▌ 예산정책연구 제7권 제2호 2018. 12. pp.51-80 https://doi.org/10.35525/nabo.2018.7.2.003

문재인 정부 복지 정책 및 예산에 대한 보수 및 진보 성향 언론의 프레임 분석

이재무* 박용성**

국문초록

본 연구는 문재인 정부의 복지 정책 및 예산에 대하여 보수와 진보 성향 언론이 구축하고 있는 각각의 프레임을 분석하고자 수행되었다. 분석결과, 복지 프레임에 대해 응답한 일반 시민들은 각자의 인구통계학적 특성과 무관하게 대안처방적 프레이밍, 부정 프레이밍, 현재 프레이밍 속성의 프레임을 선호하였다. 또한 복지 프레임에서 나타나는 주요 정책관계자들은 대통령과 보건복지부, 정부 여당 등이고 대부분 공공부문의 행위자들이었다. 복지 정책에 대한 언론의 프레임은 추종 정치 이념과 관계없이 대안처방적 프레이밍과 긍정 프레이밍으로 구성되었으나 보수 성향 언론 프레임에서만 미래 프레이밍이 확인되었다. 또한 보수 성향 언론은 아동, 육아를 하는 부모, 경제 등을 중심으로 특별한 이슈의 제기 없이 증세 부담을 강조하는 프레임을 구축하고 있었으며, 진보 성향 언론은 장애인, 소득 등을 중심으로 부동산, 일자리 등의 이슈를 제기하며 다양한 복지 사업의 운용을 강조하는 프레임을 구축하고 있었다. 복지 예산에 대한 언론의 프레임은 추종 이념과 무관하게 증세 부담을 우려하고 있었지만 보수 성향 언론은 보다 강하게 부정적으로 프레이밍이 나타난 반면 진보 성향 언론은 일정 부분 양해하는 형태로 프레이밍이 나타났다.

□ 주제어: 문재인 정부, 복지정책, 복지예산, 언론 프레임, 프레이밍

투고일: 2018. 4. 25. 수정일: 2018. 7. 11. 게재확정일: 2018. 8. 7.
* 한양대학교 디테크융합연구소 연구교수(ljm-policy@hanmail.net)
** 단국대학교 행정학과 교수(dragonstar@daum.net)

I. 서 론

근래 집권했던 정부들이 공통적으로 각별한 의미를 부여한 핵심 목표가 있는데 복지가 바로 그것이다. 복지가 중요 정책 이슈로써 부각된 것은 우선 경제의 비약적 성장과 그에 따른 국민 생활 및 지적 수준 향상이 기여한 바가 크다. 더불어 사회가 다원화되고 민주화가 진척됨에 따라 국가주의적 생산을 위한 개인의 희생을 우선했던 풍토가 약해지고 공익적 수혜를 통해 안정을 추구하려는 국민적 요구가 집중되는 환경 변화도 지대한 영향을 미쳤다. 무엇보다 이와 같은 사회 변화에 편승하려는 정치세력의 이해구도까지 적극적으로 개입되면서(이재무・조경서・송영선, 2012: 27-28), 내재된 저항유발 요인에도 불구하고 복지는 계층별 욕구에 선제적으로 대응하는 복합적이고 입체적 실천방안으로써 유의성을 확장할 수 있었다. 이처럼 복지의 저변 확대가 국민의 인식 변화와 매우 밀접하기 때문에 통상 정부는 국민들과 정책적 동질감을 획득하고자 복지에 대한 국민적 관심과 요구를 반영하고 정부가 지향하는 가치와 의도, 취지 등을 구조화(frame)하여 제시한다(이동훈・김원용, 2012: 123).

이 과정에서 정부의 복지 프레임에 대해 독자적으로 판단하여 본래 함의와 다르게 속성을 부여하기도 하고 설명을 부연하거나 가공하여 사회적 담론 형성을 유도하도록 영향력을 행사하는 존재가 언론(media)이다. 언론은 태생적으로 여론을 조정할 수 있는 기능을 갖고 있으며, 각 사회구성원에 대한 접근성이 높아 상호 협력하거나 배타적 태도를 취하는 것이 용이하다. 그렇다보니 정보통신기술 발달로 인해 확장된 파급력에 힘입어 언론이 작위적으로 규정한 속성에 따라 본질이 고착되어 버리는 경우도 빈번하다(국회입법조사처, 2017: 15-17). 정부가 프레임을 통해 복지에 대한 기조를 제시하는 것과 마찬가지로 언론 역시 프레임의 특정한 부분을 유독 부각시켜 다양한 이해관계자들이 그곳에만 집중하도록 유도하는 프레이밍(framing)(Rein & Schön, 1993: 270)을 통해 자신들의 의도가 반영된 고유의 프레임을 형성한다. 따라서 언론의 프레임과 프레이밍을 분석하면 현실적으로 부각될 기조의 특성을 제고할 수 있으며, 정치・경제・사회문제 등 여러 요소들과 긴밀하게 연관된 복잡한 사회의 실체를 파악하고 이해하는데 유용성을 갖는다(나태준, 2006: 299). 특히 한국 사회에서 프레이밍은 공공사업이나 제도 측면에서 국민에 대한 강한 작용력을 가지고 있기 때문에(이영주・박가인・임명옥, 2015: 276) 올바른 정책적 의사소통과 문제해결 방

안을 찾는 맥락적 근거가 될 수 있다.

본 연구는 이상의 내용을 종합적으로 숙고하여 복지에 대한 언론의 프레임과 프레이밍을 분석하고자 수행되었다. 분석결과의 현실적 효용성 확보를 위해 먼저 복지 프레임에 관한 일반 시민들의 호감 형태를 파악하였다. 이를 통해 언론이 프레임의 설정에 있어 일반적인 사회적 선호를 반영하는 행태를 보이는지 여부를 확인할 수 있다. 또한 복지에 대한 프레임은 정책과 예산으로 각기 나누어 분석하였다. 정책과 예산은 불가결한 관계이지만 정책이 포괄적이고 가치지향적이라면 예산은 수단적 의미가 강하고 가치중립적으로 간주할 수 있다. 그리고 예산은 정책에 귀속되며 정책에 따라 증감의 차이가 있다고 실증된 바 있다(김미, 2003: 209). 그러므로 복지 프레임 역시 정책과 예산이 별도의 프레이밍으로 구성되고 있을 가능성이 많기 때문에 별도의 분석이 필요한 것이다. 아울러 한국 사회가 복지에 대해 기본 가치는 공감하지만 국민 편익의 향상과 재정 부담의 증가라는 논리를 준거로 복지에 관한 인식이 극단적으로 양분되어 있으며, 국민 인식의 상이함에 따라 언론 역시 정치적 성향에 입각해 양극화된 프레이밍 전략을 활용하는 경향이 강한 점을 감안하여 보수와 진보 언론으로 구분하여 분석을 진행하였다. 분석대상은 2017년 선거를 통해 새롭게 출범한 문재인 정부를 대상으로 선정하였다. 문재인 정부가 진보의 가치를 표방하고 있어 복지와 밀접하며, 대통령의 공약을 즉시 실천한다는 명분으로 복지 속성의 예산을 대폭 늘려 반영시킴으로써 복지적 행보를 발 빠르게 실행한 바 있기 때문이다. 이와 같은 연구의 진행을 통해 그동안 확인된 바 없는 복지 프레임에 대한 일반 시민의 선호를 확인하고, 새 정부 복지 정책 및 예산에 대한 언론의 프레임에 대해 과학적으로 유의한 정보와 시사점을 발굴함으로써 정부가 향후 대응성이 강화된 복지 기조를 기획하고 효용성 높은 활동을 수행하는데 일조할 수 있다. 또한 실존하는 사례의 분석을 통해 다의적 결과를 도출하고자 시도하였고, 프레이밍이 갖는 분석적 효용성을 재차 확인했다는 점에서 이론적 의의를 갖는다.

II. 이론적 논의 및 연구방법

1. 프레이밍의 이해

가. 프레이밍의 개념 및 특성

프레이밍은 Bateson(1972)이 개념적으로 제시한 맥락적 틀(contextual frame)을 기원으로 하며, Goffman(1974)의 '프레임 분석(frame analysis)'이 발표되면서 본격적으로 연구가 활성화되었다. 프레이밍은 광고를 포함한 중요 마케팅 전략으로써 설득과 홍보를 위해 소비자의 행동을 탐색하는 실용적 분석기준으로 가장 많이 활용되었다(Levin, Gaeth, Schreiber & Lauriola, 2001). 프레이밍의 효과가 확인됨에 따라 프레이밍은 의사결정을 위한 인지심리학적 기능 요인으로써 개별적 정보처리 과정의 설명에 활용되거나(Tversky & Kahneman, 1981; Tannen, 1993), 개인과 집단에 대한 언론 매체의 영향력을 파악하는데 사용되었으며(Gitlin, 1980; Entman, 1993), 사회의 다원화와 정보통신기술의 발달에 따라 정부의 정책 분야까지 이용 범주가 확장되었다.

정책 분야에서 활용되는 프레이밍은 정책과 관련된 사람이나 조직이 목적과 여건을 고려하여 정책의 특정된 부분과 속성에만 선별적으로 주목하도록 별도의 명칭과 구조를 부여한다(Rein & Schön, 1993: 270). 정책 정보를 선택적으로 유도함으로써 규범적 질서를 합리화하는데 기여하며(Payne, 2001: 39), 궁극적으로 일반적인 사회구성원의 간주관성(intersubjectivity)을 확보하고자 활용된다. 한정된 범주에 대한 선택이라는 편향성 문제는 해당 부분에 특화된 해결책 제시와 책임 강조를 통해 극복되며(Holt & Major, 2010), 정책관계자들의 이념 성향을 자극하여 각자가 보유하고 있는 원칙과 가치에 관한 일관성을 증가시키는 계기로 작용한다(Sniderman & Theriault, 2004). 요컨대 정책 분야에서 활용되는 프레이밍은 특정 정책행위자의 필요에 의해 활용되는 전략이지만 이때의 필요는 반드시 공익적 혹은 사익적이라고 단정할 수 없다. 정책행위자들은 원론적으로는 공익을 위해 활동한다는 입장을 견지하지만 여러 요인과 상황에 따라 사익적 태도를 취하는 경우도 다분하기 때문이다.

프레이밍은 정책의 과정 단계에 맞춰 각기 다른 형태로 활용되는 편이다. 국민들에게 의제가 제기되는 정책과정 초창기에 대한 분석은 다소 막연했던 의제가 명확한 정체성을 부여

받게 되는 인지적 판단 상황 하의 프레이밍 영향력에 관심을 갖는다(Gamson & Modigliani, 1989; Campbell, 2001; Bleich, 2002). 의제 선택 후의 정책 과정 상 연관된 논의들과 담론(discourse)을 분석하는 연구들은 의제를 정책화하기 위해 제시되는 정당성의 근거와 상호작용, 그 결과 이루어지는 의사결정을 설명하는데 프레이밍을 활용한다(Payne, 2001; Schmidt, 2002; Campbell, 2004; 이재무, 2014a). 정책과정 곳곳에서 필연적으로 나타나는 갈등의 원인을 규명하고 그에 대한 해결책을 제언하기 위한 목적의 연구들은 주로 프레이밍을 여러 유형으로 세분화하여 개별적 처리 방안을 창출하는 방식으로 이루어진다(Gray & Donnellon, 1989; Gray, 1997; Benford & Snow, 2000).

나. 프레이밍의 유형

Benford & Snow(2000)은 문제진단적 프레이밍(diagnostic framing), 대안처방적 프레이밍(prognostic framing), 동기유인적 프레이밍(motivational framing)으로 구성된 통상적 프레이밍(conventional framing), 대안처방적 프레이밍에 대응하는 비정기적으로 갑자기 등장하는 돌출적 프레이밍(counter framing)으로 프레이밍을 분류하였다. 문제진단적 프레이밍은 특정 상황에서 발생한 문제를 명확하게 정의해 부각시키는데 활용되며 선악을 명백하게 구분하고 문제발생 원인을 규명하고자 집중한다(강민아・장지호, 2007: 29). 대안처방적 프레이밍은 정의된 문제를 해결하기 위해 생산된 대안을 부각시키는데 활용되며, 동기유인적 프레이밍은 문제의 심각성・시급성・효과성 등을 강조하여 집단행동을 유도하고자 적용된다(김창수, 2007: 135). 본 유형의 프레이밍은 각각 배타적이거나 독립된 형태의 개념이 아니라 특정 과정을 보다 원활하고 윤택하게 만드는 연속선상의 전략 수단으로, 평범한 일상과 돌발 상황에 모두 적용할 수 있다는 점에서 유용하다.

Levin, Schneider & Gaeth(1998)은 긍정 프레이밍(positive framing), 부정 프레이밍(negative framing)으로 구성된 메시지 프레이밍(message framing)을 제시하였다. 긍정 프레이밍은 특정한 활동을 행함으로써 발생하는 긍정적 결과와 혜택을 강조하며, 부정 프레이밍은 특정한 활동을 행하지 않음으로써 발생하는 부정적 결과와 손해를 강조한다. 둘 중 어떠한 프레이밍을 선택할 것인지는 직면한 정보의 긍정적 느낌을 순순히 받아드리는 순수정서전이성(pure affect transfer)과 부정적 단서에 집중해 손실비용 감소에 전념하는 부정편향성(denial bias) 중에서 어떤 성향이 주도하는가에 따라 달라진다(송인학・박

세영, 2009: 132). 또한 메시지 전달에 긍정 프레이밍이 효과적이라는 주장(Levin & Gaeth, 1988; Schoorman, Mayer, Douglas, & Hetrick, 1994)과 부정프레이밍이 효과적이라는 주장(Meyerowitz & Chaiken, 1987; Block & Keller, 1995)이 혼재되어 있어 어느 쪽이 더 효과적이라고 단정할 수 없다. 다만 메시지 프레이밍은 극명하게 구분되며 누구나 쉽게 판단할 수 있는 손익이 준거로 사용되기 때문에 다양한 프레이밍의 기초가 되며, 적용 대상에 무관하게 활용할 수 있다는 장점을 가지며, 이러한 장점으로 인해 Tversky & Kahneman(1981)의 연구를 비롯한 여러 연구에서 적용되었다.

Liberman & Trope(1998), Chandran & Menon(2004) 등은 특정 활동이나 과정에 소요되는 시간의 장단을 기준으로 분류한 시간 프레이밍(time framing)을 제시하였다(송인학・박세영, 2009: 133). Schwarz(1990), Trope & Liberman(2003) 등에 따르면, 심리적 거리가 있어 시간적 여유가 충분하다고 자각하는 경우에는 핵심만 추려 수취하기 때문에 추상적이고 도식적인 상위 수준의 비맥락적 정보처리 행태가 나타난다. 반면에 심리적 거리가 짧아 시간적 여유가 부족해 압박을 느끼는 경우에는 구체적이지만 체계적 구조를 갖추지 못한 하위 수준의 맥락적 정보처리 행태가 나타난다. 또한 어떤 프레이밍이 더 효과적인가에 대한 의견은 상반된 입장의 분석결과가 다수 존재하기 때문에 단언할 수 없다. 하지만 Mitchell, Thomson, Peterson, & Cronk(1997), Chandran & Menon(2004) 등에 따르면, 시간 프레이밍은 메시지 프레이밍과 함께 혼용되는 것이 일반적이고, 심리적 거리가 짧아 시간적 여유가 부족한 현재 프레이밍(present framing)은 부정 프레이밍과 결합되는 것이, 심리적 거리가 길어 시간적 여유가 충분한 미래 프레이밍(future framing)은 긍정 프레이밍과 결합되는 것이 보다 프레이밍의 효과를 배가시킬 수 있다. 시간 프레이밍은 누구에게나 공평하고 일상에서도 쉽게 접할 수 있는 시간을 준거로 사용하기 때문에 프레이밍의 활용 에 있어 높은 실용성과 적용가능성을 갖는다.

Shöne & Rein(1994)은 사실에 주목하도록 유도하는 방식에 따라 프레이밍을 구분하였는데, 유형 중 하나인 사실에 대한 해석을 달리해 주목을 유도하는 프레이밍의 경우 의도적 기망을 전제하여 사용될 여지가 있어 복지라고 하는 국가적 활동과의 개연성이 적기 때문에 본 연구의 분석에 기준이 되기는 어렵다. 또한 Lewicki, Barry, Saunders & Minton (2003)은 특징부여(characterization), 손익(gain-loss), 사회적 통제(social control), 갈등관리(conflict management), 권력(power), 위험(risk), 정체성(identity), 상황요약(whole story) 등 8가지 프레이밍 유형을 제시했다. 그러나 본 유형들은 연구에서도 전제

하듯이 갈등 상황이라는 한정적 범위의 대상에 적용되는 것이 유용하며, 특히 사회적 통제 프레이밍의 경우 통제라는 구속상태를 전제하기 때문에 현대적 복지를 판단하는 준거로 적절치 않다. 이영주・박가인・임명옥(2015)은 경제적・사회가치관적 프레이밍, 이타적・이기적 관점 프레이밍으로 분류했다. 하지만 이기적 프레이밍 역시 복지가 갖고 있는 고유한 속성을 감안하면 복지에 대한 프레이밍 분석기준으로 사용하기 바람직하지 않다. 이외에도 다양한 프레이밍 유형이 존재하지만 전술한 이유에서 복지를 분석대상으로 하는 본 연구에서 활용할 수 있는 프레이밍 유형은 다소 제한적일 수밖에 없다.

2. 프레이밍 관련 선행연구 검토

프레이밍에 관한 선행연구 중 다수는 프레임 자체에 초점을 맞추고 프레이밍의 개념적 분석과 개발된 프레이밍의 효과에 집중하는 연구들이었다.

Gamson & Modigliani(1989), Campbell(2001), Bleich(2002) 등은 정책 과정 초창기 의제의 제기와 인지, 의무부여 등에 관점을 맞추어 프레이밍을 검토하였다. 이들은 프레이밍의 검토를 통해 의제의 정체성 부여는 정책관계자들의 수용 여부와 부각시키려는 의도의 각색 여부가 가장 중요하다고 주장하였다. 김창수(2007)는 취수원 인근 공단 추진과 관련하여 긴밀하게 관계된 두 도시의 대응과정을 개발과 보전이라는 대치되는 이념 프레이밍을 기준으로 분석하였다. 상류의 도시는 개발의 정당성을, 하류의 도시는 보전의 정당성을 각각 확보한 채 충돌한 사례의 분석을 통해 개발과 보전이라는 상반되는 이념의 대립 과정이 프레이밍으로 효과적으로 설명될 수 있음을 시사하였다. 박재진・윤소향(2007)은 유권자들에 대한 메시지 프레이밍의 효용을 파악하여 진보 성향의 사람들에게는 현실 비판적 메시지가 설득적이었으며, 보수 성향의 사람들에게는 메시지에 따른 설득 수준이 차이가 없음을 규명하였다.

Schön & Rein(1994), Payne(2001), Schmidt(2002), Campbell(2004) 등은 정책 과정에서 등장하는 담론을 설명하는 수단으로써 프레이밍을 검토하였다. 이들은 의사결정의 정당함을 강조하고자 하는 다양한 행위자들의 논의에 집중하여 의제의 정체성 확립 과정에서 나타나는 가치의 구체화를 위한 상호작용(Schmidt, 2002: 210)을 프레이밍으로 설명하였다. 강민아・장지호(2007)는 방사성폐기물처리장 부지 선정 과정을 참여자들의 관념과 가치관 차이에 따른 담론을 중심으로 해석함으로써 과학적 근거와 경제적 이익을 초월

하는 심한 분쟁적 정책의 담론을 분석하는데 프레이밍이 유용하다고 제기하였다. 이재무(2014a)는 정책의 형성이나 변동 과정을 설명하는 기존의 정책담론모형이 한국 정책 상황에도 적용될 수 있는지를 탐색하는 연구에서 모형 내 분석요소로써 프레이밍을 활용하였다. 분석을 통해 기존의 담론모형과는 상이한 전략적 프레이밍을 사용하고 있음을 규명하였고, 그를 바탕으로 새로운 한국적 정책담론모형을 제시하였다.

Gray & Donnellon(1989), Gray(1997), Benford & Snow(2000) 등은 갈등 요인을 규명하기 위한 수단으로써 프레이밍을 검토하였다. 이들은 각 행위자들끼리의 프레이밍이 충돌함에 따라 갈등이 발생했다고 간주하였고, 다양한 행위자들의 프레이밍을 설명하기 위해 프레이밍을 세분화하였다. 이준웅(2005)은 김대중 정부가 통일 정책의 중심 기조로 설정했던 화해협력 정책과 관련된 여론 변화를 프레이밍 효과 모형을 제시함으로써 설명하였다. 그 결과, 통일 정책에 관하여 사회적으로 원만한 합의가 도출되려면 프레이밍에 대한 합리적 이해가 반드시 필요하다고 역설하였다. 안혜원・박대운・김학돈(2015)는 정부 주도로 야심차게 기획, 진행되던 대규모 SOC 사업이 치열한 갈등 속에서 정책프레이밍에 의해 백지화된 과정과 시사점을 발굴하고자 시도하였다. 분석을 통해 같은 사건임에도 프레이밍을 인식하는 이해당사자들끼리 큰 간극을 보인 것이 사업 백지화의 원인으로 작용했음을 밝히고 조정적 담론의 기능이 제대로 이루어져야 함을 주장하였다.

프레이밍을 적용한 개별 요인이 특정 요인들에 미치는 영향을 규명한 연구도 적지 않다. 노인문제에 관한 대안적 프레이밍의 정서적 효과가 세대차이 인식이나 노인에 대한 부담감, 정책수용도 제고에 미치는 영향을 실증한 이영주・박가인・임명옥(2015)의 연구, 메시지 프레이밍과 소비자 조절 초점성향이 공익광고 효과에 미치는 영향력을 확인한 고승근・송재필・문준연(2017)의 연구 등과 같이 비교적 최근에 이루어지고 있는 연구 형태로써 프레이밍에 대한 개념화 및 유형화 등 기초적 정보가 일정 수준 축적됨에 따라 나타난 응용 프레이밍 연구들이다.

상기 프레이밍의 개념화 및 효과성 분석을 위한 연구와 더불어 체계화된 프레이밍을 수단적으로 활용하여 본 연구의 대상 영역인 복지정책과 예산에 대한 고찰한 사례도 확인된다.

윤순진・이동하(2010)는 4대강 사업 및 예산에 대한 대중매체 보도의 형식적・내용적 특성 프레임을 파악하였으며, 매체 영향력을 감안하여 KBS와 MBC를 분석 대상으로 선정하였다. 그 결과, 두 방송사는 4대강 사업 및 예산과 관련해 정부의 의사결정을 대변하는 입장을 주로 취하였고, 그에 비해 국민소송이나 시민단체 등의 반대에 대해서는 보도를 크

게 할애하지 않는 편향성을 확인하였다. 특히 예산에 관한 프레임을 주요 프레임으로 보도하였지만 예산 규모나 처리과정의 적절성에 대한 심층적 분석이 아닌 예산 처리 과정 상 여·야의 대립을 주로 처리하였음을 규명하였다.

손승혜·이귀옥·이수연(2014)은 사회적 관심이 지속적으로 증가한 의료복지정책 변화와 관련된 언론 프레임의 구성과 전달을 검토하였고, 이념적 지향성의 차이에 따라 선택된 5개 일간지의 기사를 선별하여 분석을 실시하였다. 분석 결과, 의료복지정책 관련 기사는 진보 성향 일간지에서 더 자주 다루었고, 보수 성향 일간지에서는 경제부처, 진보 성향 일간지에서는 시민단체의 비중이 상대적으로 높게 나타난 것을 확인하였다. 의료복지정책의 프레임은 정책의 실행과 비판, 갈등에 대해 주로 구성되었으며, 특히 보수 성향 일간지가 경제와 예산 낭비 측면에 초점을 맞추고 프레이밍을 빈번하게 활용한 것을 파악하였다.

이순희·정지현(2017)은 무상보육이라는 예산과 직결되는 정책에 대한 이념적 딜레마의 생산을 프레임 개념을 활용하여 분석하였다. 분석을 위해 보수 성향의 조선일보와 진보 성향의 한겨레의 기사를 대상으로 선택하였고, 통시적 시각에서 프레임의 명료화부터 재구성 단계까지 세분하였다. 분석을 통해 표층적 프레임에서는 각 단계별로 신자유주의와 복지 이념의 대립, 보육예산 지급과 예산 위기담론 등이 두드러졌지만 심층적으로는 여성의 돌봄과 노동의 가치 중시, 형평성 확보와 사회정의 이념 달성이 등의 프레이밍이 저변에 깔려 있는 것을 확인하였고 그를 통해 상충되는 이념의 공존이라는 딜레마가 정책 상황에 존재함을 보고하였다.

3. 자료수집 및 분석방법

가. 복지 프레임에 대한 일반 시민의 선호 파악

복지 프레임에 대한 일반 시민의 선호 특성은 설문조사를 통해 파악하였다. 파악의 목적은 복지에 대한 인식과 관련된 기초 자료로써 정부의 대응성 제고 측면에 유용한 정보로 활용하기 위함이다. 조사는 서울에 주재하는 설문조사 전문 업체에 위탁하여 처리하였으며, 2017년 6월 1일부터 6월 14일까지 서울에 거주하는 성인 남녀를 대상으로 자가응답식 5점 리커트 척도로 구성된 설문지를 통해 진행되었다. 표본 수집은 설문조사 전문 업체가 확보하고 있는 데이터베이스 내에서 무작위생성표집틀을 통해 인터넷 조사 방식으로 실시하였

다. 설문업체를 익명 처리한 것은 기업 사정으로 인하여 업체 측에서 사명과 관련 정보에 대해 비공개해줄 것을 요구했기 때문이다. 수거된 응답은 총 487건이었으나 그중 표기가 일부 빠져있거나 동일한 번호로 기재된 불성실 응답 77건을 제외하고 최종적으로 410건을 분석에 활용하였다. 응답자의 인구통계학적 특성은 성별, 연령대, 학력, 직업유무, 추종하는 정치이념 등 기초적 사항을 확인하였다. 복지의 영역이 광범위하여 정책관계자들의 상호 이질다원성이 강한 관계로 누구나 갖고 있는 이들 특성들 이외에 공유하고 있는 특성을 선정하기 어려워서이다. 본 연구가 문재인 정부의 복지 프레임을 확인하는 것을 취지로 설정하였기 때문에 비교 대상으로서 동질성을 확보하기 위해 설문 역시 프레이밍을 적용하여 구성하였다. 설문 구문에 활용된 프레이밍은 Benford & Snow(2000)의 통상적 프레이밍, Levin et al.(1998)의 메시지 프레이밍, Liberman & Trope(1998), Chandran & Menon(2004) 등의 시간 프레이밍이다. 통상적 프레이밍의 경우, 각각 원인의 진단, 대안의 처방, 동기의 유인이라는 프레이밍의 원 취지를 부각시켜 문항을 구조화하였다. 메시지 프레이밍 역시 긍정적 혹은 부정적으로 표현하여 구성하되 관련 선행연구들이 그러했던 것처럼 시간 프레이밍과 접목시켜 문항을 구조화하였다. 그에 따라 통상적 프레이밍 문항은 “복지와 관련된 사회 문제들이 해결되지 않는 것은 정책적으로 관심이 부족한 것이 주요 원인이며 더욱 강한 심각성을 가진 요인들이 더 많이 존재한다.”, “복지와 관련된 사회 문제들을 해결하기 위해서는 법 개정이 필요하고 현재의 복지 제도를 양적으로나 질적으로 향상시키는 제도적 대응이 요구된다.”, “복지와 관련된 사회 문제에 사회적으로 관심을 갖는 것이 최우선적으로 필요하며 적극적으로 복지정책 과정에 참여하는 열의가 요구된다.” 등의 문항으로 측정하였고, 메시지 프레이밍과 시간 프레이밍이 접목된 문항은 “적절한 복지정책의 시행으로 정책관계자들이 현재 직면한 상황이 개선되고 있다.”, “적절한 복지정책이 시행되면 정책관계자들의 향후 상황이 개선될 것이다.”, “적절한 복지정책이 시행되지 않아 정책관계자들이 현재 직면한 상황이 개선되지 못하고 있다.”, “적절한 복지정책이 시행되지 않으면 정책관계자들의 향후 상황이 개선되지 못할 것이다.” 등의 문항으로 측정하였다. 수집된 자료는 기술통계분석으로 가장 선호되는 복지정책 속성을 파악하였고, t-검정과 일원분산분석(ANOVA)을 실시하여 인구통계학적 특성에 따른 복지정책별 선호의 차이 여부를 확인하였다.

나. 문재인 정부의 복지 정책 및 예산에 대한 언론의 프레임 파악

문재인 정부의 복지 정책 및 예산에 대한 언론의 프레이밍 양상을 확인하기 위한 자료의 수집은 다음과 같이 시행되었다. 자료를 수집할 대상 기간은 문재인 정부가 수립된 2017년 5월 11일부터 11월 7일까지 180일 동안으로 설정하였다. 정부 초기 6개월은 통상 주요 정책들이 발표되고 그에 관한 다양한 담론이 활발하게 형성되는 시기로써 프레이밍의 확인이 용이하다고 판단되었기 때문이다. 언론의 프레이밍을 직접적으로 파악하기 위한 언론의 뉴스기사와 사설은 포털사이트 네이버(NAVER)를 활용하였으며, 앞서 전제한 것처럼 보수 성향의 언론 매체와 진보 성향의 언론 매체를 별도로 선정하여 수집하였다. 언론 매체의 선정에 있어, 정치적 시각이 유사한 언론 매체들끼리는 동일한 사안을 중복적으로 다루는 경우가 많아 분석의 효율성을 위해 정치적 이념 색채가 확연하게 드러나는 대표적 언론 매체들을 선택하였다. 그에 따라 보수 성향의 언론 매체 중에서는 '조선일보'와 '동아일보'를, 진보 성향의 언론 매체 중에서는 '한겨레'와 '경향신문'을 각각 선정하였다. 검색 키워드는 '복지정책'과 '복지예산'을 각각 활용하였다. 키워드를 통해 검색된 관련 뉴스기사와 사설의 내용을 검토하여 상업적 홍보나 범죄사실, 인사 소식 등 기타 복지와 무관한 내용들은 추려내어 순수하게 복지와 관련된 내용만 선별하였다. 키워드의 선정에 있어 '복지정책'과 '복지예산' 이외에도 관련 뉴스기사와 사설이 존재할 가능성으로 인한 이견이 있을 수 있다. 그러나 가장 원초적인 키워드로 검색이 되지 않는 뉴스기사와 사설은 포털의 검색 체계를 고려하면 상대적으로 복지와 거리감이 있는 것들로 간주할 수 있다.

수집된 자료를 바탕으로 복지정책과 복지예산에 대한 언론의 프레임을 각기 구분하여 파악하였다.

첫째, 문재인 정부 복지 정책에 관한 언론의 프레임은 먼저 프레임에 포함되어 있는 정책관계자들과 그들 사이의 연계 특성을 파악하였다. 이러한 내용의 분석은 사회연결망분석(Social Network Analysis) 방법의 세부 방법론 중 하나인 준연결망분석(Quasi-Network Analysis) 방법을 활용하였다. 준연결망분석은 정책 기획이나 집행과 관련되어 특정 현상이나 활동 내에 함께 존재하고 있는 행위자들끼리는 직접적 상호작용이 명백히 확인되지 않더라도 유관한 것으로 간주하여 분석하는 방법이다(김용학, 2011: 24). 세부적으로 정책관계자 및 그들의 연계 특성은 연계망 자체의 특성, 파악된 행위자들 중 상위 10개 정책관계자에 대한 정부·비정부 부문 여부, 연계망 내 위상 등을 확인하였는데,

연계망 자체의 특성은 구조적 특성치인 밀도(density)와 중심화(centralization) 수준을 확인하였다. 밀도는 연계의 결속 수준을 의미하며 지수의 수치가 커질수록 접촉빈도가 높고 접촉할 수 있는 공간이 좁음을 의미한다. 따라서 밀도가 높을수록 연계의 규모가 작다고 볼 수 있지만 통상적으로 정책이나 사회 연계망의 경우 개인적 연계망에 비해 밀도가 낮을 수 밖에 없어 밀도에 대한 해석은 다소 유동적이다(김용학, 2011: 63-64; 안이환, 2007: 102). 중심화는 연계망이 얼마나 특정 행위자를 중심으로 중앙 집중적인지를 나타내주며(김용학, 2011: 83), 중심화가 높은 연계망은 특정 행위자에 대한 의존도가 높은 것으로 볼 수 있다. 연계망 내 위상은 준연결망분석을 통해 확인할 수 있는 속성화 수치 중 연결정도중앙성(degree centrality)을 산출하여 규정하였다. 연결정도중앙성은 행위자들끼리의 연계 속에서 가장 활발한 활동을 영위한 행위자를 표현해주며, 높을수록 위상이 높고 비공식적 리더로 인정받는 존재라고 간주할 수 있기 때문이다(이재무, 2014b: 208-209). 연결정도중앙성은 행위자의 활동 수준을 절대치로 제공해주는 연결정도(Degree)와 행위자들 간 활동 수준을 상대적 비율치로 제공해주는 표준화연결정도지수(NrmDegree)로 산출되는데 본 연구는 정책관계자들끼리의 영향력 관계를 검토해야하기에 표준화연결정도지수를 활용하였다. 다양한 속성치들 중에서 이들 속성치만 선별한 이유는 이들이 가장 기초적 정보로써 준연결망분석이라는 연계의 가정을 전제한 분석방법으로 인한 지수의 왜곡 가능성이 가장 낮기 때문이다. 이상과 같은 내용들의 파악에는 'UCINET6', 산출된 분석결과에 근거한 도식화에는 'NetDraw'를 사용하였다.

다음으로 뉴스기사와 사설에 내재된 프레이밍을 확인하는 방법은 형태소 분석방법(morphological analysis)을 통해 실시하였다. 수집된 뉴스 및 사설을 형태소 분석프로그램인 'KLT2010'을 사용하여 거론된 빈도가 높은 순서대로 정리하고, 상위 20개의 용어를 검토하여 프레이밍의 속성을 판단하였다. 프레이밍 속성에 대한 판단은 앞서 이론적 논의를 통해 정책프레이밍 분석에 상용하는 것이 타당성과 편의성 차원에서 무리가 없다고 판단된 통상적 프레이밍, 메시지 프레이밍, 시간 프레이밍 등 세 가지 프레이밍을 척도로 활용하였다. 각 프레이밍 유형의 판단은 유형의 속성을 방증해주는 용어가 상위 20개 내에 포함되는지 여부와 그 빈도를 참조하여 판단하였다. 그에 따라 문제진단적 프레이밍은 '문제', '진단', '원인' 등, 대안처방적 프레이밍은 '대안(대응)', '처방', '개정(개편)', '지원' 등, 동기유인적 프레이밍은 '관심', '참여', '유인(유도)' 등 용어가 존재하는지를 확인하고, 빈도 순서를 고려하여 해당되는 프레임을 유추하였다. 또한 메시지 프레이밍 중 긍정 프레이밍은

‘긍정’, ‘성공’, ‘개선’ 등 용어, 부정 프레이밍은 ‘부정’, ‘실패’, ‘하락’ 등 용어의 존재 여부와 발생 빈도를 고려하였고, 시간 프레이밍 중 현재 프레이밍은 ‘현재’, ‘지금’, ‘즉시’ 등의 용어, 미래 프레이밍은 ‘미래’, ‘향후’, ‘나중’ 등 등 용어의 존재 여부와 발생 빈도를 고려하였다.

둘째, 문재인 정부 복지 예산에 관한 언론의 프레임은 형태소 분석 결과만으로 판단하였다. 예산의 경우 한정된 수단으로서의 속성을 가지고 있어 직접적으로 관련된 행위자가 제한적일 수밖에 없기 때문에 행위자에 대한 규명은 불필요하다고 판단하였다. 또한 형태소 분석으로 산출된 정보에 대한 판단도 정책과 예산이 상호 분리된 개념이 아니기 때문에 파악된 형태소 중에서 예산과 직접적으로 관련된 용어만을 채택하여 프레임 특성을 규정하였다.

Ⅲ. 연구결과

1. 복지 프레임에 대한 일반 시민 선호 파악 결과

첫째, 복지 프레임에 대한 일반 시민의 선호를 파악하기 위한 설문에 응답한 사람들의 인구통계학적 특성은 다음과 같다. 성별에 따라서는 남성(247명, 60.2%)이 여성(163명, 39.8%)보다 많았으며, 응답자 연령대는 20대 95명(23.2%), 30대 102명(24.9%), 40대 104명(25.4%), 50대 89명(21.7%), 60대 이상 20명(4.9%) 순이었다. 또한 최종학력은 고졸이하 86명(21.0%), 전문대졸 81명(19.8%), 대졸 159명(38.8%), 대학원졸 이상 84명(20.5%)으로 대졸자가 가장 많았고, 현재 직업을 가진 사람이 328명(80.0%), 직업이 없는 사람이 82명(20.0%)으로 직업을 가진 사람이 압도적으로 많았다. 추종하는 정치 이념에 따라서는 보수 191명(46.6%), 진보 219명(53.4%)로 진보 성향을 가졌다는 응답자가 많았다.

둘째, 복지 프레임에 관한 일반 시민 선호의 기술통계분석결과는 [표 1]의 내용과 같다. 선호의 측정은 상기 기술한 것처럼 개별적 프레이밍 개념 자체를 제시한 것이 아니라 각 프레이밍을 반영하여 구성된 복지 프레임에 대한 설문 문항을 통해 이루어졌다. 내용을 보면, 통상적 프레이밍 중에서는 대안처방적 프레이밍을 적용한 복지 프레임에 대한 호감도가 가장 높았으며, 메시지 프레이밍과 시간 프레이밍 중에서는 부정 프레이밍과 현재 프레이밍을 혼용하여 적용한 복지 프레임에 대한 호감도가 가장 높았다. 즉, 응답자들은 특정한 사회문제를 해결하기 위한 대안으로써 현재 당면한 위기와 부정적 영향을 해소하는 기능을 함의하는 형태의 복지 프레임을 가장 선호하고 있었다는 것이다.

[표 1] 프레이밍으로 규정된 복지 프레임에 관한 일반 시민 선호의 기술통계분석량

복지 프레임	평균	표준편차	복지 프레임		평균	표준편차
문제진단적	4.04	0.634	긍정	현재	3.50	0.910
대안처방적	4.60	0.642		미래	3.62	0.795
동기유인적	4.58	0.656	부정	현재	3.98	0.576
				미래	3.75	0.722

셋째, 인구통계학적 특성에 따라 각 집단별로 복지 프레임에 대한 일반 시민 선호가 차이가 있는지 t-검정과 일원분산분석으로 검증한 결과는 [표 2]와 같다.

[표 2] 응답자들의 인구통계학적 특성에 따른 복지 프레임 선호의 차이 분석

복지 프레임		t-검정 결과						ANOVA 결과			
		성별		직업유무		추종정치이념		연령		최종학력	
		t	*p*	*t*	*p*	*t*	*p*	*F*	*p*	*F*	*p*
문제진단적		-0.04	.969	-0.12	.907	0.48	.631	0.37	.833	0.56	.640
대안처방적		0.53	.593	1.15	.249	-0.33	.743	0.24	.914	0.96	.410
동기유인적		-1.05	.295	-1.66	.098	0.76	.446	0.95	.438	0.47	.692
긍정	현재	-1.54	.123	-0.57	.569	-0.22	.825	0.64	.633	0.55	.652
	미래	-0.89	.374	1.06	.292	-0.04	.968	1.76	.137	0.13	.940
부정	현재	0.49	.622	-0.30	.765	0.64	.523	1.13	.343	1.26	.288
	미래	0.99	.325	-0.10	.918	0.41	.683	1.92	.106	0.23	.873

t-검정과 일원분산분석을 위한 집단 구분은 성별의 경우 남성과 여성으로, 연령은 20대부터 60대 이상까지 10년별로 구분하였고, 학력은 고졸이하, 전문대졸, 대졸, 대학원졸 이상으로 구분하였다. 또한 직업유무의 경우 현재 가지고 있는지 여부로, 추종 정치 이념은 보수와 진보로 구분하여 자기응답을 통해 처리하였다. 이러한 구분은 일반적인 인구통계학적 특성 기준을 따른 것이며, 추종 정치 이념은 명확성을 위해 중도의 영역을 제외하였다. 분석결과, 남성은 여성보다 통상적 프레이밍에 대한 호감이 조금 더 높은 편이었고, 메시지 프레이의 경우 남성은 부정프레이밍, 여성은 긍정프레이밍에 대하여 선호가 강한 편이었다. 또한 연령에 따라서는 모든 프레이밍에 대해 40대의 호감 수준이 가장 높은 편이었다. 하지만 모든 p값이 .05 이상의 값을 나타내어 복지 프레임에 대한 일반 시민의 선호가 통계적으로 유의한 차이가 없는 것(p〉.05)으로 판명되었기 때문에 이러한 차이는 제고할 필요가 없다고 판단된다. 즉 성별, 연령, 학력, 직업유무, 추종 정치 이념에 따라 복지 프레임에 대해서는 모든 응답자가 동일한 선호 형태를 보이는 것이다. 특징적인 점은 추종하는 정치 이념이 다른 사람들 간에 복지 프레임에 대한 선호가 차이가 없다고 판명되었다는 점이다. 통상 보수와 진보 성향의 사람들은 복지에 대해 각각 제한과 확대라는 상호 대립되는 관점을 갖고 있지만 이번 설문은 복지정책의 새로운 시행이나 확대 여부에 대한 찬반을 물은 것이

아니라 이미 시행됨을 전제로 단지 선호만을 물은 것이기 때문에 추종하는 정치 이념에 따른 차이가 확인되지 않은 것으로 추정된다.

2. 문재인 정부의 복지 정책 및 예산에 대한 언론의 프레임 파악 결과

가. 복지 정책에 대한 언론의 프레임 분석 결과

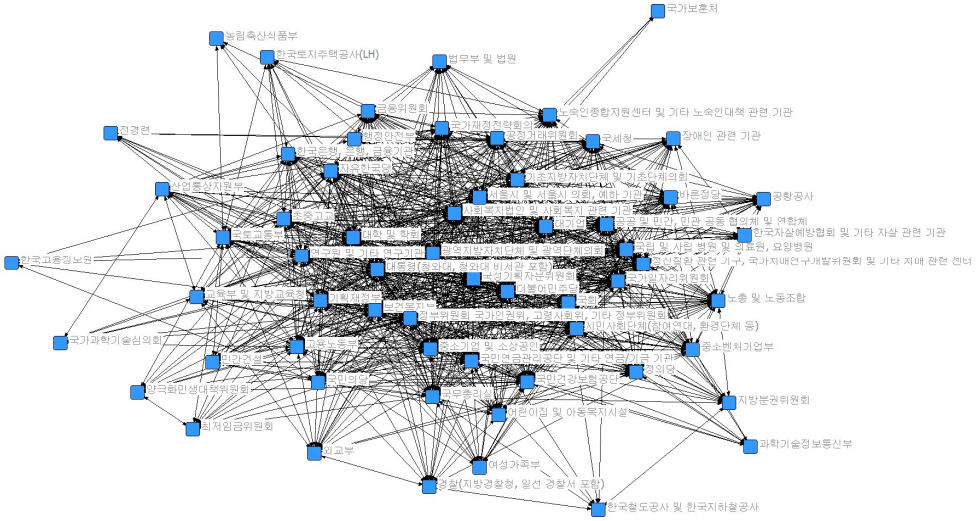
(1) 복지 정책에 대한 언론의 프레임에서 확인되는 정책관계자의 유형과 연계 특성

문재인 정부 복지 정책과 관련되어 본 연구가 수집한 뉴스기사와 사설 170개 내에 거론되는 정책관계자를 파악한 결과 총 61개 행위자가 파악되었으나 이들 행위자가 모두 개별적 행동을 행하는 개체는 아니다. 예컨대 '대통령'에는 같은 명령체계에 속해있는 '청와대', '비서관', '행정관' 등을 포함시켰고, '기타 정부위원회'에는 '국가인권위원회'와 '고령사회위원회', 기타 단발성 활동만 영위한 위원회들을 모두 포함시켰다. 또한 시민단체나 기타 NGO의 경우 민간 사회복지단체나 기관은 모두 '사회복지 관련 기관'으로 묶어 별도로 정리하였으며, '참여연대' 등 직접적인 사회복지 관련 단체가 아닌 경우 모두 '시민사회 단체'로 묶었다. 하지만 '국정기획자문위원회'나 '공정거래위원회' 등과 같이 두드러진 활동을 보인 행위자는 모두 개별 표기하였다.

이렇게 산출된 행위자들은 모두 61개 행위자였으며, 그들이 상호 연계하고 있는 정책관계자 연계망 형태는 [그림 1]과 같다. 그리고 연계망에서 확인되는 중심화 수준은 24.5%, 연계망의 밀도는 7.7%였다. 각 정책관계자들의 연계에 있어 24.5%의 중심화 수준에 대한 해석은 다소 유동적일 수 있다. 그러나 25%가 넘는 중심화 수준을 갖는 연계의 경우 특정 행위자에 대한 편중이 심하다고 간주할 수 있다는 선행연구의 결과(Wasseman & Faust, 2006: 182)를 감안하면, 문재인 정부의 복지 정책 프레임에서 확인되는 정책관계자들 사이에서 대통령이라는 특정 행위자에 대한 편중 정도는 일단 심한 편이라고 볼 수는 없다. 하지만 심하다고 볼 수 있는 상태와의 간극이 크지 않아 심해질 가능성이 더 높은 상태로 규정할 수 있다. 또한 7.7%라는 전체 정책관계자들의 연계 밀도는 정책적 연결망이라는 점을 감안하더라도 그리 높다고 보기는 어렵다. 즉, 현재 문재인 정부 복지정책에 관련되어 언론 프레임에서 확인되는 정책관계자들은 서로 간 연계 규모는 크고 접촉 빈도는 높지 않은 연결망으로 볼 수 있다. 다시 말해 비교적 많은 정책관계자들이 연결되어 있지만 서로 활발하게

교류가 이루어지고 있지는 않다는 의미이다.

[그림 1] 문재인 정부 복지 정책에 대한 언론의 프레임에서 확인되는 정책관계자 연계 소시오그램 및 중심화 수준, 밀도



* 총 61개 행위자, 중심화 수준 24.5%, 연계망 밀도 7.7%

문재인 정부 복지 정책에 대한 언론의 프레임에서 확인되는 정책관계자들의 연계망 속에서 높은 활동 수준을 보인 것으로 간주할 수 있는 상위 10개 정책관계자의 표준화연결정도지수와 정부·비정부 부문 소속 여부는 [표 3]의 내용과 같다. 내용을 보면, 정부 수립 초기이기 때문에 대통령과 주무부처 보건복지부, 여당인 더불어민주당이 중요 정책관계자로 확연하게 드러난다. 이들의 전체 활동 내 비중은 19.1%로 매우 큰 영향력을 가지고 있으며, 이들을 포함한 상위 10개 행위자들이 61개 행위자들 전체 활동의 46.5%를 차지하여 이들 정책관계자들이 문재인 정부의 복지 정책과 관련된 핵심 행위자들로 인정될 수 있다. 대체적으로 복지 정책 프레임에 등장하는 상위권의 행위자들은 대통령과 우호적 관계의 행위자들로 구성되어 있어 효율적인 복지 정책 과정을 수행할 것으로 예상되지만 발전적 견제를 해줄 수 있는 존재의 부재는 정책의 민주성과 합리성이라는 측면에서 다소 아쉽다. 정책관계자들의 거의 대부분이 공공부문의 행위자인 것에 비해 민간부문에서는 대학 및 학회만 활발하게 참여하고 있을 뿐 다른 민간부문 행위자는 확인되지 않는다. 이러한 특징은 여러 차원에서 추정이 가능하지만 문재인 정부가 복지 정책의 기획과 집행에 있어 이론적 근거와

명분을 충분히 확보하고자 노력하는 것으로 비춰지고 있음을 알 수 있다. 또한 민간부문 행위자가 주도적 역할을 담당하지 못하는 것을 대응성 측면에서 보완이 필요하다는 입장으로 볼 수 있음이 추정된다.

[표 3] 문재인 정부 복지 정책에 대한 언론의 프레임에서 확인되는 상위 10개 정책관계자의 표준화연결정도 지수

no.	정책관계자	표준화 연결정도 지수	정체성	no.	정책관계자	표준화 연결정도 지수	정체성
1	대통령	29.25	공공	6	국민건강보험공단	12.18	공공
2	보건복지부	17.78	공공	7	대학 및 학회	11.98	민간
3	기초지방자치단체	14.76	공공	8	사회복지 관련기관	11.67	공공.민간
4	기타 정부위원회	13.69	공공	9	광역지방자치단체	10.40	공공
5	더불어민주당	12.46	공공	10	서울시 및 예하기관	10.40	공공

(2) 복지 정책에 대한 언론의 프레임에서 확인되는 프레이밍 분석

문재인 정부 복지 정책과 관련되어 본 연구가 수집한 보수 성향 언론의 뉴스기사와 사설은 58개, 진보 성향 언론의 뉴스기사와 사설은 112개이었으며, 이들 뉴스기사와 사설에서 확인된 프레임을 구성하는 상위 20개 용어는 [표 4], [표 5]와 같다. 이러한 결과는 검색 키워드였던 '복지'와 '정책'을 비롯하여 유사한 성격을 지니거나 특성 상 많이 거론될 수밖에 없는 '국가', '사업', '대책', '방안' 등의 용어를 모두 제외하였으며, 숫자나 단위, 기타 조사 등 그리고 이미 상기 별도로 확인한 정책관계자들을 모두 배제한 결과이다.

첫째, 보수 성향 언론의 복지 정책 프레임에 활용된 프레이밍을 통상적 프레이밍 유형 측면에서 확인한 결과, [표 4]의 내용과 같이, 상위 20개 용어 중에 '소득'(122회), '사회'(64회)와 같이 명확하게 속성을 구분하기 어려운 용어와 '청년'(74회), '아동(자녀/아이)'(55회), '육아(부모)'(45회)와 같은 정책의 대상자를 지칭하는 용어가 혼재되어있다. 하지만 '문제'(58회)와 같이 문제진단적 프레이밍 속성의 용어보다 '지원'(133회)과 같이 대안처방적 프레이밍 속성의 용어가 더 자주 쓰였으며, 대안으로써 사업이 분명한 '건강보험'(94회), '기초연금'(75회) 등의 용어가 함께 상위 순위에 포함된 사실에 미루어 볼 때, 대안처방적 프레이밍의 적용이 조금 더 나타난다고 볼 수 있다. 메시지 프레이밍 유형 측면에서는 다수의 용어가 명확하게 긍정이나 부정적 속성으로 구분되지 않는다. 다만 긍정적

프레이밍의 속성을 지닌 '지원'(354회)이나 '성장'(156회) 등의 용어가 상위권에 포진되어 있다. 시간 프레이밍 유형 측면에서는 '내년'(68회)이라는 시간적 거리에 따른 효과를 나타나는 용어가 확인될 뿐 현재 프레이밍 속성의 용어는 확인되지 않는다. 정리하면, 문재인 정부의 복지 정책에 대한 보수 성향 언론의 프레임은 대안처방적 프레이밍, 긍정 프레이밍, 미래 프레이밍을 통해 구성되고 있다고 볼 수 있다.

[표 4] 보수 성향 언론의 복지 정책 프레임 내 등장빈도 상위 20개 용어

단위 : 회

no.	용어	빈도	no.	용어	빈도
1	경제	155	11	기초연금	75
2	재정	135	12	청년	74
3	지원	133	13	내년	68
4	주택(주거)	123	14	사회	64
5	소득	122	15	증세	58
6	예산	96	16	담배(관련)	58
7	건강	94	17	문제	58
8	건강보험	94	18	아동(자녀/아이)	55
9	기업	91	19	인상	49
10	성장	88	20	육아(부모)	45

둘째, 진보 성향 언론의 복지 정책 프레임에 활용된 프레이밍을 통상적 프레이밍 유형 측면에서 확인한 결과, [표 5]의 내용과 같이, '소득'(382회), '사회'(362회), '청년'(256회), '장애인'(181회), '노인'(131회) 등의 용어가 혼재되어 있어 상위 20개 용어를 구성하는 형태는 앞서 확인했던 보수 성향 언론의 프레이밍 양상과 흡사하다. 또한 '지원'(221회)과 같이 대안처방적 프레이밍 속성의 용어가 조금 더 자주 쓰였으며, 대안으로써 사업인 '건강보험'(181회), '무상교복'(154회), '기초연금'(75회) 등의 용어가 포함되어 있다. 메시지 프레이밍 유형 측면 역시 다수의 용어가 명확하게 긍정이나 부정적 속성으로 구분되지 않으며, 긍정적 프레이밍의 속성을 지닌 '지원'(221회)이 조금 더 활용된 것이 확인된다. 시간 프레이밍 유형 측면에서는 심리적 거리를 반영한 용어가 확인되지 않는다. 정리하면, 문재인 정부의 복지 정책에 대한 진보 성향 언론의 프레임은 대안처방적 프레이밍, 긍정 프레이밍을 통해 구성되고 있다고 볼 수 있다.

[표 5] 진보 성향 언론의 복지 정책 프레임 내 등장빈도 상위 20개 용어

단위 : 회

no.	용어	빈도	no.	용어	빈도
1	소득	382	11	건강보험	181
2	사회	362	12	장애인	181
3	주택(주거)	342	13	부동산	160
4	청년	256	14	무상교복	154
5	경제	232	15	치매	136
6	시장	221	16	기초연금	132
7	지원	221	17	노인	131
8	최저임금	219	18	재정	126
9	건강	217	19	일자리	124
10	문제	216	20	가구	117

셋째, 추종하는 정치 이념이 서로 다른 언론들 간에 프레임 상 관점의 차이가 있는지 비교한 결과는 다음과 같다. 복지의 영향 측면에서는 보수와 진보 성향 언론 모두 소득, 경제, 건강 등과 연계하고 있으며, 연관 이슈 측면에서는 보수 성향 언론이 특별한 이슈에 집중하지 않은 반면 진보 성향 언론은 '부동산'(160회), '일자리'(124회) 등을 거론하고 있어 진보 성향 언론 쪽이 더 다양했다. 복지 정책과 관련된 용어의 등장 빈도 측면에서는 진보 성향 언론이 보수 성향 언론보다 훨씬 많은데, 복지에 대한 이념들 간의 인식 차이를 감안하면 당연한 결과이다. 프레임 내 등장하는 용어 측면에서는 보수 성향 언론의 프레임에서 '경제'(155회)가, 진보 성향 언론의 프레임에서 '소득'이 가장 많이 확인되고, 이들 두 용어와 '기업'과 '시장'처럼 명칭은 다르지만 유사한 속성으로 간주할 수 있는 용어를 포함하여 '건강', '건강보험', '기초연금', '문제', '사회', '재정', '주택(주거)', '지원', '청년' 등의 용어가 공통적으로 등장하며, '건강보험'이나 '기초연금'과 같이 이미 제도적으로 고착화된 사업 역시 보수와 진보 성향 언론 모두에서 유사한 비중을 차지하고 있었다. 주목할 점은 보수 성향 언론의 프레임에서 높은 비중으로 나타난 '예산'(96회), '성장'(88회), '증세'(58회), '인상'(49회) 등의 용어가 진보 성향 언론에서는 상위 20개 용어에 포함되지 않았고, 반대로 진보 성향 언론의 프레임에서 높은 비중으로 나타난 '최저임금'(219회), '무상교복'(154회) 등의 용어가 보수 성향 언론에서는 상위 20개 용어에 포함되지 않았다는 점이다. 이는 복지와 관련하여 상호 첨예하게 대립하고 있는 사회적 양상을 투영한 결과로써 보수 성향

언론은 '예산'이나 '증세' 등 보수의 입장을 강하게 대변하는 비용 프레이밍을 통해 복지의 지나친 확장을 경계하는 태도를 보인 것이다. 또한 진보 성향 언론은 '최저임금'이나 '무상교복' 등 진보적 특성의 사업을 표출하는 취약계층 구제 프레이밍을 통해 복지의 타당성을 강조하는 태도를 보인 것이다. 보수 성향의 언론은 앞서 확인한 바와 같이 진보 성향의 언론 프레임에서 확인되지 않은 미래 프레이밍을 선용하고 있다. 현재 집권하고 있는 정부가 진보 성향의 정부이고 그에 대한 비판적 시각을 유지하기 위해서는 향후 생성될 복지 정책의 성패에 대해 제시할 필요가 있기에 활용한 것으로 추정된다. 보수 성향 언론 프레임과 진보 성향 언론 프레임 사이에는 복지 정책의 수혜를 받는 대상에 관한 관심 역시 다소 차이가 있다. 기초연금이 노인을 위한 특성화된 사업임을 감안하면 보수와 진보 성향의 언론 모두 '노인'을 최우선순위, '청년'을 다음 순위의 복지 정책 수혜 대상으로 지목하였다. 그러나 보수 성향 언론은 '아동(어린이)', '육아를 맡은 부모'에 집중하고 있는 반면, 진보 성향 언론은 '장애인'에 집중하고 있는 점이 상이하다. 이러한 차이의 이유를 단정할 수는 없으나 전략에 따라 각기 다른 집단을 공략 집단으로 설정한 정치권의 의사를 반영한 것으로 추측된다.

이상의 내용을 요약하면, 문재인 정부의 복지 정책에 대한 보수 성향 언론의 프레임은 대안처방적 프레이밍, 긍정 프레이밍, 미래 프레이밍을 통해 구성되어 아동과 육아를 맡은 부모에 대한 복지를 차별화하여 집중하고 있었다. 또한 경제에 프레임의 초점을 맞추고 특별한 이슈몰이 없이 원천적으로 복지의 확장이 증세의 부담이 된다는 내용을 프레임에 담고 있었다. 그에 비해 문재인 정부의 복지 정책에 대한 진보 성향 언론의 프레임은 대안처방적 프레이밍, 긍정 프레이밍을 통해 구성되어 장애인에 대한 복지를 차별화하여 집중하고 있었다. 또한 소득에 프레임의 초점을 맞추고 부동산과 일자리 등 다른 분야의 이슈를 연계시키고 있었으며 다양한 복지 사업의 활용에 대한 내용을 프레임에 담고 있었다.

나. 복지 예산에 대한 언론의 프레임 분석 결과

문재인 정부의 복지 예산과 관련된 보수와 진보 성향의 언론이 각각 구축한 프레임에 대한 분석은 우선 검색 키워드였던 '복지', '예산'과 숫자나 단위, 기타 조사 등 그리고 '국회'나 '정부' 등 예산의 고유성으로 인해 필연적으로 연관되는 용어들은 모두 배제하고 순수하게 금전적 특성을 가진 예산과 직결되는 용어만 검토 대상으로 선정하였다. 분석결과는 [표 6]과 같다.

[표 6] 언론의 복지 예산 프레임 내 등장하는 예산 유관 용어 빈도 순위

단위 : 회

no.	보수 성향 언론		진보 성향 언론	
	용어	빈도	용어	빈도
1	증세, 예산증가, 증액 등	103	증세, 예산증가, 증액 등	250
2	부담	48	무상, 무료 등	110
3	인상	44	인상	96
4	SOC예산	37	교통복지예산	70
5	감소, 예산삭감, 감액 등	32	감소, 예산삭감, 감액 등	68

앞서 정책의 경우와 마찬가지로 복지에 대한 이념들 간의 인식 차이에 기인하여 복지 예산과 관련된 용어의 언급되는 정도를 보면 진보 성향 언론이 보수 성향 언론보다 훨씬 많다. 보수 성향 언론과 진보 성향 언론 프레임 모두 '증세', '예산증가', '증액', '인상'과 같이 기존의 상태에서 늘어남을 표현하는 용어와 '감소', '예산삭감', '감액'과 같이 기존의 상태에서 줄어듦을 표현하는 용어가 사용되었다. 또한 보수 성향 언론의 프레임에는 '부담'(48회)이라는 부정적 속성의 용어가 다수 나타났고, 'SOC예산'(37회)이라는 용어 역시 확인되었다. 반면에 진보 성향 언론의 프레임에는 '무상', '무료'와 같은 최근의 정치권 경향을 반영하는 용어가 다수 나타났고, '교통복지예산'(70회)이라는 용어 역시 확인되었다. 이러한 결과에서 유추할 수 있는 결과는 기본적으로 보수 성향의 언론이나 진보 성향의 언론 모두 복지 예산이 늘어나고 그로 인해 증세가 이루어질 것이라는 부분을 크게 강조하고 있다는 점이다. 다만 보수 성향 언론의 경우는 '부담'과 '인상'(44회)이라는 용어를 활발하게 사용함으로써 문재인 정부의 복지 예산에 관한 프레임을 더욱 부정적 속성으로 짜고 있으나 그에 비해 진보 성향 언론의 경우는 '무상', '무료' 등 증세로 나타날 부담을 상쇄할 수 있는 기제를 언급하고 있다는 정도의 차이가 있을 뿐이다. 아울러 보수 성향 언론들은 SOC예산에 대해 언급함으로써 복지 예산의 대안을 제시하고 현재 복지 예산의 부당함으로 강조하고 있다. 그러나 진보 성향 언론에서는 교통복지예산을 언급함으로써 복지 예산이 투입되는 분야를 제시하여 현재의 복지 예산을 일부 수용하는 것 같은 태도를 견지하고 있다. 정리하면, 문재인 정부의 복지 예산에 대한 보수 성향 언론의 프레임은 증세 부담을 우려하고 SOC예산을 근거로 매우 강한 부정적 속성으로 구축되어 있으며, 진보 성향 언론의 프레임은 증세 부담을 우려하지만 일정 부분 양해하는 형태로 구축되어 있다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 결 론

본 연구는 새롭게 수립된 문재인 정부의 복지 정책과 예산에 대하여 보수와 진보 성향 언론이 각각 어떠한 프레임을 구축하고 있는지 확인함으로써 향후 정부가 제고해야할 내용을 도출하고, 복지 프레임에 관한 일반 시민의 선호를 파악함으로써 대응성 높은 대책을 마련할 수 있는 근거를 제공하고자 수행되었다. 분석결과, 복지 프레임에 대해 응답한 일반 시민의 선호는 성별을 포함한 인구통계학적 특성과 무관하게 대안처방적 프레이밍, 부정 프레이밍, 현재 프레이밍 속성의 프레임을 선호하는 것으로 확인되었다. 또한 복지와 관련된 뉴스 기사와 사설에서 거론되는 대표적 정책관계자들은 대통령과 보건복지부, 정부 여당이었고 나머지 행위자의 구성도 민간부문보다 공공부문의 행위자들이 주를 이루고 있었다. 이들의 연계는 특정 행위자에 대한 편중이 큰 편이었고 행위자들끼리의 접촉 수준은 높지 않은 특성을 나타냈다. 복지 정책에 대한 언론의 프레임은 추종 정치 이념과 관계없이 대안처방적 프레이밍과 긍정 프레이밍으로 구성되었으나 보수 성향 언론 프레임에서만 미래 프레이밍이 확인되었다. 또한 보수 성향 언론은 아동과 육아를 하는 부모, 경제 등에 프레임의 초점을 맞추고 특별한 이슈 제기보다 증세 부담을 강조하는 프레임을 구축하고 있었으며, 진보 성향 언론은 장애인, 소득 등에 프레임의 초점을 맞추고 부동산과 일자리 등의 이슈를 제기하며 다양한 복지 사업의 운용을 강조하는 프레임을 구축하고 있었다. 복지 예산에 대한 언론의 프레임은 추종 이념과 관계없이 증세 부담을 우려하고 있었지만 보수 성향 언론은 보다 강하게 부정적으로 프레이밍이 나타난 반면 진보 성향 언론은 일정 부분 양해하는 형태로 프레이밍이 나타났다.

이상의 분석결과를 근거로 다음과 같은 논의가 가능하다. 첫째, 문재인 정부 복지정책과 예산에 대한 일반 시민의 선호 프레임과 언론의 프레임은 서로 다른 양상이었다. 하지만 이러한 결과를 가지고 전체 국민의 선호와 언론 사이의 괴리가 있다고 단정할 수는 없다. 보수와 진보 언론 프레임을 공통 유형화하여 질문한 결과이며, 복지정책의 시행을 전제하여 질문하였기 때문에 국민 선호 프레임과 언론 프레임의 차이는 불가결할 수 있다. 이에 생각해 볼 수 있는 내용은 정부의 복지정책과 예산과 관련된 대응이 두 가지 차원에서 이루어질 필요가 있다는 점이다. 하나는 국가 복지와 관련하여 일반 시민들은 복지를 통해 부정적 영향력을 즉시적으로 해결하기를 바라는 측면이 있다는 점이다. 물론 전술한 것처럼 일반 시

민들이 현재 프레임을 선호하는 것이 당연하다고 간주할 수 있으나 1990년대 직면한 재정적 문제를 장기적 관점에서 해결하겠다는 정부의 미래 복지정책 프레임을 적극적으로 수용한 스웨덴 국민들의 사례를 보면(김인춘, 2011: 26) 반드시 그러한 것은 아니다. 따라서 정부의 복지정책은 이러한 프레임을 적극 반영하여 기획될 필요가 있다. 또 다른 하나는 본 연구의 결과만으로는 단정하기 어렵지만 언론이 의도적으로 일반 시민 선호와 부합하지 않는 프레임을 구축하고 있을 수 있다는 점이다. 언론이 일반 시민의 선호와 부합하지 않는 프레임을 구축한 것이 문재인 정부 복지의 본질을 흐리기 위한 목적인지, 복지와 관련된 내용을 제대로 이해하지 못해서 발생한 것인지 알기 어렵다. 다만 언론의 잘못된 프레이밍이 지속될수록 일반 시민이 정부의 복지정책과 예산과 관련하여 왜곡된 인식을 강하게 가질 가능성이 높아질 수 있다. 따라서 정부가 일반시민과 언론에 대한 실효적 정책홍보 대응 전략을 수립할 필요가 있다. 둘째, 복지 정책과 유관한 정책관계자들이 공공부문 행위자들로만 나타나는 것도 정부 차원에서 대응이 필요하다. 정책관계자에 대해서는 언론이 굳이 공공부문으로만 프레임을 구축할 필요가 없다고 보면 현재 민간부문 행위자가 확인되지 않는 상태가 사실일 가능성이 높다. 절대적 인과관계는 아니지만 현대의 다원화 사회에서 정책이 효율적으로 성과를 창출하려면 보다 많은 민간부문 행위자들의 참여가 필수적이다. 민간이 활발하게 참여하도록 유도하여 민관의 협력과 의사소통을 창출하고 정책수혜자들의 편의성을 증대시켜야 한다. 그렇게 함으로써 자칫 정부와 공공부문의 독선에 의한 맹목적 정책 집행이라는 오해도 차단할 수 있을 것이다. 셋째, 정부가 자신들을 옹호하는 언론에만 만족하여 편향된 평가를 받으면서 정책을 추진하는 것은 지양해야하기 때문에 보수 성향 언론과 진보 성향 언론이 각기 구성하고 있는 프레임의 초점이 상이한 점도 숙고할 부분이다. 보수 성향 언론들이 아동과 육아를 담당하는 부모에 차별적 프레임을 구성하고 진보 성향 언론들이 장애인에 차별적 프레임을 구성하고 있는 것은 이들을 공략하여 자신들의 호선을 여론에 반영하기 위함일 가능성이 있다. 따라서 이들과 관련된 실제적인 정책적 논리 무장이 있어야 할 것이다. 특히 진보 성향의 문재인 정부에 대해 원천적으로 보수 성향의 언론이 호의적일 수 없음은 감안하더라도 지나치게 부정적 프레임을 구축하고 있다면 정부의 대언론 전략을 재고할 필요도 있다. 넷째, 복지 예산과 관련된 언론의 프레임은 정도의 차이가 있지만 보수와 진보 모두 증세를 프레임의 중심으로 삼고 있다. 따라서 정부는 언론이 제기하고 있는 예산의 증가에 따른 증세, 그로 인한 부담 증가에 대한 우려를 불식시키기 위한 명쾌한 해명과 미래 로드맵을 제시할 필요가 있다. 물론 지금도 정부가 이러한 측면의 노력을 기하

고는 있지만 기본적으로 정부의 복지정책에 동조하는 경향을 가진 진보 성향 언론에서조차 재정과 관련된 문제에 대해 우려하고 있다면 보다 전향적인 대응이 요구된다고 볼 수 있다.

본 연구는 문재인 정부의 복지 정책과 예산을 대상으로 수행된 프레임 분석으로써 초기적 연구결과라는 점에서 산출된 결과 자체가 기본 정보로써 가치를 갖는다. 그러나 정부 수립 직후부터 6개월 동안의 시간을 분석대상 기간으로 선정했기 때문에 그 외의 시간 동안 본 연구결과와 다른 양상이 나타났을 가능성을 배제할 수 없다. 자료 수집은 무작위 추출로 이루어졌지만 조사 대상이 서울시라는 제한적 공간에 한정된 것도 분석결과를 국민의 선호로 일반화해 해석하는데 한계로 작용한다. 전 국민 등을 대상으로 한 관련 연구가 부족하여 프레이밍에 영향을 미치는 인구학적 특성 등을 비교하는데 제한적이다. 또한 연구의 효율성을 위해 가장 대표적인 보수 성향 언론과 진보 성향 언론매체를 선정하였으나 분석대상 언론매체의 수를 늘리거나 다른 언론매체를 선정했을 경우 다른 결과가 확인될 여지가 있다. 아울러 주간지, 3대 지상파, 종합편성채널 등 다양한 언론매체 중에서 일간지만 선택하여 분석을 진행한 점도 실체적 접근에 미흡했을 수 있다. 언론을 통해서는 명확하게 드러나지 않지만 경험적으로 비공개 혹은 간접적으로 영향력을 발휘하는 정책관계자들은 분명히 존재함에도 본 연구는 이들의 존재를 전제하지 않아 결과의 신뢰성 측면에서 비판이 있을 수 있다.

참고문헌

강민아 · 장지호, “정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석: 방사성 폐기물 처리장 입지 선정과정을 중심으로,”「한국행정학보」 제41권 제2호, 2007, 23~45쪽.

고승근 · 송재필 · 문준연, “메시지 프레이밍과 조절초점이 공익광고태도 및 친사회적 행동의도에 미치는 영향,”「대한경영학회지」 제30권 제2호, 2017, 275~301쪽.

국회입법조사처, 「언론개혁의 방향과 입법과제」, 국회입법조사처, 2017.

김미, “보건복지정책과 보건복지예산에 관한 연구,”「한국거버넌스학회보」 제10권, 2003, 193~212쪽.

김용학, 「사회연결망분석」, 박영사, 2011.

김인춘, “스웨덴의 복지체제와 재정: 복지재정과 국민부담의 조화,”「유럽연구」 제29권 제3호, 2011, 1~31쪽.

김창수, “개발과 보전의 프레이밍 과정과 정책분쟁 : 김해시 매리공단 추진 사례의 시간적 이해,”「정부학연구」 제13권 제3호, 2007, 129~203쪽.

나태준, “정책 인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석 : 교육행정정보시스템 도입 사례를 중심으로,”「한국정책과학학회보」 제10권 제4호, 2006, 297~325쪽.

박재진 · 윤소향, “이념 성향에 따른 정치 광고의 메시지 프레이밍 효과,”「광고연구」 제76권, 2007, 79~96쪽.

손승혜 · 이귀옥 · 이수연, “의료복지 기사의 주요 특성과 프레임 비교 분석 – 김영삼 정부부터 이명박 정부까지 정권의 변화와 언론사의 이념적 성향에 따른 차이,”「한국언론학보」 제58권 제1호, 2014, 306~330쪽.

송인학 · 박세영, “메시지의 긍정 · 부정 프레이밍과 시간 프레임에 따른 광고 효과,”「사회과학연구」 제20권 제3호, 2009, 129~150쪽.

안이환, 「사회성 측정」, 서현사, 2007.

안혜원 · 박대운 · 김학돈, “정책인식프레이밍 관점에서 새만금 사례와 동강댐 사례의 갈등 비교연구,”「한국콘텐츠학회논문지」 제9권 제3호, 2009, 270~277쪽.

윤순진 · 이동하, “4대강 사업에 대한 TV 뉴스의 의제 설정과 프레임,”「환경사회학연구 ECO」 제14권 제1호, 2010, 7~62쪽.

이동훈 · 김원용, 「프레임은 어떻게 사회를 움직이는가」, 삼성경제연구소, 2012.

이순희 · 정지현, “무상보육정책 담론의 이념적 딜레마 – 프레임 분석을 중심으로,”「유아교육연구」 제37권 제4호, 2017, 557~584쪽.

이영주 · 박가인 · 임명옥, “프레이밍의 '정서적 효과'에 관한 연구 : '공감'을 매개변인으로 노인문제 프레이밍이 세대차이, 노인부담 인식, 정책 수용도에 미치는 영향을 중심으로,”「언론과학연구」제15권 제4호, 2015, 271~306쪽.

이재무, “보육료지원정책 변동과정 분석을 통한 정책담론모형의 한국 정책변화 설명에 대한 적용 가능성 탐색,”「행정논총」제52권 제4호, 2014a, 111~138쪽.

_____, “여성새로일하기정책 네트워크 구조 내 정부행위자의 비중과 정책성과 간 관계 분석,”「여성연구」제87권 제2호, 2014b, 201~236쪽.

이재무 · 조경서 · 송영선, “한국 보육정책 협력네트워크의 발전적 구축에 관한 연구,”「한국영유아보육학」제73권 73호, 2012, 27~54쪽.

이준웅, “갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구,”「한국언론학보」제49권 제1호, 2005, 133~162쪽.

Bateson, G., *Steps to an Ecology of Mind*, University of Chicago Press, 1972.

Benford, R., and Snow, D, “Framing Processes & Social Movements: An Overview and Assessment,” *Annual Review of Sociology*, vol.26, 2000, pp.611-639.

Bleich, Erik., “Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France,” *Comparative Political Studies*, vol.35 no.9, 2002, pp.1054-1076.

Block, M. B. and Keller, P. A. “When to Accentuate the Negative: the Effects of Peceived Efficacy and Message Framing on Intentions to Perform a Health-related Behavior,” *Journal of Marketing Research*, vol.32 no.2, 1995, pp.192-203.

Campbell, J. L., “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy,” *Theory and Society*, vol.27 no.3, 1998, pp.377-409

_____, *Institutional Change and Globalization*. Princeton University Press, 2004

Chandran, S. and Menon, G., “When a Day Means More Than a Year: Effects of Temporal Framing on Judgments of Health Risk,” *Journal of Consumer Research*, vol.31 no.2, 2004, pp.375-389.

Entman, R. M., “Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm,” *Journal of Communication*, vol.43 no.4, 1993, pp.51-58.

Gamson, W. A., and Modigliani, A., “Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructivist Approach,” *American Journal of Sociology*, vol.95 no.1, 1989, pp.1-37.

Gitlin, T., *The Whole World is Watching*. University of California Press, 1980.

Goffman, E., *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. Harper & Row, 1974.

Gray, B. and Donnellon, A., *An Interactive Theory of Reframing in Negotiation,* Unpublished manuscript, Pennsylvania University Press, 1989.

Gray, B., "Framing and Reframing of Intractable Environmental Disputes," pp.163-188, in Research on Negotiation in Organizations Vol.6, edited by Lewicki, R., Bies, R. & Sheppard, B., Palgrave Macmillan, 1997.

Holt, L. F. and Major, L. H., "Frame and Blame: An Analysis of How National and Local Newspapers Framed the Jena Sex Controversy," *Journalism & Mass Communication Quarterly*, vol.87 no.3, 2010, pp.582-597.

Levin, I, P., and Gaeth, G. J., "How Consumers Are Affected by the Framing of Attribute Information Before and After Consuming the Product," *Journal of Consumer Research*, vol.15 no.3, 1988, pp.374-378.

Levin , I, P., Gaeth, G. J., Schreiber, J. and Lauriola, M., "A New Look at Framing Effects: Distribution of Effect Sizes, Individual Differences, and Independence of Types of Effects," *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol.88 no.1, 2001, pp.411-429.

Levin , I, P., Schneider, S. L. and Gaeth, G. J., "All Frames Are Not Created Equal: A Typology and Critical Analysis of Framing Effects," *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, vol.76 no.2, 1998, pp.149-188.

Lewicki, R., Barry, B., Saunders, D. and Minton, J., *Negotiation*. McGraw Hill. 2003.

Liberman, N. and Trope, Y., "The Role of Feasibility and Desirability Considerations in Near and Distant Future Decisions: A Test of Temporal Construal Theory," *Journal of Personality and Social Psychology*, vol.75 no.1, 1998, pp.5-18.

_____, "Temporal Construal," *Psychological Review*, vol.110 no.3, 2003, pp.403-421.

Meyerowitz, B. E. and Chaiken, S., "The Effect of Message Framing on Breast Self-Examination Attitudes, Intentions, and Behavior," *Journal of Personality and Social Psychology*, vol.52 no.3, 1987, pp.500-510.

Mitchell, T. R., Thompson, L., Peterson, E. and Cronk, R., "Temporal Adjustments in the Evaluation of Events: The 'Rosy View," *Journal of Experimental Social Psychology*, vol.33 no.4, 1997, pp.421-448.

Payne, R., "Persuasion, Frames and Norm Construction," *European Journal of International Relations*, vol.7 no.1, 2001, pp.37-61.

Rein, M. and Schön, D., "Reframing Policy Discourse," pp.145-167, in *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, edited by Fisher, F. and Forester, J., Duke University Press, 1993.

_____, *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, 1994.

Schmidt, V. A., *The Futures of European Capitalism*. Oxford University Press, 2002.

Schoorman, F. D., Mayer, R. C., Douglas, C. A., and Hetrick, C. T., "Escalation of

Commitment and the Framing Effect: An Empirical Investigation," *Journal of Applied Social Psychology*, vol.24 no.6, 1994, pp.509-528.

Schwarz, N., "Feelings as Information: Informational and Motivational Functions of Affective States," pp.527-561, in *Handbook of Motivation and Cognition: Foundations of Social Behavior,* vol.2, edited by Higgins, E. T. & Sorrentino, R. M., Guilford, 1990.

Sniderman, P. M. and Theriault, S. M., "The Structure of Political Argument and The Logic of Issue Framing," pp.133-165, in *Studies in Public Opinion: Attitudes, Nonattitudes, Measurement Error, and Change*, edited by Saris, W. E. & Sniderman, P. M, Princeton University Press, 2004.

Tannen, D., "What's in a Frame? Surface Evidence for Underlying Expectations," pp.14-56, in *Framing in Discourse*, edited by Tannen, D., Oxford University Press, 1993.

Tversky, A. and Kahneman D., "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice," *Science*, vol.211 no.4481, 1981, pp.453-448.

Wasserman, S., and Faust, K., *Social Network Analysis*. Cambridge University Press, 1994.

A frame analysis of the conservative and progressive media on the Moon Jae In Government's welfare policy and budget

Lee, Jae Moo and Park, Yong Sung

Abstract

This study aimed to analyse the frames on the Moon Jae-in Government's welfare policies and budgeting that conservative and liberal media had been building. The results showed that the public preferred the frames on the welfare policies with the attributes of prognostic framing, negative framing, and present framing regardless of their socio-demographic characteristics and that the frames had the President, the Ministry of Health and Welfare, the party of power, and so on, most of which were public-sector actors, as the key stakeholders in the policies. It was also found that the media frames on the welfare policies were composed of the attributes of prognostic framing and positive framing whether they were liberal or conservative, but only in the conservative frames were found the future framing attribute. The conservative media had been building the frames that emphasized tax increase, focusing on children, parents with child care responsibilities, the economy, and so on, without raising other issues, whereas the liberal media had been building the frames that emphasised the necessity of various social welfare programs, raising issues in relation to the disabled, incomes, and so on. Although the media frames on the welfare budget were concerned about the increased tax burden whether they were liberal or conservative, the conservative media was more negatively framing the matter, whereas the liberal frames were in part understanding it.

□ Keywords: Moon Jae-In Government, Welfare Policy, Policy Budget, Media Frame, Framing