

정부정책에 대한 이해관계자 정책 프레임 비교연구: 금연정책을 중심으로

A Comparative Study of Policy Frames of Policy Stakeholders
: Focusing on Nonsmoking Policy

박치성* 백두산** 정지원***

초 록

정부정책과 관련하여 다양한 이해관계자들이 자신의 주장을 관철하기 위하여 정책현상의 특정 측면을 부각시킴으로써 만들어낸 선택된 해석을 ‘정책 프레임’이라고 할 수 있다. 정책이해관계자들은 가치체계, 지식, 경험 등이 다르기 때문에 같은 정책현상에 대하여 서로 다른 정책프레임을 가질 수 있다. 이러한 정책프레임의 차이와 유사점을 파악하기 위해 본 연구는 이해관계자들의 정책주장을 담고 있는 텍스트를 대상으로 텍스트 네트워크 분석을 실시하였다. 구체적으로 한국의 금연정책 중 2015년 담뱃값 인상을 중심으로, 이해관계자 간 정책프레임을 비교했으며 동시에 정책시행 이전과 이후에 나타난 정책프레임의 변화를 분석하였다. 연구목적을 달성하기 위해 ① 이해관계자들이 중심적으로 사용한 단어들을 가지고 정책시행 이전과 이후의 주요 관심사항을 비교했으며, ② 이해관계자들이 사용한 주요 단어들을 재구성하여 이해관계자의 구체적인 인식을 비교·분석하고, ③ 이해관계자들의 인식을 통합한 사회인식(socio-cognitive) 네트워크를 구성하여, 주요 단어 및 통합인식을 이전과 이후를 비교하여 변화 양상을 분석하였다. 분석결과 주요한 함의는 다음과 같다.

첫째, 이해관계자별로 관심사가 매우 다르게 나타났다. 전문가집단(의료/보건)과 이익단체가 담뱃값 인상 이후 비가격정책에 집중함으로써 정책 목표 달성에 관심도가 높았던 반면, 시민단체와 언론

■ 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2016S1A3A2925463).

* 朴致成(제1저자): 미국 University of Pittsburgh에서 행정학/정책학 박사학위를 취득하고(논문: Collaboration among Human Service Nonprofit Organizations: Mapping Formal and Informal Networks of Exchange, 2006), 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 네트워크 분석 등이다. 최근 주요 논문으로는 “Distorted policy transfer? South Korea’s adaptation of UK social enterprise policy”(2016), “Is ‘legitimized’ policy always successful?: Policy legitimacy and cultural policy in Korea”(2015) 및 “The Importance of Feedback: Policy Transfer, Translation and the Role of Communication”(2014) 등이 있다. (csp7111@gmail.com)

** 白斗山(공동저자): 중앙대학교 대학원 행정학과에서 석박사 통합과정에 재학 중이며 주요 관심분야는 네트워크분석, 정책이론이다. (ob00700@hanmail.net)

*** 鄭智元(공동저자): 중앙대학교 대학원에서 행정학 박사과정을 수료했으며 주요관심분야는 정책변동과정, 정책평가 및 분석, 사회네트워크 등이다. (jiwonsk@nate.com)

초 록

(보수/진보)은 담뱃값 인상에 의한 사회적 부작용에 집중하였다. 둘째, 흡연율을 낮추기 위해 비가격규제가 강조되었다. 담뱃갑 경고그림 삽입, 간접흡연 규제 등에 대한 인식이 사회적으로 상당히 높은 공감대를 가지고 있었다. 셋째, 담뱃값 인상에 대해 정부와 이해관계자 간 합의가 도출되지 않았다. 담뱃값 인상 전에는 찬성, 반대, 신중 등 비교적 다양한 프레임이 등장하여 복잡한 상황이었으나 인상 이후 담뱃값 인상에 대해 정책실패로서 인식이 귀결되었으며 특히, 서민증세라는 프레임이 강하게 나타났다.

주제어: 금연정책, 정책프레임, 사회적 인식 네트워크, 텍스트 네트워크 분석

I. 서론

담배는 임진왜란 직후 일본을 통하여 도입된 이후 지금까지 이용되고 있는 기호식품이다. 담배에 대한 사회적 인식은 담배가 처한 시간과 장소에 따라 다르게 해석되고, 변화가 있어왔으며, 20세기 후반에 들어와서는 담배의 해악성이 더 크게 대두되고 있다(Klein, 1993). 특히, 최근 들어 간접흡연이 사회문제로 등장하여 흡연인구를 줄이려는 정부의 노력이 지속되고 있다. 한국의 경우, 성인 흡연율이 1998년(35.1%)을 기점으로 꾸준히 감소 추세를 보여 2005년 28.8%, 2010년 27.5%, 2014년에는 24.2%로 나타났다. 특히, 남성 흡연율이 1998년 66.3%인 데 비해 2014년에는 43.1%로 크게 줄어든 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 OECD(2014)의 자료를 보면 OECD 가입 국가 중 성인흡연율은 6번째, 남성 흡연율은 가장 높은 것으로 나타나고 있어 여전히 흡연율 감소를 위한 노력이 필요한 실정이다.

정부는 헌법 제36조 제3항¹⁾에 따라 국민의 건강을 보호해야할 의무가 있으며, 담배 관련 사안은 국민건강과 보건의 지대한 영향을 미치므로 공적영역의 정책으로서 다루어져야 한다. 담배제조업에 대한 진입의 자유(직업선택의 자유)보다 국민건강 및 조세징수확보 등의 공익이 더 중요하다는 대법원 판결(담배제조업허가신청거부처분취소, 대법원 2008. 4.11, 선고, 2008두2019, 판결)이 지적 하듯이 담배에 대하여 공익의 관점이 우선 적용되어야 하는 점이 강조되고 있는 추세이다.

이에 따라 최근, 담배와 관련된 정부의 정책을 보면, 담배의 해악을 강조하여 경각심을 불러 일으키는 금연정책에 초점을 맞추고 있으며, 이를 실현하기 위한 정책도구로서 담뱃값을 2,000원

1) 헌법 제26조 ③ 모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

인상하는 가격정책이 사용되었다(15.1월 시행). 그러나 담뱃값 인상 수준의 적정성을 두고 논란이 많았으며 특히, 담뱃값 인상이 흡연율을 낮춘다는 학계의 연구에도 불구하고 이에 대한 실증적 증거가 부족했다. 가령, 2004년 노무현 정부의 흡연율 감소 이유가 금연정책(담뱃값 500원 인상)의 성공인지 혹은, 당시 웰빙 열풍 등 사회적 분위기가 보다 큰 영향을 미쳤는지 명확하게 알기 어렵다. 다만 정책 도구가 사용되는 당시 사회적 분위기, 맥락이 중요하기 때문에 본 연구는 2015년 담뱃값 인상정책을 중심으로 사회적 분위기를 설명할 수 있는 다양한 이해관계자들의 정책프레임을 비교·분석하는 한편, 정책시행 이전과 이후에 정책 이해관계자들의 정책프레임 변화를 파악하고자 한다.

구체적으로 첫째, 정책과정의 복잡성을 반영하는 다양한 이해관계자들의 정책에 대한 주장을 다중주의적(multiplism) 접근(Cook, 1985)을 통하여 파악한다. 이를 통해 정책을 둘러싼 다양한 이해관계자의 관점, 이해, 선호 등이 반영된 정책 프레임을 파악할 수 있으며, 정책 프레임을 정책 과정에 반영하여 이해관계자 간 합의를 도출하는 데 유용하다. 둘째, 정책시행 이전과 이후에 이해관계자들이 정부 정책을 어떻게 해석하는지 혹은 어떠한 주장을 펼치는지 비교·분석한다. 정책이 확정되기 전에는 이해관계자들의 희망적 의견이 정책 프레임에 반영될 가능성이 큰 반면, 시행 이후에는 정책결정 및 집행에 대한 평가적 프레임이 구성될 수 있다. 즉, 정책이 시행되면 정책 이해를 반영하려는 노력보다는 정책에 대한 비판적(자신의 이해관계나 의견에 반하는 정책결정이 된 경우) 또는 긍정적(자신의 이해관계에 부합되는 정책결정이 되었을 때) 의견을 개진할 것이다. 이러한 측면에서 정책시행 이전과 이후를 비교하여 정책 이해관계자들이 자신들의 가치체계 또는 신념체계에 부합되는 정책프레임을 가지는가를 분석한다.

분석대상으로 언론에 나타난 이해관계자들의 정책주장을 이용한다. 언론보도는 전반적인 사회적 분위기뿐만 아니라 사회 내 다양한 구성원들의 의견을 담고 있으며, 정책적 관점에서 이해관계자들이 만들어 내는 정책프레임을 언론보도를 통해 확인할 수 있다. 특히, 신문은 보수, 진보 등 정치적 성향과 시간의 흐름에 따른 의견 차이 및 변화를 확인할 수 있는 좋은 매체이기 때문에 본 연구는 신문의 외부 기고자 칼럼과 사설(언론사의 견해)에 한정하여 텍스트 네트워크 분석을 실시한다.

행정·정책학 분야에서 텍스트 네트워크를 이용한 연구는 그간 상당히 진척되어 왔으며 최근에는 텍스트 네트워크 분석을 통해 정책 프레임을 구성한 연구가 등장했다(박치성·정지원, 2013; Shim, Park, & Wilding, 2015). 텍스트 네트워크 분석은 텍스트에 등장한 단어 간 연결 정도에 따라 텍스트를 여러 개의 하위집단으로 분해할 수 있으며, 이 하위집단들은 텍스트의 프레임을 파악하는 데 용이하게 사용될 수 있다. 즉 특정 하위집단 내에서 등장한 단어들 간의 상호연결정도가 높지만 외부 집단에 속한 단어들과 연결정도가 낮다면 특정 하위집단의 단어들은 그 집단만의 고유한 의미를 형성한다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 텍스트 네트워크의 하위집단 분석은 개별 행위자들의

다양한 정책프레임을 파악하는 데 용이하다(Shim et al., 2015).

이상과 같은 연구목적을 달성하기 위한 연구의 구성은 다음과 같다. 첫째, 정책프레임과 텍스트 네트워크 분석에 대한 이론적 논의를 실시하고, 본 연구의 분석대상인 금연정책에 대한 논의를 한다. 둘째, 텍스트 네트워크분석을 통하여 ① 금연정책 관련, 일곱 종류의 이해관계자들의 텍스트를 분석하여 이들의 정책프레임을 구성하는 주요 단어, 즉 프레임의 의미형성 및 순환에 있어 주요하게 사용한 단어들을 비교·분석하고, ② 각 이해관계자들의 정책프레임을 분석하여 정책형성·결정 시기, 정책집행 시기 간 정책프레임 변화를 비교·분석하고자 한다. ③ 마지막으로 모든 이해관계자들의 텍스트를 통합한 사회인식 네트워크를 구성하여 통합적 정책프레임이 개별 이해관계자들의 정책프레임에서 어떻게 구현되어 나타나는지를 비교·분석한다.

II. 이론적 배경

1. 정책 프레임: 정책의 복잡성에 대응하는 정책분석

실증주의자들은 도구적 합리성에 기반한 정책분석을 통해 정책문제에 대한 객관적인 해결책을 제시하는 것이 가능하다고 주장하였다. 즉 실증주의에 입각한 정책분석가들은 시공간을 초월한 가장 훌륭한 해결책을 제시할 수 있다는 신화적(mythological) 믿음을 섬겨 왔다. 그러나 이는 현실의 정책세계가 가진 복잡성(complexity)을 반영하지 못하는 것이다(Lejano, 2006). 기존의 실증주의적 정책분석은 우리가 마주하고 있는 실제 세계(reality)와 정책의 복잡성 및 맥락성을 반영하지 못하기 때문에,²⁾ 결국 실증주의 정책처방이 맥락을 오인하여 다른 정책결과를 만들게 된다(Cook, 1985; Rapley, 1996).

Lasswell에 따르면 실용적 학문으로서 정책과학은 기계적 방법에 의해 정책결정을 하는 것이 아니다. 왜냐하면 정책과학의 목적은 사회적 맥락을 탐구(inquiry)함으로써 우리가 자명하다고 인식하는 것을 넘어서는 것이며, 이를 통해 정책현상으로서 세계를 탐구하는 것이 가능하기 때문이다(Torgerson, 2007: 17). 따라서 정책과학은 사회적 맥락, 특히 즉자적으로 인식되는 사실을 넘어서

2) 정책의 복잡성 및 맥락성이 중요한 이유는 다음과 같다. 첫째, 정책문제가 다양한 방식으로 상위 정책문제 또는 다른 연관 정책문제들과 연결되어 있다는 측면에서 고려되어야 한다. 즉 특정한 정책도구를 이용하여 특정한 사회문제에 개입한다고 하여, 그와 관련된 문제 상황을 완전히 해결하지 못하기 때문에 정책이 복잡한 것이다. 둘째, 다양한 사회문제 중 어떠한 문제에 우선권을 주는가는 정책을 둘러싼 복잡한 상황적 맥락에 따라 달라지기 때문에 정책과정은 복잡한 것이다(Baumgartner & Jones, 2015; Pressman & Wildavsky, 1984).

맥락의 해석을 중요시 하는 데에서 출발한다.

이러한 논의를 이어받아 정책과학은 정책 환경의 복잡성과 맥락을 반영하기 위해 후기실증주의적 시각에 기반하여 전개되고 있다(Fischer, 2003; Fischer & Gottweis, 2012; Majone, 1989; Stone, 1988). 후기실증주의적 접근법은 정책현상에 대한 다양한 관점을 인정하기 때문에 서로 다른 해석이 나올 수 있으며, 이에 따라 정책문제를 해결하기 위한 가장 효율적인 해결책을 제시하는 것이 불가능한 것임을 인정한다. 후기실증주의적 접근은 다양한 관점 중 어느 하나가 절대적으로 옳다거나, 또는 특정 관점의 옳고 그름을 파악하지 않고, 다양한 시각들을 통합적으로 파악함으로써(triangulate) 정책문제를 가장 사실적으로 볼 수 있는 가능성을 높여준다(Cook, 1985: 18). 따라서 다중적 관점(multiple perspective)에서 정책문제를 접근하는 것은 정책현상의 복잡성을 파악하는 데 유용하다(Dunn, 2003; Fischer, 2003).

정책분석과 관련하여 다중적 시각을 반영하는 다중주의(multiplism)에 대한 정의는 학자들 간에도 명확하게 내려져 있지 않다. 다만 다중적 측정 및 다중적 분석을 통한 방법론적 다중주의와 식별된 정책대안에 대하여 다중적 시각에 의한 입증(multiple verification) 및 반증(falsification)을 도모하는 해석적 다중주의로 나누어 볼 수 있다(Cook, 1985). 먼저 방법론적 다중주의는 측정 및 분석기법에 있어 질적·양적 방법의 통합적 접근 등을 들 수 있다. 해석적 다중주의의 대표적 예로 들 수 있는 연구는 Allison(1971)의 미국 쿠바 미사일 사태 분석이다. Allison은 쿠바 미사일 사태에 대해 세 가지 관점-이성적 행위자 모형, 조직 과정 모형, 정부 정치 모형-을 통해 정책분석을 했으며 이를 계승 발전한 Linston(1984)은 정책결정을 하는 데 있어 기술적 관점, 조직적 관점, 개인적 관점 등 다중적 관점 분석을 제시하기도 하였다.

해석적 다중주의는 정책분석에 있어 다중적 관점(multiple perspective)을 반영하는 모형을 제시하고, 이를 통해 정책분석과 해석을 하는 방법이다. 실제 복잡한 정책현상을 파악하기 위해서는 실증주의적 접근과 같이 특별한(unique) 정책이론 또는 모형에 기반하여 정책현상을 분석하는 것보다 현실의 복잡성과 다양성을 인정하는 다중적 시각에 의한 분석이 더 적합하기 때문이다(Lejano, 2006). 이러한 측면에서 정책의 복잡성을 파악하는 접근법으로 이해관계자들의 특정 정책 문제에 대한 정책 프레임(policy frame) 분석은 복잡한 정책과정에 대한 분석의 시작점이라고 할 수 있다(Fischer, 2003; Schön & Rein, 1994).

프레임은 “사회적 사건에 부여하는 주관적인 의미를 지배하는 원칙”(Goffman, 1974: 10), 또는 “과편화된 정보를 구조적이며 의미 있는 전체로 변환시키는 조직화된 원칙”(van Grop, 2001: 5) 등으로 정의내릴 수 있다. 이러한 정의는 정책(문제, 과정)에도 동일하게 적용될 수 있다. 정책은 다른 인근의 관련된 사회적 이슈들과 긴밀한 관계를 가지기 때문에, 모든 정책행위자들이 특정

정책문제를 단순히 하나로 정의하는 것은 어렵다(Baumgartner & Jones, 2015). 따라서 정책은 이를 이해하고 해석하는 정책이해관계자들의 관점에 따라 인식의 차이가 발생할 수 있다. 정책이해관계자들은 정책과정에서 있어 자신들의 주장을 관철시키기 위해서 정책현상 중 특정 측면을 부각시키는 정책 담론을 만들어내는 경향이 크며(Saarikoski, 2006), 이러한 측면에서 정책 프레임이란 정책문제의 특정 사실에만 초점을 맞춘 선택된 해석으로 이해될 수 있다(Fischer, 2003). 따라서 정책프레임은 일종의 편향성을 지닐 수밖에 없다.

정책이해관계자의 정책 프레임들은 정책 경쟁 혹은 갈등 관계로 나타나지만, 때로는 전략적 옹호 연합 형성을 만들기도 한다. 즉 정책이해관계자들 간 의사소통의 기제로서 정책 프레임이 기능할 수 있다. 이는 특정 행위자의 정책 프레임이 다른 행위자들로 하여금 특정 정책에 대하여 어떻게 반응하고 있는가를 파악하게 하여 이들 상호 간 정책조정 의 길을 터주는 역할을 하기 때문이다(Fischer, 2003). 또한 정책 프레임 접근은 정책이해관계자 및 정책분석가들로 하여금 시간에 따라 변화하는 정책문제에 대한 프레임을 상호 파악할 수 있게 함으로써 이해관계자들 간 프레임의 차이 또는 충돌을 반추(reflect)하여 해결(resolution)에 다가갈 수 있는 잠재성을 높여주는 역할을 한다(Schön & Rein, 1994).

요약하면 정책현상에 대한 정책이해관계자들의 인식은 자신들의 경험, 가치관, 믿음체계 등에 의해 해석되어 나타나는 사회적 구성(social construct)이기 때문에(Schneider & Ingram, 1993), 이해관계자들의 정책현상 및 정책과정에 대한 다중적 인식들을 가장 잘 포착해 낼 수 있는 정책 프레임 접근이 복잡한 정책과정, 특히 정책문제 정의를 분석하는 데 적합하다고 할 수 있다.

2. 텍스트 네트워크 분석을 통한 정책 프레임 분석

정책은 언어로 구성되어 있다(Majone, 1989: 1). 즉 정책은 언어를 매개로 하여 의미가 형성되고, 이해관계자들도 언어를 통해 의사소통하게 된다. 다른 말로 표현하면 의미 구성을 놓고 정책이해관계자들 간 경쟁의 산출물로서 도출된 텍스트를 바로 정책이라고 볼 수 있다(Lejano, 2006: 98). 이해관계자들의 정책현상에 대한 이해와 해석은 대개 그들의 과거 경험 및 가치체계에 바탕으로 두고 이루어지기 때문에 대부분 서로 다른 이해와 해석을 하게 된다. 이러한 이해관계자들의 가치체계는 고정불변한 것이 아니며 정책결정과정을 통해 합의 및 지향점을 밝혀주는 기능을 한다(Majone, 1989: 24). 가치체계의 차이가 항상 평행선을 긋고 가는 것은 아니다. 열린 공론장에서 의사소통을 통해 정책담론을 만들어가면서 정책문제를 상호주관적인 측면(intersubjectivity)에서 접근해 나갈 수 있기 때문이다(Harbermas, 1984). 열린 공론장 중 하나의 사례로 언론매체(신문)를

들 수 있다. 언론매체의 접근성은 높은 편이며 필자 또는 기고자가 지면을 통해 제시한 정책 의견에 대해 동의나 반박을 할 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 신문의 공론장 기능에 초점을 두어 정책이해관계자들의 칼럼(사설, 오피니언, 기고문 등)을 대상으로 정책 프레임 텍스트 분석을 실시한다.

정책 프레임을 파악하는 분석방법은 내용분석, 내러티브(narrative) 분석, 담론분석 등이 주요 분석방법으로 제시되고 있었으나(Scheufele, 1999), 최근 텍스트 네트워크 분석을 통한 이해관계자의 정책 프레임을 분석하는 접근법이 제시되었다(Shim et al., 2015; 박치성·정지원, 2013)

텍스트 네트워크 분석은 텍스트에 나타난 단어를 노드(node)로 하며, 그 단어들이 한 문장에서 의미를 구성하는 배열을 갖추고 있을 경우에 관계가 있다고 정의하여 네트워크를 구성하여 분석하는 방식이다(박치성·정지원, 2013). 이러한 분석 방식은 기존의 질적·양적 방법론을 혼용하여 접근하는 방식으로 그 유용성이 크며, 동시에 사회 네트워크 접근의 장점인 네트워크에 배태되어 있는 숨은 의미를 파악할 수 있다는 점에서 장점이 있다(Shim et al., 2015). 즉 텍스트 내 단어들을 노드로 분해하고, 이를 다시 네트워크로 재조합함으로써 텍스트가 가지고 있는 숨은 의미를 파악할 수 있는 것이다.

본 연구에서는 개별 정책이해관계자들의 텍스트로 구성된 네트워크 분석뿐만 아니라 모든 행위자들의 텍스트를 통합한 네트워크를 구성하여 비교·분석한다. 하나의 텍스트(칼럼)에 대한 텍스트 네트워크 분석은 개별 정책이해관계자의 정책에 대한 인식 또는 정책 프레임을 파악할 수 있다. 반면 다양한 다수의 정책행위자들의 텍스트(의견)들을 통합하여 만든 사회인식 네트워크(socio-cognitive network)는 특정 정책에 대한 사회 구성원들의 전반적인 정책 프레임을 분석할 수 있다(Carley, 1997). 본 연구는 금연정책과 관련된 다양한 분야의 정책이해관계자들이 작성한 칼럼을 통합한 텍스트를 분석대상으로 하기 때문에, 특정 개인에 국한된 정책 프레임이 아닌 사회적 정책 프레임을 파악하여, 이를 개별 이해관계자 집단과 비교 및 시기별로 변화가 있었는지의 비교·분석이 가능하다는 장점을 갖는다.

실제 정책 현장에서 정책에 영향을 주고, 정책에 영향을 받는 정책이해관계자들이 가진 각기 다른 정책 형태의 이해(different forms of knowing)를 통합시키는 것은 정책분석이 우리에게 제공할 수 있는 귀중한 정책지식이다(Lejano, 2006). 이러한 측면에서 개별 이해관계자들의 정책프레임과 사회인식 네트워크의 정책프레임 비교를 통해 정책 이해에 대한 차이점과 유사점을 파악할 수 있으며 정책이해관계자들의 정책에 대한 합의를 숙고할 수 있을 것으로 기대된다.

3. 금연정책

금연정책은 국민건강증진을 구현하기 위해 흡연을 억제하려는 정부규제로 볼 수 있다. 담배의 해악이 점점 부각되면서 흡연 규제에 대한 정당성이 커지기는 했으나 금연정책과 관련한 다양한 이해관계자들이 적극적으로 의견을 개진함에 따라 정책 환경이 복잡하게 변화했다. 이러한 복잡성에 대응하기 위해 새로운 규제 대안이 필요하게 되었고 규제가 달성하고자 하는 목적을 위해 사용된 비규제적 수단의 효과성이 입증되면서(이원희·이혜영, 2010) 규제다원주의(regulatory pluralism)에 입각한 규제적 수단과 비규제적 수단(홍보, 캠페인, 교육 등)을 포괄하는 다양한 대안들이 만들어 졌다(정윤수, 2004; 이원희·이혜영, 2010). 즉, 정부규제는 정책환경의 복잡성으로 인해 특정 정책 영역에서 다양한 형태와 성격을 가지는 대안으로 나타나고 있으며, 이는 기존의 연구에서도 확인할 수 있다.

대부분의 사람들이 흡연은 백해무익하다고 인식하고 있으며 흡연에 따른 폐해로 인해 사회 문제가 대두되었음에도 불구하고 흡연을 전면적으로 금지하는 데에는 어려움이 따른다. 왜냐하면 2003년 헌법재판소의 판결에서 흡연권을 사생활의 자유로서 제한적으로³⁾ 인정하고 있기 때문이다(국민건강증진법시행규칙 제7조 위헌확인, 2004.8.26., 2003헌마457 전원재판부). 그럼에도 불구하고 정부는 국민의 건강을 보호해야할 의무가 있으며, 1995년 ‘국민건강증진법’을 제정하여 국민건강증진 의무를 명시적으로 선언하였다.

정부는 국민건강증진법에 담배광고 규제, 금연구역 설정, 담배 부담금 등 흡연규제를 명문화하여 본격적인 금연정책을 실시한다. 건강증진부담금을 부과할 수 있는 근거 조항을 국민건강증진법에 두어 ‘국민건강증진기금’을 마련하였고(이한희, 2007), 이를 기반으로 1998년부터 청소년 및 일반인을 대상으로 금연 교육과 홍보, 2005년에는 보건소를 중심으로 금연상담 및 치료프로그램이 도입되어 흡연자의 금연을 지원하는 사업이 구체적으로 시행되었다.

정리하면, 한국의 금연정책은 직접적인 규제를 가하는 흡연규제사업, 비규제적 성격을 가진 금연 지원사업과 금연교육(홍보)으로 구분할 수 있다. 특히, 흡연규제는 담배 가격을 정부가 통제하는 가격정책과 금연구역 설정, 담배광고 규제 등과 같은 비가격정책으로 나누어 볼 수 있다.

또한 담배규제기본협약(FCTC)에서도 흡연규제를 가격규제(제6조)와 비가격규제(제7조)로 구분하고 있으며 국내에서도 가격규제(감신, 2006; 김원년·서정하·김양중, 2006; 조경숙·윤장호, 2014; 박환재, 2016)에 초점을 맞춰 경제적 측면에서 금연정책을 논의한 선행연구들이 다수 존재

3) 헌법재판소는 흡연권을 사생활의 자유로 인정하고 있으나 흡연권은 사생활의 자유와 함께 생명권까지 연결시킴으로써 흡연권을 흡연권보다 상위의 기본권으로 인정했다.

한다. 이들 연구는 담배가격 상승이 흡연 억제에 효과가 있다는 것을 실증적으로 분석하였다. 최근 국회예산정책처(2013)에서는 담배가격 인상에 따른 재정 영향을 분석한 보고서를 발간했으며 보고서에서는 담배가격 인상분 차이에 따른 조세 수입의 변화를 비교·분석하였다. 담배가격 인상이 흡연율을 하락시켜 국민 건강 증진의 목적 달성과 더불어 조세 확충이라는 측면에서 효과성이 높은 수단 이기는 하지만 국민의 소비자 선택권, 행복추구권을 상당히 저해하기 때문에 이해관계자들 간의 대립이 발생할 수밖에 없는 딜레마에 빠지게 된다. 즉, 이해관계자별로 금연정책을 바라보는 관점이 다르며 어떠한 프레임을 중요시 하는지에 따라 정책 수단과 대상 집단, 정책 효과성까지도 차이가 발생할 수밖에 없다.

〈표 1〉 금연정책 정리

연도	정책(사건)	내용	규제적		비규제적	
			가격	비가 격	금연 지원	금연 교육
1995	국민건강증진법 제정	- 담배광고 규제 - 금연구역 설정 - 담배 부담금 부과	○	○		
1998	금연 홍보, 교육프로그램 실시 - 국민건강증진기금 사용	- 청소년 대상 흡연예방 및 금연교육 - 일반인 대상 금연상담 및 교육		○		○
2000	금연공익광고 제작	- 매년 금연광고, 금연다큐멘터리 제작 등 관련 방송물 기획·제작				○
2002	국민건강증진종합계획 수립 - 2005년 확대 수정 - 현재(16년) 제3차 계획 시행	- 흡연규제 강화 - 흡연률 모니터링 체계 구축 - 흡연예방 및 금연홍보 - 금연클리닉확대 - 금연상담전화 강화		○	○	○
2002	KBS/SBS 드라마 흡연장면 삭제	- 2004년 7월 MBC 동참		○		○
2004	담배 가격 인상(12월 30일)	- 500원 인상	○			
2005	담배규제기본협약(FCTC) 발효 - 한국, 5월 비준	- 담배가격인상 - 담배광고 등 금지·제한 - 담배갑 경고 표시	○	○		
2005	금연상담 및 치료프로그램 실시	- 보건소 기반 무료 금연상담, 치료서비스 제공			○	
2012	국민건강증진법 개정	- 공중이용시설 전면 금연시행		○		
2015	담배 가격 인상(1월 1일)	- 2,000원 인상	○			
2015	금연치료 건강보험 지원(2월)	- 건강보험가입자, 의료급여수급자, 저소득층 대상 - 1년에 2번 금연치료서비스 제공			○	
2016	담배갑 경고그림 삽입 의무화	- 12월부터 의무 시행	○			○

금연정책의 효과성 여부를 검증한 연구는 상당히 많이 있다. 규제적 측면에서 접근하거나(조성일, 2007; 박수영·이기영·김성렬·김성천·양원호·하권철, 2015; 김홍주·이은국·이강래, 2015), 금연지원(조경숙·송태민, 2006; 송태민, 2011; 김현정·김현숙, 2013; 이기호·정영철·김계현, 2014), 금연교육·홍보(조형오, 2006; 신윤정·김부용·현진, 2007; 안동근, 2012; 정재선, 2013; 김성준, 2015) 등 비규제적 금연정책의 효과성을 검토함으로써 공중보건의 증대 여부를 살펴보았다. 그리고 일반국민을 대상으로 한 연구(감신, 2006; 조성일, 2007; 안동근, 2012; 김홍주·이은국·이강래, 2015)와 소득계층(김잔디·서재희·신영전·김창엽, 2013), 직업군(이옥진·태미화·서지은·김주일, 2013)에 따른 집단별 비교 연구, 청소년(백경신·권영숙, 2010; 정재선, 2013; 조경숙·윤장호, 2014), 여성(서경현, 2007; 서미경, 2011) 등 대상 집단을 구체적으로 설정하여 진행한 연구들이 존재한다. 이들 연구에서 공통적으로 지적하고 있는 점은 금연정책을 추진하는 데 있어서 여러 가지 수단이 복합적으로 사용되어야 흡연을 감소 효과가 더 크다는 것이다.

흡연은 흡연자와 비흡연자와 같이 정책 대상자가 명확하게 드러나기 때문에 이해관계자들의 태도도 비교적 분명하다고 할 수 있다. 그러나 정책의 정당성 여부를 논의하는 것도 중요하지만 규제의 강도와 방식에 대한 합의 및 조정을 살펴보는 것도 간과해서는 안 된다. 특히, 흡연과 같은 대립점이 명확한 상황에서 정책 목표에 대한 일원적 협력(cooperation)은 사실상 불가능하며 목표에 대한 조정(coordination)이 보다 더 중요하기 때문이다. 이에 본 연구는 이해관계자 간의 프레임 비교·분석함으로써 금연정책에 대해 이해관계자들이 어떠한 시각으로 접근하는지 살펴보고 금연정책 시행 이전과 이후의 프레임 변화에 주목하고자 한다. 구체적으로 2015년 담배가격 인상 정책에 초점을 맞추어 금연정책을 규제의 측면에서 가격정책과 비가격정책으로 분류하여 접근하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구대상

1) 연구의 범위

본 연구의 내용적 범위는 우리나라 정부의 금연정책이며 특히, 가격정책(담뱃값⁴⁾ 인상과 관련 정책이해관계자들의 정책프레임에 초점을 맞추고자 연구의 시기적 범위는 담뱃값이 비교적 큰 폭

4) 담뱃값은 제조원가 및 유통마진(950원 → 1,182원), 지방세(962원 → 1,450원), 건강증진 부담금(354원 → 841원), 국세(234원 → 1,027원)를 고려하여 2,500원에서 4,500원으로 인상되었으며 국세에는 새로 신설된 개별소비세 594원이 포함되어 있다.

(2,000원)으로 인상되었던 2015년 1월을 전후로 한다. 구체적으로, 가격인상 시기에 있어서는 2013-14년(이전), 2015년(이후)으로 한정하였다. 이는 정책형성 및 결정 시기(정책시행 전)와 정책집행 시기(정책시행 후)로 구분되는 것이다.

2) 정책 이해관계자 선정

정책이해관계자들의 신문 기고(칼럼)는 자신의 관점에 따른 정책에 대한 이해와 해석 및 주장을 담은 글이다. 칼럼의 목적은 다른 정책이해관계자들에게 자신의 의견을 피력함으로써 상호 이해를 높이려는 시도로서, 이해관계자들의 의사소통 노력이다. 본 연구는 신문 칼럼이 정책 이해관계자들의 의사소통 노력이라는 측면에서, Halalhan(2000)이 제시한 정책공중세분화 유형론에 바탕을 두고 정책이해관계자들의 유형을 분류하고 각각의 정책이해관계자들의 금연정책에 대한 의견을 담은 기사 등을 수집하였다.

정책이해관계자는 특정 쟁점에 대하여 관여도(invovement), 관련 지식 등을 기준으로 유사한 행동을 하는 집단으로 묶어서 규정할 수 있다(Grunig & Hunt, 1984). Hallahan(2000)은 정책 이해관계자에 대해 쟁점에 대한 관여도(저관여/고관여)와 지식수준의 정도(낮음/높음)와 같은 두 가지 기준에 따라 자각적 공중, 활동적 공중, 비활동적 공중, 환기된 공중 등 네 가지 유형으로 분류했으며, 이에 더하여 관여도와 지식이 전혀 없는 비공중이라는 하나의 유형을 추가하여 총 다섯 가지의 정책이해관계자 유형을 제시하였다. 그러나 본 연구에서는 비공중은 제외한다.

첫째, 지식수준은 높으나 상대적으로 관여도는 낮은 자각적 공중의 대표적 예는 대학교수 등 전문가 집단이다. 금연정책 관련 지식수준은 높지만 상대적으로 관여도가 낮은 행위자로, 의학 전문가, 보건전문가 등을 들 수 있다. 둘째, 지식수준도 높고 정책에 대한 관여도도 높은 활동적 공중의 대표적 예는 시민단체, 이익단체 등이다.⁵⁾ 셋째, 상대적으로 지식수준도 낮고, 관여도도 낮은 비활동적 공중의 대표적 예는 정책과 직접적 연관이 없는 일반 시민을 들 수 있다. 마지막으로, 정책에 대한 전문적 지식수준은 관련 정책 전문가만큼 높지는 않으나 정책에 대한 관여도는 높은 집단, 환기된 공중으로 언론을 들 수 있다.

이러한 기준에 근거하여 본 연구는 의학전문가, 보건전문가, 시민단체, 이익단체, 진보적 성향의 신문, 보수적 성향의 신문, 일반인 등 일곱 가지의 정책이해관계자를 추출하였다.

5) 관여도에 있어서는 시민단체와 이익단체가 가장 높은 관여도를 나타내는 집단이며, 이들과 비교하여 전문가들은 관여도가 상대적으로 낮다.

2. 자료수집

국립국어원 표준국어대사전에 따르면 칼럼이란, “신문, 잡지 따위의 특별 기고. 또는 그 기고란. 주로 시사, 사회, 풍속 따위에 관하여 짧게 평을 한다. ‘기고란’, ‘시사 평론’, ‘시평01’으로 순화”라고 정의된다. 즉 칼럼은 특정한 사회이슈 또는 정책에 대하여 단순 사실만을 전달하는 것이 아니라 다양한 관련 이해관계자들의 의견 및 평가를 담은 글로서, 정책에 대한 해석 및 의미를 전달하는 것을 목적으로 하는 글이다. 이러한 측면에서 칼럼은 정책 프레임 분석에 적합한 분석대상이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 다양한 이해관계자들의 금연정책 관련 칼럼 내용을 분석하기 위하여, 네이버 뉴스 검색에서 종합일간신문(경향신문, 국민일보, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보)의 칼럼만을 대상으로(검색 대상 기간 2013년~2015년), ‘금연정책’ 키워드 이용, 검색결과 총 151건이 검색되었고, 이 중 내용이 금연정책과 관계없고, 사실전달 기사에 해당 되는 것, 단순 해외정책소개, 사이트접속이 되지 않거나 게시물이 삭제된 경우, 앞서 제시한 7개 이해관계자 유형에 해당되지 않는 행위자의 칼럼 등을 제외하고, 최종 55건이 선정되었다.

본 연구의 시기적 연구범위에 한정하여 해당 시기에 기사 확인이 가능한 의학전문가, 보건전문가, 금연단체, 이익단체, 보수언론, 진보언론, 일반인 등 7개 분야의 이해관계자를 선정하였다. 이에 따라 본 연구에서는 앞서 언급한 2개의 시기, 7개 분야의 55개의 칼럼이 최종 분석자료로 활용되었다.

〈표 2〉 자료수집(칼럼 수)

년도	계		의료전문가		보건전문가		시민단체		이익단체		보수언론		진보언론		일반인	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%
정책시행 전 (2013-14)	31	100%	8	26%	5	16%	1	3%	2	6%	6	19%	6	19%	3	10%
정책시행 후 (2015)	24	100%	2	8%	3	13%	1	4%	2	8%	9	38%	5	21%	2	8%
계	55	100%	10	18%	8	15%	2	4%	4	7%	15	27%	11	20%	5	9%

3. 코딩

첫째, 단어형태의 일관성을 위해서 모든 단어를 최대한 명사, 동사, 형용사 기본형 형태로 재코딩

하였다. 고유명사의 경우, 약어로 되어 있는 것을 모두 원이름으로 재코딩하였다. 예를 들어 ‘보건 복지부’와 ‘복지부’로 혼용되어 사용한 것에 대해 ‘보건복지부’로 모두 통일시켰다. 자동사, 타동사 형태로 되어있는 경우, 모두 같은 형태(자동사)로 코딩하였다.

둘째, 띄어쓰기의 문제이다. 고유명사가 아닌 일반명사, 동사, 형용사 등에 있어, 영어와 달리 한글의 경우 띄어쓰기가 애매한 경우가 상당히 많다. 띄어쓰기를 하는 가장 원칙적인 방법은 한글 대사전에서 정의한 바에 따르는 것이다. 그러나 정책연구에 있어 특정 정책영역에서 사용되는 용어의 띄어쓰기는 국어사전의 용법에 따르는 것보다 특정 정책영역에서 주로 통용되는 방식으로 하는 경우가 더 의미가 정확하게 전달될 수 있다. 예를 들어 두 단어, ‘금연’과 ‘거리’는 두 개의 독립적 의미를 가지는 단어이기 때문에 띄어쓰기가 되어야 하나, 금연정책에 있어서는 ‘금연거리’, ‘금연공원’ 설치 등의 정부의 정책이 있었기 때문에 이 두 단어는 하나의 의미를 갖는 단어로 보는 것이 더 적당하다고 볼 수 있는 것이다. 또한 원래 글을 작성하였던 저자들이 어떻게 사용하였는지도 중요하다. 이에 따라 대다수 또는 적어도 2/3 이상이 사용하는 띄어쓰기 용법에 따라 정리하였다(안정국·김희웅, 2015). 예를 들어 정부정책과 관련된 용어들, 예를 들어 ‘금연거리’ ‘금연구역’의 경우 띄어쓰기를 한 경우가 한 건도 없었고 ‘비가격정책’과 ‘비가격 정책’의 경우 전자를 사용한 경우가 절대 다수이었기에, 이러한 용법을 준용하였다. 이외 ‘(국민)건강증진’과 ‘(국민)건강 증진’의 경우 전자가 180건, 후자가 58건으로 전자를 과반수가 넘게 사용하였기에 이를 준용하였다.

셋째, 동음이의어를 구분하기 위해서 단어의 형태를 다르게 코딩하였다. 예를 들어 장기라는 단어는 생물학적 의미에서 장기, 시간적 의미에서 장기, 놀이로서 장기 등의 의미가 있는데, 본 연구에서는 첫 번째와 두 번째 의미의 장기가 등장하였다. 이에 따라 생물학적 의미일 때는 ‘장기(臟器)’, 기간의 의미일 때는 ‘장기적(長期的)’으로 코딩함으로써 두 개의 서로 다른 의미를 가진 동음이의어를 처리하였다. 마찬가지로 ‘사기’의 경우 기운을 나타내는 사기(士氣)의 경우 ‘사기’, 그리고 남을 속이는 의미의 사기의 경우 ‘사기극(詐欺劇)’ 등으로 구분 코딩하였다.

넷째, 부정의 의미를 가지는 불용어의 경우(못하다, 안되다 등), 원칙적으로는 이를 기계적으로 삭제하여야 하나(Paranyushkin, 2011), 이럴 경우 원래 의도하고자 하는 정책프레임 내용이 왜곡될 가능성이 있다. 따라서 본 연구에서는 최대한 이러한 의미를 살리려 노력하였다. 예를 들어 ‘성공하지 못하였다’의 경우 ‘실패’, ‘(정책대안이) 없었다’의 경우 ‘부재’로, ‘필요하지 않다’의 경우 ‘불필요’로, ‘(담배를) 끊지 못하다’같은 경우 적당한 반의어가 없었기에 ‘못꿨다’ 등으로 코딩하였다.

4. 분석방법

본 연구는 이해관계자들의 정책주장을 담은 텍스트를 대상으로 네트워크 분석을 실시하여 정책 프레임을 파악하는 것이 목적이다. 이를 위하여 첫째, 연결중심성(degree centrality) 및 사이중심성(betweenness centrality)⁶⁾ 분석 결과를 통하여 네트워크에서 의미 형성 및 의미순환 역할을 하는 주요 단어(meaning circulation words)를 파악하고, 연결 및 사이중심성 집중도 지수를 가지고 주요 단어들의 상대적 중요성(지배적인 정도)을 비교한다. 네트워크에서 주요 역할은 연결, 사이중심성의 높은 정도에 따라 아래의 표와 같이 네 가지의 역할로 구분될 수 있다. 본 연구에서는 전체 네트워크에서 연결 및 사이중심성이 모두 높은 단어(상위 10위)인 의미순환 역할 단어들에 초점을 맞추어 분석을 실시한다.

〈표 3〉 연결/사이중심성에 따른 구조적 역할

구분		사이중심성	
		높음	낮음
연결 중심성	높음	전체 네트워크 허브: 의미 순환역할	하위집단 허브
	낮음	하위집단 간 다리역할	주변부 역할

자료: Shim et al.(2015: 60)

둘째, 집단 내 행위자 간 긴밀한 연결 관계를 가지지만, 집단 밖의 행위자와는 상대적으로 연결이 성긴 하위집단을 분석하여 이해관계자들의 정책프레임을 구분한다. 즉 네트워크에서 특정단어들은 긴밀한 연계를 가지며 집단을 이루는 반면, 다른 하위집단의 단어들과는 상대적으로 긴밀하지 않은 연결 관계를 가지고 있다. 이러한 하위집단의 분석을 통해 만들어진 단어 집단들은 특정한 정책의 미를 전달하는 정책프레임으로 파악될 수 있다. 하위집단을 구분하기 위해 모듈성(modularity) 분석을 이용한다(Newman, 2010). 본 연구에서는 정부의 금연정책 또는 정책과 관련된 정부의 행태에 대한 이해관계자들의 정책 프레임만을 추출하여 분석에 사용하며, 금연정책과 관련된 다른 프레임들, 예를 들어 담배의 해악 등에 대한 프레임은 제외한다.

마지막으로 텍스트 네트워크 분석을 위한 프로그램으로 Gephi 및 UCINET을 사용한다.

6) 연결중심성은 특정 노드와 관계있는 노드들이 얼마나 있는지 확인하는 지표로서 텍스트 네트워크에서는 한 문장(혹은 구나 절, 문단) 내에서 사용된 단어들에 '관계(의미)가 있다'로 상징하기 때문에 연결중심성이 높은 단어는 허브(hub) 역할을 한다고 볼 수 있다. 사이중심성은 노드와 노드를 잇는 교량 역할의 노드를 확인하는 지표이며 사이중심성이 높은 단어는 전체 텍스트 내에서 다양한 의미를 생성하는 데 사용되고 있다고 할 수 있다.

IV. 분석결과

1. 금연정책 이해관계자 텍스트 네트워크의 구조적 특성

아래의 <표 4, 5>는 일곱 개의 이해관계자들의 텍스트 네트워크 및 이들의 사회인식 네트워크의 구조적 특성을 보여주고 있다.

<표 4> 이해관계자 텍스트 네트워크 구조적 특성(정책시행 이전)

구분	의료 전문가	보건 전문가	이익 단체	시민 단체	보수 언론	진보 언론	일반인	전체
노드 수	774	596	281	153	426	504	494	1,934
관계 수	2,964	2,115	915	444	1,377	1,529	1,412	9,700
평균 경로거리	3.41	3.34	3.33	3.33	3.38	3.54	3.83	3.15
지름	9	8	8	7	8	8	11	9
평균 관계 수	3.83	3.55	3.26	2.90	3.23	3.03	2.86	5.02
밀도	0.01	0.01	0.02	0.04	0.02	0.01	0.01	0.005
연결중심성 집중화지수	18.70%	15.47%	25.26%	18.67%	18.29%	11.74%	17.74%	19%
사이중심성 집중화지수	23.87%	21.08%	29.67%	23.57%	21.54%	14.70%	37.15%	19.47%
결집계수	0.71	0.69	0.72	0.74	0.72	0.74	0.76	0.67
모듈성Q (하위집단 수)	0.53(17)	0.55(15)	0.60(10)	0.60(10)	0.58(13)	0.62(20)	0.68(20)	0.42(22)
가장 큰 하위집단 (전체 노드 중 %)	132 (17.1%)	105 (17.6%)	44 (15.7%)	26 (17.0%)	71 (16.7%)	53 (10.5%)	58 (11.7%)	277 (14.3%)
두번째 큰 하위집단 (전체 노드 중 %)	108 (14.0%)	77 (12.9%)	40 (14.2%)	20 (13.1%)	49 (11.5%)	46 (9.1%)	54 (10.9%)	217 (11.2%)
세번째 큰 하위집단 (전체 노드 중 %)	105 (13.6%)	58 (9.7%)	39 (13.9%)	19 (12.4%)	41 (9.6%)	45 (8.9%)	50 (10.1%)	168 (8.7%)

정책형성 및 결정과정에 있어 네트워크를 구성하고 있는 노드(단어)의 규모는 분석에 사용된 텍스트에 비례하여 나타나는 것을 알 수 있다. 즉 텍스트의 수가 가장 많았던 의료전문가가 가장 많았고, 텍스트의 수가 가장 적었던 시민단체가 가장 적은 수의 노드를 가지는 네트워크로 나타남을 알 수 있다. 단어들의 평균관계의 수에 있어서는 상대적으로 큰 차이를 나타내지 않고 있으며, 네트워크의 크기를 나타내는 지름에 있어서도 노드의 숫자와는 관계없이 큰 차이가 없었다. 또한 결집계수에 있어서도 큰 차이를 보이지 않고 있는 점 등을 통해 노드의 규모에서는 차이가 있지만,

노드 간 연결정도에 있어서는 차이가 크지 않다는 점이다. 이는 아래 <표 5>에서 제시되는 정책집행 이후 시기의 특성에도 동일하게 적용되는 점이다.

네트워크의 특정 단어가 전체 네트워크의 의미형성 및 의미순환에 있어 얼마나 중요한 역할을 하는가를 보여주는 두 가지 집중화지수는 집단 간 차이가 나타났다. 진보언론의 경우 다른 행위자와 비교하여 의미형성 및 순환에 특정 단어(연결/사이중심성 1위)의 역할이 상대적으로 크지 않다는 점이다. 반면 이익단체와 일반인은 전체 네트워크에서 특정단어의 의미순환에 있어 역할을 나타내는 사이중심성 집중화지수가 상대적으로 높게 나타남을 알 수 있다. 일반인의 경우 사이중심성 상위인 담배, 흡연자 등의 단어가 전체 의미순환 구조에 있어 약 37%(정책시행 전), 42%(정책시행 후)를 담당하고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 네트워크의 하위집단이 얼마나 잘 구분되었는가를 나타내주는 모듈성 Q값⁷⁾의 경우, 완벽하지는 않지만 하위집단의 구분이 유의미하며 집단 간 비교 분석에 사용될 수 있음을 확인할 수 있다.

<표 5> 이해관계자 텍스트 네트워크 구조적 특성(정책시행 이후)

구분	의료 전문가	보건 전문가	이익 단체	시민 단체	보수 언론	진보 언론	일반인	전체
노드 수	171	311	311	118	480	448	137	1,286
관계 수	446	996	847	306	1,525	1,427	335	5,409
평균 경로거리	3.42	3.56	3.77	3.44	3.47	3.59	3.82	3.32
지름	9	8	9	8	9	8	11	8
평균 관계 수	2.61	3.20	2.72	2.59	3.18	3.19	2.45	4.21
밀도	0.03	0.02	0.02	0.04	0.01	0.01	0.04	0.007
연결중심성 집중화지수	21.17	12.49	18.30	29.15	16.04	13.15	14.15	0.17
사이중심성 집중화지수	27.81	15.49	37.86	42.20	19.73	17.29	41.68	19.51
결집계수	0.77	0.72	0.76	0.80	0.74	0.73	0.79	0.68
모듈성Q (하위집단 수)	0.64(11)	0.60(15)	0.68(19)	0.63(10)	0.59(18)	0.62(14)	0.71(12)	0.49(21)
가장 큰 하위집단 (전체 노드 중 %)	30 (17.5%)	61 (19.6%)	47 (15.1%)	22 (18.6%)	86 (17.9%)	59 (13.2%)	22 (16.1%)	197 (15.3%)
두번째 큰 하위집단 (전체 노드 중 %)	29 (17.0%)	56 (18.0%)	35 (11.3%)	20 (16.9%)	58 (12.1%)	58 (12.9%)	22 (16.1%)	136 (10.6%)
세번째 큰 하위집단 (전체 노드 중 %)	23 (13.5%)	41 (13.2%)	28 (9.0%)	19 (16.1%)	51 (10.6%)	53 (11.8%)	20 (14.6%)	115 (8.9%)

7) 모듈성 Q값이 1인 경우 하위집단 간 관계는 없고 하위집단 내 단어만 연결이 되어 있는 구조를 의미하며, 0인 경우는 하위집단으로 구분이 되지 않는 것을 나타낸다.

2. 이해관계자간 정책 프레임 비교분석

이해관계자별 의미형성/순환에 주요한 역할을 하는 단어를 나타내는 연계/사이중심성 분석결과는 아래의 표와 같다.

〈표 6〉 이해관계자별 사이중심성, 연결중심성 상위 10위

순위	의료전문가				보건전문가				이익단체				시민단체				
	연결		사이		연결		사이		연결		사이		연결		사이		
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	
1	담배	담배	담배	담배	담배	담뱃갑	담배	결정	담뱃값	담배	담뱃값	담배	담뱃값	담배	담뱃값	담배	담뱃값
2	담뱃값	담뱃갑	담뱃값	경고그림	흡연	경고그림	흡연	담뱃갑	담배	경고그림	담배	경고그림	금연	흡연자	흡연자	흡연자	흡연자
3	인상	경고그림	인상	담뱃갑	담뱃값	결정	흡연자	간접흡연	흡연율	흡연자	흡연자	흡연자	흡연자	금연	금연	금연	금연
4	금연	효과	금연	효과	인상	간접흡연	담뱃값	효과	인상	담뱃갑	흡연율	서민	건강	정부	금연정책	이유	
5	청소년	지나치다	건강	지나치다	담뱃세	효과	인상	경고그림	흡연자	서민	인상	정부	담배	흡연	건강	흡연	
6	건강	흡연	청소년	행복추구권	흡연자	흡연율	담뱃세	정책	소비자	정부	사회	담뱃갑	금연정책	담뱃값	담배	정부	
7	흡연	금연	정부	높아지다	금연정책	정책	금연정책	흡연율	한국	협오	국민건강증진금	사진	정부	비판	저소득층	시민	
8	한국	높아지다	흡연	정책	금연	흡연자	사용	흡연자	사회	인상	국민건강증진	협오	담뱃세	금연운동	발표	금연정책	
9	흡연율	폐암	사용	운전자	한국	담배	한국	포장	오르다	피다	국민	한국	인상	금연정책	사용	내몰리다	
10	정부	협오	한국	세수	부담	결과	금연	담배	국민건강증진	사진	보건당국	인상	저소득층	시민	담뱃세	영역	

순위	보수언론				진보언론				일반인			
	연결		사이		연결		사이		연결		사이	
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
1	담뱃값	담뱃값	담뱃값	금연	금연	담뱃값	금연	정부	담배	담배	담배	흡연자
2	인상	금연	인상	담뱃값	흡연	인상	흡연	담뱃값	흡연	흡연자	흡연	담배
3	담배	인상	담배	저소득층	담배	정부	정부	담배	금연	금연	금연	금연
4	흡연	담배	흡연	인상	정부	담배	흡연자	인상	흡연자	흡연	흡연자	흡연
5	흡연자	저소득층	경고그림	담배	흡연자	금연	담배	흡연	담뱃값	담뱃값	담뱃값	서울시
6	담배회사	정부	담배회사	금연정책	담뱃값	흡연	인상	금연	밀수	정부	금연정책	담뱃값
7	정부	효과	흡연자	정책	인상	세수	담뱃값	국회	인상	보건소	인상	정부
8	경고그림	금연정책	정부	정부	담뱃세	늘어나다	한국	늘어나다	금연정책	오르다	죽음	전체
9	오르다	저가담배	국회	흡연자	한국	국회	담뱃세	세수	금연구역	인상	통로	정책
10	흡연율	정책	오르다	효과	금연정책	저가담배	금연정책	정책	피다	금연클리닉	국민건강	오르다

우선 금연정책에 있어 특정 정책방향(가격/비가격정책)을 나타내는 단어가 아닌 ‘담배’, ‘흡연(자)’은 모든 이해관계자가 모든 시기에서 상당히 중요하게 사용되는 단어로 나타났다. 그러나 가격정책 및 비가격정책의 의미형성에 있어 주요하게 사용되는 단어들(담뱃값, 인상, 경고그림, 담뱃갑 등)의 경우 이해관계자별로 정책형성시기(시행 전)와 집행시기(시행 후)에 따른 차이가 나타났다. 이를 이해관계자별로 살펴보면 다음과 같다.

의료전문가의 경우, 정책시행 이전과 시행 이후 금연정책의 기초가 변하였다. 정책시행 이전에는 ‘담뱃값’, ‘인상’ 등 가격정책과 관련된 단어들이 의미형성/순환에 중요한 역할을 한 반면, 정책이 시행된 이후에는 담뱃갑, 경고그림 등 비가격정책에 대한 단어들이 중요한 역할을 하고 있다. 즉, 의료전문가들은 흡연율(연결중심성 10위) 감소라는 명확한 정책 목표 하에서 담뱃값 인상을 우선시했으며 이후 ‘담뱃갑’, ‘경고그림’ 등 비가격 정책에 보다 비중을 두는 것으로 나타났다.

보건전문가의 경우, 의료전문가와 유사한 금연정책의 기초변화를 보이고 있다. 다만, 정책 시행 이후 비가격 정책을 논의하는 데 있어서 ‘담뱃갑’, ‘경고그림’과 더불어 ‘간접흡연’이 상당히 비중 있는 단어로 부각되었다. 의료전문가가 개인의 흡연, 금연 등에 대해 보다 초점을 맞춘 반면, 보건 전문가들은 개인적 측면과 더불어 간접흡연과 관련한 사회적인 접근에도 관심을 기울이고 있음을 확인할 수 있다.

이익단체의 경우에도 정책 시행 전에는 ‘담뱃값’, ‘인상’, 시행 후에는 ‘경고그림’, ‘사진’ 등이 의미형성/순환에 사용되어 전문가 집단(의료/보건)과 유사하게 가격정책과 비가격정책이 논의되는 것으로 나타났다. 그러나 정책 시행 후 ‘혐오’라는 단어가 등장하여 ‘담뱃갑’, ‘경고그림’, ‘사진’에 대해 전문가 집단과 의견이 대립될 수 있음을 예측할 수 있다.

시민단체의 경우, 정책 시행 전 모두 '담뱃값'이 의미형성/순환에 중요한 역할을 하였다. 그러나 전문가 집단, 이익단체와는 다르게 '담뱃세', '저소득층'이 중요한 단어로 드러나 가격정책에 대한 부담과 관련된 단어들도 중요하게 나타나고 있다. 정책 시행 이후에도 비가격 정책에 대한 논의보다는 오히려 '담뱃값', '비판', '금연정책' 등이 주요 단어로 나타나 가격정책에만 초점을 맞춘 시민단체의 비판적 검토를 확인할 수 있었다.

보수언론의 경우, 정책시행 이전과 이후에 모두 가격정책에 초점을 맞추고 있었다. 특히, 다른 이해관계자와는 다르게 가격정책 시행 이전에도 '경고그림'을 주요 단어로 고려하는 것으로 나타나 두 가지 방법을 모두 고려하는 흡연율 감소에 효과를 높이는 데 관심이 있는 것으로 나타났다. 정책 시행 이후에는 '저소득층', '저가담배'가 비중 있게 사용하면서 가격정책에 따른 부작용을 다루고 있었다.

진보언론의 경우, 정책시행 이전 '담뱃값'이 타 집단에 비해 덜 중요하게 사용되고 있었다. 오히려 '금연', '흡연', '정부' 등 담배 관련 일반 단어들도 중요했다. 그러나 정책 시행 후 '담뱃값', '인상', '정부', '세수', '늘어나다' 등이 의미형성/순환에 주요하게 사용되어 정책집행시기에 오히려 가격정책과 관련된 정책프레임을 더 부각시켰던 것으로 나타났다.

일반인의 경우, 담배, 흡연, 금연, 흡연자 등의 단어가 가장 많이 사용되는 단어로 나타나 금연에 대한 정책적 관심이 타 집단에 비해 비교적 낮은 것으로 나타났다. 그러나 양 시기 간 '담뱃값'이 중요한 단어로 등장하여 가격정책에 대한 관심을 가진 것으로 나타났으며 '담뱃값', '금연구역', '보건소', '금연클리닉' 등 금연과 관련하여 일반인들이 피부에 와 닿는 실질적인 정책과 지원에 보다 관심이 많은 것을 확인할 수 있었다.

주요단어를 정책목표, 가격정책, 비가격정책, 가격정책 효과, 가격정책 부작용 등으로 구분하여 이해집단별로 나누어 보면 다음과 같다.

우선, 정책목표와 관련된 단어는 '건강', '흡연율'로 볼 수 있으며 진보언론을 제외한 모든 이해관계자가 정책목표에 대해 주요하게 언급하고 있다. 그러나 보건전문가의 경우에만 정책 시행 이후에도 '흡연율'을 언급하고 있어 다른 집단들이 정책시행 이전에서만 정책목표를 논의한 것과는 차이가 나타나고 있다.

가격정책과 관련된 단어는 '담뱃값'이다. 담뱃값은 모든 이해관계자가 중요한 의미형성/순환에 필요한 단어로 사용되었으나 의료전문가, 보건전문가, 이익단체는 정책시행 이전에만 담뱃값을 다루고 있다는 점에서 타 집단과 구분된다.

가격정책 효과와 관련된 단어는 '담뱃세', '세수'이며 의료전문가, 보건전문가, 시민단체, 진보언론이 중요하게 언급하고 있으며 특히, 진보언론이 정책 시행 이전과 이후 모두 관심이 높은 것으로 나타났다.

가격정책 부작용과 관련된 단어는 ‘저소득층’, ‘저가담배’이며 시민단체, 보수언론, 진보언론이 크게 관심을 가지고 있었던 것으로 나타난다.

비가격정책과 관련된 단어는 ‘경고그림’, ‘담뱃갑’ 등이 주요하게 다뤄지고 있으며 특히, 의료집단, 보건전문가, 이익단체의 관심이 큰 것으로 나타났으며 시민단체, 진보언론은 비가격정책에 대한 관심이 비교적 낮았던 것으로 나타난다.

종합해 보면, 이해관계자들은 담뱃값 인상 시행 전에 정책목표와 가격정책에, 시행 후에는 비가격정책과 가격정책의 효과에 관심이 집중되었던 것으로 확인되었다. 이해관계자별로 정리하면, 보건전문가의 경우 시행 전에는 가격정책, 가격정책의 효과 그리고 시행 후에는 정책목표, 비가격정책에 중점을 두었다. 이익단체의 경우 시행 전에는 정책목표, 가격정책에, 시행 후에는 비가격정책에 집중했다. 보수언론은 시행 전 정책목표, 가격정책, 비가격정책 모두 관심이 있었으나 시행 후에는 가격정책과 가격정책 부작용에 집중했으며 진보언론은 시행 전후 모두 가격정책, 가격정책 효과에만 초점을 맞췄고 추가적으로 시행 후에 가격정책 부작용까지 검토하였다. 일반인은 가격정책과 비가격정책 전체에 대하여 시행 전후 상관없이 관심을 가진 것으로 나타났다.

〈표 7〉 단어별 분류에 따른 이해관계자별 주요 관심

구분	의료전문가		보건전문가		이익단체		시민단체		보수언론		진보언론		일반인	
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후
담배	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
정책목표	건강	○					○							
	흡연율	○		○	○				○					
가격정책	담뱃값	○		○	○		○	○	○	○	○	○	○	○
	인상	○		○	○				○	○	○	○	○	○
비가격정책	경고그림		○		○				○					
	담뱃갑		○		○									
	간접흡연				○									
	금연구역												○	
	보건소													○
	금연클리닉													○
가격정책 효과	담뱃세			○			○				○			
	세수		○									○		
가격정책 부작용	저소득층						○		○					
	저가담배								○		○			

각 시기 및 정책결정 이전/이후에 있어 7개의 이해관계자들 간 정책프레임의 유사점/차이점을 비교분석한 결과는 다음의 <표 8>과 같다.

비가격정책의 프레임 구성을 보면 크게 간접흡연 등의 문제를 지적하면서 바람직한 흡연 문화 조성 및 경고그림 삽입에 초점을 맞추어서 양 시기 모두 나타나고 있다. 다만 상대적으로 바람직한 흡연문화 조성은 정책시행 전에, 경고그림 삽입은 정책시행 이후에 비중이 높아지는 것으로 나타나고 있다. 대부분의 이해관계자가 비가격정책에 대해 옹호하는 입장을 보이고 있는 반면, 이익단체만이 유일하게 흡연자의 흡연권을 근거로 하여 비가격정책에 대한 반대가 있었다.

가격정책은 찬성, 반대, 신중의 프레임이 구성되어 나타났다. 찬성 측은 금연이 국민건강 증진을 통한 삶의 질 향상의 주 효과와 더불어 세수확충이라는 부수적 효과를 제시하고 있다. 반대 측은 담뱃값 인상은 증세를 위한 수단으로 보고 있으며 특히, 서민과 저소득층의 부담이 심화된다는 점을 강조하고 있다. 신중 측은 담뱃값 인상으로 인해 발생할 수 있는 부작용을 완화시키고 확충된 세금의 적절한 사용을 전제해야만 담뱃값 인상의 효과가 나타날 것이라고 지적한다. 담뱃값 인상으로 인해 정부가 세수를 늘린다는 점은 모든 이해관계자가 동의하고 있으며 세수 확충에 대한 시각이 이해관계자별로 다양하게 나타나고 있다. 즉, 담뱃값 인상이 흡연을 감소를 위한 합리적인 정책적 수단으로 볼 것인지 아니면 비논리적이고 과도한 서민증세인지 논의가 대립하고 있다.

이외에도 정책과정에 있어서 이해관계자 참여가 미흡하다는 지적이 있으며 담뱃값 인상 이후 새롭게 등장한 저가담배, 전자담배 규제가 정책 문제 즉, 담뱃값 인상의 부작용으로 나타나고 있다. 이에 대해 이해관계자별로 상세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전문가들(의료/보건)의 프레임을 살펴보면 다음과 같다. 정책형성/결정시기에 있어서 의료 전문가와 보건전문가 모두 전문가의 입장에서 기본적으로 담뱃값 인상에는 찬성하는 정책프레임을 가지고 있었으나, 동시에 당시 담뱃값 인상폭이 너무 크며 증세의 목적이 강하다는 비판에 대하여, 담뱃값 인상 가격정책 결정은 신중하여야 한다는 프레임을 제시하고 있었다. 정책집행시기에 있어서는 가격정책과 관련된 정책프레임을 전혀 제시하고 있지 않는 반면, 비가격정책으로서 경고그림 등의 강화가 필요하다는 정책프레임으로 자신들의 정책주장을 한정시켰다. 전문가들은 정책환경을 둘러싼 맥락(담뱃값 인상이 비논리적인 증세인지 여부)과는 거리를 두고 자신들이 전문성이 있다고 판단되는 점에 한정하여 정책프레임을 제시하고 있음을 확연히 보여주고 있다. 이를 통해 알 수 있는 사실은 정책에 대한 지식수준은 높지만 정책과정(맥락)에 관여도는 낮은 전문가 집단의 특징을 나타내는 정책프레임이라는 점이다.

〈표 8〉 금연정책에 대한 이해관계자들의 정책프레임

정책프레임	이론전문가		보건의문가		이덕단체		시민단체		보수언론		진보언론		일반인	
	진	후	진	후	진	후	진	후	진	후	진	후	진	후
찬성	-경고림 헬스킴은 주관적 검토 부족 -구체적 집행사안 필요 -관련 사항의 명시	-경고림 헬스킴은 주권국민의 권리를 침해한다 -관련법령(중공법)을 개정하여 집행할 필요가 있다 -관련 법령(중공법)을 개정하여 집행할 필요가 있다	-경고림 헬스킴 집행 시점에 국민들의 건강을 위협할 수 있다 -국민건강증진기금(중공법)을 개정하여 집행할 필요가 있다	-경고림 상인은 종연권 권리 침해 -경고림은 (일반인까지도) 불평등하다	-증세정책이 아니라면 비가격정책 제시	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요	-비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요 -비가격정책(경고림) 강화 필요
반대														
찬성														
반대 (선택)														
가격 정책														
신중														
정책 참여 심화														
새로운 정책 문제														

둘째, 지식수준 및 관여도도 모두 높은 집단으로서 이익단체와 시민단체의 정책프레임은 각각의 정책주장을 확연히 보여주고 있다.

먼저 이익단체는 다른 이해관계자와는 달리, 독특한 정책프레임을 제시하고 있다. 가격인상에 대하여 반대를 하는 이유에 있어서 다른 이해관계자들과 비슷하게 서민증세 프레임을 제시하지만 동시에 담뱃값 인상보다는 불법판매에 대한 과태료를 부과하는 것이 더욱 바람직하다고 주장한다. 그리고 정책집행과정에 있어서 다른 모든 이해관계자들과 달리 경고그림 삽입에 대하여 흡연권 침해, 불쾌감 유도 등의 주장으로 반대를 하고 있다는 점에서 차별성이 뚜렷하다. 즉 이익단체는 담배시장의 축소에 반대한다는 기본적인 입장을 고수하고 있으며 담뱃값 인상이 자신들에게 불리하다고 판단하여 다른 이해관계자들이 주장하는 서민증세 프레임에 동참은 하지만, 동시에 가격인상보다는 과태료 등의 규제정책이 더욱 적합하다는 동상이몽(同床異夢) 같은 정책프레임을 구성하고 있다. 반면 시민단체의 경우 정책프레임이 정책결정 전후에 걸쳐 거의 모두 가격정책에 대한 반대 및 가격정책의 실패에 집중되어 있으며 특히, 담뱃값 인상 정책에 대해 서민 및 저소득층에 대한 증세 프레임을 강력하게 구성하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 정책과 관련된 전문지식 수준은 상대적으로 높지 않지만 관여도는 상당히 높은 언론의 경우 다음과 같은 점에서 다른 이해관계자와 차이가 있다. 정책시행 전후에 걸쳐 모두 비가격정책이 중요하다는 정책프레임이 구성되고 동시에, 가격정책이 서민증세라는 비판적 프레임을 지속적으로 유지하고 있다는 점이다. 여기서 진보언론과 보수언론은 프레임에 강조점에 있어 약간의 차이가 나타나고 있다. 진보언론은 보수언론과 비교하여 상대적으로 가격정책과 관련된 프레임이 다양하다는 점이다. 보수언론이 담뱃값 인상이 증세라는 점에만 초점을 맞춘 반면, 진보언론은 서민증세, 저소득층에 대한 과세 등 증세 프레임뿐만 아니라 정책집행과정에서 나타날 가능성이 있는 불법거래 등에 대한 규제 프레임을 제시하고 있다. 마지막으로 언론의 경우 다른 이해관계자들과 달리 정책이 시행된 이후 예기치 못했던 새로운 정책문제가 발생하였다는 프레임을 제시하고 있다. 언론은 정책의 담뱃값 인상에 대한 주요 이슈뿐만 아니라 담뱃값 인상으로 인해 나타난 다른 효과에 대하여도 정책프레임을 제시하고 있다. 이는 관여도가 높지만 비교적 이해관계가 직접적이지 않은 언론의 특성을 보여주고 있다.

넷째, 일반인의 경우 정책형성 및 결정 과정에 있어서는 가격정책에 대하여 상당히 신중해야 한다는 프레임을 가지고 있으며, 비가격정책이 중요하다는 정책프레임을 보여주고 있다. 상대적으로 전문지식과 관여도가 낮은 일반인의 입장에서 정책형성/결정시기에는 직접적으로 이슈가 되었던 가격정책에 대하여는 상당히 유보적인 프레임을 유지하다가, 정책집행시기에 가서는 정책의 실패가 있다는 쪽으로 정책프레임의 변화가 있었다.

정리하면, 이해관계자들 모두 비가격정책의 중요성을 인지하고 이에 대한 적극적이고 긍정적인 프레임을 구성했으나 이익단체만 독특하게 흡연의 권리를 주장하며 비가격정책 반대 프레임을 만들었다. 가격정책 관련하여 정책형성 및 결정과정에서는 찬성과 반대, 그리고 신중해야 한다는 의견이 균형을 이루었으나 정책집행 시기에서는 가격정책에 대한 반대로 의견이 수렴하는 것을 확인할 수 있다. 즉, 신문이라는 공론의 장에서 펼쳐졌던 다양한 논의 결과, 가격정책 반대(부작용) 프레임이 우세해졌으며 가격정책 찬성 프레임을 가지고 있었던 전문가(의료/보건) 집단이 프레임을 포기하고 다른 주제(비가격정책)의 프레임을 형성하는 것을 관찰할 수 있었다. 게다가 전문가 집단이 주장한 담뱃값 인상과 흡연을 저하의 인과관계는 현실에서 성립되지 않았으며, 담뱃값이 인상 이후 담배 판매량이 이전의 판매량 수준으로 회복되는 점을 보아(한겨레, 2015) 전문가의 정책적 프레임은 아쉽게도 전문성이 없었다.

3. 사회인식 네트워크를 이용한 정책 프레임 비교 분석

7개 이해관계자의 네트워크를 모두 통합하여 사회인식네트워크를 만들어 보면 아래의 <표 9>와 같이 주요 단어를 볼 수 있다.

<표 9> 사회인식 네트워크 연계/사이중심성 상위 10위

순위	연계중심성		사이중심성	
	시행 전	시행 후	시행 전	시행 후
1	담배	담배	담배	담배
2	담뱃값	담뱃값	흡연	금연
3	인상	금연	담뱃값	흡연자
4	흡연	정부	인상	정부
5	금연	흡연자	흡연자	담뱃값
6	흡연자	인상	금연	경고그림
7	정부	경고그림	정부	인상
8	한국	담뱃값	금연정책	흡연
9	금연정책	효과	한국	담뱃값
10	흡연율	흡연	건강	정책

우선, ‘담배’와 ‘담뱃값’, ‘인상’이 정책시행 전후 모두 중요하게 사용되고 있는 것을 확인할 수 있다. 즉, 담뱃값 인상 가격정책에 매우 높은 관심을 가지고 있는 것으로 나타났다. 그러나 정책집행

이후 가격정책에 있어 핵심적 단어인 '인상'이 연계중심성에 있어서는 3위 → 6위, 사이중심성에 있어서는 4위 → 7위로 낮아지는 것을 볼 때, 정책집행시기에는 담뱃값 인상 자체에 대한 중요성이 낮아진 것을 알 수 있다.

집행 이후 사이 정책형성시기보다 상대적으로 중요하게 나타나게 된 단어로 금연과 흡연자, 그리고 경고그림 및 담뱃갑을 들 수 있다. 이를 통해 유추해 볼 수 있는 것은 정책 형성시기에는 담뱃값 인상 관련 가격정책이 주요 이슈였던 반면, 정책 시행 이후에는 상대적으로 흡연자의 금연에 더 초점이 맞추어지고 있으며, 또한 이를 위해 가격정책(담뱃값 인상)뿐만 아니라 비가격정책(담뱃갑 경고그림)의 병행이 중요하다는 것으로 정책프레임의 변화가 있었다는 것이다.

또한 '정부'가 시행 전후 모두 중요한 단어로 등장했다. 이해관계자별 네트워크에서도 정부가 중요한 단어로 나타나긴 했으나 오직 진보언론에서만 '정부'가 양 시기에서 중요하게 언급되었다. 사회인식 네트워크로 통합해서 봤을 때 '정부'의 역할이 큰 것은 모든 이해관계자들이 정부를 매우 의식하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 10〉 정책프레임(통합 네트워크) 비교분석

정책 프레임		정책형성/결정시기	정책집행 시기
비가격정책	찬성	- 경고그림 의무화 및 문구강화 - 공공장소 간접흡연 규제를 통한 건강증진 필요	- 비가격정책(경고그림) 강화필요(국회의 책임) - 비가격정책 필요: 담배포장 등 마케팅에 의한 해악 - 공공장소 간접흡연 규제 강화 필요
	반대		- 비가격정책(경고그림) 반대
가격정책	찬성	- 담뱃값 인상 효과 강조	
	반대 (실패)	- 저소득층 고려없는 담뱃값 인상 정책 - 담뱃값 인상은 서민증세를 통한 조세 확보 - 담뱃값 인상은 조세형평성에 어긋남	- 담뱃값 인상은 증세를 위한 꼼수 - 정책목표(건강증진) 달성 실패
	신중	- 담뱃값 인상 세금이 보건정책에 사용되어야 - 담뱃값의 과도인상에 따른 불법시장 가능성	
정책참여(정당성)실패		- 보건복지부가 이해집단 갈등에 의견수렴에 소극적	- 흡연자들의 의견 정책과정 참여 미비 - 흡연자들의 의견수렴없이 단속에 치중
새로운 정책문제			- 부수적 효과인 전자담배 등 규제 강화 필요

* 담뱃값 인상은 서민증세를 통한 조세 확보(1) 및 담뱃값 인상은 조세형평성에 어긋남(13)은 서민증세(조세역진성 포함)로 통합하여 볼 수 있다.

마지막으로 사회인식 네트워크에서 나타난 정책프레임을 정리하면 위의 표와 같다. 전반적으로 비가격정책에 대하여 지속적으로 그 필요성이 제기되고 있는 것을 알 수 있고, 가격정책에 있어서는 형성/결정시기에는 찬성-반대-신중론이 모두 대두된 반면 집행시기에 있어서는 정책이 실패하였다는

프레임으로 초점이 모아지고 있다. 또한 이해관계자들의 정책참여가 높지 못하여 문제가 된다는 프레임 역시 지속적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 마지막으로 정책집행시기에는 비가격정책에 대한 반대(이익집단의 프레임) 및 새로운 정책문제의 대두와 관련된 프레임(언론)이 새롭게 나타나고 있음을 알 수 있다.

4. 토론

개별 이해관계자들의 정책프레임이 사회인식 네트워크로부터의 정책프레임과 어떻게 조응하는가를 살펴보면 아래의 <표 11>과 같다.

<표 11> 의미공유 및 차이 비교분석

정책 프레임	사회인식 네트워크		의료전문가		보건전문가		이익단체		시민단체		보수언론		진보언론		일반인			
	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후	전	후		
비가격 정책	찬성	경고그림 등 강화	경고그림/포장 등 강화		○	○	○			○		○	○	○	○			
		공공장소 간접흡연 규제	공공장소 간접흡연 규제			○	○	○						○			○	
	반대	경고그림 반대						○										
가격 정책	찬성	담뱃값 인상 효과 강조	-	○		○												
		저소득층 부담심화							○					○				
	반대 (실패)	서민중세 (조세역진성)	담뱃값인상은 결국 중세	○				○	○	○	○	○	○	○	○			○
			정책목표(건강증진) 달성 실패								○							
	신중	증대된 재원활용 재검토	-	○		○												
		불법시장 문제 등 고려해야	-												○			○
정책과정 참여 문제	의견수렴 소극적	이해관계자 정책과정 참여 미비					○					○						
새로운 정책문제	-	저가담배/전자담배 등 부작용											○		○			
계			3	1	4	3	2	2	3	2	3	3	4	3	3	1		

총 11개의 정책 프레임 중 정책결정 전후에 걸쳐 지속적으로 많이 나타난 프레임은 비가격정책 프레임 중 경고그림 등의 강화와 관련된 프레임과(결정전 5번, 결정후 4번), 담뱃값 인상은 서민중세라는 프레임(전후 각각 5번씩)으로 나타났다. 정책 형성/결정시기에서 정책행위자들이 가장 공통적으로 많이 초점을 맞춘 정책 프레임을 중심으로 해석하면, 금연정책 효과를 증대시키기 위해서는 비가격정책 중 경고그림 등을 강화하는 것이 우선적으로 되어야 하며, 당시의 2,000원이라는 담뱃값 인상은 금연정책의 효과를 높이는 것이라기보다 서민중세이기에 이에 대하여는 반대의 입장을 고수한 것이라고 볼 수 있다. 또한 담뱃값 인상이 금연정책 목표달성에 효과적일 수 있다는 프레임은 정책결정 이전에 전문가들에 의해 제시된 프레임이었지만, 정책집행이 되면서, 가격인상 효과에 대한 정책프레임을 제기한 행위자들이 전혀 없는 것으로 보아 정책집행이 되면서 이해관계자들의 정책 프레임이 가격인상 정책에 대하여 부정적인 방향으로 수렴되고 있다는 것을 간접적으로 보여주는 것이다. 또 다른 측면에서 볼 때, 가격인상에 따른 정부의 증대된 수입이 국민건강 증진이라는 목적에 맞게 사용되어야 한다는 우려 역시 정책결정 이후에는 나타나지 않는다. 이는 집행단계에서 금연정책이 정책목표 달성을 위한 정책수단이 아니라 세수증대를 위한 수단이 되었으며 시민단체는 이러한 점을 직접적으로 비판하기 위해 정책목표 달성 실패 프레임을 구성하게 되었다.

반면 정책결정 이전에는 상당히 많은 행위자들이 공유한 프레임은 비가격정책 중 공공장소 간접흡연 규제이다. 정책집행 단계에 있어서는 보건전문가만이 이에 대하여 지속적으로 중요한 정책 프레임으로 제시하고 있다. 이미 공공장소 간접흡연 규제 강화는 국민들뿐만 아니라 정부에서도 적극적으로 수용하는 모습을 보이고 있음에도 불구하고 보건전문가가 지속적으로 이를 강조하는 것은 당시 가장 첨예한 논점이었던 담뱃값 증세 여부에 대하여 객관적 태도를 견지함으로써 논쟁에서 이탈하려는 모습으로 해석할 수 있다.

정책과정에서 이해관계자들의 참여가 부재하였기에 문제가 될 수 있다는 정책프레임은 전후에 걸쳐 각각 1회씩 등장하고 있는 것으로 볼 때, (특히 보수언론에서 정책형성과정에서 이 문제를 제기하였음) 금연정책으로서 담뱃값 인상 정책결정 및 집행에 있어 정부의 일방통행적 정책결정 행태가 지속적으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 박근혜정부의 주요 정책결정에 있어 다수 나타나고 있는 공통적인 문제점이 금연정책 과정에서도 나타난 것이라고 볼 수 있다.

요약하면, 정책형성 및 결정 단계에 있어서는 비교적 다양한 형태의 정책프레임이 나타나면서, 가격인상 반대에만 집중하지는 않고, 가격인상이 가져올 수 있는 긍정적인 방향 및 비가격정책과의 조화를 원하는 프레임이 나타나고 있었던 반면, 집행시기에 있어서는 가격정책이 서민중세로서 궁극적인 정책목표 달성 실패에 가깝고, 이보다는 오히려 비가격정책에 더 초점을 맞추어야 한다는 방식으로 프레임의 변화가 있었음을 알 수 있다.

V. 결론

민주주의는 다양한 이해관계를 대변하는 기능을 하며, 이는 권력이 아닌 대화를 통하여 문제해결을 도모하는 통치방식이다(Giddens, 1997: 28). 수평적 관계에 기반한 다양한 정책이해관계자들의 정책 담론이 열린 공론장에서 왜곡없이 의사소통될 때에 비로소 권력이 아닌 대화를 통한 정책문제 해결에 다가선다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 본 연구는 금연정책을 둘러싼 정책이해관계자들의 정책 프레임을 비교분석하였고, 이해관계자들의 프레임 간 유사점과 차이점을 살펴보았다.

구체적으로 본 연구는 다양한 정책이해관계자들의 정책문제에 대한 이해 및 해석을 나타내는 정책 프레임을 분석함으로써 다양한 정책이해관계자들의 정책주장을 비교분석하고, 정책결정 전후 시기에 있어 정책이해관계자들의 주장의 변화가 있었는가를 분석하였다.

먼저 금연정책에 있어 주요 프레임으로 나타났던 가격-비가격정책 프레임을 중심으로 논의를 정리하면 다음과 같다. 가격정책 프레임을 살펴보면, 이익단체, 시민단체, 보수/진보 언론은 담뱃값 인상에 대하여 정책결정/형성 시기부터 서민증세라는 정책프레임을 만들었으며 정책집행시기에서도 담뱃값 인상 정책의 실패를 지속적으로 부각시키고 있었다. 비록 이익단체는 시민단체, 언론과 달리, 가격정책을 반대하는 데 있어서 정책프레임의 차이가 있었으나, 언론과 시민단체는 같은 정책 프레임을 공유했다고 해석할 수 있다. 즉, 가격정책이 흡연을 감소 효과를 인정한다는 점에서 정부의 정책도구에는 공감을 하고 있지만 정책도구의 세팅, 즉 담뱃값 지나친 인상폭에 대해 비판하기 위해 서민증세 프레임을 만들게 된 것이다. 반면 전문가들은 가격정책에 찬성하는 프레임을 가지고 있다는 측면에서 다른 행위자와 차이가 있다. 전문가들은 당시 가장 큰 이슈가 되었던 담뱃값 인상의 증세 여부에 초점을 맞추기보다는 가격정책이 금연에 효과가 있다는 객관적 사실을 견지하고 있었다. 그러나 전문가들이 주장하는 객관적 사실에 대한 실증적 증거가 충분하지 않으며 흡연을 하락에 대한 충분한 맥락적 설명 없이 담뱃값과 흡연율의 인과관계를 도출한 것은 정책적 복잡성을 고려하지 않은 왜곡으로 해석될 수 있는 것이다.

비가격정책의 경우 보건전문가와 언론, 일반인이 정책결정 이전과 이후에 걸쳐 지속적으로 비가격정책의 중요성을 강조한 정책프레임을 견지했다. 비가격정책 관련 정책프레임에 가장 큰 차이를 나타낸 행위자는 이익단체이다. 이익단체의 경우 정책결정 이전에는 간접흡연에만 국한하여 비가격정책에 찬성하다가, 정책집행시기에 들어와서는 경고그립 등 담뱃값 관련 비가격정책에 대해 반대 프레임을 제시하여 입장을 바꾸게 된다. 이익단체가 자신들의 이익을 정책프레임에 가장 뚜렷하게 반영하고 있으며 이익단체의 프레임은 내어줄 것과 챙겨야 할 것을 명확히 구분하는 전략적 판단이었다는 것을 확인할 수 있다.

둘째, 정책프레임 구성에 있어 다른 이해관계자와 차이를 나타낸 행위자를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 시민단체의 경우 당시 이슈가 되었던 가격정책에 대한 반대 프레임에만 정확하게 초점을 맞추고 있었다. 즉 시민단체의 프레임이 전문가나 언론과 비교하여 정책 프레임의 범위가 좁았다. 시민단체가 다른 행위자와 비교하여 정책프레임의 내용적 측면에서 범위가 좁은 것은, 이슈 관련 동원능력이 강한 시민단체의 특징을 나타내주는 것이며 명확한 목적의식을 가진 집단의 행태로 파악할 수 있다.

마지막으로 정책결정/형성 시기와 집행시기에 있어 정책프레임의 변화가 가장 큰 행위자는 전문가인 것으로 나타났다. 의료전문가와 보건전문가의 경우에는 정책형성/결정 시기에는 찬성/반대/신중 등 다양한 측면에서 가격정책에만 초점을 맞추었지만 정책결정 이후에는 오직 비가격정책에만 국한된 정책프레임을 보여주고 있다는 점에서 논쟁의 중심으로부터 이탈하려는 행태를 보인다고 해석할 수 있다.

분석결과를 정리하면 정책 이해관계자는 그 특성과 정책 과정에 따라 정책프레임을 구성하는 방식이 다르다는 것을 알 수 있다. 특정 정책과 관련하여 가장 이슈가 되는 부분에만 초점을 맞추는 시민단체와, 이를 균형적으로 다루려는 언론, 이슈가 되는 점에서는 한발짝 물러서려는 모습을 보이는 전문가, 자신의 이익에 따라 정책프레임의 변화가 나타나는 이익단체 등으로 정리될 수 있다.

마지막으로 정책프레임 간 협상과 조정에 있어서 정부의 역할이 어떠한지 고민해볼 필요가 있다. 담뱃값 인상에 대한 찬성은 전문가 집단에서만 나타난 특수한 프레임이었고 서민 증세, 저소득층 부담 심화로 귀결된 담뱃값 인상에 대한 부정적 주장이 대세적 프레임이었다. 정부는 대세적 프레임 즉, 민심을 반영한 정책 조정 과정이 없었으며 불어난 세수를 서민이나 저소득층, 흡연자를 위해 사용하지 않았다. 담뱃값 인상 후 4조원 세수를 추가적으로 확보했음에도 불구하고 당시 정부가 제출한 2016년도 예산안을 살펴보면 국가금연지원사업이 2015년 기준 1,475억 원에서 160억 가량 줄어든 1,315억 원으로 확인되었다. 이해관계자의 의견수렴이 정책에 중요한 요소이며 공론장에서 논쟁과 조정이 민주주의 정신에 기반하고 있지만 담뱃값 인상을 추진하는 데 있어서 우리 정부의 행태를 보면 정부가 과연 이해관계자를 고려하고 있는 것인지, 의견을 조정할 의지가 있는지조차 의구심이 든다.

요약하면 본 연구가 실제 정책과정에 기여할 수 있는 정책지식은, 정책이해관계자 별 정책프레임을 구성하는 방식과 전략이 다르다는 점이고 정부가 이러한 차이를 이해함으로써 정책 프레임의 형성을 예측하여 보다 효과성 높은 정책을 만드는 데 기여할 수 있다는 점이다. 무엇보다도 이해관계자들의 정책프레임은 주어진 정책문제와 관련하여 맥락적 상황을 고려하여 자신들의 이해관계에 충실하게 프레임링하는 행위자(예를 들어 시민단체, 이익단체)와 객관적 자세를 견지하려는 행위자(예를 들어

전문가)로 구분될 수 있다. 전자의 경우 시민의 목소리를 반영하는 경우에는 정책환경의 변화와 관계없이 자신들의 정책프레임에 일관성이 있었던 반면, 일부 이익에 국한한 경우에는 환경의 변화에 대하여 자신들의 이익을 적극적으로 개선하는 전략적인 행태가 나타났다. 반면 객관적 자세를 유지하려는 행위자들은 사회가 요구하는 정책맥락에서 한발짝 물러나, 혹시 있을 수 있는 비난에 대한 회피를 하려는 정책프레이밍 전략을 갖는 것으로 볼 수 있다. 정부는 이렇듯 자신들의 가치체계 및 처한 상황에 따라 이해관계자들은 정책프레임 전략에 있어 차별성이 있다는 것을 이해하고, 원활한 의사소통을 통하여 이러한 차이를 최소화하려 노력하여야 정책에 대한 정당성이 높아질 것이며, 종국적으로 성공적 정책결과의 도출 가능성이 높아질 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처. (2013). 「담배가격 인상에 따른 재정영향 분석」.
- 감신. (2006). 금연정책에 있어서의 가격정책의 효과 및 정책방향. 「보건복지포럼」, 116: 24-36.
- 곽수영·이기영·김성렬·김성천·양원호·하권철. (2015). 금연정책 시행이 전국 PC방의 간접흡연에 미치는 영향. 「한국환경보건학회」, 41(1): 11-16.
- 김성준. (2015). 금연정책의 보완적 정책수단으로서 사회마케팅의 활용-호주의 National Tobacco Campaign 사례-. 「한국정책학회보」, 24(3): 289-315.
- 김원년·서정하·김양중. (2006). 담배가격인상이 흡연수요에 미치는 영향. 「한국인구학」, 29(2): 195-213.
- 김잔디·서제희·신영전·김창엽. (2013). 저소득층의 흡연 행태와 관련 요인. 「보건사회연구」, 33(1): 577-602.
- 김현정·김현숙. (2013). 전화 금연 상담을 활용한 금연캠페인의 센스-메이킹 적용에 관한 연구. 「광고연구」, 98: 280-322.
- 김홍주·이은국·이강래. (2015). 자치단체 흡연규제정책 대상 집단의 불응에 관한 연구. 「지방정부 연구」, 19(2): 83-111.
- 박치성·정지원. (2013) 텍스트 네트워크 분석: 사회적 인식 네트워크(socio-cognitive network) 분석을 통한 정책이해관계자 간 공유된 의미 파악 사례. 「정부학연구」, 19(2): 73-108.
- 박환재. (2016). 담배가격인상의 후생효과. 「산업경제연구」, 29(1): 51-71.
- 백경신·권영숙. (2010). 청소년 흡연자를 위한 금연건강캠프의 효과. 「동서간호학연구지」, 16(2): 105-112.
- 서경현. (2007). 한국 여성의 흡연과 금연에 관한 최신지견. 「한국심리학회지: 건강」, 12(4): 695-713.
- 서미경. (2011). 여성흡연의 현황 및 정책과제. 「보건복지포럼」, 172: 59-67.
- 송태민. (2011). 한국의 성인남성 흡연을 변화와 금연정책 효과. 「보건복지포럼」, 173: 55-63.
- 신윤정·김부용·현용진. (2007). 컨조인트 분석 방법론에 의한 담배 포장의 금연 인식 유발 효과 분석. 「보건사회연구」, 27(1): 27-51.
- 안동근. (2012). 유명연예인에 의한 위협소구 금연캠페인의 인지·행동효과. 「사회과학연구」, 19(1): 93-119.
- 안정국·김희웅. (2015). 집단지성을 이용한 한글 감성어 사전 구축. *Journal of Intelligence and*

- Information Systems*, 21(2): 49-67.
- 이기호·정영철·김계현. (2014). 보건소 금연클리닉의 신규등록자와 재등록자의 금연성공 요인 비교 분석. 「디지털융복합연구」, 12(1): 445-455.
- 이옥진·태미화·서지은·김주일. (2013). 근로자의 사회경제적 지위 변화와 흡연량과의 관계. 「보건사회연구」 33(3): 59-85.
- 이원희·이혜영. (2010). 한국의 환경규제 변천과 그 특징. 「한국정책과학학회보」, 14(3): 29-54.
- 이한희. (2007). 국가 흡연예방 및 금연정책의 현황과 전망. 「보건복지포럼」, 129: 6-21.
- 정윤수. (2004). 규제순응 확보를 위한 규제다원주의적 접근:OECD와 우리나라의 환경규제. 「지방정부연구」, 8(2): 329-349.
- 정재선. (2013). 청소년 흡연 특성이 금연광고 태도에 미치는 영향연구. 「광고연구」, (96): 278-317.
- 조경숙·송태민. (2006). 보건소 금연클리닉의 금연성공률과 비용효과 분석. 「보건복지포럼」, 121: 65-77.
- 조경숙·윤장호. (2014). 담배가격 인상에 따른 청소년의 흡연행태 변화. 「보건사회연구」, 34(4): 500-522.
- 조성일. (2007). 「금연정책의 변화에 따른 향후 흡연률과 흡연 기여 사망수의 예측 연구」. 서울대학교 건강증진사업지원단.
- 조형오. (2006). 금연캠페인 전개 과정에 따른 흡연유형 분포의 구조적 변화 및 금연광고에 대한 반응 고찰. 「한국광고홍보학보」, 8(4): 232-266.
- 한겨레신문. (2015). 담뱃값 인상 1년...세수 4조 늘었는데 금연효과는? 12. 27.
http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/723606.html#csidxe0c98a3448944efbc49849eaa119cdd (검색일: 2016.12.16.)
- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Harper Collins Publishers.
- Baumgartner, F.R., & Jones, B.D. (2015). *The Politics of Information: Problem Definition and the Course of Public Policy in America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Carley, K.M. (1997). Network Text Analysis: The Network Position of Concept. In C. W. Roberts (ed.), *Text Analysis for the Social Sciences: Methods for Drawing Statistical Inferences from Texts and Transcripts*, 79-100. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

- Cook, T.D. (1985). Postpositivist critical mutiplism. In R.L Shotland & M.M. Mark, (eds.). *Social Science and Social Policy*, 21-62, Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.
- Dryzek, J.S. (1983). Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design, *Journal of Public Policy*, 3(4): 345-367.
- Dunn, W.N. (2003). *Public Policy Analysis: An Introduction* (3rd ed.). Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (eds.). (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communication Practice*. Durham, NC: Duke University Press.
- Giddens, A. (1994). *Beyond Left and Right*. Cambridge: Polity Press. 김현옥 역. (1997). 「좌파와 우파를 넘어서」. 서울: 한울.
- Goffman, E. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York, NY: Harper & Row.
- Grunig, J. E., & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. NY: Holt, Rinehart & Winston.
- Harbermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action, Volume 1, Reason and the Rationalization Society*. (Trans.) T. McCarthy. Boston, MA: Beacon Press.
- Hallahan, K. (2000). Inactive Publics: The Forgotten Publics in Public Relations. *Public Relations Review*, 26(4): 499-515.
- Klein, R. (1993). *Cigarettes are Sublime*. Duke University Press. 허창수 역. (1995). 「담배는 숭고하다」. 서울: 문학세계사.
- Lejano, P.L. (2006). *Frameworks for Policy Analysis: Merging Texts and Contexts*. New York: Routledge.
- Linston, H.A. (1984). *Multiple Perspectives for Decision Making: Bridging the Gap between analysis and action*. New York, NY: Elsevier Science Publishing Co., Inc.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press.
- Newman, M.E.J. (2010). *Networks: An Introduction*. New York: Oxford University Press.
- OECD. (2014). OECD Health Data 2014.
- Paranyushkin, D. (2011). Identifying the Pathways for Meaning Circulation Using Text Network

- Analysis. Published in December 11, 2011, Nodus Labs, Berlin, Germany.
- Rapley, J. (1996). *Understanding Development: Theory and Practice in the Third World*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Saarikoski, H. (2006). When Frames Conflict: Policy Dialogue on Waste. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24: 615-630.
- Scheufele, D.A. (1999). Framing as a Theory of Media Effects. *Journal of Communication*, 49(4): 103-122.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review*, 87(2): 334-347.
- Schön, D.A., & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Shim, J., Park, C., & Wilding, M. (2015). Identifying Policy Frames through Semantic Network Analysis: an Examination of Nuclear Energy Policy across Six Countries. *Policy Sciences*, 48: 51-83.
- Stone, D.A. (1988). *Policy Paradox and Political Reasoning*. Harper Collins Publishers.
- Torgerson, D. (2007). Promoting Policy Orientation: Lasswell in Context. In F. Fischer, G.J. Miller, & M.S. Sidney. (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis*, 15-28. Boca Raton, FL: CRC Press.
- van Grop, B. (2001). The Implementation of Asylum Policy: Which Frame Dominates the Debate? Paper presented at the European Consortium for Political Research, 29th. Joint Session, Grenoble, France, 6-11, April.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.

기고일: 2016. 12. 20.

심사일: 2017. 1. 2.

확정일: 2017. 2. 1.

The Korean Journal of Public Administration

Volume 26 Number 1

2017

CONTENTS

- A Comparative Study of Policy Frames of Policy Stakeholders: Focusing on Nonsmoking Policy
..... Park, Chisung / Paik, Doo-san / Chung, Chi-weon

In the context of government policy, policy stakeholders have their own respective perspectives or policy frames to highlight a specific aspect of the policy because they differ in value system, preferences, knowledge, and experiences. To identify the correspondence and difference of policy frames, this study carried out a text network analysis on texts containing policy claims of stakeholders. Specifically, we compared policy frames among seven stakeholders, focusing on the raising cigarette prices in 2015. In order to achieve the purpose of this study, 1) we compared policy frames of stakeholders by their types, and 2) we organized a socio-cognitive network, which integrates stakeholders' perceptions and analyzed the patterns of change before and after policy decision making. The main implications of the analysis are as follows. First, interests of stakeholders vary considerably. While expert groups (medical/health) and interest groups focused on policy goals by concentrating non-pricing regulations after raising cigarette prices, civic groups and media (conservative/progressive) focused on social side effects caused by the raising cigarette prices. Second, non-price regulations were emphasized to lower the smoking rate. Cigarette box warning, and the regulation of secondhand smoke had a high social consensus. Finally, there was no consensus between the government and stakeholders regarding the increase in the price of cigarettes. Before the raising cigarette prices, a relatively wide range of frames including favor, opposition, and caution appeared, complicating the situation. However, the

raising cigarette prices was recognized as a policy failure after the increase, in particular, the frame of the increase of the ordinary citizen tax was strong.

Key words: Nonsmoking policy, policy frame, text network analysis