

공기업정책학 석사 학위논문

전력산업 구조개편에 대한  
언론보도 연구

2012년 8월

서울대학교 행정대학원  
공기업정책학과 공기업정책학  
최정규

# 전력산업 구조개편에 대한 언론보도 연구

지도교수 우지숙

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로  
제출함  
2012년 5월

서울대학교 대학원  
공기업정책학과  
최정규

최정규의 학사 학위논문을 인준함  
2012년 6월

위원장 권혁주 (인)

부위원장 금현섭 (인)

위원 우지숙 (인)

## 국문초록

뉴스는 실재하는 현실 그 자체라기 보다는 그것을 보도하는 생산자들에 의해 재구성되어진 현실로 많은 사람들에게 영향을 끼치고 있다. 따라서 언론은 여러 사회구성원들과 집단들 사이에서 균형을 유지해가며 사회의 기본적 체계를 유지해야 하는 중요한 임무를 지니고 있다.

우리나라의 전력산업 구조개편은 그동안 10여년 이상의 수많은 논의에도 불구하고 아무런 성과없이 사회적 갈등만을 지속시키면서 계속되는 상황이다. 이러한 현실에서 본 연구는 언론의 전력산업 구조개편에 대한 보도성향을 살펴봄으로써 언론이 본연의 업무를 공정하게 수행하고 있는지 알아보고자 하였다.

이러한 연구목적을 위하여 본 연구에서는 내용분석 방법을 이용하여 2000년 1월부터 2011년 12월까지의 12년 동안 조선일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레 신문에 ‘전력산업 구조개편’으로 검색하여 관련성이 있는 총 250건을 분석대상으로 하여 분석한 결과는 다음과 같다.

본 연구의 결과에 의하면 전력산업 구조개편에 대한 언론 보도는 공정하고 심층적으로 보도한 것이 아니라 특정 아젠다에 따라 신문사의 입장을 반영하거나 주장하는 행위를 일관되게 하고 있는 것을 알 수 있다.

대부분의 기사가 스트레이트성 기사와 해설·분석 기사로 기획·특집이나 사설, 오피니언 등의 다양한 기사로 구성되지 못하였고, 취재원에 있어서도 각 언론사의 입장을 대변할 수 있는 이해 관계자들로 구성되어 있었다. 또한 보도태도에 있어서도 중립

적 태도가 26.4%, 비중립적 태도가 73.6%로 나타나 균형적인 보도가 이루어졌다고 말하기 어렵다. 보도성향으로 살펴 보면 보수성향의 신문보다는 진보성향의 신문이 기사의 다양성 및 취재원의 유형, 보도 태도에 있어서 상대적으로 균형적이었다. 비중립적 태도 중 전력산업 구조개편에 대한 긍정과 부정적 보도는 경향신문을 제외하고 언론사에 따라 극명하게 나누어졌는데 특히 조선일보는 매우 편차가 심하였다. 조선, 동아, 한겨레 신문이 처음부터 끝까지 일관되게 한방향의 보도태도를 가지고 기사화한데 비하여 경향신문은 전력산업 구조개편 초기에는 긍정적 입장을 취하다 2003년 이후 부정적 입장으로선회하는 보도 행태를 보였다.

심충성에 있어서도 취재원의 수가 적고 기사 관점에 있어서 다양한 의견을 제시하여 양질의 기사를 제공하는 복수관점에 비하여 단일 관점이 매우 높게 나타나 심충 보도에 한계가 있었다.

시기별 신문사의 보도태도를 보면 정권이나 발전회사 분할, 재통합 논의 등의 이슈 발생 등 정치·사회적 환경 변화에 상관없이 큰 틀에서 신문사의 입장에서 지속적인 보도가 이루어졌으며 이는 언론의 공정성을 상실할 우려가 크다는 것을 의미한다.

전력산업 구조개편 등과 같은 국민경제에 파급력이 큰 중대한 사건에 대하여 언론이 균형적 보도태도를 갖지 못하는 것은 참으로 안타까운 사실이다. 언론이 본연의 사회적 임무를 깨닫고 공정하게 보도할 수 있도록 언론에 대한 감시적 기능이 필요하며 아울러 전력산업 구조개편 이해 당사자들은 직접 대국민 홍보 등 국민과의 의사소통 채널 구축과 더 많은 노력을 시도해야 할 것이다.

주요어 : 전력산업, 전력산업 구조개편, 공정성, 심충성, 언론

학 번 : 2011-22296

## 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 배경과 목적 .....	1
제 2 절 연구의 대상과 범위 .....	3
제 3 절 연구방법 .....	4
제 2 장 이론적 배경 .....	6
제 1 절 언론의 현실구성 .....	6
제 2 절 언론의 공정성과 심층성에 관한 이론 .....	7
1. 공정성과 심층성에 관한 논의 .....	7
2. 보도성향 및 불공정보도에 관한 선행연구 .....	11
제 3 절 전력산업의 특성 및 현황 .....	14
1. 전력산업의 특성 .....	14
2. 국내전력산업 현황 및 구조 .....	16
제 4 절 전력산업 구조개편 .....	18
1. 전력산업 구조개편 개요 .....	18
2. 전력산업 구조개편 계획 .....	20
3. 전력산업 구조개편 계획의 변화와 영향 .....	24
4. 전력산업 구조개편 재개 .....	27
제 3 장 연구설계 .....	32
제 1 절 내용분석의 의의 .....	32
제 2 절 연구문제 선정 .....	34
제 3 절 분석대상 규정과 표본 추출 .....	36
1. 언론매체 및 대상 .....	36
2. 표본 추출 .....	38

제 4 절 분석기준 및 분석단위 설정 .....	38
1. 분석기준의 설정 .....	38
2. 분석단위의 설정 .....	39
제 5 절 집계체계의 규정과 분석 .....	40
1. 집계체계의 규정 .....	40
2. 분석단위 및 유목 .....	42
 제 4 장 내용분석 결과 .....	45
제 1 절 언론보도의 전반적 구성방식 .....	45
1. 기사의 빈도 .....	45
2. 기사의 유형 .....	46
3. 기사의 계재면 .....	46
4. 취재원 .....	48
5. 보도태도 .....	49
제 2 절 언론보도의 공정성 분석 .....	49
1. 기사유형의 다양성 .....	49
2. 취재원의 균형성 .....	51
3. 보도태도와 균형성 .....	54
제 3 절 언론보도의 심층성 분석 .....	58
1. 취재원과 심층성 .....	58
2. 기사관점과 심층성 .....	60
제 4 절 언론보도의 시간적 변화 분석 .....	62
1. 언론보도의 빈도 변화 .....	62
2. 기사 유형의 변화 .....	64
3. 연도별 언론의 보도태도 변화 .....	65
2. 연도별 언론매체의 보도 변화 .....	66
제 4 절 분석결과의 해석 .....	68
1. 전반적인 보도의 변화 .....	68
2. 기사의 공정성과 심층성 .....	70

제 5 장 결 론 .....	72
제 1 절 연구결과의 요약 및 논의 .....	72
제 2 절 연구결과의 한계 .....	75
참고문헌 .....	77
Abstract .....	82

## 표 목차

[표 1] 공정성 개념의 구성과 적용 .....	9
[표 2] 국내 공정성 연구의 현황 .....	10
[표 3] 전력산업구조개편 기본계획 추진 목적 .....	20
[표 4] 전력산업 구조개편 계획(전·후) .....	24
[표 5] 전력산업 구조개편 추진성과 .....	25
[표 6] 용역명 및 연구결과(2008~2009) .....	28
[표 7] 전력산업구조 발전정책주요 내용(KDI) .....	28
[표 8] 9·15정전사태 경과 .....	30
[표 9] 내용분석의 과정과 절차 .....	33
[표 10] 언론매체 영향력 및 신뢰도 .....	37
[표 11] KINDS의 보도 장르 .....	37
[표 12] 언론매체별 보도 빈도 .....	45
[표 13] 기사의 유형별 빈도 .....	46
[표 14] 기사의 게재면 .....	47
[표 15] 기사의 취재원 유형 .....	48
[표 16] 기사의 보도태도 .....	49
[표 17] 언론사별 기사의 유형 .....	51
[표 18] 언론사별 취재원 유형 .....	52
[표 19] 언론사별 보도태도 .....	54
[표 20] 취재원 유형과 심층성 .....	59
[표 21] 기사관점과 심층성 .....	60
[표 22] 연도별 보도빈도 .....	62
[표 23] 연도별 기사의 유형 .....	64
[표 24] 연도별 보도태도 .....	65
[표 25] 연도별 언론매체별 보도태도 .....	66

## 그림 목차

[그림 1] 전력생산 흐름과 사업부문 .....	15
[그림 2] 송·배전망(전력계통) 및 공급·판매 .....	15
[그림 3] 우리나라 전력산업 구조 .....	17
[그림 4] 전력산업 구조개편 기본계획 추진 일정 .....	20
[그림 5] 발전경쟁단계(제1단계) .....	22
[그림 6] 도매경쟁단계(제2단계) .....	23
[그림 7] 소매(완전)경쟁단계(제3단계) .....	23
[그림 8] 언론사별 취재원 유형 .....	53
[그림 9] 보수성향 신문의 보도태도 비교 .....	56
[그림 10] 진보성향 신문의 보도태도 비교 .....	57
[그림 11] 언론사별 보도태도 .....	57
[그림 12] 언론사별 기사관점 .....	61
[그림 13] 연도별 보도건수 추이 .....	68
[그림 14] 연도별 언론매체 보도건수 추이 .....	69
[그림 15] 보도태도 변화 추이 .....	70

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 배경 및 목적

2011년 9월 15일 우리나라 전력사에서 찾아보기 힘든 대규모 정전사태가 발생했다. 이후 정전 원인과 사건 발생 상황, 책임 문제 등 정전사태 관련 뉴스가 방송과 신문, 인터넷 등 각종 매체를 통해 일제히 쏟아지기 시작했고 그동안 중단되었던 전력산업 구조개편에 대한 논의가 추진되고 있다.

전력산업은 대체재를 찾기 어려운 필수재의 성격을 띠고 있는 국민경제의 기간산업으로서 경제의 성장과 발전의 기초를 이루고 있다. 이러한 전기의 중요성 때문에 전력산업은 안정적 공급이 그 어떤 산업보다 우선시되며, 필연적으로 일반기업과는 다른 공익적 특수성이 인정되어 왔다. 뿐만 아니라 전력공급은 인간다운 생활에 필수조건으로 국민의 기본권 보장이라는 관점에서도 중요한 의미를 가지고 있다. 최근에는 전력산업은 그린에너지에 대한 관심 증가와 스마트그리드 사업 추진으로 미래 성장동력으로서 경쟁력 확보와 기술개발을 위한 내실있는 노력이 활발하게 이루어지고 있다. 그러나, 한편으로는 많은 기대를 안고 추진된 전력산업 구조개편이 시행되지 벌써 10여년의 세월이 지났음에도 지난 “잃어버린 10년” 동안의 무수한 논의에도 불구하고 처음의 기대와는 달리 별다른 성과를 거두지 못하고 아직까지도 정책방향에 대한 찬반양론으로 방향설정이 유보되고 있는 안타까운 상황이다.

우리나라 전력산업은 독점 공기업이 가지는 비경쟁적 병폐로 인한 비판이 끊임없이 제기되면서 전력산업구조개편의 필요성이 대두하게 된다. 이에 따라 산업자원부(현 지식경제부)는 1999년 1월 21일 독점적인 전력시장에 시장의 원리를 도입하고, 경쟁촉진을 통한 효율성 향상을 목적으로 전력산업 구조개편 기본계획을 발표하였다. 분할 민영화를 핵심으로

하는 정부의 전력산업 구조개편 계획은 2000년 12월, ‘전력산업구조개편 촉진에관한법률’ 등의 제·개정을 통하여 입법화 된다. 이를 근거로 한전의 발전 부문은 2001년 4월 2일 한국수력원자력 주식회사를 포함한 6개 자회사로 분할되어 구조개편의 길로 들어섰다. 그러나, 2003년 남동발전 매각이 실패하고 2004년 6월 노사정위원회의 권고에 의거 당초 계획한 한전의 배전·판매부문 분할이 중단되었고 그 이후에는 전력산업구조에 관한 명확한 정책방향 없이 과도기적 상황이 지속되었다.

그 와중에 에너지 가격 상승으로 인한 발전사와 한전의 연료의 통합 구매의 효과가 뜨거운 논쟁이 제기되면서 전력산업의 통합 주장이 점차 설득력을 얻어가게 되면서 보다 적극적인 대안에 대한 연구의 필요성이 제기되었고 한전은 발전회사 재통합을 주장하기에 이른다. 논쟁이 점차 가열되자 정부는 KDI의 연구용역을 실시하여 2010년 7월 배전·판매부문 분할이라는 용역 결과를 발표하였으나 공정성에 대한 시비와 노조와 일부 시민단체의 강경한 반대로 해프닝으로 끝나게 된다.

이렇게 10여년의 전력산업 구조개편이 아무런 성과없이 사회적 갈등만을 지속시키면서 계속되는 상황속에서 연구자는 과연 여러 사회 구성원들과 집단들 사이에서 균형을 유지해가며 사회의 기본적 체계를 유지해야 하는 중요한 임무를 지닌 언론이 전력산업 구조개편에 대하여 어떠한 시각에서 얼마나 공정하게 보도하고 있는가? 하는 질문을 해결하고자 한다.

뉴스는 현실을 있는 그대로 비추는 거울이 아니라 현실에 의한 해석의 틀을 내재하고 있으며, 현실에 대한 해석의 차이는 언론이 정치적 의견대립이나 담론 투쟁의 장으로서 존재한다는 것을 의미한다. 그리고 현재의 언론이 사실성에 입각한 보도를 한다고 해서 그것이 공정한 보도를 하고 있다고 판단해서는 안되며 사실성의 확보와 균형의 보도가 어우러져야만이 공정한 보도를 행하고 있다고 해야 할 것이다.

본 연구는 그동안에 전력산업 구조개편 관련 언론보도에 관한 연구가 없었다는 점에 착안하여 2001년 발전회사 분리로부터 최근의 9·15 대규모 정전사태에 이르기까지 언론매체인 신문이 전력산업 구조개편에 대한 뉴스를 어떤 식으로 구성하여 보도하였는지, 균형잡힌 시각으로 공정하게 보도하였는지 살펴보고자 한다.

## 제 2 절 연구대상과 범위

현대 사회에서 정보를 제공하고 여론을 형성하는 데 언론 매체가 가장 큰 역할을 하고 있다는 의견에 이의를 제기할 사람은 많지 않을 것이다. 언론은 정보제공과 설득 및 각인 기능을 통해 대중에게 정보를 공급하고 설득함으로써 간접적으로 교육하는 역할을 하고 나아가 대중 의식에 영향을 미쳐 여론을 형성하는 기반을 제공하는 역할을 수행하고 있다.

전력산업 구조개편은 2001년 4월 2일 한국수력원자력 주식회사를 포함한 6개 자회사로 분할되어 시작되었다. 이후 참여정부 시절인 2004년 6월 노사정위원회의 권고에 의거 당초 계획한 한전의 배전·판매부문 분할이 중단되었고 현재까지 전력산업구조에 관한 명확한 정책방향 없이 과도기적 상황이 지속되고 있다.

따라서 본 연구는 2001년 발전부문 분할부터 과도기적 상황이 계속되고 있는 현재의 2011년까지의 기간을 대상으로 국내 언론의 보도양태를 분석하고자 한다. 이 기간동안의 전력산업 구조개편 관련 기사에 대한 내용분석을 통하여 언론사가 공정성을 바탕으로 심층적 분석 보도 자세를 견지했는지 어떠한 보도태도를 가졌는지 살펴보고자 한다.

연구대상은 TV 등 여타 매체에 비하여 심층적인 보도 내용을 갖고 있으며 자료수집이 용이한 신문을 중심으로 한다. 구체적으로 신문사 보도 성향과 신문사의 영향력과 신뢰도를 고려하여 조선일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문을 연구대상으로 선정하였다.

한국언론진흥재단에서 발표한 2010언론수용자 의식조사에 발표에 의

하면 우리나라에서 가장 영향력 있는 신문 매체사의 경우 조선일보와 중앙일보, 동아일보, 한겨례, 경향신문, 매일경제 순으로, 가장 신뢰하는 매체의 경우 조선일보, 중앙일보, 한겨례, 동아일보, 경향신문, 매일경제 순으로 높게 나타났다. 내용분석의 범위는 한국언론진흥재단의 기사검색데이터베이스인 카인즈([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr))가 제공하는 기사, 사설, 기획, 칼럼 등의 전체를 대상으로 하고 신문의 지면도 1면과 정치면, 사회면 등 전면을 대상으로 하였다.

### 제 3 절 연구방법

본 연구는 언론의 보도를 분석하기 위한 연구방법으로 내용분석(Content Analysis)을 수행하고자 한다. 전통적으로 뉴스 분석은 뉴스 메시지를 분석함으로써 뉴스가치 설정기준, 뉴스에 담긴 가치지향, 현실이나 집단, 인물 등에 대한 보도태도 분석이 주류를 이뤄왔다. 이런 분석을 위해 학자들은 내용분석 등을 포함한 다양한 분석기법을 개발하고 활용해 왔다.

언론정보학이나 국문학, 사회학 등 인문·사회과학 분야에서 활발하게 사용되고 있는 내용분석 기법에 대해 다양한 개념적 정의를 내리고 있다. Berelson(1952)은 내용 분석을 객관적이고 체계적이며, 또한 내용의 외연적 이거나 공유된 명백한 의미에 초점을 맞춘 과정으로 구체화했다. Kerlinger은 “내용분석이란 어떤 주어진 메시지 또는 문현에 나타난 준거(reference) · 태도 · 주제(theme) 등을 알아내는 절차”라고 말했다.

내용분석에 대한 활용적 정의는 구체적으로 기술된 메시지의 특성을 객관적이고 체계적으로 파악함으로써 추론을 내리는데 사용되는 기법(Holsti, 1969)이며 텍스트로부터 타당한 추론을 이끌어내기 위해 일단의 절차를 사용하는 하나의 연구방법으로 표현되고 있다(Weber, 1990). 내용분석 중 가장 많이 활용되고 있는 양적 내용분석은 내용분석의 신뢰도와 타당도를 강조하며 ‘데이터로부터 데이터의 상황에 대한 반복 가능하

고도 타당한 추론을 끌어내는데 필요한 하나의 연구기법‘으로 정의된다 (Krippendorff, 1980).

이와 대비되는 개념으로 질적 내용분석이 있다. 이는 연구자가 명백한 표면적 내용 뒤에 숨겨진 추상적인 이론적 개념들과의 관계를 설명하거나 행간의 의미를 파악할 때 쓰이는 기법이다(Holsti, 1969). 과거에는 질적 내용분석이 대상으로 삼는 잠재적 의미가 개인들이 특정 상징에 부여하는 개인적 의미라서 연구자의 주관이 들어가고 그런 함축적 의미도 시간에 따라 변화하는 약점이 있다는 비판 때문에 현재적(또는 명백한) 내용분석만을 연구방법으로 국한하는 경향이 있었다. 그러나 최근에는 잠재적 내용도 포함시켜야 한다는 주장이 보다 설득력을 얻고 있다. 그 이유는 어차피 내용분석이라는 것이 메시지를 통하여 커뮤니케이션 참가자의 의도라든가 커뮤니케이션 효과의 요인 등을 추리하는 방법내지는 과정이므로 그것을 제대로 추리해서 의미있는 결론을 도출하자면 ‘메시지의 행간에 나타난 의미도 읽어서’ 분석할 필요가 있기 때문이다. 내용분석에서 발생하는 객관성 결여의 문제는 잠재적 내용을 배제한다고 해서 해결될 수 있는 문제가 아니라, 연구자의 과학적 연구태도에 의해 좌우된다는 것이다(차배근, 1999). 따라서 본 연구에서도 기사의 현재적 내용뿐만 아니라 기사내에 함축된 잠재적 내용도 분석대상에 포함하여 언론보도의 균형성과 심층성을 측정하여 시기별, 사건별, 매체별, 정보원별로 비교해 보고자 한다.

## 제 2 장 이론적 배경

### 제 1 절 언론의 현실구성

우리가 접하고 있는 뉴스는 실재하는 현실 그 자체라기보다는 그것을 보도하는 생산자들에 의해 재구성되어진 현실이다(나미수, 2002). 뉴스에 대한 현실 구성론적 접근의 핵심은 언론 활동을 현실의 사회적 구성으로서 파악하는데 있다.

월터 리프만(Walter Lippmann)은 1992년에 발간한 『여론(Public Opinion)』에서 사람들은 실제의 사실이나 사건에 근거하여 행동하기보다는 그들이 언론으로부터 들은 것을 실제 상황이라고 생각하고, 이에 근거하여 행동한다고 문제를 제기하였다.

뉴스는 현실을 객관적으로 반영하는 것이 아니라 매체 나름의 조건과 논리를 가지고 만들어 간다는 것이다. 여기서 매체 나름의 조건과 논리는 매체 종사자들을 둘러싼 환경과 그들의 주관적 의식 활동이며 뉴스 생산 과정의 경험적인 틀인 것이다. 뉴스는 이와 같이 경험적으로 형성된 틀을 통해 현실을 구성하고, 재구성함으로서 현실을 만들어 내는 것이다(백선기, 1997).

스튜어트 홀(S. Hall, 1980)은 매스미디어의 현실 규정 과정을 설명하면서 매스미디어에서 제시한 현실이란 더 이상 주어진 사실의 결합이 아니라, 특별한 방식으로 구성된 결과라고 하였다. 즉, 매스미디어는 현실을 단순히 재생산 하는 것이 아니라 규정하는 것이며, 그것은 사건에 의미를 부여하는 보다 적극적인 작업이라고 하였다. 반 다이크(Van Dijk)는 뉴스란 기자나 독자라는 개인적 차원뿐만 아니라 그가 속한 사회나 문화와의 관계를 통해서 의미작용을 하는 사회, 문화적 규정작용이라고 하였다.

이들 연구자에 의하면 언론 매체는 사회와 단순하게 연결되어 있는

것이 아니라 사회 관계들을 포괄하는 중심이 되어 관계 내용들을 선택, 이해 가능한 언어로 만들어 내보내며 이러한 선택과 구성의 과정에서 언론 매체는 스스로를 반영하며 같은 행위가 지속적으로 반복되면서 일반화된 이념적 틀을 가지게 된다는 것이다.

이렇듯이 매스미디어는 객관적 현실을 거울로 비추듯이 반영하지 않는다. 각각의 매체에 따라서 사실의 취사선택, 편집, 기술 방식이 상이하기 때문에, 객관적 현실은 서로 다른 모습으로 형상화된다(Shoemaker & Reese, 1996).

제임스 프록터(2006, 손유경역)는 미디어가 이데올로기를 표현하는 것 이 아니라 이데올로기적 투쟁이 일어나는 장소라고 하였다. 따라서 언론계에서는 특정 사회집단의 이데올로기가 보편적 지식으로 수용되는 과정에서 양극화로 갈라지는 양상이 빛어지며 이러한 미디어의 현실 구성에 대한 현격한 차이는 특정 사건에 대한 언론보도 속에서도 나타나는 것을 알 수 있다.

## 제 2 절 언론보도의 공정성 및 심층성에 관한 이론

### 1. 공정성과 심층성에 관한 논의

언론보도에 있어서 그 주된 논제로서 ‘객관보도’, ‘균형보도’, ‘중립보도’ 등이 주로 거론되고 있다. 언론이 차지하고 있는 사회적 위치와 그것이 가져오는 사회적 영향력으로 인하여 그들이 어떠한 사건이나 주요 사안에 대하여 취하는 입장은 그것이 속한 사회 전반에 걸쳐 심대한 영향을 끼친다. 따라서 언론은 여러 당파성을 지닌 구성원들과 각기 다른 이익적 욕구를 지니는 집단들 사이에서 균형을 유지해가며 사회의 기본적 체계를 유지해야 하는 중요한 임무를 지니고 있다.

언론보도의 공정성 개념은 언론학자들 간에도 그 기준이 명확하지 않듯이 논란을 내포하고 있는 다차원적 개념이다. 로젠그린(Rosengren,

1980)은 공정성을 인지적 차원과 평가적 차원으로 나누고 진실성과 관련성을 인지적 차원으로, 중립성과 균형성을 평가적 차원으로 분류했다. 웨스터슈탈(Westerstahl, 1983)은 언론보도의 객관성을 사실성(factuality)과 불편부당성(impartiality)으로 구분하는 틀을 제시하고 있다. 다시 그는 사실성을 진실성(truth)과 적절성(relevance)으로, 불편부당성을 균형성(balance)과 중립성(neutrality)으로 세분화했다. 맥퀘이일(McQuail, 1994)은 언론의 객관성을 객관적 뉴스 뿐만 아니라 비객관적 뉴스가 공존하고 있음을 밝히면서 보도매체는 현실을 있는 그대로 보도해야 한다는 요구 이외에 주관적 판단과 평가를 행사하는 자유로운 영역을 확보하고 있다고 말하고 있다. 이민웅 외(1993)는 웨스터슈탈의 객관성 개념 모델을 공정성 분석틀의 준거로 삼아 보도공정성에 대하여 진실성, 적절성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성의 6가지의 하위개념을 제시하였다.

강명구(1994)는 역시 객관성 개념을 ‘공정성’ 개념으로 대체할 것을 제안하고 ‘뉴스 공정성 평가모형’을 만들었다. 그의 모델은 웨스터슈탈이 제시한 뉴스 객관성의 개념적 구성요소들과 맥퀘이일이 만든 뉴스실행 모형을 기초로 하고 있는데 공정성의 개념을 사실성, 윤리성 및 이데올로기 성의 세가지 차원으로 구분했다. 사실성은 정확성과 균형성으로 윤리성은 합법성과 윤리성으로, 이데올로기성은 전체성과 역사성으로 나눴다.

백재영(2005)은 공정성의 범위를 좁혀 균형성의 관점에서 공정성의 실천적 의미를 분석하였고 문종대 등(2007)은 기존의 연구들이 생산자 중심의 연구에 치우쳤다고 비판하면서 공정성을 바라보는 수용자들의 인식과 태도를 파악하는 것에 연구의 초점을 두었다. 이들의 연구는 수용자들이 느끼는 가장 심각한 불공정이 언론의 중립성, 진실성, 균형성 등이었으며 기존의 개념적 구성과 달리 윤리성과 상업성도 불공정성의 요소가 될 수 있음을 보여주고 있다.

[표 1] 공정성 개념의 구성과 적용

구 분	공정성 개념의 구성과 적용
이민웅 외 (1993)	진실성, 적절성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성
임태섭(1993)	담론분석을 통해 적절성과 균형성 검증
강명구(1994)	정확성, 균형성, 합리성, 윤리성, 전체성, 역사성
유종원(1995)	한국에서의 공정보도의 개념과 의미 경기인, 배심원제형 언론, 단독판사형 언론 비교
박재영(2005)	공정성의 범위를 좁혀 균형성의 관점에서 공정성의 실천적 의미를 분석
문종대 외 (2007)	진실성, 적절성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성, 상업성, 윤리성

이민웅 외와 강명구 그리고 문종대 외의 공정성 개념 구성은 웨스터 슈탈의 뉴스 객관성 개념에 기초하여 이루어졌다. 하지만 이러한 공정성 논의가 객관보도 원칙에 지나치게 의존함으로써 언론의 공정성을 선형적인 것으로 판단하거나 고정된 것으로 가정하여 현실의 공정보도 문제를 다루는 데 상당한 거리를 만들어 낸다(최영재·홍성구, 2004)는 비판도 있다. 그러나 실제 보도의 공정성을 평가하는 여러 연구들이 이러한 개념 구성에서 크게 벗어나지 않고 있는데, 그 이유는 아직 언론의 공정성에 대한 일반의 기대가 있고 이를 평가할 대안적인 방법이 구체적으로 제시되지 않고 있다는 점이다. 따라서 공정성 연구의 새로운 시도에서는 기존의 연구를 종합하여 해당 연구의 목적에 부합하는 방법을 선택하는 것이 필요하다. 참고로 국내 공정성 연구의 현황은 아래 표와 같다.

[표 2] 국내 공정성 연구의 현황

구 분	공정성 연구의 현황
공정성 개념구성 관련 연구	이민웅 외(1993), 강명구(1994), 유종원(1995), 이민웅(1996), 문종대·윤영태(2004), 최영재·홍성구(2004)
공정성 인식 관련 연구	이민웅 외(1993), 박재영(2005), 문종대 외(2007), 방송위원회(2007)
내용분석을 통한 공정성 연구	임태섭(1993), 한국언론학회(2004)

반면 심층성이란 취재 보도의 깊이로써 객관성의 영역과 상호보완적인 관계를 갖는다. 심층성은 특정 사건에 관하여 발생 초기부터 현재까지의 경과를 총체적으로 보여줄 때 확보될 수 있다. 즉 사실의 단순한 나열이 아니라 입체적인 자료의 구성을 통해서 시청자가 사건에 대한 통찰력을 갖도록 도와주는 것이라고 할 수 있다.

심층보도에 관한 정의를 살펴보면, Harris는 ‘심층보도란 독자들에게 어떤 사건에 관해서 ’왜‘와 ’어째서‘를 포함해서 모든 기본적인 사실과 배경 등을 알려주는 것이다’라고 하였고, Jonse는 ‘심층보도란 어떤 특정의 사건에 관해서 그 배경, 경위와 분위기까지 포함해서 모든 국면을 알게 함으로써, 그 사건의 의미나 중요성을 인식하게 하는 것이다’라고 정의하였다.

취재원을 중심으로 한 기사의 심층성과 관련해서 미국의 민간단체 ‘우수저널리즘을 위한 프로젝트(Project for Excellence in Journalism:PEJ)’의 연구가 주목을 받는다(송용희, 2005). PEJ(2008)는 기사의 심층성을 ‘취재·보도의 깊이(depth of reporting)’라는 이름으로 소개하고 있다. 각종 매체의 취재 및 보도현상을 연구해 그 결과를 발표해 오고 있는 이 단체는 취재원(sources)과 관점(viewpoint), 이해당사자(stakeholders)라

는 세가지 요인을 기사 심층성 판단의 주요 요소로 상정했다. PEJ는 연구 과정에서 취재원 중에도 투명취재원의 수에 주목하고, 관점의 표현 형태에 따라, 또 이해당사자의 수가 일정 수준을 넘어야 고급 보도가 된다는 사실을 강조했다. 이 단체는 4명 이상의 투명 취재원, 복합 관점, 4개 이상의 이해 당사자 등 3개 요소를 고급 취재와 보도를 나타내는 기준점으로 삼았다(박재영, 2006).

## 2. 보도성향 및 불공정보도에 관한 선행연구

보수신문과 진보신문간의 보도성향에 대한 논의들은 지금까지 활발하게 계속되고 있으나, 점점 갈수록 줄어드는 경향을 보이고 있다. 그동안 언론의 보도성향과 비교에 대한 연구가 많이 이루어짐으로써 나타난 주제 접근의 진부함과 실제적 이슈에 대한 접근의 한계라는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다.

조선일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레신문은 보수와 진보라는 이념적 스펙트럼을 대변하기도 하지만, 실제로 동아일보와 조선일보는 우리 사회의 보수 세력을 대변하면서 동시에 기득 세력의 목소리를 내는 신문 매체로 평가받고 있다. 이와 다르게 경향신문과 한겨레신문은 우리 사회의 진보세력이나 주변부 세력들을 대변하거나 옹호한다고 평가받고 있다(백선기, 2007).

대부분의 연구에서 보수신문 특히 조선일보의 이데올로기는 지배계급에 유리한 요소를 다분히 지니고 있으며, 한국사회의 혜개모니적 지배질서를 유지하는데 기여하고 있다고 보고, 진보신문인 한겨레신문은 피지배계급의 이해관계를 수용한 해석을 나타낸다고 보고 있다. 즉 보수와 진보신문이 추구하는 이 상이한 두 이데올로기가 한국사회 내에서 지배적 위치를 차지하기 위해 끊임없이 충돌하고 상호 투쟁하고 있다는 것이며 이 같은 사실이 기존 연구를 통해 지적하고 있는 문제이다(진광열, 2008).

언론의 불공정보도의 유형에 관한 연구들은 그리 흔치 않은데 언론이 강자에게 유리한 방향으로 체계적으로 왜곡된 또는 이데올로기적으로 편향된 불공정보도를 행하고 있다는 지적은 많지만, 그러한 편향된 보도의 구체적인 유형들을 체계적으로 분류한 연구들은 많지 않다. 그 중 케헤인(Howard Kahane), 코헨(Stanley Cohen), 파렌티(Michael Parenti), 송건호 등이 불공정보도의 방식들을 몇 가지 지적하였다.

먼저 케헤인(Kahane, 1971)이 지적한 미국 언론의 불공정 보도 방식에 관하여 살펴보면 첫째, 오도적인(misreading) 또는 불공정(unfair) 제목의 사용이다. 사람들은 흔히 본문기사보다는 제목만을 훑어보는 경향이 있으므로 본문은 정확하더라도 제목이 오도적이면 독자들에게 왜곡된 뉴스를 전달하게 된다. 둘째, 본문자체의 왜곡(slant)이다. 미국의 언론은 객관보도라는 공식적인 이론에도 불구하고 오도적인 또는 불필요한 편향보도를 한다. 셋째, 과장(play up) 또는 축소(play down)이다. 같은 뉴스도 신문에 따라 제1면 머릿기사로 보도하기도 하고 이면에 조그맣게 취급하기도 한다. 넷째, 미국의 언론은 사설에서 뿐만 아니라 뉴스보도에서도 흔히 가치지향적인 어휘(value-tinged words)를 사용한다. 이 때 기자는 스스로 객관적이고 공정한 기사를 쓴다 해도 특정한 내포적 의미를 갖는 가치지향적인 어휘에 의해 뉴스는 왜곡된다.

마지막으로 ‘정통한 소식통(informed sources)의 이용이다. 권력자들이나 고위공직자들은 언론에 진실을 알리려는 것이 아니라 다른 여러 가지 일탈적인 목적으로 정보를 언론에 흘린다. 그러면 언론은 그런 정보가 사실이라는 많은 내부정보를 가지고 있다는 듯이 보이기 위해 그것을 보도하여 정보누출자의 저의를 돋는다.

파렌티(Parenti, 1986)는 미국언론에서 다음과 같이 불공정보도의 방식을 발견하였다. 첫째, 생략(omissions)과 억제(suppressions)이다. 미국의 언론들은 권력·지위·부를 가진 사람들에게 유리한 방향으로 뉴스를 취사선택한다. 둘째, 명백한 거짓말(outright lies)의 객관적 보도이다. 강자들의 거짓말을 적절한 반응 없이 액면대로 보도하는 것이 그 전형적인 수법이다. 셋째, 불균등한 취급(unbalanced treatment)이다.

이해관계가 대립되는 양측의 주장을 제시하는 경우에도 균등한 지면·위치·틀을 부여하지 않고, 더구나 제3의 이해관계가 있음에도 그것을 아예 제시하지도 않는다. 권력·지위·부를 가진 사람은 뉴스보도에서 그런 것을 갖지 않은 사람보다 무시될 가능성이 적다. 넷째, 틀지우기(framing)이다. 이것은 강조·뉘앙스·풍자·주변적인 장식 등의 기법을 사용하여 노골적인 고취 없이 그리고 객관 보도하는 인상을 주면서도 원하는 인상을 만들어내는 방식이다. 틀지우기는 뉴스를 포장하는 방식, 보도의 길이와 위치, 제시의 태도, 제목, 사진, 용어 등에 의해 달성된다. 다섯째, 현실의 회색화(the graying of reality)이다. 언론은 사람들의 불만을 제기한 사람들이 오히려 지나친 것으로 보이게 만든다. 이런 현실의 회색화 방식으로는 완곡어와 수동태를 사용하는 수법, 본질적인 내용은 무시하고 피상적인 사실들을 강조하는 수법이 있다.

송건호(1987)는 다음과 같은 한국 언론의 불공정보도 방식을 지적하였다. 첫째, 보도하지 않는 방법이다. 권력자가 커다란 부정사실이나 실정 등과 같이 국민에게 알리는 것이 권력자에게 유리하지 않은 것을 보도하지 않는 방식을 말한다. 둘째, 보도는 하되 전부 보도하지 않고 특정 부분에 치중에 보도하는 방법이다. 사실이 다원적인 측면을 갖고 있음에도, 보도가 권력자에게 유리한 것만 부각시키고 그렇지 않은 것은 언급하지 않는 방식이다. 셋째, ‘리드’를 조작함으로써 허위보도를 하지 않고 사실을 보도하면서 독자를 조종하는 방식이다. 특정한 사실을 맨앞에 가장 크게 보도함으로써 독자로 하여금 그 사실이 중요하거나 필요하다고 생각하게 만드는 유동방식인 셈이다. 넷째, 원인과 결과를 절단하여 결과만 가지고 떠들고 원인에 대해서는 전혀 말하지 않는 방법이다. 예컨대, 학원소요 보도에서 학원 소요가 왜 일어나는가에 대해서는 보도하지 않고 그 결과인 학원소요만 요란하게 보도하는 방법이다. 다섯째, 특정 사안에 대해서 보도·해설·사설 등으로 많은 보도를 하는 방식이다. 기사의 일부 내용만을 뽑아 표제를 붙임으로써 독자를 오도한다.

## 제 3 절 전력산업의 특성 및 현황

### 1. 전력산업의 특성

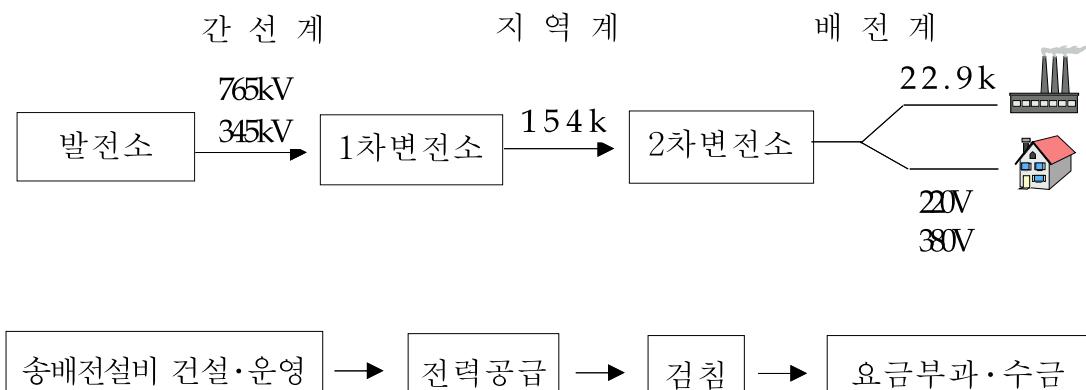
전력은 각종 산업 활동과 시민들의 일상생활에 필수적이라는 점에서 전략적 중요성을 갖는 동시에 공공재로서의 성격을 강하게 갖는다. 전력 산업은 발전, 송전, 배전, 판매 등으로 구성되는데, 그 중 발전은 회임기간이 긴 대규모 투자를 요구하는 거대 장치산업이고, 송전과 배전은 자연독점성을 갖는 ‘네트워크 산업’이다. 이런 사정으로 인해서 1990년대 이래 신자유주의적 구조개편이 진행되기 이전까지 많은 나라들에서 전력 산업은 발전, 송전, 배전, 판매의 수직통합체제로서 유지되어 왔고, 영국에서처럼 직접 독점적 공기업에 의해 담당되거나, 그렇지 않을 경우라도 캘리포니아에서처럼 강력한 공공적 규제를 받아왔다(박노영, 2003).

전기는 우리생활에 꼭 필요한 필수재화이지만 이를 대신하여 사용할 대체재를 찾기가 매우 어려운 재화이다. 이러한 속성으로 인하여 전기의 수요는 가격이 오르더라도 줄어들지 않으므로 이는 소비자들이 소비에 매우 둔감하게 반응한다는 것을 의미한다. 이를 전력공급자의 입장에서 보면 공급자들이 가격을 올리더라도 소비자들은 소비를 줄이지 못하므로 공급자들이 가격을 인상시킬 유인이 매우 높음을 알 수 있다. 전력의 또 다른 특성은 저장이 매우 어렵다는 것이다. 따라서 수급조절은 항상 실시간으로 조절되어야 하며, 이러한 균형이 깨어지면 이는 정전(black out)으로 이어질 수도 있다. 발전사업 신규 건설규모 증대, 건설가용부지 확보의 어려움과 지역주민의 민원 증가 등으로 전력수급 여건의 불확실성이 지속적으로 확대되고 있어 전력수급에 문제가 생기면 발전소 건설에 많은 시간이 소요되기 때문에 정확한 수급계획과 적절한 설비투자는 매우 중요하다(김대욱 외, 2006). 전력은 발전소에서 생산하여 송전-배전(유통)을 거쳐 배전을 통해 최종 소비자에게 판매되는 에너지 제품으로 생산과 동시에 소비가 이루어지며, 시간과 장소에 따라 변화의 가능성이 매우 높으며 저장이 불가능하는 특성을 가지고 있다.

[그림 1] 전력생산 흐름과 사업부문



[그림 2] 송·배전망(전력계통) 및 공급·판매



한편, 우리나라 전력산업의 특수성으로는 첫째, 전력계통 고립으로 융통이 불가능하다는 점을 들 수 있다. 노르웨이, 영국, 미국, EU 등은 인접 주 또는 국가간 계통이 연계되어 있으나 우리나라는 그렇지 못하여 충분한 공급능력이 필요하며, 설비 과부족에 따른 가격 및 수급불안 요인이 상존하고 있다. 둘째, 낮은 에너지 자주율 및 발전연료의 대부분을 해외수입에 의존하여 국제 에너지가격 변동에 매우 취약한 구조를 가지고 있다. 에너지자주율은 14% 수준이고, 발전연료의 97%도 수입에 의존하고 있어 에너지시장 가격변동에 따른 영향이 크며 현행 전력시장에서 발전비용 중 연료비의 비중이 높아 경쟁에 의한 비용절감 등 효율성 향

상에 태생적 한계가 존재할 수 밖에 없다.셋째, 전원과 부하의 지역편재로 남부지역에서 수도권으로 장거리 송전이 이루어지고 있다. 경인지역의 전력수요는 높은 반면 발전설비는 부족하여 대부분의 전력이 영남, 충남 등 남부지역에서 수도권으로 북상하여 계통의 취약성 및 운영의 어려움과 지역 편재의 문제점을 갖고 있다. 넷째, 민간발전(IPP) 사업자는 장기적이고 대규모 투자가 소요되는 기저발전(유연탄, 원자력)에는 투자가 없고 단기 투자회수가 가능하고 높은 발전 비용을 보상받는 가스발전 건설에 집중하여 최근의 가스발전 비중 증가로 장기한계 평균비용이 증가하고 있다. 그리고 마지막으로 남북이 분단되어 있는 특수한 상황이므로 남북 협력사업의 진전, 통일시대 및 동북아 전력계통 연계를 대비하여야 한다. 사업리스크 및 자금부담이 존재하나 장기적으로 북한 내 전원입지 확보로 국내 입지난을 완화하고 동북아 전력산업 연계망 구축을 면밀히 검토해야 한다.

## 2. 국내전력산업 현황 및 구조

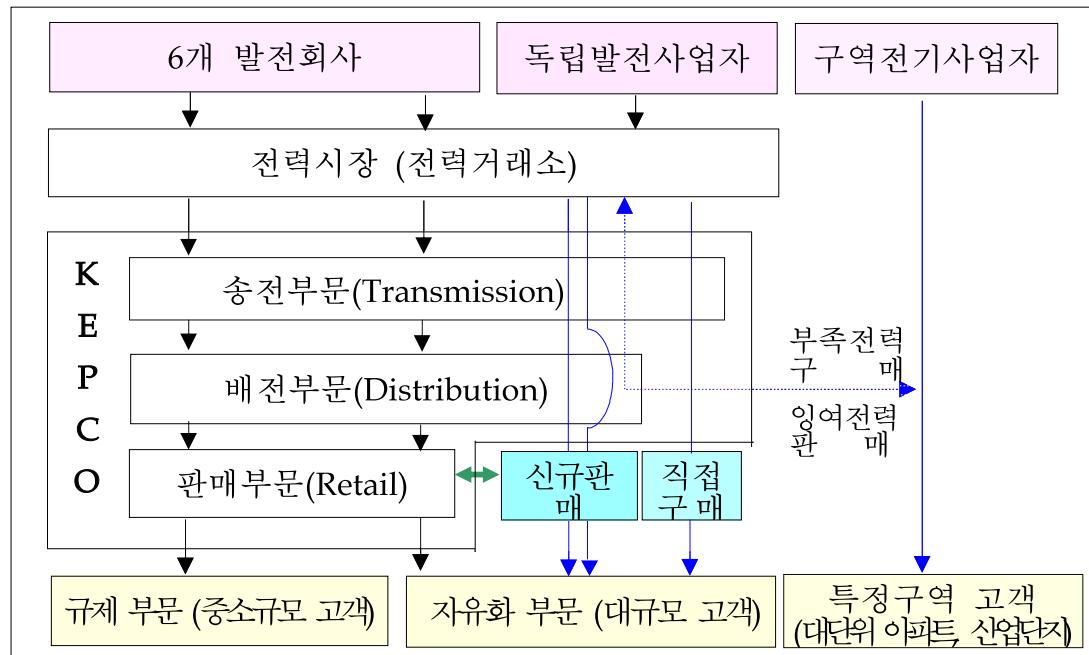
한전의 6개 발전자회사와 민간 발전사업자가 발전부문을 담당, 최종 소비자에 전력을 공급하는 송배전 및 판매부문은 한전이 담당하고 있으며 지식경제부가 전력산업 관련 규제업무를 담당하고 있다.

우리나라의 전력시장은 한전에서 분리된 6개의 대규모 발전회사들과 다수의 소규모 민간발전회사, 그리고 단일 판매회사로서 한전이 참여하여, 발전부문만의 경쟁이 이루어지는 시장형태로 형성되었다. 발전 및 판매사업자가 시장을 통해서만 거래하는 강제 Pool로 변동비(연료비)를 사전 결정하고, 공급용량을 입찰하는 변동시 반영시장(CBP)를 도입하게 되었다. 현행 CBP에서 발전사업자들은 가격 입찰을 하지 않고, 공급가능 용량만을 입찰(신고)하도록 되어있다. 각 발전기의 발전비용은, 발전사업자들이 사전 제출한 각 발전기별 원가 자료 및 기술적 특성 관련 자료를 토대로 비용평가위원회에서 평가·결정한다.

전력시장을 경쟁단계의 관점에서 크게 발전부문 경쟁, 도매경쟁, 소매

경쟁의 3단계로 구분한다면, 현행 전력시장은 발전부문 경쟁 단계에 머물러 있다고 할 수 있다. 다만, 이 단계도 발전회사들이 진정한 의미에서의 경쟁을 하고 있는 상태에 있는 단계는 아니다. 메이저 발전회사 6개가 모두 한전 자회사들이기 때문이다. 그러나 어쨌든, 현행 전력시장은 도매경쟁이 도입되기 이전의 단계로서, 표면적으로는 발전부문에서 복수의 발전회사들이 경쟁상태에 있는 반면, 송전, 배전 및 판매 부문에서는 한전의 독점상태가 유지되고 있는 발전부문 경쟁단계인 것으로 규정할 수 있다(산업연구원, 2006).

[그림 3] 우리나라 전력산업 구조



자료 : 한국전력공사

규제기관으로는 전력시장의 공정한 경쟁환경 조성 및 전기사용자 권리보호에 관한 사항의 심의와 전기사업과 관련된 분쟁의 조정을 위하여 2001년 4월 산업자원부(현 지식경제부)에 산업자원부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하는 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성되는 전기위원회가 설립되었다. 전기위원회는 법적 · 제도적 장치를

마련하여 전기사업자가 전력시장에서 공정하게 경쟁할 수 있게 하고 전력시장이 제대로 운영되는지 감시하기 위해 필요한 다양한 장치들을 만들어 내고 정착시키며, 또한, 전기사업자의 불공정한 행위로 전기소비자가 피해를 입지 않도록 감독하고 전기소비자에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위해 전력산업 구조개편을 추진하는 기능을 수행한다(한지연, 2010).

## 제 4 절 전력산업 구조개편

### 1. 전력산업 구조개편 개요

전력산업은 전통적으로 대규모 투자를 요하는 독점사업으로 인식되어 그동안 많은 나라에서 발전·송전·배전·판매부문이 수직적으로 통합된 독점 공기업 또는 독점 민간기업 체제로 유지되어 왔다. 그러나, 한편으로는 독점 및 공기업 체제에 따른 비효율성이 논의되는 등 수직적 분리와 경쟁도입을 통한 효율성 향상 가능성과 민영화의 필요성이 형성되고, 발전부문과 관련한 기술진보에 따라 동 부문에 대한 소규모 투자로도 규모의 경제 달성이 가능해짐으로써 많은 나라에서 전력산업 구조개편과 민영화가 추진되고 있다(산업연구원, 2006).

전력산업 구조개편이 시작되기 이전, 한국의 전력산업은 한전에 의해 수직통합되어 있었다. 한전은 한국의 총 발전량의 94.2%를 생산하고 있었고, 송·변전과 배전 및 판매에 있어서는 법률로 지정된 독점사업자였다. 한전은 ‘IMF 신탁통치’가 시작되던 1997년 말 당시 정부지분이 69.8%에 달했던 공기업이다. 그러므로 한국의 전력산업은 다른 많은 나라들에서 그러했듯이, ‘독점적 공기업에 의해서 수직통합’되어 있었던 셈이고, 한국의 전력산업은 곧 한전의 사업을 가리킨다고 해도 과언이 아니었다(박노영, 2003).

최초 구조개편에 대한 논의가 시작된 것은 문민정부 시절이던 90년대

초반이었다. '93. 10월 “공기업 경영쇄신방안 마련” 대통령 지시에 의거 공기업 민영화 및 기능조정방안이 확정되었고 공기업을 민영화 대상, 기능조정 대상, 경영진단 대상으로 분류하였다. 한전을 비롯한 5개의 공기업에 대해 실시된 경영진단에서 한전의 민영화를 단계적으로 추진하되 민영화의 기본전제로서 전력산업 구조개편의 필요성이 제기되었다.

정부는 1997년 IMF 외환위기를 계기로 외국의 투자촉진 및 공기업 경영혁신 차원에서 경제부문의 비효율성 개선과 외환위기 극복에 필요한 재원 확보를 위하여 공기업 경영효율성 제고 및 민영화 정책의 속도를 내게 된다.

1999년 1월 전력산업에 3단계에 걸쳐 점진적으로 경쟁을 도입하는 구조개편 기본 계획이 확정되었고, 관련 법률은 노사정 합의 후 여야 만장 일치로 국회를 통과하여 2000년 12월 공포되었다.

전력산업을 경쟁체제로 전환할 수 있었던 배경으로는 1980년대 이후 기술발전에 따라 발전부문에서의 최소 효율규모를 줄일 수 있었다는 점이다. 전력계통 운영은 한 기업내에서의 조정과 통제에 의해서만 가능할 것으로 생각되었으나, 정보통신기술(IT)의 발전에 힘입어 시장거래체제에서도 계통운영이 가능해졌기 때문이다. (전력산업연구회, 2005) 또한, 한전은 수익성 보다는 전력의 안정적인 공급을 중시하여 전력설비에 대하여 과잉투자를 했다는 비판이 계속 제기되었고 그동안 정부규제와 한전의 노력에 의하여 전력산업이 상당히 성공적으로 운영된 것으로 볼 수 있지만, 개방경제 속에서 보다 효율성을 제고할 수 있는 경쟁의 도입은 피할 수 없다는 것이었다. 1997년 외환위기 당시 위기극복을 위해 공공부문의 효율성 강화가 주요 과제로 대두됨에 따라 전력산업의 구조개편은 피할 수 없는 대세가 되었고, 신자유주의 확산에 따른 경제학적 패러다임의 변화는 이러한 경향을 더욱 강화하였다.

전력산업 구조개편 기본계획의 취지는 단기적으로는 발전부문을 수개의 전력발전사로 경쟁을 도입하고, 분할된 전력발전사의 단계적인 민영화를 통해 효율성을 제고하여 발전원가 절감을 도모한다는 것이었다. 그리고 장기적으로는 배전 및 판매부문도 수개의 회사로 나누어 전력 도

매 및 소매 부문에 본격적인 경쟁을 도입하고 송·배전망을 개방하여 민간업체도 송·배전망을 자유로이 이용하도록 함으로써 공정한 경쟁요건을 조성한다는 것이었다(이옥진, 2008).

[표 3] '99. 1월 정부 『전력산업구조개편 기본계획』 추진 목적

- 전력산업에 경쟁을 도입, 전력공급의 효율성 제고
- 장기적으로 값싸고 안정적인 전력공급의 지속적 보장
- 전력사용에 있어 소비자의 선택권 확대를 통한 편의 증진

## 2. 전력산업 구조개편 계획

전력산업 구조개편에 대한 청사진은 1999년 1월 정부가 공식적으로 발표한 전력산업구조개편기본계획에 제시되어 있다. 구조개편 기본계획의 주요내용은 그 동안 한국전력공사가 독점 운영하던 전기의 생산(발전)에서 수송(송전·배전), 판매에 이르는 전 부문을 기능별로 분리하여 경쟁이 가능한 부문에 대하여 단계적으로 경쟁체제를 도입하는 것이다.

[그림 4] 전력산업 구조개편 기본계획 추진일정

### 【 과거 : 독점체제 】

- 한전이 발전, 송전, 배전 및 판매를 통합한 공기업체제로 운영

- 총발전설비 4,845만kW
- '99.1 기본계획 발표 기준



### 【 제1단계 : 발전경쟁 단계 ('99.10월 ~'02년) 】

- 발전부문을 분리하여 발전사업자간 경쟁
- 송전, 배전 및 판매는 한전이 계속 전담
- 대수용가들은 자신에 유리한 전력거래방식 선택 가능 (발전사업자와의 직거래 등)

- 6개 발전회사로 분할  
(화력5, 원자력1)
- 전력거래소, 전기위원회 설립
- 화력발전회사의 단계적 민영화 개시



### 【 제2단계 : 도매경쟁 단계 ('03년 ~'08년) 】

- ◊ 배전 부문을 분리하여 경쟁체제 도입
  - 각 배전회사는 지역독점권 유지
- ◊ 송전망(한전 유지)을 개방하여 자유로운 이용
- ◊ 전력직거래 범위 확대

- 각 지역별 독점권을 가진 수개의 배전회사 경쟁



### 【 제3단계 : 소매(완전)경쟁 단계 ('09년 이후) 】

- ◊ 소비자를 대상으로 판매회사간 경쟁
- ◊ 모든 소비자는 공급자 선택권을 가짐
- ◊ 소비자조합, 전문판매업체 등 새로운 형태의 전력사업체 등장

- 각 배전회사의 지역 독점권 해제

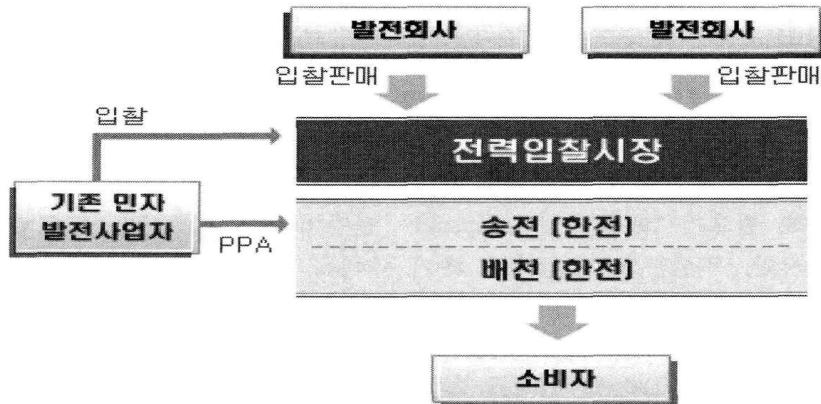
자료 : 전력산업구조개편 기본계획

1단계는 2002년까지 발전부문을 수개의 전력발전사 형태로 분할해 경쟁을 도입한 후 단계적으로 민영화한다는 ‘발전경쟁’, 2단계는 2008년까지 배전, 판매 부문도 수개 회사로 분할해 양방향 입찰시장을 개설하는 것을 목표로 하는 ‘도매경쟁’, 3단계는 2009년 이후 판매부분의 지역독점을 해제하고 소비자가 전력회사를 직접 선택할 수 있는 완전경쟁 단계로 이행한다는 ‘소매경쟁’이었다(한국전력공사, 2004).

1단계인 발전경쟁 단계에서는 발전사업에 여러 회사들이 참여하여 생산된 전기를 시장에서 거래하는 발전경쟁 단계이다. 한전의 발전부문을 수개의 발전 자회사로 분할하고 전력시장을 개설하여 발전회사간의 상호 경쟁에 의해 전기를 사고 팔 수 있도록 한다. 향후의 전력수급 안정과 한전의 대외부채 상황을 고려하여 분할된 발전 자회사들의 민영화를 단계적으로 추진하되, 송·배전은 한전이 계속 전담하며, 대수용가에 대해 전력의 직접거래를 허용한다. 기존의 민자 발전업체들은 한전과 기체결

한 전력수급계약에 따라 전력을 공급하거나 또는 전력풀의 경쟁입찰시장 참여를 통해 공급할 수 있다. 또한 전력산업에 대한 규제를 전담할 규제 기관인 전기위원회를 산업자원부내에 신설하고 추후 이를 완전히 독립적인 규제기관의 성격을 지닌 전력관리원으로 발전시킨다. 한편, 한전의 배전부문을 한전에서 분리하여 지역별 수요자 분포 및 수익성 등을 감안하여 수개의 배전회사로 분할하고 이들의 민영화를 단계적으로 추진한다. 또한 전력풀을 설립하여 경쟁입찰에 의한 전력거래제도를 도입한다. 이의 시행 초기단계에서는 발전사업자만이 경쟁입찰에 참여하는 발전입찰제를 시행하되, 발전과 배전 양 부문의 분할을 전제로 한 양방향 입찰제로의 이행을 추진한다.

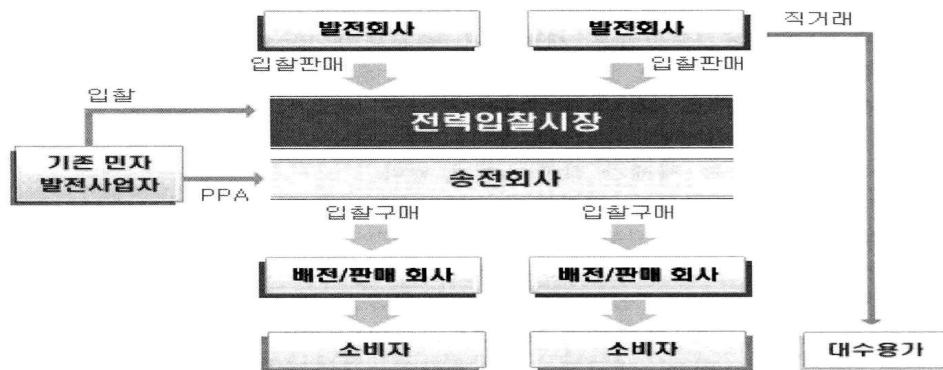
[그림 5] 발전경쟁단계(제1단계)



자료 : 전기위원회, 전력산업 구조개편 추진현황 및 계획

2단계인 도매경쟁단계는 2008년까지 추진되도록 계획되었다. 배전·판매부문도 한국전력공사에서 분리하여 수개의 회사로 나누어 자유롭게 경쟁 하는 단계로 발전회사들과 배전회사들의 양방향 입찰제에 의한 전력거래제도를 운영하여 공급자뿐만 아니라 수요자측에서도 경쟁을 통한 효율성 증대가 기대된다. 또한 전력 직거래의 범위를 점진적으로 확대한다.

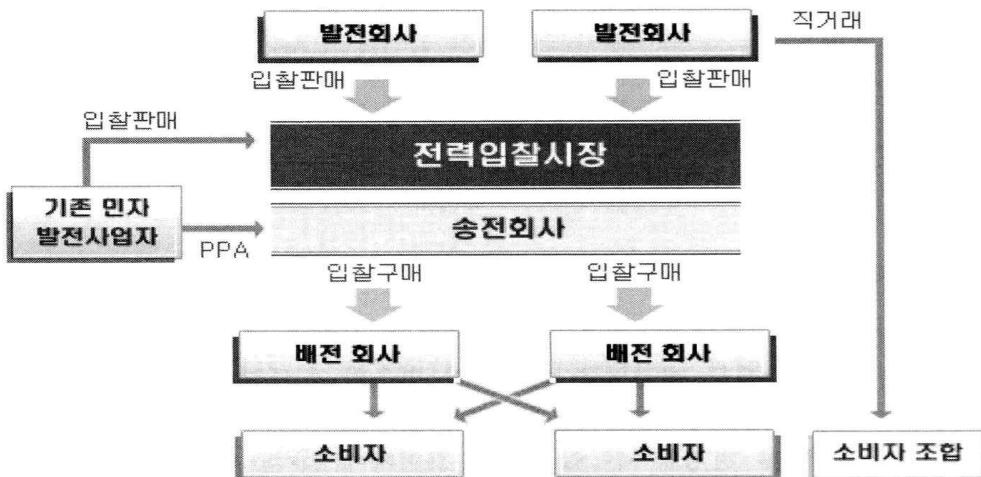
[그림 6] 도매경쟁단계(제2단계)



자료 : 전기위원회, 전력산업 구조개편 추진현황 및 계획

3단계에서는 배전망도 개방하여 배전부문의 지역독점을 해소하고 일반소비자가 발전회사 및 배전회사, 판매회사를 선택할 수 있도록 한다. 이 때가 되면 일반 소비자는 서비스가 좋고 값싸게 전력을 공급하는 판매회사를 직접 선택할 수 있게 되어 경쟁의 효과가 모든 소비자에게 돌아갈 수 있을 것이라고 기대되었다.

[그림 7] 소매(완전)경쟁단계(제3단계)



[표 4] 전력산업 구조개편 계획(전·후)

구조개편 전	한전 발전부문	한전 배전부문	한전 송전부문
	발전사업 독점	배전사업 독점	송전사업 독점
구조개편 후	발전회사 (분할, 민영)	배전회사 (분할, 민영)	송전회사(공영)
	- 발전사업 경쟁 - 대수용가 전력 직거래	- 배전사업 경쟁 - 배전망 개방 - 일반소비자의 발전 회사 선택 가능	- 송전망 개방 - 배전회사의 송전망 사용 자유화

자료 : 산업연구원

### 3. 전력산업 구조개편 계획의 변화와 영향

7여년의 진통 끝에 김대중 정부 시절인 2000년 12월에 정기국회에서 ‘전력산업구조개편촉진법’ 등 관련 3법이 여야 만장일치로 제·개정되면서 전력산업 구조개편은 본격적으로 시작되었다. 이에 따라 2001년 4월 한전의 발전부문을 6개 자회사 - 남동발전, 중부발전, 서부발전, 남부발전, 동서발전, 한국수력원자력 - 로 분할하고, 전력계통 및 전력시장 운영기관인 전력거래소와 규제기관인 전기위원회를 설립하여 발전경쟁을 개시하였다.

이와 함께 노사정 설명회 및 공청회 등을 거쳐 “발전회사 민영화 기본계획”을 2002년 4월 확정하고, 2002년 7월 우선매각대상 기업으로 남동발전을 선정하여 2002년 10월부터 경영권 매각을 본격 추진하였다.

그러나, 노조의 방해와 시장의 불안정성으로 입찰참여자들의 최종입찰불참으로 2003년 3월 경영권 매각이 중단되었고, 이후 중시상장 방안을 추진하였으나 장부가 대비 예상공모가가 너무 낮아 대량매각손실이 예상됨에 따라 상장을 유보하고 상황 변화를 지켜본 후 재추진키로 최종 결정하였다.

국민의 정부에서는 전력산업 구조개편을 국정과제로 추진하였으나 참여정부 출범 이후 국내외 여건을 고려하여 재검토를 추진하게 된다. 이는 네트워크 산업의 민영화가 가져올 수 있는 업체 간 담합이나 단기적인 수익위주의 경영 등에 대한 구조개편 반대측 입장의 우려를 반영한 것이었다. 노사정위원회 공공부문특별위원회에서는 배전분할에 대한 정책방향과 재검토를 위해 2003년 8월 공동연구단을 구성하고, 2004년 5월 까지 시행된 해외조사 등을 거쳐 배전분할 중단 및 한전 내부의 독립사업부제 도입이 바람직하다고 결론내렸다.

한편, 공동연구단은 전력산업에서 현재의 국가독점체제는 계획경제의 비효율성이 있기 때문에 배전분할정책은 계속 추진되어야 한다는 소수의 견과 함께 전력산업은 다른 산업과 성격이 판이하므로 이 보고서의 결론은 다른 공기업의 구조개편에 그대로 적용하는 것은 무리임을 부언하고 있다.

[표 5] 전력산업 구조개편 추진경과

구 분	주 요 내 용
1994. 7 ~1996. 6	한전을 경영쇄신 대상으로 선정하여 경영진단 실시 민영화 추진의 기본전제로 구조개편의 필요성 인정
1997. 6	「전력산업구조개편위원회」 구성 · 운영
1998. 7	정부의 공기업 민영화 방침 발표 구조개편 계획을 한전 민영화의 주된내용으로 포함
1999. 1	「전력산업 구조개편 기본계획」 확정 발표(산업자원부)
2000.12	「전기사업법」 개정안 및 「전력산업구조개편촉진에관한법률」 국회통과
2001. 4	한전의 발전부문을 6개 자회사로 분할 「전력거래소」 설치 · 운영
2002. 2	발전노조 파업

2003. 2	대통령직 인수위 「참여정부-국정비전과 국정과제」 발표 - 「노사정위원회」에 「공공부문구조조정특별위원회」 설치 검토
2003. 3	남동발전(주)의 매각시도 실패
2003. 8	「공공부문구조조정특별위원회」에서 배전분할관련 공동연구단 구성 결의
2004. 6	공공부문구조조정특별위원회 연구결과 발표 배전분할의 기대편익이 불확실하며 예상위험이 상당 배전부문에 내부경쟁 및 경영효율성 구현을 위한 독립 사업부제 도입
2004. 7	구역전기사업제도 시행

자료 : 전기위원회

전력산업 구조개편이 중단되면서 생긴 문제점으로는 정책의 방향성이 모호해지면서 전력산업 경쟁이 혜택이 없어지고 비효율성이 야기된 측면이 있다. 구조개편 초기에는 경쟁체제로의 새로운 산업구조로 효율성의 향상을 기대하였으나 미흡한 경쟁체제와 발전회사 분할로 발생하는 부수적 비용의 발생으로 오히려 부정적 측면이 더 강하게 나타나고 있다는 것이다.

구조개편 중단에 대한 학자들의 평가를 살펴보면 박노영(2004)은 “노무현 정부가 배전분할을 위한 노력을 중단하기로 결정함에 따라 김대중 정부 당시 확정되었던 신자유의적 방향으로의 전력산업 구조개편 및 사유화 움직임에 일정 정도 제동이 걸리게 되기는 했지만, 한국은 여전히 전력산업의 신자유주의적 구조개편 및 사유화 시도를 거두지 않고 있다”라고 평하였다. 또한 통한론자들은 전력산업 민영화와 관련해서는 명분도 없고, 그 실익도 없다는데 주장을 같이하며 우리의 전력산업 민영화는 ‘분리에 의한 경쟁효율’이라는 명분이 약하였고 구조조정 대상이나 순서에 있어서 단지 산업의 규모가 크니까 민영화의 상징으로 부각되어 산

업의 특성은 무리한 채 밀어붙임으로써 무리가 있었다는 설명이다. 결국 전력산업의 경쟁과 이윤 동기라는 두 가지의 목표에 있어서 전력산업을 민영화하려 했지만 전기의 특성을 고려하지 않고 민영화의 우선순위도 고려하지 않는 과오를 범하여 지금에 이르고 있다라고 평가하면서 지금이라도 중단된 것이 다행이라는 주장이다.

반면 시장주의자들은 지금의 전력산업 구조개편의 중단을 “노사정위원회의 공동연구단의 결정과 노무현 정부의 결정으로 중단된 것을 보면서 지금 과도기에 놓여 있다”라고 평가하면서 국가산업적인 측면에서나 필요한 사람에게 적정한 요금을 받아 전력을 공급하는 것은 국가자원을 낭비하지 않는 길이며 앞으로 통일이나 일본, 중국과 아시아 전력시장이 통합했을 때의 장기적인 관점에서도 전력산업 구조개편, 경쟁도입은 우리의 경쟁력을 높이는 길이다라며 계획대로의 집행이 되기를 원하고 있다.

#### 4. 전력산업 구조개편 재개

2008~2009년 한국전력에서 발주한 외부 용역에서 한전과 자회사의 재통합이 효율적이라는 의견이 제시됨에 따라 발전분할 문제점 및 재통합의 필요성이 이슈로서 대두되었다. 이를 토대로 지식경제부와 한국전력에 대한 국정감사에서 발전회사 재통합 이슈가 쟁점화되고 전력산업 구조를 둘러싸고 이해관계자별로 다양한 주장이 제기됨에 따라 2009년 정부는 중립적 기관인 KDI의 연구용역과 공론화 절차를 거쳐 Zero-base에서 검토하기로 결정한다.

지식경제부는 구조개편 정책결정을 위한 용역을 KDI를 통하여 추진하고 2010. 8월에 KDI의 용역에 기초한 전력산업구조 발전정책을 발표하기에 이른다. 큰 틀은 현행 전력산업구조를 유지하면서 운영상 효율성을 제고하는 것으로 주요 내용은 다음과 같다.

[표 6] 한전에서 발주한 용역명 및 결과(2008~2009)

- 「해외 구조개편 사례분석」 ('08.2, KDI) → 국내여건 고려시 구조개편 신중 및 일부 발전회사 재통합 필요
- 「발전분할 이후 성과분석」 ('08.3, 서울대 등) → 연료, 설비운영 효율성 저하로 발전분할 성과 없음
- 「전력산업 모델 연구」 ('08.4, 산업연구원) → '수직재통합 및 부분 민영화' 체제가 가격안정 측면에서 가장 효율적
- 「글로벌 전력산업 비전 수립」 ('09.2, 맥킨지) → 비전달성을 위해서는 수직 재통합 ('글로벌 챔피언 육성') 체제가 최적

[표 7] 전력산업구조 발전정책주요 내용(KDI)

- 발전자회사를 '시장형공기업'으로 지정
- '한전과 발전회사간 업무협력에 관한 지침'(지경부 고시) 제정
- 발전회사 '협력본부' 구성 및 '발전회사 사장단회의' 정례화
- 발전5사 보유 양수발전소를 한수원으로 이관
- 신인천(남부)/서인천(서부) 발전소 통합관리 운영
- 한전 중심의 원전 수출체계 강화, 사업관리 · R&D 기능조정 검토
- 연료비 연동제('11년), 전압별요금제('12년) 시행 및 부문별 회계분리 강화 (여건 조성 후 중장기적 과제로 판매경쟁 검토)

KDI가 발표한 연구용역 결과는 구체적 결론이 없고 시행 가능성 및 시행 효과에 대해 의문이 가는 부분이 많아 용역결과가 그대로 시행될 가능성은 높지 않았고 실제로도 확정된 것은 아무것도 없는 상황에서 아무일도 없던 것처럼 지나가게 되었다.

전력산업 구조개편의 재개를 사회적으로 다시 한번 논의를 일으켰던 사건은 9·15 정전사태이다.

9·15 대규모 정전사태는 2011년 9월 15일 오후 전국 곳곳에서 정전이 발생한 후 당일 오후 8시경 전력공급이 정상화된 사건이다. 이 사건으로 전국 656만 가구, 16개 산업단지 5,775개 입주기업이 정전되었고, 은행점포 417곳이 정전으로 영업 차질이 발생하였으며 긴급구조가 1,907 건(2,905명)에 달하였다. 피해 상황에서 알 수 있듯이 이날 벌어진 사상초유의 사태로 우리 사회에 큰 충격을 주었다.

9·15정전대란은 수요예측 실패, 전력거래소의 예비력 허위보고 등의 문제를 초월하는 국가에너지 정책 결과의 실패라고 할 수 있다. 9·15 정전 대란의 근본적인 원인은 첫째, 낮은 전기료와 교차보조로 인한 전력 과소비, 둘째 전력수급과 계획은 전력거래소가 전력송배전은 한국전력이 담당하여 전력수급과 송·배전을 이원화한 전력산업 구조, 셋째, 기후변화 등 현실을 반영하지 못하고 수요를 예측하지 못한 비현실적 전력 수급계획의 수립 및 시행, 넷째 전력공급 및 전력정책 결정주체들의 허위보고, 늑장 대응, 매뉴얼 위반 등 부실대응이라고 할 수 있다. (경기개발연구원, 2011)

9·15 정전사태의 근본적 해결을 위하여 정태근 의원은 전력거래소의 계통운영기능(SO)을 한국전력공사로 통합하는 것을 내용으로 하는 「전기사업법」 및 「한국전력공사법」 일부개정법률안을 대표 발의하였다.

전기사업법 개정안의 발의사유를 살펴보면 9·15 정전 사태로 현행 전력공급체계에 근본적인 문제가 있는 것으로 인식하고 전력거래소가 수행하고 있는 전력계통 운영기능을 한전으로 이관함으로써 안정적인 전력계통망 운영체계를 구축하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

당초 두 법률 개정안은 2011년 11월 25일 지경위 법안심사소위원회에서 찬반 양쪽에서 추천한 전문가 토론 등을 거쳐서 처리될 예정이었으나 11월 22일 발생한 한나라당의 FTA 날치기 처리로 국회가 공전됨에 따라 처리여부가 불투명하게 되었고 정상적인 처리 절차를 밟지 못하던 중 2012년 2월 13일의 지경위가 전기사업법을 통과시키지 않고 마무리됨에

따라 사실상 법률개정안 처리는 실패로 끝나게 된다. 처음 국회의원 다수가 한전재통합을 지지한 것으로 보였으나 시간이 흐를수록 정부의 확고부동한 반대 입장과 민간발전사업자들의 로비력 등으로 무력해진 것이 그 원인으로 볼 수 있다.

[표 8] 9·15 정전 사태 경과

구분	주 요 내 용
9.15	11시00분 당초 예상 최대전력수요(640만kW)돌파, 1차 위험경고
	14시00분 전력주파수가 정상수준인 60헤르츠보다 낮아짐 (이는 심각한 전력부족 경보음)
	14시01분 전력거래소, 미리 계약을 맺은 곳을 대상으로 ‘자율절전’실시
	14시10분 전력거래소, 지경부에 자율절전 실시 보고
	14시30분 거래소-지경부에 단전 요청(1차보고), 지경부-“사태 지켜보자” 단전 만류(당시 예비전력은 350만kW대로 나타났으나 실제 148만kW에 불과)
	15시00분 거래소, 지경부 전력산업과장에게 단전 보고 하려 했으나, 회의 중이라 연결되지 않아 여직원에게 “부하 관리(단전) 들어감” 메모 남김
	15시05분 예비전력 343만kW(실제 24만kW불과)
	15시10분 순간 예비전력이 148만 9000kW로 떨어져 전기차단 결정
	15시11분 거래소, 한전에 단전 지시
	15시12분 한전과 거래소 - 전기차단 지경부측에 보고(2차 사후 보고), 지경부 - 거래소에 예비전력 현황자료 요청
	19시45분 최중경 지식경제부 장관 대국민 사과성명
	19시56분 전력공급 정상화

9.16	14-18시	국회 지식경제위 긴급 현안 질의
	18시30분	이명박 대통령 한국전력 방문, 전력당국 질책
9.17	10시00분	지경부, 전력거래소 감사
	오후	청와대 및 정치권 책임론 확산
9.18	최중경 지식경제부 장관 15일 정전사태 원인 허위 발표 시인	
9.19	경실련 정전 피해 집단소송 추진	
9.20	정부, 오전 9시부터 정전피해 보상 신고접수 시작	

## 제 3 장 연구설계

### 제 1 절 내용분석의 의의

이 연구는 신문이 전력산업 구조개편과 관련하여 다루고 있는 내용과 기사의 성격 및 시각을 분석하기 위해 내용분석(Content Analysis)을 사용하였다. 이 방법은 신문의 내용을 체계적으로 범주화하고 분석하는 방법이다.

1952년 Berelson의 「Content Analysis in Communication Research」라는 저서의 출간을 계기로 내용분석 기법이 커뮤니케이션 학자들의 분석도구의 하나로 인정을 받게 되었다. 특히 인쇄매체나 방송의 내용을 조사하는 수단으로서 효과적이기 때문에 매스미디어 연구자들 사이에서 널리 이용되고 있는 연구방법이다(이태숙, 1999).

Berelson(1952)은 “커뮤니케이션의 명백한 내용을 객관적이고, 체계적이며, 계량적으로 기술하는데 필요한 하나의 연구기법”으로 김경동·이은죽(1995)은 “인간적 상징적 기호로 표현된 의사소통의 기록물의 내용적 특성들을 체계적으로 기술하고, 나아가 그 동기 원인 및 결과나 영향을 체계적으로 추론하려는 사회과학의 분석기법”이라고 정의하고 있다. Babbie(2007)는 “내용분석은 사람들 간의 의사소통을 분석하는데 특별히 유용한 방법으로서, 예컨대 ‘누가, 무엇을, 누구에게, 무슨 이유로, 어떤 방법으로, 어떤 효과를 노리고 말하는가?’ 하는 문제에 대한 해답을 제시해준다”고 하였다.

즉, 내용분석은 의사전달 내용의 특성과 원인·목표 등을 분석하고, 전달내용의 효과에 대해 추리하는 데 유용한 사회조사방법이라고 할 수 있다.

내용분석은 역사적 연구에 적합하며 실수 등으로 인해서 재연구가 필요하거나 할 경우 조사연구나 실험연구에 비해서 내용이 적게 들고, 실험연구나 조사연구에서와 같이 연구자의 개입이나 반작용을 일으킬 염려

가 없다는 장점이 있다. 반면에 연구대상 이미 기록되어 있는 의사전달 내용만으로 한정 된다는 점과 사용된 분석범주와 개념정의에 대한 타당성을 확보하기 힘들다는 단점이 있다. 그러나 가장 손쉽고 객관적으로 현상을 분석할 수 있는 방법인 것은 분명하다.(한정호, 1997)

Weber(1985)는 내용분석의 이점을 첫째, 문헌들은 사람들의 일상생활 모든 면을 담고 있어서 내용분석은 폭넓은 내용을 직접 취급한다. 둘째, 양적자료와 질적 자료를 모두 이용할 수 있어서 깊이 있는 연구를 수행 할 수 있다. 셋째, 장기간에 걸친 자료를 추적, 비교할 수 있다. 넷째, 현재의 입장에서 정치, 경제, 사회 등 여러 측면의 관점을 비교할 수 있다. 다섯째, 넓은 범위에 걸쳐서 자유스럽게 자료를 탐색할 수 있다고 하였다.

통상적으로 내용분석은 메시지의 구성요소나 내용의 빈도를 분석하여 내용상의 특징을 밝혀내려는 것으로 객관적이고 체계적이며 과학적인 분석절차에 의존하게 된다.

꼭, 정형적인 절차가 정해져 있는 것은 아니지만 학자들은 보통 여섯 단계를 제시하고 있다. 연구문제와 가설의 설정 ⇒ 문헌자료의 규정과 표본추출 ⇒ 분석기준 (Category) 설정 ⇒ 분석단위의 결정 ⇒ 집계체 제의 규정과 분석 ⇒ 신뢰도 검정 순서가 그것이다.

내용분석 단계와 과정별 검토항목은 다음과 같다(이상호, 2005)

[표 9] 내용분석의 과정과 절차

단계	과정 및 절차	검토항목
문제인식	선행연구 및 이론검토	연구문제와 가설의 명확한 설정
	연구문제 및 가설의 설정	문헌자료의 종류와 범위의 규정
연구설계	자료의 선정과 표본추출	모집단과 표본집단에 대한 규정 표본추출방법의 상세한 기술
	분석기준의 설정	분석기준과 분석단위의 규정 계량화체계의 적절성
	분석단위와 집계단위 결정	
분석과 해석	사전 신뢰도 검증	코더의 수, 코딩의 신뢰도 기술
	통계적 절차의 적용과 분석	
	결과해석	

## 제 2 절 연구문제 선정

전력산업 구조개편은 지난 10년간 추진과 표류를 반복해오면서 심각한 사회적 갈등을 불러일으키고 있다. 한국의 경우 전력산업 구조개편 및 사유화를 추진해야 할 이유를 찾아보기 어렵고, 추진할 경우 예상되는 결과가 오히려 부정적일 것이라는 입장과 기존의 한전의 독점체제의 문제점을 지적하고 경쟁도입을 통하여 효율성을 증대하여야 한다는 입장이 첨예하게 대립되어 왔다. 이와 같은 치열한 찬반 논쟁은 전체 국가경제에서 전력산업이 점하는 위상을 고려할 때 당연한 현상이라고 볼 수 있겠으나, 한편으로는 구조개편에 대한 국민적 공감대가 충분히 형성되지 못한 것도 원인이라고 볼 수 있다. 전력산업의 가장 큰 목적은 국민들을 위한 값싸고 질좋은 전기의 안정적 공급이라 할 수 있다. 그런 점에서 전력산업 구조개편에 대한 최종적인 판단주체가 누구여야 하는가와 관련하여 민주주의 국가에서 그 주체는 국민이 되어야 할 것이다.

그러나 전력산업 구조개편에 대한 성과와 전망은 국가별로 상이하고 학자마다 주장이 다양하다. 따라서 전력산업에 대한 구조개편에 대한 판단은 정부, 이익단체나 언론, 전문가 집단에 의해 이루어지는 것이 일반적이다. 그 중에서도 언론은 일반 국민들이 전력산업 구조개편이라는 정치·사회학적 이슈를 인식하는데 가장 영향을 미치는 주체이다. 언론 보도는 중점적으로 다루고 있는 대상이 누구, 혹은 무엇이냐에 따라 영향을 미치는 대상이나 독자의 반응에 많은 차이가 있을 것이다.

‘언론은 전력산업 구조개편을 원하는가?, 그렇지 않은가?’, ‘과연 언론은 얼마만큼의 공정성과 심층성을 가지고 전력산업 구조개편을 보도하고 있는가?’가 연구의 초점의 대상이다.

본 연구에서는 주요 일간지의 전력산업 구조개편에 대한 보도태도를 분석함으로써 언론이 원하는 전력산업의 미래는 무엇인지 살펴보고자 한다.

구체적으로는 연도별로, 이슈에 따라, 언론(신문사)별로, 정보원별로 보도태도가 차이가 있을 것으로 추정된다. 2000년부터 2011년에 이르기

까지 시대에 따라 발전회사 분할, 배전분할 중단, 재통합 추진 및 정부용역 결과 발표 그리고 최근의 9·15 정전사태 등 전력산업 구조개편 관련 급격한 쟁점 이슈에 따라 목소리가 다르게 표출되었을 것이다. 또한 보수성향이냐 진보성향이냐에 따라 기사가 강조하는 내용이나 문제의식이다를 것이다.

구체적으로 본 연구에서 연구문제는 아래와 같이 설정하였다.

연구문제 1) 전력산업 구조개편과 관련한 신문기사의 일반적 구성방식은 어떠한가?

전력산업 구조개편에 대한 보도가 신문지면을 통하여 어떻게 나타나는지 계량적으로 분석하고자 한다. 보도 기사량, 기사의 유형, 기사 게재면, 취재원, 보도태도에 대하여 전반적 빈도분석을 시행하여 언론사가 전력산업 구조개편에 대한 내용을 어떻게 구성하고 있는지 알아보고자 한다.

연구문제 2) 전력산업 구조개편에 대한 언론 보도는 공정하고 심층성 있게 보도되었는가? 매체별로는 어떠한 차이가 있는가?

기사를 분석하여 전력산업 구조개편의 보도가 취재원의 다양성과 균형성을 가지고 공정하게 이루어졌는지 이해관계자의 다양한 의견을 반영하고 복합관점에서 심층성 있게 다루어졌는지를 언론사 매체별로 살펴보고자 한다.

연구문제 3) 전력산업 구조개편에 대한 언론 보도는 시기별로 어떠한가?

2001년 발전회사 분할 이후 10년간 전력산업 구조개편에 대한 정치적(정권별), 사회적인 인식의 차이가 있을 것으로 예상되는 바, 전력산업 구조개편에 대한 언론보도의 통시적 변화를 살펴보고자 한다.

## 제 3 절 분석대상의 규정과 표본추출

### 1. 언론매체 및 대상

연구문제의 해결을 위해 문헌자료의 종류와 범위를 명확히 규정하는 것은 매우 중요하다. 이를 통해 수집된 자료가 연구문제를 해결하는데 어느 정도 적합하며 신뢰성이 있는지에 대한 기초가 되기 때문이다.

본 연구에서는 다양한 언론매체 중에서 신문을 분석대상으로 보고 이를 통해 언론의 전력산업 구조개편에 대한 보도태도를 살펴보고자 한다. TV와 같은 영상매체, 음성매체인 라디오, 그리고 최근 영향력이 증대되고 있는 인터넷 매체 대신 활자매체인 신문을 분석대상으로 선정한 이유는 첫째, TV와 라디오 등 기타 매체에 비해 신문이 더 심층적인 보도 내용을 갖고 있으며 둘째, 여타 매체에 비해 자료수집이 용이하며 셋째, 정책인지경로 측면에서는 방송매체가 신문매체에 비해 우월하지만 방송은 신문에 비해 흥미와 관심의 시간적 범위가 짧다는 점을 들 수 있다. 넷째, 최근 주목받는 인터넷 매체의 경우 인터넷 사용에 익숙한 청소년층, 청년층이 주된 이용계층이고, 주요 인터넷 뉴스제공주체가 진보성향이라는 점 등을 고려할 때 신문매체에 비해 대표성이 떨어진다고 볼 수 있다 (김도훈, 2007).

구체적인 분석대상인 신문사의 선정은 영향력과 신뢰도를 기준으로 선정하였다. 한국언론진흥재단에서 발표한 2010언론수용자 의식조사에 발표에 의하면 우리나라에서 가장 영향력 있는 신문 매체사의 경우 조선일보와 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문, 매일경제 순(1순위 응답만을 본 경우)로 높게 나타났다. 가장 신뢰하는 매체의 경우 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 동아일보, 경향신문, 매일경제 순으로 높게 나타났다.

신문매체별 영향력과 신뢰도를 바탕으로 자료수집의 용이성과 신문매체 간 성향을 알아보기 위하여 이데올로기적 성향의 차별성을 따져 분석대상 신문으로 조선일보와 동아일보, 한겨레와 경향신문을 최종적으로 선정하였다. 이들은 소유구조 못지 않게 이데올로기적 성향의 차이도 뚜

렷하다. 즉 조선과 동아는 보수적(우파적)이며 한겨레는 진보적(좌파적) 성향의 신문으로 분류된다. 경향은 중도적으로 양자의 사이에 있다고 하겠다.

[표 10] 언론매체 영향력 및 신뢰도

매체	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
영향력	KBS (52.4%)	MBC (25.1%)	조선 일보 (7.2%)	SBS (4.9%)	중앙 일보 (2.6%)	YTN (2.4%)	동아 일보 (1.8%)	한겨레 (1.1%)	경향 신문 (0.5%)	매일 경제 (0.5%)
신뢰도	KBS (44.2%)	MBC (29.0%)	조선 일보 (6.3%)	SBS (5.1%)	YTN (4.3%)	중앙 일보 (2.3%)	한겨레 (2.8%)	동아 일보 (1.7%)	경향 신문 (0.9%)	매일 경제 (0.5%)

(자료 : 한국언론진흥재단, 2010 ※1순위 응답, 포털사이트 제외)

보도장르의 범위에 있어서는 보다 많은 자료를 광범위하게 수집하고자 한국언론진흥재단의 기사검색 데이터베이스인 KINDS에서 제공되는 모든 장르를 대상으로 하고자 한다.

[표 11] KINDS의 보도 장르

번호	장르	번호	장르	번호	장르	번호	장르
1	가십	5	사고	9	사설	13	칼럼, 논단
2	기획, 연재	6	사망	10	인물평	14	텍스트
3	뉴스	7	스케치	11	인터뷰	15	통계
4	명단	8	좌담, 대담	12	용어해설	16	해설

## 2. 표본추출

표본추출단계에서는 첫째, 표본집단이 과연 모집단을 대표할 수 있는 가의 문제, 둘째, 표본추출 방법에 대한 문제가 검토되어야 한다(이상호, 2005). 연구문제의 해결을 위해 추출된 표본집단이 모집단과 일치하지 않을 경우 통계학적 정당성은 기대할 수 없게 되므로 표본집단과 모집단의 대표성 문제는 아주 중요하다.

본 연구는 분석대상으로 선정한 4개 신문사에 대하여 기본적으로 KINDS에서 제공하는 뉴스 검색서비스를 통해 수집하고자 한다. 다만, 조선일보의 기사는 KINDS를 통해 검색서비스가 제공되지 않아 해당 언론매체의 내부의 기사 데이터베이스시스템을 통하여 자료를 검색하였다.

조선일보, KINDS 홈페이지에 기사검색 키워드를 “전력산업”으로 하여 분석대상 기사를 선정하였고, 그 중에서 키워드는 포함하고 있지만 기사내에 전력산업 구조개편과 관련성이 미약하거나 없는 경우는 분석에서 제외하였다.

표본추출의 시간적 범위는 전력산업 구조개편이 계획이 입법화 된 2000년부터 최근의 9·15 정전사태가 발생한 해인 2011년까지를 대상으로 한다. 검색기간은 매년 1월 1일부터 12월 31일까지 매 1년 단위로 구분하여 검색어를 포함한 기사를 분석하여 신문사별 보도자료를 구분하여 집계하였다.

## 제 4 절 분석기준 및 분석단위의 설정

### 1. 분석기준의 설정

분석기준과 선정과 정의는 내용분석 연구에서 가장 핵심적인 문제로서 “내용분석의 성패는 분석기준이 연구문제와 분석자료에 적합하게 설정되었느냐에 달려있다”라고 Berelson은 지적하고 있다(차배근, 1999).

분석기준은 연구목적을 해결하기 위하여 연구문제를 구체화시킨 범주 (Category)인데, 말하자면 연구대상의 내용을 분류하기 위한 대기준이라 할 수 있다. 학문분야에 따라서 분석기준, 범주, 유목 등 다양한 용어로 사용되기도 한다. 내용분석은 동일한 문현임에도 불구하고 연구자간 분석기준이 다르게 설정될 수 있으므로 이것을 명확히 기술하여야 한다. 보통 분석기준은 연구자의 지적능력을 동원하여 주관적으로 설정되는 경우가 많으나, 연구결과의 질적 수준과 신뢰성을 좌우할 수 있기 때문에 연구문제 해결에 부합되도록 합리성을 가져야 한다. 그리고 하나의 분석기준은 세부적으로 분류될 수도 있지만, 분석기준 간에는 반드시 상호 독립성이 확보되어야 한다 (이상호, 2005).

본 연구는 ‘언론은 전력산업 구조개편을 원하는가?, 그렇지 않은가?’, ‘과연 언론은 얼마만큼의 공정성과 심층성을 가지고 전력산업 구조개편을 보도하고 있는가?’하는 전력산업 구조개편에 대한 언론보도를 시기별로, 사건별로, 매체별로, 취재원별로 살펴보는 것으로 분석기준은 ‘시기’, ‘사건’, ‘성향’, ‘공정성’, ‘심층성’이 된다.

## 2. 분석단위의 설정

분석단위(Unit Analysis)는 주어진 기준에 넣어서 집계하고자 하는 메시지 내용의 최소단위를 말한다(차배근, 1999). 분석단위는 분석하려는 내용을 말하며, 유형에 관계없이 내용은 반드시 측정할 수 있는 단위로 환원될 수 있도록 설정 혹은 선정하여야 한다.

그동안 내용분석 기법이 발전되면서 분석단위도 세분화되었지만 통상적으로 연구 단위인 기록단위(recording units)와 맥락단위(context units) 등이 사용되고 있다. 기록단위는 내용분석의 최소단위로써 단어나 용어와 같이 측정이 용이한 요소가 되기도 하고, 논문과 기사의 주제와 같이 측정이 어려운 내용적 요소가 될 수도 있다(이상호, 2005). 내용분석에서는 주로 단어, 주제, 주장, 문장, 문단, 기사, 지면 등이 기록단위로

사용된다. 그러나, 실제로 내용분석을 진행할 때는 기록단위를 사용하기 어려운 경우가 많다. 예컨대, 논문 한편, 연설문 전문, 신문의 기사 한건 등이 항목인데, 단위자체가 광범위하며 내용이 너무 일반적이고 복합적이므로 정확성을 기하기 어렵다는 문제가 있다.

따라서 객관적으로 구분할 수 있는 기호나 문장, 문단 또는 기사전체를 분석단위로 한정하지 않고 메시지를 읽어 나가면서 그속에 있는 내용을 중심으로 구분해서 이를 분석단위로 삼는 문맥단위를 이용할 필요가 있다. 예를 들면 김광웅(1983)의 연구에서 역대 대통령 연설문에 등장하는 ‘정치복지’란 단어는 기록단위로 사용될 수 있지만, 이것의 정확한 의미를 파악하기 위해서는 문단, 단락 또는 전체 연설문 가운데 어느 것이 적절한지는 맥락단위를 통하여 결정되어야 하는 것과 같다. 문맥은 단어보다 정확하게 의미를 판별할 수 있는 분석단위이고 나아가 문장 또는 문단을 측정단위로 설정하면 전반적인 맥락을 고려할 수 있어 높은 타당성을 확보할 수 있다(안준호, 김태식, 1993). 그러나, 문맥단위를 기준으로 내용분석을 진행하게 되면 주관성이 개입될 여지가 있으므로 연구의 객관성을 확보할 수 있는 장치가 마련되어져야 한다.

## 제 5 절 집계체계의 규정과 분석

### 1. 집계체계의 규정

분석기준과 분석단위가 결정되고 나면 실제 내용분석 작업, 즉 코딩(coding)에 들어가게 된다. 코딩 작업에着手하기 전에 먼저 검토되어야 할 것이 자료의 집계체계(system of enumeration)이다.

본 연구에서는 한국언론재단의 기사검색서비스인 Kinds에서 2000년부터 2011년까지 총 12년도에 대하여 매체별, 연도별로 언론보도 자료를 집계하였다. 그리고 Kinds를 통해 서비스가 제동되지 않는 조선일보에 대하여는 해당 언론사의 기사검색 서비스인 ‘조선일보 아카이브’에서 같은 검색어를 사용하여 활용하였다.

검색어는 “전력산업 and 구조개편”으로 하여 검색범위를 제목+본문을 기준으로 검색하였다. 전력산업 구조개편과 관련한 단순한 소재의 인용보도, 단순한 인사동정 보도, 내용상 전력산업 구조개편과 전혀 무관한 보도 등은 본 연구의 성격에 맞지 않기 때문에 분석대상에서 제외하였다.

본 연구에서는 전력산업 구조개편에 대한 언론보도가 어떠한 방식으로 구성되었는지와 공정성과 심층성을 가지고 이루어졌는지를 살펴볼 것이다. 먼저 신문기사의 구성방식을 알아보기 위하여 신문제재 시기, 제재지면, 기사유형, 취재원, 보도형태에 대하여 전반적인 빈도분석을 시행하였다.

언론보도의 공정성은 다양성과 균형성을 적용하여 측정할 것이다. 균형성은 갈등적인 현실을 보도함에 있어 대안적 견해와 평가를 보도했느냐의 여부이며(Rosengren, 1980), 갈등적인 이슈를 다룰 때, 관계 당사자들의 주장이나 의견을 균형있게 취급했는가를 따지는 것이다(Westerstahl, 1983). 기사건수, 기사유형, 취재원의 다양성, 전력산업 구조개편을 바라보는 보도태도를 분석하여 전력산업 구조개편을 바라보는 시각에 대한 긍정, 중립, 부정의 세가지 성향을 나누어 분류하여 갈등 당사자들이 누구며, 이들의 의견을 균형있게 취급했는지를 신문매체별로 알아보고자 한다.

심층성의 경우에는 PEJ가 심층성 있는 고급보도의 근거로 제시한 취재원 유형, 기사관점 유형, 이해 당사자수 중 취재원 유형 및 기사관점 유형을 분석항목으로 설정하였다. 이해당사자 수는 기사가 전달하는 정보와 관련된 주체의 수를 의미하는데 기사에 이해당사자의 수가 4이상의 기준을 넘어서야 심층성 있는 고급보도가 된다는 사실이 일반적이므로 전력산업 구조개편의 이해당사자 수가 많지 않아 분석 필요성이 크지 않아 본 연구의 분석항목에서는 제외하였다.

취재원의 유형의 경우에는 투명, 비투명으로 기사관점 유형으로는 단일, 대체로 단일, 복합 관점으로 나누어 구분하였다.

취재원은 고급 취재·보도를 결정하는 것으로 알려진 투명취재원(박

재영 · 이온수, 2008; PEJ, 2008)을 중심으로 구분해 기사 심층성 측정의 도구로 삼았다. 이건호 정완규의 연구를 바탕으로 투명(실명취재원, 공적 자료, 사적 자료), 반투명(소속 익명 및 단체 취재원), 불투명(단순 익명 및 불특정 다수 취재원) 등 3가지로 정리하고 논문에서는 다시 투명 및 비투명(반투명 및 불투명) 취재원으로 분류했다.

관점은 기사에 등장하는 집합적 견해 또는 시각을 의미한다. 박재영의 연구(2006)를 차용한 이건호와 정완규의 분류법을 적용해 관점을 측정했다. 구체적으로는 단일 관점(기사의 주제와 관련, 한 가지 견해만 제시되고 다른 견해에 대한 언급이 전혀 없는 경우), 대체로 단일 관점(하나의 견해가 기사의 3분의 2이상을 구성하면서, 다른 견해가 일시적으로 언급된 경우), 복합 관점(하나의 견해가 3분의 2이상을 구성하지 못하면서 기사에 다른 견해가 제시되어 있는 경우)으로 구분했다.

## 2. 분석단위 및 유목

본 연구는 기사 게재시기, 게재면, 기사의 유형, 취재원, 보도태도 등을 주요 내용으로 하여 공정성을 측정하고 취재원 및 기사관점 유형을 분석하여 심층성을 측정하였다. 유목별 세부내용은 다음과 같다.

- 1) 기사의 게재 시기 : 전력산업 구조개편과 관련된 전체 보도량은 물론, 연도별 · 월별 보도량의 추이를 확인하기 위하여 각 기사의 게재 연도와 월을 각각의 항목으로 분류하였다.
- 2) 기사의 게재 지면 : 전력산업 구조개편 관련 기사를 얼마나 비중있게 다루었는지 1면, 종합, 정치, 사회, 기타로 구분하여 확인하고자 한다.
- 3) 기사의 유형 : 신문기사는 그 유형에 따라 분류될 수 있는데, 본 연구에서는 카인즈(KINDS)에서 사용하고 있는 유형분류법을 토대로 연구의 성격에 맞게 항목을 일부 조정하였다.

① 스트레이트기사 : 전력산업 구조개편 관련 논평이나 작성기자의 의견을 넣지 않고 어떠한 사실을 있는 그대로 단순하고 간결하게 보도하는 기사

② 해설, 분석기사 : 사실의 전달을 핵심으로 하는 스트레이트 기사만으로는 사실의 연관관계가 충분히 드러나지 않을 때, 전문가들의 의견 등 구체적인 설명과 분석을 포함시켜 심층적으로 보도하는 형태

③ 기획기사 : 특정사안이나 이슈의 배경과 원인, 의미, 영향, 전망 등을 심층적으로 전달하는 기사

④ 인터뷰 : 특정인에 대한 인터뷰나 좌담을 다룬 기사

⑤ 오피니언(칼럼, 기고, 여론) : 칼럼이나 논단, 기고, 독자편지 등의 형태로 신문사 내부 또는 외부 필자가 전력산업 구조개편과 관련된 견해를 밝힌 기사

⑥ 오피니언(사설) : 특정 이슈에 대하여 신문사가 가지고 있는 견해를 피력하는 형태의 기사

⑦ 기타 : 위에 해당하지 않은 기사

4) 취재원 : 전력산업 구조개편 관련 기사의 정보원 유형은 ① 정부 및 관료 ② 국회의원 및 정당인 ③ 국내언론 ④ 전문가집단(전문가(교수), 전문가(연구원)), ⑤ 해외언론 ⑥ 일반인 등으로 나누어 전력산업 구조개편에 대한 정보원에 대해 분석하였다.

5) 보도태도 : 언론의 보도태도는 사건에 대한 관점으로 결국 매체의 성향을 나타내기 때문에 결국 해당 언론 매체의 구성양식을 형성하는 데 가장 큰 역할을 할 것으로 예상된다. 전력산업구조개편에 대한 언론의 보도태도는 사건에 대한 긍정적 태도, 중립적 태도, 부정적 태도로 분류하였다.

기사의 표제·내용이 주는 전체적 의미가 공기업의 비효율성을 부각하고 경쟁의 좋은 영향을 강조하는 경우, 전력산업 구조개편 진행 상황이나 이슈에 대하여 긍정적인 내용을 가지고 있는 경우, 시장의 자율성

을 강조하고 구조개편의 및 민영화의 장점을 부각하는 경우 긍정적 태도로 분류하고 내용이 구조개편의 장점과 단점을 모두 언급하는 경우 등은 중립적 태도, 내용이 사유화, 국부유출 등 전력산업 구조개편의 단점을 부각시키는 경우, 표제·내용이 주는 전체적 의미가 구조개편의 반대하는 경우 부정적 태도로 분류하였다.

6) 공정성 : 기사유형의 다양성, 취재원의 다양성, 전력산업 구조개편을 바라보는 보도태도(논조)를 통하여 공정성을 확인하였다. 기사유형과 취재원이 다양할수록 보조태도(논조)가 중립적인 성향이 많이 나타날 수록 공정한 기사로 구분하였다.

7) 심층성 : 취재원의 유형의 경우에는 투명, 비투명으로 기사관점 유형으로는 단일, 대체로 단일, 복합 관점으로 나누어 구분하였다. 투명취재원과 복합 관점의 비중이 클수록 심층성이 높은 기사로 분류하였다.

① 투명취재원 : 기사에서 정보의 출처와 정보의 제공자가 확실하게 명기된 경우 (실명취재원, 공적 자료, 사적 자료 해당)

② 비투명취재원 : 기사에서 정보의 출처는 분명한데 누가 정보를 줬는지 확실하게 명기되지 않은 경우와 기사에서 정보의 출처와 정보를 준 주체 모두 불확실하게 표현된 경우

③ 단일 관점 : 기사의 주제와 관련, 한 가지 견해만 제시되고 다른 견해에 대한 언급이 전혀 없는 경우

④ 대체로 단일 관점 : 하나의 견해가 기사의 3분의 2이상을 구성하면서, 다른 견해가 일시적으로 언급된 경우

⑤ 복합 관점 : 하나의 견해가 기사의 3분의 2이상을 구성하지 못하면서, 기사의 다른 부분에 다른 견해가 제시되어 있는 경우

## 제 4 장 내용분석의 결과

### 제 1 절 언론보도의 전반적 구성방식

#### 1. 기사의 빈도

본 연구는 2000년부터 2011년까지 “전력산업 and 구조개편”을 검색어로 설정하여 동아일보, 경향신문, 한겨레 신문은 KINDS, 조선일보는 조선일보아카이브(과거신문 DB)의 기사검색 서비스를 이용하여 검색하여 수집하였다.

전력산업 구조개편 관련 기사는 총 422건으로 이 중 단순한 소재의 인용보도, 단순한 인사동정 보도, 보도나 내용상 전력산업 구조개편과 무관한 보도 등을 제외한 250건을 분석대상으로 하였다.

이를 언론매체별로 보면 한겨레가 95건으로 38.0%를 차지하여 가장 많았으며, 동아일보가 71건(28.4%), 조선일보 43건(17.2%), 경향신문이 41건(16.4%)의 순이었다.

신문사별 빈도를 보면 한겨레 신문과 동아일보가 조선일보나 경향신문에 비하여 매우 많은 것을 볼 수 있다.

[표 12] 언론매체별 보도빈도

구 분	빈 도(건)	퍼센트(%)
조선일보	43	17.2
동아일보	71	28.4
경향신문	41	16.4
한겨레	95	38.0
합 계	250	100

## 2. 기사의 유형

전력산업 구조개편에 대하여 언론이 얼마만큼의 중요성을 가지고 접근하는지를 간접적으로 살피기 위해 분석대상 기사의 유형을 분석하였다.

기사의 유형으로 사실전달 중심의 스트레이트, 해설 및 분석, 기획·특집, 인터뷰, 오피니언(칼럼, 기고, 여론), 오피니언(사설)으로 분류하였다.

해설·분석기사가 총 250건 중 98건(39.2%)로 가장 많았고 다음으로 스트레이트 77건(30.8%), 오피니언(칼럼, 기고, 여론) 43건(17.2%), 기획·특집 18건(7.2%)의 순이었다. 신문사의 주장을 가장 잘 대변한다고 할 수 있는 사설의 경우 전체 6건(2.4%)이었다.

[표 13] 기사의 유형별 빈도

구 분	빈 도(건)	퍼센트(%)
스트레이트	77	30.8
해설/분석	98	39.2
기획/특집	18	7.2
인터뷰	8	3.2
오피니언 (칼럼,기고,여론)	43	17.2
오피니언(사설)	6	2.4
합 계	250	100

## 3. 기사의 게재면

전력산업 구조개편과 관련된 기사가 실린 게재면을 분석한 결과는 다음과 같다. 게재면의 분류는 지면상단에 명시되어 있는 지면 명칭을 기준으로 하였다.

총 250건의 기사 중 ‘경제’면에 게재된 기사가 96건(38.4%)으로 가장 많았으며, ‘종합’면이 61건(24.4%), ‘오피니언(칼럼, 기고, 여론)’면이 42건(16.8%) 순이었다. ‘경제’면에 전력산업 구조개편 관련 기사가 가장 많이 게재된 이유는 구조개편을 효율성 제고, 경쟁력 강화 등 경제적 관점에서 기사를 작성하였기 때문으로 판단된다. 또한 ‘종합’면에 많이 게재된 이유는 전력산업 구조개편이 어느 특정분야에 관련된 사안이 아닌 경제, 사회 등에 미치는 파급효과가 여러 가지 복합적인 이유로 다양한 측면에서 검토되었기 때문으로 생각된다.

[표 14] 기사의 게재면

구 분	빈 도(건)	퍼센트(%)
1면	20	8.0
종합	61	24.4
정치	2	0.8
사회	10	4.0
경제	96	38.4
특집,기획	5	2.0
오피니언 (칼럼 등)	42	16.8
오피니언 (사설)	7	2.8
인물	4	1.6
국제	1	0.4
기타	2	0.8
합 계	250	100

#### 4. 취재원

취재원의 유형을 살펴본 결과는 다음과 같다. 취재원 유형 분석에 있어서는 한 기사 내에 취재원이 복수로 발생할 수 있다는 특성이 있어 다중응답으로 코딩처리를 시행했다.

정부·관료를 취재원으로 활용한 기사가 가장 많은 91건(29.2%)이었으며 뒤를 이어 교수, 연구원 등의 전문가 집단이 66건(21.2%), 노조단체가 49건(15.7%)의 순으로 나타났다.

이는 취재원이 정부·관료와 같은 공식적 권력집단에 편중되어 있다는 기존의 연구결과(이재경·김진미, 2000 외 다수) 및 전력산업 구조개편과 관련되어 있는 주된 행위 주체인 정부·관료의 비중이 가장 높으리라는 예상과 일치하는 것이다.

[표 15] 기사의 취재원 유형

구 분	빈 도(건)	퍼센트(%)
정부, 관료	91	29.2
국회의원, 정당인	25	8.0
국내언론	32	10.3
전문가,교수	66	21.2
회사 (공기업,사기업)	43	13.8
노조단체	49	15.7
일반인(시민)	6	1.9
합 계	312	100

## 5. 보도태도

분석대상 총 250건의 기사 중 구조개편 법률통과, 추진사항 등에 대한 정보사실 전달 등 보도태도가 측정되지 않은 기사 68건을 제외하고 182건에 대하여 보도태도를 측정하였다. 전력산업 구조개편에 대한 보도태도를 보면 긍정이 77건(42.3%), 중립이 48건(26.4%), 부정이 57건(31.3%)로 나타났다. 전체적으로 보았을 때 전력산업 구조개편에 대한 긍정적 보도가 부정적인 보도태도 보다 많음을 알 수 있다.

[표 16] 기사의 보도태도

구 분	빈 도(건)	퍼센트(%)
긍정	77	42.3
중립	48	26.4
부정	57	31.3
합계	182	100

## 제 2 절 언론보도의 공정성 분석

앞서 선행연구에 보았듯이 보수신문의 이데올로기는 지배계급에 유리한 요소를 다분히 지니고 있으며, 한국사회의 혜개모니적 지배질서를 유지하는데 기여하고 있다고 보고, 진보신문은 피지배계급의 이해관계를 수용한 해석을 나타낸다고 보고 있다. 즉 보수와 진보신문이 추구하는 이 상이한 두 이데올로기가 한국사회 내에서 지배적 위치를 차지하기 위해 끊임없이 충돌하고 상호 투쟁하고 있다는 것이며 이 같은 사실이 기존 연구를 통해 지적하고 있는 문제이다. 이러한 기준에서 본다면 조선

일보와 동아일보는 보수성향의 신문으로, 경향신문과 한겨레 신문은 진보성향의 신문으로 이야기되는 것이 일반적이다.

여기에서는 기사유형의 다양성, 취재원의 다양성, 보도태도의 균형성을 통하여 전력산업 구조개편 언론보도가 공정하게 이루어졌는지 신문사별로 어떠한 차이가 있는지 알아보고자 한다.

## 1. 기사유형의 다양성

전력산업 구조개편에 대한 언론보도에 있어 내용의 다양성이 어떤 형태로써 적용되는지를 파악하기 위해 기사형태를 분석하였다.

언론사별로 기사의 유형을 보면 조선일보와 한겨레 신문은 스트레이트형 기사와 해설·분석기사가 비슷한 비중으로 다수를 차지하고 있고 동아일보, 경향신문은 해설·분석기사가 가장 많은 비중을 나타냈다.

신문사별로 기사의 유형을 살펴보면 조선일보는 스트레이트 > 해설·분석 > 오피니언(칼럼, 기고, 여론)순이고 한겨레 신문은 스트레이트 = 해설·분석 > 오피니언(칼럼, 기고, 여론) 순이었으며 동아일보는 해설·분석 > 스트레이트 > 오피니언(칼럼, 기고, 여론), 경향신문은 해설·분석 > 오피니언(칼럼, 기고, 여론) > 스트레이트 순이었다.

비교적 심층성있게 내용을 다루는 기획·특집의 경우 조선일보가 1건(2.3%)에 불과하였고 동아일보는 9건(12.7%)로 조사대상 신문 중에 가장 높게 나타났다. 오피니언(칼럼, 기고, 여론)의 경우에도 신문사 중 조선일보가 가장 낮게 나와 기사유형의 다양성 측면에서 볼 때 한계가 있을 수 밖에 없을 것으로 판단된다.

오피니언(사설)의 경우 한겨레 신문에서만 보여지고 있는데 이는 한겨레 신문이 전력산업 구조개편에 대하여 언론사 입장을 입장을 가장 뚜렷하게 나타낸 것을 알 수 있다. 사설의 내용을 살펴보면 2000년 12월 5일자 사설에서 민영화를 서두르는 것은 긍정적인 점보다 부작용이 더 클 것이라고 언급하면서 분할매각에 따른 국부유출, 사기업화에 따른 지나친 이윤추구로 노사갈등이 초래될 수 있으므로 해외사례와 국민적 논의

절차를 거쳐 정책을 집행하는 정부자세가 필요함을 역설하고 있다. 또한 2010년 7월 10일자 사설에서는 현재 분리되어 있는 발전부문을 통합함으로써 전력산업의 공공성과 경쟁력을 높일 것을 주문하며 전력산업을 경쟁과 효율이란 잣대로 재단해 민영화 하겠다는 생각부터 벼려야 한다고 주장하고 있다. 이처럼 한겨레 신문은 사설을 통하여 지속적으로 전력산업 구조개편에 부정적인 신문사의 의견을 피력하고 있음을 알 수 있다.

[표 17] 언론사별 기사의 유형

단위 : 건(%)

구 분	조선일보	동아일보	경향신문	한겨례	합 계
스트레이트	19(44.2)	17(23.9)	10(24.4)	31(32.6)	77(30.8)
해설/분석	18(41.9)	32(45.1)	17(41.5)	31(32.6)	98(39.2)
기획/특집	1(2.3)	9(12.7)	3(7.3)	5(5.3)	18(7.2)
인터뷰	1(2.3)	2(2.8)	0(0)	5(5.3)	8(3.2)
오피니언 (칼럼,기고,여론)	4(9.3)	11(15.5)	11(26.8)	17(17.9)	43(17.2)
오피니언 (사설)	0(0)	0(0)	0(0)	6(6.3)	6(2.4)
합 계	43(100)	71(100)	41(100)	95(100)	250(100)

## 2. 취재원의 다양성

취재원 유형 분석에 있어서는 한 기사 내에 취재원이 복수로 발생할 수 있다는 특성이 있어 다중응답으로 코딩처리를 시행했다. 취재원 유형 구분에 따른 분석 결과 정부·관료(29.2%) > 전문가(21.2%) > 노조(15.7%) > 회사(13.8%)의 순으로 나타났다.

전력산업 구조개편 추진 주체인 정부·관료의 취재원 비중은 29.2%로 가장 높았고 반대성향의 이해당사자인 노조의 취재원 비중은 15.7%로 낮게 나타났다. 신문사의 성향별로 이를 살펴 보면 보수성향의 조선일보와 동아일보가 진보성향의 경향신문과 한겨례에 비하여 양 취재원과 격차가 더 컸다. 정부·관료의 취재원 비중이 높으므로 정부 중심의 기사 배치가 많고 이들의 목소리로 여론 시장을 지배할 가능성이 커진다는 점에서 내용의 편향성이라는 문제점이 있을 것이다.

[표 18] 언론사별 취재원 유형

단위 : 건(%)

구 분	조선일보	동아일보	경향신문	한겨례	합 계
정부, 관료	17(34.0)	31(34.8)	14(26.4)	29(24.2)	91(29.2)
국회의원, 정당인	2(4.0)	7(7.9)	1(1.9)	15(12.5)	25(8.0)
국내언론	9(18.0)	5(5.6)	4(7.5)	14(11.7)	32(10.3)
전문가, 교수	9(18.0)	21(23.6)	16(30.2)	20(16.7)	66(21.2)
회사 (공기업,사기업)	6(12.0)	15(16.9)	8(15.1)	14(11.7)	43(13.8)
노조단체	7(14.0)	8(9.0)	9(17.0)	25(20.8)	49(15.7)
기타 (시민 등)	0(0)	2(2.2)	1(1.9)	3(2.5)	6(1.9)
합 계	50(100)	89(100)	53(100)	120(100)	312(100)

결과를 다시 세분화하여 신문사별로 취재원을 살펴보면 조선일보는 정부·관료(34.0%) > 전문가(18.0%) = 국내언론(18.0%), 동아일보는 정부·관료(34.8%) > 전문가(23.6%) > 한전 및 발전자회사 등의 회사(16.9%), 경향신문은 전문가(30.2%) > 정부·관료(26.4%) > 회사

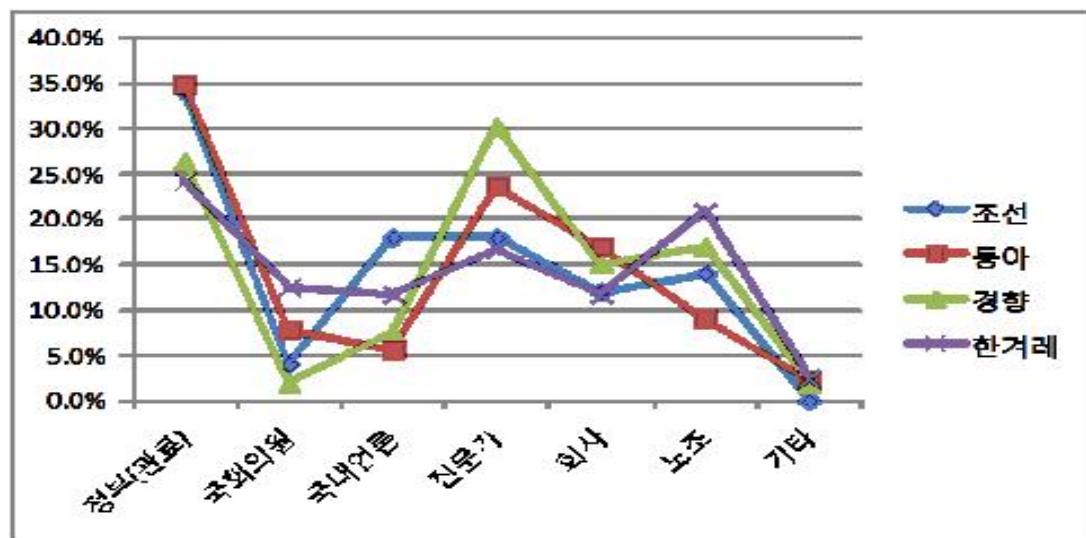
(15.1%), 한겨레 신문은 정부·관료(24.2%) > 노조(20.8%) > 전문가(16.7%)의 순으로 나타났다.

조선일보, 동아일보, 한겨레 신문이 정부·관료의 비중이 가장 높은데 비하여 경향신문은 전문가 집단의 비중이 가장 높게 나타났다.

조선일보, 동아일보, 경향신문의 경우 정부·관료 및 전문가의 순으로 취재원이 많았고 한겨레 신문은 정부·관료 다음으로 노조의 취재원 수가 많아 통상 사회적 약자의 대변 역할을 하는 진보성향의 특색이 잘 드러난 것으로 볼 수 있다.

이는 전력산업 구조개편에 찬성하는 정부, 필연적으로 반대할 수 밖에 없는 노조단체를 취재원으로 각각 활용하여 전력산업 구조개편에 대한 자사의 입장을 대변하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 8] 언론사별 취재원 유형



다양한 의견을 반영할 수 있는 취재원으로 구성될 경우 기사의 내용과 가치가 높아진다는 점에서 볼 때 취재원이 각 언론사의 입장을 대변할 수 있는 이해 관계자들로 구성되어 있다는 점에서 신문사가 균형적인 보도를 하였다고 말하기 어려울 것이다.

### 3. 보도태도(논조)와 균형성

분석대상 총 250건의 기사 중 구조개편 추진내용 등의 정보사실 전달 기사로 보도태도 측정이 큰 의미가 없는 기사 68건을 제외하고 182건에 대하여 보도태도를 측정하였다. 전력산업 구조개편에 대한 보도태도를 보면 긍정이 77건(42.3%), 중립이 48건(26.4%), 부정이 57건(31.3%)로 나타났다.

전체적으로 보았을 때 전력산업 구조개편에 대한 긍정적 보도가 부정적인 보도태도 보다 많음을 알 수 있다. 중립적인 보도태도는 전체의 26.4%이고 절반 이상(73.6%)에 해당하는 보도가 비중립적인 주장을 하고 있는 것으로 나타나 균형성이 높지 않은 것으로 볼 수 있다.

[표 19] 언론사별 보도태도

단위 : 건(%)

구 분	긍 정	중 립	부 정	합 계
조선일보	21(80.8)	4(15.3)	1(3.9)	26(100)
동아일보	32(58.2)	20(36.4)	3(5.4)	55(100)
경향신문	17(54.8)	6(19.4)	8(25.8)	31(100)
한겨레	7(10.0)	18(25.7)	45(64.3)	70(100)
합 계	77(42.3)	48(26.4)	57(31.3)	182(100)

각 신문별로 보도태도는 다음과 같다.

### 1) 조선일보

조선일보는 전력산업 구조개편에 대한 긍정적 태도가 21건(80.8%)으로 부정적 태도 1건(3.9%)에 비하여 현저히 높음을 알 수 있다. 긍정적 태도와 부정적 태도간의 격차가 다른 신문사에 비하여 가장 큰 것을 알 수 있는데 이는 전력산업 구조개편에 대한 신문사의 입장을 확연하게 보여주는 것으로 조선일보의 시장과 자유, 경쟁에 보다 가치를 두는 평소 보도태도가 나타난 것으로 판단된다.

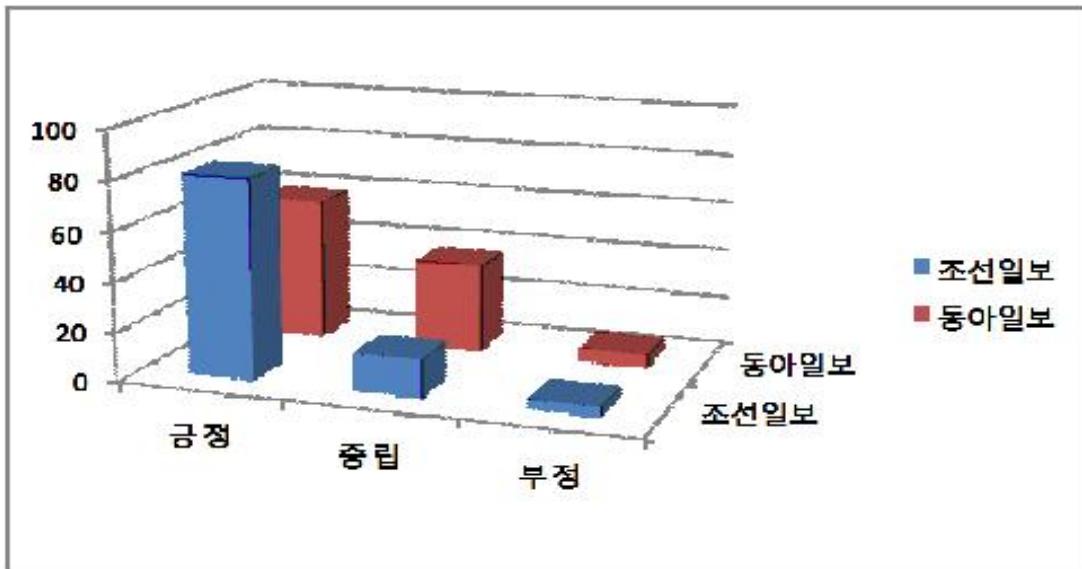
2011년 9·15정전사태 발생시 한국전력공사 전력노조 위원장의 오피니언 기사 단 1건을 제외하고는 전력산업 구조개편에 대한 지속적으로 찬성 입장의 기사를 게재해 왔다.

전력산업 구조개편이 중단과 재개를 반복하면서 10년 넘게 이어져 왔음에도 불구하고 일관되게 한방향의 보도태도를 견지해 오고 있는 것으로 균형성이 한계가 있을 수 밖에 없다.

### 2) 동아일보

조선일보와 함께 우리나라의 대표적 보수 신문인 동아일보의 보도태도를 보면 전력산업 구조개편에 대한 긍정적 보도가 58.2%, 중립적 보도가 36.4%, 부정적 보도가 5.4%로 구조개편에 긍정적 보도태도를 취하고 있다. 조선일보와 동아일보가 보수성향의 신문으로 전력산업 구조개편에 대하여 긍정(찬성)적인 보도태도를 취하고 있음에도 아래 그림에서 볼 수 있듯이 조선일보는 매우 극단적인 보도태도를 취하고 있어 차이를 두고 있다.

[그림 9] 보수성향 신문의 보도태도 비교



### 3) 경향신문

경향신문은 전력산업 구조개편에 대한 긍정적 보도태도가 54.8%, 중립 19.4%, 부정 25.8% 순으로 나타났다. 비중립보도가 80.6%로 중립보도 19.4%에 비하여 매우 높게 나타나 균형성의 측면에서는 한계가 있는 것을 확인할 수 있었다.

긍정적 보도태도는 54.8%로 조선일보(80.8%)에 비하여는 낮지만 보수성향의 신문인 동아일보와 거의 같은 수준으로 나타나 경향신문이 그간 진보성향의 언론매체로 여러 분야에서 보수성향의 신문의 보도태도와 차별성을 두었던 사실에 비추어 볼 때 특이할 만하다.

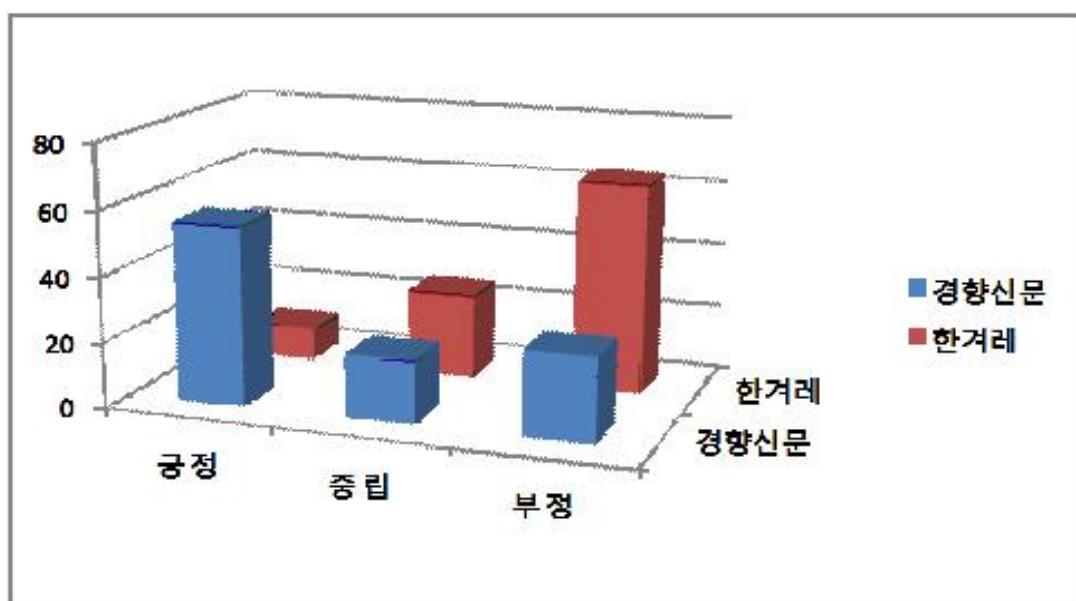
이는 전력산업 구조개편에 대하여 기존에 우리가 흔히 인식하고 언급하는 언론사의 성향에 따라 보도태도가 나눠지지 않았다는 것을 의미한다.

### 4) 한겨레 신문

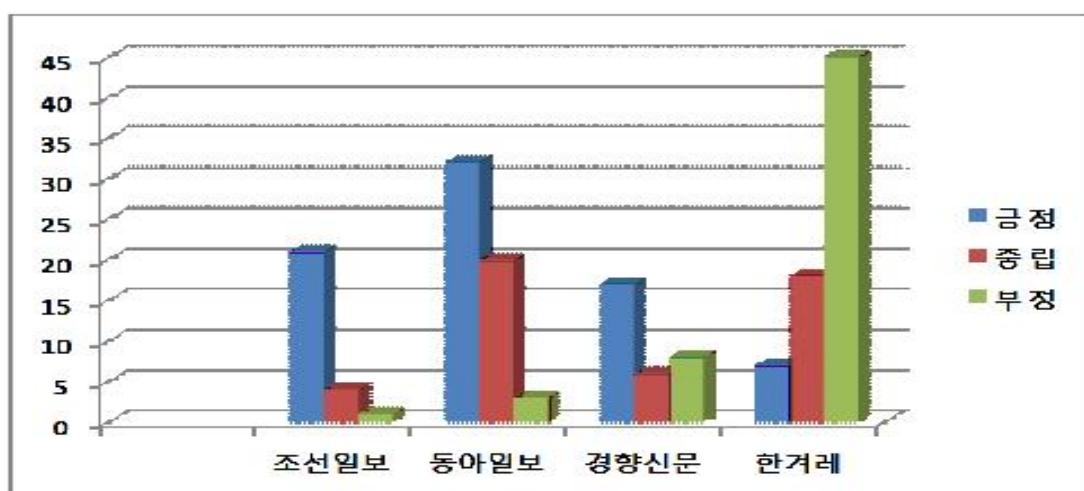
한겨레 신문은 중립적 보도태도가 25.7%, 비중립적 보도태도가 74.3%

로 다른 신문과 마찬가지로 균형적 보도에는 한계가 있었다. 전력산업 구조개편에 대하여는 긍정(찬성)적 보도태도 7건(10%)에 불과한데 비하여 부정(반대)적 보도태도가 45건(64.3%)에 달하였다. 한겨레 신문은 부정적 보도태도의 비율이 훨씬 높아 긍정적 태도의 조선일보와 극명하게 대비되었으며 경향신문과도 보도태도에 있어 뚜렷한 차이를 나타내었다.

[그림 10] 진보성향 신문의 보도태도 비교



[그림 11] 언론사별 보도태도



동아일보와 경향신문의 경우 조선일보나 한겨레 신문에 비해 상대적으로 극단의 모습은 아니나 전력산업 구조개편에 대하여 긍정적 보도태도를 취하는 것을 알 수 있다. 동아일보의 경우 보수적 신문으로 그러한 결과가 예견되었으나 경향신문은 진보성향의 언론매체임에도 불구하고 예상과 달리 전력산업 구조개편에 대하여 긍정적 보도태도가 17건(54.8%)으로 부정적 보도태도 8건(25.8%)에 비하여 높은 점은 특이할 만하다.

조선일보와 한겨레 신문의 경우 보도태도에서 극명하게 대비되는 것을 볼 수 있다. 한 예로 2000년 11월 29일 있었던 국회 산자위에서의 전력산업개편촉진법 등 한국전력 민영화 법안에 대한 심의 관련 기사에서 한전 민영화에 있어 시기에 대한 논란이 있는 상황을 한겨레신문은 기사 제목을 “한전 민영화 시기 논란”으로 명시하고 구조개편에 따른 부작용, 문제점을 제시하는 반면 조선일보는 “한전 민영화를 여야 합창”으로 찬성의 보도태도를 견지하고 있다. 이러한 경향은 구조개편이 논의되던 초기부터 지속적으로 이어지고 있다.

보도태도를 통한 균형성에 대한 분석결과를 보면 균형성은 그리 높지 않은 것을 보여주고 있다. 이는 신문보도를 할 때는 기본적으로 특정 주장을 제시하는 기능을 하기 때문에 상대적으로 중립성이 낮게 나타날 수밖에 없다는 측면을 고려하더라도 언론보도에 있어 균형성에 한계가 있는 것을 확인 할 수 있었다.

## 제 3절 언론보도의 심층성 분석

### 1. 취재원과 심층성

기사의 심층성 확보는 언론보도의 매우 중요한 요소로 독자들로 하여금 기사의 신뢰성을 높이는 중요한 역할을 한다. 전력산업 구조개편과 관련하여 보도태도가 측정된 182건의 사례를 통해 살펴본 결과 기사에서 정보의 출처와 정보의 제공자가 확실히 명기된 경우에 해당하는 투명취

재원(실명취재원, 공직자료, 사적자료)의 비율이 59.2%로 나타났다. 또한 기사에서 정보의 출처는 확실한데 누가 정보를 줬는지 확실히 명기되지 않은 경우와 정보의 출처와 정보를 준 주체 모두 불확실하게 표현된 경우에 해당하는 비투명 취재원(소속 익명 및 단체 취재원, 단순 익명 및 불특정 다수 취재원)의 비율이 40.8%를 보였다.

투명취재원의 경우에는 신문사 중에서 경향신문이 68.6%로 가장 높게 나타났고, 동아일보 61.5%, 조선일보 60.7%, 한겨레신문 53.0%의 순이었다. 경향신문이 투명 취재원이 가장 높은 이유는 앞에서 살펴본 취재원 유형중에 전문가 집단이 가장 높게 나온 사실과 연관된 것으로 볼 수 있다. PEJ가 4명 이상의 투명취재원을 고급 취재와 보도를 나타내는 기준점으로 삼았다는 점에서 볼 때, 취재원 부분에 있어 심층성이 강하지 않은 것으로 확인할 수 있다.

[표 20] 취재원 유형과 심층성

단위 : 건(%)

구 분	투 명	비투명	합 계
조선일보	17(60.7)	11(39.3)	28(100)
동아일보	40(61.5)	25(38.5)	65(100)
경향신문	24(68.6)	11(31.4)	35(100)
한겨레	44(53.0)	39(47.0)	83(100)
합 계	125(59.2)	86(40.8)	211(100)

## 2. 기사관점과 심층성

기사관점에 따른 심층성을 182개의 사례를 통해 살펴본 결과, 기사의 주제와 관련하여 한가지 견해만 제시되고 다른 견해에 대한 언급이 전혀 없는 단일관점이 56.0%, 하나의 견해가 기사의 3분의 2이상을 구성하지 못하면서 기사에 다른 견해가 제시되어 있는 복합관점이 19.2%로 나타났다.

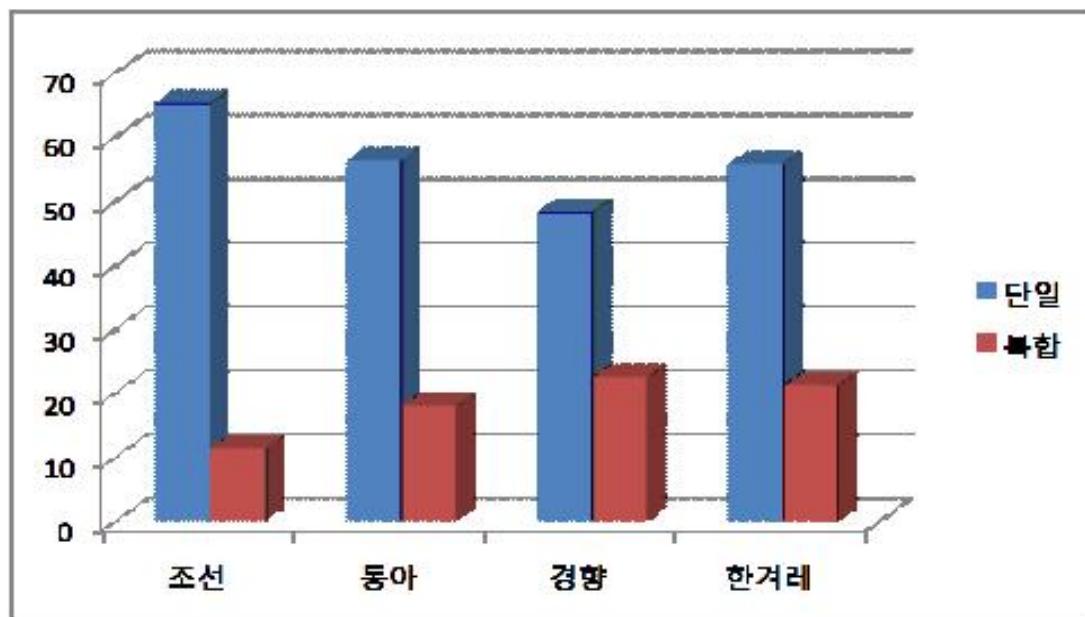
[표 21] 기사관점과 심층성

단위 : 건(%)				
구 분	단일관점	대체로 단일관점	복합관점	합 계
조선일보	17(65.4)	6(23.1)	3(11.5)	26(100)
동아일보	31(56.4)	14(25.5)	10(18.1)	55(100)
경향신문	15(48.4)	9(29.0)	7(22.6)	31(100)
한겨레	39(55.8)	16(22.9)	15(21.3)	70(100)
합 계	102(56.0)	45(24.7)	35(19.2)	182(100)

신문사별로 보면 조선일보는 단일관점이 65.4%로 단일관점 비율이 가장 높았고 경향신문이 48.4%로 가장 낮았다. 복합관점의 경우 경향신문이 22.6%로 가장 높고 조선일보가 11.5%로 가장 낮게 나타났다.

언론의 성향별로 살펴 보면 진보성향의 경향신문과 한겨례의 복합관점이 각각 22.6%, 21.3%로 10%대의 보수성향에 비하여 높은 것으로 나타나는데 비교적 진보성향의 신문이 다각적인 접근 방식을 갖고 다양한 의견을 제시해 양질의 기사를 제공했다고 할 수 있다.

[그림 12] 언론사별 기사관점



## 제 4 절 언론보도의 시간적 변화분석

### 1. 언론보도의 빈도 변화

전력산업 구조개편에 대한 언론보도가 시기별로 어떠한 특징을 갖고 있는지 언론보도의 변화를 알아보고자 하는 것이다. 먼저, 분석대상의 보도자료를 대상으로 각 연도별로 빈도수를 살펴보았다.

보도 빈도를 연도별로 살펴보면 연도별로 편차가 심한 것을 알 수 있는데 2000년이 81건(32.4%), 2003년이 34건(13.6%), 2002년이 33건(13.2%), 2010년 31건(12.4%)의 순으로 기사량이 많았으며 2005년과 2006년이 각각 2건(0.8%)과 3건(1.2%)로 가장 낮은 수치를 보였다.

[표 22] 연도별 보도 빈도

구 분	빈 도(건)	퍼센트(%)
2000년	81	32.4
2001년	17	6.8
2002년	33	13.2
2003년	34	13.6
2004년	17	6.8
2005년	2	0.8
2006년	3	1.2
2007년	5	2.0
2008년	8	3.2
2009년	8	3.2
2010년	31	12.4
2011년	11	4.4
합 계	250	100

2000~2004년까지는 높은 빈도수를 보이다가 2005년 이후 낮아지다가 2010년에 다시 높아진 것을 알 수 있다.

조사 기간 중 기사빈도수가 가장 높았던 2000년도의 경우 1999.12월 전력산업 구조개편 관련 법안이 국회에 상정되어 노조의 반대운동과 함께 한나라당의 반대의사 천명 및 법률제정 반대 청원 제출 등 많은 혼란과 논의가 있었던 시기이다.

특히 2000.11월은 구조개편 관련 법안 국회 본회의 의결 문제로 10월 국정감사시 여야 의원이 구조개편에 대한 반대를 표명하였다가 11월에 한나라당이 찬성으로 당론으로 변경하고, 전력노조의 파업이 예정되는 등 정치적, 사회적으로 많은 혼란이 있었던 시기로 이러한 내용이 반영되어 11월에 기사빈도가 폭증하게 되는 것으로 분석된다.

기사가 많았던 시기의 주요 이슈를 살펴보면 2002년에는 발전노조가 발전회사 민영화 반대를 내세워 2. 25~4. 2일에 걸쳐 파업에 돌입하였다가 정부 강경대응 및 여론추이에 밀려 결국 37일만에 파업을 철회하였고 4월에 발전회사 민영화 기본계획이 수립되어 남동발전 민영화를 추진하였으나 투자자 부재 및 노조의 반대로 무산되게 된다. 2003년도에는 참여정부 이후 네트워크산업 민영화계획 재검토 논의가 확산되고 배전분할 검토를 노사정위 공공특위 안건 의제로 채택하여 공공연구단을 통한 연구활동을 시행하게 된다. 공공연구단은 2004. 5월 공공특위에 배전분할 추진 중단을 포함하는 연구결과를 도출함에 따라 배전분할 중단 및 사업부제 도입 권고를 정부가 수용하므로 구조개편이 중단되게 된다.

배전분할 중단 이후 전력산업 구조개편에 대한 언론보도 수는 급격히 줄게 되었으나 2010년에는 – 비록 아무런 결론없이 헤프닝으로 끝나게 되었지만 – 발전회사 재통합이 이슈쟁점화 되어 사회적으로 구조개편에 대한 원점에서의 논의로 기사량이 증가하게 된다. 2011년에는 9·15 광역정전에 따른 영향으로 구조개편에 대한 보도가 활발할 것으로 예상되었으나 정전원인과 책임소재에 대한 공방 기사는 큰폭으로 증가하였음에도 전력산업 구조개편과 관련되서는 언론에 크게 부각되지 못한 것을 알 수 있다.

## 2. 기사유형 변화

연도별 기사의 유형을 보면 전력산업 구조개편 초기 기사의 빈도가 높았던 만큼 스트레이트와 해설, 오피니언(칼럼, 기고, 여론) 등 비교적 다양한 유형이 있었던 반면, 구조개편이 중단된 2004년을 기점으로 2009년까지는 간간히 해설·분석 기사의 유형의 보도가 있을뿐 예전과 달리 매우 한정되어 있음을 알 수 있다.

2010년에는 전력산업 구조개편과 관련 재통합의 얘기와 나오던 시점으로 해설 기사가 주를 이루었고, 2011년에는 9·15정전에 대한 다양한 오피니언 기사가 많음을 알 수 있다.

[표 23] 연도별 기사의 유형

단위 : 건

구 분	스 트 레 이 트	해 설/ 분석	기 획/ 특 집	인 터 뷰	오피 니언 (칼럼등)	오피 니언 (사설)	합 계
2000년	40	21	7	2	7	4	81
2001년	7	8	1	0	1	0	17
2002년	10	8	5	0	9	1	33
2003년	10	12	1	1	10	0	34
2004년	6	6	0	3	2	0	17
2005년	0	1	0	0	1	0	2
2006년	0	3	0	0	0	0	3
2007년	0	3	1	0	1	0	5
2008년	0	4	1	2	1	0	8
2009년	1	4	1	0	2	0	8
2010년	3	24	0	0	3	1	31
2011년	0	4	1	0	6	0	11
합 계	77	98	18	8	43	6	250

### 3. 연도별 언론의 보도태도 변화

한편 연도별 전력산업 구조개편에 대한 보도태도를 보면 긍정적 태도가 부정적 태도에 비하여 높은 편이다. 2001년, 2005년, 2009년, 2011년을 제외하고는 연도별로 전력산업 구조개편에 긍정적인 보도태도의 기사들이 많았음을 알 수 있다. 전력산업 구조개편 초기에 긍정적 태도의 보도가 많았고 2010년과 2011년에는 중립과 부정적 태도의 보도가 늘어났음을 알 수 있다. 2011년에 부정적 태도의 기사가 높은 비중을 차지하고 있는 것은 2011. 9월에 발생한 9·15 정전에 따른 원인보도 분석과 관련이 있음으로 판단된다.

[표 24] 연도별 보도태도 분석

단위 : 건(%)

구 분	긍 정	중 립	부 정	합 계
2000년	24(51.1)	15(31.9)	8(17.0)	47(100)
2001년	2(18.2)	4(36.4)	5(45.5)	11(100)
2002년	13(61.9)	2(9.5)	6(28.6)	21(100)
2003년	13(48.1)	3(11.1)	11(40.7)	27(100)
2004년	4(33.3)	5(41.7)	3(25.0)	12(100)
2005년	0(0)	0(0)	2(100)	2(100)
2006년	2(66.7)	1(33.3)	0(0)	3(100)
2007년	3(75.0)	0(0)	1(25.0)	4(100)
2008년	4(50.0)	0(0)	4(50.0)	8(100)
2009년	1(14.3)	3(42.9)	3(42.9)	7(100)
2010년	10(33.3)	13(43.3)	7(23.3)	30(100)
2011년	1(10.0)	2(20.0)	7(70.0)	10(100)
합 계	77(42.3)	48(26.4)	57(31.3)	182(100)

#### 4. 연도별 언론매체의 보도 변화

연도별 언론매체별로 보도의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

조선일보는 연도에 상관없이 2000년부터 지속적으로 전력산업 구조개편에 대하여 긍정(찬성)하는 보도태도를 일관하고 있으며 부정적인 기사는 2011년 9월 15일 대규모 정전사태 발생시 노조를 취재원으로 기고받은 1건에 불과하다. 매우 보도태도가 획일적임을 알 수 있다.

동아일보는 조선일보와 같이 대부분 구조개편에 찬성하는 긍정적 보도태도의 기사이나 중립적 기사도 종종 보인다. 특히 2010년 전력산업 재통합, 2011년 9·15 정전사태와 관련되어 기사화된 전력산업 구조개편에 대한 보도태도는 기존과 달리 중립적인 성향이 강해졌음을 알 수 있다.

경향신문은 2000년부터 2003년 까지는 긍정적 보도태도의 성향을 가지고 있고 2004년부터는 전력산업 구조개편 관련 기사가 없다가 2009년부터는 태도가 바뀌어 부정적 입장으로 전환하였다.

2000년부터 2003년까지 긍정적 보도태도의 기사가 많은 것은 경제 위기 이후 출범한 김대중 정부에 들어서면서 공공부문의 개혁이 기본방향으로 설정되고 IMF등으로 민영화가 자연스러운 귀결이라는 당시의 상황을 의제설정의 방향으로 삼은 것으로 조심스럽게 추측한다

한겨레 신문은 전체적으로 부정적 태도의 기사가 주류를 이루고 있으나 전력산업 구조개편 초기인 2000~2001년도에는 찬성과 중립의 기사를 볼 수 있다. 2002년 이후에는 지속적으로 전력산업 구조개편에 대하여 부정적 입장을 견지하고 있다.

[표 25] 연도별 언론매체 보도태도

단위 : 건

구 분		조선	동아	경향	한겨례	합 계
2000년	긍정	8	6	7	3	24
	중립	1	5	1	9	16
	부정	0	0	1	7	8

	긍정	1	0	1	0	2
2001년	중립	0	2	0	2	4
	부정	0	1	0	4	5
	긍정	3	6	2	2	13
2002년	중립	0	1	0	1	2
	부정	0	0	0	6	6
	긍정	4	5	4	0	13
2003년	중립	1	2	0	0	3
	부정	0	0	1	10	11
	긍정	1	2	0	1	4
2004년	중립	1	2	0	2	5
	부정	0	0	0	3	3
	긍정	0	0	0	0	0
2005년	중립	0	0	0	0	0
	부정	0	0	0	2	2
	긍정	1	1	0	0	2
2006년	중립	0	0	1	0	1
	부정	0	0	0	0	0
	긍정	1	2	0	0	3
2007년	중립	0	0	0	0	0
	부정	0	0	0	1	1
	긍정	0	4	0	0	4
2008년	중립	0	0	0	0	0
	부정	0	0	0	4	4
	긍정	0	1	0	0	1
2009년	중립	1	0	0	2	3
	부정	0	0	2	1	3
	긍정	1	4	3	0	8
2010년	중립	1	6	4	3	14
	부정	0	1	2	4	7
	긍정	0	1	0	0	1
2011년	중립	0	2	0	0	2
	부정	1	1	2	3	7
합 계		26	55	31	70	182

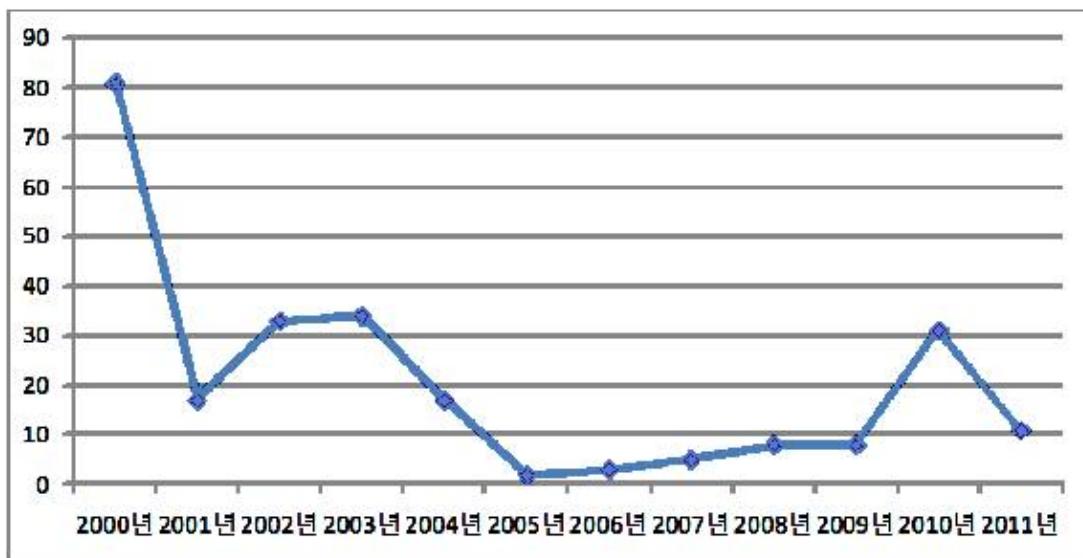
## 제 4 절 분석결과의 해석

### 1. 전반적인 보도의 변화

분석 대상기간인 2000년부터 2011년 사이의 전력산업 구조개편에 대한 언론보도의 빈도는 적은 편으로 언론매체가 전력산업 구조개편에 대하여 많은 관심을 갖지 않고 있음을 짐작할 수 있다.

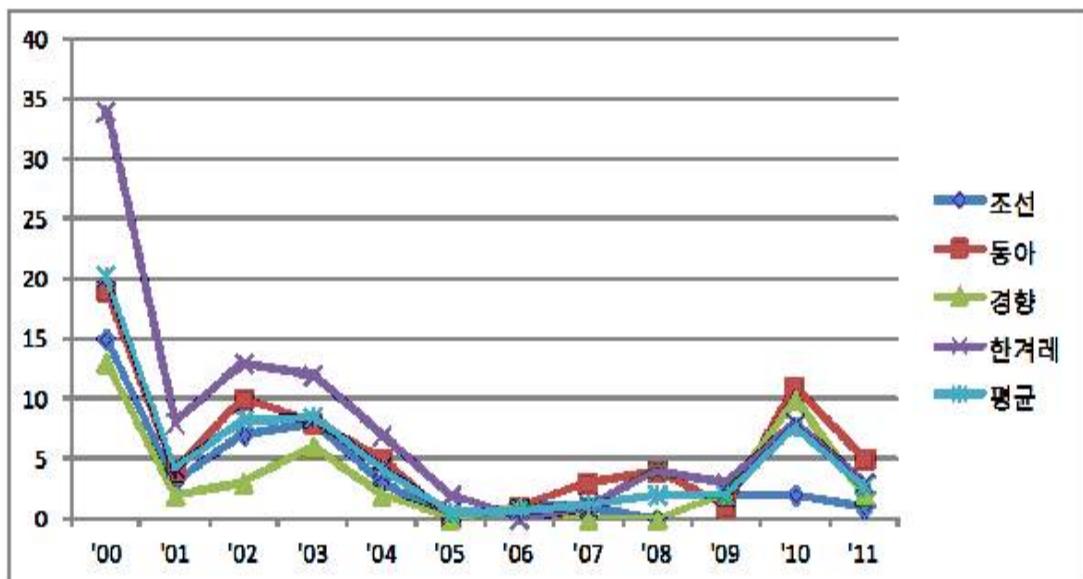
해당 시기의 연도별 언론보도의 수는 매우 편중되어 있음을 알 수 있는데 2000년 전력산업 구조개편, 2002~2003년 발전회사 민영화 추진 및 중단에 따른 파업, 2010년 발전자회사 통합을 통한 전력산업 구조개편 재개 시기에 가장 많은 기사가 보도되었음을 알 수 있었다. 그리고 2004년 배전분할 중단과 2011년 9·15대정전의 시기가 그 다음으로 높은 빈도수를 나타내었다.

[그림 13] 연도별 보도 건수 추이



이러한 빈도수는 언론사별로도 같은 특성을 나타내어 언론매체가 위에서 언급한 특정 이슈가 있을 때 반응함을 알 수 있다.

[그림 14] 연도별 언론매체 보도건수 추이



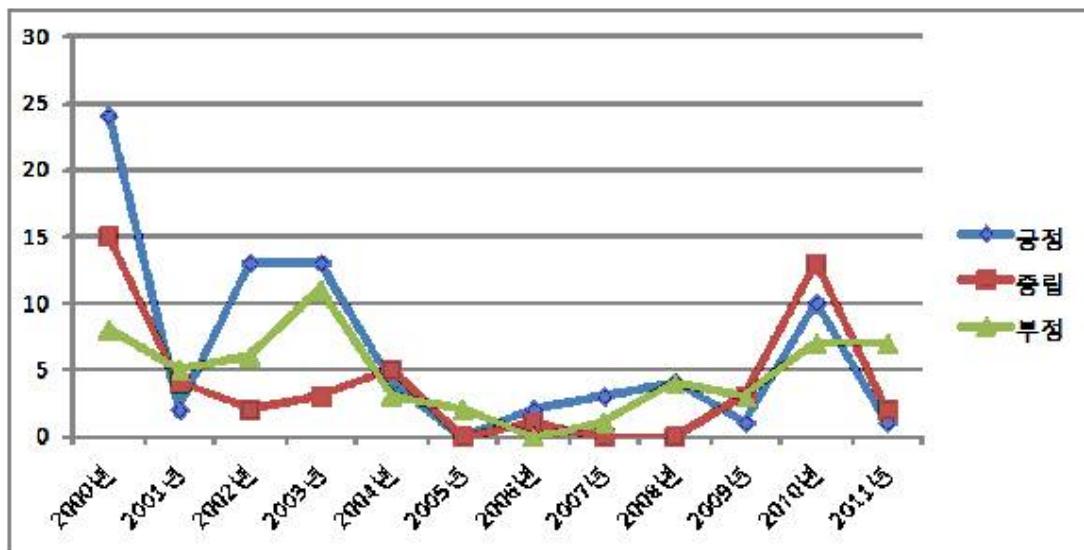
연도별 보도태도 변화 추이를 보면 대부분의 기간에서 전력산업 구조개편에 긍정적인 보도태도가 부정적 보도태도에 비하여 높은 것을 알 수 있다.

이러한 특성은 본 연구에서 보수성향의 신문과 진보성향의 신문을 각각 2개씩 정하여 연구하였음에도 진보성향의 경향신문이 예상과 달리 전력산업 구조개편에 긍정적 보도태도를 취하였음에 기인한다.

전력산업 구조개편 관련 큰 이슈라고 생각하였던 2001년 발전회사 분할, 2004년 배전분할 중단 등에 따른 영향은 언론보도 빈도를 볼 때 언론사에 거의 미치는 영향이 없었으며, 오히려 전력산업 구조개편에 관한 심층적 내용이 없었던 2002년의 노조파업 등이 크게 부각되어 기사 보도수가 많았다.

2011년에는 9·15 대정전의 영향으로 전력산업 구조개편에 대한 보도태도가 동아일보의 긍정적 보도 1건, 중립적 보도 1건을 제외하고는 조선일보, 경향신문, 한겨레 신문 모두가 부정적 태도를 보이고 있다. 이는 한시적이나마 9·15 대정전이 언론사의 보도태도에 영향을 주었을 것으로 판단할 수 있다.

[그림 15] 연도별 보도태도 변화 추이



## 2. 언론보도의 공정성과 심층성

기사의 공정성을 측정하기 위하여 기사건수, 기사 게재면, 기사유형 등 양적 분석과 취재원의 다양성, 전력산업 구조개편에 대한 보도태도를 분석하여 균형성을 측정하였다. 기사 빈도수는 한겨레가 95건(38.0%)으로 가장 많았고 동아일보 71건(28.4%), 조선일보 43건(17.2%), 경향신문 41건(16.4%)의 순으로 나타났다. 한겨레와 동아일보가 전력산업 구조개편 관련 보도 건수가 제일 많음을 알 수 있다. 기사의 유형별 빈도를 보면 스트레이트성과 해설·분석기사가 다수를 차지하였고 오피니언과 기획특집이 뒤를 이었다. 언론매체별로 보면 조선일보는 스트레이트와 해설·분석 기사가 대부분을 차지하는 가운데 보다 사건을 중요하게 다룰 수 있는 기획·특집기사나 오피니언 기사는 각각 2.3%, 9.3%로 적어 다양성에 한계가 가질 수 밖에 없다. 보수성향의 신문에 비하여 진보성향의 경향신문과 한겨레가 조금 더 다양한 기사의 유형을 가지고 있는 것으로 분석되었다.

취재원의 유형을 보면 정부·관료(29.2%), 전문가 집단(21.2%), 노조

단체(15.7%)의 순으로 확인된다. 신문사별로 보면 조선일보와 동아일보가 구조개편 추진 주체인 정부·관료의 비중과 반대측의 이해당사자인 노조단체와의 격차가 경향신문과 한겨례에 비하여 매우 높으므로 정부 중심의 기사가 많이 배치되었음을 알 수 있었다. 이는 전력산업 구조개편을 둘러싸고 신문사의 입장을 대변할 수 있는 취재원의 비중을 높이어 자사에게 유리한 기사를 보도하고자 하는 것으로 판단된다.

전력산업 구조개편에 대한 보도태도를 보면 긍정 77건(42.3%), 중립 48건(26.4%), 부정 57건(31.3%)로 중립적 보도에 비하여 비중립적 보도가 2배이상 높은 것을 알 수 있다. 언론사별로는 조선일보의 비중립적 비중이 가장 높아 균형성이 높지 않음을 알 수 있다. 비중립 보도내용을 보면 조선일보는 긍정(찬성)적 보도태도에 심하게 쏠린 반면 한겨례는 부정(반대)의 보도태도가 현저히 높았다.

다양한 의견을 반영할 수 있는 취재원이 각 언론사의 입장을 대변하는 이해관계자들로 구성되어 있다는 점과 보도태도에 있어서 긍정과 부정적 보도태도가 언론사별로 극명하게 드러나는 사실은 언론보도에 있어 균형성이 한계가 있음을 알 수 있었다.

한편 언론보도의 심층성을 확인하고자 심층성 있는 고급보도를 나타낸다는 사실을 강조하는 PEJ(Project for Excellence in Journalism)의 기준을 가지고 취재원과 기사관점의 측면에서 분석하였다.

취재원의 경우 투명 취재원이 59.2%, 비투명 취재원이 40.8%로 나타나 투명취재원의 비중이 절반을 조금 상회하여 PEJ의 틀에서 볼 때 심층성이 강하지 않은 것으로 분석되었다. 언론사별로는 경향신문의 투명 취재원 비중이 가장 높았고 한겨례의 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다.

기사관점에서 보면 단일관점이 56.0%, 복합관점이 19.2%로 다각적인 접근방식으로 양질의 기사를 제공하였다고 말하기는 어렵다. 언론사별로 보면 조선일보가 복합관점의 비중이 제일 낮았고 진보성향의 경향신문과 한겨례에서 비교적 높게 나타났다. 취재원과 기사관점의 측면에서 볼 때 심층성이 그리 높지 않다고 평가할 수 있다.

## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 연구결과의 요약 및 논의

본 연구는 2000년부터 2011년까지 우리나라 전력산업 구조개편에 대한 언론보도를 분석하였다. 전력산업 구조개편에 대한 언론보도가 공정하고 심층적으로 이루어 졌는지 또한 언론매체별로는 어떠한 차이가 있는지 살펴보고자 했다.

이를 위해 기사의 건수, 유형, 게재면 등 전반적인 구성방식을 알아보고 언론보도의 공정성 여부를 파악하기 위하여 취재원의 다양성, 보도태도 등의 분석을 통한 균형성과 취재원의 유형, 기사관점 분석을 통한 심층성을 살펴보았다.

우선 신문기사의 빈도를 보면 분석대상 총 250건 중 한겨례가 95건(38.0%)로 가장 많은 것으로 나타나 한겨례 신문이 전력산업 구조개편에 의제에 대하여 가장 많은 관심을 보인 것으로 보인다. 동아일보가 71건(28.4%), 조선일보 43건(17.2%), 경향신문(16.4%)의 순이다. 기사의 유형을 살펴보면 ‘해설·분석’형의 기사가 98건(39.2%)로 가장 많았고 스트레이트 77건(30.8%), 오피니언 43건(17.2%)의 순이었다.

언론사의 주장을 담고 보다 깊이 있는 내용을 실을 수 있는 사설의 경우 한겨례 신문만이 6건으로 나타나 이는 한겨례가 다른 신문들에 비해 전력산업 구조개편 관련 내용을 깊이 있게 다룬 것으로 판단된다. 경향신문의 경우 오피니언(칼럼, 기고, 여론) 기사가 다른 신문매체에 비하여 많은 것이 특징으로 전문가의 의견을 통해 자사의 보도태도를 표명한 것으로 이해된다.

게재면을 살펴보면 ‘경제’면이 96건(38.4%)로 가장 많아 전력산업 구조개편 관련 내용을 경제성 측면에서 분석한 것으로 보인다. 아울러 ‘종합’면도 61건(24.4%)로 전력산업 구조개편이 특정분야에 관련된 사안이 아니라 복합적인 이슈가 다양한 관점에서 제기된 것으로 판단된다. 1면

에 게재된 전력산업 구조개편 관련 내용은 주된 내용이 파업건으로 1면에서 구조개편 관련 심층적인 내용은 다뤄지지 않았다.

전력산업 구조개편에 대한 언론기사의 취재원은 정부·관료가 29.2%, 전문가 집단이 21.2%, 노조단체가 15.7%의 순이었다. 조선일보와 동아일보, 한겨레 신문은 정부·관료를 경향신문은 전문가 집단을 가장 많은 취재원으로 사용하였다. 경향신문과 한겨레 신문은 정보원으로서 보수성향의 조선일보와 동아일보에 비해 노조단체의 비율이 높아 필연적으로 전력산업 구조개편에 부정적 태도를 언급 할 것이고 이를 자사의 입장을 대변하는 것으로 볼 수 있었다. 이는 한쪽의 입장을 대변하게 되어 균형성을 잃은 보도가 되기 쉽다.

언론보도가 공정하게 이루어졌는지 알아보기 위하여 기사유형이 얼마나 다양한지 취재원과 보도태도는 균형적으로 이루어졌는지 확인하였다.

기사유형은 대부분 스트레이트성 기사, 해설·분석기사가 대부분을 차지하고 기획·특집, 오피니언(사설) 등의 비중은 매우 낮았고 특히 조선일보의 경우 그 정도가 더욱 심하여 다양성 측면에서 한계가 있음을 알 수 있었다. 취재원은 정부·관료가 29.2%, 전문가가 21.2%, 노조가 13.8% 순으로 나타나 구조개편의 주체인 정부의 기사 배치가 가장 많은 것으로 판단된다. 신문사별로 자신들의 입장에 유리한 취재원을 취사 선택하여 각 언론사의 입장을 대변할 수 있는 이해 관계자들로 구성되어 있다는 점에서 신문사가 균형보도를 하였다고 말하기는 어려울 것이다.

보도태도는 긍정이 77건(42.3%), 부정이 57건(31.3%)로 긍정적인 보도태도의 기사건수가 다소 많음을 알 수 있다. 그러나 이러한 빈도는 언론매체가 다양한 보도태도를 가지고 있다는 전제하에서는 의미가 있으나 실제로 언론매체별로 일정한 한쪽에 치우친 성향을 가지고 있어 전체적인 보도태도는 큰 의미가 없는 것으로 보여진다.

언론사별로 보도태도를 살펴보면 보수성향의 신문인 조선일보와 동아일보는 긍정적인 태도의 기사가 부정적인 태도의 기사보다 높게 나타났고 조선일보의 경우 그 격차가 매우 심하였다. 한겨레 신문의 경우 이와는 반대로 전력산업 구조개편에 대한 부정적 보도건수가 57건(31.3%)로

긍정의 7건(10.0%)에 비해 압도적으로 많아 진보성향의 신문임을 여실히 보여주고 있다. 그러나 경향신문의 경우 진보성향의 신문임에도 불구하고 긍정적인 보도태도가 17건(54.8%)로 부정적 보도태도 8건(25.8%)을 크게 상회하고 있는 점은 특이하다.

기사유형의 다양성, 취재원과 보도태도를 통하여 살펴본 균형성을 볼 때 전력산업 구조개편에 대한 언론보도는 공정성에 한계가 있는 것을 확인 할 수 있었다.

다음은 언론보도의 신뢰성에 큰 영향을 미치는 심층성에 대하여 알아보았다. 심층성은 PEJ의 분석틀을 원용하여 취재원 유형과 기사 관점(단일, 대체로 단일, 복수)을 통하여 분석하였다. 취재원 유형은 투명취재원이 59.2%, 비투명 취재원이 40.8%로 심층성이 강하지 않는 것으로 나타났고 기사관점에 있어서도 단일관점이 56.0%, 복합관점이 19.2%로 언론사가 다양하고 심층적인 보도를 제공하였다고 할 수 없다.

시기별 신문사의 보도태도를 보면 대부분 언론매체의 일관된 성향을 가지고 있어 바뀌지 않았으나 경향신문은 전력산업 구조개편 초기에 긍정적 보도기사가 많다가 2004년 이후에는 구조개편에 대하여 부정적 입장으로 선화하였고 한겨레는 구조개편 초기 중립적 입장에 있다가 2003년 이후 부정적 입장으로 확연히 보도태도가 바뀌었다.

특정 이슈에 대한 언론의 보도태도를 살펴보면 지난 전력산업 구조개편 10여년의 기간동안 발전회사 분할, 배전분할 중단, 재통합 추진, 9·15 대규모 정전 사태 등의 사건에 따라 보도량이 크게 늘어나고 보도태도에 변화가 있을 것으로 생각하였으나 별다른 특이점이 발견되지 않았다. 굵직한 이슈가 부각되었음에도 언론사들의 획일적인 보도태도에 영향을 미치지 못한 것을 알 수 있다.

본 연구는 환경적 요인에 앞서 언론 본연의 역할에 충실하지 못함으로써 발생하는 우리 신문들의 내적인 문제점과 사회에 미치는 영향을 지적하고자 출발했다. 전력산업 구조개편과 같은 특정 사건에 대하여 언론매체가 본연의 임무를 가지고 공정하게 보도했는지는 우리사회의 올바른

미래를 위하여는 매우 중요한 사항이다. 언론이 공정성을 상실했다는 것은 이미 저널리즘으로서의 가치를 상신했다는 것을 의미한다. 이로 인해 독자들은 더 이상 언론매체를 신뢰하지 못하게 된다.

그럼에도 불구하고 신문은 여전히 특정 아젠다에 따라 자신의 입장을 반영하거나 주장하는 것을 습관적으로 반복하고 있고 극심한 편향성을 보이고 있다. 조선일보와 동아일보, 한겨레신문은 정도의 차이는 있어도 그러한 보도성향을 보이고 있다. 다만, 경향신문의 경우 전력산업 구조개편 초기 전력산업 구조개편에 대한 긍정적 보도태도를 보이고 있어 기존의 자신들이 가지고 있는 보도성향과 다른 것을 알 수 있다.

전력산업 구조개편과 같은 국민경제에 파급력이 크고 중대한 사항에 대하여 언론이 심층적, 균형적 보도태도를 갖지 못하고 자신들의 입맛에 맞게 주장하는 사실은 참으로 안타까운 사실이다. 자신들의 주장을 보도하면서 독자들이 토론하고 판단할 수 있도록 다양한 의견으로 균형잡힌 시각을 갖는 본연의 역할을 할 수 있도록 감시 환경을 조성하여야 하며 아울러 전력산업 구조개편 관련 이해당사자들은 직접 대국민 홍보나 문제해결 대책을 발표하는 등 국민과의 직접적인 의사소통 노력을 더 많이 시도할 필요가 있다고 본다.

## 제 2 절 연구결과의 한계

본 연구는 전력산업 구조개편에 대한 언론보도가 어떻게 이루어지는지 언론매체의 보도 행태가 어떤 방식으로 나타나는지 알아보고자 했다.

이 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있으며, 이러한 연구는 후속 연구를 통해 지속적으로 개선되어야 할 것이다.

첫째, 내용분석을 통한 보도행태를 알아보려면 우선적으로 충분한 기사 제공이 뒷받침 되어야 하는데 2000년부터 2011년 까지의 분석대상 보도량이 250건으로 전력산업 구조개편에 대한 언론보도를 연구하기에는 매우 부족한 규모다. 이로 인하여 전력산업 구조개편 과정에서의 쟁점사항별, 시기별 언론보도 변화를 보다 구체적이고 깊게 분석하고자 하였으

나 소수의 언론보도 기사를 중심으로 변화를 살피는 데 한계가 있었다.

둘째, 이 연구의 핵심개념인 공정성과 이를 살펴보기 위한 하위개념인 균형성, 상호보완적인 심층성이라는 개념 역시 매우 광범위하고 다차원적인 개념으로 해석에 있어 논란이 있을 수 있을 것이다.

셋째, 전력산업 구조개편 관련 언론보도에 있어 해당 신문사들이 표방하는 이념적 정체성과의 관련성을 정밀하게 비교, 확인해 봄으로써 좀 더 본질적인 문제점을 찾아내지 못한 점은 크게 아쉬운 점이다.

마지막으로 본 연구는 언론의 공정성과 관련하여 언론매체에 초점을 맞춤에 따라 이러한 언론보도가 실제로 수용자에게 어떠한 영향을 미치는지에 대한 효과분석은 시도되지 못하였다.

비록 위와 같은 한계에도 불구하고 그간 언론보도에 대한 연구가 없었던 전력산업 구조개편에 관하여 문제의식을 가지고 분석을 시도한 점에서 의의가 있다고 하겠다.

따라서 본 연구에서 나타난 내용들을 바탕으로 후속 연구에서는 이러한 한계를 보완하여 보다 깊이 있는 연구가 이루어져야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### <단행본>

유재천(1994), 『정부와 언론』

차배근(1999), 『사회과학연구방법』 세영사

김병섭(2006), 『편견과 오류 줄이기 : 조사연구의 논리와 기법』 법문사

백선기(2007), 『미디어 그 기호학적 해석을 즐거움』 커뮤니케이션북스

송건호(1987), 『민주언론 민족언론』 두레

### <논문>

공양식(2011), “경마의 부정적 인식에 대한 언론보도 변화분석”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

김달진(2011), “자사 이기주의적 보도행위가 언론의 공정성에 미치는 영향 연구”, 성균관대학교 대학원 박사학위 논문

김도훈(2007), “정부규모에 대한 언론의 보도성향 분석”, 서울대 행정대학원 석사학위 논문

김봉준(2011), “정전사태 원인은 관리 부실 한전-전력거래소 통합론 솔솔”, 전력문화사 제56호

김봉덕(2009), “지역언론의 뉴스풀질에 관한 연구”, 세종대학교 대학원  
박사학위 논문

김성태 · 이창호(2007), “공적 이슈에 대한 미디어 보도 분석”, 한국언론  
정보학보 2007년 가을. 통권 39호, 한국언론정보 학회

김신종(2011), “한국전력산업의 구조개편 성과에 관한 연구”, 서울과학  
기술대학교 박사학위논문

김일철 · 김승일(2009), “언론인의 공정성 인식에 관한 연구”, 한국주관성  
연구학회 제18호

김재성(2009), “전력산업 구조개편 정책변동에 관한 연구”, 서울대학교  
행정대학원 석사학위 논문

김종구(2008), “전력산업 구조개편 정책의 효율성 평가에 관한 연구”, 경  
원대학교 행정대학원 석사학위 논문

김현제(2008), “전력산업 구조개편 추진현황과 전망”, 에너지경제연구원  
제7권 2호

박노영(2003), “전력산업 구조개편 및 사유화에 대한 비판적 고찰”, 한  
국사회학회 제37집 제5호

문종대 · 안차수 · 진현승 · 안순태, (2007), “언론 수용자의 공정성 개념  
에 대한 탐색적 연구”, 한국언론정보학회 통권 38호

박성수(2006), “대통령 탄핵 보도의 공정성에 관한 연구”, 동아대학교  
언론홍보대학원 석사학위논문

백선기(1992), “한국 신문보도의 공정성에 관한 연구”, 한국언론정보학회  
제1호

백희정(2006), “언론의 정치적 현실구성에 관한 연구”, 한국외국어대학교  
대학원 석사학위 논문

서현교(2007), “지속가능 발전 관점에서 본 언론보도의 특성 - 새만금  
간척사업보도를 중심으로 -”, 서울대학교 환경대학원 박  
사학위논문

유정선(2009), “김대중 대통령 서거에 관한 언론보도의 뉴스프레임 분  
석”, 강원대학교 대학원 신문방송학과 석사학위 논문

윤견수(2005), “한국 행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안”, 한국  
행정학보 제39권 제2호

이건호(2008), “한·미 신문 기사의 심층성과 신뢰도 및 독창성 분석”,  
한국언론학회, 한국언론학보, 제52권 5호

이상호(2005), “내용분석을 적용한 행정학 연구 논문의 비판적 검토”,  
한국행정학회 추계학술대회 논문집

이송주(2011), “정책갈등에 대한 언론의 보도성향 분석”, 서울대학교 행  
정대학원 석사학위 논문

이용철(2005), “탈북자에 대한 언론의 프레임 연구”, 서강대학교 대학원  
신문방송학과 석사학위 논문

이재완(2008), “언론보도를 통한 공직부패 변화에 대한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문

이준웅(2005), “갈등적 사안에 대한 여론변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구”

이호동(2009), “전력산업구조개편과 노동조합의 대응에 관한 연구”, 고려대학교 노동대학원 석사학위 논문

임연미(2011), “천안함 사건 보도에 대한 뉴스프레임 연구”, 성균관대학교 언론정보대학원 석사학위 논문

조현정(2008), “촛불시위에 대한 언론의 현실구성 연구”, 고려대학교 언론대학원 석사학위 논문

진광열(2008). “국내신문의 정파적 성격과 논조와의 관계에 관한 연구”, 성균관대학교 언론정보대학원 석사학위논문

한지연(2010), “전력산업 구조개편 정책방향에 관한 연구”, 고려대학교 정책대학원 석사학위논문

한국개발연구원(2010), “대내외 여건변화에 부응한 전력산업구조 정책방향연구”, 지경부 용역보고서

Bernard Berelson(1952), *Content Analysis in communication Reserch*  
New York : The Free of Glencoe

Holsti, Ole R.(1969), *Contents Analysis for the Social Sciences and Humanities*, Reading: Addison-Wesley.

Kahane, Howard.(1971), *Logic and contemporary rhetoric : The use of reason in everyday life.* Belmont, CA: Wadsworth.

McQuail, D.(1992), *Media performance, Mass communication and public interest,* Nuwbury Park, CA: Sage

Parenti, Michael(1986), *Inventing reality : The politics of the mass media.* New York: St. Martin's Press.

Riffe, Danial(2001), *Analyzing media message : using quantitative content analysis in research,* 배현석 옮김, 서울 : 커뮤니케이션 북스

Weber, R. P.(1985), *Basic Contents Analysis,* Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Abstract

# A Study of Reporting Tendency of the Media on Restructuring of Electric Power Industry

Choi, Jung Kyoo

Department of Public Enterprise Policy

Graduate School of Public Administration

Seoul National University

News is more of a reality reconstructed by those who report the news than the reality itself. It influences a great number of people. Accordingly, the media carries a very important mission: maintaining the basic social system while keeping the balance between members of society and groups.

Despite numerous discussions in the past decade, the restructuring of the Korean power industry has continued to create social conflicts yielding no definite results. Against this backdrop, this study attempted to investigate whether the media is conducting its inherent business fairly by looking at how the media covered the restructuring of the power industry.

To accomplish the research purposes, this study searched the newspaper articles of Chosun Ilbo, Donga Ilbo, Kyunghyang Shinmun and Hankyoreh Shinmun with the keyword of ‘restructuring of the power industry’ over a span of 12 years from January 2000 to December 2011, and used the content analysis to analyze a total of 250 related articles. The analysis results are as follows:

The analysis revealed that the media coverage of the restructuring of the power industry was not fair or in-depth, but consistently reflected or represented the positions of newspaper publishing companies according to certain agenda.

Most newspaper articles were straight reports and explanatory or analytical articles. They did not offer various newspaper accounts like specials, editorials or opinions, and the sources were stakeholders who could speak for the media. As for their attitude, neutral attitude accounted for 26.4%, and non-neutral attitude accounted for 73.6%. It is hard to say the reporting was balanced. Speaking of their reporting tendencies, progressive newspapers were relatively more balanced than conservative counterparts in terms of diversity of coverage, types of sources and reporting attitude. Among non-neutral attitudes, the positive and negative reports about the restructuring of the power industry were obviously divided except for Kyunghyang Shinmun. In particular, Chosun Ilbo had wide variations. Chosun, Donga and Hankyoreh Shinmun maintained a consistent attitude in one direction from start to finish, whereas Kyunghyang Shinmun had a positive attitude in the early stage of the restructuring of the power industry, and turned negative in its coverage in 2003 and remained so.

When it comes to depth, in-depth reporting was limited. There were few sources, and more singular perspectives than pluralistic

perspectives that provide quality articles based on diverse opinions.

Looking at the reporting attitudes of newspapers by period, their coverage reflected their own position by and large regardless of changes in political and social environment, e.g. government, split-up and re-integration of power companies, and it means that the media is highly likely to lose fairness.

It is a pity that the media fails to have a balanced reporting attitude with regard to important issues with grave repercussions on the national economy like the restructuring of the power industry. A supervisory function is needed to make the media realize their innate social missions and report fairly, and the parties involved in the restructuring of the power industry must strive harder to build channels for communicating with the general public, e.g. direct PR activities targeted at the people at large.

**keywords** : power industry, restructuring of the power industry, fairness, depth, media

***Student Number*** : 2011-22296