

민주주의, 언론 그리고 담론정치

파업에 대한 미디어 프레임 변화를 중심으로*

최종환 대구대학교 신문방송학과 석사과정**

김성해 대구대학교 신문방송학과 교수***

1987년 6월 민주항쟁이후 한국의 민주주의는 많은 굴곡을 겪고 있다. 민주화 직후 국민적 공감대를 받았던 노동자 파업은 외환위기를 계기로 ‘귀족노조’, ‘집단지주의’, ‘공익훼손’ 과 같은 부정적 인식에 시달리고 있다. 담론 생산자 및 유통자로서 언론은 노동운동에 대한 국민의 부정적 인식과 정서에 결정적인 영향을 미치고 있다. 과연 언론은 노동운동을 어떻게 재구성하고 있을까? 노동운동에 대한 미디어 담론은 언론사별로, 정권별로 어떤 차이가 있으며 어떤 변화를 겪고 있을까? 본 연구는 이러한 문제에서 출발했으며 공정하고 균형 있는 중재자로서 언론의 규범적 가치를 성찰하는 계기를 마련하고자 했다. 분석사례로 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부 기간 동안 파장이 컸던 의약분업, 화물연대, 쌍용차, 철도노조 파업을 선정했다. 분석대상은 『동아일보』, 『서울신문』, 『한겨레』 등 종합지에 등장한 사설 217개였다. 전반적으로 『동아일보』는 분쟁의 원인보다는 기득권과 기존질서를 옹호하는 입장이 강했다. 『서울신문』은 원만한 문제해결을 위해 상호간 합의를 강조했으며 폭력적인 정부와 노조의 불법 행위 모두를 비판했다. 『한겨레』 신문은 정부 비판에 집중하면서 원론적 수준의 대안을 강조했다. 분석결과 언론은 정부별 국정방향에 영향을 받았으며, 자의적으로 의제를 확대·재생산하는 것으로 밝혀졌다. 연구진은 이 연구를 통해 언론을 통한 담론정치의 실체를 드러내고 건전한 민주주의를 위한 언론의 역할을 고민하는 계기를 마련하고자 했다. 정권별 이해관계와 언론사의 정파성 등이 담론을 통해 정치적 영향력을 발휘하게 되는 메커니즘을 보여줌으로써 미디어 담론에 대한 성찰의 기회를 제공했다는 것도 이 연구의 의미다.

KEYWORDS 노동운동, 파업, 담론정치, 언론의 규범적 가치, 프레임, 아젠다설정, 공론장

* 이 연구는 대구대학교 연구조교 지원 프로그램의 일환으로 진행되었습니다.

** jhlove2412@naver.com, 제1저자

** visionofsea@gmail.com, 교신저자

1. 문제제기

2013년 박근혜 정부 출범 이후에도 한국의 노동운동은 위기에서 벗어나지 못하고 있다. 노동계에 대한 정부의 잇따른 강경대응과 자의적인 법해석으로 합법적인 노동활동이 위축되고 있다. 2013년 5월 홍준표 경남도 지사는 강성노조의 뿌리를 뽑겠다는 명분으로 100여 년의 전통을 가진 진주의료원을 폐업시켰다. 진주의료원이 적자만 279억에 달한 상태에서 노조원들의 연봉은 하늘높이 치솟는다는 것이 가장 큰 이유였다(강정훈·유근형, 2013). 대화와 협상이 없는 무조건적인 통·폐합이 한국 사회의 노동운동을 위축시키는 것은 물론 선량한 병원 환자까지 거리에 내몰리는 결과를 초래했다.

또한 삼성전자서비스 협력업체 직원 최중범 씨의 자살소식으로 대기업의 맹목적 이윤추구가 노동운동을 잠식했다는 비판이 제기됐다. 최씨는 2013년 10월 31일 유서를 통해 삼성전자서비스의 노동환경의 부당함을 알리며 33살 젊은 나이에 스스로 목숨을 끊었다. 금속노조는 그의 죽음이 삼성전자의 불법적인 노조탄압과 생존권 말살에 의한 것이라고 주장하며 삼성그룹 본관 앞에서 농성을 벌였다(윤지연, 2013). 전교조 설립 취소 사태 역시 노동운동에 대한 정부의 입장을 확인할 수 있는 계기였다. 2013년 10월 전교조 조합원에 해직교사가 포함되어있다는 이유로 정부는 전교조의 합법성을 문제 삼았다. 정부와 자본이 결탁한 가운데 사회적 약자가 이에 맞서는 사태가 불거졌다. 2013년 12월에 일어났던 철도노조 파업 역시 정부에 대한 불신이 심각한 상태로 치달았다는 것을 잘 보여준다. 정부는 담화문을 통해 철도노조 측을 ‘귀족노조’, ‘불법파업’이라고 규정하며 강경한 입장을 보였다. 반면, 노조 측은 정부가 민영화를 추진하기 위해 ‘꼼수’를 쓰고 있다고 비판했다.

대한민국 헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 명시하고 있다. 노동은 인간의 생존과 직결된다. 기본적인 생계수단에 문제가 있을 때 개인이나 조직이 자신의 주장을 관철시키는 것은 법적으로 정당한 행위로 간주 된다. 정부는 이 문제에 적극적으로 개입해 갈등을 원만히 해결해야 할 정치적 중재자다. 그 과정에서 관계자 간 토론과 합의는 필수적이다. 그러나 2014년 한국에서 정부와 노조는 물론 국민도 성숙한 사회적 합의를 이끌어 내지 못하고 있다. 각자 자신의 입장만 주장하는 가운데 공존의 이해당사자는 타도의 대상이 되고 말았다.

공론장을 통해 성숙한 합의를 유도해야 할 책무를 지니고 있는 언론 역시 제 기능을 다하지 못하고 있다. 오히려 언론은 기존 질서나 권력집단의 옹호자 역할을 수행한다는 비

판에서 자유롭지 않다(양정혜, 2001). 그렇다면 언론은 왜 노동자 파업에 대해 공정하지 못하다는 비판을 받는 것일까? 한국 국민은 왜 자신이 노동자이면서도 미국이나 유럽과 달리 노조에 대한 일방적인 매도에 동의하는 것일까? 언론은 노동자 파업에 대한 일반 국민의 이해와 태도에 어떤 영향을 미치는 것일까? 본 연구는 이에 김대중 정권부터 박근혜 정권까지 각 정권별 대표적인 파업 한 개씩을 선정했으며 파업에 대한 언론의 담론 변화를 분석했다.

담론은 통념, 상식과 참고문헌 등에 영향을 미치는 것으로 특정한 권력질서 내부에서 꾸준히 축적되어온 논리덩어리다. 파업담론은 따라서 정권의 철학, 사건의 성격, 매체의 특성과 지역적 이해관계 등에 따라 달라질 수 있다. 이에 연구진은 파업은 노동자들의 생존권 차원에서 벌어지는 쟁의활동이지만 보수지와 진보지에 따라 입장이 뚜렷이 갈라지고 정치적 지지세력을 달리하는 정권에 따라서도 차이가 있을 것이라고 예상했다. 물론 그간 사회적 갈등 사안에 대한 프레임 연구는 많았다. 그러나 정권 시기별 파업에 대한 언론 보도가 정권의 노동정책에 따라 얼마나 영향을 받는가에 대한 담론 분석은 많지 않았다. 또한 노동자 파업에 대한 국민의 여론을 단순히 확인하는 것을 넘어 언론의 개입을 통해 파업에 관한 통념(Conventional Wisdom)이 어떻게 형성되고 있는가를 분석한 사례도 드물다. 본 연구는 이런 배경에서 정권별로 대표적인 파업사례를 선정한 다음, 이를 둘러싼 언론의 담론 정치를 분석하고자 했다.

2. 문헌조사

1) 미디어 프레임(Media Frame)

대중은 세상의 모든 사건을 직접 경험할 수 없다. 다양한 언론 매체를 통해 정보를 얻음으로써 사건을 간접적으로 접할 뿐이다. 대중은 미디어가 말하는 방식, 내용, 관심정도에 따라 사건을 이해하고 다른 사람과 공유함으로써 집단적 태도와 여론을 형성한다. 이 가운데 언론은 프레임(Frame)을 통해 대중이 특정한 방식으로 문제를 이해하고 설득할 수 있는 효과를 가진다. 그리고 특정 내용이나 문맥을 일정한 방식으로 규정하는 논리적 테두리를 제공하며 대중은 이를 통해 전체가 아닌 부분을 더 과장해서 받아들인다(임미영·안창현·감규식·유홍식, 2010). 그리고 언론은 프레임을 이용해 정상과 비정상 및 주류와 소수의 의견을 분류함으로써 특정한 권력질서가 유지되고 강화하는데 기여하기도 한다(강명구, 1994; 김성해·반현, 2007). 특히 파업이나 집회와 같은 사안에 대해 언론은 다양한

관점을 대변하는 대신 정권과 기득권의 입장만 강조하는 편향성도 강한 것으로 알려진다(안지은·조대섭, 2012). 이는 언론이 특정한 방향으로 프레임을 형성함으로써 사회적 통념에 영향을 미치고 궁극적으로 특정한 이해집단에 유리한 여론과 집단적 태도를 유도하는 사례로 볼 수 있다.

언론학 분야에서 프레임에 관한 연구는 활발하게 진행되었으며 연구자마다 그 정의 또한 다양하다. 가령, 고프만(Goffman, 1974, 임양준, 2010, 재인용)에게 있어 프레임은 대중들에게 사건을 지각하고 파악하며 명명할 수 있도록 해주는 해석기제다. 미래 행동에 대한 방향을 제시하거나 실제 행동으로 취하는 일, 어떤 사건에 대해 특정 맥락으로 이해할 수 있는 것 등은 모두 프레임의 이 같은 특성 때문이다. 엔트만(Entman, 1993)의 경우, 프레임은 구성된 현실에 대해 어떤 부분을 선택하고 집중하게 만드는 논리적 열개다. 여기서 선택(Selection)과 현저성(Saliency)이라는 개념이 언급되는데 이는 인식된 현실의 어떤 부분이 선택되고 더욱 강조된다는 것이다. 또한 프레임은 문제에 대한 정의, 도덕적 판단을 제공해주며, 해결책을 제시한다고 주장했다(Entman, 1993). 특정 사건에 대해 언론이 관련 내용을 반복적으로 제시하면 수용자들이 그 정보를 접하게 됨으로써 인지구조 내에 관련 주제나 개념의 이해 정도가 높아져 문제해결에 영향을 미칠 수 있다는 것이다(김수정·정연구, 2010; 이준웅, 2001; 임양준, 2009; Price & Tewlsbury, 1997). 갠슨(Gamson, 1983)의 프레임은 사건에 대한 특정 부분을 이해하기 위해 핵심 아이디어를 제안하는 그 무엇이다. 예를 들어, 미국 언론은 베트남전 당시 미국의 개입은 베트남을 공산당의 침략으로부터 보호하기 위한 정당한 행위였다는 내용으로 보도했다. 이러한 프레임에 노출된 미국 국민은 따라서 미국의 군사행동을 정당하고 도덕적인 행위로 받아들였고 이에 저항하는 베트남에 대해서는 부정적 여론을 가졌다. 프레임에 대한 정의는 그 밖에도 이슈 또는 쟁점 등의 현실을 사회적으로 재구성하는 틀(이원섭, 2011) 혹은 현실의 어떤 측면은 강조하고, 다른 측면은 축소함으로써 일정한 방향의 해석을 유도하는 줄거리(송용희, 2005; 유승현·황상재, 2006)이다.

미디어 프레임은 대중들의 태도 및 인식에 많은 영향을 미치기 때문에 그간 한국에서도 연구가 많이 진행되었다(손지형·하승태·이범수, 2013). 밀양 송전탑 건설에 대한 일간지를 분석한 연구에서 이화연 등(2013)은 같은 사건에 대해 신문사의 보도 양은 다르게 나타났으며, 특정한 사실의 강조와 축소 등을 통해 논리적 줄거리를 만들고 있다는 것을 밝혀냈다. 손석춘(2011)은 한국 신문사들의 여론시장의 독과점에 관한 연구에서 종편채널 설립초기 『조선일보』, 『중앙일보』, 『동아일보』 등의 신문은 사실이 아닌 주장에 근거한 보도가 많았을 뿐더러 일자리 창출과 같은 종편에 유리한 프레임만 강조했다고 지적했다.

또한 임미영 등(2010)은 언론이 특정 정치인의 개인적 사건을 두고 시기별로 어떤 프레임이 나타났는지 분석했다. 그의 연구에 따르면, 『조선일보』는 정치적 영향력에 주목하는 한편으로 대중적 인기, 투사 이미지를 활용했고 『한겨레』 신문은 정치적 영향력과 갈등을 유발하는 프레임을 많이 활용한 것으로 드러났다.

이처럼 프레임에 관한 연구들을 살펴보면 언론은 현실에서 벌어지고 있는 많은 사건 중에서 특정 사건을 뉴스로 선별하고 특정한 관점에 부합하도록 사실, 단어 및 주장을 재배치하는 것으로 확인되었다(손지형 외, 2013) 또한 사회적으로 찬반이 엇갈리는 사안에서도 언론은 문제의 핵심이나 본질에 대한 분석보다는 특정한 프레임을 지속적이고 반복적으로 나타내는 경향이 많았다(임양준, 2010). 권혁남(2000)은 이러한 언론의 관행으로 인해 국민의 알권리가 왜곡되고 제대로 지켜지지 못하는 경우가 많다고 지적했다. 또한 언론이 사회 현실을 어떻게 접근하고 어떻게 다루느냐에 따라 사건을 바라보는 관점은 물론 문제해결 방향까지 다르게 나타날 수 있기 때문에 대중은 언론 보도에 대해 비판적 안목을 길러야 한다는 주장도 있다(이화연·윤순진, 2013; 조연하·김경희·정영희, 2006).

2) 언론의 정파성

언론의 정파성은 언론이 특정한 정치세력 및 집단을 일방적으로 지지함으로써 공공의 이익이 침해되는 것을 뜻한다(김동윤·김성해·유용민, 2013). 19세기 미국의 보편적인 저널리즘은 객관성을 표방하기보다 정당(Partisan)언론에 가까웠다. 정당보조금에 의지하거나 정당이 직접 발행한 신문들은 자연스레 당파적 성격을 띠었고 특정한 노선을 지지하는 보도관행을 채택했다(윤영철, 2000). 하지만 20세기 들어와 신문 산업은 광고와 같은 상업적 의존도가 높아지면서 대중지가 나타났다. 관행적으로 이루어졌던 정당 수익은 독자와 광고주로 옮겨오기 시작했고 다양한 시각을 가진 독자들에 맞춰 정파성을 띠는 언론은 퇴조했다(이종혁, 2009). 하지만 정당과 언론의 관계가 완전히 멀어지지는 않았다. 19세기의 언론은 정당의 하부기관이었다면 20세기는 정당과 서로 협력하는 모습으로 바뀌게 되었다(김성해 외, 2010).

한국 언론의 정파성은 정부수립 후 이승만 정권이 불안한 정국을 다지기 위해 언론을 통제하기 시작한 데서 그 뿌리를 찾을 수 있다(최진호·한동섭, 2012). 당시 언론정책의 핵심 방향은 반공이데올로기를 강화하는데 있었다(김영희, 2012). 좌익언론 퇴출과 공산주의적인 활동과 사상에 대한 탄압이 지속되었으며 언론의 이념적 성향은 한층 높아졌다. 이후 1972년 박정희 정권은 유신헌법을 통해 언론을 보다 철저하게 통제했고 정권의 반공 정책에 복무하는 이념 편향적이며, 북한에 대한 적대적이고 친정권적인 보도가 당연시 되

었다(유재천, 1990; 하승희·이민규, 2012). 민주화 이후에도 정권은 언론과 비공식적인 협력관계를 맺었다. 정권의 입장에서는 언론을 도구화하기보다 이해관계를 공유함으로써 자발적인 충성을 유도할 수 있었다(김동률, 2009; 신광영, 2012).

한국 사회에서 언론의 정파성이 해소되지 않은 원인에 대해 이진영·박재영 등(2010)은 언론사의 증가로 인한 보도경쟁 및 한국적 이념 스펙트럼의 협소를 지적했다. 정재철(2002) 역시 한국 사회의 지배세력이 형성한 담론 구성체를 통해 내부적 불만은 자연스럽게 반공과 결부되었고 결과적으로 내부 모순을 은폐하고 진실을 파헤치는 세력은 궁지에 몰리게 되었다고 주장했다.

정파성의 가장 큰 문제는 총체적 진실은 외면한 채 특정 집단의 이익에 부합하는 왜곡된 사실의 조합이 진실인 것처럼 포장된다는 점이다. 가령, 김동윤 등(2013)은 특정 사안에 대한 진실을 추구하기보다 당리당략에 의해 언론 보도가 이루어지고 있다면, 대중은 사건의 실체와 본질을 잘못 이해하게 되고 결과적으로 왜곡된 여론을 형성한다고 지적했다. 김영옥(2011) 또한 오늘날 한국 언론이 당면해 있는 객관성, 공정성, 신뢰성 위기의 뿌리에는 정치적 목적을 위한 자의적이고 주관적인 보도 행태에 있다고 말했다.

언론의 정파성과 이념적 대립을 해소하기 위해 정재철(2002)은 한국 사회의 사회적 담론이 보수와 진보 등 적대적 대립 구도에서 벗어나 좀 더 다양한 이념적 스펙트럼을 수용해야 한다고 주장했다. 보수와 진보 등으로 치우쳐진 언론의 이념지형은 정파성이 자생할 수 있는 근본원인이 되고 있기에 다양한 성향을 가진 언론사가 공존할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다는 주장도 있다(김동윤 외, 2013). 이에 김영옥(2011)은 저널리즘 스킴 확대 및 강화, 한국언론재단의 기자 재교육을 활성화하는 등 언론인의 전문직주의를 통해 이 문제를 완화할 수 있다고 강조했다.

2014년 현재 남북분단이 70년 가까이 지속되면서 이념 양극화는 심화되고 있다. 언론의 정파성은 특히 북한 관련 보도에서 뚜렷하게 나타났다(한동섭, 2001). 가령, 북한에 대해 『조선일보』는 ‘불량국가’, ‘적기’ 등으로 묘사되었지만 『한겨레』에서는 ‘북한의 국제화’, ‘과학중시사상’ 등의 단어가 자주 등장했다. 북한주민생활에 대해 언론의 정보원 활용에 관한 연구(하승희 외, 2012)에서도 보수 언론은 북한주민에 대한 북한 정권의 억압을 부각시키는 것으로 드러났다. 반면 진보 언론은 북한주민에 대한 ‘인도적 지원’에 초점을 맞추는 보도가 높게 나타났다. 언론의 정파성은 프레임은 물론 활용하는 정보원과 북한 정권에 대한 평가 잣대 등을 통해서도 확인되었다. 의사결정에 객관적이고 공정한 정보가 전달되지 못하는 것은 북한 문제에만 국한되지 않았다.

이명박 정권시기에 발생한 ‘용산 참사’에 관한 연구(임양준, 2010)를 살펴보면, 보수

지로 대변하는 『조선일보』, 『중앙일보』, 『동아일보』 등은 경찰 및 정권의 입장을 옹호하는 반면, 진보지로 대변되는 『한겨레』, 『경향신문』 등은 노동자의 생존권 등에 관심을 기울였다. 보수지는 기득권과 정권·여당의 입장을 되풀이 했으며 진보지는 상대적으로 사회적 약자, 노동자의 입장을 대변했다. 파업 사태에 대해 보수지를 보는 대중은 부정적 인식을, 진보지를 보는 대중은 비교적 온건한 입장을 펼 것으로 판단할 수 있으며 그 격차가 클수록 사회적 합의는 어려워진다.

이에 본 연구는 김대중 정권부터 박근혜 정권까지 파업사태에 나타난 언론의 정파성에 주목했다. 또한 프레임 이론을 통해 파업 사태의 어떤 부분을 강조하고 축소했는지 심층적으로 분석했다. 연구를 진행하기 위해 기존 연구의 분석틀을 활용하였으며 그동안 학계에서 논의되지 않았던 정권 시기별 파업 사태에 대해 언론이 어떠한 담론 정치를 펼쳐왔는지 확인했다. 본 연구를 통해 갈등의 중재자로서 언론은 어떤 역할을 해야 하는지 성찰하는 계기가 마련 될 수 있다고 본다.

3. 분석사례

파업은 노동자들이 집단적이며 일시적으로 노동과 관련한 일체의 행위를 정지하는 것을 말한다(박성민, 2012). 파업이 벌어지는 원인은 주로 사용자와 노동자 간 이익다툼이지만 한국과 같이 정부가 과도한 영향력을 행사하는 경우 파업은 사회적 갈등으로 비화되는 경우가 많다. 본 연구는 민주주의, 언론 및 담론정치의 실체를 파악하는 것을 목적으로 했으며 이를 위해 사회적 이슈로 확산된 대표적인 파업을 분석사례로 설정했다. 전국적 규모로 10일 이상 진행되었고, 언론을 통해 그 과정이 상세하게 보도되었으며, 또한 정부와 정치권 및 사회각층이 공동으로 개입할 수밖에 없었던 사례였다. 다음에 나오는 <표 1>은 이런 기준으로 선정된 것으로 언론의 담론정치를 분석하기에 충분한 뉴스가 있는 파업이었다.

표 1. 정권별 파업사례

구분	파업 명칭	기간
김대중 정권	의약분업 파업	1999/06/20 ~ 2000/11/28
노무현 정권	화물연대 파업	2003/05/02 ~ 2003/05/15
이명박 정권	쌍용차 파업	2009/05/22 ~ 2009/08/06
박근혜 정권	철도노조 파업	2013/12/09 ~ 2013/12/30

의약분업은 의사가 환자에게 제공하는 의약품의 오·남용을 막기 위해 김대중 정권 때 시행한 정책이다. 1997년 정부는 의약분업을 시행하기 위해 의료개혁 위원회를 발족시켰고 이 기구에서 의약분업 방안을 마련토록 했다. 의료개혁위원회에서 만든 의약분업 안은 단계적으로 의사와 약사간의 분업을 실시하되 약국이 있는 병원은 사실상 분업 대상에서 제외했다. 이 법안은 대체조제를 금지하고 분업대상 의약품 속에 주사제를 제외하는 것을 골자로 하고 있다(조병희, 2000). 약사법이 1999년 12월 7일에 국회에서 통과되면서 본격적인 의약분업 시대를 맞이했다. 하지만 법안 시행을 앞두고 의사들은 생존권 보장을 내세워 병원 휴업 등으로 정부와 대립각을 세웠다.

노무현 정권시기에 발생한 화물연대 파업은 화물연대 경남지부와 포항지부를 시작으로 광주·전남지부, 부산지부, 경인지부 등 전국적으로 규모가 확대되어 집단운송거부사태(변성수·이재은, 2009)로 변진 사안이다. 파업의 원인은 화물시스템의 구조 및 비정규직 문제 등에 있었다. 하지만 정부와 노조의 의견 불일치로 인해 파업은 장기간 지속되었다. 합의와 재파업 등이 반복되면서 사회적으로도 큰 혼란이 되었다.

쌍용차 파업은 2009년 5월 22일부터 8월 6일까지 77일간 진행되었다. 사측의 구조조정 에 반발해 노조원들이 쌍용차 평택 공장을 점거하고 농성을 벌인 것부터 시작되었다. 쌍용차 파업은 세 가지 시기로 구분된다. 첫 번째 시기는 쌍용차가 법정관리가 신청되고 법정관리인 측과 사측이 인력감축의 정당성을 놓고 공방을 벌이던 시기부터 노조가 파업에 돌입하기 까지를 말한다. 이후 두 번째 시기는 노조가 본격적으로 파업에 돌입한 이후부터 경찰이 공장에 진입해 파업을 진압한 시기까지이다. 세 번째 시기는 경찰의 공권력에 의해 파업이 강제 진압되고 마무리 되는 시기를 말한다(이중탁, 2009). 77일의 파업기간 동안 쌍용차 평택 공장에서는 대치국면과 소강국면이 반복되었다. 이후 쌍용차는 노조 측을 상대로 손해배상 청구소송을 취했다.

철도노조 파업은 코레일이 '수서발 KTX 주식회사'라는 수도권고속철도의 법인 설립으로 촉발되었으며 2013년 12월 9일부터 12월 30일까지 진행되었다. 정부는 모기업에 자회사를 두어 경쟁체제를 통해 철도의 서비스 향상과 비용절감을 하겠다고 주장했으며 노조 측은 자회사를 설립하면 민간 자본이 시장을 잠식해 결국 철도 민영화의 첫 단계라고 반박했다.

4. 연구문제 및 연구방법

방송 매체와는 다르게 신문 사설은 언론사의 의견이 명확하게 드러난다. 이 때문에 연구진은 종이신문의 사설을 분석 자료로 활용했다. 기존연구에서도 사회적 갈등을 바라보고 어떻게 의제 설정을 파악하는 데에는 신문 사설이 유용하다는 지적이 있었다(이화연 외, 2013).

파업은 어떤 측면에서 바라보느냐에 따라 그 의미가 많이 달라진다. 정부와 사용자 그리고 노조의 첨예한 이권경쟁에 대해 담론 전략을 이해하는 것은 그래서 중요하다. 언론의 영향력 또한 무시할 수 없기 때문에 정권 시기별로 신문사설은 어떻게 사건을 규정했는지 심층적으로 분석했다. 연구문제는 다음과 같다.

1) 연구문제

연구문제 1: 파업 관련 담론은 정권 및 언론사별로 어떻게 나타났는가?

연구문제 2: 파업 관련 담론은 정권별로 어떠한 차이가 있는가?

연구문제 3: 파업 관련 담론은 언론사별로 어떠한 차이가 있는가?

2) 자료수집

담론은 살아있는 유기체다. 태어나고, 성장하고, 후퇴한다. 때로는 통념으로 자리를 잡지만 때로는 소멸되기도 한다. 담론은 또한 정치적 이해관계와 여론 등에 영향을 받는다. 언론이 제공하는 미디어 담론은 그 중에서도 일반 국민이 손쉽게 저렴한 비용으로 이용할 수 있을 뿐만 아니라 공신력을 가진 전문적 집단에 의해 생산된 공적지식(Public Knowledge)이라는 특성이 있다. 본 연구는 이런 배경에서 언론의 의견 면을 통해 유통되는 파업담론을 샘플로 분석했으며 특히 논리적 덩어리에 해당하는 프레임에 주목했다.

분석대상은 언론의 정파성을 비교적 잘 확인할 수 있는 신문사를 택했다. 먼저, 기존 체제의 입장을 대변하고 있는 전통적으로 보수지인 『동아일보』를 선정했으며 주로 노동자의 입장을 대변하고 있는 『한겨레』 신문을 또한 선택했다. 끝으로 『서울신문』을 분석사례에 추가했다.¹⁾

1) 파업이 주로 서울을 중심으로 발생하고 있으며 『서울신문』은 상대적으로 서울 지역의 기사를 소상히 다루고 있기 때문이다.

표 2. 정권별 파업에 대한 신문 사설 개수

구분	동아일보	서울신문	한겨레	합계
김대중 정권	14	31	22	67
노무현 정권	21	20	11	52
이명박 정권	25	11	20	56
박근혜 정권	16	11	15	42
합계	76	73	68	217

3) 분석방법

언론은 선택과 배제라는 기제와 특정 프레임으로 사회 의제를 선정하고 정치적 입장에 따라 사건을 재구성하며 특정 방향으로 여론을 유도한다. 양적 분석은 주어진 현상을 객관적으로 분석하는 데는 유용하지만 언론의 보도에 포함된 특정한 주장과 인식틀 등을 확인하는 데는 한계가 있다. 담론 분석은 이 한계를 넘어서기 위한 방법이다. 본 연구는 이에 전체 기사의 10%를 임의 표집해 사건의 원인, 결과, 해결방안 등을 논리적 연관성이 있는 덩어리로 묶었다. 프레임은 모두 일곱 가지로 분류되었으며 구체적인 내용은 다음 <표 3>과 같다.

표 3. 파업에 관한 미디어 프레임

프레임 명칭	구체적인 사례
정책실패	“노정갈등이 증폭되는 이유는 뭔가. 의료대란을 비롯한 최근의 몇 가지 사례에서 보았듯이 정부의 정책입안 및 집행과정이 너무 엉성한데다 이해가 상반된 집단 간의 갈등을 조정하는 능력에도 문제가 있는 것 같다.”(동아일보, 2000.07.04)
공익훼손	“만약 제2의 ‘의료대란’이나 새로운 ‘약국대란’이 일어난다면 의·약계는 국민의 지탄을 면치 못할 것이며, 사회적인 신망을 결정적으로 훼손당할 것이다. 어떤 구실로도 국민의 건강을 볼모로 잡을 수는 없다.”(서울신문, 2000.07.20)
집단이기주의	“우리는 이기집단의 내 몫 찾기 경쟁이 ‘우는 아이 떡 하나 더 주는’식의 잘못된 풍토에서 기인한 것으로 본다. 법과 원칙보다는 사회적 약자에 대한 연민적 접근방식이 초래한 결과다.”(서울신문, 2003.05.23)
정당성 시비	“민노총과 발전노조 지도부는 실현 가망성 없는 요구 조건을 내걸고 수많은 노조원들을 일터에서 쫓겨나게 하는 강경 투쟁을 중단해야 한다. 지금이라도 민영화 철회 요구를 포기하고 명동성당에서 나와 정부와의 대화를 통해 희생자를 줄이는 노력을 하는 것이 현명하다.”(동아일보, 2002.04.02)
법질서 수호 ²⁾	“‘법과 원칙을 지키는 대응’만이 국내외 기업의 투자를 가로막고 국가 이미지를 실추시키는 파업만능 풍조를 바로잡을 수 있다. 쌍용차노조식의 불법파업이 사라지지만 해도 경제 살리기와 민생 개선에 큰 도움이 될 것이다.” (동아일보, 2009.08.07) “경찰이 애초 수색영장을 청구했다가 법원에 의해 기각당한 점을 고려하면 경찰의 무리한 진입과 건물 수색은 불법의 소지가 다분하다.”(한겨레, 2013.12.23)

프레임 명칭	구체적인 사례
사회적 합의	"노조입장에서 정리해고는 자신들의 밥줄을 끊는 것이기 때문에 물러서기는 쉽지 않을 것이다. 하지만 한발 떨어져 사태를 냉정하게 볼 필요가 있다. 극도로 악화된 회사 상황을 고려해 무급휴직이나 재고용 보장 등 구조조정 방안에 대해 보다 열린 자세가 필요하다. 모든 것을 다 얻을 수는 없다." (서울신문, 2009.07.21)
권익옹호	"채권단의 신규 자금 지원을 받기 위해 신속한 인력 감축이 필요하다고 하지만 다른 구조조정은 뒤로 미룬 채 인력 감축만 밀어붙인다면 노조 쪽을 설득할 수 없다. 생계 위기에 몰린 노동자들이 저항하고 나설 것은 분명하다."(한겨레, 2009.06.05)

먼저 ‘정책실패’ 프레임은 정부의 잘못된 정책으로 인해 노동자들의 파업이 야기되었고 정부가 이를 제대로 수습하지 못하고 있다는 정부의 책임을 묻는 내용을 담았다. ‘공익 훼손’ 프레임은 공공의 이익을 침해하며, 공공장소 등을 점거함으로써, 시민의 불편을 가중시키는 것을 말한다. 그리고 ‘집단 이기주의’ 프레임은 정부가 타협이나 대화를 요청하였을 때 혹은 문제를 해결하려고 하였을 때 노동자가 이를 거부하였거나, 정치적 목적이 있다는 것, 특정 주장만 되풀이 하는 경우를 말한다. ‘정당성 시비’ 프레임은 노동자의 파업 자체를 불법으로 규정하거나, 외부 지원세력에 의해 파업의 합법성이 결여되었다는 내용 등을 포함한다. 다음으로 ‘법질서 수호’ 프레임은 파업을 헌법이 규정하고 있는 노동자의 정당한 행위로 규정하는 한편 법과 원칙에 벗어나는 불법성에 대해 정부가 엄격하게 대응해야한다는 논리들을 포함한다. 또한 ‘사회적 합의’ 프레임은 노사정의 합의, 노동자와 정부 등의 협상을 통한 문제해결, 국민여론 수렴 등을 포괄하는 주장을 담고 있다. 끝으로 ‘권익옹호’ 프레임은 파업은 노동자의 생존권을 보장하기 위한 것으로 노동자에만 일방적인 희생을 요구하기보다 구조적인 문제해결을 요구하는 경우다.

내용분석을 위한 코딩작업은 연구자와 대학원생 1명이 진행했다.³⁾ 홀스티 값을 통해 도출한 첫 번째 신뢰도 값은 만족스럽지 않았지만 세 번에 걸친 재교육을 통해 신뢰도 값을 0.9로 높일 수 있었다.

2) ‘법질서 수호’ 프레임은 노동자, 정부 입장 등 상반된 논리가 있음을 밝혀둔다. 본문에서는 이를 심층적으로 분석했다.

3) 한 개의 사실에는 여러 가지 프레임이 있을 수 있다. 이러한 경우 사실의 제목 그리고 첫 문장과 끝 문장에서 강조하고 있는 내용을 고려해 최종적으로 한 개의 프레임을 코딩했다.

5. 분석결과 및 해석

1) 언론 보도에 나타난 프레임 분포⁴⁾

본 장에서는 정권 및 언론사별 미디어 프레임이 개괄적으로 어떻게 나타났는지 파악할 수 있다. 전체적으로 프레임 비중은 ‘사회적 합의’ 56건(26%), ‘정책실패’ 55건(25%), ‘법질서 수호’ 38건(18%) 순으로 가장 높았다. 파업 발생시 사태의 원만한 해결을 강조하면서도 정부정책에 비판적 시각을 보인 것으로 분석된다. 또한 파업에 대해 긍정적 시각보다 부정적 시각을 포함하는 프레임이 높았다. 이는 노동자의 생존권 보장, 자유로운 집회문화 등 ‘권익옹호’ 프레임이 12건(6%)으로 가장 낮았다는 것에서 알 수 있다.

먼저 김대중 정권시기의 의약분석 파업 당시 『동아일보』의 프레임 비중은 ‘정책실패’ 6건(43%), ‘사회적 합의’ 3건(22%), ‘공익훼손’ 2건(14%) 순서로 높았다. ‘권익옹호’ 프레임은 한 건도 나타나지 않았다. 『동아일보』는 의약분업 파업에 대해 의료계의 입장보다 정부

표 4. 파업에 대한 정권 및 언론사별 미디어 프레임 건수, (%)

구분		정책실패	공익훼손	집단 이기주의	정당성 시비	법질서 수호	사회적 합의	권익옹호	합계
김 대 중	동아	6 (43)	2 (14)	1 (7)	1 (7)	1 (7)	3 (22)	·	14 (100)
	서울	·	5 (16)	4 (13)	1 (3)	5 (16)	16 (52)	·	31 (100)
	한겨레	3 (14)	2 (9)	1 (5)	1 (5)	9 (41)	6 (27)	·	22 (100)
노 무 현	동아	12 (57)	5 (24)	·	2 (10)	1 (5)	1 (5)	·	21 (100)
	서울	7 (35)	·	3 (15)	·	6 (30)	4 (20)	·	20 (100)
	한겨레	4 (36)	·	·	·	·	4 (36)	3 (27)	11 (100)
이 명 박	동아	1 (4)	4 (16)	3 (12)	6 (24)	7 (28)	4 (16)	·	25 (100)
	서울	·	1 (9)	·	1 (9)	2 (18)	5 (46)	2 (18)	11 (100)
	한겨레	7 (35)	·	·	·	1 (5)	7 (35)	5 (25)	20 (100)
박 근 혜	동아	2 (13)	2 (13)	·	5 (31)	5 (31)	2 (13)	·	16 (100)
	서울	3 (27)	2 (18)	1 (9)	3 (27)	·	2 (18)	·	11 (100)
	한겨레	10 (67)	·	·	·	1 (7)	2 (13)	2 (13)	15 (100)
합계		55 (25)	23 (11)	13 (6)	20 (9)	38 (18)	56 (26)	12 (6)	217 (100)

4) 정권 및 언론사별 미디어 프레임 등 표에 제시된 % 값은 소수 첫째 자리에서 반올림했기 때문에 그 합계는 100%가 아닐 수 있다.

정책과 관련한 내용이 많았다는 것을 알 수 있다.

『서울신문』에서 ‘사회적 합의’ 프레임은 16건(52%)으로 가장 많았으며 그 다음으로 ‘공익훼손’ 5건(16%), ‘법질서 수호’ 5건(16%) 등의 순서였다. 『동아일보』와 비교해 ‘정책 실패’ 프레임이 나타나지 않은 점이 눈에 띄었다. 정부 정책에 대한 비판보다 의료계와 약업계 그리고 정부 등 상호간 타협을 지적했으며 국민의 불편과 혼란을 최소화해야한다는 내용을 강조했음을 알 수 있다. 『한겨레』 신문의 프레임 비중은 ‘법질서 수호’ 9건(41%), ‘사회적 합의’ 6건(27%), ‘정책실패’ 3건(14%) 순서로 높았다. 의약분업을 국민의 생명과 직결되는 사안으로 판단했기 때문에 노동자의 권익보다 법질서와 공공의 이익에 초점을 둔 보도가 높게 나타난 것으로 해석된다.

다음으로 노무현 정권 시기 『동아일보』의 프레임 비중은 ‘정책실패’ 12건(57%), ‘공익훼손’ 5건(24%) 순서였다. 화물연대 파업을 제대로 진압하지 못했다고 하는 비판적 시각이 높았으며 파업을 공공의 이익에 부합하지 않은 것으로 규정했다. 『서울신문』의 프레임 비중은 ‘정책실패’ 7건(35%), ‘법질서 수호’ 6건(30%), ‘사회적 합의’ 4건(20%) 순서였다. 『서울신문』 또한 정부정책에 비판적 시각이 많았으며 화물운수 사업법 개정안, 정부의 합리적 법치 등을 강조해 법과 제도 등을 통해 문제를 해결하려는 입장을 보였다. 『한겨레』 신문의 프레임 비중은 ‘정책실패’ 4건(36%), ‘사회적 합의’ 4건(36%), ‘권익옹호’ 3건(27%) 순서로 높았다. 『동아일보』와 『서울신문』과는 다르게 『한겨레』 신문은 ‘권익옹호’ 프레임이 나타났으며 파업에 대한 정부의 강경대응에 부정적 시각을 보였다.

이명박 정권 시기의 쌍용차 파업 당시 『동아일보』의 프레임 비중은 ‘정당성 시비’ 6건(24%), ‘법질서 수호’ 7건(28%), ‘공익훼손’ 4건(16%) 및 ‘사회적 합의’ 4건(16%) 순서였다. 정부에 비판적 시각보다 파업의 정당성과 법질서에 대한 문제제기가 높았다는 것을 알 수 있다. 『서울신문』의 프레임 비중은 ‘사회적 합의’ 5건(46%), ‘법질서 수호’ 2건(18%) 및 ‘권익옹호’ 2건(18%) 순서로 높았다. 파업을 해결하기 위한 방안으로 대화와 타협, 법과 원칙 등을 강조했다는 것을 알 수 있다. 『한겨레』 신문의 프레임 비중은 ‘정책실패’ 7건(35%), ‘사회적 합의’ 7건(35%), ‘권익옹호’ 5건(25%) 순서였다. 비정규직, 노동자 해고 등 정부정책에 비판적 시각을 보였으며 노동계와 사용자 간 대화와 합의를 통한 문제해결을 강조했음을 알 수 있다.

끝으로 박근혜 정권 시기 『동아일보』의 프레임은 ‘정당성 시비’ 5건(31%) 및 ‘법질서 수호’ 5건(31%) 순서로 비중이 높았다. ‘국민의 발’을 불모로 한 집단적 행위로 비유하며 파업을 비정상적인 행위로 규정했으며 법과 원칙으로 한 문제해결을 강조했다. 『서울신문』의 프레임 비중은 ‘정책실패’ 3건(27%) 및 ‘정당성 시비’ 3건(27%) 순서로 높았다. 문제를

원만하게 해결하지 못한 정부에 대해 비판적 시각이 많았으며 파업 또한 정당한 행위로 간주하지 않았다는 것을 알 수 있다. 『한겨레』 신문의 프레임 비중은 ‘정책실패’ 10건(67%), ‘사회적 합의’ 2건(13%), ‘권익옹호’ 2건(13%) 순서였다. 경찰이 민주노총 사무실을 무력진압한 것을 두고 비판적 시각이 높았으며 노동자 권익을 강조하는 내용이 다른 신문에 비해 비교적 높게 나타났다.

2) 파업에 대한 정권별 미디어 프레임

정권별 미디어 프레임을 분석한 결과, 김대중 정권의 프레임 비중은 ‘사회적 합의’가 25건(37%)으로 가장 높았다. 반면, 노무현 정권은 ‘정책실패’ 프레임이 23건(44%)으로 가장 높았으며 이명박 정권에서는 프레임이 비교적 고르게 나타났다. 끝으로 박근혜 정권은 ‘정책실패’ 프레임이 15건(36%)으로 가장 높았다. 전체적으로 ‘권익옹호’ 프레임이 가장 낮았다.

김대중 정권 시기 의약분업 파업의 경우, ‘권익옹호’ 프레임이 없었다. 의료는 공공영역에 속하며 의료계의 집단행동은 국민의 생명과 안전을 등한시했다는 점이 언론보도에 반영된 것으로 보인다. 언론은 노조의 전산실 업무 중단, 비노조원 업무 방해, 진료비 지원 중단 등을 비판하며 파업 자체가 ‘법질서’에 위반된다고 지적했다. 한편 ‘사회적 합의’ 프레임이 25건(37%)으로 나타나 대화를 통한 문제해결을 강조했다는 것을 알 수 있다.

그러나 의료계와 정부가 한발씩 양보하면 접점을 찾을 수 있다. 대체조제는 의사의 처방권을 최대한 존중하면서 국민 편의를 함께 고려하는 내용으로 하고, 낱알판매는 제약회사 사정과 약국 재고를 감안하여 가능한 한 앞당기는 쪽으로 타협할 수 있을 것이다. (한겨레, 2000.09.26)

김대중 정권 시기의 ‘사회적 합의’ 프레임을 구체적으로 살펴보면 ‘합의’, ‘양보’, ‘대화’

표 5. 파업에 대한 정권별 미디어 프레임 건수, (%)

	정책실패	공익훼손	집단 이기주의	정당성 시비	법질서 수호	사회적 합의	권익옹호	합계
김대중	9 (13)	9 (13)	6 (9)	3 (5)	15 (22)	25 (37)	.	57 (100)
노무현	23 (44)	5 (10)	3 (6)	2 (4)	7 (13)	9 (17)	3 (6)	52 (100)
이명박	8 (14)	5 (9)	3 (5)	7 (13)	10 (18)	16 (29)	7 (13)	55 (100)
박근혜	15 (36)	4 (10)	1 (2)	8 (19)	6 (14)	6 (14)	2 (5)	42 (100)

등의 내용이 많았다. 의료계의 파업으로 환자들이 제때 치료를 받지 못하는 등 사태가 심각해지자 문제를 조기에 해결하려는 여론이 형성된 것으로 보인다.

노무현 정권 시기의 경우 ‘정책실패’ 프레임이 23건(44%)으로 가장 높았다. ‘정책실패’에 대한 시각은 크게 두 가지로 나타났는데 먼저, 파업은 정부의 잘못된 정책에 의해 발생했다는 것과 파업 발생 이후 정부가 제대로 해결하지 못해 사태를 키웠다는 것으로 구분할 수 있다. 전자는 『한겨레』 신문에서 많았으며 후자는 『동아일보』에서 많았다. 『한겨레』 신문은 정부가 노사정위원회를 꾸리지 못해 파업이 장기화 되고 있다며 정부에 강한 불신을 드러냈다. 반면 『동아일보』는 정부의 미온적 대응이 사태를 키웠다고 주장했다. 『서울신문』 또한 새 정권 들어 국민의 기대가 높은 상황에서 노무현 정권은 효율적으로 노사관리를 하지 못했다고 지적했다.

미숙한 협상은 준비 부족에서 비롯됐다. 정부는 예고된 화물연대 운송거부의 파괴력을 오관해 수수방관했으며 실행행사로 들어간 뒤에는 허둥대기만 하다가 요구조건을 대부분 수락해야 하는 상황을 초래했다. 부산 현장에 내려간 장관들은 서로 책임을 떠넘기는 듯한 발언을 해 정부의 무능을 그대로 내보였다.

(동아일보, 2003.05.16)

『동아일보』 및 『서울신문』은 정부의 안일한 상황대처를 지적하며 노동계의 요구조건을 들어주는 정부에 비판적 시각을 드러냈다. 반면 『한겨레』 신문은 파업을 진압하는 경찰에 대해 ‘최루탄을 들었다’고 지적하며 정부의 강경대응을 비판했다. 이렇듯 ‘정책실패’에 대한 시각과 내용은 언론사마다 다르게 나타났다. 또한 화물연대 파업 당시 언론사들은 첨예한 갈등구조를 이루며 보도했다고 판단된다.

이명박 정권 시기의 프레임 비중을 보면, ‘사회적 합의’ 프레임이 16건(29%)으로 가장 높았다. 다음으로 ‘법질서 수호’ 10건(18%), ‘정책실패’ 8건(14%), ‘정당성 시비’ 7건(13%) 순서였다. ‘권익옹호’ 프레임이 7건(13%)으로 비교적 높게 나타났다. 이명박 정권 시기의 담론지형 특징은 프레임이 고르게 형성되었다는 점이다. 하지만 단어선택, 논조 등에서 언론사별로 차이를 보였다. 쌍용차 파업에 대해 『동아일보』는 민주노총 등 외부세력이 나타나 파업의 정당성을 잃었다고 지적했으며 노조의 폭력적인 행동을 강조하며 정부의 철저한 법 집행을 요구했다. 이러한 내용은 ‘정당성 시비’ 및 ‘법질서 수호’ 프레임에 포함되었다. 『서울신문』은 노조의 폭력적인 행동에 대해서는 법적으로 대응해야 하지만 문제해결로 대화와 타협을 강조했다. 『한겨레』 신문은 글로벌 경제위기로 회사경영이 어려움에 직

면하면서 파업보다는 상호 간 조정과 화해를 강조했다. 그리고 정부 개입으로 사태를 원만히 해결하고 노동자들의 생계문제도 시급히 해결해야 한다고 지적했다. 이러한 내용은 ‘사회적 합의’ 및 ‘권익옹호’ 프레임에 포함되었다.

이런 상황에 아랑곳없이 민노총은 세계에 한국을 기업하기 나쁜 곳으로 선전하면서 일 자리를 없애는 투쟁 계획을 마련하고 있다. 민노총이 진정으로 노동자를 위한 조직이라면 정치투쟁을 그만두고 노사정(勞使政) 대화에 적극적으로 참여해 고용위기를 무난히 넘길 방안을 짜내야 마땅하다. 총파업은 총고용을 이룰 수 없다. (동아일보, 2009.06.11)

박근혜 정권 시기 철도노조 파업의 프레임 비중은 ‘정책실패’ 15건(36%), ‘정당성 시비’ 8건(19%) 순서였다. 다른 정권 시기와 비교해 ‘집단 이기주의’ 프레임은 1건(2%)으로 가장 낮았다. 정부는 수서발 KTX 주식회사를 설립해 철도회사의 경쟁체제를 도입하고 서비스가 개선될 것이라고 주장했지만 노조와 시민단체는 정부 정책은 곧 민영화의 첫 단계라며 정부 측 주장에 반박했다. 철도노조 파업은 이처럼 경영진과 노조의 격렬한 대치국면 때문에 장기간 지속되었다. 『동아일보』는 노조가 국민의 발을 묶은 채 파업을 벌이고 있다고 비판했다. 또한 노조는 정부정책을 신뢰하지 않는다고 지적했다. 이러한 내용은 ‘공익 훼손’, ‘정당성 시비’ 프레임에 포함되었다. 민주노총 사무실에 대한 경찰의 무력진압에 대해선 모든 신문사가 ‘정책실패’로 규정했다. 5천여 명의 경찰이 투입되는 정부의 강경대응에 비판적 시각을 드러낸 것이다. 한편 철도노조원이 조계사에 은신했을 때 『동아일보』와 『한겨레』 신문은 다른 시각을 보였다. 『동아일보』는 철도노조가 종교의 힘으로 불법을 합법화 시키고 있다고 지적했으며 『한겨레』 신문은 종교계가 나서서 대립과 갈등국면을 조정하라고 강조했다. 『동아일보』는 파업에 대해 기득권과 기존질서를 옹호하는 입장을 보였으며 『한겨레』 신문은 사태의 조속한 합의를 강조했다고 볼 수 있다.

노조와 정부에 대한 불신을 키워놓은 언론의 프레임은 사태의 원만한 해결을 가로막았다. 한국 언론은 파업에 대한 정당성 문제를 기존의 정치적 편향에 따라 분석했으며 노조가 왜 파업을 했는지 심층적 분석이 미흡했다. 어느 한 쪽의 입장을 축소하거나 강조하는 보도태도를 유지한 것으로 나타났다. 이는 결과적으로 정부 정책에 대한 언론의 무비판적 수용 혹은 맹목적 비판으로 수용자가 사태의 본질을 이해하지 못할 것이라고 판단된다.

3) 파업에 대한 언론사별 미디어 프레임

파업에 대한 언론사별 프레임을 분석한 결과, 『동아일보』의 프레임 비중은 ‘정책실패’가 21건(28%)으로 가장 높았으며 다음으로 ‘정당성 시비’ 14건(18%) 및 ‘법질서 수호’ 14건(18%) 순서였다. 『서울신문』은 ‘사회적 합의’ 27건(37%)이 가장 높았으며 다음으로 ‘법질서 수호’ 13건(18%) 순서였다. 『서울신문』은 전반적으로 노동자와 정부 간 대화와 타협으로 사태를 해결하는 내용이 많았다. 『한겨레』 신문은 ‘정책실패’ 프레임이 24건(35%)으로 가장 높았으며 ‘사회적 합의’ 19건(28%), ‘권익옹호’ 10건(15%) 순서였다. 『한겨레』 신문은 비교적 노동자 입장에서 보도했다는 것을 알 수 있다.

『동아일보』의 프레임은 ‘정책실패’가 21건(28%)으로 가장 높았다. 김대중 정권 시기의 의약분업 파업에 대해 정부가 손을 못 쓰고 있다고 비판했다. 경제 불안, 정부의 도덕성도 지적하며 정부가 총체적인 난국에 빠졌다고 강조했다. 노무현 정권에서 드러난 『동아일보』의 ‘정책실패’ 프레임 비중은 더욱 높아졌다. 노조일변도의 정책은 국민경제를 위기에 몰아넣고 파업에 정당성을 부여한다는 것이며 결국 파업의 장기화를 초래했다고 주장했다.

노정갈등이 증폭되는 이유는 뭔가. 의료대란을 비롯한 최근의 몇 가지 사례에서 보았듯이 정부의 정책입안 및 집행과정이 너무 엉성한데다 이해가 상반된 집단 간의 갈등을 조정하는 능력에도 문제가 있는 것 같다. (동아일보, 2000.07.04)

『동아일보』는 다음으로 노동자의 생존권 보장이나 근로조건개선을 포함하는 ‘권익옹호’ 프레임이 없었다. 반면, 기득권 및 기존질서를 옹호하는 프레임은 높았다. 구체적인 내용을 살펴보면 의약분업 파업에 대해 법과 원칙을 저버린 ‘불법’과 ‘탈법’의 집단행동으로 규정했으며 화물연대 파업에 대해서는 경제위기, 물류대란 등을 포함하는 ‘공익훼손’ 프레임이 13건(17%)으로 높았다. 또한 쌍용차 파업에 대해서는 금속노조, 민주노총 등 외부

표 6. 파업에 대한 언론사별 미디어 프레임 건수, (%)

	정책실패	공익훼손	집단 이기주의	정당성 시비	법질서 수호	사회적 합의	권익옹호	전체
동아일보	21 (28)	13 (17)	4 (5)	14 (18)	14 (18)	10 (13)	·	76 (100)
서울신문	10 (14)	8 (11)	8 (11)	5 (7)	13 (18)	27 (37)	2 (3)	73 (100)
한겨레	24 (35)	2 (3)	1 (2)	1 (2)	11 (16)	19 (28)	10 (15)	68 (100)

세력이 파업에 가담해 파업의 '정당성'을 잃었다고 지적했다. '철도 민영화' 논란으로 촉발된 철도노조 파업은 국민의 발을 묶어 놓은 집단행동, 종교계의 힘을 빌려 불법파업을 벌이고 있다고 비판했다.

반면 『한겨레』 신문은 노동자의 입장에서 정부의 강경진압에 부정적 입장을 보였다. 쌍용차 파업에 대해 경찰의 폭력진압, 대화가 없는 상황을 두고 정부에 비판적 시각을 보였다. 박근혜 정권 시기의 철도노조 파업에서도 민주노총 사무실에 '경찰 난입사건'과 '철도 민영화' 논란 때문에 정부를 비판하는 내용이 많았다.

정부의 강경대응론은 바꾸어 말하면 국정 현안의 합리적 해결 능력의 부족을 스스로 실토하는 것이다. 그리고 과제 해결을 공권력이라는 물리력에 떠넘기는 안이하고 비겁한 태도다. 더욱이 이런 강경대응은 사태를 해결하기는커녕 오히려 더 많은 문제를 확대재생산한다는 데 문제의 심각성이 있다. (한겨레, 2013.12.13)

정부가 우왕좌왕하다 국가대란을 초래한 화물연대 파업의 뼈아픈 경험을 교훈삼아 노동 대통령이 다시는 상황논리에 흔들리지 않기를 바란다. 이익집단이나 정치권도 각자의 이해에만 집착하지 말고 국가와 국민을 위해 무리한 요구나 정쟁을 자제해야 할 때다. (동아일보, 2003.05.22)

상대의 입장에서 조금씩 양보해 어렵사리 나온 이번 합의안을 좀더 나은 의료체계를 만드는 밑거름으로 활용해주길 당부한다. (서울신문, 2000.11.13)

『서울신문』의 프레임 비중은 '사회적 합의'가 27건(37%)으로 가장 높았다. 의약분업 파업에 대해 집단행동을 자제하고 정부와 대화를 통한 문제 해결을 강조했으며 민주노총이 노사정위원회에 참가해 머리를 맞대고 사태를 해결해야한다고 강조했다. 쌍용차 파업에 대해서는 어려운 경제상황을 감안해 노동계의 열린 자세, 그리고 사용자 측에 대해서는 양보를 통한 문제해결을 강조했다. 철도노조 파업에 대해서는 정치권과 종교계가 중재해 국민적 갈등을 해소해야한다고 지적했다.

『한겨레』 신문은 '정책실패' 프레임이 24건(35%)으로 가장 높았다. '정책실패' 프레임은 화물연대 파업 당시 노동자와 대화를 단절했던 정부, 쌍용차 파업 당시 노동자와 시민단체에게 폭력사태를 휘두르는 경찰의 강경진압 등의 내용을 포함한 것이다. 노동자의 권익을 보호하는 '권익옹호' 프레임도 10건(15%)으로 비교적 높았다. 의약분업 파업에 대해

『한겨레』 신문은 의사가 국민의 생명을 담보로 파업을 벌이고 있다며 비판적 시각을 보였지만 전반적으로 노동자의 파업에 대해서는 법적으로 정당한 권리라고 보았다. 그리고 파업 발생 후 정부의 과도한 공권력 투입에 대해서는 비판적 시각을 보였다.

노동자들이 공장을 점거하고 장기 파업을 벌이게 된 근본 원인은 정리해고였다. 경영 부실의 책임을 노동자에게 모두 떠넘기는 정리해고에 맞서 노동자들이 저항하는 것은 당연한 일이다.(한겨레, 2009.08.08)

또한 쌍용차 파업 당시 사용자와 노조의 극심한 대립국면이 조성되었을 때 회사 측의 무능함을 지적하며 노조의 파업은 정당한 권리라고 강조했다. 철도노조 파업에 대해서도 노조가 적법한 절차를 통해 파업을 진행하였기 때문에 불법으로 볼 수 없다고 지적했다.

6. 연구결과 및 함의

1987년 6월 민주항쟁 이후 한국사회는 전 분야에 걸쳐 민주주의를 꽃피웠다. 하지만 노동자의 생존권 보장과 권익신장을 위한 노동쟁의활동에 대해 언론은 여전히 백안시하고 있다. 파업에 대한 국민적 여론이 부정적이거나 큰 관심을 받지 못한 것은 이처럼 언론의 영향이 컸다고 분석된다. 본 연구는 장기간에 걸쳐 형성된 언론의 담론정치에 주목했다. 한 사회의 이데올로기, 통념, 그리고 여론을 형성해 특정 방향으로 이끄는 언론의 담론정치는 오랜 기간에 걸쳐 쌓아온 언론의 편집방향과 취재노하우를 통해 지면이나 방송, 온라인 지면에 직·간접적으로 드러내는 것이라 할 수 있다. 이에 본 연구는 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정권 시기 등 정권의 정치적 지형에 따라 파업담론이 어떻게 형성되었는지 분석했다. 연구를 진행하기 위해 『동아일보』, 『서울신문』, 『한겨레』 등 파업 사태의 내용이 담긴 종합지 사설 217개를 수집했다. 그리고 언론사별 같은 프레임이라고 하더라도 특정 단어를 강조하거나 축소·삭제를 할 수 있기 때문에 이를 심층적으로 분석했다.

파업관련 언론 보도는 정부와 노동자의 첨예한 갈등구조 속에서 진행되었다는 것이 본 연구를 통해 밝혀졌다. 기존 연구는 사회적 이슈에 대해 보수지와 진보지 그리고 비교적 중립적 논조를 지키는 언론사별로 프레임이 어떻게 진행되고 있는지 분석한 것이 많았다. 본 연구 또한 기존의 연구방법을 차용해 진행하였으며 정권별·언론사별로 미디어 프레임이 어떻게 다르게 나타났는지 확인했다. 그것이 함의하는 내용을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 파업관련 프레임(Frame)은 정권별·언론사별로 뚜렷한 차이를 보였다. 『동아일보』의 경우 파업진압에 대해 정부가 원칙적으로 대응했다면 문제가 크게 불거지지 않을 것이라는 전망을 하면서 파업 사태에 대해 정부의 원칙과 강경진압을 주문했다. 또한 김대중, 노무현 정권시기에서 ‘정책실패’ 프레임이 많이 나타났다. 파업에 대해 강경한 입장을 취하지 못하는 정부에 대해 『동아일보』는 무능하고 합의점을 찾지 못하는 정부라고 비판한 것이다. 『서울신문』 또한 법·질서 확립을 담당해야 할 주체로 정부를 꼽고 있지만 정부가 효율적으로 노사관리를 하지 못했다며 정부의 단호하지 못한 문제해결에 비판적 시각을 보였다. 이렇듯 『동아일보』 및 『서울신문』은 정부의 단일한 상황대처와 노동계의 요구조건을 합의해 주는 정부에 대해 강한 불신을 드러냈다. 반면 『한겨레』 신문은 정부의 공권력행사에 대해 ‘최루탄을 든 경찰’, ‘무력진압’ 등의 표현으로 비교적 노동계의 입장을 옹호하거나 정부정책에 비판적 프레임이 높게 나타났다. 정권 시기별로도 차이를 보였다. 이명박, 박근혜 정권에서 ‘정책실패’ 프레임이 많이 나타났다. 쌍용차 파업에 대해서는 ‘제2 용산 참사가 우려된다며 정부의 강경하고 폭력적인 진압에 부정적 시각을 드러냈다. 박근혜 정권 시기에 발생한 철도노조 파업에 대해서도 같은 맥락의 비판적 시각이 보였다. 이를 통해 한국 언론은 파업과 관련해 오랜 기간에 걸쳐 특정 담론을 형성하는데 일조했다고 보여진다. 언론이 사건을 보도할 때 프레임(Frame)은 특정 관점과 이해관계, 맥락에 따라 다르게 나타날 수 있으며 어떻게 프레임이 구성되는가에 따라 대중이 사건을 인식하는 논리와 함의도 달라질 수 있다(이호영·이호은, 2006). 이 때문에 파업에 대한 대중의 상이한 인식은 언론의 담론 전략에 따른 것이라고 분석할 수 있다.

다음으로, 언론의 담론 전략은 특정 단어와 내용을 확대·재생산함으로써 나타났다. 정권과 기존질서를 옹호하는 『동아일보』는 적법한 절차, 집단 이기주의, 귀족노조 등의 내용이 많이 나타났다. 구체적으로 노동계의 불법 파업과 엄정한 사법적 절차 등을 정부에 요구했으며 이는 ‘법질서 수호’ 프레임으로 나타났다. 또한 노동계가 국민의 생명과 안전, 경제를 불모로 불법파업을 강행하고 있으며 사회적으로 더 큰 혼란이 야기된다고 설명했다. 노조의 불법파업, 폭력사태를 거론하며 법질서 확립 차원에서 정부가 사법적 잣대를 통해 파업을 진압할 것을 당부했다. 『서울신문』은 정부와 노동계의 원만한 문제해결을 위해 상호간 양보를 통해 문제를 해결하려는 방식을 보였다. 불법적이며 폭력적인 정부와 노조 행동에 대해서는 거침없는 비판을 내놓았다. 반면 노동자와 사회적 약자입장에서 파업을 바라보고 문제해결을 제시한 『한겨레』 신문은 노동자, 생존권 보장, 권익보호 등의 내용이 높게 나타났다. 그리고 정부·정치권·종교계가 직접 나서서 갈등국면을 해소하는 방식을 요구했으며 정부의 강경진압에 대해서는 일관되게 부정적 입장을 보였다. 특히 경

찰의 무력진압에 대해 강한 불신을 드러냈다. 또한 정부의 강경진압이 사태를 더욱 키웠으며 폭력적인 진압으로 정부가 법질서를 외면하고 있다는 입장을 보였다. 반면 노동자의 파업활동은 헌법이 보장하고 있는 정당한 집단행동으로 규정했다.

끝으로 파업사태에 대해 문제의 원인과 배경보다는 과정과 결과를 강조하는 프레임이 높게 나타났다. 언론은 사회적으로 논란이 되는 큰 사건에 대해 문제의 원인을 분석하고 대안을 제시해야 하지만 이러한 역할은 부족했다. 언론이 공정한 중재자가 아닌 특정한 관점을 옹호하는 정파적 개입자라는 점 또한 드러났다. 언론사의 이념적 지향성은 물론 정부의 정책 방향도 이 과정에 영향을 미쳤다. 그렇다면 파업과 같은 갈등 이슈에 대해 언론의 규범적 가치는 무엇이어야 할까? 이원섭(2011)은 언론은 갈등 이슈에 대해 많은 의견이 제시되도록 다양한 관점과 여론을 균형적으로 다뤄야 하며 특정집단에 편파적 보도는 지양해야 한다고 지적했다. 연구진은 이와 같은 의견에 동의하면서도 언론은 특정 사건에 대해 원인과 배경에 대해 심층적으로 보도해야 하며 문제해결에 있어서도 다양한 시각에서 논의를 해야 함을 제안한다.

미디어 프레임 이론과 내용분석을 토대로 네 정권 시기의 파업을 분석하였음에도 본 연구에서는 몇 가지 한계가 있다. 먼저 분석사례가 과연 파업의 일반성을 확보할 수 있는 대표성이 있는가에 대한 질문이 가능하다. 또한 각 정권별 파업 기간이 모두 다르기 때문에 동일한 프레임을 적용해 비교하는 것이 타당한가에 대한 의문도 가능하다. 이를테면, 김대중 정권시기의 의약분업 파업은 파업기간이 1차 파업과 2차 파업으로 상당히 길어졌고 정권 시기별 사설 개수도 많은 차이가 있었다. 파업기간, 언론 보도 양 등을 고려해 불가피하게 성격이 다른 파업을 선정했지만 다른 정권시기의 파업과 동일선상에서 비교한다는 것은 시기적으로 무리가 있다고 비판받을 수 있는 부분이다.

후속연구에서는 특정 시기만을 놓고 시기별로 언론의 보도태도 등을 살펴본다면 좀 더 의미 있는 연구가 될 것으로 본다. 끝으로, 언론의 담론 정치에 대한 수용자 연구가 병행되지 못한 점도 한계로 볼 수 있다. 스튜어트 홀(Stuart Hall)이 지적한 것처럼 언론의 코딩과 독자의 디코딩은 반드시 일치하지 않으며 선호된 독해가 이루어졌을 개연성이 높다. 이준웅(2004)의 연구처럼 언론의 보도 프레임과 실제 인식의 상관성을 같이 살펴보면 하는 아쉬움이 있다.

참고문헌

- 강명구 (1994). 경제뉴스에 나타난 경제위기의 현실구성에 관한 연구. 『언론과 사회』, 3호, 92~131.
- 강정훈·유근형 (2013. 5. 30). '103년 역사 진주의료원 결국 문 닫았다... 경남도 폐업신고서 제출', 『동아일보』.
- 김동윤·김성해·유용민(2013). 의견지면을 통해 본 한국 신문의 정파성 지형 : 공정한 중재자인가, 편파적 대변자인가. 『언론과학연구』, 13권 3호, 75~122.
- 김동률 (2009). 언론의 정치권력화 : 재벌 정책 보도의 정권별 비교 연구. 『한국언론정보학보』, 45호, 296~340.
- 김성해·반현 (2010). 『저널리즘의 복원: 고품격 저널리즘을 위한 글로벌 전략과 한국의 비전』. 한국언론진흥재단.
- 김수정·정연구 (2010). 프레임 분석에 있어서 무보도 현상의 적용 효과 연구 : 미디어법에 대한 현재 판결 보도 사례를 중심으로, 『한국언론학보』, 54권 2호, 382~404.
- 김영욱 (2011). 한국 언론의 정파성과 사회적 소통의 위기. 『한국언론학회』 심포지움 및 세미나, 107~136.
- 김영희 (2012). 한국전쟁기 이승만정부의 언론정책과 언론의 대응. 『한국언론학보』, 56권 6호, 366~390.
- 권혁남 (2000). 사회 갈등에 관한 보도 및 시사토론 프로그램의 내용분석: 의약분업 사태를 중심으로. 한국언론학회 심포지움 및 세미나, 25~52.
- 박성민 (2012). 업무방해죄의 해석과 쟁의행위 중 파업과의 관계. 『형사정책연구』, 89호, 85~115.
- 변성수·이재은 (2009). 국가갈등관리의 효율화 방안: 화물연대파업을 중심으로. 『한국콘텐츠학회논문지』, 9권 3호, 195~203.
- 손석춘 (2011). 한국의 미디어 집중과 여론 다양성의 위기. 『한국언론정보학보』, 56호, 7~25.
- 손지형·하승태·이범수 (2013). '미디어 관련법' 보도의 뉴스 프레임 연구. 『언론학연구』, 17권 2호, 89~116.
- 송용희, (2005). 미디어, 프레임, 현실구성 : 미디어프레임 연구의 과제와 발전 방향 모색을 위한 소고. 『프로그램/텍스트』, 13호, 125~157.
- 신광영 (2012). 한국의 민주화, 시장화와 언론노조운동. 『한국언론정보학보』, 57호, 69~83.
- 안지은·조대엽 (2012). 촛불집회의 프레임 변화 과정에 관한 연구: 2008년 미국산 쇠고기수입반대 집회를 중심으로. 한국사회학회 사회학대회 논문집, 581~589.
- 이상기 (2011). 언론의 상업주의화에 대한 비판적 고찰. 『한국언론정보학보』, 56호, 26~47.
- 이원섭 (2011). 용산참사 보도를 통해 본 언론의 자의적 보도 행태: 동아일보, 한겨레신문, 한국일보의 취재원 활용 양태 분석. 『민주주의와 인권』, 11권 3호, 169~212.
- 이진영·박재영 (2010). 한국 신문 보도의 다양성 연구. 『한국언론학보』, 54권 3호, 301~325.
- 이종탁 (2009). 쌍용차 투쟁의 전개과정과 의의. 『진보평론』, 41호, 157~175.

- 이준웅 (2001). 갈등 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성 방식이 의견형성에 미치는 영향: 내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로. 『한국언론학보』, 46권 1호, 441~482.
- 이준웅 (2004). 언론 매체 이용 및 해석적 틀이 통일 및 대북 정책에 대한 의견에 미치는 효과. 『한국언론학보』, 48권 1호, 28~56.
- 이중혁 (2009). 시민들은 언론의 정파성을 어떻게 보고 있나?. 언론의 정파성 문제 세미나 자료집. 한국언론진흥재단
- 이호영·이호은 (2006). '이해찬 전 총리의 골프파문 사태' 보도와 수용자 인식에 관한 연구. 『한국방송학보』, 20권 5호, 306~344.
- 이화연·윤순진 (2013). 밀양 고압 송전선로 건설 갈등에 대한 일간지 보도 분석: 환경정의 관점에서. 『경제와 사회』, 98호, 40~76.
- 임미영·안창현·감규식·유홍식 (2010). 박근혜에 대한 보도 프레임 분석: 조선일보와 한겨레를 중심으로. 『언론과학연구』, 10권 3호, 457~498.
- 임양준 (2009). 미국산 수입쇠고기와 촛불시위 보도에 나타난 뉴스 프레임 비교연구. 『한국언론정보학보』, 46호, 69~83.
- 임양준 (2010). 용산사태에 대한 일간신문의 뉴스보도 비교연구: 『조선일보』, 〈한겨레신문〉, 〈한국일보〉를 중심으로. 『한국언론학보』, 54권 1호, 337~361.
- 유승현·황상재 (2006). 포털미디어의 뉴스 프레임에 대한 탐색적 연구: 미디어다음, 조선일보, 한겨레신문의 비교를 중심으로. 『사이버커뮤니케이션학보』, 20호, 197~232.
- 유용민·김성해 (2007). 노동운동의 담론적 위기: 신자유주의담론과 미디어 노동담론의 역사적 접합을 중심으로. 『한국언론학보』, 51권 4호, 226~251.
- 유재천 (1990). 남북한의 통일언론정책. 『언론문화연구』, 8권, 47~89.
- 윤순진 (2004). 에너지와 환경정의: 원자력 중심 전력체제의 환경불평등을 중심으로. 『환경사회학연구』, 7호, 78~114.
- 윤영철 (2000). 권력이동과 신문의 대북정책 보도- '신문과 정당의 병행관계를 중심으로. 『언론과 사회』, 27호, 48~81.
- 윤지연 (2013. 11. 10). '최종범 열사 한 풀러 왔다... 삼성분관 앞, 1천여 노동자 집결'. 『참세상』.
- 양정혜 (2001). 사회갈등의 의미 구성하기: 의료분쟁 보도의 프레임 분석. 『한국언론학보』, 45권 2호, 284~315.
- 정재철 (2002). 한국언론과 이념담론. 『한국언론학보』, 46권 4호, 314~348.
- 조병희 (2000). 의약분업정책과 사회적갈등. 『한국보건행정학회』, 학술대회 논문집, 22~41.
- 조연하·김경희·정영희 (2006). '여성 1호'에 대한 텔레비전 뉴스보도의 프레임 연구. 『방송과 커뮤니케이션』, 2호, 166~195.
- 최진호·한동섭 (2012). 언론의 정파성과 권력 개입: 1987년 이후 13~17대 대선캠페인 기간의 주요 일간지 사설 분석. 『언론과학연구』, 12권 2호, 534~571.
- 하승희·이민규 (2012). 북한주민 생활 실태에 관한 국내 신문보도 프레임연구: 조선일보, 동아일보,

한겨레, 경향신문을 중심으로. 『한국언론정보학보』, 58호, 222~241.

한동섭 (2001). 북한관련 보도에 나타난 이데올로기 지형과 실천방식. 『언론과학연구』, 1권 2호, 250~294.

Entman, R. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51~58.

Gamson, W. A. & Lasch, K. E. (1983). *The political culture of social welfare policy*. In S. Spiro and E. Yuchtman-Year(Eds.), *Evaluating the welfare state: Social and political perspectives*(pp. 397~415).

Goffman, I. (1974). *Frame analysis: An essay on organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

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.

투고일자: 2014. 03. 02, 수정일자: 2014. 07. 20, 게재확정일자: 2014. 07. 25

Democracy, The Media and Discourse Politics

Case Study about Media's Intervention in Representing Labor Strikes

Jong Hwan Choi

MA Student, Dept. of Journalism & Mass Communication, Daegu University

Sung Hae Kim

Professor, Dept. of Journalism & Mass Communication, Daegu University

Public opinion has dramatically shifted from positive to negative in Korea society especially since the IMF crisis. Such terms as 'aristocratic union', 'collectivism', 'damages on public interest' became a kind of conventional wisdom. Undoubtedly, media's representation has much to do with such a tantamount difference. This study thus attempts to understand the mechanism by analyzing media discourse related to labor strikes.

For this purpose, this paper made a choice three cases including doctor-pharmacist dispute, general strike by truckers' solidarity, and Ssangyong Motor's strike. Total 217 editorial pieces of <Donga ilbo>, <Seoul shinmoon> and <Hangyoreh> conceived to be a representative newspaper of ideological stance were analyzed.

Research showed that while <Donga ilbo> paying particular attention to demoralizing labor strikes, <Hangyoreh> shed positive light on such disputes by articulating fundamental causes hampered by pro-capital policies along with anti-labor law enforcement. The <Seoul shinmoon> believed to be relatively a neutral one showed ambivalent attitudes toward those cases. More favorable and inclusive reporting were found in accordance with policy shifts as well.

Media's selective partisanship for the sake of private interests is firmly believed to downgrading credibility on Korean journalism. Also is fair, balanced and less biased reporting over social disputes a vital part in crystallizing social consensus. In this consideration, the authors hoped this study to provide an opportunity to contemplate on what would be desirable journalistic values in modern democracy.

KEYWORDS Labor Discourse politics, journalism values, Frame, Agenda setting, Public sphere, media's partisanship