

---

碩士學位論文

地方議會的 役割에 대한  
新聞의 報道性向에 關한 研究

－ 濟州地方 日刊紙를 중심으로 －



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

李 文 教

碩士學位論文

地方議會의 役割에 대한  
新聞의 報道性向에 關한 研究

— 濟州地方 日刊紙를 중심으로 —

指導教授 趙 文 富



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

李 文 教

1994年 12月

# 地方議會의 役割에 대한 新聞의 報道性向에 關한 研究

— 濟州地方 日刊紙를 중심으로 —

指導教授 趙 文 富

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

1994年 12月 日

濟州大學校 行政大學院  
行政學科 地方自治專攻



李文敎의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

1994年 12月 日

委員長 \_\_\_\_\_ (인)

委員 \_\_\_\_\_ (인)

委員 \_\_\_\_\_ (인)

# 目 次

第1章 序 論 .....	1
第1節 研究目的 .....	1
第2節 研究方法 및 範圍 .....	4
第2章 研究의 理論的 背景 .....	10
第1節 地方議會의 役割과 權限 .....	10
1. 地方議會의 意義 .....	10
2. 地方議會의 機能 .....	12
3. 地方議會의 權限 .....	16
(1) 議決權 .....	17
(2) 行政監視權 .....	23
(3) 請願處理權 .....	25
(4) 選舉權 .....	27
(5) 自律權 .....	28
第2節 新聞의 機能과 社說 .....	31
1. 言論 機能의 概觀 .....	31
2. 新聞 機能의 特性 .....	36
(1) 新聞의 機能 .....	36
(2) 新聞과 輿論 .....	40
3. 新聞 社說 .....	42
(1) 社說의 定義 .....	42
(2) 社說의 構成 .....	43
(3) 社說의 機能 .....	44

(4) 社說 機能上の 問題點 .....	46
第3節 地方議會와 新聞의 相關性 .....	47
1. 地方政治人の 育成 .....	49
2. 地方議會의 討論場 .....	49
3. 地方議會의 批判者 .....	50
4. 行政情報의 市場化 .....	51
5. 地域隔差의 解消 .....	53
第3章 濟州地方議會의 構成과 運營 .....	55
第1節 濟州地方議會의 構成 .....	55
1. 歷代 地方議會의 構成 經過 .....	55
2. 地方自治 復活 過程 .....	56
3. 基礎議會의 構成 .....	57
4. 廣域議會의 構成 .....	58
第2節 濟州地方議會의 運營 .....	59
1. 基礎議會의 運營 .....	59
(1) 會議 運營 .....	59
(2) 議會 權限別 議案處理 .....	61
(3) 基礎議會 運營結果 .....	68
2. 廣域議會의 運營 .....	68
(1) 會議 運營 .....	68
(2) 議會 權限別 議案處理 .....	70
(3) 廣域議會 運營結果 .....	77
第3節 地方議會 議員의 力量과 運營上 限界 .....	78
1. 地方議會 議員의 力量 .....	78
(1) 地方議員의 力量에 對한 論議 .....	78
(2) 地方議員의 力量 評價要素 .....	81

2. 地方議會的 運營上 限界 .....	92
(1) 中央政府的 關與 .....	93
(2) 執行機關의 牽制 .....	96
(3) 政黨의 統制 .....	98
(4) 財政上의 制約 .....	102
<b>第4章 新聞의 報道性向 分析과 反應 .....</b>	<b>105</b>
<b>第1節 新聞 報道의 總括的 分析 .....</b>	<b>105</b>
1. 濟州地方의 言論媒體 現況 .....	105
2. 3個 日刊紙의 編輯特性 .....	106
3. 地方議會 關聯 報道 類型 .....	108
<b>第2節 社說의 性向 分析 .....</b>	<b>111</b>
1. 社說分析의 理由 .....	111
2. 社說의 類度 .....	111
3. 社說의 性向 .....	114
4. 主要 主題의 性向內容 .....	121
5. 報道性向 分析結果 .....	129
<b>第3節 言論에 대한 地方議會의 反應 .....</b>	<b>131</b>
1. 言論關聯 發言의 分布 .....	131
2. 言論關聯 發言의 性向 .....	136
3. 發言 分析結果 .....	144
<b>第5章 要約 및 結論 .....</b>	<b>146</b>
<b>第1節 研究結果의 要約 .....</b>	<b>146</b>
<b>第2節 結論 및 提言 .....</b>	<b>156</b>
<b>參考文獻 .....</b>	<b>160</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>166</b>
<b>附 錄 .....</b>	<b>169</b>

## 表 目 次

〈표 1〉	3개 日刊紙 發行 面數 .....	6
〈표 2〉	濟州地方議會 會議錄 面數 .....	7
〈표 3〉	各 機能에 할애하는 매스 미디어별 그 內容의 비중 .....	39
〈표 4〉	基礎議會 選舉 結果 .....	58
〈표 5〉	廣域議會 選舉 結果 .....	59
〈표 6〉	基礎議會 本會議 運營 現況 .....	61
〈표 7〉	基礎議會 委員會別 會議 運營 現況 .....	62
〈표 8〉	'91-'92年 基礎議會 權限別 議案處理 實績 .....	62
〈표 9〉	'91-'92年 基礎議會 立法活動 .....	63
〈표10-1〉	1992年 基礎議會 豫算審議 結果 .....	65
〈표10-2〉	1993年 基礎議會 豫算審議 結果 .....	66
〈표11〉	廣域議會 本會議 運營 現況 .....	69
〈표12〉	廣域議會 委員會別 會議 運營 現況 .....	70
〈표13〉	廣域議會 權限別 議案處理 實績 .....	71
〈표14〉	廣域議會 立法活動 .....	72
〈표15〉	廣域議會 豫算審議 結果 .....	73
〈표16〉	廣域議會 行政事務監查 結果 .....	75
〈표17-1〉	現在 基礎議會 議員 學歷別 分布 .....	82
〈표17-2〉	歷代 基礎議會 議員 學歷別 分布 .....	82
〈표18-1〉	現在 廣域議會 議員 學歷別 分布 .....	83
〈표18-2〉	歷代 廣域議會 議員 學歷別 分布 .....	83
〈표19-1〉	現在 基礎議會 議員 職業別 分布 .....	84

〈표19-2〉	歷代 基礎議會 議員 職業別 分布	84
〈표20-1〉	現在 廣域議會 議員 職業別 分布	85
〈표20-2〉	歷代 廣域議會 議員 職業別 分布	85
〈표21-1〉	現在 基礎議會 議員 年齡別 分布	86
〈표21-2〉	歷代 基礎議會 議員 年齡別 分布	87
〈표22-1〉	現在 廣域議會 議員 年齡別 分布	87
〈표22-2〉	歷代 廣域議會 議員 年齡別 分布	88
〈표23〉	政黨別 當選者 分布	89
〈표24〉	地方選舉 無所屬 當選 現況	92
〈표25〉	國家公務員과 地方公務員의 地自體別 實態	97
〈표26〉	地方財政自立度 現況	103
〈표27〉	濟州道 財政上의 國庫補助金 比重	104
〈표28〉	3개 日刊紙 1日 記事 掲載量	107
〈표29〉	3개 日刊紙 社說 文段構成	108
〈표30〉	3개 日刊紙 社說 掲載量	112
〈표31〉	'91-'92년 3개 日刊紙 社說 議會權限別 報道性向	117
〈표32-1〉	3개 日刊紙 社說 議會別 報道性向	119
〈표32-2〉	3개 日刊紙 社說 基礎議會別 報道性向	119
〈표33〉	頻度數別 主要社說 主題	121
〈표34〉	3개 日刊紙 同一論調 社說	122
〈표35-1〉	基礎議會 發言類型	132
〈표35-2〉	廣域議會 發言類型	132
〈표36-1〉	'91-'92 基礎議會議員 言論關聯 發言頻度數	135
〈표36-2〉	'91-'92 廣域議會議員 言論關聯 發言頻度數	136
〈표37-1〉	'91-'92 基礎議會 權限別 發言性向	137
〈표37-2〉	'91-'92 廣域議會 權限別 發言性向	138
〈표38-1〉	'91-'92 基礎議會 分野別 發言性向	139
〈표38-2〉	'91-'92 廣域議會 分野別 發言性向	140



# 附 錄

## 1. 關聯 統計表

〈부록 : 표 1-1〉	1991년 基礎議會 權限別 議案處理實績	171
〈부록 : 표 1-2〉	1992년 基礎議會 權限別 議案處理實績	172
〈부록 : 표 2〉	3個 日刊紙 紙面別 特性	173
〈부록 : 표 3〉	3個 日刊紙 紙面別 記事量	174
〈부록 : 표 4〉	3個 日刊紙 地方議會 關聯 記事件數	175
〈부록 : 표 5〉	3個 日刊紙 地方議會 關聯 記事字數	176
〈부록 : 표 6-1〉	1991년 濟州新聞 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數	177
〈부록 : 표 6-2〉	1991년 濟州新聞 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數	178
〈부록 : 표 6-3〉	1992년 濟州新聞 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數	179
〈부록 : 표 6-4〉	1992년 濟州新聞 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數	180
〈부록 : 표 7-1〉	1991년 漢拏日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數	181
〈부록 : 표 7-2〉	1991년 漢拏日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數	182
〈부록 : 표 7-3〉	1992년 漢拏日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數	183
〈부록 : 표 7-4〉	1992년 漢拏日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數	184
〈부록 : 표 8-1〉	1991년 濟民日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數	185
〈부록 : 표 8-2〉	1991년 濟民日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數	186
〈부록 : 표 8-3〉	1992년 濟民日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數	187
〈부록 : 표 8-4〉	1992년 濟民日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數	188
〈부록 : 표 9-1〉	1991년 3個 日刊紙 月別 社說 掲載 現況	189
〈부록 : 표 9-2〉	1992년 3個 日刊紙 月別 社說 掲載 現況	189
〈부록 : 표 10-1〉	1991년 3個 日刊紙 社說 月別 報道性向	190
〈부록 : 표 10-2〉	1992년 3個 日刊紙 社說 月別 報道性向	191

2. 社說 主題別 性向 調査 結果

〈부록 : 표 11-1〉 1991년 濟州地方議會 關聯 社說 主題別 性向 ..... 192

〈부록 : 표 11-2〉 1992년 濟州地方議會 關聯 社說 主題別 性向 ..... 198

3. 〈부록 : 표 12〉 地方議會 關聯 法令 및 自治法規 目錄 ..... 201



# 第1章 序 論

## 第1節 研究 目的

민주주의 국가는 三權分立과 地方自治를 통하여 自由·平等·福祉의 민주이념을 실현시켜 나간다.

立法·司法·行政의 3권분립은 국가권력의 機能的 분산, 水平的 분산을 의미하고 지방자치는 국가권력의 空間的 분산, 垂直的 분산을 통하여 중앙의 권력기구에 집중되는 권력을 분산시켜 나가는 地方分權의 統治構造를 말한다.

권력의 공간적 분산을 전제로 한 지방분권의 실제적 제도는 지방자치제이고 그 구체적 類型으로서 지방자치단체를 구성한다. 지방자치단체는 국가의 통치방식이나 역사적 전통, 지방의 특수성 등에 따라 각각 다른 기관구성 방법과 형태를 갖게 된다.

우리나라의 지방자치제도는 지방자치단체의 議決機關으로서 議會를 두고 결정된 단체의사를 집행하는 執行機關으로서 團體長을 두어 상호 견제하는 機關對立型 조직 형태를 갖추고 있다.

지방자치제가 중단되었던 우리나라의 지방은 30년 동안 여론의 수렴이나 集約된 주민의사를 반영할 정책결정 기구를 法·制度的으로 보장받지 못한 채 중앙명령의 執行下手的인 從屬 형태로 운영되어 왔다.

이처럼 오랫동안 계속된 中央集權的인 환경은 復活된 지방의회에 대한 국민들의 기대를 더욱 고조시켰다. 뿐만 아니라 지방의회가 주민투표에 의하여 선출된 주민 대표자들에 의하여 구성되는 代表機能과 주민들이 희구하는 바람직한 社會狀態를 이룩하려는 구체적인 정책을 결정하는 政策決定機能, 그리고 의회에서 결정된 정책이 執行機關에서 타당하게 집행되는지를 감시하는 行政監視機能 등을 수행한다는 점에서 현행 지방의회 구성을 더욱 긍정적으로 수용하게 된다.

우리나라는 과거에도 지방의회를 구성한 바 있다. 憲法은 制憲 당시부터 근대적

지방자치제를 규정하여 憲政에 지방자치 실시를 보장해 왔다. 건국 초기 극심했던 사상적 갈등과 정치적·사회적 혼란, 그리고 이어서 발발한 6.25동란 등의 어려운 상황을 거치면서도 1952년 최초로 民選 지방의회를 出帆시켜 민주주의의 基盤을 공고히 다질 수 있다는 국민들의 기대를 갖게 했다.

그 후 1956년에는 제 2대 지방의회, 1960년에는 제 3대 지방의회가 구성되어 지방자치를 더욱 발전시킬 수 있는 경험적 바탕을 마련하고 있을 때인 1961년 5.16軍事 쿠데타로 정권을 장악한 軍事政府는 전국의 지방의회를 일시에 해산함으로써 現行 지방의회가 구성될 때 까지 30년 동안 지방자치는 失蹤되어 왔다.

維新憲法은 '지방의회는 祖國統一이 이루어질 때 까지 구성하지 아니한다'는 명문 규정을 두어 지방자치를 留保시켰고, 第 5共和國 憲法은 '지방의회는 지방자치단체의 財政自立度를 감안하여 순차적으로 구성하되 그 구성시기는 법률로 정한다'고 규정하여 지방자치 실시를 사실상 미루어 왔다.

그동안 정치적 갈등과 시련을 겪어 온 우리나라의 지방자치는 1987년 6월 민주화 抗爭을 통해서 민주화를 위한 필수 과제로 국민의 관심을 갖게 되었고, 정치권에서도 贊·反 論難을 거쳐 1991년 3월에는 基礎議會, 6월에는 廣域議會의 구성을 보게 되었다.

지금까지 우리나라 지방자치 과정은 험난했지만 30년 만에 지방자치를 復活시켜 地方分權을 점차 확대해 가고 있는 것은 우리 국민의 민주정치 의식이 그만큼 成熟했음을 보여주는 일이다.

이제 우리는 지방자치 발전을 위해 과거의 跛行을 되풀이 하지 않도록 국민의 역할을 결집해야 한다는 命題를 안고 있다.

일반적으로 과거 지방자치제가 성공적으로 정착되지 못한 것은 주민 自治意識 및 自治能力 부족, 政府·與黨의 정치적 이용, 地方財政의 취약, 自治領域의 협소 등으로 分析되어 왔다. 그러나 지금이라고 해서 이러한 과거의 未備한 여건을 완전히 充足시킨 환경에서 지방자치를 復活시킨 것은 아니다.

여기에 社會機能별 役割分擔을 통하여 지방자치를 민주주의의 理想的인 分權體制로 발전시키기 위한 노력이 필요하다.

특히 지방자치 발전에 영향을 미치는 社會機能 가운데서도 언론의 역할은 더 없이 중요하다. 지방자치는 지역주민의 理解와 同意, 協助의 기초 위에서 실시되어야 하므로 주민의 의사를 適時性 있게 媒介할 수 있는 기능은 언론에 의존할 수 밖에 없다.

또 사회발전 목표가 국민총생산성에서 국민총복지성으로, 나아가 국민총만족성으로 변화하고 있는 현대사회에서 주민 욕구는 예측할 수 없을 정도로 다양하고 多發的이어서 매스 커뮤니케이션에 의존하지 않고서는 그 많은 輿論을 精製시켜 정책에 반영하는 일은 容易하지 않다.

그러므로 주민의 여론을 수렴하여 정책에 반영해야 하는 지방의회는 언론의 議題設定機能에 의존하는 바 많게 될 것이다. 이와 아울러 지방언론은 그 지역주민의 욕구와 의사를 중앙언론 보다도 더 잘 알게 되므로 정확한 여론을 반영하여 지역주민의 凝集力을 키우고 지역정책에 대한 參與度를 높이므로써 지방의회를 건전한 주민의 討論場으로 만들어 나가는데 일조를 하게 될 것이다.

한편 言論體系는 社會體系의 下位體系이므로 정치·경제·사회·문화 등 사회체계 전반에 대한 지방자치화 없이 언론만의 활성화는 限界에 부딪치게 된다. 다시 말하여 지방언론이 발전되기 위해서는 지방언론의 뿌리를 두고 있는 지역사회가 발전되어야 하며, 지역사회가 발전되기 위해서는 社會體系 전반의 지방자치화가 이루어져야 한다는 전제를 두게 된다.

이상과 같이 지방의회와 지방언론의 相關性을 전제로 할 때 지방의회 활동에 대한 지방언론의 報道性向은 지방의회 활동에 대한 객관적인 測定資料가 된다고 할 것이다.

따라서 本 研究는 전 국민적 결심에 의해 부활된 初期 지방의회의 운영결과를 법적으로 부여된 議會權限別로 분류하여 평가 하고, 지방의회 활동에 대한 地方新聞의 報道性向과 지방신문의 보도에 대한 지방의회의 反應을 분석 연구하여 지방자치 발전을 위한 귀감적 자료로 삼고자 하는데 그 목적이 있다.

## 第2節 研究方法 및 範圍

### 1. 研究의 設計

本 研究는 濟州道内에서 발행되고 있는 3개 日刊新聞에 게재된 지방의회의 役割에 대한 報道性向을 알아보기 위하여 문헌연구와 內容分析 方法을 並行하였다.

내용분석은 사회과학에 있어 가장 중요한 연구방법의 하나이다.

B. Berelson은 내용분석은 표명된 커뮤니케이션 내용의 客觀的·體系的·數量的 記述을 위한 조사 기술이라고 말했다.<sup>1)</sup>

O. R. Holsti는 내용분석의 목적으로 ① 커뮤니케이션 내용의 特性 記述, ② 커뮤니케이션 先行要因의 추론, ③ 커뮤니케이션 효과의 推論 등을 들고 있다.<sup>2)</sup>

그러나 G. Maletzke는 현 단계에 있어서 내용분석이 확실하게 기여할 수 있는 限界를 다음과 같이 요약하고 있다.

내용분석은 어느 만큼의 量의, 그리고 어떠한 종류의 메시지가 특정의 시간에 특정의 장소에 있는 受容者들에게 제공 되었는가는 밝힐 수 있다. 즉, 수용자들이 그때 그때 접촉할 수 있는 메시지의 공급에 대해서는 충분히 정확하게 규명할 수 있다. 다만 그 경우, 공급에 관한 데이터가 그대로 수용자의 실제상의 접촉을 의미하는 것은 아니다. 공급과 소비와의 관계는 메시지 자체에서는 아무 것도 類推할 수 없다.<sup>3)</sup>

이러한 관점을 전제로 하고 이 연구에서의 내용분석은 전달하고 있는 메시지의 내용과 메시지의 反應조사로 구분했다. 메시지 내용은 分析對象의 社說에서 報道性向

---

1) Bernard Berelson, *Content Analysis in Communication Research*, (New York, the Free Press, Glencoe, 1952), P. 13.

2) O. R. Holsti, *Content Analysis in for the Social Science and Humanities*, (Ma : Addison-Wesley, 1978), PP. 24-41.

3) G. Maletzke, *Psychologie der Massenkommunikation*, Verlag Hans Bredow-Institut, Hamburg, 1963 NHK 방송학연구실 역, 「메스커뮤니케이션 심리학」, (일본방송출판협회, 1965), PP. 124-125에서 재인용.

을 推論하고 그 반응은 제주지방의회의 회의록을 조사, 의원들의 언론관련 발언을 類目(categories)별로 정리 분석했다.

연구기간의 범위는 1991년 1월 부터 1992년 12월 까지 2년간으로 했다. 이 기간은 30년만에 부활된 지방의회의원 선거, 지방의회의 구성, 의회운영이 본격적으로 실시된 初期에 해당된다.

## 2. 分析對象

분석대상은 제주도내에서 발행되고 있는 濟州新聞·漢拏日報·濟民日報<sup>4)</sup> 등 3개 日刊紙의 지방의회 관련 記事와 社說이다.

지방의회의 활동은 모든 언론과 相關性을 갖고 있으나 제주도내 언론 중 日刊紙는 신문의 발행부수·創刊역사·중요도·지역 여론을 대변하는 영향력 등을 고려해 볼 때 代表的 현상을 추정할 수 있다.

또 우리 사회에서 영향력 있는 大衆媒體로 지목되는 방송은 娛樂機能에 강한데 비하여 신문은 報道機能에 강한 속성적 특성을 지니고 있다.

社說은 신문사의 의사를 대표적으로 표명한 기사일 뿐만 아니라 일반적으로는 사회 전체의 여론을 반영하고 대변하는 議題設定의 역할을 중추적으로 하게 된다. 독자들은 社說을 통하여 그 사회의 감정이나 태도를 이해하게 되고 설정된 議題에 대한 認知度를 높이게 된다.

## 3. 分析方法

### (1) 內容 分析

사실의 분석내용은 本 研究의 核心이다.

變因들에 대한 方向類目을 정확히 분석하기 위해 研究者와 調査者 1명이 3차에 걸쳐 交叉的으로 脈絡調査를 실시하여 방향의 결론을 내렸다.

사실은 기본 형식을 논설문의 기본 모형인 序論-本論-補論-結論으로 文段을 구성하고 있으므로 本論과 補論의 맥락의 방향을 결정 變因으로 하였다.

---

4) 分析對象인 3개 新聞의 기술 및 表目 순서는 創刊 순서로 함.

社説은 일반적으로 논리 전개에서 긍정적인 면과 부정적인 면의 論據를 모두 나열한 뒤에 결론을 내리는 형식을 취하므로 文段으로 나누는 것 보다 사실 전체의 논리를 하나로 판단하는 것이 정확하다고 보았다.

분석단위에서도 사실 전체를 하나의 단위로 집계했다.

(2) 計量化 分析

지방의회 관련 기사와 지방의원의 발언은 全數調査 방법으로 했다.

전수조사는 일부조사 방법에서 범하기 쉬운 母集團 구성상의 객관성의 취약함을 예방하고 偏奇性이 개입되지 않는 장점이 있다. 아울러 전수조사는 조사된 자료의 활용성을 더욱 높일 수 있다.

4. 資料의 蒐集

연구자료의 수집기간은 1991년 1월 부터 1992년 12월 까지 2년간이다.

자료의 수집은 ① 2년간 발행된 3개 日刊紙에 보도된 지방의회 관련 모든 기사를 조사하여 計量化 하고, ② 지방의회 관련 모든 사실을 類目別로 標集하여 내용을 분석했다. ③ 基礎議會 및 廣域議會의 회의록에서 의원들이 발언한 언론관련 내용을 검색하여 여론 수렴 태도와 보도의 반응을 조사했다.

자료수집 대상 신문의 발행실적과 지방의회 회의록 현황은 <표1>, <표2>와 같다.

<표 1> 3개 日刊紙 發行面數

年 度 新 聞	1991		1992		合 計	
	回 數	面 數	回 數	面 數	回 數	面 數
濟州新聞	307	3,922	313	4,598	620	8,520
漢拏日報	307	3,796	310	3,856	617	7,652
濟民日報	308	3,760	310	4,204	618	7,964
合 計	922	11,478	933	12,658	1,855	24,136

資料：研究者 作成



〈丑 2〉 濟州地方議會 會議錄 面數

(단위 : 面)

議 會 \ 年 度	1991	1992	合 計
濟 州 道 議 會	2,793	6,668	9,461
濟 州 市 議 會	1,052	1,502	2,554
西 歸 浦 市 議 會	787	1,023	1,810
北 濟 州 郡 議 會	788	1,006	1,794
南 濟 州 郡 議 會	796	872	1,668
合 計	6,216	11,071	17,287

〈註〉 會議錄 面數는 本會議, 常任委員會, 特別委員會分이 포함된 것임.

資料 : 研究者 作成

### 5. 分析類目的 構成

分析類目은 내용분석의 成敗를 좌우한다.

類目은 분석대상의 내용을 구별하고 한정시키며 실제적인 計量化나 더 큰 테두리의 이론이나 개념을 연결지어 주는 고리(link)의 역할을 하게 된다.

유목은 다루는 대상이나 연구문제에 따라 각기 다른 형식이나 범주를 가진다.

우리나라 신문의 내용분석 연구들은 외국의 分析類目的 例와 같이 標準化 되어 있지 못하다. 이것은 특정 연구문제에 따라 유목을 축소하거나 特定化 하고 작업량과 시간의 制約을 받는데도 원인이 있다.

本 研究는 연구문제를 지방의회 의 역할에 관한 기사로 국한하였기 때문에 主題(subject matter) 類目을 地方議會別·議會權限別로 설정했다.

주제유목은 가장 기본적인 질문에 해답을 내리는데 쓰인다.

또 주제유목에 대한 性向을 측정하기 위해 方向(direction) 類目으로서 3項目 名目尺度(three-point nominal scale)를 적용했다. 방향유목은 志向(orientation)<sup>5)</sup> 또

5) G. W. Allport & Janet M. Faden, "The Psychology of Newspapers : Five Tentative Laws", Public Opinion Quarterly, NO. 4, 1940.

는 性格(character)<sup>6)</sup> 유목이라고도 부르는데 주제에 대해서 태도나 가치를 측정할 때 적용하고 있다.

또 지방의회 관련기사의 類型은 韓國言論研究院에서 분류하는 방식을 따랐다.<sup>7)</sup> 기사의 重視度에 대한 자료는 件數와 字數를 제시하는 방법을 택했다.

(1) 主題類目과 下部類目

가. 地方議會別 類目

- ① 基礎議會 — 濟州市議會  
— 西歸浦市議會  
— 北濟州郡議會  
— 南濟州郡議會

② 廣域議會

나. 議會權限別 類目

- ① 議決權 — 自治立法  
— 自治財政  
— 政策決定

② 行政監視權

③ 請願處理權

④ 選舉權

⑤ 自律權

(2) 方向類目

- ① 肯定的
- ② 中立的
- ③ 否定的

6) H. Harries & P. M. Lewis, "The Press, Public Behavior and Public Opinion", Public Opinion Quarterly, No. 12, 1948.

7) 한국언론연구원, 보도논평비교 제 117집 (1993. 1), P. 14.

(3) 記事類型

- ① 스트레이트
- ② 사실
- ③ 해설·초점
- ④ 기획·연재
- ⑤ 논단·칼럼
- ⑥ 인터뷰
- ⑦ 좌담·대담
- ⑧ 스케치
- ⑨ 가십
- ⑩ 독자투고
- ⑪ 기타(廣告·만화·만평은 標集에서 除外)

6. 分析의 信賴度 檢討

本 研究의 자료분석은 ① 관련 變因들의 조사, ② 관련 變因들의 主題類目別 분류 및 方向類目別 분류, ③ 관련 變因들의 연도별·월별 類型化 하는 세 부분으로 나누어 진다.

이 분석이 객관적인 신뢰도를 확보하기 위하여 研究者와 調査者 1명이 내용분석 사실 391건에 대한 신뢰도 계수를 산출, 신뢰도 검토 결과 ① 變因調査 98.5%, ② 主題類目別 分類 98.0%, ③ 方向類目別 分類 97.5%의 신뢰도를 얻었다.

분류가 일치하지 않는 부분에 대해서는 의견을 조정 재분류하는 방식을 취했다. 신뢰도는 다음과 같은 算式으로 계산했다.

$$\text{신뢰도} = \frac{2M}{N_1 + N_2}$$

단, M : 2명의 코딩이 일치한 회수

N<sub>1</sub> : 연구자의 코딩 수

N<sub>2</sub> : 보조자의 코딩 수

## 第2章 研究의 理論的 背景

### 第1節 地方議會의 役割과 權限

#### 1. 地方議會의 意義

우리나라의 地方自治制度(local government)는 지방자치단체의 議事決定機關으로서 議會를 두는 한편, 결정된 단체의사를 집행하는 執行機關으로서 團體長을 두어 상호 대립하는 機關對立型 조직형태를 갖추고 있다. 지방자치단체의 기관은 地方意思의 決定機能과 執行機能을 단일 기관에 귀속시키느냐 아니면 각각 다른 기관에 분립시키느냐에 따라 機關統合型和 機關對立型으로 大別되며 이에 두가지 型을 혼합한 折衷型을 첨가할 수 있다.<sup>8)</sup>

機關對立型의 지방의회(Council of local government)는 議決權을 가지고 執行作用에 牽制力을 행사한다. 이러한 지방의회의 기능은 헌법상으로 보장되고 있다.

헌법은 지방자치단체에 의회를 두고 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자

8) ① 機關統合型은 議會制 또는 權力統合主義形態라고도 부르며 지방자치단체의 政策決定機能과 政策執行機能을 議會라는 단일기관에서 담당하는 형태인데 그 대표적인 예로는 英國의 自治機關과 美國의 委員會制를 들 수 있다. ② 機關對立型은 국가의 권력구조에 있어 大統領責任制와 유사한 제도로서 權力分立主義 原則에 입각, 地方自治團體의 의사결정기능을 담당하는 議會와 이를 집행하는 執行機關을 각각 분립시켜 서로 牽制와 均衡에 의해 自治行政을 운영하는 형태로서 機關分立型 또는 首長制 등이라고도 불린다. 이는 다시 집행기관이 單獨制인가 아니면 合議制인가에 따라 首長型和 參事會型으로 분류할 수 있다. ③ 折衷型은 議決機關과 執行機關을 별도로 설치하고 있으나 상호 대립시키지 않는 지방정부의 한 유형을 말한다. 즉 의결기관과 집행기관을 대립시키지 않는 점에서는 機關統合型의 요소를 갖고 있으나, 의결기관과 집행기관을 분리시키고 있는 점에서는 機關對立型의 요소를 갖고 있어 兩型을 절충한 형태라고 할 수 있다. 대체로 折衷型은 議會·長 외 에 실제로 집행을 담당하는 機關(예: 執行委員會)을 따로 두는 것이 특징이다. 이 유형에서 長은 執行責任者인 경우도 있고, 의례적 존재인 경우도 있다.

치단체의 長의 選任방법, 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 규정하고 있다(헌법 제 118조).

그러므로 지방의회는 지방자치단체의 議事決定機關으로서 헌법상의 기관이다. 즉 지방의회란 근대적 의미의 대표의 觀念에 기초한 지방자치단체의 議事機關으로서, 원칙적으로 주민에 의하여 선출된 의원을 그 구성원으로 하여 성립하는 合議制機關을 말한다.<sup>9)</sup>

따라서 지방의회는 우리 사회의 地方自治政府 구성을 위한 필수 不可缺의 요소인 것이다. 특히 우리 사회와 같이 지방의회 구성 자체를 민주화 추진과정의 필수적 절차 내지는 상징적 사건, 또는 구체적 出發點으로 看做하고자 하는 社會的 認識과 주장이 크게 확산되어 있는 곳에서는 더욱 강조되지 않을 수 없다.<sup>10)</sup>

그리고 우리나라의 지방의회는 議決權을 가지고 執行作用에 牽制力을 행사하므로서 '牽制와 均衡'(check and balance)에 의해 자치행정을 운영한다는 취지를 담고 있다.

지방자치에 있어서도 민주정치와 권력분립의 이념을 실현시키기 위하여 권력의 집중으로 인한 專制的 권력의 濫用을 방지하여야 하고, 그 방법으로서 권력의 상호 牽制와 均衡을 필요로 하게 된다. 권력의 牽制와 均衡이 효과적으로 실현되기 위해서는 지방자치단체의 議決機關과 執行機關이 법적으로 對等한 位相을 지니고 있어야 한다.

지방의회가 주민에 가장 가까이 밀착된 민주적인 議事機構로서, 자유민주주의 체제의 理想을 실현하고 그 맡은 바 기능을 다하기 위해서는 그같은 대등한 位相, 즉 自律性과 分權性을 최대한 확보하지 않으면 안될 것이다.<sup>11)</sup>

9) 久世公堯·濱田一成, 「新地方自治講座(2): 議會」(東京: 第一法規, 1976), P. 3.

10) 朴載昌, "地方議會의 機能과 構成 準據", 「地方自治研究」, 第 3卷 第 1號 (1991.6), P. 64.

11) 金長權, "地方議會의 效率的인 運營方案", 「地方自治研究」, 第 3卷 第 2號 (1991.6), P. 176.

## 2. 地方議會의 機能

지방의회는 기능(function)은 권력분립의 형태에 따라 다양하게 나타난다.

의결권과 집행권을 동시에 가지고 있는 機關統合型과, 의결권을 가지고 執行作用에 牽制力을 행사하는 機關對立型, 그 외에 단순한 諮問的 기능을 가지고 있는 유형 등 기능의 강약에 따라 다양하게 분류될 수 있다.

지방의회가 수행해야 할 기능이나 役割(roles)은 지방의회는 代表性和 合議制 機關이라는 지위에서 도출된다. 그리고 지방의회는 자유민주주의의 기본이념의 실현을 위해 배분된 기능을 수행해야 할 責務를 지고 있다.

지방의회는 기능으로서 법률제정(law making)과 주민에 대한 봉사(constituent services), 行政監視(legislative oversight)라고 지적하는가 하면,<sup>12)</sup> 의회의 일반적이고 중요한 기능으로서 조례의 제정, 예산안의 의결, 地方稅 課徵의 세 가지라고 주장한다.<sup>13)</sup> 그렇지만 機關對立型 지방자치단체를 구성하고 있는 우리나라의 지방의회는 주민의 代表機關으로서의 기능과 政策決定 기능, 行政監視 기능으로 大別할 수 있다.<sup>14)</sup>

### (1) 代表機能

지방의회는 自治區域 주민의 투표에 의하여 당선되는 주민대표자들에 의하여 구성되므로써 당연히 대표기능을 가진다. 그렇기 때문에 자치주민의 의견을 대신 表明하고 표명된 의견 사이의 격차를 妥協, 調整하며 그 결과 얻어진 統合的 意思를

12) C.Press and K.VerBurg, *State and Community Government in the Federal System*, (New York, John Wiley and Sons, 1983.), PP.237-243.

13) J.F.Zimmerman, *Participatory Democracy*, (New York, Praeger, 1986.), P.150.

14) 地方議會의 機能에 대한 國內 학자들의 주장은 다음 文獻 참조. / 鄭世煜, 「地方行政學」(서울, 法文社, 1991), P.454. / 許營, 全訂版 「韓國憲法論」(서울 博英社, 1991), P.788. / 鄭在吉, 「地方議會論」(서울 博英社, 1991), PP.13-14. / 金漢琪, 「地方自治論」(서울, 大永文化社, 1993), P.161. / 申大淳, 「地方議會와 地方自治團體長과의 關係改善」, 「地方行政研究」, 第8卷 第1號, (1993.2), P.105. / 김재균, 「한국의 민주주의와 지방자치」(서울, 한마당, 1990), PP.119-122.

하나의 政策的 樣式으로 배출하게 된다.<sup>15)</sup>

지방의회가 갖는 대표의 개념은 근대정치와 산물로서 일정한 구역이나 특정계층, 특수집단의 이익의 代理人이 아니라 全 区역을 대상으로 모든 주민의 일반적 이익의 대표의 성격을 말하고 있다. 그러므로 지방의회는, 주민이 그의 대표를 통하여 간접적으로 정치적 결정에 참여하는 代表民主主義의 原理에 따라 주민의 대표기관으로서의 지위를 갖게 되며, 지방의회가 결정한 의사는 주민의 의사로 擬制된다.<sup>16)</sup>

우리나라의 헌법과 지방자치법에는 지방의회를 주민의 대표기관으로 明文으로 규정하고 있지는 않으나, 지방자치단체에 의회를 두도록 규정하고 있는 헌법과 이에 근거한 지방자치법의 내용과 立法 趣旨에 비추어 볼 때, 지방의회는 개개 의원은 주민의 대표자를 의미하고, 이들 주민의 대표자로 구성되는 지방의회는 당연히 주민의 代表機關으로서의 지위를 갖는다 할 것이다. 다만, 지방의회는 주민의 대표기관일 뿐, 지방자치단체의 대표기관은 아니다. 자치단체는 집행기관인 자치단체의 長이 이를 대표한다. (지자법 제 92조)

이러한 法·制度的 장치에 의한 지방의회는 代表性도 보다 다양하고 많은 自治住民의 참여를 기초로 함으로써 민주주의의 기본이념인 自由, 平等, 그리고 博愛精神의 성취도를 높여 나갈 수 있다. 그러나 자치주민의 참여는 실제로 사회경제적 우등세력만이 대표과정에 간여하고 또 그것을 지배하게 된다. 적극적 참여는 거기에 따르는 時間, 精力, 費用, 能力 등을 필요로 하기 때문이다.<sup>17)</sup> 따라서 代議過程에 의하여 실질적으로 허용되는 參與는 참여기능 기회의 均等化를 의미하는 것일 뿐 결코 參與機會의 均等 보장을 뜻하는 것은 아니라고 할 수 있다.<sup>18)</sup>

## (2) 政策決定機能

15) David C. Saffell, *State and Local Government : Politics and Public Policies*, (New York. Random House, 1987.), P. 108.

16) 許營, 「憲法理論과 憲法」(下), (서울, 博英社, 1988), PP. 63-67.

17) Dilys M. Hill, *Democratic Theories and Local Government*, (London, George Allen and Unwin Ltd. 1974), P. 139.

18) 朴載昌, 前揭論文, P. 70.

지방의회는 주민이 선출한 주민의 代表者로서의 의원에 의하여 구성된 지방자치단체의 意思決定機關으로서 그 단체의 구체적인 정책을 최종적으로 결정하는 기능을 갖는다.

정책은 바람직한 社會狀態를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 政策手段에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침<sup>19)</sup>이라고 정의할 때, 지방의회가 수행하는 활동은 대개 정책결정 활동인 것이다.

정책결정이란 주로 정부기관에 의한 장래의 主要活動指針의 형성을 의미하며 最善의 방법으로 公益을 추구하려는 복잡하고 動態的인 공식적 過程을 의미한다.<sup>20)</sup> 지방자치단체에서도 여러가지 형태의 정책결정이 이루어지지만 이는 어디까지나 의회에서의 정책결정을 바탕으로 삼게 된다. 그리고 정책결정 권한이 국가와 지방자치단체 간에 어디에 많이 배분되어 있느냐에 따라 中央集權과 地方分權의 체제를 구분할 수 있다. 中央集權이란 결정권한이 중앙정부에 비교적 많이 集中되어 있는 조직형태를 의미하며, 地方分權이란 결정권한이 가능한 한 지방자치단체에 많이 分散되어 있는 조직형태를 의미한다. 그런 의미에서 지방분권은 分散과는 다른 개념이다.<sup>21)</sup>

議決機能은 지방의회가, 執行機能은 자치단체의 長이 관장하고 있는 우리나라 지방자치단체의 조직형태에서는 단체장의 단순한 자문에 응하여 의견을 진술한다거나 집행작용에 참여하는 것이 아니고 의회의 의사가 없으면 지방자치단체의 의사나 행위는 유효하게 성립할 수 없다. 의회의 결정 없이는 어떠한 행정도 집행할 수 없으며 의회의 결정없는 행정집행은 무효이다. (先決處分이라는 극히 예외적인 경우는

19) 鄭禎吉, 「政策學原論」(서울, 大明出版社, 1992), P. 37.

20) Yehezkel Dror, *Public Policy-Making Reexamined*, (San Francisco, Chandler Publishing Co., 1968), P. 12. / 申大淳, "地方議會와 地方自治團體長과의 關係改善"에서 再引用

21) 分散은 중앙의 행정기능의 폭주를 輕減시키기 위하여 중앙정부의 地方代表의 권능을 伸長시키는 것을 의미한다. 따라서 分散은 中央集權化 된 행정기관 자체에 관련된 것으로서 中央集權의 범주에 속하는 개념이고 地方分權과는 異質的인 개념이다.



제외).<sup>22)</sup>

그렇지만 지방자치단체의 모든 사무가 지방의회의 결정에 의하는 것은 아니다. 우리나라 지방자치법은 制限·列舉主義를 채택하고 있어 지방의회는 자치단체의 사무 중 기본적으로 중요한 사항에 한하여 법령에 의하여 규정된 사항에 대해서만 議決權을 행사한다. 지방의회의 정책결정에 해당되는 사항은 條例의 制定·改廢, 豫算의 審議·決算承認, 地方稅 부과징수, 주요 財産의 取得·管理·處分에 관한 사항 등이다.

### (3) 行政監視機能

機關對立型 지방자치단체 조직형태에서 執行機關의 행정활동에 대한 監視와 統制는 지방의회의 또 하나의 주요 기능이다.

의회에 집행기관에 대한 監視·確認機能을 부여하지 아니할 때에는 牽制와 均衡이라는 지방자치단체의 기관분립의 취지를 살려 나갈 수 없으며 의회의 대표기능과 정책결정기능도 제대로 보장할 수 없게 된다. 그러므로 의회는 집행기관이 수행하는 행정이나 재정 활동에 대하여 監視·牽制 役割을 해야 하는 것이다. 집행기관 자체가 監督機關을 두고 자체 監査를 할 수 있으나 엄밀한 의미에서 行政統制는 이루어질 수 없다.

현대 행정국가에서는 立法統制가 여러가지 한계점을 지니고 있기는 하지만, 立法統制는 국민이 선출한 국민의 대표로서 구성된 기관에 의한 制度的 統制이고 국민의 요구에 민감한 각계각층의 의원들에 의한 集團的 統制라는 점에서 非制度的인 國家統制나 内部統制에 비하여 효과적이라 할 수 있다.<sup>23)</sup> 우리나라 지방의회의 行政監視機能으로서는 行政事務監査·調查權과 자치단체장 등의 출석·답변요구권 등을 행사할 수 있게 되어 있다(지자법 제 36조, 제 37조).

이러한 行政監視機能은 강력한 것 처럼 보이나 지방자치단체장의 牽制權에 의해

22) 鄭在吉, 前掲書. P. 13.

23) Charles E. Gilbert and Max M. Kampelman, *Legislative Control of the Bureaucracy*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, March, 1954, PP. 77-78.

제약받는 바가 많다. 우리나라의 지방자치단체는 機關對立型 機關을 구성하면서도 強市長—市議會制 (Strong Mayor-Council Form)를 채택하고 있어서 團體長에게 지방의회의 의결에 대해 일종의 拒否權(veto power)이라 할 수 있는 再議要求權을 광범위하게 인정하고 있다. 自治團體長은 지방의회의 의결이 월권 또는 법령에 위반된다고 인정될 때는 그 의결사항을 송부받은 날로부터 15일 이내에 이유를 붙여 再議를 요구할 수 있게 되었다(지자법 제 98조①). 再議 요구 대상은 條例制定과 豫算審議 등 모든 의결사항이다.

### 3. 地方議會의 權限

지방의회는 본연의 기능과 역할을 수행하도록 법률에 기초한 여러가지 권한을 부여받고 있다.

지방의회의 권한은 국가와 지방자치단체에 따라 다르다. 지방의회의 권한의 범위를 결정하는 變數는 自治權의 범위, 지방자치단체의 階層構造, 지방정부의 형태, 집행기관의 選任方法과 그 국가의 정치·행정·문화적 특성 등을 들 수 있다.

지방의회와 집행기관의 관계에 있어 우리와 같이 기관대립형, 즉 정책의 결정과 집행을 집행기관과 지방의회라는 각각 상호 분리된 기관이 수행하는 형태를 취하는 경우 지방의회는 일반적으로 政策決定機能과 統制機能을 수행하게 된다. 즉 지방자치단체의 중요한 사무에 대한 결정을 하고 이를 집행하는 집행기관을 監視·監督하는 일을 하게 되는 것이다.

우리나라의 지방의회도 정책결정기능을 수행하기 위한 議案發議權과 議決權을 부여받고 있으며, 통제기능의 수행을 위해 집행기관의 행정사무에 대한 監査·調査權을 부여받고 있다.

지방의회의 권한에 대한 구체적인 분류에서는 기능의 분류와 마찬가지로 다양한 意見<sup>24)</sup>들을 보이고 있으나 지방의회의 기능과 지방의회 관련 법령, 의회별 自治法

24) 地方議會의 權限에 대해서는 鄭世煜, 前掲書, PP.508-521. / 崔昌浩, 前掲書, PP.494-500. / 丘秉朔, 註釋「地方自治法」(서울, 博英社, 1991), P.203. / 洪井善, 「地方自治法論」(서울, 法英社, 1991), PP.141-147. / 金道稔, 「一般行政法論

規(부록)를 근거로 하여 議決權, 行政監視權, 選舉權, 請願處理權, 自律權 등으로 분류하였다.

#### (1) 議決權

議決權은 지방자치단체 또는 지방의회의 의사의 形成行爲이다.

의회의 권한 중에서 가장 중요하고 기본적인 성격을 갖는 사항들은 의회의결로 하고 있다. 議決은 법적 성질의 相異에 따라 i) 地方公共團體의 의사가 되는 團體意思의 결정 (예 : 조례 제정), ii) 단체의 기관으로서의 의회의 의사 결정 (예 : 의원의 징계 결정), iii) 집행기관의 권한 집행의 전제 또는 절차로서의 의결 (예 : 주요 人事)로 분류된다.<sup>25)</sup>

그리고 議決權에는 협의의 의결과 결의가 포함된다. 협의의 의결과 결의의 차이를 論함에는 여러가지 說이 있으나<sup>26)</sup> 협의의 議決權과 決議權의 차이는, 전자는 自治團體의 意思(團體意思)의 형성행위인 데 비하여, 후자는 의회의 의사(機關意思)의 형성행위라는 데에 그 근본이 있다. 결의에 있어서 법적인 결의의 경우에는 법령의 규정에 따라 그 결의사항의 범위가 항상 명백히 한정되나, 사실적인 결의의 경우에는 그 결의사항이 일정하게 한정될 수 없다고 할 것이다.<sup>27)</sup>

또 發案權이 소재에도 차이가 있다. 의회의 의결사항의 發案權은 의원과 단체장

(下), (서울, 靑雲社, 1993), PP.174-177. / 趙昌鉉, 「地方自治論」(서울, 博英社, 1991), PP.186-193. / 鄭在吉, 前掲書. PP.71-146. / 李琦雨, 「地方自治行政法」(서울, 法文社, 1991), PP.184-186. / 金漢琪, 前掲書. PP.161-165. / 김재균, 前掲書. PP.119-122. / 崔仁基, 李鳳燮, 前掲書. PP.76-157. / 金學魯, 「地方行政의 理論과 實際」(서울, 博英社, 1994), PP.144-149. / 許營, 「韓國憲法論」, P.786. / 孫鳳淑, 「韓國地方自治研究」(서울, 三英社, 1985), PP.162-166. 參照.

25) 丘秉朔, 註釋「地方自治法」(서울, 博英社, 1991), P.205.

26) 久世公堯·濱田一成, 前掲書, P.87-88.

① 議決은 法令에 근거한 意思形成行爲인데 비하여 決議는 법령의 근거와는 관계 없는 事實상의 의사형성행위라는 說, ② 議決은 自治團體의 의사형성행위인데 비하여 決議는 議會(機關)의 의사형성행위라는 說, ③ 議決이 効力を 발생하기 위하여는 자치단체의 長의 별도의 表示行爲를 필요로 하는데 비하여 決議는 의회의 決定行爲만으로도 効力を 발생한다는 說 등이 있다.

27) 崔昌浩, 「地方自治制度論」(서울, 三英社, 1990), P.496.

쌍방에 있으나 결정의 발안권은 의원에게만 인정된다.

의결권의 범위를 정하는 데에는 概括主義와 列舉主義(制限主義)가 있는 바, 우리나라 지방의회의 議決權은 制限的 列舉主義에 의해 부여되고 있다. 列舉主義는 집행권에 대한 의회의 간섭을 제한함으로써 행정의 능률을 향상시킬 수 있는 장점을 갖고 있으나 집행권의 남용을 견제하는 작용이 취약하다. 지방의회의 필수적인 의결권에 속한 권한으로는 自治立法權, 自治財政權, 重要政策決定權을 들 수 있다.

#### ① 自治立法權

지방의회는 條例를 制定·改廢하는 自治立法權을 갖는다.

조례는 자치단체가 법령의 범위 안에서 그의 사무에 관하여 의회의 의결을 거쳐 제정하는 자치에 관한 규정이다. 우리나라 헌법에는 자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있는 바, 자치단체의 條例制定權은 이러한 헌법의 授權에 기초한다(헌법 제 117조①).

그러나 자치단체의 조례제정권이 헌법에 기초하는 권한이지만 일정한 한계가 있다. 헌법이 인정하는 바 자치단체에 부여된 사무의 범위에서 오는 한계와 헌법에서 규정하고 있는, 국민의 자유와 권리의 보장을 위한 法律留保의 원칙에 따른 한계가 그것이다. 그러므로 지방자치법에서는 자치단체는 i) 법령의 범위 내에서 ii) 그 사무에 관하여 條例를 제정할 수 있으나 iii) 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 罰則을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다고 규정하고 있다(지방자치법 제 15조).

條例制定權은 자치입법의 根幹으로서 지방의회의 專屬的이고 본래적인 권한이지만<sup>28)</sup> 지방자치단체장의 先決處分權을 인정하고 있다. 물론 先決處分權은 극히 예외적인 것으로 그 요건은 부득이한 경우로 엄격히 해석되어야 할 것이다.

先決處分權이란 지방의회가 의결하지 않거나 결의할 수 없는 경우 지방자치단체

---

28) 지방자치단체의 長에게도 規則 제정권이 부여되어 있으나 規則은 條例의 委任에 의하여 또는 그 施行을 위하여, 아니면 자치사무가 아닌 國家事務의 執行을 위하여 제정되는 것이므로, 역시 자치단체의 立法權의 귀속여부는 自治法의 근간인 조례의 制定權의 귀속을 기준으로 판단하여야 한다. / 崔昌浩, 前掲書, PP. 493-494.

의 존립 또는 效率的 運營을 위하여 團體長이 의회의 의결을 거치지 않고 일정한 사항에 대하여 독자적 판단에 의하여 우선 처분할 수 있는 권한을 의미한다. 여기에서 의결하지 않거나 의결할 수 없을 때란 i) 지방의회가 성립되지 아니한 경우, ii) 지방의회를 소집할 시간적 여유가 없는 경우, iii) 議決이 지체되어 의결되지 아니한 경우를 의미한다(지자법 제 100조 ①).

## ② 自治財政權

지방자치단체는 地方財政을 자주적으로 운용할 권한을 갖는다.

지방재정(local finance)이란 지방정부가 그의 기능을 수행하기 위해 필요한 財源을 조달·지출·관리하는 것을 뜻한다. 국가재정(national finance)이 국민경제의 성장·안정 및 所得分配에 主目標을 두고 있다면, 지방재정은 지역적 경제개발과 지방주민의 기본적인 욕구충족 및 복지증진에 그 목표를 두고 있다.<sup>30)</sup>

이것은 지방자치제도가 민주주의라는 정치적 이상의 구현 뿐만 아니라 지방자치단체의 활동을 통하여 납세자의 財政負擔과 便益을 서로 연결시켜 납세자의 욕구가 직접 실현되도록 하는 경제적 이상을 담고 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 지방재정은 財源構造上 심한 不均衡으로 국가재정에 크게 의존함으로써 지방자치단체의 自主財政權이 극히 제한되고 있다.

지방의회의 주요 自治財政權으로서 예산의 심의 확정과 결산승인권이 있다.

### 가. 豫算審議權

지방의회의 예산심의권은 지방자치단체장에 의해서 편성된 地方豫算案을 의결권을 갖고 있는 의회의 심의·의결을 거쳐 확정시키므로써 지방자치단체의 재정활동을 사전에 審議·調整하는 권한이다.

즉 예산심의권은 단순히 豫算案이라는 안전을 절차에 의해 심의·통과시키는 제

29) 先決處分에 필요한 사항은 ① 천재지변이나 대형 화재로 인한 피해의 복구 및 구호, ② 중요한 군사안보상 지원, ③ 급성전염병에 대한 예방조치, ④ 기타 긴급하게 조치하지 않으면 주민의 생명과 재산에 대하여 중대한 피해가 발생할 우려가 있는 경우 등이다.

30) 金東建, 「現代財政學」(서울, 博英社, 1991), P. 529.

도상의 권한만을 의미하는 것이 아니라 지방의회가 지역경제에 직접적인 영향을 미치는 주민의 租稅負擔과 福祉問題를 결정하는 지방자치단체의 價値哲學이 구체적으로 표현되는 예산안을 심의하면서 지방자치단체의 집행기관에 부여된 재정집행권의 行使過程과 결과에 대한 감독과 是正을 할 수 있는 권한까지를 포함한다고 볼 수 있다.<sup>31)</sup> 그러므로 지방의회는 예산심의권은 정책과 사업의 妥當性·公正性を 확보하는, 그리고 公益과 주민의 요구를 조화시키는 방향으로 행사되어야 할 것이다.<sup>32)</sup>

지방의회는 예산심의를 통하여 지방자치단체의 예산이 어떠한 정책목표와 실행사업을 편성하고 있는가를 檢證하므로써 재정에 대한 주민적 합의와 재정의 效率性を 증대시키도록 해야 한다. 그러므로 예산심의란 주민의 代表機關인 지방의회에 의하여 집행기관이 제출한 예산안을 審議·議決하는 것으로서, 이는 財政民主主義를 실현하는 방안이다.<sup>33)</sup>

구체적으로는 지방자치단체의 정책과 사업계획을 검토하고 재정규모를 결정하는 豫算過程의 하나인데 예산심의 確定權은 지방의회는 법정 의결사항이다(지방재정법 제 35조①). 그러나 현행 제도상 지방의회는 예산심의에는 예산심의 기간의 부족, 의존재원의 過多와 修定·追加更正예산 편성의 관례화로 인한 예산심의 대상과 범위의 제약, 예산심의에 대한 집행기관의 법적 牽制裝置<sup>34)</sup>, 지방의회는 예산심의에서 常任委員會의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사간에 체계적으로 機能分擔이 안되고 있는 문제점 등이 있다

- 
- 31) 金正昱, 한국의 결산 및 회계검사제도의 발전방안에 관한 연구, 博士學位論文, 慶熙大學校大學院, (1987), P. 1.
- 32) 金正昱, "地方議會 豫算審議制度의 發展方向에 關한 研究", 「韓國行政學報」, 第 27卷 第 1號, (1993), P. 78.
- 33) 坂木忠次, 「現代 地方自治 財政論」, (東京 : 青林書店, 1988), PP. 249-257.
- 34) 豫算審議權에 대한 執行機關의 法的 牽制裝置는 地自法 제 99조(再議要求權), 제 100조(先決處分權), 제 118조③(費目 設置 禁止), 제 122조(豫算不成立時의 豫算 執行), 제 123조(地方自治團體)의 意見청취, 地自法 제 37조(議決前 支出義務의 이행) 등이 있다.

지방의회의 예산심의 기간은 1개월 정도에 불과하여<sup>35)</sup> 주민의 일상생활과 관련된 모든 분야의 기능을 포괄하는 성격을 지니고 있는 세출예산을 투자의 경제적 效率性, 주민의 宿願度, 사업의 波及效果, 주민 受惠度, 사업의 계속성 등을 고려하여 철저한 심사를 하기가 어렵다.<sup>36)</sup>

따라서 집행기관이 제출한 예산항목 설명서의 분석, 예산내용 및 제안이유에 대한 質疑·討論이 효율적으로 이루어지기 위해서는 예산심의 기간의 연장은 필수적이라 하겠다.

#### 나. 決算承認權

지방의회는 결산의 承認權을 갖는다(지자법 제 35조① 제 125조①). 지방의회는 豫算을 審議하면서 자치단체의 재정을 사전에 조정·통제하고, 결산을 승인하면서 예산이 정당하고 효과적으로 집행되었는지를 사후에 監視 確認한다.

결산이란 예산을 집행한 실적을 작성한 확정적인 計數이다. 예산을 당해 會計年度의 수입과 지출에 관한 豫定的 計數라고 한다면, 결산은 예산의 집행결과에 대한 확정적 계수를 의미하게 된다.

결산은 예산계획에 근거하여 사실상 이루어진 재정활동을 遡及的으로 正當化하는 統制策으로서 그 필요성이 인정된다.

결산의 기능은 첫째로 예산이 규정대로 집행되었는지를 통제할 수 있는 기초자료를 제공하고, 둘째로 결산상의 黑字 또는 赤字를 확인하여 次期의 예산에 반영할 수 있도록 하는데 있다.<sup>37)</sup> 또 그동안 지방행정의 從屬變數로서 기술적 영역으로 간주되었던 地方財政은<sup>38)</sup> 결산의 과정을 통하여 건전 운용의 기반을 구축하게 된다.

지방의회가 결산을 승인하게 되면 지방자치단체의 長과 그외 소속 집행기관의 예산집행에 관한 책임은 免하게 된다. 그러나 결산은 예산과 같이 강력한 효력을 갖지

35) 지방예산 편성은 매년 9월 까지 중앙정부의 보조금, 지방교부세, 지방양여금이 가내시되면 10월중에 예산을 편성하고 지방의회 정기총회에 승인을 요청하게 된다.

36) 李相龍, "지방의회 구성에 따른 세출예산 운용방안", 『地方行政研究』, 第 10卷 第 2號, (1991), PP.9-23.

37) 李琦雨, 『地方自治行政法』 (서울, 法文社, 1991), P. 313.

38) 吳然天, 『韓國地方財政論』 (서울, 博英社, 1988), P. 53.

못한다. 예산은 의회가 한 會計年度에 있어서의 歲出에 관한 재정적 한계를 정한 것으로서 자치단체의 長이 이를 위반하여 지출할 수 없는 拘束力을 지니나, 결산은 자치단체의 長이 違法·不當한 지출을 한 경우에도 이를 無効로 하거나 取消할 수 있는 효력을 지니고 있지 않다. 이러한 이유에서 결산은 법적인 효과 보다는 정치적인 의의를 갖는다 할 것이다. 그러므로 의회가 결산을 승인함으로써 해제되는 자치단체의 長의 책임이란 어디까지나 정치적 책임을 의미하며, 관련 공무원이 瑕야 할 不正 또는 不法行爲로 인한 辨償責任이나 刑事責任 까지 해제되는 것은 아니다.<sup>39)</sup>

그런데 결산심사는 次期 회계년도의 예산심의와 동시에 실시하게 되므로써 회기 일수가 부족한 정기회의의 결산승인 작업은 형식화 되기 쉽다. 결국 결산심사의 형식화는 전년도 예산집행의 適正성과 適法性 여부를 검토하여 그 결과를 익년도 예산에 반영하는 예산심의의 還流機能을 미약하게 한다.<sup>40)</sup>

### ③ 重要政策決定權

지방의회는 주민의 利害에 영향을 미치거나 지방자치단체에 관계된 정책사항을 심의 의결한다.

지방자치법 제 35조 1항에는 의회의 의결을 필요로 하는 지방자치단체의 중요정책사항을 列舉的으로 명시하고 있는데 다음 사항들이 포함되고 있다.

- i) 법령에 규정된 것을 제외한 使用料·手數料·分擔金·地方稅 또는 加入金の 부과·징수
- ii) 基本財産 또는 積立金の 설치·관리 및 처분
- iii) 重要財産의 취득·처분
- iv) 公共施設의 설치·관리 및 처분
- v) 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 豫算外의 義務負擔이나 권리의 拋棄
- vi) 기타 法令에 의하여 그 권한에 속하는 사항<sup>41)</sup>

39) 李鍾益, 「財務行政論」(서울, 博英社, 1985), PP. 293-294.

40) 金正昱, “地方議會 豫算審議制度의 發展方向에 關한 研究”, P. 87.

41) 기타 法令에 의하여 地方議會의 議決을 거쳐야 하는 事項은, ① 지방자치단체의 廢置 分合과 名稱, 區域의 變更 및 事務所 所在地의 결정(지자법 제 4조②, 제 6조



다만, 여기에 열거된 사항은 그 대부분이 지방자치법의 개별 조항 또는 지방재정법과 지방세법 등 개별 법령에서 이에 관한 개별적·구체적인 규정을 두고 있어, 지방자치법 제 35조 제 1항을 중복된 규정으로 볼 수도 있다. 그러나 이는 지방의회의 議決權에 대한 원칙적인 범위와 내용을 명정한 基本的·宣言的 규정으로 이해되어야 할 것이다. 따라서 개별 규정이 있는 경우에는 그 규정에 의하여 운영하되, 개별 규정으로 명시되지 아니한 부분은 본 규정에 따라 이들 중요정책을 자치단체의 長이 立案·施行하고자 할 때에는 반드시 의회의 의결을 거쳐야 할 것이다.<sup>42)</sup>

## (2) 行政監視權

행정감시권은 의결기관과 집행기관 간의 권력의 牽制와 均衡을 통한 지방자치 이념의 실현과, 주민의 대표기관으로서의 의회가 집행기관에 대한 批判·監視機能을 충분히 이행하기 위한 장치로서 부여된다. 의회가 집행기관에 대한 비판·감시기능을 충분히 하기 위해서는 정당한 자료와 정확한 事實認識을 전제로 하지 않으면 안 된다.<sup>43)</sup>

의회가 갖는 권한은 정도의 차이는 있으나 의회 내부의 자율권을 제외한 대부분의 권한이 행정감시적 기능을 갖는다고 할 수 있다. 다만 성질상 행정감시 그 자체에 중점을 두고 있는 권한으로는 ⅰ) 행정사무의 監査와 調査, ⅱ) 지방자치단체長の 출석요구 및 질문권 ⅲ) 지방자치단체長の 先決處分에 대한 승인권 등이 있다.

### ① 行政事務監査·調査權

행정사무監査·調査權은 의회가 당해 지방자치단체 집행기관이 행하는 행정 전체 또는 特定事務에 대하여 감사·조사하는 권한을 말한다. 따라서 의회의 행정사무감사·조사 제도는 자치단체의 행정사무의 실태를 정확히 파악하므로써 새로운 입법

②), ② 追加更正豫算案의 확정(지자법 제 121조), 繼續費의 설정(지자법 제 119조), 豫備費의 支出(지자법 제 120조), ③ 地方債務 및 債權의 관리(지자법 제 115조), 一時借入金(지방재정법 제 11조), 地方稅의 減免(지방세법 제 3조, 제 9조), ④ 市의 設置에 관한 意見 提出(지자법 제 7조③), ② 지방자치단체 組合의 設立 및 그 規約의 制定과 改廢(지자법 제 149조, 제 154조) 등이 있다.

42) 崔仁基, 李鳳燮, 前掲書, P. 128.

43) 丘秉朔, 前掲書, P. 213.

의 자료로 삼고, 집행기관의 행정을 監査·批判하며 그의 非行을 적발·시정하는 기능을 한다.<sup>44)</sup>

지방자치법 제 36조 1항에는 지방의회는 당해 지방자치단체의 사무를 감사하거나 그 사무 중 特定事案에 관하여 지방의회의 의결로 조사할 수 있도록 규정하고 있으며 감사·조사의 절차에 필요한 사안은 지방자치법시행령(제 16조-제 19조②)과 조례로 규정하고 있다.

지방의회는 감사 또는 조사를 위하여 필요한 때에는 현지확인을 하거나 서류의 제출과 지방자치단체의 長 또는 보조기관의 출석, 증언이나 意見陳述을 요구할 수 있다(지자법 제 36조 1항 후단).

행정감사는 매년 정기회의 회기내에 하며 그 기간은 市·道의회는 5일 이내, 市·郡·區의회는 3일 이내로 제한되어 있다(지자법시행령 제 16조 ①).

지방자치단체의 사무 중 特定事案에 대한 行政調査는, 필요하다고 인정될 때에 언제든지 재적의원 3분의 1 이상이 연서로 이유를 명시한 서면으로 발의하여 본회의의 의결을 거쳐 실시할 수 있다(지자법 제 36조②, 지자법시행령 제 16조②, 조례).

의회의 행정사무감사·조사권은 의회가 갖는 법률상의 권한을 有效·適切하게 수행할 수 있도록 하기 위하여 인정된 補助的 權限<sup>45)</sup>이므로 그 본질에 內在하는 한계와 실정법에서 규정하고 있는 한계가 있다(지자법시행령 제17조 ⑤ ⑥ ⑦). 또한 감사·조사의 공정성을 확보하기 위하여 특수한 경우에 의원의 除斥·回避制度를 두고 있다.

#### ② 地方自治團體長 등의 議會 出席要求 및 質問權

지방자치단체의 長 또는 관계공무원은 지방의회나 그 委員會에 출석하여 행정사

44) 鄭在吉, 前掲書, PP.115-116.

45) 國會의 國政監査, 調査權의 本質에 대해서, ① 金哲洙는 (憲法學概論, 서울, 博英社, 1989, P.717) 국정감사권은 獨立的 權限으로, 국정調査權은 補助的 權限으로 설명하고, ② 權寧星은 (憲法學原論, 1989, P.752) 監査權, 調査權을 모두 보조적 권한으로, ③ 許營은 (韓國憲法論, 1991, PP.877-878) 國政調査權은 독립적 권한일 수도 있고, 보조적 권한일 수도 있으며, 또 알 權利를 실현시켜 주는 하나의 수단일 수도 있다고 보고 있다.

부의 處理狀況을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있도록 하여(지자법 제 37조①) 집행기관의 長 또는 관계공무원의 출석과 보고 및 의견진술의 권한을 규정하고 있다. 또 지방자치단체의 長 또는 관계공무원은 지방의회나 그 委員會의 요구가 있을 때에는 출석·답변하도록 하여(지자법 제 37조②) 출석·답변의 의무를 규정하고 있다. 그리고 의회 또는 위원회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 대하여는 당해 자치단체의 조례로 정하고 있다(지자법 제 37조③).

이 제도는 의회와 집행기관의 상호 이해와 행정의 信賴度를 높이고 집행기관에 대한 의회의 통제력을 높여 주민의 公益을 증진시키려는 것이다. 뿐만 아니라 機關委任事務에 대해서 의회는 議決權을 비롯하여 실질적인 審議權이 없기 때문에 질문을 통하여 그 집행사항을 파악하고 政策資料로 삼아야 한다.

지방자치단체가 행하는 사무 중에 機關委任事務의 비중이 크므로 의회의 권한이 미치지 않는다고 하더라도 行政監視機能을 충분히 발휘하여 그 사무의 내용, 집행 방법, 財源 등을 충분히 파악해야 한다.

### ③ 地方自治團體長의 先決處分에 대한 承認權

지방자치단체의 長은 지방의회의 議決事項 중 주민의 생명과 재산보호를 위하여 緊急하게 필요한 사항으로서 ⅰ) 의회가 성립되지 아니한 때, ⅱ) 의회를 소집할 시간적 여유가 없는 때, ⅲ) 의회에서 의결이 지체되어 의결되지 아니한 때에는 先決處分할 수 있다. 위와 같이 지방자치단체의 長이 부득이한 상황에서 선결처분을 하였을 때에는 가능한 한 빨리 임시회의 소집을 요구하여 의회에 보고하고 승인을 얻어야 한다(지자법 제 100조). 先決處分權은 본래 의회의 권한을 집행기관이 극히 例外的으로 행사하는 特例인 것이다.

## (3) 請願處理權

### ① 請願의 意義

주민은 지방의회에 請願을 할 수 있다(지자법 제 65조①). 주민의 請願權(right to petition)은 헌법상 보장되는 기본권의 하나이고 參政權的 기능을 기대할 수 있다. 청원권이란 국민이 국가기관에 대하여 의견이나 희망을 진술할 수 있게 하는 권리로써 개인의 주관적인 이익이나 객관적인 公益을 위해서도 행사될 수 있는 것이다. 다

만, 請願制度는 국가기관에 대한 의견 내지 희망의 開陳에 불과하기 때문에 법원에 대한 審理判斷의 청구나 행정기관에 대한 권리침해의 救濟를 위한 裁決의 청구 등과는 달라서, 審理나 判決·裁決 등을 요구할 수 있는 권리로서는 될 수 없다.<sup>46)</sup>

### ② 請願의 行使方法과 範圍

청원은 지방의회의원의 소개를 얻어 청원서를 제출하므로써 행사된다. 청원서에는 청원자의 성명 및 주소를 기재하고 서명, 날인하여야 한다(지자법 제 65조②). 청원의 주체는 自然人 뿐만 아니라 法人도 인정된다.<sup>47)</sup> 청원사항은 地方公共團體의 모든 사무에 미치며 청원자의 利害에 관계가 없어도 해당된다. 請願法에는 Ⅰ) 被害의 구제, Ⅱ) 공무원의 非違의 시정 또는 공무원에 대한 징계나 처벌의 요구, Ⅲ) 법률, 명령 또는 규칙의 제정·개정 또는 폐지, Ⅳ) 공공의 제도 또는 시설의 운영, Ⅴ) 기타 公共機關의 권한에 속하는 사항(청원법 제 4조)을 청원사항으로 규정하고 있다. 그러나 請願法이 규정한 위 사항들은 한정적이 아니라 例示的인 것으로서 公共機關의 권한에 속하는 것은 널리 청원사항이 될 수 있다고 보아야 한다.<sup>48)</sup> 다만 재판에 간섭하거나 법령에 위반되는 내용과(지자법 제 66조), 국가 元首를 모독하는 청원(청원법 제 5조)은 許容되지 아니한다.

### ③ 請願審査와 處理

지방의회의 議長은 청원서를 접수한 때에는 이를 所管 委員會 또는 本會議에 회부하여 심사하게 한다(지자법 제 67조①). 청원을 소개한 의원은 소관 委員會 또는 本會議의 요구가 있을 때에는 訴願의 취지를 설명하여야 한다(지자법 제 67조②). 委員會가 심사하여 본회의에 회부할 필요가 있다고 결정한 때에는 그 처리결과를 議長에게 보고하고, 의장은 청원인에게 이를 통지한다(지자법 제 67조③). 지방자치법 상으로는 명문의 규정이 없으나 본회의에 회부된 청원의 경우에도 의장은 그 결과를 청원인에게 통지하여야 한다(청원법 제 9조).

46) 金哲洙, 前掲書, P. 550.

47) 丘秉朔, 「新憲法原論」(서울, 博英社, 1989), P. 595. / 權寧星, 「憲法學原論」(서울, 法文社, 1989), P. 488. / 金哲洙, 前掲書, P. 552.

48) 金哲洙, 前掲書, PP. 552-553.

한편, 지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 長이 처리함이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 長에게 이송한다(지자법 제 68조①). 이 경우에 지방자치단체의 長은 그 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체없이 지방의회에 보고하여야 한다(지자법 제 68조②).

의원이 위원회 또는 본회의에서 청원을 심사·의결함에 있어서, 그 청원과 직접利害關係가 있거나, 공정을 기할 수 없는 현저한 사유가 있을 때에는 그 심사·의결에 參與할 수 없다. 위원회 또는 본회의는 타당한 사유가 있다고 인정하는 때에는 그 의결로 당해 의원이 청원의 심사·의결에 참여할 수 없게 하고 다른 의원으로 하여금 심사·의결하게 하여야 한다.

또한 除斥의 사유가 있는 의원은 본인 스스로 위원회 또는 본회의의 허가를 받아 그 청원의 심사·의결을 回避할 수 있다. 만일 청원을 심사·의결하는 의원이 위와 같은 除斥事由가 있음을 알면서 이를 回避하지 아니한 경우에는 지방자치법 및 회의규칙이 정하는 바에 의하여 징계할 수 있다.

#### ④ 陳 情

請願에 유사하면서 청원이 아닌 것이 陳情이다. 진정은 일정한 사항에 적당한 조치를 취해 달라는 호소로서 사실상의 행위에 불과하다.

청원은 議會側에 受理義務와 성실한 處分義務가 있으나 진정은 이와 같은 의무가 없다. 청원과 진정은 이와 같은 구별이 있음에도 불구하고 그 기능면에서는 거의 같고 엄밀한 구별도 필요 없을 정도이다. 특히 不適法한 請願은 陳情이 되기 쉬우나 이것도 심사 처리함이 바람직하다.<sup>49)</sup>

#### (4) 選舉權

지방의회는 법령이 정하는 바에 의하여 일정한 기관 또는 기관의 構成員에 대한 選舉權을 가진다.

이러한 선거도 의회의 의사를 형성하는 행위이고, 多數決에 의하여 행해지는 것이기 때문에, 크게는 결의의 한 형태에 속하는 것이지만, 그 방법에 있어서 토론을

49) 丘秉朔, 「註釋 地方自治法」, P. 255.

거치지 않는 점, 결정의 대상이 사람이라는 점, 결정의 효력은 被決定者의 受諾行爲를 필요로 한다는 점, 하나의 결정으로서 복수의 의사결정을 하는 경우가 있다는 점 등에 특수성이 있는 행위라 할 수 있다.<sup>50)</sup>

또 선거는 選任이나 任命과 구별된다.

選任이나 任命은 선임권자 또는 임명권자가 그의 의사로서 어떤 職에 就任할 사람을 결정하는 행위를 말하며, 의회에 법률이 정하는 바에 따라 특정한 職을 선임할 때에는 원칙적으로 의결의 절차를 밟아 선임하게 된다.

지방의회의 선거권의 범위와 내용은 각국의 지방자치제도의 特殊性이나 機關 構成形態에 따라 다양하다.

우리나라 지방의회의 선거권은 내부조직에 관한 것과, 지방자치단체의 기관에 관한 것이 있다.

#### ① 内部組織의 선거

내부조직에 관한 선거로는 議長·副議長의 선거, 臨時議長의 선출, 補闕選舉의 실시, 상임위원회 위원장 선출, 특별위원회 위원장 선출 등이 있다.

#### ② 地方自治團體의 機關에 관한 선거

지방자치단체의 기관에 관한 선거로는 教育委員 선출권이 있다(교육자치법 제 5조).

지방의회의 구성과 때를 같이 하여 새로이 출범된 우리나라 새 교육자치제도는 지방자치제도에 接木시켜 교육위원을 市·道의회에서 선출하도록 한 것이다.

教育委員은 市·郡 및 自治區 의회로부터 2인의 후보자를 추천받아 市·道의회에서 이 중 1인씩을 無記名投票로써 선출하되, ⅰ) 특별시와 직할시의 교육위원은 自治區 마다 1인, ⅱ) 道の 교육위원은 教育廳 마다 1인씩을 선출하게 되어 있는데 濟州道는 最下限 定數인 7人이다(교육자치법 제 4조).

#### (5) 自律權

지방의회는 내부조직과 운영에 있어 自律權이 보장되고 있다. 의회의 내부문제에

50) 崔昌浩, 前掲書, P. 498.

관한 한 국가의 干與나 집행기관, 기타 外部勢力의 간섭을 받지 않고 의회가 자주적이고 자율적으로 결정하고 운영할 권한을 갖는 것이다.

의회의 자율권은 議會主義思想에 뿌리를 두고 있고, 권력분립의 원칙에 의하여 뒷받침되고 있다. 이는 또한 의회가 입법활동과 豫算審議활동, 그리고 監視·批判機能을 효과적으로 수행함에 필요한 不可缺의 요건이기도 한 것이다.<sup>51)</sup>

우리나라 지방자치법에 규정된 의회의 자율권은 內部組織權, 規則制定權, 議員身分 查定權, 議長·副議長 不信任權, 內部警察權 등으로 大別된다.

#### ① 內部組織權

지방의회는 의회의 기관인 議長과 副議長을 구성원인 의원 중에서 선거를 통하여 선출하고(지자법 제 42조), 이들이 闕位된 때에는 補闕選舉를 실시하여 그 후임을 선출하며(지자법 제 46조), 議長과 副議長이 모두 사고가 있을 때에도 선거를 통하여 의원 중에서 臨時議長을 선출한다(지자법 제 47조). 또한 의회는 의회에서 제정된 조례에 의하여 소관 의안과 청원을 심사·처리하는 常任委員會와 특정한 안건을 일시적으로 심사·처리하는 特別委員會를 둘 수 있고, 이들 위원회를 구성하는 위원은 의회에서 선임한다(지자법 제 50조).

#### ② 規則制定權

지방의회는 회의 및 의사진행을 자율적으로 행하기 위한 規則制定權을 갖는다(지자법 제 63조). 의회의 회의운영에 관한 기본적인 사항은 지방자치법에 규정되어 있으나(지자법 제 58조-62조, 제 64조), 여기에 규정되어 있지 아니한 구체적인 사항에 관하여는 의회가 이를 회의규칙으로 정한다.

의회가 정하는 회의규칙은 법령의 범위 내에서 제정하되, 본회의에 관한 사항 뿐만 아니라, 常任委員會와 特別委員會에 관한 사항까지 포함하게 되고, 일반적인 議事 뿐만 아니라 선거, 징계, 청원의 심사·처리에 관한 사항 등이 모두 포함된다.

위원회에 관하여는 委員會條例로 규정하도록 되어 있으나(지자법 제 54조), 조례에는 위원회의 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항만을 규정하고, 기타 세부적인 의사절차 등은 회의규칙으로 정하도록 하고 있으며, 특히 의원의 징계 의결에 필요한

51) 崔仁基, 李鳳燮, 「地方議會論」(서울, 法文社, 1993), P. 19.

사항은 이를 필히 회의규칙으로 정하도록 되어 있다(지자법 제 81조).

이러한 규칙에 따라 회의의 開會·休會·閉會를 자주적으로 결정하되, 회의일수만은 일정한 제한을 두고 있다(지자법 제 41조).

### ③ 議員身分 査定權

지방의회는 의원의 資格審査·懲戒·辭職 등 신분에 관하여 審議·決定하는 권한을 갖는다.

i) 議員의 資格審査—지방의회는 소속의원의 자격에 대하여 異議가 제기된 때에는 그 의원의 자격을 심사하여 資格有無를 의결한다. 자격심사는 선거나 당선자 결정의 瑕疵 여부를 심사하는 것이 아니라, 당해 의원이 의원으로서 適格性 與否를 심사하는 것이다. 의원에 대한 이러한 자격심사는 재적의원 4분의 1 이상의 연서로써 청구되어야 하고, 자격의 喪失은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 의결된다(지자법 제 71조, 제 72조).

ii) 議員에 대한 懲戒—지방의회는 의원이 지방자치법 또는 회의규칙에 違背되는 행위를 한 때에는 그 의결로써 이를 懲戒할 수 있다(지자법 제 78조). 징계의 종류로는 공개회의에서의 警告, 謝過, 30일 이내의 出席停止, 除名 등이 있다(지자법 제 80조①). 의원의 징계에 관하여는 지방자치법에 규정된 사항을 제외하고는 회의규칙으로 정하는데(지자법 제 81조) 除名에 있어서는 재적의원 3분의 2 이상 찬성이 있어야 한다(지자법 제 80조).

iii) 議員의 辭職許可—의원이 그 職을 사직하고자 할 때 지방의회는 의결로써 이를 허가할 수 있으며, 다만, 의회가 폐회중인 때에는 의장이 그 허가여부를 결정할 수 있다(지자법 제 69조). 의원의 사직에 대하여 의회의 허가를 원칙으로 하는 이유는 의원의 신분이 주민에 의하여 선출된 職으로 신중을 要하기 때문이다.

### ④ 議長·副議長 不信任權

지방의회는 議長·副議長이 법령에 위반하거나, 정당한 이유 없이 직무를 수행하지 않을 경우 不信任을 결의할 수 있다(지자법 제 49조①). 不信任決議된 그 議長 또는 副議長은 그 職에서 해임되며 후임은 보궐선거를 실시하여 선출한다(지자법 제 47조). 이 경우의 不信任決議는 재적의원 4분의 1 이상의 發議와 재적의원 과반



수의 찬성이 있어야 한다(지자법 제 49조②).

#### ⑤ 内部警察權

지방의회는 의회 내의 질서를 유지하기 위하여 의원·방청인은 물론 의회 내에 있는 모든 者에 대하여 일정한 사항을 命하거나 실력으로 그 명령을 강제할 수 있는 권한을 갖는다.

지방의회의 이러한 경찰권은 의장을 통하여 행사된다. 의원이 회의 중에 지방자치법 또는 회의규칙에 위반하여 회의장의 질서를 문란하게 할 때에는 의장은 이를 警告, 制止 또는 발언취소를 명하며, 그 명령에 따르지 않을 때에는 당일의 회의에서 발언을 제지하거나 퇴장시킬 수 있다. 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란한 때에는 회의를 中止하거나 散會를 선포할 수 있다(지자법 제 74-76조).

傍聽人이 회의장 안의 질서를 방해할 때에는 의장은 그의 퇴장을 명하고, 필요한 때에는 경찰관서에 인도하며, 또한 방청석이 소란할 때에는 모든 방청인을 퇴장하게 할 수 있다(지자법 제 77조). 의장은 의회의 경호를 위하여 필요한 때에는 일정한 기간 경찰관의 파견을 요구할 수 있다.

## 第2節 新聞의 機能과 社說



### 1. 言論 機能의 概觀

언론의 기능은 일반적으로 批判機能과 社會統合機能이라고 주장되어 왔지만 國家的 限界(national boundary)에 따라 그 기능은 달라질 수 있다.

19세기 자유주의자들은 언론의 자유를 국가나 정부에 先行하는 上位概念으로 인식하고 국가는 언론자유를 국가의 指向目標로 추구해야 한다고 확신해 왔으나 오늘에 이르러서는 언론의 自由理論 보다 社會責任理論이 현실상황에 더 적합하다는 주장이 강하다. 20세기 정치·경제·사회·문화적 상황을 감안할 때 모든 것에 先行하는 언론의 자유를 주장하는 자유주의자들의 발상은 시대착오적인 것이라고 비판받고 있다.

따라서 언론과 정치권력, 그리고 국민의 관계를 어떻게 규정짓느냐에 따라 언론의 기능은 달라진다. 자유민주주의 국가에서는 원칙적으로 정치권력과 언론이 相互

監視하는 逆行的 關係(adversary relation)를 맺는 것이 마땅하다고 생각하는데 비해 공산주의 국가에서는 언론이 공산당과 공산당정권을 위한 道具가 되어야 한다고 생각한다.

이렇듯 권력과 언론의 관계를 파악하는 기본입장이 달라지면 언론이 수행해야 할 當爲의 기능도 달라진다. 다시 말해 언론의 기능은 한 국가의 이념과 체제에 따라 달라질 수 있고 또 국가의 歷史的·狀況的 특수성에 의해 달라질 수 있다. 한 국가의 기본이념과 체제가 바뀌지 않는다 해도 상황적 조건이 달라지면 언론의 기능도 修正되지 않을 수 없다는 것이다.<sup>52)</sup> 우리나라 언론의 役割도 과거에 비해 지방자치를 실시하는 정치적 상황 변화에 따라 地方言論의 역할이 중요하게 지적되는 것도 같은 맥락이다.

언론의 기능분류에 대한 주요 연구내용을 보면, 전통적 新聞學에서는 매스 커뮤니케이션의 중요 기능들을 크게 네가지, 즉 ⅰ) 報道機能, ⅱ) 사회나 여론의 指導機能, ⅲ) 娛樂機能 및 ⅳ) 廣告機能으로 분류해 왔다.

1948년 H. Lasswell은 위와 같은 전통적 기능분석 방법을 조금 달리해서, 매스 커뮤니케이션의 기능을 ⅰ) 環境監視機能(surveillance function of the environment), ⅱ) 사회구성요소들의 統合機能(correlation function of the components of society), ⅲ) 사회적 遺産의 傳授機能(transmission function of the social heritage)으로 분류, 제시하였다.<sup>53)</sup>

C. Wright는 라스웰의 기능분석체계에 娛樂機能을 추가하고 사회적 유산의 傳授機能을 文化傳授機能으로 바꾸어 매스 미디어의 기본적 활동을 중심으로 매스 커뮤니케이션의 기본적 기능들을 크게 ⅰ) 환경감시기능, ⅱ) 사회통합기능, ⅲ) 문화전수기능(cultural transmission function) 및 ⅳ) 오락기능(entertainment function)으로 분류하였다. 또 이 기능들을 對象과 順機能, 逆機能, 顯在的 機能,

52) 李相回, 「權力과 言論」(서울, 正宇社, 1983), PP. 14-15.

53) Harold D. Lasswell, *The Structure and Function of Communication in Society* in Lyman Bryson (Ed), *The Communication of Ideas* (New York : Harper and Brothers, 1948), PP. 37-51.

潛在的 機能으로 각각 분류하여 12개 類目を 예시한 바 있다.<sup>54)</sup>

W. Schramm은 1971년 커뮤니케이션의 기능을 커뮤니케이터와 受容者의 측면으로 분류, 제시하였다가 1973년에는 ⅰ) 사회적 레이다機能(social radar function), ⅱ) 操作·意思決定·經營의機能(manipulation, decision-management function), ⅲ) 教育機能(instruction function) 및 ⅳ) 娛樂機能을 수행한다고 제시했다.<sup>55)</sup>

이상의 매스 커뮤니케이션의 기능분류는 미디어 중심의 巨視的 分析方法에 의한 것인데 비하여 수용자 중심의 微視的 分析方法으로 분류하는 학자들도 많다.<sup>56)</sup>

巨視的 分析方法에 의한 매스 커뮤니케이션의 기능분류는 “매스 미디어가 인간들에게 무엇을 하느냐” 하는 매스 미디어 시각에서 사회학적으로 분석해서 분류하는 방법이고, 微視的 分析方法은 “인간들이 미디어를 가지고 무엇을 하느냐” 하는 수용자 개인들의 시각에서 분류하는 방법이다.<sup>57)</sup> 그러나 매스 커뮤니케이션의 기능에 대한 분석방법을 사회와 개인들에 대한 것들로 명확하게 구분하는 것은 상호 중복되는 것들이 많기 때문에 쉽지 않다.

그러면 일반적으로 매스 커뮤니케이션의 기능으로 인식되고 있는 巨視的 立場에서 본 기능을 살펴 보코자 한다.<sup>58)</sup>

#### (1) 環境監視機能

環境監視機能이란 사회에서 일어나는 모든 일들에 대한 뉴스의 보도나 정보의 제

54) Charles Wright, *Functional Analysis and Mass Communication*, Public Opinion Quarterly, 24(1960), PP. 605-620.

55) Wilbur Schramm, *Men, Messages and Media : A Look at Human Communication* (New York : Macmillan, 1973), P. 19.

56) 微視的 分析方法으로 언론의 기능을 분류하는 학자들은 Elihu Katz, Denis Mcquail, Jay G. Blumler and J.R. Brown, Karl E. Rosengren and Sven Windhal 등이 있음.

57) Elihu Katz는 매스 커뮤니케이션의 效果를 연구함에 있어서 “What the media do to people” 보다도, “What people do with the mass media”에 역점을 두어야 한다고 강조했다. Elihu Katz, “Mass Communication Reserch and the Study of Culture”, *Studies in Public Communication*, 2 : 1-6 (1959).

58) 車培根, 「커뮤니케이션學 概論」 下卷 (서울, 世英社, 1991), PP. 40-45.

공을 말한다. 환경감시기능은 경고 또는 경계적 환경감시와 道具的 환경감시기능으로 나누어 볼 수 있는데, 전자는 경제적 위기나 인플레이션 또는 무력침략 등의 위협들을 알려주는 것을 말하고 후자는 우리들이 일상생활에서 필요로 하거나 알고 싶은 정보들을 제공해 주는 것이다.

그러나 보도의 신속화를 위한 매스 미디어들간의 지나친 경쟁은 보도의 정확성을 저해하며, 심지어는 사건을 왜곡하거나 과장해서 보도하는 사례도 없지 않다. 따라서 결과적으로 매스 미디어에 의존하지 않을 수 없는 현대의 受容者 대중들에게 사회환경을 그릇되게 인식시켜 주는 逆機能을 초래하기도 한다.

### (2) 解説機能

解説機能(interpretation function)은 환경감시기능과 밀접한 관계를 지니고 있으나, 환경감시기능이 우리들 주변환경이나 사건에 관한 사실이나 자료만을 단순히 제공만 해 주는 것인데 반하여, 해설기능은 그러한 사건들의 궁극적 의미와 중요성에 대한 정보나 의견을 제시해 주는 것을 말한다. 매스 미디어는 이러한 기능을 주로 사실이나 논설·논평·해설 등의 기사나 프로그램 등을 통하여 수행한다. 뿐만 아니라 분석기사나 프로그램, 만평 또는 음악·미술·연극·연예 등에 대한 비평을 통해서도 수행하고 있다.

그런가 하면, 이러한 해설기능은 뉴스의 取舍選擇이나 그 편집 또는 편성을 통해서도 수행된다. 매스 미디어가 어떤 사건이나 이슈(issue)를 강조 보도하면, 독자나 시청자들도 그것들을 중요한 것으로 인식하게 되는 것을 매스 미디어의 議題設定機能(agenda-setting function)이라고 하는데, 이러한 기능도 따지고 보면 매스 미디어의 해설기능의 일종이라고 하겠다.

언론의 해설기능은 주요 사건이나 이슈에 대하여 정확한 판단을 내리고 현명하게 대처하도록 도와주는 반면 수용자 대중들의 비판적 思考能力을 약화시키는 역기능도 지니고 있다.

### (3) 社會統合機能

社會統合機能이란 對人的 커뮤니케이션 채널에 의하여 직접적으로 연결되어 있지 않은 여러 사회구성원들을 결합해 주는 것을 말한다.

언론은 이러한 기능을 통해 지리적 또는 심리적으로 서로 떨어져 있는 사회성원들에게 어떤 공통된 유대감이나 생각을 공유케 하고, 나아가서는 어떠한 행동을 같이 하게 만드는 것이다. 매스 커뮤니케이션은 이와 같이 서로 유대관계가 있으나 弛緩된 사회성원들간의 유대감을 강화, 더욱 긴밀하고 공고하게 결합시킬 뿐만 아니라, 전혀 아무런 유대관계가 없던 사회성원들을 새로 결합시켜 주는 기능도 수행하고 있다.

사회성원들을 매스 미디어가 서로 결합시켜 주지 않는다면, 사회성원들은 상호간의 紐帶感을 喪失, 결과적으로 사회체제가 무너지고 사회 자체가 해체될 수도 있다. 하지만 매스 미디어의 이러한 사회결합기능도 역시 逆機能을 초래할 수도 있는데, 애항심의 고취는 자칫 지역감정을 부추기는 결과를 낳을 수도 있으며, 국가사회의 결속이나 결합을 위하여 민족정신이나 애국심을 지나치게 강조하면, 國粹主義 경향을 조장할 수도 있다.

#### (4) 文化傳授機能

文化傳授機能은 좁게는 한 세대로부터 다음 세대로의 문화적 유산의 전수를 말하나, 넓은 의미로는 지식·기술·가치관 등을 포함한 모든 사회적 유산의 전수 뿐만 아니라 당시대 인간들이나 지역·국가 사이에 그것들의 전수나 전파까지를 의미한다.

이처럼 文化傳授라는 말의 개념은 매우 광범위하나, 그 중에서 가장 중요한 것으로는 역시 새로운 사회성원들에 대한 사회적 규범이나 가치관의 전수를 들 수 있다. 따라서 문화전수기능을 社會化機能(socialization function)이라고도 한다. 社會化란 한 개인이 그 소속사회나 집단의 행동규범이나 가치관을 채택, 성원이 되어가는 과정을 말한다. 한편 매스 미디어는 새로운 세대의 사회성원들 뿐만 아니라, 어떤 사회로 새로 이주해 오는 어른 성원들의 社會化過程에서도 중요한 역할을 한다.

매스 미디어는 사회적 규범이나 가치관을 사회성원들에게 전수해 주는 중요한 사회화기능을 수행하고 있으나 때로는 어두운 측면의 社會相을 지나치게 묘사하거나 인종 등에 대한 편견, 물질만능주의적 가치관의 부각 등으로 사회발전을 저해하기도 한다.

## (5) 娛樂機能

娛樂機能이란 수용자들에게 오락을 제공해 주는 기능을 말하는데, 라디오·텔레비전·영화 등은 말할 것도 없거니와 신문도 연재소설이나 만화·낱말맞추기·유모어·가십 등 오락분야에 전체 紙面의 많은 부분을 할애하고 있다.

매스 미디어에 의한 이러한 오락기능의 수행은 특히 대중들에게 즐거움을 주고 여가를 선용할 수 있게 만들며, 또한 오케스트라나 발레·연극 등 고급예술도 안방에서 쉽게 즐길 수 있게 함으로써 고급문화의 大衆化와 대중들의 취향을 높이는데 기여하고 있다.

하지만 한편으로는 大衆文化와 外來文化를 무책임하게 전파함으로써 수용자 대중들의 취향을 저하시키고 현실도피적 성향을 조장하는 일도 있는데, 매스 미디어에 의하여 조장되고 있는 이러한 대중문화는 고급문화나 예술의 발전을 저해하는 부작용도 있다.

## 2. 新聞 機能의 特性

### (1) 新聞의 機能

#### ① 新聞의 定義

신문(Newspaper, Press, Journalism)<sup>59)</sup>은 그밖의 유형의 커뮤니케이션 수단과 다른 특성을 가지고 있기 때문에 電波커뮤니케이션 시대로 불리는 현대에도 그 나름대로 많은 정보를 제공하면서 중요한 역할을 수행하고 있다.

신문의 정의는 매우 다양하게 논의되고 있지만 커뮤니케이션의 過程<sup>60)</sup>을 도외시

---

59) 영어로 신문은 'Newspaper', 'Press', 'Journalism' 등 여러가지로 불리어지는데, 이들 중 'Journalism'이란 말은 신문 뿐만 아니라 방송 등 모든 言論을 지칭하기도 한다.

60) 커뮤니케이션의 過程 模型은 커뮤니케이터(communicator) → 메시지(message) → 매체(medium) → 수용자(receiver) → 효과(effects)의 體系를 이룬다. Harold Lasswell, *The Structure and Function of Communication in Society*, in Lyman Bryson (ed.), op. cit, P. 37.

하여 定義될 수 없으므로 신문이란 ⅰ) 특정한 개인이나 機關(communicator)이 ⅱ) 뉴스를 蒐集·加工(message)하여 ⅲ) 신문지라는 大衆媒體(medium)를 통하여 ⅳ) 독자(receiver)들에게 提供하여 ⅳ) 그들의 精神的 欲求를 滿足(effects)시켜 주고, 그 대가로 利潤을 추구하는 경제적인 동시에 문화적인 커뮤니케이션 행위라고 설명할 수 있겠다.<sup>61)</sup>

### ② 新聞의 特性

신문은 여러가지 특성을 가지고 있는데<sup>62)</sup> 그 중에서도 방송매체와 대별되는 속성적 특성으로는 ⅰ) 識字性和 再讀可能性, ⅱ) 독자들의 選別的 接近性, ⅲ) 배포범위의 無制限性, ⅳ) 空間媒體로서 紙面量의 無制限性을 가지고 있다.

특히 방송매체는 뉴스를 간단히 보도할 수 밖에 없으나, 신문은 어떤 사건에 대하여 자세히 보도할 수 있는 특성을 가지고 있어서 Lyle과 Wilcox는 가장 상세한 TV 뉴스가 가장 간단한 신문뉴스와 분량이 비슷하다<sup>63)</sup>고 했다.

신문은 이상의 長點의인 특성과는 반대로 방송에 비해서 短點으로 나타나는 특성도 있다. 예컨대 ⅰ) 迅速性和 同時性이 뒤진다, ⅱ) 친근감이 적다, ⅲ) 문자를 모르는 수용자들은 읽을 수 없다, ⅳ) 배포과정이 복잡하다는 점 등을 들 수 있다.

### ③ 新聞의 機能

신문은 앞에서 살펴 본 바와 같이 다른 매스 커뮤니케이션과 마찬가지로, 우리 인간사회에서 環境監視·解說·社會統合·文化傳授·娛樂提供 기능을 수행지만 특히 활자와 지면이라는 공간적 表現行態이기 때문에 타 매체와는 다른 신문적 기능을 한다. 즉 신문은 視覺的 매체로 識字性에 의존하는 사상의 이해가 장점이므로 독자에게 주는 기능은 적극적이 되는 것이다.

61) 朴有鳳 外, 「新聞學 理論」, (서울, 博英社, 1975), P. 22.

62) Eric W. Allen, "International Origins of the Newspaper : The Establishment of Periodicity in Print", Journalism Quarterly, 7 (December, 1930), PP. 309-319. / 朴有鳳, 「매스 커뮤니케이션」, (서울, 一潮閣, 1974), PP. 74-88. / 車培根, 前掲書 下卷, PP. 72-73.

63) Jack Lyle and Walter Wilcox, Television News : An Interim, Journal of Broadcasting, 7 (1963), P. 3.

전통적 신문학에서는 新聞社의 기본임무를 중심으로 크게 네가지 즉, 報道機能 (to inform), 指導機能(to influence) · 娛樂機能(to entertain) 및 廣告機能(to advertise)으로 분류하여 왔다.

첫째로, 報道기능이란 국내외에서 일어나는 여러 사건들에 대한 정보나 뉴스를 독자들에게 제공해 주는 것으로, 이를 環境監視機能이라고도 하는데 신문의 가장 중요한 기능이다.

둘째로, 指導기능이란 어떤 사회적 문제에 대한 여론을 환기하고 그에 대한 어떤 태도나 행동을 취하도록 독자들을 계도하는 것을 말한다. 이 기능은 주로 사실 · 논설 · 시사만평 · 독자의 편지 등을 통하여 수행된다.

셋째로, 娛樂기능이란 만화 · 소설 · 스포츠 · 연예 · 취미 관계 기사 등을 통하여 독자들에게 즐거움을 주는 것을 말하며, 마지막으로 광고기능이란 독자들에게 상품 · 용역 등에 대한 정보를 제공하는 것을 말한다.

한편 F. Fraser Bond는 그 발행목적을 중심으로 신문의 기능들을 情報提供 · 解說 · 奉仕와 娛樂기능으로 나누고 있다. 그리고 이들 중 봉사기능은 다시 ⅰ) 지역사회를 위한 봉사(정부 · 공공기관 등에 대한 감시와 비판을 통한), ⅱ) 독자를 위한 봉사(건강 · 교육 · 가정문제 등에 대한 정보제공을 통한), ⅲ) 광고주와 소비자를 위한 봉사(광고의 게재를 통한)로 나누고 있다.<sup>64)</sup>

W. K. Agee, Ault and Emery는 신문의 기능을 基本的 기능과 副次的 기능으로 나누고, 기본적 기능으로는 報道 · 解說 · 廣告 기능을, 그 부차적 기능으로는 ⅰ) 사회에 바람직한 것은 조장하고, 그렇지 않은 것은 추방하는 캠페인기능, ⅱ) 독자들에게 오락을 제공하는 오락기능과 ⅲ) 생활정보와 충고를 주고 또한 그들의 권리를 옹호하는 봉사기능을 들었다.<sup>65)</sup>

V. E. Edwards는 美國의 중요 신문 · 잡지 · 라디오 · TV를 대상으로 媒體기능을

64) F. Fraser Bond, *An Introduction to Journalism*, 2nd ed. (New York, Macmillan, 1961), PP. 156-157.

65) Warren K. Agee, Philip H. Ault and Edwin Emery, *Introduction to Mass Communications*, 7th ed. (New York, Harper & Row, 1982), P. 74.



비교 분석 하였는데 신문의 特性的 기능에 시사하는 바 크다.<sup>66)</sup> 이 분석결과는 <표 3>에서 보는 바와 같이 신문 커뮤니케이션은 다른 형태의 매스 커뮤니케이션 보다 보도·지도기능을 많이 수행하는 반면, 오락기능은 방송에 뒤지고 있는 것으로 나타났다.

<표 3> 각 機能에 활용하는 매스 미디어별 그 內容의 比重

(단위 : %)

기능 미디어	신 문	잡 지	라 디 오	텔 레 비 전
보도기능	20	-	16	11
지도기능	4	-	2	1
오락기능	16	-	57	66
광고기능	60	52	25	22

<註> 잡지의 경우는 종류에 따라 그 내용들이 너무 다양하며 또한 한 기사에 여러가지 기능에 관한 내용들이 포함되어 있어서 분석하지 않았다고 함.

우리나라의 경우 이와 같은 조사연구가 없어 정확히 알 수 없으나, 종합일간신문들을 보면, 대체로 전체 紙面의 약 35%를 報道기능에, 4%를 指導기능에, 16%를 娛樂기능에, 45% 정도를 廣告기능의 수행에 각각 활용하고 있다. 그 반면, 방송은 보도기능에 10%, 지도기능에 40%, 오락기능에 42%, 광고기능에 8% 정도를 활용한다고 보겠는데, 이는 법적으로 방송순서의 1주간 비율을, 보도방송 10% 이상, 교양방송 40% 이상, 오락방송 20% 이상으로 그 編成基準을 정해 놓고 있으며(방송법시행령 제 29조), 광고시간은 그 방송순서 시간의 100분의 8 이내이어야 한다(방송법시행령 제 31조①)고 못박고 있기 때문이다.<sup>67)</sup> 우리나라에서도 신문은 보도기능을 많이 수행하는 반면, 방송은 오락기능을 주로 담당하고 있다고 보겠다.<sup>68)</sup>

66) Verne E. Edwards, Jr., *Journalism in a Free Society* (Dubuque, Iowa, Wm. C. Brown, 1970), P. 10. / 車培根, 前掲書 下卷, P. 75. 再引用.

67) 방송광고시간은 1994년 10월 1일 부터 방송순서시간의 100분의 10으로 개정되었다.

68) 車培根, 前掲書 下卷, PP. 75-76.

어떻든 보도기능이 강한 신문은 앞으로 더욱 紙面量의 경쟁과 더불어 多元化·專門化 하는 사회변화에 따라 해설·지도기능을 강화하고 심층분석·보도에 역점을 두므로써 전과매체와의 相互 補完的 미디어로서의 독자적 영역을 확충해 나갈 것이다.

신문이 본연의 기능을 수행하는 데는 直·間接的인 많은 統制<sup>69</sup>를 받고 있으며 통제로 인하여 보도에 영향을 미치고 있다.

언론에 대한 통제들은 公益을 위하여 필요한 것도 있을 수 있으나 언론의 자유를 저해하는 일도 적지 않다.<sup>70</sup>

## (2) 新聞과 輿論

輿論(public opinion)이 매스 커뮤니케이션에 의하여 形成되고 變化될 수 있다는 데는 異論이 없다.

우리나라는 지방자치를 실시한 후 언론은 여론을 충실하게 대변해야 한다는 사회적 욕구가 강하다. 여론 대변에 대한 사회적 욕구가 전에 없이 절실한 것은 지방자치를 실시하는 정치상황의 변화와 여론을 배태할 수 있는 市民社會的 역사와 전통을 경험하지 못한 채 국민의 의지와는 무관한 권력이 지배해 왔기 때문이다.

즉, 우리나라는 그동안 여론 不毛의 非民主的 社會狀況이 오래 계속되어 온 것이다. 이 말은 민중의 의지나 정치적 의식의 형성과 발로가 활성화될 만한 정치적 자유나 사회적 교육·교양·문화의 함수 기회나 경제적 餘力을 허용하지 않는, 닫힌 정치사회 구조가 王朝 지배-帝國主義的 지배-維新獨裁에 이르기 까지 이어져 내려왔음을 의미한다.<sup>71</sup>

여론이란 '公衆의 意見', '사회 전체가 同意하는 意見'의 의미로 쓰이고 있는데,

69) 言論에 대한 統制는 국가적 限界에 의한 통제, 이익집단 및 공중에 의한 사회적 통제, 신문사 내부에 의한 통제 등이 있다.

70) Walter Gieber는 오늘날 우리가 신문으로 부터 얻는 대부분의 뉴스란 신문사가 여러 內外的 統制를 받으면서 紙面에 掲載키로 결정한 것에 지나지 않는다고 했다. / Walter Gieber, *Across the Desk : A Study of 16 Telegraph Editors*, Journalism Quarterly, 33 (Fall 1956), PP.423-432.

71) 方延培·崔潤熙, 「輿論과 政治說得」 (서울, 나남, 1989.9), P.101.

이 때 문제가 되는 것은 바로 이 公衆을 어떻게 해석하는가 하는 것이다. 이 때의 公衆이란 '불특정의 분산된 개인이 아니라 이들 개인을 集合的으로 지칭하는 것이기는 해도 각자의 개인은 자기의 의견을 표명할 수 있는 市民意識, 즉 최소한의 지성과 양식을 가진 인격적 개인의 集合'으로서 정의되어야 함을 전제로 한다.<sup>72)</sup>

여론은 사회적, 정치적으로 매우 중요한 기능을 수행하는데 그것은 사회 구성원간의 커뮤니케이션 행위를 이루어지게 하여 社會的 統合을 달성하기 때문이다.

여론의 중요한 機能으로는 ⅰ) 통합된 사회의 安定性을 유지해 주는 社會安定機能(social stabilization), ⅱ) 사회적으로 중요한 문제가 무엇인가 하는 것을 表面化시켜 주는 議題設定機能, ⅲ) 다수의견의 통합에 의하여 어떠한 행위에 대하여 合法性을 부여(confers legitimation)해 주는 機能이 있다.<sup>73)</sup>

이상의 설명에서와 같이 輿論을 '公衆의 意見'이라고 요약하면 여론형성의 토대는 公衆이며 이러한 公衆은 매스커뮤니케이션을 통하여 서로 접촉한다고 볼 때, 여론에 대한 매스커뮤니케이션의 역할은 거의 절대적이라고 아니할 수 없다.<sup>74)</sup>

특히 輿論의 주제로 부각되는 오늘의 공공의 문제들은 小集團의 단순한 청원 등이 아니라 전국민적 또는 전국적인 차원으로 확대되는 정책과제들이 많으므로써 언론이 이를 반영하지 않는 한 올바른 의견은 형성될 수가 없다.<sup>75)</sup>

그러므로 여론에 대한 신문의 역할은 ⅰ) 여론이 될만 한 사회적 문제를 제기해 주고 그 제기된 문제에 공중의 관심을 집중케 하며, 이에 대한 정보를 지속적으로 제공하여 공중이 그 문제에 대하여 어떠한 판단을 내리도록 도와 준다. ⅱ) 또 개인의 의견을 표현하고 토론하게 만들어서 分散된 개인들의 의견을 調整·集約해서 集團意見으로 발전시키는 역할을 하며, 나아가 이렇게 형성된 의견을 조직화 한다.<sup>76)</sup>

72) 張乙炳, 「정치적 커뮤니케이션」(서울, 대양출판사, 1983), PP. 79-81.

73) 李正春, 「매스미디어效果理論」(서울, 나남, 1986), P. 465.

74) 張乙炳, 上揭書, PP. 104-106.

75) 新聞은 독자란 등을 통해 개인들의 의견을 表現하고 討議하게 만들므로써 사회에 分散된 의견들을 調整·集約시켜 집단 의견으로 발전시켜 나갈 수 있다.

76) 李正春, 上揭書, P. 470.

즉, 언론은 분산된 여론을 公論化 하게 된다.

### 3. 新聞 社說

#### (1) 社說의 定義

新聞의 社說<sup>77)</sup>은 보도된 어떤 사실에 대하여 의의를 논의하고 비평하여 독자들이 취하여야 할 방향과 행동을 제시해 주는 論評記事의 한 보도 방식이다.

뉴스 보도는 판단을 作用목적으로 하는 동시에 그것을 명시해 주는데 대하여 社說은 판단을 명시하여 直接的으로 행위를 지도하려고 意圖하는데 그 존재의 목적이 있다.<sup>78)</sup> 그러므로 신문은 사실을 통하여 新聞社의 입장을 전달하고 발표하고 반포하며 반대의견을 경멸하고 공격하기도 한다. 즉, 사실은 신문사의 意圖的인 의견 대변 기사라는데 解說記事와는 다르다.

해설기사는 단순한 보도에다 필요한 背景情報를 충분히 설명하고 미래를 예측할 수 있게 하는 기사이다. 해설보도에 대해 J. P. Johns는 해설적인 보도란 보도면에다 의견을 혼합한 論說的인 것으로 '어떻게 하라'고 지시하는 것은 아니다. 즉 해설적인 보도란 뉴스의 뜻을 충분히 설명하는 것이다. 그것이 좋다거나 나쁘다거나 또는 환영해야 할 것인지 그렇지 아니한 것인지를 정하는 것은 아니다<sup>79)</sup>라고 했다.

날로 社會變動이 가속화 되고 정보의 流通量이 대폭 증가될 뿐만 아니라 이에 따른 매스 미디어가 電子化 되는 상황에서 일반 독자들은 대부분 필요한 뉴스를 스스로 分析하고 판단할 수 있는 능력과 여유를 가질 수 없다.

특히 현대인들은 활동영역이 광범한 國際性을 띠고 있으나 관련사항에 대한 전문 지식을 충분히 갖추지 못하고 있기 때문에 단순한 뉴스의 해설 보다는 전문성 있는 비평과 지도가 요망된다. 여기에 사실의 지도성이 강조되고 신문이 여론을 지도한

---

77) 社說은 英國에서는 Leader or Leading Article 이라고 하고 美國에서는 Editorial or Editorial Article로 쓰고 있다.

78) 崔鎮宇, 「新聞報道記事論」(서울, 中央出版(株), 1984), P. 128.

79) Curtis D. Macdougall, *Interpretative Reporting*, (New York, The MacMillian Company, 1967), Chapt. I 參照.

다는 것은 곧 그 지도적 기능의 수단이 되는 社說에 의해 독자들에게 영향을 준다는 것이다.

新聞의 主觀性(subjectivity)과 客觀性(objectivity)을 대체로 단순하게 표현한다면 意見/views)과 報道(news)로 각각 나눠 말할 수 있다. 결국 主觀性은 의견으로 통하여 이는 논설로 나타나게 된다.<sup>80)</sup> 신문이 어떤 社會事象에 대하여 주장하거나 안하거나 또는 모두가 신문의 자주적인 판단에서 행하여지지 않으면 안된다. 신문의 논설적 의견이 자유로운 바탕에서 자주적으로 행하여지고 있으므로써 신문의 지도 기능을 할 수 있는 것이다.<sup>81)</sup>

현행 신문의 社說體制는 1704년 英國의 The Review紙가 시작하여 오늘에 이르고 있고,<sup>82)</sup> 우리나라에서는 독립신문 창간때 부터 論說이 게재되었다.

사설은 新聞社별로 구성된 論說委員들의 회의를 통하여 主題를 선정하지만 그 내용은 필자의 주관에 의하여 자유롭게 쓴다.

## (2) 社說의 構成

사설은 論評記事이다.

논평기사는 구성상의 기본형식을 論說文에 따른다. 논설문은 문장구성을 序論-本論-補論-結論의 構文의 특성을 갖는다.

그리고 사설은 筆者의 주관적 견해와 의견, 주장을 밝히게 된다.

그러므로 序論에서는 논술하고자 하는 내용의 前題를 기술하여 독자의 관심도를 높인다.

80) 金戶嘉七, 「概論新聞學」(東京, 關書院新社, 1965), P. 64.

81) 崔鎮宇, 前掲書, P. 129.

82) 初期 新聞의 형태는 뉴스와 社說을 분리하여 발행했다. 뉴스를 新聞 記事로, 意見을 팜프렛 형식으로 발간했으나 Daniel Defoe가 이 두가지를 결합하여 1704년에 런던에서 The Review紙를 창간한 것이 오늘날과 같은 신문체제의 효시였다. 美國 新聞도 처음에는 일정한 論說面이 없이 계속하다가 Noah Webster에 이르러 자기의 新聞題號 밑에 처음으로 社說을 게재하여 새로운 新聞형식의 轉機를 마련했다. F. Fraser Bond, op. cit, P. 197, PP. 211-212.

本論에서는 서론에서 제시한 내용의 命題를 제시한다. 이 명제는 肯定的 斷定과 否定的 斷定 중 하나를 선택하여 논지를 전개한다. 단정한 명제는 곧 사실의 사상이요, 주견이 된다.

명제에 대한 단정을 내린 후에는 이를 증명해야 한다. 그 증명은 演繹的 방법이나 歸納的 방법으로 접근한다. 이 증명이 補論이 된다.

그리고 종합적인 결론을 내린다. 사실은 說得的 문장이 되어야 하므로 논리적이고 구체적인 객관적 자료와 논증이 꼭 있어야 한다.

### (3) 社說의 機能

社說은 신문을 구성하고 있는 그밖의 다른 기사에 비해 특성적 기능을 갖고 있다. 사실의 목적은 ⅰ) 가르치기 위해, ⅱ) 防禦하기 위해, ⅲ) 공격하기 위해, ⅳ) 설명하기 위해, ⅴ) 영향을 주기 위해, ⅴ) 생각케 하기 위해, ⅴ) 公衆의 不定見을 가르치기 위해서라고 볼 수 있다.<sup>83)</sup>

그렇기 때문에 사실은 論評을 통하여 解說기능·指導기능·議題設定기능을 갖게 된다.

#### ① 解說機能

독자들에게 무엇이 사회적으로 중요한 문제인가를 알리고 그것을 이해하도록 도와 준다. 날마다 엄청나게 쏟아져 나오는 광범하고 잡다한 뉴스를 독자 스스로 그 중요도와 의의를 파악하기란 거의 불가능하다. 때문에 사실은 그날의 代表性을 갖는 議題를 선정하여 풀이해 주므로써 독자들의 이해를 넓힌다.

#### ② 指導機能

사실은 주관적인 의견을 제시하여 議題를 논평함으로써 여론을 지도한다. 논평에는 議題에 대한 의견을 개진할 뿐만 아니라 反對意見을 공격하고 변명하거나 찬양하기도 한다. 사실의 내용 전개는 사실의 설명, 사실배경의 검토, 미래에 대한 예언 등이 포함되지만 결론은 독단이나 妄想的 推理로서가 아니라 논리적이고 과학적인 논증이 있어야 한다. 아울러 독자에게 어떤 영향을 미칠 것을 목적으로 해서 그 중

83) A. Grayle Waldrop, *Editor and Editorial Writer*, (New York, Rinehart, 1955), P. 55.

요한 사실에 대하여 견해와 의견을 주장할 때 해설기능과 有機的인 관계에서 행사되어야 한다.<sup>84)</sup>

### ③ 議題設定 機能

그 신문이 가장 중요하다고 생각하는 議題를 선정하여 社의 입장을 바탕으로 논평하는 것이다. 의제선정은 독자들이 관심을 갖고 있는 것이면 모두 대상이 된다. 독자들이 관심을 갖는 것은 그날에 일어났던 여러가지 사건, 신문에 게재된 기사도 모두 포함되지만 論評文으로서 사실의 題材가 되는데는 ⅰ) 題材 속에 해결하여야 할 문제가 포함되어 있어야 하고, ⅱ) 우리사회의 공통의 문제여야 한다.<sup>85)</sup>

해결하여야 할 문제라는 것은 일이 원활하게 풀리지 않은 障害가 존재함으로써 거기에 대하여 주장하는 의견이 의의를 갖게 된다. 또 사회 공통의 문제여야 하는 것은 어떤 문제에 장애가 있어도 개인의 것으로 한정될 때 論評文이 될 수 없다. 개인의 장애인 경우 또 다른 개인에게는 장애가 아닐 수 있게 되므로 개인의 중대한 관심사가 되는 장애라는 것이 사회와 시민생활의 관점에서 제기되는 장애여야 한다.

議題設定기능은 매스커뮤니케이션의 일반적인 기능 가운데 하나지만 그 議題를 어떻게 부각시키느냐에 따라 효과가 다르게 나타난다. 부각시킨다는 것은 어떻게 클로즈업 시키느냐의 기술적 문제인 동시에 매체가 지니고 있는 메카니즘 속성이 다. 다시 말해서 신문의 경우에 쟁점이 된 안건이 1면에 실렸느냐 8면에 실렸느냐에 따라서, 또한 첫 머리 기사(lead)나 표제(head line)를 달았느냐의 문제와 톱 기사나 1단 기사냐에 따라 受容者의 認知操作的 役割을 하게 된다.<sup>86)</sup>

그러므로 社說은 신문사의 의사를 표명한 것이라고 하지만 그날의 사회전체의 여론을 반영한 議題를 설정하는 것이므로 社說에서 설정하는 의제는 수용자들에게 강력한 認知的 효과를 나타낸다고 하겠다.

84) 李漢釋, "論說의 特性", 中央大學校 新聞放送學會刊, 「신문방송연구」, 서울, 1971, P. 20.

85) 武都良明, 「論說文の書き方」, (東京, 大泉書店, 1972), P. 52.

86) 李正春, 前掲書, P. 411.

#### (4) 社說 機能上的 問題點

일반적으로 언론은 자기 비판이나 반성보다는 남에 대한 비판이나 分析에 치중하는 경향이 있다. 그러므로 언론은 다른 단체와 달리 의외로 전문적 비평가나 공중의 비판과 분석으로 부터 제외되어 있다고 James Carey 교수는 주장하고 있다.<sup>87)</sup> 사실도 언론 자체에 대한 비판이나 반성보다는 타인이나 다른 단체에 대한 비판과 분석에만 관심을 쏟고 있기 때문에 공중으로 부터 오만하다는 비난의 소리를 듣게 되는 것이다.

“신문의 개성을 표현하는 정신이요 열”이라고 떠받침을 받아 오던 社說이 일부의 極端論이라고 하지만 불신의 대상이 된 적도 있다. 그것은 무엇보다도 언론활동에 대한 法的制約이 가중되어 왔고 그에 못지않게 外部壓力이 작용하는 바람에 신문이 스스로 가장 중요하다고 생각하는 문제를 거론하지 못하는 경우가 많았고 또한 거론했다 하더라도 정당한 논평을 가하지 못하고 우회적인 논리를 전개하거나 空理空論에 흐르는 수가 많았기 때문일 것이다.<sup>88)</sup>

社說이 권위를 잃게 된 이유는 그것을 담당하는 論說委員들의 능력의 한계에서도 찾을 수 있을 것이다. 비록 각 분야에 상당한 전문지식과 소양을 갖춘 論說委員들을 두고 있다고는 하나 그 數에 제한이 있는 것이고 보면 이들이 오늘날의 복잡한 사회 상황에서 발생하는 사건이나 제기되는 문제들을 모두 정확하게 분석하고 논평하기에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 문제에 따라서는 일부 독자들이 그 문제를 다루는 論說委員보다 훨씬 고도의 전문지식을 갖추고 보다 적절한 판단을 내릴 수 있는 경우도 있을 것이다.<sup>89)</sup>

그리고 우리나라의 지방신문에 관한 한 연구결과를 보면 지역정책 결정 참여자의

87) Melvin DeFleur & Everette Dennis, *Understanding Mass Communication* (Boston, Houghton Mifflin, 1981), P. 362. 再引用.

88) 黃佑權, “美國新聞에 대한 韓國新聞의 보도성향에 관한 研究”, 博士學位論文, 中央大學校 大學院, 1992, P. 17.

89) 崔鍾洙, “社說 無用論의 원인 내용분석”, 「仁石 朴有鳳 박사 華甲紀念論文集」(서울, 전예원, 1981), P. 324.



거의 절대 다수가 지방신문의 社說에 적극적인 관심을 갖는 동시에, 사실이 제시한 견해를 충분히 검토하여 정책에 반영하도록 노력하는데 반해, 地方紙의 사실은 지역문제를 취급하는 빈도가 너무 낮으며 지역문제에 인색한 경향이 있다고 한다.<sup>90)</sup>

### 第3節 地方議會와 新聞의 相關性

지방자치는 지역주민의 理解와 同意, 協助의 기초 위에서 실시되어야 하므로 주민의 의사를 媒介할 수 있는 언론의 역할은 매우 중요하다. 특히 현대사회는 後期産業社會<sup>91)</sup>로 진입하면서 사회변동의 속도가 加速化 되고 그에 따른 情報量이 급증함으로써 매스커뮤니케이션에 의존하지 않고서는 그 많은 정보를 신속히 입수해서 정책에 반영한다는 것은 용이한 일이 아니다.

더불어 우리나라는 지방자치제가 실시되면서 中央集權體制에서 억제되었던 주민의 慾求<sup>92)</sup>가 분출하고 地域利己主義에 집착한 주민 불만사항들도 수없이 請願되어 지방의회가 적정한 정책수립을 위해서는 광범한 輿論收斂을 하지 않을 수 없다.

지방자치는 그 권능의 근원이 주민에게 있으므로 여론(public opinion)이야말로 지방자치의 기반으로 간주되고 있다.<sup>93)</sup>

더구나 지방자치제의 성패 여부는 주민의 참여와 주민의 의견을 얼마나 수렴하는

90) 朴興壽, “지방자치시대의 言論의 역할”, 韓國言論研究院, 「新聞과 放送」, 通卷 제 187號, 1986. 7. P. 33.

91) Aivin Toffler는 그의 저서 “The Third Wave”에서 미래사회(후기산업사회)의 변혁구조를 다음과 같이 세 단계로 나누고 있다. 제 1단계 : 농업사회(농업 중심의 대가족주의), 제 2단계 : 산업사회(핵가족화, 분업화, 전문화를 특징으로 하는 공장생산체제), 제 3단계 : 후기산업사회(정보집약 경제로 특히 지방분권주의, 탈경제적 가치체제가 강조됨)

92) 주민의 욕구는 地方分權主義가 등장하고 사회발전 목표가 국민총생산성(GNP)의 강조에서 국민총복지성(GNW : Gross National Welfare)이 강조되는 사회로, 이는 다시 국민총만족성(GNS : Gross National Satisfaction)이 강조되는 사회로 변화하면서 더욱 다양하게 나타나고 있다.

93) 鄭世煜, 前掲書, P. 265.

가에 달려 있으므로 주민 의사를 정책에 반영해야 하는 지방의회와 분산된 여론을 수렴하여 조직화된 정보를 제공하는 언론은 불가분의 관계에 있게 된다. 즉, 지방언론은 그 지역주민의 慾求와 意思를 중앙언론 또는 그밖의 지역언론 보다도 더 잘 알게 되므로 정확한 여론을 반영하여 지역주민의 凝集力이나 지역정책에 대한 참여도를 높이므로써 지방의회를 건전한 주민 討論場으로 만들어 나가게 되는 것이다.

그러나 우리나라 처럼 제도적으로는 지방자치를 실시하면서도 그 내실이 정착되지 못한 채 완전한 지방자치를 향해 가는 도상에서 진통하고 있는 현 단계에서는 민중화를 위한 효과적인 大衆教育이 이루어지지 않으면 주민의 참여는 지방자치 발전에 力動的으로 작용할 수 없다.

그러므로 국민의 정치능력 향상을 위한 교육에 대해서는 언론의 몫이 크며 정치능력이 향상된 社會體系는 지방의회 구성에 바람직한 역량 있는 지방정치 지도자를 배출시키게 될 것이다. 또 지방의회는 행정에 대한 監視機能을 가지고 있는 반면 지방자치단체의 長은 의회에 대한 牽制機能을 가지므로써 牽制와 均衡의 지방자치를 운영하도록 하는 제도적 장치를 확보하고 있으나 住民權益을 외면한 의결과 집행의 편익적 타협에 대해서는 언론의 감시기능을 필요로 하게 된다.

G. A. Almond는 自律的인 커뮤니케이션 제도는 規制者를 규제(regulate the regulators)함으로써 민주정치 체제의 自律性和 자유를 유지하게 한다<sup>94)</sup>고 하였다. 그러므로 지방의회의 원활한 운영을 위해서는 지방언론이 활성화 되어야 함은 필수적인 전제가 된다.

또 言論體系는 社會體系의 下位體系이므로 정치·경제·사회·문화 등 사회체계 전반에 대한 지방자치화 없이 언론만의 활성화는 한계에 부딪치게 된다. 다시 말하여 지방언론이 발전되기 위해서는 지방언론이 뿌리를 두고 있는 지역사회가 발전되어야 하며, 지역사회가 발전되기 위해서는 社會體系 全般의 지방자치화가 이루어져야 할 것이다.

---

94) G. A. Almond, *Introduction : An Approach to Comparative Politics*, (Princeton Univ. Press, 1960), P. 47.

이 논리를 지방의회와 지방언론과의 관계로 축소 조명하면 지방의회의 발전은 지방언론의 활성화를 유인하게 된다고도 말할 수 있다.

지방의회와 지방언론의 相關性은 지방언론을 통해 수렴된 여론이 지방의회의 정책으로 채택되고 그 정책결정의 효과는 주민들에게 授惠되어 다시 새로운 여론을 형성하는 還流過程을 반복하는 관계를 유지하게 된다.

이상의 論究는 지방자치와 언론과의 관계에 대한 일반적인 논리이므로 지방자치 발전을 위해 지방언론, 특히 지방신문은 어떠한 역할에 역점을 두어야 할 것인가를 살펴 보고자 한다.

### 1. 地方政治人の 育成

우리나라의 지방자치는 30년 동안 중단되었다가 부활되었다고 하지만 사실상 民主理念에 부합되는 지방자치를 실시해 본 바 없다고 할 수 있다. 그런 의미에서 새롭게 구성하는 지방의회에 주민들이 기대할 만한 의원들이 선출될 만큼 그동안 지방 정치인들을 양성할 수 있는 토대가 구축되어 오지 못했다.

지방자치는 주민의 정치능력을 향상시키는데 기여하게 되는데 여기서 기여한다는 것은 그 결과로 주민의 利害와 보다 직접적으로 연관되는 정치인이나 지도자를 배출한다는 뜻을 수반한다. 정치인을 배출하는데는 주민의 구체적 정치경험이 日常化할 때에 가능한 것이므로 1950년대 지방자치가 주민의 정치의식이나 능력을 개발하는데 공헌하였다 하더라도 현 세대까지의 相續性은 없다고 보아야 한다.

그러므로 주민의 의사가 정책결정과 집행과정에 충분히 반영될 수 있도록 하는 意思傳達능력이 있는 지도자를 지방의원으로 선출하려면 주민의 정치능력을 향상시키는데 신문이 적극적으로 나서야 한다. 정치능력의 향상은 때로는 지도력 있는 지방 정치인을 지원하고 격려하며 適格者가 지방의원으로 선택될 수 있도록 選舉環境을 감시해야 하는 구체적 작용을 포함한다.

### 2. 地方議會의 討論場

지방의회에 대한 주민의 관심은 지대하다. 그것은 지방의회의 활동이 지역개발 뿐만 아니라 주민생활에 직접적으로 영향을 미치기 때문이다. 그러나 급변하는 대

중 사회적 환경에서 주민들은 그 지역 내에서 일어나는 일이나 지방의회의 議題 및 활동에 대해서는 지방언론 즉, 지방신문을 통하지 않고서는 상세한 정보를 취득할 수 없다. 여기에 지방신문이 지방의회의 거울 역할, 討論場 역할을 해야 하는 當爲性이 있다.

더 나아가 지방신문은 지역사회 발전과 관련된 문제들을 찾아내어 주민의 관심을 유발시켜 議題化하므로써 參與民主主義(participatory democracy)의 이념을 실현시킬 수 있다. 이 점 언론의 기능에서 議題設定效果(agenda setting effects)를 얻게 되므로 지방신문의 역할이 강조되는 것이다. 더우기 지방의원들과 주민들에게 媒體接近權을 적극적으로 개방하여 공동토론의 기회를 확대하며 지역사회가 당면하고 있는 문제의 선택과 해결방법의 결정에 필요한 동기를 부여하여야 한다.

지방신문이 의회활동을 적극적으로 반영할 때 지방의회의 政策決定過程에서 정보 부재로 야기되는 주민의 갈등이 해소되고 의원역량에 대한 신뢰를 높이는 한편 不信感을 축소시켜 나간다. 이러한 地方議政에 대한 주민의 신뢰의 상승은 지방정치 발전으로 連帶되고 주민의 정치의식을 향상시키는 길도 된다.

### 3. 地方議會의 批判者

지방의회의 활동을 감시하고 비판하는 것은 언론의 環境監視와 해설기능에 관한 것으로서 본연의 사명에 속하지만 지방의회 활동에 관한 한 지방신문이 더욱 적정 수준의 감시와 전문적인 해설기능을 발휘할 수 있다.

지방의회에서 일어나는 모든 일들에 대한 뉴스의 보도나 정보의 제공, 의회활동에 대한 窮極的 의미와 중요성에 대한 논평·해설 등은 지방신문의 독자적인 영역이라 하겠다.

中央紙도 지방의회에 대한 비판자로서의 기능이 없는 것은 아니지만 地方紙는 지방의회가 구성되고 있는 지역의 사회적 환경이나 문화적 속성에 대한 認知度가 中央紙 보다 높고 지역개발을 위한 주민과의 共感性이 더욱 밀착되는 특성을 갖고 있는 것이다.

지방신문은 지방의회의 비판자로서 기능할 때 地域利益의 문제로 의회와 相衡할 수 있다. 무엇이 지역이익인가에 관한 의견의 차이는 지방정치에서 얼마든지 나타

날 수 있다.

지역이익에 관해서도 다양한 견해들이 주장되는 것은 오히려 자연스러운 일이며 무엇이 지역이익인가를 결정하는 권리를 지방의회나 집행기관만이 갖는다는 생각은 지방자치 발전을 위해서 극히 경계해야 할 일이다.

지방여론을 대변하는 입장에서 지방의회와 지방신문이 대립적 위치에 섰을 때 지역발전과 지방정치에 미칠 영향은 매우 크다. 지방언론은 이러한 새로운 挑戰과 牽制에 직면하게 되었을 때 지방의회에 대한 비판에는 주저하지 않으면서도 共同步調를 취할 수 있는 방안을 강구해야 한다.

결국 지방언론은 지방자치의 받침돌로서 지방의 정치활동을 감시, 비판하는 第4府로서의 구실을 하는 것이다. 지방언론 활동과 지방정치 활동의 兩者관계는 지방의회·지방자치단체·지방법원들과 더불어 본질적으로 牽制와 均衡의 관계에 놓이게 된다.<sup>95)</sup> 따라서 지방언론은 논설이나 보도를 통해 지방의회 기능에 대한 비판활동을 계속해야 한다.

#### 4. 行政情報의 市場化

지방신문은 주민들의 情報接近權과 알 권리를 적극적으로 대행해야 한다. 정보는 행정기관만이 전유하는 것은 아니기 때문에 情報公開를 最廣義로 볼 때 행정기관 뿐만 아니라 立法府·司法府 나아가서는 民間機關의 保有情報를 외부인에게 제공하는 일체의 행위를 가리키는 것으로 볼 수도 있겠으나 여기서의 논의의 범위는 행정기관의 정보공개를 말한다.

지방자치단체가 비밀사항임을 내세워 정보공개를 거부하거나 報道管制(off the record)를 요청할 때 신문이 그것을 그대로 수용해서는 안된다. 보도대상이 비밀사항 여부와 비밀보호에 대한 가치판단을 숙고해야 한다.

어느 나라에서든 중앙이나 지방을 막론하고 정부는 주민의 정보에의 접근을 제한해 왔다. 그것은 정보란 정부의 행정수행을 위해서 생산된 것일 뿐 주민의 사용을 위하여 생산된 것은 아니라는 그릇된 暗默的 假定에 기초하는 것이었다. 예외적으

95) 柳一桓, 「매스컴과 현대사회」 (서울, 지식산업사 ; 1990), P. 362.

로 정부가 주민에게 정보를 공개하는 경우에도 그것은 주민의 권리의 보장을 위한 정부의 대응으로서가 아니라 정부가 국민에게 베푸는 恩典(privilege)으로서 허락되었다.

뿐만 아니라 직접적인 이해당사자인지에 대한 판단을 주민 개개인이 아닌 정부가 행함으로써 주민은 사실상 필요한 정보로부터 차단되어 왔던 것이다.<sup>96)</sup>

현실적으로 우리나라 官僚社會의 惰性으로 보면 행정정보에 대한 과잉보호 의식이 강하고 부분적으로 행정정보공개제도가 시행되고 있으나 공무원들은 공개에 대한 확신 없이 편협한 保安意識에 집착되어 제도의 실효성을 높이지 못하고 있다.

지방의회가 집행기관에 대한 行政監査·調査權을 갖고 있으나 전문직업으로 업무를 담당하는 공무원에 비해 봉사자적 활동을 하고 있는 의원의 行政監視力은 약하게 마련이다. 이러한 지방의원의 취약점을 보완하는 길은 신문이 과감한 행정정보를 공개하여 의원들에게 필요한 자료를 제공해 줄 수 있는 情報의 市場化 기능을 수행하는 것이다.

日本의 경우 각 지방자치단체는 대체로 市の 주요 공직자들에게 瀆職을 예방하고 市政監視의 역할을 갖도록 하기 위해 재산공개제도까지 규정하고 있기 때문에 지방자치 분야에서는 대부분의 공적 관심거리나 현안이 대체로 공개되고 있다.<sup>97)</sup>

지방신문의 報道慣行에 대한 비판 가운데 官給記事가 많다는 지적<sup>98)</sup>은 지방관서의 과도한 비밀주의 벽을 허물지 못하고 간접취재나 피상적인 취재로 뉴스를 보도하는 데 있다.

행정정보의 공개는 行政過程에 주민참여를 확대시킬 뿐만 아니라 行政責任性을 제고시키는 효과를 기대하는 한편 지방신문으로서 언론의 質을 높이기 위해서도 더

96) 韓國地方行政研究院, 「地方自治團體의 行政情報公開에 關한 研究」(1991), PP. 8-9.

97) 清水英夫, 「言論法研究 2」(東京, 學陽書房, 1987), PP. 127-128.

98) 1992년 1월-7월 까지 濟州地方 3大 日刊紙에 보도된 지방행정 관련기사 총 875건의 출처를 보면, 지방정부 보도자료에 대한 의존율이 漢肇日報 74.9%, 濟民日報 70.5%, 濟州新聞 60.6%이다. 高榮哲, "地方行政 PR에 있어서 地域新聞의 役割", 박사학위논문, 中央大學校 大學院, 1992, P. 121.

욱 적극적인 情報源 접근과 능동적인 취재가 요망된다.

#### 5. 地域隔差의 解消

지방은 財政自立面에서 너무 취약하다. 우리나라 재정자립도는 서울이 98.9%, 직할시 84%인데 비해 道는 51.6%에 불과하고 郡의 경우 27.5%에 머물고 있다.

뿐만 아니라 전 국토의 0.73%에 지나지 않는 서울의 인구집중율은 東京이나 런던 등 세계 여타 首都에 비해 훨씬 높으며 인구밀도 역시 세계 최고수치를 나타내고 있다. 또한 서울에는 국민총재산의 30%, 제조업체수의 43%, 금융기관 점포의 37%, 은행예금의 40%, 대학의 45%, 전국 공무원의 40%가 집중되어 있으며 전체 예술행사의 72% 및 출판물의 94.7%가 서울에서만 이루어지고 있는 실정이다.<sup>99)</sup> 이상의 현황들은 지방이 自治運營을 하는데 얼마나 제약받고 있는가를 잘 설명해 주고 있다.

현존하는 지역간의 富나 생활의 質의 차이는 이미 위기의 수준을 넘어선 지 오래다. 그러한 위기를 극복하는 정책의 부진이나 지연이 지방자치제의 실시로 오히려 정상화되거나 은폐될 가능성도 배제할 수 없는 것이다. 만약 지방자치제가 지역간의 불균형을 더욱 부각시킨다면 이미 우리 정치문화 속에서 암적 요소로 작용하여 온 지역감정을 더욱 악화시킬 수도 있는 것이다.<sup>100)</sup>

지방재정의 중앙정부 예속은 지방의회 활동을 제약할 뿐만 아니라 진정한 지방자치 실시를 불가능하게 한다. 따라서 현대행정이 經營行政으로 전환하는 추세도 재정자립을 위한 自救의 노력이고 보면 지방의 경제부흥을 위한 지방신문의 역할은 매우 중요하다.

地域隔差는 단순한 경제상의 문제만이 아니라 복지환경·문화향유 등 사회 전반적인 사항에서 일어나지만 지방자치단체의 自律權 保障에 필요한 우선과제는 재정자립도를 높여가는 것이다. 지방신문의 지역격차 해소를 위한 캠페인은 內生的 資

99) 李正春·朴竣永, "KBS 발전과제와 정책방향", 한국방송공사, 「중기종합발전구상」, 1989, P. 24.

100) 李洪九, "地方自治와 政治發展", 金環東·安清市, 「韓國의 地方自治와 地域社會發展」, (서울대학교출판부, 1985), P. 16.

源의 동원을 비롯해서 생산력의 향상과 미래지향적인 지역개발 등을 고려해야 한다.

地域成長 운동은 자원의 效率的 배분, 국토의 균형적 발전, 그리고 참된 민주주의의 具現이라는 지방자치의 이념을 실천하는 길이다. 그러므로 지역사회 개발은 외부에 의한 타율적 발전도 중요하지만 지역사회 자체와 내부에 의한 內生的·自律的 발전이 동시에 중요한 요인이 됨을 쉽게 지적할 수 있다.<sup>101)</sup>

지방자치 발전을 위한 지방신문의 역할에 대한 이상의 예시는 지방의회 구성초기의 현실적 상황에 입각한 것이다. 狀況變化에 따라 지방신문의 역할도 변화할 수 있다는 점을 전제해 둔다.

끝으로 지방신문의 자체 품질향상을 위한 노력이 경주되어야 할 것임을 지적하고자 한다. 한 연구결과<sup>102)</sup>에 따르면 주민들은 지방자치제가 실시될 경우 지방신문이 가장 주도적 역할을 해야 한다고 믿고 있으나 구독율이 50%를 넘지 못해 지역언론으로서의 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있다고 평가하고 있다. 그리고 신문내용에 대해서도 만족스럽지 못하게 생각하고 있으므로 내용의 충실과 기사의 신뢰도를 높여 나가야 할 것이다.

지방신문인들은 西歐社會의 근대화의 母體는 지방신문이었고 반대로 그들의 근대화 과정에서의 하나의 산물로서 지방신문(내고장 신문)은 그 威力的인 기능과 구실을 다하였음<sup>103)</sup>을 인식해야 한다.

---

101) 金一鐵, “地方自治와 地域社會開發”, 李治白 編, 「地域社會와 地方言論」(서울, 新亞出版社, 1987), P. 25.

102) 朴正圭·全煥盛, “지방자치와 지방언론”, 韓國言論研究院, 「지방자치와 언론」(1990), P. 89.

103) 林根洙, 「言論과 歷史」(서울, 정음사, 1984), P. 473.



### 第3章 濟州地方議會的 構成과 運營

#### 第1節 濟州地方議會的 構成

##### 1. 歷代 地方議會的 構成 經過

민주주의 理念을 바탕으로 한 우리나라 지방의회 의 구성에 대한 법적인 始原은 정부가 수립되고 헌법에 지방자치 조항이 규정된 때 부터이다.

1948년 정부수립 당시 헌법은 지방자치제를 규정(헌법 제 96조, 제 97조)하여 憲政에 지방자치제 실시를 보장했다.

그러나 건국 초기, 극심했던 사상적 갈등과 정치적·사회적 혼란, 그리고 이은 6.25동란으로 인하여 지방자치 실시가 지연되어 오다가 '52년 4월에 市·邑·面議會 의원선거, 동년 5월에는 市·道議會 의원선거가 실시되므로써 최초로 民選 지방의 회제도의 출현을 보게 되었다.

제 2대 지방의회의원 선거는 '56년 8월에 실시되었다.

제 2대 지방의회 선거 때에는 市·邑·面長도 주민 直選制로 함께 선출하게 되어 지방자치의 進一步로 평가되었다. 그런데 '56년 2월 13일 제 2차 지방자치법 개정으로 기존임기 4년을 3년으로 단축함과 동시에 각급 의회에서 間接選舉하던 市·邑·面長을 直選制로 바꾸고 전면적인 市·邑·面長 선거를 실시할 예정이었으나 지방자치법을 또 개정하여 기존의 임기 4년이 아직 만료되지 않은 자치단체의 長은 그 임기가 만료될 때 까지 기득권을 인정하기로 결정함으로써 사실상 선출대상인 자치단체장은 40% 정도에 불과하였다.<sup>104)</sup>

104) 1956년 8월 8일과 8월 13일 제2차 지방선거당시 60%의 자치단체장이 기득권을 갖고 있었으므로 동년 8월 14일부터 1958년 8월까지 이미 실시된 총선거수는 627건에 달하며, 이를 연도별로 보면 1956년에 292건, 그리고 1958년에 265건이다. 內務部, 「韓國地方行政史」(1966), pp. 530-531. 1959년의 선거전수 자료는 京鄕新聞 1958년 11월 28일자 참조.

반면 지방의회의원의 경우는 1% 정도만이 기득권을 인정 받게 되어 99%가 이 선거에서 다시 선출되었다.

제 3대 지방의회는 4.19혁명 후에 수립된 제 2공화국에서 구성되었다.

1960년 4.19혁명의 결실로 수립된 제 2 공화국은 民權을 최대한으로 신장시키고 지방행정의 민주화와 지방자치의 대폭적 확대·강화를 시도하였다.

동년 6월 15일에 공포된 개정 헌법은 內閣責任制 도입과 함께 특히 지방자치에 대한 조항을 개정, 삽입하였다. 이 헌법은 지방자치단체의 長의 선임방법을 법률로서 정하되 적어도 시·읍·면의 長은 그 주민이 이를 직접 선출한다고 규정함으로써 기초적 자치단체장의 自己選任原則을 헌법으로 보장하였던 것이다.

국정전반에 대한 大改革이 단행되는 가운데 지방자치법도 동년 11월 1일 대폭 개정되었다. 따라서 지방의회 뿐만 아니라 市·郡·面長, 道知事도 동년 12월에 모두 직선되었다.

이상과 같이 우리나라의 지방의회는 성숙단계에 접어들어 민주주의의 基盤體制로 발전할 수 있다는 국민의 기대를 갖고 있을 때, 1991년 5.16 軍事政府에 의해 지방의회가 해산되어 30년 동안 지방자치제는 중단되어 왔다.

## 2. 地方自治의 復活 過程

1981년에 發足한 第 5 共和國은 지방행정의 능력화와 민주화의 조화를 기한다는 명분 아래 지방의회의 구성을 지방자치단체의 財政自立度를 감안하여 순차적으로 하되 그 시기를 法律로서 정할 것을 憲法 附則에 규정하였으나 사실상 지방자치의 실시를 미루어 왔다.

정치발전 특히 국민의 정치참여의 확충이 강조되었던 '80년대 초의 국내정국은 與·野間에 지방자치제의 復活 문제가 활발히 논의되었다. '84년 11월에는 국회에서 與·野 합의로 지방의회의 구성을 포함한 新 地方制度의 준비작업에 들어갔다. 그 후 오랜 연구와 與·野間 論議를 거쳐 '87년에는 제 7차 지방자치법 개정안을 국회에 상정하여 正式 立法化는 第 6 共和國의 과제로 넘겨졌다.

第 6 共和國 憲法에서는 종래의 지방의회 구성에 관한 猶豫의 附則 規定을 삭제하고 지방자치의 조속한 실시의 길을 열었다. '88년 4월 6일 지방자치법 제 7차 개정이

이루어졌는 바 이 개정 지방자치법은 그 全文에 걸쳐 일대 전환을 기했다.<sup>105)</sup>

地自法이 대폭 개정되었는데도 지방의회 구성은 계속 지연되었다. 그러다가 '90년 12월 정기국회에서 與·野의 협상 끝에 地方議會議員選舉法을 改正하고 '91년 3월과 5월에 30년만에 역사적인 지방의회를 부활 出帆시키게 되었다.

일반적으로 과거 지방자치체가 성공적으로 정착되지 못한 것은 주민 자치의식 및 자치능력의 부족, 정부·與黨의 정치적 이용, 지방재정의 취약, 자치영역의 협소 등으로 설명되고 있다.<sup>106)</sup> 그러나 지금까지 우리나라 지방자치 과정은 험난했지만 30년만에 지방자치제를 부활시켜 地方分權을 점차 확대해 가고 있는 것은 우리 국민의 민주정치의식이 성숙했음을 보여주는 일이라고 하겠다.

그러나 지방자치단체장의 선거는 '92년 6월 30일 까지 실시하도록 法定時限이 정해졌으나 또 다시 '95년 상반기에 실시하기로 연기되어 현행 不完全自治가 시행되고 있다.

### 3. 基礎議會의 構成

주민들과 가장 밀접한 관계를 갖게 되는 지방자치단체의 議事機構로서의 基礎議

105) 제 7차 地方自治法 개정 주요 골자는 ① 지방자치단체의 종류를 서울特別市, 直轄市, 道와 市·郡·自治區로 하여 自治階層을 전국에 걸쳐서 2계층으로 함, ② 지방선거의 선거권을 20세 이상으로 하고, 피선거권은 議會議員이 25세, 基礎自治團體長은 30세, 中間自治團體의 長은 35세 이상으로 細分함, ③ 지방의회의원 및 자치단체의 長의 임기를 4년으로 함, ④ 지방의회 議決權의 범위에서 訴訟·和解에 관한 사항, 손해배상과 손실보상에 관한 사항을 제외함. ⑤ 地方議會議員選舉法을 지방자치법과 분리하여 별도로 제정함. ⑥ 지방자치단체의 長은 선거에 의하여 선임하고 따로 법률로 정할 때 까지 大統領이 任命하도록 함, ⑦ 지방의회의 구성은 시·군·자치구의 의회를 이 법 시행일로 부터 1년 이내에, 市·道의 의회를 시·군·자치구 의회의 구성일로 부터 2년 이내에 구성하도록 함. ⑧ 地方公企業 및 地方公社의 설립·운영에 관한 근거규정을 마련함 등이다.

106) 孫鳳淑, 前揭書, PP. 231-235. / 金東勳, '지방자치사' : 한양대학교 지방자치연구소, 프리드리히 나우만 재단, 「지방자치의 기초이론」, 1991, P. 38.

會는 과거에는 市·邑·面 의회였으나 현재는 市·郡·自治區 議會이다.

濟州道内の 기초의회인 4개 市·郡 의회 선거는 '91년 3월 26일 전국의 시·군과 동시에 실시되었다. 시·군의회 의원定數(표 4)는 濟州市 23명, 西歸浦市 12명, 北濟州郡 9명, 南濟州郡 7명으로 총 51명이었고 입후보자는 95명으로 1.9:1의 경쟁을 보였다.

투표상황은 총 선거인수 229,950명 중 161,203명이 투표에 참가하여 투표율 70.1로 과거 지방의원 선거에 비해 매우 낮은 투표율을 기록했다. 그러나 전국 평균 투표율 55.0%에 비해서는 높은 기록으로서 30년만에 부활된 지방의회 선거에 濟州道民들의 관심이 他 地方에 비해 상대적으로 높았음을 나타내었다.

그런데 의원정수 51명 중 25%인 13명이 無投票 당선되어 해당 선거구 유권자들의 권리 행사의 기회를 잃게 했다.

4개 市·郡議會는 동년 4월 15일 임시회 본회의를 열고 議長·副議長을 선출하여 의회 구성을 마쳤다.

〈표 4〉 基礎議會 選舉 結果

區 分	의원정수	후보자	당선자	선거인수	투표자수 (%)	선거구
合 計	51	95	51(13)	229,950	161,203(70.1)	43
濟 州 道	23	40	23(8)	91,135	55,438(60.8)	19
西歸浦市	12	24	12(2)	43,807	32,895(75.1)	12
北濟州郡	9	19	9(1)	54,371	39,696(73.0)	7
南濟州郡	7	12	7(2)	40,637	33,174(81.5)	5

〈註〉 당선자란의 ( )는 無投票당선자수.

資料: 濟州道選舉管理委員會, 地方議會議員選舉總覽 (1991), PP. 37-86에서 발췌作成.

#### 4. 廣域議會의 構成

광역의회인 濟州道議會 의원선거는 '91년 6월 20일 의원정수 17명에 49명이 입후보하여 2.9:1의 높은 경쟁 속에 실시되었다.

선거구는 기초의회와 마찬가지로 小選舉區制를 기본골격으로 하여 17개 선거구로 劃定되었고, 투표결과(표 5)는 총 유권자 284,682명 중 212,689명이 투표에 참여하

여 투표율 74.7%로 기초의회 투표율 보다 3.6% 높았다. 또 이 투표율은 전국 투표율 58.9% 보다도 15.8%나 높은 것이다.

그리고 道議會는 동년 7월 8일 임시회 본회의를 열고 議長·副議長을 선출하고 7월 9일과 10일 이틀 동안 회의를 계속하여 內務委員會·産業建設委員會·運營委員會 등 3개 常任委員會 구성을 마쳤다.

〈표 5〉 廣域議會 選舉 結果

區 分	의원정수	후보자	당선자	선거인수	투표자수 (%)	선거구
合 計	17	49	17(2)	284,682	212,689(74.7)	17
濟 州 道	7	25	7	140,550	98,849(70.3)	7
西歸浦市	3	8	3	52,944	41,337(78.1)	3
北濟州郡	4	9	4(1)	51,167	40,205(78.6)	4
南濟州郡	3	7	3(1)	40,021	32,298(80.7)	3

〈註〉 당선자란의 ( )는 無投票당선자수.

資料：濟州道選舉管理委員會, 前掲書 (1991), PP.161-245에서 발췌 作成.

## 第2節 濟州地方議會의 運營

### 1. 基礎議會의 運營

#### (1) 會議運營

##### ① 本會議

제주도내 4개 市·郡 基礎議會는 1991년 4월 15일 개원한 이후 1992년 12월 까지 1년 9개월 동안 총 54회의 本會議(표 6)를 열어 778건의 의안을 처리했다.

지방의회의 조직에 있어서 本會議는 전체 의원으로 구성하고 그로부터 안전을 위임받아 보다 전문적이고 능률적인 심사와 처리를 위하여 委員會를 설치·운영하고 있다. 이러한 위원회는 의회의 內部組織으로서 특정 안전의 최종적인 심의·결정은 본회의를 통과하므로써 그 効力を 갖도록 하고 있다. 지방의회의 위원회로는 常任

委員會와 特別委員會를 설치·운영하고 있다.<sup>107)</sup>

본회의 회의일수는 총 462일로 1회에 평균 8.5일씩 운영한 바 정기회의는 4개 시·군의회에서 1년 1회에 30일씩 개최하므로써 2년간 총 8회에 240일, 임시회는 1회 4.8일씩 46회에 222일간 운영되었다. 議案處理는 본회의 1회에 14.4건, 하루에 1.7건을 처리한 셈이다.

연도별로는 '91년에 본회의 25회에 223일 동안 운영하여 362건의 의안을 처리하였고 '92년에는 29회에 239일 동안 회의를 하여 416건을 의결했다. '92년 운영실적이 전년도 보다 본회의 4회, 회의일수 16일, 안건처리 54건 증가한 것은 '91년 개원 기간이 9개월 밖에 되지 않았기 때문이다.

기초의회의 法定 會議일수는 60일을 초과할 수 없도록 규정하고 있으며(지자법 제 41조 3항) 정기회는 30일, 임시회의 회기는 10일 이내로 제한하고 있어서(동법 제 41조 2항) 의회 裁量에 의한 회기 연장은 불가능하다.<sup>108)</sup>

議會別로는 濟州市의회가 14회의 본회의를 열어 法定일수 120일 동안 운영하여 205건의 의안을 의결하므로써 4개 기초의회 중 가장 많은 안건을 처리했다. 西歸浦市의회와 北濟州郡의회는 운영실적이 비슷한 반면 南濟州郡의회는 본회의 13회에 113일 동안 운영하고 183건을 처리하여 가장 낮은 실적을 나타내고 있다.

## ② 委員會 會議

4개 시·군의회에는 특별위원회만 구성되어 운영되어 왔으나 '91년 12월 31일 地自法 개정으로 의원수 15인 이상인 제주시의회에는 3개 상임위원회를 두게 되었다. 따라서 제주시의회는 '91년에는 특별위 중심으로 운영했고 '92년에는 常任委 중심으로

107) 常任委員會는 광역의회와 기초의회 중 의원정수 15인 이상의 의회에만 설치할 수 있다.(地自法 제 50조 2항, 同法施行令 제 20조 2항). 그 數와 소관사항은 條例로서 정하도록 하고 있다(地自法 제 50조 1항, 1991년 12월 31일 改正). 特別委員會는 필요에 따라 의회의 의결로서 설치하도록 하고 있으며, 예산결산위원회와 징계자격위원회는 委員會 條例로서 설치하도록 규정하고 있다.

108) 地方議會의 法定 회기일수는 1994년 3월 4일 地自法 改正으로 市·道議會 120일, 市·郡·自治區議會 80일로 확대되었다.

〈표 6〉 基礎議會 本會議 運營 現況

구 분	1991			1992			합 계		
	회 수	일 수	안전처리	회 수	일 수	안전처리	회 수	일 수	안전처리
합 계	25	223	362	29	239	416	54	462	778
濟州市	7	60	92	7	60	113	14	120	205
西歸浦市	6	54	86	8	60	108	14	114	194
北濟州郡	6	55	97	7	60	99	13	115	196
南濟州郡	6	54	87	7	59	96	13	113	183

資料 : 4개 기초의회별 회의록 (1991), (1992)에서 발췌 作成.

로 활동한 반면 3개 시·군의회에서는 계속 특별위원회를 구성하여 운영해 왔다.

'91년 부터 '92년 까지 위원회 운영결과〈표 7〉를 보면 제주시의회의 3개 상임위원회와 기초의회의 특별위원회 9개가 구성되어 총 111회의 회의를 열고 205건의 안전을 처리했다. 회의별로는 1회에 1.8건을 처리한 셈이다.

특히 위원회 활동은 제주시의회의 상임위원회 활동이 매우 활발하여 '92년 1년 동안 3개 상임위원회에서 55회의 회의를 열고 78건의 안전을 심의 의결했다. 특별위원회 활동으로는 조례심사특위 64건, 예산·결산특위 30건 등이 괄목할 만하다.

## (2) 權限別 議案處理

지방의회는 기본적인 권한을 법적으로 보장받고 있는 바 권한별 의안처리 결과는 의회 不在時 執行機關 獨走體制에서 시행하여 온 지방정책의 타성을 혁신하고 分權 理念을 실현하기 위한 의회의 정책방향을 예측할 수 있을 것으로 보아진다.

지방의회의 권한은 前述한 바와 같이 議決權, 行政監視權, 請願受理·處理權, 選舉權, 自律權 등으로 분류된다.

4개 기초의회의 권한별 안전처리 내용(표 8)을 보면 총 778건 중 의결권 사항 423건(54.4%), 행정감시권 104건(13.4%), 청원처리권 15건(1.9%), 선거권 26건(3.3%), 자율권 211건(27.1%)으로 의결권에 관한 의안이 가장 많이 처리되었다.

〈표 7〉 基礎議會 委員會別 會議 運營 現況

1991. 4~1992. 12.

구 분	濟州市		西歸浦市		北濟州郡		南濟州郡		合 計	
	회 수	안 건	회 수	안 건	회 수	안 건	회 수	안 건	회 수	안 건
운 영 위	4	7							4	7
총 무 위	24	34							24	34
산업건설	27	37							27	37
조례심사	3	37	2	27					5	64
예산결산	6	8	4	10	5	5	5	7	20	30
사무감사	1	1	2	2	2	2	2	2	7	7
사무조사					2	3			2	3
청원심사	1	1	3	3	2	2	2	2	8	8
재산관리	2	2	3	4					5	6
물품취득	4	4	3	3					7	7
濟州大부지 운영실태			1	1					1	1
감골유봉대책			1	1					1	1
合 計	72	131	19	51	11	12	9	11	111	205

〈註〉 常任委員會는 1992년 부터 濟州市議會에만 구성됨.

資料 : 4개 기초의회별 회의록 (1991), (1992)에서 발췌 作成.

〈표 8〉 '91-'92年 基礎議會 權限別 議案處理 實績

( )안은 %

權限 議會別	議 決 權			行 政 監 視 權			請 願 處 理 權	選 舉 權			自 律 權	合 計
	立法	財政	政策	監查	調査	기타		正·副 議 長	教育 委員	기타		
濟 州 市	81 (30.7)	20 (28.6)	20 (22.4)	4 (23.5)	-	15 (19.5)	4 (26.7)	1 (25.0)	1 (20.0)	4 (23.5)	55 (26.1)	205 (26.5)
西歸浦市	61 (23.1)	16 (22.8)	24 (27.0)	5 (29.5)	-	26 (31.7)	5 (33.3)	1 (25.0)	1 (20.0)	2 (11.8)	53 (25.1)	194 (24.9)
北濟州郡	60 (22.7)	17 (24.3)	24 (27.0)	4 (23.5)	5 (100)	20 (24.4)	3 (20.0)	1 (25.0)	2 (40.0)	7 (41.2)	53 (25.1)	196 (25.2)
南濟州郡	62 (23.5)	17 (24.3)	21 (23.6)	4 (23.5)	-	20 (24.4)	3 (20.0)	1 (25.0)	1 (20.0)	4 (23.5)	50 (23.7)	183 (23.5)
合 計	264	70	89	17	5	82	15	4	5	17	211	778

資料 : 4개 기초의회별 회의록 (1991), (1992)에서 발췌 作成.



① 議決權

가. 自治立法權

4개 市·郡 議會에서 '91년과 '92년 2년간 의결한 조례의 제정, 개·폐 건수(표 9)는 264건으로 의결권 사항 423건의 62.4%를 점하고 있고 총 처리안건 778건의 33.9%로 대단히 높은 비중을 차지하고 있다. 이것은 지방자치 실시에 따른 정치·행정체제의 변화와 社會改革·주민의 權益伸張을 위한 제도적 補完이 필요한 데서 기인한 조치로 볼 수 있다.

의회별로는 제주시의회가 81개의 조례를 제정하거나 개폐하여 30.7%의 비율을 보

<표 9> '91-'92年 基礎議會 立法活動

( )안은 %

議會別	年 度	1991				1992				總 計
		제 정	개 정	폐 기	소 계	제 정	개 정	폐 기	소 계	
濟 州 市	의 원	1			1	3	16	4	23	24 (29.6)
	단체장	9	15	2	26	8	20	3	31	57 (70.4)
	소 계	10	15	2	27	11	36	7	54	81 (100)
西歸浦市	의 원					4	2		6	6 (9.8)
	단체장	11	16	1	28	4	20	3	27	55 (90.2)
	소 계	11	16	1	28	8	22	3	33	61 (100)
北濟州郡	의 원	1			1	1	3		4	5 (8.3)
	단체장	7	15	5	27	9	19		28	55 (91.7)
	소 계	8	15	5	28	10	22		32	60 (100)
南濟州郡	의 원					3	4		7	7 (11.3)
	단체장	1	25	3	29	8	13	5	26	55 (88.7)
	소 계	1	25	3	29	11	17	5	33	62 (100)
總 計	의 원	2			2	11	25	4	40	42 (15.9)
	단체장	28	71	11	110	29	72	11	112	222 (84.1)
	계	30 (26.8)	71 (63.4)	11 (9.8)	112 (100)	40 (26.3)	97 (63.8)	15 (9.9)	152 (100)	264 (100)

資料 : 4개 기초의회별 회의록 (1991), (1992)에서 발췌 作成.

인 반면 나머지 3개 시·군은 60건에서 62건 까지 비슷하게 처리했다.

조례 제정에 대한 동기를 보면 의원 發議로 처리한 것은 42건으로 15.9%에 불과하고 단체장 발의에 의한 것은 222건으로 84.1%에 이르고 있다.

지방의회의 立法機能의 약화는 의원들의 자율성과 창의성 부족에도 기인하지만 사회가 발전하여 다원화 되고 고도화 됨에 따라 행정도 고도의 지식, 고도의 전문성이 요구되고, 입법도 또한 이를 뒷받침 할 수 있는 전문지식이 요구되고 있으나 非 專門人 集團이라 할 의회가 이를 충분히 감당할 수 없는 現實的 要因에도 있다고 볼 수 있다.

#### 나. 自治財政權

自治財政에 관한 사항은 예산심의, 결산승인 등의 활동으로 건전 재정 운용 뿐만 아니라 행정감시의 기능도 이에 포함되고 있다. 지방자치단체는 地方財政을 자주적으로 운용할 권한을 갖게 되므로 의회의 재정활동의 비중은 매우 높다.

시·군의회가 2년 동안 처리한 지방재정에 관한 안건은 70건으로 제주시의회가 28.6%인 20건이고 3개 시·군의회에서는 각각 16건에서 17건씩 처리했다.

자치재정권 중에서 예산심의 결과를 보면 (표 10-1), (표 10-2) '92년 예산심의는 총액 3,425억2,800만원의 0.56%인 19억4,700만원을 삭감하고 0.48%인 16억4,700만원을 타 사업에 전환 증액하여 지방자치단체에서 제출한 예산 중 3억원을 삭감한 3,422억5,800만원을 확정시켰다. '93년 예산심의는 총 예산 3,995억5,600만원에서 53억 8,700만원을 삭감하여 총 3,941억6,900만원을 확정시켰다.

#### 다. 政策 事項

지방의회는 주민의 利害에 영향을 주거나 지방자치단체에 관계된 정책사항을 심의 의결한다. 지방자치법 제 5조 1항에는 의회의 의결을 요하는 사항을 列舉的으로 명시하고 있는 바 이는 지방의회의 의결권에 대한 원칙적인 범위와 내용을 정한 宣言的 의미를 갖는다.

4개 시·군의회에서 처리한 정책적인 의결사항은 '91년 35건, '92년 54건 등 총 89건이다.

<표 10-1> 1992年 基礎議會 豫算審議 結果

단위 : 백만원

단체 . 회계		예산요구액(A)	삭감액 (B)	증액 (C)	예산확정액(D)
濟州市	계	147,090	742 (0.5)	742 (0.5)	147,090
	일반	66,812	192	192	66,182
	특별	80,278	550	550	80,278
西歸浦市	계	53,067	640 (1.2)	640 (1.2)	53,067
	일반	36,971	587	587	36,971
	특별	16,096	53	53	16,096
北濟州郡	계	87,118	108 (0.1)	108 (0.1)	87,118
	일반	55,607	108	108	55,607
	특별	31,511			31,511
南濟州郡	계	55,283	457 (0.8)	157 (0.3)	54,983
	일반	41,609	457	157	41,309
	특별	13,674			13,674
합 계	계	342,558	1,947 (0.56)	1,647 (0.48)	342,258
	일반	200,999	1,344	1,044	200,699
	특별	141,559	603	603	141,559

: 資料 : 4개 기초의회별 회의록(1991)에서 발췌 作成. ( )안은 A에 대한 비율

주요 정책에 대한 사항 가운데는 濟州市 觀德公園 지하주차장 설치계획안, 西歸浦市 江汀유원지 조성계획 취소건의안, 北濟州郡 邑·面 도시계획 재정비 계획안, 南濟州郡 和順港 개발건의안 등 지역개발과 산업진흥에 관련한 다양한 사안들이 포함되고 있다.

② 行政監視權

행정감시권과 관련된 안건은 행정사무감사 17건, 事務調査 5건, 단체장의 출석요구와 서류제출 요구 등 집행기관에 대한 감시·견제에 관한 의안이 85건으로 나타났다.

지방의회에서는 매년 定期會에서 행정사무감사 特委를 구성하여 집행기관에서 처

〈표 10-2〉 1993年 基礎議會 豫算審議 結果

단위 : 백만원

단체 . 회계		예산요구액(A)	삭감액 (B)	증액 (C)	예산확정액(D)
濟州市	계	182,386	6,804 (3.7)	1,308 (0.7)	176,890
	일반	84,682	1,286	1,290	84,686
	특별	97,704	5,518	18	92,204
西歸浦市	계	63,505	566 (0.9)	566 (0.9)	63,505
	일반	41,807	538	538	41,807
	특별	21,698	28	28	21,698
北濟州郡	계	88,340	119 (0.1)	119 (0.1)	88,340
	일반	61,038	119	119	61,038
	특별	27,302			27,302
南濟州郡	계	65,325	272 (0.4)	372 (0.6)	65,425
	일반	49,643	272	272	49,643
	특별	15,682		100	15,782
합 계	계	399,556	7,761 (2.0)	2,365 (0.6)	394,169
	일반	237,170	2,215	2,219	237,174
	특별	162,386	5,546	146	156,986

資料 : 4개 기초의회별 회의록(1992)에서 발췌 作成. ( )안은 A에 대한 비율

리한 年間 행정사무에 대한 감사활동을 벌여 왔고, 북제주군의회에서는 行政事務調査 特委를 구성하여 민원사항 3건을 조사 처리하였다.<sup>109)</sup>

우리나라의 지방자치는 機關對立型을 기본 골격으로 하여 의회와 집행기관 간에 牽制와 均衡의 정신을 입법화 하고 있다. 따라서 의회에는 집행기관에 대한 監視·

109) 북제주군의회 行政事務調査特委는 '91.6.3-6.20일 까지 ① 今岳里 한라레저 및 北村里 신성골프장 시설, ② 挾才里 액화석유가스 충전소 시설, ③ 北村里 해안·공유수면 불법훼손 안전에 대한 조사를 하고 인근지역 주민의 의견수렴 등 적정조치를 했다.

牽制者로서의 制限的 權限을 부여했는데 행정사무에 대한 監査·調査, 서류제출 요구, 관계공무원 출석요구 등은 직접적인 행정감시권에 해당된다.

### ③ 請願處理權

청원처리 사항은 15건으로 건수는 저조하나 이 청원사항은 과거 中央集權 體制 아래서는 정책적인 반영이 목살되어 온 민원이라는 점에서 중요한 의의를 갖는다.

지방자치법에는 주민은 지방의회 의원의 소개를 얻어 지방의회에 請願할 수 있도록 규정하고 있다(지자법 제 65조 ①, ②). 그리고 지방의회는 청원을 수리하면 법적으로 저촉되지 않는 범위에서 반드시 처리해야 한다.

시·군의회는 주민으로 부터 청원을 접수하고 請願審査特委를 구성하여 주민청문·현지확인·관계기관의 답변 등을 통하여 시정 처리하였다. 주민 청원 가운데 濟州市 奉蓋洞 쓰레기매립장 부지변경, 西歸浦市 성천포 주민들의 권리회복 청원, 北濟州郡 東貴里 里名 개칭 청원, 南濟州郡 爲美2里 어촌계 수산물 가공건조장 시설 반대 청원 등에 대한 처리는 지방의회의 민원해결에 대한 표본적인 사례들이다.

청원과 유사한 사항으로 진정이 있다. 청원은 의회측에 수리의무와 성실한 처분의무가 있으나 진정은 이러한 의무가 없다 할 지라도 機能面에서는 거의 같은 민원 사항이다.

### ④ 選舉權

선거권은 26건으로 4개 시·군의회의 正·副議長선거 4건, 教育委員선출 4건, 監査·調査위원, 豫決의원 선출 등 내부조직과 관련된 선거 안건이 17건으로 되어 있다. 시·군의회의 正·副議長은 '91년 4월 15일 개원과 동시에 선출하여 院 構成을 마쳤고 내부조직과 관련된 각종 의원 선출은 시기와 계기에 따라 실시되었다.

또 지방자치단체의 기관에 관한 선거로서 教育委員 선출이 있다. '91년 3월 26일 지방 교육자치에 관한 법률에 의해 교육자치제가 출범함에 따라 시·군의회에서 교육위원 대상자를 추천하고<sup>110)</sup> 동년 8월 10일 濟州道議會에서 7명의 교육위원을 선출했다.

110) 地方教育自治에 관한 法律 제 5조 2항. 同法施行令 제 4조 1, 2항.

기타 선거권에 관한 사항으로는 常任委員會 및 특별위원 구성, 세입·세출·결산 檢査위원 선임 등이 있다.

### ⑤ 自律權

자율권에 관한 처리안건은 211건으로 총 의결안건의 27.1%를 차지하고 있다.

자율권에는 회의운영, 내부조직, 의회내부의 규칙제정, 議員身分査定權, 회의장 질서를 유지하기 위한 内部警察權, 正·副議長 不信任權 등이 포함되고 있다.

자율권이 높은 비율을 보이고 있는 것은 의회 개원 초기에 필연적으로 행사하게 된 내부조직과 규칙제정 등에 관한 안건이 많이 처리되었기 때문이다.

### (3) 基礎議會 運營結果

이상의 기초의회 운영결과를 보면 연도별(부록: 표1-1), (부록: 표1-2)로는 '91년 362건(46.5%), '92년 416건(53.5%)으로 '91년에는 입법활동(30.1%), 행정감시(15.7%), 자율권(27.0%)에 관한 안건처리에 중점을 둔 것으로 나타났고 '92년에는 입법활동(36.5%)과 자율권(27.1%)에 관한 의안이 많이 처리되었다.

그러나 의회활동의 내용에서 보면 조례의 제정이나 개폐의 안건처리는 계속 중요한 의회기능으로 작용한 반면 행정감시 활동은 의회구성 초기에 활발했던 것으로 나타나 의원들이 개원 초기에 官治行政에 대한 의욕적인 감시활동을 편 것으로 평가할 수 있다.

의회별로는 제주시의회 205건(26.5%), 서귀포시 194건(24.9%), 북제주군 196건(25.2%), 남제주군 183건(23.5%)이다. 제주시의회는 입법분야가 30.7%로 가장 높으며, 서귀포시의회는 행정감시 역할, 북제주군의회는 정책결정, 남제주군의회는 재정 분야에 비교적 중점적으로 활동했음을 보여주고 있다.

## 2. 廣域議會의 運營

### (1) 會議 運營

#### ① 本會議

제주도의회는 '91년 7월 8일 제 63회 임시회 본회의를 열어 개원한 이후 '92년 12월 까지 총 17회의 본회의(표 11)를 열어 135일간 운영했다.

회의일수는 1회에 평균 7.9일씩 운영한 바 '91년 정기회 23일, '92년 정기회 35일이었고 임시회는 1회 평균 5.1일 개최했다.

廣域議會는 법정 회기일수가 연간 100일인데 비하면 '91년 개최일수 47일, '92년 88일로 회기운영이 충분하지 못했음을 보여준다.

안전처리는 '91년 95건, '92년 135건으로 본회의 1회에 '91년 13.6건, '92년 13.5건을 처리함으로써 2년 동안 회기당 처리안건이 같은 것으로 나타났다.

〈표 11〉 廣域議會 本會議 運營 現況

구 분	1991			1992			합 계		
	회수	일수	안전처리	회수	일수	안전처리	회수	일수	안전처리
濟州道	7	47	95	10	88	135	17	135	230

資料：濟州道議會 會議錄 (1991), (1992)에서 발췌 作成.

## ② 委員會 會議

제주도의회의 위원회(표 12)는 常任委員會 3개, 특별위원회 5개가 구성되어 운영된 바 있다. '91년에는 상임위원회 중 內務委員會가 21일 동안 개최하여 60건의 안건을 처리하였고 産業建設委員會는 19일에 20건, 議會運營委 6일에 8건 등 총 46일에 88건의 안건을 처리했다.

특별위원회는 예산결산특별위원회가 6일 동안 10건을 처리했고, 징계자격특별위원회가 2일 동안 비공개회의(제주도의회 회의규칙 제 91조)로 진행하여 의원징계에 관한 사항 1건을 의결했다.

'92년에는 내무위원회가 32일간 운영하여 62건을 처리하고 산업건설위 38일에 76건, 의회운영위원회 12일에 26건 등 3개 위원회가 총 82일간 운영되어 164건의 안건을 의결했다.

특별위원회는 豫決委를 비롯하여 條例整備特別委, 정부투자기관관련법개정건의 특위, 청원심사특위 등 4개 特委가 구성되어 24일 동안 개최하여 33건을 의결 처리했다.

〈표 12〉 廣域議會 委員會別 會議 運營 現況

위원회별	1991			1992		
	차수	일수	안건	차수	일수	안건
내부위원회	21	21	60	32	32	62
산업건설위원회	19	19	20	38	38	76
의회운영위원회	6	6	8	12	12	26
예산결산특별위원회	6	6	10	8	8	16
조례재정비특별위원회				5	5	6
정부투자기관특별관련법 개정건의특별위원회				4	4	7
신성골프장청원심사 특별위원회				7	7	4
징계자격특별위원회	2	2	1			
합 계	54	54	99	106	106	197

資料：濟州道議會 會議錄 (1991), (1992)에서 발췌 作成.

(2) 權限別 議案處理

濟州道議會가 '91년 부터 '92년 까지 처리한 안건은 총 246건(표 13)으로 '91년 99건(40.2%), '92년 147건(59.8%)이다.

權限別로는 議決權 134건(54.5%), 行政監視權 23건(9.3%), 請願處理權 6건(2.4%), 選舉權 11건(4.5%), 自律權 72건(29.3%)으로 의결권에 관한 사항이 절반 이상을 차지하고 있다. 의결권 처리안건이 높은 비중을 차지하는 것은 지방의회의 주요 기능인 자치입법권, 자치재정권, 정책결정권 등이 모두 의결권에 포함되고 있기 때문이다.

① 議決權

가. 自治立法權

지방의회의 입법권은 정책결정 기능 중에서 가장 본질적인 기능이다. 지방의회는



〈표 13〉 廣域議會 權限別 議案處理 實績

年度	議決權			行政監視權			請願 處理權	選舉權			自律權	合計
	立法	財政	政策	監査	調査	其他		正.副 議長	教育 委員	其他		
1991	37	8	7	3		7	5	1	3	4	24	99
1992	55	11	16	2		11	1			3	48	147
合計	92	19	23	5		18	6	1	3	7	72	246

資料：濟州道議會 會議錄(1991), (1992)에서 발췌 作成.

헌법의 授權에 기초하여 조례의 제정·改廢하는 自治立法權을 갖는 것이다.

제주도의회는 자치입법권으로서 제정·개폐한 조례(표 14)는 '91년 37건, '92년 55건으로 2차년도에 처리한 조례 안건이 前年보다 18건(48.6%) 증가했다.

자치입법권의 내용별로는 조례의 제정 19건, 개정 68건, 폐기 5건이다. 發議者別로는 議員 8건(8.6%), 道知事 65건(70.6%), 教育監 19건(20.6%)으로 자치입법권 행사의 동기가 의원 자율성에 의한 것 보다 團體長의 發議에 의해서 이루어지는 현상을 보여주는 것은 기초의회나 마찬가지다.

이 결과에서 보면 道議會의 자치입법권의 행사는 創意性이나 積極性이 매우 희박하다는 점을 보여주고 있다. 그렇지만 의회가 갖는 本質的인 입법기능에 변화가 있는 것은 아니며 지방의회의 경우 비록 집행기관에 의하여 立案된 條例案이라 할 지라도 그 審議過程을 통하여 여론의 소재와 주민의 의사를 확인하고 이를 올바르게 대변하여야 할 책임이 있기 때문에 지방의회의 입법기능은 여전히 중요한 의의를 지닌다.<sup>111)</sup>

111) 崔仁基, 李鳳燮, 前掲書, P. 19.

〈표 14〉 廣域議會 立法活動

( ) 안은 %

年 度	發 議 者	議 員	道 知 事	教 育 監	合 計
1991	제 정		3	1	4
	개 정	1	21	9	31
	폐 기		2		2
	小 計	1	26	10	37
1992	제 정	2	12	1	15
	개 정	5	24	8	37
	폐 기		3		3
	小 計	7	39	9	55
合 計		8 (8.7)	65 (70.7)	19 (20.6)	92 (100)

資料 : 濟州道議會 會議錄 (1991), (1992)에서 발췌 作成.

#### 나. 自治財政權

지방의회의 자치재정권으로서 대표적인 것은 예산심의권과 결산승인권이 있다. 지방의회의 예산심의는 지방자치단체의 예산이 어떠한 정책목표와 실행사업을 편성하고 있는가를 檢證하므로서 재정에 대한 주민적 합의와 재정의 효율성을 증대시키게 되는 것이다.

한편 결산은 지방의회의 심의를 거친 예산이 정당하고 효과적으로 집행되었는지를 사후에 監視·確認하는 것이다.

지방의회의 자치재정권으로 예산심의 결과〈표 15〉를 보면, '92년도 예산심의에서는 총 예산액 2,004억 1,800만원 중 1.3%인 26억 1,500만원을 감액시키고 타 사업에 증액시키는 수정조치를 취하여 확정시켰다. 또 '93년 예산은 총 예산액 2,375억 1,800만원 중 0.7%인 17억 2,700만원을 수정 확정시켰다.

그러나 2년간 決算承認은 異議 없이 처리되었는데 이는 지방의회의 결산승인권

예산심의권 처럼 강력한 효력을 갖지 못하기 때문이다. 결산은 자치단체의 長이 위법·부당한 지출을 한 경우에도 이를 무효로 하거나 취소할 수 있는 효력을 지니고 있지 않다.

〈표 15〉 廣域議會 豫算審議 結果

(단위 : 백만원)

연도	회계	예산요구액(A)	삭감액(B)	증액(C)	예산확정액(D)
1992	계	200,418	2,615 (1.3)	2,615 (1.3)	200,418
	일반	126,834	2,610	2,610	126,834
	특별	73,584	5	5	73,584
1993	계	237,518	1,727 (0.7)	1,727 (0.7)	235,518
	일반	150,494	1,712	1,712	150,494
	특별	87,024	15	15	87,024
합계	계	437,936	4,342 (0.9)	4,342 (0.9)	435,936
	일반	277,328	4,322 (1.56)	4,322 (1.56)	277,328
	특별	160,608	20 (0.01)	20 (0.01)	160,608

資料 : 濟州道議會 會議錄 (1991), (1992)에서 발췌 作成. ( )안은 A에 대한 비율

#### 다. 政策 事項

自治立法 및 自治財政에 관한 안건 외에 道의회 의결을 거친 주요 정책사항은 23건으로 '91년 7건, '92년 16건이다.

정책적인 사항으로 처리된 주요 안건을 보면 제주도민들이 참여한 意見對立을 보였던 제주도개발특별법 제정에 대한 意見表明 안건을 채택하여 12명의 道의원이 각자의 견해를 밝혔다. 그러나 이 안건에 대해서는 道議會 내부에서도 일치된 議決案을 채택하지 못함으로써 주민 代表機關으로서 位相을 확립하지 못했다.<sup>112)</sup>

112) 제주도의회는 1991년 12월 2일 제 69회 定期會에서 濟州道開發特別法 制定留保 對國會 建議文採擇 決議案을 上程했으나 반대 8표(民自黨소속의원), 찬성 7표(무소속의원)

또 주요 결의안으로서는 他市·道議會 홍보용 감귤보내기, 쌀 수입개방 반대결의, 江汀川 유원지 개발 반대결의안 등이 있으며 건의안으로서는 제주국제공항 조기이설 건의안, '92년산 제주조생양과 수매건의안, 택지개발사업 시행에 따른 건의안 등을 채택했다.

### ② 行政監視權

道議會는 소관 상임위원회별로 行政監査를 하게 되어 있으나 본회의의 의결이 있을 때는 감사특별위원회를 구성하여 감사를 할 수 있다.<sup>113)</sup> 그리고 감사는 매년 定期會 기간 중 5일 이내로 실시하도록 제한을 두고 있다.

제주도의회는 '91년과 '92년 2년간에 行政監視 관련사항 23건을 처리했다. 행정감사시권에 관한 안건으로는 행정감사 안건 5건과 관계공무원의 출석요구 및 관련서류 제출 요구 등이 18건이다.

3개 상임위원회별<표 16>로 실시된 행정감사에서는 '91년 49건, '92년 85건 등 총 134건의 시정사항을 도출해 내므로써 執行機關의 慣例的인 업무처리의 타성에 경종을 울렸다.

시정요구 사항 중에는 지방화시대에 걸맞는 기구개편, 종합적인 地下水 보호대책, 관광 부조리 척결방안, 도로포장의 경제성 및 실효성 있는 대안 강구 등 지역개발과 산업발전을 전제로 한 사항들이 포함되고 있다. 또 문민시대에 걸맞는 민원인 안내와 권위주의적 行政行態 개선, 홍보효과 분석방안 강구 등 민주적인 행정집행을 요구하는 사항도 있다.

건의사항으로 농가소득 및 부채를 조사할 수 있는 제도 마련, 제주도 전 해역 淸淨海域으로 지정, 空港시설 확충, 주택지 주차공간 확보 등 주민생활 편의를 위한 사항 18건을 채택했다.

### ③ 請願處理權

지방의회의 請願의 수리·처리는 民意의 존중과 지역내의 문제와 갈등의 조정이라는 면에서 중요한 의의를 갖는다. 청원이란 지역주민이 지방자치단체에 대하여

속의원)로 부결되었다.

113) 地自法 제 36조 3항. 濟州道行政事務監査 및 調査에 관한 條例 제 2조 1항.

〈표 16〉 廣域議會 行政事務監査 結果

구 분	1991		1992		합 계	
	시 정	건의	시 정	건의	시 정	건의
운영위원회	3		6		9	
내무위원회	22		41		63	
산업건설위원회	24	11	38	7	62	18
합 계	49	11	85	7	134	18

資料 : 濟州道議會 會議錄 (1991), (1992)에서 발췌 作成.

불만 또는 희망을 진술하고 그에 대한 是正 또는 具現을 요구하는 것이다.

청원이 수리되어 본회의에서 의결되면 의회의 의견을 첨부하여 단체장에게 移送하고 단체장은 그 처리결과를 의회에 보고해야 한다. 그리고 청원의 처리가 끝나면 請願人에게 결과를 통지한다. 道議會에서 처리한 청원은 '91년 5건, '92년 1건으로 총 6건이다.

주요 청원처리 결과를 보면 1) 濟州市 및 西歸浦市, 城山邑 등 토지거래 규제지역에 대한 규제기간이 1차 만료됨에 따라 토지거래 허가지역으로 再告示되지 않도록 해 달라는 청원이 있었으나 수용되지 않고 건설부 공고로 규제지역으로 再指定되었다.

ii) 江汀川 개발계획 취소요청안은 道議會에서 江汀川유원지 개발반대 결의안 까지 채택했으나 西歸浦市는 일부 계획을 변경하여 시행할 방침을 밝혀 묵살되었다.<sup>114)</sup>

114) 江汀유원지 조성계획은 제 1차 제주도종합개발계획에 따라 1987년 9월 濟州道知事가 승인할 때에는 여관·전망대·야영장·주차장 등 휴게시설을 위주로 한 經由型 유원지로 구상되었다가 1990년 11월 建設部에서 공고한 補完計劃에는 3층 150실 규모의 콘도시설이 포함되어 滯留型 관광지로 구상되었다. 이 계획에 따라 1991년 1월 부터 民資誘致 홍보가 실시되자 서울 소재 풍림산업이 투자희망자로 나서 토지를 매입하고 유원지 조성계획 용역비 3천만원 까지 부담했다. 西歸浦市가 江汀유원지 계획을 취소할 수 없다는 이유는 民資 投資者인 풍림산업이 토지를 매입했고, 조성계획 변경 용역비를 부담했기 때문이라고 밝혔다.

iii) 신성골프장 설치반대 청원은 道議會가 특별위원회를 구성하여 현장답사를 벌이고 허가신청 과정에서 위법 부당한 사실을 확인하여 體育靑少年部에 재검토를 요구하는 의견서를 제출했다. 이 결과 北濟州郡에서 골프장대책협의회를 지속적으로 열어 사업자와 주민간에 합의점을 도출시키도록 조치되었다.

iv) 개발제한구역 재조정 청원은 道議會가 건의문을 채택하여 건설부에 제출했는데 건설부에서는 제주도의 특수성을 감안하여 濟州道開發特別法에서 특별히 생활환경 개선 계획을 수립하여 시행할 수 있도록 하는 조치를 취했다고 회시해 왔다.

그러나 이상의 청원들은 法·制度的인 저촉과 정부정책의 一貫性 주장 등으로 인하여 명쾌하게 수용 처리된 안건은 없다. 이와 아울러 주민 청원제도가 본래의 취지와는 달리 誤用 또는 濫用되는 사례도 나타났다.

전국부동산중개업협회 濟州道支部에서 청원한 토지거래허가지역 再告示 반대 안건과 렌트카업체가 청원한 렌트카사업 등록제 제한 안건은 이 청원을 소개한 의원이 청원한 협회와 관계가 있는 것으로 나타나 특정단체와 의원간의 의혹을 산 바 있다. 또 垆地 안의 수도권 철거요청 청원은 道의회와 濟州市의회에 2중으로 청원하여 不受理 되는 사례도 있었다.

#### ④ 選舉權

제주도의회가 행사한 선거권은 正·副議長 선출과 教育委員 선출, 기타 특별위원회 위원장 및 위원 선출 등이 있다.

의회 정·부의장, 교육위원 선출 등은 개원 初에 실시되었으므로 '92년에는 特委 위원 선출 등 3건만 행사되었다.

제주도의회는 選舉權 행사를 둘러싸고 개원 초기 심한 파행운명을 거치면서 道民들을 실망시키고 의회의 운영미숙에 따른 지탄을 받았다.

道議員의 정치적 성향에서 분석된 바와 같이 17명의 의원 중 民自黨 소속 8명, 무소속 9명으로 與小無大의 세력 분포에서 예측된 대로 正·副議長, 常任委員長 선출 과정이 순탄하지 않았다.

i) '91년 7월 8일 개원한 道議會는 正·副議長 선출을 두고 民自黨과 무소속 의원간에 타협점을 찾지 못하고 첫 임시회 1차 본회의에서 무려 6회의 停會를 거친 뒤

2차 투표에서 선출을 마쳤다. 正·副議長 선출에서 議長은 民自黨, 副議長 2명은 무소속에 안배하여 선출했다.

ii) '91년 7월 9일 道議會 2차 본회는 運營·內務·産業建設 등 3개 상임위원장의 배분을 놓고 무소속과 의견차이를 보인 民自黨 소속의원 전원이 등원거부로 산회하고 다음날 속개하여 운영위원장은 民自黨, 내무·산업건설위원장은 무소속에 안배하여 선출을 마쳤고 內務委員長에 피선된 무소속 의원은 民自黨에 입당함으로써 민자당 의원들과 무소속 의원들 간에 갈등과 대립을 유발시켰다.

iii) '91년 8월 10일 道議會 제 65회 임시회에서 실시된 教育委員 선출은 檢察 수사 결과 선출과정에서 특정한 당선을 위한 금품 수수 사실이 밝혀져 道議員 1명과 관련자 2명이 구속되므로써 교육자치는 출발 부터 시련을 겪었다. 또 교육위원 7명은 초·중등교육 경력자 4명, 대학교수 3명으로 구성되어 教育委員會 운영이 교육발전을 위한 각계의 다양한 의견을 집약시킬 수 없는 限界性을 보였다.

#### ⑤ 自律權

자율권에 관한 사항은 '91년 24건, '92년 48건으로 2次年度에는 전년도 보다 두배의 안건을 처리했다. 자율권의 처리 실적은 2년간 처리된 총 안건 243건의 30%에 이른다.

자율권에 속한 사항으로는 규칙제정, 내부조직, 의원의 징계·사직 허가 등 身分査定, 회의장내 질서유지를 위한 내부경찰권 등이다.

처리된 안건 가운데는 의원징계사항 1건<sup>115)</sup>을 비롯하여 제주도의회 旗 및 의원배지 등에 관한 규칙 제정 등이 포함되어 있다. 그러나 자율권에 관한 안건 중 대부분은 회기결정 등 회의운영에 대한 것이다.

#### (3) 廣域議會 運營結果

광역의회 운영결과 의안처리 실적은 '91년이 99건으로 40.2%인데 비하여 '92년에

115) 濟州道議會의 징계자격특별위원회는 '91년 7월 12일 副議長에 당선된 高一文 의원에게 某 도의원을 매수하여 당선되었다는 내용을 私席에서 발언한 高碩炫 의원을 징계하기 위해 구성되었다.

는 147건 59.8%로 19.6%나 높게 처리되어 의회운영이 2차년도 들어 안정화 되고 있음을 보여 주었다.

權限別 의안처리 실적에서 보면 자치입법권에 관한 사항은 의원발의에 의한 조례 제정이 8.7%에 불과하여 도의회의 창의성이나 적극성이 매우 희박한 점을 보여 주었다.

또 제주도개발특별법 제정과 관련하여 道民의 代表機關으로서의 공식적인 입장표명을 회피함으로써 도민들로 부터 불신을 받았다. 이와 아울러 開院 初 正·副議長, 常任委員長 선출을 둘러싼 民自黨 소속과 무소속 의원간의 不和와 갈등은 주민들에게 실망감 마저 안겨 주었다.

그러나 行政監査를 통하여 총 134건의 시정사항을 도출해 내므로써 관료사회의 권위주의적 행정행태를 개선하고 집행기관의 慣例的인 업무처리의 타성에 경종을 울렸다.

그밖에도 6건의 請願을 접수하여 주민청문과 현장확인 등을 거쳐 관계기관 이송 등 民意 대변에 노력했으나 法·制度的인 한계의 제약으로 해결의 實効는 기대만큼 얻지 못했다.



### 第3節 地方議會 議員의 力量과 運營上 限界

JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

#### 1. 地方議會 議員의 力量

##### (1) 地方議員의 力量에 대한 論議

지방의회는 본연의 기능과 지위에서 부여되고 法·制度的으로 보장된 권한을 행사하므로써 역할을 수행하게 된다. 지방의회가 역할을 수행하는 行態는 주민의 直選制에 의해 선출한 의원의 집단 또는 개인의 議事行爲로 구체화 된다. 의원의 공적인 행위는 결국 의회의 역할 수행에 해당되는 것이다.

의회가 역할을 수행할 수 있는 역량의 척도는 의원 각자의 역량에 따라 가능할 수 있을 것이다. 의원의 역량이란 공적으로 수행해야 할 정치적, 행정적 기능과 법적으로 부여된 권한을 정당하게 수행하는데 필요한 능력의 정도라고 말할 수 있다. 지방



의회에 민주주의 理念의 追求와 기능을 수행할 수 있는 충분한 권한을 法·制度的으로 보장하더라도 의원들의 개인적인 능력이 구비되지 못할 때 정책결정을 위한 產出(output)의 효과는 저하될 것이다.

지방의회는 지방주민의 의사와 책임 아래 스스로 선출한 代表者를 통하여 구성되고 사무를 처리하는 것이므로 주민을 대표하는 의원들에게는 능력있는 사람이 구비할 수 있는 議事業務 처리에 대한 행위의 自己決定性, 自己處理性, 自己責任性이 필수적으로 수반되어야 하는 것이다.

지방의회의 역할수행을 위해 요구되는 의원의 역량은 모든 의원들에게 공통적인 분야도 있을 수 있으나 획일적으로 표시하기는 힘들다. 기능적 측면에서 보면 정치적, 행정적 역량 뿐만 아니라 경제적, 사회적, 문화적 역량 등도 있을 수 있고, 의회별로는 廣域議會와 基礎議會 의원별 역량, 그 밖에 출신 지역별 유형에 의해서도 力量類型이 다를 수 있다. 그러나 여기에서의 역량은 기능이나 지역별, 의회별 특성에 따른 力量類型을 분류하기 보다 法·制度的으로 보장하고 있는 의회의 권한 수행 능력과 직무의 성실 수행, 청렴과 品位 유지, 이권 개입 금지 등의 윤리성을 가질 수 있느냐는 점에 의미를 두고자 한다. 의원이 公職意識과 윤리를 內面化 시키지 못하면 공직을 담당할 자격이 없다고 할 수 있기 때문이다.

따라서 의원은 지방자치법을 비롯한 관계법령에서 부여하고 있는 업무처리의 행정적 역량과 그에 관련되는 정치적 역량<sup>116)</sup>을 갖추어야 하고, 의원의 의무를 다하기 위한 倫理性이 강조된다. 그러므로써 지방의회가 냉정하고 윤리적인 民主討論의 場으로서 성숙되어 정책결정의 효율성을 기대하게 될 것이다.

그러나 주민의 투표로 선출된 의원에 대해서 역량을 논의함에는 역량있는 사람이 의원으로 선택되어야 한다는 희망을 전제하게 되므로써 민주주의의 平等理念과 背馳되는 점이 있게 되고, 역량없는 사람이 의원으로 선출되면 지방의회의 역할수행은 꼭 未洽할 것인가 하는 의문을 가지게 된다.

116) 地方議員의 政治的 力量으로는 지도자로서의 자질과 인품, 주민의사의 수렴과 政策形成과정에 投入, 統合機能을 발휘하는 수완과 교섭능력, 政治家의 안목과 감각 등을 例示할 수 있음.

이 문제는 人間觀에 대한 엘리트理論과 大衆理論의 論点의 차이를 인용하여 설명 하므로서 解答하고자 한다.

大衆理論(참여적 민주이론)에 의하면, ⅰ) 인간은 公的問題에 대해서 깊은 관심 과 責任의식을 가지고 있는 존재라는 것, ⅱ) 인간은 의사결정에 있어서 합리적인 思考를 할 수 있으며 社會構成員間에 협동심을 발휘하는 사회적 존재라는 것, ⅲ) 인간은 본질적으로 高유의 개인적 지혜와 집단적 지혜를 가지고 있다는 점을 주장한 다. 이에 대하여 엘리트理論은, ⅰ) 인간은 정치에 대해서 無感覺할 뿐만 아니라 대 체로 無識하다는 것, ⅱ) 인간은 의사결정에 임하여 합리적인 사고를 갖지 못한다는 것, ⅲ) 인간은 기본적으로 個體存立의이며 大衆媒體의 영향력에 의해 쉽게 동요된 다는 것을 주장한다.<sup>117)</sup>

人間觀에 대한 위의 두가지 理論 中에서 大衆理論을 따른다면 지방의원의 역량에 대한 논의는 불필요하게 된다. 왜냐 하면 大衆理論에 따르면 누구라도 지방의원이 될 수 있고 또한 누가 되어도 상관 없기 때문이다. 반면 엘리트理論에 의하면 지도 자가 되어야 할 사람은 따로 있다는 것이다. 즉 역량있는 사람이 의원으로 진출해야 하는 것이다.

이상의 두 이론은 兩極의 대립적 주장을 하고 있으므로 兩論을 折衷시킨 民主的 엘리트理論(多元主義理論)에 주목할 필요가 있다. 이에 의하면 복잡한 현대사회 속의 諸 문제를 관리하기 위한 제도와 구조는 엘리트와 대중이 同伴者的 책임과 交互의 반응을 갖는 가운데에 의사결정체계를 구성해야 한다고 한다. 보다 많은 社會科學 徒는 이 多元主義를 매력적인 것으로 수용하고 있는 것 같다. 이 이론을 지방의원의 力量問題에 도입해 보면, 누구라도 지방의원이 될 수 있어야 하되 力量水準에 대한 평가는 필요하다는 결론을 얻을 수 있을 것 같다.<sup>118)</sup>

117) H. Peter Dacheler & B. Wilpert, *Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organization : Critical Evaluation*, Administrative Science Quarterly, Vol. 23, No. 1 (1987), P. 5.

118) 金學魯, "地方議會議員의 政治行政의 力量과 役割", 濟州大學校 行政大學院, 「我羅論叢」, 第 3輯, (1994), P. 540.

## (2) 地方議員의 力量 評價要素

지방의원의 역량을 평가할 수 있는 요소란 客觀的인 자료를 제시하여 평가할 수 있는 것도 있으나 客觀적인 검증의 妥當性을 확보할 수 없는 요소들도 있다.

일반적인 신상자료에 해당하는 學歷, 經歷, 年齡, 職業, 政黨活動, 研修 등은 客觀적 평가가 가능하나 윤리성과 관계되는 인품, 신망도 등과 自己決定性과 自己處理性에 영향을 미치는 신념, 조정능력, 설득력 등은 客觀적으로 평가하기 어려운 부분이다.

또 지방의원의 역할과 역량의 관계가 이론적으로 정립되려면 수많은 연관 變數들 간의 相關性을 交叉分析하여 研究模型을 세우고 結論을 도출시켜야 할 것이다. 그러나 우리나라 지방의원에 대한 力量水準을 평가할 수 있는 자료가 매우 제한적이어서 지방의원들의 신상자료인 學歷, 職業, 年齡, 政治性 등을 중심으로 力量수준을 類推하고자 한다.

### ① 學歷水準

지방의원들의 학력은 전문성을 판단할 수 있는 客觀적인 測定值로서 중요한 의미를 가진다. 학력의 수준과 전공분야는 의원들의 업무수행에 필요한 지식을 제공하는 데 결정적인 영향을 미치게 되므로 학력수준은 지방의회의 원만한 운영을 위한 주요 變數라고 볼 수 있다.

#### 가. 基礎議會 議員

기초의회 의원의 학력<표 17-1>은 高卒이상이 90.2%로 전국평균 학력 高卒이상 79.5% 보다 10.7%나 높은 수준을 보이고 있다.

학력수준의 순위별로는 高卒 41.2%, 大卒 25.5%, 大退 11.8% 순인데 전국평균 학력의 순위는 高卒 30.9%, 大卒 24.5%이고 大學院 수료자가 3위로 15%를 점하고 있다.

이 분석에서 보면 대학원 수료자는 전국평균치 보다 낮은 반면 高退이하 저학력자는 전국평균이 20.5%인데 비해 濟州는 9.8%로 제주 기초의회 의원의 학력수준이 전체적으로 높게 구성되었음을 나타내고 있다.

현행 기초의회 의원들의 학력수준은 歷代 기초의회 의원에 비해 매우 높아졌다.

제 2대 시·읍·면 의원의 학력<표 17-2>은 國卒 45.7%, 中卒 30%, 한글해독 18% 순이고 제 3대 의원은 中卒 35.8%, 國卒 31.7%이고 大卒者도 3%의 진출을 보였다.<sup>119)</sup>

<표 17-1> 現在 基礎議會議員 學歷別 分布

(단위 : 명, %)

구분	계	독학	국졸	중퇴	중졸	고퇴	고졸	전문 대졸	대퇴	대졸	대학원 수료
全國	4,303 (100)	49 (1.1)	303 (7.0)	76 (1.8)	351 (8.2)	105 (2.4)	1,330 (30.9)	110 (2.6)	279 (6.5)	1,056 (24.5)	644 (15.0)
濟州	51 (100)	-	-	-	1 (2.0)	4 (7.8)	21 (41.2)	2 (3.9)	6 (11.8)	13 (25.5)	4 (7.8)

資料 : 중앙선거관리위원회 자료에서 再作成

<표 17-2> 歷代 基礎議會議員 學歷別 分布

(단위 : 명, %)

구분	議員 定數	대졸 이상	대학 중퇴	전문 중퇴	전문 중퇴	고졸	고교 중퇴	중졸	중 중퇴	국졸	국문 해독
제 2 대	164 (100)	3 (1.8)	2 (1.2)		2 (1.2)			49 (29.9)	3 (1.8)	75 (45.7)	30 (18.3)
제 3 대	164 (100)	5 (3.0)	11 (6.7)		11 (6.6)	11 (6.7)	4 (2.4)	58 (35.4)	9 (5.4)	52 (31.7)	13 (7.9)

資料 : 濟州道選舉管理委員會, 濟州道歷代選舉管理概況(1973),  
濟州選舉史(1981)에서 발췌 作成.

#### 나. 廣域議會 議員

광역의회 의원의 학력<표 18-1>은 17명 전원이 高卒이상자로 기초의회 의원에 비해 학력수준이 높다.

학력순위는 大卒 52.9%, 대학원 수료 29.4%, 대학중퇴 11.8% 순인데 비하여 전

119) 제 1대 지방의회 의원의 學歷은 중앙선거관리위원회에서 공식 집계하지 않아 파악되지 않고 있다.

국평균 학력은 大卒 41.1%, 대학원 수료 28.1%, 高卒 17.3%로 濟州道議會 의원의 학력이 전국평균치 보다 높게 나타났다.

또 歷代 의원<표 18-2> 보다도 향상되었는데 제 2대 의원은 中卒 36.5%, 大卒 20.0%, 국문해독 13.3% 순이고, 제 3대 의원은 中卒 44.4%, 大卒 22.2%, 전문대졸과 高卒이 각각 11.1%였다.

<표 18-1> 現在 廣域議會議員 學歷別 分布

(단위 : 명, %)

구 분	의원 정수	특학	국졸	중퇴	중졸	고퇴	고졸	전문대졸	대퇴	대졸	대학원 수료
全 國	866 (100)	5 (0.6)	9 (1.0)	5 (0.6)	17 (2.0)	3 (0.3)	150 (17.3)	18 (2.1)	60 (6.9)	356 (41.1)	243 (28.1)
濟 州	17 (100)						1 (5.9)		2 (11.8)	9 (52.9)	5 (29.4)

資料 : 중앙선거관리위원회 자료에서 再作成

<표 18-2> 歷代 廣域議會議員 學歷別 分布

(단위 : 명, %)

구 분	議 員 定 數	대 졸 이 상	대 학 중 퇴	전 문 졸	전 문 중 퇴	고 졸	고 교 중 퇴	중 졸	중 학 중 퇴	국 졸	국 문 해 독
제 2 대	15 (100)	3 (20.0)	1 (6.6)			1 (6.6)	1 (6.6)	6 (36.5)		1 (6.6)	2 (13.3)
제 3 대	18 (100)	4 (22.2)		2 (11.1)	1 (5.6)	2 (11.1)		8 (44.4)		1 (5.6)	

資料 : 濟州道選舉管理委員會, 前掲書 (1973), (1981)에서 발췌 作成

② 職業分布

지방의원들의 직업은 각계 각층의 다양한 의견을 균형있게 수렴하여 정책결정에 반영할 수 있느냐의 여부를 측정할 수 있는 變數가 된다.

지방의회는 지역사회의 가장 基層的인 여론을 수렴하여 정책화 시킨다는 측면에

서 다양한 계층의 대변층으로 구성되는 것이 이상적이라 하겠다.

가. 基礎議會 議員

기초의회 의원들의 직업별 분포<표 19-1>에서는 농업이 47.0%로 가장 많고 상업 9.8%, 건설업 7.8% 순으로 中商工人들도 많이 진출한 반면 법조계·교육계·의·약사 등은 거의 없어 기초의회의 전문성의 취약한 일면도 보여주고 있다.

전국 기초의원의 직업분포는 농업이 26.5%로 가장 많으나 濟州 보다 진출비율이 20.5% 낮고 상업은 26.2%로 濟州 보다 16.7% 높다.

歷代 기초의회 의원의 직업<표 19-2>은 농업이 제 1대 78.3%, 제 2대 73.7%, 제 3대 76.8%로 절대 다수를 차지했다.

<표 19-1> 現在 基礎議會議員 職業別 分布

(단위 : 명, %)

구분	계	정치인		농업	상업	공업	광업	수산업	운수업	건설업	출판업	공사업	의사약사	변호사	종교인	회사원	교육자	공무원	기타	무직
		정당인	기타																	
全國 (%)	4303	35	1	1141	1120	220	10	74	65	344	20	35	146	-	4	196	11	6	706	129
	100	0.8	0.1	26.5	26.2	5.3	0.2	1.7	2.0	8.0	0.5	0.8	3.4	-	0.1	4.5	0.3	0.2	16.4	3.0
濟州 (%)	51	-	-	24	5	-	-	3	3	4	-	-	1	-	1	1	-	-	7	2
	100	-	-	47.0	9.8	-	-	5.9	5.9	7.8	-	-	2.0	-	2.0	2.0	-	-	13.7	3.9

資料 : 중앙선거관리위원회 자료에서 再作成

<표 19-2> 歷代 基礎議會議員 職業別 分布

(단위 : 명, %)

구분	議員定數	農業	商業	工業	漁業	自由業	其他	無職
제 1 대	185 (100)	145 (78.3)	15 (8.1)	2 (0.1)	3 (0.2)	16 (8.6)	1	3 (0.2)
제 2 대	164 (100)	121 (73.7)	22 (13.4)	4 (2.4)	5 (3.0)		7 (4.3)	5 (3.0)
제 3 대	164 (100)	126 (76.8)	16 (9.6)		6 (3.7)	4 (2.4)	9 (5.5)	3 (1.8)

資料 : 濟州道選舉管理委員會, 前掲書 (1973), (1981)에서 발췌 作成.

나. 廣域議會 議員

광역의회 의원의 직업(20-1)은 건설업이 29.4%로 가장 높고 다음으로 수산업 17.6%, 농업·공업이 각각 11.8% 순이다.

이는 전국평균치 상업 17.2%, 농업 13.4%, 건설업 11.9%와도 다른 분포를 보이고 있다.

기초의회에 비해서는 제주의 주종 산업인 농업 종사자 보다 건설업·수산업·공업 등 새로운 기술이용산업 종사자가 많이 진출한 것으로 나타났다.

歷代 廣域議會<표 20-2>에는 기초의회와 달리 제 1대 농업 30.0%, 상업 20.0%, 제 2대 상업 46.6%, 농업 26.6%, 제 3대 농업 61.1%, 상업 5.6% 순으로 농업과 상업 종사자가 상위 순위를 점했다.

<표 20-1> 現在 廣域議會議員 職業別 分布

(단위:명, %)

구분	의원 명수	정치인		농 업	상 업	공 업	광 업	수 산 업	운 수 업	건 설 업	출 판 업	공의 사업	의사 약사	변 호 사	회 사 원	교 육 자	기 타	무 직
		정 당 인	기 타															
全 國 (%)	866	64	3	116	149	69	8	22	44	103	3	9	70	4	27	7	157	11
	100	7.4	0.3	13.4	17.2	8.0	0.9	2.5	5.1	11.9	0.3	1.0	8.1	0.5	3.1	0.5	18.1	1.3
濟 州 (%)	17	-	-	2	-	2	-	3	-	5	1	-	1	-	-	-	2	1
	100			11.8		11.8		17.6		29.4	5.9		5.9				11.8	5.9

資料: 중앙선거관리위원회 자료에서 再作成

<표 20-2> 歷代 廣域議會議員 職業別 分布

(단위:명, %)

구분	議員定數	農 業	商 業	工 業	漁 業	自由業	其 他	無 職
제 1 대	20 (100)	6 (30.0)	4 (20.0)	4 (20.0)		1 (5.0)	3 (15.0)	2 (10.0)
제 2 대	15 (100)	4 (26.6)	7 (46.6)	1 (6.6)			2 (13.3)	1 (6.6)
제 3 대	18 (100)	11 (61.1)	1 (5.6)				2 (11.1)	4 (22.2)

資料: 濟州道選舉管理委員會, 前掲書 (1973), (1981)에서 발췌 作成.

③ 年齡別 分布

연령층 구성에서 일반적으로 젊은 층은 업무처리에 있어서 革新的이고 進取性이 있는 장점과 경솔하고 感性的일 수 있는 약점을 갖고 있다는 것으로 평가를 받는다. 반면 중·장년층은 풍부한 경험을 바탕으로 한 慎重성과 치밀한 장점을 갖고 있으나 지나친 保守化로 인하여 과감한 정책 수행에 脆弱할 수 있는 것으로 인식된다. 이러한 兩面性의 조화를 위해서는 지방의회 의원의 연령층도 지역주민의 연령 분포에 비례하는 균형적 구성이 바람직 하다 하겠다.

가. 基礎議會 議員

기초의회 의원의 연령층 분포<표 21-1>는 51세 이상 중·장년층이 43.1%로 전국 평균치 48.9% 보다 5.8%가 낮은 반면 30대 젊은 층은 23.5%로 전국평균치 12.1% 보다 11.4%나 많이 진출하였다. 특히 60대 이상은 전국평균이 8.6%이지만 濟州는 5.9%로 나타나 중년층이 많음을 보여주고 있다. 이 연령층의 구성은 제주지방 기초의회 의원의 연령층이 전국 보다 비교적 균형을 이루고 있음을 보여주는 것이다.

歷代 기초의회 의원들의 연령층<표 21-2>은 제 1대의 경우 40대 44.3%, 제 2대 30대 38.4%, 제 3대 30대 35.9%로 주류를 이루어 왔다. 50대 이상 중·장년층은 제 1대 23.2%, 제 2대 18.7%를 점했으나 4.19 이후에 구성된 제 3대 의회에는 10.3%로 감소된 반면 20대 진출이 20.7%로 두드러졌다.

<표 21-1> 現在 基礎議會 議員 年齡別 分布

(단위 : 명, %)

구 분	연 령 별										성 별		
	계	25 - 30	31 - 35	36 - 40	41 - 45	46 - 50	51 - 55	56 - 60	61 - 70	71세 이상	계	남	여
全 國 (%)	4,303	31	157	366	717	929	1,096	637	359	11	4,303	4,253	40
	100	0.7	3.6	8.5	16.7	21.6	25.5	14.8	8.3	0.3	100	99.1	0.9
濟 州	51	-	3	9	5	12	15	4	3	-	51	51	-
	100	-	5.9	17.6	9.8	23.5	29.4	7.8	5.9	-	100	100	-

資料 : 중앙선거관리위원회 자료에서 再作成



〈표 21-2〉 歷代 基礎議會 議員 年齡別 分布

(단위 : 명, %)

구 분	議員 定數	25-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71세 이상
제 1 대	185 (100)	6 (3.2)	28 (15.1)	26 (14.0)	42 (22.7)	40 (21.6)	24 (13.0)	10 (5.4)	8 (4.3)	1 (0.5)	
제 2 대	164 (100)	15 (9.1)	31 (18.9)	32 (19.5)	25 (15.2)	30 (18.3)	13 (7.9)	10 (6.0)	6 (3.6)	2 (1.2)	
제 3 대	164 (100)	34 (20.7)	27 (16.4)	32 (19.5)	35 (21.3)	19 (11.6)	10 (6.1)	5 (3.0)	1 (0.6)	1 (0.6)	

資料 : 濟州道選舉管理委員會, 前掲書 (1973), (1981)에서 발췌 作成.

나. 廣域議會 議員

광역의회 의원〈표 22-1〉은 50대 58.8%, 40대 41.2%로 중·장년층으로만 구성되고, 2-30대와 60대 이상은 한명도 없어 연령층 구성이 심한 불균형을 이루고 있다.

그러나 전국평균치는 50대 44.9%, 40대 35.2%이고, 30대 9.7%, 60대 이상 9.7%로 비교적 균형을 이루고 있다.

歷代 의원들의 연령층〈표 22-2〉은 제 1대의 경우 30대 35.0%, 40대와 50대 각각 25.0%로 골고루 진출했고, 제 2대 30대 46.7%, 40대 33.3%, 20대 13.3%인데 비해 50대 이상은 단 한명 뿐으로 젊은 층이 대거 진출했다.

제 3대에도 총 의원 수 18명 중 50대가 5명(27.8%)이고 13명은 모두 45세 이하의 젊은 층으로 구성된 것은 기초의회와 비슷하다.

〈표 22-1〉 現在 廣域議會 議員 年齡別 分布

(단위 : 명, %)

구 분	의원 정수	연 령 별									성 별		
		30세 미만	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 69	70세 이상	남	여	계
全 國 (%)	866	4	21	63	111	194	241	148	77	7	858	8	866
	100	0.5	2.4	7.3	12.8	22.4	27.8	17.1	8.9	0.8	99.1	0.9	100
濟 州	17	-	-	-	4	3	7	3	-	-	17	-	17
	100	-	-	-	23.6	17.6	41.2	17.6	-	-	17	-	100

資料 : 중앙선거관리위원회 자료에서 再作成

〈표 22-2〉 歷代 廣域議會 議員 年齡別 分布

(단위 : 명, %)

구 분	議 員 定 數	25-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51-55	56-60	61-65	66-70	71세 이 상
제 1 대	20 (100)	2 (10.0)	4 (20.0)	3 (15.0)	3 (15.0)	2 (10.0)	2 (10.0)	3 (15.0)	1 (5.0)		
제 2 대	15 (100)	2 (13.3)	3 (20.0)	4 (26.7)	5 (33.3)					1 (6.7)	
제 3 대	18 (100)	3 (16.6)	1 (5.6)	7 (38.9)	2 (11.1)		5 (27.8)				

資料 : 濟州道選舉管理委員會, 前掲書 (1973), (1981)에서 발췌 作成.

④ 政治性向

1991년 지방의회의원 선거에서는 廣域議會나 基礎議會의원 모두 與黨인 民自黨 소속이 多數〈표 23〉를 점했다.

廣域議會의원은 정당추천제(지방의회의원선거법 제 31조①)가 시행되어 선거당시 부터 각 정당이 후보자를 추천하여 선거에 전력했고 基礎議會는 정당추천제가 배제 되었으나 정당인들도 대거 후보로 나섰다.

선거 결과 濟州지방 의원들의 정치적 성향은 與黨인 民自黨과 무소속으로 양분되어 野黨인 新民黨과 民主黨 출신이 한명도 당선되지 못했다. 기초의회의원의 黨籍은 民自黨과 무소속의 비율이 17명(33.3%) 대 34명(66.7%)이고 광역의회는 민자당 8명(47.1%) 대 무소속 9명(52.9%)으로 여당 보다도 무소속 출신이 높은 반면 전통적인 野黨 취약세를 그대로 반영했다.

전국적으로는 i) 執權 與黨인 民自黨 소속이 광역의회에서 41%의 득표율로 65%의 의석을 차지하고 기초의회에서 49.8%의 의석을 점하였다. ii) 野黨인 平民黨은 기초의회 선거에서 18.2%의 의석을 확보하는데 그쳤고, iii) 광역의회 선거에서는 平民黨을 해체하고 黨名을 新民黨으로 改名, 출범하면서 광역의회 선거에 임했으나 22%의 득표율로 19%의 의석을 차지하는데 그쳤다. iv) 역시 野黨인 民主黨은 광역의회 선거에서 14%의 得票率에 2%의 의석밖에 확보하지 못했고 기초의회 선거에서

0.8%의 의석을 얻었을 뿐이었다. v) 院外野黨인 民衆黨은 進歩政治 노선을 표방하고 나섰으나 광역의회 선거에서 단 1석을 당선시켰다. vi) 대체적으로 野黨 출신자들의 지방의회 진출이 부진한 반면 무소속의 진출이 두드러졌다. 무소속 출신자들은 광역의회에서 14%, 기초의회에서 31.2%를 차지했다. vii) 全敎組, 全農 등 在野 社會運動團體와 시민단체에서는 광역의회 선거에서 전국적으로 70명의 후보자를 추천하고 10명의 의원을 배출하여 극소수이나마 새로운 시민정치참여 세력으로 주목 받고 있다.

〈표 23〉 政黨別 當選者 分布

( ) 득표율, %

구분	기 초					광 역					
	민자	평민	민주	무소속	계	민자	신민	민주	민중	무소속	계
全國	2143 (49.8)	783 (18.2)	35 (0.8)	1342 (31.2)	4303 (100)	564 (65.1)	165 (19.1)	21 (2.4)	1 (0.1)	115 (13.9)	866 (100)
濟州	17 (33.3)	-	-	34 (66.7)	51 (100)	8 (47.1)	-	-	-	9 (46.8)	17 (100)

資料 : 중앙선거관리위원회 자료에서 再作成

⑤ 力量分析 結果



이상의 선거결과는 과거 地方選舉에 비해 여러가지 특징을 나타내고 있다. 당선자 분포에서 본 바와 같이 i) 지방의원들의 학력수준이 대단히 높아졌다. 기초의회는 高卒이상 90%, 광역의회는 大退이상이 94%로 과거 기초의회 학력이 中卒 이하 80%-94%, 광역의회 中卒이하 44%-56%와 비교하면 엄청난 변화이다. 이는 우리나라 國民敎育 수준의 비약적인 성장이 이를 뒷받침 하고 있다.<sup>120)</sup>

120) 1950년 적령아동 취학율은 69.8%였으나 産業化의 진행에 따라 1988년은 99.8%로 높아졌고 졸업자 99.5%가 中學校에 진학하고 있다. 또 中卒者 95.6%가 高校진학을 희망하고 있고 이 중 91.9%가 진학하고 있다. 문교부, 「문교40년사」, (1988), P. 20.

지방의회 의원들의 학력수준이 높은 것은 정책수행에 상응한 力量을 발휘할 수 있는 주요 요건을 갖추고 있는 것으로 볼 수 있다.

ii) 직업별 분포에서는 과거에는 濟州産業의 특성상<sup>121)</sup> 농업이 주류를 이루어 왔으나 이번 선거결과 광역의회는 건설업 종사자 진출이 29%로 가장 높고 기초의회에도 농업 47%, 상업 10%에 이어 건설업이 8%를 차지하여 80년대 이후 계속되고 있는 濟州開發 붐을 타고 성장한 건설업체가 다른 산업에 비해 상대적으로 優位에 있음을 말해 주고 있다.

반면에 기초의회에는 의사·약사·변호사·출판인·교육자 등 전문인의 비율이 매우 낮아 조례의 제정, 行政監視 등 법률적·행정적 기능을 원만하게 수행하기 위한 力量 동원의 가능성에 대한 의구심을 낳게 했다.

iii) 연령층은 40代와 50代가 대부분을 차지하여 과거에 비해 평균연령이 높아졌다. 평균 연령이 높아진 것은 장·단점이 있을 수 있으며 접근방법에 따라 그 평가가 달리 나올 수 있다. 과거에는 청년층이 절대 다수를 점유하고 있었으나, 현재는 40세 이상의 경험과 지식, 그리고 사회적 기반이 좋은 사람이 대다수를 점하고 있다고 하는 점에서는 議會運營의 定着化에 긍정적인 요인으로 작용할 것으로 생각된다. 그러나 젊은 층이 적다고 하는 것은 의회운영을 지나치게 保守化 시킬 우려도 있으므로 경계해야 할 것이다.<sup>122)</sup>

또한 지방의원이 地方政治舞臺에서 정치지도자로서의 학습과 경험이 一過性으로 끝나서는 안되기 때문에 연령층이 높은 것은 바람직 하지 못하다.

iv) 女性議員이 전국적으로 0.9%인데 비해 제주지역에는 기초 및 광역의회에 여성의원이 한명도 없는 것은 현대 여성활동의 중요성에 비추어 향후 교훈적인 과제로 남는다.

v) 濟州지방의회 의원들의 정치적 성향은 與黨인 民自黨과 무소속으로 兩分되었

121) 濟州道內 총인구 52만 2천명 중 농업인구 16만 4천명, 수산인구 3만 3천명으로 1차산업 비율이 35.0%이다.

122) 金東勳, “地方自治 7個月間の 評價”, 『地方自治研究』, 第 3卷 第 2號, (1991), P. 145.

다. 濟州지방의회가 野黨 출신과 進歩的인 정치노선을 표방하는 사회단체 세력들이 진출하지 못하여 與黨 중심의 운영을 하게 되므로써 정치인에게 가장 요구되는 利害相衝에 대한 調整機能 훈련의 기회를 갖지 못하는 약점을 가지고 있다. 아울러 與黨이나 親與的인 의원이 절대적인 優位를 점함으로써 行政監視機能을 제대로 수행하지 못할 우려가 높다.

與黨이나 親與的인 지방의원들은 소속단체의 활동이나 사업상 행정기관의 直·間接的인 후원이 필요함으로써 밀접한 共存關係를 유지하게 되어 집행기관을 견제하거나 감시하는데 소극적일 수 밖에 없다.

특히 무소속 당선율은 전국평균치 보다 훨씬 높아 무소속 의원들의 政見 結集이 어렵다는 점에서 보면 道議會의 政策指向은 오히려 與黨에 의해 주도될 가능성을 보였다.

제주도내 지방의회 의 무소속 진출 비율<표 6>은 제 1대 15.6%-30.0%, 제 2대 13.3%-15.9%로 저조한 현상을 보이다가 제 3대에 와서 기초의회 93.3%, 광역의회 77.8%로 무소속이 절대적인 優位를 점했다.

무소속의 강세는 제 4대 선거에서도 뚜렷하게 나타났으나 지금까지의 지방선거를 보면 전국평균 무소속 당선율은 48.8%인데 비해 제주는 34.0%로 오히려 낮은 편이다. 무소속 출신이 비교적 높은 당선율을 보이는 것은 정책에 대한 冷笑主義, 政黨의 지방조직 취약, 인물 중심의 선택, 公薦制 등 法·制度的인 제약, 정당인이 위장 무소속 입후보와 같은 政治術手의 영향 등으로 설명되고 있다.<sup>123)</sup>

전국적으로 보면 두번의 지방의회의원선거 결과 3黨 합당으로 國會議席 3분의 2 이상을 차지하여 巨大 與黨으로 등장한 民自黨을 더욱 肥大하게 만들었고, 與·野

---

123) 孫鳳淑, 前掲書, P. 97, 99, 106, 107, 113, 116, 120 / 孫禎睦, 「韓國地方制度·自治史研究」(下)(서울, 一志社, 1992), P. 167, 168, 293, 297, 509. / 金光洙, 「地方議員選舉의 綜合的 分析과 評價」, 韓國地方自治學會, 「地方自治研究」, 第3卷 第2號(1991. 12), PP. 116-117 / 고창훈 외, 「韓國의 政治體制와 地方議會議員의 役割」, 韓國地方自治學會濟州支會 주최 학술세미나 발표論文(1993. 11. 27).

〈표 24〉 地方選舉 無所屬 當選 現況

연 도	선거 구분	濟 州		全 國	
		총당선자	무소속당선자 (%)	총당선자	무소속당선자 (%)
1952	시.읍.면의원	185	29 (15.6)	17,544	7,469 (42.6)
	시.도의원	20	6 (30.0)	306	85 (27.8)
1956	시.읍.면의원	164	26 (15.9)	16,954	4,852 (28.6)
	시.도의원	15	2 (13.3)	437	83 (19.0)
	시.읍.면장	8	4 (50.0)	580	267 (46.0)
1960	시.읍.면의원	164	153 (93.3)	16,851	13,688 (81.2)
	시.도의원	18	14 (77.8)	487	216 (44.4)
	시.읍.면장	14	13 (92.9)	1,467	1,110 (75.7)
	시.도지사	1	1 (100)	10	1 (10.0)
1991	시.군의원	51	34 (67.0)	4,303	1,343 (31.2)
	시.도의원	17	9 (53.0)	866	120 (13.9)
합 계		857	291 (34.0)	59,805	29,234 (48.8)

資料：濟州道選舉管理委員會, 前掲書, (1973), (1981), (1991)에서 발췌 작성.

관계의 극심한 不均衡 상태를 초래하여 새로운 정치적 불안요인을 낳았다<sup>124)</sup>

## 2. 地方議會의 運營上 限界

지방의회가 지방자치단체의 議事機構로서 諸 기능을 충분히 발휘하고 국민 기대치에 相應한 발전을 하려면 의원의 力量과 더불어 제도적인 적정성이 확보되어야 한다.

지방의회의 자율성과 분권성의 확보는 의회 구성상의 先行 要件이다.

우리나라의 헌법이 정부와는 별도로 지방자치의 章을 두고 있고, 지방자치단체의 長과 지방의회 의원을 주민이 직접 선거하는 정치형태를 택하고 있는 것은 지방자치단체가 지방에 있어서의 자율적인 정치적 단위임을 뜻한다. 그러므로 지방자치단체

124) 李啓熙, “地方議會 運營의 評價와 課題”, 『地方自治研究』, 第 4卷 第 1號, (1992. 6), P. 160.

의 권능은 地域統治機構로서의 성격에 적정하게 확보되어야 할 것이다. 다만 지방자치단체는 일정지역만을 관할하는 統治機構이므로 국가 全體社會의 통일을 유지하는 한도 안에서 중앙정부의 관여를 받는 것은 불가피하다.

현행 지방자치제도상에는 국민사회 전체의 통합이나 국가 전체사회의 統一을 위한 불가피한 關與 보다도 官治主義的인 제도로 인해 지방의회의 자율성과 분권성을 제한하는 요인들이 제거되지 않고 있다.

이런 관점에서 현행 제도상 지방의회의 자율성과 분권성에 심각한 영향을 미치고 있는 중앙정부의 관여, 執行機關의 牽制, 政黨의 統制, 재정자립의 허약한 점 등을 중심으로 지방의회 역할의 制約要因을 省察하고자 한다.

#### (1) 中央政府의 關與

##### ① 中央政府의 指導·監督權

국가와 지방자치단체의 관계는 垂直的인 상하관계가 아니고, 水平的인 상호보완 관계이다. 이러한 관계하에서는, 국가의 지방자치단체에 대한 관여는 권고·지도 등 非權力的인 것이어야 하며, 권력적인 關與手段은 극히 예외적으로만 인정되어야 한다.<sup>125)</sup> 그럼에도 불구하고 지방의회의 권한은 중앙정부의 지도감독권에 의해서 크게 제약받고 있다.

自治事務에 대한 監査權을 內務部長官 또는 市·道知事에게 인정하였을 뿐만 아니라(지자법 제 158조), 지방자치단체의 자치사무 및 위임사무에 관한 위법·부당(자치사무는 違法의 경우)한 명령이나 처분에 대한 是正命令權, 取消·停止權을 관계 주무부장관에게 부여하였다(지자법 제 157조). 지방자치단체의 長은 주무부장관의 취소·정지에 대하여 이의가 있는 경우에는 大法院에 訴를 제기할 수 있다.

지방의회의 의결에 대해서도 內務部長官은 시·도의회의 의결이, 그리고 市·道知事는 市·郡·區의회의 의결이 법령에 違背되는 경우 이에 대해 再議를 요구할 수 있게 되었다(지자법 제 159조①). 이 경우 역시 법령위반 여부에 대한 판단은 再議

125) 朴鈺旿, “地方自治法の 現狀과 課題”, 『地方自治研究』, 第 5卷 第 2號, (1993. 12), P. 182.

要求權者에게 있으며, 再議가 요구된 의결은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성으로 재확정되게 되어 있다. 이렇게 재확정된 의결이라 하더라도 內務部長官이나 市·道知事는 이를 다시 大法院에 제소할 수 있는데, 이러한 경우 의결의 효력은 大法院의 판결이 있을 때 까지 정지된다(지자법 제 159조③). 지방의회 권한에 대한 중대한 제약이라 아니 할 수 없다.

內務部長官이나 市·道知事는 지방의회 의결 중 법령에 위반되는 것 뿐만 아니라 公益을 현저히 해하는 경우에도 再議를 요구할 수 있게 되어 있다(지자법 제 159조 ①항 후단). 소위 合目的性 통제까지 하게 되는 것이다. 이 경우에 있어서는 앞서의 법령에 위배되는 경우와는 달리 大法院에 제소는 할 수 없다. 일단 再議가 요구되면 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2의 찬성을 議決定足數로 요구한다는 점에서 지방의회 권한을 크게 제약하게 된다.

#### ② 事務配分上の 制約

지방자치단체는 그 관할구역 내의 自治事務와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하게 되어 있는 바(지자법 제 9조①) 이 규정상 사무의 범위는 넓은 의미에서 固有事務, 團體委任事務, 機關委任事務 모두가 포함된다.

지방자치단체가 어느 범위에서 이러한 사무를 관장할 것인가는 국가에 따라 다르다. 지방자치법은 例示的·包括的 授權方式을 채택하고 있으나 국가가 구체적인 지방적 사무를 개별적 법률로 국가의 사무로 정하는 것을 막을 수 없다.

현행 법률은 여러가지 지방적 사무를 국가의 사무로 규정하고 있으며 지방자치단체에서 처리하게 하는 경우에도 지방자치단체의 長에 대한 機關委任事務로 위임하는 방식을 채택함으로써 固有事務는 증가하지 아니하고 機關委任事務만 증가하는 현상을 낳고 있다.<sup>126)</sup>

지방의회의 권한은 무엇보다도 이러한 권한의 대상이 되는 固有事務의 폭이 지극

126) 1993년 현재 국가의 총기능 15,774개중 국가기관이 수행하는 기능은 11,744개(75%)이고, 자치단체가 수행하는 기능은 4,030개(25%)로서 이중 자치단체사무 2,110개(13%), 기관위임사무 1,920개(12%)임. 총무처, 「중앙-지방사무총람 총론」, 1994, P. 22.



히 좁다는 사실에 의해 크게 제약되고 있다.

지방자치단체의 집행기관이 처리하는 일이라 하여 모두 지방의회가 관여할 수 있는 것은 아니다. 집행기관이 하는 일의 상당부분은 중앙정부로부터 위임된 것으로서 그 처리에 관한 궁극적인 권한은 어디까지나 중앙정부에 있다. 즉, 지방자치단체의 자치권을 벗어나 있는 것이다. 물론 委任事務 중에서도 지방자치단체장이 아닌 지방자치단체 자체에 위임된 團體委任事務에 대해서는 지방의회가 관여할 수 있으나 단체위임사무 역시 어디까지나 위임사무의 일부이므로 중앙정부의 관여로 인해 지방의회의 力量面에서 큰 의미를 지니지 못한다고 할 수 있다. 결국 지방의회가 궁극적인 권한을 행사할 수 있는 사무는 자치권의 대상이 되는 固有事務에 한정되는데 이러한 固有事務의 영역이 얼마나 넓은가 하는 것이다.

지방자치법 자체는 固有事務를 비교적 넓게 규정하고 있기는 하다. 지방자치단체의 區域. 組織 및 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복리증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 産業振興에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 그리고 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등의 여섯 영역에 걸쳐 57개의 세부영역을 예시하고 있다(지자법 제 9조②). 즉, 지역사회의 발전과 지방정부 운영에 관한 중요한 사항들이 모두 망라되어 있다.

이것은 어디까지나 예시에 불과한 것이고 실제에 있어서는 여러 법령에 제약되어 실제로 자치권이 보장되는 사무는 매우 제한적이다.<sup>127)</sup> 이러한 현상은 결국 지방자치단체를 중앙정부의 下部機關으로 예속시키게 되며 자치단체의 長이 직선되면 機關委任事務의 수행에 차질을 가져 올 것으로 우려된다.

### ③ 人事行政上의 制約

人事行政도 건전한 지방자치를 위해서는 주민들이 직접 선출한 지방자치단체의 長과 지방의회를 기초로 지방공무원이 임명되어야 한다. 그러나 현재 지방자치단체의 長인 市·道知事와 중요직 고급공무원들은 중앙정부에서 임명하고 있다. 이러한

---

127) 1985년 현재 固有事務는 道の 경우 36.8%, 市 42.3%, 郡 37.7%에 지나지 아니하고, 委任事務(단체위임사무 포함)는 道の 경우 63.2%, 市 57.7%, 郡 62.3%이다. 韓國地方行政研究院, 「地方行政 機能 分析에 관한 研究」, (1990), P. 65.

중앙정부의 지방자치단체에 대한 人事權의 장악은 앞으로 團體長이 주민의 투표로 선출된 후에도 지방사무에 대한 統制手段을 강구하려는 것이다.

중앙정부에서 파견된 공무원이 지방행정을 주도하게 되면 상대적으로 지방의회의 행정에 대한 牽制力이 낮아지게 마련이다. <표 25>에서 보여주듯 현재 우리나라에서는 市·道知事 외에도 고급공무원 중 1급 16명이 국가공무원인데 비해 6명만이 지방공무원이며, 2급의 경우 53명이 국가공무원인데 비해 지방공무원은 겨우 21명 뿐이다. 특히 서울과 釜山直轄市를 제외한 모든 지방자치단체에서는 1급의 모든 공무원들이 중앙에서 임명되고 있다. 이는 지방자치단체의 長 및 중요 공무원들을 중앙에서 임명함으로써 모든 지방의 자율적인 행정권을 중앙정부가 통제하려는 의도인 것이다. 3급은 41%, 4급은 21%가 국가공무원이다. 이 역시 중앙정부가 대부분의 지방행정을 국가공무원의 파견을 통하여 독점하고 있음을 드러내고 있다. 5급의 경우 다수가 지방공무원으로 충원되고 있다. 그러나, 이들 3, 4, 5급의 지방공무원들도 중앙정부가 임명한 지방자치단체의 長에 의해 임명 또는 충원되고 있는 현실을 볼 때 이들 또한 중앙정부에 의해 간접적으로 통제되고 있다고 볼 수 있다.

## (2) 執行機關의 牽制

지방의회는 조례의 제정·개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인 등 議事機關으로서의 주요권한을 지니는 동시에, 執行機關에 대한 牽制機能으로서 행정사무감사 및 조사권, 행정사무처리 상황의 보고와 응답권을 가지고 있다(지자법 제 36조).

의회의 감사 및 조사권은 '88년에 개정된 지방자치법에는 포함되어 있지 않았으나 여론의 압력으로 '89년에 신설된 조항이다. 이 규정에는 조사를 위하여 필요할 때에는 직접 현지확인 까지 할 수 있다는 의미에서 法 규정상으로 조사와 현지확인이 허용되지 않는 日本議會의 監査請求權 보다는 상대적으로 권한이 강력한 것이라 볼 수 있다.<sup>128)</sup>

그러나 團體長은 국가 및 지방자치단체로 부터 위임된 사무를 관리하고 집행한다

128) 日本의 경우 현지확인 監査는 議會가 감사위원을 통해 행하도록 되어 있다. 日本 地方自治法 제 98조 2항.

〈표 25〉 國家公務員과 地方公務員의 地自體別 實態

(단위 : 명)

시. 도별	구 분	계	1 급	2 급	3 급	4 급	5 급
	계	12,698	22	74	220	1,867	10,515
총 계	국 가	1,151	16	53	91	397	594
	지 방	11,547	6	21	129	1,470	9,921
서 울	국 가	103	2	35	-	57	9
	지 방	1,562	5	12	39	256	1,250
釜 山	국 가	72	1	1	24	43	3
	지 방	668	1	3	19	108	537
大 邱	국 가	64	1	-	1	18	44
	지 방	472	-	1	4	74	393
仁 川	국 가	61	1	-	1	17	42
	지 방	416	-	1	5	63	347
光 州	국 가	58	1	-	1	15	41
	지 방	376	-	1	5	55	315
大 田	국 가	59	1	-	1	16	41
	지 방	370	-	1	5	52	312
京 畿	국 가	100	1	6	14	29	50
	지 방	1,478	-	2	12	196	1,268
江 原	국 가	85	1	1	8	26	49
	지 방	777	-	1	5	81	691
忠 北	국 가	70	1	1	4	20	44
	지 방	564	-	-	4	62	498
忠 南	국 가	79	1	1	6	25	46
	지 방	720	-	-	4	70	646
全 北	국 가	78	1	1	6	23	47
	지 방	736	-	-	6	85	645
全 南	국 가	88	1	1	6	32	48
	지 방	943	-	-	6	95	842
慶 北	국 가	93	1	2	9	34	47
	지 방	1,060	-	-	5	111	944
慶 南	국 가	91	1	3	8	31	48
	지 방	1,098	-	-	7	133	958
濟 州	국 가	50	1	1	2	11	35
	지 방	307	-	-	3	29	275

資料 : 內務部, 地方行政機構表 (1993. 10), PP. 421-422에서 再作成

는 본연의 권한 외에, 지방의회에 대한 牽制機能으로서 지방의회의 의결에 대한 再議要求權(지자법 제 98조)과 예산상 집행불가능한 의결의 再議要求權(지자법 제 99조), 그리고 先決處分權(지자법 제 100조)을 가지고 있다.

단체장이 지방의회에 대하여 再議要求權이나 先決處分權 등을 가지고 지방의회의 議事에 대립할 수 있는데 비하면 지방의회의 對 團體長 牽制力은 상대적으로 약하다고 볼 수 있다. 특히 再議 요구된 의결사항은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야만 재확정될 수 있고(지자법 제 159조②), 再議 요구를 위한 越權과 법령위반 여부를 단체장이 판단하게 되어 있어 의회의 행정견제는 그만큼 축소되는 것이다.

그리고 市·道知事は 市·郡·區의회의 의결이 법령에 위배되는 경우 再議를 요구할 수 있도록 규정되어 있고 법령위반 여부는 再議要求權者에게 맡겨져 있으며, 재확정된 의결이라 하더라도 大法院에 제소할 경우, 그 효력은 大法院 판결이 있을 때 까지 정지된다(지자법 제 159조③).

行政監視權은 그 절차면에서도 매우 제한적이다. 즉, 감사기간을 市·道 5일, 市·郡·區 3일로 제한하고 있고(지자법시행령 제 16조), 현지확인·출석·증언 등 제반 요구는 반드시 3일전 까지 이루어져야 하도록 규정하고 있으며(지자법시행령 제 17조), 조사결과의 처리에서 통제의 실효성을 확보할 수단이 매우 빈약하다(지자법시행령 제 19조).

이러한 엄격한 제한을 둔 행정감시에 대한 입법은 지방의회의 견제 없이 30년 동안 정책을 집행해 온 집행기관 優越主義의 사고가 입법과정에 작용해 온 결과로 볼 수 있으며 의회의 行政監視權을 제약하는 주요 요인이 된다.

이와 관련하여 의회와 단체장간의 기본적인 대립이 발생하여 화해가 되지 않은 체 갈등이 지속될 경우 이를 해결할 장치가 없다는 것이 우리나라 지방자치제의 중요한 결함으로 지적될 수 있다.

### (3) 政黨의 統制

지방자치는 일정지역 내에서의 주민자치를 본질로 하지만 결국 전국적인 政治環境을 벗어날 수 없다. 중앙정치와 지방정치는 기본적으로 相互連繫 관계를 맺고 있

고, 연계관계의 매개는 정당의 역할이다.

민주정치는 정당정치라고 불리듯이 민주정치에 있어서 政黨參與는 중요한 의의를 가지고 있다. 즉, 국민이 정당을 지지하고 정당의 정책이 행정에 반영되도록 한다는 것은 국민의 의사를 정책에 반영시킨다는 점에서 필수적인 제도적 조치라 하겠다.

정당정치의 관점에서 볼 때 지방자치는 정당의 중요한 權力基盤으로서의 의미를 지니는 것이다. 그러나 지방의회의 효율적인 운영과 주민자치의 확립이라는 측면에서 볼 때 지방선거에 정당이 관여하는 것은 順機能도 있고 逆機能도 있다고 할 것이다. 순기능과 역기능 중 어느 것을 보다 강하게 나타내느냐는 그 나라의 정치현황에 달려 있다고 하겠다. 그 나라의 정당의 내부조직이 당원중심의 民主的·分權的 조직일 때에는 순기능이 주로 나타날 것이고, 中央黨統制中心의 執權的·權威主義的 일 때에는 역기능이 주로 나타날 것이다.

지방선거에 있어서 정당참여의 인정여부에 관한 각국의 입법 예는 參與認定型과 參與排除型이 있다. 參與排除型은 정당의 후보자공천, 후보자의 정당표방을 금지하는 유형과, 더 나아가서 黨籍保有 까지도 금지하는 유형이 있다. 前者는 美國의 市 중에서 약 3분의 2가 채택하고 있고, 後者는 타일랜드, 말레이시아 등에서 채택하고 있다. 유럽국가들에서는 정당참여가 허용되고 있으나, 정당의 内部組織이 민주화·분권화 되어 있어 中央黨이 지방자치에 관여하지는 못하고 있다.<sup>129)</sup> 日本의 경우에는 지배여당인 自民黨과 지방의원간의 수직적 계열화가 오랜 전통으로 構造化 되어 왔다.<sup>130)</sup>

129) 朴鉉旻, 「地方自治法の 現狀과 課題」, P. 185.

130) 日本 自民黨의 地方支配構造는 파벌영수를 정점으로 하여 그 아래 국회의원, 都道府縣會議員, 市町村會議員 순으로 계열화 되어 피라미드형 수직구조를 이루고 있다. 763명의 衆·參兩院의 국회의원을 축으로 하여 3,000명 정도의 都道府縣會議員, 20,000명 정도의 區·市會議員과 50,000명 정도의 町·村會議員들이 피라미드형으로 연계되어 있다. 즉, 국회의원 1인이 약 4인 정도의 都·道·府·縣會議員, 약 30인의 區·市會議員, 약 70인의 町·村會議員을 기반으로 하여 그 위를 유지하고 있다 하겠다. 編岡政行, 「現代日本の政黨政治」, 東洋經濟新聞社, (1988), P. 7.

우리나라에 있어서는 과거 9년 동안 지방자치 시행되는 동안, 정당의 후보자공천과 정당표방이 허용되었다. 그리하여 제 1회 선거에서는 전체의원의 57.7%, 제 2회 선거에서는 71.6%, 제 3회 선거에서는 19.8%가 黨籍保有者였다.<sup>131)</sup> 제 3회 선거에서 당적보유자의 당선률이 낮은 것은 당시 舊 與黨인 自由黨이 몰락하고, 新 與黨인 民主黨은 분열되어 授權政黨으로서의 태세를 갖추지 못한 때문이었다. 그리고 1991년에 실시된 선거에서는 與黨 소속이 65.1%, 野黨 소속이 21.6%, 무소속이 13.9%였다.<sup>132)</sup>

현행 지방자치제도상에도 市·道議會議員 선거와 지방자치단체의 長 선거에 있어서 정당은 소속당원 중에서 선거구별로 후보자 1인을 추천할 수 있도록 하여 지방자치에의 정당참여를 허용했다(지방의회의원선거법 제 31조①, 지방자치단체의 장 선거법 제 27조①).

지방자치법 개정 당시에 與·野間에 가장 크게 대립되었던 사항의 하나가 지방선거에서의 정당참여 문제였다. 정당참여에 관한 규정은 당시의 與·野 정당의 이해에 얽힌 정략적인 타협의 산물이었다는 비판을 받았다. 그래서 우리나라에 있어서는 정당들이 아직은 黨內 민주주의를 이룩하지 못하여 總裁와 소수의 간부 중심의 철저한 중앙집권적, 권위주의적 집권체제를 유지하고 있어서, 지방선거에 정당이 개입하게 되면 주민자치의 본래의 취지는 사라지고, 지방의회의원과 長은 중앙당에 예속할 수 밖에 없다는 우려가 있었다.<sup>133)</sup>

특히 우리나라 정당은 組織基盤의 민주성이 결여되고 정당의 활동이나 정치인의 行態가 黨利黨略과 集團利己主義, 지역감정과 개인주의 또는 국민대표성의 왜곡 등이 종종 노정되고 있는 실정하에서는 정당이 지방자치에 깊이 介入하는 것은 그것이 정당정치의 명분을 내세운다 하더라도 성숙되지 못한 현 단계로는 그다지 바람직한 일이 못된다고 하겠으며, 특히 基礎自治團體 수준에서 후보공천이나 선거운동 등에

131) 崔昌浩, “地方選舉와 政黨”, 「考試研究」, (1990.5), P. 189.

132) 韓國地方行政研究院, 「地方議會議員 選舉 分析을 위한 研究」, (1991.11), P. 179.

133) 鄭世煜, 「地方自治의 發展을 위한 세미나」, 韓國地方自治學會, (1991.12), P. 9.

관여하는 것은 이롭지 못하다고 하겠다.<sup>134)</sup>

지방선거에 정당참여는 贊.反의 대립 속에 시행한 결과, 廣域選舉 당시 정당공천을 둘러싼 잡음, 지방의회議長의 선출 문제로 일어난 의회의 파행운영과 갈등, 市·道別 議員協議會를 조직하여 지방의회를 중앙정당에 예속화 하려는 움직임 등의 부작용을 낳았다.<sup>135)</sup>

뿐만 아니라 현실적으로 지방의회의원이나 지방자치단체의 長은 국회의원의 도움 없이는 지역에서 정치생명을 신장시켜 나가기가 어렵다. 지방재정자립도가 허약한 상태에서 국가재정으로 부터 여러 형태의 지원을 자기지역에 유리하게 끌어들이기 위한 利益誘導裝置로서 국회의원과 의연계는 필수불가결 하다.<sup>136)</sup> 즉, 국가보조금이나 讓與金, 공공투자사업, 정책적인 融資, 認·許可權, 起債權 등 지역에 혜택을 줄 수 있는 이권을 중앙의 官僚機構가 장악하고 있는 상황에서 중앙의 관료에게 영향력을 행사할 수 있는 것은 국회의원이기 때문이다.

지난 제 14대 國會議員선거 때 광역의원 849명, 기초의원 4,253명을 대상으로 지방의원들의 국회의원선거 관여 여부를 조사한 한 연구결과에 따르면 광역의원의 60.0%, 기초의원의 41.5%가 국회의원선거에 깊이 관여한 것으로 나타났다.<sup>137)</sup> 이러한 조사결과는 중앙정치와 지방정치가 불가분의 관계에 있을 수 밖에 없고 정당운영의 민주성이 확립되지 못한 상황에서는 정당의 참여가 지방자치 발전에 障礙가 될 수 있음을 의미한다고 하겠다.

지방의회가 중앙정당의 통제를 벗어나 주민자치 정신에 입각한 주체적 운영을 하려면 첫째, 지방의회가 스스로 결정할 수 있는 권한의 범위가 크지 않으면 안된다. 그렇지 않을 경우 지방의원이 국회의원에의 隸屬性이 커지고 결국 지방의회는 중앙

134) 金雲泰, "우리나라 地方自治의 回顧와 課題", 「地方自治研究」, 第 4卷 第 1號, (1992.6), PP. 151-152.

135) 濟州新聞, 1991년 7월 9일 1면.3면 / 漢拿日報, 1991년 7월 8일 1면 / 濟民日報, 1991년 7월 8일 1면

136) 金長權, "地方議會의 效率的인 運營方案", P. 181.

137) 宋昌錫, "地方議會 活動 滿足度에 대한 議會別 認識比較에 관한 研究", 「地方自治研究」, 第 5卷 第 2號, (1993.12), P. 37.

정당에 예속되어 주민자치에 입각한 自律的인 의정활동은 큰 제약을 받게 되는 것이다.

이같은 지방의회의 중앙정당에의 예속상황은 지방의회를 無力化·非政治化 시킬 가능성이 크다. 과도한 비정치화는 주민의 참여의식의 저하를 가져오고 그것은 지방의회의 形骸化를 야기하며 부패와 오직을 낳게 된다.<sup>138)</sup>

둘째, 지역주민들의 自治政에의 적극적인 참여가 이루어져야 한다. 주민들의 自治政에의 참여는 지역구민의 의사를 거역할 수 없는 국회의원들의 지방의회 隸屬化를 예방하게 되고 지방의회의 힘과 位相을 높이게 될 것이다.

#### (4) 財政上의 制約

지방자치가 완벽하게 제도화 되어 있다고 하더라도 자주재원으로 그 지역내 자치 운영에 필요한 사무를 처리하지 못하면 지방자치는 허구에 불과하다. 지방재정은 지방정부가 그 기능을 수행하는데 필요한 재원을 조달하고 지출하며 관리하는 지속적인 경제활동의 總體이므로 성공적인 지방자치의 관건으로 기능하게 된다.

1993년 현재 우리나라 각 지방자치단체의 財政自立度<표 26>를 보면 전국평균이 68.0%에 불과하고, 道 51.6%, 市 70.3%, 郡 27.5%에 그치고 있다. 郡의 경우 137개 郡 중 62%에 이르는 85개 郡이 자체수입으로 인건비 조차 충당하지 못하고 있다.

이처럼 지방재정이 빈약한 상황에서 지방의회는 많은 경비를 소요하게 되는 사업의 추진을 결정할 수 없게 된다. 의회가 그러한 결정을 하더라도 그것은 자치단체의 長의 再議要求 대상이 된다.

경비가 많이 드는 사업을 의결할 수 없는 것은 재정자립도가 높은 지방자치단체의 경우도 마찬가지다. 재정자립도는 높으나 자립도 그 자체가 재정력을 나타내는 指標가 아니므로 지방자치단체의 투자능력과는 상관이 없는 것이다.

특히 依存財源인 국고보조금은 費途가 특정되어 있기 때문에 사실상 지방의회의 예산심의권의 영향을 받지 않게 된다. 국고보조금(grant in aid, subsidy)이란 국가가 地方自治團體에 대하여 그 행정을 수행하는데 소요되는 경비의 재원에 충당케 하

138) 金長權, “地方議會의 效率的인 運營方案”, P. 182.



〈표 26〉 地方財政自立度 現況

(단위 : %)

구 분	전 국	시. 도	시	군	자치구	비 고
전국평균	68.0	74.1	70.3	27.5	53.7	
서울	98.9	98.6			61.6	
<직할시평균>	84.0	81.7			44.6	
釜 山	89.1	87.1			45.3	
大 邱	91.2	90.0			47.1	
仁 川	86.2	88.2			48.5	
光 州	60.2	55.5			32.3	
大 田	81.7	75.1			45.7	
<도평균>	51.6	51.7	70.3	27.5		
京 畿	80.7	82.6	78.4	46.0		
江 原	41.4	41.2	56.2	26.5		
忠 北	45.1	45.3	58.8	27.5		
忠 南	39.0	40.3	54.0	29.3		
全 北	35.7	34.2	60.9	29.3		
全 南	31.3	30.4	62.1	17.3		
慶 北	39.9	39.5	64.4	22.6		
慶 南	58.8	61.5	78.7	28.6		
濟 州	51.7	48.2	63.0	31.1		

資料 : 濟州道, '93 예산개요 (제 1회 추경), P. 82.

기 위하여 지출하는 지출금 가운데 費途를 특정해서 교부하는 것을 말한다.

濟州道の 경우〈표 27〉 1988년 이후 재정자립도는 별로 향상되지 않은데다 國庫補助金の 점유비율은 전체예산의 16%-34%에 이르러 지방의회의 주요 의결권인 豫算審議權이 얼마나 제약 받는가를 알 수 있다.

또 국가가 補助金を 교부하면서 보조조건을 세부적으로 결정하게 되면 지방자치단체는 지역실정을 무시한 채 획일적인 보조조건에 따라 행정을 수행하게 되므로써 그에 관한 지방사업은 의회의 의결여부에 관계없이 강제된다. 그럴수록 주민들을 행정과정에 참여시키거나 행정업무가 주민에게 책임지는 방향으로 이루어지기를 기대하기는 어려울 것이다.

지방의회가 국가의 直·間接的인 예산통제에서 벗어나 地域意思에 따른 정책을 자율적으로 결정하려면 國稅의 地方稅 移讓을 통하여 지방의 재정자립도를 높여 나가고 중앙정부의 예산배분 권한을 대폭적으로 지방으로 移讓시키는 豫算配分構造를 개선시켜 나가야 한다

〈표 27〉 濟州道 財政上의 國庫補助金 比重

(단위 : 百萬원)

연도별	예산액 (A)		자주재원 (B)		의존재원 (C)		대 비	
	예산액	증가율 (%)	지방세	세 외 수 입	지 방 교부세	국고보조금 (D)	C/A (%)	D/A (%)
1988	56,765		9,366	15,511	17,672	14,216	56.2	25.0
1989	73,534	29.5	11,670	12,412	24,315	25,137	67.3	34.2
1990	98,697	34.2	21,639	16,710	27,478	32,270 (600)	60.5	32.7
1991	121,205	22.8	37,685	23,614	33,266	25,165 (1,475)	49.4	20.8
1992	139,627	15.2	48,310	24,700	44,431	22,186	47.7	15.9
1993	150,494	7.8	50,897	21,571	52,314	25,712	51.8	17.1

〈註〉 1) '92 까지는 최종예산액, '93 당초예산 기준

2) '90 국고보조금난의 ( ) 내는 地方債

'91 국고보조금난의 ( ) 내는 地方讓與金

資料 : 濟州道 일반회계 세입세출결산서, 각년도

## 第4章 新聞의 報道性向 分析과 反應

### 第1節 新聞 報道의 總括的 分析

#### 1. 濟州地方 言論媒體 現況

##### (1) 日刊紙

제주지방에는 日刊紙로서 濟州新聞·漢拏日報·濟民日報 3개紙가 있다.

濟州新聞은 해방 당시인 1945년 10월 1일 창간하여 현재 16面 朝刊 체제로 발행하고 있다.

漢拏日報는 제주도내 商工人, 法曹人, 言論人 등으로 구성된 日刊紙 創刊 發起人會가 주축이 되어 1989년 4월 22일 창간, 현재 16面 夕刊으로 발행하고 있다.

濟民日報는 濟州新聞 퇴직사원 110명으로 구성된 제주참언론동지회가 주축이 되어 1990년 6월 2일 창간, 16面 夕刊으로 발행하고 있다.

3개 日刊紙 중에 창간 연륜은 濟州新聞이 가장 오랜 반면 漢拏, 濟民은 80년대 말 정부의 언론정책 완화 이후 창간하게 된 新生紙라는 차별성을 갖고 있다.

運營資本은 濟州新聞의 경우 신문기업으로 성장한 기존 자본과 시설 확장을 위하여 경영주가 재투자한 자본으로 구성, 운영되고 있고, 漢拏日報는 創刊主를 중심으로 한 中商工人 자본, 그리고 濟民日報는 제주도민 2,753명이 출자한 자금 17억 2천만원과 창간 이후 투자된 기업인 자본 등으로 구성되었다.

3개 신문은 모두 영리를 추구하는 商業的 성격의 신문이다.

3개 신문의 報道性向에 대한 분석 결과는 이들의 劃一性和 差別性을 설명할 수 있는 근거가 된다.

##### (2) 放送

제주지방의 방송은 1950년 9월 KBS-AM방송이 처음으로 개국하여 中央放送의 중계와 로컬 프로그램을 제작 방송해 왔고, 1968년 濟州MBC-AM이 개국되어 방송을 시작한 후 현재까지 라디오 방송의 兩大 軸으로 활동하고 있다.

또 TV방송은 1970년 8월 濟州MBC-TV 개국에 이어 1971년 4월 KBS-1TV가 제주 지역에 중계를 시작하였고, 1981년 5월에는 KBS-2TV도 중계되기 시작하여 현재에 이르고 있다.

외국의 衛星放送도 시청 가능하여 점차 시청자가 늘어가고 있다.

현재 제주지역에서 시청할 수 있는 방송 채널은 다음과 같다.

① 空中波放送

- TV : KBS1, KBS2, MBC, EBS (4개 채널)
- AM : KBS-AM, MBC-AM (2개 채널)
- FM : KBS-FM, MBC-FM, EBS-FM (3개 채널)

② 衛星放送

- 日本 : NHK1, NHK2, JSB (3개 채널)
- 홍콩 : 스타 TV (6개 채널)

③ 有線放送 : TV 중계 유선방송 13개사 (시·읍·면별 1개사)

(3) 特殊紙

특수지는 週刊 광고전문지 5개를 비롯해서 기관·단체 會報 등 25개紙와 月刊 16개誌(紙), 季刊 7개誌, 年刊 6개誌가 공보처와 제주도에 등록되어 있다.

이 중에 정상적으로 발행되고 있는 특수지는 週刊 6개, 月刊 3개, 季刊 1개, 年刊 1개 등이 있다.

2. 3個 日刊紙의 編輯特性

(1) 3個 日刊紙 面數 構成

濟州新聞·漢拏日報·濟民日報 등 3개 일간지는 '91년 부터 '92년 중에 12면에서 16면으로 증면하여 발행하고 있다. 2년 동안 발행한 지면<표 1>은 총 1,855회에 24,136면이다.

지면 구성은 全面 15段으로 하여 일반적으로 10단을 기사로 편집하고 5단은 광고를 게재하며 총 16면 중 1-2면은 全面 광고를 게재하고 있다.

지면별 특성<부록 : 표 1>은 지방기사를 집중적으로 편집하여 地方紙 개성을 뚜렷

하게 나타내고 있고 지면별 기사 掲載量<부록: 표 2>은 해당 지면의 광고 점유율에 따라 변화하고 있는데 2면, 14면, 15면 기사량이 많은 것이 3개 일간지의 공통점이다.

社説은 3개紙 공통으로 3면에 固定欄으로 편집하고 있다.

지방의회 관련기사는 스포츠面과 演藝面을 제외한 全紙面에 편집되고 있다.

1日 掲載 記事 현황<표 28>은 다음과 같다.

<표 28> 3個 日刊紙 1日 記事 掲載量

新 聞	記事 件數	記事 字數
濟州新聞	74건 - 134건	63,000자 - 71,500자
漢拏日報	70건 - 130건	56,200자 - 67,000자
濟民日報	70건 - 152건	65,500자 - 72,500자

<註> 3개 日刊紙 記事 件數는 만화·만평·사진을 제외한 것이며  
記事 字數는 제목을 제외한 본문 字數임.

資料: 연구기간 중 24일분 (24月×1日)을 標本으로 全面調査 작성함.

## (2) 社説 掲載

3개 일간지 공통으로 社説은 1日 2건을 게재하고 있으나 主題에 따라 1건을 확대 게재할 때도 있다. 사실은 그 核心이 현실적 문제의 비판이므로 주제 선정은 일반적으로 보도된 기사 중에서 취해지고 있다.

사실 文段<표 29>은 평균 1,120자에서 1,140자 내외, 21개 문장에서 23개 문장으로 구성되고 있으나 漢拏日報는 1991년 사실의 경우 1문장당 평균자수 95자로 他紙에 비해 문장을 길게 구성하였다.

사실 題材를 1건으로 게재할 때는 2,100자에서 2,500자 내외, 20개 문장에서 40개 문장 내외로 구성하고 있다.

〈표 29〉 3개 日刊紙 社說 文段 構成

年 度	新聞名	2件 掲載時 1件 構成			1件 全載時 構成		
		文章數	字 數	文章當字數	文章數	字 數	文章當字數
1991	濟州新聞	21	1, 123	54	40	2, 083	52
	漢拏日報	12	1, 144	95	21	2, 541	121
	濟民日報	23	1, 125	49	38	2, 423	64
1992	濟州新聞	20	1, 156	58	36	2, 289	64
	漢拏日報	18	960	53	32	2, 060	65
	濟民日報	23	1, 232	54	39	2, 245	58

資料：新聞別 社說 13건 (標集빈도수의 10%) 씩을 표본으로 선정 조사한 平均值임.

### 3. 地方議會 關聯 報道 類型

#### (1) 報道類型 分析의 意義

보도는 매스 미디어에 의한다는 形式과 뉴스라는 內容을 알리는 것을 조건으로 한다.

뉴스 內容의 기능에 대해 F. Fraser Bond는 ①뉴스로서 사실을 알리기 위한 보도, ②뉴스 해설을 위한 보도, ③독자에게 무엇인가 도움을 주기 위한 보도, ④대중에게 즐거움을 주기 위한 娛樂的인 보도로 정의하고 있다.<sup>139)</sup>

아울러 보도는 뉴스가 되는 자연·개인 또는 사회에서 발생하는 사실의 告知로 규정되고, 신문의 사명에 의해서 현실적 사실에 바탕을 둔 記述을 그 가치에 따라서 形態化한 것이라고 보고 있다.<sup>140)</sup>

그러므로 사실의 告知를 가치에 따라 형태화 하는 것은 뉴스의 비중에 따른 編輯이나 解説, 論評 등을 통하여 정보의 가치를 대중에게 충분히 전달하므로서 독자들의 정보 욕구를 충족시켜 나가려는 것이다.

139) F. Fraser Bond, op. cit. P. 197.

140) 伊大知昭嗣, 「報道論入門」, (東京, 教育史料出版社, 1981), PP. 46-54.

따라서 기사 유형의 분석은 신문이 독자들의 정보 욕구를 충족시키기 위해 뉴스 내용을 어떻게 형태화 했는가를 측정할 수 있게 한다. 또 신문은 뉴스의 형태화를 통하여 편집의 의도를 표출하게 되므로 기사 가치에 대한 신문의 판단 비중을 독자들이 이해하게도 된다.

지방의회에 관련되는 기사의 유형은 주제 기사를 어떤 형태로 알렸는가를 나타내는 자료이므로 지방의회 관련 기사에 대한 신문의 重視度를 파악할 수 있는 것이 된다.

## (2) 記事의 類型別 分析

### ① 記事分析의 總括

제주도내 3개 日刊紙에서 지방의회에 관한 기사를 적극적으로 보도한 것은 '91년부터이다.

'91년은 30년 만에 지방의회의원 선거가 실시됨에 따라 연초 부터 그 過程과 결과에 대한 정치적·사회적 정보들이 많았고, 지방의회의 구성과 활동에 대한 국민의 관심이 집중되었다.

지방의회 구성 이후에는 주민의 代表機關으로서의 지방의회의 역할이 지역주민의 利害와 직접 相關되므로 地方新聞이 이를 중점적으로 보도하는 것은 지역사회를 위한 공익적 역할로서 당연하다고 하겠다.

지방의회 관련 기사의 유형을 보면 <부록: 표 3>, <부록: 표 4> '91년 부터 '92년까지 2년 동안 총 6,835건의 기사를 보도했는데 기사 字數는 564만 4천字이다.

연도별로는 '91년 4,236건 367만 3천여字이고, '92년 2,599건 197만여字이다.

보도비율로 보면 '91년 62%, '92년 48%로 '91년 보도량이 '92년 보다 14%나 높은 것으로 나타났다.

'91년 지방의회 관련 기사가 많은 것은 지방의회 부활에 대한 관심이 높았을 뿐만 아니라 지방의회의원 선거에 앞선 指導性 기사를 집중적으로 보도한 결과이다.

월별<부록: 표 5-1 → 부록: 표 7-4>로는 지방의회 선거가 실시된 '91년 3월과 6월에 관련 기사가 대폭적으로 증가했는데 신문별 두달의 기사량은 다음과 같다.

濟州新聞 : 188건 (16.6%) - 218건 (19.2%)

漢拏日報 : 275건 (18.2%) - 275건 (18.2%)

濟民日報 : 304건 (19.0%) - 305건 (19.2%)

### ② 記事 類型別 分析

기사 유형별로는 신속한 보도의 代表性을 갖고 있는 스트레이트 기사와 선거와 관련한 유세장, 投·開票所의 현장 모습을 전달하는 스케치 기사, 지방자치와 관련한 解説·論評 기사들의 게재율이 매우 높다.

특히 해설·논평 기사인 사실 (5.7%), 해설 (3.6%), 기획 (3.2%), 논단 (1.5%) 기사가 많은 비중을 차지한 것은 지방자치 실시와 관련한 해설과 지도의 필요성이 높았기 때문으로 보인다. 그러나 독자투고 (1.1%)는 비교적 낮은 것으로 나타났다.

#### 記事 類型別 순위는

스트레이트 : 3,611건 (52.8%) - 2,128,262字 (37.7%)

스케치 : 1,179건 (17.3%) - 1,394,619字 (24.7%)

가십 : 796건 (11.6%) - 287,345字 (5.1%)

社說 : 391건 (5.7%) - 507,598字 (9.0%)

解説 : 248건 (3.6%) - 451,907字 (8.0%)

기획·연재 : 216건 (3.2%) - 423,846字 (7.6%)

인터뷰 : 141건 (2.1%) - 101,859字 (1.8%)

논단·칼럼 : 103건 (1.5%) - 169,644字 (3.0%)

독자투고 : 78건 (1.1%) - 68,990字 (1.2%)

좌담·대담 : 8건 (0.1%) - 32,547字 (0.6%)

기타 : 64건 (1.0%) - 77,813字 (1.4%)

합계 : 6,835건 (100%) - 5,644,430字 (100%)

### ③ 3個 日刊紙別 報道量

新聞별로는 濟州新聞 2,032건 (29.8%), 漢拏日報 2,347건 (34.3%), 濟民日報 2,456건 (35.9%)로 지방의회 관련기사의 보도량은 濟民日報가 가장 많다.

신문사별 기사 유형에 대한 差別性を 보면

濟州新聞이 스트레이트 기사가 1,137건으로 55.9%나 차지하고 있으며, 社說 게재



137건 6.7%로 높은 비중을 보인다.

漢拏日報는 스트레이트 기사가 1,289건으로 54.9%, 社說이 110건 4.7%로 상대적으로 낮는데 비해 해설 기사가 110건 4.7%로 높다.

濟民日報는 스트레이트 기사가 1,185건 48.2%로 3개 일간지 중 가장 적는데 비해 사설(144건 5.9%)과 스케치 기사(496건 20.2%)가 높은 점유율을 보이고 있다.

## 第2節 社說의 性向 分析

### 1. 社說 分析의 理由

지방의회에 대한 신문의 報道性向을 연구하려면 相關기사 모두를 標集하여 분석하는 것이 좋을 것이다.

그러나 그 방법은 한정된 여건에서 적용하기란 불가능하다.

新聞에는 모든 기사를 분석하지 않고서도 代表性을 얻을 수 있는 指標가 사설이다. 前述한 바와 같이 신문은 社說을 통하여 新聞社의 입장을 전달하고 발표하고 반포하며 反對의견을 경멸하고 공격하기도 한다.

즉 사설은 신문사의 의도적인 의견 대면 기사이다. 독자들은 사설을 읽고 그 사회의 감정이나 事象에 대한 태도를 이해하게 되고, 설정된 議題에 대한 認知度를 높게 되는 것이다.

그러므로 지방의회에 대한 신문 사설의 內容 分析을 통해서

- ① 지방의회의 역할 수행에 대한 평가,
- ② 지방의회 발전을 위하여 제시된 의견,
- ③ 보도성향에 대한 신문간의 同一性和 差別性,
- ④ 신문별 주제에 대한 重視度 등을 알 수 있다.

### 2. 社說의 頻度

#### (1) 社說 掲載量의 總括

'91년 부터 '92년 까지 2년간 3개 日刊紙에 게재된 사설<표 30>은 총 3,466건이다. 이 중 지방의회와 관련된 사설은 391건으로 11.3%를 점하고 있다.

신문별로는

濟州新聞 137건 (11.6%), 17만 7천字

漢拏日報 110건 (9.4%), 12만 7천字

濟民日報 144건 (13.0%), 20만 2천字로

濟民日報가 지방의회 관련 사실을 가장 많이 게재했다.

연도별로는 '91년 257건 66%이고 '92년 134건 34%이다. '91년 지방의회 관련 사실이 많은 것은 지방의회 출범과 관련한 論評의 題材가 많았기 때문으로 볼 수 있다. 월별<부록: 표 8-1>, <부록: 표 8-2>로는 지방의회의원 선거가 실시되었던 '91년 3월 42건(10.7%), 6월 49건(12.5%)으로 월평균 보다 3배 많다.

<표 30> 3個 日刊紙 社說 掲載量

단위: 건, ( )안은 %

年度 新聞名	1991		1992		合計	
	總數	議會	總數	議會	總數	議會
濟州新聞	573	81 (14.1)	610	56 (9.1)	1,183	137 (11.6)
漢拏日報	592	67 (11.1)	577	43 (7.4)	1,169	110 (9.4)
濟民日報	544	109 (20.0)	570	35 (6.1)	1,114	144 (13.0)
合計	1,709	257 (15.0)	1,757	134 (7.6)	3,466	391 (11.3)

<註> 議會欄은 지방의회 관련 社說 件數. 資料: 研究者 조사 作成

(2) 地方議會 權限別 頻度

지방의회와 관련된 사실 391건 중 지방의회 5대 권한에 관한 것은 191건으로 48.8%이고 나머지 200건 51.2%는 지방의회의원 선거, 교육자치, 기타 지방자치와 관련한 다양한 題材로 되어 있다.

의회권한별 사실 191건의 분포를 보면

議決權: 74건 (38.7%)

行政監視權: 27건 (14.1%)

選舉權: 19건 (9.9%)

請願處理權: 5건 (2.6%)

自 律 權 : 66건 (34.6%) 으로

의결권에 관한 사실의 점유율이 가장 높고 다음이 자율권 순이다.

의결권에 관한 사실이 많은 것은 지방의회 출범 초기에 처리해야 될 自治立法 (25건), 自治財政 (12건), 主要政策議決 (35건) 등이 포함된 데 있다.

또 자율권에 관한 사실의 빈도가 높은 것은 의회 開院 초기 운영 미숙으로 인한 실망감을 주거나 무소속 의원들이 정당 가입 등 정치적 性向 변화가 많은데 그 요인이 있다.

기타 지방의회 관련 사실 200건은 지방의회의원 선거에 관한 것이 100건으로 50% 이고, 교육자치 17건 (8.5%), 지방자치 관계법, 주민의 참여의식 등 각각의 題材 사실이 83건 (41.5%) 이다.

지방의회의원 선거에 관한 사실은 공명선거 추진, 불법, 타락선거 감시 등이 대부분을 점하여 지방의원 선거를 공명하게 실시하려는 언론의 의지가 강했음을 보여 주었다.

新聞別로는 濟州新聞이 주요정책결정 (24건), 자율권 (19건), 행정감시권 (13건)에 관한 사실을 중점 게재하였고,

漢拏日報는 자율권 (16건), 自治立法權 (12건),

濟民日報는 자율권 (41건), 행정감시권 (9건)을 중요시 하고 있다.

또 지방의원 선거에 관해서는 濟州新聞 (34건), 漢拏日報 (25건), 濟民日報 (41건) 3개紙 모두 집중적인 사실을 게재했다.

### (3) 議會別 頻度

의 회 별 - 廣域議會 : 173건 (44.2%)

基礎議會 : 67건 (17.2%)

共通題材 : 151건 (38.6%)

市·郡의회별 - 濟州市 : 11건 (16.4%)

西歸浦市 : 4건 ( 6.0%)

北濟州郡 : 5건 ( 7.5%)

南濟州郡 : 3건 ( 4.5%)

共通題材 : 44건 (65.6%)

의회별 빈도에서 보면 광역의회에 대한 重視度가 대단히 높게 나타났는데 이는 廣域議會와 基礎議會의 역할 비중의 차이에 의한 현상으로 볼 수 있다.

그러나 자칫 기초의회가 언론의 시각에서 疎外될 우려도 있다.

신문별로는 濟州新聞 : 광역 74건

기초 18건

공통 45건

소계 137건

漢拏日報 : 광역 37건

기초 25건

공통 48건

소계 110건

濟民日報 : 광역 62건

기초 24건

공통 58건

소계 144건

광역의회에 대한 사실은 濟州新聞이, 기초의회 사실은 漢拏日報가 중점적으로 게재하였다.

### 3. 社說의 性向

#### (1) 社說 性向의 總括

'91년 부터 '92년 까지 2년간 3개 日刊紙에서 선정된 지방의회 관련 사실의 性向 <표 31>은 총 391건 중 긍정적 반응이 122건 31.2%이고, 중립적 반응 107건 27.4%, 부정적 반응 162건 41.4%이다.

전체적으로 보면 부정적 반응의 사실이 가장 많다.

신문별 사실의 性向은 다음과 같다.

濟州新聞 : 긍정 48件 (35.0%)

중립 33件 (24.1%)

	부정	56件 (40.9%)
	소계	137件 (100%)
漢拏日報 :	긍정	37件 (33.6%)
	중립	33件 (30.0%)
	부정	40件 (36.4%)
	소계	110件 (100%)
濟民日報 :	긍정	37件 (25.7%)
	중립	41件 (28.5%)
	부정	66件 (45.8%)
	소계	144件 (100%)

위 신문별 사설의 性向을 3項目 平均率을 기준으로 산정한 等差率은 다음과 같이 나타났다.

濟州新聞 :	긍정	+1.7%
	중립	-9.3%
	부정	+7.7%
漢拏日報 :	긍정	+0.3%
	중립	-3.3%
	부정	+3.1%
濟民日報 :	긍정	-7.6%
	중립	-4.8%
	부정	+12.5%

제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

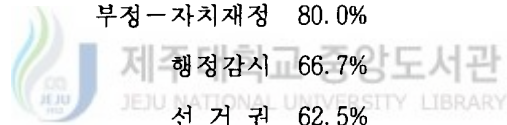
이상의 분석에서 보면 濟州新聞은 부정적 반응이 비교적 강한 반면 긍정적 반응도 비교적 높게 나타났다.

漢拏日報는 3項目 平均율이 비슷하나 부정적 반응이 비교적 높은 편이다.

濟民日報는 긍정적 반응과 중립적 반응이 평균을 보다 훨씬 낮았는데 비하여 부정적 반응이 매우 강하다.

신문별 특징적으로 높게 나타난 의회권한별 반응은 다음과 같다.

濟州新聞 : 긍정-입법활동	72.7%
정책결정	50.0%
중립-자치재정	66.6%
선 거 권	66.6%
부정-행정감시	46.2%
漢拏日報 : 긍정-정책결정	75.0%
자 울 권	43.8%
중립-선 거 권	60.0%
청원처리	50.0%
부정-자치입법	41.7%
자치재정	50.0%
행정감시	60.0%
濟民日報 : 긍정-정책결정	66.7%
청원처리	100.0%
중립-자 울 권	25.8%
부정-자치재정	80.0%
행정감시	66.7%
선 거 권	62.5%
자 울 권	54.8%



## (2) 議會 權限別 報道性向

지방의회 관련 사실 총 391건 중 5대 권한에 해당하는 사실은 191건이고 나머지 200건은 관련 사실이다.

지방의회 5대 권한에 관한 사실의 성향은 긍정적 반응이 65건으로 34.0%, 중립적 반응 45건 23.6%, 부정적 반응 81건 42.4%로 지방의회의 권한에 관한 사실의 반응도 매우 부정적이다.

그러나 自治立法·自治財政·政策決定 등 議決權에 관해서는 긍정적(44.6%) 반

<표 31> '91-'92년 3개 日刊紙 社說 議會權限別 報道性向

權限別	新聞別	濟州新聞				漢拏日報				濟民日報				合計			
		公正	중립	부정	小計	公正	중립	부정	小計	公正	중립	부정	小計	公正	중립	부정	合計
議決權	自治立法	8	2	1	11	4	3	5	12	1	1	1	3	13	6	7	26
	自治財政		2	1	3	1	1	2	4		1	4	5	1	4	7	12
	政策決定	12	3	9	24	3	1	2	4	4		2	6	19	4	13	36
行政監視權		4	3	6	13	2		3	5	3		6	9	9	3	15	27
請願處理權							2	2	4	1			1	1	2	2	5
選舉權		1	4	1	6	1	3	1	5	1	2	5	8	3	9	7	19
自律權		6	5	8	19	7	4	5	16	6	8	17	31	19	17	30	66
其他	地方議員選舉	10	5	19	34	6	9	10	25	13	19	9	41	29	33	38	100
	教育自治	2	5		7		2		2	1	3	4	8	3	10	4	17
	地自制外	5	4	11	20	13	8	10	31	7	7	18	32	25	19	39	83
合計		48	33	56	137	37	33	40	110	37	41	66	144	122	107	162	391

資料 : 研究者 조사 作成

응이 대단히 높게 나타났다. 또 選舉權은 중립적(47.4%) 반응이 높고, 부정적 반응은 行政監視權(55.6%), 自律權(45.4%) 등이다.

권한별 보도성향과 3項目 平均率에 대한 等差率은 다음과 같다.

- ① 議決權 : 74件 - 公正 33件 (44.6%) + 11.3%  
중립 14件 (18.9%) - 14.4%  
부정 27件 (36.5%) + 3.2%
- ② 行政監視權 : 27件 - 公正 9件 (3.3%) - 30.0%  
중립 3件 (11.1%) - 22.2%  
부정 15件 (55.6%) + 22.3%
- ③ 請願處理權 : 5件 - 公正 1件 (20.0%) - 13.3%  
중립 2件 (40.0%) + 6.7%  
부정 2件 (40.0%) + 6.7%

- ④ 選舉權 : 19件 - 긍정 3件 (15.8%) - 17.5%  
 중립 9件 (47.4%) - 14.1%  
 부정 7件 (36.8%) + 3.5%
- ⑤ 自律權 : 66件 - 긍정 19件 (28.8%) - 4.5%  
 중립 17件 (25.8%) - 7.5%  
 부정 30件 (45.4%) + 12.1%
- 小計 : 191件 - 긍정 65件 (34.0%) + 0.7%  
 중립 45件 (23.6%) - 9.7%  
 부정 81件 (42.4%) + 9.1%

기타 관련 사실에 대한 性向은 다음과 같다.

- ① 地方議員選舉 100件 - 긍정 29件 (29.0%) - 4.3%  
 중립 33件 (33.0%) - 0.3%  
 부정 38件 (38.0%) + 4.7%
- ② 教育自治 : 17件 - 긍정 3件 (17.6%) - 15.7%  
 중립 10件 (58.8%) + 25.5%  
 부정 4件 (23.6%) - 9.7%
- ③ 各 개 主 題 : 83件 - 긍정 25件 (30.1%)  
 중립 19件 (22.9%)  
 부정 39件 (47.0%)
- 小計 : 200件 - 긍정 57件 (28.5%)  
 중립 62件 (31.0%)  
 부정 81件 (40.5%)
- 合 計 : 391件 - 긍정 122件 (31.2%)  
 중립 107件 (27.4%)  
 부정 162件 (41.4%)

(3) 議會別 報道性向

의회별 보도성향 <표 32-1>, <표 32-2>은 광역의회에 대한 반응이 부정적(47.4%)



〈표 32-1〉 3個 日刊紙 社說 議會別 報道性向

新聞別	議會 年度	廣域議會				基礎議會				共 通				總 計			
		공정	중립	부정	小計	공정	중립	부정	小計	공정	중립	부정	小計	공정	중립	부정	合計
濟州新聞	1991	17	7	25	49	5	2	5	12	8	7	5	20	30	16	35	81
	1992	8	6	11	25	3	1	2	6	7	9	9	25	18	16	22	56
	小計	25	13	36	74	8	3	7	18	15	16	14	45	48	32	57	137
漢拏日報	1991	4	8	11	23	8	4	5	17	11	10	6	27	23	22	22	67
	1992	4	4	6	14	4	1	3	8	7	5	9	21	15	10	18	43
	小計	8	12	17	37	12	5	8	25	18	15	15	48	38	32	40	110
濟民日報	1991	13	16	22	51	6	4	9	19	10	14	15	39	29	34	46	109
	1992	2	2	7	11	2	2	1	5	4	3	12	19	8	7	20	35
	小計	15	18	29	62	8	6	10	24	14	17	27	58	37	41	66	144
總計	1991	34	31	58	123	19	10	19	48	29	31	26	86	82	72	103	257
	1992	14	12	24	50	9	4	6	19	18	17	30	65	41	33	60	134
	合計	48	43	82	173	28	14	25	67	47	48	56	151	123	105	163	391

資料：研究者 조사 作成

〈표 32-2〉 3個 日刊紙 社說 基礎議會別 報道性向

新聞別	議會 年度	濟州市			西歸浦市			北濟州郡			南濟州郡			共 通			總 計			
		공정	중립	부정	공정	중립	부정	공정	중립	부정	공정	중립	부정	공정	중립	부정	공정	중립	부정	合計
濟州新聞	1991	1		1	1		1		1		1		1	2	3	5	2	5	12	
	1992	2		1					1				1	1		3	1	2	6	
	小計	3		2	1		1	1	1	1			2	3	3	8	3	7	18	
漢拏日報	1991	1							1			1	7	4	3	8	4	5	17	
	1992	2		2				1	1			2			4	1	3	8		
	小計	3		2				1	2			1	9	4	3	12	5	8	25	
濟民日報	1991			1	1							5	4	8	6	4	9	19		
	1992				1					1		1	1	1	2	2	1	5		
	小計			1	2					1		6	5	9	8	6	10	24		
總計	1991	2		2	2		1	1	1	1		1	13	10	14	19	10	19	48	
	1992	4		3	1			1	2		1	4	2	1	9	4	6	19		
	合計	6		5	3		1	1	1	3	1	1	17	12	15	28	14	25	67	

資料：研究者 조사 作成

인데 비해 기초의회에 대해서는 긍정적(41.8%)인 반응을 보이고 있다.

기초의회별로는 濟州市의회에 대한 반응이 긍정(55.0%)과 부정(45.0%) 兩 측면으로 부각되고 있고, 西歸浦市의회는 긍정적(60.0%) 반응이 강한데 비하여 北濟州郡의회는 부정적(60.0%) 반응이 강하다. 南濟州郡의회는 자료의 빈도수는 약하나 3項目이 균형된 반응을 보이고 있다.

#### (4) 月別 報道性向

월별 보도성향<부록: 표 9-1>, <부록: 표 9-2>은 지방의원 선거가 실시된 '91년 3월과 6월은 3項目 반응이 균형을 이루고 있으나 정기회의가 열린 12월의 반응은 대단히 부정적이다.

자료의 빈도 수가 높은 월별 性向은 다음과 같다.

##### ① 1991年

1위 : 6월 49件 — 긍정 14件 (28.5%)

중립 16件 (32.7%)

부정 19件 (38.8%)

2위 : 3월 42件 — 긍정 15件 (35.7%)

중립 12件 (28.6%)

부정 15件 (35.7%)

3위 : 7월 27件 — 긍정 11件 (40.8%)

중립 6件 (22.2%)

부정 10件 (37.0%)

4위 : 12월 22件 — 긍정 4件 (18.2%)

중립 4件 (18.2%)

부정 14件 (63.6%)

##### ② 1992年

1위 : 11월 18件 — 긍정 7件 (39.9%)

중립 2件 (11.1%)

부정 9件 (50.0%)



〈표 34〉 3개 日刊紙 同一論調 社說

主 題	濟州新聞	漢拏日報	濟民日報
예산심의 자세	부정	부정	부정
지방의회의 특조법 반대	긍정	긍정	긍정
행정감사 철저	긍정	긍정	긍정
행정기관의 의회 경시	부정	부정	부정
江汀유원지 개발 반대 결의	긍정		긍정
골프장 特委 구성	긍정		긍정
교육위원 선출 잡음	부정	부정	부정
행정정보 공개	긍정	긍정	긍정
지하수代 상향 조정	긍정	긍정	
도의회 1년		중립	중립
무소속동우회 결성	긍정	긍정	긍정
무소속동우회 해체	부정	부정	부정

資料 : 研究者 조사 作成

(1) 濟州道開發特別法과 條例 制定

特別法の 제정은 국회 소관사항이나 下位法令에 따른 조례 제정이나 그에 관련한 청원은 道議會 소관이므로 15건의 사실이 집중 보도되었다.

濟州新聞은 제주도개발특별법이 제주지방의회와 관련된 論旨를 통하여 9건의 사실을 보도하고 特別法 제정 반대를 분명히 밝혔다('91.5.1).

그리고 '특별법의 논의는 道議會 구성 뒤로 미루어야 한다'는 주장과 함께 '현 시점에서 필요한 것은 濟州開發제한법'이라고 했다('91.5.2). 또 濟州道가 특별법 제정을 강행하려 한다고 규탄하고 '民選 도지사 선거 뒤로 제정을 미루어야 한다'고 또 연기를 주장했다('91.6.30).

계속해서 '4.3사건 이후 최대 쟁점인 특별법 문제에 대해 도의회의 공식적인 意思

를 밝히라'고 주장하고, '특별법에 대해 道議會가 제 몫을 못한다면 무슨 일을 하겠다는 것인지 모르겠다'고 도의회를 나무랐다('91. 9. 28).

'분신자살 까지 몰고 올 정도로 절대다수 도민들이 2년째 반대운동을 펴 오고 있음에도 도의회가 가타부타 하는 공식 意思는 물론 결의문이나 건의문 하나 채택하지 못하고 방관해 왔다', '특별법의 절반의 책임은 도의회에 있다'고 지적했다 ('91. 11. 29).

그리고 특별법시행령에 따른 道조례안이 입법예고 되자 특별법이 강행 제정되었다고 전제하고 '온 도민은 조례에 관심을 가지고 주체적인 검토를 해야 한다'고 강조했다('92. 11. 11).

漢拏日報는 "오류 되풀이 하지 말아야" ('92. 1. 7)에서

- ① 특별법 제정 초기에 보여 준 비공개성과 치졸성이 되풀이 되지 말아야 하고,
- ② 특별법 제정을 둘러싼 갈등이 법리적이거나 보다 감정적이었으므로 하위법령 제정은 세세하게 규정하여 의혹을 남기지 말아야 한다고 했다.

그리고 道議會가 특별법시행령안에 대해 철저히 검토하여 의견을 개진할 것을 권유했고('92. 8. 13), '특별법 조례 제정을 서둘 필요 없다'고 주장했다('92. 9. 30).

濟民日報는 "道議會도 나서야 한다" ('91. 8. 27)에서 우리고장의 최대 현안은 특별법이라고 전제하고, '법 제정을 강행하려는 정부와 民自黨에 맞서 대부분의 주민들이 반대 주장을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 지역주민의 意思를 代辯한다는 도의회가 침묵하고 있다는 것은 이해되지 않는다'고 지적했다.

그리고 "분명한 입장을 밝혀야 한다" ('91. 9. 18)에서 '수정 보완의 조건부 찬성을 한 民自黨 소속 의원들의 입장과 제정 반대의 의견을 제시한 無所屬 의원들의 입장'이 다르므로 도의회 입장을 공식적으로 밝히라고 주장했다.

## (2) 地方議會의 豫算 審議

지방의회의 예산심의와 관련한 사실은 13건이다. 관련 사실의 내용은 예산심의의 制度와 예산 內容에 대한 반응이 부정적이다.

濟州新聞은 "道議會 예산심의, 專橫 심하다" ('91. 12. 18)에서 감귤진흥기금 3억원, 어업지도선 건조비 3억원 등을 삭감한 예비심사를 비난하고, '도의회가 전체도

민의 53%나 되는 농어민들을 외면한다면 그것은 스스로 대표권의 포기나 다른 어떤 것이다'라고 지적했다.

漢拏日報는 "달라진게 없는 豫算"('91. 12. 21)에서 '지방의회가 30년만에 道·市·郡 예산을 심의의결하고 있으나 예산 내용에 있어서는 하나도 달라진게 없다'고 전제하고 중앙에서 세우고 있는 지방예산지침 자체부터 변화해야 한다고 주장했다. 濟民日報는 "지방예산 심의를 주목한다"('91. 12. 14)에서 지방예산의 심의에는 '지방예산을 주민의 이름으로 논의한다는 원론적 의미와 과거 행정당국에서 편성한 후 거의 무방비 상태로 통과되던 것이 지방의회가 구성됨으로써 건전 예산인지를 따져 넘어가게 됐다'는 견해를 보였다.

그러나 "승용차와 지방의회"('91. 12. 27)에서 시·군의회에서 중형 승용차 구입예산 1,500만원을 편성한 것은 예산낭비의 처사라고 지적했다.

3개 日刊紙는 '92년 예산 심의에서도 엄격한 예산 심의를 요구했다.

### (3) 教育委員 選舉

교육위원 선거 관련 사설은 13건이다. 그 중 9건은 교육위원 선거 전, 깨끗한 선거, 교육위원의 資質에 관한 것이고, 4건은 선거 후 교육위원들의 使命에 관한 論旨들이다.

濟州新聞은 "교육위원 선출, 올바르게 깨끗하게"('91. 7. 13)에서 '교육위원 선출은 부도덕한 정치 개입이나 부정한 금품선거에서 완전히 벗어나야 한다', '교육위원은 새롭고 참된 교육자치를 이끌어 나갈 만한 참신한 정신, 교육적 인격과 덕망을 두루 갖춘 이들이어야 한다'고 지적했다. 그리고 교육위원 선출 후에는 "道教育委員 선출을 보고"('91. 8. 13)에서 교육을 학문적으로 한 사람이 드물다고 지적하고, '교육은 온건 보수세력의 아성이 되어서는 안된다'고 밝혔다.

漢拏日報는 "교육위원 선출"('91. 7. 6)에서 '도덕성 수호의 마지막 보루로 남은 교육계의 건전한 장래를 위해서도 .... 일체의 정치적 간섭이나 영향력 행사는 배제되어야 한다'고 주장했다. 그리고 "교육위원에게 거는 기대"('91. 8. 13)에서 '교육은 본질적이고 영구적 가치를 추구하는 활동이므로 어떤 유혹 앞에서도 교육위원은 초연하지 않으면 안된다'고 했다.

濟民日報은 “교육위원 선거의 중요성”(91.7.9)에서 ‘교육위원은 전문성을 살릴 수 있는 사람이어야 한다’, ‘정당 관계자를 철저히 배제해야 한다’고 주장했다.

“교육위원 선거를 보고”(91.8.13)에서는 선거 절차상의 모순과 경력자와 비경력자의 불균형, 선거과정상의 잡음이 있었음을 지적했다.

#### (4) 無所屬同友會 解體

무소속동우회와 관련된 사실은 15건이다. 이 중 6건은 무소속동우회 결성에 대한 긍정적 반응의 사실이고, 9건은 解體와 무소속 의원들의 정당 가입에 대한 부정적 반응의 내용이다.

제주도의회 의원 선거결과 與黨인 民自黨 소속 8명, 무소속 9명이 당선되자 신문은 무소속 의원들에게 與黨 견제세력으로 존속해 줄 것을 당부했다.

그러한 여망 속에 무소속동우회가 結成되자 3개 日刊紙는 똑같이 긍정적인 반응을 보였다. 그 후 1년만에 무소속동우회가 해체되자 3개 日刊紙가 동시에 비난의 사실을 게재했다.

濟州新聞은 “도민 눈 속인 무소속동우회 해체”(92.8.12)에서 ‘수적 열세 등 제반 여건상의 한계를 느껴 해체를 선언하게 됐다’는 것은 새빨간 거짓말이라고 전제하고, ‘무소속 의원들의 정당 입당을 위한 수순임을 의심하는 사람은 드물다’, ‘이런 배은망덕이 있을 수 있겠는가’라고 비난하면서 무소속 의원 전원이 재결속할 것을 당부했다.

漢拏日報은 “무소속同友會 해체”(92.8.12)에서 ‘무소속이 자리잡고 지탱하기 어려운 우리나라의 현실적 상황을 감안한다면 처음부터 예견되었던 일이다’, 그러나 ‘도민의 정치적 기대를 생각한다면 좀 더 신중한 처신이 있어야 했다’, ‘비록 선택은 자유일 지 모르나 결과에 대한 책임은 결코 자유로울 수가 없다’고 밝혔다.

濟民日報은 ‘무소속동우회의 변질’(92.8.12)에서 ‘수적 열세 등 제반 여건상의 한계를 느껴 해체를 선언한다’는 해체 이유는 ‘소도 웃어 버릴 치기어린 변명이다’, ‘여론수렴 과정을 생략한 채 제반 여건의 한계를 들먹이는 것은 무소속동우회 의원들의 정신적 한계를 드러낸 꼴이나 다름 없다’, ‘무소속으로 뽑아 어느 당의 눈치도 보지 말고 도민을 위해 소신껏 일해 달라는 도민의 깨끗한 뜻을 개인의 욕심 때문에

정당의 시녀로 팔아 버리려는 물염치는 바로 도민을 능멸하는 배신행위이다'라고 강한 부정적 論旨를 폈다.

#### (5) 行政監査와 受監 자세

지방의회의 행정감사 관련 사설의 빈도는 7건이다.

지방의회의 행정감사는 議決機關이 행할 수 있는 執行機關에 대한 監視權의 核心이라는 데서 관심이 집중되었다.

濟州新聞은 "特別法 3분의 2 찬성, 그 眞僞 밝혀라"('91. 12. 12)에서 산업건설위 감사에서 논란된 '특별법 찬성 도민 3분의 2'라는 여론조사의 眞僞를 밝히라고 주장했다. 또 "濟州市의회 행정감사를 주시한다"('92. 12. 1)에서 '제주시 채무액이 총선거가 있었던 올해에 지난해 보다 57% 증가한 배경을 밝혀라'고 주문하고 행정감사를 통해 실추된 선량으로서의 신망과 명예를 회복하라고 지적했다.

漢拏日報는 "신뢰회복의 계기로"('91. 12. 6)에서 '지금까지는 집행기관인 道와 시.군의 행정독주를 견제할 수 있는 제도적 장치가 없어 늘 안타깝게 생각해 왔다'고 전제하고, '의원 각자가 역할 분담을 통해 전문성을 제고시켜 나가면서 지역발전과 주민 복리증진을 위한 핵심부분에 대한 치밀하고 심층적인 사전 검토가 선행되어야 한다'고 밝혔다.

濟民日報는 "불성실한 受監 자세"('91. 12. 11)에서 행정기관이 감사에 필요한 '자료제출의 법정 기한을 제대로 지키지 않거나, 무성의한 답변으로 행정감사의 본질을 흐려 놓고 있다'고 지적했다. '민주와 자율을 요구하는 시대적 요청과 주민의 자치욕구를 수렴하는 참된 지방자치제가 돼야 한다는 명제에 우리 모두가 충실해야 한다'고 강조했다.

#### (6) 地下水 保護와 原水代

지하수 보호와 지하수 原水代 징수 관련 사설은 11건이다.

이 사설은 濟州新聞이 9회 연속 게재했고 漢拏日報가 2회 게재했다.

지하수 原水代 主題는 제주도개발특별법시행령에 따른 제주도조례가 입법예고된 후 집중적인 논란을 벌였다.

濟州新聞은 서울시의회에서 생수시판 반대 對政府 건의문을 채택하자 제주도의회



도 지하수 보호에 나서라고 촉구했다('91. 10. 26).

그 후 도조례가 입법예고 되자 '鑛泉음료수 제조업체에는 지하수代 기본요율 부과액을 상수도 原水 공급원가의 90%로 규정해 놓았다', '이 돈을 갖고 무엇을 하겠다는 건가', '지하수 原水代를 대폭 인상하라'고 주장했다('92. 11. 2). 그리고 '지하수 原水代의 부과율을 상수도 原水 공급원가의 범위 안에서 정하도록 못박아 놓은' 특별법시행령 17조 3항은 毒素조항이라고 선언했다('92. 11. 14).

이에 대해 제주도가 시행령은 개정하려 하지 않고 '제주도급수조례를 개정, 상수도 원수 공급원가를 대폭 올림으로써 지하수 원수대 부과액을 높이겠다'는 방침에 대해 잘못을 糊塗하려 한다고 규탄했다. 계속해서 이 주장은 濟州 국회의원들에게도 책임이 있다고 論旨를 폈다('92. 11. 23).

漢拏日報은 "原水代 요율 높여야"('92. 9. 14)에서 '本道는 지하수 보존·관리의 필요성과 當爲性이 더욱 크다'고 전제하고, '受益者 및 사용자 부담원칙을 엄격히 적용시켜 상수도 요금과 거의 같은 수준으로 책정하고 하수도 사용료 까지 병과해야 한다'고 주장했다.

#### (7) 密室行政과 情報 公開

행정정보 공개에 대한 사실은 大法院에서 지방자치단체는 행정업무에 관한 정보를 공개해야 한다는 判決을 내린 후 게재 빈도가 많았다. 이 판결은 淸州市장이 淸州市의회에서 제정한 '행정정보공개조례'는 母法이 없는 상태에서 제정되었으므로 무효라고 제기한 조례안재의결취소청구 소송을 제기하자 내렸었다.

이에 관련된 사실은 5건이다.

濟州新聞은 이 판결은 '알 權利의 승리요, 지방행정 민주화의 進一步'라고 평가했다('92. 6. 25). 또 "행정정보공개조례 조속 제정을"('92. 7. 23)에서 행정정보공개조례 제정을 촉구하면서 '외지인 토지소유 현황, 각종 환경영향평가 내용, 용역체결 현황 등 술한 정보들이 공무원만 독점하고 있을 뿐 도민의 알 권리가 침해당하고 있다'고 주장했다.

漢拏日報은 "자치권 신장의 청신호"('92. 6. 25)에서 淸州市의회의 행정정보공개조례의 승소판결은 '聖域처럼 여겨 온 자치단체의 행정정보에 손쉽게 접근할 수 있어

밀실행정의 청산을 앞당긴다'고 전제하고, '기득권을 수호하려는 官治의 수비범위를 축소시킨다'고 했다.

#### (8) 江汀유원지 開發 反對 決議

江汀유원지 개발에 관련된 사실은 5건이다.

江汀유원지 개발에 대한 논의는 西歸浦市의회에서 '강정유원지 조성사업의 取消 건의'를 결의함으로써 부각되었다.

濟州新聞은 "江汀유원지 조성과 주민 갈등"('91. 11. 27)에서 강정유원지 개발을 놓고 주민간에 贊·反의 의견을 보이고 있으나 '어느 쪽 주장이 옳고 그른지 지적할 수 없다'고 전제하고 도의회에 청원이나 건의서를 제출하는 것도 바람직하지 못하다고 했다. 오직 주민 스스로 합의점을 도출할 것을 권고하고 있다.

또 "江汀유원지 개발과 特惠 시비"('91. 12. 13)에서 '강정천 일대에 대규모 토지를 소유한 모재벌에게 특혜를 주려는 것 아니냐'는 의문을 제기하고 조성계획 자체를 백지화하라고 주장했다. 그리고 西歸浦市의회의 취소결의와 道議會의 반대결의를 무시하면서 이 계획을 강행하려는 西歸浦市의 처사를 비난했다('92. 4. 25).

濟民日報은 이에 앞서 "江汀유원지 취소案의 의미"('91. 5. 14)에서 西歸浦市의회가 江汀유원지 조성사업의 취소결의를 결의하자 ① 지역사회 개발은 지역주민의 자발적 참여를 기초로 하고 또 그것을 장려하는 방향으로 추진돼야 하며, ② 지역사회의 문제와 욕구를 자발적으로 진단·예견·처방할 수 있는 능력을 키워야 한다, 그리고 지방의회는 '지역주민의 욕구 염원 그리고 개발의 사회·경제적 문제를 수렴하여 정책에 반영해야 하므로 지역議會 의원들의 활동에 기대를 건다'고 했다.

#### (9) 濟州國際空港 移設

제주공항 이설을 주장한 사실은 濟州新聞에서 4건을 게재했다.

濟州新聞은 "空港 이설 民·議會·官이 앞장 서라"('92. 1. 23)에서 제주시 지역이 항공기안전운항구역에 포함돼 있어서 濟州市의회가 '건축물 고도제한 완화결의안을 채택하려는 것을 환영한다'고 하고 道·市·郡 등 5개 議會에서 對政府 건의 결의안을 채택할 것을 촉구했다.

그리고 道議會가 공항조기이설촉구결의안('92. 1. 31)을 채택하자 적극 支持한다고

표명했다. 이 欄에서 제주공항 이설사업을 2천년대로 미루어야 할 이유가 없다고 밝히고, 조기이설의 필요성을 제주시민의 불편, 관광발전 저해, 지역의 균형발전, 현 시설 불비, 예산확보 가능, 대통령의 선거공약 사항이란 점을 제시했다.

#### (10) 道議會 4.3特委

제주도의회 4.3特委 활동에 관련된 사실은 오직 1건이다. 그러나 이 主題는 사실의 빈도수에 관계없이 지방언론이 力點적으로 보도해 온 企劃記事라는 배경을 갖고 있다.

濟州新聞은 1989년 4월 3일 부터 '4.3의 證言' 主題의 기획기사 57회를 연재, 그 真相 규명을 주장해 왔고, 濟民日報은 創刊企劃으로 '4.3은 말한다'의 제목으로 계속 보도하고 있다.<sup>141)</sup>

이러한 신문의 보도는 지역의 현안을 정책으로 수립해야 하는 지방의회에서 度外視 할 수 없는 안건으로 채택되어 道議會 特委가 구성되었다.

濟民日報은 "도의회 4.3特委에 期待" ('92. 10. 5)에서 '4.3은 수만명의 애매한 목숨을 앗아간 비극이면서도 지난 40여년간 침묵을 강요당했다... 4.3은 늘 안으로 피가 흐르는 제주도민의 마음의 병이 되어 버렸다... 불과 수년전 까지만 해도 4.3에 대해 공개적으로 말한다는 것은 불가능한 일로 여겨졌다... 그러나 말문이 열렸다. 4.3特委도 시작이 어렵지 일단 일을 착수하면 길이 트인다... 4.3특위의 용기 있는 분발을 바란다'고 격려했다.

#### 5. 報道性向 分析 結果

제주지방의 3개 日刊紙인 濟州新聞, 漢拏日報, 濟民日報의 지방의회에 대한 보도 성향을 분석한 바 다음과 같은 특징적인 결과를 확인하게 되었다.

(1) '91년 부터 '92년 까지 2년간 지방의회에 관련된 기사의 보도는 총 6,835건 5,644,430자이고 기사유형별로는 스트레이트 기사가 3,611건 52.8%로 1위를 차지하고

141) 濟民日報 創刊企劃 "4·3은 말한다" 기사는 주1회 보도로 1993년 9월 14일 현재 200회까지 연재했다. 또 1993년 5월 3일부터 12일까지 긴급연재 "4·3은 무엇인가"를 7회 연재했다.

있다.

신문사의 代表性 기사인 사설은 391건으로 해설(3.6%), 기획(3.2%), 논단(1.5%) 등 해설·논평 기사도 평소보다 비중 높게 게재되었다.

(2) 신문사별로는 濟州 2,032건(29.8%), 漢拏 2,347건(34.3%), 濟民 2,456건(35.9%)으로 濟民日報가 가장 많이 보도하고 있고, 사설 게재량도 濟州 137건(11.6%), 漢拏 110건(9.4%), 濟民 144건(13.0%)으로 濟民이 가장 많다.

(3) 사설 게재 결과를 보면 총 391건 중 권한별로는 의결권 74건(38.7%), 자율권 66건(34.6%)으로 1,2위를 차지하고 있고, 의회별로는 광역의회 173건(44.2%), 기초의회 67건(17.2%), 공통제재 151건(38.6%)으로 광역의회에 대하여 중점적으로 보도하는데 반해 자칫 기초의회는 언론의 시각에서 疎外될 우려를 보였다.

(4) 사설내용을 중심으로 한 性向分析에서는 3개 日刊紙 공통적으로 지방의회의 역할에 대하여 부정적인 반응을 보이고 있다.

특히 3項目 名目尺度로 측정 한 결과 3項目 평균 점유율에 대한 3개 日刊紙의 等差率은 濟州新聞이 긍정 +1.7%, 중립 -9.3%, 부정 +7.7%이고, 漢拏日報 긍정 +0.3%, 중립 -3.3%, 부정 +3.1%, 濟民日報 긍정 -7.6%, 중립 -4.8%, 부정 +12.5%로 濟民이 부정적인 반응을 가장 강하게 보이고 있다.

(5) 지방의회의 권한별 성향은 議決權의 경우 긍정적(44.6%) 반응이 높게 나타난 반면 選舉權은 중립적(47.4%) 반응, 行政監視權과 自律權은 부정적(55.6% - 45.4%) 반응이 매우 높다.

이러한 보도性向은 의회운영 실적에서 분석된 의안처리 결과와는 相異한 반응이다.

(6) 3개 日刊紙별 社說의 성향은 동일 논조의 경향이 농후하고 일부 주제에 대하여 신문별로 약간 다른 견해를 보이는 사례는 있어도 他紙의 주장에 대해 正反對論 旨의 사설을 게재한 일은 없다.

이처럼 3개 日刊紙 사설 성향의 差別性이 뚜렷하지 않은 것은 의회활동에 대한 신문간의 비판시각이 同一함을 보여주는 것이나 다양한 계층의 의견을 충분히 반영하지 못하는 死角點이 있다고도 할 수 있다.

(7) 사설의 빈도수별 5순위까지는 제주도개발특별법 하위법령 제정(15건), 예산 심의(13건), 교육위원 선거(13건), 지하수 보호와 原水代 인상(11건), 무소속同友會 해체(9건)이다.

(8) 지방의회 관련 사설 중 의회권한 외의 사설로는 지방의회 선거 관련 議題가 100건으로 총 건수의 25.6%의 높은 점유율을 보였다. 이는 지방의회 선거에 대한 重視度를 보여주는 것이다.

선거관련 사설의 性向은 긍정 29.0%, 중립 33.0%, 부정 38.0%로 불법타락선거를 경계하고 규탄하는 부정적 반응의 성향을 높게 보여 주었다.

### 第3節 言論에 대한 地方議會의 反應

#### 1. 言論關聯 發言의 分布

##### (1) 言論에 대한 反應調查 意義

언론에 대한 지방의회의 반응은 의회 會議錄을 1차 자료로 하여 의원들의 발언 내용을 조사 분석한 것이다.

그러므로 의원들의 의회활동과 관련하여 언론에 대한 반응을 보였다 하더라도 본 회의나 위원회 회의를 통하여 연관된 발언을 하지 않았을 경우에는 標集되지 않았다.

언론에 대한 反應調查는 ① 언론의 기능이 의회에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 推論할 수 있고, ② 의원들의 정보수집이나 여론수렴을 위한 매체 활용빈도를 推算할 수 있으며, ③ 보도내용에 대한 의원들의 태도 즉, 만족도를 알 수 있다는데 의의가 있다.

그러나 이 조사는 자료의 미비와 比較 先行研究들이 없음으로 하여 本 研究의 主 題性向에 대한 결과로 단정하기에는 미흡하다.

##### (2) 發言類型別 分布

지방의회에서 행하여지는 발언은 의원들의 質疑, 提案, 기타 참고발언, 신상발언 등이 있고 그에 대한 응답으로서 答辯이 있다.

발언자는 의원과 관계공무원으로 구분된다.

'91년 부터 '92년 까지 基礎議會 및 廣域議會에서 행하여진 발언 중 언론관련 발언은 총 382건으로 基礎 256건 (67.0%), 廣域 126건 (33.0%)이다.

기초의회별로는 제주시 57건 (22.3%), 서귀포시 63건 (24.6%), 북제주군 55건 (21.5%), 남제주군 81건 (31.6%)이다.

연도별로는 2차년도 언론관련 발언회수가 훨씬 많아졌는데 '91년 144건 (36.7%), '92년 238건 (62.3%)이다.

유형별 발언빈도는 <표 35-1>, <표 35-2>와 같다.

<표 35-1> 基礎議會 發言類型

구분	제주시		서귀포시		북제주군		남제주군		계	
	'91년	'92년	'91년	'92년	'91년	'92년	'91년	'92년	'91년	'92년
질의	8	17	7	18	21	14	21	21	57	70
제안	1	-	-	1	-	-	-	1	1	2
답변	4	13	7	21	9	8	9	27	29	69
기타	3	11	1	8	3	-	-	2	7	21
계	16	41	15	48	33	22	30	51	94	162

資料: 研究者 조사 作成. 각 기초의회 '91년 '92년 會議錄에서 발췌.

<표 35-2> 廣域議會 發言類型

구분	'91년	'92년	계 (%)
질의	32	47	79 (62.7)
제안	2	-	2 (1.6)
답변	14	27	41 (32.5)
기타	2	2	4 (3.2)
계	50	76	126 (100.0)

資料: 研究者 조사 作成. 제주도의회 '91년 '92년 會議錄에서 발췌.

### (3) 權限別 發言頻度

#### ① 基礎議會

기초의회에서 행하여진 언론관련 발언(표 37-1)은 총 256건으로 權限別로는 의결권 25건(9.7%), 행정감시권 203건(79.3%), 청원처리권 13건(5.0%), 자율권 5건(2.0%), 기타 10건(4.0%)이고 선거권과 관련된 발언은 없다.

이 標集에서 보면 기초의회 의원들이 行政監視와 관련하여 언론매체를 통한 자료수집이나 여론수렴을 활발하게 하고 있는 것으로 나타났다.

#### ② 廣域議會

광역의회 의원들의 언론관련 발언(표 37-2)은 총 126건인데 권한별 관련발언은 의결권 28건(22.2%), 행정감시권 92건(73.0%), 청원처리권 1건(0.8%), 기타 5건(4.0%)이고 선거권과 자율권에 관계된 발언은 없다.

광역의회 의원들도 기초의회 의원과 마찬가지로 行政監視를 위한 언론매체 접촉 빈도가 매우 높은 것으로 나타났고 의결권에 관한 사항도 기초의회 보다 높은 점유율을 보이고 있다.

### (4) 分野別 發言頻度

지방의회에서 행한 언론관련 발언을 '말하고 있는 내용'(what is said)에 따라 분야별로 분류한 것이다.

세부類目は 발언내용을 중심으로 유사항목을 통합하여 단순화 시켰다.

유목은 다음과 같다.

①자치입법, ②자치재정, ③1차산업, ④개발·도시계획, ⑤관광·교통, ⑥복지·환경, ⑦교육·문화, ⑧공무원·행정조직, ⑨행정홍보·홍보비, ⑩언론관련, ⑪기타

#### ① 基礎議會

기초의회에서 발언된 내용(표 37-1)은 총 256건 중 지역개발 및 도시계획에 관한 사항이 61건(23.8%)으로 가장 많고 언론분야 46건(18.0%), 행정홍보 39건(15.2%), 복지·환경 35건(13.7%) 등이 상위 순서에 들어있다.

그 다음에는 1차산업분야 21건 (8.2%), 행정 및 공무원 17건 (6.6%), 자치재정 14건 (5.5%), 교육, 문화 9건 (3.5%) 등이다.

기초의회 의원들의 발언에 대한 분야별 분류에서 특징적으로 나타나는 것은 언론에 직접적으로 관련되었거나 간접적으로 관계되는 弘報 및 홍보예산에 관한 사항이 높은 점유율을 차지하고 있는 점이다.

## ② 廣域議會

광역의회에서 발언된 내용(표 37-2)은 총 126건 중 행정홍보 및 홍보비에 관한 내용이 41건 (32.5%)으로 가장 많고 언론분야가 26건 (20.6%)으로 2위를 차지하고 있다.

다음에는 자치재정 15건 (11.9%), 1차산업 13건 (10.3%), 관광·교통 7건 (5.5%), 개발·도시계획 분야와 자치입법 분야가 각각 6건 (4.8%)으로 나타났다. 그 외 교육·문화 분야와 행정 및 공무원에 관한 내용이 각각 4건씩이다.

광역의회의 발언에 대한 분석결과 언론·홍보 분야 점유율이 기초의회 보다도 더욱 높고, 기초의회가 개발 및 도시계획 분야에 대한 발언빈도수가 훨씬 많은데 비하여 광역의회는 自治財政, 1차산업 분야에 대한 발언이 많았다.

## (5) 議員別 發言頻度

### ① 基礎議會

기초의회 활동에서 언론과 관련된 발언을 한 의원(표 36-1)은 총 51명 중 82%인 42명이다. 濟州시의회는 23명 중 18명이 언론과 관련된 발언을 한 바 있고, 西歸浦시의회는 12명 중 10명, 北濟州군의회는 9명 중 7명, 南濟州군의회는 7명 전원이 언론관련 발언에 참여했다.

의회별로 보면 ⅰ) 濟州시의회는 5건의 발언을 한 의원 1명, 4건, 3건 각각 2명, 2건 5명, 1건 8명이다.

의원별로는 李璟成의원 5건, 朴明允·李奉萬의원 각각 4건, 金大仁·洪辛生의원 각각 3건씩이고 나머지 의원이 1-2건씩이다.

ⅱ) 西歸浦시의회의 발언빈도수는 7건 1명, 6건 1명, 4건 2명, 3건 1명, 2건 4명, 1건 1명이다.



의원별로는 尹相効의원 7건, 吳行善의원 6건, 金在奉·梁斗憲의원 각각 4건, 高時千의원 3건, 그 외 의원들이 1-2건씩이다.

iii) 北濟州군의회는 16건의 발언을 한 의원 1명, 8건 1명, 5건 1명, 2건 2명, 1건 2명으로 분포되었다.

의원별로는 梁寶允의원이 16건으로 총 발언 55건의 29%를 차지하였고, 金恒球의원 8건, 高昇立의원 5건, 그 외 의원들이 1-2건씩이다.

iv) 南濟州군의회는 의원 7명 전원이 언론관련 발언에 참여하였는데 12건 1명, 9건 1명, 8건 1명, 7건 1명, 4건 1명, 3건 1명, 2건 1명씩이다.

기초의회 발언 256건 중 南濟州군의회가 81건으로 31.6%를 차지하여 가장 높은 발언빈도를 보이고 있고, 의원별 평균발언도 3건인데 비하여 南濟州군의원들은 평균 6.5건씩 발언하였다.

의원별로는 李鍾佑의원 12건, 文相洙의원 9건, 吳丞鎰의원 8건, 韓公翊의원 4건, 그 외 의원이 2-3건씩이다.

<표 36-1> '91-'92 基礎議會 議員 言論關聯 發言頻度數

제주시		서귀포시		북제주군		남제주군	
의원	건수	의원	건수	의원	건수	의원	건수
이경성	5	윤상효	7	양보운	16	이종우	12
박명운	4	오행선	6	김항구	8	문상수	9
이봉만	4	김재봉	4	고승림	5	오승일	8
김대인	3	양두현	4	강인선	2	한공익	7
홍신생	3	고시천	3	김군택	2	현동진	4
강영철	2	강계구	2	김태근	1	김승룡	3
고신평	2	고장수	2	박방규	1	강호남	2
이환우	2	김응용	2	공무원등	20	공무원등	36
임영기	2	오봉일	2	합계	55	합계	81
장수철	2	강훈	1	資料 : 研究者 作成			
김상홍	1	공무원등	30				
김성수	1	합계	63				
김창종	1						
문광수	1						
백점근	1						
임우중	1						
한재옥	1						
현경희	1						
감사만	1						
공무원등	19						
합계	57						

資料 : 研究者 作成

② 廣域議會

濟州道議會 의원 17명 중 언론과 관련된 발언을 한 의원(표 36-2)은 15명이다. 총 발언은 126건으로 발언참여자 1명이 평균 5.5건씩 발언하였다. 발언빈도수별로는 18건 1명, 13건 1명, 7건 2명, 6건 2명, 5건 1명, 4건 2명, 3건 3명, 2건 1명, 1건 2명씩이다. 의원별로는 李榮吉의원이 18건으로 총 발언의 14.3%를 차지하고 있고, 2위는 金榮訓의원 13건(10.3%)이다. 다음 순위는 康完喆, 韓性淡의원이 각각 7건, 金東奎, 梁錦錫의원 각각 6건, 尹泰賢의원 5건 순이다. 발언빈도가 높은 李榮吉, 金榮訓의원은 行政監視權 분야에 발언이 집중되었다.

〈표 36-2〉 '91-'92 廣域議會 議員 言論關聯 發言頻度數

의 원	건 수	의 원	건 수	의 원	건 수	의 원	건 수
이영길	18	김동규	6	이재현	4	고일문	2
김영훈	13	양금석	6	김길웅	3	권홍태	1
강완철	7	윤태현	5	김영준	3	김영보	1
한성담	7	김창구	4	변승호	3	공무원등	43
합 계							126

資料 : 研究者 作成

2. 言論關聯 發言의 性向

언론관련 발언에 대한 性向分析은 사실내용 분석과 동일하게 主類目인 議會權限別과 分野別로 나누어 3項目 名目尺度를 적용하여 실행하였다. 議員別 발언 性向분석은 의원간에 발언빈도수에 심한 차이를 보이므로써 비교분석에서 形평성을 기하기 어려워 생략하였다.

(1) 權限別 發言性向

① 基礎議會

기초의회 의원들의 언론과 관련된 발언의 性向(표 37-1)은 총 256건 중 긍정적 반

용이 149건(58.2%)으로 높게 점유하고 있고, 중립적 반응 60건(23.4%), 부정적 반응 47건(18.4%)으로 나타났다.

권한별로는 議決權이 25건 중 긍정 13건(52.0%), 중립 10건(40.0%), 부정 2건(8.0%)로 긍정적 발언이 높은 점유율을 보이고 있다.

行政監視權은 빈도수가 203건으로 가장 많은데, 긍정 118건(58.1%), 중립 47건(23.2%), 부정 38건(18.7%)으로 의결권과 마찬가지로 긍정적 발언이 많다.

請願處理權은 13건 모두 긍정적 발언이다.

오직 自律權에 관한 발언 5건 중 긍정 2건(40.0%), 부정 3건(60.0%)으로 부정적 반응이 강하게 나타났다.

<표 37-1> '91-'92 基礎議會 權限別 發言性向

( ) 안은 %

구 분	1991				1992				합 계			
	긍정	중립	부정	소계	긍정	중립	부정	소계	긍정	중립	부정	계
議 決 權	1	4	1	6	12	6	1	19	13	10	2	25 (97)
行政監視權	43	21	12	76	75	26	26	127	118	47	38	203 (79.3)
請願處理權					13			13	13			13 (5.0)
選 舉 權												
自 律 權	1		3	4	1			1	2		3	5 (2.0)
其 他	2	2	4	8	1	1		2	3	3	4	10 (4.0)
合 計	47 (50.0)	27 (28.7)	20 (21.2)	94 (100)	102 (63.0)	33 (21.3)	27 (16.7)	162 (100)	149 (58.2)	60 (23.4)	47 (18.4)	256 (100)

資料 : 研究者 作成

② 廣域議會

광역의회의 발언성향<표 37-2>은 총 126건 중 긍정 61건(48.4%), 중립 40건(31.7%), 부정 25건(19.8%)으로 광역의원 역시 言論媒體 접촉성향이 대체적으로 긍정적으로 이루어지고 있음을 보여주고 있다.

의회권한별로는 議決權이 28건으로 긍정 13건(46.4%), 중립 6건(21.3%), 부정 9건(32.2%)으로 긍정적 반응이 비교적 높다.

行政監視權은 92건 중 긍정 42건(45.7%), 중립 34건(37.0%), 부정 16건(17.3%)으로 의결권과 비슷한 수준의 긍정적 반응이 강하다.

그 외 請願處理權은 오직 1건으로 긍정적인 반응이고, 選舉權·自律權에 관한 발언은 없다.

이상의 분석에서 보면 지방의회 의원들은 행정사무監査나 調查 또는 정책질의 과정에서 행정감시를 위한 자료의 수집이나 지역여론을 수렴하는데 언론매체를 긍정적으로 활용하고 있음을 보여주고 있다.

〈표 37-2〉 '91-'92 廣域議會 權限別 發言性向

( ) 안은 %

구 분	1991				1992				합 계			
	긍정	중립	부정	소계	긍정	중립	부정	소계	긍정	중립	부정	계
議 決 權	5	4	7	16	8	2	2	12	13	6	9	28 (22.2)
行政監視權	13	11	8	32	29	23	8	60	42	34	16	92 (73.0)
請願處理權					1			1	1			1 (0.8)
選 舉 權												
自 律 權												
其 他	2			2	3			3	5			5 (4.0)
合 計	20 (41.0)	15 (31.0)	15 (31.0)	50 (100)	41 (53.9)	25 (32.9)	10 (13.2)	76 (100)	61 (48.4)	40 (31.7)	25 (19.8)	126 (100)

資料 : 研究者 作成

(2) 分野別 發言性向

① 基礎議會

기초의회 언론관련 발언에 대한 성향은 앞의 분석에서 본 바와 같이 긍정적 발언(58.2%)이 높게 나타났다.

분야별(표 38-1)로 보면 긍정적 반응이 강한 분야는 1차산업(66.7%), 개발·도시

계획(60.6%), 복지·환경(62.9%), 교육·문화(77.8%), 행정 및 공무원(64.7%), 언론분야(50.0%), 홍보 및 홍보비(59.0%) 등이다.

중립적 반응은 자치재정(64.3%), 관광·교통(38.0%) 2개 분야이고 부정적 반응이 다른 분야에 비하여 비교적 높게 나타난 분야는 오직 언론(28.3%) 뿐이다.

〈표 38-1〉 '91-'92 基礎議會 分野別 發言性向

( ) 안은 %

구 분	1991				1992				합 계			
	긍정	중립	부정	소계	긍정	중립	부정	소계	긍정	중립	부정	계
자치입법					2			2	2			2 (0.9)
자치재정		5	1	6	3	4	1	8	3	9	2	14 (5.5)
1 차산업	2	1	1	4	12	2	3	17	14	3	4	21 (8.2)
개발·도시계획	15	7	4	26	22	8	5	35	37	15	9	61 (23.8)
관광·교통		2	1	3	3	1	1	5	3	3	2	8 (3.1)
복지·환경	8	2	3	13	14	4	4	22	22	6	7	35 (13.7)
교육·문화	2	1	1	4	5			5	7	1	1	9 (3.5)
행정·공무원	8	1	1	10	3	1	3	7	11	2	4	17 (6.6)
언론관련	1	2	4	7	22	8	9	39	23	10	13	46 (18.0)
홍보·홍보비	8	6	4	18	15	5	1	21	23	11	5	39 (15.2)
기 타	3			3	1			1	4			4 (1.6)
합 계	47 (50.0)	27 (28.7)	20 (21.3)	94 (100)	102 (63.0)	33 (20.4)	27 (16.6)	162 (100)	149 (58.2)	60 (23.4)	47 (18.4)	255 (100)

資料 : 研究者 作成

② 廣域議會

광역의회 의원들의 발언성향도 긍정적 반응(48.4%)이 강하나 기초의회의 긍정적 반응(58.2%) 보다는 9.8% 낮다.

따라서 긍정적 반응이 강한 분야(표 38-2)도 기초의회 보다 작은 편이다.

긍정적 반응이 강한 분야는 자치입법(50.0%), 1차산업(61.5%), 관광·교통(85.7%), 교육·문화(100%), 홍보 및 홍보비(56.1%) 등이다.

중립적 반응은 자치재정(46.7%), 개발·도시계획(50.0%), 행정 및 공무원(50.0%), 언론(50.0%) 등이 강하고, 비교적 부정적 반응을 높게 보인 분야는 자치입법(33.3%), 자치재정(33.3%), 홍보 및 홍보비(24.4%) 등이다.

<표 38-2> '91-'92 廣域議會 分野別 發言性向

( ) 안은 %

구 분	1991				1992				합 계			
	긍정	중립	부정	소계	긍정	중립	부정	소계	긍정	중립	부정	계
자치입법			2	2	3	1		4	3	1	2	6 (40)
자치재정	2	4	4	10	1	3	1	5	3	7	5	15 (11.9)
1차산업	3	3	1	7	5	1		6	8	4	1	13 (10.3)
개발·도시계획		2	1	3	2	1		3	2	3	1	7 (4.8)
관광·교통	2			2	4	1		5	6	1		7 (5.5)
복지·환경					1			1	1			1 (0.8)
교육·문화	2			2	2			2	4			4 (3.2)
행정·공무원	1	1		2		1	1	2	1	2	1	4 (3.2)
언론관련	2	1	2	5	6	12	3	21	8	13	5	26 (20.6)
홍보·홍보비	6	4	5	15	17	4	5	26	23	8	10	41 (32.5)
기 타	2			2		1		1	2	1		3 (2.4)
합 계	20 (40.0)	15 (30.0)	15 (30.0)	50 (100)	41 (53.9)	25 (32.9)	10 (13.2)	76 (100)	61 (48.4)	40 (31.7)	25 (19.8)	126 (100)

資料：研究者 作成

(3) 分野別 主要發言 內容

① 基礎議會

기초의회 의원들의 발언은 대체적으로 言論媒體를 긍정적으로 접촉하고 있는 것

으로 나타났으나 언론에 대한 발언내용은 부정적인 반응을 강하게 보인 것이 특징적이다.

분야별 내용은 다음과 같다.

i) 개발·도시계획 분야는 61건으로 가장 많은데 기초의회별로 보면 각 지역의 현안들이 논의되었음을 알 수 있다.

濟州市의회는 항공기 진입지역 건축고도 해결대책, 금산 개발방안, 호텔부지 문제, 노형지구 토지계획 정리사업, 상수원 확보대책, 아파트 건립 등이 나왔다.

西歸浦市의회는 성천포 건축상의 문제, 중문해수욕장 산책로 개설, 중문골프장 불하, 농로확장, 서귀포시 도시기본계획 수립, 호텔신축, 서호 택지개발사업, 서귀포신시가지 조성에 따른 土地開發公社의 개발이익 과다 등이 거론되었다.

北濟州郡의회는 온천개발과 만장굴 정비, 경주마육성목장 불하, 농로포장공사 부실, 한라골프장 허가, 제주개발공사 골프장사업, 한림항 교량가설 및 공유수면 매립 등이 논의되었다.

南濟州郡의회에서는 성산지역 개발, 송악산지구 개발, 대정읍지역 경지정리사업 후유증, 도시계획심의위원회 구성, 대정성지 보수 등이 거론되었다.

ii) 언론분야에서는 난시청·시청료 징수 23건, 오보시비·보도윤리 문제 14건, 기타 9건 등이다.

난시청·시청료 징수에 관한 것은 서귀포시의회와 남제주군의회에서 MBC라디오 난청 해결대책이 집중 질의되었으며, 제주시의회는 공항 인근지역 TV시청 곤란에 따른 시청료 감면 방안이 주로 논의되었다. 반면에 북제주군의회에서는 이와 관련된 사항은 한건도 발언되지 않았다.

誤報시비·보도윤리 문제에 대해서는 제주시의회와 남제주군의 경우 재해위험지구 지정에 대한 특혜성이 있다는 언론보도의 진상에 대한 논란이 심했으며, 서귀포시의회와 남제주군의 경우 언론의 오보에 대한 비판이 신랄하게 있었다. 북제주군의회는 경우 만장굴 주차장 부지매입 로비설에 대한 오보시비가 제기되었다.

iii) 홍보·홍보비 책정에 관한 발언은 39건으로 서울신문을 구독하면서 예산을 낭비하는데 따른 부당성을 지적하는 발언이 많았고 홍보비 책정은 많은데 비하여 행

정홍보는 제대로 안된다는 질타성 발언도 많았다.

iv) 복지·환경 분야 발언은 35건으로, 시·군 지역별로 특유의 현안에 따른 것이라기 보다는 공통적인 사항들이라고 할 수 있다.

濟州市의회의 경우 새마을문고 지원, 제주수영장 이용 등이 주로 거론되었으며, 西歸浦市의회의 경우 묘지면적 축소, 심장병어린이돕기 운동, 도서기금 성금모금, 등을 거론했다. 北濟州郡의회의 경우 물가대책, 불우이웃돕기성금 모금 및 배정, 저소득층주민 자녀학자금 지원이 거론되었고, 南濟州郡의회에서는 여가선용에 대한 지방자치단체의 지원, 사회단체 지원, 이혼증가에 대한 대책, 주민편의시설 확충 등이 논의되었다.

환경에 관한 사항으로는 지역 나름의 현안이 일부 제기되긴 했으나 대체로 濟州道 전역에 해당되는 의안들이다.

송이 채취, 바다 갯녹음현상, 안덕계곡 보존, 쓰레기 줄이기 및 분리수거, 폐선 방치에 따른 환경오염, 甫木洞 하수종말처리장, 신희지구 지하수 오염, 금산수원 오염대책 등이 주 내용이다.

v) 1차산업 분야는 21건으로 지역적 특성에 따라 상대적으로 농업 등 1차산업 기반이 적은 濟州市지역에서는 발언되지 않았으나, 北濟州郡·南濟州郡의회 각각 10건으로 비교적 많은 안건이 제기되었으며, 西歸浦市의회 6건으로 주로 감귤대책에 대한 발언이 많았던 점이 주목할 만 하다.

西歸浦市의회의 경우 감귤진흥기금 확보, 농산물 수입개방 대책, 감귤 홍보, 감귤미숙과 도외반출 억제 등이 논의되었으며, 北濟州郡의회는 농공지구 조성, 어촌계 대책, 우도저수지 보수공사 등이 나왔다. 南濟州郡의회에서는 양식돔 처리, 농산물 개방에 따른 대책, 황돔 수입제한, 농어민후계자 지원, 농업기술 보급, 영세농가 지원대책, 양돈협업단지 육성 등이 제기되었다.

vi) 관광·교통 분야는 8건으로, 제주시의회의 경우 관광홍보 방안과 공항이용료 부과, 서귀포시의회의 경우 하논지구 관광유원지 조성과 제주도 관광이미지 훼손 단속대책 등이 거론되었다. 북제주군의의회에서는 만장굴 휴게소 설치와 조천지역 화물자동차 정류장 시설 등이, 남제주군의의회는 축산관광, 가파도 관광, 유채꽃큰잔치



의 예산지원 근거, 성산일출봉 관광객 감소, 수렴관광 진흥방안 등이 각각 거론되었다.

## ② 廣域議會

i) 행정홍보·홍보비에 관한 발언은 41건으로 道종합개발계획 및 제주도개발특별법 등에 관한 도정 홍보대책, 공보실 기능 보강방안, 도정 홍보를 위한 광고비 책정, 도민의견 수렴방안 등이 거론되었다.

이 가운데 道政 홍보를 위한 광고비 문제는 주로 책정예산을 削減해야 한다는 반응이 대부분인 점에 비추어 볼 때 체계적인 道政 홍보의 필요성이 절실하다. 또한 이처럼 홍보·홍보비에 관련한 문제가 많이 나타난 것은 지방행정에서의 홍보대책이 얼마나 중요하게 다루어지고 있는가를 보여주는 것이라 하겠다. 이는 기초의회외의 경우도 동일하다.

ii) 언론분야는 난시청·시청료, 謬報시비·보도윤리, 언론자유 문제 등으로 총 26건인데, 이를 세분해서 보면 난시청·시청료 징수 불만 8건, 오보시비·보도윤리 사항 10건, 언론자유 6건 등으로 나타났다.

언론자유에 관한 발언으로는, 80년 당시의 언론통·폐합 및 언론인 強制解職에 관한 대책이 金榮訓의원에 의해 집중적으로 질의됐으며, 기자실 운영 활성화방안, 학교에서 특정신문과 잡지를 구독하지 못하게 한 조치에 대한 항의성 질의도 있었다.

오보시비·보도윤리에 관한 사항으로는 제주도개발특별법 관련 제주도의 입장에 대한 오보시비, 만장굴 주차장 부지 및 경주마육성목장 관련 로비설에 대한 오보, 언론매체를 통해 보도가 잘못되어 道政 불신을 초래한 사례에 대한 질의, 피의사실만 보고 피의자를 죄인시하는 보도의 태도 등이 거론되었다.

또한 공무원의 답변에서 기자들이 불확실한 자료를 가지고 추측 기사를 써서 여론을 誤導한다는 발언도 있었다.

난시청·시청료에 관한 발언은 基礎議會나 마찬가지로 제주도 남부지역 MBC라디오 난청에 따른 문제가 집중적으로 거론되었다.

iii) 1차산업 분야는 13건으로 수입개방 대책, 농가부채 해결, 농협장터 운영, 감

갈행사비 지원문제, 토양조사 등이 논의되었다.

iv) 자치입법에 대한 발언은 6건인데 제주도개발특별법 제정 및 시행령 제정에 대한 대책, 조례 재정비 등이 주로 나타났다.

v) 개발·도시계획과 관련된 발언은 7건으로 新空港 부지확보, 토지투기 예방, 골프장 허가, 온천개발, 경주마육성목장 부지 불하, 토지구획정리사업, 농로포장 등에 관련한 보도내용이 주로 거론되었다.

vi) 관광·교통 분야의 발언도 7건으로 제주도관광 부조리 관련 중앙의 신문·방송 보도에 대한 질의와 답변이 대부분이었다.

이상의 分析에서 볼 때 1차산업 분야, 개발·도시계획, 관광·교통 대책 등이 많이 나타난 것은 제주도의 지역적 특성과 관련한 현안사항들을 가늠하게 하고 있다.

### 3. 發言 分析結果

지방의회 회의록에서 標集한 의원들의 언론관련 발언을 분석한 결과, 언론과 지방의회의 相關性을 실증적으로 확인할 수 있다.

지방의원들은 언론을 긍정적으로 이용하면서도 보도태도에 대한 부정적인 반응을 강하게 보이고 있다. 지방의원들의 언론에 대한 보도태도의 관심도는 빈도수에서도 推算할 수 있다.

媒體 자체와 홍보에 관한 항목의 빈도는 기초의회 85건으로 총 건수 256건의 33.2%를 차지하고 있으며, 광역의회는 67건으로 53.2%를 점하고 있다.

분석결과의 요약은 다음과 같다.

- i) 지방의회 의원들은 정보蒐集이나 여론수렴을 위하여 언론매체를 활발하게 접촉하고 있다.
- ii) 언론과 관련된 의원들의 발언은 行政監視 분야에 집중되고 있는데, 이 분야의 발언점유율은 기초의회 90.6%, 광역의회 75.4%이다.
- iii) 지방의회 의원들은 지방언론 보도에 대해 긍정적인 면과 부정적인 兩面의 시각을 갖고 있다
- iv) 지방의원들은 지방언론의 報道倫理에 대해서 부정적인 면이 강하다.
- v) 지방의원들은 지방언론 보도에서 수집한 정보를 심층적으로 조사 연구하지

않고 보도된 수준에서 引用 발언하고 있다.

vi) 지방의원들은 행정기관의 홍보비는 過多策定 되었고, 홍보실적은 미흡하게 생각하고 있다.

vii) 지방의회에서 언론관련 발언을 활발하게 한 의원은 李榮吉의원 18건(道議會), 梁寶允의원 16건(北濟州郡), 金榮訓의원 13건(道議會), 李鍾佑의원 12건(南濟州郡)으로 나타났다.



## 第5章 要約 및 結論

### 第1節 研究結果의 要約

本 研究는 30년 만에 부활된 지방의회 의 역할에 대한 地方新聞의 報道性向이 어떻게 나타나는가를 알아 보기 위해 문헌 연구와 내용 분석을 병행하였다.

지방의회 의 역할과 신문 의 기능에 대해서는 문헌 연구를 통해 고찰하였다.

문헌 고찰에서는 분석의 主 類目으로 설정한 지방의회 의 권한 분류와 언론 의 일반적 기능 외에 新聞 機能의 특성을 略述했다.

특히 지방의회 의 역할과 신문 기능의 相關性에 대해 논술했다. 이 항목은 主題 연구에서 지방의회 와 신문 두 變因에 대한 架橋的 이론으로서 구실을 한다.

內容 分析은 신문사설과 지방의회 會議錄을 대상으로 하였다.

지방의회 의 운영결과는 '91년 부터 '92년 까지 2년간의 지방의회 회의록 17,287면을 전수조사하여 의회별·권한별·시기별 운영실적을 計量分析하고, 주요한 처리 議案에 대해서는 내용을 기술하면서 논평하였다.

신문은 濟州道內 언론의 대표성을 인정할 수 있는 濟州新聞, 漢拏日報, 濟民日報 3개 日刊紙로 선정하고, 2년간에 발행된 24,136면을 全數調査 하였다.

조사는 지방의회 관련 기사를 類型別로 모두 標集하여 件數와 字數를 計量化 하여 지방의회 관련보도의 重視度를 분석했다.

표집된 기사는 총 6,835건, 기사 본문 자수는 총 5,644,430자로 집계되었다.

報道性向 분석은 지방의회 관련사설을 표집하여 3項目 名目尺度를 적용, 긍정·중립·부정의 반응으로 제시하였다.

사설의 方向類目은 脈絡조사로 하였다.

표집된 사설은 총 3,466건 중 11.3%인 391건이다.

신문보도의 영향이 어떻게 나타나는가를 推論하기 위해 基礎議會와 廣域議會의 全 會議錄을 검색하여 의원들의 언론관련 발언을 조사하였다.

표집된 발언은 총 382건으로 基礎 256건 (67.0%), 廣域 126건 (33.0%)이다.  
연구문제에 대한 분석결과를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

### 1. 地方議會 관련記事의 計量 分析

(1) 연구기간 중 3개 日刊紙에서 標集된 記事는 총 6,835건으로 유형별로 분석한 결과 스트레이트 記事가 가장 많은데 유형별 보도량은 다음과 같이 나타났다. 점유율은 전수(앞 %)와 자수(뒤 %)가 차이를 보이고 있다.

스트레이트 : 3,611건 (52.8%) - (37.7%)  
스 케 치 : 1,179건 (17.3%) - (24.7%)  
가 식 : 796건 (11.6%) - ( 5.1%)  
社 說 : 391건 ( 5.7%) - ( 9.0%)  
解 說 : 248건 ( 3.6%) - ( 8.0%)  
기획·연재 : 216건 ( 3.2%) - ( 7.6%)  
인 터 뷰 : 141건 ( 2.1%) - ( 1.8%)  
논단·칼럼 : 103건 ( 1.5%) - ( 3.0%)  
독자투고 : 78건 ( 1.1%) - ( 1.2%)  
좌담·대담 : 8건 ( 0.1%) - ( 0.6%)  
기 타 : 64건 ( 1.0%) - ( 1.4%)

### (2) 3개 日刊紙別 報道量

신문별로는 濟州新聞 2,032건 (29.8%), 漢拏日報 2,347건 (34.3%), 濟民日報 2,456건 (35.9%)으로 濟民日報 보도량이 가장 많다.

신문별 중점기사는 濟州新聞이 스트레이트 記事가 1,137건으로 55.9%를 차지하고 있으며, 社說 137건 6.7%로 상대적으로 높다.

漢拏日報는 스트레이트 1,289건 54.9%, 社說 110건 4.7%로 상대적으로 낮는데 비해 해설기사는 110건 4.7%로 높다.

濟民日報는 스트레이트 1,185건 48.2%로 3개紙 중 가장 낮는데 비해 스케치 496건 20.2%, 社說 144건 5.9%로 높은 점유율을 보인다.

### (3) 時期別 보도량 특징

시기별로는 지방자치가 부활된 첫해인 '91년 4,236건으로 62%이고, 다음해인 '92년에는 2,599건 38%로 줄어들었다.

'91년 보도량이 매우 높은 것은 지방자치 부활에 대한 政治史的 의미가 강했을 뿐만 아니라 선거 시행과정이나 의회구성에서 나타나는 복합적 요인들에 대한 뉴스 가치가 높은데 있다.

월별로는 지방의원 선거가 실시된 '91년 3월과 6월 보도량이 높는데, 신문별 기사 점유율은 다음과 같다.

濟州新聞 : 16.6% - 19.2%

漢拏日報 : 18.2% - 18.2%

濟民日報 : 19.0% - 19.2%

## 2. 社說의 性向 分析

### (1) 社說의 類度

#### ① 日刊紙別

2년간 3개 日刊紙에 게재된 총 사설은 3,466건이고 이 중 지방의회와 관련된 사설은 391건으로 11.3%이다.

신문별로는 濟州新聞 : 137건 (11.6%)

漢拏日報 : 110건 ( 9.4%)

濟民日報 : 144건 (13.0%)로

총 기사량과 마찬가지로 濟民日報의 사설 게재량이 많다.

#### ② 議會權限別

지방의회 관련 사설 391건을 分析하면 의회의 권한과 직접 관련된 사설은 191건 (48.8%)이고 나머지 200건은 지방의회 선거, 교육자치, 기타 지방자치와 관련된 개별 主題들이다.

의회권한별 사설 분포는 議決權에 관한 것이 가장 많다.

議 決 權 : 74건 (38.7%)

行政監視權 : 27건 (14.1%)

選舉權 : 19건 (9.9%)

請願處理權 : 5건 (2.6%)

自律權 : 66건 (34.6%)

의결권에 관한 사설은 개원 초기에 처리해야 될 자치입법(25건), 자치재정(12건), 정책결정(35건) 등이 많았고, 자율권에 관한 사설의 빈도가 높은 것은 의회 출범 초기 운영미숙과 무소속 의원들의 정치적 성향 변화 등 부정적 요인들이 많은데 있다.

기타 분야 사설 중에는 지방의원 선거에 관한 것이 100건으로 총 사설의 25.6%나 차지하여 선거에 대한 관심도가 높았음을 보여 준다.

신문별 의회권한별에 대한 重視度를 보면 濟州新聞은 주요정책결정권(24건), 漢拏日報 자율권(16건), 濟民日報 역시 자율권(41건)에 관한 사설을 중점적으로 게재하였다.

### ③ 議會別

의회별로는 광역의회 173건(44.2%), 기초의회 67건(17.2%), 공통사항 151건(38.6%)로 광역의회에 대한 중시도가 대단히 높다.

그러나 이러한 보도 추이는 자칫 기초의회가 언론의 시각에서 疎外될 우려도 있다.

기초의회별로는 濟州市 11건(16.4%), 西歸浦市 4건(6.0%), 北濟州郡 5건(7.5%), 南濟州郡 3건(4.5%)이고 기초의회 공통사항 44건(65.6%)이다.

## (2) 社說의 性向

### ① 日刊紙別

사설의 性向은 3項目 名目尺度로 분석하였으므로 긍정·중립·부정의 반응으로 나타났다.

총 사설 391건을 대상으로 분석한 결과 긍정적 반응 122건 31.2%, 중립적 반응 107건 27.4%, 부정적 반응 162건 41.4%로 3개 日刊紙 공통적으로 부정적 반응을 강하게 보이고 있다.

이러한 반응은 지방의회가 그동안 議事機關으로서의 역할을 충분히 수행하지 못했음을 보여주는 것으로서 의회의 전문성과 운영의 합리성을 추구해야 할 것으로 보인다.

신문별 사설의 성향과 3項目 平均率에 대비한 等差率은 다음과 같다.

<+>율은 평균을 보다 높은 반응이고 <->율은 낮은 반응이다.

濟州新聞 : 긍정	48건 (35.0%)	+1.7%
중립	33건 (24.1%)	-9.3%
부정	56건 (40.9%)	+7.7%
소계	137건 (100%)	
漢拏日報 : 긍정	37건 (33.6%)	+0.3%
중립	33건 (30.0%)	-3.3%
부정	40건 (36.4%)	+3.1%
소계	110건 (100%)	
濟州新聞 : 긍정	37건 (25.7%)	-7.6%
중립	41건 (28.5%)	-4.8%
부정	66건 (45.8%)	+12.5%
소계	144건 (100%)	

이상의 분석에서 보면 濟州新聞은 긍정적 반응이 비교적 높는데 비해 부정적 반응이 더욱 높다.

漢拏日報는 3項目 반응이 비슷하나 부정적 반응이 비교적 강한 편이다.

濟民日報는 긍정적 반응과 중립적 반응이 평균을 보다 훨씬 낮는데 비하여 부정적 반응이 매우 강하게 나타났다.

## ② 議會權限別

지방의회 관련 사설 총 391건 중 5대 권한에 해당하는 사설은 191건이고 나머지 200건은 관련 사설이다.

지방의회 5대 권한에 관한 사설의 성향은 긍정적 반응이 65건으로 34.0%, 중립적 반응 45건 23.6%, 부정적 반응 81건 42.4%로 지방의회의 권한에 관한 사설의 반응



도 매우 부정적이다.

그러나 自治立法·自治財政·政策決定 등 議決權에 관해서는 긍정적 반응(44.6%)이 대단히 높게 나타났다. 중립적 반응이 강한 것은 選舉權으로 47.4%, 부정적 반응이 강한 것은 行政監視權 55.6%, 自律權 45.4% 등이다.

이 분석에서 보면 집행기관에 대한 감시기관으로서의 의회의 역할이 미흡하고 자체 운영이 미숙함을 보여주고 있다.

의회 權限別 보도성향과 평균율에 대한 等差率은 다음과 같다.

議 決 權	74건	—	긍정	33건 (44.6%)	+11.3%
			중립	14건 (18.9%)	-14.4%
			부정	27건 (36.5%)	+3.2%
行政監視權	27건	—	긍정	9건 (3.3%)	-30.0%
			중립	3건 (11.1%)	-22.2%
			부정	15건 (55.6%)	+22.3%
請願處理權	5건	—	긍정	1건 (20.0%)	-13.3%
			중립	2건 (40.0%)	+6.7%
			부정	2건 (40.0%)	+6.7%
選 舉 權	19건	—	긍정	3건 (15.8%)	-17.5%
			중립	9건 (47.4%)	-14.1%
			부정	7건 (36.8%)	+3.5%
自 律 權	66건	—	긍정	19건 (28.8%)	-4.5%
			중립	17건 (25.8%)	-7.5%
			부정	30건 (45.4%)	+12.1%
合 計	191건	—	긍정	65건 (34.0%)	+0.7%
			중립	45건 (23.6%)	-9.7%
			부정	81건 (42.4%)	+9.1%

기타 관련 사설 중 지방의원 선거와 관련된 사설의 성향은 긍정 29.0%, 중립 33.0%, 부정 38.0%로 부정적 반응이 비교적 높게 나타나 불법, 타락 등의 과거 선거양상이 잔존하고 있었음을 보여 주었다.

### ③ 議會別

의회별 보도성향은 광역의회에 대한 반응이 부정적(47.4%)인데 비해 기초의회에 대해서는 긍정적(41.8%)인 반응을 보이고 있다.

기초의회별로는 濟州市의회에 대한 반응이 긍정(55.0%)과 부정(45.0%) 兩 측면으로 부각되고 있고, 西歸浦市의회는 긍정적(60.0%) 반응이 강한데 비하여, 北濟州郡의회는 부정적(60.0%) 반응이 강하다. 南濟州郡의회는 자료의 빈도수는 약하나 3項目이 균형된 반응을 보이고 있다.

### ④ 主要主題別

3개 日刊紙 사실의 論調는 同一 主題에 대해서는 거의 같은 性向을 보이는게 특징이다. 극히 예외적으로 시각의 차이를 보이는 논평은 있으나 他 신문의 주장에 대해 正反對의 論旨를 제시한 사실은 없다.

사실 게재상 신문별 差別性은 濟州新聞이 同一 主題에 대한 사실을 집중적으로 반복 게재하는 사례가 많은데 비해 漢拏日報와 濟民日報는 특정 주제에 대해 간헐적 반복이나 單回 게재로 마감하고 있다.

빈도수가 높은 주요 주제는 제주도개발특별법에 따른 조례 제정 15건, 예산심의 13건, 교육위원 선거 13건, 지하수 보호와 原水代 요율 인상 11건, 무소속동우회 해체 7건, 행정감사 철저 7건, 행정정보 공개, 강정천 개발 찬.반, 제주공항 이설 각각 5건 등이다.

또 3개 日刊紙가 同一 論調를 주장한 주제 사실은 다음과 같다.

긍정적 논조 : 지방의회의 특조법 반대

행정감사 철저

江汀유원지 개발반대 결의

행정정보 공개

지하수 原水代 상향조정

중립적 논조 : 道議會 1년

부정적 논조 : 예산심의 자세

행정기관의 의회 경시

교육위원 선출 잡음

무소속동우회 해체

### 3. 言論에 대한 反應 分析

#### (1) 發言 類型別

언론에 대한 지방의회의 반응은 의회 會議錄을 1차 자료로 하여 광역의회의원 17명, 기초의회의원 51명의 발언 내용을 조사 분석한 것이다.

그러므로 의원들의 의회활동과 관련하여 언론에 대한 반응을 보였다 하더라도 본 회의나 委員會 회의를 통하여 연관된 발언을 하지 않았을 경우에는 標集되지 않았다는 한계를 갖고 있다.

언론에 대한 反應 調査는

① 언론의 기능이 의회에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 推論할 수 있고, ② 議員들의 정보수집이나 여론수렴을 위한 매체활용 빈도를 推算할 수 있으며, ③ 보도 내용에 대한 의원들의 태도, 즉 만족도를 알 수 있다.

지방의회에서 행하여지는 발언은 의원들이 하는 질의·제안·기타 참고발언·신상발언 등이 있고, 그에 대한 응답으로서 答辯이 있다.

발언자는 의원과 관계공무원으로 구분된다.

'91년 부터 '92년 까지 基礎議會 및 廣域議會에서 행하여진 발언 중 언론관련 발언은 총 382건으로 基礎 256건 (67.0%), 廣域 126건 (33.0%)이다.

유형별로는 기초의회가 총 256건 중 질의 127건 (20.1%), 제안 3건 (3.3%), 答辯 98건 (38.3%), 기타 28건 (10.9%)이다.

광역의회는 총 126건 중 질의 79건 (62.7%), 제안 2건 (1.6%), 答辯 41건 (32.5%), 기타 4건 (3.2%)이다.

이 분석결과는 기초의회의 경우 질의에 대해 答辯 요구사항이 많았음을 보여주고 있고, 광역의회는 관계자의 직접답변 외에 書面답변 요구사항이 많았음을 보여준다.

#### (3) 議員別 發言頻度の 特徵

의원별 언론관련 발언빈도수를 분석한 결과 기초회의의원 51명 중 48명, 광역의회의원 17명 중 15명이 언론관련 발언을 하였다.

기초회의는 발언참여자 평균 3건, 광역의회의원은 평균 5.5건씩 발언했다.

발언빈도수가 많은 의원은 西歸浦市의회 吳行善의원 6건, 北濟州郡의회 梁寶允의원 16건, 金恒球의원 8건, 南濟州郡의회 李鍾佑의원 12건, 文相洙의원 9건, 吳丞鎰의원 8건, 韓公翊의원 7건이다.

광역의회의원으로는 李榮吉의원 18건, 金榮訓의원 13건, 康完喆의원, 韓性淡의원이 각각 7건, 金東奎의원이 6건이다.

### (3) 言論關聯 發言의 性向

#### ① 權限別 發言性向

의원들의 언론관련 발언의 성향분석은 사실분석과 동일한 방법인 主類目を 의회 권한별로 분류하고 3項目 名目尺度를 적용하여 분석하였다.

ⅰ) 基礎議會는 총 빈도수 256건 중 긍정적 반응이 149건으로 58.2%를 차지하였고, 중립적 반응 60건 23.4%, 부정적 반응 47건 18.4%이다.

類目別로는 빈도수가 가장 많은 행정감시권이 203건으로 긍정 118건(58.1%), 중립 47건(23.2%), 부정 38건(18.7%)로 긍정적 반응이 강하다.

의결권은 25건 중 긍정 13건(52.0%), 중립 10건(40.0%), 부정 2건(8.0%)으로 역시 긍정적 반응이 절반 이상 차지하고 있다.

청원처리권은 13건 모두 긍정적 반응이고, 자율권에 관한 발언 5건은 긍정 2건(40.0%), 부정 3건(60.0%)으로 유일하게 부정적 반응을 강하게 나타냈다.

ⅱ) 廣域議會 역시 언론매체 접촉성향이 대체적으로 긍정적으로 이루어지고 있음을 보여주고 있는데 총 빈도수 126건 중 긍정 61건(48.4%), 중립 40건(31.7%), 부정 25건(19.8%)이다.

광역의회도 행정감시권에 관련된 발언빈도수가 높은 바 92건 중 긍정 42건(45.7%), 중립 34건(37.0%), 부정 16건(17.3%)이다.

의결권은 28건으로 긍정 13건(46.4%), 중립 6건(21.3%), 부정 9건(32.2%)으로 행정감시권 보다 부정적 반응의 점유율이 높다.

청원처리권은 오직 1건으로 긍정적인 반응이고 선거권, 자율권에 관한 발언은 없었다.

② 分野別 發言性向

분야별 발언성향을 분석하기 위하여 類目を 10개 분야로 분류하였다.

3항목별로 강한 반응을 보인 분야는 다음과 같다.

基礎議會：공정 - 교육·문화(77.8%)

1 차 산 업(66.7%)

행정·공무원(64.7%)

복지·환경(62.9%)

개발·도시(60.6%)

홍 보 분 야(59.0%)

언 론 분 야(50.0%)

중립 - 자 치 재 정(64.3%)

관광·교통(38.0%)

부정 - 언 론 분 야(28.3%)

廣域議會：공정 - 교육·문화(100%)

관광·교통(85.7%)

1 차 산 업(61.5%)

홍 보 분 야(56.1%)

자 치 입 법(50.0%)

중립 - 개 발 · 도 시(50.0%)

행정·공무원(50.0%)

언 론 분 야(50.0%)

자 치 재 정(46.7%)

부정 - 자 치 입 법(33.3%)

자 치 재 정(33.3%)

이상의 분석결과에서 보면

i) 지방의회 의원들은 언론을 비교적 긍정적으로 활용하고 있으며 접촉빈도면에서도 언론과 지방의회의 相關性을 실증적으로 확인시켜 주고 있다.

ii) 지방의원들은 行政監視를 위한 정보의 수집이나 여론수렴을 위하여 언론매체를 적극적으로 접촉하고 있는데 이 분야의 발언 점유율은 기초의회 90.6%, 광역의회 75.4%에 이르고 있다.

iii) 의원들은 지방언론 보도에 대하여 긍정과 부정적인 兩面의 시각을 갖고 있으며 특히 보도윤리에 대하여 부정적인 반응이 강하다.

iv) 執行機關의 對언론 접촉태도에 대하여서는 홍보비를 지나치게 많이 책정하여 예산을 낭비하고 있다는 관점에서 발언이 많았으며 홍보실적은 매우 미온적이라고 판단하고 있다.

v) 지방의원들은 보도된 기사를 인용하여 정책질의를 하고 있으나 전문적인 연구 없이 보도된 수준에서 인용하는 사례가 많은 것으로 나타났다.

따라서 지방의회는 民意代辯을 위하여 적극적인 의회활동과 언론에서 설정하는 議題를 건설적으로 수렴하는 태도가 요망된다.

또 지방신문은 誤報나 불명확한 뉴스원에 의한 보도를 止揚하여 신뢰받는 언론상을 정립하므로써 지방의회와 지방언론의 相關性의 효율을 높여 지방자치 발전에 이바지 하여야 할것으로 사료된다.

## 第2節 結論과 提言

本 研究의 결과는 앞절에서 구체적으로 要約하였고 관련 자료는 부록으로 제시하였으므로 이 절에서는 核心的인 부분만 略述하고자 한다.

本 研究는 지방의회가 부활되어 운영된 初期인 1991년 부터 1992년 까지 2년 동안 지방의회 역할에 대한 지방신문의 報道性向이 어떻게 나타났는가를 분석한 것이다.

또 커뮤니케이션의 過程上 수용자에 해당하는 지방의회는 의회활동과 관련된 신문보도에 대하여 어떠한 반응을 보이고 있는가 하는 점을 분석하는데 중점을 두었다.

이러한 연구 초점을 대상으로 한 연구결과는 다음과 같이 요약된다.

① 지방의회 구성 초기 濟州지방 3개 日刊新聞은 지방의회와 관련된 기사 총 6,835건을 보도하였고, 平常的인 신문편집에서는 볼 수 없는 지방의회 부활과 운영에 대한 기획면을 대폭 확대하여 그 重視度를 높게 보였다.

社說은 총 3,466건 중 11.3%인 391건을 지방의회와 관련된 主題를 게재하여 현안 의제를 사회적으로 설정하고 解説, 論評을 하였다.

② 報道性向은 사실을 標集하여 분석한 결과 3개 日刊紙가 동일하게 지방의회의 그 역할에 대하여 부정적 반응을 보이고 있으며 특히 濟民日報가 부정적 반응을 강하게 보이고 있다.

분석내용은 총 사실 391건 중

긍정적 반응 122건 (31.2%)

중립적 반응 107건 (27.4%)

부정적 반응 162건 (41.4%)이다.

이러한 반응은 지방의회가 구성초기 운영미숙과 지방의원들의 정치적 성향의 변화, 제주도개발특별법 하위법령 처리상에서 보인 미온적인 의회 태도 등이 부정적 요인으로 작용하였다.

議會權限別로는 議決權 행사에 긍정적 평가를 보인 반면 選舉權은 중립적 반응이고, 行政監視權, 自律權 등에는 부정적인 반응으로 나타났다.

주요 案件別로는 제주도개발특별법 하위법령 처리, 무소속동우회 해체, 교육위원 선출 잡음, 행정기관의 의회 경시 태도 등에 대해서는 부정적 반응이고, 행정감사 철저, 행정정보 공개 요구 등은 긍정적 반응을 보였다.

③ 신문별 특성은 計量 分析에서는 나타나고 있으나 內容 分析에서는 差別性이 뚜렷하지 않다

3개 日刊紙 사실의 論調는 同一性을 보이는 사례는 많으나 他紙의 주장에 대하여 正反對의 論旨를 제시하는 사실은 없었다. 이는 지방의회에서 여론수렴 자료로서는 단순화 시킬 수 있는 이점이 있으나 다양한 사회계층의 의견을 신문이 충분히 반영시키지 못하고 있는 점을 보여주는 것이다.

④ 지방의회 회의록의 발언 내용을 분석한 결과 지방의원들은 言論媒體의 접촉빈도가 높은 것으로 나타났다. 언론과 관련한 발언은 총 382건으로 기초의회 256건 (67.0%), 광역의회 126건 (33.0%)이다.

발언의 性向은

基礎議會 : 긍정 - 149건 (58.2%)

중립 - 60건 (23.4%)

부정 - 47건 (18.4%)

廣域議會 : 긍정 - 61건 (48.4%)

중립 - 40건 (31.7%)

부정 - 25건 (19.8%)으로

대체적으로 긍정적 반응을 보이고 있으나 기초의회가 광역의회 보다 긍정적 반응을 강하게 보이고 있다.

權限別로는 행정감시권의 점유율이 절대우위를 점하고 있는데 기초의회 203건 (79.3%), 광역의회 92건 (73.0%)이다.

分野別로는 기초의회의 경우 개발·도시분야 61건 (23.8%), 언론분야 46건 (18.0%), 홍보분야 39건 (15.2%) 등이 상위순위이고, 광역의회는 홍보분야 41건 (32.5%), 언론분야 26건 (20.6%), 자치재정 15건 (11.9%), 1차산업 13건 (10.3%) 등으로 점유율이 높다.

지방의원들은 지방언론을 통하여 의회활동과 관련된 정보의 수집이나 여론수렴을 활발하게 하고 있으나 지방언론의 보도윤리에 대하여 부정적인 반응을 강하게 보이고 있다.

한편 의원들은 지방언론에서 보도한 기사를 政策質疑 등에서 구증자료로 인용하면서도 심층적으로 조사 연구하지 않고 보도된 수준에서 발언하고 있는 것으로 나타났다.

本 研究는 媒體 중심의 巨視的 分析方法으로 施行하였으므로 신문 기능에 대한 效果分析的 측면은 취약한 限界性을 갖고 있다.

지방의회 의원의 발언을 통한 반응은 조사하였으나 이 조사는 유형적으로 나타난



발언에 의한 자료 뿐이고 의원들의 의식조사는 실행하지 않았기 때문이다.

또 연구의 범위를 지방의회 부활 초기 2년과 신문사설에 의한 内容分析이라는 범위의 한계성도 있다.

따라서 앞으로의 연구를 위해 다음과 같이 提言하고자 한다.

첫째, 제 4대 地方議會의 임기 4년간 역할에 대한 보도성향을 체계적으로 분석 연구하므로써 향후 구성되는 지방의회 운영을 위한 귀감적 자료로 제시할 필요가 있다.

둘째, 지방의회와 관련된 보도의 영향이 어떠한 형태로 반응되는지를 언론의 效果分析 기법으로 연구하는게 바람직 하다.

셋째, 지방의회에 관한 보도의 專門性을 위하여 지방언론에 대한 構造的인 연구가 필요하다.

끝으로 주민·지방의회·언론간에 형성되는 輿論의 還流 機能을 과학적으로 분석하여 연구하므로써 지방자치 발전을 위하여 적용할 수 있는 理論 導出이 필요하다.



## 參 考 文 獻

### 1. 國內文獻

#### (1) 國內書籍

- 丘秉朔, 新憲法原論, 서울, 博英社, 1989
- 丘秉朔, 註譯 地方自治法, 서울, 博英社, 1991
- 權寧星, 憲法學原論, 서울, 法文社, 1989
- 金道昶, 一般行政法論(下), 서울, 青雲社, 1993
- 金東建, 現代財政學, 서울, 博英社, 1991
- 金漢琪, 地方自治論, 서울, 大永文化社, 1993
- 김재근, 韓國의 民主主義와 地方自治, 서울, 한마당, 1990
- 金哲洙, 憲法學概論, 서울, 博英社, 1989
- 金學魯, 地方行政의 理論과 實際, 서울, 博英社, 1994
- 內務部, 地方議會 白書, 1992
- 內務部, 韓國地方行政史, 1966
- 朴有鳳, 매스 커뮤니케이션, 서울, 一潮閣, 1974
- 朴有鳳 外, 新聞學 概論, 서울, 博英社, 1975
- 方延培, 崔潤熙, 輿論과 政治說得, 서울, 나남, 1989
- 孫鳳淑, 韓國地方自治研究, 서울, 三英社, 1985
- 孫禎睦, 韓國地方制度 自治史研究(下), 서울, 一志社, 1992
- 吳然天, 韓國地方財政論, 서울, 博英社, 1988
- 柳一相, 매스컴과 現代社會, 서울, 지식산업사, 1990
- 李琦雨, 地方自治行政法, 서울, 法文社, 1991
- 李相回, 權力과 言論, 서울, 正宇社, 1983
- 李正春, 매스 미디어 效果 理論, 서울, 나남, 1986

李鍾益, 財務行政論, 서울, 博英社, 1985

林根洙, 言論과 歷史, 서울, 正音社, 1984

張乙丙, 政治的 커뮤니케이션, 서울, 대양출판사, 1983

鄭世煜, 地方行政學, 서울, 法文社, 1991

鄭禎吉, 政策學 原論, 서울, 大明出版社, 1992

鄭在吉, 地方議會論, 서울, 博英社, 1991

濟州道選舉管理委員會, 濟州道歷代選舉管理概況, 1973

濟州道選舉管理委員會, 濟州選舉史, 1981

濟州道選舉管理委員會, 地方議會議員選舉總覽, 1991

趙昌鉉, 地方自治論, 서울, 博英社, 1991

車培根, 커뮤니케이션학 概論 下卷, 서울 世英社, 1991

崔仁基·李鳳燮, 地方議會論, 서울, 法文社, 1993

崔鎮宇, 新聞報道記事論, 서울, 中央出版, 1984

崔昌浩, 地方自治制度論, 서울, 三英社, 1990

韓國地方行政研究院, 地方議會議員 選舉 分析을 위한 研究, 1991

韓國地方行政研究院, 地方自治團體의 行政情報 公開에 관한 研究, 1991

韓國地方行政研究院, 地方行政機能 分析에 관한 研究, 1990

許 營, 全訂版 韓國憲法論, 서울, 博英社, 1991

許 營, 憲法理論과 憲法(下), 서울, 博英社, 1988

洪井善, 地方自治法論, 서울, 法英社, 1991

## (2) 國內論文

高榮哲, “地方行政 PR에 있어서 地域新聞의 役割”, 博士學位論文, 中央大學校 大學院, 1992

고창훈 외, “韓國의 政治體制와 地方議會議員의 役割”, 韓國地方自治學會濟州支部 주최 학술세미나 발표論文, 1993. 11

金光洙, “地方議員選舉의 綜合的 分析과 評價”, 韓國地方自治學會, 地方自治研究, 第3卷 第2號.

- 金東勳, “地方自治史”: 漢陽大學校 地方自治研究所, 프리드리히 나우만 재단, 地方自治 基礎理論, 1991
- 金東勳, “地方自治 7個月間의 評價”, 地方自治研究, 第 3卷 第 2號, 1991
- 金雲泰, “우리나라 地方自治 回顧와 課題”, 地方自治研究, 第 4卷 第 1號, 1992. 6
- 金一鐵, 地方自治와 地域社會開發, 李治百 編, 地域社會와 地方言論, 서울, 新亞出版社, 1987
- 金長權, “地方議會의 效率的인 運營方案”, 地方自治研究, 第 3卷, 第 2號, 1991. 6
- 金正昱, 地方議會 豫算審議 制度의 發展方向에 관한 研究”, 韓國行政學報, 第 27卷, 第 1號 1993
- 金正昱, “韓國의 決算 및 會計檢査制度의 發展方案에 관한 研究”, 博士學位 論文, 慶熙大學校 大學院
- 金學魯, “地方議會 議員의 政治 行政的 力量과 役割”, 濟州大學校 行政大學院, 論叢 第 3集, 1994
- 朴鈺圻, “地方自治法의 現況과 課題”, 地方自治研究, 第 5卷 第 2號, 1993. 12
- 朴載昌, “地方議會의 構成과 準據”, 地方自治研究, 第 3卷 第 1號, 1991. 6
- 朴載昌, “地方議會의 機能과 構成 準據”, 地方自治研究, 第 3卷, 第 2號, 1991. 6
- 朴興壽, “地方自治時代의 言論의 役割”, 韓國言論研究院, 新聞과 放送, 通卷 第 187號, 1986. 7
- 宋昌錫, “地方議會 活動 滿足度에 대한 議會別 認識比較에 관한 研究”, 地方自治研究, 第 5卷 第 2號, 1993. 12
- 申大淳, “地方議會와 地方自治團體長과의 關係改善”, 地方行政研究, 第 8卷, 第 1號, 1993. 2
- 李啓熙, “地方議會 運營의 評價와 課題”, 地方自治研究, 第 4卷 第 1號, 1992. 6
- 李相龍, “地方議會 構成에 따른 歲出豫算 運營方案”, 地方行政研究, 第 10卷, 第 2號, 1991
- 李正春·朴竣永, “KBS 發展課題와 政策方向”, 韓國放送公社, 中期綜合發展構想, 1989

- 李漢釋, “論說의 特性”, 中央大學校 新聞放送學會刊, 新聞放送研究, 서울, 1971
- 李洪九, “地方自治와 政治發展”, 金璟東·安清市, 韓國의 地方自治와 地域社會 發展, 서울大出版部, 1985
- 鄭世煜, “地方自治 發展을 위한 세미나”, 韓國地方自治學會, 1991. 12
- 崔鍾洙, “社說 無用論의 原因 內容分析”, 朴有鳳博士 華甲論文集, 서울, 전예원, 1981
- 崔昌浩, 地方選舉와 政黨, 考試研究, 1990. 5
- 黃佑權, “美國新聞에 대한 韓國新聞의 報道性向에 관한 研究”, 博士學位論門, 中央大學校 大學院

### (3) 新聞

- 濟州新聞 1991年 1月 1日 第 13876號 부터  
1992年 12月 31日 第 14495號 까지 全面
- 漢拏日報 1991年 1月 1日 第 521號 부터  
1992年 12月 31日 第 1137號 까지 全面
- 濟民日報 1991年 1月 1日 第 180號 부터  
1992年 12月 31日 第 797號 까지 全面

### (4) 地方議會 會議錄

- 濟州道議會 會議錄 1991年 第 63回 부터  
1992年 第 79回 까지 總 面數 9461面
- 濟州市議會 會議錄 1991年 第 45回 부터  
1992年 第 58回 까지 總 面數 2554面
- 西歸浦市議會 會議錄 1991年 第 1回 부터  
1992年 第 14回 까지 總 面數 1810面
- 北濟州郡議會 會議錄 1991年 第 1回 부터  
1992年 第 13回 까지 總 面數 1794面
- 南濟州郡議會 會議錄 1991年 第 1回 부터  
1992年 第 13回 까지 總 面數 1668面

## 2. 外國文獻

- A. Grayle Waldrop, Editor and Editorial Writer, New York, Rinehart, 1955
- C. Press and K. VerBurg, "State and Community Government in the Federal System", New York, John Wiley and Sons, 1983
- Charles E. Gilbert and Max M. Kampelman, Legislative Control of the Bureaucracy, Annuals of the American Academy of Political and Social Science, March, 1954
- Charles Wright, Functional Analysis and Mass Communication, Public Opinion Quarterly, 24, 1960
- Curtis D. Macdougall, Interpretative Reporting, New York, The Mac Millian Company, 1967
- David C. Saffell, State and Local Government : Politics and Public policies, New York, Random House, 1987
- Dilys M. Hill, Democratic Theories and Local Government, London, George Allen and Unwin Ltd, 1974
- Elihu Katz, "Mass Communication Reserrch and the Study of Culture, Studies in Public Communication, 2 : 1-6, 1959
- Eric W. Allen, "International Origins of The Newspaper : The Establishment of Periodicity in Print", Journalism Quarterly, 7, December, 1930
- F. Fraser Bond, An Introduction to Journalism, 2nd ed, New York, The Macmillan Company, 1961
- G. A. Almond, "Introduction : An Approach to Comparative Politics", Princeton Univ. Press, 1960
- H. Peter Dacheler & B. Wilpert, "Conceptual Dimensions and Boundaries of Participation in Organization : Critical Evaluation", Administrative Science Quarterly, Vol. 23 No. 1, 1987

- Harold D. Lasswell, "The Structure and Function of Communication in Society"  
in Lyman Bryson(ed), The Communication of Ideas, New York,  
Harper and Brothers, 1948
- Jack Lyle and Walter Wilcox, "Television News : An Interim", Journal of  
Broadcasting, 7, 1963
- J. F. Zimmerman, Participatory Democracy, New York, Praeger, 1986
- Melvin Defleur & Everette Dennis, Understanding Mass Communication,  
Boston, Houghton Mifflin, 1981
- Verne E. Edwards, Jr., Journalism in a Free Society, Dubuque, Iowa : Wm.  
C. Brown, 1970
- Walter Gieber, "Across The Desk : A Study of 16 Telegraph Editors",  
Journalism Quarterly, 33, Fall, 1956
- Warren K. Agee, Philip H. Ault and Edwin Emery, Introduction to Mass  
Communications, 7th ed, New York, Harper & Row, 1982
- Wilbur Schramm, Men, Messages and Media : A Look at Human  
Communication, New York, Macmillan, 1973
- Yehezkel Dror, Public Policy-Making Reexamined, San Francisco, Chandler  
Publishing Co. 1968
- 久世公堯 濱田一成, 新 地方自治講座(2) : 議會, 東京, 第一法規, 1976
- 金戸嘉七, 概論新聞學, 東京, 關書院新社, 1965
- 武都良明, 論説文の書き方, 東京, 大泉書店, 1972
- 伊大知昭嗣, 報道論 入門, 東京, 教育史料出版社, 1981
- 清水英夫, 言論法研究2, 東京, 學陽書房, 1987
- 坂木忠次, 現代 地方自治 財政論, 東京, 青林書店, 1988
- 編岡政行, 現代日本の政黨政治, 日本, 東洋經濟新聞社, 1988

## ABSTRACT

### The Study on Analysis Trends of Local Daily News- Paper's Coverage to Activities of Local Legislative

— Focusing the Main Daily News Papers in Cheju —

Lee, Mun-Kyo

Graduate School of Public Administration

Cheju National university

Cheju, Korea

(Supervised by Professor Cho, Mun-Boo)

The study was focused on analysis the trend of Cheju local daily news' coverage about activities of 5 local legislatives which were suspended for 30 years and have begun to play their activities again since 1991. Most people think that local autonomy has been resumed to work by people's struggle wich forced military government to resume local autonomy to declare political victory for the whole nation.

But we have many weakness - for example, immaturity of resident's autonomous conciousness, shortage of fiscal resources and self-ruling ability, and too much swayed by the ruling party's interest - to operate local autonomy very well in accordance with confidence and hope of the whole nation. Therefore, we have to regiment political resources in order to overcome those weakness, and then to develop political system into democratic and decentralized entities through allowing a portion of the work to each social sector as people desire. Especially, I think that the role of local press is more important than other sectors. We know that local autonomy mainly depends on supports, consents, and cooperation of residents and also the press is the best mechanism to link voices of people with local government. It is very difficult for local legislative to imagine to collect public opinions and reflect in the policy-making processes without depending on the press in democratic nation. In the result, it is very important and meaningful to analyze the trends of local



---

daily news paper's coverage in which activities of local legislative are always the main news item to evaluate the effectiveness of the legislative.

I began to write this thesis under these assumptions. Period span of this study is for two years - from 1991 to 1992. I set up research designs to study the trends of Cheju local daily news papers more clearly as follows;

First, are there differences among legislative rights in results of legislatives' s operations?

Secondly, how to trend coverage of the main local daily news papers in Cheju - so called, Cheju, Halla and Chemin - about the local legislative in quantaty?

Thirdly, what are responses of these Cheju main local daily news papers and uniformity and difference among theses coverage to the activity of local legislative?

Finally, what are responses of local legislative to coverage of these news papers about reporting local policies?

I approached to the study as follows to solve these research designs.

First, I categorized the results of local legislative's activities into each rights of legislatives by researching all assembly records (total pages 17,287) of 5 Cheju local legislatives for two years.

Secondly, I collected all the news paper's items (total pages 24,136) which the three Cheju daily news papers had published for two years and sampled items related to local legislatives and analyzed them.

Thirdly, I sampled editorial articles which are related to the local legislatives in these three news papers and analyzed these articles by three-point nominal scale approach.

Finally, I accumulated all assembly records which local legislators took the floor in relation to local legislatives and analyzed the contents.

The consequences of the study can be summarized as follows;

First, I categorized local legislative's rights into resolution, oversights, solving petitions, elections of local legislative organization, self-governance. After comparing each right in activities of local legislatives, the activities of

resolution were more than other rights. Basic local legislatives passed 788 bills for two years, and resolution bills of them were 423(54.4%). On the other hand, wide local legislatives passed 246 bills for that period, and resolution bills of them were 134(54.5%).

Secondly, I found that total news samples which are related to the local legislative in three news papers were 6,854. In accordance with the news categorizes, the number of straight news was 3,611(52.8%) and occupied the majority among them. In view of each daily news paper, Chemin had got 2,456 cases(29.8%) in order.

Thirdly, through analyzing contents of editorial articles, I knew that the positive coverage of the local legislative were 122 cases(31.2%), the middle 107cases(27.4%), and the negative 162cases(41.4%). In the result, all daily news papers in Cheju got more negative views about activities of local legislatives. Especially, Chemin daily got most negative among them. By analyzing legislative rights, they evaluated that resoluton activities were positive(44.6%), in case of elections constituent middle(47.4%), and self-governance(45.4%) and the oversights(55.6%) were all negative.

Finally, I sampled 382 item which local legislators took the floor related to the press and analyzed them. In the result, local legislators very positively collected information and public opinions connected with local policies through the press.

Local legislators simultaneously had positive and negative views about the coverage of these news papers. However, about the ethics of reporting they all had very negative attitudes to ethics of reporting.

In summary, local legislatives have to try to collect public opinions and agenda through the local press and act role of local legislators very hard in order to represent their residents. And also, local daily news papers must establish credible image by eliminating incorrect reports and obscure report sources. Only if the above stated relationship between local legislatives and local presses is improved, then the local autonomy will be more active and dynamic.

---

# 부 록





제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

〈부록표 1-1〉 1991년 基礎議會 權限別 議案處理 實績

權 限 議 會 別	議 決 權			行 政 監 視 權				請 願 處 理 權			選 舉 權			自 律 權 計
	立 法	財 政	政 策	監 査	調 査	기 타	正. 副 議 長	教 育 委 員	기 타	計	計			
濟 州 市 議 會	27 (24.1)	10 (27.8)	8 (22.9)	2 (25.0)	-	9 (19.6)	4 (50.0)	1 (25.0)	1 (20.0)	1 (14.3)	1 (29.6)	29 (25.4)	92 (25.4)	
西 歸 浦 市 議 會	28 (25.0)	9 (25.0)	7 (20.0)	2 (25.0)	-	14 (30.5)	2 (25.0)	1 (25.0)	1 (20.0)	1 (14.3)	21 (21.4)	86 (23.8)		
北 濟 州 郡 議 會	28 (25.0)	8 (22.2)	12 (34.2)	2 (25.0)	3 (100)	11 (23.9)	2 (25.0)	1 (25.0)	2 (40.0)	4 (57.1)	24 (24.5)	97 (26.8)		
南 濟 州 郡 議 會	29 (25.9)	9 (25.0)	8 (22.9)	2 (25.0)	-	12 (26.1)	-	1 (25.0)	1 (20.0)	1 (14.3)	24 (24.5)	87 (24.0)		
合 計	112	36	35	8	3	46	8	4	5	7	98	362		

資料 : 基礎議會別 會議錄(1991)에서 발췌 作成

〈부록표 1-2〉 1992년 基礎議會 權限別 議案處理 實績

( )안은 %

權 限 議 會 別	議 決 權			行 政 監 視 權				請 願 處 理 權	選 舉 權			自 律 權 計
	立 法	財 政	政 策	監 查	調 查	기 타	正. 副 議 長		教 育 委 員	기 타		
濟 州 市 議 會	54 (35.5)	10 (29.4)	12 (22.2)	2 (22.2)	-	6 (17.1)	-	-	3 (30.0)	26 (23.0)	113 (27.2)	
西 歸 浦 市 議 會	33 (21.7)	7 (20.6)	17 (31.5)	3 (33.4)	-	12 (34.3)	-	-	1 (10.0)	32 (28.3)	108 (26.0)	
北 濟 州 郡 議 會	32 (21.1)	9 (26.5)	12 (22.2)	2 (22.2)	2 (100)	9 (25.7)	1 (14.2)	-	3 (30.0)	29 (25.7)	99 (23.8)	
南 濟 州 郡 議 會	33 (21.7)	8 (23.5)	13 (24.1)	2 (22.2)	-	8 (22.9)	3 (42.9)	-	3 (30.0)	26 (23.0)	96 (23.0)	
合 計	152	34	54	9	2	35	7	-	10	113	416	

資料 : 基礎議會別 會議錄(1992)에서 발췌 作成

〈부록: 표 2〉 3개 日刊紙 紙面別 特性

구 분	濟州新聞	漢拏日報	濟民日報
1 면	정치, 지방종합 (春夏秋冬, 五百羅漢)	정치, 지방종합 (白鹿潭, 딱따구리)	정치, 지방종합 (날출씨줄)
2 면	전국종합, 해설 (政街 움직임, 만평)	전국종합, (政街風向, 세계표정, 만평)	전국종합 (만평, 政街방정석)
3 면	정치, 초점, 해설 (社說)	정치, 해설 (社說)	정치, 해설 (社說)
4 면	지방기획	경제 (주식시세)	정치, 외신 (海東靑)
5 면	외신, 칼럼, 해외토픽	경제, 해외토픽, 地方議會 소식 (외환시세)	지방기획 (濟民塔, 木羅春秋)
6 면	증시현황 (주식시세, 외환시세)	전면광고	경제 (주식시세, 외환시세)
7 면	경제	경제, 지방기획, 해양, 수산, 칼럼 (소설)	경제해설, 증시동향 (감글시세)
8 면	문화, 여성, 취미, 생활 (소설)	문화, 여성, 공연, 기고 (오늘의 소사, 1日省)	문화, 출판, 공연, 전시 (제주말교실)
9 면	문화, 학술, 공연, 출판, 전시 (소설)	문화, 전시, 가정, 인터뷰 (소설)	학술, 레저, 가정, 캠퍼스, 공연 (소설)
10 면	지방기획, 연예 (오늘의 약사, TV프로그램)	지방기획, 레저, 경마, 연예 (TV프로그램), 전면광고	전면광고 스포츠 (聖火臺)
11 면	인물동정, 주간행사, 단신, 연예 (종합계시판, TV프로그램)	스포츠	스포츠, 독자란
12 면	스포츠	인물동정, 이달의 市.郡政 (단신, 미담, 현수막)	인물동정, 마을동정 (카메라뉴스, 地自制안테나)
13 면	지방종합, 公報, 마을동정 (감글시세)	지방종합 (감글시세)	지방종합, 농어민발언대, 公報 (교통안내)
14 면	사회 (날씨, 기사석)	사회, 지방기획 (빛마루)	사회, 지방기획 (취재수첩, 無孔針)
15 면	사회 (만화)	사회 (날씨, 만화)	사회, 사진 (날씨, 만화)
16 면	전면광고 연예, 방송 (TV프로그램)	연예, 방송 (TV프로그램)	연예, 방송, 이번주의 소사 (TV프로그램, 당직병원)

〈註〉 紙面別 특성은 요일에 따라 일부 차이 있음.

( ) 안은 고정란

〈부록: 표 3〉 3개 日刊紙 紙面別 記事量

구 분	濟州新聞			漢拏日報			濟民日報		
	단수	건수	자수	단수	건수	자수	단수	건수	자수
1 면	10	6 - 8	4,500 - 5,000	10	6 - 9	4,500 - 5,000	9	5 - 8	5,000
2 면	10	9 - 12	4,500 - 6,000	7 - 10	7 - 11	3,500 - 6,000	9 - 10	8 - 12	5,000 - 6,000
3 면	8 - 10	2 - 4	3,500 - 5,000	10	3 - 4	4,500	10	4 - 11	5,500
4 면	8 - 10	1 - 2	4,500	8 - 10	1 - 5	4,500	7	3 - 6	4,000
5 면	8 - 10	1 - 12	4,000	8 - 10	6 - 11	3,500 - 5,000	7 - 10	1 - 11	5,000
6 면	10	1 - 5	5,500			전면광고	8 - 10	1 - 8	4,000
7 면	8 - 10	5 - 10	4,000 - 6,000	8 - 10	3 - 11	3,700 - 5,500	10	6 - 13	6,000
8 면	9 - 10	5 - 9	3,500 - 6,000	8	5 - 9	3,000 - 4,500	9 - 10	2 - 9	4,000 - 4,500
9 면	9 - 10	6 - 9	4,000 - 4,500	8	5 - 7	3,500	9 - 10	5 - 10	4,500
10 면	8 - 9	2 - 5	4,000	8 - 10	1 - 6	4,000 - 4,500			전면광고
11 면	8 - 10	7 - 9	4,500	8	6 - 10	3,500	7 - 10	2 - 8	3,500 - 4,000
12 면	5 - 10	6 - 12	4,000	5 - 7	6 - 9	3,000 - 4,000	7 - 10	6 - 16	3,500 - 6,000
13 면	6 - 10	8 - 11	4,000	7	5 - 9	3,500	8	6 - 12	4,500
14 면	7 - 10	9 - 14	4,000	10	8 - 12	4,000 - 4,500	9 - 10	11 - 12	4,000 - 5,000
15 면	10	6 - 12	4,500	10	7 - 13	4,500 - 5,000	10	7 - 11	4,000 - 5,000
16 면			전면광고	5 - 7	1 - 4	3,000 - 3,500	5 - 7	3 - 5	3,000 - 3,500
계	124 - 149	74 - 134	63,000 - 71,500	120 - 135	70 - 130	56,200 - 67,000	124 - 141	70 - 152	65,500 - 72,500

註 : 단수는 광고란을 제외한 것 / 건수는 기사건수 / 자수는 기사 본문 자수임





〈부록: 표 5〉 3개 日刊紙 地方議會 關聯記事 字數

신문 유형별	濟州新聞			濟寧日報			濟民日報			총 계		
	1991	1992	소 계	1991	1992	소 계	1991	1992	소 계	1991	1992	
스트레이트	401,938	259,750	661,688(40.0)	460,457	285,973	746,430(40.5)	459,863	260,281	720,144(33.5)	1,332,258	806,004	2,128,262(37.7)
사설	108,949	69,029	177,978(10.8)	80,256	47,029	127,285(6.9)	158,443	43,892	202,335(9.4)	347,648	159,950	507,598(9.0)
해설·초점	59,488	47,372	106,860(6.5)	128,469	80,474	208,943(11.3)	73,095	63,009	136,104(6.3)	261,052	190,855	451,907(8.0)
기획·연재	89,155	51,155	140,310(8.5)	80,832	40,339	121,171(6.6)	126,252	36,113	162,365(7.5)	296,239	127,607	423,846(7.5)
논단·칼럼	21,479	13,785	35,264(2.1)	32,189	16,143	48,332(2.6)	73,242	12,806	86,048(4.0)	126,910	42,734	169,644(3.0)
인터뷰	13,130	11,329	24,459(1.5)	37,792	15,349	53,141(2.9)	20,464	3,795	24,259(1.1)	71,386	30,473	101,859(1.8)
좌담·대담	16,308	-	16,308(1.0)	10,446	-	10,446(0.6)	5,793	-	5,793(0.3)	32,547	-	32,547(0.6)
스케치	217,619	173,911	391,530(23.7)	258,293	128,444	386,737(21.0)	429,985	186,367	616,352(28.7)	905,897	488,722	1,394,619(24.7)
가십	32,091	28,555	60,646(3.7)	67,507	37,035	104,542(5.7)	79,017	43,140	122,157(5.7)	178,615	108,730	287,345(5.1)
독자투고	21,519	5,512	27,031(1.6)	20,640	2,036	22,676(1.2)	13,258	6,025	19,283(0.9)	55,417	13,573	68,990(1.2)
기타	8,092	1,870	9,962(0.6)	12,568	-	12,568(0.7)	55,283	-	55,283(2.6)	75,943	1,870	77,813(1.4)
계	989,768	662,268	1,652,036(100)	1,189,449	652,822	1,842,271(100)	1,494,695	655,428	2,150,123(100)	3,673,912	1,970,518	5,644,430(100)

〈부록: 표 6-1〉 1991년 濟州新聞 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數

유형	원별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트		14	17	128	40	51	132	71	27	43	24	64	49	660 (58.0)
사설		4	1	12	8	6	21	7	4	4	5	5	4	81 (7.0)
해설, 초점		4		6	2		5	2	1	1		1	10	32 (2.8)
기획, 연재		4	5	9	8	9	8					1		44 (4.0)
논단, 칼럼		1		2	1	1	1	2	2			1		10 (0.8)
인터뷰		2	1	1	3		1	7	2	3			1	21 (1.8)
좌담, 대담			1	1			1						1	4 (0.4)
스케치		1	2	17	2	3	22	10	3	14	10	22	49	155 (13.6)
가십		1		8	5	7	11	19	11	9	2	6	14	93 (8.2)
독자 투고		1	1		4	1	11	2	3	1		2	1	27 (2.4)
기타				4			5							9 (0.8)
계 (%)		32 (2.7)	28 (2.4)	188 (16.6)	72 (6.3)	78 (6.9)	218 (19.2)	120 (10.5)	53 (4.7)	75 (6.6)	41 (3.6)	102 (8.9)	129 (11.4)	1,136 (100.0)
사진		9	7	278	10	3	135	67	22	18	7	19	53	628
만평		2	2	7		2			1	1			1	16

〈부록: 표 6-2〉 1991년 濟州新聞 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數

유형	월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트		7,945	12,189	79,054	20,452	32,939	91,815	38,093	25,555	20,455	11,756	29,848	31,837	401,938 (40.6)
사설		6,048	1,326	18,617	9,868	7,790	27,040	8,905	6,000	5,176	6,345	6,606	5,228	108,949 (11.0)
해설, 초점		11,611		12,846	3,925		8,383	2,394	3,776	6,377		834	9,342	59,488 (6.0)
기획, 연재		12,742	9,047	25,110	13,570	14,562	11,979					2,145		89,155 (9.0)
논단, 칼럼		2,235		5,216		2,640	2,544	3,942	2,584			2,318		21,479 (2.2)
인터뷰		1,152	884	330	1,794		1,044	2,396	3,575	1,375			580	13,130 (1.3)
좌담, 대담			5,760	3,159			2,340						5,049	16,308 (1.7)
스케치		1,200	659	37,338	3,524	1,952	44,325	16,044	5,239	16,114	16,669	24,713	49,842	217,619 (21.9)
가십		420		2,814	1,533	2,325	4,498	6,240	3,791	3,073	644	1,892	4,861	32,091 (3.3)
독자투고		1,025	400		2,580	615	5,955	2,976	1,734	1,172		4,184	878	21,519 (2.2)
기타				7,728			364							8,092 (0.8)
계 (%)		44,378 (4.4)	30,265 (3.0)	192,212 (19.4)	57,246 (5.8)	62,823 (6.4)	200,287 (20.3)	80,990 (8.2)	52,254 (5.3)	53,742 (5.4)	35,414 (3.6)	72,540 (7.3)	107,617 (10.9)	989,768 (100)

〈부록: 표 6-3〉 1992년 濟州新聞 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數

유형	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트	25	20	32	27	17	41	52	29	40	51	73	70	477 (53.2)
사설	4	5	2	4	1	1	5	3	5	2	13	11	56 (6.3)
해설, 초점	2	2	1	1	1	5	4	3	2	1	2	9	33 (3.7)
기획, 연재		3		5			4	1	4	4	4		25 (2.7)
논단, 칼럼		1	1	1	1				2	1			7 (0.8)
인터뷰	5	1	1	4		1		1	2			2	17 (1.9)
좌담, 대담													
스케치	6	5	8	6	5	10	21	18	33	29	15	36	192 (21.5)
가십	6	9	4	7	7	7	8	7	2	7	9	15	81 (9.0)
독자투고	2			1		1	1	1			1		7 (0.8)
기타												1	1 (0.1)
계 (%)	50 (5.6)	46 (5.1)	49 (5.5)	56 (6.3)	25 (2.8)	66 (7.4)	95 (10.6)	63 (7.0)	90 (10.0)	95 (10.6)	117 (13.0)	144 (16.1)	896 (100.0)
사진	20	9	14	16	7	14	32	21	20	22	31	46	251
만평													

〈부록: 표 6-4〉 1992년 濟州新聞 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數

유형/일별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트	18,796	6,540	11,550	15,189	10,000	25,966	24,680	19,438	21,745	24,922	40,820	40,104	259,750 (39.3)
사설	5,990	5,870	2,250	4,946	1,232	1,242	5,830	3,818	6,130	2,220	15,939	13,562	69,029 (10.4)
해설·초견	2,435	1,560	790	1,848	2,160	11,184	6,210	4,520	4,515	1,000	2,050	9,100	47,372 (7.2)
기획·연재		920		6,904			7,300	666	11,635	10,600	13,130		51,155 (7.7)
논단·칼럼		1,900	680	2,250	2,505				5,094	1,356			13,785 (2.1)
인터뷰	3,375	1,050	650	1,968	517			794	1,645		1,330		11,329 (1.7)
좌담·대담													
스케치	4,705	4,520	8,360	8,500	5,131	12,015	18,350	10,815	15,782	19,735	25,112	40,886	173,911 (26.2)
가십	1,439	1,870	970	2,829		2,340	1,990	2,231	684	2,181	5,246	6,775	28,555 (4.3)
독자투고	1,932			525		504	950	616			985		5,512 (0.8)
기타												1,870	1,870 (0.3)
계 (*)	38,672 (5.8)	24,230 (3.6)	25,250 (3.8)	44,959 (6.8)	21,028 (3.2)	53,768 (8.2)	65,310 (9.8)	42,898 (6.6)	67,230 (10.1)	62,014 (9.3)	103,282 (15.6)	113,627 (17.2)	662,268 (100)

〈부록: 표 7-1〉 1991년 漢拏日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數

유형	월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트		46	30	141	47	67	150	65	46	44	35	58	67	796 (52.8)
사설		8	5	10	4	3	9	6	7	3	1	3	8	67 (4.4)
해설, 초점		2		17	2	4	13	6	2	4	1	7	14	72 (4.8)
기획, 연재		9	4	3	10	12	3	1		1		1	4	48 (3.2)
논단, 칼럼		2		5		1	2	2	1		1	2		16 (1.1)
인터뷰		3	2	6	5	1	5	7	7	3		1	10	50 (3.3)
좌담, 대담					1		1							2 (0.1)
스케치				56	10	7	51	6	3	12	12	21	58	236 (15.6)
가십		14	10	31	11	11	32	18	8	6	10	14	17	182 (12.1)
독자 투고		2	2	4	3	1	1	1	2	1		2	1	20 (1.3)
기타				2	4	2	8	2	3					21 (1.3)
계 (%)		86 (5.6)	53 (3.5)	275 (18.2)	97 (6.4)	109 (7.2)	275 (18.2)	114 (7.5)	79 (5.2)	74 (4.9)	60 (4.0)	109 (7.2)	179 (11.7)	1,510 (100.0)
사진		20	12	212	27	61	124	71	21	19	8	25	69	669
만평														

〈부록: 표 7-2〉 1991년 漢拏日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數

유형	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계(%)
스트레이트	23,490	13,470	92,741	19,605	30,895	82,526	39,187	29,177	23,960	18,850	33,526	53,030	460,457 (38.7)
사설	9,330	7,138	13,460	4,184	3,154	11,096	6,804	7,730	3,550	1,030	3,580	9,200	80,256 (6.7)
해설, 초점	3,810		33,370	1,480	7,150	26,170	13,239	4,090	4,790	3,010	12,170	19,190	128,469 (10.8)
기획, 연재	18,500	8,620	7,570	12,647	18,302	5,223	1,260		1,050		2,000	5,660	80,832 (6.8)
논단, 칼럼	3,600		10,470		2,430	4,062	3,207	2,060		2,130	4,230		32,189 (2.7)
인터뷰	1,600	1,320	14,710	2,010	402	6,887	2,723	1,470	3,000		320	3,260	37,792 (3.2)
좌담, 대담				7,520		2,926							10,446 (0.9)
스케치			60,825	7,080	2,390	61,690	11,148	7,220	15,390	16,360	20,260	55,930	258,293 (21.7)
가십	4,130	3,100	16,430	2,830	2,989	11,155	6,613	2,860	2,860	3,980	5,070	5,490	67,507 (5.7)
독자투고	910	1,650	4,010	2,052	1,070	380	3,888	1,370	2,230		2,100	920	20,640 (1.7)
기타				3,680	2,700	3,248	2,160	780					12,568 (1.1)
계(%)	65,460 (5.5)	35,298 (3.0)	253,586 (21.3)	63,088 (5.3)	71,482 (6.0)	215,363 (18.2)	90,229 (7.6)	56,757 (4.7)	56,890 (4.8)	45,360 (3.8)	83,256 (7.0)	152,680 (12.8)	1,189,449 (100)



〈부록: 표 7-3〉 1992년 漢學日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數

유형	월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트		35	24	32	20	22	38	36	36	36	60	71	83	493 (58.8)
사설		3	4	1		1	4	4	3	7	8	4	4	43 (5.3)
해설. 초점		2	1		2	2	8	8	6	3	1	2	3	38 (4.5)
기획. 연재		10						6	1	2	1	1	8	29 (3.5)
논단. 칼럼			2			1	1	2	1		2	1		9 (1.1)
인터뷰		7	1	1		2	2	1	1	1			1	15 (1.8)
좌담. 대담														
스케치		7	5	4		3	3	12	4	5	14	13	33	100 (11.9)
가심		10	7	6	4	3	6	11	7	11	10	13	19	107 (12.8)
독자투고			2										1	3 (0.4)
기타														
계 (%)		74 (8.8)	46 (5.5)	44 (5.3)	26 (3.1)	28 (3.3)	62 (7.4)	80 (9.6)	59 (7.0)	65 (7.8)	96 (11.5)	105 (12.5)	152 (18.2)	837 (100.0)
사진		28	9	10	2	3	15	18	17	10	20	21	45	198
만평								4						4

〈부록: 표 7-4〉 1992년 漢學日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數

유형	월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계(%)
스트레이트		20,678	13,214	15,257	14,103	13,113	30,065	24,621	22,722	17,864	28,160	38,918	47,258	285,973 (43.8)
사설		3,270	3,964	1,054		1,190	4,330	4,466	3,310	7,608	8,907	4,400	4,530	47,029 (7.2)
해설, 초점		5,020	1,287		3,225	4,900	18,540	17,624	13,595	6,370	2,100	3,857	3,956	80,474 (12.3)
기획, 연재		4,477						12,433	2,794	4,994	2,860	1,290	11,491	40,339 (6.2)
논단, 칼럼			4,526				1,830	2,945	2,250		2,702	1,890		16,143 (2.5)
인터뷰		7,146	700	715			3,268	600	700	990			1,230	15,349 (2.3)
좌담, 대담														
스케치		4,368	5,078	3,508			2,340	13,223	5,909	8,189	14,123	22,961	48,745	128,444 (19.7)
가설		3,370	2,062	1,985	1,259	936	3,539	4,396	2,231	3,386	3,361	3,970	6,540	37,035 (5.7)
독자투고			1,176										860	2,036 (0.3)
기타														
계(%)		48,329 (7.4)	32,007 (4.9)	22,519 (3.5)	18,587 (2.9)	20,139 (3.1)	63,912 (9.8)	80,308 (12.3)	53,511 (8.2)	49,401 (7.5)	62,213 (9.5)	77,286 (11.8)	124,610 (19.1)	652,822 (100)

〈부록: 표 8-1〉 1991년 濟民日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數

유형	월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트		42	30	145	44	58	135	62	38	35	32	45	47	713 (44.7)
사설		4	6	20	6	5	19	14	10	3	5	7	10	109 (6.8)
해설. 초점		2	2	9	6		4	6			2	2	6	39 (2.4)
기획. 연재		6	1	14	11		12						4	48 (3.0)
논단. 칼럼		6	2	14	1		9	7	4			4	2	49 (3.0)
인터뷰		2	1	4	4		6	9	3	2	1	1		33 (2.0)
좌담. 대담				1			1							2 (0.1)
스케치		14	6	64	10	17	66	33	7	19	12	24	66	338 (21.3)
가십		11	9	20	19	11	41	21	19	14	15	11	19	210 (13.2)
독자투고		2		1	2		2	3	2	1		2	1	16 (1.0)
기타				12	4	1	10	3	1				2	33 (2.0)
계 (%)		89 (5.6)	57 (3.5)	304 (19.0)	107 (6.7)	92 (5.7)	305 (19.2)	158 (9.9)	84 (5.2)	74 (4.6)	67 (4.2)	96 (6.0)	157 (9.8)	1,590 (100.0)
사진		23	5	315	36	12	192	84	21	25	15	16	87	831
만평		4	1	6			5							16

〈부록: 표 8-2〉 1991년 濟民日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數

유형	일별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트		26,452	20,092	100,602	30,483	36,253	86,590	33,417	23,220	21,364	17,437	26,416	37,537	459,863 (30.7)
사설		6,156	10,335	29,378	9,984	8,559	29,638	18,339	14,396	3,384	6,412	8,377	13,485	158,443 (10.7)
해설, 초점		5,837	3,783	20,244	10,135		5,436	10,841			4,056	2,636	10,127	73,095 (4.9)
기획, 연재		16,862	2,730	32,835	26,587		41,808						5,430	126,252 (8.4)
논단, 칼럼		8,783	2,850	19,639	1,092		15,104	10,735	5,622			5,732	3,685	73,242 (4.9)
인터뷰		1,206	1,568	2,103	3,068		3,960	3,999	2,524	1,079	650	307		20,464 (1.4)
좌담, 대담				3,217			2,576							5,793 (0.4)
스케치		8,062	5,705	88,734	15,579	26,196	76,164	41,502	11,407	26,639	16,245	28,157	85,595	429,985 (28.7)
가십		3,771	3,433	6,858	6,074	3,412	19,683	7,667	6,579	5,102	5,595	3,967	6,876	79,017 (5.3)
독자투고		1,061		1,026	1,395		1,050	3,125	1,264	697		1,920	1,720	13,258 (0.9)
기타				23,881	897	195	21,616	2,777	1,965				3,952	55,283 (3.7)
계(*)		78,190 (5.2)	50,496 (3.3)	328,517 (22.0)	105,294 (7.1)	74,615 (5.0)	303,625 (20.3)	132,402 (8.8)	66,977 (4.5)	58,265 (3.9)	50,395 (3.4)	77,512 (5.2)	168,407 (11.2)	1,494,695 (100)

〈부록: 표 8-3〉 1992년 濟民日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 件數

유형	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트	33	28	18	30	19	46	42	41	42	53	54	66	472 (54.5)
사설	4	4	2	5	1	3	4	2	1	5	1	3	35 (4.1)
해설, 초점	1		1	1	1	5	5	11	7		1	1	34 (4.0)
기획, 연재	4			4			4	3	1			6	22 (2.5)
논단, 칼럼			2		1	1			1	4	1	2	12 (1.9)
인터뷰	2	1					2						5 (0.6)
좌담, 대담													
스케치	15	8	7	9	4	4	18	8	11	17	19	38	158 (18.3)
가십	17	8	9	4	2	10	16	10	14	10	14	9	123 (14.1)
독자 투고	2						1				2		5 (0.6)
기타													
계 (%)	78 (8.9)	49 (5.7)	39 (4.5)	53 (6.1)	28 (3.2)	69 (8.0)	92 (10.6)	75 (8.7)	77 (8.9)	89 (10.3)	92 (10.5)	125 (14.5)	866 (100.0)
사진	19	10	7	6	2	13	24	26	21	11	44	29	212
만평							1	1	1				3

〈부록: 표 8-4〉 1992년 濟民日報 地方議會 關聯記事 類型別 月別 字數

유형	월별	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계 (%)
스트레이트		19,223	12,495	8,872	19,748	9,216	29,363	23,425	28,515	23,159	25,629	25,125	35,511	260,281 (39.7)
사설		4,406	5,870	2,380	6,562	1,175	3,433	5,509	3,226	1,040	5,940	1,070	3,281	43,892 (6.7)
해설. 초점		1,340		1,360	1,780	1,440	9,523	10,918	22,227	12,067		1,250	1,104	63,009 (9.6)
기획. 연재		9,020			4,155			8,992	5,378	1,768			6,800	36,113 (5.5)
논단. 칼럼				2,140		860	2,300			900	3,690	900	2,016	12,806 (2.0)
인터뷰		1,375	640					1,780						3,795 (0.6)
좌담. 대담														
스케치		11,254	6,122	9,098	6,797	5,220	4,474	22,384	12,915	14,150	19,750	25,154	49,049	186,367 (28.4)
가심		6,160	2,686	2,756	1,246	708	4,275	5,728	3,910	4,554	4,095	4,247	2,775	43,140 (6.6)
독자부고		1,845						1,040				3,140		6,025 (0.9)
기타														
계(%)		54,623 (8.3)	27,813 (4.2)	26,606 (4.1)	40,288 (6.2)	18,619 (2.8)	53,368 (8.2)	79,776 (12.2)	76,171 (11.6)	57,638 (8.8)	59,104 (9.0)	60,886 (9.3)	100,536 (15.3)	655,428 (100)

〈부록: 표 9-1〉 1991년 3개 日刊紙 月別 社說 掲載 現況

구분	월	단위: 건. ( )안은*												
		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
濟州新聞	총	45	38	49	46	49	49	51	47	47	52	51	49	573
	地自制	4	1	12	8	6	21	7	4	4	5	5	4	81 (14.1)
漢拿日報	총	47	43	51	43	51	48	54	53	47	54	52	49	592
	地自制	8	5	10	4	3	9	6	7	3	1	3	7	67 (11.1)
濟民日報	총	43	39	44	42	47	42	53	50	44	46	49	45	544
	地自制	4	6	20	6	5	19	14	10	3	5	7	10	109(20.0)
계	총	135	120	144	131	147	139	158	150	138	152	152	143	1,709
	地自制	16	12	42	18	14	49	27	21	10	11	15	21	257(15.0)

註) 地自制 = 地方議會 關聯 社說

〈부록: 표 9-2〉 1992년 3개 日刊紙 月別 社說 掲載 現況

구분	월	단위: 건. ( )안은*												
		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	계
濟州新聞	총	47	46	51	50	50	46	52	52	48	54	57	57	610
	地自制	4	5	2	4	1	1	5	3	5	2	13	11	56 (9.1)
漢拿日報	총	49	36	41	43	50	48	51	51	48	55	54	51	577
	地自制	3	4	1	0	1	4	4	3	7	8	4	4	43 (7.4)
濟民日報	총	47	43	50	46	48	47	49	48	43	50	50	49	570
	地自制	4	4	2	5	1	3	4	2	1	5	1	3	35 (6.1)
계	총	143	125	142	139	148	141	152	151	139	159	161	157	1,757
	地自制	11	13	5	9	3	8	13	8	13	15	18	18	134 (7.6)

〈표 10-1〉 1991년 3개 日刊紙 社說 月別 報道性向

新聞別 月別	濟州新聞				漢拿日報				濟民日報				合計			
	公正	중립	부정	小計	公正	중립	부정	小計	公正	중립	부정	小計	公正	중립	부정	合計
1	4			4	1	5	2	8	1	3		4	6	8	2	16
2			1	1	3	2		5	3	1	2	6	6	3	3	12
3	3	4	5	12	5	2	3	10	7	6	7	20	15	12	15	42
4	3	3	2	8	2	1	1	4	1	2	3	6	6	6	6	18
5	4		2	6	1	2		3	1	2	2	5	6	4	4	14
6	7	2	12	21	2	3	4	9	5	11	3	19	14	16	19	49
7	5	1	1	7	1	3	2	6	5	2	7	14	11	6	10	27
8	1	2	1	4	3	2	2	7	1	2	7	10	5	6	10	21
9	1		3	4	1	1	1	3	1		2	3	3	1	6	10
10		2	3	5			1	1		1	4	5		3	8	11
11	2	1	2	5	1	1	1	3	3	1	3	7	6	3	6	15
12		1	3	4	3		5	8	1	3	6	10	4	4	14	22
合計	30	16	35	81	23	22	22	67	28	34	46	109	82	72	103	257



〈표 10-2〉 1992년 3개 日刊紙 社說 月別 報道性向

新聞別 月別	濟州新聞				漢學日報				濟民日報				合計			
	공정	중립	부정	小計	공정	중립	부정	小計	공정	중립	부정	小計	공정	중립	부정	合計
1	2	2		4	1	1	1	3		1	3	4	3	4	4	11
2	2	1	2	5	1	1	2	4		2	2	4	3	4	6	13
3	1	1		2		1	1	1	1	1		2	2	1	2	5
4		1	3	4					4	1		5	4	2	3	9
5			1	1	1			1	1			1	2		1	3
6	1			1	2		2	4		1	2	3	3	1	4	8
7	1	2	2	5	1	1	2	4		2	2	4	2	5	6	13
8		1	2	3	1		2	3			2	2	1	1	6	8
9		3	2	5	2	4	1	7	1			1	3	7	3	13
10		1	1	2	1	2	5	8	1		4	5	2	3	10	15
11	5	2	6	13	2		2	4			1	1	7	2	9	18
12	6	3	2	11	2	2		4			3	3	8	5	5	18
合計	18	17	21	56	14	11	18	43	8	7	20	35	40	35	59	134

〈부록: 표 11-1〉 1991년 濟州地方議會 關聯 社說 主題別 性向

新聞名 項目	濟州新聞		漢學日報		濟民日報	
	부정 중립	부정 중립	부정 중립	부정 중립	부정 중립	부정 중립
自治立法					道議會와 치무유기 (12/13)	부정
自治財政		道議會 예산심의, 專橫 심하다 (12/18) 道議會, 감골기름 삭감 三考하길 (12/19)		달라진게 없는 예산 (12/21)	단독차리는 안된다 (10/28) [단독처리] 와 앞으로 할 일 (10/30) 지방예산 심의를 주목 한다 (12/14) 승용차와 지방의회 (12/27)	부정 부정 중립 부정
政策決定		濟州市議員들의 特措法 反對 (5/1) 特措法 道民당에서는 「道議會 구상뒤」 (5/2) 特措法 南郡議會 주장 옴다 (5/8) 西歸浦市의회 「물부리」의 뜻깊은 實踐(5/18) 特別法은 民選도지사 선거뒤로 (6/30) 道議會, 벌써 그리 돼 버렸다 (9/20) 道議會, 특별법에 귀영고 입결라 (9/28) 김단민원과 지방의회의 역할 (10/3) 地下水보호, 서울議員과 제주議員 (10/26) 濟州議會, 이번엔 忠北議會 본받길 (10/31) 道議會, 濟州市의회도 본받으라 (11/8) 江汀유원지 조성과 주민 갈등 (11/27) 道議會, 특별법 질의 왜 없나 (11/29) 江汀유원지 개발과 特惠 시비 (12/13)	기초議會 민원處理 (5/20) 타협, 濟州의 기회들 (9/20) - 道의회 운영 態를 보면서	[江汀유원지 취소] 案의 의미 (5/14) 道議會도 나서야 한다 (8/27) 분명한 입장을 밝혀야 한다 (9/18) 道의회의 경마장 廢村 (12/10)	중립 부정	중립 중립 부정 부정
소계		17	3	9		

新聞名	濟州新聞	漢學日報	濟民日報	
項目				
行政監視權	지방議員 행정에 관여 다녀서는 안된다(4/14) 議會 추궁받는 酒工부지 용도변경(6/8) 議會 부시 行政擧走 질저 추궁을(7/3) 골프장 過剩 개발은 治山治水의 敵(7/26) 濟州道의 議會 경시는 곧 道民靚觀(8/22) 만장군류계소의 특별 의회(11/14) 特別法 3분의2찬성, 그 眞像 밝혀라(12/12)	타성에 젖은 道政(8/8) 아직도 田疇 墾정이(12/4) 신뢰회복의 계기로(12/6) 道·市·郡의회 행정감사 본격 도입 稅收조사 강화하라(12/10) - 市의회 감사서 지방세 탈루 밝혀져	지방의회를 靚觀하는가(10/3) 내실있는 道政을 求를(11/26) [감사起點] 제한해선 안된다(11/28) 議會의 양가 집(12/7) 본성실한 稅收자세(12/11) [골프장特委]의 구성(12/12)	부정 공정 부정 부정 공정
소계	7	4	6	
選舉權	市·郡議員들의 眞像 靚觀인가(4/13) 議長감은 잘 끌어야 한다(4/14) 市郡議會 靚觀, 합입과 안합입(4/17) 교육위원 선출, 올바르게 깨끗하게(7/13) 교육위원 선출 靚觀위신 안된다(8/6) 道教育委員 선출을 보고(8/13)	교육위원 선출(7/6) 교육위원 누가 되나(7/20) 누군  뽑을 것인가(8/2) 靚觀과 선거음모(8/7) 교육위원에 거는 기대(8/13)	道議長은 누가 될 것인가(6/25) 교육위원 선거의 중요성(7/9) 교육위원과 정치바람(7/20) 말은 재원이 따른다(7/27) 도교육위원의 實質論(8/2) 道議員의 양심을 기대한다(8/9) 교육위원 선거를 보고(8/13) 교육위원 선거와 「외물」(8/20)	중립 공정 부정 부정 중립 부정 부정
소계	6	5	8	
附屬處理權		도의회와 민원(9/4)		
소계		1		



新聞名 項目	濟州新聞	漢臺日報	濟民日報
地方議員選舉	統·班마다 選舉監視團 組織하자 (1/4) 不正選舉 감사운동 公明正大해야 (1/26) 地自制 선거日程의 확정 (3/7) 「金品수수 고발 10배 포상금 지급」을 (3/9) 候補者 政黨분류에 利用되지 말자 (3/12) 親與候補者의 大學 出馬 (3/16) 地方自治選舉에 有權者의 關心을 候補사외 바람직 하지 않다 (3/17) 올바른 선택 公明正大한 선거운동 이런 후보는 票 주지 말자 (3/26) 이전 진후도 이긴후도 平常心으로 (3/27) 廣域選舉, 在野의 參與를 期待한다 (4/17) 道議員 事前 선거 운동은 없는가 (4/24) 國會 나쁜 價行, 道議會 오임되면 큰일(4/26) 道議員은 동네일꾼이라야 한다 (4/28) 道의회 국회의원이 左右해서는 안되 (5/11) 道議員의 회 선거, 타락해선 안된다 (5/26) 廣域의 회 선거, 타락해선 안된다 (5/26) 밝고 깨끗한 選舉문화 정착을 (6/8) 신목회 모여 立候補者 부르지 말자 (6/9) 選舉가 疾風·反目的의 된가트기어서야 (6/13) 故·黨의 선거사범 단속을 기대함 (6/14) 거짓·의 公初에는 포 주지 말자 (6/15) 의심받지 않는 公明선거 운동을 (6/16) 돈봉투 들린 후보 표 주지 말자 (6/18) 충격적인 「道議員후보 63%가 前科者」 (6/19) 投票 아니함은 '選擇' 아닌 '拋棄' 다 (6/19) 밝은 새날, 新願 서린 내 한 票 (6/20) 어수선한 選舉, 平靜을 回復하자 (6/21)	公明選舉의 意志 (1/5) 公明이나 타락이나 (1/14) 候補  단일화 운동 (1/17) 선거혁명 시민黨議 (1/25) 조심해야 할 公約 (1/28) 地自制의 간시체계 (2/8) 기초의회 選舉 확정 (3/6) 道自選의 明暗 (3/8) 道議會 선거의 變數 (3/13) 地自制와 주민의 關係 (3/15) 公明選舉의 明暗 (3/16) 公明選舉의 試金石 (3/23) 지혜로운 한 票을 (3/25) 새 主體들의 誕生 (3/27) 邑長室서 公議 모의 (4/26) 選舉人力 관리 (5/18) 과잉되는 廣域선거 (6/6) 선거활동 綱來 (6/8) 公明黨초 어디에 있다 (6/11) 候補者의 발전 (6/12) 이젠 후의 선거 (6/18) 投票權의 行使 (6/19) 안수의 손을 내밀자 (6/21) 棄選한 후보들에게 (6/22) 選舉  부유중 (6/26)	公明선거감시는 市民단체에서 (1/14) 親문조사에 비친 「選舉의식」 (2/13) 지방선거는 조기·동시에 (2/27) 선거 권에 해야 할 일 (3/6) 出席하기 전에 自부을 (3/7) 公明  입자한  탄압은  경제 (3/8) 선거에 「주역」 介入 막아야 (3/11) 「향우」에 단호할 필요 있다 (3/12) 후보자 등록마감과 「선택」 (3/14) 無投票선거구의 문제점 (3/15) 보기 싫다고 외면할순 없다 (3/16) 「소속政黨」 노출 기피현상 (3/19) 선거장점이 된 지역黨派 (3/20) 위심과 경직성을 버려라 (3/22) 막판의 타락을 경계한다 (3/25) 「내 한票」와 地方自治 (3/26) 깨끗한 投票權의 의미 (3/27) 낮은 投票率의 의미 (3/29) 三線黨議의 위험성 (3/29) 지역黨議의 확립부터 (3/30) 지역黨議에 부철해야 한다 (4/15) 道의원 출마조건 (4/20) 道의회 선거와 政黨의 책임 (4/24) 우선 自부부터 - 도의원 선거에 출마하려는 여러분께 당부한다 (5/15) 우려되는 타락 조짐들 (5/24) 공명선거는 有權者 몫이다 (5/30) 공명선거를 위한 다짐 (6/4) 49명 후보와 유권자의 책임 (6/8)
	其他	公明選舉의 意志 (1/5) 公明이나 타락이나 (1/14) 候補  단일화 운동 (1/17) 선거혁명 시민黨議 (1/25) 조심해야 할 公約 (1/28) 地自制의 간시체계 (2/8) 기초의회 選舉 확정 (3/6) 道自選의 明暗 (3/8) 道議會 선거의 變數 (3/13) 地自制와 주민의 關係 (3/15) 公明選舉의 明暗 (3/16) 公明選舉의 試金石 (3/23) 지혜로운 한 票을 (3/25) 새 主體들의 誕生 (3/27) 邑長室서 公議 모의 (4/26) 選舉人力 관리 (5/18) 과잉되는 廣域선거 (6/6) 선거활동 綱來 (6/8) 公明黨초 어디에 있다 (6/11) 候補者의 발전 (6/12) 이젠 후의 선거 (6/18) 投票權의 行使 (6/19) 안수의 손을 내밀자 (6/21) 棄選한 후보들에게 (6/22) 選舉  부유중 (6/26)	公明선거감시는 市民단체에서 (1/14) 親문조사에 비친 「選舉의식」 (2/13) 지방선거는 조기·동시에 (2/27) 선거 권에 해야 할 일 (3/6) 出席하기 전에 自부을 (3/7) 公明  입자한  탄압은  경제 (3/8) 선거에 「주역」 介入 막아야 (3/11) 「향우」에 단호할 필요 있다 (3/12) 후보자 등록마감과 「선택」 (3/14) 無投票선거구의 문제점 (3/15) 보기 싫다고 외면할순 없다 (3/16) 「소속政黨」 노출 기피현상 (3/19) 선거장점이 된 지역黨派 (3/20) 위심과 경직성을 버려라 (3/22) 막판의 타락을 경계한다 (3/25) 「내 한票」와 地方自治 (3/26) 깨끗한 投票權의 의미 (3/27) 낮은 投票率의 의미 (3/29) 三線黨議의 위험성 (3/29) 지역黨議의 확립부터 (3/30) 지역黨議에 부철해야 한다 (4/15) 道의원 출마조건 (4/20) 道의회 선거와 政黨의 책임 (4/24) 우선 自부부터 - 도의원 선거에 출마하려는 여러분께 당부한다 (5/15) 우려되는 타락 조짐들 (5/24) 공명선거는 有權者 몫이다 (5/30) 공명선거를 위한 다짐 (6/4) 49명 후보와 유권자의 책임 (6/8)

新聞名 項目	濟州新聞	漢城日報	濟民日報	
地方議員選舉	선거는 끝났다. 올바른 地方自治를 시작하자 (6/22) 30년만의 區域선거에 대한 評價 (6/22) 選의회의원 選舉 되돌아보기 (6/26) 選管중 선거비용 算差  주목한다 (7/23) 濟州道의 野黨은 영영 失蹤할 것인가 (6/27)		지역문제와 선거공약 (6/10) 장담이 책임져야 할 몫 (6/13) 타락감시자 市民운동 시급 (6/14) 국회의원은 自衛해야 한다 (6/17) 선거 遊說場의 열기 (6/17) 이제는 후임 차혜인가 (6/18) 부포로 타락후보 심판하자 (6/19) 脫黨선거 뒤라도 처벌해야 (6/19) 「내 한 票」의 의미 (6/20) 깨끗한 선거 마무리를 (6/20) 아직 축하받을 때 아니다 (6/21) 건제심리의 표출 (6/22) 自治黨議이 중요하다 (6/24)	공정 부정 부정 부정 중립 중립 공정 공정 중립 공정 중립
	교육자치의 개척자 되라 (9/4) 교육자치의 독립성 확보 (10/11) 교육감 선출민은 깨끗이 하라 (10/24)		교육자치의 이념과 運用 (4/1) 교육자치 첫 敎育監의 조건 (11/21)	부정 중립
地 自 制 外	눈 앞에 다가선 地方自治 시대 (1/4) 廣大群衆의 年願회견 (1/10) 왜 行政을 비밀에 부치는가 (2/28) 素議을 안는 새 政治를 시작하자 (3/13) 濟州新聞의 생일과 道議會의 부활 (6/20)	地自制와 환경관리 (1/16) 민익黨도 地方財政 - 地自制의 관련 (1/19) 濟南정도의 自衛權 (2/13) 濟州개방의 통과구 (2/23) 濟州개방과 道民참여 (2/27) 金融제도의 變化 (2/28) - 地自制 선거로 克服의 意志를 地自시대의 人事 (3/11) 지방의회의 機能 (3/22)	[주민의 참여]가 중요하다 (1/3) [지자체] 우리에게 달렸다 (1/5) 지방선거와 정당의 책임 (1/10) [지방行政]의 강화 (2/6) 地自制도 인기하는가 (2/11) 地自制, 연기돼선 안된다 (2/19) 허약한 道財政의 극복 (2/22) 地自制도 黨爭의 계몽인가 (3/5) 地方化시대와 地方黨論 (3/6) 지방공무원의 불만 (3/13)	중립 중립 중립 중립 부정 부정 공정 공정 중립 중립 중립

新聞名	濟州新聞	漢城日報	濟民日報
項目			
地自制外		<p>특수 稅源 개발 (5/1) 중소기업에 관심 (8/6) 이것이 과제다 (8/15) - 개발사업에 주민 참여 확대를 濟州市의 主體開發 (8/24) 土開公이 양보하라 - 漢河 택지개발 (9/10) 어정경한 法條文 (10/26) 財源 개발에 힘써야 (11/2) 자치시대에 부응 (11/26) - 內務部, 道금고 지방은행 이관 거부 확대되는 地產開發 (12/7) - 지방의 進門가를 참여해야 法 개정 등 대책 시급 (12/17) 選擧개입 경계하라 (12/25) - 市郡議員들의 자제를 촉구한다</p>	<p>지방정치와 여성의 몫 (6/15) 금융도 「지방화」를 (7/15) 「住民참여」 연구부터 (8/6) 행정 地方化의 선결조건 (8/16) 북 넓은 의견수렴의 필요성 (8/29) 選擧의원사당의 준중 (9/11) 國會議원과의 道의원 (10/1) 지방사업의 중앙통제 (11/19) 지방財政의 糶로서기 (11/20) 地自단체장의 施政연설 (12/5)</p>
其他			
소계	42	45	63
총계	81	67	109

〈부록 표 11-2〉 1992년 濟州地方議會 關聯 社說 主題別 性向

新聞名 項目	濟州新聞	漢 報	濟 民 日 報	
自 治 立 法	[「양權利」의 승소 (6/25) 행정정보 공개 조례 제정을 (7/23) 특별법조례, 도민 主體의 검토를 (11/11) 지하수 原水代 부과를 논의야 한다 (11/12) (續) 지하수 原水代 부과를 논의야한다 (11/13) 도의회로 飛火된 지하수代 시비 (11/27) 原水代, 그 최선책과 次善策 (12/4) 관광진흥기여금 모금 못하겠다던 (12/5) 관광진흥기여금 모금업소 확대해야 (12/6) 관광진흥기여금 원리원칙 세우라 (12/9) 관광지 쓰레기수거로 징수 必要하다 (12/27)	오류 되풀이 말아야 (1/7) - 「특별법」 하위법령 제정에 앞서 자치권신장의 정신호 - 행정정보공개 (6/25) 道條例 제정에 관심호 (8/13) 原水代 요율 높여야 (9/14) 地下 原水代 논란 (9/22) 條例 금회 서둘 필요 없다 (9/30) 觀光진흥기여금 논란 (10/14) 道條例 재고하라 (10/15) 道조례 집행에 거처야 (10/23) 의도성 짙은 條例 입법예고 (11/12) 근본적인 해결의지 보여야 (11/19)	행정정보의 확대화 (2/21) 조례제정의 공조제정 (9/18)	
	공정 중립 공정 공정 공정 공정 부정 공정 중립 공정	공정 중립 공정 공정 공정 부정 공정 중립 공정	공정 공정 중립 중립 중립 공정 부정 부정 부정 부정	중립 공정
自 治 財 政	지방자치와 예산편성 (10/23)	여전한 豫算 기속 (10/28) 지방자치의 예산심의 (11/12) 道예산 심의 엄격해야 한다 (12/13)	기초자치회의 예산심의권 (12/17)	부정 공정 중립
政 策 決 定	空港이성, 民, 顯會, 함이 앞장서라 (1/23) 道당국의 공항移設 건의를 환영함 (1/26) 道議會의 공항移設 건의를 支持함 (1/31) 濟州市의회, 空港이성 건의 옹다 (2/14) 공항 조기에실과 교통부의 회시 (3/7) 江汀유원지 개발과 도의회 반대결의 (4/25) 江汀유원지 콘도 백지화 하라 (4/26) 학교부지, 지방자치 强점이다 (9/25) 고도제한 원화의 또다른 의미 (12/11) 도의회 養수시판 不養을 支持함 (12/15)	市議會 規範 보여야 (6/29) 住宅底權 强 开发하라 (9/16) 전향적인 [고도제한] 완화 (12/8)	도시계획과 顯會의 역할 (4/21) 도의회 [4.3特委]에 期待 (10/5)	공정 공정 공정
소계	22	17	5	



新聞名	濟州新聞		漢城日報		濟民日報	
項目						
行政監察權	北郡의회의 官廳선거 개입 우려 (2/29) 市·郡議員, 선거운동 말고 不正감사를 (3/3) 토개공·관광공사의 자료제출 기피 (7/16) 한 도의원의 무개 실린 질의 (11/26) 도의회 행정감사의 虛와 實 (11/30) 濟州시의의회 행정감사를 주시한다 (12/1)	부정 중립 부정 중립 공정	지병議會에 협조하라 (8/25) 東·西門시장 단안 내릴때 (12/2)	공정 공정	지방의회를 輕視하는가 (2/13) 골프장 特委활동 보고 (3/12) 브루셀라 人體감염의 충격 (11/27)	부정 공정 부정
選舉權	6		2		3	
請願處理權	왕성한 「特委활동」 요구돼 (2/25) 마을이름 改稱 申證해야 (2/29) 陳情은 주민참여의 일환 (10/6)	부정 부정 중립		중립 중립 중립	집단민원과 의회의 활동 (5/19)	공정
自衛權	기초의회 첫 돌에 부친다 (4/15) 한밤 더 밝긴한시, 도의회 이기주의 (5/16) 무소속동우회, 花無十日紅일까지 (7/4) 무소속을 야당으로 착각하지 말라 (7/30) 도의회 無用論 아닌, 도의원 無用論 (8/6) 무소속동우회, 빈정정치 오염될라 (8/9) 도민 눈속인 무소속동우회 해체 (8/12) 金昌久의원 金昌久의원의 國民 進黨 (9/4) 尹壽賢, 金昌久의원 自衛黨 進黨 (9/17) 濟州시의의원 自衛黨 進黨의  충격 (11/25)	중립 부정 중립 부정 중립 부정 부정 부정	[협의회]구상 계기 辯論을 (6/26) 道議會 출범 1년 (7/8) 참된 自治 실현의 지구책 (7/10) 파행 道의회 인된다 (7/28) 무소속동우회 해체 (8/12) 議會 算料黨 부터 갖춰라 (10/7) 정산적 定期會 기대된다 (11/26)	공정 중립 공정 부정 부정 공정	1 道議會의 [特委]구상 논란 (1/28) 市·郡의회 1주년의 반성 (4/16) 보좌관제를 도입할 것인가 (4/22) 기초의원의 共助체계 (6/26) 道議會 1주년에 부쳐 (7/8) 道의회에 보내는 충고 (7/30) 道議會 주면의 奉索문 (8/3) [무소속동우회]의 변질 (8/12)	부정 공정 중립 중립 부정 부정
소계	10		7		8	

新聞名	濟州新聞	漢城日報	濟民日報
項目	教育自治	교육감 선출을 주목한다 (1/15) 민선교육감에 바란다 (2/12)	교육감 선출에 대해 (1/31) [民選교육감]에 바란다 (2/12) 敎育部 評단과 民意 (4/24) 議의회와 道敎委의 관계 (7/29) 교육자치와 교육감 선출 (10/5) 교육행정자문회의 역할 (12/3)
	중립 공정 중립 중립	중립 중립	중립 중립 중립 중립 중립 중립 중립 중립 중립 중립 중립 중립
	정치쟁점된 민선지사 선거 연기 (2/8) 종합계획 초안, 교육위원 참여해야 (2/23) 서울시, 「의회독재」하러는가 (4/24) 富川市の 담배자판기 금지조례 (7/30) 지방의회 국정감사 거부 (10/20) [2년징역] 버금가는 韓憲조항 있다 (11/14) [2년징역]보다 더한 獨소조항일수도 (11/17) 韓憲17조③, 총치 와두고 생니 불긴가(11/19) 시행령17조③항 立法과정의 不法 (11/20) 濟州 國회의원들은 책임 없다 (11/23) 兩院敎지사의 93년 施政 연설 (11/24) 自治를 향한 在民黨議의 建論 (12/4) 도민들도 남의 위로 내 남지 말자 (12/8) 도민의 정치적 주체성과 창조적 역할 (12/13)	시장국에도 하자 있다 (1/21) 萬知事가 밝힌 부속措置 (2/26) 자금 域外유출 차단하라 (3/10) 廣城 행정체제의 필요성 (5/22) 地方稅 감면요구는 억지 (6/30) 分權化는 自治制의 시금석 (7/14) 클레 못벗는 자치제도 (9/2) 特別회계 金庫 유지 건 (9/9) 먼저 財政自立 부터 (9/16) 地方議會 監査 거부 (10/12) [정관명기] 유보 안된다 (10/20) 地方稅 부과 신중해야 (12/14)	自治團體 선거 연기 안된다 (1/13) 地自法 문제 있다 (1/21) [總選會당] 地自에 킬라 (2/29) 장점 - 地自단체장 선거 (3/28) [地自비용] 머리를 쓰자 (4/11) 연기할 명분 없다 (6/3) 조정·통제도 한계가 있다 (6/8) [地自制  설문조사]를 보고 (7/8) 道議會서 「國監」할 경우 (10/6) 행정조직과 지역실정 (10/10) [萬선거] 정부 맘대로인가 (10/27) 稅務행정정의 공신력 (12/2)
其他			
소계	19	14	18
총계	56	43	35

## 〈부록 : 표 12〉 地方議會 關聯 法令 및 自治法規 目錄

### ① 地方議會 關聯 法令

大韓民國憲法

國 會 法

地方自治法

지방자치법시행령

地方財政法

지방재정법시행령

地方交付稅法

지방교부세법시행령

地方讓與金法

지방양여금법시행령

地方公企業法

지방공기업법시행령

地方教育自治에 關한 法律

지방교육자치에 관한 법률시행령

請 願 法

### ② 濟州道議會 條例

제주도의회 위원회 조례

제주도의회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 관한 조례

제주도의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례

제주도 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례

제주도의회 의원일비 및 여비지급에 관한 조례

제주도의회 의원상해 등 보상금 지급에 관한 조례

제주도의회 공인 조례



제주도의회사사무처의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례  
제주도 조례·규칙 등 공포에 관한 조례  
제주도 시·군의회의원 선거구와 선거구별 의원정수에 관한 조례

③ 濟州市議會 條例

제주시의회 사무국의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례  
제주도의회 공인 조례  
제주도의회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 관한 조례  
제주시의회 위원회 조례  
제주시의회 의원일비 및 여비지급에 관한 조례  
제주시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례

④ 西歸浦市議會 條例

서귀포시의회 위원회 조례  
서귀포시의회 공인 조례  
서귀포시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례  
서귀포시의회 의원일비 및 여비지급에 관한 조례  
서귀포시의회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 관한 조례  
서귀포시의회사무과의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례  
서귀포시 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례  
서귀포시의회 의원상해 등 보상금 지급에 관한 조례

⑤ 北濟州郡議會 條例

북제주군의회사무기구의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례  
북제주군의회 공인 조례  
북제주군의회 위원회 조례  
북제주군의회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 관한 조례  
북제주군 행정사무감사 및 조사에 관한 조례  
북제주군의회 의원일비 및 여비지급에 관한 조례  
북제주군 결산검사위원 선임 및 운영에 관한 조례

북제주군 공유재산 관리 조례

⑤ 南濟州郡議會 條例

남제주군의회 위원회 조례

남제주군 행정사무감사 및 조사에 관한 조례

남제주군의회에 출석·답변할 수 있는 관계공무원의 범위에 관한 조례

남제주군의회 의원일비 및 여비지급에 관한 조례

남제주군의회사무과의 설치 및 사무직원의 정수 등에 관한 조례

남제주군의회 공인 조례

