



담론네트워크 분석을 통해 살펴본 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 정책 논쟁

최은철 서울대학교 언론정보학과 석사
윤석민 서울대학교 언론정보학과 교수

The media policy debate over punitive damages for media reports A discourse network analysis*

Eun Cheol Choi**

(Master, Department of Communication, Seoul National University)

Sugmin Youn***

(Professor, Department of Communication, Seoul National University)

Introducing punitive damages for media reports has in recent years become a media policy agenda that extends beyond the scope of legal debate. Prominent policy actors such as members of the National Assembly, administrative agencies, media companies, and civic groups participated in the policy debate and expressed their policy beliefs. The core policy values, such as relief from media damage and freedom of expression, collided. This study aimed to analyze the structure of the media policy debate over punitive damages for media reports in the early 2020s. Discourse network analysis was applied to determine the structure of the policy debate and its evolution over time. This study collected remarks on punitive damages for media reports and conducted content analysis to form two-mode network data that connect policy actors and beliefs. Next, the policy debate was divided into three periods, and network analysis techniques were employed to the discourse networks from each period to examine advocacy coalition, central actors and beliefs. The results are as follows: First, the polarization of the discourse network was remarkable. Although the size and composition of the coalitions changed, the conflict between the coalitions continued. Rather than converging to either

* This paper is based on Eun Cheol Choi's master's thesis at Seoul National University. This work was supported by the Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea (NRF-2021S1A5B8096358) (본 논문은 최은철의 서울대학교 석사학위논문 일부 수장·보완한 것입니다. 이 논문은 2022년 서울대학교 언론정보연구소, 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5B8096358))

** neochoi95@snu.ac.kr

*** sugminyoun@gmail.com, corresponding author

side, they maintained an out-of-equilibrium state. Second, policy actors expressed their policy beliefs in a variety of ways. Lawmakers belonging to the ruling party and administrative agencies promoted punishment compensation policies, while opposition lawmakers, media industries, and experts tended to oppose these policies. Third, convergence of opinion occurred in a local manner. Discussions and seminars were consistently held, in which policy actors with differing opinions participated. As a result, media organizations, which consistently express opposing beliefs throughout the first and second phases, expressed their conditional acceptance of punitive damages in the third phase. The ruling party accepted the conditions and proposed a revision of the bill. However, after then, the ruling party had attempted to forcefully push the bill without sufficient deliberation, facing much opposition and criticism. Through research on the topography of the policy debate, this paper confirmed that the attempt to reform the media without gaining sufficient consensus only resulted in backlash from stakeholders and could not draw out any meaningful agreements. This implies that in order to solve the media problem, journalistic norms and practices must be elaborated in order to articulate what it means to regulate 'fake news'. The discourse network analysis was suitable for grasping the dynamics of the policy debate over awarding punitive damages for media reports. To examine media policy debates, it is necessary to apply the framework to other policy issues as well.

Keywords: punitive damages, media policy, advocacy coalition, social network analysis, two-mode network

1. 문제의 제기

이 연구는 2020년 이후 한국 사회에서 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 제도를 둘러싸고 빚어진 미디어 정책 논쟁(policy debate)의 구조를 분석하고자 한다. 언론보도를 대상으로 한 징벌 배상 도입 시도는 현 정부 시기에 격렬한 사회적 갈등을 불러일으킨 미디어 정책 사안 중 하나이다. 한국 사회의 주요 미디어 정책 행위자(policy actors) 간 일어나는 협력과 갈등의 지형을 잘 보여주는 사례이기도 하다.

가해자가 피해자에게 실제 피해보다 많은 액수를 배상하도록 하는 징벌배상 제도는 성문법이 아닌 판례에 의존하는 영미권 법체계에서 발전하였다. 언론 분야에서 징벌배상의 도입을 찬성하는 측에서는 주로 해당 제도를 언론 피해의 구제 및 예방 수단으로서 소개해 왔다. 더 나아가 최근에는 언론사에 의한 허위·조작 보도, 혹은 인터넷상에서 유포되는 ‘가짜뉴스’에 대한 예방책의 하나로 논의되기도 하였다. 하지만 언론보도에 대한 징벌배상 제도는 표현의 자유 침해, 봉쇄 소송의 우려, 이중처벌 문제 등에 대한 우려와 반발에 부딪혔고 법 제·개정과 같은 구체적인 정책 산출물로까지 이어지지 못했다.

하지만 언론보도에 대한 징벌배상을 둘러싼 정책 논쟁은 2020년 이후 새로운 국면을 맞이하였다. 이 시기에 정부와 여당을 중심으로 언론보도에 대한 징벌배상을 제도화하고자 하는 움직임이 본격화되고 이에 야권 및 언론 등의 격렬한 반발이 이어지면서 여러 갈래의 정치적 움직임이 격화되었다. 이 시기에 다수의 언론중재법 개정안과 정보통신망법 개정안, 민법 개정안 등이 국회에 발의되었다. 법무부도 징벌배상 제도를 일반 상법에 전면 도입하는 상법 개정안을 입법 예고하였다. 그 과정에서 관련 정부 부처, 여야정당, 국회의원, 언론사, 언론단체, 시민단체, 전문가 등 정책 행위자들은 세미나, 토론회, 공청회, 언론 기고, 인터뷰 등 공적인 정책 논쟁의 장에서 전방위적으로 찬반 의견을 다투고 정책 신념(policy beliefs)을 표출하였다.

언론보도에 대한 징벌배상 도입을 둘러싸고 빚어진 이 같은 정책 논쟁의 전체상을 통상적인 질적 서술 방법을 넘어 보다 정밀하고 객관적으로 분석하기 위해, 이 연구는 담론네트워크 분석(discourse network analysis, Leifeld, 2014, 2017; Leifeld & Haunss, 2012)을 활용하고자 한다. 뒤에 구체적으로 논의하겠지만, 담론네트워크 분석은 정책 담론에 대한 내용분석(content analysis)을 토대로 정책 논쟁 과정에서 행위자들이 표출한 정책 신념의 네트워크 연결 구조를 파악하는 연구방법이다. 이를 통해 우리는 논쟁 과정을 주도하는 행위자, 이들이 형성하는 연합체, 주요 신념, 그리고 시간의 흐름에 따라 논쟁의 구조가 변화하는 양상을 살펴볼 수 있다. 이 연구는 담론네트워크 분석을 통해, 2020년 이후 한국 사회를 뜨겁게 달구었던 언론보도

징벌배상 논쟁의 지형을 기술하고, 이를 토대로 이 논쟁이 내포한 함의를 논의해 보고자 한다.

2. 기존 문헌 검토

1) 언론보도에 대한 징벌적 손해배상

징벌배상은 악의적이고 반사회적으로 피해를 발생시킨 가해자에게 실제 손해액보다 많은 배상액을 내게 하는 제도로, 피해자의 손실을 온전히 보전하는 데에 초점을 두는 전보배상과 대비되는 개념이다. 전보배상이 가해자의 불법행위로 인한 피해자의 손실에 집중한다면, 징벌배상은 피해자에 대한 손실 보전을 넘어서서, 잘못된 행동이 제삼자와 사회에 미치는 악영향에 초점을 두고 있다. 징벌배상은 고액의 배상을 통해 잘못된 행동을 억제하는 목적이 있는 것으로 받아들여진다 (Behr, 2003). 국내법상 징벌배상은 2010년대 초 경제민주화 정책의 실현 수단으로 받아들여지면서 도입 분야가 확대되었으며(박희주, 2014), 현재 공정거래, 소비자보호 등의 분야의 특별법에 규정되어 있다. 이러한 상황에서, 언론보도가 허위사실을 악의적으로 보도하여 피해를 줬을 때 다른 분야와 유사한 방식으로 징벌배상을 부과해야 한다는 입법 시도가 이루어지게 된 것이다 (이인호·이준형, 2021).

〈Table 1〉은 언론보도에 대한 징벌배상 논쟁의 쟁점들을 정리한 것이다. 이러한 쟁점들은 크게 ‘표현의 자유와 인격권 간의 충돌 상황에 있어서 어떤 가치를 더 중시하는지(기본권의 상충, conflict between fundamental rights)’, ‘징벌배상이 표현의 자유를 제한해서 인격권을 보호하는 데에 적합한 수단인지(비례의 원칙, proportionality)’, 그리고 ‘개별 징벌배상 법안이 명확한 개념에 기초하고 있는지(명확성의 원칙, void for vagueness)’의 세 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 기본권의 상충과 관련하여, 표현의 자유는 민주주의의 근간을 이루는 이념으로서 특별한 위상을 인정받아 왔다(김재형, 2005). 하지만 표현의 자유는 이를 압도하는 중대한 법익이 존재할 시 일정 부분 제한받을 수 있는 상대적 기본권에 해당(김상유, 2021; 이준일, 2021; 조소영, 2021)하며, 그 자유와 책임의 균형이 지속해서 쟁점이 되어왔다. 역으로 언론보도로 인한 인격권 침해는 완전한 원상복구도, 사후 구제도 어려운 심각한 문제로 인정받고 있으나, 인격권이 언제나 언론의 자유보다 우위에 있는 가치라고 볼 수도 없다(김상유, 2021; 이승선, 2021). 특히 사람들이 언론보도가 타인에게 미치는 영향 및 그 크기를 가늠할 때 이를 과대평가하는 제삼자 효과가 작용하기에 과도한 언론 규제에 찬성하는 태도를 보이게 되며, 결과적으로 표현의

자유를 필요 이상으로 위축시킬 수 있다(양승목, 1997; 이예찬·민영, 2020). 결국 표현의 자유와 인격권 간의 우선순위를 사전적으로 규정할 수는 없으며, 양 가치가 충돌할 시 상황과 맥락을 고려하여 균형점을 찾게 된다고 할 것이다.

둘째, 언론보도에 대한 징벌배상이 표현의 자유와 인격권 침해 사이의 적절한 균형점을 잡는 규제 수단인지, 다시 말해 언론보도에 대한 징벌배상이 '비례의 원칙'에 부합하는지가 논쟁의 대상이 되었다. 이러한 맥락에서 징벌적 손해배상에 반대하는 측은 징벌적 손해배상이 과도하게 표현의 자유를 제한한다고 주장한다. 인격권 침해를 억지하는지에 대한 실증적인 근거가 없고, 언론중재위원회를 통한 철회 및 정정보도 청구, 반론보도청구권, 금지청구 등 기존의 수단으로도 언론 피해 구제라는 목표를 충분히 달성할 수 있다는 것이다(김상유, 2021; 김재형, 2005; 이승선, 2021; 이인호·이준영, 2021). 특히 국내 언론은 인격권 침해 구제에 관한 민법적 책임뿐만 아니라, 사실적시 명예훼손 등 형법 조항에 따른 형사적 책임까지 지고 있다. 여기에 징벌배상까지 적용한다면 과도한 처벌로 인한 언론의 자유 위축을 가져올 수도 있다는 것이다(장영수, 2020). 반대로 언론에 대한 징벌배상 도입을 찬성하는 측은 징벌배상이 피해를 구제하는 실질적인 수단일 뿐만 아니라 징벌배상이 시행되고 있는 다른 분야와 비교해 봐도 과도한 처벌이 아니며 오히려 다른 분야와의 형평성을 맞추는 필요가 있다(이준일, 2021)고 주장한다. 언론보도에 의한 악의적인 명예훼손은 광범위한 인격권 침해를 불러오기 때문에, 이미 발생한 언론 피해에 대해 충분한 금전적 피해 보전을 할 필요가 있다는 것이다. 나아가 징벌배상의 존재가 언론사로 하여금 타인의 피해가 예상되는 보도를 정확히 취재하도록 유도한다고 보기도 한다(강병모, 2008).

세 번째 쟁점은 명확성의 원칙이다. 이는 언론보도에 대한 징벌배상의 구체적인 법안을 평가할 때 있어서는 법안의 문구가 명확하고도 과도하게 광범위하지 않은 일의적 의미로 해석될 수 있는지를 둘러싼 논쟁이다. 특히 규제 대상으로서 '가짜뉴스'를 정의하는 데에 활용되는 '악의적', '허위·조작보도' 등의 개념이 충분히 명확하게 정의될 수 있는지가 쟁점이 된다. 이에 대해 징벌배상이 중대한 기본권을 제한하는 법안일 뿐만 아니라 실질적으로 위반행위를 '징벌'하는 법안이기에 때문에 높은 수준의 명확성이 필요한데도 법안이 모호한 개념에 의존하고 있다는 의견(김상유, 2021; 이승선, 2021; 이인호·이준형, 2021)과, '일반적인 평균인'도 허위·조작보도와 같은 개념의 일의적 의미를 인식할 수 있으며 논란의 여지가 있는 부분에 대해서도 법률전문가의 해석 및 합리적 논쟁을 통해 충분한 합의를 이룰 수 있음을 긍정하는 의견(이준일, 2021)이 맞서고 있다.

Table 1. Categorization of Controversies on Punitive Damages for Media Reports

	Pros	Cons
Conflict between fundamental rights	Emphasizes remedying personal rights violations	Emphasizes freedom of speech
Proportionality	Awarding punitive damages is an appropriate means to remedy personal rights violations.	Awarding punitive damages is an inappropriate means to remedy personal rights violations.
Void for vagueness	It is possible to derive clearly agreed meanings for key concepts.	It is impossible to derive clearly agreed meanings for key concepts.

2) 2020년 이후 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁의 전개

2020년 이후 국회를 중심으로 언론보도에 대한 징벌배상 제도 도입을 제도화하려는 입법 움직임이 본격화되면서, 이를 둘러싼 거센 정책 논쟁이 발생하였다. 더불어민주당과 열린민주당을 중심으로 집중적인 언론개혁 법안 발의가 이루어졌으며, 법무부 또한 징벌배상의 일반적 도입안에 해당하는 상법 개정안을 입법 예고하였다. 동시에 언론보도에 대한 징벌배상을 둘러싼 다양한 토론회, 세미나, 기자회견 등이 개최되었다.

더불어민주당은 언론의 악의적인 허위보도 및 허위·조작정보에 대한 대응책으로서 정청래 의원이 2020년 6월 대표로 발의한 언론중재법 개정안과 윤영찬 의원이 2020년 7월 대표로 발의한 정보통신망법 개정안을 함께 추진하였다. 언론중재법 개정안은 악의적인 보도로 인격권을 침해했을 때 최대 3배의 징벌배상을 도입하는 것을 주요 내용으로 삼고 있다. 정보통신망법 개정안은 이용자가 위반행위로 다른 이용자에게 손해를 입었을 때, 고의 여부에 따라 최대 3배의 배상 책임을 규정하고 있다. 이 법안들을 포함한 언론 및 정보통신망 관련 법안이 사회적으로 주목받기 시작하면서 더불어민주당은 강력한 법안 추진 활동을 진행하게 된다. 2020년 10월에는 당내에 가짜뉴스에 대한 대응과 미디어·언론 정책을 설계하고자 미디어·언론 상생 태스크포스(TF)를 발족하였다(고동욱, 2020. 10. 5; 이준성, 2020. 10. 5). 2021년 2월에는 언론보도에 대한 징벌배상을 포함해 정정보도 확대, 온라인 기사 열람 차단 등의 규제를 포함한 이른바 ‘언론 6법’을 2월 임시국회에서 통과시키겠다는 방침을 정하고 입법을 강력히 추진하였으나(이준성, 2021. 2. 3), 여야 간의 이견을 좁히지 못하여 상임위원회를 통과하지 못한 채로 무산되었다.

2020년 당시 더불어민주당이 특별법 개정안을 통해 추진했던 징벌배상 법안 두 가지는 최대 3배의 배상책임을 규정하고 있다는 공통점이 있다. 하도급법과 같이 우리나라에서 징벌배상을 포함하는 법률 대부분이 3~5배에서의 배상책임을 규정한다는 점을 고려할 때(법무부, 2020. 9. 23), 이는 다른 분야 법률과의 연속성과 배상액 산정의 예측 가능성을 확보하고자 하는 조치

로 풀이된다. 하지만 더욱 강력한 징벌배상 제도 도입을 원하는 측에서는 배상 액수를 피해액의 3배로 고정하면 강한 처벌로 불법행위를 억제한다는 징벌배상의 목적이 퇴색된다고 비판하였다. 이에 열린민주당의 최강욱 의원은 해당 보도가 삭제되지 않고 유지된 시간 동안 언론사가 벌어들인 이익을 배상액 산정의 기준으로 삼는 새로운 형태의 언론중재법 개정안을 2021년 2월 대표 발의하였다. 다만 최강욱 안의 취지에 동감하는 측에서조차도 피해 산정 방식과 상한액 설정 등 세부적인 기준에 대해서는 이견이 있었다(조현호, 2021. 7. 1).

이 시기에는 징벌배상의 일반적 도입안 논의도 이어졌다. 법무부는 2020년 9월 징벌배상을 상행위 전반에 적용하는 상법 개정안을 입법 예고하였으며, 12월 더불어민주당의 이원욱 의원은 허위사실 적시에 의한 명예훼손을 규정하고 있는 민법 제764조에 징벌배상 조항을 넣는 민법 개정안을 발의하였다. 법무부는 국내에 수용된 징벌배상 제도가 “분야별로 산발적으로 도입되어 있어 도입 여부에 따른 분야별 형평성, 법률별로 적용 대상·요건 및 효과에 차이가 존재”한다고 지적한다. 법무부는 “분야별 구별 없이 악의적 위법행위에 대한 억지력을 확보”하고, “통일적·안정적 운용 및 효과적 활성화 방안 마련”을 위해서는 상행위에 대한 일반법인 상법 도입이 효과적이라고 주장한다(법무부, 2020. 9. 23). 법무부의 설명 중 “가습기 살균제·디젤차 배출가스 조작·사모펀드 부실판매 및 거짓운동·가짜뉴스 및 안전기준 위반의 대규모 참사 사고 사례에서 보듯 이윤추구를 본질로 하는 영업활동 과정에서 반사회적 위법행위를 추구할 가능성이 존재”한다는 문구에서 볼 수 있듯이, 일반적 도입안에 해당하는 법안은 이른바 ‘가짜뉴스’를 보도하는 행위를 ‘영업활동’으로 규정하고 다른 상행위와 같은 방식으로 규제하고자 한다. 하지만 일반적 도입안의 경우 일반적으로 전보배상주의를 기반으로 하는 우리나라의 민법 체계와 충돌하는 것으로 받아들여진다(김현수·윤용석·권순현·장다혜, 2012; 이성대, 2018).

2021년 6월은 더불어민주당 의원들을 중심으로 언론보도에 대한 징벌배상 관련 법안이 세 가지 제출되는 등 다시 집중적인 입법 움직임이 일던 시기이다. 이 시기에 제출된 법안들에는 고의·중과실의 입증책임이 누가 갖는지에 대한 각계의 논의가 반영되었다. 박정 의원 안은 입증책임을 언론사에 두는 조항을 명시하였는데, 이는 피해자의 입증책임을 전제로 하는 징벌배상이 언론 피해 예방 및 구제에 적합하지 않다는 견해를 따른다(윤여진, 2020. 10. 14). 반대로 김용민 의원 안은 공직자 및 대기업에 대한 배상 적용을 위해서는 해를 끼칠 목적이 입증되어야 한다는 입증책임의 전환 기준을 제시하였다. 이는 언론단체들이 공직자, 정치인, 기업인 등 정치·경제 권력의 봉쇄 소송 우려를 해소한 피해보상 제도에 대해 조건부 수용의 입장을 발표했기에(김성후, 2021. 6. 14; 노지민, 2021. 4. 22; 한국기자협회, 2021. 5. 21) 이를 고려한 법안을 제출한 것으로 풀이된다. 이 시기 동안 한국신문협회, 한국기자협회와 같은 언론단체는 징벌배상 법안이

발의·입법 예고된 후 이를 비판하는 성명서, 기자회견, 공동성명 등을 진행하였다. 또한 다수의 토론회가 개최되면서 각 단체와 전문가가 자신의 견해를 피력하였지만, 토론회를 통해 타협점이 도출되지는 않았다.

이러한 갈등은 2021년 8월 언론중재법 개정 시도를 둘러싸고 정점에 달하였다. 더불어민주당은 징벌배상 조항이 담긴 언론중재법 처리를 강행하였다. 2021년 8월 19일에는 소관 상임 위원 문화체육관광위원회에서, 25일에는 법제사법위원회에서 징벌배상 조항이 담긴 법안을 포함하여 총 16개의 언론중재법 개정안을 병합한 대안이 더불어민주당 소속 의원들의 주도로 표결되었다. 법제사법위원회에서 야당인 국민의힘 소속 의원들은 항의의 뜻으로 표결 전에 퇴장하였다(권남영, 2021. 8. 25). 이 시기에는 야당과 국내 언론단체뿐만 아니라 세계신문협회, 국제언론인협회, 국경없는기자회, 아사히신문 등 해외 주요 언론 및 언론단체가 성명 또는 사설을 통해 반대 의견을 피력했다. 당시에 유엔(UN) 의사 표현의 자유 특별보고관이 정부에 “국제인권 기준에 맞게 (언론중재법 개정안) 수정을 촉구”하는 서한을 보낸 사실 또한 알려졌다(최지선, 2021. 9. 2). 더불어민주당은 30일 본회의에서의 언론중재법 개정안 상정 및 표결을 추진하였으나, 결국 여야 간의 합의를 이루지 못한 채 결국 본회의가 무산되기에 이른다(김은중, 2021. 8. 30).

두 당은 합의점을 찾고자 양당의 국회의원 4명과 양당에서 추천한 외부 위원 4명으로 이루어진 ‘언론중재법 8인 협의체’를 구성하고 9월 8일부터 총 11회의 회의를 이어갔으나, 이 역시 끝내 이견을 좁히지 못하였다(강푸른, 2021. 9. 8; 조윤영, 2021. 9. 26). 그 후 두 당은 국회에 언론·미디어제도개선 특별위원회를 구성하여 언론중재법 개정안을 포함한 언론개혁 의제에 대한 논의를 12월 31일까지 이어 나갈 것에 합의하였다(심우삼, 2021. 9. 29). 하지만 더불어민주당 의원 9명, 국민의힘 의원 8명, 열린민주당 의원 1명으로 구성된 해당 특별위원회도 별다른 성과 없이 서로의 견해차만 확인한 채 활동 기한을 5월까지로 연장하였다(정철운, 2021. 12. 31). 반면 주요 언론단체는 6명의 학자가 참여하는 연구위원회를 구성하고 징벌배상 조항 등을 포함한 언론중재법 개정안에 대한 대안으로서 ‘통합형 언론자율규제기구’ 설립방안 초안을 공개하였다(금준경, 2021. 10. 13; 정철운, 2021. 12. 27).

이상의 과정에서 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁은 단순히 정치 진영 간의 갈등만으로 치부할 수 없는 복잡한 논쟁구조를 보여주었다. 그 사례가 언론노조·단체들이 보인 입장이다. 한국의 정치적 지형에서 통상적으로 언론노조·단체는 보수 진영의 정치세력과 대립하는 모습을 보여 왔다(윤석민, 2011, 2020; 조항제, 2014, 2018). 하지만 진보세력이 추진한 징벌배상 제도 도입에 대해 언론노조·단체는 강하게 맞서는 모습을 보여주었다. 이 같은 정책 논쟁 지형의 구조와 그 변화상을 더 정밀하게 파악하기 위해 이 연구는 정책 행위자들이 신념을 기반으로 형

성하는 관계를 보여주는 담론네트워크 분석 방법을 채택하였다.

3) 담론네트워크 분석

언론보도에 대한 징벌배상 제도 도입을 둘러싼 최근의 정책 논쟁은 법리적 쟁점만을 살펴보는 것만으로는 충분히 파악할 수 없다. 복수의 정책 행위자가 연합하거나 충돌하는 정책 논쟁의 역동적인 전체상을 포착하기 위해서는 “정책 행위자 간의 시작도 끝도 없는 복잡한 상호작용 과정”(Lindblom & Woodhouse, 1993, p. 11)을 살펴야 한다. 정책 행위자, 정책네트워크(policy network), 옹호연합(advocacy coalition), 정책 신념과 같은 개념은 관계적인 변인에 주목하는 정책 연구에 반복적으로 등장하면서 풍부한 이론적, 방법론적 발전을 이끌었다(Leifeld, 2020). 여기에 큰 규모의 디지털 문서 아카이브와 네트워크 분석 기법의 발달은 정책 행위자 간의 상호작용을 더 빠르고 정교하게 분석할 수 있는 수단을 제공해주었다.

Table 2. Theoretical Frameworks Explaining the Interaction between Policy Actors and Policy Beliefs

	Broadcast policy-making system model	Policy network	Advocacy Coalition Framework	Discourse Network Analysis
Purpose	Identifying patterns of media policy-making process	Classifying various policy networks	Identifying different advocacy coalitions for each policy sector	Determining the structure of policy debate
Definition of interaction between actors	Channels of influence	Cooperation	Sharing policy beliefs	Sharing policy beliefs
Unit of analysis	Six different categories of policy actors	Policy actors	Coalitions and shared policy beliefs	Policy actors and policy beliefs
Main research method	Case study	Case study, network analysis	Case study	Network analysis

〈Table 2〉는 기존의 정책 행위자 및 정책 신념의 상호작용을 설명하는 이론적 틀의 특성을 정리한 것이다. 체계이론(broadcast policy-making system model)은 미디어 정책 결정 과정의 패턴을 규명하고자 한 시도로서, 범주화된 행위자들 간 상호작용을 설명하기 위해 영향력의 경로를 모형화하였다(Krasnow, Longley & Terry, 1982). 정책네트워크 이론(Kickert, Klijin, & Koppenjan, 1997; Marsh & Rhodes, 1992)은 분야별 정책네트워크를 분류하기 위해 개별 행위자 간 협력 활동에 집중하는 이론이다. 정책네트워크를 분석하는 방법으로는 사례

연구가 많았으나, 점차 네트워크 분석 방법의 발전에 힘입어 계량적인 분석이 증가하였다 (Knoke & Kostiuhenko, 2017). 정책옹호연합모형(advocacy coalition framework; Sabatier, 1988; Sabatier & Weible, 2007)은 행위자 간 연합체 형성의 기반이 되는 '접착제'로서의 정책 신념의 기능에 주목하는 이론이다.

특히 정책옹호연합모형은 이념적 상징이 중요한 역할을 맡으며, 공익에 관한 신념 충돌이 빈번하게 일어나는 언론·미디어 정책 영역(김재영·이승선, 2012; 윤석민, 2005, 2020; 홍중윤, 2010)에서의 행위자 간 갈등을 파악하는데 활용되었다. 홍중윤(2010)은 위성방송 지상파 재송신, 김재영·이승선(2012)는 종합편성채널, 정영주·홍중윤·오형일(2018)은 700MHz 주파수 분배 정책결정과정의 갈등을 분석하는데 동 모형에 적용하였다. 종래의 연구들은 주로 문헌자료 분석에 기초하고 있다. 이러한 연구 방법은 정책 갈등의 경과를 심층적으로 서술할 수 있다는 장점이 있으나, 자료의 분석 및 해석이 연구자의 주관에 의존하게 된다는 한계를 지닌다.

이상에서 소개한 종래의 이론적 모형들의 단점을 보완하며 발전한 것이 담론네트워크 분석이다. 행위자 범주를 설정해 정책 행위자의 상호작용을 살피는 체계이론이나, 행위자 간 협력 활동에 집중하는 정책네트워크 이론은 정책 논쟁의 주요 요소인 정책 신념을 누락하고 있다. 그 결과 정책 담론과 프레이밍 과정을 다루면서도 정책 행위자와 정책 신념이 분리된 상태에서 정책 논쟁 과정에서 이루어지는 프레이밍 과정을 제대로 이해할 수밖에 없고, 논쟁의 지형을 충분히 파악할 수가 없다는 것이다(Leifeld, 2017; Steensland, 2008). 담론네트워크 분석은 행위자와 신념이라는 두 요소를 직접 연결함으로써 이러한 문제를 극복하고 정책 논쟁의 전체 지형을 더 정교하게 파악할 수 있다는 강점이 있다. 동시에 담론네트워크 분석은 신념을 통해 형성되는 행위자 간 연합에 주목하는 정책옹호연합모형에 네트워크 분석 기법을 적용함으로써 연합의 형성 및 연합 간의 차이, 주요 행위자와 신념 등을 정량화시켜 분석할 수 있는 수단을 제공한다.

담론네트워크 분석을 발전시킨 대표적인 연구자로 라이펠트(Philip Leifeld)를 들 수 있다. 라이펠트(Leifeld, 2017)는 정책 논쟁 및 정치 담론(political discourse)에서 드러나는 정책 행위자와 정책 신념 간의 관계성에 주목하였다. 그에 따르면 정책 논쟁은 근본적으로 네트워크 현상이다. 정책 행위자는 공식 발화를 통해 정책 논쟁에 참여하고 자신들의 정책 신념을 표출함으로써 잠재적인 지지자들에게 정책 신념의 채택과 결집을 호소한다. 이 설득 과정을 통해 상호 간의 참조나 정책 학습(policy learning)이 일어난다.

담론네트워크 분석은 다음과 같은 과정으로 이루어진다(Leifeld & Haunss, 2012). ① 정책 논쟁 과정에서 나타난 정책 행위자의 공적인 발언(statement)을 반복적으로 읽으면서 정책 신념 범주 체계를 귀납적으로 형성한다. ② 형성한 정책 신념 범주 체계를 활용하여 내용분석

을 수행한다. ③ 각각의 정책 행위자와 정책 신념을 노드(node)로, 정책 행위자와 신념의 연결을 링크(link)로 설정하여 2-모드 네트워크(two-mode network: 서로 다른 두 종류의 노드 간에만 링크를 맺는 특수한 형태의 네트워크) 데이터를 형성한다. ④ 데이터에 네트워크 분석 기법을 적용한다.

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

담론네트워크 분석은 언론보도 등의 공표된 문서를 분석 대상으로 하므로, 자기 보고와 회상에 의존해야 하는 설문 및 면접 방법들과는 달리 연합체 및 신념 체계의 시기별 변화를 더욱 객관적인 형태로 파악할 수 있다는 장점이 있다. 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에는 앞서 살펴본 것처럼 다양한 정책 행위자들이 장기간에 걸쳐 참여해 왔다. 특히 2020년 이후로 법안 발의가 집중적으로 이루어지면서 동시다발적인 정책 사건이 발생하였다. 정책 행위자들이 정책 결정 과정에 실질적인 영향력을 행사하기 위해서 어떠한 연합체를 형성하는지를 살펴보는 것은 동 정책 논쟁의 구조를 파악하기 위한 가장 기초적인 작업이다. 이에 다음과 같은 연구문제 1을 설정한다.

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

정책네트워크 이론은 권력, 자원 및 권한의 차이 때문에 정책 행위자 간의 비대칭성이 생긴다고 설명한다. 이는 정책 행위자가 정책 논쟁을 주도하는 정도에 따라 중심적인 행위자와 주변적인 행위자로 구분될 수 있다는 의미이다. 마찬가지로 정책옹호연합모형은 변화가 어렵고 견고한 핵심적인 신념과 그렇지 않은 신념을 구분한다. 이에 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에서의 중심적인 행위자와 신념을 파악하기 위한 연구문제를 설정하고자 한다.

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

연구문제 2-2. 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에서의 시기별 주요 정책 신념은 무엇인가?

2) 연구방법

(1) 언론보도에 대한 징벌배상 관련 행위자 및 발언 도출

2020년 이후 격화된 정책 논쟁을 살펴보기 위한 기초 분석 자료로써 언론보도에 대한 징벌배상 관련 언론 기사를 수집하였다. 수집 기간은 언론보도에 대한 징벌배상 제도 입법 논의가 본격화된 시점인 2020년 1월 1일부터 데이터 수집일에 해당하는 2021년 6월 30일까지로 설정하였다. 수집 대상 언론은 국내 주요 언론사를 포괄하고자 주요 일간지 5개(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문), 경제지 3개(한국경제, 매일경제, 머니투데이), 통신사 3개(연합뉴스, 뉴스1, 뉴스) TV와 라디오를 포함한 방송국 8개(KBS, MBC, SBS, JTBC, TV조선, 채널A, MBN, YTN)와 함께, 미디어 전문지 3개(미디어오늘, 미디어스, 기자협회보) 등 총 22사를 포함하였다. 대상이 되는 22개의 언론사가 TV 및 라디오 방송사, 신문사, 미디어 전문지에 이르기까지 다소 이질적인 범주를 포괄하고 있으나, 이 연구는 기사 그 자체를 분석하기보다는 정책 사건에서의 행위자의 발언을 분석 자료로 활용하기 때문에 최대한 많은 정책 사건을 발견할 수 있도록 여러 언론사의 보도를 수집하는 것이 중요하다고 판단하였다. 네이버 뉴스(<https://news.naver.com>)에서 제공하는 뉴스 검색 서비스에서 기간과 언론사를 설정한 후, '언론 징벌적 손해배상', '언론보도에 대한 징벌배상', '징벌적 손해배상', '징벌배상', '징벌적 배상', '징벌적 손해'의 여섯 가지 키워드를 검색한 결과를 크롤링하였다. 다만 이 방식으로는 언론 이외의 정책 분야에서의 징벌배상 관련 기사가 같이 수집되는 문제가 있었다. 따라서 기사를 읽으며 연구 주제인 '언론보도에 대한 징벌배상 제도'와 관련이 없는 기사나, 단순 사진 보도 등 연구목적에 적합하지 않은 기사를 삭제하여 분석 대상이 되는 기사를 확정하였다. 그 결과 총 1,005개의 기사를 확보하였다. 기사 수집을 완료한 후 이 연구에서는 기사에 언급된 각 정책 사건에 대한 녹취록, 보도자료, 발표 자료, 입장문 등의 추가 자료를 수집하고자 하였다. 이러한 자료를 수집할 수 없는 경우 해당 사건에 관한 기사를 조합하여 정책 사건의 내용을 최대한 상세히 파악하고자 하였다.

Table 3. Categories of Policy Actors Participating in Policy Debates over Punitive Damages for Media Reports

Categories of policy actors	Number of individual actors	Number of organizational actors	Total
Politician (ruling)	41	2	43
Politician (opposition)	11	2	13
Executive	0	6	6
Legislative/Judicial	2	4	6
Press	0	27	27
Press organization	0	9	9
Journalism faculty & researcher	29	1	30
Legal profession	32	1	33
NGO	0	13	13
Others	18	3	21
Total	133	68	201

다음으로 정책 행위자의 분석 단위(unit of analysis)를 설정하였다. 정책네트워크를 개인 간의 상호작용으로 보면 정책 행위자의 분석 단위는 개인이며, 반대로 집단 간의 상호작용으로 보면 분석 단위는 집단이 된다. 이에 대해 김순양(2010)은 두 관점 모두 한계가 있으며, 개인과 집단 두 수준을 혼합하는 것이 더 타당한 분석 방법이라고 주장하였다. 이익집단은 단체, 의회 의원은 개인으로서 행동하는 경우가 많듯이 어느 한쪽의 분석 단위만을 취사선택하면 정책네트워크의 총체적인 양상을 살필 수 없기 때문이다. 이 연구에서도 분석 단위로서 정책 행위자를 개인과 단체 두 수준을 혼합하여 설정하였다. 분석 단위에 관한 결정이 과도한 자의성을 띠지 않도록 다음과 같은 기준으로 개인 행위자를 설정하였다. 먼저 개개인이 입법기관에 해당하는 국회의원은 각각의 개인을 정책 행위자로 설정하였다(김정훈, 2017). 전문 지식을 바탕으로 정책 과정에 영향력을 행사하는 언론학 교수, 법학 교수, 변호사들 역시 개인을 정책 행위자로 설정하였다. 그 외에도 정치·시사평론가 등 특정한 단체에 속해 있다고 보기 어려운 경우 해당 개인을 정책 행위자로 설정하였다. 단체 행위자는 다음과 같은 기준으로 설정하였다. 정당의 경우, 국회의원 외의 공직을 유지하는 구성원이 의견을 표현하거나 당 대표, 대변인이 정당의 견해를 밝혔을 때 해당 정당을 정책 행위자로 설정하였다. 입법·사법·행정기관의 구성원이 소속 기관을 대표해 의견을 표현하였을 때 해당 기관을 정책 행위자로 설정하였다. 시민단체는 비영리민간단체 혹은 비영리법인을 포함하였다. 그 외에도 노동조합 등의 언론 현업인 단체, 언론사 등의 구성원이 성명 등을 통해 공식 견해를 밝히거나 구성원이 단체를 대표해 의견을 피력하였을 때 해당 단체를

정책 행위자로 설정하였다. 위의 기준에 따라 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁에 참여한 행위자를 구분한 결과 133명의 개인과 68개 단체 등 두 범주를 합쳐서 총 201개의 정책 행위자를 설정하였다(〈Table 3〉).

Table 4. Categories of Statements Related to Punitive Damages for Media Reports

Statement	Interview		Editorials /opinions		Panel discussion		Release (oral)		Release (written)		Social media post		Others		Total
	Ind	Org	Ind	Org	Ind	Org	Ind	Org	Ind	Org	Ind	Org	Ind	Org	
Ruling	46	6	0	0	18	1	41	2	8	1	16	5	5	0	149
Opposition	4	4	0	0	3	0	4	2	2	3	1	3	0	0	26
Executive	0	5	0	0	0	3	0	3	0	1	0	2	0	1	15
Legislative/ Judicial	0	2	1	1	1	3	0	0	0	4	0	0	0	0	12
Press	0	11	0	57	0	6	0	8	0	1	0	2	0	9	94
Press organization	0	11	0	8	0	16	0	11	0	25	0	0	0	2	73
Journalism researcher	24	0	15	1	11	2	1	0	0	0	0	0	2	0	56
Legal profession	32	1	2	0	12	0	0	0	0	0	1	0	1	0	49
NGO	0	32	0	8	0	13	0	5	0	17	0	1	0	0	76
Others	11	0	5	0	2	2	1	0	2	1	12	0	1	0	37
Total	189		98		93		78		65		43		21		587

기사 및 추가 자료 수집, 분석 단위 설정을 마친 후, 이를 토대로 정책 행위자의 발언을 도출하였다. 하나의 정책 사건에서 한 정책 행위자가 언론보도에 대한 징벌배상에 관해 주장한 내용 전체를 한 건의 발언으로 계산하였다. 예를 들어, 하나의 토론회(정책 사건)에서 총 4명의 정책 행위자가 언론보도에 대한 징벌배상에 관해 이야기했다면, 이 토론회에서 나온 발언은 총 4건이 된다. 〈Table 4〉는 이 연구에서 활용한 587건의 발언을 행위자 유형과 정책 사건의 유형에 따라 분류한 것이다. 먼저 정책 사건의 유형에 따라 발언 수를 살펴보면, 언론 인터뷰(189건, 32%)와 사설·칼럼(98건, 17%)과 같이 절반 이상의 발언이 언론사를 통해 이루어졌음을 알 수 있다. 이는 언론사가 정책 논쟁에 직접 참여하는 이해당사자이자, 동시에 여러 행위자의 주장을 취재하고 보도하는 매개자로서 복합적인 역할을 맡았다는 의미이다. 이질적인 정책 신념을 지닌 정책 행위자들이 의견 교환을 하는 장인 토론회·세미나 등에서 한 발언(93건, 12%) 또한 상당한 비중을 차지하였다. 그 외에도 주로 정치권 행위자, 언론단체, 시민단체는 기자회견, 연설 등

의 활동과 같이 구두로(78건, 13%), 논평, 성명서, 의견서, 보도자료 등을 통해 문건의 형태로(65건, 11%), 혹은 개인 SNS 게시글을 올려(43건, 8%) 의견을 개진하였다. 행위자 분류별 발언 수를 살펴보면, 여당 정치권 행위자(149건, 25%)와 언론사 행위자(219건, 16%), 시민단체(76건, 13%), 언론단체(73건, 12%)와 언론전문가(56건, 10%) 등 여당, 언론사, 시민단체 등이 행위자로서 정책 담론에 활발히 참여했음을 확인할 수 있다.

(2) 내용분석 과정

담론네트워크 분석을 위해서는 행위자들의 발언을 정책 신념 범주 체계에 따라 코딩하여, 정책 행위자와 정책 신념이 쌍으로 연결된 2-모드 네트워크 데이터를 구성할 필요가 있다. 이를 위한 작업은 크게 다음의 두 단계로 나뉘어 진행되었다(Leifeld, 2017). 먼저 연구자가 전체 발언을 반복적으로 읽어 새롭게 발견된 신념을 추가하고, 의미가 중복된 신념을 통합하는 등 귀납적으로 정책 신념의 범주 체계를 형성하였다. 이 과정에서 그 결과 22개의 개념에 대한 긍정과 부정으로 이루어진, 총 44종의 정책 신념을 담은 정책 신념 범주 체계(〈부록 II〉)를 확정하였다.

미디어 현안에 대한 지식을 가진 언론정보학 전공 대학원생 1명과 학부생 1명, 총 2명의 코더가 코딩을 수행하였다. 먼저 두 명의 코더가 언론보도에 대한 징벌배상 및 코딩 과정 전반에 대해 이해를 갖출 수 있도록 사전 교육을 시행하였다. 그 후 두 명의 코더에게 201개의 행위자에 의해 이루어진 587건의 발언 데이터를 제공하여, 정책 신념 범주 체계에 따라 발언에 드러난 정책 신념을 코딩하도록 하였다. 코더 간 일치도(percent agreement)는 95.5%이었으며, 개별 신념의 내용과 신념별 빈도, 일치도는 〈부록 II〉에서 확인할 수 있다.

(3) 시기 구분 및 시기별 담론네트워크 형성

시간에 따른 논쟁 지형의 변화 양상을 파악하기 위해서, 데이터 수집 대상 시기인 2020년 1월부터 2021년 6월까지의 기간을 〈Table 5〉와 같이 세 개의 시기로 구분하였다. 각각의 시기는 이 질적인 정책 신념을 지닌 다수의 행위자가 참여한 주요 토론회를 전후로 구분하였으며, 각 시기가 언론보도에 대한 징벌배상 관련 주요 이슈를 포함하도록 하였다. 또한, 각 시기가 보도량에 있어서 균형성이 지켜지도록 하였다.

본격적인 네트워크 분석을 위해, 이 연구는 행위자-신념 간 링크로 이루어진 담론네트워크를 세 가지 시기 구분에 따라 구성하였다. 예를 들어 행위자 a가 신념 b를 제2기 중에 표출한 적이 있고, 제1기와 제3기에는 표출한 적이 없을 때는 행위자 a와 신념 b 간의 링크는 제2기의 담론네트워크에만 존재하게 된다. 그 결과, 제1기에는 83개의 행위자와 38개의 신념 사이에 총

360개의 링크가 형성되었다. 제2기에는 103개의 행위자와 38개의 신념 사이에 총 420개의 링크, 제3기에는 93개의 행위자와 36개의 신념 사이에 총 388개의 링크가 형성되었다. 시기별로 정책 행위자가 표출한 신념 개수의 평균을 계산한 결과, 행위자마다 시기별로 약 4개의 신념을 표출하는 경향이 이어졌음을 알 수 있었다.

Table 5. Characteristics of the Three Periods of the Policy Debate

	1 st period	2 nd period	3 rd period
Time period	2020.01.01.-2020.10.27.	2020.10.28.-2021.02.25.	2021.02.26.-2021.06.30.
No. of actors	83	103	93
No. of beliefs	38	38	36
No. of links	360	420	388
Average no. of beliefs per actors	4.337	4.078	4.172
No. of press coverage	313	356	336

3) 네트워크 분석 기법

일반적으로 대다수의 네트워크 분석 기법은 한 종류의 노드 간 연결을 다루는 1-모드 네트워크 (예를 들어, 행위자 간의 친소관계)를 중심으로 형성되어 있다. 담론네트워크에 대한 분석 역시 주로 행위자-신념의 링크로 이루어진 2-모드 네트워크를 행위자 혹은 신념 한쪽으로부터 구성된 1-모드 네트워크로 변환하여 이루어져 왔다(예를 들어, 변환을 통해 행위자 네트워크를 구성한 Muller, 2015; 신념 네트워크를 구성한 권태형·장현주·전영준, 2016). 하지만 2-모드 네트워크를 한쪽으로 변환하여 분석하는 방식은 두 종류의 노드 중 다른 한쪽의 특성, 그리고 둘 간의 상호작용 양상을 빠뜨리게 된다(Faust, 1997). 따라서 이 연구는 담론네트워크를 별도의 변환 작업 없이 2-모드 네트워크 상태 그대로 분석하는 기법을 채택하였다. 구체적으로 시기별 연합체를 파악하기 위해 정책 신념의 유사성에 따라 행위자를 분류하는 계층적 군집분석(hierarchical clustering), 시기별 주요 행위자와 신념을 파악하기 위해 2-모드 네트워크상에서의 중심성 분석(centrality analysis)을 수행하였다.

(1) 연합체 파악을 위한 계층적 군집분석

시기별로 정책 행위자들이 형성하는 연합체를 도출하기 위해(연구문제 1), 통계 소프트웨어 R을 활용하여 계층적 군집분석을 진행하였다. 계층적 군집분석은 가장 거리가 가까운(=유사성이 높

은 군집끼리 결합하는 것을 반복하는 알고리즘을 통해 전체 행위자를 몇 가지의 군집으로 분류하는 방법이다(Everitt, 2011). 이 연구에서는 행위자들의 거리를 표출한 신념을 기준으로 측정하였다. 행위자들은 많은 종류의 신념을 공유할수록 거리가 가까우며(=유사성이 높으며), 적은 신념을 공유할수록 거리가 멀다(=유사성이 낮다). 행위자 간 거리는 자카드 거리(Jaccard distance)를 활용하였으며, 군집 간의 거리는 평균연결법(average linkage method)을 통해 결정하였다. 세 시기 모두 군집 간의 거리가 0.95 이상이 되도록 설정했을 때 행위자 대부분이 징벌배상 찬성 군집과 징벌배상 반대 군집에 해당하는 두 개의 군집으로 묶였기 때문에, 이때의 분류 결과를 연합체로 설정하여 분석하였다.

(2) 행위자 및 신념의 아이젠벡터 중심성 분석

시기별로 중심적인 행위자와 신념이 무엇이었는지 살펴보기 위해(연구문제 2-1, 2-2) 네트워크 분석 소프트웨어 넷마이너 4를 활용하여 2-모드 네트워크의 중심성 분석을 수행하였다. 담론네트워크의 행위자와 신념이라는 두 요소와 둘 간의 상호작용 양상을 빠뜨리지 않기 위해 이 연구는 아이젠벡터 중심성(eigenvector centrality)을 채택하여 분석을 시행하였다. 아이젠벡터 중심성은 행위자가 얼마나 중심적인 신념과 연결되어 있는지, 그리고 신념이 얼마나 중심적인 행위자와 연결되어 있는지를 나타내는 지표이다. 아이젠벡터 중심성은 2-모드 네트워크에서의 이원성(duality: Bonacich, 1991; Faust, 1997) 개념을 구현하고 있다. 담론네트워크에서의 이원성은 행위자의 중심성과 신념의 중심성 간에는 긴밀한 관계가 있음을 의미한다.¹⁾

1) 보나치치(Bonacich, 1991)는 이사와 회사 간의 관계를 예로 들어 2-모드 네트워크에서의 이원성을 설명한다. 그에 따르면 중심적인 회사는 중요한 인물이 이사회에 참가하는 회사이며, 중심적인 인물은 중요한 회사들의 이사회에 참가하는 인물이다. 마찬가지로 하나의 신념은 단순히 다수의 행위자가 말했다고 해서 중요한 신념이라고 볼 수 없으며, 마찬가지로 여러 신념을 말했다고 해서 중요한 행위자라고 볼 수 없다. 중요한 위치에 있는 행위자들이 말한 신념일수록 중요한 신념이며, 정책 논쟁에서 두드러지는 신념들을 말한 행위자일수록 중요한 행위자라는 것이다.

4. 연구결과

1) 제1기: 찬반 연합의 경합

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

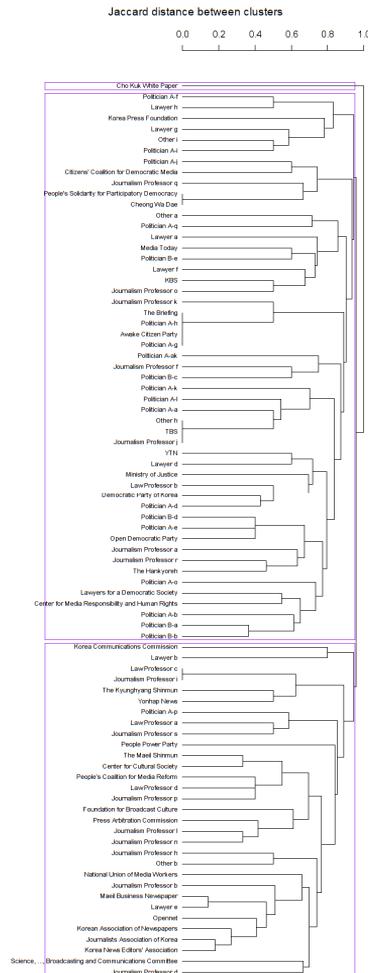


Figure 1. Result of hierarchical clustering in the 1st period

Table 6. Policy Actors by Coalitions in the 1st Period

	For legislating punitive damages	Against legislating punitive damages	Miscellaneous
Politician (ruling)	21	1	0
Politician (opposition)	0	1	0
Executive	2	1	0
Legislative/Judicial	0	2	0
Press	6	5	0
Press organization	0	4	0
Journalism researcher	8	8	0
Legal profession	6	5	0
NGO	4	3	0
Others	4	1	1
Total	51	31	1

Table 7. Major Policy Actors' Eigenvector Centralities and Characteristics in the 1st Period

Rank	Policy actor	Eigenvector centrality	Coalition	Actor category
1	Center for Media Responsibility and Human Rights	0.319	For	NGO
2	The Hankyoreh	0.280	For	Press
3	Open Net	0.232	Against	NGO
4	Journalists Association of Korea	0.230	Against	Press org.
5	National Union of Media Workers	0.213	Against	Press org.
6	Politician B-b	0.213	For	Politician
7	Korea News Editors' Association	0.204	Against	Press org.
8	Lawyers for a Democratic Society	0.195	For	NGO
9	Lawyer e	0.172	Against	Legal
10	Communication Professor b	0.172	Against	Journalism

Table 8. Major Policy Beliefs' Eigenvector Centralities and Characteristics in the 1st Period

Rank	Policy belief	Eigenvector centrality	Evaluation	No. of actors in coalition for policy	No. of actors in coalition against policy
1	News media should reflect on their past faults	0.417	-	18	12
2	The bills on punitive damages infringe freedom of speech	0.336	Con	7	21
3	The bills on punitive damages rely on ambiguous term such as 'malicious acts'	0.276	Con	7	12
4	The bills on punitive damages rely on ambiguous term 'fake news'	0.260	Con	4	13
5	The bills on punitive damages does not facilitate worthy discussions on regulatory actions	0.258	Con	1	19
6	The bills on punitive damages facilitate worthy discussions on regulatory actions	0.249	Pro	19	2
7	The bills on punitive damages have positive effect on the media responsibility	0.243	Pro	22	0
8	The bills on punitive damages prevent false reports/disinformation	0.224	Pro	22	0
9	The bills on punitive damages are getting much public support	0.202	Pro	13	2
10	The bills on punitive damages can further compensation by awarding punitive damages	0.195	Pro	14	2

〈Figure 1〉은 제1기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석 결과를 시각화한 덴드로그램(dendrogram)이다. 덴드로그램의 세로축은 해당 시기에 신념을 표출한 적 있는 행위자를, 가로축은 평균연결법에 따른 군집 간의 거리를 나타내고 있다. 이 연구에서는 행위자 대부분이 정렬배상에 대한 찬반 군집 두 개에 포함되는 것으로 분류되는 군집 간 거리 0.95를 기준으로 삼아

(〈Figure 1〉의 보라색 선), 정책 행위자를 찬성 연합체와 반대 연합체의 구성원으로 분류하고 각 연합체의 특성을 살펴보았다. 세 시기 모두 정책 신념을 여타 행위자와 공유하는 정도인 유사성이 낮아 찬성 및 반대 연합체 어느 쪽으로도 분류되지 않은 행위자가 소수 있었으며, 이 연구에서는 이들을 어느 쪽 연합체에도 속하지 않은 미분류 행위자로 간주하였다.

제1기에 나타난 찬반 연합체를 살펴본 결과(〈Table 6〉), 찬성 연합의 행위자 수는 51개, 반대 연합의 행위자 수는 31개로 나타나 찬성 연합이 수적 우위를 지녔음을 알 수 있다. 제1기 연합체의 정책 행위자를 분류한 결과, 친여 성향의 정치권 행위자가 찬성 연합을 주도한 한편, 야당 성향의 정치권 행위자는 정책 논쟁 과정에 본격적으로 참여하지 않았음을 알 수 있다. 이러한 사실은 언론보도에 대한 징벌배상 입법 및 정책을 추진하는 초기 단계에서 여당 세력이 주도적인 역할을 했음을 다시 확인시켜 준다.

아이겐벡터 중심성 순위에 따라 제1기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과(〈Table 7〉), 찬성 연합에서는 언론인권센터, 한겨레, 의원B-b, 민주사회를위한변호사모임 등이 주요 행위자로 나타났다. 반대 연합에서는 오픈넷, 한국기자협회, 전국언론노동조합, 한국신문방송편집인협회, 변호사e, 언론학 교수b가 주요 행위자로 나타났다. 이렇듯 정책 논쟁 과정에서 언론 피해 구제 확대를 주장해 온 시민단체, 언론보도에 대한 징벌배상 입법 활동을 이어간 국회의원 등이 찬성 연합을 주도하였으며, 언론 산업 및 현업인의 견해를 대변하는 언론단체, 언론의 자유를 중시해 온 시민단체, 전문성을 통해 징벌배상의 난점을 지적한 언론학 교수, 변호사 등이 반대 연합을 주도하였다.

제1기의 주요 정책 신념 상위 10개를 살펴본 결과(〈Table 8〉), 이 시기에는 언론계의 반성 및 성찰이 필요하다는 주장이 가장 중요한 신념으로 나타났다. 그 외에도 찬성 측에서는 징벌배상 논의의 적절성, 언론 책임성 및 신뢰도 제고 효과, 허위보도 및 가짜뉴스 방지 효과, 징벌배상에 대한 여론의 지지, 징벌배상을 통한 위자료 상승의 필요성이 주요 신념으로 나타났으며, 반대 측에서는 표현의 자유 침해 우려, 고의·중과실 및 악의 개념의 모호성, 가짜뉴스 개념의 모호성, 징벌배상 논의의 부적절성이 주요 신념으로 나타났다. 해당 시기에 이루어진 발언을 토대로 주요 신념들을 중심성이 높은 순서대로 살펴보면 아래와 같다.

언론계의 반성 필요 : 해당 신념은 찬성 연합 행위자 18개, 반대 연합 행위자 12개가 표출하여 찬반 양측에서 고른 지지를 받았다. 주요 정책 행위자들은 “검찰 행태를 무비판적으로 따라가는 언론의 모습”(장은자·김승준, 2020. 3. 22)이나, (언론이) “사주와의 관계에서도 문제가 있고 그다음에 언론인 스스로 정파적 입장을 가지고 일부러 사실을 왜곡하는 경우”(YTN, 2020. 5. 19) 등 언론의 문제를 비판하여 언론개혁의 필요성을 역설하는 한편, “언론 스스로 이런 문제

를 바로잡을 의지는 전혀 보이지 않는다”(심석태, 2020. 10. 21)라고 문제점을 꼬집었다. 징벌 배상에 대한 찬반 입장과는 별개로, 언론의 잘못이 징벌배상 등 강력한 규제 논의의 원인이 되었다는 점에 관해서는 상당수의 정책 행위자가 공통된 인식을 드러내고 있었다. 징벌배상 규제를 통해서든, 자율적인 자정 작용을 통해서든 “앞으로 지향할 바에 대해서 언론이 성찰”(노지민, 2020. 6. 2)할 필요가 있다는 것이다.

표현의 자유 침해 : “언론의 자유와 표현의 자유가 위축될 수 있다”(김도연, 2020. 6. 13)는 신념은 징벌배상을 반대하는 다수 행위자가 공유하는 주요 신념이다. 이들은 주로 “징벌적 손해배상이 시행되면 기자들이 위험 부담을 감수하면서 과장이나 논란, 법적 분쟁까지 휘말리는 취재와 보도 행위에 겁사리 뛰어들 수 있을지 의문”(김준억, 2020. 10. 27)이라며 언론 활동의 위축을 우려하였다. 징벌배상의 도입이 “진영을 가릴 것 없이 사회악을 고발하고 문제를 들춰내는 언론 본연의 활동에 제재가 될 수 있다”(강아영·김달아, 2020. 6. 16), “권력 감시, 즉 공인에 대한 비위 사실을 밝히거나 검증을 위한 의혹 제기에도 위축 효과를 부를 수 있다”(문현숙, 2020. 9. 25), “공인의 거짓말에 대한 징벌적 손해배상제가 도입되는 것이 전체주의인 것처럼 표현의 자유를 근본적으로 부정하는 반민주적 ‘디지털 나치법’이 될 수 있다”(김수민·나운채, 2020. 9. 23)는 발언처럼 공인과 권력자에 대한 감시 및 고발 기능의 저하로 이어진다는 것이다.

고의·중과실·악의 개념의 모호성 : 언론보도에 대한 징벌배상은 악의적으로 피해를 준 언론사에 대해 실제 피해보다 많은 배상을 물리는 제도이니만큼 적용 대상이 되는 ‘악의적인 행위’가 무엇인지 명확히 규정할 필요가 있다. 징벌배상 반대 측에서는 “어떤 보도가 의도적이고 악의적인지 누가 판단할 수 있으며 관련 논의가 제대로 진행될 수 있을지 의심스럽다”(강아영·김달아, 2020. 6. 16)라며 고의·악의 개념이 모호하므로 주관성이 크게 개입될 수밖에 없어 사회적 합의에 도달하기 어려울 것이라고 주장하였다. 이 중 일부 행위자들은 “좀 과하게 해석될 우려가 있다고 생각하는데 (...) 사실 중과실도 포함하고 있어서 문제”(MBC, 2020. 9. 25), “중과실은 실수에 따른 오보까지 포함한다. 팩트 확인이 됐다고 판단해 보도했지만 결과적으로 오보가 되는 경우도 허다하다”(김도연, 2020. 10. 27)는 등 중과실까지 징벌배상 적용 대상에 포함한 것은 너무 광범위하다는 비판을 제기했다.

가짜뉴스 정의의 모호성 : 악의 개념의 모호성에 대한 비판과 더불어, 징벌배상 적용 대상으로 지목된 ‘가짜뉴스’ 개념 또한 많은 비판을 받았다. 징벌배상 법안을 추진하는 측은 그 취지를 설명하면서 “몇몇 언론의 아니면 말고 식 허위보도와 가짜뉴스는 (...) 언론에 대한 국민의 신뢰를 저하”(강민경, 2020. 6. 9)시키기 위해 가짜뉴스를 법적으로 규제해야 한다고 주장해 왔다. 이에 대해 반대 측은 “가짜뉴스에 대한 개념 자체를 정의하기 쉽지 않은 상황”(류인선,

2020. 9. 24)이라며 가짜뉴스를 법적 규제의 대상으로 삼기에는 개념의 모호성이 너무 크다고 비판하였다.

징벌배상 논의의 부적절성 : 징벌배상을 반대하는 행위자들은 징벌배상 제도가 언론개혁의 하나로 받아들여지고 있는 상황 자체를 비판하기도 하였다. “피해확산을 최소화할 수 있는 새로운 제도를 먼저 마련해보고 안 되면 손해배상을 손대야 한다”(송창한, 2020. 10. 27)라며 징벌배상보다 더 우선순위에 두어야 할 개혁 논의가 있다고 지적하였다.

징벌배상 논의의 적절성 : 반대로 징벌배상 찬성 측에서는 “징벌적 손해배상 도입 등을 통한 언론개혁 (...) 또한 여야가 외면할 수 없는 개혁과제”(열린민주당, 2020. 9. 7)이기에, “징벌적 손해배상 논의를 피해 갈 수 없다”(장슬기, 2020. 10. 28)라고 보았다. 이는 징벌배상 제도가 언론개혁 방안으로서 부적합하다거나, 우선순위가 높은 사안이 많다는 징벌배상 반대 측에 대한 대응으로 읽힌다.

언론 책임성 및 신뢰도 제고 효과 : 징벌배상 도입 찬성 측은 “징벌적 손해배상 등을 도입해 아무런 책임도 지지 않는 불완전한 법체계를 바꾸겠다”(박영래, 2020. 5. 1)고 주장했다. 언론보도에 대한 징벌배상을 도입할 시 “손해배상액이 높아지면서 언론 스스로 책임 있는 보도”(대한변호사협회, 2020. 7. 17)를 하게 되며, “지금처럼 일단 던져놓고 보는 식의 무책임한 보도”(YTN, 2020. 5. 19)는 사라지는 효과가 나타날 것이라고 기대하였다.

허위보도·가짜뉴스 방지 효과 : 징벌배상 찬성 측은 허위보도로 인한 사회 문제가 자정 작용을 통해 개선되기 어렵다고 보았다. 이들은 “최근 범람하는 가짜뉴스, 허위정보 등을 이용하여 사익을 추구하는 위법행위에 대한 현실적인 책임추궁 절차나 억제책이 미비한 실정”이라고 진단하며 “단순 과실이 아니라, 가짜뉴스라는 사실을 알고 있거나 사실확인을 하지 않고 보도하는 등 중대한 과실이 인정된다면 징벌적 손해배상 책임”을 지게 하는 법안을 추진하였다(법무부, 2020. 9. 23).

여론의 지지 : 이 시기에 진행된 한 여론조사는 “귀하께서는 ‘허위·조작 가짜뉴스’를 보도한 언론사에 대해 ‘징벌적 손해배상제’를 도입해야 한다는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까”라는 질문에 81%가 찬성한다고 보고하였다(정철운, 2020. 6. 2). 문항 자체가 과도하게 단순하다는 비판도 있었다(심석태, 2020. 10. 21). 하지만 “시민들의 언론에 대한 문제의식이 극에 달하고 있으며 그 결과로 ‘징벌적 손해배상제’ 도입 주장이 거세지고 있는 것이다”(윤여진, 2020. 6. 4)라는 주장에서처럼, 징벌배상 찬성 측은 이 여론조사를 다수의 시민이 징벌배상을 지지한다는 근거로써 활용하였다.

징벌배상을 통한 위자료 상승 : 찬성 측에서는 법원에서 인정되는 위자료가 낮으므로 징

별배상 도입을 통해 보완해야 한다는 주장 또한 제기되었다. 이들은 “손해배상 액수를 현실화해야 한다”(대한변호사협회, 2020. 7. 17)라며, “(보도로 인한) 명예훼손으로 큰 피해를 입어도 상해사건 등의 위자료만큼도 (배상액이) 인정되지 않는”(서미선, 2020. 9. 24)다고 주장하였다.

〈Figure 2〉는 제1기의 담론네트워크를 카마다-카와이 알고리즘(Kamada & Kawai, 1989)에 따라 노드와 링크를 배치하여 시각화한 결과이다. 사각형 모양의 노드는 정책 신념, 그 외 모양의 노드는 분류별 정책 행위자에 해당한다. 파란색 노드는 찬성 연합체 소속, 빨간색 노드는 반대 연합체 소속, 회색 노드는 그 외의 정책 행위자를 표기한 것이다. 초록색 노드는 징벌 배상에 찬성하는 정책 신념이며, 분홍색 노드는 징벌배상에 반대하는 정책 신념, 검은색 노드는 그 외의 정책 신념이다. 행위자 노드의 상대적 크기는 중심성의 차이를 나타내고 있다. 이 그림을 통해 징벌배상 찬반 신념에 따른 담론네트워크의 양극화, 각 연합체의 규모, 중심적인 행위자와 주변적인 행위자의 상대적 위치를 시각적으로 파악할 수 있다. 그 결과 찬성 연합 행위자의 수적 우위에도 찬성 연합과 반대 연합이 이후 시기에 비해 비교적 대등한 세력을 형성하고, 중심적인 행위자가 양측에 고르게 분포하는 제1기의 논쟁 지형을 확인할 수 있다.

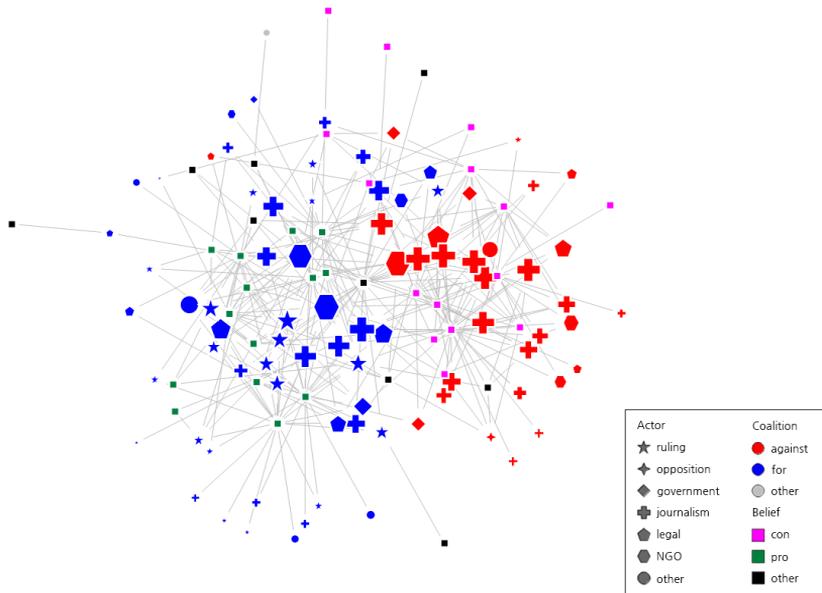


Figure 2. Visualization of discourse network in the 1st period

2) 제2기: 반대 연합의 주도

제2기에서는 2020년 10월 28일부터 2021년 2월 25일까지 보도된 359개의 기사로부터 103개의 정책 행위자가 표출한 38종류의 정책 신념이 식별되었다. 각 행위자를 해당 시기에 표출한 적 있는 신념과 연결하는 담론네트워크 데이터를 구성한 결과, 행위자-신념 간 링크를 총 420개 도

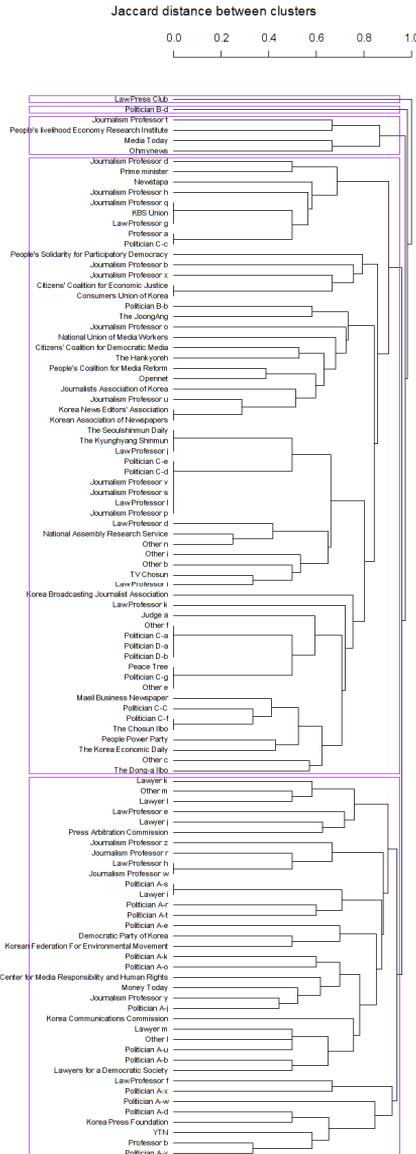


Figure 3. Result of hierarchical clustering in the 2nd period

출할 수 있었다. 제2기에 한 명의 행위자는 평균 4.078개의 신념을 표출하였다. 제1기와 제2기를 비교했을 때, 행위자 수는 20개 증가했지만, 신념 표출 수는 평균 0.259개 줄어들었다. 해당 시기에 더불어민주당이 ‘언론 6법’을 2월 임시국회에서 통과시키겠다는 방침을 밝히는 등 입법을 둘러싼 갈등이 본격화되자 언론 취재 등 짧은 형식을 통해 자신의 의견을 밝히는 정책 행위자가 늘어난 것으로 풀이된다.

Table 9. Policy Actors by Coalitions in the 2nd Period

	For legislating punitive damages	Against legislating punitive damages	Miscellaneous
Politician (ruling)	14	1	1
Politician (opposition)	0	10	0
Executive	1	1	0
Legislative/Judicial	1	2	0
Press	2	11	2
Press organization	0	6	1
Journalism researcher	5	10	1
Legal profession	8	6	0
NGO	3	6	1
Others	3	7	0
Total	37	60	6

Table 10. Major Policy Actors' Eigenvector Centralities and Characteristics in the 2nd Period

Rank	Policy actor	Eigenvector centrality	Coalition	Actor category
1	Open Net	0.271	Against	NGO
2	Journalists Association of Korea	0.266	Against	Press org.
3	Citizens' Coalition for Democratic Media	0.265	Against	NGO
4	The Hankyoreh	0.240	Against	Press
5	People's Coalition for Media Reform	0.227	Against	NGO
6	Politician A-o	0.207	For	Politician
7	The JoongAng	0.195	Against	Press
8	Korean Association of Newspapers	0.170	Against	Press org.
9	Korea News Editors' Association	0.170	Against	Press org.
10	Lawyers for a Democratic Society	0.160	For	NGO

Table 11. Major Policy Beliefs' Eigenvector Centralities and Characteristics in the 2nd Period

Rank	Policy belief	Eigenvector centrality	Evaluation	No. of actors in coalition for policy	No. of actors in coalition against policy
1	The bills on punitive damages infringe freedom of speech	0.490	Con	5	43
2	News media should reflect on their past faults	0.348	-	14	17
3	The bills on punitive damages are double jeopardy/excessive punishment	0.276	Con	2	20
4	The bills on punitive damages rely on ambiguous term 'fake news'	0.273	Con	1	20
5	Politicians in the ruling party should be criticized	0.248	-	1	24
6	The bills on punitive damages should not be implemented as soon as possible	0.244	Con	1	20
7	The bills on punitive damages does not facilitate worthy discussions on regulatory actions	0.240	Con	1	21
8	The bills on punitive damages can further compensation by awarding punitive damages	0.201	Pro	7	8
9	The bills on punitive damages are good measures for media damage relief	0.187	Pro	13	4
10	The bills on punitive damages rely on ambiguous term such as 'malicious acts'	0.184	Con	2	10

〈Figure 3〉은 제2기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석 결과를 시각화한 덴드로그램이다. 군집 간 거리 0.95를 기준으로 하였을 때 제2기에서도 대부분의 정책 행위자를 찬성 연합체와 반대 연합체로 분류할 수 있었다. 제2기에 나타난 찬반 연합체를 살펴본 결과(〈Table 9〉), 찬성 연합의 행위자 수는 37개, 반대 연합의 행위자 수는 60개로 나타나 이 시기의 정책 논쟁은

반대 연합에 의해 주도되었음을 알 수 있다. 친여 성향의 정치권 행위자가 찬성 연합을 주도하였다는 점에서는 제1기와 다름이 없었지만, 언론계 행위자와 야당 성향의 정치권 행위자가 반대 연합을 주도하기 시작하였다는 점에서 큰 차이가 있다. 찬성 측의 입법 추진 의사가 분명해지고 입법 갈등이 본격화되자 반대 연합이 입법을 무산시키기 위해 정책 논쟁 과정에 적극 참여한 것이다.

아이젠벡터 중심성 순위에 따라 제2기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과(〈Table 10〉), 8개의 행위자가 반대 연합에 속하여 이 시기의 정책 논쟁을 반대 연합이 이끌었다는 점이 더욱 극명히 드러났다. 찬성 연합에서는 의원A-o, 민주사회를위한변호사모임 등이 주요 행위자로 나타났다. 반대 연합에서는 오픈넷, 한국기자협회, 민주언론시민연합, 한겨레, 언론개혁시민연대, 중앙일보, 한국신문협회, 한국신문방송편집인협회가 주요 행위자로 나타났다. 이 시기에 언론 현업인 단체와 시민단체가 주요 반대 행위자로 두드러졌음을 알 수 있다. 제1기에 찬성 연합으로 분류되었던 한겨레는 법안에 대해 예상되는 부작용을 짚으며 신중한 논의를 촉구하는 등 제2기에 들어와서는 반대 연합으로 분류되었다.

〈Table 11〉은 제2기의 주요 정책 신념 상위 10개를 정리한 것이다. 그중 6개의 신념이 징벌 배상에 반대하는 신념으로 나타났으며, 2개만이 징벌 배상에 찬성하는 신념으로 나타났다. 더불어 이 시기엔 징벌 배상 제도가 표현의 자유를 침해할 수 있다는 우려가 가장 중요한 신념으로 나타나는 등 이 시기의 정책 논쟁이 반대 연합에 의해 주도되었다는 것을 다시 확인할 수 있었다.

제2기의 담론네트워크를 시각화한 결과(〈Figure 3〉), 큰 규모의 징벌 배상 반대 연합이 강하게 응집하여 정책 논쟁에 참여한 경향을 시각적으로 파악할 수 있다. 지금까지의 논의를 종합해보았을 때, 제2기에 일어난 각계각층의 정책 행위에 의한 반발 때문에 2월 임시국회에서의 징벌 배상 법안 통과가 무산된 것으로 풀이된다. 각 주요 신념의 세부적인 내용을 정책 행위자의 발언을 토대로 중심성이 높은 순서대로 살펴보면 아래와 같다.

표현의 자유 침해 : 제2기에 반대 연합이 정책 논쟁을 주도하게 되면서, 징벌 배상에 의한 표현의 자유 침해 및 언론 활동의 위축을 우려하는 신념 또한 이전보다 더욱 주목받았다. 징벌 배상 반대 측은 “징벌적 손해배상의 위협을 통해 비판적 여론을 차단하려는 공인이나 기업의 소송 남발로 언론 활동은 크게 위축될 것이다”(오픈넷, 2020. 11. 29)와 같이 봉쇄 소송을, “현행 언론 피해 구제제도의 수준도 낮지 않은데 징벌적 손해까지 도입하면 현업 기자들의 취재 활동이 위축될 수밖에 없다”(김준억, 2021. 2. 24)와 같이 규제 중복에 의한 언론인 위축을, “집권 세력을 비판하는 보도에 재갈을 물릴 위험성이 있다”(중앙일보, 2020. 10. 29)와 같이 집권 세력에 의한 남용 등을 우려하였다.

언론계의 반성 필요 : 제2기에 들어와서도 해당 신념은 찬반 양측에서 고른 지지를 받았다. 주요 정책 행위자들은 “언론 시장의 건전한 경쟁과 언론사 내부의 성찰이 강화되고, 언론의 자유 보호 범위를 벗어난 언론 시장의 행태가 시정될 계기가 될 수 있기를 희망한다”(김성순, 2020. 10. 28), “신뢰를 회복하기 위해선 뼈아픈 반성과 성찰이 필요합니다. 이제 우리 기자들 스스로 나서지 않으면 신뢰 회복은 불가능합니다”(한국기자협회, 2021. 8. 18), “언론 스스로 성찰하고 바뀌려는 노력을 하지 않는다면 백약이 무효다”(안재승, 2021. 2. 22) 등 언론계의 성찰과 반성을 촉구하였다.

이중처벌·과도한 처벌 : 반대 연합이 제2기의 정책 논쟁을 주도하면서 징벌배상이 이중처벌에 해당할 수 있다는 비판 또한 주목받았다. 징벌배상 제도를 도입할 시 기존의 언론 규제와 중복되기에 언론사에 대한 과도한 처벌로 이어진다는 신념이다. 이들은 “우리나라는 이미 표현에 대해 과도할 정도로 많은 형사처벌 규정이 존재하고, 징역형까지 규정되어 있으며, 명예훼손죄 고소·고발 건수도 굉장히 많다”(손지원, 2020. 11. 4), “명예훼손법제 등 각종 법적 장치들에 대한 전반적인 검토를 통해 이중처벌이나 과잉규제의 여지를 없애는 노력도 필요하다”(한겨레, 2021. 2. 9), “언론중재위원회와 민·형사 소송 등 언론 피해 구제가 잘 되는 우리나라에서 징벌적 손해배상제까지 도입하면 이중처벌이 될 수 밖에 없다”(진지현, 2021. 2. 24) 등 민사 형사적 규제 및 언론중재위원회를 통한 구제 절차와 징벌배상 간의 규제 중복을 문제시 삼았다.

가짜뉴스 정의의 모호성 : 징벌배상 반대 행위자들은 가짜뉴스 개념의 모호성이 여전히 해소되지 않은 문제라고 보았다. “기준이 자의적이어서 논란의 여지가 있다”(중앙일보, 2021. 2. 4), “가짜뉴스에 대한 객관적인 정의와 기준이 부재한 상황에서 사법부 성향에 따라 자의적 판단이 내려질 수 있다”(언론개혁시민연대, 2020. 11. 9)는 주장이 반복되었다. 징벌배상을 강하게 추진하던 더불어민주당 노웅래 의원 또한 이러한 비판에 대해 “가짜뉴스를 새로 정의하고 처벌하는 방안은 숙려 기간이 필요하다고 보고 향후 계속 논의할 계획”(고동욱, 2021. 2. 9)이라고 밝힌 바 있다.

정부·여당 비판 : 특히 더불어민주당이 ‘언론 6법’ 통과 추진 의사를 밝힌 2021년 2월, 정부·여당에 대한 규탄이 이어졌다. “무소불위의 ‘선출 권력’을 검찰 사법을 넘어 언론에도 휘두르겠다는 뜻이다”(민주언론시민연합, 2021. 2. 10), “민주당이 허위·왜곡의 본산이란 질타를 받아왔다는 점에서 ‘내로남불’의 행보다”(중앙일보, 2021. 2. 11), “언론의 정치권력에 대한 의혹 제기 활동이 성공하여 탄생하게 된 현 정부와 여당이 언론의 자유, 표현의 자유의 의미를 되새기고, 이를 억압하는 법안 및 정책 추진을 중단할 것을 다시금 촉구한다”(오픈넷, 2021. 2. 9)와 같이 이들은 정부·여당이 징벌배상을 추진하는 것이 정당하지 않으며, 언론을 탄압하는 정치적

수단으로 악용될 것을 우려하였다.

시급한 도입 반대 : 이 시기에는 징벌배상을 시급히 추진할 필요가 없으며, 신중한 판단과 심도 있는 숙의가 더 필요하다는 신념도 주목받았다. “곧 여당이 심도 있는 논의 없이 여론을 최대한 강력하게 규제할 수 있는 방향의 정책을 밀어붙이는 데에만 급급하고 있다는 방증이다”(오픈넷, 2021. 2. 9), “징벌적 손해배상은 예상되는 문제들을 짚어가며 신중하게 추진해야 한다”(한겨레, 2021. 2. 9) 같은 진단이 이에 해당한다.

징벌배상 논의의 부적절성 : 이 시기에도 징벌배상을 반대하는 행위자들은 “언론개혁이란 큰 틀에서 할 일이 있는데 징벌적 손해배라는 소모적 논쟁만 하고 있다”(김준억, 2021. 2. 24)라고 비판하였다. 이들은 “현 정부나 언론시민사회는 서울신문·YTN 지분 매각, 수신료 인상, 가짜뉴스 처벌, 징벌적 손해배상 같은 이슈를 제기할 뿐 언론 지형 문제에는 관심을 기울이지 않고 있다”(김도연, 2020. 11. 1)와 같이 징벌배상 논의의 우선순위를 낮다고 판단하였다. “정부는 언론의 자율 정화 및 자기교정 기능을 통해 언론이 사회적 책무를 강화하고 미디어 환경 변화에 맞는 저널리즘을 구현할 수 있도록 제도적인 지원에 초점을 두어야 합니다”(정철운, 2020. 11. 11)와 같이 규제 논의 대신 제도적 지원 논의가 필요함을 역설하기도 하였다.

징벌배상을 통한 위자료 상승 : 찬성 측은 징벌배상 도입을 통해 낮은 배상액을 보완해야 한다는 주장을 이어 나갔다. “언론 피해는 손해액 현실화와 징벌적 손해배상 제도의 도입이 필요한 대표적인 분야”(김성순, 2020. 10. 28), “기존 손해배상액은 피해자가 변호사 선임에 들이는 비용에도 못 미치니 최대 3배를 가중해도 ‘징벌’로 보기는 어렵다”(김효실, 2021. 2. 22) 등의 주장이 이에 해당한다.

피해 구제 효과 : 제2기에 들어 쏟아지는 비판에 대응하여, 징벌배상을 추진하는 측은 징벌배상이 “언론탄압법이 아니라 피해자 구제, 미디어 민생법안”(조현호·장슬기, 2021. 2. 5)이라고 주장하였다. 이는 해당 제도가 정파적 이해관계와는 관계없는 공익적 사안임을 호소하는 신념이다. “언론사의 탐욕과 기자의 나태 및 악의에 의해 선량한 시민이 피해를 보았다면 구제받아 마땅하다. 재발 방지를 위해 징벌적 손해배상의 도입도 검토해볼 만하다”(남정호, 2021. 2. 16), “지금 피해 구제 방법도 없고 그냥 발만 동동 구르고 심지어는 연예인 같은 경우는 그냥 못 참고 죽어나가는 거 아닙니까?”(MBN, 2021. 2. 23)와 같이 무고한 시민의 피해 구제 필요성을 강조하였다.

고의·중과실·악의 개념의 모호성 : 다른 반대 신념이 두드러지면서 비교적 주목도가 떨어지기는 했으나, 반대 측은 여전히 징벌배상 법안이 ‘명확성의 원칙’에 맞지 않는다는 점을 문제로 삼았다(한국신문협회·한국신문방송편집인협회·한국기자협회, 2020. 9. 28). 여전히 “악의성·고

의성·중대 과실 여부는 어떻게 판단할지 등 하나하나가 논란의 대상이 될 수 있다”(한겨레, 2021. 2. 9)는 것이다.

제2기의 담론네트워크를 시각화한 결과(Figure 4), 큰 규모의 징벌배상 반대 연합이 강하게 응집하여 정책 논쟁에 참여한 경향을 시각적으로 파악할 수 있다. 이 같은 반발 때문에 2월 임시국회에서의 징벌배상 법안 통과가 무산된 것으로 풀이된다.

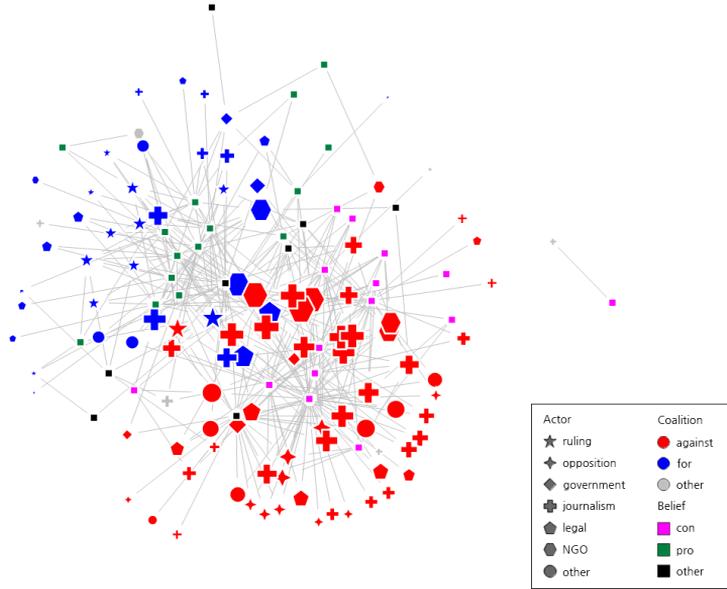


Figure 4. Visualization of the discourse network in the 2nd period

3) 제3기: 찬성 연합의 재구성

제3기에서는 2021년 2월 26일부터 2021년 6월 30일까지 보도된 388개의 기사로부터 93개의 정책 행위자가 표출한 36종류의 정책 신념을 식별하였다. 각 행위자를 해당 시기에 표출한 적 있는 신념과 연결하는 담론네트워크 데이터를 구성한 결과, 행위자-신념 간 링크를 총 388개 도출할 수 있었다. 제3기에 한 명의 행위자는 평균 4.172개의 신념을 표출하였다. 제2기와 제3기를 비교했을 때, 행위자 수는 10개 감소하였고 신념 표출 수는 평균 0.094개 증가하였다.

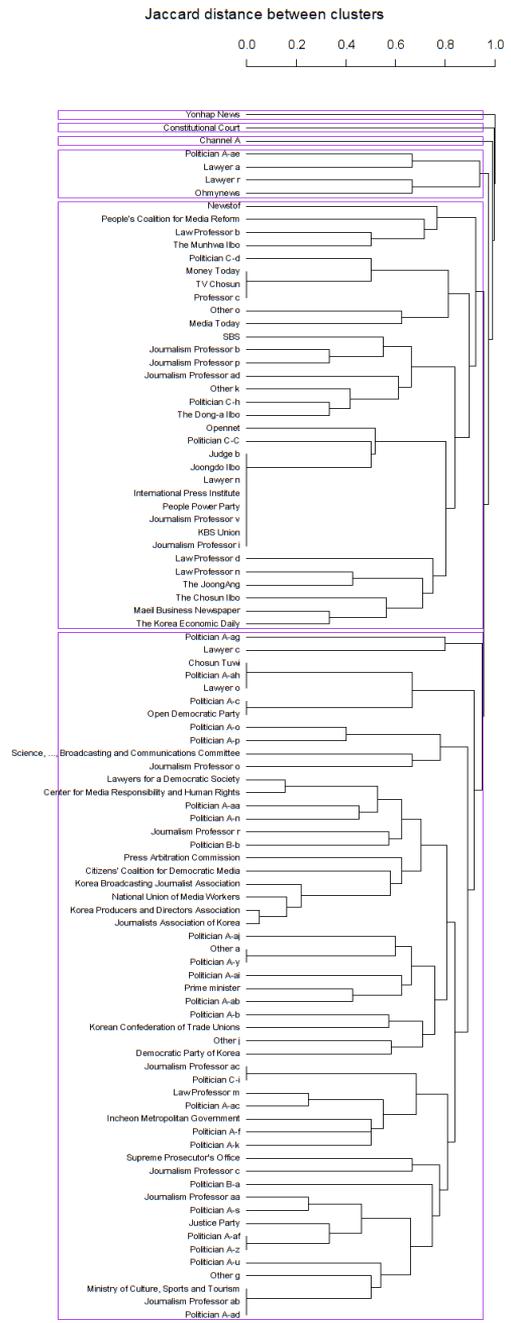


Figure 5. Result of hierarchical clustering in the 3rd period

Table 12. Policy Actors by Coalitions in the 3rd Period

	For legislating punitive damages	Against legislating punitive damages	Miscellaneous
Politician (ruling)	24	0	1
Politician (opposition)	2	4	0
Executive	3	0	0
Legislative/Judicial	2	1	1
Press	0	12	3
Press organization	4	2	0
Journalism researcher	6	5	0
Legal profession	3	4	2
NGO	5	2	0
Others	4	3	0
Total	53	33	7

Table 13. Major Policy Actors' Eigenvector Centralities and Characteristics in the 3rd Period

Rank	Policy actor	Eigenvector centrality	Coalition	Actor category
1	Korea Broadcasting Journalist Association	0.347	For	Press org.
2	National Union of Media Workers	0.347	For	Press org.
3	Journalists Association of Korea	0.321	For	Press org.
4	Korean Producers and Directors Association	0.317	For	Press org.
5	Center for Media Responsibility and Human Rights	0.245	For	NGO
6	Lawyers for a Democratic Society	0.207	For	NGO
7	Citizens' Coalition for Democratic Media	0.207	For	NGO
8	Press Arbitration Commission	0.172	For	Judicial
9	Politician A-aa	0.166	For	Politician
10	Democratic Party of Korea	0.164	For	Party

Table 14. Major Policy Beliefs' Eigenvector Centralities and Characteristics in the 3rd Period

Rank	Policy belief	Eigenvector centrality	Evaluation	No. of actors in coalition for policy	No. of actors in coalition against policy
1	The bills on punitive damages facilitate worthy discussions on regulatory actions	0.411	Pro	39	2
2	News media should reflect on their past faults	0.303	-	24	3
3	The bills on punitive damages infringe freedom of speech	0.295	Con	13	22
4	The bills on punitive damages are good measures for media damage relief	0.292	Pro	22	0
5	The bills on punitive damages have positive effect on the media responsibility	0.271	Pro	19	0
6	The bills on punitive damages are getting much public support	0.235	Pro	14	1
7	The bills on punitive damages does not infringe freedom of speech	0.234	Pro	14	1
8	The bills on punitive damages can further compensation by awarding punitive damages	0.226	Pro	11	1
9	Politicians in the ruling party should be criticized	0.182	-	5	11
10	The bills on punitive damages can be improved	0.179	Pro	11	4

〈Figure 5〉는 제3기 담론네트워크에 대한 계층적 군집분석 결과를 시각화한 덴드로그램이다. 제3기에서도 군집 간 거리 0.95를 기준으로 하였을 때 대부분의 정책 행위자를 찬성 연합체와 반대 연합체로 분류할 수 있었다. 찬성 연합의 행위자 수는 53개, 반대 연합의 행위자 수는 33개로 나타나 이 시기의 정책 논쟁은 찬성 연합이 수적 우위에 있었음을 알 수 있다(〈Table 12〉). 친여 성향의 정치권 행위자가 찬성 연합을 주도하였다는 점은 제1기나 제2기와 다름이 없

었으나, 제2기에서 반대 연합을 주도하던 언론계 행위자와 야당 성향의 정치권 행위자의 수가 제3기에 들어와서 줄어들었다.

아이겐벡터 중심성 순위에 따라 제3기의 주요 정책 행위자 상위 10개를 살펴본 결과(〈Table 13〉), 10개의 행위자 모두가 찬성 연합에 속했는데 이는 이 시기의 정책 논쟁을 찬성 연합이 주도했음을 의미한다. 이 시기에서 주목할 점으로 제1기와 제2기에는 반대 연합으로 분류되던(한국기자협회 등) 담론네트워크에서 중심적인 위치를 차지하는 언론계 행위자들이 제3기에 와서는 찬성 연합으로 분류된 것이다. “언론 또는 언론사 대상 징벌적 손해배상제 도입에 대해 시민사회뿐 아니라 언론계에서도 필요성을 공감”(언론인권센터·민주사회를위한변호사모임, 2021. 6. 22)한 것이다. 언론계의 태도 변화를 이해하기 위해서는 제3기의 주요 정책 신념을 함께 살펴볼 필요가 있다. 〈Table 14〉와 같이 중심성 상위 10개의 신념 중 7개가 징벌배상을 긍정적으로 평가하는 신념에 해당하였다. 제3기의 담론네트워크를 시각화한 결과(〈Figure 6〉), 정책 논쟁의 주도권이 다시 찬성 연합 쪽으로 이동하였음을 시각적으로 파악할 수 있다. 이는 이전 시기에서 반대 연합을 이끌고 있던 언론단체 행위자들이 조건부 수용 견해를 밝히는 등의 태도 변화를 보여 찬성 연합으로 분류되었기 때문이다. 주요 행위자의 발언을 통해 각 신념의 세부 내용을 살펴보면 아래와 같다.

징벌배상 논의의 적절성 : 제3기에는 담론네트워크에서 중심적인 위치를 차지하는 언론 현업인 단체들이 징벌배상 제도를 조건부로 수용하겠다는 견해를 제시하였다. “권력의 안위를 위한 입막음용이 아닌 일반 시민이 구제받을 수 있는 실효성 있는 피해보상 제도를 촉구한다”(한국기자협회, 2021. 5. 21), “징벌적 손해배상 제도 역시 정치권과 기업의 방패막이 아닌 국민들을 지킬 수 있는 법이 되어야 합니다. 좋은 언론을 만들기 위한 제대로 된 언론개혁입법안 입법을 반드시 부탁드립니다”(김혜인, 2021. 5. 17)와 같은 입장이 여기에 해당한다. 언론단체는 공동성명을 통해 언론의 감시기능을 위축시키지 않으면서도 시민의 피해 구제에 도움이 될 수 있는 정교한 입법을 주문하였다(방송기자연합회·전국언론노동조합·한국기자협회·한국PD연합회, 2021. 3. 9). 2월에 ‘언론 6법’ 통과가 무산된 이후에도 언론보도에 대한 징벌배상 법안을 제출하며 입법 의지를 이어 나가고 있던 더불어민주당 또한 “더불어민주당은 언론인 스스로가 주도하는 개혁을 추진하겠습니다” “당내 특위를 중심으로 언론사, 시민사회 등과 긴밀히 소통하겠습니다”(박홍두, 2021. 6. 16), “한두 번의 회의에 그치지 않고 지속적인 만남과 토론을 통해 함께 모색하겠다”(조현호, 2021. 6. 2)와 같이 언론단체의 움직임에 화답하였다.

언론계의 반성 필요 : 제3기에도 언론의 반성을 촉구하는 목소리가 이어졌다. “현재의 언론은 본연의 역할을 잊고 피해자를 양산해내는 기사를 생산해내고 있다”(언론인권센터·민주사회

를위한변호사모임, 2021. 6. 22), “정치와 경제, 그 어떤 권력에도 휘둘리지 말고 시민의 안전과 생명을 위한 보도에 충실해야 할 우리가 지켜야 할 것이 무엇인지 자문한다”(방승기자연합회 외, 2021. 3. 9)와 같이 정책 행위자들은 반성과 성찰의 필요성을 피력하였다.

표현의 자유 침해 : 정책 행위자들은 여전히 징벌배상에 의한 표현의 자유 침해 및 언론 활동의 위축을 우려하고 있었다. 이는 제3기에 찬성 연합으로 분류된 주요 언론단체 또한 마찬가지였다. “표현의 자유라는 헌법적 가치와, 언론의 사회적 책임과 공공성이라는 대비되는 두 지점을 어떻게 조화시킬 것인가는 대단히 민감한 문제”(조현호, 2021. 3. 3)이기에, 징벌배상 제도는 “피해자의 실질적 피해 구제와 올바른 여론 형성 및 건전한 언론환경 조성이라는 측면과 다른 한편 자칫 언론과 표현의 자유를 제약하고 언론의 권력 감시기능을 위축시킬 수 있는 가능성과 우려가 있다는 측면에서 양날의 칼”(김준억, 2021. 6. 3)이 될 수 있다. 징벌배상 일부 수용 입장을 보인 행위자는 표현의 자유를 해치지 않는 정교한 입법을 주문하였다. 반대 입장을 유지하는 행위자는 여전히 징벌배상이 “권력과 자본이 언론에 대한 전략적 봉쇄를 할 수 있게 하는 ‘언론 재갈 물리기’의 도구”(정철운, 2021. 5. 1)이기에, “표현의 자유를 해칠 수 있기 때문에 보류했으면 좋겠다”(성승훈, 2021. 3. 2)고 평가하였다.

피해 구제 효과 : 여전히 징벌배상은 선량한 시민의 언론 피해 구제를 목표로 하는 법안으로 논의되었다. “악의적 허위조작 정보에 의해서 갈수록 늘어나고 있는 언론소비자 피해를 구제하고, 보상을 확대하는 방안에 대해서는 적극 찬성하고, 논의돼야 한다는 입장을 갖고 있다”(조현호, 2021. 3. 3), “시민의 피해를 제대로 배상할 수 있는 징벌적 손해배상을 제대로 시행해야 한다”(이정현, 2021. 4. 13), “일반 개인이나 사업하는 분들에게도 치명적인 타격을 주기 때문에”(이창환, 2021. 6. 2) “언론의 사회적 책무와 시민의 언론 피해 구제 강화를 위해”(민주언론시민연합, 2021. 6. 15) 징벌배상을 도입할 필요가 있다는 것이다.

언론 책임성 및 신뢰도 제고 효과 : “악의적 언론보도 피해로 인한 손해배상액을 상향하는 일은 반드시 필요하다”(민주언론시민연합, 2021. 6. 15), “언론에 사회적 책임을 상기시킬 수 있는 징벌적 손해배상제 도입”(정철운, 2021. 6. 22), “개정안을 통해 시민에 대한 책임과 배상은 더욱 강화하되, 정치인·공직자 대기업 및 이들의 행위에 대해서는 기존 언론중재법으로 규율해야 한다”(전국언론노동조합, 2021. 6. 18) 같은 견해가 이에 해당한다.

여론의 지지 : 세 시기를 거치며 징벌배상에 호의적인 여론조사 결과들이 누적되었다. 구체적인 수치는 시기와 조사 기관에 따라 다르지만, 약 60%에서 80%(정철운, 2020. 11. 2; 김성욱, 2021. 2. 10; 김도연, 2021. 5. 3) 정도의 여론조사 응답자가 징벌배상에 찬성하였다. “우리는 60%가 넘는 언론보도에 대한 징벌적 손해 찬성 여론의 의미가 무엇인지 뼈저리게 느끼

고 있다”(방송기자연합회 외, 2021. 3. 9), “국민 80%가 지지하는 제도입니다”(박홍두, 2021. 6. 16)와 같이 행위자에 따라 인용하는 수치는 달랐으나, 여러 여론조사는 징벌배상을 국민 다수가 지지한다는 정책 신념을 효과적으로 형성하였다.

표현의 자유 침해는 과도한 우려 : 징벌배상 찬성 연합은 “징벌적 손해배상제 도입에 대해 취재가 위축될 수 있다는 점을 들어 반대하는 것은 온당치 않다”(정철운, 2021. 6. 22)와 같이 반대 연합의 대표적인 신념이었던 표현의 자유 침해 우려에 대해 반박을 이어 나갔다. “시민 표현의 자유를 확대”하는 “징벌적 손해배상을 제대로 시행해야 한다”(이정현, 2021. 4. 13), “시민 표현의 자유를 보장할 언론중재법 개정안을 공개 제안했다”(전국언론노동조합, 2021. 6. 18)와 같이 오히려 징벌배상을 개선하여 시민 표현의 자유를 확대하는 수단으로 만들자는 제안도 있었다.

징벌배상을 통한 위자료 상승 : 징벌배상을 통해 배상액 상승을 이루어야 한다는 주장도 이어졌다. “이와 함께 징벌적 손해배제 등을 도입해 악의적인 거짓 보도를 하면 생존이 어렵게 해야 한다”(정철운, 2021. 3. 24), “언론의 사회적 책무와 시민의 언론 피해 구제 강화를 위해선 악의적 언론보도 피해로 인한 손해배상액을 상향하는 일은 반드시 필요하다(민주언론시민연합, 2021. 6. 15)” 같은 견해가 이를 대표한다.

정부·여당 비판 : 이전 시기에 반대하였던 정책 행위자들이 징벌배상을 조건부로 수용하였다 하더라도, 이들은 정부·여당이 징벌배상 논의에만 매몰된 채로 다른 언론개혁 사안에 대한 논의는 미루어 두고 있다고 비판하였다. “촛불혁명의 온기를 품고 출범한 문재인 정부는 정작 촛불 시민의 명령인 ‘언론개혁’에는 관심조차 두지 않았다”(정철운, 2021. 5. 1), “문 대통령의 언론 공약이 실종됐지만 정부 여당의 어느 누구도 반성하거나 사과하지 않았다”(한국PD연합회, 2021. 5. 20), “정부 여당은 아직도 ‘징벌’에 의한 언론개혁을 최우선 과제라 외치고 있다. 21대 국회에서 쏟아진 법안이 정말 언론보도로 인한 시민의 돌이킬 수 없는 피해를 구제할 민생법안인가?”(민주언론시민연합, 2021. 5. 25) 등이 여기에 해당한다.

보완 가능성 : 일련의 과정을 거쳐 언론단체들에 징벌배상 제도는 원천 반대의 대상이라기 보다는 사회적 논의를 통해 보완하고 개선할 필요가 있는 입법안으로 받아들여진 것으로 보인다. 이러한 인식은 “징벌적 손해배제, 하자. 하지만 언론계가 우려하는 게 뭔지 논의하고 고칠 건 고쳐서 시민을 위한 징벌적 손해배상제를 마련해야 한다”(김고은, 2021. 4. 22), “중요정책에 대한 반대를 넘어 조합원과 시민의 관점에서 구체적 대안을 제시하겠다”(김예리, 2021. 3. 12)는 발언을 통해 나타난다.

제3기의 담론네트워크를 시각화한 결과(〈Figure 6〉), 정책 논쟁의 주도권이 다시 찬성 연

합 쪽으로 이동하였음을 시각적으로 파악할 수 있다. 이는 이전 시기에서 반대 연합을 이끌던 언론단체 행위자들이 조건부 수용 견해를 밝히는 등의 태도 변화를 보여 찬성 연합으로 분류되었기 때문이다.

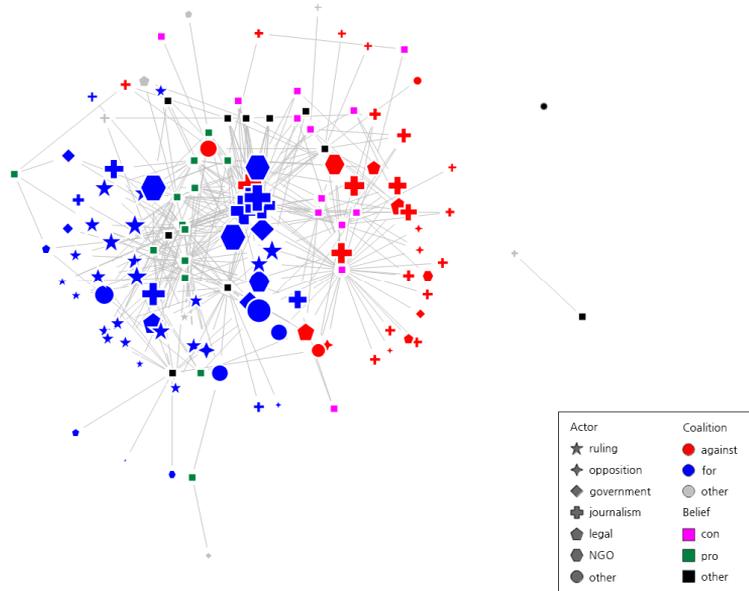


Figure 6. Visualization of the discourse network in the 3rd period

5. 논의

이 연구는 2020년대 초 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 제도 도입을 둘러싸고 벌어진 정책 논쟁의 역동적인 지형을 담론네트워크 분석을 통해 드러내고자 하였다. 언론 징벌배상 정책 논쟁을 분석하기 위해 이 연구에서는 담론네트워크 분석 방법의 절차에 따라 행위자와 신념 간의 링크로 이루어진 2-모드 네트워크를 구성하였다. 이를 토대로 계층적 군집분석을 통해 시기별 연합체(연구문제 1)를 도출하였고, 아이겐벡터 중심성 분석을 통해 시기별 주요 정책 행위자(연구문제 2-1)와 정책 신념(연구문제 2-2)을 밝혔다.

1) 언론에 대한 징벌배상 담론네트워크의 특징

이 연구는 언론에 대한 징벌배상 담론네트워크 분석을 통해, 담론네트워크의 양극화, 행위자 유형에 따른 합중연형, 국지적 의견수렴 등 총 세 가지의 대표적인 특징을 파악할 수 있었다.

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

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

둘째, 연합체를 구성하는 정책 행위자를 살펴본 결과 찬성 연합은 주로 여당 정치권 행위자에 의해, 반대 연합은 야당 정치권과 언론계 행위자에 의해 구성되어 있음을 알 수 있었다. 행위자의 유형에 따라 정책 신념을 달리 표출하는 합중연형의 과정을 통해 전체 담론네트워크가 두 개의 연합체로 분리된 것이다. 정책 행위자들이 징벌배상 논쟁에 참여한 양상을 살펴보면 특히 여·야간의 시차와 여당-언론계 간의 대립이 두드러졌다. 여당 행위자는 제1기부터 징벌배상 관련 법안 발의 활동을 진행하면서 해당 제도를 정책 의제로 설정하고자 했다. 이 시기부터 언론사, 언론단체, 언론학 교수 등의 전문가 집단 등은 적극적으로 반발 의사를 표시하였다. 반면 야당은 여당 세력이 법안 강행 통과 의지를 밝힌 제2기에 본격적으로 정책 논쟁에 합세하였다. 이렇듯 징벌배상 정책 논쟁 과정에서는 각종 참여자가 다양한 전략을 통해 정책 결정 과정에 영향을 미치고자 하는 '중층적 상호작용의 양상'(윤석민·이현우, 2008)이 드러났다. 공식적 행위자로서 현

법적 권한을 행사하여 징벌배상 정책을 추진하는 여당 국회의원·정부 기관과, 비공식적 행위자로서 성명문 발표 등 자유로운 활동을 통해 징벌배상에 반대해 온 미디어 업계 및 전문가 사이에서 다원적인 상호작용'(윤석민, 2011, 2020)이 일어난 것이다.

셋째는 국지적 의견수렴이다. 위에서 징벌배상 담론네트워크가 크게 여당 주도의 찬성 연합의 언론계 주도의 반대 연합 둘로 나뉜 추이를 설명하였다. 이 관점에서 보았을 때 제3기의 담론네트워크는 이례적인 변화를 보였다. 여전히 다수의 언론계 행위자가 반대 연합으로 분류되었지만, 담론네트워크상에서 중심적인 위치를 차지하고 있던 언론단체 행위자들이 찬성 연합으로 분류된 것이다. 이들은 비록 징벌배상이 표현의 자유를 침해할 수 있다는 우려를 거두지는 않았으나, 언론의 권력 감시기능을 침해하지 않으면서도 시민 피해 구제에 도움이 되는 정교한 징벌배상 입법을 요청하는 등 조건부 수용 견해를 밝혔다. 특히 이들은 표현의 자유를 보호하기 위해 전략적 봉쇄소송을 방지하는 조항을 요구하였다. 더불어민주당은 언론단체의 요구를 받아들이며 6월 이후 공무원, 대기업 임직원, 공익 침해행위 언론보도 등에 대한 징벌배상 적용 예외 조항을 포함한 법안을 발의하였다. 이러한 예외 조항 합의에 대해서, “형식적인 선긋기”에 불과하다는 시각(조소영, 2021, p. 178)도 있지만, 언론의 자유와 언론의 사회적 책임에 대해 이질적인 신념을 지닌 정책 행위자들의 입장이 논쟁과정을 통해 상호 수렴된 성과라는 평가를 내리는 게 보다 타당할 것이다.

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

다음으로, 사바티어(Sabatier, 1988)에 의하면 상이한 연합의 행위자 간 정책 학습이 일어나기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다. 첫 번째 조건으로, 서로가 상대방의 주장을 파악할 수 있는 정책 지식을 충분히 갖추고 있어야 한다. 언론보도 징벌배상에 관한 사회적 논의가 반복

적으로 이어져 왔기에 정책 행위자들은 서로의 징벌배상 찬반 논거를 쉽게 접할 수 있었다. 두 번째 조건으로, 비교적 중립적인 전문적 논의의 장이 필요하다. 징벌배상 논쟁에 참여한 행위자 대부분이 중립적인 견해를 갖고 있었다고 보기는 어렵지만, 주요 행위자들 다수가 징벌배상 찬반과는 관계없이 언론계의 반성과 개선이 필요하다는 신념을 공유하였으며, 문제 해결을 위해 토론회·세미나 등을 다수 개최하였다. 이처럼 두 가지 정책 학습 조건이 맞아떨어지면서 정책 논쟁 과정에서 국지적인 범위의 의견수렴이 일어났다고 할 것이다.

2) 정책 논쟁의 공회전과 문제 해결의 실마리

담론네트워크를 통해 징벌배상 담론네트워크를 분석한 결과, 제3기에 국지적인 합의점이 도출되기도 하였으나 보다 거시적으로는 찬성 연합과 반대 연합의 충돌이 반복되면서 정책 논쟁이 극심한 공회전을 겪었다는 사실을 알 수 있었다. 정책 담론을 주도하는 세력은 매 시기 변화하였지만, 찬성 연합과 반대 연합의 갈등 상황 자체가 해소되지는 않았다. 특히 정부·여당이 법안 처리 강행 의사를 보일 때마다 야당과 언론계 등에서는 극심한 반발 의사를 표출하였다. 찬성 측에서는 언론개혁 방안으로서 징벌배상의 적절성, 반대 측에서는 표현의 자유 침해 우려 등의 신념을 반복해서 표출하였다. 서로의 견해차만 확인하는 상황이 이어진 것이다. 분석의 시기적 범위를 벗어나지만, 2021년 8월 여당의 강행 처리 시도가 2021년 2월 임시국회 처리 시도와 비슷한 양상으로 무산되었으며, 그 후 원내에서 협의체 및 위원회 활동을 통해서도 별다른 합의나 결과물을 내놓지 못한 채 갈등이 소강상태에 이르렀다. 이렇듯 분석 시기 이후로도 정책 논쟁의 공회전 상태가 반복된 것으로 보인다.

그렇다면 징벌배상 정책 논쟁 분석이 언론 문제 해결 차원에서 지니는 의미는 무엇일까. 국지적 의견수렴이 일어난 제3기의 상황을 통해 문제 해결의 실마리를 조심스레 짐작해 볼 수 있다. 이 시기에 언론단체들은 공직자, 정치인, 기업인 등 정치·경제 권력에 의한 봉쇄 소송 우려를 해소할 수 있는 조항 추가를 요청하였으며, 징벌배상 입법을 추진하는 더불어민주당 또한 이를 받아들였다. 공적 관심 사안이자 권력 감시에 해당하는 이른바 ‘공인’에 대한 보도는 예외로 두어야 한다는 저널리즘 규범적 판단을 둘러싸고 합의가 이루어진 것이다. 하지만 징벌배상 적용 대상을 제한하여 표현의 자유를 보호할 필요가 있다는 ‘비례의 원칙’ 차원의 의견수렴이 일어났다 하더라도 ‘악의적인’ ‘허위보도’가 무엇인지는 제3기에 와서도 명확한 합의가 없었을 뿐만 아니라, 해당 시기의 주요 신념으로 나타나지 않을 만큼 논의의 뒷전으로 밀려났다. 표현의 자유를 제한하는 언론 규제에 필수적인 ‘명확성의 원칙’을 언론보도에 대한 징벌배상 법안이 갖추었는지에 관한 합의가 이루어지지 않은 것이다.

현시점을 기준으로 파행 끝에 호지부지된 언론에 대한 징벌배상 정책 논쟁은 언론의 본질, 더 나아가 바람직한 언론의 본질은 무엇인가라는 질문으로 우리를 이끈다. 잘못된 기사를 쓸 수 있다는 점은 언론의 숙명에 가깝다. 그렇다면 잘못된 기사가 나왔을 때 그것이 언론의 책무를 내버린 결과인지, 악의적인 조작의 결과인지, 아니면 주어진 시간 내에 최선을 다했음에도 피할 수 없는 오보인지 판단하는 방법은 무엇인가? 이는 언론이 등장한 이래 지금까지 지속되고 있는 난제라고 할 것이다. 이에 대한 성찰은 이 연구의 범위를 넘어서지만, 적어도 이 연구는 정치권력이 주도하는 단기적 입법을 통해서도 규제 적용 대상으로서 ‘가짜뉴스’가 무엇인지에 대한 명확성이 제대로 확보될 수 없음을 보여주고 있다. 그것이 비록 더디고 힘든 과정일지언정 바람직한 언론을 만드는 첫걸음은 외부의 강제에 앞서 언론 스스로 그 관행 및 규범을 바로 세우는 노력에서 시작되어야 한다(윤석민, 2015, 2020).

3) 미디어 정책 연구 맥락에서의 의의 및 한계

민주 사회에서 정책 행위자는 상호 의존적인 관계를 맺고 있으므로 그 누구도 단독으로 정책 결정 과정을 처음부터 끝까지 이끌기는 어렵다(Enroth, 2011). 그렇기에 정책 행위자들은 논쟁 과정을 통해 자신의 신념을 표출하여 다른 행위자를 설득하고자 하며, 유사한 신념을 지닌 행위자 간의 연합을 형성하여 현실적 영향력을 획득하고자 하는 것이다. 이 연구는 동시다발적으로 일어나는 발언을 수집하고 분석함으로써 언론 징벌배상을 둘러싼 논쟁의 역동성을 포착해 보고자 하였다. 이 연구는 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁을 분석하여 해당 논쟁 과정이 공회전 하였음을 보이면서도 동시에 국지적으로나마 의견수렴이 일어날 수 있음을 밝혔다. 정책 논쟁 지형에 대한 논의를 통해 충분한 사회적 논의 없는 법안 강행은 이해관계자의 반발을 불러일으킬 뿐, ‘가짜뉴스’, ‘악의성’ 등과 같은 핵심 개념에 대한 합의나 구체성 있는 제재를 끌어내기에는 역부족이리라는 점을 확인하였다. 또한 언론 문제의 해결을 위해서는 언론 내부의 규범적 합의를 이끌어 내는 작업이 선행되어야 한다는 합의를 도출할 수 있었다.

이 연구는 언론에 대한 징벌배상 논쟁 지형을 객관적으로 파악할 수 있도록 담론네트워크 분석을 활용하였다는 방법론적 의의를 지닌다. 참여자를 나열해 보거나, 찬반 논거를 따져보는 작업만으로 복잡한 정책 논쟁의 지형을 파악하는 것은 어렵거니와, 자칫 특정한 정책 행위자나 정책 신념에 집중하는 한계를 내포한다. 이 연구는 정책 행위자와 정책 신념이라는 두 가지 주요 요소를 연결하는 담론네트워크 분석 방법을 통해 ‘누가 누구와 함께 무엇을 말하는지(Who says what with whom)’, 그리고 이러한 연결구조가 시간에 따라 어떻게 변화하는지를 보다 정교하게 포착할 수 있었다.

이 연구의 한계를 짚으면 다음과 같다. 먼저 이 연구는 연구 대상이 되는 2020년 1월부터 2021년 6월까지의 기간을 세 개 시기로 구분하여 파악하였다. 각 시기가 특징적인 사건을 포함하면서도 보도의 양이 비슷하도록 설정함으로써 대등한 비교 대상이 될 수 있도록 노력을 기울였지만, 시기 구분은 연구자의 주관과 자의적인 결정을 포함할 수밖에 없다는 한계를 지닌다. 더불어 자료 수집이 2021년 6월에 이루어졌기 때문에, 그 이후에 일어난 정책 사건이 논쟁 지형에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석에서 누락되었다.

행위자의 발언을 파악하기 위해 수집한 자료 또한 한계가 있다. 이 연구는 다양한 언론사의 보도를 통해 정책 사건의 발생 사실을 파악한 후, 각각의 정책 사건에서 일어난 발언의 전문을 다른 자료를 통해 재구성하는 방식으로 자료 수집을 두 단계로 나누어 진행하고자 하였다. 그래서 이 연구는 가능한 한 회의록이나 성명문, 보도자료, 인터뷰 원문 등을 수집하여 정책 행위자의 발언 전문을 연구 자료로 활용하고자 하였다. 하지만 원자료를 구할 수 없는 정책 사건이 많았기 때문에, 이 경우에는 복수의 언론사가 작성한 기사의 내용을 종합하였다. 데이터 수집 방식의 한계 때문에 이 연구가 활용한 데이터에는 전문을 수집하는 게 비교적 쉬웠던 성명문, 보고서, 회의록 등이 과다 대표되어 있을 가능성이 있다.

References

- Ahn, J. (2021, 02, 22). For the sake of "real news," "fake news" should be kicked out. *The Hankyoreh*. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/984028.html>
- Behr, V. (2003). Punitive damages in America and German law - Tendencies towards approximation of apparently irreconcilable concepts. *Chicago-Kent Law Review*, 78, 105-162.
- Bonacich, P. (1991). Simultaneous group and individual centralities. *Social Networks*, 13(2), 155-168.
- Center for Media Responsibility and Human Rights, & Lawyers for a Democratic Society (2021, 06, 22). *Revise the Media Damage Relief Act immediately to strengthen the press' social responsibility!*. Retrieved from http://www.presswatch.or.kr/board/view.asp?gopage=2&bi_bidx=1110
- Chang, E., & Kim, S. (2020, 03, 22). *Open Democratic Party, "A strategic breakup with the DPK until the general election."* News1. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?3881506>
- Chang, S. (2020, 10, 28). Lee Nak-yon, "The discussion over punitive damages is inevitable." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210039>
- Chang, Y. S. (2020). Is punitive damages for media companies an infringement of freedom of speech. *Kwanhun Journal*, 156, 11-17.
- Cho, H. (2014). Democratization, freedom of the press, and journalism studies in Korea: A reflexive review. *Communication Theories*, 10(2), 41-76.
- Cho, H. (2018). A study on the struggle for professional autonomy of the public service broadcasting unions in Korea. *Journal of Communication Research*, 56(2). 112-168.
- Cho, H. (2021, 03, 03). Chairman of media union, "Introducing punitive damages is like using a sledgehammer to crack a nut." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212230>
- Cho, H. (2021, 06, 02). Song Young-gil says "malicious reports are deadly," while promoting punitive damages. *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213695>
- Cho, H. (2021, 07, 01). "More dangerous than defective products" vs. "Serious impairment of social surveillance functions." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=214171>
- Cho, H., & Chang, S. (2021, 02, 05). Noh Woongrae argues punitive damages are "YouTube fake news damage relief," while Lee Jongbae claims it is "explicit media control." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213888>

/www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=211832

- Cho, S. (2021). Issues of legislative process and contents of the revision bill of Act on Press Arbitration and Remedies, etc. for Damage Caused by Press Reports. *Journal of Media Law, Ethics and Policy Research*, 20(3), 157-188.
- Cho, Y. (2021, 09, 26). Committee of the eight discussing the Media Arbitration Act ended empty-handed... The possibility of reaching an agreement is uncertain. *The Hankyoreh*. Retrieved from https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1012779.html
- Choi, J. (2021, 09, 02). United Nations, "Korean Press Act is a major threat to freedom of speech... Punitive damages cause power imbalance." *The Dong-A Ilbo*. Retrieved from <https://www.donga.com/news/article/all/20210902/109045624/1>
- Citizens' Coalition for Democratic Media (2020, 11, 09). "*Considering the specificity of freedom of speech, it should be excluded from commercial law.*" Retrieved from <https://mediareform.co.kr/923>
- Citizens' Coalition for Democratic Media (2021, 02, 10). *DPK's plan to pass six press bills in the provisional session is downright infeasible.* Retrieved from <http://www.ccdm.or.kr/xe/comment/301306>
- Citizens' Coalition for Democratic Media (2021, 05, 25). *Civil Society Declaration calling for media reform.* Retrieved from http://www.ccdm.or.kr/xe/index.php?mid=comment&category=6458&document_srl=303641
- Citizens' Coalition for Democratic Media (2021, 06, 15). *Formulate proper policy to reinforce media damage relief.* Retrieved from http://www.ccdm.or.kr/xe/index.php?mid=comment&category=6456&document_srl=304090
- Enroth, H. (2011). Policy network theory. In M. Bevir (Ed.), *The Sage handbook of governance* (pp. 19-35). Newbury Park, CA: Sage.
- Everitt, B. (2011). *Cluster analysis* (5th ed.). Chichester, West Sussex: Wiley.
- Faust, K. (1997). Centrality in affiliation networks. *Social Networks*, 19(2), 157-191.
- Geum, J. (2021, 10, 13). Formation of the reserch committee on the 'integrated press self-regulation organization.' *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=215950>
- Hankyoreh, The. (2021, 02, 09). We need a more sophisticated approach to legislating punitive damages on media reports. *The Hankyoreh*. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/982532.html>
- Hong, J. (2010). The dynamics of broadcast policy-making process in Korea: Rebuilding broadcast policy-making system theory based on Advocacy Coalition Framework. *Korean Journal of*

Journalism & Communication Studies, 54(6), 199-228.

- Jeon, J. (2021, 02, 24). "Punitive damage to the press is double punishment... Excessive regulation that chills press activities." *Maeil Business Newspaper*. Retrieved from <https://www.mk.co.kr/news/culture/view/2021/02/182525/>
- Jeong, C. (2020, 06, 02). 81% agree with the introduction of punitive damages. *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207417>
- Jeong, C. (2020, 11, 02). 52% agree with the introduction of punitive damages. *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210110>
- Jeong, C. (2020, 11, 11). Three press organizations file a request to the Ministry of Justice "opposing amendments to the Commercial Law." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210263>
- Jeong, C. (2021, 03, 24). "Press Arbitration Committee should fix the damage caused by false YouTube reports." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212521>
- Jeong, C. (2021, 05, 01). Media union, "Moon's administration doesn't even care about media reform." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213220>
- Jeong, C. (2021, 06, 22). Center for Media Responsibility and Human Rights and Lawyers for a Democratic Society, "Let's introduce punitive damages immediately." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=214024>
- Jeong, C. (2021, 12, 27). The in-/feasibility of the draft 'Media Self-Regulatory Organization.' *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=301416>
- Jeong, C. (2021, 12, 31). "All the media special committees were in names only." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=301489>
- JoongAng, The. (2020, 10, 29). The Amendment of Special Act on the May 18 Democratization Movement is likely to violate freedom of speech. *The JoongAng*. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23906509#home>
- JoongAng, The. (2021, 02, 04). Media gagged under the guise of reform. *The JoongAng*. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23985578#home>
- JoongAng, The. (2021, 02, 11). Punitive damages to prevent the media from monitoring authorities. *The JoongAng*. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23990483#home>
- Journalists Association of Korea (2021, 05, 21). *Press reform, there is not enough time*. Retrieved from <http://www.journalists.or.kr/news/2021052101>

/www.journalist.or.kr/mybbs/bbs.html?mode=view&bbs_code=bbs_16&cate=&page=&search=&keyword=&type=&bbs_no=30684

- Journalists Association of Korea (2021, 08, 18). *We should restore media credibility with painful self-reflection*. Retrieved from https://journalist.or.kr/m/m_article.html?no=49982
- Jung, Y., Hong, J., & Oh, H. (2018). A study on 700MHz frequency allocation policy-making process. *Journal of Broadcasting and Telecommunications Research*, 101, 153-190.
- Kamada, T., & Kawai, S. (1989). An algorithm for drawing general undirected graphs. *Information Processing Letters*, 31(1), 7-15.
- Kang, A., & Kim, D. (2020, 06, 16). Although able to charge criminal punishment on media coverage... Politicians still promote punitive damages bills. *Journalists Association of Korea*. Retrieved from <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=47805>
- Kang, B. M. (2008). *A study on the introduction of punitive damages*. Eumseong: Korea Consumer Agency.
- Kang, M. (2020, 06, 09). *Jeong Chung-rae proposes a three-fold compensation bill for fake news reports*. Yonhap News Agency. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200609165800001>
- Kang, P. (2021, 09, 08). *Committee of eight' first meeting today... Discussing the Amendment on the Media Arbitration Act*. KBS. Retrieved from <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5274692&ref=A>
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kim, D. (2020, 06, 13). Media should use easy words. *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207550>
- Kim, D. (2020, 10, 27). Journalists are worried about punitive damages "suppressing coverages for minorities." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210024>
- Kim, D. (2020, 11, 01). "Does Moon's administration have any will to reform the conservative press-politics cartel?" *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210105>
- Kim, D. (2021, 05, 03). 80% favor the introduction of punitive damages. *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213231>
- Kim, E. (2021, 08, 30). The collapse of the plenary session of the National Assembly... The postponement of the Media Arbitration Act. *The Chosun Ilbo*. Retrieved from https://www.chosun.com/politics/politics_general/2021/08/30/KNZRK7WDRVCIRLZ7XW7BFMTN7E/?utm_source=naver&utm_medium=

referral&utm_campaign=naver-news

- Kim, G. (2021, 04, 22). "It's time to end the political power holding media as hostages." *Journalists Association of Korea*. Retrieved from <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=49255>
- Kim, H. (2021, 02, 22). There are no measures to prevent authorities from abusing punitive damages and silencing the press. *The Hankyoreh*. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/society/media/983898.html>
- Kim, H. (2021, 05, 17). National Union of Media Workers 'struggle for Media Reform Act' texting campaign. *Mediaus*. Retrieved from <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=214023>
- Kim, H. S., Yoon, Y. S., Kwon, S. H., & Chang, D. H. (2012). *Legislative impact assessment: Punitive damages*. Seoul: Korea Legislation Research Institute.
- Kim, J. (2020, 10, 27). *Controversy over the application of punitive damages to media companies... "Worried about losing freedom of expression."* Yonhap News Agency. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201027161400005?input=1195m>
- Kim, J. (2021, 02, 24). *Critics point out that "punitive damages on media companies" will cause "the chilling effect and confusion in the legal system."* Yonhap News Agency. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210224151000005>
- Kim, J. (2021, 06, 03). *The chairman of the Press Arbitration Committee "As a quasi-judicial organization, stability and consistency are important."* Yonhap News Agency. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210603117400005?input=1195m>
- Kim, J. H. (2005). Remedies for violation of personality rights by the press. *Journal of Media Law, Ethics and Policy*, 4(1), 55-82.
- Kim, J. H. (2017). Changes in the broadcasting policy and the characteristics of the policy network: Case of the "Lifting of the ownership regulations in the broadcasting industry". *Korean Public Administration Review*, 51(1), 65-89.
- Kim, J., & Lee, S. (2012). Evaluation of general programming TV channel policy. *Studies of Broadcasting Culture*, 24(1), 7-38.
- Kim, S. (2020, 10, 28). Punitive damages and freedom of speech. *Journalists Association of Korea*. Retrieved from <https://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48363>
- Kim, S. (2021). The examination of constitutionality of punitive damages against media companies' illegal reporting. *Journal of Media Law, Ethics and Policy Research*, 20(1), 31-72.
- Kim, S. (2021, 02, 10). 61.8% say "yes" to punitive damages on media coverage. *OhmyNews*. Retrieved from

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/Event/Special/opinion_poll_2019/at_pg.aspx? CNTN_CD=A0002718488

- Kim, S. (2021, 06, 14). Press organizations present alternatives to punitive damages. *Journalists Association of Korea*. Retrieved from <https://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=49593>
- Kim, S. Y. (2010). The policy network perspective in the analysis of the policy process: Suggestions for the improvement of its theoretical and practical relevances. *The Korea Association for Policy Studies*, 19(4), 177-210.
- Kim, S., & Na, U. (2020, 09, 23). The government is willing to assign punitive damages on fake news... Leg al professionals criticizing "Digital Nazi." *The JoongAng*. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23879451#home>
- Kim, Y. (2021, 03, 12). The new head of the press union "punishment alone doesn't bring good journalism." *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212363>
- Knoke, D., & Kostichenko, T. (2017). Power structures of policy networks. In J. N. Victor, A. H. Montgomery, & M. Lubell (Eds.), *The Oxford handbook of political networks* (pp. 91-114). New York, NY: Oxford University Press.
- Ko, D. (2020, 10, 05). DPK launches Media Mutual Growth TF... "We will respond to fake news." Yonhap News Agency. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201005148200001?input=1195m>
- Ko, D. (2021, 02, 09). *Ruling party includes media and portals as the subject of fake news 'punitive damages.* ' Yonhap News Agency. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210209092200001>
- Korea Broadcasting Journalist Association, National Union of Media Workers, Journalists Association of Korea, & Korean Producers and Directors Association (2021, 03, 09). *Punitive damages: if you're going to do it, do it right! — Revise the Press Arbitration Act to protect civil rights and strengthen the very function of journalism*. Retrieved from <http://reportplus.kr/notice/%EC%84%B1%EB%AA%85-%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9E%A5%EA%B3%BC-%EC%97%AC%EC%95%BC%EB%8A%94-%EB%B0%A9%EC%8B%AC%EC%9C%84%EC%9B%90-%EC%B6%94%EC%B2%9C%EC%9D%84-%EB%B0%B1%EC%A7%80%ED%99%94%ED%95%98-2/>
- Korean Association of Newspapers, Korea News Editors' Association, & Journalists Association of Korea (2020, 09, 28). *Opinions of three press organizations on the enactment of the Class Action Act and Amendment of the Commercial Act*. Retrieved from http://www.presskorea.or.kr/notice/board_detail.php?m=3&sm=12&tm=26&seq=262212&board_id=PBC&page=2&sort=2&search_select=3&search_text=

- Korean Bar Association (2020, 07, 17). "Panel discussion: Punitive damages on media reports." Retrieved from <http://m.koreanbar.or.kr/pages/news/view.asp?category=&page=1&seq=10572&types=3&searchtype=contents&searchstr=>
- Korean Producers and Directors Association (2021, 05, 20). *Make a decision on Press Reform Act within a month!*. Retrieved from http://www.kpda.co/new/gb/bbs/board.php?bo_table=statement&wr_id=487
- Krasnow, E. G., Longley, L. D., & Terry, H. A. (1982). *The politics of broadcast regulation* (3rd ed.). Manhattan, NY: St. Martin's Press.
- Kwon, N. (2021, 08, 25). Ruling party's Media Arbitration Act passes Legislation & Judiciary Committee as opposition leaves. *Kukmin Ilbo*. Retrieved from <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0016200359&code=61111111&cp=nv>
- Kwon, T. H., Chang, H., & Jun, Y. (2016). A discourse network analysis of newspaper editorials on nuclear energy: A focus on changes after the Fukushima nuclear accident. *Korean Journal of Public Administration*, 54(3), 1-26.
- Lee, C. (2021, 06, 02). *Song Young-gil, "It's not tax-cut for the rich... Government's inadequate policy raised housing prices."* Newsis. Retrieved from https://newsis.com/view/?id=NISX20210602_0001462272&cID=10301&pID=10300
- Lee, I., & Lee, J. (2021). Constitutional limits on the legislative efforts to regulate disinformation or fake news - Focusing on the revised bill of the Media Arbitration Act and the May 18 Democratic Movement Special Act. *Journal of Media Law, Ethics and Policy Research*, 20(3), 223-263.
- Lee, J. (2020, 10, 05). *DPK launches Media Mutual Growth TF... "Clarify fake news right away!"* News1. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?4077330>
- Lee, J. (2021, 02, 03). *DPK seeks to introduce a punitive damages system to eradicate fake news.* News1. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?4202075>
- Lee, J. (2021, 04, 13). *Media union's demand: "Guarantee citizens' participation in electing the president of the public broadcasting system."* Yonhap News Agency. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210413108600005>
- Lee, S. (2018). A study on criminal regulation and supplementation of fake news. *Korean Journal of Criminology*, 30(1), 65-93.
- Lee, S. (2021). A study on the unconstitutionality of the punitive damages bills applied to the press. *Locality & Communication*, 25(2), 7-26.

eved from <https://www.joongang.co.kr/article/23992629#home>

- National Union of Media Workers (2021, 06, 18). *Press organizations suggest compensation for damage relief for citizens*. Retrieved from <http://media.nodong.org/news/articleView.html?idxno=20151>
- No, J. (2020, 06, 02). Open Democratic Party criticizes media reports on Yoon Mee-hyang in a press conference. *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207426>
- No, J. (2021, 04, 22). "They just won't explain what it means to reform media," press organizations criticize. *Media Today*. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213072>
- Open Democratic Party (2020, 09, 07). *Opening remarks of the 14th Open Democratic Party Supreme Council Meeting*. Retrieved from <https://openminjoo.org/contents/view/180>
- Open Net (2020, 11, 29). *Abolish punitive damage bills targeting the press; use caution in applying general punitive damages to the media*. Retrieved from <https://opennet.or.kr/19018>
- Open Net (2021, 02, 09). *The ruling party should immediately halt its promotion of the bills 'limiting freedom of speech to protect public figures.'* Retrieved from <https://opennet.or.kr/19333>
- Park, H. (2014). *A study on laws and cases of punitive damages in foreign countries*. Eumseong: Korea Consumer Agency.
- Park, H. (2021, 06, 16). Song Young-gil's first speech to parliamentary groups, "We will restore public trust by overcoming incompetence and internal strife.." *The Kyunghyang Shinmun*. Retrieved from <https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202106161023011>
- Park, Y. (2020, 05, 01). *Shin Jung-hoon coming back in 4 years, "I'm going to improve the quality of politics.."* News1. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?3922529>
- Ryu, I. (2020, 09, 24). *Controversy over punitive damages on fake news... "How can you tell the difference?"* Newsis. Retrieved from https://newsis.com/view/?id=NISX20200924_0001178092&cID=10201&PID=10200
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the policy process* (2nd ed.) (pp. 189-220). Boulder, CO: Westview Press.
- Sim, S. (2020, 10, 21). Are you opposed to media reform regulating 'maliciously distorted reporting?'. *Journalists Association of Korea*. Retrieved from <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48340>

- Sim, W. (2021, 09, 29). Ruling and opposition parties withholding media arbitration laws... Forming Special Committee to discuss Media Reform by the end of the year. *The Hankyoreh*. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1013276.html>
- Sohn, J. (2020, 11, 04). The reason to be cautious about applying punitive damages on press reports. *Journalists Association of Korea*. Retrieved from http://journalist.or.kr/m/m_article.html?no=48394
- Song, C. (2020, 10, 27). Differences of opinion over punitive damages between press organizations and DP K. *Mediaus*. Retrieved from <https://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=196633>
- Steenland, B. (2008). Why do policy frames change? Actor-idea coevolution in debates over welfare reform. *Social Forces*, 86(3), 1027-1054.
- Suh, M. (2020, 09, 24). *Expanding class action and punitive damages... Legal professionals "should be careful."* News1. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?4069372>
- Sung, S. (2021, 03, 02). Ruling party attacking the press is like "using a sledgehammer to crack a nut." *Maeil Business Newspaper*. Retrieved from <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/03/202291/>
- Yang, S. (1997). Opinion poll and the third-person effect. *Media & Society*, 18, 6-28.
- Yi, Z. (2021). A study on the unconstitutionality of the punitive damages system in the Media Arbitration Act. *Journal of Media Law, Ethics and Policy Research*, 20(3), 189-221.
- Yoon, Y. (2020, 06, 04). Punitive damages to reform media. *Mediaus*. Retrieved from <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=184642>
- Yoon, Y. (2020, 10, 14). "Media can cultivate credibility by introducing punitive damages." *Journalists Association of Korea*. Retrieved from <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48306>
- Youn, S. (2005). *Communication policy studies*. Seoul: Communication Books.
- Youn, S. (2011). *The communication crisis and media in Korean society*. Paju: Nanam.
- Youn, S. (2015). *Media impartiality*. Paju: Nanam.
- Youn, S. (2020). *Media governance*. Paju: Nanam.
- Youn, S., & Rhee, H. W. (2008). The reorganization of communications policy-making system and the changes of broadcasting policy in the Myung-park Lee administration. *Studies of Broadcasting Culture*, 20(1), 35-68.
- YTN (2020, 05, 19). "Reshape prosecution and reform media!" ...Choi Kang-wook, chairman of the Open Democratic Party. Retrieved from https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202005191715241238

최초 투고일 2022년 02월 10일
게재 확정일 2022년 04월 01일
논문 수정일 2022년 04월 07일

부록 I-1 국내 학술자료

- 강병모 (2008). <징벌적 손해배상제도의 도입에 관한 연구> (정책연구 08-23). 음성: 한국소비자원.
- 권태형·장현주·전영준 (2016). 원전 관련 신문 사설의 담론네트워크 분석: 후쿠시마 사고 전후의 비교. <행정논총>, 54권 3호, 1-26.
- 김상유 (2021). 언론사의 위법한 보도행위에 대한 징벌적 손해배상의 합헌성 검토. <언론과법>, 20권 1호, 31-72.
- 김순양 (2010). 정책과정분석에서의 정책네트워크 모형 - 이론적, 실천적 적실성의 검토 및 제언. <한국정책학회보>, 19권 4호, 177-210.
- 김재영·이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가. <방송문화연구>, 24권 1호, 7-38.
- 김재형 (2005). 언론에 의한 人格權 침해에 대한 救濟手段. <언론과법>, 4권 1호, 55-82.
- 김정훈 (2017). 방송분야 정책네트워크 특성 연구: 방송언론의 소유규제 완화 정책사례를 중심으로. <한국행정학보>, 51권 1호, 65-89.
- 김현수·윤용석·권순현·장디혜 (2012). <징벌적 손해배상제도에 관한 입법평가> (현안분석 12-24-22). 서울: 한국법제연구원.
- 박희주 (2014). <외국의 징벌적 손해배상 법제 및 사례 연구> (정책연구 19-18). 음성: 한국소비자원.
- 양승목 (1997). 여론조사와 제3자 효과. <언론과 사회>, 18권, 6-28.
- 윤석민 (2005). <커뮤니케이션 정책 연구>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 윤석민 (2011). <한국사회 소통의 위기와 미디어>. 파주: 나남.
- 윤석민 (2015). <미디어 공정성 연구>. 파주: 나남.
- 윤석민 (2020). <미디어 거버넌스>. 파주: 나남.
- 윤석민·이현우 (2008). 이명박 정부하의 방송통신 정책결정체계 재편과 방송정책의 변화 방향. <방송문화연구>, 20권 1호, 35-68.
- 이성대 (2018). 가짜뉴스에 대한 형사법적 규제가능성과 보완필요성 검토. <형사정책>, 30권 1호, 65-93.
- 이승선 (2021). 언론에 적용될 수 있는 '징벌적 손해배상법률안'의 위헌성 검토: 헌법재판소의 2021년 형법 제307조, 정보통신망법 제70조 합헌 결정을 중심으로. <지역과 커뮤니케이션>, 25권 2호, 7-26.
- 이예찬·민영 (2020). 명예훼손 보도의 사회적 영향력 지각이 피해자의 법적대응 의향 및 규제태도에 미치는 영향 - 제삼자 효과를 중심으로. <미디어와 인격권>, 6권 1호, 193-234.

- 이인호·이준형 (2021). 허위조작정보 규제의 헌법적 한계 - 언론중재법 개정안(대안) 및 5·18민주화 운동특별법을 중심으로. <언론과법>, 20권 3호, 223-263.
- 이준일 (2021). 징벌적 손해배상제도를 도입한 언론중재법의 위헌성 여부. <언론과법>, 20권 3호, 189-221.
- 장영수 (2020). 언론사에 대한 징벌적 손해배상은 언론자유 침해인가. <관훈저널>, 156호, 11-17.
- 정영주·홍중윤·오형일 (2018). 700MHz 주파수 분배 정책 결정 과정 연구. <방송통신연구>, 101호, 153-190.
- 조소영 (2021). 언론중재법 개정안의 입법과정과 내용상의 쟁점. <언론과법>, 20권 3호, 157-188.
- 조항제 (2014). 한국의 민주화와 언론의 자유·언론학에 대한 비판적 성찰. <커뮤니케이션 이론>, 10(2), 41-76.
- 조항제 (2018). 한국 공영방송 노동조합의 자율성 투쟁. <언론정보연구>, 55(2), 112-168.
- 홍중윤 (2010). 한국 방송 정책결정 과정의 역동성: 정책옹호연합체론을 통한 방송 정책결정 체계 이론의 재구성. <한국언론학보>, 54권 6호, 199-228.

부록 I-2 언론보도·보도자료·성명문 등

- 강민경 (2020, 06, 09). 정청래, 가짜뉴스 보도시 3배 손해배상 법안 발의. <연합뉴스>. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200609165800001>
- 강아영·김달아 (2020, 06, 16). 언론 보도, 형사처벌 가능한데… 정치권 ‘징벌적 손해배상제’ 추진. <기자협회보>. Retrieved from <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=47805>
- 강푸른 (2021, 09, 08). ‘8인 협의체’, 오늘 첫 회의…언론중재법 개정안 논의. <KBS>. Retrieved from <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5274692&ref=A>
- 고동욱 (2020, 10, 05). 민주, 언론상생 TF 출범…“가짜뉴스 대응하겠다”. <연합뉴스>. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201005148200001?input=1195m>
- 고동욱 (2021, 02, 09). 與 “가짜뉴스 ‘징벌적 손해배상’ 대상에 언론·포털 포함”. <연합뉴스>. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210209092200001>
- 권남영 (2021, 08, 25). 징벌적손배 언론중재법, 野퇴장 속 與단독 법사위 통과. <국민일보>. Retrieved from <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0016200359&code=6111111&cp=nv>
- 금준경 (2021, 10, 13). ‘통합형 언론 자율규제기구’ 연구위 구성. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=215950>
- 김고은 (2021, 04, 22). “정치권력의 언론 인질극, 이제 끝내야 한다”. <기자협회보>. Retrieved from <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=49255>
- 김도연 (2020, 06, 13). ‘폴단’ ‘툭아보다’ 어려운 단어 눈에 들어오지 않아. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207550>
- 김도연 (2020, 10, 27). 언론계, 징벌적 손배에 “약자 위한 기사쓰기도 주저” 우려. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210024>
- 김도연 (2020, 11, 01). “조중동과 보수 카르텔, 文 정부 개혁의지 있다”. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210105>
- 김도연 (2021, 05, 03). 징벌적 손해배상제 도입 찬성 80%. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213231>
- 김성순 (2020, 10, 28). 징벌적 손해배상제도와 언론의 자유. <기자협회보>. Retrieved from <https://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48363>

- 김성욱 (2021, 02, 10). 언론도 징벌적 손해배상제 적용, “찬성” 61.8%. <오마이뉴스>. Retrieved from http://www.ohmynews.com/NWS_Web/Event/Special/opinion_poll_2019/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002718488
- 김성후 (2021, 06, 14). 언론현업단체, 징벌적 손해배제 대안 내놔. <기자협회보>. Retrieved from <https://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=49593>
- 김수민·나운채 (2020, 09, 23). 가짜뉴스에 징벌적 책임 묻는다는 정부…법조계 “디지털 나치”. <중앙일보>. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23879451#home>
- 김예리 (2021, 03, 12). 신임 언론노조위원장 “응징만으로는 좋은 언론 못 만든다”. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212363>
- 김은중 (2021, 08, 30). 국회 본회의 결렬… 언론중재법 처리 연기. <조선일보>. Retrieved from https://www.chosun.com/politics/politics_general/2021/08/30/KNZRK7WDRVCIRLZ7XW7BFMTN7E/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news
- 김준익 (2020, 10, 27). 징벌적 손해배상제 언론사 적용 논란…“표현의 자유 위축 우려”. <연합뉴스>. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20201027161400005?input=1195m>
- 김준익 (2021, 02, 24). ‘언론 징벌적 손해배상’ 추진에 “언론 위축·법체계 혼란” 지적. <연합뉴스>. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210224151000005>
- 김준익 (2021, 06, 03). 이석형 언론중재위원장 “준사법기구로서 안정성·일관성 중요”. <연합뉴스>. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210603117400005?input=1195m>
- 김혜인 (2021, 05, 17). 언론노조, ‘언론개혁 입법 투쟁’ 문자발송 운동. <미디어스>. Retrieved from <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=214023>
- 김효실 (2021, 02, 22). 언론 징벌적 손해배제, 권력 ‘입막음 악용’ 막을 장치가 없다. <한겨레>. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/society/media/983898.html>
- 남정호 (2021, 02, 16). “한국 언론, 신뢰도 꼴찌”란 가짜뉴스. <중앙일보>. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23992629#home>
- 노지민 (2020, 06, 02). 윤미향 언론보도 성토 쏟아낸 열린민주당 기자간담회. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207426>
- 노지민 (2021, 04, 22). “언론개혁한다는데 설명하지 않는다” 언론단체의 쓴소리. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213072>
- 대한변호사협회 (2020, 07, 17). “언론에 대한 징벌적 손해배상제도 토론회” 개최. Retrieved from

- <http://m.koreanbar.or.kr/pages/news/view.asp?category=&page=1&seq=10572&types=3&searchtype=contents&searchstr=>
- 류인선 (2020, 09, 24). '가짜뉴스도 징벌적 손해' 논란...“진짜랑 어떻게 구분?”. <뉴스스>. Retrieved from https://newsis.com/view/?id=NISX20200924_0001178092&cID=10201&pID=10200
- 문현숙 (2020, 09, 25). '언론도 징벌적 배상 적용'에 학계·언론단체 찬반 엇갈려. <한겨레>. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/society/media/963622.html>
- 민주언론시민연합 (2021, 02, 10). 더불어민주당 6개 언론법안 임시국회 처리는 무리다. Retrieved from <http://www.ccdm.or.kr/xe/comment/301306>
- 민주언론시민연합 (2021, 05, 25). 언론개혁 촉구 시민사회 비상시국선언. Retrieved from http://www.ccdm.or.kr/xe/index.php?mid=comment&category=6458&document_srl=303641
- 민주언론시민연합 (2021, 06, 15). 시민 언론피해 구제강화 위한 '배액배상제' 제대로 만들어라. Retrieved from http://www.ccdm.or.kr/xe/index.php?mid=comment&category=6456&document_srl=304090
- 박영래 (2020, 05, 01). 4년 만에 재입성 신정훈 “정치품질 높이겠다”. <뉴스1>. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?3922529>
- 박홍두 (2021, 06, 16). 송영길 첫 교섭단체연설 “무능·내로남불 극복해 국민 신뢰 회복하겠다”. <경향신문>. Retrieved from <https://www.khan.co.kr/politics/assembly/article/202106161023011>
- 방송기자연합회·전국언론노동조합·한국기자협회·한국PD연합회 (2021, 03, 09). 징벌적 손해제, 할 거라면 제대로 하자! - 시민 권리 보호와 저널리즘의 순기능을 강화할 언론중재법을 개정하라. Retrieved from <http://reportplus.kr/notice/%EC%84%B1%EB%AA%85-%EA%B5%AD%ED%9A%8C%EC%9D%98%EC%9E%A5%EA%B3%BC-%EC%97%AC%EC%95%BC%EB%8A%94-%EB%B0%A9%EC%8B%AC%EC%9C%84%EC%9B%90-%EC%B6%94%EC%B2%9C%EC%9D%84-%EB%B0%B1%EC%A7%80%ED%99%94%ED%95%98-2/>
- 법무부 (2020, 09, 23). 상법 일부개정법률안 설명자료. Retrieved from <http://www.moj.go.kr/bbs/moj/182/531311/artclView.do>
- 서미선 (2020, 09, 24). 집단소송제·징벌적손해배상 전면 확대...법조계 “신중해야”. <뉴스1>. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?3922529>

- eved from <https://www.news1.kr/articles/?4069372>
- 성승훈 (2021, 03, 02). 언론에도 칼 겨누는 典에 “소 잡는 칼에 환자 죽는다”. <매일경제>. Retrieved from <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/03/202291/>
- 손지원 (2020, 11, 04). 언론에 대한 징벌적 손해배제 적용, 신중해야 하는 이유. <기자협회보>. Retrieved from http://journalist.or.kr/m/m_article.html?no=48394
- 송창한 (2020, 10, 27). 징벌적 손해배상제, 언론3단체-민주당 ‘온도차’. <미디어스>. Retrieved from <https://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=196633>
- 심석태 (2020, 10, 21). ‘악의적 왜곡 보도’ 규제하는 언론 개혁에 반대하는가?. <기자협회보>. Retrieved from <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48340>
- 심우삼 (2021, 09, 29). 여야, 언론중재법 유보…특위 구성해 연말까지 언론개혁 논의. <한겨레>. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/politics/assembly/1013276.html>
- 안재승 (2021, 02, 22). ‘진짜뉴스’ 위해서도 ‘가짜뉴스’ 퇴출돼야 한다. <한겨레>. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/984028.html>
- 언론개혁시민연대 (2020, 11, 09). “언론의 자유 특수성 고려해 상법에서 제외, 언론관계법에서 정해야”. Retrieved from <https://mediareform.co.kr/923>
- 언론인권센터·민주사회를위한변호사모임 (2021, 06, 22). 언론의 사회적 책임 강화를 위한 언론피해 구제법 개정을 촉구한다!. Retrieved from http://www.presswatch.or.kr/board/view.asp?gopage=2&bi_bidx=1110
- 열린민주당 (2020, 09, 07). 열린민주당 제14차 최고위원회의 모두발언. Retrieved from <https://openminjoo.org/contents/view/180>
- 오픈넷 (2020, 11, 29). 언론 타깃한 징벌적 손해배상제는 철회되어야 하며 일반적 징벌적 손해배대의 대안론 적용도 신중해야 한다. Retrieved from <https://opennet.or.kr/19018>
- 오픈넷 (2021, 02, 09). 여당은 언론개혁 명분으로 한 ‘공인 보호 위한 언론 자유 위축법’ 추진을 즉각 중단하라. Retrieved from <https://opennet.or.kr/19333>
- 윤여진 (2020, 06, 04). 언론개혁을 위한 징벌적 손해배상제가 되어야. <미디어스>. Retrieved from <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=184642>
- 윤여진 (2020, 10, 14). “징벌적 손해배제 도입, 언론 신뢰 높일 수 있는 기회”. <기자협회보>. Retrieved from <http://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=48306>
- 이정현 (2021, 04, 13). 언론노조 “공영언론 사장 선출에 시민 참여 보장하라”. <연합뉴스>. Retrieved from <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210413108600005>

- 이준성 (2020, 10, 05). 與, 미디어언론 상생 TF 출범...“가짜뉴스엔 즉각 해명”. 〈뉴스1〉. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?4077330>
- 이준성 (2021, 02, 03). 민주, ‘가짜뉴스 근절’ 위해 징벌적손해배상제 도입 추진. 〈뉴스1〉. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?4202075>
- 이창환 (2021, 06, 02). 송영길 “부자감세 아냐...정부 미흡함이 집값 올려”. 〈뉴시스〉. Retrieved from https://newsis.com/view/?id=NISX20210602_0001462272&cID=10301&pID=10300
- 장슬기 (2020, 10, 28). 이낙연 “언론 징벌적 손해배상제 논의, 피할 수 없다”. 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210039>
- 장은지·김승준 (2020, 03, 22). 열린민주당 “더불어민주당과는 총선까지 전략적 이별” (종합). 〈뉴스1〉. Retrieved from <https://www.news1.kr/articles/?3881506>
- 전국언론노동조합 (2021, 06, 18). 언론현업단체, 시민 피해에 대한 언론사의 배액배상 제안. Retrieved from <http://media.nodong.org/news/articleView.html?idxno=20151>
- 진지현 (2021, 02, 24). “언론 징벌적 손해는 이중 처벌...취재활동 위축하는 과잉규제”. 〈매일경제〉. Retrieved from <https://www.mk.co.kr/news/culture/view/2021/02/182525/>
- 정철운 (2020, 06, 02). 언론사 징벌적 손해배상제 도입 “찬성” 81% . 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=207417>
- 정철운 (2020, 11, 02). ‘언론 보도 징벌적 손해배상제 도입’ 찬성 52%. 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210110>
- 정철운 (2020, 11, 11). 기자협회·신문협회·편집인협회, 법무부에 “상법 개정안 반대”. 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=210263>
- 정철운 (2021, 03, 24). “잘못된 유튜브 보도 피해 언론중재위에서 해결해야”. 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212521>
- 정철운 (2021, 05, 01). 언론노조 “文 정부, 언론 개혁에 관심조차 두지 않아”. 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxn=213220>
- 정철운 (2021, 06, 22). 언론인권센터·민변 언론위 “징벌적 손해제만은 즉각 도입하자”. 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=214024>
- 정철운 (2021, 12, 27). 초안 나온 ‘언론자율규제기구’ 현실 적용과 불가능 사이. 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=301416>
- 정철운 (2021, 12, 31). “언론·미디어특위가 남긴 것은 이름뿐”. 〈미디어오늘〉. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=301489>

- 조윤영 (2021, 09, 26). 빈손으로 끝난 언론중재법 여야 8인 협의체...합의 가능성 불투명. <한겨레>. Retrieved from https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1012779.html
- 조현호 (2021, 03, 03). 윤창현 언론노조 위원장 “징벌적 손해, 소잡는 칼로 수술”. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=212230>
- 조현호 (2021, 06, 02). 송영길 “악의적 보도로 치명적 타격 입어” 징벌손배 무개. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213695>
- 조현호 (2021, 07, 01). “언론 제조물보다 위협천만” vs “사회감시기능 훼손 심각”. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=214171>
- 조현호·장슬기 (2021, 02, 05). 노용래 “유튜브 가져뉴스 피해구제용” 이종배 “노골적 언론장악”. <미디어오늘>. Retrieved from <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=211832>
- 중앙일보 (2020, 10, 29). 5·18 왜곡 처벌 특별법, 표현의 자유 침해 소지 크다. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23906509#home>
- 중앙일보 (2021, 02, 04). 개혁을 빙자해 언론에 재갈 물리나. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23985578#home>
- 중앙일보 (2021, 02, 11). 언론의 권력 감시 막겠다는 징벌적 손해배상. Retrieved from <https://www.joongang.co.kr/article/23990483#home>
- 최지선 (2021, 09, 02). 유엔 “韓 언론법, 언론자유에 중대 위협... 징벌 손해는 완전 불균형”. <동아일보>. Retrieved from <https://www.donga.com/news/article/all/20210902/109045624/1>
- 한겨레 (2021, 02, 09). 언론도 포함된 징벌적 손해, 정교한 입법 필요하다. Retrieved from <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/982532.html>
- 한국PD연합회 (2021, 05, 20). 언론개혁 입법, 한 달 안에 결단하라!. Retrieved from http://www.kpda.co/new/gb/bbs/board.php?bo_table=statement&wr_id=487
- 한국신문협회·한국신문방송편집인협회·한국기자협회 (2020, 09, 28). 『집단소송법 제정안』 및 『상법 개정안』 입법예고에 관한 언론3단체(신문협회·편집인협회·기자협회) 의견. Retrieved from http://www.presskorea.or.kr/notice/board_detail.php?m=3&sm=12&tm=26&seq=262212&board_id=PBC&page=2&sort=2&search_select=3&search_text=
- 한국기자협회 (2021, 05, 21). 언론개혁, 시간이 없다. Retrieved from http://www.journalist.or.kr/mybbs/bbs.html?mode=view&bbs_code=bbs_16&cate=&page=&search=&keyword=&type=&bbs_no=30684

- 한국기자협회 (2021, 08, 18). “뼈아픈 자성·성찰로 언론 신뢰 회복해야”. Retrieved from https://journalist.or.kr/m/m_article.html?no=49982
- MBC (2020, 09, 25). 가짜뉴스 징벌적 손해배상이 이중 처벌? “반대를 위한 논리”. Retrieved from <https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=214&aid=0001068595>
- MBN (2021, 02, 23). 노웅래 “가짜뉴스 때문에 피해보는 국민의 눈높이로 봐야…피해구제의 목적은 신속성”. Retrieved from <https://www.mbn.co.kr/pages/vod/programView.mbn?uagent=m&bcastSeqNo=1266248>
- YTN (2020, 05, 19). “검찰·언론 개혁!”…열린민주당 최강욱 대표. Retrieved from https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202005191715241238

부록 II 언론보도에 대한 징벌배상 정책 신념 범주 체계

Policy Belief ("The bills on awarding punitive damages on news outlets~")	Policy evaluation	Frequency ²⁾	Percent agreement ³⁾	
are good measures for media damage relief	Agree	Pro	11.8%	91.7%
	Disagree	Con	1.9%	98.8%
prevent false reports/disinformation	Agree	Pro	11.2%	89.6%
	Disagree	Con	1.2%	98.3%
have positive effect on the media responsibility	Agree	Pro	12.4%	87.7%
	Disagree	Con	1.0%	99.1%
infringe freedom of speech	Agree	Con	31.5%	90.3%
	Disagree	Pro	10.1%	92.5%
increase abusive litigation	Agree	Con	4.6%	96.6%
	Disagree	Pro	0.3%	99.3%
facilitate worthy discussions on regulatory actions	Agree	Pro	16.7%	84.0%
	Disagree	Con	14.7%	87.1%
further compensation by awarding punitive damages	Agree	Pro	9.7%	91.7%
	Disagree	Con	1.2%	98.0%
must be implemented as soon as possible	Agree	Pro	4.6%	96.3%
	Disagree	Con	7.3%	93.9%
are double jeopardy/excessive punishment	Agree	Con	9.9%	95.1%
	Disagree	Pro	1.5%	98.1%
rely on ambiguous term 'fake news'	Agree	Con	11.2%	96.6%
	Disagree	Pro	0.9%	99.1%
rely on ambiguous term 'malicious acts'	Agree	Con	9.0%	96.6%
	Disagree	Pro	3.7%	97.3%
are getting much public support	Agree	Pro	8.9%	94.9%
	Disagree	Con	0.5%	98.0%
are proposed after gathering enough public opinion	Agree	Pro	0%	-
	Disagree	Con	2.7%	97.4%
are fair as there are other laws awarding punitive damages	Agree	Pro	4.6%	98.5%
	Disagree	Con	3.4%	97.3%
are supported by foreign cases	Agree	Pro	4.3%	96.9%
	Disagree	Con	4.4%	95.6%
can be improved	Agree	Pro	7.7%	92.5%
	Disagree	Con	0.2%	99.8%
should be about revising Media Arbitration Act	Agree	-	4.6%	97.1%
	Disagree	-	1.0%	98.8%
should shift burden of proof to media	Agree	-	2.6%	98.0%
	Disagree	-	0%	-
should be considered after the abolition of criminal libel	Agree	-	4.8%	99.1%
	Disagree	-	0.5%	99.1%
should put clauses on indemnities	Agree	-	1.4%	98.6%
	Disagree	-	0.3%	99.7%
(Politicians in the ruling party should be criticized)	Agree	-	11.4%	88.6%
	Disagree	-	5.6%	96.8%
(News media should reflect on their past faults)	Agree	-	21%	85%
	Disagree	-	0.5%	99.5%

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

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

담론네트워크 분석을 통해 살펴본 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 정책 논쟁

최은철

(서울대학교 언론정보학과 석사)

윤석민

(서울대학교 언론정보학과 교수)

언론보도에 대한 징벌배상은 법리적 논쟁의 범위를 넘어서서 점차 주요 미디어 정책 의제로 자리 잡았다. 그 과정에서 국회의원, 행정기관, 언론사, 언론단체, 시민단체 등 주요 정책 행위자는 공적인 정책 논쟁의 장에서 찬반 의견을 다투고 정책 신념을 표출하였다. 정책 갈등이 격화된 이유는 언론 피해 구제, 표현의 자유 수호 등과 같이 행위자들이 지닌 핵심적인 정책 가치가 충돌하였기 때문이다. 이 연구는 2020년대 초 언론보도에 대한 징벌적 손해배상 제도를 둘러싸고 빚어진 미디어 정책 논쟁의 구조를 분석하였다. 정책 논쟁 지형의 구조와 시간에 따른 변화를 파악하고자 담론네트워크 분석(discourse network analysis)을 활용하였다. 우선 언론보도 징벌배상 정책 관련 발언을 수집하고 범주 체계를 구성한 뒤 내용분석을 수행하여 행위자와 신념을 연결한 2-모드 네트워크(two-mode network) 데이터를 형성하였다. 다음으로 정책 논쟁을 세 개 시기로 구분한 뒤, 시기별 담론네트워크에 네트워크 분석 기법을 적용하여 옹호연합, 중심 행위자와 신념, 네트워크 효과를 알아보았다. 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 담론네트워크의 양극화 현상이 두드러졌다. 옹호연합(advocacy coalition)의 규모와 구성은 변화하였지만, 찬성과 반대 연합 양측으로 나뉘어 갈등하는 양상은 매 시기 유지되었다. 의견이 어느 한쪽으로 수렴되기보다는 복수의 연합 간 충돌이 일어나는 비평형 상태가 이어진 것이다. 둘째, 정책 행위자들은 정책 신념을 달리 표출하며 합종연횡하였다. 여당 소속 국회의원이나 행정기관은 징벌배상 정책을 추진하였으며, 야당 소속 국회의원, 미디어 업계 및 전문가들은 정책에 반대하는 경향을 보였다. 셋째, 국지적 의견수렴이 이루어졌다. 다른 의견을 지닌 정책 행위자들이 참여하는 토론회·세미나가 개최되는 등 정책 학습의 기회가 이어진 결과 반대 의견을 밝혀온 주요 언론단체는 징벌배상에 대한 조건부 수용 견해를 밝혔다. 징벌배상을 추진하는 여당 측도 조건을 받아들여 법안을 수정 발의하였다. 하지만 이후로 충분한 논의를 거치지 않은 채로 법안 강행처리를 시도하여 많은 반발과 비판에 부딪혔다. 이 논문은 정책 논쟁 지형에 관한 연구를 통해 충분한 공감대를 얻지 못한 언론개혁 시도로는 합의나 실천 사항을 끌어내기에 역부족임을 확인하였다. 언론 문제 해결을 위해서는 '가짜뉴스' 등의 모호한 개념을 명확하게 하는 규범과 관행의 정교화 작업이 앞서야 한다는 함의를 도출할 수 있었다. 담론네트워크 분석은 언론보도에 대한 징벌배상 정책 논쟁 과정의 역동성을 파악하기에 적합했다. 미디어 정책 논쟁 과정을 살펴보기 위해 다른 정책 사안에도 이 방법을 적용하여 연구할 필요가 있다.

핵심어 : 징벌배상, 미디어 정책, 정책옹호연합체, 사회연결망, 2-모드 네트워크