

공기업에 대한 언론의 프레임 유형 연구: 5개 일간지 사설 분석을 중심으로*

우 지 숙**

최 정 민***

< 목 차 >	
I. 문제제기 및 연구 목적	IV. 공기업에 대한 언론 프레임의 구성
II. 기존 문헌 검토	V. 결 론
III. 연구 방법	

<요 약>

이 연구에서는 공기업에 대한 언론사 사설의 프레임을 분석하여 우리나라의 공기업 관련 문제를 둘러싼 언론의 시각을 살펴보고자 하였다. 1993년부터 2013년까지 <경향신문>, <동아일보>, <조선일보>, <한겨레신문>, <한국일보>에 나타난 293건의 사설을 귀납적으로 내용분석한 결과, '공기업 문제점 강조', '강력한 개혁 추진', '정부/정권의 낙하산인사 책임', '민영화/매각 신중론', '공공성 강조' 등 다섯 개의 언론 프레임이 두드러지게 나타났다. 이 중 '공기업 문제점 강조' 프레임과 '강력한 개혁 추진' 프레임이 가장 많이 등장하였고, 다음으로 '정부/정권의 낙하산 인사 책임'에 대한 프레임이 많이 나타났다. 반면 '민영화/매각 신중론' 프레임과 '공공성 강조' 프레임은 매우 간헐적으로 그것도 과거의 정부시기에서만 그리고 한겨레신문에서만 나타났다. 언론은 공기업의 문제점을 일반 기업들과 비슷한 차원에서 방만경영, 비효율, 부패 등에서 찾고 있으며, 이를 개선하기 위한 방법으로서 시장 중심의 효율성 제고를 강조하고 있다. 본 연구에서는 다른 이슈에 대한 기존의 언론보도 분석결과에서와는 달리 공기업 관련 이슈에 대해서는 보수 언론과 진보 언론의 차이보다는 각 언론사의 개별적인 차이가 더 두드러지고, 보수 정부시기와 진보 정부시기의 차이보다는 각 정부시기가 가진 정치적 경제적 맥락에 의해 언론의 태도가 달라진다는 점을 발견하였으며, 정부시기 간에 그리고 언론사 간에 공기업에 바라보는 시각에 있어서 차이점보다는 유사성이 더 많다는 점을 발견하였다. 이는 기존의 연구자들이 지적한 바와 같이 역대 정부의 공기업 관련 정책이 신공공관리론적인 입장에서 효율성을 추구하고자 하는 방향으로 반복되고 있는 상황에서, 우리나라 언론 역시 이와 맥락을 같이 하는 담론적 틀을 보여 왔다는 점을 시사한다.

【주제어: 공기업, 공기업 개혁, 민영화, 언론보도, 프레임, 내용분석, 효율성, 공공성】

* 이 논문은 2014년도 서울대학교 한국행정연구소 발전기금 연구비의 지원으로 연구됨.

** 서울대학교 행정대학원 교수, 서울대학교 정보통신행정연구소 공공부문정책연구센터 연구위원 (jisuk@snu.ac.kr)

*** 교신저자, 서강대학교 공공정책대학원 대우교수(mingg11@gmail.com)

논문접수일(2015.4.23), 수정일(2015.5.26), 게재확정일(2015.6.4)

I. 문제제기 및 연구 목적

우리나라에서 공기업은 국민 생활에 필수적인 공공 서비스를 제공하는 중요한 기능을 담당하고 있으며 2014년 현재 그 숫자가 295개에 달하고¹⁾ 정부지원 예산은 443,233억원²⁾, 임직원수는 268,928명³⁾이며 국민경제에서 차지하는 비중도 매우 크다는 점에서 사회적, 경제적으로 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 이에 역대 정부들은 공기업에 대한 정책들을 주요 과제로 삼고 적극적으로 추진해 왔다. 그럼에도 불구하고 공기업에 대한 공중의 인식은 상당히 부정적인 듯하다. 공기업은 흔히 ‘신의 직장’이라고 불리며 구직자들에게는 부러움의 대상이 되기도 하지만, 일반 국민들은 공기업에 대해 부정적인 반응을 보이는 편이다. 관련 연구에서도 우리나라 국민들은 공기업의 비리나 사고에 대해서 중소기업이나 대기업의 비리나 사고에 대해서보다 훨씬 더 부정적이고 감정적인 반응을 보이는 것으로 나타났다(조수영 외, 2012). 공기업에 대한 이러한 부정적인 반응의 이유로는 여러 가지가 있겠지만, 대부분의 국민들이 공기업에 대한 인식을 언론을 통해 갖게 된다는 점을 들 수 있다. 즉 언론이 어떠한 틀로써 공기업을 바라보는가에 따라 국민의 공기업에 대한 생각이 달라질 수 있다. 공적인 것의 의미는 사회적으로 구성되는 것이기 때문이다(조대엽·홍성태, 2013). 또한 역대 정부는 공기업에 대한 개혁 또는 새로운 정책을 추진하고자 애써 왔고 이에 대해 사회 내 여러 세력과 이해 당사자들은 갈등하는 양상을 보여 왔다. 이러한 갈등은 공기업에 대한 갈등적 담론으로 이어지는 데 이를 가장 적실히 보여주는 것이 언론이다.

그럼에도 불구하고 우리나라 언론이 공기업에 대해 어떤 방식으로 보도하고 있는지를 체계적으로 연구한 경우는 거의 없다. 한 연구에서는 지방 공기업에 대한 보도를 분석하였는데 긍정적인 보도보다는 부정적인 보도가 더 많았다(이서현·고영철, 2013). 또한 공기업에 대한 기사들을 보면 상당수가 ‘성과급 잔치’, ‘신의 직장’, ‘밥그릇 싸움’ 등의 자극적인 제목을 가진 비판적 기사이지만,⁴⁾ 정반대로 특정 공기업의 성과나 업적을 칭송하는 협찬성 기사도 많다. 그렇다면 언론 보도의 어떠한 측면이 공기업에 대한 공중의 인식에 영향을 미

1) 2007년 제정된 ‘공공기관의운영에관한법률’은 자산규모가 2조원 이상, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 공기업을 ‘시장형 공기업’으로, 이외의 공기업을 ‘준시장형 공기업’으로 분류하고 있다. 또한 기타공공기관과 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형)을 공공기관에 포함하여 동 법률의 대상으로 정하고 있다.

2) 공공기관에 대한 정부지원예산 현황, 2013-2014, 국회예산정책처, p. 142

3) 알리오 <http://www.alio.go.kr/alio/> 검색일: 2015년 4월 22일

4) 김정환. (2013). 빚더미 공기업 2조원 성과급 잔치. 매일경제. 2013-10-14., 박유미. (2015). 밥그릇 싸움으로 멀고 먼 공기업 개혁. 중앙일보. 2015-1-12., 신정연. (2014) 무이자 대출 ‘평평’ 신의 직장. MBC 뉴스. 2014-10-10.

치고 나아가 정부의 공기업 관련 정책의 추진에 대한 국민의 지지 여부에 영향을 미치는 것일까? 좀 더 자세히 살펴보면 정권이 바뀔 때마다 비효율, 방만경영, 부패, 낙하산 인사 등 공기업에 대한 문제들은 끊임없이 지적되고 있고, 국정감사 시기마다 이와 관련된 보도 자료가 쏟아져 나오는 양상을 보인다. 이에 대해 비판적 학자들은 역대 정부가 내놓는 공기업 개혁정책이 이름만 다를 뿐 사실상 반복되고 있으며 고질적인 문제들은 해소되지 않고 있다고 지적하기도 한다(김철 2013; 이창원, 2009).

이러한 상황에서는 언론이 공기업에 대해 긍정적으로 보도하는지 부정적으로 보도하는지를 살펴보거나 정부의 공기업정책에 찬성하는지 반대하는지를 분석하기보다는, 우리나라 언론이 공기업과 관련된 쟁점과 이에 대한 정부의 정책을 어떠한 시각과 틀로써 바라보고 있는지를 고찰하는 것이 필요할 것이다. 따라서 본 연구는 프레임 이론을 주된 연구의 틀로 택하여 우리나라 주요 신문들이 어떠한 프레임으로 공기업 및 공기업 관련 정책에 대해 논의하고 있는지, 또한 언론사에 따라 그리고 정부 시기별로 공기업과 공기업 정책에 대한 프레임이 어떻게 달라지는지를 살펴보고자 한다. 이를 통해 우리 사회의 공기업에 대한 담론과 시각에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

II. 기존 문헌 검토

1. 공기업의 역할과 정부정책

공기업의 정의는 다양하지만 “국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것으로 국가 또는 지방자치단체가 소유를 통해 지배하는 기업”이라고 정의할 수 있다(심재권, 2004: 23). 공기업은 행정기관과 사기업의 중간적인 특징을 갖게 되는데, 한 사회에서 공기업의 설립 동기와 그 역할은 간단하게 설명하기 어렵고 해당 국가의 역사와 상황에 따라 매우 다양하게 나타난다(심재권, 2004). 이론적으로 공기업 설립의 동기는 자연적 독점사업으로 나타나는 경우, 집권 세력의 이데올로기적 선택, 민간자본의 부족, 시장 실패의 교정 등 여러 가지가 들 수 있다. 우리나라의 경우 일제 강점기와 같은 식민지적 유산의 결과로서, 또는 민간자본이 부족한 상태에서 조속한 시일 내에 경제발전을 촉진하고자 하는 맥락에서 공기업이 설립되는 등의 특수성을 갖고 있기도 하다(박영희 외, 2010; 유 훈 외, 2010).

공기업에 대한 논의의 핵심 그리고 공기업 관련 정책의 어려움에는 공기업의 성격이 갖는 근본적인 모순이 자리하고 있다. 즉 공익성과 기업성을 동시에 가지고 있어야 한다는 점이다. 공기업은 조직의 구조와 사업, 운영 등 다양한 요소에 공익성을 내재하고 있고, 한편

으로는 공공 재화 및 서비스의 생산과 공급을 통해 부가가치를 생산하는 활동을 하게 된다(서재호, 2012). 따라서 공기업의 핵심적 과제로서 공공성과 기업성의 조화를 들지 않는 경우는 거의 없다. 문제는 이러한 공공성과 기업성을 어떻게 현실적으로 조화시킬 수 있을까 하는 것인데, 이론가들은 조화의 가능성을 양자가 대립관계에 있게 되는 경우와 상호보완적인 관계에 있을 수 있을 수 있는 경우로 나누는 것에서 찾고자 하거나(유훈 외, 2010), 양자가 상호 대립관계에 있을 때에는 공공성을 목적으로 보고 기업성을 수단으로서 인식하는 시각을 강조하기도 하였다(심재권, 2004).

그러나 이러한 이론적 논의에도 불구하고 공기업의 공공성과 효율성 또는 수익성의 관계에 대한 연구들은 소수이다. 대표적으로는 공공서비스의 공공성 개념에 대한 연구들과(임의영, 2010; 정운수·허만형, 1999), 성과관리 측면에서 공기업의 공공성을 분석한 연구를 들 수 있다(유미년·박순애, 2014). 또한 김정인(2014)은 지방공기업의 공공성과 수익성의 영향요인을 분석하여 지방공기업의 공공성과 수익성이 반드시 상충하지는 않는다는 점을 보이기도 하였다. 최순영 외(2009)는 우정사업의 운영체제에 대한 공무원과 국민의 생각을 조사하였는데, 이들은 공공성 즉 보편적 서비스라는 관점에서 보면 정부부처형 또는 외청을 선호하였고 효율성의 측면에서는 공사화 또는 민영화를 선호하는 것으로 나타났으나, 종합적으로 고려해 보았을 때에는 공무원과 국민 모두 경제적 효율성보다는 공공성을 중요시하는 것으로 나타났다.

이러한 소수의 연구를 제외하고는 공기업에 대한 학문적 연구들은 주로 공기업의 운영에 대한 측면에 중점을 두어 왔다. 이러한 연구들은 공기업 지배구조와 관련한 이론적, 제도적 논의와 민영화 및 경영평가 등에 대한 논의 등 매우 다양한 분야를 대상으로 하고 있으며, 각 정부의 공기업 개혁 정책에 대한 분석 및 제언도 많다(박석희, 2006; 송재석, 2007; 신열, 2008; 윤수재·이혜승, 2009; 이환범 외, 2005; 조택, 2007). 특히 민영화에 대한 연구가 가장 활발한데, 민영화의 정책 효과에 대한 실증적 연구에서부터 민영화 정책 자체에 대한 찬성 및 반대의 논리를 바탕으로 한 연구 등을 통해 다양한 차원의 논의들이 이루어져 왔다(김준기, 2001; 김현숙, 2007; 배준호, 2011; 이창원, 2009; 서재호, 2012; 주경태·윤성식, 2006; 최성탁 외, 2005; 최순영 외, 2009; 최종원, 1994). 이러한 연구 주제들은 민영화를 주된 목표로 해온 우리나라 정부의 공기업 정책의 방향을 반영하는 것으로 보인다. 이에 대해 박정수·유호정(2010)은 우리 정부들은 시장 원리를 강조하고 민간관리기법을 정부관료제에 도입하여 정부 성과를 향상시키고자 하는 신공공관리론을 근거로 하여, 공기업 관련 정책에 있어서도 국가 중심의 비효율적 운영에서 효율성 중시의 시장원리를 통해 정책성과를 극대화하려는 입장을 되풀이 하여 왔다고 주장하였다.

역대 정부의 공기업 정책을 살펴본다면 1960년대 초기의 공기업에 대한 정책은 느슨하였

던 반면 이후 점차 통제가 강화되기 시작하였다. 1984년 정부투자기관관리기본법 제정 이후 정부는 강한 사전통제를 통해 공기업 운영의 비효율성을 타계한다는 목적으로 공기업 경영자에게 자율과 책임을 부여하였다(김헌, 2007). 비교적 공공기관들에 대한 우려와 관심이 표면적으로 드러나기 시작한 것은 김영삼 정부부터라고 할 수 있다. 1993년 출범한 김영삼 정부는 개방화, 세계화의 흐름을 강조하면서 공기업이 민간기업의 경쟁력을 잠식한다는 우려를 토대로 본격적인 공기업의 사유화를 시도하였다. 김영삼 정부는 ‘신경제 정책’과 ‘세계화 구상’을 통해 신자유주의적 정책을 구체화하고 세계자본주의 체제의 재편과정에 적응하고자 하였고, 개방, 탈규제, 유연화 등을 국가 정책 전면에 내걸었다(오세철·심용보, 2001). 이러한 맥락에서 김영삼 정부는 공기업 민영화를 위해 68개 공기업의 정부지분을 완전히 매각하여 경영권을 실질적으로 민간에 이양하고자 하였으나, 국민의 반감, 재벌에 의한 경제력 집중을 심화시킨다는 비판 등으로 원래의 계획은 축소되어 22개 기업의 지분매각과 5개 기업의 통폐합으로 마감되었다(유훈 외, 2010; 최용전, 2012).

김대중 정부는 1998년 출범과 동시에 IMF 외환관리체제 극복이라는 과제에 직면하였고, ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’이라는 기본목표 아래 공공부문개혁을 비롯하여 기업, 금융, 노동 등 4대 부문의 개혁을 추진하였다(구현우, 2011). 당시 정부는 공공기관의 완전민영화, 단계적 민영화, 통폐합, 구조조정 등을 실시하여 8개 공기업을 민영화하고 자회사 66개를 민영화 내지는 통폐합하였다(유훈 외, 2010; 최용전, 2012). 김대중 정부는 IMF 외환관리체제라는 사회적 배경 하에서 국민들의 공감대가 형성되어 다른 정부에 비해 효과적인 민영화 실적을 낼 수 있었던 것으로 평가된다(최용전, 2012).

김대중 정부까지 공기업의 주된 논의가 민영화였다면, 노무현 정부에서는 민영화보다는 공공기관의 체제를 개편하고 운영의 효율성과 제도 구축에 관한 정책을 펴는데 중점을 두었다. 2007년에 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘공공기관운영법’)」을 제정·시행하여 공기업의 내·외부 지배구조를 개편하고자 하였다. 이러한 법률적 노력 이외에 ‘공기업영업 혁신추진팀’을 설치하여 고객만족도 조사, 경영평가 등을 통하여 공기업 경영혁신을 추진하였다(최용전, 2012). 또한 국가균형발전과 지방분권의 국정기조 하에 공공기관의 지방이전을 추진하였고 알리오시스템의 구축을 통해 경영정보공시를 실시하는 등 소프트웨어적 개혁을 실시하였다(박정수·유호정, 2010; 최자은·박정수, 2015).

이명박 정부는 2008년 8월부터 2009년 3월 사이에 6차례에 걸쳐 ‘공공기관 선진화 계획’을 발표하고 634개 기관을 선진화대상 공공기관으로 선정하여 공공기관의 민영화 및 경영효율화를 꾀하였다. 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획은 공공기관 뿐만 아니라 공공기관의 출자·재출자 회사까지 대상으로 설정하여 역대 정부의 공공기관 개혁에 비해 그 대상 범위를 대폭 확대하였다. 또한 상대적으로 기관통폐합과 기능조정에 역점을 두었다. 이를

통해 역대정부에서 해결하지 못했던 주공·토공을 통합하였고 노동교육원, 코레일애드컴, 부산항·인천항부두관리공사, 정리금융공사를 모두 폐지하는 등의 목표를 달성하였다고 평가되고 있으나, 이명박 정부의 민영화 실적은 대상 선정의 문제점이나 사회적 반대 등의 이유로 인해 당초 목표에 비해서 미흡했다는 평가도 있다(배준호, 2011; 유훈 외, 2010; 정형곤 외, 2010; 최용전, 2010).

박근혜 정부는 정권 초기 공공기관 합리화 정책을 발표하고 이를 구체화한 정상화 대책을 발표하여 ‘비정상의 정상화’의 주요 축으로서 공기업 개혁을 다루고 있다. 공공기관의 정상화를 위한 방법으로는 부채 경감을 위한 자산 매각과 경쟁체제 도입, 방만경영 개선, 그리고 이를 위한 노동조합 등 내부 기득권의 양보 등을 들고 있다(기획재정부 발표자료, 2013. 7., 2013. 12., 2014. 2; 김은미, 2013; 김희승, 2014). 박근혜 정부는 공공 기관 정책의 3대 원칙으로서 효율성, 책임성, 투명성을 제시하였다. 그러나 실제 내용적인 측면에서는 공공기관 선진화 정책과 근본적으로 다르다고 보기는 어려우며 상시적인 공공기관의 구조조정과 기관·사업영역의 통폐합을 통해 부채와 비리, 방만경영 등의 문제를 해결하고자 한다는 점에서 기존 정부의 공공기관 개혁 정책과 크게 다르지 않다는 평가도 있다(김철, 2013). 아직 진행 중인 박근혜정부의 공기업 정책에 대해 단정적인 평가를 내리기는 다소 이른 것으로 보인다.

이상에서 살펴보았듯, 김영삼 정부의 공기업 민영화와 통폐합, 김대중 정부의 공기업 민영화, 자회사 정리, 통폐합, 인력 감축, 이명박 정부의 공기업 민영화, 통폐합, 기능 조정 등의 목표는 모두 시장을 지향하고 성과를 중시하는 신공공관리론을 바탕으로 하고 있다고 평가할 수 있다. 노무현 정부는 민영화보다는 운영의 투명성과 책임성을 강조하였다는 점에서 다른 정부의 정책과 다소 차이를 보인다는 평가를 받기도 한다. 반면 민간경영기법을 도입하고 자율·책임경영을 강조하며 평가제도 및 성과급 차등 지급제도를 도입했다는 점에서 분다면 큰 틀에서는 시장지향성과 자율·책임, 성과 중시 등 신공공관리론의 입장을 지향한 것으로 보는 주장도 있다(박정수·유호정, 2010). 최근 여러 학자들은 효율성 중심의 시장원리에 기반을 둔 신공공관리론에 입각한 공공기관 개혁의 실질적인 성과가 가시화되지 않고 있다는 점을 비판하면서, 시민성, 지역공동체와 시민사회의 협력, 조직적 인본주의 등을 강조하는 신거버넌스론 및 다양한 이해관계자의 참여와 수평적 네트워크를 강조하는 신공공거버넌스론 등 신공공관리론을 대체 혹은 보완하는 이론적 근거가 필요하다고 제안하기도 하였다(박진, 2013; 오영민, 2014; 이명석, 2001; 우양호, 2008; 최자은·박정수, 2015). 이와 같이 공기업의 역할 및 공기업 정책에 대해서는 많은 연구가 이루어져 왔으며 학자들에 따라 공기업의 역할이나 정책의 효과성에 대해 서로 다른 진단을 내리고 있으나, 전반적으로 각 정부의 공기업 정책에 대한 비판적인 시각이 많음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부와 언론은 공기업 개혁의 필요성에 대한 논의를 지속적으로 제기해 왔다는 점에서 공기업에 대한 사회적

시각이나 여론의 형성, 공기업 관련 정책의 사회적 수용도 등에 대한 보다 심도깊은 고찰이 필요하다고 본다. 본 연구에서는 우리 언론에서 공기업을 어떠한 시각으로 바라보고 있는지 분석함으로써 공기업 관련 논의에 대한 이해를 높이는데 기여하고자 한다.

2. 공기업 및 공기업 정책과 언론에 대한 연구

정책 과정에서의 언론의 역할 또는 정부와 언론간의 관계에 대해서는 오래전부터 많은 연구가 있어 왔다. 언론의 4이론을 주창한 시버트 외(Siebert, et. al., 1956)는 일찍이 언론의 이론적 근거로서 권위주의 언론관과 자유주의 언론관 등을 들었다. 권위주의 체제에서의 언론은 권력과 국가를 옹호하고 그 정책을 지지, 추진시키기 위해 존재하며 언론에 대한 국가의 통제 허가, 검열 등이 정당화 된다고 보았고, 자유주의 체제에서의 언론은 진실을 발견하고 정부를 견제하는 기능을 한다고 보았다. 이후 많은 학자들이 제도로서의 언론에 대한 이론적, 실증적 연구를 계속하였는데 한 사회 내에서의 언론이 어떠한 역할을 하는지, 또는 어떠한 역할을 해야 하는지에 대해서는 쉽게 단정하기가 어렵다. 일례로 자유주의 언론관이 가장 팽배할 것으로 생각되는 미국의 경우에도 정부와 언론의 관계가 이론적 바탕은 자유주의에 두고 있되 현실에서는 서로 협력하는 공생관계로 진행되는 경우가 많다는 점이 지적되어 왔다(Gans, 1979; Graber, 1998; Graber, 2000). 정부는 언론에 가장 중요한 정보원으로 기능하는 경우가 많고 정부와 언론이 독립적이라기보다는 서로의 이해관계에 의해 상호 의존적인 관계를 갖게 되는 일이 일상적으로 일어난다는 것이다(Gandy, 1982; Siegal, 1973).

우리나라 언론의 구조와 역할에 대한 연구들도 많다. 정치변동에 따르는 국가와 언론관계 모형의 시대적 변화를 고찰하며 20세기 후반부터 일어나고 있는 언론의 권력화를 지적하거나(박승관·장경섭, 2000), 국가, 시민사회, 시장의 변화 안에서 언론이 차지하는 위치를 비판적으로 고찰하며 한국 언론과 저널리즘이 공론장의 위기를 맞고 있다고 지적하는 연구들이 있다(강명구, 2004). 최근 들어서는 언론사가 처한 경제적 상황으로 인해 대기업에 대한 광고 의존관계가 극심해지고 이로 인해 기업에 대한 감시 기능이 손상되고 있음을 주장하는 등(배정근, 2010; 배정근, 2012), 우리나라 언론이 여러 가지 측면에서 독립적인 감시자의 역할을 수행하고 있지 못하다는 비판적 논의가 많이 나온 바 있다. 한편 우리나라 언론의 이러한 특성을 매체체계론의 관점에서 분석한 이준웅 외(2012)는 민주화 이행을 거치면서 언론이 취약해진 시민사회와 정당, 정부를 대신해 담론을 통한 강력한 사회적, 정치적 영향력을 행사하게 되었다는 점을 우리나라 언론의 가장 중요한 특징으로 들기도 하였다. 그렇다면 언론이 아마도 주요한 공적 이슈에 대해 정보제공자로서의 역할 또는 현실을 반영하는 차원에서의 보도에 그치기보다는 좀더 적극적으로 문제점과 책임진단 또는 해결방안 등

을 제시하고 있으리라고 짐작할 수 있다. 이러한 측면에서 공적 이슈나 정책 사안에 대한 언론의 보도 방향을 살펴보는 것은 매우 중요한 일일 것이다. 언론의 보도는 이로 인한 여론의 향방이나 정책의 수용도를 가늠하는 중요한 단서가 될 수 있기 때문이다.

그런데 공기업에 대한 언론 보도를 체계적으로 분석한 연구는 최근까지 거의 없었다. 이서현·고영철(2013)은 공기업이 제주 지역 일간지에 어떻게 보도되고 있는지 분석하였는데 긍정적인 보도보다는 부정적인 보도가 더 많았고, 체계화된 홍보전담부서가 있는 공기업일수록 보도량이 많고 긍정적인 내용도 더 많이 보도되었음을 밝혔다. 박정수·유호정(2010)과 최자은·박정수(2015)의 연구는 공공기관 개혁에 대한 최근의 언론보도를 다양한 측면에서 분석하였는데, 언론의 보도가 정부의 개혁정책을 반영한다는 시각에서 출발하여 언론보도의 빈도와 내용을 통해 각 정부의 공공기관 개혁이 무엇에 중점을 두고 있는지를 가늠해 보곤 하였다. 박정수·유호정(2010)은 이러한 언론보도 분석을 바탕으로 김대중 정부부터 이명박 정부까지의 공공기관 개혁정책이 서로 방향과 내용에 있어 유사하며 과거 정책결과에 대한 비판적인 수용 없이 공공기관 개혁 정책의 확립된 경로를 따라가는 ‘제도의 자기강화 과정’이 일어나고 있다고 주장하였다.

공기업에 대한 사회적 인식이나 국민의 여론 등을 체계적으로 연구한 경우도 많지 않다. 조수영 외(2012)는 시스템 장애, 안전사고, 제품 결함, 기업 비리 등 다양한 종류의 기업 위기에 대한 기사에 달린 댓글을 분석하였다. 대기업, 중소기업, 공기업, 글로벌 기업, 기업명이 기사에 뚜렷이 나와있지 않은 경우를 비교해 보았을 때 공기업에 대한 댓글이 가장 부정적/공격적일 뿐 아니라 감정적인 댓글 역시 공기업의 위기에 대한 기사에 대해서 가장 많이 달린다는 점을 발견하였다. 이에 대해 연구자들은 공중들이 공기업이나 대기업은 더 많은 사회적 책임을 가지고 있다고 생각하기 때문에 이들의 위기에 좀더 부정적으로 반응하는 것으로 보았다. 이는 공기업들이 정부로부터는 수익성의 성과를 내고 효율성을 높여야 한다는 주문을 받는 동시에 국민들로부터는 사회적 책임을 달성하고 높은 공공성을 지켜야 한다는 기대를 받는 어려운 입장에 있다는 점을 시사한다.

한편 공기업의 이미지에 영향을 미치는 요인에 대한 연구들이 있다. 한국마사회와 한국전력공사 등을 대상으로 한 연구들은 공중이 공기업의 사회공헌활동에 대한 정보를 습득할 경우 긍정적인 이미지를 더 갖게 되며, 사회공헌활동에 대한 정보는 주로 텔레비전이나 신문 등 대중매체를 통해 습득하게 된다는 점을 밝혔다(나영, 2011; 박혜영, 2008). 공기업의 사회공헌활동이 매체에 보도되는 것이 공중의 이미지에 영향을 준다는 점에서 언론이 기업 이미지에 미치는 영향이 크다는 점을 시사하는 것이다. 나아가 황영경(2014)은 공공기관에 대한 언론 보도가 경영평가에 미치는 영향을 분석하였는데, 경영평가 기간 동안 해당 기업에 대해 긍정적이면서 중요하게 다루어진 기사가 많을수록 기업의 평가 점수가 높게 나오

는 경향이 있고, 해당 기업에 대한 기사의 빈도수도 경영 평가 점수에 부분적으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 연구들은 다른 분야에서와 마찬가지로 공기업에 대한 언론의 보도가 공기업에 대한 공중의 인식과 정책결정자들의 인식에 영향을 미치고 있으리라는 점을 실증적으로 밝혔다는 점에서 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 공기업에 대한 언론 보도를 체계적으로 분석한 경우는 거의 없다. 따라서 본 연구에서는 김영삼 정부 이후의 시기를 대상으로 공기업에 대한 우리나라 주요 언론이 어떠한 시각으로 공기업에 대해 보도하고 있는지 살펴보기로 한다.

3. 언론의 현실 구성과 프레임 분석

공적 이슈와 언론과의 관계는 언론학 분야의 고전적인 연구 대상으로서 이에 대해 많은 이론과 연구가 발전되어 왔다. 언론학 연구의 기본 전제는 미디어가 세상에 영향을 미친다는 점이라고 할 수 있다(McQuail, 1994: 327). 20세기 이후의 커뮤니케이션 학자들은 이러한 전제를 바탕으로 세계 제1차대전 당시 라디오 선전의 강력한 효과를 검증하는 이론에서부터 미디어 내용 자체보다는 오피니언 리더의 영향이 주요한 영향 요인이라는 이론, 미디어가 행동에 미치는 영향보다는 태도나 인식에 미치는 영향을 검증하는 이론 등을 발전시켜 나갔다. 1980년대 이후에는 미디어가 시청자들의 마음속에 사회적 현실의 이미지를 구성하는 데 영향을 미친다는 시각이 나타났는데, 이러한 시각을 바탕으로 프레임링(framing) 이론이 발전되었다(Scheufele, 1999). 프레임링 이론에서 말하는 프레임(frames)이란 미디어 프레임(media frames)과 인식 프레임(individual frames 또는 cognitive frames)으로 나뉜다. 미디어 프레임이란 “사건에 의미를 부여해주는 중심적 아이디어 또는 스토리라인”이며 “사건의 쟁점이 무엇인지, 이슈의 핵심이 무엇인지를 제시해 주는 것”이다(Gamson & Modigliani, 1987: 143). 미디어 프레임은 또한 “인지와 해석과 프리젠테이션의 지속적인 패턴이며 선택과 강조와 배제의 지속적인 패턴으로서 저널리스트들이 일상적으로 담론을 구성하는 데 도움을 주는 것”이기도 하다(Gitlin, 1980: 7). 한편 인식 프레임이란 “개인의 머리 속에 저장되어 있는 아이디어들의 집합으로서 정보의 처리를 가이드하는 것”이다(Entman, 1993: 53). 각 개인의 인식 프레임은 타고난 성격과 배경, 교육, 그리고 지금까지의 미디어 노출 등 여러 가지 요인에 의해서 결정된다고 보고 있다(Scheufele, 1999). 프레임링 이론을 연구하는 학자들은 미디어 텍스트의 내용이 고정된 것으로서 시청자들에게 균일하게 받아들여지고 해석되는 것이 아니고, 다양한 사회적 영향의 맥락 하에서 미디어 프레임과 인식 프레임의 상호작용에 의해서, 그리고 텍스트와 이를 만든 저널리스트, 이를 수용하는 시청자들 간의 상호작용에 의해서 의미가 구성된다는 점을 강조한다(van Dijk, 1988; Pan & Kosicki, 1993).

즉 프레이밍 과정이란 미디어가 복잡한 현실을 전달함에 있어서 특정한 관점과 맥락에 따라 이야기의 쟁점과 줄거리를 다르게 구성하게 되고, 이렇게 다르게 구성된 미디어 프레임이 그 뉴스를 접하는 개인의 해석을 다르게 만드는 과정을 지칭한다. 이러한 측면에서 프레이밍 연구들은 사회구성주의의 철학적 기초에 바탕을 두고 뉴스 기사의 찬성 또는 반대의 논조보다는 메시지의 내용이 구성되는 방식과 수용자가 그 메시지를 해석하는 과정에 초점을 맞춘다(이준웅, 2005). 특정 사안에 대한 언론의 보도 방식에 따라 그에 대한 수용자의 해석이 달라진다는 점에서 언론이 공적 이슈를 어떻게 의미적으로 구성하는지에 관심을 갖는 것이다. 언론이 공적 이슈를 의미적으로 구성하는 방식은 각 언론사가 이슈를 보도하기 위해 선택하는 프레임에 의해 이루어지는 것이라고 본다.

프레이밍 이론을 근거로 한 연구들은 언론학 분야 뿐 아니라 여러 사회과학 분야에서 매우 다양하게 이루어져 왔다. 언론학 분야에서는 수용자가 가진 인식 프레임(또는 스키마)이 뉴스의 해석에 미치는 영향에 대한 연구가 이루어진 바 있고(김성애·이종혁, 2011; 장하용·제방훈, 2009), 행정학 분야에서는 프레임 개념을 도입하여 정책 관련자들의 인식 프레임을 탐색하여 정책결정과정에서 이해를 높이려는 시도들이 있었다(심준섭·김지수, 2011). 예를 들어 주경일 외(2003)는 국내 수자원공사의 댐건설과 관련한 갈등상황에서 각 이해집단이 어떠한 인지적 프레임으로 사건을 바라보고 있는지 구술문 분석을 통해 탐색해 본 후, 이를 통해 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 국내에서는 인식 프레임에 대한 연구보다는 미디어 프레임에 대한 연구가 더 활발하게 이루어졌는데, 실험이나 서베이를 통해 미디어 프레임이 정보의 해석, 인식 프레임, 의견 등에 미치는 영향을 검증한 실증 연구들이 권위 있는 프레임 연구자들을 중심으로 시도되고 있으며(나현정·민영, 2010; 나은경·송현주·김현석·이준웅, 2008; 이준웅, 2005; 허석재·민영, 2010), 미디어 프레임의 구성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구도 있다(김원용·이동훈, 2004).

그러나 국내 프레임 연구의 다수는 언론사가 어떠한 미디어 프레임으로 사회 이슈를 보도하였는지를 분석하는 데 초점을 두어 왔다(강내원, 2007; 곽정래·이준웅, 2009; 김승민, 2014; 김춘식·이영화, 2008; 방성현·이건호, 2013; 유세경 외, 2012; 이민규·김수정, 2006; 임영준, 2010; Woo, 1996). 이를 연구 자체의 한계로 보는 시각도 있지만 연구 대상이 되는 이슈와 상황에 따라서는 미디어 프레임 자체를 연구하거나 인식 프레임 자체를 먼저 분석하는 것이 필요한 경우가 있기도 하다. 보다 중요한 것은 연구의 과정에서 프레이밍 효과에 대한 고려와 미디어 텍스트 구성에 대한 고려가 종합적으로 이론적으로 이루어지는가 하는 점이다(이준웅, 2000; 이준웅, 2009). 실제로 공적 이슈에 대한 미디어 프레임을 분석한 여러 연구들은 우리나라 언론이 다양한 공적 이슈들을 어떤 시각과 틀로 바라보고 있는지에 대한 중요한 단초들을 제공해 왔다. 예를 들어 원자력에 대한 신문의 보도에 나타난 프레임을

살펴본 김원용·이동훈(2005)의 연구에서는 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문의 3개 언론사가 정황 프레임(갈등 대치, 폭력 난동, 정책 의지), 귀인 프레임(책임 규명), 배경 프레임(기술 진보, 경제효용, 환경 안전), 가치 프레임(민주합의 대체 개발) 중 어떤 프레임을 어떤 시기에 많이 사용하였는지를 분석하였다. 분석 결과 전체적으로 정황 프레임과 배경 프레임의 비중이 높은 반면 가치 프레임의 비중은 상대적으로 낮았다. 신문사 별로는 조선일보와 중앙일보가 정황 프레임과 배경 프레임, 귀인 프레임, 한겨레신문이 가치 프레임을 상대적으로 많이 사용하여 원자력에 대해 보도하였음이 나타났다. 또한 이현우·김병관(2005)은 부안 원전수거물 관리시설 유치 쟁점에 대한 신문, 방송, 인터넷 신문의 뉴스 프레임을 분석하여, 사회적 갈등 프레임과 문제해결 및 모색 프레임을 사용한 기사가 가장 많았고, 감성 자극 프레임, 정부책임 귀인 프레임 순서로 원전 수거물 관리시설 유치 문제가 보도되었다고 하였다. 반면 환경보호 프레임으로 부안 원전 수거물 관리시설 유치 문제를 보도한 경우는 거의 없었다. 이러한 뉴스 프레임의 비율을 통해 우리나라 언론이 관련 이슈를 어떠한 틀로써 바라보는지 가늠할 수 있는 것이다.

이렇게 공적 이슈를 다루는 기사에 어떤 프레임이 등장하는지 살펴봄으로써 언론이 해당 이슈에 대해 어떻게 의미를 구성하고 있는지를 고찰하고, 이러한 프레임이 기사를 읽는 수용자들의 해석적 프레임에 영향을 미칠 것을 가정할 수 있다. 즉 해당 공적 사안에 대해 언론이 선택하고 집중하여 구성하게 되는 이야기의 방식이 무엇인지 먼저 고찰해 봄으로써 우리나라 언론이 관련 사안을 어떠한 틀로써 바라보고 있는지, 언론을 통해 관련 사안을 접하게 되는 공중에게는 어떠한 해석의 틀이 제공되는지를 가늠해 볼 수 있는 것이다. 본 연구에서도 이러한 미디어 프레임 분석 방법을 사용하여 우리나라 주요 언론이 공기업 관련 이슈에 대해 어떠한 방식으로 보도하고 있는지 살펴볼 것이다. 본 연구는 언론사의 사설에 나타난 프레임을 연구 대상으로 하였다. 공기업과 공기업 정책의 특성상 일반적인 보도 기사의 경우 정부의 보도자료나 정책발표자료를 반영한 기사들이 많을 수밖에 없고 공기업의 후원이나 협찬을 받아 작성되는 기사의 비중도 무시할 수 없으므로 언론사 자체의 시각을 더 정확히 반영할 수 있는 사설을 분석 대상으로 하였다.

본 연구에서 답하고자 하는 연구 문제들은 다음과 같다.

연구문제1: 1993년부터 2013년까지 언론 사설에 나타난 공기업에 대한 프레임은 무엇인가?

연구문제2: 해당 기간 동안 언론 사설에 나타난 프레임의 등장 빈도는 정부시기에 따라 다르게 나타나는가?

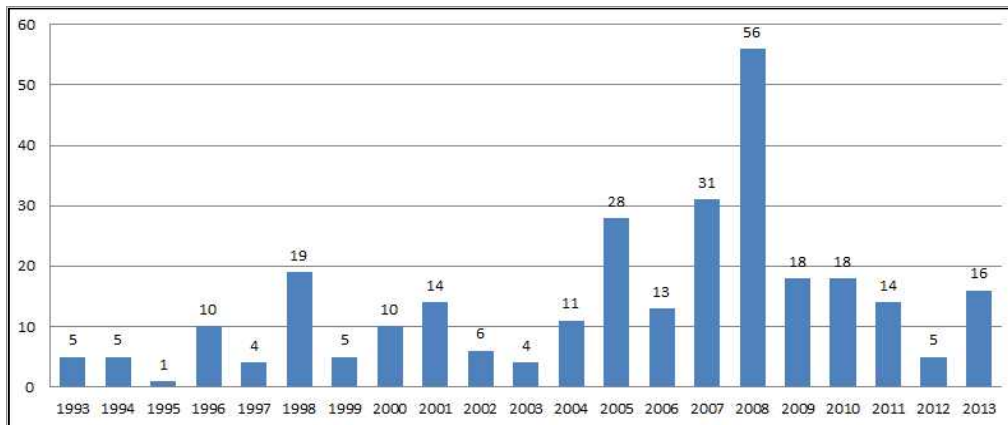
연구문제3: 해당 기간 동안 언론 사설에 나타난 프레임의 등장 빈도는 언론사에 따라 다르게 나타나는가?

Ⅲ. 연구 방법

1. 자료 수집과 분석의 대상

이 연구는 1993년 2월 25부터 2013년 12월 31일까지 경향신문, 동아일보, 조선일보, 한겨레신문, 한국일보 등 전국 5개 일간지의 사설 전체를 모집단으로 삼아 그 중 공기업 문제를 다룬 사설들을 모두 수집해 분석했다. 한국언론재단의 카인즈(www.kinds.or.kr)에 ‘공기업’을 키워드로 하여 이들 신문이 ‘공기업’을 제목에 포함한 모든 사설을 수집하였다. 조선일보의 경우 카인즈 사이트에 검색되지 않아 조선일보 자체 홈페이지에 들어가서 같은 조건으로 검색하였다. 그 결과 분석대상으로 사설 293건이 수집되었다. 신문별 사설 건수는 경향신문 48건, 동아일보 69건, 조선일보 66건, 한겨레 29건, 한국일보 81건이다. <그림 1>과 같이 공기업 관련 사설은 2000년대 중반 들어 많아지는 모습을 보이고 노무현 정부 말기와 이명박 정부 초기인 2007년과 2008년에 가장 많이 나타났다.

<그림 1> 연도별 공기업 관련 사설 건수



2. 분석 유목과 절차 및 프레임 도출

프레임 도출 방법으로는 이준웅(1997)이 뉴스 프레임을 연구하는데 사용했던 귀납적 프레임 도출 방식을 사용하였다. 이준웅(1997)은 사고의 형식에 대한 버크(Burke, 1945)의 이론과 뉴스의 중심적인 주제 구조에 대한 반다이크(van Dijk, 1988)의 이론을 적용하여, 뉴스 이야기를 구성하는 주제 함수는 주제행위자(행위자는 무엇을 했는가?), 대항행위자(대항 행위자는 무엇을 했는가?), 대항(대항의 주요 속성은 무엇인가?), 방식(어떻게 행위가 이루어졌는가?),

배경(어떤 맥락에서 발생했는가?), 그리고 함의(무엇을 위한 것인가?)로 제시할 수 있다고 보았다. 이러한 주제 함수에 대입될 수 있는 각각의 진술문을 뉴스 내용에서 찾아 그것을 주제 진술이라고 지칭하며, 이러한 주제 진술들이 다른 주제 진술들과 결합하여 하나의 내적인 의미를 담은 이야기구조를 형성하게 되는 것을 미디어 프레임으로 정의하였다(이준웅, 1997).

이 연구에서도 귀납적으로 프레임을 도출하기 위해 주요 행위자, 대항 행위자, 대상, 방식, 배경, 함의와 같은 뉴스 이야기를 구성하는 주제함수를 사설 내 각 진술문에서 도출해 내고자 했다. 이렇게 뽑아낸 진술문들 가운데 큰 이야기구조 내에서 같이 등장하는 빈도가 높은 주제진술문들의 군집을 찾아 이를 프레임으로 도출해 내었다. 이러한 방법으로 주제함수에 대한 주제진술문들이 서로 결합하여 만들어낸 프레임의 내용과 빈도를 제시하여 연구문제 1에 답하고자 하였다. 연구문제 2에서는 각 프레임에 포함되는 주제진술문이 각 정부 시기 별로 얼마나 나타나는지 살펴보기 위해서 각 프레임의 군집에 포함되는 주제진술문 수의 합을 정부시기별로 구한 후 집단 간의 차이를 일원변량분석(ANOVA)을 통해 분석하였다. 연구문제 3에 대한 답을 구하기 위해서는 각 프레임의 군집에 포함되는 주제진술문 수의 합을 언론사 별로 구한 후 집단 간의 차이를 일원변량분석 방법으로 분석하였다.

IV. 공기업에 대한 언론 프레임의 구성

1. 공기업에 대한 프레임의 유형

공기업에 대한 프레임의 유형을 찾기 위해 연구자들은 연구 대상이 되는 공기업 관련 사설들을 애별 검토하였고 주제함수 가운데 최종적으로 주요 행위자, 대항 행위자, 대응 방안(방식)을 중심으로 다음과 같은 주제함수를 구하였다: 1) 주요 행위자: 공기업은 무엇을 하였는가?, 2) 대항 행위자: 정부와 정치권은 무엇을 하였는가?, 3) 방안: 공기업 관련 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇인가?) 즉, 주요 행위자인 공기업과 대항 행위자인 정부, 정치권이 무엇을 하였으며 이에 대한 공기업 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇인지에 관한 주제함수를 중심으로 61개의 상호 배제적인 주제 진술문을 찾았다. 이를 바탕으로 연구자 2명이 각각 독립적으로 연구대상이 되는 사설들에 나오는 61개의 주제 진술문을 코딩하였다. 코딩 과정에서 이들 주제진술문을 계속해서 분석기준으로 삼아도 되는지 판단하였고, 이 과정에서

5) 우리나라 신문의 공기업 관련 사설에서는 대상, 방식, 배경 등에 대한 주제진술문을 찾아내기가 어려웠기 때문에 3개의 주제함수를 기준으로 주제진술문을 도출하였다. 가장 많은 주제진술문이 나타난 주제함수는 해결방안에 대한 것이었다.

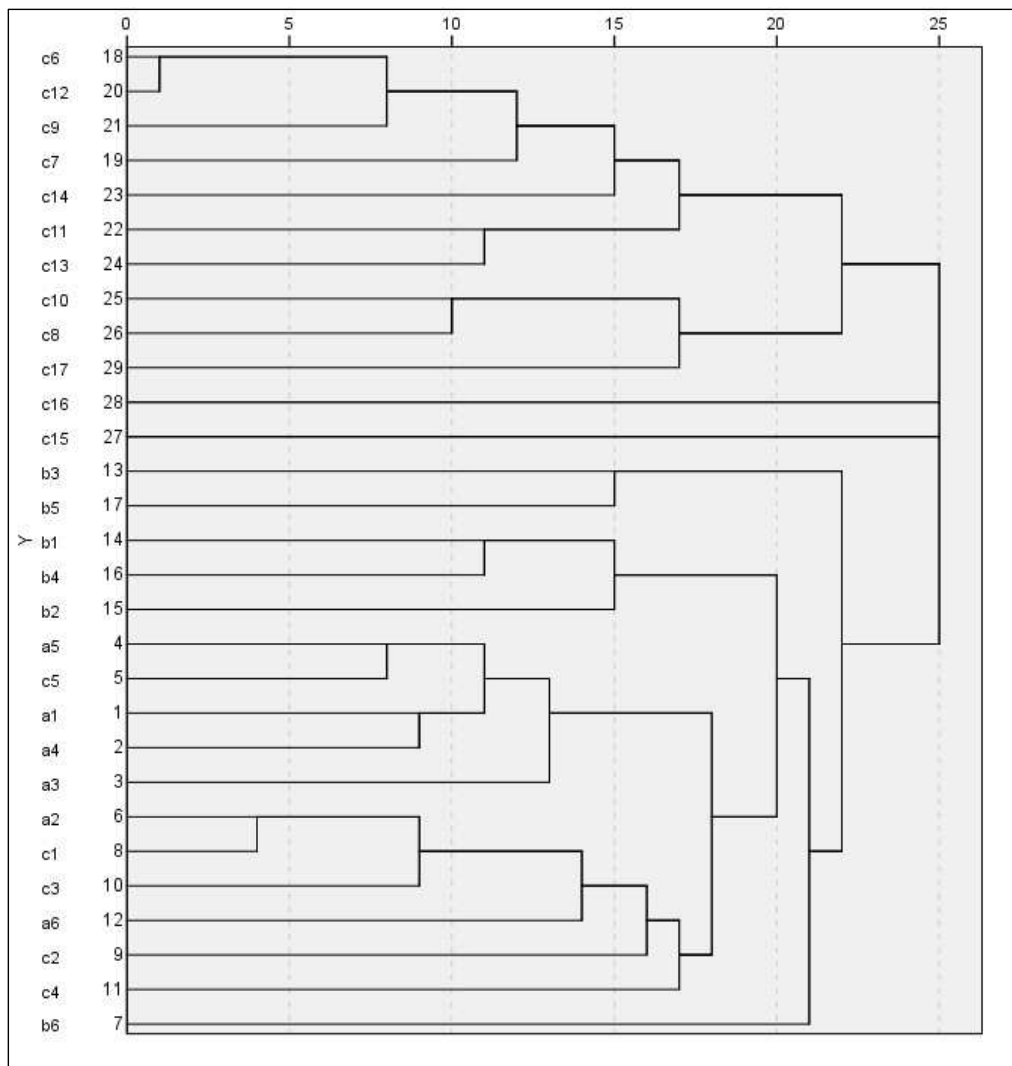
거쳐서 일부 진술문은 통합하고, 등장 빈도수가 적은 일부 진술문은 삭제하여 최종적으로 29개의 주제진술문이 확정되었다. <표 1>은 최종 결정된 주제진술문이다. 한 건의 사설에서 많게는 7개의 주제 진술문이 포함되기도 하였고 한 건의 주제 진술문도 포함하지 않은 사설도 있었다. 수행한 코딩 결과의 코더 간의 신뢰도를 측정하기 위해 사설의 30%를 무작위로 추출하여 주제진술문의 코더 간 일치도를 측정하였고 평균 .81을 얻었다.

<표 1> 공기업 관련 사설에 나타난 주제함수와 주제진술문

주요 행위자: 공기업은 무엇을 했는가?
<ul style="list-style-type: none"> a1. 공기업의 방만경영이 심각하다. a2. 공기업의 비효율이 문제이므로 효율성을 높이는 것이 중요하다. a3. 적자운영과 부채 문제가 심각하다. a4. 임직원에 대한 임금과 수당이 지나치게 많고 특혜가 많다. a5. 돈잔치 등 도덕적 해이와 부당내부거래 등 공기업의 부패상이 심각하다. a6. 민영화, 구조조정에 대한 공기업 등 이익집단의 저항이 문제이다.
대항 행위자: 정부, 정치권은 무엇을 했는가?
<ul style="list-style-type: none"> b1. 전문성과 능력에 바탕을 두지 않은, 퇴임관료와 정치인의 낙하산 인사가 많다. b2. 외부의 인사개입으로 인해 조직의 경영상태가 나빠진다. b3. 정부가 기득권을 놓지 않으려 하고 있어 정부와 공기업의 공생관계가 생겨난다. b4. 낙하산 시장은 노조와 야합하거나 노조의 불만을 불러일으킨다. b5. 정치권과 공기업의 연계가 인사청탁 등 부패고리로 작용한다. b6. 정부가 공기업 개혁을 제대로 못하고 있다.
방안: 공기업 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇인가?
<ul style="list-style-type: none"> c1. 신속하고 과감하게 민영화를 추진해야 한다. c2. 신속하고 대폭적인 통폐합이 필요하다. c3. 대폭적이고 강도 높은 구조조정이 필요하다. c4. 정부정책에 원칙, 기준, 일관성이 필요하다. c5. 공기업에 대한 정부와 시민단체의 감독·감시가 필요하다. c6. 민영화를 서두르지 말고 신중하게 진행해야 하며, 다른 산업 및 경제문제와 연관하여 신중하게 풀어가야 한다. c7. 민영화의 방식을 잘 선택해야 한다. c8. 민영화가 능사는 아니므로 민영화 자체의 목적과 필요성에 대한 재검토가 필요하다. c9. 공익성이 중시되는 분야 등 민영화하면 안되는 곳도 있다. c10. 공기업에는 공익성과 효율성의 조화가 필요하므로 공기업의 효율성의 잣대로만 보고 엄격한 수익성을 요구해서는 안된다. c11. 공기업의 제값받고 팔아야 한다. c12. 재벌에 공기업을 매각하면 경제력 집중이 일어나므로 안된다. c13. 외국인에게 공기업 경영권 매각 신중해야 한다. c14. 공정거래, 실업대책, 노사관계 등 민영화 이후의 대책이 필요하다. c15. 공기업에 공공성 의식, 사회책임의식이 부족하다. c16. 신입사원 감축, 신입 임금감축, 인턴채용 등은 공익을 해하는 잘못된 구조조정 방식이며, 조금 하고 무리한 구조조정은 안된다. c17. 공기업 개혁을 위해 노사간에 이루어진 협약을 깨뜨려서는 안되며 노조의 의견도 경청해야 한다.

내용분석 결과 293개의 사설 하나당 29개의 주제진술문 행렬표(293*29)를 만들었다. 이 행렬표를 이용하여 주제함수의 등장 빈도를 기준으로 각 주제 진술문 간 거리척도(the dice measure)를 구성했으며, 이 주제 진술문 간 거리를 기준으로 각 진술문에 대한 군집분석을 실시했다. 그 결과 <그림 2>과 같은 덴드로그램(dendrogram)이 나왔고, 서로 가까운 거리에 있는 다섯 개의 주제 진술문들의 그룹을 발견하였다. 이를 정리하여 신문사별 사설에 주제 진술문이 등장하는 빈도를 정리한 것이 <표 2>이다.

<그림 2> 군집분석 결과: 덴드로그램(Dendrogram)



<표 2> 군집별 주제 진술문과 신문사별 빈도

군집	주제 진술	경향	동아	조선	한겨레	한국	전체
1	a5 도덕적 해이와 부당내부거래 등 부패 심각	21	22	18	3	25	89
	c5 공기업에 대한 정부·시민단체의 감독·감시 필요	9	8	7	3	14	41
	a1 공기업의 방만경영이 심각	21	19	17	5	32	94
	a4 임직원에 대한 임금/수당/특혜가 많음	11	9	16	2	32	70
	a3 적자운영과 부채 문제가 심각	9	16	16	2	20	63
군집 1 합계		71	74	74	15	123	357
2	a2 공기업의 효율성을 높이는 것이 중요	15	21	17	2	15	70
	c1 신속하고 과감하게 민영화를 추진해야	9	29	18	1	14	71
	c3 대폭적이고 강도 높은 구조조정이 필요	12	10	9	0	15	46
	a6 민영화, 구조조정에 대한 공기업 저항이 문제	4	3	3	0	10	20
	c2 신속하고 대폭적인 통폐합이 필요	1	2	5	1	4	13
	c4 정부정책에 일관성, 원칙, 기준이 필요	18	16	21	6	27	88
	b6 정부가 공기업 개혁을 제대로 못하고 있음	7	1	0	1	11	20
군집 2 합계		66	82	73	11	96	328
3	b3 정부가 기득권을 놓지 않아 공생관계가 생겨남	9	2	6	3	8	28
	b5 정치권과 공기업의 연계가 부패고리로 작용	4	5	4	2	3	18
	b1 퇴임관료와 정치인의 낙하산 인사가 많음	23	35	39	11	30	138
	b4 낙하산 사장은 노조와 야합, 노조의 불만야기	2	16	8	2	6	34
	b2 외부의 인사개입으로 인해 조직의 경영상태 악화	2	11	6	3	1	23
군집 3 합계		40	69	63	21	48	241
4	c6 민영화를 서두르지 말고 진행해야	2	3	0	9	2	16
	c12 재벌에 공기업을 매각하면 안됨	1	5	0	6	4	16
	c9 공익성 중시되는 분야 등은 민영화해서는 안됨	0	2	0	6	1	9
	c7 민영화의 방식을 잘 선택해야	2	2	0	2	2	8
	c14 민영화 이후에 대한 대책이 필요	1	2	0	0	2	5
	c11 공기업을 제값받고 팔아야	2	2	0	0	0	4
	c13 외국인에게 공기업 매각은 신중하게 해야	2	2	0	3	0	7
군집 4 합계		10	18	0	26	11	65
5	c8 민영화의 목적과 필요성에 대한 재검토가 필요	5	2	0	8	0	15
	c10 공기업에는 공익성과 효율성의 조화가 필요하므로 엄격한 수익성을 요구해서는 안됨	2	0	0	2	1	5
	c16 공익 해하는 조급하고 무리한 구조조정은 안됨	1	0	0	4	2	7
	c15 공기업에 공공성 의식, 사회적책임 의식이 부족	4	0	0	2	0	6
	c17 공기업 개혁을 위해 노조의 의견도 경청해야	0	1	0	4	0	5
군집 5 합계		12	3	0	20	3	38

결국 언론 프레임이란 <표 2>에 나타난 군집을 의미하는데, 이 군집의 실제적인 의미를 알기 위해서는 각 군집에 포함된 주제진술문을 검토하여 어떠한 이야기를 구성하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 하나의 군집으로 묶인 주제 진술문을 모아 재구성하여 의미 있는 이야기 구조를 가진 다섯 개의 주제 프레임을 도출한 것이 <표 3>이다. 각각의 주제적 프레임은 <프레임 1: 공기업 문제점 강조>, <프레임 2: 강력한 개혁추진>, <프레임 3: 정부/정권의 낙하산 인사 책임>, <프레임 4: 민영화/매각 신중론>, <프레임 5: 공공성 강조>의 내용으로 구성되어 있다. 프레임 1은 공기업의 문제점만 강조하고 대안 제시나 책임에 대한 논의는 별로 없는 프레임이고, 프레임 2는 정부에게 더 강력한 개혁을 주문하는 프레임이라고 볼 수 있다. 프레임 3은 공기업과 관련한 여러 가지 문제 중 하나인 낙하산 인사의 문제점이 별개의 구분된 프레임으로 구성되고 있음을 보여준다. 프레임 4와 프레임 5는 프레임 1, 2와 다소 반대되는 입장이라고 할 수 있는데, 프레임 4는 공기업 문제를 해결하기 위한 방편으로 가장 많이 거론되어 온 민영화 및 구조조정에 대해 제동을 거는 입장이고 프레임 5는 공기업의 문제점으로서 많이 거론되는 비효율보다는 오히려 공공성의 부족을 문제삼아야 한다는 입장이다. 이렇게 프레임 분석을 통해 도출된 공기업 관련 5개의 프레임은 전체적으로 서로 다소 상반되는 입장을 가진 4개의 프레임과 낙하산 인사라는 하나의 특정한 이슈를 개별적, 집중적으로 다루는 프레임 1개로 이루어져 있다.

<표 3> 공기업에 대한 언론 프레임: 군집 분석을 통한 주제진술문 재구성

프레임 1: 공기업 문제점 강조
정부와 시민단체의 감독과 감시를 피한 공기업의 문제점이 심각하고 고질화되었다. 방만경영, 적자운영, 부채, 빚더미 문제가 심각하다. 임직원에게 대한 임금과 수당이 지나치게 높을 뿐 아니라, 각종 특혜성 돈잔치로 나타나는 도덕적 해이가 문제이다. 인사청탁, 부당 내부거래 등 공기업의 부패상도 심각하다.
프레임 2: 강력한 개혁 추진
공기업 개혁이 반드시 필요한데, 정부의 잘못된 정책 및 비일관성으로 인해 개혁이 제대로 이루어지지 않고 있다. 공기업의 비효율이 문제이므로, 효율성과 경쟁력을 높이기 위해 신속하고 과감한 민영화 추진이 필요하고 대폭적인 통폐합과 강도 높은 구조조정이 필요하다. 민영화, 구조조정에 대한 이익집단, 특히 공기업의 저항이 문제이지만, 정부가 일관성을 가지고 민영화를 중단없이 추진해야 한다. 고통과 혼란을 수반하더라도 정부가 원칙과 기준을 갖고 일관성있게 구조조정과 민영화를 추진해야 한다.
프레임 3: 정부/정권의 낙하산 인사 책임
퇴임관료, 정치인의 낙하산 인사가 지나치다. 정부가 기득권을 놓지 않으려 하여 정부와 공기업의 공생관계가 생겨나고, 정치권과 공기업의 연계가 인사청탁 등을 위한 부패고리로 작용한다. 전문성, 능력에 바탕을 두지 않은 낙하산 인사로 인해 조직의 경영상태가 나빠지고, 공기업 비효율의 원천은 외부의 인사개입에 있다. 노조의 불만도 인사개입에 있어 낙하산 인사는 노사갈등을 일으키는 한편, 노조와 낙하산 사장이 야합하여 조직의 경영상태가 더욱 나빠진다.
프레임 4: 민영화/매각 신중론
민영화는 서두르지 말고 신중하게 해야 하며, 흑자 기업을 민영화 할 때는 더욱 신중해야 한다. 민영화의 방

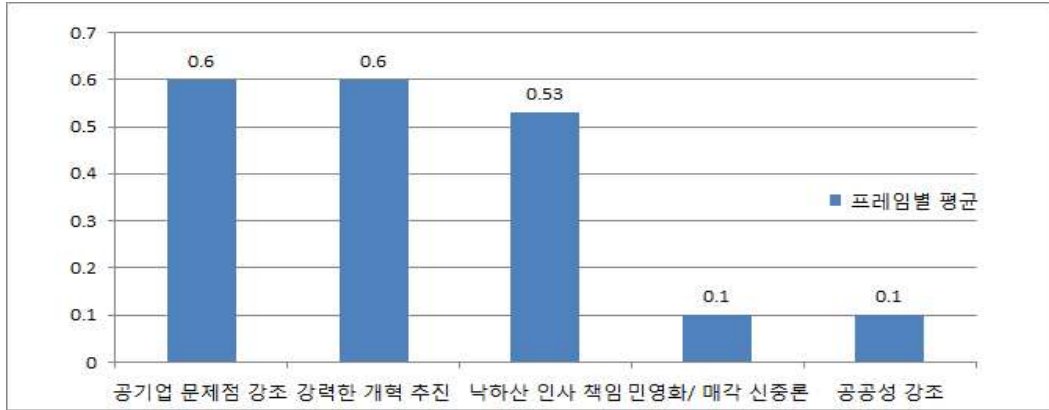
식을 잘 선택하여야 하고, 공익성이 중시되는 분야 등 민영화 하면 안되는 곳도 있다. 공기업 민영화는 다른 산업 및 경제 문제와 연관하여 풀어야 하며, 공정거래, 실업, 노사관계, 서비스저하, 요금인상 등에 대한 민영화 이후의 대책과 제도개선이 필요하다. 공기업을 매각할 때에는 제값을 받고 팔아야 하며, 외국인에게 공기업 경영권 매각은 신중해야 한다. 재벌에 공기업을 매각해서는 안된다. 경제력이 집중되는 것은 문제이다.

프레임 5: 공공성 강조

공기업은 공공성을 위해 존재하는 것이며, 공익성과 효율성의 조화가 필요한 곳이므로 효율성의 잣대로만 보아서는 안된다. 공기업에게 엄격한 수익성을 요구해서는 안되며, 엄청난 흑자를 낸 공기업은 오히려 횡포로 판단해야 한다. 민영화가 능사는 아니고 민영화의 목적과 필요성 자체에 대한 재검토가 필요하다. 조금하고 무리한 구조조정은 문제이며 신입사원 감축, 신입 임금 감축, 인턴 채용 등은 잘못된 구조조정 방식이다. 공기업에 공공성 의식과 사회책임의식이 부족하다. 공기업 개혁을 위해서 노사협약을 깨뜨려서는 안되며, 경영 개선을 위해 노동의 조건을 저하시켜서는 안된다.

이 5개 프레임이 언론에 얼마나 자주 나타나는지를 살펴보기 위해서 각각의 주제 프레임이 연구 대상 기간 동안 나타난 비율을 비교한 것이 <그림 3>이다. 전체적으로 보면 우리나라 언론은 방만경영, 적자운영, 부채, 특혜, 도덕적 해이, 부패 등 공기업이 갖고 있는 문제점을 지적하고 강조하는 프레임을 가장 많이 사용하고 있으며, 실제로 공기업의 문제점만을 강조하고 다른 측면을 다루지 않는 사실도 상당 부분 발견되었다. 또한 정부가 민영화, 구조조정, 통폐합 등의 개혁 정책을 좀더 강력하고 일관성 있게 추진해야 한다는 주문형 프레임도 가장 자주 나타나는 프레임 중 하나였다. 다음으로 많이 나타나는 프레임은 낙하산 인사가 가져오는 폐해를 강조하는 것이었는데, 이 때 문제의 책임을 정부/정치권과 공기업 사이의 공생적 연계 고리에 돌리기도 하지만 주로 정부나 정치권의 이해관계로 인해 일어나는 것으로 보는 시각이 있다. 이렇게 자주 나타나는 3가지 프레임에 비해 매우 간헐적으로만 나타난 프레임 중 하나는 민영화나 공기업 개혁 자체에 대한 반대 보다는 민영화의 대상, 방식, 시기에 있어서 신중해야 한다는 입장과 민영화의 부작용을 막기 위한 제도적 대책이 먼저 필요하다는 입장이다. 가장 적은 빈도로 나타난 프레임 중 다른 하나는 공공성을 강조하는 프레임으로서 공기업에 대한 철학적 입장과 시각 자체가 다른 프레임이다. 즉, 공기업의 공공성이나 공익성을 강조하며 민영화나 구조조정 등 개혁방안에 대한 근본적인 검토가 필요하다는 입장이다. 이렇게 우리나라 언론은 공기업 문제에 대한 접근에 있어서 공기업 자체가 가진 문제점들을 강조하고 강력한 공기업 개혁을 정부에 주문하는 시각을 가장 많이 보이고, 공기업의 문제점 중에서도 정부의 낙하산 인사로 인해 발생하는 문제에 대해서는 뚜렷한 관심을 보이고 있다. 한편 우리 언론에 효율성보다는 공공성에 기반한 정책을 강조하거나 민영화 구조조정 등의 개혁에 대한 신중한 접근을 강조하는 입장도 미미하게나마 나타나고 있음을 알 수 있다.

<그림 3> 각 프레임의 전체 평균



2. 공기업에 대한 언론 프레임의 정부시기별 차이

프레임 분석 결과 대부분의 언론 프레임에서 정부시기 간의 차이가 나타났다. <표 4>에 보이듯이 ‘공기업의 문제점 강조’ 프레임의 경우 김대중, 노무현, 이명박 정부에서 사설당 평균 0.65 또는 0.64개의 주제진술문을 사용한 것으로 나타났고 박근혜 정부에서도 0.56으로 많은 편이었으나, 김영삼 정부에서는 0.24개로 현저하게 적었다. 즉, 공기업의 문제점을 강조하는 프레임은 김영삼 정부에서는 별로 나타나지 않다가 김대중 정부에서부터 많이 나타나면서 지금까지 계속 이어지는 것으로 보인다. ‘강력한 개혁 추진’ 프레임의 경우 김대중 정부에서 사설당 평균 0.78의 주제진술문을 사용하여 가장 많이 나타난 것으로 밝혀졌다. 이명박, 김영삼, 노무현 정부에서도 각각 0.59, 0.53, 0.56개의 주제진술문을 사용하여 정부의 강력한 개혁 추진을 촉구하는 프레임이 지속적으로 나타난 것으로 보이는 한편, 박근혜 정부에서는 0.38로서 상대적으로 적게 나타났다.

‘낙하산 인사 책임’ 프레임의 경우 박근혜 정부에서 평균 0.81개의 주제진술문이 나타나 낙하산 인사의 문제점을 강조하는 프레임은 박근혜 정부에서 가장 많이 사용된 것으로 보인다. 노무현 정부에서도 0.64, 이명박 정부에서도 0.52개의 주제진술문이 사용된 반면, 김대중 정부에서는 0.43, 김영삼 정부에서는 0.36으로서 낙하산 인사 책임 프레임은 최근의 정부로 올수록 점점 더 많이 사용되는 현상을 보인다. ‘민영화/매각 신중론’은 전체적으로 자주 나타나지 않은 프레임이었는데, 상대적으로는 김영삼 정부에서 평균 0.48로 두드러지게 많이 나타났고 김대중 정부에서도 0.19로서 미약하게나마 나타났다. 반면 노무현, 이명박, 박근혜 정부에서는 각각 0, 0.05, 0으로서 신중론 프레임이 거의 나타나지 않았다. ‘공공성 강조’ 프레임은 가장 빈도가 적게 나타난 프레임이었는데, 상대적으로는 김영삼 정부에서 평

균 0.2로서 가장 많이 나타났고, 이명박, 김대중 정부에서는 0.15, 0.11, 노무현 정부에서는 0.05로 매우 간헐적으로 나타났으며 박근혜 정부에서는 공공성을 강조하는 프레임이 한번도 나타나지 않았다.

종합적으로 본다면 공기업의 문제점을 강조하는 프레임은 김대중 정부 이후에 지속적으로 나타나고 있고, 강력한 개혁을 추진할 필요성을 강조하는 프레임은 김영삼 정부 시기부터 지속적으로 나타나다가 박근혜 정부에서 오히려 감소하는 경향을 보이고, 낙하산 인사의 문제점과 책임 추궁의 프레임은 지속적으로 증가하다가 박근혜 정부에서 가장 많이 나타나고 있다. 반면 민영화나 매각에 대한 신중한 접근을 강조하거나 공공성을 강조하는 프레임은 김영삼 정부에서만 잠시 나타나고 이후 지속적으로 줄어들거나 사라지는 모습을 보인다. 노무현 정부에서도 공공성을 강조하는 프레임은 거의 나타나지 않아 진보 정부시기였던 노무현 정부의 언론 프레임은 김영삼, 김대중 정부보다는 이명박, 박근혜 정부에서의 언론 프레임에 더 가까운 양상을 보이고 있다.

<표 4> 각 프레임의 정부시기별 평균

	김영삼 (25)	김대중 (54)	노무현 (87)	이명박 (111)	박근혜 (16)	전체 (293)	F-통계
공기업문제점 강조	0.24	0.65	0.64	0.65	0.56	0.61	4.141**
강력한 개혁 추진	0.56	0.78	0.53	0.59	0.38	0.59	3.178*
낙하산 인사 책임	0.36	0.43	0.64	0.52	0.81	0.54	3.825**
민영화/매각 신중론	0.48	0.19	0.00	0.05	0	0.1	18.877***
공공성 강조	0.20	0.11	0.05	0.13	0	0.1	2.116+

+<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001 (괄호 안은 빈도)

3. 공기업에 대한 프레임의 언론사간 차이

각 프레임 별로 언론사간 차이가 있는 것으로 나타났다. <표 5>에서 나타나듯이 먼저 ‘공기업의 문제점 강조’ 프레임의 경우 한국일보가 사설당 평균 0.7개, 경향신문이 평균 0.65개, 조선일보가 평균 0.62개의 주제진술문을 사용한 것으로 나타났고, 동아일보가 평균 0.57개, 한겨레신문이 평균 0.34개로 가장 적었다. ‘강력한 개혁 추진’ 프레임에 포함되는 주제진술문의 경우 한국일보가 평균 0.64개, 동아일보가 평균 0.62개, 경향신문이 평균 0.6개, 조선일보가 평균 0.59개로 비슷한 수준이었으며, 한겨레신문만 평균 0.34개로 낮았다. ‘낙하산 인사 책임’ 프레임에 포함된 주제진술문은 조선일보가 가장 많이 사용하여 사설당 0.65개였고, 다음으로 경향신문과 동아일보가 평균 0.58개로 중간이었으며, 한국일보가 평균 0.44개, 한겨레신문이 평균 0.41개로 낮았다. ‘민영화/매각 신중론’ 프레임에 포함되는 주제진술문은 한

겨레신문에만 사설당 평균 0.41로 나타났고, 경향신문에는 평균 0.14, 동아일보에는 평균 0.07, 한국일보에는 평균 0.06으로 매우 적게 나타났으며, 조선일보에는 단 한번도 민영화/매각 신증론에 해당하는 주제진술문이 등장한 적이 없었다. 마지막으로 ‘공공성 강조’ 프레임에 포함되는 주제진술문은 역시 한겨레신문에만 사설당 평균 0.52로 자주 나타났으며, 경향신문에는 평균 0.17, 동아일보와 한국일보에는 평균 0.04로 매우 낮게 나타났고, 조선일보에는 단 한 번도 공공성 강조 프레임과 관련한 주제진술문이 등장한 적이 없었다.

이렇게 각 프레임에 포함된 주제진술문의 수는 언론사별로 상당한 차이를 보였다. 조선일보는 공기업의 문제점을 강조하는 프레임과 낙하산 인사책임을 비판하는 프레임을 가장 많이 사용하는 반면 민영화/매각 신증론이나 공공성을 강조하는 프레임은 단 한번도 사설에서 이용하지 않았다. 동아일보와 한국일보는 공기업의 문제점을 강조하거나 강력한 개혁 추진을 촉구하고 낙하산 인사 책임을 강조하는 프레임을 사설에서 많이 이용한 반면 민영화/매각 신증론이나 공공성 강조 프레임은 아주 드물게만 사용한 것으로 나타났다. 반면 한겨레신문은 민영화/매각 신증론과 공공성을 강조하는 프레임을 사설에서 강조한 단 하나의 언론사였으면서도 낙하산 인사책임이나 강력한 개혁 추진, 공기업의 문제점을 강조하는 프레임 등도 고르게 사용한 것으로 나타났다. 흥미로운 것은 이념적으로 진보적이라고 평가받는 경향신문이 공기업에 대한 사설에서는 한겨레신문보다는 조선일보, 동아일보, 한국일보와 비슷한 프레임을 사용한 것이다. 경향신문은 조선, 동아, 한국일보와 마찬가지로 공기업의 문제점을 강조하고 강력한 개혁 추진을 촉구하며 낙하산 인사에 대한 책임을 묻는 프레임을 많이 강조하고, 민영화/매각에 대한 신증론이나 공공성을 강조하는 프레임은 별로 사용하지 않았다.

<표 5> 각 프레임의 언론사별 평균

	경향 (48)	동아 (69)	조선 (66)	한겨레 (29)	한국 (81)	전체 (293)	F-통계
공기업문제점 강조	0.65	0.57	0.62	0.34	0.7	0.61	3.182*
강력한 개혁 추진	0.6	0.62	0.59	0.34	0.64	0.59	2.143+
낙하산 인사 책임	0.58	0.58	0.65	0.41	0.44	0.54	2.266+
민영화/매각 신증론	0.13	0.07	0	0.41	0.06	0.1	12.361***
공공성 강조	0.17	0.04	0	0.52	0.04	0.1	23.662***

+<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001 (괄호 안은 빈도)

IV. 결 론

이 연구에서는 공기업에 대한 언론사 사설의 프레임을 경험적으로 확인하여 우리나라의 공기업 관련 문제를 둘러싼 언론의 지배적인 시각을 살펴보고자 하였다. 1993년부터 2013년까지 293건의 사설을 귀납적으로 내용분석한 결과, 공기업 문제점 강조, 강력한 개혁 추진, 정부/정권의 낙하산 인사 책임, 민영화/매각 신중론, 공공성 강조 등 다섯 개의 언론 프레임이 두드러지게 형성되었음을 발견하였다. 전체적으로 공기업 문제점 강조 프레임과 강력한 개혁 추진 프레임이 가장 많이 등장하였고, 다음으로 정부/정치권의 낙하산 인사 책임에 대한 프레임이 많이 나타났다. 반면 민영화/매각 신중론 프레임과 공공성 강조 프레임은 매우 간헐적으로만 그것도 특정 정부시기 하에서 나타나는 것으로 밝혀졌다. 이는 공기업에 대한 우리나라 언론의 시각이 공기업의 문제점에 대해 개탄하고 공기업에 대한 강력한 개혁 정책을 정부에 주문하며, 공기업의 문제에 대한 원인을 공기업 자체의 방만한 경영이나 부도덕성과 함께 정부나 정치권과 결탁한 결과로 나타나는 낙하산 인사에 있는 것으로 보고 있음을 보여준다. 언론은 공기업의 문제점을 일반 기업들과 비슷한 차원에서 방만한 경영, 비효율, 부패 등에서 찾고 이를 개선하기 위한 방법으로서 시장 중심의 효율성 제고를 강조하고 있어, 역대 정부가 추진해온 신공공관리론에 입각한 공기업 개혁 방안과 시각을 같이 하고 있는 것으로 보인다. 상대적으로 독립적 경영이나 노조와의 협력, 수익성보다는 공공성을 강조하는 프레임은 훨씬 적게 나타났고 최근 들어서 더욱 줄어든 경향을 보인다는 점에서, 앞서 비판적 학자들이 제안한 대체적, 또는 보완적 이론 모델은 현재로서는 기대하기 어려운 것으로 보인다. 또한 학술적 연구들이 민영화 등 개혁 방안 및 효과에 대한 이론적, 실증적 연구에 중점을 둔 반면 낙하산 인사에 대해서는 상대적으로 덜 관심을 가졌던 것에 비해, 언론의 사설에 나타난 프레임은 낙하산 인사에 대한 정부나 정권의 책임을 별개의 문제로 강조하고 최근 들어 더 문제시하는 모습을 보이고 있다.

한편 정부시기별로 언론프레임이 다르게 나타났는데, 김대중 정부에서는 공기업의 문제점을 강조하고 강력한 개혁을 추진하라는 프레임이 가장 강하게 나타났다. 이는 당시의 경제 상황을 반영한 것으로 보이며 이러한 언론과 여론의 뒷받침을 받아 김대중 정부가 실제로 상당한 수준의 민영화를 달성하였던 것으로 판단된다. 다만 이 시기에는 민영화에 대한 신중한 접근을 요구하고 공기업의 공공성을 강조하는 논의도 어느 정도는 나타나고 있다. 공기업의 문제점을 강조하는 프레임은 김대중 정부 이후 모든 정부에서 강하게 나타나고 있고, 강력한 개혁을 추진하라는 프레임은 김대중 정부 이후 지속되다가 박근혜 정부에서 오히려 감소하는 경향을 보인다. 또한 박근혜 정부에서는 낙하산 인사의 문제점과 책임을 추

공하는 프레임이 가장 많이 나타났다. 연구 대상이 박근혜 정권 초기의 언론 사설을 대상으로 하였기 때문에 자연스럽게 낙하산 인사 문제가 많이 제기된 것인지 실제로 박근혜 정부에 낙하산 인사 문제가 이전 정부에 비해 심각한 것인지는 본 연구 데이터의 한계를 넘는 것이다. 이명박 정부 이후 다시 보수정권이 집권하게 된 박근혜 정부의 특성상 강도 높은 공기업 개혁을 추진하리라는 예측 때문에 언론이 나서서 개혁의 필요성을 강조하지 않는 것이라고 역설적인 추론을 해볼 수 있겠으나 집권 말기까지의 상황을 검토하기 전에는 선불리 판단하기 어려운 측면이 있다. 한편 이명박 정부와 노무현 정부 시기에 공기업에 대한 언론의 프레임은 비슷한 양상을 보였다. 공기업의 문제점을 강조하고 강력한 개혁 추진을 주문하며, 낙하산 인사 책임을 추궁하는 사설이 많이 나타난 반면, 민영화나 매각에 대한 신중한 접근을 강조하거나 공공성을 강조하는 프레임은 거의 찾아보기 어려웠고 노무현 정부시기에 이러한 프레임이 이명박 정부보다도 적게 나타났다. 이렇게 진보 정부시기였던 노무현 정부의 언론 프레임은 보수 정부에서의 언론 프레임에 더 가깝거나 오히려 공공성을 덜 강조하였던 것이다.

또한 이러한 언론 프레임은 각 언론사별로도 다르게 강조되어 나타났다. 조선일보는 공기업의 문제점을 강조하고 낙하산 인사책임을 비판하는 데 중점을 두었고 민영화/매각에 대한 신중한 접근이나 공공성을 강조하는 시각은 단 한 번도 보이지 않았다. 동아일보와 한국일보도 공기업의 문제점을 강조하거나 강력한 개혁 추진을 촉구하고 낙하산 인사 책임을 강조하는 입장을 많이 보인 반면 민영화/매각 신중론이나 공공성 강조론은 아주 드물게만 사용하였다. 진보신문이라고 평가받는 경향신문은 공기업에 대한 시각에서는 동아일보와 한국일보와 비슷한 입장이었으며, 민영화 매각에 대해 신중한 접근을 요한다거나 공공성을 강조하는 논의는 매우 간헐적으로만 사용하였다. 결국 민영화/매각 신중론과 공공성 논의를 사설에서 강조한 언론사는 한겨레신문 뿐이었으나, 한겨레신문 역시 낙하산 인사책임이나 강력한 개혁 추진, 공기업의 문제점을 강조하는 시각을 고르게 보였다. 이는 다른 공적 이슈를 분석한 연구의 결과들과는 달리 공기업에 대한 프레임에서는 진보와 보수 언론의 차이보다는 각 언론사별 차이가 더 크다는 점과 가장 진보적인 언론에서도 기본적으로는 신공공관리론적인 틀로써 공기업 이슈를 바라보고 있다는 점을 보여주는 결과이다. 언론의 이러한 입장이 공기업에 대한 신자유적이고 신공공관리론적인 정부의 정책을 국민이 정서적으로 뒷받침하는데 일조하고 있는 것은 아닌가 조심스럽게 관측해 볼 수 있다.

본 연구는 우리나라 언론이 공기업 관련 이슈를 어떠한 시각으로 바라보고 있는지 탐색하기 위해 언론 사설의 프레임을 분석하였다. 기존의 대부분의 프레임 연구들이 미리 프레임의 분류 형태를 정한 후 코딩하는 방식을 택한 것과 달리 본 연구는 주제 함수에 따른 주제 진술문 분석을 통해 귀납적으로 프레임을 도출하여 언론의 시각을 좀더 정확하게 반

영하고자 하였다. 이를 통해 우리나라 언론의 공기업에 대한 시각과 태도의 특성을 검토하고자 하였고, 공기업 관련 이슈에 대해서는 보수 정부시기와 진보 정부시기의 차이보다는 각 정부시기가 가진 정치적 경제적 맥락에 의해 언론의 태도가 달라진다는 점과 보수 언론과 진보 언론의 차이보다는 각 언론사의 개별적인 차이가 더 두드러진다는 점을 발견하였다. 그러나 보다 의미있는 결과는 정부시기 간에 그리고 언론사 간에 공기업에 바라보는 시각에 있어서 차이점보다는 유사성을 더 많이 발견할 수 있었다는 것이다. 이는 기존의 연구자들이 지적한 바와 같이 우리나라 공기업 관련 정책이 신공공관리론의 입장에서 시장 중심의 효율성을 추구하고자 하는 방향으로 반복되고 있는 상황에서, 우리나라 언론 역시 이와 맥락을 같이 하는 담론적 틀을 보여 왔다는 점을 시사한다. 이러한 결과가 갖는 함의를 좀더 고찰하기 위해서는 여러 가지 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

본 연구는 지금까지 연구의 대상이 되지 않았던 공기업에 대한 언론보도를 체계적으로 분석해보자 하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 그렇지만 연구의 제한점이 없지 않다. 신문사의 사설만을 연구 대상으로 하여 방송이나 인터넷 등 다른 매체에서 공기업에 대해 어떠한 프레임으로 보도하고 있는지 비교하고 객관화하지 못하였다. 또한 박근혜 정부의 경우 일부 데이터만을 활용할 수 있었기 때문에 결과의 해석에 다소 어려운 점이 있었다. 한편 향후 공기업 전반에 대한 사설이나 보도에 대한 연구에서 한 걸음 더 나아가 공기업에 대한 구체적인 쟁점들에 대해 세분화된 연구가 이루어진다면 공기업 관련 이슈에 대한 언론의 역할과 입장을 좀 더 세밀하게 고찰할 수 있으리라고 본다. 궁극적으로는 본 연구의 결과를 보다 심층적으로 해석하기 위해서는 여러 정치사회적 맥락과의 관계를 체계적으로 분석해야 할 것이며 이를 위해서는 다양한 요인들을 변인화 하여 뉴스 텍스트와 연결하는 작업이 필요할 것이다. 또한 언론 프레임의 과정이 근본적으로 언론의 텍스트 구성과 독자의 해석적 작용 간의 상호작용이라는 점에서 후속연구로 공중에 대한 언론 프레임의 효과를 분석하는 작업이 필요할 것이라고 본다.

참고문헌

- 강내원. (2007). 사회적 배제 대상으로서의 노숙인에 대한 언론의 프레임: <조선일보>와 <한겨레신문>을 중심으로. 「스피치와 커뮤니케이션」, 8: 203-231.
- 강명구. (2004). 한국 언론의 구조 변동과 언론전쟁. 「한국언론학보」, 48(5): 319-348.
- 곽정래, 이준웅. (2009). 김대중·노무현 정부시기 탈북자 문제에 관한 언론의 프레임 유형 연구: 『조선일보』, 『한겨레』 등 5대 일간지 사설을 중심으로. 「한국언론학보」, 53(6): 196-217.

- 구현우. (2011). 세계화, 신자유주의, 그리고 제도론적 함의: 김대중 정부의 경제개혁을 중심으로. 「국정관리연구」, 6(2): 33-73.
- 국회예산정책처. (2014). 공공기관에 대한 정부지원 예산현황, 2013-2014.
- 김성애·이종혁. (2011). 뉴스 프레임과 수용자 스키마 일치가 프레이밍 효과에 미치는 영향. 「한국언론학보」, 55(2): 103-127.
- 김승민. (2014). 국내 에너지정책에 대한 언론프레임 보도 분석. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김원용·이동훈. (2004). 신문의 보도 프레임 형성과 뉴스 제작 과정에 대한 연구. 「한국언론학보」, 48(4): 351-380.
- 김원용·이동훈. (2005). 언론보도의 프레임 유형화 연구: 국내 원자력관련 신문보도를 중심으로. 「한국언론학보」, 49(6): 166-197.
- 김은미. (2013). 박 대통령, 공기업 개혁 속도 더 붙인다, MBN뉴스, 2013-12-31.
- 김정인. (2014). 지방 공기업 공공성과 수익성 영향요인 분석: 환경 요인을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 21(1): 189-214.
- 김정환. (2013). 빛더미 공기업 2조원 성과급 잔치. 매일경제. 2013-10-14.
- 김준기. (2001). 김대중 정부의 공기업 민영화 정책에 대한 평가. 「행정논총」, 39(1): 83-111.
- 김철. (2013). 공공기관 합리화 정책 방향의 쟁점과 과제 2013. 「박근혜정부의 공공기관 합리화정책을 논하다」 국회 정책토론회 발표자료.
- 김춘식·이영화. (2008). 참여정부의 언론정책에 관한 뉴스 프레임 연구: ‘취재지원시스템 선진화방안’ 보도 분석을 중심으로. 「한국언론학보」, 52(2): 303-327.
- 김현. (2007). 정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이 분석: 낙하산 인사를 중심으로. 한국행정학회 동계학술발표논문집: 1-25.
- 김현숙. (2007). 우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석. 「재정논집」, 22(1): 35-60.
- 김희승. (2014). “공공개혁” 속내는 규제완화·민영화, 한겨레신문, 201-07-01.
- 나영. (2011). 공기업의 사회공헌활동에 대한 인지가 기업이미지에 미치는 영향 연구: 한국전력공사를 중심으로. 서울대학교 석사학위논문.
- 나은경·송현주·김현석·이준웅 (2008). 정서의 프레이밍 : 경제 뉴스 보도 기사의 정서 반응 유발 효과. 「한국언론학보」, 52(2): 378-406.
- 나현정·민영. (2010). 상징적 이름짓기의 프레이밍 효과: ‘태안’ vs ‘삼성-허베이스피릿호’ 기름유출사고. 「한국언론학보」, 54(4): 209-232.
- 박석희. (2006). 공기업의 성과관리와 조직생산성. 「한국행정학보」, 40(4): 511-530.
- 박승관·장경섭. (2000). 한국의 정치변동과 언론권력: 국가-언론 관계 모형 변화. 「한국방송학보」, 14(3): 81-113
- 박영희·염도균·김중희·현근·허훈·서병중. (2010). 공기업론. 다산출판사.

- 박유미. (2015). 밥그릇 싸움으로 멀고 먼 공기업 개혁. 중앙일보. 2015-1-12.
- 박정수·유효정. (2010). 공공기관 선진화의 개념과 방향. 「공공기관과 국가정책」 한국조세재정연구원.
- 박진. (2013). 신정부의 공공기관 정책방향. 「공공기관 정책방향 정립을 위한 정책토론회」 한국조세연구원.
- 박혜영. (2008). 공기업의 사회공헌활동과 기업이미지, 고객만족도 간의 관계 연구: 한국마사회를 중심으로. 중앙대학교 석사학위논문.
- 배정근. (2010). 광고가 신문보도에 미치는 영향에 관한 연구: 그 유형과 요인을 중심으로. 「한국언론학보」, 54(6): 103-128.
- 배정근. (2012). 국내 종합일간지와 대기업 광고주의 의존관계 형성과 변화과정: 자원의존이론의 관점에서. 「한국언론학보」, 56(4): 265-292.
- 배준호. (2011). 2010년대 공기업 혁신의 기본방향 모색. 「한국공공관리학보」, 25(1): 1-31.
- 방성현·이건호. (2013). 일간지 기사와 보도자료 프레임 비교를 통한 비구성적 현실 탐색: 4대강 사업 사례분석. 「한국언론학보」, 57(1): 163-186.
- 서재호. (2012). 공기업 운영의 실태와 과제. 「법과 기업 연구」, 2(2): 169-200.
- 송재석. (2007). 우리나라 공기업 민영화의 기준과 전략에 관한 담론. 「한국공공관리학보」, 21(2): 87-116.
- 신열. (2008). 지방공기업 경영평가제도의 변화와 과제. 「한국공공관리학보」, 22(3): 133-163.
- 신정연. (2014) 무이자 대출 ‘핑핑’ 신의 직장. MBC 뉴스. 2014-10-10.
- 심재권. (2004). 공기업론. 백산서당.
- 심준섭·김지수. (2011). 원자력 발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3): 173-201.
- 오세철·심용보. (2001). 신자유주의와 공공부문 구조조정. 「연세경영연구」, 38(2): 169-206.
- 오영민. (2014). 공공부문의 성공적인 개혁을 위한 방향과 정책과제. 현안분석2. 「월간 재정포럼」, 2014(5): 29-49.
- 우양호. (2008). 공공서비스 관리이론의 한국적 적절성에 관한 비교연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로. 「지방행정연구」, 12(2): 249-273.
- 유미년·박순애. (2013). 공기업 성과 관기의 딜레마: 공공성과 수익성. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 1106-1138.
- 유세경·이석·정지인. (2012). 중국 일간지의 “한류” 보도에 나타난 프레임 분석: 2001-2010년 기간에 보도된 기사 분석을 중심으로. 「한국언론정보학보」, 57: 202-226.
- 유훈·배용수·이원희. (2010). 공기업론, 서울: 법문사.
- 윤수재·이혜승. (2009). 지방공기업 경영성과 영향요인 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 21-50.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중정부의 행정개혁. 한국행정학회 학술대회 발표논문집: 305-321.

- 이민규·김수정. (2006) 호주제 폐지에 대한 뉴스 프레임 비교 연구: 조선일보, 국민일보, 한겨레신문을 중심으로. 「한국언론정보학보」, 34: 132-160.
- 이서현·고영철. (2013). 지역일간지에 나타난 제주지역 공기업 이미지에 관한 연구: 홍보활동을 중심으로. 「언론과학연구」, 13(3): 419-460.
- 이준웅. (1997). 언론의 틀짓기 기능과 여론의 변화. 「언론과 사회」, 17: 100-135.
- 이준웅. (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과. 「언론과 사회」, 29: 85-153.
- 이준웅. (2005). 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레임 모형 검증 연구. 「한국언론학보」, 49(1): 133-163.
- 이준웅. (2009). 뉴스 틀 짓기 연구의 두 개의 뿔. 「커뮤니케이션 이론」, 5(1): 123-166.
- 이창원. (2009). 이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점. 「한국조직학회보」, 6(2): 153-177.
- 이환범·송건섭·김병문. (2005). 지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발. 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 275-298.
- 이현우·김병관. (2005). 부언 원전수거물 관리시설 유치 쟁점에 대한 언론보도 프레임 분석. 「언론과학연구」, 5(3): 516-547.
- 임양준. (2010). 공공사업 관련 사회적 갈등보도에 대한 뉴스 프레임 분석: 한반도 대운하 건설 사업을 중심으로. 「한국언론정보학보」, 49: 57-80.
- 임의영. (2010). 공공성의 유형화. 「한국행정학보」, 44(2): 1-21.
- 장하용·제방훈. (2009). 수용자의 인지정교화 가능성 수준이 프레임 효과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국언론정보학보」, 46: 75-107.
- 정형곤·김진욱·김홍식·곽채기·이정현. (2010). 한중일 공기업 개혁정책의 변천과 성과, KIEP 대외경제정책연구원 연구자료 10-61.
- 조대엽·홍성태. (2013). 공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형. 「아세아연구」, 56(2): 7-42.
- 조수영·장혜지·권구민. (2012). 기업 위기에 대한 온라인 공중 반응. 「한국언론학보」, 56(4): 311-338.
- 조택. (2007). 우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 11(4): 251-274.
- 주경일·최홍석·주계복. (2003). 프레임 분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설 사례를 중심으로. 「행정논총」, 41(4): 193-221.
- 주경태·윤성식. (2006). 공기업 민영화 정책의 효과성에 관한 연구. 「행정논총」, 44(3): 67-92.
- 최성락·최정민·박종웅·박정아. (2005). KT 민영화의 정책효과 분석에 관한 연구: 이해관계자모델을 중심으로. 「행정논총」, 43(4): 181-205.
- 최순영·배귀희·문명재. (2009). 공공성 혹은 효율성?: 우정사업본부 체제개편에 관한 연구. 「한국공공관리학보」, 23(4): 149-180.
- 최용전. (2012). 공기업법제의 변천과 차기정부의 과제. 「공법학연구」, 13(4): 363-391.
- 최자은·박정수. (2014). 박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제: 언론보도 내용분석을 중심으로. 「행정논총」, 52(4): 1-26.

- 최종원. (1994). 공기업 민영화의 정책효과 분석에 관한 연구. 「한국개발연구」, 16(1): 119-148.
- 황영경. (2014). 언론보도의 질적·양적 특성이 공공기관의 경영평가에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 허석재·민영. (2010). 사이버모욕죄 보도의 프레이밍 효과: 핵심 가치와 귀인 양식을 중심으로. 「한국언론정보학보」, 52: 48-68.
- 기획재정부 발표자료. 공공기관 합리화정책. 2013. 7. 8.
- _____. 공공기관 정상화대책. 2013. 12. 11.
- _____. 공공기관 부채감축 및 방만경영 정상화이행계획. 2014. 2. 27.
- Burke, Kenneth. (1945). *A Grammar of Motives*. University of California Press.
- Entman, Robert M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43: 51-58.
- Gamson, William A., & Modigliani, Andre. (1988). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95: 1-37.
- Gans, Herbert. (1979). *Deciding What's News*. New York: Pantheon.
- Gitlin, Todd. (1980). *The Whole World is Watching*. Berkeley: University of California press.
- Graber, Doris A. (1998). *The Politics of News: the News of Politics*. CQ Press.
- Graber, Doris A. (2000). *Media Power in Politics*. CQ Press.
- McQuail, Dennis. (1994) *Mass Communication Theory: An Introduction* (3rd Edition). London: Sage.
- Oscar, Gandy. (1982). *Beyond Agenda Setting: Information Subsidies and Public Policy*. Norwood, NJ: Ablex Publishing Company.
- Scheufele, Dietram A. (1999). A Framing as a Theory of Media Effects. *Journal of Communication*, 49(1): 103-122.
- Siebert, Fred S., Theodore Peterson, & Wilbur Schramm. (1963). *Four Theories of the Press: The Authoritarian, the Libertarian, Social Responsibility and Soviet Communist Concept of What the Press Should be and Do*. University of Illinois Press.
- Siegal, Leon. V. (1973) *Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking*. Lexington, MA: D. C. Heath.
- Pan, Zhongdang., & Kosicki, Gerald. M. (1993). Framing Analysis: An Approach to News Discourse. *Political Communication*, 10: 55-75.
- van Dijk, Teun. A. (1988). *News as Discourse*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Woo, Jisuk. (1996). Television News Discourse in Political Transition: Framing the 1987 and 1992 Korean Presidential Elections. *Political Communication*, 13: 63-80.

ABSTRACT

An Analysis of News Frames Regarding Public Enterprises in Korea: Comparing Daily Newspaper Editorials

Jisuk Woo and Jeong-Min Choi

This paper investigated the frames represented in news columns on public enterprises and government policies towards public enterprises in Korea. Data were collected from five major newspapers (<Chosun Ilbo>, <Dong-A Ilbo>, <Hangyoreh Shinmun>, <Hankuk Ilbo>, and <Kyunghyang Shinmun>) between 1993 and 2013. A content analysis was conducted to extract media frames that are prominent in the news columns deductively. Five frames were drawn from the content analysis: the frame of the problems of public enterprises, the frame of strong implementation of government reform of public enterprises, the frame of problematic appointments of public enterprise CEOs on order of top political powers, the frame of the cautious approach to the privatization of public enterprises, and the frame of the importance of the public nature of public enterprises. The frames of the problems of public enterprises, of the strong implementation of government reform, and of the problematic appointment of CEOs were found to be prevalent during most administrations and in most newspaper columns, while the frames of the cautious approach to the privatization and of the important of the public nature were rarely found. Although there have been some differences in the use of frames among different administrations and different newspapers, the difference in frames occurred more on an individual level rather than at an ideological level, and most of the papers shared frames consistent with the administrations' policy approaches regarding the reform of public enterprises.

【Keywords: public enterprises, government policy, privatization, the press, media frames, content analysis, efficiency, the public interest】