

정책아이디어, 틀 짓기,  
사회적 담론 형성의 관계에 관한 연구:  
교육정책을 중심으로\* \*\*

하 언 섭\*\*\*

〈 목 次 〉

- I. 서 론
- II. 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성: 이론적 논의
- III. 보도자료와 교육기사의 비교 분석
- IV. 결 론

〈 요 약 〉

정부가 추진하는 정책이 기대되는 효과를 내기 위해서는 국민들의 정책에 대한 이해와 지지가 필수적이다. 특정 정책에 대한 국민의 이해수준과 지지 정도에는 다양한 요인들이 영향을 미치지만, 언론을 통해 정부의 정책이 국민들에게 어떻게 전달되는가가 정책의 사회적 수용도에 심대한 영향을 미치게 된다. 언론보도가 정책에 대한 국민의 인식과 태도형성에 중대한 영향을 미치기 때문이다. 이 글은 교육정책을 중심으로 정부의 보도자료 내용과 보도자료가 기사화되는 패턴을 분석함으로써, 우리나라에서 정부의 정책아이디어가 어떻게 언론에 의해 틀 지워져서 사회적 담론의 형성에 영향을 미치는지를 분석하고 있다.

이 글은 다음과 같은 순서로 구성되어 있다. 먼저, 제2장에서는 Schmidt의 조정적 담론과 소통적 담론 개념을 이용하여 왜 우리나라에서 틀 짓기와 틀 짓기의 수단인 보도자료의 제공이 중요한지를 살펴보고 있다. 또한 정부의 아젠다가 미디어 아젠다를 통해 공공의 아젠다로 전환되는 과정에서 틀 짓기가 갖는 의미를 논의하고 있다. 이어 제3장에서는 2004년 한 해 동안 교육인적자

\* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음 (KRF-2004-041-B00642)

\*\* 이 논문의 준비과정에서 도움을 준 연세대학교 행정학과의 이삼열 교수, 언론홍보영상학부의 김희진 교수, 국회의 조수현 박사, 연세대학교 대학원 행정학과에 재학 중인 박지현, 정장훈, 최성은, 최정은 원생에게 고마움을 표한다.

\*\*\* 연세대학교 사회과학대학 행정학과 교수(hays@yonsei.ac.kr)  
논문접수일(2010.3.26), 수정일(2010.5.23), 게재확정일(2010.5.26)

원부가 제공한 보도자료와 함께 조선일보, 중앙일보, 한겨레 세 일간지의 교육 관련 기사를 대상으로 정부의 틀 짓기와 언론의 틀 짓기를 비교하고 있다. 끝으로 제4장에서는 논의를 요약하고 결론을 맺고 있다.

【주제어: 정책아이디어, 틀 짓기, 조정적 담소통적 담론, 교육정책, 보도자료】

## I. 서론

정부가 추진하는 정책이 기대되는 효과를 내기 위해서는 국민들의 정책에 대한 이해와 지지가 필수적이다. 특정 정책에 대한 국민의 이해수준과 지지 정도에는 다양한 요인들이 영향을 미치지만, 언론을 통해 정부의 정책이 국민들에게 어떻게 전달되는가가 정책의 사회적 수용도(social receptivity)에 심대한 영향을 미치게 된다. 언론보도가 정책에 대한 국민의 인식과 태도형성에 중대한 영향을 미치기 때문이다.

국민의 정책에 대한 수용도와 태도에 미치는 언론의 이러한 영향력에도 불구하고, 행정학과 정책학 연구에서 정부와 언론의 상호작용에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다. 이 글은 교육정책을 중심으로 정부의 보도자료 내용과 보도자료가 기사화되는 패턴을 분석함으로써, 우리나라에서 정부의 정책아이디어가 어떻게 언론에 의해 틀 지워져서 사회적 담론의 형성에 영향을 미치는지를 분석하고 있다.

정책아이디어가 공공의 정서와 동떨어져서는 정책으로 추진되기 어렵다. 그렇지만 공공의 정서가 먼저 존재하고 정책아이디어가 수동적으로 여기에 부합되어야 하는 것만은 아니다. 이런 경우도 얼마든지 상정할 수 있겠지만, 정책적인 차원에서 우리의 관심을 끄는 현상은 정책아이디어를 추진할 수 있도록 공공의 정서를 어떻게 변화시킬 것인가 하는 점이다. 다시 말해서, 정치엘리트들이나 정책결정자들은 자신들이 원하는 방향으로 국민들이 사회적 쟁점을 인식하게 유도함으로써, 자신들에게 유리한 여론이 형성되게끔 시도한다. 이렇게 능동적으로 공공의 정서를 변화시키려는 노력에 주목하는 개념이 틀(frame)과 틀 짓기(framing)이다(Bleich, 2002; Campbell, 2001 & 2002). 프레임 혹은 틀은 일반 국민들에게 정책을 정당화하기 위해 정책엘리트들이 활용하는 상징이나 개념을 의미하며, 틀 짓기란 정책적 쟁점을 자신에게 유리하게 해석할 수 있도록 전달하는 것을 의미한다.

우리나라에서 정책엘리트들의 틀 짓기가 일차적으로 나타나는 것이 바로 보도자료이다. 보도자료야말로 정책의 특정 측면을 강조하고 이를 통해 유리한 여론을 형성하려는 시도라고 할 수 있다. 그런데 이러한 보도자료에 담긴 내용

을 수정 없이 그대로 언론에서 보도하지는 않는다. 보도자료를 아예 기사화하지 않는 경우도 있으며, 기사화한다 하더라도 축소시켜 보도할 수도 있고 반대로 심층적으로 보도할 수도 있다. 보도자료의 내용을 전달하면서도 내용을 중립적으로 전달하는 경우도 있지만 부정적 혹은 긍정적 해석을 담아 기사화하는 경우도 있다. 이는 곧 언론보도를 통해 또 한번의 틀 짓기가 행해진다는 것을 의미한다.

특히, 우리나라와 같이 정책과정에서 조정적 담론보다는 소통적 담론이 중요한 정책 환경 하에서는 보도자료와 이에 근거한 언론보도는 정책 사안에 대한 여론의 형성에서 대단히 중요한 역할을 담당한다. 그렇지만 이 두 가지 틀 짓기가 항상 일치하지 않는다는 측면에서 우리나라에서는 이중의 틀 짓기(dual framing)가 이루어진다고 할 수 있으며, 이러한 이중의 틀 짓기를 통해 사회적 담론이 형성된다고 할 수 있다. 그렇다면, 이 두 가지 틀 짓기가 특정 정책에 대해서 어떻게 다르게 나타나며, 이것이 사회적 담론의 형성에 어떤 영향을 미치는가를 분석하는 것은 우리나라에서 정책의 성공 여부를 판단하는 데 있어 대단히 중요한 이론적·실천적 시사점을 제공해줄 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 본 연구는 2004년 한 해 동안 추진된 교육정책을 중심으로 정책아이디어가 보도자료라는 일차적 틀 짓기를 통해 어떻게 전달되며, 이렇게 전달된 정책아이디어가 언론보도를 통해 이차적으로 어떤 틀 짓기를 통해 국민에게 전달되는지, 그리고 이러한 이중의 틀 짓기를 통해 교육정책에 대한 사회적 담론이 어떻게 형성되는지를 분석하는 데 목적이 있다. 보다 구체적으로, 본 연구는 교육에 관련된 정책아이디어가 교육인적자원부 내부에서 구체화·공고화된 이후 보도자료를 통해 공개되고 언론 보도를 통해 국민에게 전달됨으로써 어떻게 사회적 이슈로 전환되는지를 분석하고자 한다.

이 글은 다음과 같은 순서로 구성되어 있다. 먼저, 제2장에서는 Schmidt의 조정적 담론과 소통적 담론 개념을 이용하여 왜 우리나라에서 틀 짓기와 틀 짓기의 수단인 보도자료의 제공이 중요한지를 살펴보고 있다. 또한 정부의 아젠다가 미디어 아젠다를 통해 공공의 아젠다로 전환되는 과정에서 틀 짓기가 갖는 의미를 논의하고 있다. 이어 제3장에서는 2004년 한 해 동안 교육인적자원부가 제공한 보도자료와 함께 조선일보, 중앙일보, 한겨레 세 일간지의 교육 관련 기사를 대상으로 정부의 틀 짓기와 언론의 틀 짓기를 비교하고 있다. 끝으로 제4장에서는 논의를 요약하고 결론을 맺고 있다.

## Ⅱ. 정책아이디어, 틀 짓기, 사회적 담론 형성: 이론적 논의

### 1. 정책아이디어와 담론구조

정책아이디어가 정책으로 현실화되기 위해서는 논의의 과정을 거쳐야 한다. 정책을 둘러싼 논의의 과정을 담론과정이라고 하는데, 이러한 담론과정은 국가마다 다르게 나타나는 것이 일반적이다. 최근, 담론과정과 한 국가에 고유한 제도의 모습(*institutional arrangements*)을 연결시킴으로써 정책아이디어와 담론에 관한 연구에 있어서 새로운 지평을 열었다고 평가할 수 있는 연구로서 Schmidt의 일련의 연구(2001, 2002)를 들 수 있다. Schmidt에게 있어 담론이란 정책엘리트들이 정책을 만들거나 자신들이 선택한 정책을 정당화하는 과정에서 다른 정책엘리트들과 일반 국민들에게 전달하고자 하는 내용과 말들의 집합을 의미한다. Schmidt에게 있어 담론은 일련의 정책아이디어와 가치를 포함하는 아이디어 차원(*ideational dimension*)과 정책형성과 커뮤니케이션을 포함하는 상호작용 차원(*interactive dimension*)으로 구성되어 있는 개념이다.

아이디어 차원에서 담론은 정책의 논리와 필요성을 주장하는 인지적 기능(*cognitive function*)과 공동체의 기본적 가치와 얼마나 부합하는가를 밝힘으로써 정책의 적절성을 주장하는 규범적 기능(*normative function*)을 수행한다. 담론의 상호작용적 차원은 다시 조정적 기능과 의사소통적 기능으로 나눌 수 있다. 담론이 갖는 조정적 기능(*coordinative function*)이란 정책엘리트들 상호 간에 정책형성과 논쟁을 위해 필요한 공통의 언어와 논의의 틀을 제공하는 기능을 의미하며, 의사소통적 기능(*communicative function*)은 일반 국민들을 대상으로 정책의 필요성과 적합성을 설득하는 기능을 의미한다.

Schmidt의 특징적인 주장은 한 국가에 지배적으로 나타나는 제도의 모습에 따라 조정적 담론과 소통적 담론의 상대적 중요성이 다르게 나타난다는 것이다. 즉, 한 국가에 고유한 제도의 모습이 정책의 형성과정과 논의과정에 누가 참여하게 될 것인지 그리고 정책담론이 누구를 대상으로 이루어지게 될 것인지에 대해 커다란 영향을 미친다는 것이다(Schmidt, 2002).

정책과정 참여자들의 종류와 수가 많을 뿐만 아니라 의사결정권한이 분절화·개방화되어 있는 경우에는 정책과정 참여자들 상호 간에 정책에 대한 합의를 이루기가 쉽지 않다. 연방제, 조합주의적 전통, 비례대표제 등의 제도적 특징을 보이면서 권력이 분산되어 있는 독일, 오스트리아, 스웨덴, 네덜란드 등에서는 관료나 정치가들뿐만 아니라 다양한 이익집단, 노동조직 및 자본조직의 대표 등이 정책결정과정에 참여하는 것이 일반적이다. 이들 국가에서는 정책의 공고화

(policy consolidation) 단계에서 사회집단들이 정책과정에 참여할 수 있는 기회가 제도화되어 있기 때문에, 다양한 이해관계를 조정하기 위하여 담론이 정책결정과정 참여자들을 대상으로 이루어지는 것이 특징이다. 따라서 이들 국가에서는 소통적 담론의 역할과 중요성은 상대적으로 약하게 나타나는 반면, 정부와 사회집단들 간 정책의 조정을 뜻하는 조정적 담론(coordinative discourse)이 중요한 의미를 지닌다(Schmidt & Radaelli, 2004).

이와는 달리 의사결정권한이 집중되어 있고 일반 국민들로부터 절연되어 있는 정책결정과정을 특징으로 하는 경우, 정책결정과정의 참여자들은 주로 정치·행정엘리트로 한정된다. 소수의 참여자들에 의해 정책결정이 이루어지기 때문에 이들 간의 합의를 도출하기 위한 이른바 조정적 담론의 중요성은 상대적으로 약하며, 정책담론은 주로 일반국민들을 대상으로 이루어진다. 즉, 정책엘리트들에 의해 채택된 정책의 필요성과 적절성을 정당화하기 위하여 일반국민을 대상으로 틀 짓기와 담론이 이루어진다는 것이다.

보다 구체적으로, 정책은 정책아이디어의 제안, 정책의 입안, 정책의 구체화·공고화, 정책의 발표, 사회적 이슈로의 전환, 정책집행이라는 과정을 밟게 된다(하연섭, 2006: 238). 영국, 프랑스, 한국처럼 행정부에 권한이 집중되어 있는 국가들의 경우 정책아이디어의 제안, 정책의 입안, 정책의 구체화·공고화가 비공개적으로 내밀하게 이루어지는 것이 특징이며, 국민들에게 정책이 알려지는 시점은 정책이 공식적으로 발표될 때이다. 이때 정책의 발표는 통상적인 경우 각 부처가 작성한 보도자료를 통해 이루어지게 된다. 이렇게 제공된 보도자료는 언론보도를 통해 국민들에게 전달되고, 언론을 통해 전달된 정책에 기초하여 사회적 이슈화가 이루어지게 된다. 이들 국가에서는 외부의 투입 없이 정책이 결정되어지며 사회적 담론은 정책의 필요성과 적절성을 일반 국민들에게 설득시키는 데 초점을 맞춘다. 다시 말해서, 이들 국가의 경우에는 소통적 담론(communicative discourse)이 정책의 사회적 이슈화와 정책에 대한 사회적 수용도뿐만 아니라 궁극적으로 정책의 성패에 결정적인 영향을 미치게 된다.

담론구조가 소통적 담론 형태를 띠는 경우 공공의 정서를 유리한 방향으로 유도하기 위한 틀 짓기의 중요성이 매우 커진다고 할 수 있다. 그리고 우리의 경우 이러한 틀 짓기는 보도자료의 제공과 보도자료에 기반한 언론보도를 통해 일차적으로 이루어진다.

## 2. 미디어와 틀 짓기

### 1) 전략적 행위로서의 틀 짓기

틀 짓기란 현상에 대한 공유된 이해를 도모하기 위한 의식적이고 전략적인 노력이라고 정의할 수 있다(McAdam, McCarthy & Zald, 1996). 프레임은 사회적

이슈를 특정한 방향으로 인식하고 해석하게 하는 은유, 상징, 그리고 인지적 지침(cognitive cues)으로서 사회적 이슈에 대응할 수 있는 방향까지도 설정해 주는 역할을 수행한다.

틀 짓기는 문제, 문제의 원인, 그리고 문제를 해결하기 위한 공유된 이해와 해석을 창조하고 조직하는 전략적 행위라고 정의할 수 있다. 문제가 애당초 문제로 존재하는 경우는 없다. 현상이 사회 문제로 인식되기 위해서는 현상에 대한 해석이 필요하다. 또한 사회적 이슈는 몇 가지 상이한 방법으로 특징지어지고 논의될 수 있다. 따라서 특정 사안으로부터 쟁점을 도출해 내는 방법은 특정 사안에 대한 국민의 지지와 동의에 강력한 영향을 미치게 된다. 따라서 정책결정자들은 자신들의 정책에 대한 지지를 극대화하기 위하여 정책사안을 자신에게 유리하게 틀 지우기 위해 노력하게 되는 것이다. 이렇게 볼 때, Pressman과 Wildavsky 시절과 비교한다면 정책집행의 문제는 도구성이나 조정의 복잡성의 문제라기보다는 다양한 참여자들 사이에서 문제를 어떻게 틀 짓느냐에 대한 갈등이라고 정의할 수 있다는 주장이 나오게 되는 것이다(Hajer, 2003).

틀 짓기는 본질적으로 두 가지 요소를 지니고 있다. 첫 번째는 진단적인 요소(diagnostic element)인데 이는 문제를 정의하고 문제의 원인을 파악하는 것이다. Schön과 Rein(1994)이 갈파한 바와 같이 정책적인 논란(policy controversy)이 제기되었을 때, 사실에 대한 언급과 분석만으로 논쟁이 해결되지 않는다. 더 중요한 것은 사실 혹은 현상에 대한 선택적인 주의(selective attention)이기 때문이다. 또한 논쟁에 참여하고 있는 사람들이 동일한 사실에 주의를 기울인다 해도, 동일한 사실을 전혀 다르게 해석할 수 있다는 것이다. 이렇게 볼 때, 문제의 정의(problem definition)야말로 정책과정에서 가장 중요한 단계라고 할 수 있다. 문제는 단순히 저기 존재하는 것이 아니라 부단히 틀 지워지고 각색되어야 한다. 문제의 정의 과정은 주관적이고 갈등적인 요소를 내포할 수밖에 없으며, 궁극적으로는 전략적인 과정이라고 할 수 있다. 즉, 갈등 상황에서 자신의 입장을 정당화하기 위해서는 문제를 항상 자기에게 유리한 방향으로 전략적으로 정의할 수밖에 없다는 것이다.

틀 짓기의 두 번째 요소는 처방적인 요소(prognostic element)인데, 이는 문제를 해결하기 위한 적절한 전략을 제시하는 것이다(McCarthy, Smith & Zald, 1996: 291). 이러한 틀 짓기의 두 가지 기능을 Blackmore와 Thorpe(2003)은 언론의 사회문제화(problematization) 기능과 해결책 제시(resolution) 기능이라고 명명한 바 있다.

다른 정책과 마찬가지로 교육정책이 일반 국민에게 알려지는 것은 언론을 통해서이다. 일반국민뿐만 아니라 교육정책의 전문가들 또한 언론을 통해서 교육정책을 접하게 된다. 따라서 국민이나 전문가가 정책을 어떻게 이해하고 해석하

는가에 대해서 언론이 대단히 중요한 역할을 수행하게 된다. 즉, 언론이 교육에 대한 담론(educational discourse) 형성에 있어 대단히 중요한 기능을 수행한다는 것이다(Blackmore & Thorpe, 2003). 특히, 모든 사회문제는 교육을 통해 해결할 수 있다는 일반인들의 광범위한 믿음 때문에(Levin, 2004), 다른 정책영역에 비해 교육정책에 있어서 언론과 정책의 연계성은 대단히 강한 것이 특징이다.

## 2) 정부 아젠다, 미디어 아젠다와 틀 짓기

사회과학자들 사이에서 틀 짓기 과정을 정치적인 현상으로 인식하기 시작한 것은 비교적 최근의 일이며(Kinder & Sanders, 1996; Nelson, Oxley, & Clawson, 1997), 이러한 틀 짓기 효과를 정책연구에 활용하기 시작한 것은 더더욱 최근의 일이다(Koch, 1998; Jacoby, 2000; Surel, 2000; Bleich, 2002). 대부분의 틀 짓기 효과에 관한 연구는 틀 짓기를 심리학적인 측면에서의 의사결정과정으로 파악하거나(Tversky & Kahneman, 1981; Kahneman & Tversky, 1984, 1987), 개인적 수준에서의 정보처리과정으로 파악하거나(Lau, Smith, & Fiske, 1991), 혹은 인지적·문화적 차원에서의 미디어 영향력으로 파악한 바 있다(Gamson & Modigliani, 1989; Iyengar, 1991; Gamson, 1992; Entman, 1993). 심리학적 측면에서의 의사결정이나 개인적 수준에서의 정보처리과정에 주목하는 연구는 본 연구가 초점을 맞추는 현상과는 거리가 있다. 이와는 달리 인지적·문화적 차원에서의 미디어의 영향력에 주목하는 연구는 본 연구에 시사하는 바가 크다.

틀 짓기 연구에 있어서 미디어의 인지적·문화적 영향력에 주목하는 연구들에서는 정책이슈 그 자체를 해석(interpretation)을 수반하는 상징적·문화적 현상으로 이해한다. 이러한 시각에서는 정책이슈가 제기되고 변화되는 과정에 대한 연구 혹은 개인들이 어떻게 정책이슈를 인식하는가에 관련된 인지적(cognitive) 차원의 연구에 초점을 맞추는 경향이 있는데(Gamson & Modigliani, 1989), 이 글은 이 중 정책이슈가 제기되고 변화되는 과정에 초점을 맞추고 있다.

McCarthy, Smith와 Zald(1996)에 의하면 사회문제에 대한 아젠다는 크게 네 가지로 구분할 수 있다고 한다. 즉, 미디어 아젠다, 공공 아젠다, 정부 아젠다, 선거 아젠다가 그것이다. 미디어 아젠다(media agenda)는 언론에서 주목을 받게 되는 이슈들을 의미한다. 공공의 아젠다(public agenda)는 대중이나 관심 있는 사람들이 중요하다고 생각하는 이슈이다. 정부 아젠다(government agenda)는 정부가 주의를 기울이는 이슈를 의미한다. 선거 아젠다(electoral agenda)는 차기 선거에서 이기기 위해 필요로 하는 이슈를 의미한다.

어떤 문제가 정책문제로 설정되고 정치적 관심을 끌기 위해서는 정부 아젠다와 공공의 아젠다가 조응해야 하는데, 이를 위해서는 이 두 가지 아젠다가 미디어 아젠다와 조응해야 될 필요가 있다. 언론이야말로 정보와 이미지의 중심적인

전달자이기 때문이다. 또한 정책엘리트들도 시민과 직접적인 상호작용을 하고 사회문제를 직접적으로 경험하지만, 동시에 이러한 상황들에 대한 그들의 인식과 시민들의 반응에 대한 그들의 인식은 언론이 이를 어떻게 묘사하고 전달하는가에 따라 크게 영향을 받을 수밖에 없다(McCarthy, Smith & Zald, 1996: 293).

정부 아젠다를 공공의 아젠다로 전환시키기 위해서는 미디어 아젠다를 유리하게 끌고갈 필요가 있다. 많은 경우 정부는 단순히 이슈에 대응하기 보다는 이슈 자체를 만들어 내게 된다. 즉, 새로운 정책이나 프로그램의 발표를 통해 이슈 자체를 만들어 내는 것이다. 그리고 우리나라의 경우 정부 아젠다는 보도자료를 통해 언론에 전달되며, 보도자료에 내포되어 있는 정부 아젠다를 미디어가 어떻게 전달하느냐에 따라 공공의 아젠다가 달라지게 된다고 할 수 있다. 정부 아젠다가 미디어를 통해 공공의 아젠다로 전환되는 과정, 이것이 바로 틀 짓기인 것이다.

### Ⅲ. 보도자료와 교육기사의 비교 분석

#### 1. 연구문제

이 글에서는 교육정책에 대한 정부와 언론의 틀 짓기를 비교하기 위하여 2004년 한 해 동안 (당시)교육인적자원부가 제공한 보도자료와 조선일보, 중앙일보, 한겨레 세 일간지의 교육 관련 기사를 비교 분석하고 있다. 2004년은 참여정부 교육정책의 기본 틀이 형성된 시기로서, 교육정책을 둘러싼 쟁점과 갈등이 첨예하게 표출된 한 해였다. 참여정부 출범 초기 윤덕홍 교육부총리 재임 시기는 이른바 NEIS 파동으로 인하여 교육정책의 기본 틀을 구성하는 데 실패한 시기였다. 이로 인하여 참여정부 교육정책의 기본 틀은 안병영 교육부총리가 취임한 이후에 구성되고 공표되기에 이른다. 이에 따라 2004년 한 해 동안 교육정책에 대한 보도의 양도 대단히 많을 뿐만 아니라 교육인적자원부와 언론에서는 여론을 유리하게 끌고 가기 위한 경쟁적인 틀 짓기, 즉 이중의 틀 짓기가 활발하게 이루어졌다고 할 수 있다. 안병영 부총리의 재임 기간은 2003년 12월 23일부터 2005년 1월 4일까지이다. 교육부 수장은 빈번한 교체가 특징인데, 2004년은 안병영 부총리가 줄곧 재임한 시기로서 장관의 교체에 따른 정책의 불연속성이 나타나지 않았다. 따라서 정부의 틀 짓기와 언론의 틀 짓기를 일관된 차원에서 분석할 수 있는 적절한 시기라고 할 수 있다.

2004년 한 해 동안 대단히 많은 교육정책이 발표되었지만 그 중 여론의 관심을 끈 중요한 사안들로서는 ‘사교육비 경감대책,’ ‘수능방송과 e-learning,’ ‘대학 구조개혁방안,’ ‘사립학교법 개정,’ ‘2008 대학입시제도 개선방안,’ ‘교원평가,’



‘교육의 수월성 확보 방안’ 등을 들 수 있다. 이러한 정책들은 교육에 대한 기본 시각에 따라 찬반 양론이 극명하게 갈릴 뿐만 아니라 언론의 보도태도도 사뭇 다른 정책현안들이었다. 본 연구에서는 이 정책들을 중심으로 어떻게 틀 짓기가 이루어졌는가를 분석하고 있다.

다음의 <표 1>은 2004년 한 해 동안 이들 세 개 신문에 보도된 교육관련 기사를 보도자료 기반기사 수와 총 기사 수)로 분류해 놓은 것이다.

<표 1> 2004년도 보도자료 및 교육 관련 기사 수

		조선일보	중앙일보	한겨레
보도자료 기반 기사	총 건수	125	130	136
	1면 게재 기사	19	21	25
	사실	14	12	10
보도자료 제공 건수		413	413	413
교육관련 기사	총 건수	1791	1617	1778
	1면 게재 기사	65	70	88
	사실	78	51	59

이러한 기본 통계의 바탕위에 본 연구는 교육정책과 관련하여 다음과 같은 사항에 초점을 맞추어 보도자료와 언론 보도의 차이를 심층적으로 분석하고 있다.

1) 교육부가 제공한 보도자료의 특징은 무엇인가?

- ① 어떤 유형의 보도자료가 제공되었는가?
- ② 어떤 내용(정책유형)의 보도자료가 제공되었는가?

2) 보도자료는 어떤 형태로 기사화되었는가?

- ① 보도자료 중에서 실제로 기사화된 보도자료는 얼마나 되었는가?
- ② 보도자료가 기사화되었다면 어떤 형태(스트레이트기사, 해설기사, 사실 등)로 기사화되었는가?
- ③ 어떤 내용(정책유형)의 보도자료가 자주 기사화되었는가?

3) 어떤 정책 아이템이 언론의 주목을 받았는가?

- ① 교육정책의 유형에 따라 언론보도에 차별성이 존재했는가?
- ② 언론에서 어떤 정책에 주목했으며, 어떤 정책내용을 쟁점화했는가?

1) 교육 관련 총 기사 수에는 교육정책에 관련된 기사뿐만 아니라 대학 등 각급 학교에 관련된 기사 등이 모두 포함되어 있다.

4) 보도자료가 기사화되었다면 얼마나 심층적으로 취급되었는가?

- ① 신문기사가 얼마나 교육부가 의도한 만큼 사안을 취급해 주었는가?
- ② 어떤 유형의 정책을 언론에서는 크게 취급하였는가?
- ③ 어떤 유형의 정책을 언론에서는 1면에서 다루었는가?
- ④ 어떤 유형의 정책을 언론에서는 사실에서 다루었는가?
- ⑤ 심층 보도에 있어 일간지 간 유의미한 차이가 존재했는가?

5) 보도자료를 기사화할 때 언론의 보도태도는 어떠했는가?

- ① 언론의 보도태도가 보도자료의 내용(정책유형)별로 차이가 있었는가?
- ② 정책유형별 보도태도에 있어 언론사 간 차이가 존재했는가?

6) 교육 관련 자체 기사와 보도자료 기반 기사 간에는 차이가 존재했는가?

- ① 1면에 게재되는 기사는 어떤 유형의 정책을 주로 다루었는가?
- ② 1면 기사의 보도태도에 있어 보도자료 기반 기사와 자체 기사 간 차이가 있었는가?
- ③ 사실의 논조에 있어서 보도자료 기반 사실과 자체 사실 간 차이가 있었는가?

## 2. 연구의 범위와 방법

이 연구에서는 위의 연구문제에 답하기 위하여 2004년 한 해 동안 제공된 교육인적자원부의 보도자료의 내용과 특징, 보도자료의 언론보도 행태, 교육 관련 기사의 언론보도 경향, 그리고 보도자료와 교육관련 자체 기사를 비교 분석하였다.

2004년 1월 1일부터 12월 31일까지 교육부에서 배포한 보도자료는 총 413건이었다. 교육인적자원부 공보관실에서는 모든 부서들이 발표하는 보도자료를 수집하여 관리하였는데, 이 연구에서 사용한 보도자료는 교육부 공보관실에서 수집해 놓은 자료이다. 또한 교육부 공보관실에서는 매일 매일 모든 신문의 교육 관련 기사를 스크랩하여 출근 시간 전에 장·차관과 실·국장들에게 제공하였고, 또한 같은 자료를 PDF 형태로 내부통신망을 통해 제공하였다. 이 연구에서는 이렇게 교육부 공보관실에서 수집한 교육관련 기사를 활용하였다. 교육부 공보관실에서 스크랩한 교육관련 기사 중 보도자료를 기반으로 기사화된 것에 대하여는 기사 밑에 ‘보도자료 제공’이라고 도장을 찍어 표시하였는데, 이 연구에서 지칭하는 보도자료 기반 기사는 이렇게 표시된 기사를 의미한다.

보도자료에 대한 단순한 내용분석 이외에 언론의 이른바 ‘미디어 아젠다’를 분석하기 위해서는 교육부에서 제공한 보도자료를 언론이 어떻게 보도하였는가

를 살펴보는 것이 중요하다. 이 연구에서는 보도자료의 보도행태와 신문기사를 분석하기 위하여 조선일보, 중앙일보, 한겨레 세 신문을 선택하였다. 이 세 신문을 선택한 이유는 이 세 신문이 소유구조와 기본적인 논조에서 구별되는 특징을 지니고 있기 때문이다.

다음으로 본 연구에서는 보도자료에 기반하지 않은 이른바 교육관련 자체기사의 내용과 특징을 분석하고 있다. 보도자료에 기반하지 않고 교육정책에 대해 언론사가 자체적으로 보도하는 기사의 양은 보도자료 기반 기사에 비해 훨씬 많다. <표 1>에 제시된 것처럼 2004년 한 해 동안 조선일보, 중앙일보, 한겨레의 교육 관련 기사는 각각 1,791건, 1,617건, 1,778건에 이르기 때문에 이 기사들을 모두 내용 분석한다는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 본 연구에서는 보도자료에 기반하지 않은 자체기사 중 1면에 게재된 기사와 사설로 취급된 것들만 분석대상으로 설정하였다. 이러한 1면 기사와 사설을 분석함으로써 세 일간지의 보도경향을 분석하였다. 끝으로, 본 연구는 보도자료 기반 교육 기사와 자체 교육 기사의 보도행태와 보도태도를 비교하고 있다. 이를 통하여 ‘정부 아젠다’와 ‘미디어 아젠다’를 비교할 수 있기 때문이다.

보도자료의 내용분석을 위하여 본 연구에서는 보도자료를 유형과 내용으로 구분하였다. 보도자료의 유형으로서는 정책발표, 단순정보, 통계 및 서베이 결과 발표, 각종 평가 및 채점 결과 발표, 계획 및 입시 공고, 세미나 및 공청회 관련 정보 제공 등을 들 수 있다. 보도자료의 내용이란 다름 아니라 교육정책의 유형을 의미한다. 교육정책의 유형을 구분하는데 일반적인 원칙이 존재하는 것이 아니지만, 크게 교육의 단계별로 유아교육, 초중등교육, 대학교육, 인적자원개발(HRD) 및 평생교육 등으로 구분할 수 있고, 교육의 기능별 영역으로서 교원정책, 교육복지, 사학정책, 국제교육, 교육정보화 등을 들 수 있다.<sup>2)</sup> 이외에 2004년 당시 중요한 정책 아젠다가 사교육비 경감대책과 대학입시제도 개혁이었고, 정부의 아젠다는 아니었지만 언론의 주목을 끈 이슈로서는 삼불정책, 고교평준화, 역사교육<sup>3)</sup> 등을 들 수 있다. 이러한 네 가지 고려사항에 따라 2004년 당시 교육부의 주요 정책유형을 14개로 구분하였으며, 이것 어디에도 분류하기 어려운 정책을 ‘기타’ 영역으로 분류하였다.

교육부가 배포한 보도자료의 신문 게재현황을 분석하기 위해서 다음과 같은 다섯 가지에 초점을 맞추었다. 즉, 기사화 여부, 1면 게재 여부, 기사유형, 기사화 유형, 보도 방향 등으로 구분하였다. 기사화 여부는 보도자료가 기사화되었는가, 1면 게재 여부는 보도자료가 1면에 게재되었는가를 살펴보는 것이다. 기

2) 이 아홉 가지 영역은 교육부의 기본적인 영역으로서 2004년(현재도) 당시 국 혹은 과의 형태로 편제되어 있었다.

3) 2004년 당시 중국의 고구려사 왜곡과 관련하여 역사교육은 대단히 중요한 이슈였다.

사유형은 스트레이트 기사, 해설기사, 사실로 구분하였다. 기사화 유형은 축소 게재, 직선적 보도, 심층 보도로 구분하였다. 보도 방향(혹은 보도태도)은 기사의 내용이 부정적, 중립적, 긍정적 중 어느 방향으로 보도되었는가를 살펴보는 것이다. 자체 기사를 분석하기 위해서는 1면 게재 기사와 사실에 초점을 맞추었으며, 각각의 기사가 앞에서 살펴본 15가지 정책유형 중 어디에 해당하는 것인지, 그리고 보도 방향(부정적, 중립적, 긍정적)은 어떠한지를 살펴보았다.

수집된 자료는 본 연구자와 다른 한 명의 보조연구원<sup>4)</sup>에 의해 코딩되었다. 코딩을 위해 본 연구자와 보조연구원은 분석 방법, 분류 방법에 대해 심층적으로 토론하였고, 토론을 통하여 자료 분류를 위한 기준을 공동으로 설정하였다. 이후 각자가 분류하고 코딩한 결과를 상호 비교하는 절차를 밟았다. 보도자료의 신문기사화에 대한 분류와 코딩 결과, 기사유형에 대한 두 연구자 간 일치도는 97.6%, 기사화유형에 대한 일치도는 93.5%, 그리고 보도방향에 대한 일치도는 97.6%로 나타났다. 자체 기사 분류 결과의 일치도는 96.8%로 나타났다. 상호간에 불일치를 보인 항목에 대해서는 다시 두 연구자의 토론을 통해 최종적인 결과를 이끌어내었다. 자료 분석을 위한 통계적 기법으로는 빈도분석과 기술통계를 활용하였으며, 신문사 간 혹은 보도자료와 자체기사 간 보도경향 차이를 검증하기 위해서는 카이스퀘어( $\chi^2$ ) 검증을 실시하였다.

### 3. 보도자료의 분석

2004년 1월 1일부터 12월 31일까지 교육부가 배포한 보도자료를 유형별로 분류하면, <표 2>에 제시된 바와 같이 총 413건 중 정책발표가 97건으로 23.5%를 차지하였으며, 단순정보제공이 190건으로 46.0%를 차지하였다. 다음으로 세미나 및 공청회(47건, 11.4%), 평가 및 채점결과(35건, 8.5%), 계획 및 입시공고(25건, 6.0%), 그리고 통계 및 서베이결과(19건, 4.6%) 순이었다. 정책발표와 단순정보제공을 합한 비율이 69.5%에 달하고 있어 대부분의 보도자료는 이 두 가지 유형에 해당하고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 보도자료의 유형

유형	빈도	비율(%)	유형	빈도	비율(%)
정책발표	97	23.5	평가결과/채점결과	35	8.5
단순정보	190	46.0	계획발표/입시공고	25	6.1
통계/survey 결과	19	4.6	세미나/공청회	47	11.4

4) 보조연구원은 행정학 박사학위를 소지하고 논문의 준비 당시 서울 시내 사립대학교의 연구교수로 재직하고 있었다.

보도자료의 내용을 위에서 제시한 열 다섯 가지 정책유형으로 분류한 결과는 <표 3>에 제시되어 있다. 초중등교육, 대학교육, 대학입시에 관련된 보도자료 건수가 각각 71건, 79건, 51건으로서 이 세 가지 정책 관련 보도자료가 전체의 48.6%로서 거의 절반을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 보도자료의 내용(정책유형)

정책유형	빈도	비율(%)	정책유형	빈도	비율(%)
유아교육	4	1.0	HRD/평생교육	20	4.8
초중등교육	71	17.2	국제교육	17	4.1
교원	21	5.1	교육정보화	23	5.6
교육복지	26	6.3	삼불정책	2	0.5
사교육비 경감대책	38	9.2	평준화	0	0.0
대학교육	79	19.1	역사	1	0.3
대학입시	51	12.3	기타	49	11.9
사학정책	11	2.7	계	413	100.0

우리나라의 경우 보도자료는 국민들에 대한 단순 정보제공에 초점을 맞추는 것이 특징이다. Schmidt가 지적한 바와 같이 행정부에 권한이 집중되어 있는 우리나라와 같은 경우 정책형성과정에서 사회의 다양한 이해관계가 조정되는 조정적 담론이 매우 약하게 나타나기 때문에, 정책에 대한 국민들의 수용도를 높이기 위해서는 소통적 담론이 전략적으로 이루어질 필요가 있다. 그러나 Ha, et al(2009)이 분석한 바와 같이 우리나라의 경우 정부에 의한 전략적 틀 짓기는 매우 약하게 나타나는 것이 특징이다. 예를 들면, 우리나라의 경우 이른바 미디어전담 대변인(spin doctor)의 역할은 거의 존재하지 않는다. 2004년 교육부의 경우만 하더라도 공보관실의 역할은 대부분의 경우 실무부서에서 작성한 보도자료를 취합해서 언론에 전달하는 역할에 그쳤을 뿐, 전략적으로 이슈를 틀 짓기하는 일은 매우 드물었다.

그러나 이러한 일반적인 패턴에도 불구하고 2004년 당시 교육부가 제공한 보도자료 중 언론의 주목을 받은 경우에는 이례적인 과정을 거쳤다. 즉, 통상적인 보도자료 작성 과정과는 달리 주요 정책사안의 경우에는 관계 국·과장, 공보관, 부총리 정책보좌관이 협의하여 내용과 문구 조정이 일차적으로 이루어졌으며, 다음 단계로 교육부총리가 직접 주재하는 임시 실국장회의에서 보도자료의 내용이 다시 한 번 세밀하게 점검되었고, 이 과정을 거친 후 언론에 보도자료가 배포되었다. 또한 이런 정책사안의 경우에는 교육부총리가 직접 언론발표를 맡았다. 특히, 이 과정에서 주목해야 할 것은 보도자료가 배포되고 언론발표가 이

루어지기 전에 언론사의 사회부장이나 교육부 출입기자들을 대상으로 교육부총리가 직접 정책에 대한 설명을 하였다는 것이다.<sup>5)</sup> 이러한 과정을 거친 정책 사안들은 대부분의 경우 언론에 긍정적으로 보도가 이루어졌다.

#### 4. 보도자료의 신문 기사화 분석

2004년 한 해 동안 교육부에서 언론에 제공한 413건의 보도자료 중 조선일보, 중앙일보, 한겨레 세 신문에 기사화된 건수는 각각 125건(30.3%), 130건(31.5%), 136(32.9%)건으로서 약 1/3정도의 보도자료만이 기사화되었다. 보도자료에 기반한 기사가 전체 교육관련 기사에서 차지하는 비중은 상당히 낮은 편이다. 보도자료 기반 교육기사가 전체 교육기사에서 차지하는 비중은 조선일보의 경우 7.0%, 중앙 8.0%, 한겨레의 경우 7.7%에 불과하다(<표 1>과 <표 4> 참조). 이렇게 보도자료 기반 교육기사의 비중이 낮은 것은 우리 사회에서 교육에 대한 관심이 그만큼 높다는 것을 방증하는 것이라고 할 수 있을 뿐만 아니라, 교육에 관련해서는 ‘미디어 아젠다’가 ‘정부 아젠다’를 압도할 수 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 교육부의 보도자료가 기사화된 비율은 조선일보, 중앙일보, 한겨레 신문 사이에 통계적으로 유의한 차이를 보이지 않았다.

<표 4> 보도자료의 기사화율

	조선	중앙	한겨레
기사화되지 않은 보도자료의 수	288	283	277
기사화된 보도자료의 수(A)	125	130	136
보도자료 총 건수(B)	413	413	413
보도자료 기사화율(A/B)	30.3%	31.5%	32.9%

$\chi^2 = .6801, df = 2, p = .712$

교육부 보도자료가 기사화된 경우 기사유형을 스트레이트, 해설, 사설의 세 가지로 나누어 신문별로 살펴본 결과 분석 대상지들 사이에 유의미한 차이를 보이지 않았다(<표 5> 참조). 한겨레의 경우 스트레이트의 비중(25.7%)이 조선일보(21.6%)나 중앙일보(21.8%)에 비해 상대적으로 높았지만, 통계적으로 유의하지 않았다. 해설의 경우에는 중앙일보(6.8%)가, 사설의 경우에는 조선일보(3.4%)가 다른

5) 정책설명 형식은 출입기자와의 오찬, 세미나, 기자간담회 등 다양한 방식으로 이루어졌다. 예를 들면, 당시 사교육비 경감대책을 준비하는 과정에서 1박 2일간 교육부 기자들을 대상으로 한 워크숍이 개최되었는데, 이 워크숍을 통해 교육부총리는 상세하게 정책 취지를 설명하고 기자들의 의견을 적극적으로 정책에 반영하는 모습을 보임으로써 정책에 대한 언론의 지지를 높이기 위해 노력한 것 등을 들 수 있다.

두 신문보다 비중이 높게 나타났지만, 이 또한 통계적으로 유의하지는 않았다.

<표 5> 보도자료에 대한 신문별 기사유형

(단위: 건, %)

신문명	스트레이트	해설	사설
조선일보	89 (21.6)	22 (5.3)	14 (3.4)
중앙일보	90 (21.8)	28 (6.8)	12 (2.9)
한겨레	106 (25.7)	20 (4.8)	10 (2.4)
$\chi^2$ 값 및 유의도	$\chi^2 = 2.4881$ (p = .288)	$\chi^2 = 1.5747$ (p = .455)	$\chi^2 = .6866$ (p = .709)

그런데 1면에 게재된 교육관련 기사 중 보도자료 기반 기사가 차지하는 비중은 전체 교육관련 기사에서 보도자료 기반 기사가 차지하는 비중보다 매우 높게 나타난다. <표 6>에서 볼 수 있는 바와 같이, 1면에 게재된 교육관련 기사 중 보도자료 기반 기사가 차지하는 비중은 조선, 중앙, 한겨레에서 각각 29.2%, 30.0%, 28.4%를 차지하고 있다. 이러한 현상은 일반적인 교육 관련 뉴스에서가 아니라 국민의 관심을 끌 수 있는 교육관련 뉴스에서는 정부가 제공하는 뉴스원이 중요한 역할을 수행할 수 있음을 보여주는 것이다. 다시 말해서, 정부가 어떤 정책을 어떻게 개발하느냐에 따라 여론을 끌고 갈 수 있는 가능성도 열려 있다는 것을 의미한다.

<표 6> 보도자료에 기반한 1면 기사의 비중

	보도자료 기반 1면 기사	자체 1면 기사	계
조선일보	19 (29.2%)	46 (70.8%)	65 (100.0%)
중앙일보	21 (30.0%)	49 (70.0%)	70 (100.0%)
한겨레	25 (28.4%)	63 (71.6%)	88 (100.0%)

보도자료에 대한 기사 반영률이 약 30% 정도 되지만, 보도자료의 내용(정책 유형)별로 기사화율은 사뭇 다르게 나타난다. <표 7>에서 볼 수 있는 바와 같이, 삼불정책, 대학입시, 사학정책, 교원정책, 사교육비 경감대책, 그리고 교육복지 관련 보도자료의 기사화율이 세 신문 모두에서 30%이상으로 나타나고 있다. 삼불정책이나 사교육비 경감대책도 넓은 의미에서 대학입시와 관련된 정책이라고 본다면, 대입관련 보도자료의 기사화율은 세 일간지 모두에서 약 70% 수준에 달한다. 이는 우리나라에서 ‘교육=대입’이라는 일반적인 관념을 반영하는 현상이라고 할 수 있다.

〈표 7〉 정책유형별 보도자료의 기사 반영률

	보도자료 건수	조선		중앙		한겨레	
		빈도	반영률	빈도	반영률	빈도	반영률
유아교육	4	1	25.0	1	25.0	1	25.0
초중등교육	71	16	22.5	20	28.2	16	22.5
교원	21	10	47.6	8	38.1	11	52.4
교육복지	26	9	34.6	10	38.5	12	46.2
사교육비 경감대책	38	15	39.5	13	34.2	14	36.8
대학교육	79	22	27.9	23	29.1	23	29.1
대학입시	51	32	62.8	32	62.8	38	74.5
사학정책	11	6	54.6	5	45.5	7	63.6
HRD/평생교육	20	2	10.0	4	20.0	2	10.0
국제교육	17	3	17.7	4	23.5	4	23.5
교육정보화	23	1	4.4	2	8.7	3	13.0
삼불정책	2	2	100.0	2	100.0	2	100.0
평준화	0	0	-	0	-	0	-
역사	1	0	0.0	0	0.0	0	0.0
기타	49	6	12.2	6	12.2	3	6.1
계	413	125	30.3	130	31.5	136	32.9

보도자료의 기사반영률은 보도자료가 언론에 얼마나 자주 보도되었는가를 보여주는 데는 유용하지만, 특정 보도자료가 언론보도를 통해 얼마나 주목을 받게 되는지를 보여주는 데는 미흡하다. 보도자료에 담긴 내용이 얼마나 언론의 주목을 받았는지를 보기 위해 본 연구에서는 보도자료의 정책유형별로 어떤 내용의 보도자료들이 1면에 보도되었는지, 어떤 내용의 보도자료들이 사설에서 취급되었는지, 그리고 어떤 보도자료들이 심층적으로 보도되었는지를 살펴봄으로써 특별히 언론의 주목을 받은 정책아이템을 살펴보았다. <표 8>에서 볼 수 있듯이 세 신문에서 특별히 주목한 보도자료의 내용은 <표 7>에 제시된 보도자료의 단순 반영률과 약간의 차이를 보여준다. 여전히 삼불정책, 대학입시, 사교육비 경감대책은 단순 반영률에서 뿐만 아니라 1면 게재, 사설, 심층보도 등을 통해 언론의 주목을 받은 정책아이템이다. 초중등교육과 대학교육은 단순 반영률 측면에서는 언론의 큰 주목을 받지 못했다고 할 수 있지만, 1면 게재, 사설 취급, 심층보도 등의 측면에서는 세 신문 모두에서 주목을 받은 정책아이템이라고 할 수 있다. 이와는 달리 사학정책, 교원정책, 그리고 교육복지 관련 보도자료는 단순히 기사화되기는 하지만, 언론에 의해 사회적 이슈로 크게 부각되지는 않은 정책아이템이었다.



<표 8> 보도자료의 정책유형별 보도패턴

	조선			중앙			한겨레		
	1면	사설	심층보도	1면	사설	심층보도	1면	사설	심층보도
유아교육	1	0	1	0	0	1	0	0	1
초중등교육	2	2	4	1	2	8	5	1	3
교원	1	0	3	1	0	3	4	0	5
교육복지	1	0	0	1	0	3	0	0	0
사교육비 경감대책	2	2	10	3	2	9	2	2	4
대학교육	3	4	4	1	1	9	3	1	7
대학입시	8	3	20	10	4	20	9	3	19
사학정책	0	1	1	0	0	0	0	1	2
HRD/ 평생교육	0	0	0	1	0	2	0	0	0
국제교육	0	1	1	1	1	1	1	1	2
교육정보화	0	0	0	0	0	2	0	0	0
삼불정책	1	1	1	1	1	1	1	1	1
평준화	0	0	0	0	0	0	0	0	0
역사	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기타	0	0	0	1	1	3	0	0	1
계	19	14	45	21	12	62	25	10	45

보도자료를 기사화할 것인가, 기사화한다면 얼마나 자주할 것인가, 그리고 보도자료를 1면이나 사설에서 다루거나 심층 보도함으로써 사안을 부각시킬 것인가를 통해 언론이 특정 정책이슈를 틀 짓기할 뿐만 아니라, 언론은 정부가 보도자료를 통해 국민들에게 전달하고자 하는 메시지를 나름의 판단을 통해 국민들에게 전달한다. 즉, 언론은 보도자료에 담긴 내용을 단순히 전달하기 보다는 긍정적 혹은 부정적 해석을 가하여 내보내는 경우가 적지 않다. <표 9>는 기사화된 보도자료에 대해서 세 일간지가 어떤 태도를 보였는지를 보여주고 있는데, 중립적으로 특별한 해석 없이 기사화한 경우가 세 신문사 모두 약 85%에 달하여 보도자료의 기사화는 대부분의 경우 중립적인 태도 하에서 이루어졌음을 알 수 있다. 조선과 중앙의 경우는 긍정적으로 보도한 경우가 부정적으로 보도한 경우보다 약간 많은 반면 한겨레의 경우는 그 반대라는 점이 특기할만 하지만, 세 일간지의 이러한 차이는 통계적으로 유의미하지는 않았다.

〈표 9〉 3개 일간지의 보도자료에 기반한 기사의 보도태도

	조선	중앙	한겨레
부정적	7 (5.6%)	8 (6.2%)	11 (8.1%)
중립적	107 (85.6%)	110 (84.6%)	116 (83.5%)
긍정적	11 (8.8%)	12 (9.2%)	9 (6.6%)

$\chi^2 = 1.3258, df = 4, p = .857$

보도자료에 대한 언론의 보도태도를 보다 심층적으로 분석하기 위하여 <표 10>에서는 부정적 혹은 긍정적으로 기사화한 보도자료를 정책유형별로 분류하여 보았다. <표 10>을 통해 매우 흥미로운 사실을 발견할 수 있는데, 사교육비 경감대책에 대해서는 세 신문 모두에서 압도적으로 긍정적인 보도가 많았으며, 대학교육에 대해서도 긍정적인 보도가 더 많았다는 점이다. 이는 사교육비 경감을 원하는 일반 국민들의 희망과 2004년 당시 시작된 대학구조개혁에 대해 언론이 긍정적으로 평가했기 때문으로 풀이된다. 반면, 대학입시에 대해서는 세 일간지 모두 대부분 중립적이었지만, 부정적인 반응 쪽으로 기울어져 있었다. 이는 2004년 당시 발생했던 수능부정 사건 때문이었다. 더욱 흥미로운 것은 국제교육과 삼불정책에 대해서는 보수적인 신문인 조선, 중앙과 진보적인 신문인 한겨레의 보도태도가 정반대되는 경향을 보이고 있다는 것이다. 즉, 조선과 중앙이 교육의 국제화에 대해서 긍정적인 방향으로 보도하고 삼불정책에 대해서는 부정적인 방향으로 보도한 반면, 한겨레는 두 사안에 대해 정반대되는 방향으로 보도태도를 취하고 있었다는 것이다.

사실, 삼불정책과 교육의 국제화는 교육영역에 있어서 ‘시장’의 역할을 어떻게 바라보느냐에 따라 진보와 보수가 확연히 구분되는 정책사안이다. 자율과 경쟁 논리를 강조하게 되면 삼불정책에 대해서는 부정적인 태도, 교육의 국제화에 대해서는 긍정적인 태도를 취하게 된다. 이러한 정책에 대한 규범적 태도와 해석을 공공의 정서(public sentiments)라고 부르는데, 공공의 정서는 특정 사안에 대한 지지 혹은 반대를 뛰어 넘어 정책의 방향과 정책의 수단에 대한 전반적인 관념과 규범적인 차원에서의 태도를 의미하는 것이다(Campbell, 2001). 공공의 정서가 폭넓게 퍼져있을 뿐만 아니라 양극화되어 있는 경우에는 정부의 틀 짓기나 언론의 틀 짓기를 통해 공공의 정서를 변화시키기는 대단히 어렵다. 오히려 언론의 전반적인 성향이 교육정책에서도 그대로 표출되어 자신들의 성향에 부합하는 방향으로 지속적으로 틀 짓기가 이루어진 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 10> 보도자료의 정책유형과 언론의 보도태도

	부정적 보도			중립적 보도			긍정적 보도		
	조선	중앙	한겨레	조선	중앙	한겨레	조선	중앙	한겨레
유아교육	0	0	0	1	1	1	0	0	0
초중등교육	0	2	1	15	17	14	1	1	1
교원	0	1	2	10	7	9	0	0	0
교육복지	0	0	0	9	9	12	0	1	0
사교육비 경감대책	0	0	3	9	7	8	6	6	3
대학교육	1	1	1	18	20	20	3	1	2
대학입시	4	2	1	28	30	37	0	0	0
사학정책	1	0	1	5	5	5	0	0	1
HRD/ 평생교육	0	0	0	2	4	2	0	0	0
국제교육	0	0	1	1	3	3	1	1	0
교육정보화	0	1	0	1	2	3	0	0	0
삼불정책	1	1	0	1	0	0	0	1	2
평준화	0	0	0	0	0	0	0	0	0
역사	0	0	0	0	0	0	0	0	0
기타	0	1	1	6	5	2	0	1	0
	7	8	11	107	110	116	11	12	9

### 5. 자체 기사와 보도자료 기반 기사의 비교

교육에 관한 언론의 프레임을 분석하기 위하여 보도자료 기반 기사와 사설을 신문사 자체 기사와 사설과 비교하여 보았다. 교육 관련 기사의 수가 대단히 많기 때문에 자체 기사는 모든 기사를 대상으로 분석한 것이 아니라 1면에 게재된 기사와 사설로 다룬 이슈만을 비교 대상에 포함시켰다. 다음의 <표 11>에 따르면 1면 게재 기사 중 보도자료에 기반한 기사의 비중은 세 일간지 모두에서 약 30% 정도로 나타나고 나머지 70%의 기사는 자체 기사이다. 세 일간지 간 1면 게재 기사 중 보도자료 기반 기사와 자체 기사의 비중 차이는 유의미하지 않았다. 사설의 경우에는 보도자료에 기반한 사설은 17~23% 수준이며, 나머지 약 80%는 교육 관련 이슈에 대한 자체적인 사설로 구성되어 있다.<sup>6)</sup> 사설의 경우, 중앙일보가 보도자료의 내용을 토대로 작성한 사설의 비중이 높은 편인데, 이는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다.

6) 다른 정책영역(예를 들면 경제정책이나 다른 사회정책)에 대한 유사한 연구가 없기 때문에, 교육정책의 경우 보도자료 기반 기사가 1면 게재 기사나 사설에서 차지하는 비중이 상대적으로 높은지 낮은지를 판단할 수 있는 근거는 아직까지 없는 상태이다.

<표 11> 자체 기사 수와 보도자료 기반 기사의 수 (1면 게재 기사 및 사설)

	1면 게재 기사			사설		
	보도자료 기반 기사	자체 기사	계	보도자료 기반 사설	자체 사설	계
조선	19 (29.2%)	46 (70.8%)	65 (100.0%)	14 (18.0%)	64 (82.0%)	78 (100.0%)
중앙	21 (30.0%)	49 (70.0%)	70 (100.0%)	12 (23.5%)	39 (76.5%)	51 (100.0%)
한겨레	25 (28.4%)	63 (71.6%)	88 (100.0%)	10 (17.0%)	49 (83.0%)	59 (100.0%)
	$\chi^2 = 4.1008, p = .129$			$\chi^2 = 5.9798, p = .050$		

<표 12>는 정책유형별로 1면 게재 기사 중 보도자료 기반 기사와 자체 기사의 비중을 비교하고 있다. 여기서 주목해야 할 정책아이템은 사학정책, 삼불정책, 평준화이다. 이 정책들은 보도자료에 기반한 1면 게재 기사가 거의 없는 반면, 자체 기사가 상대적으로 많은 정책들이다. 특히, 사학정책과 평준화는 보도자료 기반 기사는 단 한 건도 없는 반면, 자체 기사만 있는 경우이다. 이는 사학정책과 평준화와 관련해서는 정부 아젠다가 여론을 주도하기 보다는 미디어 아젠다가 여론을 주도했음을 보여주는 것이다.

<표 12> 1면 게재 기사 중 보도자료 기반 기사와 자체 기사의 비교

	보도자료 기반 기사						자체 기사					
	조선		중앙		한겨레		조선		중앙		한겨레	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
유아교육	1	5.3	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
초중등교육	2	10.5	1	4.8	5	20.0	3	6.5	5	10.2	5	7.9
교원	1	5.3	1	4.8	4	16.0	6	13.0	6	12.2	6	9.5
교육복지	1	5.3	1	4.8	0	0.0	2	4.3	2	4.1	2	3.2
사교육비 경감대책	2	10.6	3	14.3	2	8.0	2	4.3	1	2.0	2	3.2
대학교육	3	15.8	1	4.8	3	12.0	6	13.0	8	16.3	4	6.3
대학입시	8	42.1	10	4.8	9	36.0	12	26.1	17	34.7	17	27.0
사학정책	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	10.9	2	4.1	7	11.1
HRD/ 평생교육	0	0.0	1	4.8	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
국제교육	0	0.0	1	4.8	1	4.0	0	0.0	2	4.1	0	0.0
교육정보화	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	1.6
삼불정책	1	5.3	1	4.8	1	4.0	5	10.9	2	4.1	16	25.4
평준화	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	4.3	4	8.2	1	1.6
역사	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	4.3	0	0.0	1	1.6
기타	0	0.0	1	4.8	0	0.0	1	2.2	0	0.0	1	1.6
	19	100.0	21	100.0	25	100.0	46	100.0	49	100.0	63	100.0

1면에 게재된 기사라 할지라도 그 기사가 보도자료에 기반한 것이었는지 아니면 자체 취재한 기사였는지에 따라 신문사별로 보도태도에 흥미로운 차이를 보여주고 있다. <표 13>을 보면 조선일보와 중앙일보의 경우 자체 기사의 경우에는 긍정적 보도태도를 보인 경우가 매우 드문 반면, 보도자료에 기반한 기사의 경우에는 긍정적 보도태도를 보이는 경우가 뚜렷하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 한겨레의 경우는 정반대되는 경향을 보여주었다. 즉, 한겨레의 경우에는 오히려 자체 취재한 기사를 1면에서 긍정적으로 보도한 경우가 보도자료에 기반해서 1면에 보도한 경우보다 훨씬 많음을 볼 수 있다. 긍정적 보도태도에 있어서 세 일간지 사이의 차이는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 세 신문에서 긍정적으로 보도한 보도자료의 건수는 모두 4건으로 차이가 없다. 이는 한겨레의 경우 2004년 당시 정부에 우호적이었기 때문에 자체기사에서도 교육정책에 대해 긍정적인 기사가 많았던 것으로 해석할 수 있을 것이다.

<표 13> 1면 기사의 보도태도 (보도자료 기반 기사와 자체 기사의 비교)

	부정적		중립적		긍정적	
	보도자료	자체 기사	보도자료	자체 기사	보도자료	자체기사
조선	5 (26.3)	10 (21.7)	10 (52.6)	36 (78.2)	4 (21.1)	0 (0.0)
중앙	2 (9.5)	11 (22.4)	15 (71.4)	37 (75.5)	4 (19.0)	1 (2.0)
한겨레	4 (16.0)	15 (23.8)	17 (68.0)	31 (49.2)	4 (16.0)	17 (27.0)
	$\chi^2 = 1.3499$ p = .509		$\chi^2 = 2.1447$ p = .342		$\chi^2 = 13.1746$ p = .001	

사실의 경우에도 비슷한 양상을 보이고 있다. 조선일보와 중앙일보의 경우 보도자료에 기반해서 사실을 작성하는 경우에 비해 자체적으로 사실을 작성한 경우가 부정적인 태도를 보이는 경우가 훨씬 많았다는 것이다. 긍정적으로 보도한 경우도 비슷한 양상을 보이고 있는데, 보도자료에 기반해서 사실을 작성한 경우가 자체적으로 사실을 작성한 경우에 비해 정책이슈에 대해 훨씬 긍정적인 태도를 보이고 있다(<표 14> 참조). 한겨레의 경우에는 뚜렷한 차이를 보이지 않았다. 어쨌건 사실에서 긍정적 논조를 보인 경우 세 일간지 사이의 차이는 통계적으로도 유의미한 것으로 나타났다.

〈표 14〉 사설의 논조 (보도자료 기반 사설과 자체 사설의 비교)

	부정적		중립적		긍정적	
	보도자료	자체 사설	보도자료	자체 사설	보도자료	자체 사설
조선	6 (42.9)	50 (78.1)	1 (7.1)	9 (14.1)	7 (50.0)	5 (7.8)
중앙	4 (33.3)	26 (66.7)	4 (33.3)	8 (20.5)	4 (33.3)	5 (12.8)
한겨레	5 (50.0)	22 (44.9)	2 (20.0)	9 (18.4)	3 (30.0)	18 (36.7)
	$\chi^2 = .9639$ p = .618		$\chi^2 = 1.8676$ p = .393		$\chi^2 = 7.3036$ p = .026	

1면 게재 기사와 사설을 통해 알 수 있는 것은 자체기사와 사설이 분석대상으로 삼은 언론사의 정치적 성향을 그대로 반영하고 있다는 점이다. 이는 틀 짓기를 통해 공공의 정서가 변화하는 것이 아니라 이미 존재하고 있는 공공의 정서를 반영해서 틀 짓기가 이루어지고 이를 통해 다시 기존에 형성되어 있던 공공의 정서가 강화되는 과정을 밟는다는 것을 보여준다. 그런데 이러한 일반적인 흐름에도 불구하고 보도자료에 기반한 1면 기사와 사설에 대한 분석은 정부의 적극적인 틀 짓기를 통해 미디어 아젠다와 여론을 유리한 방향으로 끌고 갈 수 있는 가능성이 존재했음을 동시에 보여준다. 다시 말해서, 적극적인 정책아이템 개발을 통해 정부 아젠다에 유리한 방향으로 틀 짓기를 할 수 있는 가능성이 높아졌음을 알 수 있는 것이다.

#### IV. 결 론

우리 행정학계에서 정책을 둘러싼 커뮤니케이션에 대한 본격적인 연구는 거의 없었다고 해도 틀린 말이 아니다. 정책의 성공과 실패는 단순히 정책을 얼마나 잘 디자인하느냐 그리고 어떤 정책도구를 활용해서 집행하느냐의 문제에만 달려 있는 것이 아니다. 오히려 더 중요하게는 정부가 입안한 정책아이디어를 어떻게 국민들에게 전달해서 정책에 대한 국민들의 수용도를 높이느냐에 따라 정책의 성패가 좌우된다고 할 수 있을 것이다. 우리나라와 같이 정책아이디어의 제안, 정책의 입안, 정책의 구체화·공고화가 내밀하게 이루어지는 정책과정을 특징으로 하는 경우에는 이렇게 만들어진 정책이 어떻게 국민들에게 전달되는가가 정책의 성패에 매우 큰 영향을 미치게 된다. 특정 정책문제를 국민들에게 어떻게 알려서 국민들이 이를 어떻게 받아들이게 하는가가 우리의 경우에는 대

단히 중요하다는 것이다. 이렇게 복잡한 사회 문제를 특정한 방향으로 국민들에게 전달하는 것, 이것이 곧 틀 짓기(framing)이다.

우리나라의 경우 정책 사안에 대한 정부의 틀 짓기는 일차적으로 보도자료를 통해 이루어진다. 그러나 앞서서도 살펴보았듯이 정부가 제공한 보도자료는 아예 보도되지 않는 경우가 많으며, 보도된다 하더라도 축소될 수도 있고 확대되어 보도될 수도 있다. 국민의 관심을 끌기 위하여 1면에 게재되는 경우도 있고 사설로 특정 언론사의 시각을 국민들에게 전달하는 경우도 있다. 그리고 사안에 따라 긍정적 혹은 부정적 해석으로 틀 짓기를 시도하여 국민들에게 전달하기도 한다. 다시 말해서, 언론은 정부가 제공한 보도자료를 단순히 전달하는 것이 아니라 또 한번의 틀 짓기를 시도한다는 것이다. 이러한 측면에서, 이 글에서는 이러한 정부와 언론의 틀 짓기를 이중의 틀 짓기(dual framing)라는 개념으로 설명하고자 하였다.

2004년 한 해 동안 교육인적자원부가 제공한 보도자료를 조선일보, 중앙일보, 한겨레에서 기사화한 경우는 전체 보도자료의 약 30%에 수준이었으며, 이것이 전체 교육관련 기사에서 차지하는 비중은 7~8%에 불과하였다. 그러나 1면에 게재된 교육관련 기사 중 보도자료 기반 기사가 차지하는 비중은 전체 교육관련 기사에서 보도자료 기반 기사가 차지하는 비중보다 대단히 높게 나타난다. 이는 국민의 관심을 끌 수 있는 교육관련 뉴스에서는 정부가 제공하는 보도자료가 중요한 역할을 수행할 수 있음을 보여주는 것이다. 다시 말해서, 적극적인 정책 개발과 보도자료 제공을 통해 교육정책에 대한 여론을 유리하게 끌고 갈 수 있는 가능성이 있다는 것이다. 이는 당시 정부에 비판적이었던 조선일보, 중앙일보 등 보수성향 신문에서도 1면 게재 기사 중 보도자료에 기반한 기사의 보도태도가 긍정적으로 나타나고 있음을 통해서도 확인할 수 있었다.

정책유형별로도 언론의 보도 경향은 사뭇 다르게 나타났는데, 대입과 관련된 정책아이템에 대해서는 언론이 중요하게 취급하는 반면, 교육복지, 인적자원개발, 국제교육, 교육정보화 등은 별 주목을 받지 못한 정책아이템이었다. 특히, 삼불정책과 고교평준화에 관련된 이슈는 보도자료 기반 기사가 거의 없는 반면 자체 기사가 크게 보도되었는데, 이는 이 사안들에 있어서는 미디어 아젠다가 정부 아젠다를 압도한 것으로 해석할 수 있을 것이다.

특정 정책에 대해서 정부가 제공하는 보도자료와 언론의 보도경향을 분석함으로써 틀 짓기를 분석한 연구는 국내에 흔치 않다. 이러한 이유로 보도자료의 기사화율, 보도자료 기반 기사와 자체 기사의 1면 게재율, 보도자료 기반 기사와 자체 기사에 대한 언론의 보도태도 등을 비교할만한 유사 연구가 거의 없다. 이에 따라 교육정책 관련 틀 짓기의 특성을 해석하는 데 있어서는 한계가 있을 수밖에 없다. 앞으로 교육정책뿐만 아니라 다른 정책분야까지도 이러한 연구가

확장되어, 정책과정을 보다 동태적으로 파악할 수 있게 되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 대니얼 라이프, 스티븐 레이시, 프레드릭 피코. (2001). 「미디어 내용분석 방법론」. 배현석 (역). 서울: 커뮤니케이션북스.
- 서병호·김춘식. (2001). “정부의 대언론 홍보에 관한 연구: 재정경제부의 보도자료 분석과 평가를 중심으로.” 『한국언론학보』45(2): 216-49.
- 이민규·김수정. (2006). “호주제 폐지에 대한 뉴스 프레이밍 비교연구: 조선일보, 국민일보, 한겨레신문을 중심으로.” 『한국언론정보학보』34: 132-60.
- 이준웅. (2000). “프레임, 해석, 그리고 커뮤니케이션 효과.” 『언론과 사회』29: 85-152.
- \_\_\_\_\_. (2001). “갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향: 내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로.” 『한국언론학보』46(1): 441-82.
- \_\_\_\_\_. (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): 133-62.
- 하연섭. (2006). “신제도주의의 이론적 진화와 정책연구.” 『행정논총』44(2): 217-46.
- 하연섭·주재현·강민아·나태준·장지호. (2006). “사회의사결정구조 개선방안연구.” 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
- Blackmore, Jill and Stephen Thorpe. (2003). “Media/Ting Change: The Print Media’s Role in Mediating Education Policy in a Period of Radical Reform in Victoria, Australia.” *Journal of Education Policy* 18(6): 577-95.
- Bleich, Erik. (2002). “Integrating Ideas into Policy-Making Analysis: Frames and Race Policies in Britain and France.” *Comparative Political Studies* 35(9): 1054-76.
- Campbell, John L. (2001). “Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy.” in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. 159-89. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2002). “Ideas, Politics, and Public Policy.” *Annual Review of Sociology* 28: 21-38.
- Campbell, John L. (2005). “Where Do We Stand? Common Mechanisms in Organizations and Social Movements Research.” in Gerald F. Davis, Doug McAdam, W. Richard Scott, and Mayer N. Zald (eds.), *Social Movements*



- and Organization Theory*: 41-68. New York: Cambridge University Press.
- Entman, Robert M. (1993). "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication* 43: 133-45.
- Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Gamson, W. A. (1992). *Talking Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Gamson, William A. and Andre Modigliani. (1989). "Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructivist Approach." *American Journal of Sociology* 95(1): 1-37.
- Ha, Yeonseob, Jaehyun Joo, Minah Kang, T. J. Lah, and Jiho Jang. (2009). "Social Conflicts and Policy-Making in Korea: Interpretation of Policy Failures Through a Public Discourse Perspective." *International Review of Administrative Sciences* 75(4): 649-64.
- Hajer, Maarten. (2003). "A Frame in the Fields: Policymaking and the Reinvention of Politics." in Maarten Hajer and Hendrik Wagenaar (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. 88-110. New York: Cambridge University Press.
- Jacoby, William G. (2000). "Issue Framing and Public Opinion on Government Spending." *American Journal of Political Science* 44(4): 750-67.
- Kahneman, Daniel and Amos Tversky. (1987). "Rational Choice and the Framing of Decisions." in Hillel J. Einhorn and Robin M. Hogarth (eds.), *Rational Choice: The Contrast Between Economics and Psychology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kinder, Donald R. and Lynn M. Sanders. (1996). *Divided by Color: Racial Politics and Democratic Ideals*. Chicago: University of Chicago Press.
- Koch, Jeffrey W. (1998). "Political Rhetoric and Political Persuasion: The Changing Structure of Citizens' Preferences on Health Insurance During Policy Debate." *The Public Opinion Quarterly* 62(2): 209-29.
- Lau, Richard R., Richard A. Smith, and Susan T. Fiske. (1991). "Political Beliefs, Policy Interpretations, and Political Persuasion." *Journal of Politics* 53: 644-75.
- Levin, Ben. (2004). "Media-Government Relations in Education." *Journal of Education Policy* 19(3): 271-83.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald. (1996). "Introduction: Opportunities, Mobilizing Structures, and Framing Processes -- Toward a

- Synthetic, Comparative Perspective on Social Movements. in Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. 1-20. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, John D., Jackie Smith, and Mayer N. Zald. (1996). "Accessing Public, Media, Electoral, and Governmental Agendas." in Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. 291-311. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nelson, Thomas E., Zoe M. Oxley, and Rosalee A. Clawson. (1997). "Toward a Psychology of Framing Effects." *Political Behavior* 19(3): 221-46.
- Pan, Zhongdang and Gerald M. Kosicki. (1993). "Framing Analysis: An Approach to News Discourse." *Political Communication* 10: 55-75.
- Schmidt, Vivien A. (2001). "Discourse and the Legitimation of Economic and Social Policy Change in Europe." in Steven Weber (ed.), *Globalization and the European Political Economy*. 229-72. New York: Columbia University Press.
- Schmidt, Vivien A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. New York: Oxford University Press.
- Schmidt, Vivien A. and Claudio M. Radaelli. (2004). "Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues." *West European Politics* 27(2): 183-210.
- Schön, Donald A. and Martin Rein. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Surel, Yves. (2000). "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making." *Journal of European Public Policy* 7(4): 495-512.
- Tversky, Amos and Daniel Kahneman. (1981). "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice." *Science* 211: 453-58.

## Abstract

### Policy Ideas, Framing, and Public Discourse: Special Reference to Education Policy

Yeonseob Ha

Successful implementation of policy requires citizen support and understanding. Though various factors influence citizen attitudes and receptivity toward a particular policy, the media plays a crucial role by exerting a substantial influence on the perceptions of citizens toward a policy. The government attempts to create and mold public opinion in a favorable direction by providing its message in a strategic way. The government usually relies on press releases in order to provide its message to the general public. Media also tries to create and manipulate shared public understandings by providing news in a certain way. Framing involves the strategic creation and manipulation of shared understandings and interpretation of the social issues by the government and/or the media. This article attempts to compare and analyze the dual framing activities of the government and the media by focusing on press releases and newspaper articles in the field of education policy in 2004.

**【Key words: policy idea, framing, coordinative discourse, communicative discourse, education policy, press release】**