망 분석의 적용. <행정논총>, 46(2), 255-279.

김재영·이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가. <방송문화연구>, 24(1), 7-38.

김재형 (2005). 언론에 의한 人格權 침해에 대한 救濟手段. <언론과법>, 4(1), 55-82.

김정환 (2019). <징벌적 손해배상의 적정한 운영방안에 관한 연구> (연구총서 2019-06). 고양: 사법정책연구원.

김정훈 (2017). 방송분야 정책네트워크 특성 연구: 방송언론의 소유규제 완화 정책사례를 중심으로. <한국행정학보>, 51(1), 65-89.

김태선 (2010). 징벌적 손해배상제도에 대한 고찰. <민사법학>, 50, 235-274.

김현수·윤용석·권순현·장다혜 (2012). <징벌적 손해배상제도에 관한 입법평가> (현안분석 12-24-22). 서울: 한국법제연구원.

김혜진 (2020). 뉴스 비정형 데이터의 수집과 토픽 분석(LDA)을 통한 성범죄 치안 이슈의 효율적 탐색. <한국범죄학>, 14(1), 5-20.

노시훈 (2020). 사회연결망분석을 통한 문화다양성 정책과 인식의 변화에 대한 연구. <인문학연구>, 59, 703-740.

박현희·홍성걸 (2016). 사회연결망분석을 이용한 창조경제정책 분야의 정책네트워크(Policy Networks)에 대한 탐색적 연구. <한국정책학회보>, 25(2), 429-455.

박희주 (2014). <외국의 징벌적 손해배상 법제 및 사례 연구> (정책연구 19-18). 음성: 한국소비자원.

신홍범 (2020). 자유 언론을 향한 먼나먼 길: 조선자유언론수호투쟁위원회가 걸어온 발자취. <기억과 전망>, 42, 350-391.

오일석·지성우·정운갑 (2018). 가짜 뉴스에 대한 규범적 고찰. <미국헌법연구>, 29

(1), 157-193.
윤석민 (2005). <커뮤니케이션 정책 연구>. 서울: 커뮤니케이션북스.
윤석민 (2011). <한국사회 소통의 위기와 미디어>. 파주: 나남.
윤석민 (2015). <미디어 공정성 연구>. 파주: 나남.
윤석민 (2020). <미디어 거버넌스>. 파주: 나남.
윤석민·이현우 (2008). 이명박 정부하의 방송통신 정책결정체계 재편과 방송정책의 변화 방향. <방송문화연구>, 20(1), 35-68.
이성대 (2018). 가짜뉴스에 대한 형사법적 규제가능성과 보완필요성 검토. <형사정책>, 30(1), 65-93.
이인원 (2012). 정책학방법론 동향: 사회연결망 분석 방법론의 최근동향. <The KAPS>, 28, 32-37.
이재목 (2018). 징벌적 손해배상제도에 관한 국내 입법의 현황과 문제점. <홍익법학>, 19(4), 245-273.
이재무 (2015). 정부 중심의 정책네트워크 관계구조와 정책집행 성과 간 상관관계에 대한 탐색적 연구. <정책과학연구>, 24(1), 21-41.
이종광·박승국 (2019). <징벌적 손해배상제도 실효성 제고 방안> (연구보고서 2018-09). 서울: 대한건설정책연구원.
이종길·이창섭·박승별·김준휘·양재식 (2014). 한국 체육정책네트워크의 구조적 특성과 참여자의 역할 및 기능에 대한 사회연결망 분석. <체육과학연구>, 25(4), 806-824.
이현우 (2012). <미디어 정책결정 과정의 네트워크 구조분석: 미디어법 개정사례를 중심으로>. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
장영수 (2020). 언론사에 대한 징벌적 손해배상은 언론자유 침해인가. <관훈저널>, 62(3), 11-17.
전삼현 (2007). <징벌적 배상제도의 입법론적 연구> (연구보고서 2007-06). 서울: 한국경제연구원.
전영준·장현주·권태형 (2016). 담론네트워크분석을 통한 공무원연금 개혁과정의 재해석. <한국정책학회보>, 25(1), 523-550.
전진석 (2014). 정책옹호연합모형을 적용한 논문에 대한 분석. <한국사회와 행정연구>, 25(2), 1-28.
정영주·홍종윤·오형일 (2018). 700㎒ 주파수 분배 정책결정 과정 연구. <방송통신연구>, 101, 153-190.
정정길·최종원·이시원·정준금·정광호 (2010). <정책학원론> (4판). 서울: 대명출판사.
최지수·윤석민 (2019). 가짜뉴스 거버넌스. <사이버커뮤니케이션학보>, 36(1), 127-180.
홍종윤 (2010). 한국 방송 정책결정 과정의 역동성 : 정책옹호연합체론을 통한 방송 정책결정 체계 이론의 재구성. <한국언론학보>, 54(6), 199-228.

2. 해외 학술자료

Behr, V. (2003). Punitive damages in america and German law - Tendencies towards approximation of apparently irreconcilable concepts. *Chicago-Kent Law Review*, 78, 105-162.

Bonacich, P. (1991). Simultaneous group and individual centralities. *Social Networks*, 13(2), 155-168.

Calandrillo, S. P. (2009). Penalizing punitive damages: Why the supreme court needs a lesson in Law and economics. *George Washington Law Review*, 78, 774-821.

Enroth, H. (2011). Policy network theory. Bevir, M. (Ed.), *The Sage handbook of governance* (pp. 19-35). Newbury Park, CA: Sage.

Everitt, B. (2011). *Cluster analysis* (5th ed.). Chichester, West Sussex: Wiley.

Faust, K. (1997). Centrality in affiliation networks. *Social Networks*, 19(2), 157-191.

Heclo, H. (1978). Issue networks and the executive establishment. King A. (Ed.), *The new American political system* (pp. 87-124). Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Henry, A. D. (2017). Network segregation and policy learning. Victor, J. N., Montgomery, A. H., & Lubell, M. (Eds.), *The Oxford handbook of political networks* (pp. 559-588). New York, NY: Oxford University Press.

Kamada, T., & Kawai, S. (1989). An algorithm for drawing general undirected graphs. *Information Processing Letters*, 31(1), 7-15.

Kammerer, M., Wagner, P. M., Gronow, A., Ylä-Anttila, T., Fisher, D. R. and Yun, S. J. (2021), What explains collaboration in high and low conflict contexts? Comparing climate change policy networks in four countries. *Policy Studies Journal*, 49, 1065-1086.

Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.

Knoke, D. & Kostiuchenko, T. (2017). Power structures of policy networks. Victor, J. N., Montgomery, A. H., & Lubell, M. (Eds.), *The Oxford handbook of political networks* (pp. 91-114). New York, NY: Oxford University Press.

Koskinen, J., & Edling, C. (2012). Modelling the evolution of a bipartite network —Peer referral in interlocking directorates. *Social Networks*, 34(3), 309-322.

Krackardt, D. (1987). QAP partialling as a test of spuriousness. *Social Networks*,

9(2), 171-186.

Krasnow, E. G., Longley, L. D., & Terry, H. A. (1982). *The politics of broadcast regulation* (3rd ed.). Manhattan, NY: St. Martin's Press.

Leifeld, P. (2014). Polarization of coalitions in an agent-based model of political discourse. *Computational Social Networks*, 1(1), 1-22.

Leifeld, P. (2017). Discourse network analysis. Victor, J. N., Montgomery, A. H., & Lubell, M. (Eds), *The oxford handbook of political networks* (pp. 301-326). New York, NY: Oxford University Press.

Leifeld, P. (2020). Policy debates and discourse network analysis: A research agenda. *Politics and Governance*, 8(2), 180-183.

Leifeld, P., & Haunss, S. (2012). Political discourse networks and the conflict over software patents in Europe. *European Journal of Political Research*, 51(3), 382-409.

Lindblom, C. E., & Woodhouse, E. J. (1993). *The policy-making process* (3rd ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. New York, NY: Oxford University Press.

Muller, A. (2015). Using discourse network analysis to measure discourse coalitions: Towards a formal analysis of political discourse. *World Political Science*, 11(2), 377-404.

Munger, M. C. (2000). *Analyzing policy: Choices, conflicts, and practices*. New York, NY: W. W. Norton & Company.

Ripley, R. M., Snijders, T. A., Boda, Z., Vörös, A., & Preciado, P. (2021). Manual for SIENA version 4.0 (version December 8, 2021). Oxford: University of Oxford, Department of Statistics; Nuffield College. Retrieved from http://www.stats.ox.ac.uk/snijders/siena/

Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (2nd ed.) (pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.

Snijders, T. A. (2017). Stochastic actor-oriented models for network dynamics. *Annual Review of Statistics and Its Application*, 4, 343-363.

Snijders, T. A., Van de Bunt, G. G., & Steglich, C. E. (2010). Introduction to stochastic actor-based models for network dynamics. *Social Networks*, 32(1), 44-60.

Steensland, B. (2008). Why do policy frames change? Actor-idea coevolution in

debates over welfare reform. *Social Forces*, 86(3), 1027-1054.

Zec, S., Soriani, N., Comoretto, R., & Baldi, I. (2017). High agreement and high prevalence: the paradox of Cohen's Kappa. *The Open Nursing Journal*, 11, 211-218.

3. 언론보도·성명

강민경 (2020,06,09). 정청래, 가짜뉴스 보도시 3배 손해배상 법안 발의. <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20200609165800001

강아영·김달아 (2020,06,16). 언론 보도, 형사처벌 가능한데… 정치권 '징벌적 손해배상제' 추진. <기자협회보>. Retrieved from http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=47805

강푸른 (2021,09,08). '8인 협의체', 오늘 첫 회의…언론중재법 개정안 논의. <KBS>. Retrieved from https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5274692&ref=A

고동욱 (2020,10,05). 민주, 언론상생 TF 출범…"가짜뉴스 대응하겠다". <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20201005148200001?input=1195m

고동욱 (2021,02,09). 與 "가짜뉴스 '징벌적 손해배상' 대상에 언론·포털 포함". <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20210209092200001

국민의힘 (2018,10,03). 정부와 여당은 표현의 자유에 대한 처벌규정 양산이, 오히려 자유민주주의 발전과 표현의 자유 보호에 역행한다는 '민주적' 시각을 빨리 되찾기 바란다. Retrieved from https://www.peoplepowerparty.kr/renewal/news/briefing_inside_view.do?bbsId=MIB_000000001380027

권남영 (2021,08,25). 징벌적손배 언론중재법, 野퇴장 속 與단독 법사위 통과. <국민일보>. Retrieved from http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0016200359&code=61111111&cp=nv

금준경 (2021,10,13). '통합형 언론 자율규제기구' 연구위 구성. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=215950

김경희 (2019,02,12). 민주, 5·18허위정보 유포 유튜브 영상 64건 방심위 심의신청. <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20190212084500001?input=1195m

김고은 (2021,04,22). "정치권력의 언론 인질극, 이제 끝내야 한다". <기자협회보>. Retrieved from http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=49255

김도연 (2020,06,13). '풀단' '톺아보다' 어려운 단어 눈에 들어오지 않아. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207550

김도연 (2020,10,27). 언론계, 징벌적 손배에 “약자 위한 기사쓰기도 주저” 우려. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210024

김도연 (2020,11,01). “조중동과 보수 카르텔, 文 정부 개혁의지 있나”. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210105

김도연 (2021,05,03). 징벌적 손해배상제 도입 찬성 80%. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213231

김상연 (2004,09,01). 국회 언론개혁 토론회. <서울신문>. Retrieved from https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=081&aid=0000011907

김성순 (2020,10,28). 징벌적 손해배상제도와 언론의 자유. <기자협회보>. Retrieved from https://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48363

김성욱 (2021,02,10). 언론도 징벌적 손해배상제 적용, "찬성" 61.8%. <오마이뉴스>. Retrieved from http://www.ohmynews.com/NWS_Web/Event/Special/opinion_poll_2019/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002718488

김성후 (2021,06,14). 언론현업단체, 징벌적 손배제 대안 내놔. <기자협회보>. Retrieved from https://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=49593

김수민·나운채 (2020,09,23). 가짜뉴스에 징벌적 책임 묻는다는 정부…법조계 "디지털 나치". <중앙일보>. Retrieved from https://www.joongang.co.kr/article/23879451#home

김예리 (2021,03,12). 신임 언론노조위원장 “응징만으로는 좋은 언론 못 만든다”. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212363

김은중 (2021,08,30). 국회 본회의 결렬… 언론중재법 처리 연기. <조선일보>. Retrieved from https://www.chosun.com/politics/politics_general/2021/08/30/KNZRK7WDRVCIRLZ7XW7BFMTN7E/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news

김종화 (2004,07,14). “악의적 허위보도에 징벌적 손해배상”. <미디어오늘> Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=29621

김종화 (2004,10,27). “저널리즘 수호” VS “사회적 책임”. <미디어오늘>. Retrieved from https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=114&oid=006&aid=0000008303

김준억 (2020,10,27). 징벌적 손해배상제 언론사 적용 논란…"표현의 자유 위축 우려". <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20201027161400005?input=1195m

김준억 (2021,02,24). 언론 징벌적 손해배상′ 추진에 "언론 위축·법체계 혼란" 지적. <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR202102241510

00005
김준억 (2021,06,03). 이석형 언론중재위원장 "준사법기구로서 안정성·일관성 중요". <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20210603117400005?input=1195m
김준억 (2021,06,23). 조선일보, '성매매 유인' 기사에 조국 부녀 일러스트 썼다 교체. <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20210623047500005?input=1195m
김지영 (2021,06,23). '기자 출신' 이낙연 "조선일보 기본 망각, 금도 넘어". <MBN>. Retrieved from https://www.mbn.co.kr/news/society/4534559
김혜인 (2021,05,17). 언론노조, '언론개혁 입법 투쟁' 문자발송 운동. <미디어스>. Retrieved from http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=214023
김효실 (2021,02,22). 언론 징벌적 손배제, 권력 '입막음 악용' 막을 장치가 없다. <한겨레>. Retrieved from https://www.hani.co.kr/arti/society/media/983898.html
남정호 (2021,02,16). "한국 언론, 신뢰도 꼴찌"란 가짜뉴스. <중앙일보>. Retrieved from https://www.joongang.co.kr/article/23992629#home
노지민 (2019,10,01). 민주당, 유튜브 책임강화 등 '허위조작정보 종합대책'. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=202726
노지민 (2020,06,02). 윤미향 언론보도 성토 쏟아낸 열린민주당 기자간담회. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207426
노지민 (2021,04,22). "언론개혁한다는데 설명하지 않는다" 언론단체의 쓴소리. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213072
대한변호사협회 (2020,07,17). "언론에 대한 징벌적 손해배상제도 토론회" 개최. Retrieved from http://m.koreanbar.or.kr/pages/news/view.asp?category=&page=1&seq=10572&types=3&searchtype=contents&searchstr=
류인선 (2020,09,24). 가짜뉴스도 징벌적 손배' 논란…"진짜랑 어떻게 구분?". <뉴시스>. Retrieved from https://newsis.com/view/?id=NISX20200924_0001178092&cID=10201&pID=10200
류정민 (2004,09,02) 국회내 언발위 구성 '지지부진'. <미디어오늘>. Retrieved from https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=114&oid=006&aid=0000007857
매일경제 (2020,09,30). 언론 자유 위협할 징벌적 손해배상제 철회해야. Retrieved from https://www.mk.co.kr/today-paper/view/2020/4638968/
문병주 (2013,12,20). 신문협 "언론 피해 징벌적 손배제는 부당 규제". <중앙일보>. Retrieved from https://news.joins.com/article/13444664

문현숙 (2020,09,25). ‘언론도 징벌적 배상 적용’에 학계·언론단체 찬반 엇갈려. <한겨레>. Retrieved from https://www.hani.co.kr/arti/society/media/963622.html

민주언론시민연합 (2021,02,10). 더불어민주당 6개 언론법안 임시국회 처리는 무리다. Retrieved from http://www.ccdm.or.kr/xe/comment/301306

민주언론시민연합 (2021,05,25). 언론개혁 촉구 시민사회 비상시국선언. Retrieved from http://www.ccdm.or.kr/xe/index.php?mid=comment&category=6458&document_srl=303641

민주언론시민연합 (2021,06,15). 시민 언론피해 구제강화 위한 ‘배액배상제’ 제대로 만들어라. Retrieved from http://www.ccdm.or.kr/xe/index.php?mid=comment&category=6456&document_srl=304090

박영래 (2020,05,01). 4년 만에 재입성 신정훈 "정치품질 높이겠다". Retrieved from https://www.news1.kr/articles/?3922529

박홍두 (2021,06,16). 송영길 첫 교섭단체연설 “무능·내로남불 극복해 국민 신뢰 회복하겠다”. <경향신문>. Retrieved from https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202106161023011

방송기자연합회·전국언론노동조합·한국기자협회·한국PD연합회 (2021,03,09). 징벌적 손배제, 할 거라면 제대로 하자! - 시민 권리 보호와 저널리즘의 순기능을 강화할 언론중재법을 개정하라. Retrieved from http://reportplus.kr/notice/%EC%84%B1%EB%AA%85-%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9E%A5%EA%B3%BC-%EC%97%AC%EC%95%BC%EB%8A%94-%EB%B0%A9%EC%8B%AC%EC%9C%84%EC%9B%90-%EC%B6%94%EC%B2%9C%EC%9D%84-%EB%B0%B1%EC%A7%80%ED%99%94%ED%95%98-2/

법무부 (2020,09,23). 상법 일부개정법률안 설명자료. Retrieved from http://www.moj.go.kr/bbs/moj/182/531311/artclView.do

서미선 (2020,09,24). 집단소송제·징벌적손해배상 전면 확대…법조계 "신중해야". <뉴스1>. Retrieved from https://www.news1.kr/articles/?4069372

성승훈 (2021,03,02). 언론에도 칼 겨누는 與에 "소 잡는 칼에 환자 죽는다". <매일경제>. Retrieved from https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/03/202291/

손지원 (2020,11,04). 언론에 대한 징벌적 손배제 적용, 신중해야 하는 이유. <기자협회보>. Retrieved from http://journalist.or.kr/m/m_article.html?no=48394

송창한 (2020,10,27). 징벌적 손해배상제, 언론3단체-민주당 '온도차'. <미디어스>. Retrieved from https://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=196633

신미희 (2004,08,03). 언론개혁 입법 급물살 타나. <오마이뉴스>. Retrieved from https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=047&aid=0000048871

심석태 (2020,10,21). '악의적 왜곡 보도' 규제하는 언론 개혁에 반대하는가?. <한국기자협회>. Retrieved from http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48340

심우삼 (2021,09,29). 여야, 언론중재법 유보…특위 구성해 연말까지 언론개혁 논의. <한겨레>. Retrieved from https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1013276.html

안재승 (2021,02,22). '진짜뉴스' 위해서도 '가짜뉴스' 퇴출돼야 한다. <한겨레>. Retrieved from https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/984028.html

안진용 (2021,08,11). "언론중재법은 최악 통제法…뉴스피해 구제한다는 프레임 자체가 거짓". <문화일보>. Retrieved from http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2021081101031312069002

언론개혁시민연대 (2020,11,09). "언론의 자유 특수성 고려해 상법에서 제외, 언론관계법에서 정해야". Retrieved from https://mediareform.co.kr/923

언론인권센터·민주사회를위한변호사모임 (2021,06,22). 언론의 사회적 책임 강화를 위한 언론피해구제법 개정을 촉구한다!. Retrieved from http://www.presswatch.or.kr/board/view.asp?gopage=2&bi_bidx=1110

열린민주당 (2020,09,07). 열린민주당 제14차 최고위원회의 모두발언. Retrieved from https://openminjoo.org/contents/view/180

오동현 (2018,10,17). "가짜뉴스 용어, 허위조작정보로 바꿔야". <뉴시스>. Retrieved from https://newsis.com/view/?id=NISX20181017_0000445727&cid=10303

오픈넷 (2020,11,29). 언론 타깃한 징벌적 손해배상제는 철회되어야 하며 일반적 징벌적 손배의 대언론 적용도 신중해야 한다. Retrieved from https://opennet.or.kr/19018

오픈넷 (2021,02,09). 여당은 언론개혁 명분으로 한 '공인 보호 위한 언론 자유 위축법' 추진을 즉각 중단하라. Retrieved from https://opennet.or.kr/19333

윤석민 (2020,10,26). 포털 뉴스 감시하는 독립 기구 서둘러야. <조선일보>. Retrieved from https://www.chosun.com/opinion/chosun_column/2020/10/26/WB2XOQ3T2ZCILALYALVFGKON5E/

윤여진 (2020,06,04). 언론개혁을 위한 징벌적 손해배상제가 되어야. <미디어스>. Retrieved from http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=184642

윤여진 (2020,10,14). "징벌적 손배제 도입, 언론 신뢰 높일 수 있는 기회". <기자협회보>. Retrieved from http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48306

이상복 (2004,10,13). "징벌적 손해배상제 언론자유 침해 우려". <중앙일보>. Retrieved from https://news.joins.com/article/400441

이슬비 (2018,10,15). "유튜브서 허위콘텐츠 삭제해달라" 가짜뉴스특위 구글코리아 방문. <국민일보>. Retrieved from http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0012761292&code=61111111&cp=nv

이정현 (2021,04,13). 언론노조 "공영언론 사장 선출에 시민 참여 보장하라". <연합뉴스>. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20210413108600005

이준성 (2020,10,05). 與, 미디어언론 상생 TF 출범…"가짜뉴스엔 즉각 해명". <뉴스1>. Retrieved from https://www.news1.kr/articles/?4077330

이준성 (2021,02,03). 민주, '가짜뉴스 근절' 위해 징벌적손해배상제 도입 추진. <뉴스1>. Retrieved from https://www.news1.kr/articles/?4202075

이창환 (2021,06,02). 송영길 "부자감세 아냐…정부 미흡함이 집값 올려". <뉴시스>. Retrieved from https://newsis.com/view/?id=NISX20210602_0001462272&cID=10301&pID=10300

장슬기 (2020,10,28). 이낙연 "언론 징벌적 손해배상제 논의, 피할 수 없다". Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210039

장은지·김승준 (2020,03,22). 열린민주당 "더불어민주당과는 총선까지 전략적 이별" (종합). <뉴스1>. Retrived from https://www.news1.kr/articles/?3881506

전국언론노동조합 (2021,06,18). 언론현업단체, 시민 피해에 대한 언론사의 배액배상 제안. Retrieved from http://media.nodong.org/news/articleView.html?idxno=20151

전지현 (2021,02,24). "언론 징벌적 손배는 이중 처벌…취재활동 위축하는 과잉규제". <매일경제>. Retrieved from https://www.mk.co.kr/news/culture/view/2021/02/182525/

정은경 (2004,06,04). 언론개혁국민행동 출범. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=28779

정철운 (2020,06,02). 언론사 징벌적 손해배상제 도입 "찬성" 81% . <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207417

정철운 (2020,11,02). '언론 보도 징벌적 손해배상제 도입' 찬성 52%. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210110

정철운 (2020,11,11). 기자협회·신문협회·편집인협회, 법무부에 "상법 개정안 반대". <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210263

정철운 (2021,03,24). "잘못된 유튜브 보도 피해 언론중재위에서 해결해야". <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212521

정철운 (2021,05,01). 언론노조 "文 정부, 언론 개혁에 관심조차 두지 않아". <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213220

정철운 (2021,06,22). 언론인권센터·민변 언론위 "징벌적 손배제만은 즉각 도입하자". <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=214024

정철운 (2021,12,27). 초안 나온 '언론자율규제기구' 현실 적용과 불가능 사이. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=301416

정철운 (2021,12,31). “언론·미디어특위가 남긴 것은 이름뿐”. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=301489

조선일보 (2021,06,23). 조국씨 부녀와 독자들께 사과드립니다. Retrieved from https://www.chosun.com/national/regional/2021/06/23/ANSZQX2NHJF7BM7GNRY5UPJJ3U/

조선일보 (2021,06,30). 부적절한 일러스트 사용, 경위 설명 드리고 재발 방지 약속합니다. Retrieved from https://www.chosun.com/national/national_general/2021/06/30/RG4VS2RTARBUFAUNOMUPCF42WM/

조윤영 (2021,09,26). 빈손으로 끝난 언론중재법 여야 8인 협의체…합의 가능성 불투명. <한겨레>. Retrieved from https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1012779.html

조현호 (2021,03,03). 윤창현 언론노조 위원장 “징벌적 손배, 소잡는 칼로 수술”. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212230

조현호 (2021,06,02). 송영길 “악의적 보도로 치명적 타격 입어” 징벌손배 무게. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213695

조현호 (2021,07,01). “언론 제조물보다 위험천만” vs “사회감시기능 훼손 심각”. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=214171

조현호·장슬기 (2021,02,05). 노웅래 “유튜브 가짜뉴스 피해구제용” 이종배 “노골적 언론장악”. <미디어오늘>. Retrieved from http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=211832

중앙일보 (2020,10,29). 5·18 왜곡 처벌 특별법, 표현의 자유 침해 소지 크다. Retrieved from https://www.joongang.co.kr/article/23906509#home

중앙일보 (2021,02,04). 개혁을 빙자해 언론에 재갈 물리나. Retrieved from https://www.joongang.co.kr/article/23985578#home

중앙일보 (2021,02,11). 언론의 권력 감시 막겠다는 징벌적 손해배상. Retrieved from https://www.joongang.co.kr/article/23990483#home

최원석 (2004,09,15). 열린우리당, 언론관계 3대법 10월초 단독 제출. <SBS>. Retrieved from https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=096&aid=0000004239

최인영 (2013,12,18). 신문협회 '언론보도 징벌적 손해배상제' 폐기 촉구. <연합뉴스>. Retrieved from https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0006657335

한겨레 (2021,02,09). 언론도 포함된 징벌적 손배, 정교한 입법 필요하다. Retrieved from https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/982532.html

한국PD연합회 (2021,05,20). 언론개혁 입법, 한 달 안에 결단하라!. Retrieved from

http://www.kpda.co/new/gb/bbs/board.php?bo_table=statement&wr_id=487
한국기자협회 (2021,05,21). 언론개혁, 시간이 없다. Retrieved from http://www.journalist.or.kr/mybbs/bbs.html?mode=view&bbs_code=bbs_16&cate=&page=&search=&keyword=&type=&bbs_no=30684
한국기자협회 (2021,08,18). "뼈아픈 자성·성찰로 언론 신뢰 회복해야". Retrieved from https://journalist.or.kr/m/m_article.html?no=49982
한국신문협회·한국신문방송편집인협회·한국기자협회 (2020,09,28). 「집단소송법 제정안」 및 「상법 개정안」 입법예고에 관한 언론3단체(신문협회·편집인협회·기자협회) 의견. Retrieved from http://www.presskorea.or.kr/notice/board_detail.php?m=3&sm=12&tm=26&seq=262212&board_id=PBC&page=2&sort=2&search_select=3&search_text=
황준범 (2004,07,25). 언론관계법…개혁대상 달라 방향 두갈래. <한겨레>. Retrieved from https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=028&aid=0000070433
황준범 (2004,10,15). 악의적 보도 '징벌적 손배제' /열린우리, 일단 도입않기로. <한겨레>. Retrieved from http://m.hani.co.kr/arti/legacy/legacy_general/L586447.html
MBC (2020,09,25). 가짜뉴스 징벌적 손해배상이 이중 처벌? "반대를 위한 논리". Retrieved from https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=214&aid=0001068595
MBN (2021,02,23). 노웅래 "가짜뉴스 때문에 피해보는 국민의 눈높이로 봐야…피해구제의 목적은 신속성". Retrieved from https://www.mbn.co.kr/pages/vod/programView.mbn?uagent=m&bcastSeqNo=1266248
YTN (2020,05,19). 검찰·언론 개혁!"...열린민주당 최강욱 대표. Retrieved from https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202005191715241238

부 록

1. 언론보도에 대한 징벌배상 정책 행위자 목록

행위자 이름	행위자 분류	분석 수준	행위자 이름	행위자 분류	분석 수준
의원A-a	여당	개인	의원B-d	여당	개인
의원A-b	여당	개인	의원B-e	여당	개인
의원A-c	여당	개인	더불어민주당	여당	단체
의원A-d	여당	개인	열린민주당	여당	단체
의원A-e	여당	개인	의원C-a	야당	개인
의원A-f	여당	개인	의원C-b	야당	개인
의원A-g	여당	개인	의원C-c	야당	개인
의원A-h	여당	개인	의원C-d	야당	개인
의원A-i	여당	개인	의원C-e	야당	개인
의원A-j	여당	개인	의원C-f	야당	개인
의원A-k	여당	개인	의원C-g	야당	개인
의원A-l	여당	개인	의원C-h	야당	개인
의원A-n	여당	개인	의원C-i	야당	개인
의원A-o	여당	개인	의원D-a	야당	개인
의원A-p	여당	개인	의원D-b	야당	개인
의원A-q	여당	개인	국민의힘	야당	단체
의원A-r	여당	개인	정의당	야당	단체
의원A-s	여당	개인	검찰청	행정부	단체
의원A-t	여당	개인	국무총리·비서실	행정부	단체
의원A-u	여당	개인	문화체육관광부	행정부	단체
의원A-v	여당	개인	방송통신위원회	행정부	단체
의원A-w	여당	개인	법무부	행정부	단체
의원A-x	여당	개인	청와대	행정부	단체
의원A-y	여당	개인	과학기술정보 방송통신위원회	입법부	단체
의원A-z	여당	개인			
의원A-aa	여당	개인	국회입법조사처	입법부	단체
의원A-ab	여당	개인	판사a	사법부	개인
의원A-ac	여당	개인	판사b	사법부	개인
의원A-ad	여당	개인	헌법재판소	사법부	단체
의원A-ae	여당	개인	언론중재위원회	준사법기관	단체
의원A-af	여당	개인	KBS	언론사	단체
의원A-ag	여당	개인	SBS	언론사	단체
의원A-ah	여당	개인	TBS	언론사	단체
의원A-ai	여당	개인	TV조선	언론사	단체
의원A-aj	여당	개인	YTN	언론사	단체
의원A-ak	여당	개인	경향신문	언론사	단체
의원B-a	여당	개인	뉴스타파	언론사	단체
의원B-b	여당	개인	뉴스톱	언론사	단체
의원B-c	여당	개인	더브리핑	언론사	단체

행위자 이름	행위자 분류	분석 수준	행위자 이름	행위자 분류	분석 수준
동아일보	언론사	단체	언론학 교수s	언론전문가	개인
매일경제	언론사	단체	언론학 교수t	언론전문가	개인
매일신문	언론사	단체	언론학 교수u	언론전문가	개인
머니투데이	언론사	단체	언론학 교수v	언론전문가	개인
문화일보	언론사	단체	언론학 교수w	언론전문가	개인
미디어오늘	언론사	단체	언론학 교수x	언론전문가	개인
방송문화진흥회	언론사	단체	언론학 교수y	언론전문가	개인
서울신문	언론사	단체	언론학 교수z	언론전문가	개인
수원시민신문	언론사	단체	언론학 교수aa	언론전문가	개인
연합뉴스	언론사	단체	언론학 교수ab	언론전문가	개인
오마이뉴스	언론사	단체	언론학 교수ac	언론전문가	개인
조선일보	언론사	단체	언론학 교수ad	언론전문가	개인
중도일보	언론사	단체	한국언론진흥재단	언론전문가	단체
중앙일보	언론사	단체	법학 교수a	법률계	개인
채널A	언론사	단체	법학 교수b	법률계	개인
평화나무	언론사	단체	법학 교수c	법률계	개인
한겨레	언론사	단체	법학 교수d	법률계	개인
한국경제	언론사	단체	법학 교수e	법률계	개인
KBS노동조합	언론단체	단체	법학 교수f	법률계	개인
국제언론인협회	언론단체	단체	법학 교수g	법률계	개인
방송기자연합회	언론단체	단체	법학 교수h	법률계	개인
법조 언론인클럽	언론단체	단체	법학 교수i	법률계	개인
전국언론노동조합	언론단체	단체	법학 교수j	법률계	개인
한국PD연합회	언론단체	단체	법학 교수k	법률계	개인
한국기자협회	언론단체	단체	법학 교수l	법률계	개인
한국신문방송 편집인협회	언론단체	단체	법학 교수m	법률계	개인
			법학 교수n	법률계	개인
한국신문협회	언론단체	단체	변호사a	법률계	개인
언론학 교수a	언론전문가	개인	변호사b	법률계	개인
언론학 교수b	언론전문가	개인	변호사c	법률계	개인
언론학 교수c	언론전문가	개인	변호사d	법률계	개인
언론학 교수d	언론전문가	개인	변호사e	법률계	개인
언론학 교수e	언론전문가	개인	변호사f	법률계	개인
언론학 교수f	언론전문가	개인	변호사g	법률계	개인
언론학 교수g	언론전문가	개인	변호사h	법률계	개인
언론학 교수h	언론전문가	개인	변호사i	법률계	개인
언론학 교수i	언론전문가	개인	변호사j	법률계	개인
언론학 교수j	언론전문가	개인	변호사k	법률계	개인
언론학 교수k	언론전문가	개인	변호사l	법률계	개인
언론학 교수l	언론전문가	개인	변호사m	법률계	개인
언론학 교수n	언론전문가	개인	변호사n	법률계	개인
언론학 교수o	언론전문가	개인	변호사o	법률계	개인
언론학 교수p	언론전문가	개인	변호사p	법률계	개인
언론학 교수q	언론전문가	개인	변호사q	법률계	개인
언론학 교수r	언론전문가	개인	변호사r	법률계	개인

행위자 이름	행위자 분류	분석 수준	행위자 이름	행위자 분류	분석 수준
한국형사 정책연구원	법률계	단체	기타a	기타	개인
			기타b	기타	개인
경제정의실천 시민연합	시민단체	단체	기타c	기타	개인
			기타d	기타	개인
문화사회연구소	시민단체	단체	기타e	기타	개인
민생경제연구소	시민단체	단체	기타f	기타	개인
민주노총	시민단체	단체	기타g	기타	개인
민주사회를위한 변호사모임	시민단체	단체	기타h	기타	개인
			기타i	기타	개인
민주언론시민연합	시민단체	단체	기타j	기타	개인
부산환경운동연합	시민단체	단체	기타k	기타	개인
언론개혁시민연대	시민단체	단체	기타l	기타	개인
언론인권센터	시민단체	단체	기타m	기타	개인
오픈넷	시민단체	단체	기타n	기타	개인
조선자유언론수호 투쟁위원회	시민단체	단체	기타o	기타	개인
참여연대	시민단체	단체	깨어있는 시민연대당	기타	단체
한국소비자연맹	시민단체	단체			
교수a	기타	개인	인천광역시청	기타	단체
교수b	기타	개인	조국백서 추진위원회	기타	단체
교수c	기타	개인			

- A: 더불어민주당, B: 열린민주당, C: 국민의힘, D: 국민의당

2. 계층적 군집분석에 활용한 코드

```
# 해당 코드는 R 버전 4.1.1에서 작성되었다.
# 본 논문의 통계 분석에서 활용한 코드와 데이터는 다음 웹페이지에서 받을 수 있다.
# https://github.com/danielchoi5634/Replication-Data-for-Thesis

library(proxy) # version 0.4-26
# setwd("C:/File Location/")

########## 제1기 ###########
d1 <- read.csv("제1기 2-mode.csv", header=TRUE)
d1[is.na(d1)] <- 0
discourse1.remove.na <- d1[rowSums(d1[, 2:45])>0, ]

hc1 <- hclust(dist(discourse1.remove.na[2:45], method="Jaccard"), method="average")
plot(hc1, hang=-1, labels = discourse1.remove.na$actor, cex = 0.7,
     ylab="군집 간 평균 자카드 거리")
rect.hclust(hc1, h=0.95, border="purple")

########## 제2기 ###########
d2 <- read.csv("제2기 2-mode.csv", header=TRUE)
d2[is.na(d2)] <- 0
discourse2.remove.na <- d2[rowSums(d2[, 2:45])>0, ]

hc2 <- hclust(dist(discourse2.remove.na[2:45], method="Jaccard"), method="average")
plot(hc2, hang=-1, labels = discourse2.remove.na$actor, cex = 0.7,
     ylab="군집 간 평균 자카드 거리")
rect.hclust(hc2, h=0.95, border="purple")

########## 제3기 ###########
d3 <- read.csv("제3기 2-mode.csv", header=TRUE)
d3[is.na(d3)] <- 0
discourse3.remove.na <- d3[rowSums(d3[, 2:45])>0, ]

hc3 <- hclust(dist(discourse3.remove.na[2:45], method="Jaccard"), method="average")
plot(hc3, hang=-1, labels = discourse3.remove.na$actor, cex = 0.7,
     ylab="군집 간 평균 자카드 거리")
rect.hclust(hc3, h=0.95, border="purple")
```

3. 확률적 행위자 기반 모형 분석에 활용한 코드

```
# 해당 코드는 R 버전 4.1.1에서 작성되었다.
# 본 논문의 통계 분석에서 활용한 코드와 데이터는 다음 웹페이지에서 확인할 수 있다.
# https://github.com/danielchoi5634/Replication-Data-for-Thesis
# RSiena 패키지에 대한 자세한 설명은 아래 웹페이지에서 찾을 수 있다.
# https://www.stats.ox.ac.uk/~snijders/siena/siena.html

library(RSiena) # version 1.3.0.1
library(parallel)

# this code uses parallel processing to speed up estimation process
# it is possible to estimate models without parallel processing by removing
  "useCluster=TRUE, nbrNodes=12" from the code
# however, replicating the results may not be possible in that case

# read network data and covariates

# setwd("C:/File Location")
discourse1 <- as.matrix(read.csv("제1기 2-mode.csv", header=TRUE)[ ,2:45])
discourse1[is.na(discourse1)] <- 0

discourse2 <- as.matrix(read.csv("제2기 2-mode.csv", header=TRUE)[ ,2:45])
discourse2[is.na(discourse2)] <- 0

discourse3 <- as.matrix(read.csv("제3기 2-mode.csv", header=TRUE)[ ,2:45])
discourse3[is.na(discourse3)] <- 0

actor.covariate <- as.matrix(read.csv("covariate(actor).csv")[ ,2:8])
concept.covariate <- as.matrix(read.csv("covariate(concept).csv")[ ,2:2])

colMeans(discourse1, na.rm=T)
colMeans(discourse2, na.rm=T)
colMeans(discourse3, na.rm=T)

# create RSiena objects from network and covariate data
(nractors <- dim(discourse1)[1])
(nrconcepts <- dim(discourse1)[2])
actors <- sienaNodeSet(nractors, nodeSetName="actors")
concepts <- sienaNodeSet(nrconcepts, nodeSetName="concepts")
discourse <- sienaDependent(array(c(discourse1, discourse2, discourse3),
                                  dim=c(nractors, nrconcepts, 3)),
                                  "bipartite", nodeSet=c("actors", "concepts"))
discourse
```

```
# add covariates
colnames(actor.covariate)
group <- coCovar(actor.covariate[, 1], nodeSet="actors")
democrat <- coCovar(actor.covariate[, 2], nodeSet="actors")
republican <- coCovar(actor.covariate[, 3], nodeSet="actors")
executive <- coCovar(actor.covariate[, 4], nodeSet="actors")
press <- coCovar(actor.covariate[, 5], nodeSet="actors")
law <- coCovar(actor.covariate[, 6], nodeSet="actors")
civic<- coCovar(actor.covariate[, 7], nodeSet="actors")

colnames(concept.covariate)

evaluation <- coCovar(concept.covariate[, 1], nodeSet="concepts")

# create sienaData object
mydata <- sienaDataCreate(discourse,
                          group, democrat, republican, executive,
                          press, law, civic,
                          evaluation,
                          nodeSets = list(actors, concepts))


# model 1 : only endogenous effects
myeff.1 <- getEffects(mydata)
myeff.1 <- includeEffects(myeff.1, density, cycle4, inPop, outAct)
myeff.1

myalgorithm <- sienaAlgorithmCreate(projname = 'discourse', seed=1234, cond=FALSE)

model.1 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.1, useCluster=TRUE,
nbrNodes=12)
model.1

# if convergence is lower than .25, it's good
# for individual convergence t-ratio, it is good when all values are lower than .10
# if either one is not good, estimate the model again
# reference at Ripley et al. (2021)

model.1.1 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.1, prevAns = model.1,
useCluster=TRUE, nbrNodes=12)
model.1.1

wald.1 <- Multipar.RSiena(model.1.1, 3:6)
wald.1
```

```
# model 2: ego(official) and alter effects
myeff.2 <- getEffects(mydata)
myeff.2 <- includeEffects(myeff.2, density, cycle4, inPop, outAct)

myeff.2 <- includeEffects(myeff.2, egoX, name="discourse", interaction1="group")
myeff.2 <- includeEffects(myeff.2, egoX, name="discourse", interaction1="democrat")
myeff.2 <- includeEffects(myeff.2, egoX, name="discourse", interaction1="republican")
myeff.2 <- includeEffects(myeff.2, egoX, name="discourse", interaction1="executive")

myeff.2 <- includeEffects(myeff.2, altX, name="discourse", interaction1="evaluation")
myeff.2

myalgorithm <- sienaAlgorithmCreate(projname = 'discourse', seed=1234, cond=FALSE )

model.2 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.2, useCluster=TRUE,
nbrNodes = 12)
model.2.1 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.2, prevAns = model.2,
useCluster=TRUE, nbrNodes = 12)
model.2.1

wald.2 <- Multipar.RSiena(model.2.1, 3:11)
wald.2

# model 3: ego(official), alter, and interaction effects
myeff.3 <- getEffects(mydata )
myeff.3 <- includeEffects(myeff.3, density, cycle4, inPop, outAct)

myeff.3 <- includeEffects(myeff.3, egoX, name="discourse", interaction1="group")

myeff.3 <- includeEffects(myeff.3, egoX, name="discourse", interaction1="democrat")
myeff.3 <- includeEffects(myeff.3, egoX, name="discourse", interaction1="republican")
myeff.3 <- includeEffects(myeff.3, egoX, name="discourse", interaction1="executive")

myeff.3 <- includeEffects(myeff.3, altX, name="discourse", interaction1="evaluation")

myeff.3 <- includeInteraction(myeff.3, egoX, altX, name="discourse",
interaction1=c("democrat", "evaluation"))

myeff.3 <- includeInteraction(myeff.3, egoX, altX, name="discourse",
interaction1=c("republican", "evaluation"))
myeff.3 <- includeInteraction(myeff.3, egoX, altX, name="discourse",
interaction1=c("executive", "evaluation"))
myeff.3

myalgorithm <- sienaAlgorithmCreate( projname = 'discourse', seed=1234, cond=FALSE )
```

```
model.3 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.3, useCluster=TRUE,
nbrNodes = 12)
model.3.1 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.3, prevAns = model.3,
useCluster=TRUE, nbrNodes = 12)
model.3.2 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.3, prevAns = model.3.1,
useCluster=TRUE, nbrNodes = 12)
model.3.2

wald.3 <- Multipar.RSiena(model.3.2, 3:14)
wald.3

# model 4: ego(unofficial) and alter effects
myeff.4 <- getEffects(mydata)
myeff.4 <- includeEffects(myeff.4, density, cycle4, inPop, outAct)

myeff.4 <- includeEffects(myeff.4, egoX, name="discourse", interaction1="group")
myeff.4 <- includeEffects(myeff.4, egoX, name="discourse", interaction1="press")
myeff.4 <- includeEffects(myeff.4, egoX, name="discourse", interaction1="law")
myeff.4 <- includeEffects(myeff.4, egoX, name="discourse", interaction1="civic")

myeff.4 <- includeEffects(myeff.4, altX, name="discourse", interaction1="evaluation")
myeff.4

myalgorithm <- sienaAlgorithmCreate( projname = 'discourse', seed=1234, cond=FALSE )

model.4 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.4, useCluster=TRUE,
nbrNodes = 12)
model.4.1 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.4, prevAns = model.4,
useCluster=TRUE, nbrNodes = 12)
model.4.2 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.4, prevAns = model.4.1,
useCluster=TRUE, nbrNodes = 12)
model.4.3 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.4, prevAns = model.4.2,
useCluster=TRUE, nbrNodes = 12)
model.4.3

wald.4 <- Multipar.RSiena(model.4.3, 3:11)
wald.4

# model 5: ego(unofficial), alter and interaction effects
myeff.5 <- getEffects(mydata)
myeff.5 <- includeEffects(myeff.5, density, cycle4, inPop, outAct)
myeff.5 <- includeEffects(myeff.5, egoX, name="discourse", interaction1="group")
myeff.5 <- includeEffects(myeff.5, egoX, name="discourse", interaction1="press")
myeff.5 <- includeEffects(myeff.5, egoX, name="discourse", interaction1="law")
myeff.5 <- includeEffects(myeff.5, egoX, name="discourse", interaction1="civic")
```

```
myeff.5 <- includeEffects(myeff.5, altX, name="discourse", interaction1="evaluation")

myeff.5 <- includeInteraction(myeff.5, egoX, altX, name="discourse", interaction1=c("press",
"evaluation"))
myeff.5 <- includeInteraction(myeff.5, egoX, altX, name="discourse", interaction1=c("law",
"evaluation"))
myeff.5 <- includeInteraction(myeff.5, egoX, altX, name="discourse", interaction1=c("civic",
"evaluation"))

myeff.5

myalgorithm <- sienaAlgorithmCreate(projname = 'discourse', seed=1234, cond=FALSE )

model.5 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.5, useCluster=TRUE,
nbrNodes = 12)
model.5.1 <- siena07(myalgorithm, data = mydata, effects = myeff.5, prevAns=model.5,
useCluster=TRUE, nbrNodes = 12)
model.5.1

wald.5 <- Multipar.RSiena(model.5.1, 3:14)
wald.5

# print tables
siena.table(model.1.1, type="html", sig=TRUE)
siena.table(model.2.1, type="html", sig=TRUE)
siena.table(model.3.2, type="html", sig=TRUE)
siena.table(model.4.3, type="html", sig=TRUE)
siena.table(model.5.1, type="html", sig=TRUE)
```

ABSTRACT

Introducing punitive damages for media reports has gradually become a media policy agenda that extends beyond the scope of legal debate. During the process, prominent policy actors such as members of the National Assembly, administrative agencies, media companies, and civic groups participated in the policy debate and expressed their policy beliefs. The core policy values, such as relief from media damage and freedom of expression, collided.

This study aimed to analyze the structure of the media policy debate over punitive damages for media reports in the early 2020s. Discourse network analysis was applied to determine the structure of the policy debate and its evolution over time. The framework views policy debates as network phenomena and identifies the network between policy actors and policy beliefs. This study collected remarks on punitive damages for media reports and conducted content analysis to form two-mode network data that connects policy actors and expressed beliefs. Next, the policy debate was divided into three periods: the advocacy coalition, central actors and beliefs, and network effects. These were investigated using social network analysis techniques.

The results are as follows: (i) The polarization of the discourse network was remarkable. Although the size and composition of the coalitions changed, the conflict between the coalitions continued. Rather than converging to either side, they maintained an out-of-equilibrium state. (ii) Policy actors expressed their policy beliefs in a variety of ways. Lawmakers belonging to the ruling party and administrative agencies promoted punishment compensation policies, while opposition lawmakers, media industries, and experts tended to oppose these policies. Policy actors used “pluralistic interactions” to influence policy-making by expressing their policy beliefs. (iii) Convergence of opinion occurred in a local manner. Discussions and seminars were consistently held, in which

policy actors with differing opinions participated. As a result, media organizations, which consistently express opposing beliefs, expressed their conditional acceptance of punitive damages in the third phase. The ruling party accepted the conditions and proposed a revision of the bill. (iv) Path-dependency existed because policy actors repeatedly utilized familiar arguments. Since policy actors referred to existing remarks, policy beliefs demonstrated rich-get-richer tendencies, where the centrality of a significant belief is maintained or strengthened.

Through research on the topography of the policy debate, this paper confirmed that the exogenous attempt to reform the media, which did not gain sufficient consensus, only resulted in backlash from stakeholders and was insufficient to draw out any agreements. This implies that in order to solve the media problem, journalistic norms and practices must be elaborated. The discourse network analysis was suitable for grasping the dynamics of the policy debate over awarding punitive damages for media reports. To examine media policy debates, it is necessary to apply the framework to other policy issues as well.

Keywords: punitive damages, media policy, discourse network analysis (DNA), advocacy coalition, social network analysis (SNA), two-mode network, hierarchical clustering, stochastic actor-oriented modeling (SAOM)

Student ID number: 2020-27156