

# 수평적 정권교체와 한국 언론의 남북문제 보도 변화 분석 :

## 노무현 정부와 이명박 정부 시기 신문 사설의 이데올로기 성향과 정부 정책 평가 비교

이원섭\*

- I. 서론
- II. 선행연구 검토 및 연구문제
- III. 연구 방법
- IV. 분석 결과
- V. 결론 및 논의

이 연구는 동아시아에서 가장 핵심적 위상을 차지하고 있는 한반도의 정세와 관련해 한국 언론의 남북문제 보도 양상을 분석한 글이다. 노무현 정부에서 이명박 정부로 정권이 수평 교체된 뒤 남북문제에 대한 우리 언론의 논조가 어떻게 변화했는가를 분석한 후 김영삼·김대중 정부시기를 분석한 연구자의 예전 연구와 비교해 수평적 정권 교체 후 우리 언론이 보인 변화 흐름을 추출한 것이다.

각 신문의 논조 변화 양상을 다각도로 살펴보기 위해 이데올로기 성향과 정부 정책 평가로 나누어 분석했다. 분석 대상 신문은 보수 성향의 조선일보, 중앙일보, 동아일보와 진보 성향의 한겨레신문, 경향신문, 그리고 중립적 성향의 한국일보, 정부의 영향을 강하게 받는 서울신문 등으로 다양화하고, 남북문제 핵심 현안에 대한 각 신문의 사설을 분석단위로 했다. 분석 결과 노무현 정부에서 이명박 정부로 바뀐 뒤 각 신문은 이데올로기 성향에서 대체로 자신의 색깔을 유지하는 가운데 보수 색채를 다소 강화하거나 진보 색채를 약간 얇게 한 것으로 나타났다. 김영삼 정부에서 김대중 정부로 바뀐 뒤 각 신문이 이데올로기적으로 대체로 자신의 색깔을 유지하는 가운데 진보 색채를 다소 강화하거나 보수 색채를 약간 얇게 한 것으로 나타났던 연

\* 경원대학교 신문방송학과 교수

구자의 예전 연구와 맥을 같이 하는 것이다. 즉, 우리 언론은 수평적 정권 교체 후에도 이데올로기적으로 자신의 색깔을 대체로 유지하지만, 새로 바뀐 정부의 성향에 일정한 영향을 받는 것으로 분석됐다. 정부 정책 평가에서 한겨레신문, 경향신문은 정권 교체 후 긍정적 평가에서 부정적 평가로 바뀌었고, 조선일보, 중앙일보, 동아일보는 부정적 평가에서 긍정적 평가로 바뀌었는데, 이는 각 신문이 대체로 이데올로기적 일관성을 유지한 데 따른 결과로 보인다. 한국일보는 중립적 태도를 줄곧 견지한 반면, 서울신문은 정부 성격이 완전히 바뀌었음에도 여전히 긍정적 태도를 보였다.

주제어 : 수평적 정권교체, 노무현 정부, 이명박 정부, 이데올로기 성향, 정부 정책 평가

## I. 서론

슈메이커와 리즈(Shoemaker & Reese, 1996/1996)는 미디어 내용에 영향을 주는 다양한 요인들을 언론인 개인 차원, 미디어 관행 차원, 미디어 조직 차원, 미디어 외적 차원, 이데올로기 차원 등 5개 범주로 나눠 설명했다. 미디어 내용은 사회적 현실을 거의 왜곡 없이 또는 전혀 왜곡 없이 반영한다는 '거울접근법'에 대한 강력한 비판이 바탕에 깔린 이들의 연구는 다양한 요인들이 미디어 내용을 변형시킨다는 점을 강조하는데, 이 논문에서 분석하려는 수평적 정권 교체와 언론의 남북문제 보도 변화 양상은 특히 이데올로기 문제와 미디어 외적 요소 가운데서도 정치권력(정부)의 영향에 대한 집중적 분석을 필요로 한다.

이데올로기에 대한 정의는 다양한 각도에서 내릴 수 있으며, 이데올로기적 갈등이 전개되는 양상 역시 국가나 시기에 따라 각기 다르게 나타날 수 있다. 한국사회의 이념적 갈등의 특성은 반공 이데올로기를 둘러싼 갈등이 가장 강력한 축으로 작동하고 있다는 것이다. 이는 한국 사회의 특수한 역사적 경험과 긴밀한 관계를 갖는다.

강원택(2004)은 우리 사회의 갈등과 관련된 이데올로기(이념)의 특성을 좌우의 균열, 권위 대 자유주의의 균열, 근대 대 탈근대적 가치의 갈등, 반공 이데올로기의 수용 대 거부 등 네 가지 차원으로 분석하면서, 그중에서도 반공 이데올로기를 둘러싼 갈등이 가장 크다고 주장했다.

언론의 이데올로기적 특성은 사회 각 분야의 주요 쟁점들에 대한 그 매체의 시선을 종합할 때 확연히 드러난다. 예를 들어 노사문제에 대한 시각이나 남북문제, 복지문제, 여성문제, 환경문제, 교육문제, 지역문제 등에 대한 매체의 시각을 보면 그 신문이 지향하는 가치를 추정할 수 있다. 그중에서도 그 매체가 지니고 있는 이데올로기 성향을 가장 극명하게 드러내는 것이 바로 남북문제에 대한 보도 태도다. 남북문제는 분단된 지 60년이 넘어가면서 우리의 삶 곳곳에 깊은 궤적을 남기지 않은 곳이 없을 정도로 끼친 영향이 크다. 다른 문제처럼 여러 사람들을 두루 만족시키기 위해 적당히 속성을 감추거나 걸치장을 할 수 없는 본질적 문제로 꼽힌다.

우리 언론은 보도의 객관성을 내세우면서도 내용적으로는 특정한 지향성을 보여 왔다는 평가를 받는다. 특히 남북문제처럼 이데올로기적으로 첨예한 사안의 보도에서 우리 언론은 객관적 전달자로 머물지 않는다. 신문은 특히 객관 보도 강령을 지키지 않아도 되는 형식인 사설을 통해 자신의 가치관과 논조를 직설적으로 널리 전파하려 한다. 우리 언론계에서 이른바 보수 성향 신문과 진보 성향 신문 사이에 논조 다툼이 가장 날카롭게 벌어지는 영역도 바로 남북문제를 보도할 때이다.

우리 언론의 남북문제 보도 방향은 그 신문이 지니고 있는 이데올로기 성향에 주로 좌우되지만, 당시 권력을 쥐고 있는 정부와의 관계와도 깊은 연관이 있다. 그 정부가 해당 언론과 친밀한 관계를 유지하고 있느냐 적대적인 관계에 놓여 있느냐에 따라서, 그리고 정부가 보수적 대북정책을 펴느냐, 진보적 정책을 펴느냐에 따라서 언론의 보도 양상은 상당히 다르게 나타나는 것으로 보인다. 우리 언

론은 각기 보수나 진보를 대표하는 특정 정파와 우호적 관계를 맺거나 대립적 관계를 유지하는 경향을 보여 왔다. 보수 성향의 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등이 보수정파인 한나라당과 지속적으로 우호적인 관계를 맺어왔다면, 진보성향의 한겨레신문, 경향신문 등은 민주당이나 민주노동당 등 진보계층을 아우르는 정파와 우호적인 관계를 형성해온 것으로 평가된다. 이런 긴밀한 관계는 자신의 논조를 뚜렷이 드러내는 유력한 신문사일수록 강해서, 선거를 통해 정권권이 교체되고 여야 간에 역할이 바뀌더라도 기존의 각별한 관계는 큰 틀에서 꾸준히 유지되는 것으로 보인다.

우리 역사에서 여야 간의 수평적 정권교체는 모두 두 차례 이루어졌다. 1998년 김영삼 정부에서 김대중 정부로 바뀌었을 때와 2008년 노무현 정부에서 이명박 정부로 바뀌었을 때가 그것이다. 전자는 이른바 보수 성향 정부에서 진보 성향 정부로의 교체이고, 후자는 진보 성향 정부에서 보수 성향 정부로 정권이 바뀐 것이다. 노무현 정부에서 이명박 정부로 정권이 수평 교체된 뒤 우리 언론이 남북문제 보도에서 각기 어떤 논조 변화를 보였는지는 그 자체로도 정밀 분석할 가치가 있지만, 특히 앞서 있었던 첫 번째 수평적 정권교체 사례와 비교 분석할 때 일정한 흐름을 보일 개연성이 크다.

이 논문이 집중 분석할 노무현 정부에서 이명박 정부로의 정권교체는 사회학적으로 다양한 함의를 갖고 있다. 과거 김영삼 정부에서 김대중 정부로의 정권교체는 최초의 수평적 정권교체였지만, 그러나 '부분적인 권력교체'였다. 정권을 직접 담당하는 정치세력은 교체되었지만, 지배세력의 전반적 변화는 상당 기간 뒤따르지 않은 상태였다. 공무원 조직이나 검찰 경찰 군대 등 물리력을 가진 조직, 재벌 중심으로 틀이 짜여진 경제계를 비롯해 언론계, 교육계, 종교계, 문화계 등 사회 전반 곳곳에서 보수 성향 세력들이 여전히 힘을 발휘하고 있었다. 김대중 정부와 그 뒤를 이은 노무현 정부 시기 보수 세력과 진보세력간의 갈등 양상이 그 어느 때보다 심하게 표출됐던 것도 이런 상황과 깊은 관련이 있다. 즉, 김대중-노무현 대통령의 잇

다른 집권으로 그동안 권력 주변부에 머물거나 체제위협 세력으로 간주돼 배척대상으로 몰려 있던 진보 성향 인사들이 사회 각 분야에서 권력의 전면에 나서면서 오랫동안 뿌리를 내리고 있던 보수 성향의 기존 세력들과 갈등이 빈번해진 것이다. 이런 상황에서 보수적인 주류 언론과 새로 집권한 정치권력과의 충돌은 피할 수 없는 것이었다. 여기에 한겨레신문, 경향신문 등 그동안 외곽 주변부에서 진보 세력의 목소리를 대변해 오던 신문들의 활약이 두드러지며 정부 정책에 힘을 실어주고 우호적 여론을 형성해가면서 보수-진보 언론간의 논조 경쟁은 더욱 치열하게 전개됐다.

한편, 진보성향 정부의 적극적인 남북 화해정책이 남북 정상회담 성사, 이산가족 상봉, 금강산 관광, 개성공단 건설 등 가시적인 성과를 거두면서 그동안 남쪽 사회에서 굳어졌던 냉전적인 인식 틀이 깨지고 과거 금기시됐던 남북문제 논의의 폭이 한결 커졌다. 남북문제 보도에서 이념적 물꼬가 터져 민감한 사안에 대한 논의가 활발해지는 등 언론을 둘러싼 전반적 분위기가 크게 자유로워진 상황에서 보수 성향 정권으로의 교체가 언론의 남북문제 보도 태도에 어떤 영향을 끼칠지 주목하지 않을 수 없다.

## II. 선행연구 검토 및 연구문제

### 1) 이데올로기와 언론

이데올로기에 대한 본격적 논의는 마르크스(Marx)로부터 연유한다. 그는 이데올로기를 '현실의 삶에 대한 상'이라고 개념화했다. 그는 사회를 토대와 상부구조로 나누고 토대를 이루는 것이 경제 또는 경제적 삶이며, 상부구조는 이들의 반영물인 정치·문화·사회·이데올로기적 현상들로 보았다(Marx & Engels, 1970, 64). 정부나 교회,

학교, 언론기관 등은 상부구조의 주요 구성요소로 지배계급이 그들의 권력을 계속 지탱해나가기 위해 구축해 놓은 메커니즘이라며, 마르크스는 그중에서도 언론을 핵심적 요소로 판단했다(Altchull, 1984/1991, 153).

경제가 이데올로기를 얼마나 강력하게 결정하는가를 놓고 마르크스의 관점을 따르는 정치경제학자들과 문화연구학자들 사이에는 다소의 의견 차이를 보인다. 정치경제학자들은 미디어 내용이 사회의 경제관계에 의해 궁극적으로 결정된다고 간주하며 경제적 조건과 이데올로기의 관계가 상당히 직접적일 것이라고 보는 반면, 문화연구를 하는 학자들은 미디어와 그 메시지에 상당한 자율성이 있다고 본다(Shoemaker & Reese, 1996/1996, 365).

정치경제학자인 윌리엄스(Williams, 1966)는 자본주의 체제가 계속 유지되는 한 언론은 사회적 책임을 다할 수 없다고 주장한다. 자본주의 체제의 상업주의 언론은 대표성을 결여한 소수에 의해 소유되거나 지배받고 있으며, 그들은 공익을 위한다는 위선의 탈을 쓰고 자본주의적 지배체제를 확대 재생산하고 있다는 것이다. 반면, 문화연구 분야의 대표적 학자인 홀(Hall)은 언론을 현대 자본주의 사회에서 지배엘리트의 이데올로기가 전파되는 핵심적 통로로 파악했다. 홀과 동료들(1978)은 지배엘리트와 언론의 관계를 '1차 규정자'(primary definers)와 '2차 규정자'(secondary definers)로 구분하며, 뉴스 보도의 상당 부분이 1차 규정자인 국가권력이나 지배 엘리트에 의해 1차적으로 생성된 해석 틀과 정의를 재생산한다며, 언론은 뉴스소스로부터 제공받은 해석 틀을 대중적 용어로 번역하는 2차적 규정자의 역할을 한다고 주장했다.

하지만 2차 규정자, 즉 언론의 역할을 한결 강조하는 반론도 많다. 이들은 1차 규정자들이 항상 내적 통일성을 갖춘 단일집단이라고 보기 힘들고, 1차 규정자와 2차 규정자 간의 관계도 일방적이고 단선적으로 파악하는 것은 피해야 한다고 주장한다. 슐레진저(Schlesinger, 1989)는 홀이 지나치게 정형화된 지배이데올로기 개념

에 집착하는 경향이 있어 역동적인 정치상황에서의 보도를 충분히 설명하지 못한다고 지적한다. 지배엘리트들 간의 권력 갈등이 심화 되면 1차 규정자들은 상이하거나 때로는 서로 대립적인 시각에서 자신의 주장을 펼치게 되는데, 그러면 개별 언론은 나름의 편집 방향에 따라 특정한 정치엘리트를 선호하는 방향으로 보도할 수 있으며, 그러한 가운데 지배권력으로 부터 상대적인 자율성을 확보하게 된다는 것이다. 1차 규정자론에 대한 커런(Curran, 1990)이나 기틀린(Gitlin, 1980)의 비판, 미국 언론이 베트남 전쟁을 비판적으로 보도하기 시작한 것은 지배엘리트 사이에 이견이 표출된 뒤부터라는 점을 밝힌 할린(Hallin, 1986)의 지적도 같은 인식에서 출발한 것으로 이해된다.

언론 보도와 이데올로기 관계를 논하는데 할린(Hallin)의 분석틀은 유용하다. 할린은 뉴스에서 사회적 가치가 수용되고 배제되는 원리를 '합법적 논쟁의 영역', '합의의 영역', '일탈적 영역'으로 구분해 설명하면서, 미디어의 이데올로기적 대립이 첨예하게 나타나는 곳은 '합법적 논쟁의 영역'이라고 지적했다.<sup>1)</sup>

박정순(2000)은 할린의 모델을 이용해 우리 언론의 북한 관련 보도의 이데올로기적 지형 변화를 분석하면서, 김대중 정부의 대북 포용정책 이후 북한체제 찬양이나 안보 위협적 뉴스는 '일탈적 영역'에, 평화통일이나 평화공존, 화해협력은 '합의의 영역'에 있으나, 평화통일 방법론이나 북한의 정치·경제·사회·문화부문에 대한 뉴스, 국가보안법, 반공 이데올로기는 '합법적 논쟁의 영역'에 진입해 치열

1) 할린의 분류에 따르면, '합법적 논쟁의 영역'은 정치·사회적 과정의 주요 인물들에 의해 제기된 사안이나, 선거 과정이나 입법과정에서의 논쟁들이 차지하는 영역으로서 사회의 합법적 질서를 무너뜨리지 않는 한, 다양한 시각과 가치들이 체계모니터 감동을 벌이는 곳이다. '합의의 영역'은 누구나 자연스럽게 인정하는 보편적 가치의 영역으로, 언론은 합의된 보편적 가치를 확인하고 강화하는 옹호자가 된다. '일탈적 영역'에는 사회의 주류 밖에 존재하는 사람이나 지배적 가치와는 다른 아이디어들이 존재하는데, 이 영역에서 언론의 역할은 '일탈'을 노출하거나 비난하는 것이며 정치·사회적 합의를 위한 하거나 이에 도전하는 사람들의 안전을 논의과정에서 배제해 버리는 것이라고 한다.

한 논쟁이 이뤄지고 있다고 주장했다. 박정순은 이들 영역이 고정돼 있는 것이 아니라 역동적으로 변하고 있다고 주장했는데, 우리 언론의 남북문제 보도를 둘러싸고 벌어지는 격렬한 논쟁은 우리 사회에서 '합법적 논쟁의 영역'이 그만큼 확장되고 있다는 사실을 보여주는 것이다.

한국사회에서 언론과 이데올로기의 관계에 더욱 주목해야 하는 까닭은 남북 분단과 동쪽 상잔의 극한적 대결 상황을 겪은 우리의 특수한 역사적 배경 때문이다. 남북간 체제 경쟁에서의 승리를 최우선 목표로 삼은 이승만·박정희·전두환 대통령 등 역대 권위주의 정부 하에서 우리 언론은 반공 이데올로기를 일방적으로 유포하는 역할을 해왔다. 남북문제에서는 '합의의 영역'과 '일탈의 영역'이 대부분을 차지해 '합법적 논쟁의 영역'이 끼어들 틈이 별로 없었다.

우리 언론의 남북문제 보도 태도에 이데올로기적 지형 변화의 조짐이 나타나기 시작한 것은 1988년 노태우 정부 출범 때부터였다는 것이 중론이다(남재일, 2006). 냉전체제의 와해라는 국제환경 변화에 힘입어 가시적인 남북대화가 진행되면서 북한에 대한 남쪽 언론의 인식에도 변화의 싹이 트기 시작했다. 그동안 취재과정에서 제외되던 야당, 재야 및 운동권인사들도 통일관련 보도의 합법적인 취재원으로 등장하기 시작했다. 이어 등장한 김영삼 정부에서 언론 자유의 폭은 더욱 확대되었고, 이데올로기 문제에 대해 매우 진보적인 성향을 드러내며 과감하게 목소리를 높이는 언론도 나타나는 등 언론계는 차츰 다양화된 모습을 보이기 시작했다.

그러나 우리 언론의 이데올로기적 대립과 논쟁이 본격화한 것은 첫 번째 수평적 정권 교체가 이뤄진 김대중 정부 들어서이다. 김대중 정부는 과거 집권세력과 기본적으로 성격을 달리 했으며 지지기반도 정파적으로나 계층적, 지역적으로 차별화됐다. 김대중 정부의 햇볕정책을 통해 분단 후 처음으로 남북 정상회담이 이뤄지는 등 급속한 남북 화해·협력 흐름이 일며 정부와 보수 성향 언론과의 마찰은 깊어졌다. 뒤를 이은 노무현 정부에서 정부와 보수 언론의 대결

양상은 더욱 노골화하고 돌이키기 힘들 정도로 악화됐다.

이명박 정부의 출범으로 남북문제를 둘러싼 각 언론의 보도 양상은 다시 새로운 단계로 접어든 것으로 보인다. 이명박 정부는 10년 전의 김영삼 정부 때와 마찬가지로 북한 해 폐기 우선 원칙을 세우고 북한에 대한 엄격한 상호주의 적용 등을 내걸며 상대적으로 강경한 대북 자세를 보였다. 김대중·노무현 정부 때 원칙 없이 북한에 끌려 다녔다며 지난 정부의 대북정책을 강력히 비판하는 자세를 보여 남북관계는 냉랭한 상태로 떨어졌다. 이에 김대중·노무현 정부 시기 교두보를 확보하고 힘을 키운 진보세력과 이들의 목소리를 대변하는 진보 성향 언론이 정부의 대북 강경자세와 사회의 보수화 흐름을 정면으로 비판하면서 남북문제를 둘러싼 논란은 격렬해질 소지를 안고 있다.

## 2) 정치권력과 언론의 관계

언론의 역사를 보면 객관보도가 정착되기 이전에는 정당(partisan) 언론이 보편적인 저널리즘의 유형이었다. 정당이 직접 발행하거나 정당보조금에 의해 운영되던 신문들은 다분히 당파적 성격을 띠고 특정한 신념이나 정치이념을 변론, 지지하는 보도관행을 채택했다. 20세기에 들어와 신문 산업의 광고 의존도가 늘어가는 상황에서 보다 많은 독자층을 확보하기 위한 전략으로 등장한 객관보도 관행이 확산됨에 따라 신문의 당파적 보도관행은 자취를 감추게 되었다 (Schudson, 1978). 그러나 객관보도 관행이 정착되었다고 해서 신문의 정파적 보도성향이 완전히 사라진 것은 아니었다. 세이머우어 (Seymour-Urc, 1974)는 신문과 정당간에 긴밀히 유지되는 관계를 동일한 정치적 지향점을 추구한다는 뜻에서 '병행(parallelism)'이라는 개념으로 표현했다. 그는 병행관계에 영향을 미치는 요인을 정당이 신문경영에 개입하는지, 신문의 보도정책이 정당의 정책목표와 얼마나 일치하는지, 언론인이 정당의 관료와 얼마나 가까운 관계를

유지하는지, 그리고 특정 신문의 독자가 병행관계에 있는 정당을 얼마나 지지하는지 등으로 제시하고 있다(윤영철, 2000, 56).

정치와 미디어의 권력관계를 분석한 최용주(1998)는 미디어 체계가 정치과정에 침투함으로써 정치는 미디어화 되고, 정치체계가 매스 커뮤니케이션 과정에 침투함으로써 미디어는 도구화 되는 상호침투 과정을 거친다고 주장했다. 정치체계는 정치적 결정을 내리는 데 필요한 현실에 대한 정보를 대부분 미디어로부터 얻을 뿐 아니라, 국민들에게 정치적 결정과 정책수행에 관한 정보를 전달하기 위해서 미디어를 이용하게 되는데 이 과정에서 미디어는 정치과정의 모든 단계에 적극적으로 관여한다는 것이다. 최용주는 정부의 정책결정과 실행이 정치체계가 바라는 그대로 국민들에게 전달되는 것은 아니라며, 매스커뮤니케이션 과정을 거치는 동안에 미디어 체계의 현실구성 법칙에 따라 선택되고 가공되어 재구성된 모습으로 매개되는 것이라고 강조했다.

한동섭·임종수(2002)는 조선일보와 한겨레의 북한 관련 보도들을 분석한 결과, 미디어는 정보원의 진술 중에서 자신의 입장에 유리한 목소리를 '가공'하거나 의도적으로 '선택'함으로써 자신에게 맞게 현실을 정의하고자 하는 헤게모니적 작동을 내재하고 있다고 주장하면서, 이 점은 미디어가 국가적 차원의 공식적 이데올로기를 '전달'하던 시절을 넘어 이제는 적극적으로 일상의 이데올로기를 창출하는 적극적 주체로 변화하고 있음을 의미한다고 주장했다. 송용희(2006)도 주류언론의 보도 대부분이 정치권력 등 사회의 지배엘리트에 대한 것이지만, 언론이 이들의 말과 행동을 항상 두드러지게, 그리고 우호적으로 전달하는 것만은 아니라며, 개별 언론사의 편집 방향에 따라 우호적으로, 혹은 비판적으로 묘사될 수도 있다고 주장했다. 이들의 연구는 언론이 주로 스트레이트 기사에서 자신의 편집 방향을 전파하기 위해 취재원의 진술을 자의적으로 취급하는 점을 지적한 것이지만, 언론 관행상 객관보도 강령에 얽매일 필요가 없는 사실의 경우에는 신문의 지향성이 더욱 두드러지고 직설적으로 나

타난다고 할 수 있다.

### 3) 사실 분석의 필요성

‘신문윤리강령’은 사실에 대해 “평론은 진실을 근거로 의견을 공정하고 바르게 표현하되 균형과 절제를 잃지 말아야 하며 특히 고의적 편파와 왜곡을 경계해야 한다. 또한 평론은 정치적 입장을 자유로이 표현할 수 있으며 논쟁적 문제에 대해서 다양한 공중의 의견을 폭넓게 수용하여 건전한 여론 형성을 위해 노력해야 한다”고 명시하고 있다. 이만갑은 사실의 역할과 기능을 다음 세 가지로 정의했다. 첫째는 사회의 기본적 윤리관과 가치관에 입각하여 공공사회의 중요한 문제를 제기하고, 이 문제들의 성질과 배경을 밝힌 다음, 문제의 해결방안을 제시하는 것, 둘째는 사회의 부정과 부조리, 그리고 공공적 이슈에 관한 그릇된 견해와 조치들에 대해 비판을 가하는 것, 셋째는 사회정의를 내세우면서 여론을 리드하고 사회의 지적 풍토를 바로잡는 것, 요약하면 사회의 잘못된 문제를 들춰내 비판하고 대안을 제시해서 바로잡는 것이 사실이라는 것이다(김호준, 1995, 11).

사실은 신문사의 공식적인 주장이다. 따라서 그 신문사의 이데올로기 성향이 가장 직접적으로 투영된다. 사실은 신문이 선택한 여러 정보 가운데서도 그날그날 가장 중요하다고 판단되는 이슈를 택해 신문사의 견해를 표명하는데, 특정 사안에 대한 사실의 방향 설정은 신문사의 공식 견해로서 스트레이트 기사나 해설기사, 칼럼 등 각종 보도의 방향을 제시하는 구실을 한다. 신문들은 각 사가 견지하는 이념적·정치적 입장에 따라 평소 편집방향에 부합하거나 유리한 사안이면 사실 게재 빈도를 높여 크게 부각시키고, 편집방향에 배치되는 경우에는 게재 빈도를 줄이거나 아예 외면함으로써 사안의 가치나 중요성을 깎아내리는 경향이 있다. 사실은 사태를 보는 관점과 시각을 제시해 줌으로써 독자의 태도를 결정하는데 결정적인 판단의 기초를 제공해 준다. 우리 사회에서 개인이 혼자 판단하기 어려

운 복잡한 사태가 벌어질 때 사설의 주목도는 더욱 높아지고 중요성도 커진다. 특히 사설은 우리 사회의 여론주도층에게 많은 영향을 끼친다. 사설이 현안에 대해 평가를 어떻게 하고 여론을 어느 방향으로 몰아가느냐에 따라 정부 정책은 적지 않은 영향을 받는다.

김영삼 정부 시기인 1996년 북한 잠수함 침투사건과 김대중 정부 시기인 1999년 서해교전 사태 당시 우리 신문 사설의 논조를 비교한 윤영철(2000)은 정권 교체 이후 정당과 언론의 병행 관계가 더욱 뚜렷해졌다고 하며 한편으로는 포용정책을 비판하는 한나라당과 조선일보의 병행관계, 다른 한편으로는 포용정책의 지속적인 집행을 주장하는 김대중 정부와 한겨레의 병행관계가 더욱 선명해졌다고 주장했으며, 김대중 정부의 대북포용정책에 대한 각 언론의 논조를 분석한 김재홍(2003)도 유력한 신문마다 자신의 색깔을 지속적으로 드러냈음을 강조했다.

김영삼 정부와 김대중 정부 시기 남북 사이에 발생한 주요 사건에 대한 조선일보, 중앙일보, 동아일보와 한겨레신문의 남북문제 관련 사설을 분석한 이원섭(2006)은 수평적 정권교체에도 불구하고 조선일보, 중앙일보, 동아일보와 한겨레신문은 대체로 이데올로기 성향을 유지하는 가운데 보수적 색채를 다소 얹게 하거나 진보적 색채를 더 강화했다고 지적했다. 각 신문이 이데올로기적 일관성을 유지한데 따른 결과로 바뀐 정부의 정책에 대해서는 비판에서 지지로, 지지에서 비판으로 뒤바뀌었다고 주장했다. 이원섭의 연구는 수평적 정권 교체 후 언론의 남북문제 보도 태도를 이데올로기 성향과 정부 정책 평가로 나눠 분석하고 이들 사이의 상관관계를 다각도로 조명했으나, 분석 대상이 조선일보와 동아일보, 중앙일보, 한겨레신문 4개로 한정돼 있어 다양성이 결여된 아쉬움이 있다.

#### 4) 연구문제

우리 언론의 남북문제 보도가 정치권력의 변화에 어떻게 조응해

왔는가에 대한 관심은 주요 연구 과제로서 꾸준히 조명돼 왔다. 우리 역사상 첫 번째 수평적 정권교체로 꼽히는 김영삼 정부에서 김대중 정부로의 권력교체 뒤 언론의 남북문제 보도에 대한 다양한 연구가 이뤄진 것은 이런 까닭이다. 노무현 정부에서 이명박 정부로 권력이 또다시 수평 교체되면서 주요 언론들이 남북문제에 대해 어떤 논조 변화를 보였는가를 분석하고 연구자의 예전 연구와 연계해 일련의 흐름을 추출해 보려는 것이 이 연구의 주요 목적이다. 이원섭이 기존 연구에서 김영삼 정부에서 김대중 정부로 수평적 정권교체가 이뤄진 뒤 남북문제에 대한 주요 언론의 보도태도를 핵심 사안에 대한 해당 신문의 사실을 분석 단위로 설정한 뒤 이데올로기 성향과 정부 정책 평가를 5점 척도로 측정했던 분석 틀을 노무현 정부에서 이명박 정부로 정권교체가 이뤄진 뒤의 연구에 동일하게 적용하고 각 언론의 보도 양태 흐름을 분석한 뒤 상호 비교해 보고자 했다. 예전 연구에서 나타났듯이, 각 신문이 보수 성향 정부에서 진보 성향 정부로 정권이 바뀐 뒤 자신의 이데올로기 색채를 대체적으로 유지하면서도 바뀐 정부의 진보 성향에 일정한 영향을 받아 자신의 색깔을 다소 조율하는 한편, 정부 정책 평가에서 자신의 이데올로기 성향을 바탕으로 평가함으로써 바뀐 정부에서 긍정적 평가와 부정적 평가가 뒤바뀌는 흐름이 이번 연구에서도 같은 맥락으로 나타나는지를 검증해보려는 것이다.

이런 연구 목적을 더 분명히 드러내기 위해 분석 대상 신문을 예전의 4개 신문에서 다양한 성격의 신문을 추가해 분석했다. 보수적 색채를 띠면서 우리 언론계를 수십 년간 대표해 온 조선일보, 중앙일보, 동아일보와 함께, 진보 진영의 목소리를 대변해온 한겨레신문에 더해 진보적 성향을 보인 경향신문을 추가하고, 상대적으로 중립적인 보도태도를 보여 온 한국일보와 매체 구조상 정부의 영향력이 강하게 미치는 서울신문을 더해서 이들의 논조에 각각 어떤 변화가 나타났는지를 분석했다. 또한 보수적 색채를 띠는 신문 가운데 동아일보, 조선일보, 중앙일보 사이에서 미묘한 차이가 나타나는지 여부

와 진보적 색채를 띠는 한겨레신문과 경향신문 사이에 유의미한 차이가 나타나는지를 아울러 알아보고자 했다.

이에 연구문제를 다음과 같이 설정하였다.

- (1) 노무현 정부에서 이명박 정부로 정권이 수평 교체된 뒤, 남북 문제에 대한 주요 신문의 사설 논조에서 이데올로기 성향에 어떤 변화가 나타났는가? 이러한 흐름은 과거 김영삼 정부에서 김대중 정부로 정권이 수평 교체된 뒤 나타난 흐름과 일치하는 것인가?
- (2) 노무현 정부에서 이명박 정부로 정권이 수평 교체된 뒤, 남북 문제에 대한 주요 신문의 사설 논조에서 정부의 대북정책 평가에 어떤 변화가 나타났는가? 이러한 흐름은 과거 김영삼 정부에서 김대중 정부로 정권이 수평 교체된 뒤 나타난 흐름과 일치하는 것인가?

### III. 연구 방법

이 연구는 신문 사설의 내용분석을 시도했다. 한국에서 발행되는 종합일간지 중 보수-진보-중립을 대표할 유력 신문으로 조선일보, 중앙일보, 동아일보와 한겨레신문, 경향신문, 한국일보, 서울신문 등 7개 신문을 분석대상으로 선정하고 이들의 사설을 집중 분석했다. 분석단위로 노무현 정부와 이명박 정부 시기 한반도 정세에 영향을 미친 핵심사안 20개를 선정하고 이 문제에 대한 각 신문의 보도태도를 이데올로기 성향과 정부 정책 평가로 나눠 각기 5점 척도로 측정했다. 이데올로기 성향은 '매우 진보적', '진보적', '중립적', '보수적', '매우 보수적' 등 5개 유목으로 분류하고, 정부 정책에 대한 평가는 '매우 긍정적', '긍정적', '중립적', '부정적', '매우 부정적' 등 5개 유목

으로 구분했다. 이 같은 5점 척도 구분은 진보와 보수, 긍정과 부정 측면을 계량화해 각 신문의 보도 태도를 종합적으로 비교해 볼 수 있는 장점을 지니고 있다. 분석 단위로 선정한 20개 사안이 언론의 이념적 정체성을 포착하는데 가장 적절한 것인지, 선택된 사안들에 일괄적으로 동일한 값을 부여할 수 있는지에 대해 다소의 이견이 있을 수 있으나 언론사의 특성을 파악하는 데는 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 이러한 연구방법을 택한 것은 연구자의 예전 연구와의 연속성 유지와 두 연구의 결과를 비교 분석하기 위한 것이기도 하다.

### 1) 분석대상

한국에서 발행되는 종합일간지 중 조선일보, 중앙일보, 동아일보와 한겨레신문, 경향신문, 한국일보, 서울신문 등 7개 신문을 분석 대상으로 선정했다<sup>2)</sup>. 이들 신문이 사회적 영향력이 크고 쟁점 사안에 대해 각기 다른 시각을 보여 이데올로기적 차별성을 드러내기도 하지만, 주요 정파와의 친밀도에서 차이를 보여 심층 분석할 요소를 지니고 있기 때문이기도 하다. 일반적으로 조선일보, 중앙일보, 동아일보는 이른바 '조·중·동'으로 불리며 보수층의 목소리를 대변하고 있다. 조선일보는 특히 남북문제에서 가장 보수적 논조를 펼쳐 보수층의 여론 결집에 심대한 영향을 끼쳐왔다는 평가를 받는다. 중앙일보는 소유구조에서 삼성그룹과의 특별한 관계가 다른 신문들과 차별성을 드러내고 있으며, 동아일보는 고려대학교를 매개로 이명박 정부와 각별한 관계를 맺고 있다는 평판 때문에 이 점에 유의해 주목했다.

반면 이들과 대척점에 서서 진보계층의 목소리를 대변하는 신문

2) 7개 신문의 배열순서는 연구자의 자의적 판단에 따랐다. 흔히 배열하듯, 가나다 순서에 따를 경우 진보·보수 매체가 뒤엉키며 독자들에게 혼란스럽게 전달될 가능성이 매우 커서, 보수 쪽을 한 묶음으로 조선일보, 중앙일보, 동아일보의 순으로, 진보 쪽을 묶어 한겨레신문, 경향신문의 순으로 배치했다. 그 뒤에 중립적 성향의 한국일보, 그리고 정부의 영향을 강하게 받는 서울신문의 순으로 순서를 정했다.

으로 기존 한겨레신문 외에 경향신문을 비교 분석 대상에 추가했다. 한겨레신문은 1988년 국민주 신문으로서 창간된 이래 줄곧 진보적 논조를 유지해 왔으며, 경향신문의 경우 한때 권력의 향방에 매우 취약한 면을 보여 왔으나 1998년 사주조합 경영으로 새 출발하면서 진보색채가 강화됐다.

이밖에 한국일보는 보수언론과 진보언론 사이에서 상대적으로 중립적인 태도를 보이는 것으로 여겨져 비교 대상으로 포함시켰으며, 서울신문의 경우 역대 정부의 기관지로 기능해 와 정권의 영향력이 가장 직접적으로 미치는 것으로 보여 정부 교체에 따른 보도양상 변화를 비교 분석하기 위해 포함시켰다. 이들 신문을 대비해 분석할 때 정부와 언론의 권력 관계를 적실하게 진단할 수 있을 것으로 판단했다. 신문의 보도 가운데서도 특히 사설을 분석 대상으로 한 것은, 사설이 해당 언론사의 공식 의견으로 그 신문사의 이데올로기 성향이 가장 직접적으로 나타나는 것으로 보았기 때문이다.

## 2) 분석 방법

### (1) 분석 단위

노무현 정부와 이명박 정부 시기 북한에서 벌어진 사건이나 남북 사이에 벌어졌던 사건 중 한반도 정세에 미치는 파장이 크고, 해당 신문사의 이데올로기 색채가 뚜렷이 드러나는 20개 핵심 사안에 대한 7개 신문의 관련 사설을 가려 뽑아 분석 단위로 했다. 각 정부 별로 10개씩 선정한 핵심 사안은 남북문제를 연구하는 학자들과 신문사 통일담당 논설위원, 북한 담당 기자 등 전문가들의 조언을 참고로 해 선정했다. 각 신문은 중요한 사안이라고 판단할 경우 1면에 크게 보도함은 물론 해설기사나 사설, 칼럼 등의 주제로 삼아 지속적으로 보도했는데 각 신문이 비중 있게 보도한 정도 등도 사안 선정에 반영했다.

동아일보 한겨레신문 경향신문 한국일보 서울신문의 사설 검색

은 한국언론재단에서 서비스하는 카인즈(KINDS)를 통해 이뤄졌으며, 조선일보와 중앙일보의 경우에는 각기 조선닷컴과 조인스닷컴에서 별도로 관련 사실을 수집했다.

분석 시기는 이명박 후보가 대통령으로 당선된 2007년 12월 19일을 기준으로 앞뒤로 522일씩 나누었다. 이 대통령의 당선일부터 이 논문에서 시기적으로 분석이 가능했던 2009년 5월 27일까지 522일 동안, 노무현 정부에서는 같은 기간을 거꾸로 역산해서 2006년 7월 8일을 분석 기점으로 삼았다. 이명박 정부의 공식 출범은 2008년 2월 25일에 이뤄졌으나, 새 대통령 당선 직후부터 대통령직 인수위원회가 본격적으로 활동을 개시하면서 새 정부의 청사진을 마련하고 국정외의 중요한 밑그림을 완성하는 것이 실제적 상황이기에 취임일보다 당선일을 기준으로 분석하는 것이 보다 현실을 적실히 반영할 것으로 판단했다. 실제 이명박 정부의 대북정책 기틀이 잡히고, 통일부 외교부 국방부 장관 등 안보 관련 주요 인사들의 인선이 이뤄지고, 정부 조직에서 통일부를 폐지할 것인가 존속시킬 것인가를 둘러싸고 날카로운 논란이 벌어진 것 등이 모두 대통령 취임식 이전인 인수위 시절에 이루어졌다.

분석 대상으로 선정한 특정 현안에 대해 관련된 사실들이 많은 경우 이를 모두 수집해 내용을 종합 판단함으로써 특정 사안에 대한 해당 신문사의 보도 태도를 총체적으로 평가했다. 핵심 사안으로 선정된 사건들은 사안의 중대성 때문에 7개 신문이 거의 대부분 사실 소재로 다뤘는데, 극히 드문 경우지만(이 연구에서는 한 건) 특정 신문이 사실로 취급하지 않은 사례도 발견된다. 이 경우에는 특정 신문이 그 사안을 무시하기 위해 의도적으로 누락시켰다고 판단되는 경우에 한해 그 문제를 다른 기사나 시론 등을 참고해 종합 평가했다. 예를 들어 2008년 6월 북한이 영변 핵 시설을 해체한다며 냉각탑을 폭파하는 상징적 행위를 한 데 대해 7개 신문 가운데 유독 조선일보만 사실로 다루지 않은 것은 의도적 경시나 무시로 판단돼 그에 따른 점수를 부여했다. 노무현 정부 시기 10개 핵심 사안에 대한

7개 신문의 사실 편수는 모두 241건이었고, 이명박 정부 시기 10개 핵심 사안에 대한 사실 편수는 모두 247건으로 합계 488건이었다.

이 논문에서 분석 단위로 삼은 남북문제 주요 사안은 다음과 같다.

#### [노무현 정부 시기]

- ① 북한 핵실험 강행 2006. 10. 10
- ② 한미, 한국의 PSI(대량살상무기 확산방지구상) 참여 놓고 신경전 2006. 10. 14
- ③ 정부의 유엔 대북 인권결의안 찬성 투표를 둘러싼 논란 2006. 11. 16
- ④ 5차 6자회담서 '2.13 합의' 도출 2007. 2. 13
- ⑤ 한미 국방장관, 전시작전통제권 전환 시기 최종 합의 2007. 2. 26
- ⑥ 남북 잇는 열차 군사분계선 통과 2007. 5. 18
- ⑦ 북한, 영변 핵시설 폐쇄 발표 2007. 7. 15
- ⑧ 남북 정상회담 개최 2007. 10. 3-5
- ⑨ 노무현 대통령 NLL 발언 논란 2007. 10. 13
- ⑩ 남북 국방장관 회담 평양서 개최 2007. 11. 27-29

#### [이명박 정부 시기]

- ① 통일부 폐지 둘러싼 논란 2008. 1. 5
- ② 이명박 대통령, 취임사서 '실용적 대북정책' 천명 2008. 2. 25
- ③ 북한, 영변 냉각탑 폭파 2008. 6. 26
- ④ 금강산 총격 사건, 관광객 피살 2008. 7. 12
- ⑤ 김정일 북한 국방위원장 건강 이상설 2008. 9. 11
- ⑥ 미국, 테러지원국 명단서 북한 제외 2008. 10. 13
- ⑦ 탈북자 단체들의 대북전단 살포 논란 2008. 10. 29
- ⑧ 북한, 장거리 로켓 (장거리 미사일) 발사 강행 2009. 4. 5
- ⑨ PSI(대량살상무기 확산방지구상) 전면참여 논란 2009. 4. 5 - 5. 26
- ⑩ 북한, 2차 핵실험 강행 2009. 5. 26

## (2) 분석 유목

핵심 사안을 다룬 7개 신문 사설의 내용을 이데올로기 성향으로 나누어 '매우 진보적', '진보적', '중립적', '보수적', '매우 보수적' 등 5개 유목으로 분류했다. 정부 정책에 대한 평가의 분류 기준은 당시 정부의 대북정책에 대한 태도로 나누어 '매우 긍정적', '긍정적', '중립적', '부정적', '매우 부정적' 등 5개 유목으로 구분했다.

이데올로기는 종종 보수-진보라는 이분법적 형태로 해석되고 있지만, 보수와 진보가 각각 담고 있는 속성은 모두가 동의할 수 있는 특성을 지니고 있는 것이라고 볼 수는 없다. 이 논문에서는 남북문제에 대한 시각을 좀 더 구체적으로 판단하기 위해 보수와 진보의 개념 구분을 국가보안법, 통일방안, 한미 공조론 등에 어떤 태도를 취하고 있는지, 그리고 북한 체제를 어떻게 인식하고 있으며, 남북관계를 어떤 시각으로 보고 있는지를 중심으로 다음과 같이 구분했다.<sup>3)</sup>

구분	국가보안법	통일 방식	한미 관계	북한에 대한 기본입장	남북 비교
진보	개정 찬성	자주적 통일	비판적 입장	한 민족, 동반자	공존공영 강조
보수	유지	자유민주주의 기반 통일	공조 강화	부정적, 불신	남한우월 강조

- 진보적 : 국가보안법 개정에 대한 전향적 접근. 통일문제에 있어서 자주적 입장 강조. 한미공조론에 대한 비판적 접근. 민족적 관점에서의 대북문제 접근. 북한을 적대적 관계이면서 동시에 동반자적 관계로 파악. 남북 사이에 상호존중과 공존공영 강조.
- 매우 진보적 : 국가보안법의 폐해와 개정 필요성 강조. 자주적 통일 강조. 한미공조보다 민족공조 우선시. 북한을 동반자적

3) 보수-진보 개념 구분은 손영준(2004)의 분류를 참조한 것임.

관계로 보면서 특히 동포에 강조. 남북의 공존공영 강조하고, 역지사지해서 북한의 입장에서 봐야 한다고 주장. 진보적 태도보다 그 강도가 훨씬 강한 경우.

- 보수적 : 국가보안법 유지. 자유민주주의를 기반으로 한 남북 통일. 한미공조를 바탕으로 한 대북정책 강조. 북한에 대한 경제심과 불신 표출. 남한 체제의 우월감 표명.
- 매우 보수적 : 국가보안법의 필요성과 당위성 강조. 한미공조 절대적 가치로 강조. 북한을 대화의 상대가 아닌 적대적 관계로 파악. 북한의 태도에 대해 강한 의심이나 적대적 태도 표출. 남쪽의 입장에서만 사태를 파악하며 강경한 대처 주문. 보수적 태도보다 그 강도가 훨씬 강한 경우.
- 중립적 : 진보와 보수의 중간적 입장. 진보적 견해와 보수적 견해가 동시에 나타날 경우. 양비론이나 양시론을 택하는 경우.

정부 정책에 대한 평가는 각 신문이 당시 정부의 대북정책을 어떻게 보는가에 따라 다음과 같은 기준으로 정하였다.

- 긍정적 : 정부 정책에 대해 암묵적 찬성이나 동조, 유보적 지지. 정부 정책의 불가피성에 대한 이해 표명. 정부 정책에 대해 호의가 표명된 경우.
- 매우 긍정적 : 정부 정책에 대해 적극적 찬성, 격려, 지지 표명. 정부 정책의 불가피성 적극 옹호. 긍정적 태도보다 강도가 훨씬 강한 경우.
- 부정적 : 정부 정책에 대해 전반적 우려 표명. 정책의 불가피성 주장에 대한 의구심 표명. 강도가 낮은 비판 등.
- 매우 부정적 : 정부 정책에 대해 강한 비판, 비난, 경고, 의심, 반박 등이 매우 강하게 드러난 경우. 부정적 태도보다 훨씬 강도가 높은 경우.
- 중립적 : 정부 정책에 대해 긍정적 견해와 부정적 견해가 동시에 나타난 경우. 입장이 뚜렷하게 표명되지 않은 경우.

### (3) 측정 방법

측정방법은 5점 척도 방법을 이용했다. 사실 내용이 이데올로기적으로 '매우 진보적'이라고 판단된 경우 1점, '진보적' 2점, '중립적' 3점, '보수적' 4점, '매우 보수적'이라고 판단된 경우 5점을 각각 주었다. 또한 정부 정책에 대한 평가에서는 '매우 긍정적'이라고 판단된 경우 1점, '긍정적' 2점, '중립적' 3점, '부정적' 4점, '매우 부정적'이라고 판단된 경우 5점을 각각 주었다.

내용 판정을 보다 객관적으로 하기 위해 핵심 사안을 정부 별로 각기 10개씩 선정하는 작업은 연구자가 맡되, 각 신문의 관련 사실들이 어느 범주에 해당하는지에 대한 판정은 연구자에게 교육을 받은 언론학을 전공하는 대학생 두 명의 코더의 판단에 따랐다. 홀스티 방식에 따른 코더 간 신뢰도는 0.82(280개 항목 가운데 합치 229, 불합치 51)이었다. 이데올로기 성향의 경우 0.81(140개 항목 가운데 합치 113, 불합치 27)이었으며, 정부 정책 평가의 경우 0.83(140개 항목 가운데 합치 116, 불합치 24)이었다. 이를 종합적으로 고려할 때 본 연구의 분석 결과는 신뢰할 만한 것으로 판단된다. 두 코더 간에 1차 판정이 다를 경우 토론을 통해 '합의 계수'를 내도록 하고, 합의계수에 따라 분석을 진행했다.

## IV. 분석 결과

### 1) 이데올로기 성향 분석

#### (1) 노무현 정부 시기

노무현 정부 시기 남북관계에 영향을 끼친 핵심 사안 10건에 대한 7개 신문 사실 내용의 이데올로기 성향을 5점 척도로 측정한 결과 <표 1>을 얻을 수 있었다. 측정 점수를 합산해 평균을 낸 결과, 조선일보가 평균 점수 4.6점, 중앙일보 4.1점, 동아일보 4.5점, 한겨

레신문 1.5점, 경향신문 1.9점, 한국일보 2.9점, 서울신문 2.5점으로 나타났다. 중립적일 경우의 점수 3.0점을 기준으로 볼 때 조선일보, 동아일보, 중앙일보가 매우 보수 및 보수 쪽으로 몰린 반면, 한겨레신문, 경향신문은 매우 진보나 진보 쪽으로 치우쳐 있음을 알 수 있다. 서울신문은 진보 쪽으로 기운 2.5점이었고 한국일보는 중립지대인 2.9점이었다.

〈표 1〉 노무현 정부 시기 신문별 이데올로기 성향

	조선	중앙	동아	한겨레	경향	한국	서울
북한 핵실험 강행	5	5	5	2	3	3	4
한미, PSI 참여 신경전	5	4	5	1	1	3	3
유엔 대북 인권결의안 찬성	5	4	4	2	3	3	3
6자 회담 '2.13 합의'	4	4	4	2	2	3	2
전시작전권 전환 합의	5	4	5	1	1	3	2
남북열차 군사분계선통과	4	3	4	2	1	3	2
영변 핵시설폐쇄 발표	5	4	5	1	2	3	3
남북 정상회담	4	4	4	1	2	2	2
노 대통령 NLL발언	5	5	5	2	2	3	2
남북 국방장관회담	4	4	4	1	2	3	2
평균	4.6	4.1	4.5	1.5	1.9	2.9	2.5

\* 매우 진보적(1점), 진보적(2점), 중립적(3점), 보수적(4점), 매우 보수적(5점)

## (2) 이명박 정부 시기

이명박 정부 시기 남북관계에 영향을 끼친 핵심 사안 10건에 대한 7개 신문 사설 내용의 이데올로기 성향을 5점 척도로 측정한 결과 〈표 2〉를 얻을 수 있었다. 측정 점수를 합산해 평균을 낸 결과, 조선일보가 평균 점수 4.8점, 중앙일보 4.3점, 동아일보 4.8점이었으며, 한겨레신문 1.9점, 경향신문 2.1점, 한국일보 3.0점, 서울신문 3.7점이었다. 중립적일 경우의 점수 3.0점을 기준으로 볼 때 조선일보, 동아일보, 중앙일보가 매우 보수 및 보수 쪽으로 한층 더 쏠린 가운데

데 동아일보가 조선일보와 같은 점수인 4.8점으로 매우 보수적 태도를 보인 것이 눈에 띈다. 한겨레신문, 경향신문은 여전히 진보적 성향을 나타냈으나 그 색채가 다소 얹어졌다. 한국일보는 중립인 3.0점이었으며 서울신문은 전 정부 때보다 훨씬 보수 쪽으로 옮겨가면서 3.7점을 기록했다.

〈표 2〉 이명박 정부 시기 신문별 이데올로기 성향

	조선	중앙	동아	한겨레	경향	한국	서울
통일부 폐지 논란	4	4	5	1	1	2	2
이 대통령 취임사	5	4	5	2	2	3	3
북, 영변 냉각탑 폭발	5	4	5	1	2	3	4
금강산서 관광객 피격	5	5	5	3	3	4	4
김정일 위원장 건강이상설	4	4	4	2	2	3	4
미, 북한 테러지원국서 해제	5	4	5	1	2	2	4
대북 전단 살포 논란	5	4	5	2	2	3	4
북, 장거리 로켓 발사 강행	5	5	5	2	2	4	4
PSI 전면참여 논란	5	4	4	2	2	2	3
북, 2차 핵실험 강행	5	5	5	3	3	4	5
평 균	4.8	4.3	4.8	1.9	2.1	3.0	3.7

\* 매우 진보적(1점), 진보적(2점), 중립적(3점), 보수적(4점), 매우 보수적(5점)

### (3) 정부 별 신문의 이데올로기 성향 비교 - 소결론

노무현 정부에서 이명박 정부로 교체된 뒤 각 신문의 보도 내용이 이데올로기적으로 어떤 변화를 보였는가를 분석한 결과 각 신문은 대체로 자신의 이념적 색깔을 그대로 유지하는 가운데 보수 성향 신문들은 보수 색채를 더 짙게 했고 진보 성향 신문들은 진보 색채를 약간 얹게 한 것으로 나타났다 〈표 3 참조〉. 조선일보가 4.6점에서 4.8점으로, 중앙일보가 4.1점에서 4.3점으로 높아졌으며, 동아일보는 4.5점에서 4.8점으로 높아졌다. 한겨레신문은 1.5점에서 1.9점으로, 경향신문은 1.9점에서 2.1점으로 높아져 진보 색채가 약간 얹어진 것으로 나타났다. 중도성향의 한국일보도 2.9점에서 3.0점으로

높아졌다. 특히 서울신문은 노무현 정부 시기 2.5점에서 이명박 정부 시기 3.7점으로 무려 1.2점이나 높아지며 논조가 보수 쪽으로 완전히 바뀌었다.

이런 현상은 이명박 정부 출범과 함께 우리 사회의 전반적인 보수화 흐름이 반영된 감이 있다. 특히 이명박 정부가 전 정부에 비해 강경한 대북정책을 펴면서 북한의 대응 역시 매우 거칠게 나온 것이 언론 보도의 보수화에 영향을 준 것으로 보인다. 즉 북한이 이명박 정부와의 대화를 단절하고 금강산 관광객이 북한군 총에 맞아 숨지는 돌발사고가 발생하는가 하면, 북한이 개성공단 정부인력 철수 요구, 장거리 로켓(미사일) 발사 강행, 2차 핵실험 강행 등의 극단적 대결 태세를 보이고, 정부 역시 PSI(대량살상무기 확산방지구상) 전 면참여 선언으로 대응하는 등 남북관계가 극도로 악화되는 가운데, 진보 성향이나 중도성향 신문들의 논조도 북한의 거칠고 교조적인 태도에 대한 비판이 잦아지면서 진보색채가 다소 얹어졌으며, 보수 성향 신문은 보수 색채가 더욱 강해진 것으로 볼 수 있다.

이데올로기적으로 볼 때 노무현 정부 때는 진보-보수 순으로 한겨레신문 - 경향신문 - 서울신문 - 한국일보 - 중앙일보 - 동아일보 - 조선일보 순이었는데, 이명박 정부 들어서 한국일보와 서울신문의 순서가 바뀌고 조선일보와 동아일보가 같은 점수로 나타나며 한겨레신문 - 경향신문 - 한국일보 - 서울신문 - 중앙일보 - 동아일보·조선일보로 그 순서가 바뀌었다.

각 신문의 이런 이데올로기 성향 변화는 김영삼 정부와 김대중 정부 시기 조선일보, 동아일보, 중앙일보, 한겨레신문의 남북문제 보도 양상을 분석했던 이원섭의 예전 연구 결과와 비교해 볼 때 시사하는 바가 크다. 즉, 보수 성향 김영삼 정부에서 진보 성향의 김대중 정부로 바뀌면서 남북화해정책이 펼쳐지고, 그 결과 남북 정상회담이 이뤄지는 등 가시적 성과가 나타나는 가운데 조선·중앙·동아일보의 보수 색채가 다소 얹어지고, 한겨레신문의 진보 색채가 더 짙어진 것과 일맥상통하는 결과가 노무현 정부에서 이명박 정부로 바

편 뒤 나타난 것이다. 다시 말해 새로 들어선 정부의 성격이 진보 성향을 보일 때 각 언론의 보도 태도가 어느 정도 진보 쪽으로 기울었듯이, 새로 들어선 정부의 성격이 보수 성향을 보일 때 언론 보도도 일정한 영향을 받아 어느 정도 보수 쪽으로 기울는 공통된 흐름을 나타낸다는 점이다.

또 보수 성향 언론 사이의 편차를 살펴볼 때 주목되는 점은 이명박 정부 들어 동아일보가 보이는 보수 쪽으로의 확실한 이동이다. 이명박 정부 시기 동아일보가 보수언론의 대표 격이었던 조선일보와 같은 점수로 나타난 결과는 김영삼 정부 때나 김대중 정부 때, 그리고 노무현 정부 때 조선일보에 비해 상대적으로 덜 보수적으로 평가됐던 것과 비교해 보면 뚜렷한 보수화 흐름으로 보기에 무리가 없을 것이다. '조·중·동' 가운데 중앙일보는 조선·동아일보에 비해 상대적으로 덜 보수적인 모습을 보였다. 반면 진보 성향인 한겨레신문과 경향신문 사이에서는 유의미한 차이점이 드러나지 않았다.

〈표 3〉 정부 별 신문별 이데올로기 성향 비교

	조선	중앙	동아	한겨레	경향	한국	서울
노무현 정부 시기	4.6	4.1	4.5	1.5	1.9	2.9	2.5
이명박 정부 시기	4.8	4.3	4.8	1.9	2.1	3.0	3.7
변화	+0.2	+0.2	+0.3	+0.4	+0.2	+0.1	+1.2

## 2) 정부 정책 평가 분석

### (1) 노무현 정부 시기

노무현 정부 시기 남북관계에 영향을 끼친 핵심 사안 10건을 정부 정책에 대한 각 신문 사설의 내용을 5점 척도로 평가한 결과 〈표 4〉를 얻을 수 있었다. 측정 점수를 합산해 평균을 낸 결과, 조선일보 4.3점, 중앙일보 4.0점, 동아일보 4.1점, 한겨레신문 2.1점, 경

향신문 2.1점, 한국일보 2.9점, 서울신문 2.4점이었다. 노무현 정부가 김대중 정부의 뒤를 이어 남북 화해정책을 일관되게 밀고 나간 점을 고려할 때 보수적 논조를 피은 조선일보, 중앙일보, 동아일보가 부정적이고, 진보적 논조를 편 한겨레신문, 경향신문이 긍정적으로 나타난 것은 예상했던 결과로 보인다. 그러나 특정 사안에 따라서는 보수 성향 신문들이 정부 정책에 오히려 긍정적 태도를 보이고, 진보 성향 신문이 부정적 태도를 보이는 등 엇갈린 평가를 보인 것도 눈에 띈다. 대표적 사례로 노무현 정부가 유엔에서 대북 인권결의안에 대해 이제까지 기권해 왔던 것과 달리 반기문 유엔 사무총장 취임 등을 이유로 들어 찬성표를 던지기로 한 데 대해서는 조선일보, 중앙일보, 동아일보가 일제히 적극 지지하는 태도를 보인 반면 한겨레신문은 그동안 힘들게 쌓아온 남북관계를 해치는 결과를 초래할 것이라고 비판적인 태도를 보여 대조를 이뤘다. 한편, 평소 진보적인 목소리를 내어 온 경향신문은 서울신문과 함께 불가피한 결정이라며 정부 정책을 지지하는 긍정적 태도를 보이는 등 신문들의 논조가 제각각이었다. 한국일보는 중립적 태도를 견지했다.

〈표 4〉 노무현 정부 시기 신문별 정부정책 평가표

	조선	중앙	동아	한겨레	경향	한국	서울
북한 핵실험 강행	5	4	5	2	2	3	3
한미, PSI 참여 신경전	4	4	4	2	2	3	3
유엔 대북 인권결의안 찬성	1	1	1	4	2	2	2
6자 회담 '2.13 합의'	4	4	4	2	2	3	2
전시작전권 전환 합의	5	5	5	1	2	3	2
남북열차 군사분계선통과	5	4	4	2	2	3	3
영변 핵시설폐쇄 발표	5	5	5	2	2	3	2
남북 정상회담	5	4	4	1	1	3	2
노 대통령 NLL발언	5	5	5	3	3	3	3
남북 국방장관회담	4	4	4	2	3	3	2
평균	4.3	4.0	4.1	2.1	2.1	2.9	2.4

\* 매우 긍정적(1점), 긍정적(2점), 중립적(3점), 부정적(4점), 매우 부정적(5점)

## (2) 이명박 정부 시기

마찬가지 방법으로, 이명박 정부의 대북정책에 대한 각 신문의 사설 내용 평가를 측정한 결과 <표 5>를 얻을 수 있었다. 측정 점수를 합산해 평균을 낸 결과, 조선일보 2.2점, 중앙일보 2.6점, 동아일보 1.8점, 한겨레신문 4.4점, 경향신문 4.0점, 한국일보 2.9점, 서울신문 2.5점을 나타냈다. 이명박 정부가 대북 강경자세를 취하는데 대해 진보 성향을 보여 온 한겨레신문과 경향신문이 부정적 태도를 나타내고 보수적 논조를 펴 온 조선일보와 동아일보, 중앙일보가 긍정적인 태도를 보인 것은 예상했던 결과로 보인다. 다만, 보수 성향 신문들 가운데 동아일보가 1.8점으로 조선일보(2.2점)나 중앙일보(2.6점)에 비해 월등히 긍정적 태도를 보이며 세 신문 사이에 미묘한 차이를 드러낸 것은 특기할 만하다.

예를 들어 동아일보는 이명박 정부 출범 직전 통일부를 폐지할 것인가를 둘러싸고 치열한 논란이 벌어졌을 때 분석 대상 신문 가운데 유일하게 정부의 의도를 적극 감싸며 옹호하는 입장을 보였다. 남북이 분단된 상황에서 향후 통일에 대비하는 부서로 상징적 의미를 갖고 있는 통일부를 폐지하려는 데 대해 국민들 사이에는 부정적 여론이 압도적이었다. 이를 반영하듯 한겨레신문, 경향신문은 부정적인 태도를 보였고, 평소 정부 정책에 우호적 태도를 보였던 중앙일보도 “통일부 폐지, 좀 더 고민하라”며 완곡하게 부정적 의견을 표명했으며, 조선일보와 서울신문, 한국일보도 신중한 접근을 주문하는 등 중립적 태도를 보이는 가운데 동아일보만 나서서 “통일부 없애면 나라가 망하는가(2008. 1. 5. 사설)”라고 반문하는 등 정부 의도를 적극 옹호하고 나선 것은 여러모로 음미할 만한 대목이다. 정부는 압도적인 비판 여론에 밀려 애초 뜻을 접고 결국 통일부 폐지 방침을 백지화할 수밖에 없었다.

〈표 5〉 이명박 정부 시기 신문별 정부정책 평가표

	조선	중앙	동아	한겨레	경향	한국	서울
통일부 폐지 논란	3	4	2	5	4	3	3
이 대통령 취임사	2	2	1	4	4	3	2
영변 냉각탑 폭파	2	2	2	4	4	3	2
금강산서 관광객 피격	2	3	2	4	4	3	3
김정일 위원장 건강이상설	2	2	2	4	4	3	3
미, 북한 테러지원국서 해제	2	2	2	5	5	3	3
대북 전단 살포 논란	2	3	2	5	4	2	2
북, 장거리 로켓 발사 강행	2	2	1	5	4	3	2
PSI 전면참여 논란	3	3	2	4	4	3	2
북한 2차 핵실험 강행	2	3	2	4	3	3	3
평균	2.2	2.6	1.8	4.4	4.0	2.9	2.5

\* 매우 긍정적(1점), 긍정적(2점), 중립적(3점), 부정적(4점), 매우 부정적(5점)

### (3) 정부별 신문의 대북정책 평가 비교 - 소결론

각 신문이 노무현 정부 때와 이명박 정부 때 정부 정책에 대한 평가에서 어떤 변화 양상을 보였는가를 비교하면 분명한 차이가 드러난다. 조선일보, 중앙일보, 동아일보는 공통적으로 노무현 정부 시기 부정적 태도에서 긍정적 태도로 바뀌었다. 이들 신문의 보수적 성향이나 한나라당과의 오랜 우호적 관계 등을 고려할 때, 이명박 정부 시기 긍정적 보도 태도로 바뀐 것은 당연한 결과로 이해된다. 한겨레신문과 경향신문은 긍정적 태도에서 부정적 태도로 바뀌었다. 한겨레신문은 2.1점에서 4.4점으로 2.3점이 높아졌고, 경향신문은 2.1점에서 4.0점으로 1.9점이 높아졌다. 이들 신문의 진보적 성향이나 노무현 정부의 대북 화해정책을 적극 지지해 왔던 태도를 볼 때 역시 예상했던 결과로 보인다. 한국일보는 중립적 점수인 2.9점에서 역시 같은 2.9점을 유지했다. 그러나 서울신문은 노무현 정부 시기 긍정적 태도인 2.4점이었는데, 정치적 성향이 전혀 다른 이명박 정부에서도 역시 긍정적 태도인 2.5점을 나타내 정부의 영향을 강하게

받는 매체임을 보여주었다 4).

〈표 6〉 정부 별 신문별 대북정책 평가 비교

	조선	중앙	동아	한겨레	경향	한국	서울
노무현 정부 시기	4.3	4.0	4.1	2.1	2.1	2.9	2.4
이명박 정부 시기	2.2	2.6	1.8	4.4	4.0	2.9	2.5
변화	-2.1	-1.4	-2.3	+2.3	+1.9	0	+0.1

## V. 결론 및 논의

우리 언론은 남북문제처럼 이데올로기 성향을 확연히 드러내는 문제에 대해서는 특정한 지향성을 갖고 자신의 주장을 널리 전파하려는 모습을 보여 왔다. 유력한 신문들은 각기 보수세력이나 진보세력의 목소리를 대변하는 한편, 보수진영이나 진보진영을 대표하는 특정 정파와 우호적 관계를 맺거나 대립적 관계를 유지하는 경향을 보여 왔다.

진보 성향의 노무현 정부에서 보수 성향의 이명박 정부로 두 번째 수평적 정권 교체가 이뤄진 뒤 진보, 보수, 중립 성향의 언론들이 남북문제 보도에서 각기 어떤 논조 변화를 보였는가 하는 점은 객관

4) 서울신문이 정부가 교체될 때마다 보도 성향이 극과 극으로 바뀌는 데는 신문사의 지배구조가 결정적으로 작용하고 있다. 해방 후 역대 정부의 기관지 역할을 해왔던 서울신문은 김대중 정부가 집권하면서 친 김대중 정부 인사들이 새 경영진으로 취임하고, 한말 대표적 민족지도 활약하던 <대한매일신보>의 뿌리를 찾겠다며 한때 <대한매일>로 제호를 바꾸는 등 정부의 진보 성향 노선을 충실히 따랐다. 그러나 이명박 정부 들어서 보수계 인사가 대표로 취임하며 논조도 보수적으로 바뀌었다. 서울신문은 단계별 민영화를 추진하며 형식상 우리사주조합이 제1주주(39.0%)로 돼 있으나 재정경제부 30.49%, 포스코 19.4%, 한국방송공사 8.08% 등 정부의 입김이 직접적으로 작용하고 있으며 보도 내용 역시 이를 반영하고 있다.

적 검증이 필요한 부분이다. 이와 함께 보수 성향 언론 사이에서, 그리고 진보 성향 언론 사이에서 어느 정도 편차가 드러났는가 하는 점도 관심이 쏠리는 대목이다.

김대중 노무현 대통령이 집권한 10년 사이에 남북 간에는 정상 회담이 두 차례나 열리고, 금강산 관광이 진행되거나 개성공단이 건설되는 등 남북 관계에 큰 진전이 있었다. 이를 반영하듯 냉전적 분위기가 엷어지고 남북 화해를 강조하는 가운데 우리 사회의 대북 인식에도 많은 변화가 있었다. 국가보안법 개폐 주장이나 평화통일 방법론 모색 등 과거 이데올로기적으로 '일탈의 영역'에 속했던 많은 사안들이 '합법적 논쟁의 영역'으로 들어온 것이다. 일단 합법적 논쟁의 영역에 들어왔던 이러한 의제들을 과거의 영역으로 되돌리기는 좀체 쉽지 않을 터이다. 하지만 이명박 정부 들어서 남북 사이에 갈등의 골이 깊어지고 북한의 핵실험 강행 등 한반도 정세가 대결적 국면으로 치달으면서 국가보안법 개폐 주장이나 평화통일 방안 등이 의미 있는 논의 대상에서 사라진 것은 시사하는 바가 크다. 심지어 오랜 기간 지속돼온 금강산 관광이 중단되고 남북 간 경제협력에 뼈격거리는 상황이 지속되어도 이를 조속히 풀어야 한다는 목소리는 사회적으로 큰 반향을 불러일으키지 못하고 있다. 이런 전반적 상황을 감안할 때 우리 언론의 남북문제 논조에 어떤 변화가 나타났는지는 더욱 관심이 쏠린다. 조선·중앙·동아일보 등 보수 언론이 진보성향 정부와 대치하며 비판적 보도 태도를 유지할 수 있었던 배경에는 강력한 물적 토대와 막강한 인적 네트워크가 큰 몫을 했다고 볼 수 있는데, 한겨레신문이나 경향신문의 경우 재정적 토대가 매우 취약해 이명박 정부와 보수 성향 광고주들의 이중 압박에 얼마나 버려내는지도 관심이 가는 대목이다.

이를 다각도로 알아보기 위해 노무현 정부 시기와 이명박 정부 시기 남북문제에 대한 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레신문, 경향신문, 한국일보, 서울신문의 보도 태도를 이데올로기 성향과 정부 정책 평가 측면으로 나누어 분석했다. 이데올로기 성향을 분석한

결과, 서울신문을 제외하고 각 신문은 대체로 자신의 색깔을 유지한 것으로 나타났다. 그러나 이명박 정부 들어 우리 사회의 전반적인 보수화 경향과 함께 이명박 정부와 대화를 단절한 북한의 초강경 자세와 거친 태도 탓인지 진보 성향 언론의 진보 색채가 다소 옅어지거나 보수 성향 언론의 보수화 강도가 더 강해진 양상을 드러냈다. 이는 과거 김영삼 정부에서 김대중 정부로 첫 번째 수평적 정권 교체가 이뤄졌을 때 각 신문이 대체로 이데올로기 성향을 유지하면서도 조선일보와 중앙일보, 동아일보가 보수적인 색채를 다소 옅게 하거나 한겨레신문이 진보적인 색채를 더 짙게 한 것으로 나타난 이원섭의 연구와 진보와 보수만 바뀌었을 뿐 흐름상 일맥상통하는 점이 있어 주목된다. 즉 우리 언론은 수평적 정권교체가 이뤄지더라도 이데올로기적으로 대체로 일관성을 유지하기는 하지만, 동시에 새로 들어선 정부의 이데올로기 성향에 일정한 영향을 받는다는 점은 주목할 만한 내용이다.

위 내용에서 앞부분, 즉 한국의 유력 신문들이 수평적 정권교체가 이뤄지더라도 대체로 이데올로기적 일관성을 유지한다는 점에서는, 언론이 뉴스 선택 과정에서 국가권력이나 지배엘리트인 1차 규정자의 해석 틀에만 따르지 않고 나름의 편집방향에 따라 자율성을 확보하고 자신의 주장을 펼친다는 여러 학자들(Hallin, 1986; Schlesinger, 1989; Curran, 1990)의 주장과 부합한다. 과거 권위주의 시절 정치권력에 일방적으로 억눌렸던 우리 언론의 보도 양상은 1980년대 후반 민주화 진행에 따라 국가의 강압적 언론통제력이 약화되면서 변하기 시작했고 언론사가 누리는 자율성도 큰 폭으로 신장되었다. 과거처럼 언론이 정치에 일방적으로 통제되는 것이 아니라 오히려 군부가 물러간 권력의 틈새를 시민세력의 선두주자격인 언론이 선점하며 상당한 영향력을 행사하기 시작했다는 분석도 나온다. 이에 따라 남북문제 논조에 있어서도 언론은 자신의 독자적 목소리를 내는 모습이 두드러지게 나타났다고 할 수 있다.

그러나 뒷부분, 즉 우리 언론이 수평적 정권교체가 이뤄진 뒤 새

로 들어선 정부의 이데올로기 성향에 일정한 영향을 받는다는 측면에서 본다면 2차 규정자인 언론의 보도가 지배엘리트인 1차 규정자에 의해 형성된 해석 틀과 정의를 재생산한다고 주장한 홀(Hall)과 동료들의 주장이 상당히 투영된 것으로 해석할 수 있다. 언론이 새로 들어선 정부의 이데올로기 성향에 일정한 영향을 받는다는 점은 신문이 자신의 편집방향에 따라 여론을 주도적으로 이끌어가려 하면서도 궁극적으로 다수 독자들의 공감을 얻고 논조에 대한 지지를 확보해야 하는 언론 산업의 기본 속성에 기인하는 점이 있을 것이다. 경영적 측면을 전혀 도외시킬 수는 없는 언론의 특성과도 연결되는 것이다.

김대중 정부시기 남북 정상회담이 이뤄지고 이산가족들이 상봉하는 등 남북관계가 크게 진전돼 이에 대한 국민적 지지도가 높은 상황에서 아무리 보수 성향 신문이라고 해도 내놓고 보수적 주장을 펴는 것이 조심스러웠듯이, 이명박 정부 들어 남북 사이에 긴장이 높아지고 북한의 핵실험 강행 등으로 국민의 비판적 목소리가 높은 상황에서 아무리 진보 성향 신문이라고 해도 선뜻 진보적 주장을 펼치기가 조심스러웠을 것으로 추정된다.

그러나 전체적으로 양자 사이의 비중을 보면 한국 언론의 경우 뒷부분보다는 앞부분 쪽에 무게 중심이 한층 더 실려 있는 것으로 보인다. 즉 새로 들어선 정부의 이데올로기 성향을 어느 정도 의식하면서도 무게 중심은 여전히 자신의 이데올로기적 색깔을 유지하는데 두는 것으로 보인다.

신문이 정권이 수평교체 된 뒤 새 정부의 이데올로기 성향에 어느 정도 호응해 논조의 변화를 보임에도 불구하고 궁극적으로 자신의 이데올로기 성향을 바꾸지 않는 것은 무슨 까닭일까? 이 문제는 우리 언론 현실에서 여러 가지로 합의하는 바가 크다. 일반적으로 유럽이나 미국의 경우 자본의 집중현상과 시장경쟁의 심화현상으로 인해 신문간의 이념적 차이가 크게 드러나지 않고 있는데 비해, 우리 언론의 경우 신문사간의 이데올로기적 성향이 강력한 현상에 대

해 윤영철(2000)은 보수와 진보로 양분된 독자들의 정서를 반영한 결과이면서, 동시에 신문 경영주들간에 이념적 입장의 차이가 보도에 반영된 것이라고 주장했다. 보수적 독자층과 진보적 독자층, 혹은 전쟁을 겪은 세대와 그렇지 않은 세대들간의 이념적 괴리가 정치권 내에서도 발견되고 있으며, 이러한 상황이 신문의 논조에 투영된 것이라는 점과 함께, 신문 경영주와 집권세력간의 관계에 따라 친여 또는 친야적 성향의 보도정책이 수립되었으며, 그러한 정책이 가부장적인 사내 언론통제 메커니즘을 통해 기사에 반영된 것이라는 추측을 내릴 수 있다는 것이다.

한국전쟁이란 민족상잔의 극한적 비극을 겪은 우리 정치사를 되돌아 볼 때 우리 사회의 보수 진보 간 괴리가 매우 큰 것은 사실이다. 하지만 우리 언론 현실에서 더욱 주목해야 할 것은 각 신문의 특정한 편집방향이 국민 사이의 이데올로기적 간극을 좁히기 보다는 증폭시키는 쪽으로 작용해 왔으며, 특히 신문의 편집방향이 신문사주의 이데올로기적 입김이 크게 투영되는 현실과 밀접한 관련이 있다는 점이다. 사회가 민주화되면서 언론사가 누리는 자율성도 큰 폭으로 신장되었으나, 언론의 자율성 확대와 영향력 증대가 우리 사회의 전체적인 민주화 흐름에 긍정적으로 작용하지 못했다는 비판이 제기된다는 점이다. 언론의 외부적인 자율성이 신장됐음에도 불구하고 내부적인 비민주적인 체제와 전통이 보도 이념의 편향성과 권력결탁을 지향하는 요인으로 남아있다는 주장(김영욱, 2006)이 그것이다. 전체적인 사회 민주화에도 불구하고 비민주주의적인 조직문화가 언론사 내부를 지배하고 있으며, 따라서 신문사의 보도 이데올로기는 기사보도 내용에 결정적인 영향을 미치는 영향요인으로 작용하고 있다는 것이다. 이러한 점은 유력 신문들의 소유구조가 사실상 사주 1인에게 집중돼 있는 현실과 무관하지 않을 것이다. 특히 언론사 세무조사 등을 통해 조선·중앙·동아일보 등 유력 언론사의 경영주가 탈세혐의로 상당기간 구속되는 사태가 벌어졌던 상황에 비추어 이념적 대립은 극도로 치열하게 전개될 소지를 안고 있었다.

주요 신문들이 대체로 자신의 이데올로기 성향을 유지하는데 따른 논리적 결과로 노무현 정부에서 이명박 정부로 권력이 교체된 뒤 언론 논조는 한겨레신문, 경향신문처럼 정부 정책 평가에서 긍정적 태도에서 부정적 태도로 바뀌거나, 조선일보, 중앙일보, 동아일보처럼 부정적 태도에서 긍정적 태도로 바뀌는 모습을 보였다. 이데올로기적으로나 정부 정책 평가에서 노무현 정부와 이명박 정부에서 모두 중립적 태도를 견지한 것으로 나타난 한국일보는 나름의 논리적 일관성을 유지한 데 따른 결과로 보인다. 반면, 서울신문의 경우 정부의 성격이 근본적으로 달라졌는데도 정부 정책 평가에서 모두 긍정적 태도를 보이고, 이데올로기적으로 노무현 정부 시기에는 진보 성향을 보이다가 이명박 정부 시기 보수 성향으로 돌아선 것은 독립성을 바탕으로 시시비비를 가려야 할 언론의 본령에 비추어 상당한 한계를 드러냈다고 할 수 있다.

정권 교체에 따른 변화에서 눈에 띄는 대목은 동아일보가 조선일보나 중앙일보에 비해 정부 정책 평가에서 월등히 긍정적 태도를 나타냈다는 점이다. 정부 정책 평가에서 조선일보가 2.2점, 중앙일보가 2.6점을 기록한 반면, 동아일보는 1.8점으로 한결 긍정적인 점수를 보였다. 조선일보, 중앙일보, 동아일보는 김영삼 정부에서 김대중 정부로 정권이 교체된 뒤 정부와 극심한 갈등을 겪었고, 김대중 정부의 뒤를 이은 노무현 정부와도 불편한 관계를 지속적으로 유지해 왔다. 이들은 야당인 한나라당과 줄곧 우호적 관계를 유지해 왔는데, 김영삼·김대중·노무현 정부에서 그리 큰 편차를 드러내지 않았던 '조·중·동' 세 신문 사이가 이명박 정부 들어 미묘한 차이를 드러낸 것은 눈여겨 볼만하다.

이와 관련해 주목되는 것은 이명박 정부 들어 동아일보의 이데올로기 성향이 보수 색채를 더해가며 김영삼 정부나 김대중 정부, 노무현 정부 시기 가장 보수적 매체로 평가됐던 조선일보와 같은 수준으로 평가됐다는 점이다. 이데올로기적으로 줄곧 보수 우익 진영을 대표해온 조선일보와 어깨를 나란히 할 정도로 보수 색채가 강화

된 동아일보의 변화는 눈에 띄는 양상이다. 이런 보수로의 이동이 이명박 정부 정책 평가에서 동아일보가 다른 신문들보다 훨씬 긍정적 태도를 나타낸 것과 관련이 있는 것은 분명해 보인다. 긍정적인 정부 정책 평가가 곧바로 정부와의 친밀도로 등치되는 것은 아니지만 상당히 밀접한 관계가 있음은 부인하기 어렵다.

이 연구의 의의는 노무현 정부에서 이명박 정부로 권력이 수평 교체되면서 나타난 우리 언론의 논조를 이데올로기적으로, 정부 정책 평가로 나눠 분석해 보고, 이를 연구자의 예전 연구 결과와 연계해 수평적 정권교체에 따른 남북문제 논조 변화를 일련의 흐름 속에서 도출한 것이다. 연구목적은 어느 정도 달성됐다고 본다.

이번 연구는 남북문제에 대한 우리 신문의 보도 가운데 사실을 중심으로 분석한 것인데 사실의 분석만으로는 불충분한 면이 있을 것이다. 자본주의 사회에서 언론의 이데올로기는 복합적인 통제과정을 거쳐 만들어진다는 점을 고려할 때, 언론사의 소유 형태, 소유자의 이데올로기 성향, 소유자의 언론사 지배 행태 등에 대한 종합적 분석이 세밀하게 행해지고, 각 신문이 사실 외에 스트레이트 기사, 해설, 칼럼 등을 통해 드러내는 시각도 함께 고려해야 하는데 이를 충분히 반영하지 못한 점이 연구의 한계로 작용할 것이다. 또 분석 시기가 이명박 정부 초기에 한정돼 향후 변화 가능성을 반영하지 못하는 측면이 있으나 우리 언론의 성향이 큰 틀에서 달라질 것으로 보이지 않아 연구 결과에는 큰 영향을 미치지 않을 것으로 생각된다.

[투 고 일 : 2009년 6월 30일]

[심사완료일 : 2009년 8월 7일]

[개재확정일 : 2009년 8월 13일]

## 참고문헌

- 강원택. 2004. "남남갈등의 이념적 특성에 대한 경험적 분석." 경남대 극동문제연구소 55-100.
- 김영옥. 2006. "뉴스 속성의 정부소스 의존 정도." 『한국언론정보학보』 32호, 75-111.
- 김재홍. 2003. "김대중 정부의 대북포용정책에 대한 언론논조와 국민여론의 비교분석." 『한국정치학회보』 37권 2호, 197-218.
- 김호준. 1995. "사실이란 ?" LG상남재단.
- 남재일. 2006. "1987년 민주화 이후 취재관행에 나타난 정권-언론 관계 변화: 청와대 출입 기자의 경우." 『한국언론학보』 50권 5호, 95-124.
- 박경순. 2000. "뉴스의 객관성과 이념성 : 남북화해시대 남북 언론의 대립과 변화." 『언론과 사회』 29호, 6-42.
- 손영준. 2004. "미디어 이용이 보수 진보적 의견에 미치는 영향." 『한국언론학보』 48권 2호, 240-266.
- 송용희. 2006. "한국 유력 일간지와 정치적 행위자 간 역학관계에 대한 연구." 『언론과 사회』 14권 1호, 43-78.
- 윤영철. 2000. "권력이동과 신문의 대북정책 보도: '신문과 정당의 병행관계'를 중심으로." 『언론과 사회』 27호, 48-81.
- 이원섭. 2006. "언론의 남북문제 보도에 나타난 이데올로기적 성향과 정부정책 평가: 김영삼 정부와 김대중 정부 시기의 사실 분석." 『한국언론정보학보』 35호, 329-361.
- 최용주. 1998. "정치와 미디어의 권력관계에 관한 이론적 연구." 『한국언론학보』 42권 3호, 209-239.
- 한동섭·임종수. 2002. "미디어 정보원 진출 활용과 현실정의." 『한국언론학보』 46권 3호, 520-556.
- Altchull, J. H. 1984. "Agent of power." New York: Longman. 강상현·윤영철 공역(1991). 『지배권력과 제도언론』. 서울 : 나남
- Curran, J. 1990. "Culturalist Perspectives of News Organizations: A Reappraisal and A Case Study." In M. Ferguson(Ed.), *Public Communication: The New Imperatives*(pp. 114-134). London: Sage.
- Gans, H. 1979. "Deciding What's News: A Study of CBS Evening News, NBC Nightly News, Newsweek and Times." New York: Vintage.
- Gitlin, T. 1980. "The Whole World is Watching: Mass Media in the

- Making and Unmaking of the New Left.*" Berkely: University of CA Press.
- Hall, S., Critcher, C., Jefferson, T., Clarke, J., & Roberts, B. 1978. *"Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order."* New York: Holmes & Meier.
- Hallin, D. 1986. *"The Uncensored War: The media and Vietnam."* Berkeley: University of California Press.
- Marx, K., & Engels, F. 1970. *"The German ideology."* London: Lawrence and Wishart.
- Seymour-Urc, C. 1974. *"The political impact of mass media."* Beverly Hills, CA: Sage.
- Schudson, M. 1978. *"Discovering the news: A social history of American newspapers."* Basic books.
- Schlesinger, P. 1989. *"Rethinking the Sociology of Journalism: Source Strategies and the Limits of Media-Centrism."* In M. Ferguson (Ed.), *Public Communication: The News Imperatives*(pp.61-83). London: Sage.
- Shoemaker, P. & Reese, S. 1996. *"Mediating the Message : Theories of Influence on Mass Media Content."* New York: Longman. 김원웅 역(1996). 『매스미디어 사회학』. 서울: 나남.
- Sigal, L. V. 1973. *"Reporters and officials: The organization and politics of newsmaking."* Lexington, MA: D. C. Heath and Company.
- Williams, R. 1966. *"Communications."* London: Chatto and Windus.

Analysis for Report Attitude Change of Korea Press concerning  
South-North Korea Issue with Horizontal Shift of the Power:  
Comparison of Ideological Tendency and Assessment of the  
Government Policy of Newspaper Editorial during Roh  
Moo-Hyun Administration and Lee Myung-Bak Administration

---

LEE Won-Sup

Professor,

Dept. of Mass communication, Kyungwon University

The aspect of Korea press reporting South-North Korea issue is the subject of the study in relation to Korean peninsular situation which is the most critical issue in East Asia. After the horizontal shift of the power from Roh Administration to Lee Administration, Korea press changed the criticism attitude regarding South-North Korea issue. The author compared the report change of the press between the power shift of the two administrations. Meanwhile, he had compared the report change of Korea press between Kim Young-sam Administration and Kim Dae-jung Administration. From this previous analysis and the present change between Roh Administration and Lee Administration he established the reporting change-flow of Korea press after the horizontal shift of the power. The study analyzed two points-ideological tendency and assessment of the government policy- in order to extract the change of the editorial tone of the Korea press. Korea press is classified into four categories in relation to ideological tendency and the assessment of government policy-conservative

(Chosun Ilbo, JoongAng Ilbo, Dong-A Ilbo), progressive(Hankyoreh, Kyunghyang Shinmun), neutral(Hankook Ilbo) and governmental(Seoul Shinmun). After the shift of the power from Roh Administration to Lee Administration, most newspapers kept the previous attitude to the ideological tendency without any noticeable change, strengthening a little conservative attitude and lowering a little progressive attitude. While, after the shift of power from Kim Young-sam Administration to Kim Dae-jung Administration the change had been reverse, compared with that from Roh Administration to Lee Administration, strengthening a little progressive attitude and lowering a little conservative attitude. In conclusion, while Korea press kept their ideological tendency without any conspicuous change, they were influenced from new government to some extent. In terms of the assessment of the government policy Hankyoreh and Kyunghyang Shimun changed the attitude from affirmative to negative, Chosun Ilbo, JoongAng Ilbo and Dong-A Ilbo from negative to affirmative, which was the result from keeping ideological consistency. While Hankook Ilbo kept neutral attitude constantly, Seoul Shimun kept affirmative attitude as before in spite of change of completely different government policy.

**Key Words** : Horizontal shift of the Power, Roh Moo-hyun Administration, Lee Myung-bak Administration, Ideological Tendency, Assessment of the Government Policy.