

정책형성과정에서의 지역언론의 역할에 관한 연구*

- '제주국제컨벤션센터건립사업' 및 '감귤생산조정제'를 중심으로 -

고 영 철**

목 차

- I. 연구목적
- II. 관계문헌연구
 - 1. 지역현안보도에 대한 연구동향
 - 2. 정책형성과정에서의 언론의 역할
- III. 연구문제 및 방법
- IV. 연구결과
- V. 요약 및 결론

I. 연구목적

지난 1995년 6.27 지방선거를 기점으로 본격화 된 지방자치는 우리사회에 많은 변화를 몰고 오고 있다. 그 중 하나가 30여년 동안 몸에 밴 중앙집권적이고 권위주의적인 각종 관행 및 구태에서 벗어나, 지방적 관점에서 지역의 현안문제들을 해결하기 위한 각종 정책과 시책이 활발히 개발되고 추진되고 있다는 점이다. 그런데 이런 정책들이 지역주민의 여론과 합의보다 지역의 균형발전 또는 지방재정의 확충 등을 위한다는 '지방화의 논리'에 의해 무리하게 추진되다보니 또 다른 사회적 갈등요인이 되고 있다.

물론 자치단체의 주요 정책결정과정에 있어서 주민의 대의기관인 지방의회가 감시와 견제를 하고 있지만 중요한 각종 정책 제안자는 대개 지방정부의 수장인 자치단체장이고, 지방의회는 대부분 그것에 조용하는 정도로 그치고 있는 것으로 알려지고 있다. 반면에 제도적으로 선출되는 자치단체장은 그들이 가진 권한은 작지만 정책결정과정에 막강한 영향력을 행사하

* 이 논문은 동서언론연구소(East-West Communication Council) 「東西言論」 제2호(1998. 12)에 게재된 "지역정책보도에 관한 연구"를 수정 보완한 것임

** 관광개발학과 전임강사.

고 있으며, 그 결과는 대부분 인기에 영합한 전시행정과 무리한 정책추진으로 나타나고 있다.

이런 점을 감안할 때 권력을 감시·견제하는 제 4부로 일컬어지고 있는 언론이 각종 지역 정책형성과정에 있어서 어떤 역할을 담당하고 있는지 공론화 해볼 필요가 있다. 이 주제가 관심의 대상이 되는 것은 정책형성과정에 있어서 언론은 일반적으로 권력엘리트와 일반민중사이에 위치해 있으면서 양자를 연결하는 중재자로서의 기능을 하고 있는 것으로 파악되고 있지만¹⁾, 중재자로서의 언론은 정보전달과 여론의 전달자 이상의 역할을 수행하고 있다는 게 통설이다. 즉 언론은 국가에서 수행하는 정책들 가운데 어떤 것들을 선별적으로 선택한 후 사설, 칼럼, 논평 등을 통하여 국가적 콘센서스(consensus)를 이루는데 공헌하거나 혹은 방해하는 경향도 있지만,²⁾ 더욱 중요한 것은 언론은 안전설정기능을 통해 각종 정책의제에 대해 어떤 것은 정당하고 타당한 것으로 또는 그 반대의 것으로 해석하고 쟁점화 함으로써 정책형성의 전과정에 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 즉, “우리가 정치적으로 다루고 있는 세계는 우리들의 손과 눈, 그리고 마음을 통하여 직접 체험할 수 없는 외계에 존재하고 있다. 우리는 다만 탐색과 다른 사람들로부터의 보고와 그리고 상상을 통하여 그 세계를 알고 있다”는 Walter Lippmann의 지적처럼³⁾ 우리들이 어떤 공공정책들의 대안과 정책의 환경 또는 사회현안 문제 등에 대해 갖고 있는 우리들의 머리 속의 각종 상(image)은 결국 언론이 그려놓은 그림에 의해서 구성된 것들일 수 있다.

이러한 언론의 기능과 역할을 상징해 볼 때 정부의 각종 정책들에 대해 언론들은 어떠한 태도를 취했으며, 어떻게 합의를 이끌어 내고 있으며, 어떤 이슈에 대해 가장 많은 주목을 했는가 하는 것은 주요 관심사가 될 수 있다. 현재 우리 사회가 당면하고 있는 각종 정책적 문제들의 해결이 어려운 이유도 따지고 보면 지방언론들이 지방정부와 지역주민들로 하여금 자신들의 당면문제들을 해쳐나가게끔 유도하는 정책의제들을 제대로 형성해주지 못하고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

특히, 1995년 7월부터 민선 1기 자치단체장들이 취임하고, 지방자치가 본격적으로 실시되면서 대두되고 있는 이러한 지역의 정책문제들이 언론보도와 밀접한 관련이 있음에도 불구하고 아직까지 이에 대한 실증적 연구는 별로 없다. 그리고 90년 이후 많은 신문이 출현함으로써 인해 한정된 시장 속에서 무한경쟁을 해야하는 지방신문들에 대한 평가는 관점에 따라 다르겠지만 대체적으로 지역주민들의 눈치보기 선정보도와 자사의 이해관계 관점에서 사회현실을 보도하는 비중이 커지고 있다는 것이다.⁴⁾

이러한 문제 의식을 갖고 출발하는 본고의 목적은 지역정책형성과정에서 언론이 구체적으로 어떤 활동을 전개하고 있는지 규명해 보려는 데 있다. 왜냐하면 정부의 정책 또는 그로 인해 야기되는 갈등에 대해 언론의 전달하는 의미와 해석은 일반대중의 행위와 행동에 많은 영향을 미치고 있기 때문에 어느 체제에서든 언론은 사회통제 매개로 또는 지배 이데올로기 선

1) 고영철, “지방행정 PR에 있어서 지역신문의 역할”, 중앙대학교 대학원 박사학위 논문, 1992, pp. 3-4.
2) 김영춘, “일본의 매스미디어의 국가적 콘센서스 역할”, 1989년 12월 한국정치학회 발표 논문, 1989, p. 1.
3) Walter Lippmann, *Public Opinion*. (New York : Harcourt, 1921) : 차배근, 《매스커뮤니케이션 효과 이론》, (서울: 나남, 1986), p. 570.
4) 김영호, 강준만, “지방신문의 현실과 전망”, 《현대사회와 지역언론》, (서울:나남출판, 1995), pp. 93-98.

전도구로 이용되고 있기 때문이다. 그리고 지역정책문제에 대한 언론의 역할을 탐구하려는 또 하나의 목적은 앞으로 지역정책추진과정에서 고려할 사항이 무엇인지 고찰할 기회를 갖자는 것이다.

II. 관계문헌연구

1. 지역현안보도에 대한 연구동향

지방언론을 주제로 한 연구는 1980년대 중반부터 본격적으로 시작되었지만, 대부분의 연구가 지역발전과 관련한 언론의 역할과 기능 또는 언론의 활성화 방안 등에 초점을 맞추고 있고 또한 규범적 연구가 주류를 이뤘다. 이들의 논리는 대부분 커뮤니케이션이 사회발전(변동)의 원동력이라고 보는 Schramm과 Lerner등과 같은 발전 커뮤니케이션론자들의 사상에 근거하고 있다.⁵⁾ 즉 언론이 사회발전을 위해 지역발전의 촉진자 또는 견인차로서의 특정한 역할을 당위론적으로 수행해야 한다고 보는 것이다. 따라서 이들의 관점은 언론의 활동, 즉 보도내용 등에 영향을 미치고 있는 정치, 사회적 환경 요인들은 별로 중요한 고려대상이 될 수 없었다. 그러나 1991년 상반기에 지방의회가 구성되면서 본격화된 지방자치와 더불어 지역언론의 중요성이 점차 부각되면서 지방자치와 지역언론의 관계 등을 주제로 한 연구들과는 별도로, 지역정책 또는 지역이해나 갈등과 관련한 지역언론의 역할들에 대한 실증적·체계적 연구가 최근 들어 이루어지고 있다.

지방자치제가 실시된 이후 지역정책 및 현안을 둘러싸고 벌어지고 있는 지역간 또는 집단간의 갈등과 관련한 언론의 보도내용과 언론의 역할을 주제로 한 연구들의 특성을 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

첫번째는 지방자치제라는 정치·사회적 환경변화가 언론에 미치는 영향에 관한 것이다. 즉 지방자치제 실시 이후 벌어지고 있는 갈등적 이슈의 보도에 관한 연구로는 윤영철의 '지방언론과 지역언론의 갈등관리에 관한 연구'와 류정호의 '지역사회갈등에 대한 지역언론의 역할에 관한 연구' 등을 들 수 있다.⁶⁾

윤영철의 연구에 의하면 다원화된 사회체제에서 활동하는 언론은 소규모 지역사회내의 신문에 비해 사회적 갈등보도의 비중이 더 많고, 갈등기사 보도비율도 지방자치제 실시 이전에 비해 급속히 늘었으며, 갈등의 주제도 더 다양화되고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구는 사회가 다원화될수록 갈등발생빈도가 많아지고 언론이 이를 적극 보도함으로써 사회통합에 기여한다고 보고 있지만, 구체적 갈등 상황에 대한 보도연구가 아니라는 점에서 한계를 안고 있다.

5) W. Schramm & D. Lerner(eds), *Communication and Change*. (Univ. Press of Hawaii, 1976.), p. 221.

6) 윤영철, "지방언론과 지역언론의 갈등관리에 관한 연구", 《언론사회문화》 제3호, 연세대학교, 1993, pp. 63~87.

그리고 지역간의 갈등이슈와 지역내 갈등이슈에 대한 신문의 역할을 실증적 자료를 갖고 비교 분석한 류정호의 연구결과⁷⁾는 지역갈등보도에 있어서 지역언론은 환경감시의 기능을 통해 사회의 권력을 감시·견제하는 파수견(watch dog)으로서의 역할보다 경비견(guard dog) 저널리즘으로서의 역할에 더 치중하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 지역언론들은 자신들과 이해관계가 얽혀있는 경계내의 갈등적 사안에 대해서는 소극적 언론활동을 하고 있는 반면에 자신의 지역과 다른 지역간의 갈등사안에 대해서는 자기지역의 입장에서 적극적 언론활동을 펴고 있다는 것이다. 그러나 이 연구는 언론이 처한 상황과 이슈에 따라서 파수견 또는 경비견의 역할을 번갈아 가면서 수행한다고 하는 사실을 간과하고 있다.

두번째는 지방의회 활동에 대한 언론보도에 관한 연구이다. 지방의회는 지역주민의 권리를 직접 또는 간접적으로 위임받아 행정기관의 각종 행정 및 통치행위를 견제·감시하는 역할을 하고 있기 때문에 정책과정에서 의회의 활동은 곧 지역주민과 언론의 감시 대상이 될 뿐만 아니라 주목의 대상이 된다. 이러한 지방의회 활동에 대한 신문의 보도경향을 주제로 한 연구로는 김세철과 이문교의 것 등이 있다.

김세철의 연구⁸⁾는 지방의회 활동에 대한 지역신문의 기본적인 인식, 보도태도, 보도내용의 유용성, 홍보성 등을 알아보기 위한 것이다. 그러나 이 연구는 단순히 지방의회활동의 전반에 대한 언론의 보도빈도나 내용의 변화 등을 비교하는데 그치고 있다. 그리고 이문교의 연구⁹⁾는 지방의회 활동에 대한 언론의 보도성향과 언론보도에 대한 지방의회의 반응을 분석한 것이다. 이는 체계적인 자료수집을 통해 실증적으로 분석하고 있지만, 구체적인 연구문제를 설정하지 않고 접근함으로써 총괄적 사례중심의 설명에 치우치고 있다는 한계가 있다. 이들의 연구결과에 의하면 지방의회의 행정감시업무와 견제역할이 미흡한 것으로 나타났고, 반면 언론은 지역여론을 의회에 제대로 반영시키지 못하고 있으며, 또한 주요 현안에 대한 일관성 없는 보도태도를 문제로 제기하고 있다.

세번째 정책형성과정에서 언론의 역할에 관한 대표적 연구로는 이기식의 연구를 들 수 있다. 팔당호 골재채취 환경영향평가 관련 정책의 실제 결정과정을 추적했던 이기식의 연구에 의하면 언론은 정책결정과정에서 ① 정보제공을 통한 의제설정역할 ② 대안탐색의 제약역할 ③ 정책결정의 촉매역할을 하고 있다는 실증적 자료를 제시하고 있다.¹⁰⁾ 특히 언론이 정책결정과정에서 정책이해관계자들간의 상반되는 태도를 보도함으로써 조정자로서의 역할을 수행하고 있지만, 언론 나름대로 정책에 대한 판단 및 의미가 담긴 정보제공을 통해 정책 촉매제 또는 정책 방어쇠의 역할을 수행하고 있는 것으로 파악하고 있다.

이외에 지역이해 및 갈등에 대한 언론의 역할에 관한 연구들로 이달순, 정대수, 백선기, 박정규, 이범수의 연구 등이 있다.¹¹⁾ 이들 연구들은 체계적인 연구라기보다 특정 사례에 대한

7) 류정호, "지역사회갈등에 대한 지역언론의 역할에 관한 연구", 성균관대 대학원 석사학위 논문, 1998.
 8) 김세철외, "지방의회와 지역신문", 《지역사회와 언론》, (서울 : 커뮤니케이션 북스, 1997), pp. 289~313.
 9) 이문교, "지방의회의 역할에 대한 신문의 보도성향에 관한 연구", 《제주언론과 지방자치》, (제주문화, 1997), pp. 325~505.
 10) 이기식, "환경정책결정과정과 언론의 역할", 고려대학교 행정학과 박사학위 논문, 1994. 7.

현상 기술적 설명 수준의 연구에 머물고 있다. 그러나 이들의 연구들의 유용한 점은 언론활동에 영향을 미치는 다양한 요인들을 간접적으로 설명하려고 시도하고 있다는 것이다.

이들의 연구결과에 의하면, 첫째는 지역매체의 수가 늘어나 매체간의 경쟁이 점차 치열해지면서 나타나는 흥미로운 현상들 가운데 하나는 중요한 지역현안과 갈등적 사건인 경우 지역 언론들이 서로 상반된 시각에서 다루는 경향이 발견된다는 점이다.¹²⁾

둘째는 자사의 이해가 개입된 문제쟁점들에 대해서는 지면을 아끼지 않으면서, 정작 중요한 지역 이해의 문제가 제기되었을 때 긍정도 부정도 아닌 모호한 태도를 취하거나 소극적으로 대응한다는 것이다.

셋째는 지방신문들은 지역성을 그 존립의 기반으로 하고 있기 때문에 지역간의 갈등적 사안이 발생했을 때 자신들이 속해있는 지역의 입장을 우선 대변하지 않을 수 없고, 그러다 보니 지역 이기주의와 지역사회간의 갈등을 부추기는 결과를 낳고 있다.¹³⁾ 특히 중요한 것은 지역마다 지역주민들이 추구하고자 하는 발전사안들과 국가가 전 지역을 대상으로 하는 발전정책들 사이의 부조화로 인해 심각한 불협화음과 그로 인한 갈등이 자주 표출되고 있다는 것이다.¹⁴⁾ 그 원인 중의 하나가 지역신문들간의 지나친 경쟁의식도 문제지만 지역신문이 지역주민들의 비위를 맞춰야 한다는 인식 때문에 앞장서서 '이익 단체의 대변자' 같은 역할을 수행하고 있다는 것이다.

지역의 현안문제에 대해 '지역 이기주의'와 '자사 이기주의'적인 관점에서 선정주의적인 보도를 서슴지 않은 언론의 이러한 보도형태는 그 동안 한국언론의 문제점으로 비판받아 온 (1) 보도의 불변적인 이데올로기적 편파성, (2) 과장 누락 보도의 관행, (3) 불공정 보도관행, (4) 자사이기주의의 편파보도 논리 (5) 해바라기성 편향 보도 논리, (6) '자기 검열의 가위'의 문제, (7) 불변적 보수주의 보도의 편파성 등과 맥을 같이 하는 것¹⁵⁾들이다.

따라서 이들의 연구는 지방자치 실시 이후 불거져 나오고 있는 지역이해 또는 지역간의 갈등문제 보도와 관련 지방언론의 역할에 대해 많은 문제점과 과제를 제시하고 있지만, 아직까지 지역정책형성과정에서 수행하고 있는 언론의 역할을 규명하기 위한 연구는 별로 없는 실정이다.

2. 정책형성과정에서의 언론의 역할

정책이란 정책환경으로부터 제기된 정책문제를 정부가 해결하기 위해 선택한 일정한 유형

11) 여기에 대한 자세한 내용은 《신문과 방송》 1994년 12월호에 실린 '특집 : 지역이해와 언론'(pp. 2~ 27.)참고 바람.

12) 윤영철, "강원지역이해와 언론", 《신문과 방송》 12월호, (한국언론연구원, 1994), p. 3.

13) 이달순, "경기지역이해와 언론", 《신문과 방송》 12월호, (한국언론연구원, 1994), p. 7.

14) 백선기, "대구지역이해와 언론", 《신문과 방송》 12월호, (한국언론연구원, 1994), p. 15.

15) 방정배, 《커뮤니케이션- 변혁/사상/이론》, 성균관대학교 출판부, 1995, pp. 186~191.

의 행동지침이라¹⁶⁾할 수 있다 Jones에 의하면 이런 정책들은 대부분 의도, 목표, 계획이나 제안, 사업계획, 효과 등 6가지 요소로 구성된다.¹⁷⁾ 그리고 모든 정책은 속성상 비록 정도의 차이는 있겠지만 어떤 집단에 대해서는 유리하고 어떤 집단에 대해서는 불리하게 작용하게 된다. 그러므로 정책의 결정되는 과정에서 정책 수혜자들의 의지보다, 행정기관이나 관료들의 의도하는 방향으로 그리고 이해관계에 따라 정책의 내용이 언제든지 변질될 가능성이 많다고 가정할 수 있다.

이러한 정책의 형성과정을 살펴보면 모든 정책은 대부분,

- ① 정책의제 형성단계 → 정책문제 및 현안이 정부의 의제로 등장하는 단계
- ② 정책의 공식화 → 문제해결방안 및 대안·수단의 개발단계
- ③ 정책채택 → 정책대안의 채택 및 법규화단계·정책내용 발표
- ④ 정책집행 → 정책수행단계
- ⑤ 정책평가 → 정책의 효과성 및 영향평가 단계 등 5단계를 거치게 된다.¹⁸⁾

정책화 과정에 대한 설명에서 한가지 공통된 점은 모든 정책은 과거의 한 시점에서 보면 단순히 한 개인의 아이디어에 불과했던 것이 점차 다수의 개인들에 의해 그 의미가 공유되면서 제안단계로 발전되고, 그 제안이 정부당국에 의해 채택됨으로써 마침내 공공정책으로 정착하게 된다¹⁹⁾는 것이다.

따라서 하나의 아이디어가 정책으로 채택되기 위해서는 우선 정책의제의 지위를 먼저 확보해야 한다. 일례로 '우는 아이 젖 준다'는 속담처럼, 우리 사회에 산적한 수많은 공공문제 가운데 어느 하나가 정책문제로 채택되기 위해서 첫째 누군가에 의해 문제가 표출되지 않으면 정책문제가 되지 않는다는 것이고, 둘째 이런 문제는 항상 이해관계에 의해 여러 각도에서 다르게 해석될 가능성이 있고, 셋째 문제의 정의가 정책결정의 우선 순위와 그에 대한 해결책을 결정하는 데 영향을 미치는데, 이때 누구의 정의가 현실에서 더 지배적이냐 하는 것이다.²⁰⁾ 즉 어떤 조건 또는 상황이 정책문제로 간주되느냐 않느냐 하는 것은 객관적 차원뿐만 아니라, 사람들의 인지방식에 달려 있다는 것이다.

이처럼 우리 사회에 산적해 있는 여러 가지 문제들 가운데 무엇이 정책의 문제인가의 결정은 결국 일반대중의 인지에 달려있다고 볼 때, 언론의 역할이 주목받는 점은 바로 이러한 '정책의 문제'가 언론의 안전설정기능에 의해 대부분 제기되고 있고 또한 바로 그런 힘을 언론이 갖고 있다는 점이다. 이 문제와 관련하여 언론의 역할을 다음과 같이 몇 가지로 분류해 볼 수 있다.

16) 최칠호, 김성윤 외, 《신행정학개론》, (서울 : 법문사, 1995), p. 143.

17) C.O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd ed. (Monterey, Calif : Brooks/ Cole Publishing Company, 1984), pp. 26-27 : 최칠호, 김성윤 외, 위의 책, p. 137.

18) James E. Anderson, *Public Policy-Making*, 3rd ed. (Holt, Rinehart and Wiston, 1984) : 이종수, 이대희 역, 《정책형성론》, (서울 : 대영문화사, 1991), pp. 37~ 40.

19) 김왕석, 《여론사회학 - 여론과 커뮤니케이션》, (서울 : 도서출판 양지, 1987), p. 463.

20) 이종수, 이대희 역, 앞의 책, pp. 72~77.

첫째, 언론이 보도하는 뉴스는 실제로 일어난 현실의 복제가 아니라, 언론에 의해 선택되고 재해석된 현실이다. 다시 말해 언론은 선택의 과정을 통해 사회적 쟁점의 의제를 제공(*agenda setting*)할 뿐만 아니라, 해석의 과정을 통해 그 쟁점의 가치와 방향을 부여하는 현실의 규정자로서의 역할을 하기 때문²¹⁾뉴스의 현실구성에 개입되는 여러 가지 요인에 의해 정책의 내용과 의미가 달라질 수 있다. 즉, 언론은 정책형성과정에서 특정한 이해관계들이 얽혀있는 각종 정책의제 또는 수단들에 대해 특정한 관점에서 해설하고 정의를 내리면서 우리 사회의 각종 현안들 가운데 무엇이 중요한 것인지 등급화해 선별 보도함으로써 정책 결정권자로 하여금 특정한 이슈에 대한 문제의식을 갖도록 하는 데 도와준다. 이 같은 사실은 의회에서 심의되는 중요한 정책이슈의 대부분이 언론에서 다루어진 문제이며 논의의 수준도 언론이 논의한 데 뒤를 크게 벗어나지 못하는 경우가 많다²²⁾고 하는 것이 지방의회를 주제로 한 실증적 연구결과에 의하면 어느 정도 입증되고 있다.²³⁾

둘째는 정치체계에서 산출되는 모든 정책들이 우리의 일상생활과 밀접한 관련을 맺고 있지만, 그것들의 채택과정과 그것들이 안고 있는 문제점들은 우리들이 직접 관찰할 수 없는 곳에서 대부분 결정되고 있다는 데 있다. 이점에 대해 V. O. Key는 “행정당국과 입법부에 의해 이루어지는 많은 정책결정은 일반대중 가운데 극소수만이 그 특정 논제에 대해 알고 있는 상황에서 이루어지며, 더욱이 그러한 결정의 결과에 대해서는 아는 사람이 거의 없다”고 지적하고 있으며²⁴⁾ 또한 유권자들은 공직 후보자를 선출할 때 정책문제를 크게 고려하지 않는 것으로 알려져 있다. 이 같은 내용이 시사하는 것은 일반대중은 자신들과 직접적인 이해관계가 없는 정책문제에 대해서는 거의 알고도 하지 않지만, 그만큼 정책과정에서 배제되고 있음을 의미한다.

이런 상황을 고려할때 민의를 대변하고 공론을 형성해야하는 언론의 역할은 더욱 중요할 수밖에 없다. 일반적으로 언론은 정책 결정권자와 일반 민중사이에 위치해 있으면서 정책에 대한 환경으로부터 지지와 요구를 정치체계에 투입함과 동시에 정치체계에서 산출되는 각종 정책과 결정을 홍보하고 호명함으로써 국민의 지지를 이끌어 내는 쌍방향 커뮤니케이션 기능을 수행하는 기제로 간주하고 있다. 이 과정에서 언론은 특정 정책에 관한 정보전달을 통해 부정적 또는 긍정적인 여론을 형성하는데 결정적인 역할을 수행한다.

한편 정치권력의 재생산 여부는 정책에 대한 국민적 동의와 지지에 의하여 주로 결정된다고 볼 경우 정치권력은 언론이 정부정책에 대한 지지와 협조를 해주기를 기본적으로 바랄 수밖에 없기²⁵⁾때문에 이 과정에서 중재되는 보도내용은 정치권력을 비롯한 사회 정치적 환경의 영향요인으로 인해 항상 왜곡되거나 실제와 다르게 전달될 가능성은 많다.

셋째는 정책결정에 영향을 미치는 주요 주체로 흔히 철의 삼각(iron triangles)이라 불리는 정 부관료제, 이익집단 및 입법부 등을 들고 있지만,²⁶⁾ 이익단체나 정당 등이 우리처럼 다양화되

21) Maxwell E. McCombs & Donald L. Shaw, "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *POQ* 36, 1972, pp. 176~187.

22) 유재천, 이민웅, 《정부와 언론》, (서울 :나남출판, 1994), p. 101.

23) 이문교, 앞의 책, p. 158.

24) V. O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy*, (New York: Knopf, .1961), p. 14.

25) 유재천, 이민웅, 앞의 책, p. 102.

어 있지 않고 특히 입법부의 역할이 미숙한 환경에서는 여론의 결집자 또는 민의의 대변자로서 언론의 역할은 더욱 중요할 수밖에 없다. 즉 언론은 우리사회의 각종 현안 가운데 특정이슈를 선택해 크게 쟁점화시키거나 기각시킬 수 있는 수문장(gatekeeping)의 역할을 하고 있다.

정보의 수로(conduits)를 지키는 수문장으로써의 언론의 역할이 강조되는 또 다른 이유는 일반대중이 공공정책에 관한 의사결정을 할 때 대중매체 이외의 것으로부터는 외형상 공정한 자료 찾기가 어렵고, 또한 정치가들이 '언론이 민의를 대변하고 있다'는 말을 서슴지 않을 만큼, 특히 신문의 전달내용을 곧 대중의 신념 및 여론과 동일한 것으로 간주하는 경향이 있기 때문이다.²⁷⁾ 그리고 대중매체 가운데 특히 신문이 선거나 입법 또는 정부의 정책결정과정에서 강력한 영향력을 행사한다는 사실은 각국의 정치현실에서 입증되고 있다.

이와 관련된 대표적 연구들로 유재천·이민용 그리고 M. Linsky, B. Cohen 등의 연구가 있다. Linsky의 연구²⁸⁾에 의하면 '문제의 인지단계와 정책수단의 개발 및 평가단계'에서 언론의 영향력이 더 크게 작용하는 것으로 나타났다. 그리고 유재천과 이민용은 언론은 정책수단의 개발단계와 정책의 집행단계에서 보다는 정책문제의 인지단계와 정책의 결정단계에서 더 큰 영향력을 미치고 있다고 언론인과 공무원들이 인식하고 있는 사실을 밝혀냈다.²⁹⁾

이외에 B. Cohen의 연구³⁰⁾에 의하면 언론은 외교정책결정과정에서 '공중의 대표자, 정부의 비판자, 정책의 옹호자, 정책의 결정자'로서의 역할을 하고 있으며, 정책화의 전과정에서 상당한 권리를 갖고 광범위한 참여를 하고 있다는 증거들을 제시하고 있다.

이상과 같은 논의에 의하면 정책형성과정에서 언론은 ① 정책의제의 형성단계와 ② 정책수단의 개발과 평가 단계에서 많은 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 즉 언론은 정책과정에서 형식상으로는 비공식적 참여자인 것처럼 보이지만, 실제적으로는 한 사회가 형성·집행·평가하는 정책의 내용과 사회적 기대유형 사이에 내재하는 갈등과 쟁점 등³¹⁾에 대해 해설, 논평 등을 통해 정책의 원인과 결과를 검토하고 서술함으로써 정책의제를 설정하는 데 중요한 역할을 담당하는³²⁾ 한편, 각계 전문가의 의견과 논의, 토론, 그리고 여론 등을 통해 정부가 무엇을 하고 하지 말아야 하는지 정책주장을 하고 있다고 볼 수 있다.

26) 이기식, 앞의 논문, p. 1.

27) 김왕석, 앞의 책, p. 334.

28) Martin. Linsky, *IMPAT: How The press affects Federal policy making*. (New York : W. W. norton & company, 1986), pp. 36~72.

29) 유재천, 이민용, 앞의 책, pp. 162~171.

30) Bernard. C. Cohen, *The Press and Foreign Policy*. (Princeton Univeristy Press, 1963) : 김진호 옮김, 《외교정책의 민주화와 언론의 역할》, (제주 : 탐라인), 1994, pp. 39~54.

31) 허범, "정책학의 정책문제 지향성", 성균관대학교 사회과학연구소 편저, 《한국공공정책론》, (서울: 대왕사, 1984), p. 20.

32) 지병문, "지방정부를 위한 발전하는 미디어 관계", 한양대학교 지방자치연구소 프리드리히 나우만 재단, 《지방자치와 지역언론》, 1997, pp. 57~72.

Ⅲ. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

지방의 주요 정책형성과정에 있어서 언론들이 어떤 역할을 수행하고 있는지 알아보기 위해 이 논문에서는 제주도 지방정부의 민선 제1기 시대의 정책보도 내용을 체계적으로 분석하였다. 전술한 바와 같이 확실한 것은 언론은 정책의제 형성단계에서부터 정책의 집행단계에 이르기까지 정책의 이해관계를 폭로하고 공포함으로써 그것에 대한 여론을 좋게 또는 나쁘게 형성하는 데 중요한 역할을 수행할 수 있다고 하는 사실이다.

따라서 본 연구에서는 지방의 주요 정책형성과정에서 언론들이 어떤 보도태도를 취했고, 어떤 역할을 했으며 그리고 주로 관심을 보인 정책의 주제는 어떤 것들이었는지 평가해 보고자 한다. 이를 해결하기 위해 본 연구에서는 다음과 같이 세 가지 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1) 시기별 각 정책에 대한 보도건수, 보도주제 그리고 보도방향에 대해 어떠한 차이를 보이는가?

연구문제 2) 각 정책에 대한 신문들의 보도방향에 어떠한 차이점들이 있는가?

연구문제 3) 각 정책의 하부유목에 대한 신문들의 보도건수와 보도방향에 있어 어떠한 차이를 보이는가?

2. 연구방법

1) 분석대상

본 연구에서는 제주도에서 발간되는 제민일보, 제주일보, 한라일보 등 3개의 신문을 분석대상으로 선택했다. 이중 제민일보는 2천7백53명의 도민들이 출자한 기금과 제주신문 퇴직자 및 사원 1백 10명이 출자한 자금으로 1990년 6월 2일 창간된 신문이기 때문에 나머지 2개 신문과는 소유구조가 다르다. 이들 신문간에는 서로 다른 소유구조로 인해 사회현안에 대한 보도관점 및 논조 등에 서로 차이가 있다고 볼 수 있다.

그리고 분석대상이 되고 있는 3개의 신문은 지난 95년 6월에 실시된 제1기 민선자치단체장 선거캠페인 기간 중에는 특정 후보를 지지하는 불공정한 보도를 한 것으로 나타나 있다. 언론과 특정 후보간의 이러한 우호관계가 자치단체장의 임기 동안에도 지속되는지 아니면 그런 관계에 어떤 변화가 나타나는지 파악해보기 위해 신문의 논조나 기사의 변화가 중요한 분석대상이 될 수 있다.³³⁾

33) 지난 1995년 6월 27일 실시된 제 1기 민선자치단체장 선거 캠페인 관련 보도내용의 분석결과에 의

2) 분석단위 및 기간

본 연구의 구체적인 분석단위는 1996년 1월 1일부터 1998년 3월 31일까지 발행된 제민일보, 제주일보, 한라일보에 보도된 (1) (주)제주국제 컨벤션센터건립 사업 (2) 감귤정책(감귤생산조정 및 유통에 관한 조례) 등 2개의 정책과 관련된 사설 및 기사 전량이다.

이 정책들은 지난 3년 동안 제주도에에서 추진한 매우 중요 정책들이다. 그리고 지난 1998년 6월 4일 실시된 광역자치단체장 선거에서는 이 정책들은 가장 주요한 쟁점으로 부각된 바 있다. 그리고 지난 6. 4 지방선거에서 현 우근민 지사는 당시 도지사였던 신구범 후보의 정책과 뚜렷이 상반된 정책을 제시해 당선된다. 즉 우근민 지사는 선거운동당시 감귤조례는 보완하거나 폐지하겠다고, 컨벤션센터 건립 정책문제에 대해서는 규모 축소와 재원조달방식을 전환하겠다고 공약했다.

본 연구에서 분석대상 기간은 정책형성단계에 맞춰 세 시기로 구분하였다. 분석시기를 3단계로 구분한 것은 두 정책 모두 이 기간 중에 정책의 방침이 공식화되고, 채택되고, 집행되었기 때문에 각 단계별 언론의 역할을 비교 분석할 수 있다고 보았기 때문이다. 각 정책의 구체적인 비교분석 시기는 다음과 같다.

(1) 제주 국제컨벤션센터 건립사업

제1단계(정책의제 형성단계)는 96년 3월 1일부터 8월 11일까지이다. 이 시기는 정책의제형성기로서 ASEM 제주유치 캠페인이 대대적으로 전개되면서 회의산업의 중요성과 그 유치 필요성이 제기된다.

제2단계(정책수단 개발단계)는 컨벤션센터 건립계획(안)이 처음 발표된 96년 8월 12일부터 구체적인 계획이 확정 발표된 97년 3월 7일까지로 잡았다. 이 기간 중에 컨벤션센터 건립에 따른 재원조달방식, 건립의 타당성 및 수익성의 문제 등을 놓고 사회각계에서 갈등과 이견이 표출되었지만, 제주도 의회는 신구범 도정에서 처음 제시한 계획안을 거의 그대로 수용, 통과시킨다.

제3단계(정책집행단계)는 구체적 계획이 확정 발표된 97년 3월 7일부터 (주)제주국제 컨벤션센터 건립 공사가 착공된 98년 3월 30일까지이다.

(2) 감귤정책

제1단계(정책수단 개발단계)는 신구범 지사가 감귤생산 쿼터제 및 유통혁신을 위한 조례의 제정방침을 처음 발표한 1996년 1월 1일부터 '감귤생산조정 및 유통에 관한 조례'가 도의회에

하면 3개 신문사는 특정후보를 당선시키기 위해 과장, 축소, 묵살 등을 통한 불공정 보도를 서슴지 않았던 것으로 나타났다. 특히 연구자들은 제주의 지방선거보도에서 나타난 편향성을 신문사의 경영진이나 편집간부진, 취재기자들의 이해관계와 친소관계, 신문사간의 누적된 갈등 등 심지어 개인적인 감정까지 복합적으로 작용한 결과로 보고있다. 그리고 1면 머릿기사 분석 결과에 의하면, 제주신문은 우근민 후보, 제민·한라일보는 신구범 후보를 당선시키기 위해 편향적 불공정 보도를 한 것으로 나타났다. : 오창수, 송원일, "제주지방선거와 신문보도의 공정성시비", 제주도 기자협회, 《제주저널》 제 2호, 1995, pp. 52~69.

서 통과된 12월말까지이다.

제2단계(정책집행단계 1)는 1997년 1월 1일부터 9월말까지로 잡았다. 이 시기에는 '감귤생산 조정 및 유통에 관한 조례'의 첫 집행에 대비해 생산량 조정과 품질향상을 위한 간벌, 적화, 적과 등의 작업이 본격 추진된다.

제3단계(정책집행단계 2)는 노지 감귤이 첫 출하되는 10월부터 감귤조례가 본격적으로 적용된 98년 3월말까지다.

3) 분석내용 및 방법

본 연구에서는 3개의 신문에서 추출된 기사들을 외형적 특징, 내용적 특징, 보도의 방향성을 분석하였다. 외형적 특징은 기사의 게재면, 기사의 크기, 정보원 등 3개를 설정했다. 게재지면의 경우, 일반적으로 독자들은 제1면과 사회면에 등장하는 기사를 다른 지면의 기사보다 중요시하는 경향이 있기 때문에 여기서는 1면과 사회면에 초점을 두고, 그 밖의 지면에 실린 기사는 전부 기타 지면에 게재된 것으로 처리하였다.

기사의 크기는 예비조사(pilot study)를 토대로 500자 이하, 500~1,000자, 그리고 1,000~1,500자로 분류해 기재하였고, 그리고 정보원은 제주도(시·군), 의회, 사회단체(제주경실련, 범도민회 등), 자체취재, 혼합(예, 제주도+도의회, 농협+감귤조합 등), 기타(감귤의 경우: 농협 감협, 감귤출하연합회 등, 컨벤션센터의 경우: 컨벤션센터 건립 추진위, (주)제주 국제컨벤션센터 등) 등으로 구분하였다. 또한 기자회견, 간담회, 정책설명회 등의 정보를 근거로 한 기사는 모두 해당 관계기관을 찾아 기재토록 하였다. 그리고 관련 정책보도 내용의 특성은 기존에 분류된 유형이 없기 때문에 사전 분석결과를 토대로 주제별로 재분류한 후 하부유목을 구성하였다.

'제주국제컨벤션센터건립' 관련 기사내용은 재원조달방식, 입지와 규모, 정책추진방법과 계획, 컨벤션센터의 수익성과 타당성문제, 정책설명회, 도민 공모주 현황, 시민단체 및 사회단체의 성명서 내용, 컨벤션센터 건립 분담금을 둘러싼 자치단체와 의회간의 논쟁 등에 관한 것이 대부분이었다. 이를 토대로 관련기사들을 다시 정책수단/대안(재원조달방식과 규모 등)에 관한 것, 예산(각 자치단체의 분담금 문제), 계획/효과(방침, 수익성 및 타당성 등에 관한 논의 등), 홍보(도민주 현황, 각종 설명회, 기자회견 등), 기타 등 5개 주제 유목으로 나눠 기재하였다.

그리고 감귤정책 관련기사의 주제 및 보도대상을 보면 감귤병충해, 감귤수출문제, 적화 및 적과, 간벌, 부적지 과원정리, 감귤생산량, 감귤 자조금, 부재지주 감귤원 문제, 파치 감귤, 감귤상품 규격, 품질검사, 선과기의 문제, 유통대책, 감귤의 조례/규정, 각종 토론회(간담회) 등의 관한 것이 주류를 이뤘다. 이 가운데 '감귤생산 조정 및 유통에 관한 조례'와는 직접적인 관계가 없다고 판단된 감귤병충해와 감귤수출과 관련한 기사를 제외한 모든 기사들을 '정책수단/대안'(간벌, 적화, 적과, 부적지 과수원 정리, 비상품 감귤처리방법 등), 예산(감귤 자조금), 정책효과/추진방법(상품규격, 품질검사, 유통대책 등), 조례/규정, 기타(감귤통계, 생산량 등) 등 5개 주제로 분류하였다.

각 정책관련 기사내용의 보도방향은 각 기사들을 처음부터 끝까지 정독한 후에 각 정책내용에 대해 긍정적인가, 중립적인가 아니면 부정적인가 하는 것을 판단하여 그 방향을 3점 척도를 사용하여 조사하였다. 특히 정책관련 기사내용의 방향은 정책형성과정에서 많은 영향을 미친다는 연구결과들이 있기 때문에 두 차례에 걸쳐 재검토하였다. 그리고 본 연구에서 사용된 주요 분석유목의 객관성을 확보하기 위해 3개의 신문의 기사에서 각 30건씩 합계 60건을 추출하여 연구자와 1명의 코더가 중복 분석하도록 하여 신뢰도를 측정하였다.³⁴⁾ 그 결과 각 항목의 신뢰도는 <표-1>에서 나타난 바와 같이 비교적 높은 것으로 나타났다.

<표-1> 분석유목의 신뢰도

분석유목	신뢰도 계수
기사의 크기	0.98
정보원	0.93
하부유목	0.86
기사의 방향	0.87

IV. 연구결과

1. 제주국제컨벤션센터 건립 정책 배경

컨벤션센터(convention center) 건립문제는 94년도에 확정된 제주도 종합개발계획 속에 포함되어 있지만, 공식적 논의는 2,000년 ASEM 제주유치 캠페인 전개과정에서 회의시설의 중요성이 부각되면서 도출된다.

96년 3월 6일 '제주도를 비롯한 4개 시·군과 도·시·군 의회가 공동으로 2000년 한국에서 개최기로 한 제3차 ASEM을 제주에 유치할 수 있도록 협조해줄 것을 청와대에 공식 요청하면서,³⁵⁾ 범도민적 ASEM 제주유치캠페인이 대대적으로 전개되고, 도내 언론들이 <표-2>에서 보는 바와 같이 사실, 해설/논평 등을 통해 회의 산업의 전망 등 컨벤션시설의 중요성을 확대 재생산 시켜 나간다.

<표-2> 신문별 ASEM 유치 관련보도의 기사유형 (96. 3. 1~6. 5)

	스트레이트	사실	해설/논평	연재물	기고/투고	기타	계
제민일보	27	9	5	5	5	7	58
제주일보	46	9	19		1	5	80
한라일보	41	5	11	12	2	4	75
계	114	23	35	17	8	16	213

34) 신뢰도 계수는 Scott의 파이 지수(pi index)를 이용하였다.

35) 한라일보, 1996년 3월 7일, p. 1.

그러나 6월 3일 정부 민간자문위원회의 심사결과 서울이 2000년 ASEM 개최지로 최종 결정된다.³⁶⁾ ASEM유치경쟁에서 탈락하자 신구범 지사는 6월 4일 담화문을 통해 '도민들이 그동안 보여준 ASEM유치열기는 제주발전을 기약하는 한편의 감동적인 드라마였다'며, ASEM유치와 관계가 없이 적정 규모의 국제회의장을 건립하겠다는 입장을 처음 공식표명하고, 그로부터 20여일 후인 7월 24일 앞의 발표내용보다 좀더 구체화된 '민·관 합동출자에 의한 컨벤션센터 건립방침'을 발표한다.

이어 8월 12일 제주도는 '제주도를 비롯한 4개 시·군, 한국관광공사, 민간인등의 공동출자 방식으로 재원을 조달하는 컨벤션센터 건립추진 계획(안)을 공식 발표하고, 8월말경 컨벤션센터 건립사업의 타당성조사 용역을 의뢰한다. 그리고 9월 16일부터 23일까지 컨벤션센터에 대한 지역주민 설명회를 개최하기 시작한다. 그리고 11월 5일 '컨벤션센터 경영타당성에 관한 용역조사결과' 중간 보고회가 도의회 대상으로 비공개로 처음 열리고, 이어 11월 13일부터 27일까지 '컨벤션센터 경영타당성 조사 분석결과' 등을 토대로 도민주 공모방식에 대한 도내·외 설명회가 개최되면서 건립방식에 대한 논란이 본격화된다.

한편 8월부터 컨벤션센터 건립 방식을 둘러싸고 일기 시작한 논쟁³⁷⁾이 11월에 들어서면서 학계, 의회, 경제계, 그리고 범도민회와 제주경실련 등과 같은 일부 사회단체에서 건립의 타당성과 수익성, 재원조달 방식, 입지, 규모, 운영주체 및 방식 등에 대해 심도 있게 논의할 것을 요구하고, 또는 성명을 발표한다. 이어 제주도는 정확한 정보공개도 없이 대기업들이 앞다투어 참여의사를 밝히고 있기 때문에 충분히 경제성이 있다는 답변으로 반대여론을 묵살한다. 그리고 12월 들어 지방의회의 활동이 본격화되면서 제주시 의회는 제주도가 일방적으로 배정한 제주시의 컨벤션센터 건립출자금 15억원을 전액 출자하지 않기로 결의하는 한편 제주도의회는 제주도의 컨벤션 건립 출자금 100억 중 20억을 삭감시키는 등 컨벤션센터 건립의 추진 방식, 재원조달방법, 그리고 수익성과 타당성을 놓고 자치단체 집행부와 지방의회간, 지방의회와 지방의회간의 갈등이 표면화된다.

이와 같이 지난 8월에 발표한 제주도의 컨벤션센터 건립계획(안)을 놓고 12월말까지 논쟁이 계속되었지만 결국 제주도는 도내·외 설명회를 통한 도민의견수렴과 사업 타당성조사 용역결과를 토대로 12월에 열린 4개 지방의회의 정기의회에서(단, 제주시 의회는 제외) 자치단체의 출자규모 및 도민주 방식의 컨벤션센터 건립계획을 승인 받는다. 이에 따라 컨벤션센터 건립추진위원회는 97년 3월 7일 발기인 총회를 통해 회사설립방식, 법인명칭, 주식 발행사항 및 정관 등을 통과시키고 재원확보 방안 등 세부 추진 계획을 확정 발표한다.³⁸⁾

36) 언론들은 제주도가 ASEM유치 경쟁에서 탈락되자, '지난 3월초부터 시작된 ASEM 유치 캠페인은 한동안 낙관적 분위기였으나 결국 서울에 밀려 탈락되자 도민들은 허탈해 하고 있다'며, 탈락배경을 중앙부처의 편견과 열악한 도세 때문이라고 해석한다.

37) 도민주 방식이나 민간 혹은 정부지원방식이나를 둘러싼 건립방식의 논란이 가열되면서 도민적 관심이 촉발되기 시작한다.

38) 약 5개월 동안 여론을 수렴해 3월 7일 확정 발표한 정책내용을 보면 처음 발표 계획안과 거의 유사하다. 즉 제주국제컨벤션센터는 중문 관광단지 2단지 내에 3만2천7백40평의 부지에 지하 1층에 지상 4층 규모로 1만6천1백평의 건물로 짓고, 사업비는 도민주 6백 9억원, 자치단체 출자금 4백 50억원.

그리고 97년 5월 20일부터 7월 5일까지 제주도 산하 공무원 중심으로 대대적인 도민주 모집 캠페인 전개되는 과정에 6월 13일 제주시 의회는 '컨벤션센터 건립'은 찬성하지만 기관 출자 및 도민주 공모 등을 통한 자금 모금방법엔 반대한다는 입장을 공식 발표한다.³⁹⁾

7월 5일 도민주⁴⁰⁾ 공모마감 결과 2만8천8백63명이 참여해 처음 목표액보다 약 59.4%를 초과하는 총 9백71억여원을 모집한 것으로 집계된다. 지역별로는 도내에서 2만6천6백54명(7백36억), 도외에서 1천9백92명(1백26억), 그리고 일본에서 2백17명(1백9억)이 도민주를 신청한 것으로 나타났다.

97년 8월 13일 회사설립등기를 마친 제주국제컨벤션센터 이사회는 9월 8일 기자회견을 통해 98년 2월중에 컨벤션센터 건립착공 계획을 발표한다. 이에 대해 건축업계를 비롯한 사회일각에서 연면적 1만6천3백여평 규모의 건물을 지으려면 설계공모, 기본설계, 교통영향평가, 경관영향평가, 설계시공자 선정 등 절차를 밟는 데 최소한 1년이라는 기간이 필요함에도 불구하고 건물 설계를 불과 6개월만에 마치고 공사에 들어가려는 계획에 대해 의문들을 제기하기 시작한다.

일례를 들면 98년 1월 16일 제주 상공회의소가 IMF시대의 위기극복을 위해 제주국제컨벤션센터건립시기를 뒤로 좀 늦추거나 당분간 유보하는 문제를 신중히 검토해줄 것을 제주도와 제주도의 의회에 요청한다. 이에 대해 제주도 관광협회와 건설협회에서 반박성명을 발표하고, 이어 제주 범도민회, 제주경실련 등에서도 건립시기 등을 자치단체장 선거이후로 연기하는 방안을 재검토할 것을 촉구한다.

이렇게 정책결정과정에서 도민 그리고 자치단체 집행부와 지방의회들간에 건립방식과 수익성 및 타당성 등을 놓고 4. 3과 제주도 개발특별법 파동 이후 최대의 논쟁을 불러 일으켰던 '제주국제컨벤션센터'는 드디어 98년 3월 30일 건립 기공식을 갖게 된다. 그렇지만 정책화 과정에서 건립방식 등에 대해 도민들의 의견수렴이 미흡했던 제주국제컨벤션센터는 터파기공사를 끝으로 현재까지 건립규모 및 완공시기 등도 결정하지 못한 채 거의 모든 공사가 중단되어 있는 상태다.

2. '감귤생산 조정 및 유통에 관한 조례'의 추진과정

감귤생산 조정제는 1996년 1월 도내 일간지들과 가진 신구범 지사의 신념대담에서 처음 거론된다. 신 지사는 신념대담에서 96년을 '감귤유통혁신의 해'로 정하고 생과 중심의 경쟁력 강

차입금 6백 6억원, 관광공사는 현물토지 출자 (1백 41억원)한다고 되어 있다. : 제민일보, 1997년 3월 8일, p. 1.

39) 한라일보, 1997년 6월 17일, p. 1.

40) 공모된 도민주는 현금출자보다는 일회 불입한 후 언젠가지 계약을 해지해 돈을 찾을 수 있는 대부분 적금식 청약으로 되어 있기 때문에 차후 도민주 청약자들이 적금 만기가 되었을 때 얼마나 주식으로 바꾸느냐가 컨벤션센터 건립 성패를 좌우하게 되어 있다.

화대책을 추진하기 위해 감귤 생산량 쿼터제 도입, 미숙 감귤의 유통판매금지 조례를 제정할 것임을 밝힌다. 언론들도 수입이 완전 자유화되는 97년 7월 이후부터 감귤산업이 살아 남을 수 있는 유일한 방법은 적정생산과 품질향상 및 유통질서 확립을 통한 가격안정밖에 없다는 원론적인 수준의 논리를 유포하고 도민들도 이에 대해 별로 이의를 제기하지 않는다.

그러나 정책대안 개발단계에 이르러서는 감귤 농가 스스로가 감귤의 적정생산과 품질향상을 통해 승부를 건다는 감귤 생산조정제의 취지에 대해서는 찬성하면서도, 운영의 실효성과 추진방식 등과 같은 각론에 대해 적지 않은 의문들을 제기하기 시작한다.

그럼에도 불구하고 제주도는 96년 10월 14일 '감귤생산유통개혁 및 유통에 관한 조례(안)'를 마련한다. 이후 10월 18일부터 11월 21일까지 9차례의 간담회를 개최, 이 안에 대한 추가의 견수렴과정을 거친다. 제주도의회는 96년 12월 26일 제주도가 제출한 '감귤 생산조정 및 유통에 관한 조례안'을 부분 수정해 의결한다. 심의 과정에서 도의회는 그 동안 논란이 많았던 '제7조 감귤 묘목 및 판매금지 규정'을 헌법 '제37조 제2항의 국민의 자유와 권리 및 직업선택의 자유'를 제한한다는 이유로 삭제한다.

감귤정책관련 의제(agenda)가 신구범 지사에 의해 처음 공식화된 이후 약 1년간의 논의 끝에 97년 1월 15일 '감귤생산조정 및 유통에 관한 조례'가 제정 발표된다. 감귤조례 시행초기에는 제주도가 공무원들을 총동원해 대대적인 캠페인을 전개함으로써 생산계획량에 맞춰 간벌, 적과, 전정작업 등이 순조롭게 진행되는 양상을 보인다. 그러나 정작 97년 10월 본격적인 감귤출하를 앞두고 예상생산량 통제가 빗나가고, 감귤품질규격문제와 감귤 자조금의 운영규정에 관한 문제 등으로 제주도와 농협 그리고 감협간의 구조적인 갈등이 표출되기 시작해 생산조정제 자체가 표류하기 시작한다.⁴¹⁾

특히 도내 언론들이 '노지 감귤이 본격 출하되면서 제주도가 시행하는 감귤생산 및 유통에 관한 조례'에 규정된 비상품 감귤이 대량으로 발생하고 있다⁴²⁾고 보도하면서, 비상품감귤(0번, 1번, 9번, 10번 과실)의 처리문제를 계속 정책의제로 공론화하자, 도의회가 뒤늦게 상품규격의 제한을 완화하기로 결의한다. 이에 따라 신구범 지사는 97년 10월 15일 기자회견을 통해 감귤 품질 검사규격을 1번과에서 9번과까지로 완화하도록 방침을 바꾼다.

그 후에도 언론들은 가격폭락을 부추기는 비상품 감귤의 출하방지를 위해서는 감귤 자조금으로 비상품 감귤을 수매해야 한다며 새로운 정책대안들을 계속 제시한다. 그러자 제주도 당국은 또 여론에 밀려 97년 11월 25일 감귤 1번과를 자조금으로 전량 수매하기로 결정함으로써 감귤생산 조정제는 시행원년부터 표류를 거듭해 껍데기만 남게 된다.

연구문제 1) 시기별 각 정책에 대한 보도건수와 보도주제 그리고 보도방향에 대해 어떠한 차이를 보이는가?

41) 김석범, "위기의 생존산업, 감귤" 《제주저널》 제3호, (제주도기자협회, 1997), p. 78.

42) 제민일보, 1997년 10월 12일, p. 1.

1) 제주국제컨벤션센터건립 정책관련

‘제주국제컨벤션센터건립 정책’ 관련기사는 의제형성단계(제1단계), 정책수단의 개발단계(제2단계), 그리고 정책집행단계(제3단계) 등으로 나누어 각 시기별 분포를 알아보기 위해 <표-3>과 같이 분석하였다.

<표-3>에서 보는 바와 같이, 컨벤션센터 건립의 필요성이 제기된 후 이에 대한 추진 계획(안)이 96년 8월 12일 공식화되기 이전까지 보도된 기사는 총 29건으로 전체의 약 6.1%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 당시 ASEM 제주유치 전략이 실패로 끝난 후, 신구범 지사가 갑자기 도민주에 의한 컨벤션센터 건립계획(안)을 공식 정책 문제화했기 때문인 것으로 보인다. 그러나 컨벤션센터 건립추진 계획(안)이 공식화된 이후부터 97년 3월 확정되기까지의 보도된 기사는 총 211건으로 전체의 약 44.4%를 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 컨벤션센터건립정책이 공식 채택된 97년 3월 7일 이후부터 컨벤션센터건립 공사가 착공된 98년 3월 30일까지는 전체의 49.5%인 총 235건의 기사가 보도된 것으로 나타났다.

<표-3> 컨벤션센터 관련기사의 시기별 분포

(()안은 %)

	96.3.1-96.8.11	96.8.12-97.3.6	97.3.7-98.3.31	합계
제민	6(3.6)	74(44.6)	86(51.8)	166
제주	6(3.8)	67(42.1)	86(54.1)	159
한라	17(11.3)	70(46.7)	63(42.0)	150
합계	29(6.1)	211(44.4)	235(49.5)	475(100.0)

$$\chi^2 = 12.736 \quad df = 4 \quad p < 0.05$$

시기별 분석에서 나타난 주된 특징 가운데 하나는 비록 ‘정책집행단계’(3단계)의 보도 양이 가장 많은 것으로 나타나고 있지만, 2단계와 3단계의 월 평균 보도량을 비교해 본 결과 정책집행단계에 비해 정책수단의 개발단계에서 월14건 이상 더 많이 보도된 것으로 나타났다. 이러한 결과는 컨벤션센터 건립방식 등과 관련한 ‘정책대안/수단’에 대한 논란이 많았다는 것을 의미한다고 추정할 수 있다.

시기별로 3개 신문의 보도비율을 비교해보면 통계적으로 유의미한 차가 있는 것으로 나타나고 있는데, 제1단계에는 3개의 신문중 《한라일보》의 보도비율이 가장 높은 것으로 나타났고, 그리고 제2단계에서도 《한라일보》의 보도비율이 《제민일보》와 《제주일보》보다 최하 2%이상 높았다. 한편 3단계에서는 《제주일보》와 《제민일보》의 보도비율이 《한라일보》보다 최하 9.8%이상 높은 것으로 나타났다. 이런 결과는 《한라일보》가 ‘정책수단/대안’과 관련한 내용에 비중을 두고 보도했다고 한다면 나머지 두 신문은 정책집행과정에 더 많은 관심을 보였다고 해석할 수 있다. 따라서 신문들의 시기별 보도빈도를 놓고 볼 때 신문간에 주요 관심사가 서로 다르다는 사실을 알 수 있다.

둘째, 본 연구에서 분류한 컨벤션센터건립 관련 기사의 하부유목의 분포를 살펴보면 <표-

4) 에서 보는 바와 같이 총 475건의 기사 가운데 가장 많은 비중은 차지한 주제는 '정책 계획/효과'(180건)에 관한 것이었고, 그 다음은 '홍보'(111건), '정책대안/수단'(89건), '예산'(68 건), '기타'(27건) 등의 순으로 나타났다. 5개의 하부유목 가운데 정책대안/수단, 계획/효과, 홍보 등 3개 유목에 대한 내용이 전체의 72.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표-4> 컨벤션센터 관련 기사의 하부유목의 시기별 분포

(()안은 %)

	96.3.1-96.8.11	96.8.12-97.3.6	97.3.7-98.3.31	합계
대안/수단	13(14.6)	58(65.2)	18(20.2)	89
예산	1(1.5)	49(72.1)	18(26.5)	68
계획/효과	2(1.1)	61(33.9)	117(65.0)	180
홍보	8(7.2)	31(27.9)	72(64.9)	111
기타	5(18.5)	12(44.4)	10(37.0)	27
합계	29(6.1)	211(44.4)	235(49.5)	475(100.0)

$$\chi^2 = 96.519 \quad df=8 \quad p<0.001$$

하부유목의 시기별 분포를 비교해보면 '정책대안/수단' 관련 기사의 경우 정책의제형성이라고 볼 수 있는 1단계에서는 14.6%에 불과했던 것이 정책대안의 개발단계인 2단계에 들어서서는 65.2%로 급증한 것으로 나타났다. 반면에 정책의 집행단계인 3단계에서는 '예산'과 '정책수단/대안'과 관련한 내용의 보도비율이 2단계에 비해 각 40% 이상 줄어드는 대신, '홍보' 관련 내용의 64.9%, 그리고 '정책계획/효과' 관련 기사의 65%가 이 시기에 집중 보도된 것으로 나타났다. 특히 3단계에 들어 홍보기사가 급증한 것은 신문들이 도민주 공모와 관련된 단편적인 내용을 많이 취급했기 때문에 나타난 결과라고 추정할 수 있다.

전체적으로 볼 때 '홍보'와 '정책 계획/효과' 관련 내용은 다른 주제들과 달리 시간이 흐를수록 보도비율이 계속 증가하는 경향을 보인 반면에 정책대안 관련 주제는 감소한 것으로 나타났다. 이 같은 결과는 정책단계에 따라 보도대상이 달라지고 있음을 드러내는 것이지만 특히 홍보성 기사가 증가하고 있다는 것은 그만큼 언론들이 신도정의 컨벤션센터건립 정책에 협조적이었음을 뜻한다.

셋째, 컨벤션센터 관련 기사의 시기별 방향성에는 상대적 차이가 있는 것으로 나타났다. <표-5>에서 보는 바와 같이 1단계에서는 긍정적 내용의 보도가 많았었지만, 2단계에 들어서서는 중립적인 것과 부정적인 내용의 보도비율이 급증하였고, 3단계에서는 중립적인 내용이 급격히 줄어든 반면에 긍정적인 것(53.4%)과 부정적인(51.5%) 것으로 양분되는 현상을 보였다.

여기서 주목할만한 것은 시간이 흐를수록 컨벤션센터 건립사업에 대한 보도내용가운데 부정적 시각의 보도량이 급증하고 있는 것으로 나타났다. 특히 '정책집행단계'에 들어서서 언론들의 보도방향이 양분됨으로써 이 같은 결과는 결국 도민들의 여론을 양극화시키는 원인이 되었다고 볼 수 있다.

〈표-5〉 컨벤션센터 관련 기사의 시기별 보도 방향성

(()안은 %)

	96.3.1-96.8.11	96.8.12-97.3.6	97.3.7-98.3.31	합계
긍정적	26(10.4)	91(36.3)	134(53.4)	251
중립적	1(1.1)	57(63.3)	32(35.6)	90
부정적	2(1.5)	63(47.0)	69(51.5)	134
합계	29(6.1)	211(44.4)	235(49.5)	475(100.0)

$$\chi^2 = 31.413 \quad df = 4 \quad p < 0.05$$

2) 감귤정책 관련

감귤정책관련기사의 시기별 분포에서 나타난 가장 큰 특징은 정책의 수단개발단계에 비해 정책집행단계에 들어서서 보도비율이 거의 2배 이상 증가했다는 것이다.

〈표-6〉에서 보듯이, 감귤정책 관련 기사의 시기별 분포를 비교해 보면 감귤관련 조례의 제정방향이 공식화된 96년 1월 이후부터 감귤조례가 확정된 12월말까지는 전체 기사의 24.6%에 해당하는 172건이 보도된 것으로 나타난 반면, 감귤조례가 처음으로 시행된 상반기(제2단계) 증언 전체의 35.3%인 247건이 보도된 것으로 나타났고, 그리고 감귤조례가 본격 적용된 3단계에는 다른 시기에 비해 기간이 가장 짧지만 전체 기사의 40.1%에 해당하는 총 280건이 보도된 것으로 나타났다.

〈표-6〉 감귤정책관련기사의 시기별 분포

(()안은 %)

	96.1.1-96.12.31	97.1.1-97.9.30	97.10.1-98.3.31	계
제민일보	37(15.5)	84(35.3)	117(49.2)	238
제주일보	73(28.7)	93(36.6)	88(34.6)	254
한라일보	62(30.0)	70(33.8)	75(36.2)	207
계	172(24.6)	247(35.3)	280(40.1)	699(100.0)

$$\chi^2 = 19.896 \quad df = 4 \quad p < 0.05$$

특히 1단계에 비해 2단계와 3단계로 올라갈수록 보도량이 증가한 것은 감귤농가들과 제주도가 공동으로 전개한 적화, 적과, 간벌 등의 캠페인과도 연관되어 있지만, 결과적으로 처음 실시된 감귤 조례의 집행과정에서 나타나는 각종 문제와 이해 관계들을 신문들이 경쟁적으로 지면에 반영시켰기 때문에 나타난 결과로 추정된다. 각 단계별 3개 신문간의 보도비율을 비교해 보면 상대적 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 1단계의 경우 《한라일보》의 보도비율이

평균치보다 가장 높았고, 2단계에서는 《제주일보》 그리고 3단계에서는 《제민일보》의 보도 건수가 다른 두 신문에 비해 가장 많았다.

이런 결과를 종합해보면, '감귤생산조정 및 유통 조례'가 실제 적용된 97년도의 보도건수가 96년도에 비해 거의 2배로 증가했다는 것은 그만큼 신문들이 감귤정책 문제에 대한 평가·대안을 제시했다기보다 단편적인 사실보도가 주가 되는 정책집행과정에 더 많은 관심을 두고 있었음을 의미한다고 해석할 수 있다. 그리고 《한라일보》가 신규범 도정이 감귤문제 해결을 위해 내놓은 정책수단/대안에 대해 다른 두 신문에 비해 더 비중을 두고 보도했다고 한다면 《제민일보》는 정책집행과정에 더 많은 관심을 두었음을 보여주고 있다.

그리고 감귤정책관련 기사의 하부유목의 분포 상태를 보면 <표-7>과 같다. <표-7>에서 보듯이 총 699건의 기사 가운데 가장 많은 비중을 차지한 것은 '정책 효과/추진방법'(308건)에 관한 것이었고, 그 다음은 정책대안(174건)과 '조례/규정'(115건), '예산'(62건), '기타'(40건) 등의 순으로 나타나 예산과 기타를 제외한 3개의 유목이 전체 기사의 84.5%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표-7> 감귤정책 관련 기사의 하부유목의 시기별 분포

(()안은 %)

	96.1.1-96.12.31	97.1.1-97.9.30	97.10.1-98.3.31	합계
정책대안	49(28.2)	59(33.9)	66(37.9)	174
예산	5(8.1)	36(58.1)	21(33.9)	62
정책효과 추진방법	40(13.0)	127(41.2)	141(45.8)	308
조례/규정	56(48.7)	20(17.4)	39(33.9)	115
기타	22(55.0)	5(12.5)	13(32.5)	40
합계	172(24.6)	247(35.3)	280(40.1)	699(100)

$$\chi^2 = 100.363 \quad df = 8 \quad p < 0.05$$

하부유목의 시기별 보도비율을 살펴보면 '조례/규정'의 경우 1단계에서 48.7%, 2단계에서 17.4% 그리고 3단계에서 33.9%가 보도된 것으로 나타났다. 이처럼 '감귤조례/규정' 관련 내용이 2단계와 3단계에 비해 1단계에서의 보도량이 가장 많았다고 하는 것은 그만큼 정책수단 개발단계에서 조례에 관한 논의가 많았다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 반면에 '정책대안' 유목과 '정책효과/추진방법' 관련기사의 경우 1단계에서 3단계로 올라 갈수록 증가하는 경향을 보였다. 특히, '정책대안' 관련내용의 경우 시간이 흐를수록 보도건수가 증가하고 있다고 하는 것은 정책문제의 해결을 위한 정책수단이 계속 쟁점이 되고, 언론의 관심대상이 되고 있음을 보여주는 것이다.

〈표-8〉 감귤정책 관련 기사의 시기별 보도 방향성

(()안은 %)

	96.1.1-96.12.31	97.1.1-97.9.30	97.10.1-98.3.31	합계
긍정적	60(25.6)	94(40.2)	80(34.2)	234
중립적	48(22.0)	75(34.4)	95(43.6)	218
부정적	64(25.9)	78(31.6)	105(42.5)	247
합계	172(24.6)	247(35.3)	280(40.1)	699(100.0)

$$\chi^2 = 6.512 \quad df = 4 \quad N.S$$

셋째, 감귤정책관련 기사의 시기별 보도 방향성에는 상대적 차이는 없는 것으로 나타났다. 〈표-8〉에서 나타난 바와 같이, 1단계의 경우 부정적인 내용의 기사(25.6%)와 긍정적인 것(25.9%)으로 양분되어 있다가, 2단계에 들어서는 긍정적인 내용의 보도가 부정적인 것보다 8.6% 정도 많은 것으로 나타났다. 3단계에는 부정적인 내용의 보도가 긍정적 내용의 보도보다 8.3% 정도 많은 것으로 나타났지만 중립적인 내용의 보도비율이 가장 높았다. 이런 결과는 신문들이 사실을 전달하는데 중점을 두고 있지만, 감귤정책의 문제해결을 위한 정책대안을 계속 주창했다는 사실을 보여주는 증거라고 볼 수 있다.

연구문제 2) 각 정책에 대한 신문들의 보도방향에 어떠한 차이를 보이는가?

1) 제주국제컨벤션센터 건립정책 관련

신문들이 '컨벤션센터' 건립 정책에 대해 어떻게 보도했는지 알아보기 위해 관련기사의 보도방향을 〈표-9〉와 같이 분석하였다. 그 결과 중립적인 내용의 보도는 전체의 18.9%에 불과했고 긍정적 내용의 보도(52.8%)가 부정적인 것(28.2%)보다 24.6%나 높은 것으로 나타났다. 그러나 신문별 보도방향을 비교해 보면 통계적으로 유의적인 차가 있는 것으로 나타났다.

〈표-9〉 컨벤션센터 관련기사의 신문별 보도 방향성

(()안은 %)

	긍정적	중립적	부정적	합계
제민일보	100(60.2)	33(19.9)	33(19.9)	166
제주일보	106(66.7)	24(15.1)	29(18.2)	159
한라일보	45(30.0)	33(22.0)	72(48.0)	150
합계	251(52.8)	90(18.9)	134(28.2)	475(100.0)

$$\chi^2 = 54.852 \quad df = 4 \quad P < 0.001$$

〈표-9〉에 나타난 바와 같이 긍정적인 내용의 경우 〈제주일보〉와 〈제민일보〉가 〈한라일보〉에 비해 약 2배 정도 높았던 것으로 나타난 반면, 부정적인 내용의 보도비율은 〈한라일보〉가 〈제민일보〉와 〈제주일보〉보다 2배 이상 많은 것으로 나타났다. 이런 결과는 〈제민일보〉와 〈제주일보〉는 친구범 도정의 '컨벤션센터 건립' 정책의 부정적인 면과 문제점보다 긍정적인 측면을 주로 보도함으로써 정책의 수호자 역할(guard dog)에 치중했다고 할 수 있고, 반면, '한라일보'는 감시견적 관점(watch dog)에서 정책의 부정적 측면과 문제점을 폭로 강조함으로써 컨벤션센터 관련 정책의 문제들을 사전에 제거하거나 해결하기 위해 더 많이 노력했다고 해석할 수 있다.

2) 감귤정책 관련

감귤정책에 대한 신문들의 보도방향을 알아보기 위해 〈표-10〉과 같이 분석했다. 분석결과에 의하면 중립적인 내용이 전체의 31.2%를 차지하고 있는 것으로 나타났고, 부정적인 내용의 보도비율이 긍정적인 것의 보도비율보다 1.8% 정도 높은 것으로 나타났다.

〈표-10〉 감귤정책 관련 기사의 신문별 보도 방향성

(()안은 %)

	긍정적	중립적	부정적	합계
제민일보	82(34.5)	69(29.0)	87(36.6)	238
제주일보	75(29.5)	91(35.8)	88(34.6)	254
한라일보	77(37.2)	58(28.0)	72(34.8)	207
합계	234(33.5)	218(31.2)	247(35.3)	699(10.0)

$$\chi^2 = 5.047 \quad df = 4 \quad N.S$$

그러나 신문들간의 보도방향을 비교해보면, 통계적으로 상대적인 차이는 나타나지 않지만, 〈표-10〉에서 나타난 바와 같이 긍정적인 내용의 경우, 〈제민일보〉와 〈한라일보〉의 보도비율이 평균치보다 조금 높게 나타난 반면 부정적 내용의 보도 비율은 〈제민일보〉가 다른 두 신문에 비해 가장 높은 것으로 나타났다. 그리고 중립적 내용의 보도 비율은 〈제주일보〉가 가장 높았다.

'제주국제컨벤션센터 건립사업'과 '감귤정책'에 대한 신문들의 보도방향을 종합해보면, 언론들은 자신들이 처한 상황과 이슈에 따라 파수견 또는 경비견의 역할을 번갈아 가면서 수행하고 있는 것으로 나타났다.

연구문제 3) 각 정책의 하부유목에 대한 신문들의 보도량과 보도방향에 있어 어떠한 차이를 보이는가?

1) 제주국제컨벤션센터 건립정책 관련

본 연구에서 분류한 컨벤션센터건립 정책관련기사의 하부유목을 (1)정책대안, (2)예산, (3)정책계획/효과, (4)홍보, (5)기타 등 5개의 분야로 나누고, 이에 대한 각 신문들의 관심도를 분석한 결과를 보면 <표-11>과 같다.

<표-11> 컨벤션센터 관련 기사의 하부유목에 대한 신문별 관심도

(()안은 %)

	정책대안	예산	계획/효과	홍보	기타	합계
제주	27(16.3)	24(14.5)	56(33.7)	49(29.5)	10(6.0)	166
제민	24(15.1)	21(13.2)	64(40.3)	39(24.5)	11(6.9)	159
한라	38(25.3)	23(15.3)	60(40.0)	23(15.3)	6(4.0)	150
합계	89(18.7)	68(14.3)	180(37.9)	111(23.4)	27(5.7)	475(100.0)

$$\chi^2 = 14.695 \quad df = 8 \quad N.S$$

<표-11>에서 보듯이 5개의 하부유목에 대한 신문별 보도비율을 보면 '정책 대안'과 '예산' 관련 유목에 대해서는 <한라일보>의 보도비율이 다른 두 신문에 비해 높게 나타난 반면에 '정책계획/효과' 관련유목의 경우 <제주일보>와 <한라일보>의 보도비율이 <제민일보>보다 최소 6%이상 높은 것으로 나타났다. 그리고 홍보관련 기사의 경우 <제민일보>의 보도비율이 다른 두 신문에 비해 가장 높은 것으로 나타났지만 통계적으로 볼 때 하부유목에 대한 신문들의 관심도에는 상대적 차이가 없는 것으로 나타났다.

그러나 컨벤션센터건립 정책 관련기사의 하부유목에 대한 신문별 보도방향을 보면 '정책대안', '예산', '정책계획/효과' 관련 유목에 대해서는 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다.

첫째, '정책 대안' 관련 보도내용의 방향성 분석 결과를 보면<표-12>에 나타난 바와 같이 중립적인 보도내용이 전체의 28.1%를 차지했고, 긍정적인 내용의 보도비율이 부정적인 것보다 8.9%나 높았다. 이를 신문별로 비교해보면 긍정적인 내용은 <제민일보>와 <제주일보>의 보도비율이 <한라일보>의 보도비율보다 아주 높게 나타난 반면 부정적 내용은 <한라일보>의 보도비율이 두 신문에 비해 매우 높게 나타났다.

〈표-12〉 정책대안 관련 기사의 신문별 보도 방향성

(()안은 %)

	긍정적	중립적	부정적	합계
제민	13(48.1)	8(29.6)	6(22.2)	27
제주	15(62.5)	4(16.7)	5(20.8)	24
한라	8(21.1)	13(34.2)	17(44.7)	38
합계	36(40.4)	25(28.1)	28(31.5)	89(100.0)

$$\chi^2 = 12.183 \quad df = 4 \quad p < 0.05$$

둘째, '예산'관련 기사의 보도 방향성을 분석한 결과 부정적 내용의 보도비율이 긍정적인 내용의 것보다 17%정도 많은 것으로 나타났다.

이를 신문별로 비교해 보면, 긍정적인 내용은 《제주일보》 그리고 중립적인 내용은 《제민일보》, 부정적 내용은 《한라일보》의 보도 비율이 다른 두 신문에 비해 가장 높게 나타나고 있다(〈표-13〉참조).

〈표-13〉 예산관련 기사의 신문별 보도 방향성

(()안은 %)

	긍정적	중립적	부정적	합계
제민	4(16.7)	10(41.7)	10(41.7)	24
제주	11(52.4)	6(28.6)	4(19.0)	21
한라	2(8.7)	6(26.1)	15(65.2)	23
합계	17(25.0)	22(32.4)	29(42.6)	68(100.0)

$$\chi^2 = 15.921 \quad df = 4 \quad p < 0.05$$

셋째, 컨벤션센터 건립계획/효과' 관련 기사의 보도방향성 분석 결과 중립적 내용의 보도비율은 21.7%를 차지했고, 부정적인 내용의 보도가 긍정적인 내용의 보도비중보다 1.7% 정도 높은 것으로 나타났다. 이를 신문별로 비교해 보면 《제민일보》와 《제주일보》의 경우 부정적인 것보다 긍정적 내용의 보도비율이 아주 높게 나타난 반면, 《한라일보》는 긍정적인 것보다 부정적인 내용의 보도비중이 두 신문에 비해 가장 높았다(〈표-14〉참조).

〈표-14〉 정책계획/효과관련 기사의 신문별 보도 방향성

(()안은 %)

	긍정적	중립적	부정적	합계
제민	27(48.2)	14(25.0)	15(26.8)	56
제주	33(51.6)	12(18.8)	19(29.7)	64
한라	9(15%)	13(21.7)	38(63.3)	60
합계	69(38.3)	39(21.7)	72(40.0)	180(100.0)

$$\chi^2 = 25.721 \quad df = 4 \quad p < 0.001$$

따라서 이 같은 결과를 종합해 보면 '정책대안', '예산', '정책계획/효과' 등 3개 유목에 대해 〈한라일보〉는 주로 부정적으로 평가한 반면에 〈제민일보〉와 〈제주일보〉의 경우 이를 옹호하거나 아니면 중립적 보도를 통해 논쟁을 회피했다고 볼 수 있다.

2) 감귤정책 관련

본 연구에서는 감귤정책 관련 기사를 '정책 대안', '예산', 정책효과/추진방법, 조례/규정, 기타 등 5개의 하부유목으로 분류해 이에 대한 신문들의 관심도를 〈표-15〉와 같이 분석했다.

〈표-15〉 감귤정책 관련 기사의 하부유목의 신문별 분포

(()안은 %)

	정책대안	예산	정책효과	조례규정	기타	합계
제민일보	53(22.3)	28(11.8)	115(48.3)	29(12.2)	13(5.5)	238
제주일보	61(24.0)	25(9.8)	110(43.3)	42(16.5)	16(6.3)	254
한라일보	60(29.0)	9(4.3)	83(40.1)	44(21.3)	11(5.3)	207
합계	174(24.9)	62(8.9)	308(44.1)	115(16.5)	40(5.7)	699(100.0)

$$\chi^2 = 16.947 \quad df = 8 \quad p < 0.05$$

〈표-15〉에서 보듯이 5개의 하부유목에 대한 신문들의 관심도에는 상대적 차이가 있는 것으로 나타났다. 이를 각 신문별로 비교해보면 '정책대안' 관련 유목의 경우 〈한라일보〉의 보도 비율이 가장 높았고, 그 다음은 〈제주일보〉, 〈제민일보〉의 순이었고, '예산'과 '정책효과/추진 방법'에 관한 내용은 〈제민일보〉의 보도비율이 가장 높고 그 다음은 〈제주일보〉, 〈한라일보〉의 순인 것으로 나타났다. 그러나 '조례' 관련 내용의 보도비율은 한라일보가 가장 높았다.

이 같은 결과에 의하면 〈한라일보〉는 '정책대안'과 '조례/규정' 그리고 〈제민일보〉는 '정책효과/추진방법'과 '예산'과 관련한 내용을 다른 두 신문에 비해 더 많은 보도한 것으로 나타

났다.

그러나 5개의 하부유목 중에 언론의 주요 관심대상이 되었던 '정책효과/추진방법'(44.1%), '정책대안'(24.9%), '조례'(16.5%) 등 3개 유목에 대한 신문들의 보도방향에 차이가 있는지 알아보기 위해 <표-16>, <표-17>, <표-18> 와 같이 분석한 결과 상대적인 차는 나타나지 않았다.

<표-16> 정책대안 관련 기사의 신문별 보도 방향성

(()안은 %)

	긍정적	중립적	부정적	합계
제민	25(47.2)	13(24.5)	15(28.4)	53
제주	21(34.4)	23(37.7)	17(27.9)	61
한라	21(35.0)	20(33.3)	19(31.7)	60
합계	67(38.5)	56(32.2)	51(29.3)	174(100.0)

$$\chi^2 = 3.231 \quad df = 4 \quad N.S$$

첫째, '정책대안'에 대한 보도방향을 보면, <표-16>에서 보는 바와 같이 전체의 32.2%가 중립적인 내용의 보도인 것으로 나타났고, 긍정적인 내용의 보도비율이 부정적인 것보다 9.2%나 높은 것으로 나타났다. 이를 신문별로 비교해 보면 긍정적인 내용의 경우 《제민일보》가 다른 두 신문에 비해 가장 높은 반면에, 중립적 내용의 보도비율은 《제주일보》 그리고 부정적 내용은 《한라일보》가 다른 신문들에 비해 3~4%정도 높은 것으로 나타났다.

둘째, '정책효과/추진방법' 관련기사의 보도방향을 분석한 결과 중립적인 내용의 보도가 전체의 24.7%를 차지했고, 부정적인 내용의 보도비율이 긍정적인 것에 비해 1.3% 정도 높은 것으로 나타났다(<표-17 참조>). 이에 대한 3개 신문의 보도방향을 비교해보면 긍정적인 내용의 보도인 경우 《한라일보》의 보도비율이 가장 높게 나타났고, 중립적인 내용은 《제주일보》, 그리고 부정적인 내용의 보도비율은 《제민일보》가 가장 높은 것으로 나타났다.

<표-17> 정책효과/추진방법 관련 기사의 신문별 보도 방향성

(()안은 %)

	긍정적	중립적	부정적	합계
제민	41(35.7)	28(24.3)	46(40.0)	115
제주	35(31.8)	32(29.1)	43(39.1)	110
한라	38(45.8)	16(19.3)	29(34.9)	83
합계	114(37.0)	76(24.7)	118(38.3)	308(100.0)

$$\chi^2 = 4.788 \quad df = 4 \quad N.S$$

〈표-18〉 조례/규정 관련 기사의 신문별 보도 방향성

(()안은 %)

	긍정적	중립적	부정적	계
제민	9(31.0)	9(31.0)	11(37.9)	29
제주	13(31.0)	12(28.6)	17(40.5)	42
한라	15(34.1)	14(31.8)	15(34.1)	44
계	37(32.2)	35(30.4)	43(37.4)	115(100.0)

$$\chi^2 = 0.398 \quad df = 4 \quad N.S$$

세째, '조례/규정'과 관련해서는 〈표-18〉에서 보듯이 전체적으로 보면 부정적인 내용의 보도 비율이 긍정적인 내용의 것보다 5.2% 정도 높은 것으로 나타났다. 그러나 신문별 보도방향을 비교해 보면 《한라일보》가 다른 두 신문보다 긍정적 내용의 보도비율이 약간 높은 반면에, 부정적 내용의 경우 《제주일보》와 《제민일보》의 보도비율이 《한라일보》보다 높은 것으로 나타났다.

이런 결과를 놓고 볼 때 감귤문제의 해결을 위한 '정책대안/수단'에 대해서는 3개 신문 모두가 호의적인 보도를 많이 했지만, '정책효과/추진방법'과 '조례/규정' 등에 대해서는 신문들의 보도시각에 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 '정책효과/추진방법', '조례/규정' 등에 대해 《제민일보》와 《제주일보》는 부정적 내용의 보도비율이 높은 반면에 《한라일보》의 경우 긍정적 내용의 보도비율이 조금 높은 것으로 나타났다.

V. 요약 및 결론

1. 연구결과 요약 및 논의

본 연구는 지방자치가 본격 실시되면서 각 지방자치단체들이 추진하고 있는 지방의 주요 정책결정과정에서 언론들이 어떤 역할을 수행하고 있는지 살펴보기 위해 제주도에서 가장 쟁점이 되었던 '제주 국제컨벤션센터 건립사업'과 '감귤정책' 관련 보도내용을 체계적으로 분석하였다. 즉, 두 개의 정책형성과정에서 언론들이 어떤 보도태도를 취했고, 어떤 역할을 했으며, 그리고 주로 관심을 보인 정책주제는 어떤 것들이었는지 규명해 보기 위해 각 정책에 대해 3개씩 연구문제를 제기하고, 관련기사의 내용분석을 통해 이를 규명하였다. 분석결과 각 정책에 대한 신문들의 보도형태와 주 관심대상 등에 있어서 여러 가지 차이가 있는 것으로 나타났다.

1) 제주국제컨벤션센터 건립정책 관련

연구결과를 요약하면 첫째, 정책단계에 따라 보도의 양이 점차 증가한 것으로 나타났지만, 월 평균 보도의 양으로 비교할 때 정책집행단계에 비해 정책수단 개발단계에서 월 14건 이상 더 많이 보도된 것으로 나타났다. 그리고 시기별 신문들의 보도비율에도 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 3개의 신문 중에 《한라일보》는 정책의제 형성단계와 정책수단 개발단계에서의 보도비율이 가장 높았던 반면에 정책집행단계에서는 《제주일보》와 《제민일보》의 보도비율이 《한라일보》에 비해 약10% 정도 높았다($p<0.05$). 이런 결과는 《한라일보》는 '정책수단/대안'과 관련한 내용에 비중을 두고 보도했다고 한다면 나머지 두 신문은 정책집행과정에 더 많은 관심을 보였다고 해석할 수 있다.

둘째, 본 연구에서 분류한 컨벤션센터건립 관련 기사의 하부유목의 시기별 분석결과 각 정책단계에 따라 보도주제가 달라지는 것으로 나타났다. 정책의 공식화되기 이전인 1단계 기간 중에는 '정책 대안/수단' 과 '기타' 주제에 관한 것의 보도 비중이 가장 높았고, 정책대안의 개발단계에 들어서서는 '정책 대안'과 '예산' 관련 내용의 보도가 급증한 반면에 3단계에 들어서면서 '예산'과 '정책수단/대안'과 관련한 내용의 보도비율이 2단계에 비해 각 40% 이상 줄어드는 대신 '홍보'와 '정책계획/효과'관련 내용의 경우 전체의 2/3정도가 이시기에 집중적으로 보도된 것으로 나타났다.($p<0.05$) 이런 결과는 정책 단계에 따라 보도대상이 달라지고 있음을 보여주는 것이다.

셋째, 시간의 흐름에 따라 정책에 대한 보도방향이 달라지고 있는 것으로 나타났다. 먼저 정책의제 형성기에는 긍정적 내용의 보도가 많았었지만, 정책수단 개발단계에 들어서면서 중립적인 것과 부정적인 시각의 보도가 급증하고 있다. 그런데 정책의 집행단계에는 중립적인 내용이 급격히 줄어든 반면에 긍정적인 것(53.4%)과 부정적인(51.5%)것으로 양분되는 현상을 보였다($p<0.05$). 특히, 정책수단 개발단계에 들어서면서 부정적 내용의 기사보도 양도 증가하지만 중립적인 시각의 기사가 가장 많았다고 하는 것은 당시 언론들이 제주도정과 관계를 고려해 갈등적 논쟁을 회피했거나 아니면 도정보도자료의 증계에 충실했기 때문에 나타난 결과로 보인다. 그리고 정책집행단계에 들어서면서 긍정적인 것과 부정적인 것으로 양분되었다고 하는 것은 정책계획이 계속 정책문제로 부각되고 있음을 보여주는 것이라고 추정할 수 있다.

넷째, 컨벤션센터 건립정책에 대한 신문들의 보도방향에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 볼 때 긍정적인 내용의 보도가 부정적인 것보다 24.6% 정도 높은 것으로 나타났다. 그리고 신문별 보도방향을 보면 《제민일보》와 《제주일보》는 《한라일보》에 비해 긍정적 내용의 보도비율이 2배 정도 높았던 반면, 부정적인 내용의 보도비율은 《한라일보》가 《제민일보》와 《제주일보》에 비해 2배 이상 높은 것으로 나타났다($p<0.001$). 이러한 현상은 하나의 정책문제에 대해 각 언론들이 해계모니의 쟁탈을 위해 본질적인 내용보다 단편적인 내용들을 자사의 이해관계에 의해 편향된 시각에서 해석하고 보도하고 있다는 사실을 극명하게 보여주는 것이다. 일례로 언론의 호의적인 보도와 지지 속에 추진된 '제주국제컨벤션센터 건립정책'이 현재 거의 공사가 중단된 상태에 있고, 적금청약 해약률이 53%가 넘고 있다고 하는 것은⁴³⁾ 당시 언론들이 시시각각으로 급변하는 정책환경과 정책대안의 문제

들은 덮어 둔 채 제주도 당국의 발표만을 너무 과장 보도하거나, 여과 없이 증계한 결과라고 추정할 수 있다.

다섯째, 컨벤션센터건립 관련 5개의 하부유목 가운데 전체의 2/3이상을 차지하고 있는 '정책대안/수단', '예산', '정책계획/효과' 등 3개의 유목에 대해서도 신문들의 보도방향에 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다($p < 0.05$). 즉 '정책 대안/수단'과 '계획/효과'에 대해 《제민일보》와 《제주일보》의 경우 긍정적 시각에서 보도한 기사가 많은 반면, 《한라일보》는 부정적인 시각에서 취급한 기사비율이 많았다. 그러나 '예산'관련 유목의 경우 긍정적인 내용은 《제주일보》, 중립적인 내용은 《제민일보》, 부정적 내용은 《한라일보》의 보도비율이 다른 두 신문에 비해 높은 것으로 나타났다.

이런 결과들을 종합해 보면 《제민일보》와 《제주일보》는 신규법 도정의 '제주국제컨벤션센터 건립 정책'의 부정적인 면과 문제점보다 긍정적인 측면을 주로 보도함으로써 정책의 수호자 역할에 치중했다고 할 수 있고 반면에 《한라일보》의 경우 두 신문에 비해 정책의 부정적 측면과 문제점을 폭로하고 강조했다라는 것은 컨벤션센터건립 관련 정책수단의 문제들을 사전에 제거하거나 해결하기 위해 더 많은 노력을 했다고 해석할 수 있다. 따라서 언론들은 일반적으로 정책환경으로부터 제공되는 부정적인 피드백 정보는 정책집단으로 하여금 정책문제에 대한 대안들을 마련하도록 유도할 수 있다는 점을 상기해야 된다고 본다.

2) 감귤정책관련

연구결과를 요약하면 첫째, 정책단계별 보도의 양에 있어 상대적 차이가 있는 것으로 나타났다. 양적인 측면에서 나타난 가장 큰 특징은 정책수단 개발단계에 비해 정책집행 단계에 들어서서 보도건수가 거의 2배 정도 증가하는 현상을 보였고, 특히 1단계(12개월)→2단계(9개월)→3단계(6개월)로 올라갈수록 보도 건수가 증가하는 현상이 나타났다. 그리고 3개 신문사의 시기별 보도비율에도 상대적 차이가 있는 것으로 나타났다. ($p < 0.05$) 즉, 1단계의 경우 《한라일보》의 보도비율이 가장 높았고, 2단계에서는 《제주일보》 그리고 3단계에서는 《제민일보》의 보도비율이 가장 높게 나타났다. 이같이 '감귤생산조정 및 유통 조례'가 실제 적용된 97년도의 보도건수가 96년도에 비해 거의 2배로 증가했다는 것은 그만큼 신문들이 전문성과 심층적인 보도를 요하는 정책수단문제보다는 97년 상반기 중에 대대적으로 전개된 간벌, 적화, 적과 등의 캠페인 내용과 유통과정에서 발생하는 단편적이고 주변적인 내용들을 지나치게 많이 기사화함으로써 나타난 현상으로 판단된다.

두 번째, 정책단계에 따라 보도내용의 주제가 달라지고 있는 것으로 나타났다. 본 연구에서 분류한 감귤정책관련 기사의 5개 하부유목 가운데 집중적으로 보도된 '정책효과/추진방법', '정책대안' 그리고 '조례/규정' 등 3개의 주제(전체의 84.5%)의 시기별 분포를 보면, 정책수단의 개발단계(1단계)에서 '정책대안'과 '조례/규정' 등과 관련한 내용의 보도량이 가장 많았고

43) 제민일보, 1998년 11월 2일, p. 3.

그리고 정책집행단계(2단계)와 3단계에서는 '정책효과/ 추진방법' 관련 기사의 보도비율이 가장 높게 나타날 뿐만 아니라, 또한 '정책대안' 유목과 더불어 '정책효과/추진방법' 관련내용의 경우 1단계에서 3단계로 올라갈수록 보도비율이 점차 증가하는 추세를 보였다. ($p < 0.05$) 따라서 감귤문제 해결을 위한 '정책대안'과 '정책추진 방법' 관련 내용의 기사 보도량이 계속 증가한 것은 감귤산업이 제주도에서 차지하는 비중이 커져 볼 때 독자들의 알권리와 정책환경의 감시를 위한 당연한 것이라고 볼 수 있다.

셋째, 정책단계별 보도방향에는 상대적 차이는 없는 것으로 나타나고 있다(N.S). 즉 정책수단개발시기에는 긍정적인 것(25.6%)과 부정적인 내용의 기사(25.9%)의 보도비율이 거의 비슷하게 나타난 반면 2단계의 경우 긍정적인 내용의 보도비율이 가장 높게 나타났고 3단계에 들어서서는 긍정적인 내용의 기사가 갑자기 감소한 반면에 중립적인 것과 부정적인 것의 보도비율이 평균치보다 높게 나타났다. 이러한 결과는 언론이 감귤문제의 해결방법과 수단들을 각기 다른 관점에서 해석함으로써 처음부터 부정적 시각과 긍정적 시각으로 양분된 상태에서 감귤조례가 제정되고, 그 결과 정책집행과정에서 부정적인 요소가 드러나고 있음을 보여주고 있다.

넷째, 감귤정책에 대한 신문들의 보도방향에는 통계적으로 상대적 차이는 없는 것으로 나타나지만, 전체적으로는 부정적인 내용의 보도비율이 긍정적인 것보다 약 1.8% 정도 높은 것으로 나타났다. 신문들의 보도방향을 보면, 《한라일보》가 다른 두 신문에 비해 긍정적인 내용의 보도비율이 약간 높게 나타난 반면에 부정적 내용의 보도비율은 《제민일보》, 중립적 내용의 보도비율은 《제주일보》가 가장 높은 것으로 나타났다. 전체적으로 볼 때 부정적인 시각의 기사가 많은 결과 민선 1기 제주도정은 감귤정책의 시행 첫해부터 언론이 제조한 여론에 밀려 즉, 언론이 주장하는 대로 감귤조례의 내용을 대폭 수정, 완화시킴으로써 조례는 겉데기만 남게되고 처음 의도했던 목표와는 전혀 다른 갈등의 요인이 된다. 이런 결과는 Noelle-Nenmann의 주장처럼, 3개의 신문이 특정주제에 대해 거의 유사한 목소리를 낼 때 여론형성에 강력한 영향력을 행사할 수 있다는 것을 의미한다.⁴⁴⁾

그리고 감귤정책관련 5개의 하부유목 중에 언론의 집중적인 보도대상이 되었던 '정책효과/추진방법', '정책대안/수단', '조례/규정' 관련 내용 등 3개 하부유목에 대한 신문들의 보도방향에도 상대적 차이는 없는 것으로 나타났지만, 신문들의 성향을 파악하는 데는 매우 유용한 근거가 되었다. 즉 《제민일보》는 '정책대안/수단'의 경우 긍정적 내용의 보도비율이 가장 높은 반면에, 정책효과/추진방법에 대해서는 부정적 기사의 점유율이 가장 높았고 반면에 《한라일보》는 《제민일보》와는 상반된 보도경향을 보였다. 그리고 《제주일보》는 쟁점을 회피하는 중립적인 내용의 보도비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 이처럼 신문들이 하나의 현상을 놓고서도 상반된 입장에서 보도를 했다는 것은 기자들이 철저히 자사 이데올로기적인 시각과 관점에서 정책내용들을 정의하고, 해석하고 있다고 보아야 한다.

44) Elisabeth Noelle-Neumann, "The Spiral of Silence : A Theory of Public Opinion", *Journal of Communication*, 1974, pp. 43~51.

다섯째, 5개의 하부유목에 대한 신문들의 관심도에는 상대적 차이가 있는 것으로 나타났다. '정책대안'과 '조례/규정' 관련 유목에 대하여 《한라일보》의 보도비율이 가장 높았고, 예산과 '정책효과/추진 방법'에 관한 내용은 《제민일보》 그리고 기타(감귤통계 등)항목에 대해서는 《제주일보》의 보도비율이 가장 높은 것으로 나타났다($p < 0.05$). 이 같은 결과에 의하면 《한라일보》는 '정책대안'과 '조례/규정' 그리고 《제민일보》는 '정책효과/추진방법'과 '예산'과 관련한 내용에 대해 다른 두 신문보다 더 많은 관심을 보였던 것으로 추정된다.

2. 결론 및 연구의 한계

이상의 분석결과를 종합해 보면, 다음과 같은 결론을 내릴 수 있다.

첫째, 두 개의 지역현안 정책화 과정에서 지방신문들의 취했던 역할을 보면, '정책수단/대안 개발단계'에서 《제민일보》와 《제주일보》는 소극적으로 대응했다고 한다면, 《한라일보》는 좀더 적극적 보도태도를 취했다고 할 수 있다.

둘째, 제주도당국이 제시한 '정책수단/대안'들에 대해 일부 언론은 애매모호한 태도를 취하거나 문제의 본질을 회피하고 소극적으로 대응하는 경향을 보인 반면에 또 일부언론은 이를 적극 정책 문제화하는 경향을 보였다. 즉 정책결정과정에서의 의회나 시민단체, 또는 정당의 기능과 역할이 미흡하고 한정된 우리 실정에 비추어 볼 경우 언론의 역할이 상당히 중요함에도 언론들이 자사이기주의 또는 특정 권력과의 관계를 고려해서인지 몰라도 중립적 또는 긍정적 시각에서 보도하는 경향이 높은 것으로 나타나고 있는데, 이 점은 극복되어야 한다고 본다.

셋째, '제주국제컨벤션센터 건립정책'처럼 하나의 정책문제에 대해 언론들이 특정이해 관계에 의해 각기 상반된 관점에서 보도하고 쟁점화시킬 때 사회의 갈등이 증폭되고 지역사회가 양분되는 현상이 나타났다는 것이다. 물론 정책을 보도하는 언론사의 시각과 관점이 다양할수록 독자들은 여러 가지 다양한 정보를 접할 수 있다는 장점도 있지만, 제주도와 같이 좁은 지역사회에서는 그런 내용들이 특정 정치인의 이해관계가 결부되어 있을 경우 정책의 장단점을 떠나 사회를 양분시킬 수 있기 때문에 객관적이고 심층적으로 보도하는 자세가 요구된다고 하겠다.

넷째, 감귤정책결정과정을 보면 언론들이 공동보조를 취할 경우 여론형성에 강력한 영향을 미칠 수 있음을 잘 보여 주고 있다. 언론들이 정책수단 개발단계에서부터 집행과정에 적극 개입해 정책의 문제를 집중 부각시키고, 극대화함으로써 감귤조례의 내용을 수정, 보완토록 주장하는 여론을 형성하는 데 결정적인 촉매제의 역할을 수행한 것은 여러 가지로 시사하는 바가 많다.

다섯째, 한국언론에서 나타나는 전반적인 문제이지만, 언론들이 특정의 이해관계에 의해 정책내용을 편향적으로 보도하거나 또는 정책의 본질보다 지엽적이고 주변적인 홍보성 기사를 남발하는 경향이 두드러지게 나타났다.

여섯째, 두 개의 정책형성과정에서의 신문들이 취했던 역할을 종합해 보면 신문들은 자신들이 처해있는 상황과 정책적 이슈가 무엇이냐에 따라 파수견 또는 경비견의 역할을 번갈아 가면서 수행하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 결과들은 언론이 지방의 주요 정책결정과정의 전 단계에서 긍정적이든 부정적인 측면에서든 정책주창자 또는 정책옹호자로서의 막강한 영향을 행사하고 있다는 것을 입증하고 있다.

그러나 본 연구는 두 개의 정책보도내용을 실증적 분석을 통해 지방의 주요정책결정과정에서의 언론이 수행하는 역할을 간접적으로나마 규명하고 있다는 점에서 의의가 있지만 질적 분석을 병행하지 못한 한계점을 갖고 있다. 또한 정책 관련 기사의 하부유목을 임의적으로 분류했기 때문에 일반화하는 데에 한계가 드러날 수 있으므로 계속 보완해 체계적인 틀을 만들 필요가 있다고 본다. 그러나 분석기간을 정책단계별로 나눠 비교해본 결과 양적인 측면에 한정된 것이지만 정책에 대한 여론의 흐름과 신문들의 속성을 파악하는 데는 유용한 틀이 될 수 있다는 점을 밝혀두고자 한다. 따라서 이런 한계점을 극복함과 동시에 정책보도과정에 영향을 미치고 있는 사회·정치적 요인들을 동시에 규명할 수 있는 보다 심층적인 사례연구가 필요하다고 본다.

참 고 문 헌

- Bernard. C. Cohen, *The Press and Foreign Policy*, (Princeton University Press, 1963) : 김진호 옮김, 《외교정책의 민주화와 언론의 역할》, (제주 : 탐라인), 1994.
- C.O.Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3rd ed. (Monterey, calif : Brooks/Cole Publishing Company), 1984.
- Elisabeth Noelle-Neumann, "The Spiral of Silence : A Theory of Public Opinion", *Journal of Communication*, 24(1974).
- James E. Anderson, *Pubic Policy-Making*, 3rd ed. (Holt, Rinehart and Wiston, 1984) : 이종수, 이대회 역, 《정책형성론》, (서울: 대영문화사), 1991.
- Martin. Linsky, *IMPAT : How The press affects Federal policy making*, (New York : W. W. norton & company), 1986.
- Maxwell E. McCombs & Donald L. Shaw, "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *POQ* 36, Summer, 1972.
- V. O. Key, Jr., *Public Opinion and American Democracy*, (New York : Knopf), 1961.
- W. Schramm & D. Lerner(eds.), *Communication and Change*, (Univ. Press of Hawaii, 1976).
- Walter Lippmann, *Public Opinion*, (New York : Harcourt), 1921 : 차배근, <매스커뮤니케이션 효과이론>, (서울:나남), 1986.
- 고영철, "지방행정 PR에 있어서 지역신문의 역할" 중앙대학교 대학원 박사학위 논문, 1992.
- 김석범, "위기의 생존산업, 감귤" 《제주저널》 제3호, 제주도 기자협회, 1997.
- 김세철외, "지방의회와 지역신문", 《지역사회와 언론》, (서울:커뮤니케이션 북스), 1997.
- 김영춘, "일본의 매스미디어의 국가적 컨센서스 역할", 1989 12월 한국정치학회 발표 논문, 1989.
- 김영호 · 강준만, "지방신문의 현실과 전망", 《현대사회와 지역언론》, 나남출판, 1995.
- 김왕석, 《여론사회학 - 여론과 커뮤니케이션》, 도서출판 양지, 1987.
- 류정호, "지역사회갈등에 대한 지역언론의 역할에 관한 연구", 성균관대 대학원 석사학위 논문, 1998.
- 방정배, 《커뮤니케이션 - 변혁/사상/이론》, 성균관대학교 출판부, 1995.
- 백선기, "대구지역의 이해와 언론", 《신문과 방송》 12월호, 한국언론연구원, 1994.
- 오창수 · 송원일, "제주지방선거와 신문보도의 공정성시비", 제주도 기자협회, 《제주저널》 제2호, 1995.
- 유재천 · 이민용, 《정부와 언론》, 나남출판, 1994.
- 윤영철, "강원지역이해와 언론", 《신문과 방송》 12월호, 한국언론연구원, 1994.
- _____, "지방언론과 지역언론의 갈등관리에 관한 연구", 《언론사회문화》 제3호, 연세대학교, 1993.
- 이기식, "환경정책결정과정과 언론의 역할", 고려대학교 행정학과 박사학위 논문, 1994. 7.
- 이달순, "경기지역이해와 언론", 《신문과 방송》 12월호, 한국언론연구원, 1994.

- 이문교, "지방의회 의 역할에 대한 신문의 보도성향에 관한 연구", 《제주언론과 지방자치》, 제주문화, 1997.
- 지병문, "지방정부를 위한 발전하는 미디어 관계", 한양대학교 지방자치연구소 프리드리히 나우만재단, 《지방자치와 지역언론》, 1997.
- 최철호·김성윤 외, 《신행정학개론》, 법문사, 1995.
- 허 범, "정책학의 정책문제 지향성", 성균관대학교 사회과학연구소 편저, 《한국공공정책론》, 대왕사, 1984.
- 제민일보, 1997년 10월 12일, 3월 8일, 11월 2일.
- 한라일보, 1997년 6월 17일, 3월 7일.
- 제주일보, 1997년 3월 9일, 3월 8일.