

碩士學位論文

제주지역 언론인의 정치문화에 관한 연구



濟州大學校 大學院

政治外交學科

金 準 虎

2002年 6月


# 제주지역 언론인의 정치문화에 관한 연구

指導教授 康 根 亨

金 準 虎

이 論文을 政治學 碩士學位 論文으로 提出함

2002年 6月

 제주대학교 중앙도서관  
金準虎의 政治學 碩士學位 論文을 認准함

審査委員長 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

委 員 \_\_\_\_\_ (印)

濟州大學校 大學院

2002年 6月

# A Study on the Political Culture of Jeju Journalists

June - Ho Kim

(Supervised by Professor Keun -Hyung Kang)



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF  
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE & DIPLOMACY  
GRADUATE SCHOOL  
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

2002. 6.

# - 목 차 -

第 1 章 序 論 .....	1
第 1 節 問題의 提起 .....	1
1. 지방의 시대 .....	1
2. 언론의 역할 .....	4
第 2 節 研究의 目的 .....	6
第 3 節 研究의 範圍 및 方法 .....	8
1. 연구의 범위와 방법 .....	8
2. 조사설계 .....	9
 第 2 章 理論的 背景 .....	 12
第 1 節 政治文化理論 .....	12
1. 정치문화의 개념 .....	12
2. 정치문화의 유형과 차원 .....	16
第 2 節 既存研究의 檢討 .....	21
 第 3 章 濟州道 言論人의 政治文化 .....	 25
第 1 節 濟州地域 言論人의 要因別 政治文化 .....	25
1. 묵종성 .....	26
2. 의인주의 .....	27
3. 형식주의 .....	30
4. 신뢰 .....	31
5. 평등 .....	33
6. 관용성 .....	34

7. 권리의식(책임의식) .....	35
第 2 節 言論人의 影響力과 資質 .....	36
1. 언론의 영향력 .....	36
2. 언론의 중립성 .....	39
第 3 節 政治에 대한 評價 .....	41
1. 정치에 대한 신뢰 .....	41
2. 언론인의 투표행태 .....	44
3. 정치적 리더쉽 .....	45
第 4 節 地方政府의 政策에 대한 評價 .....	47
1. 국제자유도시 .....	48
2. 평화의 섬 .....	51
第 5 節 小結論 .....	53
第 4 章 結論 .....	55
참고문헌 .....	58
[부록] .....	66



## - 표 차 례 -

〈표 1〉 모집단의 크기에 따른 표본의 크기 .....	11
〈표 2〉 알몬드와 버바의 정치정향 패턴 .....	17
〈표 3〉 전국의 언론인 종사자 현황 .....	20
〈표 4〉 묵종성에 대한 응답 .....	27
〈표 5〉 의인주의에 대한 응답 .....	28
〈표 6〉 형식주의에 대한 응답 .....	30
〈표 7〉 신뢰에 대한 응답 .....	32
〈표 8〉 제주도의 평등성에 대한 답변 .....	33
〈표 9〉 관용성의 질문에 대한 응답 .....	34
〈표 10〉 권리의식에 대한 응답 .....	36
〈표 11〉 언론의 영향력에 대한 응답 .....	37
〈표 12〉 언론의 정치적 역할에 대한 응답 .....	38
〈표 13〉 언론의 공정성과 중립성에 대한 응답 .....	40
〈표 14〉 정치인에 대한 평가 .....	42
〈표 15〉 지방자치에 대한 평가 .....	43
〈표 16〉 최근 5년 간의 투표율 .....	45
〈표 17〉 후보자의 선택기준 .....	45
〈표 18〉 미래의 리더집단에 대한 응답 .....	46
〈표 19〉 단체장이 갖추어야 할 덕목 .....	46
〈표 20〉 제주도의 정책우선순위 .....	47
〈표 21〉 국제자유도시정책에 대한 평가 .....	49
〈표 22〉 국제자유도시에 대한 부정적 효과 .....	50
〈표 23〉 평화의 섬 전략에 대한 평가 .....	51
〈표 24〉 4·3특별법과 평화공원에 대한 의견 .....	52

- 그림차례 -

<도 1> 언론인의 정치문화를 파악하기 위한 분석의 틀 ..... 10  
<도 2> 주민과 정치권력간의 순환모형 ..... 18



## Abstract

The local press is an independent political actor and intermediation which has a roll of an interchange and communicate among residents and each political powers. It is essential not only to cultivate the community but to manage local autonomy. Considering the importance of local press in the new era, Jeju province will confront an unwillingly great exchange. It's responsibility for constructing social trust, offering information and leading opinions which impact on political issue or public choice will be more heavily increase. To understand the whole political culture in Jeju Province, We need to observe local pressmen's culture and consciousness about politics.

This article is aimed at Jeju journalists' political orientation, and how they evaluate local government policy. So I alloted individual orientation to seventh dimension (obedience, personalism, formalism, equality, trust, tolerance, individual right).

In order to conduct the research, I conducted a political opinion survey to selected sample persons from among AJJ (Association of Jeju Journalist, including residential pressman of central news agencies). Ultimately this study is comprise of existing documents, political cultural theory and empirical methods. As a result of the survey, Jeju journalists' political attitude and orientation is as follows.

First, individually Jeju journalists have a tendency obey traditional customs as a obedience, personalism, formalism but have a highly democratic consciousness (It's consists of social trust, equality, tolerance and individual rights). They feel that Jeju society is used to conventional order, which they insist to overcome. I evaluated that AJJ is close to a participation model.



Second, Jeju journalists have evaluated themselves, affiliate organizations as a very neutral person generally but in the case of election campaigns they are not fair and disinterested. Nevertheless they believe that Jeju local press will be much influenced on Jeju residents and local government.

Third, mistrust of politicians and local government is overflowing, but they want to reform local politics as well as increase citizen political participation. Heavy voting at recent election polls show that they have a strong will to do this.

Fourth, Jeju journalist's estimate that leadership is essential to develop local economy and democracy. They believe a new leader who has a vision and an ability to consolidate manpower resources unity in the future will be needed. Also Jeju journalists have a full understanding political processing. they thought the 「International Free city Plan」 must be settled first without delay of Jeju provincial government policies.

As the existing researchs on the political culture of Jeju residents, this article alone cannot explain everything all political culture in Jeju province. Nevertheless this is the first survey to local journalists in Jeju province. By conducting the research of specific organization's political culture. I can find the clue that makes understanding general whole province political culture.

# 第 1 章 序 論

## 第 1 節 問題의 提起

### 1. 지방의 시대

국가(State)중심의 국민국가에 대한 의미는 과학기술의 발달과 교통통신수단의 혁명으로 퇴색되어 가고 있다. 물리적 경계에 대한 국가적 의미가 퇴색된 반면 국가 내의 지역사회단위(Community)에 대한 중요성은 상대적으로 증가되고 있다. 거대 국가차원의 정치구분과 지역단위의 정치적 경계가 각기 제 나름대로의 역할분담이 이루어지면서 하나의 패러다임으로 정착되고 있는 것이다. 1648년 웨스트팔리아조약(Treaty of Westphalia)이 체결되면서 국가는 거의 유일한 국제정치的主體로서 인정되어 왔다.<sup>1)</sup>

20세기에서 국제정치의 주요 행위자(actor)가 국가(state)였다면, 21세기는 국내 정치는 물론이고 국제정치 영역에서도 활발한 행위자의 분산움직임을 보이고 있다. 이러한 행위자(actor)의 다양한 출현은 “지방의 시대”라는 말처럼 대기업·국가 등 중앙의 거대한 힘을 빌리지 않고, 지방의 자주적인 활동으로 지역사회를 재구축 하자는 분위기가 확산<sup>2)</sup>되면서 지방정치영역에서도 활발히 진행되고 있고, 이는 또 다시 지방자치와 지방선거를 통한 하나의 정치문화를 형성하고 있는 것이다. 따라서 인적구성의 변화에 따라 국가체제 및 중앙정치 구조의 복합적인 재조정이라는 새로

1) Edward I. Morse, *Modernization and the Transforming of International Relations* (New York: Free Press, 1967). pp. 154-160. : 이정식, 『정치학』(서울: 대왕사, 1993), p. 750 재인용.

2) 龜地宏, 『自治の系譜—ジャーナリストの見た戦後地方史』(東京: 第一法規出版株式会社1991), pp. 25-26.

운 관점이 필요하고 지방분권화는 단지 중앙권력의 지방이양만이 아니라 중앙정치 자체의 다원화의 필요성과 그 전략이 맞물렸을 때 실천력을 가질 수 있다<sup>3)</sup>는 것은 지방의 경우도 마찬가지이다.

한국은 1952년 4월 25일 제1회 시·읍·면의회 선거를 시작으로 1961년까지 9년 동안 시행되다가 1961년 5·16군사혁명으로 깊은 동면을 취하게 된다. 계속되는 군사정권의 압제속에서 민주화의 열망은 결국 1991년 3월과 6월에 기초와 광역의회를 구성하는 지방자치법 제9차 개정 법률에 의거 선거를 치르게 되고, 이후 1995년 지방자치단체장에 대한 직선제가 도입되어 선거가 이루어지면서 완전한 지방자치 및 지방정치의 시대가 재도래하였다.<sup>4)</sup> 그러나 이것은 중앙권력의 지방이양도 충분치 않았을 뿐 아니라 다원화의 필요에 의한 전략적 선택도 아니었다.

지방자치의 역사가 일천한 우리로서는 행위자의 다양화나 지방정치의 다원화가 소원한 것이어서 그간 지방정치의 영역에서 행위자가 제한되어 주로 선거를 통한 선출직이나 정당 등 주요 엘리트만을 지칭하는 공식적 지방정치의 행위자로 한정되므로 중앙권력의 지방으로의 이양은 새로운 권력의 분산과 이양보다는 오히려 지역의 새로운 권력구조를 창출하게 되었다. 그러나 지자체와 의회 등 지방자치의 시행으로 생겨난 새로운 공식구조속의 행위자에 대한 비판과 시민참여의 목소리가 증대되어 2000년의 국회의원 선거에서 보듯 낙천낙선운동이라는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 이후 많은 시행착오와 개혁에 대한 논의는 지금 지방정치의 영역에서도 견제와 균형의 원리를 구현하고자 하는 많은 목소리들이 생겨나고, 이에 따른 새로운 지방정치문화가 생겨나고 있다. 그러므로 변화와 발전을 거듭하고 있는 양상을 고려할 때 현재 지방정치의 문화를 파악하기 위해서는 지역의 정치결사체(지구당), 여론, 선거, 지역문화, 시민단체 등의 다각적 요인들에 대한 이해와 분석이 필요하다.

현재 한국의 지방자치현실은 지방행정 차원이 아니라 지방정치차원인 지방행

---

3) 김만흠, “지방정치론과 한국 지방정치의 과제,” 『한국정치학회보』 제32집, 4호(한국정치학회, 2000), p. 168.

4) 강인재·이달곤 외, 『한국행정론』(서울: 대영문화사, 1998), pp. 330-346.

정·지방의회·지역주민의 삼각관계를 포함하는 지역토호와 지역시민단체를 포함하는 오각관계로 보아야 한다<sup>5)</sup>는 견해가 있으며, 지역마다 각각의 특징적인 지방정치 문화가 생성되고 있다. 이러한 각 행위주체들은 그들의 이해관계에 따라 언론에 영향을 미치고자 노력하고 때로는 그 노력들이 유대를 통해서 동맹으로 나타나기도 한다. 물론 시민사회는 시민권의 확대, 정치적 권리, 사회·경제적 권리를 추구하며<sup>6)</sup>, 그 자체가 국가나 경제영역의 포섭대상이기도 하지만 새로운 동맹구축의 진원지가 될 수도 있고 국가나 경제영역의 억압적 성격에 저항하는 진원지가 될 수도 있다<sup>7)</sup>는 점이다. 결국 문화는 인간을 통해 생성되는 것이며, 제도적·문화적 환경과의 상호교류를 통해 창조와 전승 및 변화를 거듭한다는 역동성이 전제되기 때문에 시대에 따라 변하게 되는 것이다.

정치문화의 내용은 바로 이러한 역동성에 기초한 정치적 행위자들의 의식과 태도가 포함되어야 할 것이다. 더욱이 정치문화의 성숙은 지방자치의 성숙과 직결되는 것이기에 서구와 비교하여 일천한 한국의 지방자치의 현실을 볼 때 더욱 그 중요성이 증대될 수 밖에 없다. 물론 지방자치가 성숙되기 위해서는 법적·제도적 기반이 더욱 충실히 보완되어야 할 것이지만, 이러한 형식적 제도의 완비와 더불어 가장 본질적인 것은 실질적인 정치문화의 성숙이다.

현대사회가 대중과 매스미디어의 시대라는 점에서 본 연구자는 지방자치의 성숙을 위해서는 다중적인 시민사회의 여론을 형성함과 동시에 지방정치의 문화를 성숙시키는 데 언론의 역할과 책임이 크다는 점을 강조하고 싶다.

---

5) 김진호, “지방자치 위기에 대한 진단과 제언”, 『지방의정』 제8호, (제주도지방의정연구소, 2000), p. 10.

6) T. Marshall, “Citizenship and Social Class”, in T. H Marshall · Seymour M. Lipset, *Class, Citizenship and Development*(Chicago: University of Chicago Press, 1964), pp. 71-134.

7) 유팔무, “한국의 시민사회론과 시민사회 분석을 위한 개념들의 모색”, 유팔무·김호기, 『시민사회와 시민운동』(서울: 한울, 1995), pp. 228-259.

## 2. 언론의 역할

언론에 대한 역할은 지역정치에서 하나의 정치커뮤니케이션으로 파악할 수 있다. 알몬드는 정치 커뮤니케이션의 필수성에 대하여 독창성이 풍부한 방식으로 연구해 왔다.<sup>8)</sup> 그에 의하면, 근대정치체제는 물론 정치적인 메시지의 목적, 방향, 내용, 그리고 영향까지도 크게는 정치권력이 어떻게 조직되는가에 의존한다. 예를 들면, 정치권력이 고도로 중앙집권화되는 지역에서는, 커뮤니케이션 미디어가 중앙집권에 대해 도구화되는 경향이 있는데, 미디어의 이용은 권력유지와 정책확장 등을 위한 지배계층의 욕구를 반영하며, 정치적인 중심으로 종속적인 단체로부터 초월하거나 하부로 떨어지는 것을 관리하는 통제 방법이기도 하다.

또한 미디어는 중심지에서 입법적이고 정치적인 위기를 유지하는 중요한 장치이다. 언론은 그 자체가 권력의 제도적인 요인으로부터 분리된 하나의 제도이며, 분리된 정치체제를 서로 교류하게끔 유지시키는 장치인 동시에 다소간의 통상적인 정치적 자극제로 반응하며 행동 할 수 있다. 결국 미디어는 어떤 방식으로든 정치권력과 유기적인 관계를 맺고 있다.

지방의 경우도 매일매일 정치체제와 불가분의 관계를 형성하면서 지역사회전체에 직접적인 영향력을 가지고 있다. 지역에서의 언론은 바로 독립된 하나의 행위자요, 교류를 위한 자극제로서 역할을 하고 있는 것이다. 그러나 지역언론이라는 매개체를 통한 지방자치의 발전을 유도하기 위해서는 우선적으로 지역주민들의 지역에 대한 의식의 배양이 그 선결과제라고 할 수 있다. 여기에서의 지역의식이란 이해관계를 함께 하는 지역공동체 주민들에 의해서 자연발생적으로 생겨나는 의식이라고 할 수 있는데 그러기 위해서는 이 지역의식을 배양시키고 고취시킬 수 있는 어떤 매개체를 필요로 하게되며, 이 매개체의 역할을 결국 지역언론이 담당한다는 것이다.<sup>9)</sup> 따라서 지방자치체가 성공하자면, 지역주민들이 하나의 공동체 의

8) Gabriel A. Almond, "Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics," in Gabriel A. Almond and James S. Coleman. *The Politics of the Developing Areas*, (Princeton: Princeton Univ. Press, 1960), esp. pp. 45-52.

식을 가지고 스스로의 문제를 이성적으로 해결할 수 있는 '지역공중(Community Public)'으로 발전해야 하고, 지역공중이 되기 위한 필수적 조건이 바로 지역언론 활동이다.<sup>10)</sup>

결국 지역언론은 지방자치를 성공적으로 이끌기 위한 필수적 장치로서, 지역의식의 고취와 공동체의 문제를 조정하는 매개체로서의 역할을 수행해야 할 것이다. 현재의 열악한 지역언론의 사정을 감안하더라도 이러한 중요성을 생각하면 언론의 분발을 촉구할 수 밖에 없으며, 중재와 지역의식의 리더인 언론은 그 지역에서 이해관계를 달리하는 집단들간의 갈등을 해결하기 위해 주민여론을 바탕으로 조정하거나, 자치단체와 지방의회로 하여금 주민공통의 관심사안을 가늠케하는 창구이기에 지방정치영역에서 빼놓을 수 없는 중요한 행위자로서 설정되어야 하는 것이다.

지방자치(Grass Root)는 시민에 기초한 폭넓은 실질적 자치의 문화를 설립하는 것이 그 목표라고 생각하고 있는 본 연구자가 문제를 제기하고자 하는 것은, 언론의 역할이 그간 많은 기대에도 불구하고 불만족스러운 면이 있었지만, 우리의 현실에서 여론수합과 공중의 의견제시 및 지역의식의 고양을 위해서는 현 시점에서 가장 현실적인 대안이 바로 언론일 것이라는 점이다. 이러한 시대적 당위성을 부여하더라도 지방정치의 영역에서 언론이 정치적 중립을 지키면서 정치문화의 한 축을 이끌어내는 파수꾼으로서나, 지방정치의 한 행위자(actor)로서의 역할을 수행하기 위해서는 바로 그들 자신의 노력이 필요한 문제이다.

이러한 당위성과 함께 시기적으로 현재 제주도는 국제자유도시의 추진이라는 거대한 변화를 겪고 있어서 시민을 포함한 시민단체 및 의회, 행정부 등 다양한 목소리들이 나오고 있으며 이에 대한 정확한 정보의 전달과 의견에 대한 함의는 어쨌거나 언론이 담아내야 할 일이다.

역사적으로 어느 시대의 정치체제보다도 역동적인 현대에 있어서 부조리와 무질

---

9) 김영호, "지방화 시대의 주간지역신문", 『지역사회와 언론』(서울: 커뮤니케이션북스, 1997), p. 216.

10) 유재천, "지방신문의 역할과 발전방향", 시·군단위 지역신문 활성화를 위한 세미나 발표논문, 1989.

서를 해소하는 적극적인 발전을 위한 노력이 필요하다고 한다면, 발전적 체제변혁의 노력은 의식 창조성 및 제도화된 권력이 요구될 것이다<sup>11)</sup>.

제주지역에서의 거대한 변화가 지역민의 합의와 민주적 절차가 보장받아야 한다면 그 선택에 대한 정보와 여론주도는 그 지역언론이 담당해야할 중요한 책임이며, 그 정보의 배출과 평가는 언론인의 의식과 문화에서 기인한다. 그러므로 언론인의 정치의식과 정치문화를 파악한다면, 앞으로 제주지역의 정치변화와 정치발전에 대해 가늠할 수 있을 것이다.

## 第 2 節 研究의 目的

이스트에 따르면 “정책이 적용되고 그로 인해 영향은 받는 사람이 그것에 복종해야만 하겠다고 생각할 때 그 정책은 권위적인 것이다”<sup>12)</sup>라고 하였다. 민족국가의 정당성이 확보되는 것은 문화적 공통성과 역사적 공감대가 형성된 상태에서 구성원들의 자발적·참여적 동의가 전제되기 때문이다. 그러나 지금까지 거의 유일한 행위주체로 인식되었던 민족국가는 민족국가 상호의존을 급속히 심화시키고 있는 ‘지구화’의 과정 속에서 많은 정치적 행위주체들 — 기존의 정부는 물론 ‘비정부조직(NGO)’, ‘국제기구’ 그리고 다국적 기업들 — 을 인정할 수 밖에 없게 되었다. 이러한 주체들이 묶여 중앙집권적인 ‘세계정부’를 꾸리는 것이 아니라, 가령 비정부 시민단체들의 그물망인 ‘지구적 시민사회(global civil society)’나 비정부 시민단체는 물론 여러 국제기구 또는 다국적 기업이 주축을 이루는 지구적 경영처럼 여러 행위주체들이 공존하는 모델이 우선 실현 가능한 것으로 보고 있다.<sup>13)</sup>

11) 한배호, 『비교정치론』(서울: 법문사, 1984), pp. 369-372.

12) David Easton, *The Political System*(New York: Alfred A. Knopf, 1960), p. 132.

13) 송두율, 『21세기와 대화』(서울: 한겨레신문사, 2000), p. 105.



정치적 행위자가 다양해지면 필연적으로 그 지역의 정치문화의 다양성을 가져오게 되며, 이에 따른 각 행위자의 정치문화연구의 필요성이 제기 될 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구자는 제주도 지역에서 활동하는 다양한 집단중 특히 언론에 주목하였다. 특정 집단의 정치문화가 그 지역 전체의 정치문화를 대변한다고 단언할 수는 없다. 그러나 평소 언론인들은 매일매일 그 지역의 각종 뉴스를 접하고 있으며, 또한 새로운 정보를 만드는 사람들이다. 그리고 지역의 여론을 형성하는 최일선에 있는 사람들인 만큼 이들에 대한 정치문화연구는 지방정치문화를 이해하는데 중요한 단서를 제공한다고 할 수 있다. 지방자치의 필수적인 요건은 주민들의 지역인식과 자치의식, 이에 걸맞는 가치관과 행태가 있어야 한다. 그런데도 지금까지는 중앙집권적인 체제운영과 경제성장 위주의 근대화 정책으로 인해 지방의 자립적 생존능력을 키우지 못했고 지방자치에 대응한 주민의 정치의식도 배양하지 못했다. 이런 점에서 언론은 정치사회화의 역할을 적극적으로 담당함으로써 주민의 정치의식과 참여정신을 높여 나가야 한다.<sup>14)</sup>

본 연구자는 제주지역사회의 언론의 중요성을 생각하면서, 다음과 같은 의문점을 가지고 있었다. 첫째, 제주지역 언론인은 참여지향적 정치의식을 가지고 있는가? 둘째, 언론은 지역사회에 오피니언 리더로서의 영향력을 가지고 있다고 생각하는가? 또한 그들 스스로 현재 자신과 자신이 속한 집단을 어떻게 평가하고 있는가? 셋째, 언론인은 스스로 지방정치의 정치문화를 개혁할 의지가 있는가? 넷째, 지방정부의 정책에는 어떠한 평가를 내리고 있으며 지역의 리더쉽에 대해서는 어떠한 기대를 하고 있는가? 다섯째, 지역언론인들의 정치문화적 양상이 정치적 산출물인 정책에 대해 어떠한 태도를 보이고 있는가? 이다. 지역 언론인들에 대한 정치문화 여론조사를 통해 상기한 다섯 가지 질문에 대한 답을 찾아보고자 하는 것이 이 논문의 목적이다.

---

14) 이문교, 『제주언론과 지방자치』(제주: 제주문화, 1997), pp. 14-15.



### 第 3 節 研究의 範圍 및 方法

#### 1. 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 다음과 같이 말할 수 있다.

첫째, 정치문화에 대한 기존 이론들을 검토하고 그 적실성을 분석한다.

둘째, 특히 지방정치에 있어서 언론인의 역할을 고찰한다.

셋째, 새로운 이슈와 지역적 이슈에 대한 적실성 있는 질문을 포함한 정치문화 서베이를 제주지역 전체 언론인을 상대로 실시한다. 제주지역주민에 대한 전수조사나 표본추출방식도 의미가 있기는 하겠으나, 언론인을 상대로한 조사는 우선 일반인보다 단기간에 심층적으로 조사할 수 있으며 설문조사의 미진한 부분을 보완할 면접조사를 하기에 편리한 점이 있다고 할 수 있겠다. 이러한 특정집단을 상대로한 조사는 기존의 제주도민의 전수조사를 택한 연구와 비교하면서 분석할 수 있는 기회를 제공할 것이다.

넷째, 본 연구에서 제주도의 언론인을 대상으로 ①정치적 지식과 이해정도, ②정치적 능력에 대한 자신감, ③정부에 대한 평가와 태도, ④정부에 대한 신뢰도를 중심으로 정치정향패턴을 파악하며, 알몬드가 제시했던 향리형, 신민형, 참여형의 유형 중 제주지역 언론인은 많은 정보와 비판적 사회의식을 소유한 여론주도층으로써 정치문화의 정향성을 참가형일것이라는 믿음으로 이들이 가지는 정치문화가 과연 여기에 부합하는 지를 알아보고자 했다. 특히 언론인의 적극적인 사회참여의 의지가 과연 지방정치문화에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 그들 자신의 평가를 중심으로 살펴보기로 했다.

본 연구를 위해 기존의 정치문화에 대한 이론적 검토를 위해 문헌연구를 시행하였고, 조사설계를 함에 있어서는 제주도의 정치문화와 의식조사에 대한 선행연구 중 최근의 연구들<sup>15)</sup>을 중심으로 설문지 작성에 많은 부분을 참고하였다.

## 2. 조사설계

본 연구의 기초자료는 제주도내의 언론인을 대상으로 특히 제주도기자협회소속 회원 전수조사를 통해 얻어졌다. 여기에서는 조사대상자의 선정내용과 질문지의 구성, 자료의 분석방법 및 조사대상자의 일반적 특성을 서술하고자 한다.

1) 조사일시 : 2002년 6월 10~6월 30일(예비조사, 이메일, 면접조사)

먼저 제주지역 언론인의 정치문화를 파악하기 위하여 설문지를 작성하여 2002년 6월 10일부터 6월 20일까지 10일간 우편을 통하여 설문지를 회수하였다. 회수율이 낮아 인터넷을 통하여 이메일로 조사를 함과 동시에 일대일 면접방식을 취하여 재조사하였다.

2) 조사대상자 : 제주도기자협회에 소속된 방송·언론을 포함한 전체 기자 수(중양지 주재기자포함)는 총 184명이다. 이들중 131명이 응답을 하였으나, 4명은 응답의 일관성이 없고, 누락된 응답들이 많아 자료에서 제외하여 총 127부만을 선택하였다. 이들에게 전수조사를 실시한 이유는 조사대상자의 모집단이 비교적 숫자가 적고, 전문직종사이면서 한 곳에 집중되어 일하고 있는 잇점이 있어서 설문조사와 면접조사는 연구자 한 사람이 일관성있게 할 수 있다는 장점이 있었다. 대상자 선정은 2002년 5월 23일 제주도기자협회회장단 선거에서의 선거인 명부와 2001년기자협회수첩을 근거로 작성하였다.

3) 조사방법 : 설문지 면접조사 및 인터넷 이메일 조사

---

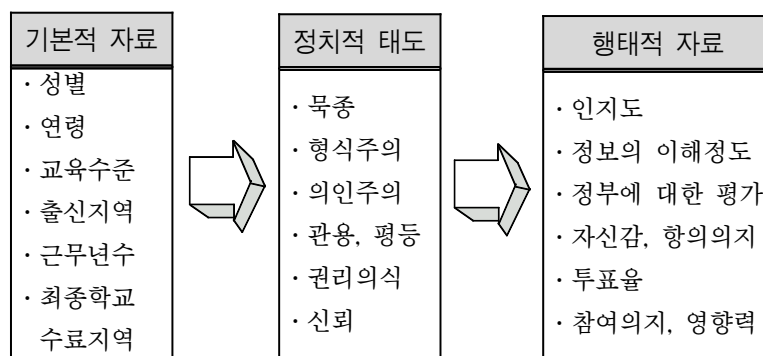
15) 본 조사의 설문내용은 정치요인분석은 한배호·어수영, 『한국정치문화』(서울: 법문사, 1987)를 바탕으로, 정체성 및 민주주의의 요인분석은 김항원 외, 『전환기 제주의 의식과 제주정신』(제주대학교출판부, 2000)과 제주발전연구원, 『제주도민 선거문화 의식조사 연구』(1997) 및 양창윤, “제주도 국회의원 선거의 특성에 관한 연구,”(숭실대, 박사학위논문, 2000) 등을 기초로 새롭게 구성하였다.

4) 조사대상자의 일반적 특성 : 총 127명의 응답자 중 119명(93.7%)이 대졸자이며 8명(6.3%)이 석사이상인 고학력집단이었다. 남자와 여자의 비율은 81:19로 남자의 비율이 압도적으로 많았다. 연령별로는 20대가 22%, 30대가 53.5%, 40대가 21.3%, 50대 이상이 3.1%이다. 기자로서의 근무경력은 3년미만이 33명(26%), 3-5년이 13명(10%), 5-10년이 41명(32.5%), 10-20년이 31명(24%), 20년 이상은 4명(3%)이다. 출신지역별로는 제주시 57명(45.2%), 서귀포시 17명(13.5%), 남제주군 17명(13.5%), 북제주군 26명(20.6%), 도외출신자가 9명(7.1%)이다.

5) 본 조사연구는 다음과 같은 분석의 틀을 이용한다.

제주도내의 기자들을 대상으로 기본적 자료를 파악하고, 이들이 일반적으로 가지는 정치적 태도를 대단히 참여의식이 높은 집단으로 가정한다. 또한 이들은 높은 책임의식과 사회개혁과 정치발전에의 의지가 높을 것으로 생각되며, 이로 인해 이들은 매우 높은 정치과정의 인식과 정부정책에 대한 이해도 역시 높을 것으로 사료된다. 이러한 언론인의 정치문화를 파악하기 위한 분석의 틀을 도식화하면 아래와 같다. <도 1>은 한배호·어수영의 정치정향모델<sup>16)</sup>을 근거로 본 연구자가 나름대로 재해석 해본 것이다.

<도 1> 언론인의 정치문화를 파악하기 위한 분석의 틀



16) 한배호·어수영, 『한국정치문화』(서울: 법문사, 1987), p. 35.

6) 표본산출에 대한 검증

제주도 기자협회의 소속회원을 모집단(184명)으로 할 때, 125명을 표본으로 설정하면, 신뢰도는 95%수준에서 오차범위는  $\pm 5\%$ 이다. 표본산출에 대한 신뢰도는 Isaac, Stephen, and William B. Michael의 표본 산출크기를 준용(표1 참조)하였으며, 총 응답자는 134명으로 응답율은 72.83%이나, 이중 7명은 응답의 일관성결여 및 응답누락이 많아 자료로서 부적합하여 제외하였다. 총 조사대상자 184명 중 표본의 크기는 127명으로 표본비율은 모집단대비 69.02%이다.

〈표 1〉 모집단의 크기에 따른 표본의 크기

N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S
10	10	85	70	220	140	440	205	1200	291	4000	351
15	14	90	73	230	144	460	210	1300	297	4500	354
20	19	95	76	240	148	480	214	1400	302	5000	357
25	24	100	80	250	152	500	217	1500	306	6000	361
30	28	110	86	260	155	550	226	1600	310	7000	364
35	32	120	92	270	159	600	234	1700	313	8000	367
40	36	130	97	280	162	650	242	1800	317	9000	368
45	40	140	103	290	165	700	248	1900	320	10000	370
50	44	150	108	300	169	750	254	2000	322	15000	357
55	48	160	113	320	175	800	260	2200	327	20000	377
60	52	170	118	340	181	850	265	2400	331	30000	379
65	56	<u>180</u>	<u>123</u>	360	186	900	269	2600	335	40000	380
70	59	<u>190</u>	<u>127</u>	380	191	950	274	2800	338	50000	381
75	63	200	132	400	196	1000	278	3000	341	75000	382
80	66	210	136	420	201	1100	285	3500	346	100000	384

※ 출처 : Isaac, Stephen, and William B. Michael, *Handbook in research and evaluation*, (San Diego, CA: Edits Publishers, 1989), pp. 607-610.

※ (N : 모집단, S : 표본크기)

## 第 2 章 理論的 背景

### 第 1 節 政治文化理論

#### 1. 정치문화의 개념

인간 개개인이 가지고 있는 정치적인 사고양식·가치관·태도를 파악할 수 있을 때, 그 지역사회는 물론이고 나아가 국가적 정치문화를 인식할 수 있을 것이다. 원래 정치현상은 지배·복종의 관계를 둘러싸고 나타나는 것으로 인간의 신념이나 가치관이 서로 다르기 때문에 시대와 나라에 따라서 여러 가지 양상이 나타난다. 그러므로 어떤 나라의 정치현상을 완전히 이해하려면 제도적·기구적인 측면이나 일반적인 지배수단을 검토하는 것만으로는 불충분하다. 나라와 지역마다 그 정치현상을 달리하는 것은 그 곳의 독특한 정치문화의 요인을 검토해 보지 않고서는 어려운 일이 될 것이다.

정치문화에 대한 관심은 시작된 것은 첫째, 계몽주의 사상과 자유주의 사상에 의거하여 정치가 이루어지면 안정과 발전을 가져올 것이라는 기대가 1-2차 세계대전, 파시즘과 나치즘의 대두로 무너지면서, 이러한 역사적 비극에 대한 원인규명의 한 방법으로 정신과 문화적인 측면에 관심을 가졌다는 점, 둘째, 사회학이나 심리학 및 인류학 등의 학문적 배경을 지닌 유럽의 학자들이 미국으로 피난온 후 미국 사회과학에 영향을 주었다는 점, 셋째는 사회조사 연구의 기법과 방법의 발달이 실증적 조사에 용이성을 더해 준 점등이 주요원인이라고 한다.<sup>17)</sup> 요컨대 정치문화의 검토가 선행되지 않고서는 정치현상의 보다 정확한 검증이 어려울 것이다.

17) 신명순, “한국정치와 정치문화” 『한국의 정치』(서울: 법문사, 1993), p. 318.

그렇다면 과연 무엇이 정치문화인가? 많은 학자들에 따라 정치문화의 개념이 조금씩 다르게 정의하고 있는데, 우선 알몬드와 버바의 개념적 정의가 그 시초를 이루고 있다. 알몬드와 버바(G. Almond & S. Verba)는 정치문화를 전체 국민들이나 전체국민들 중의 일부 집단들에 공유되어 있는 정치현상에 대한 인식적(cognitive), 감정적(affective), 평가적(evaluative)정향이라고 정의하고<sup>18)</sup>, 이후의 공저인 *The Civic Culture*<sup>19)</sup>에서 정치체계, 정치참여자로서의 자신, 정당, 선거, 관료 등의 정치적 목표물들에 대한 정치적 지식, 감정, 그리고 가치관에 근거한 정향등을 강조하였다.

이후 버바(Verba)는 정치문화의 내용으로 국가에 대한 일체감, 동료시민들과의 일체감, 정부의 정책내용에 대한 평가, 정책수립과정에 대한 평가를 제시하였다.<sup>20)</sup>

Almond와 G. Bingham Powell은 정치문화의 개념을 정치문화의 구체적 내용, 정치적 정향의 다양성, 정치문화의 구체적 내용들 사이의 체계적 관리라는 세 차원에서 보다 세련화시켰다.

첫째, 구체적 내용은 체계문화, 과정문화, 정책문화로 구분하였다. 체계문화는 국가, 정권, 정치권력에 대한 국민들의 태도로서 국가에 대한 태도, 정치권력의 정통성에 대한 태도, 다양한 국가구성원들의 정통성과 효율성에 관한 태도를 포함한다. 과정문화는 자신의 정치적 능력에 대한 태도와 다른 정치적 행위자에 대한 신뢰나 협력 혹은 적대감등의 태도를 말한다. 정책문화는 복지, 안보, 자유 등과 관련된 국내외 정책 등 정치적 산출물에 대한 선호도의 분포를 의미한다.

둘째, 정치정향의 다양성이란 체계, 과정, 정책들에 대해서 갖는 인식, 감정, 그리고 평가로서 이러한 차원이 구분되어야 한다는 것이다.

셋째, 정치문화의 구체적 내용들간의 상관성이나 체계론적 측면에서는 어떤 개인이나 집단이 정치체계에 대해서 갖는 태도와 정책에 대해서 갖는 태도가 일관성을

---

18) Gabriel A. Almond, *Political Development*(Boston: Little Brown, 1970), p. 35.

19) Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture*(Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963).

20) Sidney Verba, "Comparative Political Culture," Lucian W. Pye and Sidney Verba(eds.), *Political Culture and Political Development*(Princeton, NJ: Princeton University, 1966), pp. 529-543.

갖는 경우와 그렇지 않은 경우를 나누고 있다. 따라서 어떤 국가나 집단의 정치문화를 분석하는 데에는 이러한 일관성과 불일치성을 명확히 해야한다고 한다<sup>21)</sup>.

루시안 파이(Lucian Pye)는 정치문화를 다음과 같이 정의하고 있다. “정치문화라는 것은 정치과정에 질서와 의미를 부여하며 그리고 정치체계내의 행동을 지배하는 기본적인 전제와 규칙을 부여하는 태도(attitude), 신조(belief) 및 심정(emotion)의 조합(set)이다.”<sup>22)</sup>

또한 비어는 다음과 같이 정의하고 있다. “어떤 사회의 일반문화의 특정한 여러 가지 측면은 특히 정부는 과연 어떻게 관리되어야 할 것인가? 그리고 그것이 수행하려고 하는 것은 무엇이나에 관련되어 있다. 문화의 이러한 부분들을 우리는 정치문화라 한다. 사회의 일반문화에 비한다면, 정치문화의 구성요소는 가치, 신조 및 정서적 태도(emotional attitude)이다. 수단을 강조하는 요소와 궁극적 목표에다 중점을 두는 요소, 즉 권위(authority)라는 개념과 목적(purpose)을 서로 구별해 볼 수가 있는 것이다”<sup>23)</sup> 고로 정치문화의 구성요소로서 약간의 설명적 차이가 있다하더라도 우리는 그 주요 요소를 「가치」·「신조」·「정서적 태도」라는 것을 파악할 수 있다.

결국 정치문화라는 것은 “한 사회의 구성원들이 지니는 정치과정에 대한 환류(feed-back)를 구성하는 가치, 태도, 신조, 평가라는 일련의 정서적 인지와 정향체계”라고 할 수 있다.

이러한 정치문화는 전승되는 특징이 있다. 인간은 정치적 동물이므로 그 성장에 따라서 정치생활에 관련된 가치체계, 신념 및 태도 등을 체득해 간다. 이러한 과정을 “정치사회화(political socialization)”라고 하는데, 그 사회의 정치문화를 전승해주

---

21) Gabriel A. Almond, “The Intellectual History of the Civic Concept,” Gabriel A. Almond, *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*(Newbury Park: Sage Publications, 1990), pp. 27-28.

22) Lucian W. Pye, “Political Culture,” David L. Shills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12(New York: The Macmillan Co. and The Free Press, 1968), p. 218.

23) Samuel H. Beer, “The Analysis of Political Systems,” Samuel H. Beer and Adam B. Ulam(ed.), *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*(New York: Random House, revised and enlarged edition, 1962), pp. 32-34.



는 과정이며, 생활양식에 적응해가는 과정이기도 하다. 환언하면, 정치문화에의 유도 과정이며, 그것에 의해서 사회성원이 일정한 정치적 정향을 형성해 가는 학습과정이다. 이러한 사회화라는 개념은 행태주의의 정치학으로 연구대상을 바꾸려던 시기인 1960년대에 나타났지만 그 개념은 아직도 유효한 것으로 판단된다.

이스턴(D. Easton)은 정치적 정향을 ①개인이 정치현상을 지각하며 해석하는 방법, ② 정치적 평가의 기준 ③정치제도나 정치가에 대한 느낌 등으로서 파악하고 있으며<sup>24)</sup>, 파슨즈(T. Parsons)의 경우는 행동 개념을 고안하여 일정한 자극에 대하여 특정한 방법으로 반응을 보이는 습득된 성향<sup>25)</sup>을 정향이라 했는데, 이를 알몬드는 정치적 행동에 의미를 부여하여, 주관적인 영역으로 정치적 대상 및 신념에 관한 지식으로서 정확성과는 관계가 없는 인식적 정향, 정치적 대상에 대한 애착, 개입, 거부등의 정의적 정향, 판단과 의견으로서 정치적 대상이나 사건에 대한 가치관을 적용하는 평가적 정향으로 분류하였다.<sup>26)</sup>

정치문화는 개념의 요소를 파악함에 있어 민주주의와의 상관성을 중심으로 많이 이루어져 왔다. 이러한 측면에서 정치문화를 민주주의의 발전을 위한 조건으로 분석한 것은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 정치문화적 접근이고, 두 번째는 사회자본론을 들 수 있다. 전자의 경우 대표적인 연구는 알몬드와 버바의 시민문화론을 후자의 대표적인 연구는 퍼트남의 연구를 들 수 있다.<sup>27)</sup>

시민문화론은 민주적 관행과 일치하는 정치문화의 유형은 체제, 투입, 산출 및 자신에 대한 정치공동체 구성원들의 인지적, 정서적 및 평가적 정향에 따라 향리형,

24) D. Easton & R. D. Hess, "The Child's Changing Image of the President," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 24(1960), p. 633.

25) Talcott Parsons and Edward A. Shills, *Toward A General Theory of Action*(Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1951), p. 4.

26) Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics* (2nd ed.: Boston: Little Brown and Company, 1966), pp. 50-51.

27) 박종민외, "한국의 지방민주주의와 도시정치문화", 『한국정치학회보』 35집 1호(한국정치학회, 2001), p.193. 더욱 자세한 사항은 Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture* (Boston: Little, Brown and Company, 1965)와 Robert D. Putnam with Robert Leonardi and Raffaella Y. Nanetti, *Making Democracy work*(New Jersey: Princeton University Press, 1992)를 참조.



신민형, 참여형 문화로 구분된다. 시민문화론자들은 참여형 시민문화의 존재가 민주 정치체도의 안정적 작동에 긴요하다고 보며, 이러한 시민능력의 근원에 대해 정치사회화 과정에 초점을 두는데, 시민협동, 조직가입 및 시민능력간의 관계에 관심을 가지고 있다.

사회자본론<sup>28)</sup>은 민주정치체도의 안정적 작동에 기여하는 사회문화적 조건을 강조하였다. 특히 사회경제적 조건이나 정치문화적 조건보다 사회신뢰와 사회자본 등 사회문화적 조건의 중요성을 강조하였다.

이러한 양자간 조건의 강조에도 불구하고 공통적인 요소는 역시 사회신뢰인데, 여기에서의 신뢰란 어떤 공동체 내에서 그 공동체의 다른 구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적인 기대이다.<sup>29)</sup> 이러한 사회신뢰는 시민협동을 조장하고 이는 자발적 사회단체의 형성과 가입을 촉진시킨다.<sup>30)</sup> 고로 이러한 사회신뢰를 위해 지역정치차원에서 그 구성간의 통합적 기능을 얼마나 민주적으로 유지하는가가 매우 중요하다고 할 것이다. 결국 본 논문이 추구하는 방법론인 정치문화적 접근법은 한 나라에서 운영되고 있는 정치에 대한 일련의 태도, 신념, 감정등을 분석함으로써 한 체제내의 정치발전을 연구하려는 접근법을 말한다.

## 2. 정치문화의 유형과 차원

알몬드와 버바는 『*The Civic Culture*』에서 정치문화유형 비교조사를 통해 정치문화를 '한 나라의 구성원 간에 분포되어 있는 정치적 대상물에 대한 독특한 정향패

---

28) 사회적 자본은 한 사회, 또는 그 특정 부분에 신뢰가 정착되었을 때 생기는데, 가장 작고 기본적인 사회집단인 가족 내에서 구현될 수도 있고 가장 큰 집단인 국가에 구현될 수도 있다. 통상 종교나 전통, 역사적 관습 등 문화적 기제를 통해서 창조되고 전수된다는 점에서 다른 형태의 인적 자본과는 차이가 있다. 더욱 자세한 내용은 Coleman, James S. "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology*, 94(1988), pp. 95-120. 참조.

29) Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*(New York: Free Press, 1995): 구승희 역, 『트러스트』(서울: 한국경제신문사, 1996), pp. 49-50.

30) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Garden City(N. Y.: Anchor Books, 1969).

턴'으로 규정하고 다음과 같이 단순한 유형론을 제시했다<sup>31)</sup>.

〈표 2〉 알몬드와 버바의 정치정향 패턴

	정치체제	투입	산출	자아(Self)
향리형	0	0	0	0
신민형	1	0	1	0
참가형	1	1	1	1

여기서 1은 대상에 대한 능동적 태도를 표시하고 0는 무반응을 의미한다. 향리형은 시책내용에 대해 무지하며, 정치적 활동에 대한 지식이나 중요도를 인식하지 못하는 소극적인 상태를 보여주며, 신민형은 정치체제에 대한 존재는 인식하고 있으나 투입요인에 대한 명확한 지식을 갖고 있지 않고, 관심은 많으나 자신의 역할에 대한 자신감은 결여되어 있다.

참가형 유형은 각 요소별로 적극적 태도를 보임으로써 그 체제에 대해 정확한 인식과 자신감 및 능동적인 참가를 보이는 이념형(Ideal Type)유형이다. 물론 본 연구자가 생각하는 제주지역 언론인의 정치적 유형은 바로 이러한 유형일 것이라고 믿고 있다. 또한 이러한 이념형을 바탕으로 냉철한 비판의식과 함께 제주지역의 여론을 주도하는 주도적인 참여적 성향을 지닐 것이라고 믿는다.

본 연구자가 추구하는 정치문화적인 접근에서 가장 강조되는 것은 전반적인 정치정향패턴을 연구하는 것이다. 정치정향패턴이 정치문화를 구성하는 중요요소로 보기 때문에 특히 다음과 같은 네 가지의 차원에 관심을 갖는다.

첫째, 정치적 지식과 이해정도이다. 교육수준, 정치적 경험이나 식견의 정도나 질 등은 시민 개개인의 차이와 함께 그들이 속한 집단의 성격도 다를 수 있다는 점이다.

둘째, 정치적 능력에 대한 자신감이다. 자기 자신 혹은 자신이 속한 집단이 얼마나 정부와 지도자에게 영향력을 행사할 수 있다고 보느냐는 믿음은 곧바로 정치참

31) Verba and Pye (1965), *op. cit.*, p. 527.

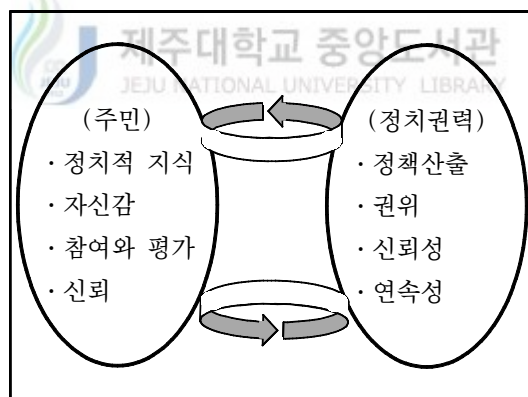
여의 행태와 수준과 직접적인 관련을 맺기 때문이다.

셋째, 정부에 대한 평가와 태도는 정부나 권력에 대한 정당성과 함께 순응의 정도를 나타내기 때문에 중요한 의사표현의 하나이다.

넷째, 정부에 대한 신뢰로써 정치권력에 대한 지속성유지와 권위를 부여하는 문제이다.

이상의 네 가지는 정치권력과 주민간의 상호교류가 지속적으로 이루어지는 하나의 순환모형의 중요한 독립변수라고 할 수 있다. 상호평가와 권력유지 및 정치참여가 유지되는 하나의 유기적인 순환모형을 보여준다. 역동성에 중점을 둔 정치문화의 개념을 강조한다면 본 연구자가 나름대로 제시해 본 다음의 <도 2>와 같이 정리할 수 있다. 주민과 정치권력은 상호 평가와 신뢰 속에 하나의 순환모형을 보여준다.

<도 2> 주민과 정치권력간의 순환모형



제주도의 경우, 순환모형을 바탕으로 일반적인 정치문화를 살펴보면 이러한 정치권력과 주민간의 상호작용의 결과임을 유추할 수 있다. 즉, 제주도는 역사적으로 고려이후부터 고려의 지배를 받아 간접적인 통치를 받았으며, 서기 1153년부터는 지방관이 파견되었다. 특히 몽고에 대항한 항쟁시기에 삼별초가 제주도에 처음 입도하게 되면서 제주도는 항쟁과 수탈의 역사를 경험하게 된다. 조선이후에는 인조와 선조시

대에 출륙금지령이 내려지고, 유배지로 변하면서 제주는 고립성과 폐쇄성이라는 이미지가 쌓이게 된다.<sup>32)</sup>

조선조말 탐관오리의 폭정에 수탈과 생활고에 시달린 민중들이 자주 민란을 일으켰고, 일제시대에 구제폐지에 따른 전라남도의 예속으로 인한 경제수탈과 해방후의 4·3 등 제주는 역사적으로 곤경과 시련 및 수탈의 역사였으며 처절한 생존투쟁의 역사였다고 할 수 있다.<sup>33)</sup> 아울러 섬이라는 지리적 결절성이 갖는 특성과 자원의 부재가 이러한 역사적 경험과 혼합되어 독특한 제주도의 정치문화를 생성해 왔음은 당연하다. 일반적인 제주도 정치문화를 기존의 연구결과를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제주도는 배타성이 강한 지역이다. 섬으로서 가질 수밖에 없는 한정된 자원은 외부인에 대한 유입의 거부감을 갖게되고, 섬이라는 지리적 결절성은 외부에 대한 열등의식으로 표출되어 오히려 지역주민의 자긍심을 갖게하는 외부세계에의 배타적 행위양식을 발전시켰다는 것이다.<sup>34)</sup>

둘째, 제주도는 정치적 피해의식을 지닌 지역이다. 제주도가 4·3<sup>35)</sup>의 엄청난 시련으로 외부인, 특히 중앙정부에 대한 불신과 두려움을 크게 증폭시켰으며, 동시에 수많은 제주인들에게 레드 콤플렉스(red complex)를 안고 살아가게 했다.<sup>36)</sup> 4·3은 제주도의 정치문화에 있어서 현대사의 가장 큰 영향을 미쳤다는 분석이 지배적이다. 이러한 정치적 피해의식은 무소속당선율이 높다거나, 정당선호도가 약하게 나타나는 등 실제의 정치행태를 분석함에 있어 제주도에 가장 지배적인 원인변수로 분석되고 있다.<sup>37)</sup>

32) 신행철, “제주사회의 기본적 성격,” 신행철 외, 『제주사회론』(서울: 한울, 1995), p. 5.

33) 김항원 외(2000), 전계서, pp. 22-23.

34) 더욱 자세한 사항은 신행철, 전계논문, p. 89. 참조.

35) 제주 4·3에 대한 실증적 조사는 제민일보 4·3취재반, 『4·3은 말한다』 1·2·3 (서울: 전예원, 1994-1995)와 제주4·3연구소(편), 『이제사 말함수다』 1·2(서울: 한울)에 이어 최근에는 제주4·3사건진상규명및희생자명예회복위원회, 『제주4·3자료집 1: 신문편』(도서출판 선인, 2001)와 제주도의회, 『제주4·3자료집:미군정보고서』, 제주4·3연구소편, 『제주도인쇄공업협동조합, 2000 등을 참조할 것.

36) 조성윤, “제주인의 문화정체성,” 신행철 외, 『제주사회론2』(서울: 한울, 1998), p. 278.

셋째, 소지역주의이다. 소위 '켄당문화'라는 말로 집약할 수 있는 것인데, 부계와 모계를 아우르며, 혈연·지연·학연을 매개체로 집단적인 영남과 호남 및 충청으로 대별되는 한국의 지역주의는 제주의 경우 육지부의 그것과는 차이를 보인다.<sup>38)</sup> 역사적, 사회적 경험을 토대로 주로 육지부에 대한 배타성과 소단위 생활권으로의 단결, 무당파성, 높은 투표율 등이 그것이다.

이외에도 제주도의 정체성과 관련되어 '삼무정신'에서 알 수 있는 근면, 정직하다는 것, '해민정신'<sup>39)</sup> 등의 생활력과 관련된 강인한 정신 등 제주도의 문화적 정체성과 관련된 것들도 연구가 계속되고 있다.

제주도의 독특한 정치문화는 현대사회로 진입하면서, 매스미디어의 직접적인 영향을 받게 되었다. 그러나, 언론의 양적 증가에 비해 그 역할이 제대로 이루어졌는가에 대한 평가는 매우 미진하다. 본 연구는 제주도 지방정치의 민주화와 지역내의 실질적 민주주의의 구현은 정치문화의 성숙이 뒷받침되어야 한다는 전제하에서 현재 제주지역에서 활동하는 언론인, 특히 기자집단을 대상으로 그들의 정치문화를 조사하고자 하는 것이다.



〈표 3〉 전국의 언론인 종사자 현황

구 분	신문	방송	통신	케이블TV	계
2001년 인원(명)	15,073	14,899	640	7,945	38,557
비율(%)	39.1	38.6	1.7	20.6	100

(출처: 한국언론재단, www.kpf.or.kr/미디어통계)

전국적으로 보면, 한국의 전체 언론인은 양적인 측면에서 2001년 4월말 현재 신문, 방송, 통신, 케이블TV 등 전국 250개 언론사 종사자는 총 3만 8,557명으로 이를 매

37) 4·3과 관련해서 제주지역의 정치행태를 그 원인변수로 해석한 논문은 김석준, “제주지역의 선거,” 김항원 외(2000), pp. 56-79. 참조.

38) 소지역주의에 대한 연구는 양창윤, “제주도 국회의원선거의 특성에 관한 연구”(숭실대 대학원 박사학위논문, 2000), pp. 221-232. 참조.

39) 송성대, 『제주인의 해민정신, 문화의 원류와 그 이해』(파피루스, 1996).

체별로 보면 신문사 1만 5,073명, 방송사 1만 4,899명, 통신사 640명, 케이블TV사 7,945명으로 각각 39.1%, 38.6%, 1.7%, 20.6%의 점유율을 보이고 있다. 지역별로는 서울 2만 4,946명(64.7%), 지방 1만 3,611명(35.3%)인 것으로 나타났다. 성별로는 남자가 3만 2,651명(84.7%), 여자가 5,906명(15.3%)이었다.

한편 제주지역은 2002년 현재 신문사의 경우 제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임스, 서귀포신문이 있으며, 방송의 경우 KBS, MBC, JIBS, KCTV, 평화방송, 제주아세아방송, 그리고 중앙지 주재기자 등을 포함할 수 있다. 본 조사에서는 제주지역의 신문·방송의 종사자 중 계약직과 임시직 등을 분류하여야 하는 점, 업무의 성격이 다른 점, 매일매일 기사와 정보를 배출하는 전문성과 연속적인 작업의 일관성을 이유로 제주도기자협회에 소속된 회원으로 한정하였으며, 그 숫자는 언론사의 임원진을 제외하여 총 184명이다. 이들의 정치문화가 제주지역 전체의 정치문화를 대변한다고는 할 수 없으나, 분명한 것은 이들의 기사와 보도가 매일매일 제주지역에 보도됨으로써 갖는 영향력을 고려할 때, 이들이 실질적으로 지역의 '공식적 지식'을 산출하는 핵심적 집단이라는 점이다. 그런데 지역언론이 지역정치문화에 대한 영향력과 함께 언론 스스로의 정치문화에 대한 조사연구가 없었다는 점은 안타까운 일이다. 본 연구는 지방정치영역에서 중요시되는 정치문화를 주로 언론인의 역할이라는 측면에서 파악하고자 한다.

## 第 2 節 既存研究의 檢討

그간 한국의 정치문화연구는 주로 한국정치문화의 특성을 분석한 연구들이며, 대략적 기초를 살펴보면 다음과 같다. 한국에서 정치문화에 관한 연구가 시작된 것은 1960년대 초부터이다. 이 분야의 첫 연구결과는 윤천주의 『한국정치문화서설』<sup>40)</sup>로서

---

40) 윤천주, 『한국정치체계서설』(서울: 문운당, 1961)

유권자의 투표행태분석을 주제로 정치에 관한 의식과 태도를 조사하였고, 학술논문으로의 정치문화에 관한 연구는 이연식의 “한국정치문화의 분석연구-Almond-Verba의 시민문화이론의 비교검토”논문이 처음이다.<sup>41)</sup> 이후 한국정치문화에 대한 연구의 범위가 확대되어 1970년대 초부터는 경험적 조사가 발표되었다. 1984년에 한배호와 어수영은 전국 성인남녀 1551명을 대상으로 조사했는데, 이론과 내용 및 방법론적인 면에서 당시의 한국정치문화를 분석한 가장 체계적이고 대표적인 연구였다.<sup>42)</sup> 신명순은 한국의 정치문화의 시기별 변화양상을 파악하고 이를 통해 정치문화와 민주주의간의 관계와 속성을 파악하고자 했다.<sup>43)</sup> 이외에도 이지훈<sup>44)</sup>은 한국정치문화의 특성을 권위주의, 시민성, 공동체성, 소외성, 분파성, 저항성, 민족적 주체성의 일곱가지로 요약하였으며, 강근형<sup>45)</sup>은 한국의 정치문화를 집권엘리트, 농민, 비집권엘리트, 노동자의 4개 집단으로 구분하여 하부정치문화에 권위주의적 정향과 민주주의적 정향이 어떻게 혼합되어 있는가를 밝혔다. 손병선은 권위주의적 계서 의식과 명분주의, 엘리트 정치의식의 3가지를 가지고 이와 대칭되는 평등의식, 기술합리주의, 대중정치 의식들이 60년대 이후 새롭게 생성하였다고 보아 2중구조의 의식혼재가 결국 민주화의 저해요인으로 작용했다고 보았다.<sup>46)</sup> 안정시는 한국정치문화의 특질을 효, 계서적 원칙, 예와 도덕, 전통을 중요시하는 유교적 문화이념으로부터 영향을 받은 것으로 분석하고 이러한 유산들이 정치엘리트들이 권위주의, 중앙집권주의, 파벌주의를 내면화한 정치문화를 갖는데 영향을 미쳤다고 보았다.<sup>47)</sup>

제주도의 경우 지방정치와 정치문화를 두고 언론인들을 상대로 한 정치적 태도

41) 이연식, “한국정치문화의 분석연구- Almond-Verba의 시민문화이론의 비교검토-,” 『동국대학교 논문집』, 제2집(1995)

42) 한배호 · 어수영, 『한국정치문화』(서울: 법문사, 1987)

43) 신명순, “정치문화와 민주주의,” 한국정치학회편, 『현대한국정치론』(서울: 법문사, 1987).

44) 이지훈, “한국정치문화의 기본요인,” 『한국정치학회보』 제16집(한국정치학회, 1982), pp. 104-118.

45) 강근형, “한국정치문화의 성격에 관한 소고,” 『제주대학교 논문집』 제22집 (1986), pp. 368-384.

46) 손병선, “한국의 정치문화와 민주화의 과제,” 『순천대학논문집, 인문사회과학편』 제6집, (1987), pp. 47-54.

47) 안정시, “한국정치문화의 특성과 변화,” 『한국정치연구』 창간호(1987), pp. 307-317.



를 과학적으로 조사한 것은 전무하다고 할 수 있다. 그러나 제주도민의 의식에 대해서 종합적으로 조사 연구한 것은 몇 편이 있다. 단행본으로는 조문부 외 4인<sup>48)</sup>이 최초의 종합적인 의식조사를 제주도 전역에 걸쳐 1020명을 대상으로 사회·문화, 지역발전, 일반행정, 국가의식, 통일안보 등의 항목을 분석했으며, 정치, 경제, 사회·문화, 관광, 정체성 등을 조사하기 위한 신행철·김진영의 연구<sup>49)</sup>가 있었으며, 전국 조사의 제주판인 최명·권대환·홍두승의 연구가 1989년에 발표되었고<sup>50)</sup>, 1997년에는 제주발전연구원이 제주도민의 정신, 제주시, 정체성, 시민사회, 여성, 환경, 감귤, 산업, 지방자치 등의 종합적이고 전반적인 의식조사를 실시하였다.<sup>51)</sup> 김항원·김진영·고성준·강근형은 전환기 제주의 의식과 제주정신에 관해 정치, 관광, 사회, 문화 등의 분야별로 나누어 포괄적 연구<sup>52)</sup>를 시행하였다. 또한 김항원<sup>53)</sup>은 제주인의 의식조사를 통한 최초의 박사학위논문을 발표하였으며, 가장 최근의 연구로는 제주도 국회의원선거의 특성을 파악하기 위해 도민 의식조사가 이루어진 양창윤의 학위논문<sup>54)</sup>이 있다. 제주도민의 정신을 해민정신이라는 측면에서 조사한 연구 등<sup>55)</sup>도 있으나 주로 인문학적인 측면에서의 제주도의 의식에 관한 연구<sup>56)</sup>였다. 본 논문이 지향하는 방법인 지역정치발전을 위한 언론인의 의식조사는 아닐지라도 주로 언론을 중심으로 제주언론과 지방자치 및 지역개발과 관련된 논문이 몇 편이 있다. 지방방송 활성화에 관한 연구를 한 김세균<sup>57)</sup>의 논문은 방송실태를 점검했다는 의의가

48) 조문부 외, 『제주도민의 의식구조 조사연구』(제주: 제주도, 1979)

49) 신행철·김진영, 『제주인의 의식구조』(제주대학교 사회발전연구소, 1985)

50) 최명 외, 『사회조사 10년: 1979~1988』(서울대학교 사회과학연구소, 1989)

51) 제주발전연구원, 「21세기 제주, 제주인 도민의식조사」(1997)

52) 김항원 외, 『전환기 제주의 의식과 제주정신』(제주: 제주대학교 출판부, 2000)

53) 김항원, 『제주도 주민의 정체성에 관한 연구』(박사학위논문, 서울대학교 대학원, 1990)

54) 양창윤(2000), 전게서.

55) 송성대(1996), 전게서.

56) 이에 대한 연구들은 현평효 외, “탐라정신탐구,” 『논문집 11집, 인문사회과학편』(제주대학교, 1980), 김영화·현길언, “제주설화를 통해서 본 제주도 정신 고구,” 『제주대학교 논문집, 인문학편』 제12집, (제주대학교, 1980), 유철인, “제주사람들의 문화적 정체감,” 신행철 외, 전게서, (1995) 등이 있다.

57) 김세균, 『지방방송활성화에 관한 연구-제주지방 방송실태를 중심으로』(석사학위논문, 중앙대



있으나 방송프로그램의 자율성과 영세성탈피를 주장하여 방송제작자의 도덕성과 의식을 조사하지는 못했다. 지방신문이 지역사회발전에 미치는 영향을 조사한 김민수의 논문<sup>58)</sup>은 전국 10개의 지방지 지역기사회를 바탕으로 문제점을 도출하여 지역신문의 개선방안을 제시하였으나, 이 또한 지역언론이 토론과 참여의 장을 마련해야 하는 당위성에 그쳐 언론인 자체의 문제제기는 없었다. 지역신문의 역할에 초점을 맞추어 지방행정 PR실태를 조사한 고영철의 학위논문<sup>59)</sup>은 행정과 매스미디어와의 관계를 분석하면서 정치·행정체계에 있어서의 PR의 당위성을 체계이론적(System Theory)관점에서 분석하고 주민과 정부간의 쌍방커뮤니케이션으로의 역할에 주목했다. 언론인인 김광우 기자의 언론의 제주 4·3보도에 관한 석사학위논문<sup>60)</sup>은 특정이슈에 대한 언론의 보도태도를 분석함에 있어 4·3이라는 특정이슈를 시기별로 나누고 이를 보도하는 언론의 상이한 보도태도를 분석함으로써 각 시기별로 당시의 정치적, 사회적 환경을 통해 제주지역주민의 인식상태를 이해하는데 초점을 맞추었다. 지방의회의 역할과 신문의 보도성향을 분석한 이문교<sup>61)</sup>의 석사논문은 지방의회와 지역언론의 유기적인 관계를 주로 제주지역 3개 지방신문의 보도태도에 중점을 두고 각 주체가 상호보완과 대립의 복합적 관계가 있음을 파악하고 있다. 이러한 기존의 연구와 비교하여 본 연구자의 조사연구는 언론인이라는 특정집단을 상대로 정치의식이 현재 어떻게 나타나고 있으며, 과연 그들 자신이 어떠한 정향적 태도를 보이느냐를 살펴봄으로써 제주지역의 정치문화를 살펴보고자 하는 것이다.

---

학교 사회개발대학원, 1984)

58) 김민수, 『지방신문이 지역사회발전에 미치는 영향에 관한 연구』(석사학위논문, 단국대 행정대학원, 1991)

59) 고영철, 『지방행정 PR에 있어서 지역신문의 역할』(박사학위논문, 중앙대 대학원, 1992)

60) 김광우, 『언론의 제주 4·3보도에 관한 연구』(석사학위논문, 서강대 공공정책대학원, 1994)

61) 이문교, 『지방의회의 역할에 대한 신문의 보도성향에 관한 연구』(석사학위논문, 제주대 행정대학원, 1994)

## 第 3 章 濟州道 言論人의 政治文化

### 第 1 節 濟州地域 言論人의 要因別 政治文化

제주지역 언론인에 대한 요인별 정치문화의식을 조사하기 위하여 본 연구자는 언론인들의 묵종, 의인주의, 형식주의, 신뢰, 사회적평등, 관용성, 책임의식을 파악하기로 했다. 이들 7가지 가치정향은 한배호와 어수영이 1987년에 한국의 정치문화를 구명한 연구에서 제시한 것이다.

묵종성, 의인주의, 형식주의는 사회적 태도로서 전통적인 가치정향의 주축을 이루는 것들이고 반면에, 신뢰성, 평등성, 관용성, 권리의식들은 정치적 태도로서 민주적 정치질서의 유지와 운영에 불가결한 가치정향으로 분류하였다. 사회적 태도의 세 가지 가치정향을 강하게 나타내면 전통적 가치가 높고 약하게 나타내면 근대적 가치가 높은 것으로 가정하였고, 정치적 정향도 4가지를 강하게 나타내면 민주적이고 약하게 나타내면 권위주의적인 것으로 가정하여 사회적 태도와 정치적 정향간에 일관성이 있는가 없는가를 파악하였다.

결과적으로 사회적으로는 전통적인 가치관을 가지면서 정치적으로도 권위주의적인 태도를 갖는 유형을 묵종형으로 분류하였고, 사회적으로 근대적인 태도를 강하게 가지면서 정치적으로도 민주적 정향을 강하게 갖는 사람들을 길항형(拮抗型)으로 보았다. 현실정치체제가 권위주의적인데 대하여 반감이나 부정적 태도가 높고 체제의 운영에도 부정적인 성향을 갖는 유형으로 보았다. 사회적 태도는 전통적이면서 정치적 정향은 민주적 정향을 갖거나 그 반대로 사회적 태도는 근대적이면서 정치적으로는 권위주의적인 정향을 가져 양자간에 불일치를 보이거나 일관성이 없는 사람들을 수용형의 정치문화를 갖는 사람들로 보았다.

한국민들의 정치문화를 이러한 세 가지 하부정치문화로 구분하여 이들의 분포율을 보면 묵종형이 30%, 수용형이 40%, 길항형이 30%가 된다.<sup>62)</sup> 언론인들이 사회적 의견수렴의 여과장치라는 측면에서 그들에게 가장 요구되는 것은 비판적 사회참여 의식과, 사회를 개혁할 수 있다는 의지라고 할 수 있을 것이다. 한국민들의 이러한 정치문화의 하부구조의 개념적 차용을 통해 제주지역 언론인들의 전반적인 정치문화의 구조가 이러한 사회적, 정치적 정향에서 자유로울 수는 없을 것이다.

개인의 의식과 문화는 개인적 경험과 사고 및 가치관의 측면과 자신이 속한 조직내외의 환경으로부터 영향을 받는다고 볼 때 묵종의 정도, 의인주의, 형식주의라는 민주주의의 형성에 부정적 요소에 대한 의식상태와 신뢰, 사회적 평등, 관용성, 책임의식이라는 긍정적 요소에 대한 의식을 파악함으로써 전체적인 제주도 언론인의 민주적 의식상태를 파악하고자 하였다.

조직내에서 묵종의 정도가 강하면 우선 심리적인 측면에서 자유로운 비판이 어렵고, 타인의 힘을 얻어서 일을 처리한다는 측면에서 의인주의는 적극적 민주주의의 책임의식과 권리의식을 표출하기 어려울 것이다. 형식주의는 실질적 민주주의의 저해요인이라는 측면으로 고려하여 언론인의 책임성을 저해하는 요소로 선택한 것이다. 이러한 부정적 요소와는 달리 권리의식과 책임의식은 적극적 민주주의를 표현할 수 있는 긍정적 요소가 될 수 있다. 이러한 개인적 의식의 파악이후에는 사회적 평등과 신뢰에 대한 공감대가 어느 정도인지를 파악하고자 했다.

## 1. 묵종성

우선 묵종성에 관한 평가는 “윗사람이나 높은 지위에 있는 사람에 대해서는 묵종하는 편인가?”에 대한 질문을 한 결과 ‘대체로 그런 편이다’라는 의견이 전체의 약 75%를 차지하고 있어 개인적으로는 유교적인 질서문화가 아직까지는 많이 잔존해 있다고 볼 수 있는 반면에 이와 더불어 “사회를 다스리는 것은 소수가 훌륭하게 수행하는 것

---

62) 한배호·어수영(1987), 전계서, pp. 239-252.

이 좋은가?”라는 질문에는 약 67% 부정적인 견해를 나타내어 개인과 사회의 묵종성은 다른 결과를 나타내고 있다. 즉, 개인적으로는 윗 사람에게 대체로 복종하는 편이지만, 사회전체로 볼때는 소수의 독점적 지위를 인정하는 것은 시민문화적인 측면에서 저항감을 가지고 있다고 볼 수 있다. 지방정부가 하는 일에는 전문가에게 위탁해야 한다는 질문에 대해서는 57.5%가 그렇지 않다고 응답을 보여 묵종성이 낮다고 평가할 수 있다.

배경변인별로 살펴보면, 연령이 낮을수록, 근무년수가 적을수록, 여성보다는 남성이 복종의 정도가 높다. 특이한 점은 최종학교를 제주도내에서 다닌 경우가 육지부에서 다닌 경우보다 복종의 정도가 높다는 점을 알 수 있었다.

〈표 4〉 묵종성에 대한 응답

질문	답변	빈도	유효퍼센트
윗사람이나 높은 지위에 있는 사람에게 대해서는 복종하는 편이다.	매우 그렇다	2	1.6
	그런 편이다	94	74.6
	대체로 그렇지 않다	29	23.0
	전혀 그렇지 않다	1	0.8
	무응답	1	
	합계	127	100.0
사회를 다스리는 것은 소수가 훌륭하게 수행하는 것이 좋다.	매우 그렇다	5	4.0
	그런 편이다	37	29.4
	대체로 그렇지 않다	45	35.7
	전혀 그렇지 않다	39	31.0
	무응답	1	
	합계	127	100.0
지방정부가 하는 일에는 내가 나서기보다 전문가에게 맡기는 것이 좋다	매우 그렇다	1	.8
	그런 편이다	53	41.7
	대체로 그렇지 않다	57	44.9
	전혀 그렇지 않다	16	12.6
	무응답		
	합계	127	100.0

## 2. 의인주의

본 연구자는 제주도의 전통적인 의인주의가 잔존하는 지를 알아보기 위해 언론

인들에게 의인주의와 관련된 질문을 해 보았다. 제주도는 범친척사회, 지연사회, 학연사회라는 그간의 견해<sup>63)</sup>들에 대해 본 연구자도 이러한 소지역주의에 기인한 의인주의나 연고주의는 제주도 정치문화에 부정적인 요소로 작용한다고 보고, 이러한 의인주의가 과연 제주도 언론인들에게서는 어떠한 분포를 보이는 지에 관심을 가졌다. 소위 '켄당문화'가 제주지역전반에 걸친 문화일지라도 그것이 특정 집단내에서 어떻게 평가를 받고 있는지는 다를 수 있다.

〈표 5〉 의인주의에 대한 응답

질문	답변	빈도	유효퍼센트
정부나 관청에 관련된 문제해결에는 지인이나 친지의 도움을 받아야 수월하다	매우 그렇다	14	11.0
	그런 편이다	69	54.3
	대체로 그렇지 않다	39	30.7
	전혀 그렇지 않다	5	3.9
	합계	127	100.0
웬만한 일은 법적해결 보다는 아는 사람을 통해 해결하는 것이 좋다	매우 그렇다	8	6.3
	그런 편이다	68	54.0
	대체로 그렇지 않다	39	31.0
	전혀 그렇지 않다	11	8.7
	무응답	1	
합계	127	100.0	
제주도에서 성공하려면 출신학교, 출신지역, 성씨 등이 중요하다고 생각한다	매우 그렇다	16	12.6
	그런 편이다	55	43.3
	대체로 그렇지 않다	44	34.6
	전혀 그렇지 않다	12	9.4
	합계	127	100.0

우선 이러한 궁금증을 해결하기 위해 본 연구자는 다음과 같은 의인주의에 관련된 항목을 제시하였다. 첫째, 정부나 관청에 관련된 문제해결에는 지인이나 친지의 도움을 받아야 수월하다. 둘째, 웬만한 일은 법적 해결보다 아는 사람을 통해

63) 제주도의 소지역주의에 대한 경험적인 연구는 정치·사회학적으로 많은 검증이 있었다. 최근의 조사인 양창윤(2000)의 박사학위논문과, 김항원외(2000)의 조사에서도 이러한 소지역주의에 대한 다양한 질문이 제시되어 그 중요성을 강조하고 있다. 제주도의 소지역주의는 의인주의, 연고주의 등을 포함하는 개념이다.

해결하는 것이 좋다. 셋째, 제주도에서 성공하려면 출신학교, 출신지역, 성씨 등이 중요하다고 생각하는지를 물어보았다. 첫 번째 질문에 대한 응답은 65% 이상이 지인을 통한 공적사무의 해결이 수월하다고 생각하고 있으며, 매우 그렇다는 의견도 11%나 된다.

첫째, 전체응답자의 60%정도가 웬만한 일은 법적 해결보다는 지인을 통한 해결이 수월하다고 생각하고 있는데, 이는 의인주의가 사회전반은 물론 언론인들에게 있어서도 상당부분 남아있는 것이라고 생각된다. 남자가 63.3%로 여자보다 48% 더욱 강하게 작용한다. 세 번째 질문인 학연·지연·혈연이 과연 성공요인으로 작용하는지에 대해 질문한 결과 응답자의 과반수 이상(55.9%)이 그렇다고 대답했으며, 20대(67.9%), 30대(58.8%), 40대(40.7%), 50대(25%), 제주도내의 출신자(57.7%)보다 도외 출신자(89%)가 더욱 강한 긍정을 보이고 있어 연령이 낮고 타지역 출신자들일수록 느끼는 배타성의 강도가 더욱 높게 나타났다. 특이한 점은 연령이 낮을수록 혈연·지연·학연이 성공요인으로 중요하게 생각한다는 점이다.

의인주의와 관련한 질문 3가지에 대해서는 아직 제주사회전반에 걸쳐 의인주의와 소지역주의가 남아있다고 평가를 할 수 있으나, 다만 질문에 대한 응답의 40%내외의 숫자가 그렇지 않다고 답해 제주지역 언론인 전체에 만연되어 있다고는 볼 수 없다. 김진영의 조사<sup>64)</sup>에서는 86.4%가 관공서 일은 아는 사람을 통해서 하는 것이 더 손쉽게 해결된다는 제주도민의 의식조사결과보다는 그 비율이 상대적으로 낮은 편이다.

결론적으로 말해서 공적사무나 개인간의 문제는 아는 사람을 통해서 해결하는 방식이 좋다는 의견이 더욱 많고 제주도에서의 성공비결 중 학연·지연·혈연이 중요하다는 의견이 그렇지 않다는 의견보다 많은 것으로 미루어 제주사회전반에 걸친 의인주의는 언론인들도 예외는 아니라는 점이다. 특히 제주도외의 출신자가 더욱 그러하며, 연령이 낮을수록 성공요인으로 연고주의와 의인주의에 강하게 동조하는 입장을 보이고 있다.

64) 김항원 외(2000), 전계서, pp. 63-64 참조.

### 3. 형식주의

형식주의와 관련된 2개의 문항에서는 우선 첫 번째 질문인 “우리사회가 형식보다 실리를 중요시한다고 생각하느냐”에 대한 질문에는 응답자의 과반수이상(57.9%)이 그렇지 않다는 의견을 제시한 반면, 두 번째 질문인 “상품이나 재화를 구매할 때는 아는 곳에서 구매하거나 팔아주려고 한다”에는 90%이상이 그렇다는 대답이 나와 우리사회가 실리를 중시한다고 생각하면서도 자신의 직접적인 경제적 구매활동에는 주로 아는 사람의 가게에서 이루어진다는 점을 보여준다.

이러한 형식주의는 범친척문화, 학연사회, 지연사회라는 소지역주의의 특성과도 일맥상통하는 일면을 볼 수 있다. 배경 변인별로는 나이가 많을수록 (20대 35.7%, 30대 35.8%, 40대 59.3%, 50대 75%) 형식보다는 실리를 중요시한다는 의견이 많았다.

〈표 6〉 형식주의에 대한 응답

질문	답변	빈도	유효퍼센트
우리사회는 명분이나 형식보다 실리를 중요시한다.	매우 그렇다	2	1.6
	그런 편이다	51	40.5
	대체로 그렇지 않다	62	49.2
	전혀 그렇지 않다	11	8.7
	무응답	1	
	합계	127	100.0
주로 상품이나 재화를 구매할 때 아는 곳에서 구매하거나 팔아주려고 한다	거의 그런 편이다	35	27.6
	가끔씩은 그런 편이다	80	63.0
	대체로 그렇지 않다	11	8.7
	전혀 그렇지 않다	1	.8
	합계	127	100.0

출신지역별로는 제주도내 출신자보다 오히려 도외 출신자들이 경제적 구매활동에는 더욱 형식성을 강조하고 있어 제주도의 배타성을 극복하기 위한 나름대로의 생존전략이라는 평가도 가능하리라 본다.



이상에서 보면 그간 한국정치학자들이 “권위주의”라는 용어를 써서 한국정치문화의 특징을 ‘권위주의적인 정치문화’라고 규정할 때 엄격한 상하위계질서의 강조, 높은 신분과 지위에 대한 경의, 강자에 의한 약자의 지배를 정당시하는 태도 등을 지적하고 있다는 점에 비추어, 한국정치문화를 그 권위차원으로 “목종”, “의인주의”, “형식주의”를 포함하면 그 개념은 보다 명료해 질 수 있다.

김종림 교수<sup>65)</sup>는 한국정치의 권위주의에 대해 네 가지 ‘얼굴’이란 표현을 써서 ①맹목적인 굴종, ②정치적 무관심, ③집권층이나 엘리트의 자아독존적이고 고압적인 자세, ④의인주의를 들고 있다. 고로 이러한 목종과 의인주의, 형식주의는 권위주의적인 정치태도와 밀접한 관련을 갖는 다고 할 수 있다. 본 설문 결과 제주도 언론인들의 권위주의에 대한 정치태도에서는 비교적 전통주의적인 가치관을 가지고 있으면서도 사회적으로는 저항적이라고 생각하고 있다.

#### 4. 신뢰

사회적 신뢰는 개인의 신뢰에서 비롯되며, 이는 사회전반에 걸친 상호신뢰라는 자본으로 발전한다. 제주지역 언론인의 사회신뢰에 대한 의식상태를 알아보기 위해 두 가지 질문을 하였다. 첫째는 “일반적으로 사람은 믿을 수 없는 존재이므로 늘 조심스럽게 접촉해야 한다.”라는 질문과 둘째 “누구든지 기회만 있으면 나를 이용하려고 한다.”였다.

전자의 경우 타인을 대하는 나의 입장이며, 후자는 나에게 대한 타인의 신뢰도를 나타낸다고 볼 수 있다. 타인에 대한 신뢰를 나타내는 질문에는 56.7%가 믿을 수 있다는 입장을 보였고, 43.3%는 믿을 수 없다는 부정적인 답변을 보였다. 반면에 두 번째 질문에서 타인의 나에게 대한 신뢰의 감정은 타인에 대한 자신의 신뢰보다 더욱 높게 나타나 65.6%가 타인을 믿는 감정이 높다는 것을 보여준다.

---

65) Chong Lim Kim, “The Korean Legislative Process,” *Occasional Paper Series*, No. 16 (Comparative Legislative Research Center, The University of Iowa, March, 1980), pp. 12-14.



사회적 신뢰의 내용 중 공동체의 구성원이 규칙적인 행동을 기대하는 것만으로는 충분하지 않다. 다른 사람들이 규칙적으로 동료를 속일 것이라고 기대하는 사회는 많이 있다. 이때 행동은 규칙적이지만 정직하지 않으며 신뢰의 결핍으로 이어지는 것이다. 고로 내가 가지고 있는 타인에 대한 신뢰는 타인 또한 나를 속이지 않을 것이라는 믿음이 필요하다.<sup>66)</sup>

〈표 7〉 신뢰에 대한 응답

질문	답변	빈도	유효퍼센트
일반적으로 사람은 믿을 수 없는 존재이므로 늘 조심스럽게 접촉을 해야 한다	정말 그렇다	5	3.9
	그런 편이다	50	39.4
	대체로 그렇지 않다	64	50.4
	전혀 그렇지 않다	8	6.3
	합계	127	100.0
누구든지 기회만 있으면 나같은 사람을 이용하려고 한다	정말 그렇다	6	4.8
	그런 편이다	37	29.6
	대체로 그렇지 않다	72	57.6
	전혀 그렇지 않다	10	8.0
	무응답	2	
합계	127	100.0	

〈표 7〉에서 보듯이 본 설문에서는 제주지역 언론인들은 자신이 다른 사람을 믿는 강도보다 타인이 나를 속이지 않을 것이라는 신뢰의 정도가 조금 더 높게 나타났다. 기자라는 직업의 특성상 전문직 종사자인 자신을 속이기 힘들 것이라는 믿음이 기저에 깔려있다는 해석도 가능할 것이지만 일반적으로는 신뢰의 정도가 비교적 높다는 것을 알 수 있다.

배경변인 중 출신지가 제주도외인 경우 타인을 조심해야 한다는 의견이 66.6%이고 도내 출신자는 41.7%를 보여 객지생활을 하는 사람들이 의심의 정도가 높다는 것을 알 수 있다. 특히, 성별로 보면 여자가 68%로 남자의 37.2%보다 2배 이상 높아 사람을 접촉하는데 더 조심스럽다고 응답했다.

66) Francis Fukuyama 저, 구승희 역(1996), 전계서, p. 50.

## 5. 평등

사회적 평등은 언론인들의 가장 큰 관심사임과 동시에 목표적 지향점이라고 보여진다. 한국사회에 상향적 이동을 위한 충동이 팽만하다고 얘기했던 헨더슨(G. Henderson)<sup>67)</sup> 등은 한국사회를 평등지향적인면을 지니고 있다고 했는데, 이러한 경향은 산업화의 급진적인 진척으로 더욱 두드러진 추세를 보여왔다. 제주사회의 평등 지수에 대한 언론인들의 의식을 파악하기 위해 일반적으로 능력과 노력만으로도 성공할 수 있는지 여부와 경제적 빈부의 격차를 어떻게 느끼고 있는지를 파악해 보았다. 능력과 노력만으로도 성공할 수 있다는 의견이 74%를 보이고 있으며, 빈부의 격차도 83.3%가 심하지 않다고 응답했다.

〈표 8〉 제주도의 평등성에 대한 답변

질문	답변	빈도	유효퍼센트
우리 사회는 능력있고 노력한다면 성공할 수 있다고 생각한다	매우 그렇다	12	9.4
	그런 편이다	82	64.6
	대체로 그렇지 않다	32	25.2
	전혀 그렇지 않다	1	.8
	합계	127	100.0
제주도는 외지인과 비교해도 비교적 빈부의 격차가 심하지 않다	매우 그렇다	11	8.7
	그런 편이다	94	74.6
	대체로 그렇지 않다	16	12.7
	전혀 그렇지 않다	5	4.0
	무응답	1	
	합계	127	100.0

배경변인 별로는 제주도의 출신자들이 빈부의 격차가 크지 않다는 의견이 89%를 보여 도외출신자들의 72.4%보다 높다는 것을 알 수 있다. 또한 여성의 경우가 남성보다 성공요인으로 능력을 선호하며, 빈부격차도 심하지 않게 보는 비율이 높았

67) Gregory Henderson, Korea: The Politics of the Vortex (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1968), pp. 193-194.

다. 기존 연구에서도 동일항목으로 조사를 실시하였는데, “제주사회는 사람들간에 비교적 빈부의 차이가 적다”라는 질문에 대해 김진영의 조사에서는 72.7%가 비교적 적다고 보고 있다는 응답을 보였으며, 여기에서 지적인 전문가직업집단에서 다른층에 비해 빈부의 격차가 적다는 의견이 높았다는 결과와 동일하게 나타났다.<sup>68)</sup>

## 6. 관용성

관용성이란 자신의 견해와 다른 견해를 가진 사람들의 주장을 존중해주는 태도를 의미한다. 관용성을 생각함에 있어 다양한 주민의 의견을 담아내야 하는 언론은 소외된 소수의 계층의 목소리를 담아냄은 물론 소수의 의견만을 담아내어서도 안된다. 그러므로 지역언론의 가장 중요한 역할이 여론의 형성과 의견통합 및 합의를 위한 필터작용이라고 한다면, 언론인의 가장 중요한 의식 또한 이러한 맥락에서 고려되어야 할 것이다.


 제주대학교 중앙도서관  
 <표 9> 관용성의 질문에 대한 응답

질문	답변	빈도	유효퍼센트
다수의 의견에 반대되는 소수의 의견은 배제될 수 있다	전적으로 동의한다	4	3.1
	그렇게 할 수 있다	39	30.7
	대체로 동의하지 않는다	67	52.8
	절대로 용납될 수 없다	17	13.4
	합계	127	100.0
대다수가 원한다면 소수의 비판은 스스로 자제해야 한다	전적으로 동의한다	7	5.5
	그렇게 할 수 있다	52	40.9
	대체로 동의하지 않는다	55	43.3
	전적으로 반대한다	13	10.2
	합계	127	100.0

제주지역 언론인의 관용성을 파악하기 위해 2가지를 제시하였는데, 우선 “다수의 의견에 반대되는 소수의 의견은 배제될 수 있다”는 질문에는 동의하지 않는다는 의견과

68) 김항원 외(2000), 전계서, pp. 61-63.

절대로 용납할 수 없다는 의견이 66.1%로 나타났으며, 두 번째 질문인 “대다수가 원한다면 소수의 비판은 스스로 자제해야 한다”에는 53.5%가 동의하지 않는다는 의견을 개진하였는데, 이상에서 무조건적인 관용이나 침묵에 대해서는 과반수 이상이 반대의견을 보여 언론인의 비판의식과 소수의견에 대한 반영의지를 보여주는 것이라 하겠다.

특히 언론인으로 재직할 기간이 길수록, 연령이 높을수록 다수의견에 반대되는 소수의 의견이 배제되어서는 안된다는 의견이 높았던 것에 비해 대다수가 원한다면 소수의 비판은 스스로 자제해야 한다는 의견에는 반대의 현상을 보이고 있다. 나이가 많을수록 더욱 신중한 자세를 보이는 것으로 파악할 수 있고, 젊은 층일수록, 여성일수록 소수의 비판일지라도 제기해야 된다는 의견을 보였다.

## 7. 권리의식(책임의식)

민주주의의 실천은 투철한 책임의식과 권리의식에서 나온다. 즉, 권리와 의무가 조화롭게 이루어질 때 그 사회의 민주주의는 실질적 민주주의를 구현 할 수 있다고 할 것이다. 자아에 대한 자신감은 자신의 자율성만이 아니라 누구도 침해할 수 없는 확고한 의식을 수반한다. 여기에는 조직내에서 자신의 반대의견을 당당히 표명하는 자세가 내포된다고 할 수 있다. 자신에 대한 개인성(individuality)의 취약은 곧 자신에 대한 존엄성에 대한 무지를 낳고 그것은 지배층이나 피지배층 사이에서 개인의 권리에 대한 무감각성을 자아내게 한다. 이러한 상태에서는 민주주의의 실현가능성도 매우 희박해질 것이다.<sup>69)</sup>

이남영의 연구<sup>70)</sup>에서는 한국인들의 정치적 태도가 민주적 방향으로 개선되어 왔음을 밝히고 있는데, 민주주의적 태도라고 할 수 있는 책임의식과 권리의식을 2가지의 질문을 통해 파악하고자 했다.

69) Edward Shils, Political Development in the New State (Gravenage Mouton, 1962), p. 37. 한배호·어수영(1987), pp. 69-70 재인용.

70) 이남영, “산업화와 정치문화: 민주의식변화를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제19집(한국정치학회, 1985).

〈표 10〉 권리의식에 대한 응답

질 문	답 변	빈도	유효퍼센트
법은 권력이나 돈있는 사람에게 더욱 유리하다고 생각한다	매우 그렇다	36	28.3
	그런 편이다	69	54.3
	대체로 그렇지 않다	21	16.5
	전혀 그렇지 않다	1	.8
	합계	127	100.0
권력 있는 사람에게 억울한 일을 당했을 때는 참는 것이 좋다	매우 그렇다	2	1.6
	그런 편이다	22	17.3
	대체로 그렇지 않다	54	42.5
	전혀 그렇지 않다	49	38.6
	합계	127	100.0

〈표 10〉을 통해서 본 언론인의 권리의식에 대한 응답양상을 볼 때, 현재 우리 사회의 법은 돈 있는 사람에게 더욱 유리하다고 응답한 비율이 82.7%를 보이고 있는 반면, 권력있는 사람에게 억울한 일을 당했을 때는 참는 것이 옳지 않다는 의견이 81.1%로 나타나 적극적인 권리의식을 보여주고 있다.

배경변인별로는 제주출신의 경우 82.6%, 도외출신의 경우는 100%의 응답자가 법은 권력이나 돈있는 사람에게 유리하다고 하였다. 즉, 제주지역 언론인들은 대다수가 현재의 법제도에 대해서는 금력의 힘을 인정하면서도 권력있는 사람에게 억울한 일을 당했을 때는 적극적인 저항과 권리를 주장해야 한다는 생각을 하고 있다. 기자들에게 있어서 저항의식이 매우 높다는 것은 고무할만한 사항이다.

## 第 2 節 言論人の影響力과 資質

### 1. 언론의 영향력

언론이 지역의 정책이나 정치현상에 대한 의견을 수렴하고 다시 정치체제로 환류시키는 작용이 원활하게 수행된다면 다원적 민주주의 사회의 언론의 역할에 대한

강한 책임의식과 긍지를 느끼게 될 것이다. 프래드 시버트가 말한 것처럼 “매스미디어란 그것이 작용하고 있는 사회 내의 정치적 구조에 따르는 색채와 형태를 갖추는 것”<sup>71)</sup>이라고 한 것처럼 언론에게만 이러한 사회적 과제를 맡길 수는 없다. 그러나 언론을 통해 각종 정책이나 정치에 대한 수정·보완이 가능할 것인가에 대한 자신감과 그 영향력에 대한 긍지는 공중으로서의 언론인 스스로에 대한 책임성을 부여하는 중요한 요인이 될 것이다.

언론의 영향력에 대한 질문은 모두 5개의 질문을 하였다. 현재 제주지역에서 언론이 영향력을 가지고 있는지? 그리고 언론이나 여론을 통해 주민들의 의견이 정책에 반영되거나 수정·보완된 정책이 있는지, 그리고 궁극적으로 미래에 언론이 제주 정치발전에 기여할 수 있다고 보는지에 대한 질문 등을 해 보았다.

〈표 11〉 언론의 영향력에 대한 응답

질문	답변	빈도	유효퍼센트
제주지역 언론은 지역사회 전반에 어느 정도 영향력을 가지고 있다.	매우 그렇다	23	18.1
	다소 그런 편이다	91	71.7
	대체로 그렇지 않다	12	9.4
	전혀 그렇지 않다	1	.8
	합계	127	100.0
언론이나 여론을 통해 수립된 의견이 도나 시·군에서 반영되거나 수정·보완된 정책이 있다.	잘 반영되고 있다	10	7.9
	자주는 아니지만 그런 편이다	98	77.2
	대체로 그렇지 않다	18	14.2
	전혀 그렇지 않다	1	.8
	합계	127	100.0
나는 도나 시·군의 정책결정에 영향력을 행사할 수 있다고 생각한다.	전적으로 동의한다	9	7.1
	다소 가능하다고 생각한다	85	66.9
	조금 어렵다고 생각한다	26	20.5
	거의 불가능하다고 생각한다	7	5.5
	합계	127	100.0

첫 번째 제주지역 언론은 지역사회 전반에 어느 정도 영향력을 가지고 있는가?

71) F. S. Sieber · T. Peterson · W. Schramm, *Four Theories of the Press*(1956), 이규종 · 한병구 역, 『매스컴 4이론』, 대학문화사, 1982.

라는 질문에는 전체응답자의 89%가 그렇다고 응답해 자신들이 어느 정도 지역사회에 대한 영향력을 행사할 수 있다고 믿고 있으며, 언론이나 여론을 통해 수렴된 의견이 정책에 반영되거나 수정·보완된 적이 있다는 의견이 전체의 85%를 차지해 실제적인 결과에 대해서도 자신감을 반영하고 있다.

개인적으로도 도나 시·군의 정책결정에 영향력을 행사 할 수 있다고 생각하는 응답자는 전체의 74%를 나타내고 있어 전체적으로 현재의 언론의 기능 중 정책에 대한 비판과 의견수렴기능이 전반적으로 잘 작동되고 있으며, 정책반영도 비교적 잘 되고 있다고 생각한다.

〈표 12〉 언론의 정치적 역할에 대한 응답

질 문	답 변	빈도	유효퍼센트
앞으로 제주도 지방정치가 있어서 언론의 역할은 매우 중요하며, 영향력을 행사하는 중요한 기구가 될 것이다	전적으로 동의한다	71	55.9
	다소 가능하다고 생각한다	47	37.0
	조금 어렵다고 생각한다	8	6.3
	거의 불가능하다고 생각한다	1	.8
	합 계	127	100.0
제주지역의 언론이 제주도의 정치발전을 위해 기여할 수 있다고 생각하십니까?	전적으로 찬성한다	43	33.9
	미약하지만 기여할 수있다	72	56.7
	조금은 어렵다	9	7.1
	매우 어렵다	3	2.4
	합 계	127	100.0

매스컴은 정치적 진화의 주된 창조자이고 추진자로서 지역주민들의 지방자치 의식을 함양하는데 기여하여 정치발전을 이뤄내야 한다.<sup>72)</sup> 언론의 정치적 역할이나 정치발전을 위한 노력은 매우 중요한 책무이다.

미래에 대한 언론의 영향력이나 정치발전에 대한 기여도를 묻는 질문인 “앞으로 제주도의 지방정치가 있어서 언론의 역할은 매우 중요하며, 영향력을 행사하는 중요한 기구가 될 것이다.”라는 질문과 “제주지역의 언론이 제주도의 정치발전을 위해 기여할 수 있다고 생각하는가?”에 대한 질문에 각각 92.9%, 90.6%를 보여주고 있어

72) 이문교(1997), 전계서, p. 15.

자신들의 역할에 대한 의미부여를 적극적으로 하고 있음을 알 수 있다.

다만, 언론의 역할에 대해 영향력을 행사하는 중요한 기구가 될 것이라는 질문에 대해 전적으로 동의한다는 응답자가 과반수를 넘는 55.9%를 보인 반면, 정치발전에 대한 기여에는 33.9%가 전적으로 동의한다고 응답해 정치발전이나 정치세력화하기 보다는 정치·사회 등 각 분야에 대한 비판적 감시자로서의 역할이 더욱 중요하다는 견해를 읽을 수 있다.

## 2. 언론의 중립성

이번 조사를 통해 가장 중요하게 다루어야 할 문제는 언론인 스스로의 언론에 대한 평가였다. 제주인 전체를 상대로 한 언론에 대한 인식조사<sup>73)</sup>에서는 도민의 언론에 대한 신뢰가 상당히 낮다는 의견을 보였는데, 이번 조사에서는 언론인들이 느끼는 스스로의 신뢰도를 측정해 보기로 했다. 전술한 바와 같이 언론 스스로의 자각과 인식이 문화를 구성하는 요인임과 동시에 정치행태의 중요한 변수로 작용하기 때문에 본 연구자는 언론의 자질 중 가장 중요한 판단요소를 공정성과 중립성이라고 보고, 이에 대한 언론인 스스로의 평가를 알아보기로 했다.

첫 번째 질문에서는 “나는 개인적으로 중립적인 판단을 하는 사람이라고 생각한다”에서 ‘정말 그렇다’ 13.4%, ‘그런 편이다’ 78%, ‘대체로 그렇지 않다’ 8.7%로 응답하여 기자로서 자신이 비교적 중립적인 판단을 하는 사람이라고 대다수인 91.3%가 응답하였다.

두 번째 “우리 조직(회사)의 보도가 가장 공정한 내용을 만들고 있다”는 질문에서도 ‘정말 그렇다’는 의견과 ‘그런 편이다’라고 응답한 비율이 각각 13.4%, 68.5%로서 총 81.9%이다. 그러나 “각종 선거 때마다 제주지역의 언론들이 어느 정도는 편

---

73) 기존 연구에서는 제주도민들이 제주지역의 언론은 제주도민을 결속시키는 역할을 하지 못하고 있다는 응답이 65.6%로 나타나 도민들이 언론에 대해 상당한 불신감을 갖고 있다고 보았다. 김향원 외(2000), 전계서, pp. 69-71.



향된 보도를 하는 것으로 보인다”라는 질문에는 상이한 대답이 나타났다. 즉, 언론들이 ‘정말로 편향된 보도를 한다’는 응답이 9.6%, ‘그런 편이다’라는 응답이 58.4%로 함께 68%의 언론인들이 편향된 보도를 한다고 응답했다.

이러한 결과는 유독 제주도의 경우만이 아니다. 이는 두 가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 첫째는 평시에는 나와 내가 몸담고 있는 조직은 물론 타 언론들도 비교적 공정한 보도를 하고 있지만 선거철에만 유독 편향된 보도를 하고 있다는 시각과, 둘째는 나와 나의 조직은 잘 하는데 다른 언론사가 편향된 보도를 한다는 시각에서 판단할 수 있다는 점이다. 양 시각 중 어느 것이 정확한 지는 이번 조사를 통해 밝힐 수 없다는 점이 아쉽지만 전적으로 어느 한 가지 시각으로만 설명할 수 없다는 것이 본 조사자의 입장이다.

〈표 13〉 언론의 공정성과 중립성에 대한 응답

질 문	답 변	빈도	유효퍼센트
나는 개인적으로 매우 중립적인 판단을 하는 사람이라고 생각한다	정말 그렇다	17	13.4
	그런 편이다	99	78.0
	대체로 그렇지 않다	11	8.7
	합계	127	100.0
우리 조직(회사)의 보도가 가장 공정한 내용을 만들어낸다고 생각한다	정말 그렇다	17	13.4
	그런 편이다	87	68.5
	대체로 그렇지 않다	21	16.5
	전혀 그렇지 않다	2	1.6
	합계	127	100.0
각종 선거때마다 제주지역의 언론들이 어느 정도는 편향된 보도를 하는 것처럼 보인다	정말 그렇다	12	9.6
	그런 편이다	73	58.4
	대체로 그렇지 않다	32	25.6
	전혀 그렇지 않다	8	6.4
	무응답	2	
	합계	127	100.0

이러한 관점과는 달리 지방선거 보도는 지역 언론사에 의해 집중적으로 보도되는데, 지역 언론사는 운영상 광고의존도가 큰 만큼 유권자의 확보는 광고수입과 직

결되기 때문에 후보자들의 의견차이가 명확한 '이야기거리'만을 보도한다거나 기자가 사건을 선택함에 있어 더 많은 수용자의 관심을 끌기위해 선거보도를 경마식보도로 이끌기도 한다는 견해도 있다.<sup>74)</sup> 비교적 많은 언론기관을 보유하고 있는 제주도의 경우 경쟁적 입장에서 응답을 할 수도 있기 때문이다.

언론에 있어 하나의 공식적 지식(formal Knowledge)이라 할 수 있는 객관보도의 양식이 제도화되고 일정한 규칙을 가지기 위해서는 언론에 대한 사회적 책임, 즉 정확하고 균형잡힌 정보 제공과 해석, 사회적 감시등의 역할을 수행하는데 필수적이라는 사회적 동의를 얻어냄으로써 가능한 것이다 즉 사회 구성원들로부터 정당성을 확보할 때 그것은 공식적 지식으로 받아들여지는 것이다.<sup>75)</sup> 그러므로 제주사회의 구성원들로부터 정당성을 확보하기 위해서는 스스로의 신뢰와 노력이 필요할 것이다.

제주지역 언론인에게 있어서 자신들의 매체가 공정한 보도를 하고 있다는 생각은 연령층이 높을수록 강하게 나타나고 있으며 (20대 78.6%, 30대 79.4%, 40대 88.9%, 50대 100%), 이는 근무년 수와도 비례하다. 종합적으로 제주지역 언론인들은 대다수가 자신들이 중립적인 사람이라고 생각하며, 자신들이 속한 집단이 가장 공정하다고 생각하는 반면, 각종 선거에는 제주지역 언론전반이 편향된 보도를 하고 있다고 생각한다. 또한 언론이 제주지역 사회에 전반적인 영향력을 가지고 있으며, 지방정부의 정책 결정에도 영향력을 가진 집단이라고 생각하고 있다.

### 第 3 節 政治에 대한 評價

#### 1. 정치에 대한 신뢰

정치인이나 정부에 대한 신뢰는 사회성원들이 정치인들에 대한 지지와 정책에

74) 윤석년·문철수·김덕모, 『지역언론개혁론』(서울: 이진출판사, 1999), p. 23.

75) 강명구, 『한국언론전문직의 사회학』(서울: 나남, 1993), p. 55.

대한 적극적인 순응을 유도할 수 있다. 자원이 부족한 제주도의 경우는 이러한 주민통합이나 정책에 대한 주민들의 적극적인 통합과 지지가 필요하기 때문에 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 더욱이 지역언론인들이 가지고 있는 정치에 대한 신뢰는 지역주민의 여론형성이나 정책전달과정에서의 호응에 직접적인 영향을 준다고 볼 수 있으므로 매우 중요하다. 정치에 대한 신뢰평가항목은 국회의원과 지방의원에 대한 신뢰도, 단체장에 대한 신뢰, 지방자치실시에 따른 평가 등으로 파악하였다.

〈표 14〉 정치인에 대한 평가

질 문	답 변	빈도	유효퍼센트
국회의원과 지방의원들은 지역 사업이나 발전보다 선거의 당락에 더욱 관심이 많다	매우 그렇다	62	48.8
	그런 편이다	43	33.9
	대체로 그렇지 않다	18	14.2
	전혀 그렇지 않다	4	3.1
	합계	127	100.0
자치단체장의 공약은 실현가능한 것보다 허황된 것이 많다	매우 그렇다	18	14.2
	그런 편이다	64	50.4
	대체로 그렇지 않다	44	34.6
	전혀 그렇지 않다	1	.8
	합계	127	100.0

국회의원과 지방의원에 관한 신뢰를 측정하기 위한 질문에는 응답자의 83%정도가 지역의 발전보다는 선거의 당락에 더욱 관심이 많다고 응답해 국회의원과 지방의원에 대한 불신이 매우 깊다는 것을 알 수 있다. 이는 제주도전체인을 대상으로 실시한 타 조사에서도 같은 결과가 나와있음을 알 수 있다.<sup>76)</sup>

또한 자치단체장의 공약내용의 공허성에 대한 질문에도 응답자의 약 65%가 실현가능한 정책보다 허황된 것이 많다는 의견을 보임으로써 개인별 정치인에 대한

76) 김향원 외(2000), 전거서, pp. 28-29. 이 조사에서는 “국회의원과 지방의원들은 주민이 원하는 일보다 선거에서 이기는데 관심이 더 많다”라는 질문에 대해 각각 93.9%, 81.0%의 응답자가 그렇다고 대답했다. 그리고 선거때 허위공약을 남발하는 것도 84.4%가 그렇다고 대답해 정치적 불신감이 매우 높게 나타났다.

신뢰도는 매우 낮아 보인다. 조사시점이 지방선거가 실시되는 6월인 점을 감안하더라도 국회의원과 지방의원 및 자치단체장에 대한 신뢰가 낮다는 점은 제주지역 언론인들이 정치인에 대한 불신이 매우 심화되어 있음을 알 수 있다.

〈표 15〉 지방자치에 대한 평가

질문	답변	빈도	유효퍼센트
제주도의 지방자치는 전반적으로 잘 진행되고 있다	매우 그렇다.	0	0
	그런 편이다	54	42.5
	대체로 그렇지 않다	58	45.7
	전혀 그렇지 않다	15	11.8
	합계	127	100.0
지방자치실시 이후가 실시 이전보다 정치적으로 더욱 혼란스러워진 것 같다	매우 그렇다	18	14.3
	그런 편이다	59	46.8
	대체로 그렇지 않다	43	34.1
	전혀 그렇지 않다	6	4.8
	무응답	1	
합계	127	100.0	



지방자치의 민주적이고 지방분권적인 성격이 제대로 이루어지기 위해서는 우선 참여적이고 성숙된 의사결정과정<sup>77)</sup>이 이루어지고 지역주민들의 공동체 의식과 자치의식이 고양되어야 한다. 지역언론은 지역사회의 대별자 및 갈등 조정자 역할뿐만 아니라 주민의 여론을 형성하고 반영하는 통로의 역할과 기능을 하여야 한다. 지역언론의 기본적인 역할이 여론형성이라고 할 수 있으므로 지방자치에 대한 평가 또한 지역주민의 여론을 반영하는 것이라고 볼 수 있다.

본 연구자가 지방자치의 실시이후 10년의 평가를 위해 질문한 지방자치의 전반적인 이행수준을 묻는 질문에 대해서는 42.5%가 그런 대로 잘 진행되고 있다고 대답한 반면, 그렇지 않다고 대답한 경우가 57.5%여서 부정적인 응답이 더 많았고, 나이가 많을수록 지방자치의 진행을 부정적으로 평가하는 경향이 있다. 지방자치 실시 이후가 실시 이전보다 정치적으로 더욱 혼란스러워 졌다는 의견이 61.1%를 차지함

77) 한국언론연구원, 『지방언론의 발전방안 연구』, 1996, pp. 20-21.

으로써 아직까지는 제주도의 경우 지방자치의 성숙이 이루어졌다고 판단하지는 않는 것 같다. 특히 여성보다는 남성들에게서 불만족의 수위가 높게 나타난다.

종합적으로 현재 제주지역 언론인들은 대체로 정치인에 대한 불신이 많으며, 지방자치 전반에 대해 불만족스러우며, 지방자치의 시행으로 정치적으로 오히려 더욱 혼란스러워 졌다는 의견이 많아 전반적으로 정치적 신뢰의 수준이 낮다고 할 수 있다. 출신지역 별로는 지방자치 실시 이후 지역발전 보다 선거의 당락이 관심이 많다고 응답한 비율이 가장 높고, 공약의 공허성에 찬성한 응답률, 지방자치가 전반적으로 잘 이행되고 있지 않다는 응답 등, 남제주군 출신들이 가장 부정적인 비율이 높았다.

## 2. 언론인의 투표행태

투표는 정치참여의 가장 적극적인 의사표현이라고 할 수 있다. 정치에 대한 지식이 풍부하며, 정치현실에 냉혹한 비판을 하면서도 정치활동으로부터 도피하여 비정치적인 영역으로 찾아가는 사람들을 리즈만(David Riesman)은 '현대형무관심'이라고 하였다.<sup>78)</sup>

본 연구의 조사대상자 전체가 대학학력이상의 고학력층이며, 정치에 대한 지식이 풍부하며, 냉혹한 비판을 하는 것으로 파악된 제주도의 언론인들에게서는 <표 16>에서 보듯 제주도 전체가 각종 투표율에서 전국 최상위권을 유지하는 것과의 연장선에서 역시 높은 투표율을 보여주고 있다. 그러므로 리즈만의 견해와는 다른 성격을 보여주고 있는데, 응답내용과 실제투표율은 차이가 있을 수 있음을 간과할 수는 없다. 미국의 경우에도 상당한 차이가 나고, 영국 등의 서구선진국에서도 서베이상의 응답율과 실제투표율과는 상당한 차이가 나기 때문에<sup>79)</sup> 본 조사의 응답율만을 가지고 일반화시키기에는 어려울 것이다. 그럼에도 불구하고 정치문화가 다른 일반적인 정치적

78) David Riesman, *Lonely Crowd*(New Haven: Yale Univ. Press, 1950), pp. 165-171.

79) 한배호·어수영(1987), 전계서, p. 153.

무관심층과 특정 집단의 정치적 무관심은 다를 수 있다는 결과를 말할 수는 있다.

〈표 16〉 최근 5년 간의 투표율

질 문	답 변	빈도	유효퍼센트
선생님께서 최근 5년간의 투표에 어느 정도로 참여를 하셨습니까?	80%이상 참여했다	98	77.2
	60~70%정도만 참여했다	17	13.4
	50% 정도 이다	6	4.7
	30% 미만이다	6	4.7
	합계	127	100.0

최근 5년간의 투표율에 대한 질문에 대해 80%이상 참여했다는 응답자가 전체의 77.2%로 나타났고, 60%이상까지의 누적율은 90%를 상회한다. 언론인의 적극적인 참여의지가 실제투표율에도 나타나고 있다고 할 수 있다. 이들 언론인의 후보자 선택기준은 각각 정책과 비전이 44.1%, 인물됨됨이가 43.3%로 나타나 응답자인 2/3이상이 주로 개인의 능력과 인품을 중요시하고 있다.



〈표 17〉 후보자의 선택기준

단위: 명(%)

질 문	답 변	정책과 비전	인물 됴됨이	정당	정치적 영향력	과거의 경력	기타
투표할 때 선생님께서 후보자의 어떤 부분을 중점적으로 보시고 선택하십니까?		56 (44.1)	55 (43.3)	10 (7.9)	4 (3.1)	1 (0.8)	1 (0.8)

### 3. 정치적 리더쉽

지방정치에 있어서 정치적 리더쉽은 지역의 운명을 가늠하는 중요한 잣대가 될 것이다. 본 연구자는 언론인들이 생각하는 제주도의 미래를 책임질 리더의 소재와 덕목, 그리고 선도적 정책과제를 파악하기로 하였다.

첫째, 제주도의 발전을 주도해야 되는 계층 혹은 리더가 되어야 한다고 생각하는

집단에 대해 응답자의 절반 가량이 시민개개인(24.8%)과 시민단체(24%)를 뽑았으며 도지사, 시장, 군수 등의 자치단체장이 16.8%, 언론 종사자가(11%) 그 뒤를 이었다. 시민과 시민단체에 대한 선택은 비단 언론인의 경우만은 아니다. <표 17>에서 알 수 있듯이 정치인에 대한 신뢰도가 매우 낮고 지방자치의 이행수준이나 만족도가 낮으며, 정치인과 선출직 공무원의 공약 사항에도 불신이 많아, 그 해결 대안으로 시민을 고려하고 있다는 것이다.

<표 18> 미래의 리더집단에 대한 응답

질문	구분	빈도	유효퍼센트
앞으로 제주도의 발전을 주도해야 되는 계층 혹은 리더가 되어야 한다고 생각하는 집단은 무엇입니까?	도지사 및 시장, 군수 등의 자치단체장	21	16.8
	도의원과 기초의원	8	6.4
	교수, 변호사 등 전문직종 종사자	8	6.4
	지역유지나 존경받는 사람	7	5.6
	시민단체 등의 각종단체	30	24.0
	언론종사자	14	11.2
	공무원	3	2.4
	시민 개개인	31	24.8
	기타	3	2.4
	무응답	2	
합 계	127	100.0	

<표 19> 단체장이 갖추어야 할 덕목

질문	답변	빈도	유효퍼센트
제주지역의 단체장이나 책임있는 리더들이 갖추어야 할 덕목은 무엇입니까?	주민통합의 리더쉽	29	23.2
	미래에 대한 비전제시	37	29.6
	강력한 추진력	11	8.8
	청렴한 도덕성	22	17.6
	국제경쟁력확보를 위한 안목	25	20.0
	기타	1	.8
	무응답	2	
	합 계	127	100.0

둘째, 지역의 단체장이나 리더가 갖추어야 될 덕목으로 미래에 대한 비전제시가 29.6%, 주민통합의 리더쉽이 23.2%, 국제적 안목 20%, 도덕성 17.6%로써 현재의 상

황을 고려할 때, 미래에 대한 불안감을 떨쳐주면서 분열된 힘을 모으기 위한 주민 통합의 요구가 높다고 할 수 있다.

〈표 20〉 제주도의 정책우선순위

질문	답변	빈도	유효퍼센트
제주도 지방정부의 정책 중 가장 우선적으로 해야 될 것을 하나만 선택해 주십시오	국제자유도시 건설	31	24.8
	1차산업보호 육성	22	17.6
	자연환경보전	15	12.0
	관광개발	15	12.0
	교육	2	1.6
	문화보전 및 발전	3	2.4
	사회복지	9	7.2
	지역통합	20	16.0
	행정개혁	7	5.6
	시민의식제고	1	.8
	무응답	2	
	합계	127	100.0

셋째, 제주도 지방 정부의 선결과제로는 국제자유도시건설(24.8%)을 가장 많이 꼽았으며, 1차 산업 보호육성(17.6%), 지역통합(16%), 환경보전(12%)과 관광개발(12%)이 각각 그 뒤를 잇고 있다. 이상과 같이 제주지역 언론인들도 제주도의 현안 문제에 대해 국제자유도시건설에 따른 제반 부작용을 해소하는 것이 중요하며, 리더로서의 자질로는 비전과 주민통합의 의지가 결집되어야 하며, 그 바탕에는 시민(시민단체)의 역할이 매우 중요하다고 생각하고 있다.

#### 第 4 節 地方政府의 政策에 대한 評價

정책에 대한 평가는 알몬드와 파웰이 지적한 대로 정치문화의 개념중 정치문화의 구체적 내용, 정치적 정향의 다양성, 구체적 내용들 사이의 체계적 관리의 세 차원중 구체적 내용을 구성하는 정책문화에 포함된다.<sup>80)</sup> 또한 버바<sup>81)</sup>는 정부의 정책



내용에 대한 평가는 정치문화의 내용으로 분석하였는데, 이러한 정부정책에 대한 평가는 정치참여자로서의 자신의 정치적 목표물에 대한 정치적 지식, 감정, 그리고 가치관을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 여기에는 정책에 대한 인지도와 이해도 및 평가를 중심으로 살펴보았다.

## 1. 국제자유도시

지방정부에서 시행하고 있는 정책에 대한 인지도와 앞으로의 평가를 통해 정부에 대한 정책평가수준을 보면, 첫째, 현재 진행중인 국제자유도시추진과 관련하여 정책의 허와 실을 정확히 인지하고 있는가에 대한 질문에 대해 응답자의 26%가 아주 잘 알고 있으며, 전체적으로는 90.6%가 정확히는 아닐지라도 허와 실에 대한 나름대로의 평가를 하고 있어 정책에 대한 인지도와 이해도가 매우 높다고 할 수 있다.

이러한 인지도 및 이해수준은 배경변인별로 보았을 때, 나이가 어린 20대의 경우가 대체로 잘 모른다는 의견이 많았다. 국제자유도시의 건설을 희망적으로 보고 있는 사람은 전적으로 동의한다(8.7%)와 조금 희망적으로 본다(55.1%)는 사람을 누적비율로 보면, 63.8%의 응답자가 비교적 국제자유도시건설에 대해 희망적으로 보고 있다.

다만, 외국인 투자와 중앙정부의 지원에 대해서는 외국의 활발한 투자가 이루어질 것이라는 의견과(10.2%), 중앙정부의 적극적인 투자가 이루어진다고 믿는 사람(5.5%)이 매우 적다는 점이다. 외국인 투자는 활발하지는 않더라도 조금은 투자를 할 것이라는 의견이 전체의 과반수가 넘는 56.7%이며, 중앙정부의 투자가 만족스럽지는 않을 것이라는 의견이 전체의 74%를 나타내 전체적으로 보면 외국인 투자보다는 중앙정부의 투자가 더 어렵다고 보고 있다.

---

80) Sidney Verba(1966), *op. cit.*, pp. 529-543.

81) Gabriel A. Almond(1990), *op. cit.*, pp. 27-28.

이는 중앙정부의 선행투자 없이 외국인 투자를 유치하는 것이 어렵다는 점에서 언론인들의 의식 또한 이러한 맥락에서 중앙정부의 강력한 의지가 없이는 외국인 투자도 어려울 것이라는 점이다. 양창윤의 연구<sup>82)</sup>에서도 제주도민들은 중앙의 지원이 없이는 제주도의 발전이 어려울 것이며, 거의 모든 분야에서 중앙에 의존할 수밖에 없다는 의견이 많았다.

〈표 21〉 국제자유도시정책에 대한 평가

질문	답변	빈도	퍼센트
국제자유도시정책에 대해서는 정책의 허와 실을 비교적 잘 알고 있다	아주 잘 알고 있다	33	26.0
	정확히는 아니지만 조금 알고 있다	82	64.6
	대체로 잘 모르는 편이다	10	7.9
	거의 모른다고 할 수 있다	2	1.6
	합계	127	100.0
앞으로 국제자유도시건설은 정책 실현에 있어서 매우 희망적으로 본다	전적으로 동의한다	11	8.7
	조금 희망적으로 본다	70	55.1
	다소 어렵게 진행될 것이다	42	33.1
	상당히 어려울 것이다	4	3.1
	합계	127	100.0
국제자유도시의 건설은 외국인 투자가 필수적이라고 합니다. 제주도 국제자유도시에 따른 외국인 투자 가능성을 어떻게 보십니까?	활발한 투자가 이루어질 것이다	13	10.2
	조금은 투자를 할 것이다	59	46.5
	투자가 미진할 것이다	44	34.6
	투자환경이 열악해 매우 어려울 것이다	11	8.7
	합계	127	100.0
국제자유도시의 건설은 그 계획의 규모를 볼 때, 지방자치단체수준에서는 불가능하며, 중앙정부의 지원이 필수적입니다. 현재의 추세로 볼 때, 중앙정부의 적극적인 지원이 이루어지리라고 보십니까?	적극적으로 지원할 것이다	7	5.5
	만족스럽지는 않지만 다소 지원할 것이다	87	68.5
	최소수준으로 지원 될 것이다	25	19.7
	매우 소극적일 것이다	8	6.3
	합계	127	100.0

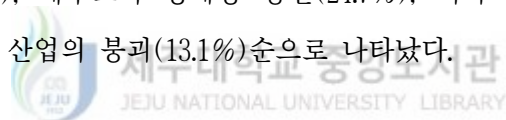
종합적으로 볼 때, 제주지역 언론인들은 국제자유도시에 대한 인지도와 이해도가

82) 양창윤(2000), pp. 70-72. 이 연구에서 제주도민은 중앙에대한 의존성이 매우 높게 나타난다고 했으며 2/3가량이 중앙의 지원을 받아야 제주도가 발전할 수 있다는 견해를 보였다.

매우 높다고 할 수 있으며, 중앙정부의 지원이나 외국인 투자 가능성도 어느 정도 가능하다고 보며, 성별로 볼 때 남성들이 여성보다 조금 더 긍정적인 평가를 하고 있다.

국제자유도시정책에 대해서 현재 제주도에서는 찬반론이 팽팽해 맞서고 있는데, 이에 대해 제주지역 언론인들이 생각하고 있는 부정적 측면에 대한 항목을 조사하였는바, 현재 찬반론의 근거가 될 수 있는 항목들로 두 가지를 선택하라는 질문을 해 보았다. 가장 우려되는 국제자유도시의 부작용 혹은 최우선적으로 대처해야할 문제점 중 1순위로 대답한 답변은 제주도의 정체성 상실과 외지자본에의 종속을 가장 많이 꼽았다. 이는 과거 중앙주도의 개발의 폐해로 대두되던 내용과 일치하는 바, 과거의 경험을 바탕으로 한 개발의 폐해가 이번 국제자유도시건설에도 우려된다고 할 수 있다.

2순위에서 가장 많이 지적된 사항은 투자이익의 환수가 어렵다는 점과 환경파괴를 들었다. 이를 1순위와 2순위에 대한 가중치를 계산하여 누적시키면(1순위×가중치2+ 2순위×가중치1), 제주도의 정체성 상실(24.7%), 외지자본에 종속(18.1%), 환경파괴(13.1%), 1차 산업의 붕괴(13.1%)순으로 나타났다.



〈표 22〉 국제자유도시에 대한 부정적 효과

항 목	1순위	2순위	가중치적용 퍼센트(%)
제주도의 정체성 상실	42(33.1)	10(7.9)	24.7
외지자본에 종속	27(21.3)	15(11.8)	18.1
1차산업의 붕괴	19(15.0)	12(9.4)	13.1
환경파괴	16(12.6)	18(14.2)	13.1
국제범죄의 증가로 인한 치안문제	9(7.1)	15(11.8)	8.7
투자이익 환수의 어려움	4(3.1)	24(18.9)	8.4
외래문화의 유입에 따른 혼란	8(6.3)	6(6.3)	5.8
중앙정부와의 마찰	-	11(8.7)	2.9
교육환경의 혼란으로 인한 공교육붕괴	-	4(3.1)	1.0
인구팽창으로 인한 도시문제	-	1(0.8)	0.2
기타 및 무응답	2(1.6)	5(3.9)	2.4

## 2. 평화의 섬

2001년부터 시행된 제주평화포럼과 제주도의 평화의섬 전략에 대한 제주지역 언론인들의 평가를 파악하기 위해 대외적인 이미지 메이킹과 중앙정부의 지원, 남북교류협력센터나 동북아시아의 평화센터와 같은 기구설립의 가능성을 물어보았다. 더불어 평화의 섬 전략에 필연적으로 제기되는 제주4·3의 해결에 대한 전망을 함께 물어 보았다.

〈표 23〉 평화의 섬 전략에 대한 평가

질 문	답 변	빈도	퍼센트
“평화의 섬”이라는 이미지 메이킹은 제주도를 위해서 매우 유익하다고 보여지며, 현실적으로 가능할 것이다	전적으로 동의한다	34	26.8
	다소 동의한다	73	57.5
	대체로 어려울 것이다	18	14.2
	굉장히 어려울 것이다	1	.8
	무응답	1	.8
	합계	127	100.0
평화의 섬 전략을 통해 앞으로 제주도가 남북교류협력센터나 동북아시아의 평화센터와 같은 중심기지로서의 역할이 가능하리라고 보십니까?	전적으로 가능하리라 본다	19	15.0
	어렵지만 성공가능성이 다소 있다	84	66.1
	대체로 어려울 것이다	22	17.3
	실패할 가능성이 매우 크다	2	1.6
	합계	127	100.0
현재 제주도가 적극 추진하고 있는 “평화의 섬” 전략은 중앙정부의 지원이 절실한 문제입니다. 국가차원에서 “평화의 섬”으로 지정하거나 이에 상응하는 중앙정부의 적극적인 지원이 이루어지리라고 보십니까?	적극적으로 지원할 것이다	4	3.1
	유동적이지만 대체로 지원할 것이다	89	70.1
	다소 어렵다고 보인다	30	23.6
	매우 어렵다고 보인다	4	3.1
	합계	127	100.0

첫째, “평화의 섬” 이미지 메이킹이 제주도를 위해서 유익하고 현실적으로 가능하다는 질문에 대해 전적으로 동의한다(26.8%)와 다소 동의한다(57.5%) 등 긍정적인 답변이 전체의 84.9%를 차지, 평화의 섬 전략이 실익이 있고 실현가능하다고 대다수가 응답했다.

두 번째, 제주도가 남북교류협력센터나 동아시아의 평화센터와 같은 중심기지로의 발전가능성에 대한 질문에서는, 전체의 81.1%가 성공가능성이 있다고 응답했지만 전적으로 가능하다는 응답은 15%로 나타나 첫 번째 질문인 실현가능성 보다는 낮게 평가하고 있다. 평화의 섬 전략이 중앙정부의 적극적인 지원이 이루어질 것인가? 에 대한 질문에서는 73.2%가 지원이 이루어 질 것으로 보았다. 전체적으로 평화의 섬 전략은 제주도에 이익이 될 것이며 현실적으로 가능하다고 보고 있다. 시대성을 반영한 이번 질문은 기존 조사<sup>83)</sup>에서의 연결선상에서 파악할 수 있다. 즉, 제주도의 가장 중요한 산업은 감귤을 포함한 1차 산업과 관광산업이라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 국제자유도시와 평화의 섬 전략은 정치적인 상징성을 내포하기는 하더라도 핵심적인 사실은 경제적 전략이라는 측면으로 파악해야 한다는 것이다.

마지막으로 현재 진행중인 제주4·3특별법과 평화건립에 대해서는 응답자의 73.2%가 4·3해결에 도움이 될 것이라고 보고 있다.

〈표 24〉 4·3특별법과 평화공원에 대한 의견

질문	답변	빈도 (%)
현재 추진중인 4·3특별법과 평화공원건립 등을 통해서 평화적으로 4·3해결이 가능하리라 보십니까?	전적으로 동의한다	13 (10.2)
	다소 동의한다	80 (63.0)
	대체로 어려울 것이다	30 (23.6)
	굉장히 어려울 것이다	4 (3.1)
		127 (100.0)

지방정부의 주요 시책이라고 할 수 있는 국제자유도시와 평화의 섬 및 4·3 해결은 응답자의 2/3가 지금 현재 긍정적인 평가를 내리고 있다고 볼 수 있으며, 평화의 섬 전략에 대한 높은 이해도를 가지고 있다.

83) 제주발전연구원이 1997년 실시한 제주도민의 의식조사에서는 우리나라의 가장 큰 문제를 “경제성장”이라고 하면서, 감귤문제와 관광산업을 가장 큰 현안사업으로 선택했다. 자세한 내용은 제주발전연구원, “제주도민 선거문화 의식조사 연구”(제주언론5사 공동캠페인기획협의회·제주발전연구원, 1997) 참조.

## 第 5 節 小結論

제주지역 언론인의 요인별 정치문화유형은 전체적으로 볼 때, 개인적 목종의 정도는 상당부분 내재되어 있으나, 사회전체로 볼 때는 저항감을 가지고 있는 2중적 태도를 보이고 있다. 연령이 낮고, 남성일수록, 그리고 제주도내 출신자의 경우가 더욱 복종의 정도가 높다는 점을 알 수 있다.

의인주의 또한 비교적 높은 수치를 보이고 있다. 특히, 여자에 비해서는 남자가, 연령이 낮을수록 의인주의를 성공요인으로 생각하는 경향이 높고, 외지인의 경우가 제주도의 의인주의에 대해서는 더욱 긍정하는 경향이 제주도내 출신자보다 높고, 더불어 이에 순응하려는 태도를 보이고 있다.

형식주의에 대해서 언론인들은 제주사회 전체적으로 형식이 실리보다 중요시한다는 평가를 내리고 있다. 특히 나이가 많을수록 우리사회가 실리를 추구한다고 생각한다. 결국 개인적으로는 의인주의와 형식주의가 상당히 내재되어 있으나, 사회 전체적으로는 비판적 견해를 가지고 있다고 할 수 있으며, 젊은 층들이 제주지역의 소지역주의를 더욱 많이 느끼는 것을 알 수 있다.

사회적 신뢰를 묻는 질문을 통해서 제주지역 언론인들은 자신이 남을 믿는 정도 보다는 남들이 자신을 더욱 신뢰할 것이라는 데 더욱 강한 입장을 보였다. 특히 외지인과 여성의 경우는 남을 신뢰함에 있어서 더욱 조심스럽다고 볼 수 있다.

평등에 관한 의식에서는 전반적으로 빈부격차를 크게 느끼지 않으며 능력만 있다면 성공할 수 있다는 자신감을 가지고 있다. 관용성의 경우 소수의 의견이 배제되어서는 안된다는 의견이 높아 평소 비판적 사회의식을 소유한 집단이라고 할 수 있다.

권리의식 또한 강하게 나타나고 있다. 종합적으로 제주지역 언론인들의 정치문화적 성향은 제주지역 사회가 권위주의적인 문화를 가지고 있다고 느끼며, 적극적인 책임의식과 권리의식을 소유한 집단이라고 할 수 있다.

제주지역 언론인들은 대다수가 자신들이 중립적인 사람이라고 생각하며, 자신들이 속한 집단이 가장 공정하다고 생각하는 반면, 선거철과 같은 정치적 이슈가 제기될

수 있는 시기에는 제주지역언론전반에 걸쳐 편향된 보도를 하고 있다고 생각한다.

언론이 제주지역 사회에 전반적인 영향력을 가지고 있으며, 지방정부의 정책 결정에도 고도의 영향력을 가진 집단이라고 생각하고 있다.

현재 제주지역 언론인들은 대체로 정치인에 대한 불신의 정도가 매우 높고, 지방자치 전반에 대해 불만족스러우며, 지방자치의 시행으로 인해 정치적으로는 오히려 더 혼란스러워 졌다는 의견이 많아 전반적으로 정치적 신뢰의 수준이 낮다고 할 수 있다. 출신지역 별로는 남제주군 출신언론인들이 지방자치실시 이후가 더욱 혼란스럽다는 의견이 타 지역출신자보다 높으며, 정치인들이 지역발전 보다 선거의 당락에 관심이 많다고 응답한 비율이 가장 높고, 공약의 공허성에 찬성한 응답률이 높다는 점과 지방자치가 전반적으로 잘 이행되고 있지 않다는 응답 비율이 높았다는 것도 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고 제주지역언론인의 투표율은 매우 높게 나타났다.

정치적 리더쉽과 관련해서는 제주지역 언론인들도 제주도의 현안문제에 대해 국제자유도시건설을 최우선적으로 대처해야 한다고 보며, 리더의 덕목으로는 비전과 주민통합의 의지가 결집되어야 하며, 그 바탕에는 시민(시민단체)의 역할이 매우 중요하다고 생각하고 있다.

제주지역 언론인들은 국제자유도시에 대한 인지도와 이해도가 매우 높다고 할 수 있으며, 중앙정부의 지원이나 외국인 투자 가능성도 어느 정도 가능하다고 보며, 성별로 볼 때 남성들이 여성보다 조금 더 긍정적인 평가를 하고 있다. 특히 국제자유도시의 부작용과 관련해서는 제주도의 정체성 상실(24.7%), 외자자본에 종속(18.1%), 환경파괴(13.1%), 1차 산업의 붕괴(13.1%)순으로 선택했다. 지방정부의 주요 시책이라고 할 수 있는 국제자유도시와 평화의 섬 및 4·3 해결은 응답자의 2/3가 지금 현재 긍정적인 평가와 함께 높은 정책인지도와 이해수준을 소유한 집단이다.



## 第 4 章 結 論

지방자치의 부활이후 제주지역의 정치체제는 매우 급격한 변화를 겪어왔으며, 더욱이 세계화와 국제화의 조류속에서 지자체는 이제 정치적 문제와 경제적 자립이라는 두 가지를 동시에 풀어야 하는 운명에 처해 있다. 특히 시민권의 확대는 다양한 행위자의 정치참여를 요구하고 있으며, 여기에서 지역의 언론은 독립된 하나의 행위자요, 각 행위자간의 교류와 의사소통의 장이된다는 측면에서 하나의 정치적 매개체임을 알 수 있다. 그러므로 지역의 언론은 지역의 공동체의식을 함양하는 동시에 지방자치를 성공적으로 이끌기 위한 필수적 장치이다.

본 논문은 지역사회에서의 언론의 중요성을 절감하면서, 이들 언론의 정치문화가 지역의 정치문화를 결정짓는 중요한 잣대가 되리라 생각했다. 정치문화는 한 사회의 구성원들이 정치과정에 대한 환류를 구성하는 가치, 태도, 신조, 평가라는 일련의 정서적 인지와 정향체계라고 할 수 있는데, 이는 정치의 역동성과 각 주체들의 상호작용을 중심으로 정의를 내려본 것이다. 본 논문의 연구설계는 제주지역의 언론인을 상대로 한 설문을 통해 ① 제주지역 언론인은 과연 어떠한 정치적 태도를 가지고 있으며, ② 언론인의 영향력 즉 지역사회에서의 언론의 영향력에 대한 평가와 언론인 스스로의 자질에 대한 평가를 측정해보았으며, ③정치적 산출물에 대한 평가 태도와 신뢰를 통해 어떠한 리더쉽을 원하는지를 알고자 했다. 또한 ④ 정치적 산출물인 지방정부의 정책에 대해서 어떠한 평가를 내리고 있는지를 알아보하고자 했다.

총 184명의 제주도기자협회단의 회원을 모집단으로 설문조사를 한 결과 127명의 표본을 채집하여 제주지역 언론인의 요인별 정치문화를 목종성, 형식주의, 신뢰, 평등, 관용성, 권리의식 등으로 나누어 의식조사를 중심으로 파악하였고, 언론인의 영향력에 대해서는 언론인의 영향력에 대한 스스로의 자신감을 조사하고, 언론의 자질과 관련하여 중립성과 공정성 여부를 조사하였다. 정치에 대한 평가항목에서는 신



되, 투표행태, 정치적 리더십에 대한 견해를 파악하였고, 지방정부의 정책에 대한 평가를 알아보기 위해 국제자유도시와 평화의 섬과 관련된 질문을 실시하였다.

첫째, 언론인들의 요인별 정치문화에서는 제주지역 언론인들은 우리 사회가 아직 까지 묵종성과 의인주의 및 형식주의가 많이 남아있다고 느끼며, 언론인들도 개인적으로는 그 범주를 완전히 탈피하지는 못하고 있다. 다만, 사회적으로는 묵종성과 의인주의 및 형식주의를 탈피하고자 하는 강한 의욕을 보였다. 신뢰와 평등에 관한 의식에서는 타인에 대한 신뢰감이 무척 높다는 점과 사회적 평등에 대해서도 제주지역사회를 비교적 평등한 사회라고 평가하고 있다. 소수의 의견을 중요시 여기며, 관용적이기보다는 다수의 반대가 있더라도 적극적으로 자기의 주장을 얘기해야한다는 권리추구의 자세를 취하고 있다.

둘째, 언론인의 영향력에 대한 의식조사에서는 제주지역사회에서의 언론의 영향력에 대해 매우 높은 비율의 응답자가 긍정적 태도를 보였다. 그리고 미래 지역사회에서의 언론의 정치적 역할도 매우 중요하며, 정치발전에 기여할 수 있다는 태도를 가지고 있다. 지방정부의 정책결정에도 언론이 상당한 영향을 끼칠 수 있다고 생각하고 있으며, 자신들 스스로는 매우 중립적이고 자신이 소속된 언론사의 보도내용에 대해서도 공정하다고 여기고 있다. 그러나 선거와 같은 정치적 보도내용에 대해서는 편파보도를 한다는 의견이 많아 비판적 견해가 매우 높았다.

셋째, 정치에 대한 평가에서는 우선 단체장과 선출직 의원등의 개별 정치인에 대한 불신의 정도가 매우 강하고, 공약의 내용도 신뢰할 수 없다는 의견이 많았다. 그리고 지방자치의 성과에 대한 평가도 부정적인 견해가 많았다. 정치인에 대한 정치 불신의 정도가 매우 높지만, 전술한 바와 같이 적극적인 참여의지를 보여 투표율은 매우 높게 나타났다. 리더의 요건으로는 미래에 대한 비전과 안목을 바탕으로 주민 통합을 선택하여 미래의 불확실성에 대한 불안과 정치적 불신이 상호작용을 한 결과이다. 특히, 미래의 발전을 주도해야 할 리더로 현재의 정치적 불신을 반영하여 시민단체를 포함한 시민개개인을 생각하고 있어 적극적 참여의지와 저항성을 보여

주고 있다.

넷째, 국제자유도시와 평화의 섬 전략에 대한 이해도와 평가를 통해 제주지역 언론인들은 지방정부의 산출물인 정책에 대해 매우 높은 이해도와 인지도를 보여주고 있으며, 실현가능성에 대해서는 비교적 희망적인 의견을 보이고 있으나, 중앙정부의 지원이나 외국인 투자가능성에 대해서는 신중한 입장을 보였다.

결론적으로 말해서 제주지역언론인들은 매우 높은 정치참여의식과 권리의식을 소유한 집단이며, 지역사회의 오피니언 리더로서 현재도 영향력을 가지고 있을 뿐만 아니라 미래에도 그 영향력이 매우 높을 것으로 판단하고 있다. 지방정치의 정치문화를 개혁할 의지가 매우 높으며, 정치적 행위자로서 정치세력화하기보다는 사회의 비판적 감시자로서의 역할을 더욱 중요하게 생각하고 있다. 지역의 리더십에 대해서는 미래에의 불확실성을 해결할 비전과 안목이 필요하며, 시민개개인의 적극적인 정치참여를 원하고 있다. 지방정부의 정책에는 정치인에 대한 신뢰의 정도는 낮은 반면, 정책의 인지도와 이해도가 높았으며, 주요 정책에 대해 희망적인 생각을 하고 있음을 알 수 있었다.

본 연구를 통하여 특정집단의 정치문화연구가 그 지역의 전반적인 정치수준을 파악할 수 있는 단초를 제공할 수 있었다. 그러나 다른 지역의 동일집단과의 비교가 없었음은 안타까운 일이다. 타 지역에도 이러한 선행연구가 없었다는 점은 그간 언론인은 다른 정치체제나 현상에 대한 분석주체였지, 분석의 대상이 아니었다는 점을 알 수 있다. 이러한 점에서 본 연구가 언론인이라는 특정집단을 대상으로 정치문화와 의식조사를 처음으로 시행했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다. 그러나 본 연구가 제주도 전체언론인에 대한 종합적인 정치문화의 모든 것을 설명해 주지 못한다는 점과 제주도 전체집단과의 비교를 통해 제주도내에서의 특징적인 정치문화를 비교하지 못한 점은 한계로 남는다.

## 참고문헌

### - 국내문헌

#### 《논문》

- 강근형, “한국정치문화의 성격에 관한 고찰,” 『제주대학교논문집』, 제22집 사회편(제주: 제주대학교, 1986)
- 강길호, “지방문화의 관점에서 본 지방언론의 문제점과 개선방안,” 『言論文化』, 제1집, (1994)
- 강원택, “유권자의 이념적 성향과 투표행태,” 이남영 편, 『한국의 선거Ⅱ』(서울: 푸른길, 1998)
- \_\_\_\_\_, “지역주의 투표의 합리적 선택,” 『한국정치학회보』, 제34집 2호(한국정치학회, 2000)
- 강표원, “지방화 시대와 지방신문의 위상: 지방신문의 역할,” 『신문과 방송』, 6월호 (1991)
- 김만흠, “지방정치론과 한국 지방정치의 과제,” 『한국정치학회보』, 제32집 4호 (한국정치학회, 2000)
- 김병국, “지방자치와 언론,” 『지방자치와 언론』(한국언론연구원, 1990)
- 김석준, “제주지역의 선거,” 신행철 외 편, 『제주사회론 2』(서울: 한울, 1998)
- 김영국, “지방자치와 지역언론,” 이치백 편, 『지역사회와 지방언론』(서울: 신아출판사, 1987)
- 김영화·현길언, “제주설화를 통해서 본 제주도 정신 고구,” 『제주대학교 논문집, 인문학편』, 제12집(제주: 제주대학교, 1980)
- 김영호, “지방화 시대의 주간지역신문,” 『지역사회와 언론』(서울: 커뮤니케이션 북스, 1997)
- 김진호, “지방자치 위기에 대한 진단과 제언,” 『지방의정』, 제8호, (제주도지방의정

- 연구소, 2000)
- 김항원, “제주도민의 정체성에 관한 연구”(박사학위논문, 서울대 대학원, 1990)
- 길승흠, “한국인의 정치의식구조변화:1963-1993,” 『한국정치학회보』, 제26집 3호(한국정치학회, 1993)
- 백완기, “정치사회화와 정치문화,” 이영호 외, 『현대한국정치론』(서울: 법문사, 1988)
- 신광영, “지방, 지방자치, 지역 시민사회의 현실과 과제,” 나라정책연구회편, 『한국형 지방자치의 청사진』(서울: 길벗, 1995)
- 신명순, “한국정치와 정치문화,” 한국정치학회편, 『한국의정치-쟁점과 과제』(서울: 법문사, 1993)
- 신행철, “제주사회의 기본적 성격,” 신행철 외, 『제주사회론』(서울: 한울, 1995)
- 안병영, “한국의 정당체제와 정당내의 파벌행태,” 김운태 편, 『한국정치행정의 체계』(서울: 박영사, 1982)
- 양창윤, “제주도 국회의원선거의 특성에 관한 연구”(박사학위논문, 숭실대 대학원, 2000)
- 유승남, “한국노동자의 정치태도와 정치참여에 관한 연구,” 『제7회 한·미합동학술대회논문집』(서울: 한국정치학회, 1987)
- 유재천, “지방신문의 역할과 발전방향”, 시·군단위 지역신문 활성화를 위한 세미나 발표논문, 1989.
- 유철인, “제주사람들의 문화적 정체감”, 『제주사회론』(서울: 한울, 1995)
- 유팔무, “한국의 시민사회론과 시민사회 분석을 위한 개념들의 모색”, 유팔무·김호기, 『시민사회와 시민운동』(서울: 한울, 1995)
- 이남영, “산업화와 정치문화: 민주의식 변화를 중심으로”, 『한국정치학회보』, 제19집, (한국정치학회, 1985)
- 이영호, “현대한국의 정치문화”, 김운태 외, 『한국정치론』(서울: 박영사, 1982)
- 전환성, “지역방송과 지역문화”, 『언론연구』, 제4집, 1992.
- 정대연, “제주시민의 정치참여와 투표성향”, 신행철 외, 『제주사회론』(서울: 한울,

1995)

- 최한수, “6·27 지방선거의 평가: 정당지지 및 지역주의 실태”, 『한국정치학회보』, 제29집 제3호, (한국정치학회, 1995)
- 현평효 외, “탐라정신탐구”, 『논문집 11집, 인문사회과학편』(제주대학교, 1980)

### 《단행본》

- 강동식, 『지방자치의 이해』, 제주: 제주대학교 출판부, 2001.
- 강명구, 『한국언론전문직의 사회학』, 서울: 나남, 1993.
- 강인재 · 이달곤 외, 『한국행정론』, 서울: 대영문화사, 1998.
- Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*(New York: Free Press, 1995): 구승희 역, 『트러스트』서울: 한국경제신문사, 1996.
- 김경동 외, 『한국의 지방자치와 지역사회발전』, 서울대학교 출판부, 1985.
- 김세철 외, 『지역사회와 언론』, 서울: 커뮤니케이션북스, 1997.
- 김충남, 『정치사회화와 정치교육』, 서울: 법문사, 1982.
- 김향원 외, 『전환기 제주의 의식과 제주정신』, 제주: 제주대학교 출판부, 2000.
- 김호진, 『한국정치체제론』, 서울: 박영사, 1990.
- 김학수, 『한국의회정치와 언론역할 연구』, 서울: 나남, 1987.
- 도드 · 카바나 저, 정세구 역, 『정치발전과 정치문화』, 서울: 배영사, 1981.
- 로버트코헤인 · 헬렌밀러 저, 김기석 외 역, 『국제화와 국내정치』, 서울: 한울, 1999.
- 레오나르트 프리드만 저, 장원석 역, 『영국정치론』, 제주: 제주대학교 출판부, 2002.
- 박경수, 『지자체 어떻게 할 것인가? 민주주의 구조적 실현과 지역사회발전』, 서울: 해돋이, 1992.
- Burns, Pleaton, Cronin and Magleby 저, 김진호 외 역, 『미국지방정치론』, 서울: 대왕사, 2001.
- Bernard C. Cohen 저, 김진호 역, 『외교정책의 민주화와 언론의 역할』, 탐라인, 1994.
- 서영진, 『한국의 시도지사와 지역정책』, 서울: 나남출판, 1996.

- 손봉숙, 『한국지방자치연구』, 서울: 삼영사, 1991.
- 송두율, 『21세기와 대화』, 서울: 한겨레신문사, 2000.
- 송성대, 『제주인의 해민정신, 문화의 원류와 그 이해』, 파피루스, 1996.
- 새뮤얼 헌팅턴 저, 장원석 역, 『미국정치론』, 서울: 오름, 1999.
- 신명순, 『비교정치』, 서울: 박영사, 2000.
- 신행철 외, 『제주사회론』, 서울: 한울, 1995.
- 신행철 외, 『제주사회론Ⅱ』, 서울: 한울, 1998.
- 신행철·김진영, 『제주인의 의식구조』, 제주대 사회발전연구소, 1985.
- 알렌C. 아이작 지음, 정규섭 옮김, 『정치학의 범위와 방법』, 서울: 대왕사, 1990.
- 오스틴 래니 저, 권만학 외 역, 『현대정치학』, 서울: 을유문화사, 1994.
- 원용진, 『한국 언론민주화의 진단: 1987~1997년을 중심으로』, 서울: 커뮤니케이션북스, 1998.
- 윤석년 외, 『지역언론 개혁론』, 서울: 이진출판사, 1999.
- 이근희, 『사회과학연구방법론』, 서울: 법문사, 2001.
- 이극찬, 『정치학』, 제6전정판, 서울: 법문사, 2000.
- 이문교, 『제주언론과 지방자치』, 제주: 제주문화, 1997.
- 이상구, 『한국정치발전론』, 서울: 중앙출판사, 1981.
- 이정식 편저, 『정치학』, 서울: 대왕사, 1993.
- 이지훈, 『한국정치문화와 정치참여』, 서울: 형설출판사, 1993.
- 이치백 편저, 『지역사회와 지방언론』, 서울: 신아출판사, 1987.
- 이재원·류민우의 역, 『지방정부와 지방정치-해석과 비판』, 서울: 장원출판사, 1995.
- 전경옥, 『정치·문화·이데올로기』, 숙명여자대학교 출판부, 1997.
- 정상윤, 『지역언론과 문화』, 경남대학교 출판부, 1998.
- 조창현, 『지방자치사전』, 서울: 청계연구소, 1991.
- 제주도, 『제주통계연보』, 제주: 제주도, 1997.
- 조문부 외, 『지방자치와 제주도』, 제주도지방자치연구회편, 1990.

조문부 외, 『제주도민의 의식구조 조사연구』, 제주: 제주도, 1979.

C. W. 밀스 지음, 진덕규 역, 『파워엘리트』, 서울: 한길사, 1979.

최한수, 『정치학연구방법론』, 서울: 대왕사, 1993.

한국정치학회 편, 『현대한국정치론』, 서울: 법문사, 1987.

한배호, 『비교정치론』, 서울: 법문사, 1984.

한배호 · 어수영, 『한국정치문화』, 서울: 법문사, 1987.

## - 기타

제주4·3사건진상규명및희생자 명예회복위원회, 『제주4·3자료집 1: 신문편』, 도서출판 선인, 2001.

제주도의회, 『제주4·3자료집:미군정보고서』, 제주4·3연구소편, 제주도인쇄공업협동조합, 2000.

제주발전연구원, “21세기 제주·제주인 도민의식조사 보고서,” 1997.

\_\_\_\_\_, “제주도민 선거문화 의식조사 연구,” 제주언론5사공통캠페인기획협의회·제주발전연구원, 1997.

\_\_\_\_\_, “정책선거문화 조성을 위한 공약분석,” 제주발전연구원, 2000.

www.kpf.or.kr/infoapp/stat3: 미디어통계, 전국언론인현황통계표

## - 외국문헌

### 《Article》

Gabriel A. Almond, “Comparative Political System,” in Roy Macridis and Bernard E. Brown(eds.), *Comparative Politics*, 5th ed.(Homewood Illinois, 1977)

\_\_\_\_\_, “The Intellectual History of the Civic Concept,” Gabriel A. Almond and Sidney Verba(eds), *The Civic Culture Revisited*, (Boston: Little, Brown, 1980)

Choe, Sun Ki and Kim, Hong Nack, “Urbanization and Changing Voting Pattern in South Korean Parliamentary Election 1963~1985,” *Proceedings of the Sixth Joint*

- Conference*, (Seoul: The Korean Political Science Association, 1985)
- Coleman, James S. "Social Capital in the Creation of Human Capital," *American Journal of Sociology*, 94, (1988)
- Deutsch, Karl W., "Special Mobilization and Political Development," *American Political Science Review*, 65, (1961)
- Dittmer, Lowell, "Political Culture and Political Symbolism: Toward a Theoretical Synthesis," *World Politics*, July, (1977)
- Goodin, R and K. Robert., "The Ethical Voter" *American Political Science Review*, Vol. 69, (1975)
- Grofman, Bernard, "The Neglected Role of the element Quo in Models of Issue Voting," *Journal of Politics*, Vol. 57, (1985)
- Lee, Nam Young, "The Democratic Belief System: A Study of the Political Culture in South Korea," *Korean Social Science Journal*, Vol. 12, (1985)
- Lucian W. Pye, "Political Culture," David L. Shills(ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 12, (New York: The Macmillan Co. and The Free Press, 1968)
- Miller, A. and M. Wattenberg, "Throwing Rascals Out," *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 2, (1985)
- Putnam, Robert D. "Studying Elite Political Culture," *American Political Science Review*, (1971)
- Samuel H. Beer, "The Analysis of Political Systems," Samuel H. Beer and Adam B. Ulam(ed), *Patterns of Government: The Major Political Systems of Europe*, (New York: Random House, revised and enlarged edition, 1962)
- Sidney Verba, "Comparative Political Culture," Lucian W. Pye and Sidney Verba(eds.), *Political Culture and Political Development*, (Princeton, NJ: Princeton University, 1966)



- T. Marshall, "Citizenship and Social Class," in T. H Marshall and Seymour M. Lipset, *Class, Citizenship and Development*, (Chicago: University of Chicago Press, 1964)
- Yoo Jong-Hae and Wade, Larry L. "A Study on Current Korean Political Culture," *Journal of East Asian Affairs*, Vol.1, No.1, (1981)

《Books》

- Burns, Pletason, Cronin, Mableby, *State and Local Politics*, 8th ed, New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- Chilcote, Ronald H., *Theories of Comparative Politics*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1981.
- Denton, Robert E, Jr. and Gary C. Woodward, *Political Communication in America*, New York: Praeger, 1990.
- David Easton, *The Political System*, New York: Alfred A. Knopf, 1960.
- Edward I. Morse, *Modernization and the Transforming of International Relations*, New York: Free Press, 1967.
- Elizabeth, Chell, *Participation and Organization: A Social Psychological Approach*, London: The McMillan, 1985.
- Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics*, 2nd ed.: Boston: Little Brown and Company, 1966.
- Gibson Burrell and Gareth Morgan, *Sociological Paradigms and Organizational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life*, London: Heinemann, 1979.
- Isaac, Stephen, and William B. Michael, *Handbook in research and evaluation*, San Diego, CA: Edits Publishers, 1989.
- John Corner, Philip Schlesinger and Roger Silverstone, *International Media Research*, N. Y.: Routledge, 1997.

- Julian Newby, *Inside Broadcasting*, N. Y.: Routledge, 1997.
- John A. Straayer, Robert D. Wrinkle, J. L. Polinard, *State & Local Politics*, New York, ST. Martin's Press, 1994.
- Kim, Chong Lim, Political Participation in Chong-Lim Kim(ed.), *Political Participation in Korea: Democracy, Mobilization and Stability*, Santa Barbara, CA: Clio Books, 1980.
- Langton, Kenneth P., *Political Socialization*, N. Y.: Oxford Univ. Press, 1969.
- Milbrath, Lester W. and M.L. Goel, *Political Participation*, N. Y.: Univ. Press of America, 1979.
- Suh, Byung-Hoon, *Structure and the Political Actor: An Interactive Perspective for Ideology and Economy in Four Military Regimes*, Houston, Texas: Rice University, 1987.
- Weber, M.(1964), *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. form the German by A. M. Henderson and Talcott Parsons, New York: the Free Press.
- 龜地宏, 『自治の系譜—ジャーナリストの見た戦後地方史』, 第一法規出版株式會社, 東京, 1991.
- 橋本晃和, 『日本の政治と選挙』, 東京大學出版會, 1995.
- 三宅一郎, 『投票行動』, 東京大學校出版會, 1991.
- 村山皓司, 『選挙行動と大衆政治文化の理論』, 嗟峨野書院, 1990.

## [부록]

〈설문지〉

### 지방정치와 정치문화 : 제주지역 언론인을 중심으로

안녕하십니까?

저는 제주대학교 대학원 정치외교학과에서 공부를 하고 있는 대학원생입니다.

평소 제주도 지방정치에서 언론의 역할에 관심을 갖고 있으며, 현재 제주도민의 높은 언론에의 참여와 언론인의 적극적인 활동에 기대를 품고 있습니다. 제주도민을 상대로 전체선배이를 하는 것이 타당할 것이지만, 제주지역사회의 오피니언 리더로서의 언론인의 중요성은 두말할 나위가 없을 것입니다. 이러한 관점에서 제주도를 대표할 수 있는 언론인을 상대로 한 정치의식조사가 없었다는 것은 무척 안타까운 일이라고 생각되어 저의 석사학위논문의 주제로 삼게 되었습니다. 선생님께서 평소에 생각하시는 대로 답변해 주시면 고맙겠습니다. 응답내용은 전적으로 통계적으로만 처리되어 신변에 불이익을 전혀 드리지 않습니다. 학문적 용도에만 소중히 쓰겠습니다.

감사합니다.

2000. 6

제주대학교 일반대학원 정치외교학과 석사과정 김준호  
지도교수 강근형

A. 아래의 질문들은 정치문화를 알아보기 위한 생각과 의식, 가치관등을 나타내는 내용들입니다. 각각의 질문에 대해 평소의 생각과 소신대로 답변을 하여 주십시오. 질문에 대한 답변은 해당 번호를 적어주시면 고맙겠습니다.

(보기)

1. 한국은 유교적인 문화가 아직도 많이 남아있다. ( 2 )

① 정말 그렇다 ② 대체로 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다.

1. 윗사람이나 높은 지위에 있는 사람에 대해서는 복종하는 편이다.

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

2. 사회를 다스리는 것은 소수가 훌륭하게 수행하는 것이 좋다.

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

3. 정부나 관청에 문제해결에는 관련된 지인이나 친지의 도움을 받아야 수월하다.

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

4. 웬만한 일은 법적 해결보다는 아는 사람을 통해 해결하는 것이 좋다.

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

5. 제주도에서 성공하려면 출신학교, 출신지역, 성씨 등이 중요하다고 생각한다.

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

6. 우리사회는 명분이나 형식보다 실리를 중요시한다.

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

7. 주로 상품이나 재화를 구매할 때 아는 곳에서 구매하거나 팔아주려고 한다.  
① 거의 그런편이다    ② 가끔식은 그런 편이다  
③ 대체로 그렇지 않다    ④ 전혀 그렇지 않다
8. 일반적으로 사람은 믿을 수 없는 존재이므로 늘 조심스럽게 접촉을 해야 한다.  
① 정말 그렇다    ② 그런 편이다    ③ 대체로 그렇지 않다    ④ 전혀 그렇지 않다
9. 누구든지 기회만 있으면 나같은 사람을 이용하려고 한다.  
① 정말 그렇다    ② 그런 편이다    ③ 대체로 그렇지 않다    ④ 전혀 그렇지 않다
10. 우리사회는 능력있고 노력한다면 성공할 수 있다고 생각한다.  
① 매우 그렇다    ② 그런 편이다    ③ 대체로 그렇지 않다    ④ 전혀 그렇지 않다
11. 제주도는 외지인과 비교해도 비교적 빈부의 격차가 심하지 않다.  
① 매우 그렇다    ② 그런 편이다    ③ 대체로 그렇지 않다    ④ 전혀 그렇지 않다
12. 다수의 의견에 반대되는 소수의 의견은 배제될 수 있다.  
① 전적으로 동의한다    ② 그렇게 할 수 있다  
③ 대체로 동의하지 않는다    ④ 절대로 용납될 수 없다
13. 대다수가 원한다면 소수의 비판은 스스로 자제해야 한다.  
① 전적으로 동의한다    ② 그렇게 할 수 있다  
③ 대체로 동의하지 않는다    ④ 전적으로 반대한다
14. 법은 권력이나 돈 있는 사람에게 더욱 유리하다고 생각한다.  
① 매우 그렇다    ② 그런 편이다    ③ 대체로 그렇지 않다    ④ 전혀 그렇지 않다

15. 권력있는 사람에게 억울한 일을 당했을 때는 참는 것이 좋다.  
 ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
16. 지방정부가 하는 일에는 내가 나서기 보다 전문가에게 맡기는 것이 좋다.  
 ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
17. 국회의원과 지방의원들은 지역사업이나 발전보다 선거의 당락에 더욱 관심이 많다.  
 ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
18. 지방자치실시이후가 실시 이전보다 정치적으로 더욱 혼란스러워진 것 같다.  
 ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
19. 자치단체장의 공약은 실현가능한 것보다 허황된 것이 많다.  
 ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
20. 제주도의 지방자치는 전반적으로 잘 진행되고 있다.  
 ① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
21. 언론이나 여론을 통해 수렴된 의견이 제주도나 시·군에서 반영되거나 수정·보완된 정책이 있다.  
 ① 잘 반영되고 있다 ② 자주는 아니지만 그런 편이다  
 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다
22. 제주지역 언론은 지역사회 전반에 어느 정도 영향력을 가지고 있다.  
 ① 매우 그렇다 ② 다소 그런 편이다  
 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

23. 선생님께서는 최근 5년간의 투표에 어느 정도로 참여를 하셨습니까?
- ① 80% 이상 참여했다    ② 60~70%정도만 참여했다  
 ③ 50%정도이다            ④ 30%미만이다
24. 투표할 때 선생님께서는 다음의 어느 부분을 중점에 두고 후보자를 선택하십니까?
- ① 정책과 비전제시        ② 정당        ③ 인물됨됨이        ④ 과거의 경력  
 ⑤ 출신학교 및 출신지역    ⑥ 종교        ⑦ 정치적 영향력    ⑧ 기타(            )
25. 제주도의 지방자치발전을 위해 적극적으로 참여할 의사가 있다.
- ① 전적으로 동의한다                            ② 될 수 있으면 참여하겠다  
 ③ 하고 싶은 마음이 별로 없다        ④ 전혀 참여할 마음이 없다.
26. 나는 도나 시·군의 정책결정에 영향력을 행사할 수 있다고 생각한다.
- ① 전적으로 동의한다                            ② 다소 가능하다고 생각한다  
 ③ 조금 어렵다고 생각한다                    ④ 거의 불가능하다고 생각한다
27. 앞으로 제주도 지방정치에 있어서 언론의 역할은 매우 중요하며, 영향력을 행사하는 중요한 기구가 될 것이다.
- ① 전적으로 동의한다                            ② 다소 가능하다고 생각한다  
 ③ 조금 어렵다고 생각한다                    ④ 거의 불가능하다고 생각한다
28. 제주도의 정책과 시·군간의 정책이 비교적 유기적으로 맞물려서 진행되는 것 같다.
- ① 매우 그렇다    ② 그런 편이다    ③ 대체로 그렇지 않다    ④ 전혀 그렇지 않다
29. 국제자유도시정책에 대해서는 정책의 허와 실을 비교적 잘 알고 있다.

- ① 아주 잘 알고 있다      ② 정확히는 아니지만 조금 알고 있다
  - ③ 대체로 잘 모르는 편이다   ④ 거의 모른다고 할 수 있다
30. 앞으로 국제자유도시건설은 정책실현에 있어서 매우 희망적으로 본다.
- ① 전적으로 동의한다      ② 조금은 희망적으로 본다
  - ③ 다소 어렵게 진행될 것이다   ④ 상당히 어려울 것이다
31. 국제자유도시의 건설은 외국인 투자가 필수적이라고 합니다. 제주도 국제자유도시에 따른 외국인투자가능성을 어떻게 보십니까?
- ① 활발한 투자가 이루어질 것이다   ② 조금은 투자를 할 것이다
  - ③ 투자가 미진할 것이다      ④ 투자환경이 열악해 매우 어려울 것이다
32. 국제자유도시의 건설은 그 계획의 규모를 볼 때, 지방자치단체수준에서는 불가능하며, 중앙정부의 지원이 필수적입니다. 현재의 추세로 볼 때, 중앙정부의 적극적인 지원이 이루어지리라고 보십니까?
- ① 적극적으로 지원할 것이다      ② 만족스럽지는 않지만 다소 지원할 것이다
  - ③ 최소수준으로 지원될 것이다   ④ 매우 소극적일 것이다
33. 국제자유도시건설의 부정적 요인에 대한 항목입니다. 선생님께서 생각하시는 가장 우려되는 부작용 혹은 최우선적으로 대처해야할 문제에 대해 2가지만 우선적으로 선택해 주십시오.
- (                      ,                      )
- ① 제주도의 정체성 상실   ② 외지자본에 대한 종속   ③ 1차산업의 붕괴
  - ④ 환경파괴   ⑤ 외래문화의 유입과 혼란
  - ⑥ 마약, 투기 등 국제범죄의 증가로 인한 치안문제
  - ⑦ 교육환경의 혼란으로 인한 공교육붕괴   ⑧ 투자이익의 제주환수불가능



- ⑨ 중앙정부와의 마찰 ⑩ 인구의 급격한 팽창으로 인한 도시문제  
 ⑪ 기타( )

34. 현재 추진중인 4·3특별법과 평화공원건립 등을 통해서 평화적으로 4·3해결이 가능하리라고 보십니까?

- ① 전적으로 동의한다 ② 다소 동의한다  
 ③ 대체로 어려울 것이다 ④ 굉장히 어려울 것이다

35. “평화의 섬”이라는 이미지 메이킹은 제주도를 위해서 매우 유의하다고 보여지며, 현실적으로 가능할 것이다.

- ① 전적으로 동의한다 ② 다소 동의한다  
 ③ 대체로 어려울 것이다 ④ 굉장히 어려울 것이다

36. 평화의 섬 전략을 통해 앞으로 제주도가 남북교류협력센터나 동북아시아의 평화 센터와 같은 중심기지로서의 역할이 가능하리라고 보십니까?

- ① 전적으로 가능하리라 본다 ② 어렵지만 성공가능성이 다소 있다  
 ③ 대체로 어려울 것이다 ④ 실패할 가능성이 매우 크다

37. 현재 제주도가 적극 추진하고 있는 “평화의 섬” 전략은 중앙정부의 지원이 절실한 문제입니다. 국가차원에서 “평화의섬”으로 지정하거나 이에 상응하는 중앙정부의 적극적인 지원이 이루어지리라고 보십니까?

- ① 적극적으로 지원할 것이다 ② 유동적이지만 대체로 지원할 것이다  
 ③ 다소 어렵다고 보인다 ④ 매우 어렵다고 보인다

38. 각종 선거때마다 제주지역의 언론들이 어느정도는 편향된 보도를 하는 것처럼 보인다.

① 정말 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

39. 우리조직(회사)의 보도가 가장 공정한 내용을 만들어낸다고 생각한다.

① 정말 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

40. 나는 개인적으로 매우 중립적인 판단을 하는 사람이라고 생각한다.

① 정말 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 대체로 그렇지 않다 ④ 전혀 그렇지 않다

41. 제주지역의 언론이 제주도의 정치발전을 위해 기여할 수 있다고 생각하십니까?

① 전적으로 찬성한다 ② 미약하지만 기여할 수 있다  
③ 조금은 어렵다 ④ 매우 어렵다

42. 앞으로 제주도의 발전을 주도해야 되는 계층 혹은 리더가 되어야 된다고 생각되는 집단은 무엇입니까?

① 도지사 및 시장·군수 등의 자치단체장 ② 도의원과 기초의원  
③ 교수, 변호사 등 전문직종 종사자 ④ 지역유지나 존경받는 사람  
⑤ 시민단체 등의 각종 단체 ⑥ 언론종사자 ⑦ 기업체 ⑧ 공무원  
⑨ 시민 개개인 ⑩ 기타 ( )

43. 제주지역의 단체장이나 책임있는 리더들이 갖추어야 할 덕목은 무엇입니까?

① 주민통합의 리더쉽 ② 미래에 대한 비전제시 ③ 강력한 추진력  
④ 청렴한 도덕성 ⑤ 국제경쟁력 확보를 위한 안목 ⑥ 포용력 등의 덕망  
⑦ 기 타 ( )

44. 제주도 지방정부의 정책중 가장 우선적으로 해야될 것을 하나만 선택해 주십시오.

① 국제자유도시건설 ② 1차산업보호육성 ③ 자연환경보전 ④ 관광개발

- ⑤ 교육 ⑥ 문화보전 및 발전 ⑦ 질서와 치안 ⑧ 사회복지 ⑨ 지역통합  
 ⑩ 행정개혁 ⑪ 시민의식제고 ⑫ 기타 ( )

지금까지 답변을 하시면서 하시고 싶은 말씀이 계시면 자유롭게 작성해 주십시오.  
 ( )

----- 통계처리를 위한 개인신상에 대한 질문입니다-----

- 선생님의 성별은 무엇입니까?  
 ① 남 ② 여
- 선생님의 연령대는 어떻습니까?  
 ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
- 언론인으로 근무하신지는 얼마나 되셨습니까?  
 ① 3년 미만 ② 3~5년 ③ 5~10년 ④ 10~20년 ⑤ 20년 이상
- 학력은?  
 ① 고등학교 졸업 ② 대학(전문대학포함)교 졸업 ③ 석사 ④ 박사 ⑤ 기타
- 최종학교를 다니신 지역은 어느 곳입니까?  
 ① 제주도내 ② 육지부 ③ 해외
- 출신지역은 어디입니까?  
 ① 제주시 ② 서귀포시 ③ 남제주군 ④ 북제주군 ⑤ 제주도이외의 지역

답변해 주셔서 대단히 감사합니다.

정확한 1차적 통계자료가 될 수 있도록 소중하게 쓰겠습니다.