

국가인적자원개발에 관한 언론의 관점(2000년~2007년)¹⁾

임경수*

이희수**

□ 요약 □

국가인적자원개발은 국가 경쟁력과 국민의 삶의 질을 제고하는 전략적 사안이다. 언론은 사회적 관심사에 여론을 조성하고, 공론의 장을 형성하는 구현물로서 의제설정과 사회적 합의의 기능을 갖는다. 본 연구는 국가인적자원개발정책이 사회적으로 발취되고 있는가를 언론 관점을 통해 평가하는데 목적이 있다. 양적 내용분석, 프레임 분석, 정보원 분석, 상징 네트워크 분석 등 언론분석기법을 활용하여 인적자원개발에 관한 언론의 보도태도, 의제설정 기능, 주요 정보원 등에 접근하였다. 2000년부터 2007년까지 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등 3대 신문사의 인적자원개발 기사 716건을 분석한 결과, 언론은 인적자원개발을 단순 보도하는 데 그쳤다. 의제는 학교교육 및 법령정비에 치우치고, 정보원은 중앙정부에 의존하였다. 정부 보도자료와 언론보도는 언어 상징에 있어 대칭관계를 이루었다. 국가인적자원개발은 경제적·사회적 문제를 해결하기 위한 국가전략으로 국민 참여를 통해 사회적 합의를 이끌어 내는 생산적 담론이 요구된다.

[주제어] 국가인적자원개발, 언론 분석, 프레임 분석, 상징 네트워크 분석, 정책담론

1) 이 글은 임경수의 석사학위 논문(국가인적자원개발에 관한 언론보도의 관점 연구, 2008년, 중앙대학교 글로벌인적자원개발대학원.)을 바탕으로 재정리한 것임을 밝힙니다.

* 중앙대학교 글로벌인적자원개발대학원 석사

** 중앙대학교 교육학과 교수

I. 서론

1997년 외환위기로부터 얻은 가장 큰 교훈은 인적자원의 중요성에 대한 인식이다. 우리나라는 자원기반경제에 안주하다가 지식기반경제로 전환할 기회를 놓쳤다는 게 글로벌 컨설팅사의 한결같은 지적이었다. 늦었지만 지난 10년은 '사람입국'을 위한 고투의 기간이었으며, 국민의 정부가 씨를 뿌리고 참여정부가 기틀을 잡은 인적자원정책이 한 단계 도약하는 시기로 기록된다(국정브리핑 특별기획팀, 2007). 인적자원개발에 관한 국가 수준의 정책은 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 유엔이 1960년대를 개발연대로 제정한 이래 국가발전의 축으로서 인적자원개발을 염두에 두지 않은 국가는 거의 없다(Harbison & Myers, 1964). 국가인적자원개발이 세계 수준으로 확대되고 있을 뿐이다. 세계는 또한 국경을 넘어 인적자원개발과 인재유치 전쟁을 벌이고 있다(Michaels, Handfield-Jones & Axelrod, 2001; Florida, 2005).

두 정부를 거치고 이명박 정부에 들어서면서 인적자원개발정책을 재조명하려는 다양한 시도가 있다. 생애단계별 인적자원의 양성·배분·활용 정책분석 연구(이희수, 조순옥, 변종임, 2006), NHRD 분야 학회 및 전문가 활동 조사 연구(신현석 외, 2006), 참여정부의 인적자원개발정책의 한계를 지적한 연구(엄미정, 김석현, 김형주, 2008; 김승보, 2008; 2009), 인적자원개발 기본법 및 추진체계를 중심으로 한 성과와 과제에 대한 논의(정기오, 2009; 진미석, 2009) 등이 그 것이다. 정부조직 개편에 따라 국정지표 및 국정과제 등을 고려하여 인적자원개발정책에서 인재정책으로의 전환을 포함한 검토가 교육과학기술부 내부에서도 있어왔다(김규태, 2008; 인재정책총괄과, 2008). 인적자원개발기본법의 폐지를 포함한 다양한 논의가 있는 가운데 인적자원개발정책은 기로에 서 있다고 할 수 있다.

이러한 가운데 인적자원개발을 언론 관점으로 조명해야 한다는 문제제기가 해외로부터 있었다(McGuire, Cross & Murphy, 2007). 언론에 비친 국가인적자원개발의 편모(片貌)를 공론장으로 끌어들이어 인적자원개발에 관한 담론의 장을 확대할 필요가 있다. 언론은 2000년 대통령 신년사에서 밝힌 교육부총리 승격을 두고 21세기 지식기반사회에 맞춰 교육을 통해 국가경쟁력을 강화한다는 의지라고 해석하였다("바뀌는,", 2000). 2001년 교육인적자원부 출범 및 국가인적자원개발기본계획 발표, 2002년 인적자원개발기본법 제정 등 굵직한 사건이 발생할 때마다 시의적으로 인적자원개발을 보도하였다. 그러나 이를 국민적 의제(agenda)로 설정하고 사회적 함의로 이끌었는가에 대해서는 의문이 남는다. 2007년 교육인적자원부의 '인적자원'이 빠지고 교육과학기술부가 되면서 인적자원개발 기사마저 감소하였다. 인적자원개발에 관한 여론창구가 좁아지고, 담론의 장이 축소되어 가고 있음을 보여주는 지표 중의 하나라고 할 수 있다.

McGuire et al.(2007)은 인적자원개발의 다양한 의제를 규명하려는 광범위한 연구가 이루어지고 있지만 일반 대중과 언론이 어떻게 인적자원개발을 인지하고 있는가에 관해서는 관심을

기울이지 않는다고 지적했다. 언론이라는 사회적 렌즈를 통해 인적자원개발을 보는 것은 구성체의 숨어있는 문제들을 공론의 장으로 끌어내는 일이다. 그러기에 Garavan et al.(2007)은 인적자원개발을 여러 시각으로 구성된 것으로 규정하며 다중적 관점을 강조하였다. 인적자원개발에 관한 언론 연구는 다중적 관점의 하나로서 인적자원개발의 목적과 기능에 관한 보다 폭넓은, 보다 새로운 사고를 가능케 한다는 점에서 연구될 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 교육인적자원부의 필요에 의한 교육정책 이슈 캘린더를 제작하는 가운데 인적자원개발정책의 노출 빈도를 뽑아보는 정도에 그치고 있다(이민규, 이용백, 김태형, 2006).

국가인적자원개발이 대중적으로 노출되어 사회적 합의를 이루기 위해서는 올바른 언론관이 필요불가결하다. 사회적 렌즈가 없다면 인적자원개발은 편협해질 것이며, 이론가와 실무자들은 혼잣말을 늘어놓다가 고립되어 세계관에 제한을 받게 된다(McGuire et al., 2007). 또한 정책이 정치에 민감하고, 학자와 연구자들도 이로부터 크게 자유롭지 않다는 현실을 고려할 때 균형 감각을 견지하기 위해서라도 언론의 관점을 분석할 필요가 있다. 인적자원개발정책을 형성하는 데 큰 기여를 한 정기오(2009)는 인적자원개발정책은 정부가 해도 좋고 안 해도 그만인 사안이 아니라 국회가 정부에 부여한 입법적 수권(mandate)이라고 규정하면서 홍보의 중요성을 언급한 바 있다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 이수영 외(2006)가 전국 700명을 대상으로 인적자원개발에 대한 인식 조사를 실시한 결과를 보면 응답자의 67.3%의 높은 관심도에 비해 인적자원개발 정보 취득의 만족도는 10.5%에 그쳤다. 인적자원개발을 둘러싼 정책과 언론보도는 심각한 불일치를 보이고 있는 것이다.

본 연구는 국가인적자원개발에 관한 언론관점을 조망하여 인적자원정책 문제를 새롭게 정립하고, 인적자원개발과 국민을 밀접하게 연결시킬 수 있는 다리를 놓으려 한다. 연구문제는 다음 4가지이다. 첫째, 인적자원개발에 관한 언론보도 태도는 어떠한가? 둘째, 언론을 통해 본 인적자원개발의 주요의제는 무엇인가? 셋째, 국가인적자원개발의 담론 형성에 영향을 미치는 정보원은 누구이며, 언론은 담론 참여자들의 다양한 목소리를 균형있게 담고 있는가? 넷째, 국가인적자원개발에 관한 정부의 입장과 언론의 보도 내용은 어떠한 차이를 보이고 있는가?

II. 국가인적자원개발과 언론

1. 국가인적자원개발과 인적자원개발정책

국가인적자원개발(NHRD)은 한국의 조어로서 지난 10여년 동안 발전해 온 이론과 실제라고 보는 경향이 있지만 이미 오래전부터 이론적으로 정립되어왔다. Swanson & Holton III(2009)

4 人力開發研究 11(2)

는 현존하는 최초의 인적자원개발 정의로 알려진 Harbison & Myers(1964)의 「교육, 인력 그리고 경제성장: 인적자원개발의 전략」에서 언급한 Adam Smith와 Alfred Marshall을 인용하는 것으로 시작한다. Adam Smith는 그의 「국부론」의 여러 곳에서 교육의 중요성을 언급하면서 특별히 그의 “고정 자본”이란 개념에 사회의 모든 거주민들 또는 구성원들의 습득된 유용한 능력을 포함시켰다고 한다. 이어서 Alfred Marshall은 국가투자로서 교육의 중요성을 강조하였으며, 모든 자본 중에서 가장 귀중한 자본은 인간에 대한 투자라고 하면서 국부의 원천으로서 인적자원의 중요성을 강조하였다.

이러한 국부로서의 인적자원개발 맥락에서 탄생한 Harbison(1973)의 「국부로서의 인적자원」은 왜 국가인적자원개발이어야 하는가에 대한 명쾌한 해답을 제시한다. 대답은 인적자원만이 국부의 궁극적 기반이라는 데 있다. 국부창출의 기반이 인적자원개발이라는 것은 고급의 진리이다. 좀 길지만 인용해본다.

이 책의 핵심 논지는 자본도 아니고, 수입도 아니고, 물적 자원도 아니고 오직 인적자원이 국부의 궁극적 기반을 구성한다는 것이다. 자본과 천연자원은 생산의 수동적 요소들이다. 인간은 자본을 축적하고, 천연자원을 개발하고, 사회적, 경제적, 정치적 조직을 구축하고, 그리고 국가발전을 향해 나아가는 적극적 주체들이다. 자국민의 기술과 지식을 개발하여 국가 경제에 이를 효과적으로 활용할 수 없는 국가는 그 외의 어떠한 것도 개발할 수 없을 것이다.... 인적자원은 재화의 생산 또는 유용한 서비스의 수행에 적용되고 있거나 잠재적으로 적용될 수 있는, 적용되어야 하는 인간의 에너지, 기술, 재능 그리고 지식이다. 따라서 인적자원이란 일의 세계와 관련된 인간을 내포하며, 그리고 그러한 일은 국가의 사회 발전, 정치 발전, 문화 발전, 경제 발전에 있어서 물건을 생산하고 모든 종류의 서비스를 제공하는 것을 포함한다. 따라서 국가발전에 대한 “인적자원접근”은 사람 지향적이다(Harbison, 1973: 3).

이러한 인적자원개발은 광의로 접근한다는 특징을 지니며, 기업이 아닌 국가를 전면에 내세우는 것이 정당화된다. 발전 경제학 관점에서 정의하고 있는 이들의 정의는 우리의 국가인적자원개발로 보아도 손색이 없다.

인적자원개발은 한 사회의 모든 사람들의 지식, 기술 그리고 역량을 증진시키는 과정이다. 즉 경제적으로는 인적자원개발은 인적자본의 축적과 경제 발전에의 효과적 투자로서 기술될 수 있다고 한다. 정치적으로는 인적자원개발은 정치적 과정에 성인의 참여를, 특히 시민으로서 민주주의에의 참여를 준비시키는 기능을 한다. 사회문화적 관점에서는 인적자원개발은 사람들이 전통에 구속받지 않고 보다 더 완전

하고 풍요로운 삶을 영위하도록 돕는다, 간단히 말해서 인적자원개발은 근대화로의 빛장을 열어놓는다(Harbison & Myers, 1964: 2).

인적자원개발은 정치, 경제, 사회, 문화의 총체적 참여과정이라는 광의의 시각을 견지하게 된다는 점에서 왜 국가인적자원개발이어야 하는가가 수궁이 간다. 1960 ~ 70년대인 개발년대의 국가인적자원개발은 2000년대 한국과 AHRD를 통하여 부활하게 된다. 한국의 NHRD 사정을 잘 아는 MacLean(2004)은 NHRD의 중요성을 다음과 같이 정리하였다. ① 많은 국가들의 경우에, 인적자원은 가장 중요한 자원이다. ② 인적자원은 국가와 지역 안정을 위해 매우 중요하다. ③ 복지, 빈곤, 폭력, 실업, 문맹, 고용의 악순환을 끊으려면, 인간 개발의 통합적 조정 메커니즘이 마련될 필요가 있다. ④ 경제를 넘어서 인적자원개발은 개인의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 잠재력을 갖고 있다. ⑤ 경쟁과 협력을 동시에 할 필요성을 응변하는 글로벌 협력 경쟁(global cooperation) 등의 모호성을 다루어야 할 필요성이 증대되고 있다. ⑥ 고령화, 잠재적 노동력 부족 등과 같은 인구통계구조의 변화는 산업체와 정부부처들로부터 어느 정도의 조정된 반응을 필요로 한다. ⑦ AIDS/HIV와 같은 영향은 해당국가의 경제뿐만 아니라 현재와 미래의 노동력에 심각한 피해를 줄 수 있다. ⑧ 생산성 증대는 대부분의 국가들의 주된 목적이다. ⑨ 기술의 역동적인 변화는 모든 인적자원을 업그레이드할 압력을 창출한다.

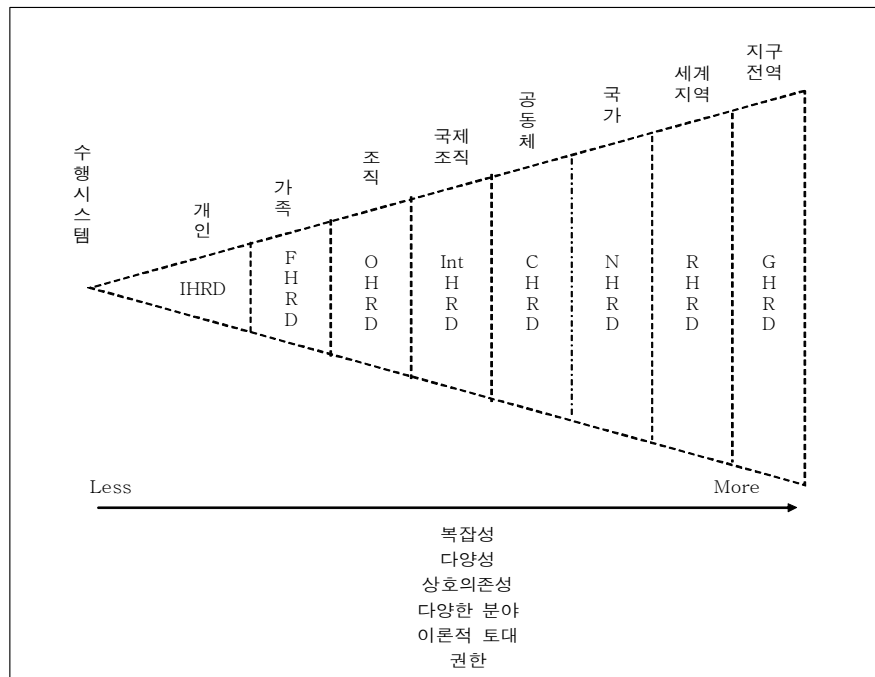
이러한 중요성으로 인하여 MacLean & MacLean(2004)은 인적자원개발의 정의에 대하여 광의로 접근한다. 이어서 구체적으로 MacLean은 국가인적자원개발의 정의를 시도한다.

인적자원개발이란 개인, 집단/팀, 조직, 지역공동체, 국가, 궁극적으로 인류전체의 편익을 위하여 일 중심 지식, 전문성, 생산성과 만족을 개발할 잠재력을 한시적 또는 장기적으로 가지는 모든 과정 또는 활동이다(p. 10).

국가인적자원개발은 정부의 최고 수준과 그 국가의 전사회 부문에 걸쳐서 이루어지는 사업이며, 더 높은 효율성, 효과성, 경쟁력, 만족, 생산성, 지식, 정신, 주민의 웰빙을 창출하기 위한 인적자원개발과 관련된 모든 활동을 조정하며, 국가인적자원개발은 교육, 건강, 안전, 훈련, 경제발전, 문화, 과학, 기술, 그리고 인적자원개발에 영향을 미치는 모든 요소들을 포함한다(p. 271).

기업의 인적자원개발은 개인, 그룹, 조직 등의 효과성을 개선하기 위해 훈련 및 개발(Training and Development; T & D), 조직개발(Organization Development; OD), 경력개발(Career Development; CD)을 통합적으로 활용하며 인적자원관리(Human Resource Management)와는 독립된 별개의 영역이다(McLagan, 1989). 이에 비해 국가인적자원개발은 교

육과 훈련을 통한 인적자원 양성뿐만 아니라 배분 및 활용을 포괄하는 개념으로 확장되었다. 신현석 외(2006)는 '국가'의 의미를 "국가의 인적자원개발(HRD of Nation)"로 보느냐, "국가 안에서 이루어지는 인적자원개발(HRD in Nation)"로 보느냐에 따라 국가인적자원개발의 포함 범위가 달라진다고 문제제기하였다. 전자의 경우 국가인적자원개발은 '기업에서의 HRD', '학교에서의 HRD' 등과 같은 HRD가 실행되는 영역에 따라 구분되는 개념으로 제한되지만 후자의 경우는 한 국가내에서 인적자원개발이 적용되는 대상, 영역을 총 망라하는 포괄적인 의미로 해석된다. 우리나라에서 수행되는 국가인적자원개발정책은 이 양자의 성격을 모두 포괄하는 "HRD in Nation"의 개념으로 이해하는 것이 바람직하다는 것이다.



[그림 1] HRD 수행맥락의 협력충화

출처: Lynham, S. A., & Cunningham, P. W. (2006). National Human Resource Development in Transitioning Societies in the Developing World: Concept and Challenges. *Advances in Developing Human Resources*, 8(1), pp. 120.

2002년 제정된 인적자원개발기본법은 인적자원개발을 “국가·지방자치단체·교육기관·연구기관·기업 등이 인적자원을 양성·배분·활용하고, 이와 관련되는 사회적 규범과 네트워크를 형성하기 위하여 행하는 제반활동을 말한다”고 정의하였다. 또한, 인적자원의 정의를 “국민 개

개인·사회 및 국가의 발전에 필요한 지식·기술·태도 등 인간이 지니는 능력과 품성"이라고 명시하기에 이른다. 이처럼 우리나라에서의 인적자원개발은 근대교육제도의 한계를 극복하고, 성장과 변화의 근원을 사람과 지식에서 찾고자 하는 정책적 발상의 전환에서 비롯되었다(정본근, 2004). 장창원 외(2006)에 의하면 인적자원개발정책은 평생학습과 교육훈련을 통한 능력개발뿐만 아니라 개발된 인적자원의 적재(適材)·적소(適所)·적기(適期) 배분과 최적 활용까지 모두 고려하는 광범위한 정책이며 인적자원의 양성·활용·배분 과정을 통한 네트워크와 사회적 규범과 같은 사회자본의 형성 관련정책도 포함한다.

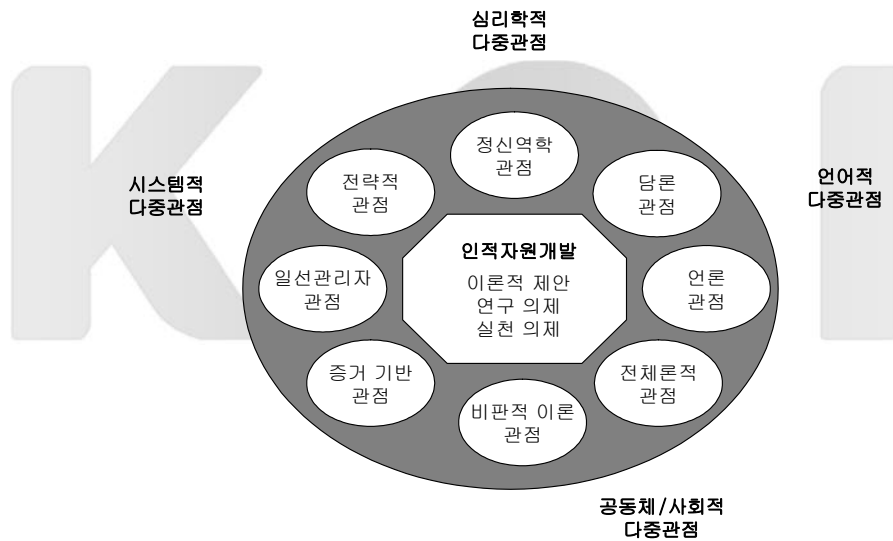
인적자원개발정책의 요체는 5년 단위로 추진되는 「국가인적자원개발기본계획」을 통해 파악된다. 이 계획은 국가가 계획 수립의 주체가 되고, NHRD와 관련되는 모든 정책분야를 대상으로 하며, 국가의 정책목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 정부의 다양한 정책 수단을 체계화한 전략이다(신현석, 엄준용, 최보운, 2008). 2006년에서 2010년의 제 2차 기본계획은 국제 경쟁력 있는 핵심 인재 양성, 전 국민의 평생학습 능력 향상, 사회통합 및 교육·문화·복지 증진, 인적자원개발 인프라 확충 등 4가지 정책영역을 제시하였다. 제 2차 기본계획의 특징은 인적자원개발정책 실현 수단으로 인적자원의 공급과 수요간 연계 기제를 강조하였다는 점이다(백성준, 2006). 이는 인적자원개발기본법에서 정의하고 있는 인적자원의 양성·배분·활용과 사회적 규범 및 네트워크라는 실천영역을 보다 현실적으로 적용한 것이다.

본 연구는 인적자원개발기본법에서 명시된 인적자원개발의 주체와 실천영역, 그리고 국가인적자원개발기본계획의 정책영역을 언론관점 분석의 해석적 틀(frame)로 삼고 있다. 과연 언론은 중앙정부, 지방정부, 교육 및 연구기관, 기업 등 인적자원개발의 주체와 양성, 배분 및 활용, 사회적 규범 및 네트워크 등 인적자원개발의 실천영역, 그리고 4대 정책영역을 제대로 조명하고 있는가? NHRD는 실천영역의 각 주체들이 본연의 역할과 기능에 충실하며 상호작용을 통해 가치순환구조를 형성해야만 궁극적인 목표를 달성하고 성과를 창출할 수 있다.

2. 인적자원개발과 언론의 관계

언론은 여론을 조성하고, 공론장을 형성하는 구현물로서 사회적으로 다양한 기능을 갖고 있다. 신문의 기능은 환경감시기능, 합의기능, 사회화기능 등으로 분류된다(차배근, 1993). 환경감시기능이란 사회에서 일어나고 있는 여러 가지 일들을 시찰, 그 정보를 대중들에게 알려주는 사회적 레이다 기능(social radar)이다. 합의기능이란 사설이나 해설 기사를 통해 주어진 사회문제에 사회성원들 사이의 의사를 조정, 합의에 도달하게 하여 올바른 결정을 내리도록 만드는 것이다. 사회화기능이란 사회적 유산내지 문화, 규범, 가치관, 관습 등을 다음 세대의 성원들에게 전달, 공유시켜 사회의 결속을 가져오고 사회체제와 문화를 유지하는 기능을 뜻한다.

인적자원개발의 이론과 실제에서 언론 관점(media perspective)은 생소한 접근법이다. McGuire, Garavan, O'Donnell & Watson(2007)은 인적자원개발의 연구문헌을 압도하고 있는 학습과 성과의 이분법을 뛰어넘어 다중적 관점(meta-perspective)을 얻는 것이 이론적, 방법론적, 실제적인 측면에서 인적자원개발의 이익을 창출한다고 지적하였다. [그림 2]에서 언론 관점은 8가지 관점의 하나이며 언어적 다중관점에 해당된다. 여기서 언론 관점이 갖는 가치는 다음 5가지로 설명된다. 첫째, 교육과 훈련 프로그램에 대한 국가의 예산 지급을 분석하고 실험토록 해준다. 둘째, 고용 수준, 직업기술 등을 증대시키는 것과 관련하여 인적자원개발의 경제적 가치를 조명해준다. 셋째, 개발도상국 예산 프로그램 등 이문화적(異文化的) 요소에 따른 인적자원개발의 지급 내용을 고찰할 수 있도록 해준다. 넷째, 국가 수준의 자격 공인과 관련하여 다양한 기능 습득에 따른 직업이동의 열개(framework)를 탐구할 수 있도록 해준다. 다섯째, 인적자원개발의 언론관점은 권력을 획득하고 영향력을 행사할 수 있는 강력한 방법이 된다.



[그림 2] 인적자원개발의 다중관점(Meta-perspectives)

출처: McGuire, D. et al. (2007). Metaperspectives and HRD: Lessons for Research and Practice. *Advances in Developing Human Resources*, 9(1), pp. 131.

3. 인적자원개발에 관한 언론보도 분석

McGuire, Cross & Murphy(2007)는 Financial Times, Guardian, The Times 등 영국의 3대 신문과 The Wall Street Journal, The New York Times, The Washington Post 등 미국의 3대

신문을 대상으로 1996년부터 2005년까지 10년 동안 인적자원개발이란 용어로 검색된 기사를 추출해냈다. 그들은 내용분석(content analysis)을 통해 귀납적으로 인적자원개발 기사의 해석적 틀(frame)을 도출하였다. 첫 번째 프레임은 인적자원개발 실무(HRD practice)로 훈련 및 개발(training and development), 학습(learning), 인적자원개발 기능의 역할과 적용 등에 관한 기사를 포함한다. 두번째는 인사 동정으로 인적자원개발 관련 유명인사에 대한 취재 내용이다. 셋째는 경제개발로 인적자원개발이 동북아시아 경제의 놀라운 성장에서 그 역할을 지속적으로 수행하고 있다는 것을 담고 있다. 넷째는 교육과정의 기간, 비용 등과 같은 교육 프로그램에 관한 기사로 이루어진다.

<표 1> 영미신문의 인적자원개발 기사내용 분석

	영국 신문	미국 신문	합계
HRD 실무	73	43	116
인사 동정	44	56	100
경제 개발	63	21	84
HRD 교육	21	25	46

출처: McGuire, D., Cross, C. & Murphy, C.(2007). A media perspective on HRD. *Advances in Developing Human Resources*, 9(1), pp. 65.

McGuire와 그의 동료들은 연구분석을 통해 다음과 같은 결론을 제시했다. 첫째, 언론에 비친 인적자원개발의 전달이 제한적이라는 사실이다. 10년간 6개 신문의 인적자원개발 기사는 343개에 그쳤다. 이는 인적자원개발의 가치를 일깨우는데 있어 훨씬 더 많은 여지가 있음을 의미한다. 둘째, 인적자원개발을 브랜드화하고, 마케팅하기 위해 종사자들이 인적자원개발의 개념 규정과 관련한 합의에 도달해야 한다. 인적자원개발이 조직과 사회내에서 인식되고 받아들여지기 위해서는 인적자원개발의 사명과 목적이 보다 더 명료해져야 한다는 것이다.

이민규, 이용백, 김태형(2006)은 교육정책을 범주로 언론보도 분석을 실시했다. 그들은 교육당국이 언론의 부정적 이슈나 보도를 사전에 예측하여 적기에 대응하기 위해서 언론보도 분석이 필요하다고 연구배경을 밝혔다. 과거에 게재된 기사 분석을 통해 매년 반복되는 부정적 이슈에 대해 대처하는 이슈 관리능력을 키울 수 있다는 것이다. 그들은 2003년부터 2005년까지 3년간 모두 19종의 신문에 실린 교육 기사를 연구 대상으로 했다. 시계열적 분석을 중심으로 하면서 체계화된 데이터베이스 틀에 맞춰 기사를 분류하는 방식을 채택했다. 이를 통해 동일한 기사와 반복되는 이슈를 도출하였고, 부정적 기사와 중립 및 긍정적 기사를 분류함으로써 같은 시기에 예상되는 언론상의 이슈를 도출하였다.

이상으로 볼 때 인적자원개발이 이론과 실제에 있어 눈부신 성장을 했음에도 불구하고 언론에 비친 인적자원개발은 대중적으로 인식되고 확산되기에는 아직도 먼 노정을 남겨두고 있다. 국가인적자원개발은 역사적으로 연구되어왔고, 우리나라에서는 국민의 정부와 참여정부의 국가정책으로 국회가 정부에 명한 입법적 수권인데도 현 정부 들어서 존폐의 기로에 서 있다. 언론을 통해 더 많은 조명을 받아야 하는데 오히려 대중적 공론의 장으로부터 사라지고 있다. 인적자원개발과 언론의 관계를 다룬 연구가 거의 없을 뿐만 아니라 분석의 수준도 그리 깊지 못하다는 점에서 국가인적자원개발의 대중적 담론을 승화하고, 정책적 의제를 재정립하기 위해 지난 언론의 인적자원개발 이슈와 논쟁을 분석할 필요가 있다는 것을 시사해준다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구대상과 절차

본 연구는 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등 3대 일간지를 대상으로 한다. 인적자원개발정책이 국가정책으로 전국을 아우른다는 점에서 전국일간지를 선정하고, 구독시장에서 10% 이상의 점유율을 차지하여 대표성을 갖는 3대 일간지를 분석 대상으로 삼았다. 연구대상이 되는 3대 일간지는 전체 구독신문시장에서 59.7%의 점유율을 차지하고 있다. 이는 한국언론재단이 전국 성인 남녀 5,000명을 대상으로 면접조사한 「2008 언론수용자 의식조사」의 결과이다. 신문을 대상으로 한 이유는 신문이 '사회의 거울'이라 불릴 만큼 다양한 문제들을 사회 구성원들에게 전달하고 사회적 합의와 결속을 가져오는 기능에 충실하기 때문이다. 한국언론재단의 여론조사에서 매체를 이용하는 이유가 '새로운 정보와 지식을 얻고 뉴스를 보거나 듣기 위해서'라는 응답은 전국종합신문이 63%로 가장 높았으며 지상파TV는 30%, 인터넷은 46.6%를 나타냈다.

분석자료는 각 신문사의 인터넷 사이트에 접속해 '인적자원개발' 및 'HRD'를 키워드로 검색하여 수집되었다. 키워드 검색은 McGuire et al.(2007)이 기사내용분석을 위해 'human resource development'나 'hrd'로 검색한 방식과 동일하다. 기간은 2000년부터 2007년까지로 하였는데 2000년부터 시작한 것은 국민의 정부가 대대적인 인적자원개발정책을 전개하였기 때문이며, 2007년까지로 한 것은 참여정부의 임기말에 해당되기 때문이다.

2. 분석방법

언론보도 분석은 인적자원개발 분야에 새롭게 응용되고 있지만 정치과학, 사회심리학, 커뮤니케이션학 등 다양한 학제적 접근을 통해 이루어지고 있다. 본 연구는 언론보도 분석을 통해 인적자원개발 분야에 새롭게 응용되고 있지만 정치과학, 사회심리학, 커뮤니케이션학 등 다양한 학제적 접근을 통해 이루어지고 있다.

니케이션 리서치, 또는 정치적 선적 분석 등에서 전혀 새로운 것 없는 정형화된 방법론이다(Kassarjian, 1997). 전통적으로 언론보도 분석은 뉴스 메시지를 분석함으로써 뉴스가치 설정기준, 뉴스에 담긴 가치지향, 현실이나 집단, 인물 등에 대한 보도태도 분석이 주류를 이루어왔으며 이를 위해 다양한 분석기법이 개발되고 활용되어져 왔다(서현교, 2007).

본 연구는 내용분석, 프레임 분석, 정보원 분석, 상징 네트워크 분석 등 4가지 분석방법을 활용한다. 내용분석은 커뮤니케이션 콘텐츠에 대한 과학적, 객관적, 규칙적, 정량적 그리고 보편적인 해설이다(Kassarjian, 1977). 특히, 양적 내용분석은 보도내용을 계량화하여 기사량을 산정하는 빈도분석과 특정 시기에 집중되어 있는 기사의 내용에 대한 심층성 분석으로 이루어진다. 이는 질적 내용분석에 비해 내용을 객관적으로 분석할 수 있는 장점을 갖고 있다.

프레임 분석은 기사에서 중심적인 해석적 틀을 설정하는 작업에서부터 시작된다. 언론은 사회 현안에 대한 보도 과정에서 특정 부분을 강조 또는 축소, 배제함으로써 독자적인 관점을 구축하며 같은 내용을 보도하더라도 관점에 따라 뉴스의 구성방식이 달라진다(김원용, 이동훈, 2004). 프레임을 구축하는 방식은 귀납적 방법과 연역적 방법으로 나뉘는데 귀납적 접근방법은 기사분석을 통해 모든 가능한 프레임을 밝히는 작업이며, 연역적 방법은 특정 프레임을 사전 정의하는 방법을 말한다. 본 연구는 연역적 방법을 채택하여 인적자원개발기본법과 제 2차 국가인적자원개발기본계획에서 제시하고 있는 주요 개념을 해석적 틀로 설정하고 있다.

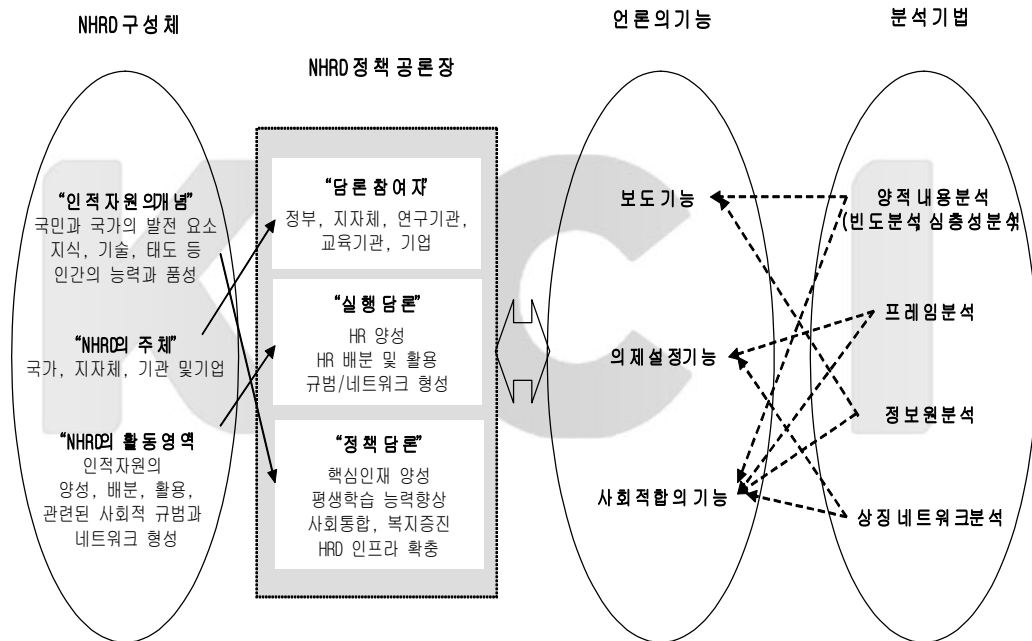
정보원 분석은 기사의 원천 정보를 제공해 준 출처를 파악하는 것이다. 정보원이란 신문이나 방송에 등장한 사람, 기사에서 인용된 사람, 배경정보나 기사를 제공한 사람 등 언론인이 목격했거나 인터뷰한 인물로 정의된다(설진아, 남궁강, 2007). 상징 네트워크 분석은 메시지 생산자들이 특정한 주제에 대하여 얼마나 많은 상징들을 공유하는가를 바탕으로 하여 시스템의 구조를 밝히는 것에 목적이 있다(장하용, 2000). 본 연구는 인적자원개발정책의 생산자인 정부와 전달자인 언론간에 연결 정도를 알아보기 위해 상징 네트워크 분석을 활용한다. 이를 위해 정부 보도자료와 신문 논평기사에서 빈도수가 높은 단어간의 관계를 분석한다.

3. 연구분석 틀

국가인적자원개발정책은 국가 수준에서 이루어지는 인적자원개발의 기본지침으로 국민의 동의에 기반하여 이루어진다. 언론은 국민에게 영향을 미치는 국가적 이슈를 의제로 설정하고, 이를 보도하여 사회적 합의를 이루는 기능을 갖는다. 언론은 국가인적자원개발정책의 공론장으로서 NHRD의 주체들이 담론자로 참여하고 있으며, 이들을 중심으로 NHRD의 실행과 정책에 대한 담론이 형성되고 있다.

언론분석 기법은 국가인적자원개발정책과 언론 기능간의 유기적 연계를 분석하는 도구가 된

다. [그림 3]은 NHRD의 개념, 인적자원개발정책의 영역, 언론의 사회적 기능, 언론보도 분석 기법 등 네가지의 요소를 통해 NHRD의 담론 형성과 특성을 파악할 수 있는 연계도이다. 이를 구체적으로 살펴보면 공론장에 참여하는 담론 참여자로 NHRD의 주체인 정부, 지방자치단체, 교육기관, 연구기관, 기업 등의 참여도를 분석한다. 둘째, 공론장에서 논의되고 있는 인적자원개발의 실행영역으로 인적자원의 양성, 인적자원의 배분 및 활용, 그와 관련된 사회적 규범과 네트워크 형성 등에 대한 담론구조를 파악한다. 셋째, 인적자원개발의 정책영역으로 국가 인적자원개발기본계획에서 제시하고 있는 국제 경쟁력 있는 핵심 인재 양성, 전 국민의 평생 학습 능력 향상, 사회통합 및 교육·문화 복지 증진, 인적자원개발 인프라 확충 등 4가지의 담론구조를 살펴본다.



[그림 3] 국가인적자원개발과 언론간의 연계도

이 같은 연계 작업을 통해 언론이 NHRD에 관해 얼마나 자주, 또 어떻게 보도하고 있으며, 얼마나 다양한 의견이 언론을 통해 제시되고 있는지를 알아볼 수 있다. 또한 NHRD의 활동과 관련해서는 주로 어떠한 의제가 설정되고 있으며, 정부가 주도하는 정책과 관련한 담론은 어떻게 형성되는지를 살펴볼 수 있다. 마지막으로 정책 입안자인 교육부처의 보도자료를 분석하여 NHRD를 둘러싼 정부의 관점과 언론의 관점을 비교함으로써 담론 형성 과정에서의 문제점을 진단해 본다.

IV. 연구결과 및 해석

1. 연구대상의 일반 현황

2000년 1월부터 2007년 12월까지 8년 동안 3대 종합일간지에서 인적자원개발 기사는 총 716건에 이른다. 신문사 한 곳당 평균 239건으로 하루에 0.08건, 12.5일에 1건씩 인적자원개발 기사가 게재되었다. 유형별로 보면 신문사에 소속된 기자가 취재에 의해 보도하는 일반기사가 452건으로 전체의 63.1%를 차지해 가장 많은 수를 나타냈다. 그 다음으로 인물 동정, 인사, 행사 안내 등의 단신이 147건으로 전체의 20.5%를 차지했다.

<표 2> 기사 유형별 인적자원개발 보도 현황

기사 유형	신문 분류			합계(비율)
	조선일보	중앙일보	동아일보	
단신	59	46	42	147(20.5%)
일반기사	112	231	109	452(63.1%)
사설	2	1	8	11(1.5%)
칼럼(내부기자)	11	6	9	26(3.6%)
칼럼(외부 전문가)	27	3	11	41(5.7%)
인터뷰, 좌담회 등	13	11	15	39(5.4%)
소 계	224	298	194	716(100%)

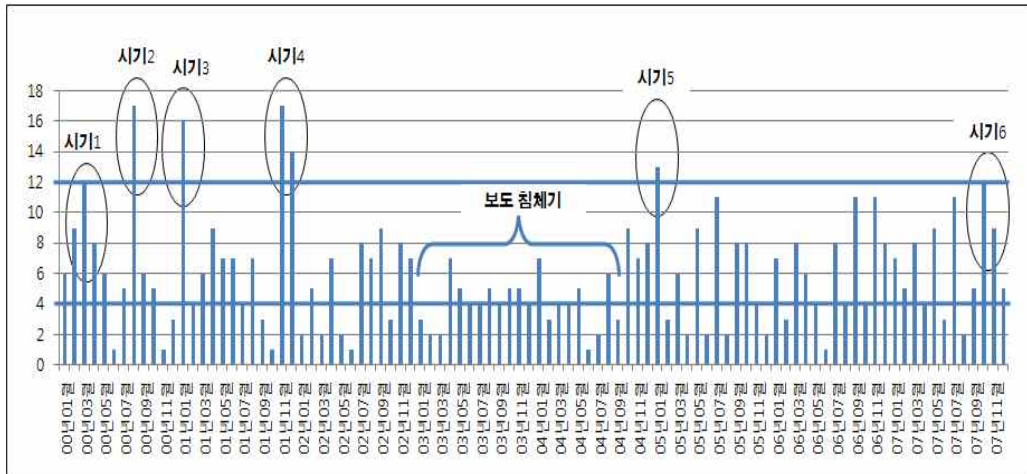
* 단위 : 건

인적자원개발 관련 사설은 3대 일간지를 모두 합해 11건에 불과했다. 전체의 1.5%이다. 일반기사가 객관적인 사건 보도에 충실하다면 사설은 사회적 이슈를 제기하는 의제 설정 기능과 해설·비판·주장을 통해 사회적 합의를 이루는 핵심적 역할을 한다. 이 점에 비춰볼 때 인적자원개발은 신문의 핵심적인 의제로 설정되지 못하는 경향이 있다고 볼 수 있다.

인적자원개발에 관한 심층적 담론은 칼럼과 인터뷰 기사를 통해 이루어지고 있다. 신문사에 소속된 기자의 칼럼이 26건으로 3.6%, 외부 전문가의 칼럼이 41건으로 5.7%, 전문가 인터뷰와 좌담회 기사가 39건으로 5.4%를 차지해 모두 106건에 전체 기사의 14.8%를 이루고 있다. 칼럼은 사회문제에 관한 비평을 중심으로 하며 집필자의 이름을 공개하여 그 평판과 저명함에 의존하는 경향이 강하다. 미디어의 장(場)에서 펼쳐지는 인적자원개발 담론은 전문가들의 칼럼과 인터뷰에 의해 이루어지며, 전문가들의 글과 목소리가 인적자원개발이라는 의제(agenda)를 촉발시키는 가장 강력한 영향력을 갖고 있음을 알 수 있다.

2. 언론보도 분석 결과

인적자원개발 보도기사는 특정한 이슈가 발생할 때마다 급증하는 경향이 강했다. [그림 4]는 2000년부터 2007년까지 관련 기사량을 막대그래프로 표시한 것이다. 가장 기사량이 많은 시기는 2000년 8월과 2001년 11월로 한달에 17건이 게재되었다. 2000년 8월은 김대중 정부가 8.7 개각을 발표하면서 인적자원개발 분야를 국정운영의 핵심 축으로 삼았던 시기이다. 2001년 11월은 국가인적자원개발기본계획에 대해 언론이 앞 다투어 그 내용을 보도하였던 시기이다.



[그림 4] 3대 종합일간지의 인적자원개발 월별 보도 동향

인적자원개발 보도는 2003년 1월부터 2004년 9월까지 21개월간 가장 낮은 노출빈도를 보이고 있다. 이 시기의 기사건수는 월 평균 4.05건으로 전체 평균 기사건수 5.9건을 밑돌고 있다. 이 시기는 2003년 노무현 정부의 집권에 따른 정책적 과도기에 이어 2004년 3월에 있었던 노무현대통령 탄핵사태로 빚은 정치적 공백기로 표현된다. 이러한 정치적 혼란은 인적자원개발 정책에도 영향을 미쳐 담론을 형성하는 데 한계로 작용했다.

본 연구는 이러한 인적자원개발의 시기별 의제 변화와 언론의 보도 태도를 분석하기 위해 모두 6개의 시기를 구분하였다. 이 시기는 인적자원개발의 월 평균 기사건수인 5.9건보다 2배인 12건 이상의 기사가 게재된 시점을 전후로 한다. '시기 1'은 2000년 2월부터 4월까지 3개월간으로 총 29건의 인적자원개발 기사가 보도되었다. 이 시기에 김대중정부는 인적자원개발회의의 규정안을 의결하여 교육부 장관을 의장으로 하고 주요 부처 장관들이 참석하여 중장기 인적자원 개발 및 교육·과학기술·문화 관련 정책을 협의·조정할 수 있도록 하였다. '시기 2'

는 2000년 7월부터 9월에 이르는 3개월간으로 총 28건의 인적자원개발 관련 기사가 보도되었다. 임시국회에 교육부총리제를 내용으로 하는 정부조직법 개정안이 상정되면서 인적자원개발이 뜨거운 이슈로 등장하였다. ‘시기 3’은 2000년 12월부터 2001년 2월까지로 총 23건의 인적자원개발 기사가 노출되었다. 모두 23건 가운데 17건이 교육인적자원부와 교육부총리 승격에 대한 정책 기사에 해당한다.

<표 3> 심층성 분석 결과

시기	단순	사건+원인	심층	종합
시기 1	24(82.8)	2(6.9)	3(10.3)	29(100)
시기 2	24(85.7)	4(14.3)	0(0)	28(100)
시기 3	16(66.7)	3(12.5)	5(20.8)	24(100)
시기 4	24(77.4)	0(0)	7(22.6)	31(100)
시기 5	25(67.6)	2(5.4)	10(27.0)	37(100)
시기 6	18(72.0)	4(16.0)	3(12.0)	25(100)
총합	131(75.3)	15(8.6)	28(16.1)	174(100)

* 단위 : 건, %

‘시기 4’는 2001년 11월과 12월의 두달간으로 총 31건의 기사가 보도되어 기사량이 폭증하는 시기로 그 배경에 김대중정부가 2000년부터 준비해 온 국가인적자원개발기본계획이 있었다. ‘시기 5’는 2004년 10월부터 2005년 1월에 이르는 4개월간으로 10월에 있는 노무현 대통령의 시정연설이 계기가 되었다. 시정연설은 대학 경쟁력 강화, 인적자원개발 인증제 도입, 공교육 내실화 및 고교 서열화 반대 등이 담겨있다. ‘시기 6’은 2007년 10월부터 12월까지 3개월간으로 모두 26건, 월 평균 8.7건의 기사가 보도되었다. 이 시기 보도의 특징은 노무현 대통령의 임기말에 따른 인적자원개발정책 비판에 있다. 교육인적자원부의 잦은 조직개편에 대한 비판, 인적자원정책의 지역 이양 및 교육복지부 신설 등의 기사가 등장했다.

앞서 주요 시기에 보도된 기사량을 합산하면 174건에 이른다. 이 시기는 18개월로 조사 대상이 된 총개월수 96개월의 19%이지만 기사량은 전체 기사의 31%를 차지하고 있다. 주요 시기의 기사를 관련 사건 및 사안의 단순 보도, 사건과 함께 원인을 제시한 보도, 원인뿐만 아니라 경과·영향·평가·대안의 심층적인 내용 보도 등 3가지 유형으로 분류하였다. <표 4>는 인적자원개발 기사의 심층성을 분석한 결과다. 전체 기사에서 75.3%가 단순보도 형태의 기사였다. 이는 인적자원개발의 주요 이슈가 발현되고 기사량이 급증했던 시기에 언론은 관련 사건 및 사안을 단순 보도하는 태도를 취했다는 것을 보여준다. 사건과 원인을 제시한 기사는 전체의

8.6%, 심층적인 내용을 담고 있는 해설기사는 전체의 16.1%에 머물렀다. 이 결과를 통해 인적자원개발에 관한 언론 보도는 사건 전달 위주의 기능에 치중하고 있음을 알 수 있다.

<표 4> 인적자원개발의 수준에 따른 기사 분석 결과

HRD의 수준	기사건수	비율
국가	276	48.5%
지방자치단체	42	7.4%
기업	69	12.1%
교육기관	112	19.7%
연구기관	6	1.1%
해외	64	11.2%
총계	569	100.0%

* 단위 : 건

두 번째 분석방법인 프레임 분석(frame analysis)의 결과를 살펴본다. 첫째, 인적자원개발의 주체는 인적자원개발기본법에서 제시한 국가, 지방자치단체, 기업, 교육기관, 연구기관 등으로 하되 그 주체가 해외에 있는 경우엔 모두 해외로 분류하여 분석하였다. 그 결과 신문 3사에서 게재한 인적자원개발 관련 기사에서 국가를 주체로 하는 기사는 모두 276건으로 전체의 48.5%를 차지한 것으로 조사됐다. 그 다음으로는 대학을 포함한 교육기관이 주도하는 인적자원개발 내용이 많았는데 모두 112건에 19.7%를 나타냈다. 기업을 주체로 한 기업인적자원개발은 12.1%, 해외의 인적자원개발은 11.2%로 10%를 넘었다. 이에 비해 지방자치단체가 주도하는 지역인적자원개발에 관한 기사는 42건으로 전체 기사의 7.4%에 불과했다.

지역인적자원개발에 관한 담론은 지역에 기반한 언론매체에서 보다 활발하게 다루어질 것이다. 그러나 분석 대상이 된 신문 3사가 전국 단위의 종합지로 지역 뉴스를 망라하고 있다는 점, 지역인적자원개발의 콘텐츠는 국가인적자원개발정책을 통해서 생성된다는 점 등을 고려할 때 지역인적자원개발에 대한 의제 설정이 그 위상에 비해 취약하다는 것을 알 수 있다.

둘째, 인적자원개발의 실천영역과 관련하여 언론은 ‘인적자원개발의 양성’에 가장 많은 관심을 두고 있다. 이와 관련된 기사는 248건으로 전체의 43.6%를 차지한다. ‘인적자원개발에 관련된 사회적 규범과 네트워크 형성’은 233건으로 40.9%를 나타낸다. 이에 비해 ‘인적자원개발의 배분 및 활용’은 88건으로 15.5%에 그치고 있다.

분석 결과를 보면 인적자원개발의 담론은 학교의 담장을 벗어나지 못하고 있다. ‘인적자원개발의 양성’이 공론장의 핵심 의제임에도 불구하고 학교교육이 초미의 관심사라면 직업능력개발은 그 뒤에 가려져 있다. ‘인적자원개발에 관련된 사회적 규범과 네트워크 형성’이라는 정책 이슈에 있어서도 자격제도, 능력인증제도, 평가제도, 통계정보 등 실제적이고 실용적인 사안들

은 문제제기가 되지 못하고 있다. 언론의 관점에서 본 인적자원개발은 입시교육을 둘러싼 갑론을박에 머물고 효과적인 배분 및 활용에 따른 성과 창출로 나아가지 못하는 것이다.

<표 5> 인적자원개발 실천영역에 따른 기사 분석 결과

실천 영역	주요 분야	기사건수	비율
인적자원개발의 양성	학교교육	143	25.1%
	평생교육	77	13.5%
	직업능력개발	28	4.9%
	소 계	248	43.6%
인적자원개발의 배분 및 활용	진로지도, 고용지원서비스	20	3.5%
	노동시장정책	21	3.7%
	기업의 채용	37	6.5%
	산업정책	10	1.8%
	소 계	88	15.5%
인적자원개발에 관련된 사회적 규범과 네트워크 형성	자격제도	9	1.6%
	능력인증제도	3	0.5%
	평가제도	19	3.3%
	통계정보	6	1.1%
	법령정비	196	34.4%
	소 계	233	40.9%
	총 계	569	100.0%

* 단위 : 건

셋째, 정책영역에 관한 기사 분석 결과를 보면 ‘인적자원개발 인프라 확충’이 191건으로 전체 기사의 33.6%를 차지했다. 그 다음으로 ‘국제 경쟁력 있는 핵심 인재 양성’이 28.5%, ‘전 국민의 평생학습 능력 향상이 22.8%, ‘사회통합 및 교육·문화 복지 증진’이 15.1% 순이었다. 이 결과를 보면 정책영역은 고르게 다루어지고 있는 것으로 보인다. 그러나 각 영역별 정책과제를 분석해 보면 언론이 선호하는 화제가 무엇인지 뚜렷하다. <표 6>에서 보듯 언론은 ‘인적자원개발 정책의 총괄·조정 기반 조성’에 관한 기사를 가장 많이 게재하였다. 이 과제가 속해있는 정책영역인 ‘인적자원개발 인프라 확충’에서만 보면 그 비율은 82.7%에 달했다.

언론은 인적자원개발을 기사로 다룰 때 인적자원개발 관련 정부부처의 동향, 새로운 정책 발표, 인적자원개발회의를 비롯한 정책기구의 활동 등 정책 기반 조성에 가장 큰 관심을 보이고 있다. 이에 비해 ‘지식서비스 분야 전문인력 양성’(5건, 0.9%), ‘청소년 및 중고령층 인적자원개발 촉진’(4건, 0.7%), ‘인적자원, 기술혁신 정보의 생성·제공’(4건, 0.7%), 지식과 권리의 보호체계 확립’(0%) 등은 본격적인 담론 형성에서 벗어나 있다. 언론에 비친 인적자원개발은 정치적으로 편향되어 있는 반면 경제적이고 사회적인 문제의 해결책으로는 비춰지지 않고 있다.

<표 6> 인적자원개발 정책영역에 따른 기사 분석 결과

정책영역	정책과제	기사건수	비율
국제 경쟁력있는 핵심 인재 양성	미래 유망산업을 이끌 핵심인력 양성	17	3.0%
	지식서비스 분야 전문인력 양성	5	0.9%
	대학교육의 산업현장 적합성 제고	51	9.0%
	인적자원 개발 및 활용의 국제화	64	11.2%
	수월성 교육의 확대	25	4.4%
	소계	162	28.5%
전국민의 평생학습 능력 향상	인적자원개발 최적화를 위한 교육체제 개편	26	4.6%
	국민의 기본 핵심능력 함양	8	1.4%
	직업교육, 훈련, 평생학습 체제의 혁신	35	6.2%
	지역 인적자원개발 촉진	35	6.2%
	군,공직분야 인적자원개발 활성화	26	4.6%
	소계	130	22.8%
사회통합 및 교육·문화 복지 증진	여성 인적자원개발 활성화	16	2.8%
	청소년층 및 중고령층 인적자원개발 촉진	4	0.7%
	고용지원 서비스 및 고용 관행 혁신	23	4.0%
	사회적 신뢰, 협력 네트워크 구축	8	1.4%
	사회적 형평성 제고를 위한 교육·문화 복지 증진	35	6.2%
	소계	86	15.1%
인적자원개 발 인프라 확충	인력수급 전망체제 구축	9	1.6%
	인적자원, 기술혁신 정보의 생성, 제공	4	0.7%
	지식과 권리의 보호체제 확립	0	0.0%
	인적자원의 평가, 인증체제 구축	20	3.5%
	인적자원개발 정책의 총괄, 조정 기반 조성	158	27.8%
	소계	191	33.6%
총계		569	100.0%

* 단위 : 건

정보원 분석 결과, 인적자원개발 기사는 중앙정부의 목소리를 가장 많이 반영하고 있다. 언론의 정보원 유형을 7가지로 나누어보면 중앙정부가 정보원인 경우는 348건으로 전체 기사의 61.2%를 차지했다. 교육기관은 67건에 11.8%로 그 다음을 차지했다. 정부의 높은 영향력에 불구하고 중앙정부와 지방정부간에 큰 차이가 있다. 인적자원개발 기사에 미치는 정부의 영향력에서 지방정부의 목소리 비중은 6%에 머물고 있다. 이는 인적자원개발의 담론이 중앙정부의 목소리 중심으로 전개되고 있으며, 지방분권과는 거리가 있다는 것을 의미한다.

마지막으로 상징 네트워크 분석 결과는 다음과 같다. 2007년 교육인적자원부의 보도자료에서 '인적자원개발'로 검색된 7개의 문건을 분석한 결과 793개의 단어가 2,212회에 걸쳐 제시되었다. 신문 3사가 2007년에 게재한 인적자원개발 기사 가운데 '사건+원인'과 '심층' 기사를 추려내고 다시 외부 기고를 제외한 신문사 내부기자 및 논설위원들의 기사만을 뽑아보면 모두

10건의 기사가 도출된다. 이들 기사엔 모두 1,108개의 단어가 2,350회에 걸쳐 제시되었다.

<표 7> 인적자원개발 정보원에 따른 기사 분석 결과

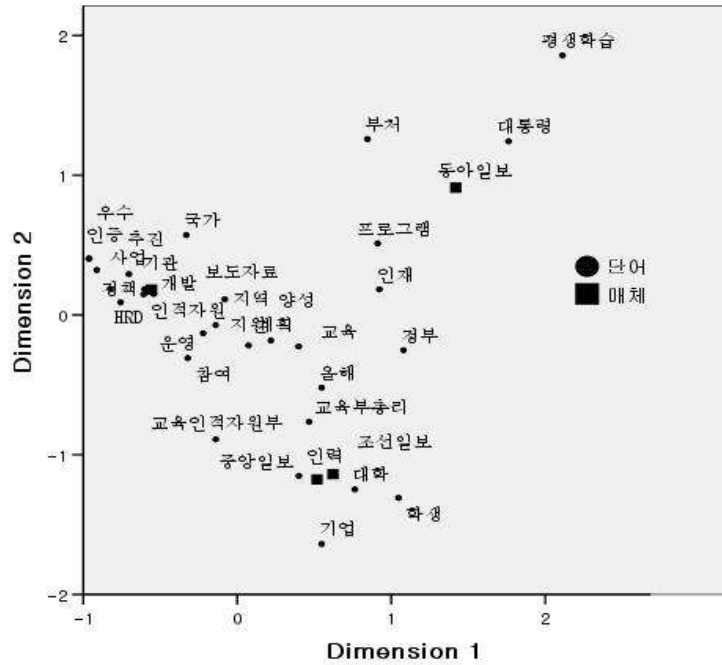
HRD 정보원	기사건수	비율
중앙정부	348	61.2%
지방정부	22	3.9%
기업	34	6.0%
교육기관	67	11.8%
연구기관	37	6.5%
외국	38	6.7%
일반인	23	4.0%
총계	569	100.0%

* 단위 : 건

교육인적자원부의 보도자료에서 가장 빈도수가 많은 단어는 78회의 빈도수를 나타낸 ‘인적 자원’이었으며 신문 3사의 기사에서는 ‘대학’이 32회로 가장 자주 거론되었다. 보도자료에서는 ‘개발’(71회), ‘사업’(45회), ‘추진’(36회), ‘정책’(34회) 등의 빈도수가 높게 나타난 반면 신문 3사의 기사에서는 ‘정부’(28회), ‘대통령’(22회), ‘부처’(18회) 등의 단어 사용 빈도가 높았다. 참여정부 후반기에 인적자원개발정책에 관한 비판 기사가 늘어났기 때문이다.

교육인적자원부의 보도자료와 신문 3사의 기사를 2차원의 축에 위치시키고 텍스트 분석에서 도출된 중요 단어들의 위치를 파악해 보았다. 본 연구는 이를 위해 군집의 차이를 분류하고 이를 2차원상의 위치도(perceptual map)로 나타내는 대응분석(correspondence analysis)을 실행하였다. 우선 보도자료, 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등을 ‘매체’로 하여 행을 이루고 4대 매체를 통털어 빈도수가 가장 많은 30개 중요 단어를 ‘단어’로 하여 열을 이루었다. 이에 따라 행수가 4개이고 열수가 30개인 4×30 분할표를 만들었다. 참고로 ‘단어’의 총 빈도수는 993회로 이것이 본 분석의 유효수이다. 대응분석 요약을 보면 유의확률인 p값이 0.000으로 유의수준 0.05보다 낮아 각 매체의 단어 사용에 대한 선호는 같다는 귀무가설을 기각한다. 매체에 따라서 단어 사용의 선호에 차이가 있다고 말할 수 있다.

[그림 5]는 4개 매체와 30개 중요 단어들의 위치와 거리를 나타내는 위치도이다. 올바른 축의 해석을 위하여 각 관측점의 기여도를 살펴보았다. 단어에 있어서 차원 1(Dimension 1)인 X축에 가장 크게 기여한 것은 ‘평생학습’ 15.5%, ‘대통령’ 14.0% 등이며, 차원 2(Dimension 2)인 Y축에서는 ‘기업’ 14.4%, ‘대학’ 14.0% 등이 높은 기여도를 보여 각 축의 특성을 보여주었다. 매체에 있어서는 차원 1은 동아일보가 55.0%로, 차원 2는 중앙일보가 46.4%로 가장 높은 기여도를 보여 각 축의 관성도를 나타냈다.



[그림 5] 매체와 단어들의 관계

‘우수’, ‘인증’, ‘추진’, ‘사업’ 등은 보도자료에서 가장 빈번하게 사용되는 단어에 속하지만 위치도상에서 신문기사와는 거리가 멀다. ‘인적자원’, ‘HRD’, ‘개발’ 등은 인적자원개발을 상징하는 단어임에도 신문기사와 아직까지 거리를 두고 있다. 보도자료에서 빈번하게 사용하고 있는 상징이 언론보도에 반영되지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 정책기관과 언론간의 언어적 상징의 갭이 국가정책으로서 NHRD가 대중적으로 의사소통되고, 나아가 사회적 합의를 이루는 과정에 큰 장벽이 되고 있음을 시사한다고 하겠다.

V. 논의 및 결론

본 연구와 McGuire, Cross & Murphy(2007)의 연구에서 얻어진 공통적인 결과는 언론에서 인적자원개발의 확산(diffusion)이 제한되어 있다는 점이다. 인적자원개발의 노출빈도가 낮은 것은 국가, 조직, 개인 등에 있어서 인적자원개발의 가치와 효과성을 알리는 데 큰 한계로 작용한다. NHRD가 국가기구인 정부로부터 제도화되었다면 이의 대중적 확산은 이데올로기적 국가기구(ISO)인 언론, 학교, 단체 등의 몫이다. 이는 정부, 학계, 기업 등을 망라한 인적자원개

발 종사자들이 대중적 공론장을 통한 인적자원개발의 논의 및 표명, 홍보와 확산에 훨씬 더 많은 노력을 기울여야 하는 필요성을 제기한다.

본 연구와 McGuire 등의 연구 결과에서 나타난 차이점을 논의하면, 유럽과 미국의 대중매체가 인적자원개발을 기업조직을 중심으로 한 실제적인 사건, 경제개발과 관련한 이슈로 다루고 있는데 비해 우리나라 언론은 정책적 사안 및 정치적 문제, 대학입시를 비롯한 학교교육 등을 위주로 보도하는 경향이 강하다는 점이다. McGuire 등은 경제개발의 범주에 있는 신문기사가 대부분 조직의 변화에 있어 인적자원개발의 역할을 논의하는 것이며, 아시아의 급속한 경제 성장에서 인적자원개발의 지속적인 기여를 언급하는 것이라는 결과를 제시했다. 이는 본 연구의 결과와 대조를 이루고 있으며 인적자원개발에 관한 국가적 관점에 중요한 논의점을 제공한다. IMF 경제위기 이후 국가적 쇄신으로 추진된 인적자원개발은 그 목적에 부합되도록 앞으로 시장의 구성체인 조직과 개인에게 보다 실제적이면서 적용 가능한 역할 모델을 언론을 통해 제시해야 할 것이다.

위와 같은 논의점에 비춰볼 때 이민규 외(2006)의 연구는 시사하는 바가 크다. 이 연구는 교육정책을 연구주제로 하였다는 점에서 본 연구와 차이가 있지만 언론보도의 관점을 분석하였다는 점에서 공통점을 갖는다. 이민규 등은 우리나라 교육기사는 대학입시에 초점이 맞춰져 있으며 인적자원 및 평생교육 분야는 전체의 3% 미만으로 낮은 비율에 불과해 교육기사의 분야별 불균형 현상을 보여주고 있다는 연구결과를 도출하였다. 이에 따라 향후 대학입시 위주의 기사에서 탈피하여 인적자원 및 평생교육 분야에 많은 기사를 개발하는 것이 시급하다고 주장하였다. 이 결론은 인적자원개발과 교육이 입시교육을 넘어 전생애에 걸친 평생학습으로의 담론 확장, 인적자원 양성을 넘어 인적자원의 배분 및 활용을 제고하는 조화로운 인적자원개발로의 담론 확대를 위해 언론 및 일반 대중과의 교감을 형성해야 한다는 점을 제시한다.

우리나라 인적자원개발은 국가 수준의 강력한 정책으로 추진되었다는 특징을 갖는다. 언론 보도에서 정부의 정책기사를 제외하면 인적자원개발 기사는 절반으로 줄어든다. 이는 NHRD에서 정부의 정책 추진 및 조정 능력의 중요성을 반증하는 것이다. 우리나라 인적자원개발이 선진국가와 같은 분권화된 자유시장형 모델(decentralized/free-market NHRD)로 전환하여 기업, 공동체, 지역, 사회적 단체 등 국가 구성체의 지속가능한 발전에 기여하기 위해서는 정부가 인적자원개발의 계획·실행·성과·평가 등을 총괄하면서도 각 구성체의 참여를 적극적으로 유도하는 정책 협력과 사회 공유가 무엇보다 중요하다고 하겠다.

본 연구의 결론은 다음 4가지로 정리될 수 있다. 첫째, 언론은 인적자원개발의 보도 기능을 수행하고 있지만 사회적 합의 기능을 이행하지 못하고 있다. 인적자원개발은 다시각적 관점에서 다양한 논의를 필요로 하며 NHRD는 국민적 합의를 바탕으로 할 때 강력한 추진력을 얻는다. 인적자원개발 분야의 정책 담당자, 전문가 그리고 연구자들은 언론이 인적자원개발에 더 많은 지면을 할애할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 둘째, 인적자원개발에 관한 언론의 의제

설정이 학교교육 및 법령정비와 정책 조성 기반에 치우쳐 있다. 지식기반경제의 가장 훌륭한 자원인 인적자원은 국가적인 수급체제에서 원활하게 유통될 때에만 개인과 조직, 그리고 국가의 성과로 연결될 수 있다. 언론은 대중적 입장을 대변한다는 보도태도의 이면에 대중적 인기와 영합하여 인적자원개발 콘텐츠를 생산하고 있는 것은 아닌지 고려해야 할 것이다. 셋째, 언론은 지방정부, 기업, 연구기관, 일반인 등의 목소리를 균형있게 다루지 않고 있다. 이는 인적자원개발에 대한 언론의 관점이 정치적인 성향을 강하게 내포하고 있음을 의미한다. 또한 인적 자본 및 사회적 자본을 논의하는 경제적 관점의 인적자원개발, 사회적 형평성 제고와 교육·문화·복지 증진을 논의하는 사회적 관점의 인적자원개발이 활발하게 담론화되지 못하고 있음을 의미한다. 넷째, 정부와 언론은 인적자원개발에 대한 단어 사용에 있어 대칭관계에 있으며, 이러한 문제는 정보 전달 과정에서 왜곡현상을 야기할 수 있다. NHRD는 경제적·사회적 문제를 해결하기 위한 거국적인 것으로 그 방법과 방향에 관한 사회적 합의를 이끌어 내는 생산적 담론이 무엇보다 중요하다.

참고문헌

- 교육인적자원부(2006). 제 2차 국가인적자원개발기본계획('06~'10).
- 국정브리핑 특별기획팀(2007). 대한민국 교육 40년. 서울: 한스미디어.
- 김규태(2008). 창의적 인재육성을 위한 인재정책 방향. 민관협력 인적자원개발 페스티벌 2008: 녹색성장시대를 여는 HRD 전략 자료집; 중앙공무원교육원, 과천: 한국인력개발학회, 중앙대 글로벌인적자원개발대학원. 36-59.
- 김승보(2008). 제2차 국가인적자원개발기본계획('06~'10) 수정. 인재정책 협력망 2차 운영위원회 회의자료. 1-9.
- 김승보(2009). 인재정책 협력망 제주 워크숍 발표자료. 제주 신라호텔, 2월 23일-24일.
- 김원용, 이동훈(2004). 신문의 보도 프레임 형성과 뉴스 제작 과정에 대한 연구. 韓國言論學報, 48(4), 351-380.
- 바뀌는 교육정책, 입시관리서 인력개발로(2000년 1월 3일). 조선일보.
- 백성준(2006). 국가인적자원개발 정책 성과와 과제. 한국인적자원개발전략연구소 학술 세미나. 37-61.
- 서현교(2007). 지속가능 발전 관점에서 본 언론보도의 특성 -새만금 간척사업 보도를 중심으로-. 박사학위논문, 서울대학교.
- 설진아, 남궁강(2007). <6자 회담>에 관한 텔레비전 외교뉴스의 정보원 분석. 한국방송학회, 21(4), 69-100.
- 신현석, 서재현, 조대연, 현영섭, 변정현, 김문희(2006). NHRD 분야 지식기반 구축을 위한

- 관련 학회 및 전문가 조사연구. 서울: 교육인적자원부.
- 신현석, 엄준용, 최보윤(2008). 교육인적자원개발 정책 평가: 제2차 국가인적자원개발 기본 계획의 중간평가를 중심으로. *인력개발연구*, 10(3), 217-248.
- 엄미정, 김석현, 김형주(2008). 이명박 정부의 인력정책 전망과 과제 - 인재대국의 비전 -. 서울: 교육과학기술부 인재정책실.
- 이민규, 이용백, 김태형(2006). 지난 3년간(2003~2005) 교육정책 이슈 캘린더 - 전국 일간지(18종) 기사 DB를 중심으로 -. 서울: 교육인적자원부.
- 이수영, 박천수, 이영대, 황상재(2006). 인적자원개발 전담 방송 운영의 타당성 조사 연구. 서울: 한국직업능력개발원.
- 이희수, 조순옥, 변종임(2006). 생애단계별 인적자원개발 정책 현황 분석. 서울: 교육인적자원부.
- 인재정책총괄과(2008). 인적자원개발 추진체제 개편안. 미간행자료.
- 장창원, 조은상, 강일규, 김환식(2006). 인적자원개발 정책의 이해(이론과 실제). 서울 : 도서출판 범한.
- 장하용(2000). 언론 메시지 분석의 새로운 접근: 경제위기 담론의 상징 네트워크 분석. *한국언론정보학보*, 14, 244-266.
- 정기오(2009). 인적자원개발기본법의 법적 검토와 향후 과제. 인적자원개발기본법 및 국가인재정책의 방향과 과제; 서울 교육문화회관, 4월 10일. 서울: 한국인력개발학회 · 서울대학교한국인적자원센터, 1-19.
- 정봉근(2004). 국가인적자원개발의 국내 정책현황과 주요 이슈. 발표자료, KRIVET-Forum. 서울: 한국직업능력개발원
- 진미석(2009). 녹색성장시대의 국가인적자원개발정책의 방향과 과제. 인적자원개발기본법 및 국가인재정책의 방향과 과제; 서울 교육문화회관, 4월 10일. 서울: 한국인력개발학회 · 서울대학교한국인적자원센터, 43-82.
- 차배근(1993). 신문의 사회적 기능. *교수아카데미총서*, 6, 297-302.
- 한국언론재단(2008). 2008 언론수용자 의식 조사. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Florida, R.(2005). *The flight of the creative class*. New York: Harper Business.
- Garavan, T. N., O'Donell, D., McGuire, D., & Watson, S.(2007). Exploring perspective on human resource development: An introduction. *Advances in Developing Human Resources*, 9(1) 58-71.
- Harbison, F. H.(1973). *Human resources as the wealth of nation*. New York: Oxford University Press.
- Harbison, F. H., & Myers, C. A.(1964). *Education, manpower, and economic growth: Strategies of human resource development*. New York: McGraw-Hill.
- Lynham, S. A., & Cunningham, P. W.(2006). National human resource development in

transitioning societies in the developing world: concept and challenges. *Advances in Developing Human Resources*, 8(1), 116-135.

Michaels, E., Handfield-Jones, H., & Axelrod, B.(2001). *The war for talent*. Boston: Harvard Business Press.

Kassarjian, H. H.(1977). Content analysis in consumer reserch. *Journal of Consumer Research*, 18, 243-250.

McGuire, D., Cross, C., & Murphy, C.(2007). A media perspective on HRD. *Advances in Developing Human Resources*, 9(1) 58-71.

McGuire, D., Garavan, T.N., O'Donnell, D., & Watson, S.(2007). Metaperspectives and HRD: Lessons for research and practice. *Advances in Developing Human Resources*, 9(1), 120-137.

McLagan, P. A.(1989). Models for HRD practice. *Training & Development*, 53(9), 49-59.

McLean, G. N.(2004). National human resource development: What in the world is it? *Advances in Developing Human Resources*, 6(3), 269-275.

McLean, G. N., & McLean, L. D.(2001). If we can't define HRD in one country, how can we define it in an international context? *Human Resource Development International*, 4(3), 313-326.

Swanson, R. A., & Holton III, E. F.(2009). *Foundations of human resource development(Second Edition)*. San Francisco: BK.

동아일보 홈페이지(<http://www.donga.com>)

조선일보 홈페이지(<http://www.chosun.com>)

중앙일보 홈페이지(<http://www.joins.com>)

- 논문접수 2009년 4월 29일 / 수정본 접수 2009년 6월 20일 / 게재확정일 2009년 6월 24일
- 임경수 : 중앙대학교 글로벌인적자원개발대학원에서 석사 학위를 취득하였으며 현재는 (주)스타트컨설팅 이사로 재직하고 있음. 주요 관심분야는 NHRD, 중소기업 HRD, 사회 네트워크 분석 등임.
- 이희수 : 중앙대학교 교육학 박사학위를 취득하였으며, 현재는 교육학과 교수이며 중앙대학교 글로벌인적자원개발대학원 원장으로 재직하고 있음. 주요 관심분야는 전략적 인적자원개발, NHRD, RHRD, 평생교육 등임.

Abstract

The Perspectives of News Media on the National Human Resource Development(2000~2007)

Lim, Kyoung-soo(Start Consulting)

Lee, Hee-soo(Choongang University)

National human resource development(NHRD) is the most fundamental subject of policy-making which enhances national competitiveness and people's quality of life. News media function to create public opinions and to provide the public sphere for social discourse. In this regard, the following questions were developed.

First, what is the attitude of news media toward HRD? Second, what is an important agenda of NHRD in terms of news media? Third, who is the information source that has an influence upon activating discussion on NHRD? And do news media deal with a variety of voices on a balanced perspective? And fourth, what is the difference between governmental perspectives and news media coverage on NHRD?

The research subjects were HRD-related articles covered by Chosun Ilbo, the JoongAng Ilbo and the Dong-A Ilbo over the period from 2000 to 2007. The main findings are as follows: First, news media carry out the function of dealing with the articles of HRD but are insufficient in the function for shaping social consensus. Second, the agenda-setting on HRD overly tends to incline toward school education, legal system maintenance and political infrastructure creation. Third, news media mainly depend upon central government's news sources for their articles on HRD. Fourth, there is correspondence between press release and articles. Press release frequently uses such terms as 'excellent', 'carrying out' and 'project', whereas news media articles frequently use such terms as 'university' and 'business corporation'.

[Key Word] NHRD, Media Perspective, Frame analysis, Semantic analysis