

## 구제역 위기 언론 보도 분석\*

- 언론보도의 양적 특징, 프레임 및 내용 분석을 중심으로 -

양기근

본 연구의 목적은 가축전염병으로서의 구제역을 보도함에 있어 우리 언론이 어떠한 보도양태를 보여주는지를 분석하고자 하는 것이다. 언론은 위험커뮤니케이션 과정의 핵심 수행자로서 일반 국민의 위험 인식에 커다란 영향을 미칠 수 있기 때문에 구제역 언론보도 분석을 통하여 우리나라 언론의 위험보도가 나아가야 할 방향을 제시하고자 하는 것이다. 분석 결과, 첫째, 언론보도의 양적 특징은, 조선일보와 한겨레 모두 발생한 사실을 위주로 보도하는 스트레이트가 전체 기사 89%와 84%로 가장 많았으며, 게재지연별 기사 분포는 조선일보는 지역면 144건(50%), 한겨레는 종합면 116건(60%)이 가장 많았고, 정보원은 조선일보는 지방자치단체가 136회(42%), 한겨레는 정부기관이 99회(36%)로 가장 많았다. 둘째, 프레임 분석은 조선일보와 한겨레 모두 사건중심 프레임이 216건(76%), 105건(54%)로 가장 많았지만 한겨레(31%)가 조선일보(13%)에 비해 주제중심 프레임의 비율이 상대적으로 많았다. 셋째, 조선일보와 한겨레의 사실과 오피니언 기사 보도의 내용 분석결과 핵심 키워드로는 구제역(265회), 가축(78회), 살처분(55회), 정부(50회), 바이러스(50회), 방역·매몰자·소·돼지(47회), 백신(36회), 감염·발생·침출수(23회), 매몰사태(21회) 등이었고, 핵심단어 간 언어네트워크 분석방법 결과는 우선, 연결중심성 분석결과를 보면 '방역·살처분·바이러스·축산·가축'이라는 키워드가 가장 중요한 위치에 있었고, 다음으로 연결망내의 한 행위자가 다른 두 행위자 사이에 위치하는 정도를 의미하는 매개중심성은 분석결과 '방역·살처분·바이러스·축산'이 가장 중심에 위치하고 있는 것으로 조사되었다.

**주제어:** 위기, 구제역, 프레임, 위험 커뮤니케이션

### 1. 서론

본 연구의 목적은 가축전염병으로서의 구제역을 보도함에 있어 언론이 보여준 보도양태를 분석함으로써 구제역 위기와 같은 언론의 위험보도가 나아가야 할 방향을 제시하고자 하였다. 언론은 위험커뮤니케이션 과정의 핵심 수행자로서 일반 국민의 위험 인식에 커다란 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

\* 본 논문은 2012학년도 원광대학교의 교비지원에 의해서 수행됨. 본 논문은 2012년 국가위기관리학회 추계학술대회에서 발표한 내용을 수정 및 보완한 것임.

전 세계적으로 가축전염병이 빈번하게 발생하고 있으며, 구제역은 발생하게 되면 전파속도와 피해 규모가 매우 큰 것이 특징이다. 우리나라도 2000년대 들어 구제역(FMD: Foot and Mouth Disease)과 조류인플루엔자(AI: Avian Influenza) 등 악성가축전염병이 발생하여 국민적 상실감과 천문학적 경제적 손실을 입고 있지만, 아직까지 효과적인 대응책이 없는 실정이다. 구제역은 한 번 발생하면 이를 차단하여 소멸시키기가 상당히 어렵고, 감염된 가축을 치료할 방법이 현재로는 없으며, 감염속도가 빠르다 보니 발생 즉시 살처분하고 있다. 또한, 살처분하여 매몰한 지역에서의 침출수·악취, 매몰지역의 붕괴 등 2차 환경피해가 심각하게 우려되고 있다. 따라서 상시점검체계, 축산농가의 철저한 감염원 관리 등의 사전예방을 철저히 하고 발생 시에는 신속한 대처로 확산을 최소화하는 것이 구제역 방역 시스템의 핵심이 된다(홍승길, 2009; 이주호 외, 2006).

그러나 2010년 11월 이후 발생한 구제역에 대한 정부의 구제역 방역시스템은 허술한 초동대응, 때늦은 백신접종, 부실매몰 등(매일경제, 2011. 2. 22. 1면)에서 보듯 문제점이 많은 것으로 평가되고 있다. 정부는 2010년 11월 말의 구제역 발생이전에 이미 2010년 1월과 4월에 발생한 두 차례의 구제역이 종료된 후 축산업 선진화와 구제역 방역시스템 강화대책으로 1) 차단방역, 환경관리, 분뇨처리 등 축산관련 기본소양을 갖췄을 때만 축산업 면허를 발급하고, 2) 외국인근로자 고용 시 의무신고제, 3) 축산농장에 출입하는 모든 차량의 소독 기록 관리와 농장주의 해외여행신고를 의무화하며 이를 지키지 않을 때는 농가 보상을 삭감하는 등의 제도개선 방안을 내 놓았다(농림수산식품부 보도자료, 2010. 3. 22).

제도개선에도 불구하고 현재의 가축전염병 방역시스템은 첫째, 지침수준의 방역시스템은 강화되었지만 실제 현장방역시스템 가동에 필요한 각 단계에의 후속조치는 미흡하였고, 둘째, 현장의 가축전염병 방역시스템이 사전 예방적 측면보다는 여전히 사후대처 측면에 치중되어 있고, 셋째, 국제교류가 활발한 오늘날 여러 경로로 구제역이 국내로 전파될 수 있는 환경 하에서 축산 농가를 비롯한 구제역 발생국가의 여행객에 대한 검역시스템의 문제, 넷째, 구제역 감염경로 및 바이러스 유형에 대한 분석을 통한 감염원의 차단과 원인바이러스에 따른 과학적인 대응방안 마련의 기초가 될 구제역 발생의 원인 조사·분석능력 시스템의 문제, 다섯째, 구제역 방역 대책에서의 중앙정부 및 지방정부의 역할과 정부 간의 관계의 문제점, 여섯째, 살처분 가축의 부실한 매몰로 인한 침출수 누출과 매몰지역의 붕괴 등 2차적 환경재난 등 많은 문제점을 노출하였다(양기근, 2012: 80-81; 이주호, 2004: 95-96).

본 연구는 언론이 구제역 보도에 있어서 신속하고 정확한 정보를 국민들에게 전달하는 역할과 기능을 수행하면서도, 한편으로는 구제역의 방역대책 수립 등에 필요한 정보 등을 제공하는데 얼마나 기여했는지 등을 분석하고자 하였다.

## II. 이론적 논의

## 1. 위기와 위기 커뮤니케이션

위기의 사전적 의미는 더 좋게 되거나 더 나쁘게 되는 갈림길, 중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 또는 하나의 사건이나 행동 과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점(Webster 사전), 위험한 고비나 시기(국립국어원의 표준국어대사전) 등으로 정의되고 있다. 또한 D'Aveni & MacMillan(1990)은 “조직의 생존을 위협하는 사건이나 상태”로, Barton(1993)은 “잠재적으로 부정적인 결과를 지니고 있는 예측할 수 없는 큰 사건으로서 조직과 조직 구성원, 생산품, 서비스, 재정 및 조직의 명성에 심각한 손상을 입힐 수 있는 것”으로, 김형렬(1987)은 “일정한 시공에서 체계에 위협과 손실을 주어 체계의 목표 달성을 어렵게 만드는 상태” 등으로 위기를 정의하고 있다. 위기관(crisis) 이렇듯 다양하게 정의될 수 있으나, 위기의 개념은 짧은 시간의 극한 위험, 중대한 비상사태, 어떤 일이 극적으로 (보통 부정적인 방향으로) 변화하는 결정적인 순간 혹은 전환점(Webster's New World Dictionary) 정도로 정의할 수 있을 것이다.

오늘날 위기관 조직의 미래 성장과 이익 혹은 생존에 위협을 가할 가능성이 있는 사건으로 현대 사회에서 피할 수 없는 현실로 인식된다(김영옥, 2002; Lerbiger, 1997). 위기는 조직과 산업, 그리고 이를 둘러싼 이해관계자들에게 중대한 영향을 미치며, 자주 발생하지는 않지만 갑작스럽게 발생하고, 그것이 어떠한 영향을 미칠지 불확실하며, 시간적 압박 하에 긴급하게 의사결정이 이루어져야 하는 특성이 있다. 또한 발생했을 때 제대로 대응하거나 관리하지 않는다면 경제적 피해뿐만 아니라 지역공동체 자체가 붕괴 되는 등의 결과를 초래할 수 있기 때문에 효과적인 위기관리가 무엇보다 필요하다. 이에 위기가 발생할 경우 어떠한 전략을 사용해야하는가를 중심으로 위기 커뮤니케이션 전략 연구가 활발하게 이루어져 왔다(김지윤·성민정, 2010: 133; Coombs, 1999; Coombs & Holladay, 2001, 2004; Holladay, 2009).

울리히 벡(Beck, 1992)이 이야기 했듯, 오늘날 위험 또는 위기에 대한 전문가의 의견이 서로 일치하지 않으며 이해당사자들의 입장과 전문가의 견해가 서로 다른 경우가 많기 때문에 여론시장에서 공중, 전문가, 규제기관 등의 입장이 혼재한다. 이런 상황에서 파편화된 전문영역과 개인적 영역을 공공영역이라는 틀 안으로 통합하기 위해서는 전문가와 일반인의 커뮤니케이션이 무엇보다 중요하다(이예리, 2011: 6-7). 벡(1992), 기든스(Giddens, 1990), 루만(Luhmann, 1993) 등이 위험사회에서 중요한 것 중 하나로 커뮤니케이션을 들고 있는 것도 같은 맥락에서 이해된다. 특히, 루만(1993)은 위험을 해결하기 위해서는 지식만으로는 불충분하며 위험 상황에 관련된 여러 주제들 간의 커뮤니케이션이 상황 해결의 열쇠라고 강조하였다.

국내 위험 커뮤니케이션 연구는 위험 이슈의 선택과 수용에 관한 연구(김동광, 2010; 차동필, 2010; 송해룡·김원제·정세일, 2010; 성민정·김수정, 2010; 김지윤·성민정, 2010; 김수진·차희원, 2009; 이민영·이재신, 2009; 정병걸, 2008; 김철규, 2008), 위기관리 정책이나 각 학문 분야 내부의 현황을 고

려한 연구(박주희, 2012; 김원제·이창주·하연희·조항민, 2009; 차용진, 2007; 박희제, 2004; 원용진, 2004; 최성두, 2000; 소영진, 2000), 위험 커뮤니케이션 과정에서 언론의 역할에 관한 연구(이민규·이예리, 2012; 이예리, 2011; 양정혜, 2010; 노진철, 2004; 김재범, 2000; 강진숙, 1996) 등이 있으며, 많은 연구자들이 위험 커뮤니케이션을 다양한 시각에서 활발하게 연구하고 있다.

이러한 국내 위험 커뮤니케이션 연구들을 연구주제를 고려하여 크게 위험 이슈의 선택과 수용, 위험 커뮤니케이션 정책 연구, 그리고 위험 커뮤니케이션 과정에서의 언론의 역할 등으로 분류하여 보면 다음 <표 1> 과 같다(이예리, 2011: 11-13 수정).

표 1) 위험 커뮤니케이션 선행연구

연구 분류	연구자	연구 내용
위험사회와 커뮤니케이션 연구	레이서(Leiss, 1996)	위험 커뮤니케이션의 단계를 세단계로 구분하였는데, 위험을 인식하고, 공중에게 올바른 위험 정보를 전달하기 위한 커뮤니케이션의 중요성이 강조되며, 커뮤니케이션을 진행하는 여러 단계의 비중이 커지게 된다고 함
	루만(Luhman, 1993)	위험 상황을 타개하기 위해서는 지식만으로는 불충분하며, 여러 주체들 간의 커뮤니케이션이 필수적임
	벡(Beck, 1992)	위험에 대한 전문가와 일반인의 상반된 의견을 통합하기 위해서는 전문가와 일반인의 커뮤니케이션이 중요하며, 전문영역과 사적영역 간의 원활한 소통을 돕고 공적영역에서 위험사태가 논의될 수 있도록 공공영역을 형성하는 것은 언론의 사회적 역할 중 하나임
위험 이슈의 선택과 수용에 관한 연구	김동광(2010)	안전과 위험의 불확실성 경계선상에 놓여 있는 유전자 조작 식품이 사회에 받아들여지는 과정 분석
	차동필(2010)	신종플루 이슈관련 위험 지각 연구
	송해룡 외(2010) 정병걸(2008)	전자파 관련 위험 커뮤니케이션을 원활히 하기 위한 방안 제시
	성민정·김수정(2010)	유아용 식품 사용과 커뮤니케이션 양상 연구
	김지윤·성민정(2010)	2008년 발생하였던 주요 식품안전사고를 중심으로 관련 기업 및 식품업계의 위기이력에 따라 언론 보도내용이 어떻게 달라지는지 분석
	김수찬·차희원(2009)	위험 커뮤니케이션의 달성으로 인한 태도변화는 일반시민의 행동으로 나타나므로, 위험관련 정보를 공급하는 전문가의 입장에서뿐만 아니라 수용자 측면에서의 연구를 진행할 필요성이 큼
	이민영·이재신(2009)	방사선 조사식품에 관한 개인의 사회적-개인적 수준 위험 인식 연구
김철규(2008)	먹을거리 위기와 정치의 관련성, 위험이슈에서 식품이 차지하는 독특한 위치 강조	
위험 커뮤니케이션 정책 연구	박주희(2012)	위험 커뮤니케이션 선행연구들이 대부분 언론의 프레임 분석에 치중되어 정부의 위기극복 메시지 분석연구로 이어지지 못하고 있음을 지적하면서 구제역 사태를 중심으로 한 정부의 위기 커뮤니케이션 전략을 분석함과 동시에 정부가 구사한 위기 커뮤니케이션 전략을 국내 언론은 어떻게 수용하고 있는지를 분석함
	김원제·이창주·하연희·조항민(2009)	전통적 커뮤니케이션 모델인 SMCRE 모델을 분석함으로써 보다 효율적인 위험 커뮤니케이션을 실현하기 위해서는 커뮤니케이션 참여자와 정책입안자들이 보다 신중하게 접근할 필요성이 있음
	차용진(2007) 박희제(2004) 원용진(2004) 최성두(2000)	위험 이슈에 대한 정책 수립 및 전문가와 일반시민 간 소통기반 마련이 중요함을 제시함

	소영진(2000)	위험 의사소통에 관한 개념적 논의와 더불어 전문가와 비전문가 사이의 위험 인식의 괴리가 어느 정도 존재하는지 실증분석을 통한 의사소통의 제도화 방안 제시
위험 커뮤니케이션에서 언론의 역할 및 보도 분석 연구	이민규·이예리(2012)	구제역 위기상황에서 중앙지(조선일보와 한겨레신문)와 지역지(경인일보)의 구제역 보도량과 기사유형, 정보원, 프레임 등을 분석
	이예리(2011)	국내 언론의 구제역 위험보도 프레임 분석 연구를 통하여 언론이 위험 상황에서 어떤 방식으로 위험 커뮤니케이션을 수행하는지와 언론의 위험보도 방향 모색
	양정혜(2010)	국내 언론의 신종플루 보도 프레임 분석을 통하여 위험에 대해 빈번하게 보도 되는 것만으로도 수용자들은 해당 위험을 심각한 것으로 인지하게 된다고 지적
	노진철(2004) 김재범(2000)	언론의 환경뉴스 보도 연구를 통해 언론이 위험 이슈 커뮤니케이션에 있어 복합적인 역할을 맡고 있음 보여줌
	강진숙(1996)	뉴스는 현실을 있는 그대로 보여주는 것이 아니라 특정한 틀(frame)에 의해 구성된 현실을 보여준다고 주장

※ 자료: 이예리(2011: 12-13) 수정 및 보완.

## 2. 구제역 발생 현황과 연구 동향

### 1) 구제역의 발생현황

역사적으로 이 지구상에 최초로 구제역이 발생한 시기는 16세기 중반(1514)이며, 이태리에서 코, 입, 발굽에 수포가 생기는 수포성 질병이 처음으로 발생 보고되었다(Fracastorius, 1546). 당시에는 유럽에서 산발적으로 발생하였으며 남아메리카, 아시아 및 아프리카에서는 상재적으로 발생하고 있다. 구제역의 원인체가 바이러스로 동정이 된 것은 1897년이였다(Loeffler & Frosch, 1897). 구제역은 19세기 초부터 말까지 유럽, 아시아, 아프리카, 남아메리카 등 점차 전 세계적으로 발생하였으며, 현재에도 유럽 일부, 남미, 아시아 및 아프리카에서 계속적으로 광범위하게 발생하고 있다(Saiz, *et. al.*, 2002; 장영주, 2010).

아시아에서는 오랫동안 한국과 일본이 구제역 비발생국으로 분류되어 왔으나 2000년 3월 한국과 일본이 동시에 구제역이 발생하였다. 일본은 2000년 미야자키현 (3월 25일)과 홋카이도 (5월 11일)에서 발생하여 1899~1908년에 발생한 이래 92년 만에 처음 발생하였다. 그러나 일본은 2000년 9월 26일 다시 비발생국으로서의 지위를 회복했다(Sakamoto & Yoshida, 2002; 이주호, 2004: 14).

우리나라에서 구제역은 1933년에 충청북도와 전라남도를 제외한 전국에서 발생하여 1934년에 종식된 후 66년만인 2000년에 다시 발생하였고, 2002년 재발하였다. 2000년에는 3월 24일에서 4월 15일까지 6개 시·군에서 한우 13건, 젓소 2건 도합 15건이 발생하였다. 그리고 2002년에는 5월 2일부터 6월 23일까지 4개 시·군에서 돼지 15건, 젓소 1건 등 총 16건이 발행하였다. 2000년에는 우체류 가축 2,223두가 살처분 되어 매장되었고, 2002년에는 돼지가 16만두나 살처분 매몰되었다. 구제역 발생으로 인한 피해액은 2000년 3,006억원, 2002년 1,434억원이었다(농림수산식품부 구제역백서, 2003).

2010년 우리나라는 세 차례나 구제역이 발생하여 사상 최대로 가축을 살처분·매몰하고 있다. 2010년 1월 경기도 포천과 연천에서 구제역바이러스 A형이 젓소와 한우에서 1차적으로 발생하였다. 2010년 4월 2차 O형의 구제역이 인천 강화, 경기 김포, 충남 청양군에서 발생하였는데, 소와 돼지 모두에서 동시에 발생한 첫 사례였다. 3차 구제역은 구제역바이러스 O형으로 2010년 11월 말에 발생하여 2011년 4월까지 전라도와 제주도 지역을 제외하고 전국적으로 발생하였으며, 살처분 피해보상비, 2차적 환경피해 등 지금까지의 구제역과는 비교도 안 될 큰 피해를 초래하였다.

표 2) 구제역 발생 현황 및 피해액

구분	2000년	2002년	2010년(포천)	2010년(강화)	2010년(안동)
발생 기간	3.24-4.15(22일간)	5.1-6.23(52일간)	1.2-1.29(28일간)	4.8-5.6(29일간)	11.28-4.30(154일)
발생 범위	3개 시도, 6개 시군	2개 시도, 4개 시군	2개 시군	4개 시도, 4개 시군	11개 시도, 75개 시군
발생 원인	-	-	외국인근로자 관리소홀	농장주 발생지역 여행	농장주 발생지역 여행
방역 조치	살처분 2,216두, 예방접종	살처분 16만 155두	살처분 5,956두	살처분 49,874두	살처분 약 350만 마리), 예방접종
종식 선언	01.8.31 (01.9.19 청정국 회복)	8.14 (11.29 청정국 회복)	이동제한 해제(3.23) 후	이동제한 해제(6.19) 후 9.27	2011.3.24
국비 소요액	3,006억원	1,434억원	288억원	1,242억원(추정)	약 3조원(추정)

1) 11개 시도에서 소 149,930마리, 돼지 3,326,553마리, 기타 사슴염소 등을 합쳐 약 350만 마리 살처분(행정안전부, 2011. 2010 구제역 중대본 운영 백서. p. 480)

\* 자료: 행정안전부(2011), 2010 구제역 중대본 운영백서. 11, 480.

## 2) 국내 구제역의 연구 동향

구제역 관련 연구 동향은 학문적 영역과 관심에 따라 다르게 진행되고 있으나, 크게는 수의학, 행정학(정책학), 언론학 등에서 주로 연구되어 지고 있다. 수의학적 관점에서는 구제역의 발병원인과 역학적 조사, 예방백신 개발 등(이용주 외, 2010; 박종현 외, 2008, 2009; 배유찬 외, 2004; 문선화·양주성, 2005; 2004; 서정향 외, 2000)이 주로 연구가 되고 있으며, 정책학적 관점에서는 대부분 가축전염병의 방역체계와 방역정책 등(양기근, 2012; 홍승길, 2009; 이주호 외, 2006; 이주호, 2004; 김두현, 2001; 강영배, 1997)이 연구되고 있으며, 언론학에서는 구제역 보도관련 언론의 프레임 분석, 위기 커뮤니케이션 등(이민규·이예리, 2012; 박주희, 2012; 이예리, 2011)이 연구되고 있다.

먼저, 수의학적 관점에서의 주요 논문을 소개하면 다음과 같다. 이용주 외(2010)는 2001년 1월 경기 포천에서 발생한 구제역의 유입과 전파 요인 등을 고찰하여 상호 간의 인과 관계를 기술하여, 향후

구제역 발생에 대한 대비와 발생시의 전파 차단을 위한 정보로 활용되는데 도움이 되고자 기술 역학적 방법에 의해 발생 농가 간의 역학적 인과관계 등을 조사하였다(이용주 외, 2010: 203-210). 박종현 외(2008)는 구제역의 최근 세계적 발생 특성과 분자역학적 고찰을 통해 최근 우리나라 주변에서 발생되고 있는 구제역 바이러스의 혈청형이 Asia1형임을 감안할 때, 구제역 Asia1, O 및 A 혈청형에 대한 분포 상황에 대하여 집중적으로 고찰한 후 현재 우리나라가 처한 현재의 상황과 대응방안을 제시하였다. 우리나라가 향후 구제역에 대한 전파의 위험을 줄이려면 주변 발생국가에 집중적으로 방역기법, 진단기술 및 예방약 등을 지원하는 능동적인 대처가 필요하며, 이러한 대처는 소독, 농가 지도 등 국내에 한정된 예방대책에 못지않은 중요한 역할을 강조하고 있다(박종현 외, 2008: 61-68).

둘째, 정책학적 관점의 주요 논문은 다음과 같다. 양기근(2012)은 구제역과 같은 대규모 재난시의 통합적 재난대응 방안을 중앙재난안전대책본부를 중심으로 제시하고 있다. 현재 중앙재난안전대책본부는 대규모 재난시 통합적 재난 대응 및 관리에 있어 중앙사고수습본부와 함께 핵심적인 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 중앙재난안전대책본부의 역할 및 구성시기 등에 대한 명확한 법적 규정이나 매뉴얼상의 내용이 미흡한 실정이다. 따라서 효율적인 대규모 재난관리를 위해서는 첫째, 통합적 재난대응을 위하여 여러 재난 참여기관들이 중앙재난안전대책본부를 중심으로 협력할 수 있도록 하여야 하며, 둘째, 통합적 재난대응지원시스템의 구축 및 효과적 커뮤니케이션 채널 확보 등이 시급히 개선되어야 한다(양기근, 2012: 72-89). 홍승길(2009)은 디지털방역시스템 개념모델 석사학위 논문에서 가축질병의 효율적인 관리 및 피해최소화를 위하여 기존의 업무형태를 디지털화하고, 정보화 개념을 도입한 선진수준의 디지털방역시스템 개념모델을 연구하였다. 모델을 구축하기 위하여 첨단 IT기술을 기반으로 하는 선진화된 가축방역체계를 구축하고, 가축전염병의 발생 예방·억제 및 조기근절이 가능하도록 정보관리체계를 마련하는 시스템이 필요하다. 또한 가축방역 관련 업무처리의 효율성을 향상시키고 정보의 공유 및 활용기반을 구축하여 효과적으로 가축질병에 대응할 수 있는 체계를 마련하기 위한 디지털 가축방역 시스템 개념모델을 제안하고 있다(홍승길, 2009: 4). 이주호 외(2006)는 2002년 구제역이 발생하기 전과 그 이후에 변화된 가축 방역 정책을 비교한 연구 결과, 2002년 구제역 발생 이후 도출된 문제점을 보완하기 위한 여러 가지 정책들 중 국경 검역 보완, 국내 방역, 제도 개선 등을 정리하고 있다(이주호, 2006: 57-58). 강영배(1997)는 해외약성 가축전염병 중 가장 중요한 구제역과 관련하여 최근 대만에서 발생한 구제역의 발생정보와 방역대책을 분석해 보고, 우리나라의 대응방안에 대해 고찰하였다. 그는 대만의 구제역 방역조치가 초동방역에는 실패하였지만 3개월이라는 단기간 내에 국가방역 계획의 통제 하에 완전 장악할 수 있었던 성공적인 사례로 평가하면서, 그 성공요인으로 첫째, 정부부처 간 협조를 통한 국가적 방역사업의 적극 지원, 둘째, 강력한 방역정책의 지속적 시행, 셋째, 대만 양돈 산업의 구조 재조정으로 향후 과밀화 지양과 환경보전 농업으로의 전환 가능, 넷째, 가축전염병 방제 강화에 대한 국민적 공감대 형성을 들었다. 그러면서 우리의 대응방안으로는 1) 수입개방 대비 해외 가축전염병 연구 강화, 2) 고도안전 차폐연구시설의 정의와 운용, 3) 고도안전 차폐연구시설의 활용, 4) 해외전염병 연구과제와 연구인력, 5) 해외전염병 기술교육 및 홍보를

제시하였다(강영배, 1997: 758-770).

셋째, 언론학적 관점에서의 구제역 연구는 거의 없는 편이나, 이민규·이예리(2012)는 구제역 위기상황에서 중앙지(조선일보와 한겨레신문)와 지역지(경인일보)의 구제역 보도량과 기사유형, 정보원, 프레임 등을 분석한 결과, 지역지의 보도량이 가장 많았고, 세 일간지 모두 스트레이트 기사의 비중이 가장 높았으며 심층보도의 비중은 상대적으로 적었고, 취재 정보원은 조선일보와 경인일보는 지방자치단체, 한겨레는 정부 정보원의 비중이 높았고, 기사의 내용적 프레임 조사결과는 조선일보와 경인일보에서는 위기대처 프레임이, 한겨레에서는 위기발생 프레임이 주를 이루고 있었다. 또한, 세 신문사 모두 구제역 이슈에 대해 사회적 불안을 잠재우기 위해 노력을 하고 있었으나, 위험 이슈에 대한 심층적이고 지속적인 보도나 정보 소스의 다양성 확보 측면에서는 여전히 부족하였다는 점으로 미루어 볼 때, 향후 위험 보도 준칙 마련이 시급하다고 하였다(이민규·이예리, 2012: 378-414). 박주희(2012)는 위험 커뮤니케이션 선행연구들이 대부분 언론의 프레임 분석에 치중되어 정부의 위기극복 메시지 분석연구로 이어지지 못하고 있음을 지적하면서 구제역 사태를 중심으로 한 정부의 위기 커뮤니케이션 전략을 분석함과 동시에 정부가 구사한 위기 커뮤니케이션 전략을 국내 언론은 어떻게 수용하고 있는지를 분석하였다(박주희, 2012: 2-3). 이예리(2011)는 국내 언론의 구제역 위험 보도 프레임 분석 연구를 통하여 언론이 위험 상황에서 어떤 방식으로 위험 커뮤니케이션을 수행하는지와 언론의 위험보도가 나아가야 할 방향을 모색하였다(이예리, 2011: 1-3).

### III. 구제역 위기 언론 보도 분석

#### 1. 연구 설계

##### 1) 분석대상 및 분석기간

구제역 관련 언론 보도를 분석하기 위하여 국내 주요 일간지 중 조선일보와 한겨레 지면 보도를 분석대상으로 하였다.<sup>1)</sup> 보수적 성향의 언론사와 진보적 성향의 언론사 보도 간에 프레이밍 방식의 차이가 있는지를 확인하기 위하여 상반되는 정치적 성향을 가진 두 언론사를 비교분석하였다. 분석 기간 동안 조선일보와 한겨레에 실린 지면 기사를 ‘구제역’ 키워드로 검색하고, 검색결과에서 그 기사의 내용검토를 통하여 구제역 보도 기사여부를 판단하였다. 기사검색은 한국언론진흥재단의 기사통합검색서비스(<http://www.kinds.or.kr>)와 조선일보(<http://www.chosun.com>) 및 한겨레(<http://www.hani.co.kr>)의 DB 검색을 활용하여 최종 조선일보 283건, 한겨레 192건으로 총 475건의 기사를 분석대상으로 하

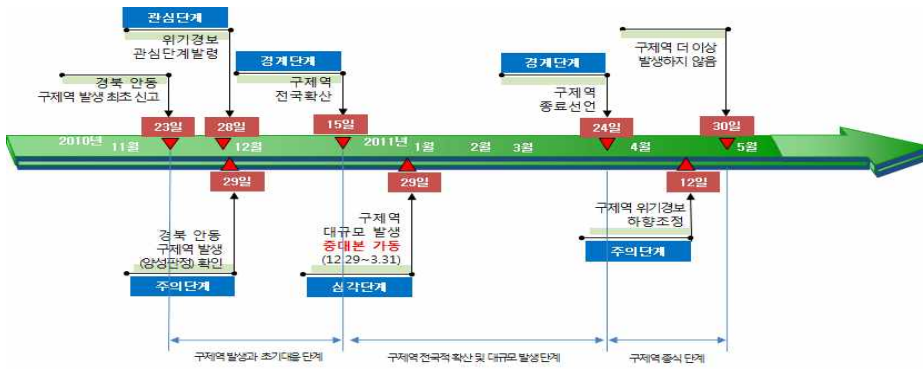
1) 조선일보와 한겨레를 분석 대상으로 한 이유는 보수언론과 진보언론 중 가장 대표적인 언론을 하나씩 선택하여 언론보도 내용분석을 해 보고자 하였기 때문이다.

였다.

표 3> 구제역 위기관리 위기경보 수준과 언론보도 프레임 분석 시기 구분

구분	판단 기준	비고	2010년 안동발 구제역 위기경보 <sup>2)</sup>	언론 보도 프레임 분석 시기 구분
관심 (Blue)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내의 가축질병 발생 위험성 인지</li> <li>○ 중국·일본 등 인접국가에서 대규모 가축질병 발생 및 국내 유입 징후</li> </ul>	징후 활동 감시	-2010.11.23. 구제역 첫 신고 -2010.11.28. 관심단계 발령	구제역 발생과 (미흡한) 초동대응 단계
주의 (Yellow)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내 구제역 발생 확인</li> <li>○ 국내 고병원성 조류인플루엔자 발생 확인</li> <li>○ 국내 원인불명의 신종가축질병 발생 확인</li> </ul>	협조 체제 가동	-2010.11.29. 구제역 발생 확인 (양성 판정)	
경계 (Orange)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내 구제역 발생 후 타 사도로 전파</li> <li>○ 국내 고병원성 조류인플루엔자 발생 후 타 사도로 전파</li> <li>○ 국내 신종가축질병 발생 후 타 사도로 전파</li> </ul>	대응 태세 강화	-2010.12.15 경계단계 발령	구제역 확산
심각 (Red)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국내 발생 구제역, 고병원성 조류인플루엔자, 신종가축질병이 인접하지 않은 3개 이상의 사도 지역에서 동시에 대규모로 발생</li> </ul>	총력 대응	-2010.12.29. 심각단계 발령 -중대본 가동 (2010.12.29~2011.3.31.93일간)	구제역 대규모 발생과 중대본 가동

분석기간은 구제역 발생의심 첫 신고일인 2010년 11월 23일부터 구제역이 종료된 2011년 4월 30일 까지의 총 159일 동안을 조사하였다. 그리고 분석기간을 구제역 위기관리 위기경보 수준(관심-주의-경계-심각)에 따른 정부의 구제역 대응 단계 등을 기준으로 하여 3단계(구제역 발생과 초동대응단계-구제역 확산 및 대규모 발생단계-구제역 종식단계)로 나누어 비교분석하였다(〈표 3〉과 〈그림 1〉 참조).<sup>3)</sup>



〈그림 1〉 구제역 발생 및 종식 과정 Timetable

2) 2010년 안동발 구제역은 2010년 12월 29일 심각단계 발령 이후 2011년 3월 24일 종료 선언과 함께 다시 경계 단계로 하향 조정되었고, 2011년 4월 12일 구제역 위기경보단계를 주의단계로 추가 하향 조정한 이후 2011년 4월 30일 종료되었다(머니투데이, 2011.4.12.<http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=201104121423421888&outlink=1>).

3) 박주희(2012: 34-35)는 구제역 사태의 위기 진행 단계를 1) 위기초기단계(2010.11.29~12.28), 2) 위기단계(12.29~3.23), 위기해결단계(3.24~4.30)로 구분하고 있다.

## 2) 분석방법

분석방법은 구제역 보도에 대한 언론의 양적 특징 분석, 정원보 분석, 그리고 형식적 프레임 분석 등을 사용하였다.

첫째, 분석기간 내 조선일보와 한겨레신문의 구제역 보도의 양적인 특성을 분석하기 위해서 보도량, 구제역 국면에 따른 보도량의 추이<sup>4)</sup>, 기사의 유형<sup>5)</sup>, 기사가 게재된 면 등을 측정하였다. 둘째, 뉴스의 생산과정에서 정보를 제공하는 출처를 의미하는 정보원은 정부기관, 지방자치단체, 공무원, 정치인, 전문가, 교육기관·사회단체·종교단체, 일반인, 기업체 등으로 분류하였다.<sup>6)</sup> 셋째, 뉴스 프레임은 언론이 수용자에게 현실을 어떻게 전달하는지, 수용자가 언론의 보도를 통해 현실을 어떻게 인지하게 되는지에 영향을 미친다. 언론이 사회적 쟁점에 대해 어떤 틀(frame)을 가지고 보도하는지는 중요하며, 특정한 관점에서 비롯된 언론의 보도가 뉴스 수용자의 사건 이해와 행동에 이르기까지 폭넓은 범위에 걸쳐 영향을 미칠 수 있으므로 프레임은 매우 유용한 뉴스 분석의 틀이 된다.<sup>7)</sup> 형식적 프레임은 아이엔거와 시몬(Iyengar & Simon, 1993)의 정의를 기초로 하여 양정혜(2008)의 연구에서 사용된 사건중심 프레임과 주제중심 프레임에 사건/주제 혼재 프레임을 추가하여 사용한 이예리(2011)의 분류를 따랐다.<sup>8)</sup>

## 2. 구제역 언론보도 분석

4) 구제역 국면에 따른 보도량의 추이는 위의 분석기간에서 설정한 구제역 발생과 초동대응단계-구제역 확산 및 대규모 발생단계-구제역 종식단계에 따라 언론의 대처가 어떻게 달라지는가를 알아보고자 하는 것이다.

5) 기사의 유형을 스트레이트, 심층보도, 사설(오피니언), 인터뷰, 기타의 다섯 가지로 분류하여 분석대상 신문의 구제역 위기 이슈에 접근하는 일차적인 방식을 보고자하였다.

6) 다양한 정보원을 통하여 얻은 정보는 곧 뉴스의 다양성에 관한 논의로도 이어지며, 특정 사안에 대한 각계각층의 견해를 얼마나 잘 반영하고 있는지를 간접적으로 알 수 있다는 점에서 중요하다(설진아·남궁강, 2007).

7) 뉴스를 구성하는 프레임이 무엇인지에 대해서는 1970년대 중반부터 여러 학자들이 정의를 내리고 있는데, 고프만(Goffman, 1974), 터크만(Tuchman, 1978), 기틀린(Gitlin, 1980), 아이엔거(Iyengar, 1991), 아이엔거와 시몬(Iyengar & Simon, 1993), 엔트만(Entman, 1993), 이준웅(1997), 쉐펠(Sheufele, 1999) 등을 들 수 있다.

8) 사건중심 프레임(episodic frame)은 특정한 이슈를 보도함에 있어서 구체적인 사례나 특정한 사건, 인물 인터뷰 등의 개별 사례를 중심으로 이야기를 구성하는 방식으로써 ‘어떤 일이 일어났는가’ 중점을 두는 프레임이라고 할 수 있다. 반면 주제중심 프레임(thematic frame)은 이슈를 사회 구조적 맥락이나 관계와 연결시키는 프레임으로써 해석적이고 평가적이며 심층적이라는 특징을 지니므로 그 이슈의 발생 배경은 무엇이며, 문제 해결을 위해서는 어떤 조치가 필요한가, 상황이 전개된 맥락은 무엇인가 등 ‘어떻게 된 것이며, 어떻게 될 것인가’를 집중적으로 탐구하는 프레임이다. 그러나 뉴스의 기사가 이 같은 사건중심 프레임과 주제중심 프레임에 분류되지 않는 경우가 있을 수 있으므로 사건/주제 혼재 프레임이 필요 한 것 같다. 즉, 사건/주제 혼재 프레임은 사건중심 프레임과 주제중심 프레임으로 명확하게 분류하기 어려운 기사를 말한다.

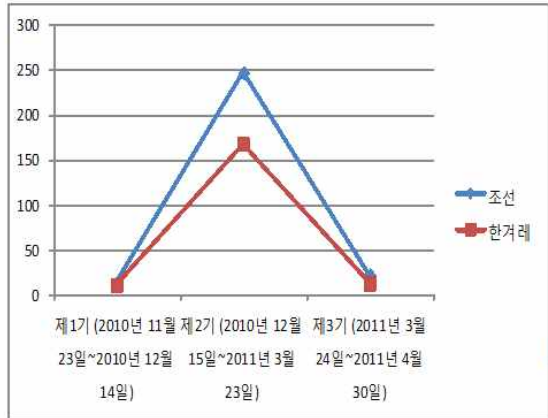
1) 언론보도의 양적 특징 분석

(1) 보도량 및 기사유형 분석

분석 대상으로 선정한 국내 주요 일간지인 조선일보와 한겨레가 전체 분석기간 내 구제역에 대해 보도한 보도량을 조사한 결과, 조선일보는 283건, 한겨레는 192건으로 조선일보의 보도량이 한겨레보다 91건(47%)이 많았다. 구제역 발생의심 첫 신고일인 2010년 11월 23일부터 구제역이 종료된 2011년 4월 30일까지의 총 159일을 구제역 위기관리 위기경보 수준(관심-주의-경계-심각)에 따른 정부의 구제역 대응 단계 등을 기준으로 하여 구제역 발생과 초동대응단계, 구제역 확산 및 대규모 발생단계, 그리고 구제역 종식단계의 3단계로 나누어 보도량을 비교분석 해 보았다. 그 결과 양 신문 모두 제2기인 구제역 확산 및 대규모 발생단계(2010년 12월 6일~2011년 3월 24일) 기간 동안 조선일보 247건(87.3%), 한겨레 168건(87.5%)으로 가장 많은 뉴스 보도를 하였다.

표 4) 구제역 진행 국면별 조선일보·한겨레의 보도 건 수

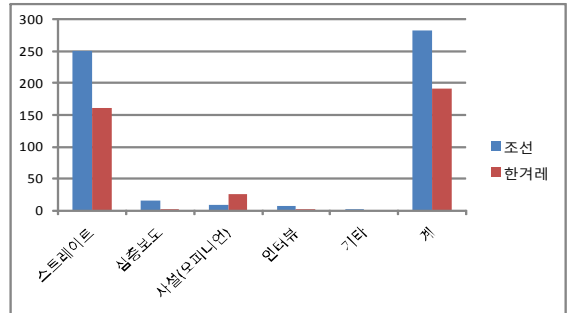
구 분	조선	한겨레
제1기 (2010년 11월 23일 ~2010년 12월 05일)	14건 (4.9%)	11건 (5.7%)
제2기 (2010년 12월 06일 ~2011년 03월 24일)	247건 (87.3%)	168건 (87.5%)
제3기 (2011년 03월 25일 ~2011년 04월 30일)	22건 (7.8%)	13건 (6.8%)
합계	283건 (100%)	192건 (100%)



구제역 보도의 기사 유형을 스트레이트, 심층보도, 사설(오피니언), 인터뷰, 기타로 나누어 조사한 결과는 조선일보는 스트레이트 251건(89%), 심층보도 15건(5%), 사설(오피니언) 9건(3%), 인터뷰 7건(2%), 기타 1건(0.3%)으로 나타났으며, 한겨레는 스트레이트 161건(84%), 사설 25건(13%), 심층보도·인터뷰 3건(2%)로 조사되었다. 조선일보와 한겨레 모두 발생한 사실을 위주로 보도하는 스트레이트가 전체 기사의 89%와 84%로 가장 많았으며, 심층보도는 조선일보가 5%로 한겨레(2%)보다 약간 많은 비중을 보였고, 사설(오피니언)은 한겨레가 13%로 조선일보(3%)보다 많은 비중으로 보도하였다. 인터뷰는 각각 2%로 비슷한 비중을 보였다.

표 5) 조선일보·한겨레의 구제역 보도 기사 유형 비교

구 분	조선	한겨레
스트레이트	251건 (89%)	161건 (84%)
심층보도	15건 (5%)	3건 (2%)
사설(오피니언)	9건 (3%)	25건 (13%)
인터뷰	7건 (2%)	3건 (2%)
기타	1건 (0.3%)	0건 (0%)
계	283건 (100%)	192건 (100%)



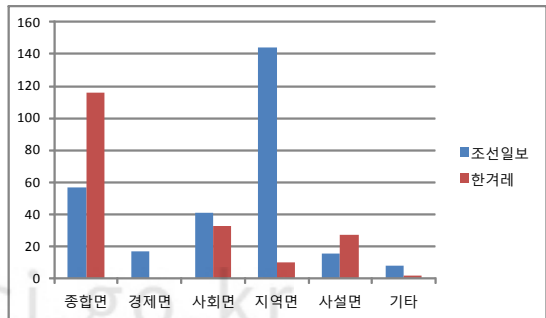
(2) 보도 기사의 게재면 분석

분석 대상으로 선정한 국내 주요 일간지인 조선일보와 한겨레가 구제역 관련 소식을 어떤 관점에서 분류하였는지를 알아보기 위하여 구제역 보도 기사가 실린 게재면(섹션)을 조사하였다. 조사 결과, 조선일보는 종합면 57건(20%), 경제면 17건(6%), 사회면 41건(50%), 지역면 144건(50%), 사설면 16건(5%), 기타 8건(2%)의 기사가 실린 것으로 나타났다. 한겨레는 종합면 116건(60%), 경제면 4건(2%), 사회면 33건(17%), 지역면 10건(5%), 사설면 27건(14%), 기타 2건(1%)로 조사되었다.

두 일간지의 게재 지면별 기사 분포를 비교해 보면 무엇보다 종합면과 지역면에서의 기사 분포 차이가 큼을 알 수 있다. 조선일보는 지역면의 비중이 가장 큰(50%) 반면 한겨레는 종합면의 비중(60%)이 가장 크다는 것을 발견할 수 있다. 이는 조선일보의 경우 구제역이 발생한 특정 지역의 구제역 소식이나 지자체의 대처 동향 등이 많이 보도되었기 때문인 것으로 생각될 수 있다. 반면 한겨레는 종합면에 위치한 기사가 가장 많았고, 조선일보 보다 사설(오피니언)면이 상대적으로 많았다. 대부분의 일간지 구성에서 종합면은 앞에 위치하며 그 날의 핵심적인 뉴스가 실리는 경우가 많고, 지역면은 비교적 뒤쪽 지면에 위치한다는 점을 고려하면 한겨레는 조선일보에 비해 구제역 이슈를 더 중요시 한 것으로 보이며, 조선일보는 구제역 이슈를 구제역이 발생한 지역의 문제로 귀결시키는 편집방식과 보도 프레임에 갖는 것으로 볼 수 있을 것 같다.

〈표 6〉 조선일보·한겨레의 구제역 보도 기사 게재면 비교

구 분	조선일보	한겨레
종합면	57건 (20%)	116건 (60%)
경제면	17건 (6%)	4건 (2%)
사회면	41건 (14%)	33건 (17%)
지역면	144건 (50%)	10건 (5%)
사설면	16건 (5%)	27건 (14%)
기타	8건 (2%)	2건 (1%)
계	283건 (100%)	192건 (100%)



## (3) 보도 정보원 분석

정보원은 뉴스 생산에 있어 중요한 사실적 근거 및 사회 각계각층의 입장 등을 제공한다는 점에서 뉴스를 만드는 데 있어 핵심적인 역할을 한다(이예리, 2011: 52; Greenberg, Sandman & Sachman, 1990; Raul, Stockdale & Rogers, 1987). 각기 다른 정보원에 의해 얻은 정보를 활용하여 쓴 기사는 서로 다른 내용과 함의를 갖고 있을 수 있으므로 조선일보와 한겨레의 정보원을 분석해 봄으로써 두 일간지의 보도 성격 및 보도 프레임을 추측해 볼 수 있을 것이다.

조선일보와 한겨레의 구제역 관련 기사에서 나타난 정보원 분석 결과는 조선일보의 경우 정부기관 67회(20%), 지방자치단체 136회(42%), 공무원 17회(5%), 정치인(정당) 5회(1%), 전문가(교수·연구원 등) 27회(8%), 교육기관·사회단체·종교단체 36회(11%), 일반인 26회(8%), 드러나지 않음 6회(1%)로 총 정보원 등장횟수는 320회로 나타났다. 조선일보의 기사에서 가장 빈번하게 등장한 정보원은 지방자치단체(135회, 42%)였으며, 그 다음으로는 정부기관, 교육기관·사회단체·종교단체, 전문가(교수·연구원 등), 일반인, 드러나지 않음의 순이었다.

한겨레의 경우 정부기관 99회(36%), 지방자치단체 24회(8%), 공무원 28회(10%), 정치인(정당) 14회(4%), 전문가(교수·연구원 등) 30회(10%), 교육기관·사회단체·종교단체 26회(9%), 일반인 37회(13%), 드러나지 않음 16회(5%)로 총 정보원 등장횟수는 247회로 나타났다. 조선일보의 기사에서 가장 빈번하게 등장한 정보원은 정부기관(99회, 36%)이었으며, 그 다음으로는 일반인, 전문가(교수·연구원 등), 공무원, 교육기관·사회단체·종교단체, 지방자치단체, 드러나지 않음, 정치인(정당)의 순이었다.

분석기간 내 조선일보와 한겨레의 구제역 보도 정보원에 대해 비교해 보면, 조선일보는 지방자치단체가 136회(42%)로 가장 많았고, 한겨레는 정부기관이 99회(36%)로 가장 많았다. 두 일간지 모두 특정 정보원에 의존하는 비중이 높게 나타난 것은 구제역 관련 대책의 계획·집행자가 주로 정부기관과 지방자치단체이기 때문인 것으로 해석된다.

표 7) 조선일보·한겨레의 구제역 보도 정보원 비교

구 분	조선일보	한겨레
정부기관	67회 (20%)	99회 (36%)
지방자치단체	136회 (42%)	24회 (8%)
공무원	17회 (5%)	28회 (10%)
정치인(정당)	5회 (1%)	14회 (4%)
전문가(교수, 연구원 등)	27회 (8%)	30회 (10%)
교육기관·사회단체·종교단체	36회 (11%)	26회 (9%)
일반인	26회 (8%)	37회 (13%)
드러나 있지 않음	6회 (1%)	16회 (5%)
계	320회 (100%)	274회 (100%)

## 2) 언론보도의 프레임 분석

### (1) 구제역 보도의 형식적 프레임 분석

본 연구에서는 아이엔거와 시몬(Iyengar & Simon, 1993), 양정혜(2008) 및 이에리(2011)의 형식적 프레임 분류를 활용하여 구체적인 사례나 특정한 사건을 중심으로 이슈를 보도하는 사건중심 프레임과 다양한 사회 구조적 맥락의 관계와 이슈를 연관시켜 해석적이고 평가적인 성격을 지니는 주제중심 프레임, 그리고 두 프레임이 혼합되어 있는 사건/주제혼합 프레임의 세 가지로 구제역 뉴스의 형식적 프레임을 분류하였다.

분석 결과, 조선일보와 한겨레의 형식적 프레임에 차이가 있는 것으로 조사되었다. 조선일보의 경우 총 기사 283건 중에서 사건중심 프레임 216건(76%), 주제중심 프레임 39건(13%), 사건/주제혼합 프레임 28건(9%)로 나타났다. 반면 한겨레의 경우 총 기사 192건 중에서 사건중심 프레임 105건(54%), 주제중심 프레임 60건(31%), 사건/주제혼합 프레임 27건(14%)로 나타났다. 두 일간지 모두 특정 사건의 발생이나 구체적인 사례를 중심으로 기사를 구성하는 사건중심 프레임의 형식을 띤 기사가 많은 비중을 차지한 반면 중심 이슈와 사회 구조적 맥락을 결부시켜 해석적이고 평가적인 구성방식을 보여주는 주제중심 프레임을 보여주는 기사가 차지하는 비중은 더 적었다. 다만, 한겨레가 조선일보에 비해 주제중심 프레임의 비율이 상대적으로 많이 차지하고 있음을 알 수 있다.

표 8) 조선일보·한겨레의 구제역 보도기사의 형식적 프레임 비교

구 분	사건중심 프레임	주제중심 프레임	사건/주제혼합 프레임	계
조선	216건(76%)	39건(13%)	28건(9%)	283건(100%)
한겨레	105건(54%)	60건(31%)	27건(14%)	192건(100%)

### (2) 구제역 진행 국면별 보도의 형식적 프레임 분석

구제역 위기관리 위기경보 수준(관심-주의-경계-심각)에 따른 정부의 구제역 대응 단계 등을 기준으로 하여 1기(구제역 발생과 초동대응단계), 2기(구제역 확산 및 대규모 발생단계), 3기(구제역 종식단계)의 3기로 나눈 구제역 국면별 보도의 형식적 프레임을 분석해 보았다. 분석 결과, 두 일간지 모두 사건중심 프레임이 차지하는 비중이 높았으며, 이러한 경향은 기사양이 가장 많고 구제역이 대규모로 급격히 확산되는 2기에 두드러진 것으로 나타났다.

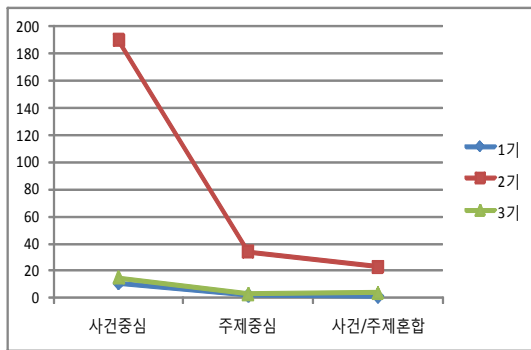
조선일보의 경우 1기 구제역 발생과 초동대응단계(2010년 11월 23일~2010년 12월 05일)에 보도된 기사 14건 중 사건중심 프레임 기사 11건, 주제중심 프레임 기사 2건, 사건/주제혼합 프레임 기사 1건이었다. 2기 구제역 확산 및 대규모 발생단계(2010년 12월 06일~2011년 03월 24일)에 보도된 기사 267건 중 사건중심 프레임 기사 190건, 주제중심 프레임 기사 34건, 사건/주제혼합 프레임 기사 23건

이었으며, 3기 구제역 종식단계((2011년 03월 25일~2011년 04월 30일)에 보도된 기사 22건 중 사건중심 프레임 기사 15건, 주제중심 프레임 기사 3건, 사건/주제혼합 프레임 기사 4건이었다.

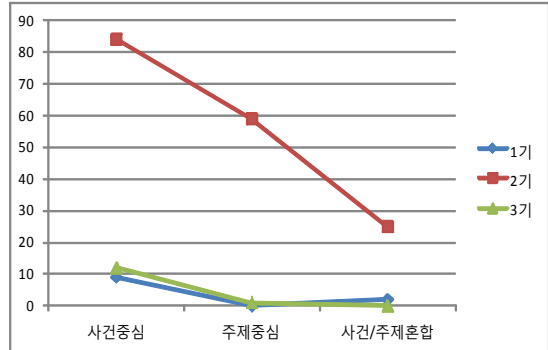
한겨레의 경우 1기 구제역 발생과 초동대응단계(2010년 11월 23일~2010년 12월 05일)에 보도된 기사 11건 중 사건중심 프레임 기사 9건, 주제중심 프레임 기사 0건, 사건/주제혼합 프레임 기사 2건이었다. 2기 구제역 확산 및 대규모 발생단계(2010년 12월 06일~2011년 03월 24일)에 보도된 기사 168건 중 사건중심 프레임 기사 84건, 주제중심 프레임 기사 59건, 사건/주제혼합 프레임 기사 25건이었으며, 3기 구제역 종식단계((2011년 03월 25일~2011년 04월 30일)에 보도된 기사 13건 중 사건중심 프레임 기사 12건, 주제중심 프레임 기사 1건, 사건/주제혼합 프레임 기사 0건이었다.

표 9) 조선일보·한겨레의 구제역 진행 국면별 보도기사의 형식적 프레임 비교

구제역 진행국면 언론사별 형식적 프레임	조선			한겨레		
	사건중심	주제중심	사건/주제 혼합	사건중심	주제중심	사건/주제 혼합
1기 (2010년 11월 23일~2010년 12월 05일)	11	2	1	9	0	2
2기 (2010년 12월 06일~2011년 03월 24일)	190	34	23	84	59	25
3기 (2011년 03월 25일~2011년 04월 30일)	15	3	4	12	1	0
계	216	39	28	105	60	27



<조선일보>



<한겨레>

이렇듯 세 가지 형식적 프레임들의 특성을 고려할 때, 국내 주요 일간지인 조선일보와 한겨레 관련 보도기사의 형식적 프레임은 주로 사건중심 프레임에 치중하고 있었으며, 이러한 경향은 구제역이 물고 온 사회적 파장과 관심이 가장 컸던 시기인 2기 구제역 확산 및 대규모 발생단계(2010년 12월 06일~2011년 03월 24일)에도 변함이 없었다. 특정한 시기에 발행한 사건을 정확하고 신속하게 독자에게 알리는 것도 언론의 중요한 기능과 역할이다. 그러나 구제역의 신규 발생 소식이나 문제 상황 발생 소식뿐만 아니라 구제역에 관한 사회적 대처방안에 대한 탐구 혹은 향후 구제역 종식 후에도 불시에 발

생활 수 있는 가축전염병에 대비하기 위한 가축전염병방제대책 연구, 가축전염병 발병시 대국민 캠페인 등 다양한 관점에서 구제역이라는 주제에 대해 좀 더 심층적으로 탐구하여 보도하려는 언론의 또 다른 중요한 기능과 역할이 경시되는 경향이 있는 것 같다.

### 3. 구제역 언론 보도의 내용 분석

#### 1) 연구방법론

구제역 보도의 내용 분석을 하기 위해 분석 대상기간인 2010년 12월 23일부터 2011년 4월 40일까지의 조선일보와 한겨레의 사설과 오피니언 내용을 가지고 내용분석을 실시하였다. 내용분석이란 커뮤니케이션 메시지의 의미 혹은 핵심 아이디어를 조사하는 연구방법이다(Krippendorff, 1980). 내용분석의 대상은 문자로부터 영상까지 다양하지만 일반적으로 문자로 작성된 메시지를 대상으로 한다. 내용분석은 전통적으로 연구자가 직접 문서를 읽고, 코딩하고, 분석해 도출한다.<sup>9)</sup>

본 연구에서는 네덜란드 암스테르담 대학교의 Loet Leydesdorff 교수가 개발한 Full Text 소프트웨어를 한국어 분석을 위해 변형한 KrKwic(Korean Key Words In Context)을 사용하고자 한다. KrKwic은 크게 3개의 하위 소프트웨어로 구성되는데, KrKwic(단어 빈도 분석을 통해 핵심어, 주요 이슈를 파악함), KrTitle(논문, 웹사이트, 기사, 법조문 등의 제목과 요약문 또는 주관식 응답 등과 같이 비교적 짧은 메시지), KrText(비교적 분량이 많은 메시지)로 구성된다(박한우, 2006). 본 연구에서는 KrKwic과 KrTitle을 사용하여 조선일보와 한겨레의 사설과 오피니언 기사의 핵심 키워드를 도출하였고, 아울러 네트워크 분석을 위한 일종의 raw data인 매트릭스 텍스트 파일을 추출하였다.

연구절차는 크게 2가지 단계로 진행된다. 첫째, KrKwic 프로그램을 통해 컴퓨터로 1차적 분류를 시도하여, 핵심어를 찾아내고, 아울러 행렬매트릭스 방정식을 도출하고, 둘째, NetMiner 프로그램을 활용하여 조선일보와 한겨레의 사설과 오피니언 기사의 핵심 주제어 간의 연결 관계(먹이사슬관계)를 분석하였다.

#### 2) 핵심단어 분석 결과

조사기간 내의 조선일보와 한겨레의 사설과 오피니언 기사의 핵심 키워드를 분석한 결과, 구제역(265회), 가축(78회), 살처분(55회), 정부(50회), 바이러스(50회), 방역·매몰지·소·돼지(47회), 백신(36

9) 전통적 내용분석의 한계점으로는 다음과 같다(Danowski, 1993). 연구자가 임의로 만든 분석항목에 너무 의존적이고, 개념적으로 조잡하고, 노동 비용 등이 비교적 많이 들며, 외적 타당성이 제한되어 있으며, 연구자의 성향에 영향을 받는 이데올로기적이라는 비판을 받아왔다. 최근에는 이러한 문제점을 극복한 Loet Leydesdorff 교수가 개발한 Full Text 소프트웨어를 한국어 분석을 위해 변형한 KrKwic(Korean Key Words In Context)을 주요 사용한다(류상일·남궁승태, 2011: 39-40).

회), 감염·발생·침출수(23회), 매몰·사태(21회), 경기(도)(20회), 경북·축산·축산농가(19회), 농장·사체·확산(18회), 축산업(16회), 대책·수의사·전국(13회), 대규모·책임(12회), 문제·소독(11회), 농장·농가·땅에·안동(10회), 농림수산식품부(9회) 등으로 나타났다.

### 3) 핵심단어 간 언어네트워크 분석 결과

네트워크 분석 연구는 이미, 사회학 분야에서 19세기말 개인과 조직 간의 연계와 집단구성원들을 통합하는 다양한 방식에 관심을 가지면서 연구되어왔다. 그 후 친척분석, 사회이동에 관한 연구, 사회행태학(socio-biology), 조직이론, 언어소통이론, 지역의 엘리트구조분석 그리고 경제시장 등의 다양한 영역에 차용되었다. 그리고 인류학자인 Barnes(1979)는 1945년 영국의 부부관계, 싸움에서의 편짜기, 선거에서의 성공 등 다양한 사회현상을 연구하면서 사회적 네트워크 분석을 시도하였으며, 여기에서 네트워크는 물리적인 네트워크가 아니라 사람들의 관계 양태(연줄, 유대) 또는 조직 간의 관계 의미에서 사용된다. 최근에는 KrKwic과 연구방법론을 결합한 언어네트워크분석 기법이 소수 연구들에서 나타나고 있다. 즉, 논문을 연구대상으로 한 연구경향 분석이라든지, 법조문을 연구대상으로 하여 법조문에 나타난 핵심 키워드 간 중요도 내지 연결중심성 분석 등이 있다(류상일·남궁승태, 2011: 39-40).

본 연구에서는 네트워크 분석에서 가장 빈번하게 사용되는 것은 연결 중심성과 매개 중심성(Freeman, 1979)으로 분석을 실시하였다.

우선, 연결중심성 분석결과를 보면 ‘방역·살처분·바이러스·축산·가축’이라는 키워드가 가장 중요한 위치에 있고, 다음으로는 ‘돼지·발생·감염·정부·대규모·소·대책·백신·가능성’ 등이 높은 연결중심성을 보여주고 있다. 이러한 결과는 구제역 관련 사설과 오피니언 기사에서 ‘방역·살처분·바이러스·축산·가축’ 등이 중심적 연결단어임을 알 수 있으며, 위의 핵심 단어를 분석한 결과에서 가장 많이 등장하는 단어순으로 보면, 구제역(265회), 가축(78회), 살처분(55회), 정부(50회), 바이러스(50회), 방역·매몰지·소·돼지(47회), 백신(36회), 감염·발생·침출수(23회) 등으로 나타나 어느 정도 일치하고 있음을 알 수 있었다.

매개중심성은 연결망내의 한 행위자가 다른 두 행위자 사이에 위치하는 정도를 의미한다. 즉 다리 역할을 하는 위치에 있는 키워드이기 때문에 중요하다. 매개중심성 분석결과, ‘방역·살처분·바이러스·축산’이 가장 중심에 위치하고 있었고, 다음으로는 ‘가능성’, ‘돼지·발생·감염·정부·대규모·소·대책·매몰지’, ‘백신’, ‘구제역’, ‘가축’ 등이 매개중심성이 높게 나타났다. 이는 이와 같은 단어들이 구제역 관련 사설과 오피니언 기사에서 키워드 간 연결 관계에서 중요 단어와 단어를 연결시켜주는 다리역할로써 가장 중요한 키워드임을 나타낸다.

<표 10> 연결중심성 분석 결과

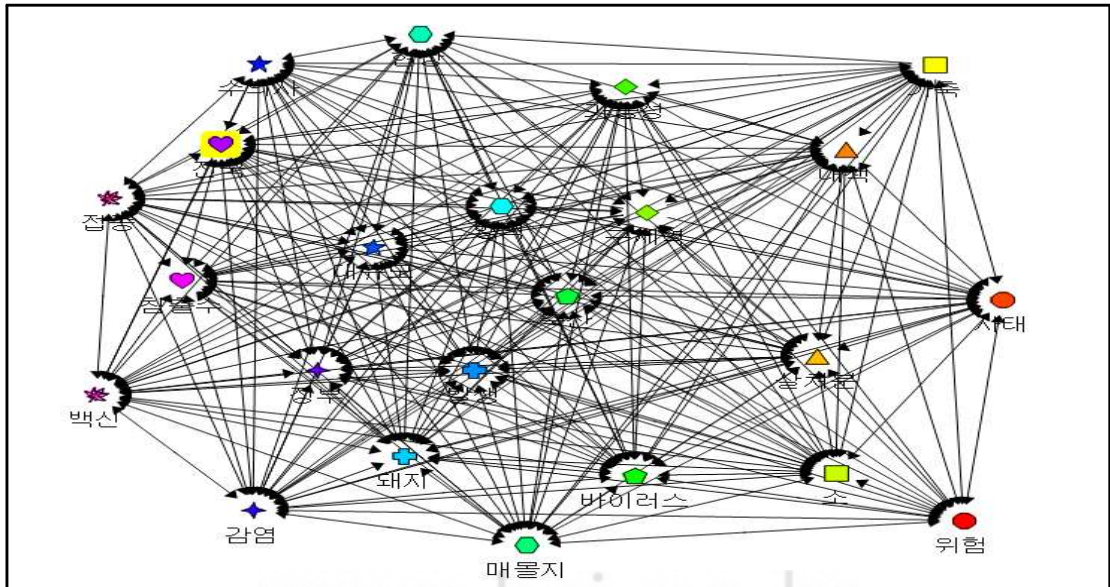
순위	변수	Out-Degree Centrality	In-Degree Centrality
1	방역	1	1
2	살처분	1	1
3	바이러스	1	1
4	축산	1	1
5	가축	1	0.818182
6	구제역	1	0.545455
7	돼지	0.954545	1
8	발생	0.954545	1
9	감염	0.954545	1
10	정부	0.954545	1
11	대규모	0.954545	1
12	소	0.954545	1
13	대책	0.954545	1
14	백신	0.954545	0.954545
15	가능성	0.954545	0.954545
16	전국	0.909091	0.954545
17	사태	0.909091	0.954545
18	매몰지	0.909091	0.909091
19	침출수	0.863636	0.909091
20	접종	0.863636	0.909091

In-Degree Centrality  
Mean = 0.929, Std.Dev = 0.108  
Out-Degree Centrality  
Mean = 0.929, Std.Dev = 0.076

<표 11> 매개중심성 분석 결과

순위	변수	Node Betweenness Centrality
1	방역	0.005421
2	살처분	0.005421
3	바이러스	0.005421
4	축산	0.005421
5	가능성	0.004471
6	돼지	0.003548
7	발생	0.003548
8	감염	0.003548
9	정부	0.003548
10	대규모	0.003548
11	소	0.003548
12	대책	0.003548
13	매몰지	0.003538
14	백신	0.003468
15	구제역	0.003025
16	가축	0.002885
17	사태	0.002884
18	접종	0.002646
19	현장	0.002341
20	수의사	0.002118

Node Betweenness Centrality  
Mean=0.011, Std.Dev=0.006 / 1.197%



<그림 2> 매개중심성 네트워크 지도

#### IV. 연구 요약 시사점

본 연구는 2010년 11월 말에 발생하여 2011년 4월 말까지 발생하였던 사회적 위험 이슈로 부각되었던 가축전염병인 구제역 사태에 대한 언론 보도를 분석함으로써 현재 국내 언론이 위험커뮤니케이션의 주요 주체로서 어떠한 언론 보도 태도를 취하고 있는지 탐구하고, 보다 나은 위험보도를 위해서는 무엇이 개선되어야 하는지 등 살펴보려고 하였다.

본 연구의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 보도의 양적 특징을 보면, 1) 조선일보와 한겨레 모두 제2기인 구제역 확산 및 대규모 발생단계(2010년 12월 6일~2011년 3월 24일) 기간 동안 조선일보 247건(87.3%), 한겨레 168건(87.5%)으로 가장 많은 뉴스 보도를 하였다. 2) 조선일보와 한겨레 모두 발생한 사실을 위주로 보도하는 스트레이트가 전체 기사의 89%와 84%로 가장 많았으며, 심층보도는 조선일보가 5%로 한겨레(2%)보다 약간 많은 비중을 보였고, 사설(오피니언)은 한겨레가 13%로 조선일보(3%)보다 많은 비중으로 보도하였다. 인터뷰는 각각 2%로 비슷한 비중을 보였다. 3) 게재 지면별 기사 분포를 비교해 보면, 조선일보는 종합면 57건(20%), 경제면 17건(6%), 사회면 41건(50%), 지역면 144건(50%), 사설면 16건(5%), 기타 8건(2%)의 기사가 실린 것으로 나타났고, 한겨레는 종합면 116건(60%), 경제면 4건(2%), 사회면 33건(17%), 지역면 10건(5%), 사설면 27건(14%), 기타 2건(1%)로 조사되어 두 일간지는 무엇보다 종합면과 지역면에서의 기사 분포 차이가 큼을 알 수 있다. 4) 정보원 분석 결과는 조선일보의 경우 정부기관 67회(20%), 지방자치단체 136회(42%), 공무원 17회(5%), 정치인(정당) 5회(1%), 전문가(교수·연구원 등) 27회(8%), 교육기관·사회단체·종교단체 36회(11%), 일반인 26회(8%), 드러나지 않음 6회(1%)로 총 정보원 등장횟수는 320회로 나타났고, 한겨레의 경우 정부기관 99회(36%), 지방자치단체 24회(8%), 공무원 28회(10%), 정치인(정당) 14회(4%), 전문가(교수·연구원 등) 30회(10%), 교육기관·사회단체·종교단체 26회(9%), 일반인 37회(13%), 드러나지 않음 16회(5%)로 총 정보원 등장횟수는 247회로 나타났다. 정보원에 대해 비교해 보면, 조선일보는 지방자치단체가 136회(42%)로 가장 많았고, 한겨레는 정부기관이 99회(36%)로 가장 많았다.

둘째, 보도의 프레임 분석결과, 조선일보의 경우 총 기사 283건 중에서 사건중심 프레임 216건(76%), 주제중심 프레임 39건(13%), 사건/주제혼합 프레임 28건(9%)로 나타났다. 반면 한겨레의 경우 총 기사 192건 중에서 사건중심 프레임 105건(54%), 주제중심 프레임 60건(31%), 사건/주제혼합 프레임 27건(14%)로 나타났다. 두 일간지 모두 사건중심 프레임의 형식을 띤 기사가 많은 비중을 차지하였다. 다만, 한겨레가 조선일보에 비해 주제중심 프레임의 비율이 상대적으로 많이 차지하고 있었다.

셋째, 보도의 내용분석을 보면, 1) 조선일보와 한겨레의 사설과 오피니언 기사의 핵심 키워드 분석 결과는 구제역(265회), 가축(78회), 살처분(55회), 정부(50회), 바이러스(50회), 방역·매몰지·소·돼지(47회), 백신(36회), 감염·발생·침출수(23회), 매몰·사태(21회) 등으로 나타났다. 2) 핵심단어 간 언어네트워크 분석방법 결과는 우선, 연결중심성 분석결과를 보면 ‘방역·살처분·바이러스·축산·가축’이라는 키워드가 가장 중요한 위치에 있었고, 다음으로 연결망내의 한 행위자가 다른 두 행위자 사이

에 위치하는 정도를 의미하는 매개중심성은 분석결과는 ‘방역·살처분·바이러스·축산’이 가장 중심에 위치하고 있는 것으로 조사되었다.

결론적으로 국내 위기 언론보도의 특징으로는 사실위주 보도와 사건중심 프레임 비율이 상당히 높음을 알 수 있다. 위기 언론보도 행태는 일반 국민들의 위험 인식에 커다란 영향을 미치는 점을 고려한다면 심층보도 및 정책적 방안 제시 등도 아울러 보도될 필요가 있다. 즉, 구제역 방역시스템 등에 대한 전문가의 의견소개, 선진외국의 방역시스템 및 정책 내용 소개 등을 통하여 국내 구제역 방역시스템과 정책 등의 방향제시 기능을 언론이 할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강영배. 1997. 대만의 구제역 발생정보와 대응방안. 한국동물자원과학회지. 39(6): 758-770.
- 강진숙. 1996. 재난보도의 현실구성방식 연구: 삼풍백화점 붕괴사고에 관한 TV뉴스보도를 중심으로. 언론연구. 5(1): 117-146.
- 국립수의과학검역원 보도자료. 2011. 2. 17.
- 김경민·장영주. 2011. 살처분 가축 매몰지역 관리 현황과 개선과제. 이슈와 논점. 제177호: 1-4. 국회 입법조사처.
- 김두현. 2001. 가축전염병을 이용한 사회안전위험에 대한 대처방안. 한국체육대학교 교양교육논문집. 6: 103-116.
- 김수진·차희원. 2009. 공중유형과 메시지 프레이밍이 건강위험 커뮤니케이션 태도에 미치는 영향. 한국언론학보. 53(2): 231-253.
- 김영욱. 2006. 위험사회와 위험 커뮤니케이션. 커뮤니케이션 이론. 2(2): 192-232.
- 김원제·이창주·하연희·조항민. 2009. 위험커뮤니케이션의 구성요인 및 요인 간 영향관계에 관한 탐색 연구: S-M-C-R-E 모델 적용을 통한 원자력 위험커뮤니케이션의 구조분석을 중심으로. 스피치와 커뮤니케이션. 11: 80-123.
- 김지윤·성민정. 2010. 위기 위력이 언론의 위기 보도에 미치는 영향-국내 식품 안전사고의 보도 프레임을 중심으로. 광고학연구. 21(6): 131-158.
- 노진철. 2004. 환경뉴스에서의 위험커뮤니케이션. 한국사회학. 38(1): 77-105.
- 농림수산식품부 보도자료. 2010. 11. 29.
- 농림수산식품부. 2003. 농림수산식품부 구제역백서.
- 류상일·남궁승태. 2011. 재난안전 관련 법제 분석-언어네트워크 분석기법을 중심으로. 한국위기관리 논집. 7(6): 29-46
- 박중현·이광녕·김수미·고영준·이향심·권창희·양창범. 2008. 구제역의 최근 세계적 발생 특성과

- 분지역학적 고찰. 한국수의공중보건학회지. 32(1): 61-68.
- 박주희. 2012. 정부의 위기커뮤니케이션과 언론보도 연구-구제역 사태를 중심으로. 부산대학교 대학원 석사학위논문.
- 박희제. 2004. 위험 인식의 다면성과 위험갈등: 위험 인식에 대한 사회과학적 이해가 위험정보소통체계에 주는 함의. 예코. 6: 8-23.
- 양기근. 2012. 통합적 재난대응을 위한 중앙재난안전대책본부의 역할 재정립: 구제역 재난관리를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(2): 72-89.
- 양정혜. 2008. 환경재난 뉴스의 프레임: 국내 주요 일간지의 허베이 스피리트호 원유 유출사고 보도 사례. 정치커뮤니케이션 연구. 9: 81-121.
- 이민규 · 이예리. 2012. 국내 신문의 가축 전염병 위험 보도에 대한 프레임 연구-중앙지와 지역지의 구제역 보도를 중심으로. 언론과학연구. 12(2): 378-414.
- 이예리. 2011. 국내 언론의 가축 전염병 위험 보도 프레임 연구-구제역 사례를 중심으로. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 이용주 · 신만섭 · 윤하정 · 장우석 · 황성철 · 김연주 · 정지원 · 이상진. 2010. 2010년 1월 한국에서의 구제역 유입 및 전파 요인에 관한 역학적 특성. Korean Journal of Veterinary Public Health. 34(3): 203-210.
- 이주호. 2004. 2000/2002년 국내 구제역 발생현황 및 방역정책 비교에 관한 연구. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이주호 · 김태중 · 남향미 · 윤하정 · 박최규 · 박지용 · 안수환 · 감창섭 · 위성환. 2006. 국내 구제역 발생에 따른 가축 방역 정책의 변화. 한국수의공중보건학회지. 30(1): 57-68.
- 장영주. 2010. 구제역 발생 현황과 구제역 방역시스템 개선과제. 이슈와 논점. 제170호: 1-4. 국회입법조사처.
- 차용진. 2007. 위험인식과 위험분석의 정책적 함의. 한국정책학회보. 16(1): 97-117.
- 최성두. 2000. 원자력정책과 위험전달활동의 개선방향. 해사산업연구소논문집. 10: 31-37.
- 홍승길. 2009. 디지털방역시스템의 개념모델. 숭실대학교 정보과학대학원 석사학위논문.
- 매일경제. 2011. 2. 22. 1면.
- 한겨레. 2011. 2. 20.
- Beck, U.(1992). *Risk Society: Towards a new Modernity*. London: Sage. 홍성태 역(2006). 위험사회: 새로운 근대성을 향하여. 서울: 새물결.
- Borrego, B, J. A. Camarero, M. G. Mateu, and E. Domingo. 1995. A Highly Divergent Antigenic Site of Foot-and-Mouth Disease Virus Retains Its Immunodominance. *Viral Immunol.* 8: 11-18.
- Burrows R. 1968. The Persistence If Foot-and Mouth Disease Virus in Sheep. *J. Hyg.(Lond).* 66:

633-640.

- Goffman, I. 1974. *Frame Analysis: An Essay on Organization of Experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Iyengar, S., & A. Simon. 1993. New Coverage of the Gulf Crisis and Public Opinion: Study of Agenda-setting, Priming and Framing. *Communication Research* 20(3): 365-383.
- Leiss, W.(1996). Three Phases in the Evolution of Risk Communication Practice. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 545(1): 85-94.
- Loeffler, F. and P. Frosch. 1897. Summarischer Bericht uber die Ergebnisse der Untersuchungen zur Erforschung der Maul- und Klauenseuche. *Zentbl. Bakteriol. Parasitenkd Abt. I* 22: 257-259.
- Luhmann, N. 1993. *Risk: A Sociological Theory*. NJ: Transaction Publishers.
- Pan, Z. and G. M. Kosiki. 1993. Framing Analysis: An Approach to News Discourse. *Political Communication*. 10: 59-79.
- Saiz, M, J. I. Nunez, M. A. Jimenez-Clavero, E. Baranowski, and F. Sobrino. 2002. Foot-and-Mouth Disease virus: Biology and Prospects for Disease Control. *Microbes Infect*. 4: 1183-1192.
- Sakamoto, K. and K. Yoshida. 2002. Recent Outbreaks of Foot and Mouth Disease in Countries of East Asia. *Rev. Sci. Tech* 21: 459-463.
- Thomson, G. R., W. Vosloo, and A. D. Bastos. 2003. Foot and Mouth Disease in Wildlife. *Virus Res*. 91: 145-161.
- Torres, A, M. J. David, Q. P. Bowman. 2002. Risk Management of International Trade: Emergency Preparedness. *Rev. Sci. Tech* 21: 493-498.
- <http://www.mifaff.go.kr/main.jsp>
- <http://www.nvrqs.go.kr>
- <http://www.kinds.or.kr/>
- <http://www.chosun.com/>
- <http://www.hani.co.kr/>

---

**梁奇根:** 경희대학교에서 행정학 박사학위(논문제목: 위기관리 조직학습 체제에 관한 연구, 2004)를 취득하고, 현재 원광대학교 소방행정학부 부교수로 재직하고 있으며, 국가위기관리학회 부회장, 한국정책학회 편집위원 등으로 활동하고 있다. 관심분야는 소방정책, 위기관리 및 재난관리, 갈등관리 등이다. 주요 저서로는 재해구호복지론(2012, 공저), 소방행정학 개론(2011, 공저), 한국의 재난현장대응체계(2009, 공저), 주요 논문으로는 “통합적 재난대응을 위한 중앙재난안전대책본부의 역할 재정립(2012)”, “지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안(2012)”, “북한

의 체제변화에 대한 미래예측 연구: 통일비용 수준을 고려한 Dynamic Modeling 예측기법을 중심으로(2011)”, “지역자율방재의 문제점과 개선방안: 의용소방대를 중심으로(2011)”, “재해의연금 지원의 신속성과 공정성에 관한 연구(2011)”, “A Study on Building the Regional Cluster-The Case of Fire and Emergency Industrial Cluster in Samcheok-si(2009)” 등이 있다(withgg@wku.ac.kr).

투 고 일: 2012년 11월 25일

수 정 일: 2012년 12월 20일

게재확정일: 2012년 12월 26일