creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공기업정책학 석사 학위논문

전기요금에 대한 언론의 프레임 유형 연구

: 주요 일간지와 경제지 사설 분석을 중심으로

2022년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

홍 지 현

전기요금에 대한 언론의 프레임 유형 연구

: 주요 일간지와 경제지 사설 분석을 중심으로

지도교수 우 지 숙

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함
2022년 3월

서울대학교 행정대학원
공기업정책학과
홍 지 현

홍지현의 석사 학위논문을 인준함
2022년 6월

위 원 장 김 봉 환 (인)

부위원장 이 진 수 (인)

위 원 우 지 숙 (인)

요약(국문초록)

이 논문에서는 전기요금에 대한 언론사 사설의 프레임을 분석하여 우리나라 전기요금 체계와 관련된 문제를 언론사에서 어떻게 바라보고 있는지를 살펴보고자 했다.

2008년부터 2013년, 2017년부터 2021년까지 경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 매일경제, 한국경제, 서울경제에 나타난 201건의 사설을 귀납적으로 내용분석한 결과 '전기요금 체계 합리화', '저가정책으로 인한 과소비', '주택용 누진제 개편', '전기요금 원가 공개', '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 등 다섯 개의 언론 프레임을 발견하였다. 이 중 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임이 가장 많이 등장하였고, 다음으로 '전기요금 체계 합리화'에 대한 프레임이 많이 나타났다. 진보 언론은 전력 수요 측면에서 보수 언론은 공급 측면에서 전기요금을 바라보는 차이를 발견 했고, 종합지는 일반 대중을 대상으로 보편적으로 기사를 작성하고 경제지는 경영자와 기업의 입장에서 보다 전문적으로 보도하는 경향이 있었다. 정부 시기별로는 특히, 문재인 정부시기에 탈원전 책임론에 따른 '전기요금 정책의 정치화' 프레임이 두드러지게 많이 등장하고 있었다. 선행연구에서 분석한 바와 같이 우리나라 언론은 전기요금을 정치적인 상호작용의 산물로써 물가안정, 산업경쟁력 지원 등 정책목표를 달성하기 위해 비합리적으로 결정되고 저가정책 기조가 유지되어 원가보다 저렴하게 요금이 결정되고 있다고 지적하고 있으며, 그 해결 방법으로 시장 중심의 경제 원칙을 적용하여 합리적이고 체계적인 해결 방안을 제시해 왔다.

이번 연구에서 주목할 점은 우리나라 언론은 전기요금에 대한 프레임을 특정 이슈나 자극적인 문제에 집중해서 보도하고 있다는 것이다. 반면에 에너지 절약이라는 소비자 가치관을 유도하는 상위의 명제는 언론에 상대적으로 적게 보도되고 있다. 따라서 전기요금에 대한 이슈를 주로 언론을 통해 접하게 되는 국민들은 전기요금을 더욱 정치적인 문제로 인식하게 되고 에너지 절약과 같은 가치의 문제를 덜 중요하게 여기게 될 가능성이 크다.

……

주요어 : 전기요금, 전기요금 체계, 합리화, 프레임, 내용분석, 언론보도

학 번 : 2021-29873

목 차

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 범위 및 방법 ····· 4

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 분석 ····· 6

제 1 절 이론적 배경 ····· 6

1. 공공요금의 개념과 종류 ····· 6

2. 우리나라 전기요금 현황 ····· 8

1) 전기요금의 일반원칙 ····· 8

2) 전기요금의 체계화 특성 ····· 9

가. 전기요금 체계 ····· 9

나. 전기요금 체계의 특성 ····· 10

3) 전기요금의 산정기준과 연료비 연동제 ····· 11

가. 전기요금 산정기준 ····· 11

나. 전기요금 연료비 연동제 ····· 13

3. 프레이밍 이론과 언론 프레임 효과 ····· 15

제 2 절 선행연구 검토 ····· 18

1. 전기요금 등 공공요금에 관한 선행연구 ····· 18

2. 언론보도 프레임 분석에 관한 선행연구 ····· 23

3. 선행연구의 논점과 쟁점 정리 ····· 26

제 3 장 연구문제 및 연구방법 ····· 28

제 1 절 연구문제 ····· 28

제 2 절 연구방법 ····· 29

1. 자료수집과 분석대상 ····· 29

2. 연구방법 ····· 31

제 4 장 분석결과 ····· 32
제 1 절 전기요금에 대한 언론 프레임 ····· 32
제 2 절 전기요금에 대한 언론 프레임 차이 ····· 44
1. 언론사별 성향별 유형별 차이 ····· 44
2. 정부시기별 차이 ····· 46

제 5 장 결론 ····· 48
제 1 절 연구결과 및 시사점 ····· 48
제 2 절 연구한계 및 발전방향 ····· 55

참고문헌 ····· 57

표 목차

[표 1] 공공요금의 종류 ····· 7
[표 2] 전기요금 체계 ····· 9
[표 3] 전기요금 산정기준 ····· 11
[표 4] 연료비 조정요금 개요 ····· 13
[표 5] 전기요금 관련 사설에 나타난
주제함수와 주제진술문 ····· 33
[표 6] 군집별 주제진술문 ····· 36
[표 7] 전기요금에 대한 언론 프레임 ····· 37
[표 8] 언론사별 주제진술문 빈도 : 군집별 ····· 41
[표 9] 각 프레임의 언론사별 평균 ····· 44
[표 10] 각 프레임의 언론사 성향별 평균 ····· 45
[표 11] 각 프레임의 언론사 유형별 평균 ····· 46
[표 12] 각 프레임의 정부시기별 평균 ····· 47

그림 목차

[그림 1] 전기요금 개정절차 ····· 12
[그림 2] 연도별 전기요금 관련 사설 건수 ····· 30
[그림 3] 언론사별 전기요금 관련 사설 건수 ····· 30
[그림 4] 군집분석 결과 : gap statistic 그래프 ····· 34
[그림 5] 군집분석 결과 : 덴드로그램(Dendrogram) ····· 35
[그림 6] 각 프레임의 언론사 사설에 등장한 비율 ····· 38

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

2017년 6월 19일, 고리원전 1호기가 완공 이후 40년 만에 가동을 멈췄다. 고리 1호기 원전 영구정지 기념행사에 참석한 문재인 대통령은 원전 중심의 발전 정책을 폐기하고 탈핵 시대로 가겠다고 선언하였다. 이후 월성 원전 1호기는 경제성이 없다는 이유로 조기 폐쇄되었고(2019.12월, 원자력안전위원회 의결), 건설 중이었던 원자력 발전소 신고리 5·6호기에 대해 공론 조사를 시행(2017.10)하여 찬반투표를 거쳐 공사를 재개하였다. 또한 정부는 「에너지전환 로드맵(2017.10)」에서 2030년까지 재생에너지 비중을 20%(누적 설비용량 64GW)로 높이겠다는 큰 윤곽을 제시한 후, 「재생에너지 3020 이행계획」을 발표(2017.12)해 에너지 전환 계획을 구체화하였다. 또한 2021년 8월 31일에는 '2030 국가 온실가스 감축 목표(NDC, Nationally Determined Contribution)'를 담은 탄소중립기본법이 국회 본회의를 통과했고, 10월 18일에는 2030년 국가 온실가스 총배출량을 2018년 대비 40% 감축하고 2050년에 탄소중립(net-zero)을 실현하는 「2050 탄소중립 시나리오 최종(안)」을 발표했다.

이러한 현 정부의 에너지 전환 및 탄소중립 정책과 관련하여 항상 함께 거론되는 아주 민감한 이슈가 있다. 바로 전기요금이다. 새로운 정부가 들어서고 첫 번째 국정감사에서 인 2017년 산업통상자원중소벤처기업위원회 산업통상자원부 감사에서 야당 의원들은 문재인 정부의 탈원전 정책으로 전기료가 폭등할 수 있다고 지적했다. 이에 백운규 산업통상자원부 장관은 "간단하게만 생각해도 수요가 줄고 공급은 과잉인 상태에서 전기요금이 절대 올라갈 수 없는 것은 삼척동자도 플러스, 마이너스 해보면 안다"고 하여(머니투데이, 2017.7.26. 등) 여야의원들로부터 거센

비판을 받았고, 사회적으로 탈원전 정책에 따른 전기요금 인상여부에 대해 논란을 일으키는 계기가 되었다. 2021년 국정감사에서도 전기요금은 단연 화두였다. 야당의원들은 원료비가 저렴한 원전 가동을 줄이고 신재생에너지 비중을 높이는 정책은 전기요금이 오를 수밖에 없는 것이라고 비판했다. 이에 정승일 한국전력 사장은 “원전의 설비용량은 2025년까지 계속 늘어난다. 2030년이 되면 원전을 줄이는데 따른 전기요금 인상률이 10.9%가 될 것인데, 국민의 경제적 부담을 최소화하도록 요금 인상 요인을 최소화하는 노력을 기울일 것”이라고 설명했다. 또한 신재생에너지 발전 확대에 따른 전기요금 변동 요인에 대해서도 “신재생 청정에너지를 사용하려면 비용증가가 있을 수밖에 없다”며 “재생에너지 비용을 전기요금에 반영하기 위해선 국민적인 공감대 조성이 필요하다”고 덧붙였다(연합뉴스, 2021.10.12. 등). 이처럼 2017년 이후 에너지 정책의 변화와 이에 따른 전기요금의 인상 여부가 매년 국정감사의 단골 주제가 되고 있고 찬반 진영 간 갈등상황이 첨예하다.

국가통계포털(KOSIS)과 통계청에 따르면 우리나라 2인 이상 도시 근로자 가구의 월별 전기요금은 4만6543만원(2016년 기준)이다. 같은 기간 통신비는 15만522원으로, 전기요금보다 3배 이상 많다. 전체 소비지출에서 차지하는 비중은 통신비 5.5%, 전기요금 1.7% 수준이다. 또 통계청 물가통계 산정기준(2017년)을 살펴보면 전기요금이 소비자물가에 미치는 영향이 0.017%p였다. 1000분비를 기준으로 품목별 소비자물가 가중치는 전기요금이 17.0으로, 휴대전화요금 36.1, 휘발유가격 23.4보다 크게 낮다. 전기요금은 소비자물가에서 차지하는 가중치가 2012년 20.5로, 공동주택관리비 15.9보다 크게 앞섰으나 2017년 각각 17.0, 19.0으로 순위가 뒤바뀌었다. 전기요금은 kWh당 1984년 67원에서 2017년 125원으로 1.9배 인상됐다. 같은 기간 자장면은 350원에서 4830원(14.0배)으로, 버스는 120원에서 1300원(10.8배)으로, 지하철은 200원에서 1350원(6.8배)으로, 택시 기본요금은 500원에서 3000원(6.0배)으로 올라 대조를 보였다(내일신문, 2020.8.19).

2020년 12월에는 당시 전기요금 체계가 유가 등 원가 변동분을 적시에

요금에 반영하지 못하고 2013년 이후 조정 없이 운영되어 왔으며, 기후변화 관련 비용(신재생 보급, 온실가스 감축 등)도 명확하게 공개되지 않아 전기요금의 가격 신호가 소비자에게 제대로 전달되지 않고, 요금조정의 예측가능성이 저하되며, 기후·환경비용을 소비자가 제대로 인식하지 못하는 등의 문제점이 제기되었다. 이에 전기위원회 심의를 거쳐 산업부의 인가로 전기공급 약관이 개편되었다. 원가연계형 전기요금 체계가 2021년 1월부터 적용되어 1분기에는 전기요금을 kWh당 3원을 인하하게 되었다. 2·3분기에는 코로나19 여파에 따른 국민경제 안정을 위해 동결되었고, 이후 국제유가의 급등으로 생산원가가 상승하여 2021년 4분기에는 전기요금을 kWh당 3원을 인상 조정하여 적용했다. 실질적으로는 인하한 것을 원래 요금수준으로 회복한 것이다. 그러나 다수의 언론매체에서는 이와 같은 사실은 언급하지 않고 '8년 만의 전기요금 인상', '4인 가구 기준 월 최대 1050원이 오른다'는 등의 자극적인 제목을 단 보도를 연일 내보냈고 이로 인해 온 나라가 시끄러웠다.

이처럼 전기요금은 가구별 소비지출 비중이나 소비자 물가에 미치는 영향에서 통신비나 기타 비용보다도 낮음에도 전 국민적 관심도가 높고 전기요금의 조정과 관련한 찬성과 반대 진영 간의 첨예한 갈등 상황을 보인다. 그 이유로는 여러 가지가 있겠지만, 대부분의 국민들이 전기요금 수준에 대한 인식을 언론 보도를 통해 갖게 된다는 점을 들 수 있다. 즉 언론이 어떠한 틀로써 전기요금을 바라보는가에 따라 국민들의 전기요금 수준을 바라보는 기준이 달라질 수 있다는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리나라 전기요금에 대해 언론이 어떤 프레임을 가지고 보도하고 있는지에 대해 연구한 경우는 거의 없다.

한편, 소셜 빅데이터 분석으로 전기요금 누진제가 현실을 반영하지 못하는 낡은 제도로 인식되면서 온라인을 중심으로 이슈가 된 사회현상을 분석한 연구가 있었는데, 그 결과는 전기요금 누진제 개편은 언론의 주도 보다는 국민 정서에 의한 것이었다라고 하고 있다(이길량, 2018). 이처럼 누진제라는 전기요금의 일부분에 대한 연구는 있어도 전체 전기요금 정책이나 수준에 대한 연구는 찾아보기 힘들다.

언론의 역할과 프레임의 효과에 대하여 뉴스 프레임이 구성되는 방식에 따라 뉴스에 대한 개인의 해석과 영향이 달라진다(이준웅, 2005). 이러한 프레임의 효과에 의하면 언론이 어떤 해석의 틀을 가지고 보도를 하느냐에 따라 수용자의 해석과 생각에 영향을 줄 수 있다(김승민, 2014). 이것은 국가의 에너지 정책과 관련된 전기요금을 다룰 때 언론의 프레임에 따라 수용가인 국민들의 시각이 달라질 수 있다는 말이다. 한국과 같이 정부에 대한 신뢰가 크지 않고 정책에 대한 갈등이 첨예화된 사회에서 정부가 정책을 성공적으로 수행하기 위해서는 언론의 도움이 절실하다(황상재, 정연구, 박성순, 홍석민, 2012).

따라서 전기요금에 대한 언론의 보도가 어떠한 틀로써 다루고 있고, 이 틀이 언론사의 성향이나 유형별로 다른지와 정부시기별로도 차이가 있는지를 살펴보는 것은 에너지 전환 시대, 탄소중립을 지향하는 요즈음에 정책입안자로 하여금 효과적인 정책 수립에 기여할 수 있을 것이다. 또한, 정책 결정 등에 있어 언론과 유기적인 관계를 형성하기 위한 참고자료로써 활용될 수 있기를 바란다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 프레임 효과 이론을 바탕으로 국내 주요 언론사(종합지 및 경제지)의 전기요금 관련 보도 프레임을 발견하고 이를 분석하고자 한다. 연구 범위는 2008년 2월 25일부터 2013년 2월24일까지와 2017년 5월 10부터 2021년 12월 31일까지 경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문, 매일경제, 서울경제, 한국경제 8개 언론사의 사설을 대상으로 조사를 실시할 것이다. 전기요금 정책의 특성상 일반적인 보도 기사의 경우 정부나 관련 공기업의 보도 자료나 정책 발표 자료를 반영한 기사들이 많을 수밖에 없고, 후원이나 협찬을 받아 작성되는 기사의 비중도 무시할 수 없으므로 언론사 자체의 시각을 반영할 수 있는 사설을 분석 대상으로 한다(우지숙, 최정민, 2014).

연구 방법은 프레임 분석 방법(이준웅, 1997)을 사용할 것이다. 구체적인 방법은, 우선 전체 사설을 애벌로 읽어가면서 주제진술문을 추출해 낸 뒤 각각의 사설이 수집된 주제진술문의 내용을 포함하고 있는지 확인하는 작업을 실시하고자 한다. 이렇게 함으로써 우리나라 주요 신문들은 어떠한 프레임으로 전기요금 관련 정책에 대해 논의하고 있는지 살펴볼 것이다. 또한 언론사의 성향(진보/보수)이나 언론사의 유형(종합지/경제지)에 따라 프레임이 다른지, 그리고 정부시기별로도 프레임의 차이를 분석해 보고자 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 분석

제 1 절 이론적 배경

1. 공공요금의 개념과 종류

공공요금의 개념은 국가에 따라, 논자에 따라 그 의미가 다양하게 사용되고 있다(문영세, 1998). 일반적으로 공공요금이란 국민생활에 미칠 영향을 감안한, 정부의 규제대상이 되는 상품이나 서비스의 가격 및 요금을 말한다(두산백과).

물가안정에 관한 법률(약칭:물가안정법) 제4조에서는 주무부장관이 다른 법률에서 정하는 바에 따라 결정・승인・인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금을 공공요금이라 한다고 규정하고 있다. 동법 제4조 제5항에 따라 기획재정부장관과 협의하여야 하는 공공요금의 산정원칙, 산정 기간 및 산정 방법 등에 대하여는 대통령령으로 정하고 있다.

기획재정부는 「공공서비스 기업(public utilities)이 생산하여 공급하는 상품과 서비스에 대하여 정부가 인가·승인 등의 형태로 결정하는 가격」으로 정의하고 있다. 즉, 공공요금의 개념을 공익기업(public utilities)이 생산·공급하는 사회적 서비스 요금으로서 정부가 직접 요금결정에 개입하는 요금으로 정의될 수 있을 것이다(문영세, 1998). 따라서 공공요금으로 분류되기 위해서는 우선 공익산업 부문의 사회적 서비스에 해당하여야 하며, 이 요금의 결정과정에 대해 정부가 직접 개입해야 현실적으로 의미가 있다는 것이다. 여기서 공익기업이란 국민의 일상생활이나 산업활동 전반에 필수불가결한 사회적 서비스를 공급하는 자연 독점적 성격

이 강한 기업을 의미하며 이는 그 역할에 중심을 둔 개념이므로 소유 또는 경영 상태에 중점을 둔 개념으로서의 사기업에 상대하는 개념인 공기업과는 구분되는 개념이다(전주열, 2012).

공정거래위원회는 공공요금을 일정한 재화나 용역이 자연독점(전기, 가스, 수도, 철도 등)상태에 있거나 성질상 공익적 성격이 강하여 정부 또는 지방자치단체가 가격결정에 개입하여 결정되는 요금이라고 하고, 광의로는 ①주무부장관이 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어 결정하는 요금, ②주무부장관 또는 지방자치단체장이 직접 또는 기획재정부장관과 협의를 거쳐 사업자의 요금을 인가하거나 승인함으로써 결정되는 요금 중 공익적 성격 등이 강한 요금을 모두 가리키나, 협의로는 물가안정법상의 공공요금을 말한다고 한다. 그리고 물가안정법상 공공요금은 법률에 의하거나 사실상 국가가 독점하는 사업의 전매가격 및 사업요금을 말하며 동요금의 결정은 ①에 의한 절차를 거쳐야 한다고 한다.

학계에서는 공공재 및 공공 서비스에 대한 사용자 가격(user price)을 공공요금이라고 하며 공익사업인 통신·전기 및 수도사업의 생산품과 사기업으로 운영되나 공익사업의 성격을 띠는 대도시 버스운송사업의 삯 등이 여기에 속한다는 견해도 있다(이종수,「행정학사전」, 2009).

우리나라 공공요금은 아래 표와 같이 중앙공공요금과 지방공공요금으로 구분된다.

<표 1> 공공요금의 종류[1)]

구 분	종 류	
	관리부처	해당 공공요금
중앙 공공요금 (11종)	지식경제부	전기료, 도시가스요금(도매), 우편료
	국토해양부	열차료, 시외버스료, 고속버스료, 도로통행료, 상수도(광역, 댐용수), 국제항공요금(인가노선)
	방송통신위원회	통신료, 유료방송수신료
지방 공공요금 (11종)	시내버스료, 택시료, 도시가스료(소매), 전철료, 상수도료(소매), 하수도료, 문화시설입장료, 정화조청소료, 공연예술관람료, 쓰레기봉투료, 고교납입금	

* 상기 외에 국민건강보험공단 이사장과 의약계 대표가 계약에 의해 결정되는 「건강보험수가」가 있음

1) 기획재정부(2011), “서민물가 안정을 위한 종합대책”, 보도자료(2011.1.13)

2. 우리나라 전기요금 현황

우리나라 전기요금은 산업통상자원부가 '발전사업세부허가기준, 전기요금산정기준, 전력량계허용오차 및 전력계통운영업무에 관한 고시(산업통상자원부고시 제2021-25호, 2021. 1. 29, 일부개정, 이하 「전기요금 산정기준」)'에 의거 산정의 목적과 수준, 체계 등 세부사항을 정하고 있다.

1) 전기요금의 일반원칙

전기요금의 산정에 있어서 한국전력은 3가지 일반원칙을 가지고 있다. 첫째는 원가주의 원칙이다. 전기요금은 성실하고 창의적인 경영 하에서의 공급 원가를 기준하여 산정하고, 특별손실이나 전력공급과 관련이 없는 사업비용은 원가에서 제외한다. 「물가안정에 관한 법률」 제4조 제5항에서 "기획재정부장관과 협의하여 공공요금의 산정원칙, 산정기간 및 산정방법 등"에 대하여 정하도록 하고 있고, 동법 시행령 제6조 제1항에 따르면 "공공요금은 해당 사업이나 물품의 제공에 드는 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정"하도록 하고 있다. 제2항에서는 "총괄원가는 공공서비스를 제공하는 자가 성실하고 능률적으로 경영한다는 전제하에 해당 공공서비스를 제공하는 데에 드는 적정원가와 해당 공공서비스의 제공에 사용되는 자산에 대한 적정 투자보수를 더한 금액으로 한다"라고 명시되어 있다.

둘째, 공정 보수주의 원칙이다. 배당 및 이자지급과 최소한의 사업 확장에 필요한 보수를 인정하는 것이다. 국민들에게 보다 효과적인 전력공급을 위해서 전력생산 사업이나 인프라 확장을 위한 비용이 원가에 포함된다는 것이다(박혜선, 2019).

마지막으로 공평의 원칙이다. 결정된 종별요금은 모든 고객에게 공정하고 공평하게 적용하고 특정 고객에 대한 특례요금의 적용은 최대한 배제한다는 것이다. 이것은 국민들이 수용할 수 있는 공평한 전기요금을 산정해야 하는 것을 말한다.

2) 전기요금의 체계와 특성

가. 전기요금 체계

우리나라의 전기요금 체계를 살펴보면 수요관리, 물가관리, 소득 재분배, 제조업 지원, 농어민 보호 등의 정책 목적과 용도에 따라 주택용, 산업용, 일반용, 교육용, 농사용, 가로등, 심야용 등 7개 계약종별로 구분하여 각각 서로 다른 전기요금의 구조와 요율을 적용하는 종별요금 체계를 근간으로 하고 있다(박혜선, 2019).

<표 2> 전기요금 체계[2)]

계약종별	적용범위	요금체계	고객수 (천호/%)	판매량 (백만kWh/%)	판매단가(지수) (원/kWh)
주택용	주거용, APT	3단계 누진제요금	15,610 (64.5)	76,303 (15)	107.89 (98)
일반용	공공용, 영업용 (관공서, 사무실 등)	계절별 차등요금 -일반용(갑)II·일반용(을) : 시간대별 차등요금	3,278 (13.5)	113,639 (22.3)	131.6 (120)
교육용	학교, 박물관 등	계절별 차등요금 -교육용(을): 시간대별 차등요금	2.1 (0.1)	7,515 (1.5)	103.99 (95)
산업용	광업용, 공업용 (공장 등)	계절별 차등요금 -산용(갑)II·산업용(을) : 시간대별 차등요금	430 (1.8)	278,660 (54.7)	107.35 (98)
농사용	농업용, 어업용	갑(관정), 을(농작물재배, 건조·냉동)	1,977 (8.2)	19,029 (3.7)	48.45 (44)
가로등	가로등, 보안등	갑(정액등), 을(종량등)	2,130 (8.8)	3,507 (0.7)	114.35 (104)
심야	심야전력기기	갑(난방용), 을(냉방용)	752 (3.1)	10,616 (2.1)	67.03 (61)
총 계			**24,198 (100)**	**509,270 (100)**	**109.8 (100)**

※2020년 실적기준

2) 한국전력공사 홈페이지

나. 전기요금 체계의 특성

우리나라 전기요금 체계가 가진 주요한 특징은 세 가지로 설명할 수 있다. 첫 번째는 소비부분에 대한 에너지 절약을 유도하고 있다는 것이다. 이를 위해 주택용에 대해서 3단계 누진제를 적용하고 있고 일반용에 대해서는 타종별보다 높은 요금을 적용하고 있다. 주택용 전기요금 누진제는 저소득층・사회적 배려계층 보호, 에너지절약 유도라는 긍정적 측면에도 불구하고 논란이 끊이질 않아왔다. 일단 용도별 요금 중 주택용에만 누진제를 적용하여 형평성 논란이 제기된다(이재호, 2020).

두 번째로는 특정 계약종별에 대해서는 저렴한 요금 수준을 적용하여 지원하고 있다는 것이다. 영세 농·어민 지원과 농수산물 가격 안정정책을 반영하여 농사용과 열악한 교육재정 지원을 위해 교육용에 대해 원가 미만의 낮은 수준으로 공급하고 있다. [표2]에서 판매단가를 살펴보면 전체 평균단가(109.8원) 대비 일반용(131.6원)과 가로등(114.3원)을 제외하고는 주택용(107.89원)과 교육용(103.99), 산업용(107.35) 등 모두 평균 판매단가 이하로 공급되고 있다. 판매량 비중은 산업용이 54.7%로 가장 크고, 일반용(22.3%), 주택용(15%), 농사용(3.7%), 심야(2.1%), 교육용(1.5%), 가로등(0.7%)순이다.

세 번째는 수요관리에 의한 자원 이용의 합리화를 도모한다는 것이다. 계절별 차등 요금으로 연중 최대수요가 발생하는 하계와 동계에 비싼 요금을 적용하고, 시간대별 차등 요금으로 하루 중 전력수요가 집중되는 시간대에 비싼 요금을 적용하고 있다.

우리나라 전기요금 체계의 위와 같은 강력한 차별 요금제도는 전기요금의 원가를 크게 고려하지 않는다는 현행 제도상의 특성과 함께, 전력산업의 원료를 100% 외국에 의존하는 수입 의존적 속성, 그리고 소비자의 전력소비를 억제하면서 산업분야의 전력을 의도적으로 할인하여 전기요금을 산업 정책적 수단으로 사용하려 했던 역대 정부들의 노력 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다. 이는 다른 나라와 다른 매우 독특한 제도라고 할 수 있다(김준기, 2014).

3) 전기요금의 산정기준과 연료비 연동제

가. 전기요금 산정기준

전기사업법 제16조에서 전기판매사업자는 전기요금과 그 밖의 공급조건에 관한 약관을 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 전기요금 산정과 관련된 구체적인 기준은 산업통상자원부 고시 「전기요금 산정기준」에 나와 있다. 고시 제11조(요금수준)에 따르면 전기요금은 전기공급에 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정하는 것으로 한다. 총괄원가와 전기판매수입의 차이가 전기요금 조정 요인인 셈이다. 즉 총괄원가보다 전기판매수입이 적으면 전기요금 인상 요인이 발생한 것이고, 총괄원가보다 전기판매수입이 많으면 인하 요인이 발생한 것으로 보면 된다(이재호, 2020).

총괄원가는 적정원가와 적정투자보수를 더한 값이며, 적정원가는 매출원가에 판매비와 관리비, 적정법인세비용을 합한 금액에 6개 발전사업자의 세전손익과 일부 영업외손익을 가감하고 자산재평가 감가상각비와 송・배전이용요금수입을 차감한 금액으로 한다.

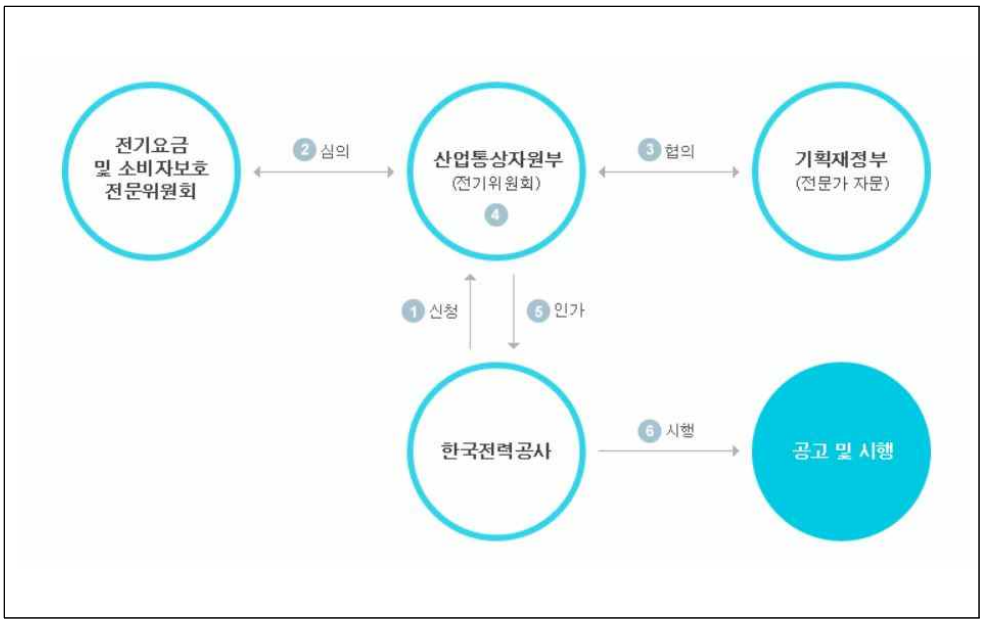
〈표 3〉 전기요금 산정기준[3)]

전기요금(총괄원가) = 적정원가 + 적정투자보수
▪ 적정원가 = 영업비용 + 적정법인세비용
▪ 적정투자보수 = 요금기저 × 적정투자보수율
▪ 요금기저 = 순설비가액 + 건설중인자산(자기자금분) + 운전자금
▪ 적정투자보수율 = 자기자본보수율(A) + 타인자본보수율(B)
※ 자기자본보수율(A) : 기대투자수익률(CAPM) × 자기자본 구성비
※ 타인자본보수율(B) : 세후차입금 가중평균이자율 × 타인자본 구성비

3) 한국전력공사 홈페이지

전기판매사업자인 한국전력의 전기공급약관에는 전기를 공급할 때의 요금 및 기타 공급조건을 규정하고 있는데 약관의 변경 시에도 동일한 과정을 거친다. 한전은 전기요금 개정안을 이사회에서 의결한 후에 산업통상자원부에 인가 신청을 의뢰한다. 산업통상자원부장관은 전기요금 및 소비자보호 전문위원회의 심의를 거쳐 기획재정부장관과 협의하고 전기위원회의 심의를 거친 후 인가한다.

<그림 1> 전기요금 개정절차[4)]



이상의 내용을 종합해 보면 전기요금은 적정원가와 적정이윤을 보장하기 위하여 총괄원가와 적정투자보수를 보상하는 수준에서 결정하되 전기사용자간 형평성을 유지하고 합리적인 자원배분이 이루어지게 형성 되도록 하고 있다. 전기 도매가격은 전력거래소에서 수요와 공급에 따라 결정되는 어느 정도 시장의 원칙이 반영되고 있는 것으로 보인다. 그러나 소매 시장인 한전이 판매하는 전기요금은 정부의 직접 규제를 받는 상황

4) 한국전력 홈페이지

에서 발전용 원료인 유가, 석탄, 천연가스 등의 가격이 상승할 때에는 물가안정을 목적으로 요금 인상을 억제하여 총괄원가를 하회하는 전기요금이 지속되기도 하였고, 산업 정책적 목적으로 산업용 전기요금을 낮게 책정하여 소비자 집단 간 형평성이 문제가 되기도 하였다(박수연, 2020).

나. 전기요금 연료비 연동제

2020년 12월 17일 산업통상자원부와 한국전력은 원가요인과 전기요금 간의 연계성을 강화하는 전기요금체계 개편안을 확정하고 2021년 1월부터 적용한다고 발표하셨다. 개편전의 요금체계가 유가 등 원가 변동분을 적시에 요금에 반영하지 못하고 '13년 이후 조정 없이 운영되어, 전기요금의 가격신호가 소비자에게 제대로 전달되지 않고 요금 조정에 대한 예측가능성이 낮다는 등의 문제점이 제기되어 상기 전기요금 개정절차에 따라 개편안이 확정되었다(산업부 보도참고자료, 2020.12.17.).

연료비 조정요금의 주요 내용은 「연료비 조정요금」항목을 신설하여 매 분기마다 연료비 변동분을 주기적으로 전기요금에 반영한다는 것이다. 연료비 변동분이란 직전 3개월간의 평균 연료비인 실적연료비에서, 직전 1년간 평균 연료비인 기준연료비를 차감한 것이다. 연료비는 관세청이 고시하는 LNG, 석탄, 유류의 무역통관 가격을 기준으로 산정한다.

<표 4> 연료비 조정요금 개요

요금의 급격한 인상이나 인하 또는 빈번한 전기요금 조정 등으로 인한 소비자의 피해와 혼란을 방지하기 위하여 3가지 소비자 보호장치를 마련하였다. 첫째, 조정 범위의 제한이다. 기준연료비가 동일하게 유지된다는 전제 하에, 조정요금은 최대 ±5원/kWh 범위 내에서 직전 요금대비 3원까지만 변동 가능하다. 둘째, 빈번한 요금 조정을 방지하기 위하여 분기별 1원/kWh 이내 변동 시 조정을 하지 않는다. 마지막으로 정부 유보조항을 두었다는 것이다. 단기간 내 유가 급등 등의 예외적인 상황이 발생했을 때 정부가 요금조정을 유보할 수 있는 근거를 마련하였다.

'21년 1월 첫 적용할 때에는 저유가 등 원인으로 3원/kWh을 전기요금에서 할인하여 적용할 수 있었다. 그러나 이후 유가 급등, LNG 가격 상승 등 전기요금 인상요인이 발행하였는데도 코로나19 상황으로 인한 국민 경제와 물가 안정을 위해 정부는 유보조항을 근거로 2분기와 3분기에는 조정하지 않았다. 언론은 연료비 연동제의 도입 취지를 희석했다는 비판적인 보도를 내기도 했다(한겨레, 2021.3.21, KBS news, 2021.6.21.). 이러던 언론들이 4분기에는 달라졌다. 한국전력이 4분기에는 전기요금을 3원/kWh 인상하여 조정한다고 발표하자 「"안오르는게 없네"...내달부터 전기료 인상(한국경제, 2021.9.23.)」, 「8년 만에 전기료 인상...물가상승 부채질 우려(세계일보, 9.23)」 등 자극적인 제목으로 전과는 다른 양상의 보도를 쏟아냈다. 이처럼 전기요금은 인하나 인상에 상관없이 언론에서 아주 민감하게 반응하고 자극적으로 보도되고 있는 핵심 이슈라고 할 수 있다. 이러한 언론 보도가 국민들에게 전달되고 확산되는 것이다.

국내외 주요 에너지 이슈인 에너지 전환과 탄소중립은 전 지구적 기후변화를 넘어 기후위기에 직면한 전 세계 국가들이 필수불가결하게 추진해야 할 정책으로 강조되고 있다. 이와 관련하여 증가하는 에너지 부담비용에 대한 현실적인 논쟁이 전기요금이다. 전기요금은 우리나라 공공요금은 중에서 국민 생활과 물가에 크게 영향을 미치는 것 중에 하나이다. 그만큼 관심도가 높고 전기요금 조정에 대한 소식은 언론에서 자주 다루는 뉴스거리이다. 그럼에도 불구하고 전기요금에 대한 언론 보도를 체계적으로 분석한 경우는 찾아보기 힘들다. 따라서 이 연구에서는 에너

지 전환 정책을 구체적으로 추진하고 있는 현 정부가 수립된 시기 이후에 우리나라 주요 언론이 어떠한 시각으로 전기요금에 대해 보도하고 있는지 살펴보기로 한다.

3. 프레이밍 이론(Framing Theory)과 언론 프레임 효과

프레임이란 사람이 어떤 대상이나 사건을 해석하는 방식을 의미한다. 언론 프레임은 독자나 시청자가 특정한 방식으로 뉴스를 이해하도록 돕는 이야기 구성방식을 '뉴스 틀'(frame)로서 기능적으로 그 독자나 시청자의 이해를 특정한 방식으로 이끌고 이야기를 조직한다(이준웅, 1997).

또한 행동경제학자 아모스 트버스키와 다니엘 카너먼은 프레임을 '의사결정자의 어떤 특정한 선택에 따른 행동, 결과 그리고 만일의 경우까지 고려하는 이해'라고 정의하였다. '인간은 언어를 사용하고, 언어는 인간을 지배한다'는 1950년대 구조주의(Structuralism)에 뿌리를 둔 이 프레임 효과는 레이코프가 소유권을 주장하기에는 꽤나 민망할 정도로 다니엘 카너먼과 아모스 트버스키, 어빙 고프만 등 수많은 사회학자, 정치학자들이 주창하고 정립해 왔다(진경호, 2012).

'프레이밍(Framing)'은 어떤 사건을 이해하거나 반응하기 위하여 일화적 지식이나 전형적 기억 등을 바탕으로 그 사건을 해석하기 위한 뜻을 형성하는 행동에 대한 사회과학적 이론이기도 하다(Goffman, E. 1974). 틀짓기, 프레임, 프레이밍 등 다양한 용어로 사용되고 있다. 즉 사물에 대한 관찰과 이해과정, 경험의 조직화 과정이라고 이해할 수 있다. 사람마다 사물을 보며 해석하는 틀이 달라 자신이 가치와 관점에 따라서 세상을 이해한다는 것이다.

프레이밍 이론은 언론 매체가 수행하는 사회적 이슈의 의미적 구성방식에 주목한다. 프레이밍이라는 개념이 뉴스가 내용적으로 구성되는 '프레임(frame)'에서 유래된 것이고 '뉴스 프레임'이란 뉴스의 이야기 줄거리가 구성되는 방식이다(이준웅, 2005). 터크만은 뉴스 미디어의 메시지 생성과 관련하여 뉴스 제작 시 수많은 현실 가운데 선택된 이야기만을 가

공하고 그러한 재구성된 사회적 현실을 통해 다시 사람들의 인식을 틀짓는다고 뉴스 프레임에 대하여 설명했다(Tuchman, 1972).

프레이밍 이론에서의 프레임은 미디어 프레임(media frames)과 인식 프레임(individual frames 또는 cognitinve frames)으로 나뉜다. 미디어 프레임은 사건에 의미를 부여해주는 중심적 아이디어 또는 스토리라인이며 사건의 쟁점이 무엇인지, 이슈의 핵심이 무엇인지를 제시해 주는 것이라고 한다(Gamson & Modigliani, 1989 : 우지숙, 최정민, 2015에서 재인용). 한편 인식 프레임이란 개인의 머리 속에 저장되어 있는 아이디어들의 집합으로서 정보의 처리를 가이드 하는 것이다(Entman, 1993 : 우지숙, 최정민, 2015에서 재인용).

언론의 프레이밍 과정은 미디어가 복잡한 현실을 전달함에 있어서 특정한 관점과 맥락에 따라 이야기의 쟁점과 줄거리를 다르게 구성하게 되고, 이렇게 다르게 구성된 미디어 프레임이 그 뉴스를 접하는 개인의 해석을 다르게 만드는 과정을 지칭한다(우지숙·최정민, 2015).

방송국이나 언론사에서 뉴스를 생성해 내는 절차는 '뉴스 프레임'으로 설명이 된다. 프레임은 세상을 바라보는 창이고 뉴스 수용자들은 그 창을 통해 세상을 바라보게 된다. 뉴스는 끊임없이 사회현상을 정의하고 해석하며 대체해 간다. 이것은 언론이 일정한 시각에 따라 현실을 재구성한다는 의미로 언론사의 프레이밍에 따라 보여 지는 현실의 모습이 달라질 수 있다는 의미이다(김원용·이동훈, 2004).

언론의 프레이밍 효과란 뉴스 프레임이 구성되는 방식에 따라 뉴스에 대한 개인의 해석과 의견이 달라지는 효과를 의미한다(이준웅, 2005). 또한 언론의 해석적 프레임이 뉴스의 수용자에게 미치는 효과 즉, 언론이 개념화된 각자의 틀을 가지고 현실을 재구성하여, 현실을 바라보는 수용자들의 입장에서 언론 프레임은 어떤 영향을 지녔고 어떠한 효과를 가지는지에 대한 것이다(김승민, 2014).

이준웅(2001)은 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향 연구에서 뉴스 프레임 효과에 의하면, 뉴스의 내용과 중요성이 시민의 인식과 의견에 미치는 영향력도 중요하지만 뉴스 프레임,

즉 '뉴스 이야기를 구성하는 방식' 자체가 이슈에 대한 해석과 의견에 미묘하면서도 중요한 효과를 유발한다고 한다. 같은 사건이나 이슈에 대한 뉴스라 할지라도 그에 대한 이야기 전개의 방법과 관점, 그리고 결과에 대한 함의가 다르다면 그 뉴스는 상이한 프레임을 갖는다고 가정된다. 그리고 이렇게 다른 뉴스 프레임을 접한 뉴스 수용자는 그 사건과 이슈에 대한 해석과 의견이 달라진다는 것이다. 연구 결과는 신문고시에 대한 동일한 내용의 뉴스를 읽은 뉴스 수용자라 할지라도 제시된 뉴스 프레임에 따라 그 기사에 대한 해석이 달라졌다. 즉, 프레임의 종류에 따라 동일한 뉴스에 대한 해석이 달라졌다는 것을 확인했다(이준웅, 2001).

또한 이준웅(2005)은 수용자가 반복적으로 뉴스 틀에 노출됨으로 발생하는 프레임 효과를 세 가지로 정리 하였는데, 이는 뉴스 수용자가 언론의 프레임에 노출됨에 따라 나타날 수 있는 지식, 신념, 관념의 방면에서 틀 짓기 효과를 말한다(김승민, 2014에서 재인용). 이에 따르면 전기요금에 대한 언론의 프레임에 따라 수용자가 가질 수 있는 지식과 신념 그리고 관점까지 영향을 미칠 수 있다는 흥미로운 시사점을 던져준다.

한편 이준웅(2009)은 우리나라 뉴스에 대해 가장 활발하게 수행된 연구 분야 중의 하나는 뉴스 프레임을 내용적으로 분석한 것들로 대부분 '뉴스 프레임은 신문사 간 차이를 보이는가', '뉴스 프레임은 매체 간 차이를 보이는가', '뉴스 프레임은 국가 간 차이를 보이는가' 등 기술적이며 탐색적인 연구문제를 제기했다. 탐색적인 연구문제에 답하는 것이야 말로 모든 가치 있는 연구의 시작이요, 발전을 위한 필요조건이긴 하지만 단순한 언론사 간, 매체 간, 사회 간 뉴스 틀 구성의 차이나 일치를 드러내는 연구보다는 그런 차이나 일치의 원인이나 결과를 설명하는 연구도 필요하다고 했다.

위와 같이 프레이밍 효과에 대한 이론들은 언론 프레임의 특성을 연구하는데 많은 이론적 틀을 제공해 주었다. 본 연구 또한 프레이밍 이론 및 그 효과 즉, 뉴스 프레임에 따라서 수용자의 뉴스 해석과 의견이 달라진다는 것에 기초하여 우리나라 전기요금에 대한 주요 일간지 및 경제지 사설의 보도 프레임을 연구하고 분석해 보고자 한다.

제 2 절 선행연구 검토

이 논문은 언론 특히 일간지에서 전기요금에 관한 사설을 낼 때 어떠한 프레임 유형이 있는지 알아보고자 한다. 이를 위해서 사회적으로 자주 이슈가 되는 도시가스 요금, 통신료 등 공공요금에 관한 선행연구들과 기타 언론보도 프레임 분석에 관한 연구들을 검토하였다.

1. 전기요금 등 공공요금에 관한 선행연구

전기요금, 도시가스 요금, 통신비 등 공공요금은 국민 전체에게 영향을 주는 아주 민감한 이슈이다. 이와 관련한 연구는 많은 부분에서 최근까지 다양하게 진행되어 왔다.

안병철(2002)은 정책은 합리적 의사결정이 아니라 정치적 상호작용의 산물이라고 가정하고 전력요금과 의료보험 가격을 분석하였다. 그 결과 공공요금은 정책결정 과정에서 협상과 조정을 통해 행위자들의 상호작용에 의해 결정되고 당정협의회와 관련 비서회의를 통해 문제 해결 메커니즘을 시도하고 있다고 한다. 결론적으로 공공요금에 대한 정책이 합리적인 결정이 아니라 정치적 상호작용의 산물이라고 한다.

이호용(2009)은 공공요금의 규제에 대해 미국의 공공요금 규제와 관련된 판례와 이론을 토대로 연구하였는데, 공공요금을 규제하는 경우에도 기본적 경제 질서인 자유주의 이념에 위배되는 정도로 행할 수는 없다고 하였다. 공공요금은 국민의 일상생활에 커다란 영향을 미치며 당해 기업의 효율성을 확보하는 주요한 수단이기도하기 때문이라고 한다.

정한경(2011)은 소비자가 에너지의 가치를 제대로 인식토록 하는 분명하고 의미 있는 가격신호를 담은 에너지 가격의 결정은 에너지 절약과 효율 향상을 촉진하는 기본 정책 수단이라고 하면서 우리나라는 에너지 요금 설계의 여러 목적 중 경제적 에너지 효율을 간과해 왔다고 평가한다. 요금설계는 많은 규제적, 제도적 목표를 조화시키는 복잡한 과정이

며 이러한 목표의 조화 과정에서 에너지 효율 촉진을 인식하는 것이 중요하고 에너지 요금제가 다른 에너지 효율 정책들과 결합될 경우 가지는 효과는 그렇지 않을 경우와 큰 차이를 보인다고 하였다(박수연, 2020에서 재인용).

전주열(2012)은 상장공기업의 공공요금 결정 과정에서 이사회의 역할은 어떠하며 최종적인 요금결정 시 주주가치에 대한 고려가 반영되는지에 대하여 연구하였다. 상장공기업은 다른 공기업과는 달리 주식시장에 상장되어 있어 지배주주인 정부 외에 일반주주들에 대한 주주가치가 고려될 필요가 있다. 일반국민을 위한 공공성 추구와 일반주주를 위한 기업성 추구가 상충될 수 있기에 상장 공기업의 요금결정은 일반적인 공공요금과는 다른 차원의 접근이 요구된다고 하였다. 상장공기업과 비상장공기업의 공공요금 결정방식을 비교 분석한 결과 비교대상 6개 공공요금 모두 원가 이하에서 요금이 책정되었고 결정과정도 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 상장 공기업의 경우에도 정부가 지배주주로서 절대적 권한 행사를 바탕으로 물가안정의 정책수단으로서 공기업의 요금정책을 결정하고 있는데, 이로 인해서 해당 기업의 기업성이 심히 훼손된다면 지배주주인 정부의 정책적 목적 추구가 일반주주들의 이익 침해로 귀결될 수 있다고 주장하였다.

강만옥・이상엽(2013)은 우리나라는 '요소투입' 위주의 경제성장 정책을 추진해 오면서 국내 에너지 가격은 물가안정, 산업경쟁력 지원, 경기진작 등 정책 목표 달성을 위한 저가정책 기조를 유지하여 왔다고 한다. 이러한 저에너지가격 정책은 에너지 다소비 구조를 고착화시키고 에너지 소비 절감이나 경제구조의 환경 및 에너지 효율성을 개선하는 데 미흡하였다고 평가하였다. 향후에는 통합적 시각에서 에너지원별 과세 형평성을 통해 적정 에너지 믹스를 실현하고, 국가 전체적인 에너지 수급 안정성 확보가 가능하도록 해야 한다고 주장하였다(박수연, 2020에서 재인용).

강성빈(2016)은 전기요금 결정과정에 영향을 미치는 요소로 1960년대 이후부터 전기요금 결정에 정치적 목적 및 정책적 고려가 지나치게 높다

고, 전기요금 결정시기의 정치적 변수에 대한 비점증적 변동 영향이 매우 크다고 했다.

심동희・김길복(2019)은 공공요금은 취득원가 기준에 의한 총괄원가(적정원가와 적정투자보수의 합)를 적용하고 있지만 현실에서 공공요금은 생활과 물가에 미치는 영향을 고려해서 요금수입이 총괄원가를 못 미치는 선에서 결정되는 것이 일반적이라고 한다. 회계적인 측면에서 공공요금의 원가산정방식을 살펴보고 문제점 및 항목별 원가개선 방안을 검토하여 총괄원가의 원가요소를 분석하였다.

2016년에 사회전반을 뜨겁게 달구었던 '전기요금 누진제'에 관련한 연구들도 다수 있었다. 특히, 신광조(2017)는 1975년부터 2016년까지 주택용 전기요금 누진제가 어떤 요인을 통해 결정되어 왔는지를 36년간의 전력수급 현황, 경제 상황, 한국전력의 경영 상황, 우리나라 정치 상황 등 지표 데이터를 수집하여 실증적인 분석을 하였다. 분석결과 주택용 전기요금 누진율을 결정하는 요인은 전력수급 상황을 대표하는 설비예비율 한 가지인 것으로 확인되었고 다른 요인들에 대해서는 통계적으로 유의미한 관계를 확인하지 못했다.

이길량(2018)은 소셜 빅데이터 분석을 통해 누진제를 개편하게 된 배경을 이해해보고 숨겨진 '누진제 이슈 촉발요인'을 발견함으로써 향후 공공정책 수립에 있어 소셜 빅데이터 분석의 가치와 활용방안을 제시하였다. 그 밖에도 주택용 전기요금 제도 개편에 따른 정책 효과를 분석한 연구도 있었다(박혜선, 2019).

최근에는 우리나라 전기요금의 특징과 연료비 연동제에 관한 연구가 있었다. 이재호(2020)는 우리나라는 1차 에너지인 석탄, 석유, 천연가스 등을 원료로 수입해 2차 에너지인 전기를 만드는데, 1차 에너지 가격보다 2차 에너지 가격이 저렴한 비정상적인 상황으로 보고 있다. 그 이유로 일반적으로 전기요금은 국제유가 등 연료비와 연동돼 책정돼야 하지만 우리나라 요금체계는 그와 별개로 움직여왔기 때문이라고 한다. 요금조정은 정치적 사이클에 의해 좌우돼 왔고 정치권은 인기주의에 기초에 시장 기능을 외면했고, 정부의 정책 입안자들은 기회주의적 속성으로 그

들을 돕는 결과를 반복해왔다는 것이다. 이러한 비정상적인 요금체계를 개선하기 위해 대안으로 연료비 연동제를 든다. 가설과 검증을 통해 2020년 하반기부터 2021년까지를 연료비 연동제 도입의 적기로 분석했다. 2022년 이전에는 예정된 선거가 없고, 코로나19 이후 저유가 시대가 당분간 지속될 전망이기 때문이다. 저유가 시기에 연료비 연동제를 시행해야 기준 요금보다 낮은 가격으로 시작할 수 있어 소비자 저항을 줄일 수 있다고 한다.

한편, 최충식(2012)은 동계 난방용 에너지원으로서 대체관계에 있는 전기와 천연가스의 상대가격 변화에 주목하여 도시 가스 가격이 전기 가격에 비해 상대적으로 높아 동절기 전력 소비의 증가를 가져왔을 것이라고 보고 분석하였다. 그 결과 전기 가격은 전기 소비량과 음의 상관관계를 갖지만 도시가스 가격은 동절기에만 전기 소비량에 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이는 원가 이하의 낮은 전기요금이 에너지원간 상대 가격 왜곡을 심화시켜서 나타난 현상으로 2005년 이후 전기와 도시 가스의 상대가격 차이가 커지면서 전력과 도시 가스 수요 간에 대체 수요가 발생하였고, 특히 난방 수요에 있어 도시 가스 수요가 상대적으로 저렴한 전력 난방으로 대체되고 있기 때문에 나타난 현상으로 이해하고 있다.

진상현・오수미(2019)는 경제학에서 통용되는 재화 특성이라는 개념을 이용해 이들 쟁점을 분석함으로써 해결방안을 제시하고자 했다. 즉, 경합성과 배재성에 기반 한 재화의 유형을 통해서 민간과 공공의 바람직한 역할 배분 및 관리 방향을 제시하는 데 목적을 두고 있다. 연구결과 '해외자원개발'의 경우에는 사적재에 해당되기 때문에 공공기관 보다는 민간기업 중심의 시장 메커니즘을 활용하는 방안이 적합할 것으로 판단되었다. 반면에 '민간 직도입'의 경우에는 사적재의 특성이 강하지만 전력시장과의 직접적인 관련성 때문에 민간부문에 대한 공적 통제가 현실적인 대안으로 제시될 수 있었다. 끝으로 '소매 도시가스'의 경우에는 정반대로 공공재적인 특성이 강하기 때문에 현재의 지역별 민간 독점적인 구조 보다는 정부가 적극적으로 개입하는 공적 관리로의 전환이 바람직하다는 결론이 도출되었다.

주수현·이동철(2005)은 가스 변동 요금에 따른 생산자·소비자물가 파급 효과를 분석하여 가스요금 상승에 따른 지역 물가 파급 효과를 분석한 논문도 있었다. 지역 차원에서 공공요금의 파급 효과 분석을 위한 근거를 제시하여 물가 파급 분석을 위한 모형으로 활용함으로서 적절한 정책적 대응이 가능하도록 정책의 효율성을 제고하는 목적을 가지고 있다고 한다.

박용완·손수민은(2017) 언론보도에 따라 소비자들의 이동통신비에 대한 인식에 어떤 변화가 발생하는지를 실험 연구를 통해 검증하고 이에 대한 정책적 시사점을 제시하였다. 무작위로 선발된 대상자를 4개의 집단(통제집단, 고비용 언론보도 노출 집단, 저비용 언론보도 노출 집단, 동시 노출 집단)에 배정한 후 언론보도에 대한 신뢰성 및 중립성, 자신의 생각과의 일치 정도, 이동통신비에 대한 인식을 측정하였다. 분석 결과, 소비자들은 저비용 언론 보도 보다 고비용 언론보도를 더 신뢰하고 중립적이라고 평가하였다. 소비자들은 언론보도와 무관하게 이동통신비가 비싸다는 인식을 가지고 있었으며, 이동통신비가 비싸다는 기존의 인식이 새로운 정보를 받아들이지 못하게 방해하고 있음을 확인할 수 있었다. 따라서 가계통신비 인하에 대한 사회적 압력을 해소하기 위해서는 이동통신비가 비싸다는 소비자들의 고정관념을 변화시켜야 한다고 하였다.

박준호(2007)는 통신비에 대한 소비자 인식을 연구한 논문도 있었다. 연구결과에 따르면 무선인터넷 및 단말기 할부대금과 같은 비음성서비스 지출에 대하여 소비자 간에도 일치된 견해를 보이고 있지 못하며, 향후 무선인터넷 시장의 지속적인 확대에 따라 이러한 인식 상의 혼란은 더욱 커질 것으로 파악하고 있다. 또한 각종 통계자료들 간에 있어서도 국가(또는 주체)별로 통신비의 구성항목 및 정의에 있어서 차이가 있는데 이 연구는 통신비를 정의하고 그 범위를 규정하는 데 필요한 논의의 배경을 수요자 측면의 인식을 근거로 하여 제시하고 있다.

스마트폰 통신비에 집중하여 분석한 논문도 있었다. 변정욱(2016)은 스마트폰 확산 이후 통신서비스 이용은 필수재, 비필수재, 중독재의 성격을 복합적으로 가지고 있다고 한다. 필수재적 성격의 이용에 대한 통신

비 부담에 대해서는 기존의 요금정책을 통해 접근할 필요가 있으며, 최근 증가하는 스마트폰 중독 등 최적 이용량을 초과하는 이용량에 기인한 통신비 부담에 대해서는 스마트폰 중독 대응책 마련 등 통신서비스의 성격에 따라 세분화된 정책을 통해 접근할 필요가 있다고 기술하고 있다. 통신비 이슈에 대한 올바른 정책판단을 위해 이러한 작업과 연구의 활성화가 필요하다고 주장한다.

요약하면 공공요금은 정치적 상호작용에 의해 관련 정책이 결정되고 비합리적인 규제와 에너지 효율을 간과하여 적절한 가격신호를 담은 에너지 가격 결정이 이뤄지지 않는다는 등의 문제점을 지적하고 있다. 또한 낮은 요금 수준으로 인해 전기가 도시 가스를 대체하게 했다는 연구도 있었다. 통신비에 대해서는 언론보도와 소비자의 인식에 대한 연구가 있었으나, 다수의 선행연구에도 불구하고 전기요금에 대한 언론 보도를 체계적으로 한 연구는 부족했다.

2. 언론보도 프레임 분석에 관한 선행연구

우리나라에서는 미디어 프레임에 대한 연구가 활발하게 이루어졌는데 국내 프레임 연구의 다수가 언론사가 어떠한 미디어 프레임으로 사회 이슈를 보도하였는지를 분석하는데 초점을 두어 왔다(우지숙・최정민, 2015)

김신민(2020)은 2003년부터 2017년까지 언론을 통해 기사화된 수자원 이슈들의 함의를 텍스트 마이닝 기법을 사용해서 시계열로 분석했다. 분석 결과로 각 정권별로 수자원 이슈 관련하여 기사 키워드의 범위는 전체적으로 유사한 수준을 보인 반면 같은 단어를 사용하더라도 특정 이슈(한탄강, 4대강 등)에 대해 기사를 풀어가는 논조와 방식은 보수・진보 각 언론사의 색깔을 극명하게 드러내 극적인 대조를 보였다고 한다.

우지숙・최정민(2015)는 공기업에 대한 언론사 사설의 프레임을 귀납적으로 분석하여 ‘공기업 문제점 강조’, ‘강력한 개혁 추진’, ‘정부/정권의 낙하산인사 책임’, ‘민영화/매각 신중론’, ‘공공성 강조’ 등 다섯 개의 언론

프레임을 발견했다. 보수 언론과 진보 언론의 차이보다는 각 언론사의 개별적인 차이가 더 두드러지고, 각 정부시기가 가진 정치적 경제적 맥락에 의해 언론의 태도가 달라진다는 점을 발견했다. 그리고 정부시기 간에 그리고 언론사 간에 공기업을 바라보는 시각에 있어서 차이점보다는 유사성이 더 많다고 한다.

김승민(2014)은 국내 에너지 정책에 대한 언론 프레임을 분석하였다. 그 결과 '에너지정책 개선', '원전확대 여부', '에너지절약 강조', '효율적 자원외교 필요'라는 4개의 언론프레임을 도출해 내었다. 그리고 에너지 정책 수행 시 언론 프레임의 특성을 잘 활용하면 불필요한 낭비 요인을 사전에 방지할 수도 있고 에너지 정책의 목적 달성에도 활용이 가능할 것이라고 했다.

최정규(2012)는 전력사업 구조개편에 대한 언론보도 분석에서 언론 보도는 공정하고 심층적으로 보도한 것이 아니라 특정 아젠다에 따라 신문사의 입장을 반영하거나 주장하는 행위를 일관되게 하고 있다고 했다.

최근에 국내외 에너지 정책 이슈로 떠오른 탄소중립에 관한 연구도 있었다. 전지성(2021)은 탄소중립에 관한 국내 언론 보도 연구에서 신문사들은 형식적 측면에서 정보 제공형 스트레이트 기사와 분석 기사를 가장 많은 비율로 보도하고 있었고, 내용적 측면에서는 정치・정책적인 프레임으로 보도한 기사가 많았으며 경제・산업, 환경적인 프레임이 뒤를 이었다고 했다.

원자력 발전 이슈는 언론에서 자주 다루고 있는 국내 에너지 정책 중 하나이다. 임종섭・김진희(2020)에 따르면 정부와 보수 언론, 진보 언론이 '신고리 원자력 발전소 건설' 문제처럼 찬반 진영의 이해 대립이 치열한 쟁점을 어떻게 해석하는가는 중요한 질문이며 이 주체들이 생산한 주장은 공적 텍스트를 구성한다고 한다.

이겨레(2018)는 원자력발전소 이슈에 관한 뉴스보도 경향 프레임 분석에서 신고리 5・6호기의 건설이 승인된 시점으로부터 문재인 정권에서 원전공사가 중단 및 재개되었던 탈원전 이슈까지의 기간을 주된 국면으로 설정하여 원자력 발전소 이슈에 대한 언론의 뉴스 보도 경향 프레임

이 어떻게 설정되어 왔는지를 분석하였고, 이후 신고리 공론화위원회의 결정에 영향력을 끼친 이슈 프레임이 존재하는지 살펴보았다. 분석 결과 '경제' 프레임의 현저성이 두드러지는 경향을 보였으며, '안전' 프레임이 지속적으로 상승하는 경향이 존재함을 확인되었다.

이화연・윤순진(2013)은 밀양 송전선로 건설 갈등에 대하여 환경정의 관점에서 언론 보도의 프레임을 분석하였다. 분석 결과를 보면, 중앙 일간지는 지역 일간지보다 이 문제를 주요한 정책 의제가 되어야 할 문제로 주목하지 않고 한 지역의 사안으로 축소하는 경향을 보였고, 지역 주민들은 환경정의 관점에서 문제에 접근하는 양상을 보인데 반해 중앙 언론의 무관심, 대립 상황만 전달하는 보도, 한전 편향적인 보도를 언론 보도의 문제점으로 꼽고 있다. 이러한 결과는 언론은 국가 에너지 정책과 연결되어 있는 송전선로 갈등을 전국적으로 공론화하는 데 기여하고 있지 못하며 전반적으로 지역 주민 반대 운동에 내재되어 있는 환경정의 관점이 논의의 장에서 축소 또는 배제되는 경향이 있음을 확인하였다. 이러한 연구들은 국가의 에너지 정책의 성공 여부에 언론의 역할이 상당히 중요하다는 것을 말해주고 있다.

임양준(2010)은 공공사업 관련 갈등보도에 대한 뉴스 프레임을 한반도 대운하 건설 사업을 중심으로 분석하면서, 정부와 국민간의 이해관계가 얽힌 사회갈등 보도에서 언론은 단순히 정부와 행정부 또는 여당의 권위주의적인 정부 정책의 단순한 전달자가 아니라, 민주적인 대화와 합의를 유도할 수 있도록 최선을 다해야 한다고 주장하였다.

또 다른 갈등사례인 새만금 간척사업을 중심으로 언론보도 프레임을 분석한 강내원(2002)은 새만금 간척사업을 둘러싸고 상호작용을 하는 다양한 개인이나 집단 층위의 사업에 대한 인식이나 입장을 뉴스매체가 어떻게 구성하고 있는지를 고찰하고 있다. 주요 연구 결과는 새만금 사업과 관련된 언론 보도는 정부인사, 국회의원, 시민단체, 전문가 층위에 많이 할애되어 있었으며, 이들의 태도나 입장에 관한 보도가 상당한 부분을 차지하고 있었다. 따라서 새만금 사업과 관련한 언론사들의 보고 기사들은 다양한 계층의 다양한 의견을 충분히 전달하지 못했다고 주장했

다.

이러한 선행연구에서는 언론이 가지고 있는 현실의 사회적 구성기능에 따라 재구성된 현실이 실제적인 모습이 아닌 상이한 가치를 표방하는 가공된 현실로 그려지는 것은 아닌지 의심의 눈길을 가지고 보고 있다. 즉, 언론은 정치적 성향과 입장에 따라 사회적 현상들을 재구성하여 왜곡 시킬 수 있는 가능성이 있고, 언론에 의해 재구성된 현실보도는 이 뉴스를 접하는 수용자들에게 긍정 또는 부정적으로 영향을 미칠 수도 있기 때문이다(김승민, 2014).

많은 선행연구에서 언론 프레임에 대해서 연구되어 왔지만, 전 국민에게 영향을 주고 유가의 등락이나 심지어 날씨의 변화에 따라서도 이슈가 되어 언론에서 반복적으로 보도되는 전기요금에 대한 언론 프레임을 체계적으로 연구한 논문은 찾아보기 어려웠다. 이 연구에서는 전기요금을 언론에서 어떠한 프레임으로 보도하고 있고 언론사별로 프레임의 차이가 있는지 분석해 보고자 한다.

3. 선행연구의 논점과 쟁점 정리

전기요금 등 공공요금 정책에 대한 선행연구에서는 공공요금 정책에 대한 여러 가지 문제점을 지적한 후 향후 정책 결정에 있어 공공성 뿐만 아니라 경제성, 시장경제 준수 등 합리적으로 운영되어야 한다고 강조한다. 또한 공공요금에 대한 정책이 정치적 상호작용의 산물로써 물가안정, 산업경쟁력 지원, 경기진작 등 정책목표를 달성하기 위해 비합리적으로 결정되고, 총괄원가에 못 미치는 선에서 요금이 결정되는 저가정책 기조를 유지하고 있으며 요금 설계 시에도 경제적 에너지 효율을 간과하여 소비자로 하여금 에너지의 가치를 제대로 인식하지 못하게 하고 있다고 비판한다. 공공요금을 규제하는 경우에도 자유주의 경제 질서에 위배되는 정도로 행해선 안 되며 적정 에너지 믹스 실현과 국가 전체적인 에너지 수급 안정성을 확보해야 한다고 주장한다.

언론보도 프레임 분석에 대한 선행연구에서는 보수와 진보의 차이보다

는 각 언론사의 개별적인 차이가 더 두드러지고 정치·경제적 맥락에 의해 언론의 태도가 달라지며, 언론 보도는 특정 아젠다에 따라 신문사의 입장을 일관되게 반영하는 행위를 하고 있다고 분석한다. 또한 원자력발전소 이슈에서는 '경제' 프레임의 현저성이 두드러지는 경향 속에 '안전' 프레임이 상승하였다. 또한 언론사의 편향적인 보도가 송전탑 갈등에 대해서는 전국적으로 공론화하는데 기여하지 못했다고 한다. 즉 다양한 계층의 의견을 충분히 전달하지 못하고 있음을 지적하고 있었다. 한편 정책 수행 시 언론 프레임의 특성을 잘 활용하여 정책 목적 달성에 활용이 가능할 것이라는 분석도 있었다.

이 논문에서는 언론이 전기요금을 어떠한 프레임으로 보도하고 있는지를 귀납적으로 분석하고자 한다. 위에서 살펴 본 전기요금 등 공공요금 정책과 언론보도 프레임 분석에 대한 이론과 선행연구들을 바탕으로 언론 사설에서 어떠한 부분을 프레임으로 하여 전기요금 정책에 대해 바라보고 있는지 분석할 것이다.

제 3 장 연구문제 및 연구방법

제 1 절 연구문제

이 연구에서는 전기요금과 관련하여 언론사 특히 일간신문이 갖고 있는 언론 프레임을 살펴본다. 이를 위하여 먼저 주요 일간 신문사 중 경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 매일경제, 서울경제, 한국경제 총 8개 사의 전기요금 관련 신문 사설의 내용을 면밀히 검토하여 어떠한 프레임 유형이 존재하는지, 그러한 프레임 유형이 언론사의 이념적 성향(보수/진보)이나 언론사 유형(종합지/경제지)에 따라 혹 다르게 표현되고 있는지 탐색해 볼 것이다. 또한 전기요금 정책과 관련한 사설의 논조가 정부시기(이명박 정부/문재인 정부) 따라서 다르게 기술되는지도 찾아보고자 한다. 이를 위해 구체적인 연구문제를 다음과 같이 설정하였다.

연구문제1	전기요금 관련 언론 사설에서는 어떠한 프레임 유형이 나타나는가?
연구문제2	언론 사설에 나타난 전기요금 관련 프레임 유형이 언론사의 성향별로 다르게 나타나는가?
연구문제3	언론 사설에 나타난 전기요금 관련 프레임 유형이 언론사의 유형별로 다르게 나타나는가?
연구문제4	언론 사설에 나타난 전기요금 관련 프레임 유형이 정부시기에 따라 다르게 나타나는가?

제 2 절 연구방법

1. 자료수집과 분석대상

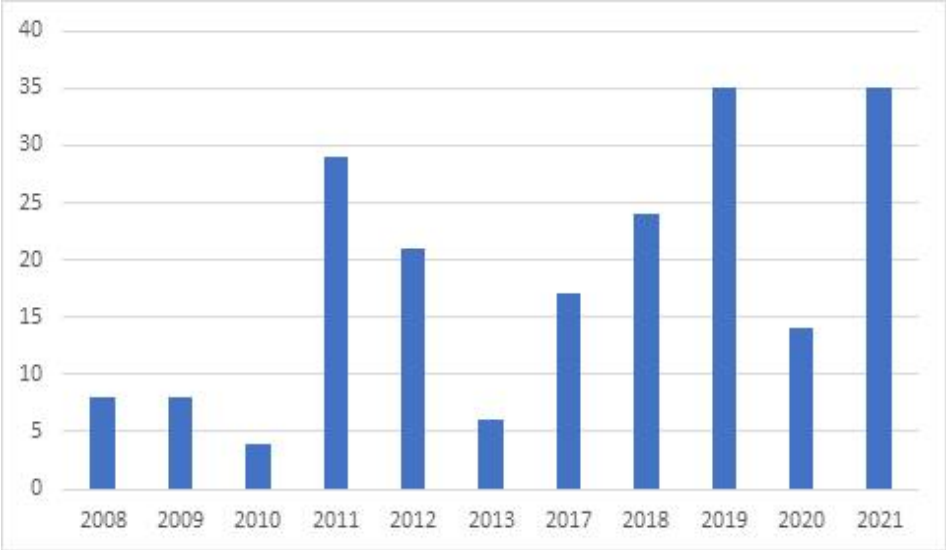
전기요금 관련 기사나 사설은 특별한 사건이 발생한 시기나 국가의 중요 정책 추진사항을 중심으로 거의 모든 언론사에서 관련 내용을 보도하는 경향이 있다. 이 연구에서는 동일본 대지진으로 후쿠시마 원전사고와 9.15 대정전이라는 특별한 사건이 발생했던 이명박 정부 시기(2008.2.25. ~ 2013.2.24)와 탈원전과 탄소중립으로 대표되는 에너지전환 정책을 본격적으로 추진한 문제인 정부 시기(2017.5.10. ~ 2021.12.31)를 분석기간으로 설정하고 자료조사를 실시하였다.

분석대상은 국내 일간지 총 8곳을 대상으로 하였는데, 보수적 성향의 종합지 3곳(동아일보, 조선일보, 중앙일보)과 진보적 성향의 종합지 2곳(경향신문, 한겨레), 그리고 경제지 3곳(매일경제, 서울경제, 한국경제)의 사설 전체를 모집단으로 하였다. 그 중에서 '전기요금' 및 '전기료'를 다룬 사설만을 수집해 분석하였다. 한국언론재단의 빅카인즈(www.bigkinds.or.kr)에 '전기요금', '전기료'를 키워드로 하여 이들 신문이 '전기요금', '전기료'를 제목 및 내용에 포함하고 있는 모든 사설을 수집한 후 스크랩마스터[5]에서 추출한 자료와 크로스체크(cross-check)하여 전기요금에 대한 내용을 다룬 분석대상 사설 총 201건이 최종 수집되었다. 신문사별 건수는 경향신문 8건, 동아일보 11건, 조선일보 44건, 중앙일보 15건, 한겨레신문 10건, 매일경제 37건, 서울경제 41건, 한국경제 35건이다. <그림 2>와 같이 연도별 전기요금 관련 사설 건수는 이명박 정부시기에는 2011년도에 가장 많았고, 문재인 정부시기에는 2017년부터 2019년까지 증가하다가 2020년에 줄어들었고, 정권 말기인 2021년도에는 다시 늘어났다. 언론사별 사설 건수는 <그림 3>과 같이 보수 성향의 조선일보가 가장 많았고, 종합지보다는 경제지에서 많이 보도한 것으로 나타났다.

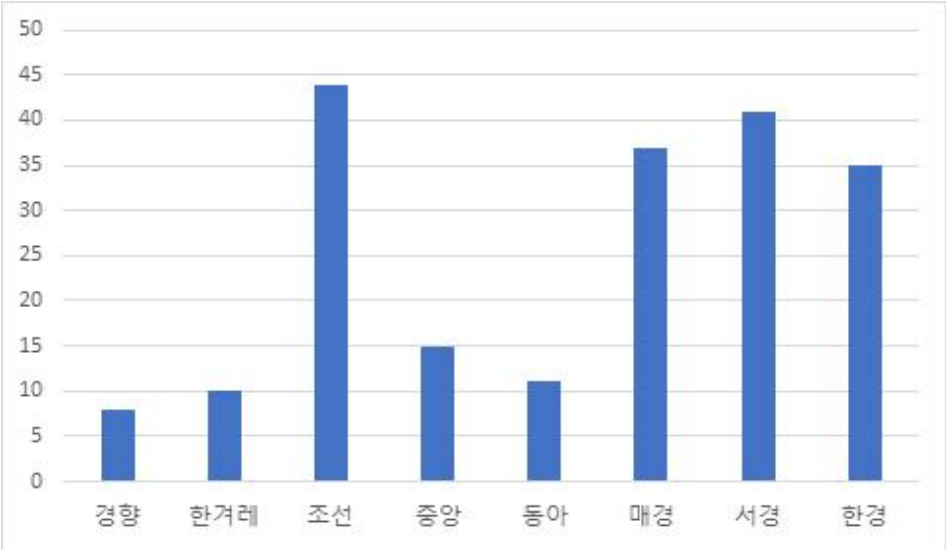
---

5) 한국언론진흥재단 뉴스저작권 사업단(뉴스코리아)의 공식 유통사 (주)다하미커뮤니케이션즈가 세계 최초의 종이신문 스크랩 솔루션

<그림 2> 연도별 전기요금 관련 사설 건수



<그림 3> 언론사별 전기요금 관련 사설 건수



2. 연구방법

이 연구는 우리나라의 전기요금에 대한 언론 프레임은 무엇이고 이러한 프레임이 언론사 성향이나 유형별, 그리고 정부시기별로 어떻게 다른지를 분석하는데 중점을 둘 것이다. 그러므로 이러한 연구에 적합한 방법론으로 '프레이밍 이론에 따른 언론 프레임 효과'라고 생각하였다.

프레임 도출 방법으로는 이준웅(1997)이 뉴스 프레임을 연구하는데 사용했던 귀납적 프레임 도출 방식을 사용할 것이다. 이준웅(1997)은 뉴스 이야기를 구성하는 주제 함수는 ①주제행위자(행위자는 무엇을 했는가?), ②대항행위자(대항 행위자는 무엇을 했는가?), ③대항(대상의 주요 속성은 무엇인가?), ④방식(어떻게 행위가 이루어졌는가?), ⑤배경(어떤 맥락에서 발생했겠는가?), 그리고 ⑥함의(무엇을 위한 것인가?)로 제시할 수 있다고 보았다. 이러한 주제 함수에 대입될 수 있는 각각의 진술문을 뉴스 내용에서 찾아 그것을 주제 진술이라고 지칭하고 이러한 주제 진술들이 다른 주제 진술들과 결합하여 하나의 내적인 의미를 담는 이야기 구조를 형성하게 되는 것을 미디어 프레임으로 정의하였다(이준웅, 1997; 우지숙・최정민, 2015에서 재인용)

이 연구에서도 귀납적으로 프레임을 도출하기 위해서 주요 언론 보도의 사설에서 위의 6가지 주제함수를 활용하여 주제진술문을 도출하고자 했다. 이후 등장하는 빈도가 높은 주제진술문들을 찾아 이를 프레임으로 도출해 내고 주제함수에 대한 주제진술문들을 수집 한 후 상호 연관되어 만들어낸 프레임의 내용과 빈도를 제시하여 연구문제 1에 답하고자 하였다. 그리고 각 프레임 집합에 포함된 주제진술문 수의 합을 각각의 언론사별과 정치적 성향별, 유형별 및 정부기간별로 구한 후 각 집단 간의 차이를 일원변량분석(ANOVA)을 통해 나머지 연구문제에 대하여 분석하였다.

제 4 장 분석결과

제 1 절 전기요금에 대한 언론 프레임

전기요금에 대한 프레임의 유형을 찾기 위해 연구 대상이 되는 전기요금 관련 사설들을 애벌 검토하였고 주제함수 가운데 대상, 주요 행위자, 대항 행위자, 배경, 대응 방안을 중심으로 다음과 같이 주제 함수를 구하였다.

1) 대상 : 우리나라 전기요금의 속성은 무엇인가?
2) 주요 행위자 : 정부와 한전은 무엇을 했는가?
3) 대항 행위자 : 국민과 기업은 무엇을 했는가?
4) 배경 : 어떠한 맥락에서 발생하였는가?
5) 방안 : 전기요금 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇인가?

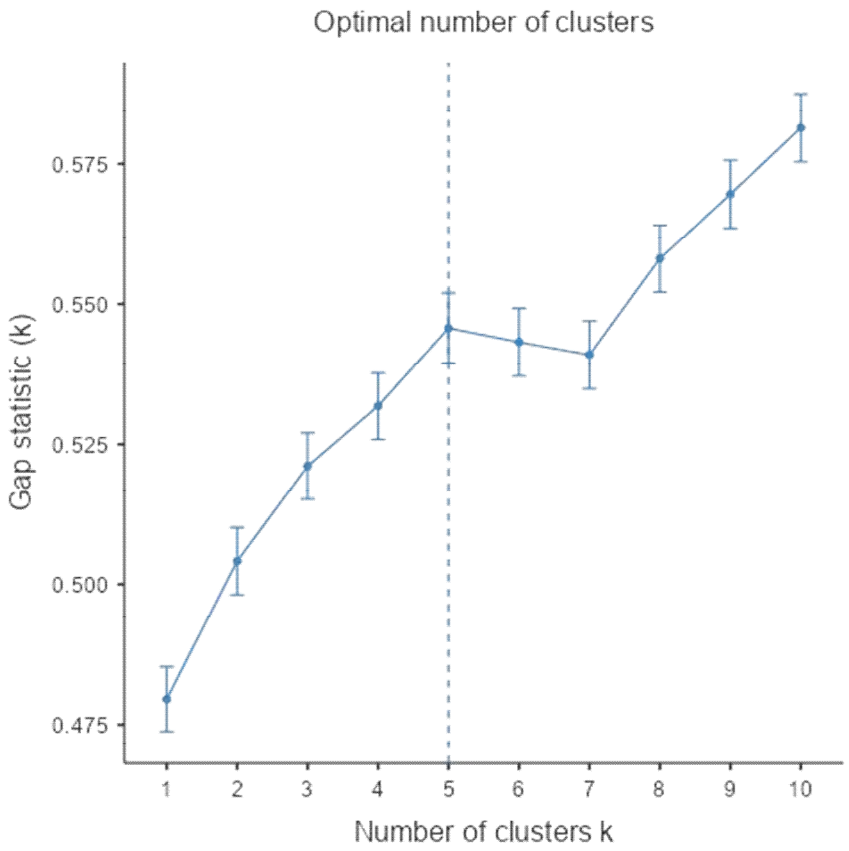
우리나라 전기요금에 대하여 주요 행위자인 정부와 한전, 대항 행위자인 국민과 기업이 무엇을 하였으며 어떠한 배경에서 전기요금 정책에 문제가 발생했고, 이러한 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇인지에 관해 주제 함수를 중심으로 59개의 주제진술문을 찾았다. 연구대상이 되는 사설들에 나오는 59개의 주제진술문을 코딩하는 과정에서 이 주제진술문을 계속해서 분석 기준으로 삼아도 되는지를 검토하였다. 이 과정을 거쳐 진술문을 통합 또는 추가하고, 등장 빈도수가 적은 진술문은 삭제하여 최종적으로 39개의 주제진술문을 확정하였다. <표 5>는 최종 결정된 주제함수와 주제진술문이다. 한 건의 사설에서 많게는 11개의 주제진술문이 포함되기도 하였고 한 건의 주제진술문도 포함되지 않은 사설도 있었다. 수행한 코딩 결과의 코더 간 신뢰도를 측정하기 위해 사설의 10%를 무작위로 추출하여 주제진술문을 코더 간 일치도를 측정하였고 평균 .85를 얻었다.

<표 5> 전기요금 관련 사설에 나타난 주제함수와 주제진술문

대상 : 우리나라 전기요금의 속성은 무엇인가?
a1. 전기요금이 원가에 훨씬 못 미칠 정도로 싸다. a2. 전기요금이 물가에 미치는 영향이 커 요금 인상은 서민과 기업에 부담을 준다. a3. 우리나라 산업용 전기요금은 싸다. a4. 우리나라 산업용 전기요금은 선진국보다 상대적으로 비싸다.
주요 행위자 : 정부와 한전은 무엇을 했는가?
b1. 정부가 전기요금을 제대로 관리하지 못하고 있다. b2. 정부가 전기요금을 억제해 한전이 영업적자를 냈다. b3. 정부는 전기요금 정책 수립 시 선거, 정치권 등 정치적 영향을 받는다. b4. 정부가 신재생에너지를 확대하겠다고 한다.(탈원전, 탈석탄) b5. 정부와 한전은 경제 성장 예측 모델에 따라 장기적 차원에서 발전 설비를 확충해 왔다. b6. 정부는 물가안정을 위해 전기요금을 최대한 억제해 왔다. b7. 정부와 한전은 범국민적 절전운동에 동참할 것을 호소했다. b8. 정부가 탈원전을 추진하면서 전기요금 인상은 없다고 한다. b9. 정부와 한전은 영업적자는 탈원전이 아니라 연료비 증가 때문이라고 한다. b10. 정부와 한전이 전기요금 할인 제도를 줄이기로 했다.
대항 행위자 : 국민과 기업은 무엇을 했는가?
c1. 전기요금이 싸다보니 에너지 과소비가 심각하고 다소비형 산업구조이다. c2. 전기요금이 싸다보니 석유나 가스 대신 전기로 바꾸는 비효율적 대체소비가 늘었다. c3. 국민들은 전기요금 인상이 불가피하다는데 공감한다.
배경 : 어떤 맥락에서 발생했는가?
d1. 전기요금이 싸다보니 과소비를 초래하고 에너지 소비구조를 왜곡시킨다. d2. 정부가 전기요금 현실화를 미뤄 한전의 적자(부채)가 눈덩이처럼 불어났다. d3. 한전의 적자는 (세금으로 보전) 결국 국민의 부담이다. d4. 고유가와 원가에도 못 미치는 낮은 전기요금 때문에 한전이 적자를 봤다. d5. 무더위와 한파 때문에 전력수급에 비상이 걸렸다. d6. 고유가 등 연료비 급등으로 전기요금이 인상되었다. d7. 탈원전 정책으로 전기요금이 오르고 한전이 적자를 봤다. d8. 현실을 제대로 반영하지 못하는 누진제 때문에 전기요금 폭탄을 맞았다. d9. 전기요금을 저렴하게 유지할 수 있었던 것은 원전과 석탄발전 때문이다.
방안 : 전기요금 문제를 해결하기 위한 방안은 무엇인가?
e1. 적절한 가격기능을 통해 에너지 수요를 관리하여 에너지 과소비를 개선(전력에너지 이용 합리화)해야 한다. e2. 왜곡된 전기요금 체계를 현실화(정상화, 합리화)해야 한다. e3. 전기요금 결정은 원칙적으로 수익자부담의 원칙, 연료비 연동제(원가반영) 등 시장 메커니즘에 맡겨야 한다. e4. 정부는 전기요금 인상폭을 최소화는 단계적인 인상방안을 마련하여 서민과 기업의 부담을 덜어줘야 한다. e5. 전기가 값비싼 고급에너지라는 인식이 확산되어 자발적으로 절약해야 한다. e6. 한전은 경영혁신과 구조조정에 나서야 한다.(경영효율화·합리화, 원가절감·자구 노력) e7. 기업에만 부담을 주는 산업용 전기요금 인상은 4차 산업혁명과 국제 흐름에 역행하므로 안 된다. e8. 전기요금 원가부터 검증하고 투명하게 밝혀야 한다. e9. 현실을 반영하지 못하는 주택용 전기요금 누진제를 개편해야 한다. e10. 사회적 형평성과 에너지 절약을 위해 누진제의 취지는 살리고 강화해야 한다. e11. 원자력발전과 화력발전에 대한 의존도를 줄여나가려면 국민에게 전기요금 인상의 불가피성을 설득하면서 합리적인 대안을 제시해야 한다. e12. 탈원전 정책을 폐지하고 원자력 발전 육성 및 합리적인 에너지믹스 전략으로 가야 한다. e13. 정부와 한전은 취약계층 지원방안을 마련해야 한다.

주제진술문의 코딩 작업 과정을 거친 후 39개의 주제진술문 변수를 가로로 배치하고 201개의 사설을 세로로 배치하여 하나의 행렬표(39×201)를 작성하였다. 이렇게 작성된 행렬표를 사용하여 주제진술문의 등장빈도를 기준으로 각 주제진술문간 거리를 측정하여 각 진술문에 대한 군집분석을 실시하였다.

<그림 4> 군집분석 결과 : gap statistic 그래프

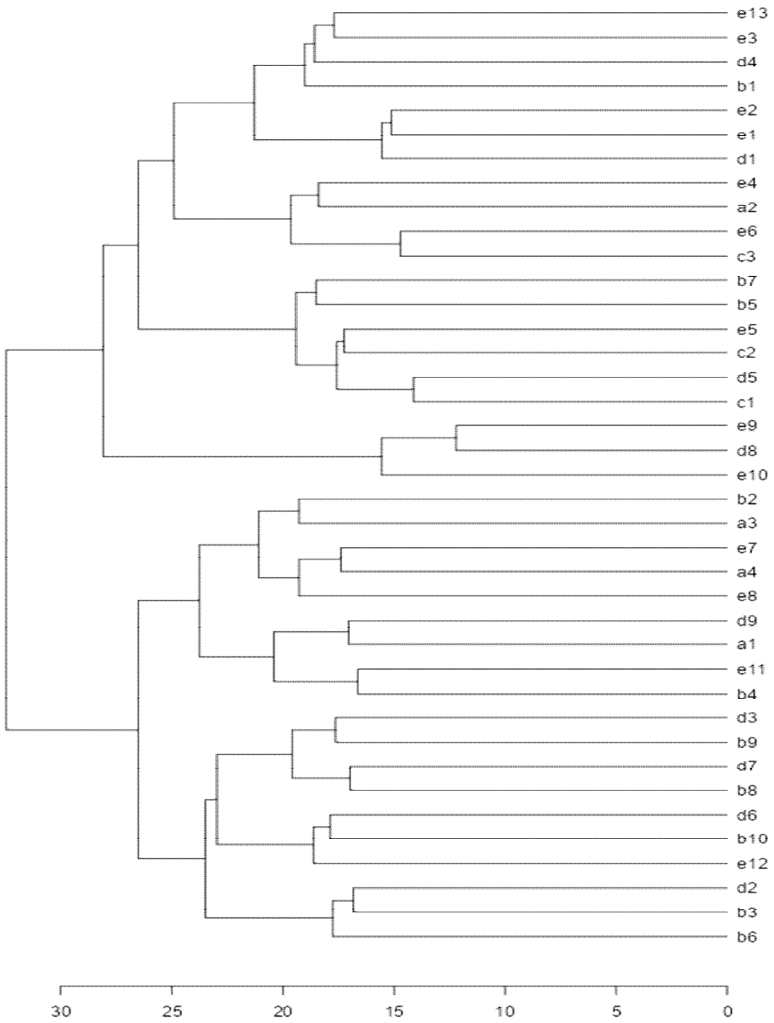


최적의 군집수를 파악하기 위해 <그림 4>의 gap statistic 그래프를 살펴보았다. 군집 수가 5개부터 완만해지는 것으로 보아 최적의 군집수는 5개가 적절하다고 판단하였다.

군집분석은 각 주제진술문간의 거리가 가까운 집단을 구해준다. 그 결

과 아래 <그림 5>과 같은 덴드로그램(dendrogram)이 형성되었다. 서로 간 관련성이 깊은 주제진술문끼리 군집화 하여 총 5개의 군집으로 묶여진 것을 확인 할 수 있었다.

<그림 5> 군집분석 결과 : 덴드로그램(Dendrogram)



이렇게 군집화 된 덴드로그램을 정리하여 분석대상 사설에서 주제진술문을 군집별로 정리한 것이 <표 6>이다.

<표 6> 군집별 주제진술문

군집	주제	내용
1	a2	전기요금이 물가에 미치는 영향이 커 서민과 기업에 부담을 준다.
	b1	정부가 전기요금을 제대로 관리하지 못하고 있다.
	c3	국민들은 전기요금 인상이 불가피하다는데 공감한다.
	d1	전기요금이 싸다보니 과소비를 초래하고 에너지 소비구조를 왜곡시킨다.
	d4	고유가와 원가에도 못 미치는 낮은 전기요금 때문에 한전이 적자를 봤다.
	e1	적절한 가격기능을 통해 에너지 수요를 관리하여 에너지 과소비를 개선(전력 에너지 이용 합리화)해야 한다.
	e2	왜곡된 전기요금 체계를 현실화(정상화, 합리화)해야 한다.
	e3	전기요금 결정은 원칙적으로 수익자부담의 원식, 연료비 연동제(원가반영) 등 시장 메커니즘에 맡겨야 한다.
	e4	정부는 전기요금 인상폭을 최소화는 단계적인 인상방안을 마련하여 서민과 기업의 부담을 덜어줘야 한다.
	e6	한전은 경영혁신과 구조조정에 나서야 한다.
	e13	정부와 한전은 취약계층 지원방안을 마련해야 한다.
2	b5	정부와 한전은 경제 성장 예측 모델에 따라 장기적 차원에서 발전 설비를 확충해 왔다.
	b7	정부와 한전은 범국민적 절전운동에 동참할 것을 호소했다.
	c1	전기요금이 싸다보니 에너지 과소비가 심각하고 다소비형 산업구조이다.
	c2	전기요금이 싸다보니 석유나 가스 대신 전기로 바꾸는 비효율적 대체소비가 늘었다.
	d5	무더위와 한파 때문에 전력수급에 비상이 걸렸다.
	e5	전기가 값비싼 고급에너지라는 인식이 확산되어 자발적으로 절약해야 한다.
3	d8	현실을 제대로 반영하지 못하는 누진제 때문에 전기요금 폭탄을 맞았다.
	e9	현실을 반영하지 못하는 주택용 전기요금 누진제를 개편해야 한다.
	e10	사회적 형평성과 에너지 절약을 위해 누진제의 취지는 살리고 강화해야 한다.
4	a1	전기요금이 원가에 훨씬 못 미칠 정도로 싸다.
	a3	우리나라 산업용 전기요금은 싸다.
	a4	우리나라 산업용 전기요금은 선진국보다 상대적으로 비싸다.
	b2	정부가 전기요금을 억제해 한전이 영업적자를 냈다.
	b4	정부가 신재생에너지를 확대하겠다고 한다.
	d9	전기요금을 저렴하게 유지할 수 있었던 것은 원전과 석탄발전 때문이다.
	e7	기업에만 부담을 주는 산업용 전기요금 인상은 4차 산업혁명과 국제 흐름에 역행하므로 안 된다.
	e8	전기요금 원가부터 검증하고 투명하게 밝혀야 한다.
	e11	원자력발전과 화력발전에 대한 의존도를 줄여나가려면 국민에게 전기요금 인상의 불가피성을 설득하면서 합리적인 대안을 제시해야 한다.
5	b3	정부는 전기요금 정책 수립 시 선거, 정치권 등 정치적 영향을 받는다.
	b6	정부는 물가안정을 위해 전기요금을 최대한 억제해 왔다.
	b8	정부가 탈원전을 추진하면서 전기요금 인상은 없다고 한다.
	b9	정부와 한전은 영업적자는 탈원전이 아니라 연료비 증가 때문이라고 한다.
	b10	정부와 한전이 전기요금 할인 제도를 줄이기로 했다.
	d2	정부가 전기요금 현실화를 미뤄 한전의 적자(부채)가 눈덩이처럼 불어났다.
	d3	한전의 적자는 (세금으로 보전) 결국 국민의 부담이다.
	d6	고유가 등 연료비 급등으로 전기요금이 인상되었다.
	d7	탈원전 정책으로 전기요금이 오르고 한전이 적자를 봤다.
	e12	탈원전 정책을 폐지하고 원자력 발전 육성 및 합리적인 에너지믹스 전략으로 가야 한다.

언론 프레임이란 <표 6>에 나타난 주제진술문들의 군집을 의미한다. 이 군집의 실체적인 의미를 찾기 위해 각 주제진술문이 어떠한 이야기를 구성하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 각 군집별로 묶인 주제진술문을 재구성하여 의미있는 이야기 구조를 가진 다섯 개의 주제 프레임을 도출한 것이 <표 7>이다. 주제적 프레임은 <프레임1 : 전기요금 체계 합리화>, <프레임2 : 저가정책으로 인한 과소비>, <프레임3 : 주택용 누진제 개편>, <프레임4 : 전기요금 원가 공개>, <프레임5 : 전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)>으로 구성되어 있다.

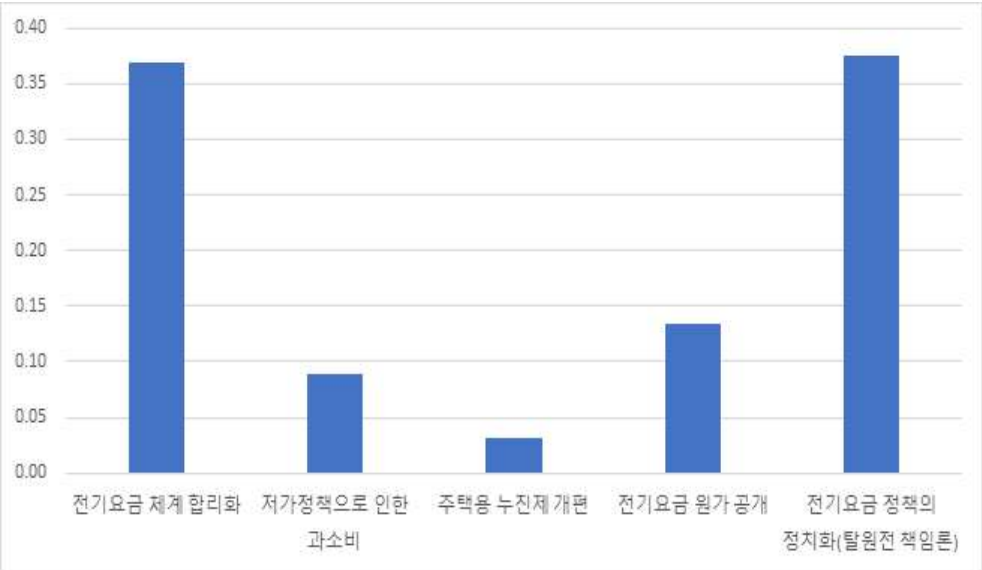
<표 7> 전기요금에 대한 언론 프레임

프레임1 : 전기요금 체계 합리화
국민들은 전기요금 인상이 불가피하다는데 공감하지만 물가에 미치는 영향이 커 서민과 기업에 부담을 준다. 정부가 전기요금을 제대로 관리하지 못해 전기요금이 싸다보니 과소비를 초래하고 에너지 소비구조를 왜곡시킨다. 원가에도 못 미치는 낮은 전기요금으로 한전은 적자를 봤다. 정부는 적절한 가격 기능을 통해 에너지 수요를 관리하여 에너지 과소비를 개선하고 왜곡된 전기요금 체계를 합리화(정상화)해야 한다. 전기요금 결정은 원칙적으로 수익자부담의 원칙과 원가를 반영한 연료비 연동제 등 시장 메커니즘에 맡겨야 한다. 또한 정부는 서민과 기업의 부담을 덜어주기 위해 인상폭을 최소화는 단계적인 인상 방안을 마련해야 하고, 한전은 원가절감과 경영효율화 등 경영 혁신과 강도 높은 자구노력을 추진해야 한다. 취약계층 지원방안도 마련해야 한다.
프레임2 : 저가정책으로 인한 과소비
전기요금이 지나치게 싸다보니 석유나 가스 대신 전기로 바꾸는 비효율적 대체소비가 늘어 에너지 과소비가 심각하고 산업구조 역시 에너지 다소비형이다. 무더위와 한파에는 전력수급에 비상이 걸린다. 정부와 한전은 경제 성장 예측 모델에 따라 장기적 차원에서 발전 설비를 확충해 왔다. 국민들은 전기가 값비싼 고급에너지라는 인식을 가지고 자발적으로 절약해야 한다.
프레임3 : 주택용 누진제 개편
현실을 반영하지 못하는 주택용 전기요금 누진제를 개편해야 하지만, 사회적 형평과 에너지 절약을 위해 누진제의 취지는 유지해야 한다.
프레임4 : 전기요금 원가 공개
우리나라 전기요금이 원가에 훨씬 못 미칠 정도로 저렴하게 유지할 수 있었던 것은 원자력 발전과 석탄 발전 때문이다. 정부가 전기요금을 억제해 한전의 영업적자가 누적되고, 정부의 신재생에너지 확대(탈원전, 탈석탄) 정책 추진으로 전기요금의 인상 요인이 발생하였다. 정부는 전기요금 원가를 투명하게 밝혀 국민들을 설득하고 합리적인 대안을 내놓아야 하며, 4차 산업혁명과 국제 흐름에 역행하는 기업에만 부담을 주는 요금인상은 지양해야 한다.
프레임5 : 전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)
전기요금 정책 수립 시 선거, 정치권 등 정치적 영향을 받는다. 정부가 탈원전 정책을 추진하면서 전기요금 인상은 없다고 하고 한전의 적자는 고유가 등 연료비 증가 때문이라고 한다. 한전의 적자가 눈덩이처럼 늘어 전기요금이 인상되었고 할인 제도를 줄이기로 했다. 한전의 적자는 탈원전 정책 때문이며 세금으로 보전해야 하므로 결국 국민의 부담이다. 탈원전 정책을 폐지하고 원전 육성 등 합리적인 에너지믹스 전략으로 가야 한다.

프레임1은 전기요금 체계의 문제점을 지적하며 정부와 한전, 국민들의 해결을 위한 노력을 강조하는 프레임이고 프레임2는 싼 전기요금으로 비효율적 대체소비와 전력수급에 문제점이 나타난다며 에너지 과소비에 대한 인식 개선을 주문하는 프레임이다. 프레임3은 전기요금 주택용 누진제의 불합리성을 지적하며 개편을 요구하는 프레임이고 프레임4는 우리나라 전기요금이 저렴하게 유지될 수 있었던 이유와 새로운 정책을 추진하기 위해서는 국민들에게 전기요금 원가를 투명하게 공개하고 합리적은 대안을 제시해야 한다는 내용이다. 마지막으로 프레임5는 우리나라 전기요금은 정치적으로 결정되는 경향이 많으며 특히 최근 탈원전 정책과 관련하여 전기요금 인상 요인 발생에 대한 책임 논쟁의 프레임이다.

프레임 분석을 통해 도출된 전기요금과 관련한 5개의 프레임은 저렴한 전기요금과 이로 인한 합리화와 에너지 과소비 문제, 투명하지 않은 전기요금 원가 등 전기요금 체계와 인식에 대한 3개의 프레임과 탈원전 이슈로 대표되는 전기요금 정책 수립 시 정치적 영향에 대한 프레임 1개, 그리고 주택용 누진제에 대한 특정한 이슈를 다룬 1개의 프레임으로 이루어져 있다.

<그림 6> 각 프레임의 언론사 사설에 등장한 비율



<표 7>과 같이 추출된 5개의 프레임이 언론사의 사설에 얼마나 자주 등장하는지 연구대상 기간 동안 나타난 빈도를 비율로 나타낸 것이 <그림 6>이다. 종합적으로 보면 우리나라 언론은 전기요금은 그 체계가 합리적으로 정립되어야 하고 전기요금 정책이 정부의 성향에 따라 매우 정치적으로 운영된다고 보고 그 문제점을 지적하고 강조하는 프레임을 주로 사용하고 있었다. '전기요금 체계 합리화' 프레임과 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임의 비율은 각각 0.37, 0.38이었다.

가장 빈도가 높은 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임은 연구대상 기간 초기에는 전기요금 정책 수립 시에 선거나 정치권 등의 영향을 받아 원가를 탄력적으로 반영하지 못해 한전의 적자가 발생한다는 비판이 언론사 공통으로 등장하고 있으나, 문재인 정부 시기에는 전기요금이 탈원전 정책으로 상승할 것이라는 것에 대한 보수 및 경제지 언론과 진보 언론과의 입장이 첨예하게 대립하는 경향을 보였다.

다음으로 많이 나타나는 프레임은 전기요금 체계를 합리화를 강조하는 것이었는데, 이 때 문제의 원인이나 책임을 정부나 정치권의 포퓰리즘적 행태에 돌리기도 하지만 연구대상 기간 전반에 걸쳐 언론사 성향과 유형에 구분 없이 비슷하게 전기요금 정책의 문제점 해결을 위한 방안으로 가장 자주 제시하고 있었다. 이밖에도 수익자 부담의 원칙과 시장 메커니즘의 확립, 한전의 원가절감을 위한 자구 노력과 경영 혁신을 요구하기도 하였다.

위에 언급한 2가지 프레임에 비해 빈도가 낮지만 전기요금 정책의 문제점의 원인과 해결책을 다른 시각으로 보고 있는 프레임도 있었다. '전기요금 원가공개(0.13)'에서는 정부가 원가를 투명하게 밝혀 국민들을 설득하고 합리적인 대안을 제시해야 한다고 하고, '저가정책으로 인한 과소비(0.09)'의 프레임에서는 과도하게 싼 전기요금 때문에 비효율적인 대체소비와 과소비가 심각하다고 지적하며 전기는 고급에너지이며 자발적으로 절약해야 한다고 국민들의 인식의 변화를 유도하고 있었다.

가장 적은 빈도로 나타난 프레임 중 다른 하나는 '주택용 누진제 개편' 프레임(0.03)으로 특정 시기에 집중적으로 언론에 보도되는 경향이 있었

다. 폭염 등 이상기온으로 인하여 에너지 사용이 늘어나는 여름철에 집중적으로 보도되었는데, 경제발달과 함께 향상된 국민들의 의식주 수준을 따라가지 못한 요금제를 조속히 개편해야 한다고 비판하고 있는 가운데 경제적 약자를 고려한 사회적 형평성과 에너지 절약을 유도하기 위해서 누진제의 기본 취지는 유지해야 한다는 내용이었다.

이렇게 우리나라 언론은 전기요금 문제에 대한 접근에 있어서 전기요금 자체가 가진 문제점을 강조하고 합리적이고 중립적으로 정책을 운영하도록 정부에 주문하는 시각이 가장 많이 보이고, 전기요금 문제점 중에서도 탈원전 정책으로 인해 발생하는 문제에 대해서는 뚜렷한 관심을 보이고 있다. 한편 선행연구에서 우리나라 에너지 정책이 총괄원가에도 못 미치는 선에서 요금이 결정되는 저가정책 기조를 유지하고 있고, 가격신호를 담은 에너지 가격의 결정은 에너지 절약과 효율 향상을 촉진하는 기본 정책 수단임에도 우리나라는 경제적 에너지 효율을 간과했다는 분석이 있었는데, 이번 연구에서도 저가정책으로 인한 과소비 프레임의 빈도가 낮음을 확인하였다. 이는 우리나라 언론 역시 값싼 전기요금으로 인한 비효율적 소비와 에너지 과소비에 대한 가치관의 변화를 유도하는 보도를 상대적으로 적게 소외되고 있다고 조심스레 유추해 볼 수 있겠다.

〈표 8〉 언론사별 주제진술문 빈도 : 군집별

군집	주제진술	경향	동아	조선	중앙	한겨레	매경	서경	한경	합계
군집1. 전기요금 체계 합리화	**a2**	**2**	**4**	**9**	**2**	**2**	**7**	**14**	**8**	**48**
	b1	2	1	3	5	1	10	9	9	40
	c3	1	0	1	1	0	6	5	1	15
	d1	4	3	0	5	0	2	8	2	24
	d4	0	1	0	1	1	6	4	1	14
	e1	4	1	2	3	4	10	10	3	37
	e2	**5**	**2**	**2**	**5**	**3**	**17**	**14**	**7**	**55**
	e3	4	0	2	3	1	13	2	7	32
	e4	2	0	0	0	0	0	8	2	12
	e6	0	0	2	1	0	7	10	1	21
	e13	3	1	0	2	1	3	0	3	13
소계		**27**	**13**	**21**	**28**	**13**	**81**	**84**	**44**	**311**
군집2. 전기요금 인식 개선	b5	1	0	1	2	2	0	1	0	7
	b7	0	1	2	1	0	1	0	0	5
	c1	2	4	3	2	3	3	4	4	25
	c2	1	2	1	1	0	0	1	1	7
	d5	1	3	2	4	1	1	2	2	16
	e5	2	2	1	6	1	0	1	2	15
소계		**7**	**12**	**10**	**16**	**7**	**5**	**9**	**9**	**75**
군집3. 주택용 누진제 개편	d8	1	0	0	2	2	1	2	1	9
	e9	1	0	1	2	2	5	1	1	13
	e10	0	0	0	1	2	2	0	0	5
소계		**2**	**0**	**1**	**5**	**6**	**8**	**3**	**2**	**27**
군집4. 전기요금 체계 투명화	a1	3	4	8	4	4	8	7	2	40
	a3	0	0	0	0	2	1	1	1	5
	a4	0	0	1	0	0	1	0	3	5
	b2	0	0	1	0	2	6	2	5	16
	b4	0	2	4	2	0	3	0	3	14
	d9	0	2	5	2	1	2	0	1	13
	e7	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**1**	**0**	**2**	**3**
	e8	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**2**	**0**	**1**	**3**
	e11	0	2	0	2	1	3	1	5	14
소계		**3**	**10**	**19**	**10**	**10**	**27**	**11**	**23**	**113**
군집5. 전기요금의 정치화 (탈원전 논쟁)	b3	1	2	8	2	0	12	5	10	40
	b8	0	1	14	1	0	3	4	8	31
	b9	0	0	2	0	1	1	1	1	6
	b10	1	0	4	1	0	1	5	2	14
	d2	0	0	4	0	0	6	5	5	20
	d3	1	2	9	3	1	7	6	7	36
	b6	1	1	6	5	3	8	11	4	39
	d6	1	0	4	1	0	7	8	3	24
	d7	**0**	**2**	**22**	**3**	**0**	**9**	**18**	**19**	**73**
	e12	0	1	4	3	1	5	16	4	34
소계		**5**	**9**	**77**	**19**	**6**	**59**	**79**	**63**	**317**
총계		**44**	**44**	**128**	**78**	**42**	**180**	**186**	**141**	**843**

<표 8>은 주제진술문의 등장 빈도를 언론사별로 정리한 것인데, 종합적으로 보면 경제지(매일경제, 서울경제, 한국경제)에서 전기요금에 대해 자주 다루었고, 종합지에서는 조선일보가 다른 언론사에 비해서 현저하게 많이 보도한 것으로 나타났다. 경제지들은 전기요금의 체계 합리화를 중점적으로 다루면서 전기요금의 정치화(탈원전 논쟁)에 따른 전기요금 정책 비판을 주로 언급한 것으로 나타났다. 특이한 점은 조선일보의 탈원전 논쟁에 대한 프레임 빈도가 77건으로 다른 종합지나 경제지에 비교해서도 높은 빈도로 다루고 있었다는 점이다. 진보 성향의 언론사는 물론이고 보수 성향의 언론사에 비해서도 3배 이상 많은 수치였다. 그 외 다른 언론사에서도 전기요금 체계 합리화 프레임을 주로 보도하고 있었고 다른 4개 프레임은 비슷한 비율로 보도하고 있었으나 그 빈도가 적었다. 전기요금의 정치화 프레임에 대해서 보수 언론과 경제지 보도에 대항하여 진보 성향의 언론사에서도 많은 보도를 생산할 것으로 예상했었으나 분석결과는 그렇지 않았다.

전체적으로 횟수가 많은 주제진술문이 언론사별로도 많이 등장했다. 예를 들면 e2 '왜곡된 전기요금 체계를 현실화(정상화, 합리화)해야 한다'는 주제진술문은 총 55번 등장하는데 매일경제 17회, 서울경제 14회, 한국경제 7회, 경향신문 5회 등 다른 주제진술문에 비해 많았다. 또한 a2 '전기요금이 물가에 미치는 영향이 커 요금 인상은 서민과 기업에 부담을 준다'라는 주제진술문도 총 48번 등장했고 각 언론사별로 서울경제 14회, 조선일보 9회, 한국경제 8회 등 언급하였다. 이러한 결과는 우리나라 언론사들은 전기요금 체계가 왜곡되어 있고 합리화가 필요하지만, 전기를 필수재인 공공재로 인식하고 있고 전기요금의 변동은 국가 경제 큰 영향을 주는 것으로 별다른 인식의 차이가 없다는 것을 나타낸다. 전기요금 정책 수립에 있어 관계 당국의 면밀한 경제적·산업적 고려가 필요하다는 것을 언론사별로 차이 없이 강조하고 있는 것으로 보인다.

전기요금 문제를 해결하기 위한 방법에 대해서 언론은 e2 '전기요금 체계를 현실화(정상화, 합리화)'와 e1 '가격기능을 통한 전력수요 관리'를 각각 55회, 37회 언급하여 가장 우선시 하는 것으로 나타났고, e13 '원전

육성 등 합리적인 에너지 믹스 전략'과 e3 '전기요금 결정은 시장 메커니즘에 맡겨야 한다'는 명제가 다음으로 많이 나타났다. 이는 우리나라 언론이 공공재인 전기와 관련된 정책을 수립함에 있어 시장경제 원리와 가격 기능, 특정 전원에 편중되지 않는 다양한 발전 방식의 도입 등 합리적이고 체계적으로 관리되어야 한다는 입장임을 알 수 있다.

<프레임2 : 전기요금 인식 개선>을 구성하는 군집에 포함되는 주제진술문들을 분석해 보면, 우리나라 언론은 c1 '우리나라 전기요금이 싸다보니 에너지 과소비가 심각하고 산업구조 역시 에너지 다소비형(25회)'이고 c2 '전기요금이 싸 석유나 가스 대신 전기로 바꾸는 비효율적 대체소비가 늘었다'라고 문제의 원인을 분석하고 있었다. 이에 대해 e5 '전기를 고급에너지로 인식하고 자발적으로 절약해야 한다(15회)'고 b7 '정부와 한전이 범국민적 절전운동에 동참할 것을 호소했다(7회)'며 해결책을 제시하고 있음을 확인했다. 하지만 앞서 살펴본 것과 같이 다른 정치적이고 민감한 이슈보다 적게 보도되고 있어 상대적으로 외면을 받는다는 것을 발견할 수 있었다.

특이한 점은 d7 '탈원전 정책으로 전기요금이 오르고 한전이 적자를 봤다'는 주제진술문에서 발견되었다. 총 73번으로 주제진술문 중에서 가장 많이 등장하였는데 조선일보가 22회, 한국경제 19회, 서울경제 18회, 매일경제 9회 등 자주 언급한데 반하여 경향신문과 한겨레신문에서는 0회로 단 한 번도 언급되지 않았다는 것이다. 각각의 언론사가 갖고 있는 정치적 성향과 관계가 있다고 보여 지는데, 진보와 보수로 대표되는 언론사간의 탈원전 정책에 대한 입장이 극명하게 구분되는 사례라고 볼 수 있겠다.

제 2 절 전기요금에 대한 언론 프레임 차이

1. 언론사별 성향별 유형별 차이

프레임 분석결과 대부분의 언론 프레임에서 언론사별로 차이가 있는 것으로 나타났다. <표 9>에서 볼 수 있듯이 '전기요금 체계 합리화' 프레임의 경우 경향신문, 중앙일보, 매일경제, 서울경제 등에서 평균 0.22개의 주제진술문을 사용한 것으로 나타났으나 조선일보는 0.04로 현저하게 적었다. 또한 조선일보는 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임은 0.17개로 많이 사용한 것에 비해 다른 4개의 프레임은 0.04 또는 0.05개로 적었다. '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임은 매경, 서경, 한경에서도 각각 0.16, 0.19, 0.18개의 주제진술문을 사용한 것으로 나타났다. '전기요금 인식 개선'과 프레임은 경향, 동아, 중앙, 한겨레에서 '전기요금 체계 투명화' 프레임은 동아, 한겨레에서 주로 사용된 것으로 나타났다. '주택용 누진제 개편' 프레임에서는 관련한 주제진술문이 아예 없는 언론사도 있었고 나머지 7개 신문사로 검정한 결과 유의미한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

<표 9> 각 프레임의 언론사별 평균

	경향	동아	조선	중앙	한겨레	매경	서경	한경	F
전기요금 체계 합리화	0.31	0.11	0.04	0.17	0.12	0.20	0.18	0.11	9.03***
저가정책으로 인한 과소비	0.15	0.18	0.04	0.18	0.12	0.02	0.04	0.04	2.39*
주택용 누진제 개편	0.08	a)	0.01	0.11	0.20	0.07	0.02	0.02	1.56
전기요금 원가공개	0.04	0.10	0.05	0.07	0.11	0.08	0.03	0.07	2.49*
전기요금 정책의 정치화 (탈원전 책임론)	0.06	0.07	0.17	0.10	0.03	0.16	0.19	0.18	5.84***

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

a)프레임3(주택용 누진제 개편)은 동아 사설이 0으로 나타나 7개의 신문사로 검정하였음

언론사의 성향별로 전기요금 관련 언론 프레임 유형을 분석한 결과는 <표 10>과 같다. 진보 성향 언론사로는 경향과 한겨레로 하고 보수 성향 언론사는 동아, 조선, 중앙으로 분류하였다. '저가정책으로 인한 과소비'와 '전기요금 원가 공개' 프레임에서는 유의미한 차이가 없었다. 진보 성향의 언론사에서 '전기요금 체계 합리화' 프레임은 0.20개를 사용하고 '주택용 누진제 개편' 프레임에서는 0.15개를 사용한데 반해, 보수 성향의 언론사에서는 각각 0.08, 0.03개로 현저하게 적었다. 반면에 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임에서는 보수 성향 언론사에서 진보 성향의 언론사보다 4배 이상 더 높은 빈도로 언급된 것으로 나타났다.

<표 10> 각 프레임의 언론사 성향별 평균

	진보	보수	t
전기요금 체계 합리화	0.20	0.08	3.589***
저가정책으로 인한 과소비	0.13	0.09	0.776
주택용 누진제 개편	0.15	0.03	2.229*
전기요금 원가 공개	0.08	0.06	0.755
전기요금 정책의 정치화 (탈원전 책임론)	0.04	0.14	-2.641*

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

언론사 유형별로는 '주택용 누진제 개편'과 '전기요금 원가 공개' 프레임에서 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. '전기요금 체계 합리화' 프레임과 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임에 대해서 경제지에서 각각 0.17개로 보도한데 반해 종합지에서는 각각 0.10, 0.12개로 보도한 것으로 나왔다. 반면, '전기요금 인식 개선' 프레임은 종합지에서 0.10개로 경제지의 0.03개에 비해 높은 빈도로 보도되었다.

<표 11> 각 프레임의 언론사 유형별 평균

	종합지	경제지	t
전기요금 체계 합리화	0.10	0.17	-2.937**
저가정책으로 인한 과소비	0.10	0.03	3.174**
주택용 누진제 개편	0.05	0.04	0.617
전기요금 원가 공개	0.07	0.06	0.426
전기요금 정책의 정치화 (탈원전 책임론)	0.12	0.17	-2.467**

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

2. 정부시기별 차이

전기요금에 대한 언론 프레임이 정부시기별로도 차이가 있는지 분석해 확인해 보았다. 이명박 정부(2008~2013) 시기는 후쿠시마 원전사고와 9.15 대정전이라는 큰 이슈가 있었고, 문재인 정부(2017~2021) 시기에는 탈원전으로 대표되는 에너지 전환 정책과 탄소중립 정책이 본격적으로 추진되었던 때이다.

<표 12>가 전기요금에 대한 각각의 프레임이 정부시기별로 분석한 결과이다. '주택용 누진제 개편' 프레임과 '전기요금 원가 공개' 프레임은 언론사 유형별 분석결과와 같이 정부 시기별로도 유의미한 차이가 없는 것으로 나타났다. '전기요금 체계 합리화' 프레임과 '저가정책으로 인한 과소비' 프레임은 이명박 정부에서 각각 0.24와 0.14로 나타나 0.08과 0.02인 문재인 정부 시기보다 높았고, '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임은 반대로 문재인 정부에서 0.21로 나타나 이명박 정부 시기의 0.05보다 현저하게 많았다.

<표 12> 각 프레임의 정부시기별 평균

	이명박 정부	문재인 정부	t
전기요금 체계 합리화	0.24	0.08	8.903***
저가정책으로 인한 과소비	0.14	0.02	6.095***
주택용 누진제 개편	0.06	0.03	1.086
전기요금 원가 공개	0.07	0.06	0.565
전기요금 정책의 정치화 (탈원전 책임론)	0.05	0.21	-8.263***

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

종합적으로 보면, '전기요금 체계 합리화' 프레임은 언론사 성향별 유의미한 차이는 없고 '저가정책으로 인한 과소비' 프레임과 '전기요금 저책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임은 분석기준별로 차이가 있는 것으로 파악되었다. '전기요금 누진제 개편' 프레임의 경우에는 언론사 성향별로만 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되고 진보 성향의 매체에서만 자주 언급되었다. '전기요금 원가 공개' 프레임은 진보·보수나 종합·경제지, 정부시기별로 차이는 없이 개별 언론사간 차이만 나타났다.

'주택용 누진제 개편'과 '저가정책으로 인한 과소비' 프레임과 같이 현실을 반영하지 못하는 제도와 에너지 소비 성향에 대한 문제점을 다룬 프레임에서는 진보 성향의 언론사에서 정부의 제도 개선과 국민의 자발적인 에너지 절약을 요구하는 보도를 자주하고 있었다.

문재인 정부에서 추진했던 탈원전 정책과 관련한 프레임인 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임은 다른 프레임보다 보도 빈도가 높은 것으로 나타났으며 진보적인 정부 성향과 반대되는 보수 언론사에서 등장 빈도가 높았고 종합지보다는 경제지에서 자주 다루고 있음을 확인할 수 있었다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과 및 시사점

이 연구의 목적은 전기요금을 언론사 사설에서 어떤 프레임으로 보도하고 있는지 경험적으로 확인하여 우리나라 언론의 성향과 유형, 정부시기별로 전기요금에 대한 시각을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 2008년부터 2013년까지 그리고 2017년부터 2021년까지 두 개의 정부시기에 대한 8개 언론사의 총 201건의 전기요금 관련 사설에서 주제 함수별로 주제진술문을 찾아 코딩하였다. 이후에 연구대상 사설과 주제진술문간의 행렬표를 구성하여 군집분석을 실시하였고, 이를 토대로 언론 프레임을 귀납적으로 도출해 내었다. 언론 프레임 분석으로 나타난 네 가지 연구문제에 대한 연구결과는 다음과 같다.

<연구문제1> '전기요금 관련 언론 사설에서는 어떠한 프레임 유형이 나타나는가?'에 대하여 다섯 개의 프레임이 도출되었다.

첫째, '전기요금 체계 합리화' 프레임이다. 이는 전기요금이 원가에도 못 미치게 싸다보니 과소비를 초래하고 에너지 소비구조를 왜곡시키고 있으나 정부는 이를 제대로 관리를 못하고 있다고 비판하고 있다. 전기요금은 수익자 부담과 원가를 반영한 시장 메커니즘에 맡겨 왜곡된 전기요금 체계를 합리화할 것을 주문하면서 한전의 경영 혁신과 자구 노력 추진 및 취약계층에 대한 지원 방안 마련도 요구하고 있다.

둘째, '저가정책으로 인한 과소비' 프레임이다. 우리나라 전기요금이 지나치게 싸다보니 석유나 가스 대신에 전기로 바꾸는 비효율적 대체소비가 늘어 에너지 과소비가 심각하다고 꼬집고 있다. 전기 공급능력이 부족하여 발생하는 전력수급 비상 문제를 해결하기 위해 발전 설비를 확충하거나 국민들이 자발적으로 에너지를 절약해야 한다고 인식의 변화를

주문하고 있는 프레임이다. 이는 언론이 여론을 형성하여 수용가로 하여금 정신적인 인식 변화와 이를 통한 행동의 변화로 이어지게 하는 계몽적 성격이 강한 중요한 프레임으로 판단된다. 하지만 <그림 6>에서 확인한 바와 같이 다른 프레임보다 등장한 빈도수가 가장 적었다.

셋째, '주택용 누진제 개편' 프레임이다. 현실을 반영하지 못하고 있는 주택용 전기요금 누진제를 개편해야 하지만, 사회적 약자인 저소득층과의 형평성과 에너지 절약을 위한 최소한의 제도적 장치라는 점에서 그 취지는 유지해야 한다고 하는 필요성을 보도하고 있다.

넷째, '전기요금 원가 공개' 프레임은 우리나라가 전기요금 저가정책을 유지할 수 있었던 것은 발전원가가 저렴한 원자력과 석탄 발전 때문이며 정부의 급격한 신재생에너지 확대 정책으로 인해 전기요금 인상요인이 발생했다고 비판한다. 정부는 전기요금 인상에 앞서 원가를 투명하게 공개하고, 국민을 설득하고 합리적인 대안을 내놓아야 할 것이라고 요구하고 있다.

다섯째, 가장 등장 빈도가 높았고 사회적으로도 관심이 많았던 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임이다. 대표적인 에너지 요금인 전기요금은 정책 수립 시 선거와 정치권의 영향을 많이 받고 있다는 정치화 문제점을 지적하고 있다. 특히, 탈원전 정책으로 한전의 적자가 늘었고 이는 세금으로 보전해줘야 하므로 결국에는 국민의 부담이라 한다. 원전 등 효율적인 발전원을 육성하여 합리적인 에너지믹스 전략으로 가야한다고 강조하고 있다.

종합하면 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임이 가장 많이 등장하였고, 다음으로 '전기요금 체계 합리화' 프레임이 많이 나타났다. 전기요금 정책의 정치화 특히 탈원전 논쟁은 특정 정부시기에 주로 나타났는데 급격한 에너지 전환 정책에 대한 원자력 산업계와 학계의 반대, 언론사의 다수를 점유하고 있는 보수 성향의 종합지와 경제지에서 집중적으로 비판 보도를 했기 때문인 것으로 보인다.

우리나라 언론은 전기요금 정책의 문제점을 시장경제 원칙이 지켜지지 않는 전기요금 체계에서 찾고 있고, 이를 개선하기 위한 방법으로 수익

자 부담의 원칙 정립과 원가에 연동하여 요금을 탄력적으로 운영하는 연료비 연동제 등 전기요금의 합리화를 강조하고 있었다. 이와 함께 전기요금은 물가에 미치는 영향이 크므로 요금 인상은 국민 경제에 부담을 최소화하는 방안으로 단계적으로 인상을 추진해야 하고 취약계층에 대한 지원 방안도 함께 마련할 것을 요구하고 있었다. 또한 전기요금을 운영하는 한전에게는 강도 높은 경영 혁신과 자구 노력을 주문하고 있었다.

'주택용 누진제 개편' 문제에서는 무더위와 한파 등 자연 현상과 전력 수급 위기와 맞물려 경제 성장으로 향상된 국민들의 의식주 수준을 반영하지 못하고 있다는 비판적인 보도가 주를 이루는 가운데, 사회적 형평성과 에너지 절약을 위해 누진제의 취지는 유지해야 한다는 의견도 함께 나타나고 있었다. 2016년 전기요금 누진제 전면 개편과 2019년 하절기 누진 단계 조정까지 단계적으로 개편되고 일부 문제가 해결되어 언론에서 다루는 빈도가 낮아졌다. 이후 누진제 이슈는 원가보다 저렴한 전기요금에 따른 비효율적 대체소비와 에너지 과소비 이슈로 이전하여 '전기요금 체계 합리화'와 '전기요금 인식 개선' 프레임으로 보도되는 경향을 보이고 있다.

다음으로 <연구문제2> '언론 사설에 나타난 전기요금 관련 프레임 유형이 언론사의 성향별로 다르게 나타나는가?'에 대한 연구결과를 보면, 우선 통계적으로 세 개의 프레임에서 0.05 유의수준에서 유의미한 차이를 보여 주며 전기요금에 대한 언론 프레임은 언론사 성향별로 다르게 나타났다.

'전기요금 체계 합리화' 및 '주택용 누진제 개편' 프레임에 대하여 경향신문과 한겨레에서 동아일보, 조선일보, 중앙일보보다 높은 빈도로 보도되었다. 즉 진보 성향(경향, 한겨레)의 언론사에서 보수 성향(동아, 조선, 중앙)의 언론사보다 전기요금 체계 합리화와 주택용 누진제 개편 필요성에 대해서 상대적으로 관심이 많은 것으로 나타났다.

'전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임에 대해서는 반대의 경우를 보여주고 있는데, 특히 조선일보에서 탈원전 정책으로 전기요금이 오르고 한전이 적자를 봤다는 논조를 타 언론사보다 현저하게 많이 보도

하며 원자력 발전에 우호적인 자신의 입장을 확연히 드러내 보이고 있었다. 반면, 경향신문과 한겨레는 보수 언론보다 현저히 적은 수의 보도를 내 보낸 것으로 분석 되었다. 보수 언론사의 탈원전 정책 비판에 대응하여 탈원전 정책을 옹호하고 신재생 에너지의 확대를 주장하며 보도 빈도가 높을 것이라고 예상했으나 그렇지 않았다. 보도 내용도 정부가 물가 안정을 위해 전기요금 인상을 억제해왔고 고유가 등 연료비가 증가했기 때문에 한전이 적자를 봤다고 하며 탈원전 책임론 논쟁에서 회피하려는 경향을 보였다.

'저가정책으로 인한 과소비'와 '전기요금 원가 공개' 프레임에서는 진보와 보수 성향별로 차이는 보이지 않았고, 진보 언론사에서는 현실에 맞지 않는 주택용 누진제 개편과 에너지 절약 인식 개선을 강조한 반면에, 보수 언론사는 가장 효율적이고 단가가 싼 원전과 석탄발전 대신에 신재생 에너지로의 급진적인 에너지 전환 정책을 추진하는 정부의 정책을 비판하는 '전기요금 저책의 정치화(탈원전 책임론)'에 초점을 맞춰 보도하는 경향을 보였다. 이는 언론사 성향별로 전기요금 문제를 해결하기 위한 접근 방식의 차이 때문인 것으로 보인다. 진보 언론은 전력 수요 측면에서 접근하여 전기의 효율적 사용과 에너지 절약을 강조하고 있는 반면에 보수 언론은 저렴하고 효과적인 발전원을 늘려야 한다는 전력 공급 측면을 더 강조한 것으로 때문인 것으로 판단된다.

<연구문제3> '언론 사설에 나타난 전기요금 관련 프레임 유형이 언론사 유형별로 다르게 나타나는가?'에 대한 연구문제를 살펴보면, '전기요금 체계 합리화'와 '저가정책으로 인한 과소비' 그리고 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)'의 세 가지 프레임에서 0.05 유의수준에서 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있다.

'전기요금 체계 합리화' 프레임에서 경제지는 정부가 물가에 영향 커 서민과 기업에 부담을 주는 전기요금을 제대로 관리하지 못하고 있다고 질책하며 적절한 가격기능을 통해 시장 메커니즘을 적용하여 전기요금 체계를 합리화해야 한다고 강조하고 있다. 또한, '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)'의 프레임에서도 경제지는 종합지보다 현저하게 많은

빈도로 보도하고 있었는데, 전기요금 정책 수립 시 정치적 영향이 많고 전기요금 현실화를 미뤄 한전의 적자가 불어났고 이는 결국 국민의 부담으로 돌아온다는 논조를 지속적으로 보도하고 있었다. 특히, 탈원전 책임론에 적극 참여하여 탈원전 정책 때문에 전기요금이 오르고 한전이 적자를 봤다고 높은 빈도로 보도하며 정부를 비판하고 있었다.

'저가정책으로 인한 과소비' 프레임에서는 반대로 종합지에서 경제지보다 3배 이상 높은 빈도로 보도된 것으로 분석되었다. 기후 변화에 따른 무더위와 한파에 전력사용량이 늘면서 전력수급에 비상이 걸렸다며 전기를 값비싼 고급에너지로 인식하고 자발적으로 절약해야 한다고 보도하고 있다.

종합지와 경제지간 차이는 언론사별로 주된 독자층이 다르기 때문인 것으로 판단된다. 종합지는 일반 대중을 대상으로 하여 보편적인 기준으로 기사를 작성하는 경향이 있는데 반해, 경제지는 경영자와 기업의 입장에서 보다 전문적으로 현상을 보도하고자 하는 경향이 있어 이런 차이가 분석 결과로 나타난 것 같다.

마지막으로 <연구문제4> '언론 사설에 나타난 전기요금 관련 프레임 유형이 언론사 정부시기로 다르게 나타나는가?'에 대한 연구결과를 살펴보면, 유형별 차이와 마찬가지로 '전기요금 체계 합리화'와 '저가정책으로 인한 과소비' 그리고 '전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임에서 통계적으로 0.05 유의수준에서 유의미한 차이를 보였다.

'전기요금 체계 합리화'와 '저가정책으로 인한 과소비'의 경우 이명박 정부시기에서 평균빈도수가 높게 나타났는데 이는 시기적으로 9.15 대정전과 혹한기와 혹서기에 전력수급 위기를 겪은 영향이 사설의 빈도횟수를 높인 것으로 생각한다.

'전기요금 정책의 정치화(탈원전 책임론)' 프레임에서는 반대로 문재인 정부시기에 현저하게 높은 빈도수를 보이고 있다. 이 시기는 고리 1호기 원전 영구정지를 시작으로 촉발된 탈원전 정책에 대한 각 이해관계자들 간의 찬・반 논란이 최고조에 다다르고 있었던 시대적 상황이 반영된 결과로 판단된다. 특이한 점은 2011년에 발생했던 후쿠시마 원전 사고로

원전 안전에 대한 우려가 높았던 이명박 정부 시기보다 탈원전으로 전기요금이 인상될 수 있다는 이슈가 더 국민적 관심도가 높았다는 점이다. 이는 원자력발전소 이슈에 대한 선행연구에서 '경제' 프레임의 현저성이 두드러지는 경향을 보였다는 분석결과(이겨레, 2018)와 유사한 경향을 확인할 수 있었다.

탈원전 정책의 책임론에 대한 문재인 정부 시기 우리나라 주요 보수 언론과 경제지의 극단적인 보도 성향은 환경·시민단체와 원자력 산업 및 에너지 학계 간, 여·야 정당 간의 극단적인 대립 상황 전달과 전기요금 인상에 원인에 대한 책임의 소재 여부에만 집중하는 경향이 있었다. 이로 인해 보다 중요한 정책 의제가 되어 공론화 되어야 할 전기요금 체계 합리화와 에너지 절약, 탄소중립 등의 아젠다들이 국민들의 주목을 받지 못하게 되는 결과로 귀결된 것이 아닌지 조심스럽게 관측해 본다.

전기요금에 대한 언론 프레임을 종합적으로 정리해 보면 기존의 연구자들이 지적한 바와 같이 우리나라 전기요금은 정치적인 상호작용의 산물로써 물가안정, 산업경쟁력 지원, 경기진작 등 정책목표 달성을 위해 비합리적으로 결정되고, 총괄원가에도 못 미치는 저가정책 기조가 여전하여 원가보다 저렴하게 요금이 결정되다보니 그 관리와 운영을 맡은 공기업은 천수답(天水畓) 경영에 머물러 있다고 문제를 지적하고 있다. 주요 언론들은 전기요금이 비합리적으로 결정되는 문제점을 해결하는 방법으로 신공공관리론의 입장에서 시장 중심의 경제 원칙의 적용으로 수익자 부담과 원가 연계형 연료비 연동제 적용 등 합리적이고 체계적인 해결 방안을 제시해 왔다는 것이다.

또한 주목해야 할 것으로는 우리나라 언론이 전기요금에 대한 언론 프레임을 탈원전 문제나 주택용 누진제와 같은 특정 이슈나 지엽적인 문제에 지나치게 치우쳐 집중 보도함으로써 국민들로 하여금 더욱 전기요금을 정치적인 문제로 인식하도록 여론을 몰아가고 있다는 것이다. 이로써 인식의 변화를 유도하는 '저가정책으로 인한 과소비' 프레임이 덜 보도되고 소외되고 있어 국민들이 에너지 절약을 별로 중요하지 않게 생각하도

록 할 가능성이 많다는 것이다. 후속 연구를 통해 이러한 결과가 갖는 함의를 좀 더 고찰할 필요가 있어 보인다.

이 연구결과가 갖는 시사점은, 전기요금에 대한 언론 프레임을 도출해 냈다는데 가장 큰 의의가 있다고 하겠다. 선행연구에서 언론 프레임에 대한 연구가 많았지만 우리나라 전기요금 정책 전반에 대하여 체계적으로 분석하여 프레임을 형성해 냈기에 의미가 있다고 본다. 또한, 이러한 연구 결과가 연구자 개인이 아닌 두 명의 코더와 함께 0.85 수준의 신뢰도를 갖는 코딩작업으로 이루어지고, 군집분석(Dendrogram)의 통계 프로그램을 통해 얻어낸 결과라는 점에서 연구의 객관성을 높였다고 볼 수 있다.

아울러, 서로 관련성이 깊은 이야기 구조를 형성하고 있는 언론 프레임을 분석하여 우리나라의 전기요금에 대한 주요 언론사의 시각을 살펴보는데 그치지 않고, 언론사의 성향과 유형에 따라서 각 프레임 간 차이가 있다는 것과 다른 성향의 두 정부 시기별 차이까지 분석했다는 데서도 의의가 있다고 할 수 있다.

언론이 어떤 프레임을 가지고 보도를 하느냐에 따라 수용자의 해석과 생각에 영향을 줄 수 있다는 점을 고려해 보면 국가의 에너지 정책, 즉 전기요금에 대한 정책을 입안하는 시점부터 언론이 언론 프레임을 통해 국민의 공감대를 형성해 낸다면 이해관계자들 간의 갈등을 봉합할 수 있는 가능성도 찾아 볼 수 있을 것이다. 예를 들면, 에너지 전환 정책과 탄소 중립 정책처럼 발전원 간 그리고 이에 따른 전기요금 인상 여부에 따른 갈등이 예측되는 정책을 수행할 때는 언론이 갈등을 최소화 할 수 있는 프레임을 통해 합리적인 결정을 도출하도록 보조할 수 있을 것이다. 또한 언론이 공론의 장이되어 이해관계자들의 공감대를 형성해 낼 수 있다면 우리나라 전기요금 정책을 합리적이고 논리적으로 수립하는데 도움이 되리라 생각한다. 한편, 이 논문 결과에 보면 '전기요금 원가 공개' 프레임에 관련해서는 별다른 차이를 보이지 않고 있는데, 전기요금 정책에 변화가 필요하면 원가를 투명하게 밝혀 국민들을 설득하고 언론을 통하여 논의와 타협의 기회를 제공한다면 정책수행의 효과를 향상시

킬 수 있을 것이다.

제 2 절 연구의 한계 및 발전방향

우리나라 언론이 전기요금 관련 이슈를 어떠한 시각으로 바라보고 있는지 탐색하기 위해 언론 사설의 프레임을 도출하고 이를 분석하였다. 주제 함수에 따른 주제진술문을 분석하여 귀납적으로 프레임을 도출하고 언론의 시각을 좀 더 정확하게 반영하고자 하였다. 이를 통해 우리나라 언론의 전기요금에 대한 시각과 태도의 특성을 검토하고자 하였고 전기요금 관련 이슈에 대해서는 종합지와 경제지의 차이에 따라서 그리고 보수 언론과 진보 언론에 따라서 언론 프레임별로 차이가 있음을 발견하였다. 그리고 보수와 진보 성향으로 평가되는 두 정부시기에 대해서도 그 당시 정치적 경제적 맥락에 의해 언론의 태도에 차이가 나서 전기요금에 대한 언론 프레임의 유형에도 차이가 두드러진다는 것도 발견하였다.

이 연구는 지금까지 그 중요성에 비해서 여러 공공요금 중의 하나로만, 주택용 누진제라는 일부분만의 연구에만 머물렀던 전기요금 전체에 대한 언론 보도를 체계적으로 분석해보고자 했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 그렇지만 연구의 한계 역시 존재한다. 여러 유형의 언론사 중 신문사의 사설만을 연구 대상으로 하여 방송이나 인터넷 등 다른 매체에서 전기요금을 어떠한 프레임으로 보도하고 있는지 비교하고 일반화하지 못하였다. 박근혜 정부시기를 제외하여 분석함으로써 프레임의 변화를 연속적으로 해석하는데 다소 부족한 점이 있었다. 분석대상 8개 언론사를 진보와 보수 그리고 종합지와 경제지로 나누어 알아보았는데 실제적으로 진보 성향의 언론사는 경향과 한겨레 두 개 언론사뿐이고 경제지의 경우 대체적으로 보수적인 성향을 보인다는 점에서 비교 대상 언론사의 치우침이 없지 않았다. 또한 정권내에서 진보와 보수, 종합지와 경제지 언론의 프레임에 차이가 있는지도 분석하지 못하였다. 향후에 각 정부시기별 언론사 성향과 유형별로 언론 프레임의 특성을 분석하여 우리나라 언론이 정권의 성격에 따라 전기요금에 대하여 바라보는 프레임을 분석

하고, 그 프레임에 차이가 있는지를 후속 연구에서 분석되기를 바란다.

마지막으로 이 연구는 전기요금에 대한 언론 프레임이 구체적으로 국민들에게 어떠한 영향을 주었으며 여론 형성과 정책 결정에 반영되었는지 실증적으로 검증하지 못했다. 그래서 전기요금 관련 정책 입안자로 하여금 효과적인 정책 수립을 위한 근본적인 대안을 제시해 주는데 미흡하다는 것이 아쉬움으로 남는다. 후속 연구에서 전기요금 정책에 대한 언론 프레임이 일반 국민들의 인식과 행태에 어떠한 변화를 미쳤는지에 대한 설문이나 인터뷰 형식 등으로 분석이 이어지길 바란다. 이를 통해 언론 프레임의 영향이 체계적으로 분석되어 발전적인 에너지 정책 수립과 성공적인 효과를 달성하기 위해 기여하였으면 한다.

참 고 문 헌

<논문>

강내원. (2002). 사회갈등 보도기사의 비판적 읽기: 언론의 새만금 간척사업 프레이밍에 대한 갈루아 래터스 분석. 한국언론학보, 46(3), 5-44.

강만옥. 자원 · 환경 위기 시대에 대비한 에너지가격 개편 추진전략 연구. 서울: 한국환경정책 · 평가연구원, 2013.

강성빈. (2016). 전기요금 결정에 영향을 미치는 요소 분석 (Doctoral dissertation, 서울대학교 행정대학원).

강종필, 윤지영(2017). 다층모형을 활용한 독거노인의 삶의 만족도에 미치는 영향요인 분석: 생산적 여가참여와 사회적지지의 조절효과를 중심으로, 「디지털융복합연구」, 15(5): 89-98.

김승민. (2014). 국내 에너지정책에 대한 언론프레임 보도분석 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

김신민. (2020). 수자원에 대한 언론보도 프레임 분석 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

김원용, & 이동훈. (2005). 핵폐기장 중심 원자력 관련 보도에 나타난 매체별 갈등보도의 프레임 비교 연구. 한국방송학보, 19(4), 168-213.

문영세. (1998). 공공요금의 개념 및 범주에 관한 연구. 한국행정논집, 10(2), 325-338.

박수연. (2020). 전기요금정책이 에너지효율에 미치는 영향 연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

박용완, & 손수민. (2017). 언론보도에 따른 소비자의 이동통신비 인식에 대한 연구. 디지털융복합연구, 15(9), 87-97.

박준호. (2007). 통신비 지출에 대한 소비자 인식 연구. 상품학연구, 25, 55-65.

박혜선. (2019). 주택용 전기요금 제도 개편에 따른 정책효과 분석 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

변정욱. (2016). 스마트폰 통신비 이슈의 재고찰. 정보통신정책연구, 23(3), 111-133.

신광조. (2017). 전기요금 누진제 정책 결정요인 연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 행정대학원).

심동희,and 김길복. “공공요금 적정성을 위한 원가진단과 개선방안.“ 정부회계연구 17.1 (2019): 1-37.

안병철. (2002). 공공요금 정책결정에서의 정치적 특성: 전기요금 · 의료보험 수가정책을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 13(1), 127-145.
우지숙, & 최정민. (2015). 공기업에 대한 언론의 프레임 유형 연구: 5 개 일간지 사설 분석을 중심으로. 행정논총 (Korean Journal of Public Administration), 53.
이겨레. (2018) 원자력발전소 이슈에 관한 뉴스보도 경향 프레임분석. 국내석사학위논문 성균관대학교, 2018. 서울
이재호. (2020). 우리나라 전기요금 결정체계에 관한 연구 (Doctoral dissertation, 한양대학교).
이준웅. (1997). 언론의 틀 짓기 기능과 여론의 변화. 언론과 사회, 100-135.
이준웅. (2001). 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향: 내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로. 한국언론학보, 46(1), 441-482.
이준웅. (2005). 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구: 정부의 통일 정책에 대한 뉴스 프레임의 형성과 해석적 프레임의 구성을 중심으로. 한국언론학보, 49(1), 133-162.
이준웅. (2009). 뉴스 틀 짓기 연구의 두 개의 뿔. 커뮤니케이션 이론, 5(1), 123-166.
이호용(Lee Ho-Yong). “공공요금의 규제와 한계에 관한 법정책적 연구.“ 법학연구 50.2 (2009): 173-202.
이화연, & 윤순진. (2013). 밀양 고압 송전선로 건설 갈등에 대한 일간지 보도 분석: 환경정의 관점에서. 경제와사회, 40-76.
임양준. (2010). 공공사업 관련 사회적 갈등보도에 대한 뉴스 프레임 분석. 한국언론학보], 통권, (49).
임종섭, & 김진희. (2020). 알고리즘 기반의 프레임 추출로 본 정부와 언론의 원자력 프레임 경쟁 양상: 프레임 자동 추출 기법의 효율성과 타당성 연구. 언론과학연구, 20(1), 151-190.
전주열. (2012). 상장공기업의 공공요금결정과정에 관한 연구 (전기요금결정과정 사례를 중심으로) (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
전지성. “프레임 유형 분석을 통한 탄소중립 관련 언론 보도 연구.“ 국내석사학위논문 세종대학교 대학원, 2021. 서울
정한경. 에너지이용효율을 촉진하는 에너지요금의 설계. 경기도: 에너지경제연구원, 2011.
주수현, & 이동철. (2005). 가스요금의 상승에 따른 지역물가 파급효과 분석. Journal of The Korean Data Analysis Society, 7(1), 195-206.
진상현, & 오수미. (2019). 한국 가스산업의 재화 특성 분석: 요금재 관련 쟁점을 중

심으로. 한국공공관리학보, 33(1), 83-104.
최정규. (2012). 전력산업 구조개편에 대한 언론보도 연구 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
최충식. (2012). 네트워크 에너지요금 규제가 수요에 미치는 영향 분석 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).
황상재, 정연구, 박성순, & 홍석민. (2012). 정부와 언론간의 바람직한 관계모색에 대한 연구: 정부홍보 담당자와 언론인의 인식 비교를 중심으로. 언론과학연구, 12(4), 643-676.
Entman, R. M. (1993). Framing: Towards clarification of a fractured paradigm. McQuail's reader in mass communication theory, 390-397.
Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclear power: A constructionist approach. American journal of sociology, 95(1), 1-37.
Goffman, E. (1974). Frame analysis: An essay on the organization of experience. Harvard University Press.
Tuchman, G. (1972). Objectivity as strategic ritual: An examination of newsmen's notions of objectivity. American Journal of sociology, 77(4), 660-679.

<단행본>

김준기(2014), 『공기업정책론』, 경기 : 문우사

<기타>

법제처 국가법령정보센터(www.law.go.kr)
산업통상자원부고시 제2021-25호
기획재정부 홈페이지(www.moef.go.kr)
기획재정부(2011), "서민물가 안정을 위한 종합대책", 보도자료(2011.1.13.)
산업통상자원부(2020), "원가연계형 요금제 등 합리적 전기요금 체계개편안 확정", 보도참고자료(2020.12.17.)
산업통상자원부 홈페이지(www.motie.go.kr)
한국전력공사 홈페이지(home.kepco.co.kr)
공정거래위원회 홈페이지(www.ftc.go.kr)
에너지소통센터(www.etrans.or.kr)
두산백과(www.doopedia.co.kr)
진경호. 무소속 프레임. 서울신문. 2012년 10월 19일.
이재호. 전기요금 4만6천원, 통신비 15만원. 내일신문. 2020년 8월 19일.

Abstract

A Study on the Types of Media Frames for Electricity Charges

: Focusing on the editorial analysis of major daily and economic newspapers

Jihyeon Hong

Master of Public Enterprise Policy

Seoul National University

In this paper, we analyzed the frame of a media editorial on electricity bills and tried to examine how the media views problems related to the electricity bill system in Korea.

From 2008 to 2013, the Kyunghyang, the Dong-A Ilbo, Chosun Ilbo, JoongAng Ilbo, Hankyoreh, Maeil Economy, Seoul Economy and Hankook Economy, five media frames were found: Rationalizing the electricity bill system, overconsumption due to low-cost policies, disclosing the cost of housing, and politicizing the electricity bill policy. Among them, the "politicization of electricity rate policy (the theory of responsibility for nuclear power plants)" frame appeared the most, followed by the "rationalization of electricity rate system". In terms of power demand, the liberal media found a difference in the conservative media's view of electricity prices in terms of supply, with comprehensive newspapers generally writing articles to the general public and economic magazines more professionally reporting from the perspective of managers and companies. By government period, especially during the Moon Jae In government period, the "politicization of electricity rate policies" frame according to the theory of responsibility for nuclear power plants appeared

remarkably. As analyzed in previous studies, the Korean media pointed out that electricity rates are unreasonably determined to achieve policy goals such as price stability and industrial competitiveness as a product of political interaction, and low-cost policies are determined at a lower cost.

What is noteworthy in this study is that the Korean media focuses on specific issues or stimulating issues in the frame for electricity bills. On the other hand, the top proposition that induces the consumer value of energy conservation is relatively little reported in the media. Therefore, it is highly likely that the public, who are mainly exposed to the issue of electricity bills through the media, will perceive electricity bills as a more political issue and consider them less important, such as energy conservation.

.....

keywords : electricity charge, electricity charge system, rationalization, frame, content analysis, media coverage

Student Number : 2021-29873