「지방정부연구」 제18권 제4호(2015 겨울): 207-226
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.18 No.4 (2015 Winter)

무상보육 재원분담을 둘러싼 갈등 과정에서의 프레임효과 연구

김 준 한

국문요약

이 논문은 프레임이 정책연구에서 매우 유용한 개념임에도 불구하고 프레임 연구의 한 축이라고 할 수 있는 프레임효과에 대한 연구가 많지 않다는 문제의식 하에 우리나라 정책과정에서 사용된 프레임의 효과를 실험을 통해 확인하고자 하였다. 우선 단일프레임의 효과는 일부 존재하나 항상 존재하는 것은 아닌 것으로 분석되었다. '경쟁'프레임의 경우 기존 연구와 마찬가지로 프레임효과가 나타나지 않는 것으로 검증되었다. 그러나 이 때 의견 변화가 개인의 이념정향에 더 부합하는 방향으로 일어난다는 구체적인 가설은 지지되지 않았다. '조화' 프레임과 '대항'프레임의 효과는 이념정향과 일치되는 방향으로 변화한다는 점이 확인되었지만, 유의성이 미흡하였다. 프레임효과에 대한 기존 가설들을 강력하게 지지해 주는 증거는 발견하지 못하였으므로, 향후에도 다양한 주제와 맥락을 대상으로, 다양한 연구방법을 채택하여 연구를 수행함으로써 정책과정에서의 프레임효과에 대한 일반화 가능성을 높이는 노력이 필요하다.

주제어: 프레임효과, 경쟁프레임, 대항프레임

Ⅰ. 서론

민주주의 정책과정에서는 정책참여자들의 가치정향이나 이해관계가 다를 수 있기 때문에 갈등이 발생하는 것은 극히 자연스러운 현상이다. 정책참여자들은 자신들의 견해를 개진하고 상대방을 설득하기 위해서 정책문제의 다양한 측면 중에서 어떤 것은 강조하고 어떤 것은 무시하는 전략을 택하게 된다. 이런 행위들은 '프레임' 개념을 통해 효과적으로 연구될 수 있다. Entman (1993)은 "프레이밍은 현상의 어떤 측면을 선택해서 현저하게 만드는 것이다. 그렇게 함으로써 서술 대상에 대해서 특정한 문제정의, 인과적 해석, 도덕적 평가와 해결책을 내세우는 것이다"라고 정의한 바 있다. 결국 프레임은 정책과정에서 정책참여자들이 자신들의 주장을 다른 사람들에게 제시함으로써 영향을 끼치려고 노력하는 상호작용을 이해하는데 유용한 개념이 될 수 있다. 이러한 관점에서 정책과정을 설명하기 위해서는 프레임이 어떻게 생성·활용되고 있는가와 그 영향은 어떠한가를 밝히는 것이 중요하다.

정책연구에서 프레임 개념은 종속변수, 독립변수 또는 복합적으로 활용될 수 있다. 프레임을 종속변수로 삼는 연구들은 정책참여자들의 프레임이 어떻게 생성되며 그 과정에 영향을 끼치는 요인들이 무엇이고, 생성된 프레임은 어떤 내용들인가를 밝히는 연구들이다. 정책연구에서는 프레임의 결정 요인에 대한 연구는 거의 없으며, 정책과정에서 사용된 프레임들을 탐색·확인하고 프레임들이 어떻게 변화되었는가를 중심으로 정책과정을 서술하는 연구들이 대부분이었다(김창수, 2008; 김창수, 2007; 나태준, 2006; 정정화, 2007). 그러나 이 연구들의 공헌에도 불구하고 프레임을 독립변수로 취급하는 연구들이 없으면 프레임 이론의 정책과정에 대한 설명력은 떨어질 수밖에 없다. 즉 정책과정에서 활용되는 프레임들이 정책참여자들과 일반국민들에게 어떤 영향을 끼치는지 그 효과에 대한 검증이 필요하다.

2013년 무상보육 재원분담을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부의 갈등은 고조되고 있었다. 여당-중앙정부와 야당-서울시로 나뉘어 벌인 상호 비방전은 장기간 교착상태에 빠지면서 국민들을 불안하게 하였다. 프레임 개념을 활용하다면, 이 과정은 두 진영이 각각 '정치쇼'와 '책임전가'라는 프레임을 전면에 내세워 대립한 것으로 간략히 묘사될 수는 있으나, 별다른 설명은 제시하지 못한다. 이 시기의 무상보육 정책과정을 설명하기 위해서는 이들이 채택한 프레임들이 국민들의 의견에 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 이해가 필수적이다. 그러나 아직 프레임효과에 대한 이론이나 실증 연구가 미흡한 상태이기 때문에 프레임 개념을 활용하여 무상보육 정책과정을 설명하는 유용성은 제한적이다.

본 논문은 프레임이 정책연구에서 매우 유용한 개념임에도 불구하고 프레임 연구의 한 축이라고 할 수 있는 프레임효과에 대한 연구가 많지 않다는 문제의식 하에 우리나라 정책과정에서 사용된 프레임의 효과를 실험을 통해 확인하고자 하였다. 최근 무상보육의 재원분담을 둘러싼 정책과정에서 사용된 프레임들이 어떤 효과를 갖는지를 검증하고자 하였다. 기존의 프레임효과에 대한 실험연구가 하나의 프레임(이하 '단일프레임'으로 칭함)에 노출된 경우의 효과를 측정함으로써 현실과 괴리되었다는 지적을 반영하여, 둘 이상의 서로 다른 프레임(이하 '경쟁프레임'으로 칭함)에 노출된 경우의 프레임효과도 검증하였다. 아울러 정책과정에서 나타나는 프레임효과의 조절변수로서 가장 비중 있게 다루어져 온 이념정향과 정치적 정보가 프레임효과에 미치는 영향을 함께 분석하였다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 프레임효과 연구 개관

프레임효과에 대한 연구는 그 중요성에도 불구하고 아직 많은 연구가 이루어진 분야는 아니다. 프레임효과에 대한 연구는 크게 '동등성프레임'의 효과에 대한 연구와 '강조 프레임'의 효과에 대한 연구로 구분될 수 있다. '동등성프레임' 효과는 논리적으로 동일하지만 서로 다른 단어나 구절을 사용하는 것이(예를 들어, 5% 실업 vs 95% 고용 또는 97% 무지방 vs 3% 지방) 개인들의 선호 변화에 미치는 영향을 의미한다. '강조프레임' 효과는 의사소통의 한 당사자가 잠재적

으로 적절한 고려사항들 중의 일부를 강조함으로써 다른 당사자들의 의견형성 과정 및 최종 의견에 미치는 영향을 의미한다(Druckman, 2001).

프레임효과에 대한 연구는 국내외를 막론하고 동등성프레임을 대상으로 한 연구가 많으며 이에 대한 리뷰논문들도 다수 발표되었다(Levin 외, 1998; O'Keefe & Jensen, 2006; 김준홍 외, 2010; 박성철 외, 2008). 두 프레임의 차이가 상대적이며 양자가 혼합되어 나타나기도 하므로 동등성프레임의 효과 연구도 강조프레임의 효과 연구에 시사하는 바가 있기는 하다. 그러나 대상 이슈나 프레임이 사용되는 맥락에서 차이가 있으므로 이 연구에서는 강조프레임의 효과에 대한 연구에 초점을 맞추기로 한다. Borah(2011)는 1997-2007년까지 심사를 거치는 논문집들을 대상으로 프레임 연구 논문 379편을 수집하여 연구내용을 검토한 결과, 프레임효과를 연구한 논문은 90편으로서 1/4에 미치지 못하였다. 우리나라에서도 지난 10년간 발표된 약 280편의 프레임 관련 연구논문 중에 프레임효과 논문은 80개이었으며, 특히 강조프레임의 효과 연구는 20편에 불과하여 앞으로 많은 연구가 필요한 분야이다.

우리나라에서 행해진 강조프레임 효과연구 논문 20편을 검토한 결과, 연구 대상 이슈와 프레임의 종류가 매우 다양하였다. 종속변수만 보더라도 정책에 대한 찬반이나 의견인 경우가 7편 있었지만(김경신·윤순진, 2010; 송해룡·김원제·조항민, 2005; 이준웅, 2005; 장하용·제방훈, 2009; 허석재·민영, 2010; 허석재, 2011; Lee, 2009), 다른 논문들은 다양한 종속변수를 사용하였다: 기업정당성 인식(강문정·차희원, 2007), 독자들의 메세지 수 및 토론 지속시간(김병철, 2009), 프레임효과 측정 문항 응답결과(김성애·이종혁, 2011), 커뮤니케이션의 진실성/수용성/효율성(김영욱, 2009; 박은혜·김영욱, 2007), 댓글에 대한 해석 및 태도(김혜미·이준웅, 2011), 정서(나은경 외, 2008), 정치후보자의 호감도/능력평가(박노일 외, 2007), 정당선호(박영환, 2012), 패러다임 일치도 및 기사 수용도(이미나, 2011), 댓글 유형(이재신 외, 2010), 수용자 인식(이호영·이호은, 2006), 지지 후보 변화(Son, 2005).

단일프레임의 효과에 대한 가설 검증 결과, 대부분의 연구에서는 지지되었지만 전적으로 지지된 경우는 많지 않았으며, 기각된 경우도 있었다(김병철, 2009). 그러나 연구 방법이나 프레임의 처치 방법 등이 많이 달라 아직 일반화 할 수 있는 상황은 아니라고 할 수 있다.

2. 경쟁프레임의 프레임효과

정책과정에서 갈등이 있어 논란이 되고 있는 경우, 프레임은 언제나 경쟁 상태에 있다고 해도 과언이 아니다. Sniderman & Theriault(2004)는 많은 정치 상황에서 사람들은 하나의 프레임에만 노출되지는 않으며 서로 경쟁하는 프레임에 노출된다는 점을 반영하여 프레임효과 연구를 수행하였다. 그들은 실험참가자들이 단일프레임에 노출되는 경우 프레임효과가 있지만, 경쟁프레임에 노출되는 경우 그 효과가 사라지고 자신들의 기존 가치나 원칙을 강화하는 경향이 있음을 발견하였다. 국내 연구로는 박영환(2012)이 복지정책에 대해 '보편적 복지'프레임과 '세금부담' 프레임, 그리고 두 내용이 동시에 포함된 경쟁프레임의 효과를 분석하였다. 그 결과 경쟁프레임에 노출된 진보적인 응답자들은 83%가 찬성한 반면, 보수적인 응답자들은 71%가 반대하여 스스로의 이념과 일관된

복지정책 태도를 보이는 것으로 나타났다. 이미나(2001)도 중앙일보와 한겨레신문 하나만 보여준 경우와 두 신문을 모두 보여준 경우에 평소의 이념정향과의 일치도에서 유의한 차이를 발견하였다. 허석재(2011)는 경쟁 여부에 따라 주제/일화 프레임의 주 효과는 발견되지 않았지만, 각 조건 내에서 분석하면 경쟁프레임 하에서는 주제프레임의 효과가, 단일프레임 상황 하에서는 일화프레임의 효과가 더 커서, 경쟁 여부에 따라 효과가 다르다는 분석 결과를 제시하였다.[1)]

본 논문에서는 이제까지의 다양한 선행연구들의 발견을 확인하기 위해서 단일프레임 뿐 아니라 경쟁프레임 상황에서의 프레임효과도 검증하였다.

3. 이념정향의 조절효과[2)3)]

"사람들은 정치인(미디어) 프레임에 접해서, 프레임에 담긴 정보를 자신들의 (정치적)성향과 비교해서, 성향에 맞지 않는 프레임을 거부한다"(Druckman, 2001: 241). 성향은 분석 대상이 되는 이슈의 내용에 따라 다양하게 규정될 수 있는데, 정책학의 연구에서 가장 많이 사용되는 성향 변수는 가치정향 또는 이념정향이라고 할 수 있다(Bleich, 2007[4)]; Brewer & Gross, 2005; Lee 외, 2008[5)]; Slothuus, 2008[6)]; Sniderman & Theriault, 2004). Sniderman & Theriault(2004)는 경쟁

1) 일화 vs 주제 프레임의 구분은 Iyengar(1991)의 연구에서 시작되어 자주 활용되는 프레임의 분류 중 하나이다. 일화프레임은 뉴스 보도가 인물, 사건, 사례 등에 초점을 맞추는 것이며, 주제프레임은 상황과 관련된 일반적인 원인이나 결과 또는 해결책 등을 중심으로 구성하는 것이다.

2) 초창기 대부분의 프레임효과 연구는 정치엘리트 또는 언론이 수동적이고 속기 쉬운 일반대중에게 그들의 프레임을 일방적으로 관철하는 것으로 가정하고 수행되었다. 그러나 이는 현실성이 없는 가정으로 비판의 대상이 되었고, 최근의 연구들에서는 수용자 또는 일반대중들도 현상에 대해 해석적 도식을 갖고 있는 경우가 대부분이므로 프레임효과는 전해지는 프레임이 수용자의 특성과 상호작용하여 나타나는 결과라고 상정하게 되었다(이준웅, 2009; Brewer, 2001; Druckman, 2001; Nelson, 2004; Scheufele, 2004). Borah(2011)는 1997-2007년 간의 논문들을 리뷰하여 기존 연구들에서 발견된 프레임효과의 조절변수들을 포괄적으로 제시하고 있다: 수용자의 전문성/학력, 이슈정보, 성별, 개인적 관여, 인정욕구, 제공자의 신빙성, 이념적 몰입도, 일반적인 정치지식, 다른 의견을 가진 사람들과의 대화/토론, 경쟁프레임, 이념, 개인적 스키마, 이슈 스키마, 핵심 가치, 사전 성향, 정당선호도, 기분, 프레임 강도, 사회적 거리감.

3) 정책과정 연구에 가장 시사점이 많은 조절변수 연구는 Druckman(2001)의 연구이다. 그는 주로 정치사회적 이슈와 관련된 프레임효과에 대한 기존 연구들을 검토·종합하여 프레임효과의 조절변수로서 다음 5개를 제시하였다: 성향(predispositions), 숙의(citizen deliberation), 정치적 정보(political information), 제공자의 신빙성(source credibility), 프레임 간 경쟁(competition). 이 연구에서는 무상보육 정책과정의 맥락에서 중요하다고 생각되는 경쟁프레임, 이념정향과 정치적 정보가 프레임효과에 어떤 영향을 미치는지를 연구하였다. Druckman(2001)이 제시한 요인 중 '제공자의 신빙성'은 정책과정에서 국민들은 주로 언론을 통해서 프레임을 접하는데, 인터넷 시대에서 상당수 국민들이 자신이 믿을만한 뉴스를 찾아보고 있음을 감안한다면 정책과정의 프레임효과 연구에서 꼭 포함되어야 할 요인은 아니다. 반면 '숙의' 과정은 정책과정의 프레임효과에 큰 영향을 주는 요인이나 사적으로는 친구, 동료 또는 가족들과의 대화 및 논쟁으로부터, 공적으로는 사이버 토론을 비롯한 각종 공개 토론까지 다양한 형태로 행해지기 때문에 연구대상으로 삼기가 쉽지 않다는 점을 고려하여 이번 연구에서는 제외하였다.

4) Bleich(2007)는 지지정당(민주 vs 공화)에 따라 개발도상국에 대한 대외원조 프레임효과가 달라지는가를 연구하였으며, 민주당 지지자들이 대외원조 프레임효과에 더 긍정적인 것으로 검증되었다.

5) Lee 외(2008)는 전략프레임은 지지정당과 이슈입장의 관계의 강도를 약하게 하지만, 가치프레임은 강하게 만든다는 것을 검증하였다.

6) Slothuus(2008)의 연구는 가치정향의 강약에 따라 프레임효과가 달라지는가를 검증하였으며, 가치정향이 강한 사람들이 프레임효과에 덜 취약하다고 검증되었다.

프레임 상황에서 이념성향(가치/원칙으로 측정됨)의 조절효과를 실험하여 경쟁프레임이나 대항프레임에 노출되면 본인의 원칙/가치와의 일관성을 증가시킨다는 점을 발견하였으며, 그 정도는 후자의 경우가 약하였다. Druckman(2004)에서도 대항프레임에 노출되면 프레임효과에 덜 취약한 것으로 검증되었다. 우리나라 연구에서 박영환(2012)은 이념정향에 따라 프레임효과가 다르게 나타남을 확인하였다. 즉 '보편적 복지' 프레임에 노출된 보수적인 응답자들의 88%가 복지확대에 찬성하는 것으로 나타나 프레임효과가 이념정향을 압도하는 것으로 확인되었다. 그러나 '세금 부담' 프레임에 노출된 보수 응답자들의 복지 확대 찬성 비율(61%)이 진보 응답자들의 찬성 비율(39%)보다 높아 이념정향과 복지확대 의견 간의 관계가 기대와는 다른 방향으로 나타났기 때문에 이념정향의 조절효과에 대해 분명한 결론을 내릴 수 있는 근거는 제시하지 못 하였다.

이처럼 이념정향이 프레임효과에 미치는 조절효과에 대한 연구도 아직은 일반화 될 수 있는 일관된 증거를 제시해 주지 못 하고 있다. 본 논문에서는 이념정향이 경쟁프레임 및 대항프레임 상황에서의 프레임효과에 미치는 조절효과 가설을 검증하였다.

4. 정치적 정보의 조절효과

일반적인 정치적 정보가 프레임효과에 미치는 영향은 정보를 덜 가진 사람들이 프레임효과에 더 취약하다는 것이다(Druckman, 2001). 이는 정치적 정보가 많은 사람들은 이미 본인의 프레임을 갖고 있으며, 외부에서 제공되는 프레임에 의한 영향을 덜 받기 때문으로 유추된다. 물론 이슈나 정보의 형태 및 다른 개인적 요인에 따라 효과는 달리 나타나기도 한다. 이와 유사하게 Druckman(2004)의 논문에서는 전문가가 비전문가보다 프레임효과에 덜 취약한 것으로 검증되었다. Sniderman & Theriault(2004)는 경쟁프레임 상황에 더하여 정치적 정보 수준의 조절효과를 실험하여 그 수준이 높을수록 본인의 원칙/가치와 일관되게 선택함을 발견하였다. 반면 Nelson 외(1997)와 Rhee(1997)는 일반적인 정치적 정보와는 달리 프레임에 대한 정보(즉 해당 이슈에 대한 정보)를 많이 갖고 있는 사람들에게 프레임효과가 더 강하게 나타남을 발견하였다. Druckman & Nelson(2003)에서도 이슈를 잘 아는 사람들이 프레임효과에 더 취약한 것으로 검증되었다. 우리나라의 프레임효과 연구에서 정치적 정보를 조절변수로 사용한 논문들에서는 정치적 정보가 프레임효과에 유의하게 영향을 끼치는 변수는 아닌 것으로 분석되었다(이준웅, 2005; 박영환, 2012; Son, 2005).

정치적 정보의 조절효과에 대한 연구들도 일관적인 결과를 제시하지는 않았으나, 대체로 일반적인 정치적 정보(이하 '정치정보')와 해당 이슈에 대한 정보(이하 '이슈정보')의 조절효과가 다른 것으로 나타났으므로 이 연구에서는 양자를 구분하여 조절효과를 검증하였다.

5. 무상보육 정책과정 개관

저소득층에 대한 보육료 지원은 1991년 영유아보육법 제정으로 시작된 이래 꾸준히 확대되었고, 무상보육은 1997년 만5세를 대상으로 처음 시작되었다. 이후 노무현 정부에서는 이전에 비해 상당한 정도로 그 범위가 확대되었다. 무상보육의 확대는 2007년 이후의 선거에서 모든 정당

들의 공약이 되었으며, 별 반대 없이 추진되었다. 이후 전면 무상보육으로의 확대는 2011년 12월 31일 국회가 만 5세와 0-2세는 전 계층에 대해서, 3-4세는 소득 하위 70%까지 무상보육을 반영하는 2012년도 예산을 행정부의 반대를 무릅쓰고 통과시킴으로써 시작되었다. 결국 전면 무상보육이 이루어진 것은 정당들이 2012년 4월에 열릴 국회의원 선거를 앞두고 국민들 다수가 찬성하는 무상보육 확대 경쟁을 벌인데 기인하는 것으로 설명할 수 있다. 또한 이는 2012년 12월에 있을 대통령 선거를 준비하는 작업이기도 하였다.

그러나 2012년에 들어서자 막대한 예산을 중앙정부와 나눠 부담해야 하는 지방자치단체들은 재정압박을 호소하며 중앙정부에게 관련 예산을 전액 지원하라고 압박하였다. 이에 대해 기획재정부는 선별 지원으로의 개편을 주장하며 파문을 일으켰고, 당정 간 갈등이 고조되었다. 이후 중앙정부가 무상보육료의 66% 이상을 지원하고 2011년 지방자치단체의 취득세 감면분을 보전해 주기로 합의하며 일단락되었다. 그러나 2012년 12월 대통령선거에서 박근혜 후보는 행정부의 전면 무상보육 반대 입장과는 달리 전면 무상보육 실시 공약을 하였다. 당선 후 박 후보의 새누리당은 당정협의를 통해 전 계층 0-5세 무상보육 방침을 확정하였고, 이를 반영한 2013년도 예산이 국회를 통과하였다.

2013년 들어서서 지방자치단체장들은 무상보육의 지방비 추가부담 분을 전액 국비 보전해 줄 것을 요청하였고, 영유아 보육비의 국비보조율을 높이는 내용의 영유아보육법 개정안의 통과를 촉구하였다. 2013년 4월 서울시는 6월부터는 양육수당 지급을 중단할 위기에 있다고 선언하였고, 이에 대해 여당이 보육대란을 조장한 것이라고 비판하며 비방전이 시작되었다. 중앙정부와 지방정부의 줄다리기는 계속 되었으며, 중앙정부는 추경을 약속한 지방정부에 한해서 6784억원을 추가 지원하기로 하였다. 그러나 6월 25일 서울시가 지방세수 감소로 추경을 통해 보육료를 확보하는 것이 불가능하다고 거부하자 비방전은 더욱 가열되었다. 정부-여당은 재정여건이 좋은 서울시가 추경을 거부하는 것은 정부-여당을 골탕 먹이려는 박원순 시장의 정치쇼라고 비난하였다. 반면 서울시-야당은 무상보육의 전면 실시는 박근혜 대통령의 공약으로 촉발되었으므로 중앙정부가 책임을 져야 하는데 이를 지방정부에 전가하고 있다고 주장하였다.[7] 이후 2013년 9월 5일 박원순 시장이 "대승적 차원의 결단으로 올해는 2000억원의 지방채를 발행해서 무상보육 재원을 조달하지만, 내년부터 안정적으로 예산을 확보하기 위해 영유아보육법 개정 등이 꼭 필요하다"고 발표함으로써 갈등은 일단락되었다. 그러나 이에 대해 여당의 한 의원은 "참을 수 없는 역겨움을 느낀다"고 직격탄을 날리고 최경환 새누리당 원내대표는 끝장토론을 제안하는 등 여진이 계속되었다.

7) 박원순 시장은 2012년 9월 국무총리가 지방정부의 부담을 늘리지 않겠다고 발언하여 이를 믿고 예산을 편성하였다고 항변하였다. 박근혜 대통령도 2013년 5월 31일, "무상보육 같은 문제는 중앙정부에서 하는 게 맞다"고 발언한 바도 있다. 이에 서울시는 "대통령님, 통큰 결단!"이라는 홍보 문구를 시내버스에 부착하는 광고를 시작하여 갈등은 더욱 심해졌다. 이에 대해 새누리당은 박시장을 고발하였으나 선관위는 선거법 위반은 아니라고 결정하는 등의 해프닝도 벌어졌다.

Ⅲ. 연구설계: 가설 및 연구방법

1. 가설 설정

정책을 둘러싼 갈등과정에서 나타날 수 있는 프레임효과를 확인하기 위해서, 앞 장에서 서술한 선행연구들의 검토 결과를 반영하여 연구 가설을 아래와 같이 설정하였다.

<가설 1> 프레임효과에 대한 가설

(가설 1-1) 단일프레임(‘정치쇼’ 및 ‘책임전가’)에 노출된 피험자들에게서는 프레임효과가 나타날 것이다, 즉 노출된 프레임에 부합하는 방향으로 의견변화가 일어날 것이다.

(가설 1-2) ‘경쟁’프레임과 ‘통제’프레임에 노출된 피험자들에게서는 프레임효과가 나타나지 않을 것이다, 즉 일관성 있는 의견변화가 일어나지 않을 것이다.

<가설 2> 이념정향의 조절효과에 대한 가설

(가설 2-1) 단일프레임 상황에서 ‘조화’프레임과 ‘대항’프레임의 프레임효과는 다르게 나타날 것이다.

(가설 2-1-1) 단일프레임이 자신의 이념정향과 조화되는 경우, 즉 ‘조화프레임’에 노출된 피험자들에게서는 프레임효과가 나타날 것이다.

(가설 2-1-2) 단일프레임이 자신의 이념정향에 어긋나는 경우, 즉 ‘대항프레임’에 노출된 피험자들에게서는 프레임효과가 나타나지 않을 것이다.

(가설 2-2) 경쟁프레임에 노출된 피험자들에게서는 자신의 이념정향을 강화하는 방향으로 의견변화가 나타날 것이다.

<가설 3> 정치적 정보의 조절효과에 대한 가설

(가설 3-1) 정치적 정보의 수준에 따라 프레임효과가 달리 나타날 것이다.

(가설 3-1-1) 정치정보가 많은 피험자들보다는 적은 피험자들에게 프레임효과가 크게 나타날 것이다.

(가설 3-1-2) 이슈정보가 적은 피험자들보다는 많은 피험자들에게 프레임효과가 크게 나타날 것이다.

2. 연구방법

프레임효과에 대한 실증연구 방법은 크게 기존 자료를 이용하는 경우와 실험을 활용하는 경우로 나눠 볼 수 있다. 전자는 기존 설문조사 결과나 통계에 나타난 특정 이슈에 대한 여론의 차이 또는 변화가 프레임에서 기인하였는지를 검증하는 연구로서 거시적인, 즉 사회 수준의 프레임효과를 확인하는 데 활용된다. 반면 후자는 피험자들을 서로 다른 프레임(실험 처치물)에 노출

시켜 그에 따른 의견 차이 또는 변화를 바탕으로 프레임효과를 검증하는 연구로서 미시적인, 즉 개인 수준의 프레임효과를 확인하는 데 활용된다. 이 연구는 정책 갈등과정에서 참여자들이 사용하는 프레임들이 다른 참여자들이나 국민들에게 어떤 영향을 끼치는지에 초점이 있기 때문에 실험 방법을 활용하는 것이 더 적절하다.

3. 실험설계

사회과학 연구에서의 실험 방법은 연구대상에 영향을 끼치는 다양한 변수들을 통제하는 것이 쉽지 않기 때문에 여러 가지 한계를 지닐 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 한 변수의 영향을 구체적으로 확인하기 위해서는 실험보다 더 나은 방법이 없기 때문에 많이 활용되고 있는 실정이다. 따라서 사회과학 연구의 실험설계에서는 이러한 한계점에 유의하여야 하며, 소위 실험의 타당성을 저해하는 요인들을 최소화하는 전략이 필요하다.

프레임효과 연구에서 주로 활용되는 실험설계는 실험/통제집단을 나누어 실험집단에 처치(프레임에 노출)를 한 후 집단 간의 의견이 어떻게 다른지 비교하는 이른바 '실험-통제집단 사후비교' 설계이다. 그러나 이 설계가 유효하기 위해서는 양 집단의 사전의견이 동일하다는 가정이 필요하다. 실험-통제집단에 피험자들이 무작위로 배치된다는 점에 기초하여 정당성이 인정되기는 하지만, 사전의견이 동일한지를 직접 확인할 수 있는 것보다는 불확실성이 많아진다. 특히 프레임효과와 관련해서 보면 이러한 설계에서 프레임효과를 확인하는 방법은 집단 간 사후의견 차이가 있는지에 의존하기 때문에 개인 차원에서 일어나는 프레임효과를 확인할 수는 없다. 이는 조절변수들의 영향을 검증하는 데 있어서도 집단 차원에서 영향의 차이는 비교할 수 있지만, 개인 차원의 영향을 확인할 수 없는 한계가 있다.

본 논문에서는 이런 한계를 보완하기 위하여 '실험-통제 집단 사전-사후비교' 설계를 채택하였다. 이 방법의 장점은 실험-통제집단의 사전의견을 반영하여 실험효과를 확인할 수 있다는 점이다. 반면 피험자들에게 동일한 사안에 대하여 중복적으로 의견을 설문해야 한다는 문제점이 있다. 이러한 단점을 극복하기 위해서 상당한 시간 간격을 두고 설문조사를 실시하지만 피험자들의 사후의견이 사전의견에 영향을 받을 가능성을 배제할 수 없다는 점은 한계로 남는다. 그러나 프레임효과는 개인들의 기존 의견이 프레임에 노출된 후 어떻게 변화하는가를 의미하기 때문에 사전의견을 정확하게 확인하는 것이 중요하며, 실제로 프레임효과가 발생하는 개인 차원에서 이를 확인하고 검증할 수 있다는 장점이 있기 때문에 '실험-통제 집단 사전-사후비교' 설계를 사용하는 것이 적절하다고 판단하였다.

4. 주요 변수들의 측정

1) 독립변수(프레임)의 측정

이 논문은 프레임이 개인들의 의견 변화에 미치는 영향을 검증하기 때문에 프레임이 독립변

수이다. 무상보육 재원분담을 둘러싼 갈등과정에서 정부-여당은 박원순 서울시장이 재원이 풍부한 자치단체임에도 불구하고 무상보육 추경예산을 편성하지 않아 문제를 일으킴으로써, 명년에 있을 지방선거에 대비해 인지도를 높이려는 '정치쇼'를 벌인다고 강하게 비난하였다. 반면 서울시-야당은 무상보육의 확대는 박근혜 대통령의 공약이었으며, "무상보육 같은 문제는 중앙정부에서 책임지는 것이 맞다"는 발언을 하는 등 중앙정부의 책임인데 이를 서울시에 부당하게 전가하고 있다고 비난하였다. 따라서 이 논문의 단일프레임은 '정치쇼'프레임과 '책임전가'프레임으로 선정하였다. 이외에도 양쪽 주장을 담은 '경쟁'프레임과 양쪽 주장과 관련이 없는 '통제'프레임을 독립변수로 삼았다.

2) 조절변수들의 측정

프레임효과를 검증하는데 사용할 조절변수는 앞에서 서술한 바와 같이 이념정향과 정치정보, 이슈정보이다. 이념정향은 "①상당히 진보 ②약간 진보 ③중립 ④약간 보수 ⑤상당히 보수"로 구분하여 측정하였다. 양극단의 답변은 거의 없어 분석과정에서는 '진보-중립-보수'로 조정하였다. 정치정보는 "평소 정치 현안에 대해 잘 알고 있는 편인지"를 "①거의 모든 정보를 아는 편 ②상당히 많이 아는 편 ③관심이 있는 이슈에 대해 알려고 하는 편 ④별로 알지 못하는 편 ⑤거의 알지 못하는 편"의 5개 항목으로 나누어 측정하였다. ①,②,⑤ 항목에 대한 답변이 거의 없어 분석과정에서는 "많음(처음 3항목)-적음(나중 2항목)"로 조정하였다. 이슈정보는 "새누리당-기획재정부와 박원순 시장 간 비방전에 대해 알고 있는지"를 "①읽거나 들은 적이 있고 내용도 잘 알고 있음 ②읽거나 들은 것 같기는 한데 내용은 잘 기억나지 않음 ③읽거나 들은 적이 없고 내용에 대해서도 거의 알고 있지 못함"의 3개 항목으로 나누어 측정하였으며, 각각을 "많음-보통-적음"으로 명명하였다.

3) 종속변수의 측정

앞에서 언급하였듯이 종속변수의 측정 방법은 실험설계와 밀접한 관계가 있다. 본 논문에서는 피험자들의 사전의견이 프레임에 노출된 후 어떻게 변화되었는가를 확인하기 위해서 '실험-통제집단 사전-사후(답변) 설계'를 택하였으므로, 종속변수는 사후의견과 사전의견의 차이로 정의될 수 있다.[8] 무상보육 정책 관련 비방전에 대한 판단이 프레임 노출 전과 노출 후에 변화하였는가를 측정하였다. 비방전에 대한 판단은 '정치쇼'라는 주장과 '책임전가'라는 주장에 동조하는지를 따로 7점 척도로 설문하였으며,[9] 종합의견은 후자의 측정치에서 전자의 측정치를 뺀 값으로 하

8) 프레임효과를 확인하는 방법이 최종 의견의 변화만 있는 것은 아니다. Brewer & Gross(2005: 944)가 제시하였듯이 해당 이슈에 대한 사고와 숙의의 내용과 질도 매우 중요하다. 사고/추론 형태, 인지적 복잡성, 논변의 범위, 숙의과정의 내용/성격 등을 종속변수로 프레임효과를 분석할 수 있다. 김혜미·이준웅(2011)이 '해석의 복잡성'을 종속변수로 삼은 것이 이러한 사례이다.

9) 1과 7은 각각 '매우 동조함'과 '전혀 동조하지 않음'으로 서술하였다. '정치쇼'와 '책임전가'에 대한 동조 정도를 따로 조사한 것은 두 주장에 대한 동조 여부가 정확히 역관계는 아니기 때문이다. 즉 '책임전가'라는 주장

였다. 따라서 종합의견은 그 값이 -6(책임전가)부터 6(정치쇼)의 범위를 갖는 변수가 되었다.[10] 종합의견의 변화를 측정하는 최종적인 종속변수(즉, '종합의견 변화')는 사후의견에서 사전의견을 뺀 값으로 정의하였으며, 그 값은 -12(책임전가 쪽으로 사후의견 변화)부터 12(정치쇼 쪽으로 사후의견 변화)의 범위를 갖는다.[11]

5. 실험 절차

1) 실험처치, 설문의 개발 및 예비조사

프레임효과를 검증하기 위한 프레임들을 처치하기 위해서 피험자들에게 노출시킬 기사로 '정치쇼'프레임은 "여, 서울시 지방채 발행, 박원순 무상보육쇼"(「중앙일보」, 2013. 9. 5 및 「연합뉴스」, 2013. 9. 5), '책임전가'프레임은 "박원순 서울시장, 보육대란 위기는 정부의 책임이지 서울시는 책임 없다"(「동아일보」, 2013. 9. 9)를 선정하였다. '경쟁'프레임에 쓰일 기사로는 양측의 주장에 대한 의문을 소제목으로 서술한 "박원순-새누리당, 무상보육 갈등의 전말과 진실"(「아시아경제」, 2013. 9. 9)을, 통제집단에게 노출시킬 기사는 양쪽 주장에 대한 명확한 언급은 없이 향후 개선책에 초점을 맞춘 "급한 불 껐지만... 영유아법 개정 없이는 미봉책"(「한국일보」, 2013. 9. 5) 기사를 선정하였다.[12]

실험에 사용될 설문은 사전조사와 사후조사로 나누어 개발되었다. 사전조사 설문은 피험자들의 이념정향과 정치정보 수준을 설문하였고, 무상보육 정책의 진행에 대한 간략한 설명을 제공한 후[13] 이슈정보, 즉 비방전에 대해 알고 있었는지와 '정치쇼'라는 주장과 '책임전가'라는 주장

에 전적으로 동의하지만, '정치쇼'라는 주장에도 약간은 동의할 수 있으며, 반대로 '정치쇼'라는 주장에 전적으로 동의하지만, '책임전가'라는 주장에도 약간은 동의할 수도 있음을 감안하여 양자를 따로 측정하여 복합변수를 구성하였다.

10) 예를 들어, 책임전가라는 주장에 가장 동조하는 경우는 책임전가라는 주장에 전적으로 동의하면서(1점) 정치쇼라는 주장에 전혀 동조하지 않으므로(7점) 종합의견의 변수 값이 -6이 된다.

11) 예를 들어, 사전에 정치쇼라는 주장에 가장 동조하였다가 (6점), 사후에는 책임전가라는 주장에 가장 동조하는 것으로(-6점) 변화되었다면, '종합의견 변화' 변수의 값은 ('사후 종합의견'-'사전 종합의견' = -6 - 6= -12)가 된다. 즉 '종합의견 변화'의 값이 음수인 경우는 사후 의견변화가 '책임전가' 쪽으로 변화되었음을 의미하며, 양수인 경우는 '정치쇼' 쪽으로 변화되었음을 의미한다.

12) 프레임효과 실험에서 실험처치를 좀 더 명확히 하려고 처치물을 따로 작성하는 경우가 많다. 이 논문은 정책과정에서의 프레임효과를 연구하기 때문에 실제로 시민들이 접하는 신문기사를 활용하는 것이 연구의 적실성을 높일 수 있다고 판단하여 기사들을 그대로 사용하였고, 길이의 조정을 위해서 일부 삭제하는 변형만을 가했다. 기사의 선정을 위해서 박원순 시장이 지방채 발행을 발표한 9월 5일 이후 10일까지 중앙 일간지에 보도된 관련 기사를 23편 수집하였으며, 이를 박시장 비판, 박시장 지지, 양비론, 향후 대책의 내용으로 분류하였다. 이들 중 단일프레임 기사로는 '(정치)쇼' 및 '책임(전가)'이 제목에 드러나고 내용이 그에 가장 잘 부합하는 기사를 선정하였다. 경쟁프레임 기사로는 양측의 주장을 동일한 비중으로 다룬 기사를 선정하였다. 통제집단에게 노출시킬 기사로는 대립하는 주장에 대한 보도는 최소화하고 향후 대책에 초점을 맞춘 기사를 선정하였다.

13) 간략한 설명은 다음과 같다: "우리나라는 2012년까지 소득 하위 70% 계층에 대해 보육료를 지원해 오다가, 전계층 무상보육을 공약으로 내건 박근혜 후보가 대통령에 당선된 후, 국회는 여야가 합의하여 2013년 1월 1일 전계층 무상보육을 반영한 중앙정부 예산 통과시켰습니다. 그러나 무상보육 경비는 지방정부가 일부 부담하도록 되어있기 때문에 (서울시는 80%, 기타 시도는 50%), 지방정부들은 추경을 통해 예산을 확보하여야

에 얼마나 동조하는지를 물었다. 사후조사 설문은 위에서 언급한 프레임 처치를 위한 기사들을 제시하여 읽게 한 후 종속변수 측정을 위하여 '정치쇼'라는 주장과 '책임전가'라는 주장에 얼마나 동조하는지를 물었다.

실험에 사용될 처치 및 설문의 적절성을 점검하기 위해서 대학원생 5명을 대상으로 예비조사를 실시하였다. 이들에게 사전 및 사후조사 설문에 참여하도록 한 후 설문 내용이 명확한지에 대하여 토론함으로써 개선과정을 거쳤으며, 특히 기사들의 내용이 '정치쇼' 및 '책임전가' 프레임을 잘 전달하고 있는지를 확인하였다.

2) 실험의 진행

실험은 2차에 걸쳐 진행되었다. 1차 조사는 2013년 11월 18일~21일까지 A대학교의 사회과학 관련 전공수업('정책론', '정책사례연구', '한국정치론', '후생경제학')과 교양수업('정치란 무엇인가', '문제해결과 의사결정'), 일반대학원의 전공수업('광고심리학') 특수대학원의 전공수업('정책이론세미나', '사회복지프로그램 개발과 평가')의 수강생들을 대상으로 설문하였다. 2차는 2주 후인 2013년 12월 2~5일까지 동일한 수업시간에 실시하였다. 2차에서는 서로 다른 프레임 조건에 따른 4개 유형의 설문지를 미리 혼합해 놓고, 피험자들에게는 이를 순서대로 배부함으로써 무작위 배정이 이루어지도록 하였다. 1차 조사에서는 308부, 2차에서는 245부의 설문이 회수되었으며, 1·2차 모두 응답한 설문 207부가 최종 분석대상이 되었다.[14]

3) 무작위 배치의 확인

실험조건 별로 즉 프레임 별로 피험자들이 무작위로 배치되었는지를 검증하기 위해서 프레임 별로 사전의견의 차이가 있는지에 대해 분산분석을 실시한 결과 유의한 차이가 없는 것으로 판명되었다($F=2.065$; $p<.106$). 또한 프레임 별로 이념정향에 차이가 있는지 교차분석을 실시한 결과 유의한 차이가 없는 것으로 판명되었다($\chi^2 = 2.254$; $p<.895$). 정치정보와 이슈정보의 경우에도 프레임 별로 차이가 없는 것으로 판명되었다(각각 $\chi^2 = 2.381$; $p<.497$; $\chi^2 = 3.674$; $p<.721$). 실험결과의 분석에 사용될 변수들이 프레임 집단별로 유의한 차이가 없는 것으로 나타나, 실험조건 별로 피험자들이 무작위로 배치되었음을 확인하였다.

했습니다. 이 과정에서 박원순 서울시장은 2013년도 부족분 3708억원을 중앙정부가 책임질 것을 주장하며 추경을 거부하여 소위 "보육대란" 위기가 초래되었고, 이에 대해 새누리당-기획재정부와 박원순 서울시장 간 비방전이 벌어졌습니다. 결국에는 2013년 9월 5일 박원순 시장이 2000억원의 지방채 발행을 통해서 보육예산을 확보하는 추경을 편성하기로 결정하며 일단락되었습니다. 그러나 이후에도 새누리당-기획재정부와 박원순 서울시장 간의 비방전은 지속되었습니다. 이에 대한 여러분의 의견을 묻고자 합니다."

14) 실험대상이 대학생과 대학원생인 점은 이 연구의 한계이다. 분석대상 207부 중 정책수혜자(특수대학원생과 대학원생 일부)의 응답이 29부 포함되어 있으나, 충분히 대표되었다고 할 수는 없으므로, 분석 결과의 해석에서는 이러한 특징을 감안하여야 할 것이다.

Ⅳ. 실험결과의 분석

1. 프레임효과 가설의 검증

프레임효과에 대한 가설을 검정하기 위해서 프레임 별로 종합의견 변화의 차이가 있는지 t-검증과 분산분석을 실시하였다. <표 1>과 같이 프레임 별로 유의한 차이가 있는 것으로 확인되었으며, 유의한 차이는 '정치쇼'프레임과 다른 프레임 간에 나타났다. 프레임 별로 종합의견 변화의 평균은 '정치쇼'프레임 집단에서만 0과 유의하게 다른 것으로 나타났다. 결국 (가설 1-1) 중에서 '정치쇼'프레임에 노출된 피험자들의 프레임효과는 확인되었지만, '책임전가'프레임에 노출된 피험자들에게는 프레임효과가 발견되지 않았으며, 따라서 (가설 1-1)은 부분적으로 지지되었다. 한편 '경쟁'프레임과 '통제'프레임에 노출된 피험자들에게는 의견변화가 발생하지 않을 것이라는 (가설 1-2)는 전적으로 수용되었다.

〈표 1〉 프레임별 종합의견 변화의 차이 검정 결과

프레임 유형	평균	표준편차	t	F(유의확률)
정치쇼(n=53)	1.13	2.271	3.630(p<.001)	5.965 (p<0.001)
책임전가(n=51)	0.20	1.767	0.793(p<.432)	
경쟁(n=53)	-0.19	2.029	-0.677(p<.501)	
통제(n=50)	-0.38	2.039	-1.318(p<.194)	
합계(n=207)	0.20	2.105		

위 분석 결과를 통해서 프레임효과가 항상 발생하는 것은 아니라는 점을 다시 한 번 확인할 수 있었다. 이 연구에서 두 프레임의 프레임효과가 다르게 나타난 것에 대해서는 두 가지 가설적 설명이 가능하다. 우선 '정치쇼'는 우리나라 정치를 서술함에 있어 흔히 사용되는 매우 익숙한 상징적인 용어이기 때문에 국민들이 쉽게 수용할 가능성이 높다. 둘째로는 '정치쇼'프레임은 '일화'프레임의 성격을 갖는데 비해서 '책임전가'프레임은 상대적으로 '주제'프레임의 성격이 짙다는 점이 프레임효과의 차이를 초래하였을 가능성이 있다.[15] 이런 한계를 극복하기 위해서는 이슈 내용과 관련된 프레임과 함께 기존 연구들이 제시한 일반적인 프레임을 같이 고려하는 연구가 필요하다.[16]

15) 우리나라의 프레임효과 연구에서도 '일화'프레임과 '주제'프레임은 서로 다른 영향을 미친다는 점은 여러 연구에서 확인된 바 있다(김영욱, 2009; 허석재·민영, 2010). 특히 허석재(2011)는 사이버모욕죄 법안을 대상으로 실험연구를 통해 '일화'프레임의 수용성이 더 높음을 검증한 바 있다.

16) Benford & Snow(2000)는 이러한 일반적인 프레임을 'master frame'이라고 지칭하였다.

2. 이념정향의 조절효과에 대한 가설 검증

이념정향의 조절효과에 대한 가설을 다시 표현하면, '조화'프레임에서는 프레임효과가 나타나지만, '대항'프레임에서는 프레임효과가 나타나지 않는다는 것이다. 이를 검증하기 위해서 '정치쇼'프레임과 '책임전가'프레임에서 진보와 보수 이념성향을 가진 피험자들의 의견변화 평균이 0과 다른지를 검정하였으며, 그 결과는 <표 2>와 <표 3>에 제시되어 있다. '정치쇼'프레임 집단에서 '대항'프레임에 노출된 진보 이념정향 피험자들의 의견변화는 0과 다르지 않아 프레임효과가 없는 것으로 판명된 반면, '조화'프레임에 노출된 보수 이념정향 피험자들의 의견변화에서는 유의한 프레임효과가 발견되었다.

〈표 2〉 '정치쇼'프레임 집단에서 이념정향에 따른 종합의견 변화의 차이 검정 결과

이념정향	평균	표준편차	t	F(유의확률)
진보(n=18)	0.56	1.854	1.121(p<0.221)	1.069 (p<0.308)
보수(n=21)	1.24	2.211	2.566(p<0.018)	

'책임전가'프레임 집단에서는 진보 및 보수 이념정향의 피험자 집단들의 의견변화 평균이 0과 유의하게 다르지 않아 프레임효과가 없는 것으로 판명되었다. 결국 (가설 2-1)에서 '대항'프레임에 노출된 피험자들에게는 프레임효과가 없다는 점은 지지되었으나, '조화'프레임에 노출된 피험자들에게는 프레임효과가 있다는 점은 부분적으로만 지지되었다. 그러나 <표 3>에서 양자의 평균을 비교해 보면, 진보 이념정향 집단 즉 '조화프레임' 집단의 의견변화가 음수로서 유의하지는 않지만 프레임과 같은 방향으로 변화하였다. 따라서 (가설 2-1)은 대체로 지지된 것으로 결론을 내릴 수 있다.

〈표 3〉 '책임전가'프레임 집단에서 이념정향에 따른 종합의견 변화의 차이 검정 결과

이념정향	평균	표준편차	t	F(유의확률)
진보(n=15)	-0.27	1.438	-0.718(p<0.484)	0.234 (p<0.632)
보수(n=18)	0.00	1.680	0.000(p<1.000)	

(가설 2-2)를 검증하기 위해서 '경쟁'프레임에 노출된 피험자들의 이념정향에 따른 의견변화의 평균을 검증한 결과는 <표 4>와 같다. 이념정향에 따른 의견변화는 0과 유의하게 다르지 않았으며, 집단 간의 차이도 유의하지 않았다. 따라서 '경쟁'프레임에서는 자신의 이념정향을 강화하는 방향으로 의견변화가 나타날 것이라는 (가설 2-2)는 기각되었다. 그러나 유의수준에는 미치지 못하였지만, 경쟁프레임에 노출된 진보 이념정향 피험자들의 경우에는 자신의 이념정향을 강화하는 방향으로 의견변화가 일어났음을 확인할 수 있었다.

〈표 4〉 '경쟁'프레임 집단에서 이념정향에 따른 종합의견 변화의 차이 검정 결과

이념정향	평균	표준편차	t	F(유의확률)
진보(n=18)	-0.39	1.577	-1.046(p<0.310)	0.255 (p<0.617)
보수(n=16)	-0.06	2.175	-0.115(p<0.910)	

이념정향이 프레임효과의 조절변수로서 중요하다는 점은 기존 연구들에서의 발견과 일맥상통하는 결과이다(Sniderman & Theriault, 2004; Druckman, 2004; 박영환, 2012). 정책과정 참여자들은 나름대로의 프레임을 만들어 국민들을 설득하려고 하지만 국민들은 그들의 이념 정향에 따라 다르게 반응한다는 것을 시사해 주고 있다. 따라서 정책과정 참여자들의 프레임 활용은 이념성향이 유사한 집단의 지지를 강화하는 데에는 유효하지만, 이념성향이 다른 집단의 지지를 이끌어 내는 데에는 그다지 효과가 없다고 할 수 있다. 그렇다면 무상보육 갈등 과정에서 여야가 초지일관 무리할 정도로 '정치쇼'와 '책임전가' 프레임을 고수하며 지루한 싸움을 한 것도 소위 '집토끼'를 지키기 위한 합리적인 전략으로 해석된다. 그러나 의견 대립이 팽팽한 경우 이런 전략은 해결책 마련에는 도움이 되지 않으며, 프레임 정렬(frame alignment) 전략의 모색이 필요하다.[17]

3. 정치적 정보의 조절효과에 대한 가설 검증

프레임효과에 미치는 정치정보와 이슈정보의 조절효과를 검증하기 위해서 이원분산분석을 실시하였으며, 그 결과는 <표 5>와 <표 6>에 제시되어 있다. 프레임의 주효과는 유의한 반면, 정치정보와 이슈정보의 주효과나 프레임과의 상호작용 효과는 유의하지 않아, 정치적 정보 수준에 따라 프레임효과가 달리 나타날 것이라는 (가설 3-1)은 기각되었다.

〈표 5〉 이원분산분석 결과: (프레임-정치정보)에 따른 종합의견변화

변량원		제곱합	자유도	평균제곱	F(유의확률)
주효과	프레임	33.854	3	11.285	2.734(p<0.045)
	정치정보	1.830	1	1.830	0.443(p<0.506)
상호작용 효과	프레임* 정치정보	19.571	3	6.524	1.580(p<0.195)
오 차		821.502	199	4.128	

17) Benford & Snow(2000)는 사회운동집단의 프레임 정렬 과정을 프레임 연결(frame bridging: 이념적으로 동질적인 프레임들의 연결), 프레임 부연(frame amplification: 지향하는 가치/신념의 명료화), 프레임 확장(frame extension: 프레임을 잠재적 지지자에게 호응을 받을 수 있도록 확장), 프레임 변환(frame transformation: 기존 프레임의 이해와 의미를 변경)으로 나누어 설명하였다.

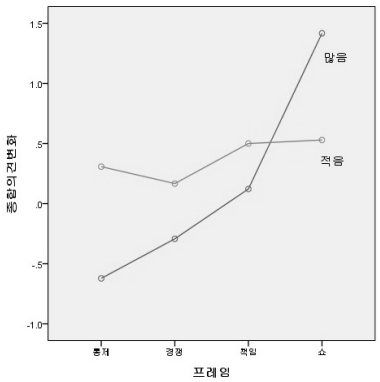
〈표 6〉 이원분산분석 결과: (프레임-이슈정보)에 따른 종합의견변화

변량원		제곱합	자유도	평균제곱	F(유의확률)
주효과	프레임	57.856	3	19.285	4.598(p<0.004)
	이슈정보	0.058	1	0.058	0.014(p<0.907)
상호작용 효과	프레임* 이슈정보	7.928	3	2.433	0.580(p<0.629)
오 차		843.648	199	4.194	

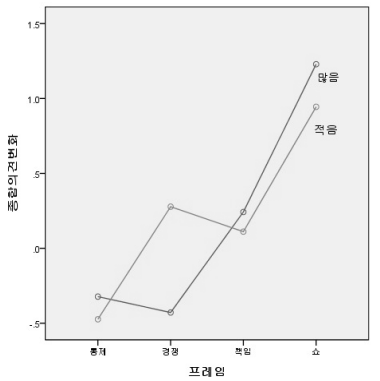
정치적 정보가 프레임효과에 미치는 조절효과가 없다는 분석 결과는 한국 학자들이 수행한 기존 연구들의 발견과 일치한다(이준웅, 2005; 박영환, 2012, Son, 2005). 반면 외국 논문들의 경우 앞의 선행연구 검토 부분에서 서술하였듯이 정치적 정보의 조절효과를 발견한 경우도 많기 때문에, 결론을 내리기 위해서는 좀 더 많은 실증 연구가 필요한 상태이다. 정치적 정보의 조절효과 연구를 위해서는 정치적 정보의 정의 및 분류, 정치적 정보 수준의 측정, 정치적 정보의 조절효과가 나타날 것으로 기대되는 대상 이슈의 규정, 다른 변수들(이념정향, 직업, 실험 처치물 등)과의 상호작용 등에 대한 보다 면밀한 검토가 필요하다.

프레임 별로 정치적 정보의 수준에 따라 달라지는 종합의견 변화는 <그림 1>과 <그림 2>에서 확인할 수 있다. 프레임효과가 유의하게 나타난 '(정치)쇼'프레임을 살펴보면, 정치정보나 이슈정보 모두 정보가 많을수록 종합의견변화가 더 크게 나타나 (가설 3-1-1)에서 상정한 방향에는 상반되었으나, (가설 3-1-2)가 상정한 방향에는 부응하였다.

〈그림 1〉 프레임과 정치정보 간 상호작용



〈그림 2〉 프레임과 이슈정보 간 상호작용



유의하지는 않았지만 정치정보나 이슈정보가 많을수록 프레임효과가 크게 나타난 것은 전략적인 시사점을 제공한다. 정책참여자들이 프레임효과를 거두기 위해서는 정치정보나 이슈정보가 적은 집단들에게 프레임을 강조하여 전달하는 전략은 유효하지 않으며, 프레임을 전달하기 전에 관련 정보들을 충분하게 제공하는 전략의 성공가능성이 높을 것이다.

Ⅴ. 결론: 연구의 시사점과 한계

정책과정을 설명하기 위해서는 참여자들이 다른 참여자나 일반 국민들을 설득하려고 사용하는 프레임이 어떤 효과를 초래하는지 이해하는 것이 매우 중요하다. 또 정책참여자들의 입장에서는 정책과정에 영향을 끼치기 위해서 어떠한 프레임을 사용할 것인가의 전략을 수립하기 위해서 프레임효과에 대한 정보가 필요하다. 이 연구는 정책과정에서 발생하는 프레임효과에 대한 연구의 공백을 메우기 위하여 실험을 통해서 프레임효과를 검증하였다.

우선 단일프레임의 효과는 일부 존재하나 항상 존재하는 것은 아닌 것으로 확인되었다. '정치쇼'프레임에서는 프레임효과가 나타났지만 '책임전가'프레임에서는 나타나지 않았다. 이러한 결과는 프레임효과가 나타나기 위해서는 단순히 프레임에 노출되는 것만으로는 부족하며, 프레임에는 강약이 존재할 수 있음을 시사한다. 이러한 관점에서 본다면 실제로 박원순 시장이 지방채 발행으로 한 발 물러선 것이 본인의 '책임전가' 프레임보다는 여당의 '정치쇼' 프레임이 강한 프레임이었기 때문에 그 프레임효과를 차단하기 위한 것이었다는 해석도 유력하다. 본론에서는 주제프레임보다는 일화프레임이 더 강하다는 기존 연구결과를 잠정적 설명으로 제시한 바 있으나, 다른 요인들도 많은 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 Benford & Snow(2000)는 사회운동집단의 프레임에 대한 공명을 좌우하는 요인으로 신빙성(기존 주장과의 일관성, 실제 행동과의 일관성, 주창자의 신빙성 등)과 현저성(대상집단들의 생활에서의 중심성, 공유 경험, 문화적 공명 등)을 제시한 바 있다. 같은 맥락에서 Chong & Druckman(2007)은 프레임 연구를 검토·종합하면서 향후 연구 방향으로 강한 프레임을 구성하는 요인들에 대한 연구의 필요성을 강조하였다.

'경쟁'프레임의 경우 기존 연구와 마찬가지로 프레임효과가 나타나지는 않는 것으로 밝혀졌지만, 개인의 이념정향에 더 부합하는 방향으로 의견이 변화한다는 구체적인 가설은 지지되지 않았다. 이는 '경쟁'프레임에 노출된 시민들의 의견변화는 이념정향에 의해서만 결정되는 것은 아니라는 점을 시사한다. 정책과정은 대부분 '경쟁'프레임 상황이기 때문에 '경쟁'프레임의 효과에 대해서 좀 더 다양한 요인들의 조절효과가 연구될 필요가 있다. 아울러 '조화'프레임과 '대항'프레임의 효과는 이념정향과 일치되는 방향으로 변화한다는 점이 확인되었지만, 유의성이 미흡하였으므로 향후 다른 연구를 통해 재검증될 필요가 있다.

정치적 정보는 프레임효과에 유의한 영향은 끼치지 않는 것으로 분석되었다. 유의성은 없었지만 정치정보와 이슈정보가 많을수록 프레임효과가 크게 나타나 기존의 연구결과들을 부분적으로만 지지하였다. 정치적 정보가 프레임효과에 끼치는 영향은 대상 이슈의 특성에 따라 민감하게 달라질 가능성이 크므로 일반화를 위해서는 이슈를 분류할 기준의 탐구가 필요하다고 판단된다. 정치정보나 이슈정보의 측정 내용이나 방법이 다른 것도 일반화의 결림돌로 작용하고 있다고 판단되므로, 역시 추가적인 연구가 필요한 상황이다.

실험연구로서 이 연구가 갖는 한계도 없지 않다. '실험-통제집단 사전-사후 비교' 설계와 그에 따른 종속변수(종합의견의 변화) 측정이 적절한지, 또 이 연구에서 기존 기사들을 실험처치물로 사용한 것이 적절한지도 향후 연구에서 관심을 가져야 할 사안이다. 아울러 이념정향과 정치적 정보 변수를 피험자들의 직접적인 응답에 의해 측정하였다는 점도 향후 다양한 측정 방법과의

비교 실증분석의 대상이 되어야 할 것이다.

이 연구에서는 프레임효과 관련 연구 중에서 일반화 가능성이 가장 큰 가설들을 우리나라 정책사례를 대상으로 검증하였으나, 기존 가설들을 강력하게 지지해 주는 증거는 발견하지 못하였다. 따라서 향후에도 프레임효과에 대한 더 많은 실험연구가 필요한 상황이다. 다양한 주제와 맥락을 대상으로, 다양한 연구방법을 채택하여 연구를 수행함으로써 정책과정에서의 프레임효과에 대한 일반화 가능성을 높이는 노력이 필요하다.

참고문헌

강문정·차희원. (2007). 기업명성과 공중의 이슈프레임이 기업 정당성 인식에 미치는 영향. 「한국언론학보」, 51: 479-507.

김경신·윤순진. (2010). 틀짓기 효과에 따른 기후변화 대응책으로서 원자력 발전에 대한 수용도 변화와 정책적 함의에 대한 탐색적 연구. 「환경정책」, 18: 91-129.

김병철. (2009). 시민 저널리즘의 미디어 프레이밍 유효성에 관한 연구. 「커뮤니케이션학연구」, 17: 55-73.

김성애·이종혁. (2011). 뉴스 프레임과 수용자 스키마 일치가 프레이밍 효과에 미치는 영향. 「한국언론학보」, 55: 103-127.

김영욱. (2009). 위기 커뮤니케이션과 언론보도 프레임. 「수사학」, 45-85.

김준홍·김유석·김승현. (2010). 헬스 커뮤니케이션에서 프레이밍 학술문헌의 메타연구. 「커뮤니케이션이론」, 6: 229-294.

김창수. (2008). 관료제와 민주주의의 딜레마 - 천성산 원효터널 분쟁의 프레임 분석. 「지방정부연구」, 12: 61-86.

김창수. (2007). 개발과 보전의 프레이밍 과정과 정책분쟁: 김해시 매리공단 추진 사례의 시간적 이해. 「정부학연구」, 13: 129-169.

김혜미·이준웅. (2011). 인터넷 뉴스와 댓글의 뉴스 프레임 융합 효과 연구. 「한국언론학보」, 55: 32-55.

나은경·송현주·김현석·이준웅. (2008). 정서의 프레이밍. 「한국언론학보」, 52: 378-406.

나태준. (2006). 정책 인식 프레이밍 접근방식에 따른 갈등의 분석. 「한국정책과학학회보」, 10: 297-325.

박노일·한정호·홍기훈. (2007). 여성 정치후보자의 미디어 프레임에 따른 남녀 수용자 인식 차이 연구. 「한국언론학보」, 51: 256-282.

박성철·최진명·오상화. (2008). 한국과 미국의 최근 헬스커뮤니케이션 연구 경향에 관한 기술적 분석. 「한국언론학보」, 52(2): 40-69.

박영환. (2012). 프레임들의 경쟁이 정치선택에 미치는 영향. 「한국정당학회보」, 11: 155-186.

박은혜·김영욱. (2007). 언론 프레이밍과 이미지 회복 전략이 공중의 위기 인식에 미치는 영향. 「한국언론정보학보」, 38: 73-118.

송해룡·김원제·조항민. (2005). 과학기술 위험보도에 관한 수용자 인식 연구.「한국언론학보」, 49: 105-128.

이미나. (2011). 청소년 수용자들의 뉴스 리터러시 교육 효과 연구 -파당적 뉴스에 대한 프레이밍과 객관보도규범 교육효과를 중심으로.「시민교육연구」, 43: 111-155.

이준웅. (2005). 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구.「한국언론학보」, 49: 133-162.

이준웅. (2009). 뉴스 틀 짓기 연구의 두 개의 뿔.「커뮤니케이션 이론」, 5: 123-166.

이재신·김지은·류재미·강재혁. (2010). 기사 프레임과 장르가 댓글 유형에 미치는 영향.「한국언론학보」, 54: 116-137.

이호영·이호은. (2006). '이해찬 전 총리의 골프파문 사태' 보도와 수용자 인식에 관한 연구.「한국방송학보」, 20: 306-344.

장하용·제방훈. (2009). 수용자의 인지정교화 가능성 수준이 프레이밍 효과에 미치는 영향에 관한 연구.「한국언론정보학보」, 46: 75-107.

정정화. (2007). 환경갈등과 언론 -부안 방폐장에 대한 이해집단과 미디어 프레임 비교분석.「한국정책학회보」, 16: 177-209.

허석재. (2011). 정치적 갈등과 일화적 프레임의 효과: '사이버 모욕죄'의 사례.「사회과학연구」, 19: 264-292.

허석재·민영. (2010). 사이버모욕죄 보도의 프레이밍 효과.「한국언론정보학보」, 52: 48-68.

Benford, R. D. & D. A. Snow(2000). "Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment". *Annual Review of Sociology*, 26(6): 611-639.

Bleich, S. (2007). Is It All in a Word? The Effect of Issue Framing on Public Support for U.S. Spending on HIV/AIDS in Developing Countries. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 12(2): 120-132.

Borah, P. (2011). Conceptual Issues in Framing: A Systematic Examination of a Decade's Literature. *Journal of Communication*, 61: 246-263.

Brewer, P. R. (2001). Value Words and Lizard Brains: Do Citizens Deliberate about Appeals to Their Core Values?. *Political Psychology*, 22: 45-64.

Brewer, P. R. & Gross, K. (2005). Values, Framing, and Citizens' Thoughts about Policy Issues: Effects on Content and Quality. *Political Psychology*, 26(6): 929-948.

Druckman, J. N. (2004). Political Preference Formation: Competition, Deliberation, and the (ir)Relevance of Framing Effects. *American Political Science Review*, 98: 671-686.

Druckman, J. N. (2001). The Implications of Framing Effects for Citizen Competence. *Political Behavior*. 23(3): 225–256.

Druckman, J. N. & Nelson, K. R. (2003). Framing and Deliberation. *American. Journal of Political Science*, 47:728–44

Entman, R. M. (1993). Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, (4): 51-58.

Iyengar, Shanto. (1991). *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: University of Chicago Press.

Lee, Gang-Heong. (2009). Media Framing Effect on Public Approval for American Foreign Policy. 「사회과학 담론과 정책」, 2: 51-74.

Lee, Nam-Jin, McLeod, D. M. & D. V. Shah. (2008). Framing Policy Debates: Issue Dualism, Journalistic Frames, and Opinions on Controversial Policy Issues. *Communication Research*, 35(5): 695-718.

Levin, I. P., Schneider, S. L. & Gaeth, G. J. (1998). All Frames Are Not Created Equal: A Typology and Critical Analysis of Framing Effects". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 76(2): 149-188.

Nelson, T. E. (2004). Policy Goals, Political Rhetoric, and Political Attitudes, *Journal of Politics*, 66: 581–605.

Nelson, T. E., Clawson, R. A., & Oxley, Z. M. (1997), Toward a Psychology of Framing Effects". *Political Behavior*, 19(3): 221-246.

O'Keefe, D. J. & Jensen, J D. (2006). The Advantages of Compliance or the Disadvantages of Noncompliance? A Meta-Analytic Review of the Relative Persuasive Effectiveness of Gain-Framed and Loss-Framed Messages. *Communication Yearbook*, 30: 1–43.

Rhee, J. W. (1997). Strategy and Issue Frames in Election Frames Coverage: Social Cognitive Account of Framing Effects". *Journal of Communication*, 47: 26-48.

Scheufele, D. A. (2004). Framing-Effects Approach: A Theoretical and Methodological Critique". *Communications*, 29:401–428.

Scheufele, D. A. (1999). Framing As a Theory of Media Effects. *Journal of Communication*, 49(1): 103-122.

Slothuus, R. (2008). More Than Weighting Cognitive Importance: A Dual-Process Model of Issue Framing Effects". *Political Psychology*, 29(1): 1-28.

Sniderman, P. M. & Theriault, S. M. (2004). The Structure of Political Argument and The Logic of Issue Framing. In Willem E. Saris and Paul M. Sniderman(eds.), *Studies in Public Opinion:Attitudes, Nonattitudes, Measurement Error, and Change*. Princeton: Princeton University Press, pp. 133-165.

Son, Young-jun. (2005). Influence of Media Salience and Positive Framing on Individual-Level Opinion: U.S. Presidential Campaign of 2000. 「한국정치학회보」, 39: 113-132.

김준한(金俊漢): 미국 University of Pennsylvania에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 아주대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 정책학, 의사결정론, 전자정부 등이며, 주요 논문으로는 "전자정부 이용 실태 조사에 대한 벤치마킹 연구: '전자정부 이용'의 정의 및 측정 방법"(2010), "행정학 학부교육을 어떻게 할 것인가?"(2011) 등이 있다(jhkajou@ajou.ac.kr).

〈논문접수일: 2015. 01. 05 / 심사개시일: 2015. 01. 24 / 심사완료일: 2015. 02. 22〉

Abstract

Frame Effects in the Korean Childcare Policy Process

Kim, Joon Han

Studies on the frame effects, which are essential to understand policy processes, are still in its early stages. In this paper, I tried to find out the frame effects in the Korean childcare policy process using experimental method. Experimental results partly confirmed the effects of the single frames. The effect of the competitive frame was found to be void as expected, but the specific hypothesis that the individual opinion changes to the direction of their ideological dispositions was rejected. It was confirmed that the effects of 'accordant' and 'counter' frame made individuals' opinion change to the direction of their ideological dispositions, but the result was not statistically significant. Since the traditional hypotheses on the frame effects are not strongly confirmed, more empirical studies are needed with various policy subjects and contexts to enhance the generalization level of the frame effects in the policy processes.

Key words: Frame effects, Competitive frame, Counter frame