

碩士學位論文

사회갈등 이슈에 관한 지역신문의
뉴스 프레임 연구

- 제주도 행정계층구조 개편 관련 보도를 중심으로 -



제주대학교 대학원
언론홍보학과

정 용 복

2005년 12월

碩士學位論文

사회갈등 이슈에 관한 지역신문의
뉴스 프레임 연구

- 제주도 행정계층구조 개편 관련 보도를 중심으로 -



제주대학교 대학원

언론홍보학과

정용복

2005년 12월

사회갈등 이슈에 관한 지역신문의 뉴스 프레임 연구

- 제주도 행정계층구조 개편 관련 보도를 중심으로 -

지도교수 고 영 철

정 용 복

이 논문을 언론학 석사학위 논문으로 제출함



정용복의 언론학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____ □□

위 원 _____ □□

위 원 _____ □□

제주대학교 대학원

2005년 12월

차 례

| | |
|--|----|
| 국문요약 | iv |
| 제 1 장 서 론 | 1 |
| 제 1 절 문제제기 및 연구목적 | 1 |
| 제 2 절 제주도 행정계층구조 개편의 배경과 의미 | 3 |
| 제 2 장 이론적 논의 | 6 |
| 제 1 절 뉴스 프레임에 대한 논의 | 6 |
| 1. 뉴스 프레임의 개념 | 6 |
| 2. ‘현실구성체’로서의 뉴스 이해 | 10 |
| 3. 뉴스 프레임 분석의 유용성 | 13 |
| 제 2 절 지역사회갈등 이슈에 대한 기존 연구 | 16 |
| 1. 사회 갈등 이슈에 대한 연구 경향 | 16 |
| 2. 제주지역 이슈 보도에 대한 선행 연구 | 20 |
| 제 3 장 연구문제와 연구방법 | 22 |
| 제 1 절 연구문제 | 22 |
| 제 2 절 연구방법 | 23 |
| 1. 분석대상과 기간 | 23 |
| 2. 자료수집방법 | 24 |
| 3. 분석 방법 | 24 |
| 4. 코더간 신뢰도 검증 | 24 |
| 제 3 절 제주도 행정계층구조 개편 관련 주요행위자와 프레임 구축 | 25 |
| 1. 프레임에 등장하는 주요행위자 분석 | 25 |
| 2. 주요 프레임의 도출 | 27 |

| | |
|------------------------------------|----|
| 3. 프레임 측정 및 코딩 | 31 |
| 제 4 장 분석결과 | 32 |
| 제 1 절 지역신문의 행정계층구조 개편 보도량 개관 | 32 |
| 제 2 절 지역신문에 나타난 프레임 분석 | 34 |
| 1. 형식면에서 본 프레임 유형 | 34 |
| 2. 내용면에서 본 프레임 유형 | 36 |
| 3. 뉴스 프레임의 특성 | 40 |
| 제 3 절 신문기사 주요행위자 분석 | 53 |
| 1. 주요행위자 등장 빈도수 | 53 |
| 2. 주요행위자 프레임 구성 | 55 |
| 제 4 절 신문사별 프레임 구성 분석 | 61 |
| 1. 제민일보 프레임 구성 | 61 |
| 2. 제주일보 프레임 구성 | 62 |
| 3. 한라일보 프레임 구성 | 64 |
| 4. 제주타임스 프레임 구성 | 65 |
| 제 5 장 결 론 | 66 |
| 제 1 절 연구의 요약 및 결론 | 66 |
| 제 2 절 연구의 한계 및 후속연구를 위한 제언 | 71 |
| 【참 고 문 헌】 | 73 |
| 【ABSTRACT】 | 77 |

표 차 례

| | |
|--------------------------------------|----|
| <표 1> 갈등이슈의 프레임 연구 비교분석 | 19 |
| <표 2> 신뢰도 계수 | 25 |
| <표 3> 프레임별 유형 및 핵심 주제 | 31 |
| <표 4> 언론사의 행정계층구조 개편 관련 보도의 빈도 | 32 |
| <표 5> 신문사별 프레임 유형 분류 | 35 |
| <표 6> 제주도 행정계층구조 개편 보도의 프레임들 | 37 |
| <표 7> 신문사별 주요행위자 | 54 |
| <표 8> 프레임별 주요행위자 | 56 |
| <표 9> 제민일보의 주요행위자 프레임 구성 | 61 |
| <표 10> 제주일보의 주요행위자 프레임 구성 | 63 |
| <표 11> 한라일보의 주요행위자 프레임 구성 | 64 |
| <표 12> 제주타임스의 주요행위자 프레임 구성 | 65 |

<국문 요약>

사회갈등 이슈에 관한 지역신문의 뉴스 프레임 연구

- 제주도 행정계층구조 개편 관련 보도를 중심으로 -

본 연구는 지역신문 뉴스가 현실을 반영하는데 그치는 것이 아니라 선택과 배제, 강조와 요약 등을 통해 사회현실을 구성하고 특정한 이슈를 생산한다는 관점에서 2005년도 중요한 국가정책 사업의 하나로서 사회적 갈등이 나타났던 제주도 행정계층구조 개편 관련 이슈를 분석한 것이다. 이를 위해 제주지역에서 발행되고 있는 4개 지역일간지 보도를 비교분석했다. 2004년 9월 20일부터 주민투표일인 2005년 7월 27일까지 총 406건의 기사가 연구에 이용되었다.

비교분석 결과, 우선 4개 지역신문은 정책실행 프레임을 가장 비중 있게 다루고, 다음으로 투표율 향상 프레임과 대립 프레임, 법·제도/연구미비 프레임 순으로 높게 나타났다. 지역발전, 행정 효율성 프레임과 도민합의 프레임은 상대적으로 적게 나타났다. 이러한 결과는 지역신문의 행정계층구조 관련 뉴스가 지방정부의 계층구조 개편 추진을 위한 정책실행과 이에 따른 대립, 주민투표일을 앞둔 투표율 향상이 관건이라는 의미를 가장 비중 있게 다루고, 지역신문이 갈등의 본질 보다는 갈등의 양상에 보다 초점을 맞추었음을 알 수 있었다. 따라서 갈등의 근본원인이자 이슈의 보다 본질적인 사안이라 할 수 있는 행정계층구조 개편의 정당성과 적법성의 문제라든가 지역발전 및 행정 효율성 문제, 도민갈등에 따른 민주적 합의의 강조 등은 제대로 다루어지지 않았다. 여기에다 행정계층구조 개편과 관련한 부실한 용역, 중앙정부와 지방정부 간의 불협화음 등 행정기관의 무능에 대한 보도가 현저히 부족해 봐주기식 보도행태를 다시 한번 확인할 수 있다. 이와 함께 어떠한 사건이 일어났는지에 관한 단순한 정보 제공에 초점을 두고 있는 스트레이트 뉴스가 많은데 반해 사건 배경과 왜 그러한 이슈가 발생하고 어떠한 대안을 제시해야 할 것인지에 관한 심층적인 정

보를 담을 수 있는 기획취재, 해설 보도 등은 매우 적게 집계돼 지역신문은 이번 이슈를 매우 피상적으로 보도하였음을 알 수 있다.

둘째, 4개 신문 모두에서 지방정부는 대립 프레임을 제외하고는 모든 프레임에서 주요행위자로 등장 빈도수가 가장 높았으며, 기초단체장, 기초의회, 일반시민 등은 대립 프레임에서 중요한 주요행위자로 등장한 것을 빼고는 다른 프레임에서의 등장은 미미했다. 행정계층구조 개편 추진의 실질적인 당사자인 중앙정부는 주로 투표율 향상과 지역발전, 행정 효율성 프레임을 강조함으로써 갈등 양산자보다는 중재자로서의 역할을 하고 있다. 아울러 시민사회단체는 행정구조 개편 추진을 반대하는 가장 뚜렷한 집단임에도 불구하고, 행정구조 개편에 적극 찬성하는 자생단체의 출현으로 다양한 프레임이 골고루 사용되어 주요 행위자로 크게 부각되지 못하고 있다.

셋째, 신문사별 프레임 구성분석 결과를 보면 제민일보에서 가장 빈번히 등장한 행위자는 지방정부로서, 행정계층구조 개편과 관련한 정책실행사 집단이 주요행위자로 나타났음을 알 수 있다. 보도량 자체가 적었던 도민합의 프레임과 지역발전, 행정 효율성 프레임은 이 신문의 관심을 별로 받지 못한 사안이라 할 수 있는데, 행정구조 개편을 둘러싼 찬반 양측의 갈등해소의 대안이었음을 고려할 때 이러한 핵심적인 사안들에 대한 다양한 의견과 시각들을 보도하지 못하고 있었다. 제주일보에서는 제민일보와 마찬가지로 지방정부와 시민사회단체가 주요행위자로 나타나 이들 간의 갈등이 보도의 중심이 되었던 대립 프레임의 특성을 그대로 반영하고 있음을 알 수 있다. 한라일보에서는 지방정부와 시민사회단체가 다른 신문들과 같이 주요행위자로 가장 많이 등장하였고, 정책실행과 투표율 향상 프레임이 가장 빈도가 높았다. 제주타임스는 기초자치단체장이 지방정부 다음으로 주요행위자로 나타나고 있어 다른 신문에서 지방정부와 시민사회단체가 가장 빈번하게 등장한 것과 차이를 보이고 있다.

결과적으로 지역신문의 행정계층구조 개편 뉴스는 독자들로 하여금 국제자유도시와 특별자치도의 원활한 추진을 위한 행정구조 개편의 긍정적 기대치 등을 매우 중요한 것으로 인식하게끔 유도하며, 이러한 과정에서 행정기관의 무능에 대한 질타 없이 지방정부의 추진을 유도하는데 적극적임을 알 수 있다. 이러한 현상은 지역신문 보도가 제주도 등과 같은 관 중심적 보도에 의존하여 원인의 진단과 대안 창출에

임하고 있으며, 이는 보도자료를 통한 정보전달 위주의 기능주의적 관점과 일맥상통하는 부분이라고 하겠다.

본 연구의 분석결과에서 나타나듯이 단순히 상황적 사실만을 잡다하게 전달하거나 또는 독자의 흥미와 관심을 끌기 위한 피상적인 보도 방식으로는 지역언론이 행정계층구조 개편과 같이 중요한 정책결정과정에서 갈등의 조정과 중재역할을 제대로 수행할 수 없다. 사실 행정계층구조 개편 문제는 사회적 갈등이슈이자 국제자유도시·특별자치도 추진을 위한 국가차원에서의 정책이슈로서, 갈등해소를 위한 정당성과 적법성 뿐만 아니라 도민차원의 민주적 합의를 필요로 하는 문제이다. 따라서 언론이 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등의 조정역할을 하기 위해서는 절차의 민주성에 대한 감시와 더불어 행정계층구조 개편이 가지고 있는 다양한 문제의 전문적 지식을 연구하여 의견수렴과 여론형성과정을 이루어 나가는 방향으로 보도의 틀을 구성해야 할 것이다.



핵심되는 말 : 프레임, 지역신문, 행정계층구조, 사회갈등 이슈

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기 및 연구목적

2005년도 우리 제주사회의 대표적인 사회갈등 현안 중 하나는 제주도 행정계층구조 개편 문제였다. 2004년 9월 제주도 행정개혁추진위원회에서 도민여론조사를 통해 최적의 혁신적 대안을 선정한 다음 이를 점진적 대안과 함께 2005년 7월27일 주민투표를 실시하기로 결정했다. 이후 제주의 상황은 주민투표를 놓고 이를 추진하려는 중앙정부, 제주도와 이에 대해 주민투표의 적법성과 정당성에 문제가 있다며 반발하는 기초자치단체와 시민단체들 간의 첨예한 대립으로 심각한 지역사회 갈등이슈가 되어왔다.¹⁾

이와 같이 제주도 행정계층구조 개편 문제는 관련 집단간의 갈등과 마찰이 심각했던 만큼 언론이 갈등 이슈나 공동체의 이익에 관련된 뉴스를 보도할 때 어떠한 태도를 가지고 ‘무엇’을 ‘어떻게’ 보도하느냐 하는 것은 많은 사람들의 공통의 이익이나 그들이 지향하고 있는 가치 등에 결정적으로 영향을 미칠 수 있다. 아울러 뉴스를 다루는 언론매체는 사회체계 내에서 갈등적 이슈가 등장하면, 자신들의 시각으로 그 이슈를 구축해내게 되고, 나름대로 그 이슈에 대한 해결책을 제시하기도 한다(강내원, 2002, 6쪽). 이와 같은 관점에서 언론의 역할과 책임은 더욱 증대되어 진다. 현대사회에서 정보는 대부분 뉴스 미디어를 통해서 얻어지며, 뉴스 미디어는 흔히 사회의 파수견(watch dog)으로써 ‘제4부’ 또는 여론을 형성하고 공적 토론을 매개하는 중요한 제도로서 그 영향력을 인정받고 있다. 이러한 언론의 기능과 역할을 상정해 볼 때 지역사회에서 가장 큰 이슈를 지역언론이 주목하는 것은 당연한 것이며, 언론은 중요 이슈에 대해 많은 관심을 가지고 진행상황을 공정하게 보도해야 국민들이 올바른 가치판단을 내릴 수 있는 것이다(권혁남, 2001, 57쪽).

제주도 행정계층구조 개편 관련 이슈보도처럼 지방정부와 중앙정부 차원에서 추진 논의가 이뤄졌던 일의 경우에는 일반 대중들의 직접 경험이 거의 불가능하기 때문에 언론보도에 대한 의존도가 더욱 커지게 되고 따라서 언론의 기능과 역할에 부여되는 의미도 커지게 마련이다. 실제 행정계층구조 개편 문제를 둘러싼 우리의 현실인식은 미디어가 보도한 뉴스에 의존하여 형성되었다 해도 틀린 말이 아니다. 행정계층구조

1) “시민단체 ‘제주 행정개편 중단하라’ 주민투표 적법성 문제제기”. 한겨레신문 2005년 8월 11일자 기사 참조.

개편 문제는 관련 계층·지역·집단 간의 갈등과 마찰이 심각했던 만큼 지역언론이 각 입장을 어떻게 조정하고 해석하여 사회적 합의를 이끌어내고 있는가하는 점은 매우 중요하다. 아울러 지역언론은 특정 이슈와 관련된 다양한 정보를 독자나 시청자들에게 제공하는 역할을 하는 만큼 수용자들이 정책에 대한 해답을 내리는데 일정한 역할을 수행한다고 볼 수 있다. 즉 수용자들이 특정한 이슈에 대한 정보나 이해가 부족하기 때문에 직접적인 경험보다는 미디어가 구성하는 현실을 그대로 수용할 수밖에 없고, 그것에 의존해 사건을 규정하고 해석할 수 밖에 없기 때문이다(유세경·김미라, 2002, 167쪽). 이 과정에서 핵심적 역할을 하는 기제는 미디어 프레임이다. 프레임은 현실의 특정 부분을 선택하여 그 부분을 미디어에서 보다 중요하게 표현하며, 이러한 방법으로 특수한 문제를 정의하고, 해석하고, 도덕적인 평가와 해결 방법을 제시하는 것(강내원, 2001, 200쪽; Entman, 1993, p.52)으로서 어떤 이슈가 중요하다고 인식시킬 뿐만 아니라, 이슈에 대해 어떻게 생각할 것인가에도 영향을 미치는 것이다. 따라서 뉴스 미디어는 이슈를 구성하는 다양한 의미의 속성들을 선택하고, 그 선택된 속성들에 대한 현저성(salience)을 높이는 뉴스 프레임 분석은 뉴스 미디어가 특정의 이슈를 의미화하기 위해, 어떤 관점은 선택하고 다른 관점은 배제하는가를 판단하는 기초가 된다.

그러나 지역갈등 이슈에 관한 선행 연구에 따르면 뉴스보도에 있어서 영향을 주는 요인들은 언론인 개인의 가치와 신념, 게이트 키프과정에서의 조직적 관행, 뉴스가치, 기술적 요인 등 여러 가지가 있지만, 언론사의 입장이나 이해 관계가 뉴스보도에 가장 큰 영향을 미치며, 같은 이슈라 할지라도 각기 다른 뉴스 스토리 방식으로 틀지워진다는 것이다(강내원, 2001; 박경숙, 2002; 박선희, 2001; 양정혜, 2001; 최낙진, 2004). 또한 이러한 언론의 시각이 관계 계층 및 층위 뿐만 아니라 일반 대중들의 현실에 대한 인식을 왜곡시켜 왔음을 지적했다. 아울러 언론이 적극적으로 대안을 제시하지 못한 채 특정 정책의 결정과정이나 수행과정에서 새로운 문제가 제기되거나 갈등이 야기될 경우, 단순히 그러한 사실을 보도하는 수준에 머무르고 있음을 확인시켜 주었다.

뉴스보도가 제주도 행정계층구조 개편과 같은 사회적으로 중요한 이슈를 어떤 틀을 가지고 다루느냐 하는 점은 매우 중요한 문제이다. 현대 사회에서 대중들은 자신의 직접적인 경험보다는 미디어가 구성한 틀을 통해서 세상을 바라보고 현실을 인식하게 된다. 이러한 관점에서 본다면 제주도 행정계층구조 개편과 관련, 제주지역 언론이 뉴스보도를 통해 어떤 프레임을 구성해 냈는가 하는 점은 제주도민들이 행정계층구조 개편 문제에 대해 어떻게 인식하고, 해석하고, 판단하는가에 영향을 준다는 점에서 중요한 문제가 아닐 수 없다. 이러한 접근은 지역 뉴스가 행정계층구조 개편과 관련된 현실을 구성하고 또 그것의 사회적 합의를 제공함으로써 수용자들로 하여

금 특정 시각을 갖게 한다는 전제 속에서 이루어진다. 또한 이 문제를 제주지역 내 제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임스 등 다수의 신문사가 존재하는 것과 관련 지어 볼 때 다양한 의견과 논조가 없다면 다수의 신문사가 존재할 정당성이 위협받게 되는 것이며, 모두 동일한 목소리와 관점을 갖고 있다면 하나의 신문사가 존재한다는 가정과 별반 차이가 없게 되는 것이다(최낙진, 2005, 44쪽).

제주도 행정계층구조 개편 문제는 사회적 논란이 많았던 이슈였던 만큼, 지역언론이 어떠한 보도를 하며, 어떻게 도민적 합의를 이끌어내고 있으며, 이를 조정하고 올바른 합의를 이끌어내는데 있어서 어떤 역할을 하고 있느냐 하는 점은 매우 중요하다고 할 수 있다. 또한 지역언론이 어떠한 정보와 분석을 통해 이슈에 대한 이해의 틀을 어떻게 수용자에게 제공하고 있는가 하는 점을 살펴보는 것은 매우 의미 있는 작업이라 생각된다. 이러한 분석을 통해서 우리는 행정계층구조 개편과 같이 사회적 파장이 큰 지역이슈를 효과적이고 정확하게 이해할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구를 통해 우리 지역사회의 중대 사안인 제주도 행정계층구조 개편 문제를 지역언론이 어떻게 보도하고 있으며 상호작용을 하는 여러 개인이나 집단 층위의 행정계층구조 개편 추진에 대한 인식이나 입장, 나아가 그들의 행동을 제주지역 언론이 어떻게 틀짓기하고 있는지 살펴보려고 한다.



제 2 절 제주도 행정계층구조 개편의 배경과 의미

현행 우리나라의 지방행정계층은 자치계층과 행정계층의 이원적 구조로 형성된 중층제이다. 자치계층의 경우 광역자치단체로서 특별시, 광역시, 도가 그리고 기초자치단체로서 시, 군, 자치구가 있어 2계층제를 이루고 있다. 이에 비해 행정계층의 경우 읍·면·동이 있고, 읍·면의 밑에는 리를 두고 있으며, 또한 인구 50만 이상의 일반시에는 자치단체가 아닌 행정구를 두고 있다. 따라서 자치계층과 행정계층을 합치면, 3계층 내지 4계층제로 구성되어 있다고 할 수 있다(김병국, 1996, 13~14쪽).

제주도 행정계층구조 개편에 대한 논의는 2000년 6월 건설교통부와 제주도, 국토연구원의 공동 요청에 의해 용역을 담당한 존스 랑 라살르사(홍콩)사가 작성한 ‘제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획’에서 본격적으로 시작되었다. 당시 보고서에서는 기존의 행정체제로는 국제자유도시 정책추진이 어렵기 때문에 자치행정체계가 개선돼야 한다고 제시했다. 제주발전연구원의 제2차 제주도종합계획(2001)에서도 자치행정체계를 기존의 이층제에서 단층제로 전환해야 한다는 주장이 제기되기도 했다(제주도, 『제주형 자치모형 백문백답』, 2005).²⁾ 2002년 12월 4

일 ‘제주도행정개혁추진위원회 설치 및 운영에 관한 조례’가 제주도의회에서 제정(제 2371호)되면서, 지방의회 의원, 학계, 시민단체 등 30명으로 제주도 행정개혁추진 위원회를 구성하고 개편 논의를 본격화하였다. 이후 제주도와 제주발전연구원의 ‘제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안) 중간용역보고서(2004. 8. 11)’에서는 제주형 자치모형을 구체적으로 제시하기에 이르렀다(홍원영, 2005, 10쪽).

제주형 자치모형은 제주도의 특수한 지리적 여건과 특성을 고려하여 단층제 행정 계층구조의 개편과 다양한 자치분권적 요소를 가미하여 제주도의 현실에 맞는 자치분권을 실현하기 위한 내용들을 포함하고 있다. 제주형 자치모형 용역결과, 현행 자치계층구조를 그대로 유지하고 자치단체간의 사무 및 기능 조정 등 운영시스템을 개편하자는 점진적 대안(점진안)과 제주도를 하나의 광역단위(도)로 통합하고 하부에는 행정시군(임명직)을 두자고 하는 혁신적 대안(혁신안) 즉, 광역개편안이 제시되었다.³⁾ 이후 행정구조 개편과 관련한 도민사회의 논란이 본격화되었다. 행정구조 개편과 이해관계가 있는 기초자치단체, 지방의회, 시민단체 등에서 본격적으로 개편 반대 의견을 제시하는가 하면, 행정구조 개편을 제주특별자치도 추진과 병행하여 동시 추진할 경우 정부의 지방분권정책과 제주특별자치도의 추진에 오히려 걸림돌이 될 수 있다는 의견이 강력하게 대두됐다(홍원영, 2005, 11~18쪽).

행정계층구조 개편 반대 측의 가장 중요한 반대논리는 주민투표의 적법성과 정당성의 문제이다. 즉 자치권을 부여받은 시·군의 문제는 해당 지역 주민들의 선택에 따라 결정돼야 하는데 행정자치부와 제주도가 무리하게 법을 해석해 시·군 폐지를 결정하려는 것은 문제가 있다는 것이다. 또 주민투표의 적법성과 정당성에 문제가 있으므로 시장·군수들이 헌법재판소에 제기한 권한쟁의 심판청구 결과가 나올 때까지 정부와 제주도는 입법절차 등 행정계층 구조 개편과 관련한 추진을 중단해야 한다는 것이다.⁴⁾ 이런 입장에서 기초자치단체장과 서귀포시 지역 시민사회단체로 구성된 ‘지방자치 수호 범시민위원회’와 계층구조 도민연대 등 시민사회단체들은 법적 투쟁과 시민궐기대회 등을 통해 반대의사를 표명했다.

행정계층구조 개편 이슈는 찬·반 양측의 격화와 사회적 갈등이 심화됨에 따라 이에 대한 대책과 해결에 관심이 모아졌는데, 점차 행정구조 개편 문제와 특별자치도 추진을 별개로 논의해야 한다는 분위기로 확산됐고, 제주도는 2004년 9월 13일 별도의 추진체를 두고 분리추진해 나가기로 하는 등 대화와 합의를 통한 문제해결을

2) 이 책자는 제주형 자치모형에 대한 읍·면·동별 순회 설명회(2005.3.21~4.20)에서 나왔던 질문들을 중심으로, 자치모형 내용에서부터 주민투표까지 도민들이 궁금해 하는 사항을 문답형식으로 정리한 것이다.

3) “행정계층구조 점진안과 혁신안 장·단점 비교”. 제주일보 2005년 3월 5일자 기사 참조.

4) “제주 주민투표 혁신안 통과 전국 행정개편에 영향 줄 듯”. 한겨레신문 2005년 7월 29일자 기사 참조.

위한 각계의 요구가 확산됐다. 이러한 해결방안 중의 하나로써 나온 것이 주민투표이다. 행정개혁추진위원회는 2004년 9월 20일 도민여론조사를 통해 혁신적 대안을 선정한 다음 이를 점진적 대안과 함께 주민투표를 실시하기로 했다.⁵⁾ 이후 제주도는 행정계층구조 개편 추진의 정당성과 도민인지도를 근거로 주민투표일을 7월 27일로 정하고 주관부처인 행정자치부장관에게 공식 건의했다.

주민투표율은 36.73%를 기록했다. 주민투표 결과 제주도의 현행 4개 시·군 행정구조를 단일광역자치로 하고 그 밑에 2개 통합시(제주시+북제주군, 서귀포시+남제주군)로 개편하는 혁신안을 투표자의 56.7%가 선택했다. 또 현재의 행정구조를 그대로 유지하는 점진안에 대해서는 43.2%의 지지를 보였다. 혁신안과 점진안 지지율 격차는 13.5%를 보였다. 혁신안 찬성은 제주시(64.5%)와 북제주군(57.2%)에서는 과반수를 넘겼으나, 서귀포시(43.6%)와 남제주군(45.1%)에서는 점진안에 밀렸다. 제주도 전체적으로는 혁신안이 앞섰으나 점진안이 우세한 서귀포시와 남제주군의 경우 주민 반발이 거세게 일었다.⁶⁾ 이에 앞서 시·군의 자치법인격 폐지에 따른 법적 논쟁도 불거져 김영훈 제주시장 등이 헌법재판소에 권한쟁의심판 등을 청구하기에 이르렀다.⁷⁾

제주 주민투표는 전국 첫 주민투표라는 기록과 함께 다른 지역의 행정계층구조 개편의 시험무대로 평가된다. 충북 청주시 및 청원군의 통합 주민투표, 방폐장 유치 주민투표에 앞서 지역 현안을 해결하기 위해 실시되는 주민투표의 첫 선례로 남았다. 그러나 투표 이후에도 찬·반 양측의 심한 갈등이 지속되고 있는 데다 시장·군수들이 헌법재판소에 권한쟁의 심판청구를 제기한 점, 투표율마저 낮아 대표성이 부족한 점, 남북 지역 간 선택이 뚜렷하게 갈린 점 등 주민 통합을 위해 앞으로 적극적으로 해결해야 할 과제가 산적해 있다고 언론은 지적하고 있다.⁸⁾ 이와 함께 제주도 행정구조 개편이 차기 단체장·의원의 임기 개시일인 2006년 7월 1일부터 적용되기 때문에 지방자치법 제정과 지방교부세 산정, 제주도의원 정수 확대 등을 담은 제주도 행정구조 및 특례 등에 관한 특별법 제정 시일이 급박하다는 문제도 제기됐다. 법률 제정이 끝나야 시·군 통합을 위한 후속행정절차가 시작되기 때문에 1년도 채 되지 않는 기간에 끝내야 하는 만큼 줄속추진에 따른 많은 문제점이 대두될 가능성이 있는 등 여전히 쟁점으로 남아 있다.

5) “계층구조 연내결정 어렵다 일정 지연될 듯”. 제주일보 2004년 9월 22일자 기사 참조.

6) “시민단체 ‘제주 행정개편 중단하라’ 주민투표 적법성 문제제기”. 한겨레신문 2005년 8월 11일자 기사 참조.

7) “도 ‘자치도 특별법’ 본격 추진 기초자치단체장들 ‘법적 대응 계속’ 반발”. 조선일보 2005년 7월 29일자 기사 참조.

8) “주민이 직접 행정체계를 바꾸는 시대”. 세계일보 2005년 7월 29일자 사설 참조.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 뉴스 프레임에 대한 논의

1. 뉴스 프레임의 개념

뉴스 프레임 연구에서 사용되는 개념들에 대해서는 아직 논란이 많다. 과연 무엇이 뉴스 프레임이냐는 질문에 대해 합의된 대답이 없다는 것이다. 연구자마다 나름대로 뉴스 프레임 개념에 대한 정의가 제각기 다르다는 것이다(강내원, 2001; 권혁남, 2001; 김선남, 2002; 박경숙, 2002; 박선희, 2001; 양정혜, 2001; 이준웅, 2000; 최낙진, 2004). 물론 이들이 서로 완전히 다른 개념과 효과를 말하지는 않지만 그 개념과 범위가 너무 포괄적이라는 것을 부인할 수 없다.

어떤 연구자는 신문 뉴스 프레임 구성의 주요 기제로 작용하는 뉴스의 헤드라인, 도입문장, 사진, 사건 및 행위자를 지칭하는 용어와 수식어 등의 구성을 뉴스 프레임이라 하고, 어떤 연구자는 뉴스가 선택적으로 강조하는 모든 내용적인 특성을 뉴스 프레임이라고 한다. 이와 관련 김훈순은 “프레임이란 공공이슈에 대한 서사를 구성하여 사회적 의미를 부여하는 방식”이라고 정의하였다(김훈순, 1998, 152쪽). 이는 텍스트 내에서 특정 영상이나 언어적 요소 등을 배열하고 제시하는 방식에 따라 뉴스가 구성하는 현실, 즉 뉴스 프레임이 달라질 수 있음을 의미한다. 뉴스 프레임은 텍스트 내에서 특정한 의미는 허용하면서 다른 의미들은 억압해서 다중적 의미를 지니는 현실이 하나의 의미를 지닌 것처럼 보이도록 하는데 결정적 역할을 한다. 많은 연구들이 특정한 프레임을 사용해 구성된 스토리는 수용자들의 인식에 영향력을 행사해 주어진 사건이나 쟁점에 대해 일정한 유형의 판단이나 의견을 유발시킨다고 지적하고 있다(이준웅, 2001, 443쪽).

뉴스 프레임에 대한 이론을 정립하는데 큰 공헌을 한 갠슨(Gamson)이 뉴스의 프레임을 ‘구성적인 줄거리(organizing story-line)’라고 개념화한 이후, 대다수의 연구자가 이러한 개념을 받아들이고 있기 때문에, 뉴스의 프레임을 ‘사람들의 커뮤니케이션 현상에 일어나는 사건이나 이슈들을 이해하기 위해 이야기를 조직화하는 줄거리 구성방식’으로 정의되는 것이 보편적이다(이준웅, 2001, 51쪽). 또한 미디어가 프레임링(framing)한다는 것은 인지된 현실의 몇가지 측면만을 선정하고, 의미전달의 텍스트 상에서 그것들을 중요한 것으로 만드는 것(강내원, 2001, 200쪽)이라고 말한다. 프레임링 효과는 뉴스 텍스트의 속성과 상응해서 상호작용하는 수용자의 사

전지식이 메시지의 인지, 해석, 평가, 판단 등과 같은 인지과정에 영향을 미치는 것을 나타낸다고 한다(이준웅, 2001, 450쪽).

뉴스 프레임이라는 개념의 출발은 현실에 대한 구성주의적 인식의 철학적 토대인 베이튼(Bateson, 1972)의 의사소통과 메타 커뮤니케이션을 구분하면서 ‘맥락의 테두리’라는 개념을 사용한 것을 들 수 있겠다(이준웅, 2000, 85쪽). 이후로 커뮤니케이션학에서 프레임 혹은 프레이밍을 제목으로 사용한 논문이 양산되는 등 프레임 연구가 학계에서 유행하게 되었다. 여러 학자들이 주장하는 뉴스 프레임과 프레이밍에 대한 개념은 다음과 같다.

고프만(Goffman)은 베이튼의 개념을 발전시켜 인간의 현실인식이 현실의 어떠한 측면을 강조하는 조직화 방식에 따라 영향받게 된다는 관점을 제시한다. 특히 그는 이러한 관점을 설명하기 위해서 프레임 개념을 사용하는데, 여기에서 프레임이란 현실에 대한 주관적 관여를 통제하는 사회적 사건과 그 사건에 대한 인간의 주관적 관여를 지배하는 조직의 원천이라고 했다(Goffman, 1974, p.10).

터크만(Tuchman)은 뉴스 텍스트가 뉴스 제작자와 뉴스 조직의 일상화된 규범에 따라서 현실을 구성하는 이야기를 제공한다는 점에 주목한다. 그녀는 신문사와 방송사의 구조 그리고 전문직 종사자로서 뉴스 제작자를 참여 관찰하여 뉴스가 어떻게 만들어지는지 연구하였다. 뉴스 제작자와 뉴스 조직은 현실의 수많은 사건 가운데 ‘뉴스다운 이야기를 선택하고, 가공하고, 편집해서’ 현실을 바라보는 하나의 틀로써 제시한다는 점을 분석하였다(이준웅, 2000, 95쪽; Tuchman, 1978). 터크만은 연구를 통해 뉴스 프레임은 미디어가 현실을 구성하는데, 어떤 특정 사건이나 이슈를 일정한 방식으로 의미를 만들어가는 과정이라고 했다.

기틀린(Gitlin)은 60년대 중반 미국언론의 신좌익 학생운동에 대한 연구를 통해 학생운동이 공익에 반하는 위험집단이라는 이미지를 전달하는데 성공하였다고 분석하고 있다. 그는 뉴스 매체가 어떠한 틀로 학생운동을 규정하고 있는가를 분석했는데, 그 결과 프레임 기제(frame devices)로 운동권 수와 운동 효용성에 대한 과소평가를 통한 사소화(trivialization), 반전운동을 극우 또는 신나치단체와 같은 극단주의자로 몰고 가는 양극화(polarization), 내부 갈등이나 일탈적, 대표성이 없는 시위자들의 모습을 부각한 한계화(marginalization) 등을 사용함으로써 정부와 제도권의 시각을 정당화하는 이데올로기적 역할을 수행했다는 연구 결과를 제시했다. 그는 터크만의 주장에서 한걸음 더 나아가 뉴스 프레임이 구성하는 현실이 제도화된 현실일 뿐만 아니라 특정한 관점이나 해석을 적극적으로 옹호하거나 공격하기 위한 패권투쟁에 의해 가공된 현실이라고 주장한다. 즉, 기틀린은 뉴스 프레임은 인식, 해석, 제시의 지속적인 패턴이며, 상징의 조작자가 언어적·영상적 담론을 일상적으로 조직하는 선택, 강조, 배제의 패턴이라고 규정하였다(박선희, 2001, 65쪽; 양승목,

1997, 26쪽; Gitlin, 1980, p.7). 연구에 따르면 뉴스 프레임이 구성하는 현실이란 것은 제도화된 것일 뿐만 아니라 특정한 관점이나 해석을 적극적으로 옹호하거나 공격하기 위한 패권 투쟁에 의해서 가공된 것이라는 해석이 가능하다.

바인더(Binder)는 1985년에서 1990년까지의 헤비메탈과 랩 음악이 사회와 청소년들에게 미치는 해로움에 대한 미디어 담론 틀을 분석했다. 그 결과 두 장르의 음악이 모두 성적인 내용과 기존 권위에 대한 도전의 내용을 담고 있음에도 불구하고, 헤비메탈 음악에는 ‘도덕적 타락’과 ‘청소년들의 교육적 보호’라는 틀을 부여함으로써 그것이 갖는 도덕적 위험성을 개인적인 수준에서 경고하는데 그친 반면, 랩 음악에서는 사회적 영향력을 강조하여 ‘사회에 대한 위협’ 틀을 부여함으로써 흑인들의 음악을 더욱 과격함의 것으로 묘사하였다. 그는 이렇게 다른 반응을 일으키게 된 동인으로는 미국 언론의 인종적 편견을 들고 있다(Binder, 1993).

엔트만(Entman)은 1983년 구소련 전투기가 대한항공 여객기를 추락시킨 사건과 미군 해군이 이란 항공을 추락시킨 사건을 미국 언론이 어떻게 보도했는지 비교검토하는 과정에서 사건의 구성에 있어서 유사한 특징을 지닌 현실도 뉴스로 구성되는 과정에서 전혀 다른 현실로 구성될 수 있다는 점을 보여 주었다(이준웅, 2000, 96 쪽). 그는 1983년에 발생한 구소련의 KAL기 격추 사건과 1988년 미 해군함정에 의한 이란기 격추 사건에 대한 <Time and Newsweek>, <CBS Evening News>, <New York Times>, <Washington Post> 등 미국 언론의 프레임을 비교 분석, 유사한 사건에 대해서 프레임이 다르게 나타날 수 있음을 지적하고, 그 배경을 설명하였다. 이 연구에서 Entman(1991)은 두 사건과 관련된 프레임을 분석하기 위해 구체적으로 뉴스보도의 헤드라인, 그래픽, 라벨링 등을 분석하였다. 그 결과 미 언론은 소련의 KAL기 격추사건의 경우 행위자로서 구소련 당국을 부각시키고, 희생자들에 대한 동정심을 유발하는 표지 그래픽과 “의도적(deliberate)”, “격추(attack)”라는 단어의 반복 사용으로 사건을 ‘도덕적으로 잔혹한 사건’으로 규정지어 국제적인 비난 여론을 이끌어냈음이 밝혀졌다. 반면 미국의 이란기 격추사건에 대해서는 수동태 표현을 사용함으로써 행위자로서의 미국을 은폐하고, “실수(mistake)”, “비극(tragedy)”이라는 표현을 반복적으로 사용함으로써 단순한 기술적 실수라는 점을 부각시켜 도덕적 평가를 배제시켰다고 지적했다. 엔트만은 뉴스 프레임은 선택(selection)과 현저성(salience)의 특성을 보유함에 따라서 뉴스는 인식된 현실의 특정한 측면을 선택하여 문제를 정의하고, 그 문제의 원인과 결과를 진단하고 도덕적 평가를 가하고 그 문제에 대한 해결방식을 내림으로써 선택한 측면들을 커뮤니케이션 텍스트 안에서 보다 현저하게 만든다고 강조하고 있다.

갨슨(Gamson)과 그의 동료였던 래쉬(Lasch)와 모디글리아니(Modigliani)는 ‘이슈 문화(issue culture)’라는 개념을 바탕으로 ‘해석적 의미집합(interpretive

package)’이라는 개념을 통해 프레임 개념을 설명하였다(이준웅, 2000, 97~98 쪽). 즉 이들은 프레임을 “이슈와 관련된 사건에 의미를 제공하는 조직적이고 중심적인 아이디어나 스토리 라인을 형성하는 문화”와 같은 것으로 개념화한다. 그리고 뉴스 미디어가 생산하는 뉴스는 이러한 이슈 문화를 사회적으로 이해하도록 하는 하나의 해석적 의미집합으로 설명한다. 결국 이슈 문화를 이해하도록 하는 해석적 의미집합은 뉴스의 프레임을 중심으로 구성된다는 것이다.

또한 팬과 코지키(Pan & Kosici, 1993)는 ‘뉴스 담론’이란 개념을 이용해서 뉴스 프레임 효과를 설명한다. 뉴스 프레임을 구성하는 틀장치로 구문론적 구조(syntactical structure), 이야기 구조(script structure), 주제 구조(thematic structure), 수사 구조(rhetorical structure)를 제안했다. 그리고 이를 토대로 미국 사회의 대립적 이슈의 하나인 캔사스주의 낙태반대 운동에 관한 뉴스 프레임을 분석하였는데, 그 결과 1)낙태반대 운동자들을 기존 법질서에 대한 전복을 원하는 것으로 묘사하고 2)또한 종교적 광신도들로 이해될지 모르며 3)호전적이고, 급진적이며, 대립적으로 그려지고 4)주창자들이 서약을 계속함으로써 유사한 대립이 계속되는 것 같다는 갈등과 대립의 틀(conflict-confrontation)로 보도하고 있음이 드러났다. 그들에 따르면, 뉴스 담론이란 정보원, 뉴스 미디어 그리고 수용자가 상호작용하는 사회인지적 의미생산 과정이다. 이들은 뉴스 프레임을 뉴스 담론과정 내에서 의미를 구성하는 주제라고 정의하면서, 뉴스의 의미는 뉴스에 담긴 의도된 메시지와 수용자의 능동적 의미구성이 상호작용에 의해 결정된다고 주장했다(이준웅, 2000, 109쪽).

한편, 뉴스 프레임 연구는 심리학적 분석방법을 수용함으로써 더욱 발전하였다. ‘프레임’보다 ‘틀짓기(framing)’라는 용어를 선호하는 이러한 분석방법은 주로 실험연구나 서베이를 통해 뉴스의 보도양식이 수용자의 선택과 해석에 미치는 효과에 주목하였다. 즉 뉴스 미디어가 생산하는 경향성 또는 관행으로써 프레임을 분석하기보다는, 프레임과 그것을 통해 해석된 수용자들의 인식 간의 관계를 ‘틀짓기’라는 개념으로 분석하고자 하는 것이다. 이러한 심리학적 접근이 뉴스 프레임 이론에 기여한 점은 ‘틀짓기’라는 개념보다는, 뉴스의 가치 방향과 수용자의 인지 과정에 미치는 효과를 분석하는 구체적인 방법론을 제공했다는 점이다. 특히 프레임과 개인의 사고의 관계에 대한 이러한 이론적 가정과 심리학적인 실험 및 관찰 방법은 뉴스 프레임의 사회적인 효과를 직접적으로 검증하려는 방향으로 전개되었다.

아이엔가(Iyengar)는 텔레비전의 정치적 현실구성의 프레이밍 방식이 사람들의 정치현실 인식에 어떠한 영향을 미치는가를 고찰하기 위해 다중적 연구방법을 사용하였다. 그는 텔레비전 뉴스 보도 양식을 자세한 예나 특정사건 중심으로 보도하는 에피소드식 프레임(episodic frame)과 사회구조, 역사적 배경 등 추상적인 상황에 공적 이슈를 위치 지우는 주제 진술식 프레임(thematic frame)으로 분류하였다.

그리고 그 틀에 따라 범죄, 국제 테러리즘, 빈곤, 실업, 인종적 불평등 문제에 대한 보도가 책임의 속성 방식을 어떻게 제시하는 가를 분석하였다. 그 결과 에피소드식 프레임은 여러 가지 사회적 이슈에 대한 책임을 개인적 차원으로 속성화하게 하는 반면, 주제 진술식 프레임은 보다 사회구조적이고 정치 일반적인 요인에 문제의 책임을 속성화시키는 경향이 있음을 밝혔다(이준웅, 2000, 111~112쪽; 유세경·김미라, 2003, 7쪽; Iyengar, 1991).

그 후 아이엔가와 시몬(Iyengar & Simon, 1993)은 걸프전에 대한 뉴스보도와 미국 국민의 여론 변화에 관한 연구에서, 미국이 에피소드식 프레임을 지배적으로 사용하여 이라크에 대한 미국의 군사적 대응에 찬성하는 여론을 이끌어냈다는 결과를 얻었다. 이 연구는 비록 특정사건에 대한 뉴스 프레임을 개념화한 한계가 있지만 뉴스 프레임이 여론을 변화시킬 수 있음을 보여주었다(유세경·김미라, 2003, 7쪽; Iyengar & Simon, 1993, pp.365~383).

지금까지 살펴보았듯이, 결국 뉴스 프레임이란 학자마다 그것을 설명하는 개념과 용어를 조금씩 달리하고는 있지만 기능적으로 그 독자나 시청자의 이해를 특정한 방식으로 이끄는 뉴스 메시지의 특성이며, 실제적으로 다양한 메시지 요인들이 결합하여 하나의 이야기를 조직하는 방식을 의미한다고 할 수 있다(유세경·김미라, 2002, 171쪽). 현실에 대한 의미라는 것이 현실의 특정한 방향에 대한 해석의 조직화와 밀접한 관계를 맺는다고 할 때, 뉴스 미디어는 뉴스 텍스트를 생산하는 어떠한 방식을 결정하는 것이며 이것이 바로 뉴스 프레임인 것이다. 이러한 관점에서 본 논문은 뉴스 프레임이란 뉴스 텍스트에 의해 구성되어 전달되는 사회적 현실에 대한 전반적 해석, 문제성 정도, 원인 인식, 해결책 모색 등의 방향을 틀 짓는 패턴이라고 정의하고자 한다. 또한 뉴스 프레이밍은 ‘일반적으로 현실을 바라보는 다양한 시각 속에서 뉴스보도를 통해 수용자에게 어떤 이슈나 사건에 대한 특정한 관점을 선택·반복적으로 제시하고 부각시켜 수용자들이 그 관점을 인지하고 그 관점이 제시하는 방향을 제공하는 과정’으로 개념 정의를 이용하고자 한다.

2. ‘현실구성체’로서의 뉴스 이해

‘뉴스란 무엇인가’라는 질문은 다양한 논의를 제기하고 있으며, 이 질문은 바로 ‘보도란 무엇인가’라는 질문과 결부되기도 한다. 보도라는 것은 대중매체에서 사회 내에 발생된 사건이나 사안들 가운데 중요하고 의미가 있다고 생각되는 것을 추출하여 제시하는 것이며, 그러한 과정의 결과물로서 나타난 것을 ‘뉴스’라고 한다. 따라서 보도라는 것은 기자가 사건과 사안을 추출하여 그것을 제시하는 ‘행위’의 뜻이 강하고, 뉴

스는 그러한 행위로 인해 나타난 객관적 행위체, 즉 결과물을 뜻하게 된다.

리프먼(Lippmann, 1961)은 뉴스란 ‘하나의 사건을 의미 있게 만드는 객관적이고 부호화하는 과정’이며, 개인적인 사건이 공적인 권위와 연결될 때 뉴스가 된다고 한다. 기버(Gieber, 1964)는 보도의 주체를 강조하고 주체의 행위과정의 결과물로서 발생한 뉴스에 주목하면서, ‘뉴스란 신문기자가 만든 모든 것’ 또는 ‘잘 훈련된 편집장이 그의 신문에 게재하기로 결정한 모든 것’이라고 하기도 한다.

이청수(1993, 127~132쪽)는 뉴스를 다음과 같이 규정하고 있다. ‘뉴스는 새로운 것이고’ ‘뉴스는 선택이며’ ‘뉴스는 말 그대로 새로운 사안이나 사건’을 의미하는데, 이것은 반드시 시간적 개념에 의한 것만이 아니고, 사회적 상황에 따라 새롭게 의미지어지거나 새롭게 해석될 때, 이 것 역시 뉴스의 대상이 되며, 새로운 것의 의미로서 추출되는 것이다. 뉴스가 추출된다는 의미에서 뉴스는 또한 선택을 의미한다. 이는 주로 뉴스를 취급하는 기자에 의해 결정되는데, 따라서 기자의 선택이 뉴스의 선정에 있어서 중요한 요인이 될 수 있다는 것이다.

이같은 관점에서 ‘뉴스는 사실(fact)의 공시이다’ 또는 ‘언론은 사회현실을 그대로 반영한다’는 신념은 언론의 객관주의 규범과 함께 오랫동안 언론의 본질로 받아들여졌다. 우리는 현실에 대한 대체의 인식을 뉴스에 의존하여 구성하게 된다. 대부분 뉴스를 통해서 세상 돌아가는 정보를 획득하기 때문이다. 우리가 뉴스를 통해 전달되는 정보를 사실이라 믿고 별다른 의심 없이 받아들이는 것은 뉴스가 곧 현실이라고 생각하는 오랜 ‘관성’에서 비롯된다. 이런 입장의 연구들은 언론매체는 공정하고 균형된 방법으로 현실세계를 정확히 반영할 수 있고, 반영해야 한다는 것을 가정하고 있다.⁹⁾ 따라서 ‘기자가 거울로써 반사한 기사’는 사건 자체와 일치하면 할수록 보다 바람직하다. 그러나 현재 새로운 경향의 여러 연구들은 이러한 전통적 뉴스관에 반론을 제기하고 있다(박영입, 2003, 8쪽).

언론의 현실 구성을 설명하는 구성주의적 접근에서는 사회적 현실이란 세계를 단순히 반영한 것이 아니라 사회적, 역사적 맥락 속에서 인간의 지속적인 해석과정을 통해 구성된 현실이라는 점을 강조한다. 즉 사회적 현실구성론에 따르면 ‘뉴스’ 역시 사회적으로 구성된 현실일 뿐만 아니라 현실을 사회적으로 구성하는 것이라고 본다(양승목, 1997, 25쪽). 이때 매스 미디어는 단순히 현실을 묘사하는 거울의 역할을 담당하는 것이 아니라 현실을 구성하는 주도체가 된다. 뉴스가 ‘있는 그대로의 현실(the Real reality)’이 아닌 ‘구성된 현실(constructed reality)’이라는 비판연구

9) 뉴스는 실제 뉴스의 제작, 전달 과정에서 여러 가지 요인에 의해 영향을 받는다. 이러한 요인으로 언론종사자들의 개인적 요인, 언론사의 관행, 언론사의 조직원 요인, 사회 이데올로기, 언론사 소유형태, 광고, 취재원, 정부와의 관계 등이 될 수 있다. 즉 이러한 요인들에 의해 재구성되고 틀 지워진 프레임을 통해 수용자들은 세상의 한 단면을 보게 된다.

의 대표적인 연구가들로서는 하틀리(J. Hartley), 베네트(T. Bennett), 홀(Hall) 등을 들 수 있다(김정현, 2001, 39쪽).

하틀리(Hartley)는 뉴스를 '사건이나 사안의 언어적, 사회적, 역사적 결정요소들을 단순히 반영하는 것이 아니라, 그것에 능동적으로 작용하여 가공되지 않은 자료를 독자들에게 친숙하게 수용될 수 있는 인지 가능한 산물로 변형시키는 것'이며 '뉴스란 뉴스 가치가 있는 사건 그 자체가 아니라, 사건에 대한 보도 및 설명이다'라고 정의하고 있다(Hartley, 1992, p.11).

베네트(Bennett)는 '매스미디어가 현실세계를 수동적으로 반영하고 현실 세계의 상(image)을 다시 되돌려주는 것이 아니라, 우리의 지각을 형성하고 사회적 현실의 윤곽을 형성하는 작업에 참여하며, 그 발전의 논리와 방향설정에 있어 중요한 역할을 수행하는 사회적 현실의 한 부분이다. 결국 매스미디어란 현실을 단순하게 재생산하는 것이 아니라 규정하는 것이다'라고 주장한다(Bennett, 1982, p.287).

홀(Hall)은 이러한 미디어의 현실구성 과정을 설명하면서, '미디어가 제시하는 현실이란 더 이상 주어진 사실들의 결합이 아니라 특별한 방식으로 구성된 결과이며, 미디어는 현실을 단순히 재생산하는 것이 아니라, 규정하는 것이고 그것은 사건에 의미를 부여하는 적극적인 작업'이라고 하였다(Hall, 1982, pp. 56~77).

이들은 뉴스에 있어서 객관성이란 존재하지 않으며 뉴스가 사회문화적으로 구성되는 이야기라고 주장한다. 즉 뉴스는 이미 발생한 사실에 대한 '정보'이며 누군가의 손에 의해 전달되는 '이야기' 일 뿐 사실 그 자체는 아니라는 의미이다. 따라서 이들의 주장에 따르면 뉴스는 본질적으로 객관적일 수가 없다. 이를테면 하나의 사건이 어떤 식으로 보도되느냐 하는 것은 그 사건이 본래 내포하고 있는 속성에서 비롯되는 것이 아니라 그 사건이 지니고 있는 사회적 가치와 시각에서 비롯된다는 것이다. 다시 말해서 뉴스는 단순한 현실의 반영물이 아니라 사회적 현실을 구성하는 하나의 틀(frame)을 통해 현실을 재규정함은 물론 이러한 과정에서 커뮤니케이터가 특정된 의미를 부여함으로써 의미를 형성하고 전파할 수 있다는 것이다.

여기서 무수한 정보의 소스와 수용자들 사이의 흐름을 통제하는 수문장에 비유한 게이트 키핑(gate keeping) 이론은 매스 커뮤니케이션 과정에서의 커뮤니케이터의 역할을 잘 표현하고 있다(임영호, 1998, 11~12쪽). 즉 수용자들이 매스 미디어를 거치지 않고 정보원에 직접 접촉할 수 있는 수단이 제한되어 있다는 점과 잠재적인 뉴스거리가 되는 정보는 거의 무한하지만 이를 담을 수 있는 지면과 시간(방송의 경우)은 제한되어 있기 때문에 엄청난 양의 정보 중에서 일부만이 게이트 키퍼라는 좁은 관문을 통과해 수용자들에게 도달하게 된다. 커뮤니케이터들은 정보 유통의 흐름에서 가장 좁은 지점에 위치하고 있으면서 정보의 선별, 압축 기능을 수행해왔다. 이와 같이 현실구성체로서 뉴스에 관한 분석은 뉴스를 외부의 객관적 사실을 상징적

현실로 구성하는 과정뿐만 아니라 이러한 상징적 현실이 사건이나 사안을 이해하는 하나의 창 혹은 틀이라는 점에 초점을 두고 이루어진다(김훈순, 1988; 김원용·황용석, 1995; Tuchman, 1978). 특히 터크만(Tuchman)은 뉴스라는 것은 현실을 재구성하는 과정에서 뉴스내용을 객관적인 보도인 것처럼 변형시켜 보편적인 정보로 포장해내는 것이라고 강조한 바 있다. 이같은 관점에서 보면 뉴스의 객관성은 불가능하다고 할 수 있다. 오히려 주관적인 서술의 측면이 강조된다고 볼 수 있다. 즉 뉴스는 관찰자나 서술자의 주관에 따라 그 내용이나 서술방식이 달라진다는 것이다(Tuchman, 1978, pp.249~267).

사회체계 내에 어떠한 이슈가 발생하게 되면, 그 이슈와 관련된 논의에 관여하는 개별 사회구성원들이나 집단들에 의해 그 이슈는 여러 각도로 인식되고, 해석되고, 또한 정의된다. 즉 갈등적 이슈는 그에 관계하는 개인이나 집단들의 서로 다른 사회적 위치나 입장에 따라 다양한 형태로 틀이 짜여진다고 하겠다(강내원, 2002, 6쪽). 이 과정에서 언론은 아젠다 세팅(Agenda Setting)을 통해 이슈에 대한 공중의 생각과 토론을 설정하는 방식을 채택하게 되며, 이슈를 바라보는 여러 시각 중 어떤 것을 채택하여 보도하는가에 따라 뉴스의 이야기 구성방식은 달라지게 된다. 여기에는 사회적 규범과 가치, 미디어 조직 내의 압력과 제약, 이해집단의 압력, 언론의 정치적 입장과 관행 등 다양한 요인들에 의해 미디어가 특정 이슈를 틀 짓게 된다. 또한 이렇게 다른 방식으로 구성된 뉴스는 뉴스 수용자의 인식에 대해 다른 영향을 미치게 되고, 이 이슈에 대한 인식과 판단을 달라지게 함으로써 결과적으로 이슈에 대한 찬성-반대를 나타내는 평가적 의견마저 달라진다고 예상할 수 있다는 것이다(이준웅, 2001, 443쪽).

3. 뉴스 프레이밍 분석의 유용성

뉴스는 한 이슈에 대한 다양한 시각 중 어떤 것을 중심으로 보도하는가에 따라 뉴스의 이야기 구성방식이 달라지게 된다. 즉, 언론이 구성한 사회적 현실을 통해 수용자들은 나름의 인지적 과정을 동원하여 그 사회적 현실을 재구성하여 인식한다고 할 수 있다(이정옥, 2001, 1쪽). 언론은 사회이슈의 변화와 그 양상을 새롭게 인식하고 올바르게 수렴해야 할 사회적 과제가 부여되고 있다. 그러나 지역신문들에 대한 선행 평가는 지방행정 및 지역의 중요현안에 대한 감시, 합의 창출 및 대안제시 기능과 관련해서 독자들의 기대를 충족시키지 못하고 있다는 것이다(고영철, 2003, 187~190쪽). 이러한 지역신문의 정당성에 대한 위기는 사회갈등 또는 이슈를 있는 그대로 투영시키기 보다는 개인적 가치와 신념에서

부터 게이트 키핑 과정에서의 조직적 관행, 뉴스 가치, 기술적 요인 등 여러 가지 원인들에 의해 내용이 변형되거나 왜곡되어 제시되면서 시작됐다. 이는 언론이 ‘사실’을 객관적으로 묘사하기 보다는 특정한 의미를 재생산하거나 재구성하는 경향을 보여줌으로써 특정한 계층이나 집단의 이해를 위해 이데올로기를 재생산해내고 있음을 반증한다.

이러한 의미생산에서 핵심적 역할을 하는 기제는 뉴스 프레임이다. 프레임은 현실의 어떤 측면은 강조하는 반면 다른 측면들은 생략하거나 무시함으로써 현실에 대한 일정한 방향의 해석을 유도하는 의미생산의 도구이다(양정혜, 2001; 최낙진, 2004; Entman, 1993). 즉 프레임이란 텍스트의 특별한 의미구성의 조직화 현상과 관계를 맺는 수용자의 인식틀인 것이다. 이와 같이 프레임 분석이 뉴스 텍스트의 이데올로기 발견에 특히 유용한 접근이라는 점을 착안한 연구자들은 뉴스 프레임의 현실구성(편향적 혹은 이데올로기적인)에 초점을 두고 텍스트의 다양한 프레임을 확인하고자 하였다(김선남, 2002, 47쪽). 뉴스 프레임 효과 연구에 따르면 언론이 취한 입장과 그에 따른 보도양식에 따라서 뉴스내용에 대한 시민의 해석과 의견이 달라질 수 있다고 한다(이준웅, 2001; Gamson, 1992; Iyengar, 1991; Price & Tewksbury, 1997). 즉 언론은 복잡한 현실을 뉴스로 전달함에 있어서 같은 내용이라도 특정한 맥락과 관점에 따라 전체적 뉴스의 전개방식을 다르게 구성할 수 있는데, 이에 따라서 뉴스의 프레임이 달라진다(Entman, 1993; Pan & Kosicki, 1993). 또한 같은 사건이나 이슈라 할지라도 뉴스 프레임에 따라 그 관점과 논리 그리고 결과에 대한 함의가 달라지며, 같은 사건이나 이슈에 대한 뉴스일지라도 뉴스 프레임이 다르다면 이를 접한 시민의 그 사건과 이슈에 대한 해석과 의견도 달라진다고 한다. 결국 뉴스 프레임 연구는 뉴스의 내용과 중요도의 영향력도 중요하지만 ‘뉴스 스토리를 구성하는 방식’ 자체가 뉴스 수용자의 의견형성에 보다 미묘하고 중요한 영향력을 행사한다고 본다(이준웅, 2001, 443쪽).

뉴스매체는 특정 이슈에 대해 몇가지의 프레임들을 사용하여 기사화하게 된다. 이들 프레임들은 수용자들이 그 이슈에 대해 생각을 하거나 다른 사람들과 대화를 할 때, 그 이슈와 관련하여 틀 지어진 일련의 견해들로서 활용된다. 만일 사회 내에 특정 이슈가 발생하면, 사회 구성원들은 뉴스매체의 프레임들을 통해 여러 관련 집단들의 이미지를 갖게 된다. 동시에, 특정의 이슈를 둘러싸고 형성되는 여러 관련 집단들의 집단적 프레임이 뉴스매체에 의해 재프레이밍(reframing)된 채로 수용자들에게 전달될 것이다. 따라서 이러한 뉴스매체에 의해 틀 지워진 여러 관련 집단들의 이미지나 뉴스매체에 의해 매개된 집단 프레임은, 종종 재현과정에서 모든 가능한 이미지나 집단 프레임이 전달되지 않아 다양성이나 왜곡의 문제가 있을 수 있다. 이

번 제주도 행정계층구조 개편 관련 보도에서도 다양한 이해관계에 따라 갈등 당사자들이 있으며, 이들은 언론보도에 의해 특정한 의미로 재구성되었다. 갈등당사자들은 언론을 자신들의 주의·주장을 여론화시킬 수 있는 창구로써 이용하였고, 일반 수용자들은 갈등현실에 대한 주요한 정보원이자 판단의 기준을 제공해 주는 안내자로서 언론을 활용하였다.

지역사회 이슈보도에서의 특정 뉴스 프레임 사용은 그러므로 한 집단의 정통성 획득을 촉진시킬 수도 있고 장애물로 작용할 수도 있다. 따라서 지역갈등 이슈에 대한 뉴스 보도야말로 '같은 내용에 대해 서로 다른 이야기 구성방식'이 제시될 수 있는 영역으로서, 뉴스 프레임 연구 또는 프레이밍 효과연구에 적합한 연구대상이 된다. 갈등적 이슈에 대해 언론이 사실을 제시하는 방식이나 입장을 달리할 경우, 즉 뉴스의 스토리를 구성하는 방식에 변화가 있을 경우, 뉴스 수용자는 현실을 다르게 인식하고 이해하게 되기 때문이다(이준웅, 2001, 444쪽). 이제 미디어에 관한 연구는 단순히 특정한 이슈의 보도량이나 미디어 접촉량 등을 살펴보는 양적 효과가 아니라, 미디어 내용에 더욱더 구체적이고 미묘한 효과에 관한 연구들이 필요하다. 따라서 프레임 연구는 미묘하고 맥락적인 '의미'에 관한 문제를 다루고 있다는 점에서 의의가 있다.

뉴스 프레임 연구는 뉴스가 사회적 현실에 대해 객관적 정보만 전달하는 것이 아니라, 특정한 관점을 가지고 현실이 가지는 의미를 차별적으로 분배하고 상징적 환경을 조성한다고 봄으로써 현실에 대해 미디어가 부여한 특정한 의미를 발견하는데 매우 유용한 방법이다. 지금까지 살펴본 뉴스 텍스트의 프레임 연구들도 언론이 특정 이슈에 대한 보도에 있어서 사용되고 있는 주요 프레임들을 밝혀냄으로써 이슈가 어떤 시각에서 이해되고 의미가 부여되고 있는지를 알아보고자 한 것이라 하겠다. 이러한 관점에서 제주도 행정계층구조 개편과 관련한 문제를 하나의 지역사회 문제로 인식하고 또 지역신문을 현실구성체로 이해한다면, 지역신문 내용분석은 매우 유용한 접근 방법이라고 하겠다. 본 연구 역시 뉴스 내용적 측면의 프레임 연구라 할 수 있는데, 행정계층구조 개편이라는 특정한 사안에 대해 뉴스보도가 이를 어떠한 시각에서 어떻게 정의내리고 있는지를 살펴보고자 하는 연구목적에 비춰볼 때 이러한 방식의 텍스트 프레임 연구가 가장 적합할 것으로 생각된다. 이를 통해 행정계층구조 개편에 대한 뉴스보도에서 어떠한 프레임들이 주로 사용되고 있는지를 확인함으로써 지역신문이 행정계층구조 개편 이슈를 어떠한 방식으로 의미구성하고 있는지를 알아 볼 수 있다.

제 2 절 지역사회갈등 이슈에 대한 기존 연구

1. 사회 갈등 이슈에 대한 연구 경향

최근 국내의 뉴스 프레임과 관련한 연구는 커뮤니케이터, 텍스트, 수용자 분야 등 다양하게 이뤄지고 있다(김훈순, 1998, p.146; 유세경·김미라, 2003, p.6). 이는 뉴스 텍스트가 이데올로기적으로 구성되는 과정에 대한 연구, 하나의 뉴스 주제에 대한 대립하는 관점이 뉴스 프레임을 통해 구성되는 과정에 대한 연구, 그리고 뉴스 텍스트의 효과에 대한 연구로 구분해 볼 수 있다. 그 중에서도 뉴스 텍스트의 프레임 분석이 대부분을 차지하는데, 이들 연구는 의약분업이나 새만금 사업과 같은 사회갈등 이슈나 언론개혁, 금모으기운동, 매매춘 등 특정한 사회문제에 대한 언론보도에서 사용되고 있는 뉴스 프레임을 분석하고 있다. 우선 뉴스 미디어가 어떠한 관행을 통해 논조와 경향성을 생산하는가에 대한 논의가 진행되었으며, 동시에 그것이 수용자의 해석에 미치는 관계를 규명하려는 연구경향들이 제시되었다.

김훈순(1998)은 금모으기 운동에 관한 텔레비전 뉴스 틀짓기에 관한 연구를 통해, 텔레비전 뉴스 보도가 금모으기 운동을 전 국민이 참여하는 대규모 이벤트 행사로 규정하고 IMF에 관한 책임을 은폐하였으며 또 이를 전 국민의 책임으로 틀짓기를 함으로써 국민들의 불만과 충격을 줄이는 효과를 창출하였음을 발견하였다.

양정혜(2001)는 의료분쟁 관련 일간지 보도의 프레임 분석을 통해 언론이 사회갈등의 의미를 구성하는 과정에서 바람직한 사회변동의 통로가 되기보다는 기존질서나 권력 집단의 옹호자 역할을 수행하고 있음을 발견하였다. 정부는 의료갈등의 원인을 구성하고 갈등 해결에 무능한 일면을 드러내기도 하지만 국민불편의 최소화를 위해 노력하는 주체로 의미화 되었다. 반면에 의사들은 '경제적 이익 추구'라는 편협한 동기에 의해 지배받는 비도덕적, 비윤리적 집단으로 묘사되었다. 또한 같은 이슈를 대상으로 박경숙(2002)은 의약분업 문제를 보도한 방송 뉴스 프레임을 분석, 정부의 '권위주의 정책 뉴스 프레임'과 권위주의 정책 실행에 저항하는 '대항적 뉴스 프레임'이 가장 많이 나타났고, 우리나라 방송은 적절한 뉴스 프레임을 선택하여 보도하려는 노력이 부족했으며, 갈등적 부분을 심층적·장기적으로 보도하지 못했다고 분석했다.

박선희(2001)는 언론개혁에 관한 프레임 분석을 통해 인터넷 언론이 어떻게 사회적 현실을 구성하고 매체간 경쟁이 일어나는가를 분석하였는데, 인터넷 언론의 탄생배경과 매체의 차이에 따라 인터넷 언론에서 다뤄진 언론개혁은 서로 상이한 현실구성을 보여주고 있으며 매체간 경쟁이 치열하게 이뤄지고 있음을 발견하였다. 언론개혁에 반대하는 주류 인터넷 언론은 정치권력과 연결시킨 '정치음모/언론 길들이기' 프레임을 주로 사용하여 자율개혁을 통제하는 행위자로서 정부를 부각시키고 이에 대응하는 주체로서

언론을 내세웠다. 반면에 언론개혁을 찬성하는 인터넷 언론(인터넷 한겨레, 오마이뉴스, iMBC)은 ‘언론권력’ 프레임을 사용하여 언론폐해를 강조했다. 더불어 언론의 권력화 현상을 견제하기 위해 언론 개혁의 필요성을 강조하는 프레임으로 주류 언론과 개혁 주체로서의 정부 이미지를 부각시키는 방식으로 의미를 구성했다.

정재철(2001)은 텔레비전 뉴스 보도 연구에서 프레임 분석이 차지하는 중요성과 유용성을 제시하면서, 뉴욕 테러 사건을 보도한 국내 텔레비전 뉴스의 프레임 분석을 통해 어떠한 프레임이 텔레비전 뉴스 보도에서 사용되고 변화되었는지를 규명한 바 있다. 분석 결과 미국의 아프간에 대한 군사적 행위는 ‘군사 보복주의’라는 프레임을 사용하여 아프간 공격은 당연하고 정당하며 합리적인 것으로 의미를 구성하였다. 특히 미국 대테러 전쟁에 관한 텔레비전 뉴스는 군사적 보복주의 프레임, 과격주의 프레임, 결사항전 프레임, 극단적 대립 프레임을 통해 선정적인 보도 뿐만 아니라 미국 측의 입장을 지향하는 편향보도를 보이고 있음을 밝히고 있다.

김정현(2001)은 학생시위 도중에 사망한 학생과 경찰에 대한 언론보도를 대상으로 어떻게 현실을 구성하는지를 분석한 결과, 동등한 법적 지위를 지닌 젊은이들이 시위 도중 사망한 사건임에도 불구하고 학생이 사망한 경우에는 비판적인 논조로 일관하며 그것이 초래할 부정적 측면을 부각시켜 학생은 ‘범죄자’라는 프레임을 적용하였다. 반면에 경찰이 사망한 경우에는 일반 시민들의 물질적, 정신적 피해를 언급하고 동정심을 유발하는 기사를 통해 경찰은 ‘희생자’라는 대립적 프레임을 적용했음을 밝혔다.

강내원(2002)은 새만금 간척사업을 둘러싸고 상호작용을 하는 다양한 개인이나 집단 층위의 사업에 대한 인식이나 입장을 뉴스매체가 어떻게 구성하고 있는지를 고찰하였다. 분석 결과 조선일보, 한겨레신문의 보도량이 방송보다 훨씬 많았으며, 관계 층위의 입장이 보다 구체적이고 여러 각도에서 조명되었음을 알 수 있었으며, 방송의 경우 새만금 사업에 찬성하느냐 반대하느냐와 프레임의 다양성과는 상관이 없었으나, 신문의 경우는 사업에 찬성하는 사람들보다는 반대하는 사람들의 입장을 보도할 때 보다 다양한 프레임이 사용되고 있었다고 분석했다.

유세경·김미라(2003)는 미국, 한국, 중국 일간지의 ‘9·11 테러’ 뉴스보도 비교 분석을 통해 자국의 이데올로기와 외교적 이해관계가 국제 분쟁에 관한 뉴스 프레임에 영향을 미치고 있다고 보았다. 뉴욕타임즈와 조선일보는 9·11 테러와 아프간 공습을 미국 정부의 공식적인 시각대로 무력공격을 정당화시킨 반면에 인민일보는 9·11 테러와 관련해서는 중립적 시각에서 사실보도만을 하고, 미국의 공습과 관련해서는 무고한 아프간 민간인들의 희생과 고통을 부각함으로써 현저하게 다른 뉴스 프레임을 견지한 것으로 나타났다고 밝혔다.

최낙진(2004)은 대책사업인 핵폐기장 유치와 관련해 지역간 경쟁과정에서 나타난 갈등적 이슈들을 해당 지역신문들이 어떻게 다루고 있는지를 분석했다. 광주일보, 매일신문, 전북일보의 뉴스기사 분석 결과, 핵폐기장이라는 같은 사건에 대해 광주일보와 매일신문에서는 대항 프레임이 높게 사용되었으며, 전북일보에서는 지역발전 프레임이 가장 높게 집계되는 등 프레임이 상이하게 나타났다. 또 헤드라인 주제어와 뉴스프레임 구성은 깊은 연관성이 있다고 밝혔다.

지금까지 살펴본 연구들은 뉴스 텍스트에서 선택되고 강조되는 의미를 중심으로 핵심적인 개념들을 사용하여 개별 프레임을 도출하고 있으며, 이슈나 사건들이 사회문화적 맥락과 상황에 따라 어떻게 미디어에 의해 규정되는지 살펴보고, 이에 따른 사회적 함의는 무엇인지를 밝히고 있다. 또한 언론이 이슈에 대한 현실을 일정한 방향으로 구성하고 있으며 특히 이러한 현실구성 과정에서 이데올로기적 효과를 드러내고 있음을 밝히고 있다.

이들 연구들의 공통된 내용들을 살펴보면, 사회갈등 이슈와 관련한 관계층위의 입장이 첨예하게 대립되어 있고, 쉽게 해결책을 찾을 수 없는 상황에서 언론보도는 다양한 계층의 다양한 의견을 충분히 전달하지 못한다는 것이었다. 즉, 갈등 이슈 생산자들이 만들어낸 이데올로기를 그대로 강조하고 있으며, 이 과정에서 비판 중심의 시민단체와 일반 시민의 목소리가 신문지면에 제대로 반영되지 않는 등 외면하고 있다. 또한 언론이 적극적으로 대안을 제시하지 못하고 있으며, 특정 정책의 결정과정이나 수행과정에서 새로운 문제가 제기되거나 갈등이 야기될 경우, 단순히 그러한 사실을 보도하는 수준에 머무르고 있다는 것이다. 아울러 언론사의 입장이나 이해 관계에 따라 같은 이슈라 할지라도 각기 다른 뉴스 스토리를 구성하고 있음을 보여주었다.

<표 1> 갈등이슈의 프레임 연구 비교분석

| | 양정혜의 연구 | 박선희의 연구 | 박경숙의 연구 | 강내원의 연구 | 최낙진의 연구 |
|----------|--|--|--|---|--|
| 연구대상과 주제 | · 사회갈등에서의 언론의 역할 재검(전문화, 갈등의 중재자, 공공영역으로서의 언론) | · 현실구성 매체로서의 인터넷의 기능성이나 언론의 다양성 | · 집단 간의 갈등과 이견을 조정해야 할 언론이 제 역할을 제대로 했는가 | · 갈등적 이슈는 개인이나 집단들의 사회적 위치나 입장에 따라 다양한 형태로 틀 구성 | · 지역신문이 지역적 갈등 이슈들을 어떻게 관리하고 여론화하는가 |
| 주요 연구문제 | · 언론이 이들 갈등주체들 중 누구에게 보다 높은 정당성을 부여하는가 | · 언론개혁에 관한 프레임 분석을 통해 인터넷이 어떻게 사회적 현실을 구성하고 매체간 경쟁이 일어나는가 | · 의약분업 문제를 보도한 방송뉴스 프레임의 시기별, 방송사별로 분석 | · 언론보도에 나타난 집단이나 부처들의 다양한 행동프레임은 무엇이며, 언론의 시각은 어떠했는가 | · 주제어 및 취재원에 따른 지역신문별 뉴스 프레임 구성 · 지역신문별 뉴스 프레임 구성의 변화는 어떠한가 |
| 연구방법 | · 반복되거나 유사한 주제들을 통합해서 프레임 유형 구성 · 두개 이상의 핵심주제가 공존하는 경우 주제들 모두 포함 | · 전체 대상 중 가능한 프레임을 모두 판별. 이중 최종적으로 6개의 프레임 유형으로 재분류 | · 분석대상 기간을 4개의 시기로 구분 | · 정보원을 6개 층위 중 어디에 속하는가를 판정 · 정보원이 사용한 프레임 판정 | · 분석대상 항목을 헤드라인과 도입부 첫 문장에 나타난 주제어로 선정 · 대표적인 프레임만을 선별 |
| 프레임 판별 | · 형식(사건 중심, 주제 중심)과 내용의 차원에서 판별 | · 언론개혁, 세무조사, 신문고시 주제에 대한 사전분석을 통해 프레임 유형 추출. | · 기존 연구에서 사용한 4개 프레임과 한국적인 문화적 특수성을 고려한 3개 프레임을 추출 | · 프레임 속성을 찾아내는데 초점. 맥락적 요소가 충분히 반영될 수 있는 귀납적 방법을 이용해 프레임 추출 | · 중앙정부의 정책행위와 지방정부, 주민, 시민사회단체 등 정책대상자의 반응 행위로 나누어져 있음 |
| 프레임 종류 | ①노력하는 정부 ②무능한 정부 ③질서유지자 ④원인제공자 ⑤도덕성 ⑥내분 ⑦대응자 ⑧해결자 | ①정치음모 ②언론길들이기 ③언론권력 ④시장정상화 ⑤시장경제 ⑥절차적 합의 ⑦개혁동참 | ①권위주의적 정책실행 ②대항 ③민주적 합의 ④책임귀인 ⑤인간적 흥미 ⑥도덕성 ⑦경제적 결과 | ①정책의 비효율성 ②개발 ③환경보호 ④국민부담 ⑤사업의 경제성 ⑥사회적 합의 | ①정책 ②대항 ③합의 ④지역발전 ⑤경제효과 ⑥환경 및 생존 |
| 연구결과 | · 기존 질서나 권력 집단의 옹호자 역할을 수행 · 정부는 국민불편의 최소화를 위해 노력하는 주체로 의사들은 비도덕적, 비윤리적 집단으로 묘사 | · 인터넷 언론에서 다뤄진 언론 개혁은 서로 상이한 현실구성을 보여주고 있으며 매체간 경쟁이 치열하게 이뤄지고 있음을 발견 | · 적절한 뉴스프레임을 선택하여 보도하려는 노력이 부족했고, 갈등적 부분을 심층적, 장기적으로 보도하지 못함 | · 두개 신문의 보도는 방송을 압도했으며, 관련 층위의 입장이 보다 구체적이고 여러 각도에서 조명. | · 같은 사건에 대해 각각의 신문들이 프레임이 상이 · 헤드라인 주제어와 뉴스프레임 구성은 깊은 연관성이 있음 |

2. 제주지역 이슈 보도에 대한 선행 연구

앞서 살펴본 바와 같이 지역언론 역시 뉴스 프레임을 통해 사회적 현실을 구성한다고 볼 수 있다. 지역언론을 주제로 한 연구는 1980년대 중반부터 본격적으로 시작되었지만, 대부분의 연구가 지역발전과 관련한 언론의 역할과 기능 또는 언론의 활성화 방안 등에 초점이 맞춰져 있다. 이들의 논리는 대부분 커뮤니케이션이 사회발전의 원동력이라고 보는 Schramm과 Lerner 등과 같은 발전 커뮤니케이션론자들의 사상에 근거하고 있다(고영철, 1998; Schramm & Lerner, 1976). 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 중요한 고려대상이 될 수 없었다. 그러나 1991년 상반기에 지방자치가 본격화되고, 지역언론의 중요성이 점차 부각되면서 지방자치와 지역언론의 관계 등을 주제로 한 연구들과 지역정책 또는 지역이해나 갈등과 관련한 지역언론의 역할들에 대한 실증적·체계적 연구가 이루어지고 있다. 그러나 제주지역 중요 이슈와 관련한 지역언론 연구는 거의 전무한 실정이다(고영철, 1998, 230쪽).

이 가운데 제주지역 갈등 이슈를 주제로 한 선행연구로는 고영철(1998; 2003)과 최낙진(2005)의 연구를 들 수 있다. 고영철(1998)은 지방자치가 본격 실시되면서 각 지방자치단체들이 추진하고 있는 주요 정책결정과정에서 언론들이 어떤 역할을 수행하고 있는지 살펴보기 위해 제주도에서 당시 쟁점이 됐던 '제주 국제컨벤션센터 건립사업'과 '감귤정책' 관련 보도내용을 분석했다. 즉, 두 개의 정책형성과정에서 지역언론들이 어떤 보도태도를 취했고, 어떤 역할을 했으며, 그리고 주로 관심을 보인 정책주제는 어떤 것들이었는지 규명해 보기 위해 각 정책에 대해 3개씩의 연구문제를 제기하고, 관련 기사의 내용분석을 통해 이를 규명했다.

분석 결과 제주도당국이 제시한 '정책수단/대안'들에 대해 일부 언론은 애매모호한 태도를 취하거나 문제의 본질을 회피하고 소극적으로 대응하는 경향을 보인 반면에 일부 언론은 이를 적극 정책화하거나 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 고려해서 중립적 또는 긍정적 시각에서 보도하는 경향이 높은 것으로 나타나고 있다고 분석했다. 아울러 지역언론들이 특정의 이해관계에 의해 정책내용을 편향적으로 보도하거나 또는 정책의 본질보다 지엽적이고 주변적인 홍보성 기사를 남발하는 경향이 두드러지게 나타났다는 것이다.

최근 제주지역 사회에서 갈등적 이슈로 등장했던 쇼핑아울렛 사업추진과 관련한 고영철(2003)의 지역현안 보도경향과 개선방안 연구에서는 제주국제자유도시 쇼핑

아울렛 사업 추진과정에서 지역신문들이 어떤 영향을 미쳤는지 알아보기 위해 정책 형성과정 각 단계별로 나눠 비교·분석했다.

연구결과 쇼핑아울렛 유치사업을 둘러싼 갈등의 핵심은 제주도내 상권에 미치는 영향이 었지만, 이것이 정작 어떻게 영향을 미치게 될지 그리고 그로 인한 피해집단은 누구인지 반대로 이를 포기할 경우 타 사업에 미칠 파장(관광객 유치와 고용창출 등)은 어떤 것이 있는지 공론화시키지 못했다고 밝혔다. 또 지역신문들은 지역상인을 의식한 나머지 쇼핑아울렛 관련 범도민 대책위 등에서 제기한 쟁점들만 단순중계 했을 뿐 신문이 주체가 되어 쟁점 사항들에 대해 시시비비를 가려보려는 적극적인 의지를 거의 찾아 볼 수 없었다고 했다. 따라서 연구자는 앞으로 이와 같은 지역사회 현안들을 다룰 때에는 지엽적인 사건 보도에 매달리지 말고 원인규명과 대안을 제시하는데 좀 더 역점을 두어야 한다고 제시 했다. 아울러 쇼핑아울렛 같은 지역이슈 보도에 대해 지역신문들은 각각의 문제점들을 사전에 공론화시키고, 도민사회의 합의를 이끌어내는데 앞장서야 한다고 주장했다.

지역방송 뉴스의 프레임을 연구한 최낙진(2005)은 특별자치도 보도를 중심으로 한 지역방송 뉴스 분석에서 지역방송 TV뉴스가 지역밀착 이슈와 갈등 현안을 다룸에 있어 상황전달에만 치중해 뉴스의 해석적 기능이 약화됐다고 보고 있다. 또한 중앙정부와 지방정부의 관료들과 정치인들이 주요 공공의제의 관리자로서 의미화되고 있으며, 지역방송사간의 기사유형, 정보원, 프레임 면에서 다양성이 관찰되고 있다고 밝혔다.

한편 지역 현안에 관한 연구는 아니지만, 제주지역 언론의 역할과 보도태도 등을 주제로 한 연구에서 이문교(1997)는 지방의회 활동에 대한 언론의 보도성향과 언론 보도에 대한 지방의회의 반응을 분석했다. 연구 결과 지방의회의 행정감시업무와 견제역할이 미흡한 것으로 나타났고, 반면 언론은 지역여론을 의회에 제대로 반영시키지 못하고 있으며, 주요 현안에 대한 일관성 없는 보도태도를 견지하고 있다고 비판했다. 이 연구는 체계적인 연구라기보다 특정 사례에 대한 현상 기술적 설명 수준의 연구에 머물고 있다. 그러나 이 연구의 유용한 점은 언론활동에 영향을 미치는 다양한 요인들을 간접적으로 설명하려고 시도하고 있다는 것이다.

이상의 살펴본 지역언론 보도의 연구들은 물론 수적으로는 얼마 되지 않지만 제주지역 언론들이 지역 이슈에서의 주요 정책결정과정에서 긍정적인든 부정적인 측면에서든 정책주장자 또는 정책옹호자로서의 막강한 영향을 행사하고 있다는 것을 입증하고 있다는 점에서 의미를 갖는다고 하겠다. 또한 국내 이슈보도에서의 뉴스텍스트 접근에서도 밝혀졌듯이, 지역신문은 우선 중요한 지역현안과 갈등적 사건인 경우 자사의 입장과 이해관계에 따라 서로 상반된 시각에서 이슈를 다루는 경향이 발견된다는 점이며, 정작 중요한 지역 이해관계의 문제가 제기되었을 때 긍정도 부정도 아닌 모호한 태도를 취하거나 소극적으로 대응한다는 것이다. 따라서 이들 연구는 지방자치 실시 이후 불거져 나오고 있는 지역이해 또는 지역간의 갈등문제 보도와 관련 지역언론의 역할에 대해 많은 문제점과 과제를 제시하고 있는데 의의를 둘 수 있다.

제 3 장 연구문제와 연구방법

제 1 절 연구문제

이상의 논의들을 바탕으로 본 연구는 지역 내 구성원들 간의 뜨거운 논쟁과 갈등을 가져온 제주도 행정계층구조 개편 문제를 지역신문들이 어떻게 다루고 있는지를 뉴스 프레임 분석을 통해 분석하고자 하였다. 아울러 지역신문 뉴스보도가 제주도 행정구조 개편 갈등이슈를 어떤 시각을 가지고 다루고 있으며, 이슈의 어떤 측면을 강조하거나 배제하고, 따라서 이슈를 어떻게 해석하고 평가하는지를 뉴스프레임 분석을 통해 살펴보고자 한다. 이를 위해 본 연구의 구체적인 연구문제는 다음과 같이 설정했다.

연구문제 1: 제주도 행정구조 개편 관련 뉴스에서 사용되는 지역신문의 프레임은 어떻게 구성되었는가.

이는 분석기간 동안 제주도 행정구조 개편 관련 뉴스보도에서 강조되고 부각된 주요 프레임이 어떤 것들인지를 도출함으로써 알아보고자 한다. 언론보도의 프레임에 대한 이해는 행정구조 개편을 둘러싸고 논의되었던 주장들이 어떠한 시각에 근거한 것이었는가와 연관이 있다. 즉 논의된 주장이 어느 정도로 다양하였는지 혹은 몇몇 제한된 주장만이 반복적으로 사용되었는지를 가늠해 볼 기회를 제공해 줄 것이다.

이 연구문제는 두 가지 측면에서 의의를 지닌다. 첫째, 다양한 시각과 주장이 지역신문 보도의 전반에 내재해 있다면 이를 둘러싸고 복잡한 이해관계 구조가 형성되었다는 점을 암시하며, 반면에 제한된 수의 주장만이 지속적으로 사용되었다면 비교적 간단한 이해관계 구조에서 입장이 대립하고 있었다는 점을 내포하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

연구문제 2: 제주도 행정구조 개편과 관련된 다양한 이해집단인 주요행위자들은 뉴스보도에서 어떻게 틀 지워졌는가.

뉴스프레임의 특성을 고찰하는데 있어 갈등 이슈가 누구의 입장과 관점에서 프레임 이밍 되고 있는지를 알아보는 것은 중요하다. 왜냐하면 신문들은 자신들의 논조를 이끌기 위해 프레임의 자료가 되는 주요행위자들을 자신들의 관점과 유사한 것만을 선택한다는 측면에서, 뉴스보도에 나타난 다양한 주요행위자 즉, 기자들이 주로 인용하는 사람 혹은 집단이 누구인지를 확인함으로써 알아보고자 한다. 이들 주요행위자

들은 보도내용에 대한 정당성을 부여하고 확신을 심어주는 역할을 한다는 점에서 중요성을 갖는데, 이러한 분석을 통해 뉴스보도가 얼마나 다양한 관점에서 관련 이해 집단들의 시각을 반영하고 있는지 혹은 특정한 입장과 시각을 드러내고 있는지를 살펴볼 수 있다.

연구문제 3: 신문사별로 뉴스 프레임의 구성하는데 어떠한 차이를 보이는가.

제주도 행정구조 개편 관련 뉴스보도가 지역에 있어서 중요하고, 민감한 사안인 만큼 이를 다루는 시각이나 방식에 있어서 신문사별로 어떠한 차이가 있는지를 알아보는 것은 매우 의미 있을 것으로 생각된다. 이와 관련된 입장의 다양성 정도는 언론사의 입장이나 보도관행에 비추어 봤을 때 언론사별로 차이가 나게 마련이다. 따라서 이 문제를 통해 언론사별로 어느 집단의 목소리가 빈번하게 등장하며, 각 집단의 입장표명에는 주로 어떠한 프레임들이 부각되고 있는가를 살펴보고자 한다.

제 2 절 연구방법

1. 분석대상과 기간



분석 대상은 제주지역에서 발행되고 있는 제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임스 등 4개 지역일간지¹⁰⁾를 대상으로 했다. 이 4개 지역일간지를 선택한 것은 방송 뉴스는 속보성과 시간의 제한, 영상을 추구해야 하는 한계 때문에 차별화되는 뉴스들을 유지하기 어렵지만 신문은 그나마 원인과 결과에 대한 보다 심층적인 뉴스들의 구성이 기대되는 매체이기 때문이다. 분석기간은 제주도 행정개혁추진위원회에서 혁신안과 점진안에 대해 도민설명회를 개최하고, 이를 놓고 주민투표를 실시기로 결정한 2004년 9월 20일부터 계층구조 주민투표일인 2005년 7월 27일까지로 설정했다.

이 기간은 최초 제주도 행정개혁추진위가 점진안과 최적의 혁신안을 결정, 이를 갖고 도민설명회를 개최하고 주민투표를 실시기로 확정지으면서 도민 사회의 상당한

10) 지난 1990년 석간체제로 창간한 제민일보는 1996년 4월 조간체제로 전환한 후 현재 16면을 발행하고 있다. 제주일보는 2004년 3월부터 24면 발행체제를 유지해오다 20면으로 발행하고 있으며, 1989년에 창간한 한라일보는 지난 2003년 10월 6일 조간체제로 전환해 현재 20면 발행되고 있다. 또 다른 제주지역 일간신문인 제주타임스(12면 발행)는 지난 1999년 3월 31일 화목요일 체제로 주간발행해 오다가 2004년 4월 1일 주간신문에서 조간체제로 전환해 일간발행되고 있다.

갈등과 과장을 불러일으킨 시기였다. 이 기간은 또한 주민투표의 적법성과 정당성에 문제가 있다며 반대하는 기초자치단체·시민단체들과 중앙정부·제주도 등의 참여한 대립을 불러왔으며, 지역신문이 이 문제를 집중적으로 보도하면서 지역사회의 가장 큰 이슈로 부각됐다는 점에서 분석기간으로 정했다.

2. 자료수집방법

제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임스 등 제주지역 4개 일간지에 보도된 행정계층구조 개편 기사 내용분석을 위해 이 시기에 해당되는 뉴스보도 기사를 전수조사하여 관련 기사를 분석 단위로 선정하는 방식으로 했다. 헤드라인에 ‘행정계층구조 개편’ ‘제주형 자치모형’ 관련 내용이 포함되어 있는 모든 뉴스와 ‘주민투표’ ‘투표운동’ ‘투표율’ ‘혁신안’ ‘접진안’ ‘시·군 폐지’ 등의 헤드라인 주제어도 포함시켰다.

분석대상이 되는 기사는 스트레이트, 해설, 기획·취재, 사설, 내부 칼럼, 외부 칼럼, 인터뷰, 기타로 구분했다. 스트레이트는 객관적인 사실의 나열에 그친 보도 중심의 기사를 말하며, 해설은 어떤 사건이 일어나게 된 원인, 동기, 중요성, 배경, 분석, 전망 등을 중심으로 구성한 기사다. 기획·취재는 기획특집 기사 및 기획 연재물, 탐방 기사를 말하며, 사설 및 내부칼럼은 신문사 내 필자가 쓴 사설과 칼럼, 외부칼럼은 신문사 비상임 논설위원이나 외부 필자가 기고한 칼럼, 인터뷰는 특정 인물과의 대담 및 인터뷰 위주로 구성되어 있는 기사, 기타는 스케치·가십, 행사 등으로 분류했다. 이상과 같은 방법으로 제민일보 115건, 제주일보 100건, 한라일보 104건, 제주타임스 87건 등 총 406건의 기사가 연구에 이용되었다.

3. 분석 방법

본 연구를 위해서 SPSS WIN 10.0 통계프로그램을 사용하여 빈도분석과 기술분석을 하였다. 그리고 대부분의 연구 문제를 해결하기 위해서 기술통계분석 중 교차분석을 주로 사용했다.

4. 코더간 신뢰도 검증

내용분석이 객관적이라면 수단과 절차를 신뢰할 수 있어야 한다. 코더간 신뢰도(reliability) 검증은 내용분석에 있어서의 일반화 가능성을 결정하는 중요한 요소이다. 코더간 신뢰도란 동일한 내용을 한사람이 반복해서 코딩 했을 때 또는 여러 사람이 각각 코딩했을 때 그 결과의 일관성을 말한다.

본 연구는 분석결과의 객관성과 신뢰성을 유지하기 위해 연구자와 훈련된 대학생 2명이 각각 제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임스의 뉴스 기사를 코딩하였다. 코더간 신뢰도를 측정하기 위해 분석대상 기사 총 406건 가운데 20건의 기사(제민일보 5건, 제주일보 5건, 한라일보 5건, 제주타임스 5건 등)에 대해 5개 유목을 선정하여 코딩을 실시했다. 검토 방법으로는 홀스티(Holsti)의 신뢰도 검증 공식¹¹⁾을 이용하였다.

이 공식에 따라 코더간 신뢰도 검증을 실시한 결과는 <표>와 같다.

<표 2> 신뢰도 계수

| 구 분 | 코딩수 | 일치한 코딩 수 | 신뢰도 계수 |
|-------|-----|----------|--------|
| 제민일보 | 25 | 23 | .92 |
| 제주일보 | 25 | 23 | .92 |
| 한라일보 | 25 | 24 | .96 |
| 제주타임스 | 25 | 23 | .92 |

내용분석에서 일반적으로 코더간의 신뢰도는 홀스티 지수를 사용할 경우 .90 혹은 그 이상일 경우 신뢰할 수 있는 것으로 본다(R. Wimmer, and J. Dominick, 1994). 그러므로 <표>에서 보는 바와 같이 신문사간 코더간 신뢰도 계수는 모두 .90 이상으로 신뢰할 만한 수준이다.

제 3 절 제주도 행정계층구조 개편 관련 주요행위자와 프레임 구축

1. 프레임에 등장하는 주요행위자 분석

언론이 특정의 사회갈등적 이슈에 관한 보도를 함에 있어서 그 이슈와 관련된 여러 주요행위자들의 다양한 목소리를 얼마나 제공하고 있는가를 살펴보는 것은 어느 계층이나 집단이 언론의 주목을 더 많이 받는가를 상대적으로 비교해 볼 수 있다는 점에서 의미 있는 작업이 될 것이다. 물론 사안과 관련된 다양한 구성원들을 몇 개의 집단으로 분류하는 방법은 임의적이어서는 곤란하며, 연구대상이 되는 특정 이슈

11) 홀스티(Holsti)의 신뢰도 검증 공식은 「신뢰도 계수 (C.R)=2M/N1+N2」이다. 이때 M=두 명의 분석자간 일치한 코딩의 수, N1=분석자 1이 코딩한 수, N2=분석자 2가 코딩한 수이다(R. Wimmer, and J. Dominick, 1994).

가 발생하고 또한 논의되는 사회적 맥락을 충분히 고려한 것이어야 한다.

제주도 행정계층구조 개편 관련 뉴스 보도에 나타난 주요행위자들을 확인하고, 그 중에서 어떤 행위자나 집단이 비중 있게 등장했는지를 살펴보았다. 이는 뉴스보도에서 기자들이 인용한 사람 혹은 집단이 누구인지를 알아보는 것으로, 이러한 분석을 통해 행정계층구조 개편 이슈가 주로 누구의 입장과 시각을 반영하고 있는지를 살펴보았다. 뉴스 취재 과정에서 언론인과 다양한 이해집단은 불가분의 관계에 있다. 어떤 사건이 어떻게 취재되어 어떤 내용의 뉴스로 독자들에게 전달되어지는가 하는 것은 근본적으로 언론인과 정보원 역할을 하는 주요행위자와의 관계에 의해 결정되는 것이다. 한 시대나 한 사회, 또는 한 언론기관이 어떤 성격의 보도 경향을 지니고 있는가 하는 것은 곧 그 시대의, 그 사회의 혹은 그 언론기관의 주요 정보원이 누구이며, 정보원과 언론인과의 관계가 어떠한가에 의해 크게 좌우되기도 한다(이경자, 1990).

이 연구에서는 제주도 행정계층구조 개편과 관련이 있다고 판단되는 주요행위자들을 크게 청와대 및 중앙정부/국회 및 정당/지방정부/지방의회/기초단체장/시민사회단체/일반시민/ 전문가그룹 등으로 구분하였다.

보다 구체적으로 살펴보면, 노무현 대통령, 청와대 소속 정부혁신지방분권위원회(위원장 윤성식)를 포함한 청와대 및 행정자치부, 국무총리실 등을 포함한 중앙정부, 강창일·김우남·김재운 국회의원 등 제주도내 출신 국회의원과 열린우리당 제주특별자치도 특별위원회(위원장 김혁규 상임의원), 제주특별자치도 추진기획단(단장 강창일 국회의원)을 포함한 국회 및 열린우리당, 한나라당, 민주당, 민주노동당 등은 정당으로 구분했다. 제주도, 제주도지사, 특별자치도 기획단, 행정개혁추진위원회, 제주도 연구기관인 제주발전연구원은 지방정부로 묶어 분류했다. 또 제주도의회의원, 전문위원 등은 제주도의회로, 제주시장, 서귀포시장, 남제주군수 등은 기초자치단체장으로 구분했으며, 제주시의회, 서귀포시의회, 남군의회는 기초자치의회로 분류했다. 이외에도 계층구조도민연대, 제주참여환경연대, 지방자치 수호 범시민위원회 등과 같이 개인이 아닌 집단으로서의 시민들이 포함된 시민사회단체 및 자생적 조직단체로 구분했다. 일반 시민 및 지역주민, 해당 쟁점에 대해 전문적인 식견을 갖춘 국책 연구기관 학자 및 교수는 전문가 그룹으로 나눠 분류했다. 아울러 기타는 이상의 분류 중 어디에도 속하지 않는 사람들을 포함하며, 언론사 기자나 간부들이 여기에 포함된다. 여기서 특히 언론을 별도의 기타로 포함시켰는데, 그 이유는 행정계층구조 개편과 관련하여 사설이나 기자칼럼 등을 통해 독자에게 전달된 언론사의 입장을 함께 파악하기 위함이었다.

이상의 분류 기준으로 다음과 같이 최종적으로 주요행위자들을 구분했다. ① 청와대(노무현 대통령 포함) 및 중앙정부(행정자치부, 국무총리실 등) ② 국회 및 정당(제주도 출신 국회의원 등) ③ 지방정부(제주도, 제주도지사, 특별자치도 기획단, 행정개혁추진위원

회, 제주발전연구원 등) ④ 제주도의회(도의원, 전문위원) ⑤ 기초자치단체장(제주시장, 서귀포시장, 남군수 등) ⑥ 기초자치의회(제주시의회, 서귀포시의회, 남군의회 등) ⑦ 시민사회단체 및 자생적 조직 단체(계층구조 도민연대, 제주참여환경연대 등) ⑧ 일반 시민 및 지역주민 ⑨ 전문가 그룹(국책 연구기관 및 학자 및 교수) ⑩ 기타 등이다.

2. 주요 프레임의 도출

1) 프레임의 ‘형식’ 분석방법

앞서 살펴보았듯이 아이엔가와 시몬(Iyengar & Simon, 1993)은 뉴스 프레임의 형식분석을 위해 에피소드식 프레임(episodic frame)과 주제 진술식 프레임(thematic frame) 틀을 제공한 바 있다. 에피소드식 프레임은 구체적인 사례나 특정 사건을 중심으로 공적 이슈를 틀 짓는 보도방식인 반면 주제 진술식 프레임은 사회구조, 역사적 배경 등 추상적인 상황에 이슈를 위치지우는 보도의 틀이다(김선남, 2002, 54쪽). 에피소드식 프레임은 구체적인 사례를 현장의 인터뷰를 통하여 극적인 요소, 시각적인 요소, 묘사적인 요소를 강조하지만, 주제 진술식 프레임은 공공이슈를 다양한 사회구조적 맥락과의 관계에 중점을 두어 보도하는 틀로써 보다 해석적이고 평가적 심층분석으로 구조화되어 있다.

한편 김훈순(1998), 양정혜(2001) 등은 아이엔가와 시몬의 분류를 사건중심 프레임과 주제중심 프레임으로 재분류하여 사건중심 프레임은 무엇이 일어났는가에 중점을 두어 이야기를 구성하는 방식으로, 주제 중심 프레임은 왜 그러한 사건이 일어났는가에 초점을 맞추는 이야기 구성방식으로 규정하였다(김선남, 2002, 55쪽).

본 연구는 뉴스의 ‘형식’적인 프레임 분석을 위해 김훈순 등이 활용한 분석틀을 원용하였다. 즉 프레임 분석의 단위는 ① 주제 중심, ② 사건 중심, ③ 주제+사건 중심 등으로 구성된다. 이들의 구분은 보도 형식에 초점을 두어 심층적으로 사안을 진단하고 있는지의 여부, 원인과 대안의 제공이 해석적이고 평가적으로 제시되어 있는지의 여부 등을 중심으로 이루어졌다. 다시 말하면 본 연구는 보도형식이 다양한 사회구조적 맥락 속에서 제주도 행정계층구조 개편과 관련된 쟁점의 심층적인 원인진단 및 대안제공이 포함된 기사의 경우를 주제 중심적 프레임으로 간주한 반면, 보도형식이 사안에 대한 단순한 보고, 과정에 대한 기술적 차원의 설명 그리고 실태에 관한 단순한 정보 제공에 머물고 있는 기사의 경우를 사건중심 프레임으로 간주하였다.

또 주제+사건 중심적 프레임으로는 주제 중심 혹은 사건 중심 유형의 어느 한쪽으로 선명하게 구분되지 않고 두 가지 유형이 혼재되어진 경우를 포함시켰다. 그러나 본 연구에서는 가능한 한 보도형식 프레임의 코딩 과정에서 기사들을 주제 중심

적 프레임 혹은 사건 중심적 프레임 유형으로 분류하고자 하였다. 이는 분석의 유용성을 높이기 위함이다.

2) 프레임의 '내용' 분석 방법

본 연구에서 뉴스 내용적 측면의 프레임 분석은 엔트만(1993), 깬슨(1992)의 분석방법에 입각하여 뉴스 텍스트에서 선택되고 강조되는 의미를 중심으로 내재되어 있는 핵심적인 '구성 아이디어(organizing idea)'를 사용하여 개별 프레임을 개념화한 것이다. 핵심 주제는 텍스트에 표현된 가장 두드러진 아이디어로서 어떤 사건이나 상황에 대한 전체적 의미를 규정하는 데 중심 역할을 한다. 각 지역신문의 관련 기사들을 대상으로 신문 뉴스들을 구성하는데 있어 주요 기제로 작용하는 헤드라인의 내용과 도입문장, 사건이나 행위자들을 지칭하는 용어와 수식어 등을 분석함으로써, 그것들이 일관되게 의미하는 지배적인 뉴스들을 도출하였다. 따라서 이 연구가 실행하는 프레임 분석은 행정계층구조 개편과 관련한 개개의 뉴스기사에 나타나는 다양한 프레임을 발견해내기 보다는 뉴스기사의 헤드라인과 리드를 중심으로 재현된 대표적인 프레임들의 구성을 밝혀내는 방법을 사용했다.

프레임 분석에서 내용적 차원의 프레임을 도출해 내는 과정은 대략 두 가지로 대별된다(강내원, 2002; Semetko & Valkenburg, 2000). 첫 번째 방법은 연역적인 접근방법으로, 특정 사회체계에서 발생하는 이슈에 대한 언론의 보도에는 그러한 체계를 반영하는 프레임이 존재한다고 보고, 정형화된 프레임 틀(혹은 표준화된 프레임 지표들)에 의거하여 연구대상을 분석하는 것이다. 프레임 도출을 위한 두 번째 방법은 귀납적인 접근방법으로서 정형화된 프레임에 얽매이지 않고 연구대상의 맥락적 특성에 근거하여 프레임을 도출하는 방법이다. 이 방법은 특정 이슈에 관련된 개별 뉴스 기사를 분석함에 있어서 모든 가능한 프레임을 포함시키는데 의미를 둔다(강내원, 2001; 김선남, 2002; 양정혜, 2001). 이 방법은 분석에 상당한 시간이 소요되며 연구결과를 반복하는데 어려움이 있다는 점에도 불구하고 연구대상이 되는 이슈에 대한 다양한 프레임들을 파악할 수 있다는 장점이 있다(강내원, 2002, 12쪽).

제주도 행정계층구조 개편 뉴스 보도의 프레임에 대한 본격적인 분석에 앞서, 일차적으로 수집된 총 406개의 뉴스를 헤드라인과 리드를 중심으로 읽어 나갈 것이다. 이러한 예비과정을 통해, 개별 뉴스 항목에서 핵심적이라고 판단되는 주제를 추출한 후 그 중 반복되거나 유사한 주제들을 통합해서 최종적으로 8개의 프레임으로 구성된 분석 틀을 구축하였다.

행정계층구조 개편과 관련된 프레임 분석은 프레임 속성을 찾아내는데 초점을 두었으며, 그 방법으로는 맥락적 요소가 충분히 반영될 수 있는 귀납적인 방법이 이용되었다. 즉 뉴스 내용의 프레임 요소를 미리 선정, 유형화하고 이것에 따라서 코딩한

것이 아니라, 뉴스 텍스트에서 선택되고 강조된 의미를 중심으로 하여 반복되어지고 유사한 형태로 묶여지는 핵심 주제들을 통합시켜서 프레임을 추출해내었으며 또 이를 토대로 하여 분석을 하였다. 최종적으로 구축된 프레임 분석 틀에는 총 8개의 프레임이 포함되었는데, 다음과 같이 정리될 수 있다.

▲ 정책실행 프레임(F1):

정책실행 프레임은 행정계층구조 개편과 관련 중앙정부와 제주도의 정책 결정과 이러한 결정의 계획, 추진, 실행 등의 메시지를 담고 있다. 여론조사 통한 주민투표 실시, 도민설명회 추진, 5개 혁신적 대안에 대한 장단점 분석 등 행정계층구조 개편 추진을 위한 일련의 정책시행과 결정, 과정 등에 대한 내용들을 모두 포함하고 있다. 아울러 제주도가 결단 없이 행정추진을 미루고 있다는 뉴스도 결국은 무능한 도정이란 메시지를 담고 있으면서도 정책추진을 중용하는 것이므로 이 프레임에 속하는 것으로 보았다.

▲ 대립 프레임(F2):

대립 프레임은 행정계층구조 개편 이슈에 대해 서로 다른 의견을 가진 이해집단들 간의 대립에 초점을 맞춘 프레임이다. 이는 이슈를 둘러싼 이해집단들이 각자의 주장과 입장에 대한 표출에 있어서 나타나는 충돌, 갈등, 반목 등을 다루는 뉴스 프레임으로서, 예를 들면 제주도의 주민투표 실시에 대한 지역주민의 반발, 제주도와 기초자치단체 간의 대립, 개편 찬성집단과 반대집단 간의 갈등 등이 포함되어 있으며 대립 프레임을 지니는 것으로 판단했다.

▲ 도민합의 프레임(F3):

도민합의 프레임은 행정계층구조 개편을 둘러싼 관련 집단들간의 대립과 갈등의 해결책으로써 합의나 조정을 강조하는 프레임이다. 구체적으로는 뉴스 보도가 이해집단들, 특히 행정계층구조 개편 찬성집단과 반대집단들 간의 대화, 합의를 중용하는 메시지를 담고 있거나, 문제의 해결을 위한 민주적인 대화와 조정의 필요성을 언급하고 있는 경우에 도민합의 프레임을 지니는 것으로 판단했다.

▲ 투표율 향상 프레임(F4):

투표율 향상 프레임은 주민투표가 제주에서 첫 시행한다는 점, 도민선택권이 주어진다라는 점, 도민자치역량 시험대에 대한 메시지를 담고 있다. 즉 행정구조개편 인지도 향상을 통해 투표율이 높으면 제주의 자치역량이 한껏 높아지고, 주민투표 참여가

민주주의 실현이라는 투표율의 중요성을 역설한 요소들을 포함한다.

▲ 지역발전 프레임(F5):

지역발전 프레임은 행정계층구조 개편이 가져 올 유·무형의 경제적 효과나 지역발전의 인센티브, 외자유치의 효율성, 지역개발 등에 초점을 맞추어 행정계층구조 개편의 의미를 구성하는 프레임이다. 이는 행정계층구조 개편이 지역에 미치는 결과, 특히 경제적 결과에 비중을 두는 것으로서 예를 들면 뉴스가 행정계층구조 단일화에 대한 보상으로써 정부의 경제적 지원이나 제주특별자치권 부여, 외자유치의 수월성 등을 언급하거나, 행정계층구조가 개편됐을 때와 그렇지 않았을 때의 지역발전에 미치는 결과 또는 지역민의 관심과 기대를 언급하는 경우 등이 지역발전 프레임을 판단하는 기준이 된다. 또한 이 프레임에는 지역발전 및 경제효과를 낳기 위해서는 부작용을 감수하더라도 행정계층구조 개편이 이뤄져야 한다는 입장과 이로 인한 효과 등은 무엇인가 등의 내용을 담고 있다.

▲ 법·제도/연구 미비 프레임(F6):

법·제도/연구 미비 프레임은 행정계층구조 개편 추진을 위한 주민투표의 적법성과 정당성 등 근거가 미약하다는 요소들이 포함된다. 또 제도 미비로 행정계층구조 개편이 지역주민의 삶의 질 향상을 실질적으로 보장하지 못한다는 요소들을 포함한다. 이 프레임에는 혁신안이 기존 연구결과와 상충돼 혼란만 가중, 혁신안 장단점 분석 결과 논란 증폭, 연구부실로 시민혼란 여전, 계층구조 혁신안 헌법 위배 등의 요소들을 포함한다.

▲ 행정 효율성 프레임(F7):

행정 효율성 프레임은 행정계층구조 개편이 가져 올 행정 효율성의 극대화 또는 유·무형의 행정적 효과 등에 초점을 맞추어 행정계층구조 개편의 의미를 구성하는 프레임이다.

이 프레임에는 행정 효율성의 극대화, 시·군간 발전격차와 낮은 재정자립도의 해소, 지역이기주의로 인한 행정효율성 저하 극복 등의 요소를 포함한다. 또한 의사결정구조의 비효율성과 비용 낭비요인 제거, 광역차원의 신속하고 효율적인 행정처리를 통해 자치·행정의 틀을 갖추자는 등의 내용을 담고 있다.

▲ 기타 프레임(F8):

기타 프레임에는 위에서 언급한 7개 프레임 외에 지역신문 기사에서 발견된 ‘홍보

부족 프레임'과 '고지 프레임'을 들 수 있다. '홍보부족 프레임'은 행정구조개편이 지역민의 관심에도 불구하고 홍보부족으로 도민들이 잘 모른다는 의미를 구성하는 프레임이다. '고지 프레임'은 행정계층구조 개편 추진으로 인해 변화하는 상황과 행정계층개편에 대한 정보 제공(행정계층구조 5개안 장단점 분석, 계층구조 개편 혁신안 장단점 분석, 혁신안·점진안지지 당위성 비교 등) 등에 중점을 두는 이야기 구성틀로서 분석에서는 제외시켰다.

<표 3> 프레임별 유형 및 핵심 주제

| 프레임 유형 | 프레임 핵심 주제 |
|----------------|---|
| 정책실행 프레임 | 여론조사 통해 주민투표실시, 계층구조 개편과 관련 5개 혁신적 대안에 대한 장단점 분석 실시, 행개위 오는 3월 21일부터 도민설명회 실시, 계층구조 개편 논의 급물살, 의회 도민설명회 추진 |
| 대립 프레임 | 단층제 “분권 취지 저해 우려”, 행정계층구조 일방추진 반대, 혁신안 선호 산남지역 조직적 반발 움직임, 도내 시군의원 협의회 계층구조 개편 즉각 중지해야, 여론조사 통해 결정지으려는 제주도 방침에 비판 제기, 공무원 노조 임시반상회 불참 설명회 중단 요구 |
| 도민합의 프레임 | 도민적 합의 최우선, 도민들의 공감대 형성이 중요, 주민들 혁신안 도출 과정 여론수렴 소홀 등 지적 |
| 투표율 향상 프레임 | 도민선택권 빨리 줘야, 투표율 향상 절실, 주민투표 참여가 민주주의 실현, 도민자치역량 시험대 올라, 김지사 “도민들 현명한 선택 필요”, 투표일 공휴일 될까, 행정구조 개편 인지도 올려야 |
| 지역발전 프레임 | 지방자치·자유도시 구현 중점, 제주도 부담이면서 기회, 제주미래·이익 판단기준 ‘특별한 지위’ 확보 필요, 제주도 “집중투자 기능...” |
| 법·제도/연구 미비 프레임 | 계층구조 개편과 관련, 5개 혁신적 대안에 대해 기존 연구 결과와 상충돼 혼란만 가중. 혁신안 장단점 분석 결과 논란만 증폭, 시민혼란 여전, 점진안에 대한 연구부실 제기, 주민들 예산확보·혁신안 단점 보완책 있나, 계층구조 주민투표 위헌소지, 혁신안 단점 보완책 있나? |
| 행정 효율성 프레임 | “행정계층구조 변화 없이는 속빈 강정” 지적 제기, ‘도-2개 통합시 확정...생활권·행정구역 일치 장점’, “지역 의사반영 신속” |

3. 프레임 측정 및 코딩

이 연구는 우선적으로 이들 뉴스기사에 대한 양적인 내용분석을 실시했다. 분석기간 동안의 뉴스기사의 분량과 함께, 행정계층구조 개편 논쟁의 맥락을 프레임 분석을

통해 여러 정보원들과의 다양한 프레임 간의 역동성을 살펴보았다. 아울러, 이에 대한 언론사 자체의 프레임 분석을 위해서는 질적인 내용분석 자료도 사용되었다.

양적인 내용분석을 위해, 기자나 언론사의 입장이 주로 제시되어 있는 신문의 사설이나 기자칼럼을 제외한 모든 뉴스기사는 ① 누가 주요 행위자들로 등장하는가 ② 기사에 나타난 주요 행위자들은 어느 집단으로 분류될 수 있는가 ③ 기사에 인용된 사람들에 의해 제시된 ‘형식’ ‘내용’ 프레임은 어떠한 것인가 등을 중심으로 코딩하였다. 좀 더 구체적으로 코딩의 방법을 기술하면, 먼저 각 뉴스기사에 등장하는 주요행위자들을 판정하고, 그들의 행정계층구조 개편에 대한 입장과 그러한 입장을 보장하는데 사용된 프레임은 무엇이었는지를 판정하였다.

제 4 장 분석결과

제 1 절 지역신문의 행정계층구조 개편 보도량 개관

아래의 <표 4>는 제주도 행정계층구조 개편과 관련하여 행정개혁추진위원회에서 도민여론조사를 통해 최적의 혁신적 대안을 선정한 후 이를 점진적 대안과 함께 주민투표를 실시하기로 결정한 다음 여러 집단 및 시민사회단체간의 논쟁이 새로운 국면을 맞게 된 2004년 9월 21일부터 주민투표일인 2005년 7월 27일까지의 지역신문의 보도량을 보여준다.

<표 4> 언론사의 행정계층구조 개편 관련 보도의 빈도

단위 : 빈도(%)

| 기사 유형 | 제 민 | 제 주 | 한 라 | 타임스 | 전 체 |
|-------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 스트레이트 | 75(65.2) | 75(75.0) | 76(73.1) | 55(63.2) | 281(69.2) |
| 해 설 | 17(14.8) | 9(9.0) | 9(8.7) | 20(23.0) | 55(13.5) |
| 기획/취재 | 7(6.1) | 4(4.0) | 8(7.7) | 4(4.6) | 23(5.7) |
| 사 설 | 4(3.5) | 2(2.0) | 4(3.8) | 3(3.4) | 13(3.2) |
| 내부칼럼 | 5(4.3) | 4(4.0) | 1(1.0) | 1(1.1) | 11(2.7) |
| 외부칼럼 | 6(5.2) | 4(4.0) | 6(5.8) | 2(2.3) | 18(4.4) |
| 인 터 뷰 | | 1(1.0) | | 1(1.1) | 2(0.5) |
| 기 타 | 1(0.9) | 1(1.0) | | 1(1.1) | 3(0.7) |
| 전 체 | 115(28.3) | 100(24.6) | 104(25.6) | 87(21.4) | 406(100) |

<표 4>에서 보듯이 제민일보 115건, 제주일보 100건, 한라일보 104건, 제주타임스 87건 등 4개 지역신문을 합하여 총 406개의 기사가 있었다. 기사량에서 제주타임스가 가장 적게 나타난 것은 다른 신문과 비교해 12면 발행이라는 지면의 제약에 따른 당연한 결과라고 유추해 볼 수 있다. 제주일보는 스트레이트 기사 비중이 가장 높은 반면 해설과 기획취재 비중은 제일 낮았다. 한라일보도 이러한 경향을 보여주고 있다. 제민일보와 제주타임스는 이들 신문과 비교하여 상대적으로 스트레이트 기사는 낮고 해설과 제주도 행정계층구조 개편 자체의 문제점과 이와 관련한 쟁점들을 짚어보는 해설과 기획취재 비중은 높은 편이었다. 전체적인 기사유형을 보면 제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임스 모두 스트레이트 기사가 가장 많았다(각각 65.2%, 75.0%, 73.1%, 63.2%). 전체적으로는 69.2%가 스트레이트 뉴스이며, 해설이 13.5%, 기획/취재기사가 5.7%이다. 특히 스트레이트 기사가 많았던 이유 중의 하나는 기자회견이나 공청회, 정책결정 등의 행사와 관련된 보도가 상당히 많았다는 점이다. 정보가 피상적일 수밖에 없는 스트레이트 뉴스가 많은데 반해 비교적 심층적인 정보를 담을 수 있는 기획취재(5.7%), 해설(13.5%), 사설(3.2%), 내부칼럼(2.7%) 등은 매우 적게 집계돼 지역신문은 이번 이슈를 매우 피상적으로 보도하였음을 알 수 있다.

제민일보, 한라일보, 제주일보는 대체로 주민투표가 임박해서 기획 기사를 마련했다. 제민일보는 ‘다시뛰는 제주 SOS제주, 활로를 찾아라 계층구조 개편, 어떻게 하나’와 ‘주민투표합시다’라는 기획 기사를 마련했다. 제주일보는 행정계층구조 개편에 대해 (상)주민 참여에 달렸다 (하)점진안과 혁신안 쟁점으로 구분해 보도했다. 한라일보는 ‘계층구조 논란속으로’라는 타이틀을 내걸어 계층구조 대안을 둘러싸고 벌어지는 쟁점에 대한 찬반 주장을 부문별로 살펴보았다. 제주타임스는 ‘행정계층개편, 선택은 도민의 몫’이란 표제를 달고 6차례에 걸쳐 보도했다. 그러나 지역신문이 보도한 기획기사는 행정계층구조 개편에 대한 상황제시 및 대안에 대한 논의는 하고 있지만 신문사간의 차별화는 뚜렷하지 않았다.

아울러 제민일보는 ‘제민포럼’, 제주일보는 ‘제주시론’, 한라일보는 ‘한라칼럼’, 타임스는 ‘세평시평’란에 전문가 칼럼 등을 실어 제주지역 사회의 다양한 여론을 반영하려고 했다. 이러한 전문가 칼럼 같은 공식적 여론 프레임의 사용은 보도의 외향적인 객관성을 어느 정도 유지시키면서 공중의 이름으로 행정계층구조 개편 추진에 대한 평가를 내리고 있음을 반영하고 있다.

끝으로 4개 신문들은 지방정부의 정책적 논의나 결정이 있는 시점을 중심으로 뉴스를 생산해 내는 경향을 보였다. 즉 2004년 9월 20일 행정개혁추진위가 주민투표에 부의하기로 결정한 시점, 2005년 1월 5가지 혁신안에 대한 분석 결과가 나온 시점, 같은 해 3월 3일 행정개혁추진위가 도민설명회 우선 개최후 주민투표 실시 건의를 결정한 시점, 3차례에 걸친 인지도 조사가 발표된 시점, 7월 5일 주민투표가 결정된

시점 등을 전후로 기사가 집중되어 있었다. 다시 말해, 언론보도에 있어서 시민단체나 일반시민들의 의견이나 입장도 보도하고는 있지만, 정책 결정과정을 중심으로 보도함으로써 지방정부를 중심으로 한 관 주도적 보도성향이 행정계층구조 개편과 관련된 보도에서도 나타났다고 볼 수 있다.

제 2 절 지역신문에 나타난 프레임 분석

1. 형식면에서 본 프레임 유형

본 연구에서 제주도 행정계층구조 개편 관련 뉴스를 보도 형식적인 측면에서 보면 대체로 사건 중심적인 프레임이 주를 이루는 것으로 나타났다. <표 5>에서 제시된 바와 같이 사건 중심 프레임은 전체의 69.5%를 차지하고 있는 반면 주제 중심 프레임은 27.3%에 불과했다.

신문사별로는 사건의 전체적이고 포괄적인 이해를 가능하게 해주는 주제중심 프레임이 제주타임스가 33.3%로 가장 높았고, 다음으로 제민일보 29.6%, 한라일보 24.0%, 제주일보 23.0%를 차지했다. 또한 무엇이 일어났는가에 중점을 두어 이야기를 구성하는 방식인 사건중심 프레임은 한라일보가 76.0%, 제주일보 74.0%, 제민일보 66.1%, 타임스 60.9%로 나타났다. 또한 주제 중심 혹은 사건 중심 유형의 어느 한쪽으로 선명하게 구분되지 않고 두 가지 유형이 혼재되어진 주제+사건 중심적 프레임은 타임스가 5.7%, 제민일보 4.3%, 제주일보 3.0%로 나타난 반면, 한라일보는 발견되지 않았다.

즉, 제주도 행정계층구조 개편 관련 뉴스보도는 사건중심 프레임의 지배로 인해 사건을 피상적으로 보도함으로써 그 사건이 가지는 사회적, 정치적 의미를 사소한 것으로 만드는 역할을 하고 있다. 이처럼 사건을 피상적으로 유형화하는 보도관행은 독자들이 사건의 맥락을 제대로 이해하지 못하도록 하여 정책과정에 필수적인 건전한 여론을 형성하지 못하도록 하는 역기능을 수행하게 되는 것이다. 즉 행정계층구조 개편과 관련한 보도는 어떠한 사건이 일어났는지에 관한 단순한 정보 제공에 초점을 두고 있을 뿐 배경과 왜 그러한 이슈가 발생하고 어떻게 대안을 제시해야 할 것인지에 관한 객관적인 분석과 심층적인 접근이 결여되어 있음을 알 수 있다.

<표 5> 신문별 프레임 유형 분류

단위 : 빈도(%)

| 형식프레임 | 제 민 | 제 주 | 한 라 | 타임스 | 전 체 |
|-------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 주 제 | 34(29.6) | 23(23.0) | 25(24.0) | 29(33.3) | 111(27.3) |
| 사 건 | 76(66.1) | 74(74.0) | 79(76.0) | 53(60.9) | 282(69.5) |
| 주제+사건 | 5(4.3) | 3(3.0) | | 5(5.7) | 13(3.2) |
| 전 체 | 115(28.3) | 100(24.6) | 104(25.6) | 87(21.4) | 406(100) |

예를 들어 1차 여론조사 결과가 발표된 다음날 지역신문은 ‘도민들 계층구조 잘몰라’(한라, 2005.3.25), ‘도민 60% 아직도 계층구조 잘몰라’(제주, 2005.3.25), 2차 여론조사 이후에는 ‘1차때보다 선호도 격차 다소 줄어…인지도 향상됐으나 여전히 미흡’(제주, 2005.4.15), ‘도민 선호도 변화 적어…인지도 40.0%에서 47.7%로 다소 높아져’(제민, 2005.4.15) 등의 단편적인 사건중심 보도가 이뤄졌다. 또 ‘계층구조 인지도 비상…도, 주민투표 큰 부담’이라는 표제의 기사에서는 “제주도가 제주형 자치모형에 대한 인지도를 60%대로 끌어올리기 위해 전력을 다하고 있다…중략…주민투표를 강행하는 것은 사실상 불가능하고 도민투표를 위한 공감대 형성을 위해서는 인지도가 최소 60%를 상회해야 한다는 판단을 하고 있다”며 주민인지도가 낮은 원인을 지방정부에 돌리고, 이를 해결하기 위한 지방정부의 대안을 설명하고 있다. 이것은 지역신문이 특정 사건의 책임을 역사적, 사회적 맥락 속에서 찾기보다는 특정 개인이나 집단으로 돌리는 사건 중심적 프레임을 견지했다는 사실을 말해주는 것이다.

수용자들은 어떤 이슈에 대한 정보나 이해가 부족하기 때문에 직접적인 경험보다는 미디어가 구성하는 현실을 그대로 수용할 수 밖에 없고, 그것에 의존해 사건을 규정하고 해석하는 경향이 짙다. 즉, 지역신문의 사건중심적인 보도형태로 인해 행정계층구조 이슈와 관련된 다양한 정보를 수용자들에게 제공하지 못하고 있으며, 이러한 기능을 제대로 수행하지 못한 결과, 도민들의 인지도가 낮다고 해석할 수도 있다는 것이다.

아울러 주민투표 진행과정에서의 지역신문 보도에서 서로 어떻게 연관되는지 짐작하기 힘든 내용들이 일관성 없이 나열되고 있으며, 제주도 행정계층구조 개편과 관련한 논의가 어떻게 진행되고 있는지에 대한 설명이 부족한 경향이 짙다. 예를 들어 ‘계층구조 개편 도민투표 가능할까’(제민, 2005.5.30)에서 단 하루 만에 ‘계층구조 개편 투표 실시 가닥’(제민, 2005.5.31)으로, ‘계층구조 투표로 판가름’(한라, 2005.6.6) 방침에서 ‘계층구조 개편 만만찮네’(한라, 2005.6.7) 등 그때그때 발생하는 즉각적인 사건의 형태에만 주목하는 사건 중심프레임의 지배로 인해 제주도 행정계층구조 개편의 다양한 시각과 측면들은 마치 독립적이고 상호 연관이 없는 별개

의 상황인 것처럼 제시된다. 문제가 터지니까 보도하는 인상을 주었다고 할 수 있다. 자연히, 이와 관련한 주요 쟁점과 같이 본질에 대한 이해와 판단을 제공할 수 있는 내용들은 배제되거나 전체적 맥락과는 유리된 형태로 제시되고 있다. 이러한 식으로 사회적 갈등 이슈를 보도하는 것보다는 문제와 갈등의 원인, 결과를 예지하고, 보도의 방향을 정하여 신중하게 보도하는 자세가 요청된다.

결국 뉴스보도가 대체로 사건 중심 프레임에 의존함으로써 지역언론은 사건과 사건을 이어주는 의미 있는 연결고리의 역할을 제대로 수행하지 못해 행정계층구조 개편 문제는 파편화된 형태로 제시되며, 이러한 파편화는 공중에게 무엇이 일어나고 있는가에 대한 전체적인 상을 제공하지 못하고 혼돈을 야기하고 있음을 증명해줄 수 있는 결과이다.

2. 내용면에서 본 프레임 유형

앞서 밝혔듯이 핵심주제 분석을 통해 총 7개의 프레임 유형을 판별했다(<표 3>참조). 먼저 주요행위자 간에 정도의 차이는 있지만, 신문사들에 반영된 프레임 유형들이 다양함을 알 수 있다. 분석 대상 기간에서 각 신문마다 모든 프레임이 최소한 한번 이상 등장한 것으로 나타났다.

제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임스 등 4개 신문의 제주도 행정계층구조 개편 관련 뉴스에서 가장 빈번하게 부각되어진 프레임은 정책실행 프레임(29.6%)이었다. 다음으로 투표율 향상 프레임(23.2%)과 대립프레임(17.7%), 법·제도/연구미비 프레임(12.8%)이 높게 나타났다. 지역발전 프레임(4.9%)과 행정 효율성 프레임(4.4%), 도민합의 프레임(3.4%)은 상대적으로 적게 나타났다. 이러한 결과는 지역신문의 행정계층구조 관련 뉴스가 지방정부의 계층구조 개편 추진을 위한 정책실행과 이에 따른 대립, 주민투표일을 앞뒤 투표율 향상이 관건이라는 의미를 중심으로 구성되었음을 보여준다. 반면 지역발전, 행정 효율성 프레임과 도민합의 프레임이 상대적으로 적게 나타난 것은 지역신문이 행정계층구조 관련 뉴스를 국제자유도시·특별자치도 관점에서의 지역발전의 연관성, 대립 구도 속에서의 도민합의의 필요성 등을 다루지 않고 있음을 알 수 있게 한다. 즉 지역신문 뉴스가 대체로 정책실행, 투표율 향상 등과 같은 보수적인 방법에 의존함으로써 오히려 행정계층구조 개편 반대 논리의 미미함을 역설해해 이에 대한 도전을 봉쇄해 버리는 현실을 재생산해내고 있다.

4개 신문을 전체적으로 종합하여 보면 이들 신문들은 정책실행 프레임과 투표율 향상 프레임 및 대립 프레임, 그리고 법·제도/연구 미비 프레임의 의미구성이 높았다. 정책실행자와 이에 따른 대상자의 대립 구도가 확연하게 나타났다고 할 수 있다. 반면 4개 신문 모두 도민합의 프레임은 구성은 아주 낮게 나타났다. 이는 지역신문

들이 이번 행정계층구조 개편 이슈를 여러 집단들간의 대립과 갈등의 해결책으로서 합의나 조정을 제언하거나 문제 해결을 위한 민주적인 대화와 조정의 필요성을 강조하지 않고 있음을 보여준 것이라 하겠다.

결과적으로 행정계층구조 개편과 관련한 지역신문 뉴스는 대체로 중앙 및 지방정부의 중심적 보도 성향을 보여주고 있음을 알 수 있다. 물론 지방정부와 지방자치단체, 지방의회, 시민사회단체 간의 대립, 정책실행을 위한 법·제도 연구/미비 등의 강조를 통해 문제 해결에 매우 적극적인 것처럼 보이지만 그 내용을 들여다보면 그렇지 않음을 알 수 있다. 프레임을 고루 사용하여 다면적 전략을 취하고 있는 듯하나, 실제 시민사회단체나 일부 전문가들로부터 본질적인 행정계층구조 개편의 필요성과 무리한 정책추진에 대한 회의적 시각이 지배했다는 점에서 지역언론이 이를 외면하고 행정계층구조 개편이 기정사실화 된 듯한 인상을 주고 있다. 아울러 행정계층구조 개편은 정책실행과정에서의 법·제도적 측면에서의 문제점, 추진과정에서의 민주적 절차나 개편의 타당성 등의 문제가 본질적인 사항임에도 불구하고, 지역신문 뉴스보도는 지방정부 정책추진과 투표를 향상에 대부분의 보도를 할애함으로써 정작 계층구조개편과 관련하여 중요하게 다뤄져야 할 내용들이 소홀히 보도되었음을 알 수 있다.

<표 6> 제주도 행정계층구조 개편 보도의 프레임들

단위 : 빈도(%)

| 내용프레임 | 제 민 | 제 주 | 한 라 | 타임스 | 전 체 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|
| 정책실행 | 31(27.0) | 42(42.0) | 29(27.9) | 18(20.7) | 120(29.6) |
| 대립 | 18(15.7) | 16(16.0) | 17(16.3) | 21(24.1) | 72(17.7) |
| 도민합의 | 4(3.5) | 3(3.0) | 1(1.0) | 6(6.9) | 14(3.4) |
| 투표율 향상 | 24(20.9) | 23(23.0) | 29(27.9) | 18(20.7) | 94(23.2) |
| 지역발전 | 9(7.8) | 3(3.0) | 3(2.9) | 5(5.7) | 20(4.9) |
| 법·제도/연구미비 | 17(14.8) | 8(8.0) | 15(14.4) | 12(13.8) | 52(12.8) |
| 행정 효율성 | 5(4.3) | 2(2.0) | 5(4.8) | 6(6.9) | 18(4.4) |
| 기타 | 7(6.1) | 3(3.0) | 5(4.8) | 1(1.1) | 16(3.9) |
| 전체 | 115(28.3) | 100(24.6) | 104(25.6) | 87(21.4) | 406(100) |

* 기타에 속하는 '홍보부족 프레임'은 행정구조개편이 지역민의 관심에도 불구하고 홍보부족으로 도민들이 잘 모른다는 의미를 구성하는 프레임이며, '고지 프레임'은 행정계층구조 개편 추진으로 인해 변화하는 상황과 행정계층 개편에 대한 정보 제공(행정계층구조 5개안 장단점 분석, 계층구조 개편 혁신안 장단점 분석, 혁신안·점진안지지 당위성 비교 등) 등에 중점을 두는 이야기 구성틀로서 분석에서는 제외시켰다.

4개 신문사별로 뉴스 프레임을 비교해 보면, 모두 정책실행 프레임을 가장 빈번하게 사용하였다. 이중 제주일보가 42.0%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 한라일보 27.9%, 제민일보 27.0%, 제주타임스 20.7% 순으로 나타났다. 정책실행 프레임은 가장 많은 보도량을 보임으로써 행정계층구조 개편과 관련해서 뉴스보도에서 가장 비중 있게 다루어진 주제라고 할 수 있다. 특히 제주일보는 전체 보도건수의 42.0% 정도를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이 주제는 행정개혁추진위가 도민인지도 조사를 통해 주민투표에 부의하기로 결정된 시점을 시작으로 3차례에 걸친 인지도 조사가 발표된 시점, 7월 5일 주민투표가 결정된 시점 등 전체 분석기간 내내 지속적으로 보도되었다. 이는 이후의 뉴스보도 프레임 특성에 대한 분석에서도 논의되고 있지만 정책추진에 대한 지역신문 보도가 단순히 지방정부의 정책적 논의나 결정이 있는 시점을 중심으로 뉴스를 생산해 내는 경향을 보였음을 반증한다.

대립 프레임은 제주타임스가 24.1%로 가장 높게 집계됐으며, 한라일보 16.3%, 제주일보 16.0%, 제민일보 15.7% 순이었다. 이러한 대립 프레임은 행정계층구조 개편의 문제점을 알리고 혁신안에 대한 기초자치단체와 기초의회 의원들의 반대이사를 표출하는 가장 직접적인 방법인데도, 각 신문은 대립을 가져온 원인이나 배경보다는 대립 자체에 초점을 맞추는 경향을 보임으로써, 행정계층구조 개편 문제가 표출하고 있는 갈등의 본질을 흐리고 겉으로 나타나는 기초자치단체장과 기초의회 의원들의 반발 양상과 이에 대한 도덕적 판단만을 제공하는 결과를 초래한 것으로 보인다. 다만 제주타임스는 주요행위자들의 대립 내용을 다른 신문들에 비해 상세히 다루어, 상대적으로 대립 프레임에 비중을 두고 갈등당사자들의 의견을 다양하게 보도하고 있는 것으로 나타났다.

투표율 향상 프레임은 한라일보가 27.9%로 가장 높게 측정되었다. 다음으로 제주일보 23.0%, 제민일보 20.9%, 타임스 20.7% 순이었다. 투표율 향상 프레임은 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등의 해결책으로 여겨졌던 이슈이다. 지방정부의 행정계층구조 개편 정책추진을 둘러싼 찬·반갈등과 지방정부와 기초자치단체, 기초의회의 대립, 지방정부의 밀어붙이기 추진으로 해법을 찾기가 쉽지 않았던 행정계층구조 문제는 주민투표가 해결방안으로 제시되면서 지방정부는 투표율을 높여 지역주민의 지지를 얻음과 동시에 정책추진을 원활히 하고자 하였다. 지역신문은 이러한 지방정부의 논리에 적극적으로 동조하면서, 결과적으로 뉴스 보도가 높게 나타났다.

법·제도/연구 미비 프레임은 제민일보가 14.8%로 가장 높게 나타났으며, 한라일보 14.4%, 제주타임스 13.8%, 제주일보 8.0% 순으로 집계됐다. 법·제도/연구 미비 프레임은 제주도의 행정계층구조 개편 자체가 헌법에 위배되지 않고 과연 타당한가를 다룬 것으로서, 행정계층구조 개편 정책실행 자체의 가부를 결정하는데 있어 가장 핵심적인 사항 중의 하나라고 할 수 있다. 행정계층구조 개편 문제를 해결하기 위

해 주민투표가 해결방안으로 제시되면서, 지방자치단체는 주민투표의 법적 타당성을 거론하면서 헌법재판소에 권한쟁의심판 청구를 하기에 이르렀다. 이에 앞서 일부 학자들은 행정계층구조 개편이 시민참정권을 훼손하는 위험 요소를 제기하기도 했다. 그러나 지역신문의 보도건수가 비교적 적고, 사건이 일어난 현상에만 치우친 나머지 사건의 전체적이고 포괄적인 이해를 가능하게 해주는 심층적인 보도는 부족한 것으로 나타났다.

상대적으로 적게 반영된 지역발전 프레임은 제민일보가 7.8%로 상대적으로 높았고, 다음으로 제주타임스 5.7%, 제주일보 3.0%, 한라일보 2.9%로 나타났다. 지역발전 프레임은 행정계층구조 개편이 가져 올 유·무형의 경제적 효과나 지역발전의 인센티브, 외자유치의 효율성, 지역개발 등에 초점을 맞추어 행정계층구조 개편의 의미를 구성하는 프레임이다. 그러나 4개 지역신문 보도는 매우 적게 나타났는데, 이는 행정계층구조 단일화에 대한 보상으로써 정부의 경제적 지원이나 제주특별자치권 부여, 외자유치의 수월성 등에 대해 중앙정부의 확실한 확답이나 언급이 적었고, 행정계층구조가 개편됐을때와 그렇지 않았을 때의 지역발전에 미치는 결과에 대한 지역민의 관심과 기대에 대한 보도는 매우 소홀했던 것과 일맥상통하는 결과라 하겠다.

주로 행정계층구조 개편 찬성론자들의 의미를 구성하는 행정 효율성 프레임은 제주타임스가 6.9%로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 한라일보 4.8%, 제민일보 4.3%, 제주일보 2.0%로 나타났다. 이 프레임은 행정계층구조 개편이 가져 올 행정 효율성의 극대화 또는 유·무형의 행정적 효과 등에 초점을 맞추어 행정계층구조 개편의 의미를 구성하는 틀로서 사용되고 있지만, 신문보도 건수는 다른 프레임에 비해 적었다. 즉, 행정계층구조 개편을 찬성하는 학계에서 제시되었던 계층수의 과다와 수직적 계층관계로 인한 문제에 대한 지역신문의 보도가 거의 없었다는 것을 반증하는 것이다. 아울러 계층수의 과다로 나타날 수 있는 문제점으로 업무중복으로 인한 불필요한 마찰과 책임회피 및 업무의 지연, 불필요한 행정기구 및 인력고용으로 인한 행정의 비능률, 재원의 낭비, 계층간 기능 중복, 의사전달의 왜곡과 수직적 계층관계로 인한 문제점은 계층간 엄격한 수직관계로 인해 기초자치단체가 주민관련 종합행정을 수행하는데 많은 제약이 따른다는 함의의 보도가 적었다는 것을 알 수 있다.

도민합의 프레임은 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등에 대한 해결방안이나 대책을 다루는 보도를 포함한다. 행정계층구조 개편 문제가 지역내 사회적 혼란과 많은 논란을 불러일으켰던 만큼, 이러한 갈등을 어떻게 해결하고 지역주민의 합의를 끌어내기 위한 중앙정부 및 지방정부의 지원이나 대책마련은 매우 중요한 문제라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 지역신문 보도는 3.4%에 그쳐 이 문제에 많은 관심을 나타내지 않은 것으로 나타났다.

각 신문사간의 프레임 사용빈도 수의 차이는 지역신문들이 행정계층구조 개편 관련

이슈를 서로 상이한 시각에서 현실구성을 하고 있음을 보여주는 것이다. 제주일보는 주로 정책실행 프레임(42.0%)과 투표율 향상 프레임(23.0%)을 4개 신문 중에 가장 많이 사용하고 있어 제주도 행정계층구조 개편이라는 당위론적인 속성을 다른 언론사보다 상대적으로 더 많이 갖고 있다고 할 수 있으며, 이 부분을 긍정적으로 현실구성을 하고 있음을 드러내준다. 한편 제주타임스는 정책실행 프레임(20.7%)과 투표율 향상 프레임(20.7%)이 4개 신문 중에 가장 낮은 반면 대립 프레임(24.1%)과 도민합의 프레임(6.9%)은 가장 높아 지방정부의 정책실행에 대해 부정적으로 현실 구성을 하고 있음을 보여주고 있다.

이에 따라 지역신문의 행정계층구조 개편 관련 뉴스는 독자들로 하여금 행정계층구조 개편의 긍정적 기대치, 이에 따른 주민투표에서의 투표율 향상 등을 매우 중요한 것으로 인식하게끔 유도하며, 이러한 과정에서 무능한 지방정부에 대한 질타가 부족하고, 지방정부의 정책추진을 유도하는데 적극적임을 알 수 있다. 이러한 현상은 보도하는 기자의 입장에서는 취재를 위한 접근이 쉽고 보다 좋은 정보를 제공해주는 정보원을 선호하기 마련이어서 행정계층구조 개편 갈등이슈를 둘러싼 여러 당사자 중에서도 정보관리나 언론홍보 능력이 있는 지방정부의 입장이 많이 등장했기 때문이다. 즉, 지역신문 보도가 중앙 및 지방정부 등에 빈번하게 의존하여 원인의 진단과 대안 창출에 임하고 있으며, 이는 행정계층구조 개편 추진기관과 관련 지방정부의 목소리를 옹호하는 정보전달 위주의 기능주의적 관점과 일맥상통하는 부분이라고 하겠다.

3. 뉴스 프레임의 특성

뉴스 프레임의 특성에 대한 분석은 뉴스텍스트에서 선택되고 강조된 의미를 중심으로 사건이나 상황에 대해 어떤 의미를 부여하고 있는지를 찾아내는 작업이라고 할 수 있다. 즉 이슈의 여러 측면들 중에서 뉴스보도는 특정한 부분을 선택, 반복하여 부각시키거나 배제함으로써 이에 대한 의미를 일정한 방향에서 정의내릴 수 있다. 따라서 여기서는 제주도 행정계층구조 개편과 관련 지역신문 뉴스보도가 이슈에 대한 의미를 구성하는데 있어 현저하고 일관되게 나타나는 프레임을 도출함으로써 어떤 시각에서 이슈를 바라보고 이에 대해 어떤 사회적 합의를 제공하고 있는지 살펴보았다.

1) 정책실행 프레임

정책실행 프레임은 행정계층구조 개편과 관련 중앙정부와 제주도의 정책 결정과 이러한 결정의 계획, 추진, 실행 등의 메시지를 담고 있다. 분석기간은 제주도행정개혁추진위원회에서 혁신안과 점진안에 대해 도민설명회를 개최하고, 이를 놓고 주민

투표를 실시하기로 결정한 2004년 9월 20일부터 계층구조 주민투표일인 2005년 7월 27일까지 전반적으로 이 프레임이 나타나 있다.

제주도 행정계층구조 개편 관련 보도는 지방정부의 발표에 대부분의 보도를 할애함으로써 지방정부 시각이 주로 드러나 있다. 예를 들어 행정개혁추진위가 2004년 9월 20일 도민여론조사를 통해 최적의 혁신안을 선정한 다음 이를 단일 혁신적 대안으로 삼아 점진적 대안과 함께 주민투표에 부의하기로 결정했다. 분석 대상의 헤드라인을 보면 ‘시·군 폐지 5개안 중 최적안 도출…점진안과 주민투표’(제주, 2004.9.21), ‘5개안 장·단점 분석후 여론조사’(제민, 2004.9.21), ‘행정계층구조 탄력 전망…도, 내달 제주형 자치모형 최적안 마련키로’(한라, 2004.9.21) 등 지방정부와 제주도행정개혁위의 정책추진 발표내용이 중심이 되고 있으며, 특정한 논조 없이 중립적으로 보도되고 있다. 그러나 타임스는 ‘제주도행정계층구조 개편 혁신안 여론조사로 결정안된다…계층구조개편 이해안된 도민 태반’(타임스, 2004.9.21)이란 기사와 ‘막무가내 여론조사 안된다’(타임스, 2004.9.21)라는 사실을 통해 제주도정의 무소신 행정과 책임회피를 위한 여론조사 실시는 안된다는 지적을 하고 있다. 제주일보도 ‘의중이 뻥한 도와 행개위’(제주, 2004.9.21)라는 사실을 통해 “제주도와 제주도행정개혁추진위가 무책임한 형태로 허송하고 있다”며 도지사의 소신은 간데없고 도민의 선택에 맡기겠다는 방침에 대해 비난하고 있어 대조를 이루고 있다. 그러나 대부분의 관련 보도는 특정한 논조 없이 중립적으로 보도됨으로써 행정계층구조 개편을 위한 주민투표 이전에 이미 반대의견이 표출되어 있었고 논란이 많았음에도 불구하고 이러한 사회적으로 중요한 갈등이슈로서의 성격이 드러나지 않고 있었다.

이후 2005년 1월 말에는 5가지 혁신안에 대한 장단점 분석 결과를 토대로 제주발전연구원 전문여론조사 기관인 리서치플러스에 의뢰하여 도민선호도 조사를 실시하게 됐다. ‘혁신 계층구조 3개 압축’(제주, 2005.1.22), ‘도민들이 선호하는 행정계층구조도-제주시·서귀포시-읍면동’(한라, 2005.1.22), ‘계층구조 혁신안 3개로 압축…제주발전연구원 혁신안 여론조사’(제민, 2005.1.22), ‘도-2통합시-읍면동 선호…논란됐던 시·군 폐지안은 제외’(타임스, 05.1.22) 등으로 보도가 이뤄지고 있다.

혁신적 대안이 선호도 조사 결과 하나로 좁혀짐에 따라 행정개혁추진위는 2005년 3월 3일 전체회의를 열어 이를 단일안 즉, 단일광역자치안으로 확정하고 현행유지안인 점진적 대안과 함께 도민들에게 충분한 설명을 하기로 하여 도민설명회를 계획하게 됐고, 설명회 과정에서 3차례에 걸친 도민 인지도 조사를 통해 도민들의 인지도가 충분하다고 판단했을때 주민투표 실시를 건의하기로 결정했다. 이에 따라 행정개혁추진위와 제주도는 2005년 3월부터 5월말까지 전도에 걸쳐 읍·면·동 순회설명회를 비롯한 직능·사회단체별 간담회, 가두홍보, 방송홍보, 임시반상회 개최 등 가능한 모든 수단을 동원해 도민들에게 그 내용을 알리는데 주력했다. 당시 신문 헤드

라인을 살펴보면 ‘계층구조개편 단일 혁신안 도-2개 통합시 확정…생활권·행정구역 일치 장점’(제민, 2005.3.4), ‘행정개혁위 도-2개 통합시-읍면동 선정’…현행안과 주민투표 실시’(한라, 2005.3.4), ‘계층구조 선택만 남았다…행개위, 혁신안 도-2개시-읍면동 채택’(제주, 2005.3.4) 등으로 보도되고 있다.

그 결과 점진안과 혁신안의 내용에 대한 도민들의 인지도는 1차 조사(05.3.17~19) 시기의 40.0%와 2차 조사(05.4.9~10)의 47.7%에서 3차 조사때(05.5.26~30)는 74.4%로 급격히 상승하였다. 신문은 이와 관련 ‘행정계층개편 최종여론조사 도민인지도 74.4%…7·8월중 주민투표 실시 확실’(타임스, 2005.6.4), ‘행정구조 개편 도민선택만 남았다…행개위 오늘 투표건의 7월말 8월초 실시’(제민, 2005.6.4), ‘계층구조 주민투표 확실시…늦어도 8월말까지 주민투표 실시’(한라, 2005.6.4), ‘주민투표 실시 전망…행개위 오늘 회의서 최종 결론’(제주, 2005.6.4) 등 제주도나 행정개혁추진위의 발표내용이 중심이 되고 있다. 그러나 2차 조사때 47%에 불과했던 인지도가 불과 한달여만에 75% 가까이 상승한 원인과 결과에 대한 분석이 부족하고, 설문조사 방법이나 내용의 타당성이나 신뢰성에 대한 문제제기는 없다. 즉 신문보도는 특정한 논조 없이 중립적으로 보도함으로써 이전에 이미 반대의견이 표출되어 있었고, 논란이 많았음에도 불구하고 이러한 사회적으로 중요한 갈등이슈로서의 성격이 드러나지 않고 있다.

이를 토대로 행정개혁추진위는 6월 4일 제17차 전체회의를 열고 행정계층구조 개편 추진의 정당성과 도민인지도를 근거로 제주도에 주민투표 실시를 건의하기로 공식의결했고, 이어 제주도는 6월 8일 주관부처인 행정자치부장관에게 주민투표 실시를 공식건의하게 됐다. 즉 지역신문은 정책실행 프레임을 통해 뉴스 보도가 제주도나 행정개혁추진위의 발표에 대부분을 할애함으로써 도정의 시각이 주로 드러나 있으며 이에 대한 반응이나 반발이 함께 보도되지 않고 있음을 알 수 있다.

2) 대립 프레임

대립 프레임은 행정계층구조 개편 이슈에 대해 서로 다른 의견을 가진 이해집단들 간의 대립에 초점을 맞춘 프레임이다. 이는 이슈를 둘러싼 이해집단들이 각자의 주장과 입장에 대한 표출에 있어서 나타나는 충돌, 갈등, 반목 등을 다루는 뉴스 프레임으로서, 예를 들면 제주도의 주민투표 실시에 대한 지역주민의 반발, 제주도와 기초자치단체 간의 대립, 개편 찬성집단과 반대집단 간의 갈등 등이 포함되어 있으며 대립 프레임을 지니는 것으로 판단했다.

행정계층구조 개편과 관련해 지역신문 뉴스보도에서 두드러지게 나타나는 뉴스프레임 중의 하나는 대립 프레임이라 할 수 있는데, 이는 갈등보도의 대부분이 행정구

조 개편 찬성측과 반대측의 갈등과 대립에 초점을 맞추었기 때문이라 하겠다. 행정구조 개편 추진 과정에서 야기된 지방자치단체·지역·계층 간에 표출된 갈등 구조는 크게 지방정부-정당, 지방정부-기초자치단체장, 지방정부-기초자치의회, 제주도-시민사회단체 및 자생적 조직단체 등 4개의 형태를 보이고 있다. 4개 신문에서는 주로 기초자치단체장과 기초자치의회 의원들이 지방정부의 정책실행에 대해 반발하는 내용을 주로 담고 있다.

지방정부와 정당의 대립은 ‘한나라당 제주도당 계층구조 당론 도출 실패…공식입장 다음달 발표’(제민, 2005.5.20), ‘맥빠진 도정…같은당 도의원들로부터도 후원받지 못해’(한라, 2005.5.20), ‘한나라, 내부의견 분분…당차원 결론 도출 또 무산돼’(제민, 2005.6.3), ‘도=강행, 여당=반대…우리당, 정치적 부담 등 의식 고민’(타임스, 2005.6.6), ‘도-열린우리·민노당 간담회 개편시기 방법 놓고 격론’(제민, 2005.6.6) 등으로 행정구조 개편을 추진하는 한나라당 김태환 도지사가 역시 같은 당 소속이면서도 반대 측의 김영훈 제주시장, 강영훈 서귀포시장 등과 적극 대립하면서 정당 차원에서 합의를 도출해 보려 했으나, 역시 첨예한 의견대립으로 끝내 합의도출에는 실패했다는 보도가 주를 이루고 있다. 지방정부와 기초자치단체장의 갈등은 ‘행정계층구조 딜레마…시·군 풀뿌리 민주주의 훼손 기세 등등’(타임스, 2004.12.14), ‘혁신 계층구조 자치권후퇴 우려…시장·군수들, 개편방안에 부정적 견해’(제주, 2005.3.9), ‘산남지역 조직적 반발 움직임…참정권 박탈·균형발전 역행’(한라, 2005.3.28), ‘자치권 없는 계층구조 반대…4개 시장·군수 회견 풀뿌리 민주주의 역행’(타임스, 2005.3.30), ‘혁신안 안돼요…시장·군수 계층구조 종전 입장 고수’(한라, 2005.5.18), ‘광역-기초간 갈등 심화…서귀포시·남군의회, 점진안 중심 홍보 추진’(한라, 2005.6.17), ‘공직사회 대립 풀볼건…도민들 조직이용·혈세 사용할 수 있나’(타임스, 2005.6.7), ‘현재 권한쟁의 심판청구…주민투표, 시군존립과 자치권 침해 우려’(제민, 2005.7.9), 시·군, 현재에 권한쟁의 심판 청구…시장·군수 ‘기초자치단체 폐지 월권 행위’ 주장(제주, 2005.7.9) 등으로 가장 적극 대립하는 관계로 설정되고 있다.

제주도와 기초자치의회 간의 갈등은 ‘행정계층 개편안 반발 전망…시·군의회의원협 혁신안 부정의견 제시’(제민, 2005.3.23), ‘계층구조 개편 논의 중단을…도내 기초의회 의원들 촉구 갈등야기 비난’(제민, 2005.3.29), ‘행정계층개편 도민갈등 야기…4개 시·군의회의원협의회 계층구조개편 반대입장 표명’(타임스, 2005.3.29), ‘계층구조 논의 기로…시·군의회 자치역행, 논의 중단돼야’(제주, 2005.3.29), ‘행정계층구조 혁신안 반대…4개 시·군의회 의장단, 점진안 홍보계획 밝혀’(제주, 2005.6.22) 등으로 나타나고 있다.

이처럼 갈등이 첨예하게 대립하자 꺼내든 카드가 주민투표였다. 주민투표는 행정

계층구조를 둘러싼 지방자치단체와 주민들의 찬반갈등이 거세어지자 투표를 통해 개편여부를 가리자는 방안이 제시되면서 새로운 국면을 맞게 됐다. 사실상 시민사회단체의 대립 배경에는 행정계층구조 개편을 추진하면서 도정이 여론조사결과만을 들고 정책을 강행한데 따른 불만이 깔려 있었다.

“제주참여환경연대는 주민투표 앞서 이뤄지는 여론조사는 여론조작 가능성마저 내포하고 있어 여론조사 계획은 즉각 철회돼야 한다”(제민, 2004.12.16)는 성명을 발표한 바 있다. 아울러 ‘행정계층구조 일방추진 반대…도내 11개 사회단체 주장’(한라, 2004.9.25), ‘21개 단체·정당, 행정구조 개편안 설명회 중단 요구’(제주, 2005.3.21), ‘미래지향적 계층구조 개편안 필요…도내 20개 단체, 도안 반대’(제주, 2005.4.1), ‘행정구역 효율적 개편안 마련 촉구…계층구조 도민연대준비위 결성’(한라, 2005.4.1), ‘행정계층구조 개편 갈수록 산넘어 산…전공노 제주본부, 설명회 등 중단 촉구’(한라, 2005.4.5) 등 주로 상반된 주장과 갈등만을 강조하는 보도가 대부분을 차지하고 있다.

더구나 이러한 대립구도는 찬반 논란 과정에서 나타난 지방정부와 기초자치단체장·기초자치의회, 시민사회단체 등 간의 대립만이 지역신문에서 적극 부각되면서 행정계층구조 개편 추진의 실질적인 당사자인 중앙정부는 체계적으로 빠지게 됨으로써 숨은 정부의 역할과 갈등 양상자로서의 정부의 모습은 보이지 않고 있다. 사실 행정계층구조 개편은 참여정부 들어 지방분권 논의가 급물살을 타고 제주특별자치도 구상이 본격화되면서 추진됐었다. 관련된 기사를 보면, ‘여야 행정구역 구상안 맞물려…정부차원 시범적 성격 드러나 논란 여지’(한라, 2005.4.20)에서 “제주도는 특별자치도의 특별성을 부여하기 위한 주요 대안으로 계층구조 개편안에 대한 논의를 시작했으나, 이는 결국 정부차원의 시범적 성격을 띠고 있는 것으로 드러나 논란의 여지를 남기게 됐다”고 밝히고 있다. 그러나 지역·계층·집단 간의 대립과 갈등만이 부각됨으로써 제주도 행정계층구조 개편 이슈의 실질적인 주체인 중앙정부의 정책 부재나 무능력의 문제보다는 지역 내에서의 찬반논란이 갈등상황의 원인으로 보여지는 효과를 가져오고 있다. 지역신문 보도에서도 대립 프레임에 있어서 갈등 당사자의 중심축을 지방정부로 그리고 있으며, 이를 위한 해결도 지방정부가 나서야 한다는 논조를 유지하고 있다.

“자치·행정계층구조 개편 주민설명회를 통해 혁신적 대안인 ‘도-2개 통합시’에 대한 문제점이 본격적으로 제기되고 있는 가운데…이는 무엇보다 계층구조 개편의 취지를 살리지 못한 대안설정과 정책결정권자의 의지 미흡으로 인한 ‘갈짓자’ 행보가 결정적인 원인으로 작용했다는 분석이다”(제민, 2005.3.29)

“시민사회단체들은 행정구조개편에 대한 의견 등을 제시하겠다고 논의 초기단계부터 외쳤으나 행정당국은 이를 무시했다. 현재 제주도의 혁신안은 도의 일정에 급히

맞추다보니 당초 취지나 목적에 크게 빗나가 있다. 좀더 심도 있는 연구와 여론수렴을 해야 한다”(타임스, 2005.4.1)

“제주도 행정구조 개편과 관련해 시장·군수들이 조직적 반대 움직임을 보이고 있는 가운데 제주도가 시·군단체장 등과 만나 입장을 전달하고 협조를 구하는 방안을 모색하는 등 돌파구 찾기에 부심하고 있다”(한라, 2005.5.14)

이처럼 신문 보도가 찬반 양측의 엇갈린 주장만을 언급하면서 이를 힘겨루기, 공방, 갈등, 비난, 반발 등의 표현을 통해 대립구도를 한층 부각시키고 있다. 아울러 찬반집단의 대립이 강조되는 뉴스보도에서 행정계층구조 개편 이슈는 행정계층구조 개편에 대한 국가정책적 문제에서 지방정부와 기초자치단체, 기초자치의회, 시민사회단체 등 지역집단간의 분쟁으로 치환되는 것으로 보여진다.

3) 도민합의 프레임

도민합의 프레임은 행정계층구조 개편을 둘러싼 관련 집단들간의 대립과 갈등의 해결책으로서 합의나 조정을 강조하는 프레임이다. 구체적으로는 뉴스 보도가 이해 집단들, 특히 행정계층구조 개편 찬성집단과 반대집단들 간의 대화, 합의를 중용하는 메시지를 담고 있거나, 문제의 해결을 위한 민주적인 대화와 조정의 필요성을 언급하고 있는 경우에 도민합의 프레임을 지니는 것으로 판단했다. 이 프레임은 정책실행 프레임과 대립 프레임의 대칭 선상에 있는 뉴스 프레임이다.

분석기간 행정계층구조 개편 추진을 둘러싼 찬반 갈등이 심화되어 감에 따라 이에 대한 해결방안이나 대책이 중요한 사안으로 떠올랐다. 그러나 앞서 살펴보았듯이, 도민합의에 대한 보도는 많지 않았고, 그나마 행정개편을 반대하는 기초자치단체장과 기초의회의원들을 상대로 원론적인 목소리를 쏟아내고 있다. 예를 들어 “기초자치단체장과 의원들은 제주의 미래를 위한 행정계층구조개편이 도민들의 현명한 선택에 의해 결정될 수 있도록 적극 협조해야 할 것이다”(한라, 2005.3.31), ‘도민갈등 바람직하지 않다…도민들, 행정당국과 지도층인사들 머리 맞대 해결해야’(타임스, 2004.4.1), ‘단체장이 도민갈등 부추긴다’(타임스, 2005.7.23)라는 기사에서 “기초자치단체들이 쉼기대회를 준비하는 것으로 알려지는 등 주민투표를 정책선택을 위한 투표로 이끌어야 하는 사회지도층들이 오히려 도민갈등을 부추기고는 ‘도민갈등을 야기하는 세력이 누구냐고 되묻는’ 코미디를 연출하는 형편이다” 등으로 정책적 접근에서의 도민합의보다는 단순히 반대 중심자들이 협조자가 돼야 한다고 주문하고 있다.

또다른 기사에서는 “청와대와 정부·제주도가 계층구조 개편과 특별자치도간 밀접한 관련성을 인정하고, 특별자치도에 부합한 계층구조에 대한 명확한 입장을 밝혀 도민들로부터 평가를 받는 적극적인 자세로 전환해야 한다는 지적이 설득력을 얻고

있다”(제민, 2005.4.14)

“사실상 도민 선택만 남은 계층구조 개편을 놓고 주민투표 연기 주장 등 논란이 가열되는 가운데 실질적인 도민 총의 도출과 예상되는 문제에 대한 보완책 마련 등 현실적인 접근이 바람직하다는 여론이 대두되고 있다”(제민, 2005.6.6)고 보도했다. 이러한 보도는 지역주민의 동의를 강조하고 있는데, 이와 같이 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등 해결을 위해 관련 집단간의 민주적인 대화, 사회적 합의 필요성을 언급하는 프레임이 두드러지게 나타났음을 알 수 있다.

4) 투표율 향상 프레임

투표율 향상 프레임은 주민투표가 제주에서 첫 시행한다는 점, 도민선택권이 주어 진다는 점, 도민자치역량 시험대에 대한 메시지를 담고 있다. 즉 행정구조 개편 인지도 향상을 통해 투표율이 높으면 제주의 자치역량이 한껏 높아지고, 주민투표 참여가 민주주의 실현이라는 투표율의 중요성을 역설한 요소들을 포함한다. 투표율 향상 프레임은 행정구조 개편을 둘러싼 지역주민들의 찬반갈등이 거세어지자 투표를 통해 개편 여부를 가리자는 방안이 제시되면서 언론보도에서 중요하게 다뤄지기 시작했다. 사실상 기초자치단체나 기초의회, 시민사회단체의 지방정부와의 대립은 행정계층구조 개편을 추진하면서 정상적인 주민여론 수렴이 이뤄지지 않았다는 불만이 깔려 있었기 때문에 투표율 향상 프레임은 찬반갈등에 대한 실제적이면서 유일한 해결책으로 인식되기도 했다. 아울러 이 프레임에서는 행정계층구조 개편 이슈와 관련된 특정 집단의 도덕성이나 윤리성을 언급하거나, 문제가 되는 사안을 도덕적·윤리적 잣대로 판단하고 있다. 이러한 대표적 사례는 투표 거부를 행정계층구조 개편에 대한 항의 표시로 다루기보다는 투표의 민주주의적 가치나 기초자치단체 등 관련 집단의 도덕성과 관련시켜 다루고 있다.

지역신문의 헤드라인을 보면, ‘계층구조 인지도 비상…도, 주민투표 큰 부담’(한라, 2005.4.20), ‘휴가철에 홍보 효과도 기대 못해…투표율 올리기 비상’(제민, 2005.6.6), ‘투표율 높이기 비상 걸렸다…투표자수의 1/3 이상 참여해야 개표 가능’(한라, 2005.7.11), ‘투표율 높이기 금주가 고비…정부, 27일 임시공휴일 지정 예정’(제주, 2005.7.11), “특히 투표율이 높은 투표구에 대해서는 지역 숙원사업을 추진할 수 있는 사업비를 제공하는 방안을 적극 검토하고 있는 것으로 알려졌다”(제민, 2005.6.20), ‘혁신·점진안 찬성단체 홍보활동 박차…지지율 높이기 막판 총력전’(제주, 2005.7.21) 등이 있다. 이러한 프레임의 대표적 사례는 도민여론조사 결과 발표에서 발견되는데, 도민여론조사 결과가 낮은 수치를 보이자, 지역신문은 지역주민의 개편추진에 대한 항의표시로 다루기보다는 행정계층구조 개편이 아직 도민홍

보가 덜 된 점과 행정구조 개편을 반대하는 기초자치단체와 기초의회의 불순한 의도가 숨어있다고 현실구성하고 있다.

예를 들어 “도민들도 이제는 적극 나서야 한다. 제주의 미래와 운명을 투표로 직접 결정해야 한다. 계속 뒷짐만 지고 있다가 나중에야 이러쿵 저러쿵 불만만 늘어놓는 것은 민주시민의 자세가 아니다”(제민, 2005.6.24), ‘다가오는 주민투표 선거분위기 안뜬다’(한라, 2005.7.14)라는 기사에서는 “이는 주민투표율이 높게 나올 경우 시·군과 의회를 폐지하는 혁신안이 채택될 가능성이 높기 때문이다. 이에 따라 시·군이 고의적으로 주민투표율을 낮추려한다는 인상을 심어주고 있다”가 대부분이었다. 즉 행정계층구조 개편과 관련하여 투표 거부에 대한 신문 뉴스보도는 투표거부의 원인, 대책 보다 도덕, 윤리적 문제로 다루고 있음을 알 수 있다.

더구나 지역신문은 ‘투표분위기 침체…단체들 독려 속속’(타임스, 2005.7.16), ‘선거분위기 살아나나…사회단체 등 주민투표 동참 잇따라’(한라, 2005.7.16), ‘주민투표 금주가 분수령…도·선관위 투표율 높이기 등 총력’(한라, 2005.7.18), “도민들의 투표권 행사는 지극히 당연한 권리이자 의무이다. 따라서 이제 우리 손으로 제주의 미래와 운명을 결정해야 한다”(제민, 2005.7.22), ‘주민투표 열기 급속확산…행정구조 개편 도민 인지도 급상승’(제민, 2005.7.25)이라고 보도하고 있다. 이는 주민투표에 따른 복합적인 현상과 원인을 피상적인 수준에서 단순화함으로써, 지역신문은 행정계층구조 개편에 있어서 투표 거부의 근본원인을 제대로 진단하지 못하고, 이슈의 복잡성과는 무관하게 적극적으로 투표에 동참하도록 유도하는 도덕적 가치나 윤리의 잣대로 판단하고 있었다.

반면 중앙정부는 갈등의 당사자라기 보다는 오히려 대립적 문제를 해결하는 집단으로 표상되는 경향을 보이고 있다. 아울러 중앙정부가 주요행위자로 등장한 기사에서도 투표율 향상이 마치 지역주민들의 지상과제인 것처럼 제시하고 있었다. 중앙정부 관계자들의 제주도 방문 소식을 전하면서 지역신문은 “7월 12일 제주특별자치도 기본구상안 마련을 주도해 온 윤성식 정부혁신지방분권위원장은 ‘특별자치도를 성공적으로 추진하려면 많은 권한이 제주도로 이양되는데 주민투표 결과에 따라 정부의 권한 이양 범위를 도 또는 시·군까지 할 것인가를 결정하게 될 것’이라고 밝혔다”, “7월 14일 김두관 대통령정부특별보좌관은 ‘제주도가 행정구조개편을 위해 주민투표를 앞두고 있다. 잘 추진된다면 다른 시도의 행정구역 개편에도 영향을 미칠 것이라고 밝혀 제주도 행정구조개편 주민투표 결과의 여파가 적지 않을 것임을 시사했다”, “7월 19일 김병준 청와대 정책실장은 제주특별자치도 추진기획단 격려차 제주도청을 방문한 자리에서 ‘행정구조개편 주민투표 결과에 많은 관심을 갖고 있으며 추이를 지켜보고 있다’고 밝혔다”, “7월 22일 오영교 행정자치부 장관은 ‘제주도에서 처음으로 실시되는 주민투표는 결과보다 주민 참여도가 중요하다. 도민 소득 창출과 국제자유

도시 위상 강화 등 제주도 전체적인 발전 관점에서 행정계층의 효율적 방안을 선택해야 하며 도민의 의사 결정을 존중할 것이다”고 보도하고 있다. 이들 뉴스에서는 앞서 지방정부와 지역주민을 행정계층구조 개편과 관련한 주민투표에서 책임자로 제시한 것과 달리 중앙정부는 주민투표의 관망자로서 규정함으로써, 전혀 다른 시각을 보여주고 있었다.

5) 지역발전 프레임

지역발전 프레임은 행정계층구조 개편이 가져 올 유·무형의 경제적 효과나 지역발전의 인센티브, 외자유치의 효율성, 지역개발 등을 다루고 있다. 분석기간 초기에는 혁신안에 대한 결정과 함께 지역발전 기대효과에 대한 보도가 많았으며, 후반부로 갈수록 행정계층구조 개편문제가 심각한 사회갈등으로 부각됨에 따라 이에 대한 중앙정부의 대책이나 해결방안이 비중 있게 다뤄졌다.

보도 초기에 혁신안에 따른 행정계층구조 개편이 지역에 미치는 결과, 특히 경제적 결과에 비중을 두는 보도가 많았다. 예를 들어 “제주발전연구원은 국제자유도시비전 실천관점을 비롯해 지방자치 실천관점을 놓고 비교했을 때 제2안은 모든 항목에서 ‘매우 우수’하다는 긍정적인 평가를 받았다고 밝혔다”(제주, 2004.12.16), “국제자유도시 추진과 지역의 경쟁력 향상을 위해서는 복잡한 행정구조에 따른 인력·시간·예산의 낭비를 줄여야 한다는 주장도 상당한 설득력을 얻고 있다. 더구나 현행 처럼 북제주군과 남제주군이 각각 제주시와 서귀포시를 사이에 두고 분리됨으로써 발생하는 여러 문제점은 개선되는게 마땅하다”(한라, 2004.12.17) 등이다. 이같은 보도는 지방행정계층 및 행정구역의 개편에 대한 요구와 논의가 지속적으로 제기되어 왔음을 알 수 있게 한다.

이러한 보도 초기의 양상에서 기초자치단체와 시민사회단체의 반발이 거세지자, 중앙정부의 경제적 지원이나 제주특별자치권 부여, 외자유치의 수월성 등을 언급하거나, 행정계층구조가 개편됐을때와 그렇지 않았을 때의 지역발전엔 미치는 결과 또는 지역민의 관심과 기대를 언급하는 보도가 많았다. 예를 들어 “계층구조 개편의 출발점은 제주의 미래비전인 국제자유도시·평화의 섬을 효율적으로 추진하기 위한 자치·행정체제를 갖추자는 것이다. 여기에 노무현 대통령의 제주특별자치도 구상 천명으로 그 무게가 더해졌다”(제민, 2005.4.13), ‘행정계층구조 개편해도 국고지원 안줄어…오영교 행자, 관련법에 제도적 장치 명시’(제주, 2005.4.13), ‘제주미래·이익 판단기준 특별한 지휘 확보 필요’라는 표제의 기사에서는 “지난주 김태환 지사가 청와대 김병준 정책실장을 면담하고 돌아와 간부회의에서 계층구조 개편 필요성을 역설한 이후…중략…이는 정부 각 부처와 다른 지역을 설득할 수 있는 명분이 필요

하다며 ‘계층구조 개편없는 특별자치도는 없다’는 청와대의 강력한 메시지가 전달됐기 때문이다”(제민, 2005.5.18), “노무현 대통령이 선물한 제주특별자치도의 모태가 계층구조 개편이라는 것은 누구도 부인할 수 없는 사실이다. 출발점인 계층구조 개편은 하지 않고 특별자치도에 필요한 권한과 재정만 달라는 얘기가 먹혀들지 생각해볼 일이다”(제민, 2005.7.25). 이처럼 보도기사들이 제주미래 비전인 특별자치도의 원활한 추진을 위해서는 계층구조 개편이 우선이라는 논리를 보여주고 있다. 또 지역신문 보도를 통해 특별자치도가 시행되면 마치 제주가 새로운 변화와 혁신적인 발전을 거둘 수 있다는 환상을 심어주고 있다. 한 예로 “제주특별자치도가 시행될 경우 입법·재정·조직·인사 등의 권한 확대와 함께 광범위한 중앙업무와 특별지방행정기관 이양 등 자치행정 전반에 걸친 대대적인 변화가 이뤄진다”(제민, 2005.5.24) 등의 검증되지 않은 사항들을 단정적으로 보도하는 경향이 짙다.

이러한 정부지원에 대한 보도는 구체적인 지원방법 및 시기, 실현가능성에 대한 언급 없이 지나친 기대와 환상을 심어주는 경향을 나타냈다. 즉, 행정계층구조 개편에 대한 보도가 중앙정부의 지원과 혜택에 집중함으로써 지역주민의 기대를 지나치게 부풀리는데 기여했고, 이러한 기대의 증폭은 이후의 투표율 향상을 위한 지방정부의 논리로 작용했다. 또 이러한 보도는 시민사회단체와 지역주민의 반발 등 다른 입장이나 시각이 배제된 채, 각종 지원과 개발을 통한 지역발전에 초점을 맞추으로써 행정계층구조 개편을 추진하려는 중앙정부와 지방정부의 입장만이 강조된 것이라 하겠다.

6) 법·제도/연구 미비 프레임

법·제도/연구 미비 프레임은 행정계층구조 개편 추진을 위한 주민투표의 적법성과 정당성 등 근거가 미약하다는 요소들이 포함된다. 또 제도 미비로 행정계층구조 개편이 지역주민의 삶의 질 향상을 실질적으로 보장하지 못한다는 요소들이 이 프레임 판단의 근거가 된다. 이 프레임은 대립 프레임과는 달리 문제의 원인과 해결에 적극적인 내용들을 포함하고 있어 매우 중요한 현실구성적 측면을 지니고 있지만, 지역신문은 이를 소홀히 다룬 경향을 보이고 있다.

우선 4개 신문은 행정계층구조 개편 시행 초기에 정책실행 방법에서의 잘못과 연구부실로 시민혼란이 여전하다는 논조를 보이고 있다. 지역신문은 보도에서 ‘제주도행정계층구조 개편 혁신안…여론조사로 안된다’(타임스, 2004.9.21)에서 “도민들은 막상 여론조사 대상에 선정된다해도 자세한 내용을 모르는 탓에 자신의 의사조차 제대로 나타낼 수 없는 지경이라며 도의 나홀로 정책을 나무랐다”, “계층구조 개편에 따른 5개 혁신적 대안에 대한 장단점 분석결과가 발표됐으나 기존 연구결과와 상충돼 혼란만 가중시키고 있다는 지적이 제기되고 있다”(제민, 2004.12.16), “제주도와 행정개

혁진위, 제주발전연구원이 이른바 도민여론을 수렴할 혁신안이라고 내놓는 것이 우리를 어리둥절하게 한다…중략…제주도는 도대체 제정신으로 이런 것을 혁신안이라고 내놓는가, 혁신은 간 곳 없고, 오히려 자치와 분권에 반하자는 것이다”(제주, 2004.12.17), “…논의는 1년여 기간 동안 수차례의 용역과 토론회, 보고회 등을 거쳤지만 아직도 정리되지 못한채 도민들 사이에 혼란만 가중시키고 있다”(제민, 2004.12.18) 등 주로 기존 연구결과와 상충돼 혼란만 가중시키고, 연구부실로 시민 혼란이 여전하다는 보도가 이뤄지고 있다.

또한 지역신문은 행정계층구조 개편에 대한 인지도가 낮은 점을 정책추진자의 홍보 부족이 가장 큰 원인으로 돌리고 있다. ‘초미관심사 불구 홍보 부족…점진적 대안·혁신적 대안 뭉치 몰라’(제민, 2005.3.24), “제주형 자치모형 선정을 위한 도민투표를 앞둔 첫 도민설명회에서 주민들은…중략…혁신안과 점진안에 대한 장단점 분석이 미흡해 주민들이 계층구조를 선택하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다”(한라, 2005.3.22) 등이다.

기초자치단체 폐지 혁신안에 대한 참정권 박탈로 위헌 소지가 있다는 주장도 제기됐다. 주로 교수 등 전문가 그룹이 제기한 문제로서, 이는 행정자치부가 이후 위헌 요소가 없다는 유권해석으로 유야무야 넘어갔지만, 이후 기초자치단체장의 헌법소원을 통해 현재 헌법재판소의 판결을 기다리고 있다. 지역신문 보도에서는 이를 “제주도가 다른 지방자치단체의 권한과 사무에 속하는 사항을 주민투표에 부치는 것 자체가 법규정에 위배된다고 지적했다”(제민, 2005.3.29), “계층구조 개편과 관련 일부 사회단체 및 학계가 현재 추진 중인 주민투표 방식의 절차적 하자과 혁신안 채택시 참정권 제한 등을 주장하며 위헌가능성을 끊임없이 주장하고 있다”(한라, 2005.6.7)고 보도하고 있다.

아울러 주민투표가 전국 최초로 시행하는 점에서 여러 가지 제도가 미비하다는 문제도 거론됐다. 지역신문 보도는 “오는 7월말 실시될 예정인 행정계층구조 개편 주민투표를 앞두고 제주시와 서귀포시가 도와 별도로 주민설명회를 열면서 사전투표운동과 설명 주체, 투표 운동을 놓고 혼선이 빚어지고 있다”(제민, 2005.6.7), 중앙선관위 전체회의서 ‘계층구조 주민투표 사전 운동 불가능’(제주, 2005.6.21), “주민투표 발의 전 특정안에 대한 찬성을 유도하는 사전 주민투표운동은 위법이며, 계층구조 개편안에 대한 시장·군수의 정보제공과 시·군의원의 투표운동은 가능하다는 결론이 내려졌다”(제민, 2005.6.21), ‘중앙선관위 유권해석에도 혼란 여전’(제민, 2005.6.22), “제주의 백년대계를 결정할 주민투표라는 중요성과 찬반양론이 팽팽한 상황에서 선관위의 유권해석만으로 각종 논란을 잠재우기에는 한계를 드러내고 있다”, ‘점진안-혁신안 설명회는 되는데 주민투표참여 독려는 안되나…도선관위 유권해석 논란’(제민, 2005.7.7) 등의 보도가 있었다.

지방정부가 발주한 용역에 대한 문제제기도 있었다. 그 주된 내용은 용역결과 제시된 안이 일관성을 상실한 채 혼란만 부추기고 있다는 것이다. 이 프레임의 의미구성 틀에는 주로 제주도 정책연구기관인 제주발전연구원¹²⁾과 관련돼 있다. 지지부진한 정책실행, 연구부실로 인한 혼란, 행정계층구조 관련 용역의 부실 등 뉴스보도에서 지적한 문제들은 행정계층구조 개편을 추진하기 위한 제주도 정책연구기관의 총체적인 부실로 인해 발생한 점이 없지 않다.

“지금까지 제주도의 계층구조와 관련된 용역이 시행된 것은 세 번이다. 그러나 용역결과 제시된 안은 3색이다…중략…그럼에도 용역과정에서는 저마다 뚜렷한 기준이 적용됐다고 강조하고 있다. 도민들이 어느 장단에 춤을 춰야 할지 모를 상황이다. 이 때문에 혁신안에 대한 용역결과가 오히려 혼란만 부추기고 있다는 지적이 제기되고 있다”(제민, 2004.12.20.). 이처럼 연구조사가 부실하면 그릇된 결과를 낳게 되고, 이는 곧 지역정책의 올바른 수립과 추진에 결정적 장애로 이어진다. 연구조사가 정확해야 행정계층구조 과정에서의 대책이나 개편 이후의 정책을 제대로 세울 수 있는 점에서 간과할 수 없는 부분이다. 문제는 불량 연구조사로 인해 잘못된 주장과 불필요한 잡음을 양산하고, 심한 경우 제주도 정책의 신뢰를 떨어뜨리거나 큰 흐름을 가로막는다는 점이다.

결과적으로 행정계층구조를 둘러싼 갈등이 심각해진 데는 여론수렴 절차의 미비와 지방정부의 ‘밀어붙이기식’ 정책실행 때문이라는 지적이 있어왔으나, 주로 지역주민과 시민사회단체, 전문가 그룹이 지적한 법·제도가 빈약하고 연구가 제대로 안됐다는 비판보다는 지방정부의 정책추진과 중앙정부의 여러 가지 지원대안에 보도의 초점을 맞추므로써 지역신문이 행정계층구조 개편과 같은 지역정책결정과정에서 갈등의 조정과 중재역할을 제대로 하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

7) 행정 효율성 프레임

행정 효율성 프레임은 행정계층구조 개편이 가져 올 행정 효율성의 극대화 또는 유·무형의 행정적 효과 등에 초점을 맞추어 행정계층구조 개편의 의미를 구성하는 프레임이다. 이 프레임에는 행정 효율성의 극대화, 시·군간 발전격차와 낮은 재정자립도의 해소, 지역이기주의로 인한 행정효율성 저하 극복 등의 요소를 포함한다. 또한 중층제로 인한 의사결정구조의 비효율성과 비용 낭비요인 제거, 광역차원의 신속하고 효율적인 행정처리를 통해 자치·행정의 틀을 갖추자는 내용을 담고 있다. 주로 이 프레임은 행정계층구조

12) 지난 1996년 10월 31일 제주발전연구원 설치 및 육성 조례에 따라 설립된 제주발전연구원은 제주도의 지역발전 및 지역경제 진흥, 지방행정과 관련되는 제도개선 등 제반과제에 대한 전문적·체계적인 연구·조사·분석 활동을 통하여 지역 균형개발과 지역발전에 기여함을 설립목적으로 하고 있다.

개편 찬성론자들의 입장과 주장을 대변하는 이야기 구성틀로서 사용되었다.

예를 들어 “혁신안의 장점으로는 산남·북지역의 생활권과 행정구역을 일치시킬 수 있고, 지역개발사업을 보다 광역화·규모화함으로써 사업효과를 높일 수 있는 한편 행정구역 변경에 따른 사회적 비용이 적게 소요된다”(계민, 2005.3.4), “사실 행정의 계층구조와 기구 및 조직은 단순화할수록 좋다는 것이 학자들의 지적이다. 민주 선진 국가일수록 행정계층구조는 단순하며, 반대로 전체주의 국가나 독재 국가, 후진 국가일수록 행정계층구조가 다양하다고 한다. 우리의 현행 행정계층의 다층구조도 전체주의 체제가 극에 달했던 일제시대에 비롯된 것으로 오늘날 민주화, 무한경쟁시대에는 부적합한 것이다”(타임스, 2005.3.7), “혁신안은 중복·낭비성 예산절감을 포함 새로운 행정서비스와 대규모사업 집중투자 가능, 규모의 경제실현으로 대외 경쟁력 강화, 예산과 자원의 효율적인 배분으로 균형발전 용이, 산북과 산남중심 생활권과 행정구역 일치 등을 꼽았다”(타임스, 2005.3.18), “도와 4개 시·군의 자치단체장과 의원 등에 소요되는 인건비와 운영비에 약 300억원과 광역과 기초자치단체의 중복에 의한 이중계상된 재정낭비 등 모두 1000억원에 가까운 도민의 혈세가 낭비되고 있을 때 제주도의 생존권 차원에서 하루빨리 개선해야 할 것이다”(한라, 2005.5.19)

보도 초기에는 주로 행정계층구조 개편이 가져 올 행정 효율성의 극대화 또는 시·군간 발전격차와 낮은 재정자립도의 해소 등의 유형적인 요소 등에 대한 언급이 많았다. 그러다가 이후에는 계층구조 개편이 지역사회 전반에 걸친 개혁을 위해 반드시 필요한 행정 조치라거나 제주도의 현 행정체제 상에서 반드시 필요함을 강조하는 무형적인 보도가 많았다. 예를 들어 “도의회를 포함한 지방의회의 성적표는 다소 부실한 것이 사실이다. 내부에서 터져 나오는 잡음을 포함 전문성이 부족한 접근방식, 정체성의 혼란 등 아직은 ‘지역주민생활에 많은 도움을 주지 못한다는 부정적 이미지가 강하다…중략…계층구조 개편을 계기로 다시 부각된 지방의회의 문제점, 반드시 짚고 넘어가야 할 중요사안 중 하나로 인식되는 것도 이 때문이다”(타임스, 2005.7.14), “이는 인구 55만명, 외부와 단절된 섬 지역이기 때문에 더욱 가능하다는 반론으로 제주도의 행정 및 재정규모로 볼 때 세분화하지 않고 광역화해도 얼마든지 주민참여 정치가 이뤄진다는 설명이다”(타임스, 2005.7.15), “행정계층을 줄이고 읍면동 기능을 강화하면 의사반영이 식해지고 서비스도 한층 강화될 것…중략…시에서 마땅한 대책을 내놓지 못하고 있는 교통 문제는 광역화로 해결방안을 찾아야 하고 친환경 정책 역시 기초체제로는 부족하다”(제주, 2005.7.21) 등이다.

이 프레임을 사용한 보도에서 지방행정계층의 경우 중층제에 따른 행정비용의 과다, 행정의 비능률성, 계층간 업무의 중복배분 등이 문제점으로 지적되어 왔고, 행정구역의 경우 생활권역과의 불일치, 행정구역간 불균형 등의 문제점과 교통·통신수단의 발달에 따른 구역의 광역화 경향으로 인한 개편 요구 등으로 이 프레임을 현실 구성하고 있다.

제3절 신문기사 주요행위자 분석

제주도 행정계층구조 개편과 관련한 4개 지역신문 보도에 나타난 주요행위자는 기자들이 인용한 사람 혹은 집단을 확인함으로써 이뤄졌는데, 이를 통해 행정계층구조 보도에서 비중 있게 등장한 행위자는 누구이며 주로 누구의 시각을 통해 이슈가 틀지어졌는지를 살펴보았다.

주요행위자에 대한 분석은 이 절에서는 신문사와 프레임별로 살펴보고, 제4절에서는 각각의 지역신문별로 프레임에 따라 어떤 행위자가 주로 등장하여 이슈에 대한 입장과 관점을 드러내고 있는지를 알아보았다.

1. 주요행위자 등장 빈도수

<표 7>을 보면 4개 신문 모두에서 지방정부(45.6%)가 주요행위자로 가장 높게 등장하였다. 이는 행정계층구조 개편과 관련하여 정책결정에 직접적으로 관여하는 개인이나 집단들의 목소리가 가장 빈번하게 뉴스보도에 등장하였음을 뜻한다. 그 뒤를 이어 시민사회단체(10.3%), 언론인을 포함한 기타(9.9%), 기초자치단체장(8.4%), 일반시민(7.4%), 청와대 및 중앙정부(5.2%), 국회 및 정당(4.4%) 순으로 나타났다. 반면 전문가 그룹(3.2%)과 선출직 제주도의회의원(3.0%), 기초의회의원(2.7%)은 상대적으로 낮게 집계됐다.

4개 신문별로 주요행위자별 등장빈도수를 보면 제민일보는 지방정부(42.6%), 언론인 등 기타(13.9%), 시민사회단체(8.7%), 일반시민(7.8%), 기초자치단체장(7.0%) 순으로 높게 나타났다. 제주일보는 지방정부(50.0%), 시민사회단체(13.0%), 언론인 등 기타(9.0%), 일반시민(6.0%) 순으로 집계됐다. 한라일보는 지방정부(49.0%), 시민사회단체(12.5%), 기초자치단체장 및 언론인 등 기타(각 8.7%), 국회 및 정당과 일반시민(각 5.8%) 순으로 나타났다. 제주타임스는 지방정부(40.2%), 기초자치단체장(13.8%), 일반시민(10.3%), 시민사회단체 및 언론인 등 기타(각 6.9%) 순으로 나타났다. 여기서 특이한 점은 4개 신문 모두 행정계층구조 개편 추진 당사자인 지방정부가 주요행위자로 등장한다는 점이다. 즉, 지방정부의 관료, 제주도지사, 행정개혁추진위, 제주발전연구원 등 공적 취재원이 일차적인 해석틀을 제공하고 있다. 이같은 공적 취재원에 편중하는 원인은 '보도 내용에 대한 신빙성 부여, 객관성의 성취, 뉴스 생산 작업의 효율성 도모'를 위해서라는 이전의 연구(양정혜, 2001, 293쪽)에서 밝히고 있듯이 이미 사회적 권위를 부여받은 관리나 전문가 등이 신뢰할 수 있고, 사실여부에 대한 확인도 수월해 이들에 대한 언론인들의

의존도가 높다는 것을 알 수 있게 한다.

제민일보는 지방정부 다음으로 시민사회단체와 일반시민이 주요행위자로 많이 등장하는 반면, 제주일보는 시민사회단체와 언론인 등 기타, 한라일보는 시민사회단체와 기초자치단체장, 제주타임스는 기초자치단체장과 일반시민이 주요행위자로 많이 등장하는 차이점을 보였다. 즉, 권력기관 중심의 의사결정 과정을 지역언론이 일반시민들의 의견이나 주장보다 앞서 반영하고 있음을 반영하고 있다. 그 외 주요행위자에서는 유의미한 차이들이 도출되지 않았다.

<표 7> 신문사별 주요행위자

단위 : 빈도(%)

| 주요행위자 | 제 민 | 제 주 | 한 라 | 타임스 | 전 체 |
|---------|-----------|-----------|-----------|----------|------------|
| 중앙정부 | 5(4.3) | 4(4.0) | 4(3.8) | 8(9.2) | 21(5.2) |
| 국회 및 정당 | 7(6.1) | 2(2.0) | 6(5.8) | 3(3.4) | 18(4.4) |
| 지방정부 | 49(42.6) | 50(50.0) | 51(49.0) | 35(40.2) | 185(45.6) |
| 제주도의회 | 2(1.7) | 5(5.0) | 1(1.0) | 4(4.6) | 12(3.0) |
| 기초자치단체장 | 8(7.0) | 5(5.0) | 9(8.7) | 12(13.8) | 34(8.4) |
| 기초자치의회 | 3(2.6) | 2(2.0) | 2(1.9) | 4(4.6) | 11(2.7) |
| 시민사회단체 | 10(8.7) | 13(13.0) | 13(12.5) | 6(6.9) | 42(10.3) |
| 일반시민 | 9(7.8) | 6(6.0) | 6(5.8) | 9(10.3) | 30(7.4) |
| 전문가 그룹 | 6(5.2) | 4(4.0) | 3(2.9) | | 13(3.2) |
| 기 타 | 16(13.9) | 9(9.0) | 9(8.7) | 6(6.9) | 40(9.9) |
| 전 체 | 115(28.3) | 100(24.6) | 104(25.6) | 87(21.4) | 406(100.0) |

언론은 공공의 문제를 다룸에 있어 주로 엘리트 집단, 권력가, 정부기관 등의 의견을 반영하는 경향을 보여 왔다(강내원, 2000). 어떤 사안의 여러 당사자 중에서도 정보관리나 언론홍보 능력이 있는 쪽, 특히 권력기관이나 집단의 입장이 많이 등장하기 쉽기 때문이다. 그 결과 갈등 자체의 비중이나 이슈보다는 취재보도의 편의와 갈등당사자의 정보관리 능력이 뉴스의 선택과 배제의 주요인으로 작용하고 있다(김동규, 2000). 다시 말해 신문 보도에 있어서 시민단체나 일반시민들의 의견이나 입장도 보도하고는 있지만, 정책 결정과정을 중심으로 보도를 함으로써 언론매체의 일반적인 권력기관 중심적 보도성향이 행정계층구조 개편과 관련된 보도에서도 나타났다고 할 수 있다. 즉, 4개 신문을 종합하여 취재원별 등장 빈도수를 살펴보면 지방정부(45.6%)가 주요행위자로 가장 높게 등장하고 있으며, 지방정부에 포함된 제주

도지사, 제주도 관료, 행정개혁추진위, 제주발전연구원 등의 태도나 입장에 관한 보도가 상당한 부분을 차지하고 있었다. 반면 시민사회단체(10.3%), 언론인을 포함한 기타(9.9%), 기초자치단체장(8.4%), 일반시민(7.4%), 청와대 및 중앙정부(5.2%), 국회 및 정당(4.4%), 전문가 그룹(3.2%), 선출직 제주도의회의원(3.0%), 기초의회의원(2.7%)으로 상대적으로 낮게 집계됐다. 따라서 행정계층구조 개편과 관련한 언론사들의 보도기사들은 다양한 계층의 다양한 의견을 충분히 전달하지 못했음을 알 수 있었다. 즉, 4개 신문보도를 통해 구성된 상징적 현실은 지방정부의 등장 빈도수가 다른 주요행위자에 비해 월등히 높으며, 다양한 계층의 다양한 의견을 충분히 전달하지 못한 것이었다. 또한 이들 뿐만 아니라, 광역의회의원 및 기초의회 위원들의 적극적인 관여도 보이지 않았다.

사회적으로 중요한 사안을 사회구조적 원인과 결과를 밝혀 보도하기보다는 한정된 층위의 동기 및 이해관계의 문제로 묘사한다면, 독자는 지역사회적으로 중요한 사안을 사회구조적인 문제라기보다는 한정된 집단의 문제로만 인식하게 된다(이준용, 2001). 이런 유형의 단순화는 곧 개별사건 중심의 보도를 낳게 되는데 다양한 여러 집단의 여론을 반영한 설명이 없는 보도는 일부 집단 간의 문제로 표상하기 쉽다는 것이다. 그 결과 행정계층구조 추진 반대 목소리 등과 같은 문제 제기자, 즉 반대자들의 모습은 사회 내 소수이며 주변적인 그룹으로 묘사될 수밖에 없다. 또 이러한 이슈와 관련된 시민단체나 일반 시민들의 의식화 과정이나 사회반영에 대한 지역신문의 이해도 결여돼 있다고 할 수 있다. 결과적으로 본 연구를 통해 지역신문은 갈등이슈에 대한 다양한 진단과 처방책들이 교환되는 논쟁의 장을 제공함으로써 바람직한 사회변동의 통로가 되기보다는 기존 질서나 권력집단의 정책추진을 위한 옹호자 역할을 수행하는 경향을 띠고 있다고 추론할 수 있다.

2. 주요행위자 프레임 구성

각 프레임별로 주요행위자 유형을 살펴보면 <표 8>과 같다. 정책실행 프레임은 지방정부(77.5%)가 가장 높았으며, 다음으로 언론인 등 기타(6.7%), 국회 및 정당(5.0%), 중앙정부와 제주도의회(각 4.2%) 순이었다. 대립 프레임에서 주요행위자는 기초단체장(41.7%), 시민사회단체(23.6%), 기초의회(13.9%), 국회 및 정당(6.9%) 순으로 나타났다. 도민합의 프레임은 모든 주요행위자에서 전반적으로 낮았으나, 상대적으로 지방정부(21.4%)에서 가장 높게 집계됐다. 투표율 향상 프레임은 지방정부(41.5%), 언론인 등 기타(17.0%), 시민사회단체(14.9%), 중앙정부(9.6%)로 집계됐다. 지역발전 프레임은 지방정부(40.0%)가 가장 높았으며, 상대적으로 중앙정부(25.0%), 제주도의회(15.0%), 시민사회단체(10.0%) 순으로 나타났다. 법·제도/연

구미비 프레임은 일반시민(25.0%)이 가장 높았으며, 지방정부(23.1%), 언론인 등 기타(19.2%) 순으로 나타났다. 행정 효율성 프레임은 지방정부가 66.7%로 월등히 높게 나타났으며, 국회 및 정당(22.2%), 언론인 등 기타(11.1%) 순이었다. 전반적으로 지방정부는 대립 프레임을 제외하고는 모든 프레임에서 주요행위자로 등장 빈도수가 높았으며, 기초단체장, 기초의회, 일반시민 등은 대립 프레임에서 중요한 주요행위자로 등장한 것을 빼고는 다른 프레임에서의 등장은 미미했다.

각 주요행위자별로 프레임 유형을 살펴보면 다음과 같다. 중앙정부는 지역발전(25.0%), 도민합의(14.3%), 투표율 향상 프레임(9.6%)을, 국회 및 정당은 정책실행 프레임(5.0%)과 대립 프레임(6.9%)을 사용하고 있었다. 지방정부는 정책실행 프레임(77.5%), 행정 효율성 프레임(66.7%), 투표율 향상 프레임(41.5%), 지역발전 프레임(40.0%)을 가장 많이 사용하고 있었다. 제주도의회는 지역발전 프레임(15.0%)을, 반면 기초단체장과 기초의회는 대립프레임(각 41.7%, 13.9%) 등장빈도가 높았다. 시민사회단체는 대립 프레임(23.6%)이 가장 높았으며, 투표율 향상(14.9%), 도민합의 프레임(14.3%)을 많이 사용하고 있었다. 일반시민은 법·제도 연구미비 프레임(25.0%)과 도민합의 프레임(14.3%) 등장빈도가 높았다. 국책연구기관과 대학교수 등으로 구성된 전문가 그룹은 법·제도 연구미비 프레임(13.5%)을 가장 많이 사용하고 있으며, 언론인 등으로 구성된 기타에서는 법·제도 연구미비 프레임(19.2%)과 투표율 향상 프레임(17.0%) 등장빈도가 높았다.

<표 8> 프레임별 주요행위자

단위 : 빈도(%)

| 주요행위자 | 정책실행 | 대립 | 도민합의 | 투표율 향상 | 지역발전 | 법·제도/연구미비 | 행정 효율성 | 전체 |
|---------|-----------|----------|---------|----------|---------|-----------|----------|-----------|
| 중앙정부 | 5(4.2) | | 2(14.3) | 9(9.6) | 5(25.0) | | | 21(5.2) |
| 국회 및 정당 | 6(5.0) | 5(6.9) | 1(7.1) | 1(1.1) | | 1(1.9) | 4(22.2) | 18(4.4) |
| 지방정부 | 93(77.5) | 4(5.6) | 3(21.4) | 39(41.5) | 8(40.0) | 12(23.1) | 12(66.7) | 185(45.6) |
| 제주도의회 | 5(4.2) | 1(1.4) | | 2(2.1) | 3(15.0) | 1(1.9) | | 12(3.0) |
| 기초자치단체장 | | 30(41.7) | | 3(3.2) | | 1(1.9) | | 34(8.4) |
| 기초자치의회 | | 10(13.9) | | | | 1(1.9) | | 11(2.7) |
| 시민사회단체 | | 17(23.6) | 2(14.3) | 14(14.9) | 2(10.0) | 6(11.5) | | 42(10.3) |
| 일반시민 | 1(0.8) | 4(5.6) | 2(14.3) | 8(8.5) | 1(5.0) | 13(25.0) | | 30(7.4) |
| 전문가 그룹 | 2(1.7) | | 2(14.3) | 2(2.1) | | 7(13.5) | | 13(3.2) |
| 기 타 | 8(6.7) | 1(1.4) | 2(14.3) | 16(17.0) | 1(5.0) | 10(19.2) | 2(11.1) | 40(9.9) |
| 전 체 | 120(29.6) | 72(17.7) | 14(3.4) | 94(23.2) | 20(4.9) | 52(12.8) | 18(4.4) | 406(100) |

프레임별로 주요행위자 유형을 세분화하여 살펴보면 다음과 같다. 정책실행 프레임에 주로 등장하는 주요행위자는 대개가 정책결정과 집행과정에 참여하는 지방정부, 중앙정부, 국회 및 정당, 제주도의회임을 알 수 있다. 대립 프레임에 주로 등장하는 주요행위자는 기초단체장 및 기초의회, 시민사회단체로서 지방정부의 행정계층구조 개편 추진에 맞서 여러 집단 가운데서도 주요한 대립각을 형성했음을 보여주고 있다. 아울러 국회 및 정당은 지방정부와의 대립은 물론 기초자치단체장과도 정책추진과 맞물려 대립을 벌였다는 특징을 보이고 있다. 이는 행정계층구조 개편 문제가 여·야의 구분에 따른 정치권의 시각이 반영됐기 때문으로 풀이된다. 투표율 향상이 도민합의의 출발이라는 전제를 한 중앙정부와 지방정부는 이 두 프레임에서 등장빈도가 가장 높았으며, 행정계층구조 개편이 지역발전에도 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 주장도 중앙정부와 지방정부의 시각에서 많이 피력됐다. 법·제도/연구미비 프레임은 일반시민과 전문가 그룹, 언론인 등 기타에서 많이 지적됐다. 전문가가 법·제도/연구미비 프레임에서 주요행위자로 많이 나타나고 있다는 것은 행정계층구조 개편과 관련한 반대의 입장을 가진 학자와 교수들로 구성되어 있음을 알 수 있다. 여기서 특이한 점은 행정계층구조 개편 추진의 실질적인 당사자인 중앙정부는 주로 투표율 향상과 지역발전 부문을 강조함으로써 갈등 당사자로서의 모습은 보이지 않고 있다는 데에 있다. 사실 행정계층구조 개편은 참여정부 들어 지방분권 논의가 급물살을 타고 제주특별자치도 구상이 본격화되면서 추진됐었다. 이같은 사실은 지역신문 보도에서도 나타난다.

“홍원영 제주도 기획관리실장은 정치권의 행정체계 개편 내용은 현재 도내에서 논의중인 행정계층구조 혁신안과 본질적으로 같다고 설명했다”(한라, 2005.4.20). “김지사는 계층구조 개편이 제대로 안될 경우 국제자유도시마저 암담하다며 계층구조 개편 없는 특별자치도는 없다는 청와대와 정부의 시각을 내비쳤다”(제민, 2005.5.21). 어찌보면 중앙정부의 전국적 단위의 행정계층개편에 테스트베드 노릇을 한 지방정부가 모든 대립에서의 중심축을 형성함으로써 지역신문의 시각에서는 중앙정부가 갈등 당사자가 아닌 도민합의를 전제로 한 투표율 향상과 행정계층구조 개편 추진이 지역발전의 시금석이 될 수 있다는 해결자로서 현실 구성되고 있다는 사실이다. 아울러 시민사회단체는 행정구조 개편 추진을 반대하는 가장 뚜렷한 집단임에도 불구하고, 행정구조 개편에 적극 찬성하는 자생단체의 출현으로 다양한 프레임이 골고루 사용되어 주요 행위자로 크게 부각되지 못했음을 의미한다고 하겠다.

4개 신문에 나타난 지방정부와 기초자치단체장, 시민사회단체, 언론인을 포함한 기타 등 주요행위자별 이미지를 살펴보면 다음과 같다.

지방정부의 이미지는 긍정적 측면과 부정적 측면이 공존하는 양상을 보인다. 즉 지방정부는 갈등의 원인을 제공했으며, 갈등 해소의 노력과정에서 무능한 측면도 드러내고 있으나 기초자치단체장과 기초자치의회의 반발을 수용하기 위해 나름대로 노력하는 주체로 의미화되고 있다. 전반적으로 4개 신문은 지방정부가 갈등 해결을 위

해 노력하는 긍정적 측면을 부각시키고 있으며, 또한 원인을 제공해놓고도 갈등을 제대로 관리하지 못하는 무능한 측면을 강조하고 있다고 할 수 있겠다.

예를 들어 “계층구조 개편을 둘러싸고 도민적 공감대 형성이 미흡한 것으로 지적되고 있는 가운데 이에 따른 제주도 입장이 어정쩡한 태도로 일관, 추진의지를 의심케 하고 있다.”(제민, 2005.2.19), “김태환 지사는 행정구조개편에 대해 도가 어떤 선입견이나 의도를 갖고 진행하는 것이 아니다. 도민설명회는 객관적이고 공정하게 실시하겠다고 말했다”(제주, 2005.3.9), “제주도 당국의 한 고위인사는 제주국제자유도시의 첫걸음은 행정계층구조 개편이라고 해도 과언이 아닐만큼 중대한 사안이라며 제주도로써도 더 이상 결정을 미루거나 할 입장이 아닌 만큼 도민설명회 후 일정 등이 제시될 것으로 본다고 말했다”(타임스, 2005.3.18), “김태환 지사는 이런 장단점에 대해 도민들이 판단해 결정해야 하며 이제는 매듭을 지어야 할 시점이라고 말했다”(제주, 2005.3.19), “김 지사는 지난 2년 동안 계속되어온 행정계층구조 개편 논의가 더 이상 결론없이 논의만 계속할 수 없다. 점진안과 혁신안에 대해 어떤 선입견도 없이 객관적이고 공정하게 도민들에게 설명한 후 도민들이 하나의 대안을 선택토록 하겠다고 밝혔다”(제주, 2005.3.22), “김 지사는 행정계층구조 개편과 관련해 최근 제주도의 핫이슈는 행정계층구조 개편으로 안다. 우려도 제기되고 있지만 마무리를 할 수 밖에 없지 않느냐는데 공감하는 것 같다고 말했다”(한라, 2005.3.29), “제주도의 주요 현안에 대한 정책 결정과정은 너무 느슨하다는 지적이다. 도가 제시하는 주민 여론 수렴은 지나친 시간낭비로 비쳐지는데다 김태환 도정의 특색인 신중함은 결과를 내지 못하는 상태를 낳는 탓이다”(타임스, 2005.4.29), “제주도 행정구조 개편과 관련해 시장·군수들이 조직적 반대 움직임을 보이고 있는 가운데 제주도가 시·군단체장 등과 만나 입장을 전달하고 협조를 구하는 방안을 모색하는 등 돌파구 찾기에 부심하고 있다”(한라, 2005.5.14), “김태환 지사는 이날 제주형 자치모형을 주민투표를 통해 조속히 마무리하고 앞으로 제주특별자치도와 국제자유도시가 성공적으로 추진될 수 있도록 모든 역량을 결집해 나가겠다고 밝혔다”(한라, 2005.6.8) 등이다. 그러나 4개 신문이 동시에 지적하는 지방정부의 무능함은 정책 실행의 가속도에 집중되어 있으며 갈등 당사자간의 대립 해소를 통한 도민합의에 대한 평가는 아니다. 마찬가지로 지방정부에 초점을 맞추는 점은 ‘준비부족’과 ‘느슨한 정책실행’ 등 비교적 쉽게 개선할 수 있는 것들이다. 예를 들면 현 제도에서 개선가능한 문제점만을 부각시킴으로써 행정계층구조 개편의 동기, 적법성과 정당성 등의 문제점과 위헌요소 등 지방정부의 신뢰도에 심각한 도전을 가할 수도 있는 쟁점은 공중의 시야에서 소홀히 다루지는 경향을 보이고 있다.

기초자치단체장의 이미지는 긍정적인 측면과 부정적인 면이 공존하는 지방정부의 이미지와는 달리 일관성 있게 부정적이다. 기초자치단체장들은 전반적으로 자신들이 내거는 명분에 대해서 정당성을 인정받지 못하는 비도덕적이고 비타협적인 주체로 의미화되고 있다.

예를 들면, “행정구조개편에 관한 논의는 2년에 걸쳐 도의 공식기구를 통해 공개적으로 이뤄져 왔다. 시장, 군수와 기초의원들이 나뉘대로 입장을 정리하고 표명할 수 있는 충분한 기회와 시간이 있었음은 물론이다. 그런데 자치모형 선정을 위한 도민 설명회가 거의 마무리되고, 인지도 조사와 도민투표가 임박해서야 집단으로 문제를 제기하는 것은 이해하기 어렵다”(한라, 2005.3.31), “행정계층구조 개편은 자치단체장과 지방의회의 정치적 상황에 따라 진행될 문제도 아니고 이들의 정치논리에 의해 우롱당할 애꿎은 도민들도 없다. 도민적 선택의 기회가 정쟁에 의해 표류하지 않도록 행정개혁추진위의 빠른 결단을 촉구한다”(제주, 2005.3.9), “이미 대세가 기울어 진데다 드러내 놓고 반대만 할 경우 도정의 발목을 잡는다는 오해를 살 수 있다는 우려감이 작용한 것으로 보인다”(제민, 2005.5.19) 등이다.

이들 신문들은 기초자치단체장들을 원활한 정책추진을 막는 집단으로 현실구성하고 있어 기초단체장들의 주장 내용, 그에 대한 명분과 평가 등 갈등의 본질과 관련된 정보는 사소한 것으로 주변화시키고 있다. 동시에 기초단체장들이 내거는 명분에 대해 해석평가하지 않고 제시하는데 그치고 있다. 예를 들어 “시장·군수들은 ‘과거 행정계층구조 개편과 관련한 각종 보고서에는 혁신안이 집중적으로 부각됐다. 앞으로 진행되는 도민설명회에서는 공정하고 객관적인 분석을 통해 점진안과 혁신안에 대한 장단점을 제시, 도민들에게 선택토록 해야 한다”(제주, 2005.3.9), “김영훈 시장과 강상주 시장은 기자회견을 갖고 행정계층구조 개편 논의의 핵심이 기초지방자치단체의 폐지에 있음에도 불구하고 단지 행정의 능률성 문제로 접근하고 있다. 현재 도와 시·군 2개 계층으로 돼 있는 행정계층구조를 혁신안처럼 단일화하는 것은 지방자치의 근본인 풀뿌리 민주주의를 배제하는 것으로 지방자치의 기본권과 이념을 심각하게 위협하는 것이라고 주장했다”(한라, 2005.3.30) 등이다.

아울러, 기초자치단체장들은 자신들의 밥그릇을 지키기 위한 비도덕인 인물들로 묘사되고 있다. 예를 들어 “행정계층구조개편 놓고 공직사회 대립 폭발건...도민들 조직이용·혈세사용할 수 있나”(한라, 2005.6.17)라는 보도를 통해 기초자치단체장들의 비윤리성을 부각시키고 있으며, “혼란 가중되는 계층구조 개편 주민투표...혁신안 찬·반 대립각 첨예”(제민, 2005.6.17), “주민투표 싸고 극한 대립 도민역량 결집 저해 우려”(제민, 2005.7.8), “단체장이 도민갈등 부추긴다”(타임스, 2005.7.23)라는 보도기사를 통해 행정계층구조 개편을 위한 주민투표를 가로막는 방해자로 기초자치단체장들을 규정하고 있다.

기초자치단체장의 이미지를 구성하는 구성틀로서는 대화거부, 자세 미흡을 강조하는 비협조 프레임도 현실구성의 의미로써 사용되고 있다. “도와 시·군이 각자의 주장만을 내세우며 도민사회의 판단을 흐리는 가운데 대화를 통해 합의점을 모색하려는 시도조차 하지 않고 있다”(타임스, 2005.6.24), “계층구조 개편 주민투표에 대한 제주도의 홍보가 강화되는 가운데 시·군의 협조는 커녕 도 공무원들에 대해 감시를

벌이는 등 갈등양상을 부채질하고 있다”(제민, 2005.7.11), “제주시를 비롯한 도내 4개 시·군은 제주도가 주민투표를 발의한지 수일이 지난후에야 본청과 동사무소 등에 현수막을 내거는 등 미온적인 자세로 일관하고 있다. …중략… 이에 따라 시·군이 고의적으로 주민투표율을 낮추려 한다는 인상을 심어주고 있다”(한라, 2005.7.14) 등 기초단체장들은 주민투표에 대해 비협조적이면서 자신들의 주장을 관철시키려는 부도덕한 집단으로 그려지고 있다. 그러나 기초단체장들이 왜 비협조적인지에 대한 배경 설명은 제대로 제시되지 않고 있으며, 그것들이 얼마나 타당성이 있는 요구인지에 대한 평가도 이뤄지지 않고 있다. 이처럼 비협조적인 자세를 강조함으로써 갈등의 발생 원인이 행정구조 개편 정책 자체의 적법성·정당성의 모순보다는 갈등 주체의 ‘태도의 문제’에 놓여 있다는 인상을 주게 된다.

시민단체들은 능동적인 갈등 주체라기보다는 그때그때 벌어지는 상황에 대한 대응자로 의미화된다. 즉, 시민단체의 이미지는 상당히 소극적으로 그려지고 있으며 이들의 목소리 역시 지방정부의 정책실행에 대한 비판에 국한되어 있다. 예를 들어 “이들 시민단체들은 도당국이 설명회에 제출한 2개의 안은 주민자치와 행정의 효율성을 둘 다 만족시키지 못하는 최악의 안이라며 이같은 상태에서 주민설명회와 주민투표가 강행된다면 심각한 도민갈등과 분열을 불러올 것이라고 말했다”(제주, 2005.3.21), “이들은 지금부터라도 주민접근성과 자치권을 확대하고 행정구역을 효율적으로 개편하는 미래지향적인 행정계층구조 개편안이 필요하다”(제주, 2005.4.1), “당초 시장·군수들의 공식적인 혁신안 반대와 주민투표 권한쟁의 심판청구 등으로 나타났던 도와 시·군간 맞대결 양상은 각종 사회자생단체들의 특정안 지지 또는 주민투표 참여 호소 성명과 물밑 투표 운동 등 대리전으로 전개되고 있다”(제민, 2005.7.23) 등이다.

언론인을 포함한 기타는 적극적인 정책실행을 촉구하는 주문자로서 의미화되고 있다. “행정계층구조 혁신안은 앞으로 주민설명회와 도민을 대상으로 선호도 조사를 마친뒤 주민투표에 들어가게 된다. 도는 주민들이 충분한 이해와 공감대 속에 미래 제주의 행정구조 체제를 선택할 수 있도록 만반의 준비를 해나가야 할 것이다”(한라, 2004.12.17), “계층구조 개편에 올인하지 못한다면 차라리 포기선언이나 유보선언이라도 해야 한다. …중략… 지사의 정치적 결단이 어느때보다 중요한 시점이다. 결단은 빠르면 빠를수록 좋다”(제민, 2004.12.20), “도는 이제 더 이상 도민투표 일정을 미뤄서는 안된다. 현행 체제를 유지하는 점진안과 혁신안이 확정됐는데도 도민투표를 차일피일 미루는 것은 도민을 기만하는 처사이다”(제민, 2005.3.7), “행정계층구조 개편과 같이 지역주민과 기초자치단체들의 이해관계가 첨예하게 맞물려 있는 민감한 정치적 사안에서는 더 말이 필요없다. 이제 어느 것이 도민만족의 생산성 높은 행정시스템이 될지 결정을 내려야 할 때라 하겠다”(타임스, 2005.3.7), “도가 정책적 결정을 도민에 떠넘기는 것은 상식과 이치에도 맞지 않다. 도민사회를 이끌어가는 도정이 깃발을 높이 쳐들고 도민들에게 따라오도록 리드해야지, 그냥 도가 도

민들이 하는대로 쫓아간다는 것은 혼란만 야기할 따름이다”(제민, 2005.4.28) 등이다. 언론인들은 강력한 주문자로서 역할을 하고 있을 뿐, 행정계층구조 개편의 문제점을 규명하려는 시도는 보이지 않는다. 또한 문제점의 근원이 분명히 제시되지 않은 상태에서 갈등의 해소책은 정책실행을 위한 제주도의 빠른 결단과 주민투표의 시행 밖에 없다고 현실 구성을 하고 있다.

지금까지 살펴보았듯이, 지역신문이 제주도 행정계층구조 개편 보도에 있어서 적극적으로 대안을 제시하는 경우는 드물었다. 특정 정책의 결정과정이나 수행과정에서 새로운 문제가 제기되거나 갈등이 야기될 경우, 지역신문은 단순히 그러한 사실을 보도하는 수준에 머무는 태도는 지양돼야 한다. 지역신문은 문제나 갈등의 근원을 찾는데 노력해야 하며, 이를 분석하고 궁극적으로는 대안제시 뿐만 아니라 지역 갈등의 초기단계에 사안의 공론화를 통한 공익에 기여할 수 있어야 할 것이다.

제4절 신문사별 프레임 구성 분석

1. 제민일보 프레임 구성

제민일보의 주요행위자별 등장빈도수를 보면 지방정부(42.6%), 언론인 등 기타(13.9%), 시민사회단체(8.7%), 일반시민(7.8%), 기초자치단체장(7.0%) 순으로 높게 나타났다.

<표 9> 제민일보의 주요행위자 프레임 구성

단위 : 빈도(%)

| 주요행위자 | 정책실행 | 대립 | 도민합의 | 투표율 향상 | 지역발전 | 법·제도/연구미비 | 행정 효율성 | 전체 |
|---------|----------|----------|---------|----------|---------|-----------|---------|----------|
| 중앙정부 | 1(3.2) | | 1(25.0) | 1(4.2) | 2(22.2) | | | 5(43) |
| 국회 및 정당 | 3(9.7) | 3(16.7) | | | | | 1(20.0) | 7(6.1) |
| 지방정부 | 21(67.7) | | | 8(33.3) | 6(66.7) | 4(23.5) | 4(80.0) | 49(42.6) |
| 제주도의회 | 1(3.2) | | | 1(4.2) | | | | 2(1.7) |
| 기초자치단체장 | | 7(38.9) | | 1(4.2) | | | | 8(7.0) |
| 기초자치의회 | | 3(16.7) | | | | | | 3(2.6) |
| 시민사회단체 | | 4(22.2) | 1(25.0) | 3(12.5) | | 2(11.8) | | 10(8.7) |
| 일반시민 | | 1(5.6) | 1(25.0) | 2(8.3) | 1(11.1) | 3(17.6) | | 9(7.8) |
| 전문가 그룹 | 1(3.2) | | 1(25.0) | 1(4.2) | | 3(17.6) | | 6(5.2) |
| 기 타 | 4(12.9) | | | 7(29.2) | | 5(29.4) | | 16(13.9) |
| 전 체 | 31(27.0) | 18(15.7) | 4(3.5) | 24(20.9) | 9(7.8) | 17(14.8) | 5(4.3) | 115(100) |

주요행위자에 따른 제민일보의 프레임 구성은 다음과 같다. 정책실행 프레임은 지방정부(67.7%)가 가장 높게 사용됐으며, 언론인 등 기타(12.9%), 국회 및 정당(9.7%)이 상대적으로 정책실행 프레임을 높게 사용하고 있음을 알 수 있다. 중앙정부(3.2%), 제주도의회(3.2%), 전문가 그룹(3.2%)은 낮게 나타났다. 대립 프레임은 기초자치단체장(38.9%)이 가장 높고, 다음으로 시민사회단체(22.2%), 국회 및 정당(16.7%), 기초자치의회(16.7%) 순이었다. 도민합의 프레임을 특별하게 높게 사용하는 취재원은 나타나지 않았으며, 중앙정부(25.0%), 시민사회단체(25.0%), 일반시민(25.0%), 전문가그룹(25.0%)이 각각 1건씩 사용했다. 투표율 향상 프레임은 지방정부(33.3%), 언론인 등 기타(29.2%), 시민사회단체(12.5%), 일반시민(8.3%) 순이었다. 중앙정부(4.2%), 제주도의회(4.2%), 기초자치단체장(4.2%), 전문가그룹(4.2%)은 이 프레임에서 낮게 나타났다. 지역발전 프레임은 지방정부(66.7%)가 월등히 높았으며, 다음으로 중앙정부(22.2%), 일반시민(11.1%) 순이었다. 법·제도/연구미비 프레임은 언론인 등 기타(29.4%), 지방정부(23.5%), 일반시민(17.6%), 전문가 그룹(17.6%), 시민사회단체(11.8%) 순으로 나타났다. 행정효율성 프레임은 지방정부(80.0%)가 월등히 높았으며, 국회 및 정당(20.0%)에서 사용된 반면, 다른 주요행위자에서는 나타나지 않았다.

<표 9>를 보면, 제민일보에서 가장 빈번히 등장한 행위자는 지방정부로서, 행정계층구조 개편과 관련한 정책시행자 집단이 주요행위자로 나타났음을 알 수 있다. 이밖에 행위자는 크게 부각되지 못하고 있다. 프레임별로 보면, 주요행위자 등장 빈도와 유사하게 정책실행 프레임과 투표율 향상 프레임이 가장 많이 나타났고, 이에 대한 대립 프레임과 법·제도/연구미비 프레임이 비중 있는 프레임으로 나타나고 있어 찬반 양측의 주요 프레임 제시가 많았음을 알 수 있다. 한편 대립 프레임에서 주요행위자는 기초자치단체장과 시민사회단체로, 행정구조 개편 반대의 중심 행위자로 등장하였다. 보도량 자체가 적었던 도민합의 프레임과 지역발전 프레임, 행정 효율성 프레임은 이 신문의 관심을 별로 받지 못한 사안이라 할 수 있는데, 행정구조 개편을 둘러싼 찬반 양측의 갈등해소의 대안이었음을 고려할 때 이러한 핵심적인 사안들에 대한 다양한 의견과 시각들을 보도하지 못하고 있는 것이라 하겠다.

2. 제주일보 프레임 구성

제주일보의 주요행위자별 등장빈도수를 보면 지방정부(50.0%), 시민사회단체(13.0%), 언론인 등 기타(9.0%), 일반시민(6.0%) 순으로 집계됐다.

<표 10> 제주일보의 주요행위자 프레임 구성

단위 : 빈도(%)

| 주요행위자 | 정책실행 | 대립 | 도민합의 | 투표율 향상 | 지역발전 | 법·제도/ 연구미비 | 행정 효율성 | 전체 |
|---------|----------|----------|---------|-----------|---------|---------------|-----------|----------|
| 중앙정부 | 1(2.4) | | | 2(8.7) | 1(33.3) | | | 4(4.0) |
| 국회 및 정당 | 2(4.8) | | | | | | | 2(2.0) |
| 지방정부 | 34(81.0) | 1(6.3) | 1(33.3) | 10(43.5) | | | 2(100.0) | 50(50.0) |
| 제주도의회 | 2(4.8) | 1(6.3) | | | 1(33.3) | 1(12.5) | | 5(5.0) |
| 기초자치단체장 | | 5(31.3) | | | | | | 5(5.0) |
| 기초자치의회 | | 2(12.5) | | | | | | 2(2.0) |
| 시민사회단체 | | 6(37.5) | 1(33.3) | 4(17.4) | 1(33.3) | | | 13(13.0) |
| 일반시민 | | 1(6.3) | | 3(13.0) | | 2(25.0) | | 6(6.0) |
| 전문가 그룹 | | | 1(33.3) | 1(4.3) | | 2(25.0) | | 4(4.0) |
| 기 타 | 3(7.1) | | | 3(13.0) | | 3(37.5) | | 9(9.0) |
| 전 체 | 42(42.0) | 16(16.0) | 3(3.0) | 23(23.0) | 3(3.0) | 8(8.0) | 2(2.0) | 100(100) |

주요행위자에 따른 제주일보의 프레임 구성은 다음과 같다. 정책실행 프레임은 지방정부(81.0%)가 가장 높았으며, 다음으로 언론인 등 기타(7.1%), 국회 및 정당(4.8%), 제주도의회(4.8%), 중앙정부(2.4%) 순이었다. 대립 프레임은 시민사회단체(37.5%), 기초자치단체장(31.3%), 기초자치의회(12.5%), 제주도의회(6.3%), 일반시민(6.3%) 순으로 나타났다. 도민합의 프레임은 지방정부(33.3%), 시민사회단체(33.3%), 전문가그룹(33.3%)에서 각각 1건씩 나타났다. 투표율 향상 프레임은 지방정부(43.5%)가 가장 높고, 시민사회단체(17.4%), 일반시민(13.0%), 기타(13.0%), 중앙정부(8.7%), 전문가그룹(4.3%) 순이었다. 지역발전 프레임은 시민사회단체(33.3%), 중앙정부(33.3%), 제주도의회(33.3%)에서 1건씩 나타났다. 법·제도/연구미비 프레임은 언론인 등 기타(37.5%)가 가장 높게 나타났으며, 일반시민(25.0%), 전문가 그룹(25.0%), 제주도의회(12.5%) 순이었다. 행정 효율성 프레임은 지방정부에서 2건을 사용하고 있었다.

제주일보에서는 제민일보와 마찬가지로 지방정부와 시민사회단체가 주요행위자로 나타나 이들 간의 갈등이 보도의 중심이 되었던 대립 프레임의 특성을 그대로 반영하고 있음을 알 수 있다. 주요행위자로 나타난 지방정부와 시민사회단체는 정책실행과 투표율 향상 프레임에서 각각 주요행위자로 등장하여 이들의 의견제시가 많았다. 프레임 별로 살펴보면 제민일보 보다 정책실행 프레임과 투표율 향상 프레임 사용 빈도가 높아 지방정부의 시각을 더 많이 반영했다. 특히 일반시민과 전문가 그룹 등장 빈

도가 낮아 법·제도/연구 미비 프레임이 상대적으로 적게 반영되었음을 알 수 있다.

3. 한라일보 프레임 구성

한라일보의 주요행위자별 등장빈도수를 보면 지방정부(49.0%), 시민사회단체(12.5%), 기초자치단체장 및 언론인 등 기타(각 8.7%), 국회 및 정당과 일반시민(각 5.8%) 순으로 나타났다.

<표 11> 한라일보의 주요행위자 프레임 구성

단위 : 빈도(%)

| 주요행위자 | 정책실행 | 대립 | 도민합의 | 투표율 향상 | 지역발전 | 법·제도/연구미비 | 행정 효율성 | 전체 |
|---------|----------|----------|----------|----------|---------|-----------|---------|----------|
| 중앙정부 | 2(6.9) | | | 2(6.9) | | | | 4(3.8) |
| 국회 및 정당 | 1(3.4) | 2(11.8) | | 1(3.4) | | 1(6.7) | 1(20.0) | 6(5.8) |
| 지방정부 | 23(79.3) | 1(5.9) | | 14(48.3) | 1(33.3) | 4(26.7) | 3(60.0) | 51(49.0) |
| 제주도의회 | 1(3.4) | | | | | | | 1(1.0) |
| 기초자치단체장 | | 8(47.1) | | 1(3.4) | | | | 9(8.7) |
| 기초자치의회 | | 1(5.9) | | | | 1(6.7) | | 2(1.9) |
| 시민사회단체 | | 3(17.6) | | 6(20.7) | 1(33.3) | 3(20.0) | | 13(12.5) |
| 일반시민 | | 2(11.8) | | | | 4(26.7) | | 6(5.8) |
| 전문가 그룹 | 1(3.4) | | | | | 2(13.3) | | 3(2.9) |
| 기 타 | 1(3.4) | | 1(100.0) | 5(17.2) | 1(33.3) | | 1(20.0) | 9(8.7) |
| 전 체 | 29(27.9) | 17(16.3) | 1(1.0) | 29(27.9) | 3(2.9) | 15(14.4) | 5(4.8) | 104(100) |

주요행위자에 따른 한라일보의 프레임 구성은 다음과 같다. 정책실행 프레임은 지방정부(79.3%)가 가장 높게 나타났으며, 중앙정부(6.9%), 국회 및 정당(3.4%), 제주도의회(3.4%), 전문가 그룹(3.4%), 언론인 등 기타(3.4%) 순으로 나타났다. 대립 프레임은 기초자치단체장(47.1%)이 가장 높았으며, 시민사회단체(17.6%), 국회 및 정당(11.8%), 일반시민(11.8%), 지방정부(5.9%), 기초자치의회(5.9%) 순이었다. 도민합의 프레임은 언론인 등 기타에서 1건 나타났다. 투표율 향상 프레임은 지방정부(48.3%), 시민사회단체(20.7%), 기타(17.2%), 중앙정부(6.9%), 국회 및 정당(3.4%), 기초자치단체장(3.4%) 순이었다. 지역발전 프레임은 지방정부와 시민사회단체에서 각각 1건씩 나타났다. 법·제도/연구미비 프레임은 지방정부(26.7%),

일반시민(26.7%), 시민사회단체(20.0%), 전문가 그룹(13.3%), 국회 및 정당(6.7%), 기초자치의회(6.7%) 순이었다. 행정 효율성 프레임은 지방정부에서 3건(60.0%)이 사용됐고, 국회 및 정당, 언론인 등 기타에서 각각 1건씩 나타났다.

한라일보에서는 지방정부와 시민사회단체가 다른 신문들과 같이 주요행위자로 가장 많이 등장하였고, 정책실행과 투표율 향상 프레임이 가장 빈도가 높았다. 이러한 결과는 이들 행위자가 중앙정부나 국회 및 정당보다 기자들의 접근성이 높다는 점에서 당연하다고 할 수 있으나, 행정계층구조 개편 문제가 전반적으로 지역의 문제로 다뤄지는 경향을 보여주는 결과이기도 하다. 또한 정책실행에서 지방정부가 다른 주요행위자와 비교해 월등히 높은 수치를 보였다.

4. 제주타임스 프레임 구성

제주타임스의 주요행위자별 등장빈도수를 보면 지방정부(40.2%), 기초자치단체장(13.8%), 일반시민(10.3%), 시민사회단체 및 언론인 등 기타(각 6.9%) 순으로 나타났다.

 <표 12> 제주타임스의 주요행위자 프레임 구성
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

단위 : 빈도(%)

| 주요행위자 | 정책실행 | 대립 | 도민합의 | 투표율 향상 | 지역발전 | 법·제도/연구미비 | 행정 효율성 | 전체 |
|---------|----------|----------|---------|----------|---------|-----------|---------|----------|
| 중앙정부 | 1(5.6) | | 1(16.7) | 4(22.2) | 2(40.0) | | | 8(9.2) |
| 국회 및 정당 | | | 1(16.7) | | | | 2(33.3) | 3(3.4) |
| 지방정부 | 15(83.3) | 2(9.5) | 2(33.3) | 7(38.9) | 1(20.0) | 4(33.3) | 3(50.0) | 35(40.2) |
| 제주도의회 | 1(5.6) | | | 1(5.6) | 2(40.0) | | | 4(4.6) |
| 기초자치단체장 | | 10(47.6) | | 1(5.6) | | 1(8.3) | | 12(13.8) |
| 기초자치의회 | | 4(19.0) | | | | | | 4(4.6) |
| 시민사회단체 | | 4(19.0) | | 1(5.6) | | 1(8.3) | | 6(6.9) |
| 일반시민 | 1(5.6) | | 1(16.7) | 3(16.7) | | 4(33.3) | | 9(10.3) |
| 기 타 | | 1(4.8) | 1(16.7) | 1(5.6) | | 2(16.7) | 1(16.7) | 6(6.9) |
| 전 체 | 18(20.7) | 21(24.1) | 6(6.9) | 18(20.7) | 5(5.7) | 12(13.8) | 6(6.9) | 87(100) |

주요행위자에 따른 제주타임스의 프레임 구성은 다음과 같다. 정책실행 프레임은 지방정부(83.3%)가 월등히 높았으며, 중앙정부(5.6%), 제주도의회(5.6%), 일반시

민(5.6%)은 상대적으로 낮게 나타났다. 대립 프레임은 기초자치단체장(47.6%)이 가장 높고, 기초자치의회(19.0%), 시민사회단체(19.0%), 지방정부(9.5%), 언론인 등 기타(4.8%) 순으로 나타났다. 도민합의 프레임은 지방정부(33.3%)가 2건으로, 중앙정부(16.7%), 국회 및 정당(16.7%), 일반시민(16.7%), 언론인 등 기타(16.7%)는 각각 1건씩 나타났다. 투표율 향상 프레임은 지방정부(38.9%), 중앙정부(22.2%), 일반시민(16.7%), 제주도의회(5.6%), 기초자치단체장(5.6%), 시민사회단체(5.6%), 기타(5.6%) 순이었다. 지역발전 프레임은 중앙정부(40.0%)와 제주도의회(40.0%)에서 각각 2건씩 나타났으며, 지방정부에서 1건이 사용됐다. 법·제도/연구미비 프레임은 지방정부(33.3%), 일반시민(33.3%), 기타(16.7%), 기초자치단체장(8.3%), 시민사회단체(8.3%) 순이었다. 행정 효율성 프레임은 지방정부(50.0%)가 가장 높았으며, 국회 및 정당(33.3%), 언론인 등 기타(16.7%) 순이었다.

제주타임스에서 가장 두드러지게 나타나는 특징은 기초자치단체장이 12건으로 지방정부 다음으로 주요행위자로 나타났다는 점이다. 다음으로 일반시민(9건)과 중앙정부(8건)가 비슷한 수준에서 주요행위자로 나타났는데, 다른 신문에서 지방정부와 시민사회단체가 가장 빈번하게 등장한 것과 차이를 보이고 있다. 프레임별로 보면, 정책실행 프레임과 대립 프레임이 월등히 많았는데, 앞서 기초자치단체장이 주요행위자로 등장한 것과도 무관하지 않은 것이라 하겠다. 반면 도민합의와 지역발전, 행정 효율성 프레임은 매우 적었는데, 다른 신문과 마찬가지로 행정계층구조 개편과 관련한 매우 중요한 이슈가 상대적으로 배제되어 있는 것이라 하겠다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약 및 결론

본 연구는 지역신문 뉴스가 현실을 반영하는데 그치는 것이 아니라 선택과 배제, 강조와 요약을 통해 사회 현실을 구성하고 특정한 이슈를 생산·재생산한다는 점에 초점을 두고 출발했다. 또한 본 연구는 제주도 행정계층구조 개편과 관련, 지역언론은 이 문제를 지역적 이슈로 구체화시킬 뿐만 아니라 독자들로 하여금 행정계층구조 개편에 관한 인식의 틀을 제공할 것이라는 점을 전제로 했다.

따라서 본 연구는 2005년도 중요한 국가정책 사업의 하나로서 참여한 사회적 갈등

이 나타났던 행정계층구조 개편 이슈를 지역신문 보도가 여러 쟁점을 어떠한 시각에서 어떠한 방식으로 구성하고 있으며, 그것이 갖는 사회적 함의는 무엇인지를 분석하고자 했다. 일단의 연구자들은 텍스트 분석적 접근인 프레임 분석의 유용성을 제시하였다. 그 이유는 프레임 분석이 양·질적 분석을 포괄하여 뉴스가 사회적 사건이나 이슈를 어떻게 구성하고 또 그들이 담아내는 의미가 무엇인지에 관한 총체적인 접근을 가능케 하기 때문이다. 제주도 행정계층구조 개편에 대한 4개 신문 전체를 기사 유형별, 주요행위자 별, 뉴스 프레임별로 비교하면 다음과 같다.

첫째, 제주도 행정계층구조에 대한 보도량을 살펴본 결과 제주일보는 스트레이트 기사 비중이 가장 높은 반면 해설과 기획취재 비중은 제일 낮았다. 한라일보도 이러한 경향을 보여주고 있다. 제민일보와 제주타임스는 이들 신문과 비교하여 상대적으로 스트레이트 기사는 낮고 해설과 제주도 행정계층구조 개편 자체의 문제점과 이와 관련한 쟁점들을 짚어보는 해설과 기획취재 비중은 높은 편이었다. 전체적으로는 정보가 피상적일 수밖에 없는 스트레이트 뉴스가 많은데 반해 비교적 심층적인 정보를 담을 수 있는 기획취재, 해설, 사설, 내부칼럼 등은 매우 적게 집계돼 지역신문은 이번 이슈를 매우 피상적으로 보도하였음을 알 수 있었다. 이는 행정계층구조 개편과 관련한 지방정부의 정책결정이나 정책추진 등의 보도가 상당히 많았음을 보여주고 있다.

둘째, 제주도 행정계층구조 개편 관련 뉴스를 보도 형식적인 측면에서 보면 대체로 사건 중심적인 프레임이 주를 이루는 것으로 나타났다. 신문사별로는 사건의 전체적이고 포괄적인 이해를 가능하게 해주는 주제중심 프레임이 제주타임스가 33.3%로 가장 높았고, 다음으로 제민일보 29.6%, 한라일보 24.0%, 제주일보 23.0%를 차지했다. 또한 무엇이 일어났는가에 중점을 두어 이야기를 구성하는 방식인 사건중심 프레임은 한라일보가 76.0%, 제주일보 74.0%, 제민일보 66.1%, 타임스 60.9%로 나타났다. 또한 주제 중심 혹은 사건 중심 유형의 어느 한쪽으로 선명하게 구분되지 않고 두 가지 유형이 혼재되어진 주제+사건 중심적 프레임은 타임스가 5.7%, 제민일보 4.3%, 제주일보 3.0%로 나타난 반면, 한라일보는 발견되지 않았다. 결과적으로 사건중심 프레임의 지배로 인해 사건을 피상적으로 보도함으로써 그 사건이 가지는 사회적, 정치적 의미를 사소한 것으로 만드는 역할을 하고 있다. 즉 행정계층구조 개편과 관련한 보도는 어떠한 사건이 일어났는지에 관한 단순한 정보 제공에 초점을 두고 있을 뿐 배경과 왜 그러한 이슈가 발생하고 어떻게 대안을 제시해야 할 것인지에 관한 심층적인 접근이 결여되어 있음을 알 수 있다. 이처럼 사건을 피상적으로 유형화하는 보도관행은 독자들이 사건의 맥락을 제대로 이해하지 못하도록 하여 정책과정에 필수적인 건전한 여론을 형성하지 못하도록 하는 역기능을 수행하게 되는 것이다.

셋째, 프레임을 크게 7가지로 분류하여 살펴본 결과, 4개 신문은 정책실행 프레임을 가장 비중 있게 다루고, 다음으로 투표율 향상 프레임과 대립프레임, 법·제도/연

구미비 프레임순으로 높게 나타났다. 지역발전 프레임 및 행정 효율성 프레임과 도민합의 프레임은 상대적으로 적게 나타났다. 이러한 결과는 지역신문의 행정계층구조 관련 뉴스가 지방정부의 계층구조 개편 추진을 위한 정책실행과 이에 따른 대립, 주민투표일을 앞뒤 투표율 향상이 관건이라는 의미를 가장 비중 있게 다루고, 지역신문이 행정계층구조 관련 뉴스를 국제자유도시·특별자치도 관점에서의 지역발전의 연관성, 대립 구도 속에서의 도민합의의 필요성 등 갈등의 본질 보다는 갈등의 양상에 보다 초점을 맞추었음을 알 수 있었다. 프레임의 특성을 살펴본 결과, 지역신문 뉴스는 대체로 행정계층구조 개편 추진을 강조하는, 즉 엘리트 중심적 보도 성향을 보여주고 있음을 알 수 있다. 또한 ‘정책실행 프레임’을 가장 비중 있게 다루므로써 행정계층구조 개편이 곧 이뤄진다는 국가적 정책으로 규정하고 있으며, 그것의 이유를 중앙정부 관계자들의 목소리를 통해 강화하고 있는 구성틀을 보여주고 있다. 아울러 지역사회의 신문이 법·제도/연구 강화를 통한 정책실행이 중요한 요소임을 인식시키는데 일조하고 있음을 발견할 수 있다. 이에 따라 행정계층구조 개편의 궁극적 목적이라 할 지역발전 및 행정 효율성에 대한 보도라든지, 도민합의 필요성에 대한 시민단체의 지적과 관련한 보도는 상대적으로 적음을 알 수 있다. 이는 지역신문이 지역주민들의 이해요소를 따지고 보다 나은 삶의 질을 개선시켜야 한다는 지역신문의 당위론을 수행하지 않고 있음을 보여주고 있다. 덧붙여 행정계층구조 개편과 관련한 부실한 용역, 중앙정부와 지방정부 간의 불협화음 등 행정기관의 무능에 대한 보도가 현저히 부족해 관·언 유착에 따른 봐주기식 보도행태를 다시 한번 확인할 수 있다.

넷째, 주요행위자 분석에서는 4개 신문 모두에서 지방정부가 주요행위자로 가장 높게 등장하였다. 그 뒤를 이어 시민사회단체, 언론인을 포함한 기타, 기초자치단체장, 일반시민, 청와대 및 중앙정부, 국회 및 정당 순으로 나타났다. 반면 전문가 그룹과 선출직 제주도의회의원, 기초의회의원은 상대적으로 낮게 집계됐다. 4개 신문 모두 행정계층구조 개편 추진 당사자인 지방정부가 주요행위자로 등장했다. 다만, 제민일보는 지방정부 다음으로 시민사회단체와 일반시민이 주요행위자로 많이 등장한 반면, 제주일보는 시민사회단체와 행정개혁추진위, 한라일보는 시민사회단체와 기초자치단체장, 제주타임스는 기초자치단체장과 일반시민이 주요행위자로 많이 등장하는 차이점을 보였다. 즉, 권력기관 중심의 의사결정 과정을 지역언론이 일반시민들의 의견이나 주장보다 앞서 반영하고 있음을 나타내고 있다. 그 외 주요행위자에서는 유의미한 차이들이 도출되지 않았다.

각 프레임별로 주요행위자 유형을 살펴보면 지방정부는 대립 프레임을 제외하고는 모든 프레임에서 주요행위자로 등장 빈도수가 높았으며, 기초단체장, 기초의회, 일반시민 등은 대립 프레임에서 중요한 주요행위자로 등장한 것을 빼고는 다른 프레임에서의 등장은 미미했다. 정책실행 프레임에 주로 등장하는 주요행위자는 대개가 정책

결정과 집행과정에 참여하는 지방정부, 행정개혁추진위, 국회 및 정당임을 알 수 있다. 대립 프레임에 주로 등장하는 주요행위자는 기초단체장 및 기초의회, 시민사회단체, 국회 및 정당으로서 지방정부의 행정계층구조 개편 추진에 맞서 여러 집단 가운데서도 주요한 대립각을 형성했음을 보여주고 있다. 아울러 국회 및 정당은 지방정부와의 대립은 물론 기초자치단체장과도 정책추진과 맞물려 대립을 벌였다는 특징을 보이고 있다. 투표율 향상이 도민합의의 출발이라는 전제를 한 중앙정부와 지방정부는 이 두 프레임에서 등장빈도가 가장 높았으며, 행정계층구조 개편이 지역발전에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 주장도 중앙정부와 지방정부의 시각에서 많이 피력됐다. 법·제도/연구미비 프레임은 일반시민과 전문가 그룹, 언론인 등 기타에서 많이 지적됐다. 전문가가 법·제도/연구미비 프레임에서 주요행위자로 많이 나타나고 있다는 것은 행정계층구조 개편과 관련한 반대의 입장을 가진 학자와 교수들로 구성되어 있음을 알 수 있다. 여기서 특이한 점은 행정계층구조 개편 추진의 실질적인 당사자인 중앙정부는 주로 투표율 향상과 지역발전 및 행정 효율성 부문을 강조함으로써 갈등 당사자로서의 모습은 보이지 않고 있다는 데에 있다. 사실 중앙정부의 전국적 단위의 행정계층구조 개편에 테스트베드 노릇을 한 지방정부가 모든 대립에서의 중심축을 형성함으로써 지역신문의 시각에서는 중앙정부가 갈등 당사자가 아닌 도민합의를 전제로 한 투표율 향상과 행정계층구조 개편 추진이 지역발전의 시금석이 될 수 있다는 해결자로서 현실 구성되고 있다는 사실이다. 아울러 시민사회단체는 행정구조 개편 추진을 반대하는 가장 뚜렷한 집단임에도 불구하고, 행정구조 개편에 적극 찬성하는 자생단체의 출현으로 다양한 프레임이 골고루 사용되어 주요 행위자로 크게 부각되지 못했음을 의미한다고 하겠다.

다섯째, 신문사별 프레임 구성분석에 대한 차이를 살펴보면 4개 신문사가 뉴스 프레임을 통해서 행정계층구조 개편에 대해 ‘특정한 다른 인식’을 만들어 내고 있음을 알 수 있었다. 즉 같은 사안임에도 불구하고, 그들의 논조의 방향은 상반된 프레임 규정으로 이루어졌으며, 그 같은 논조를 위해 주요행위자 역시 다르게 취사선택하고 있었다. 이것은 뉴스 미디어가 프레임과 주요행위자의 선택이라는 행위를 통해 특정한 사회적 인식을 형성하고 있다는 것을 보여주는 것이다.

제민일보에서 가장 빈번히 등장한 행위자는 지방정부로서, 행정계층구조 개편과 관련한 정책시행자 집단이 주요행위자로 나타났음을 알 수 있다. 프레임별로는 주요행위자 등장 빈도와 유사하게 정책실행 프레임과 투표율 향상 프레임이 가장 많이 나타났고, 이에 대한 대립 프레임과 법·제도/연구미비 프레임이 비중 있는 프레임으로 나타나 찬반 양측의 주요 프레임 제시가 많았음을 알 수 있다. 한편 대립 프레임에서 주요행위자는 기초자치단체장과 시민사회단체로, 행정구조 개편 반대의 중심 행위자로 등장하였다. 보도량 자체가 적었던 도민합의 프레임과 지역발전 프레임, 행정 효

울성 프레임은 이 신문의 관심을 별로 받지 못한 사안이라 할 수 있는데, 행정구조 개편을 둘러싼 찬반 양측의 갈등해소의 대안이었음을 고려할 때 이러한 핵심적인 사안들에 대한 다양한 의견과 시각들을 보도하지 못하고 있었다. 제주일보에서는 제민일보와 마찬가지로 지방정부와 시민사회단체가 주요행위자로 나타나 이들 간의 갈등이 보도의 중심이 되었던 대립 프레임의 특성을 그대로 반영하고 있음을 알 수 있다. 주요행위자로 나타난 지방정부와 시민사회단체는 정책실행과 투표율 향상 프레임에서 각각 주요행위자로 등장하여 이들의 의견제시가 많았다. 이들은 이러한 논조를 이끌기 위하여 프레임의 자료가 되는 주요행위자를 자신들의 관점과 유사한 것만을 선택하고 있다. 프레임 별로 살펴보면 제주일보가 제민일보보다 정책실행 프레임과 투표율 향상 프레임 사용 빈도가 높아 지방정부의 시각을 더 많이 반영했음을 알 수 있다. 특히 일반시민과 전문가 그룹 등장 빈도가 낮아 법·제도/연구 미비 프레임이 상대적으로 적게 반영되었음을 알 수 있다. 한라일보에서는 지방정부와 시민사회단체가 다른 신문들과 같이 주요행위자로 가장 많이 등장하였고, 정책실행과 투표율 향상 프레임이 가장 빈도가 높았다. 이러한 결과는 이들 행위자가 중앙정부나 국회 정당보다 기자들의 접근성이 높다는 점에서 당연하다고 할 수 있으나, 행정계층구조 개편 문제가 전반적으로 지역의 문제로 다뤄지는 경향을 보여주는 결과이기도 하다. 또한 정책실행에서 지방정부와 행정개혁추진위가 빈번히 나타나고 있었다. 제주타임스에서 가장 두드러지게 나타나는 특징은 기초자치단체장이 지방정부 다음으로 주요행위자로 나타나고 있어 다른 신문에서 지방정부와 시민사회단체가 가장 빈번하게 등장한 것과 차이를 보이고 있다. 프레임별로 보면, 정책실행 프레임과 대립 프레임이 월등히 많았는데, 앞서 기초자치단체장이 주요행위자로 등장한 것과도 무관하지 않은 것이라 하겠다. 반면 도민합의와 지역발전 및 행정 효율성은 매우 적었는데, 다른 신문과 마찬가지로 행정계층구조 개편과 관련한 매우 중요한 이슈가 상대적으로 배제되어 있는 것이라 하겠다. 또한 유의미한 분석결과로는 행정계층구조 개편 문제가 정치적 문제와 밀접하게 되어 제주도의회, 기초자치의회가 대립되어 있다는 사실이다. 이는 현대에 있어서 뉴스 미디어가 권력기구로 존재한다고 할 때, 미디어의 논조와 밀접하게 관련성을 갖기 때문이라고 해석된다.

결과적으로 사회적 논란이 많았던 제주도 행정계층구조 개편 관련 신문뉴스 보도는 행정계층구조 개편의 근본 문제에 대한 심층적인 접근이 부재하고 지방정부의 정책실행을 추진하고 유지하는데 초점을 둔 보도 경향을 보여주고 있다. 즉 뉴스 미디어가 프레임을 통해서 자신들의 관점을 강조하기 위하여 경향성을 지니고 있으며, 처음 규정된 프레임을 정당화하기 위하여 주요행위자의 취사선택을 통한 프레임을 보강하고 강화하는 편파적 보도를 취하고 있다는 것을 입증하는 결과라 하겠다. 또한 행정계층구조 개편 뉴스보도는 갈등의 원인과 해결보다는 지방정부, 자치단체장 또는 지방정

부, 시민사회단체 간의 대립과 사회적 혼란만 부각시키는 양상을 보였다. 이 과정에서 비판 중심의 시민단체와 일반 시민의 목소리가 신문지면에 제대로 반영되지 않고 있다. 따라서 갈등의 근본원인이자 이슈의 보다 본질적인 사안이라 할 수 있는 행정계층구조 개편의 정당성과 적법성의 문제라든가 이를 통한 지역발전 및 효율성 문제, 도민갈등에 따른 민주적 합의의 강조 등은 제대로 다뤄지지 않았다. 다시 말해 지역신문의 행정계층구조 개편 뉴스는 독자들로 하여금 국제자유도시와 특별자치도의 원활한 추진을 위한 행정구조 개편의 긍정적 기대치 등을 매우 중요한 것으로 인식하게끔 유도하며, 이러한 과정에서 행정기관의 무능에 대한 질타 없이 지방정부의 추진을 유도하는데 적극적임을 알 수 있다. 이러한 현상은 지역신문 보도가 제주도 등과 같은 관 중심적 보도에 의존하여 원인의 진단과 대안 창출에 임하고 있으며, 이는 보도 자료를 통한 정보전달 위주의 기능주의적 관점과 일맥상통하는 부분이라고 하겠다.

본 연구의 분석결과에서 나타나듯이 단순히 상황적 사실만을 전달하거나 또는 독자의 흥미와 관심을 끌기 위한 피상적인 보도 방식으로는 지역언론이 행정계층구조 개편과 같이 중요한 정책결정과정에서 갈등의 조정과 중재역할을 제대로 수행할 수 없다는 데에 있다. 사실 행정계층구조 개편 문제는 사회적 갈등이슈이자 특별자치도 추진을 위한 국가차원에서의 정책이슈로서, 이는 갈등해소를 위한 정당성과 적법성 뿐만 아니라 도민차원의 민주적 합의를 필요로 하는 문제이다. 따라서 지역언론이 행정계층구조 개편을 둘러싼 갈등의 조정역할을 하기 위해서는 절차의 민주성에 대한 감시와 더불어 행정계층구조 개편이 가지고 있는 다양한 문제의 전문적 지식을 연구하여 의견수렴과 여론형성과정을 이루어 나가는 방향으로 보도의 틀을 구성해야 할 것이다.

제 2 절 연구의 한계 및 후속연구를 위한 제언

이 연구는 연구대상을 지역사회의 특정이슈로 하여, 그 이슈를 둘러싼 지역사회 내의 구성원들간의 프레임에 대한 분석을 시도했다는데 의의를 둘 수 있다. 그러나 이 연구는 몇가지의 한계를 지닌다.

첫째, 신문의 뉴스틀을 구성하는데 있어 주요 기제로 작용하는 사진 등의 분석이 이뤄지지 못했다. 어떤 사건을 중대 사안으로 틀짓는 데는 사진이 중요한 역할을 하게 되는데, 지역신문 뉴스보도에서 사진이 함께 분석되었다면 보다 다양한 시각에서 행정계층구조 개편 뉴스보도에 대한 구성틀을 밝힐 수 있었으리라 생각한다.

둘째, 보다 정교한 연구 결과를 얻으려면 분석 기간을 늘릴 필요가 있다. 2005년 7월 27일 주민투표일 이후 현재까지도 지역언론에서는 제주도 행정계층구조 개편과

관련하여 뉴스보도가 많은 비중을 차지하고 있다. 그런 면에서 본다면 연구 기간을 늘려서 특정 시기별로 구분해 연구했다면 보다 더욱 복잡한 양상을 분석할 수 있으리라 생각한다. 아울러 각 연구결과에서는 빈도만 제시하고 있을 뿐 각 유목간의 통계적 유의미함을 분석하지 못했다. 이러한 작업이 이뤄졌더라면 보다 과학적 분석이 이뤄질 수 있었을 것이다.

셋째, 이 연구는 특정 사안에 맞는 다양한 프레임을 모두 포함시키기 위해 귀납적 방법을 사용하였다. 그러나 귀납적 방법이 가지고 있는 한계라 할 수 있는 연구자의 주관이나 다소 개입하였을 가능성을 배제할 수 없다. 보다 구체적이고 굴절되지 않은 프레임을 얻기 위해서는 행정계층구조 개편에 깊이 관여하고 있는 개인이나 집단들을 대상으로 하는 심층인터뷰 등의 방식이 요구된다. 그렇게 함으로써, 굴절되지 않은 프레임과 뉴스매체의 재현과정을 통해 구축된 프레임을 비교분석해 볼 수 있을 것이다. 만일 굴절되지 않은 프레임과 재현과정을 통해 구축된 프레임간의 일치도가 높지 않을 경우, 그 차이에 대한 구체적인 해석을 여러 각도에서 시도해 보는 것은 의미 있는 작업이 될 것이다.

마지막으로 본 연구는 뉴스 텍스트의 프레임을 통해 특정이슈 보도에 나타난 주요 프레임 기제를 밝히는데 목적을 둬서 왜 각 신문사가 그러한 틀을 형성하는지에 대한 다양한 요인과 이러한 언론의 작업에 영향을 미치는 정치, 사회, 문화적인 맥락이나, 이데올로기 생산자들간의 합의 등에 대한 충분한 고찰이 부족하다. 아울러 프레임의 효과 분석은 제외되고 있어 본 연구에서 나타난 보도의 뉴스 프레임이 실제로 수용자들의 이슈에 대한 지각이나 여론에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 논의는 이뤄지지 못했다. 이러한 연구문제에 대한 해결을 위해서는 어느 한 사안에 대해서 텍스트 분석 뿐만 아니라 수용자 연구, 또한 저널리스트들에 대한 다각적 연구가 필요하다고 여겨진다. 이상의 한계점들은 보다 정교한 분석틀을 갖춘 후속 연구들과 뉴스 프레임이 수용자의 현실 인식에 어떠한 효과를 갖는지에 대한 프레임 효과 연구들을 통해 밝혀낼 수 있기를 기대해 본다.

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 강내원 (2001). 지역사회 논쟁, 집단 프레임, 그리고 뉴스매체: 매디슨 지역의 학교 짝짓기 정책에 관한 사례연구. 『한국언론학보』, 제45권 특별호, 190~240.
- _____ (2002). 사회갈등 보도기사의 비판적 읽기: 언론의 새만금 간척사업 프레이밍에 대한 갈루아 래터스 분석. 『한국언론학보』, 제46-3호, 5~44.
- 고영철 (1998). 정책형성과정에서의 지역언론의 역할에 관한 연구. 『동아시아연구논총』, 제9집, 229~261.
- _____ (2003a). 지역현안 보도경향과 개선방안. 『동서언론』, 제8집, 71~107.
- _____ (2003b). 한국지방일간지의 기능 및 역할 가정에 대한 인식 비교. 『한국언론학보』, 제47권 6호, 165~193.
- 권혁남 (2001). TV방송의 사회 갈등 조정 역할에 관한 연구: 의약 분업 분쟁을 중심으로. 『한국방송학보』, 제15-1호, 45~84.
- 김병국, (1996). 지방행정의 계층구조와 행정구역 개편방안, 한국지방행정연구원, 13~14.
- 김선남 (2002). 매매춘 관련 TV 뉴스의 프레임 분석, 『한국방송학보』, 41~76.
- 김선남 (2001). 매매춘 관련 TV 뉴스의 보도성향에 관한 분석. 『한국언론학보』, 제45-특별호, 70~90.
- 김원용·황용석 (1995). TV뉴스의 재난보도에 관한 서사적 접근, 『방송연구』, 제40호, 266~301.
- 김정아 (2003). 『공인의 스캔들과 언론보도 프레임: 386정치인 술판과 장원 성추행 사건 관련 신문보도 분석』, 부산대학교 대학원 신문방송학과 석사학위논문.
- 김정현 (2001). 언론의 사회적 현실구성에 관한 논의: 시위도중 사망한 학생과 경찰 관련 언론보도를 중심으로. 『한국언론학보』, 제45-4호, 35~75.
- 김지영 (2000). 공중의 정치 쟁점 틀짓기, 프레이밍, 지각, 그리고 인지적 틀짓기. 『한국언론학보』, 제45-1호, 121~161.
- 김훈순 (1998). IMF 체제의 경제위기와 텔레비전 뉴스 담론: 금모으기 운동에 대한 뉴스 프레임을 중심으로. 『방송연구』, 여름호, 138~163.
- 박경숙 (2002). 집단 갈등 이슈의 방송 뉴스 프레임 분석: 의약 분업 뉴스 프레임을 중심으로, 『한국언론학보』, 46권 2호, 310~340.
- 박선희 (2001). 언론개혁에 관한 인터넷 뉴스 프레임 분석. 『한국방송학보』, 통권

- 제15-2호, 81~120.
- 박영임 (2000). 『신문 뉴스의 틀짓기에 관한 연구: 김태정 전 법무장관 보도에 대한 뉴스 프레임 분석을 중심으로』, 성균관대학교 대학원 신문방송학과 석사학위논문.
- 양승목 (1997). 언론과 여론: 구성주의적 접근, 『언론과 사회』, 제17호 가을호, 6~40.
- 양정혜 (2000). 대중매체의 의미화 전략과 헤게모니. 『언론과 사회』, 제29호 가을호, 43~84.
- _____ (2001). 사회갈등의 의미구성하기: 의료분쟁 보도의 프레임 분석. 『한국언론학보』, 제45-2호 봄호, 284~315.
- 이경자 (1990). 언론인과 취재원. 『언론법제통론』, 서울: 나남
- 이문교 (1997). 지방의회의 역할에 대한 신문의 보도성향에 관한 연구. 『제주언론과 지방자치』, 제주문화.
- 이정옥 (2001). 『9.11 테러사건에 대한 보도 성향과 보도 프레임에 대한 분석』, 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위논문.
- 이준웅 (1997). 언론의 틀짓기 기능과 여론의 변화. 『언론과 사회』, 제17호, 100~135.
- _____ (2000). 프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과. 『언론과 사회』, 제29호 가을호, 85~152.
- _____ (2001). 갈등적 이슈에 대한 뉴스 프레임 구성방식이 의견형성에 미치는 영향: 내러티브 해석모형의 경험적 검증을 중심으로. 『한국언론학보』, 제46-1호, 441~482.
- 이청수 (1993). 보도프로그램 제작의 실제, 『방송보도론』, 나남, 127~132.
- 임영호 (1998). 온라인 저널리즘과 뉴스노동의 성격변화. 『언론과 사회』, 제22호, 11~12
- 유세경·김미라 (2002). 미국, 한국, 중국 일간지의 9.11테러 뉴스보도 비교분석. 『한국언론정보학보』, 제18호, 165~198.
- 정재철 (2001). 미국 대 테러전쟁에 관한 텔레비전 뉴스 프레임 분석: KBS 저녁 9시 뉴스를 중심으로. 『방송문화연구』, 13권, 257~278.
- 제주도 (2005.4). 『제주형 자치모형 백문백답』.
- 제주발전연구원 (2004). 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)』.
- 존스 랑 라살르사 (2000). 『제주도 국제자유도시 개발타당성 조사 및 기본계획 요약 보고서』.
- 최낙진 (2004). 지역신문 뉴스 프레임 비교: 핵폐기장 관련 보도를 중심으로. 『한국

- 인론정보학보』, 통권 27호, 283~316.
- _____ (2005). 지역방송 뉴스의 프레임 비교: 특별자치(도) 관련 보도를 중심으로. 지역언론연구 2005 제주지역방송의 편성과 보도 분석 발제문, 43~73
- 홍원영 (2005). 행정구조 개편, 앞으로의 과제, 제주도의회. 행정계층구조 개편에 따른 워크숍, 7~24.

<외국문헌>

- Entman, R. M.(1993). Framing : Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication*, 43, pp.51-58.
- _____ (1991). Framing U.S. Coverage of International News : Contrast in Narratives of the KAL and Iran Air Incidents. *Journal of Communication*, 41(4), pp.6-38.
- Fowler,R. (1991), *Language in the News: Discourse and Ideology in the Press*, London: Routledge.
- Harterly,J., (1982), *Understanding News*,London: Methuen.
- Littljohn, S. W., *Theories of Human Communication*, (Wadsworth Publishing co., 1996)/김홍규 역, 『커뮤니케이션 이론』, (나남, 1996), pp.429-432
- Gamson, W. A. & Modigliani, A.(1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power : An Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95(1), July, pp.1-37.
- Gans, H. (1979). *Deciding what's news*. Austin: University of Texas Press.
- Gitlin, T. (1980). *The Whole World is Watching*, Berkerly : University of California Press.
- Gieber, W., “News is what newspapers make it”, in L. Dexter & D. White(eds.), *People, Society and Mass Communication*, New York: The Free Press of Glencoe, 1964, p. 173.
- Goffman, E.(1974). *Frame Analysis : An Essay on the Organization of Experience*, N.Y. : Harper & Row.
- Herman, E. S. & Chomsky, N.(1988). *Manufacturing Consent: The Political*

- Economy of the Mass Media*, N.Y. : Pantheon.
- Iyengar, S.(1991). *Is Anyone Responsible? : How Television Frames Political Issues*, Chicago : University of Chicago Press.
- Iyengar, S. & Simon, A.(1993). News Coverage of the Gulf and Public Opinion : A Study of Agenda-setting, Priming, and Framing. *Communication Research*, 20, 365-383.
- Lippman, W.(1922). *Public Opinion*, N.Y. : Free Press.
- Malinkina, O. V. & McLeod, D. M.(2000). From Afghanistan to Chechnya: News Coverage by Izvestia and The New York Times. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 77, 37-49.
- McComb, M. & Shaw, D. L., "The Agenda-Setting Function of Mass Media, *Public Opinion Quarterly*, (Vol.36, 1972), pp.177-187
- Pan, Z. & Kosicki, G. M.(1993). Framing Analysis : An approach to News Discourse. *Political Communication*, 10, 55-75.
- Paletz, D. L. & Vinson, C. D.(1994). Constructing Content and Delimiting Choice : International Coverage of KAL Flight 007. *Argumentation*, 8, 357-366.
- Schlesinger, P.(1991). *Terrorism, the Media and Liberal-Democratic State : A Critique of the Orthodoxy*. Media, State and Nation, London : Sage.
- Tuchman, G.(1978). *Making News : A Study in the Construction of Reality*. New York : Free Press. 박홍수(역)(1995), 메이킹 뉴스, 나남.

<Abstract>

Research on Regional Newspaper Coverage and
Framing of Controversial Issues

- Focusing on coverage of the Jeju Provincial Government
Restructuring Issue

Yong-Bok Chung

Cheju National University Graduate School
Dept. of Journalism and Public Relations

This research paper focuses on how regional newspapers report current events, as well as how they selectively choose and omit, emphasize and summarize what social issues to report on. This research specifically analyzes regional newspapers' coverage and spin of a controversial national policy related to Jeju Province in 2005, namely the Administrative Structural Reform Policy for Jeju. In the course of this study, four different newspapers being sold in Jeju were analyzed and compared. During the period of Sept. 20, 2004 to July 27, 2005 (when the Jeju citizens' referendum regarding the Administrative Structural Reform Policy was held) there were a total of 406 articles on the topic of Administrative Structural Reform.

In order of prevalence, the results of the comparative analysis were as follows. First, the most common frame for the four regional newspapers was that of carrying out the reform policy. The second most common frame was the issue of raising the voting participation rate as well as the issue of societal conflict over the reform vote. The third most common frame was coverage of the proposed policy and legal changes as well as raising questions about shortcomings in the reform measures. The issues of regional development, administrative efficiency, and Jeju citizens' solidarity appeared much less frequently in comparison to the other issues. This can be analyzed as regional newspapers' implicit support for the provincial government administrative structural reform plan. That is why the newspapers focused primarily on execution of the reform plan and raising the voting participation rate. Instead of addressing the root causes of conflict over the

issue of provincial government restructuring, conflict was portrayed as a temporary problem facing the reform process. Regional papers chose to report on issues that justified their bias in favor of reform, with stories such as the question of the legality of provincial government restructuring, articles about problems related to administrative efficiency, and columns emphasizing negotiation in a democracy following episodes of social conflict. The local newspapers also portrayed the provincial government as inept and highlighted the lack of cooperation between the central and regional governments. The local media ran stories that suggested they were holding back the full truth about the local government's incompetence. In addition to selective choice of news topics, local papers exhibited a tendency to report the bare minimum in stories which had latitude for further clarification as to the background issues and alternative policies available. This was especially apparent in stories such as special reports and opinion columns, which have the greatest latitude for adding additional information beyond straight facts. Taken together, we show the superficial nature of the local media's coverage of the Jeju Provincial Government restructuring issue.

In addition, the four newspapers in question frequently excluded the frame of conflict from their reporting, made the provincial government the main subject of their stories, and consciously omitted the contributions of civic organizations, lower-level assemblies, and regular Jeju citizens. The central government was depicted as the negotiator in the reform issue, primarily focused on raising the voter participation rate, regional development, and administrative efficiency. This frame emphasized positive aspects of the central government's role while omitting local residents' opposition to the central government. Even though civic groups were most virulently opposed to the provincial government structural reform bill, the frame of a variety of autonomous groups supporting the measure became the predominant one.

Next, in the analysis of news frames, we found that the Jemin Ilbo's most frequent subject in its stories on the provincial government restructuring issue was the provincial government itself and that most of the stories were concerned with reform measures and groups trying to bring about such changes. The number of stories on topics with such frames as Jeju citizen's solidarity on the reform issue, regional development, and administrative efficiency were much fewer by comparison, leading one to the conclusion that perhaps the Jemin Ilbo paper wasn't much interested in

other issues. However, the fact that other alternative opinions and policies existed makes this omission in coverage all the more glaring. In the case of the Halla Ilbo, the local government and civic organizations were the main subjects, as was the case in coverage by other papers. The most frequent frames were execution of the reform plan and raising the voter participation rate. In the case of the Jeju Times, the most frequent subject behind the provincial government was the head of the regional autonomous government citizen's association. In the case of the remaining newspaper, the provincial government and civic organizations appeared as subjects with the greatest frequency.

In conclusion, it is apparent from the coverage of the four newspapers in Jeju that they consider restructuring of the provincial government to be of the utmost importance in realizing Jeju Island's smooth transition into the Jeju Free International City and the Jeju Special Autonomous Province. This is the message they tried to convey to their readers and they used criticism of the current local government to try to lead public opinion towards governmental restructuring. This kind of coverage is akin to a rabble rouser getting on his soapbox to stir the masses. The regional papers want the masses to rely on their proposed remedies and ideas regarding certain issues and this is the understood frame of regional papers in Jeju.

The analysis conducted in this paper suggests that regional papers in Jeju are not simply reporting facts and situations or writing stories to capture readers' interest. Also, Jeju newspapers are not up to the task of serving as a conduit for arbitration and negotiation between two different camps on a given issue. Especially in the recent case of the Jeju Provincial Government Restructuring/Reform issue, it is apparent that important issues included not only the legality and justification for reform, but also regular people's opinions on the matter, as this was a national and social issue affecting the future of the Jeju Free International City. Such an issue requires social consensus, and the will of the people was not reflected very well in the news coverage surrounding the question of reform. As a consequence, in the future the media must consider changing the direction and frame of its reporting to more accurately reflect the sentiments of the people.

Keywords : Frame, Regional Newspaper, Administrative Structure,
Controversial Societal Issues

감사의 글

지난 2년여 간의 대학원 생활은 학문과 인생에 대해 배울 수 있었던 소중한 시간이었다. 나름대로 진지하게 생각하고 고민하며 많은 것을 느꼈다. 부족하나마 작은 결실을 거두게 된 것에 대해 기쁘게 생각한다. 이 논문은 많은 분들의 도움으로 완성될 수 있었다. 이 자리를 빌어 그동안 도와주신 모든 분들께 진심으로 감사드린다.

고영철 교수님은 지도교수로서 논문의 방향과 큰 틀을 제시하면서 논문 주제와 제목을 정하고 방향을 설정하기까지 살펴주시고 따뜻한 격려를 해주셨다. 최낙진 교수님은 논문 주제와 방법에 조언을 아끼지 않고 논문의 구성과 논의, 그리고 결론 해석에 대한 세밀한 부분까지 자세하게 살펴주셨다. 김경호 교수님은 대학원 수업과 지도를 통해 많은 가르침과 관심을 주셨으며, 논문의 작은 부분까지 꼼꼼하게 살펴주셨다. 또한 논문 지도를 부탁드리지 못했지만 대학원 생활과 논문에 관심을 가져주신 김희정 교수님, 지금은 미국에 계시지만 열성적인 지도를 해주신 박경숙 교수님께도 감사드린다.

그리고 학업을 해나가는데 있어 따뜻한 격려와 아낌없는 조언을 해주신 언론·출판센터 김진영 주간교수님께 감사드린다. 또한 대학신문 선배로서 모범이 돼 주시는 김동운 교수님께도 감사드린다. 이 분들의 많은 가르침들은 앞으로도 내 삶의 이정표가 될 것이다.

대학원에서 함께 공부하는 동안 많은 이야기를 나누면서 동고동락했던 선배인 윤희길님께 감사를 표하고 싶다. 후배에게 행동으로 모범을 보여주시고 다 갚을 수 없는 사랑을 베풀어주셨다.

무엇보다도 항상 자식을 걱정하시며 인생의 등대가 되어주신 부모님께 머리 숙여 감사드린다. 부모님의 사랑과 은혜를 어떻게 다 보답할 수 있으며 말로 표현할 수 있을까. 가족의 어려운 일을 도맡아 준 형 정용균님과 형수 김은정님에게 고마운 마음 전한다. 또 우리 가족에게 많은 사랑을 베풀어 준 박재열님께도 감사드린다.

항상 남편을 지지하며 사랑으로 내조해 준 아내에게도 고마움을 전한다. 이 글을 쓰는 기간에 아내는 방학 중임에도 한국교원대학에 수학하러 상경했다. 주어진 학업을 마치고 건강한 모습으로 돌아오길 바란다.

이렇듯 많은 분들이 도움을 주셨다. 더욱 열심히 노력하여 이분들에게 부끄럽지 않도록 정진하며, 이 결실을 내 자신을 반추하며 발전의 기회로 삼고자 한다.

2006년 1월

정 용 복