

소년사법정책에 나타난 정책행위자의 프레임과 프레이밍: 텍스트 네트워크 분석과 소셜 네트워크 분석을 이용한 탐색적 연구

고서현*

박현희**

본 연구는 한국의 소년사법정책의 정책 변동을 이끄는 다양한 정책행위자(정치인, 전문가, 국민청원, 언론, 법무부)의 프레임과 프레이밍의 변화를 알아본다. 각 정책행위자의 프레이밍을 확인하기 위해 국회의록, 논문 제목과 초록, 국민청원 게시글, 뉴스기사, 법무부 보도 자료 등에 대해 텍스트 네트워크 분석을 사용하였으며, 각 정책행위자와 프레임 간 프레이밍 영향을 알아보기 위하여 소셜 네트워크 분석을 사용하였다. 그 결과, 각 정책행위자는 소년사법정책에 대해 다양한 방식으로 프레이밍하고 있으며 이들의 프레이밍이 시간의 흐름과 이슈의 발생에 따라 변화하는 것을 확인하였다. 또한 프레이밍에 영향을 미치는 강력한 행위자로서 국민청원을 발견하였으며, 서사를 부여하거나 상징성을 갖춘 프레임의 영향이 지대함을 확인하였다. 이를 통해 본 연구는 소년사법정책에 대한 프레이밍의 복잡성과 동적 특성을 이해하도록 도우며, 정책 변동에 대한 시사점을 제공한다.

주제어: 소년사법, 프레임, 텍스트 네트워크 분석, 소셜 네트워크 분석

* 제 1저자, 국민대학교 일반대학원 행정학과 석사과정에 재학 중이다. 주요 관심 분야는 정책 프레임 분석(policy frame analysis)과 텍스트 분석 등이다(seohyeon4423@kookmin.ac.kr).

** 교신저자, 뉴욕주립대(University at Albany-State University of New York)에서 박사학위를 취득(2012년 5월)했으며, 현재 국민대학교 행정학과 부교수이다. 관심 분야는 정책네트워크, 사회연결망분석, 텍스트분석 등이다. 최근 연구실적으로는 "Workgroup innovative behaviours in the public sector workplace: the influence of servant leadership and workgroup climates"(Public Management Review, 2023)가 있다(hhpark@kookmin.ac.kr).

I. 서론

대한민국 소년법 제1조는 ‘반사회성이 있는 소년의 환경 조정과 품행 교정을 위한 보호처분 등의 필요한 조치를 하고, 형사처분에 관한 특별 조치를 함으로써 소년이 건전하게 성장하도록 돕는 것을 목적’이라 명시하고 있다. 이는 우리의 소년법 체계가 교정주의와 보호주의를 근간으로 소년법에 대해 보호와 교육을 통한 교화를 처벌보다 우선시할 것을 암묵적으로 가정하고 있다(박영규, 2015; 박상식, 2017). 이러한 접근은 발달심리학과 뇌과학자들의 연구 결과를 바탕으로 한 것으로, 청소년은 성인보다 더 충동적이고, 자기 조절 능력이 부족하며, 장기적 관점에서 결과를 고려하고 결정하지 못하기 때문에 성인보다 위험한 행동에 가담할 가능성이 높고, 이러한 능력을 주관하는 전두엽 피질은 20대 초반에 이르러야 발달이 완성되는 등 성인과 소년 간 발달 및 행태 차이가 명확하기에 소년에게 성인과 같은 책임성을 요구할 수 없다는 것이다(Allen et al., 2012).

하지만 최근 소년사법정책의 기존 기조에 대해 변화를 요구하는 목소리가 높아지고 있다. 2017년 문재인 정부 출범과 함께 시작된 청와대 국민청원에서 소년사법에 대해 사회적으로 문제의식을 느끼도록 하는 사건(부산 여중생 집단폭행 사건, 관악산 여고생 집단폭행 사건, 인천 여중생 집단 성폭행 사건 등)이 청원되며 언론, 정치인, 전문가, 정부 부처에도 영향을 미치는 양상이 나타났다. 이에 소년사법정책의 주무 부처인 법무부 역시 “날로 흉포화·집단화되는 청소년 강력 사건에 효과적으로 대응하고 소년범죄 가해자에 대한 강력한 처벌 여론과 실효성 있는 소년범죄예방대책을 마련하라는 국민적 요구에 부응(법무부, 2018: 1)”하기 위해 2018년 12월 제1차 소년비행예방 기본계획(2019-2023)을 발표하고 소년범죄에 대한 엄벌화를 포함하는 정책목표와 도구를 제시하였다(김성은, 2019). 그뿐만 아니라, 지난 2022년 윤석열 당시 대선 후보자가 ‘축법소년 연령 하향’을 공약으로 제시할 만큼 소년법에 대한 국민적 정서는 점차 엄벌주의를 요구하고 있다.

본 연구는 소년사법정책의 정책행위자로 정치인, 전문가, 국민청원, 언론, 법무부를 선택하여 이들이 언어적 상호작용 속에서 정책 변동에 이르는 공통된 사회적 의미를 어떻게 형성해 나가는지와 그리고 그 과정에서 중요한 행위자와 프레이밍은 무엇인지를 알아보고자 하였다. 다만 프레이밍은 다소 추상적인 특성으로 인해 탐지하기가 쉽지 않으며 연구 과정에서 연구자의 주관성을 배제하기가 어렵다는 한계가 지적됐는데, Boydston, Gross, Resnik & Smith(2013)은 오늘날 자연어 처리(natural language processing)의 발전을 통해 프레이밍 분석의 어려움이 해소되었다고 말한다. 이처럼

본 연구는 지난 10년간의 정책행위자의 텍스트 데이터를 소년사법정책 관련 사회적 이슈를 기준으로 분절하여 텍스트 네트워크 분석(text network analysis)을 수행함으로써 각 정책행위자의 텍스트를 분석하여 이들이 생산하는 프레임을 확인하고, 동적인 상호작용을 관찰하기 위하여 소셜 네트워크 분석(social network analysis)을 사용하여 정책행위자와 프레임 간 2-모드 네트워크를 형성해 시간의 흐름에 따른 프레이밍을 분석하고자 하였다. 본 연구의 구체적인 연구질문은 아래와 같다.

- 연구질문 1. 소년사법정책에 대해 각 정책행위자들은 어떻게 프레이밍하는가?
- 연구질문 2. 시기의 흐름에 따라 정책행위자 간 언어적 상호작용을 통해 프레이밍의 변화, 리프레이밍이 발생하였는가? 그 결과는 무엇인가?
- 연구질문 3. 소년사법정책에서 강력한 행위자와 프레임은 무엇이며, 각각 어떠한 특징이 있는가?

II. 이론적 배경

1. 프레임과 프레이밍

사람들은 언어(language)를 통해서 자신의 정책 선호를 보여줄 뿐만 아니라 자신들이 추구하는 가치를 전달하는 데도 사용하기에 언어는 사회적 이슈나 현상에 대해 사람들이 어떻게 이해하고 해석하고 있는지 알 수 있도록 돕는다(Straus, 2011). 즉, 정책 과정 내에서 언어는 단순히 현상을 묘사하거나 반영(mirror)할 뿐만 아니라 현상을 바라보는 시각 자체를 형성한다(Fischer & Forester, 1993: 1). 따라서 정책 과정에서 사용되는 언어와 메시지를 이해하는 것은 정책 의제설정과 정책결정을 비롯한 정책 과정 전반에 대한 이해를 높일 수 있어 Lakoff(2000)는 정책 현상을 “언어의 전쟁(the language war)”이라고도 하였다.

정책 과정 내에서 발생하는 언어적 상호작용을 분석하는 데 프레임 분석(frame analysis)은 유용한 분석 도구로 역할을 해왔다(예: 김창수, 2007; 심준섭, 2011; 심준섭·김지수, 2010; 심준섭·정홍상·김광구, 2018, 박치성·정지원, 2013; 노종호, 2020). 프레임(frame)은 대체로 ‘어떠한 현상이나 사건에 대해 개인 또는 각 집단이 자신의 인지 체계를 기반으로 내재적으로 해석하고 의미화한 후 이를 타인에게 다시 제시하는 것’이라는 측면에서 이해되고 있는데(Straus, 2011), 프레임을 분석 대상으로 삼는 프레임 분석은 행위자 언어와 정책 간의 상호작용에 대해 체계적으로 분석할 수

있는 도구로서(Fletcher, 2009: 803), 특정한 생각들이 서로 연결되어 의미 덩어리(meaning package)를 형성하는지와 이것이 잠재적으로 비유 등을 통해 담화 속에서 어떻게 활용되는지 알 수 있도록 돕는다(Creed, W. D., Langstraat, J. A., & Scully, M. A., 2002: 36). 특히 정책 갈등이 발생했을 때 행위자들 수사(rhetoric), 비유(metaphor), 이야기(story)와 같은 언어를 통해서 행위자들의 정책 참여를 분석하여 사회 구성원들의 각기 다른 해석 방식에 대해 이해하도록 도와 정통적인 방법을 통해 해결하기 어려웠던 정책 문제를 해결할 기회를 제공해 준다는 점에서 의미가 있다(Fletcher, 2009: 800-801).

그러나 프레임의 다소 정의적(definitional)·정적(static)·분류적(taxonomizing) 특성으로 인해 프레임이 형성되고 프레임 분석을 통해서는 행위자가 서로 영향을 미치며 발전하는 상호작용을 파악하기에는 어렵다는 한계가 있다. 따라서 정적인 특성의 프레임을 분석 대상으로 삼기보다 역동적(dynamic)이고 정치적으로 인식된 참여(politically aware engagement)를 파악하기 적합한 프레임링(framing)을 분석하게 되면 정책 과정 속 정책행위자 간 상호작용과 변화를 더욱 깊이 있게 파악할 수 있어 프레임 분석을 넘어 프레임링 분석(framing analysis)을 발전시키고자 하는 노력이 이어지고 있다(Hulst & Yanow, 2016: 94).

프레임링은 무엇이 사회문제이며 왜 발생하는지에 대해 진단하며 이에 대한 도덕적 판단 근거와 해결 방법을 명확하게 제시하는 것처럼 보인다는 점에서 정책 이슈에 대한 사람들의 태도에 큰 영향을 미친다(Entman, 1993, Boydston et al., 2013, 이재무, 2021). Putnam & Holmer(1992: 139-143)는 프레임링에 대해 인지적 휴리스틱(cognitive heuristics), 프레임 범주(frame categories), 문제 발전(issue development)의 세 가지 차원으로 접근하였는데, 그중에서 문제 발전적 접근은 프레임링이란 문제에 대한 개념화(conceptualization of a problem)라고 보며 동적인 상호작용적 측면에 집중한다. 해당 과정에서 프레임링은 담화 속에서 발생하는 의미들(meanings that arise from discourse)로 (1) 문제의 중요성과 안정성, 이전에 제안된 내용의 단점, 실행 가능성을 공격함으로써 일어나거나, (2) 상대를 설득하거나 상대와 충돌할 때 발생하거나, (3) 다양한 의제에 대해 함께 의미를 형성하는 과정에서 발생할 수 있으며 이 과정에서 문제상황에 대한 기준과 다른 이해를 하게 되어 새로운 비유나 수사법을 동반하는 리프레임(reframing)이 일어난다고 하였다.

〈표 1〉 프레이밍에 대한 세 가지 접근 방법

	인지적 휴리스틱 (Cognitive Heuristics)	프레임 범주 (Frame Categories)	문제 발전 (Issue Development)
정의	선택과 관련된 편향에 대한 인식	범주와 해석 체계	문제에 대한 개념화
특성	안정적인 지각 편향	계층적으로 정렬된 범주	동적인 상호작용 과정
위치	인지	담론의 중첩과 구조화	담론에서 발생하는 의미
의미	사람에 내재	프레임 범주, 내용, 추상화의 정도	문제에 대한 이해
리프레이밍	편향의 교정	프레임 범주와 의미의 변화	이해의 변혁

자료: Putnam & Holmer(1992: 143)에서 일부 인용.

Dewulf et al.(2009: 162)은 프레임은 개인적 생각 속 내재한 인지적 표현(cognitive representation)이라면 프레이밍은 대화의 측면에서 발동되는 메타 소통적 특성의 상호작용 기반의 공동 형성 과정(interaction co-construction processes)이라고 하였으며, Hulst와 Yanow(2016: 102)는 정책행위자가 자신이 속한 정책과 관련된 상황의 의미를 상호주관적으로 구성하는 과정을 통해 프레이밍이 일어난다며 가정 폭력 현장에 출동한 경찰관이 이미 가정폭력에 대한 지식과 경험을 수반하고 현장에 도착하지만, 종종 상황이 어떻게 전개되는지를 보며 상황을 평가해야 하는 경우를 예시로 들었다. Dekker(2017: 129)은 프레이밍이란 Bateson(1955)와 Goffman(1974)과 같은 상호작용주의적 관점에서 특정한 이슈나 상황에 대해 무엇이 중요하고 무엇이 중요하지 않은지를 구별하는 것이라고 하였다.

프레이밍의 양상에 대해 통일된 정의는 없으나 대체로 프레이밍은 특정 부분을 '선택'하거나 '강조'함을 통해 이루어진다고 본다(Boydston et al., 2013: 2). Entman(1993: 52-53)은 프레이밍은 본질적으로 선택과 현저성을 수반한다("Framing essentially involves *selection* and *salience*")고 하며 프레이밍을 통해 선택(selection)과 강조(highlighting)를 하게 되고 강조된 요소를 통해 문제, 원인, 평가, 해결책을 구성한다고 하였다. Rein과 Schön은 프레이밍할 때 특정 부분을 강조하거나, 다른 특징 무시하거나 선택하고, 강조된 특징을 일관되게 패턴화하게 된다면 이름짓기(naming), 선택하기(selecting), 스토리텔링(storytelling)이라는 세 개의 과정으로 정리하였다(Hulst & Yanow, 2016: 99).

2. 형사정책 속 정책행위자 상호작용과 정책 변동

형사정책에서 정책 변동이 일어나는 원인에 대해 다양한 접근이 있으나, 이들 접근은 크게 민주주의 작동 관점(democracy-at-work thesis)과 사회구성주의적(social constructionist) 관점 접근으로 나눌 수 있다. 민주주의 작동 관점에서는 형사정책의 엄벌화는 범죄율 증가와 같은 실제적인 형사정책 관련 문제의 발생이 대중의 두려움을 자극하고 엄벌화로 이어진다고 보지만, 사회구성주의적 관점은 실제 범죄 발생 동향과 상관없이 정책행위자들이 문제를 구성하며 형사정책의 엄벌화로 나타난다고 본다(Pickett, 2019: 413).

Bernard(1992)는 소년사법정책에 있어 주기(cycle)가 존재하는데 대중과 정부 관료가 소년범죄가 다수 발생하고 있다고 인식할 때 주기가 시작되며 강력한 처벌 정책이 더 많이 도입되는 결과로 이어지고 범죄자에 대한 처벌이 약하다는 것을 강조하는 개혁으로 이어진다고 하였다(Jenson & Howard, 1998: 327에서 재인용). Beckett(1999: 16)은 시민들의 우려가 “빠르고 극적으로 요동(fluctuated quickly and dramatically)” 졌으며 이러한 변화는 실제로는 점진적으로 변화하는 현실의 범죄율 등과 관련 없이 나타난 변화로 미디어와 정치인이 시민의 우려 향상에 미치는 영향력이 컸다며 사회구성주의적 관점을 지지하는 결과를 보였다. 이처럼 정치인의 언어와 미디어 보도가 대중들이 처벌을 강화하는 형사정책을 지지하는 데 영향을 미쳤다는 연구들이 다수 이루어져 왔는데(예: Nicholson-Crotty et al., 2009; Enns 2016; Ramirez, 2013; Baumgartner et al., 2008), Beckett(1999)은 정치인이 수사학(rhetoric)을 통해 시민들의 안전에 대한 걱정을 자극하거나 범죄 발생은 오로지 가해자에 대한 강력한 처벌을 통해서만 해결할 수 있는 문제인 것처럼 묘사함으로써 여론을 조작(manipulate)하거나 범죄를 가혹한 방법으로써 통제하고자 한다고 하였다(Bishop, 2006: 653에서 재인용). Enns(2016)와 Miller(2016)는 미디어가 사람들을 범죄 동향 등과 주요한 사회적·경제적 사건에 노출시키면서 형사정책에 대한 의견 변화를 촉발한다고 하였으며(Pickett, 2019: 411), Allen et al.(2012)은 미디어의 소년범죄 보도가 시민들이 소년 범죄자에 대한 대응 방안을 생각해 보도록 한다며 미디어가 형사정책에 대한 대중의 의견 조성에 미치는 영향을 강조하였다.

한편 오늘날 형사정책에 대한 여론의 영향력에 관한 연구도 이루어지고 있다. Cullen et al.(2000)은 사람들은 처벌의 종류나 정도 등 형사정책에 대한 이해도는 낮을 수 있지만 합리성(rationality)을 바탕으로 Kinder(1998: 797)가 제시한 ‘집합의 기적(miracle of aggregation)’ 같이 사람들의 의견이 함께 모여 여론으로 조성되었을 때

개개인의 부족한 지식은 보완되어 좋은 정책으로 나아갈 수 있다고 하였다. Pickett(2019: 417-418)은 정적인 다수의 의견은 힘이 없을 수 있으나, 수적으로 적더라도 집합된 정책 선호(aggregate policy preferences)의 변화는 '어떤 중요한 일이 일어나고 있다(something important is going on)'는 신호를 줌으로써 형사정책의 변동을 초래할 수 있다고 하였다. 또한 여론이 정부 관료에 영향을 미치지만, 관료들은 시민들의 정책 선호를 따르기보다 일관된 정책을 펼칠 수 있다고 하였다. 그러나 시민들이 엄벌주의·보호주의적 형사정책을 모두 지지할 때 관료들이 엄벌주의적 정책을 집행함으로써 대응하고자 하려는 모습이 나타난다고 하였다. Enns(2014: 3-4)는 형사사법 시스템과 관련이 있는 정부 관료들이 자신들의 평판을 고려하기에 여론에 의해 영향을 받을 수 있으나 사람들이 당파에 상관없이 엄벌주의를 지지한다는 사실을 기반으로 정치인이 형사정책에 있어 시민들에 미치는 영향력은 제한적이라는 문제의식을 밝혔으며, Roberts(2004)는 소년범죄에 대한 시민들의 우려가 소년범죄에 대한 처벌을 강화하는 법안을 만들도록 자극한다고 하였다.

3. 형사정책 속 정책행위자의 프레이밍

형사정책에서 다양한 정책행위자, 그중에서도 정치인, 미디어, 전문가의 프레이밍이 주로 연구되어왔다. 1964년부터 2010년까지 영국 총선에서 주요 2개 정당의 공약을 대상으로 소년사법정책에 대한 프레임 분석한 Chaney(2015)는 처벌 강화/법 개정, 조기 개입, 제도 개혁, 경찰력 강화, 소년법원 시스템, 피해자 니즈/회복적 정의, 가정 지원/사회적 원인 해결, 교화, 비국가적 제공/다기관 협력, 부모의 책임 등의 프레임이 나타난 것을 확인하였다. Wozniak(2016)은 정치인들의 '범죄에 대한 강력 대응(tough on crime)', '범죄에 대한 온건 대응(soft on crime)', '범죄에 대한 영리한 대응(smart on crime)'이라는 수사학을 사용해 왔다고 했으며, Gottlieb(2017)은 정치인과 사회운동가들은 형사사법 제도의 불공정성을 강조하는 프레임을 사용하거나 수감 비용이나 재범률과 같은 이익 관련 프레임이 사용된다고 하였다. Green(2008)은 영국의 10세 아동 두 명이 2세 아동을 살해한 Bulger 사건과 노르웨이의 6세 아동 세 명이 5세 아동을 살인한 Redergård 사건에 대한 뉴스 보도를 통해 진단적(diagnostic)·예후적(prognostic) 프레임을 비교 분석하였다. 분석 결과, Bulger 사건에는 형사사법 프레임이, Redergård 사건에는 아동 복지 프레임이 나타났는데, 내용적으로 Bulger 사건에서는 도덕적 불쾌감을 강조하며 범죄의 증가, 부모의 잘못, 폭력적인 영국, 악한 아동, 폭력 매체 관점이 나타났다면, Redergård 사건에서는 모두가

피해자임을 강조하며 비극적인 사건, 폭력 매체, 뇌 기능 장애(MBD) 진단 관점이 나타난 것을 확인하였다. Conrey & Haney(2021)은 뉴스 보도 속 형사정책 프레임िंग을 분석하여 ‘범죄에 대한 영리한 대응이 잘 작동하고 있다(smart on crime works)’, ‘범죄의 사회적 원인(social causes of crime)’, ‘마약/범죄와의 전쟁이 실패하고 있다(war on drugs/crime is failing)’ 등의 프레임이 나타난 것을 확인하였다. 전문가의 경우 정치학자 John DiIulio(1995)가 도시 지역 청년들의 범죄성을 지적하는 ‘슈퍼프레데터(Superpredator)’라는 용어를 고안해 범으로써 시민들의 공포심을 자극한 사례가 있다.¹⁾ Duke, Thom, & Gleeson(2020)은 마약 예방에 대한 프레임िंग을 보고자 실무자를 대상으로 프레임िंग을 분석하였고, 그 결과 형사사법 시스템과 접촉하고 있는 소년에 대해 ‘복합적인 니즈(complex needs)’와 소년을 대할 때의 어려움을 강조하는 ‘겉죽한 스프(the thicker soup)’라고 프레임िंग하거나, 소년을 ‘위험에 처함(at risk)’, ‘취약함(vulnerable)’, 또는 ‘마약 예방(drug prevention)’이라고 프레임िंग하고 있음이 나타났다고 하였다. Duke(2013: 3)는 마약 정책에 대해 정치인들은 강력한 엄벌주의로 프레임िंग하는 반면 실무자들은 치료(treatment)로 프레임링한다고 하였다. 그러나 전반적으로 형사정책 분야에서 프레임링 연구는 형사정책 속 정책행위자가 생산하는 프레임링 또는 프레임이 단독으로 분석됐기에 정책 현상 속 다양한 행위자 간의 상호작용에서 생성되는 프레임िंग에 관한 연구가 매우 적다. 또한, 대중의 경우 대중이 정치인에 엄벌주의적 정책을 펼치도록 압박한다는 접근 등이 있었으나 정책행위자로서 프레임िंग을 생산하는 주체로서 연구되기보다는 프레임िंग에 의해 이들의 정책 선호가 어떻게 변화하는지가 주로 연구됐다(예: Dunbar, 2022; Gottlieb, 2017).

III. 연구 방법

1. 사례 선정

최근 소년사법정책은 법무부에서 제1차 소년비행예방 기본계획(2018.12.)을 발표할 정도로 사회적으로 큰 관심 속에서 정책 변화를 겪고 있는 주제라고 할 수 있다. 본

1) 이에 따라 ‘슈퍼프레데터(Superpredator)’를 단속해야 한다는 사회적 압박이 발생해 마약 등 범죄에 대한 전쟁을 선포하게 되었으며 ‘성인 범죄에는 성인 방식으로(Adult Time for Adult Crime)’이라는 표현하에 형사미성년자 연령이 하향 조정되고, 더 많은 소년 범죄자가 형사 처벌을 받게 되는 등 소년 범죄자에 대해 더욱 가혹한 처벌을 하는 정책을 집행하게 되는 결과로 이어졌다(Abrams, 2013: 732).

연구는 우리 사회 속 어떠한 상호작용 속에 정책 변화가 일어난 것인지를 프레임 분석을 통해 알아보기 위하여 지난 10년간 소년사법정책 관련 정책행위자의 프레이밍과 그 결과물을 분석하고자 하였다. 소년사법정책의 주요한 정책행위자로는 법 개정에 영향력을 가지고 있는 정치인, 정책 의제 형성과 정책 결정에 영향을 미치는 비공식적 정책 참여자인 국민과 언론, 정책에 대한 전문성을 가지고 영향력을 발휘하는 전문가, 실질적으로 정책을 집행하는 정부 부처 등이 있다(박호현 & 김종호, 2018; 남미 & 권동택, 2020; Oddo, D. R., 1998). 따라서 본 연구는 소년사법정책에 대해 국회에서 논의하고 법안개정·예산배정 등을 통해 정책에 대해 직접적인 영향력을 발휘하는 정치인, 소년사법정책에 대한 전문적인 의견을 제시하는 전문가, 소년사법에 대해 여론을 형성하여 영향력을 발휘하는 이익집단(interest group)으로서 국민청원, 매체를 통해 논의의 장을 마련하고 이슈를 전달하는 언론, 실질적으로 소년사법정책을 결정하고 집행하는 주무 부처인 법무부를 정책행위자로 선정하여 연구하였다.

이와 함께 사회적 이슈의 발생은 프레임 변화를 촉발하며, 프레임의 변화는 정책 변동에 영향을 미친다는 점에서 이슈의 영향력을 연구에 포함해야 할 필요성이 크다(Howlett & Mukherjee, 2014; Duke, 2013). 따라서 본 연구는 한국언론진흥재단 뉴스 빅데이터 분석 서비스 빅카인즈(BIGKinds)를 사용하여 지난 10년간 소년사법 관련 뉴스 중 폭발적으로 뉴스 보도가 증가했던 일자의 소년범죄 사건을 기준으로 시기를 분절하고자 하였고, 최종적으로 소년범죄에 대한 국민적 반향을 크게 일으켰던 소년범죄 사건인 경기도 용인시 아파트 벽돌 투척 사망 사건(2015.10.15.), 부산 여중생 집단 폭행 사건(2017.09.01.), 경기도 구리시 동급생 살인 사건(2019.12.26.)이 선정되어 총 4차시기(〈표 4〉 참고)로 나누어 연구하였다.

2. 자료 수집 및 텍스트 전처리

정책행위자의 담론 속 상호작용은 연설, 인터뷰, 기고글 등을 얻어지는 텍스트 자료를 활용함으로써 확인할 수 있다(박치성 & 백두산, 2021). 본 연구는 소년사법정책 속 정책행위자인 정치인, 전문가, 국민청원, 언론, 법무부의 프레이밍을 보기 위하여 ‘소년법’, ‘축법소년’, ‘형사미성년자’를 검색어로 2012년 6월 5일부터 2022년 4월 30일까지(19대~21대 국회) 약 10년간의 국회 회의록(정치인, 예: 김경동 외, 2020; 김경희 & 김민희, 2010), 논문의 제목·초록(전문가, 예: 이성준, 2016), 청와대 국민청원 게시글(국민청원, 예: 남미 & 권동택, 2020; 조계원, 2021), 조선일보·중앙일보·동아일보·한겨레·경향신문(언론, 예: 김은이 & 반현, 2012), 보도자료·연두보고서·성과관리시행계획·자체평가결과보고서(법무부)를 통해 소년사법정책과 관련된 텍스트를

추출하였다. 이 중 국민청원의 경우 문재인 정부 출범과 함께 도입되었기에 2017년 8월 17일부터 2022년 4월 30일까지의 자료가 수집되었는데, 시기적 차이에도 불구하고 국민청원을 정책행위자로서 선택한 것은 국민청원이 국민이자 이익집단으로서 우리 사회에 미친 지대한 영향력 때문이라고 할 수 있다. 이익집단(interest group)은 “다른 집단에 일정한 주장을 하는 공통의 이해관계를 지닌 집단(Truman, 1971; 정정길 외, 2017에서 재인용)으로, 정책 과정에서 자신들이 원하는 정책 방향으로 유도하기 위하여 관료들에 압력을 가하기도 하여 압력집단(pressure group)으로도 불린다(정정길 외, 2017: 177). 이익집단은 정책 의제 설정에서 이해관계와 관련된 사회적 이슈를 정책 의제화하기 위한 정치적 동원을 비롯한 노력을 하며, 정책 결정 과정에서 자신들이 원하는 정책이 채택될 수 있도록 영향력을 행사한다. 청와대 국민청원은 기존 청원 방식보다 장벽을 낮춤으로써 다수의 사람이 정책에 대한 자신의 의견을 표출하고 토의하는 의제 설정의 장으로 적극적으로 활용되었다(장우영, 2021; 조계원, 2021). 소년사법과 관련한 핵심 이슈에서도 중 상당수(부산 여중생 집단폭행 사건, 강릉 여고생 폭행 사건, 관악산 여고생 집단폭행 사건 등)가 국민청원을 통해 이슈화되었을뿐더러 소년법 관련 청원에 참여한 국민 수 또한 390만 명(2020년 4월 기준; 허효진, 2020.05.15.)을 넘을 정도로 많은 지지를 얻었고 이는 결과적으로 여론을 조성하여 법무부의 촉법소년의 연령을 만 14세에서 만 13세로 하향하는 등의 법 일부개정법률안 입법예고, 정치인의 소년법 일부개정법률안 발의(2019.05.23.자 박맹우 의원안, 2018.11.23.자 김경진 의원안, 2017.09.07.자 장제원 의원안 등)로 이어졌다. 따라서 일반적으로 대중의 의견을 알아보기 위해 인터넷 기사 댓글이 활용되나 본 연구에서는 청와대 국민청원이 행위자로서 가지는 특수성으로 인해 한국 소년사법정책의 고유한 맥락을 반영하고자 국민청원을 정책행위자로 선택하였음을 밝힌다.

수집된 텍스트 자료를 분석에 활용하기에 앞서 소년사법과 관련이 없는 문건을 제거하고 띄어쓰기를 수정하는 과정을 거쳐 텍스트 원문 자료를 정렬하였으며, 최종 텍스트 원문 자료를 대상으로 넷마이너(NetMiner)를 사용해 형태소 분석 및 공출현(co-occurrence) 네트워크를 구성하였다. 명사, 동사, 형용사가 선택되었으며 형태소 분석 결과물을 확인하는 과정을 반복적으로 거쳐 최종적으로 67개의 동의어(카카오톡-카톡, 비행소년-비행청소년, 소년법-소년범죄자-소년사법, 개정안-일부개정법률안 등)와 268개의 지정어(소년분류심사원, 청소년보호법, 임시조치, 형사미성년자 등)가 추가되고, 일부 불용어(때문, 앞, 옆, 예 등)가 제거된 데이터가 연구에 활용되었다. 공출현 네트워크 구성을 위해 공출현 범위는 문장, 윈도우 크기는 선행연구를 참고하여 4로 설정하여 분석하였다.

〈표 2〉 수집자료 시기별 구분 및 특성

시기	분류	사용된 문건	사용된 형태소수	공출현 관계수
1차시기 (2012.06.05. - 2015.10.14.)	정치인	50	1,768	8,446
	전문가	53	1,628	11,774
	언론	178	4,371	25,099
	법무부	37	1,927	13,115
Issue ①		경기도 용인시 아파트 벽돌 투척 사망 사건 (2015.10.15.)		
2차시기 (2015.10.15. - 2017.08.31.)	정치인	20	1,028	4,273
	전문가	30	1,091	6,559
	언론	73	3,955	21,481
	법무부	16	918	5,462
Issue ②		부산 여중생 집단 폭행 사건 (2017.09.01.),		
3차시기 (2017.09.01. - 2019.12.25.)	정치인	33	1,337	6,435
	전문가	36	1,213	7,922
	국민청원	392	5,783	42,291
	언론	295	7,390	69,869
법무부	35	955	5,931	
Issue ③		경기도 구리시 초등학교 동급생 살인 사건 (2019.12.26.)		
4차시기 (2019.12.26. - 2022.04.30.)	정치인	24	1,306	6,576
	전문가	30	977	5,972
	국민청원	158	3,225	17,666
	언론	445	8,146	87,001
법무부	21	653	3,764	
합계		1,926	47,677	349,636

주: 국민청원 데이터의 경우 수집 기간은 2017년 8월 17일~2022년 4월 30일이며, 그 외 데이터는 19대 국회(2012년 6월 5일)부터 21대 국회(2022년 4월 30일)를 선정하여 수집되었음

3. 분석 방법

본 연구에서는 정책행위자의 프레임링을 분석하기 위하여 텍스트 네트워크 분석(text network analysis)과 소셜 네트워크 분석(social network analysis)이 사용되었다. 소셜 네트워크 분석은 네트워크의 노드(node)로서 연결될 수 있는 모든 구성단위를 포괄하는 액터(actor)들 간의 관계에 집중하여 이들의 관계 패턴, 즉 구조에 대한 분석을 수행하여 전통적인 통계 데이터 분석과 다른 시사점을 제공한다(곽기영, 2017:

7; 박현희 & 홍성걸, 2016: 430). 텍스트 네트워크 분석은 이러한 소셜 네트워크 분석 기법을 텍스트에 적용한 것으로, 텍스트 속 단어(term) 혹은 개념(concept)을 각각의 노드로 보아 이들 간의 관계를 분석하여 중요한 단어나 개념을 발굴하고 텍스트 네트워크의 구조적 특성을 밝혀낸다(Shim et al., 2015: 58). 개략적으로 텍스트 네트워크 분석은 정책행위자의 시기별 텍스트 자료에서 핵심 단어와 프레임을 구하기 위하여, 소셜 네트워크 분석은 정책행위자가 소유하는 프레임 간 네트워크를 통해 프레임핑을 알아보고자 사용되었다.

먼저, 텍스트 네트워크 분석을 통해 단어(term)의 매개 중심성(betweenness centrality)과 위세 중심성(eigenvector centrality)을 구하여 텍스트 네트워크 속 핵심 단어를 파악하였다. 텍스트를 분석하기 위해 사용되는 다른 대표적인 기법으로서 토픽모델링은 단어 빈도(term frequency)를 통해 중요한 단어를 파악하고 TF-IDF 값을 기반으로 유사한 문서를 분류함으로써 텍스트 내 존재하는 토픽들을 도출함으로써 텍스트를 분석한다면, 텍스트 네트워크 분석은 단어의 공출현(co-occurrence)의 가능성을 측정하는 것을 넘어 수집된 텍스트 자료를 그래프화 시켜 '텍스트 자체의 구조적 특성(the structural properties of the text itself)'을 찾아내어 텍스트 분석의 질을 높이고 숨겨진 의제를 발견하는 것을 돕는다(Paranyushkin, 2011: 3, 4). 텍스트 네트워크에서 중요한 단어를 알아보기 위해 사용될 수 있는 네트워크 중심성 척도로는 연결 중심성(degree centrality), 매개 중심성(betweenness centrality), 위세 중심성(eigenvector centrality)와 근접 중심성(closeness centrality) 등이 있는데, 본 연구에서는 이 중에서 매개 중심성과 위세 중심성을 채택하였다(예: Borge-Holthoef, J. & Arenas, A. 2010; 김학선, 2017; Ban, H. J. & Kim, H. S., 2019). Paranyushkin(2011)은 텍스트 네트워크 분석 방법을 제시하며 연결 중심성의 경우 하위 군집 속 중심점으로 작용하기에 전체적인 의미 흐름을 파악하기가 어렵지만, 단어 간 관계를 매개하여 개념의 확장성을 보여주는 매개 중심성이 의미 순환 단어로서 텍스트의 전반적인 주장을 파악할 수 있도록 돕는다고 하며 텍스트 네트워크 분석의 중심성 척도로서 매개 중심성의 활용을 강조하였다. Kang, G. J. et al.(2017)은 위세 중심성은 네트워크 내 모든 개념의 관계 수와 질에 기반을 둔 상대적인 점수를 바탕으로 하여 다른 노드와의 연결 관계에서 노드의 중요성에 대한 더욱 복합적인 지표로서 역할을 한다고 하였으며, 김학선(2017) 또한 위세 중심성은 네트워크 내에서 가장 영향력이 높은 노드를 찾는 데 유용한 척도라고 말하였다. 즉, 연결 중심성은 한 단어에 연결된 단어의 수를 측정한다면 위세 중심성은 연결 중심성과 유사한 부분이 있으나 단순히 양적인 노드 연결 수만이 아니라 질도 반영한다는 점에서 의미를 갖는다

(Wasserman & Faust, 1994). 이어서 각 행위자의 시기별 프레임을 도출하기 위해 텍스트 네트워크를 대상으로 루벡 알고리즘 기반의 커뮤니티 검출(community detection)을 실행하였다. Paranyushkin(2019)은 커뮤니티 검출을 통해 네트워크 내 단어 군집을 찾을 수 있으며, 각 단어 군집은 토픽 클러스터(topical cluster)로 볼 수 있다고 하였다. 정책학 분야에서는 텍스트 네트워크를 대상으로 커뮤니티 검출을 수행해 정책 프레임을 도출한 백두산과 박치성(2021)의 연구가 있다. 본 연구는 토픽 클러스터로부터 프레임을 도출하기 위하여 매개 중심성 상위 15개 단어와 위세 중심성 상위 15개 단어를 검토하고 연구진이 원문과 반복적으로 비교하고 토의하는 작업을 거쳐 프레임과 관점을 도출하였다. 이때 5% 미만의 토픽 클러스터는 제거되고 프레임이 도출되었다.

다음으로, 소셜 네트워크 분석을 통해 시기별 프레임 네트워크의 기초통계량과 시각화 결과를 분석하였다. 프레임 네트워크는 정책행위자와 텍스트 네트워크 분석을 통해 도출된 프레임으로 구성된 2-모드 네트워크로, 2-모드 네트워크는 서로 다른 두 유형의 행위자 간의 관계는 없는 것으로 보고, 같은 유형 간의 연결 관계를 분석한다. 본 연구는 행위자 각각이 행사하는 프레임 간의 관계를 분석함으로써 시기별 소년사법정책 프레이밍을 알아보려 하였고 2-모드 네트워크를 구성했으며, 2-모드 네트워크의 특성에 따라 비방향 네트워크(undirected network)가 형성되었다. 각 프레임에 대한 이해를 돕고자 프레임이 수반하는 관점(엄벌주의, 보호주의, 복합)을 속성(attribute)으로, 각 행위자의 텍스트 네트워크 내 토픽 클러스터의 크기인 프레임 크기를 가중치(weight)로 엷지 데이터에 포함하였으며, 모든 프레임 네트워크는 Force-Atlas 2 레이아웃을 사용하여 시각화하였다.

IV. 분석 결과

1. 시기별 정책행위자 텍스트 네트워크 분석 결과

1차시기 정책행위자의 텍스트 네트워크에서 핵심적인 역할을 하는 단어를 매개 중

2) Bishop(2013: 657)은 범죄학자들이 주로 처벌과 교화를 양분하여 접근하는 경향이 있으나 대중에 있어 엄벌주의와 보호주의는 잘못된 이분법이라고 주장하며, 사람들은 '범죄 중단(stopping crime)' 또는 '비행 감소(reducing delinquency)'를 위해 다양한 전략을 동시에 추구할 수 있다고 하였다. 따라서 본 연구는 이에 기반하여 엄벌주의, 보호주의, 복합이라는 세 가지 관점으로 소년사법정책에 대한 관점을 나누어보았다.

심성과 위세 중심성을 사용하여 알아본 결과는 다음 <표 3>와 같다. 매개 중심성과 위세 중심성의 상위 10개 단어를 대상으로 주요 단어를 확인한 결과, 1차시기 행위자에게서 공통으로 나타나는 주요 단어는 ‘법’과 ‘청소년’이었으며, 세 행위자에게 공통으로 나타나는 주요 단어는 ‘교육, 학교, 학생(법무부, 언론, 정치인)’, ‘범죄, 소년법(언론, 전문가, 정치인)’으로 나타났다. ‘보호’는 전문가와 정치인, ‘사건’은 언론과 정치인, ‘처벌’은 언론과 전문가의 공통된 주요 단어인 것으로 확인되었다. 정치인에게서만 나타나는 특징적인 단어는 ‘교화’와 ‘필요’, 전문가의 경우 ‘방안’, ‘연구’, ‘제도’, ‘형사’, 언론의 경우 ‘부모’, ‘학교폭력’, 법무부의 경우 ‘대회’, ‘선생님’, ‘소년원’, ‘예방’, ‘프로그램’, ‘한국’으로 나타났다.

<표 3> 1차시기 정책행위자 텍스트 네트워크 단어별 중심성 순위

분류	1차시기							
	정치인		전문가		언론		법무부	
	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성
1	소년법	소년법	소년법	소년법	소년법	소년법	학생	교육
2	범죄	범죄	범죄	범죄	청소년	청소년	소년원	소년원
3	청소년	청소년	제도	형사	경찰	범죄	교육	학생
4	법	교육	법	경찰	범죄	처벌	청소년	청소년
5	교육	법	형사	제도	부모	경찰	법	법무부
6	필요	필요	청소년	방안	학교	사건	한국	법
7	처분	처분	경찰	청소년	사건	학교	학교	예방
8	사건	교화	연구	법	처벌	학교폭력	법무부	프로그램
9	학교	사건	처벌	보호	학생	학생	선생님	학교
10	학생	보호	보호	처벌	교육	법	대회	한국

2차시기 정책행위자의 텍스트 네트워크 주요 단어는 다음 <표 4>와 같다. 이 시기 모든 행위자에게서 나타난 공통 단어는 ‘법’과 ‘소년법’이었으며, 세 행위자에게서 공통으로 나타나는 단어는 ‘범죄(언론, 전문가, 정치인)’였다. ‘비행’은 법무부와 언론, ‘소년법’과 ‘제도’는 전문가와 정치인, ‘소년원’은 법무부와 정치인, ‘처벌’과 ‘형사’는 언론과 전문가의 공통 주요 단어로 확인되었다. 정치인에게서만 나타나는 특징적인 단어는 ‘규정’, ‘법원’, ‘보호’, ‘수용’, ‘처분’이, 전문가의 경우 ‘연구’, ‘연령’, ‘프로그램’, ‘필요’가, 언론의 경우 ‘부모’, ‘사건’, ‘학생’, ‘한국’이, 법무부의 경우 ‘교육’, ‘예방’, ‘지원’, ‘청소년’, ‘학교’, ‘학교폭력’이 나타났다.

〈표 4〉 2차시기 정책행위자 텍스트 네트워크 단어별 중심성 순위

분류	2차시기							
	정치인		전문가		언론		법무부	
	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성
1	소년법	소년법	소년법	소년법	소년법	소년법	소년원	교육
2	법	법	범죄	범죄	사건	사건	청소년	청소년
3	제도	보호	법	법	범죄	범죄	교육	예방
4	법원	규정	연령	소년법	부모	법	소년법	소년원
5	소년원	처분	소년법	연령	법	처벌	예방	지원
6	범죄	소년원	연구	처벌	경찰	경찰	학교	강화
7	보호	수용	제도	형사	학생	부모	법	비행
8	처분	제도	비행	필요	처벌	형사	지원	학교폭력
9	규정	소년법	프로그램	연구	한국	학생	학교폭력	소년법
10	판사	법률	처벌	프로그램	형사	피해자	한국	운영

다음으로 3차시기의 정책행위자별 텍스트 네트워크 주요 단어는 〈표 5〉를 통해 순위를 확인할 수 있다. 3차시기 모든 행위자에게 공통으로 나타난 단어는 ‘소년법’과 ‘청소년’이었으며, 네 행위자에게서 나타난 단어는 ‘범죄(국민청원, 언론, 전문가, 정치인)’, ‘법(국민청원, 언론, 전문가, 정치인)’, ‘처벌(국민청원, 언론, 전문가, 정치인)’로 나타났다. 세 행위자에게 같게 나타난 핵심 단어로는 ‘사건(국민청원, 언론, 정치인)’과 ‘소년법(국민청원, 언론, 정치인)’이 있었으며 ‘경찰’은 언론과 전문가, ‘법무부’는 법무부와 정치인, ‘부모’, ‘피해자’, ‘한국’은 국민청원과 언론, ‘연령’은 국민청원과 정치인, ‘필요’는 전문가와 정치인, ‘학생’은 법무부와 언론에 함께 중요한 단어로 나타났다. 이 시기 정치인의 특징적 단어로는 ‘법원’, ‘보호’, ‘하향’이, 전문가는 ‘개선’, ‘연구’, ‘제도’, ‘필요’, ‘학교폭력’, ‘형사’가, 법무부는 ‘강화’, ‘비행’, ‘소년원’, ‘예방’, ‘운영’, ‘지원’, ‘프로그램’이 확인되었다. 국민청원과 언론은 상위 10개의 모든 단어가 다른 행위자와 공통되었다.

〈표 5〉 3차시기 정책행위자 텍스트 네트워크 단어별 중심성 순위

분류	3차시기									
	정치인		전문가		국민청원		언론		법무부	
	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성
1	소년법	소년법	소년법	소년법	법	법	소년법	소년법	소년원	교육
2	범죄	법	범죄	범죄	청소년	청소년	범죄	청소년	교육	소년원
3	법	소년법	제도	제도	범죄	범죄	경찰	사건	청소년	청소년
4	소년법	범죄	경찰	경찰	연령	처벌	청소년	범죄	소년법	예방
5	처벌	처벌	법	청소년	처벌	피해자	법	법	예방	소년법
6	청소년	청소년	청소년	형사	피해자	소년법	사건	처벌	학생	비행
7	법원	연령	필요	처벌	사건	가해자	피해자	피해자	비행	운영
8	사건	사건	처벌	개선	부모	소년법	부모	경찰	지원	프로 그램
9	법무부	하향	학교 폭력	법	한국	연령	처벌	소년법	법무부	학생
10	필요	보호	연구	연구	가해자	사건	한국	학생	운영	강화

〈표 6〉 4차시기 정책행위자 텍스트 네트워크 단어별 중심성 순위

분류	4차시기									
	정치인		전문가		국민청원		언론		법무부	
	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성	매개 중심성	위세 중심성
1	소년법	소년법	소년법	소년법	피해자	피해자	소년법	소년법	교육	교육
2	범죄	범죄	범죄	범죄	학생	학생	경찰	범죄	소년원	예방
3	법	법	법	제도	법	가해자	법	경찰	소년법	청소년
4	수사	필요	제도	연구	가해자	처벌	부모	사건	청소년	소년원
5	필요	수사	소년법	방안	부모	법	범죄	법	예방	비행
6	임시 조치	송치	절차	소년법	처벌	사건	사건	처벌	비행	소년법
7	결정	임시 조치	연구	절차	사건	촉법 소년	청소년	촉법 소년	법	강화
8	법원	결정	형사	형사	딸	범죄	처벌	청소년	운영	추진
9	촉법 소년	법원	규정	법	폭행	부모	학생	학생	보호	프로 그램
10	송치	법무부	소년 사법	필요	범죄	폭행	피해자	부모	한국	지원

4차시기 각 정책행위자의 텍스트 네트워크별 주요 단어는 다음 <표 6>에서 확인할 수 있다. 이 시기 모든 행위자에게서 공통으로 나타난 단어는 ‘법’이었으며, 네 행위자에게서 나타난 단어는 ‘범죄(국민청원, 언론, 전문가, 정치인)’과 ‘소년법(법무부, 언론, 전문가, 정치인)’이었다. 세 행위자에게서 함께 나타난 주요 단어로는 ‘촉법소년(국민청원, 언론, 정치인)’이었으며, ‘부모’, ‘사건’, ‘처벌’, ‘피해자’, ‘학생’은 국민청원과 언론, ‘청소년’은 법무부와 언론, ‘필요’는 전문가와 정치인에게 공통적인 핵심 단어로 나타났다. 4차시기 정치인의 고유한 핵심 단어는 ‘법무부’, ‘법원’, ‘송치’, ‘수사’, ‘임시조치’였고, 전문가의 경우 ‘규정’, ‘방안’, ‘소년법’, ‘소년사법’, ‘연구’, ‘절차’, ‘제도’, ‘형사’가 나타났다. 국민청원은 ‘가해자’, ‘딸’, ‘폭행’, 언론은 ‘경찰’, 법무부는 ‘강화’, ‘보호’, ‘비행’, ‘소년원’, ‘예방’, ‘운영’, ‘지원’, ‘프로그램’, ‘한국’이 고유한 핵심 단어로 확인되었다.

2. 시기별 정책행위자 프레이밍 분석 결과

시기별로 정책행위자와 이들의 프레임 간 관계를 살펴본 프레임 네트워크의 기초통계량은 다음 <표 7>과 같다. 먼저 노드 수(1차시기 17개, 2차시기 14개, 3차시기 19개, 4차시기 18개)와 연결 수(1차시기 24개, 2차시기 16개, 3차시기 27개, 4차시기 26개)는 3차시기가 가장 많았으며, 평균 연결 정도(1차시기 2.824, 2차시기 2.286, 3차시기 2.842, 4차시기 2.889), 평균 가중 연결 정도(1차시기 35.2, 2차시기 37.586, 3차시기 43.042, 4차시기 46.882), 네트워크 지름(1차시기 4, 2차시기 4, 3차시기 4, 4차시기 5)는 4차시기가 가장 높았다. 평균 경로 거리(1차시기 2.456, 2차시기 2.615, 3차시기 2.62, 4차시기 2.542)는 3차시기가 가장 멀었으며, 밀도(1차시기

<표 7> 시기별 정책행위자 프레임 네트워크 통계량

분류	1차시기	2차시기	3차시기	4차시기
노드 수	17	14	19	18
연결 수	24	16	27	26
평균 연결 정도	2.824	2.286	2.842	2.889
평균 가중 연결 정도	35.2	37.586	43.042	46.822
네트워크 지름	4	4	4	5
평균 경로 거리	2.456	2.615	2.62	2.542
밀도	0.176	0.176	0.158	0.17
모듈성	0.362(4)	0.413(4)	0.463(4)	0.435(3)

0.176, 2차시기 0.176, 3차시기 0.158, 4차시기 0.17)는 1차시기와 2차시기가 가장 높았다. 커뮤니티 검출 결과 1차시기는 4개의 커뮤니티(0.362), 2차시기는 4개의 커뮤니티(0.413), 3차시기는 4개의 커뮤니티(0.463), 4차시기는 3개의 커뮤니티(0.435)로 군집화된 것으로 확인되었다.

1차시기 정치인은 소년범죄 예방을 위한 노력이 필요함을 주장하는 엄벌주의적 성향을 띠는 범죄예방 프레임(17.9%)을 제외하고 모두 보호주의 관점에서 보호 차원의 정책프로그램을 운영하기 위한 기관 간 연계를 다루는 거버넌스(13.2%), 소년 인권을 보호하는 소년법 개정(11.4%), 학교폭력에 대한 교육(10.8%), 소년사법정책의 제도적 측면 개선(9.3%), 소년원 등 보호처분 개선을 위한 교화정책(7.6%) 프레임이 소유하였다. 전문가의 경우 소년 재범이 증가하고 있어 비행예방을 위해 노력해야 한다는 다소 복합적인 관점 기반의 비행예방(17.8%) 프레임을 제외하고 모두 보호주의 관점에서 소년법 처우 개선에 관한 교화정책(19%), 소년법 연령에 관한 소년법(14%), 학교폭력에 대한 기관 간 연계를 다루는 거버넌스(10.6%), 형사사건에서 소년법의 인권에 대한 인권(8.7%), 소년사법정책의 개선에 관한 소년사법정책(8.5%), 피해자와 가해자 모두의 회복을 고려하는 회복(7.8%), 소년법 교화 프로그램 개선에 관한 교화정책(6.8%) 프레임이 나타났다. 언론의 경우 소년법 연령 하향에 대한 엄벌과 보호의 관점을 모두 포함하는 연령하향(12%) 프레임과 소년원 시설 개선 등에 관한 보호 차원의 교화정책(12%) 프레임이 가장 큰 비중을 차지했다. 다음으로 엄벌주의 관점의 범죄 사건 속 피해자(11%)와 구체적인 범행 내용을 전달하는 범죄사건(8.4%) 프레임이 나타났으나 뒤이어 비행 청소년의 회복을 추구하는 예방 정책에 대한 비행예방(8.1%), 소년범죄에

〈표 8〉 1차시기 정책행위자별 프레임

1차	정치인	전문가	언론	법무부
프레임		교화정책(보호)	연령하향(복합)	교화정책(보호)
	범죄예방(엄벌)	비행예방(복합)	교화정책(보호)	교화정책(보호)
	거버넌스(보호)	소년법(복합)	피해자(엄벌)	교화정책(보호)
	인권(보호)	거버넌스(보호)	범죄사건(엄벌)	소년사법정책(보호)
	학교폭력(보호)	인권(보호)	비행예방(보호)	교화정책(보호)
	소년사법정책(보호)	소년사법정책(보호)	부모(보호)	거버넌스(보호)
	교화정책(보호)	회복(보호)	학교폭력(복합)	비행예방(보호)
		교화정책(보호)	비행예방(보호)	

* 프레임의 나열 순서는 텍스트 네트워크에서 해당 커뮤니티가 차지하는 크기순(%)을 따른 것임

* 프레임을 구성하는 단어는 부록에서 확인할 수 있음

부모의 역할이 중요하다는 부모(7.1%), 학교폭력 피해 학생과 가해 학생에 대한 양측의 관점을 수반하는 학교폭력(7%), 사회 속 폭력 예방을 위한 노력이 필요하다는 비행 예방(6.3%) 프레임이 확인되었다. 마지막으로 법무부는 모두 보호주의적 관점에서 소년법 교육 프로그램, 소년원 시설 개선 등에 대한 교화정책(15.7%, 12.2%, 10%, 7.3%) 프레임과 제도적 개선을 위해 노력하는 소년사법정책(7.3%) 프레임 소년법 교화를 위한 기관 간 협력에 관한 거버넌스(6.2%) 프레임, 학교폭력 예방을 통해 청소년의 바른 성장을 도모하는 비행예방(5.2%) 프레임이 도출되었다.

1차시기 정책행위자 프레임 네트워크를 분석한 결과, 다양한 관점의 프레임링이 나타났으나 그중에서도 보호주의적 관점의 프레임링이 지배적이며 이러한 유형의 프레임 간의 상호작용이 활발한 시기인 것으로 나타났다. 해당 시기 위세 중심성이 높은 행위자는 전문가(1), 정치인(0.868), 법무부(0.739), 언론(0.728) 순이었으며 프레임은 교화정책(0.870), 거버넌스(0.673), 소년사법정책(0.673), 비행예방(0.645), 인권(0.484), 학교폭력(0.422), 소년법(0.258), 회복(0.258), 범죄예방(0.225), 연령하향(0.197), 피해자(0.197), 범죄사건(0.197), 부모(0.197) 순으로 위세 중심성이 높은 것으로 나타났다. 매개 중심성이 높은 행위자는 언론(0.481), 전문가(0.343), 정치인(0.249), 법무부(0.053) 순이었으며 프레임은 교화정책(0.231), 비행예방(0.135), 학교폭력(0.068), 거버넌스(0.036), 소년사법정책(0.036), 인권(0.019) 순으로 매개 중심성이 높았다. 커뮤니티 검출 결과 1번 커뮤니티는 정치인-거버넌스-인권-학교폭력-범죄예방, 2번 커뮤니티는 전문가-소년사법정책-비행예방-소년법-회복, 3번 커뮤니티는 법무부-교화정책, 4번 커뮤니티는 언론-연령하향-피해자-범죄사건-부모로 구성된 것으로 나타났다. 즉, 1차시기 네트워크에서 행위자의 경우 정치인이 가장 높은 위세 중심성을, 언론이 가장 높은 매개 중심성을 보였으며 프레임의 경우 교화정책 프레임이 가장 높은 위세 중심성과 매개 중심성을 보였다. 해당 시기에 전문가, 법무부, 정치인은 서로 보호주의적인 성격의 프레임을 다수 공유하는 것이 확인되었으나, 언론은 상대적으로 그러지 못한 모습을 보였다. 이는 언론의 높은 매개 중심성으로도 이해할 수 있는 부분으로, 언론의 프레임 중 공유된 것은 비행예방(전문가), 교화정책(전문가, 법무부, 정치인), 학교폭력(정치인)뿐이었으며 이외의 범죄사건, 피해자, 부모, 연령하향 프레임은 외곽을 차지함으로써 오로지 언론을 통해서만 전달이 되는 구조임이 확인되었다. 또한 커뮤니티 검출 결과상에서도 언론이 행위자로 속한 4번 커뮤니티가 특히나 엄벌주의적인 성격을 띠었다.

2차시기 정치인은 대부분 보호주의 관점에서 프레임링하는 것으로 나타났다. 보호 처분에 대한 교화정책(12.7%) 프레임, 통고제나 기소유예 제도 등 보호주의적 제도

개선에 대한 소년사법정책(10.1%, 9.4%, 8.2%) 프레임, 처벌보다 교화를 중시하는 보호처분 등에 관한 교화정책(8%, 7.2%, 6.8%) 프레임, 소년범의 배경에 대해 고려하는 환경(5.8%) 프레임이 그 대상이었으며, 반면 엄벌주의 관점에서 공공 안전에 대한 두려움을 경감시키기 위해 소년범죄 예방정책이 필요하다는 프레임(7.3%)도 제시되었다. 전문가의 경우 모두 보호주의적 관점에서 엄벌화에 대해 반대하는 엄벌화(23%) 프레임, 보호 기반의 소년사법정책을 개선하고자 하는 소년사법정책(11.7%, 9.7%) 프레임, 재범요소를 진단하여 방지하고자 하는 재범방지(11%) 프레임, 비행 청소년의 환경에 대해 고려하는 환경(7.5%) 프레임이 나타났다. 언론의 경우 소년범에 대한 국민적 관심이 큰 상황에서 연령 하향에 대한 복합적인 논의를 전달하는 연령하향(15.3%) 프레임, 2차시기 기준점이 된 경기도 용인시 아파트 벽돌 투척 사망 사건 등 소년범죄 사건을 다루는 엄벌주의적 관점의 범죄사건(11.7%) 프레임, 소년범의 교화를 위해 다양한 프로그램과 지지가 필요하다는 보호주의적 교화정책(8.1%) 프레임이 나타났다. 법무부의 경우 소년범의 사회복귀와 재범방지 등을 위한 보호주의적 차원의 교화정책(19.2%, 15.5%, 9.8%) 프레임과 청소년 비행예방을 위한 센터 추진 등에 관한 보호주의적 관점의 비행예방(17.9%) 프레임, 소년범 교화를 위한 거버넌스(8.5%) 프레임이 제시되었다.

〈표 9〉 2차시기 정책행위자별 프레임

2차	정치인	전문가	언론	법무부
프레임	교화정책(보호)			교화정책(보호)
	소년사법정책(보호)	엄벌화(보호)		비행예방(보호)
	소년사법정책(보호)	소년사법정책(보호)		교화정책(보호)
	교화정책(보호)	재범방지(보호)	연령하향(복합)	교화정책(보호)
	교화정책(보호)	교화정책(보호)	범죄사건(엄벌)	교화정책(보호)
	범죄예방(엄벌)	소년사법정책(보호)	교화정책(보호)	재범방지(보호)
	교화정책(보호)	환경(보호)		거버넌스(보호)
	교화정책(보호)			
	환경(보호)			

* 프레임의 나열 순서는 텍스트 네트워크에서 해당 커뮤니티가 차지하는 크기순(%)을 따른 것임

* 프레임을 구성하는 단어는 부록에서 확인할 수 있음

2차시기 정책행위자 프레임 네트워크는 1차시기와 같이 보호주의적 관점의 프레임이 지배적이나, 1차시기와 다른 점으로 중심적인 역할을 하는 행위자나 프레임이 있기

보다 다소 분산된 형태의 네트워크가 형성된 것이 확인되었다. 해당 시기 위세 중심성이 높은 행위자는 전문가(1), 정치인(0.797), 법무부(0.662), 언론(0.436) 순이었으며 프레임은 교화정책(0.968), 소년사법정책(0.591), 환경(0.591), 재범방지(0.553), 엄벌화(0.328), 범죄예방(0.262), 비행예방(0.224), 거버넌스(0.224), 연령하향(0.153), 범죄사건(0.153) 순으로 위세 중심성이 높은 것으로 나타났다. 매개 중심성이 높은 행위자는 전문가(0.333), 법무부(0.327), 언론(0.295), 정치인(0.237) 순이었고 프레임은 교화정책(0.581), 재범방지(0.064), 소년사법정책(0.024), 환경(0.024), 엄벌화(0.024) 순으로 매개 중심성이 높은 것으로 확인되었다. 커뮤니티 검출 수행 결과 1번 커뮤니티는 법무부-교화정책-비행예방-거버넌스, 2번 커뮤니티는 정치인-소년사법정책-범죄예방, 3번 커뮤니티는 전문가-재범방지-환경-엄벌화, 4번 커뮤니티는 언론-연령하향-범죄사건으로 구성되었다.

즉, 이 시기에 행위자 중에서는 전문가가, 프레임 중에서는 교화정책이 가장 높은 위세 중심성과 매개 중심성을 보였다. 네트워크 구조상으로는 네트워크에서 달리 중심적인 역할을 하는 노드가 없이 서클 네트워크의 모양을 갖는 네트워크 구조로 변화하였으며, 이는 해당 시기가 소년사법정책에 대한 정책행위자들의 프레임링 변화 가능성을 시사하고 있음을 추측할 수 있다. 2차시기에 교화정책 프레임은 다른 프레임들보다 유난히 높은 위세 중심성과 매개 중심성을 보였고 전문가, 정치인, 법무부가 교화정책에 대해서는 논의하는 모습이 다수 나타났으나 그 외의 프레임에 대해서는 적극적인 프레임 공유가 나타나지 않았다. 재범방지에 대해 법무부와 전문가가 프레임을 공유하거나, 소년사법정책과 환경에 대해 전문가와 정치인이 프레임을 공유하는 등 일부 프레임에 대한 특정 행위자 간 한정적인 프레임 공유 이루어졌으며, 전문가는 엄벌화에 대해 강하게 반대하는 프레임을 소유하고 정치인은 범죄예방을 엄벌주의 차원에서 프레임링하는 면이 있었으나 이들의 프레임 충돌은 가시적으로 나타나지는 않은 것으로 확인되었다. 해당 시기 언론은 여전히 다른 행위자의 프레임에 대한 영향력이 미미한 것으로 나타났다.

3차시기 정치인은 이전 시기와 달리 엄벌주의 위주의 프레임링을 보였지만 일부에서는 보호주의적 프레임링이 남아 있는 것으로 확인되었다. 정치인은 엄벌주의 차원에서 소년의 성숙도가 과거와 달라졌으므로 교화정책을 엄벌주의적으로 개정해야 한다는 교화정책(14.1%) 프레임, 청소년 재범과 강력범죄가 증가하고 있다는 범죄증가(13%) 프레임, 형사미성년자·촉법소년의 연령을 하향해야 한다는 연령하향(8.2%) 프레임,

3) 3차시기 정치인과 국민청원은 연령하향 프레임과 소년법 프레임을 개별적으로 가지나, 전문가와 언론은 소년법 프레임 안에 연령하향 논의가 포함된다. 이는 정치인과 국민청원이 소

소년법 개정이 국민적 쟁점이 되어 개정해야 한다는 소년법(6.6%) 프레임이 나타났다. 한편 보호주의 차원에서 피해자와 가해자의 회복을 추구하는 회복(11.1%) 프레임과 효과적인 교화정책을 통해 사회복귀를 지원하는 교화정책(6.7%, 5.7%) 프레임이 확인되었다. 전문가의 경우 모두 보호주의 차원에서 소년법에 대한 형사처벌을 강화하는 소년법 개정에 대해 반대하는 소년법(52.8%) 프레임, 학교폭력과 관련하여 피해자와 가해자의 회복을 지원하는 기관 연계에 대한 거버넌스(15.8%) 프레임, 소년사법의 제도적 개선에 관한 소년사법정책(13.8%) 프레임, 청소년 비행의 환경적 요인을 고려해 재범을 감소시키고자 하는 비행예방(12.5%) 프레임이 확인되었다. 국민청원의 경우 소년 분야에 전문성을 가진 친중호 판사의 발령을 비판하는 교화정책(5.5%) 프레임을 제외하고 모두 엄벌주의의 프레임이 나타났다. 피해자 또는 피해자 주변인으로서 피해 사건을 서술하는 피해자(20.6%) 프레임, 청소년 범죄가 증가하고 있다는 범죄증가(11.9%) 프레임, 청소년들에게 엄중한 처벌이 필요하다는 엄벌화(11.9%) 프레임, 소년법 개정을 촉구하는 소년법(9.7%) 프레임, 국민의 목소리를 정부에 전달한다는 청원(9.3%) 프레임, 소년법 연령을 하향해야 한다는 연령하향(7.6%) 프레임, 부산 여중생 집단폭행 사건을 포함하는 범죄사건(7.6%) 프레임이 그 대상으로 확인되었다. 언론의 경우 소년법에 대한 보호적 관점을 수반하는 교화정책(19.3%) 프레임이 단일 프레임으로는 가장 크게 나타났지만, 피해자 관점의 사건을 전달하는 피해자(15.1%) 프레임,

〈표 10〉 3차시기 정책행위자별 프레임

3차	정치인	전문가	국민청원	언론	법무부
프 레 임	교화정책(엄벌)	소년법(보호) 거버넌스(보호) 소년사법정책(보호) 비행예방(보호)	피해자(엄벌)	교화정책(보호)	교화정책(보호) 교화정책(보호) 교화정책(보호) 범죄예방(복합) 교화정책(보호) 소년법(엄벌)
	범죄증가(엄벌)		범죄증가(엄벌)	피해자(엄벌)	
	회복(보호)		엄벌화(엄벌)	범죄사건(엄벌)	
	연령하향(엄벌)		소년법(엄벌)	학교폭력(엄벌)	
	교화정책(보호)		청원(엄벌)	범죄증가(엄벌)	
	소년법(엄벌)		연령하향(엄벌)	청원(엄벌)	
	교화정책(보호)		범죄사건(엄벌)	범죄사건(엄벌)	
	교화정책(보호)		교화정책(보호)	소년법(엄벌)	

* 프레임의 나열 순서는 텍스트 네트워크에서 해당 커뮤니티가 차지하는 크기순(%)을 따른 것임

* 프레임을 구성하는 단어는 부록에서 확인할 수 있음

년법 개정과 별개로 소년심판 대상자의 연령하향에 더욱 집약적으로 프레임하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

범행에 대한 사건 전달 프레임인 범죄사건(12.1%, 7.7%) 프레임, 학교폭력 피해자에 집중하는 학교폭력(9.3%) 프레임, 청소년 범죄가 증가하고 있다는 범죄증가(8.8%) 프레임, 국민청원과 행정부의 상호작용에 대한 청원(8%) 프레임, 처벌을 강화하는 방향으로 소년법을 개정해야 한다는 소년법(7.7%) 프레임이 나타났다. 법무부는 보호주의적 관점에 강하게 기반했던 이전과 달리 단일 프레임으로서 가장 작은 크기이지만 소년법에 대해 여론을 고려하여 연령 하향하는 개정을 고려하는 소년법(7%) 프레임과 청소년 비행보다 청소년 범죄임을 강조하여 범죄예방을 위한 정책을 고려하는 범죄예방(10%) 프레임을 제시하였다. 그러나 여전히 소년 범죄자의 교화 교육을 중시하는 교화정책(21.4%, 14.5%, 12.3%, 10%)이 다수를 차지하는 것이 확인되었다.

3차시기 정책행위자 프레임 네트워크에서는 이전 시기들과 달리 엄벌주의 프레임이 지배적인 것으로 나타났다. 행위자의 위세 중심성은 이 시기부터 새롭게 등장한 국민청원(1)이 가장 높은 위세 중심성을 보였으며, 이어서 언론(0.897), 정치인(0.651), 법무부(0.4), 전문가(0.262) 순으로 위세 중심성이 높았다. 프레임은 소년법(0.786), 교화정책(0.786), 범죄증가(0.616), 피해자(0.458), 청원(0.458), 범죄사건(0.458), 연령하향(0.4), 엄벌화(0.241), 학교폭력(0.216), 회복(0.159), 범죄예방(0.097), 거버넌스(0.072), 소년사법정책(0.072), 비행예방(0.072) 순으로 위세 중심성이 높은 것으로 나타났다. 매개 중심성이 높은 행위자는 국민청원(0.315), 전문가(0.314), 언론(0.252), 정치인(0.17), 법무부(0.119) 순이었고 프레임은 소년법(0.472), 교화정책(0.106), 범죄증가(0.034), 연령하향(0.012), 피해자(0.006), 청원(0.006), 범죄사건(0.006) 순으로 매개 중심성이 높은 것으로 나타났다. 커뮤니티 검출 결과 1번 커뮤니티는 정치인-범죄증가-연령하향-회복, 2번 커뮤니티는 전문가-소년법-거버넌스-소년사법정책-비행예방, 3번 커뮤니티는 국민청원-언론-피해자-청원-범죄사건-엄벌화-학교폭력, 4번 커뮤니티는 법무부-교화정책-범죄예방으로 구성된 것으로 나타났다.

정리하면, 3차시기 네트워크에서는 가장 높은 위세 중심성과 매개 중심성을 갖는 행위자는 국민청원이었으며 프레임에서는 소년법 프레임이 가장 높은 위세 중심성과 매개 중심성을 가졌다. 네트워크 구조는 앞선 서클형 네트워크에서 범죄증가 프레임이 네트워크 구조에서 중심으로 등장하는 네트워크 구조로 변화된 것으로 시각화되었다. 이 시기에 주요 단어에서 많은 부분 공유하는 것으로 나타났던 국민청원과 언론이 피해자, 범죄사건, 청원, 범죄증가 프레임 등과 함께 하나의 커뮤니티(3번 커뮤니티)로 묶일 정도로 프레임 공유가 활발했으며, 특히 이들이 제시하는 범죄증가 프레임이 정치인과 함께 공유되는 것으로 나타났다. 네트워크 전반적으로 엄벌주의 차원의 프레임 연결 정도가 증가하였으며 엄벌 프레임들이 핵심적인 노드로 성장한 가운데, 엄벌주의

와 보호주의의 충돌이 일어나는 소년법 프레임도 확인되었다. 소년법 프레임은 보호주의 프레임의 강하게 구사하는 전문가와 그 외 모든 정책행위자인 정치인, 국민청원, 언론, 법무부의 충돌이 일어나는 프레임으로, 이전 시기까지 언론이 네트워크의 주변부를 차지하였다면 3차시기는 전문가가 그러한 위치를 갖게 된 것으로 나타났다. 법무부의 경우 교화정책에 대해서는 강한 보호주의 프레임을 보였지만 소년법에 대해서는 엄벌주의를 택했으며 이전에는 비행예방 프레임을 구사했다면 범죄예방이라는 프레임으로 전환한 것이 확인되었다.

마지막으로 4차시기 정치인은 엄벌주의와 보호주의 양측의 관점이 다수 뒤섞인 프레임임을 하는 것으로 나타났다. 정치인은 엄벌주의적 관점에서 촉법소년의 연령 하향에 관한 촉법소년(19.6%) 프레임과 정책적 차원에서 처벌 강화를 다루는 소년사법정책(11.5%, 7.7%) 프레임을 소유하고, 보호주의적 관점에서 임시조치를 비롯한 보호 차원의 소년사법제도 개선을 다루는 소년사법정책(7.1%) 프레임과 소년법 처우를 고려하는 교화정책(5.7%) 프레임을 가진 것으로 확인되었다. 또한 소년법의 수사자료 열람과 관련하여 인권(13.6%) 프레임, 소년법 개정에 대한 소년법(7.8%) 프레임, 소년범죄 대응에 대한 법무부의 역할을 다루는 법무부(7.4%) 프레임, 국민의 목소리에 부응하는 정책을 펼치고자 하는 대응성(7%) 프레임에 대해 복합적인 관점을 기반으로 프레임하고 있는 것으로 나타났다. 전문가의 경우 모두 보호주의 차원에서 소년범죄에 대한 인식변화가 있으나 보호 차원의 소년사법정책을 개선해야 한다는 소년사법정책(22.6%, 9.6%, 7.5%, 6.3%) 프레임, 소년법 개정 논거와 개정안의 문제점을 다루는 소년법(10.8%) 프레임, 회복적 사법을 비롯한 소년법 교화 프로그램 개선을 다루는 교화정책(7.6%, 5.6%), 형사사법 시스템 속 청소년의 회복에 관한 회복(7.2%) 프레임, 형사미성년자·촉법소년의 연령 하향에 반대하는 촉법소년(5.5%) 프레임이 확인되었다. 국민청원의 경우 모두 엄벌주의 차원에서 소년법에 대한 강력한 처벌로서 촉법소년의 연령 하향을 촉구하는 촉법소년(17%) 프레임이 단일 프레임으로서 가장 크게 나타났으며, 이외에도 여러 소년범죄 사건을 전달하는 범죄사건(11.9%, 11.4%, 10.9%, 8.7%) 프레임, 피해자의 아픔에 집중하는 피해자(9.5%) 프레임, 학교폭력 사건을 다루는 학교폭력(8.5%) 프레임이 제시되었다. 언론 또한 모두 엄벌주의 차원에서 소년범죄를 전달하는 범죄사건(12%, 11.3%, 6.8%) 프레임, 선거 공약을 통해 대응성을 확보하고자 하는 대통령 후보자들에 대한 대응성(11.3%) 프레임, 가해자의 반성 없음을 강조하며 피해자의 아픔을 다루는 피해자(9%) 프레임, 엄중한 처벌을 강화하는 소년사법제도 개선에 관한 소년사법정책(8.1%) 프레임, 촉법소년의 연령 하향의 필요성을 논하는 촉법소년(6.4%) 프레임이 제시되었다. 법무부의 경우 보호주의 기반의 교화정책(19.8%, 12.6%,

6%, 5.7%, 5.4%) 프레임은 유지했으나 소년법의 ‘범죄’를 강조하며 관련 정책을 개선할 것을 다루는 복합적인 관점의 소년사법정책(14.9%) 프레임과 청소년의 비행 예방을 강화할 것을 강조하는 복합적인 관점의 비행예방(9.8%) 프레임이 확인되었다.

〈표 11〉 4차시기 정책행위자별 프레임

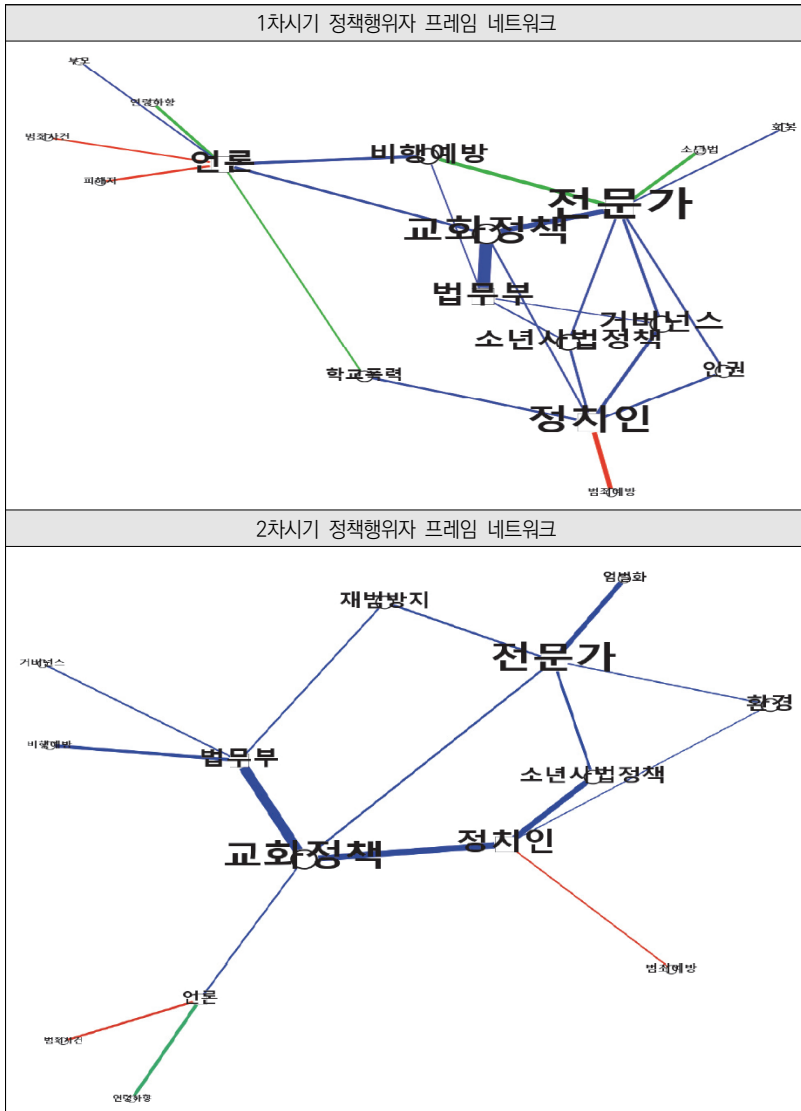
4차	정치인	전문가	국민청원	언론	법무부
프 레 임	촉법소년(엄벌)	소년사법정책(보호)	촉법소년(엄벌)	범죄사건(엄벌)	교화정책(보호)
	인권(복합)	소년법(보호)	범죄사건(엄벌)	범죄사건(엄벌)	소년사법정책(복합)
	소년사법정책(보호)	교화정책(보호)	범죄사건(엄벌)	범죄사건(엄벌)	교화정책(보호)
	소년법(복합)	소년사법정책(보호)	범죄사건(엄벌)	대응성(엄벌)	코로나(보호)
	소년사법정책(엄벌)	교화정책(보호)	피해자(엄벌)	피해자(엄벌)	비행예방(복합)
	법무부(복합)	소년사법정책(보호)	범죄사건(엄벌)	소년사법정책(엄벌)	거버넌스(보호)
	소년사법정책(보호)	회복(보호)	학교폭력(엄벌)	범죄사건(엄벌)	교화정책(보호)
	대응성(복합)	소년사법정책(보호)	범죄사건(엄벌)	범죄사건(엄벌)	교화정책(보호)
	교화정책(보호)	교화정책(보호)	촉법소년(엄벌)	촉법소년(엄벌)	교화정책(보호)
		촉법소년(보호)			

* 프레임의 나열 순서는 텍스트 네트워크에서 해당 커뮤니티가 차지하는 크기순(%)을 따른 것임

* 프레임을 구성하는 단어는 부록에서 확인할 수 있음

4차시기 정책행위자 프레임 네트워크는 다양한 관점의 프레임들이 존재하지만, 정치인을 중심으로 엄벌주의 프레임과 보호주의 및 복합 프레임이 이분화되는 형태가 나타났다. 이 시기 위세 중심성이 높은 행위자는 정치인(1), 법무부(0.759), 전문가(0.682), 언론(0.618), 국민청원(0.345) 순이었으며, 프레임은 소년사법정책(0.78), 촉법소년(0.682), 교화정책(0.62), 소년법(0.426), 대응성(0.413), 범죄사건(0.256), 피해자(0.256), 인권(0.252), 코로나(0.194), 비행예방(0.194), 거버넌스(0.194), 회복(0.173), 학교폭력(0.096) 순으로 위세 중심성이 높은 것으로 나타났다. 매개 중심성이 높은 행위자는 정치인(0.361), 법무부(0.336), 언론(0.197), 전문가(0.172), 국민청원(0.154) 순이었으며 프레임은 촉법소년(0.248), 소년사법정책(0.176), 교화정책(0.039), 대응성(0.019), 범죄사건(0.012), 피해자(0.012), 소년법(0.01) 순으로 매개 중심성이 높은 것으로 확인되었다. 커뮤니티 검출 결과 1번 커뮤니티는 법무부-교화정책-코로나-비행예방-거버넌스, 2번 커뮤니티는 정치인-전문가-촉법소년-소년사법정책-소년법-인권-회복, 3번 커뮤니티는 언론-국민청원-대응성-범죄사건-피해자-학교폭력으로 구성되었다.

〈그림 1〉 시기별 정책행위자 프레임 네트워크 시각화



종합적으로, 4차시기 네트워크에서 행위자 중 정치인이 가장 높은 위세 중심성과 매개 중심성을 보였으며 프레임은 소년사법정책이 가장 높은 위세 중심성, 촉법소년 프레임이 가장 높은 매개 중심성을 보였다. 네트워크 구조는 다소 라인 네트워크의 형태를 가지며, 정치인을 중심으로 엄벌주의 영역과 보호주의 영역으로 양분화되는 구조로 나타났다. 먼저 엄벌주의 영역에서는 언론이 이전보다 중요한 행위자로 성장한 데 반해 국민청원의 영향력이 비교적 감소한 것으로 나타났지만, 여전히 언론과 국민청원의 프레임 공유가 범죄사건, 피해자 프레임에 대하여 이루어졌으며 특히 기존의 연령 하향 프레임이 더욱 발전된 프레임인 촉법소년 프레임이 정치인과 공유되고 있는 것이 확인되었다. 또한 언론에서 생산되는 대응성 프레임이 정치인과 공유되는 것이 확인되었다. 한편 보호주의 및 복합주의 영역에서는 전문가와 법무부가 교화정책에 대해 프레임을 공유하고, 전문가, 법무부, 정치인이 소년사법정책에 대한 프레임을 공유하는 것으로 나타났다. 소년법에 대해 전문가와 정치인의 프레임 공유가 일부 나타나긴 하나 강한 연결 관계는 아니었다. 해당 시기 네트워크에서 주목해야 할 것은 보호주의 영역과 엄벌주의 영역의 충돌이 일어나는 프레임이자 높은 위세 중심성과 매개 중심성을 갖는 촉법소년 프레임으로, 해당 프레임에서 전문가는 보호주의 관점을, 정치인, 언론, 국민 청원은 엄벌주의 관점을 펼치는 것이 확인되었다. 한편 법무부는 프레임을 주도하지 못하고 다른 행위자의 프레임에 따라가는 모습이 확인되었다.

V. 결론

Chong & Druckman(2007: 104)은 프레임링 이론의 전제는 이슈는 여러 관점에서 다양하게 해석될 수 있다는 것이며, 프레임링이란 사람들이 특정 이슈에 대해 특정한 개념화를 발전시키거나 다시 재정의하게 되는 것이라고 하였다. 본 연구는 지난 10년간 소년사법정책에 관련된 정책행위자들의 텍스트 데이터를 바탕으로 소년사법정책에 대하여 각 정책행위자가 프레임링을 통해 해당 정책을 어떻게 개념화하고 있는지를 네트워크 분석을 통해 분석하고자 하였다. 그 결과, 소년사법정책에 대해 프레임링을 수반하는 언어적 상호작용을 통해 정책행위자들이 새롭게 개념화하게 되었으며 정책변동에 영향을 미치고 있음을 확인하였다. 본 연구를 통해 드러난 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 소년사법정책에 대해 각 정책행위자가 선택(selection)과 강조(highlighting)를 통해 프레임하고 있는 것이 확인되었다. 본 연구에서 특정 소년사법 관련 사회적

이슈를 기준으로 4차시기로 분절하여 정책행위자의 프레임 네트워크를 분석한 결과, 1차시기 전문가, 법무부, 정치인은 주로 교화정책 프레임을 사용한 것에 반해 언론은 부모, 범죄사건, 연령하향, 피해자 프레임을 사용하였고, 2차시기에서도 전문가, 법무부, 정치인은 교화정책을 주로 프레임링한 것에 반해 언론은 교화정책 외에도 범죄사건과 연령하향을 프레임링한 것이 확인되었다. 그러나 3차시기부터는 행위자별로 선택과 강조의 차이가 두드러지게 나타나기 시작하는데, 국민청원과 언론은 피해자, 범죄사건, 범죄증가, 청원, 연령하향 등을 프레임링하는 것에 반해 법무부와 전문가는 정책관련된 요소들을 주로 프레임링하는 것으로 나타났으며, 정치인은 이들 사이에서 다소 복합적인 속성의 프레임링을 보였다. 4차시기 이들의 프레임링 간 차이는 더욱 극명해져 전문가와 법무부는 더욱 정책 관련된 부분에 대해 프레임링을 하는 한편 언론과 국민청원은 촉법소년과 함께 범행과 관련된 부분을 프레임링하는 것이 확인되었으며, 정치인의 복합적인 성격은 더욱 가중된 것이 확인되었다.

다음으로, 이들의 프레임링을 통해 소년사법정책에 대한 리프레임이 이루어진 것으로 나타났다. 프레임 네트워크 분석 결과, 1차시기와 2차시기는 교화정책(보호주의) 프레임이 높은 중심성을 보였으나 3차시기부터는 소년법(엄벌주의), 4차시기는 소년사법정책·촉법소년(엄벌주의·보호주의의 양극화) 프레임이 높은 중심성을 보이며 네트워크에서 강력한 영향력을 발휘하고 있는 것이 확인되었다. 이는 초기에는 교육적 측면이 강조되었지만 점차 처벌의 중요성을 강조하는 방향으로 소년사법정책이 새로이 개념화된 것은 Putnam과 Holmer(1992)가 주장한 문제 발전(Issue development) 관점의 프레임링이 일어나고 있음을 확인하는 결과이다. 더불어 본 연구에서는 소년사법 관련 이슈를 전후로 하여 정책행위자의 프레임이 행위자 간 상호작용 속에서 유지, 변화, 삭제, 생성 등을 겪으며 리프레임이 일어나고 있는 것이 확인되었는데, 대표적인 예시로 '연령하향 프레임'을 들 수 있다. 연령하향 프레임은 1차시기 언론에게서만 프레임링 되어 0.197의 낮은 위세 중심성을 가졌으나 3차시기 국민청원의 등장과 함께 위세 중심성이 0.4로 높아졌으며, 4차시기에는 연령하향 프레임이 미국의 슈퍼프레데터(Superpredator) 프레임이 연상되는 촉법소년 프레임으로 변화하여 0.682의 높은 위세 중심성과 0.248의 높은 매개 중심성을 보이며 강력한 영향력을 행사하는 모습이 나타났다. 기존 연령하향 프레임은 상대적으로 특정한 대상을 명시하지 않고 연령 하향을 통해 형사처벌의 대상을 확대하여 엄벌하자는 프레임이었다면, 4차시기 정책행위자들은 현 한국 사회의 문제아가 촉법소년이라고 한정하고 이들의 연령을 하향해야 한다는 촉법소년 프레임으로 발전시켜 프레임 네트워크에 큰 영향력을 발휘하게 된 것이다. 이는 4차시기부터 정치인, 국민청원, 언론의 핵심 단어로 촉법소년이 급부

상한 것으로도 확인할 수 있다. 한편, 소년 범죄자의 가정환경 등 비행으로 이끈 환경을 프레이밍하여 소년범죄자 대상 교화정책 지원의 필요성을 전달하는 환경 프레임은 2차시기 이후 삭제되었고, 소년범죄 해결을 위해 국가적 차원의 행동을 촉구하는 대응성 프레임은 3차시기에 새로 등장하였다.

마지막으로, 형사정책의 엄벌화에는 실제적인 범죄 동향보다 정책행위자들이 서로 구성한 사회적 의미가 영향을 미치며 특정 성격의 프레이밍이 정책 변동에 강력하게 작용하는 것이 확인되었다. 프레임 네트워크를 종합하였을 때, 1차시기와 2차시기는 주로 보호주의적 관점이 우세하였으나 3차시기와 4차시기는 엄벌주의적 관점이 우세하게 나타났으며 프레이밍의 내용이 이전과는 상당히 달라져 소년사법정책에 대한 개념화가 달라진 것으로 나타났다. 이러한 변화에는 이슈의 영향력도 있겠으나 새로운 정책행위자 국민청원을 주목할 필요가 있다. 국민청원은 3차시기부터 정책행위자로 등장하여 프레임 네트워크에서 중요한 행위자로서 소년사법정책 리프레이밍에 거대한 영향력을 발휘하였다. 국민청원은 강력한 엄벌주의 관점에서 피해자, 범죄증가, 엄벌화, 소년법, 청원 등의 프레이밍을 하였다. 이들 등장 이전에는 프레임 네트워크에서는 전문가 중심의 프레이밍을 정치인이 채택하고 지지하는 형태였다면, 등장 이후 이들은 전문가 중심의 정책에 대해 근본적으로 의문을 제기하고 피해자와 범죄사건 프레이밍을 통해 미디어와 강력한 연대를 형성하여 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다. 특히 이들의 프레임 중에서 범죄증가⁴⁾와 촉법소년⁵⁾ 프레임이 프레임 네트워크에서 가장 영향력이 큰 것으로 나타났다. 그러나 국민청원을 포함한 정책행위자들의 상호작용 속에서 지난 10년간 변모해 온 소년사법정책의 사회적 의미가 엄벌화에 가까운 것에 반해 전체범죄의 연령별 발생비를 기준으로 지난 10년간 소년 범죄자(18세 이하)의 발생비는 감소하여(대검찰청, 2022 범죄분석: 19) 실제 범죄 동향과는 괴리가 있는 것이 확인되었다.

이러한 발견에 따른 시사점은 다음과 같다. 첫째, 소년사법정책의 변동을 가져오는 프레이밍의 특징 발견이다. Chong & Druckman(2007b: 111)은 강력한 프레임은 종종 상징(symbols), 지지(endorsement), 당파성 및 이데올로기(partisanship and ideology)와의 연관성에 의존한다고 하였다. 범죄증가 프레임과 촉법소년 프레임은 단

4) “(대표 원문: 국민청원) 인천 초등학교 살인 사건, 부산 여중생 폭행 사건, 청소년 음주운전 사건 등 너무나 많은 청소년 범죄가 일어나는데 어찌 어찌 보고만 있나요. 반드시 처벌을 성인과 같이 강화해야 합니다.”

5) “(대표 원문: 국민청원) 범죄를 저지른 만 10세 이상~14세 미만 미성년자들을 ‘촉법소년’이라고 합니다. 이들은 어린 나이 때문에 죄를 지어도 형사처벌 책임이 없는 것을 알고 일부 촉법소년들은 이 같은 규정을 악용해 범행에 가담하는 사례들이 자주 발생하고 있습니다.”

순히 처벌을 강화해야 한다는 프레임링을 넘어 범죄가 증가하고 있어 위협하고, 촉법 소년이 그 문제의 핵심이라는 상징성을 활용하여 프레임 네트워크의 변화를 가져왔다. 특히 촉법소년 프레임은 과거 미국에서 소년 범죄자들을 슈퍼프레데터(superpredator)라고 낙인을 찍고 처벌의 대상화하였던 것과 같이 두려움의 상징이자 강력한 프레임으로 작용함에 따라 프레임 네트워크의 변화를 가져왔다고 볼 수 있다. 한편 프레임 네트워크 분석상에서는 앞선 두 프레임링의 영향력이 크게 나타났으나, 3차시기 국민청원으로부터 나타난 대표적 프레임이자 국민청원과 언론에서 공유된 피해자와 범죄사건 프레임도 주목할 필요가 있다. Chong & Druckman(2007a, Chong & Druckman, 2007b)에서 재인용)은 프레임이 영향력을 미치기 위해서 프레임은 (1) 이해할 수 있어야 하며, (2) 장기기억으로 전환되기 쉬워야 한다고 하였다. 국민청원에서 청원인들은 자신 혹은 자신의 가까운 주변 사람, 가족, 이웃 등의 피해 사건을 게시함으로써 그 아픔을 호소한다. 이때 이들의 프레임은 이야기(narrative)를 동반하게 되는데, 이러한 일종의 이야기 구조는 사람들의 이해를 쉽게 하여 그 자극에 동원되게 한다. 장기기억으로 전환에 있어서는 반복적으로 노출되거나 근래에 노출되는 것이 필요한데, 이는 프레임 네트워크에서 확인되었듯이 언론이 국민청원의 프레임을 함께 생산하며 해당 역할을 하는 것으로 보인다. 그러나 전문가들의 프레임은 이해도 측면에서 난이도가 더 있을 뿐만 아니라, 반복성의 측면에서 범죄사건, 피해자 등의 프레임에 비해 덜해 프레임링 효과가 상대적으로 적을 수 있다. 이러한 결과는 프레임링은 설득의 도구이기보다 동원의 도구라는 선행연구를 재확인할 뿐만 아니라 서사를 부여하고 상징을 세운 프레임의 영향력은 정책의 방향성을 바꿀 정도로 강력하다는 것을 보인다.

둘째, 참여민주주의의 지평을 확대한 새로운 소통의 장인 국민청원이 프레임링을 통해 정책 과정에 미친 영향력의 확인이다. 전통적으로 정책 의사결정은 엘리트 중심의 의사결정 체계로 이루어져 왔다. 1차시기에 보이는 전문가의 우세성에 반대되는 언론의 열세가 그 예시로, 이를 반영(reflect)하듯 기존 프레임링 관련된 연구는 엘리트의 프레임 생산을 주로 연구해 왔다. 특히 정치인의 일방향적이고 비대칭적인 프레임 파워에 대해서 주로 논의해 왔지만, 본 연구는 국민청원을 통해 Chong(1996)이 주장했던 대중들의 프레임 선택을 넘어 대중의 프레임 생산의 역할을 주목한다. 신속한 의사결정의 창구이자 미디어의 지지를 얻은 국민청원은 높은 파급력을 바탕으로 정치인들의 프레임을 바꾸어 놓았다. 이는 이전에 국민청원과 유사하게 대중들의 이야기를 반영하던 미디어가 생산하던 정책 프레임에 대해서는 참고하는 정도였던 정치인이 곧바로 대응성을 추구하도록 변모시킬 정도였다.⁶⁾ 즉, 국민청원은 참여민주주의 확대의 하나로서 기존의 정책 의사결정 과정을 뒤엎으며 새로운 질서를 탄생시켰다. 그러나 이들이

생산하는 강력한 프레임에 대해서는 일부 고민할 필요가 있다. Chong & Druckman(2007b: 111)은 강력한 프레임은 정책의 본질에 대한 정보를 활용하는 것 대신에 휴리스틱을 통해 의견을 형성하도록 하는 데 영향을 많이 미친다며 오로지 프레임만으로 정책의 근거를 설립하게 되면 문제의 본질을 해결하지 못하는 상황이 발생할 수 있어 주의해야 한다고 하였다. 본 연구에서 전문가들은 꾸준히 소년법들의 교화와 보호를 증시하는 프레임을 펼쳤으나, 국민청원은 그와 반대되는 프레임을 펼쳤다. 이를 통해 짐작할 수 있듯 참여민주주의의 확대가 숙의민주주의로 이어져 상위수준의 정책 이념과 프로그램 수준을 일치시키며 올바른 정책 방향으로 나아갈 수 있는지에 대해서는 숙고할 필요가 있지만, 그럼에도 불구하고 본 연구에서 국민청원은 피해자의 직접적인 목소리를 내며 현행 제도에 대한 국민의 불신을 보여준다는 점에서 큰 의미가 있다. 특히 국민청원에서 피해자에 대한 강조는 우리 사회에 그간 피해자에 대한 미흡한 지원 정책을 지적하는 부분이기도 하다. 비록 소년의 발달 상황을 고려하지 않고 지나친 엄벌주의로 선화하는 것은 지양해야 하나 피해자에 대한 목소리는 우리 사회가 엄중히 받아들여야 하는 부분으로, 정책을 만들고 집행하는 정치인과 법무부는 표면적으로 요구하는 내용을 충족시키거나 대응함으로써 이익을 얻고자 하는 형벌 포퓰리스트적 면모를 버리고 국민의 진정한 핵심 요구를 파악하여 이에 적합한 정책을 수립하고자 할 필요가 있다.

-
- 6) “(관련 대표 질문: 국회 회의록 오영환 위원 질의) 하지만 만 10세 이상, 만 14세 미만의 촉법소년들은 이런 악질 범죄를 저지르더라도 처벌이 되지 않는 점 그 자체로도 국민께 많은 공분을 발생하고 있지 않습니까? 그 일환으로서 촉법소년의 연령 자체를 하향하자 이런 목소리를 높이고 또 입법 노력까지 하고 있는 것으로 알고 있습니다. 장관님, 이런 상황에 대해서 소관 부처인 법무부 장관님으로서는 촉법소년의 연령에 있어서는 또 어떤 견해를 갖고 계신지 여쭙겠습니다.”

▣ 참고문헌

- 곽기영. (2014). 「소셜네트워크분석」. 청람.
- 김경동·이시영·고길근. (2020). 텍스트 마이닝을 활용한 고용정책 프레임 연구: 언론 기사 및 국회의원회의 비교·분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구, 30(4), 135-163.
- 김경희·김민희. (2010). 입법과정에 나타난 일-가족 양립 문제의 프레임 (frame) 에 관한 연구-2000~2006 년 국회의원회의 분석을 중심으로. 담론 201, 13(4), 71-101.
- 김성은. (2019). [소년비행예방 기본계획] 에 대한 비판적 검토-소년법제의 개정문제와 관련하여. 강원법학, 57, 217-241.
- 김은이·반현. (2012). 뉴스 프레임 분석을 통해 본 언론의 위대 식품 보도 태도. 스피치와 커뮤니케이션, (17), 234-257.
- 김창수. (2007). 개발과 보전의 프레이밍 과정과 정책분쟁- 김해시 매리공단 추진 사례의 시간적 이해 -. 정부학연구, 13(3), 129-168.
- 김학선. (2017). 빅데이터를 활용한 음식관광관련 의미연결망 분석의 탐색적 적용. Culinary Science & Hospitality Research, 23(4), 22-32.
- 남미·권동택. (2020). 소년법 담론 탐구: 청와대 국민청원 게시판을 중심으로. 학습자 중심교과교육연구, 20(4), 1497-1523.
- 노종호. (2020). 도덕정책 이슈의 정책과정과 주요 행위자의 프레이밍에 관한 연구: 양심적 병역거부를 중심으로. 한국정책연구, 20(3), 73-101.
- 박상식. (2017). 소년법의 연령하향과 처벌강화에 관한 소고. 법학연구, 25(4), 99-126.
- 박영규. (2015). 소년법상의 소년연령에 관한 고찰. 소년보호연구, 28(4), 97-126.
- 박치성·남기범. (2012). 경계분석을 통한 정책문제 정의에 관한 연구-언론보도에 나타난 IT 정책문제 탐색을 중심으로. 한국정책학회보, 21(4), 199-228.
- 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.
- 박현희·홍성걸. (2016). 사회연결망분석을 이용한 창조경제정책 분야의 정책네트워크 (Policy Networks) 에 대한 탐색적 연구. 한국정책학회보, 25(2), 429-455.
- 박호현·김종호. (2018). 소년법 개정논의에 대한 고찰: 소년사법의 보호이념 강화를 중심으로. 동아법학, (78), 1-26.
- 백두산·박치성. (2021). 노무현, 이명박, 박근혜 대통령의 정책 프레임을 통한 주택정

- 책 설계 분석. 한국정책학회보, 30(2), 73-110.
- 법무부. (2018, 12월 19일). 법무부, 2019~2023 제1차 소년비행예방 기본계획 수립 [보도자료].
- 심준섭·김지수. (2010). 갈등 당사자의 프레임과 프레임링 변화과정 분석: 청주시 화장장 유치 사례. 행정논총, 48(4), 229-261.
- 심준섭·정홍상·김광구. (2018). 공론화 과정 참여자들의 속의 경험-프레임 분석의 적용. 한국정책학회보, 27(2), 193-220.
- 심준섭. (2011). 언어네트워크분석 기법을 활용한 갈등 프레임의 분석. 한국행정연구, 20(2), 183-212.
- 이성준. (2016). 언어 네트워크 분석을 통해 살펴본 한국 인문학 분야 연구의 연구동향 분석. 한국콘텐츠학회논문지, 16(7), 179-189.
- 이재무. (2021). 보수 및 진보 정부 시기별 정부예산에 관한 사회적 인식과 언론의 프레임 비교 분석. 정부학연구, 27(3), 165-191.
- 장우영. (2021). 국민청원의 쟁점과 의제설정. 국제정치연구, 24(2), 203-224.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2017). 정책학원론 (개정증보11판). 대명문화사.
- 조계원. (2021). 온라인 행동주의와 집합 감정: 청와대 국민청원을 중심으로. 비교민주주의연구, 17(2), 73-103.
- 허효진(2020.05.15.), [소년법 동상이몽①] 국민청원 390만 명...이수정·천종호에 묻다, KBS 뉴스, <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=4447355>, 최종검색일: 2023.10.10.
- Allen, T. T., Trzcinski, E., & Kubiak, S. P. (2012). Public attitudes toward juveniles who commit crimes: The relationship between assessments of adolescent development and attitudes toward severity of punishment. *Crime & Delinquency*, 58(1), 78-102.
- Ban, H. J., & Kim, H. S. (2019). Semantic network analysis of hotel package through the big data. *Culinary Science & Hospitality Research*, 25(2), 110-119.
- Beckett, K. (1999). *Making crime pay: Law and order in contemporary American politics*. Oxford University Press.
- Bishop, D. M. (2006). Public opinion and juvenile justice policy: Myths and misconceptions. *Criminology & Public Policy*, 5, 653.
- Borge-Holthoefer, J., & Arenas, A. (2010). Semantic networks: Structure and dynamics. *Entropy*, 12(5), 1264-1302.

- Boydston, A. E., Gross, J. H., Resnik, P., & Smith, N. A. (2013, September). Identifying media frames and frame dynamics within and across policy issues. In *New Directions in Analyzing Text as Data Workshop*, London.
- Chaney, P. (2015). Popularism and Punishment or Rights and Rehabilitation? Electoral Discourse and Structural Policy Narratives on Youth Justice: Westminster Elections, 1964-2010. *Youth Justice*, 15(1), 23-41.
- Chong, D., & Druckman, J. N. (2007). Framing Theory, *Annual Review of Political Science*, 10:1, 103-126
- Conrey, S. C., & Haney, C. (2021). Framing of criminal justice and crime in the news: 2015-2017. *Journal of crime and justice*, 44(3), 297-315.
- Creed, W. D., Langstraat, J. A., & Scully, M. A. (2002). A picture of the frame: Frame analysis as technique and as politics. *Organizational research methods*, 5(1), 34-55.
- Cullen, F. T., Fisher, B. S., & Applegate, B. K. (2000). Public opinion about punishment and corrections. *Crime and justice*, 27, 1-79.
- Dekker, R. (2017). Frame ambiguity in policy controversies: Critical frame analysis of migrant integration policies in Antwerp and Rotterdam. *Critical Policy Studies*, 11(2), 127-145.
- Dewulf, A., Gray, B., Putnam, L., Lewicki, R., Aarts, N., Bouwen, R., & Van Woerkum, C. (2009). Disentangling approaches to framing in conflict and negotiation research: A meta-paradigmatic perspective. *Human relations*, 62(2), 155-193.
- Duke, K. (2013). From crime to recovery: the reframing of British drugs policy?. *Journal of Drug Issues*, 43(1), 39-55.
- Duke, K., Thom, B., & Gleeson, H. (2020). Framing 'drug prevention' for young people in contact with the criminal justice system in England: Views from practitioners in the field. *Journal of Youth Studies*, 23(4), 511-529.
- Dunbar, A. (2022). Arguing for criminal justice reform: Examining the effects of message framing on policy preferences. *Justice Quarterly*, 39(7), 1524-1544.
- Enns, P. K. (2014). The public's increasing punitiveness and its influence on

- mass incarceration in the United States. *American Journal of Political Science*, 58(4), 857-872.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of communication*, 43(4), 51-58.
- Fischer, F., & Forester, J. (Eds.). (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- Fletcher, A. L. (2009). Clearing the air: the contribution of frame analysis to understanding climate policy in the United States. *Environmental Politics*, 18(5), 800-816.
- Gottlieb, A. (2017). The effect of message frames on public attitudes toward criminal justice reform for nonviolent offenses. *Crime & Delinquency*, 63(5), 636-656.
- Green, D. A. (2008). Suitable vehicles: Framing blame and justice when children kill a child. *Crime, Media, Culture*, 4(2), 197-220.
- Howlett, M. P., & Mukherjee, I. (2014). Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types. Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper, (14-11).
- Jenson, J. M., & Howard, M. O. (1998). Youth crime, public policy, and practice in the juvenile justice system: Recent trends and needed reforms. *Social Work*, 43(4), 324-334.
- Kang, G. J., Ewing-Nelson, S. R., Mackey, L., Schlitt, J. T., Marathe, A., Abbas, K. M., & Swarup, S. (2017). Semantic network analysis of vaccine sentiment in online social media. *Vaccine*, 35(29), 3621-3638.
- Lakoff, R. T. (2000). *The language war*. Univ of California Press.
- Oddo, D. R. (1998). Removing confidentiality protections and the get tough rhetoric: What has gone wrong with the juvenile justice system. *BC Third World LJ*, 18, 105.
- Paranyushkin, D. (2011). Identifying the pathways for meaning circulation using text network analysis. *Nodus Labs*, 26, 1-26.
- Paranyushkin, D. (2019). *InfraNodus: Generating insight using text network analysis*. In *The world wide web conference* (pp. 3584-3589).
- Pickett, J. T. (2019). Public opinion and criminal justice policy: Theory and research. *Annual Review of Criminology*, 2, 405-428.

- Roberts, J. V. (2004). Public opinion and youth justice. *Crime and justice*, 31, 495-542.
- 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.
- Straus, R. M. (2011). Citizens' use of policy symbols and frames. *Policy Sciences*, 44, 13-34.
- Van Hulst, M., & Yanow, D. (2016). From policy "frames" to "framing" theorizing a more dynamic, political approach. *The American review of public administration*, 46(1), 92-112.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*.
- Wozniak, K. H. (2016). Public opinion and the politics of criminal justice policy making: Reasons for optimism, pessimism, and uncertainty. *Criminology & Public Policy*, 15, 179.

Frame and Framing of Policy Actors in Juvenile Justice Policy: An Exploratory Study Using Text Network Analysis and Social Network Analysis

Seo-Hyeon Ko & Hyun Hee Park

This study investigated policy changes in South Korea's juvenile justice policy, focusing on the frames and framing changes driven by various policy actors (politicians, experts, national petitions, media, and the Ministry of Justice). Text network analysis was applied to data sources, such as national assembly minutes, research paper titles and abstracts, national petition posts, news articles, and press releases from the Ministry of Justice, to examine the framing of each policy actor. Social network analysis was employed to comprehend the framing influence between each policy actor and their respective frames. The findings indicated that each policy player presented different perspectives on juvenile justice policy, and these perspectives evolved over time in response to emerging concerns. The study also recognized national petition as a potent actor that influences framing and highlights the substantial influence of frames that offer narratives or symbolism. The study findings facilitate the comprehension of the intricate and dynamic nature of framing in juvenile justice policy, providing valuable insight into policy changes.

※ Keywords: Juvenile Justice, Framing, Text Network Analysis, Social Network Analysis