‘세종시 갈등’에 대한 뉴스 프레임 연구:

7개 전국 일간지 기사 분석을 중심으로 *

유영돈**
(한남대학교 정치언론국방학과 강사)
마정미***
(한남대학교 정치언론국방학과 부교수)

이 연구는 국내 전국 일간지가 10여 년간 보도한 세종시(신행정수도, 행정중심복합도시) 갈등 문제에 형성한 뉴스 프레임을 살펴보고자 했다. 뉴스 프레임에 있어 세종시 문제처럼 여·야 간의 정치권 갈등은 물론 여당 내부에서의 수정안과 원안 간의 당내 갈등 그리고 수도권과 비수도권의 지역 간 갈등, 보수매체와 진보매체의 언론 간 갈등 등 다양한 갈등을 내포한 이슈는 흔치 않기 때문이다. 이 연구를 수행하기 위해 〈조선일보〉, 〈경향신문〉, 〈대전일보〉, 〈중도일보〉, 〈전북일보〉, 〈영남일보〉, 〈강원도민일보〉 등 전국 7개의 일간지 기사를 체계적 표집을 통해 샘플링한 후 프레임 분석을 실시하였다. 연구 결과, 각 신문사 뉴스 프레임 변화에서는 〈조선일보〉와 〈경향신문〉은 세종시 논란이 격렬했던 노무현 정부와 이명박 정부 시기 ‘대립갈등 프레임’과 ‘책임귀인 프레임’을 부각해 보도한 것으로 확인되었다. 〈대전일보〉와 〈중도일보〉는 ‘대립갈등 프레임’과 ‘도덕성 프레임’, ‘책임귀인 프레임’과 함께 노무현· 이명박 정부 시기 ‘지역발전 프레임’, ‘경제적 중요성 프레임’을 주로 형성한 것으로 나타났다. 〈전북일보〉 역시 ‘지역발전 프레임’을 3개 정부에서 일관되게 구축해 보도하였고, 〈영남일보〉는 각각의 프레임이 노무현·이명박 정부 시기에 다양하게 형성되었으며 일부 프레임에서는 〈조선일보〉와 유사한 형태를 보였던 것으로 드러났다. 〈강원도민일보〉는 노무현·이명박 정부 시기에 ‘책임귀인 프레임’과 ‘지역발전 프레임’, ‘개혁개선 프레임’을 중시해 보도한 것으로 밝혀졌다.

핵심어: 세종시, 갈등 이슈, 뉴스 프레임, 프레이밍

---

* 이 연구는 주저자의 학위 논문을 바탕으로 수정, 보완한 논문임을 밝힙니다.

** yudon63@hanmail.net, 주저자

*** neospero@naver.com, 교신저자

1. 문제의 제기

프레임(frame)이란 뉴스 보도에서 특정한 내용을 선택해 핵심적인 단어를 강조하거나 은유를 사용하고, 분위기나 이미지를 부각시켜 수용자들에게 특별한 의미를 전달함을 말한다. 이는 사회의 사건이나 이슈의 성격과 방향 그리고 파급력 등에 결정적인 역할을 하게 된다. 프레임을 어떻게 설정하느냐에 따라 기사의 의미와 비중이 크게 인식될 수도, 혹은 사소하게 인식될 수도 있다(Entman, 1991). 결국 프레임 자체가 하나의 주관적인 가치체계라는 것이다. 이 같은 과정을 수행하는 언론인의 프레이밍(framing) 역시 주관적 관점과 견해에 의존하는 주관적 행위라고 볼 수 있다.

이 같은 언론의 프레임은 사회적으로 격렬한 갈등 이슈가 등장할 때 더욱 부각된다. 왜냐하면 갈등이란 소재만큼 사회적으로 반향을 줄 매력적인 뉴스거리는 흔치 않기 때문이다. 많은 학자들은 갈등 보도에 있어서 미디어는 갈등의 중재자나 사회적 계몽자 등의 역할을 주문하며 갈등 해결에 일익을 담당해야 한다고 강조하였다. 한쪽 입장에서 보지 말고 사회문제에 대한 다양한 진단과 처방이 교환되는 장(場)을 제공해 바람직한 사회변동의 통로로서 기능을 담당해야 한다는 것이다.

하지만 실상은 그렇지 못하다. 대다수 언론 매체들은 갈등 이슈가 불거져 나올 때면 언론사마다 특정 갈등 프레임 유형을 구축해 보도에 나서고 이를 접한 뉴스 수용자는 이 같은 보도를 객관적 사실로 받아들 수밖에 없다는 것이다. 이렇게 인식된 현실은 새로운 현실 구성에 적지 않은 영향을 미치게 되며 결국 해당 갈등 이슈에 대한 적극적인 의사표명과 사회적 의제설정에도 영향을 주게 된다.

세종시(신행정수도, 행정중심복합도시, 이하 '세종시 갈등') 문제 역시 그러한 프레임 형성을 잘 보여준다. '세종시 갈등'은 한국 사회를 논란의 장으로 몰아놓은 대표적 갈등 이슈 가운데 하나이기 때문이다. '세종시 갈등' 이슈는 지난 2002년 제 16대 대통령 선거 당시 새천년민주당 노무현 후보가 충청권에 행정수도를 건설하겠다는 공약을 제시하며 시작됐다. 대통령에 당선된 노무현 대통령은 〈신행정수도 특별법〉을 제정하며 공약을 본격 추진하였지만 일부 언론 보도로 인해 중단되는 위기에 몰렸다. '헌법소원 움직임' 보도와 '천도론', '국민투표 논란' 보도 등이 그것이다. 이를 기점으로 전국은 찬·반 논란에 휩싸이게 되고 결국 헌법재판소로부터 위헌 결정이 내려지게 되었다.

그 후속 대책으로 〈행정중심복합도시건설 특별법〉이 제정되는데 이것이 바로 현재 세종시 건설의 토대가 되는 것이다. 하지만 이명박 정부 들어 신임 정운찬 국무총리 내정자가 기자회견장에서 밝힌 "행정중심복합도시 원안보다는 수정안으로 가야되지 않을

까 본다”는 발언으로 전국은 또다시 원안과 수정안을 놓고 격론에 빠지게 되었다. 오랜 진통 속에 결국 원안대로 추진하게 되었고 마침내 2012년 7월 2일 세종특별자치시가 공식 출범식을 개최하게 되었다. 그러나 출범 이후에도 서울청사와 세종청사라는 행정 이원적 구조에서 오는 국가행정의 비효율성을 주장하는 신문들과, 행정중심복합도시의 당초 취지를 살리기 위해서는 세종시에 ‘국회분원’과 ‘청와대 제 2집무실’을 설치해야 한다고 주장하는 신문들이 상반된 논조를 펼쳤다. 결국 세종시 이슈에 대해 서로 다른 프레임을 형성해 보도하였다는 것이다.

이 연구는 노무현 정부와 이명박 정부, 박근혜 정부에 걸친 ‘세종시 갈등’ 이슈에 대한 전국의 주요 신문사 7곳의 보도를 분석함으로써 각 신문들의 세종시 관련 뉴스 프레임을 비교 분석하고자 하였다. ‘세종시 갈등’ 이슈는 정권별로 이해관계와 정책방향이 상이했기 때문에 동일한 이슈임에도 불구하고 언론사 간 차이가 있을 수 있으며 정부별로 언론사의 프레임이 다른 양상을 보일 수도 있을 것이기 때문이다. 이에 이 연구의 목적은 세종시 추진이라는 동일한 이슈를 대상으로 세 정권에 걸친 장기간의 보도 분석을 통해 전국 각 신문사의 프레임 차별성을 고찰하는 데 두었다. 또한 이를 통해 ‘세종시 갈등’에 대한 수도권 및 지방의 여론을 간접적으로나마 알아보고, 나아가 전국적 갈등 이슈가 등장할 때 중앙지와 지역지가 어떤 프레임을 어떠한 요인으로 형성하는지를 파악하는 것이 이 연구의 목적이다.

2. 이론적 배경

1) 프레임 개념과 뉴스 프레임

언론은 특정 사건을 보도하는 과정에서 은연중에 사건의 골격을 제시하고 스테레오타입을 형성하며 이를 확산시키려는 속성이 있다. 때문에 사회구성원 간의 질서나 사회적 위치, 성별, 권력 관계, 사회문화적 규범 등에 따라 사건을 바라보는 시각이 다양하게 투영될 수밖에 없게 되는 것이다.

일반적으로 언론 매체들은 사회 현안에 대한 보도에서 특정부분을 강조 또는 축소, 배제함으로써 독자적인 관점을 구축한다. 그래서 같은 내용을 보도하더라도 맥락과 관점에 따라 뉴스 구성 방식이 완전히 달라지며 그에 따른 뉴스 수용자에 대한 영향 또한 달라진다. 특히 민감한 사회 현안을 다룬 보도에서는 특정 시각을 중심으로 구성된 틀을

형성하여 뉴스 소재의 선택부터 특정 시각의 강조와 축소 등의 뉴스 구성 방식에 이르기까지 다양한 과정을 통해 이뤄진다(Entman, 1993; Pan & Kosicki, 1993).

여기서 말하는 '틀', 다시 말해 '프레임'은 미디어 효과 연구와의 연관성 속에 지난 30여 년 동안 미디어 연구의 주요 개념으로 자리 잡아왔다. 하지만 학자마다 개념 정의가 다르고 연구 방법 또한 다양했다. 엔트만(Entman, 1993)이 지적한 것처럼 프레임의 '산만한 개념화'(a scattered conceptualization)로 인해 커뮤니케이션 연구자들이 프레임 개념을 통해 무엇을 문제 삼고 무엇을 해결하려는지 합의하기가 어려운 지경이었다(이준웅, 2000).

최초의 프레임 개념은 베이트슨(Bateson, 1972)이 사용한 '맥락의 테두리'에서 비롯됐다. 그는 의사소통과 메타 커뮤니케이션(커뮤니케이션 그 자체에 대한 커뮤니케이션)을 구분하면서 맥락의 테두리 개념을 사용하였는데, 이것이 프레임 개념을 비유적으로 사용한 것이라고 보는 것이다. 이 같은 베이트슨의 개념을 승계해 프레임을 이론적으로 연구한 학자가 고프만(Goffman, 1974)이다. 그는 저서인 〈프레임 분석〉(*Frame Analysis*)에서 베이트슨이 사용한 '프레임'이라는 용어를 차용하였다고 밝히며 프레임 논의에 몰입했다. 그는 프레임을 '해석의 스키마'(schemata of interpretation)로 규정하였다. "인간의 상호작용이 일어나는 상황(situation)이나 맥락(context)에 대해 사람들이 부여하는 정의(definition)"라는 것이다(정서영, 2005). 각 사회마다 각자의 고유한 의미부여 방식이 있음을 지적하고 이를 '틀'(frameworks)이라는 용어로 개념화했다. 즉, 고프만에게 있어서 프레임이란 해석의 틀 또는 관점인 것이다. 이는 특정한 사회적 상황에 참여한 개인의 개별적인 해석 또는 관점을 의미한다기보다는 상황에 대한 설명적 관점을 뜻하며, 결국 프레임이 해석의 틀이라고 했을 때 그 의미는 의사소통 당사자가 의식하든 그렇지 않든, 상황을 규정하는 전체적인 상호작용의 의미를 파악할 수 있게 하는 맥락에 대한 지식이라고 할 수 있다(이준웅, 2000).

이 같은 사회적 접근의 프레임을 토대로 뉴스 프레임은 정치와 정치적 갈등 영역에서 주로 발달해왔다. 대표적인 학자로는 터크만(Tuchman)과 기틀린(Gitlin)을 꼽을 수 있다. 터크만(Tuchman, 1978)은 미디어 뉴스란 세상을 향하여 나있는 창이라고 전제하고, 그 창을 통해 세상을 보고 인식하게 된다는 미디어의 사회 현실 구성과 관련한 프레임 개념을 구축하였다. 그는 프레임이란 사건에 대한 우리들의 주관적 관여를 지배하는 조직화의 원천이라 주장하며, 프레임은 일상세계의 단편을 조직화한다고 하였다. 이와 함께 뉴스 프레임은 시민들이 공적 사건에 대해 토론할 수 있는 틀을 제공함으로써 이용 가능한 정치적 대안들을 좁힐 뿐 아니라 '세상을 향한 창'으로서 선택과 배제를 통해 사회적 현실을 구성해낸다고 강조했다.

기틀린(Gitlin, 1980)은 터크만의 주장보다 진일보했다. 그는 프레임을 현실에 대한 인식, 해석, 제시, 선택, 강조, 배제와 관련된 지속적 패턴으로 보고, 이 패턴에 따라 상징 조작자가 일상적으로 언어적 또는 영상적 담론을 조직하는 것이라고 정의하였다.

갬슨과 모디글리아니(Gamson & Modigliani, 1989) 역시 뉴스 프레임은 미디어 담론이 특정 이슈에 의미를 부여하는 일련의 '해석적 패키지'(interpretive package)로 구성되었고 그 핵심에 조직화된 사고인 미디어 프레임이 존재한다고 주장하였다. 즉, 사람들이 뉴스 이야기를 특정한 방식으로 해석하도록 돕는 이야기 구성 방식이 뉴스 프레임이라는 것이다. 특히 갬슨은 프레임 대신 패키지, 애기더미(clusters)라는 용어를 사용하기도 하였다(고영신, 2005).

국내 학자 양승목(1997) 역시 수많은 선택과 배제를 통해 이루어지는 뉴스 프레임은 파편적 사실들을 일정한 패턴으로 재조직하고 새로운 의미를 부여함으로써 현실을 정의하고 구성해낸다고 주장했다. 이준웅(2001)도 프레임을 이야기 줄거리가 구성되는 방식이라 제시하고 동일한 사회 현상이라 할지라도 그에 대한 이야기 전개 방법과 관점, 즉 프레임을 달리한다면 서로 다른 뉴스를 접한 수용자들의 해석이나 이해가 달라짐을 밝혀냈다.

결론적으로 프레임이란 '뉴스 내용을 조직하는 중심적 아이디어로 선택, 강조, 배제, 정교화 등의 작업을 통해 맥락을 제공하는 준거'를 의미한다(Nelson, Clawson & Oxley, 1997). 이와 달리 프레이밍은 '커뮤니케이션 정보원이 정치이슈나 논쟁의 대상이 되는 공적 이슈를 정의하고 구성하는 과정'을 말한다(Tankard, Hendrickson, Silverman, Bliss & Ghanem, 1991). 즉, 프레임이 '준거의 틀'이라면, 프레이밍은 '과정'이라는 것이다.

2) 뉴스 프레임 분석 방법

뉴스 프레임 분석은 주로 프레이밍 이론 영역이나 연구에서 자주 다뤄진다. 프레이밍 연구는 분석 목적에 따라 미디어 프레임 연구와 수용자 프레임 연구로 분류된다. 킨더와 샌더스(Kinder & Sanders, 1990)는 미디어 프레임을 커뮤니케이션 채널을 통해 표현되는 '정치적 담론에 담겨진 장치들'이라는 수사학적 관점으로 규정하였다. 반면 수용자 프레임은 신념과 가치를 범주화하고 조직하기 위해 활용되는 '정신의 내적 구조'로 정의했다. 쉽게 말하자면 뉴스 미디어가 만든 프레임이 미디어 프레임이고 뉴스 수용자 머릿속에서 구성되는 프레임이 수용자 프레임인 것이다. 여기서 '장치'와 '내적 구조'라는 측면으로 볼 때 미디어 프레임이 수용자 프레임보다 현실인식에 상대적으로 더 큰 영향력을 행사한다는 것을 알 수 있다. 실제로 언론 매체를 통해 사회현상을 인식하게 되는 현실

세계에서 미디어 프레임 역할이 수용자 프레임보다 더욱 중요하다는 데 부정할 사람은 없다(양승현, 2012).

뉴스 프레임을 분석하는 방법에는 귀납적 접근 방법과 연역적 접근 방법이 제시(Semetko & Valkenburg, 2000)된다. 먼저 귀납적 접근 방법이란 뉴스에서 발견되는 모든 프레임을 찾아내는 방법이다. 프레임에 대한 고정관념 없이 다양한 프레임을 도출해 낼 수 있다는 장점이 있다. 하지만 선행 연구에서 도출된 프레임을 뒤이은 후속 연구에 반복 적용할 수 없다는 게 단점이다. 이와 달리 연역적 접근 방법은 특정 프레임을 내용 분석 변인으로 먼저 정의한 후, 이러한 프레임 변인이 뉴스 보도에서 얼마나 자주 등장하는지를 검증하는 접근법이다. 이 방법은 뉴스에 등장할 가능성이 있는 프레임의 유형을 사전에 예측할 수 있으며 선행 연구자가 사용한 프레임을 후속 연구에서도 반복 사용할 수 있다는 장점이 있다(김춘식 · 이영화, 2008). 일반적으로 뉴스 프레임 연구에서는 우선 연역적 방법을 통해 사전에 기본적 프레임을 밝혀낸 후 귀납적 접근 방법을 활용해 추가로 분석 프레임을 찾아내는 방법을 이용한다.

프레임 연구자들은 주로 뉴스 텍스트에 담긴 프레임을 분석하였다. 엔트만(Entman, 1993) 역시 뉴스 텍스트 분석에서 뉴스 스토리의 중요성은 물론 주제 분석에서 보다 진전된 분석기법을 제시했다. 그는 개인 프레임을 송신자와 수신자의 경우로 구분하고, 여기에 사회 일반에서 공유하는 프레임의 집합(set of common frames)인 문화를 첨가해 송신자, 텍스트, 수용자, 문화라는 4가지 차원의 프레임이 존재한다고 주장했다. 이를 정보 흐름의 단계에 따라 송신자 프레임, 뉴스 프레임, 수용자 프레임, 사회 프레임으로 구분하였다.

아이옌가(Iyengar, 1991)는 TV 뉴스 프레임에 몰두하였다. 그는 대부분 사람들이 텔레비전을 통해 공공의 관심사를 접한다고 전제하며, 정치적 문제에 대한 TV뉴스 보도에 뚜렷하게 구별되는 두 가지 프레임이 있다고 밝혔다. '일화(episodic) 중심적 프레임'과 '주제(thematic) 중심적 프레임'이 그것이다. '일화 중심적 프레임'은 이슈의 사회구조적 원인과 결과를 밝히기보다는 이슈를 개별화된 개인 또는 집단의 문제로 묘사해 결과로 드러난 사건에만 초점을 맞추는 보도 방식을 말한다. 이에 반해 '주제 중심적 프레임'은 사건이나 사회문제의 원인과 배경을 이해하는 데 필요한 정보를 제공해 현실을 보다 구조적 관점으로 바라보게끔 보도하는 방식이다(김인규, 2007).

프라이스와 트익스버리, 파워(Price, Tewksbury & Powers, 1997)도 세 가지의 프레임 유형을 제시하였다. 행위 유발 사건의 표현에서 감정에 초점을 맞춘 '인간흥미 프레임'과 관련 주체 간의 대립과 갈등관계를 부각시키는 '갈등 프레임', 개별 행위 중심의 에피소

표 1. 기존 연구의 프레임 유형과 특성

연구자	프레임 유형	특성
Iyengar(1991)	일화 프레임	행위 중심의 에피소드 강조
	주제 프레임	행위 유발 사건의 원인과 해결 및 배경, 맥락에 초점
Price et al.(1997)	인간 흥미 프레임	행위 유발 사건의 표현에서 감정에 초점, 극화
	갈등 프레임	관련 주체간의 대립과 갈등관계 부각
	개인 프레임	개별 행위 중심 에피소드 강조
Valkenburg & Semetko(1999)	책임귀인 프레임	행위 유발 사건의 책임 소재 강조
	인간흥미 프레임	행위 유발 사건의 표현에서 감정에 초점, 극화
	갈등 프레임	관련 주체간의 대립과 갈등관계 부각
	도덕성 프레임	행위유발 사건의 결과와 관련된 사회규범, 가치 강조
	경제적 결과 프레임	행위 유발 사건의 결과에서 경제적 측면 강조
Jacobs & Shapiro(2000)	전략과 갈등 프레임	정치적 동기, 이권 다툼, 적대 세력 간의 갈등에 초점
	국가적 프레임	국가 정책이 향후 국가 발전과 위상에 미칠 영향에 초점

자료: 이동훈 · 김원용 (2012). 〈프레임은 어떻게 사회를 움직이는가: 프레임 이론과 커뮤니이션〉. 서울: 삼성경제연구소, 67, 216-219쪽에서 참조 후 재구성. 원저작권자의 모든 권리가 보호됨.

드를 강조하는 ‘개인 프레임’ 등이다.

벨켄버그와 세멧코(Valkenburg & Semetko, 1999) 역시 뉴스에서 발견되는 프레임에 대한 선행 연구를 리뷰한 후 뉴스 프레임의 유형을 다음과 같이 ‘갈등(conflict) 프레임’, ‘인간적 흥미(human interest) 프레임’, ‘경제적 중요성(economic consequences) 프레임’, ‘도덕성’(morality) 프레임’, ‘책임귀인(attribution of responsibility) 프레임’ 등 5가지로 구분 지었다. 이 중 ‘갈등 프레임’(Cappella & Jamieson, 1996; Patterson, 1993)과 ‘책임귀인 프레임’(Iyengar, 1991)은 선행 연구에서 왕성하게 논의되었던 것들이며, ‘인간적 흥미 프레임’, ‘도덕성 프레임’, ‘경제적 중요성 프레임’은 노이만 등(Neuman, Just & Crigler, 1992)이 심층 인터뷰를 통해 밝혀낸 미국 언론의 대표적인 뉴스 프레임이다.

미국 의료정책에 관한 뉴스 보도를 분석한 제이콥과 사피로(Jacobs & Shapiro, 2000)는 국가정책과 관련된 사회갈등의 뉴스 프레임 유형으로 ‘전략과 갈등 프레임’, ‘국가적 프레임’을 제시하였다. 전략과 갈등 프레임이란 언론이 주로 이슈의 정치적 배경인 정치적 동기와 이권다툼, 적대 세력 간의 갈등 등에 초점을 맞춘 보도들을 일컫는 것이고, 국가적 프레임이란 국가가 당면하고 있는 문제나 논의되고 있는 정책들이 향후 국가발전과 위상에 미칠 영향에 초점을 맞춘 보도들을 말하는 것이다. 기존 학자들이 정의한 프레임 유형과 특성은 〈표 1〉에 제시된 바와 같다.

3) 갈등 이슈에 대한 뉴스 프레임

뉴스 프레임 연구는 갈등 이슈의 현실적 영향력을 설명하기 위해 필요한 논의의 출발점을 제공한다. 언론 매체에 의해 프레이밍되는 갈등 이슈는 독자들에게 갈등을 현실로 받아들이게 함으로써 다른 어떤 프레임보다 강력한 영향력을 발휘한다. 이 같은 이유로 갈등 이슈는 프레임 연구의 주요 의제이자 유용한 소재이기도 하다. 국내외 다양한 분야에서 갈등 이슈를 다룬 뉴스 프레임 연구가 활발히 진행되는 까닭이 여기에 있다. 갈등 이슈에 대한 프레임 연구는 크게 두 분야로 나눠진다. 첫 번째는 미디어 프레임에 있어서 가장 중심이 되는 '주제가 무엇인가'에 초점을 두는 연구, 즉 '기계적 프레임'(material frame)이다. 두 번째는 미디어 프레임 과정에서 '이슈의 어떠한 측면이 강조되는가'에 초점을 두는 연구인 '윤리적 프레임'(ethical frame)이다. 전자의 대표적 학자는 갬슨(Gamson, 1992)이다. 그는 뉴스 프레임을 여러 개인이나 집단들의 다양한 입장들이 내포돼있는 것으로 인식하지만 그의 프레임 분석 목적은 어디까지나 중심 주제를 파악하는 데 있다. 이에 반해 후자는 특정 이슈와 관련해 미디어에 의해 강조되는 속성들에 주목하는 연구이다. 특정 이슈와 관련한 프레임을 분석함으로써 특정 이슈에서 파생된 여러 속성을 통해 프레임 전반을 파악하려는 노력인 것이다(원만해 · 채백, 2007).

1960년대 미국 사회의 학생운동이 사회운동으로서 성장과 발전, 소멸해가는 과정 속에서 언론의 보도 방식을 분석한 기틀린(Gitlin, 1978)은 언론이 미디어 프레임을 통해 무의식적으로 반체제운동으로 의미화시켰다고 주장하였다. 또한 언론이 갈등을 보도할 때 사소화와 극단화, 문제 제기 집단의 내부불화 강조 등의 장치를 통해 갈등 상황을 전달한다고 밝혔다.

터크만(Tuchman, 1978)은 언론의 갈등 보도에 대해 언론은 갈등의 표출 정도가 강할 때만 집중적으로 보도하려는 경향이 있음을 지적했다. 갈등이 소강 상태일 때는 크게 보도하지 않다가 물리적으로 충돌하는 시기에 이르면 대대적으로 보도해 수용자들에게 전체가 폭력으로 점철돼있음을 인식하도록 만든다고 주장했다.

국내에서도 갈등 이슈에 대한 다양한 뉴스 프레임 연구가 진행되었다. 먼저 양정혜(2001)는 국내 의료분쟁 보도 프레임을 분석하였고, 박경숙(2002)은 KBS 〈9시 뉴스〉와 MBC 〈뉴스데스크〉, SBS 〈8시 뉴스〉의 의약분업 뉴스 보도에 대한 프레임을 분석했으며 나미수(2004)는 국책사업의 하나로 첨예한 사회적 갈등을 빚었던 핵폐기장 유치 이슈를 텔레비전 뉴스가 어떠한 시각으로 다루었는지를 연구하였다.

김원용과 이동훈(2005) 역시 국내 원자력 관련 신문 보도를 중심으로 언론보도 프레임

표 2. 국내 선행 연구자의 갈등 이슈 뉴스 프레임 유형

연구자	프레임유형	특성
양정혜 (2001)	도덕성 프레임 질서 유지 프레임 절차 프레임	행위 유발 사건의 부정성 해결위한 방안으로 사회규범과 도덕성, 가치 등을 강조
	무능한 정부 프레임 비협조 프레임 원인 제공자 프레임	행위 유발 사건의 책임 소재를 강조
	노력하는 정부 프레임 대응자 프레임 해결자 프레임	관련 주제 간의 행위 관계에 초점
	내분 프레임 국민 불편 프레임	행위 유발 사건의 부정적 상황 정서적 강조
박경숙 (2002)	권위주의적 정책 실행 프레임 대항 프레임	관련 주체 간의 행위 관계에 초점
	민주적 합의 프레임 도덕성 프레임	행위 유발 사건의 부정성 해결을 위한 방안으로 사회규범과 도덕성, 가치 등을 강조
	인간적 흥미 프레임 책임귀인 프레임 경제적 결과 프레임	행위 유발 사건의 정서 측면을 극화 형식으로 부각 행위 유발 사건의 책임 소재를 강조 행위 유발 사건의 결과에서 경제적 측면 강조
나미수 (2004)	지역발전 프레임	행위 유발 사건의 발화 시점의 원인 강조
	대립 프레임 폭력성 강조 프레임	행위 유발 사건의 부정적 상황 정서적 강조
	도덕성 프레임 민주적 합의 프레임	행위 유발 사건의 부정성 해결 위한 방안으로 사회규범과 도덕성, 가치 등을 강조
김원용 이동훈 (2005)	대립 · 분열 · 갈등 프레임 음모 · 조작 프레임	관련 주체 간의 행위관계에 초점, 부정성 강조
	도덕성 프레임 개혁 · 개선 프레임	행위 유발 사건의 부정성 해결위한 방안으로 사회규범과 도덕성, 가치 등을 강조
	폭로 · 고발 프레임 책임 · 추궁 프레임	행위 유발 사건의 부정적 상황 정서적 강조 행위 유발 사건의 책임 소재를 강조
김정아 채 백 (2008)	법 질서 프레임 도덕성 프레임 책임 프레임 정치 · 갈등 프레임	행위 유발 사건의 사회적 분위기, 국민정서, 정치적 이해 갈등, 공직 도덕성이 복합적으로 작용 강조
김춘식 이영화 (2008)	책임 갈등 복합 프레임 경제적 중요성 프레임 인간적 흥미 프레임 문제 해결 프레임	행위 유발 사건의 책임과 갈등을 강조 행위 유발 사건의 경제적 측면 강조 사건의 정서적 측면을 극화 형식으로 부각 사건의 문제 해결에 초점 및 강조

표 2. 계속

임양준 (2009)	사회적 갈등 프레임	행위 유발 사건의 사회적 배경과 과정에 초점
	법 · 질서 프레임	행위 유발자와 행위자의 법적 절차와 정당성 부각
	공정보도 프레임	행위를 보도하는 미디어 매체의 이념적 지표 강조
	시장논리 프레임	행위 유발 사건의 불법적 요소 강조
	사회적 약자보호 프레임	행위 유발자에 대한 우호적 분위기 부각
	재산권 보호 프레임	행위 유발 사건에 대한 사회적 통념과 기존 가치 등을 강조
나현정 민 영 (2010)	이미지 속성 프레임	행위 유발 사건의 표현에 있어 정서, 감정, 책임 소재에 초점
	책임 프레임	
	정서 프레임	
	행동 프레임	행위 유발 사건의 해결을 위한 방안 강조
양승현 (2012)	갈등 프레임	행위자 간의 의견 차이를 보여주는 내용, 상대방을 비난하는 내용
	책임귀인 프레임	문제의 원인을 보여주는 내용, 문제에 대한 책임을 보여주는 내용
	경제적 결과 프레임	경제적 손익을 보여주는 내용, 경제적 당위성을 보여주는 내용
	약자 보호 프레임	약자에 대한 내용, 사회계층 변화에 대한 언급
	권위주의 프레임	정부의 입장을 강조, 개인과 집단 조직 등의 의견이 무시되는 내용
	대항 프레임	정부 입장에 반하는 개인과 집단 조직의 의견이나 행동 내용
	한미 동맹 프레임	한미 동맹을 강조되는 내용
	대표 프레임	대표의 정당성을 강조하는 내용

출처: 양승현 (2012). 〈한국 저널리즘의 뉴스 프레이밍 변화 연구: 〈조선일보〉, 〈서울신문〉, 〈한겨레〉의 한미 FTA 보도 비교를 중심으로〉. 성균관대학교 대학원 박사학위 논문, 3-22쪽 참조 후 재구성. 원저작권자의 모든 권리가 보호됨.

유형화를 연구하여 정황 프레임과 귀인 프레임, 배경 프레임, 가치 프레임 등 4가지 프레임 유형을 정리하였으며 김정아와 채백(2008)은 지난 2006년 비슷한 시기에 여당과 야당 정치인이 도덕적으로 물의를 일으킨 '이해찬 골프'와 '최연희 성추행' 사건 보도를 중심으로 언론의 정치 성향과 프레임을 연구하였다.

한편 김춘식과 이영화(2008)는 '취재지원시스템 선진화 방안' 보도 분석을 중심으로 참여정부의 언론정책에 관한 뉴스 프레임을 연구하였다. 임양준(2009)은 용산참사에 대한 지상파 3사 저녁뉴스를 중심으로 집단적 갈등 이슈에 대한 방송뉴스 프레임을 비교 연구하였고 나현정과 민영(2010)은 태안 허베이스피릿호 기름유출 사고를 놓고 상징적 이름 짓기의 프레이밍 효과를 실험 연구하였으며 양승현(2012)은 〈조선일보〉와 〈서울신문〉, 〈한겨레〉의 한 · 미 FTA 보도를 통해 한국 저널리즘의 뉴스 프레이밍 변화를 연구하였다.

이처럼 선행 연구자들은 뉴스의 프레임 분석을 통해 갈등의 의미와 해석을 둘러싼 상징적 투쟁의 장에 언론이 깊숙이 개입하기도 하고, 간혹 그 과정에 갈등의 행위자로도 참여한다는 사실을 밝혀냈다. 이러한 까닭에 갈등 이슈에 대한 뉴스 프레임 연구는 갈등 상황을 다루는 언론의 보도태도에 대한 특성을 파악하는 데 유용하다고 판단된다.

3. 연구 문제 및 연구 방법

1) 연구 문제

언론은 한정된 지면과 시간 속에 뉴스를 취사선택하여 보도한다. 대부분 관행적인 뉴스가치(news value) 판단 기준으로 특정한 방향으로 뉴스를 틀 짓게 된다. 이는 매체의 고유한 이데올로기 성향이나 뉴스 수용자의 기대와 바람에 부응하는 일련의 행위라 할 수 있다. 때문에 동일한 사건이라 할지라도 매체별 각기 다른 시각의 뉴스를 생산하게 되고 특정 사안이 부각되는 전국적 갈등 이슈 보도에선 더욱 그렇다.

이 연구는 노무현, 이명박, 박근혜 3개 정부에서 추진했던 정책 갈등 이슈인 ‘세종시 갈등’에 대해 전국의 주요 일간지들이 어떤 프레임을 형성했는지 그리고 그 프레임의 시기(정부)별・신문사별 차이점은 무엇인지 고찰해 보고자 했다. 이는 세종시 이슈가 대통령 선거공약에서 출발한 정치적 산물이기 때문에 정권의 변화에 따라 프레임 차이는 있었는지 그리고 이념적 성향이 판이한 신문들과 지역 접근성을 우선시하는 지역 일간지들은 어떤 관점에서 차이를 보였는지 알아보고자 함이다. 이러한 연구 목적에 근거하여 다음과 같은 연구 문제를 설정하였다.

- 연구 문제 1: ‘세종시 갈등’ 보도에 있어서 각 시기(정부)별 뉴스 프레임은 어떤 차이를 보이는가?

- 연구 문제 2: ‘세종시 갈등’ 보도에 있어서 각 신문사별 뉴스 프레임은 어떤 차이를 보이는가?

- 연구 문제 3: 각 신문사의 뉴스 프레임은 시기(정부)변화에 따라 어떤 변화를 보이는가?

2) 연구 방법

(1) 분석 대상 및 분석 기간

연구를 위한 분석 대상으로 전국의 7개 일간지를 선정하였다. 중앙지인 〈조선일보〉와 〈경향신문〉 그리고 지역지인 〈강원도민일보〉와 〈전북일보〉, 〈영남일보〉, 〈대전일보〉, 〈중도일보〉이다. 이들 신문을 선택한 이유는 매체의 영향력과 이데올로기 성향, 지역의 대표성 때문이다.

우선 보수 성향을 대표하는 〈조선일보〉와 진보성향을 추구하는 〈경향신문〉을 선정하였다. 〈강원도민일보〉와 〈전북일보〉, 〈영남일보〉는 강원권, 호남권, 영남권을 대표하는 지역성이 뚜렷한 신문 가운데 하나이다. 〈대전일보〉와 〈중도일보〉는 충청권 지역지로 세종시 이슈에 상대적으로 가장 민감한 신문이다. 충청권에 두 개의 신문사를 선정한 이유는 이들 신문이 지역 현안을 놓고 간혹 상반된 논조를 보였기에 세종시 보도에 있어서는 어떤 차이점이 있는지 고찰해 보기 위해서이다.

분석 기사 자료 검색은 한국언론진흥재단의 기사통합검색창인 KINDS를 통해 수집하고 이를 통해 검색할 수 없는 〈조선일보〉 등은 각 신문사의 홈페이지에서 수집했다. 다만 〈대전일보〉는 2005년도 이전 기사가 신문사 홈페이지에도 제공되지 않은 관계로 시립도서관을 방문해 해당 기사들을 발췌했다. 검색어는 '신행정수도', '행정중심복합도시', '세종시'였으며, 같은 키워드로 관련 기사를 수집하고 이런 키워드가 있는 기사라 할지라도 '세종시 갈등' 핵심에서 벗어난 부수적인 기사는 분석 대상에서 제외했다.

분석 기간은 크게 3개 시기로 구분하였다. 1시기는 노무현 정부 때 헌법재판소로부터 위헌판결이 선고된 전후 4개월(2004. 7. 1~2004. 10. 31)이다. 2시기는 이명박 정부 때 정운찬 총리 후보자가 수정론을 제기한 전후 4개월(2009. 7. 1~2009. 10. 31)이다. 마지막으로 3시기는 박근혜 정부 때 세종특별자치시 출범 1주년 기념식을 개최한 이후 4개월(2013. 7. 1. ~2013. 10. 31)이다. 이 시기를 분석 기간으로 설정한 이유는 이 무렵 국내 여러 집단들이 세종시 건설과 출범 후 안착을 놓고 첨예한 갈등과 다양한 논란을 벌였으므로 신문들 역시 그 어느 때보다 다량의 관련 기사들을 보도했기 때문이다.

이러한 기준에 맞춰 검색한 총 기사 건수는 〈조선일보〉 546건, 〈경향신문〉 433건, 〈대전일보〉 2,296건, 〈중도일보〉 2,583건, 〈강원도민일보〉 116건, 〈전북일보〉 337건, 〈영남일보〉 300건 등 총 6,611건이었다. 이를 모두 분석하는 데는 시간적 한계가 있어 체계적 표집(Systematic Sampling) 방법을 통해 샘플링하였다.

우선 중앙지인 〈조선일보〉와 〈경향신문〉 그리고 해당지역 언론인 〈대전일보〉와 〈중도일보〉는 각 시기별 매달 1, 11, 21일자 신문에 게재됐던 기사를 샘플링하였다. 그리고 〈강원도민일보〉와 〈전북일보〉, 〈영남일보〉는 각 시기별 매달 1, 6, 11, 16, 21, 26일자 지면에 실렸던 세종시 관련 기사를 표본으로 추출하였다. 이같이 차등 추출한 이유는 중앙지와 충청권 지역지와 달리 여타 지역지에게는 세종시 관련 기사의 뉴스밸류가 지역성 측면에서 떨어지는 사안임으로 보도 기사 건수가 상대적으로 많지 않았기 때문이다.

이런 과정을 통해 분석할 최종 기사 건수는 〈조선일보〉 57건, 〈경향신문〉 35건, 〈대전일보〉 134건, 〈중도일보〉 122건, 〈강원도민일보〉 21건, 〈전북일보〉 47건, 〈영남일

보〉 45건 등 총 461건이 추출되었다.

(2) 프레임 측정

뉴스 프레임 분석에는 연역적 접근 방법으로, 선행 연구에서 사용했던 뉴스 프레임을

표 3. 프레임 측정을 위한 진술문

프레임	항목	진술문
대립 갈등 프레임	S1	세종시 정책 또는 추진과 관련해 수도권과 비수도권, 여야 간, 계층 간, 여론 사이에 의견 불일치 사실을 밝히는가?
	S2	세종시 정책 또는 추진과 관련해 수도권과 비수도권, 여야 간, 계층 간, 여론 사이에 서로 비판한다고 밝히는가?
	S3	세종시 이슈에 대한 사회적 갈등을 양쪽의 시각 혹은 보다 다양한 시각으로 바라보는가?
	S4	세종시 이슈에 대한 사회적 갈등을 승자 혹은 패자의 관점에서 조망하는가?
	S5	세종시 정책과 추진에 대해 부정적 상황과 환경을 강조하는가?
인간 흥미 프레임	S6	세종시 이슈에 대한 사회적 갈등과정 가운데 인간적인 측면을 언급하는가?
	S7	기사 내용 중에 분노나 감정이입, 공감, 동정심처럼 감정을 유발하게 하는 형용사 등이 있는가?
	S8	정책 추진 주체의 사적 혹은 개인적 삶에 대한 내용이 기사 속에 담겨있는가?
도덕성 프레임	S9	세종시 정책이나 갈등과 관련해 정부나 정당, 계층, 여론의 도덕적 측면을 언급하는가?
	S10	세종시 정책이나 갈등과 관련해 정부나 정당, 계층, 여론의 정치적 사회적 신념에 대한 내용을 지적하는가?
	S11	세종시 정책이나 갈등과 관련해 구체적인 사회적 처방을 지적하는가?
책임 귀인 프레임	S12	세종시 정책이나 갈등과 관련해 청와대나 정부, 야당, 일부 인사 등이 책임을 져야 한다는 내용이 있는가?
	S13	세종시 정책이나 갈등에 대해 문제를 해결할 수 있는 구체적 방안을 언급하는가?
	S14	세종시 정책이나 갈등에 대해 긴급한 대책이나 조치가 필요하다고 지적하는가?
경제적 중요성 프레임	S15	세종시 정책 추진으로 인한 경제적 재정적 손실이나 이익에 대한 부분을 지적하는가?
	S16	세종시 정책 추진으로 인해 발생할 손실이나 비용의 정도에 대한 내용을 지적하는가?
	S17	세종시 정책을 추진하였을 때 또는 추진하지 않았을 때 발생할 경제적 결과(손실)에 대해 지적하는가?
지역발전 프레임	S18	세종시 추진에 따른 지역의 발전적 측면을 언급하는가?
	S19	세종시 이슈 또는 정책에 대해 정부나 정당, 여론이 구체적으로 지역발전을 위해 어떤 조치나 행동을 취해야 하는지 처방하는가?
	S20	세종시 이슈 또는 정책과 관련해 지역이 어떤 영향을 받을 것인지 강조하는 내용은 있는가?
개혁개선 프레임	S21	세종시 정책이나 갈등과 관련해 개혁과 개선 필요성에 대한 내용을 언급하는가?
	S22	세종시 정책이나 갈등과 관련해 개혁 또는 개선할 점이 있다고 진단하는가?
	S23	세종시 정책이나 갈등과 관련해 개혁 또는 개선하기 위한 구체적인 해결책, 방안을 제시하는가?

출처: 김춘식 · 이영화 (2008). 참여정부의 언론정책에 대한 뉴스 프레임 연구: ‘취재지원 시스템 선진화 방안’ 보도 분석을 중심으로. 〈한국언론학보〉, 52권 2호, 303-327; 이현숙 (2013). 세종시 뉴스 보도에 나타나는 프레임 분석: 중앙언론과 지역언론의 차이를 중심으로. 〈정치 · 정보연구〉, 16권 1호, 229-264쪽 참조 후 재구성. 원저작권자의 모든 권리가 보호됨.

사용하였다. 세멧코와 벨켄버그가 분류한 뉴스 프레임 유형인 '갈등 프레임', '인간적 흥미 프레임', '경제적 중요성 프레임', '도덕성 프레임', '책임귀인 프레임'과 김춘식과 이영화(2008)의 20개 프레임 측정 진술문을 참고하였으며 나미수(2004)의 '지역발전 프레임', 김원용과 이동훈(2004)의 '개혁·개선 프레임'을 추가한 이현숙(2013)의 프레임 유형과 진술문을 참고하고 일부 수정 보완하여 23개 항목을 구성하였다.

신문의 프레임을 측정하기 위해 일차적으로 분석 대상 기사를 모두 읽고 주요 내용과 주제를 밝혀낸 뒤 7개 프레임별로 각각 5건씩 추출하여 수집된 각 기사의 내용이 측정 진술문과 대응하는지 시험 코딩을 실시하였다. 진술문에 기술된 내용이 기사에서 확인되면 '1'로 표기하고, 내용이 확인되지 않으면 '0'으로 코딩하였다. 이러한 시험 코딩 과정을 거친 후 최종적으로 23개의 진술문을 확정하였다. 이 프레임 측정 진술문을 토대로 연구 대상 기사 461건에 대한 코딩 작업을 본격 실시하였다.

코딩 작업은 언론학 석사 2명이 2014년 6월 18일부터 7월 20일까지 33일 동안 실시했다. 이들은 내용 분석 연구에 참여한 경험이 있고 언론사 기자 출신이어서 기사를 이해하는 능력이 갖추어진 코더로, 코딩 작업에 돌입하기 전에 연구의 핵심 주제에 대한 사전 교육을 실시하였으며 코딩 요령과 유의 사항을 다시 숙지토록 하였다. 코더 간의 신뢰도는 총 분석 대상 기사의 10%에 해당하는 46건의 기사를 무작위로 추출해 개별 코딩하게 한 후 코딩 일치 여부를 확인하였다. 조사 결과 홀스티 계수(Holsti, 1968)[1] 90%로 비교적 만족스런 수준으로 나타났다. 분석 방법은 요인분석을 통해 프레임 진술문의 타당도를 검증하고 추출된 요인을 새로운 변인, 즉 종속변인으로 삼아 다변량분석(MANOVA)을 실시하였다. 또한 사후 검정을 위해 변량분석(ANOVA)도 실시하였다.

4. 연구 결과

1) 프레임의 신뢰도와 타당도

이 연구는 각 신문사들이 3개 정부 즉, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부 등 시기별 '세종시 갈등'에 대한 뉴스 프레임의 차이점과 변화에 대해 살펴보는 것이다. 이를 분석하기 전에 조사의 신뢰도와 타당도를 확보하기 위한 분석을 시행해 연구 분석의 검정을 진행하였다. 신뢰도 분석에는 크론바흐 알파계수(Cronbach's Alpha)를 이용하였고 타당도 분석에

1) 신뢰도 = $2M / N_1 + N_2$

는 요인분석을 실시하였다. 또한 각각의 프레임 측정 분석에서는 평균분석을 이용하였다.

(1) 신뢰도 검정

신뢰도는 측정도구가 측정하고자 하는 현상을 일관되게 측정하는 능력을 말한다. 즉 측정도구를 동일한 응답자들에게 반복해서 적용했을 때 일관된 결과가 나오는 정도를 말하며 일관성, 예측 가능성 등을 의미한다고 할 수 있다. 신뢰도 측정을 위해 알파계수(Cronbach's Alpha)를 활용하였다. 알파계수 활용에 대해 누럴리(Nunally, 1978)는 탐색적 연구 분야에서는 0.60 이상을, 기초 연구 분야에서는 0.80 그리고 응용 연구 분야에서는 0.90 이상이어야 한다고 주장하였는데, 일반적인 경우 이 결과에 충족한다면 연구의 신뢰성을 확보한 것으로 인정한다(김계수, 2009). 본 연구의 신뢰도 측정 결과 모든

표 4. 신뢰도 분석

요인 명	측정 항목	Cronbach's Alpha	항목의 내용
대립갈등 프레임	5	.768	세종시와 관련해 의견 불일치가 존재한다는 사실 언급 유무 세종시와 관련해 서로 다른 행위체에 대한 비난 언급 유무 세종시와 관련해 다양한 시각으로 보는지 유무 세종시와 관련해 성공 및 실패의 관점에서 보는지 유무 세종시와 관련해 부정적 상황을 강조하는지 유무
인간흥미 프레임	3	.626	세종시와 관련해 인간적 측면을 언급하는지 유무 분노, 감정이입 등 감정 유발 형용사 혹은 시각적 묘사 유무 세종시 추진 주체의 사적인 삶에 대한 내용 유무
도덕성 프레임	3	.670	세종시와 관련해 도덕적 측면을 지적하는지 유무 세종시와 관련해 정치적 사회적 신념 내용 포함 유무 세종시와 관련해 구체적 사회적 처방 제공 유무
책임귀인 프레임	3	.644	세종시와 관련해 정부의 책임 언급 유무 세종시와 관련해 문제 해결 방안 제시 유무 세종시와 관련해 긴급조치 필요 내용 포함 유무
경제적 중요성 프레임	3	.686	세종시와 관련해 재정적 손실 및 이익 언급 유무 세종시와 관련해 발생할 손실 및 비용 내용 유무 세종시 정책 추구 또는 미추구시 발생할 경제성 언급 유무
지역발전 프레임	3	.674	세종시와 관련해 지역발전적 측면 지적 유무 세종시와 관련해 지역발전을 위한 구체적 행동 처방 유무 세종시와 관련해 지역에 미칠 영향 강조 유무
개혁개선 프레임	3	.680	세종시와 관련해 개혁과 개선의 필요성 언급 유무 세종시와 관련해 개혁 및 개선점 진단 유무 세종시와 관련해 부정적 내용에 대한 개선 방안 제시 유무

요인이 일반적으로 유효하게 사용할 수 있는 값 0.60을 상회하였다.

(2) 타당도 분석

타당도 분석은 요인분석을 통해 검정하였는데 타당도란 측정도구들이 측정하고자 하는 구성 개념을 얼마나 정확하게 측정하였는가를 말하는 것이다. 본 연구에서의 타당도는 개념 타당성으로 측정척도가 원래 측정하려고 의도한 이론적 구성이나 특징을 측정한 정도를 의미한다. 본 연구는 조사 대상 신문보도에서 '세종시 갈등'과 관련된 프레임을 살펴보기 위해 설정한 23개의 각각의 진술문에 그 내용이 포함돼있으면 '1'로 코딩하고 확인되지 않으면 '0'으로 코딩하였다. 그리고 이것을 검정하는 통계적 방법으로 요인

표 5. 요인분석 결과

항목	요인						
	요인1 (대립갈등 프레임)	요인2 (인간흥미 프레임)	요인3 (도덕성 프레임)	요인4 (책임귀인 프레임)	요인5 (경제적 중요성 프레임)	요인6 (지역발전 프레임)	요인7 (개혁개선 프레임)
s2	**.819**	.023	.049	.039	.206	.039	-.017
s1	**.709**	-.071	.206	-.037	.078	.201	-.074
s3	**.654**	.189	.177	.130	.028	.143	.260
s4	**.642**	.190	.032	.151	.112	.085	.046
s5	**.501**	-.051	.298	.100	.184	.000	.145
s19	.077	**.753**	.094	-.028	.127	.008	.029
s18	-.002	**.751**	.116	.098	.001	.092	.040
s20	.094	**.746**	.030	0.34	.003	.129	.075
s10	.178	.038	**.790**	.149	-.001	.032	.037
s11	.146	.125	**.662**	.068	.184	.136	.077
s9	.162	.160	**.608**	.045	.230	.237	.072
s22	.277	.130	.192	**.758**	.018	.081	.083
s23	-.137	-.013	-.035	**.737**	.189	.016	.002
s21	.259	.033	.172	**.731**	-.104	.168	.084
s6	.191	-.011	0.71	.000	**.782**	.054	.136
s7	.264	.052	.280	.030	**.711**	.118	-.061
s8	.010	.298	.065	.220	**.524**	-.038	.321
s13	.131	.108	.112	.167	-.005	**.731**	-.010
s14	.092	.145	.343	.040	.117	**.571**	.039
s12	.260	.013	.158	.014	.407	**.449**	-.102
s16	.010	-.035	.082	-.034	.114	.066	**.753**
s15	.115	.191	.140	.170	.018	-.151	**.626**
s17	.110	.055	-.152	.029	.030	.539	**.581**

분석을 실시하는데 본 연구에서는 각 연구 단위별로 직각회전방식(orthogonal rotation)에 의한 주성분방법(principal component method)에 의거한 요인분석을 실시하였다.

실시 결과 KMO 검정결과가 0.830으로 일반적으로 사회과학 연구에서 기준으로 삼고 있는 값 0.8보다 높게 나타났다. 또한 Bartlett 검정결과도 0.000 으로 유의수준 0.05보다 작게 나타났다. 유의수준이 작다는 의미는 변수들 간의 독립성이 보장되어 요인분석을 하기에 적합하다는 것을 의미하기 때문에 본 요인분석을 수행하기에 무리가 없다고 할 수 있다.

〈표 5〉에서 보는 바와 같이 본 연구에서 설정한 7개의 구성개념을 측정하는 모든 관찰변수에 대해 요인분석을 실시한 결과 의도한 대로 7개의 구성개념을 측정하는 각각의 문항들이 요인분석 값이 기준으로 삼고 있는 0.4이상을 만족해 해당 개념을 적절하게 측정함이 입증되었다(김계수, 2009).

2) 시기(정부)별 뉴스 프레임 차이

연구 문제 1에서 제기한 대로 먼저 '세종시 갈등' 보도에 있어서 각 시기(정부별) · 각 신문사별 뉴스 프레임의 차이를 알아보고자 했다. 먼저 시기별 정부를 독립변수로 하고 각 프레임별 요인을 종속변수로 하여 이들 간의 관련성, 즉 각 시기(정부)별 뉴스 프레임의 차이를 분석하면 본 연구가 달성하고자 하는 세종시에 대한 각 시기(정부)별 관련성에 의한 차이점 분석이 가능할 것으로 판단하였다. 통계 검정에는 윌크스 람다 값을 사용하였다. 독립변인과 종속변인 사이의 유의미한 정도를 검정할 때 연구 목적이나 연구 문제에 따라 필라이 바틀렛 트레이스(Pillai's Bartlett Trace), 윌크스 람다(Wilk's Lamda), 핫텔링 로우레이 트레이스(Hotelling's Lawley Trace), 로이 라제스트 캐릭터리스틱 루트(Roy's Largest Characteristic Root) 4가지의 검정통계량을 사용하는데 이때 독립변인과 종속변인의 차이를 가장 잘 표현하는 방법이 윌크스 람다 값이기 때문이다.

각 시기별 연구 분석에 사용된 요인 7개(대립갈등 프레임, 인간흥미 프레임, 도덕성 프레임, 책임귀인 프레임, 경제적 중요성 프레임, 지역발전 프레임, 개혁개선 프레임)의 차이를 분석하기 위해 다변량분석을 실시하였다. 독립변수의 영향 정도를 나타내는 윌크스 람다 값은 .785(F=8.322, p < .001)로 나타났다.

각 요인별로 시기(정부)별 차이는 '대립갈등 프레임'에 있어서는 이명박 정부 시기에 가장 많이 선보였으며 그다음으로 노무현 정부, 박근혜 정부 순으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. '인간흥미 프레임'에서는 이명박 정부 시기에 가장 많이 나타났으며

다음으로 박근혜 정부, 노무현 정부 순으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

'도덕성 프레임'에서는 이명박 정부 > 노무현 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. '책임귀인 프레임' 역시 이명박 정부 > 노무현 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

'경제적 중요성 프레임'은 노무현 정부 > 이명박 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. '지역발전 프레임'은 노무현 정부 > 이명박 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. '개혁개선 프레임'에서는 이명박 정부 > 노무현 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

연구 결과를 종합해 보면 노무현 정부 시기 '세종시 갈등'에 대한 신문 보도는 〈조선일보〉를 제외한 〈경향신문〉과 대부분 지방지들이 신행정수도 건설 취지인 지역균형발

표 6. 시기(정부)별 뉴스 프레임 차이

MANOVA			변수		사례 수(평균)	*F*값
주 효과	Wilks Lambda	*F*값	종속변수	독립변수		
시기 (정부)	.785	8.322	대립갈등 프레임	노무현 정부	217 (16.812)	196.627
				이명박 정부	157 (26.089)	235.652
				박근혜 정부	87 (1.600)	22.202
			인간흥미 프레임	노무현 정부	217 (1.905)	39.465
				이명박 정부	157 (4.875)	53.847
				박근혜 정부	87 (3.453)	45.366
			도덕성 프레임	노무현 정부	217 (3.613)	59.783
				이명박 정부	157 (5.732)	60.785
				박근혜 정부	87 (1.001)	13.599
			책임귀인 프레임	노무현 정부	217 (3.965)	69.877
				이명박 정부	157 (6.936)	89.696
				박근혜 정부	87 (1.655)	18.539
			경제적 중요성 프레임	노무현 정부	217 (3.277)	70.387
				이명박 정부	157 (1.498)	37.198
				박근혜 정부	87 (3.322)	34.234
			지역발전 프레임	노무현 정부	217 (7.621)	80.777
				이명박 정부	157 (3.771)	54.556
				박근혜 정부	87 (2.586)	26.434
			개혁개선 프레임	노무현 정부	217 (2.163)	43.120
				이명박 정부	157 (5.113)	65.874
				박근혜 정부	87 (3.066)	25.967

전과 지방분권에 대한 기대감으로 전국의 지역발전 측면과 경제적 중요성을 강조한 프레임을 주로 형성하였음을 알 수 있었다.

반면 이명박 정부 시기에는 〈신행정수도 특별법〉 후속 대책인 〈행정중심복합도시 특별법〉을 둘러싼 원안과 수정안의 갈등 그리고 이로 인한 국론 분열을 우려하는 〈조선일보〉와 당초 정부가 약속한 원안대로 추진해야 한다며 강경 반발하는 내용을 주로 취급한 〈대전일보〉, 〈중도일보〉, 〈전북일보〉 등이 대립갈등과 도덕성, 책임귀인, 개혁개선 측면을 강조한 프레임으로 보도하였다.

세종시 출범 이후에 탄생된 박근혜 정부 시기에는 세종시로 이주한 공무원들의 이중살림으로 겪는 고통 또는 저렴한 가격으로 집을 장만해 삶의 질이 높아졌다는 등의 인간

표 7. 시기(정부)별 뉴스 프레임 MANOVA와 ANOVA 분석

MANOVA			변수		사례 수 (평균)				F 값
주 효과	Wilks Lambda	F 값	종속변수	독립변수		1-2	1-3	2-3	
시기 (정부)	.785	8.322	대립 갈등 프레임	노무현 정부(1)	217 (16.812)	.000	.001	.000	196.627
				이명박 정부(2)	157 (26.089)				235.652
				박근혜 정부(3)	87 (1.600)				22.202
			인간 흥미 프레임	노무현 정부(1)	217 (1.905)	.011	.006	.804	39.465
				이명박 정부(2)	157 (4.875)				53.847
				박근혜 정부(3)	87 (3.453)				45.366
			도덕성 프레임	노무현 정부(1)	217 (3.613)	.096	.821	.072	59.783
				이명박 정부(2)	157 (5.732)				60.785
				박근혜 정부(3)	87 (1.001)				13.599
			책임 귀인 프레임	노무현 정부(1)	217 (3.965)	.026	.987	.125	69.877
				이명박 정부(2)	157 (6.936)				89.696
				박근혜 정부(3)	87 (1.655)				18.539
			경제적 중요성 프레임	노무현 정부(1)	217 (3.277)	.584	.049	.007	70.387
				이명박 정부(2)	157 (1.498)				37.198
				박근혜 정부(3)	87 (3.322)				34.234
			지역 발전 프레임	노무현 정부(1)	217 (7.621)	.575	.922	.906	80.777
				이명박 정부(2)	157 (3.771)				54.556
				박근혜 정부(3)	87 (2.586)				26.434
			개혁 개선 프레임	노무현 정부(1)	217 (2.163)	.017	.037	.980	43.120
				이명박 정부(2)	157 (5.113)				65.874
				박근혜 정부(3)	87 (3.066)				25.967

$p < .05$

적 흥미 측면을 강조한 프레임을 전국 대부분 신문들이 주로 적용한 것으로 드러났다.

〈표 7〉에 제시되었듯이 사후검정 분석 결과를 보면 '대립갈등 프레임'에서는 각 정부별 차이를 보이지 않았다. '인간흥미 프레임'에서는 이명박 정부와 박근혜 정부에서 유의미한 결과를 보였다. '도덕성 프레임'에서는 노무현 정부와 박근혜 정부에서 유의미한 결과를 보였고, '책임귀인 프레임'에서도 노무현 정부와 박근혜 정부에서 유의미한 결과를 보였다. '경제적 중요성 프레임'에서는 노무현 정부와 이명박 정부에서 유의미한 결과를 보였다. '지역발전 프레임'에서는 각 정부별 모두 유의미한 결과를 보였는데 특히 이명박 정부, 박근혜 정부 그리고 노무현 정부 순으로 나타났다. '개혁개선 프레임'에서는 이명박 정부와 박근혜 정부에서 유의미한 결과를 보였다.

3) 신문사별 뉴스 프레임 차이

다음으로는 연구 문제 2에 "상정한 '세종시 갈등' 보도에 있어서 각 신문사별 뉴스 프레임은 어떤 차이를 보이는가?"를 확인하기 위해 각 신문사별 '세종시 갈등' 뉴스 프레임의 차이점을 분석하여 변수들 간의 관련성을 살펴보았다. 이를 위해 각 신문사를 독립변수로 하고 각 프레임별 요인을 종속변수로 하여 이들 간의 관련성 즉, 각 신문사별 뉴스 프레임의 차이를 분석하면 본 연구가 달성하고자 하는 세종시에 대한 각 신문사별 관련성에 의한 차이점 분석이 가능할 것으로 판단하였다.

먼저 각 신문사별 연구 분석에 사용된 요인 7개(대립갈등 프레임, 인간흥미 프레임, 도덕성 프레임, 책임귀인 프레임, 경제적 중요성 프레임, 지역발전 프레임, 개혁개선 프레임)의 차이를 분석하기 위해 다변량분산분석을 실시하였다. 독립변수의 영향 정도를 나타내는 윌크스 람다 값은 .632(F=5.149, p < .001)로 나타났다.

각 요인별로 신문사별 차이는 '대립갈등 프레임'에 있어서는 〈중도일보〉가 가장 많이 선보였으며 그 뒤를 이어 〈영남일보〉, 〈전북일보〉, 〈대전일보〉 순으로 유의미한 차이가 높은 것으로 나타났다. 반면 〈조선일보〉 > 〈강원도민일보〉 > 〈경향신문〉 순으로 보인 '대립갈등 프레임'은 유의미한 차이가 낮은 것으로 나타났다.

'인간흥미 프레임'에 있어서는 〈대전일보〉 > 〈영남일보〉 > 〈전북일보〉 > 〈조선일보〉 순으로 유의미한 차이가 높은 것으로 나타났으며 〈중도일보〉 > 〈강원도민일보〉 > 〈경향신문〉 순으로 유의미한 차이가 낮은 것으로 나타났다. '도덕성 프레임'에 있어서는 〈영남일보〉 > 〈전북일보〉 > 〈대전일보〉 > 〈강원도민일보〉 순으로 유의미한 차이가 높은 것으로 나타났으며, 〈조선일보〉 > 〈중도일보〉 > 〈경향신문〉 순으로 유의미

표 8. 신문사별 뉴스 프레임 차이

MANOVA			변 수		사례 수(평균)	F값
주효과	Wilks Lambda	F값	종속변수	독립변수		
신문사	0.632	5.149	대립갈등 프레임	**〈조선일보〉**	57 (2.123)	42.499
				〈경향신문〉	35 (1.098)	29.596
				〈대전일보〉	134 (13.290)	90.783
				〈중도일보〉	122 (5.456)	111.069
				〈전북일보〉	47 (6.591)	95.656
				〈영남일보〉	45 (12.168)	103.919
				〈강원도민일보〉	21 (4.762)	30.157
			인간흥미 프레임	**〈조선일보〉**	57 (1.031)	11.368
				〈경향신문〉	35 (0.257)	5.358
				〈대전일보〉	134 (5.575)	65.545
				〈중도일보〉	122 (0.263)	8.784
				〈전북일보〉	47 (1.478)	19.295
				〈영남일보〉	45 (2.222)	33.846
				〈강원도민일보〉	21 (0.529)	5.525
			도덕성 프레임	**〈조선일보〉**	57 (1.873)	14.720
				〈경향신문〉	35 (.0257)	4.716
				〈대전일보〉	134 (2.694)	33.330
				〈중도일보〉	122 (0.179)	7.969
				〈전북일보〉	47 (2.896)	34.318
				〈영남일보〉	45 (3.200)	50.286
				〈강원도민일보〉	21 (2.116)	20.101
			책임귀인 프레임	**〈조선일보〉**	57 (1.123)	12.892
				〈경향신문〉	35 (0.813)	14.904
				〈대전일보〉	134 (3.187)	39.206
				〈중도일보〉	122 (1.927)	38.398
				〈전북일보〉	47 (2.128)	28.552
				〈영남일보〉	45 (2.528)	39.662
				〈강원도민일보〉	21 (0.894)	8.492
			경제적 중요성 프레임	**〈조선일보〉**	57 (0.499)	9.860
				〈경향신문〉	35 (0.029)	1.843
				〈대전일보〉	134 (4.299)	50.786
				〈중도일보〉	122 (0.441)	17.124
				〈전북일보〉	47 (2.128)	35.445
				〈영남일보〉	45 (2.528)	52.028
				〈강원도민일보〉	21 (0.021)	2.105
			지역발전 프레임	**〈조선일보〉**	57 (0.281)	4.800
				〈경향신문〉	35 (0.051)	2.061

표 8. 계속

MANOVA			변 수		사례 수(평균)	F값
주효과	Wilks Lambda	F값	종속변수	독립변수		
			지역발전 프레임	〈대전일보〉	134 (11.940)	86.865
				〈중도일보〉	122 (0.329)	13.749
				〈전북일보〉	47 (3.236)	42.039
				〈영남일보〉	45 (2.689)	32.463
				〈강원도민일보〉	21 (1.190)	17.442
			개혁개선 프레임	**〈조선일보〉**	57 (0.860)	8.452
				〈경향신문〉	57 (0.079)	3.864
				〈대전일보〉	134 (5.991)	63.415
				〈중도일보〉	122 (0.233)	9.100
				〈전북일보〉	47 (0.946)	16.667
				〈영남일보〉	45 (2.689)	32.463
				〈강원도민일보〉	21 (1.910)	15.764

한 차이가 낮은 것으로 나타났다.

'책임귀인 프레임'에 있어서는 〈영남일보〉 > 〈대전일보〉 > 〈중도일보〉 > 〈전북일보〉 순으로 유의미한 차이가 높은 것으로 나타났으며, 〈경향신문〉 > 〈조선일보〉 > 〈강원도민일보〉 순으로 유의미한 차이가 낮은 것으로 나타났다. '경제적 중요성 프레임'에 있어서는 〈영남일보〉 > 〈대전일보〉 > 〈전북일보〉 순으로 유의미한 차이가 높은 것으로 나타났으며, 〈중도일보〉 > 〈조선일보〉 > 〈강원도민일보〉 > 〈경향신문〉 순으로 유의미한 차이가 낮은 것으로 나타났다.

'지역발전 프레임'에 있어서는 〈대전일보〉 > 〈전북일보〉 > 〈영남일보〉 순으로 유의미한 차이가 높은 것으로 나타났으며, 〈강원도민일보〉 > 〈중도일보〉 > 〈조선일보〉 > 〈경향신문〉 순으로 유의미한 차이가 낮은 것으로 나타났다. '개혁개선 프레임'에 있어서는 〈대전일보〉 > 〈영남일보〉 순으로 유의미한 차이가 높은 것으로 나타났으며, 〈전북일보〉 > 〈강원도민일보〉 > 〈중도일보〉 > 〈조선일보〉 > 〈경향신문〉 순으로 유의미한 차이가 낮은 것으로 나타났다.

연구 결과를 종합해 보면 수도권과 비수도권, 보수와 진보 등의 대립 그리고 갈등의 원인이 청와대와 여야 정치권 등에 있다고 지적한 〈조선일보〉와 〈경향신문〉은 대립갈등, 책임귀인 프레임 등에 치중했고 이와 달리 지역지에서는 다양하게 선보였다. 먼저 '대립갈등 프레임'은 충청권의 반발과 격렬한 항의시위 등을 주되게 보도한 〈중도일보〉가 가장 많이 선보였으며 그 뒤를 이어 〈영남일보〉, 〈전북일보〉, 〈대전일보〉 순으로

형성된 것으로 나타났다. ‘인간흥미 프레임’은 〈대전일보〉를 선두로 〈영남일보〉, 〈전북일보〉, 〈조선일보〉 순으로 구축되었으며, ‘도덕성 프레임’은 〈영남일보〉가 가장 많이 그리고 〈전북일보〉, 〈대전일보〉, 〈강원도민일보〉 순으로 형성된 것으로 나타났다. ‘책임귀인 프레임’도 〈영남일보〉가 가장 많이 그 뒤를 이어 〈대전일보〉, 〈중도일보〉, 〈전북일보〉 순이었고 ‘경제적 중요성 프레임’ 역시 〈영남일보〉를 선두로 〈대전일보〉, 〈전북일보〉 순으로 형성한 것으로 나타났다. ‘지역발전 프레임’은 〈대전일보〉를 선두로 〈전북일보〉, 〈영남일보〉가 그 뒤를 이었으며, ‘개혁개선 프레임’ 또한 〈대전일보〉가 제일 많이 그리고 〈영남일보〉 등이 뒤를 이은 것으로 나타났다.

또한 앞서 시기별 뉴스 프레임의 사후검정처럼 각 신문사 간의 프레임 차이를 좀더 세밀하게 분석하기 위하여 사후검정을 실시하였다.

신문사별 뉴스 프레임 차이를 사후 검정해 보면 두 신문사 프레임 사이에는 전반적으로 유의미한 결과가 매우 높거나 아니면 매우 낮거나 하는 극과 극의 결과를 보였다.

‘대립갈등 프레임’에서는 〈조선일보〉와 〈경향신문〉, 〈대전일보〉와 〈중도일보〉는 유의미한 결과가 매우 높았고 상대적으로 〈영남일보〉와 〈강원도민일보〉는 유의미한 결과가 없거나 매우 낮았다. ‘인간흥미 프레임’도 〈조선일보〉, 〈경향신문〉, 〈대전일보〉 및 〈중도일보〉는 유의미한 결과가 매우 높았고 상대적으로 〈전북일보〉, 〈영남일보〉 및 〈강원도민일보〉는 매우 낮았다.

‘도덕성 프레임’에서와 같은 결과로 〈조선일보〉, 〈경향신문〉, 〈대전일보〉 및 〈중도일보〉는 유의미한 결과가 매우 높았고 상대적으로 〈전북일보〉, 〈영남일보〉 및 〈강원도민일보〉는 매우 낮았다. ‘책임귀인 프레임’ 및 ‘경제적 중요성 프레임’에서는 모든 신문사가 매우 높은 유의미한 결과를 보였다.

‘지역발전 프레임’에서는 〈조선일보〉와 〈경향신문〉은 매우 낮은 유의미한 결과를, 지역지들은 매우 높은 유의미한 결과를 보였고 ‘개혁개선 프레임’에서는 모든 신문사가 높은 유의미한 결과를 보였다.

4) 각 신문사 뉴스 프레임의 시기(정부)별 변화

연구 문제 3은 각 신문사의 ‘세종시 갈등’ 뉴스 프레임이 시기(정부) 변화에 따른 변화 여부를 분석하여 변수들 간의 관련성을 살펴보는 것이다. 각 신문사의 정부 시기별 보도를 종속변수로 하고 각 프레임별 요인을 독립변수로 하여 이들 간의 관련성 즉, 각 신문사가 취한 시기(정부)별 뉴스 프레임의 차이를 분석하면 본 연구가 달성하고자 하는 세

표 9. 〈조선일보〉 시기(정부)별 뉴스 프레임

변수	대립갈등		인간흥미		도덕성		책임귀인		경제적 중요성		지역발전		개혁개선	
정부별	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값
노무현 정부	0.21	4.29	0.06	1.41	0.06	1.41	0.13	2.27	0.16	2.94	0.11	1.97	0.07	1.65
이명박 정부	0.23	6.11	0.24	3.04	0.39	4.16	0.18	2.65	0.03	1.00	0.04	1.00	0.22	2.48
박근혜 정부	0.00	0.00	0.08	1.00	0.00	0.00	0.04	1.00	0.04	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00

표 10. 〈경향신문〉 시기(정부)별 뉴스 프레임

변 수	대립갈등		인간흥미		도덕성		책임귀인		경제적 중요성		지역발전		개혁개선	
정부별	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값
노무현 정부	0.21	3.76	0.05	1.00	0.13	1.82	0.13	2.15	0.02	1.00	0.11	1.48	0.00	0.00
이명박 정부	0.17	3.88	0.11	1.84	0.07	1.28	0.20	3.33	0.03	1.00	0.00	0.00	0.09	2.05
박근혜 정부	0.08	1.63	0.06	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

종시에 대한 정부 변화에 따른 각 신문사의 뉴스 프레임 차이 및 변화 분석이 가능할 것으로 판단하였다.

분석에는 평균분석(*t* 값)을 이용하였는데 이는 분산분석(*F* 값)보다 의미 있는 분석 값을 확보할 수 있었기 때문이다. 평균분석(*t* 값)은 사회과학 분야에서는 2이상의 값을 이용하며 '그렇다', '그렇지 않다'의 설문에 주로 활용한다(김계수, 2007).

이 같은 분석을 종합해 보면 〈조선일보〉는 '세종시 갈등' 논란이 격렬했던 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 대립갈등 프레임과 책임귀인 프레임을 주로 형성해 보도한 것으로 밝혀졌다. 이는 국가의 중심인 수도가 지방으로 이전하는 데 따른 기득권 세력과 보수 계층의 우려 시각을 담아냈다고 볼 수 있으며, 특히 이전 책임론 등을 제기하며 정치적 반대 입장을 고수한 것으로 분석된다. 그러나 세종시 출범 이후에 탄생한 박근혜 정부 시기에는 유의미한 프레임을 발견할 수 없었다.

〈경향신문〉은 박근혜 정부 시기에서는 세종시 출범 이후이기 때문에 특별히 프레임 변화를 발견할 수 없었다. 그러나 〈조선일보〉와 마찬가지로 갈등과 논란이 첨예했던 노무현 정부와 이명박 정부 시기에서는 대립갈등 프레임과 책임귀인 프레임으로 보도한 것으로 드러났다. 다만 이명박 정부 시기에 행정중심복합도시 원안과 수정안을 놓고 두드러지게 대립갈등 프레임을 구축했던 〈조선일보〉와 달리 〈경향신문〉은 주로 신행정수도 추진을 둘러싸고 대립했던 노무현 정부 시기 대립갈등 프레임을 형성해 보도한 것으로 밝혀졌다. 또한 이명박 정부 시기에 세종시 정책에 대한 개혁과 개선을 주문한 프레임을 구축해 보도한 점이 특징이다.

표 11. 〈대전일보〉 시기(정부)별 뉴스 프레임

변수	대립갈등		인간흥미		도덕성		책임귀인		경제적 중요성		지역발전		개혁개선	
정부별	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값
노무현 정부	0.05	2.83	0.01	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.25	4.24	0.03	1.40
이명박 정부	0.60	11.1	0.23	5.05	2.17	5.06	0.22	5.53	0.19	5.23	0.30	6.89	0.26	7.57
박근혜 정부	0.26	1.69	0.42	1.60	0.22	1.71	0.26	1.20	0.39	1.56	0.34	1.48	0.36	1.63

표 12. 〈중도일보〉 시기(정부)별 뉴스 프레임

변수	대립갈등		인간흥미		도덕성		책임귀인		경제적 중요성		지역발전		개혁개선	
정부별	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값
노무현 정부	0.24	8.17	0.01	1.00	0.04	1.84	0.12	4.59	0.09	3.42	0.10	3.62	0.04	2.41
이명박 정부	0.32	9.25	0.14	3.03	0.06	2.22	0.21	4.60	0.01	1.43	0.01	1.00	0.02	1.35
박근혜 정부	0.01	1.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02	1.00	0.05	1.97	0.01	1.00	0.05	1.40

〈대전일보〉는 ‘세종시 갈등’ 보도에 있어 대립갈등 프레임과 도덕성 프레임, 책임귀인 프레임 등 다양한 프레임을 3개 정부에서 공히 형성해 기사화했음이 드러났다. 특히 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 중앙지인 〈조선일보〉와 〈경향신문〉과 달리 지역발전 프레임과 경제적 중요성 프레임을 확고히 구축해 보도한 것은 세종시가 건설되는 충청권 지역민의 기대를 반영한 결과라 판단된다.

지역 현안을 두고 동일 지역지인 〈대전일보〉와 종종 상반된 논조를 펼치던 〈중도일보〉 역시 ‘세종시 갈등’에 대해서는 〈대전일보〉와 마찬가지로 정치적 문제보다는 경제적 중요성과 지역발전 그리고 개혁과 개선 시각의 기사를 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 주로 다루었고 이런 흐름은 세종시 기사의 전반적 흐름으로 분석되었다. 물론 전국의 여타 신문과 같이 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 대립갈등 프레임을 확고히 적용한 사실도 확인되었다.

〈전북일보〉는 지역발전 프레임을 3개 정부 시기에서 일관되게 구축했다는 점이 특징이다. 이는 세종시가 전라북도와 가까운 곳에 있다는 사실에서 지역발전 기대감의 발로가 아닌가 판단된다. 때문에 중앙지인 〈조선일보〉 프레임과는 상이한 차이를 보이며 충청권 지역지인 〈대전일보〉, 〈중도일보〉 프레임과 유사한 양상을 보였다.

〈영남일보〉는 각각의 프레임이 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 다양하고 지속적으로 구축되었으며 일부 프레임에서는 〈조선일보〉와 유사한 양상을 보인 것으로 드러났다.

〈강원도민일보〉는 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 책임귀인 프레임과 지역발전 프레임을 중시하였고 개혁개선 프레임도 구축해 보도에 임했음이 드러났다. 이는 ‘세종시

표 13. 〈전북일보〉 시기(정부)별 뉴스 프레임

변수	대립갈등		인간흥미		도덕성		책임귀인		경제적 중요성		지역발전		개혁개선	
정부별	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값
노무현 정부	0.42	9.04	0.22	4.32	0.30	5.69	0.25	5.10	0.23	5.41	0.29	5.63	0.17	4.12
이명박 정부	0.26	4.33	0.03	1.00	0.10	1.96	0.10	1.96	0.16	2.23	0.16	3.00	0.06	1.00
박근혜 정부	0.20	1.73	0.11	1.00	0.11	1.00	0.11	1.00	0.11	1.00	0.11	2.00	0.00	0.00

표 14. 〈영남일보〉 시기(정부)별 뉴스 프레임

변수	대립갈등		인간흥미		도덕성		책임귀인		경제적 중요성		지역발전		개혁개선	
정부별	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값
노무현 정부	0.54	9.63	0.23	5.11	0.25	6.18	0.21	5.18	0.30	8.11	0.18	4.57	0.20	4.26
이명박 정부	0.49	4.29	0.20	2.55	0.28	3.39	0.25	3.82	0.12	2.13	0.33	3.60	0.30	3.86
박근혜 정부	0.4	1.00	0.16	1.00	0.33	1.00	0.50	1.00	0.00	0.00	0.50	1.00	0.50	1.00

표 15. 〈강원도민일보〉 시기(정부)별 뉴스 프레임

변수	대립갈등		인간흥미		도덕성		책임귀인		경제적 중요성		지역발전		개혁개선	
정부별	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값	평균	*t* 값
노무현 정부	0.43	3.60	0.22	2.15	0.36	3.76	0.19	2.02	0.00	0.00	0.22	2.62	0.27	2.59
이명박 정부	0.60	4.78	0.08	1.00	0.29	2.49	0.25	2.04	0.08	1.52	0.25	3.00	0.37	3.21
박근혜 정부	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

갈등'에 대한 지역 이해관계에서 자유롭다보니 3자적 입장에서 객관적 시각으로 접근한 결과가 아닌가 판단된다.

5. 결론 및 논의

이 연구는 '세종시 갈등'을 놓고 전국의 주요 신문사 7곳(〈조선일보〉, 〈경향신문〉, 〈대전일보〉, 〈중도일보〉, 〈전북일보〉, 〈영남일보〉, 〈강원도민일보〉)이 10여 년간 보도했던 기사의 뉴스 프레임을 비교 분석하였다. 프레임 분석을 위해 요인분석과 다변량분석을 시도하였다. 그리고 그 프레임은 신문사별 또는 3개 정부별 어떤 차이가 있었는지 그리고 정부 변화에 따른 각 신문사의 프레임 변화는 어떠했는지 다각도로 파악해 보았다.

먼저 각 시기(정부)별 '세종시 갈등'에 관한 뉴스 프레임에는 유의미한 차이점이 나타났다. '대립갈등 프레임'에 있어서는 이명박 정부 시기에 가장 많이 선보였고 그 뒤를 이어 노무현 정부, 박근혜 정부 순으로 나타났다. '인간흥미 프레임'은 이명박 정부 시기에

가장 많이 나타났으며 다음으로 박근혜 정부, 노무현 정부 순으로 나타났다.

‘도덕성 프레임’에서는 이명박 정부 > 노무현 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로, ‘책임귀인 프레임’ 역시 이명박 정부 > 노무현 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로 나타났다.

‘경제적 중요성 프레임’은 노무현 정부 > 이명박 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로, ‘지역발전 프레임’ 또한 노무현 정부 > 이명박 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로, ‘개혁개선 프레임’은 이명박 정부 > 노무현 정부 > 박근혜 정부 시기 순으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

결국 노무현 정부 시기 전국 신문들은 지역발전 측면과 경제적 중요성을 강조한 프레임을 구축해 세종시 보도에 임했음을 알 수 있었다. 이는 세종시 건설 목적인 국가균형발전과 지방분권 취지가 전국의 지역지들을 중심으로 크게 호응받았다고 해석할 수 있었다. 신문사별 프레임 차이에서도 이 같은 결과가 도출되었다. ‘지역발전 프레임’이나 ‘경제적 중요성 프레임’을 중시한 신문사는 〈대전일보〉와 〈중도일보〉, 〈영남일보〉, 〈전북일보〉 등 대부분 지역지들이었다. 이들은 세종시 문제를 지역 중심의 경제적 관점으로 접근했던 것으로 판단된다.

‘대립갈등 프레임’과 ‘책임귀인 프레임’도 많이 사용되었는데 이는 헌법재판소의 위헌 판결 이후 두드러졌다. 국민 여론을 무시하고 신행정수도를 밀어붙인 집권 여당과 청와대, 노무현 대통령에게 책임을 묻는 〈조선일보〉와, 〈신행정수도 특별법〉 통과를 한나라당이 찬성해놓고 정작 추진 과정에서는 반대로 돌아서 위헌 결정이 나게 됐다며 야당 등 정치권에게 책임을 추궁하는 〈대전일보〉, 〈중도일보〉, 〈전북일보〉 등의 보도가 쏟아졌다. 또한 법리공방을 둘러싼 대립갈등도 치열했다. 헌법재판소의 결정을 존중해야 한다는 신문과 관습헌법의 모순과 헌법재판소 구성의 문제점을 지적한 신문들의 상반된 논리가 전개되었던 것이다.

이에 반해 이명박 정부 시기에서는 대립갈등과 도덕성, 책임귀인, 개혁개선 측면을 강조한 프레임이 중시되었다. 특히 ‘대립갈등 프레임’은 노무현 정부 시기보다 더 많이 형성됐던 것으로 드러났다. 이는 행정중심복합도시 수정안에 대한 비수도권 반발에서 비롯되었다. 충청권은 기능과 역할이 축소된 수정안에 반발하였고 비충청권인 여타 지역에서는 정부에서 새롭게 제시한 세종시 기업도시는 자기 지역으로 입주를 검토하는 기업들마저 세종시로 이전하는 ‘세종시 블랙홀’ 현상을 우려해 강력 반발했던 것이다. 또한 이 시기에는 기존의 여야 정치권 갈등이 이명박 대통령의 수정안파와 박근혜 의원의 원안파 간의 당내 갈등으로 확산 전개되었다.

세종시 출범 이후 탄생한 박근혜 정부 시기에는 여타 프레임보다 상대적으로 ‘인간흥

미 프레임'을 주로 구축해 보도한 것으로 드러났다. 세종시로 이전 근무하는 공무원의 일상을 소개하며 기러기 아빠의 고달픈 생활을 전하는가 하면, 서울에 비해 저렴한 집값으로 삶의 질이 높아졌다는 기사들이 이어졌다. 또한 잦은 서울 출장으로 세종시에서 근무하는 시간은 불과 몇 시간 안 된다는 스케치성 기사들도 적지 않게 보도되었다.

이와 함께 각 신문사의 시기(정부) 변화에 따른 뉴스 프레임 변화도 뚜렷했다. 먼저 〈조선일보〉는 세종시 논란이 격렬했던 노무현 정부와 이명박 정부 시기 '대립갈등 프레임'과 '책임귀인 프레임'을 부각해 보도한 것으로 나타났다. 국가 중심인 수도가 지방으로 이전하는 데 따른 기득권 세력과 보수 계층 시각을 위주로 대립갈등 형국을 담아냈던 것이다. 특히 노무현 대통령과 청와대, 여당을 겨냥한 갈등 책임론을 제기하며 정치적 반대 입장을 고수한 것으로 나타났다. 그러나 박근혜 정부 시기에는 유의미한 프레임을 발견할 수 없었다.

〈경향신문〉 역시 노무현 정부와 이명박 정부 시기 '대립갈등 프레임'과 '책임귀인 프레임'을 형성한 가운데 찬·반 양진영의 주장을 동일하게 게재하며 이를 둘러싼 사회적 논란을 담아냈다.

〈대전일보〉와 〈중도일보〉는 '대립갈등 프레임'과 '도덕성 프레임', '책임귀인 프레임' 등 프레임을 3개 정부에서 공히 부각해 보도한 것으로 드러났다. 특히 노무현 정부와 이명박 정부 시기 '지역발전 프레임'과 '경제적 중요성 프레임'을 주로 형성했는데 이는 세종시 건설 해당지역의 기대감을 반영한 결과라고 판단된다.

〈전북일보〉도 '지역발전 프레임'을 3개 정부에서 일관되게 구축해 보도하였는데 이는 세종시가 전라북도와 가까운 곳이라는 점에서 경제적 파급효과로 인한 지역발전의 기회로 여긴 게 아닌가 사료된다. 〈영남일보〉는 각각의 프레임이 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 다양하게 형성되었으며 일부 프레임에서는 〈조선일보〉와 유사한 양상을 보인 것으로 드러났다.

〈강원도민일보〉의 경우에는 노무현 정부와 이명박 정부 시기에 '책임귀임 프레임'과 '지역발전 프레임', '개혁개선 프레임'을 중시해 보도한 것으로 나타났다. 세종시 추진 이해관계에서 여타 지역보다 자유롭다 보니 보다 객관적 시각을 유지하며 이슈에 접근한 결과라 판단된다.

이 연구는 기존의 단기간 사회적 이슈에 대한 프레임 분석과 달리 10여 년간 지속돼온 세종시 현안에 대한 뉴스 프레임을 종합적으로 분석해 봤다는 데 의의가 있다. 더불어 본 연구를 통해 특기한 점을 확인 할 수 있었다. 중앙지와 지역지를 막론하고 전국의 모든 신문들은 사회적 갈등 이슈 보도에 있어 자사의 정체성과 충성도 높은 고정 독자층을

고려한 뉴스 프레임을 구축해 부각시킨다는 사실이다. 보수를 지향하는 〈조선일보〉는 급격한 사회 변화인 세종시 건설에 비판적 논조의 대립갈등, 책임귀인 프레임 등을 형성한 반면 진보를 지향하는 〈경향신문〉은 세종시 추진에 대한 순기능과 역기능의 중립적 논조인 대립갈등, 책임귀인 프레임 등을 구축해 보도한 것으로 드러났다. 여타 지역지들은 세종시로 인한 지역의 정치 경제 사회적 영향에 따라 긍정적, 부정적, 중립적 논조의 대립갈등, 경제적 중요성, 지역발전 프레임 등을 형성한 것으로 밝혀졌다. 이는 신문사의 이념적 성향이나 지역적 특성이 뉴스 프레임에 강하게 반영됨을 증명하는 것이다. 결국 여론 형성을 위한 공론의 장이나 갈등 조정자로의 역할, 사회통합자로서의 기능보다는 언론사가 지닌 정치적 성향과 지역적 편향성이 뉴스 프레임 형성에 크게 영향을 미친다는 사실이다.

이 연구가 지닌 이러한 성과에도 불구하고 몇 가지 한계를 지니는 것은 사실이다. 분석 대상으로 선정한 신문사의 대표성이나 샘플링 기사 건수, 연역적 접근 방법을 통한 한정된 뉴스 프레임 유형에 한계가 있을 수 있다. 이는 향후 후속 연구에서 보완할 수 있을 것이다.

■ 참고문헌

고영신 (2005). 〈정치변동에 따른 한국 언론의 뉴스프레임 연구: 대통령 친인척 비리 사건 보도를 중심으로〉. 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 21-40.

김계수 (2009). 〈사회과학 통계분석〉. 서울: 한나래출판사.

김원용 · 이동훈 (2004). 신문의 보도 프레임 형성과 뉴스 제작과정에 대한 연구. 〈한국언론학보〉, 48권 4호, 351-382.

김원용 · 이동훈 (2005). 언론보도의 프레임 유형화 연구: 국내 원자력관련 신문보도를 중심으로. 〈한국언론학보〉, 49권 6호, 166-197.

김인규 (2007). 〈텔레비전 뉴스의 선거보도 의제 분석: 14 · 15 · 16대 대통령선거에서 뉴스 프레임을 중심으로〉. 성균관대학교 대학원 박사학위 논문, 37-41.

김정아 · 채 백 (2008). 언론의 정치 성향과 프레임: ‘이해찬 골프’와 ‘최연희 성추행’ 사건의 보도를 중심으로. 〈한국언론정보학보〉, 41호, 232-267.

김춘식 · 이영화 (2008). 참여정부의 언론정책에 관한 뉴스 프레임 연구: ‘취재지원 시스템 선진화방안’ 보도 분석을 중심으로. 〈한국언론학보〉, 52권 2호, 303-327.

나미수 (2004). 핵 폐기장 유치에 대한 텔레비전 뉴스프레임 분석: KBS, MBC의 전국 및 지역(전북지역)뉴스를 중심으로. 〈한국언론정보학보〉, 26권, 1-33.

나현정 · 민 영 (2010). 상징적 이름짓기의 프레이밍 효과: ‘태안’ vs ‘삼성-허베이스피릿호’ 기

름유출 사고. 〈한국언론학보〉, 54권 4호, 209-232.
박경숙 (2002). 집단 갈등 이유의 방송 보도 프레임 분석: 의약분업 뉴스 프레임을 중심으로. 〈한국언론학보〉, 46권 2호, 310-340.
양승목 (1997). 언론과 여론: 구성주의적 접근. 〈언론과 사회〉, 17호, 6-40.
양승현 (2012). 〈한국 저널리즘의 뉴스 프레이밍 변화 연구: 〈조선일보〉, 〈서울신문〉, 〈한겨레〉의 한미 FTA 보도 비교를 중심으로〉. 성균관대학교 대학원 박사학위 논문, 3-22.
양정혜 (2010). 뉴스 미디어가 재현하는 범죄현실: 아동대상 성폭행 범죄의 프레이밍. 〈언론과학연구〉, 10권 2호, 343-379.
원만해 · 채 백 (2007). '천성산 고속철도 관통' 보도에서 나타나는 중앙지와 지역지의 뉴스 프레임 비교 연구. 〈한국언론학보〉, 51권 1호, 199-228.
이동훈 · 김원용 (2012). 〈프레임은 어떻게 사회를 움직이는가: 프레임 이론과 커뮤니케이션〉. 서울: 삼성경제연구소, 67, 216-219.
이준웅 (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과. 〈언론과 사회〉, 29호, 85-152.
_____ (2001). 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향: 내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로. 〈한국언론학보〉, 46-1호, 441-482.
이현숙 (2013). 세종시 뉴스 보도에 나타나는 프레임 분석: 중앙언론과 지역언론의 차이를 중심으로. 〈정치 · 정보연구〉, 16권 1호, 229-264.
임양준 (2009). 집단적 갈등 이슈에 대한 방송뉴스 프레임 비교연구: 용산참사에 대한 MBC, KBS, SBS 저녁뉴스를 중심으로. 〈한국언론학보〉, 53권 5호, 55-79.
정서영 (2005). 〈사회 갈등적 이슈에 대한 보도 프레임 연구: 행정수도이전 관련 신문보도를 중심으로〉. 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문, 9-18.
한국언론재단 카인즈 홈페이지 www.kinds.or.kr
〈조선일보〉 홈페이지 www.chosun.com
〈경향신문〉 홈페이지 www.khan.co.kr
〈대전일보〉 홈페이지 www.daejonilbo.com
〈중도일보〉 홈페이지 www.joongdo.co.kr
〈전북일보〉 홈페이지 www.jjan.kr
〈영남일보〉 홈페이지 www.yeongnam.com
〈강원도민일보〉 홈페이지 www.kado.net

Bateson, G. (1972). *Steps to an ecology of mind*. Ballantine Books; New York.
Cappella, J., & Jamieson, K. (1996). News frames, political cynicism, and media cynicism. *Annals of the American Academy*, *546*, 71-84.
Entman, R. M. (1991). Framing U.S. coverage of international news: Contrasts in narratives of KAL and Iran air incidents. *Journal of Communication*, *41*(4), 6-27.
_____ (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, *43*(4), 51-58.
Gamson, W. (1992). *Talking politics*. New York: Cambridge University.
Gamson, W. A., & Modigliani, A. (1989). Media discourse and public opinion on nuclea power: A constructionist approach. *American Journal of Sociology*, *95*(1), 1-37.
Gitlin, T. (1980). *The whole world is watching*. LA: University of California Press, 6-7.

Goffman, E. (1974). *Frame analysis*: *An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Holsti, O. (1969). *Content analysis for the social sciences and humanities*. Reading, Ma: Addison-Wesley.

Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Iyengar, S., & Simon, A. (1993). News coverage of the Gulf crisis and public opinion. A study of agenda-setting, priming, and framing. *Communication Research*, *20*(3), 365-383.

Jacobs, L., & Shapiro, R. (2000). "Politicians don't pander. Political manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness". The University of Chicago press.

Kinder, D. R., & Sanders, L. M. (1990). Mimicking political debate with survey questions: The case of white opinion on affirmative action for blacks. *Social Cognition*, *8*, 73-103.

Nelson, T. E., Clawson, R. A., & Oxley, Z. M. (1997). Media framing of a civilliberties conflict and its effect on tolerance. *American Political Science Review*, *91*(3), 567-583.

Neuman, W. R., Just, M. R., & Crigler, A. (1992). *Common knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.

Pan, Z., & Kosicki, G. M. (1993). Framing analysis: An approach to news discourse. *Political Communication*, *10*, 55-75.

Patterson, T. (1993). *Out of Order*. Knopf, New York.

Price, V., Tewksbury, D., & Powers, E. (1997). Switching trains of thought: The impact of news frames on readers' cognitive responses. *Communications Research*. *24*(5), 481-506.

Semetko, H. A., & Valkenburg, P. M. (2000). Framing european politics: A content analysis of press and television news. *Journal of Communication*, *50*, 90-109.

Tankard, James W., Jr., Hendrickson Laura, Silverman Jackie, Kris Bliss and Salma Ghanem (1991). Media frames: Approaches to conceptualization and measurement. Paper presented to the Association for Education in Journalism and Mass Communication, Boston, 11.

Tuchman, G. (1978). *Making news*: *A study in the construction reality*. New York; Free Press.

Valkenburg, Semetko, & de Vreese, (1999). Frame-rich, frame-poor: An investigation of the contingent effects of media frame diversity and individual differences on audience frame diversity. *International Journal of Public Opinion Research*, *22*, 47-73.

최초 투고일 2015년 4월 12일
게재 확정일 2015년 5월 15일
논문 수정일 2015년 5월 25일

A Study of News Framing on 'Conflict in Sejong City': Focused on the Analysis of Reports in Seven Nationwide Daily Newspapers

Youngdon Yoo
Lecturer, Hannam University
Jungmee Mha
Associate Professor, Hannam University

This study considers 'Conflicts in Sejong City'(New Administrative District, Government Administration Complex) as the main research topic, and analyzes the related news which has been reported for over ten years in 7 nationwide daily newspapers including *Chosun Ilbo*, *The Kyunghyang Shinmun*, *Daejeon Ilbo*, *Joongdo Ilbo*, *Jeonbuk Ilbo*, *The Yeongnam Ilbo*, and *Kangwondomin Ilbo*. This study analyzes the news frame of the reports in each newspaper. With regard to the news frame of the newspapers, *Chosun Ilbo* and *The Kyunghyang Shinmun* focus on 'the frame of confrontation and conflict' and 'the frame of taking responsibility'. *Daejeon Ilbo* and *Joongdo Ilbo* focus on 'the frame of confrontation and conflict' and 'the frame of morality', 'the frame of the local community development' together with 'the frame of taking responsibility' and 'the frame of economical importance'. *Jeonbuk Ilbo* consistently reports 'the frame of the local community development' in the three administrations. *The Yeongnam Ilbo* constructs various frames in the Roh Moo-hyun and Lee Myung-bak administrations and has some frames in common with *Chosun Ilbo*. Finally, *Kangwondomin Ilbo* focuses on 'the frame of taking responsibility', 'the frame of the local community development', and 'the frame of reformation and improvement' in the Roh Moo-hyun and Lee Myung-bak administrations.

Keywords: Sejong City, conflict issue, news frame, framing