

# 언론중재법 개정안에 대한 보도 경향과 프레임 분석

- 알권리의 관점을 중심으로 -\*

조한나\*\*

한양대학교 미디어커뮤니케이션학과 석사

이재진\*\*\*

한양대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

## 국문 초록

2021년, 언론에 대한 낮은 신뢰도와 가짜뉴스 등의 문제를 해결하기 위한 방안 중 하나로 제21대 국회에서 제안된 16건의 언론중재법 개정법률안들을 통합·조정하여 만든 언론중재법 개정안이 제안되었다. 언론중재법 개정안에서 밝히고 있는 제안 의도는 피해 구제의 실효성을 강화하는 것이었으나 의도와 달리 언론 자유를 둘러싼 논쟁이 거세졌으며 정치 세력과 다양한 이해관계 속에서 참여한 갈등이 펼쳐졌다. 갈등 속에서 주목받지 못하는 조항들이 생겨났으며 결국 합의를 위해 꾸러진 국회 내 특별위원회 활동이 종료되자 언론중재법 개정안에 대한 논의도 함께 사라졌다.

본 연구는 먼저 언론중재법 개정안의 역사와 2021년 언론중재법 개정안의 내용과 쟁점을 살펴보고 언론중재법 개정안에 대한 갈등이 어떻게 전개되었는지 확인하였다. 또한 국민의 알권리를 보장하고 갈등을 중재하며 다양한 시각을 전달해야 하는 언론이 언론중재법 개정안에 대해 어떻게 보도하고 있는지 프레임 분석을 통해 심층적으로 분석해 보고자 하였다. 이를 위해 2021년 8월 18일부터 2022년 5월 29일까지 <조선일보>

\* 이 연구의 원 버전은 제1저자의 한양대학교 대학원 석사학위 논문임을 밝힙니다.

\*\* 제1저자 겸 주저자: hanna\_ch@naver.com

\*\*\* 교신저자: jjlee@hanyang.ac.kr

〈동아일보〉, 〈경향신문〉, 〈한겨레〉 등 4개 신문의 보도프레임을 분석하였다.

연구 결과, 〈조선일보〉, 〈동아일보〉, 〈경향신문〉, 〈한겨레〉 모두 여당과 야당의 의견이 크게 부딪힌 시기인 1기(2021년 8월 18일~2021년 9월 27일)에 가장 많은 보도 건수를 기록하고 그 이후 건수가 급격히 줄어들었으며 스트레이트 기사가 제일 많았다. 이는 보도의 심층성이 약하며 비교적 단편적인 보도 위주로 이루어지고 있음을 보여준다. 또한 네 언론사 모두 부정적 논조의 보도가 가장 많았다. 보도에서 활용된 정보원은 네 언론사 모두 정당(57.3%)을 정보원을 활용하는 보도가 가장 많았다. 이는 언론보도가 다양한 시각의 다양한 의견과 시각을 제공하지 못한다는 것을 부분적으로 보여준다. 보도프레임의 경우 네 신문사 모두 위험성 강조 프레임의 보도가 가장 높은 비율을 차지했으며 배경 프레임의 보도를 가장 적게 다루고 있는 것으로 나타났다.

약간의 차이는 있으나 전체적으로 여전히 정치적 갈등을 주목하거나 대항 시위 중심으로 보도하는 등 특정 방향으로 독자의 방식을 유도하는 보도 경향을 보이고 있었다. 언론중재법 개정안을 둘러싸고 정치적으로 참여하게 대립하고 있는 상황에서 언론은 갈등 속에서 주목받지 못한 개정안 내용들을 주목하고 본질을 파악하기 위한 노력이 부족했다고 판단된다. 특히 단순히 법 개정안을 둘러싼 갈등에 편승하는 것이 아닌 개정안이 발의된 배경과 목적, 개정안의 문제점과 해결 방안을 심층적으로 보도하도록 노력해야 할 것이다.

주제어: 알권리, 언론피해구제, 언론중재법, 언론중재법 개정안, 보도프레임 분석

## 목 차

- I. 문제제기 및 연구의 필요성
- II. 기존 연구 및 관련 논의 검토
  - 1. 알권리와 취재보도의 자유
  - 2. 법·정책 관련 보도 프레임 분석
  - 3. 2021 언론중재법 개정안 관련 쟁점 논의
- III. 연구결과
  - 1. 연구 문제 및 연구 방법
  - 2. 분석 결과
- IV. 결론 및 논의

### I. 문제제기 및 연구의 필요성

언론보도로 인한 피해구제를 신속하고 효율적으로 하자는 취지로 만들어진 제도가 바로 언론중재제도이다(이재진, 2015). 이를 실현하기 위해서 언론중재법이 존재한다. 그러나 최근 언론피해구제가 제대로 실행되고 있지 못하다는 지적들이 있다(양재규, 2021; 이승선, 2022; 이재진, 2015). 가장 큰 이유는 변화하는 미디어 환경에 맞는 적절한 법 개정이 이루어지지 못했다는 것이다(조소영, 2021). 실제로 2005년 제정된 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 언론중재법)은 그 개정이 매우 필요하다는 사회적 요구에도 불구하고 제대로 개정이 이루어지지 못한 채 현재에 이르고 있다. 특히 정치적인 이유로 언론중재법 개정안이 통과되지 못한 것이 상당한 논란이 되었다. 이러한 논란 속에서 과연 언론이 사안에 대해 제대로 보도를 했는가 하는 질문이 가능하다. 왜냐하면 언론은 국민들의 알권리를 충족시켜 주는 주체가 되기 때문이다(이재진, 2022). 특히 어렵고 복잡한 사안일수록 이를 국민들에게 이해가 용이하도록 보도할 필요가 있다.

2021년 8월 18일, 제21대 국회에 제안된 16건의 언론중재법 개정 법

를안들을 통합·조정하여 만든 ‘언론중재법 개정안’이 발의되었다. 당시 여당인 더불어민주당이 언론중재법 개정안에서 공개적으로 밝히고 있는 제안 의도는 피해 구제의 실효성을 강화하자는 것이었다. 그러나 이러한 의도와 달리 언론자유를 둘러싼 논쟁이 거세지면서 정치 세력과 다양한 이해관계 속에서 참여한 갈등이 펼쳐졌고, 이러한 갈등 속에서 오히려 효율적인 피해구제를 위해 꼭 개정이 필요하지만 주목받지 못하는 조항들이 생겨났다. 결국 합의를 위해 꾸러진 국회 내 언론·미디어제도개선 특별위원회(이하 특별위원회)가 활동을 종료하자 언론중재법 개정안에 대한 논의도 함께 사라지게 되었다.

언론은 국민의 알권리를 충족시켜야 할 의무가 있다고 여겨진다(이재진, 2006, 66-67쪽). 그러나 관련 연구들은 언론이 국민의 알권리를 제대로 충족시키고 있는지에 대해서 의문을 제기한다(오해정·김경모, 2020; 이재경, 2004; 이재진, 2005; 조소영, 2021). 다시 말하자면, 우리 언론은 국민들에게 충분히 균형감각 있는 보도를 통해 국민들의 제대로 된 판단을 이끌어내기보다는 많은 경우 갈등을 중심으로 한 자극적인 보도 행태를 보이며 상업적 또는 자사의 이득을 취하는 것에만 집중한다는 것이다(김옥조, 2004; 박재영, 2018).

실제로 우리 언론은 그동안 다양한 개정안들에 대한 정보를 충분히 제공하고 다면적이고 심층적인 논의가 이루어질 수 있는 공론의 장(public sphere)을 제공하기보다는 특정 논란에 대해 이념적 시류에 편승하여 제대로 사안을 전달하지 못했다는 비판에 직면해 왔다(이봉현, 2020). 이러한 점에 근거하여 본 연구에서는 2021년 언론중재법 개정안 논란에 대한 언론보도에서도 이와 같은 상황이 반복되었는지를 살펴보고자 하였다. 즉 언론중재법 개정안에 대한 보도가 국민의 알권리 충족에 얼마나 부합하는가를 보도 경향과 프레임 분석을 통해 살펴보고자 하였다.

알권리는 헌법적으로 국민의 자유권 및 청구권적 권리이며 동시에 언론의 취재 보도의 자유를 포섭하거나 동전의 양면과 같은 개념이다(헌법

재판소 1991. 5. 13. 선고 90헌마133 결정). 따라서 언론은 국민들을 대신해서 국민들이 꼭 알아야 하는 정보를 취재하고 전달하고 이를 제대로 이해할 수 있도록 충분히 설명해야 한다. 그런 이유로 언론은 국민의 알권리를 취재보도의 자유와 등가화해서 내세우는 경향이 크다. 언론은 ‘취재보도의 자유’ 보다는 국민의 알권리 충족의 의무를 우선시하는 모습을 보인다. 그런데 국민의 알권리 충족을 위해서는 언론이 국민이 정말로 무엇을 알고자 하는가를 파악해서 이에 대해 공정하고 형평성 있는 보도를 하지 않으면 안 된다. 이를 위해서는 언론이 알권리의 주체인 국민들이 정말 무엇을 알기를 원하는가에 대해서 끊임없이 질문을 해야 하며 알권리를 충족시켜 주기 위해 최선의 노력을 기울여야 한다(이재진, 2004, 253-254쪽).

특히 관련된 사안이 입법 과정과 절차와 같이 복잡하고 이해하기 어려운 공적 사안에 관한 경우에는 더 많은 노력이 요구된다. 왜냐하면 이러한 사안이 공공제도의 변화를 수반하며 국민의 일상생활에 지대한 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 언론은 또한 사안에 관련된 다양한 여론을 보장하는 차원에서 보도를 해야 한다(박재영·노성중, 2009; 조경숙·한균태, 2010, 135쪽). 이러한 점을 고려할 때 ‘입법사안’과 관련된 보도를 통해서 언론이 국민의 알권리를 제대로 보장하는지를 점검하는 것이 필요하다.

주지하는 대로 사회적 국면에서 발생하는 다양한 갈등은 이제 우리 생활의 일부로 정착하는 단계에 있다. 그럼에도 2021년 언론중재법 개정안에 대한 논란에 관심을 가져야 하는 이유는 이것이 단순히 ‘갈등’ 문제이기 때문만은 아니다. 오히려 사회적 갈등 속에서 언론이 제 역할을 다하지 못하고 그로 인해 바람직한 언론 환경과 피해구제 강화를 위해 논의되어야 할 다양한 개정안이 국민들의 주목을 받지 못한 측면이 있기 때문이라고 볼 수 있다(이재진, 2022).

실제로 논란이 된 언론중재법은 2005년 제정된 이후 총 5회에 걸쳐 개정이 이루어졌다. 그러나 타 법률의 개정 내용을 반영하고, 법조문을

정비하거나 중재위원의 결격사유를 개정한 4번째 개정을 제외한다면, 제대로 된 개정은 2009년 개정에 불과하다(조소영, 2021, 160쪽). 2009년 이후 언론중재법에 실질적인 내용 개선은 없었지만 법 개정을 위한 국회의 개정 법률안은 다수 발의되었다. 제19대와 제20대 국회 동안 총 21건의 언론중재법 개정안이 여야 모두에서 발의되었다. 그러나 여야 간 이견을 좁히지 못해 합의에 이르지 못했고 임기 만료에 따라 자동 폐기되었다(양재규, 2021). 제21대 국회 들어, 2021년 8월 18일, 제390회 국회 제1차 안전조정위원회에서 언론중재법에 대한 16건의 법률안을 통합·조정한 언론중재법 개정안이 통과되었으나 여야 간 합의 실패와 특별위원회의 활동이 성과 없이 종료됨에 따라 언론중재법 개정안에 대한 논의도 조용히 사라지게 되었다.<sup>1)</sup>

지난 언론중재법 개정안에 대한 논의가 특정 결론에 이르지 못하고 마무리되었지만 향후 개정안 발의에 있어서는 이전 문제점을 분석하고 향후 제도 개선에 대한 학술적 논의를 이어가야 할 과제를 남겼다. 이러한 점에 근거하여 본 연구는 2021년 언론중재법 개정안 논쟁 속에서 과연 우리 언론이 사안에 대해서 얼마나 균형감각 있는 보도를 했는지를 분석하고자 하였다. 즉 국민의 알권리 충족의 의무를 지는 언론이 국민

1) 언론중재법 개정안은 2021년 8월 19일, 국회 문화체육관광위원회 전체회의에서도 야당이 불참한 상태로 법안이 통과되었고, 동년 8월 25일, 국회 법제사법위원회에서 해당 법안을 통과시켰으나 당일 오후 예정됐던 본회의가 연기되면서 언론중재법 개정안 처리도 미뤄졌다. 2021년 8월 30일, 본회의의 진행 전 여야 간 회동을 가졌으나 4번의 회동이 결렬되면서 본회의가 31일로 미뤄졌다. 결국 9월 27일 본회의에서 언론중재법을 상정하고 법안 검토를 위한 사회적 협의체를 구성하는 방안으로 잠정 합의를 보았다. 그러나 2021년 9월 27일, 여야 간 합의가 되지 않아 2일 동안 합의를 시도했으나 결국 합의가 이루어지지 않았고 9월달 본회의에서도 상정 철회하였다. 대신, 올해 말까지 활동하는 국회 내 특별위원회(특위)를 꾸려 언론중재법과 방송법, 신문법 등을 논의하기로 하였다. 빠른 시일 내로 구성될 것 같았던 특별위원회는 국정감사 등을 이유로 늦은 인선이 이루어지면서 2021년 11월 15일, 첫 회의를 열었다. 당초 특별위원회 활동기간은 2021년 12월까지였으나 첫 회의부터 종료일까지의 짧은 기간이 뚜렷한 성과를 내기 어렵다고 판단하여 21대 전반기 국회가 끝나는 2022년 5월 29일까지로 기한을 연장하였다. 그러나 2022년 5월 24일, 국회 언론·미디어제도개선 특별위원회는 전체회의를 열고 아무런 결론도 내리지 못한 채 활동을 종료하였다.

들이 알아야 할 입법과정에 대해 어떻게 보도하는지를 보도내용의 특성과 프레임 분석을 통해서 살펴보고자 하였다.

## II. 기존 연구 및 관련 논의 검토

### 1. 알권리와 취재보도의 자유

국민의 알권리는 복잡한 현대에서 정부-언론의 관계 설정에 있어 가장 핵심적인 논거이며 언론이 국민을 위해 무엇을 해야 하는가를 결정하는 요인이 된다. 즉 언론의 가장 중요한 역할이며 제1의 존재 이유가 국민이 알아야 하는 정보, 특히 정부의 정책집행과 운영 절차에 관한 정보를 국민에게 전달해 주고 그 올바른 의미를 해석해주는 것이다(이재진, 2003, 216-217쪽).

알권리란 간략히 ‘무엇인가에 대해 알고자 정보유통과정에 참여할 권리’라고 할 수 있다. 구체적으로 알권리는 일반 국민들과 언론기관이 함께 모든 정보원으로부터 정보를 자유롭게 취득할 수 있는 권리라고 할 수 있다(한병구, 2000, 65쪽). 알권리는 시민자치(self-government)와 복지(public good)를 위한 기본적 권리로서 다른 경제적 자유보다 우월한 지위를 누리며, 언론·출판의 자유의 한 내용을 이루는 것으로 이해되어 왔다(박용상, 2013; 이재진, 2004, 142쪽). 이러한 권리에 기반하여 국민들은 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 의사 형성에 필요한 정보를 수집하고 처리할 수 있으며, 국가안전보장이나 개인의 사생활 침해가 아니라면 국가가 소유한 정보에 대해 알권리를 갖는다고 이해된다(이재진, 2006).

이러한 알권리는 초기에는 언론자유와 유사한 개념 또는 하위개념으로 인식되었다. 예를 들어 초기 연구자인 한상범(1970, 22-23쪽)은 알권

리가 규정된 독일의 본(Bonn) 기본법 제5조 제1항을 소개하며, 알권리를 언론의 자유의 불가결한 요소라고 하면서 언론의 자유를 구성하는 하위 개념으로 인식하였다. 장용(1969, 19쪽)은 알권리를 언론자유와 ‘상대적인 존재’라고 보면서 국가의 제약 없이 정보에 접근할 수 있는 권리가 전제가 되어야만 언론매체가 모든 정보를 입수할 수 있게 된다고 보았다. 그는 알권리의 여러 가지 전제적인 권리 중에서 가장 중요한 권리가 바로 언론매체와 국민 모두가 정보를 입수할 수 있는 권리라고 강조했다. 또한 구병삭(1981, 33-34쪽)은 개인의 자기실현이라는 소극적, 자유권적인 차원의 알권리보다는 ‘광범한 공공사항에 관하여 적극적인 정보 공개를 요구하는 생존권적 권리’로 이해되어야 한다고 주장하였다. 유사한 맥락에서 김배원(1990)도 알권리가 모든 기본권의 내재적, 목시적 전제라고 볼 수 있으며, 확장된 헌법적 근거에 기초하여 행사할 수 있는 권리라고 판단하였다. 다시 말하자면 알권리는 국가의 공공기관이나 사회집단으로부터 정보공개를 요구하며 그에 관한 언론과 출판물 자유롭게 할 수 있는 것을 포함하는 것으로 이해된다.

그러나 언론출판의 자유와 알권리와 관련하여 비판적인 논의도 존재한다. 데니스(Dennis)는 헌법에 의해 언론에 양도된 알권리는 존재하지 않는다고 주장한다(Dennis & Merrill, 2002). 실제로 미국의 경우 알권리를 헌법 조항으로 뒷받침할 수 있는 법원 판결은 존재하지 않는데, 이에 대해 데니스는 알권리란 단지 언론이 주창하는 바일 뿐이며 ‘언론예외주의’와 같이 언론이 특권을 요구할 때 주장하는 것이라고 비판한다. 유사하게 헌법학자 에드윈 베이커(E. Baker)도 알권리는 듣는 사람의 권리라기보다는 말하는 사람이 정부의 간섭을 받지 않을 권리를 의미한다고 주장했다(Dennis & Merrill, 2002).

메릴(Merrill, 1974)은 알권리를 하나의 신화(myth)라고 보았다. 그는 알권리는 소극적 의미의 언론자유 개념을 적극적인 의미로 대체한 것이라고 보면서 여러 다양한 외적 제약을 받는 언론사가 취재 보도하는데 있어서 발판을 구축하는 것이라고 지적하였다. 이와 함께 메릴은 국

민의 알권리를 하필이면 왜 언론이 책임지는가에 대해 의문을 제기하면서, 자유롭고 다양한 언론은 국민의 알권리를 충족시킬 책임이 있다는 점을 어느 정도 인정한다. 그러나 메릴은 만일 국민이 진정으로 알권리가 있다면 근본적으로 알권리는 국민에게 다시 환원되어야 한다고 주장한다. 그러나 그는 언론이 국민의 알권리 충족을 위해 제대로 역할을 하지 못하며, 정부는 정보공개법 등의 제정에도 불구하고 실제로 알권리를 인정하지 않으려 하는 반면, 국민은 자신의 알권리를 위해 특별한 활동을 하지 않는다고 비판한다. 국민의 알권리라고 하지만 실제로는 국민들이 보호받는 것은 알권리가 아니라 ‘알고자 하는 권리’에 불과하다는 것이다.

그럼에도 불구하고 알권리는 본질적으로 국민들 자신이 할 수 없는 알권리의 실현을 어느 정도 언론에 위임한 것으로 보아야 한다. 비록 알권리를 언론이 이기적인 동기로 운영되는 집단이라는 비난을 피하기 위한 수단(이재진, 2006)이라고 인식하는 경우도 있으나 우리나라에서는 헌법적 권리로 인정되기 때문이다. 알권리는 주권자인 국민이 국정을 판단하는 데 필요한 정보, 국민이 사회인으로 안전하고 건강하게 문화적인 현대 생활을 영위하기 위해 필요한 정보, 그리고 국민이 인격상의 자기 달성을 위해 필요한 정보를 추구하고 청구할 수 있는 것으로 인식된다(임병국, 1999).

오늘날과 같은 의미의 알권리는 미국에서 제2차 세계대전 이후 냉전 체제의 구축 과정에서 정부의 비밀주의 경향에 대항하는 ‘알권리 운동’ 과정에서 주창되었다(이재진, 2004). 위긴스(Wiggins)는 일찍이 이 운동의 핵심적인 주장들을 정보를 입수할 권리, 사전 억제 없이 인쇄할 권리, 적법절차를 따르지 않는 보복의 금지와 두려움 없이 인쇄할 권리, 커뮤니케이션에 필수적인 시설과 자료에 접근할 권리, 법률을 바탕으로 한 정부의 간섭은 물론, 법률을 무시하는 시민의 간섭도 받지 않고 정보를 확산할 권리라는 5개의 요소로 정리하였다(Wiggins, 1956: 유일상, 2003, 168-169쪽에서 재인용). 이러한 알권리 운동의 결과로 1966년,

‘정보자유법(Freedom of Information Act: FOIA)이 제정되어 국민의 알 권리 차원에서 공적인 정보의 공개를 독립된 법률로 명문화되었다(이재진, 2005, 244쪽).

우리나라에서는 1962년에 한국 신문윤리위원회 간사로 있던 조규하(1962)에 의해 알권리라는 용어가 처음으로 사용된 것으로 보는 견해가 있다. 당시 조규하는 국민의 알권리에 기초한 대리권적 권리로서의 언론의 취재의 자유와 권리가 주장되어야 할 것이지만, 알권리를 주장한다고 하더라도 국가의 안전보장과 연관된 정보의 공개까지 요구할 수는 없다고 알권리의 한계를 분명히 하였다. 그러다가 1964년 <경향신문>에 시위를 취재하는 기자에 대한 군경의 폭력에 대해 알권리 침해라는 기사가 등장하면서 그 용어가 널리 알려지기 시작했다(이재진, 2004).

학술적인 연구를 통해서 알권리가 논의의 대상이 되기 시작한 시기는 1960년대 말 장용(1969)이 자신의 저서 <언론과 인권>에서 알권리를 언급한 이후부터인 것으로 알려져 있다. 이후 70년대와 80년대에 대부분 헌법학자들에 의해 알권리의 성격과 법적 보호 범위에 대한 연구가 나오게 된다. 이러한 연구자들이 주장한 것은 국민의 알권리란 국가공공기관의 정보뿐만 아니라 언론사를 포함한 대기업의 정보까지도 일반 국민이 알아야 할 권리가 있다는 것과 아울러 시민불복종의 개념적 준거가 되어 알권리가 실현되지 않을 경우 국민이 정부를 전복시킬 수 있다는 권리와 유사한 개념에까지 맞닿아 있다고 볼 수 있다는 것이다(엄기열, 2003, 418-435쪽).

우리나라에서는 현행 헌법상 알권리가 명문으로 보장되고 있지 않음에도 불구하고, 관련 판례는 알권리를 헌법상의 권리로 인정하고 있다. 헌법재판소는 1989년 공권력에 의한 재산권 침해에 대한 헌법소원 사건(88헌마22)과 1991년 기록등사신청에 대한 헌법소원 사건(90헌마133)에서 알권리를 헌법 제21조의 표현의 자유에 포함되는 것으로 보고, ‘정보에의 접근·수집·처리의 자유’인 알권리는 자유권적 성질과 청구권적 성질을 공유하는 것으로서 ‘일반적 정보공개청구권’도 헌법 제21조에 의하여

직접 보장될 수 있다고 보았다. 위의 두 결정은 지금도 알권리에 관한 선례적 지위를 확보하고 있다(김배원, 2016, 7쪽).

이처럼 우리나라에서는 알권리를 헌법적 권리로 인정하고 있지만 아직 알권리에 대한 명확한 정의는 내려져 있지 않다. 단지 현대사회가 민주화되고 정보화 사회로 진행하고 있다는 점에서 알권리는 점차 그 정당성을 확보해 가고 있으며, 표현(언론)의 자유가 실현되기 위해서는 반드시 보장되어야 한다고 이해되어 왔다. 그런데 알권리는 헌법유보조항인 헌법 제21조 제4항과 일반적 법률유보조항인 제37조 제2항에 의하여 제한이 가능하도록 되어 있다. 그러나 제37조 제2항에서 보듯이 그 본질적 내용은 침해할 수 없으며, 헌법재판소도 알권리에 관하여 ‘직접적 이해관계가 있는 자에 대하여 특단의 사정이 없는 한 의무적으로 공개해야 한다’고 판시하고 있다. 이는 알권리의 중요성을 다시 한번 더 확인하는 것이라고 할 수 있는데, 이러한 국민의 알권리를 위해 언론의 취재·보도의 정당성이 확보되는 것으로 볼 수 있다(이재진, 2005, 259쪽).

또한 알권리와 관련하여 언론은 국가, 지방자치단체, 공동체에 관련된 사항을 국민에게 알려줄 의무를 가진 것으로 이해된다. 즉 언론기관은 시민의 뉴스와 정보공개에 요구에 따라 중립적인 매개자로서의 역할을 부여받고 있다. 알권리는 송신자인 언론기관이 국민의 이름으로 주장하는 것에서 알 수 있듯이 국민의 입장에서 표현의 자유에 관해 공적 정보를 중심으로 재구성하게 된다. 그래서 알권리는 언론기관이 국민과의 관련성이 크고 국민에게 유용하며 흥미로운 문제나 쟁점에 관하여 적극적으로 취재와 보도를 행함으로써 모든 시민이 주민자치를 비롯한 정치활동에 민주적으로 참여하는 데 필요한 중요한 판단자료를 제공하는 일을 성실히 수행하려는 의지를 포함하는 개념이라고 정의할 수 있다(유일상, 2003, 3쪽).

## 2. 법·정책 관련 보도 프레임 분석

언론학에서의 프레임 연구는 1970년대 후반부터 언론 보도 내용의 특성을 심층적으로 설명하기 위한 목적으로 시작되었다. 이 연구들은 언론 보도를 비판적으로 바라보고 언론 보도의 편파성과 이데올로기 등에 관심을 두며 언론의 의미 구성 과정을 분석한 연구들이었다(성시윤, 2014, 198쪽). 이에 반해 뉴스 프레임에 대한 정의는 다양하지만 선택과 강조의 관점에서 규정짓는 경우가 많으며(김은정·유홍식·한규준, 2019, 13쪽) 프레임이 다양한 측면에서 수용자의 이슈 지각에 영향을 미칠 수 있다는 것이 많은 학자들에 의해 검증돼 왔다. 널리 알려진 바와 같이 터크만(Tuchman, 1978)은 ‘뉴스는 세계를 향해 나 있는 창’과 같아서 뉴스가 일정한 프레임을 통해 사건을 설명하고 해석하고 있다고 주장했다. 또한 엔트만(Entman, 1991)은 뉴스 프레임을 통해 사건의 특정 측면을 강조하거나 축소시킴으로써 현실을 재구성할 수 있고, 더욱 긍정적으로 보이게 하거나 부정적으로 보이게 할 수도 있다고 보았다. 비록 프레임의 비체계성이 논란이 되기도 하지만 프레임 분석의 중요성은 현재도 강조되고 있다.

프레임 분석은 정책이나 입법과정과 관련하여 다양한 사안에 대해 보도하고 여론을 형성시키는 언론의 중요성과도 관련된다. 그러나 중요성에 비해 정책의 법제화 과정이나 법의 개정 과정에서의 뉴스 보도 프레임 분석 연구는 찾아보기 힘들다. 이러한 이해를 바탕으로 연구에서는 언론중재법 개정안에 대한 뉴스 프레임을 분석하기 위해 살펴본 선행연구(손지형·하승태·이범수, 2013; 유재광·오경수, 2012; 이재진·유승관, 2010; 조정숙·한군태, 2010)에 따르면, 언론법 이슈라는 같은 연구대상을 다루고 있더라도 연구자들은 연구의 목적이나 주제에 맞게 다른 프레임 유형을 구성하고 있는 것으로 나타났다. 공통적으로 나타나고 있는 것은 ‘신문사의 성향에 따라 지배적인 프레임이 다르다’는 사실로써 신문사의 정파성을 확인할 수 있다는 점과 다양한 의견과 시각을 반영하기

보다는 특정 방향으로 독자의 방식을 유도하는 보도 경향을 보였다는 점이다.

예를 들어 유재광과 오경수(2012)는 미디어법 이슈에 대한 뉴스프레임의 차이를 살펴보고 정치인의 발언이 뉴스프레임 속에서 어떤 방식으로 인용되는가를 분석하였다. 이 연구에서 선택된 뉴스 프레임 유형은 선행연구를 참조하여 미디어법 이슈에 적합하게 재구성한 것으로, 여론독점·반민주 프레임, 미디어산업 활성화 프레임, 배경설명 프레임, 대립갈등 프레임, 책임귀인 프레임으로 구성하였다. 연구 결과, 신문사는 미디어법을 둘러싼 여야 간 대립과 갈등을 부각시키는 프레임을 주로 사용하였음을 알 수 있다. 또한 신문사 간에 여론독점·반민주 프레임과 미디어산업 활성화 프레임이 극단적인 대립양상을 나타냈다. 정치인의 발언을 인용하는 방식은 자사의 뉴스프레임에 부합하는 방향으로 해석하고 있었다.

또 다른 연구에서 조경숙과 한균태(2010)는 미디어 관련법 개정에 대한 신문보도의 공정성을 다양성 차원에서 살펴보기 위한 목적으로 주제, 논조, 취재원과 함께 뉴스프레임을 분석하였다. 프레임 유형은 논쟁의 강조점과 의미 구성적 측면에서 조작화하였다. 논쟁의 강조점과 관련한 프레임의 유형은 세멧코와 발켄버그(Semeko & Valkenburg, 2000)의 분류에 의거하여 갈등 프레임, 인간적 흥미 프레임, 경제적 중요성 프레임, 책임귀인 프레임, 도덕성 프레임으로 선정하였다. 의미 구성적 측면의 프레임은 미디어 경쟁력 강화 프레임, 언론장악 프레임, 정책실행 프레임, 대항 프레임, 정치전략 정치갈등 프레임, 집단이기주의 프레임, 민주주의 수호 프레임, 사회적 합의 프레임, 법치수호 프레임으로 분류하였다. 연구 결과, 대조적 프레임이 배타적으로 구성되었고 귀납적 프레임과 연역적 프레임을 비교했을 때 정치적 성향이나 이해관계의 동질성 내에서도 구체적인 이야기의 구성방식은 다르게 나타나는 등 주요 신문들은 미디어관련법 개정을 둘러싼 다양한 이슈와 관점, 상반된 이해관계를 균형 있게 제시하기보다는 독자의 관심을 특정한 방향으로 유도하는

‘몰아가기 식 보도경향’을 보였다고 분석하였다.

또한 손지형과 하승태 그리고 이범수(2013)의 연구는 언론사들과 직접적인 이해관계가 얽힌 미디어 관련법에 대한 언론사별 뉴스보도 비교 분석을 통해 이념적 성향에 따라 뉴스 프레임이 어떤 차이를 보이는지 살펴보았다. 형식적 측면에서는 아이엔저(Iyenger)의 주제적 프레임과 일화적 프레임의 틀을 활용하였다. 내용적 측면에서는 발켄버그와 세멧코(Valkenburg & Semetko, 1999)의 다섯 가지 프레임 즉, 갈등 프레임, 인간적 흥미 프레임, 경제적 중요성 프레임, 책임귀인 프레임, 도덕성 프레임과 더불어 박경숙(2002)이 기존 연구에서 제시한 정책실행 프레임, 대항 프레임을 합쳐서 일곱 가지 프레임을 활용하였다. 연구 결과, 형식적 측면에서는 보수신문들은 일화적 프레임(episodic frame)을 주로 사용했고 진보신문들은 주제적 프레임(thematic frame)을 더 많이 사용한 것으로 관찰되었다. 내용적 측면에서는 갈등 프레임과 책임귀인 프레임이 신문사 모두에서 주요 프레임으로 분석된 것으로 보아 신문사들이 미디어 관련법 보도에 있어서 다양한 의견과 시각이 충분히 반영되지 않고 있는 것으로 해석하였다.

한편, 김수정과 정연구(2010)는 뉴스 프레임 분석에 무보도 사안을 고려해야 언론사의 지향이 분석될 수 있다는 견해를 뒷받침하고자, 미디어법의 국회 처리과정에 대한 헌법재판소의 무효청구 기각 결정 시기의 뉴스 프레임과 보도하지 않은 기사를 중심으로 무보도 프레임을 분석했다. 뉴스 프레임의 경우, 현재 결정 중 유효 강조 프레임, 현재 결정 중 위법 부각 프레임, 정치권 책임 부각 프레임, 현재의 정치적 편향성 질타 프레임, 산업과 다양성 동반성장 프레임, 산업과 민주주의 동반몰락 프레임, 입법부 재논의 촉구 프레임, 행정부 조기 집행 요구 프레임으로 구성하였다. 무보도 프레임의 경우, 보도되지 않았던 주요 사안의 내용을 정리하여 집토끼를 지키기 위한 논란 은폐 프레임, 산토끼 공격을 위한 문제제기 협애화 프레임, 산토끼를 잡기 위한 사냥의 무오류 주장 프레임으로 구성하였다. 분석 결과, 신문에 따라 지배적인 프레임이 달

랐으며, 무보도 프레임 분석 결과를 기존 뉴스 프레임 분석 결과에 적용했을 때 결과 내용에 변화가 발생한다는 사실을 확인했다.

같은 맥락에서 이재진·유승관(2010)은 ‘집시법’ 상의 야간옥외집회 관련 조항에 관한 신문보도 경향과 프레임을 분석하였다. 2008년 쇠고기 수입 반대 집회와 헌법 소원에서부터 관련 규정 적용의 마지막 날인 2010년 6월 30일까지 집시법에 대해서 신문들이 어떻게 보도하고 있는가를 살펴보기 위해서 형식적인 측면과 내용적인 측면으로 프레임을 구분하여 분석하였다. 형식적 측면에서의 프레임 분석을 위해서는 사건중심 프레임과 주제중심 프레임으로 구분하였다. 내용적 측면에서의 프레임 분석을 위해서는 뉴스 텍스트에서 가장 중요한 개념으로서 선택성과 현저성이 강조된 의미를 중심으로 반복되고 유사한 형태로 핵심주제어를 포함시켜 프레임 유형을 추출하였다. 사건중심프레임, 주제중심 프레임과 함께 단순 프레임, 대항 프레임, 책임귀인 프레임 외에 폭력성우려 프레임, 양립성 프레임, 적용혼란 프레임, 대체보완요구 프레임, 금지조항 위헌성 강조 프레임으로 프레임 유형을 구성하였다. 프레임 분석 결과, 지배적인 프레임이 신문사에 따라 다르다는 점을 확인할 수 있었다. 즉 사회적 갈등 보도에 있어서 정파성이 신문의 저널리즘적 특징으로 나타남을 알 수 있었다.

이처럼 선행연구를 검토한 결과, 미디어 관련 법제 및 정책 이슈라는 같은 연구 대상을 다루고 있더라도 연구자들은 연구의 목적이나 주제에 맞게 다른 프레임 유형을 구성하고 있는 것으로 드러났다. 이들 연구들은, 비록 본 연구와 매우 유사한 연구는 아니지만, 정책의 법제화 과정이나 법의 개정 과정에서의 갈등 양상이 복합적으로 변화하여 상황별 뉴스에 담겨있는 프레임을 분석하기 위해 귀납적 방식으로 프레임을 추출하였다고 볼 수 있다. 분석 결과에서 공통적으로 드러나는 것은 신문의 성향에 따라 지배적인 프레임이 다르다는 점으로 신문의 정파성을 확인할 수 있다는 점이다. 또한 다양한 의견과 시각을 반영하기보다는 특정 방향으로 독자의 방식을 유도하는 보도 경향을 보였다는 것도 공

통점으로 지적할 수 있다.

언론은 정책 과정에서 정보를 제공하고 국민 여론을 형성시킬 뿐 아니라 감시 및 비판 그리고 견제 기능을 수행한다. 오늘날과 같이 복잡하고 다양한 사회에서 많은 사람들은 어떤 이슈가 더 중요한지 혹은 덜 중요한지를 판단하기 위해서는 다양한 판단의 근거(reference)에 의존하지 않을 수가 없는데, 가장 자주 이용하는 판단의 근거가 ‘언론’이다(한근태 역, 1995; 송태영, 2018, 154쪽 재인용). 또한 정책 과정과 입법 과정에서 다양한 사안을 보도하고 여론을 형성시키는 언론의 중요성은 여전히 강조되고 있다. 그러나 언론의 중요성에 비해 정책의 법제화 과정이나 법의 개정 과정에서의 언론 보도 프레임 분석 연구는 여전히 부족한 편이다.

요약하자면 뉴스프레임 연구를 비롯한 언론중재법 개정에 관한 연구들은 2009년 이후 활발하게 이루어지지 못했다고 할 수 있다. 특히 언론중재법 개정에 관한 뉴스 보도 프레임을 분석한 연구는 찾아보기 어려웠다. 21대 국회에서 발의된 언론중재법 개정안에 대한 연구도 언론중재법 개정 방향에 관한 연구(김연진, 2021; 이용성, 2021)와 특정 개정안과 관련된 연구(김재영, 2021; 이인호·이준형, 2021; 이준일, 2021) 등이 존재하지만 언론중재법 개정안에 대한 언론 보도 분석 연구는 아니었다. 과연 우리 언론은 언론중재법 개정안을 균형감각 있게 잘 전달하고 있는가? 실제로 입법 과정에 대한 진실한 보도와 다양한 시각을 전달함으로써 국민의 알권리를 보장하는 것이 매우 중요하다는 점에 비추면 2021년 언론중재법 개정안에 대한 언론의 보도 경향과 프레임 분석이 필요하다고 판단된다.

### 3. 2021 언론중재법 개정안 관련 쟁점 논의

국가인권위원회는 <2021년 인권상황보고서>를 통해 2021년 언론중재법 개정안<sup>2)</sup>이 비판받는 지점을 5군데로 짚었다. 첫째, 개정안이 규정하

는 허위·조작보도의 개념과 고의·중과실 추정 요건의 모호성이다. 개정안의 모호성은 전략적 소송 수단으로 남용될 수 있고 배상 책임 유무 역시 법관의 주관적인 판단에 따라 달라질 수 있다는 지적이다. 둘째, 뉴스 포털 등의 과도한 책임 문제다. 개정안이 뉴스 유통 플랫폼도 징벌적 손해배상의 대상으로 규정했기 때문에 포털이 논란이 될 수 있는 뉴스를 선제적으로 차단할 가능성이 크고 이는 언론보도의 위축 효과로 이어질 것이라고 전망하였다. 셋째, 과잉 책임 문제다. 이미 허위 사실에 의한 명예훼손, 불법 정보 등을 보도한 언론사와 기자를 처벌할 수 있는 법제도가 있는 상황에서 징벌적 손해배상제를 추가로 도입하는 것은 이중 처벌이라는 지적이다. 넷째, 언론 행위에만 징벌적 손해배상을 부과하는 것은 언론의 고발 기능을 위축시킨다는 지적이다. 다섯째, 해당 법안의 국회 소위 처리 과정에서 여당(더불어민주당)의 일방적인 강행에 대한 비판과 국제 사회에서 신뢰 하락이 우려된다는 비판이다. 이러한 인권위의 보고서 외에도 언론중재법 개정안에 대한 쟁점을 다룬 선행연구들이 다수 존재한다.

이러한 이해에 근거하여 2021년 언론중재법 개정안의 쟁점을 살펴보면 내용상의 쟁점과 입법 과정에서의 쟁점으로 나누어볼 수 있다. 내용상의 쟁점은 열람차단청구권과 징벌적 손해배상제와 관련된 것으로, 피해구제의 수단으로 보는 측면과 언론의 자유 침해로 보는 측면으로

2) 2021년 언론중재법 개정안에는 허위·조작보도에 대한 내용과 열람차단청구권, 언론중재위원회의 정원과 구성 변경 등 다양한 내용이 담겨있다. 언론중재법 개정안은 제2조에 제17호의2 및 제17호의 3을 신설하여 ‘기사의 열람차단’과 ‘허위, 조작보도’에 대한 정의를 신설한다. 제7조(언론중재위원회의 설치에 대한 조항)에서 중재위원회의 구성과 중재위원의 조건을 상세히 제시하며 제8조(중재위원의 직무상 독립과 결격사유)에서는 중재위원의 결격사유를 구체화하였다. 제14조(정정보도 청구의 요건)에서는 정정보도 청구 기간을 제정하였고 제15조(정정보도청구권의 행사)에서는 정정보도 청구 방식의 다양화와 정정보도 게재 방식의 구체화 등의 내용을 규정했다. 제17조(추후보도청구권)에서는 추후보도청구의 요건을 구체화하였으며 기존 제17조의2를 제17조의3으로 하고 제17조의2를 열람차단청구권에 대한 내용으로 신설하였다. 제17조의4(인터넷신문에 대한 특칙)를 신설하였고 제30조의2를 ‘허위·조작보도에 대한 특칙으로 신설하였다.

비판적 논의가 이루어졌다. 열람차단청구권에 대한 주요 쟁점은 명확성의 원칙에 위배되는 지의 여부와 열람차단을 검열로 보는 견해와 피해구제의 수단으로 보는 견해의 차이에 있다.

이와 관련 김연진(2021)은 열람차단청구권 규정이 여전히 광범위하고 모호하므로 명확성의 원칙에 위배되며 허위조작정보를 차단하는 법익보다 국민의 알 권리, 민주적 여론형성, 비판과 견제 등 공적 기능을 하는 표현의 자유의 법익이 더 크므로 과잉금지의 원칙 중 법익의 균형성에 위반된다고 보았다(20-21쪽). 같은 맥락에서 열람차단청구권은 언론보도에 대해 무분별한 검열권을 정하는 것으로서 헌법 제21조 제2항이 원칙적으로 금지하고자 하는 실질적 의미의 검열을 수용하는 것으로 보는 견해도 있다. 열람차단이 일반 독자가 문제의 기사에 대한 평가를 할 기회를 빼앗는 것으로 사후적 검열의 효과를 낼 수 있다는 것이다(이인호·이준형, 2021, 215-252쪽).

반대로 기존 뉴스 플랫폼과 달리 언론보도 등이 인터넷 매체를 통해 급속히 전파됨에 따라 기존의 정정보도 등의 청구권만으로는 신속하고 실효성 있게 피해구제를 할 수 없는 문제가 있어 피해구제의 실효성을 제고하려는 측면에서는 열람차단청구권 도입이 필요하다는 견해도 존재한다(손형섭, 2021, 186쪽). 또한 언론중재법 개정안의 열람차단청구권 관련 조항이 기존에 발의된 열람차단청구권 조항이 담고 있던 열람차단청구권 사유의 모호성 및 국가기관과 공인의 열람차단청구권 남용 가능성 등의 문제점을 보완하였다고 판단하는 연구도 발견된다(이용성, 2021, 553쪽).

무엇보다도 징벌적손해배상제는 앞서 언급했듯 언론 피해 구제에 확실하게 도움이 되고 언론 보도의 공정성에 대한 신뢰를 높여 언론 문화의 발전으로 이어질 수 있을 것이라는 기대(장영수, 2020, 14쪽)와 정정보도, 반론보도 등 다른 방법으로 피해 구제 등이 가능한 상황에서 징벌적 손해배상제도의 도입은 언론의 보도를 위축시켜 오히려 언론의 사회적 책임을 약화시킬 우려가 있다는 측면(우형진, 2021, 209쪽; 이재진,

2021.08.30.)에서 언론중재법 개정안 내용 중 가장 침해한 대립이 발생하는 부분이다. 선행연구를 바탕으로 한 징벌적손해배상제의 주요 쟁점은 명확성의 원칙과 과잉금지원칙에 위배되는지의 여부이다.

이와 관련하여 권형돈(2021)은 언론중재법 개정안의 내용에서 ‘언론 등의 고의 또는 중과실로 인한 허위·조작보도’, ‘악의를 가지고 한 보도’로 ‘언론사 등의 사회적 영향력’ 등을 ‘적극 고려’ 등과 같이 징벌적 손해배상에 대한 사실관계와 구성요건 부분은 지나치게 추상적이고 불명확하다고 본다. 과잉금지원칙에 대해서는 입법 목적의 정당성은 인정되지만 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성 측면에서 위헌성이 있다고 평가했다(26-30쪽). 또한 이인호와 이준형(2021)도 언론중재법 개정안이 ‘고의 또는 중과실에 의한 허위·조작보도’ 그 자체를 위법행위로 규정하면서 모호한 기준으로 고의·중과실을 추정하고 있어 ‘진실한 보도’에 대한 확신이 없으면 쉽게 징벌적 손해배상의 책임추궁을 당해야 하는 언론사 입장에서는 그 위축효과가 더욱 가중되어 나타날 수밖에 없다고 보았다(235쪽).

같은 맥락에서 김연진(2021)은 징벌적 손해배상책임 조항에 대해서는 과도한 배상액으로 정상적인 취재 및 기사 작성 활동을 크게 위축시킴으로써 정치권력이나 경제권력에 대한 비판과 감시기능을 훼손시킬 수 있고 언론사는 현행 민법상 손해배상책임을 부과받을 수 있으므로 과잉금지의 원칙의 피해의 최소성 및 법익의 균형성에 위반되어 위헌성이 다분하다고 본다. 또한 허위·조작보도의 개념이 광범위하여 명확성의 원칙 위반도 문제가 된다고 지적한다(27-29쪽).

반면, 이준일(2021)은 언론중재법 개정안에 포함된 징벌적 손해배상제도는 형벌의 성격을 가지기는 하지만 형벌과 구분될 필요가 있기 때문에 허위·조작보도 및 고의·중과실 추정 요건에 대해서는 형벌을 부과하는 법률에 대해서 요구되는 정도의 엄격한 명확성원칙을 요구할 수 없다고 주장한다. 또한 과잉금지원칙의 위배 여부에 대해서는 그 법률조항으로 실현하려는 공익적 목적과 그로 인하여 피해를 입는 기본권의 비

중을 합리적으로 평가한 결과에 따라 달라질 수 있기 때문에 가짜뉴스의 범람으로 개인적 피해가 중대한 한국 사회에서는 허위·조작보도의 피해자에 대한 효과적 보호가 상대적으로 더 중요하다는 입장에서 허위·조작보도에 대한 징벌적 손해배상책임의 부과는 과잉금지원칙을 위반하여 위헌적인 것이라고 단정하기는 어렵다고 보았다(216-217쪽). 유사하게 윤성욱(2022, 66쪽)도 형법, 정보통신망법상 허위사실적시 명예훼손죄에 대한 헌법재판소의 결정을 언론의 징벌적 손해배상제에 동일하게 적용하는 것이 가능하다는 판단에 따라 허위·조작정보에 의한 인격권 침해(경제적 손실·정신적 고통)에 대해 적용하는 징벌적 손해배상제가 과잉금지의 원칙을 위반한다고 판단하기 어렵다고 주장했다.

그런데 개정법의 내용상의 쟁점뿐만 아니라 입법과정도 언론중재법 개정안의 주된 쟁점 중 하나이다. 조소영(2021)은 이번 언론중재법 개정안의 입법 과정에서 비공개회의로 심의를 진행하고 8인 합의체라는 별도의 논의팀을 운영하는 등 의사공개 원칙을 충실히 준수하지 못했다고 판단했다. 언론중재법 개정안과 관련하여 언론단체들을 비롯한 여러 층위에서 공청회 개최요구의 목소리들이 있었으나 공청회가 개최되지 않았고 일방적인 설명회나 자료배포의 형식이 아니라 입법공청회를 정식으로 개최했어야 한다고 주장한다(182-183쪽). 권형돈(2021)도 언론중재법 개정안의 입법과정에서 법 규범의 내용상 품질개선과 관련해서는 규율영역에서의 영향에 대한 기존의 지식을 충분히 이용하지도 못하고, 규율의 구체적 효과에 대한 조사도 이루어지지 않았다고 판단했다. 또한 입법과정에서 불충분한 논의장치, 법규범형성 및 집행의 행위 주체와 수범자 사이의 부족한 피드백 장치, 그리고 법적 규제에 의한 국가개입의 정당성 등 어느 하나 설득력 있게 각각의 이해집단을 설득하지 못하였다고 비판하였다. 아울러 위원회 중심주의를 채택하고 있는 국회의 입법과정에서 집중심사를 하는 소위원회에서는 실질적인 토의 과정이 제대로 이루어지지 않았고, 소관 상임위원회인 문화체육관광위원회에서도 야당이 불참한 가운데 여당 단독으로 법안을 통과시킨 점을 지적하였다

(24-25쪽).

그 밖에도 앞서 국가인권위원회의 보고서에서 언급된 것과 같이 국제 사회에서의 신뢰 하락 또한 시급히 해결해야 할 문제로 남아있다. 특히 국제언론단체와 해외 유력 언론들은 언론중재법 개정안에 대해 우려를 표하였다. 세계신문협회(WAN-IFRA)는 성명에서 “언론중재법 개정안은 ‘가짜뉴스’에 대한 기준을 정하려 하고 있다. 이는 필연적으로 해석의 남용으로 이어져 언론 보도의 자유에 악영향을 끼칠 수 있다”고 비판하였다(정성택, 2021.08.12.). 국제기자연맹(IFJ)도 언론중재법 개정안의 허위·조작 보도에 징벌적 손해배상을 청구할 수 있도록 한 것을 언급하며 “의사 결정에 관한 법률이 모호하기 때문에 결과적으로 언론의 자유를 침해할 수 있는 과도한 규제”라고 지적하였다. 국제기자연맹은 “이 법안은 ‘가짜 뉴스’에 대한 근본적인 오해에서 비롯되었다”며 “또 법안 내용이 허술해 자의적인 해석이 가능하며 오보에 대해서까지 과도한 처벌 규정이 있어 한국 기자들 사이에 공포 분위기를 조성할 우려가 있다”고 했다(김정진, 2021.08.12.). 국경없는기자회(RSF) 또한 2021년 8월 24일(현지 시각) 성명서를 통해 “(한국 언론중재법 개정안이) 언론사에 손해액의 최대 5배에 달하는 과태료를 부과하도록 했지만 허위 정보에 대한 상세 정의가 포함돼 있지 않고 허위·조작 여부와 가해자의 고의·악의를 판단할 만한 시스템과 관련한 해석이 없다”고 비판하였다(김규식·채종원·강영운, 2021.08.25.).

### Ⅲ. 연구결과

#### 1. 연구 문제 및 연구 방법

본 연구는 2021년 8월 18일부터 2022년 5월 29일까지 언론중재법 개

정안 논란에 대한 4개의 주요 언론사의 보도 프레임을 분석하여 언론이 언론중재법 개정안에 대해 보도하면서 국민의 알권리를 충분히 보장하고 있는지를 알아보고자 하였다. 구체적으로 본 연구는 언론중재법 개정안 기사에서 나타난 언론의 보도 특성은 국민의 알권리 충족의 측면에서 어떠한 문제가 있는지를 분석하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구는 (1) 언론중재법 개정안에 대한 언론 보도 경향이 시기별, 유형별, 논조별, 취재원 활용별로 어떠한 특성을 보이는지를 살펴보고, (2) 언론중재법 개정안에 대한 보도에서 나타난 뉴스 프레임은 어떻게 설정되는지를 분석하고자 하였다. 본 분석은 제21대 국회의 언론중재법 개정안에 대한 언론보도를 분석대상으로 삼았다. 구체적으로 본 연구는 주요 언론사인 <동아일보>, <조선일보>, <경향신문>, <한겨레>에 실린 언론중재법 개정안 관련 기사에서 나타난 특성과 보도 프레임을 분석하고자 하였다.

분석 기간은 더불어민주당이 16건의 법률안을 통합·조정한 언론중재법 개정안이 국회 문화체육관광위원회 안전조정부위원회에서 통과된 2021년 8월 18일부터 언론중재법 개정안에 대해 결론을 내리고자 구성된 국회 언론·미디어제도개선 특별위원회 활동이 종료된 2022년 5월 29일까지로 정하였다.

대상이 되는 뉴스 기사 표본을 확보하기 위해서 한국언론진흥재단이 운영하는 뉴스 빅데이터 분석 시스템인 빅카인즈(<https://www.bigkinds.or.kr/>)를 이용하였다. ‘언론중재법’, ‘언론중재법 개정안’, ‘징벌적손해배상’ 등의 키워드를 통해 검색된 자료 684건 중 검색된 자료 중 중복된 자료이거나 언론중재법과 관련이 없는 자료는 제외하여 총 450건의 기사를 수집하였다. 언론사별로 <조선일보> 115건, <동아일보> 111건, <경향신문> 134건, <한겨레> 90건으로 집계되었다.

우선 언론중재법 개정안에 대한 보도가 ‘얼마나 다양한 정보를 제공하는가’를 알아보기 위해 보도 건수, 보도 유형, 그리고 보도 태도(논조)로 나누어 분석하였다. 보도의 빈도는 기간에 따라 3기로 구분하여 분석하

였다. 기간을 구분한 것은 언론의 보도가 국민의 관심이 큰 이슈에 대해서 얼마나 꾸준히 전달하는가, 즉 ‘보도의 지속성’을 살펴보기 위해서이다.

3기의 기간 중 제1기는 더불어민주당이 16건의 법률안을 통합·조정하여 발의한 언론중재법 개정안이 국회 문화체육관광위원회 안전조정위원회에서 통과된 2021년 8월 18일부터 여야 간 합의 실패로 국회내 특별위원회를 꾸리기로 합의한 2021년 9월 27일까지이다(2021.8.18. - 2021.9.27.) 제2기는 국회내 특별위원회를 꾸리기로 합의한 다음인 2021년 9월 28일부터 국회 언론·미디어제도개선 특별위원회가 구성된 2021년 11월 9일까지이다(2021.9.28. - 2021.11.9.). 제3기는 국회 언론·미디어제도개선 특별위원회 구성된 다음인 2021년 11월 10일부터 국회 언론·미디어제도개선 특별위원회 활동이 종료된 2022년 5월 29일까지이다(2021.11.10. - 2022.5.29.).

보도의 유형은 스트레이트, 사설, 칼럼/기고/독자투고, 심층 보도로 구분하였다. 스트레이트와 사설에 비해 칼럼과 기고, 독자투고 기사의 양이 적어 하나의 항목으로 묶어 분류하였다. 보도 태도(논조)는 언론중재법 개정안에 대한 입장으로 긍정적, 중립적, 비판적으로 나누어 분류하였다. 단순히 정보를 전달하는 내용의 보도인 경우 중립적 논조에 포함시켰다.

보도의 취재원 유형은 ① 정부, ② 정당, ③ 언론, ④ 시민단체, ⑤ 전문가, ⑥ 해외, ⑦ 기타 및 불명확으로 구분하여 기사에 직접인용(“ ”)의 방법으로 활용된 인물 또는 단체의 유형을 모두 분석하였다.

언론중재법 개정안에 대한 보도 프레임 유형은 귀납적 방식을 통해 추출했다. 미디어 관련법에 대한 선행연구들을 살펴보면 기존 연구의 프레임을 재구성하여 프레임을 추출하거나 뉴스의 내용을 분석하여 핵심 주제를 포함시켜 귀납적 방식으로 프레임을 추출하는 경향을 보였다. 연역적 프레임과 귀납적 프레임을 함께 분석하고 비교한 소수의 연구도 존재했다. 본 연구는 경우 기존의 유사한 선행연구를 찾기 어려웠고 언론중재법 입법과정에서 대통령 선거 등 정치적 변수가 있어 갈등 양상

이 복합적으로 변화하는 모습을 보여 뉴스에 담겨있는 다양한 프레임들을 도출해내기 위해서 귀납적 방식으로 선택했다.

프레임 유형은 보도 내용 중 가장 중요하고 반복되어지는 핵심 주제어와 이와 유사한 형태의 주제어들을 포함시켜 추출했다. 핵심 주제는 텍스트에서 가장 두드러진 아이디어로서 어떤 사건이나 상황에 대한 전체적인 의미를 규정하는 데 중심적인 역할을 하기 때문이다(양정혜, 2001). 주제어를 파악하기 위해 2022년 6월 6일부터 6월 8일까지 예비 조사를 실시했다. 예비 조사의 분석 대상은 본 연구의 분석 기간과 동일한 보도 중 200건이었다. 예비 조사 결과, 언론중재법 개정안에 대한 보도를 분석할 프레임으로 대체 보완 프레임, 배경 프레임, 입장 차 프레임, 대항 프레임, 여야 간 정쟁 프레임, 위헌성 강조 프레임, 개정 필요성 강조 프레임, 가치중립 프레임이 도출되었다.

## 2. 분석 결과

### 가. 언론중재법 개정안 관련 보도 특성

#### (1) 보도의 시기별 분석

신문사별 언론중재법 개정안 입법 기간에 따른 보도기사 빈도를 살펴 보았을 때 아래의 <표 1>과 같은 결과를 보였다. 전체적으로 볼 때 <조선일보>, <동아일보>, <경향신문>, <한겨레> 모두 언론중재법 개정안이 국회 문화체육관광위원회 안건조정위원회에서 통과한 2021년 8월 18일부터 여야 간 합의 실패로 국회내 특별위원회를 꾸리기로 합의한 2021년 9월 27일까지인 제1기에 가장 많은 기사 건수(89.6%)를 기록한 것으로 나타났다. 그러다 제2기(2021년 9월 28일 - 2021년 11월 9일)에는 7건(6.1%), 3기(2021년 11월 10일 - 2022년 5월 29일)에는 보도 건수가 급격히 감소했음을 알 수 있다.

〈표 1〉 보도의 시기별 빈도

	언론중재법 개정안 입법 과정 구분			전체
	제1기	제2기	제3기	
	2021년 8월 18일 ~2021년 9월 27일	2021년 9월 28일 ~2021년 11월 9일	2021년 11월 10일 ~2022년 5월 29일	
조선일보	105 (91.3%)	7 (6.1%)	3 (2.6%)	115 (100%)
동아일보	100 (90.1%)	8 (7.2%)	3 (2.7%)	111 (100%)
경향신문	117 (87.3%)	14 (10.5%)	3 (2.2%)	134 (100%)
한겨레	81 (90.0%)	7 (7.8%)	2 (2.2%)	90 (100%)
전체	403 (89.6%)	36 (8.0%)	11 (2.4%)	450 (100%)

〈표 1〉에서 볼 수 있는 것과 같이, 여당과 야당의 의견이 크게 충돌하던 시기인 제1기에 압도적으로 많은 보도 건수를 기록하고(89.6%) 그 이후 보도 건수가 급격히 줄어들었다(제2기 8%, 제3기 2.4%). 이러한 결과는 언론중재법 개정안에 대한 보도가 초기 여야간의 치열한 정쟁을 중심으로 보도가 활발히 이루어지다 점차 대통령선거가 가까워져 오면서 정치인들이 정치적 발언을 삼가거나 유의하게 되고 이와 함께 언론사들의 사안에 대한 관심도 크게 줄어든 탓이라고 해석할 수 있다. 즉 신문사들은 정치적인 갈등을 중재하거나 논란의 본질을 파악하기 위한 기사를 게재하기 보다는 ‘정치적 갈등’에 집중하다보니 언론중재법 개정안에 대한 활발한 논의나 합의가 이루어지지 못하는 상황에 대해서는 관심을 갖지 않는 것으로 보인다. 실제로 특별위원회 활동이 종료된 사실에 대한 기사는 4개 신문사 중 〈한겨레〉에서만 찾아볼 수 있었다. 결국 전체적으로 볼 때 신문사의 언론중재법 개정안에 대한 ‘보도의 지속성’이 시간이 지날수록 급격히 떨어지는 모습을 보여 관련 사안의 진행 과정과 결과에 대하여 충분히 설명을 하지 못한 것으로 나타났다.

## (2) 보도의 유형별 분석

언론사별 언론중재법 개정안 보도의 보도 유형을 살펴보았을 때 아래 <표 2>와 같은 결과를 보였다.

<표 2> 보도의 유형별 빈도

	보도 유형				전체
	스트레이트	사실	칼럼/기고/독자투고	심층 보도	
조선일보	107 (93.0%)	3 (2.6%)	5 (4.4%)	0 (0.0%)	115 (100.0%)
동아일보	98 (88.3%)	9 (8.1%)	4 (3.6%)	0 (0.0%)	111 (100.0%)
경향신문	121 (90.3%)	6 (4.5%)	7 (5.2%)	0 (0.0%)	134 (100.0%)
한겨레	79 (87.8%)	8 (8.9%)	3 (3.3%)	0 (0.0%)	90 (100.0%)
전체	405 (90%)	26 (5.8%)	19 (4.2%)	0 (0.0%)	450 (100.0%)

<표 2>에서 보는 바와 같이, 스트레이트 기사(90%)가 가장 많고 사실과 칼럼/기고/독자투고(4.2%)가 적으며 심층 보도는 찾아볼 수 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 언론중재법 개정안에 대한 보도에 있어 언론사들의 대개 정보의 단순한 전달에 그치는 경향이 크다고 해석할 수 있다. 다시 말하자면 언론중재법 개정안에 대한 보도는 내용의 ‘심층성’ 보다는 단편적인 사실 ‘전달’ 위주로 이루어진 것으로 나타났다.

또한 스트레이트 기사가 압도적이고 칼럼/기고/독자투고 기사가 매우 적은 것으로 나타났는데 이러한 점은 관련 사안에 대한 사회구성원의 ‘다양한 목소리’를 반영하고 있지 못하다는 점을 방증하는 것이라 여겨진다. 언론은 사실이나 심층보도 등을 통해, 독자나 이용자들에게 전달된 정보를 어떻게 해석하고 이해해야 하는가에 대해서 설명해 주어야 하는데 이러한 점이 많이 부족한 것으로 보인다. 결국 이는 언론이 국민

의 알권리를 충족시키기 위해 언론이 충분한 역할을 했는지에 대한 의구심을 가질 수 있는 부분이라고 판단된다.

### (3) 보도의 논조별 분석

언론사별 언론중재법 개정안에 대한 보도 논조(태도)를 살펴보았을 때 아래의 <표 3>과 같은 결과를 보였다.

<표 3> 보도의 논조별 빈도

	언론중재법 개정안에 대한 논조			전체
	긍정	중립	부정	
조선일보	4 (3.5%)	26 (22.6%)	85 (73.9%)	115 (100%)
동아일보	1 (0.9%)	29 (26.1%)	81 (73.0%)	111 (100%)
경향신문	15 (11.2%)	58 (43.3%)	61 (45.5%)	134 (100%)
한겨레	7 (7.8%)	41 (45.5%)	42 (46.7%)	90 (100%)
전체	27 (6.0%)	154 (34.2%)	269 (59.8%)	450 (100%)

위 <표 3>에서 보듯이 <조선일보>, <동아일보>, <경향신문>, <한겨레> 모두 전체적으로 부정적 논조의 보도(59.8%)가 가장 많았다. 그러나 <조선일보>와 <동아일보>는 부정적 논조의 보도가 지배적(조선 73.9%; 동아 73%)이었으며 중립적·긍정적 논조의 보도는 소수(조선 26.1%, 동아 27%)였던 반면, <경향신문>과 <한겨레>는 중립적 논조의 보도가 각각 58건(43.3%)과 41건(45.5%)으로, 부정적 논조의 보도 비율(경향 45.5%; 한겨레 46.7%)과 함께 중립적 논조의 보도 비율이 비슷하게 나타났다. 이들 중립적 보도를 긍정적인 보도와 합치면 그 비율이 부정적 보도보다 더 커지게 된다. 이러한 점은 전체적으로 언론중재법 개정안에 대한

보도가 부정적 논조인 것으로 나타났지만 신문에 따라서 보도방식과 균형감각에 있어서는 다소간의 차이가 있을 수 있다는 것으로 해석할 수 있다.

**(4) 보도의 취재원 활용 분석**

언론사별 언론중재법 개정안에 대한 취재원을 살펴보았을 때 아래 <표 4>와 같은 결과를 보였다.

<표 4> 보도의 취재원 활용 빈도

	취재원							전체
	정부	정당	언론	시민 단체	전문가	해외 언론	기타 및 불명확	
조선일보	8 (5.4%)	78 (52.3%)	22 (14.8%)	7 (4.7%)	10 (6.7%)	24 (16.1%)	0 (0.0%)	149 (100%)
동아일보	9 (5.7%)	85 (53.5%)	24 (15.1%)	1 (0.6%)	15 (9.4%)	21 (13.2%)	4 (2.5%)	159 (100%)
경향신문	11 (6.6%)	108 (65.1%)	23 (13.9%)	4 (2.4%)	12 (7.2%)	7 (4.2%)	1 (0.6%)	166 (100%)
한겨레	9 (7.8%)	67 (57.8%)	22 (19.0%)	2 (1.7%)	12 (10.3%)	4 (3.4%)	0 (0.0%)	116 (100%)
전체	37 (6.3%)	338 (57.3%)	91 (15.4%)	14 (2.4%)	49 (8.3%)	56 (9.5%)	5 (0.8%)	590 (100%)

보도에 있어 언론사 모두 ‘정당’을 취재원으로 활용하는 비율(57.3%)이 가장 높았고 언론단체(15.4%)나 해외 유력 언론(15.4%)를 취재원으로 활용하는 보도가 그 뒤를 이었다. 정당 활용의 비중이 가장 큰 것은 <경향신문>으로 나타났고(65.1%) 가장 낮은 신문은 <조선일보>로 나타났다(52.3%).

〈표 4-1〉 언론 관련 취재원 활용 상황

	언론			전체
	언론단체	기자	언론중재위원회	
조선일보	20 (90.9%)	2 (9.1%)	0 (0.0%)	22 (100%)
동아일보	18 (75.0%)	6 (25.0%)	0 (0.0%)	24 (100%)
경향신문	19 (82.6%)	4 (17.4%)	0 (0.0%)	23 (100%)
한겨레	18 (81.8%)	3 (13.6%)	1 (4.6%)	22 (100%)
전체	75 (82.4%)	15 (16.5%)	1 (1.1%)	91 (100%)

또한 〈표 4-1〉에서 볼 수 있듯이 언론을 취재원으로 활용하는 보도도 다수 확인되었으나 언론단체를 제외하고 직접적인 이해 당사자인 ‘언론중재위원회’나 ‘기자’를 취재원으로 활용하는 비율은 상대적으로 매우 낮았다. 언론중재위원회를 취재원으로 이용하는 경우는 〈한겨레〉 1편을 제외하고 보도를 찾을 수 없었으며, 기자의 경우 소수의 사설이나 칼럼을 제외하고는 취재원으로 활용된 보도를 찾기 어려웠다. 그러나 언론단체를 제외하고 직접적인 이해 당사자인 ‘언론중재위원회’나 ‘기자’를 취재원으로 활용하는 비율은 상대적으로 매우 낮았다. 언론중재위원회의 경우 〈한겨레〉 1편을 제외하고 취재원으로 활용된 보도를 찾을 수 없었으며, 기자의 경우 소수의 사설이나 칼럼을 제외하고는 취재원으로 활용된 보도를 찾기 어려웠다. 즉 언론을 취재원으로 하는 경우에도 언론단체에 주로 의존하고 있을 뿐 언론중재위나 관련법에 전문성을 가진 기자를 인용하는 경우는 드물었다. 결과적으로 이러한 점은 신문들이 보도에 있어 이해관계가 첨예한 정당에 가장 의존함으로써 다양한 취재원을 이용해서 다양한 각도에서 사안을 보고자 하려는 노력을 하지 못했다는 점을 알 수 있다. 즉 정당간의 갈등을 중심으로 하기보다는 여러 다양한 시민단체나 여타 다른 언론 미디어로부터의 대항 관련 기사들을 게재하지 못

한 점은 보도를 통한 알권리 충족이라는 점에서 미비점이라고 판단된다.

## 나. 중재법 개정안 관련 보도 프레임 분석

### (1) 프레임 유형 분류

본 연구는 전체 450건의 기사를 대상으로 대체 보완 프레임, 배경 프레임, 입장 차 프레임, 대항 프레임, 여야 간 경쟁 프레임, 위헌성 강조 프레임, 개정 필요성 프레임, 가치중립 프레임과 같은 총 8개의 프레임을 사용하였는데 그 결과는 아래 <표 5>과 같다.

<표 5> 프레임 유형 분류

	프레임 유형								전체
	대체 보완	배경	입장 차	대항	여야 간 경쟁	위헌성 강조	개정 필요성 강조	가치 중립	
조선일보	5 (4.2%)	0 (0.0%)	11 (9.2%)	21 (17.7%)	21 (17.7%)	48 (40.3%)	2 (1.7%)	11 (9.2%)	119 (100.0%)
동아일보	8 (6.9%)	1 (0.9%)	12 (10.3%)	10 (8.6%)	29 (25.0%)	46 (39.7%)	0 (0.0%)	10 (8.6%)	116 (100.0%)
경향신문	19 (14.0%)	4 (2.9%)	23 (16.9%)	15 (11.1%)	18 (13.2%)	27 (19.9%)	4 (2.9%)	26 (19.1%)	136 (100.0%)
한겨레	17 (18.1%)	4 (4.3%)	14 (14.9%)	5 (5.3%)	15 (15.9%)	24 (25.5%)	4 (4.3%)	11 (11.7%)	94 (100.0%)
전체	49 (10.5%)	9 (1.9%)	60 (12.9%)	51 (11.0%)	83 (17.8%)	145 (31.2%)	10 (2.2%)	58 (12.5%)	465 (100.0%)

‘대체 보완 프레임’은 언론중재법 개정안에 대해 필요성은 인식하지만 현재 언론중재법 개정안에 대한 보완점을 찾거나 신중히 논의해야 한다는 톤을 가진 프레임을 말한다. “법 개정 취지에 대해선 공감한다”, “피해자에 대한 배상이 강화되는 긍정적 측면도 있다” 등의 표현과 함께 “신중한 입법을 촉구한다”, “구체적이고 책임 있는 입법 대안을 제시해

야 한다” 등의 내용이 포함된 경우 대체 보완 프레임으로 판단하였다.

‘배경 프레임’은 사건의 원인과 배경을 사회문화적 맥락 차원에서 강조하는 프레임이다. 언론과 정당의 찬반이나 한쪽의 입장을 서술하지 않고 언론중재법 개정안에 대한 논란이 발생한 원인과 배경 등을 서술한 경우 배경 프레임으로 판단하였다.

‘입장 차 프레임’은 언론중재법 개정안에 대해 상반되는 입장을 가진 양쪽의 의견을 동시에 서술하는 프레임이다. 한쪽의 의견이 옳고 그름을 판단한 경우를 제외하고 양쪽의 의견을 상대적으로 비슷한 양으로, 객관적으로 서술한 경우에만 입장 차 프레임으로 판단하였다. 여당과 야당이나 언론, 시민단체들의 찬성과 반대 입장을 비슷한 양으로 객관적으로 서술한 경우, 입장 차 프레임으로 판단하였다.

‘대항 프레임’은 언론중재법 개정안에 대해 저항할 것을 촉구하고 적극적으로 개선할 것을 요구하는 프레임이다. “언론중재법 개정안 철회 촉구”, “언론법 철회 항의 방문”, “언론단체 강력 반발”, “언론 독재법 우리가 막겠다” 등의 내용이 포함된 경우 대항 프레임으로 판단하였다.

‘여야 간 정쟁 프레임’은 여당과 야당의 대결 구조를 강조하는 프레임이다. 여당과 야당의 입장 차이를 단순히 서술하는 것이 아니라 강한 어조의 단어로 표현하거나 언론중재법 개정안을 정치적 문제로 해석한 경우를 말한다. ‘전운’이라는 단어를 통해 대결 구조를 강조하고 “협치 끝, 목숨 걸고 싸우겠다”와 같은 내용이 포함된 경우 여야 간 정쟁 프레임으로 판단하였다.

‘위헌성 강조 프레임’은 언론중재법 개정안의 위헌적 요소를 강조하는 프레임이다. ‘고의, 중과실 추정 조항’, ‘허위 조작 보도의 정의’ 등 언론중재법 개정안 내용 중 특정 내용에 대한 위헌성을 강조하는 경우 위헌성 강조 프레임으로 판단하였다.

‘개정 필요성 강조 프레임’은 언론중재법 개정안에 대해 옹호하는 입장의 프레임으로 볼 수 있으며 법 개정의 필요성을 강조하는 프레임이다. “언론에 대한 규제가 필요하다”, “피해 구제의 실효성을 높여야 한

다” 등의 내용이 포함된 경우 개정 필요성 강조 프레임으로 판단하였다.

‘가치중립 프레임’은 가치관이나 태도에 치우치지 않고 사실로 파악하는 프레임이다. 현실을 있는 그대로 제공하는 보도에 가까워 ‘프레임’에는 다소 벗어나 있다. 그러나 가치중립적으로 ‘단순한 정보 제공’을 ‘선택’했다는 측면에서 프레임의 영역 안에 포함될 수 있다(이희영·김정기, 2016, 23쪽). “언론중재법 오늘 본회의 처리 무산”, “언론중재법 국회 본회의 무산...여야, 오늘 재협상” 등 언론중재법 개정안 입법 과정에 대해 특별한 경향 없이 단순하게 사건을 중심으로 보도하거나 언론중재법 개정안 속 다양한 내용을 설명하는 경우 가치중립 프레임으로 판단했다.

전체적으로 볼 때 언론사들은 대체적으로 언론중재법 개정안에 대해 논의하는 데 관심이 없는 것으로 나타났다. 그리고 기사의 심도는 깊지 않고 상대적으로 파편적인 것으로 나타났다. 네 신문 모두 부정적인 보도경향을 보였으나, <경향신문>과 <한겨레>의 경우 중립적인 보도가 다른 두 신문보다 많은 것으로 나타났다. 이는 두 신문이 <조선일보>나 <동아일보>에 비해 중립적인 보도가 많았다.

신문사별 프레임을 살펴볼 때, 모든 신문들은 위헌성 강조 프레임(unconstitutionality-emphasizing frame)이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 드러났다. 이는 전체 보도내용이 부정적이라는 경향과 일맥상통하는 것이라 여겨진다. 반면 배경설명 프레임(background frame)은 가장 적게 이용된 것으로 나타났다. 이러한 점은 언론의 보도가 언론중재법에 대해 충분히 설명하지 못했음을 암시하는 것으로 판단된다.<sup>3)</sup> 이와 아울러 개정 필요성 프레임은 배경설명 프레임 다음으로 적게 이용된 것으로 나타났다. 이 또한 언론피해구제의 효율성을 높이기 위해 언론중재법의 개정이 왜 필요한가의 맥락을 충분히 전달하지 못하다는 점을 보

3) <경향신문>은 좀 더 사실 중심의 보도에 집중하고 다양한 유형의 프레임을 함께 이용함으로써 다른 신문에 비해 언론중재법 개정안에 대해 가치판단을 적게 하려는 경향을 나타냈다. <한겨레>의 경우에는 언론중재법 개정안의 조항을 단순히 전달하기보다는 다양한 프레임을 통해 사안에 대한 대안이나 긍정적인 측면 또한 전달하려는 시도를 보였다.

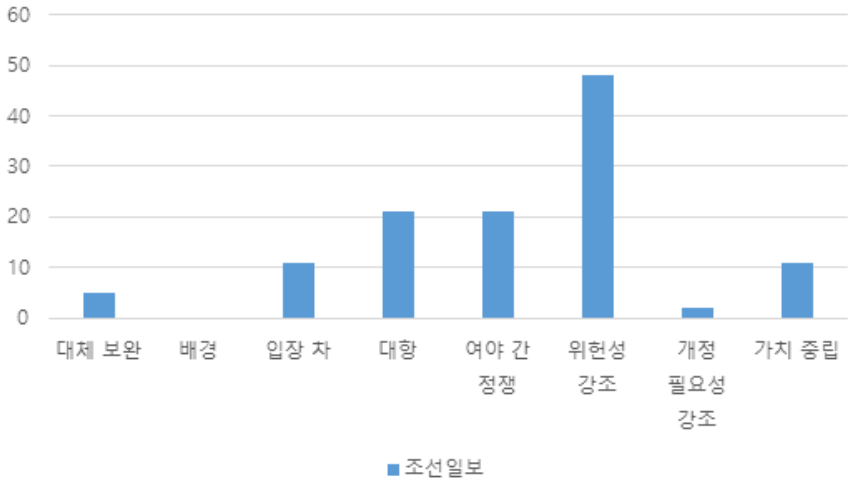
여준다.

## (2) 신문사별 프레임 분석

〈조선일보〉, 〈동아일보〉, 〈경향신문〉, 〈한겨레〉 모두 ‘위헌성 강조 프레임’의 보도가 가장 많은 비율을 차지한 것에 비해 ‘개정 필요성 강조 프레임’의 보도는 적은 것으로 보아 언론중재법 개정안에 대한 보도가 개정안의 위헌성 측면으로 분석되어 부정적으로 보도되고 있음을 알 수 있다. 또한 모든 언론사가 ‘배경 프레임’의 보도를 가장 적게 다루고 있어 언론중재법의 위헌성을 강조하여 비판하는 입장은 많았으나 정작 언론중재법 개정안 논의가 생성된 이유나 책임에 대한 보도는 부족하였고 해석할 수 있다. 프레임 분석 결과, 위와 같은 공통점이 있으나 앞서 제시한 보도 경향에 대한 분석 결과와 함께 프레임 분석 결과를 언론사 별로 살펴보았을 때 차이점이 존재한다.

### (가) 조선일보

언론중재법 개정안에 대한 〈조선일보〉의 프레임 유형 분석 결과는 〈그림 1〉과 같다. 앞서 제시한 보도 태도(논조) 분석과 취재원 분석에서 〈조선일보〉는 전체 기사 중 73.9%가 부정적 논조의 보도였으며 정당을 취재원으로 활용하는 보도가 가장 많았고 언론단체나 해외 언론사 등을 활용하는 경우도 다수 확인되었다.

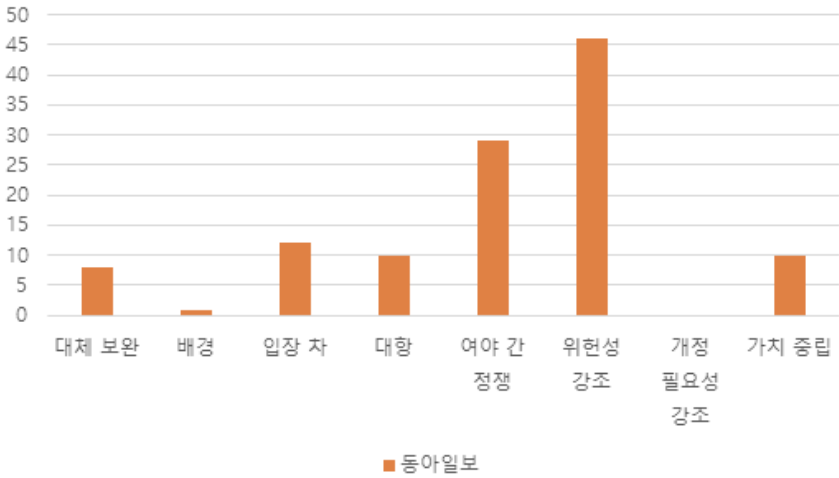


〈그림 1〉 조선일보의 프레임 유형

이러한 결과와 위헌성 강조 프레임, 대항 프레임, 여야 간 정쟁 프레임이 가장 많았다는 프레임 분석 결과를 함께 분석해 보았을 때, 〈조선일보〉는 언론중재법 개정안에 대한 위헌성을 강조하는 방식으로 부정적인 논조로 많이 보도하는 경향을 보였다는 것을 확인할 수 있다. 〈조선일보〉의 경우 논란의 배경을 파악하고 보완점을 찾기보다 정치적 갈등을 중심으로 언론중재법 개정안을 보도하고 있으며 언론중재법 개정안에 대한 위헌성과 함께 언론중재법 개정안에 대한 대항 시위 등 갈등 상황을 중심으로 보도하였음을 알 수 있다.

(나) 동아일보

언론중재법 개정안에 대한 〈동아일보〉의 프레임 유형 분석 결과는 아래 〈그림 2〉와 같다. 〈동아일보〉는 보도 경향과 취재원, 프레임에서 〈조선일보〉와 크게 다른 점을 찾을 수 없었다.

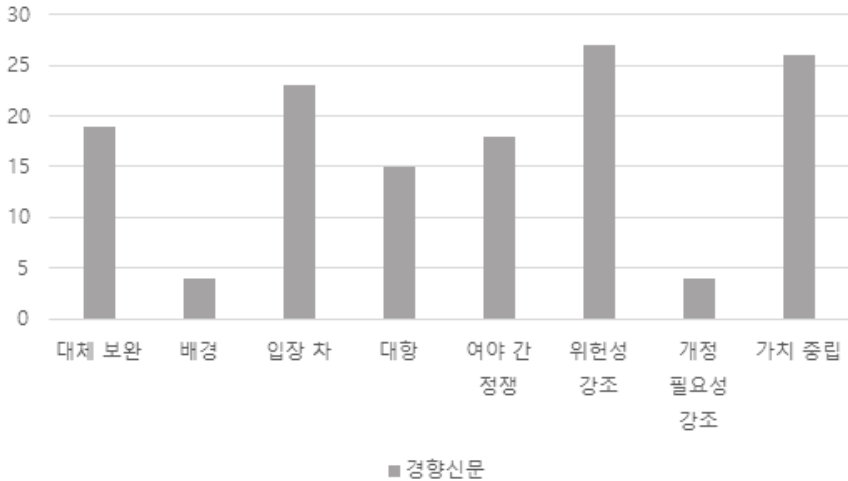


<그림 2> 동아일보의 프레임 유형

앞서 제시한 보도 태도(논조) 분석과 취재원 분석에서 전체 기사 중 73.0%가 부정적 논조의 보도였으며 정당을 취재원으로 활용하는 보도가 가장 많았고 언론단체와 해외 언론사 등을 활용하는 경우가 다수 확인되었다. 이러한 결과와 위헌성 강조 프레임 여야 간 정쟁 프레임이 가장 많았다는 프레임 분석 결과를 함께 분석해 보았을 때, <조선일보>와 마찬가지로 정치적 갈등과 위헌성을 부각하는 부정적 논조의 보도를 보이고 언론중재법 개정안을 둘러싼 논란의 배경을 분석하거나 대책방안을 다루는 모습은 찾아보기 어려웠다.

(다) 경향신문

언론중재법 개정안에 대한 <경향신문>의 프레임 유형 분석 결과는 아래 <그림 3>과 같다. 취재원 유형 분석 결과와 프레임 분석 결과 중 위헌성 강조 프레임을 가장 많이 활용했다는 것은 여타 다른 신문들과 큰 차이를 보이지 않았다.



〈그림 3〉 경향신문의 프레임 유형

그러나 경향신문의 경우 보도 태도(논조) 분석에서 부정적 논조의 보도와 함께 중립적 논조의 보도가 다수 확인되었다. 즉 가치중립 프레임이 두 번째로 많은 프레임 유형을 차지하여 다른 신문들에 비해 언론중재법 개정안에 대해 비교적 가치 판단을 내리지 않고 사실을 파악하여 신중하게 보도하려는 경향을 보였다고 판단할 수 있다. 또한, 위헌성 강조 프레임과 가치중립 프레임 외에도 입장 차 프레임, 대체 보완 프레임, 여야 간 정쟁 프레임 등을 골고루 사용한 것으로 나타난 것 또한 다른 언론사에 비해 언론중재법 개정안에 대한 다양한 시각을 전달하려 노력하고 있음을 알 수 있다.

(라) 한겨레

언론중재법 개정안에 대한 〈한겨레〉의 프레임 유형 분석 결과는 〈그림 4〉와 같다. 프레임 분석 결과 중 위헌성 강조 프레임을 가장 많이 활용했다는 것은 〈조선일보〉, 〈동아일보〉, 〈경향신문〉과 큰 차이를 보이지

않았다.



〈그림 4〉 한겨레의 프레임 유형

다만, 〈경향신문〉과 비교해 볼 때 〈한겨레〉도 중립적 논조의 보도가 다수 이용되었다는 공통점이 있으나 가치중립 프레임이 아닌 대체 보완 프레임이 다수를 차지하여 다소간 차별성을 보였다. 이러한 결과는 〈한겨레〉가 언론중재법 개정안에 대해 부정적 논조와 함께 중립적 논조로 보도하면서도 단순히 사실로만 파악하지 않고 보완점에 대해 함께 논의하는 모습을 보이고 있는 것으로 판단할 수 있다. 즉 사실에 근거한 단순 전달보도보다는 이를 독자나 이용자들의 이해를 돕기 위한 심층적인 보도를 추구하는 모습을 엿볼 수 있다.

#### IV. 결론 및 논의

본 연구는 국민의 알권리를 보장하고 갈등을 중재하며 올바른 입법

과정이 이루어질 수 있도록 해야 하는 책임이 있는 언론이 언론중재법 개정안에 대해 어떻게 보도하고 있는지를 탐색하고자 하였다. 이를 위하여 <조선일보>, <동아일보>, <경향신문>, <한겨레>가 각각 어떠한 보도 경향과 프레임으로 보도하는지 비교 분석하였다. 분석 결과 언론 보도 기사는 전체적으로 정치적 갈등에 ‘주목’하거나 특정 조항에 대한 ‘위헌성을 부각’하고 대항 시위 등을 중심으로 보도하는 등 특정 방향으로 독자의 관심을 유도하는 보도 경향을 보인 것으로 나타났다.

우선 언론중재법 개정안에 대한 보도의 지속성을 분석한 결과 제1기(2021년 8월 18일 - 2021년 9월 27일)에 보도 건수가 집중되고 스트레이트 기사가 대부분의 기사 유형을 차지하는 등 언론이 국민의 알권리를 충족해야 한다는 역할 수행에 다소 미흡한 모습을 보였다고 평가할 수 있다. 언론중재법 개정안은 본질적으로 피해자 구제의 실효성을 높이기 위한 방안으로 제시되었다. 비록 이에 대해 찬반 논의가 꾸준히 이루어지고 있지만 언론중재법 개정안에 대한 보도에서는 언론중재법 개정안을 둘러싼 정치적 갈등을 다룬 보도가 주를 이루며 ‘피해구제 실효성 강화’에 대한 심층적 보도는 부족한 것으로 나타났다.

실제로 국민의 알권리를 충족시키기 위해서는 언론이 자유롭게 다양한 시각과 의견을 전달해야 한다. 이때 헌법적 권리로서의 알권리에 대한 개념은 헌법재판소 결정에서 나타난 바와 같이 주권자인 국민이 국정을 판단하는 데 필요한 정보, 국민이 사회인으로서 안전하고 건강하게 문화적인 현대 생활을 영위하는 데 필요한 정보, 또는 국민이 인격상 자기 달성을 위해 필요로 하는 정보를 포함한다(이재진, 2022).

특히 입법과정과 같은 국정과 관련된 정보에 대해서는 언론이 무엇보다도 가장 우선적으로 전달하고 설명해 주어야 한다. 이런 점에 근거할 때 언론중재법 개정안을 둘러싸고 정치적으로 첨예하게 대립하고 있는 상황에서도 언론은 갈등 속에서 주목받지 못한 개정안 내용들을 주목하고 그 본질을 파악하기 위해 노력이 필요할 것으로 보인다. 이를 위해서는 단순히 언론중재법 개정안을 둘러싼 갈등에 편승하기보다는 언론중

재법 개정안이 발의된 배경과 목적, 개정안의 문제점과 해결방안 등을 중심으로 보도가 이루어져야 할 것이다. 또한 단편적인 사실만을 전달하는 스트레이트 기사뿐만 아니라 심층적인 논의가 가능한 다양한 방식의 보도를 하도록 해야 한다. 그러나 분석 결과 분석 대상이 된 언론에서는 이러한 모습을 찾아보기 어려운 것으로 나타났다. 오히려 다음과 같은 모습을 보였다.

첫째, 언론의 보도가 대부분 언론중재법 개정안의 논란이 시작된 ‘초기’에 집중되어 있고 특위 활동의 종료 이후에는 급격히 보도의 수와 양이 줄어 〈한겨레〉를 제외하고는 분석 대상 언론의 보도만을 통해서는 언론중재법 개정안이 최종적으로 어떻게 되었는지를 알기 어려웠다. 이러한 점은 언론이 관심이 가는 사안이나 부분에만 용두사미식으로 보도한다는 이전 연구에서 지적된 보도지속성의 문제가 여전하다고 해석할 수 있다.

둘째, 언론의 보도유형이나 논조 등에서 신문사별로 스트레이트 뉴스 중심으로 개정안에 대해 부정적으로 보도하는 데 있어서는 신문사간의 차별성을 보이지 않는 것으로 나타났다. 비록 언론사별로 다소간의 차이는 있었으나, 언론중재법 개정안에 대해 주로 단편적인 전달 방식으로 보도하고 부정적인 시각 이외의 다양한 시각과 관점이 있었을 수 있음에도 이 부분의 보도는 많이 부족한 것으로 드러났다.

셋째, 취재원 활용 경향에 있어서 언론은 정쟁을 벌이고 있는 ‘정당’을 주요 취재원으로 이용하고 있고, 언론중재법 개정에 직접 관련이 있는 ‘언론중재위원회’를 취재원으로 거의 이용하지 않고 있는 것으로 나타나, 언론법 개정안에 대해서 그 내용과 문제점을 충분히 이해할 수 있는 기회를 제공하지 못한 것으로 판단된다.

넷째, 설정된 9개 프레임 중에서 ‘여야 간 정쟁 프레임’과 ‘위헌성 강조 프레임’ 보도가 가장 높은 비율을 차지한 것에 비해 ‘배경 프레임’과 ‘개정 필요성 강조 프레임’의 보도비율은 가장 낮은 것으로 나타난 점에 근거할 때 언론중재법 개정안에 대한 보도가 개정안의 세부 내용에 대

한 ‘상세한 보도’보다는 개정안의 ‘위헌성 측면’에 보도의 무게중심을 두면서 전체적으로 부정적으로 보도하는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 고 하겠다.

이러한 결과를 중심으로 판단컨대 입법과 관련된 사안에 있어 같은 주제는 아니지만 기존 연구에서 나타난 바와 같이 우리 언론보도가 국민의 알권리를 충족시켜 줄 수 있을 만큼 제대로 보도를 하지는 못하고 있다고 생각된다. 최근 국민의 알권리와 관련된 다양한 판례들이 나오면서 알권리의 개념은 변화하고 있다. 초기의 알권리가 언론 매체의 권리로 인식되었다면, 현대의 알권리는 개인들이 적극적으로 정보를 탐구하는 권리로 발전하였다는 점에서 알권리의 주체인 국민들이 정말 무엇을 알기를 원하는가에 대해 언론은 끊임없이 질문해야 하는 당위성이 존재한다(이재진, 2022, 17쪽). 또한 알권리의 개념과 내용이 확장되고 알권리에 대한 인식이 변화할수록 언론의 역할은 더욱 중요해지고 있다.

알권리 보장을 위한 언론의 중요성을 바탕으로, 본 연구에서 살펴본 문제들을 개선하기 위한 방안은 다음과 같다. 무엇보다 여야 간 정쟁을 중심으로 특정 시기에 집중적으로 보도가 이루어지는 것이 아닌 사안의 진행 과정과 결과에 대하여 지속적으로 전달하려는 노력이 필요하다. 또한 단편적인 사실만을 전달하는 스트레이트 기사뿐만 아니라 심층적인 논의가 가능한 다양한 방식의 보도와 취재원을 활용하여 직접적인 이해관계자와 전문가의 의견을 들을 수 있는 기회를 적극적으로 제공해야 한다. 보도 프레임의 경우, 단순히 언론중재법 개정안을 둘러싼 갈등에 편승하여 여야간 정쟁 프레임과 위헌성 강조 프레임의 보도를 하기보다는 언론중재법 개정안이 발의된 배경과 목적, 개정안의 문제점과 해결방안 등을 중심으로 배경 프레임과 대체 보완 프레임의 보도가 더욱 이루어져야 하며 언론중재법 개정안 속 주목받지 못했던 내용을 객관적으로 전달할 수 있도록 가치중립 프레임을 통해 전달할 필요가 있다.

본 연구는 국내 주요 4개 언론사인 〈조선일보〉, 〈동아일보〉, 〈경향신문〉, 〈한겨레〉의 언론중재법 개정안에 대한 보도를 비교 분석하여 우리

언론이 알권리 보장을 위해 얼마나 노력을 했는지를 고찰하고자 하였다. 이러한 분석 과정은 보도가 언론중재법 개정의 의미는 다루지 않고 소모적인 갈등만 증폭되던 언론중재법 개정안에 대한 보도의 경향과 뉴스 프레임을 분석하여 언론이 언론중재법 개정안을 어떻게 바라보고 있는지 분석하고 바람직한 언론 보도 방식이 무엇인지 제언하였다는 측면에서 의의가 있다.

또한 분석 결과에서 언론이 주요 사안에 대한 보도를 통해 국민의 알권리를 보장하기보다 여전히 갈등을 중심으로 보도하는 태도를 보였지만 일부 매체에서 입장 차 프레임이 다수 발견되고 보완점을 분석하는 대체 보완 프레임이 발견되는 등, 충분하지는 않지만 언론중재법 개정안에 대해 다각적이고 중립적으로 보도하려는 노력도 있었다. 이는 기존의 선행연구 결과를 토대로 볼 때 언론보도가 좀 더 개선될 수 있는 가능성을 발견했다는 의미가 있다.

다만 본 연구가 신문 4개 사 만에 대한 연구로 그친 점과 일반적인 연구 문제와 단면적인 프레임 분석에 머무른 점은 본 연구의 한계점이자 후속보도에서 수정·보충되어야 할 부분이라고 생각된다. 특히 내용분석을 압축적으로 다루고 이를 통해서 프레임별 심층적인 의미를 도출하는 데는 한계가 있었음을 밝힌다. 즉 논문의 프레임 유형분류의 체계성을 명확하게 하도록 실제 기사 사례를 제시하는 등의 꼼꼼한 의미 분류가 명확치 못한 점은 더욱 보완이 필요한 부분이라고 보인다. 즉 프레임의 특징이나 문제점을 파악할 수 있도록 프레임 유형분류의 체계성, 각 프레임의 의미 등이 프레임의 특징이나 문제점을 파악하고 의미해석에도 보완이 이루어 질 필요가 있다.

## ■ 참고 문헌

---

- 권형돈 (2021). 디지털 전환의 시대 언론의 자유 보장과 인격권 보호 사이의 균형모색 - 언론중재법 개정논의와 관련하여 -. <미디어와 인격권>, 7권 3호, 1-53.
- 구병삭 (1981). 국민의 알권리와 정보공개. <사법행정>, 22권 7호, 32-38.
- 김배원 (1990). 알권리의 법적 성격에 대한 재검토. <법학연구>, 40호, 157-183.
- 김배원 (2016). 알 권리의 의의에 관한 학설과 판례의 검토. <법학연구>, 57권 4호, 1-30.
- 김수정·정연구 (2010). 프레임 분석에 있어서 무보도 현상의 적용 효과 연구. <한국언론학보>, 54권 2호, 382-404.
- 김연진 (2021). 언론중재법 개정방향에 관한 고찰. <정치커뮤니케이션연구>, 63권, 5-55.
- 김옥조 (2004). <미디어 윤리>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김은정·유홍식·한규준 (2019). 국내 신문의 문재인정부 소득주도성장에 대한 뉴스보도 프레임 유형 분석. <한국언론정보학보>, 96권, 7-36.
- 김재영 (2021). 언론중재법과 표현의 자유 그리고 허위·조작 정보의 규제에 대한 탐색적 연구. <중재연구>, 31권 4호, 71-97.
- 류미나 (2021). ‘징벌적 손해’ 언론중재법, 與단독 안전조정위 통과…野불참. <연합뉴스>, URL : <https://n.news.naver.com/mnews/article/001/0012607128?sid=100>
- 박재영 (2018). 언론, 팩트체크 통해 독자 마음잡아야. <관훈저널>, 60권 4호, 33-39.
- 박재영·노성중 (2009). <한국 언론사들의 정파성 지형>. 한국언론진흥재단 보고서.
- 성시윤 (2014). 메가이벤트에 관한 언론 보도의 프레임 분석. <관광연구논총>, 26권 2호, 193-222.
- 손지형·하승태·이범수 (2013). ‘미디어 관련법’ 보도의 뉴스 프레임 연구. <지역과 커뮤니케이션>, 17권 2호, 89-116.
- 손형섭 (2021). 2021년 언론중재법 개정안의 비판과 개선에 관한 연구. <공법학연구>, 22권 4호, 179-205.

- 송태영 (2018). 언론보도가 공론화 방식 정책결정에 미치는 영향. <사회적 경제와 정책연구>, 8권 2호, 149-189.
- 양재규 (2021). 언론분쟁조정제도 개선 방안에 대한 검토와 전망 - 언론중재법 개정안을 중심으로. <언론중재>, 158권, 46-59.
- 엄기열 (2003). 알권리의 개념적 가능성과 한계. <언론과 법>, 2권, 409-442.
- 우형진 (2021). 언론보도에 대한 징벌적 손해배상제 도입. <의정연구>, 62권, 205-214.
- 유일상 (2003). 국민의 알권리와 개인의 사생활권. <한국방송학회 세미나 및 보고서>, 1-20.
- 유재광·오경수 (2012). 신문의 뉴스프레임과 정치인 발언 보도태도 연구 - 미디어법 이슈를 중심으로. <정치커뮤니케이션연구>, 26호, 73-113.
- 윤성욱 (2022). 언론의 징벌적 손해배상제 반대론에 대한 비판적 접근. <한국방송학보>, 36권 3호, 46-76.
- 이봉현 (2020). 신뢰회복의 첫 걸음, 저널리즘 규범 확립과 실천. 임종수 외. <저널리즘 모포시스>. (160-186쪽). 서울: 팬덤북스.
- 이예찬 (2023). 추후보도청구권의 법적 성격 고찰. <언론중재>, 168호(가을), 30-45.
- 이용성 (2021). 피해구제 대상매체와 청구권 확장을 위한 언론중재법 입법 방향 연구. <문화교류와 다문화교육(구 문화교류연구)>, 10권 5호, 541-557.
- 이인호·이준형(2021). 허위조작정보 규제의 헌법적 한계 - 언론중재법 개정안(대안) 및 5·18민주화운동특별법을 중심으로 -. <언론과 법>, 20권 3호, 223-263.
- 이재경 (2004). 저널리즘의 위기와 언론의 미래. <신문과 방송>, 4월호, 240-246.
- 이재진 (2003). 국민의 알권리에 대한 재고찰. <관훈저널>, 87호, 215-285.
- 이재진 (2004). 국민의 알 권리에 대한 재고찰. <언론과 법>, 3권 1호, 225-255.
- 이재진 (2005). 저널리즘 영역에 있어서의 알권리의 기원과 개념변화에 대한 연구. <언론과학연구>, 5권 1호, 231-264.
- 이재진 (2006). <언론자유와 인격권>. 한나래.
- 이재진 (2015). <한국의 언론 ADR의 현실과 쟁점>. 서울: 컬처룩.

- 이재진 (2021.08.30.). “여당 언론법, 피해구제보다 비판보도 재갈 채울 것”  
[인사이드&인사이드] <https://www.donga.com/news/Opinion/article/all/20210830/108818808/1>
- 이재진 (2022). 알 권리 개념의 변화와 새로운 지평. <언론중재>, 165호, 4-17.
- 이재진·유승관 (2010). ‘집시법’상의 야간옥외집회 관련 조항에 관한 신문 보도 경향과 프레임 연구. <언론과 법>, 9권 2호, 237-286.
- 이준일 (2021). 징벌적 손해배상제도를 도입한 언론중재법의 위헌성 여부. <언론과 법>, 20권 3호, 189-221.
- 이희영·김정기 (2016). 질적 메타분석을 통한 뉴스프레임의 유형. <한국언론학보>, 60권 4호, 7-38.
- 임병국 (1999). <언론법제와 보도>. 파주: 나남.
- 장영수 (2020). 언론사에 대한 징벌적 손해배상은 언론자유 침해인가? <관훈저널>, 62권 3호, 11-17.
- 장 용 (1960). <언론과 인권>. 서울: 선명문화사.
- 조경숙·한균태 (2010). 한국 신문의 공정성에 대한 고찰: 미디어관련법 개정 보도에 대한 프레임 분석을 중심으로. <사회과학연구>, 36권 3호, 133-165.
- 조소영 (2021). 언론중재법 개정안의 입법과정과 내용상의 쟁점. <언론과 법>, 20권 3호, 157-188.
- 최진호·이호현 (2023). <2023 디지털뉴스리포트>. 한국언론진흥재단.
- 한상범 (1970). 표현의 자유와 알권리. <법조>, 19권 12호, 13-24.
- Dennis, E., & Merrill, J. (2002). *Media debate*. Samford, CT: Thomson Learning.
- Entman, R. M (1991). Framing U.S. coverage of international news: Contrasts in narratives of KAL and Iran Air incidents. *Journal of Communication*, 41(4), 6-27.
- Merrill, J. (1974). *The imperative of freedom*. New York: Hanstings House.
- Semetko, H. A & Valkenburg, P. M (2000). Framing european politics: A content analysis of press and television news. *Journal of Communication*, 50(2), 93-109.

- Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. New York: Free Press.
- Valkenburg, P. M, Semetko, H. A & Vreese, C. H. de. (1999). The effects of news frames on reader's thoughts and recall. *Communication Research*, 26(5), 550-569.
- Wiggins, J. R. (1956). *Freedom or secrecy*. Oxford, New York: Oxford University Press.

■ ABSTRACT

---

## News Frames and People's Right to Know

Jo, Han Na

Department of Media & Communication Hanyang University

Lee, Jae-Jin

Department of Media & Communication Hanyang University

In 2021, one of the ways to solve problems such as low trust in the media and fake news was a revision to the Press Arbitration Act. Contrary to the intention to strengthen the effectiveness of the damage relief, the debate over freedom of speech intensified, and sharp conflicts arose among political forces and various interests. Unnoticed provisions occurred in the argument, and discussions on the revision of the Press Arbitration Act disappeared as the activities of the special committee in the National Assembly, ended.

This study first examined the history of the revision of the Press Arbitration Act and the contents and issues of its revision in 2021 to confirm how the conflict over the Act's revision developed. In addition, we tried to analyze in-depth how the media, which guarantees the people's right to know, mediates conflicts and delivers various perspectives and articles on the revision of the Press Arbitration Act through frame analysis. To this end, from August 18, 2021, to May 29, 2022, the reporting frame was analyzed through major media companies such as "The Chosun Ilbo," "The Dong-A Ilbo," "The Kyunghyang Shinmun," and "Hankyoreh."

The result of the study finds that “The Chosun Ilbo,” “The Dong-A Ilbo,” “The Kyunghyang Shinmun,” and “Hankyoreh” all recorded the largest number of articles in the first period (August 18, 2021, to September 27, 2021), most of which were straight articles. Through this result, it was confirmed that the depth of the article was weak and relatively fragmented. In addition, all four presses reported the most negative tone. As a result, it can be confirmed that various opinions on the amendment to the Press Arbitration Act revision were not delivered. The sources used in the articles revealed that all four presses use political parties (57.3%). Through this, it can be confirmed that the people’s right to know was not guaranteed because they could not provide various opinions and views from multiple perspectives other than political conflicts or articles related to protests from presses and civic organizations. In the case of News Framing, “The Chosun Ilbo,” “The Dong-A Ilbo,” “The Kyunghyang Shinmun,” and “Hankyoreh” all accounted for the most significant proportion of articles on the unconstitutionality-emphasizing frame and dealt with the background frame the least, indicating that discussions on the Press Arbitration Act revision were insufficient.

Although some presses have made efforts to guarantee the people’s right to know by presenting various views and opinions, they have still been showing a tendency to divert readers’ attention in specific directions, such as focusing on political conflicts or reporting centered on counterprotesting. In the face of political confrontation over the revision of the Press Arbitration Act, the media should constantly pay attention to the contents of the revision that have gone unnoticed in the conflict and report on its background, purpose, and solution. In addition, it is necessary to report in several ways so that in-depth

discussions can be made, as well as straight articles that convey only fragmentary facts.

Keywords: Press Arbitration Act, The people's right to know, Social conflicts,  
Frame analysis

[ 논문투고일 2023. 10. 21. 논문수정일 2023. 11. 23. 게재확정일 2023. 11. 27.]