



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주특별자치도 의제에 관한
신문사설 분석

이창민

제주대학교 대학원
언론홍보학과

2024년 2월

제주특별자치도 의제에 관한 신문사설 분석

이 논문을 언론학 석사학위 논문으로 제출함

이 창 민

제주대학교 대학원

언론홍보학과

지도교수 이서현

이창민의 언론학 석사학위 논문을 인준함

2023년 12월

심사위원장

최낙진



위원

김경호



위원

이서현



Thesis for the degree of Master of Department of
Journalism and Public Relations

**Analysis of Newspaper Editorials on
Agenda of Jeju Special Self-Governing
Province**

Lee, Chang Min

(Supervised by professor Seohyeon Lee)

Department of Journalism & Public Relations

The Graduate School

Jeju National University

February 2024

목 차

1. 문제제기	8
2. 이론적 논의 및 선행연구 고찰	10
1) 뉴스 프레임	10
2) 뉴스 프레임에 영향을 미치는 요인	13
3) 행정구조 관련 선행연구 고찰	16
3. 제주특별자치도 의제 추진 과정	23
4. 연구문제 및 연구방법	27
1) 연구문제	27
2) 분석대상 및 분석시기	28
3) 연구방법	32
4) 코더 간 신뢰도	37
5. 연구결과	38
1) 신문사별 특성	38

2) 시기별 특성	47
6. 결론 및 논의	62
1) 연구결과 요약 및 의의	62
2) 한계와 제언	69
참고문헌	71
Abstract	76

표 목차

표 1. 행정구조 관련 선행 연구	18
표 2. 제주특별자치도 추진 주요 내용	23
표 3. 분석 시기 분류 및 주요 내용	30
표 4. 분석 대상 사설	32
표 5. 소구대상 분석유목	34
표 6. 뉴스 프레임 분석유목	35
표 7. 서술방식 분석유목	36
표 8. 한라일보 사설 빈출 단어	38
표 9. 제민일보 사설 빈출 단어	40
표 10. 신문사별 소구대상	42
표 11. 신문사별 뉴스 프레임	43
표 12. 신문사별 서술방식	46
표 13. 도입·전개기 빈출 단어	48
표 14. 본격·확산기 빈출 단어	49
표 15. 소강기 빈출 단어	51
표 16. 전환기 빈출 단어	54
표 17. 시기별 소구대상	56

표 18. 시기별 뉴스 프레임	58
표 19. 시기별 서술방식	60

그림 목차

그림 1. 한라일보 언어네트워크	39
그림 2. 제민일보 언어네트워크	41
그림 3. 도입·전개기 언어네트워크	49
그림 4. 본격·확산기 언어네트워크	51
그림 5. 소강기 언어네트워크	53
그림 6. 전환기 언어네트워크	55

제주특별자치도 의제에 관한 신문사설 분석

이 창 민

제주대학교 대학원 언론홍보학과

요약

2006년 7월 제주특별자치도가 출범했다. 제주특별자치도는 지방분권의 모델 구축과 국제자유도시 발전, 행정체제 개편이라는 정책 과제를 추진하면서 중앙정부, 도의회, 시민사회단체, 지역주민간에 지속적으로 협력과 대립 관계를 형성해 왔다.

이에 본 연구에서는 제주특별자치도가 논의되었던 2000년부터 2023년 최근까지 20여 년간 제주지역의 정책 의제이자 갈등 의제인 제주특별자치도 의제를 지역일간지가 어떻게 다루고 있는지 살펴보고자 했다. 구체적으로 제주지역 일간지인 한라일보와 제민일보가 제주특별자치도 의제를 어떻게 다루어 왔으며, 시기별로 어떤 특성을 보이고 있는지 파악하고자 했다. 분석을 위해 두 가지 연구방법을 활용했다. 먼저 텍스트 마이닝을 통해 전체 텍스트에서 단어의 출현 빈도를 추출하고 언어네트워크를 통해 단어 간의 연결성을 파악했다. 또한 사설에 대한 내용분석을 통해 소구대상, 뉴스 프레임, 서술방식을 분석했다.

첫 번째 연구문제에서는 제주특별자치도 의제 관련 사설에 대한 텍스트 마이닝과 내용분석을 통해 신문사별 차이가 있는지 살펴보았다. 먼저 신문별 텍스트 마이닝 분석을 실시한 결과, 한라일보와 제민일보에서 많이 사용한 빈출단어에서는 차이가 없었으나, 언어네트워크에서는 다소 간의 차이가 나타났다.

다음으로 제주특별자치도 의제 관련 사설에 대한 내용분석을 실시한 결과, 소구대상과 뉴스 프레임에서는 신문사별로 차이가 나타났다. 이에 반해 서술방식에서는 신문사 간 차이가 나타나지 않았다. 소구대상에서는 두 신문 모두에서 지방정부가 가장 많았고, 이어 중앙정부, 지역정치권, 중앙정치권, 제주도민 순으로 확인되었다. 하지만 한라일보는 비교적 제주도민을 향해, 제민일보는 중앙정치권을 향해 더

자주 메시지를 발신한 것으로 나타났다. 뉴스 프레임에서는 두 신문 모두 제주도 역량 부족, 중앙정부 비협조를 가장 많이 활용하고 있었다. 특히 한라일보에서는 지역발전 기대 프레임을, 제민일보에서는 정부지원 요청 프레임을 더 많이 다룬 것으로 나타났다. 두 번째 연구문제에서는 제주특별자치도 의제 관련 사설에 대한 텍스트 마이닝과 내용분석을 통해 시기별 차이가 있는지 살펴보았다. 그 결과, 시기에 따라 빈출단어와 언어네트워크에 차이가 있는 것으로 나타났다.

다음으로 제주특별자치도 의제에 대한 사설 분석에서는 소구대상, 뉴스 프레임, 서술방식 모두에서 차이가 확인되었다. 시기별로 살펴본 결과, 도입·전개기에서는 다른 시기에 비해 지역발전 기대 프레임, 사회적 합의 필요 프레임이 많았다. 이에 반해 본격·확산기, 소강기, 전환기에서는 제주도 역량 부족 프레임이 가장 많았고, 이와 함께 중앙정부 비협조 프레임이 많았다. 또한 전환기에서는 대안 마련 프레임이 이전 시기에 비해 많았던 것으로 확인되었다. 최근으로 올수록 대안 마련 프레임이 많아진 것은 제주특별자치도 추진에 대한 한계를 절실히 인식함으로써 특별자치도와 행정체제를 근본적으로 바꾸는 새로운 발전 모델이나 방향, 대안을 찾아야 한다는 여론이 강하다는 것을 보여준다. 즉, 제주특별자치도 의제가 생성, 확산, 소강, 전환의 과정을 거쳐 변화되어 오고 있고, 이러한 시대의 흐름과 도민들의 욕구를 반영한 새로운 방향에 대한 정립이 필요하다는 것을 시사한다고 할 수 있다. 서술방식에서는 모든 시기에서 촉구형과 비판형이 많았다.

시기별로는 도입·전개기에서는 실망형이 한 건도 없었던 반면, 다른 모든 시기에서는 실망형이 등장한 것으로 확인되었다.

한편, 본 연구는 제주특별자치도 의제와 관련하여 지역언론이 장기간에 걸쳐 다룬 사설을 분석했다는 점에서 의의가 있다. 이를 통해 제주특별자치도 의제가 어떤 과정을 통해 형성되고 변화되어 왔는지 그 추이를 살펴볼 수 있었다. 제주특별자치도 의제는 국가의제이자 제주지역의 핵심 의제였다. 제주지역 사회의 구조를 바꿈을 물론 지역주민들의 삶에 지대한 영향을 미치는 중요한 의제이기도 하다. 그런 의미에서 이 연구가 제주특별자치도 의제의 형성과 변화의 전 과정을 이해하고, 향후 방향성을 논의하는 데에 도움이 되길 기대한다.

주제어: 제주특별자치도, 신문사설, 소구대상, 뉴스 프레임, 서술방식

1. 문제제기

2003년 10월 제주평화포럼에 참석한 노무현 대통령은 제주도를 제주특별자치도로 지원하겠다고 밝혔다. 당시 정부는 국방과 외교를 제외한 모든 자치권을 이양해 대한민국의 지방분권 모델을 구축하고 국제자유도시를 완성하겠다는 계획을 세웠다. 지방분권 수준을 넘어 미국 연방제 또는 홍콩의 특별구 수준으로 만들겠다는 매우 획기적인 구상이었다. 이와 함께 제주를 동북아시아의 친환경적인 국제자유도시로 발전시키겠다고 선언했다. 제주도민들은 제주의 새로운 변화에 희망과 기대를 표명했고, 당시 4개 시·군이라는 기초자치단체를 없애고 단일계층구조인 제주특별자치도 출범에 찬성했다. 이처럼 기존의 기초자치단체인 4개 시·군을 폐지하고 2개 행정시로의 통합도 특별자치도 출범에 따른 부푼 기대감에서 비롯됐다. 행정절차 간소화 등을 통해 규제가 없는 명실상부한 국제자유도시를 만들어 도민들의 삶의 질이 훨씬 더 나아질 수 있다는 뚜렷한 목표가 있었기 때문이었다. 이러한 과정을 거쳐 2006년 7월 제주특별자치도가 출범했다.

특별자치도 출범 이후 17년 동안, 7단계 제도개선을 통해 4,660건의 특례가 제주도에 이양됐지만 제주사회 곳곳에는 불만의 목소리가 크다. 재정지원이나 핵심적 권한 이양 등은 지역 형평성 논리로 무산되면서 ‘특별함이 없는 특별자치도’로 전락하고 있다는 비판을 받아오고 있다. 2010년 실시한 특별자치도 출범에 따른 도민 만족도 조사에 따르면(제주발전연구원, 2010, 7, 11), 특별자치도 출범 이후의 전반적인 변화상에 대해 변화없다(33.9%)는 의견이 가장 많았고, 이어 좋아졌다(29.3%), 나빠졌다(19.0%), 모르겠다(17.8%) 순으로 확인되었다. 여론조사 실시 10년이 지난 후의 결과도 크게 다르지 않다. 제주도가 2021년 특별자치도 출범 15주년을 맞아 실시한 도민인식조사에 따르면(제주특별자치도, 2021), 40.3%가 제주특별자치도의 명칭과 의미를 인지하지 못한다고 응답했고, 51.4%는 제주특별자치도가 국제자유도시 위상을 제대로 확립하지 못하고 있다고 답했다.

제주특별자치도 출범 17년. 출범할 때만 해도 외교와 국방을 제외한 ‘고도의 자치권’을 보장하며 대한민국의 자치분권 모델을 만들겠다고 선언하여 기대가 컸으나 정부의 비협조와 제주도의 역량 부족 등으로 특별자치도의 ‘특별함’은 사라졌다고 평가되고 있다(이서현, 2020, 3, 3). 여기에 강원특별자치도가 2023년 6월 출범했

고, 전북특별자치도가 2024년 1월 출범을 앞두고 있는 상황이다. 제주에만 유일하게 부여되었던 특례들이 전국으로 확산되고 있어 제주특별자치도는 이점은 없어지고 치열한 경쟁을 맞이하게 되면서 새로운 전략과 대안을 찾아야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 여기에 특별자치도 출범과 맞물린 행정체제 개편은 10여 년 간 논의만 계속되고 있다. 기초자치단체를 부활하는 것조차 요원한 지금의 상황은 제주도민 스스로 행정체제 하나 결정하지 못하는 초라한 지방분권의 현 모습을 보여주고 있다. 제주가 얻은 것은 ‘특별자치도’라는 이름뿐이고, 잃은 것은 ‘풀뿌리 민주주의’라는 비판에 직면한 것이다. 이러한 모습은 어디에서부터 기인한 것인가. 이를 찾기 위해 제주특별자치도 의제가 어떻게 생성됐고 발전 혹은 쇠퇴되어 왔는지 점검할 필요가 있다.

제주특별자치도는 정부와 지방정부의 정책결정자들이 주도적으로 추진해 온 대표적인 정책의제이다. 동시에 지역주민들의 삶에 지대한 영향을 미칠 수 있는 중요한 의제이기도 하다(고영철·최낙진, 2006). 이 과정에서 지역언론은 지방정부와 지역주민의 사이에서 중요한 역할을 수행한다. 정책의제에 대한 정보와 이해가 부족한 지역주민들에게 관련 내용을 전달하고, 정책의제에 대한 지역주민들의 의견을 지방정부에 전달하기 때문이다. 다시 말해, 지역언론을 통해 접한 정책의제에 대한 주민들의 의견은 여론으로 수렴되어 다시 언론보도를 통해 정책의제에 영향을 미친다는 것이다(최은용, 2006). 이처럼 언론은 정책 입안과정에서부터 정책 형성과 시행에 이르는 전 과정에서 영향력을 행사한다. 의제설정기능을 통해 정부와 지방정부가 정책의제를 잘 추진할 수 있도록 지지하거나 동조하기도 하고 반대로 정책의제의 방향을 선회하도록 요구하기도 한다는 것이다(최낙진, 2019).

더 나아가 사설은 지면에서 접하는 일반적인 스트레이트와 해설 기사와 달리, 언론사의 시각을 분명히 드러내며(이영운, 2011), 이는 일반 대중들로 하여금 특정의제를 특정한 방식으로 이해하고 해석하는 데에 지대한 영향을 미친다(이서현·김성해, 2017; 이서현, 2020). 따라서 본 연구에서는 2000년 1월부터 2023년 8월까지 제주지역 일간지가 사설을 통해 제주특별자치도 의제를 어떻게 다루어 왔는지 살펴보고자 한다.

2. 이론적 논의 및 선행연구 고찰

1) 뉴스 프레임

언론은 다양한 현실을 뉴스로 전달함에 있어 특정한 관점에서 뉴스를 구성하며, 그 관점과 전개 방식에 따라 뉴스 프레임은 달라진다. 동일한 이슈나 사건들이 매체별로 다른 시각으로 보도되는 이유이다. 따라서 ‘프레임’이란 뉴스가 어떤 특정 사건이나 이슈를 일정한 방식으로 의미 짓는 틀이라 할 수 있다.

뉴스 프레임에 대한 선행연구는 다양한 방식으로 접근한다. 터크만(Tuchman, 1978)은 “뉴스 프레임은 미디어가 현실을 구성함에 있어 특정 사건이나 이슈를 일정한 방식으로 의미를 만들어가는 것”이라고 정의하였다(고영철·최낙진, 2006: 14쪽 재인용). 고프만(Goffman, 1974)은 언론 프레임을 사람들이 현실을 파악하고 이해하는 데 도움을 주는 해석적 스키마라고 보았다. 또한 엔트만(Entman, 1993)은 프레임을 의미 전달의 텍스트 상에서 “현실의 어떤 측면은 강조하고, 다른 요소들은 무시하는 것”이라 정의하면서, 특정 측면을 선택하여 문제를 정의하고, 원인을 진단하며, 도덕적 평가를 내린 뒤, 그 문제에 대한 처방과 해결의 가능성을 제안하는 것이라 설명했다(원만해·채백, 2007: 205쪽 재인용). 아이엔거(Iyengar, 1991)는 ‘현실에 대한 다양한 시각 중 특정 측면을 선택하고 특정한 관점으로 부각시키는 도구’라고 설명한 바 있다. 그는 언론의 이슈 보도방식을 일화적 프레임과 주제적 프레임으로 나누었다. 일화적 프레임이란 공공이슈나 사건, 사례 등 사회 문제를 자세하게 묘사하며 감성적으로 접근하는 보도경향을, 주제적 프레임은 이슈나 사건 등 해당 문제가 나타나게 된 원인이나 배경 등을 심층적으로 분석해 보도하는 경향을 의미한다. 또한 세메트코와 발켄버그(Semtco & Valkenburg, 2000)는 사회적 이슈를 갈등 프레임, 인간적 흥미 프레임, 도덕성 프레임, 책임 프레임, 경제적 결과 프레임 등 5가지 프레임 유형으로 구분하였다.

뉴스 프레임 유형을 도출하는 방법에는 연역적 방법(Inductive approach)과 귀납적 방법(Deductive approach)이 있다. 연역적 방법은 선행연구에서 사용한 프레임 유형을 적용하는 방식이고, 귀납적 방법은 분석대상에서 찾을 수 없는 모든 프레임 유형을 포함시키는 것이다(김춘식·이영화, 2008; 조박·최낙진, 2018). 연역

적 방법은 기존의 프레임 유형을 그대로 사용하기 때문에 주제가 다를 경우에는 뉴스에서 보여주는 다양한 프레임을 놓칠 수 있다는 단점이 있고, 귀납적 방법은 연구자의 능력에 따라 완전하지 않은 프레임을 도출할 수 있는 한계가 있다(조박·최낙진, 2018). 이에 우선 연역적 방법을 통해 기본적으로 프레임 유형을 밝혀낸 후 귀납적 방법을 활용해 추가로 프레임 유형을 찾아내는 하이브리드 연구방법이 이용되고 있다.

무엇보다 뉴스 프레임은 첨예한 갈등 사안에 대해 수용자의 해석과 사고에 지대한 영향을 미칠 수 있다. 이에 따라 갈등 이슈 보도에 관한 연구는 주로 뉴스 프레임 분석에 주목하는 경향이 있다(유영돈, 2015). 갈등 이슈에 대한 뉴스 텍스트가 생산해내는 의미 분석을 통해 이데올로기를 발견하는 데 유용하기 때문이다. 즉, 사회적 갈등 이슈에 대한 보도기사와 사설의 특성을 이해하는 데 뉴스 프레임 분석은 적절한 방법이 될 수 있다(김재수, 2010).

먼저 전국적인 갈등 이슈로 조박과 최낙진(2018)은 사드 관련 보도에 대한 조선일보와 한겨레의 뉴스 프레임을 분석하였다. 이들은 안보, 정치 갈등, 신 냉전, 경제, 풀뿌리 민주주의, 패권, 사드 사양, 북한 위협, 한미동맹, 기타 등 10개 프레임으로 구분하였고, 두 신문사 모두에서 신 냉전 프레임이 가장 많이 등장했음을 밝혀냈다. 덧붙여 그는 언론사의 성향에 따라 사드에 대한 한국의 보수신문과 진보신문 간의 보도 시각, 보도 태도 등에 큰 차이가 나타났다고 설명했다. 강경희(2010)는 군사시설과 관련한 갈등에 대한 경인일보, 강원일보, 전남일보, 영남일보, 조선일보, 한겨레신문의 보도 프레임을 비교 분석하였다. 연구결과, 지역신문에서는 군사시설과 관련한 갈등에 대해 경제 논리와 정부 책임 프레임을 가장 많이 사용하고 있는 것으로 나타났다. 덧붙여 조선일보와 한겨레신문의 경우, 문제 해결과 갈등 악화 프레임을 주로 사용하는 것으로 나타났는데, 이는 갈등의 배경보다는 시위 행위 자체에 대한 평가를 많이 다루었음을 보여준다고 주장했다. 정준화(2011)는 4대강 사업에 대한 방송(KBS, MBC, SBS)과 신문(조선일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문)의 보도 프레임을 비교 분석했다. 정책 집행, 예산, 생태·환경, 경제적 결과, 갈등·대립 등 5개 프레임으로 구분하여 분석한 결과, 거의 모든 매체에서 정책집행 프레임이 가장 높게 나타났음을 밝혀냈다. KBS는 정책집행과 생태·환경, MBC는 정책집행과 예산, SBS는 정책집행과 갈등·대립이 많았으며, 조선일보는 정책집행

과 생태·환경, 동아일보는 갈등·대립과 정책집행, 한겨레는 정책집행과 생태·환경, 경향신문은 정책집행과 갈등·대립 프레임이 많았던 것으로 확인되었다. 이러한 결과를 기반으로 연구자는 4대강 사업의 정책 결정 과정과 집행 자체에 대한 언론사들의 관심이 높았다고 설명했다.

지역의 갈등 이슈로 정재훈(2016)은 동남권 신공항 갈등과 관련하여 부산일보, 매일신문, 조선일보의 뉴스 프레임을 비교 분석하였다. 대립갈등, 경제적 중요성, 지역발전, 책임귀인, 인간흥미, 도덕성 등 6개 프레임으로 구분하여 분석한 결과, 부산일보와 매일신문은 대구·경북과 부산 간 갈등 또는 수도권, 여야 등에서 갈등에 쓰이는 대립갈등 프레임을 가장 많이 사용한 것으로 나타났다. 조선일보에서는 책임귀인과 도덕성 프레임을 강조하며 갈등을 조정·융합하려는 보도 프레임이 가장 많이 등장했다. 이러한 결과에 대해 연구자는 중앙일간지와 지역일간지의 특성을 반영한 결과이라고 주장했다. 또한 이서현과 고영철(2013)은 ‘세계 7대 자연경관’ 선정 캠페인 관련 제주지역 일간지의 뉴스 프레임을 분석하였다. 이들은 제주도 특성 소개, N7W 재단의 공신력, 파급효과 및 후속 대책, 투표참여 유도, 경쟁지 소개 및 경마, 행사개최 및 단순활동, 도덕성 및 의혹 등 7개 프레임으로 구분하였다. 연구결과, N7W 재단의 공신력 프레임을 제외한 모든 프레임에서 신문사 간에 큰 차이가 나타나지 않았으며, 이는 7대경관 선정 캠페인을 적극 추진했던 단체들로부터 제공받은 보도자료를 그대로 보도했기 때문이라고 밝혔다. 또한 7대경관 선정 캠페인을 추진하는 과정에서 언론사 간 공동협약을 맺었고 공동협약 이후에는 모든 프레임에서 의미 있는 결과가 발견되지 않아 공동협약이 뉴스의 다양성을 저해하고 있다고 지적했다.

이처럼 뉴스 프레임 연구는 언론이 다양한 이슈나 사건을 어떤 프레임을 통해 수용자에게 전달하는지, 세상에서 발생하고 있는 각종 사건이나 이슈를 어떤 프레임으로 재구성하여 보여주는지 살펴볼 수 있다(이희영·김정기, 2016). 특히 찬성과 반대가 첨예하게 드러나는 갈등 이슈의 경우에는 언론의 프레임이 보다 확연하게 드러나는 경향이 있다. 이에 본 연구에서는 제주특별자치도 의제에 대해 지역일간지가 사설을 통해 어떻게 프레임하고 있는지 살펴보고자 한다.

2) 뉴스 프레임에 영향을 미치는 요인

뉴스는 다양한 요인들의 상호작용을 통해 생산된다. 슈메이커와 리즈(Shoemaker & Reese, 1996)는 “언론이 특정 이슈를 틀 짓는데 영향을 미치는 요소로서 사회적 규범과 가치, 미디어 조직의 압력과 제약, 이해집단의 압력, 언론 관행, 언론인의 이데올로기적·정치적 성향 등이 있다”고 밝혔다(유영돈, 2015: 32쪽 재인용). 쉐펠(Scheufele, 1999)은 뉴스 제작 과정에서 프레임 형성에 영향을 주는 요인들로 사회적 규범과 가치, 조직 차원의 압력과 제한, 이익 집단의 압력, 언론의 관행, 언론인의 정치 성향, 이데올로기 등으로 분류했다(박태우·이상식, 2013: 264쪽 재인용). 게이트키퍼 과정은 개인 차원과 커뮤니케이션 관행 차원, 조직 차원, 미디어 이외의 사회적·제도적 차원, 사회 체계 차원 등으로 나누어 살펴볼 수 있다(권만우, 2003; 강경희, 2010).

정보원 또한 뉴스 프레임 형성에 영향을 미칠 수 있다. 언론은 정보원을 활용함으로써 수용자들이 필요로 하는 정보를 제공하고 보도의 사실성을 높일 뿐만 아니라 전문성을 확보하기도 한다. 하지만 갈등 보도에서의 정보원 활용은 기자가 어떤 정보원을 사용하는가에 따라 갈등에 대한 기사의 프레임이 변형될 가능성이 존재하며, 기자가 특정 프레임을 사용하기 위해 선택하는 정보원 역시 달라질 수 있다(김영욱, 2015; 김지주, 2019; Shoemaker & Reese, 1995). 이 외에도 메시지가 향하는 소구대상과 메시지의 서술방식에 따라서 뉴스 프레임이 달라지기도 한다(이서현·최낙진, 2022).

뉴스 제작과정에 개입하는 다양한 요인들의 관계를 밝히려는 연구는 지속적으로 진행되고 있다. 먼저 언론사 조직 내외부 차원에서의 요인이 뉴스 생산에 영향을 미치는 경우에 주목한 연구들로, 유영돈(2015)은 세종시 갈등에 대한 뉴스 제작과정 분석을 위해 중앙일간지와 지방일간지 기자와 편집국장 등 11명을 대상으로 2차례에 걸쳐 인터뷰를 실시한 결과, 세종시 해당 지역신문인 대전일보와 중도일보는 기자 개인이나 신문사 조직, 신문사 조직 외부 차원 요인들이 뉴스 프레임 형성에 직접적이고 강력하게 영향을 미쳤음을 밝혀냈다. 이에 반해 다른 지역 일간지인 전북일보, 영남일보, 강원도민일보는 기자 개인과 신문사 조직 차원에서는 직접적인 영향을 미쳤으나 신문사 조직 외부 차원에서는 아주 미세한 영향이 있었음을

확인했다. 중앙일간지인 조선일보와 경향신문은 기자 개인과 신문사 조직 차원에서 직접적인 영향을, 신문사 조직 외부 차원에서는 영향이 없었던 것으로 나타났다. 박태우와 이상식(2013) 또한 매일신문과 부산일보, 조선일보 기자 12명을 대상으로 동남권 신공항 관련 뉴스 프레임에 영향을 미친 요인을 확인했다. 그 결과, 지방지 기자들은 뉴스 조직 내부와 외부로부터 뉴스 보도에 대한 청탁을 받았고, 실제 지면에 영향을 미쳤다고 밝혔다. 이에 반해 중앙지 기자들은 뉴스 조직 내부의 주문은 없었고, 외부적 요인에 대해 대부분의 기자들은 요청을 받지 않았으나 일부는 지자체 공무원으로부터 취재 협조 요청을 받은 것으로 나타났다. 강경희(2010)는 군사시설과 관련한 지역신문의 갈등보도에서 내용과 형식에 영향을 미치는 요인에 대해 경인일보와 강원일보, 전남일보, 영남일보 기자 4명을 대상으로 심층 인터뷰를 실시했다. 그 결과, 지역신문의 경우 데스크와 같은 부서장의 판단이 매우 중요한 요소로 작용했음을 확인했다. 이러한 연구결과들은 지역신문의 경우, 조직의 결정과 영향력이 강하게 작용하고 있음을 보여준다.

정보원 또한 뉴스 프레임에 영향을 주는 중요한 요인이다. 취재원은 가장 중요한 정보 공급원일 뿐만 아니라 취재원이 사안에 대해 어떤 입장을 표명하느냐에 따라 뉴스 프레임이 결정될 수 있기 때문이다(이서현·고영철, 2013). 김지주(2019)는 문재인 정부의 탈원전 정책에 대한 조선일보와 한겨레 보도에 있어서 정보원의 활용과 역할, 논조 특성을 분석한 결과 두 매체 모두 탈원전이라는 동일한 정책에 대해 같은 부류의 정보원을 인용하더라도 정파성에 따라 극단적인 입장 차이를 나타내는 정보원을 활용한다는 사실을 확인했다. 언론의 이데올로기에 따라 정책 반대와 지지의 수단으로 정보원을 취사선택함으로써 정책에 대한 부정적 또는 긍정적 평가를 내리는 데에 영향을 미치고 있다는 것이다. 이러한 정보원 활용 경향은 정보원이 보도 편향성의 수단으로 사용되고 있음을 보여준다. 대표적으로 이서현·고영철(2013)은 ‘세계 7대 자연경관’ 선정 캠페인 관련 제주지역 일간지의 뉴스 프레임 분석에서 지역일간지들은 7대경관 선정 캠페인의 주요 주체인 공식 취재원의 의견과 주장을 반복적으로 부각시킴으로써 공중으로 하여금 이들의 프레임을 중요하게 여기게 하여 7대경관 선정 캠페인에 참여해야 하는 당위성을 재차 확인시켜 주는 기능을 수행했다고 평가하였다.

소구대상 또한 프레임을 결정하는 데에 있어 중요한 역할을 수행한다. 뉴스 기사

에서의 소구대상은 전달하고자 하는 메시지가 누구를 향하고 있느냐에 관한 것을 의미한다. 이를테면, 지역언론이 사설을 통해 균형발전 관련 논의를 어떻게 전개하고 있는지를 살펴본 이서현과 최낙진(2022)은 소구대상을 중앙정부, 지방정부, 중앙정치권, 지역정치권, 지역민 등으로 구분하였다. 중앙정부는 대통령을 비롯하여 균형 발전 등 국책사업에 대한 결정권을 행사하는 범정부 부처 등을 포함한다. 지방정부는 지역의 선출직 단체장과 지방 소재 공공기관을 포함한다. 중앙정치권은 해당 지역외 국회 등 여야 범정치권 인사를 말한다. 지역정치권은 해당 지역 내 선출직 국회의원이나 지방의원(도의원, 시의원)을 말한다. 지역민은 해당 지역에 거주하고 있는 지역주민이나 지역에 소재지를 두고 있는 각종 시민단체 등을 포함한다. 기타는 다른 항목에 포함되지 않은 대상으로 삼성, 대한항공 등과 같은 기업, 지역 대학, 전국경제인연합회 등이다. 연구결과, 지역언론은 주로 중앙정부를 향해 균형발전 실현을 촉구하고 있는 것으로 나타났다. 정책 의지를 확고히 하고, 실효성 있는 방안 마련을 강력히 요구하고 있는 것이다. 이와 함께 지방정부와 지역정치권을 향해서는 무능과 나태를 질타하고 있는 것으로 나타났다. 중앙정부를 설득할 명분과 세부 실행을 위한 철저한 준비를 요구하고 있는 것이다. 이처럼 소구대상은 언론이 누구에게 메시지를 전하고자 하는지를 보여준다. 이는 특히 갈등이슈의 경우, 특정 문제에 대한 책임소재를 누구에게 물을 것인지, 문제 해결을 위해 누구에게 무엇을 요청할 것인지를 설정하는 데에 중요한 역할을 수행한다.

서술방식 또한 뉴스 프레임의 방향을 결정하는 데에 중요한 요인이라 할 수 있다. 여기서 서술방식은 특정 의제를 어필함에 있어 어떠한 태도를 보이는지를 보여주는 것을 말한다. 이러한 서술방식은 해당 이슈를 언론이 어떻게 다루고 있는지 살피는 데에 도움을 준다. 1950년대 제주신보 독자투고란을 분석한 최낙진(2019)에 따르면, 당시 독자들은 건의 및 제안, 고발, 비판, 지지, 항변, 청산, 호소 등 다양한 방식으로 자신의 의견을 표명한 것으로 나타났다. 건의 및 제안은 어떤 문제에 대해 의견이나 희망사항을 내놓음을 의미하고, 고발은 개인의 잘못이나 사회의 부조리 따위를 드러내어 알림을 뜻한다. 비판은 잘못된 점을 지적하여 부정적으로 말하거나 옳고 그름을 가려 평가하고 판정함을 의미한다. 지지는 찬동하여 도와서 힘을 씀, 항변은 어떤 일을 부당하다고 여겨 따지거나 반대하는 뜻을 주장함, 청산은 어떤 일이나 부정적인 요소 따위를 깨끗이 정리하여 결말을 지음, 호소는

억울하고 원통한 사정을 남에게 강한 주장이나 표현으로 하소연하는 것을 말한다. 분석결과에 따르면, 건의 및 제안이 가장 많았고, 이어 비판, 고발, 호소, 항변, 청산 순으로 많았다. 2000년대 이후 제주지역 일간지 독자투고란을 분석한 이서현(2021)의 연구에서도 독자들은 건의·제안, 비판, 지지, 항변, 반론, 기대·다짐, 홍보(정책, 업무) 등의 방식으로 자신의 의견이나 생각을 드러내고 있었다. 건의·제안은 어떤 문제에 대한 의견을 제시하는 경우를 말한다. 비판은 잘못된 점을 지적하거나 시시비비를 가려 평가하는 것을 말한다. 지지는 어떤 정책이나 주장에 대해 옹호하는 것을 말한다. 항변은 어떤 일을 부당하다고 여겨 따지거나 반대하는 경우다. 반론은 누군가의 의견이나 주장에 대해 반박하는 것을 말한다. 기대·다짐은 특정 사안에 대한 기대를 표명하거나 다짐을 강조하는 것을 말한다. 홍보는 투고자의 직무 관련 내용을 널리 알리기 위해 소개하는 것을 말한다. 분석결과, 전체적으로 홍보가 가장 많았고, 이어 건의·제안, 비판, 기대·다짐, 지지, 항변, 반론 순으로 확인되었다. 독자투고란이 독자의 의견을 제시하는 공간이라는 점을 감안할 때, 독자들의 메시지 서술방식을 통해 독자들이 무엇을 요구하는지 파악할 수 있다. 서술방식은 어떤 태도로 메시지를 전달하는지에 따라 다르게 읽히기 때문이다.

이에 본 연구에서는 제주특별자치도 의제와 관련하여 신문사설이 누구를 향해 어떤 태도로 메시지를 전달하고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해 소구대상과 서술방식에 주목했다.

3) 행정구조 관련 선행연구 고찰

지방 또는 국가 행정의 틀을 바꾸는 행정구조 개편은 국민들의 생활에 지대한 영향을 미치는 정책 의제이다. 달리 말하면, 행정구조 개편의 문제는 단순히 지방 자치에 국한된 문제가 아니라 국가 기능 전반에 영향을 미치는 중대한 문제다. 이에 따라 해당 의제는 정부와 국민 간의 이해와 합의에 기반하여 정책이 입안되고 시행되어야 한다. 하지만 현실적으로는 정책 방향에 대한 의견이 엇갈리고, 개편의 방향에 대한 주민 합의는 요원한 상황이다(하승수, 2009). 중앙정부가 외형상 ‘자율 통합’을 내걸었으나, 사실상 중앙 차원에서 하향식 접근 방식으로 추진함에 따라 수도권과 지방, 지역 간의 이해관계를 둘러싼 갈등을 심화시켰다는 비판이 제기

되고 있는 이유다(전오열·최동성, 2010). 이에 행정구조 개편 관련 문제는 대표적인 사회적 갈등 이슈로 꼽히고 있다.

행정구조 개편 관련 선행연구로는 세종시 관련 연구(권순익, 2008; 김강석, 2005; 김정미, 2011; 김재수, 2010; 박준선, 2005; 유영돈, 2015; 최은용, 2006), 제주도 행정계층구조 개편에 대한 프레임 연구(정용복, 2005), 행정구역 통합에 대한 언론보도 비교 연구(전오열·최동성, 2010) 등이 있다. 이들 연구는 분석대상에 따라 중앙일간지의 보수 신문과 진보 신문 간 보도 프레임 비교 연구(김재수, 2010), 중앙일간지와 지역일간지 간 보도 프레임 비교 연구(김경미, 2011; 박준선, 2005; 유영돈, 2015), 중앙일간지와 지역 일간지간의 뉴스 담론 비교 연구(김강석, 2005), 지역일간지 간 보도 프레임 비교 연구(정용복, 2005), 지역 일간지간의 보도 비교 연구(전오열·최동성, 2010)로 구분된다.

표 1. 행정구조 관련 선행연구

연구자	연구 소재	분석내용
유영돈(2015)	세종시	<ul style="list-style-type: none"> •분석 내용: 뉴스 프레임 •프레임 유형: 대립갈등, 인간흥미, 도덕성, 책임귀인, 경제적 중요성, 지역발전, 개혁전선
김정미(2011)	세종시	<ul style="list-style-type: none"> •분석 내용: 뉴스 프레임 •프레임 유형: 인간적 흥미 복합, 도덕성, 책임귀인, 경제적 중요성
김재수(2010)	세종시 특별법	<ul style="list-style-type: none"> •분석 내용: 뉴스 프레임 •프레임 유형: 수정안 추진, 갈등 종식, 원안 유지
권순익(2008)	신 행정수도	<ul style="list-style-type: none"> •분석 내용: 뉴스 프레임 •프레임 유형: 국민 통합, 정책 효율, 정치적 공방, 사회 경제적 피해, 현재 결정수용, 대안 제시
박준선(2005)	행정수도	<ul style="list-style-type: none"> •분석 내용: 뉴스 프레임 •프레임 유형: 전략과 갈등, 국가적, 책임 귀인, 인간흥미, 경제적 결과
정용복(2005)	제주도 행정계층구조 개편	<ul style="list-style-type: none"> •분석 내용: 취재원, 뉴스 프레임 •프레임 유형: 정책실행, 대립, 도민합의, 투표율 향상, 지역발전, 행정 효율성, 법·제도/연구 미비, 기타
김강석(2005)	행정수도	<ul style="list-style-type: none"> •분석 내용: 텍스트 분석 •주요 텍스트: 서울/수도권 중심, 기득권 유지, 공세적, 비평적, 정당성 획득, 지역주의, 국론분열
전오열·최동성 (2010)	행정구역 통합	<ul style="list-style-type: none"> •분석 내용: 신문별 보도량, 기사 가치, 게재면, 취재원 유형

먼저 중앙일간지 간 보도 프레임 연구는 보수와 진보 신문 간의 이념적 차이를 다루기 위한 것으로, 주로 보수신문인 조선일보와 동아일보, 진보신문인 한겨레와 경향신문을 연구대상으로 한다. 대표적으로 김재수(2010)는 세종시 특별법과 관련하여 조선일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문의 보도 프레임을 비교 분석하였다. 그는 동일한 이슈에 대하여 언론사 간의 보도 차이가 있음을 전제하여 세종시 수정안에 대한 언론사의 프레임을 분석했다. 분석결과, 보수 신문은 세종시 수정안 프레임을 긍정적으로 평가한 반면, 진보 신문은 비판적인 입장을 유지한 것으로 나타났다.

다음으로 중앙일간지와 지역일간지 간 보도 프레임 비교 연구는 주로 동일 사안에 대한 지역 간의 입장 차이를 살펴보기 위해 수행되고 있다. 유영돈(2015)은 세종시 정책에 대한 중앙일간지와 지방일간지의 보도 프레임을 비교 분석하였다. 연구대상은 조선일보, 경향신문, 대전일보, 중도일보, 전북일보, 영남일보, 강원도민일보였다. 그는 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부에 걸쳐 추진되었던 세종시 정책에 대해 전국의 신문들이 어떠한 관점에서 보도하였는지 그리고 그 요인들은 무엇인지 시기별로 분석하였다. 분석결과, 노무현 정부에서는 경제적 중요성과 지역발전 프레임, 이명박 정부에서는 대립갈등과 개혁전선 프레임이 가장 많이 나타났다. 기자 개인이나 조직 차원 그리고 조직 외부차원에서 세종시 정책에 비우호적이었던 조선일보에서는 부정적인 논조와 프레임 유형이 나타났고, 우호적인 입장을 갖고 있던 경향신문, 대전일보, 중도일보, 전북일보에서는 긍정적인 논조와 프레임 유형이 확인되었다. 그는 특히 사회적 갈등 이슈 보도에 있어 언론사들이 자사의 정체성과 충성도 높은 독자층 그리고 경제적 측면을 고려한 뉴스 프레임을 부각시키고 있다고 주장하였다.

노무현 정부와 이명박 정부의 세종시 정책에 대한 중앙일간지와 지역일간지의 보도 프레임을 비교 분석한 김경미(2011)는 중앙일간지는 각 신문의 보수와 진보라는 편집방향에 맞는 프레임을 활용했다고 판단했다. 이와 함께 지역일간지는 직접적인 이해 지역의 입장을 철저하게 대변하는 기사를 보도하고 있다는 점을 보여 주었음을 밝혀냈다. 또한 권순익(2008)은 조선일보, 대전일보의 ‘신 행정수도’와 ‘수도권 규제완화 보도’를 통해 지역 간 이해관계에 따른 뉴스 프레임 차이를 연구하였다. ‘신 행정수도’ 관련 조선일보와 대전일보는 정치 논리에 따른 피해를 강조하는 프레임을 사용했다. 그 비판의 대상은 다르게 나타났는데, 조선일보는 노무현 대통령과 정부 여당을 비판한 반면, 대전일보는 한나라당을 비판했던 것으로 확인되었다. 박준선(2005) 또한 행정수도 이전 관련 조선일보, 한겨레, 대전일보의 보도 프레임을 비교 분석하였다. 그는 전략과 갈등, 국가적, 인간흥미, 책임귀인, 경제적 결과 등 5가지 프레임으로 구분하였고, 분석 결과 전략과 갈등 프레임이 가장 높게 나타났다. 연구결과를 통해 박준선은 특정 이해당사자를 공격하기 위해 기사에 노출시킬 경우, 언론의 공정성을 훼손시킬 수 있다면서 이해당사자들에 대한 보도 태도가 제고되어야 한다고 지적했다.

최은용(2006)은 행정수도 이전에 대한 중앙일간지와 충청지역 일간지의 보도 프레임 분석하였다. 분석대상은 조선일보, 한겨레, 대전일보, 대전일보(현 충청투데이)이다. 분석결과, 중앙일간지들은 언론사의 논조를 유지했고, 충청지역 일간지의 경우, 지역이기주의 프레임이 뚜렷하게 드러나지 않은 것으로 나타났다. 그는 충청지역 일간지가 행정수도 이전을 국가균형 발전이라는 정부의 정책적 지향과 일치시켜 프레임을 형성했다는 점에서 지역이기주의 보도 태도를 우려할 정도는 아니라고 해석했다. 다만, 충청지역민의 이익을 대변하기 때문에 행정수도 이전과 직접적인 이해관계가 있으므로, 행정수도에 대한 다양한 주장과 의견을 담아내지 못했다고 지적했다.

행정구조 갈등이슈와 관련하여 지역언론 간 뉴스 프레임을 분석한 연구로 정용복(2005)의 연구가 있다. 그는 제주도 행정계층구조 개편을 중심으로 사회갈등 이슈에 대한 지역신문의 뉴스 프레임을 분석했다. 분석대상은 제민일보, 제주일보, 한라일보, 제주타임스였다. 분석결과, 4개 신문은 행정계층구조 개편 추진을 강조하는 정책 실행 프레임을 가장 비중있게 다뤘던 것으로 나타났다. 연구결과를 통해 그는 지역언론들이 중앙정부 관계자들의 의견을 다룸으로써 행정계층구조 개편 의제를 국가적 정책의제로 규정하고 있다고 지적했다. 이에 반해 지역언론들이 행정계층구조 개편을 둘러싼 근본적인 문제에 대해서는 심층적인 접근이 부재하고 지방정부의 정책 실행을 추진하고 유지하는 데에만 주목했다고 지적했다.

한편, 행정수도 이전에 대한 중앙일간지와 지역일간지의 뉴스 담론을 비교한 연구도 있다. 김강석(2005)은 행정수도 이전에 대한 미디어 담론과 지역주의 연구에서 조선일보, 한겨레신문, 중부매일의 뉴스 담론을 비교했다. 그는 2002년 대선시기, 논쟁기, 입지선정 시기, 위헌판결 시기 등 4개 시기로 구분하고 텍스트 분석을 실시했다. 분석결과, 조선일보는 공세적 담론 전략, 한겨레신문은 비평적 및 평가적 담론 전략, 중부매일은 내부 지역주의 중심의 담론 전략을 반영했음을 확인했다. 이는 한국사회의 지역적 불평등, 경제적 불평등이 뉴스 담론에 그대로 반영되었다고 할 수 있다. 그는 행정수도 이전이라는 하나의 사건을 둘러싼 지역 간의 시기별 담론 전략들이 모든 지역개발의 이익과 기득권 유지를 위한 것이며, 이러한 담론 전략들은 각 지역이 어떠한 사회적 맥락에 위치해 있느냐에 따라 각기 다른 양상을 보인다고 밝혔다.

이외에도 행정구역 통합 갈등 이슈에 대한 지역언론의 보도를 비교 분석한 전오열과 최동성(2010)의 연구가 있다. 이들은 ‘행정구역 통합’을 추진하였던 경남·전북·충북지역의 신문인 경남신문, 전북일보, 중부매일 3곳의 뉴스 보도를 비교 분석하였다. 연구결과, 지역신문들은 행정구역 통합 문제를 갈등 이슈로 규정하여 적극적으로 보도했지만 기존 갈등 보도의 문제점으로 꼽히는 취재원의 편중 현상, 제목의 주관성, 대립 구도 강조 등은 탈피하지 못했다고 비판했다. 이와 함께 지역언론들의 비판 의식 결여와 전문성 부족 또한 지적했다.

이처럼 행정구조 관련 뉴스 프레임 연구는 대체로 몇 가지 공통점을 갖고 있다. 첫째, 기사 유형별로는 사건만 단순하게 전달하는 스트레이트 기사가 많은 반면, 해설과 기획취재 비중은 낮았다는 점이다(권순익, 2008; 박준선, 2005; 유영돈, 2015; 정용복, 2005; 최은용, 2006). 이는 언론이 행정구조 이슈를 피상적으로 접근하는 데에 그침으로써, 정책 제안과 갈등 조정자로서의 역할 수행을 제대로 하지 못했음을 보여준다.

둘째, 행정구조 관련 보도에서 주로 정부나 지방자치단체와 같은 공식적인 취재원을 집중적으로 활용하는 취재원의 편중성이 드러났다는 점이다(전오열·최동성, 2010; 정용복, 2005). 행정구조 문제는 이해당사자가 많은 이슈다. 하지만 뉴스 보도에서는 지방자치단체가 주요 행위자로 가장 많이 등장한 반면, 행정구조 문제를 비판하는 시민사회단체나 주민들의 목소리는 제대로 반영되지 않았다. 이는 갈등의 근본 원인이나 이슈의 본질적인 사안을 취재하기보다는 사안 그 자체를 주로 다루었기 때문에 나타난 결과라 할 수 있다.

셋째, 행정구조 관련 뉴스 프레임들로 지역 발전, 대립, 갈등, 합의 프레임이 공통적으로 등장했다는 점이다(유영돈, 2015; 정용복, 2005). 이는 행정구조 개편이 국민이나 해당지역 주민들의 자발적인 선택이 아니라 일방적인 정치적 행위로 추진되었기 때문이다(민병익, 2015). 달리 말하면, 국가와 지역의 구조를 바꾸는 행정구조 개편 관련 언론보도가 주로 중앙·지방정부 또는 정치인들의 주장과 의견을 중심으로 다루어졌다는 것이다. 이처럼 정치적 협상에 의한 하향식 추진은 사회적 갈등과 혼란을 증폭시킬 수 있다는 점에서 문제가 있다.

넷째, 행정구조 관련 뉴스에서 중앙언론과 지역언론의 뉴스 프레임에 차이가 나타났다. 중앙언론의 경우에는 자사의 정체성을 논조에 반영한 보도가 확

인되었는데 즉, 보수언론은 부정적 입장을, 진보언론은 긍정적 입장을 보인 것으로 나타났다(김재수, 2010; 박준선, 2005; 최은용, 2006). 이에 반해, 지역언론은 해당 언론이 소재하고 있는 지역의 입장을 철저히 대변하는 프레임을 보여주었다(권순익, 2008; 김정미, 2011; 유영돈, 2015). 특히 중앙언론의 경우, 각계의 의견을 수렴하여 보도하기보다는 일부 정당의 입장이나 일부 단체의 의견을 집중적으로 보도함으로써 갈등을 증폭, 확산시키고 자사의 프레임을 더욱 강화시킨 것으로 나타났다(김정미, 2011).

앞서 언급한 바와 같이 행정구조 개편은 해당 지역주민들의 삶에 지대한 영향을 미치는 중요한 정책의제이다. 더욱이 관련 내용에 대해 잘 알지 못하는 지역주민들에게 언론은 정확한 정보를 제공함으로써 자신의 의견과 입장을 결정할 수 있도록 도와주어야 할 의무가 있다. 이에 본 연구에서는 제주지역 일간지가 사설을 통해 제주특별자치도 의제와 관련하여 어떻게 보도해 왔는지 살펴보고자 한다.

3. 제주특별자치도 의제 추진 과정

제주특별자치도 의제가 어떻게 형성되고 추진되었는지를 살펴보기 위해서는 그 추진 경과를 파악할 필요가 있다. 다음의 <표 2>는 제주특별자치도 의제의 변천 과정을 보여준다.

표 2. 제주특별자치도 추진 주요 내용

일시	내용
1999년 9월	건설교통부, 제주국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획 용역 시행
2000년 6월	제주국제자유도시 용역에서 제주도 단일 자치구역의 행정구조 제안
2001년 12월	제주국제자유도시특별법 제정
2003년 1월	제주도, 행정개혁추진위원회 구성
2003년 10월	노무현 대통령, 제주특별자치도 구상 발표
2004년 11월	제주도, 제주특별자치도 추진계획(안) 정부 제출
2005년 5월	정부, 제주특별자치도 기본구상 발표
2005년 6월	제주도, 행정구조 개편에 대한 주민투표 실시 건의
2005년 7월	정부, 국무총리실 산하 제주특별자치도추진기획단 설치
2005년 7월	국내 첫 행정구조개편 주민투표 실시
2005년 8월	노무현 대통령, 연방주 수준의 특별자치도 구상 발표
2005년 9월	제주도, 제주특별자치도 기본계획(안) 제출
2005년 10월	정부, 제주특별자치도 기본계획 확정
2006년 2월	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 국회 통과
2006년 7월	제주특별자치도 출범 및 김태환 도정 시작
2010년 7월	우근민 도정 시작
2012년 7월	세종특별자치시 출범
2014년 7월	원희룡 도정 시작
2021년 1월	지방자치법 전면 개정·공포
2022년 7월	오영훈 도정 시작

제주도는 1946년 전라남도에서 분리 승격되어 1도 2군(북제주군·남제주군) 체제를 시작으로, 1955년 북제주군에서 제주시가, 1981년 남제주군에서 서귀포시가 분

리 승격되었다. 이로 인해 북제주군과 남제주군은 제주시와 서귀포시를 가운데로 두고 양분되어 해당 지역주민들이 불편을 겪어왔고, 이 과정에서 행정구역 개편에 관한 요구가 제기되어 왔다(제주특별자치도, 2007). 행정구역 개편에 관한 공식적인 논의는 1985년 건설부가 마련한 제주도종합개발계획에서부터 시작되었다(강창민, 2009). 건설부는 이 계획을 통해 북군과 남군을 동제주군과 서제주군으로 재배치하는 방안을 제시하였다. 이후 제주도개발특별법에 근거해 1994년에 수립된 제주도종합개발계획에서 제주도를 전국적·획일적 기준에서 벗어나 독자적인 제주개발 모델을 정립하고 공공투자 및 개발사업 관리의 효율화, 지역이기주의 폐단의 최소화를 위해 광역행정체제를 강화하는 방안을 제시하였다.

2000년 건설교통부와 제주도, 국토연구원의 공동 요청으로 존스 랑 라살(Jones Lang LaSalle Incorporated)이 작성한 '제주도 국제자유도시 개발 타당성 조사 및 기본계획'에서 시·군, 도로 이어지는 제주도의 구조는 다계층으로 인한 다소 복잡한 구조여서 제주도민에게 효율적인 서비스를 제공하기에는 부적합할 수 있다고 판단하였다. 이어 국제자유도시 건설을 위해 제주도가 국내의 다른 지역과 차별화된 특별행정구역으로서의 지위를 부여받아야 한다고 강조했다. 그 방안으로 자치계층인 시·군을 행정시·군으로 대체하고 시장·군수를 도지사가 임명하며 시·군의회의 폐지하는 대신 도의회를 보강하는 방안을 제시하였다(제주특별자치도, 2007).

제주도는 2001년 12월에 제정된 제주국제자유도시특별법에 따라 국제적인 관광 및 휴양도시, 첨단지식산업 등 복합기능을 갖춘 제주국제자유도시 조성을 '21세기 제주의 생존 전략'으로 제시하였다. 또한 국제자유도시가 성공적으로 추진되기 위해 혁신적인 지방자치 및 행정체제 구축이 필요하다고 판단했다. 이에 2003년 1월 행정체제개혁추진위원회를 구성, 행정구조 개편을 위한 '제주형 자치모형 개발'에 착수하였다(강창민, 2009).

노무현 대통령은 당선자 시절인 2003년 2월 제주지역 정책순회토론회에서 제주를 지방분권과 지방자치 시범도로 조성하겠다고 밝혔다. 이후 같은 해 10월 제주 평화포럼에 참석해 제주도를 특별자치도로 지원하겠다는 생각을 갖고 있다며 제주특별자치도는 대한민국의 지방자치 수준을 높이는 모델로 세금 부과와 감면, 행정규제를 스스로 판단할 수 있는 대폭적인 권한을 이양하겠다고 강조하였다. 대통령이 직접 '제주특별자치도' 구상을 발표하자 정부도 제주를 '지방자치 시범도'에서

‘특별자치도’로 격상했고, 중앙과 제주에서는 제주특별자치도에 대한 연구와 의견 수렴을 본격적으로 시작하였다.

정부는 2005년 5월 제주도를 파격적인 자치권을 갖는 ‘자치 파라다이스’로 육성하고 동북아시아의 친환경적 국제자유도시로 발전시킨다는 ‘제주특별자치도 기본구상’을 확정해 발표하였다. 또한 제주도 행정체제개혁추진위원회는 2005년 3월 제주도 자치모형과 관련해 점진적 대안(현행 도, 시·군 및 지방의회 유지)과 혁신적 대안(2개 통합시 형태의 단일 광역자치단체)을 확정하고 도민 설명회를 개최해 6월 제주도에 주민투표 실시를 건의했고, 제주도는 행정계층구조 개편을 위한 주민투표 실시를 행정자치부에 공식 건의했다.

이러한 절차를 거쳐 7월 27일 전국 최초로 주민투표가 실시됐다. 투표 결과는 투표율 36.7%에 혁신안 57.0%로 제주도는 단일광역자치단체로 자치계층이 개편됐고, 기존의 기초자치단체인 시·군은 폐지되어 2개의 행정시(제주시·서귀포시)를 설치하게 되었다. 노무현 대통령은 2005년 8월 청와대에서 열린 지방언론사 편집국장단 초청 간담회에서 연방제 수준의 특별자치도 구상을 표명했고, 2006년 7월 1일 제주는 특별자치도가 되었다.

제주특별자치도는 고도의 자치권이 부여되는 획기적인 지방자치체로, 지방분권의 모델을 구축하는 동시에 제주의 비전인 국제자유도시를 실현하기 위한 핵심 전략이다. 이에 따라 2006년 특별자치도 출범 이후, 7단계 제도 개선을 통해 4,660여 건의 특례가 제주도에 이양됐다. 하지만 재정지원이나 핵심적 권한이양 등은 지역 형평성 논리에 따라 번번이 좌절되면서 ‘특별함이 없는 특별자치도’란 불만이 고조되어 왔다. 이 외에도 지방분권 모델 구축과 국제자유도시 실현을 위해 시·군을 폐지하고 도입된 특별자치도가 풀뿌리 민주주의 훼손, 주민 행정서비스의 질 저하, ‘제왕적 도지사’ 문제 초래 등을 야기시키고 있다는 지적이 계속되어 왔다.

제주도는 2011년 4월 ‘제주특별자치도 행정체제 개편위원회’를 구성해 행정체제 개편 논의를 다시 시작하였다. ‘제주특별자치도 행정체제 개편위원회’는 정책토론회와 도민 설명회 등을 통해 2013년 7월, 제주시와 서귀포시 등 2개 행정시의 시장을 주민들이 직접 투표로 선출하는 안을 제주도 행정체제개편 최적 대안으로 선정, 제주도에 권고했으나 지방선거 등의 이유로 불발되었다. 이어 2017년 1월, 제주도행정체제개편위원회를 다시 구성해 재논의에 들어갔고 행정체제개편위원회는

2017년 7월 행정시장을 주민이 직접 선출하되 기초의회는 구성하지 않는 ‘행정시장 직선제’를 최종 권고안으로 도출해 제주도에 제출하였다. 제주도는 행정시장 직선제 도입을 골자로 한 6단계 제도개선에 착수해 중앙부처와 협의했으나 2019년 행정안전부의 부정적인 입장으로 최종 불발되었다. 행정안전부는 행정시장 직선제가 특별자치도의 설립 취지에 맞지 않는 측면이 있고, 도지사와 행정시장 사이에 문제가 있을 경우 조정이 어려울 뿐만 아니라, 행정시장 예고제(러닝메이트)를 활용하게 되면 제도개선 취지가 달성될 수 있다는 입장이었다.

하지만 제주특별자치도 운영에 대한 문제점은 지속적으로 제기되어 오고 있다. 제주도민들 또한 긍정적으로만 평가하고 있지는 않은 것으로 나타났다. 제주도가 특별자치도 출범 15주년을 맞아 실시한 도민인식조사(제주특별자치도, 2021)에 따르면, 도민 10명 중 4명은 제주특별자치도의 명칭과 의미를 인지하지 못하고 있다고 응답했다. 또한 제주특별자치도 출범이 도민 복리증진에 기여했다는 응답은 46.4%로 집계되었다. 제주특별자치도가 국제자유도시 위상을 제대로 확립해 나가고 있다는 응답은 40.3%, 중앙정부로부터의 권한 이양이 제주사회 발전에 도움이 됐다는 응답은 45.4%로 나타났다.

이러한 분위기 속에서 행정체제 개편에 대한 논의는 2022년 지방선거에서 핵심 이슈로 다시 떠올랐다. 당시 도지사 당선인은 ‘제주형 기초자치단체 도입’을 공약했고, 제주도는 2022년 8월 행정체제개편위원회를 구성하고 제주형 기초자치단체 도입 논의에 착수하였다. 2023년 12월 제주형 기초자치단체 도입 용역을 완료하고 2024년 하반기에 주민 투표를 실시해 2026년 6월까지 제주형 기초자치단체를 도입한다는 것이다.

4. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

제주도는 제주국제자유도시 조성을 제주가 나아가야 할 방향으로 삼고 이를 촉진하기 위해 2006년 제주특별자치도가 되었다. 제주특별자치도 의제는 외부적으로는 중앙정부로부터 고도의 자치권을 부여받고, 내부적으로는 지역의 행정구조 개편을 주요 골자로 하고 있는 핵심 정책의제였다. 동시에 행정구조 개편에 대한 지방·중앙정부, 제주도의회, 시민사회단체, 지역주민 간 이해관계가 첨예하게 대립되면서 지난한 시간 동안 부침을 겪고 있는 갈등 의제이기도 하다. 이러한 특성에 따라 제주특별자치도 의제는 지역언론을 통해 지속적으로 다루어져 왔다. 이에 본 연구에서는 지난 20여년 간 지역일간지 사설에서 제주특별자치도 의제가 어떻게 다루어져 왔는지 그 추이를 살펴보고자 한다. 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 제주특별자치도 의제에 대한 사설은 신문에 따라 차이가 있는가?

- 1-1. 빈출단어와 언어네트워크는 신문 간 차이가 있는가?
- 1-2. 소구대상은 신문 간 차이가 있는가?
- 1-3. 뉴스 프레임은 신문 간 차이가 있는가?
- 1-4. 서술방식은 신문 간 차이가 있는가?

연구문제 2. 제주특별자치도 의제에 대한 사설은 시기에 따라 차이가 있는가?

- 2-1. 빈출단어와 언어네트워크는 시기 간 차이가 있는가?
- 2-2. 소구대상은 시기 간 차이가 있는가?
- 2-3. 뉴스 프레임은 시기 간 차이가 있는가?
- 2-4. 서술방식은 시기 간 차이가 있는가?

2) 분석대상 및 분석시기

(1) 분석대상

2023년 5월 현재 제주지역에는 제주일보, 뉴제주일보, 제민일보, 제주매일, 제주신문, 한라일보 등 6개의 일간지가 발행되고 있다. 이 가운데 본 연구에서는 <한라일보>와 <제민일보>를 분석대상으로 삼았다. 이 두 신문을 선택한 첫 번째 기준은 한국ABC협회가 발표한 유료부수다. 한국ABC협회가 지난 2020년에 발표한 제주지역 일간지 유료부수에 따르면, <한라일보>는 1만3376부로 가장 많았고, 이어 <제민일보>가 1만1044부로 나타났다. <제주일보>(전 <제주신보>)와 <뉴제주일보>(전 <제주일보>)는 제호 변경으로 예비실사가 이뤄지면서 부수가 공개되지 않았다.¹⁾ 2021년, 한국ABC협회의 신문 부수 조작 의혹에 대해 조사한 문화체육관광부는 협회의 통계를 신뢰할 수 없다는 결정을 내렸다. 이에 2021년 이후의 발표 결과에 대해서는 분석 대상 기준으로 삼기 어렵다고 판단하였다.

두 번째 기준은 지역신문발전위원회 지역신문발전기금 우선지원대상사 선정이다. 2004년 정부는 여론의 다양성 확대와 지역사회의 균형발전을 목적으로 지역신문발전특별법을 제정했다. 이 법에 따라 지역신문발전위원회는 2005년부터 지역신문발전기금 우선지원대상사를 선정하고 있다. 제주지역에서는 <한라일보>가 17회 선정돼 제주지역 신문사 중 가장 많은 지원을 받았고, <제민일보>가 15회로 그 뒤를 이었다. 이에 분석대상 일간지로 <한라일보>와 <제민일보>를 선택했다.

세 번째 선정기준은 언론사의 성향이다. <제민일보>는 진보를 표방하며 1990년에 창간했고, <한라일보>는 중도성향을 보여 왔다(이지현·고영철, 2018). 이에 반해

1) 1962년 11월 20일, 제3공화국의 언론정책에 따라 <제주신보>는 1956년 4월 2일 주간지로 창간된 <제민일보(濟民日報)>와 단일주식체로 통합되어 <제주신문>으로 제호를 변경했다. 1962년 11월 20일 주간지로 발행되던 <제민일보>와 <제주일보>가 통합되면서 <제주신문>으로 제호를 변경하여 새롭게 탄생했다. 이후 1996년 11월 1일 제호를 <제주일보>로 변경하였다. <제주일보>는 2012년 제호문제로 오랜 기간 동안 분쟁을 이어오다 2021년 현재 <뉴제주일보>(구 <제주일보>)와 <제주일보>(구 <제주신보>) 두 개의 신문으로 분리되어 발행되고 있다. 이외에도 제주지역에서는 본 연구의 분석대상인 <한라일보>, <제민일보>를 비롯하여 <제주신문>, <제주매일> 등 6개의 일간지가 발행되고 있다. 2020년도 일간신문 유료부수는 <한라일보>가 1만3376부로 가장 많았고, 이어 <제민일보>가 1만1044부로 뒤를 이었다. <제주일보>와 <뉴제주일보>는 제호 변경으로 예비실사가 진행되어 부수가 공개되지 않았다.

이서현(2020)은 제주지역 일간지 간 정파성이 뚜렷하게 드러나지 않는다고 보았다. 하지만 실제 제주지역의 갈등이슈에 대한 언론의 보도는 정파성에 관계없이 큰 차이를 보이지 않거나(이지현·고영철, 2018), 시간의 흐름에 따라 그 입장을 바꾸기도 하는 것으로 확인되었다(이영윤, 2011). 대표적으로 오라관광단지 조성사업과 제2공항 건설사업에 대한 제민일보와 한라일보의 논조에는 차이가 없었으며, 오히려 갈등의 근본 원인이 되는 쟁점들을 소홀히 다루거나 배제하고 사업 추진에 유리한 내용을 더욱 부각시켰던 것으로 나타났다(이지현·고영철, 2018). 이에 반해 제주해군기지 건설과 관련하여 제민일보는 처음에는 해군기지 반대 담론을 보여주었으나 시간이 가면서 해군기지에 순응하는 담론으로 전환하였으며, 제주일보 또한 처음에는 개발을 전제로 한 절차적 정당성을 중요하게 다루다 시간이 가면서 해군기지를 매개로 한 경제성장 담론으로 전환해 해군기지 건설의 본질을 왜곡했다(이영윤, 2011).

분석대상 기사는 사실로 제한하였다. 사실은 해당 언론사가 표방하는 고유한 관점을 드러내는 대표적인 의견기사로 사실에는 다양한 사회 현안에 대한 해당 언론사의 입장이 반영되어 있다(이서현·김성해, 2017). 이는 사실이 스트레이트 기사나 해설 기사와 다르게 언론사의 시각을 분명히 드러냄으로써 독자들에게 특정 의제에 대한 해석의 방향을 제공하고 있음을 의미한다(이영윤, 2011). 또한 사실은 특정 의제가 성공할 수 있도록 지지하거나 위협을 가하기도 하고 반대로 의제 주창자들의 생각을 바꾸게 함으로써 여론과 정책의 방향을 이끌어가기도 한다(최낙진, 2019; 이서현, 2020). 더 나아가 사실은 해당 시기에 강조된 핵심 사안에 대한 논평을 가미하기 때문에 사실은 특정 시기의 사회적, 문화적 맥락을 분석하는 데에도 효과적이다(김혜영·강범모, 2011; 최낙진, 2015). 이러한 특성에 따라 일반 스트레이트 기사나 해설 기사보다는 사실을 통해 제주특별자치도 의제가 어떻게 변화되어 왔는지를 분석하는 것이 적절하다고 판단하였다.

분석기간은 정부와 제주도, 국토연구원이 공동으로 추진한 제주도 국제자유도시 기본계획에서 행정체제 개편에 대한 필요성이 제시되어 제주도가 행정구조 개편을 위한 제주형 자치모형 개발에 착수한 2000년을 기점으로 하여 2023년 8월까지를 분석기간으로 삼았다. 분석을 위해 각 신문사 홈페이지에서 ‘제주특별자치도’, ‘행정체제’, ‘행정계층구조’를 검색했다. 전체 분석대상 사실은 <한라일보> 204건, <제

민일보> 306건으로 전체 510건이다.

(2) 분석시기

분석시기는 제주특별자치도 의제와 관련하여 중요한 전환기를 맞은 시점을 중심으로 도입·전개기, 본격·확산기, 소강기, 전환기 등 4개 시기로 구분했다. 분석시기와 각 시기별 주요 내용은 다음의 <표 3>과 같다.

표 3. 분석시기 및 주요 내용

시기		주요 내용
도입·전개기	2000년 1월 1일 -2006년 6월 30일	<ul style="list-style-type: none"> • 노무현 대통령 제주를 특별자치도로 지원 선언 • 정부, 파격적인 자치권 부여한 특별자치도 구상 발표 • 주민투표로 4개 시·군 폐지 등 행정체제 개편 일단락
본격·확산기	2006년 7월 1일 -2010년 6월 30일	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 유일의 특별자치도 출범 • 민선 4기 도정, 특별자치도 발전과 완성에 집중 • 핵심 권한 이양 무산으로 정부에 대한 실망감 고조
소강기	2010년 7월 1일 -2021년 1월 11일	<ul style="list-style-type: none"> • 민선 5기 우근민, 민선 6기·7기 원희룡 도정 출범 • 정부의 비협조로 특별자치도 불만족 증가, 관심 하락 • 상대적으로 행정체제 개편 요구 고조 이슈 부각
전환기	2021년 1월 12일 -2023년 8월 31일	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 전면 개정·공포, 제주만의 특례 전국 확산 • 제주만의 새로운 전략, 활로 모색에 대한 여론 형성

제주특별자치도 의제는 2000년 정부와 제주도, 국토연구원이 공동으로 추진한 제주도 국제자유도시 기본계획에서 행정체제 개편에 대한 필요성이 제시된 이후, 제주도가 행정구조 개편을 위한 제주형 자치모형 개발에 착수하면서 본격적으로 논의되었다. 행정구조 개편 작업을 하는 가운데 노무현 대통령이 2003년 제주평화포럼에 참석해 제주특별자치도 구상을 발표함에 따라 정부와 제주도가 본격적으로 특별자치도와 행정체제 개편에 나섰다. 이후 행정체제 개편을 둘러싼 지역사회 갈등이 깊어졌고 주민투표를 실시해 기존의 4개 시·군을 폐지하고 단일 광역자치단체로 개편했다. 또한 특별자치도 출범을 위한 관련법이 국회를 통과함으로써 관련 제반 절차가 마무리되어 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범했다. 이에 제주특

별자치도에 대한 본격적인 논의가 시작된 2000년부터 제주특별자치도가 출범하기 전인 2006년 6월 30일을 첫 번째 시기인 ‘도입·전개기’로 보았다.

두 번째 시기인 ‘본격·확산기’는 2006년 7월 1일부터 2010년 6월 30일까지로 설정했다. 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범함으로써 제주는 특별자치도 시대를 맞이했다. 민선 4기 김태환 지사는 직접 특별자치도를 준비하고 출범시킨 만큼 임기 4년간 특별자치도 완성을 최우선 과제로 설정하고 특별자치도 제도개선 업무를 총괄하는 특별자치도추진단을 신설하는 등 모든 행정력을 집중시켰다. 제주특별자치도 특별법 제도개선을 통해 정부 권한을 이양받는데 주력했고 이에 따라 제주 사회와 대부분의 언론도 특별자치도 발전이나 완성에 관심이 집중된 반면, 행정체제 개편은 상대적으로 공론화가 이뤄지지 못했다.

세 번째 시기인 ‘소강기’는 2010년 7월 1일부터 2021년 1월 11일까지다. 2010년 6·2 지방선거에서는 행정체제 개편이 중요한 선거 이슈로 부각되었다. 제주형 기초자치단체 도입을 공약한 우근민 후보가 민선 5기 지사로 당선됨에 따라 제주 사회 이슈는 행정체제가 부각되고 특별자치도는 전임 도정과 비교해 다소 하락하는 추세였다. 일례로 특별자치도추진단이 다른 부서와 통폐합되면서 사라졌다. 이후, 특별자치도에 대한 도민들의 기대감은 점차 실망감으로 변했고, 행정체제 개편에 대한 요구는 높아지고 있으나 정부의 반대로 무산되는 등 특별자치도와 행정체제 이슈는 큰 변곡점 없이 반복되었다. 이 같은 흐름은 민선 6기와 7기 원희룡 도정에서도 이어졌다.

네 번째 시기인 ‘전환기’는 2021년 1월 12일부터 2023년 8월 31일까지다. 2021년 1월 12일, 지방자치법이 32년 만에 전면 개정돼 공포되면서 제주에만 부여되었던 시범모델 특례들이 전국 지방자치단체로 확대되었다. 또한 2022년 3월 대선을 앞두고, 대선 후보들이 2021년부터 전북과 강원지역에 특별자치도 추진을 공약했다. 강원특별자치도가 6월 공식적으로 출범한데 이어 전북특별자치도가 2024년 1월 출범이 예정되어 있다. 이로 인해 제주특별자치도는 새로운 국면을 맞고 있다. 여기에는 제주도에서 유일하게 시행되고 있던 ‘특별자치도’가 전국으로 확산됨에 따라 제주만의 특별한 지위는 사라지고 제주의 경쟁력과 위상이 하락될 수 있다는 우려가 담겨 있다. 이에 따라 새로운 전략이나 활로, 방향을 찾아야 한다는 여론이 나타나고 있다.

이러한 시기 구분에 따른 신문사별 사설건수는 <표 4>와 같다. 전체적으로 소강기(197건, 38.6%)가 가장 많았고, 이어 본격·확산기(129건, 25.3%), 도입·전개기(102건, 20.0%), 전환기(82건, 16.1%) 순으로 많았다.

표 4. 신문사별 분석대상 사설건수

구분	한라일보	제민일보	전체
도입·전개기	46 22.5%	56 18.3%	102 20.0%
본격·확산기	56 27.5%	73 23.9%	129 25.3%
소강기	73 35.8%	124 40.5%	197 38.6%
전환기	29 14.2%	53 17.3%	82 16.1%
전체	204 100.0%	306 100.0%	510 100.0%

$\chi^2=3.18$, $df=3$, $p>.05$

신문사별로 살펴보면, 한라일보에서는 소강기(73건, 35.8%)가 가장 많았고, 이어 본격·확산기(56건, 27.5%), 도입·전개기(46건, 22.5%), 전환기(29건, 14.2%) 순으로 확인되었다. 제민일보 또한 소강기(124건, 40.5%)가 가장 많고, 이어 본격·확산기(73건, 23.9%), 도입·전개기(56건, 18.3%), 전환기(53건, 17.3%) 순으로 나타났다.

3) 연구방법

(1) 텍스트 마이닝

텍스트 마이닝은 비정형 데이터(unstructured data) 중에서 문자 혹은 문서의 형태로 저장된 데이터들을 처리하기 위해서 개발된 방법이다(최정균, 2017). 최근 IT기술의 발달로 언론정보학, 문헌정보학 등 언어와 문헌을 연구하는 분야에서 점

차 사용이 확대되고 있다.

텍스트 마이닝 분석방법에는 전체 텍스트에서 단어의 출현 빈도를 추출하는 빈도 분석과 긍정 또는 부정, 중립 의견을 나타내는 단어들을 추출하는 감성분석, 전체 텍스트가 얘기하고자 하는 주요 주제를 유출해 낼 수 있는 토픽 모델링 분석 등으로 구분된다(Silge & Robinson, 2017; 김민정, 2020; 이승환, 2022). 이 분석 방법 중 가장 많이 사용되는 방법은 빈도분석으로, 시대에 따라 어떤 단어가 더 많이 등장하는지 그 변화를 확인할 수 있어 변화 추이를 분석하는 연구에서 주로 활용되고 있다(김민정, 2020; 이승환, 2022).

또한 텍스트 마이닝은 연구자의 주관적 해석을 최소화할 수 있는 방법으로 이해되고 있다(이서현·김성해, 2017; 이서현·최낙진·이연도, 2022). 언론보도 분석은 그 자체가 연구자의 자의에 따라 분석한 결과물이라는 점에서 언론인들이 의식적으로 만들어낸 프레임과 다를 수 있다는 한계가 있기 때문이다(이서현·김성해, 2017; 이서현·최낙진·이연도, 2022). 이에 본 연구에서는 텍스트 마이닝을 통해 언론사별로, 그리고 시기별로 어떤 단어가 빈번하게 사용되고 있는지, 어떤 단어들이 함께 연결되어 사용되고 있는지 살펴보고자 한다.

(2) 내용분석

제주특별자치도 의제와 관련하여 한라일보와 제민일보의 사설을 비교하기 위해 본 연구에서는 내용분석(content analysis) 방법을 사용하였다. 내용분석 방법은 텍스트에 담긴 메시지의 특성, 의도, 구조 등을 체계적인 유목과 단위에 의거해 분석하는 방법이다. 특히 언론보도 내용을 체계적이고 수량화하는데 유용하다. 이에 본 연구에서는 제주특별자치도 의제와 관련하여 소구대상, 뉴스 프레임, 서술방식을 살펴보고자 한다.

① 소구대상

소구대상은 제주특별자치도 의제 관련 핵심 메시지를 누구에게 어필하는지에 관한 것이다. 소구대상에 대한 분석유목은 이서현과 최낙진(2022)의 연구에서 사용한

유목을 참고하여 본 연구에 맞게 재구성했다.

표 5. 소구대상 분석유목

소구대상	내용
중앙정부	대통령을 비롯한 중앙부처, 위원회를 대상으로 언급하는 경우
지방정부	도지사 및 지역 공공기관, 위원회를 대상으로 언급하는 경우
중앙정치권	국회 등 여야 정치권 인사를 대상으로 언급하는 경우
지역정치권	지역 국회의원과 제주도의회의원을 대상으로 언급하는 경우
제주도민	도민을 대상으로 언급하는 경우

먼저 중앙정부는 대통령을 비롯해 중앙정부의 권한을 제주도에 이양하는 것을 결정하는 정부부처, 위원회 등을 포함한다. 지방정부는 지역의 선출직 단체장과 지방소재 공공기관, 위원회를 포함한다. 중앙정치권은 해당 지역 외 국회 등 여야 범정치권 인사를 말한다. 지역정치권은 해당 지역 내 선출직 국회의원이나 지방의원을 말한다. 제주도민은 제주지역에 거주하고 있는 지역주민을 말한다. 소구대상은 누구를 향해 핵심 메시지를 제시하고 있는지를 파악하여 사실별로 1개만 코딩했다.

② 뉴스 프레임

뉴스 프레임은 제주특별자치도 의제와 관련하여 어떤 틀로 보도하는지에 관한 것이다. 본 연구에서는 제주특별자치도 의제 변화라는 특수한 이슈에 대해 구체적으로 살펴보기 위해 연역적 방법과 귀납적 방법을 사용하여 분석유목을 도출했다. 이러한 과정을 거쳐 도출한 최종 프레임 유형은 총 8개로 다음의 <표 6>과 같다.

표 6. 뉴스 프레임 분석유목

뉴스 프레임	내용
지역발전 기대	특별자치도와 행정체제 개편으로 연계 될 지역발전이나 행정 효율성 향상 등을 강조한 내용
정부지원 요청	이 사업을 실행함에 있어 성공의 관건이 정부와 중앙정치권 지원에 달려있음을 강조하며 다양한 지원을 요청하거나 정부의 실질적인 지원에 관한 내용
중앙정부 비협조	특별자치도와 행정체제 개편을 추진함에 있어 중앙정부의 비협조나 정책 혼선 등으로 제대로 사업이 추진되지 않다는 내용
제주도 역량 부족	제주도정과 도의회 등 제주도 역량이 미흡해 사업이 혼선을 빚거나 어려움을 겪고 있다는 내용
제도 수정 및 보완	특별자치도와 행정체제와 관련된 세부적인 시책과 사업이 수정 또는 보완이 필요하거나 개선이 요구된다는 내용
대안(대책) 마련	관련 법률 제·개정, 대통령 선거, 다른 지방자치단체의 변화 등 전국적으로 새로운 상황을 맞고 있어 특별자치도와 행정체제 개편에 대해 큰 틀로 새로운 전략을 찾거나 방향을 모색해야 한다는 내용
지역사회 갈등	특별자치도와 행정체제 개편 추진으로 야기된 기관, 단체, 주민 등 사회 구성원 간 갈등에 대한 내용
사회적 합의 필요	성공적인 특별자치도와 행정체제 개편을 위해 도민들의 충분한 의견 수렴이나 사회적 합의, 도민 참여 요청을 강조한 내용

먼저 연역적 방법으로는 고영철·최낙진(2006)과 이서현(2020)의 분석유목을 참고했다. 고영철과 최낙진(2006)은 국제자유도시 의제 연구에서 뉴스 프레임 유형을 ‘지역발전’, ‘정부지원’, ‘생태 및 환경’, ‘정책의 비효율성 및 무능’, ‘갈등’ 등으로 세분화했다. 또한 이서현(2020)은 제주국제자유도시 의제 변화에 관한 연구에서 ‘지역발전’, ‘정부지원’, ‘정책의 비효율성 및 무능’, ‘제도수정 및 보완’, ‘불평등한 경제구조’, ‘생태 및 환경’, ‘지역사회 갈등’ 등과 같은 프레임을 제시했다. 이들이 사용한 프레임 중에서 본 연구의 주제에 적합한 프레임이라 판단한 ‘지역발전’, ‘정부지원’, ‘제도 수정 및 보완’, ‘지역사회 갈등’ 프레임을 뉴스 프레임으로 최종 채택했다.

귀납적 방법을 통해서는 제주특별자치도 이슈에 대해 새롭게 도출할 수 있는 프레임을 추출해 내기 위해 분석대상 사설 전체를 살펴보았다. 구체적으로 헤드라인

에서 다른 중요 키워드와 리드 문장, 그리고 본문 등에서 강조된 표현들과 키워드들을 선별한 후 공통적으로 발견되는 내용을 기반으로 프레임 유형을 도출했다. 이러한 작업을 거쳐 선행연구에서 다루어진 프레임 유형 이외에 ‘중앙정부의 비협조’, ‘제주도 역량 부족’, ‘대안(대책) 마련’, ‘사회적 합의 필요’ 프레임을 추가하였다.

이러한 과정을 거쳐 최종 도출한 뉴스 프레임은 ‘지역발전 기대’, ‘정부지원 요청’, ‘중앙정부 비협조’, ‘제주도 역량 부족’, ‘제도 수정 및 보완’, ‘대안(대책) 마련’, ‘지역사회 갈등’, ‘사회적 합의 필요’ 등 8개이다. 뉴스 프레임은 한 개의 사설에서 가장 중요하게 다뤄진 프레임 1개만 코딩했다.

③ 서술방식

서술방식은 제주특별자치도 의제에 관한 내용을 어필함에 있어 어떤 태도와 입장을 보이고 있는지에 관한 것이다. 서술방식에 대한 분석유목은 이서현과 최낙진(2022)의 연구에서 사용한 유목을 본 연구에 맞게 재구성했다.

표 7. 서술방식 분석유목

서술방식	내용
촉구형	세부적인 시책과 사업에 대해 시정과 개선의 요구가 담겨있는 경우 예시: 강력히 촉구하는 바이다. 거듭 촉구한다.
비판형	문제점과 한계를 지적하는 경우 예시: 도민 체감 미흡하다. 갈등 해소 한계 드러냈다.
기대형	지역발전 등에 긍정적 바람과 희망이 담겨있는 경우 예시: 매우 바람직하다. 기대된다.
제안형	새로운 제안이나 의견이 담겨있는 경우 예시: ~ 해야 한다. 검토할 만하다. 도민 역량을 모아야 한다.
실망형	당초 정부 등의 약속 사항이 이행되지 않거나 기대만큼 이뤄지는 않는 경우로 강한 어조의 표현이 사용되는 경우 예시: 참으로 실망스럽다. 이렇다면 반납하자.

먼저 촉구형은 시정과 개선의 요구가 담겨있는 유형을 말한다. 비판형은 문제점

과 한계를 지적하는 경우이다. 기대형은 긍정적 바람과 희망이 담겨있는 경우를 말한다. 제안형은 새로운 의견을 제시하는 경우를 말한다. 실망형은 당초 약속대로 이행되지 않거나 기대만큼 현실화되지 않는 경우를 말한다. 서술방식은 핵심 메시지를 어떠한 태도로 제시하고 있는지를 판단하여 1개만 코딩했다.

4) 코더 간 신뢰도

코더 간 신뢰도 측정을 위해 본 연구자와 코딩 경험이 있는 대학원생이 참여했다. 신뢰도 측정에 앞서 코더들은 제주특별자치도 의제의 변천 과정에 대한 이해를 기반으로, 내용분석을 위한 분석유목과 각각의 사례에 대한 충분한 논의의 과정을 거쳤다. 코더 간 신뢰도 검증은 홀스티(Holsti) 계수로 측정했다. 검증을 위해 분석 대상 사설의 10%를 무작위로 추출하여 코더 간 신뢰도를 측정한 결과, 소구대상은 0.98, 뉴스 프레임은 0.96, 서술방식은 0.94로 나타났다. 통계분석은 SPSS 20.0 프로그램을 이용하였으며, 빈도분석과 교차분석을 실시했다.

5. 연구결과

1) 신문사별 특성

(1) 신문사별 빈출 단어와 네트워크

2000년 1월 1일부터 2023년 8월 31일까지 제주특별자치도 의제와 관련된 한라일보와 제민일보 사설에 나타난 단어는 5,997개로 확인되었다. 이들 신문에서 공통적으로 자주 등장한 단어는 ‘특별’, ‘정부’, ‘도민’, ‘제주특별자치도’, ‘개편’, ‘체제’, ‘시장’, ‘제도’, ‘추진’, ‘권한’, ‘지방’ 등의 순으로 파악됐다. 가장 많이 등장한 ‘특별’은 무늬만 특별한 기관 또는 특별함이 없는 제주특별자치도를 언급할 때 주로 사용되었다. ‘개편’은 행정체제 개편과 맞물린 단어로, ‘체제’는 행정체제, ‘시장’은 행정시장 직선제와 함께 사용되었다.

① <한라일보> 빈출 단어와 언어네트워크

한라일보 사설에서는 총 4,101개 단어가 활용되었다. 가장 많이 사용한 단어는 ‘특별(719회)’이었으며, 이어 ‘도민(454회)’, ‘정부(398회)’, ‘체제(350회)’, ‘제주특별자치도(347회)’, ‘개편(309회)’ 순으로 나타났다. 이러한 결과는 한라일보가 도민들이 특별함이 없는 제주특별자치도의 개선을 정부에 요청하고, 행정체제 개편 요구에 대한 내용을 주로 다루었음을 보여준다.

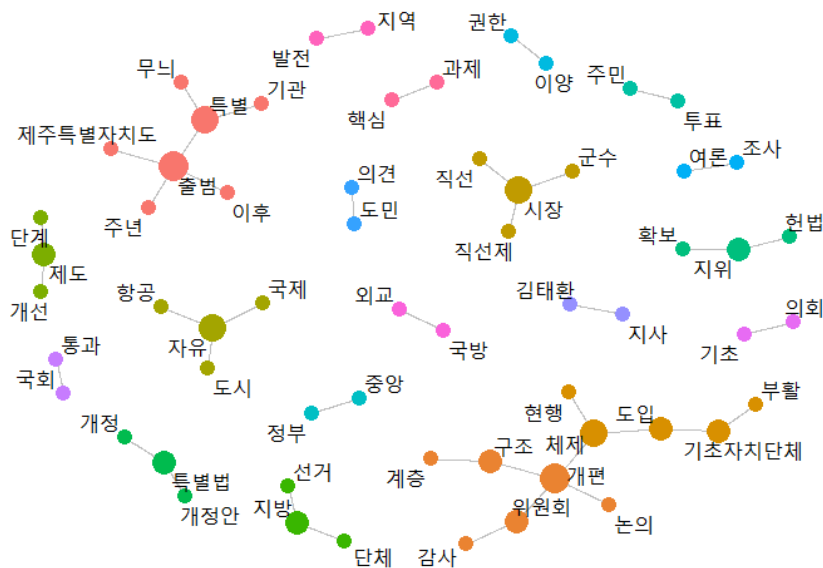
표 8. <한라일보> 빈출 단어

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	특별	719	16	권한	174
2	도민	454	17	문제	167
3	정부	398	18	개선	154
4	체제	350	19	경찰	153
5	제주특별자치도	347	20	직선제	152
6	개편	309	21	중앙	151

7	시장	275	22	위원회	150
8	추진	264	23	지사	139
9	의회	233	24	기초자치단체	138
10	출범	230	25	때문	137
11	지방	209	26	지원	136
12	제도	198	27	도입	132
13	지역	195	28	과제	131
14	주민	185	29	투표	131
15	특별법	178	30	재정	127

언어네트워크 분석결과를 살펴보면, 제주특별자치도, 출범, 이후, 무늬, 특별, 기관으로 연결되어 제주특별자치도가 출범 이후 ‘무늬만 특별한 기관’으로 인식되고 있음을 확인할 수 있다. 기초자치단체, 부활, 체제, 개편, 위원회, 논의, 계층, 도입도 연결돼 행정체제 위원회가 구성돼 기초자치단체 도입이나 행정계층구조를 논의했음을 알 수 있다. 또한 직선, 시장, 군수, 직선제가 연결돼 시장과 군수를 직접 뽑는 기초자치단체 부활이나 행정시장 직선제를 도입해야 한다는 행정체제 개편 논의가 지속적으로 이뤄졌음을 확인할 수 있다.

그림 1. <한라일보> 언어네트워크



② <제민일보> 빈출 단어와 언어네트워크

제민일보 사설에서는 총 4,373개의 단어가 사용되었다. ‘특별(780회)’이 가장 많이 등장했고, 이어 ‘정부(765회)’, ‘도민(616회)’, ‘제주특별자치도(521회)’, ‘제도(439회)’, ‘개편(433회)’ 등의 순으로 나타났다. 이는 도민들이 제주특별자치도의 각종 제도 개선을 요구하고 있다는 내용을 주로 다루었음을 보여준다.

표 9. <제민일보> 빈출 단어

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	특별	780	16	이양	317
2	정부	765	17	위원회	319
3	도민	616	18	지역	308
4	제주특별자치도	521	19	추진	308
5	제도	439	20	출범	296
6	개편	433	21	재정	280
7	시장	390	22	경찰	269
8	권한	388	23	의회	267
9	지원	369	24	단계	251
10	체제	366	25	국가	230
11	중앙	352	26	사회	204
12	주민	348	27	국회	199
13	지방	348	28	개정	183
14	특별법	339	29	과제	183
15	개선	337	30	문제	178

네트워크 분석결과를 살펴보면, 제주특별자치도, 출범, 이후, 특별, 기관, 지원, 정부, 권한, 이양, 기초, 단체 등이 연결되어 있다. 이는 제주특별자치도 출범 이후 중앙 권한을 일괄적으로 이양해 달라는 지원을 요청하는 내용을 언급하고 있음을 보여준다. 또한 위원회, 계층, 구조, 체제, 논의 등이 연결돼 행정계층구조나 행정 체제를 논의하는 위원회 구성에 주목하여 다루었음을 알 수 있다. 이 외에도 제도, 개선, 과제, 핵심, 산업, 육성 등이 연결돼 제도 개선을 통해 핵심 산업을 육성하고

표 10. 신문사별 소구대상

구분	한라일보	제민일보	전체
중앙정부	56 27.5%	123 40.2%	179 35.1%
지방정부	125 61.3%	154 50.3%	279 54.7%
중앙정치권	3 1.5%	13 4.2%	16 3.1%
지역정치권	10 4.9%	11 3.6%	21 4.1%
제주도민	10 4.9%	5 1.6%	15 2.9%
전체	204 100.0%	306 100.0%	510 100.0%

$\chi^2=16.31$, $df=4$, $p<.05$

신문사별로 살펴본 결과, 한라일보에서는 지방정부(125건, 61.3%)가 가장 많았고, 이어 중앙정부(56건, 27.5%), 지역정치권과 제주도민(각각 10건, 4.9%), 중앙정치권(3건, 1.5%) 순으로 다루어졌다. 제민일보의 경우에는 지방정부(154건, 50.3%)가 가장 많았고, 이어 중앙정부(123건, 40.2%), 지역정치권(21건, 4.1%), 중앙정치권(16건, 3.1%), 제주도민(15건, 2.9%) 순으로 집계되었다.

신문사별 소구대상과 관련하여 아래의 한라일보 사설은 제주도정을 향해 행정개혁추진 계획을 차질없이 수행할 것을 주문하는 내용을 담고 있다. 또한 제민일보 사설은 중앙정부를 향해 노무현 대통령이 언급한 취지에 맞게 특별자치도를 추진할 것을 촉구하고 있는 내용을 보여준다.

제주도행정계층구조 개편에 대한 논의가 막바지로 치닫고 있다. 혁신안중 도민 선호도가 가장 높은 '2통합시'안이 최적안으로 채택된 가운데 점진안(현행체제)과 혁신안(2개 통합시)에 대한 도민들의 선택만 남은 탓이다. 계층구조 개편의 당위성에 대한 도민공감대가 이미 조성된 만큼 행정개혁추진계획을 차질 없이 수행하는 일은 당국의 몫이다. (한라일보, 2005. 3. 5.)

현재 정부가 추진중인 지방분권 로드맵 수준으로 노무현 대통령이 여러 차례 강조 해온 '모범적인 특별자치도'에 얼마나 충실할 지는 의문이다. 게다가 도내에선 자치 계층구조 개편을 놓고 논란이 치열, 도민합의가 이뤄지지 않고 있다. 정부와 정치 권은 특별자치도를 만들겠다는 당초 취지에 맞도록 추진방향을 제대로 잡아야 할 것이다.(제민일보, 2004. 8. 18.)

이처럼 두 개 신문 모두 지방정부, 중앙정부를 향해 메시지를 발신하고 있는 것으로 나타났다. 특히 한라일보에서는 지역정치권과 제주도민을 향한 메시지가, 제민일보에서는 중앙정치권을 향한 메시지를 상대적으로 많았다.

(3) 신문사별 뉴스 프레임

신문사별 뉴스 프레임을 살펴본 결과, 전체적으로 제주도 역량 부족(146건, 28.6%)과 중앙정부 비협조(99건, 19.4%)가 가장 많았다. 이어 정부지원 요청(84건, 16.5%)과 지역발전 기대(61건, 12.0%), 제도수정 및 보완(55건, 10.8%)도 비교적 많은 것으로 집계됐다. 이에 반해 사회적 합의 필요(32건, 6.3%), 대안(대책) 마련(25건, 4.9%), 지역사회 갈등(8건, 1.6%)과 관련된 내용은 많지 않은 것으로 나타났다. 신문사별 뉴스 프레임은 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다($p < .001$).

표 11. 신문사별 뉴스 프레임

구분	한라일보	제민일보	전체
지역발전 기대	30 14.7%	31 10.1%	61 12.0%
정부지원 요청	19 9.3%	65 21.2%	84 16.5%
중앙정부 비협조	35 17.2%	64 20.9%	99 19.4%
제주도 역량 부족	74 36.3%	72 23.5%	146 28.6%

제도수정 및 보완	16 7.8%	39 12.7%	55 10.8%
대안 마련	17 8.3%	8 2.6%	25 4.9%
지역사회 갈등	2 1.0%	6 2.0%	8 1.6%
사회적 합의 필요	11 5.4%	21 6.9%	32 6.3%
전체	204 100.0%	306 100.0%	510 100.0%

$\chi^2=32.62$, $df=7$, $p<.001$

신문사별로 살펴본 결과, 한라일보에서는 제주도 역량 부족(74건, 36.3%)이 가장 많았다. 이어 중앙정부 비협조(35건, 17.2%), 지역발전 기대(30건, 14.7%), 정부지원 요청(19건, 9.3%), 대안(대책) 마련(17건, 8.3%), 제도수정 및 보완(16건, 7.8%), 사회적 합의 필요(11건, 5.4%), 지역사회 갈등(2건, 1.0%) 순으로 다뤄졌다. 제민일보에서는 제주도 역량 부족(72건, 23.5%)이 가장 많았으며, 이어 정부지원 요청(65건, 21.2%), 중앙정부 비협조(64건, 20.9%), 제도수정 및 보완(39건, 12.7%), 지역발전 기대(31건, 10.1%), 사회적 합의 필요(21건, 6.9%), 대안 마련(8건, 2.6%), 지역사회 갈등(6건, 2.0%) 순으로 다뤄졌다.

신문사별 뉴스 프레임과 관련하여 아래의 한라일보 사설은 특별자치도 출범 2주년을 맞아 실시한 여론조사 결과가 부정적으로 평가됨에 따라 제주도정에 대책 마련을 요구하고 있는 내용을 담고 있다. 또한 제민일보 사설은 중앙정부의 비협조로 제주특별자치도가 제대로 추진되지 않고 있다는 내용을 담고 있다.

제주특별자치도 출범 2주년을 맞아 본보가 실시한 여론조사 결과는 다소 충격적이다. 코리아 리서치센터에 의뢰한 여론조사에서 도민 36.3%는 ‘이전보다 나빠졌다’며 특별자치도를 부정적으로 평가했다. 이는 ‘나아졌다(8.7%)’는 응답보다 4배 이상이나 높은 수치다. 특별자치도민으로서의 자부심에 대해선 51.8%가 긍정적 답변을 했지만 43.4%는 여전히 부정적인 시각을 드러냈다. 이 같은 결과는 도민들이 아직도 특별자치도의 변화에 대한 체감(體感)을 제대로 하지 못하고 있다는

사실을 반증해 주는 것이다. (한라일보, 2008. 7. 2.)

연방국가에 준하는 차별화된 확실한 제도개선도 확고한 재정지원도 없는 상태에서 의 제주특별자치도는 말만 특별자치도에 지나지 않는다. 외교·국방·사법 등 국가존립사무를 제외한 연방주 수준의 자치권을 보장하겠다는 중앙정부의 약속이 이행되지 않으면서 국정의 일관성도 상실된 채 중앙부처의 지도·감독을 받고 자치권을 행사하는 형태로 변질된 지금의 제주특별자치도는 진정한 특별자치도가 아니다. (제민일보, 2012. 2. 15.)

이처럼 두 개의 신문 모두 제주도 역량 부족, 중앙정부 비협조에 대한 내용을 집중적으로 다루고 있었다. 특히 제민일보의 경우에는 한라일보에 비해 정부지원 요청에 관한 내용을 강조했고, 한라일보는 상대적으로 지역발전 기대에 관한 내용을 비교적 많이 다룬 것으로 나타났다.

(4) 신문사별 서술방식

신문사별 서술방식을 분석한 결과, 전체적으로 촉구형(222건, 43.5%)이 가장 많이 다루어졌고, 이어 비판형(147건, 28.8%), 제안형(81건, 15.9%), 기대형(38건, 7.5%), 실망형(22건, 4.3%) 순으로 많았다. 신문사별 서술방식은 통계적으로 유의하지 않았다($p>.05$).

표 12. 신문사별 서술방식

구분	한라일보	제민일보	전체
촉구형	91 44.6%	131 42.8%	222 43.5%
비판형	54 26.5%	93 30.4%	147 28.8%
기대형	18 8.8%	20 6.5%	38 7.5%
제안형	34 16.7%	47 15.4%	81 15.9%
실망형	7 3.4%	15 4.9%	22 4.3%
전체	204 100.0%	306 100.0%	510 100.0%

$\chi^2=2.35$, $df=4$, $p>.05$

신문사별로 살펴본 결과, 한라일보는 촉구형(91건, 44.6%), 비판형(54건, 26.5%), 제안형(34건, 16.7%), 기대형(18건, 8.8%), 실망형(7건, 3.4%) 순으로 집계됐다. 제민일보는 촉구형(131건, 42.8%), 비판형(93건, 30.4%), 제안형(47건, 15.4%), 기대형(20건, 6.5%), 실망형(22건, 4.9%) 순으로 많이 다루어졌다. 두 개의 신문 모두 촉구형과 비판형 서술방식을 비교적 많이 사용했다.

신문사별 소구방식과 관련하여 아래의 한라일보 사설은 제주특별자치도 출범 10주년을 앞두고 특별법 제도 개선이 제대로 추진되지 않고 있어 제주도정에 분발하라며 촉구하는 내용을 담고 있다. 또한 제민일보 사설은 안일하게 행정체제 개편을 추진하는 제주도정의 행태를 비판하는 내용을 담고 있다.

사실 내년이면 특별도 출범 10주년을 맞게 된다. 그러기에 5단계 제도개선의 신속한 국회통과가 필요하다. 6단계 제도개선의 신중하고 묵직한 처리가 요구된다. 출범 10주년에 걸맞는 비전과 도민의견이 분야별 과제에 포함돼야 할 것이다. 제주의 새로운 성장을 위한 특례확보에도 총력을 기울여야 한다. 총리실 지원위원회 및 국무조정실, 서울본부와의 유기적인 공조와 역할분담 체계를 지금부터 가동해

야 한다. 일에는 순서와 타이밍이 있다. 이를 놓치면 한낱 허울에 불과하다. 특별도 출범 후 도민체감이 매해 떨어지는 것도 다 이유가 있다. 도의 분발을 촉구한다. (한라일보, 2015. 2. 5.)

행정시장에게 조직·인사권과 사무권한을 대폭 이양한다고 하지만 법인격이 없는 행정시장 직선제가 현행 행정시 체제와 무엇이 다를지 의문이다. 주민자치강화와 풀뿌리자치 강화 관점에서 무슨 의미가 있는지 납득이 가질 않는다. 단순히 행정시장 직선제를 도입하면서 용역을 시행하는 등의 요란을 떠는지 이해가 안 간다. 시장직선·의회구성안의 입법화가 어렵다는 사실은 처음부터 인식됐다. 그런데도 이제 와서 이를 이유로 시장직선제로 확정하려는 것은 '눈 감고 아옹'이다. 도민들이 납득할 수 있는 행정체제 개편이 이루어지도록 충분한 시간을 갖고 논의가 진척되길 거듭 주문한다. (제민일보, 2012. 9. 24.)

이처럼 두 개의 신문 모두 촉구형과 비판형을 가장 많이 활용하고 있었다. 이는 제민일보와 한라일보 모두 제주특별자치도 의제와 관련하여 문제점을 지적하거나 개선을 촉구해 왔음을 보여준다.

2) 시기별 특성

(1) 시기별 빈출 단어와 언어네트워크

① 도입·전개기 빈출 단어와 언어네트워크

도입·전개기에는 총 2,468개 단어가 활용되었다. 가장 많이 사용한 단어는 '도민(312회)'이었으며, 이어 '특별(296회)', '투표(212회)', '주민(195회)', '구조(188회)' 순으로 확인되었다. 이는 도민들이 행정체제 개편을 위해 주민투표를 실시했다는 내용이 주로 다루어졌음을 보여준다. 정부가 제주를 특별하게 만들 것이라 기대하는 내용도 다루어졌고, 시군 폐지에 따른 도민 통합 또한 지적하고 있음을 알 수 있다.

표 13. 도입·전개기 빈출 단어

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	도민	312	16	시군	85
2	특별	296	17	때문	81
3	투표	212	18	특별법	80
4	주민	195	19	계획	68
5	구조	188	20	체제	65
6	개편	183	21	도시	63
7	정부	179	22	지사	61
8	추진	167	23	관련	58
9	계층	153	24	내용	57
10	제주특별자치도	144	25	단체	57
11	지역	129	26	자유	57
12	지방	100	27	통합	57
13	경찰	98	28	혁신안	57
14	문제	91	29	의견	55
15	시장	86	30	중앙	55

네트워크 분석결과를 살펴보면, 제주특별자치도, 추진, 특별, 개편, 구조, 계층, 주민, 투표, 실시 등의 단어가 연결돼 특별한 제주특별자치도에 대한 기대 속에 관련 법안 제정이 추진되었고, 주민투표를 통한 행정체제 또는 행정계층구조 개편이 주로 다루어졌음을 알 수 있다. 또한 도민, 갈등, 선택, 화합, 의견, 수렴이 연결되어 행정체제 개편을 위해 도민 의견 수렴이 실시됐고, 주민투표에 따른 도민 갈등이 심화돼 주민 화합이 필요하다는 내용이 있었음을 확인할 수 있다. 이와 함께 국제자유도시, 노무현 대통령, 교육과 의료산업, 자치경찰 또한 주요 이슈로 등장했음을 보여준다.

2	정부	311	17	자유	117
3	제주특별자치도	260	18	재정	110
4	제도	203	19	국가	102
5	지원	186	20	도시	100
6	권한	172	21	도정	99
7	이양	165	22	단계	97
8	중앙	164	23	위원회	87
9	개선	157	24	의회	87
10	도민	157	25	국제	85
11	출범	149	26	핵심	81
12	지역	139	27	과제	80
13	경찰	138	28	예산	79
14	관광	120	29	특별법	79
15	문제	120	30	사회	78

네트워크 분석결과를 살펴보면, 제주특별자치도와 정부, 지원, 재정, 지방이 연결돼 제주특별자치도가 중앙정부에 지방재정 확충을 지원하는 내용이 주로 다루어졌음을 알 수 있다. 도정, 특별, 기관, 중앙, 권한, 이양, 일괄, 부처가 연결됨으로써 도정은 제주특별자치도가 특별한 기관인 만큼 중앙부처에 일괄적인 권한 이양을 요구하는 지적이 있었음을 확인할 수 있다. 또한 국제, 항공, 자유, 도시, 교육, 의료, 영어가 연결돼 국제자유도시 육성을 위해 항공 문제를 비롯해 교육과 의료산업, 영어교육도시를 발전시켜야 한다는 주장이 있었음을 보여준다. 이 외에도 단계, 제도, 개선, 과제, 핵심, 산업, 육성, 관광이 연결돼 제도 개선을 통해 관광과 핵심산업 진흥에 대한 요구가 많았음을 알 수 있다.

6	개편	376	21	이양	173
7	제주특별자치도	346	22	지역	171
8	제도	345	23	단계	168
9	의회	310	24	과제	164
10	지방	295	25	주민	161
11	위원회	278	26	논의	146
12	직선제	276	27	국가	143
13	개선	275	28	개정	142
14	특별법	248	29	국회	133
15	출범	235	30	지사	130

네트워크 분석결과를 살펴보면, 제주특별자치도와 출범, 이후, 무늬, 특별, 기관이 연결돼 제주특별자치도 출범 이후, 제주도가 무늬만 특별한 기관으로 전략하고 있음을 지적하는 내용이 많이 다루어졌음을 알 수 있다. 또한 시장, 직선제, 기초, 의회, 미구성, 도입이 연결돼 기초 의회가 없는 행정시장 직선제 도입에 대한 논의가 있었음을 확인할 수 있다. 이 외에도 기초자치단체, 부활이 함께 연결돼 기초자치단체 부활을 포함한 행정체제 논의가 활발했음을 파악할 수 있다. 정부, 권한, 이양, 중앙, 부처가 연결돼 중앙부처가 권한 이양에 부정적인 입장을 드러내고 있다는 지적 또한 다루어졌음을 알 수 있다. 이와 함께 감사, 위원회, 협약, 사회가 연결돼 감사위원회와 사회협약위원회에 대한 논의도 있었음을 확인할 수 있다. 여기에 관광객 부가세 환급제, 헌법적 지위 확보 또한 제주사회의 이슈로 등장했음을 보여준다.

표 16. 전환기 빈출 단어

순위	단어	빈도	순위	단어	빈도
1	특별	245	16	시장	77
2	체제	217	17	중앙	72
3	도민	196	18	위원회	71
4	정부	162	19	모형	70
5	개편	147	20	국회	67
6	기초자치단체	134	21	기관	64
7	권한	131	22	기초	64
8	출범	121	23	의회	64
9	제주특별자치도	118	24	지역	64
10	특별법	110	25	제시	62
11	주민	108	26	지원	60
12	도입	106	27	개정	59
13	경찰	99	28	단체	59
14	지방	92	29	추진	58
15	이양	81	30	국가	57

네트워크 분석결과를 살펴보면, 제주특별자치도와 전북, 강원, 특별, 출범, 성과가 연결돼 강원도와 전라북도가 특별자치도로 출범을 앞두고 있어 제주특별자치도가 새롭게 대응해야 한다는 지적이 다루어졌음을 알 수 있다. 또한 위원회, 체제, 개편, 기초자치단체, 부활, 모형이 연결됨으로써 행정체제 개편을 다룰 위원회가 구성돼 기초자치단체 부활을 비롯한 새로운 모형을 만들어야 한다는 내용이 다루어졌음을 확인할 수 있다. 이 외에도 시군, 의회, 기초, 단체, 지방, 선거가 연결돼 지방선거에 의회가 있는 기초자치단체를 설립해야 한다는 의견도 있었음을 알 수 있다. 또한 포괄, 권한, 이양, 정부, 설득, 논리, 국회가 연결돼 제주도가 포괄적인 권한 이양 방식을 도입하기 위해 정부와 국회를 설득할 논리를 개발해야 한다는 주문이 있었다는 내용도 확인할 수 있다. 이와 함께 자기 결정권, 헌법적 지위 확보, 행정시장 직선제 이슈도 여전히 제기되고 있음을 알 수 있다.

표 17. 시기별 소구대상

구분	도입·전개기	본격·확산기	소강기	전환기	전체
중앙정부	29 28.4%	57 44.2%	73 37.1%	20 24.4%	179 35.1%
지방정부	55 53.9%	62 48.1%	109 55.3%	53 64.6%	279 54.7%
중앙정치권	4 3.9%	3 2.3%	6 3.0%	3 3.7%	16 3.1%
지역정치권	2 2.0%	6 4.7%	7 3.6%	6 7.3%	21 4.1%
제주도민	12 11.8%	1 .8%	2 1.0%	0 .0%	15 2.9%
전체	102 100.0%	129 100.0%	197 100.0%	82 100.0%	510 100.0%

$\chi^2=47.70$, $df=12$, $p<.001$

도입·전개기에는 지방정부(55건, 53.9%)가 가장 많았으며, 지역정치권(2건, 2.0%)이 가장 적었다. 본격·확산기에 가장 많았던 것은 지방정부(62건, 48.1%)였으며, 제주도민(1건, 0.8%)이 가장 적었다. 소강기에는 지방정부(109건, 55.3%)가 가장 많았으며, 제주도민(2건, 1.0%)이 가장 적었다. 전환기에 가장 많았던 것은 지방정부(53건, 64.6%)였으며, 제주도민은 등장하지 않았다. 이러한 결과는 모든 시기에서 지방정부를 향해 제대로 된 제주특별자치도와 행정체제를 실현해야 한다는 요구가 많았음을 보여준다.

시기별 소구대상과 관련하여 아래의 한라일보 사설은 정부의 지방분권 정책이 추진될 것으로 예상됨에 따라 제주도가 논리 개발, 정치권과의 협조체계 구축 등 미리 준비해야 한다는 내용을 담고 있다. 또한 제민일보 사설은 정부가 제주특별자치도에 중앙사무를 이양하면서 관련 예산은 지원하지 않아 제주도의 재정을 압박하고 있다는 비판을 담고 있다.

제주도로서는 앞으로 전개될 개헌 정국의 흐름을 예의 주시할 필요가 있다. 문 대통령이 연방제 수준의 지방분권을 내세운 만큼 다른 시도의 권한도 강화될 것으로 보인다. 개헌 논의 과정에서 특별자치도의 차별성과 위상을 어느 정도 확보해 나갈 수 있느냐가 중요한 과제다. 현재 추진 중인 행정체제개편안을 비롯 특별자치도의 현안을 개헌에 반영시킬 수 있도록 설득논리를 개발하고 전략을 가다듬어야 한다. 이 과정에 도의회는 물론 여당 소속 지역출신 국회의원 등과 긴밀한 협조체계 구축은 필수적이다. 제주도로서는 다시없는 호기인 만큼 미리부터 철저한 대비가 필요하다. (한라일보, 2017. 6. 16.)

제주특별자치도는 외교·국방 등 국가존립 사무를 제외한 중앙권한을 제주에 단계적으로 이양한다는 취지로 지난 2006년 7월1일 출범했다. 이에 따라 4단계까지 이양된 중앙권한은 3800여건에 이르지만 이에 수반되는 인건·경상비 등 사무처리 비용을 정부가 함께 지원하지 않아 제주도 지방재정을 압박하는 문제가 심화되고 있다. 정부가 제주에 ‘일은 시키면서 돈을 주지 않는’ 이율배반적 형태 때문이다. (제민일보, 2014. 11. 23.)

제주특별자치도 의제에 대한 시기별 소구대상에서는 지방정부와 중앙정부가 가장 많이 등장했다. 그 가운데 지방정부는 전 시기에서 가장 많았다. 이는 제주특별자치도 의제의 핵심 주체라 할 수 있는 지방정부를 향한 메시지를 꾸준히 발신해 왔음을 보여준다.

(3) 시기별 뉴스 프레임

전체적으로 제주특별자치도 관련한 사설에서의 시기별 뉴스 프레임은 제주도 역량 부족(146건, 28.6%)이 가장 많았으며, 이어 중앙정부 비협조(99건, 19.4%), 정부지원 요청(84건, 16.5%), 지역발전 기대(61건, 12.0%), 제도수정 및 보완(55건, 10.8%), 사회적 합의 필요(32건, 6.3%), 대안 마련(25건, 4.9%), 지역사회 갈등(8건, 1.6%) 순으로 나타났다. 시기별 뉴스 프레임은 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다($p < .001$).

표 18. 시기별 뉴스 프레임

구분	도입·전개기	본격·확산기	소강기	전환기	전체
지역발전 기대	25 24.5%	16 12.4%	14 7.1%	6 7.3%	61 12.0%
정부지원 요청	14 13.7%	31 24.0%	30 15.2%	9 11.0%	84 16.5%
중앙정부 비협조	8 7.8%	31 24.0%	51 25.9%	9 11.0%	99 19.4%
제주도 역량 부족	17 16.7%	41 31.8%	70 35.5%	18 22.0%	146 28.6%
제도수정 및 보완	9 8.8%	9 7.0%	19 9.6%	18 22.0%	55 10.8%
대안 마련	0 .0%	1 .8%	7 3.6%	17 20.7%	25 4.9%
지역사회 갈등	8 7.8%	0 .0%	0 .0%	0 .0%	8 1.6%
사회적 합의 필요	21 20.6%	0 .0%	6 3.0%	5 6.1%	32 6.3%
전체	102 100.0%	129 100.0%	197 100.0%	82 100.0%	510 100.0%

$\chi^2=191.88$, $df=21$, $p<.001$

시기별 뉴스 프레임을 살펴본 결과, 도입·전개기에는 지역발전 기대(25건, 24.5%)가 가장 많았으며, 사회적 합의 필요(21건, 20.6%), 제주도 역량 부족(17건, 16.7%), 정부지원 요청(14건, 13.7%), 제도수정 및 보완(9건, 8.8%), 중앙정부 비협조(8건, 7.8%), 지역사회 갈등(8건, 7.8%) 순으로 나타났다. 대안 마련 프레임은 등장하지 않았다. 본격·확산기에서 가장 많았던 것은 제주도 역량 부족(41건, 31.8%)이었으며, 이어 중앙정부 비협조(31건, 24.0%), 정부지원 요청(31건, 24.0%), 지역발전 기대(16건, 12.4%), 제도수정 및 보완(9건, 7.0%) 순으로 확인되었다. 지역사회 갈등과 사회적 합의 필요 관련 내용은 등장하지 않았다.

시기별 뉴스 프레임과 관련하여 아래의 제민일보 사설은 제주지원위원회의 통폐합 진행 상황 등을 파악하지 못하는 제주도의 역량 부족을 질타하는 내용을 담고

있다. 또한 한라일보 사설은 제주특별자치도가 갈수록 초라해지고 있어 새로운 활로를 강구해야 한다는 내용을 담고 있다.

제주지원위원회가 세종시 지원위원회와 통폐합에 따라 제주가 받게 될 불이익을 배제할 수 없다. 그럼에도 이에 대한 지역출신 국회의원과 제주도·도의회의 대응은 실망스럽기 짝이 없다. 행안부의 근시안적인 시각도 문제이지만 제주지원위원회 통폐합 진행 상황 등을 사전에 파악하지 못한 국회의원과 도·도의회는 더욱 한심스럽다. 낙장 대응에 대한 비판이 없지 않겠지만 지금이라도 국회의원과 도·도의회가 머리를 맞대어 특별자치도 제주위원회 통폐합 문제점을 알리는 등 적극 대응해야 한다. (제민일보, 2022. 9. 13.)

이미 정부는 올해초 대구·경북, 광주·전남, 대전·세종·충남·충북을 3대 초광역권도 메가시티로 묶어 지원하기로 했다. 이들 3대 초광역권도는 특별지방자치단체 출범을 목표로 추진체계 구성 및 협력사업 발굴 등을 진행하고 있다. 이에 반해 지방분권 선도 모델로 시작한 제주특별자치도는 갈수록 '초라한 모습'으로 전락하고 있어 안타깝다. 기초자치단체까지 내놓으면서 선점했던 특별자치도에 대한 희망이 무너진 만큼 새로운 활로를 강구해야 한다. (한라일보, 2022. 3. 17.)

이처럼 처음에는 지역발전 기대 심리가 높았으나 갈수록 정책 추진에 따른 실망감이 커지면서 제주도 역량 부족이나 중앙정부 비협조를 질타하는 지적이 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 또한 최근으로 올수록 제도수정 및 보안이나 대안(대책) 마련을 요구하는 의견이 우세해 제도와 정책의 틀을 바꿔야 한다는 지적이 증가하고 있는 것으로 확인됐다.

(4) 시기별 서술방식

전체적으로 제주특별자치도 관련한 사설에서의 시기별 서술방식은 모든 시기에서 촉구형(222건, 43.5%)이 가장 많았고, 이어 비판형(147건, 28.8%), 제안형(81건, 15.9%), 기대형(38건, 7.5%), 실망형(22건, 4.3%) 순으로 확인되었다. 시기별 서술방식은 통계적으로 유의한 것으로 나타났다($p < .001$).

표 19. 시기별 서술방식

구분	도입·전개기	본격·확산기	소강기	전환기	전체
촉구형	36 35.3%	64 49.6%	80 40.6%	42 51.2%	222 43.5%
비판형	26 25.5%	26 20.2%	75 38.1%	20 24.4%	147 28.8%
기대형	19 18.6%	12 9.3%	4 2.0%	3 3.7%	38 7.5%
제안형	21 20.6%	19 14.7%	27 13.7%	14 17.1%	81 15.9%
실망형	0 .0%	8 6.2%	11 5.6%	3 3.7%	22 4.3%
전체	102 100.0%	129 100.0%	197 100.0%	82 100.0%	510 100.0%

$\chi^2=49.87$, $df=12$, $p<.001$

도입·전개기에는 촉구형(36건, 35.3%)이 가장 많았으며, 실망형은 등장하지 않았다. 본격·확산기에서 가장 많았던 것은 촉구형(64건, 49.6%)이었으며, 실망형(8건, 6.2%)이 가장 적었다. 소강기에서는 촉구형(80건, 40.6%)이 가장 많았으며, 기대형(4건, 2.0%)이 가장 적었다. 전환기에서 가장 많았던 것은 촉구형(42건, 51.2%)이었으며, 기대형(3건, 3.7%), 실망형(3건, 3.7%)이 가장 적었다.

시기별 서술방식과 관련하여 아래의 한라일보 사설은 중앙정부로부터 핵심 권한을 이양받기 위해 제주도정과 정치권에 분발을 촉구하는 내용을 담고 있다. 또한 제민일보 사설은 제주특별자치도가 중앙부처의 권한 이양 반대 등으로 갈수록 퇴보하고 있다는 비판을 담고 있다.

외교와 국방을 제외한 모든 중앙정부 권한을 이양받는 게 제주특별자치도 출범 취지인 만큼 중앙정부의 핵심 권한들을 이양받는 건 당연하다. 그에 상응하는 논리와 근거를 내세워 국회를 설득하는 작업들이 치밀하게 이뤄지지 않고 있다. 또 인적 네트워크를 활용한 협상력 부족도 한 요인이다. 제주도정 책임자들과 제주 출신 국회의원들은 특별법 개정안을 통과시키기 위해 정부와 국회를 얼마나 설득시

키고 협상력을 발휘했는지 되돌아봐야 한다. 도지사와 지역 출신 국회의원, 도민들이 국회 상경투쟁까지 벌이면서 통과시킨 강원특별자치도법을 타산지석으로 삼아야 한다. (한라일보, 2023. 5. 30.)

국방과 외교를 제외한 모든 정부의 권한을 제주도로 이양, 완전한 지방자치를 실현하기 위한 목적으로 제주특별자치도가 출범했다. 제주특별자치도를 출범시키기 위해 제주도민은 제주시와 서귀포시, 북제주군·남제주군 등 4개 시군까지 통폐합하는 희생을 치러야 했다. 하지만 제주특별자치도는 중앙부처의 핵심권한 이양 반대와 다른 지방자치단체와 형평성 등의 이유로 매해 퇴보하면서 출범취지가 흐려지는 상황이다. (제민일보, 2022. 11. 29.)

제주특별자치도 의제에 대한 뉴스의 서술방식은 최근 시기로 올수록 촉구형과 비판형이 증가하고 있는 반면, 기대형과 제안형은 감소하는 것으로 나타났다. 실망형은 도입·전개기에서는 나타나지 않았으나 최근으로 올수록 꾸준히 언급되고 있어 정책 추진에 따른 실망감을 보여주고 있다.

6. 결론 및 논의

1) 연구결과 요약 및 의의

제주특별자치도는 대한민국의 분권 모델 구축이라는 국가의 중요한 정책 의제이자 지방행정의 틀을 바꾸는 핵심 의제다. 특히 지방행정의 틀을 바꾸는 행정체제 개편은 단순히 지방자치나 지방의 기능뿐만 아니라 지역주민들의 생활에도 지대한 영향을 미치는 중요한 정책 의제이다. 이에 본 연구에서는 지난 20여 년간 중앙정부와 제주도를 중심으로 추진된 제주특별자치도 의제를 제주지역 일간지가 사설을 통해 어떻게 다뤘는지 그 추이를 살펴보았다. 이를 통해 국가와 지역의 정책의제가 있던 제주특별자치도 의제가 시기별로 변화해 왔는지 그 특징을 파악하고자 하였다. 연구결과는 다음과 같다.

첫 번째 연구문제에서는 제주특별자치도 의제 관련 사설이 신문사에 따라 차이가 있는지 살펴보았다. 먼저 사설에서 사용된 빈출 단어를 살펴본 결과, 신문 간에 큰 차이가 없는 것으로 나타났다. 두 신문에서 가장 많이 사용된 단어들은 ‘특별’, ‘정부’, ‘도민’, ‘제주특별자치도’, ‘체제’, ‘개편’ 등이다. 다음으로 네트워크를 살펴본 결과, 한라일보에서는 제주특별자치도가 형식만 특별하다는 인식을 강조하면서 기초자치단체 부활, 행정시장 직선제 도입 등 행정체제를 개편해야 한다는 내용을 주로 다루었던 것으로 나타났다. 이에 반해, 제민일보에서는 제주특별자치도 발전을 위해 핵심산업 육성, 중앙 권한의 일괄적 이양, 헌법적 지위 확보 등에 대한 요청, 제주특별자치도에 대한 만족도가 떨어지면서 활발해진 행정체제 개편 논의 관련 내용을 주로 다루었던 것으로 확인되었다.

다음으로 사설의 소구대상에서는 한라일보의 경우, 지방정부가 가장 많았고, 이어 중앙정부, 지역정치권, 제주도민, 중앙정치권 순으로 다루어졌다. 제민일보에서는 지방정부, 중앙정부, 지역정치권, 중앙정치권, 제주도민 순으로 다루어진 것으로 나타났다. 신문별로는 한라일보에서는 지역정치권과 제주도민을 향해, 제민일보에서는 중앙정치권을 향해 메시지를 보다 자주 발신하고 있는 것으로 나타났다.

뉴스 프레임은 한라일보의 경우, 제주도 역량 부족이 가장 많았고, 중앙정부 비협조, 지역발전 기대, 정부지원 요청, 대안 마련, 제도수정 및 보완, 사회적 합의

필요, 지역사회 갈등 순으로 다루어졌다. 제민일보에서도 제주도 역량 부족이 가장 많았으며, 이어 정부지원 요청, 중앙정부 비협조, 제도수정 및 보완, 지역발전 기대, 사회적 합의 필요, 대안 마련, 지역사회 갈등 순으로 나타났다. 두 신문 모두 제주도 역량 부족을 가장 많이 다뤘다. 특히 한라일보에서는 중앙정부 비협조, 제민일보에서는 정부지원 요청이 상대적으로 많이 다루어졌다. 이처럼 특별자치도와 행정체제 개편에 대한 요구가 많은 것은 해당 문제가 중앙정부보다는 지방정부의 몫이라는 인식을 갖고 있기 때문이라 할 수 있다.

사설의 서술방식에서는 신문사별 차이가 나타나지 않았다. 한라일보와 제민일보 모두 촉구형이 가장 많았고, 이어 비판형, 제안형, 기대형, 실망형 순으로 다루어졌다.

두 번째 연구문제에서는 제주특별자치도 의제 관련 사설이 시기에 따라 차이가 있는지 살펴보았다. 먼저 시기별 빈출 단어는 다소 간에 차이가 나타났다. 도입·전개기에는 ‘도민’, ‘특별’, ‘투표’, ‘주민’, ‘구조’, ‘개편’ 등의 단어가 자주 등장해 도민들은 제주특별자치도에 대해 기대감을 표출했고, 주민투표를 통해 행정체제 개편을 실시했다는 내용이 자주 다루어졌음을 확인할 수 있었다. 본격·확산기에는 ‘특별’, ‘정부’, ‘제주특별자치도’, ‘제도’, ‘지원’ 등의 단어가 자주 등장해 다른 지역과 다른, 특별함을 갖는 제주특별자치도를 위해 폭넓은 제도 개선과 권한 이양이 필요하다는 중앙정부에 지원을 요청하는 내용이 많았음을 알 수 있었다. 도입·전개기에서 언급됐던 행정체제 개편 논의는 거의 나타나지 않았다. 소강기에는 ‘정부’, ‘특별’, ‘시장’, ‘체제’, ‘도민’, ‘개편’ 등의 단어가 많이 등장해 제주특별자치도가 정부의 비협조 등으로 형식만 특별한 기관으로 전락해 도민들에게 실망감을 주고 있다는 내용이 주를 이루었음을 확인할 수 있었다. 이와 함께 기초자치단체 부활이나 행정시장 직선제 등 행정체제를 개편해야 한다는 논의가 활발히 이뤄졌음도 확인할 수 있었다. 전환기에는 ‘특별’, ‘체제’, ‘도민’, ‘정부’, ‘개편’, ‘지방자치단체’ 등의 단어가 자주 등장해 행정체제, 지방자치단체 부활이나 행정체제 개편에 대한 내용이 주를 이루었음을 알 수 있었다. 빈출 단어를 분석한 결과, 2006년 제주특별자치도 출범 이후, 최근으로 올수록 제도 개선이나 권한 이양보다는 행정체제에 대한 관심이 높아지는 등 시기별로 주요하게 다루어진 이슈에 차이가 있음을 확인할 수 있었다.

시기별 네트워크 역시 시기별 빈출 단어에서 보여주었던 흐름과 비슷한 양상을 보이는 것으로 나타났다. 도입·전개기에서는 제주가 다른 지역과 다른, 특별한 제주특별자치도가 될 것이라는 기대감으로 주민투표를 통해 행정체제가 개편되었다는 내용이 주로 다루어졌다. 본격·확산기에서는 제주특별자치도가 다른 지역에 없는 특별한 기관인 만큼, 중앙정부에게 권한 이양을 요청하고 있다는 내용이 많이 등장했고 행정체제 개편 논의가 거의 다루어지지 않았음을 알 수 있었다. 소강기에는 제주특별자치도가 형식만 특별한 기관으로 전락하고 있다는 내용과 함께 행정체제를 개편해야 한다는 의견이 강하게 제기되고 있음을 확인할 수 있었다. 전환기에는 강원도와 전라북도가 특별자치도 출범을 앞두고 있어 제주특별자치도가 행정체제 개편을 통해 기초자치단체 부활 등 새로운 대안을 모색해야 한다는 내용이 다루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

소구대상에서는 지방정부가 가장 많았고, 이어 중앙정부, 지역정치권, 중앙정치권, 제주도민 순으로 다루어졌다. 최근으로 올수록 지방정부, 지역정치권은 증가한 반면, 중앙정부는 감소한 것으로 나타났다. 특별자치도와 행정체제 개편을 위해 중앙정부의 지원도 필요하지만, 정부 지원만 기다리지 말고 지역 내부의 역량을 결집해 조속히 추진해야 한다는 주문이라 할 수 있다. 또한 중앙정부에 대한 실망과 함께 지방정부와 지역출신 정치인들을 향한 강한 비판이 깔려 있다고 볼 수 있다.

이처럼 시기별 소구대상에서는 시기 간 다소의 차이는 있지만 절반 이상이 지방정부를 향하고 있었다. 이는 지방정부와 제주도의회 등에 대한 강한 비판이 깔려 있음을 보여준다. 제주특별자치도가 국가의 중요한 정책인 만큼 중앙정부의 지원도 중요하지만, 제주특별자치도 발전을 통한 지역 발전이나 주민들의 삶의 질을 향상시키는 1차적인 책임이 지방정부에 있기 때문이다. 더 나아가 중앙정부의 지원만 기다리지 말고 지역의 내부 역량을 결집해 새로운 대안이나 대책을 찾아야 한다고 요구하고 있었다. 그 다음으로는 중앙정부를 향하고 있었다. 여기에는 정부가 당초 외교와 국방을 제외한 고도의 자치권을 부여하겠다고 약속했으나 지역 형평성 등을 핑계로 이 약속을 이행하지 않는 정부에 대한 불만이 깔려 있다. 또한 제주 발전에 책임있는 지역 정치권의 나태를 비판함과 동시에 분발을 촉구하고 있다.

뉴스 프레임은 제주도 역량 부족이 가장 많았고, 이어 중앙정부 비협조, 정부지원 요청, 지역발전 기대, 제도수정 및 보완, 사회적 합의 필요, 대안 마련, 지역사

회 갈등 순으로 다루어졌다. 도입·전개기에는 특별자치도 도입으로 지역발전 기대가 가장 높았으나 갈수록 정책 추진에 따른 실망감이 커지면서 적게 다루어졌다. 반면, 제주도 역량 부족과 중앙정부 비협조는 도입·전개기에는 적게 다루어졌으나 본격·확산기, 소강기, 전환기를 거치면서 갈수록 증가하는 것으로 나타났다. 특히 대안 마련은 도입·전개기에는 관련 사실이 없었으나, 최근으로 올수록 증가했고, 전환기에는 전체의 20.7%를 차지할 정도로 증가한 것으로 확인되었다.

서술방식은 촉구형이 가장 많았고, 이어 비판형, 제안형, 기대형, 실망형 순으로 다루어졌다. 특별자치도와 행정체제의 시정과 개편을 요구하는 촉구형은 도입·전개기에는 전체 비중의 35.3%를 차지했고, 전환기에는 51.2%로 나타나는 등 최근 시기로 올수록 증가하고 있는 것으로 확인되었다. 반면, 특별자치도 추진으로 지역발전을 기대하는 기대형은 도입·전개기에는 전체 비중의 18.6%를 차지했으나, 전환기에는 3.7%로 확인되는 등 최근 시기로 올수록 크게 감소한 것으로 나타났다. 이는 최근으로 올수록 특별자치도와 행정체제 개편의 성과가 낮았음을 보여준다. 실망형은 도입·전개기에는 관련 사실이 없었으나, 최근으로 올수록 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과를 바탕으로 다음과 같은 함의를 도출할 수 있다. 사실의 소구대상, 즉 사실이 누구를 향하고 있는가는 신문사나 시기에 따라 다소의 차이는 있으나 절반 이상이 지방정부를 향하고 있었다. 이는 지방정부를 향한 불만이 있음을 보여준다. 더 정확히 말하면, 2005년 행정체제 개편을 주도한 제주도의 제안으로 시작됐지만 특별자치도 출범을 주도한 제주도의 역량 부족을 지적하고 있는 것이다. 특별자치도는 지방분권의 모델 구축과 국제자유도시 완성을 위해 출범했다. 지방분권의 모델 구축에는 일정 부분 기여했으나, 국제자유도시 완성을 통한 도민들의 삶의 질 향상에는 크게 기여하지 못했다. 특히 자기결정권을 확보하지 못했다는 점에서 비판을 받고 있다. 일례로 기초자치단체 부활이나 행정시장 직선제를 포함하여 행정체제를 개편하려고 해도 중앙정부의 반대로 무산되고 있다. 행정체제도 자체적으로 결정할 수 없는 상황에 놓여 있는 셈이다.

다음으로 소구대상이 중앙정부를 향하고 있는 것은 중앙정부에 대한 실망과 불만이 내재되어 있기 때문이다. 중앙정부가 고도의 자치권을 부여하겠다고 약속했으나 행정체제 개편에 관한 권한도 이양하지 않고, 재정 등 다른 핵심 권한도 지역

형평성을 이유로 약속을 이행하지 않는 것에 대한 실망과 불만이라 할 수 있다. 일례로 정부가 제주에 관광객 부가가치세 환급제 도입을 약속한 상황에서 기획재정부가 반대하여 백지화 된 데 따른 실망감도 그 저변에 깔려 있다.

이와 같은 흐름은 사실의 뉴스 프레임에서도 확인되었다. 특별자치도 출범 당시, 도민의 권익증진과 사회적 갈등 해결을 위해 도입된 제주도 사회협약위원회는 해군기지와 제2공항 등으로 제주사회의 갈등이 고조됐음에도 이렇다 할 역할을 수행하지 못했다. 또한 사회협약위원회의 체계적인 갈등관리체계 구축을 위해 사회협약위원회 사무국 설치 등을 중앙부처에 요청했으나 정부의 반대로 무산되었다. 제주도의 역량 부족과 중앙정부의 비협조가 얽히면서 사회협약위원회 제도가 제 역할을 수행하지 못한 것이다. 이러한 문제가 반복되면서 서술방식에서도 시정과 개선을 요구하는 촉구형, 문제점과 한계를 지적하는 비판형이 가장 많았다.

한편, 뉴스 프레임에서 눈여겨 볼 필요가 있는 것은 대안 마련 프레임이다. 시기별로 보면, 도입·전개기에서는 지역발전에 대한 기대감이 가장 많이 등장했는데, 이는 중앙정부나 제주도가 특별자치도를 도입하면 마치 제주가 획기적으로 발전할 수 있다며 장밋빛 미래를 전망했고, 언론이 이를 별도의 검증 절차 없이 받아쫓기 때문이라 할 수 있다. 하지만 시간이 갈수록 중앙정부나 제주도의 계획이 현실화되지 않으면서 제주의 발전은 물론 도민들의 삶도 개선되지 않았다. 이로 인해 특별자치도 추진에 따른 기대감이 크게 하락하면서 지역발전 기대 프레임은 갈수록 사라졌다. 반면, 도입·전개기에 나타나지 않았던 대안 마련 프레임은 마지막 시기인 전환기에 많이 등장했다. 이처럼 최근으로 올수록 대안 마련 프레임이 많아진 것은 제주특별자치도 추진에 대한 한계를 절실하게 인식함으로써 특별자치도와 행정체제를 근본적으로 바꾸는 새로운 발전 모델이나 방향, 대안을 찾아야 한다는 여론이 형성됐기 때문이다. 이는 제주특별자치도 의제가 시기별로 생성, 확산, 소강, 전환이라는 변화 과정을 거치고 있는 만큼, 시대의 흐름과 도민들의 욕구를 반영한 새로운 방향 설정에 대한 심도있는 논의가 필요함을 시사한다.

이와 함께 중앙정부와 지방정부의 역할에 대한 논의 또한 필요하다. 중앙정부는 국방과 외교를 제외한 자치권을 부여하겠다고 약속했으나 행정체제에 대한 결정권 조차 주지 않았다. 이로 인해 행정체제가 논의된 지 10년이 지난 지금에도 제주 스스로 행정체제를 결정하지 못하고 있다. 지방정부는 4,600건이 넘는 중앙 권한

을 이양받았으나 도민의 삶의 질을 크게 향상시키지 못했다. 이로 인해 2002년 출범한 국제자유도시가 주춤하면서 특별자치도를 도입해 국제자유도시를 완성함으로써 도민들의 삶을 질을 획기적으로 개선하겠다는 말은 공염불에 그치고 말았다. 달리 보면, 제주특별자치도 의제는 국제자유도시 의제의 전철을 밟아가고 있다고 해도 과언이 아니다.

2001년 제정된 제주국제자유도시 특별법은 제주를 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는, 동북아시아 중심 도시로 발전시키고자 하는 제주지역의 개발 계획을 담고 있다. 제주를 국가 개방의 거점으로 개발함과 동시에 제주도민의 소득 및 복지 향상을 기본 목표로 하고 있다. 제주도는 '세계화'를 외치며 투자 유치에 총력을 기울였고, 언론은 시대의 흐름이니 불가피하다며 그 흐름에 동조했다. 도민들은 당연히 부푼 기대감에 빠졌다. 하지만 시행 20여년 간, 도민들의 삶은 나아지지 않았고, 환경훼손, 교통난, 하수처리문제, 오버투어리즘 문제 등 여러 사회문제는 점점 더 심각해지고 있다. 국제자유도시의 사업성과는 불확실하고, 그 폐해는 현실적으로, 구체적으로 드러나면서 국제자유도시 의제는 점차 도민과 지역언론의 관심으로부터 멀어졌다(이서현, 2020). 이와 마찬가지로 조직을 슬림화하고 행정 효율성을 높이기 위해 도입된 특별자치도가 행정 효율성을 높이지 못하면서 주민 참정권과 풀뿌리 민주주의를 훼손하고 있다. 당초 연방제 수준의 권한을 약속한 특별자치도의 실상을 냉철히 진단해 볼 필요가 있는 이유다.

또한 이 과정에서 언론이 제 역할을 제대로 수행했는지에 대한 분석도 필요하다. 언론은 정책 입안 과정에서부터 정책 형성, 정책 시행에 이르는 전 과정에서 영향력을 행사한다(최은용, 2006). 그 과정에서 언론은 의제설정기능을 통해 정부와 지방정부가 정책 의제를 잘 추진할 수 있도록 지지하거나 동조하기도 하고, 반대로 정책 의제의 방향을 선회하도록 요구하기도 한다(최낙진, 2019). 이러한 논의에 근거할 때, 언론은 제주특별자치도 출범의 목적과 취지에 맞게 지속적으로 의제를 설정하고 방향성을 제시해 주어야 했다. 더 나아가 우리나라에서 처음으로 주민투표를 통해 행정체제를 개편하고, 이전에 경험하지 못했던 새로운 형태의 특별자치도를 시행하는 것이었던 만큼, 지역주민, 시민사회단체, 지방정부, 중앙정부 사이에서 언론의 역할은 더욱 중요할 수밖에 없었다.

하지만 제주특별자치도 의제에 대해 신문사설은 제주도 역량 부족, 중앙정부 비협조, 지역발전 기대 등을 주로 다루고 있었으나 피상적인 수준에 머물렀다. 특히 신문사설에서는 제주도의 역량이 부족하거나 중앙정부가 잘 도와주지 않는다는 읍소형 메시지만 반복적으로 발신하는 양상을 보였다. 물론 최근으로 올수록 새로운 전략이나 대안을 마련해야 한다는 주장을 펼치고 있다. 하지만 여전히 정부의 약속을 운운하며 새로운 권한 이양을 요청하는 등 종전의 입장을 반복할 뿐, 시대의 흐름에 대응할 수 있는 새로운 방향성을 제시하지는 못하고 있다. 언론의 의제설정기능이 제대로 작동되지 않았다는 반증이다. 더욱이 10여년 넘게 중앙정부의 반대로 행정체제 개편이 이뤄지지 못했는데도 신문사설은 촉구형 메시지만 일관적으로 발신하고 있다. 신문사설의 역할을 제대로 수행하지 못했다고 평가할 수 있는 대목이다. 분노와 비판이 아닌 촉구형은 단순히 촉구로 끝나는 경우가 많다. 특별자치도가 제주의 희망이고 생존방식이라고 운운했던 과거의 행태와 비교할 때, 너무나 안일한 대응이라 평가하더라도 과하지 않다.

특히 중앙정부에 의해 시작되었던 국제자유도시가 도민들의 삶의 질을 획기적으로 바꾸지 못했고, 중앙정부의 제안으로 추진된 특별자치도 역시 ‘국제자유도시의 전철’을 밟아가고 있는 데도 여전히 중앙정부를 강력히 비판하지 못하고 권한 이양을 요청하는 행태는 문제라 할 수 있다. 여전히 중앙정부가 ‘선물’을 줄 것으로 기대하는 것일까, 아니면 정부를 세게 비판하면 그릇된 행태라 생각하는 것일까, 그것도 아니면 비판에 무감각해진 탓일까. 중앙정부의 제안은 거대한 담론이고, 제주를 바꿀 획기적인 아이টে으로 생각한 반면, 지역의 자생적인 아이디어는 다소 거칠고 작은 담론으로 치부하고 무시해 온 탓은 아닐까. 제주 속담에 ‘동네 심방 내무린다(동네 무당 안 알아준다)’라는 말이 있다. 중앙정부에 의존하는 것보다는 우리 지역에 내재된 자원을 바탕으로 새로운 방향을 모색해야 한다는 필요성이 제시되는 이유다. ‘지역의 삶은 지역이 결정한다’는 지방자치의 슬로건에 맞게 제주 현안에 대한 자기결정권이야말로 특별자치도 출범에 맞는 권한이자 특별자치도를 지속하게 할 권한과 책임이라는 점을 분명하게 직시할 필요가 있다.

언론은 사회의 이슈와 의제를 설정하고, 확산시키며 주민들의 생각과 의견을 지방정부와 정부에 전달하는 역할을 수행한다. 제주특별자치도가 ‘제2의 국제자유도시 의제’가 되지 않으려면 언론은 시대 흐름에 맞는 방향 설정과 강력한 비판 기능

을 보여주어야 한다. 제주특별자치도 의제는 지역주민들의 삶에 지대한 영향을 미치는 중요한 사안이기 때문이다.

2) 한계와 제언

제주특별자치도 의제는 중앙정부의 정책 의제이면서 지방의 행정구조를 바꾸는 중요한 의제로, 그 형성과 진행 과정에서 지역사회의 갈등을 불러일으키며 지난한 과정을 지나오고 있다. 하지만 제주특별자치도 의제가 갖는 중요성에도 불구하고 그간 이 의제와 관련한 종합적인 논의가 이루어지지 못했다. 이에 본 연구는 지난 20여 년간 제주사회를 관통해 온 제주특별자치도 의제와 관련하여 제주지역 일간지가 사설을 통해 이를 어떻게 다루었는지 살펴보았다는 점에서 학술적 의의가 크다고 할 수 있다. 동시에 지방정부나 제주사회에 제주특별자치도 의제 관련 여론의 추이를 보여주고 향후의 정책적 방향에 대한 시사점을 제공했다는 점에서 실무적 의의도 있다. 특히 2023년 6월 강원특별자치도가 출범했고, 전북특별자치도가 2024년 1월 출범을 앞두고 있다는 점을 고려할 때, 이 연구가 특별자치도를 추진하거나 계획 중인 다른 지역에 중요한 선행자료가 될 수 있다는 점 또한 실무적 의의라 할 수 있다. 덧붙여 지역의 행정체제 변화를 돌아보고 그 흐름을 기록했다는 차원에서 사료적 가치도 있다고 할 수 있다.

하지만 본 연구는 다음과 같은 한계점 또한 갖고 있다. 첫째, 분석대상 기사를 사설에 한정했다는 점이다. 사설은 다양한 사회 현안에 대해 언론사의 시각을 분명히 드러낸다. 하지만 신문기사의 유형에는 사설 이외에도 스트레이트 기사, 해설 기사 등 다양한 유형이 있다. 또한 신문기사는 지면 배치, 취재원, 기사량에 따라서도 해당 이슈의 중요도가 다르게 이해될 수 있다. 이에 향후 연구에서는 기사 유형과 취재원, 지면에 대한 분석 등 다양한 시도가 필요하다.

둘째, 제주특별자치도 의제 관련 중요한 핵심 의제들을 함께 분석하지 않았다는 점이다. 제주특별자치도 완성을 위해 가장 중요한 것은 자치권이다. 이에 제주지역에서는 자치경찰, 감사위원회, 사회협약위원회, 주민참여예산 등 다양한 자치 관련 제도들이 운영되고 있다. 이들 제도들은 지방분권의 모델을 만드는데 필요한 중요한 요소다. 하지만 이 제도들은 그 자체로서 하나의 중요한 사안이 되는 만큼 이번

연구에서는 포함하지 않았다. 향후 이들 제도들이 지방분권 이행에 있어 제 역할을 수행하고 있는지에 대한 분석 또한 필요하다.

앞서 언급한 바와 같이, 제주특별자치도 의제는 단순히 행정구조를 변화시키는 데에만 그 중요성이 있는 것이 아니다. 행정구조의 변화가 결국은 지역주민의 삶에 지대한 영향을 미친다는 점을 고려해야 한다. 이러한 차원에서 이 연구가 제주특별자치도 의제에 대한 논의를 확장하는 데에 조금이나마 기여하기를 기대한다.

참고문헌

- 강경희 (2010). <군사시설 관련 갈등에 대한 지역신문의 뉴스 프레임 분석>. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 강승훈 (2012). 인천경제자유구역 개발에 관한 중앙지와 지역 일간지의 보도방식과 뉴스 프레임 연구. <한국언론정보학보>, 57권 1호, 160-180.
- 강창민 (2009). <행정계층구조 개편에 따른 도민만족도 향상 방안>. 제주: 제주연구원.
- 고영준 (2007). <언론의 과학기술 위험보도에 대한 연구: 국내 신문의 이념적 성향에 따른 위도 방폐장 사태 보도내용 비교분석을 중심으로>. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 고영철·최낙진 (2006). 제주지역 신문 뉴스의 다양성에 관한 탐색적 연구. <언론과학연구>, 제6권 2호, 5-42.
- 권순익 (2008). <지역간 이해관계에 따른 뉴스 프레임 차이>. 부산대학교 대학원 석사학위논문.
- 권장원 (2022). 통합신공항 건설을 둘러싼 지역 언론사 보도 태도 비교 연구. <언론과학연구>, 제22권 3호, 5-48.
- 김강석 (2005). <행정수도 이전에 대한 미디어담론과 지역주의>. 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
- 김동운 (2015). 정권 시기별 '북핵 실험 및 미사일 발사'관련 보도 양상과 프레임: 보수지와 진보지, 그리고 지역지간 비교를 중심으로. <언론과학연구>, 제15권 1호, 48-87.
- 김영옥·함승경·김영지(2014). 세월호 침몰사건의 미디어 담론분석. <한국언론정보학보>, 제83권 3호, 7-38.
- 김재수 (2010). <사회적 갈등 이슈에 대한 신문기사 프레임 분석 연구: 세종시 특별법 관련 보도행태를 중심으로>. 목원대학교 대학원 석사학위논문.
- 김정미 (2011). <행정도시(세종시) 보도에 나타난 뉴스 프레임 연구>. 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문.
- 김정식 (2010). <평택 미군기지 이전에 대한 미디어 프레임 연구>. 중앙대학교 대

학원 석사학위논문.

- 김지주 (2019). <사회적 갈등 이슈에 대한 뉴스 프레임 연구: 문재인 정부의 탈원전 정책을 중심으로>. 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
- 김현철 (2017). <주한미군 한반도 사드배치에 대한 미디어 프레임 분석>. 한국외국어대학교 대학원 석사학위논문.
- 민병익 (2015). 행정구역 통합후 행정구역 개편에 대한 인식 변화의 원인 분석: 통합 창원시를 중심으로. <지방정부연구>, 제18권 4호, 557-583.
- 박준선 (2005). <행정수도 이전에 대한 신문의 프레임 연구>. 경희대학교 대학원 석사학위논문.
- 박태우·이상식 (2013). 지역 갈등 이슈의 뉴스 프레임 구성에 관한 연구: 동남권 신공항 보도를 중심으로. <언론과학연구>, 제13권 3호, 251-297.
- 유영돈 (2015). <‘세종시 갈등’에 대한 뉴스 프레이밍 연구>. 한남대학교 대학원 박사학위논문.
- 유재수 (2011). <새로운 보건의료체제 개혁에 대한 미디어담론과 이데올로기: 의료민영화에 대한 갈등 담론을 중심으로>. 성균관대학교 대학원 석사학위논문.
- 윤철수 (2018). <대통령 탄핵사건 보도에 대한 비판적 담론 분석: 5개 일간신문의 정파성과 담론 경쟁을 중심으로>. 제주대학교 대학원 박사학위논문.
- 윤철수·김경호 (2017). 비선실세 국정농단과 대통령 탄핵 관련 미디어담론 분석. <정치커뮤니케이션연구>, 45권 45호, 69-101.
- 이근찬 (2018). 문재인 케어 정책에 대한 미디어 프레임 분석. <보건의료산업학회지>, 제12권 3호, 13-26.
- 이기영 (2021). <의료개혁 갈등에 관한 뉴스 프레임 분석>. 한양대학교 언론정보대학원 석사학위논문.
- 이서현 (2020). 제주국제자유도시 의제 변화에 관한 연구. <언론과학연구>, 제20권 3호, 76-108.
- 이서현 (2020, 3, 3). 제주특별자치도와 우리의 존재감. <뉴제주일보>. URL: <http://www.jejuilbo.net/news/articleView.html?idxno=140569>
- 이서현·고영철 (2013). ‘세계 7대 자연경관’ 선정 캠페인 관련 지역일간지의 뉴스 프레임 연구. <한국언론정보학보>, 제63권 3호, 26-52.

- 이서현·김성해 (2017). 규범적 시대정신과 현실적 이해관계의 충돌: 김영란법 보도를 통해 살펴본 한국 언론의 담론정치. <정치커뮤니케이션연구>, 44권 44호, 85-120.
- 이서현·최낙진·이연도 (2022). ‘쿠팡’을 둘러싼 신문사간 담론 경쟁. <언론정보연구>. 제59권 3호, 148-194.
- 이서현·최낙진 (2022). 지역 언론은 ‘균형발전’을 어떻게 다루고 있는가?. <언론과학연구>, 22권 3호, 131-174.
- 이승환 (2022). <제2공항 공론형 여론조사 공표 전후 언론보도 비교>. 제주대학교 대학원 석사학위논문.
- 이영윤 (2011). <지역언론의 담론 및 생산구조 분석: 제주지역 신문의 제주해군기지 관련 사설을 중심으로>. 제주대학교 대학원 석사학위논문.
- 이지현·고영철 (2018). 대규모 지역개발사업 갈등이슈에 대한 뉴스속성의제 구성방식에 관한 연구: 제주 제2공항 건설과 오라 관광단지 조성사업을 중심으로. <한국언론정보학보>, 90권, 99-125.
- 이철 (2006). <뉴스 프레이밍을 통한 언론의 현실 재구성: 평택 미군기지 이전 보도를 중심으로>. 국민대학교 대학원 석사학위논문.
- 이현우·이병관 (2005). 부안 원전수거물 관리시설 유치 쟁점에 대한 언론보도 프레임 분석. <언론과학연구>, 제5권 3호, 516-547.
- 이희영·김정기 (2016). 질적 메타분석을 통한 뉴스프레임의 유형. <한국언론학보>, 60권 4호, 7-38.
- 전오열·최동성 (2010). 갈등 이슈에 대한 지역 언론의 보도 비교 연구: 행정구역 통합 관련 경남·전북·충북지역 종합 일간신문을 대상으로. <언론과학연구>, 제10권 3호, 499-538.
- 정용복 (2005). <사회갈등 이슈에 관한 지역 신문의 뉴스 프레임 연구: 제주도 행정계층구조 개편 관련 보도를 중심으로>. 제주대학교 대학원 석사학위논문.
- 정재훈 (2016). <동남권 신공항 갈등에 대한 보도 비교 연구>. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 정준화 (2011). <4대강 사업에 대한 언론사들의 뉴스 프레임 연구: 방송3사와 4대 일간지를 중심으로>. 국민대학교 대학원 석사학위논문.

- 제민일보 (2010, 7, 11). 특별도 출범 4년 만족도 50% 못 넘는다. 제주발전연구원
 도민 1000명 조사 결과. URL:
<http://www.jemin.com/news/articleView.html?idxno=244803>
- 제주특별자치도(2021, 6, 15). <특별자치도 출범 15주년 도민인식조사 결과 발표
 보도자료>.
- 제주특별자치도 (2007). <제주특별자치도 추진백서>.
- 조 박·최낙진 (2018). 한국의 보수언론과 진보언론의 프레임 비교 분석: 사드
 (THAAD) 관련 보도를 중심으로. <한국사회과학연구>, 37권 2호, 81-114.
- 최낙진 (2004). 지역신문 뉴스 프레임 비교: 핵폐기장 관련 보도를 중심으로. <한
 국언론정보학보>, 27권, 283-316.
- 최낙진 (2015). 한국신문에 나타난 일본의 집단적 자위권 담론. <언론학연구>, 제
 19권 3호, 247-279.
- 최낙진 (2019). 제주지역 일간지의 '제2공항 건설' 관련 사설 분석. <사회과학연
 구>, 제10권 1호, 287-314.
- 최은용 (2006). <갈등적 이슈에 대한 신문의 뉴스 프레임 연구>. 한양대학교 대학
 원 석사학위논문.
- 최정균 (2017). <텍스트 마이닝을 통한 언론사별 보도변화 탐구>. 고려대학교 대학
 원 석사학위논문.
- 최종환·곽대섭·김성욱 (2014). 북핵 위기의 미디어담론 분석: 국내신문의 사설과 칼
 럼을 중심으로. <지역과 커뮤니케이션>, 18권 2호, 245-281.
- 하승수 (2009). 제주특별자치도의 경험으로 본 지방행정체제 개편논의의 문제점.
 <지방자치법연구>, 제9권 2호, 123-143.
- 한라일보 (2022, 3, 17). [사설] 초라한 특별자치도, 새로운 활로 찾을 때.
 URL: <http://www.ihalla.com/article.php?aid=1647442800722503043>
- 홍하은·오명원·김성해 (2014). 집단적 기업의 정치적 관리: 한일 갈등 이슈를 둘러
 쥘 미디어담론 분석을 중심으로. <한일관계사연구>, 47권, 235-276.
- Entman, R. M. (1993). Framing: Towards clarification of a fractured
 paradigm. *Journal of Communication*, 43(4), 51-58.

- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Iyengar, S. (1991). *Is anyone responsible?: How television news frames political issues*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Scheufele, D. (1999). Framing as a theory of media effects. *Journal of Communication*, 49(1), 103-122.
- Shoemaker, P. J. & Reese, S. D. (1996). *Mediating the Message: Theories of Influences on Mass Media Content*. New York: Longman.
- Tuchmann, G. (1978). *Making News: A Study in the Construction of Reality*. New York: the Free Press.

Analysis of Newspaper Editorials on Agenda of Jeju Special Self-Governing Province

Lee, Chang Min

Department of Journalism & Public Relations
The Graduate School
Jeju National University

Abstract

In July 2006, Jeju Special Self-Governing Province was established. Jeju Special Self-Governing Province has formed continuous relationships of cooperation and confrontation with the central government, the Jeju Special Self-Governing Provincial Council, civil society organizations, and its residents, pursuing policy tasks such as building a model for decentralization, developing into a free international city, and reforming the administrative system.

This study examines how local daily newspapers have dealt with the agenda of Jeju Special Self-Governing Province, which has been not only a policy agenda but also a controversial agenda in the Jeju region for around 20 years in the past, from 2000 to 2023. Specifically, it investigates how the local newspapers in Jeju, the Halla Ilbo and the Jemin Ilbo, have covered the agenda of Jeju Special Self-Governing Province, and what characteristics they have shown over different periods. Two research methods were utilized for analysis. First of all,

text mining was employed to extract the frequency of word occurrence from the entire editorials and understand the connectivity between words through language networks. Then content analysis was conducted on editorials to analyze the target to draw attention, news frames, and narrative styles.

For the first research question, the study examined, through text mining and content analysis, whether there were differences in editorials related to the agenda of Jeju Special Self-Governing Province among different newspapers. The results of text mining analysis showed no significant differences in frequently used words between the Halla Ilbo and the Jemin Ilbo, whereas there were some differences in language networks.

In the content analysis for editorials handling the agenda of Jeju Special Self-Governing Province, differences were observed in the target to draw attention and news frames between the two newspapers. On the contrary, there was no significant difference between the two of them in terms of narrative styles. When it comes to target to draw attention, both newspapers highlighted local government the most, followed by the central government, local political power, central political power, and Jeju residents in order. However, the Halla Ilbo directed more messages toward Jeju residents in a relative sense, while the Jemin Ilbo directed more messages toward central political power. In news frames, both newspapers extensively used the frame highlighting Jeju's lack of capacity and the frame indicating non-cooperation from the central government. Notably, the Halla Ilbo focused more on the frame of expecting regional development, while the Jemin Ilbo focused more on the frame of requesting government support.

For the second research question, the study explored, through text mining and content analysis, whether there were differences in editorials

related to the agenda of Jeju Special Self-Governing Province per period. Differences were observed in frequently used words and language networks over different periods.

In the analysis of editorials covering the agenda of Jeju Special Self-Governing Province, differences were identified about the target to draw attention, news frames, and narrative styles. Examining the results based on different periods, during the introduction and development periods, more frames presented regional development expectations and argued the need for social consensus compared to other periods. In contrast, during the dissemination in full swing, stabilization, and transition periods, the frame highlighting Jeju's lack of capacity was the most prevalent, accompanied by a significant presence of the frame indicating non-cooperation from the central government. Furthermore, it was confirmed that there were more frames related to alternative provision during the transition period compared to the preceding periods. The increasing prevalence of alternative provision frames in recent times indicates a strong public opinion urgently recognizing the limitations of the Jeju Special Self-Governing Province's initiatives. This underscores the need for fundamentally transforming the Jeju Special Self-Governing Province and its administrative system by seeking new development models, directions, and alternatives. Namely, it implies that the time is coming to define a new direction that reflects the demands of the times and desires of the residents, considering the changing phases of the Jeju Special Self-Governing Province's agenda in periods encompassing creation, dissemination, stabilization, and transition.

In terms of narrative styles, both urging and criticism styles were prominent across all periods. Disappointment style was absent in the introduction and development periods, but it emerged in all the subsequent periods.

Meanwhile, there is significance in that the study analyses the editorials in local newspapers, which have dealt with the agenda of Jeju Special Self-Governing Province over a long time. This approach allows examining the trend of how the agenda has been formed and evolved. The agenda of Jeju Special Self-Governing Province has been a crucial agenda at the level of both the state and the region; rebuilding the structure of Jeju's society as well as profoundly influencing the lives of its residents. This implies the necessity to examine the actual impact of the agenda of the Jeju Special Self-Governing Province on both the local community and its residents, even though this study did not delve into that point. It remains an area that should be addressed in future research to provide a more comprehensive understanding. Nevertheless, it is hoped that this study contributes to aiding the comprehension of the entire process of formation and change in the agenda of the Jeju Special Self-Governing Province.

Keywords: Jeju Special Self-Governing Province, newspaper editorials, target to draw attention, news frame, narrative style