

박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제:

언론보도 내용분석을 중심으로

최 자 은*

박 정 수**

< 목

次 >

I. 문제제기

III. 공공기관 개혁정책 언론보도 내용분석

II. 이론적 배경 및 선행연구

IV. 공공기관 개혁의 방향과 과제

< 요

약 >

본 연구는 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책을 언론보도 내용분석을 통해 살펴보는 데 목적이 있다. 분석 결과 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책은 소프트웨어적 개혁중심, 자율 및 책임강조, 조직 및 인사관리 중심의 공공기관 개혁정책을 해 온 것으로 나타났다. 이는 신공공관리에 근거한 역대 정부의 공공기관 개혁정책과 유사한 방향을 취하고 있음을 알 수 있다. 박근혜 정부는 정부 및 공기업이 처한 대내외적 환경이 역대 정부와 달라졌음에도 불구하고 정부의 공공기관 개혁정책이 상당부분 역대 정부와 유사하다는 점을 언론보도 내용분석을 통해 알 수 있었다. 앞으로 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책이 역대 정부와 다른 방향을 모색하고 있다면 공공기관 환경 변화, 시민거버넌스, 협업, 다양한 이해관계자와의 설득과 합의 등의 거버넌스적이고 협력적인 측면을 보다 지향하는 방식으로 추진될 필요가 있으며 언론을 통해 협의되고 설득될 때에 성공적인 공공기관 개혁이 가능할 것이다.

【주제어: 공공기관 개혁정책, 신공공관리론, 내용분석, 틀 짓기, 프레임분석】

I. 문제제기

공공기관은 국가경제에서 큰 비중을 차지하고 있다. 2013년 기준 공공기관 예산규모는

* 이화여자대학교 박사과정(loveily@hanmail.net)

** 이화여자대학교 행정학과 교수(parkj@ewha.ac.kr)

논문접수일(2014.9.20), 수정일(2014.12.9), 게재확정일(2014.12.16)

약574조 7천억으로 2012년 GDP대비 44.3%이며, 정부예산의 1.7배 수준에 이른다.¹⁾ 공공기관의 규모는 곧 공공기관이 국가경제에 미칠 영향력을 의미한다. 이 때문에 역대 정부는 정부출범과 동시에 공공기관 개혁방안을 내놓았다. 외환위기를 겪으면서 공공기관 관리의 필요성을 절감한 김대중 정부에서부터 공공기관 개혁정책은 민영화, 기관 통폐합, 기능조정 등을 통해 상당부분 성과를 이루었다는 평가를 받아왔다(최준범, 2011; 기획재정부, 2011). 반면, 역대 정부가 내놓은 개혁정책은 이름만 다를 뿐, 낙하산 인사, 방만경영 등의 공공기관이 갖고 있는 고질적인 문제는 여전히 해소되지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다(김철, 2013; 박용석, 2008; 이창원, 2009; 노광표, 2010).

박근혜정부는 취임 1년만에 「공공기관 합리화 정책방향」(2013.7) 및 「공공기관 정상화 대책」(2013.12)을 발표하였다.²⁾ 획기적인 부채감축과 자율적인 경영혁신을 골자로 하는 정상화 대책은 기존 정부와 다른 차별점을 갖고 있다는 원칙을 밝혀왔다(기획재정부, 2014). 과연 박근혜정부의 공공기관 개혁정책은 역대 정부와 차별적이며 새로운 가능성을 모색하는 것인가? 본 연구는 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책의 방향과 쟁점을 언론보도 내용분석을 통해 살펴보는데 목적이 있다.

언론매체는 특정 정책이 가진 쟁점들을 의제로 설정하고 확대하는 기능을 수행한다(Lasswell, 1971; 김문성, 2001). 정부가 발표하는 정책은 언론을 통해 평가되며 국민에게 인식된다. 각 언론매체가 다루는 공공기관 개혁의 추진방향, 프로그램, 유형, 공공기관 개혁의 원인과 대책의 주제규정, 특정 이슈에 대한 보도시각은 곧 해당 정부의 공공기관 정책에 대한 평가와 맞물린다. 언론은 상이한 이데올로기를 가진 미디어들이 정권에 따라, 정권과의 관계에 따라 상이한 보도태도를 나타낼 수 있다. 특히 같은 이슈라도 정부와 적대적 관계에 있는 언론사의 보도와 우호적 관계에 있는 언론사의 보도는 달라질 수 있다(김영욱·임유진, 2012). 그럼에도 불구하고 언론보도의 전반적인 경향성과 보도비중 등은 정부정책에 대한 국민인식과 평가에 주요한 영향을 미친다는 점에서 본 연구의 의의가 있다.

1) 2013년 공공기관현황편람, 한국조세재정연구원.

2) 박근혜정부에서 발표한 공공기관 개혁정책은 2013년 2월 25일부터 2014년 6월 12일까지 여섯 차례에 걸쳐 발표되었다. 공공기관 합리화정책 (2013.7.8) 공공기관 정상화대책 (2013.12.11.), 공공기관 정상화대책 실행계획 (2013.12.31.), 공공기관 인력운영방안 (2014.2.10), 공공기관 부채감축 및 정상화이행계획 (2014.2.27), 공공기관 정상화계획 이행방안 (2014.6.12)등이 여기에 해당한다 (기획재정부,2013;2014).

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 신공공관리론, 그리고 신공공관리론의 대체론

공공기관 개혁은 역사적 제도주의와 신공공관리론을 주요한 이론적 토대로 하고 있다. 역사적 제도주의는 제도를 ‘행위자들의 전략뿐 아니라 그들의 목표를 형성하고 갈등 및 협력 관계를 조정함으로써 정치적 상황을 구조화하고 정치적 결과에 중요한 영향을 미치는 핵심적인 인과요인’으로 정의하고 제도의 중요성과 함께 제도가 형성된 역사적 맥락을 강조한다(Hall, 1986; 재인용 하연섭, 2003). 공공기관의 개혁정책은 제도 도입 이후 일정시점을 거친 후 상당기간 안정성을 따르고 있으며 시간이 지남에 따라 상대적인 편익이 증가하여 특별한 이유없이 제도를 채택하고 강화하게 된다(Wildford, 1994). Mahoney(2000)는 제도 및 구조가 역사적 맥락에 의해 한번 구조화되면 다른 대안들이 있음에도 불구하고 이미 확립된 정책경로를 따르게 되며 일정한 경로에 의존하게 된다는 점을 제도의 자기강화과정으로 설명하였다. 김대중 정부에서부터 시작한 우리나라의 공공기관 개혁정책은 역대 정부의 개혁방향과 공공기관이 처한 환경차이에도 불구하고 처음 구조화된 공공기관 개혁정책의 방향과 내용에 있어 유사한 특징이 있으며 이는 과거 정책결과에 대한 비판적 수용없이 공공기관 개혁정책의 확립된 경로를 따라가고 있음을 지지해주고 있다(박정수·유효정, 2010).

신공공관리론(NPM)³⁾은 시장의 조직원리를 강조하고 민간경영에서 개발된 기법들을 공공 부문에 도입하여 정부의 성과를 해결하기 위해 고안된 정부혁신모형이다(신희영, 2003). 신공공관리론의 특징은 시장원리, 관리의 분권화와 권한 이양, 성과중시, 품질향상 등(Hood, 1991; Hugh, 1994; 유훈, 1995)등으로 정의되기도 하며, 시장지향성, 자율 및 책임, 성과중시, 고객지향으로 구분되기도 한다(박정수·유효정, 2010). 또는 절약과 감축관리, 결과 및 성과주의, 경쟁과 민간화, 분권과 자율성, 절차의 간소화와 투명성제고(오영민, 2014) 등으로 요약되기도 한다. 여러 학자들의 정의에도 불구하고 신공공관리론에 의한 공공기관 개혁의 주요한 특징은 국가중심의 비효율적 운영을 효율성 중시의 시장원리로 해결하고 이를 통해 정책성적을 극대화하고자 하는 데 있다. 그러나 최근 신공공관리론을 대체하는 개혁방향의 필요성이 제기되고 있다(박진, 2013).⁴⁾ 시장주의적 효율성에 초점을 둔 공공기관 개혁정책에

3) 신공공관리론(new public management)은 구공공관리론(old public management)과 대비되는 개념으로 이해되기도 한다.(Ricucci, 2001;172-175). 구공공관리론은 사회문제 해결에 필요한 인간의 합리성에 대한 확신에 근거하여 중앙집권화된 관료제에 의한 합리적 기획을 강조한다. 구공공관리론이 민간기업에서 사용되는 의사결정 기법의 도입에 의한 정부관료제의 ‘의사결정능력’의 향상에 관심을 두었다면, 신공공관리론의 주된 관심사는 시장경쟁을 전제로 민간관리기법을 정부관료제에 도입하여 정부성적을 향상시키는데 목적이 있다(이재은, 2003:142-143)

도 불구하고 공공기관의 인력, 재정, 부채의 규모는 지속적으로 증가하고 있으며 실질적인 성과가 가시화되지 않고 있기 때문이다(오영민, 2014). 또한 공공부문은 민간부문과 달리 사회와 정부간의 관계, 정치와 행정과의 관계 등 기업경영과는 근본적으로 다른 여건들이 영향을 미치고 있으며 따라서 정치적 상황, 환경적 여건등을 무시한 신공공관리론에 대한 무비판적 수용은 적절치 않다는 점이다 (Kickert, 1997; Galnoore et al., 1998; 재인용 이명석, 2001).⁵⁾

신공공관리론을 대체하는 이론적 토대는 공공기관의 사회적 책임을 강화한 새로운 관료제 국가론, 신공공거버넌스론, 새로운 공공서비스론 등이 있다.⁶⁾ 신공공관리론이 정부를 조직 및 관리하는 방법이라면, 신거버넌스론, 새로운 공공서비스론 등은 정부의 의미변화, 업무의 수행방식 변화를 의미한다(Rhodes, 1997). 여기서 ‘거버넌스’는 공유된 목적에 의해서 일어나는 활동(Rosenau, 1992)을 의미하며, 공유된 활동으로서 거버넌스는 다양한 구성원들 간의 네트워크를 강조하고 다양한 참여자들간의 상호작용을 강조한다. 즉 전통적인 관료제와 신공공관리론이 공적인 문제를 정부 혹은 시장(원리)가 단독으로 해결하는 것이었다면, 신거버넌스론 등은 정부와 사회의 역할분담의 균형을 강조하고 사회의 자기조정능력(self-steering capacity), 공동규제(co-regulation), 공동조향(co-steering)등을 강조한다(이명석, 2001). 박진(2013)은 기존 정부의 공공기관 정책을 분석하면서 박근혜 정부 이후의 공공기관 정책은 여건변화 등을 고려하여 정책목표 및 수단, 추진전략, 이론적 토대 등에서 신공공거버넌스론 등에 근거한 공공기관 개혁이 필요하다는 점을 언급하였다. 박진(2013)의 연구와 박정수·유효정(2010)의 연구에서 언급한 역대 정부의 개혁방향 평가와 신 정부의 공공기관

4) 박진(2013). “신정부의 공공기관 정책방향”. 공공기관 정책방향 정립을 위한 정책토론회. 한국조세연구원.

5) 1980년대와 1990년대에 신공공관리론의 적실성은 의심받지 않았으나, 다음 6가지 이유에 의해서 비판을 받고 있으며 따라서 신공공관리론에 대한 대안으로 신거버넌스론등을 고려할 필요가 있다는 점을 언급하고 있다. 첫째, 공공부문은 민간부문과 다르기 때문에, 민간부문의 관리기법을 공공부문에 적용하는 것은 불가능하다. 둘째, 민주적 책임성과 기업가적 자율성/재량권간의 갈등으로 정부관료제의 효율성을 신공공관리론은 향상시킬 수 없다. 셋째, 신공공관리론은 행정가치등과 상충적일 수밖에 없다. 넷째, 국민의 선호대로 행정이 서비스의 목적이나 내용을 변경할 수 없다. 다섯째, 국가적 상황을 고려하지 않은 무비판적 수용은 모방에 그칠 우려가 있다. 여섯째, 정치/행정, 정책/관리등으로 이원화해서 볼수 없는 복합적인 요소가 존재한다(이명석, 2001.p308~310).

6) 첫째, 새로운 관료제국가론(New Weberian State)은 더 전문적이고 더 효율적이며 시민에 대해 더 대응적인 전통적 정부기구와 공공제도를 강조한다(Drschler and Kattel, 2008; Lynn, 2008). 둘째, 새로운 공공거버넌스론(Neo Public Governance)은 정책결정과 집행에서 다양한 이해관계자의 참여와 수평적 네트워크를 강조한다(Pierre and Peters, 2000) 셋째, 새로운 공공서비스론(Neo Public Service)은 시장, 효율성, 고객만을 강조하기 보다는 민주적 시민성, 지역공동체와 시민사회와 협력, 조직적 인본주의를 강조한다(Denhardt and Denhardt, 2011).

개혁정책의 방향과 내용을 정리해보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 공공기관 개혁정책의 평가와 방향

구 분	기존 정부의 공공기관 개혁방향 평가	향후 정부의 공공기관 개혁방향
정책목표	공급자 중심의 대국민서비스 개별기관의 성과/투입 극대화 시장지향, 자율 및 책임, 성과중시, 고객지향	국민중심의 맞춤형 서비스 사회적 책임등 공공기관의 총체적 기여강화
정책수단	기관별 비용절감 및 성과관리	공공기관간 협업과 대국민 정보공개
추진전략	사안별 구조조정 top-down 방식	공공기관의 핵심역량 강화 장치 제도화 공공기관의 책임경영 확립
이론적 토대	NPM (신공공관리론) 역사적 제도주의	신관료제국가론 신공공거버넌스론 신공공서비스론

출처: 박정수·유효정(2010) & 박진(2013)의 내용을 토대로 재구성.

2. 역대 정부의 공공기관 개혁정책

외환위기를 겪으며 공공기관 개혁에 시동을 건 김대중 정부부터 현 박근혜정부에 이르기까지 공공기관 개혁은 선진화, 작은 정부, 합리화, 구조개혁 등의 다양한 이름으로 시도되었다. 그러나 다방면의 시도에도 불구하고 정부에서 시도하는 개혁정책은 여전히 신공공관리론의 네 가지 특징과 맞물려있다고 평가되어왔다.⁷⁾

김대중 정부는 IMF위기로 인해 구조조정이 핵심사안으로 떠올랐으며 이에 따른 정부조직축소·공공기관통폐합·포항제철 및 KT등의 거대 공기업이 민영화되었으며, 규제개혁위원회가 설치되었다. 김대중 정부의 공공기관 개혁정책은 공기업과 산하기관까지 개혁대상을 확대했으며 강도 높은 인력감축, 성과와 경쟁원리의 강화, 공기업 경영혁신 및 민영화 등으로 인한 공공기관 개혁에 대한 긍정적 평가를 받았다(윤태범 외, 2002). 반면 일방적 구조조정으로 개혁의 성공여부는 긍정적으로 평가받지 못하며 일반 국민들의 개혁체감도가 미약하다는 평가를 받았다(박천오, 2002; 이계식, 1999).

노무현 정부는 ‘공공기관 혁신, 지배구조 개선과 종합관리대책’ 가이드라인을 제시하고,

7) 신공공관리론의 네 가지 특징은 시장지향, 자율 및 책임, 성과중시, 고객지향으로 볼 수 있으며 이는 Hood(1991)등에 의해 정리되었으며 오영민(2014)은 전통관료제와 신공공관리론의 주요 원리와 정책수단을 대조적으로 살펴보면서, 절약과 감축관리, 결과 및 성과주의, 경쟁과 민간화, 분권과 자율성, 절차의 간소화와 투명성제고로 분류하기도 한다(오영민, 2014). 이 외에도 정부발표문과 언론보도 등을 통해서 공공기관 개혁정책의 추진배경, 추진체계, 추진주체, 추진내용 등을 정리하고 각 정부간 공공기관 개혁정책을 비교·분석한 선행연구들이 있다(오영민, 2014; 김철, 2013; 박정수·유효정, 2010; 김원동, 2006; 이창원, 2009; 박진, 2013).

정부이전과 함께 인사개혁, 자율 및 책임경영체계 구축등의 소프트웨어개혁에 집중하였다. 특히 국가균형발전과 지방분권을 국정기조로 공공기관의 지방이전을 추진했으며 알리오시스템을 구축하여 경영정보공시를 실시하였다. 이러한 소프트웨어적 개혁유형은 김대중정부의 하드웨어적 개혁과는 방향이 달랐지만, 공공기관 운영의 투명성과 책임성을 강조한다는 측면에서 신공공관리론의 연속선상에서 평가된다(김철, 2013; 윤태범, 2012).

6차례의 공공기관 선진화정책을 발표한 이명박 정부는 가장 강도 높은 민영화정책을 추진하였으며 2012년 기준, 7개 기관의 민영화를 완료하였다. 선진화추진위원회와 공공기관운영위원회를 통해 심의 및 의결을 이원화하였으며 통폐합, 경쟁도입, 기능조정, 경영효율화, 출자회사 선진화 등의 강도 높은 하드웨어개혁을 실시하였다. 이명박정부의 강도 높은 민영화에 대해서는 사실상 노무현정부에서 중단된 민영화를 단행했다는 점에서 긍정적으로 평가되나, 당시 민영화가 추진되었던 공기업은 1997년 외환위기 당시 공적자금을 투입했던 기업이거나 흡수·통합의 대상이 됐던 기업으로, 실질적인 민영화를 한 것으로는 보기 어렵다는 평가가 우세하다(이창원, 2009).

박근혜 정부는 취임 직후 공공기관 합리화정책을 발표했으며 이를 구체화한 정상화대책을 발표하였다. 정상화대책의 핵심은 획기적인 부채감축과 자율적인 경영혁신, 점검체계를 구축하는 것을 목표로 강도 높은 부채관리, 방만경영 개선, 정보공개, 추진체계 강화를 목표로 하고 있다. 효율성, 책임성, 투명성을 목표로 하는 현 정부는 신공공관리론에 기반을 둔 역대정부의 공공기관 개혁정책과는 방향이 다름을 직·간접적으로 주장해왔다(기획재정부 발표자료, 2013.7월, 12월). 그러나 김철(2013)등의 연구에 의하면 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책도 역대 정부와 크게 다르지 않으며, 오히려 공공부문의 확장과 축소가 시계추 현상처럼 반복되듯이, 박근혜정부의 공공기관 합리화정책은 소프트웨어 측면에서 공공기관 경영혁신 제고에 초점을 두었던 노무현 정부의 정책과 유사한 방향을 가질 것으로 전망되었다(김철, 2013). 결국 박근혜정부는 ‘합리화정책’, ‘정상화정책’의 다른 이름으로 개혁을 시도하고 있음에도 신공공관리론에 근거한 기존 정부의 개혁방향의 틀과 매우 유사하다고 볼 수 있으며 주요한 개혁방법으로 방만경영 및 자율책임을 강조한 구조조정과 기능집중 등을 활용할 것으로 예측된다. 김철(2013)등의 선행연구와 기획재정부 발표자료를 중심으로 김대중 정부에서 박근혜 정부까지 공공기관 개혁정책의 방향과 내용을 비교하면 다음 표와 같다.

〈표 2〉 김대중~박근혜 정부의 공공기관 개혁정책 비교

	김대중 정부 (1998.2~2003.2)	노무현 정부 (2003.2~2008.2)	이명박 정부 (2008.2.~2013.2)	박근혜 정부 (2013.2~2014.현재)
추진배경	IMF, 세계화, 정보화	사회갈등, 중앙/지역갈등 격차, 북핵위기, 테러상황	공공기관경쟁력 제고 공공과 민간역할정립	부채감축과 자율적 경영 혁신, 점검체계구축
정부정책	-	지배구조개선과 종합관리대책	선진화추진계획(6차)	합리화정책 정상화정책
추진체계	기획예산위원회 (기획예산처) 정부혁신추진위원회	행정개혁전문위원회	공기업선진화추진위원회	기획재정부
비전	작지만 효율적으로 봉사하는 정부	국민감동서비스를 제공하는 세계일류 공공기관	공공부문 선진화	국민의 신뢰를 받는 공공기관
목표	작은정부, 효율적 정부 봉사하는 정부	신뢰경영, 자율·책임경영 공공기관 운영시스템혁신	작은정부 큰 시장 국민편익증대, 사회적비용최소화, 투명성제고	국정과제 뒷받침 효율성, 책임성, 투명성
추진전략	구조조정, 운영시스템혁신, 대민서비스개선	투명윤리경영, 사회적책임제고, 경영자율성확대, 성과관리체계강화, 혁신추진동력강화	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화	정보공개 부채관리 방만경영개선 추진 및 점검체계구축
추진내용	공기업민영화, 공기업자회사 정리, 공기업 및 산하기관 통폐합, 과도한 복리후생제도 개선	고객만족, 고객지향적 업무프로세스 구축, 고객서비스 이행표준의 제정 및 운영, 알리오시스템구축, 임원인사시스템 개편, 규제정비 및 정부의 포괄적 감독권	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 공공기관 출자회사의 지분매각, 정원조정, 경영효율화등	상시적 기능점검 시장화테스트 국민맞춤형 서비스 자율경영기반구축 창조경제지원 공공데이터활용 국민직접감시
주요개혁방법	포항제철 및 KT민영화	공공기관 이전 알리오시스템 구축	민영화	민영화 정보공개
핵심내용	구조조정	경영혁신 노력	시장개입축소, 작은정부 민영화	부채감소, 방만경영근절, 경영혁신
개혁유형	하드웨어	소프트웨어	하드웨어	소프트웨어
추진방향	NPM	NPM	NPM	NPM

출처: 김철(2013)·박정수·유효정(2010), 박진(2013), 공공기관 합리화정책(2013.7), 공공기관 정상화대책(2013.11), 방만경영정상화이행계획(2014.2) 기획재정부의 내용을 토대로 재구성.

3. 원인규정과 처방으로서의 틀 짓기(framing)와 언론보도

틀 짓기(framing)는 전략적 행위이다. 프레임은 사회적 이슈를 특정한 방향으로 인식하고 해석하게 하는 은유, 상징, 그리고 인지적 지침(cognitive cues)이다(하연섭, 2010; 재인용, McAdam, Mc Carthy & Zald, 1996). 따라서 프레임(frame)분석은 무엇을 어떻게 해야 할 것인가라는 방향이나 암시적인 해답을 함축하는 입장(position)에 대한 해석을 시도한다

(Gamson and Modigliani, 1989; 재인용 김경희, 1998). 사회과학에서 프레임분석은 주로 미디어의 인지적·문화적 영향력에 주목하는 연구들에서 가장 빈번히 활용되어왔다. 즉 사회적 사건에 대해 미디어가 무엇을 취사·선택하고 미디어 이용자들이 어떻게 해석하는가에 대한 담론분석의 관점에서 조망되어져왔다(김훈순, 2004; 이준웅, 2000 외). 최근 이러한 프레임 분석방법이 정책결정 및 학문분야의 지식생산과정 등으로 확대되어지고 있다.⁸⁾

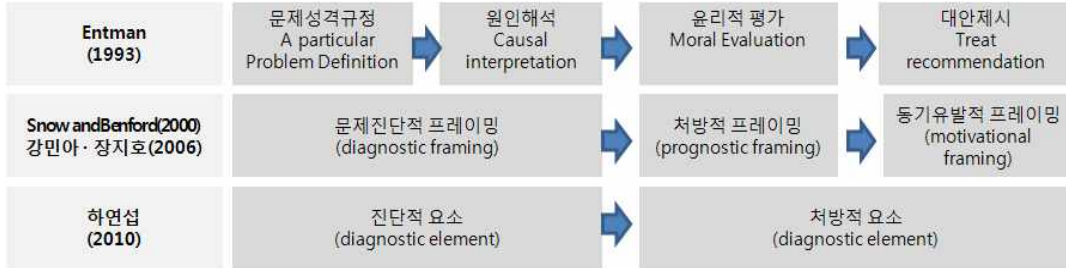
프레임분석을 토대로 한 내용분석방법은 전통적인 주류 정책연구의 접근법과 차별된다. 첫째, 전통적인 정책연구에서는 정책문제와 이해관계는 이미 주어진 것으로 간주하는 반면, 프레임분석은 사회적 행위자⁹⁾들이 생산하고 지지하는 담론이 어떻게 생성되고 경쟁하면서 변화하는지에 대해 관심을 둔다. 프레임분석은 정책문제가 구조화 또는 재구조화되는 불안전성을 띄고 있다는 점을 강조한다(Braun, 1999; 강민아·장지호, 2006). 따라서 불안정한 정책문제를 행위자 혹은 이해관계자가 어떻게 구조화시켰는가가 주요한 분석의 대상이 된다. 둘째, 전통적인 정책연구에서는 보다 많은 사실이나 과학적 근거를 제시함으로써 결론에 도달하는 반면, 프레임분석은 과학적 사실이나 증거자료도 참여자의 가치기준이나 신념에 따라 다양하게 재구성되거나 해석될 수 있다는 점에 주목한다. 많은 정보의 공유로는 좁혀지지 않은 현상과 문제가 어떻게 좁혀지는가 하는 과정에 집중한다(Benford & Snow, 2000; 614). 결과보다는 과정에, 보다 많은 증거의 구축보다는 수집된 증거의 의미에 관심을 두는 연구방법으로 프레임분석은 학자에 따라 약간 상이한 유형과 요소로 구성된다.

Entman(1993)은 특정한 문제에 대한 성격규정(a particular problem definition)·원인해석(causal interpretation)·윤리적 평가(moral evaluation)·대안제시(recommendation)등을 프레임방식으로 구분하면서 각 프레임의 대상이 되는 연구물 혹은 뉴스기사의 키워드 및 메타포, 컨셉 등을 분석할 필요를 제기하였다. Entman(1993)의 연구결과와 Snow and Benford(2000)를 토대로 방사선포기물 처리장 입지선정과정에서의 프레임을 분석한 강민아·장지호(2006)의 연구에서는 문제의 원인을 정의하는 문제진단·해결책을 규명하는 처방·이해관계자들의 참여를 독려하는 동기유발적 프레임으로 구분하고 있다. 하연섭(2010)은 진단적 요소와 처방적 요소로 더욱 단순화하였는데, 진단적 요소는 문제를 정의하고 원인을 파악하는 것이며, 처방적 요소는 문제를 해결하기 위한 적절한 전략을 제시하는 것으로 보고 있다.

8) 한국에서는 이준웅(2000)의 연구 이후, 주로 언론보도 자료를 대상으로 관련 당사자들의 대립된 담론을 대치시키는 연구가 많았다(이철한 2005, 이현우·이준호 2005). 행정학이나 정치학분야에서는 담론의 아이디어에 대한 이론적 논의가 하연섭(2004)에 의해 본격적으로 진행되었으며, 임혜란(2005), 주경일·최홍석·주재복(2004)에 그치고 있다가 최근 강민아·장지호(2006), 김대성(2008), 배귀희(2010)을 중심으로 점차 확대되고 있다.

9) 담론분석에서 사회적 행위자는 특정 관념의 집합체인 담론을 생산하고 지지하는 존재로 규정된다(Hajer, 1995:44; 강민아·장지호, 2006 재인용).

〈그림 1〉 프레임요소에 대한 학자들의 정의



공공기관 개혁과 관련된 뉴스프레임은 누가 어떠한 이슈와 어떻게 연결되어 있는지를 규정하며 반복적으로 일어날 것으로 예측되는 사건(event)에 대한 암시를 제공해줄 수 있다는 점에서 중요하다.

Ⅲ. 공공기관 개혁정책 언론보도 내용분석

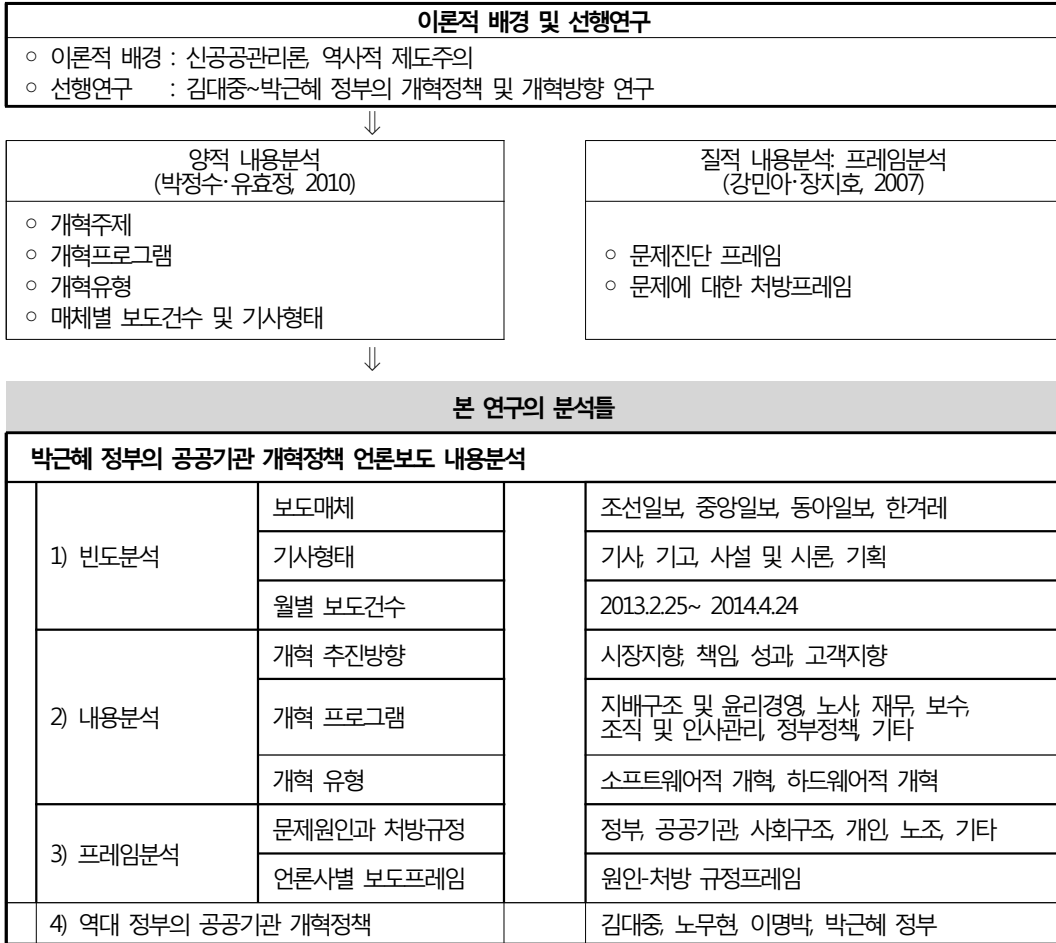
1. 분석대상 및 분석방법

본 연구는 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책 관련 언론보도 내용을 분석함으로써 개혁의 방향과 주제, 프로그램, 개혁유형 등을 살펴보는 데 목적이 있다. 분석대상은 4대 주요 신문 매체인 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레의 기사를 대상으로 하며 분석기간은 2013년 2월 25일 박근혜정부가 출범한 날로부터 1년 2개월이 지난 2014년 4월 24일까지로 한다.¹⁰⁾ 검색어는 공공기관, 공기업, 투자기관으로 검색하되 인물동정, 사건 및 사고 등은 제외하고 중복기사도 제외토록 한다. 분석방법은 내용분석방법을 활용하기로 한다. 내용분석은 분석대상 기록물의 양적추이분석 뿐 아니라, 주제별 기사의 게재건수, 보도형태 등을 통해 공공기관 개혁의 성격, 주제, 방향등을 살펴볼 수 있으며 뉴스 기사를 최대한 양적 자료화하여 경향성을 살펴보는 데 주요한 방법론으로 활용된다(나태준, 2005). 분석의 틀은 김대중 정부부터 이명박 정부까지의 공공기관 개혁관련 언론보도의 내용분석을 한 박정수·유효정의 공공기관 개혁에 대한 언론보도 내용분석 틀¹¹⁾과 방사선편기물처리장 입지선정과정을 중심으

10) 일반적으로 1년/2년/3년 주기로 보도내용을 분석하는 것이 적절하나, 박근혜 정부의 공공기관 개혁 정책에 중요한 방향을 담고 있는 공공기관 정상화대책(2013.12월)과 인력운영방안 및 부채감축 정상화이행계획(2014.2월)등이 발표된 시점을 감안하여, 내용분석의 기간을 1년 2개월의 범위로 잡기로 한다.

로 담론분석을 한 강민아·장지호(2007)의 분석틀을 종합하여 도출하였다.¹²⁾

〈표 3〉 연구의 분석틀 도출



11) 박정수·유효정(2010)의 연구는 김대중정부부터 이명박정부까지 3개 정부의 공공기관 개혁 관련 언론보도를 분석하였으며 1998년 1월 1일부터 2010년 9월 30일까지의 연합뉴스, 조선일보, 중앙일보, 한겨레 4개매체의 기사분석을 통해 공공기관 개혁의 추진방향, 개혁프로그램, 개혁유형 등을 살펴보았다.

12) 언론보도는 내용분석을 통해 질적 자료를 양적자료화 하는 데 유용한 방법이나, 담론분석을 통해 이슈의 원인과 대책을 언론이 규정하는 방식을 추가로 분석할 수 있기 때문이다.

2. 박근혜정부의 공공기관 개혁정책 언론보도 내용분석

1) 빈도분석

(1) 매체별·기사형태별 빈도

분석기간(2013.2.25~2014.4.24)동안 공공기관 개혁관련 보도건수는 총 1, 105건이었다.¹³⁾ 보도유형별로 살펴보면 전체 기사형태의 75%(829건)가 기사였으며 11.9%(132건)가 기획기사인 것으로 나타났다. 매체별로 살펴보면 조선일보와 동아일보는 각각 기획기사를 통해 공공기관 개혁에 대해 다루고 있었으나 조선일보는 공공기관 및 공기업의 혁신성과를 홍보하는 홍보성 기획기사(83건)가 주요했으며 이외 기획기사는 ‘지방부채 100조원시대’관련 기획기사(21건)인 것으로 나타났다. 반면, 동아일보는 공공기관 정상화(14건)와 철도과업(12건)을 기획기사로 다루었다.

〈표 4〉 매체별·보도유형별 공공기관 개혁 관련 언론보도 빈도

		언론사				전체
		조선일보	중앙일보	동아일보	한겨레	
기사	빈도	149	200	189	291	829
	언론사 %	(55.0)	(76.0%)	(77.8)	(88.7%)	(75.0)
기고	빈도	5	23	10	7	45
	언론사 %	(1.8)	(8.7)	(4.1)	(2.1)	(4.1)
사설 및 시론	빈도	13	40	18	28	99
	언론사 %	(4.8)	(15.2)	(7.4)	(8.5)	(9.0)
기획	빈도	104	0	26	2	132
	언론사 %	(38.4)	(0.0)	(10.7)	(0.6)	(11.9)
전체	빈도	271	263	243	328	1, 105
	%	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
	전체 %	(24.5)	(23.8)	(22.0)	(29.7)	(100.0)

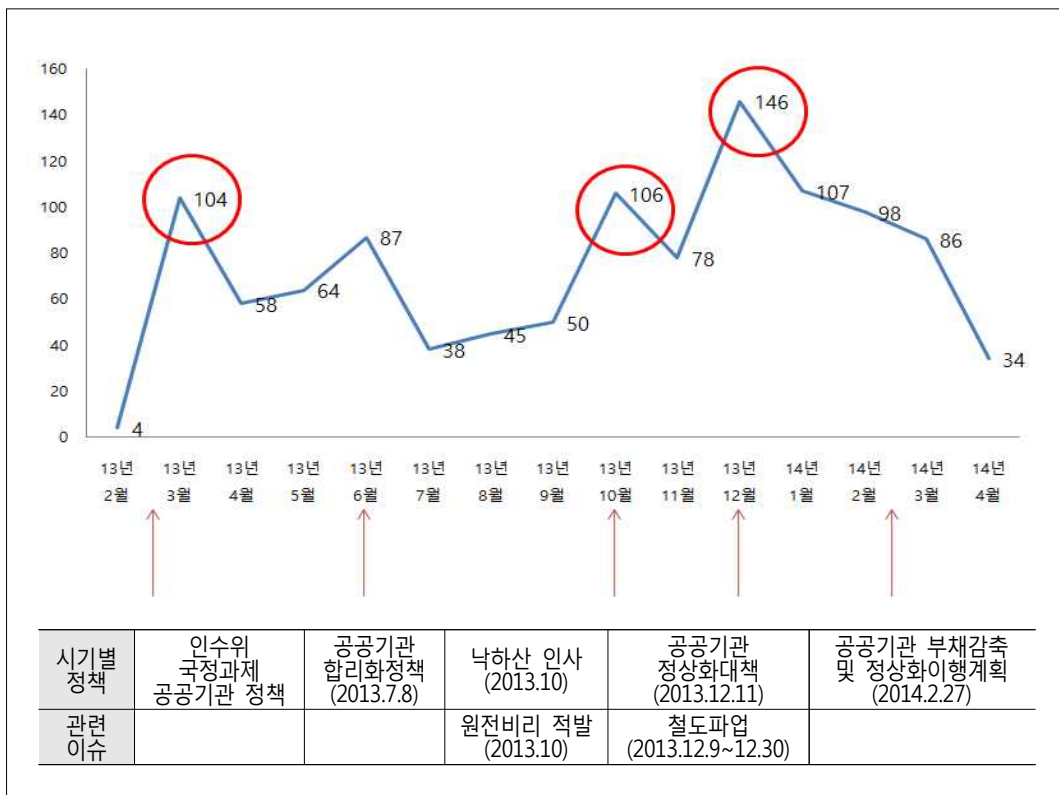
(2) 시기별 보도건수

월별 공공기관 개혁 관련 보도건수를 살펴보면, 박근혜 정부 취임 1개월 이내인 3월에 104건으로 많았으며, 10월과 12월에 각각 104건, 146건으로 보도건수가 가장 많았던 것을 알 수 있다. 이는 정권초기에 대선공약에서 인수위 국정과제, 기획재정부 업무보고가 연달아 진행되면서 관련 토론회, 공약별 추진내용 검토 등이 집중적으로 다뤄졌기 때문인 것으로

13) 각 언론사별 DB 및 KINDS를 통해 기사를 검색한 결과 조선일보 318건, 중앙일보 561건, 동아일보 243건, 한겨레 529건으로 1, 651건으로 검색되었다. 이 중 공공기관과 관련이 없는 기사, 공공기관의 명칭만 거론된 기사, 동일매체에 대해 중복된 기사를 제외한 후, 다시 기사내용 전문을 통해 이중 검토를 거친 결과 총 1, 105건이 분석대상으로 선정되었다. 특정 공공기관을 다룬 경우, 인사이동·부고·프로그램 제품개발 등의 단순사실보도는 제외하였다.

로 볼 수 있다.¹⁴⁾ 또한 2013년 7월에는 「공공기관 합리화정책」이 발표되면서 정책검증보도와 아울러 3대 전략을 제시했던 공공기관 경영효율화, 자율 및 책임경영 체제 확립, 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화 등이 주요하게 보도되었다. 2013년 10월에도 보도건수가 많은 것을 볼 수 있는데 공기업 인사단행과 관련된 보도가 가장 많았으며 인사지연, 낙하산인사, 정실인사등과 관련된 보도가 많았다. 또한 한국수력원자력과 한국전력기술이 가담한 원전비리가 밝혀지면서 공공기관 비리와 관련한 인사개혁 관련 내용이 상당부분 보도되었다. 2013년 12월에는 「공공기관 정상화대책」 발표와 함께 철도파업이 진행되었는데 ‘민영화’등과 함께 가장 많이 보도된 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 월별·정책발표시기별 공공기관 개혁관련 보도빈도



14) 2013년 2월 박근혜정부 출범직후에는 실제로 박근혜 정부의 공공기관 정책을 분석하고 전망하는 보고서들이 많이 나왔는데, 김철(2013) ‘박근혜정부 분석 및 예측을 위한 이슈페이퍼’(사회공공연구소), 박진(2013) ‘신 정부의 공공기관 정책방향’ 「공공기관 정책방향 정립을 위한 정책토론회」(한국조세연구원) 등의 토론회 및 발표가 언론보도를 통해 이슈화되기도 했다.

2) 내용분석

(1) 개혁 추진방향

박정수·유효정(2010)의 연구에 따르면 정부의 개혁추진방향은 신공공관리론의 네 가지 틀로 분석해볼 수 있다. 시장지향, 자율 및 책임, 성과중시, 고객지향으로 살펴볼 수 있으며 이를 토대로 1, 105건에 대해 분석한 결과 자율 및 책임이 가장 많은 491건(44.4%)로 나타났으며 이는 과거 정부의 언론보도가 시장지향이었던 것과는 다른 결과를 보여주고 있다. 즉 박근혜 정부 취임 1년에는 경쟁과 민영화를 강조하기 보다는 자율·책임경영을 강조했으며 이는 2013년 7월 발표된 합리화 정책과도 맥을 같이 하고 있다.¹⁵⁾

〈표 5〉 개혁추진방향에 따른 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용 분류

개혁 추진방향	핵심 키워드	빈도(%)
시장지향	경쟁, 민간, 민영화, 민간위탁, 통폐합, 연봉제, 인력감축, 경영공시	382(34.6)
자율 및 책임	자율, 책임, 분권	491(44.4)
성과 중시	성과, 인센티브, 성과급, 연봉제, 기관장평가, 기관평가, 실적, 생산성, 수익	156(14.1)
고객지향	고객, 고객만족, 시민, 대리인	76(6.9)
합계	1, 105(100%)	

(2) 개혁 프로그램

개혁 프로그램과 관련해서는 지배구조 및 윤리경영 관련된 언론보도가 가장 많았으며 (327건, 29.6%) 구체적인 보도내용은 방만경영, 비리, 부당행위, 감사 등과 관련된 내용이 주요한 것으로 나타났다. 다음으로 가장 많이 보도된 개혁프로그램은 조직 및 인사관리(321건, 29%)인 것으로 나타났는데, 여기에는 낙하산 인사, 기관장, 사외이사, 고용, 비정규직등과 관련된 보도가 주요했다. 재무관리에 대한 내용도 많았는데 주요한 내용은 부채였으며 이는 전체 보도의 약 16.7%(184건)를 차지하는 것으로 나타났다.

15) 2013년 7월 발표된 공공기관 합리화정책은 3대 전략 8대 주요과제로, 3대 전략은 공공기관 경영효율화, 자율 및 책임경영 체제 확립, 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화이다. 8대 전략은 ①상시적 기능점검체제 확립 ②공공기관 부채관리 강화 ③협업 활성화로 국민 맞춤형 서비스 제공 ④실질적인 자율경영 기반 구축 ⑤책임경영을 위한 제도적 기반 강화 ⑥일자리 창출 등 창조경제 지원 ⑦공공기관의 공공데이터 공개활용 확대 ⑧국민 직접 감시체제 강화이다. 기획재정부(2013.7). 공공기관 합리화정책방향 발표자료.

〈표 6〉 개혁프로그램에 따른 공공기관 개혁관련 언론보도 내용 분류

개혁 프로그램	핵심 키워드	빈도(%)
지배구조 및 윤리경영	방만경영, 비리, 부당행위, 사회공헌활동, 감사, 경영공시	327(29.6)
노사관리	단체협약, 노조	83(7.5)
재무관리	부채, 적자, 예산, 흑자, 투자, 결산	184(16.7)
보수관리	임금, 임금피크제, 퇴직금, 연봉, 복리후생	58(5.2)
조직 및 인사관리	기관장, 사외이사 임기, 낙하산, 고용, 비정규직	321(29.0)
정부권장정책	장애인 여성채용, 지방이전, 청년실업해소, 고졸채용	74(6.7)
기타	개인정보, 지속가능경영, 공공기관 지정, 개혁전반, 해외진출, 정보화 등	58(5.2)
합계	1, 105(100%)	

(3) 개혁 유형

개혁유형은 하드웨어적 개혁과 소프트웨어적 개혁으로 나누어 살펴볼 수 있다. 하드웨어적 개혁은 민영화와 통폐합, 기능조정, 경쟁도입, 정원감축 등으로 신공공관리론의 ‘시장지향성’과 유사하며, 소프트웨어적 개혁은 보수체계합리화, 노사관계 선진화, 인사관리 등으로 ‘조직 및 인사관리’, ‘노사관리’, ‘보수관리’와 유사하다.¹⁶⁾ 개혁유형과 관련해서는 취임 초기에는 소프트웨어적 개혁이 상대적으로 하드웨어개혁보다 많았다가 2013년 12월 정상화대책은 부채관리 강화와 방만경영 개선이 주요한 내용으로 발표 이후, 하드웨어적 개혁이 급격하게 증가한 것을 볼 수 있다. 집권 1년차에 소프트웨어적 개혁이 상대적으로 많았던 노무현 정부때와 비교해 볼 때 (박정수·유효정, 2010), 박근혜 정부는 집권 1년차에 하드웨어적 개혁보다는 소프트웨어적 개혁에 집중했던 것을 볼 수 있으며 이는 김철(2013)등이 예측한 공공부문의 확장과 축소가 시계추 모형을 반복적으로 그럴 것이라는 전망을 지지하는 결과로 볼 수 있다.

16) 이는 대통령실(2013)에서 발표한 자료를 분석한 김철(2013)의 연구결과에서도 유사한 분류기준을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 김철(2013)에 의하면, 하드웨어 측면의 개혁은 민영화, 통·폐합, 경쟁도입, 기능조정, 경영효율화, 출자회사 선진화 등이었고 소프트웨어적 개혁은 노사관계 선진화, 보수체계 개편, 인사관리 혁신 등인 것으로 볼 수 있다(김철, 2013).

〈그림 3〉 박근혜 정부 출범 1년간의 공공기관 개혁유형에 따른 보도 빈도분석



3) 프레임분석: 개혁의 주체 및 당사자 규정

특정 정책에 대한 언론보도는 정책문제 그 자체와 문제에 대한 이해관계를 규정한다(강민아·장지호, 2007). 공공기관 개혁 관련보도는 주체가 공공기관으로 명확해보이나 실제로는 정부, 공공기관, 이를 포함한 사회구조, 특정 개인, 그리고 가장 큰 이해집단인 노조가 개혁의 원인이나 처방책으로서의 개혁주체 혹은 당사자로 규정되고 있었다.

(1) 원인과 처방 : 정부 및 공공기관

분석의 대상이 되는 1, 105건에 대해 공공기관 개혁의 원인요소와 처방요소로 개혁프레임을 분석해 본 결과, 원인은 공공기관이 총 620건(56.1%)로 나타났으며 다음으로는 정부가 340건(30.8%)인 것으로 나타났다. 또한 노조가 공공기관 개혁의 원인으로서는 대상화된 뉴스도 40건으로 3.6%에 이르는 것으로 나타났다. 반면, 어떻게 개혁할 것인가에 대한 처방적 요소와 관련해서는 정부가 554건(50.1%)인 것으로 공공기관 개혁에서의 정부의 역할이 강하게 보도되고 있음을 알 수 있다. 다음으로는 공공기관 482건(43.6%)로 자기개혁, 자기검열적 요소가 필요함을 나타내고 있다. 즉 공공기관 개혁의 문제는 공공기관 그 자체 혹은 정부가 개혁의 문제적 요소를 갖고 있으며 이를 해결하기 위해서는 마찬가지로 공공기관과 정부가 나서서 해결해야한다는 원인-처방이 일치하는 보도프레임을 알 수 있다.

〈표 7〉 공공기관 개혁 관련 이슈의 원인 및 대책에 대한 언론보도 비중

		문제진단 및 처방						전체
		정부	공공기관	사회구조	개인	기타	노조	
개혁의 원인 규정	빈도	340	620	99	5	1	40	1, 105
	(%)	(30.8)	(56.1)	(9.0)	(0.5)	(0.1)	(3.6)	(100.0)
개혁(대책)의 처방	빈도	554	482	27	21	2	19	1, 105
	(%)	(50.1)	(43.6)	(2.4)	(1.9)	(0.2)	(1.7)	(100.0)

(2) 원인과 처방 교차분석

교차분석을 통해서 살펴보면 <표 8>에서 보듯이 보다 다양한 형태들을 살펴볼 수 있다. 원인-처방에 대한 프레임으로 보도된 건수는 공공기관-공공기관(32.2%)이며, 다음으로는 정부-정부(25.2%), 공공기관-정부(20.5%)인 것으로 나타났다. 노조를 공공기관 개혁의 원인으로 규정하고 정부가 이를 해결해야한다는 노조-정부의 프레임보도는 39건(3.5%)이며 정부의 공공기관 개혁정책에 대한 문제를 노조가 해결해야 한다는 처방적 구조를 가진 보도도 17건(1.5%)에 이르는 것으로 나타났다. 즉 공공기관 개혁과 관련해서는 정부-공공기관의 원인과 처방 외에 사회구조, 특정 개인 등이 개입되어 있으며 공공기관 개혁의 중요한 이해관계자로서 노조등 다양한 이해관계자간의 영향이 있음을 알 수 있다. 또한 원인-처방을 사회구조-공공기관으로 규정한 보도도 있었는데 청년고용, 실업 등의 사회적 이슈를 공공기관이 채용, 인사개혁 등을 통해 반영해야한다는 보도내용이 주요했음을 볼 수 있다.

〈표 8〉 공공기관 개혁이슈의 원인 및 대책의 주제 규정 보도내용 교차분석

			개혁에 대한 처방						전체
			정부	공공기관	사회구조	개인	기타	노조	
원인 규정	정부	빈도 %	279 (25.2)	38 (3.4)	5 (0.5)	1 (0.1)		17 (1.5)	340 (30.8)
	공공기관	빈도 %	227 (20.5)	356 (32.2)	19 (1.7)	16 (1.4)	1 (0.1)	1 (0.1)	620 (56.1)
	사회구조	빈도 %	7 (0.6)	88 (8.0)	3 (0.3)	1 (0.1)			99 (9.0)
	개인	빈도 %	2 (0.2)			3 (0.3)			5 (0.5)
	기타	빈도 %					1 (0.1)		1 (0.1)
	노조	빈도 %	39 (3.5)					1 (0.1)	40 (3.6)
	전체	빈도 %	554 (50.1)	482 (43.6)	27 (2.4)	21 (1.9)	2 (0.2)	19 (1.7)	1,105 (100.0)

(3)언론사별 보도프레임의 차이: 정부정책 ‘전략, 해법’ vs ‘지속, 합의’

언론사별 보도성향의 차이는 곧 각 언론사가 어떠한 정책이슈에 대해 어떻게 진단하고 있는지를 알 수 있는 가장 좋은 비교 방법이다. 각 언론사별 공공기관 개혁의 원인 규정과 처방으로 살펴본 결과, 문제원인 규정으로는 조선일보, 중앙일보, 동아일보가 공공기관을 가장 큰 원인으로 규정하고 있었다. 반면 한겨레는 정부를 공공기관 개혁의 가장 큰 원인으로 보았으며 보도건수는 192건(58.5%)에 이르는 것으로 나타났다. 원인 규정과 더불어 처방을 동시에 살펴보면 조선일보는 공공기관이, 나머지 언론사는 정부가 해결해야한다는 빈도가 가장 높은 것을 볼 수 있다. 즉 조선일보는 공공기관-공공기관 프레임, 중앙일보와 동아일보는 공공기관-정부 프레임을, 한겨레는 정부-정부인 것으로 규정한 것을 알 수 있다.

한겨레의 관련 보도내용을 살펴보면 공공기관 개혁의 문제는 공공기관 자체의 문제가 아니라 이를 규제하고 활성화하는 책임이 정부에 있음으로 규정한 것을 알 수 있다. 언론사별 보도성향의 차이는 노조 관련 보도에서 극명한 차이를 보인다. 개혁원인으로 노조를 규정한 보도는 동아일보가 34건(전체의 14.0%)인 것으로 나타났으며 타 언론사가 노조를 원인으로 거의 규정하지 않은 것과는 대조적이다. 반면 공공기관 개혁정책의 처방과 관련해서는 언론사 중 유일하게 한겨레만이 개혁정책을 해결하는 주체로서의 노조의 역할을 강조하는 보도가 19건(5.8%)에 이르는 것으로 나타났다.

개혁 및 책임의 소재를 프레임하는 방식은 조선일보, 중앙일보, 동아일보가 모두 정부정책이 곧 공공기관의 개혁에 대한 ‘전략, 전술, 해답’등으로 의미를 구조화하는 반면, 한겨레의 경우 정부정책에 대한 ‘국민신뢰’, ‘지속’, ‘합의’를 주요한 대책으로 규정하고 있었다. 한국적 상황에서 정부와 언론은 역사적으로 정치변동, 정권교체에 따라 적대와 공생관계 사이를 변동해왔다(유재천·이민웅, 1994; 고영신, 1997; 송의호, 2007). 따라서 언론은 정부에 의해 영향을 받아왔으며 언론과 정부의 상호작용 속에서 보도태도는 형성된다(김영욱·임유진, 2009). 보수지 및 진보지간의 언론보도는 정치적 노선에 의해 상이한 보도프레임을 제시할 수밖에 없다. 특히 정부정책에 대한 엄밀한 사안제시와 논의가 필요할 경우에도 언론사가 가진 정치적 성향에 따라 보도프레임은 규정될 수 있으며 임기 초기에 각 언론사가 공공기관 개혁정책의 방향과 로드맵을 어떻게 평가하고 해석하는지가 임기 중반-후반에까지 영향을 미칠 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

〈표 9〉 공공기관 개혁의 원인·대책 주체규정에 대한 언론사별 보도 빈도 분석

(단위: 빈도,%)

	언론사	문제원인·대책의 주체 규정						전체
		정부	공공기관	사회 구조	개인	기타	노조	
문제 원인	조선일보	43 (15.9)	203 (74.9)	24 (8.9)		1 (0.4)		271 (100.0)
	중앙일보	76 (28.9)	17 (65.0)	16 (6.1)				263 (100.0)
	동아일보	29 (11.9)	148 (60.9)	32 (13.2)			34 (14.0)	243 (100.0)
	한겨레	192 (58.5)	98 (29.9)	27 (8.2)	5 (1.5)		6 (1.8)	328 (100.0)
	전체	340 (30.8)	620 (56.1)	99 (9.0)	5 (0.5)	1 (0.1)	40 (3.6)	1,105 (100.0)
문제 대책	조선일보	71 (26.2)	184 (67.9)	3 (1.1)	11 (4.1)	2 (0.7)		271 (100.0)
	중앙일보	162 (61.6)	93 (35.4)	8 (3.0)				263 (100.0)
	동아일보	130 (53.5)	104 (42.8)	5 (2.1)	4 (1.6)			243 (100.0)
	한겨레	191 (58.2)	101 (30.8)	11 (3.4)	6 (1.8)		19 (5.8)	328 (100.0)
	전체	554 (50.1)	482 (43.6)	27 (2.4)	21 (1.9)	2 (0.2)	19 (1.7)	1,105 (100.0)

4) 역대 정부의 공공기관 개혁정책 내용분석

박근혜정부의 언론보도내용과 역대 정부의 언론보도내용을 비교·분석하기 위해 박정수·유효정(2010)의 「공공기관 선진화방향」의 언론보도 데이터를 재분석하여 각 역대정부별 1년 2개월간의 언론보도내용을 비교하였다. 역대 정부의 공공기관 개혁정책은 정부 출범 5년간을 통해 완성되었으나 기본적인 개혁방향은 정부 초기 발표한 국정과제 및 로드맵을 통해 5년동안 실행되고 구체화된다. 따라서 각 정부의 공공기관 개혁방향을 취임 1년 2개월간의 정책발표 및 이에 대한 언론보도를 통해 비교하는 것은 역대 정부의 정책방향이 구체화 되는 시점으로서 비교가 가능하다고 판단되었다. 또한 해당 자료는 언론보도의 추출방식과 신공공관리론에 근거한 주제어 분석이 본 연구와 동일한 분석들에 의거하여 구성되었으므로 본 데이터와 비교하는 것이 적절하다고 판단되었다.¹⁷⁾

17) 박정수·유효정(2010)의 데이터는 연합뉴스, 조선일보, 중앙일보, 한겨레를 기사를 검색하여, 본 연구

분석대상이 되는 역대 정부의 1년 2개월간의 재임 기간은 김대중정부(98.02.25 ~99.04.24), 노무현정부(03.02.25~04.04.24), 이명박정부(08.02.25~09.04.24), 박근혜정부(13.02.25 ~14.04.24)이다. 해당 연구자료에서 추출한 기사데이터는 총 1, 955개였으며 박근혜정부의 데이터를 추가하고 각 역대정부를 1년 2개월씩 재분류한 결과 총 선택된 기사수는 1, 822건이었다.

역대 정부의 공공기관 개혁추진방향에 따른 언론보도를 분류해보면, 정부 출범 이후 1년 2개월내에 가장 보도건수가 많은 정부는 박근혜정부였으며, 보도 건수가 가장 적은 정부는 노무현 정부였다. 노무현정부는 177개의 국정과제 핵심공약 중 공공기관과 관련된 공약이 단 1개(정부산하기관 경영혁신)로 핵심공약에서 차지하는 비중이 낮았다. 또한 공공기관 개혁 관련 내용은 2005년 알리오시스템의 구축 전·후에 상대적으로 많았다.¹⁸⁾ 각 정부의 개혁 추진방향을 살펴보면 김대중·노무현·이명박 정부 모두 시장지향에 대한 보도건수가 가장 많은 것을 볼 수 있으며, 박근혜정부의 경우는 자율 및 책임과 관련한 보도건수가 상대적으로 다른 정부에 비해 많은 것을 볼 수 있다.

역대 정부의 공공기관 개혁정책에 대한 언론보도내용분석을 한 박정수·유효정(2010)의 연구에서는 2년 9개월간의 언론보도내용을 분석하였는데, 이 경우에도 동일시기 김대중 정부 보다는 이명박정부의 언론보도 건수가 더 많았으며 노무현정부는 상대적으로 적은 언론보도 건수인 것으로 나타났다. 정부 취임 초기의 언론보도성향과 빈도가 재임기간 모두를 대표한다고 볼 수는 없다. 그럼에도 불구하고 역대 정부가 임기 초기 발표한 인수위 국정과제, 로드맵등의 초기 정부정책에서 출발한 공공기관 개혁정책을 펼쳤다는 점에서 박근혜정부의 공공기관 개혁정책은 공공기관의 자율 및 책임과 관련한 정책방향을 추진할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

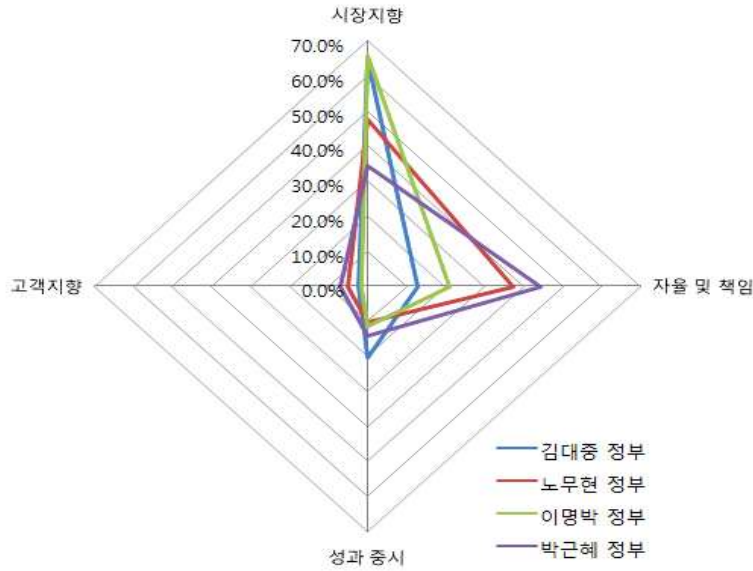
의 기사검색(조선일보, 중앙일보, 한겨레, 동아일보) 데이터와는 약간 상이할 수 있다. 따라서 데이터를 통해 대략적인 경향성을 살펴보았으나 데이터간 세밀한 비교분석은 제외하였으며 세부 주제간 비교는 기사를 재검색하여 비교하였다. 본 데이터에서는 기사보도일, 개혁유형에 따른 보도주제만 코딩되어있어 개혁유형에 따른 보도건수와 본 연구에서 중점적으로 정부간 비교를 해보고자 하는 주제 관련 보도만 추출·활용하였다.

18) 노무현정부는 공공기관 개혁작업의 일환으로 ‘공공기관 운영에 대한 국민들의 상시 감독체계를 구축’한다는 관점에서 314개 공공기관의 경영정보를 한 눈에 볼 수 있는 ‘공공기관 경영정보공개시스템(<http://pubmis.mpb.go.kr>)을 개발하여 2005년 12월 13일부터 최종 개통하였다가, 2006년 12월 ‘공공기관 알리오’로 확대개편되었다(기획예산처, 2005, 2006, <http://alio.go.kr>).

〈표 10〉역대정부의 공공기관 개혁추진방향에 따른 언론보도 내용분류(정부출범~1년2개월)
(단위: 빈도,%)

	개혁의 추진방향에 따른 공공기관 개혁 내용분류				전체
	시장지향	자율 및 책임	성과 중시	고객지향	
김대중 정부	176 (64.7)	35 (12.9)	55 (20.2)	6 (2.2)	272 (100.0)
노무현 정부	28 (47.5)	22 (37.3)	6 (10.2)	3 (5.1)	59 (100.0)
이명박 정부	255 (66.1)	81 (21.0)	44 (11.4)	6 (1.6)	386 (100.0)
박근혜 정부	382 (34.6)	491 (44.4)	156 (14.1)	76 (6.9)	1, 105 (100.0)
전체	841 (46.2)	629 (34.5)	261 (14.3)	91 (5.0)	1, 822 (100.0)

〈그림 4〉 언론보도 내용으로 살펴본 역대정부의 공공기관개혁추진방향



IV. 공공기관 개혁의 방향과 과제

본 연구는 박근혜정부의 공공기관 개혁정책에 언론보도의 내용분석을 중심으로 역대 정

부의 개혁방향과 다른 접근을 하고 있는지 살펴보고자 하였다. 박근혜정부 취임 1년 2개월 간의 언론보도 내용을 통해 살펴본 결과, 공공기관 합리화정책 및 정상화대책을 발표시점을 기준으로 보도가 증가하였으며 개혁추진방향으로는 역대정부가 시장지향에 초점을 맞춘 것과 달리 자율 및 책임을 강조하고 있음을 볼 수 있었다. 주요한 개혁프로그램으로는 지배구조 및 윤리경영, 조직 및 인사관리에 초점을 두고 있었으며 소프트웨어적 개혁의 빈도가 하드웨어적 개혁에 대한 보도보다 많아 상대적으로 소프트웨어적 개혁에 초점을 두고 있었다. 공공기관 개혁은 개혁의 주체와 당사자, 해결자를 언론보도를 통해 규정하고 있었는데 주요한 당사자는 공공기관이었지만, 일부 보도의 경우 노조를 문제의 원인 제공자로, 정부를 문제의 해결자로 지칭하는 경우도 있는 것을 볼 수 있었다. 또한 공공기관 개혁의 문제는 공공기관 및 정부의 문제뿐 아니라 사회전반적인 구조에서 발생하는 문제라는 점에서 사회문제로 부각시킨 보도의 경우도 있었다. 언론사별 보도성향의 차이는 뚜렷했는데, 조선일보는 공공기관이 원인제공자이면서 해결자였으며, 중앙일보는 정부가 주도적으로 해결해야한다는 입장을, 한겨레는 문제의 원인 제공자와 해결자를 정부로 규정하고 있었다. 특히 공공기관 개혁과 관련하여 노조를 다룬 보도에 있어서는 극명한 차이가 나타났는데 동아일보는 노조가 공공기관 개혁을 저해하는 요인으로, 한겨레는 노조가 정부를 견제하는 중추적 역할을 해야함을 강조하고 있었다.

역대 정부는 신공공관리론에 근거한 공공기관 개혁정책의 주요한 방향으로 추진하고 있지만, 추진방법과 내용에 있어서는 외적인 환경변화(IMF 외환위기 등)등과 같은 필연적 요인 외에는 공공기관을 둘러싼 이해당사자를 설득하거나 합의에 이르는 과정은 돋보이지 않았다. 박정수·박석희(2013)는 역대 정부의 공기업 민영화의 성과를 평가하면서, 공기업의 장기적인 로드맵과 함께 직접적 이해당사자를 설득·포괄할 수 있는 국민경제적 논리를 제시하고 이를 통해 국민적 수용성을 높일 필요가 있음을 언급하고 있다. 우양호(2008), 이명석(2001)등의 연구에서도 정부와 사회간의 새로운 상호작용의 형태를 의미하는 신거버넌스론 및 신공공서비스론이 행정개혁의 대안적 형태로 부분적으로는 공공서비스에 적합하며 신공공관리론의 대안으로 정부가 검토해 볼 필요가 있다는 점을 언급하고 있다.¹⁹⁾ 결국 공공기관 개혁의 당사자와 주체가 정부와 공공기관일지라도 제3자 혹은 거버넌스 주체로서 시민과 노조 등을 포괄한 합의가 없이는 성공적인 공공기관 개혁에는 어려움이 있을 수 있음을 시사해준다.²⁰⁾ 따라서 향후 박근혜정부의 공공기관 개혁이 역대 정부와 다른 합리적인 공공

19) 이명석(2001)은 김대중 정부의 행정개혁이 신공공관리론적 입장에서 벗어나지 못하고 있음을 비판하면서, 신공공관리론의 개혁전략은 경험적이고 과학적인 이론의 개혁방법이 아니라 일종의 성공사례를 모방하는 방법론(Best practice methodology)에 불과하다는 점을 언급하고 있다(Barzelay, 1992; 이명석 2001 재인용).

기관 개혁을 달성하고자 한다면, 신공공관리론적 개혁방향 외에도 변화하는 공공기관 환경, 시민거버넌스, 협업, 다양한 이해관계자와의 설득과 합의 등의 거버넌스적이고 협력적인 측면을 보다 지향하는 방식으로 추진되어야만 성공적인 공공기관 개혁이 가능할 것이다.

본 연구는 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 본 연구는 현 정부의 공공기관 개혁관련 언론보도와 역대 정부의 언론보도를 데이터화한 자료를 재가공하여 정부간 공공기관 개혁에 대한 언론보도 내용을 살펴보고자 하였다. 그럼에도 불구하고 데이터 추출방식 및 연구자간 양적데이터화 작업에서 차이가 있을 수 있다²¹⁾는 점에서 정부간 비교데이터로서 한계가 있다.

둘째, 취임 1년 2개월간의 김대중~박근혜정부의 공공기관 개혁정책은 해당 시점에 각 정부가 처한 공공기관 이슈 및 사회적 현실에 상당부분 영향을 받으며 임기중반 및 후반에 펼쳐 추진계획과 방향을 설정하는 중요한 시점이다. 그럼에도 불구하고 각 정부의 공공기관 개혁정책을 정확히 이해하기 위해서는 취임 5년간의 공공기관 개혁정책을 전반적으로 살펴보고 해당 시기내에 언론보도 내용을 전반적으로 재검토해볼 필요가 있다.

셋째, 정부-언론관계는 독자적이고 자율적일 수 없다. 각 신문매체는 일반적으로 시민이 인식하는 진보 및 보수언론의 정치적 성향을 띄고 있으며 따라서 정부정책에 대한 보도내용 및 형식, 방향에 있어 자유로울 수 없다. 매체가 가진 이념적이고 정치적인 성향은 공공기관 개혁에 대한 언론의 시각을 대표하는 데에는 한계가 있다는 점에서 향후 연구에서는 정부-언론간 관계, 언론보도 태도에 영향을 미치는 정치적, 정책적 요인 등에 대한 관계연구 등이 보완되어야 할 것이다.

참고문헌

강민아·장지호. (2007). 정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론분석: 방사선폐기물처리장 입지선정과

20) 신공공거버넌스론(New Public Governance) 및 신공공서비스론은 공공기관 개혁을 포함한 행정개혁 전반에 신공공관리론의 대체제로서의 역할이 충분히 가능하다. 박진(2013)은 기존 정부의 공공기관 정책을 분석하면서 박근혜 정부 이후의 공공기관 정책은 여건변화 등을 고려하여 정책목표 및 수단, 추진전략, 이론적 토대 등에서 신공공관리론에 근거한 기존 정부와 차별화가 필요하다는 점을 언급하였다.

21) 박정수·유효정(2010)의 데이터는 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 연합뉴스(통신사)를 언론보도 내용분석의 대상으로 하였으며 본 연구에서는 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 동아일보의 4개 신문사의 기사 내용을 중심으로 분석하였다. 연합뉴스는 각 매체에 뉴스소스를 전달해주는 통신사로서 신문사와 방송사의 내용을 전달하는 뉴스보급원에 해당하여, 신문매체내의 보도성향을 보는 매체로는 적절치 않다고 판단되었다.

- 정을 중심으로. 『한국행정학보』 41(2): 23-45.
- 고영신. (2007). 정권의 성격 변화와 언론보도: 대통령 친인척 비리 보도의 뉴스플림을 중심으로. 『커뮤니케이션이론』 3(1): 156-196.
- 김영욱·임유진. (2009). 언론의 정부-언론관계와 언론정책에 대한 담론 변화 분석. 『한국언론학보』 제 53권 4호. p94-115
- 김원동. (2006). 노무현 정부의 공공기관 이전정책: 평가와 과제. 『사회과학연구』 45(1). 강원대학교 사회과학연구소.
- 김 철. (2013). 공공기관 합리화 정책 방향의 쟁점과 과제 2013. 『박근혜정부의 공공기관 합리화정책을 논하다』 국회 정책토론회 발표자료
- 김훈순. (2004). 한국 언론의 젠더 프레임. 『한국언론정보학보』 27(11): 63-91.
- 나태준. (2005). 내용분석 방법론을 활용한 정책분석의 시도: 청계천 복원사업 사례를 중심으로. 『한국정책학회보』 14(3): 207-230.
- 노광표. (2010). 정부의 공공기관 선진화 정책 진단과 과제. 『노동사회』 153: 96-115.
- _____. (2012). 공공기관 선진화정책 평가와 대안적 정책의 모색, 국가의 시장화 혹은 새로운 시장의 복귀. 『산업노동연구』 18(2): 243-272.
- 박기백·박상원. (2010). 『민영화 지표 연구』. 한국조세연구원
- 박용석. (2008). 공기업 선진화의 허와 실. 『이명박정부의 공기업 선진화정책, 개혁인가 후퇴인가?』 토론회 자료집
- 박정수·박석희. (2013). 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』. 한국조세연구원
- 박정수·유효정. (2010). 공공기관 선진화의 개념과 방향, 『공공기관과 국가정책』 한국조세재정연구원.
- 박 진. (2013). 신정부의 공공기관 정책방향. 『공공기관 정책방향 정립을 위한 정책토론회』 한국조세연구원.
- 박천오. (2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구. 『한국행정연구』 11(3): 111-139.
- 백미숙·이종숙. (2011). 한국 언론학에서 ‘여성주의/젠더 연구’의 지식생산 진단과 함의, 가능성의 모색, 『언론과 사회』 19(4): 162-231.
- 송의호. (2007). 참여정부의 언론 정책: 기자가 본 출입처 제도의 변화. 한국학술정보.
- 신희영. (2003). 신공공관리론에 대한 비판적 고찰: 비판적 실재론적 접근. 『정부학연구』 9(1): 81-119.
- 양기근. (2012). 구제역 위기 언론 보도 분석: 언론보도의 양적 특징, 프레임 및 내용분석을 중심으로. 『한국위기관리논집』 8(6): 83-105.
- 오영민. (2014). 공공부문의 성공적인 개혁을 위한 방향과 정책과제. 현안분석2. 『월간 재정포럼』 2014(5)
- 육동석. (2009). 공공기관 관리의 이론과 실제: 건국 60년의 평가와 과제. 『한국재정학회 학술대회 논문집』 2009(3).

- 윤태범·이재원·양기용.(2002) 김대중 정부 공공부문 개혁정책의 평가와 바람직한 개혁의 방향. 「한국행정학회 학술대회 발표문」.
- 윤태범.(2013). 박근혜정부의 공공기관 합리화정책을 논하다 「공공기관 합리화 정책방향의 쟁점과 과제」에 대한 토론문. 국회 정책토론회 발표자료
- 이명석.(2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중정부의 행정개혁. 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」: 305-321.
- 우양호.(2008). 공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로. 「지방행정연구」, 12(2): 249-273.
- 유재천·이민용. (1994). 정부와 언론. 나남출판사.
- 이재은.(2003). 신공공관리론과 행정개혁에 관한 이론적 고찰, 「현대사회와 행정」 13(2): 135-154.
- 이준웅.(2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과, 「언론과 사회」 2000(29): 85-153. 성곡언론문화재단.
- 이창원.(2009). 이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점. 「한국조직학회보」. 6(2): 153-177.
- 이창원.(2014). 공기업 개혁과 민영화. 「고시계사」. 고시계 53(2).2014(1): 2-5.
- 하연섭.(2010). 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구:교육정책을 중심으로. 「행정논총」 48(2).서울대학교 한국행정연구소.
- 하연섭.(2013). 제도분석.-이론과 쟁점-. 다산출판사.
- 기획재정부 발표자료. 공공기관 합리화정책. 2013.7.8
 _____ . 공공기관 정상화대책. 2013.12.11
 _____ . 공공기관 정상화대책 실행계획. 2013.12.31
 _____ . 공공기관 인력운영방안 2014.2.10
 _____ . 공공기관 부채감축 및 방만경영 정상화이행계획. 2014.2.27
- Andrei Shleifer and Robert W. Vishny. (1994).Politicians and Firms. The Quarterly Journal of Economics, November.
- Barzelay, M. (1992). Breaking through Bureaucracy. Berkeley : University of California Press.
- Benford, Robert& David Snow. (2000). Framing Processes and Social Movements : an Overview and Assesment. Annual Review of Sociology .2000(26):611-639.
- Entman, Robert M. (1991). Framing U. S. coverage of international news : Contrasts in narratives of the KAL and Iran Air Incidents, Journal of Communication. 41(4):6-27.
- Hood, Christopher.(1991). A Public Management for All Season?, Public Administration, 63:3-19.
- Kickert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. Public Administration. 75 : 731-752.
- OECD.(2003). Privatising State-owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries. Policy Brief.

Rhodes, R.(1997). *Understanding Governance : Public Networks, Governance, Reflexity and Accountability.*

Bristol, PA: Open University Press

Williamson.(1981).The economics of organization : The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*, 87(3).

Williamson.(2002).The Theory of the Firm as Governance Structure : From Choice to Contract, . *Journal of Economic Perspectives*, 16(3): 171-195.

ABSTRACT

Park Geunhye Administration Reform of Public Institutions, Issues and Challenges: Content Analysis of Media Coverage

Ja-eun Choi and Jhungsoo Park

This paper aims to analyze media coverage and conduct a content analysis to make comparisons between reforms implemented by the current government and previous administrations, and their different approaches. According to the research on media coverage for Park's first one year and two months presidency, the press shows differences in their reporting propensity but concludes that it is similar with former governments in terms of their initial reform plan for public institutions and policy based on the New Public Management, particularly focusing on software-centered reform, autonomy and responsibility, and organizational and HR management. The attitudes of media coverage vary depending on the internal and external environment faced by the government and the public, even when current and former governments took a similar stance in public institution reforms. To sum up, the study shows that the current government's reforms are similar to those of former governments based on New Public Management. Therefore, it is desirable to encourage collaboration and civil governance for consensus and agreement considering changing environment and culture within public institutions by inviting various stakeholders in order to conduct successful reform of those public institutions.

【Keywords: reform, public institution, New Public Management, content analysis, framing analysis】