

# 지역신문 뉴스 프레임 비교

핵폐기장 관련 보도를 중심으로\*

최낙진\*\*

(제주대학교 언론홍보학과)

---

본 연구는 국책사업인 핵폐기장 유치와 관련해 지역간 경쟁과정에서 나타난 갈등적 이슈들을 해당 지역신문들이 어떻게 다루고 있는지를 뉴스프레임 분석을 통해 고찰했다. 연구대상인 광주일보, 매일신문, 전북일보의 뉴스기사 분석결과, 핵폐기장이라는 같은 사건에 대해 각각의 신문들이 사용하는 주요 프레임이 상이하게 나타났다.

우선 광주일보와 매일신문에서는 대항 프레임이 높게 사용되었으며, 이와 달리 전북일보에서는 지역발전 프레임이 가장 높게 집계되었다. 또한 헤드라인 주제어와 뉴스프레임 구성은 깊은 연관성이 있는 것으로 밝혀졌다. 광주일보와 매일신문의 대항프레임 기사에서는 헤드라인 주제어로 핵폐기장 사용 빈도가 높았으며, 지역발전 프레임의 전북일보기사에서는 헤드라인 주제어로 방사성폐기장이 압도적으로 높게 나타났다.

정부의 '양성자'와 '핵폐기장' 연계정책 발표 이후에도 광주일보와 매일신문에서의 뉴스 프레임은 그 이전과 비교하여 변화가 거의 없었다. 이에 반해 전북일보에서는 연계정책 발표 이후, 대항 프레임이 현격히 감소한 대신에 정책 프레임은 크게 증가한 것으로 집계되었다. 동시에 전북일보의 헤드라인 주제어 사용에서 핵폐기장은 급격하게 감소하였으며, 방사성폐기장은 급격하게 증가한 것으로 나타났다.

이러한 결과에서 전북일보는 헤드라인 주제어로 방사성폐기장을 즐겨 사용하여 핵폐기장의 부정적 이미지를 최소화하고, 핵폐기장 유치가 곧 지역발전이라는 여론을 조성한 것이라 할 수 있다. 언론이 구성한 세계가 현실 그 자체가 된다는 그간의 프레임 연구 결과들은 당시 전북 부안으로 핵폐기장 유치가 결정된 것은 결코 우연이 아님을 보여주고 있다.

---

키워드: 지역신문, 핵폐기, 프레임

---

---

\* 이 논문은 한국언론정보학회 2003년도 가을철 학술대회에서 발표한 것을 수정·보완한 것입니다. 당시 유용한 제안을 해주신 계명대학교 양정혜 교수님과 본 논문을 읽고 도움말과 비평을 해주신 익명의 심사위원 선생님들께 감사드립니다.

\*\* chijin@hanmail.net

## 1. 문제 제기

참여정부 등장 이후 ‘지방 분권화’와 ‘지방 살리기’ 담론이 확산되고 있다. 평자에 따라 여러 평가가 가능하겠지만 그 논의의 중심에는 경제적 자립을 통한 지역발전의 문제가 자리잡고 있다 할 것이다. 지역의 흥망성쇠를 좌우할 것으로 보이는 대형 국책사업들은 초기 선정과정에서부터 유치를 희망하는 지역간 경쟁과 지역 내 구성원들간의 이해관계 차이에 따라 빈번한 갈등을 유발하기 마련이다. 이처럼 한정된 자원을 선별적으로 특정 지역에만 분배하는 방식의 대규모 국책사업은 침해한 지역간·지역 내 갈등 이슈를 낳게 되며, 지역 언론들은 어떠한 방식으로든 그 이슈들을 선택, 강조, 배제하는 등의 뉴스 프레임 구축 과정을 거치게 된다. 이와 같은 대규모 국책사업 선정과정에서의 갈등이슈들을 그 해당 지역 언론들이 어떻게 관리하고 있는가를 검토할 필요가 있다고 하겠다.

이러한 인식을 바탕으로 본 연구는 최근 우리사회에서 지역 간·지역 내 침해한 갈등 이슈였던 ‘핵폐기물 처리장(nuclear waste site, 이하 핵폐기장)’과 관련한 보도에서 지역신문들에 나타난 뉴스 프레임을 살펴보고자 하였다.

먼저 이러한 연구를 수행하기 위해서는 ‘핵폐기장’ 관련 사업의 성격을 이해하고 넘어갈 필요가 있다. 우리나라 정부(과학기술부, 산업자원부)는 84년 이후부터 핵발전소 가동 후 남게 되는 폐기물을 처리할 목적으로 핵 폐기장 부지 마련을 위한 준비에 착수하였다. 1990년 안면도, 1995년 굴업도 사태에서 보여지듯 정부의 일방적 핵폐기물 처리장(저장소) 지정과 이에 따른 해당 지역주민의 거센 반발 등에 부딪쳐 정부는 17년 동안 핵폐기물 처리를 위한 부지를 확보하지 못한 상태였다. 다급해진 정부가 2000년 산업자원부 주관 하에 전국 지역자치단체를 대상으로 각종 경제적 혜택과 보상 등의 인센티브를 제시하면서 핵폐기물 처리장 유치를 공모하였으나 어느 한 지역도 신청하지 않았다. 이에 정부는 핵폐기장 설치를 사업자(한국수력원자력주식회사) 주도 방식으로 전환한 후, 2003년 2월 4일 경북 영덕과

울진, 전남 영광, 전북 고창 등 4 곳을 핵폐기장 후보지로 선 지정하기에 이르렀다. 이러한 정부의 발표에 해당 지역 주민은 물론이고 광역별 자치단체와 지역 및 환경운동 단체들이 거세게 반발하면서 이 국책사업은 또다시 표류하는 상황에 빠져들었다. 이 난국을 타개하기 위하여 정부는 2003년 4월 16일 과학기술부가 추진해오고 있었던 양성자가속기(이하 양성자)와 핵폐기장 사업을 동시에 연계하여 추진하기로 결정하였다. 정부가 생존위협 혐오시설로 인식되던 핵폐기장과 부가가치가 엄청나게 큰 것으로 받아들여졌던 양성자가속기 사업을 패키지로 묶어 지역자치단체가 선택하게끔 유도한 것이다. 당시 양성자가속기 사업은 2003년 2월 8일 현재 공모 마감결과 강원도 철원군과 춘천시, 경북대학교(대구광역시와 경상북도), 전라남도 영광군, 전라북도 익산시가 신청한 상태였다. 이 사업에 선정되기만 하면 막대한 예산의 배정과 새로운 일자리 창출 및 고급인력 유치효과가 클 것이라고 생각했던 해당 지역에서는 유치를 위한 궤기대회를 개최하는 등 지역간 경쟁이 치열하게 진행되던 상황이었다. 이러한 때 정부의 갑작스런 이들 두 사업에 대한 동시 연계 정책 발표로 핵폐기장 후보지 철회를 요구하는 지역이나 양성자가속기 유치 신청을 했던 지역들 모두는 새로운 선택의 국면을 맞게 되었다. 특히 핵폐기장 후보지로도 지정되고 양성자가속기 사업을 신청하여 두 사업이 중복되어 있었던 대구·경북, 전남, 전북 지역의 지방정부와 지역주민들 간에는 그 혼란과 갈등의 정도가 첨예하게 나타났다. 혼란과 갈등을 거듭하던 이 문제는 정말 말 그대로 우여곡절을 거듭한 끝에 2003년 7월 14일 전북 부안군이 전국에서 단독으로 이 두 사업의 동시 유치를 신청하여 일단락을 짓게 되었다.<sup>1)</sup>

1) 김종규 부안군수가 부안군민과의 협의 없이 위도면을 핵폐기물 처리장으로 독단적으로 유치신청을 하게 되자, 부안군과 부안군민, 부안군민과 위도면민 간의 핵폐기장에 대한 환경적 인식과 경제적 이해관계가 상충되면서 부안지역은 엄청난 혼란과 갈등의 국면에 빠져들었다. 부안 군민들의 매일 계속되는 촛불 시위, 김종규 군수 '폭행 사건' 등이 잇따라 터지면서 이 문제는 전국적 이슈로 떠올랐으며, 마침내 노무현 대통령은 이 사업의 백지화를 선언하기에 이르렀다. 정부는 다시금 전국 지자체를 대상으로 이 사업 유치를 공모하였으나, 2004년 9월 15일 현재 이

그렇다면 문제는 이 과정에서 해당 지역 신문들이 어떠한 의제(Agenda)와 담론들을 쏟아냈는가 하는 점이다. 지역신문들은 독자들의 요구와 감성에 의존하게 되며, 해당 지역사회의 모든 상황적 콘텍스트, 즉 시장조건에 적절한 시장행위를 구사하는 것(McManus, 1995; 김남석, 1997)이라고 한다면, 이들 지역신문들은 서로 상이한 뉴스 프레임들을 양산해냈을 것이라고 예측할 수가 있다. 달리 말해 전북지역만이 유치를 신청하고, 대구·경북과 전남 지역은 유치를 신청하지 않은 상황과 해당 지역신문들의 뉴스 프레임 간에는 어떠한 연관성이 있지 않을까 추론해볼 수가 있을 것이다.

본 연구는 중앙정부가 핵폐기장 4곳 후보지를 선정한 2003년 2월 4일부터 연계 정책이 발표된 4월 16일까지의 제1시기와 연계 정책 발표 다음 날인 4월 17일부터 전북 부안군의 단독 신청으로 핵폐기장 관련 논란이 일단락을 맞게 되는 7월 14일까지의 제2시기로 구분하여 진행하였다. 제1시기는 핵폐기장 선 지정 지역의 전 구성원 모두가 반대 입장을 취하고 있었고, 양성자가속기 신청 지역의 모든 구성원들은 그들 지역이 이 사업지로 선정되기만을 학수고대하는 입장이 지배적이었던 기간이었다. 반면 제2시기는 핵폐기장 반대와 양성자 유치 입장들이 상충되면서 지역들간, 지역 내 구성원들간 갈등이 매우 높게 나타나는 시기였다. 제2시기는 인류의 미래를 위협할 수도 있는 핵을 가지고서 지역의 발전과 번영을 도모해보자는 발상들 자체가 다양한 견해들과 관점 그리고 대립을 가져올 수밖에 없었던 예전의 경험(김성재, 2003; Gamson & Modigliani, 1989)과 일맥상 상에 놓여 있었다고 하겠다. 이 기간은 지역민의 선호사업인 양성자가속기와 혐오기피사업이라 할 수 있는 핵폐기장 관련 논의들이 중첩되면서 제반 집단과 단체 그리고 심지어는 개인들간에도 갈등들이 다양하게 표출되었던 시기였다.

본 연구는 핵폐기장과 양성자 사업이 중첩되어 진행되었던 대구·경북, 광주·전남, 전북 지역의 신문을 대상으로 하여, 이들 신문들이 ‘핵폐기장’ 이슈와 관련하여 어떠한 의미들을 생산해냈는가를 뉴스 프레임 분석을 통해

---

미 신청된 부안지역을 제외하고는 어느 지자체도 신청을 하지 않은 상태여서 이 문제는 또 다시 새로운 국면을 맞고 있다.

살펴보고자 하였다. 지역신문이 참여한 지역적 갈등 이슈들을 어떻게 관리하여 여론화하는가에 대한 이러한 고찰은 궁극적으로 지역 언론의 역할과 기능을 가능해볼 수 있는 좋은 계기가 될 것이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 갈등보도 뉴스 프레임에 관한 논의들

미디어의 존재 목적이 여론의 형성과 관련되어 있다는 명제에 대해서는 이론의 여지가 없다. 하지만 여론이 어떻게 형성되고 또한 여론은 사회적 맥락과 상호작용을 하면서 변해간다는 것(양정혜, 2000; Hallin, 1986)을 설명하기란 그리 간단치가 않다. 사실 모든 여론에는 의도적이거나 비의도적이건 간에 어떠한 방식으로든 일정한 편향이 내재되어 있게 마련이다. 의제 설정(*agenda setting*)과 프레임(*frame*)이론은 이러한 여론의 생성 및 변화 효과를 설명하는 대표적 이론들이다. 의제설정이론은 조선일보의 1992년 6월 19일부터 총 97회에 걸쳐 연재한 ‘쓰레기를 줄입시다’에서 잘 나타난 것처럼 정보 생산자 즉 언론사가 특정 이슈를 강조하여 공중의 논의 주제를 결정하는 효과를 가리킨다. 터크만(Tuchmann, 1978)이 언급한 바와 같이 ‘미디어가 현실을 구성하는 데 어떤 특정 사건이나 이슈를 일정한 방식으로 의미를 만들어가는 것’이 뉴스 틀이라고 한다면 의제설정도 일종의 ‘틀짓기’에 해당한다. 잘 알려진 것처럼 프레임이론도 의제설정이론과 마찬가지로 여론의 생성 및 변화를 설명하기에 적합한 이론으로 알려져 있다. 그러나 이 두 이론이 적용되는 지점에서는 뚜렷한 차이점이 하나 존재한다고 알려졌다.

의제설정효과는 크게 미디어 의제(*the media agenda*), 공중의제(*the public agenda*), 정책의제(*the policy agenda*)로 구분하여 볼 수 있으나, 최종적으로는 이들간의 수렴과 취합의 상호관련성을 통하여 언론이 강조해서 보도하는 이슈로 채택되어야 사회의 주류의견, 즉 여론으로 자리잡게 되는

것을 가리킨다(이준웅, 2001b). 그런데 의제설정은 조선일보의 ‘쓰레기’ 캠페인에서처럼 사회적 합의를 전제로 한 당위론적 주제를 내세우는 경우에 효과가 크게 나타난다고 할 것이다. 반면 프레임이론들에서는 연구 주제의 대다수가 기사 구성에 영향을 미치는 제 집단간의 갈등을 다루는 경우가 대부분이다(Shoemaker & Reese, 1996/1997; Ryan, 1993; Cohen, Adoni & Banz 1990; 강내원 2002, 박경숙, 2002; 이준웅, 2001a, 박선희, 2001; 양정혜, 2001, 권혁남, 2001; 김동규, 2000; 유권하, 1999). 이들 연구들에 나타난 공통점은 특정 사건을 두고 반목, 대립, 갈등하는 제 집단들이 존재하는 상황에서 이들의 의견과 입장들을 미디어가 어떠한 방식으로 구조화하여 뉴스 틀을 제시하고 있는가에 대한 분석들이다. 이준웅(2001)은 이러한 틀 짓기이론의 강점으로 기존의 효과이론들에서 다루지 못한 뉴스의 미묘한 효과에 대한 설명을 제시할 수 있는 것으로 보고 있다. 앞선 논의들을 종합하여 보면, 프레임 이론은 언론이 갈등 국면에서 무엇인가를 선택, 요약, 강조하여 결국은 수용자의 인지변화를 통한 여론 형성 및 변화에 미묘한 방식으로 영향을 미칠 수 있음을 가리키는 ‘갈등 보도’의 효과이론에 해당한다고 할 수 있겠다.

언론의 갈등보도에 전제되어 있는 것은 갈등의 제 주체들이 미디어를 통해 공중으로부터의 정당성을 획득하기 위한 담론을 전개하고 있다는 점이다. 갈등의 주체들은 뉴스의 사회적 현실 구성 과정에서 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 위하여 경쟁한다. 이러한 과정을 거쳐 우세한 집단의 담론은 ‘합법적인 지식’, ‘법조항’ 혹은 ‘상식’과 같은 다른 사회적 실천의 형태로 다른 집단에게 영향력을 행사하여 정통성을 확보하는 결과를 낳게 되는 것이다(양정혜, 2001).

이처럼 우세한 집단의 의미가 뉴스 프레임의 형태로 구축되면, 이는 곧 공중의 현실 인식과 정치권력 행사에 영향력을 미치게 된다(박선희, 2001). 프레임은 일반적으로 수용자에게 특정한 관점과 시각으로 현실을 이해하게

하며 나아가 수용자의 사고의 범위를 규정하는 것이라 할 수 있다. 토크만(Tuchman, 1978)에 의하면 뉴스 프레임은 시민들이 공적 사건에 대해 토론할 수 있는 틀을 제공하여 이용가능한 정치적 대안들을 규정하는 효과를 갖는다고 한다. 또한 프레임은 현실의 어떤 측면은 부각하고 다른 측면은 생략하거나 배제함으로써 현실 해석권을 갖게 한다(Entmann, 1993). 즉 뉴스 프레임의 반복적 사용은 수용자의 인지과정에 개입하게 되며 결국은 새로운 현실을 구성하게 된다. 이에 따르면 뉴스는 곧 사회적으로 구성된 현실인 것이다(양승목, 1997). 이렇게 만들어진 여론은 해당사회의 주류의견으로 자리매김하여 헤게모니적 권력을 수행하게 되는 것이다.

한편 지금까지의 프레임 연구들은 대부분 미디어의 뉴스가 기존질서를 옹호하는 프레임을 구축하는 것으로 보고 있다. 갈등 주체들간의 경쟁이 공평한 토대 위에서 이루어지는 것이 아니라 기존의 정치적, 경제적 권력구조에 의해 영향력을 받는다는 것이다. 사회갈등을 다룬 국내외 대부분의 연구들이 이에 해당된다(양정혜, 2001; 박경숙, 2001; 권혁남, 2001, Eldman, 1988; Ericson, Baranek & chan, 1991; Gitlin, 1980).

## 2) 지역 언론의 현실 구성

프레임과 관련된 논의 중에서 한 가지 유의해야 할 것은 미디어 프레임은 고정된 것이 아니라 사회적 맥락과 상호작용을 하면서 변해간다는 것이다(양정혜, 2000). 미디어의 '현실 구성'은 그대로 주어지는 것이 아니라, 뉴스 생산과정에 참여하는 제 집단들의 역학관계에 따라 달리 나타나기 때문이다. 뉴스 틀의 구성이 언론인의 동기나 시각 그리고 정치적 입장에 따라 좌우되는 것은 사실이나, 프레임링 효과가 나타나기 위해서는 뉴스 주제와 내용이 현실적인 맥락과 잘 조응(resonance)되는 것을 전제로 한다. 달리 말해 미디어의 뉴스 틀은 언론인을 둘러싸고 전개되는 역학관계의 변화에 따라 다른 틀로의 전환이 가능한 것이라 하겠다. 실제로 할린(Hallin, 1986)은 베트남 전쟁 연구에서 뉴스 프레임이 여론의 변화에 따라 변하였다는 것을

관찰한 바가 있다. 마찬가지로 잼슨과 모디그리아니(Gamson & Modigliani, 1989)도 극적인 핵사고를 계기로 공중이 핵에너지에 대해 비판적 견해를 형성하자 핵에너지 사용에 관한 새로운 종류의 미디어 프레임들이 등장하는 것을 보여주었다.

그렇다면 문제는 과연 무엇이 뉴스 프레임의 과정에 영향을 미치는가 하는 점이다. 일반적으로 미디어가 특정 이슈를 틀짓는 데 영향을 미치는 요소로는 사회적 규범과 가치, 미디어 조직 내의 압력과 제약, 이해집단의 압력, 언론인의 정치적 입장과 관행 등을 들 수가 있다(박선희, 2001; Scheufele, 1999; Shoemaker & Reese, 1996). 이러한 논의들을 지역 언론의 갈등 이슈 뉴스 프레임에 적용해보면 다음과 같은 내용들을 유추할 수가 있을 것이다.

첫째, 지역 언론은 갈등을 다루는 데 있어 지역 발전과 안정 지향적 뉴스 구성 틀을 제시할 가능성이 높다고 생각된다. 지역 언론인들은 이데올로기적 편향보다는 지역 중심적 사고 편향을 갖고 있을 가능성이 높다. 최근 우리나라 지역사회에 넓게 유포되어 있는 생존적 차원의 지역 발전 논의는 해당 지역에서 그 어떠한 이데올로기보다 더 강력한 힘을 발휘하게 될 것이다. 또한 지역 언론은 지역이라는 한정된 공간에서 엘리트 계층과 각 지역사회 세력들이 주 독자인 점을 고려해본다면 이들의 요구사항에 대하여 자유롭기가 쉽지 않을 것이다. 이러한 지역 언론의 대·내외적 요인들이 뉴스 프레임 구축에 상당한 영향력을 행사하게 될 것으로 생각한다.

둘째, 지역 언론은 대개의 경우 지역 언론은 지역 독자들의 감성에 의존한 뉴스 스토리를 만들어갈 가능성이 높을 수밖에 없다. 해당 지역에서 지역사회 개발이 삶의 질 향상을 의미하거나 아니면 그 정반대로 생존을 위협하는 것으로 받아들이고 있다고 하자. 그렇다면 지역 언론이 이러한 독자들의 판단과 감성에서 자유로울 수가 있을까? 뉴스 틀의 ‘공명(resonance)’ 효과는 지역 언론이 지역민의 정서와 감성에 민감할 수밖에 없는 현실을 반영하는 것이고, 이 이야기가 활성화되어 사건에 대한 해석을 낳은 것(Pan & Kosicki, 1997; Price & Tewksbury, 1997)이라 할 수 있다.



셋째, 지역 언론인은 미디어의 현실 구성에 영향을 미치는 지역의 정치권력과 자본으로부터 자유롭기가 쉽지 않다. 우리나라 지역신문은 재정의 영세성, 한정된 독자시장, 지역의 취약한 산업구조에 따른 광고주 확보의 어려움 등으로 인해 심각한 경영난을 겪고 있다(김세철, 1997). 이처럼 지역신문은 배포 범위로 삼고 있는 해당 지역의 시장 조건에 맞는 시장행위를 구사하게 된다(김남석, 1997). 지역의 정치권력과 자본은 지역의 시장 조건을 결정하는 중심축을 이루고 있다. 따라서 지역 언론은 지역의 정치권력과 자본의 입장에 따라 현실구성을 하게 될 가능성이 높다 할 것이다. 지역사회 개발은 지역 내 정치권의 입장에서는 권력의 확대를, 지역 내 자본의 입장에서는 시장의 확대를 의미하기 때문이다.

잘 알려진 것처럼 프레임 논의들에서 가장 큰 전제는 언론인(편집국)은 사건 및 주요 인물 설정, 이야기의 전개 방식에 있어서 그들의 동기, 시각, 이해관계, 정치적 입장에 따라 전혀 다른 뉴스 스토리를 구성하게 된다는 것이다(Entmann, 1993). 이렇게 구성된 뉴스는 당연히 뉴스 수용자들에 대하여 다른 효과를 유발할 것이라는 것을 언론인은 생리적으로 체득하여 알고 있다고 할 것이다. 이를 본 연구에서 다루고자 하는 지역신문들의 뉴스 프레임으로 확장하여 보면 지역신문들의 다른 뉴스 스토리 구조는 지역의 수용자들에게 다른 방식으로 영향력을 미치게 될 것이다. 이러한 과정을 거치다보면 국책사업 같은 주요 정책적 판단과 결정에서도 지역간 차이가 나타날 수밖에 없는 것으로 판단된다.

### 3. 연구문제 및 분석방법

#### 1) 연구문제

이상의 논의들을 바탕으로 본 연구는 지역간, 지역 내 구성원들간의 첨예한 갈등을 가져온 핵폐기장 유치 사업을 지역신문들이 어떻게 다루고 있는

지를 뉴스 프레임 분석을 통해 살펴보고자 하였다. 앞서 잠깐 언급했지만 이 논문은 핵폐기장과 양성자가속기 사업 동시 유치를 신청한 지역인 전북 지역의 신문과 이와 반대로 유치 신청을 하지 않은 대구·경북, 광주·전남 지역 신문들간에는 뉴스 프레임 구성에서 차이가 있을 수 있다는 추론을 전제하고서 출발하였다. 따라서 본 논문에서는 이들 지역신문들의 뉴스 프레임 비교를 중심으로 하여 연구를 진행하였다. 특히 중앙정부가 핵폐기장과 양성자가속기 사업을 각각 별개로 진행하던 제1시기와 이 두 사업을 연계하여 시행키로 한 제2시기 간의 뉴스 프레임의 변화가 어떻게 나타나고 있는지에 대하여 주목하고자 하였다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보기 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

<연구문제 1> 핵폐기장 관련 뉴스에서 사용되는 지역신문의 뉴스 프레임의 특성은 어떠한가?

<연구문제 2> 주제어 및 취재원에 따른 지역신문별 뉴스 프레임 구성은 어떠한가?

<연구문제 3> 정부의 ‘양성자가속기’와 ‘핵폐기장’ 연계 정책 발표 전후, 즉 제1시기와 제2시기 간의 지역신문별 뉴스 프레임 구성의 변화는 어떠한가?

## 2) 연구방법

### (1) 분석 대상 및 기간

본 연구에서는 지역신문 보도의 프레임 분석을 위해 핵폐기장 후보지와 양성자가속기 유치 신청 지역으로 거론되었던 지역의 대표적인 신문이라 할 수 있는 광주일보, 매일신문, 전북일보를 선택했다. 분석 대상이 된 뉴스의 종류는 스트레이트 기사, 해설, 기획·취재, 사설, 기명칼럼, 인터뷰, 행사(안내) 등이며, 헤드라인에 ‘핵폐기장 관련’ 내용이 포함되어 있는 모든 뉴스를 1차적으로 언론재단 KINDS를 통해 추출한 후, 각 신문의 PDF보기와 신문지면 확인을 통해 실제 발행 지면과 동일한 내용만을 최종적으로 선별

하였다. ‘핵폐기장 관련’ 뉴스 항목에는 핵폐기 시설 부지(장소) 자체를 가리키는 ‘핵폐기’, ‘방사성/방폐장’, ‘원전수거물’ 등의 헤드라인 주제어와 또한 ‘양성자’, ‘양성자/핵폐기’, ‘양성자/방사성/방폐장’ 등의 헤드라인 주제어를 포함시켰다.<sup>2)</sup> ‘양성자’ 등을 ‘핵폐기장 관련’ 뉴스 항목에 포함한 것은 앞서 밝힌 대로 양성자가속기 사업이 핵폐기장 사업과 연계되어 진행되었을 뿐만 아니라, 지역언론의 뉴스프레임 변화와 이 용어의 사용이 불가분의 관계를 맺고 있는 것으로 판단하였기 때문이다. 이렇게 해서 분석된 뉴스 기사는 총 325건이었다. 이를 신문사별로 보면 광주일보 69개, 매일신문 91개, 전북일보 165개였다.

분석 기간은 핵폐기장 후보지 4곳을 중앙정부가 선 지정하였던 2003년 2월 4일부터 후보지 선정이 일단락되었던 2003년 7월 14일까지로 한정하였다. 이를 다시 중앙정부의 핵폐기장과 양성자사업을 동시 연계키로 한 발표 일을 전후로 하여 제1시기와 제2시기로 나누어 연구를 진행하였다.

제1시기는 2003년 2월 4일부터 핵폐기장과 양성자가속기 사업을 연계하기로 한 정부의 발표가 있었던 2003년 4월 16일까지로 정하였다. 제2시기는 핵폐기장과 양성자가속기 사업 연계 발표 다음날인 2003년 4월 17일부터 부안군이 단독으로 유치신청을 하여 일단락을 맺게 되는 시점인 2003년 7월 14일까지를 분석기간으로 삼았다.

<표 1> 분석대상 신문의 시기별 기사 수

(괄호안: %)

	제1시기	제2시기	합계(%)
광주일보	31(47.6)	34(52.4)	65(100)
매일신문	35(31.8)	60(63.2)	95(100)
전북일보	44(26.7)	121(73.3)	165(100)
합계	110(33.8)	215(66.2)	325(100)

2) 여기에 나온 ‘핵폐기’, ‘방사성/방폐장’, ‘원전수거’, ‘양성자’, ‘양성자/핵폐기’, ‘양성자/방사성/방폐장’은 신문 헤드라인에서 사용하고 있는 용어들이다. 핵폐기장은 핵폐기물처리장, 방사성/방폐장은 방사성폐기물처리장, 양성자는 양성자가속기의 신문 표제어에 해당한다.

시기별 기사건수는 제1시기가 110건이었고, 제2시기가 215건으로 두 사업의 연계정책 발표 이후 지역신문의 보도량이 크게 증가한 것으로 나타났다. 이들 3개 신문사 중 제1시기와 제2시기 간의 변화의 폭이 제일 크게 나타난 것은 전북일보였으며, 광주일보는 그 폭이 제일 낮게 집계되었다.

## (2) 주요 프레임

연구자들마다 뉴스 프레임에 대한 조작적 정의가 다르다. 연구자마다 정의한 뉴스의 틀이 다를 뿐만 아니라, 뉴스의 틀이 정의된 경우에도 그 개념이 너무 포괄적이고 주관적이어서 한마디로 뉴스 틀을 규정하기란 쉽지가 않다(박경숙, 2002; 양정혜, 2001; 이준웅 2001a).

본 연구에서는 우선적으로 이들 뉴스 기사에 대한 양적인 내용분석을 실시하여 뉴스기사의 성격을 개관하는 과정을 거쳤다. 이 결과 뉴스 기사들은 핵폐기장과 양성자 사업을 둘러싸고 진행되는 중앙정부의 정책행위와 지방정부, 주민, 시민사회단체 등 정책 대상자의 반응 행위로 크게 맞서 나누어져 있음을 파악하였다. 이러한 사전 작업을 통해 기존의 뉴스 프레임 연구에서 유효하다고 판단되는 프레임 중 핵폐기장 관련 뉴스 분석에 적용할 수 있는 5개의 프레임을 구축하였다. 이처럼 귀납적 연구 방법을 택하여 진행한 5개의 프레임은 다음과 같이 정의하였다.

① 정책 프레임: 정책 프레임은 핵폐기장 관련 정부의 정책 결정과 이러한 결정의 불가피성 그리고 지역에 얼마만큼의 혜택이 주어지는 가 등의 메시지를 담고 있다고 판단되는 정책 행위자 중심의 프레임이다. 핵폐기장의 경우는 지역의 합의에 따른 자발적 선택이 불가피한 것이어서 정부가 강제적으로 시행할 수밖에 없다는 정부의 입장과 여러 지역에서 경쟁적으로 유치하려는 양성자가속기 사업과 연계하여 핵폐기장 문제를 해결하겠다는 정부 의지가 다분히 반영되어 있는 뉴스 기사들은 이 프레임에 포함시켰다. 지방자치단체와 관공서 등의 유관기관에서 이루어지는 정책 시행과 관련한 기사 중에서 정부측의 입장과 상통한다고 판단되는 기사의 경우도 정책 프

레이름으로 분류하였다.

② **대항 프레임:** 대항프레임은 정부의 비민주적이고 일방적인 정책 시행에 반발하거나 대항하는 의미를 구성하고 있는 프레임이다. 정부(산업자원부, 제252차 원자력위원회)의 핵폐기장 설치 후보지 선정과 4월 16일 양성자기속기와 핵폐기장 연계 정책에 반대하는 정책 대상자들의 집단적 행동과 표현을 다루고 있다. 정부의 일방적 결정과 일관되지 않은 정책에 대해서 해당 지역주민, 자치단체, 의회, 운동단체 등이 정부의 정책 시행의 정당성 문제를 제기하는 것이라고 판단되는 뉴스 기사들은 대항 프레임에 포함시켰다. 정부의 정책 시행에 반대하는 시위와 집회 등 항의성 기사 내용들도 여기에 해당된다.

③ **합의 프레임:** 합의 프레임은 정책 시행자인 정부와 지역민(지역단체 포함) 간의 대화나 합의를 장려하거나 유도하는 등의 의미를 구성하고 있는 프레임이다. 지역단체와 지역주민, 지역주민들간의 반목과 대립 등의 갈등 해결을 유도하는 메시지를 담고 있는 뉴스 기사들이 이에 해당한다. 정부나 자치단체가 지역민과의 대화나 합의를 소홀히 하고 있다는 기사도 결국은 대화나 합의를 중용하는 것이라 할 수 있으므로 합의 프레임에 속하는 것으로 판단하였으며, 양성자와 핵폐기장 유치와 관련하여 지역민의 화합을 도모하는 행사 관련 기사도 이 프레임에 소속시켰다.

④ **지역발전 및 경제효과 프레임:** 지역발전 및 경제효과 프레임은 양성자와 핵폐기장 유치가 가져올 지역 발전의 인센티브와 경제적 효과 등의 의미를 구성하는 프레임이다. 이 두 사업 유치로 인한 지역민의 경제적 보상과 지역발전에 대한 지역민의 관심과 기대를 나타내는 경우도 여기에 포함시켰다. 이 프레임에는 지역발전 및 경제효과를 낳기 위해서는 몇 가지 위험을 감수하더라도 이들 시설들을 가급적 해당 지역에 유치해야 한다는 입장과 정부 재원이 얼마만큼 투자되는가, 이로 인한 부수적 효과들은 무엇인가 등의

내용을 담고 있다.

⑤ 환경 및 생존 프레임: 환경 및 생존 프레임은 핵폐기장 유치가 가져올 가공할 환경 파괴의 가능성과 안전에 대한 불확실성이 가져다줄 생존의 위협을 부각하는 등의 의미를 구성하고 있는 프레임이다. 또한 이 프레임에는 핵폐기장 설치가 설령 지금 약간의 경제적 혜택을 가져다준다 하더라도 환경 파괴에 따른 생존의 위협을 대신할 수 없다는 내용들을 담고 있다.

### (3) 프레임 측정

이 연구에서는 하나의 기사 텍스트에 나타난 키워드를 중심으로 다중(중복) 측정하였다. 앞서 밝혔다시피 이 연구에서는 분석 대상 항목을 헤드라인에 나타난 주제어로 선정할 것이어서 뉴스 선별 그 자체에 프레임 판별 기준이 개입되어 있다고 볼 수 있다. 원래 헤드라인은 뉴스 스토리의 요지를 담고 있을 뿐만 아니라 뉴스를 상징적으로 등급화 하는 기능을 갖고 있다(최진우, 1994). 헤드라인의 이러한 기능 그 자체가 프레임 분석의 기초가 될 수 있는 것이다. 한편 헤드라인 키워드로 판정이 곤란한 경우는 리드 즉 도입부 첫 문장의 키워드를 포함시켰다. 뉴스의 헤드라인과 도입문장의 구성을 뉴스 틀로 볼 수가 있다(이준웅, 2001a). 즉, 헤드라인과 도입문장은 뉴스가 선택적으로 강조하는 뉴스의 틀이라고 할 수 있기 때문이다. 하기도 한다. 모든 뉴스는 채택 자체가 선택적 강조(이준웅, 2001a)인 것이며, 특히 헤드라인과 도입 문장은 언론인(편집국)의 선택적 강조 행위에 해당한다. 따라서 이 연구에서 실행하는 프레임 측정은 하나의 기사가 갖고 있는 여러 가지 다중적인 의미를 다 살피는 것이 아니라, 개개 뉴스의 헤드라인과 도입 문장을 중심으로 대표적인 프레임들만을 선별하여 측정하는 방법을 택하였다.

#### 4. 분석결과

광주일보, 매일신문, 전북일보 3개 신문의 핵폐기장 관련 뉴스에서 중복 응답 결과 가장 높게 나타난 프레임은 대항 프레임(49.5%)이었다. 다음으로 지역발전 및 경제효과 프레임(44.6%)과 정책 프레임(32.0%)이 높게 나타났다. 합의 프레임(10.9%)과 환경 및 생존 프레임(6.2%)은 상대적으로 적게 나타났다. 이러한 결과는 지역신문들의 핵폐기장 관련 뉴스가 중앙정부의 정책시행에 따른 반발과 아울러 지역발전과의 연관성 등을 중심으로 의미가 구성되었음을 보여준다. 반면 환경 및 생존 프레임 구성이 적게 나타난 것은 지역신문들이 핵폐기장 관련 뉴스를 환경과피와 생존적 차원의 위협으로 다루지 않고 있음을 알 수 있게 한다.

##### 1) 뉴스 프레임 구성: 3개 신문 전체

###### (1) 주제어별 프레임 구성

헤드라인 주제어 사용 빈도수를 종합해보면 핵폐기(전체 325개 중 130개, 40.0%), 방사성/방폐장(28.3%), 양성자(21.8%), 양성자/방사성(6.5%), 양성자/핵폐기(2.5%), 원전수거(0.9%) 순이었다. 3개 신문사를 종합해서 보면 주제어 핵폐기의 사용이 가장 높게 나타났고, 그 뒤를 이어 방사성/방폐장과 양성자 순이었다. 그렇다면 여기서 헤드라인 주제어와 프레임 구성의 연관성에 관해서 살펴볼 필요가 있다.

헤드라인 주제어로 핵폐기를 사용한 경우의 기사에서는 대항 프레임(기사 130개 중 99개, 76.2%)의 의미를 지니는 구성이 압도적으로 높게 나타났으며, 그 뒤를 이어 지역발전 및 경제효과 프레임(22.3%), 정책 프레임(19.2%), 합의 프레임(14.6%), 환경 및 생존 프레임(12.3%) 순이었다.

주제어 방사성/방폐장은 지역발전 및 경제효과 프레임(기사 92개 중 62개, 67.4%)에서 가장 높게 집계되었다. 그 다음 정책 프레임(38.0%)과 대항 프레임(23.9%) 순이었으며, 상대적으로 합의 프레임(10.9%)은 낮게 집계되

<표 2> 주제어별 프레임 비교 (중복응답, 단위: % ; 괄호 안: 사례 수)\*

구분	핵폐기	방사성/방폐장**	양성자
정책 프레임	19.2	38.0	36.6
대항 프레임	76.2	23.9	39.4
합의 프레임	14.6	10.9	7.0
지역발전 및 경제효과 프레임	22.3	67.4	54.9
환경 및 생존 프레임	12.3	4.3	0.0
계(사례수)	144.6(130)	144.5(92)	137.9(71개)

\*여기에서는 양성자/방사성(전체 325개 중 21개, 6.5%), 양성자/핵폐기(8개, 2.5%), 원전수거(3개, 0.9%)는 제외시켰다. 이 표에서는 헤드라인 주제어와 프레임 구성의 연관성을 살펴보는 것인 목적인 바, 위의 3개 헤드라인 주제어는 그 사용 빈도수가 적어 유의미한 분류가 곤란했기 때문이다.

\*\*방사성/방폐장의 경우는 기타 항목이 2.2% 존재하였다.

었다. 여기에서 특이할 만 것은 방사성/방폐장을 사용한 경우 환경 및 생존 프레임(4.3%)의 의미구성이 거의 나타나지 않고 있다는 점이다.

양성자는 지역발전 및 경제효과 프레임(기사 71개 중 39개, 54.9%)에서 높게 나타났으며, 대항 프레임(39.4%), 정책 프레임(36.6%) 순이었다. 이에 반해 합의 프레임(7.0%)은 아주 낮게 나타났으며, 환경 및 생존 프레임(0.0%)은 전혀 검출되지 않았다.

이러한 결과로 미루어볼 때, 헤드라인 주제어에 따라 핵폐기장 이슈와 관련한 현실이 아주 다르게 구성되고 있음을 알 수가 있다. 먼저 주제어 핵폐기는 핵폐기장을 반대하거나 비판하는 대항 프레임의 뉴스 기사에서 기본 틀로 작용한다. 대항 프레임은 앞서 살펴본 것처럼 정부의 일방적이고 일관성이 없는 정책에 대항하는 프레임으로 정부의 핵정책 비판, 핵폐기장 백지화와 재검토, 연계 정책의 부당성을 요구하고 있는 내용들을 주로 다루고 있다.

둘째, 주제어 방사성/방폐장 용어는 핵폐기장 건설 유치를 희망하거나 정책 집행과 관련된 지역발전 및 경제효과 프레임의 기사에서 헤드라인 주제어로 채택되고 있음을 알 수 있다. 주제어 방사성/방폐장은 정부의 핵폐기장 정책 집행으로 얻게 되는 이익을 긍정적으로 보는 견해를 담고 있는 프레임이다. 이를 감안한다면 주제어 방사성폐기/방폐장은 핵폐기 주제어에서 나



탄란 부정적, 갈등적 이미지와는 반대되는 긍정적인 내용을 담고 있는 프레임에서 주로 사용되고 있음을 알 수 있다. 양성자가속기 사업은 지역발전을 추동할 수 있는 정부 정책 과제로 지역신문이 별다른 입장의 편향을 갖지 않고, 해당 사업 그 자체를 의미하는 용어으로써 채택한 것으로 보인다. 정책 프레임과 대항 프레임이 거의 비슷한 수준으로 나타난 것은 정부 정책 시행에서 절차상의 하자 문제를 다루었다고 볼 수가 있다.

이처럼 3개 신문의 헤드라인 주제어 별 프레임 구성을 종합해본 결과, 헤드라인 주제어로 무엇을 선택하느냐에 따라 이 사업에 대한 해당 신문사의 현실구성과 그 이슈에 대한 해석이 달라질 수 있음을 유추할 수가 있다.

## (2) 취재원별 프레임 구성

취재원 별 등장 빈도수는 중앙정부(56.6%)가 가장 높고, 그 뒤를 이어 지방정부(40.5%), 운동단체(35.4%), 선출직 국회의원 및 지역의회 의원(30.7%) 순이었다. 지역주민은 21.8%로 나타났다. 군수 등 선출직 기초단체장은 12.3%로 집계되었다.

프레임별로 취재원 유형을 좀더 세분화하여 살펴보면 다음과 같다. 정책 프레임의 주요 취재원으로는 대통령(45.5%), 한국수자원공사(42.1%), 기타

<표 3> 취재원별 빈도수(복수응답, 괄호 안: 취재원 유형)

취재원	단위(%)
중앙정부(대통령, 한국수자원공사, 산업자원부, 기타 정부부처 등)	56.6
지방정부(광역시·도 단체장 및 공무원 등)	40.5
운동단체(시민환경운동 단체, 지역운동 단체)	35.4
선출직 의원선출직(국회의원, 지방의회)	30.7
주민	21.8
선출직 기초단체장(기초 단체 군수·시장 등)	12.3
전문가(학자, 교수, 연구원 등)	8.9
외국사례	3.2
기타	6.0
계	215.5
(사례수)	(681)

정부부처(35.7%), 산업자원부(34.1%)등 중앙정부로 집계되었다. 도·시·군 관료 및 공무원(28.3%)도 정책 프레임에 높게 활용되었다. 대항 프레임에서 취재원은 국회의원(66.7%), 지역운동단체(63.4%), 군수/시장(48.8%), 주민(45.3%), 광역/기초의원(42.9%), 시민환경운동단체(37.5%)순으로 나타났다. 합의 프레임은 모든 취재원에서 전반적으로 낮았으나, 상대적으로 도지사/광역시장(28.7%), 시민환경운동단체(25.0%), 주민(24.0%), 한국 수자원공사(23.7%)의 경우에 높게 나타났다. 지역발전 및 경제효과 프레임에서는 전문가(71.4%), 외국 사례(60.0%), 과학기술부(45.0%), 도지사(43.2%), 대통령(36.4%), 도/시군 관료 및 공무원(30.8%) 순으로 높게 나타났다. 환경 및 생존 프레임은 전반적으로 가장 낮게 나타난 가운데 시민환경운동단체(12.5%), 지역운동단체(7.9%), 전문가(7.1%), 주민(5.3%)에게서 상대적으로 높게 집계되었다.

3개 신문사를 종합하여 취재원 별 등장 빈도 수를 살펴보면, 당사자들인 중앙정부와 지방정부가 주요 취재원으로 등장하고 있으며, 그 다음을 이어 운동단체와 선출직 의원인 국회의원과 지방의회 의원, 지역주민이 주요 취재원으로 집계되었다. 취재원별 등장 빈도수만으로 보자면 핵폐기장 이슈의 갈등 당사자들의 입장이 비교적 골고루 반영되고 있는 것으로 추론할 수가 있겠다. 그간의 지역신문들이 지역의 민감한 갈등 이슈들에 대하여 관 중심의 보도자료에 의존하고 있다(고영철, 2003)는 결과와는 사뭇 대조적이다.

프레임별로 주요 취재원 유형을 세분화하여 그 특성을 보면 다음과 같다. 정책 프레임에 주로 등장하는 취재원은 대개가 정책 결정과 집행 과정에 참여하는 사람들로 해당 지역 밖의 사람들이 대부분임을 알 수 있다. 대항 프레임에 주로 등장하는 취재원은 정책 프레임과는 달리 지역에 기반을 둔 주민과 단체이며 지역민에 의해서 선출된 사람들이었다는 특징을 보이고 있다. 전문가가 지역발전 및 경제효과 프레임에서 주요 취재원으로 나타나고 있다는 것은 많은 경우 전문가가 핵폐기장 관련한 개발론의 입장을 가진 학자와 교수들로 구성되어 있음을 알 수 있다. 외국 사례의 경우 기사 건수가 많지 않았지만 핵폐기장을 유치한 지역이 잘살게 되었다는 선진지 견학

풍의 기사였기 때문으로 보인다. 환경과 관련된 이슈에서는 환경 및 생존 프레임이 빈번하게 등장하게 되며, 시민환경운동단체나 주민이 취재원으로 등장하고 있는 경우는 대다수가 환경 및 생존 프레임 구성에 해당되는 경우가 빈번하게 나타난다. ‘핵폐기장 관련’ 뉴스 보도에서 앞선 연구들과 다른 결과가 도출된 것은 이번 사건이 환경 및 생존 차원의 문제로 크게 부각되지 못했음을 의미한다고 하겠다.

## 2) 신문사별 프레임 구성

신문사별 ‘핵폐기장 관련’ 뉴스 프레임을 비교해보면 광주일보와 매일신문은 대항프레임을, 전북일보는 지역발전 및 경제효과 프레임을 가장 빈번하게 사용하고 있음을 알 수 있었다. 구체적으로 보면 광주일보는 대항 프레임(49.3%)이 가장 높게 사용되었으며, 그 뒤를 이어 지역발전 및 경제효과 프레임(44.6%), 정책 프레임(30.4%) 순으로 나타났다. 매일신문은 대항 프레임(74.7%)이 가장 높게 나타나 3개 신문 대항프레임 평균(49.5%)을 압도적으로 상회했다. 매일신문에서는 그 다음 정책 프레임(30.8%), 지역발전 및 경제효과 프레임(27.5%) 순이었다. 전북일보는 지역발전 및 경제효과 프레임(53.3%)이 제일 높게 사용되어 3개 신문 지역발전 및 경제효과 프레임 평균(44.6%)을 웃돌았다. 그 다음은 대항프레임(35.8%), 정책 프레임(33.36%) 순이었다.

<표 4> 신문사별 프레임 (복수응답, 단위: %)

전체 프레임	광주일보	매일신문	전북일보*
대항 프레임(49.5)	49.3	74.7	35.8
지역발전 및 경제효과 프레임(44.6)	46.4	27.5	53.3
정책 프레임(32.0)	30.4	30.8	33.3
합의 프레임(10.8)	18.8	7.7	9.1
환경 프레임(6.2)	8.7	4.4	6.1
기타 프레임(0.6)	0.0	0.0	1.2
계 143.7(467)	153.6(106)	145.1(132)	138.8(229)

\*전북일보의 경우는 기타 항목이 1.2% 존재하였다.

(1) 신문사별 주제어에 따른 뉴스 프레임

광주일보의 주제어별 사용 빈도수를 보면 핵폐기(72.5%)가 압도적으로 높았으며, 그 뒤를 이어 양성자(11.6%), 방사성(7.2%), 양성자/방사성(5.8%), 양성자/핵폐기(2.9%) 순이었다. 주제어에 따른 광주일보의 기사 프레임은 다음과 같다. 주제어 핵폐기는 대항 프레임(기사 50개 중 20개, 40%), 합의 프레임(30%), 지역발전 및 경제효과 프레임(16%) 순으로 집계되었다. 사용 빈도수는 낮지만 정책 프레임(12%)과 환경 및 생존 프레임(2%)은 핵폐기를 주제로 사용하고 있는 경우에만 나타났다. 방사성은 지역발전 및 경제효과 프레임(기사 5개 중 3개, 60%), 합의 프레임(40%)에만 분류되었다. 양성자는 지역발전 및 경제효과 프레임(기사 8개 중 5개, 62.5%)에 주로 집계되었다.

매일신문의 주제어별 사용 빈도수를 보면 핵폐기(53.8%)가 높았으며, 그 뒤를 이어 양성자(35.2%), 양성자/핵폐기(6.6%), 방사성(4.4%) 순이었다. 주제어에 따른 매일신문의 기사 프레임은 다음과 같다. 주제어 핵폐기는 대항

<표 5> 신문사별 주제어

(단위: %)

주제어	광주일보	매일신문	전북일보
핵폐기	72.5	53.8	18.8
양성자	11.6	35.2	15.3
방사성/방폐장	7.2	4.4	53.8
양성자/방사성	5.8	0	10.3
양성자/핵폐기	2.9	6.6	0
원전수거	0	0	1.8
계(사례수)	100(65개)	100(95개)	100(165개)

프레임(기사 49개 중 31개, 63.3%)에 주로 사용되었으며, 정책프레임(14.3%), 합의 프레임(10.2%), 환경 및 생존 프레임(6.1%), 지역발전 및 경제효과 프레임(4.1%) 순으로 집계되었다. 핵폐기는 대항 프레임에서 집중적으로 나타났으며, 그 이외의 프레임들에서 골고루 사용되고 있다. 방사성(기사 수 4개)은 정책, 대항, 합의, 지역발전 및 경제효과 프레임에 각각 1개

집계되었다. 양성자는 대항 프레임(기사 32개 중 14개, 43.8%), 지역발전 및 경제효과 프레임(28.1%), 합의 프레임(15.6%), 정책 프레임(12.5%) 순으로 집계되었다.

전북일보의 주제어별 사용 빈도수를 보면 방사성(50.3%)이 높았으며, 그 뒤를 이어 양성자(18.8%), 핵폐기(18.8%), 양성자/방사성(10.3%), 원전수거(1.8%), 순이었다. 주제어에 따른 전북일보의 기사 프레임은 다음과 같다. 주제어 핵폐기는 대항 프레임(기사 31개 중 19개, 61.3%), 합의 프레임(19.4%), 지역발전 및 경제효과 프레임(9.7%) 순이었고, 정책 프레임으로는 단 1건만이 분류되었다. 방사성은 지역발전 및 경제효과 프레임(기사 83개 중 28개, 33.7%) 정책 프레임(26.5%)에 집계되었다. 헤드라인 주제어 방사성에서 대항, 합의, 환경 및 생존 프레임은 상대적으로 적게 나타났다.

각 신문사간의 헤드라인 주제어 사용빈도 수의 차이는 지역 신문사들이 핵폐기장 관련 이슈를 서로 상이한 시각에서 현실구성을 있음을 보여주는 것이다. 광주일보와 매일신문이 헤드라인 주제어로 핵폐기를 자주 사용한 것은 두 신문사들이 핵폐기장 관련 이슈를 다룸에 있어서 중앙정부의 정책 시행에 대하여 부정적으로 현실 구성을 하고 있음을 가리킨다. 반면 전북일보는 다른 두 신문과 비교해볼 때 주제어 핵폐기 사용이 현격하게 낮은 대신 방사성 사용은 아주 높게 집계되었다. 이는 전북일보가 <표 4>에 나타난 것처럼 핵폐기장 관련 이슈를 지역발전과 경제효과 측면에서 긍정적 현실 구성을 하고 있음을 드러내준다. 한편 광주일보가 매일신문에 비하여 헤드라인 주제어 핵폐기를 아주 높게 사용하였음에도 대항프레임이 매일신문에 비하여 낮게 나타난 결과는, 헤드라인 주제어 사용 빈도수와 뉴스 프레임 구성의 비례 정도가 어느 경우에도 일치하지는 않음을 보여준다. 이러한 차이에 대한 규명은 헤드라인이 작성되는 과정에서 작용하는 여러 요인에 대한 실제조사, 예를 들면 헤드라인을 뽑는 데스크 기자들과의 심층인터뷰 방식을 통해 가능할 것으로 판단된다.

(2) 신문사별 취재원에 따른 뉴스 프레임

광주일보의 취재원 별 사용빈도수(복수 응답)를 보면 중앙정부(84.8%), 지방정부(54.5%), 운동단체(42.4%), 주민(39.4%) 순으로 높게 나타났다.

<표 6> 신문사별 취재원 (복수응답, 단위 %)

취재원	광주일보	매일신문	전북일보
중앙정부	84.8	71.3	37.4
지방정부	54.5	29.9	40.5
운동단체	42.4	36.8	31.9
주민	39.4	14.9	18.4
선출직 의원	21.2	41.4	28.8
선출직 단체장	10.6	11.5	13.5
전문가	3.0	5.7	12.9
외국사례	0.0	4.6	3.7
기타	1.5	4.6	8.6
계(사례수)	257.4(66)	220.7(87)	195.7(163)

취재원(복수 응답)에 따른 광주일보의 프레임 구성은 다음과 같다. 정책 프레임을 특별하게 높게 사용하는 취재원은 나타나지 않았으며, 기타 정부 부처(18.0%), 국회의원(14.3%), 산업자원부(11.5%), 도지사(10.0%)가 상대적으로 정책 프레임을 높게 사용하고 있음을 알 수 있다. 대항 프레임은 군수/시장(85.7%), 지역운동단체(59.1%), 국회의원(57.1%), 광역/기초 의원(42.9%), 주민(38.5%) 순으로 나타났다. 합의 프레임은 전문가(50.0%), 시민환경운동단체(50.0%), 광역/기초 의원(42.9%), 도지사/광역시장(40.0%) 순이었다. 지역발전 및 경제효과 프레임은 과학기술부(66.7%), 도/시군 관료 및 공무원(50.0%), 전문가(50.0%) 순이었다. 환경 및 생존 프레임은 유의미한 결과가 나오지 않았다.

매일신문의 취재원 별 사용빈도수(복수 응답)를 보면 중앙정부(71.3%), 선출직 의원(451.4%), 운동단체(36.8%), 지방정부(29.9%) 순으로 나타났다. 취재원(복수 응답)에 따른 매일신문의 프레임 구성은 다음과 같다. 정책 프레임은 대통령(50.0%), 산업자원부(30.0%), 한국수자원공사(30.8%), 도/시

군 관료 및 공무원(25.0%), 기타 정부 부처(25.0%) 순으로 나타났다. 대항 프레임은 지역운동단체(82.8%), 국회의원(80.0%), 주민(76.9%), 광역/기초 의원(72.7%), 군수/시장(60.0%) 순으로 나타났다. 합의 프레임은 도지사/광역시장(50.0%), 외국사례(50.0%), 한국수자원공사(30.8%) 순으로 나타났다. 지역발전 및 경제효과 프레임은 전문가(60.0%), 대통령(50.0%), 외국사례(50.0%) 순이었다. 환경 및 생존 프레임은 시민환경운동단체와 지역운동단체에서 각각 1건 씩 나타났다.

전북일보의 취재원별 사용빈도수(복수 응답)를 보면 지방정부(40.5%), 중앙정부(37.4%), 운동단체(31.9%), 선출직의원(28.8%) 순으로 나타났다. 전북일보에서 특이하게 나타나고 있는 것은 다른 지역 신문들에 비하여 취재원으로 지방정부가 제일 높게 나타나고 있다는 점이다. 전북일보에서 정책 프레임을 높게 사용하는 취재원은 대통령(기사 4개 중 3개, 75.0%), 산업자원부(58.3%), 기타 정부부처(57.1%), 한국수자원공사(53.3%), 도/시군 관료 및 공무원(33.3%) 순으로 나타났다. 대항 프레임은 지역운동단체(56.1%), 민주노동당(50.0%), 주민(43.3%), 광역/기초 의원(33.3%), 군수/시장(31.8%) 순으로 나타났다. 합의 프레임은 모든 취재원들이 골고루 사용하고는 있으나 특별히 높은 경우는 나타나지 않았다. 지역발전 및 경제효과 프레임은 전문가(76.2%), 과학기술부(75.0%), 도지사(55.6%), 국회의원(50.0%), 군수/시장(40.9%), 도/시군 관료 및 공무원(39.6%), 광역/기초 의원(35.9%)로 나타났다. 환경 및 생존 프레임은 전반적으로 낮게 나왔으나 상대적으로 지역운동단체(13.0%), 주민(6.7%)에게서 높게 나타났다.

이들 신문사별 취재원에 따른 뉴스 프레임을 보면 광주일보와 매일신문에서 중앙정부의 비중이 압도적으로 높았던 반면 전북일보에서는 지방정부가 더 자주 등장하였다. 상대적으로 비교하여 다른 두 지역에 비하여 전북지역에서 중앙정부보다는 지방정부의 입장과 견해가 뉴스 프레임 구성에 영향을 끼쳤다고 하겠다. 이러한 결과는 지역신문에서 해당지역이 국가의 정책이나 자원 활용을 놓고 국가와 갈등적 사안이 발생했을 때 지역 독자들의 정서와 감정을 더욱 존중할 수밖에 없음을 가리키는 대목이다. 즉, 광주일보

와 매일신문은 중앙정부를 주요 취재원으로 등장시켰으면서도 정책 프레임 뉴스 구성을 거의 하지 않고 대항프레임 뉴스 구성을 해내고 있다. 반면 전북일보는 실제로 지방에서 가장 큰 독자이자 취재원에 해당하는 지방정부를 자주 취재원으로 등장시키면서 지방정부에 긍정적인 현실 구성을 보여주고 있는 것이다. 지역신문들의 이러한 뉴스 구성은 지역신문이 그 해당지역만을 그 존립기반으로 하고 있다는 점에서 연유하는 것으로 추론할 수가 있다. 다만 그 증명은 지역독자와 광고주로서의 지방정부의 행태를 분석하는 또 다른 연구를 통해서 가능하리라고 본다.

### 3) 시기에 따른 신문사별 뉴스 프레임의 변화

각 지역별 신문사들은 제1시기(2003.02.04~2003.04.16)와 제2시기(2003.04.17~2003.07.14) 간의 뉴스 프레임 사용의 변화에 유의미한 차이를 보여주고 있다.

광주일보는 전체 기사건수에서는 큰 변화를 보이지 않았다. 프레임간의 변화에서는 유의미한 결과들이 나왔는데, 합의 프레임이 9.7%에서 26.3%로 급격하게 증가하였다. 합의 프레임의 증가는 지역발전 및 경제효과 프레임의 증가와 연관성을 갖고 있는 것으로 보인다. 광주일보에서는 핵폐기장과 양성자 사업 동시 유치를 지역발전 및 경제효과 측면에서 의미 구성을 하는 정도가 많아졌으며, 이에 따라 합의 프레임도 증가했다고 볼 수 있다.

<표 7> 시기별 프레임 비율의 변화

(단위: %)

	광주 I	광주 II	매일 I	매일 II	전북 I	전북 II
정책 프레임	41.9	21.1	28.6	32.1	34.1	33.1
대항 프레임	45.2	52.6	68.6	78.6	52.3	29.8
합의 프레임	9.7	26.3	5.7	8.9	6.8	9.9
지역발전 및 경제효과 프레임	38.7	52.6	31.4	25.0	31.8	61.2
환경 및 생존 프레임	12.9	5.3	11.4	0.0	11.4	4.1
기타 프레임			0.0	0.0	0.0	1.7
계(사례수)	148.4(46)	157.9(60)	145.7(51)	144.6(81)	136.4(60)	139.8(169)



매일신문의 기사 건수는 제1시기에 비하여 제2시기에 크게 늘어났다. 프레임 사용에 있어서는 정책 프레임과 민주적 합의 프레임은 약간의 증가가 있었을 뿐 큰 변화를 보이지 않았다. 대항 프레임은 68.6%에서 78.6%로 증가한 반면 지역발전 및 경제효과 프레임은 31.4%에서 25.0%로 낮아졌다. 두 사업에 대한 정부의 연계방침이 정부 및 정책 담당 부처들에 대한 불신과 저항을 불러일으킨 것으로 판단해볼 수 있다. 지역발전 및 경제효과 프레임이 낮아진 것은 정부의 연계방침으로 양성자가속기 유치에 대한 염원이 줄어들었거나 아니면 핵폐기장 동시 유치가 지역발전에 끼치는 영향이 그리 크지 않게 판단한 것으로 보인다.

전북일보의 경우는 제2시기에 기사 건수가 무려 3배 가까이 증가하였다. 정책 프레임과 합의 프로그램은 근소한 변화에 머물렀다. 전북일보에서 가장 특이한 변화는 대항 프레임과 지역발전 및 경제효과 프레임에서 나타났다. 중앙정부의 두 사업 연계 정책 발표 이후 광주일보와 매일신문에서는 대항 프레임 구성이 증가하였음을 보여주고 있는 데 반하여, 전북일보에서는 대항 프레임 구성이 52.3%에서 29.8%로 현격하게 낮아졌다. 전북일보에서는 또한 지역발전 프레임이 중앙정부의 연계정책 발표 이후 2배 가까이 증가하였다. 이러한 결과로 보아 전북일보는 제1시기에서 제2시기로 넘어가면서 핵폐기장 관련 뉴스 프레임의 구성이 확연하게 달라졌음을 확인할 수가 있었다.

각 지역별 신문사들은 제1시기(2003.02.04~2003.04.16)와 제2시기(2003.04.17~2003.07.14) 간의 주제어 사용 빈도에서도 유의미한 차이를 보여주고 있다.

광주일보의 경우에는 주제어 핵폐기 사용빈도가 제2시기에 들어 약간 증가하는 경향을 보이고 있다. 양성자 사용빈도가 낮아지고는 있으나, 전반적으로 광주일보는 앞서의 주제어 사용은 큰 변화를 보여주지 않고 있다.

매일신문의 경우는 우선 기사 건수가 35건에서 56건으로 크게 증가하였다. 주제어 사용에 있어서는 핵폐기가 68.6%에서 44.6%로 감소하는 경향을 보이는 반면, 양성자 사용빈도가 25.7%에서 41.1%로 현격하게 증가하

&lt;표 8&gt; 시기별 주제어 사용의 변화

(단위: %)

	광주 I	광주 II	매일 I	매일 II	전북 I	전북 II
핵폐기	67.7	76.3	68.6	44.6	50.0	7.4
방사성	3.2	10.5	2.9	5.4	4.5	66.9
원전수거	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5
양성자	19.4	5.3	25.7	41.1	40.9	10.7
양성자/핵	3.2	2.6	2.9	8.9	0.0	0.0
방성자/방폐장	6.5	5.3	0.0	0.0	4.5	12.4
계 (사례수)	100.0 (31)	100.0 (38)	100.0 (35)	100.0 (56)	100.0 (44)	100.0 (121)

는 것으로 나타났다. 앞서의 프레임 변화와 주제어 사용 변화의 상관성은 크게 나타나지 않았다.

전북일보의 경우는 가장 크게 기사량이 44건에서 121건으로 엄청난 증가가 이루어졌다. 그만큼 핵폐기장 관련 논의들이 제1시기에 비하여 제2시기에 활발하게 이루어졌다는 것을 보여준다. 주제어 사용에 있어서는 핵폐기라는 용어가 50.0%에서 7.4%로 급격하게 감소하는 결과를 보여주고 있다. 반면 방사성/방폐장과 관련된 주제어의 사용은 4.5%에서 66.9%로 급상승하고 있다. 한편 헤드라인 주제어 양성자 사용은 급격하게 줄어든 것으로 집계되었다. 이는 주제어 방사성 증가와 상관성이 있는 것으로 추론할 수가 있다. 즉, 전북일보에서는 정부의 두 사업에 대한 연계정책 발표 이전까지는 양성자 유치를 통한 지역발전 및 경제효과 측면을 강조하였고, 발표 이후에는 방폐장 유치가 곧 양성자 유치를 결정하는 것이었으므로 방사성 용어 사용이 급격하게 증가한 것으로 유추할 수가 있다. 이러한 주제어 사용의 변화는 정책 프레임이 증가하고 대항 프레임이 감소하는 앞에서의 결과와 같은 맥락에서 받아들일 수 있다.

이처럼 전북일보가 다른 두 지역의 신문과는 달리 시기에 따른 신문사별 프레임의 변화에서 차별화된 결과를 보여주고 있는 점은 전북지역이 갖고 있는 지역적 맥락의 특성에서 접근할 필요가 있다. 전북지역은 오래 전부터 전북도세를 가늠할 수 있는 200만 지키기 범도민 운동을 전개하여야 할 만

컴 전국 대비 인구와 경제력 면에서 아주 열악한 조건을 갖고 있었다. 지방 정부의 역할은 200만을 지키는 것으로 집중되었고, 그 200만을 지키기 위해서는 대형 국책사업 유치로 통한 자본과 고급인력의 유입이 유일한 대안으로 논의되었다. 특히 새만금사업의 불확실성은 대규모 국책사업의 필요성을 더욱 크게 증가시켰으며, 그때 중앙정부에 의해 제안된 양성자가속기 사업은 지방정부와 전 도민에게는 반드시 유치해야만 하는 국책사업으로 받아들여졌다. 양성자 가속기 사업과 핵폐기장 부지를 연계키로 한 정부의 연계정책은 전북지역에서는 대형 국책사업을 통한 지역경제 활성화와 인구 증가를 도모하는 호기로 인식되었다. 이러한 상황에서 전북일보의 지역독자들의 정서와 요구 등 지역적 맥락을 외면할 수 없었을 것이고, 이러한 결과는 다시 국책사업 유치라는 지역적 맥락을 더욱 강화시키는 결과를 낳았다고 볼 수 있다. 맥매너스(McManus, 1995)의 '시장에 기반한 뉴스생산 모델(market-based model of commercial news production)'에 따르면, 전북일보는 이윤 창출이라는 엄연한 현실 속에서 가장 큰 광고주라 할 수 있는 한국수자원공사 등의 중앙정부와 광역자치단체 지방정부의 입장과 시각에서 자유로울 수 없었을 것으로 추론할 수가 있다. 물론 판단하기에 따라서는 독자인 지역민의 이해관계와 정서가 전북일보의 논조를 결정하는 가장 큰 압력으로 작용하였다고도 볼 수 있을 것이다. 전북일보가 핵폐기장 관련 갈등뉴스를 관리함에 있어서 광고주와 독자들의 압력과 요구에 따라 현실구성을 한 것인지에 대한 실증적 연구와 함께 지역신문의 역할과 기능이 다시금 검토되어야 할 것이다.

## 5. 결론

언론에서 하나의 동일한 사안(사건)에 대하여 여러 가지로 명명하는 경우가 흔한 일은 아니다. 언론들이 헤드라인이나 기사 도입부 문장의 핵심 주제를 각각 다르게 사용하다보면 독자들은 혼동상태에 빠지게 되어, 여론 형

성을 목적으로 하는 언론입장에서는 의제설정이 곤란하고 점화 효과가 제대로 발생하지 않을 가능성이 높기 때문이다. 최근 우리사회에서 지역 간, 지역 내 구성원간 첨예한 갈등을 불러일으켰던 핵폐기장 유치 관련 뉴스에서는 그 핵심 주제어들이 매우 다양하게 사용되고 있다. 핵폐기장이 들어설 부지에 대한 명명을 언론들은 ‘핵폐기장’, ‘방사성폐기물처리장’, ‘원전수거물관리센터’ 등으로 혼용하여 사용하고 있는 것이다. 일반적으로는 핵폐기장 부지를 두고 중앙정부와 정책 시행 관련 부처는 원전수거물관리센터라는 용어를, 이 사업을 반대하는 지역 주민이나 사회운동단체들은 핵폐기장을, 그리고 이 중간에서 제3자적 입장을 갖고 있는 사람들은 방사성폐기물처리장이란 용어를 자주 사용하는 것으로 알려져 있다. 우리 언론에서도 핵폐기장 사업과 관련 용어들을 다양하게 사용하고 있으며, 그에 따라 다양한 현실을 구성하여 내고 있는 셈이다.

본 연구에서는 핵폐기장 관련 용어들이 혼재하는 상황에서 실제로 지역 신문들이 핵폐기장 관련 갈등 이슈들을 어떻게 관리하고 있는지 뉴스 프레임 분석을 통해 살펴보고자 하였다. 궁극적으로 이 작업은 지역언론들이 해당 지역 내 첨예한 이슈들을 어떻게 다루고 관리하고 있는가에 대한 파악을 통해 지역언론의 역할과 기능을 생각해볼 수 있는 계기이기도 하다. 광주일보, 매일신문, 전북일보의 핵폐기장 관련 뉴스 프레임을 비교 분석해본 결과는 다음과 같다.

첫째, 3개 지역신문을 전체적으로 종합하여 보면 이들 신문들은 대항 프레임과 지역발전 및 경제효과 프레임, 그리고 정책 프레임의 의미구성이 높았다. 정책 시행자와 정책 대상자의 대립 구도가 확연하게 나타났다고 할 수 있으며, 그 접점에서는 경제효과 유발을 통한 지역발전에 대한 기대와 의미부여가 잘 나타나고 있었다. 반면 3개 신문 모두 환경 및 생존 프레임 구성은 아주 낮게 나타났다. 이는 지역신문들이 이번 핵폐기장 유치 이슈를 환경 및 생존적 차원의 위협으로 보지 않고 중앙정부의 정책 시행의 문제점을 부각함과 아울러 지역발전의 차원에서 주로 다루고 있음을 보여준 것이라 하겠다.

둘째는 헤드라인 주제어에 따라 뉴스 프레임의 구성이 결정되는 경향이 드러났다. 헤드라인 주제어로 핵폐기 용어를 사용하는 기사에서는 대항 프레임의 의미 구성이 높게 나타났으며, 방사성은 지역발전 및 경제효과 정책 프레임에 집중되었음을 알 수 있었다. 양성자의 경우도 방사성과 같은 추세가 유지되고 있었다. 또한 대항 프레임은 정부의 일방적인 정책에 대한 정책 대상자들이라 할 수 있는 주민과 운동단체 그리고 지역에 기반하여 선출된 사람들의 입장을 대변하는 프레임이라 할 수 있는데, 취재원에 따른 프레임 구성 연구결과 대항프레임은 이들을 취재원으로 하는 경우에 제일 높게 나타났다. 지역발전과 정책 프레임에서는 수자원공사, 정부 부처가 취재원인 경우가 많았다. 사례 수가 적긴 했지만 환경 및 생존 프레임에서도 시민환경 운동단체가 취재원인 경우가 많았다. 이처럼 내용적인 측면에서 핵심 주제가 프레임의 판별 기준이 될 수 있다는 판단은 양정혜의 연구에서도 밝혀진 바가 있다.

셋째, 핵폐기장 사업과 관련한 뉴스 프레임이 지역신문별로 확연하게 구분되었다. 대항 프레임은 매일신문에서 제일 높게 나타났으며, 광주일보도 대항 프레임의 빈도가 높게 나왔다. 반면 전북일보에서는 대항프레임보다 지역발전 및 경제효과 프레임이 가장 빈번하게 집계되었다. 주제어에 따른 뉴스 프레임 분석결과에서도 비슷한 결과가 도출되었다. 주제어 핵폐기는 광주일보와 매일신문에서 가장 높게 나타났으며, 이에 반해 전북일보는 방사성/방폐장 용어의 사용이 압도적으로 높게 나왔다. 그렇다면 여기서 한 가지 의문이 따르게 된다. 대항 프레임이 가장 빈번하게 나타난 매일신문과 광주신문의 취재원으로 주민과 운동단체가 가장 빈번하게 등장하는가의 문제이다. 광주일보의 경우는 취재원 중 주민은 도/시군 관료 및 공무원, 산업자원부와 함께 최상위에 올라 있다. 특히 매일신문은 3개 신문 중에서 대항 프레임 빈도가 가장 높다. 그러함에도 취재원 중 대항프레임에 분류되는 취재원이 확연하게 많은 것은 아니었다. 이 지점에서 여러 가지 해석이 가능하겠으나 한 가지 명백한 것은 매일신문과 광주일보의 경우 실제 지면 확인 결과 취재원에 상관없이 헤드라인에 주제어 핵폐기를 자주 사용하고

있다는 점이다. 이와 같은 현상을 설명하기 위해서는 현지 면접 조사를 통한 편집인의 의식조사 과정이 꼭 필요하다 할 것이다.

넷째, 제1시기와 제2시기 간에 지역신문사 별로 뉴스 프레임의 변화가 확연하게 다르게 나타났다. 광주일보의 연계 정책 발표 후도 기사 건수나 프레임의 변화가 다른 신문에 비하여 큰 차이를 보이지 않았다. 전남 영광이 원래 핵폐기장과 양성자 유치 지역으로 동시에 거론되고 있었기 때문에 정부의 정책 변화가 기사 건수나 프레임 변화의 요인으로 크게 작용하지 않은 것으로 판단할 수가 있다. 매일신문에서는 중앙정부의 연계 정책 발표 후 오히려 대항 프레임의 비율이 증가했고, 지역발전 및 경제효과 프레임은 감소하였다. 제1시기와 제2시기를 전후하여 매일신문에서는 정부의 연계 정책에 대한 불신이 높고 지역발전에 대한 기대가 낮아지고 있음을 보여주고 있었다.

전북일보는 앞의 두 신문과는 다르게 연계 정책 발표 후 기사 건수가 3배 가까이 증가하였고, 지역발전 및 경제효과 프레임은 뚜렷한 증가가 이루어졌다. 반면 대항 프레임은 급격하게 감소하였다. 다른 지역신문들에서 연계 정책 발표 후 대항 프레임이 증가한 것과는 사뭇 대조적인 일이라 할 수 있다. 전북일보는 주제어에서 핵폐기가 급격하게 감소한 반면 방사성/방폐장 용어가 급격하게 증가하였다. 언론이 구성한 현실에 대한 명제가 현실 그 자체가 된다는 프레임 논의에 기초해볼 때 전북 부안만이 핵폐기장 유치를 신청한 것은 결코 우연이 아닌 것처럼 보인다. 전북일보의 핵폐기장 관련 뉴스 프레임 구성은 결국 전북지역의 주요 정책 결정에 막대한 영향을 끼쳤다고 할 수 있을 것이다.

지금까지 살펴 본 것처럼 3개 지역신문들은 동일한 국책사업인 핵폐기장 사업과 관련해서 각기 다른 뉴스 스토리를 구성하고 있음을 보여주었다. 이러한 결과에 대해서는 해당 지역민의 관심사와 이해관계의 차이가 지역신문에 반영될 수밖에 없다는 뉴스 생산자와 수용자의 조응관계로 설명할 수도 있고, 지역신문 뉴스 생산자들의 동기와 시각, 그리고 정치적 입장에 따른 차이에서 연유한 것으로 볼 수도 있다. 물론 본 연구에서는 이와 같은 내용

들을 다루지 못했다. 그러함에도 이 연구에서는 다른 방식으로 구성된 지역 신문들의 뉴스의 프레임이 수용자에게 다른 효과를 유발할 수 있다는 것과 참여한 갈등이슈가 될 수 있는 국책사업의 정책 결정에 지역언론의 뉴스 프레임 구성이 지대한 영향력을 끼칠 수 있음을 밝혀내었다고 할 수 있다.

이러한 의미에도 불구하고 이 연구는 아래와 같은 한계점들을 갖고 있다. 우선 분석대상을 헤드라인 키워드만으로 추출하여 핵폐기장 관련뉴스가 제외되는 문제를 갖고 있다. 연구자의 지역적 한계로 인해 분석대상 신문기사들을 1차적으로 언론재단의 KINDS 기사검색을 중심으로 추출하였고, 이를 대상으로 각 신문의 PDF보기를 통해 확인 작업을 거쳤다. 핵폐기장을 다룬 기사들 대부분은 핵폐기장 건설이 정부 정책이면서 또한 지역사회에 중대한 영향을 미치는 사안이기 때문에 검색 시스템을 통해서도 충분히 전수조사가 가능했을 것이라는 판단에서였다. 그러나 이러한 기사들은 실제 전체를 대상으로 하지 않고 인터넷 검색어 상으로 검색이 된 기사들만이 분석대상이 되어 모집단에 가까운 비확률 표집이라고 할 수가 있겠다. 또한 본 연구는 미리 설정된 주요 프레임을 가지고 주로 진행되고 있기 때문에 다양한 관점의 프레임들이 제대로 반영되어 있지 않을 수가 있다.

이 연구의 또 하나의 한계점은 양적 빈도 수에 의존하여 뉴스 프레임 구성을 고찰하였기 때문에 특정 프레임이 핵폐기장과 관련하여 어떤 의미들을 생산하는가, 어떠한 현실을 구성하는 가에 대한 심층적 접근이 어려웠다는 것을 들 수 있다. 한마디로 질적 연구방법을 통하여 보완될 수 있는 것으로 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역신문의 언론인이 어떻게 뉴스의 이야기 구조를 구성하는가와 그렇게 구성된 뉴스가 수용자의 해석이나 태도 그리고 행동에 어떤 결과를 초래하는 지가 밝혀져야 하는 것이다. 이 문제를 해결하기 위해서는 추후 연구에서는 우선 핵폐기장과 관련한 뉴스 스토리를 구성하는 언론인의 동기 와 시각 그리고 정치적 이해관계가 어떻게 다른지 살펴보아야 할 것이다. 둘째는, 핵폐기 관련 용어 사용과 뉴스 프레임 구성이 시기별로 변하는 데 이 과정에서 어떠한 역학관계가 작동되고 있는가 하는 점을 찾아내야 한다.

광고주와의 영향력인지 아니면 독자와의 관계에서 발생한 것인지 뉴스 틀의 공명(resonance) 차원에서의 연구가 이루어져야 한다. 셋째, ‘뉴스 틀의 이야기 구조와 수용자 지식 가운데 이와 조응하는 이야기가 활성화되어 사건에 대한 해석을 낳는 것’이다. 따라서 향후 연구에서는 수용자들이 핵폐기장 관련 기사를 어떻게 수용하고 있는지, 또한 뉴스 틀이 시기별로 변화하였다면 뉴스 틀의 공명(resonance), 즉 뉴스 주제와 내용이 현실적인 맥락(context)과 잘 조응하고 있는지 등등이 살펴져야 할 것이다. 민속지학적 방법과 참여관찰법 등을 통해 이러한 공백들을 채울 수 있으리라고 본다.

#### ◆ 참고문헌

- 장내원 (2002). 사회갈등 보도기사의 비판적 읽기 : 언론의 새만금 간척사업 프레임에 대한 갈루아 래터스 분석. 『한국언론학보』, 제46권 3호, 5~44.
- 권혁남 (2001). TV방송의 사회갈등 조정역할에 관한 연구: 의약분업 분쟁을 중심으로. 『한국방송보』, 통권 15-1호, 45~84.
- 고영철 (2003). 한국 지방일간지의 기능 및 역할 가정에 대한 인식 비교. 『한국언론학보』, 제47권 6호, 187-190.
- 김남석 (1997). 지역신문의 시장조건과 발전전략. 『지역사회와 언론』, 162~205.
- 김동규 (2000). 사회갈등 보도의 새로운 방향 찾기. 『한국언론학보』, 제45권1호, 5~32.
- 김성재 (2003). 신사회운동의 관점에서 본 유럽과 동북아시아의 핵에너지 갈등의 국제적 비교: 모험 커뮤니케이션을 중심으로. 『2003 한국언론정보학회 가을철 정기 학술 발표회 자료집』, 195~218.
- 김세철 (1997). 지역사회와 지역언론에 대한 이해. 『지역사회와 언론』, 20~32.
- 김승수 (1997). 지역 매체산업의 구조적 특성과 정책적 과제. 『지역사회와



- 언론』, 120~161.
- 김영호·강준만 (1995). 『현대사회와 지역언론』. 서울: 나남.
- 박경숙 (2002). 집단 갈등 이슈의 방송 뉴스 프레임 분석 : 의약 분업 뉴스 프레임을 중심으로. 『한국언론학보』, 제46권 2호, 310~340.
- 박선희 (2001). 언론개혁에 관한 인터넷 뉴스 프레임 분석. 『한국방송학보』, 제15권 2호, 81-119.
- 양승목 (1997). 언론과 여론: 구성주의적 접근. 『언론과 사회』, 통권 제17호, 6~40.
- 양정혜 (2001). 사회 갈등의 의미 구성하기 : 의료 분쟁 보도의 프레임 분석. 『한국언론학보』, 제45권 2호, 284~315.
- \_\_\_\_\_ (2000). 대중매체의 의미화 전략과 헤세모니. 『언론과 사회』, 통권 제29호, 43~84.
- 유권하 (1999). 신문의 뉴스 프레임 연구: 최장집 사상논쟁을 중심으로. 고려대학교 언론대학원 석사논문.
- 이준웅 (2001a). 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임이 구성방식이 의견형성에 미치는 영향. 『한국언론학보』, 제46권 1호, 441-482.
- \_\_\_\_\_ (2001b). 미디어이론으로 본 보도 현장: 의제설정이론. 『신문과 방송』, 370호, 40~45.
- \_\_\_\_\_ (1997). 언론의 틀짓기 기능과 여론의 변화. 『언론과 사회』, 통권 제17호, 100-135.
- 최진우 (1994). 『신문편집제작론』, 대광문화사.
- Cohen, A., Adoni, H., Bantz, C. R., eds.(1990). *Social Conflict and Television News*. London: Sage.
- Eldman, M. (1988). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ericson, R., P. Baranek, J. Chan (1991). *Negotiation. Control*, London: Milton Keynes.
- Entmann, R. (1993). *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gamson, W. A. (1992). *Talking politics*. NY: Cambridge University Press
- Gamson, W. A., Modigliani, A. (1989). Media discourse and public

- opinion on nuclear power. *American Journal of Sociology*, 95, 1~37.
- Gitlin, T. (1980). *The Whole World is Watching*. Berkely: University of California Press.
- Hallin, D. (1986). *The Uncensored War: the Media and Vietnam*. Berkely, Los Angels: University of California Press.
- McManus, J. (1995). A Market-Based Model of News Production. *Communication Theory*, vol 5, 301~305.
- Pan, Z., Kosicki, G. M. (1993). Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, 10, 55~75.
- Price, V., Tewksbury, D. (1997). News values and public opinion: A theoretical account of media priming and framing. In G. Barnett / F. J. Boster(eds), *Progress in the Communication Sciences. Journal of Communication*.
- Ryan, C. (1993). *Prime Time Activism: Media Strategies for Grassroots Organizing*. Boston: South End Press.
- Scheufele, D. A. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103~122.
- Tuchmann, G. (1978). *Making News: A Study in the Construction of Reality*. New York: the Free Press.

(최초 투고 2004.09.01., 최종원고 제출 2004.10.11)

## A Comparative Study of Local Newspapers' News Frame Focus on Nuclear Waste Site Reporting

Nak-Jin Choi

Professor, Department of Journalism and Public Relations

(Cheju National University)

This study examines different news frames of local newspapers reporting the controversial 'Nuclear Waste Site' issues which deeply split regions showing their intention to bid for the state affair. Three local papers were analyzed for this study; "Gwang-Ju-Il-bo", "Mae-il-sin-mun" and "Jun-buk-il-bo."

Overall, the three local papers displayed widely divergent main news frames on the same issue. Firstly, "Gwang-Ju-Il-bo", and "Mae-il-sin-mun" showed the strong tendency of using 'counter frame' while "Jun-buk-il-bo" exhibited 'local development frame'.

Secondly, "Gwang-Ju-Il-bo", and "Mae-il-sin-mun" were frequently headlined 'Nuclear Waste Site', while "Jun-buk-il-bo" carried headlines 'Radioactive Waste Management Facility' overwhelmingly more often than the other two papers, indicating that headline key words are closely associated with the configuration of news frames.

Thirdly, the main news frames remained consistent for "Gwang-Ju-Il-bo", and "Mae-il-sin-mun" even after the government's report about the possible connection of 'ion-beam irradiation- accelator' and 'Nuclear Waste Site.' On the other hand, "Jun-buk-il-bo" was significantly less headlined 'Nuclear Waste Site' while significantly more headlined "Radioactive Waste Management Facility." "Jun-buk-il-bo" which is in stark contrast to the other two papers changed in its tone by increasing the 'local development frame' with decrease in the 'counter frame.'

The "Jun-buk-il-bo"'s more frequent use of 'Radioactive Waste Management Facility' as a headline than "Nuclear Waste Management Equipment" is seen as its attempt to minimize the negative image of Nuclear Waste and to promote favorable public opinion by highlighting

aspects of economic benefits and the local development the construction would bring about.

The major findings of this study further support the claim that media coverage ends up a reality. The fact that Buan in Jun-buk Province made a successful bid for the construction is not a coincidence.

**Keywords** : local newspapers, nuclear waste, frame