

# 합리적 투표행위와 언론의 후보자 프레이밍: 35대 서울시장 10·26 보궐선거에 나타난 언론의 정책공약 보도와 이미지 프레이밍

염재호\*

## • 목 차 •

- |                                    |                                       |
|------------------------------------|---------------------------------------|
| I. 문제의 제기                          | 2. 언론의 후보자에 대한 의제설정: 정책 공약과 이미지 관련 기사 |
| II. 이론적 논의                         | 3. 언론의 후보자에 대한 이미지 프레이밍: 이미지 관련 사실    |
| 1. 합리적 선택과 제한된 합리적 선택이론            | IV. 언론의 후보자 이미지 프레이밍에 대한 정책적 함의       |
| 2. 언론의 이미지 프레이밍 이론                 | V. 결론                                 |
| III. 언론의 후보자에 대한 의제설정과 이미지 프레이밍 분석 |                                       |
| 1. 분석방법                            |                                       |

## I. 문제의 제기

대의민주주의 선거에서 후보자를 선택하는 것은 매우 중요하다. 유권자들의 선택에 의해 선거에서 당선된 후보자들은 임기 동안 자율성을 갖고 국정이나 시정을 운영하게 된다. 물론 이들이 취임한 다음에도 의회나 시민단체들의 견제와 통제가 가능하기는 하다. 하지만 기본적으로 유권자들은 당선된 후보에게 재임기간 동안에 국가나 지방자치단체의 국정이나 시정에 대해 정치행위의 전권을 위임하게 된다. 이것이 바로 대의민주주의 선거제도의 특성이다.

개별 정책 이슈에 대해서 유권자들은 자신의 선호나 이익을 갖고 있다. 하지만 이러한 선호나 이익을 정책에 반영하기 위한 직접민주주의가 현실적으로 불가능하기 때문에 유권자들은 대표자를 선정해서 그가 정책결정을 하고 정책을 운영하도록 대리인으로 위임하는 선거제도를 따르게 되는 것이다. 따라서 선거제도를 통해 유권자와 정치

\* 고려대학교 행정학과 교수

인 사이에 '주인과 대리인(principal and agent)'의 관계가 형성된다(Moe 1984). 이러한 주인과 대리인 관계 속에서 유권자들은 자신의 권리를 위임하는 투표행위에 의해 자신의 미래의 이익이나 선호가 영향을 받기 때문에 당연히 합리적인 선택을 하고자 한다.

하지만 많은 경우 유권자들의 합리적 투표행위는 제약된다. 왜냐하면 유권자들이 선택에 필요한 객관적이고 합리적인 정보를 완벽하게 갖고 있지 못하기 때문이다. 누구를 선택해야 자신의 이익이나 선호가 장래에 자신에게 유리하게 작용할지 알기 어렵다. 따라서 종종 유권자들은 여론조사와 같은 정보에 크게 영향을 받고 '승자편승효과(bandwagon effect)'에 편승하여 투표를 하기도 하고(김용호·김경모 2000), 충분한 정보가 없어도 자신의 이념과 비교적 일치하는 정당의 공천을 받은 후보에게 투표를 하기도 하고, 자신의 투표행위가 후보자의 당선에 큰 영향을 미치지 않는다는 생각에 투표에 참여하지 않기도 한다. 즉 합리적인 선택을 하기에는 너무 많은 제약이 현실적으로 존재하기 때문에 선거에서 유권자들은 다양한 형태로 제한된 합리성(bounded rationality)의 원칙에 따라 투표행위를 하게 된다(Simon 1955). 이렇게 제한된 합리성 현상으로 인해서 현대 사회에서 종종 정치적 무관심이 나타나기도 하고 이는 선거에서 낮은 투표율로 반영되기도 한다.

이 가운데서 가장 심각한 문제의 하나가 투표행위에 있어서 정보의 제약으로 인한 합리성의 제한이다. 우선 선거운동 기간 동안 선거운동에 의해 제공되는 정보는 극히 제한적이고 왜곡된 정보로 가득차기 쉽다. 공약(公約)은 유권자들이 원하는 바람직한 상태를 전략적으로 구성한 내용에 불과하고 그 공약이 실천될 가능성에 대해서는 사전에 알기 어렵다. 이런 이유로 공약을 보고 후보를 선택하는 경우 그 공약이 공약(空約)으로 끝나는 경우가 흔히 있어서 선거기간 동안 공약으로 제시된 정보의 신뢰성은 쉽게 인정하기 어렵다. 즉 정책공약과 같은 정보의 객관성과 진실성을 투표과정에서 확인하기는 쉽지 않기 때문에 유권자들은 후보자들의 정책공약보다는 정당이나 개인의 이미지에 대한 정보를 바탕으로 투표행위를 하게 된다.

하지만 정당에서 공천하여 대표자를 내보내는 후보추천의 정보도 언제나 믿을 수 있는 것은 아니다. 정당의 공천과정도 다양한 합리적인 제도로 보완되고 있기는 하지만 정당과 정파의 정치적 과정을 통해 결정되기 때문에 정당의 선택만으로 후보자에 대한 객관적인 정보를 얻을 수 있다고 보기 어렵다.

또한 다른 사람들의 생각을 참조할 수 있는 여론조사의 경우도 종종 왜곡되기도 하고 시간이나 조사기관에 따라 변화하기도 하고, 조사방법의 객관성이 의심되기도 한다. 여론조사의 결과가 선거결과와 일치하지 않는 경우가 종종 나타난다. 이러한 결과가 나타나면 여론조사의 통계적 타당성(validity)과 신뢰성(reliability)이 문제가 제기되기도 한

다. 따라서 여론조사 기관이나 언론의 성격에 따라 여론조사의 내용이 종종 커다란 차이를 보이기도 한다. 결국 다양한 정보에 있어서 유권자들이 객관적이라고 믿을 수 있는 정보는 극히 제한적이 된다.

하지만 이처럼 불완전한 정보라고 하더라도 유권자들은 이를 수용할 수밖에 없다. 제한된 정보라고 하더라도 정보가 전혀 없는 것보다는 낫기 때문에 투표과정에서 나름대로의 사회적 학습과 판단에 의해 정보를 인식하고 활용하게 된다. 예를 들어 여론조사라는 정보가 언론에 의해 제공되면 유권자들은 그 정보에 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 유권자들의 투표행위가 승자편승효과로 인해 영향을 받을 가능성이 매우 크기 때문에(강미은 2000), 이를 악용해서 정보를 왜곡하여 제공하는 행위를 엄격히 제한하게 된다. 우리나라 ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 제108조는 여론조사의 결과를 선거일전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공포하거나 인용하여 보도하지 못하도록 법으로 금지까지 하고 있다. 즉 왜곡된 정보나 제한된 정보의 제공으로 유권자들의 합리적 판단을 왜곡된 방향으로 유도하는 것을 막기 위한 제도적 장치인 것이다.

그러면 유권자들의 판단에 제일 많은 객관적 정보를 제공해주는 것은 무엇인가? 유권자들은 선거관리위원회의 공식적인 후보자 소개와 공약이 담긴 선거 팸플릿, 후보자와 선거운동원의 선거운동을 통한 정보의 제공, 주위 사람들과 후보자와 선거에 관련된 정보교환 및 토론, 그리고 언론매체가 전달하는 정당과 후보자에 관한 정보를 통해 객관적인 정보를 획득하게 된다. 이 가운데 가장 중요한 정보는 언론매체를 통한 정보라고 할 수 있다. 선거기간 동안 유권자가 개인적으로 확보하기 어려운 다양한 정보들을 언론이 다양한 정보 소스들을 동원하여 끊임없이 정보를 제공하기 때문에 유권자들의 판단에 가장 큰 영향을 미치게 된다.

유권자들은 합리적인 선택을 위해 객관적이고 진실된 정보를 얻으려고 하고, 많은 경우 후보자들의 선거운동을 통한 정보의 제공보다는 언론이 제공하는 정보를 객관적인 것으로 믿고 이에 의존하게 된다. 하지만 유권자들에게 제공되는 언론매체의 정보는 객관적이고 합리적인 정보라고 볼 수 있는가? 만약 그렇다면 다양한 언론매체들이 동일한 이슈에 대해서 객관적인 정보를 모두 유사하게 제공해야 한다. 그러나 언론이 제공하는 정보는 객관적이기 보다는 의제설정(*agenda setting*)과 프레임(*framing*), 그리고 이슈강화(*priming*) 등을 통해 유권자들의 정보획득에 영향을 미친다(Scheufele & Tewksbury 2007; Weaver 2007). 즉 언론매체별로 이념적 성향이나 특성에 따라 객관적인 정보의 의제설정, 프레임, 이슈강화를 통해 이념적 색깔을 덧입게 된다. 이러한 경우 유권자들은 정당의 이념적 선호보다도 자신이 선호하는 언론의 이념적 성향에 따른 정보의 영

향으로 후보자에 대한 정보가 강화되는 현상을 나타낸다. 결국 객관적인 정보에 의해 합리적인 선택을 하기 보다는 자신이 이미 선호하는 성향의 언론이 요리한 정보에 따라 자신의 선택을 합리화하는 유권자가 되기 쉽다(이내영·허석제 2010).

정치적으로 첨예한 대립을 보여주었던 35대 서울시장 보궐선거의 경우 언론의 후보자에 대한 정보제공은 어떻게 나타났는가? 10·26 서울시장 보궐선거는 무상급식이라는 이념화된 정책이슈를 놓고 여당과 야당이 대립하다가 보수성향의 오세훈 시장과 진보성향의 박노현 교육감과의 치열한 정책대결로 발전되었다. 결국은 주민투표라는 과정을 거치면서 선거 자체가 첨예한 이념 대결의 양상으로 전환되었다. 이념에 바탕을 둔 무상급식이라는 정책대결은 결국 오세훈 시장의 사퇴와 박노현 교육감의 구속이라는 정치적 파장을 거치게 되었다. 이러한 35대 서울시장 보궐선거이기 때문에 10·26 서울시장 보궐선거 과정에서는 후보자의 정책의 특성이나 개인의 시정운영 능력보다는 이념적 지향과 감정적인 이미지 대결이 보다 크게 증폭되었다. 이런 과정에서 언론의 후보자에 대한 이미지 프레이밍은 후보자들의 정책공약에 대한 정보제공보다 더욱 강한 영향력을 갖고 나타났다.

그러면 구체적으로 보수적 경향의 신문과 진보적 경향의 신문은 후보자의 정책공약과 이미지 프레이밍 중 어떤 것을 더 강조했는가? 또한 이미지 프레이밍에서 강조한 내용은 어떤 것들인가? 이와 같은 언론의 이미지 프레이밍은 선거결과에 어떤 영향을 미치고 어떤 정책적 함의를 갖게 되는가? 이러한 문제의식을 바탕으로 이 논문은 제35대 서울시장 10·26 보궐선거에 나타난 언론의 후보자에 대한 이미지 프레이밍을 분석하여 유권자의 투표행위에 미친 영향을 분석하고자 한다.

## II. 이론적 논의

투표행위에서 합리성을 추구하지만 합리성이 제약되는 이유를 살펴보기 위해 먼저 일반적으로 사람들이 합리적 선택을 하려고 하지만 합리적 선택이 제한되는 이유는 무엇인지를 살펴볼 필요가 있다. 특히 정보의 제약이 어떻게 합리적 선택을 제한하게 되는지를 설명하는 것이 필요하다. 다음으로 객관적 정보의 전달이 왜곡되는 과정에서 프레이밍이 어떻게 합리적 판단을 제약하게 되는지를 사람들의 선택과정에서 나타나는 정보의 프레이밍 현상을 살펴보고자 한다. 또한 이러한 프레이밍 현상이 언론이 정보를 전달하는 과정에서 어떻게 나타나고 또한 어떤 문제를 제기하게 되는지를 언론의 정보 프레이밍의 측면에서 살펴보고자 한다.

## 1. 합리적 선택과 제한된 합리적 선택이론

인간은 언제나 많은 선택을 해야 한다. 이러한 선택을 할 때 모든 사람들은 합리적인 선택을 해서 미래의 효용을 극대화하려고 한다. 하지만 이러한 합리적 선택은 이론적으로는 가능하지만 현실적으로는 종종 제한되는 것을 경험하게 된다. 즉 사람들은 모두 합리적으로 행동하는 것으로 생각하지만 현실적으로는 제한된 합리성으로 행동하거나 비합리적인 행동을 하게 된다.

조직이론가 March는 의사결정에서 합리적인 결정이 이루어지려면 다음과 같은 네 가지의 전제조건이 충족되어야 한다고 한다(March 1981). 첫째, 대안에 대한 정보가 완벽해야 한다. 즉 자신이 선택하고자 하는 대안들에 대해 충분한 정보를 갖고 있어야만 그것들 중에서 선택을 할 수 있다는 것이다. 또한 선택 대상인 대안들이 충분히 자신에게 제공되어야 이들 대안들의 장단점을 비교해서 합리적으로 선택할 수 있다. 둘째, 대안들 중에서 선택을 하게 되면 그 대안이 결과적으로 자신에게 제공해줄 효용에 대해서 확실한 정보를 알고 있어야 한다. 비록 미래의 불확실성으로 인해 완벽한 대안 선택의 결과를 알지는 못한다고 하더라도 최소한 결과에 대해 확률적인 가능성이라도 알고 있어야 합리적인 선택행위를 할 수 있다는 것이다. 셋째, 대안들 중에서 선택을 할 때 자신이 어떤 대안을 더 선호하는지 자신의 선호가 분명해야 한다는 것이다. 선호들 사이에 우선순위가 분명하고 각 대안이 제공해주는 효용이 자신의 선호를 전제로 하여 사전에 알고 있어야만 합리적 선택이 가능해진다. 바꾸어 말하면 합리적 선택의 기준이 되는 자신의 선호의 우선순위가 불분명하면 합리적인 대안 선택이 어려워진다. 넷째, 합리적인 선택을 하기 위해서는 대안선택에서 나타나는 효용의 비교, 또는 비용편익분석 등의 방법을 통해 가장 최적의 대안을 선택하는 의사결정 법칙을 갖고 있어야 한다. 대부분 합리적인 선택은 대안들 사이의 비교를 통해 효용을 극대화해주는 극대화법칙에 의해 이루어진다.

하지만 March는 이러한 순수한 합리적 선택은 현실에서 종종 이루어지지 않고 각각의 전제는 극히 제한되어 있다고 설명한다(March 1986). 먼저 정보는 완벽하지 않고 주어진 정보도 왜곡되거나 객관적이지 못한 경우가 많다. 특히 커뮤니케이션 등 우리가 정보를 습득하는 과정에서 종종 정보의 변질이나 왜곡 현상이 쉽게 나타난다. 본 논문에서 다루는 투표행위의 합리적 선택에 있어서도 바로 정보의 재구조화나 비객관화 문제가 합리적 선택을 제약하는 대표적인 요소가 된다. 또한 주어진 대안이 완벽하게 모든 대안을 제공해주는 것이 아니기 때문에 사람들은 더 나은 대안의 존재를 알 수 없어서 가장 바람직한 대안을 선택하지 못하게 된다.

다음으로 대안선택의 결과에 대해서 우리가 완벽한 정보를 갖고 있어야 하는데 현실

에서 대부분의 대안은 우리가 기대했던 것과 같은 동일한 결과를 갖다 주지 못한다. 주인-대리인 문제에서 나타나는 대리인의 도덕적 해이(moral hazard)와 같이 선택된 대안이 의도적으로 예상된 효용의 결과를 회피하는 경우도 있지만 다양한 현실적 제약에 의해 의도된 결과를 선택한 사람이 갖지 못하는 경우가 많다. 따라서 사전에 어떤 대안이 자신의 효용을 극대화해주는 대안인지 합리적인 선택을 하기 어렵다. 종종 이러한 정보의 제약과 정보의 비대칭(information asymmetry) 문제로 인해 주인-대리인 관계에서 역선택(adverse selection)의 문제가 발생하는 것이다(Moe 1984; Williamson 1975; Perrow 1986).

다음으로 자신의 선호에 대해 완벽한 지식을 갖고 있지 못하고 또 선호는 상황의 변화에 따라 쉽게 바뀌기 때문에 종종 합리성이 제약된다는 것이다. 투표행위에 있어서도 편승효과와 같이 상황적 현상이 자신의 선호에 영향을 주어 선택을 변화시키는 것도 이러한 현상이라고 볼 수 있다. 또한 다양한 선호에 대해 상황의 변화에 따라 내재되어 있던 선호가 더 발현되기도 하고 위축되기도 하는 등 선호의 우선순위가 일정하지 않아 합리적인 선택이 제약되곤 한다. 이러한 현상의 대표적인 것으로서 선거과정에서 부동층의 투표행위에서 쏠림현상이 나타나는 것을 들 수 있다. 또한 선거과정에서 정당을 교차하여 선택하는 행위 등의 형태로 정당에 대한 선호도 일정하지 않게 나타나기도 한다.

끝으로 최적화나 효용극대화의 법칙에 따라 선택을 하는 것이 아니라 선택상황에서 우연요소나 다른 환경적 영향에 의해 선택하는 경우가 많기 때문에 합리적 선택이 제한된다. 투표행위의 경우도 선거당일이나 그 전날 발생하는 아주 우연적인 사건들이 투표행위의 최종 결정에 크게 영향을 미치는 경우가 많다. 따라서 공정선거를 관리하는 선거관리위원회에서는 선거당일이나 그 전날 발생할지 모를 흑색선전이나 유언비어, 또는 우발적인 사건에 대해 긴장하며 사전 대비를 하게 된다.

이처럼 인간은 합리적으로 판단하고 합리적으로 선택할 것처럼 보이지만 현실에서는 많은 제약요인들로 인해 완벽한 합리성보다는 어느 정도 제한된 수준의 합리적인 선택을 하는 경우가 많다. 이러한 제한된 합리성은 관습이나 제도화의 과정을 통해 더욱 강화되기도 한다. 투표행위에 있어서도 정당공천에 의한 후보자의 선택이나 여론조사의 결과, 또는 언론에서 제공하는 제한된 정보에 크게 영향을 받아 선택하는 경우가 많다. 그렇기 때문에 당선된 다음과 어느 정도 시간이 흐른 뒤에 유권자들이 기대했던 것과 다른 현상이 나타나기 때문에 선거에서 당선된 정치인에 대해서 급격한 지지도의 변화가 나타나는 현상을 쉽게 볼 수 있다.

## 2. 언론의 이미지 프레이밍 이론

유권자의 후보자 선택에 있어서 중요한 정보요인은 후보자에 대한 이미지에 관한 정보이다. 송건섭(2010)의 분석에 의하면 후보자에 대한 중요한 정보로서는 인지요인과 인물요인, 그리고 정당요인이 있다고 한다. 이러한 정보요인들은 선거의 특성에 따라 상이하게 유권자들의 투표행위에 영향력을 미치는 변수가 된다. 하지만 우리나라의 모든 선거에서 이러한 여러 가지의 후보자에 관한 정보요인들 중에서 후보자 선택에서 제일 유의미한 영향을 미치는 중요한 변수는 이미지 요인이라고 한다.

또한 선거에 있어서 이러한 이미지에 대한 정보는 유권자의 인지적 요인과 성향적 요인에 의해 상이하게 습득된다. 인지적 요인은 객관적인 정보를 합리적으로 수용하는 것을 의미하고 성향적 요인은 감성적으로 자신의 성향에 따라 정보를 수용하는 것을 의미한다. 그런데 이러한 이미지에 대한 정보는 언론이 제공하는 후보자의 이미지에 대한 정보에 크게 의존하게 된다. 더 나아가 언론이 제공하는 이미지의 정보는 객관적인 사실로만 이루어진 것이 아니라 언론이 형성한 구조화된 정보들로 이루어져 있다. 따라서 언론의 정치 후보자 보도에 있어서 후보자들에 대한 이미지 프레이밍이 매우 중요한 정보로 작용하게 된다.

사람들은 의사결정에 있어서 객관적인 사실만을 갖고 선택을 하지 않는다. 의사결정에 필요한 정보는 일정한 사회적 구조화의 과정을 거쳐 틀 지워진다. 이를 의사결정에서 나타나는 정보의 프레이밍화라고 한다.

사람들의 의사결정에서 나타나는 프레이밍 현상은 Tversky와 Kahneman에 의해 널리 확산되었다(Kahneman & Tversky 1984; Tversky & Kahneman 1981; Tversky & Kahneman 1986). Kahneman은 동일한 효용에 대해서 사람들이 상이하게 반응하는데 이것은 그 문제에 대해 사람들이 판단을 할 때 일정의 틀, 또는 프레임에 의해 판단하기 때문이라는 것이다. 예를 들어 아시아의 변종 질병이 발생하여 약 600명이 사망하게 되는데, 만약 A라는 질병예방 프로그램을 채택하면 200명이 생명을 구할 수 있고, B라는 프로그램을 채택하면 600명이 모두 살아날 확률이 1/3이고 600명이 모두 죽을 확률이 2/3라고 하면 어느 쪽을 선택할 것인가? 이 경우에 모의 실험을 통해 응답자들의 응답을 받아 본 결과, 약 72%의 사람들이 프로그램 A를 선택한다고 답하고 28%의 사람들만이 프로그램 B를 선택한다고 응답했다고 한다. 사실 객관적으로 계산해 볼 때 확률적 효용은 200명이 목숨을 구하는 것이기 때문에 두 프로그램이 같다고 볼 수 있는데, 사람들은 확실하게 200명이 살아나는 것이 600명이 모두 죽을 확률이 2/3인 것보다 더 선호하게 된다는 것이다. 왜냐하면 일반적으로 사람들은 위험을 회피하려는 성향이 있기 때문에 600명 모두 죽을 수 있는 가능성을 피하려고 하는 성향이 반영된 것이다. 또 다른

집단에게 프로그램 C를 선택하면 400명이 확실하게 죽게 되고, 프로그램 D를 선택하면 아무도 죽지 않은 확률이 1/3이고 600명 전원이 죽게 될 확률이 2/3라고 할 때 프로그램 C를 선호하는 사람은 22%에 불과하고 프로그램 D를 선택하는 사람은 78%에 달했다고 한다. 사실 프로그램 C는 프로그램 A와 같은 것인데 프레임을 달리해서 죽는 사람을 강조하게 되면 사람들은 선호에 있어서 부정적으로 반응한다는 것이다(Tversky & Kahneman 1981). 즉 대부분의 사람들은 같은 내용이라도 그것을 제시하는 방법에 있어서 어떻게 문제를 프레이밍하느냐에 따라 전혀 다른 반응을 하게 된다는 것이다.

이러한 현상은 정책현상에 있어서도 다양하게 나타난다. 성매매의 경우 윤락녀인 성매매 여성의 사회적 인식이 기존에는 성매매 범죄자였는데 성매매특별법이 제정됨에 따라 윤락녀를 성매매 피해자로 프레임이 바뀌게 되면서 정책의 성격이 크게 바뀌게 된다는 것이다(김명환·안혁근 2006). 마찬가지로 사회적 배제대상으로서의 노숙인에 대한 언론의 프레이밍이 독자들의 인식에 미치는 영향이 매우 크다는 연구가 있다(강내원 2007). 예를 들어 노숙인에 대한 이미지는 경제적 박탈자, 잠재적 질환자, 잠재적 범죄자, 혐오감 유발자, 나태·무기력자, 동정대상자 등 다양한 유형의 이미지를 갖고 있다. 이렇게 상충된 다양한 이미지 가운데에서 조선일보와 한겨레신문을 대상으로 분석을 해 보면 대체로 보수적인 조선일보의 경우가 노숙인에 대한 부정적 기사를 더 많이 보도해서 노숙인에 대한 부정적 이미지가 강화된 것을 알 수 있다. 이러한 이미지뿐 아니라 양신문은 노숙문제 해결을 위한 방안이 있어서도 상이한 프레이밍을 제공하고 있다고 한다. 또한 방사성폐기물처리장입지 선정과정에 대한 분석에서도 시민단체나 정책결정자들이 일반국민들에게 정책결정을 위한 의사소통 과정에서 자신들의 주장에 대한 수용성을 높이기 위해 의사결정 쟁점을 일정한 방향으로 해석하도록 프레이밍하는 현상이 두드러지는 것을 볼 수 있다. 이러한 정책과정에서 나타나는 정보의 프레임은 형성, 연장, 변형되는 과정을 통해 정책참여자들이 정책전략으로서 프레이밍 전략으로 활용하게 된다(강민아·장지호 2007).

이처럼 정책과정에서 다양한 정책관련 정보들이 정책참여자에게 의해 프레이밍되는 것과 같이 언론보도에 의한 정보의 제공도 다양한 형태로 구조화되고 의제가 형성되고 프레이밍된다. 먼저 동일한 현상에 대해서도 그것을 언론이 정보로 선택하느냐 그렇지 않느냐에 따라 독자들의 이미지는 다르게 나타난다. 이것을 Scheufele는 의제설정(agenda setting)이라고 했다. 언론이 의제설정을 하느냐 하지 않느냐는 선거에 있어서 유권자가 후보자의 이미지를 형성하는데 매우 중요한 정보로 작용하게 된다. 의제설정은 기사를 통한 정보의 선택에 해당된다(Scheufele & Tewksbury 2007). 따라서 의제설정은 언론에 보도된 구체적 정치이슈나 정치인이라는 '대상(object)'을 중심으로 이 대상이 보도되었는가 그렇지 않은가를 다룬다(반현 2004).

여기에서 한 걸음 더 나가서 언론의 단순한 의제설정의 대상으로서의 보도가 아니라 많은 경우 언론 수용자의 인지적 차원과 정서적 차원의 수용태도에 의해 2차 의제설정이 나타난다. 인지적 차원은 정보에 대한 이성적 접근을 의미하는 것으로서 후보자의 정치적 사상, 학력과 같은 개인의 배경, 정치경력이나 부패 경력과 같은 정치적 자질 등의 내용을 다룬다. 반면에 정서적 차원은 언론 보도 수용자의 감성적 또는 감정적 측면에 영향을 미치는 것으로서 보도가 부정적인 기사인지 긍정적인 기사인지에 따라 이미지가 형성된다는 것이다(반현 2004; McCombs 1997; 반현·McCombs 2007). 이러한 측면에서 2차 의제설정은 언론의 대상 뉴스에 대한 이미지 프레이밍과 유사하다(Scheufele & Tewksbury 2007).

의제설정에서 또 하나 중요한 개념이 의제의 촉발 또는 강화라고 하는 프레이밍(priming)이다. 언론이 단순히 의제설정을 하는 것이 아니라 의제설정의 확장으로서 사람들로 하여금 의제가 더욱 두드러지게 인식시키는 것이다. 이는 특히 사람들이 의사결정을 할 때 더욱 두드러진 기억을 만들게 해서 의사결정에 영향을 미치게 된다(Scheufele & Tewksbury 2007, 14).

한편 프레이밍은 대부분의 언론인들이 독자들을 자신이 원하는 방향으로 유도하기 위해 사용한다. 언론은 프레이밍을 통해 복잡한 이슈를 단순화시키고 각각의 언론이 강조하는 뉴스 이슈에 초점을 맞추게 만든다(Scheufele & Tewksbury 2007). 따라서 프레이밍은 객관적인 대상으로서의 의제설정과는 달리 의제를 언론의 의도에 따라 재구성하는 것을 의미한다. 종종 언론수용자와 언론은 특정한 정치적 이슈에 대해 공동으로 이슈를 프레이밍하곤 한다. 이렇게 프레이밍된 언론 정보는 반복적으로 제공될 때 지식이 많은 사람보다 지식이 적은 사람들에게 보다 더 체계적으로 정보처리 과정을 거치게 되고 더 많은 영향을 받게 된다고 한다(Scheufele & Tewksbury 2007, 14).

이러한 언론의 뉴스 프레이밍은 다양한 형태로 나타난다. 구체적인 정책에 대한 프레임은 예로 보면 보도 대상에 대해 갈등 프레임(conflict frame), 인간 흥미 프레임(human interest frame), 책임감 프레임(responsibility frame), 경제적 결과의 프레임(economic consequence frame) 등으로 유형화될 수 있다(Semetko & Valkenburg 2000). 이 가운데에서 우리나라 언론의 ‘새만금 사업’, ‘천성산 터널 공사’, ‘사패산 터널 공사’와 같은 환경 이슈에 관련된 보도를 분석하면 우리나라의 언론은 압도적으로 갈등 프레임을 활용하고 있다고 한다(한균태·송기인 2005).

선거에 있어서도 언론의 후보에 대한 이미지 형성은 유권자의 투표행위에 중요한 영향력을 미치게 된다. 설진아·김활빈(2008)의 연구에 의하면 유권자들이 매체를 이용하는 이용량보다는 매체에 대한 신뢰가 투표행위에 보다 큰 영향을 준다고 한다. 또한 후보자의 이미지는 인품에 대한 인식과 능력에 대한 인식이 중요하게 작용한다. 그 가운데

에서도 Miller 등이 구분한 ‘능력’, ‘잠재력’, ‘도덕성’, ‘권위’, ‘개인적 특성’을 중심으로 6가지의 이미지를 도출하여 우리나라 17대 대통령 선거를 분석한 결과, 유권자들은 언론매체를 통해 후보자들에 대한 정보를 얻는 것보다 이미지가 중요하고, 개인적 속성인 용모나 말솜씨 등 인품요인과 같은 개인적 속성보다는 능력이나 도덕성에 관련된 이미지 요인이 더욱 중요하다는 결론을 끌어냈다(Miller, Wattenberg, & Malanchuk 1984; 설진아·김활빈 2008).

여성 정치후보자에 대한 미디어 프레임에 있어서도 남녀 유권자들의 인식의 차이가 크게 나타나는 것으로 연구되었다(박노일·한정호·홍기훈 2007). 우선 우리나라의 언론에서는 여성 정치인을 “수동적이며 여성스런 외모와 포용적 성향을 강조하는 주변인 프레임”과 도전과 성취 프레임으로 구성하고 있다고 한다(박노일·한정호·홍기훈 2007, 277). 이러한 프레임에서 여성 정치인이 주변인이면서 복지 및 교육분야에 능력이 있는 것으로 프레임될 때 높은 능력을 가진 것으로 평가되었다. 또한 남성보다 여성들이 미디어 프레임에 의해 여성 정치인에 대한 인식에 영향을 받는 것으로 나타났다. 이처럼 언론의 정치인에 대한 이미지 프레임은 정치인에 대한 인식판단에 중요한 요인으로 작용하게 된다.

### Ⅲ. 언론의 후보자에 대한 의제설정과 이미지 프레이밍 분석

#### 1. 분석방법

35대 서울시장 10·26 보궐선거에 대한 언론의 후보자에 대한 의제설정과 이미지 프레이밍을 분석하기 위해 정책공약 보도와 후보자에 대한 이미지 보도를 분석했다. 이를 위해 분석대상으로 한 내용은 다음과 같다. 먼저 검색방법은 인터넷 사이트 네이버 뉴스 검색을 통해 유의미한 득표를 얻은 나경원 후보와 박원순 후보에 대한 일간지 뉴스 빈도를 분석했다.<sup>1)</sup> 검색기간은 서울시장 보궐선거 후보 등록 마감일인 2011년 10월 7일에서 서울시장 보궐선거 공식 선거운동 기간 종료일인 2011년 10월 25일까지 19일 기간을 대상으로 했다. 검색대상이 된 일간지로는 보수언론으로 평가되는 동아일보, 조선일보, 중앙일보와 진보언론으로 평가되는 경향신문과 한겨레신문을 대상으로 했다. 분석방법으로는 이들 일간지에 나경원 후보와 박원순 후보에 대한 정책공약과 이미지에 관련된 보도 건수를 비교분석했다. 이는 언론의 의제설정과 프레이밍에 관한 언론사간에

1) 후보자 기호 순으로 나경원 후보와 박원순 후보를 분석했다.

두 후보간의 차이를 분석하기 위한 것이었다. 다음으로 이 기간 동안 이들 일간지에서 보도된 나경원 후보와 박원순 후보와 관련된 사실을 모두 검색하여 내용분석을 했다. 즉 사실의 내용이 정책공약에 관련된 것인지, 각 후보의 이미지 프레이밍에 관한 것인지를 분석하고, 만약 이미지 프레이밍에 관한 것이라면 긍정적인 이미지 프레이밍인지 아니면 부정적인 이미지 프레이밍에 관한 것인지를 비교분석했다.

## 2. 언론의 후보자에 대한 의제설정: 정책공약과 이미지 관련 기사

후보등록 마감일에서 시작해서 선거기간 중에 일간지에 보도된 후보자들의 정책공약과 일반 기사에 관한 내용을 살펴보면 각 일간지는 각 후보에 대해 약 100건 내외의 기사를 싣고 있다. 이는 19일간의 기사라는 점에서 볼 때 매일 5건 내외의 기사가 일간지에 실린 것을 의미한다. 이것은 선거기간 동안 비교적 많은 양의 기사가 양 후보에 대해 매일 다루어지고 있는 것을 의미하며, 그 이유는 비교적 선거기간이 짧았기 때문에 선거기간 동안에 선거와 관련된 집중적인 보도가 나온 것으로 볼 수 있다. 또한 이를 보면 광역자치단체장 선거이고 특히 보궐선거임에도 불구하고 35대 서울시장 보궐선거가 매우 중요한 사회적 이슈가 되어 있음을 알 수 있다.

나경원 후보에 대한 보도 건수는 5대 일간지의 합이 모두 405건, 박원순 후보에 대한 보도 건수의 합은 518건에 달한다. 각 일간지는 다수당의 후보인 나경원 후보보다 야권 단일 무소속 후보인 박원순 후보에게 더 많은 기사를 할애하고 있다. 이 가운데 나경원 후보와 박원순 후보를 동시에 다루고 있는 기사의 건수는 일간지 5종을 합하면 343건에 달한다. 바꾸어 말하면 나경원 후보의 경우 단독으로 보도된 경우가 62건이고 박원순 후보의 경우 단독으로 보도된 경우가 175건으로 박원순 후보만을 다룬 보도가 나경원 후보에 비해 더 많은 비중을 나타내고 있다. 이는 박원순 후보가 무소속으로 검증되지 않은 측면이 있고, 시민단체의 지도자에서 갑자기 기성정치권에 나타난 측면도 있어서 관심도가 컸다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup>

의제설정의 관점에서 보수언론과 진보언론이 양 후보에 대해 보도의 양이 상이하게 나타나는지를 분석해보았는데 두 후보 간에 보수언론과 진보언론 사이에 두드러진 차이는 나타나지 않았다. 이처럼 각 후보에 대한 보수 일간지와 진보 일간지 사이에 보도 건수의 차이는 크지 않지만, 전체적으로 볼 때 보수 일간지보다는 진보 일간지들이 나경원 후보와 박원순 후보 모두에게 다소 더 많은 기사를 게재하고 있다(표 1 참조).

2) 사실 박원순 후보는 서울시장 출마 의사를 보인 선거 초반에는 5% 정도의 낮은 지지율을 보였다.

〈표 1〉 양 후보에 대한 5대 일간지 기사 빈도

	나경원	박원순
동아일보	72건	101건
조선일보	69건	94건
중앙일보	80건	97건
경향신문	93건	112건
한겨레신문	91건	114건
총합	405건	518건

이러한 기사의 내용 가운데 정책공약을 다룬 기사의 빈도는 나경원 후보가 79건, 박원순 후보가 87건으로서 박원순 후보의 기사가 다소 많지만 그리 큰 차이는 나지 않는다. 또한 정책공약을 나경원 후보와 박원순 후보를 동시에 다룬 것이 74건이나 되어서 정책공약의 경우는 두 후보의 공약을 동시에 다룬 것이 거의 대부분인 것을 알 수 있다(표 2 참조). 이는 두 후보의 정책공약을 중심으로 각 후보의 차별성을 강조하거나 이를 언론의 2차 의제설정 차원으로 확대하거나 의제 강화로 보도한 것은 그리 많지 않은 것을 의미한다. 즉 짧은 선거 준비기간과 급속히 진행된 후보 단일화 과정에서 후보자들이 자신만의 특색 있는 정책을 준비하지 못한 것을 의미하기도 한다. 실제로 나경원 후보의 경우는 복지 정책공약을 박근혜 한나라당 전 대표의 “생애주기별 맞춤형 복지”를 베끼다시피 급조했다는 비판을 받았고, 박원순 후보도 남은 임기 2년 8개월만에 복지도 챙기면서 채무를 7조원 가량 줄이겠다는 공약의 현실성에 대해 비판을 받았다.

〈표 2〉 양 후보의 정책공약에 대한 기사 빈도

	공통	나경원	박원순
동아일보	15건	16건	19건
조선일보	12건	12건	13건
중앙일보	14건	15건	16건
경향신문	15건	18건	20건
한겨레신문	18건	18건	19건
총합	74건	79건	87건

전체 기사와 정책공약에 대한 기사의 빈도만을 보아서는 보수언론이나 진보언론의 경우 모두 의제설정(agenda setting)이나 의제강화(priming)의 특성은 두드러지지 않는 것으로 볼 수 있다. 하지만 전체 기사의 빈도에 비해서 정책공약에 대한 기사의 빈도가 20%에 불과한 것을 보면 모든 일간지가 정책에 대한 내용보다는 각 후보의 이미지에 대한 내용을 보다 중요하게 다루고 있는 것을 알 수 있다. 그러면 구체적으로 각 일간지들은 양 후보에 대한 이미지에 대한 정보를 어떻게 다루고 있는가?

일간지에 나타난 기사들을 분석해보면 대부분의 기사가 각 후보의 이미지, 그 가운데에서도 양 후보 모두에 대해 대부분 부정적인 이미지를 중심으로 정보를 제공하고 있는 것을 알 수 있다.<sup>3)</sup> 먼저 나경원 후보에 대한 이미지 정보는 주로 나경원 후보 부친이 운영하는 사학에 대한 나경원 후보가 국회의원으로서 부당한 비호를 했다는 문제, 고급 피부클리닉에서 피부관리를 받았다는 시비, 신당동 상가 처분으로 13억원의 시세차익을 얻었다는 재산증식 과정의 문제 등을 주된 부정적 이미지로 보도했다(표 3 참조). 이 외에도 재산증식과 관련된 검색어로 다른 뉴스가 8건, 자위대 행사 참여 기사가 5건, 장애아 목욕 공개기사가 4건, 지역 사무실 운용 문제 기사가 2건 등 다루어진 뉴스의 대부분은 부정적인 이미지에 대한 정보를 다루는 기사로 이루어져 있다.

〈표 3〉 나경원 후보에 대한 부정적 이미지 관련 보도 건수

	사학비리	피부클리닉	신당동상가	총합
동아일보	2건	5건	2건	9건
조선일보	7건	4건	4건	15건
중앙일보	1건	4건	2건	7건
경향신문	12건	7건	2건	21건
한겨레신문	8건	7건	3건	18건
총합	30건	27건	13건	70건

나경원 후보에 대한 부정적 이미지 관련 보도를 보면 조선일보를 제외하면 동아일보와 중앙일보와 같은 보수적인 신문은 경향신문과 한겨레신문과 같은 진보적인 신문에 비해 절반에도 못 미치는 보도를 한 것을 알 수 있다. 이는 보수 후보에 대한 부정적인 이미지를 진보적인 신문이 보다 더 이슈화하고 이를 강화하는 경향을 보인 것이다. 물론 보수적인 신문이 보수적 후보에 대해 부정적인 이미지에 대해 반론을 펴고 옹호하는

3) 이는 언론이 의도적으로 각 후보에 대한 부정적인 이미지 정보를 먼저 제공했다기 보다는 양 후보측에서 네거티브 선거전을 펼치는 과정에서 언론에서 2차 의제설정이 되어서 강화된 측면이 강하다고 볼 수 있다.

기사를 보도할 수도 있다. 하지만 기본적으로 이러한 내용이 이슈화되는 것을 피하기 위해서는 보도를 적게 해서 이슈화되지 않는 것이 바람직하다고 판단해서 보다 적은 보도를 한 것으로 볼 수도 있다. 이러한 측면에서 보면 이는 보수언론보다 진보언론이 2차 의제설정에서 나경원 후보의 부정적인 이미지를 강화한 것으로 볼 수 있다.

박원순 후보에 대한 이미지 정보는 양손 입장을 통한 병역단축 문제, 서울대 법대 학력 허위 문제, 대기업으로부터의 모금과 협찬 문제, 관훈토론회에서 천안함 발언과 관련된 안보관의 문제, 고급 아파트 월세 250만원 문제 등을 주된 부정적인 이미지로 보도했다(표 4참조). 이외에도 학력에 대해서는 하버드대 객원연구원 시절의 문제에 대한 보도, 대기업 찬조에 대해서는 부인의 인테리어 사업 관련 대기업으로부터의 수주 문제에 대한 부정적 이미지의 보도가 있었다. 또한 박원순 후보 자녀의 서울대 법대 전과 및 스위스 유학 문제 등이 10건 정도 보도되기도 했다.

〈표 4〉 박원순 후보에 대한 부정적 이미지 관련 보도 건수

	병역	학력	협찬	천안함	월세	총합
동아일보	21건	13건	8건	9건	1건	52건
조선일보	16건	16건	9건	6건	3건	50건
중앙일보	13건	12건	8건	9건	2건	44건
경향신문	17건	6건	10건	4건	2건	39건
한겨레신문	14건	13건	11건	5건	2건	45건
총합	81건	60건	46건	33건	10건	230건

이를 보면 나경원 후보에 비해 박원순 후보에 대한 부정적 이미지에 대한 보도가 훨씬 많이 나타났다. 나경원 후보에 대한 부정적 이미지 보도가 총 70건인 것에 비해 박원순 후보에 대한 부정적 이미지 보도는 230건으로 나타났다. 보수 일간지와 진보 일간지 사이에 보도의 빈도수에 있어서 커다란 차이가 나타나지는 않지만 앞의 나경원 후보와는 달리 박원순 후보에 대해 역시 보수 언론이 진보 언론보다 조금 더 많은 건수의 보도를 한 것을 알 수 있다. 이것은 언론에서 의제 설정 및 의제 강화인 2차 의제설정의 측면에서 볼 때 보수언론은 보수 후보의 부정적 이미지에 대해서는 보다 적게, 진보언론은 진보 후보의 부정적 이미지에 대해서는 상대적으로 보다 적게 보도한 것으로 보인다.

하지만 단순한 보도의 건수는 의제 설정과 의제 강화의 측면에서만 이해할 수 있다. 즉 부정적 이미지라는 의제가 강조되지 않기 위해서 적은 건수의 보도로 이를 통제할 수 있다는 것이다. 그러나 앞서서도 언급한 것과 같이 단순한 보도 건수의 비교는 의제

강화의 측면에서는 이해가 되지만 실제로는 상이할 수도 있다. 즉 같은 의제에 대해서도 부정적인 이미지에 대한 보도의 정보를 해명하거나 반박하기 위한 기사도 마찬가지로 의제 강화의 건수로 포함될 수 있기 때문이다. 예를 들어 박원순 후보의 양손입양과 병역의혹에 대한 보도가 한나라당의 의도적인 네거티브 선거전략이라고 이를 비판하는 내용의 기사를 진보 신문에서 다루면 이를 박원순 후보에 대한 부정적 이미지 의제 강화의 건수로 계산될 수 있기 때문이다. 따라서 각 언론들이 선호하지 않는 후보에 대해 부정적 이미지라는 의제를 어떻게 프레이밍하는가를 보다 구체적인 기사의 내용분석을 통해 살펴보는 것이 필요하다.

### 3. 언론의 후보자에 대한 이미지 프레이밍: 이미지 관련 사실

10·26 서울시장 보궐선거에서는 정책공약보다 양 후보에 대한 이미지 관련 보도가 더 많은 비중을 차지했고, 특히 그 이미지들이 대부분 부정적인 이미지에 관련된 것으로 이루어져 있다. 그러면 구체적으로 각 일간지들은 어떻게 그 이미지를 확대 증폭하고 프레이밍했는가를 살펴볼 필요가 있는데 이를 확인하기 위해서는 일간지들이 자신들의 의견을 표출하는 사설의 내용을 심층적으로 분석하는 것이 필요하다. 이곳에서는 네이버 검색을 통해 나경원 후보와 박원순 후보에 대해 언급한 언론의 사설에 나타난 이미지 프레이밍 내용을 분석했다.

먼저 네이버 검색을 통해 나경원 후보와 박원순 후보가 선거운동기간 5대 일간지에 언급된 사설을 검색어 나경원, 박원순, 사설을 통해 검색했다. 박원순으로 검색된 사설이 모두 34건, 나경원으로 검색된 사설이 모두 24건이 있었다. 하지만 시평이나 시론이 사설로 잘못 분류되어 나온 경우가 3건이 있어서 이를 제외하고, 나경원 후보로 검색되었지만 박원순 후보의 내용으로 되어 있거나 박원순 후보에 관련된 내용이 주를 이루고 있지만 나경원 후보로 검색된 것들을 조정한 결과 나경원 후보에 관련된 사설이 총 21건, 박원순 후보와 관련된 사설이 총 29건, 나경원 후보와 박원순 후보에 공통적으로 관련된 사설이 16건으로 분류되었다(표 5 참조).

표 5에 나타난 내용을 구체적으로 분석해 보면 다음과 같다. 먼저 나경원 후보와 박원순 후보에 공통된 내용에서는 정책공약에 대한 내용, 한나라당에 대한 비판적 내용, 박원순 후보를 지지한 안철수 원장에 대한 비판적 내용 등의 내용으로 이루어져 있다. 전체적으로 보수언론들은 나경원 후보와 박원순 후보를 공통적으로 다룬 사설에서는 정책공약 문제 2건, 서울시장선거 백중세라는 선거결과 전망 1건, 세대갈등 및 세대대결에 관한 사설 2건 등으로 나경원 후보나 박원순 후보를 언급은 하면서도 이들의 이미지 프

〈표 5〉 5대 일간지의 사실에 나타난 양 후보의 이미지 프레이밍

	공통	나경원	박원순	총합
동아일보	△ 3건		박원순- 4건	7건
조선일보	△ 3건 박원순- 2건		박원순- 2건	7건
중앙일보	△ 2건 박원순- 1건		박원순- 3건	6건
경향신문	박원순+ 3건		박원순+ 2건	5건
한겨레신문	박원순+ 2건	나경원- 4건 △ 1건	박원순+ 2건	9건
총합	16건	5건	13건	34건

주: △는 사실의 내용이 정책공약 등 이미지와 관련이 없는 내용이거나, 나경원 후보와 박원순 후보의 이미지를 동일한 수준에서 다른 내용을 중립적인 것으로 보고 분류한 것임. 나경원-는 나경원 후보에 대해 부정적인 이미지를 프레이밍한 경우, 박원순-는 박원순 후보에 대해 부정적인 이미지를 프레이밍한 경우, 박원순+는 박원순 후보에 대해 긍정적인 이미지를 프레이밍한 경우로 분류한 것임.

레이밍에 직접 관련된 내용보다는 중립적인 내용의 사실이 눈에 띄었다<sup>4)</sup>. 이에 비해 진보언론의 경우는 나경원 후보와 박원순 후보를 동시에 다루고 있는 사실에서도 박원순 후보에 대해 긍정적인 이미지를 강조하는 사실이 대부분이었다.

공통적인 사실에서 한 가지 특이한 것은 보수언론과 진보언론 모두 한나라당의 선거 전략에 대해 비판적인 사실이 두드러진 것이다. 보수언론에서는 한나라당이 안철수 현상 등에 대해 정치질서를 파악하지 못 한다는 사실이 1건 있었고, 나경원 후보 대변인 신지호 의원이 MBC 백분토론에 참석하여 음주 토론을 벌인 것에 대해 2건의 사실에서 비판했다. 진보언론에서는 한나라당이 야권 단일화 후보인 박원순 후보에 대해 색깔론 공세를 펴는 것에 대해 비판적인 사실이 2건 있었다. 진보언론에서는 나후보와 박후보 공통에 해당하는 사실이 전체적으로는 한나라당에 대한 비판과 안철수 원장에 대한 지지로 이루어져 있지만 부분적으로는 박원순 후보에 대해서는 긍정적인 이미지, 나경원 후보에 대해서는 부정적인 이미지를 내포하는 내용이 포함되어 있었다.

나경원 후보 관련 사실에서는 4건의 나경원 후보에 대한 부정적인 이미지 관련 사실과 1건의 홍준표 한나라당 대표에 대한 비판의 사실이 있었다. 나경원 후보에 대한 부정적 이미지는 여자 오세훈, 피부관리, 사학비리, 대형교회 지원 등이 있었다. 모두 진보언론에서 나경원 후보에 대한 부정적인 이미지를 프레이밍하는 사실을 게재했다. 피부관

4) 물론 두 후보를 모두 언급하면서도 박원순 후보에 대해 부정적인 이미지를 강조하는 사실도 3건이나 있었다.

리, 사학비리 등은 부자의 이미지를 형성하는 내용이고 여자 오세훈은 퇴임한 오세훈 시장의 부정적인 이미지를 나경원 후보에게 덧 입혀 역시 보수적인 이미지를 강화함으로써 부정적인 이미지 프레이밍을 한 것으로 볼 수 있다. 대형교회 지원의 문제는 대형교회 설교에서 나 후보 지지를 호소한 것에 대해 비판하지만 나 후보가 기독교 보수 단체인 한국기독교총연합회를 방문한 것 등도 역시 지적하면서 나 후보에 대해 보수 기독교와 부유층의 이미지를 강화했다고 볼 수 있다.

박원순 후보의 경우는 보수언론과 진보언론에서 각각 상이하게 이미지를 프레이밍하고 있다. 보수언론의 경우는 천안함 발언과 관련된 박 후보의 안보관에 대한 사실이 3건으로 가장 많고, 심지어 중복세력 추종의 가능성에 대해 우려를 표명하는 이미지를 프레이밍하고 있다. 즉 이념적 편향성과 안보이념을 프레이밍하여 박원순 후보에 대한 보수층의 부정적 이미지를 강화하려는 의도를 볼 수 있다. 다음으로 안철수 원장의 지지를 안 원장의 이미지 협찬이라는 이미지로 프레이밍하고 있고<sup>5)</sup>, 박원순 후보측이 한나라당의 네거티브 선거전략에 대해 비판적인 것을 두고 낙천낙선운동으로 벌금형을 받은 네거티브 선거전략의 원조격인 박원순 후보가 한나라당을 보고 네거티브 선거전략을 활용한다고 비판한 것에 대해 모순이라고 박원순 후보를 비판하고 있다. 그 외에도 양손 입양으로 인한 병역문제와 박원순 후보측이 지역감정을 유발한다는 지적과 또한 박 후보측이 젊은 세대를 겨냥해 트위터를 활용하는 것에 대해서도 부정적인 이미지로 프레이밍하고 있다. 이처럼 보수언론은 박원순 후보의 이미지를 진보적인 이미지를 프레이밍하여 국가관이나 안보관의 문제를 확대하려고 했다. 또한 상대방에 대해서는 원칙을 강조하면서 엄격하지만 자신에게는 관대한 이중 잣대를 지적하면서 신뢰감에 대해 부정적인 이미지를 확대시켰다.

반면에 진보언론의 경우는 한나라당을 공격하면서 박 후보의 입장을 옹호하는 것을 통해 박원순 후보에 대해 긍정적인 이미지 프레이밍을 하고 있다. 신지호 대변인에 대한 공격과 천안함 발언과 관련된 문제의 왜곡을 지적하고 박원순 후보의 입장이 정당함을 강조하고 있다. 결국 사실에서 논의되는 박원순 후보에 대한 부정적인 이미지는 안보관과 박후보의 시민단체 대표로서의 활동을 중심으로 이루어져 있다. 이는 진보적 이미지와 준법정신이 약한 이미지를 강조한 프레이밍이라고 볼 수 있다. 반면에 진보언론에서는 이러한 비판에 대해 박원순 후보의 이미지를 왜곡하는 한나라당의 선거전략으로 비난하면서 정당성의 이미지를 강화하고 있다.

이처럼 우리나라 언론들은 35대 서울시장 보궐선거에서 객관적인 정보의 제공보다는

5) 안철수 원장의 지지에 대해서도 ‘협찬’이라는 용어를 사용한 것도 박원순 후보가 시민단체 활동을 하면서 대기업들로부터 다양한 협찬을 받은 것에 대한 비판적 여론을 더욱 강화하기 위한 보수 언론의 이미지 프레이밍 전략의 일환으로 볼 수 있다.

나경원 후보와 박원순 후보에 대해 주로 부정적인 이미지 프레이밍을 강조함으로써 유권자들에게 2차 의제설정이나 프레이밍을 통해 갈등조장의 기능을 강화했다고 볼 수 있다. 언론정보의 수용자인 독자의 입장에서 보면 앞의 이내영·허석재(2010)의 논문에서 나타난 것처럼 언론으로부터 객관적인 정보의 제공을 받아 자신의 후보자에 대한 이미지 정보를 수정하거나 보완하기 보다는 오히려 자신이 선호하는 이념적 성향의 언론이 후보자들에 대한 이미지 프레이밍을 통해 자신들에게 제공되는 정보로 인해서 자신의 제한된 인식정보가 보다 강화되는 현상으로 나타나는 것을 알 수 있게 되었다.

#### IV. 언론의 후보자 이미지 프레이밍에 대한 정책적 함의

언론이 보수적이든 진보적이든 이념과 입장이 분명하면 언론사가 선호하는 후보나 반대편의 후보에 대해 의제설정, 의제강화 및 다양한 이미지 프레이밍을 통해 가공된 정보를 유권자들에게 제공하게 된다. 특별히 선거가 이념적으로 과열되는 경우에 이념적으로 차이가 나는 후보들에 대해서 언론은 정책공약 정보나 객관적인 사실에 관련된 정보를 제공해주기 보다는 후보들의 이미지에 관련된 정보를 의제로 설정하고 강화하면서 언론사의 이념과 일치하는 하나의 프레임을 만들려고 한다. 이러한 현상은 유권자가 이념적 편향에 따라 선택하는 언론사가 다른 경우 유권자들에게 균형잡힌 객관적인 정보라기보다는 이념이 가미된 정보가 제공되어 유권자의 정보획득에 영향을 주고 유권자의 후보자에 대한 이미지 형성에 강화현상을 나타내게 된다.

언론은 독자들의 관심을 끌기 위해 종종 언론보도라는 정보제공을 프레임을 통해 전달하게 된다. 이 경우 다양한 프레이밍이 가능하지만 갈등 프레임, 인간 흥미 프레임, 책임감 프레임, 경제적 결과의 프레임 등으로 유형화된 가운데 우리나라의 언론은 이념적 성향이 극명하게 대립하고 있기 때문에 보도의 프레이밍에서도 특히 갈등 프레임을 많이 활용하는 것을 알 수 있다. 이러한 갈등 프레임은 여론 수용자들의 객관적이고 합리적인 인식보다는 감성적인 대응을 유발하게 하고, 정보의 제공을 통한 균형잡힌 판단보다는 선입견이나 편견에 의한 이미지 강화를 더욱 촉발하게 한다.

따라서 이념적으로 정치적 양극화 현상이 심화되는 경우에 언론의 역할이 오히려 사회적 갈등을 확대 증폭시킬 수 있다. 일반적으로 언론은 갈등의 중재자(mediator)로서의 역할, 갈등에 대한 사회적 계몽자(social educator)로서의 역할, 그리고 친사회적 선전(pro-social propaganda)으로서의 역할을 담당하게 된다고 한다(Vraneski & Richter 2002). 즉 객관적이고 균형잡힌 보도를 통해 사회적 갈등을 해소하는 역할을 언론이 담당할 수 있다는 것이다. 하지만 35대 서울시장 보궐선거에 나타난 것처럼 우리나라의

언론은 선거과정에서 어느 한쪽의 입장을 취하고 후보자에 대한 이미지를 프레이밍하는 경우에 중재자로서의 역할보다는 오히려 갈등을 증폭시키는 역할을 하게 된다. 이미 의약분업이나 의료분쟁, 신문고시 등 사회적 갈등이 나타나는 경우 우리나라의 언론 보도는 오히려 갈등을 부추기는 경향이 강하다는 연구가 많이 있다(양정혜 2001; 박경숙 2002; 한근태·송기인 2005). 이처럼 언론이 특정한 정치적 이념의 편향성을 갖고 정치 후보자에 대해 보도를 하고 이미지를 프레이밍하게 되면 사회에서 갈등의 중재자가 아니라 갈등의 강화자로서 부정적인 역할을 하는 것이 된다. 결국 미디어의 이미지 프레이밍으로 인해 선거가 끝난 다음에도 사회의 이념적 갈등을 심화시키고 이러한 이념적 양극화 현상이 확대 재생산되는 데 언론이 중요한 역할을 하게 되는 것으로 나타난다.

따라서 선거에 있어서 언론의 균형감과 객관적 중립적 정보제공의 필요성이 제기된다. 이를 위해 언론은 선거과정에서 후보자의 개인적 속성의 이미지를 확대 재생산하기 보다는 정책공약이나 정책이슈에 대한 정보를 제공하는 의제설정 기능을 강조하는 것이 바람직하다(설진아·김활빈 2008). 35대 서울시장 보궐선거에 나타난 분석 결과를 보더라도 2012년 총선과 대선에서는 이념적 지향성을 가진 우리나라의 언론이 유권자들 사이에 더욱 갈등을 증폭시킬 가능성이 많다. 이러한 경우에 특히 언론의 후보자나 정당에 대한 이미지 프레이밍이 유권자들이 기존에 자신이 갖고 있던 인식을 더욱 편향되게 증폭시킬 수 있다. 더 나아가 인터넷이나 소셜 네트워크에 의한 정보의 급속한 확산도 언론과 마찬가지로 언론이나 여론 수용자에게 극도로 제한적이고 비객관적인 정보를 프레이밍해서 제공하게 될 가능성이 높다. 이러한 측면에서 볼 때 이제 언론이 이미지 프레이밍을 통해 갈등 강화자로서의 역할이 아니라 보다 객관적이고 균형잡힌 갈등 조정자로서의 역할을 담당하게 하는 사회제도적 시스템 설계가 필요하다. 즉 중앙선거관리위원회에서도 보다 심도 있는 선거관련 언론보도에 대한 연구분석을 통해 정책공약과 같은 긍정적인 정보의 유통이 보다 활성화되고 언론이 후보자에 대해 언론보도라고 하면서 부정적인 이미지 프레이밍을 통해 유권자들에게 왜곡된 정보를 제공하는 것에 대해 제도적인 견제 장치를 마련해야 한다.

## V. 결론

이 논문에서는 선거에서 유권자들의 합리적 투표행위의 한계를 유권자가 갖게 되는 객관적 정보의 제약으로 보고, 정보의 제약이 나타나는 원인으로 언론의 후보자에 대한 이미지 프레이밍이라고 보았다. 언론이 정보를 왜곡하거나 강화하는 방법으로 의제설정, 의제강화, 이미지 프레이밍에 대한 이론을 중심으로 살펴 보았다. 합리적 선택의 한

계와 프레임 이론을 검토하고 이를 바탕으로 35대 서울시장 10·26 보궐선거 과정에 나타난 보수언론과 진보언론의 후보자들에 대한 이미지 프레임을 분석했다.

분석결과 기사보도를 중심으로 한 후보자들에 대한 의제설정 건수는 보수언론과 진보언론 간에 두드러진 차이를 발견하기 어려웠다. 하지만 기사보도가 정책공약과 같이 객관적인 정보를 중심으로 이루어지기 보다는 각 후보에 대한 부정적인 이미지를 강조한 것이 주를 이루고 있어서 의제설정 과정에서 이미 이미지 프레임의 특성이 나타난 것을 알 수 있다. 후보자들에 대한 이미지 프레임을 분석하기 위해서 사실에 나타난 내용을 보다 구체적으로 분석해 보면 언론사의 이념적 특성에 따라 양 후보에 대한 이미지 프레임이 두드러지게 나타난 것을 알 수 있다. 특히 공통적인 내용의 사실보다는 한 후보를 집중 조명한 사실의 경우에 대부분 후보자에 대해 부정적인 이미지를 프레임한 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 바탕으로 우리나라 언론사의 기사보도나 사실의 이미지 프레임의 문제점을 지적했다. 즉 언론이 선거관련 보도에 있어서 갈등 중재자로서의 역할보다는 갈등 촉진자 및 강화자의 역할을 담당하는 현상은 극복되어야 한다. 또한 2012년 총선과 대선에서 언론이 이러한 이미지 프레임을 통해 유권자들에게 균형잡힌 객관적인 정보보다는 이념적으로 편향된 입장에서 이미지 프레임을 하게 되면 우리 사회에 세대간 또는 계층간 또는 지역간 이념적 갈등이 심화될 가능성이 높게 된다. 따라서 언론이 선거과정에서 후보자들에 대한 이미지 프레임을 가급적 줄일 수 있는 선거제도의 보완이 필요하다고 볼 수 있다.

## 참고문헌

- 강내원. 2007. “사회적 배제 대상으로서의 노숙인에 대한 언론의 프레이밍: 〈조선일보〉와 〈한겨레신문〉을 중심으로.” 『스피치와 커뮤니케이션』 8. 203-231.
- 강미은 (2000) “선거 여론조사 결과 발표가 투표의향에 미치는 영향에 관한 연구,” 『한국언론학보』, 44(2): 5-39.
- 강민아·장지호. 2007. “정책결정과정의 프레이밍에 대한 담론 분석.” 『한국행정학보』 41-2. 23-45.
- 김용호·김경모. 2000. “유권자의 선거관련 매체이용이 선거판세 인식과 전략적 투표행위에 미치는 효과에 관한 조사연구.” 『한국언론학보』 45(1). 91-120.
- 박경숙. 2002. “집단 갈등 이슈의 방송뉴스 프레임 분석: 의약분업 뉴스 프레임을 중심으로.” 『한국언론학보』 46(2). 310-340.
- 박노일·한정호·홍기훈. 2007. “여성 정치후보자의 미디어 프레임에 따른 남녀 수용자 인식 차이 연구.” 『한국언론학보』 51(2). 256-282.
- 반현. 2004. “선거후보자의 이미지 특성에 관한 연구: 2차 의제설정 이론을 중심으로.” 『한국언론학보』 48(4). 175-197.
- 반현 & Maxwell E. McCombs. 2007. “의제설정 이론의 재고찰: 5단계 진화 모델을 중심으로.” 『커뮤니케이션 이론』 3-2. 7-53.
- 설진아·김활빈. 2008. “대중매체의 후보이미지 형성 및 유권자의 투표행위에 관한 연구.” 『한국언론학보』 52(2). 328-352.
- 송건섭. 2010. “유권자의 후보자 선택모델 검증 및 비교.” 『한국행정논집』 22(3). 671-691.
- 양정혜. 2001. “사회 갈등의 의미 구성하기: 의료분쟁 보도의 프레임 분석.” 『한국언론학보』 45(2). 284-315.
- 이내영·허석재. 2010. “합리적인 유권자인가, 합리화하는 유권자인가?: 17대 대선에 나타난 유권자의 이념과 후보선택.” 『한국정치학회보』 44(2). 45-67.
- 한균태·송기인. 2005. “국내 신문의 환경 이슈 보도에 대한 프레이밍 연구.” 『한국방송학보』 19(3). 288-324.
- Elster, Jon, ed., *Rational Choice*, New York: New York University Press
- Kahneman, Daniel & Amos Tversky. 1984. "Choices, Values, and Frames." *American Psychologist*. 39(4). 341-350.
- March, James G.. 1981. "Decision Making Perspective: Decisions in Organizations and Theories of Choice." in Andrew H. Van de Ven & William F. Joyce, eds..

- Perspectives on Organization Design and Behavior*. New York: John Wiley & Sons. 205-244.
- March, James G.. 1986. "Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice." in Jon Elster, ed.. *Rational Choice*, New York: New York University Press, 142-170.
- McCombs, M. E.. 1997. "New Frontiers in Agenda Setting: Agendas of Attributes and Frames." *Mass Communication Review*. 24. 32-52.
- Miller, A. H., M. P. Wattenberg, & O. Malanchuk. 1986. "Schematic Assessments of Political Candidates." *American Political Science Review*. 80. 521-540.
- Moe, Terry M.. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science*. 28. 739-777.
- Perrow, Charles. 1986. *Complex Organization: A Critical Essay*. 3rd ed. Glievew: Foresman and Company. Ch. 7. "Economic Theories of Organization." 219-257.
- Scheufele, Dietram A.. 1999. "Framing as a Theory of Media Effects." *Journal of Communication*. 49(1). 103-122.
- Scheufele, Dietram A. & David Tewksbury. 2007. "Framing, Agenda Setting, and Priming: The Evolution of Three Media Effects Models." *Journal of Communication*. 57. 9-20.
- Simon, Herbert A. 1955. "A Behavioral Model of Rational Choice." *Quarterly Journal of Economics*. 69. 99-118.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman. 1981. "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice." *Science*. 211. 123-141.
- Tversky, Amos & Daniel Kahneman. 1986. "Rational Choice and the Framing of Decisions." *Journal of Business*. 59(4). S251-S278.
- Vraneski, A. & R. Richter. 2002. "Frames, Framing, and Reframing in, and through, the Mass Media: Reflection of Four Protracted Environmental Disputes in the Israeli Press." *ICAR Working Paper #21* (한균태·송기인 2005에서 재인용)
- Weaver, David H.. 2007. "Thoughts on Agenda Setting, Framing, and Priming." *Journal of Communication*. 57. 142-147.
- Williamson, Oliver E.. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

### 〈국문초록〉

이 논문은 35대 서울시장 10·26 보궐선거 과정에서 나타난 언론의 후보자에 대한 이미지 프레임링을 분석한 것이다. 선거기간 동안 언론에서 보도된 후보자에 대한 정책공약과 이미지 관련 기사 및 사실을 분석하여 우리나라 언론들이 이념적 지향성에 따라 서로 상이한 보도와 사실의 내용으로 정보수용자인 유권자들에게 선거관련 정보를 제공하는 것을 밝혔다. 특히 정책공약과 같은 객관적인 정보보다는 언론이 선호하지 않는 후보에 대해 부정적인 이미지를 강조하는 보도와 사실이 많은 것을 확인했다.

개인의 합리적 선택이 제약되는 이론과 언론의 의제설정, 의제강화, 프레임링에 대한 이론을 검토하고 35대 서울시장 보궐선거에 나타난 우리나라 언론 보도와 사실 내용을 분석했다. 이 선거과정에 나타난 언론의 보도는 언론이 선거과정에서 유권자들이 합리적인 투표행위를 하기 위해 객관적이고 균형 잡힌 정보를 제공해야 하는데 이보다는 후보자들에 대한 이미지를 프레임링하여 편향된 정보를 제공해주는 것을 알 수 있었다. 보수언론과 진보언론 사이에 후보자 이미지 프레임링이 확연히 차이가 나고 주로 후보자에 대해 부정적인 이미지를 프레임링한 것을 밝혔다. 정책적 함의로 언론의 유권자에 대한 후보자 이미지 정보의 제공에 있어서 언론이 프레임링을 통해 사회적 갈등조정보다는 갈등강화의 역할을 하게 되는 문제를 지적하고 이를 제도적으로 보완하기 위한 정책적 대응의 필요성을 강조했다.

**주제어** : 언론의 이미지 프레임링, 의제설정, 의제강화, 제한된 합리성, 서울시장 보궐선거  
 image framing of media, agenda setting, priming, bounded rationality,  
 by-election of Seoul Metropolitan City Mayor