

碩士學位論文

지역언론보도가 정책결정자에게 미치는  
영향에 관한 연구

— 제주특별자치도를 중심으로 —



濟州大學校 大學院

言論弘報學科

周 美 伶

2006年 6月

## 지역언론 보도가 정책결정자에게 미치는 영향에 관한 연구 - 제주특별자치도를 중심으로 -

주 미 령

제주대학교 일반대학원 언론홍보학과

제주도가 60여년동안 유지해 온 4개시군 행정체제를 개편하고 특별자치도로 재출발했다. 제주특별자치도는 참여정부가 추진하는 분권형 지방자치의 시범으로 전국적 행정체제 개편의 신호탄이다. 제주특별자치도 출범에 대해 전국적 관심이 모아지고 정부 차원의 조명을 받고 있는 것이 사실이다. 이는 여러 가지 이유가 있겠지만 제주의 미래를 제주도민 스스로의 주민투표로 결정했다는 지방자치의 본질에 가장 적합한 정책결정에 의해 특별자치도가 출범했다는데 큰 의의를 두기 때문일 것이다.

제주특별자치도의 입법 및 출범과정에서 지방정부는 지역주민들의 다양한 의견을 수렴하고 목표를 구체화하기 위해 지역언론과 다양한 교류를 시도했다. 지역언론 역시 지방정부의 정책 결정에 대해 보도와 논설, 기고를 통해 긍정적 또는 부정적 의견을 제시, 지방정부와의 활발한 소통을 진행했다. 지역언론의 의견제시는 주민여론 수렴이라는 형식으로 지방정부의 정책결정에 크고 작은 영향을 미친 것이 사실이다. 제주특별자치도 정책결정과정에 참여하고 있는 정책결정 그룹들은 지역언론의 보도내용을 민감하게 받아들이고 내부적 토론의제로 설정해 왔던 것이다. 이는 제주특별자치도 정책결정이 지역언론에 의해 수정, 보완, 보류되는 등 다양한 영향을 받았다는 가설의 성립을 가능케 한다.

본 연구는 이러한 가설이 실제로 타당한 것인지, 타당하다면 과연 어느 정도의 영향을 주고 받았는지를 검증하기 위해 시작됐다. 이러한 가설 검증을 위해 실제로 정책결정 과정에 참여했던 제주도 소속 5급 이상 공무원과 제주도의회 도의원들을 대상으로 특별자치도 추진과정에서의 언론보도와 영향력 관계를 설문조사를 통해 분석했다.

설문대상에 제주도의회 의원들을 포함시킨 것은 지방의회가 지방정부의 정책을 최종적으로 확정하는 의사결정 구조를 갖고 있기 때문이다.

가설 검증을 위한 이론으로 정책의제 설정에 대한 여러가지 논의를 살펴봤다. 정책의제설정은 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정이라고 할 수 있다. 사회의 수많은 문제들 중 어느 일부가 그 해결의 필요성을 정부에 의해 인지하거나 정부 밖의 개인이나 집단들이 해결해야 할 필요성을 정부가 표명함으로써 정책적인 해결을 하고자 공식적으로 채택한 항목들로 전환되는 과정이라고 할 수 있다. 제주특별자치도의 시작은 노무현 대통령의 지방분권 시범도 제시라는 정책의제를 출발점으로 하고 있다. 이에 대해 지역언론의 다양한 의견제시와 지방정부의 견해 표출이 이어지면서 정책문제화되는 단계를 밟았다. 지역언론은 이 과정에서 독자적인 미디어 의제를 발굴, 정책의제로 제시하는 기능은 발휘하지 못했다. 다만 정부의 정책의제 제시에 대해 다양한 보도와 논평을 통해 공중의제로 이끌어가는 가교 역할을 해냈다. 그 대표적인 예가 주민투표법에 의해 전국 최초로 실시한 제주도 행정구조 개편을 위한 주민투표이며, 특별자치도는 주민투표에 의한 도민의사결정을 통해 법적 제도적 적정절차를 보장받게 된 것이다.

이 과정에서 지역언론은 지방정부의 정책결정자들에게 실질적인 영향력을 행사했고, 지역언론의 힘은 특별자치도로 거듭난 제주 지방정부의 성격과 기능을 변화시키는데 기여했다고 볼 수 있다. 본 연구는 이러한 정치적 사회적 변화양태를 토대로 3가지의 연구문제를 설정했다. 첫째, 특별자치도와 관련하여 언론이 설정한 의제가 지방정부의 정책결정 과정에 어느 정도의 영향을 미치는가. 둘째, 지방정부의 정책결정 그룹들이 그 과정에서 언론이 설정한 의제에 대해 어떤 수용행태를 보이는가. 셋째, 지방의회 의원들은 언론의제에 어떤 수용행태를 보이는가.

이같은 연구문제를 풀어내기 위해 제주도청 5급이상 공무원과 제주도의회 의원을 대상으로 공무원용 16문항, 도의원용 15문항으로 구성된 총 150부의 설문지를 배부, 조사를 실시했다. 회수된 설문지 129부중 불성실하게 응답한 1부를 제외, 총 128부의 설문지가 측정자료로 활용되었다. 자료로 활용된 설문지 응답자를 직업별로 보면 5급 이상 공무원 110명, 도의원 18명이다.

분석결과, 특별자치도 추진과정에서 지역언론이 설정해 제시한 의제는 지방정부의 정책결정과정에서 많은 영향을 미쳤던 것으로 나타났다. 또 지역언론이 지방자치단체의 정책의제를 설정하는데 도움을 준다고 대다수의 공무원들이 생각하는 것으로 나타났다. 지역언론 보도로 공무원들 상당수가 정책을 보류하거나 폐기 또는 변경하는데 영향을 받는 것으로 확인됐다. 정책결정자들은 지역언론매체 및 언론기자와 접촉빈도가 높을수록 지역언론 보도에 긍정적 평가를 내리는 것으로 나타났다.

또 지역언론의 지방자치단체 정책에 대한 문제제기 및 대안제시 역할에 있어서도 상당수의 공무원이 지역언론이 역할을 잘 수행했다고 평가했다. 제주도 주요정책 의 견수렴과정에서 지역언론이 주도적인 역할을 한다고 공무원들은 보고 있는 것으로 나타났다. 결국 정책결정 권한을 갖고 있거나 일정한 의견을 제시할 수 있는 공무원 대부분이 지역언론이 제시한 의제에 대해 수용한다는 사실을 검증할 수 있었다. 지역언론매체와 접촉시간이 많은 정책결정자일수록 지역언론 신뢰도 또한 높았다.

지방의원들의 경우 지역언론으로 인해 지방정부가 바람직한 정책을 포기하거나 변경하는 사례가 많다고 인식하는 것으로 확인됐다. 제주특별자치도특별법 입법과정에서 논란이 되었던 교육 및 의료분야 개방과 관련해 도의원들은 지역언론 보도로 인해 특별법 내용이 수정됐다고 보았다. 또 지방정부와 지방의회 중에서는 지방정부가 지역언론의 영향을 더 많이 받는 것으로 인식했다. 이는 도의원들이 공무원들에 비해 비교적 언론이 설정한 의제에 대해 영향을 덜 받고 있으며, 반응도 덜 민감하다는 차이점을 나타내준다.

이상과 같이 제주특별자치도 추진과정에서 지역언론은 상당히 긍정적 역할을 수행해낸 것으로 분석됐다. 지방정부가 제시한 정책에 대해 지역언론은 보도 및 비평의 의무를 성실히 수행했고, 지역주민의 의견 수렴과 대변자로서의 역할도 충실했다. 이에 따라 지방정부의 정책결정그룹도 지역언론 보도에 대해 충실한 토론을 거쳐 특별자치도 정책결정에 반영했음을 알 수 있었다.

앞으로도 지역언론은 특별자치도 시대를 맞아 지방정부와 건강한 상호관계를 구축함으로써 지방자치단체를 활성화시키고 공공이익을 실현시킬 수 있는 정책적 대안을 모색해 나가야 한다. 지역언론과 지방정부의 교류 활성화를 통해 상호 순기능이 발휘될 수 있도록 제도적 장치도 요구된다. 이를 위해 지역언론과 지방자치단체 모두에게 이익이 되는 방향으로 상호 공조를 이루고 효율성을 높일 수 있도록 지방정부와 지역언론 간의 관계 재정립이 필요하다 하겠다.

**키워드 : 제주특별자치도, 정책의제설정, 지역언론, 지방정부, 정책결정자**

# 차 례

## 국문초록

제 1 장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 및 배경 .....	1
제 2 장 이론적 배경 .....	4
제1절 지방정부 정책의제 설정과 언론의 영향 .....	4
1. 지방정부와 지역언론의 관계 .....	4
2. 지역언론이 정책형성에 미치는 영향 .....	7
3. 의제설정과정에 대한 선행연구 .....	9
1) 언론의 정책과정에 미치는 영향연구 .....	9
2) 미디어의제, 정책의제, 공중의제에 대한 수용자 태도변화 연구 .....	10
3) 인터넷 안티사이트가 여론형성에 미치는 역할 연구 .....	12
제2절 공중의제, 미디어의제, 정책의제 .....	12
1. 공중의제와 정책결정과정 .....	12
1) 정책과정 문제인식 단계 .....	12
2) 의제설정 과정의 4가지 유형 .....	13
3) 반복적, 습관적 의제설정 과정 .....	13
4) 주도집단에 따른 의제설정 과정 .....	14
2. 미디어의제와 정책결정의 상관관계 .....	15
1) 의제설정의 개념적인 문제들 .....	16
2) 의제설정 연구의 가정 또는 전제조건 .....	16
3) 돌출적 이슈와 비돌출적 이슈 .....	18
3. 정책의제 설정을 둘러싼 제요인 .....	21
1) 정책의제 설정을 좌우하는 요인 .....	21
2) 정책의제 설정의 중요성과 한계 .....	22
제3절 지역언론보도와 제주특별자치도의 변화 .....	24
1. 제주특별자치도의 추진배경 .....	24
2. 지역언론보도에 따른 제주특별자치도특별법의 분야별 변화 .....	24

1) 관광분야에서의 변화 .....	25
2) 의료분야에서의 변화 .....	27
3) 교육분야에서의 변화 .....	29
3. 제주특별자치도 및 도의회의 구성 .....	31
<b>제 3 장 연구문제 .....</b>	<b>33</b>
<b>제 4 장 연구방법 및 연구범위 .....</b>	<b>35</b>
제1절 연구방법 .....	35
제2절 설문지 구성 .....	36
제3절 연구범위 .....	37
<b>제 5 장 분석결과 및 결과에 대한 논의 .....</b>	<b>38</b>
제1절 응답자의 특성 .....	38
1. 분석방법 .....	38
2. 공무원 및 도의원별 응답자의 특성 .....	38
제2절 개별문항에 대한 분석 .....	39
1. 지역언론과의 접촉빈도 .....	39
2. 지역언론의 특별자치도 관련 보도에 대한 평가 .....	40
3. 특별자치도 추진과정에서 지역언론의 역할과 영향력에 대한 견해 .....	41
1) 공무원의 견해 .....	41
2) 도의원의 견해 .....	43
4. 특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 차이 .....	44
1) 지역언론의 사전정보 전달수준 인식에 대한 응답자 특성별 차이 .....	44
2) 지역언론의 여론형성 노력수준에 대한 응답자 특성별 차이 .....	46
3) 주요정책 의견 수렴과정에서 지역언론의 행정비판 수준에 대한 응답자 특성별 차이 .....	48
4) 지역언론의 공정보도 수준에 대한 응답자 특성별 차이 .....	49
5) 지역언론 신뢰도에 대한 응답자 특성별 차이 .....	51
5. 지역언론 보도에 대한 정책결정자의 특성별 인식 평균비교 분석 .....	52
1) 성별에 따른 차이 .....	52
2) 연령별 차이 .....	53

3) 최종학력별 차이 .....	54
4) 직업구분에 따른 지역언론 보도영향 평균차이 .....	55
5) 언론매체 접촉시간별 차이 .....	56
6) 언론기자 접촉횟수별 차이 .....	57
<b>제 6 장 결론</b> .....	<b>59</b>
제1절 연구결과의 요약 .....	59
제2절 결론 .....	61
제3절 연구의 한계 및 제언 .....	62
<b>참고문헌</b>	
<b>Abstract</b>	
<b>부록-설문지</b>	



## 표 차 례

<표 1> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론 사전 정보 전달 수준 .....	46
<표 2> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론 여론형성노력 수준 .....	47
<표 3> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론 행정비판수준 .....	49
<표 4> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론 공정보도 수준 .....	50
<표 5> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론 신뢰도 수준 .....	52
<표 6> 성별에 따른 지역언론보도의 인식 평균차이 비교 .....	53
<표 7> 연령대별에 따른 지역언론보도의 인식 평균차이 비교 .....	54
<표 8> 최종학력별에 따른 지역언론보도의 인식 평균차이 비교 .....	55
<표 9> 직업구분에 따른 지역언론 보도 영향 평균차이 비교 .....	56
<표 10> 하루평균 언론매체 접촉시간에 따른 지역언론보도의 인식 평균차 이 비교 .....	57
<표 11> 하루평균 언론기자 접촉횟수에 따른 지역언론보도의 인식 평균차 이 비교 .....	58



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적 및 배경

제주특별자치도 및 국제자유도시특별법에 의해 2006년 7월 출범한 제주특별자치도는 제주의 미래를 좌우할 정치적 의사결정이었다. 이러한 제주특별자치도의 입법 및 출범과정에서 지역언론은 다양한 보도와 논평을 통해 지역주민들의 다양한 의견을 수렴했고 지방정부는 그 목표를 구체화하기 위해 지역언론과 끊임없는 정보의 피드백을 공유했다. 제주 지역언론은 정책참여와 비판이라는 본래의 기능을 수행하기 위해 제주특별자치도 출범과정에서 다양한 의견을 제기했다.

제주특별자치도의 출범과 관련해 지역언론은 지속적인 보도와 감시, 견제역할을 하면서 지방정부의 정책결정과정에서 직, 간접적인 영향을 끼쳐왔다고 할 수 있다. 이는 언론이 정보 및 피드백 정보를 제공하는 과정 특히 해석, 판단 및 의미를 제공하는 과정에서 복잡한 정책문제를 단순화시키고 여론화해 지역주민을 설득하는 기능을 수행하기 때문이다. 언론의 이러한 역할은 매우 중요하다. 언론이 어떤 시각을 가지고 어떤 식으로 보도하느냐에 따라 그 파급효과가 상당한 차이를 갖게된다. 이러한 언론의 복잡한 문제의 정의 및 단순화 역할은 정책과정 참여자로 하여금 문제해결을 위한 대안선택에 있어 주요한 요인으로 작용하게 된다. 결국 지방정부의 정책결정은 원론적으로 주민의견의 수렴을 통해 이루어졌으며, 주민의견의 수렴은 지역언론을 기반으로 형성 표시됐다(박홍수, 1996, 33쪽).

1990년 이후 지방자치가 본격화되면서 지역언론은 양적인 팽창을 계속하고 있다. 지방신문은 1도1사의 독점 체제에서 여러 신문이 한 지역에서 경쟁하는 복수신문체제로 전환했으며, 시군 단위를 배포 지역으로 하는 소규모 지방신문들도 등장하여 언론매체 구실을 하고 있다. 인터넷언론도 속보성을 중심으로 지역언론의 한 맥을 형성하고 있어 지역언론의 무시할 수 없는 존재로 자리잡았다(이민웅, 1987, 142-151쪽).

이러한 다매체 다채널의 언론환경의 변화와 함께 지역언론이 지역주민들을 위한 언론의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 여론의 형성이 무엇보다도 중요하다. 지역언론은 여론의 형성과 수렴을 위해 공론의 장으로서의 기능을 충분히 수행해야 한다. 최근 지역언론이 정책을 형성하거나 집행, 평가하는데 있어서의 사회적 영향력은 늘

라울 정도로 확대되고 있다(이민웅, 1987, 142-151쪽). 지역언론의 모든 활동은 결국 그들의 보도내용으로 귀결된다. 결과적으로 지역언론의 보도내용이 지역언론과 지방자치단체간의 관계에 있어서도 상당히 영향을 미칠 것으로 판단된다. 그러나 지역언론이 그러한 영향력에 걸맞는 기능을 충실히 수행하고 있는지는 의문이다.

지역언론은 자치단체의 주체인 주민들의 욕구와 의사를 형성시키는 형성자 역할을 하며, 주민들의 욕구나 의사를 지방정부에 전달하거나 반대로 새로운 정책을 주민들에게 알리는 중계자적 역할을 수행하며, 정책형성 및 수립, 집행, 결과를 지켜보고 감시하는 감시자적 역할을 해야 한다.(이승재, 1990) 언론의 보도로 정보가 생산되면 정책결정에 참여하는 각 행위자들은 그 정보를 획득하는 단계를 거치게 된다(김선태, 1999). 제주특별자치도 출범을 둘러싸고 지역언론은 정책의 입안단계에서부터 확정에 이르기까지 수많은 보도를 통해 여론을 주도해 왔다. 정책결정과정에서 참여하고 있는 정책결정 그룹들은 언론의 보도내용을 민감하게 받아들일 수밖에 없는 입장에 놓이게 된다. 각 정책참여자들은 정보를 획득하게 되면 어떤 형태로든 그 정보에 대해 반응을 보이게 된다. 언론의 보도내용을 전반적으로 수용하면서 보도내용대로 반응을 보일 수도 있고 언론의 보도내용에 대체로 부정적인 수용양태를 보일 수도 있다. 무엇보다 중요한 것은 정책결정자들이 정보에 대한 반응형태가 언론에 다시 반영돼 보도되고 반응양태에 대한 언론의 보도는 정책결정자들의 입장에서 볼 때 중요한 정보이므로 이에 의거해 정책이 수정, 보완, 보류 되는 다양한 반응을 나타낸다는 것이다.(최봉기, 1988).

지역언론에 의한 정보의 전달 및 피드백 정보제공은 바로 지역언론이 지방정부의 정책결정에 있어 촉매작용 내지 상승작용을 하게 하는 근원이라 할 수 있다. 지방정부 정책결정자들의 정보에의 접촉, 반응과 언론에 의한 피드백 정보제공은 정책결정과 어떤 형태로든 연결돼 있다. 특히 본격적인 지방자치시대를 맞아 지역언론은 지방정부의 정책에 매우 중요한 영향을 미친다. 제주특별자치도의 출범으로 제주도는 전례가 없는 고도의 자치권을 행사하게 된다. 이는 곧 지방정부의 권한남용을 감시하고 견제할 지역언론의 역할이 더욱 중요해진다는 사실을 의미한다.

그럼에도 불구하고 지금까지 지역언론 보도나 정책의제 설정과 관련한 연구는 많이 이루어졌지만 지역언론과 지방정부 정책결정자와의 상관관계와 영향을 다룬 연구는 거의 없는 것이 사실이다. 특히 지방정부 정책결정자와 지역언론 매체와의 접촉시간 및 빈도에 따른 상호관련성을 분석한 연구는 전무하다. 지방정부 정책결정자가 지역언론과의 접촉 정도에 따라 정책결정에 영향을 받고 있는지, 받고 있다면 어느 정도 인지를 밝혀냄으로써 본격적인 지방자치 시대를 맞아 지역언론과 지방정부의 보다 건

강한 관계를 모색해 볼 수 있다.

본 연구는 이에따라 제주특별자치도 출범을 위한 추진과정에서 지방정부 정책결정자들이 지역언론 보도를 얼마나 신뢰했고 언론보도 내용으로 인해 정책결정을 폐기하거나 변경했는지 등을 분석코자 한다. 지역언론과 지방정부 정책결정자간의 영향력 관계를 분석함으로써 주요 정책에 대한 상호간 관계설정을 객관화하고 바람직한 교류창구를 설정하는 방안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 삼았다.



## 제 2 장 이론적 배경

### 제 1 절 지방정부 정책의제설정과 언론의 영향

#### 1. 지방정부와 지역언론의 관계

지역언론은 중앙언론과 대립되는 말로서 지역신문과 지방방송매체를 포함하고 있다. 즉, 지역언론은 전국적 미디어에 비추어 지역성, 규모, 대상, 목적 등에서 발생하는 지역언론 고유의 특수성을 가지고 있다. 여기에는 그 지역에서 발행되는 신문과 방송, 통신 등이 모두 포함되고 학교와 가정, 공공단체 또는 상업적인 저널리즘도 모두 같은 범주에 든다고 볼 수 있다(도운수, 1998).

지역언론이 중요한 이유를 보면, 첫째, 지역언론은 무엇보다도 지역을 언론의 배포 범위나 시청권역으로 삼고 있다는 점이다. 이는 중앙언론과의 큰 차이로, 지역언론은 중앙지에서 소홀하기 쉬운 각 지역사회의 문제를 다루며, 지역의 발전을 강조한다. 따라서 지역언론은 우선 지역주민의 욕구와 취향에 맞게 지역사회의 문제나 관심사를 심층 보도하고, 애향심의 고취를 통해서 지역주민의 여론을 대변하고 합의를 도출해 나가야 할 것이다.

둘째, 지역언론은 지역사회 개발에 주민의 직접 참여를 유도하고, 그 지역사회의 고유한 문화와 전통 그리고 역사를 찾아내어 정의하고 보존 육성하는데 중요하다.

셋째, 지역언론은 특히 지방자치제의 정착과 더불어 주어진 지역문제를 올바르게 인식하고 더 나아가 지역주민의 합의를 바탕으로 자주적인 지역사회를 만드는데 기여한다. 이는 지역사회의 개발과 복지증진 그리고 지역주민들의 관심사를 두루 수렴해야 한다는 전제 아래서 가능하다.

넷째, 공공문제의 처리에서 지역언론은 지방정부의 정책결정자들에게 실질적인 영향력을 미친다. 즉 지역언론의 힘은 지방정부의 성격과 행위를 변화시키는데 기여한다. 언론의 이러한 영향력은 우리 사회의 권력 엘리트 집단 내부의 힘의 관계가 변동하는 것을 의미하며, 권력의 행사방식도 바뀌고 있음을 의미한다. 그러나 언론의 권력행사는 권한이나 강제력의 형태로 나타나는 것이 아니라 모든 것을 공론화함으로써 나타난다.

다섯째, 지역언론은 지역내 사회의 부정과 비리를 감시하고 비판한다. 즉 지역사회가 올바른 방향으로 나아가는데 기여한다(박강수, 2004, 10쪽).

지방정부와 지역언론은 밀접하게 상호 관련되어 있다. 한 나라의 민주주의 발전을 위해서 언론의 역할이 필수 불가결하듯이, 지방민주주의의 발전을 위해서도 지역언론의 역할이 중요하다. 지방자치의 지역언론이 발전할 수 있는 토양이 되는 반면, 지역언론은 지방자치의 건전한 발전을 위한 기본요소이기 때문이다(정세욱, 2001, 5쪽).

지방자치란 일정한 지역의 주민이 중앙정부의 관여나 통제를 받지 않고 자치단체장과 지방의원을 선거하여 그 대표들로 하여금 그 지역의 공동사무를 자주적으로 결정, 처리하게 하는 제도이므로, 지역언론의 감시와 비판기능이 없으면 민의를 무시한 자의적인 결정이나 집행을 하거나 부정부패를 저지를 개연성이 높다. 따라서 지방자치제의 실시를 지역언론의 발전을 가능케 하는 온상이며, 지역언론의 적극적 감시와 비판기능이 없이는 지방자치의 건전한 발전을 기대할 수 없다. 오늘날 지방의 시대, 지방자치시대에 언론의 패러다임 전환과 역할 모색이 새롭게 요구되는 이유는 바로 여기에 있다. 앞으로도 지방자치의 원활한 운영을 위하여 지역언론의 활성화는 필수적이며, 지역언론이 지역사회에서 해야 할 일은 한 국가내에서 중앙언론의 수행하는 임무의 축소판으로 업무를 성실히 수행하여야 한다(김세철 외, 2001, 208쪽).

언론이 후기 자본주의 사회에서 그 기능과 역할을 높이 평가받고 있는 것은 정부에 비해 국가의 하위체제의 한 영역으로서 국가기관 이상으로 국가 및 사회발전이라는 공통된 목표를 향해서 나아가고 있기 때문이다. 결국 언론과 정부는 이 공통된 목표를 위해 상호 협력체제에 놓일 수밖에 없는 것이다. 그러나 어느 나라를 막론하고 언론과 행정의 갈등을 느끼고 있는 것이 현실이기도 하다. 정부는 각종 언론정책을 통해 신문이 정부의 정책 및 활동에 적극적으로 동조하여 여론을 우호적으로 유도해주시기를 바라면서 행정의 잘못된 부분을 보도하는 것은 꺼리지만 언론은 그 고유의 기능인 비판, 통제기능으로 인해 행정의 잘못된 부분을 밝히고자 부단히 노력하고 있다(이해영, 2001, 71쪽).

여기서 언론과 정부의 갈등, 대립적 관계에 대한 역할이론에 따르면, 언론과 정부의 갈등과 대립현상은 언론인과 관료들이 각각 상이한 역할을 견지하고 있기 때문이다. 이와 같은 접근방법은 1960년대 이후 행동주의 이론에 입각한 일부 정치학자 내지 커뮤니케이션 학자들에 의하여 시도된 이른바 사회학 내지 사회심리학적 접근방법이라고 하는 말은 어떤 지위를 가진 자의 사회적으로 규정된 행위를 뜻하는데 어떤 권위를 가진 자들은 그들 자신의 역할 기대와 상대적인 지위 점유자의 역할기대에 일치해서 행동하는 것으로 보는 관점이다.(Lowi. Thoedore J., 1972)

이상에서 살펴본 것처럼 지역사회가 정체성을 확립하고, 각 분야에 있어서 독자적인 영역을 발전시키기 위해서는 지역언론의 역할은 매우 중요하다고 할 수 있다. 오

늘날 우리나라의 현실을 감안한다면, 언론의 영향력이 증대될 수 있는 조건을 많이 갖추고 있다고 판단된다. 먼저 언론의 편재성을 지적할 수 있는데, 언론을 접촉하지 않고는 살 수 없는 환경이기 때문이다. 그리고 보다 중요한 것은 언론이 보도하는 의제가 매우 비슷할 뿐만 아니라 보도의 방향도 어느 면에서 유사하다.

정책관련 집단은 어떤 방식으로든 텔레비전 방송, 라디오방송, 신문, 잡지 등과 접하고 있기 때문에 이는 여러 가지 형태로 정책에 영향을 미친다. 지리적으로 떨어져 있는 결정권자와 일반 국민을 연결해주는 것이 바로 이 언론매체이기 때문이다. 그러므로 언론은 정책과정의 전반에 걸쳐 대중매체를 통하여 사회구성원들간의 의사전달을 돕고 사회에서 발생하는 주요 사건들을 알려주는 역할을 수행하는데, 이러한 역할로 인하여 정책과정에 있어서도 중요한 역할을 수행한다.(이기식, 1994, 94쪽)

첫째, 정책의제 설정과정에서 언론은 여론의 형성을 통하여 결정적인 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 조직내에서 발생하는 문제를 일반대중에게 알려 그들의 관심을 끌도록 유도하는 것이 여론형성의 출발로써 언론이 이것을 담당하는 것이다. 둘째, 정책결정과 정책집행단계상의 중요 결정사항에서는 언론의 영향력이 비교적 약하다고 볼 수 있다(Kingdon, 1984). 셋째, 정책평가에서는 정책의제설정단계에서처럼 언론이 중요한 역할을 담당한다. 정책집행을 결정하는 단계에 있는 문제를 언론기관이 보도하게 되면 여론을 형성하거나, 여론화되지 않더라도 사양되기 쉬운 문제점이 노출될 수 있다. 이것은 정책 집행상에 발생하는 부정부패, 비리를 폭로하는 경우는 마찬가지이며, 이러한 역할은 행정통제의 측면으로서 후진국에서 매우 중요하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 후진국에 있어서는 집권자나 정부가 언론의 중요성 때문에 언론기관을 통제하고 장악하려고 노력하며, 언론에 보도된 내용에 대해서는 여론의 악영향을 막기 위하여 대책을 세우려고 노력한다는 것이다.

그러므로 집행상의 부정부패, 비리를 언론기관이 폭로하는 것은 통제기능을 수행한다. 특히 후진국은 관료조직에 의한 하의전달이 커다란 제약을 받고 언론기관과 의사전달매체가 제기능을 수행하지 못하기 때문에 고위정책결정자는 정책과정에서 일어나는 사건에 대하여 정확한 정보를 확보하지 못하는 경우가 대부분이다. 따라서 언론기관에 의해 공개되는 사실은 상당히 주목을 받게 되고, 이러한 이유로 인하여 언론은 정책과정에서 간접적이긴 하지만 중요한 영향을 미치는 것이다(안광식, 1980, 112쪽).

언론은 의제설정 단계에서 공중의제의 형성에 영향을 미치며, 정부의제의 형성에 영향을 미치기도 한다. 언론에 의한 보도는 분산된 주민들의 의견을 공중의제로 집결하는 역할을 하며, 또한 쟁점이 보도되면 정책의제로의 진입여부에 대해 비공식적인 논의가 시작되므로 언론은 매개역할을 하기도 한다. 즉, 정책의제 형성과정 모형에서



대중매체, 지방언론은 공중의제화 되는데 영향을 미치며, 또한 정책의제로서 진입하는데 영향을 미친다.

이와같이 언론은 정책의제 형성의 역할 뿐만 아니라 정책결정에서의 투입기능을 하고 있다. 지방언론매체는 지역 곳곳에 산재해 있는 각종 문제들을 정책문제로 전환될 수 있도록 상세히 보도하는 역할을 담당한다. 이러한 보도내용을 중심으로 지역주민은 문제의 실상을 파악하고 정책화 필요성을 느끼게 되며, 경우에 따라서는 적극적 행동을 유발시키기도 한다. 정책결정권자나 실무자들에게는 문제의 실상을 알림과 동시에 은근히 정책화를 유도하기도 한다(이대희, 2001, 54쪽).

## 2. 지역언론이 정책형성에 미치는 영향

지역의 언론기관이 지방자치단체 정책형성과정에서 미치는 영향은 우선 보도할 사건의 선별 및 그에 대한 해설, 그리고 정보제공과 여론형성 나아가 지방자치단체에 대한 요구투입을 담당하는 여론지도자로서 사회문제의 결집 및 표명의 대표적인 장치라는데 있다. 전통적으로 언론은 보도기능을 위주로 교육기능, 오락적 기능, 광고적 기능 등을 담당하였으나 대중사회의 등장, 대중정치의 성숙과 함께 언론은 적극적으로 사회생활의 방향을 결정하는데 정신적 지도작용을 하게 되었으며, 사회문제를 정책의제화 하는데도 중요한 역할을 담당하게 되었다(박성봉, 2002). 언론의 영향력에 관한 연구의 결과는 대체로 언론의 영향력이 단순한 설득이나 태도변화를 넘어서고 있다는 것인데 다음의 몇가지로 요약될 수 있다(함종길, 1992).

첫째, 개인수준에서의 미시적인 영향도 있으며 가족, 지역사회, 조직, 국제적 공동체 등 거시적인 영향도 있다. 둘째, 여론은 수용자의 변화를 촉진할 수도 있고 혹은 변화를 막고 현존상황을 안정화할 수 있다는 것이다. 셋째, 여러 메시지로부터 오랜 기간에 걸쳐 축적되어 나타나는 영향과 한번의 보도로 변화를 유발하는 영향이 있다. 넷째, 언론은 단기적인 영향과 장기적인 영향을 둘 다 포함한다. 다섯째, 언론은 태도변화에 영향을 미치며 인지적 학습에도 영향을 미친다. 즉 종속변수로서 사실의 학습과 기억에 기여한다는 것이다. 즉 단지 문제나 이슈에 대한 중요성 제기나 이슈의 형성을 넘어서 문제에 대한 접근이나 해결책을 제시한다는 것이다. 일곱째, 언론은 사회현실의 본질에 대한 단서를 제공한다는 것이다. 마지막으로 언론은 행동에도 영향을 미친다는 것이다.

오늘날과 같이 거대하고 복잡한 국가의 많은 사람들은 정부 혹은 특별한 이슈들과 연관된 집단들과 직접적으로 연루되지 않기 때문에 어떤 이슈가 더 중요한지 혹은 덜 중요한지에 대해 생각해보기 위해서는 다른 정보원에 의존해야 한다. 가장 접근하기

쉽고 자주 이용하는 정보원이 바로 언론이다(한균태, 1995). 언론은 정보 및 환류정보가 제공되고 복잡한 문제가 정의되며 언론은 국민의 요구를 가시화하는 역할을 수행한다. 동일한 이슈 차원과 상징의 활용이라고 할지라도 언론이 얼마나 초점을 맞추어 주고 커버해주느냐 하는 강조의 정도에 따라 이슈가 대중 속으로 확장해 가는 방향과 속도가 결정될 것이다.

그러나 정책이슈가 대중 가운데 확장되고, 나아가서는 정책의제의 형성과 정책결정에 영향을 미치는 것은 언론뿐만 아니다. 이슈와 관련된 각종 연구보고서, 외국의 사례에 대한 비교분석, 시민들의 관련 이슈에 대한 반응조사 등도 영향을 편재한다. 언론에서도 이슈와 관련된 연구결과나 외국의 사례조사, 시민들의 반응조사, 또는 과거의 시계열적인 통계자료들이 있다면, 관련 이슈와 연관시켜 기사화하기가 용이할 뿐만 아니라 기사의 논조나 관련된 칼럼 등도 이러한 자료들에 의하여 크게 영향을 받게 될 것이다(노화준, 1995).

정책의제설정과정에서 행정부와 관련된 언론의 역할을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 행정활동 내용을 대중에게 전달한다. 언론은 대중에게 행정부와 관련하여 신속하게 변화하는 뉴스들을 전달한다. 그런데 언론은 진실되고 보편타당한 사건들을 보도해야 한다. 그럼에도 불구하고 언론이 중요 사건들을 모두 보도하는 것은 불가능하기 때문에 언론기관의 판단에 의해 보도내용이 선택되어진다. 또한 뉴스 기사는 독자의 흥미를 끌 수 있어야 하기 때문에 흥미 위주로 보도되어진다. 기사는 행정관련 정보 중 상당부분은 관료들로부터 얻기 때문에 특정기관의 출입기사는 당해 기관의 공무원들과 친분을 쌓게 된다. 이러한 요인으로 인하여 자칫 보도내용이 특정 방향으로 편향되거나 왜곡되어질 수도 있다.

둘째, 정책의제 설정 및 정책결정에 필요한 정보를 제공한다. 언론은 특정한 사회 문제에 대한 시민들의 주의를 집중시키고, 사회문제의 해결책을 제시한다. 사람들은 이러한 언론활동을 통해 정보를 얻고, 이 정보를 바탕으로 의견을 형성하고 나아가 여론을 형성하게 된다. 사건보도, 대담, 토론 등을 통하여 사회문제가 시민이나 관련 집단으로 인식이 확산되고 정부의 정책의제로 채택되게 하는 통로가 된다. 행정부는 언론의 보도에 관심을 기울이고 언론의 논조나 문제 제기에 의해 정책의제설정이나 정책결정이 영향을 받는다.

셋째, 언론은 시민과 행정부를 연계해주는 역할을 한다. 언론은 행정기관의 정책방향을 설명하고 이에 대한 시민의 반응을 보도한다. 대통령, 국회의원, 관료 등 행정과정의 공식적 참여자들은 언론의 보도와 조사결과에 관심을 가진다. 넷째, 행정부를 감시한다. 언론의 부정부패나 정책실패를 폭로함으로써 행정부에 대한 감시기능을 수



행한다. 언론은 개인을 대신해서 사회의 각종 정보를 수집 분석해서 대중에게 전달해 주고, 국정의 각 부분을 감시하고, 잘못된 정책이나 행위를 바로잡고, 공명정대한 보도로 국민의 알 권리를 충족시켜준다.

다섯째, 정부정책의 환류 및 홍보기능을 담당한다. 정책입안자들이나 결정자들은 정책효과가 과연 있는지와 정책효과를 거두기 위해 행정홍보가 제대로 이루어지고 있는지에 관심이 많다. 정부정책은 언론의 보도에 영향을 받게 되고 언론의 보도태도에 따라 잘못된 방향에 대해서는 수정을 한다. 정부가 특정 정책을 개발하는 과정에서 보도자료를 언론기관에 배포하는 것은 최종안을 확정할 때까지 많은 지적과 비판을 공론화하여 수용하기 위해서이다. 기자들은 취재과정에서 확정되지 않은 정책을 미리 보도하는 경우가 많다. 이때 정책관계자는 이를 부인하지만, 실제적으로는 보도된 정책에 대한 시민들의 반응을 파악하여 정책결정과정에서 일어날 수 있는 오류와 비판을 미리 점검해보기도 한다.

이처럼 언론은 무수히 많은 사안을 일반 공중에게 인지시키며, 그 사안의 중대성을 공중에게 알려주어 그것을 중요 이슈로 자각하게 만드는 기능, 의제설정기능을 한다. 여기서 다른 어떤 매체보다 언론이 가장 큰 영향을 미친다고 본다. 즉 의제설정과정에서 언론의 영향력을 지대하다 할 것이다.

### 3. 의제설정과정에 대한 선행연구

의제설정과정에 대한 선행연구는 국내 및 외국에서 활발히 진행되어 왔지만 지역언론과 지방정부의 의제설정 효과에 대한 연구는 많은 진전을 보이지 못하고 있는 것이 사실이다. 주제별로는 언론이 정책과정에 미치는 영향에 관한 연구, 미디어의제, 정책의제, 공중의제와 관련한 수용자의 태도변화에 대한 연구, 인터넷 안티사이트가 여론형성에 어떤 역할을 하고 시민의 사회참여에 기여하는가에 대한 연구로 나눌 수 있다.

#### 1) 언론이 정책과정에 미치는 영향 연구

언론이 정책과정에 미치는 영향에 관한 연구로는 이승재(1990)를 시작으로 홍장수(2000), 박강수(2004), 이완용(2003), 이기식(1994) 등의 연구가 있다.

이 가운데에서 이승재의 연구(1990)는 실증적인 연구방법을 사용하지 않고 각종 문헌 및 논문을 인용하여 작성하였다. 이 논문에서는 언론의 자율통제를 위해서는 정부와 시청자 방송인 사이의 중재적인 기능을 수행하는 법적 통제력을 가지면서도 문화부나 정부의 통제를 받지 않는 중립적이고 자주적인 기구가 필요하다고 보고 있다. 그러나 언론이 정책과정에 미치는 영향에 대해서는 구체적인 대안을 제시하지 못하고

있다.

박강수의 연구(2004)는 지역언론이 정책개발단계에 있어서의 영향력이 그리 크지 않다는 결과를 도출했다. 그러나 정책의 선택단계에서는 매우 높다와 대체로 높다가 36%로 나타나 지역언론이 정책의 선택단계에 영향을 미친다고 응답한 공무원이 많음을 알 수 있다. 또한 정책의 집행단계에 있어서 지역언론의 영향력은 매우 높다가 13%, 대체로 높다가 26%로 나타나 지역언론의 영향력이 많은 것으로 결론을 짓고 있다.

이기식의 연구(1994)는 사례분석을 활용한 연구다. 이 연구는 정부의 정책결정이 언론에 민감하다는 것을 누구나 언급하지만 구체적으로 연구된 것은 부족한 실정으로 환경정책결정과정에서 언론이 어떤 역할을 하는지를 팔당호 골재채취 환경영향평가라는 사례를 통하여 분석하고 언론의 역할을 규명하고자 하였다.

## 2) 미디어의제, 정책의제, 공중의제에 대한 수용자 태도변화 연구

여기에는 구교태의 연구(2002)와 차희원의 연구(2004)등을 들 수 있다. 구교태의 연구(2002)는 인터넷으로 대표되는 뉴미디어 환경이 어떻게 정보흐름에 관여하는 지를 살펴보고 있다. 이 논문에서는 개별 미디어들이 공중의 의제에 어떻게 영향을 미치고 있는 지도 검토하고 있다. 무엇보다 이 논문에서는 미디어간 그리고 공중에 있어서의 정보획득 과정을 의제설정기능 연구를 통해 밝혀보고자 하였다. 미디어에 대한 내용분석과 여론조사 자료를 토대로, 어떻게 새로운 커뮤니케이션 현상이 기존 미디어의 의제에 관여하고 또 공중은 어떻게 미디어의 의제에 반응하는지를 살피고 있다. 비록 구체적이고 명확한 인과관계는 파악하기 어려우나 이 연구결과들은 기존 뉴스 미디어들의 의제가 후보자의 웹사이트 의제들에 맞닿아 정치적 담론 형성에 중요한 역할을 담당하고 있다는 사실을 보여주고 있다.

또한 여기에서 사용된 미디어간 의제설정기능 연구는 뉴미디어에 대한 효과연구에 사용될 수 있다. Grant(1996)가 지적하듯, 미디어 효과분석을 위해서 대다수 매스 커뮤니케이션 학자들은 매체나 메시지에 대한 사람들의 노출정도를 독립변인으로 사용해 왔다. 그러나 뉴미디어의 탈집중화 구조로 인해 연구자들은 인터넷 이용에 관한 엄밀한 수치들을 파악하는데 있어, 방법론적 한계를 보여줘 왔다.

차희원의 연구(2004)는 정치학을 중심으로 발전된 의제설정이론을 기업 영역에 적용하여 미디어에 나타난 기업의제가 공중의 기업 의제 및 기업 평가에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 조명했다. 연구모델의 검증은 2단계로 이루어졌는데 1단계에서는 미디어 기업의제와 공중의 기업의제 및 평가간의 상관관계를 검증하였다. 2단계에서는 공중의 기업의제가 기업명성에 미치는 영향을 검증하였고, 공중의 관여도와

미디어 신뢰도에 따른 중재효과를 분석하였다. 즉 미디어에 나타난 기업순위 및 기업 의제 속성에 대한 보도량이 많을수록 공중의 기업 의제 및 평가도 높게 나타났으며, 기업 명성도 긍정적으로 나타났다. 또 미디어 신뢰정도에 따라서 이들 간 관련성에 차이를 보였지만 기업영역에서의 의제설정효과는 의미있는 것으로 나타났다.

이 연구는 의제설정이론을 기반으로 하여 미디어 의제설정이 기업명성에 어떤 영향을 미치는지 연구하고 있다. 따라서 여기에서는 미디어에서 중요하게 생각하는 기업 의제(기업 및 기업속성)는 공중이 중요하게 생각하는 기업 의제와 일치하는가? 그렇다면 궁극적으로 미디어에서 중요하게 설정한 기업 의제는 기업명성(공중의 기업인식 및 기업평가)에 영향을 미치는가? 등을 주요 연구문제로 다루고 있다. 공중의 기업 의제와 기업명성 간 관련성에 있어 기업명성에 영향을 미치는 기업 의제 속성을 미디어 의제 속성과 비교해 보면 미디어 의제 순위가 높았던 마케팅과 프로모션 속성을 공중이 중요하게 인식할수록 기업명성도 높게 나타남을 알 수 있다. 또한 각 기업별로도 미디어 의제 순위가 높았던 기업 의제 속성이 해당 기업의 명성에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이 연구는 의제 설정 이론을 기업명성 영역에 적용하여 미디어의 기업 의제가 공중의 기업 의제 및 기업평가에 어떤 영향을 미치는지를 실증적으로 연구하였다. 분석결과 미디어 기업 의제는 공중의 기업 의제 및 평가와 어느 정도 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 기업영역에도 미디어 의제 설정 효과가 적용될 수 있음을 확인하였다. 특히 미디어의 기업 의제에 따라서 공중의 기업인지도 뿐 아니라 기업평가도 달라진다는 사실이 밝혀졌다.(차희원, 2004)

한편 국외의 선행연구 중 대표적인 연구로는 Linsky(1986)를 들 수 있다. Linsky는 3단계 연구를 수행하였는데, 제1단계에서는 정부의 각종 정책결정 과정에 참여하는 여러 분야의 고위공직자를 상대로 조사를 수행하였다. 제2단계에서는 소수의 공직자와 언론인에 대한 심층인터뷰를 수행하여 공직자와 언론인의 실제 상호작용과정에서 있었던 그들의 구체적인 행동을 추적하였다. 제3단계는 과거 20년간 언론의 보도에 의해 각기 다르게 영향을 받았던 6건의 사안에 대한 사례연구를 수행하였다.

그는 이 연구를 통해 현대사회의 언론은 정보의 단순한 전달자 또는 분석비판자가 아니라 공공정책의 결정과정에 중대한 영향을 미치는 참여자로 역할하고 있다는 점을 밝혀냈다. 또한 이러한 연구결과를 바탕으로 공직자들은 언론의 정책의 개발과 결정과정에서 건설적인 역할을 한다는 점을 인정해야 한다고 지적하고 있다. 언론인들도 그들이 정부정책의 결정과정에 실질적인 참여자로서 역할 한다는 것을 이해하는 것이 필요하다고 강조하였다. 이 연구는 이어 a. 언론을 잘 관리하는 공직자일수록 그들의

공직임무를 더 성공적으로 수행했으며, b. 언론은 정부에 대한 재래식의 본능적인 대립적 접근방식을 극복하여 그들의 역할에 상응하는 책무에 대해 진지한 연구검토가 있어야 할 것이라고 강조하였다.

### 3) 인터넷 안티사이트가 여론형성에 미치는 역할 연구

윤태일, 심재철의 연구(2003)가 대표적이다. 이 연구는 인터넷 안티 사이트가 과연 여론형성에 일정한 역할을 하고 있는지, 그리고 시민의 사회참여에 기여를 하는가를 의제설정이론을 통해 규명하고 있다. 여기에서는 인터넷 웹사이트가 사회적 의제설정 및 시민적 참여행동과 어떤 관련성을 맺고 있는지를 경험적 데이터를 통해 실증적으로 규명하고 있다. 특히 이 논문에서는 공중의제에 영향을 미친 선행요인으로서 공중의 매체노출 정도를 살펴보고 그러한 의제설정 과정이 공중의 참여적 행동과 관련성을 갖는지도 살펴보고 있다. 또한 분석의 엄밀성을 위해 논쟁적 웹사이트에 대한 노출과 그러한 이슈에 대한 의제설정의 관계가 다른 뉴스 미디어에 대한 이용을 통제 한 후에도 여전히 유효한가를 분석하고 있다.

몇가지 한계에도 불구하고 이 논문은 인터넷 웹사이트라는 새로운 미디어가 의제설정 기능을 수행한다는 것을 경험적 데이터를 통해 밝혔다는 점에서 의의를 지닌다. 특히 1단계 이슈 의제설정 뿐 아니라 2단계 속성 의제설정 효과를 규명하고, 의제설정 과정에서 미디어 노출 변인의 중요성을 확인하고, 그 과정을 행동적 차원으로까지 확대했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

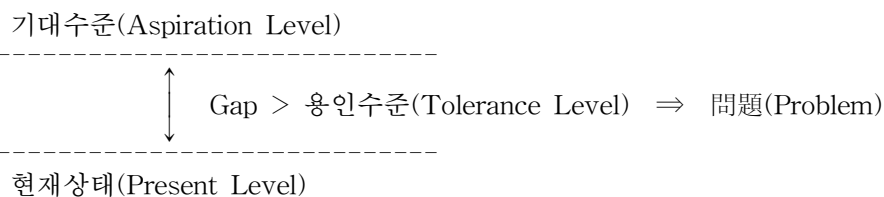


## 제 2 절 공중의제 · 미디어의제 · 정책의제

### 1. 공중의제와 정책결정과정

#### 1) 정책과정 문제인식 단계

문제의 인식: 현 상황을 그대로 방임하면 안되겠다는 인식



(자료; 이종수 이대희역, 「정책학원론」, 1991)

- 문제는 객관적으로 주어지는 것이 아니라 사람 마음의 소산
- 정부가 그 해결을 위해 심각하게 노력할 것을 공식적으로 천명

## 2) 의제설정 과정의 4가지 유형

특정한 문제가 정부에 의해서 해결되어야 한다고 주장하는 이슈제기 집단은 상징(symbol)을 이용하여 관련공중에게 확산시키는데 이 과정에서 대중매체가 중요한 역할을 담당하게 된다. 이러한 과정을 거쳐 확산에 성공한 문제는 공중의제(public agenda)가 되고 추진과정을 거쳐 정부의제(governmental agenda), 혹은 공식적 의제(formal agenda)로 성립된다. 학자들의 연구에서 밝혀진 것처럼 의제설정은 일반적으로 이렇게 분류된다.

(1) 제1유형 : 사회문제가 정책결정자에게 인지되어 바로 정부의제가 되고, 정책결정이 따르게 되는 경우이다. 대통령이나 최고 정책결정자가 문제의식을 가지고 관심을 갖는 경우에 나타나는 유형으로 후진국에서 많이 나타난다.

(2) 제2유형 : 이 유형도 1유형과 같이 후진국에서 많이 나타나는 것으로서 사회문제가 사회쟁점화하여 많은 사람들에 의하여 해결방법을 둘러싸고 논란이 되고 있긴 하지만 정부가 이를 해결하는 것이 옳으며 또 해결해야 한다고 많은 사람들 간에 합의가 있기 전에(즉 공중의제가 되기 전에) 정책결정자들이 먼저 이를 정부의제로 채택하여 심각하게 검토하는 것이다. 사회적 쟁점이 언론기관이나 여론지도층에 의하여 큰 주목을 받지 못하고 있을 때에 정부 지도자가 먼저 이 쟁점을 공식 검토하는 경우에 흔히 나타난다. 예를 들어 청소년 범죄문제를 일선교사, 학부모, 전문가 등이 걱정하고 다양한 해결책을 논의하고 있을 때 이를 교육부에서 공식 검토하게 되는 경우와 같다.

(3) 제3유형 : 사회문제가 갑자기 많은 대중 또는 공중에게 알려지게 되고 또 이 문제 해결을 위해서 정부의 조치가 필요하다는 의견이 광범위하게 확산되고 이에 따라 정부의제로서 성립되는 경우로 흔히 극적인 사건이 발생하여 문제의 심각성에 대한 인식이 급속하고 광범위하게 확산되었을 때 나타난다. 예를 들어 여객선이 침몰하여 많은 사람이 죽게 되자 이 사건을 계기로 정원초과 탑승이라는 문제해결을 위해서 정부가 무슨 조치를 취해야 한다는 여론이 광범위하게 형성되고 이에 따라 정부가 이를 공식적으로 검토하는 것과 같다.

(4) 제4유형 : 이 유형은 위의 4가지 유형의 단계를 모두 거치는 것이다.

## 3) 반복적, 습관적 의제설정과정

반복적, 습관적인 의제는 정책의제로서 정부에서 공식적으로 거론, 검토하는 안건이며 정기적으로 반복되거나 정기적인 것은 아니지만 반복되는 것들을 의미한다. 해

마다 되풀이하여 검토해야 하는 예산 배정문제, 공무원의 봉급인상 문제 등과 같은 것이다. 여기에서는 앞서 본 첫 번째 유형과 같이 사회문제가 사회적 쟁점이 되지도 않은 상태에서 정부의제가 되는 경우나, 또는 의회의 상임위원회 구성이나 정부기구 재편과 같이 사회문제라고는 볼 수 없지만 정부에서 중요한 안건으로 취급하는 경우도 포함된다. 반복적, 습관적 의제는 일차적으로 보면 정부에서 반드시 처리해야 하는 안건이라는 측면에서 필수적 의제라고도 부를 수 있다.

#### 4) 주도집단에 따른 의제설정과정

(1) 외부주도형 : 정부 바깥의 집단이 자신들에게 피해를 주고 있는 사회문제를 정부가 해결해 줄 것을 요구하며 이를 사회쟁점화하고 공중의제로 전환시켜 결국 정부의제로 채택하도록 하는 의제설정과정이다. 구체적으로 말하면 사회문제에 의하여 피해를 입고 있는 집단이 정부에게 충분한 압력을 가하기 위해 사회문제의 심각성에 대해서 대중의 관심을 환기시키고 여론을 유도하려는 노력을 기울인다. 이렇게 하여 그 문제가 정부에 의하여 해결되어야 한다고 상당한 숫자의 일반대중이 믿게 되면 즉 공중의제가 되면 다음단계로 넘어가는 여러 가지 전략을 이용하여 정부로 하여금 정책의제로 받아들일도록 하는 것이다. 이 모형은 정부에 대하여 압력을 가할 수 있는 이익집단들이 발달하고 정부가 외부의 요구에 민감하게 반응하는 정치체제, 즉 다원화되고 민주화된 선진국 정치체제에서 많이 나타나는 유형으로서 이때 언론기관의 역할이나 정당의 역할 등은 매우 중요하다.

(2) 동원형 : 동원형은 외부주도형과 정반대로 정부내의 정책결정자들에 의하여 주도되는 경우이다. 주로 정치지도자들의 지시에 의하여 사회문제가 바로 정부의제로 채택되고 일반대중의 지지를 얻어 정책의 집행을 성공적으로 이끌기 위해서 정부의 PR활동을 통해 공중의제가 된다. 이 모형은 정부의 힘이 강하고 민간부문의 이익집단이 취약한 후진국에서 많이 나타나는 모형으로 우리나라와 같이 관존민비 사상이 강하고 정치권력이 집중된 사회에서 흔히 나타나게 된다. 그러나 미국의 존슨 대통령 시대의 빈곤퇴치 운동에서 보듯이 선진국에서 나타나기도 한다.

(3) 내부접근형 : 정부기관내의 관료집단이나 정책결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 외부집단에 의하여 주도되어 최고정책결정자에게 접근하여 문제를 정부의제화 하는 경우이다. 동원형과의 큰 차이는 두가지 면에서 나타난다. 첫째, 동원형의 주도세력이 최고 통치자나 고위정책결정자인데 비해서 내부접근형은 이들보다 낮은 지위에 있는 고위관료인 경우가 많다. 둘째, 무엇보다 중요한 것은 정부의제가 되고 난 후에 동원형에서는 정부 PR 활동을 통해서 공중의제화 하는데 비해서 내부접근형에서는 공중의제화 하는 것을 오히려 막으려고 한다는 점이다. 이 모형은 주도집단이 정책의 내용도



미리 결정하고 이 결정된 내용을 그대로, 또는 최소한의 수정만으로 집행하려고 시도한다. 그래서 자신들이 준비한 정책내용을 그대로 결정하거나 집행하는데 꼭 필요한 집단에게만 내용을 알리고 반대할 가능성이 있는 사람들에게는 이를 숨기려하는 일종의 음모형에 속하는 것으로서 부나 권력 등이 집중된 나라에서 흔히 나타난다.

## 2. 미디어 의제와 정책결정의 상관관계

텔레비전이 사회에 미치는 효과는 강력할 지도 모르지만, 텔레비전은 모든 상황에서 모든 사람들에게 똑같은 영향을 미치지 않는다. 1950년대 말의 연구가 시사하듯이 미디어는 진공상태에서 운영되지 않고, 미디어와 수용자는 거대한 사회 시스템의 통합적인 부분들이다(Klapper, 1960; Schramm, 1954).

McComb & Shaw(1972)가 미국의 1968년 대통령 선거캠페인에서 매스미디어의 의제설정효과를 발견한 이후에 텔레비전 효과에 관한 많은 경험적인 연구가 있었다. 많은 연구들이 미디어 뉴스 보도와 공중 또는 공무원에게 중요한 이슈 사이에 유의미한 상관 관계가 있다는 것을 발견하였다(Behr & Iyengar, 1985). 그러나 의제 설정효과 이론은 다양한 연구 상황에서 조사되었고, 미디어 이슈와 공중 이슈 사이의 관계는 매우 다양한 방법으로 개념화 되고 경험적으로 측정되었다.

Lippmann(1922)이 의제설정(agenda-setting)개념을 처음으로 소개했는데, “우리 머리속의 상(Pictures in Our Heads)”의 형성이라고 묘사했다. 즉 미디어가 우리들이 직접 경험할 수 없는 세계에 대한 개념을 형성하는데 중요한 역할을 한다는 것이다. Cohen(1963)은 의제설정에 대해 “매스미디어는 사람들에게 무엇을 생각할 것인가에 대해 말하는 데는 성공적이지 못하지만, 무엇에 관해 생각할 것인가에 대해 말하는 데는 매우 성공적이다”라고 언급했다. 즉 미디어는 우리 태도의 감정적인 부분에는 거의 영향을 못미치지만 태도의 인지적인 부분, 특히 태도의 현저성(salience)에는 상당히 큰 효과를 누적적으로 미친다(McCombs, 1972).

의제설정이론에 의하면, 한 특정 이슈를 매스미디어에서 많이 보도하면 할수록 공중들 사이에서 인식하는 그 이슈의 현저성이 증가하는 경향이 있다. 즉 미디어가 어떤 이슈를 강조하면 할수록 공중들은 그 이슈를 더 중요하게 인식한다는 것이다. 미디어는 올바른 특정태도나 행동이 무엇인가를 수용자에게 설득함으로써 공중이 논의하는데 필요한 안건을 설정하는 것이 아니라, 무슨 이슈가 중요하고 무엇이 중요하지 않은지를 수용자에게 가르침으로서 공중안건을 설정한다. 의제설정이론은 미디어가 수용자 태도나 행동에 영향을 주기보다는 공중이 인식한 이슈의 현저성 또는 중요성의 영향을 예측한다는 측면에서 직접효과 또는 간접효과 이론들과는 차이가 있다. 그러

므로, 수용자가 어떤 이슈에 대한 텔레비전 메시지에 많이 노출되면 될수록 수용자가 인식하는 이슈의 중요성에 영향을 줄 것이다. 여기서 전제조건은 행위의 특정 속성에 대해서는 예측할 수가 없지만 더욱 더 현저한 이슈들은 수용자들에 의해서 자주 인식된다는 것이다.

#### 1) 의제설정의 개념적인 문제들

이슈는 어떤 것인가? 안전은 어떤 것인가? 의제설정효과를 둘러싸고 있는 개념적, 방법론적, 이론적인 문제들을 조사하는 논문에서 언론학자 Lee Becker(1982)는 이 두가지 문제를 제기하고 있다. Becker(1982)는 다음과 같이 기술하고 있다 : “의제설정연구가 용어의 부정확성으로 오염되어 있다고 말하는 것은 삼가야한다. 1979년 경의 논문에서 McCombs는 의제설정의 개념과 더 나아가서 의제설정가설 또는 이론에 관해 언급한다. 또한 의제설정은 어떻게 사람들이 자기 주위의 세계를 구성하고 조직화하는가를 거시적으로 표현하는 은유법이라고 할 수있다. 하지만 의제설정가설에서의 독립변수인 메시지 변인과 종속변수인 수용자반응에 관한 개념적 정의에 관한 논의는 없었다.”

Becker(1982)가 지적하듯이 연구자가 정의하는 ‘이슈’와 수용자가 인식하는 ‘이슈’ 사이에는 상당한 차이가 있을 수 있다. 또 매스미디어가 정의하는 ‘이슈’가 완전히 다를 수 있다. 사전의 정의에 따르면 이슈는 개념적으로 “논쟁의 여지가 있는 요점, 문제 또는 의문”이다. 그러므로 삼풍백화점 붕괴 같은 재난은 이슈가 아니라, 그 재난에 대해 정부의 무성의한 반응에 대한 공중의 분노가 이슈가 될 것이다. 개념적인 차원에서 구분을 지어야할 것은 ‘사건’(event)과 ‘이슈’(issue)이다. 하지만 정부 부처가 매년 통계치를 발표하는 경우처럼, 사건과 이슈를 구별한다는 것은 그렇게 쉽지가 않다.

#### 2) 의제설정연구의 가정 또는 전제조건

모든 이론들은 실제에 대한 본질 그리고 사람들이 그것을 어떻게 알게되는지에 관해서 가정 또는 전제조건에 의존한다. 일반적으로 포지티비즘(positivistic theory)에 근거를 둔 의제설정 연구의 저반에 깔린 중요한 가정들은 다음과 같다.

- ① 뉴스내용은 현실을 그대로 반영하지 않는다.
- ② 개인은 자기 주위환경에 대해 계속해서 알고 싶어 하는 욕구가 있다.
- ③ 미디어는 개인이 자기 주위환경을 계속해서 알 수 있도록 수단을 제공해 준다.
- ④ 한정된 자원 때문에 미디어가 수용자로 하여금 계속해서 정보를 얻게 하는 가장 효율적인 방법이다.
- ⑤ 미디어는 게이트키퍼(선택과 진열의 테크닉)을 통해서 수용자에게 어떤 이슈가 중요한지에 대해 단서를 제공해준다.



⑥ 미디어가 수용자에게 제공하는 정보에는 수용자가 이슈라고 확실히 밝힐 수 있는 자료들이 포함되어 있다.

첫번째 가정은 Weaver(1982)의 논문에서 찾을 수가 있다. 물론, 미디어가 현실을 그대로 반영한다면 미디어효과와 현실을 구별하기가 힘들 것이다. 1976년 미국 대통령 선거연구에서 Weaver는 미디어가 단순히 선거캠페인 이슈들을 반영했다기 보다는 분명하게 뉴스가치가 있는 이슈들을 선택했고, 뉴스가치가 없다고 생각하는 이슈들에 대해서는 거의 보도를 하지 않았다는 것을 전제로 했다. 또 그의 가정을 보면 미디어 보도에서 강조된 이슈들은 그렇지 않은 이슈보다 유권자들에게 더욱 더 두드러진 것이었다. 이 가정은 상당히 설득력이 있는 것 같다. 왜냐하면 많은 연구에서 뉴스는 조직적, 전문적, 사회적인 요인들에 의해서 영향을 받아 구성된 현실이라고 밝혀졌기 때문이다.

두번째 부터 여섯번째 가정까지는 Becker(1982)가 언급한 가정 들이다. 두번째 가정 즉 사람들이 실제로 정보욕구가 있는지를 결정한다는 것은 매우 복잡하지만, 이 가정은 직관적으로 볼때 설득력이 있고, 미디어 이용과 충족이론을 포함한 많은 사회심리학 이론들에 바탕을 두고 있다. 수용자 개개인이 자기 주위환경의 질서를 바로잡도록 해주는 단서를 찾으려고 한다는 가정은 심리학적인 개념 정향욕구(need for orientation)에서 잘 설명될 수가 있다. 이 단서를 잡으려는 욕구에 관한 가정은 심리학적인 과정이기 때문에 대안적인 공중안전의 개념화 보다는 개인의 내재적인 안전에 대한 의제설정효과 연구를 더 강조할 수도 있다.

대부분의 거시학적인 연구결과들은 개인적인 수준의 자료로도 해결할 수 있는 많은 문제들을 제기하고 있다. 여러 연구에서 높은 오리엔테이션 욕구는 높은 의제설정효과를 야기 시킨다는 것을 발견하였다(McCombs et al., 1972; Weaver, et al., 1975; Weaver, 1977). 하지만 관심 또는 흥미 측정은 정향 욕구만큼 일관적인 연구결과를 보여주지 않았다.

가정들 3, 4, 5는 복잡하지 않고 직관적인 가정들이다. 오늘날의 뉴스미디어, 특히 텔레비전은 일반적으로 신뢰할만한 정치 정보를 제공하는 것으로 생각되어지고 있다. 우리나라에서 뿐만 아니라 미국에서는 가장 신뢰받고있는 정치정보원은 텔레비전이다. 유권자들이 정치적 상황 변동을 매일 매일 관찰할 수 있는 대안적인 수단이 있다고 가정한다면, 뉴스내용과 이슈현저성 사이의 관계가 허위일 수도 있다고 반박하는 학자도 있을 수가 있다. McCombs & Shaw(1972)가 시사하듯이, 그 가정은 설득력이 없다. 왜냐하면 대통령 선거 캠페인에 직접 참여하는 사람은 거의 없고 극소수

만이 직접 대통령 후보를 개인적으로 만나게 된다. 더 나아가서 대인간 커뮤니케이션 채널을 통해서 흐르는 정치 정보도 주로 릴레이 형태로 전달되는데, 그것도 매스 미디어 뉴스 보도에 의존한 것이다. 그러나 주의해야 할 점은 미디어가 똑같은 방식으로 모든 개인 수용자들의 이슈 현저성에 영향을 미치지 않는다는 것이다.

의제설정 이론을 검증하는 측면에서 여섯째 가정이 가장 문제가 많다. 대부분의 연구에서 종속변수인 이슈현저성이 독립변수인 뉴스내용을 코딩하는 가이드로 이용되고 있다. 게다가 뉴스내용과 이슈현저성 사이에 인과관계가 있다는 것을 입증하기 위해서는 첫째 시간이 경과함에 따라 공중여론의 변화가 있었다는 증거가 있어야 하고, 둘째 그 관련되는 기간동안 미디어가 그 이슈들에 주목을 했다고 시사하는 내용분석이 있어야 하고, 마지막으로 공중 또는 수용자가 내용분석 되고 있는 미디어를 이용했다는 것을 시사할 수 있어야 한다. 까다로운 방법론적인 요구 때문에 그러한 자료는 구하기가 어렵다. 방법론적인 어려움은 개념적인 문제와도 직접적인 연관성이 있다. 앞에서 언급했던 것처럼 이슈를 정의하는 일이 필요하다.

Weaver(1981)는 의제설정효과는 주로 비돌출적인(Unobtrusive) 이슈에만 한정될 것이라고 주장한다. 예를 들어서 국제정치 문제 또는 정부 지출처럼 대부분의 사람들이 직접 경험할 수 없는 이슈들에 강한 의제설정효과가 있을 것이다. 반면에 실업문제, 인플레이션, 세금처럼 더 돌출적인(Obtrusive)이슈들은 의제설정효과가 약할 것이다.

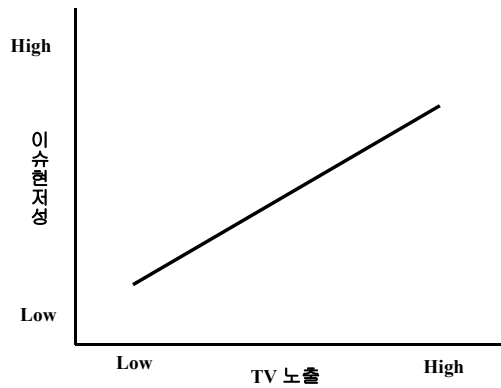
### 3) 돌출적(Obtrusive) 이슈와 비돌출적(Unobtrusive) 이슈

지난 10년동안 많은 연구들은 이슈의 돌출성이 감소함에 따라 미디어의 의제설정효과가 증가한다는 것을 시사해왔다(그림 1 참조). 돌출성은 사람들이 이슈에 대해 직접적으로 겪는 개인적인 경험의 정도로 정의된다. 일반적으로 돌출성이 낮은 상황에서는 미디어 의제설정효과가 강한 것으로 기대되고 있다. 반면에 돌출성이 높은 상황에서는 미디어가 이슈 현저성에 영향을 거의 미치지 못할 것으로 생각할 수 있다.

돌출성 가설은 의제설정효과가 어떤 이슈들에 적용되는지 그 이유를 설명하기 위해서 1980년대에 검증되었다. 그러나 비돌출적인 이슈또는 직접 경험하기 힘든 이슈가 텔레비전 의제설정효과가 강할 것이라는 돌출성 가설(그림 2 참조)과는 반대로 몇몇 연구에서는 인플레이션 같은 돌출적인 이슈들이 의제설정효과가 강하다는 것을 발견하였다(Behr & Iyengar, 1985). 돌출성 가설은 사회심리학적 이론으로 설명할 수 있다. 인지기폭제(cognitive priming) 가설(그림3 참조)에 의하면 어떤 이슈에 대한 개인적인 경험은 의제설정효과를 감소시키기 보다는 증가시킨다고 주장하고 있다(Berkowitz & Rogers, 1986). 주위환경 상황은 어떤 이슈에 대해 한 개인을 둔화

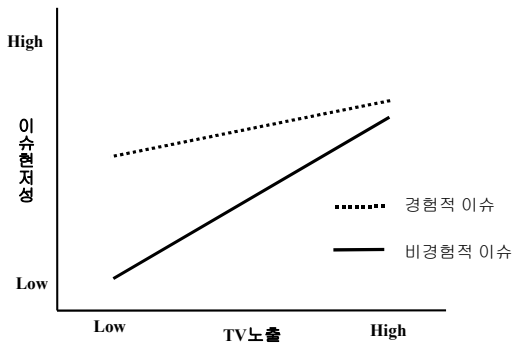
시킴이 보다는 더 민감하게 만든다. 텔레비전 이슈보도는 현존하는 수용자의 이슈변화와 상호작용하여 수용자를 자극하여 방어적 역할을 한다. 예를 들어서, 인지기폭제 가설에 의하면 실업자들이 직장인들 보다 실업에 대한 텔레비전 뉴스 보도에 훨씬 더 민감하다는 것을 예측하고있다.

이슈돌출성 가설과 인지기폭제 가설을 검증하기 위하여 돌출성에 대한 개념적인 정의가 중요하지만 지금까지 개념론적·방법론적 문제에 관심을 별로 가지지 않았다. 특히 사전에 돌출성을 정의할 때 문제가 생긴다. 예를 들어서 한 연구자는 범죄와 마약 문제를 돌출적인 이슈라고 간주하지만, 다른 연구자는 그것을 반대로 생각할 수도 있다.

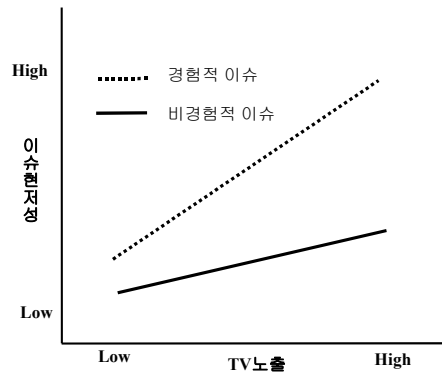


<그림 1> 의제설정이론

(그림1: McCombs, & Shaw, 『The agenda-setting function of mass media』, 1972, 176-180).



<그림 2> 이슈돌출성 가설



<그림 3> 인지기폭제 가설

(그림2,3: Weaver, 『Media agenda-setting and media manipulation』, 1982, 537-554).

Weaver(1982)는 선거 기간 중에 계속적인 텔레비전 보도로 인해서 비돌출적인 이슈가 돌출적인 이슈가 될 수 있다고 주장한다. 에너지 위기 동안만 에너지가 돌출적인 이슈가 된다. 높은 석유 가격이 정상적이라고 많은 사람들이 생각할 때 에너지는 더 이상 돌출적인 이슈가 아니다.

Weaver의 주장은 돌출성개념과 의제설정 연구에서 종속변수인 이슈현저성의 개념과 혼동하는 경향이 있다. 이슈현저성이 증가하거나 또는 몇 명의 사람들이 여론조사에서 그 이슈를 언급했는가의 여부에 따라서 돌출성이 정의되어서는 안된다. 돌출성은 미디어 노출과는 독립적으로 사람들이 그 이슈와 개인적인 경험이 있는가 하는 측면에서만 개념적으로 정의되어야한다. 이 정의가 이용된다면, 에너지 문제는 분명히 돌출적인 이슈이다. 사람들은 주유소에서 휘발유를 넣으면서 또는 매달 도시가스나 전기세를 지출함으로써 에너지 이슈를 개인적으로 직접 경험할 것이다(Scheufele, 2000). 개인적인 경험의 견지에서 돌출성을 정의하면 범죄, 실업, 물가등은 돌출적인 이슈들이다. 이상적으로 돌출성의 정도를 연속선상에 놓고 본다면 범죄, 실업, 마약 문제등 대부분의 이슈들은 인플레이션(돌출적인 이슈)과 국제 정치 외교(비돌출적인 이슈)사이 어딘가에 놓이게 될 것이다.

Demers & Choi(1989)는 1974년부터 1986년까지 12년동안의 미국 텔레비전 네트워크 (ABC, CBS, NBC) 주요 뉴스 내용과 갤럽에서 여론조사한 이슈들을 비교 분석했다. 이슈돌출성 가설(정치외교 문제 같은 비돌출적인 이슈가 의제설정효과가 강하다)과 인지기폭제 가설(에너지 문제 같은 돌출적인 이슈가 의제설정효과가 강하다)을 비교 검증한 결과 미디어 의제설정효과가 물가, 에너지, 업 같은 돌출적인 이슈에 더 강하게 나타나는 것을 발견하였다. 돌출적인 이슈 중에서 정부 불신에는 의제설정효과가 나타났으나, 예상과는 다르게 국제외교문제에 대해서는 미디어가 공중들의 이슈에 영향을 주지 못하였다.

의제설정 연구에서 여러 부수적인 조건들에 유의해야한다. 공중에게 현저한 이슈들은 텔레비전 뿐만 아니라 대인간 커뮤니케이션 또는 현실세계 상황에서도 논의 될 수 있다. 예를 들면 텔레비전뉴스 보도 증가 때문이 아니라 석유 금수 조치 때문에 공중의 안건으로 에너지 이슈가 떠오를 수 있다. 그리고 현실세계 상황을 조사하기 위해서 의제설정효과를 증재할 수 있는 사회지수들(소비자물가 지수, 범죄율, 실업률 등)을 의제설정 연구에 포함 시키는 것도 중요하다. 또한 텔레비전 설정효과는 시간 또는 이슈에 따라서 다양하게 변할 것이다. 텔레비전 보도는 다른 어떤 단계보다는 한 특정 단계에서 이슈 개발에 더 많은 영향을 줄 수가 있다는 것이다. 예를 들면 평상시 때보다는 선거캠페인 기간동안에 미디어는 텔레비전 토론 또는 신문기사 칼럼을

통해서 입후보자 또는 유권자들에게 의제설정효과를 미칠 수가 있다. 즉 미디어 효과가 확실적이지 않다는 것이다.

공중과 정부, 미디어 사이의 인과관계 방향을 확실히 밝히는 것도 의제설정 연구에서 상당한 관심을 가져야 할 것이다. 예를 들면 공중 또는 정부 정책 등이 미디어 안건을 설정하고 텔레비전이 보도하면서 정부 정책 또는 공중 여론을 반영한다는 “역 의제설정효과 가설”은 의제설정 연구자에게 별로 주목을 받지 못하였다. 역 의제설정 효과가설은 특히 미래 커뮤니케이션 정치 연구에서 관심이 있는 토픽이 될 것이다. 무엇보다도 의제설정 연구에서 주요 질문은 “미디어가 누구의 의제를 설정하는가?” 뿐만 아니라 “누가 미디어 의제를 설정하는가?”이다.

### 3. 정책의제설정을 둘러싼 주요인

#### 1) 정책의제설정을 좌우하는 요인

Cobb과 Elder는 특정문제가 정부의제로 설정되는지의 여부는 문제의 성격과 주도집단에 달려있다고 보았으며, Kingdon은 정치적 상황을 여기에 추가하였다. 주도집단이 정부내의 정책결정자인 경우 그 문제의 정부의제화는 자동적으로 달성되는 것이다. 이는 체제이론에서 문지기가 스스로 원하는 것이기 때문이다. 즉 동원형 또는 내부집단형에서는 정부의제화가 쉽게 달성된다. 외부주도형에서는 흔히 정부가 수동적인 역할을 담당하는 것으로 알려져 왔지만, Kingdon의 연구(Kingdon, 1995)는 의회의 유력한 지도자와 행정부의 지도자가 중요한 역할을 한다고 지적하고 있다. 행정부에서는 장관·차관, 대통령 비서실도 중요하지만 대통령이 무엇보다 중요하다. 이익집단은 자신들이 향유하고 있는 특권을 침해할 가능성이 있는 문제가 정부의제로 채택되지 못하도록 방해하기 위하여 영향력을 행사한다.

외부집단인 반대집단을 누르고 정부의 정책결정자를 움직일 만큼 정치적 힘이 있는 경우 문제로 정부의제로서 공식적으로 거론되게 할 수 있다. 외부주도집단의 정치적 힘은 집단의 규모, 응집력, 재정력, 구성원의 정치적 사회적 경제적 지위와 명망 등의 정치적 자원에 의존한다. 또한 다른 조건이 같다면 피해를 입는 사람의 숫자가 많으면 사회문제는 정책문제화 되기 쉬기 때문에 피해집단의 크기도 정책문제채택 여부를 좌우하는 중요한 요소가 된다. 주도집단은 동조자를 많이 얻으려하는데, 주도자인 피해집단으로부터 지식인 및 관심있는 여론 지도자를 거쳐 일반대중에까지 동조를 얻어나가는 과정은 Cobb과 Elder(1983)는 이슈확산(Issue Expansion)이라고 부르고 있다.

후진국에서는 정부의 공식 정책결정자가 정책의제설정에서 미치는 영향이 선진국에

비해 압도적이고, 특히 대통령의 권한이 압도적이다. 미국과 같은 다원적 사회에서는 영국과 같은 정당체제와 달리 이익집단의 영향력이 상대적으로 강해진다. 정치적인 분위기와 이데올로기도 중요한데, 실업 불경기 등이 정책문제로 취급되지 않은 때가 있었다. 이는 수정자본주의가 받아들여지면서 거론된 것이다. 우리의 경우 과거 환경 오염문제, 노동문제, 복지문제가 거론되지 않았다. Kingdon은 미국의 경우 중요한 정책결정자의 변동을 일으키는 선거를 대표적인 정치적 사건으로 지적하고 있다. 정권이 바뀌면, 정치적 분위기·이념이 달라지고 정부의제설정에 많은 변화가 온다고 한다.

Kingdon은 정치적 사건을 문제를 극화시키는 사건과 더불어 두 개의 점화장치라고 보았다. 사회문제가 증대하면 정부의제로 채택될 가능성이 크다. 피해자의 숫자, 강도, 사회적 의미가 중요한 것 등이 그러한 예이다. Cobb과 Elder는 사회적 유의성이 큰 것을 위의 삼자 중 어느 두가지 요인을 내포하고 있는 경우로 보았다. Cobb과 Elder는 문제의 시간성 (Temporal Relevance)을 지적하고 있는데 근본적이고 장기간 지속될 것으로 예상되는 문제는 일시적으로 나타나는 문제보다 정부의제로 채택되기 쉽다. 그러나 문제가 해결될 수 없으면 정부의제로 채택될 가능성은 적다.

단순하여 쉽게 이해되는 문제, 추상적인 것보다 구체적인 것은 정부의제가 될 가능성이 크다. 그러나 정책목표나 수단의 내용이 추상적이고 불분명할수록 지지세력이 많아져서 정책으로서 채택이 쉬워진다는 사실에서 보면 정책문제의 구체성이 오히려 지지세력을 감소시켜 정부의제화의 가능성을 줄일 수 있다.

Lowi는 정책의 종류에 따라 정책결정의 유형이 달라진다고 주장하였는데, 배분정책은 이해관계자가 특정부문에 한정되어 있고 일반 대중에 호소할 필요가 없기 때문에 문지기와 직접 관계를 맺어서 정책문제로 채택하도록 한다. 즉 내부접근형과 비슷하게 조용하게 의제화한다. 소득재분배정책은 이데올로기적 요소와 전국적 차원에서 지지가 있어야 한다. 문제가 해결되면 전체적 이익을 가져오고, 그 해결비용을 일부가 부담하는 공유는 정부 의제화가 어렵다는 견해다.

## 2) 정책의제설정의 중요성과 한계

정책의제설정은 문제해결의 첫 번째 단계이고 동시에 정책과정의 첫 번째 단계가 된다. 일단 정책의제로 채택되면 문제는 해결의 가능성이 높아지게 된다. 정부가 공식적인 검토를 시작하면 이와 관련된 개인이나 집단들이 문제해결을 위한 정치적 활동을 촉진하고, 공개적으로 논의가 되면 음성적으로 영향력을 미치는 반대집단의 힘은 약화되기 때문이다. 정책의제설정은 문제해결의 첫단계이기 때문에 반대집단이 처음으로 등장하여 투쟁을 시작하는 단계이다.



정책의제로 채택되는 과정에서 문제해결을 위한 정책대안에 대하여 정치세력간에 일정한 타협이 있을 수 있다. 정책의제화과정에서 찬성집단과 반대집단은 흔히 타협을 하고 이 타협이 사실상 문제해결책에 대한 타협이다. 이러한 과정에서 정치적 실현가능성을 고려하여 생각되어지는 정책대안의 범위가 실질적으로 제한된다.

정책의제화의 양상이 어떠한가는 나머지 정책과정에 커다란 영향을 미친다. 동원형의 경우는 정책결정이 보다 분석적으로 되며, 외부주도형의 경우는 일관성 있는 종합적 정책보다는 상호모순, 충돌되는 정책내용들이 있게 되고 집행에서도 계속적인 마찰과 타협이 따르고, 이 경우 정책결정·집행·평가를 담당하는 자는 계속적으로 충돌하는 정치세력의 가운데에서 행동하게 된다(한석태, 2000).

지극히 중대한 문제나 미래에 커다란 피해를 줄 수 있는 문제들이 정부의제로 채택되지 못하는 경우가 흔히 있다. 이러한 사태를 막기 위하여 분석적 의제설정이 필요하다. 정책문제로 설정되지 않는 경우 문제가 방치되고, 피해가 더욱 커진다. 외부주도형의 경우 적시에 해결되지 못하는 경우가 있는데, 정부의제화에 시간이 걸리고, 자료 수집분석 및 정치적 타협에 시간이 걸리고, 조직 정비·예산확보에 시간이 걸리기 때문이다. 그러나 문제해결은 적시에 이루어져야 한다.

#### (1) 실제 의제설정상의 문제점

정부가 시급한 문제에도 움직이지 않는 경우가 있다.

첫째, 정책결정자의 문제 파악에 잘못이 있기 때문이다. 문제의 중요성이나 시급성을 통계지표로 판단하는 경우,

둘째, 정책결정자가 눈앞에 닥친 문제에 대해서만 관심을 기울이기 때문에 장래에 심각해 질 문제를 등한시 하는 경우

셋째, 정책의제설정의 정치적 성격 때문으로 정치적 자원이 많은 집단이 반대하는 경우 정책의제로 채택되기가 어렵고

넷째, 커다란 사건이 있기 전에는 정부의제가 되지 않거나 해결책이 쉽게 발견되지 않아 정책의제화하지 못하는 경우가 있다(함종길, 1991).

#### (2) 적극적 문제탐색의 한계

먼저, 분석의 부담과중이다. 새로운 문제를 적극적으로 탐색한다는 것은 고도의 분석적 노력을 요하는데, 새로운 문제를 파헤쳐서 이를 위한 대안의 분석까지 하게 되면 부담은 더욱 가중된다. 둘째, 정치적 부담과중 (Political Overload)의 문제로 정치체제가 사용할 수 있는 자원은 한정되어 있는데, 새로운 문제를 파헤쳐서 이것까지 부담한다면 정부는 자원부족에 빠진다. 이러한 약점은 문제탐색을 가급적 은밀하게 진행하여 어느 정도 감소시킬 수 있다.

### 제 3 절 지역언론보도와 제주특별자치도특별법의 변화

#### 1. 제주특별자치도의 추진배경

제주특별자치도는 2003년 2월 노무현 대통령의 지방자치의 시범도 추진의지 표명에서 시작됐다. 제주도는 이에따라 2004년 11월 제주특별자치도 추진계획을 마련하여 정부에 건의했다. 정부는 이러한 제주도 추진계획을 토대로 2005년 5월 정부 기본구상안을 확정 발표했다. 정부의 특별자치도 계획에 대해 제주도내에서도 일련의 활동이 이어졌다. 2005년 7월에는 제주지역 인사 95명으로 제주특별자치도 범도민 추진협의회가 창립됐으며, 제주도내외 인사 54명으로 구성된 제주특별자치도 지원위원회도 창립됐다.

이어 제주특별자치도 관련 대통령 훈령 제152호가 발령돼 2005년 7월 20일 제주특별자치도 추진위원회 및 국무총리실 기획단이 설치됐다. 제주도는 2005년 9월 정부의 특별자치도 기본구상안을 구체화한 기본계획안을 정부에 제출했으며, 정부는 10월 14일 제주특별자치도 기본계획 정부안을 확정했다. 이후 입법작업에 들어가 2005년 11월 4일 제주특별자치도 특별법안 등 3개 관련법안이 입법예고 됐다. 이에 따른 공청회가 서울과 제주에서 각각 개최됐고 제주특별자치도특별법은 법제처 심사와 국무회의 의결을 거쳐 국회의 여야 대립에 따른 우여곡절 끝에 2006년 2월 제정됐다.



#### 2. 지역언론보도에 따른 제주특별자치도특별법의 분야별 변화

제주를 경쟁력있는 국제자유도시로 육성하고 이상권 분권모델로 발전시키는 것을 골자로 하고 있는 제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법이 제정 시행됨에 따라 2006년 7월 1일 제주도가 특별자치도로 출범했다. 제주특별자치도특별법 제정이 추진되는 과정에서 제주도내 지역언론은 상당한 지면을 동원해 특별법의 내용에 대한 찬반논쟁을 진행했다. 이 과정에서 제주특별자치도특별법이 여러 조항에 걸쳐 수정되기도 했으며, 지역언론의 의제 제기에 의해 새로 신설된 조항도 있다. 지역언론이 정부의 특별자치도 구상 발표 이후 가장 많이 다룬 주요 의제는 관광 활성화와 교육 및 의료분야의 개방으로 요약된다. 제주도내 시민사회단체와 민주노총제주본부 등 노동계에서도 교육 및 의료개방에 대한 다양한 목소리를 논평과 기자회견을 통해 제시한 바 있다. 이에따라 이하에서는 제주특별자치도특별법의 근간을 이루는 관광, 의료, 교육분야로 나뉜 입법추진과정부터 법률 제정시까지 언론의 보도내용과 이



에 따른 법조항의 변화를 단계별로 분석하고자 한다.

제주특별자치도에 대한 지역언론의 보도는 2004년 11월 30일 제주도가 특별자치도추진계획을 마련해 정부에 건의한 뒤부터 본격적으로 시작됐다고 볼 수 있다. 이후 2005년 10월 14일 제주특별자치도 기본계획 정부안이 확정될 때까지가 지역언론의 보도가 중점적으로 이뤄진 시기라고 분석된다. 이러한 지역언론의 보도내용은 2006년 2월 9일 제주특별자치도특별법의 국회통과에 직간접적 영향을 미치며 전반적인 법률내용으로 반영된 것으로 분석된다.

#### 1) 관광분야에서의 변화

##### (1) 입법추진과정에서의 관광분야 내용

제주특별자치도 기본계획안은 관광산업 육성방안과 관련 시장규모 확대, 차별화된 관광시스템 구축, 전천후 종합관광휴양지 및 국제회의 중심지로의 발전 등을 기본골자로 내세웠다. 세부적인 내용을 보면 관광시장 규모를 확대하기 위해 국내외 관광기구와 협력 네트워크 및 관광통합안내 시스템을 구축하는 것이다. 국제직항노선 확대 등 접근성 증대를 위해 항공자유화도 추진토록 했다. 제주를 출발 도착 경유지로 하는 기존 노선 또는 수요가 예상되는 신규노선에 취항을 희망하는 국내외 모든 항공사에 대해 수요에 상응하는 운수권을 부여한다는 계획이다. 이는 항공사가 출발 또는 도착하는 비행중 등록국적 외의 두 나라 노선에서 운송할 수 있는 제5의 자유를 부여하는 것이다.

기본계획안은 제주의 특성을 이해할 수 있는 관광시스템 구축을 목표로 내걸었다. 한국관광공사 제주지사, 컨벤션 뷰로 등을 통합해 전문성을 강화한 통합 관광기구, 예컨대 싱가포르의 관광청과 같은 통합형 기구를 구성한다는 것이다. 기본계획안은 제주도 전역의 면세화도 추진토록 했다. 면세지역화란 제주도내에서 취급되는 재화와 서비스에 대한 세금을 면제하는 것이다. 이는 지난 2002년 수립된 제주국제자유도시 개발계획에서도 내부적으로 검토만 되다가 무산된 적이 있다.

기본계획안은 면세지역화방안을 비교적 상세하게 제시했다. 제주지역의 면세지역화는 말레이시아의 랑카위섬을 모델로 삼고 있다. 제주도의 절반 크기에 인구 7만명이 거주하는 랑카위섬은 1987년 관광산업 육성을 위해 면세지역으로 지정됐다. 랑카위섬에서는 물품에 대해 수입관세 및 판매세, 서비스세 등 간접세가 모두 면세되며 호텔 숙박요금에 붙는 판매세, 서비스세 등도 면세되고 있다.

제주도가 면세지역화를 추진할 경우 대상품목은 국산 및 수입품, 자체 생산품인 주류, 담배, 의류, 전자제품 등이며, 외국산 1차산업 생산물은 면세대상 품목에서 제외하도록 했다. 서비스 관련 호텔 객실, 식음료, 선박 및 항공기 유류비 등도 대상이다.

면세세목은 부가가치세, 특별소비세, 교통세 등 간접세와 관세로 검토됐다. 면세지역 화될 경우 통관절차는 제주도를 국내 관세지역 밖의 외국으로 간주해 국내외 물품 반입 또는 반출시 세관신고를 하도록 했다. 제주도민과 내외국인 모두에게 면세혜택을 부여하고, 제주도내에서는 제한없이 구매가 가능한 대신 타지방으로 반출시에는 일정수량 또는 금액 이상은 신고하도록 하는 방안이 제시됐다(제주특별자치도 기본계획정부안, 2005).

## (2) 관광분야에서의 언론보도내용

관광분야의 경우 정부의 재정지원을 전제로 하는 내용이 많은데다 제주 관광에 본질적인 지원을 해준다는 개념을 바탕으로 깔고 있는 만큼 특별하게 지역언론이 문제를 제기한 사항은 없다. 오히려 대폭적인 규제완화를 통해 제주도를 선진 관광지로 만들어달라는 요구가 지역언론의 기고 등을 통해 제시됐다(한라일보, 2005년 9월 7일자).

제주도가 제주특별자치도특별법에 반영하기 위해 제주도민의 의견을 공모한 결과 카지노업 관련 제반권한의 이양, 제한적인 내국인 관광객 카지노 입장, 관광호텔 산업용 전력요금 요율 적용 확대, 면세지역 지정 등이 제안됐다.

지역언론은 관광분야에 대해 제주도내 8개 카지노업체들의 내국인 카지노 허용요구 등을 단편적으로 다루는데 그쳤다<sup>1)</sup>. 다만 제주특별자치도특별법 내용에 제주도전역 면세화 내용이 누락되자 알맹이가 빠진 특별법이라는 비판을 제기했다(제민일보, 제주일보, 한라일보, 2006년 2월 11일자).

## (3) 관광분야의 입법 내용

관광분야에서는 관광객 유치 활성화에 초점을 맞춰 제주도에 대해 특별한 대우를 보장하고 있다. 출입국 관리제도를 개선하여 외국 방문객을 적극적으로 유치할 수 있도록 했으며(제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법 제156조), 외국인 관광객에 대한 노비자(No Visa)입국도 확대했다. 자치를 바탕으로 관광산업의 국제경쟁력을 제고하는 내용도 담았다. 제주특별자치도특별법 제169조에서 제173조까지는 특별자치도 스스로의 노력으로 세계적 규모의 종합 관광휴양지를 조성할 수 있는 여건을 제공할 수 있도록 각종 규제를 완화하고 있다. 외국인 전용 카지노의 경쟁력 강화책 마련이 가능토록 설립 감독권 및 관광진흥개발기금 운영권한을 제주도로 이양

1) 제민일보, 제주일보, 한라일보 등 제주도내 주요 일간지는 2003년 노무현대통령이 제주도를 지방자치 시범도로 추진하겠다는 발표를 한 이후부터 2006년 2월 특별자치도특별법이 제정된 직후까지 특별자치도 내용에 대한 깊은 관심을 보이며 다양한 보도를 해왔다. 지역언론은 관광분야의 경우 침체된 지역경제를 활성화할 수 있는 특별한 대안이 필요하다는 점을 강조했다. 지역언론은 내국인카지노 반대 등 시민단체의 의견을 수용해 지면에 반영하면서도 적극적인 관광객 유치를 위한 구체적이고 특별한 대책이 특별법에 반영되어야 한다는 견해를 기사와 사설, 전문가 기고 등을 통해 제시했다.

했으며, 관광호텔의 등급심사제도 운영도 이양했다. 지방공기업인 제주관광진흥공사를 설립하여 사업추진의 핵심주체로 활용할 수 있도록 했다. 제주관광진흥공사는 관광산업 육성과 마케팅활성화 등을 위해 한국관광공사와 같은 국가공기업과 유기적 협조체제를 구축하게 된다.

관광객 유치촉진을 위한 지원도 강화했다. 내국인면세점 이용이 활성화되도록 이용규제를 완화했다(동법 제177조). 파격적인 내용으로 관심을 모았던 제주도 전역 면세화는 반영되지 않았다. 제주도내 카지노업계를 중심으로 요구됐던 내국인 카지노 허용문제도 반영되지 않았다.

## 2) 의료분야에서의 변화

### (1) 입법추진과정에서의 의료분야 내용

제주특별자치도 기본계획안은 의료분야에서 획기적인 내용을 담았다. 국내외 영리업의 허용이 그것이다. 영리법인의 허용여부는 기본계획안 발표 이후 지역언론의 핵심논쟁으로 지면을 채워나갔다. 기본계획안은 제주도지사가 허가할 경우 국내자본, 국내외 합작자본의 영리법인 설립을 허용하는 방안을 제시했다. 제주도에 대해 전면적인 의료시장 개방을 허용하는 것이 골자다. 국내외 의료기관 유치를 위해 현행 의료법 규제를 제주도에 한해 해제하는 것이다.

영리법인 허용과 관련 국무총리실 제주특별자치도 추진기획단은 국내외 영리법인 도입 및 내국인 진료허용은 제주특별자치도의 구상의 핵심으로 전향적 수용이 필요하다는 입장을 견지했다. 해외 유수의료기관의 국내 유치 및 경쟁력있는 국내 의료기관 육성을 위한 자본조달의 용이성을 위해 영리법인 허용이 필요하다는 것이다. 제주특별자치도의 취지를 감안해 의료기관 개설 허가권한을 제주도지사에게 전면 이양하되 보건복지부장관과 사전 협의를 거치도록 함으로써 영리법인 허용에 따른 부작용을 최소화할 수 있다는 입장을 내세웠다(제주특별자치도 기본계획 정부안, 2005).

### (2) 의료분야에서의 언론보도 내용

지역언론들은 제주지역 시민사회단체들이 제기한 영리병원 허용의 문제점을 지면에 반영했다. 반면 외자유치 차원과 도민의료수준 향상 차원에서 영리법인 허용이 필요하다는 주장도 기사화했다. 지역언론이 제기한 영리병원 허용의 문제점은 도민의 의료비 상승 및 의료 양극화현상에 대한 우려였다. 제주도의사회와 제주도치과의사회 등 제주도내 의료기관 주최의 의료시장 개방 타당성 검토토론회 쟁점도 지역언론을 통해 이슈화됐다.

지역언론이 제기한 세부적인 내용을 보면 제주도가 전면적으로 의료시장을 개방할 경우 현재 보험수가의 2, 3배 정도로 관행수가를 받게 되며, 건강보험이 적용되지 않

으므로 제주도에 설립되는 영리병원을 이용하는 환자들의 의료비용은 현재 의료비의 최소한 5배 이상 본인부담이 늘어난다는 것이다. 영리병원들이 제주도민을 대상으로 중저가 브랜드를 개발하고 이를 상품으로 파는 전략을 택할 경우 제주도는 병상공급의 과잉, 불필요한 과잉진료 등으로 의료복지에 부작용을 겪을 것으로 진단했다(제주일보, 2005년 8월 30일자).

이와같은 영리법인 허용에 따른 의료비 상승 및 의료양극화 우려에 대해 지역언론은 제주특별자치도추진기획단의 입장 등을 통해 해결방안을 제시했다. 국내외 법인에 대해 영리병원을 허용하고 있으나 건강보험을 현재와 같이 적용하고, 국내법인에 대해서는 2007년 7월부터 허용하여 시행시기를 일정기간 유예함으로써 급격한 개방을 지양하고 있다는 것이다. 또 사전에 보건복지부 장관과 협의함은 물론 의료단체, 전문가, 시민단체 등으로 구성되는 보건의료정책심의위원회의 사전심의를 거처도록 하여 무분별한 영리병원이 아닌 우수 병원이 유치될 수 있도록 입법을 추진하고 있다는 것이다(제민일보, 2005년 9월30일자).

국내외 영리병원 전부에 대해 건강보험을 적용시킴으로써 도민의료비 상승, 의료서비스의 양극화 우려는 최소화될 것이며, 오히려 종합전문병원이 없는 제주도민으로서 질 좋은 의료서비스 혜택과 대도시 대형병원으로 가서 진료받는 연간 2백61억여원의 경제적, 시간적 부담이 없어지게 되고 국내외 환자가 유입될 경우 의료관광등 지역경제활성화에 크게 기여한다는 입장을 지면에 반영했다(한라일보, 2005년 7월 16일자).

주민들에게 의료선택의 기회를 넓혀주고, 국내외 의료수요를 흡수하여 국부의 창출가 고용의 기회를 넓혀나가 특별자치도의 핵심산업의 하나로 육성 가능하다는 진단도 제시했다. 특성화된 첨단기술의 전문병원과 노령화시대에 대비한 실버형의료, 요양시설과 함께 세계 유수의 연구기관 등의 유치를 통하여 관련 산업의 발전을 촉진시켜나갈 수 있다는 논리도 제시했다. 천혜의 조건을 활용한 의료관광의 중심지로 육성발전시켜 지역발전에 이바지한다는 의견도 담았다(제주일보, 2005년 9월 1일자).

### (3) 의료분야에서의 입법 내용

제주특별자치도특별법은 의료분야 영리법인의 허용과 관련 절충안을 채택했다. 당초 국내외 법인 모두에 대해 영리법인을 허용하려던 방침을 바꿔 외국법인이 설립 투자한 영리법인에 한해 개설을 허용했다(제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법 제192조내지 제196조). 이는 의료서비스산업 관련 진입규제를 완화한 것이다. 외국영리법인이 의료기관을 설립할 수 있도록 규제가 완화됐다. 외국 영리법인은 건강보험 요양기관 당연지정제의 특례도 인정받았다. 의료기관 개설은 도지사가 허가

하되, 보건복지부장관의 사전승인을 받도록 보완했다. 외국병원의 내국인 진료허용으로 해외의료기관 유치를 촉진하게 한 것이다. 이는 지역언론이 시민단체의 입장을 중심으로 지속적으로 제기한 문제에 대해 국회가 절충적 입장에서 법률을 제정한 것으로 분석된다.

의료서비스산업 규제도 국제자유도시에 부합되도록 개선했다(동법 제197조 내지 제199조). 외국영리법인 의료기관의 외국인 환자 소개 및 알선행위도 허용했다. 비전속 진료, 원격진료 등 다양한 진료서비스 형태도 확대했다. 제주도를 의료관광(Medical Tourism)의 중심지로 육성하는 내용도 포함됐다(동법 제200조). 제주형 의료관광 산업 육성을 위한 모델 개발 및 지원체계도 구축했다. 이는 의료분야 투자에 대한 정부지원강화로 나타난다. 일정규모 이상 투자시 법인세 등을 감면하고 국공유지 장기임대 및 임대료 감면혜택도 부여했다.

공공의료서비스도 대폭 확충됐다(동법 제190조 및 제191조). 외국인 진료소 및 특별응급의료센터 지정제도를 운영하여 외국인 진료편의를 강화했다. 제주에는 현재 외국인 전담 의료기관이 없다. 의료기관 유치와 병행하여 보건의료발전계획 수립도 의무화됐다. 제주도내 병원의 의사에 국한되지 않고 도의 대학병원의 유명의사도 제주도내에서 진료가 가능하도록 허용했다.

### 3) 교육분야에서의 변화

#### (1) 입법추진과정에서의 교육분야 내용

제주특별자치도 기본계획안은 교육분야의 전면개방도 제시했다. 영리법인의 교육기관 설립 허용, 외국교육기관의 설립운영과 대학설립과 운영에 대한 특례 등이 그것이다. 초중등 교육과정의 자율성을 확대해 입학방법, 수업료, 교과서, 커리큘럼 등의 특례를 인정하고, 외국 우수 대학(원) 유치여건도 조성하도록 했다. 대규모 종합형 외국어 교육타운을 설치해 해외 유학수요를 유치하며, 교육감과 교육위원은 주민직선으로 선출토록 했다. 교육위원회는 도의회 의원과 3인과 별도로 선출한 교육위원 5인으로 구성토록 했다(제주특별자치도 기본계획 정부안, 2005).

#### (2) 교육분야에서의 언론보도 내용

교육분야는 외국교육기관, 국제학교의 설립에 따른 영향과 이에 대한 공교육 강화방안이 지역언론의 주된 관심사였다. 지역언론은 전교조 제주지부 등 교육관련 단체의 입장과 학부모단체의 입장을 중심으로 논쟁을 다뤘다(제민일보, 제주일보, 한라일보 9월 30일자).

교육개방으로 외국교육기관이 제주에 설립될 경우 제주도민의 사교육비 부담이 증가하고, 결과적으로 공교육의 황폐화를 가져온다는 것이 지역언론이 제시한 반대입장

의 주된 논리였다(한라일보, 2005년 9월 27일자). 반면 지역언론은 외국교육기관의 경우 공교육에 대한 대체가 아닌 보완적 수단으로 활용될 것이며, 유학 희망학생, 외국인 투자자 등의 자녀를 대상으로 외국의 교육프로그램을 운영하는 것이기 때문에 문제가 없다는 학부모 단체등 찬성측 입장도 담아냈다(제민일보, 2005년 8월 29일자). 국제학교는 외국대학 유학을 목표로 하는 학생들을 대상으로 외국의 교육프로그램을 운영하는 것으로 기존학교에는 영향이 없을 것이라는 입장도 전달했다. 기존학교에 대해 학급당 교원수를 늘리고, 원어민 교사를 확대하며, 학교 실험실 등 교육시설 여건을 개선하는 등 공교육 강화방안 제시방안도 내세웠다(제주일보, 2005년 8월 2일자).

### (3) 교육분야의 입법 내용

제주특별자치도특별법은 기본적으로 교육산업에 대한 모든 규제를 해제한다는 방향이다. 교육자치제의 선도적 실시와 국제자유도시에 적합한 교육서비스 제공을 양측으로 삼았다. 입법추진과정에서 지역언론이 논쟁을 제기한 외국교육기관의 설립도 그대로 반영했다. 교육자치제 실시를 위해 교육감 및 교육의원 주민직선을 보장했다(제주특별자치도설치및국제자유도시조성을위한특별법 제80조, 제81조 및 제91조). 교육감, 교육위원을 주민직선으로 선출하여 간선제도에 따른 비효율을 제거하고 주민 대표성을 확보하기 위한 제도이다. 교육위원회를 도의회 상임위원로 일원화했다(동법 제79조 및 제80조). 교육관련 심의 의결기관을 일원화함으로써 비합리적인 이중적 심의 의결구조를 개선했다. 교육청을 개편해 교육자치여건을 조성토록 했다(동법 제98조 및 제101조 내지 제103조). 현행 3개 교육청을 행정시 단위로 통합 운영했으며, 교육장 임용 공모제도 도입했다. 교육비특별회계 제도를 유지하면서 지방교육재정부담금 법정률 지원제도로 교육재정 자주권을 확보할 수 있도록 배려했다.

국제자유도시에 적합한 교육서비스 제공을 위해 초중등 교육기관의 자율성을 경제자유구역 이상으로 신장시켰다(동법 제182조, 제186조 및 제187조). 초중등과정에서 외국 교육기관 설립을 허용했다. 초중등 교육과정에서 외국어 강의, 국제수준의 교과과정 운영 등이 가능토록 최대한 자율성을 보장했다. 교과용 도서, 커리큘럼, 교원자격 등의 특례 인정으로 차별화된 교육수요를 충족하고 투자자의 교육문제를 해소할 수 있도록 보장했다. 외국의 우수 대학(원)을 유치할 수 있도록 여건도 조성했다(동법 제183조). 국내 대학 내에 외국대학(원)의 교육과정 설치를 허용했다. 학교부지와 시설 및 수익용 기본재산 등 확보기준을 완화해 대학 설립희망자의 초기 비용 및 위험부담을 경감시켰다. 토지무상임대와 연구비 및 장학금 등 행재정적 지원도 강화됐다. 국내 대학 등에 대한 규제완화로 각종 지원도 강화했다(동법 제184조). 시설, 교원 등 일



정요건하에 학사학위과정과 전문학사 학위과정을 함께 운영하는 대학설립을 허용했다. 교육시설 설립시 투자진흥지구로 지정 가능토록 제도를 개선했으며, 대학운영 및 시설 건축 자금도 지원을 확대했다. 이는 교육기숙사형 사립학교(자립형 사립중고교) 및 공영형 자율학교를 설립해 다양한 국내 교육수요를 흡수하고, 우수인재를 양성토록 허용한 것이다. 외국의 유명대학(원)은 외국자본과 국내자본이 공동으로 투자될 수 있도록 하고, 외국교육기관이 제주도에 분교를 설립하는 것도 허용했다.

### 3. 제주특별자치도 및 도의회의 구성

제주특별자치도는 제주도를 싱가포르나 홍콩처럼 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시켜 나가기 위해 각종 규제를 완화하고 핵심산업을 육성하려는 데 주안점을 두고 있다. 이를 위해 기존의 4개시군을 폐지하고 광역단일체제인 제주특별자치도가 출범하게 된 것이다. 제주특별자치도지사는 2개 통합시장을 임명하고, 중앙정부가 특별법에 의해 타시도와 다르게 특별히 위임한 각종 권한을 장악하게 된다.

제주특별자치도는 이상적 자유시장 경제모델을 구축하고 핵심산업을 육성해 경쟁력 있는 국제자유도시로 육성한다는 목표다(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 2006). 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안은 이를 위해 다음과 같은 내용으로 구성됐다. 제주특별자치도는 종전의 제주도를 폐지하고, 제주특별자치도를 설치하여 자치조직, 인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을 구축하게 된다. 제주도특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 청정산업 및 서비스산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성 발전시키게 된다.(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법, 2006)

제주특별자치도의 집행기관 및 의결기관의 선출직 공직자에 대하여 정치적 법적 책임을 물을 수 있는 주민소환제를 도입한다. 주민소환투표는 19세 이상의 주민 총수의 3분의 1 이상이 투표하고, 유효투표수의 과반수 이상이 찬성하는 경우 주민투표소환대상자의 주민소환이 확정된다. 제주특별자치도에는 자치경찰대가 신설되고, 특별지방행정기관이 제주도로 이관됨에 따라 공무원 정원은 269명 늘어난 5169명이 된다. 제주도는 이 같은 내용을 담은 제주특별자치도 행정기구 설치 조례안과 정원 조례안을 확정했다. 특별자치도 출범과 함께 도 전역이 단일 광역자치 체제로 전환됨에 따라 시행되는 제주도 행정기구를 보면 4개 시군(의회) 폐지와 자치경찰 신설, 특별지방행정기관 이관 등에 따라 도 본청과 직속기관 및 사업소, 행정시<sup>2)</sup>과 도의회 기

구가 대폭 확대된다.

제주도의원 정수는 모두 41명으로 정해졌다. 41명은 지역구 29명, 비례대표 7명, 교육의원 5명으로 구성된다. 지역구의원의 선거구는 인구, 행정구역, 지세, 교통 기타 조건을 고려해 확정됐다. 교육의원의 선거구는 제주시 2명, 북제주군, 서귀포시, 남제주군 각각 1명으로 정해졌다. 도의원 선거구는 제주도의원선거구획정위원회에서 결정됐다. 제주도의회는 집행기관에 대한 견제기능을 대폭 강화했다. 각 상임위원회별로 3인이내의 정책자문위원을 둘 수 있다. 상임위원회별 전문위원은 서기관급으로 책정됐다. 제주도의회의 독립적 인사운영도 보장됐다. 제주도지사는 조례가 정하는 대규모 개발사업을 시행하거나 그 개발의 승인, 허가, 인가 등을 하고자하는 경우에는 미리 그 개발사업계획의 내용을 제주도의회에 보고하여야 한다. 대형개발사업이 자의적으로 이루어져 환경파괴를 가져오거나 주민이익을 침해할 수 있는 여지를 방지하기 위한 것으로 이는 제주도의회의 중요한 권한중 하나이다.

특별자치도 의회기능의 대폭 확대로 행정자치위원회를 행자위와, 경찰, 소방, 가족보건을 소관하는 복지안전위원회로 나누고, 농수산환경위원회를 환경도시, 산업위원회로 분리토록 했다. 교육위원회가 신설되면서 상임위원회는 7개로 늘어난다. 총무담당관을 총무, 의사담당관으로 분리하는 한편 의정담당관을 입법정책담당관으로 변경했다. 상임위에는 정책자문위원을 두게된다. 이에따라 사무처 기구도 1처 1담당관, 4전문위원에서 1처 3담당관 7전문위원으로 확대된다.



2) 제주특별자치도 본청에는 감사·노동위원회 등 2개 위원회, 교통관리단, 도시건설본부, 해양수산본부 등이 신설된다. 이에 따라 실국은 경영기획실, 특별자치도추진단, 자치행정국, 문화관광스포츠국, 지식산업국, 가족복지보건국, 소방방재본부, 교통관리단, 자치경찰단, 국제자유도시추진국, 청정환경국, 친환경농축산국, 도시건설본부, 해양수산본부 등 2위원회, 1실, 2단, 8국, 3본부 등으로 편제된다. 정부부지사를 환경부지사(별정)로 전환해 국제자유도시, 환경, 농축산, 도시계획, 해양수산 정책을 총괄토록 했다. 도시사 직속으로 경제정책, 여성정책, 도서지역, 지역협력 특보를 두도록 했다. 특별자치도 우선이양 대상 사무로 선정된 특별지방행정기관(국토관리청, 해양수산청, 중소기업청, 환경출장소, 노동위원회)의 사무를 본청 기구로 편제토록 했다. 공보관실에 홍보기획, 보도 1.2담당을 두도록 했다. 직속기관은 농업기술원, 인력개발원, 보건환경연구원, 보훈청, 소방서로 편성됐다. 농업기술원엔 4개 시군 농업기술센터를 통합해 북·남부 농업기술센터를 두도록 했다. 보건소는 제주, 북부, 서귀포, 남부 보건소로 편성됐다. 사업소는 사업운영본부, 수자원본부, 여성능력개발본부, 단위 사업소 등을 두게 된다. 행정시와 읍면동을 보면 제주시는 특별자치행정국, 가족보건국, 문화산업국, 농수축산국, 교통환경국, 자치경찰대 등 6국 1경찰대 25과로 1개국이 증설된다. 가족보건국, 공보과, 차량관리사업단, 공원녹지과, 환경자원과 등이 신설됐다. 서귀포시는 특별자치행정국, 가족복지국, 지역경제국, 도시건설국 등 4국 18실과 1경찰대로 편제된다. 공보과와 공원녹지과가 신설됐다. 제주시는 19동 4읍 3면을 두고, 서귀포시는 12동 3읍 2면을 두게 된다. 읍·면의 경우 기존 1개과에 기동봉사과를 추가로 신설, 2개과로 확대 편성했다. 주민자치과장이 읍·면의 부읍면장을 겸임토록 했다. 읍·면장은 종전대로 5급 선임자 순으로 임명토록 했다.



### 제 3 장 연구문제

본 연구는 다음과 같은 연구문제를 설정하고 특별자치도 추진과정에서 지역언론의 의제설정에 대하여 분석하는 것이 목적이다.

첫째, 지방정부 정책결정자(그룹)들이 지역언론 보도에 얼마나 영향을 받는지 분석한다.

제주특별자치도의 출범을 앞두고 외교와 국방을 제외한 모든 권한을 이양받는 제주도의 입장에서 자치도의 성공적 추진을 위한 지역언론의 보도와 역할은 어느 때 보다 중대하다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 지방정부의 정책결정자(그룹)들과 지역언론 간의 상호관계나 영향 정도를 분석하는 것은 상당한 의미가 있다.

둘째, 지방정부의 정책결정그룹(5급 이상 간부공무원)들이 언론보도에 대해 어떠한 수용행태를 보이는지 분석한다.

언론의 보도로 정보가 생산되면 정책결정에 참여하는 각 행위자들은 그 정보를 획득하는 단계를 거치게 된다. 사실 제주특별자치도 출범을 둘러싸고 지역언론은 정책의 입안단계에서 부터 확정에 이르기까지 수많은 보도를 통해 여론을 주도해 왔다. 때문에 정책결정과정에 참여하고 있는 정책결정 그룹들은 언론의 보도내용을 민감하게 받아들일 수밖에 없고 어떤 형태로든 그 정보에 대해 다양한 행태를 보이게 된다. 중요한 것은 정책결정자들이 정보에 대한 수용 행태가 언론에 다시 반영돼 보도되고 수용행태에 대한 언론의 보도는 정책결정자들의 입장에서 볼 때 중요한 정보이므로 이에 의거해 정책이 수정, 보완, 보류 되는 다양한 양상을 보이게 된다는 것이다. 결국 각 정책결정자들의 정보에의 접촉, 수용과 언론에 의한 피드백 정보제공은 정책결정과 어떤 형태로든 연결돼 있다.

셋째, 지방의회 의원들은 언론의제에 어떠한 수용행태를 보이는가?

지방의회의 시각에서 지역언론이 지방정부의 정책결정 과정에 미치는 영향을 분석하는 것도 중요하다. 지방자치시대가 본격화된 이후 지방의원들이 본질적으로 지방자치제도의 한 축을 담당하고 있으며, 지방의회가 지방정책을 최종적으로 확정하는 의사결정구조를 가지고 있기 때문이다. 지방의회의 의원들이 지방정부의 정책결정과정을 어떻게 판단하고 있는지 파악하는 것이 중요하기 때문에 지방의원들도 조사대상에

포함시켰다. 결국 지방정부의 정책결정을 최종적으로 담당하는 기관이 지방의회인 만큼 지방의원들의 지역언론에 대한 시각을 제대로 파악해야만 정책결정 과정을 통해 본 지방정부와 지역언론과의 관계를 정확히 알아낼 수 있다. 이와함께 지역언론의 지방정부에 대한 비판과 견제 감시기능이 제대로 발휘되고 있는지, 지방정부의 정책기안이나 입안이 왜곡된 여론에 의해 지역주민들이 피해를 보는 경우가 발생하는지 여부 등을 분석, 지방정부 의제설정단계에서 언론의 바람직한 역할을 모색하고자 한다.



## 제 4 장 연구방법 및 연구범위

### 제 1 절 연구방법

우리나라 지역언론은 현실적으로 새로운 언론환경의 구조적 변화속에서 어느 특정 지역의 주민들이 필요로 하는 생활권 중심의 지역문제나 지역정보를 충분하게 제공할 수도 없는 불안정한 상태에서 정보유통의 불균형현상을 초래함으로써 주어진 역할을 제대로 수행하지 못한다는 지적이 많다. 이같은 시점에서 볼 때 우리가 추구하고자 하는 올바른 지역사회의 정착을 위해서는 무엇보다도 지역언론의 역할이 가장 중요하다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 지역언론 보도가 지방정부 정책결정자들에 미치는 영향에 대한 분석을 통해 지역언론의 역할정립에 기여하는 것에 주안점을 두고 있다. 특히 제주특별자치도 출범과정에서의 지역언론과 지방정부의 상호관계를 중점적으로 분석함으로써 본격적인 지방자치시대의 바람직한 교류창구를 설정하는 방안을 제시하는 것을 연구목적으로 삼고 있다.

본 연구의 연구방법은 다음과 같다.



본 연구는 연구의 주제인 지역언론 보도가 지방정부 정책결정자들에게 미치는 영향을 분석 고찰하기 위해 분석틀을 도출, 지방정부 사무관급 이상 공무원과 도의회 의원들을 대상으로 설문조사를 실시했다. 설문에서는 지역언론의 영향을 정책결정자들이 받는지 아니면 안받는지, 그렇다면 이유는 무엇이고 지방정부와 도의회 의원들이 영향의 강도차이는 어떠한지를 비교해 분석해봤다. 설문 대상은 지방정부의 정책형성에서 중요한 역할을 담당하는 사무관 이상 간부 공무원과 지방정부의 감시자 역할을 수행하고 있는 지방의회 의원들이다.

본 연구를 위해 설문조사를 실시하는 지역은 제주도 전역이며, 공무원은 제주도 본청에 근무하는 공무원중 5급이상으로 한정했다. 정책의 입안에서부터 추진, 평가에 이르기까지 주도적인 역할을 하는 계급이 5급이기 때문이다. 이러한 이유로 정책의 수립보다는 집행기관 성격이 강한 사업소에 근무하는 공무원은 대상에서 제외했다. 이와함께 제주도의회 의원들을 대상으로 설문조사를 병행했다. 제주도의원만을 대

상으로 했을 경우 분석수치가 작다는 한계가 있을 수 있지만 제주특별자치도 출범으로 인해 기초의회와 의원이 사라지고 광역의회와 의원들만이 존재하는 현실을 감안해 기초의원들은 대상에서 제외시켰다.

설문지는 공무원 대상 설문지와 지방의원 대상 설문지를 각각 따로 작성해 배포했다. 수집된 자료는 SPSS+10 또는 SPSSWIN 통계패키지를 이용하여 빈도분석, 교차분석을 실시했다.

## 제 2 절 설문지 구성

설문지 구성은 각각 두 가지로 구분했다.

공무원대상 설문지는 지역언론에 대한 공무원의 인식을 알아보고, 정책을 보류, 폐기하거나 변경하는 과정에서 지역언론 보도에 따라 영향을 받았는지 여부, 공무원 본인이 지역언론보도에 대한 신뢰도 등을 중점적으로 물었다.

문항은 다음을 위주로 구성했다.

첫째, 지역언론은 정책의제 설정에 어떤 역할을 하고 있는지를 물었다. 둘째, 지역언론은 주민들에게 지방정부의 입장이나 견해를 잘 대변하고 있는지를 포함시켰다. 셋째, 지역언론 보도로 정책을 보류하거나 폐기, 변경한 적이 있는지를 물었다. 넷째, 지역언론 보도로 정책수립과정이 달라진 부분이 많다고 보는지도 포함했다. 다섯째, 지역언론 보도에 대해 신뢰감을 갖고 있는지를 질문했다.

지방의원 대상 설문지는 정책과정에 미치는 지역언론의 영향력과 지역언론이 지역주민 대변자로서 지방자치단체 이익을 반영하고 있는지 여부, 지방정부와 지방의회 중 어느 쪽이 지역언론 보도에 민감하게 반응하는지 등을 중점적으로 파악할 수 있도록 구성했다.

문항은 다음과 같다.

첫째, 지역언론의 여론반영정도는 어떠한지를 물었다. 둘째, 정책과정에 미치는 언론의 영향력이 어느 정도인지도 포함시켰다. 셋째, 지방정부가 지역언론 때문에 바람직한 정책을 포기하거나 변경한다고 생각하는지 여부도 질문했다. 넷째, 지역언론이

지역주민 대변자로서 지방자치단체 이익을 반영하고 있다고 보는지를 물었다. 다섯째, 지역언론의 영향력에 대해 지방정부와 지방의회중 어디가 더 민감하다고 보는지도 포함시켰다.

### 제 3 절 연구범위

본 연구는 공간적으로는 제주도를, 시간적으로는 제주특별자치도의 추진부터 출범까지를 대상으로 삼고 있다. 공간적 범위의 대상은 제주도와 제주도의회 등 행정기관 및 대의 기관과 그 소속 사무관급 이상 공무원 및 지방의회 의원들이다. 또 제주지역에서 이들 행정기관과 대의기관을 상대로 취재 보도 및 논평을 하고 있는 지역언론도 포함된다.

시간적 범위는 제주특별자치도 추진논의와 관련해 무작정 과거로 거슬러 올라갈 수는 없기 때문에 연구의 명확성을 기하자는 취지에서 2003년 2월 노무현 대통령이 제주도를 지방자치 분권의 시범도로 육성하겠다는 취지를 표명한 시점부터 시작했다. 이어 정부의 제주특별자치도 기본구상안이 확정 발표되고, 제주도의 기본계획안이 정부에 제출되는 중간시점을 거쳐 제주특별자치도특별법이 제정된 2006년 2월을 시간적 범위의 종점으로 잡았다.

본 연구는 이러한 시간적 범위속에서 지역언론이 제기한 문제점과 이슈가 제주도와 정부에 의해 어떻게 반영되고 거부됐는지를 설문지 조사방법을 통해 추론적으로 살펴봤다.

## 제 5 장 분석결과 및 결과에 대한 논의

### 제 1 절 응답자의 특성

#### 1. 분석방법

본 연구에서 사용되는 분석자료는 2006년 5월 10일부터 30일까지 제주도청과 제주도의회에서 근무하는 5급이상 공무원과 도의회 의원을 대상으로 총 150부의 설문지를 배부하고 그중 회수된 설문지는 129부였으나 불성실하게 응답한 설문지 1부를 제외하고 총 128부의 설문지가 자료로서 활용되었다. 자료로 활용된 설문지 응답자를 직업별로 보면 5급 이상 공무원 110명, 도의원 18명이다.

본 연구에서 수집된 자료는 SPSS Window 12.0 프로그램을 사용하여 통계처리하였으며, 다음과 같은 분석방법을 사용하였다.

첫째, 조사대상자의 일반적 특성을 알아보기 위해 빈도분석을 사용하였다.

둘째, 조사대상자의 일반적 특성에 따라 지역언론 보도가 미치는 영향의 분포 차이를 알아보기 위해 x2검증을 실시하였으며, x2검증을 실시하기 전에 변수 중 연령, 최종학력, 접촉시간은 x2검증의 조건인 1셀의 기대빈도가 5보다 작은 경우의 비율이 20%이상인 경우가 발생하여 recoding(코딩 변경)을 통하여 변수값을 재분류하여 검증을 실시하였다.

셋째, 지역언론 보도가 지방정부의 정책결정자인 도공무원과 도의회의원에게 미치는 영향을 알아보기 위해 교차분석, t-test를 실시하였다.

넷째, 조사대상자의 특성에 따른 지역언론 보도에 대한 인식 평균비교 차이를 분석하기 위해 t-test와 분산분석(ANOVA)을 실시하였다.

#### 2. 공무원 및 도의원별 응답자의 특성

통계분석조사대상자의 일반적 특성을 살펴보기 위해 응답자의 성별, 연령별, 최종학력, 직업별 응답분포를 분석했다. 성별의 분포에서는 전체 응답자 128명 중 남성이 118명(92.2%), 여성은 10명(7.8%)이었다. 연령대의 분포에서는 40세 미만이 6명(4.7%), 50세 미만 55명(43.0%), 60세 미만 57명(44.5%), 60세 이상 10명(7.8%)으로 50세 이상 60세 미만의 응답자가 가장 많은 것으로 나타났다. 최종학력의 분포에서는 고졸 이하 8명(6.3%), 대졸 89명(69.5%), 대학원 재학이상 31명

(24.2%)으로 대졸 응답자가 가장 많았으며, 직업별에서는 도청공무원이 110명(85.9%), 도의회 의원 18명(14.1%)이었다.

본 연구의 목적인 공무원과 도의원의 응답분포를 분류하여 분석하기 위해 조사대상자의 직업별에 따른 성별 분포를 살펴본 결과 도공무원은 전체 110명 중 남성이 101명(91.8%), 여성이 9명(8.2%)이었으며, 도의회 의원은 전체 18명 중 남성이 17명(94.4%), 여성이 1명(5.6%)인 것으로 나타났다.

이어 조사대상자의 직업별에 따른 성별 분포는 도 공무원 전체 110명 중 남성이 101명(91.8%), 여성이 9명(8.2%)이었으며, 도의회 의원은 전체 18명 중 남성이 17명(94.4%), 여성이 1명(5.6%)인 것으로 나타났다.

조사대상자의 직업별에 따른 연령대별 분포에서는 도공무원 전체 110명 중 60세 미만이 53명(48.1%), 50세 미만 51명(46.4%), 40세 미만 6명(5.5%)인 것으로 나타났으며, 도의회 의원은 전체 18명 중 60세 이상이 10명(55.6%), 50세 미만과 60세 미만이 각각 4명(22.2%)인 것으로 나타났다.

## 제 2 절 개별문항에 대한 분석

### 1. 지역언론과의 접촉빈도

본 연구는 제주도 5급이상 공무원과 도의원들의 지역언론과의 상관관계를 분석하는 것이 주요 목표이다. 따라서 5급이상 공무원과 도의원들의 지역언론 접촉빈도를 알아보는 것이 필요하였다. 업무와 관련하여 조사대상자의 직업별 하루 평균 지역언론 매체접촉시간을 분석한 결과, 도공무원은 전체 110명 중 1시간 이상이 59명(53.6%)으로 가장 많았으며, 1시간 미만 39명(35.5%), 30분 미만 12명(10.9%)으로 나타났다. 도의회 의원은 전체 18명 중 1시간 이상이 9명(50.0%)으로 가장 많았으며, 1시간 미만 7명(38.9%), 30분 미만 2명(11.1%)으로 나타났다.

조사대상자의 직업별 하루 평균 업무와 관련하여 하루에 몇 명의 기자와 만나 대화를 나누는지를 살펴본 결과 도공무원은 전체 110명 중 2명 이하라는 응답이 54명(49.1%)으로 가장 많았으며, 다음은 거의 없다 43명(39.1%), 3명 이상 13명(11.8%)인 것으로 나타났다. 도의회 의원은 전체 18명 중 거의 없다는 응답이 10명(55.6%)으로 가장 많았으며, 다음은 2명 이하 5명(27.8%), 3명 이상 3명(16.6%)인 것으로 나타났다.



## 2. 지역언론의 특별자치도 관련보도에 대한 평가

제주도 5급이상 공무원과 도의원들의 지역언론에 대한 인식을 알아보기 위해 지역언론에 대한 사전정보 전달수준, 여론형성 노력수준, 행정비판 수준, 공정보도 수준, 신뢰감 정도를 질문했다. 응답을 보면 지역언론의 사전정보 전달수준은 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 여론형성을 위한 노력도 많이 하고 있다는 평가를 받았으며, 행정비판수준은 충분한 것으로 분석됐다. 반면 공정보도에 대해서는 불공정하다는 평가를 받았다. 지역언론에 대한 신뢰도는 공무원의 경우 신뢰한다는 응답이 많은 반면 도의원들은 부정적인 응답이 더 많았다.

구체적으로 살펴보면, 제주특별자치도 관련보도에 대해 지역언론은 사전정보를 도민들에게 잘 전달하였는지를 묻는 사전정보 전달수준을 분석한 결과도공무원은 전체 110명 중 보통이라는 응답이 46명(41.8%)으로 가장 많았으며, 다음은 잘 전달되었다 45명(40.9%), 잘 전달되지 않았다 12명(10.9%), 매우 잘 전달되었다 6명(5.5%), 전혀 전달되지 않았다 1명(0.9%)인 것으로 나타났다. 잘 전달되었다는 긍정적인 응답은 51명(46.4%)인 반면, 잘 전달되지 않았다는 부정적인 응답은 13명(11.8%)이었다. 도의회 의원은 전체 18명 중 잘 전달되었다는 응답이 8명(44.4%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 5명(27.8%), 잘 전달되지 않았다 4명(22.2%), 매우 잘 전달되었다 1명(5.6%)인 것으로 나타났다. 잘 전달되었다는 긍정적인 응답은 9명(50.0%)인 반면 잘 전달되지 않았다는 부정적인 응답은 4명(22.2%)이었다.

다음은 제주특별자치도의 필요성에 대해 지역언론은 여론형성을 위하여 열심히 노력하였다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 직업별로 살펴보면, 도공무원은 전체 110명 중 노력하였다는 응답이 48명(43.6%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 43명(39.1%), 노력하지 않았다 12명(10.9%), 매우 노력하였다 5명(4.5%), 전혀 노력하지 않았다 2명(1.8%)인 것으로 나타났다. 노력하였다는 긍정적인 응답은 53명(48.1%)인 반면, 노력하지 않았다는 부정적인 응답은 14명(12.7%)이었다. 도의회 의원은 전체 18명 중 노력하였다는 응답이 9명(50.0%)으로 가장 많았으며, 다음은 노력하지 않았다 5명(27.8%), 보통이다 4명(22.2%)인 것으로 나타났다. 노력하였다는 긍정적인 응답은 9명이었으나 노력하지 않았다는 부정적인 응답은 5명인 것으로 나타났다.

다음은 제주특별자치도가 제주도의 주요한 정책으로 의견이 모아지는 과정에서 지역언론은 제주도의 행정에 대하여 충분한 비판을 하였다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 직업별로 살펴보면, 도공무원은 전체 110명 중 충분했다는 응답이 52명

(47.3%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 35명(31.8%), 불충분했다 12명(10.9%), 아주 충분했다 11명(10.0%)인 것으로 나타났다. 충분했다는 긍정적인 응답은 63명(57.3%)인 반면, 불충분했다는 부정적인 응답은 12명(10.9%)이었다. 도의회 의원은 전체 18명 중 보통이다는 응답이 8명(44.4%)으로 가장 많았으며, 다음은 충분했다 6명(33.3%), 불충분했다 2명(11.1%), 아주 충분했다와 매우 불충분했다는 응답이 각각 1명(5.6%)인 것으로 나타났다. 충분했다는 긍정적인 응답은 7명(38.9%)이었으나 불충분했다는 부정적인 응답은 3명(16.7%)인 것으로 나타났다.

다음은 지방자치단체가 추진하는 정책에 대해 지역언론이 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 직업별로 살펴보면, 도공무원은 전체 110명 중 보통이라는 응답이 67명(60.9%)으로 가장 많았으며, 다음은 불공정 22명(20.0%), 공정 18명(16.4%), 매우 불공정 2명(1.8%), 매우 공정 1명(0.9%)인 것으로 나타났다. 공정했다는 긍정적인 응답은 19명(17.3%)인 반면, 불공정했다는 부정적인 응답은 24명(21.8%)이었다. 도의회 의원은 전체 18명 중 보통이라는 응답이 10명(55.6%)으로 가장 많았으며, 다음은 불공정 6명(33.3%), 공정과 매우 불공정 응답이 각각 1명(5.6%)인 것으로 나타났다. 공정했다는 긍정적인 응답은 1명(5.6%)이었으나 불공정했다는 부정적인 응답은 7명(38.9%)인 것으로 나타났다.

다음은 지역언론 보도에 대해 신뢰감을 갖고 있는지를 분석했다. 응답을 직업별로 살펴보면, 도공무원은 전체 110명 중 보통이라는 응답이 48명(43.6%)으로 가장 많았으며, 다음은 신뢰한다 31명(28.2%), 신뢰하지 않는다 25명(22.7%), 전혀 신뢰하지 않는다 4명(3.6%), 매우 신뢰한다 2명(1.8%)인 것으로 나타났다. 신뢰한다는 긍정적인 응답은 33명(30.0%)인 반면, 신뢰하지 않는다는 부정적인 응답은 29명(26.3%)이었다.

도의회 의원은 전체 18명 중 보통이라는 응답이 7명(38.9%)으로 가장 많았으며, 다음은 신뢰하지 않는다 6명(33.3%), 신뢰한다 4명(22.2%), 매우 신뢰한다 1명(5.6%)인 것으로 나타났다. 신뢰한다는 긍정적인 응답은 5명(27.8%)인 반면, 신뢰하지 않는다는 부정적인 응답은 6명(33.3%)인 것으로 나타났다.

### 3. 특별자치도 추진과정에서 지역언론의 역할과 영향력에 대한 견해

#### 1) 공무원의 견해

제주특별자치도가 제주도의 주요한 하나의 정책으로 의견이 모아지는 과정에서 지역언론이 어떤 역할을 하였고, 어느 정도의 영향력을 행사했는지를 분석하기 위해 지역언론의 주도적 역할 수준, 정책에 대한 문제제기 및 대안제시 역할 수준, 업무추진

에 미치는 영향력 수준, 정책의제 설정에 대한 기여도, 정책보류 및 변경에 미치는 영향 정도, 지방정부 입장과 견해에 대한 대변의 정도로 나눠 제주도 5급이상 공무원에게 질문하였다.

그 결과 공무원들은 지역언론이 주도적인 역할을 하였으며, 대안 제시역할도 잘 한 것으로 나타났다. 지역언론 보도로 인해 담당업무 추진에도 많은 영향을 받고 있다. 정책의제 설정에는 지역언론의 도움을 받고 있는 반면 지역언론 보도로 인해 정책을 보류하거나 변경하는 사례는 많지 않은 것으로 나타났다. 공무원들은 지역언론이 지방정부의 입장과 견해를 제대로 대변해주지 않고 있다고 보고 있다.

우선 제주도 주요정책 의견수렴 과정에서 지역언론이 주도적인 역할을 하였다고 생각하는지를 분석했다. 역할 정도를 보면 보통이라는 응답이 44명(40.0%)으로 가장 많았으며, 다음은 주도적이었다 38명(34.5%), 주도적이지 않았다 22명(20.0%), 매우 주도적이었다 6명(5.5%)인 것으로 나타났다. 주도적이었다는 긍정적 응답이 44명(40.0%)인 반면, 주도적이지 않았다는 부정적인 응답은 22명 (20.0%)인 것으로 나타났다.

다음은 지방자치단체 정책과 관련하여 지역언론의 정책에 대한 문제제기와 대안제시가 제대로 이뤄지고 있는지를 분석했다. 지역언론의 지방자치단체 정책에 대한 문제제기 및 대안제시 역할수준에 대한 응답을 살펴보면, 보통이라는 응답이 56명(50.9%)으로 가장 많았으며, 다음은 잘하지 못하였다 29명(26.4%), 잘하였다 23명(20.9%), 아주 잘하였다 2명(1.8%)인 것으로 나타났다. 잘 하였다는 긍정적 응답이 25명(22.7%)인 반면 잘하지 못하였다는 부정적 응답은 29명(26.4%)인 것으로 나타났다.

다음은 담당업무의 추진에 있어 지역언론 보도가 많은 영향을 미친다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 많이 미친다는 응답이 61명(55.5%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음은 보통 30명(27.3%), 아주 많이 미친다와 많이 미치지 않는다는 응답은 각각 9명(8.2), 전혀 미치지 않는다 1명(0.9%)인 것으로 나타났다. 담당업무의 추진에 지역언론 보도가 영향을 미친다는 응답이 전체 70명(63.7%)인 것으로 나타났다.

다음은 지역언론이 지방자치단체의 정책의제를 설정하는 데 도움을 준다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 많은 도움을 준다는 응답이 55명(50.0%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 32명(29.1%), 도움을 주지 않는다 15명(13.6%), 매우 많은 도움을 준다 7명(6.4%), 전혀 도움을 주지 않는다 1명(0.9%)인 것으로 나타났다. 지역언론이 지방자치단체의 정책의제 설정에 도움을 준다는 응답은 모두

62명으로 56.4%를 차지하는 것으로 나타났다.

다음은 지역언론 보도로 정책을 보류하거나 폐기 또는 변경한 적이 있는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 많이 미치지 않는다는 응답이 52명(47.3%)으로 가장 많았으며, 많이 미친다 29명(26.4%), 보통이다 20명(18.2%), 전혀 미치지 않는다 7명(6.4%), 아주 많이 미친다 2명(1.8%)인 것으로 나타났다. 지역언론 보도가 지방자치단체의 정책보류하거나 폐기 또는 변경에 미치는 영향을 미친다는 응답은 31명(28.2%)인 반면, 영향을 미치지 않는다는 응답은 59명(53.7%)인 것으로 나타났다.

다음은 지역언론이 주민들에게 지방정부의 입장이나 견해를 잘 대변해 준다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 보통이라는 응답이 56명(50.9%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음은 잘 대변하지 못하고 있다 29명(26.4%), 잘 대변하고 있다 21명(19.1%), 매우 잘 대변한다와 전혀 대변하지 못한다는 응답이 각각 2명(1.8%)인 것으로 나타났다. 지역언론이 주민들에게 지방정부의 입장이나 견해를 잘 대변해 주지 못한다는 응답이 31명(28.2%)인 것으로 나타나 잘 대변해 준다는 응답보다 더 많은 것으로 나타났다.

## 2) 도의원의 견해

제주특별자치도 추진과정에서 지역언론이 어떤 역할을 하였고, 어느 정도 영향력을 미쳤는지를 알아보기 위해 정책과정에 미치는 지역언론의 영향력 수준, 지역언론보도로 인한 특별자치도 입법(교육 및 의료)추진과정에서의 내용수정 정도, 지역언론의 지방자치단체 이익반영 정도, 지역언론으로 인한 지방정부의 정책 포기 또는 변경 정도, 지역언론의 영향력을 많이 받는 기관 등으로 나눠 도의원들에게 질문하였다. 그 결과 도의원 대부분은 정책과정에 미치는 지역언론의 영향력이 크다고 평가했다. 또 지역언론 보도로 인해 특별자치도 입법 내용중 특히 교육과 의료분야에 있어 내용이 많이 달라졌다고 평가했다. 도의원들은 지역언론이 지방자치단체의 이익을 반영해 기사를 작성하지 않고 있다고 보고 있는 한편 지역언론으로 인해 지방정부가 정책을 포기하거나 변경하는 경우는 미미한 것으로 평가했다. 도의원들은 지방의회와 지방정부 중 지역언론의 영향을 많이 받는 기관은 지방정부로 보고있다.

우선 정책과정에 미치는 지역언론의 영향력이 크다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 영향력이 크다는 응답이 9명(50.0%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음은 매우 영향력이 크다 6명(33.3%), 보통이다 3명(16.7%)인 것으로 나타났다. 정책과정에 미치는 지역언론의 영향력이 크다고 생각한다는 응답이 15명(83.3%)으로 대부분의 응답자가 영향력이 크다고 생각하는 것으로 나타났다.

다음은 특별자치도 입법 추진과정에서 교육 및 의료분야와 관련해 지역언론의 보도

때문에 입법내용이 달라졌다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 그렇다는 응답이 9명(50.0%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 다음은 그렇지 않다 4명(22.2%), 보통이다 3명(16.7%), 아주 그렇다와 전혀 그렇지 않다는 응답이 각각 1명(5.6%)인 것으로 나타났다. 지역언론 보도 때문에 특별자치도의 교육 및 의료분야 입법내용이 달라졌다는 응답이 10명(55.6%)인 반면, 달라지지 않았다는 응답은 5명(27.8%)으로 나타났다.

다음은 지역언론이 지역주민 대변자로서 지방자치단체 이익을 반영해 기사를 작성한다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 보통이라는 응답이 10명(55.6%)으로 가장 많았으며, 다음은 그렇지 않다는 응답이 6명(33.3%), 그렇다는 응답이 2명(11.1%)인 것으로 나타났다. 지역언론이 지역주민 대변자로서 지자체 이익을 반영한 기사를 작성했다고 생각하는 도의회 의원은 2명인 반면, 그렇지 않다는 응답자는 6명인 것으로 나타났다.

다음은 지방정부가 지역언론 때문에 바람직한 정책을 포기하거나 변경한다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 그렇지 않다는 응답이 9명(50.0%)으로 가장 많았으며, 다음은 그렇다와 보통 응답이 각각 4명(22.2%), 전혀 그렇지 않다는 응답이 1명(5.6%)인 것으로 나타났다. 지역언론 때문에 지방정부가 바람직한 정책을 포기하거나 변경하지 않는다는 응답이 더 많은 것으로 나타났다.

다음은 지방정부와 지방의회 중 어디가 지역언론의 영향력을 더 받는다고 생각하는지를 분석했다. 응답을 살펴보면, 지방정부라는 응답이 11명(61.1%)으로 지방의회라는 응답 7명(38.9%)보다 더 많은 것으로 나타났다.

#### 4. 특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 차이

##### 1) 지역언론의 사전정보 전달수준 인식에 대한 응답자 특성별 차이

###### (1) 연령별 차이

40대 이하에서는 전체 61명 중 잘 전달되었다는 응답이 32명(52.5%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 20명(32.8%), 잘 전달되지 않았다 9명(14.8%)인 것으로 나타났다. 50대 이상에서는 전체 67명 중 보통이라는 응답이 31명(46.3%)으로 가장 많았으며, 다음은 잘 전달되었다 28명(41.8%), 잘 전달되지 않았다 8명(11.9%)인 것으로 나타났다. 40대 이하의 경우에는 잘 전달되었다는 응답에, 50대 이상의 경우에는 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

###### (2) 최종학력별 차이

대졸 이하에서는 전체 97명 중 잘 전달되었다는 응답이 45명(46.4%)으로 가장 많았

으며, 다음은 보통이다 38명(39.2%), 잘 전달되지 않았다 14명(14.4%)인 것으로 나타났다. 대학원 이상에서는 전체 31명 중 잘 전달되었다는 응답이 15명(48.4%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 13명(41.9%), 잘 전달되지 않았다 3명(9.7%)인 것으로 나타났다. 대졸 이하와 대학원 이상의 경우 모두에서 잘 전달되었다는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

#### (3) 언론매체 접촉시간별 차이

하루 1시간 미만에서는 전체 60명 중 잘 전달되었다는 응답이 32명(53.3%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 18명(30.0%), 잘 전달되지 않았다 10명(16.7%)인 것으로 나타났다. 하루 1시간 이상에서는 전체 68명 중 보통이라는 응답이 33명(48.5%)으로 가장 많았으며, 다음은 잘 전달되었다 28명(41.2%), 잘 전달되지 않았다 7명(10.3%)인 것으로 나타났다. 하루 1시간 미만의 경우에는 잘 전달되었다는 응답의 비율이 그리고 하루 1시간 이상의 경우에는 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났으며, 이러한 분포의 차이는 유의미한( $p < 0.1$ ) 것으로 나타났다.

#### (4) 언론기자 접촉횟수별 차이

언론기자와의 접촉이 거의 없다는 응답자의 경우 전체 53명 중 지역언론의 사전정보 전달 수준이 보통이라는 응답이 25명(47.2%)으로 가장 많았으며, 다음은 잘 전달되었다 22명(41.5%), 잘 전달되지 않았다 6명(11.3%)인 것으로 나타났다. 하루 2명 이하의 기자와 접촉한다는 응답자의 경우 전체 59명 중 잘 전달되었다는 응답이 26명(44.1%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 22명(37.3%), 잘 전달되지 않았다 11명(18.6%)인 것으로 나타났다. 또 하루 3명 이상의 기자와 접촉한다는 응답자의 경우 전체 16명 중 사전정보가 잘 전달되었다는 응답이 12명(75.0%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 4명(25.0%)인 것으로 나타났다. 거의 없다는 응답자의 경우 사전정보 전달 수준이 보통이라는 응답의 비율이 높게 나타났고, 하루 2인 이하인 응답자의 경우 잘 전달되었다는 응답의 비율이 높게 나타났다. 그리고 하루 3명 이상인 응답자의 경우 잘 전달되었다는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 분포의 차이는 유의미한( $p < 0.1$ ) 것으로 나타났다.



<표 1> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론의 사전정보 전달수준

구 분		지역언론의 사전정보 전달정도			합 계	x <sup>2</sup> /df	P
		잘 전달 되었다	보통이다	잘 전달 되지 않았다			
연령대	40대이하	32(52.5)	20(32.8)	9(14.8)	61( 47.7)	x <sup>2</sup> =2.42 2 df=2	.298
	50대이상	28(41.8)	31(46.3)	8(11.9)	67( 52.3)		
최종학력	대졸이하	45(46.4)	38(39.2)	14(14.4)	97( 75.8)	x <sup>2</sup> =0.46 5 df=2	.793
	대학원이상	15(48.4)	13(41.9)	3( 9.7)	31( 24.2)		
언론매체 접촉시간	일1시간미만	32(53.3)	18(30.0)	10(16.7)	60( 46.9)	x <sup>2</sup> =4.72 6 df=2	.094
	일1시간이상	28(41.2)	33(48.5)	7(10.3)	68( 53.1)		
언론기자 접촉횟수	거의없다	22(41.5)	25(47.2)	6(11.3)	53( 41.4)	x <sup>2</sup> =8.37 6 df=4	.079
	1일 2명이하	26(44.1)	22(37.3)	11(18.6)	59( 46.1)		
	1일 3명이상	12(75.0)	4(25.0)	0( 0.0)	16( 12.5)		
합 계		60(46.9)	51(39.8)	17(13.3)	128(100.0)		

2)지역언론의 여론형성 노력수준에 대한 응답자 특성별 차이

(1)연령별 차이

40대 이하에서는 전체 61명 중 34명(55.7%)이 지역언론이 여론형성을 위해 노력하였다고 응답했다. 다음은 보통이다 19명(31.1%), 노력하지 않았다 8명(13.1%)인 것으로 나타났다. 50대 이상에서는 전체 67명 중 노력하였다는 응답과 보통이라는 응답이 동일하게 28명(41.8%)으로 많았으며, 노력하지 않았다 11명(16.4%)인 것으로 나타났다. 40대 이하의 경우에는 잘 전달되었다는 응답에, 50대 이상의 경우에는 노력하였다는와 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

(2)최종학력별 차이

대졸 이하에서는 전체 97명 중 46명(47.4%)이 여론형성에 노력했다고 답해 가장 많았으며, 다음은 보통이다 35명(36.1%), 노력하지 않았다 16명(16.5%)인 것으로 나타났다. 대학원 이상에서는 전체 31명 중 노력하였다는 응답이 16명(51.6%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 12명(38.7%), 노력하지 않았다 3명(9.7%)인 것으로 나타났다. 대졸 이하와 대학원 이상의 경우 모두에서 노력하였다는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

(3)언론매체 접촉시간별 차이

하루 1시간 미만 지역언론매체를 접한다고 응답한 전체 60명 중 지역언론이 여



론형성에 노력하였다는 응답이 27명(45.0%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 23명(38.3%), 노력하지 않았다 10명(16.7%)인 것으로 나타났다. 하루 1시간 이상 언론매체와 접촉한다는 응답자의 경우 전체 68명 중 여론형성에 노력하였다는 응답이 35명(51.5%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 24명(35.3%), 노력하지 않았다 9명(13.2%)인 것으로 나타났다. 하루 1시간 미만의 경우와 하루 1시간 이상의 경우 모두 노력하였다는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타난 것으로 분석됐다.

(4)언론기자 접촉횟수별 차이

언론기자와의 접촉이 거의 없다는 응답자의 경우 전체 53명 중 지역언론의 여론형성 노력이 보통이라는 응답이 22명(41.5%)으로 가장 많았으며, 다음은 노력하였다 21명(39.6%), 노력하지 않았다 10명(18.9%)인 것으로 나타났다. 기자와의 접촉이 하루 2명 이하인 응답자의 경우 전체 59명 중 노력하였다는 응답이 28명(47.5%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 22명(37.3%), 노력하지 않았다 9명(15.3%)인 것으로 나타났다. 하루 3명 이상의 기자와 접촉한다는 응답자의 경우 전체 16명 중 노력하였다는 응답이 13명(81.3%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 3명(18.8%)인 것으로 나타났다. 거의 없다는 응답자의 경우 보통이라는 응답의 비율이, 하루 2인 이하인 응답자의 경우 노력하였다는 응답의 비율이, 그리고 하루 3명 이상인 응답자의 경우 노력하였다는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났으며, 이러한 분포의 차이는 통계적으로 유의미(p<0.1)한 것으로 나타났다.

<표 2> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론의 여론형성 노력수준

구 분		지역언론의 여론형성 노력수준			합 계	x2/df	P
		노력 하였다	보통이다	노력하지 않았다			
연령대	40대이하	34(55.7)	19(31.1)	8(13.1)	61( 47.7)	x2=2.502 df=2	.286
	50대이상	28(41.8)	28(41.8)	11(16.4)	67( 52.3)		
최종학력	대졸이하	46(47.4)	35(36.1)	16(16.5)	97( 75.8)	x2=0.865 df=2	.649
	대학원이상	16(51.6)	12(38.7)	3( 9.7)	31( 24.2)		
언론매체 접촉시간	일1시간미만	27(45.0)	23(38.3)	10(16.7)	60( 46.9)	x2=0.609 df=2	.738
	일1시간이상	35(51.5)	24(35.3)	9(13.2)	68( 53.1)		
언론기자 접촉횟수	거의없다	21(39.6)	22(41.5)	10(18.9)	53( 41.4)	x2=9.122 df=4	.058
	1일 2명이하	28(47.5)	22(37.3)	9(15.3)	59( 46.1)		
	1일 3명이상	13(81.3)	3(18.8)	0( 0.0)	16( 12.5)		
합 계		62(48.4)	47(36.7)	19(14.8)	128(100.0)		

### 3) 주요정책 의견수렴과정에서 지역언론의 행정비판 수준에 대한 응답자 특성별 차이

#### (1)연령별 차이

40대 이하에서는 전체 61명 중 지역언론의 행정비판 역할이 충분했다는 응답이 33명(54.1%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 18명(29.5%), 불충분했다 10명(16.4%)인 것으로 나타났다. 50대 이상에서는 전체 67명 중 행정비판 역할이 충분했다는 응답이 37명(55.2%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 25명(41.8%), 불충분했다 5명(7.5%)인 것으로 나타났다. 40대 이하의 경우와 50대 이상의 경우 모두 충분했다는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

#### (2)최종학력별 차이

대졸 이하에서는 전체 97명 중 지역언론의 행정비판 역할이 충분했다는 응답이 51명(52.6%)으로 가장 많았으며, 대학원 이상에서도 전체 31명 중 충분했다는 응답이 19명(61.3%)으로 가장 많았다.

#### (3)언론매체 접촉시간별 차이

언론매체 접촉시간이 하루 1시간 미만이라고 답한 응답자 전체 60명 중 행정비판 역할이 충분했다는 응답이 35명(58.3%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 하루 1시간 이상에서도 전체 68명 중 충분했다는 응답이 35명(51.5%)으로 가장 많은 것으로 나타났다.

#### (4)언론기자 접촉횟수별 차이

언론기자 접촉이 거의 없다는 응답자의 경우 전체 53명 중 행정비판이 충분했다는 응답이 24명(45.3%)으로 가장 많은 것으로 나타났으며, 하루 2명 이하인 응답자의 경우에도 전체 59명 중 충분했다는 응답이 34명(57.6%)으로 가장 많은 것으로 나타났다. 기자접촉이 하루 3명 이상인 응답자의 경우에도 전체 16명 중 충분했다는 응답이 12명(75.0%)으로 가장 많은 것으로 나타났다.

<표 3> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론의 행정비판 수준

구분		지역언론의 행정비판 수준			합 계	x2/df	P
		충분했다	보통이다	불충분했다			
연령대	40대이하	33(54.1)	18(29.5)	10(16.4)	61( 47.7)	x2=2.76 0 df=2	.252
	50대이상	37(55.2)	25(37.3)	5( 7.5)	67( 52.3)		
최종학력	대졸이하	51(52.6)	35(36.1)	11(11.3)	97( 75.8)	x2=1.11 4 df=2	.573
	대학원이상	19(61.3)	8(25.8)	4(12.9)	31( 24.2)		
언론매체 접촉시간	일1시간미만	35(58.3)	19(31.7)	6(10.0)	60( 46.9)	x2=0.68 4 df=2	.710
	일1시간이상	35(51.5)	24(35.3)	9(13.2)	68( 53.1)		
언론기자 접촉횟수	거의없다	24(45.3)	22(41.5)	7(13.2)	53( 41.4)	x2=4.87 2 df=4	.301
	1일 2명이하	34(57.6)	18(30.5)	7(11.9)	59( 46.1)		
	1일 3명이상	12(75.0)	3(18.8)	1( 6.3)	16( 12.5)		
합 계		62(48.4)	47(36.7)	19(14.8)	128(100.0)		

#### 4) 지역언론의 공정보도 수준에 대한 응답자 특성별 차이

##### (1) 연령별 차이

40대 이하에서는 전체 61명 중 지역언론의 공정보도 수준이 보통이라는 응답이 37명(60.7%)으로 가장 많았으며, 불공정 15명(24.6%), 공정 9명(14.8%)인 것으로 나타났다. 50대 이상에서는 전체 67명 중 공정보도 수준이 보통이라는 응답이 40명(59.7%)으로 가장 많았으며, 불공정 16명(23.9%), 공정 11명(16.4%)인 것으로 나타났다. 40대 이하의 경우와 50대 이상의 경우 모두 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

##### (2) 최종학력별 차이

대졸 이하에서는 전체 97명 중 지역언론의 공정보도 수준이 보통이라는 응답이 58명(59.8%)으로 가장 많았으며, 불공정 25명(25.8%), 공정 14명(14.4%)인 것으로 나타났다. 대학원 이상에서는 전체 31명 중 공정보도 수준이 보통이라는 응답이 19명(61.3%)으로 가장 많았으며, 불공정과 공정의 응답이 각각 6명(19.4%)으로 동일하게 나타났다. 대졸 이하와 대학원 이상의 경우 모두에서 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

##### (3) 언론매체 접촉시간별 차이

언론매체 접촉이 하루 1시간 미만에서는 전체 60명 중 공정보도 수준이 보통이라는

응답이 38명(63.3%)으로 가장 많았으며, 불공정 15명(25.0%), 공정 7명(11.7%)인 것으로 나타났다. 언론매체 접촉이 하루 1시간 이상에서는 전체 68명 중 공정보도 수준이 보통이라는 응답이 39명(57.4%)으로 가장 많았으며, 불공정 16명(23.5%), 공정 13명(19.1%)인 것으로 나타났다. 하루 1시간 미만의 경우와 하루 1시간 이상의 경우 모두 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

(4) 언론기자 접촉횟수별 차이

언론기자 접촉이 거의 없다는 응답자의 경우 전체 53명 중 공정보도 수준이 보통이라는 응답이 32명(60.4%)으로 가장 많았으며, 다음은 불공정 16명(30.2%), 공정 5명(9.4%)인 것으로 나타났다. 언론기자 접촉이 하루 2명 이하인 응답자의 경우 전체 59명 중 보통이라는 응답이 36명(61.0%)으로 가장 많았으며, 다음은 불공정 14명(23.7%), 공정 9명(15.3%)인 것으로 나타났다. 언론기자 접촉이 하루 3명 이상인 응답자의 경우 전체 16명 중 보통이라는 응답이 9명(56.3%)으로 가장 많았으며, 다음은 공정 6명(37.5%), 불공정 1명(6.3%)의 순으로 나타났다. 접촉횟수가 거의 없다, 하루 2인 이하, 하루 3인 이상 모두에서 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났고, 다음으로 거의 없다는 응답자의 경우와 하루 2인 이하의 응답자의 경우에는 공정보다 불공정의 응답비율이 상대적으로 높은 반면, 하루 3인 이상 응답자의 경우에는 불공정보다 공정이라는 응답비율이 상대적으로 높게 나타났음을 알 수 있다. 이러한 분포의 차이는 통계적으로 유의미( $p < 0.1$ )한 것으로 나타났다.



<표 4> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론 공정보도 수준

구 분		지역언론의 공정보도 수준			합 계	x <sup>2</sup> /df	P
		공정	보통	불공정			
연령대	40대이하	9(14.8)	37(60.7)	15(24.6)	61( 47.7)	x <sup>2</sup> =0.068 df=2	.967
	50대이상	11(16.4)	40(59.7)	16(23.9)	67( 52.3)		
최종학력	대졸이하	14(14.4)	58(59.8)	25(25.8)	97( 75.8)	x <sup>2</sup> =0.773 df=2	.680
	대학원이상	6(19.4)	19(61.3)	6(19.4)	31( 24.2)		
언론매체 접촉시간	일1시간미만	7(11.7)	38(63.3)	15(25.0)	60( 46.9)	x <sup>2</sup> =1.351 df=2	.509
	일1시간이상	13(19.1)	39(57.4)	16(23.5)	68( 53.1)		
언론기자 접촉횟수	거의없다	5( 9.4)	32(60.4)	16(30.2)	53( 41.4)	x <sup>2</sup> =9.172 df=4	.057
	1일 2명이하	9(15.3)	36(61.0)	14(23.7)	59( 46.1)		
	1일 3명이상	6(37.5)	9(56.3)	1( 6.3)	16( 12.5)		
합 계		62(48.4)	47(36.7)	19(14.8)	128(100.0)		

## 5) 지역언론 신뢰도에 대한 응답자 특성별 차이

### (1) 연령별 차이

40대 이하에서는 전체 61명 중 지역언론 신뢰도가 보통이라는 응답이 26명(42.6%)으로 가장 많았으며, 신뢰한다 19명(31.4%), 신뢰하지 않는다 16명(26.2%)인 것으로 나타났다. 50대 이상에서는 전체 67명 중 지역언론 신뢰도가 보통이라는 응답이 29명(43.3%)으로 가장 많았으며, 신뢰한다와 신뢰하지 않는다는 응답이 각각 19명(28.4%)으로 동일한 것으로 나타났다. 40대 이하의 경우와 50대 이상의 경우 모두 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

### (2) 최종학력별 차이

대졸 이하에서는 전체 97명 중 지역언론 신뢰도가 보통이라는 응답이 42명(43.3%)으로 가장 많았으며, 신뢰한다 29명(29.9%), 신뢰하지 않는다 26명(26.8%)인 것으로 나타났다. 대학원 이상에서는 전체 31명 중 지역언론 신뢰도가 보통이라는 응답이 13명(41.9%)으로 가장 많았으며, 신뢰한다와 신뢰하지 않는다는 응답이 각각 9명(29.0%)으로 동일하게 나타났다. 대졸 이하와 대학원 이상의 경우 모두에서 보통이라는 응답의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

### (3) 언론매체 접촉시간별 차이

언론매체 접촉이 하루 1시간 미만에서는 전체 60명 중 지역언론 신뢰도가 보통이라는 응답이 25명(41.7%)으로 가장 많았으며, 다음은 신뢰하지 않는다 22명(36.7%), 신뢰한다 13명(21.7%)의 순으로 나타났다. 언론매체 접촉이 하루 1시간 이상에서는 전체 68명 중 지역언론 신뢰도가 보통이라는 응답이 30명(44.1%)으로 가장 많았으며, 다음은 신뢰한다 25명(36.8%), 신뢰하지 않는다 13명(19.1%)의 순으로 나타났다. 언론매체 접촉이 하루 1시간 미만의 경우에는 보통, 신뢰하지 않는다는 순으로 나타난 반면, 하루 1시간 이상의 경우에는 보통, 신뢰한다의 순으로 응답비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 분포의 차이는 통계적으로 유의미한( $p < 0.05$ ) 것으로 나타났다.

### (4) 언론기자 접촉횟수별 차이

언론기자 접촉이 거의 없다는 응답자의 경우 전체 53명 중 지역언론 신뢰도가 보통이라는 응답이 24명(45.3%)으로 가장 많았으며, 다음은 신뢰하지 않는다 20명(37.7%), 신뢰한다 9명(17.0%)의 순으로 나타났다. 언론기자 접촉이 하루 2명 이하인 응답자의 경우에는 전체 59명 중 보통이라는 응답이 24명(40.7%)으로 가장 많았으며, 다음은 신뢰한다 21명(35.6%), 신뢰하지 않는다 14명(23.7%)의 순으로 나타났다. 그리고 언론기자 접촉이 하루 3명 이상인 응답자의 경우 전체 16명 중 신

뢰한다는 응답이 8명(50.0%)으로 가장 많았으며, 다음은 보통이다 7명(43.8%), 신뢰하지 않는다 1명(6.3%)의 순으로 나타났다. 접촉횟수가 거의 없다, 하루 2인 이하의 경우에는 보통이라는 응답비율이 상대적으로 높게 나타났으나, 하루 3인 이상의 경우에는 신뢰한다는 응답비율이 상대적으로 높게 나타났다. 이러한 분포의 차이는 통계적으로 유의미( $p < 0.05$ )한 것으로 나타났다.

<표 5> 제주특별자치도 관련보도에 대한 정책결정자의 특성별 지역언론 신뢰도 수준

구분		지역언론 보도에 대한 신뢰도 수준			합 계	x <sup>2</sup> /df	P
		신뢰한다	보통이다	신뢰하지 않는다			
연령대	40대이하	19(31.4)	26(42.6)	16(26.2)	61( 47.7)	x <sup>2</sup> =0.140 df=2	.932
	50대이상	19(28.4)	29(43.3)	19(28.4)	67( 52.3)		
최종학력	대졸이하	29(29.9)	42(43.3)	26(26.8)	97( 75.8)	x <sup>2</sup> =0.059 df=2	.971
	대학원이상	9(29.0)	13(41.9)	9(29.0)	31( 24.2)		
언론매체 접촉시간	일1시간미만	13(21.7)	25(41.7)	22(36.7)	60( 46.9)	x <sup>2</sup> =6.082 df=2	.048
	일1시간이상	25(36.8)	30(44.1)	13(19.1)	68( 53.1)		
언론기자 접촉횟수	거의없다	9(17.0)	24(45.3)	20(37.7)	53( 41.4)	x <sup>2</sup> =10.91 8 df=4	.027
	1일 2명이하	21(35.6)	24(40.7)	14(23.7)	59( 46.1)		
	1일 3명이상	8(50.0)	7(43.8)	1( 6.3)	16( 12.5)		
합 계		62(48.4)	47(36.7)	19(14.8)	128(100.0)		

## 5. 지역언론 보도에 대한 정책결정자의 특성별 인식 평균비교 분석

### 1) 성별에 따른 차이

지역언론의 사전정보 전달정도에 대한 응답에서는 남성의 경우 평균이 2.61(표준편차 .82)로서 여성의 평균 2.70(표준편차 .67)보다 낮게 나타나 전달정도에 있어서는 남성이 여성보다 더 긍정적으로 응답한 것으로 나타났다. 지역언론의 여론형성 노력수준에 대한 응답에서는 남성의 경우 평균이 2.64(표준편차 .83)로서 여성의 평균 2.60(표준편차 .70)보다 높게 나타나 노력수준에 있어서는 여성이 남성보다 더 긍정적으로 응답한 것으로 나타났다.

지역언론의 행정비판 수준에 대한 응답에서는 남성의 경우 평균이 2.47(표준편차 .85)로서 여성의 평균 2.70(표준편차 .67)보다 낮게 나타나 비판수준에 있어서는 남성이 여성보다 더 긍정적으로 응답한 것으로 나타났다. 지역언론의 공정보도 인식수준에 대한 응답에서는 남성의 경우 평균이 3.13(표준편차 .70)로서 여성의 평균 2.80(표준편차 .63)보다 높게 나타나 공정보도 인식에 있어서는 여성이 남성보다 더 공정하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준에 대한 응

답에서는 남성의 경우 평균이 2.97(표준편차 .87)로서 여성의 평균 3.10(표준편차 .74)보다 낮게 나타나 신뢰감 수준에 있어서는 남성이 여성보다 더 신뢰하는 것으로 나타났다.

<표 6> 성별에 따른 지역언론 보도의 인식 평균차이 비교

구분		사례수	평균	표준편차	자유도	t값	P
지역언론의 사전정보 전달정도	남	118	2.61	.82	126	-.338	.736
	여	10	2.70	.67			
지역언론의 여론형성 노력수준	남	118	2.64	.83	126	.162	.871
	여	10	2.60	.70			
지역언론의 행정비판 수준	남	118	2.47	.85	126	-.843	.401
	여	10	2.70	.67			
지역언론의 공정보도 수준	남	118	3.13	.70	126	1.431	.155
	여	10	2.80	.63			
지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준	남	118	2.97	.87	126	-.441	.660
	여	10	3.10	.74			

## 2) 연령별 차이

지역언론의 사전정보 전달정도에 대한 응답에서는 40대 이하의 경우 평균이 2.57(표준편차 .87)로서 50대 이상의 평균 2.66(표준편차 .67)보다 낮게 나타나 전달정도에 있어서는 40대 이하가 50대 이상보다 더 잘 전달되었다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론의 여론형성 노력수준에 대한 응답에서는 40대 이하의 경우 평균이 2.56(표준편차 .87)로서 50대 이상의 평균 2.72(표준편차 .77)보다 낮게 나타나 노력수준에 있어서는 40대 이하가 50대 이상보다 더 노력하였다고 인식하는 것으로 나타났다.

지역언론의 행정비판 수준에 대한 응답에서는 40대 이하의 경우 평균이 2.52(표준편차 .89)로서 50대 이상의 평균 2.45(표준편차 .80)보다 높게 나타나 비판수준에 있어서는 50대 이상이 40대 이하보다 더 비판이 충분하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론의 공정보도 인식수준에 대한 응답에서는 40대 이하의 경우 평균이 3.11(표준편차 .73)로서 50대 이상의 평균 3.09(표준편차 .67)보다 높게 나타나 공정보도 인식에 있어서는 50대 이상이 40대 이하보다 더 공정하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준에 대한 응답에서는 40대 이하의 경우 평균이 2.95(표준편차 .88)로서 50대 이상의 평균 3.01(표준편차 .84)보다 높게 나타나 신뢰감 수준에 있어서는 50대 이상이 40대 이하보다 더 신뢰하는 것으로 나타났다.



<표7> 연령대별에 따른 지역언론 보도의 인식 평균차이 비교

구분		사례수	평균	표준편차	자유도	t값	P
지역언론의 사전정보 전달정도	40대이하	61	2.57	.87	126	-.581	.562
	50대이상	67	2.66	.75			
지역언론의 여론형성 노력수준	40대이하	61	2.56	.87	126	-1.096	.275
	50대이상	67	2.72	.77			
지역언론의 행정비판 수준	40대이하	61	2.52	.89	126	.514	.608
	50대이상	67	2.45	.80			
지역언론의 공정보도 수준	40대이하	61	3.11	.73	126	.204	.839
	50대이상	67	3.09	.67			
지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준	40대이하	61	2.95	.88	126	-.420	.675
	50대이상	67	3.01	.84			

3) 최종학력별 차이

지역언론의 사전정보 전달정도에 대한 응답에서는 대졸 이하의 경우 평균이 2.64(표준편차 .82)로서 대학원 이상의 평균 2.55(표준편차 .77)보다 높게 나타나 전달정도에 있어서는 대학원 이상이 대졸 이하보다 더 잘 전달되었다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론의 여론형성 노력수준에 대한 응답에서는 대졸 이하의 경우 평균이 2.66(표준편차 .83)으로서 대학원 이상의 평균 2.58(표준편차 .81)보다 높게 나타나 노력수준에 있어서는 대학원 이상이 대졸 이하보다 더 노력하였다고 인식하는 것으로 나타났다.

지역언론의 행정비판 수준에 대한 응답에서는 대졸 이하의 경우 평균이 2.51(표준편차 .84)로서 대학원 이상의 평균 2.42(표준편차 .85)보다 높게 나타나 비판수준에 있어서는 대학원 이상이 대졸 이하보다 더 비판이 충분하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론의 공정보도 인식수준에 대한 응답에서는 대졸 이하의 경우 평균이 3.13(표준편차 .67)으로서 대학원 이상의 평균 3.00(표준편차 .77)보다 높게 나타나 공정보도 인식에 있어서는 대학원 이상이 대졸 이하보다 더 공정하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준에 대한 응답에서는 대졸 이하의 경우 평균이 2.98(표준편차 .85)로서 대학원 이상의 평균 3.00(표준편차 .89)보다 낮게 나타나 신뢰감 수준에 있어서는 대졸 이하가 대학원 이상보다 더 신뢰하는 것으로 나타났다.

<표 8> 최종학력별에 따른 지역언론 보도의 인식 평균차이 비교

구분		사례수	평균	표준편차	자유도	t값	P
지역언론의 사전정보 전달정도	대졸이하	97	2.64	.82	126	.545	.587
	대학원이상	31	2.55	.77			
지역언론의 여론형성 노력수준	대졸이하	97	2.66	.83	126	.466	.642
	대학원이상	31	2.58	.81			
지역언론의 행정비판 수준	대졸이하	97	2.51	.84	126	.493	.623
	대학원이상	31	2.42	.85			
지역언론의 공정보도 수준	대졸이하	97	3.13	.67	126	.932	.353
	대학원이상	31	3.00	.77			
지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준	대졸이하	97	2.98	.85	126	-.116	.908
	대학원이상	31	3.00	.89			

4) 직업구분에 따른 지역언론 보도 영향 평균 차이

특별자치도 관련 도민에 대한 지역언론의 사전 정보 전달 정도에 있어 공무원의 경우 평균이 2.61(표준편차 .79)로서 도의원 평균 2.67(표준편차 .91)보다 낮게 나타나 전달정도에 있어서는 공무원이 도의원보다 더 긍정적으로 응답한 것으로 나타났다. 지역언론의 여론형성 노력수준에 대한 응답에 있어서는 공무원 평균이 2.62(표준편차 .81)로서 도의원의 평균 2.78(표준편차 .88)보다 낮게 나타나 노력수준에 있어서는 공무원이 도의원보다 더 긍정적으로 응답한 것으로 나타났다.

지역언론의 행정비판 수준에 대한 응답에서는 공무원의 경우 평균이 2.44(표준편차 .82)로서 도의원의 평균 2.78(표준편차 .94)보다 낮게 나타나 비판수준에 있어서는 공무원이 도의원보다 더 긍정적으로 응답한 것으로 나타났다. 지역언론의 공정보도 인식수준에 대한 응답에서는 공무원 평균이 3.05(표준편차 .69)로서 도의원의 평균 3.39(표준편차 .70)보다 낮게 나타나 공정보도 인식에 있어서는 공무원이 도의원보다 더 공정하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론 보도의 신뢰감 수준에 대한 응답에서는 공무원의 경우 평균이 2.98(표준편차 .86)로서 도의원의 평균 3.00(표준편차 .91)보다 낮게 나타나 신뢰감 수준에 있어서는 공무원이 도의원보다 더 신뢰하는 것으로 나타났다.

<표 9> 직업구분에 따른 지역언론 보도영향 평균 차이 비교

구 분	구 분	평균의 동일성에 대한 t- test					
		사례 수	평균	표준편차	자유도	t값	p값
특별자치도관련도민에 대한 지역언론사전정보전달력	공무원	110	2.61	.79	126	-0.280	0.780
	도의원	18	2.67	.91			
특별자치도필요성에대한지역언론의여론형성기여도	공무원	110	2.62	.81	126	-0.764	0.446
	도의원	18	2.78	.88			
특별자치도정책설정과정에서의지역언론의비판도	공무원	110	2.44	.82	126	-1.605	0.111
	도의원	18	2.78	.94			
지방자치단체 정책에 대한 지역언론보도의공정성	공무원	110	3.05	.69	126	-1.906	0.059
	도의원	18	3.39	.70			
지역언론보도의신뢰성	공무원	110	2.98	.86	126	-0.83	0.934
	도의원	18	3.00	.91			

5) 언론매체 접촉시간별 차이

지역언론의 사전정보 전달정도에 대한 응답에서는 언론매체 접촉시간이 하루 1시간 미만의 경우 평균이 2.58(표준편차 .89)로서 하루 1시간 이상의 평균 2.65(표준편차 .73)보다 낮게 나타나 전달정도에 있어서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 미만이 하루 1시간 이상보다 더 잘 전달되었다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론의 여론형성 노력수준에 대한 응답에서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 미만의 경우 평균이 2.70(표준편차 .83)으로서 하루 1시간 이상의 평균 2.59(표준편차 .81)보다 높게 나타나 노력수준에 있어서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 이상이 하루 1시간 미만보다 더 노력하였다고 인식하는 것으로 나타났다.

지역언론의 행정비판 수준에 대한 응답에서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 미만의 경우 평균이 2.43(표준편차 .79)으로서 하루 1시간 이상의 평균 2.53(표준편차 .89)보다 낮게 나타나 비판수준에 있어서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 이상이 하루 1시간 미만보다 더 비판이 충분하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론의 공정정보도 인식수준에 대한 응답에서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 미만의 경우 평균이 3.15(표준편차 .63)로서 하루 1시간 이상의 평균 3.06(표준편차 .75)보다 높게 나타나 공정정보도 인식에 있어서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 이상이 하루 1시간 미만보다 더 공정하다고 인식하는 것으로 나타났다. 지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준에 대한 응답에서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 미만의 경우 평균이 3.18(표준편차 .87)로서 하루 1시간 이상의 평균 2.81(표준편차 .82)보다 높게 나

타나 신뢰감 수준에 있어서는 언론매체 접촉시간 하루 1시간 이상이 하루 1시간 미만보다 더 신뢰하는 것으로 나타났다. 이러한 평균의 차이는 통계적으로 유의미한 차이( $p < 0.05$ )가 있는 것으로 나타났다.

<표 10> 언론매체 접촉시간에 따른 지역언론 보도의 인식 평균차이 비교

구분	사례수	평균	표준편차	자유도	t값	P	
지역언론의 사전정보 전달정도	일1시간미만	60	2.58	.89	126	-446	.657
	일1시간이상	68	2.65	.73			
지역언론의 여론형성 노력수준	일1시간미만	60	2.70	.83	126	.768	.444
	일1시간이상	68	2.59	.81			
지역언론의 행정비판 수준	일1시간미만	60	2.43	.79	126	-643	.521
	일1시간이상	68	2.53	.89			
지역언론의 공정보도 수준	일1시간미만	60	3.15	.63	126	.737	.462
	일1시간이상	68	3.06	.75			
지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준	일1시간미만	60	3.18	.87	126	2.509	.013
	일1시간이상	68	2.81	.82			

#### 6) 언론기자 접촉횟수별 차이

지역언론의 사전정보 전달정도에 대한 응답에서는 하루 평균 언론기자 접촉횟수가 1일 3명 이상이라고 응답한 경우의 평균이 2.13(표준편차 .62), 거의 없다고 응답한 경우의 평균 2.66(표준편차 .81), 1일 2명 이하라고 응답한 경우의 평균이 2.71(표준편차 .81)로 나타나, 하루 평균 3명 이상의 언론기자를 접촉한다는 응답자가 지역언론이 사전정보를 잘 전달한다고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 평균의 차이는 통계적으로 유의미한 차이( $p < 0.05$ )가 있는 것으로 나타났다.

지역언론의 여론형성 노력수준에 대한 응답에서는 하루 평균 언론기자 접촉횟수가 1일 3명 이상이라고 응답한 경우의 평균이 2.06(표준편차 .57), 1일 2명 이하라고 응답한 경우의 평균이 2.64(표준편차 .78), 거의 없다고 응답한 경우의 평균이 2.81(표준편차 .86)로 나타나, 하루 평균 3명 이상의 언론기자를 접촉한다는 응답자가 거의 없다고 응답한 응답자보다 지역언론이 여론형성을 위해 더 노력하였다고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 평균의 차이는 통계적으로 유의미한 차이( $p < 0.01$ )가 있는 것으로 나타났다.

지역언론의 행정비판 수준에 대한 응답에서는 하루 평균 언론기자 접촉횟수가 1일 3명 이상이라고 응답한 경우의 평균이 2.19(표준편차 .75), 1일 2명 이하라고 응답한 경우의 평균이 2.44(표준편차 .90), 거의 없다고 응답한 경우의 평균이 2.62(표준편

차 .79)로 나타나, 하루 평균 3명 이상의 언론기자를 접촉한다는 응답자가 거의 없다고 응답한 응답자보다 지역언론의 행정비판이 더 충분하다고 인식하는 것으로 나타났다.

지역언론의 공정보도 인식수준에 대한 응답에서는 하루 평균 언론기자 접촉횟수가 1일 3명 이상이라고 응답한 경우의 평균이 2.69(표준편차 .60), 1일 2명 이하라고 응답한 경우의 평균이 3.10(표준편차 .74), 거의 없다고 응답한 경우의 평균이 3.23(표준편차 .64)로 나타나, 하루 평균 3명 이상의 언론기자를 접촉한다는 응답자가 거의 없다고 응답한 응답자보다 지역언론의 공정보도가 더 공정하다고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 평균의 차이는 통계적으로 유의미한 차이( $p < 0.05$ )가 있는 것으로 나타났다.

지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준에 대한 응답에서는 하루 평균 언론기자 접촉횟수가 1일 3명 이상이라고 응답한 경우의 평균이 2.56(표준편차 .63), 1일 2명 이하라고 응답한 경우의 평균이 2.88(표준편차 .89), 거의 없다고 응답한 경우의 평균이 3.23(표준편차 .82)로 나타나, 하루 평균 3명 이상의 언론기자를 접촉한다는 응답자가 거의 없다고 응답한 응답자보다 지역언론 보도에 더 신뢰한다고 인식하는 것으로 나타났다. 이러한 평균의 차이는 통계적으로 유의미한 차이( $p < 0.05$ )가 있는 것으로 나타났다.

<표 11> 언론기자 접촉횟수에 따른 지역언론 보도의 인식 평균차이 비교

구분		사례수	평균	표준편차	F비	P
지역언론의 사전정보 전달정도	거의없다	53	2.66	.81	3.621	.030
	1일2명이하	59	2.71	.81		
	1일3명이상	16	2.13	.62		
	합 계	128	2.62	.80		
지역언론의 여론형성 노력수준	거의없다	53	2.81	.86	5.482	.005
	1일2명이하	59	2.64	.78		
	1일3명이상	16	2.06	.57		
	합 계	128	2.64	.82		
지역언론의 행정비판 수준	거의없다	53	2.62	.79	1.813	.167
	1일2명이하	59	2.44	.90		
	1일3명이상	16	2.19	.75		
	합 계	128	2.48	.84		
지역언론의 공정보도 수준	거의없다	53	3.23	.64	3.839	.024
	1일2명이하	59	3.10	.74		
	1일3명이상	16	2.69	.60		
	합 계	128	3.10	.70		
지역언론 보도에 대한 신뢰감 수준	거의없다	53	3.23	.82	4.705	.011
	1일2명이하	59	2.88	.89		
	1일3명이상	16	2.56	.63		
	합 계	128	2.98	.86		

## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 연구결과의 요약

본 논문은 제주특별자치도 추진과정에서 지역언론 보도가 지방정부 정책결정자에 미치는 영향을 알아보기 위해 지방정부에 근무하는 5급 이상 공무원과 제주도의회 도의원을 대상으로 설문조사를 하였다. 설문조사는 공무원과 지역언론의 접촉빈도, 지역언론의 특별자치도 관련보도에 대한 평가, 특별자치도 추진과정에서 지역언론의 역할과 영향력에 대한 인식도를 중심으로 구분하여 측정하였다. 연구과제 1, 2, 3을 중심으로 설문조사 결과를 분석, 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

첫째, 특별자치도와 관련하여 지역언론이 설정한 의제가 지방정부 정책결정 과정에 어느정도 영향을 미쳤는지를 분석하기 위해 공무원용 6문항, 의원용 4문항 등 모두 8문항을 대상으로 측정하였다.

그 결과 특별자치도 추진과정에서 지역언론이 설정해 제시한 의제는 지방정부의 정책결정과정에서 많은 영향을 미쳤던 것으로 나타났다. 공무원 응답자 110명 가운데 100명(91%)이 업무추진에 있어 지역언론 보도로 인해 영향을 받았다고 답했다. 전혀 영향을 받지 않았다는 공무원은 1명(0.9%)에 불과했다. 70명(63.7%)의 공무원은 영향을 많이 받는 것으로 조사됐다.

지역언론이 지방자치단체의 정책의제를 설정하는 데 도움을 준다고 생각한 공무원은 110명 가운데 94명(85.5%)에 이르고 있다. 지역언론 보도로 공무원이 정책을 보류하거나 폐기 또는 변경하는 데 영향을 받는 경우는 많지 않은 것으로 분석됐다. 공무원 응답자 110명 가운데 59명(53.7%)이 언론보도 때문에 정책을 보류하거나 폐기 또는 변경한 사례는 없었다고 답했다. 반면 정책을 보류하거나 폐기 또는 변경하는데 있어 지역언론 보도로 영향을 받는다고 응답한 공무원은 31명(28.2%)으로 나타났다. 그러나 보통이라고 답한 공무원도 20명(18.1%)에 이르고 있어 절반 정도의 공무원은 정책과 관련 어떤 형태로든 지역언론 보도에 영향을 받고 있는 것으로 분석된다.

도의원들은 정책과정에 미치는 지역언론의 영향력이 매우 크다고 봤다. 18명 응답자 전원이 지방정부의 정책과정에 지역언론이 영향을 미친 것으로 답했다. 지역언론의 영향력이 매우 크거나 크다는 응답자도 15명(83.3%)에 달했다.



정책결정자들은 언론매체 및 기자들과 접촉빈도가 높을수록 지역언론이 설정한 의제에 대해 긍정적 반응을 보인 것으로 분석돼 지역언론 보도와 정책결정과정간의 상관관계를 뒷받침했다. 하루 3명이상 언론기자를 접촉하는 정책결정자들의 경우 81.3%의 응답자가 지역언론이 여론형성에 많은 노력을 기울이고 있다고 평가했다. 언론매체를 하루 1시간 이상 접촉한다는 정책결정자중 58.3%가 지역언론의 행정비판 수준이 충분했다고 응답했다.

둘째, 지방정부 정책결정그룹이 지역언론이 설정한 의제에 대해 어떤 반응을 보이는지를 알아보기 위해 공무원용 5문항, 의원용 2문항 등 모두 7문항을 대상으로 측정하였다. 그 결과 지방정부 정책결정 그룹은 지역언론이 보도를 통해 설정한 의제에 대해 민감한 반응을 보이는 것으로 분석되었다.

제주도 주요정책 의견수렴 과정에서 상당수 공무원들은 지역언론이 주도적인 역할을 한다고 보고 있다. 응답자 110명 가운데 88명(80%)이 주도적인 역할을 한다고 보았다.

지역언론의 지방자치단체 정책에 대한 문제 제기 및 대안 제시 역할에 대해서도 공무원 응답자 110명 가운데 81명(73.6%)이 지역언론이 역할을 잘 수행했다고 평가했다. 지역언론이 지방정부의 입장이나 견해를 잘 대변하고 있는지에 대해서도 응답자중 79명(71.8%)이 잘 대변하고 있다고 평가했다. 부정적인 응답은 31명(28.2%)로 나타났다. 이는 지역언론이 설정한 의제에 대해 정책결정 권한을 갖고 있거나 일정한 의견을 제시할 수 있는 공무원 대부분이 수용한다는 것을 의미한다.

도의원들도 지역언론이 지방자치단체의 이익을 반영해 의제를 설정한다고 보았다. 도의원 응답자 18명 가운데 12명(66.7%)이 지역언론이 기사를 작성하면서 지방자치단체의 이익을 고려하고 있다고 평가했다. 반면 6명(33.3%)의 도의원은 지역언론이 지방자치단체의 이익을 고려하지 않고 있다고 보았다.

공무원과 도의원들은 지역언론 보도에 대해 신뢰감을 갖는 것으로 나타나 지역언론이 설정한 의제에 대해서도 일반적으로 긍정적인 평가를 내리는 것으로 분석된다. 공무원 응답자 110명 가운데 81명(73.6%)과 도의원 18명 가운데 12명(66.7%)은 지역언론 보도에 대해 신뢰감을 갖고 있다고 답했다.

언론매체를 하루 1시간이상 접촉한다는 정책결정자중 80.9%가 지역언론 보도를 신뢰한다고 답했다. 하루평균 3명이상의 언론기자를 만난다는 정책결정자중 93.8%도 지역언론 보도를 신뢰한다고 응답, 정책결정자들의 지역언론에 대한 친밀도와 신뢰도 간의 상관관계가 충분함을 입증했다.

셋째, 지방의회 의원들은 언론의제에 어떤 반응을 보이는지를 분석하기 위해 의원

용 4문항을 대상으로 측정하였다. 그 결과 도의원들은 공무원들에 비해 비교적 언론이 설정한 의제에 대해 영향을 덜 받고 있으며, 반응도 덜 민감한 것으로 분석됐다.

지역언론으로 인해 지방정부가 바람직한 정책을 포기하거나 변경하는 수준에 대해 알아본 결과 도의원 18명 가운데 8명(44.4%)이 포기 및 변경을 하는 경우가 많다고 응답했다. 도의원 10명(55.6%)은 지역언론으로 인해 바람직한 정책이 포기되거나 변경되지 않는다고 보았다.

지방정부와 지방의회 중 지역언론의 영향력을 많이 받는 기관이 어디인지를 묻는 질문에 대해 도의원 11명(61.1%)은 지방정부가 영향을 많이 받는다고 응답했으며, 도의원 7명(38.9%)은 지방의회가 영향을 많이 받는다고 답했다. 이는 도의원 스스로 도정에 대한 비판 및 견제 감시기능을 수행한다고 생각하고 있기 때문으로 분석된다.

특히 제주특별자치도특별법 입법과정에서 논란이 되었던 교육 및 의료분야의 개방과 관련 도의원 응답자 18명중 13명(72.3%)이 지역언론 보도로 인해 특별법 내용이 수정됐다고 보았다. 도의원들은 언론이 설정한 의제에 영향을 받고 있기는 하지만 지방정부공무원에 비해서는 그 정도가 미미한 것으로 볼 수 있다.

## 제 2 절 결론

제주특별자치도 추진과정에서 지역언론은 지방정부의 정책결정자들에게 상당한 영향을 끼쳤다. 설문조사 결과에서 밝혔듯이 지방정부 공무원과 도의원들은 하루 1시간 이상 지역언론 매체와 접촉하고 있으며, 언론사 기자와도 하루 평균 1-2명과 업무와 관련해 만나고 있는 등 지역언론과 밀접한 관계를 맺고 있음이 입증됐다. 제주도의회의원들은 특별자치도 입법과정에서 가장 큰 논란이 되었던 교육 및 의료분야 개방과 관련 지역언론 보도로 인해 입법내용이 달라졌다고 평가하고 있다.

종합해볼때, 대체로 공무원과 도의원은 지역언론의 역할에 대해 긍정적인 평가를 하고 있다.

첫째로, 특별자치도와 관련 지역언론은 여론형성에 많은 노력을 기울였으며 사전정보 전달에도 충실했던 것으로 평가받았다. 또한 제주특별자치도가 제주도의 주요한 정책으로 의견이 모아지는 과정에서 지역언론은 제주도의 행정에 대해 충분한 비판을 해온 것으로 나타났다.

둘째로, 지역언론 보도가 업무 추진에 미치는 영향 정도에 대해서도 많은 영향을

받고 있다고 인정했다. 특히 지역언론이 지방자치단체 정책의제 설정에 많은 도움을 주는 것으로 나타났다.

셋째로, 공무원들의 지역언론 보도에 대한 신뢰감도 높았다. 제주도의 주요정책에 대한 의견을 수렴하는 과정에서 지역언론은 주도적인 역할을 수행한 것으로 평가받았다. 지역언론이 지방정부의 입장이나 견해에 대한 대변 역할을 충실히 하고 있는지에 대해서는 긍정적인 응답이 많았다. 뿐만 아니라 도의원들은 지역주민 대변자로서 지역언론이 의제설정과 기사작성에 있어 지방자치단체의 이익을 반영한다고 보았다.

넷째로, 정책결정자들은 지역언론매체 및 언론기자와 접촉을 많이 할수록 제주특별자치도 관련보도에 대해 긍정적으로 평가했다. 즉, 하루 1시간이상 지역언론매체를 접촉하고 하루 3명이상의 언론기자와 만나는 정책결정자들은 지역언론의 사전정보 전달이 잘 되고 있으며, 지역언론의 여론형성 노력도 충실한 것으로 평가했다.

다섯째로, 정책결정자들은 언론매체 접촉시간이 길수록 지역언론 보도에 대해 높은 신뢰감을 갖고 있는 것으로 분석됐다. 지역언론의 공정보도에 대해서도 언론기자 접촉이 많은 정책결정자일수록 더 공정하다고 평가했다.

반면, 도의원들은 지역언론이 지방자치단체가 추진하는 정책에 대해 다소 불공정한 보도행태를 취하는 것으로 평가했다. 또 공무원들은 지역언론 보도로 인해 지방정부의 정책을 폐기 또는 변경하거나 보류하는데 영향을 받지 않고 있다.

### 제 3 절 연구의 한계 및 제언



본 연구는 지역언론 보도가 지방정부 정책결정자들에 미치는 영향을 분석하기 위해 이루어졌다. 이 연구를 통해 지방정부의 정책결정자들은 지역언론 보도의 내용과 논평 등에 민감하게 대처하며 언론이 설정한 의제를 통해 정책추진에 반영하고 있는 것으로 나타났다. 또한 지방정부의 정책결정자들은 정책과정의 비공식 참여자인 언론의 기능과 역할에 대해서도 매우 중요하게 평가하고 있는 것으로 분석됐다. 언론이 지방정부의 정책의제설정 과정에 많은 영향을 미친다는 것은 개념적으로는 어렵듯이 알고 있던 사실이나 이번 연구를 통해 좀 더 실증적이고 구체적으로 검증했다는 데 의의가 있다고 하겠다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 언론이 설정한 의제와 지방정부의 정책결정과정에 영향 등 상호관계를 다룬 선행연구가 부족한데다 제주특별자치도라는 어느 한 시점을 잡아 언론보도를 주관적으로 분석하였다는 점에서 다음과 같은 한계를 지닌다.

첫째, 일반적인 정책의제설정과 언론의 관계를 연구한 선행연구들은 있었으나 제주 특별자치도라는 정책적 이슈를 부각시키고 이것을 토대로 지방정부의 정책결정 그룹들에 국한해 연구의 대상을 축소함으로써 연구목적의 규명하는데 일반화된 이론과 사례를 활용하기 보다 연구자의 주관적 관점으로 분석, 연구결과를 일반화하였다는 한계를 갖는다.

둘째, 지역언론이라는 비공식 지방정책 참여자의 보도내용에 대해 지방정부의 정책결정 그룹들의 반응정도를 공무원과 지방의회 의원으로 나누어 설문조사를 실시하였으나 구체적으로 만족할만한 결과를 도출하는데 있어 설문내용의 다양성에 한계를 드러내고 있다고 보여진다.

셋째, 최근 비공식 정책 참여자 중 NGO(시민단체)의 역할이 증대되고 정책의제설정 과정에서 다른 집단보다 상대적으로 영향력을 발휘하고 있음에도 본 연구의 설문 대상에 포함시키지 않고 도 공무원과 지방의원만을 대상으로 한정된 것은 연구목적 규명을 위해 설문대상 범위를 스스로 축소하였다는 지적을 받을 수 있다.

넷째, 제주특별자치도라는 정책의제와 관련한 지역언론의 보도내용을 연구자의 주관적 관점이나 기준으로 사례분석함으로써 연구결과를 일반화하는데 다소 무리가 있을 수 있다.

다섯째, 제주특별자치도와 관련된 정책결정이 결과적으로 중앙정부에 의해 이루어졌음에도 불구하고 이를 공간적 범위의 한계로 지방정부와 지역언론 간 상호과정을 통해 해석하려고 시도했기 때문에 지역언론의 역할을 자칫 과대평가할 수 있는 오류가 생길 수도 있다.

앞으로 지방자치의 확대로 지방정부의 정책결정 권한은 더욱 늘어날 것이다. 이에 따라 지방정부와 지역언론의 정책결정 상호관계에 대한 적극적 연구가 추가적으로 요구된다고 하겠다.

## 참 고 문 헌

### 국내 연구논문 및 문헌

- 강은숙(2001). 『정책변동 요인에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 구교태(2002). 『웹사이트 캠페인이 기존 뉴스미디어 의제와 공중의제에 미치는 영향 -의제설정 기능을 중심으로』, 한국언론학보 제46-4호.
- 김국진(1987). 『신문의 여론조사 분석』, 고려대학교 대학원 석사학위 논문.
- 김규정(1987). 『정책과정의 체계적 연구, 정책의제형성을 중심으로』, 중앙대학교 법학연구소, 중앙대 법학논문집 제11권, 7-39.
- 김기환(2000). 『지방자치 시대에 지방신문이 지역정책에 미치는 영향에 대한 연구』, 중앙대학교 신문방송대학원 석사학위논문.
- 김선태(1999). 『공공정책 과정에서의 언론의 역할에 관한 연구』, 국방대학원 안전보장학 석사학위논문.
- 김세길(1988). 『한국지방신문의 현실과 전망』, 제2회 지방언론세미나, 계명대 지방언론연구소.
- 김세철(1997). 『지역사회와 언론』, 범우사.
- 김영견(2000). 『지방신문의 문제점과 해결방안에 관한 연구』, 경상대 최고관리자과정 논문집 제17호.
- 김영기(2000). 『지방자치제의 이해』, 대영문화사.
- 김월화(2001). 『지역방송이 지방정부의 정책결정에 미치는 영향 연구; 대구광역시 밀라노프로젝트를 중심으로』, 대구대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문.
- 김인수(2001). 『지방언론의 역할에 관한 인식비교』, 경상대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김춘석(1999). 『정책의제와 미디어의제형성 주체들의 상호작용에 관한 연구; 국립중앙도서관 사례를 중심으로』, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 김학수(1986). 『지방자치실시에 따른 언론정책연구』
- 노화준(2003). 『정책분석론』, 박영사.
- \_\_\_\_\_ (2002). 『정책평가론』, 법문사
- 도운수(1998). 『지방자치발전을 위한 지방언론의 역할에 관한 연구』, 창원대학교 행정대학원 석사학위논문.

- 문종대(2001). 『지역언론의 민주적 실천과 지방자치의 실현』, 한국언론재단, 지방언론사 정치부장 세미나 발제문.
- 문철수(2000). 『우리나라 지방신문의 생존전략 방안』, 중앙대 광고홍보연구 제8호.
- 박강수(2004). 『지방언론이 지방정부의 정책과정에 미치는 영향에 관한 연구』, 건국대학교 행정대학원 행정학과.
- 박성봉(2002). 『언론이 정책의제 설정에 미치는 영향에 관한 연구』, 경원대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 박재공(1999). 『NGO의 정책과정 참여역할과 활성화』, 관동대학교 사회과학연구소 (사회과학논총) 제7집, 107-134.
- 박준영(1997). 『한국 신문뉴스 결정의 역학관계 연구』, 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 박태준(1995). 『이익단체의 정책과정참여 양태에 관한 연구; 교총의 이익표출과 연계된 조직의 반응사례 연구』, 경남대학교 대학원 박사학위논문.
- 박홍수(1996). 『지방자치시대의 언론의 역할』, 신문과 방송.
- 신순우(2000). 『정책변동 요인과 과정에 관한 연구』, 경원대학교 대학원 박사학위논문.
- 안광식(1980). 『신문과 정부와의 갈등』, 이화여자대학교.
- 안병철(2001). 『정책형성과정에서의 역동성 분석』, 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 유재천·이민웅(1994). 『정부와 언론』, 나남출판사.
- 윤주명(2002). 『시민참여와 행정의 대응성』, 한국지방행정학회보 제13권 제2호, 한국지방자치학회, 143-164.
- 윤태일·심재철(2003). 『인터넷 웹사이트의 의제설정 효과』, 한국언론학보, 47권 6호, 194-219.
- 이기식(2002). 『정책의제선정 및 정책결정단계에서의 정책실패 원인분석; 신문내용 분석을 중심으로』, 명지대학교 (정부행정) 제3권. 85-105.
- \_\_\_\_\_ (1994). 『환경정책결정과정과 언론의 역할』, 고려대 대학원 박사학위논문.
- 이대회(1990). 『정책분석론』, 대영문화사.
- 이대회(2001). 『정책가치론』, 대명문화사.
- 이민웅(1994). 『정부와 언론』, 나남출판사.
- 이병길(1992). 『정책변동의 요인과 과정에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문.
- 이소리(1992). 『정책의제 형성에 있어서 언론의 역할에 관한 연구』, 상명여자대학교

- 대학원 석사학위논문.
- 이승재(1990). 『공공정책결정과정에서 언론의 역할에 관한 연구』, 동국대 대학원 행정학과 석사학위논문.
- 이승종(2000). 『지방자치와 지방정부의 복지정책 방향』, 한국행정학회보 제34권 제4호, 한국행정학회. 197-216.
- 이완용(2003). 『지방언론이 지방정부의 정책의제설정 에 미치는 영향』, 경상대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이종수(1991). 『정책형성론』, 대영문화사.
- 이혜영(2001). 『다차원정책론』, 법문사.
- 이형규(2000). 『정책의제 형성과 전이에 관한 연구』, 성균관대학교 대학원 박사학위 논문.
- 임주형(1995). 『언론매체의 정책효과에 관한 연구』, 서강대학교 대학원 석사학위 논문.
- 장호순(2001). 『작은 언론이 희망이다』, 개마고원.
- 전국언론노동조합(2002). 『지방화시대를 위한 지역언론의 역할』, 토론회 자료, 전국언론노동조합.
- 정연택(2000). 『정책의제화 과정 분석; 노인복지 사례를 중심으로』, 육군제삼사관학교논문집 제51호. 235-260.
- 정세욱(2001). 『지방자치 토착화와 언론』, 한국언론재단, 지방언론사 정치부장 세미나 발제문.
- 정인숙(1996). 『방송 정책결정과정 에 관한 연구; 케이블 TV의 사례를 중심으로』, 한국외국어대학교 대학원 박사학위 논문.
- 정정길(1979). 『한국에서의 정책연구; 제약과 방향』, 한국정치학회(한국정치학 회보) 제13권. 137-152.
- 정정화(1990). 『정책의제 형성과정 에 있어서 언론의 역할에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006). 법제처.
- 조광희(2001). 『한국정부의 대북정책과 언론의 의제설정 에 관한 연구』, 중앙대학교 대학원 박사학위 논문.
- 조수선·김유정(2004). 『온라인 신문의 의제 및 의제속성 설정연구; 조선닷컴과 오마이 뉴스의 비교연구』, 한국언론학보, 48권 3호, 302-329.
- 조창학(1992). 『정책결정 과정에서 여론 형성과 언론의 역할에 관한 연구』, 건국대학교 행정대학원 석사학위 논문.



- 조철래(2001). 『지자체실시와 지방신문의 뉴스가치 변화』, 언론과학연구 제1권 제2호.
- 차배근(2001). 『우리 신문 100년』, 현암사.
- 차희원(2004). 『기업명성의 개념 정립과 한국형 명성지수 개발에 관한 연구』, 광고연구, 64호, 259-289.
- \_\_\_\_\_(2004). 『공중관여도와 미디어신뢰도에 따른 기업명성의 미디어의제 설정 효과 연구』, 한국언론학보 48권 6호.
- 최낙진(2005). 『지역방송 뉴스의 프레임 비교; 특별자치도 관련 보도를 중심으로』, 제주대 언론홍보학과.
- 최봉기(1988). 『정책의제형성론』, 일신사.
- 최호준(1998). 『정책과 정책설계』, 경기대학교 경기행정논집 제12호. 227-240.
- 한균태(1995). 『현대사회와 여론』, 일신사.
- 한석태(2000). 『정책의제 형성의 과정과 전략에 관한 연구』, 청주대학교 사회과학연구소 사회과학논총 제22집 1호, 151-182.
- 한진만(1990). 『지방방송의 문제와 대책』, 신문과 방송, 한국언론연구원.
- 한태천(2001). 『해체주의 이론의 행정학적 적용을 위한 구상』, 한국행정논집 제13권 제3호 대구 경북행정학회, 511-534.
- 함종길(1992). 『정책의제 형성과정의 영향요인에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.



## 외국 연구논문 및 문헌

- Anderson, J. E.(1984). Public policy making, 3rd. ed. Holt Rinehart and Winstion.
- Becker. Lee B.(1982). The mass media and citizen assessment of issue importance: A reflection on agenda-setting research. In C. Whitney, E. Wartella, and S. Windahl(EDs), Mass Communication Review Yearbook, 3:521-536, Newbury Park: Sage.
- Behr. Roy L., & Iyengar, S.(1985). Television news, real-world cues, and changes in the public agenda. Public Opinion Quarterly, 49, 38-57.
- Berkowitz. L. & Rogers, K. H.(1986). A priming effect analysis of media influences. In J. Bryant & D. Zillman (Eds), Perspectives on media effects (57-81). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Breckler. S. J.(1990). Application of Covariance Structure Modeling in case for concern, Psychological Bulletin.
- Celitz. C. M.(1982). Research Methods in Social Relations, New York; Holt Rinehart & Winston.
- Cobb. R. W. and C. D. Elder. (1983). Participation in American Politics, 2nd ed., The Johns Hopkins University Press.
- Cohen. B. C.(1963). The press and foreign policy. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Demers, D. P., & Choi. Y. H. (1989). Issue obtrusiveness & the agenda-setting effects of national network news, Communication Research, 16, 793-812.
- Dye, T. R. (1985). Politics in States and communities, Englwood cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Dennis, E, & Memill, J. (1991). Media Debates: Issues in Mass Communication, NewYork, Longman.
- Grant, A. E.(1996). Media depedency and multiple media sources. In A. N. Crigler (Ed.), The psychology of political communication (199-210). Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

- Hogwood. B. W. and B. Gup. p.(1982). Policy Dynamics. New York: St. Martin Press.
- Kingdon. John.(1995). Agenda, Alternatives and Public Policy, New York: Harper Collins Publications.
- Klapper. J. (1960). The effects of mass communication. Glencoe, IL: The Free Press.
- Lauterer, J. (1995). Community Journalism, Iowa: Iowa State University Press.
- Linsky. Martin. (1986). IMPACT: How the Press Affects Federal Policy-making, W.W. Norton & Company.
- Lippman. Walter. (1922). Public Opinion. N.Y.: Harcourt Brace.
- Lowi. Theodore J.(1972). Four Systems of Policy, Politics and Choice, Public Administration Review. Vol. 32(July/August). 298-310.
- Martin. W. S.(1978). Effect of Scaling on the Correction Coefficient : A Test of Validity. Journal of Marketing Research. Vol. 15, No.2.
- McCombs, M., & Shaw, D. L.(1972). The agenda-setting function of mass media. Public Opinion Quarterly, 36, 176-187.
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L.(1976). Structuring the unseen environment. Journal of Communication, 26, 18-22.
- McLeod, J. M, Becker, L. B., & Bymes, J. E.(1974). Another look at the agenda-setting function of the press. Communication Research, 1, 131-166.
- Palumbo. D. J. (1988). Public Policy in America: Government in Action, New York; Harcourt Brace Javanovich, Publishers.
- Scheufele, A. D.(2000). Agenda-Setting, Priming, and Framing Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication, Mass Communication & Society, 3(2&3), 297-316.
- Shoemaker. P.J & Reese, S. D(1996). Mediating the Message(2nd ed.) white plains, NY:Longman.
- Steger. J. H.(1990), Structural Model Evaluation and Modification: An Interval Estimation Approach, Multivariate Behavioral Research. 25.

Tanaka. J.(1987). How big is enough? Sample size and Goodness of fit in Structural Equation Models with Latent Variables. 'Child Development, 58.

Weaver, D., & Elliott, S. N.(1984, August). Who sets the agenda for the media? A study of local agenda-building. Paper presented to the Association for Education in Journalism and Mass Communication, Gainesville, FL.

Williams. L. J. and J. T. Hazer.(1986). Antecedents and Consequences of Organizational turnover; A Reanalysis using a Structural Equations Model, Journal of Applied Psychology, 71(May).



## Abstract

**A Study on the Effects of the Local Press Reports on the Policy Makers : Focused on Jeju Special Self-governing Province Journalism & Public Relations Graduate School of Public Administration, Cheju National University**

**Joo Mee-Ryong**

Jeju Province has restarted as the Special Self-governing Province, reorganizing the system of 4 city-county administrative structure, which has been maintained for about 60 years. Jeju Special Self-governing Province, as a model for decentralized local government projected by the participatory government, is the signal for nationwide reorganization of administrative system. As a matter of fact, the launch of Jeju Special Self-governing Province has drawn concerns from all across the country and has been under the spotlight of the central government. Among a lot of reasons for the phenomenon, one is that there should be a great significance in that the Special Self-governing Province has launched through the policy-making which is suited best for the essence of local governing; that is, the future of Jeju has been made by the vote of Jeju people themselves.

The local government, in the process of legislation and launch of Jeju Special Self-governing Province, tried to exchange various views with the local press in order to converge many different opinions of the local population and specify its destination. The local press, on the other hand, progressed active mutual understanding with the local government, presenting positive or negative opinions on policies made by the local government, through reports, editorials, and contributions. In fact, opinion-presenting of the local press, as a form of convergence of local people's views, had great or small influences on the policy-making of

the local government. The policy-making groups, participating in the process of making policies on Jeju Special Self-governing Province, have been sensitive to the local press reports and have placed them on the agenda for internal discussions. This allows the hypothesis to be built up that policies on Jeju Special Self-governing Province have been revised, complemented, and reserved, exposed to various influences of the local press.

This study started to verify the validity of the hypothesis and to find out how strong the influences were if the hypothesis is valid. For that purpose, questionnaires were collected and analyzed, regarding the local press reports and the power of influence on the project for the Special Self-governing Province. The object of the survey was the high level local officials (5th on the rank or higher) and the Jeju Council members, who in effect took part in the policy making.

The council members were included among the object because in the decision-making structure the local council finalize the policies of the local government. The aims of the study are the objectification of establishing the mutual relations regarding main policies and the proposition of ways to build desirable channels of exchange, through analysis of the influential relationship between the local press and the policy-making groups of the local government.

A lot of arguments on the establishment of the political agenda were examined as a theory to verify the hypothesis. Establishment of the political agenda is a process in which social issues are converted into political issues. In other words, it is a process in which some of numerous social issues are converted into formerly-selected items intended for political solution by means of the necessity of solution being recognized by the government itself or by means of the necessity of solution by out-of-the-government individuals or groups being expressed by the government. Jeju Special Self-governing Province was initiated by President Roh Moo-hyun, when he put forth the political agenda of presenting the model province for decentralization. Regarding his presentation, the local press

continued to voice various opinions and the local government kept on putting forward its views, which followed the steps to political issues. In the process, the local press couldn't carry out its function in digging up an original media agenda and presenting it as a political agenda. Yet, it played a role of bridge that led the political agenda of the government to the public agenda through various reports and comments. One of typical examples is the inhabitants' voting, first in the whole country, for reorganization of the administrative structure of Jeju Province. The Special Self-governing Province was ensured its legally and institutionally proper process by the voting.

It can be said that in the process, the local press had a practical influence on the policy makers in the local government and that the power of the local press contributed to changes of the character and functions of the Jeju local government reborn the Special Self-governing Province. The study set up three research tasks on the basis of political and social patterns of those changes. First, how far did the agenda set up by the local press regarding the Special Self-governing Province extend its influence over the policy-making process of the local government? Second, in the process, how did the policy-makers of the local government accept to the agenda of the local press? Last, how did the council members accept to the agenda?

So as to get answers to these those three questions, a total of 150 questionnaires were distributed, which consist of 16 question items for the officials and 15 for the council members. A total of 128 out of 129 questionnaires collected were used as data for survey.(One was excepted for insincere response.) The respondents are composed of 110 high level provincial officials(5th on the rank or higher) and 18 local council members.

As a result of analysis, regarding task one, the agenda presented by the local press has been found to have a great influence over the policy-making process of the local government in the process of projecting the Special Self-governing Province. A large majority of the officials have shown that they think the local press helped to establish the agenda on the local self-governing body. It has been confirmed that a great number of the officials reserved, dumped or changed policies though the influence of the local press reports. It



has been shown that the more contact the policy makers have with the local press media and its reporters, the more positive their evaluation of the local press reports is.

Referring to task two, many an official appreciated that the local press had played an important role in problem-issuing and alternative-providing regarding the policies on the local autonomous body. Along with that, the officials have shown that they think that the local press played a leading role in the process of convergence of opinions about main policies of the Province. After all, it has been verified that most of the officials who had the authority to make policies or put forward certain opinions would listen to the agenda proposed by the local press. The reliability of the local press became higher in the policy makers, as they spent more time contacting with the local press media.

With regard to task three, it has been confirmed that the council members recognized it as common for the local government to have abandoned or changed desirable policies because of the local press. They looked upon the Special Act as changed regarding the opening of education and medicine markets which had been the most controversial in the process of legislation of Special Act on Establishment of the Jeju Special Self-governing Province and the Jeju Free International City. They also thought of themselves less affected than the local government by the local press, which shows the difference of sensitivity between the local council members and the local officials; the local council was less affected and sensitive to the agenda of the local press.

As is above, the analysis has shown that the local press played a fairly positive role in the process of projecting Jeju Special Self-governing Province. The local press performed its duty of reporting and criticizing the policies presented by the local government and fulfilled its role of converging and representing opinions of the local people. Accordingly, the policy-making groups of the local government have shown to have reflected the local press reports in decision-making through full discussion.

Even in the future of the age of Special Self-governing Province, the local press should seek political alternatives to activate the local autonomous body and realize public interests, building up healthy relationships with the local government. And a certain form of institutional system is required for both of them to carry out their own particular functions through activation of exchange between them. For this purpose, reorganization of relations between the local government and the local press will be needed to develop a coordinated approach to mutual interests and improve efficiencies.

**Key words** : Jeju special self-governing province, policy agenda setting, local press, local government, policy makers.



<부록-설문지>

## 지역언론 보도가 정책결정자에게 미치는 영향에 관한 연구 : 제주특별자치도를 중심으로

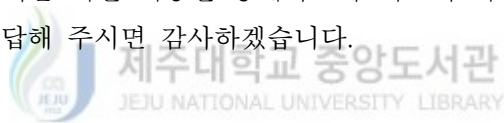
안녕하십니까?

제주대학교 일반대학원 언론홍보학과에서 언론학을 전공하고 있는 학생입니다.  
본 설문지는 저의 석사학위 청구논문 ‘지역언론 보도가 정책결정자에게 미치는 영향에 관한 연구-제주특별자치도를 중심으로’를 연구하는 데 필요한 자료를 얻기 위하여 작성한 것입니다.

본 설문지의 조사내용은 순수하게 연구목적으로만 사용될 것이며 설문으로 인하여 응답하신 귀하에게 조금의 불이익도 발생하지 않을 것임을 약속드립니다.

응답하신 각 문항은 연구목적을 위한 귀중한 통계자료가 되오니 바쁘시더라도 시간을 내시어 설문을 솔직하게 응답해 주시면 감사하겠습니다.

감사합니다.



2006년 5월

조사자 ; 제주대학교 일반대학원 언론홍보학과 석사과정 주미령

## 설문지(공무원용)

\* 다음 문항의 응답 중 해당되는 곳에 V표 해 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 성별은 어디에 해당됩니까?

- ① 남( )    ② 여( )

2. 귀하의 연령은 어디에 해당됩니까?

- ① 만 40세 미만( )    ② 만 50세미만( )    ③ 만 60세미만( )

3. 귀하의 최종학력은 어디에 해당됩니까?

- ① 고졸이하( )    ② 대졸( )    ③ 대학원재학이상( )

4. 귀하께서 하루에 지역언론 매체를 접촉하는 시간은 어느 정도이십니까?

- ① 30분 미만( )    ② 30분-1시간( )    ③ 1시간 이상( )

5. 귀하께서는 업무와 관련해 하루에 몇 명의 기자와 만나 대화를 나누고 계십니까?

- ① 1-2명( )    ② 3명이상( )    ③ 거의 없다( )

\* 다음은 특별자치도와 관련된 언론보도와 정책결정 과정에 미치는 영향에 관한 질문입니다.

6. 제주특별자치도 관련 보도에 대해 지역언론은 사전정보를 도민들에게 잘 전달하였다고 생각하십니까?

- ① 매우 잘 전달되었다( )    ② 잘 전달되었다( )  
③ 보통이다( )    ④ 잘 전달되지 않았다( )  
⑤ 전혀 전달되지 않았다( )

7. 제주특별자치도의 필요성에 대해 지역언론은 여론형성을 위하여 열심히 노력하였다고 생각하십니까?

- ① 매우 노력하였다(     )                      ② 노력하였다(     )
- ③ 보통이다(     )                              ④ 노력하지 않았다(     )
- ⑤ 전혀 노력하지 않았다(     )

8. 제주특별자치도가 제주도의 주요한 하나의 정책으로 의견이 모아지는 과정에서 지역언론은 주도적인 역할을 하였다고 생각하십니까?

- ① 매우 주도적이었다(     )                      ② 주도적이었다(     )
- ③ 보통이다(     )                              ④ 주도적이지 않았다(     )
- ⑤ 전혀 주도적이지 않았다(     )

9. 제주특별자치도가 제주도의 주요한 정책으로 의견이 모아지는 과정에서 지역언론은 제주도의 행정에 대하여 충분한 비판을 하였다고 생각하십니까?

- ① 아주 충분했다(     )                      ② 충분했다(     )
- ③ 보통이다(     )                              ④ 불충분했다(     )
- ⑤ 매우 불충분했다(     )

10. 선생님은 지방자치단체가 추진하는 정책에 대해 지역언론이 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?

- ① 매우 공정(     )    ② 공정(     )    ③ 보통(     )    ④ 불공정(     )
- ⑤ 매우 불공정(     )



11. 지방자치단체 정책과 관련해 선생님께서는 지역언론의 정책에 대한 문제제기와 대안제시가 제대로 이뤄지고 있다고 보십니까?

- ① 아주 잘하였다(     )                      ② 잘하였다(     )
- ③ 보통이다(     )                              ④ 잘하지 못했다(     )
- ⑤ 전혀 잘하지 못했다(     )

12. 선생님이 담당하는 업무추진에 있어 지역언론 보도가 많은 영향을 미친다고 생각하십니까?

- ① 아주 많이 미친다(     )                      ② 많이 미친다(     )
- ③ 보통이다(     )                              ④ 많이 미치지 않는다(     )
- ⑤ 전혀 미치지 않는다(     )

13. 지역언론이 지방자치단체의 정책의제를 설정하는데 도움을 준다고 생각하십니까?

- ① 매우 많은 도움을 준다(     )                      ② 많은 도움을 준다(     )
- ③ 보통이다(     )                                      ④ 도움을 주지 않는다(     )
- ⑤ 전혀 도움을 주지 않는다(     )

14. 선생님께서는 지역언론 보도로 정책을 보류하거나 폐기, 변경한 적이 있습니까?

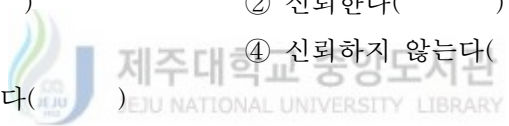
- ① 아주 그렇다(     )                                  ② 그렇다(     )
- ③ 보통이다(     )                                      ④ 그렇지 않다(     )
- ⑤ 전혀 그렇지 않다(     )

15. 선생님께서는 지역언론이 주민들에게 지방정부의 입장이나 견해를 잘 대변해준다고 생각하십니까?

- ① 매우 잘하고 있다(     )                              ② 잘하고 있다(     )
- ③ 보통이다(     )                                      ④ 잘 못하고 있다(     )
- ⑤ 매우 잘 못하고 있다(     )

16. 선생님께서는 지역언론 보도에 대해 신뢰감을 갖고 계십니까?

- ① 매우 신뢰한다(     )                                  ② 신뢰한다(     )
- ③ 보통이다(     )                                      ④ 신뢰하지 않는다(     )
- ⑤ 전혀 신뢰하지 않는다(     )



## 설문지(도의원용)

\* 다음 문항의 응답 중 해당되는 곳에 V표 해 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 성별은 어디에 해당되니까?

- ① 남( )    ② 여( )

2. 귀하의 연령은 어디에 해당되니까?

- ① 만 40세 미만( )    ② 만 50세 미만( )    ③ 만 60세 미만( )

3. 귀하의 최종학력은 어디에 해당되니까?

- ① 고졸이하( )    ② 대졸( )    ③ 대학원재학이상( )

4. 귀하께서 하루에 지역언론 매체를 접촉하는 시간은?

- ① 30분 미만( )    ② 30분-1시간( )    ③ 1시간 이상( )

5. 선생님께서는 업무와 관련해 하루에 몇 명의 기자와 만나 대화를 나누고 계십니까?

- ① 1-2명( )    ② 3명이상( )    ③ 거의 없다( )

\* 다음은 특별자치도와 관련된 언론보도와 정책결정 과정에 미치는 영향에 관한 질문입니다.

6. 제주특별자치도 관련 보도에 대해 지역언론은 사전정보를 도민들에게 잘 전달하였다고 생각하십니까?

- ① 매우 잘 전달되었다( )    ② 잘 전달되었다( )  
③ 보통이다( )    ④ 잘 전달되지 않았다( )  
⑤ 전혀 전달되지 않았다( )

7. 제주특별자치도의 필요성에 대해 지역언론은 여론형성을 위하여 열심히 노력하였다고 생각하십니까?





