

# 공공사업 관련 사회적 갈등보도에 대한 뉴스 프레임 분석

## 한반도 대운하 건설 사업을 중심으로

임양준\*

본 연구는 한반도 운하 건설에 대한 사회적 갈등문제에 대하여 국내 주요 언론들이 어떠한 시각에서 해석하고 평가함으로써 이슈에 대한 성격을 어떻게 규정하는지 살펴보았다. 이를 위하여 분석대상으로 국내 대표신문인 『조선일보』, 『한겨레신문』, 그리고 『한국일보』를 통해 보도된 한반도 운하관련 뉴스 총 961건을 바탕으로 뉴스프레임 분석을 실시하였다. 분석결과, 정부주도 대형 국책공사의 성격상 스트레이트 뉴스 비율이 가장 높았다. 대운하관련 기사에 대한 프레임 분석결과, 정책집행, 경제적 결과 그리고 생태·환경프레임 비율이 상대적으로 높았다. 신문사별로 『조선일보』는 경제적 결과가, 『한겨레신문』은 생태환경이, 그리고 『한국일보』는 정책집행 관련 프레임 비율이 높은 것으로 조사되었다. 주요 이익집단에 대한 분석을 살펴보면, 한반도 대운하 사업주체인 정부·여당 관련 보도빈도가 매우 많았다. 『조선일보』는 경제 전문가 집단의 비율이 높은 것을 나타냈고, 『한겨레신문』은 생태·환경 관련 전문가 집단의 비율이 상대적으로 높았다. 이어서 주요행위자 프레임 분석으로는 정부의 권위적 정책집행과 경제적 결과 프레임에 대한 보도비율이 매우 높았다. 이는 대운하 건설 주체인 정부가 대국민을 상대로 운하건설에 대한 정당성과 필요성이 아닌 권위적이며 일방적으로 밀어 붙이고 있다는 뜻이기도 하다. 마지막으로 신문사별 틀 짓기 행위 프레임에 대한 특성을 살펴보면, 『조선일보』는 정부의 열망과 성과 프레임의 비율이 높았으며, 『한겨레신문』은 손익 프레임과 과정 프레임이 그리고 『한국일보』는 정부의 집행과정과 실체에 대한 갈등과 분쟁에 대한 보도비율이 높은 것으로 조사되었다.

주제어: 한반도 운하, 집단적 갈등, 4대강 살리기, 뉴스프레임, 사회갈등 이슈

## 1. 문제의 제기

최근 들어 사회의 다원화가 진전되고 시민사회가 발달하면서 사회갈등의 유형과 내용이 이전보다 훨씬 더 복잡하며, 다양화되는 특성을 보이고 있다. 산업사회의 기본적 사회관계인 노사 간의 갈등뿐만 아니라, 정부와 국민과 갈등, 지역과 집단 간 갈등은 물론, 환경과 소비문화 등 새로운 유형의 사회갈등이 다양하게 표출되고 있다. 그동안 우리사회에서 심각하게 제기되었던 사회적 갈등문제를 보면, 비정규노동을 쟁점으로 하는 노사대립, 행정수도 이전, 새만금 간척사업, 방사능 폐기장 건설, 사교육 문제 등 다양한 분야에 걸쳐 있다.

우리사회의 갈등에 대한 특성은 매우 빈번하게 발생하고, 오래 지속되며, 집단행동의 형태로 변화될 뿐만 아니라, 불법적이고 과격한 형태로 나타나고 있다. 따라서 국민은 현재 우리사회에서 발생하고 있는 집단 간 갈등이 심각한 수준에 이르렀다고 인식하고 있다. 한 실태조사에 따르면, 전국성인 1,000명 가운데 92%가 우리 사회갈등 양상에 대해 심각하다고 생각하고 있으며, 70%가 이런 갈등이 사회발전 또는 통합을 저해할 것이라고 응답하였다(한국여성개발원, 2005). 뿐만 아니라, 우리사회는 사회갈등이 효율적으로 관리되거나 해결되지 못함으로써 막대한 사회경제적 손실을 초래하고 있는 것으로 조사되었다. 대한상공회의소가 2005년에 발간한 주요 국책사업 중단사례 분석에 따르면, 새만

\* 경기대학교 정치매체관리학과 강사(tenroses@naver.com)

금 간척지, 천성산 터널, 사패산 터널, 경인운하, 계룡산국립공원 관통도로 등 5개 국책사업 공사 지연으로 인한 손실이 4조 1,793억 원인 것으로 나타났다.

사회적 갈등 해결을 위한 언론의 역할 매우 중요하다. 갈등국면에서 언론의 사회적 기능은 국민들에게 갈등 당사자들의 입장을 공정하게 알리면서 갈등을 야기한 문제점들에 대한 합의를 도출시키기 위한 공론의 장을 마련하는 한편, 갈등해결을 위한 대안을 제시하는 것이다. 이에 대한 언론의 역할로 첫째, 분쟁사태에 대한 공정한 보도, 둘째, 공동체 의식형성, 셋째, 토론의 장 마련, 넷째, 갈등의제의 명확한 정리, 다섯째, 갈등 당사자들이 서로에 대한 신뢰를 조성할 수 있도록 분위기 조성, 여섯째, 조정자로서의 역할, 즉 대안제시를 들 수 있다(김동규, 2000).

그러나 사회갈등에 대한 언론보도는 보편적으로 체제 중심적 이데올로기 구조, 사건 중심적, 흥미성, 해결방안 미제시 등의 일관성을 보이는 반면, 각 언론사에 따라서는 정치적 지향성, 소유구조, 기자 개인의 문제로 각기 다른 차이를 보이고 있다(Shoemaker & Reese, 1996). 즉 언론은 방관자로 기능하지 않으며, 일차적 정의자에 의존하여 특정쟁점을 가시화하고, 특정 틀을 지지하는 주장이나 이미지를 부각시킬 수도 있으며, 특정인의 주장을 인용하거나 강조하여 특정지지자를 현저하게 드러낼 수 있는 가능성이 내재되어있다(한동섭, 2000). 이러한 언론사의 경향은 소유구조, 시장관계, 그리고 정치적 상황에 따라 결정된다. 특히 우리나라 언론의 경우 상대적으로 언론사의 취향에 따라 사회문제 등을 편파적이고 일방적으로 다루는 경향이 두드러진다(김영기, 2002).

이런 갈등보도의 관점에서 살펴본다면, 최근 발생한 한반도 대운하 건설 논란은 우리사회의 정부와 국민간의 직접적이고 대표적인 사회갈등 사안이다. 한반도 대운하는 2006년9월 계획이 수립되어 정부와 여당인 한나라당이 추진하고 있는 14조 원 규모의 대운하 사업으로 현재 진행 중인 국제적 토목공사 가운데 2위 규모를 차지한다.<sup>1)</sup> 뿐만 아니라 한반도 대운하 1단계 사업으로 의심받고 있는 4대강 살리기 사업비 22조 2000억 원을 추가하면 세계적 규모의 대형 국책 공사이다.

그럼에도 불구하고, 한반도 대운하 사업은 처음으로 1998년에 당시 국토개발연구원이 ‘타당성 없다’는 결론을 내린 이후, 줄곧 찬·반 논란에 휩싸여 왔다. 또한 2007년 한나라당 경선과 대선 과정에서는 사업목적이 뒤바뀔 정도로 대운하 사업 내용에 대한 부실이 드러나기도 했다. 뿐만 아니라 선행돼야 할 하천생태계 기능 보전이나 식수 안전성과 같은 치명적인 후유증 등의 검토마저 소홀히 했다는 지적도 나왔다. 이러한 문제들 때문에 대운하 사업의 추진 주체인 정부 여당인 한나라당 내에서조차 반대가 많은 정책적 논란이 큰 사회적 갈등사안이다.<sup>2)</sup>

이러한 정치·사회적 논란에도 불구하고, 국민적 공사에 대해 정부·여당을 포함한 찬성론자들은 운하수송의 친환경성, 내륙도시와 항구도시와의 해운 시너지 효과, 향후 130년간 1억3천만 명 중국인 관광객 유치 가능성<sup>3)</sup>을 바탕으로 적극 추진에 대한 지지를 하고 있다. 반면에 반대론자들은 식수원인 한강과 낙동강 환경오염, 하상(河床)을 준설로 인한 생태계 파괴, 국보급 문화재 수몰 및 훼손을 우려해 반대한다. 그러나 정부 여당과 야당 환경단체간의 찬반 갈등이 심각함에도 불구하고, 정부는

1) 2009년 7월 현재 진행 중인 세계적 토목공사 순위를 살펴보면, 1위: 중국의 남수북조 운하개발(약 60조원); 2위: 한반도 대운하(약 14조원); 3위: 파나마 운하 확장공사(약 5조원); 4위: 미국 라스베이거스 시티센터(약 8조원); 5위: 모스크바 주상복합건물 크리스털 아일랜드 신축공사(약 4조원). 14조원 한반도 운하 2위 규모 천지우 (2008.2.27). 지구촌 5대 역사, 세계지도 확 바꾼다. 『국민일보』, 16.  
2) 대운하 밀어붙여선 안 된다. (2008.1.2). 『한겨레신문사설』, 31.  
3) 박대건·강만수 (2008.3.1). 대운하 불도저식 강행선언, 『뷰앤뉴스』홈페이지.

국민적 합의 없이 일방적으로 추진하고 있어 심각한 범사회적 갈등으로 나타나고 있다.

따라서 본 연구는 정부와 국민간의 주요 사회적 갈등문제에 대한 신문기사의 텍스트 분석을 통해 프레임 유형과 이해집단간의 틀 짓기 행위에 대한 프레임을 바탕으로 국민적 갈등에 대한 근본적 원인을 규명하고자 한다. 이에 따라 한반도 대운하 관련 국가적 이슈에 대하여 대운하 갈등주체인 찬성론자와 반대론자들이 서로간의 찬·반 갈등에 대하여 구체적으로 어떠한 원인과 명분을 가지고 각기 상반된 입장을 주장 하는지 규명해 보는 데 주목적이 있다. 왜냐하면 한반도 대운하 건설문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 갈등주체들이 가지고 있는 대운하 건설의 입장에 따른 문제 원인을 규명하는 것이 매우 중요하기 때문이다. 결과적으로 본 논문은 대운하 관련 보도 프레임에 대한 세부적인 분석을 통해 언론보도의 문제점을 통해 한반도 대운하 건설에 따른 사회적 갈등문제 해결을 위한 바람직한 언론의 역할과 방향을 제시할 수 있을 것이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 갈등보도의 미디어 프레임

사회갈등 상황에서 언론은 현실을 그대로 전달하기 보다는 특정 시각을 중심으로 재구성된 프레임을 통해 전달한다(Pan & Kosicki, 1991; Entman, 1993). 특히 사회 현안을 다룬 보도는 특정 시각을 중심으로 구성된 프레임을 포함하며, 이것은 뉴스 소재의 선택부터 특정 시각의 강조와 축소, 배제 등의 뉴스 구성방식에 이르기까지 다양한 과정을 통해 형성된다(Bennett, 1988; Entman, 1991; Pan & Kosicki, 1991). 즉 갈등 이슈의 경우에는 대부분 본질보다는 갈등성을 부각시킨다(Shoemaker & Reese, 1996). 이처럼 언론은 사회적 이슈나 문제의 핵심과 본질을 보도하기보다는 집단 간의 갈등적 측면을 많이 보도하는 경향이 있다. 이는 사회적 갈등이 시청자들의 관심과 시선을 사로잡는데 갈등은 좋은 소재이기 때문이다(Neuman, Just & Crigker, 1992).

뉴스프레임 효과에 의하면, 뉴스 스토리를 구성하는 방식 자체가 뉴스 수용자의 의견형성에 중요한 영향력을 행사한다(이준용, 2001). 즉 언론이 취한 입장과 그에 따른 보도양식에 따라서 뉴스내용에 대한 국민의 해석과 이해가 달라질 수 있다는 것이다(Iyengar, 1991; Gamson, 1992; Price & Tewksburg, 1997). 따라서 같은 사건이나 이슈라 할지라도 뉴스프레임에 따라 그 관점과 논리 그리고 결과에 대한 합의가 달라지며, 같은 사건이나 이슈에 대한 뉴스일지라도 뉴스프레임이 다르다면 이를 접한 국민의 그 사건과 이슈에 대한 해석과 의견도 달라진다(Rhee, 1997; Nelson & Oxley, 1999; Shah, Domke & Wackman, 1997). 결국 뉴스프레임 연구는 뉴스의 내용과 중요도의 영향력도 중요하지만 ‘뉴스 스토리를 구성하는 방식’ 자체가 뉴스 수용자의 의견형성에 보다 미묘하고 중요한 영향력을 행사한다는 것이다.

수용자들은 갈등의 모호성과 결과의 불확실성 때문에 언론의 갈등보도에 관심을 가진다. 바우쿠스(Baukus, 1999)는 갈등은 본능적이고 사회의 드라마틱한 부분을 담고 있기 때문에 언론의 보도에 딱 맞는 전형적인 기사거리라고 했으며, 에릭슨과 미첼(Erickson & Mitchell, 1996)은 사회갈등을 둘러싼 언론의 보도량은 그 갈등에 담겨 있는 인간적 흥미의 함수라고 하였다. 대체로 텔레비전 뉴스가

신문에 비해 갈등이슈를 더 많이 강조하는 경향이 있다. 이는 사회갈등에 대한 드라마틱한 부분을 잘 담아 낼 수 있는 것으로 텔레비전 뉴스만큼 효과적인 것은 없기 때문이다.

보도 프레임은 일상 뉴스 소재보다 갈등이 큰 현안 또는 사회적 일탈성이 강한 보도에서 드러날 가능성이 높다. 언론이 일탈로 다루는 기본적인 기준이 이데올로기라는 것을 증명하는 예로서, 기틀린(Gitlin, 1980)의 1960년대 학생운동 분석을 통해서 발견한 일탈사건에 대한 미디어의 보도 형태가 대표적인 사례이다. 사소화(trivialization), 반대시위를 보여줌으로써 양극화(polarization) 초래 내부분열 강조, 시위 학생들의 수를 축소 보도하거나 그들의 영향력을 최소화함으로써 학생운동 비방, 취재원으로 정부 관리에 대한 의존, 폭력장면이나 베트콩의 깃발, 공산주의 출현 강조, 우익 반대파에 대한 지대한 관심표명 등이 이데올로기가 미디어에 미치는 영향력을 단적으로 보여주는 것이다(Gitlin, 1980).

언론의 갈등보도에 전제되어 있는 것은 갈등의 주체들이 미디어를 통해 공중으로부터의 정당성을 획득하기 위한 담론을 전개하고 있다는 점이다. 갈등의 주체들은 뉴스의 사회적 현실 구성과정에서 정당성을 갖추기 위해 노력하게 된다. 즉 갈등 당사자들은 언론이 자기들에게 주목하지 않으면 필요에 따라 시위나 파업 등의 물리적 행위를 동원하기도 하는 등 궁극적으로는 공중들의 지지를 얻기 위해 경쟁한다. 이러한 과정을 거쳐 우세한 집단의 담론은 합법적인 지식, 범조항 혹은 상식과 같은 다른 사회적 실천의 형태로 다른 집단에게 영향력을 행사하여 정통성을 확보하는 결과를 낳게 되는 것이다(양정혜, 2001).

언론의 사회갈등에 대한 보도 프레임은 양자 간의 복잡한 이해관계를 지극히 단순화하고 사건 중심으로 파편화하며, 갈등의 강도(intensity)를 물리적 중심으로 확대·과장한다. 예를 들어서 노사관련 보도의 관행을 보면 노동자의 과격성과 폭력성을 위주로 보도하여 노동문제가 사회규범에 반한다. 노동자의 사회적 요구를 비합리적이고 억지인 것으로 부각하여 노동자의 요구사항을 소아적 이해관계로만 파악하는 경향이 있다. 또한 노동자는 민주적인 원칙이나 대화나 타협을 부정한다는 식으로 보도하기도 한다. 한 예로 의사집단의 파업을 의료대란이라도 보도하는 경우가 이에 속하며, 갈등의 극단적 해결 가능성을 강조하기도 한다(임현진, 2005).

## 2) 국책사업 사회적 갈등보도

### (1) 공공사업 갈등의 원인과 특징

공공정책을 수립하고 추진하는데 있어서 이해당사자들의 상호갈등 없이 추진되기란 어렵다. 개인 간, 조직간 그리고 조직 내에서도 의견과 이해관계에 따라 상호충돌이 발생한다. 따라서 어느 사회이든 갈등의 발생가능성은 상존한다. 우리나라의 경우 국책사업을 둘러싸고 다양한 갈등 나타났다. 농업부분의 새만금 간척사업(1991~2010), 환경부분의 부안 핵 폐기장 건설사업(2003), 건설부분의 사패산 터널 문제(2003), 농업부분의 FTA문제(2007), 그리고 교육부분의 NEIS문제(2001) 등이 그 대표적인 사례이다.

국가 또는 지역정책에 따라 추진되는 공공사업과 관련한 사회적 갈등의 발생요인은 복잡하다는 특징이 있다. 이러한 공공사업 관련 갈등은 이슈가 다양하고 갈등참여 구조가 복잡하며, 불특정 다수인의 이해 당사자로 참여하기 때문에 발생요인은 매우 다양하다. 이영희(2004)는 공공사업에 대한 구체적인 갈등원인은 절차적 차원과 내용적 차원으로 나누어진다고 주장한다. 그에 따르면, 절차적 차원이

란 공공정책의 입안과정에서 관련 이해당사자들의 목소리를 제대로 들었는가를 둘러싼 갈등이다. 이와 더불어 내용적 갈등은 시행하고자 하는 공공정책의 내용에 대한 가치관 또는 물질적 손실과 관련하여 야기되는 갈등이다.<sup>4)</sup> 따라서 사회갈등은 절차적 차원과 내용적 차원이 상호 밀접하게 연관되어 있지만, 공공정책을 둘러싸고 발생하는 사회갈등의 대부분은 절차갈등의 성격을 지니고 있다. 박형서(2004)는 국가에 의해 추진되는 공공사업과 관련한 갈등의 원인으로, 첫째, 입지에 따른 경제적 이해득실, 둘째, 생활의 편리성에 대한 영향, 셋째, 환경적인 가치에 대한 차이점, 넷째, 정책수립절차와 추진에 대한 불만과 정보차단 등이 원인으로 작용한다고 주장한다. 따라서 공공사업 관련 갈등의 특징으로 합리적 협상토론 부족, 제3자 개입의 가능성, 갈등이슈의 복잡성, 그리고 갈등대상의 불명확 등으로 정리할 수 있다.

국책사업에 대한 갈등의 주된 원인으로는 정책과정과 여론수렴 과정에서 문제점이 지적되고 있다. 즉 사회변화와 더불어 주요 국책사업에 대하여 국민과 시민단체들의 정책 참여요구는 날로 높아가고 있음에도 불구하고, 정부의 공공사업 결정이 경제적 효율성과 사회적 합의 없이 일부 관료와 전문가에 의하여 일반 국민들의 삶과 직결된 공공정책을 기회 결정하고 실행함에 있어서 여전히 DAD 정책<sup>5)</sup>이 수립되고 결정된다는 것이다(박형서, 2004). 따라서 이러한 정책결정 과정에서 대다수 국민들의 여론수렴이 부실하고, 결정적 타당성 검토에 대한 사회적 합의가 부족한 상황에서 사업을 추진하여 문제를 자초한 면이 있다.

이에 따라 국가적으로 중요한 공공사업의 경우 국민생활에 매우 광범위하고 지속적으로 영향을 미치기 때문에 이와 관련된 사회적 갈등은 발생가능성이 높으며 국민적 관심사로 부각되는 경우가 많다. 국책사업에 갈등이 발생하고 장기간 사업이 표류하면 국가적으로 막대한 비용을 지불하게 된다. 따라서 국책사업과 관련된 사회갈등은 예방이 중요하다. 정책결정 과정과 여론수렴과정에서의 갈등을 미리 차단하여 경제적이고 효율적인 공공사업을 원활히 추진한다면 국가적으로나 국민적으로 양 쪽 모두 도움이 될 것이다. 따라서 사회적 합의를 통한 갈등예방을 위해 활용되는 사례로는 공공참여적 갈등예방 모형이 대표적이며, 구체적으로 합의회의, 시민 배심원제, 시나리오 워크숍, 규제협상 그리고 공론조사 등이 있다(이영희, 2004).

## (2) 공공사업 갈등보도 관련 기존연구 검토

다양한 이해당사자들과 조직들이 서로 얽혀있는 공공사업은 충돌과 갈등이 자주 발생한다. 특히 국가적으로 중요한 공공사업의 경우, 국민 생활에 매우 광범위하고 지속적으로 영향을 미치기 때문에 이와 관련된 갈등은 그 가능성이 어느 부분보다 높으며 국민적 관심사로 부각되는 점 때문에 연구자들의 관심이 집중되고 있다. 대규모 국책사업에 사회적 갈등이 발생하고 장기간 사업이 표류하면 국가적

4) 이영희(2004)는 ‘내용적 차원’의 갈등을 구체적으로 가치갈등과 이익갈등으로 구분하여 설명하였다. 그에 따르면, 가치갈등이란 새만금 문제나 생명복제 문제 등과 같이 기본적으로 해당 공공정책의 내용이 종교적철학적 가치 사이에 충돌을 야기하는 갈등을 말한다. 또한 이익갈등이란 그린벨트 정책이나 배기가스규제 정책 등과 같이 해당 공공정책의 내용에 대해 물질적 이익의 손해를 느끼는 집단이 강력하게 존재함으로써 야기되는 갈등을 말한다고 지적하고 있다.

5) DAD(Decide-Announce-Defend)란 공공정책 결정과 집행과정에서 국민들의 의견과 참여를 배제하고 정부 관료들이 미리 결정해서 선포하고 사후적으로 설득한다는 뜻으로 오직 효율성만을 중시하는 기술 관료들의 문화를 의미한다(이영희, 2004).

으로 막대한 손실비용을 지불하게 된다. 이에 따라 정부도 사회각 분야에서 분출하는 갈등을 예방하기 위해 공공기관의 갈등 관리에 관한 기본법률(2007)의 제정을 추진하고 있다.

사회갈등 관련 기존 연구에 나타난 주된 프레임 분석방법은 뉴스텍스트에 나타난 용어나 수식어를 분석함으로써 뉴스보도에서 강조되고 부각된 의미를 중심으로 가장 두드러진 아이디어를 추출함으로써 이루어졌다. 이는 어떤 사건이나 상황에 대한 전체적인 의미를 규정하는데 중심역할을 하는 ‘핵심 아이디어(core organizing idea)’(Gamson, 1992)로서, 각 분석유목에 대한 사회적 의미를 구성하는데 있어 현저하고 일관되게 나타나는 프레임을 도출하는 기준이 된다(나미수, 2004; 양정혜, 2001).

이에 따라 연구자들은 중앙정부나 지방정부 주도의 공공사업과 관련한 갈등보도에 대한 언론보도가 문제해결을 위한 심층적이고 체계적이기보다는 단순히 흥미위주의 내용전달식이라는 공통된 의견을 갖는다. 핵 폐기장 관련 보도의 경우, 신문과 방송은 갈등보도 프레임에 강조하여 보도한 것으로 나타났다. 구체적으로 신문의 경우, 부정성과 일탈성을 강조한 갈등 프레임 위주로 보도된 반면, TV뉴스는 정황전달에 초점을 일화프레임에 치중하여 보도한 것으로 나타났다(김원용·이동훈, 2005). 또한 천성산 고속철도 관통 문제에 대한 언론보도는 환경의 문제의 개발과 보존이라는 근본적인 문제 접근보다는 비구니(지울스님)의 단식이라는 흥미위주로 접근한 것으로 조사되었다(원만해·채백, 2007).

뿐만 아니라, 국책사업인 부안 핵폐기 유치관련 중앙과 지역방송뉴스를 통해 보도된 유치문제는 원인과 해결보다는 주민들의 시위와 사회적 혼란만을 부추기는 양상을 보인 것으로 나타났다. 이에 따라 텔레비전 뉴스보도에서 핵 폐기장 유치문제는 국가 정책적 이슈라기보다는 지역 내 집단 간의 갈등분쟁으로 구성되어 보도된 것으로 나타났다(나미수, 2004). 또한 핵폐기물 처리장 조성과 관련한 위도 핵 폐기장 보도를 중심으로 뉴스의 속성과 2차 의제 설정효과 연구에서는 『조선일보』, 『한겨레』, 『오마이뉴스』의 핵 폐기장 관련 기사를 내용 분석하였다. 그 결과 세 신문 모두 쟁점보다는 갈등을 중심으로 보도하는 것으로 나타났다. 핵 폐기장을 둘러싼 아홉 가지 쟁점사안 중 주민의견 수렴 절차와 주민 보상 문제에 편중된 형태로 뉴스의 속성을 구성하고 있었다. 특히 천성산 터널 공사와 새만금 사업, 사패산 터널공사에 대한 국내 신문의 보도의 경우, 독자들의 관심과 흥미를 끌기위해 갈등 프레임을 많이 사용하였으며, 갈등 프레임에 나타난 기사의 논조는 부정적이었으며, 갈등 프레임은 주로 환경단체와 정부에 집중된 것으로 나타났다(한균태·송기인, 2005).

이에 따라 연구자들은 갈등위주의 보도로 인하여 주로 갈등과정을 강조할 뿐, 공공사업에 대한 언론의 흥미와 갈등의 원인과 해결을 위한 심층적 보도가 부족할 뿐만 아니라, 다양한 사회적 계층의 목소리를 전달하지 못하는 등 뉴스보도가 피상적인 성향에서 벗어나지 못하는데 초점을 맞추었다.

공공사업과 관련한 사회적 갈등 연구들은 국토개발인 새만금 사업 관련한 언론보도에서 환경보호와 환경개발의 목표 및 가치가 갈등이슈의 주된 내용임에도 불구하고, 갈등해결을 위한 주제가 상대적으로 부족한 것으로 조사되었다. 뿐만 아니라, 부안 핵폐기 갈등 이슈에 관하여 갈등의 근본원인이자 본질적인 사인이라고 할 수 있는 선정 과정상의 정당성 문제, 안전성 문제, 에너지 정책 등에 관한 문제는 제대로 다루어지지 않은 것으로 조사되었다(강내원, 2002). 특히 정부 주도의 청계천 복원 사업의 경우, 환경이슈가 본질적인 문제임에도 불구하고 환경 프레임보다는 전체 보도 중 약 10%에 불과하여 환경적 요소를 담은 심층취재나 르포 및 환경 전문가들이 견해를 담은 전문적 기사는 매우 부족한 것으로 나타났기도 하였다(정나리, 2007).

이상의 공공사업 관련 사회갈등보도에 대한 기존연구들은 언론이 중앙정부나 지방정부가 주체가

된 공공정책에 대한 사회적 갈등에 대한 보도에 대하여 보다 성숙한 언론으로서 역할의 필요성을 제기하고 있다. 다시 말해 언론이 사회적 갈등에 대한 원인에 대한 근본적이고 체계적인 분석을 통해 더욱 합리적인 해결방안을 마련하여 해결책을 제시하기보다, 주로 갈등의 전개과정을 통해 흥미주의의 피상적인 접근과 보도로 일관하고 있다는 것이다. 이에 따라 공공사업 관련 사회적갈등해결을 위해 언론으로서 사명인 중재역할을 위해 갈등보도에 대한 원인을 심층적으로 파악한 후, 이를 해결할 대안을 제시할 수 있는 연구가 필요하다고 하겠다.

### 3. 연구문제 및 연구방법

#### 1) 연구문제

본 연구는 우리사회의 대표적인 사회적 논란과 갈등사안인 한반도 대운하 건설에 대하여 언론사들의 보도에 대한 차이를 살펴보기 위한 것이다. 즉 언론사가 한반도 대운하 건설에 대한 찬성과 반대를 통하여 어떠한 특정 이익집단의 주장을 대변하는지, 그리고 이익집단의 주장에 대한 구체적인 논리는 무엇이며 어떠한 방식으로 강조하여 보도하면서 대운하에 대한 찬성과 반대에 대한 기틀을 유지하는지 분석해 보고자한다. 이를 위한 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

- 연구문제 1: 한반도 대운하 관련 신문 뉴스보도에서 사용된 뉴스프레임의 특성은 무엇인가?  
 연구문제 2: 한반도 대운하와 관련된 뉴스보도에서 이해집단인 주요행위자들은 어떻게 틀 지워졌는가?  
 연구문제 3: 한반도 대운하에 대한 이익집단간의 틀 짓기 행위 프레임은 신문사간에 어떠한 차이가 있는가?

#### 2) 분석대상과 기간

본 연구는 『조선일보』와 『한겨레신문』, 그리고 『한국일보』 등 세 개 일간신문을 대상으로 이명박 후보가 17대 대통령에 당선된 직후인 2007년12월21일 부터 2009년6월30일 현재까지 보도된 뉴스를 대상으로 내용분석을 실시하였다. 먼저 『조선일보』와 『한겨레신문』을 분석대상으로 선정한 이유는 보수와 진보로서 두 신문간의 정치 이데올로기적 지형과 실천양식이 극명한 차이를 보이는 경우가 많았기 때문이다(김영기, 2002; 양정혜, 2001; 한동섭, 2000). 또한 『한국일보』를 선정한 이유는 신문사별 정치 지향성 분포 표에서 『한국일보』가 보수나 진보가 아닌 비교적 중간정도의 이념적 성격의 신문이라는 조사결과에 따른 것이다.<sup>6)</sup> 뿐만 아니라, 『한국일보』는 뚜렷한 이념적 논조가 없는 중립적 성향의 신문이라는 점도 고려되었다(김정현, 2001).

6) 정연정·김위근(2004)의 연구조사에 따르면, 국내 10개 대표적 일간지에 실린 칼럼의 논조에 대한 분석을 통해 신문의 정치적 이념 지향성을 측정된 결과, 『조선일보』와 『중앙일보』가 가장 보수적 일간지로, 『한겨레신문』과 『경향신문』이 가장 진보적 신문으로 나타났으며, 『한국일보』와 『세계일보』가 정치적인 면에서 비교적 중립적인 이념 지향성을 보인 것으로 조사되었다.

이에 따라 본 연구를 위해 분석된 보도뉴스의 양은 『조선일보』가 354건, 『한겨레신문』이 431건 그리고 『한국일보』가 176건 등 총 961건이었다.

### 3) 뉴스프레임 분석틀과 절차

#### (1) 보도기사 프레임

우선 한반도 대운하 이슈에 대하여 구체적으로 어떠한 프레임이 사용되었는지를 파악하기 위해서 프레임 판별기준으로 보도뉴스에 대한 핵심주제어를 그 텍스트의 프레임으로 분석하는 방법을 사용하였다. 핵심주제어는 텍스트에서 가장 두드러진 아이디어로 어떤 사건이나 상황에 대한 전체적인 의미를 규정하는 데 중심적인 역할을 하기 때문이다(양정혜, 2001). 따라서 뉴스텍스트에서 선택되고 강조된 의미를 중심으로 하여 반복되어지고 유사한 형태로 묶어지는 핵심주제어를 통합시켜 프레임을 추출해냈었으며 이를 토대로 분석하였다. 이 방법은 특정이슈에 관련된 개별 뉴스기사를 분석함에 있어 모든 가능한 프레임을 포함시키는 데 의미를 둘 뿐만 아니라, 연구대상이 되는 이슈에 대한 다양한 프레임을 파악할 수 있다는 장점이 있다(강내원, 2001). 따라서 총 961개의 보도 기사들을 분석한 결과, 일곱 개의 뉴스프레임 구성요소들로 유형화하였다.<sup>7)</sup> 이들 프레임을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 정책집행 프레임

권위적 정책집행 프레임은 한반도 대운하 건설과 관련하여 행정부나 한나라당의 권위주의적이고 일방적인 집행의지, 강력한 조치나 정책, 그리고 위협적인 메시지 등과 관련되어 보도되는 경우를 말한다.

#### ② 생태·환경 프레임

생태환경 프레임은 대운하의 건설 예정지역 주변의 생태계 및 환경보전과 관련하여 수자원보호, 생물자원 보호, 환경영향평가와 지형변화 등과 관련된 인식과 중요성에 대한 보도기사이다.

#### ③ 안전성 프레임

안전성 프레임은 한반도 대운하 건설예정지역의 홍수위험 가능성, 수돗물 대란, 식수부족 사태 등과 관련하여 대운하 건설 결과로 인해 유발될 수 있는 안정성과 위험성에 대한 보도기사이다.

#### ④ 경제적 결과 프레임

경제적 결과 프레임은 한반도 대운하 건설이라는 국책개발 사업에 따른 경제적 비용이나 부담, 손실과 관련된 프레임으로 중앙정부와 지역경제에 미치는 경제적 실효성 또는 경기 부양론, 물류비용 감소 그리고 땅값폭등 등에 대한 부작용 등 경제적 파급효과에 대한 보도기사이다.

#### ⑤ 정부홍보 프레임

정부홍보 프레임은 한반도 대운하 건설에 대한 타당성을 홍보하기 위하여 중앙정부와 지방자치정부 차원에서 대운하 건설로 인한 문화적 가치상승에 따른 보도기사이다. 예를 들면, “대운하 건설과

7) 신뢰도 검증을 위해 신문사별로 분석대상 기사의 약 15%인 50건씩 무작위로 표집 하여 총 144건의 기사를 연구자를 포함한 대학생 분석자 세 명이 각각 코딩하고 분석자 상호간의 평균 일치도를 구한 결과 0.82로 나타났다. 이를 종합적 신뢰도 계수(차배근, 1990)를 사용하여 측정된 결과 종합 신뢰도 계수는 0.85로 산출되었다.

연계하여 영산강 뱃길복원 관광지 추진”, “문화관광 벨트 구상”, “수상 레포츠 시설” 그리고 “윤하 콘텐츠개발” 등 중앙정부 차원과 지방정부 특성 등을 고려하여 다루어지는 보도기사이다.

⑥ 정치적 논리 프레임

정치적 논리 프레임은 대운하 건설문제에 대한 사안을 정치적 문제로 처리하거나 해결하려는 프레임이다. 정치적 성향은 대운하 실체와 정책과정에서 특히 4·19총선 기간 중 야당과 국민들로부터 거센 정치적 반발에 따른 여당 후보자 득표율을 의식하여 자주 발생했다. 대표적인 사례로는 “한나라당 대운하 애향단지 감추기”, “대운하 거센 지역풍 총선 비켜가기”, “오락가락 대운하 뭐가 진짜?” 그리고 “청와대 새 물결 전개운동” 등이다.

⑦ 국민여론 프레임

국민여론 프레임은 대운하 정책과정에서 행정부와 한나라당의 권위주의적이고 일방적인 집행의지에 대한 시민단체들과 국민들의 비민주적이고 불합리한 정책과정에 대한 지적과 반발과 관련한 프레임이다. 따라서 국민여론 프레임은 대운하 건설에 대한 “정부와 국민들 간의 충분한 의견수렴을 추진”, “찬·반 토론의 개최”, “대운하 국민동의 없이 추진 어려워”, “대운하 여론수렴 병행” 등을 포함한 보도기사이다.

(2) 주요이해집단

언론사는 자신들의 주장이나 이념을 전개하는 과정에서 유사한 성향의 정보원이나 이해집단을 통해 의견을 암묵적으로 개진하곤 한다. 따라서 신문사는 자신들의 의견을 개진함에 있어 자신의 입맛에 맞는 전문가나 이해집단에 의탁함으로써 언론사가 말하고자 하는 방향으로 기사의 의미를 전개할 수 있다(심훈, 2003). 대운하 건설과 관련한 분석대상 신문보도에 나타난 주요이해집단은 기자들이 이용한 사람 혹은 집단을 확인함으로써 이루어졌는데, 이를 통해 한반도 대운하 보도에서 비중 있게 등장한 이해집단은 누구이며, 프레임에 따라 어떤 행위자가 주로 등장하여 이슈에 대한 입장과 관점을 드러내고 있으며, 주로 누구의 시각을 통해 이슈가 틀지어 졌는지 살펴보았다. 이를 위하여 구체적인 주요이익집단으로 정부, 야당, 환경단체, 시민단체, 지방자치단체, 전문가집단 등 모두 여덟 집단으로 구분하였다.<sup>8)</sup>

8) 주요이해집단을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 정부: 대통령(당선자), 청와대 대변인, 대통령 인수위원회, 국무총리, 국토안전부, 환경부, 교육과학기술부 장관 및 관계자(행정부)와 한나라당 대표 및 원내총무를 포함한 한나라당 소속의 국회의원을 포함.
- ② 통합민주당 외(야당): 통합민주당을 포함한 민주노동당, 자유선진당, 창조한국당 등 여당 국회의원과 관계자 등을 의미.
- ③ 환경단체: 환경운동연합, 녹색연합, 대구·부산 환경운동연합 등 환경과 관련된 비정부 단체나 모임을 뜻함.
- ④ 시민단체: 시민단체는 시인, 소설가 등 작가단체 뿐만 아니라, 불교, 천주교, 기독교 등 종교 관련단체 등을 의미.
- ⑤ 지방자치단체: 부산, 대구, 인천, 광주광역시 그리고 경기도, 경상남북도, 전라남북도 등 대운하건설에 직·간접적 관련되어 있는 지방자치단체.
- ⑥ 기업: 대운하 건설에 적극참여하고 있는 국내 대형 건설회사, 화물 또는 운송업체 등
- ⑦ 일반 공중: 일반시민 및 지역거주 주민들을 포함.
- ⑧ 전문가 집단: 대운하 건설과 관련한 해양, 수질, 지질, 건축, 생태 등과 관련한 전문적인 식견을 갖춘 교수, 국책 또는 연구기관 연구원, 변호사 등
- ⑨ 기타: 언론, 외국인 투자자, 노무현·김대중 등 전직 대통령 또는 관계자 등

(3) 주요이해집단의 틀 짓기 행위(framing activity)

프레임 연구는 분석수준에 따라 개인과 집단으로 구분된다(주경일, 2005). 집단 수준의 프레임(collective action frame)은 해당 집단이 그들의 수사적 주장의 유사성을 통해 해당 이슈를 동질적으로 바라보게 만드는 집단행동의 전체로서 행동 지향적 믿음이나 의미들의 이총합체를 의미하며, 따라서 갈등상황에서 표출되는 각 이해집단의 틀 짓기 행위(framing activity)는 행동의 정당화를 위해 이러한 프레임을 제시하는 수사적 노력으로 볼 수 있다.

<표 1> 이익집단의 주요 틀 짓기 행위 개념과 사례

입 장 차 원	정의	관련된 개념	대운하 찬성집단 사례	대운하 반대집단 사례
실체 (Substantive)	무엇에 대한 갈등분쟁인가?	내용에 대한 시각과 정의에 대한 갈등상대나 제3자의 영향력	순수한 경제발전 동기에서 비롯된 국가경제 살리기 비책	추진집단은 순수하지 못한 동기를 가진 편협 비민주적인 집단
성과 (Outcome)	추구하는 성과는 무엇인가?	입장과 위치(position)	친환경 문화관광 단지 조성과 지역경제 활성화	경제파탄 낼 수도 있으며, 환경제앙
열망 (Aspiration)	왜 그러한 성과를 추구하려고 하는가?	타협 대(對) 승리 혹은 자기과신/ 승자에 대한 이미지	정부, 50년, 100년 후 대비 경제 주춧돌 놓아	관계성 대운하 뺏기기 홍보는 이제 그만
손익 (Loss-gain)	손해나 이득에 대한 결과 인식은 무엇인가?	이해관계/ 이중의 관심(dual-concerns)	일자리 300만개 창출 등 새로운 경제시대 도약	대운하 구간 문화재 복원만 수 조원 낭비
특성 (Characterization)	갈등상대의 태도와 현태에 대한 평가, 기대는 무엇인가?	갈등상대에 대한 편견/ 관계적 행동 그리고 관계 대(對) 업무지향	반대집단은 반대를 위한 사이버 좌파	영혼 팔아 영달 추구 하는 사람들
과정 (Process)	갈등과정과 절차에 대한 평가와 인식은 어떠한가?	선택 의사결정, 협상 단계, 갈등의 강조점	한반도 대운하 정면 돌파	국민적합의 없는 대운하 추진 불가

출처: Gray, D. & Donnellon, A.(1989). An interactive theory of reframing in negotiation. PA: Pennsylvania State University Press. 265쪽 참조·수정 하여 사용함.

그러므로 틀 짓기 행위는 갈등 상대방과 청중들에게 주요 이슈의 해석이 자기편에 우호적으로 의미부여 되도록 하는 전략적 행위가 되며, 이해집단의 근본 목적을 효과적으로 표출하기 위한 행동전략인 의미를 가진다.

한반도 대운하 보도에 대한 집단수준 프레임 측면에서 언론사가 주요 이해집단의 주장을 어떠한 내용과 의미로 보도하면서 자신들의 주장을 관철시키며, 논조를 정당화시키고 있는지 이러한 갈등이 세부적으로 어떻게 구성되어 있는지 파악해 보기로 한다. 이에 따라 대운

하에 대한 주요이해집단의 이해관계나 구체적 사안에 따라 어떠한 프레임으로 표출되는지를 파악하기 위해 그레이와 도넬론(Gray & Donnellon, 1989)의 틀 짓기 행위 분석틀을 이용하였다.

#### 4. 연구결과

먼저 한반도 대운하 논란과 관련한 신문사별 기사유형을 간단히 살펴보면, 스트레이트 뉴스가 대다수를 차지했으며, 사실과 칼럼기사의 비율도 대체로 높았다. 그러나 이와는 대조적으로 해설과 기획·특집 그리고 독자투고 기사는 매우 낮은 비율로 조사되었다<표 2 참조>.

신문사별 기사유형의 특징을 살펴보면, 『조선일보』의 경우 스트레이트 뉴스의 비율(93.2%)이 절대 다수를 차지한 것으로 조사되었다. 그러나 한반도 대운하와 관련한 해설기사나 기획·특집기사는 (0%) 보도되지 않았다. 『한겨레신문』의 경우, 비교대상 신문 가운데 스트레이트(70.1%)의 비율이 가장 낮았으며, 사실과 해설 그리고 기획·특집의 비율이 가장 높았다. 이는 『한겨레신문』이 신문사 차원에서 한반도 대운하와 관련된 구조적 갈등에 대하여 각 분야별 전문가들의 입장을 통해 경제적 논란성과 환경·생태 관련 안전성 등에 대한 근본적이고 체계적인 보도를 하였다고 풀이 할 수 있다. 『한국일보』의 경우, 『조선일보』와 마찬가지로 스트레이트기사 비율(76.1%)이 대체적으로 높았으며, 한반도 대운하에 대한 해설과 기획·특집(0%)기사는 보도되지 않는 것으로 나타났다.

<표 2> 한반도 대운하 관련 신문사별 기사유형 단위: 건수(%)

기사유형 \ 신문유형	조선일보	한겨레신문	한국일보	합계
스트레이트 뉴스	330 (93.2)	302 (70.1)	134 (76.1)	766 (79.7)
사실	6 (1.7)	42 (9.7)	14 (8.0)	62 (6.5)
해설	0 (.0)	12 (2.8)	0 (.0)	12 (1.2)
기획·특집	0 (.0)	20 (4.6)	0 (.0)	20 (2.1)
기자칼럼	2 (.6)	16 (3.7)	16 (9.1)	34 (3.5)
전문가칼럼	8 (2.3)	16 (3.7)	8 (4.5)	32 (3.3)
독자투고	6 (1.7)	18 (4.2)	4 (2.3)	28 (2.9)
인터뷰	2 (.6)	4 (.9)	0 (.0)	6 (.6)
기타	0 (.0)	1 (.2)	0 (.0)	1 (.1)
합계	354 (36.8)	431 (44.8)	176 (18.3)	961 (100.0)

$\chi^2=101.84$ ,  $df=16$ ,  $p<.05$

##### 1) 일간신문에 나타난 뉴스 프레임의 특성

한반도 대운하 보도에 대한 신문사별 뉴스프레임 결과는 다음과 같다<표 3 참조>. 먼저 뉴스프레임별 전체 보도 기사량을 살펴보면, 권위적 정책집행(23.1%), 경제적 결과(20.3%), 그리고 생태환경 프레임(19.9%)순으로 나타났다. 그러나 이와는 대조적으로 안전성(4.2%), 정부 홍보성(6.5%) 그리고 정치논리 프레임(9.7%)은 대체로 낮은 비율로 나타났다.

대운하 보도와 관련된 신문사별 뉴스프레임의 특성을 살펴보면, 『조선일보』의 경우 경제적 결과 프레임(27.1%)의 비율이 전체보도 비율의 4분의1 이상을 차지한 것으로 나타났다. 이는 『조선일보』가 한반도 대운하 건설에 대한 환경단체나 시민단체 등이 지적한 부작용과 문제점을 인용하여 보도하기

도 하지만, 그럼에도 불구하고 전체적 입장에서 대운하 건설을 적극지지하고 있는 『조선일보』가 대운하 건설의 완공에 따른 국가적 차원과 지방 정부적 차원에서 경제적 이득으로 연결될 수 있다는 논리에 바탕을 둔 것이다. 그러나 『조선일보』는 대운하의 성급한 추진과정과 완공에 따른 홍수위험 논란, 상수원 오염논란, 그리고 생태환경 교란 등 안전성과 관련한 보도는 거의 보도하지 않아(2건) 대운하 건설에 따른 부작용과 문제점 지적에 대한 보도는 소홀한 것으로 조사되었다.

『한겨레신문』의 경우, 뉴스프레임의 특성으로는 생태환경(28.5%)과 권위적 정책집행 프레임(22.7%)의 비율이 높은 것으로 나타났다. 대운하 건설계획에 대한 반대 입장을 분명히 밝히고 있는 『한겨레신문』은 대운하 건설이 강바다 자정능력 상실, 팔당호 주변 상수원 파괴, 그리고 니들섬 주변 생태교란 등 건설 예정지역의 환경보존과 수자원 피해 등 생태계 파괴 등을 초래하여 돌이킬 수 없는 환경재앙으로 이어질 것이라고 경고하고 있다. 뿐만 아니라, 『한겨레신문』은 정부와 한나라당이 주도하고 있는 대운하 건설이 민주적인 의사결정과정은 무시한 일방적이고 독단적인 정책과정이라고 주장하고 있다.

대운하 건설에 대체적으로 반대 입장을 보이고 있는 『한국일보』의 경우, 권위적 정책집행(22.2%)과 정치적 논리 프레임(21.0%)의 비율이 대체로 높았다. 특히 정치적 논리 프레임의 경우, 한반도 대운하 특별법 추진에 따른 문제점, 건교부 대운하 말 뒤집기, 국무총리와 한나라당 정책의장의 대운하 군불 때기에 대한 지적 등 정부와 여당의 대운하 건설에 대한 행보가 오락가락하여 국민에게 오히려 혼란을 부추기고 있다고 지적하고 있다.

<표 3> 한반도 대운하 관련 신문사별 프레임 유형 단위: 건수(%)

신문유형 주요프레임	조선일보	한겨레신문	한국일보	합계
정책집행	85 (24.0)	98 (22.7)	39 (22.2)	222 (23.1)
생태환경	52 (14.7)	123 (28.5)	16 (9.1)	191 (19.9)
경제적결과	96 (27.1)	62 (14.4)	22 (12.5)	180 (18.7)
안전성	2 (6)	26 (6.0)	12 (6.8)	40 (4.2)
정부홍보	32 (9.0)	24 (5.6)	6 (3.4)	62 (6.5)
정치논리	39 (10.2)	32 (7.4)	37 (21.0)	108 (11.2)
국민여론	40 (11.0)	52 (12.1)	18 (10.2)	110 (11.4)
기타	8 (2.3)	14 (3.2)	26 (14.8)	48 (5.0)
합계	354 (36.8)	431 (44.8)	176 (18.3)	961 (100.0)

$\chi^2=100.90, df143, p<.05$

## 2) 뉴스보도에 나타난 주요이익집단 분석

언론이 특정의 사회 갈등적 이슈에 관한 보도를 함에 있어서 그 이슈와 관련된 여러 주요행위자들의 다양한 목소리를 얼마나 제공하고 있는가를 살펴보는 것은 어느 계층이나 집단이 언론의 주목을 더 많이 받는가를 상대적으로 비교해 볼 수 있다는 점에서 중요하다. 한 시대나 한 사회, 또는 한 언론기관이 어떤 성격의 보도 경향을 지니고 있는가 하는 것은 곧 그 시대의, 그 사회의 혹은 그

언론기관의 주요 정보원이 누구이며, 정보원과 언론인과의 관계가 어떠한가에 의해 크게 좌우되기도 한다(이경자, 1990). 따라서 한반도 대운하 관련 뉴스보도에 나타난 주요행위자들을 확인하고, 그 중에서 어떤 행위자나 집단이 비중 있게 등장했는지를 분석해 보았다. 이는 뉴스보도에서 기자들이 인용한 사람 혹은 집단이 누구인지를 알아보는 것으로, 이러한 분석을 통해 한반도 대운하와 관련한 이슈가 주로 누구의 입장과 시각을 통해 틀지어졌는지 살펴보았다.

(1) 주요이익집단 빈도수

전체 분석대상 뉴스 가운데 주요이익집단으로서 정부(50.1%)의 빈도수가 가장 높았다. 이어서 전문가 집단(14.2%), 그리고 시민단체(6.5%)순이었다. 이와는 대조적으로 환경단체(3.7%)와 일반 공중(3.7%)의 비율은 매우 미미한 것으로 조사되었다.

신문사별 주요이익집단의 빈도수를 살펴보면 『조선일보』의 경우, 한반도 대운하를 적극 지지하는 행정부와 한나라당(여당)의 비율이 57.8%로 절반이상으로 나타났다. 그러나 이와는 대조적으로 대운하 건설을 반대하는 환경단체(1.7%)와 시민단체(3.4%)에 대한 보도 비율은 매우 낮았다. 따라서 『조선일보』는 한반도 대운하 건설을 적극적으로 추진하는 정부의 의도를 적극적으로 반영하여 보도한 반면, 반대집단의 목소리는 매우 낮게 보도한 것으로 조사되었다.

『한겨레신문』의 경우, 정부(41.0%)의 보도비율이 대체로 높았다. 그러나 『조선일보』의 경우, 주로 한반도 대운하 건설을 적극 지지하고자 하는 정부 측인 행정부와 한나라당의 입장과 주장을 정당화하여 보도한 반면, 『한겨레신문』은 대운하 건설을 추진하고 있는 정부 측 주장에 대한 반론과 문제제기 등에 대한 보도비율이 높았다. 이와 더불어 『한겨레신문』은 비교대상 신문 가운데 대운하 건설에 반대하는 환경단체(6.5%)와 시민단체(8.8%)의 의견과 주장에 대한 보도비율이 가장 높아, 전체적으로 『한겨레신문』은 대운하 건설의 반대를 분명히 하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4> 신문사별 주요행위자 단위: 빈도(%)

주요이익집단		신문유형	조선일보	한겨레신문	한국일보	합계
정부	행정부		128 (36.2)	163 (37.8)	100 (56.8)	391 (40.7)
	한나라당(여당)		66 (18.6)	14 (3.2)	10 (5.7)	90 (9.4)
통합민주당 외(야당)			36 (10.2)	13 (3.0)	12 (6.8)	61 (6.3)
환경단체			6 (1.7)	28 (6.5)	2 (1.1)	36 (3.7)
시민단체			12 (3.4)	38 (8.8)	12 (6.8)	62 (6.5)
지방자치 단체			28 (7.9)	28 (6.5)	4 (2.3)	60 (6.2)
기업			6 (1.7)	12 (2.8)	14 (8.0)	32 (3.3)
일반 공중			10 (2.8)	24 (5.6)	2 (1.1)	36 (3.7)
전문가 집단			42 (11.9)	82 (19.0)	12 (6.8)	136 (14.2)
기타			20 (5.6)	29 (6.7)	8 (4.5)	57 (5.9)
합계			354 (36.8)	431 (44.8)	176 (18.3)	961 (100.0)

$\chi^2 = 151.49$ ,  $df = 18$ ,  $p < .05$

『한국일보』의 경우, 정부(62.5%)의 비율이 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 『한국일보』의 대운하 건설에 대한 정부의 입장은 주로 이에 따른 부작용과 문제점에 대한 보도로 조사되어 『한국일보』는 전반적으로 대운하 건설에 반대 입장을 나타내고 있다. 이와 더불어, 환경단체(1.1%)와 시민단체(6.8%)의 비율이 매우 낮게 조사되어 대체로 『조선일보』와 비슷하게 나타났다. 특히 『한국일보』는 한반도 대운하 건설과 관련하여 대운하 건설을 적극지지하고 있는 건설회사 등에 대한 입장과 의견이 많이 반영되어 보도한 것으로 나타났다.

(2) 주요이해집단의 프레임 구성

한반도 대운하에 대한 뉴스보도에 나타난 주요 이해집단별로 프레임의 특성을 살펴보면 다음과 같다<표 4 참조>. 먼저 대운하에 대한 적극적 찬성 측인 정부와 여당의 경우, 권위적 정책집행 프레임(177건)의 비율이 매우 높았으며, 이어서 정치논리(72건), 그리고 경제적 결과(68건)로 조사되었다. 그러나 환경단체와 시민단체 그리고 전문가 집단의 경우, 생태·환경 프레임(42건)을 많이 사용한 것으로 나타났다. 이와 더불어 지방자치단체의 경우, 경제적 결과(26건)프레임의 비율이 상대적으로 높았으며, 환경단체, 시민단체 그리고 환경 전문가집단의 경우, 각각 주요행위자들의 특성인 자신들의 전문분야에 따라 한반도대운하 건설에 대한 부작용과 역기능이 강조되어 보도된 것으로 조사되었다.

대운하 건설의 주체인 행정부의 경우 두드러진 특징으로서 운하건설의 반대집단인 시민단체, 환경단체와 전문가 집단에 대하여 안전성과 생태환경 등에 대한 문제점을 구체적이고 논리적인 설명으로 설득시키기 보다는 정치논리에 바탕을 둔 권위적인 정책집행으로 밀어붙이고 있는 것으로 나타났다. 그 결과, 정부의 불합리하고 비논리적인 방법은 건설, 환경, 수질 등 전문가 집단에 의해 정책집행의 방법에 대하여 반대 의견(9.3%)이 대체적으로 높은 것으로 나타났다.

정리하면, 한반도 대운하와 같은 거대한 국가적 프로젝트를 집행하는 사회적 갈등의 경우, 건설에 대한 타당성과 논리성을 합리적으로 설명하고, 다양한 계층의 여론을 수렴하는 민주적인 과정을 거치는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 정치논리와 무리한 정책집행을 앞세운 정부와 생태와 환경과 괴 등 대운하 건설의 악 영향을 우려한 시민, 환경단체와 전문가 그룹의 의견과 주장이 상호충돌하고 있다. 따라서 언론은 찬성과 반대집단의 주장과 요구만 강조하여 보도하기 보다는 보다 근본적인 해결책인 합리적인 여론수렴과 대운하 건설에 따른 안전성 등 강조 보도함으로써 갈등 당사자들이 합리적인 해결점에 도달할 수 있도록 구체적이고 객관적인 해결책을 제시하지 못한 것으로 나타났다.

<표 5> 주요행위자의 프레임 분석 단위: 빈도(건수)

프레임		정책 집행	생태 환경	경제적 결과	안전성	홍보성	정치 논리	여론 수렴	기타	합계
주요이익집단	정부	143	34	54	12	20	56	48	24	391
	한나라당(여당)	34	6	14		10	16	8	2	90
	통합민주당 외(야당)	21	8	6		6	8	6	6	61
	환경단체	4	26	2	2			2		36
	시민단체	10	34	10	4			2	2	62
	지방자치	12	12	26		4	2		4	60
	기업	8	4	8					12	32

일반 공중		12	10			2	4	8	36
전문가집단	24	42	18	12	2	4	16	18	136
기타	2	13	18		8	10	4	2	57
합계	258	191	166	30	50	98	90	78	961

$\chi^2=401.06$ ,  $df=63$ ,  $p<.05$

### 3) 신문사별 주요 이해집단의 틀 짓기 행위 분석

한반도 대운하 건설을 둘러싼 주요이해집단의 관계구조는 앞선 <표 1>와 같이 구분할 수 있다. 대운하 건설에 대한 갈등과 논란에 대한 기본적 이해관계나 구체적 사안에 따라 형식과 정도가 다소 상이한 관계구조가 형성되기도 하였으나, 큰 틀에서 보면 한반도 대운하 건설에 대한 찬성론자인 정책추진집단과 반대론자인 정책대상 집단으로 구분이 가능하다.<sup>9)</sup> 이에 따라 신문사별로 대운하 건설의 찬성집단과 반대집단을 중심으로 분석해 본 결과는 다음과 같다.

#### (1) 조선일보

『조선일보』를 통해 보도된 틀 짓기 행위 프레임에 대한 보도비율을 살펴보면, 과정프레임(94건)의 비율이 가장 많았으며, 이어서 열망프레임(60건) 그리고 성과 프레임(56건) 순이었다. 그러나 특성과 손익프레임(32건)의 비율은 상대적으로 낮았다.

『조선일보』를 통해 보도된 주요 이해집단에 대한 틀 짓기 행위 프레임의 한반도 대운하 건설에 대한 찬성집단과 반대집단으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 『조선일보』는 찬성론자이자 대운하 추진세력인 정부(행정부·한나라당)의 입장을 열망프레임(42건)과 성과프레임(28건)을 사용하여 반복 강조하여 보도한 것으로 나타났다. 열망프레임은 행정부와 한나라당이 왜(또는 어떻게)한반도 대운하를 건설하려고 하는가에 대한 대안을 구체적으로 명시하여 보도하는 경우이다. 예를 들면, “대운하 환경위주로 추진할 것”(행정부, 2008.3.10), “대운하 찬성, 검증 후 타당하면 추진할 것”(행정부, 2008.9.5), 그리고 “대운하 대신 수질, 주변 환경 개선으로 방향전환”(행정부, 2008.11.27) 등이다. 또한 정부의 성과프레임은 대운하 건설의 결과로 인한 장점을 강조한 프레임에 대한 사례를 들어보면, “물류비용 줄이고 지역경제 살릴 것”(행정부, 2009.1.6), “영산강운하, 친환경 관광 프로젝트로”(행정부, 2008.1.16) 그리고 “호남운하, J프로젝트와 만난다”(행정부, 2008.1.22) 등이다. 따라서 조선일보는 대운하 추진집단인 정부의 “국가 경쟁력 강화”라는 근본목적을 위해 대운하건설이 가장 효과적인 수단이며, 이를 통해 문화콘텐츠를 통한 지방정부의 경제 활성화 등 가시적인 성과를 얻을 수 있다는 정부의 주장을 지속적으로 보도하였다. 『조선일보』의 이러한 틀 짓기 행위는 경기침체에 빠진 지방자치단체의 지역경제 살리기 등 맥락과 조응하여 공명의 틀(frame resonance)<sup>10)</sup>을 얻을 수 있었다.

『조선일보』를 통해 한반도 대운하에 반대하는 주요 이해집단은 야당(36건)과 전문가 집단(42건)으

9) 이에 따라 정부(행정부·한나라당), 지방자치단체와 기업 등은 찬성입장이며, 야당인 민주당, 환경단체, 시민단체, 전문가 단체 그리고 일반대중은 반대 입장을 보였다.

10) 이는 사회적 논쟁과정에서 각 이해집단들이 청중에 대한 전략적 의사소통행위를 함으로써 기타 행위대상 집단이 자신과 같은 목적을 추구, 공유하도록 하는 인지, 수사적 노력과 그 효과를 의미한다(Snow & Benford, 1992).

로 조사되었다. 『조선일보』는 대운하 건설에 반대하는 이들 집단에 대한 입장과 주장을 주로 실체프레임과 성과프레임으로 강조하여 보도된 것으로 나타났다. 먼저 야당과 전문가 집단을 통해 실체프레임은 한반도 대운하 공사에 대한 갈등과 분쟁에 대한 의미로 이슈에 대한 반대의 시각이 표출되었다. 이에 대한 사례를 살펴보면, “한반도 운하 검증 위원회 구성을, 신당제안”(민주당, 2008.1.29), “대학교수들, 대운하 반대 토론회 개최”(전문가, 2008.1.29) 그리고 “민주, 한나라당 정책혼란 대운하 분명한 입장 밝혀라”(민주당, 2008.9.5) 등이다.

이와 더불어 과정프레임의 경우, 대운하 건설에 대한 과정과 절차에 대한 평가와 인식을 의미하고 있다. 이에 대한 대표적인 사례를 살펴보면, “총선에서 대운하 국민 뜻 물어야”(전문가, 2008.3.14), “교수 1800여명 대운하 반대 교수모임 발족”(전문가, 2008.3.25) 그리고 “여야 대운하 논쟁 격화”(민주당, 2008.3.28) 등으로 나타났다. 즉 『조선일보』는 대운하 건설에 반대하는 야당인 민주당과 전문가 집단의 입장을 반영하여 그들이 주장하는 대운하 건설에 대한 갈등 시각인 실체와 타당성에 대한 민주적인 공개토론과 대국민 여론조사 등 보다 합리적인 건설과정에 대한 문제점을 보도한 것으로 나타났다.

따라서 『조선일보』는 대운하 건설에 대한 야당과 전문가입장(78건)보다 정부의 주장(194건)을 더 자주 보도 했을 뿐만 아니라, 정부의 주장의 경우 스트레이트 뉴스와 더불어 사실과 칼럼 등 주장이 강한 의견성 기사를 통해 운하건설에 찬성하는 정부쪽의 주장을 더 무게 있게 보도한 것으로 나타났다.

<표 6> 조선일보의 주요행위자 프레임구성 단위: 빈도(건수)

이해집단	프레임	실체	성과	열망	손익	특성	과정	기타	합계
	정부	행정부	12	18	26	6	12	44	10
	한나라당(여당)	8	10	16	2	12	12	6	66
	통합민주당 외(야당)	16	2	2		2	8	6	36
	환경단체		4		2				6
	시민단체	4	2		2		2	2	12
	지방자치	2	12	6		4		4	28
	기업						4	2	6
	일반 공중	2					4	4	10
	전문가집단	8	6		6	2	18	2	42
	기타	2	2	10	2		2	2	20
	합계	54	56	60	32	32	94	36	354

$\chi^2=177.53$ ,  $df=63$ ,  $p<.05$

(2) 한겨레신문

한반도 대운하 건설에 대한 반대 입장을 분명히 하고 있는 『한겨레신문』 보도에서는 손익(124건), 열망(86건) 그리고 성과(65건)에 대한 틀 짓기 행위 프레임의 비율이 높았다. 『한겨레신문』을 통해 보도된 한반도 대운하 건설에 대한 대표적 이해집단의 비율을 살펴보면, 적극적 찬성집단으로 정부(147건)의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 이와는 대조적으로 반대집단으로 전문가 집단(85건)과 시민단체(44건)가 두드러졌다.

이명박 대통령 재임기간동안 대운하 건설을 계획하고 완성을 목표로 비공식적으로 추진하고 있는 행정부와 한나라당의 경우, 열망(50건)과 실제(32건)프레임의 비율이 높았다. 먼저 행정부와 한나라당의 열망 프레임의 사례를 살펴보면, “청와대 운하여론 수렴해 추진방침에 변화 없어”(2008.4.3), “지자체 업고 특별법 대신 일반법으로 간다”(2008.5.22), “장효석 대운하팀장, 호남·충청운하 3년 내 완공가능”(2008.1.2) 등이다. 이는 정부가 대운하 건설로 인한 손익과 성과는 등한시한 채, 이명박 대통령의 선거공약을 핑계 삼아 오로지 밀어붙인다고 비난하고 있다.

이와 더불어 『한겨레신문』에 나타난 대운하 건설에 대한 정부의 실제 프레임은 오락가락이다. 즉 정부의 대운하 건설 실제에 대한 『한겨레신문』의 시각은 본래부터 경제적, 사회적으로 국민으로부터 합의를 받지 못한 특정 정치인의 졸속한 정책입안 일뿐만 아니라, 국가차원의 대규모 공사로서 정당성이 결여된 사업이라 정부 내에서도 논란이 많다는 것이다. 정부의 실제 프레임에 대한 사례를 보면, “(건설부 업무보고)대운하 특별법 임기 중 추진해야”(2008.1.7), “대운하 추진 구체적 계획 없다”(2008.3.7), “추부 길 비서관, 대운하 들락날락”(2008.6.23) 등 이다. 즉 『한겨레신문』은 대운하건설에 대한 정부의 열망과 관련한 관점은 정부가 한반도 대운하를 반드시 필수불가결한 목적이나 정당성을 국민에게 제시도 못하고 있다고 지적하고 있다(실체 틀 짓기). 뿐만 아니라 약 30조 원 규모의 국가적 거대 토목사업을 추진하면서 범 계층적 공개토론이나 합리적인 여론조사 등 국민의 동의도 구하지 못한 채 밀실행정을 통해 한나라당과 연합하여 대운하 공사를 밀어붙인다고 주장하고 있다(과정 틀 짓기).

이와는 대조적으로, 한반도 대운하건설을 반대하고 있는 대표적 집단으로는 전문가집단(82건)과 시민단체(39건)로 나타났다. 특히 두 집단의 경우, 대운하 건설의 반대에 대한 틀 짓기 행위 프레임은 공통적으로 손익 프레임과 과정 프레임으로 조사되었다. 먼저 두 집단에 대한 손익 프레임의 사례를 들어보면, “한 건 토목공사하면 경제가 사나?”(2008.1.4), “경제성 없다”(2008.1.14), “화물 수출업체 77% 대운하 필요 없다”(2008.1.8) 그리고 “대운하 건설 땀 먹는 물 모자라”(2008.3.19) 등이다. 즉 정부·여당의 대운하 건설은 결과적으로 심각한 경제적 손실을 가져올 것이라는 내용이 주를 이루고 있다.

또한 과정 프레임에 대한 사례를 살펴보면, “대운하, 밀어붙여선 안 된다”(2008.1.2), “박정희식 모델이 부활하나?”(2008.1.10), 그리고 “환경평가 타당성 졸속”(2008.3.29) 등이다. 즉 한반도 대운하 건설을 반대하고 있는 전문가집단과 시민단체는 대운하 건설과정에서 국민의 여론과 전문가의 의견조사를 반영하지 않은 채, 정부·여당이 독단적으로 밀어붙이는 과정에서 심각한 오류와 문제점이 있다는 것을 구체적으로 지적하고 있다.

<표 7> 한겨레신문의 주요행위자 프레임구성 단위: 빈도(건수)

이해집단		프레임	실체	성과	열망	손익	특성	과정	기타	합계
정부	행정부		32	20	50	24	10	24	2	162
	한나라당(여당)		2	2	8			2		14
통합민주당 외(야당)			5		4	4				13
환경단체			4	6	2	6	2	6	2	28
시민단체			2	6	4	22		4	1	39
지방자치				8	6	8	2		4	28
기업				6		6				12

일반 공중	2	4		14	2		2	24
전문가집단	8	6	10	34	10	10	4	82
기타	4	7	2	6	6		4	29
합계	59	65	86	124	32	46	19	431

$\chi^2=171.93$ ,  $df=54$ ,  $p<.05$

### (3) 한국일보

『한국일보』 보도에서는 행정부가 주요 이해집단으로서 압도적인 비율(100건)로 나타났으며, 기업(14건)과 시민단체(12건)가 대체로 높은 비율로 나타났다. 그러나 환경단체(2건)와 일반 공중(2건) 그리고 지방자치(4건)는 매우 적은 건수로 보도되었다. 『한국일보』를 통해 보도된 이해집단별 틀 짓기 행위 프레임 비율을 살펴보면, 과정프레임(38건), 손익 프레임(36건), 그리고 실제 프레임(32건)으로 조사되었다.

이해집단별 틀 짓기 행위 프레임의 특징을 살펴보면, 『한겨레신문』과 마찬가지로 정부 측 과정 프레임(26건)과 실제 프레임(20건)의 보도비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 정부가 한반도 대운하 건설의 주체로서 계획수립과 집행과정 뿐만 아니라, 대운하 건설에 대한 실체에 대한 갈등과 분쟁이 많았다는 것으로 설명할 수 있다. 먼저 과정 프레임에 대한 사례를 살펴보면, “여, 대운하 단계 추진 적극검토”(2008.5.9), “대운하 사업, 정면 돌파”(2008.6.2), “국토해양부, 경인운하 계획대로 추진”(2008.6.4), 그리고 “4대강 사업 29일 ‘전운의 첫 삽’”(2008.12.25) 등이다.

『한국일보』를 통해 보도된 정부의 대운하 건설과정에 대한 시각은 매우 불합리한 것으로 해석할 수 있다. 『한국일보』는 특히 『한겨레신문』과 같이 대운하의 건설 과정이 국민의 합의를 도출하지 못한 채, 행정부의 밀실추진의혹<sup>11)</sup>과 일방적으로 밀어붙이기식의 방식<sup>12)</sup> 등 불합리한 과정에 대한 문제를 지적하고 있는 것으로 조사되었다.

이와 더불어 정부의 대운하 건설과 관련한 실제 프레임으로는, “국토부, 민간서 사업계획 가져오면 대운하 검토”(2008.4.29), “당정, 대운하 사업 공기업 민영화 후순위로 재조정”(2008.6.12), 그리고 “대운하 둘러싸고 벌어지는 군색한 일들”(2008.3.31) 등이다. 따라서 정부는 대운하에 대하여 확실한 방향을 잡지 못한 채, 국민여론과 4·19지방선거를 통한 유권자 눈치 때문에 대운하를 적극적으로 추진하지도 또는 폐기하지도 못한 채 갈팡질팡한 듯한 인상을 주고 있다.

『한국일보』의 경우, 기업은 대운하 건설에 대한 찬성지지 집단으로 나타났다. 이는 주로 운하건설에 필수적인 국내건설 회사들을 포함한 것으로 운하건설과정의 참여로 자사의 이윤 극대화라는 경제적 측면에서 대운하 건설을 적극지지하고 있는 것으로 설명할 수 있다. 특히 이러한 건설 회사들은 대운하 건설을 통한 손익 프레임을 강조하여 대운하 건설의 타당성을 집중강조하고 있는 것으로 조사되었다. 이에 대한 사례를 살펴보면, “문경, 동일건설 고대용 사장, ‘대운하에 지방중소기업 생사 달려’”(2008.1.1), “이희범 무협회장, 대운하, 물류 다원화로 비용절감”(2008.1.16), 그리고 “건설사들, 한배 타자, 대운하 사업선정 짝짓기”(2008.1.25), 그리고 “대운하, 건설업계 구미는 당기는데”(2008.1.2) 등이다.

11) “대운하 밀어붙이기 유감”(2008.1.3)

12) “대운하 밀실추진 최대이슈로”(2008.3.31)

<표 8> 한국일보의 주요행위자 프레임구성 단위: 빈도(건수)

이해집단		신문유형		실체	성과	열망	손익	특성	과정	기타	합계
		행정부	한나라당(여당)								
정부	행정부	20	12	12	8	2	26	20	100		
	한나라당(여당)		4				4	2	10		
통합민주당 외(야당)		4	2				6		12		
환경단체					2				2		
시민단체				2	10				12		
지방자치					4				4		
기업			2		6			6	14		
일반 공중			2						2		
전문가집단		4	2		6				12		
기타		4							4		
합계		32	24	14	36	2	38	30	176		

$\chi^2=147.21$ ,  $df=54$ ,  $p<.05$

마지막으로 대운하 건설에 반대 입장을 나타낸 집단은 민주당을 포함한 야당으로 조사되었다. 야당의 경우, 정부주도의 대운하 건설은 건설과정 뿐만 아니라, 대운하 실체에도 문제가 많다는 지적이 었다. 야당에 의해 제기된 대운하 건설에 대한 과정 프레임 사례를 살펴보면, “대운하 밀실추진 최대이 슈로”(2008.3.31), “대운하 밀어붙이기 유감”(2008.1.3), “춤추는 대운하 정책”(2008.6.3), 그리고 “대운 하 연구원, 인터넷 양심선언 논란”(2008.5.26) 등이다.

## 5. 결론 및 요약

본 연구는 신문을 포함한 언론이 현실을 반영하는데 그치는 것이 아니라, 선택과 배제, 강조와 요약을 통해 사회현실을 구성하고 특정이슈를 재생산한다는 점에서 출발하였다. 따라서 연구는 최근 정부·여당과 환경·시민단체 그리고 일반 국민들 간의 찬성과 반대로 심각한 대립양상을 보이고 있는 한반도 대운하 건설에 따른 사회 갈등적 이슈에 대하여 언론보도가 어떤 시각에서 어떠한 방법으로 보도하고 있으며, 그것이 갖는 사회적 함의는 무엇인지 분석하고자 하였다. 이에 대한 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 한반도 대운하와 관련된 신문사별 기사유형의 특성을 살펴보면, 정부주도 대형 국책공사의 성격상 스트레이트성 뉴스의 비율(79.9%)이 가장 높았다. 특히 대운하 건설을 적극지지하고 있는 『조선일보』의 경우, 단순전달 뉴스인 스트레이트 뉴스 비율이 절대다수(93.2%)로 나타났으며, 의견성 기사 비율(4.6%)은 미미한 것으로 조사되었다. 그러나 대운하 건설에 반대논조를 보이고 있는 『한겨레 신문』과 『한국일보』의 경우, 사실을 포함한 의견성 기사의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 이는 『한겨레신문』과 『한국일보』가 사실, 기획·특집 그리고 칼럼 등을 통해 대운하 건설의 실체와 과정 그리고 경제적 결과에 따른 문제점과 부작용을 의견성 기사를 통해 적극 지적하고 있는 것으로

풀이할 수 있다.

둘째, 대운하 관련 기사에 대한 프레임을 분석해 본 결과, 정책집행, 경제적 결과 그리고 생태환경 프레임의 비율이 상대적으로 높았다. 신문사별로는 『조선일보』의 경우, 경제적 결과가, 『한겨레신문』은 생태환경이, 그리고 『한국일보』는 정책집행 프레임에 대한 보도건수가 가장 많았다. 즉 경제적 성과를 토대로 대운하 건설에 적극적 지지논조를 보이고 있는 『조선일보』는 대운하 건설에 따른 국가경제 활성화와 지역경제 살리기 위한 범국가적 토목공사의 중요성을 연결시켜 보도하고 있다. 그러나 『한겨레신문』은 대운하 건설에 따른 부작용으로 생태환경 파괴에 대한 우려와 문제점을, 그리고 『한국일보』는 행정부와 한나라당 주도의 권위적이고 일방적 추진에 대한 문제점을 지적한 프레임의 비율이 높은 것으로 조사되었다.

셋째, 주요이익집단에 대한 분석을 살펴보면, 한반도 대운하 건설의 특성상 사업주체로서 행정부와 한나라당에 대한 보도빈도가 매우 많았다. 이어서 대운하 건설에 대한 문제점을 지적하고 있는 전문가 집단과 시민단체로 나타났다. 특히 『조선일보』와 『한겨레신문』의 경우, 주요행위자로서 전문가 집단의 비율이 정부에 이어 두 번째로 높은 것으로 조사되었다. 그러나 『조선일보』의 경우 경제 전문가 집단은 주로 경제적 이득이라는 관점에서 대운하 건설에 대한 찬성논리를 보도한 반면, 『한겨레신문』은 생태환경 관련 문제점을 지적한 것으로 나타났다. 그러나 『한국일보』의 경우, 주요행위자로서 정부에 이어 대운하 건설을 지지하고 있는 건설업계의 입장을 다소 높이 반영한 것으로 나타났다.

넷째, 주요행위자 프레임 분석을 살펴보면, 정부의 경우 권위적 정책집행과 경제적 결과 프레임에 대한 보도비율이 매우 높았다. 이는 대운하 건설 주체인 정부가 대국민을 상대로 대운하 건설에 대한 정당성과 필요성을 논리적으로 이해시키기 보다는 검증되지 않는 경제적 결과만을 바탕으로 권위적이고 일방적으로 밀어 붙이고 있다는 것을 의미한다. 따라서 정부의 권위적 집행과 경제적 결과에 대한 저항으로 특히 시민단체와 전문가 집단으로부터 거센 반발을 불러일으키고 있는 것으로 나타났다.

다섯째, 각신문사별 틀 짓기 행위 프레임에 대한 특징을 살펴보면, 『조선일보』의 경우, 대운하 건설의 찬성집단인 정부는 열망과 성과 프레임의 비율이 높았다. 따라서 『조선일보』는 행정부와 한나라당의 입장을 국가 경쟁력 강화와 경제 활성화라는 목표 달성을 위해 대운하 건설의 필요성에 대한 입장을 강조하고 있다. 『한겨레신문』의 경우, 대운하 건설을 반대하고 있는 전문가 집단과 시민단체의 입장에 대한 보도비율이 높았다. 즉 전문가 집단과 시민단체는 공통적으로 대운하 건설에 따른 손익 프레임과 과정 프레임에 대한 불합리성을 지적하는 보도건수가 많았다. 그리고 『한국일보』는 대운하 건설에 따른 정부의 집행과정과 실체에 대한 갈등과 분쟁이 많은 것으로 보도되었다. 즉 대운하 건설에 대한 정보가 국민적 합의를 도출하지 못한 채, 밀실 추진과 더불어 일방적으로 밀어붙이기 방식에 대한 부당성을 지적하는 보도 프레임이 많았다.

결과적으로, 분석대상 신문은 한반도 대운하 건설에 대한 찬성과 반대 입장에 따라 보도프레임의 특성이 나타났다. 대운하 건설에 대한 반대 논조를 보이고 있는 『한겨레신문』의 경우, 생태·환경 전문가와 일반국민들의 의견과 주장을 적극 반영하여 대운하 건설에 대한 부당성과 문제점을 구체적으로 보도하였다. 또한 『한국일보』경우, 범국민적 대규모 공공사업에 대한 비민주적인 진행과정을 지적하면서, 정부의 권위적이고 일방적인 추진방법에 대하여 문제를 제기한 것으로 조사되었다. 그러나 이외는 대조적으로, 대운하 건설에 적극 찬성 논조를 보이고 있는 『조선일보』의 경우, 검증되지

않는 국가경제와 지역경제 살리기라는 명목상의 이유를 들어 정부와 행정부의 주장과 입장만을 강조하여 적극 보도한 것으로 나타났다. 이 과정에서 환경 전문가들이 제기하는 환경·생태에 대한 부작용과 문제점 등은 거의 거론되지 않았다. 또한 『조선일보』 보도에서는 『한겨레신문』과 『한국일보』가 공통으로 지적하고 있는 대운하 건설에 대한 민주적 절차에 따른 여론수렴과정 뿐만 아니라, 정부의 권위적이고 일방적인 밀실정책에 대한 비판이나 문제점 등은 발견되지 않았다.

따라서 한반도 대운하 건설에 대한 『조선일보』 경우, 국민의 의견을 대변하지 못한 것으로 풀이할 수 있다. 특히 『조선일보』는 운하건설로 인한 정부와 국민간의 근본적인 갈등원인은 외면한 채, 정부의 주장만을 강조하여 보도한 것으로 조사되었다. 대운하 건설에 따른 환경·생태 그리고 식수 안전성 등 수 많은 문제점에 대한 지적에도 불구하고, 『조선일보』가 한반도 대운하 건설에 적극 지지하는 중요한 이유는, 대운하 건설 과정에서 나타나는 자사 신문의 부동산 광고량의 증가와 이에 따른 광고수입에 대한 기대 때문인 것으로 풀이할 수 있다.<sup>13)</sup> 이에 따라 분석대상 신문 가운데 특히 『조선일보』의 경우, 사회갈등 문제를 해결하기 위해 갈등 당사자들의 의견과 주장을 공정하고 객관적으로 분석하여 보도하지 않고, 자사의 막대한 광고 수입기대와 대운하 건설에 따른 국민여론 사이의 이해상충 과정에서 정부와 행정부의 입장만을 강조하여 보도하면서 사회갈등 조정과 중재의 역할에 매우 미흡하였다고 할 수 있다.

본 연구의 결과에서 나타났듯이, 언론이 갈등 당사자 가운데 단순히 한 쪽 당사자에 대한 주장과 의견만을 전달하거나, 또는 자사의 이해 상충 과정에서 실리를 추구하는 피상적인 보도방식으로는 국가적 공공사업과 관련한 범사회적 갈등의 조정과 중재역할을 제대로 수행할 수 없다는데 있다. 한반도 대운하 건설 문제는 정치·경제적 이슈로서 이는 갈등해소를 위한 범국민적 차원의 민주적 합의를 필요로 하는 중요한 사회적 이슈이다. 따라서 신문을 포함한 언론이 한반도 대운하 건설에 대한 사회적 갈등에 대한 해결과 조정역할을 하기 위해서는 대운하 건설 주체인 정부나 행정부측의 주장이나 입장만을 강조하는 보도방식의 획일화에서 벗어나야 한다. 다시 말해 정부와 국민간의 이해관계가 얽힌 사회갈등 보도에서 언론은 단순히 정부와 행정부 또는 여당의 권위주의적인 정부정책의 단순한 전달자가 아니라, 민주적인 대화와 합의를 유도할 수 있도록 최선을 다해야 한다. 또한 언론은 한반도 대운하 건설 논란과 같은 국가적 중대한 사회이슈에 대한 혼란을 줄일 수 있도록 다각적인 입장을 고려하여 보도하는 적극적인 자세가 필요하다고 하겠다(박경숙, 2002). 이를 위해 대운하 건설과 같은 사회적 갈등 이슈의 보도에 있어 충분한 시간적 여유를 가지고 갈등에 대한 문제점과 악영향 등을 근본적으로 해결하기 위해 시민단체와 일반시민 그리고 전문가 등 보다 다양한 사회적 계층의 여론을 적극 수렴하여 대운하 건설과정에 적극 반영하는 새로운 보도의 틀을 구성해야 할 것이다.

마지막으로, 한반도 대운하에 대한 뉴스보도의 중요성에서 불구하고 본 연구의 제한점은 다음과 같다. 먼저 신문 뉴스 틀로서의 중요성에도 불구하고, 사진 등의 분석이 이루어지지 못했다. 또한

13) 2008년11월 20일 『경향신문』사 에서 열린 ‘신문과 방송의 공공성’ 연속 토론회에서 조준상 공공미디어연구소 부소장의 “대부분의 신문이 골병이 들어 있고, 부동산 광고가 조·중·동 광고 수입의 상당부분을 차지하고 있는 현실이 조·중·동의 보도 실태까지 바꾸고 있다”는 발제는 왜 조·중·동이 한반도 대운하에 집착하고, 부동산 투기를 부추기고 규제를 풀라고 선동하는지에 대한 해답을 제시하고 있다. 짜라시 vs. 신문. 전국언론노동조합, 2008.12.2, 제7호.

연구대상으로 우리나라 대표적인 중앙일간지만을 분석했다는 한계점이 있다. 따라서 지방지를 포함한 다양한 신문을 대상으로 포괄적인 연구대상으로 연구가 이루어졌더라면 보다 정교한 분석이 이루어질 수 있었을 것이다. 이와 더불어 본 연구는 뉴스 텍스트의 프레임을 통해 특정이슈 보도에 나타난 주요 프레임 기제를 밝히는데 목적을 둬서 왜 각 신문사가 그러한 틀을 형성하는지에 대한 다양한 요인과 이러한 언론의 작업에 미치는 정치, 사회, 문화적인 맥락이나, 이데올로기 생산자들 간의 함의(含意) 등에 대한 충분한 고찰이 부족했다. 이러한 한계점들은 좀 더 정교한 분석틀을 갖춘 후속연구들을 통해 밝혀낼 수 있을 것이다.

## Ⅰ 참고문헌

- 강내원 (2002). 사회갈등 보도기사의 비판적 읽기: 언론의 새만금 간척사업 프레임에 대한 갈루아 래티스 분석. 『한국언론학보』, 46권3호, 5~44.
- 김동규 (2000). 사회갈등에 관한 보도 및 시사토론 프로그램의 내용분석. 2000년 언론학회 세미나. 53~82.
- 김영기 (2002). 사회운동과 언론의 환경문제 구성하기. 『언론과 사회』, 11권1호, 45~90.
- 김원용·이동훈(2005). 핵폐기장 중심 원자력 관련 보도에 나타난 매체별 갈등보도의 프레임 비교연구. 『한국방송학보』, 19권4호, 168~210.
- 나미수 (2004). 핵폐기장 유치에 대한 텔레비전 뉴스 프레임 분석: KBS, MBC의 전국 및 지역뉴스를 중심으로 『한국언론정보학보』, 26호, 157~206.
- 대한상공회의소 보도자료(2005.4), 주요 국정사업 중단 사례 분석 및 시사점, 2.
- 박경숙 (2002). 집단 갈등 이슈의 방송 뉴스 프레임 분석. 『한국언론학보』, 46권2호, 310~340.
- 박형서 (2004). 국정사업 사회갈등의 원인과 특징. 『국토』, 283호, 국토연구원, 6~14
- 심훈 (2003). 1995년 북한 기아에 대한 뉴욕타임스와 워싱턴 포스트의 보도분석. 『한국언론학보』, 48권1호, 57~83.
- 양정혜 (2001). 사회갈등과 의미구성하기. 『한국언론학보』, 45권2호, 248~315.
- 윤인진 (2008). 공익의식과 사회갈등. 『한국사회』, 9집1호, 119~152.
- 원만해·채백 (2007). 청성상 고속철도 관통 보도에서 나타나는 중앙지와 지역지의 뉴스 프레임 비교연구. 『한국언론학보』, 51권1호, 199~228.
- 이경자 (1990). 언론인과 취재원. 『언론법제통론』, 서울: 나남.
- 이준웅 (2001). 갈등적 이슈에 대한 뉴스프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향. 『한국언론학보』, 46권1호, 441~482.
- 이영희 (2004). 민주화와 사회갈등: 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해, 한국사회과학연구소, 『동향과전망』, 61호, 36~67.
- 임현진 (2005). 사회갈등의 발생요인 및 해결전략. 중앙공무원 교육원, 제4기 사회갈등관리과정, 42.
- 정나리 (2007). 국내 언론의 환경이슈 보도 행태 분석: 청계천 복원사업을 중심으로. 성균관대학교 석사학위논문.
- 정영정·김위근 (2004.12.15). 한국신문의 이념지형 보수우세. 『미디어오늘』.
- 주경일 (2005). 1990년대 시군통합과정 분석을 통한 행정구역 변화기제 연구. 『지방행정연구』, 19권2호, 93~124.
- 차배근 (1990). 『사회과학 연구방법』. 서울: 세영사.

- 한국여성개발원 (2005). 국민통합을 위한 사회갈등 해소방안연구.
- 한균태 · 송기인 (2005). 국내신문의 환경이슈 보도에 대한 프레임 연구. 『한국방송학보』, 19권3호, 288~322.
- 한동섭 (2000). 일차구조자의 결정력과 미디어 경제의 상관관계에 관한 연구, 『한국언론학보』, 44권2호, 215~245.
- Baukus, R. A. (1999). Perception of mediated social conflict: Media dependency and involvement. In M.A. Mander(ed), *Framing friction*. IL: University of Illinois Press, 89~124.
- Bennett, T. (1988). Media, reality, signification in Gurevitch, Bennet and Woolcott (eds.), *Culture, society and media*, London: Methuen.
- Coser, L. A. (1956). *The functions of social conflict and television news*. CA: Sage.
- Entman, R. (1991). Framing U.S. coverage of international news: Contrasts in narratives of KAL and Iran Air incident. *Journal of Communication*, 41, 6~39.
- \_\_\_\_\_. (1993). Framing: Toward clarifications of a fractures paradigm. *Journal of Communication*, 43, 51~58.
- Erickson, C. and D. Mitchell (1996). Information on strike and union settlements: Patterns of coverage in a newspaper of record. *Industrial and Labor Relations Review*, 49(3), 393~407.
- Gamson, W. A. (1992). *Talking politics*. London: Cambridge University Press.
- Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching: Mass media in the making & unmaking of the new left*. CA: University of California Press.
- Gray, B. & Donnellon, A.(1989), *An interactive theory of reframing in negotiation*, Pennsylvania State University Press.
- Holsti, O. (1969). *Content analysis for the social sciences and humanities*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nelson, T. E., & Oxley, Z. M. (1999). Issue framing effect on belief importance and opinion. *The Journal of Politics*, 61(4), 1040~1067. Nelson, T. E., & Oxley,
- Neuman, W. R., Just, M. R., & Crigler, A.(1992). *Common knowledge*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Pan, Z., & Kosicki, G. M. (1991). Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10, 55~75.
- Price, V., Tewksburg, D., & Powers, E. (1997). Switching trains of thought: The impact of news frames on readers' cognitive response. *Communication Research*, 24(5), 481~506.
- Rhee, J. W. (1997). Strategy and issue frames in election campaign coverage: A social cognitive account of framing effects. *Journal of Communication*, 47, 26~48.
- Snow, D. A., & Benford, R. D. (1992). Master frames and cycles of protest. In Aldon, D. Morris and Carol(eds.). *Frontiers of Social Movement Theory*. Yale University Press.
- Shah, Dhavan V., Domke, David, & Wackman, Daniel B. (1997). Values and the vote: Linking issue interpretations to the process of candidate choice. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 74(2), 357~387.
- Shoemaker, P., & Reese, D. R. (1996). *Mediating Message: Theories of Influences on Mass Media Contents*, New York: Longman; 김원용 (1997). 『미디어 사회학』. 서울: 나남.

ABSTRACT

## A Comparative Analysis of News Frame based on the Public Enterprise: The Grand Canal in the Korean Peninsular

Yang-June Im\*

This study examines how national newspapers interpret, evaluate and report the Korean grand canal and rebuilding four major rivers through the news writings. For this research, *ChosunIlbo*, *the Hankyoreh Shinmun* and *HankukIlbo* are selected. A total of 961 news writings are analyzed by using the concept of news frame designed by Gamson(1993). As a result, the findings are as follows: First, the most frequently reported news frame for *ChosunIlbo* is economic consequence; *the Hankyoreh* for ecological environment, and *HankukIlbo* for authoritative political execution by the administrative. Second, the most frequently interviewed group through all of the papers is the administrative and the ruling Grand National Party, the main body of rebuilding the Korean grand canal. On the country, voices of environmental protection groups, non-profit civic organizations and the ordinary people are reported rarely. Third, the ratio of authoritative political execution by the administrative and economic consequence are very high. Finally, in terms of the framing activity by the interviewed groups in the newspapers, *ChosunIlbo* reports 'Outcome' the most frequently, *the Hankyoreh* does 'Loss-gain' & 'Process' and *HankukIlbo* 'Process' & 'Substantive'. Thus it concluded that *ChosunIlbo* does not play a role as a social mediator for the social disputes. However, *the Hankyoreh* and *HankukIlbo* try to represent environmental and civic organizations fairly.

Keywords: grand canal for Korean peninsula, four major rivers, news frames, social disputes, framing activity.

---

\* Lecturer Dept. of Mass Media & Political Management, Kyonggi Univ.