

2017년 살충제 검출 계란의 사례를 통해서 본 보건당국과 언론의 위험소통: 진단과 제언

유명순^{1,2,*}, 강승연¹, 박이스리¹, 이민정¹, 이유진¹

¹서울대학교 보건대학원

²서울대학교 보건환경연구소

Health Authorities' and News Media's Responses to the 2017 Pesticide Detected Eggs: Evaluations and Suggestions for Better Risk Communication

Myoungsoon You^{1,2,*}, Seungyeon Kang¹, Esuri Park¹, Minjung Lee¹, Yujin Lee¹

¹Graduate School of Public Health, Seoul National University

²Institute of Health & Environment, Seoul National University

Abstract

Objectives: We aim to evaluate the responses of health authorities and the news media to the 'Pesticide detected eggs' which were first identified in August 2017 in South Korea. Among multiple tasks for effective risk and crisis management, 'communication' was our special focus. Accuracy and consistency in information provision, top leaders' accountable communication with the public, and the efforts to create collaborations among governmental agencies were analyzed for the diagnosis of the governmental agencies' communication. Media's two key functions (i.e. agenda-setting and surveillance) as well as outrage characteristics in the news articles of the contaminated eggs were also analyzed.

Methods: Press releases and FAQ information, available at two web sites of Korean FDA and MAFRA, were collected for the analysis. News articles of the event from 10 Korean domestic newspapers and 2 British press during mid of July to early September were collected to evaluate the media's responses. A traditional content analysis was conducted, using the coding schemes that the authors developed based on theoretical review of the media's functions in a crisis.

Results: Risk related messages released by governmental agencies were poorly prepared. Top leaders failed to deliver the public their willingness to take accountability in managing the situations. Collaborative communication among inter-agencies as well as health authority and the expert groups was not promptly functioning. While the news media's agenda was timely setting, its role of surveillance of emerging risks was not appropriately taken. Compared to the UK news articles, those by Korean domestic media were more representing conflicts and used more negative tones in the stories, which could increase public outrage of the event.

Conclusion: On the basis of our findings, four agendas for improving risk communication capacities of key actors in risk governance (i.e. health authorities, news media, and the civic society).

keywords: risk communication, pesticide, eggs, health authorities, news media

Introduction

위기 상황은 기존 질서나 체제로 문제 대응에 실패하면서 발생한다. 따라서 위기는 많은 경우 해당 시스템의 '불편한 진실[1]'을 드러낸다. 또한 위기 상황에서는 '프레임 전쟁'이 벌어진다[2]. 국민생활 안전이 위협 받는 상황에서 정부가

진단과 해법을 명료하게 제시 못하면 미디어, 전문가, 정치인 등 위기관리 거버넌스의 주체들이 제각각 설명과 처방을 제시하면서 대중 앞에 설득력의 우위를 점하기 위해 경쟁하고 다투는 의미이다. 이렇게 불편한 진실과 프레임 전쟁이 벌어지는 위기 상황에서 효과적인 위험 소통은 혼란을 줄이고 대응의 효과성을 높이기 위해 중요하다. 소통 실패로 국민 신뢰가 고갈되면

* Corresponding author: Myoungsoon You (msyou@snu.ac.kr, 02-880-2774)

Graduate School of Public Health, Seoul National University,
1 Gwanak-ro, Gwanak-gu, Seoul 08826, Korea.

사회적 효능감이 떨어지고 사회적 스트레스가 높아지기 때문이다[3, 4]. 또한, 이 악순환에 빠지면 사회적 피해는 물리적 산술 합 이상이 되며 회복에 더 많은 시간과 자원이 든다.

2017년 7월 벨기에를 비롯한 유럽에서 살충제 계란과동이 벌어진 데 이어 8월 국내에서도 살충제 계란이 검출되면서 국민들은 일상적인 먹거리가 위협 받는 위기 상황에 처하게 됐다. 살충제 검출로 계란 유통 부적합 판정을 받은 농가의 숫자가 2곳에서 32 곳으로 꾸준히 늘어났고 이 같은 문제 이면에는 식품의약품안전처 (이하 식약처)와 농림축산식품부 (이하 농식품부)의 공조 부족, 부실 검사, 친환경 인증을 둘러싼 구조적 문제가 있었다는 지적까지 제기됐다. 국민들은 8월 중순부터 말까지 볼과 보름 남짓한 기간 동안 무차별적으로 제공되는 많은 정보들로 인해 정부에 대한 신뢰를 잃음은 물론 무엇을 믿고 먹어야 하는지 근본적인 불안감에 시달려야 했다.

본 논문은 살충제 검출 계란 사태를 다룬다. 다양한 주체 중에서 정부당국과 언론에 주목하고 조기발견, 위험의 정확한 측정 및 의사결정, 위험 소통, 복구와 학습 등 위기 및 위험 관리의 제 영역 중에서 '위험소통'에 초점을 둔다. 구체적으로, 정부 당국과 미디어가 각각 어떻게 소통했는지를 평가하기 위해 정부대응은 정확성, 리더십·공조, 일관성을 언론대응은 의제설정, 환경감시기능, 감정축발을 중심으로 분석한다. 끝으로, 분석 결과를 토대로 보건학의 관점에서 향후 대안을 도출하고 제안 형태로 제시한다.

정부 대응

불특정 인구집단에 부정적 영향과 피해를 입히는 상황이 벌어질 때 정부 당국이 제공하는 커뮤니케이션은 중요한 위기 관리의 영역이자 책임 과제다. 문헌들은, 이때의 메시지는 위험에 대한 객관적인 정보를 제공하고 위험 논쟁과 관련해 혼란의 확산을 방지하는 데 목표를 두어야 한다고 말한다[3]. 특히, 관건은 수용자로부터 신뢰를 확보할 수 있는가의 여부다[3]. 공중보건 위기 상황에서 정부의 신뢰 높은 메시지는 대중에게 상황을 이해하고 대처하며 해결하기 위한 판단의 근거가 될 수 있기 때문이다 [5, 6]. 위기의 대부분이 불확실성이 만연하다는 특성이 있기에, 국민의 정부 신뢰는 사회적 수준의 심리적 안전의 지대로 작동, 상황 대처의 효능감을 높인다[7]. 반면 정부가 신뢰획득에 실패할 경우 대중 미디어가 강조한 의제가 유권자의 중요 의제로 결

의 위험인식이 과도하게 증가할 수 있고 이에 따라 혼란이 가중 될 뿐만 아니라 정치사회적 저항심을 불러일으킬 수도 있다[5]. 위기 상황이 통제 가능하다는 것을 설득력 있게 보여줌으로써 대중의 신뢰를 형성하는 공적 커뮤니케이션 활동이 무엇보다 중요한 것이다[4].

신뢰 메시지의 구성 요소는 다양하게 제시돼 있지만 정확성(accuracy)과 일관성(consistency)은 공통적으로 중요하게 거론된다[6, 8-10]. 메시지의 정확성은 정보 제공자가 사실에 근거를 둔 객관적 정보를 제공한다는 의미한다. 정보 정확성은 수용자가 그 정보를 수용할 지 여부를 결정하는데 중요하게 작용하며, 신뢰도와 만족에 있어 유의미한 영향력이 있다[6]. 비슷한 맥락에서 일관성 역시 신뢰구축에 중요한 요소다[10]. 문헌들은 일관성은 메시지의 신뢰성과 직결된다고 말하며 [11, 12]. 불확실성이 높은 상황에서 사람들은 자기 자신은 물론 가족을 보호하기 위해 일관된 정보를 요구하게 된다고 한다. 즉 메시지 일관성은 개인 뿐만 아니라 집단, 사회적 차원에서도 영향을 미친다[9]. 이러한 일관성은 메시지를 제공하는 조직의 대변인 혹은 리더에 의해 영향을 받을 수 있다.

다음으로, 메시지를 전달하는 리더의 소통 즉 소통에서의 리더십 전달은 그 개인은 물론 리더가 이끄는 조직의 평판과 성과에 중요한 영향을 미친다 [4, 13]. 특히 리더의 책임 감수 의지(willingness to assume responsibilities)는 재해와 재난 상황에서 가장 필요한 리더십 요소로 꼽힌다. 선행 연구들은 리더가 메시지를 통해 역할과 책임을 명확히 함으로써 대중에 막연한 불안을 감소시키고[13-15]. 리더가 상황이 어떻게 통제되고 있는가(situation is under our control)를 효과적으로 전달하는 소통을 성공하면 대중의 이해와 신뢰가 상승한다고 지적하고 있다[16]. 리더십이 소통을 통해 확신시켜야 하는 다른 하나는 전문가나 타 부처 및 다양한 이해 관계자들과 공조(coordination) 하는 모습이다. 공조를 통해 정보 정확성 및 메시지 전달 일관성 확보와 함께 정부가 위험 상황에 대한 대응 '시스템'이 제대로 작동하고 있다는 의미(meaning making)를 제공할 수 있다[13, 17].

언론 대응

미디어는 사람들에게 '무엇에 대하여 생각할 것인가(What to think about)'를 말해주는 기능을 가진다[16]. 1972년 매콤스와 쇼가 채플힐 연구를 통해 정된다는 것을 검증하면서 시작된 '의제설정 이론

(agenda setting theory)'은 공공의제에 대한 미디어의 영향력을 확인하는 것이라 할 수 있다[18]. 초기 의제설정 연구가 선거 캠페인과 같은 정치분야에서 정치인에 대한 미디어의 보도가 유권자의 후보 이미지 형성에 유의미한 영향을 확인하는 것이었다면 [19], 최근에는 경제와 환경 문제 등 다양한 분야로 영향력이 넓어졌다. 경제뉴스가 사람들이 미래의 경제 상황에 대해 부정적으로 인식하게 하는데 영향을 미친다는 연구가 대표적이다[20]. 특히 '생각하는 것 (object)' 자체에서 나아가 사람들이 어떻게 생각하는 지 '속성(attribute)'에 초점을 맞추는 것으로 범위도 확대됐다[21].

진화하는 의제설정 이론에도 불구하고 많은 뉴스들 가운데 무엇이 주의를 기울이고 무시할 것인지를 결정하는 행위, 즉 현저성(salience)을 대중에게 전이 시키는 전통적인 의제설정 이론의 목적에는 변함이 없다[22]. 어빙(1980)이 신문 1면 기사의 빈도를 측정하고 설문조사를 통해 대중이 중요하다고 응답한 의제와 비교 분석을 실시한 것처럼 현저성은 기사의 상대적인 위치와 기사량 등을 통해 미디어가 특정 의제를 배치하는 것으로 확인할 수 있다 [23, 24].

국내 연구에서 양선희(2008)는 신문과 TV 뉴스, 포털에서 대상 의제에 관한 기사의 빈도를 측정했고 최진호와 한동섭(2011)은 1면을 비롯한 종합면에 있는 기사내용별 빈도를 확인했다[21]. 종합면은 정치 경제 사회 문화 등 모든 주제를 전반적으로 아우름과 동시에 해당 신문이 말하고자 하는 바를 포괄적으로 다루고 있기 때문에 의제의 현저성을 측정하기에 가장 적합하다고 판단했기 때문이다[25].

이렇게 미디어가 다루는 현저성은 대중 의제에 영향을 미치고 나아가 정책 결정에도 역할을 한다 [26]. 따라서 살충제 계란 파동의 중요한 리스크 거버넌스 주체인 미디어의 대응을 현저성 측면에서 검증해 보는 것은 향후 대안을 모색하는데 꼭 필요한 연구라 여겨진다.

라스웰(1948)은 “무리에서 떨어져 서서 주위에 놀라운 변화가 생길 때마다 소란을 발생시키는 파수꾼”을 기자라고 칭했다[27]. 환경 속에서 위험을 감지하는 능력이야 말로 기자와 미디어의 역할이라 여긴 것이다. 이처럼 환경 속에서 출몰하는 위험요인을 놓치지 않으려는 언론의 속성을 ‘환경 감시 기능(surveillance function of the environment)’이라 칭한다[28]. 환경 감시 기능은 경제상황에 대한 미디어의 적절한 견제와 균형이 담긴 경제 뉴스에서 두드러진다. 경제 뉴스는 일종의 ‘경고(alarm)’와 같은데,

평소에 경제면에 있던 기사가 문제가 감지되면 신문 1면에 부정적 어조의 기사로 게재되는 경향이 발견되기 때문이다[29]. 환경 감시 기능을 강조하다 보니, 경기 침체를 더 부정적으로 보도하고 경제 성장 은 과장해서 보도하는 부작용이 확인되기도 한다 [29].

최근에는 질병을 포함한 건강 의제에 관해서도 미디어의 환경 감시에 대한 연구가 이뤄지고 있는데, 질병의 확산이나 피해에 대한 보도가 대부분이고 질병 예방법이나 대책을 마련하는 환경 감시 기능 보도는 부족하다는 분석이 지배적이다[30]. 한국 언론의 경우 사스나 신종플루 같은 신종 출몰형 질환에서는 환경 감시 기능을 비교적 적절하게 수행한 반면 만성질환에 대해서는 그 기능이 약한 것으로 드러났다[28]. 건강한 환경 감시 기능이란 문제의 심각성과 원인을 알리려는 지향과 그 적절한 해결 방법 제시 등이 균형적으로 이뤄져야 하는데 살충제 달걀 파동 보도에 있어서 이 같은 기제가 제대로 작동했는지 살펴보는 것은 의미 있는 작업이라 생각된다[31].

끝으로 대중이 이해하는 사회적 위험은 종종 과거의 경험, 문화, 인구 통계 및 심리학 등과 같은 요인으로부터 영향을 받는다. 때문에 과학적으로 측정된 위험 수준과 대중에게 인식된 위험의 수준은 차이가 날 수 있다[32]. 코벨로와 샌드만은 이러한 차이를 발생시키는 대표적 요인으로 감정충발(outrage)이라는 개념을 제시했다[33]. 이들에 의하면 위험(risk)은 위해(hazard)와 감정충발(outrage)로 이뤄지는데, 연구에서 자발성(Voluntariness), 통제가능성(Controllability), 친숙함(Familiarity), 공평성(Fairness) 등 20가지 감정충발 요인을 제시한 바 있다. 예를 들면 ‘사고전력(accident history)’은 과거의 대형사고나 위기 혹은 사회적 공포를 일으킨 경험과 현재의 사건을 연관 짓거나 언급함으로써 실제 위험과는 무관하게 사람들에게 감정적 반응을 유발한다[33]. 국내에서는 주영기 외 연구자들이 한국의 식품 위해 관련 보도자료와 실제 언론보도 기사를 분석해 부적절한 5 개를 제외한 15 개의 감정충발 요인을 제시했다[34]. 이러한 감정충발요인들은 위험 자체에 내재된 것이기도 하지만, 미디어를 통해 전달되기도 한다. 미디어를 통한 뉴스 보도는 일반 사람들이 건강 관련 정보를 얻는 주요 정보원으로 알려져 있을 뿐만 아니라 미디어를 통해 경험해 보지 못한 위험을 간접적으로 인지하도록 기능한다[35, 36]. 따라서 미디어의 보도에 내포된 감정충발 요인

을 관찰하는 것은 미디어가 대중에 미치는 영향을 고려했을 때 대중의 위험인식을 유추해 볼 수 있는 단서가 될 수 있다.

연구문제

연구문제 1. 살충제 검출 계란 사태 관련 정부당국의 위험소통은 정확성, 리더십과 신뢰, 일관성의 관점에서 어떻게 평가할 수 있는가?

연구문제 2. 살충제 검출 계란 사태 관련 언론의 위험소통은 의제설정, 환경감시기능 및 감정축발의 관점에서 어떻게 평가할 수 있는가?

Methods

1. 데이터 수집

1) 정부 대응

정부 대응자료는 식약처의 식품안전정보포털 '식품안전나라'와 농식품부의 홈페이지에서 제공되는 보도자료와 해명/설명, 점검현황, FAQ (질문과 대답), 안전성 자료 등 관련 자료를 대상으로 했으며, 기간은 농식품부가 국내에서 살충제가 검출된 달걀에 대해 최초로 보도자료를 제공한 2017년 8월 14일부터 9월 10일까지로 했다. 해당 기간 동안 수집된 정부 대응 자료는 식약처 총 64건, 농식품부 총 23건이다.

정부대응의 브리핑 및 영상 자료는 '정책 브리핑' 홈페이지와 해당 날짜에 해당하는 언론 보도를 수집했다.

2) 언론 대응

언론 대응을 살펴보기 위해 경향신문, 국민일보, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레 신문, 한국일보 등 국내 중앙일간지 10개 매체의 기사를 수집했다. 온 오프라인 기사 가운데, 지면에 실린 기사로 한정했고 신문지면 스크랩서비스를 제공하는 '아이서퍼 3.5' 프로그램을 이용하여 PDF 파일형태로 된 기사를 모았다.

의제설정

의제설정기능은 '살충제 계란'에 대한 신문 1면을 비롯한 종합면 기사량을 조사하는 방식으로 이

뤄졌다. 조사기간은 '국내 살충제 계란 유통' 기사가 처음으로 실린 2017년 8월 15일부터 2017년 8월 31일까지로 했다. 기사는 아이서퍼 프로그램에서 '살충제 계란' '살충제 달걀' 단어를 입력한 뒤 게재된 10개 매체의 기사들을 분석대상으로 삼았다. 10개 일간지의 '살충제 계란' '살충제 달걀' 관련 보도 기사량은 각각 550건과 228건으로 집계되었으며, 이 가운데 종합면에 실린 기사로 한정하고 중복되는 기사를 제외하는 과정을 거치며 총 250건의 기사를 수집했다¹.

환경감시

언론의 환경감시기능은 10대 중앙일간지의 전체 지면 기사량을 통해 살펴봤다. 기사 검색 방법은 '살충제 계란' '살충제 달걀' 단어를 입력하는 것으로 앞의 방식과 동일했다. 다만 언론의 환경감시기능은 '외재적 위협요인의 감지' 임을 알아보는 것이다[28]. 따라서 조사기간은 국내 살충제 계란이 아닌 벨기에에서 살충제 계란 파동이 처음 알려진 2017년 7월 20일부터 이후 한 달로 했다. 기사량을 보면 벨기에에서 살충제 계란 파동이 벌어진 7월 20일부터 8월 7일까지 국내 10대 일간지에서 살충제 계란과 관련된 기사량은 0건으로 확인됐다. 8월 8일에 1건의 지면 보도가 있었고, 9일에 5건, 11일에 5건, 12일에 6건이 집계된 이후 13일과 14일에는 각각 한 건도 검색되지 않았다.

감정축발

언론의 감정축발은 기사의 정서적 논조, 사고전력 언급 여부를 통하여 분석하였다. 언론사가 추구하는 정치적 지향점이 보도 내용에 영향을 미칠 수 있다는 점을 감안하여 조사대상으로 보수와 진보성향을 대표하는 조선일보와 한겨레[37], 영국에서는 The Telegraph와 The Guardian을 선정하였다. 조사기간은 각 한국과 영국에서 살충제 계란이 발견되어 최초로 보도된 일자를 포함하여 이후 14일 동안으로 설정하였다.² 기사 수집은 각 언론사의 온라인 홈페이지에서 검색하였으며 한국은 '살충제'와 '계란'을 영국은 'Fipronil'과 'egg' 단어를 입력한 뒤 검색되는 기사들을 수집하였다. 국내 기사 검색어에 살충제를 포함시킨 것은 살충제를 검색어로 설정시

¹ 각 신문별로는 경향신문 12건, 국민일보 46건, 동아일보 26건, 문화일보 29건, 서울신문 27건, 세계일보 7건, 조선일보 29건, 중앙일보 15건, 한겨레신문 41건,

한국일보 18건으로 확인됐고, 종합면 기사 가운데 1면에 배치된 기사는 총 66건으로 검색됐다.

² 한국은 2017년 8월 14일부터 28일까지, 영국은 2017년 8월 6일부터 20일까지이다.

피프로닐, 과동, 공포 등의 용어를 모두 포함하는 가장 큰 범주를 형성하였기 때문이었으며 영국 기사에 fipronil 을 넣은 것 또한 pesticide, insecticide, scare, crisis, fear, scandal 등의 검색 결과가 fipronil 용어 검색 범위 안에 포함되었기 때문이다. Q&A 와 같은 기사들은 정보전달이라는 측면으로 분류하여 포함시켰으며 기타 오피니언이나 사설은 제외하였다. 그 결과, 한국에서 검색된 조선일보 154 건, 한겨레 62 건, 그리고 영국의 The Telegraph 6 건, The Guardian 7 건의 기사를 분석의 대상으로 삼았다.

사고전력 언급 관련 기사 수집 기간은 앞의 정서적 논조의 방식과 동일하다. 대상은 국내 10 개 일간지로 해당 언론사의 홈페이지에서 ‘(과거사건)+살충제+계란’을 입력해 기사를 검색 했다. 과거사건으로는 최근 5 년 동안 이슈가 됐던 ‘가습기살균제’, ‘메르스’, ‘세월호’를 적용했다.

2. 분석 방법

1) 정부 대응

정부 대응자료의 코딩 유목은 ▶진행현황 ▶위해성 정보 ▶대책 ▶대응(해명)으로 분류했다. ‘진행현황’은 행정부처가 상황에 대처하거나 진행하고 있는 업무에 대한 설명을 포함하는 경우다. ‘위해성 정보’는 달걀에서 검출된 유해물질에 대한 위해 정보 및 위해 검사 결과에 관한 것이다. ‘대책’은 부처가 계획하고 있는 후속 조치에 관한 내용을 포함하는 경우다. ‘대응(해명)’은 언론 보도 및 잘못된 알려진 정보에 대한 부처의 보도 해명 및 설명을 포함하는 경우다.

모든 코딩은 2 인의 연구자가 독립적으로 정부의 대응 자료를 읽고 내용에 대해 해당하는 코딩 유목으로 분류했다. 이후 불일치 하는 항목에 대해서는 제 3 자와의 논의를 통해 최종 코딩 유목을 결정했다.

2) 언론대응

정서적 논조

정서적 논조는 You et al. 의 연구를 고려해 ▶긍정 ▶부정 ▶중립으로 구분했다. ‘긍정적 어조’는 주요 대상에 대해 칭찬하는 내용을 통해 바람직한 결과가 나왔음을 묘사하는 내용일 경우이며, ‘부정적인 어조’는 정부나 정책 같은 주요 대상이 바람직하지 않은 결과로 인해 비판되는 경우이다. ‘중립’은 한쪽으로 치우친 어조를 띄지 않거나 긍정, 부정 어조 모두를 포함하고 있을 때이다[37].

Table 1. 살충제 계란 보도의 정서적 논조 정의

정서적 논조	정의
긍정	주요 대상이 바람직한 결과를 통해 칭찬하는 내용으로 묘사되고 있는 긍정적인 내용의 기사
부정	주요 대상(정부 또는 건강 정책 등)이 바람직하지 않은 결과로 인해 비판 받고 있는 내용으로서 전반적인 내용이 부정적인 기사
중립	기사의 주요 메시지가 사실적 정보 전달과 같이 논조를 결정할 수 없거나 긍정적 또는 부정적 묘사가 함께 제시되는 기사

코딩 유목은 5 개로 나누었다. 주영기와 유명순 (2011)의 신중플루 보도 세부 프레이밍 분류의 예후 프레이밍에서 정부기관들의 접근을 핵심으로 하는 공중보건을 기반으로 ‘정부 현황 및 대응’ 유목으로 설정하였다[38]. ‘정부 현황 및 대응’은 현 상황에 대한 정부의 대응이나 정부에 의한 진행 상태 등을 제시하는 것을 의미한다. 동일한 연구에서 개인들의 대처 요령을 다루는 개인 수칙과 공포의 확산 및 피해 현황을 나타내는 진단의 피해 프레임은 송해룡과 조항민의 연구에 제시된 불안 프레임과 결합하여 ‘민간 현황 및 대응’ 유목으로 설정하였다[38, 39]. ‘민간 현황 및 대응’은 정부 이외의 민간 단체, 기업, 국민들의 대응 및 반응을 설명한 내용을 해당 유목으로 분류하였다. ‘대책’ 유목은 김현미의 언론 보도 분석 연구에서 사용되었던 문제해결프레임과 김영옥 외의 연구에서 제시된 사후대책 프레임을 중심으로 유목 내용을 설정하였다[40, 41]. 이는 현 상황이나 문제를 극복하거나 통제하기 위해 진행되는 해결방안이나 추진 계획 등을 포함한다. ‘귀인’ 유목은 Beaudoin 이 SARS 발발에 대한 뉴스기사 분석 연구의 유목으로 설정한 ‘책임의 귀속’을 기반으로 설정하였다[42]. 즉, 문제 상황에 대한 책임을 찾거나 책임자에 대한 평가 또는 비판을 포함한 내용을 의미한다. 마지막으로 ‘위해도 정보’는 가치 판단이 개입되지 않은 사실, 특히 과학적 정보 전달에 초점을 둔 내용을 중심으로 하는 유목으로서 양정혜의 신중플루 프레이밍 방식 분석연구에서 사용된 전문의료지식 프레임유형을 참고하였다[43]. 본 연구에서는 의료 지식 이외에도 살충제나 피프로닐에 대한 과학적 또는 위험에 대한 정보를 제공하는 내

용으로 대표적으로 Q&A 와 같은 내용들을 위해도 정보 유목에 포함하였다.

3) 코더 간 신뢰도

두 명의 연구자가 전체 기사의 25%에 해당하는 142 건의 기사를 기사를 무작위 추출해 코딩 작업을 진행했다. 코더 간 신뢰도는 아래와 같다.

Table 2. 코더간 신뢰도

신뢰도 측정 항목	Cohen's kappa
정부대응	.95
국내기사	.88
정서적 논조	.85
감정축발 (사고전력)	.91
감정축발 (귀인속성강화)	.85

Results

1. 정부대응

식약처와 농식품부의 경우 정보제공의 양에서 차이가 있었다. 식약처의 경우 총 64 건, 농식품부는 23 건으로 식약처가 2.8 배 많았다. 유목별로 살펴보면 식약처와 농식품부 모두 현황과 위해성 정보, 대책이 높게 나타났고 식약처의 경우 대응(해명)이 높게 나타났다. 식약처 자료 중 현황은 39.1%를 차지했으며 위해성 정보가 29.7%, 대책(전략)이 23.4%, 대응(해명)이 7.8%를 보인다. 농식품부의 경우 현황이 39.1%, 대책(전략)이 17.4%, 대응(해명)이 43.5%를 차지한다.

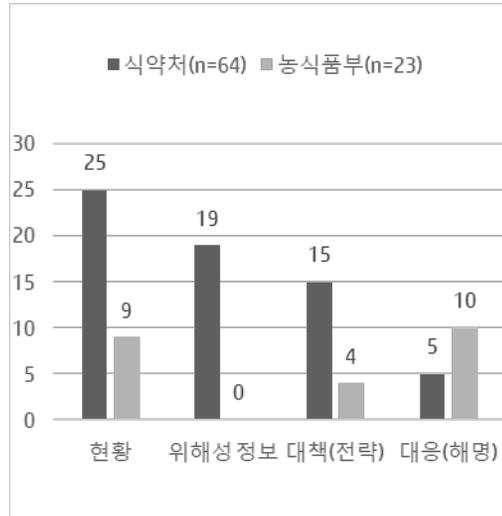


Figure 1. 식약처와 농식품부 대응 정보제공량

다음은 정부 대응의 정확성에 관한 것이다[Table. 3]. 농식품부의 경우 2017.08.16 일 오전 9 시에 열린 업무 브리핑에서 비펜트린 검출 지역과 관련해 경기도 광주라고 밝힌 바 있다³. 그러나 50 분이 지나 배포한 보도자료에서 오전의 브리핑 내용 중 경기 광주라고 말한 것이 양주로 번복됐다.⁴

다음날인 8월 17 일에도 같은 내용을 두고 3 차례 정보를 번복한 바 있다. 농식품부는 오전 10 시 살충제 계란 2 차 전수조사 결과를 발표하면서 부적합 판정을 받은 농가가 총 29 곳이라고 밝혔다.⁵ 전날까지 파악된 6 곳 외에 23 곳이 추가로 적발됐다는 설명이었다. 하지만 이 목록에는 적합 판정을 받는 농장이 10 곳 포함돼 있는 것으로 밝혀졌다.⁶ 이후 10 시 브리핑에서는 살충제를 사용한 농장이 29 곳 이라고 했다가 기자의 지적으로 31 곳으로 정정하기도 했다⁷. 하지만 오후 5 시 있었던 브리핑에서 살충제 사용 부적합 농가가 32 곳으로 다시 수정됐다.⁸

³http://ebrief.korea.kr/briefing/briefingDetail-Popup.do?brpId=49369&gubun=G

⁴http://www.mafra.go.kr/list.jsp?&newsid=155449621§ion_id=b_sec_1&pageNo=13&year=2017&listcnt=10&board_kind=C&board_skin_id=C3&depth=1&division=B&group_id=3&menu_id=1125&reference=&parent_code=3&popup_yn=&tab_yn=N

⁵http://ebrief.korea.kr/briefing/briefingDetail-Popup.do?brpId=49371&gubun=G

⁶http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170819004023&wlog_tag3=naver

⁷http://ebrief.korea.kr/briefing/briefingDetail-Popup.do?brpId=49371&gubun=G

⁸http://ebrief.korea.kr/briefing/briefingDetail-Popup.do?brpId=49371&gubun=G

Table 3. 정부대응의 부정확성 사례

주체/날짜	정보 제공	내용
2017.08.16. 농식품부	09:00 브리핑	비펜트린 검출 지역 경기 광주
	09:50 보도자료	비펜트린 검출 지역 경기 광주 →양주
2017. 08.17. 농식품부	09:30 보도자료	살충제 계란 검출 농장 31 곳 가운데 적합 판정을 받은 농장 10 곳 포함 “살충제를 사용한 농장 총 29 곳의 부적합 농장을 확인” “총 31 곳 부적합으로 정정”
	10:00 브리핑 중 기자의 지적으로	
	17:00 최종 수정	“32 곳 부적합”

리더십과 관련해서는 류영진 식약처장의 발언을 조사했다. 류 식약처장은 2017년 8월 10일 기자간담회에서 “국내산 달걀과 닭고기는 지난주부터 모니터링했는데 피프로닐이 전혀 검출되지 않았다”고 발언했다⁹. 그러나 이후 식약처의 전수조사결과 거짓으로 밝혀졌고 16일 국회 보건복지위 전체회의에 출석해 “국민이 불안하다 싶어 지금까지 검출된 게 없었고 외국 제품도 철저히 조사하고 있다고 말한 건데 바로 이 사건이 터져서 진심으로 그 부분에 대해 사과 드린다”고 밝힌 바 있다¹⁰. 류 식약처장은 22일 열린 국회 농림축산식품해양수산위원회 전체회의에서도 “제대로 답변하지 못 할거면 기자들에게 브리핑하지 말라”고 이낙연 국무총리가 지난 17일 질책한 것을 두고 “총리께서 짜증을 냈다”고 발언해 질타를 받기도 했다¹¹.

식약처와 농식품부의 공조 문제는 브리핑에서 드러났다. 2017년 8월 15일 농식품부의 브리핑 후 “사농은 계란은 먹어도 되냐”는 기자의 질문에 농식품부 장관은 “이에 대해서는 식약처에서 답변을 드릴 것이다”라고 답변하는가 하면 브리핑 자리에 대답

을 해 줄 식약처 관계자가 없냐는 기자의 물음에는 허태웅 농식품부 식품산업정책실장이 “식약처는 별도로 보도자료를 작성한다고 했다”며 “식약처에 확인하라”고 응답하기도 했다. 이에 기자는 “궁금한 걸 농식품부에 물어보면 식약처에 물어보라 그러고, 식약처에 물어보면 자기들 소관이 아니라고 그런다”고 말하기도 했다¹².

정보의 일관성과 관련해서는 식약처와 전문가 집단간의 과학적 근거가 문제가 됐다. 2017년 8월 21일 식약처 최성락 차장은 살충제 검출 달걀에 대해 위해성이 없다는 검사 결과를 발표하며 “매일 2.6개 먹어도 안전하다”고 밝혔다¹³. 이에 대해 전문가들이 반발하고 나섰는데 22일에는 환경보건학회가 반박성명을 내고 “일상적 수준으로 달걀을 섭취하는 경우 '급성 독성'이 미미할 것으로 예상된다고 발표한 것은 중요한 사실을 흐릴 가능성이 있다”고 지적했다. 학회는 “신경독성에 근거한 피프로닐의 급성 독성 참고치는 0.003 mg/kg이지만, 암원성(암을 발생시킬 수 있는 화학물질)에 근거해 WHO와 국제식량기구(FAO)에서 정한 만성 허용섭취량은 급성 독성 참고치 보다 15 배 낮은 0.0002 mg/kg에 불과하다”면서 “달걀은 사실상 매일 먹는 음식이기 때문에 1회 섭취나 급성 노출에 의한 독성이 문제가 아니라 만성 독성 영향이 문제”라고 주장했다¹⁴. 대한의사협회도 23일 반박성명에서 살충제 달걀이 인체에 심각한 유해를 가할 정도로 독성을 가진 건 아니지만 무조건 안심하고 섭취해도 될 상황은 아니라며 하루 달걀 섭취량을 단정한 식약처의 발표는 선부른 대응이라는 공식 입장을 내놓았다¹⁵. 또, 서울대 보건대학원 김성균 교수는 식약처 발표 내용을 분석한 결과 살충제 계란에 포함된 피프로닐의 만성독성 위해성지수(HQ)는 식약처 발표대로 하루 2.6개씩을 먹을 경우 0~2 세 영·유아는 5.11 배까지 증가하는 것으로 나타났다고 근거를 제시했다¹⁶.

⁹<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=tvh&oid=214&aid=0000784385>
¹⁰<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=tvh&oid=214&aid=0000784414>
¹¹http://www.ytn.co.kr/_ln/0101_201708231104534942
¹²http://ebrief.korea.kr/briefing/briefingDetail-Popu.do?brpId=49369;JSESSIONID_KOREA=qS7r4fL0SH984EheR_eTwMIXFKzjics-SkbbnRGeqBDXxwHILm4!2117091!567902452&gubun=G

¹³<http://ebrief.korea.kr/briefing/briefingDetail-Popu.do?brpId=49383&gubun=G>
¹⁴http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?code=940100&artid=201708212228001
¹⁵<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/22/0200000000AKR20170822065900017.HTML>
¹⁶http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201708252219015&code=940100

Table 4. 정부와 전문가간의 일관성 확보 실패

주체/날짜	메시지
식약처 최성락 식약처 차장, 2017.08.21	매일 2.6 개 먹어도 안전
식약처 해명자료 2017.08.21	“살충제 검출 계란을 섭취하라는 의미도, 수 십 개씩 평생 매일 먹으라는 뜻도 아니다
환경보건학회 반박 성명, 2017.08.22	“실부른 결론” “만성독성 문제
대한의사협회 반박 성명, 2017.08.23	“장기적인 부작용에 신중히 접근해야
서울대 보건대학원 김성균 교수, 2017.08.25	“연령별 체중 고려해야“

2. 언론대응

종합면에 실린 ‘살충제 계란’기사 가운데 1 면에 배치된 기사는 총 66 건으로 검색됐다. 10 대 일간지 가운데 서울신문, 조선일보 중앙일보, 한국일보 4 개 매체가 2017 년 8 월 15 일 조간신문 1 면에 국내에서도 살충제 계란이 발견됐다는 기사를 게재했다.

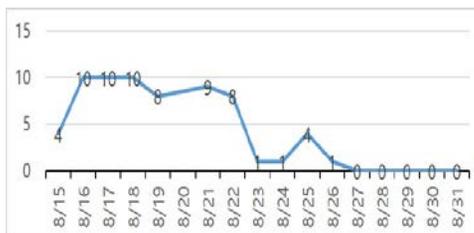


Figure 2. 10 대 일간지 ‘살충제 계란’ 1 면 보도

이튿날인 8 월 16 일에는 10 대 일간지가 일제히 살충제 계란을 1 면 기사로 다뤘고, 이 같은 추세는 사건 발생 일주일인 8 월 22 일까지 이어졌다. 8 월

28 일에 이르러서야 살충제 계란에 대한 기사는 10 대 일간지 1 면에서 자취를 감췄다.

Table 5. 미디어 의제설정

의제	기사량	후속조치실행
	22 건	
친환경 인증	‘친환경 계란’의 배신 (한국, 08.17) ¹⁷ ‘친환경 농가’의 배반 (조선, 08.18) ¹⁸	신규 친환경 인증, 동물복지형 농장 한해 허용 (농식품부)
동물 복지	17 건 ‘A4 닭장’ 밀집 사육 (경향, 08.17) ¹⁹ ‘밀집사육’의 경고 (한겨레, 08.17) ²⁰	신규 농가, EU 기준 사육밀도 축사 의무화 2025 년 부터 기존 농가도 같은 기준 적용 (농식품부)
농피아	11 건 농피아가 사태 키웠다 (서울, 08.22) ²¹ 13 곳 중 9 곳에 ‘농피아’ 재취업 (국민, 08.22) ²²	농피아, 친환경 인증기관 재취업 제한 (농식품부)

총 250 건의 살충제계란 기사의 주요 의제를 살펴 본 결과, 살충제 검출과 계란 유통과 폐기에 대한 현상을 보도하는 기사가 103 건으로 가장 많았다. 문제제기를 한 기사는 147 건 이었는데, 정부부처의 무능을 질타하는 의제가 30 건, 친환경 인증을 지적하는 기사가 22 건, 살충제 안전에 대한 기사가 19 건, 동물 복지에 대한 기사가 17 건, 부실검사 15 건, 농 피아와 같은 구조적 문제를 지적하는 기사가 11 건 순으로 집계됐다.

미디어의 환경감시 기능을 살펴보기 위해 벨기에 살충제 계란 파동에 대한 10 대 일간지 지면기사를 분석했는데, 첫 지면기사는 8 월 8 일 석간 문화일보의 <살충제 계란> 파동, 소유립으로 확산>²³으로 확인된다. 벨기에를 포함한 유럽 살충제 계란 공포 기사가 8 월 9 일과 11 일에는 각각 5 건, 12 일에는 6 건 으로 검색됐지만 모두 국제면 기사로만 다루졌다.

17 <http://www.hankookilbo.com/v/127f0ad8c2f74f36a4c46f953b049a37>
18 http://biz.cho-sun.com/site/data/html_dir/2017/08/18/2017081800216.html
19 http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201708162357005&code=920100

20 http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/807097.html
21 <http://www.segye.com/newsView/20170821003607>
22 <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923802312&code=11131100&cp=nv>
23 <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017080801070909312001>

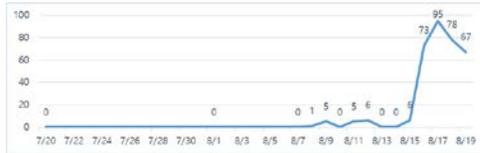


Figure 3. 10 대 일간지 ‘살충제 계란’ 기사량

국가 내 살충제 계란 발생 후 15 일동안 계란과 살충제를 포함한 한국의 두 언론에서의 기사량은 한겨레 62 건, 조선일보 154 건으로 총 216 건이었다. 반면 동일한 기간동안 egg 와 fipronil 을 포함한 영국의 두 언론사에서의 기사량은 The Guardian 이 7 건, The Telegraph 가 6 건으로 총 13 건에 그쳤다.

정서적 논조를 분석한 결과에서는 한국과 영국 모두 긍정적인 어조는 찾아보기 힘들었다. 한국은 중립이 전체 기사량의 약 70%, 부정적 어조가 30%를 차지했으며 영국에서는 약 85%가 중립, 15%가 부정적 어조를 보였다. 한국의 부정적 논조 비중이 영국에 비해 약 2 배 정도 높음을 알 수 있었다.

다음으로 5 개의 유목으로 분류한 결과에서 정부 현황 및 대응은 한국이 약 35%로 영국의 31%에 비해 높았다. 대책 또한 한국이 약 9%의 수치를 보인데 비해 영국은 해당 기사가 없었다. 반면, 민간 현황 및 대응은 영국이 38%로 한국의 27%보다 높았다. 귀인과 위해도 정보 유목에서도 한국과 영국이 서로 상반된 비율을 보였다. 귀인 유목에서 한국은 23%를 보인 반면 영국은 15%에 그쳤다. 귀인은 특히 그 내용에서 차이를 보였는데 한국은 약 46 건중 45 건이 정부의 대응에 대한 부정적 논조를 통해 비판을 내비쳤으며 과거 사건이나 실수의 반복에 대해 강조했다. 이와 달리 위해도 정보는 영국이 15%로 한국의 6%보다 약 두 배 이상 높았다. 단, 독립 표본 비율 검정에서 두 국가의 수치가 유의미한 차이를 보이지는 않았다.

Table 6. 정서적 논조별 기사 비중 차이

정서적 논조	한국(n=216)	영국(n=13)
긍정	-	-
부정	29.63%	15.38%
중립	70.37%	84.62%

Table 7. 프레임 유목별 두 국가의 기사 비중 차이

프레임 유목	국가	비율	χ^2	p
정부 현황 및 대응	한국	0.35	0.00	1
	영국	0.31		
민간 현황 및 대응	한국	0.27	0.30	0.58
	영국	0.38		
대책	한국	0.09	0.36	0.55
	영국	0.00		
귀인	한국	0.24	0.09	0.76
	영국	0.15		
위해도 정보	한국	0.06	0.56	0.45
	영국	0.15		

언론이 살충제 검출 계란 관련 보도에서 사고전력을 언급한 건수는 가슴기 살균제가 20 건으로 가장 많았다. 메르스와 세월호를 언급한 건수는 각 5 건이었다.

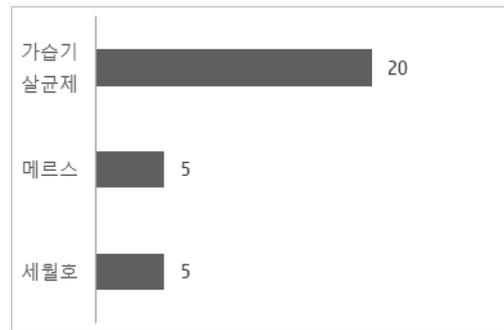


Figure 4. 살충제 검출 계란 관련 기사와 과거 사건 연결기사량

Discussion

거버넌스 관점에서 보는 위기대응은 다주체 참여와 책무성, 협력적 의사결정, 그리고 신뢰를 목표로 시민사회와의 상호소통이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 한국사회에서 최근 발생한 살충제 검출 계란 사건과 관련한 정부와 언론 보도의 위기대응을 살펴보고자 했다. 그 결과 정부와 언론 각각에서 미흡한 점이 발견됐다.

먼저 정부 경우 메시지의 정확성과 일관성, 그리고 책임과 관련된 리더십과 공조 측면에서의 적절성을 살펴봤다. 이를 위해 관련 주제인 식약처와 농

식품부의 위기 대응 문건과 브리핑, 관련 사실 발표 등에 대해 조사했다. 그 결과 메시지의 정확성과 일관성이 적절하지 못하다는 결론을 내렸다. 우선 정부 대응 문건의 경우 2017년 8월 14일부터 9월 10일까지를 분석한 결과 식약처는 농식품부의 세 배 이상을 배포했다. 현황을 빼면 농식품부 보도자료는 언론보도에 대한 해명, 식약처는 위해도 정보 제공이 두드러졌다. 농식품부의 보도자료에 해명 내용이 많은 것은 난각코드 오류 등 잇따른 실수를 바로잡기 위한 것으로 보인다. 또, 농식품부의 정보 오류는 반드시 해결될 과제를 드러냈다. 위험소통에서 신뢰구축은 결정적 요건이요 필수 자원이다. 그리고 리스크 정보와 자료의 '정확성'은 바로 그 신뢰의 토대를 이룬다. 해당 당국은 이 문제를 사소한 실수로 해명했지만, 그런 아주 사소한 실수로 큰 자원을 고갈시킨 것이다. 특히 이 문제는 지난 메르스 사태 때 환자 경우 병원을 잘못 알리는 과정에서 실질적인 피해는 물론 엄청난 사회적 불신과 불만을 야기한 경험으로부터 우리가 아무 것도 배우지 못했다는 자괴감을 주었고 사회적 스트레스를 높이는 결과를 초래했다.

또 정부가 브리핑을 통해 살충제 검출 계란의 위해도 평가 결과를 전달하면서 '안전하다' 식 술어를 동원한 것도 문제다. "일관성(consistency)은 정확성(accuracy)과 함께 대국민 위험소통의 기본 원칙이다. 기준치를 넘은 달걀이 안 위험하면 기준치를 바꾸든지 한 뒤 안전의 여부를 논할 문제이지 위험의 기준치 따로, 대국민 발표 기준에서 안전을 말하는 것 따로, 계다가 '그렇다고 그 계란을 먹으라는 뜻은 아니다' 는 이후 해명이 또한 따로라면 일관성의 원칙을 스스로 내팽개치고 국민혼란을 가중시키는 조약한 위험소통을 하는 것이다. 위해도 평가 브리핑 이후 전문가 집단의 의견을 불러일으킨 점도 일관성에 관한 문제로 지적할 수 있다. 국민을 안심시키는 요령은 문제의 계란 몇 개를 먹어도 괜찮다는 식으로 단순히 숫자를 제시하는 것에 급급해하는 것에 있지 않다. 그보다 그런 숫자가 나오기 위해 여러 전문가들이 공식, 비공식 논의를 거쳤다는 과정을 투명하게 보여줌으로써, 위험에 처한 우리 사회가 어떻게 대응 '시스템'을 갖추고 그 시스템이 지금 제대로 작동 중인 것을 느끼게 하는 것이 안심의 근원이 된다.

리더십의 경우 식약처장의 소통 역량에 관한 다

수의 부정적 평가 여론과 결부되면서 국민 신뢰 확보라는 본래 목표에 기여하지 못했다고 판단된다.

또한, 브리핑을 통해 식약처-농식품부간 공조와 협력 대신 전형적인 칸막이 대응이 드러났다. 한 차례 합동 브리핑이 시도됐지만 때늦었다. 이 점은 국민을 중심으로 위기대응 체제가 구축되어 있지 않은 현실을 여지 없이 드러냈다.

신문 1면은 현저성 측면에서 중요한 위치다. 농식품부가 기자들에게 살충제 계란 검출 결과를 전달한 8월 14일 밤 11시 43분에 알렸고²⁴ 국내 주요 신문들의 최종판 마감이 자정(밤 12시) 이기에, 신문의 수도권에만 배포되는 최종판에 1면 기사 변경이 있었던 것으로 확인된다[45, 46]. 조선일보의 경우 2017년 8월 14일 초판부터 23시 52분까지 1면에 살충제 계란 검출 기사가 없었지만, 53판인 최종판에 1면 톱 기사로 국내산도 살충제 계란이라는 기사가 실렸다. 최종판에 추가되는 기사는 특종기사, 시간에 쫓겨서 신지 못한 기사, 낙중기사 또는 내용을 보완한 기사 등이라 할 수 있다[44]. 이 같은 사례를 통해 언론이 이번 살충제 계란 사태를 중요 의제로 상정했다고 볼 수 있다.

특히 미디어의 의제설정(공중의 의제 설정을 변화시키고 결국 정책 결정에 영향을 미치는 역할을 한다)[26]. 살충제 계란 사건에서도 친환경인증과 동물복지, 농피아 등의 의제에 있어서 정부의 후속 조치를 이끌어냄으로써 미디어의 순기능을 발휘했다고 보여진다. 다만, 국민의 궁극적인 관심사인 건강영향을 다룬 의제는 찾아보기 힘들었다.

미디어의 기능 가운데 하나는 외재적인 위협 요인을 감지하는 '환경 감시 기능'이다. 2017년 7월 벨기에에서 처음 살충제 계란이 발생했지만, 국내 10대 일간지가 살충제 계란 보도를 하기까지 총 20일에 가까운 시간이 걸렸다. 또 단발성 기사에 그쳐 국내 계란에 대한 문제제기를 이끌어내지 못했기에 환경 감시 기능이 원활하기 작동하지 않은 것으로 보여진다.

한국 언론의 위기 소통 기능 수행의 질을 평가하기 위해 해당 사안에 대한 영국의 언론 보도와 비교 분석해 보았다. 우선 기본적으로 기사 건수의 측면에서 한국의 보도 기사량이 영국에 비해 거의 15배 더 많았다. 물론, 계란 파동 과정이 영국에서는 유통 문제에서 그친 반면 한국에서는 유통을 넘어 자국내 생산 관리 문제까지 연결되었다는 점에서 그 원

24

http://www.newsis.com/view?id=NISX20170818_0000071299&cID=10401&pID=10400

인을 일부 찾아볼 수 있으나 사건 발발 직후 2일 동안 영국에서는 단 3건이 보도된 반면 한국에서는 67건이 나왔다는 점에서 해당 문제가 한국에서 더 크게 이슈화 되었음을 예상해 볼 수 있다.

정서적 논조를 분석한 결과에서 한국과 영국의 부정적 어조 기사량은 각각 전체 기사의 30%와 15%를 차지했는데 이는 수치적인 측면보다도 내용적인 측면에서 고려해보았을 때 영국은 부정적으로 묘사되는 주체가 해당 사건의 범인 또는 해외 국가임에 반해 한국에서는 특정 정치인 또는 정부기관의 대응에 대한 비판이 주를 이루었다는 점에서 차이가 있었다.

이와 관련하여 프레이밍 유목에서 주목할 부분은 귀인 항목에서 한국이 영국에 비해 높은 기사 비율을 보였다는 점이다. 특히 그 내용에서 차이를 보였는데 한국은 약 46건 중 45건이 정부의 대응에 대한 부정적 논조를 통해 해당 문제를 빠르게 대처하거나 대응하지 못하는 무능한 정부에 대한 비판이 주를 이루었으며 식약처장과 같은 대표자의 잘못과 사퇴 요구에 관련된 기사가 약 10%에 달했다. 반면, 영국에서는 담당 기관인 FSA에 대한 직접적인 책임 귀인이나 비판을 찾기 어려웠다. 즉, 한국은 영국에 비해 가치 판단이 반영된 기사가 더 많았으며 이는 곧 한국 언론 보도에서 감정 촉발 요인이 더 빈번하게 드러났음을 의미한다.

이처럼 영국에 비해 한국에서 드러난 언론 보도 특징들은 문제에 대한 불안과 분노를 일으키며 사회 혼란을 가중시킬 수 있다. 이는 곧 정부가 위기 상황 프레임 전쟁에서 우위를 점하지 못했으며 언론이 사회적 효능감을 증대시킬 수 있는 건강영향 평가 또는 위해도 정보에 대한 내용보다는 책임을 묻는 귀인과 감정촉발 프레임을 형성하는 경향을 보였다는 해석이 가능하다

국내 언론에서 메르스, 세월호, 가습기 살균제 등 사고이력을 강조하면서 정부와 리더의 무능을 귀인하는 기사가 유의하게 많았다. 이것은 한편 그만큼 정부당국이 프레임 경쟁에서 우위를 점하지 못했다는 것을 확인시키는 것이고 다른 한편 리스크 거버넌스의 주요 주체관 측면에서 볼 때 국내 언론이 부정편향성 단어 사용을 자제하고 즉자적 진단을 넘어서 처방을 제시하는 기사를 개발하는 기능에 미흡한 것은 아닌가를 의문하게 만든다.

Conclusion

위험 소통은 안심의 출처가 되기 위해 하는 것이다. 그런데 이번 살충제 계란 파동은 우리의 위험소통이 위험하다는 걸 역설했다. 이 악순환 구조를 선순환 구조로 바꿔야겠다.

이를 위하여 지금까지의 내용을 토대로 다음을 제안한다.

첫째, 우리 사회의 ‘체계적’ 소통 역량을 강화하자.

정부는 한 시라도 빨리 통합적 위기 소통 체제를 만들어야겠다. 이 체계적 소통 역량은 부처 간 협력 없이 수준 향상을 기대할 수 없다. 계란 한 알을 몇 군데 부처로 쪼개 관리하고 각각 소통하는 현재의 분절 구조에서는 소통의 체계성 담보는 불가능하다. 예컨대 이번 사태에서 ‘먹어도 되느냐’는 국민의 질문은 결국 ‘먹어서 건강에 피해가 없겠느냐’와 다른 말이 아니다. 그런데 건강영향을 전문으로 다루는 부처와의 협업은 기존 식품사고위기대응 매뉴얼에 포함조차 되어 있지 않다. 진행 중인 식품 안전을 위한 미래형 콘트롤 타워 논의는 사실상 공동대응/협력의 플랫폼으로 개발될 때 실효가 있을 것이다.

둘째, 우리 사회의 소통 ‘콘텐츠’ 역량을 강화하자.

신뢰라는 핵심 자원을 상실할 가능성을 원천적으로 차단하는 대안 마련이 필요하다. 구체적으로는 정확성과 일관성 확보를 저해하는 요인을 찾아 해결하는 것부터 시작해야겠다. 이것은 이미 메르스 소통 때 문제점으로 지적되었기에, 문제임을 몰라서가 아니라 해결 의지와 방법이 각인이나 공유되지 않은 채 부처를 이동하면서 문제를 일으키는 이 여전한 현실이 정말 문제인 것이다. 정확성을 위해 서라면 신문으로 치면 교열 담당 인력을 확보해서 오류를 사전에 잡고, 중요한 대국민 브리핑 문구를 결정할 때에는 아무리 급해도 다각도로 반복 검토한 뒤 발표한다는 원칙을 세우고 적용해야 한다. 사실상 이러한 구체성이 위험소통의 후진성을 극복하는 지름길이다.

셋째, ‘절차적’ 소통 역량을 강화하자

거버넌스 관점에서 보는 위기대응은 다 주체의 참여와 책무성, 협력적 의사결정, 그리고 이 과정을 거쳐 나온 정보를 국민과 소통하는 절차를 핵심 요건으로 삼는다[13]. 위해도 평가 결과 소통을 예로 들면, 앞으로는 다양한 전문가 집단의 논의와 검토

를 거친 팩트를 내보내도록 해야 한다. 이걸이 큰 팩트는 팩트가 아니기 때문이다. 이 또한 메르스 사태 때 방역 범위를 왜 그토록 좁게 설정했는가? 왜 병원명 공개를 처음부터 하지 않았는가? 등을 둘러싼 문제와 같은 맥락이다. 앞으로는 전문가 집단 간 그리고 정부 당국 전문가의 공식적 비공식적 논의를 지금보다 확대하고, 그 과정을 신속하고 투명하게 공개, 국민에게 불확실성을 다루는 거버넌스 주체의 역량을 전달, 이해와 신뢰를 얻어야 한다.

넷째, 시민사회의 위해소통 역량, 즉 리터러시를 강화하자

시민사회의 과학 정보 리터러시가 중요해지는 순간이다. 생활화학물질 정보의 접근과 해석 및 활용을 각자도생으로 하게 해서는 안 된다. 리터러시 역량이 낮은 사회는 기피 같은 비현실적 신념을 강화시키고 정보의 홍수 속에 시장 마케팅에 현혹되기 쉬운 시민을 양산한다. 현명한 소비자를 기대한다면 사회적 학습을 도모해야 하고, 사실상 사회적 학습은 과학 커뮤니케이션과 위험 소통이 추구할 최우선의 기능이고 역할이다[45].

이러한 사회적 학습을 위해서는 정확하게 개발된 메시지, 사회적 저항 정도 및 소통의 유형과 범위에 대한 적절한 판단이 필요하며 고정관념과 과도하거나 부정적인 인식을 줄이고 이해와 신뢰를 얻는 것을 소통 목표로 설정할 필요 (toward the goals of being the “signal in the noise”)가 있다[46].

References

- Gore, A., An inconvenient truth: The planetary emergency of global warming and what we can do about it. 2006: Rodale.
- Entman, R.M., Projections of power: Framing news, public opinion, and US foreign policy. 2004: University of Chicago Press.
- Slovic, P., Perceived risk, trust, and democracy. Risk analysis, 1993. **13**(6): p. 675-682.
- Renn, O. and D. Levine, Credibility and trust in risk communication. Communicating risks to the public: International perspectives, 1991. **4**: p. 175-218.
- Morgan, R.M. and S.D. Hunt, The commitment-trust theory of relationship marketing. The journal of marketing, 1994: p. 20-38.
- 송동근, 민귀홍, and 진범섭, 공중보건 위기 상황 시 정보 정확성과 정보 적절성이 정부 신뢰와 만족에 미치는 영향-메르스 사태를 중심으로. 홍보학 연구, 2016. **20**(2): p. 61-90.
- 손호중 and 채원호, 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구. 한국행정학보, 2005. **39**(3): p. 87-113.
- Jin, B., M. Cho, and M. De Moya, Examining the Impact of Organizational Social Capital on Transparency and Trust.
- Wray, R.J., et al., Communicating with the public about emerging health threats: lessons from the pre-event message development project. American Journal of Public Health, 2008. **98**(12): p. 2214-2222.
- Kasperson, R.E. and P.J.M. Stallen, Introduction, in Communicating risks to the public. 1991, Springer. p. 1-12.
- Clampitt, P.G., Communicating for managerial effectiveness. 2012: Sage.
- Garvin, A.P., The art of being well informed: What you need to know to gain the winning edge in business. 1996: Avery.
- Boin, A., et al., The politics of crisis management. 2006, Cambridge University Press.
- Boin, A., A. McConnell, and P.t. Hart, Governing after crisis: The politics of investigation, accountability and learning. 2008: Cambridge University Press.
- Van Wart, M. and N. Kapucu, Crisis management competencies: The case of emergency managers in the USA. Public Management Review, 2011. **13**(4): p. 489-511.
- Glik, D.C., Risk communication for public health emergencies. Annu. Rev. Public Health, 2007. **28**: p. 33-54.
- Lugg, C.A. and W.L. Boyd, Leadership for collaboration: Reducing risk and fostering resilience. The Phi Delta Kappan, 1993. **75**(3): p. 253-258.
- McCombs, M.E. and D.L. Shaw, The agenda-setting function of mass media. Public opinion quarterly, 1972. **36**(2): p. 176-187.
- 최영재, 정치인의 이미지 형성에 관한 실험연구 -2 차 의제설정 이론의 검증과 확장. 언론과 사회, 2004. **12**(4): p. 117-144.
- Hester, J.B. and R. Gibson, The economy and second-level agenda setting: A time-series analysis of economic news and public opinion about the economy. Journalism & Mass Communication Quarterly, 2003. **80**(1): p. 73-90.

21. 양선희, 새로운 미디어 환경과 의제설정효과. 한국언론학보, 2008. 52(4): p. 81-104.
22. 김경희, 포털 뉴스의 의제설정과 뉴스가치. 한국언론학보, 2008. 52(3): p. 28-52.
23. Erbring, L., E.N. Goldenberg, and A.H. Miller, Front-page news and real-world cues: A new look at agenda-setting by the media. American Journal of Political Science, 1980: p. 16-49.
24. Scheufele, D.A. and D. Tewksbury, Framing, agenda setting, and priming: The evolution of three media effects models. Journal of communication, 2007. 57(1): p. 9-20.
25. 최진호 and 한동섭, 정치인 트위터와 신문·방송뉴스의 의제 상관성에 관한 연구. 언론과학연구, 2011. 11(2): p. 501-532.
26. Cook, F.L., et al., Media and agenda setting: Effects on the public, interest group leaders, policy makers, and policy. Public Opinion Quarterly, 1983. 47(1): p. 16-35.
27. Lasswell, H.D., The structure and function of communication in society. The communication of ideas, 1948. 37: p. 215-228.
28. 주영기 and 유명순, 신문·TV 뉴스의 신종 출몰형 질환 및 만성질환 보도 패턴 분석. 한국언론학보, 2010. 54(2): p. 363-381.
29. Goidel, K., et al., Sources of Economic News and Economic Expectations. American Politics Research, 2010. 38(4): p. 759-777.
30. Song, H.R. and H.M. Cho, 국내언론의 질병관련 위험보도에 관한 특성연구.
31. 주영기, 한국 신문의 정치적 성향에 따른 기후 변화 뉴스 프레이밍 차이 연구. 언론과학연구, 2013. 13(3): p. 591-626.
32. Beck, U., Risk society: Towards a new modernity. Vol. 17. 1992: Sage.
33. Covello, V. and P.M. Sandman, Risk communication: evolution and revolution. Solutions to an Environment in Peril, 2001: p. 164-178.
34. Ju, Y., et al., Outrage factors in government press releases of food risk and their influence on news media coverage. Journal of health communication, 2015. 20(8): p. 879-887.
35. Dutta-Bergman, M.J., Primary sources of health information: Comparisons in the domain of health attitudes, health cognitions, and health behaviors. Health communication, 2004. 16(3): p. 273-288.
36. Wilkinson, I., News media discourse and the state of public opinion on risk. Risk Management, 1999: p. 21-31.
37. You, M., et al., Emerging Infectious Disease Content in Newspaper Editorials: Public Health Concern or Leadership Issue? Science Communication, 2017: p. 1075547017705392.
38. 주영기 and 유명순, 한국 언론의 신종플루 보도 연구. 한국언론학보, 2011. 55(5): p. 30-54.
39. 송해룡 and 조항민, 국가위기에 관한 언론보도의 특성연구. 한국위기관리논집, 2015. 11: p. 49-67.
40. 김영옥, et al., 언론의 세월호 참사보도 구성 - 프레임, 정보원, 재난보도준칙 분석을 중심으로. 한국위기관리논집, 2015. 11(7): p. 51-77.
41. 김현미, 가슴기살균제 피해 사건에 대한 언론 보도 분석 연구: 3 개 일간지 기사를 중심으로. 2017.
42. Beaudoin, C.E., SARS News Coverage and Its Determinants in China and the US. 2007. p. 509-524.
43. 양정혜 and J.H. Yang, 위험사회의 의미 구성하기 : 국내 언론의 신종플루 프레이밍 방식 분석. 정치커뮤니케이션 연구, 2010. 17: p. 169-212.
44. 황용석, 중앙일간지의 초판신문 비교관행에 관한 연구. 한국언론학보, 2000. 44(4): p. 201-247.
45. Dave Nystrom, J.W., Jr., Mat Winter, Breaking Through with Your Breakthrough : How Science-Based Communication Can Accelerate Innovation and Technological Advantage. Joint Force Quarterly, 2017. 84(1).
46. Burns, T.W., D.J. O'Connor, and S.M. Stocklmayer, Science communication: a contemporary definition. Public understanding of science, 2003. 12(2): p. 183-202.