

중요한 사회적 의제(MIP)에 대한 공적 합의

1991~2006년의 갤럽데이터 분석

하승태*

(경희대학교 언론정보학부 박사연구원)

조의현**

(경희대학교 대학원 언론정보학과 석사과정)

본 연구는 뉴미디어의 의제설정 기능이라는 이론적 배경을 바탕으로 한국 공중의 중요한 사회적 의제(MIP)와 이러한 MIP의 중요성에 대한 공중의 사회적 합의 수준을 시기별로 그리고 다양한 사회계층별로 분석하였다. 주요 분석결과를 보면, 우선 한국 공중들의 MIP는 주로 경제, 사회복지, 그리고 정치 관련 이슈들이 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 공중의 의제 일치 정도를 알아볼 수 있는 의제의 다양성분석(H-statistic)에서는 일정한 변동의 폭에도 불구하고 장기간에 걸쳐 상당히 높은 의제일치 정도를 보여주었으며, 이는 미국 공중의 의제일치 정도와 비교했을 때 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 나아가 한국 공중의 의제다양성은 과거에 비해 어느 정도 줄어들고 있는 것으로 관찰되었으며, 이러한 감소는 다양한 사회계층에서 나타나는 전반적인 현상으로 보인다. 그러나 교육수준, 경제수준, 그리고 거주 지역에 따른 여러 사회계층들 사이에서 상이한 의제다양성이 관찰되었는데, 즉 교육수준이 증가할수록, 사회경제적 수준이 높을수록, 그리고 거주지역의 단위가 클수록 보다 높은 의제일치현상이 관찰되었다. 이런 결과는 해당 변인들과 미디어노출이라는 요인 간의 정적인 관계에 어느 정도 기인하는 것으로 추측된다. 공적 의제들의 중요성에 대한 한국 공중의 높은 사회적 합의수준에도 불구하고, 교육, 경제력, 그리고 거주지역 등에 따른 차별적인 합의의 정도는 공적 이슈에 대한 공중들의 인식에 미치는 다양한 사회적 영향들에 대한 후속적인 탐구의 필요성을 제기하고 있다.

주제어: 의제설정, MIP, 이슈 다양성, 공적 합의.

* sthaha@naver.com, 교신저자

** cho-euihyun@hanmail.net

1. 문제제기

중요한 사회적 쟁점 사안에 대한 사회구성원들 간의 합의 도출은 민주주의의 핵심적 요건이다. 대의민주주의는 공중들이 공공의 이슈들에 대한 정보를 충분히 습득하고 이들에 대한 공론화 과정을 거쳐 일정한 의견일치를 이룰 때 비로소 그 사회적 기능을 제대로 발휘할 수 있는 것이다. 무엇이 중요한 사회적 이슈인지에 대한 공중들의 공감대 형성은 해당 이슈에 대한 정책적 추진력을 강화시킬 뿐만 아니라 공공의 이익을 실현하기 위한 매우 중요한 정치적 토대로 작용하게 된다. 사회적·정치적 다양성이 지나치리만큼 강조되는 현대 민주주의사회에서 공중의 의제일치(*agenda consensus*)에 대한 부정적인 시각이 존재하는 것은 사실이지만, 그러한 다양성의 가치 역시 공공 이슈에 대한 사회적 합의를 도출하게 될 때 더욱 의미를 지니게 된다고 할 수 있다. 특히, 뉴스미디어는 이러한 사회적 합의 도출의 과정에 있어서 매우 핵심적인 역할을 하게 되는데, 이는 뉴스미디어가 제한된 수의 사회적 의제들에 초점을 맞추으로써 가능해진다. 미디어 의제설정이론(*agenda setting theory*)에 의하면 뉴스미디어는 모든 사회적 이슈들을 동일하게 다루기보다는 특정 의제들을 반복적으로 혹은 강조하여 다룸으로써 해당 의제들의 중요성을 공중들 사이에서 강화시키게 되며 이런 과정 속에서 공중들이 중요하게 생각하는 의제들을 설정하게 된다(Dearing & Rogers, 1996). 그러나 뉴스미디어의 보다 중요한 사회적 기능은 단순히 공중들의 의제를 설정하는 데 그치지 않고, 나아가 이 의제들의 중요성에 대한 공적 합의, 즉 공중의 의제일치를 도출하는 데 있다는 것이다(McCombs, 1997). 특히, 이러한 뉴스미디어의 의제설정 기능(*agenda-setting function*)은 의제일치가 미디어의 영향에 대한 수용자의 수동적인 반응이라기보다는 쟁점 사안에 대한 사회구성원들 간의 갈등 극복과 의견 조정이라는 미디어 순기능의 한 측면임을 강조한다(McCombs & Evatt, 1995; Shaw & Martin, 1992). 이는 미디어의 의제설정 효과가 미디어의 일방적인 의제전달에 의해 발생하는 것이 아니라 오히려 수용자 측면에서의 능동적인 정보 처리를 바탕으로 성립될 수 있기 때문이다. 물론, 이러한 능동적인

정보수용의 전제조건은 미디어에 대한 수용자들의 신뢰이며(Miller & Krosnick, 2000), 이러한 미디어에 대한 신뢰구축의 가능성은 민주적이며 개방된 정치시스템을 또 다른 조건으로 삼고 있다(Meritt, 1997; McCombs, 2004). 즉, 민주주의 사회에서는 정보의 유통이 투명하고 정확하게 이루어지게 되며 이는 정보제공자에 대한 신뢰로 연결되어 제공된 정보에 대한 공중의 적극적인 수용이 이루어진다는 것이다. 이러한 관점에서 아이엔거(Iyengar & Kinder, 1987)는 민주주의 사회 내에서의 뉴스 수용자들이 단순히 미디어효과의 희생자라는 인식에서 벗어나야 하며, 뉴스미디어에 대한 신뢰를 바탕으로 하는 그들의 능동적인 뉴스정보 처리과정은 미디어효과를 측정함에 있어 매우 유의미한 중재변인으로서 작용하고 있음을 지적하고 있다.

결국, 정보의 제공과 수용의 과정에서 뉴스미디어는 제한된 수의 사회적 이슈들을 강조함으로써 이들에 대한 공론의 기회를 제공하며, 공중들은 그러한 의사소통과 숙의의 기회를 통해 무엇이 사회적으로 중요한 이슈들인지에 대한 인식을 갖게 된다. 즉, 공중들이 특정 이슈에 대한 정치적 결정을 내리는데 있어서 뉴스미디어의 역할은 상대적으로 미미할지 모르지만, 적어도 어떤 이슈에 대해 우선적으로 논의하고 합의를 도출해야 할지에 대해서는 매우 강력한 영향력을 행사한다고 할 수 있다(Cohen, 1963). 따라서 공중들의 의제 일치현상은 자유언론이 기능하는 민주주의 사회 내에서 구현 가능한 사회적 합의 도출의 결과이며 민주주의 발전의 주요한 동인으로 작용하게 된다. 이런 의미에서 공중들의 의제일치 정도를 살펴보는 것은 뉴스미디어가 그 사회 내에서 정보제공자로서의 역할을 제대로 수행하고 있는지, 그리고 공중들의 공적 이슈에 대한 정보 습득이 원활하게 이루어지는지에 대한 척도로 작용하게 된다. 이뿐만 아니라 주요한 사회적 쟁점 사안들에 대한 다양한 사회구성원들 혹은 사회계층 간의 의사소통과 갈등극복이 어느 정도 이루어지고 있는지를 알 수 있는 중요한 정치적 합의를 지닌다고 할 수 있다. 본 논문에서는 공중들의 중요한 사회적 혹은 정치적 의제(most important problem, MIP)들을 장기간 관찰함으로써 첫째, 공중들이 생각하는 중요한 MIP가 무엇이며 이들의 변화는 어떠했는지를 살펴보고 둘째, MIP의 중요성에 대한 전반적인 공중

들의 사회적 합의 정도와 이의 시기별 증감에 대한 패턴을 분석할 것이며 셋째, 이러한 MIP를 둘러싼 사회적 합의가 특히 다양한 사회계층들 사이에서 어느 정도 도출되었는지를 관찰할 것이다. 이를 위해 1991년부터 2006년까지 한국갤럽에서 시행한 총 40차례의 MIP 관련 여론조사 데이터가 이용되었으며, 또한 공중의 공공 이슈에 대한 사회적 합의 정도를 알아보기 위한 의제의 다양성척도(*H-statistic*) 분석이 이루어졌다.

2. 문헌연구

1) 뉴스미디어의 의제설정 기능과 사회적 합의

오늘날의 대의민주주의는 정책적 결정과 추진의 효율성이라는 측면에서 다른 대안을 생각해 볼 수 없을 정도로 매우 확고한 정치시스템으로 여겨지고 있다. 하지만 이러한 대의 민주주의는 정치적 전문화와 함께 우리 사회의 분업화, 조직화, 그리고 국제화가 진전되어 가는 과정에서 시민들의 정치소외, 다수의 횡포, 집단이익의 중요성에 대한 지나친 강조 등 많은 폐해를 노출하고 있는 것 또한 사실이다.¹⁾ 무엇보다 대의민주주의의 가장 큰 맹점은 다름 아닌 시민들의 정치적 무관심이다. 이는 정치에 대한 무관심이 대의민주주의가 안고 있는 이러한 다양한 문제점들의 원인이자 동시에 결과로, 즉 정치적 악순환의 연결고리로 인식되고 있기 때문이다(Iyengar & Ansolabehere, 1995). 이른바 숙의민주주의의 핵심은 이러한 정치적 무관심을 극복하고 공공정책에 관한 문제점과 유익성에 대한 토론과 숙의의 기회를 제공함으로써 보다 적극적이고도 바람직한 시민들의 정치참여를 이룩하고자 하는 데 있다 하겠다

1) 이만웅(2005)은 대의민주주의의 문제점으로 크게 ① 선출된 대표의 실패, ② 시민의 정치참여기회의 부족으로 인한 정치적 소외, ③ 다수결의 원칙에 따른 집합적 이익 추구, ④ 시민의 정치전문성 부재로 인한 탈정치화, ⑤ 세계화에 따른 국민국가의 현상 약화, ⑥ 조직화된 집단들의 지배적 위치 등을 지적하고 있다.

(Fishkin, 1991; 1995). 다수결의 원칙에 근거한 대의민주주의가 정치적 결정의 효율성을 극대화하는 반면, 숙의민주주의는 이러한 정치적 결정과정에 있어서 숙의를 통한 시민들의 바람직한 의사결정을 유도함과 동시에 그러한 공중의 결정을 보다 정확하게 정책적 과정에 반영하고자 하는 노력인 셈이다. 그러나 숙의민주주의 또한 심각한 약점을 지니고 있는데 이는 대의민주주의가 지니고 있는 정책추진의 효율성과 대비되는 점이다. 공적 숙의는 현실적으로 매우 복잡한 과정과 조건을 수반하게 되고(이민웅, 2005 참고), 이런 복잡한 정치적 토론과 숙의의 과정을 통해 수많은 사회적 이슈들에 대한 실질적인 결론, 즉 사회적 합의에 도달하기란 매우 어렵다는 결정성의 문제(decisiveness)가 바로 그것이다(Gutmann & Thomson, 2004). 이러한 숙의민주주의의 결정성 문제는 일차적으로 중요한 사회적 이슈에 대한 원활한 정보의 제공과 시민들의 충분한 정보 습득 여부와 밀접히 연관되어 있다. 충분한 정보 습득의 중요성은 이것이 분명 시민들의 정치적 지식수준뿐만 아니라 정치참여의 확대, 나아가 정책적 의사결정에까지 심대한 영향을 미치기 때문이다(Althaus, 1998; Fishkin, 2003). 주목할 점은 이러한 정보의 제공과 습득의 과정에 있어서 무엇보다 뉴스미디어가 차지하는 비중이 절대적이라는 것이다. 뉴스미디어는 공중들이 직접 경험하지 못하는 사회적 현실에 대한 정보를 접할 수 있는 매우 용이한 그리고 실질적으로 거의 유일한 통로이자 수단이다. 이런 사실은 공중들이 사회적 현실을 재구성하고 다양한 사회적 의제에 대한 차별적인 중요성을 인식함에 있어 뉴스미디어가 막대한 영향력을 행사할 수 있음을 설명해준다(Lippmann, 1922; McCombs & Bell, 1996). 뉴스미디어의 의제설정 기능(agenda-setting function)에 대한 많은 연구들은 수용자의 의제에 미치는 미디어의 영향력에 대한 방대한 경험적 자료를 제시해 왔다(Dearing & Rogers, 1996; McCombs, Shaw & Weaver, 1997; McCombs, 2004). 따라서 숙의민주주의가 가지고 있는 결정성의 문제, 즉 중요한 사회적 이슈에 대한 공적 합의의 도출가능성은 실상 뉴스미디어의 역할과 밀접히 연관된 문제이며, 특히 미디어의 의제설정 기능은 주요한 사회적 이슈들에 대한 공중의 합의를 이끌어낼 수 있는 매우 중요한 커뮤니케이션 메커니즘이라고 할 수 있다.

어떻게 특정 이슈 혹은 MIP가 공중들에 의해 중요한 사회적 의제로 인식되는지에 대한 실증적인 연구는 의제설정 연구의 발단이 된 이른바 채폴힐 연구(Chapel Hill Study)에서 시작되었다. 의제설정이론의 주창자인 맥콤스와 쇼(McCombs & Shaw, 1972)는 1968년 미 대선을 배경으로 지역유권자와 유력 지역일간지의 MIP를 비교분석한 결과 공중들이 응답한 이슈들의 빈도와 뉴스미디어에 보도된 이슈들의 보도량 간에 .97이라는 거의 완벽한 순위상관관계를 발견했다. 이런 결과는 뉴스미디어가 중요하게 다룬 이슈들은 공중들 사이에서도 중요하게 인식되고 있음을 말해 주는 것이며, 후속적인 연구에서 이는 단순한 상관관계가 아니라 미디어의제가 공중의제로 전이되는 인과관계로서 규명되었다(Shaw & McCombs, 1977). 이후 이러한 이슈 현저성의 전이(transmission of issue salience) 현상은 다양한 정치적 배경과 지리적 상이성을 아우르며 검증되어 왔다(Brosius & Kepplinger, 1990; Takeshita, 1993; McCombs et al., 1997). 결국, 뉴스미디어의 특정 이슈에 대한 주목과 강조가 공중들이 인식하는 이슈의 중요성에 영향을 미침으로써 중요한 사회적 의제에 대한 공중의 합의를 도출하는 것은 의제설정이론의 핵심적 주장이며 뉴스미디어의 중요한 사회적 기능을 요약적으로 설명하고 있는 것이다.

2) 미디어와 공중의 이슈 수용성

뉴스미디어는 무엇이 중요한 사회적 이슈인지를 반복적으로 혹은 강조하여 전달함으로써 공중들에게 해당 이슈의 중요성을 부각시키게 되며 이러한 이슈 현저성(salience)은 중요한 사회적 의제에 대한 공중들의 합의 과정에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 이 과정에서 상대적으로 제한된 수의 의제들에 초점을 맞추는 것은 뉴스미디어가 의제설정 기능을 성공적으로 수행함에 있어 핵심적인 조건 중 하나라고 할 수 있다. 제한된 수의 이슈들에 대한 강조는 우선 뉴스미디어가 가지고 있는 물리적 한계에서 비롯되는 측면이 강하다. 한 사회가 안고 있는 수많은 문제들을 동일한 양적 기준에서 보도하기에는 취재자원이나 지면 혹은 방송시간의 부족 등 여러 가지 조건으로 인해

물리적으로 불가능한 것이 사실이다. 설사 그러한 보도가 가능하다 할지라도 이는 여러 가지 편집과정이나 뉴스가치와 같은 미디어 관행의 관점과는 거리가 먼 보도가 될 것이다(황용석, 2000; Breed, 1980; Sigal, 1973; Shoemaker & Reese, 1996). 결국, 뉴스미디어는 현실적으로 일부의 사회적 이슈들에 주목할 수밖에 없고 이런 불가피한 선택은 미디어의 의제설정 기능의 강화로 이어지게 된다.

미디어가 다루는 의제의 수와 이슈 현저성에 영향을 미치는 또 다른 요인은 소위 미디어 간 의제설정(intermedia agenda setting) 현상이 될 수 있다. 권위 있는 뉴스미디어의 보도가 다른 미디어들의 보도에도 영향을 미친다는 가정은 기사의 주제와 관련된 전통적인 일차적 이슈의제(issue agenda) 수준에서뿐만 아니라(이건호 2006; Dearing & Chang, 1991; Reese & Danielian, 1989) 이차적인 이슈의 속성의제(attribute agenda) 수준에서도 여러 차례 검증된 바 있다(Breen, 1997; Lopez-Escobar, 1998). 즉, 보도하는 기사의 주제와 보도 방식을 선택함에 있어서 뉴스미디어들은 상호의존적이며, 이런 상호 의존성은 뉴스미디어 자체의 다양성과 상관없이 일정한 범주의 제한된 이슈들을 중심으로 대부분의 뉴스보도가 이루어지는 현상을 잘 설명해 주고 있다. 미디어 간 의제설정 현상은 단지 전통적인 미디어들 사이에서만 일어나는 것이 아니라, TV, 신문, 라디오, 통신사, 인터넷 등 다양한 종류의 매체들 사이에서 발견되고 있으며(Boyle, 2001; Ku, Kaid & Pfau, 2003; Lim, 2006; Shaver & Lacy, 1999), 나아가 뉴스, 광고, 인터넷게시판과 같은 서로 다른 장르의 미디어콘텐츠 사이에서도 빈번히 나타나고 있다(Lee, Lancendorfer & Lee, 2005; Lopez-Escobar, Llamas, McCombs & Lennon, 1998; Roberts, Wanta & Dzwon, 2002; Roberts & McCombs, 1994). 따라서, 이러한 다양한 차원에서 이루어지는 미디어 의제의 유사성은 사회 전반적인 의제일치현상의 중요한 토대로 작용하게 되는 것이다.

제한된 수의 의제를 중요하게 다루는 것은 비단 뉴스미디어의 관점에서만 설명되는 것은 아니다. 일반적으로 한 설문시점에서 주요 공중들의 MIP는 대략 5개 정도의 이슈에 집중되는 경향을 보인다고 할 수 있다(Shaw &

McCombs, 1977). 이런 경향은 인간의 단기기억 용량이 7 ± 2 의 항상성을 가진다는 밀러(Miller, 1956)의 ‘매직넘버7’에 관한 주장이 아니더라도, 실제 의제 설정연구의 결과들을 보면 대부분 4~5개 정도의 이슈들만이 MIP질문에 대한 10% 이상의 응답률을 보였고 심지어 한 두 개의 이슈가 전체 공중의 의제들에서 지배적인 비중을 차지하는 경우도 적지 않게 관찰되었다(Brosius & Kepplinger, 1992; McCombs & Zhu, 1995; Zhu, 1992, 1997). 그러나 이러한 공중들의 제한적인 이슈 수용능력이 반드시 부정적인 측면만을 내포하고 있지는 않다. 다운스(Downs, 1957, 1972)는 정보 처리의 효율성 관점에서 개인의 이슈수용력의 한계를 설명한 바 있는데, 그에 의하면 단기적인 혹은 제한적인 이슈수용력은 많은 정보를 장기간 혹은 동시에 처리하려는 개인의 인지적 노력과 부담을 줄이려는 매우 효율적이며 논리적인 현상이라는 것이다. 결국, 뉴스미디어의 다양한 조직적 관행과 제한된 자원들 그리고 뉴스수용자들의 인지적 한계는 이슈의 사회적 중요성에 대한 공중들의 합의를 이끌어 내는 데 있어서 매우 유용한 조건들로 작용하고 있는 셈이다.

맥컴스와 주(McCombs & Zhu, 1995)는 공중의 이슈 수용력에 대한 장기적인 추이를 실증적으로 검증하기 위해 MIP질문에 대한 설문응답자들의 응답을 바탕으로 장기간의 시계열자료를 분석한 바 있다. 40년에 걸쳐 누적된 갤럽의 MIP여론조사에 대한 응답들을 관찰한 결과, 이들은 미국 공중의 이슈 수용력이 특별한 증감의 변화 없이 매우 일정한 수준을 유지해 왔다는 것을 발견했다. 이는 지난 반세기 동안 이루어져온 미국 내의 전반적인 교육수준의 양적·질적 향상을 고려해 볼 때 개인의 인지적 한계가 이슈 수용력에 미치는 영향력을 상대적으로 강조하는 결과라 할 수 있다. 다만, 시간이 지날 수록 공중들의 이슈는 과거에 비해 집합적 의미에서 어느 정도 다양해졌으며 이로 인해 공중들 사이에서의 이슈의 평균 현저성주기는 짧아진 것으로 나타났다. 연구자들은 이런 결과에 대해 교육수준의 향상이 개인의 이슈수용력 자체의 향상보다는 집합적 의견으로서의 이슈의 다양성 증가에 상대적으로 많은 영향을 미친 것으로 설명하고 있다. 결국, 맥컴스와 주의 연구결과는 보다 다양해져가는 사회현실에 대한 공중들의 인식이 반영된 것으로 이해할

수 있으나 광범위한 교육수준의 확대에도 불구하고 정치적 혹은 사회적 지식에 대한 공중의 수용능력에는 일정 수준의 항상성이 있는 것으로 판단된다(Bennet 1989; Converse, 1975; Delli Carpini and Keeter 1996; Luskin, 1987, 2002; Smith 1989).

주(Zhu, 1992)는 또한 이러한 이슈 수용능력의 한계가 미디어, 공중, 그리고 정책입안자 등 정치커뮤니케이션의 주요 주체들에게서 발견되는 공통된 현상이라고 주장하며 제한된 이슈의 보도와 이에 대한 공중의 수용을 일종의 제로섬(zero-sum) 현상으로 설명하고 있다. 정부의 재정적자와 걸프전(Gulf War) 그리고 경기침체라는 세 가지 사회적 현안들에 대한 미국 뉴스미디어와 공중의 이슈 현저성을 분석한 결과, 그는 한 이슈의 현저성의 증감이 독보적인 행보를 보이기보다는 다른 이슈들의 현저성의 변화와 일정한 함수관계를 가지고 있음을 발견했다. 즉, 이 세 가지의 이슈들은 뉴스미디어와 공중의 주목을 획득함에 있어서 상호 경쟁의 관계에 있으며, 각 이슈의 현저성 증가는 나머지 이슈들에 대한 현저성의 희생을 바탕으로 이루어졌다는 것이다. 이슈 수용력과 관련된 뉴스미디어와 공중의 물리적·인지적 한계로 인해 다양한 이슈들은 현저성을 획득하기 위해 서로 경쟁할 수밖에 없으며 이런 경쟁관계는 결국 이슈 현저성의 제로섬현상을 가져오게 되는 것이다.

한 가지 주목할 점은 소수의 이슈들을 중심으로 하는 현저성 강화의 경향은 일차적으로 뉴스미디어의 물리적 한계에 일정 부분 기인하는바 상당히 비의도적인 현상이라는 것이다. 미디어의 입장에서는 매일의 뉴스를 보도함에 있어 제한된 수의 뉴스를 선택할 수밖에 없고 의제설정효과는 이러한 뉴스선택의 과정에서 수반되는 일종의 부산물로 간주된다. 따라서 중요한 사회적 의제에 대한 공중의 합의를 이끌어 내는 데 있어서 뉴스미디어는 지대한 영향력을 행사하지만, 이런 비의도성은 의제설정 기능을 뉴스미디어의 매우 중요한 사회적 순기능의 하나로 간주하게 한다. 사회적 쟁점 사안들에 대한 공중의 합의는 대의민주주의사회가 제 기능을 발휘하기 위한 토대로 작용하며, 이를 마련함에 있어 의제설정 기능이야말로 뉴스미디어가 수행해야 할 윤리적 책임(ethical responsibility)이라는 것이다(McCombs, 1997).

3) 뉴스미디어의 의제일치 기능

뉴스미디어의 의제설정 기능은 단순히 공중들의 중요한 사회적 의제를 설정(*agenda setting*)하는 차원을 넘어서 궁극적으로 이들의 의제를 일정 수준으로 일치(*consensus building*)시키는 역할까지 수행하게 된다. 공중들이 공적 이슈에 대한 사회적 합의를 이루는 데 있어서는 무엇보다 충분한 관련 정보의 습득이 중요한 역할을 하게 됨을 앞서 언급한 바 있다. 공공 이슈에 대한 충분한 정보의 습득은 특히, 무엇이 중요한 이슈인지에 대한 공중의 의제일치에 긍정적인 영향을 미치게 되는데, 사회적 이슈들에 대한 충분한 뉴스를 접한 사회구성원들의 경우 그렇지 못한 이들과는 상당히 다른 사회적 의제를 가지고 있는 것으로 나타났으며(Lasorsa & Wanta, 1990; MacKuen & Coombs, 1981; Mullins, 1977; Protesse et al., 1987), 그들의 사회적 의제는 일정한 범위 내에서 집중되는 현상까지 보이고 있는 것이다(Shaw & Martin, 1992). 나아가 정보 습득의 차이는 사회적 의제에 대한 상이한 정치적 의사결정으로까지 이어질 가능성 또한 크다(Althaus, 1998; Fishkin, 1997; Iyengar & Kinder, 1987). 이런 연구결과들이 공통적으로 지적하는 것은 뉴스미디어가 공중들의 관심을 소수의 제한된 그러나 상대적으로 중요한 사회적 이슈들에 집중시킴으로써 이 이슈들에 대한 보다 깊이 있는 공적 토론의 기회를 제공한다는 점이다. 이는 결국 해당 이슈의 현저성을 공중들 사이에서 높일 뿐만 아니라 이슈의 중요성에 대한 인식도 제고시킨다는 것이다.

구체적으로 쇼와 마틴(Shaw & Martin, 1992)은 다양한 계층의 사회구성원들이 뉴스미디어의 이용 정도에 비례하여 공적 이슈의 중요성에 대한 의견일치를 이루고 있다는 사실을 발견했다. 미국의 노스캐롤라이나 주를 모집단으로 하는 여론조사와 뉴스미디어 내용 분석을 실시한 결과, 성별, 인종, 연령, 교육수준, 경제수준 등에 따른 하위 그룹들 간의 MIP들이 뉴스미디어에 대한 노출이 증가함에 따라 매우 유사한 빈도 분포를 보인 것으로 나타났다. 예컨대 성에 따른 그룹별 분석결과를 보면, 신문을 거의 읽지 않는 남녀 그룹 간의 MIP는 순위상관계수 .55를 보인 반면, 중간수준의 열독률을 보인 남녀 그룹

사이에서는 .80 그리고 매일 신문을 읽는 그룹에서는 1.00의 완벽한 남녀간 MIP응답빈도의 일치가 관찰되었다. 한편, 뉴스의제와의 유사성 분석에서는 남성응답자의 MIP가 여성응답자의 MIP에 비해 상대적으로 높은 상관관계를 보였으나, 전반적으로 미디어 노출이 증가함에 따라 남녀그룹 모두 뉴스의제와의 높은 유사성을 보였다. 여타 인구변인들을 기준으로 하는 하위 그룹들 간의 의제분석에서도 정도의 차이는 있으나 유사한 패턴을 보이는 것으로 나타났다. 다만, 교육수준과 경제적 수준을 기준으로 하는 계층 간 비교에서는 상대적으로 이런 경향이 미미한 것으로 관찰되었는데 이는 해당 하위 그룹들이 공히 높은 의제설정 효과를 경험했기 때문인 것으로 보인다. 뉴스미디어와 경제수준 및 교육수준별 하위 그룹 간의에 평균 MIP상관계수는 약 .80인 것으로 나타났다. 뉴스노출에 따른 하위 그룹 간의 의제유사성의 증가 경향은 TV뉴스와의 비교분석에서도 그대로 반영되었는데, TV뉴스 시청자에 대한 분석결과 역시 신문독자에 대한 분석결과와 전반적으로 일치하는 것으로 나타났다. 한편, 성별, 소득, 교육수준별 하위 그룹들에 대한 동일한 의제의 유사성 분석이 대만이라는 전혀 다른 지리적·문화적 배경에서 실시되었는데, 역시 일간지의 열독률 증가는 하위 그룹 간 의제일치의 증가로 이어지는 것으로 분석되었다(Chiang, 1995). 이런 결과는 또한 뉴스미디어에 의한 공중들의 의제일치가 특정 커뮤니티에 한정되는 현상이 아니라 민주주의 사회 전반에 걸쳐 일어날 수 있는 보편적인 현상임을 예시한다고 할 수 있다.

결국, 뉴스미디어는 특정 이슈를 중심으로 하는 뉴스보도를 통해 다양한 인구학적 배경의 공중들이 지니고 있는 개인적인 차이를 극복하고 주요한 공적이슈에 대한 사회적 합의 도출에 기여하게 된다. 이 과정에서 뉴스미디어로부터 제공되는 중요한 사회적 이슈들에 대한 정보의 습득은 공중들이 무엇이 중요한 사회적 현안인지에 대한 의사결정을 하는 데 있어서 핵심적인 판단기준을 제공하게 되는 셈이다. 따라서 뉴스미디어에 의한 의제일치는 비록 비의도적인 커뮤니케이션 현상이긴 하나 그 정치적 파급효과를 고려할 때 매우 윤리적으로 수행되어야 할 사회적 기능이며 그에 따른 뉴스미디어의 사회적 책임 또한 막중하다고 하겠다. 뉴스미디어의 의제일치기능이 가져올

수 있는 정치적 합의는 브류어와 맥콤스(Brewer & McCombs, 1996)의 사례연구에서도 잘 나타난다. 아동계층의 복지와 관련된 다양한 문제점들을 지적한 미국 텍사스 주 샌안토니오 시의 한 일간지에 실린 사설은 이후 건강, 교육, 아동학대, 범죄, 마약 등 해당 지역의 아동들과 연관된 다양한 이슈들에 대한 뉴스보도를 촉발하게 되었다. 아동이슈에 대한 뉴스보도의 증가는 해당 이슈와 관련된 시민들의 독자 투고량의 급증으로 이어졌는데, 이는 뉴스미디어에 나타난 아동이슈의 현저성이 성공적으로 공중들에게 전이되었으며 해당 이슈의 중요성에 대한 사회적 합의가 일정 수준 이루어졌음을 보여준다 하겠다. 주목할 점은 이러한 뉴스미디어의 의제설정과 공중들의 의제일치현상이 후속적인 시당국의 예산배정에 막대한 영향력을 행사했다는 사실이다. 그들은 아동과 관련한 이슈들의 뉴스보도를 전후로 시당국의 아동 관련 복지프로그램들에 대한 재정지원 실태를 조사하여 주요 프로그램별로 13%에서 61%에 이르는 현격한 관련 예산의 증가를 관찰했다. 이는 시 전체의 평균 예산증가율인 9%를 훨씬 상회하는 수치들이다. 유사한 예로 일간지에 나타난 범죄뉴스보도의 증가가 지역사회의 경찰업무에 대한 예산 확대로 이어졌다는 연구보고도 있다(Pritchard & Berkowitz, 1993). 이런 연구 결과들은 지역사회의 쟁점사안들을 해결하는 과정에서 뉴스미디어의 의제설정 기능에 따른 시민들의 공적 합의가 가져올 수 있는 파급효과의 사회적 의미를 잘 보여준다 하겠다.

3. 연구문제

민주주의의 존재 이유 중 하나는 개인 의견의 다양성에 대한 존중이다. 그러나 동시에 중요한 사회적·정치적 이슈에 대한 사회적 합의 역시 민주주의의 핵심적인 동력임에 틀림없다. 사회적 가치와 신념, 그리고 중요한 정치적 의제에 대한 공중들의 전반적인 합의가 성취될 때 민주주의 시스템은 성공적으로 작동하게 되는 것이다. 한편, 주요 매스미디어 효과이론의 하나로 확립된 의제설정연구는 이러한 주요 이슈들에 대한 공중의 합의를 이끌어내는

과정에서 뉴스미디어가 행사하는 막대한 영향력에 대한 충분한 경험적 증거들을 제시하고 있다. 한 사회가 안고 있는 중요한 공공의 문제들에 대한 사회구성원들의 인식에 미치는 뉴스미디어의 영향은 그 자체가 주요한 사회적 동인으로서 작용하게 된다. 결국, 주요 이슈들에 대한 사회적 합의 도출의 중요성과 그 과정에서의 뉴스미디어의 중대한 역할을 고려해 볼 때, 공중의 의제일치현상에 대한 고찰은 다음과 같은 몇 가지 사회적 합의를 지닌다고 할 수 있다. 공중의제의 분석은 우선, 대의 민주주의의 핵심적 주체 중 하나인 뉴스미디어가 사회적으로 중요한 이슈들에 대한 충분한 정보를 제공하고 있는지, 즉 정보제공자로서의 뉴스미디어의 사회적 역할에 대한 논의의 토대를 제공할 것이다. 이와 더불어, 뉴스수용자 측면에서는 관련 이슈들에 대한 사회구성원들의 정보 습득과 의사소통이 원활하게 이루어지고 있는지에 대한 추론도 가능할 것이다. 나아가 이러한 분석은 중요한 사회적 이슈들에 대한 전반적인 여론의 흐름을 가늠해 해주며, 보다 구체적으로 다양한 사회계층 간의 합의 도출이라는 민주주의 정치시스템의 결정성 문제가 어느 정도 해소되고 있는지를 파악할 수 있는 정보를 제공할 수 있다. 결국, 공중의 의제일치에 대한 연구는 민주주의 사회에서의 뉴스미디어의 역할에 대한 규범적 논의를 위한 자료를 제공할 뿐만 아니라 우리 사회 내에서 이루어지고 있는 중재된 정치커뮤니케이션의 한 일면을 고찰할 수 있는 매우 의미 있는 작업이라 할 수 있다. 공중의제의 체계적 분석이 가져올 수 있는 이러한 사회적 합의들을 고려할 때 본 연구에서는 ‘사회적 이슈(MIP)들의 중요성에 대한 공중의 합의,’ 즉 공적 합의에 대한 다음과 같은 구체적인 연구문제들을 제기한다.

연구문제 1 (공중의제의 종류): 공중의 중요한 사회적 의제(MIP)는 주로 무엇이며 이들의 시기별 특성은 어떠한가?

연구문제 2 (공중의제의 다양성): 사회적 의제(MIP)의 중요성에 대한 공중의 의제일치(*agenda consensus*)는 어느 정도 이루어지고 있으며 이의 시기별 특성은 어떠한가?

연구문제 3 (사회계층 간 공중의제의 일치): 사회적 의제(MIP)의 중요성에

대한 공중의 의제일치(agenda consensus)는 성별, 연령, 교육수준, 경제 수준, 거주 지역에 따라 어느 정도 이루어지고 있으며 이의 시기별 특성은 어떠한가?

4. 연구방법

1) MIP여론조사

본 연구에서는 위의 연구문제들에 답하기 위해 1991년부터 2006년까지 한국갤럽에서 실시한 MIP여론조사 자료를 활용하였다. 이처럼 장기적인 관찰이 가능한 것은 무엇보다 신뢰할 만한 데이터의 수집에 근거하고 있다. 사회적으로 중요한 의제를 묻는 설문으로서의 MIP여론조사는 이미 1935년 미국에서 조지 갤럽(George Gallup)에 의해 시작되었으며, 제2차 세계대전 이후 보다 본격적으로 실시되어 왔다(Smith, 1980). 한국의 경우는 한국갤럽(Gallup Korea)에서 1991년부터 비교적 정기적으로 국가 당면과제에 대한 여론조사 결과를 발표해 오고 있다.

한편, 다양한 사회적·정치적 이슈들의 중요성에 대한 공중의 인식 정도를 측정하는 수단으로서의 MIP설문은 조사의 타당성과 신뢰도 측면에서도 매우 안정적인 질문으로 검증되어 왔다(McCombs, 1999; Min, Ghanem & Evatt, 2007; Smith, 1980). “현재 우리나라가 당면한 가장 중요한 문제는 무엇입니까?”라는 MIP질문의 주요 목적은 한 시점을 기준으로 공적 이슈들의 중요성에 대한 공중의 집합적 의견을 알아보는 것이라고 할 수 있다. 그렇다면 실제 이 질문을 접하는 응답자들의 응답동기 역시 사회적 차원에서 이루어지는가? 맥콤스(McCombs, 1999)는 두 차례에 걸쳐 MIP설문에 대한 응답동기를 조사한 결과 두 경우 모두에서 단순한 개인적 관심이나 감정적 요인보다는 사회의 한 구성원으로서 가지는 의무감이 주요한 응답동기임을 밝혀냈다. 또 다른 연구에서는 개인에게 있어서 중요한 이슈(personal salience)와 사회적으로 중

요한 이슈(social salience) 간의 이슈 현저성 사이에 거의 차이가 없는 것으로 관찰되었으며($r=.853$), 질문이 부정적 의미의 ‘문제(problem)’로 표현된 경우와 중립적 의미의 ‘이슈(issue)’로 표현된 경우에 두 질문의 응답결과들 사이에서 어떤 유의미한 차이도 발견되지 않았다($r=.950$)(Min et al., 2007). 결과적으로, MIP 여론조사는 공적 이슈와 관련한 공중의 사회적 의견의 변화와 추이를 일관되게 그리고 효율적으로 측정함에 있어서 매우 신뢰할 수 있는 설문 항목이라고 할 수 있다(McCombs & Zhu, 1996).

2) MIP 분석과 분류기준

본 논문에서 사용된 MIP 자료를 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 한국갤럽(Gallup Korea)의 인터넷 웹사이트²⁾에서 제공되는 1991년부터 2006년까지의 MIP 여론조사 결과를 토대로 하는 시계열자료가 이용되었다. 각 여론조사는 전국 성인 남녀(18세 또는 20세 이상)를 대상으로 실시되었으며 대부분의 경우 표본 크기는 1,000~1,500명 정도인 것으로 나타났다. 표본오차는 시기 별로 약간의 차이가 있었으나 유의미한 신뢰수준에서 전반적으로 미미한 것으로 나타났다.³⁾ 이 기간에 이루어진 MIP 여론조사 가운데 다양한 인구통계학적 세부 분석 없이 전체 응답자의 MIP 분석만 이루어진 경우와 MIP 질문에 대해 복수의 응답이 이루어진 경우를 제외한 총 40회의 MIP 여론조사 결과가 추출되었으며, 연도별로는 1997, 1999, 그리고 2005년을 제외하면 매년 최소 1회 이상 많게는 9회까지의 조사 자료가 분석되었다. 실제 여론조사에 사용된 MIP 질문 유형은 경우에 따라 어느 정도 차이는 있으나 전체 여론조사의 75%에서 “현재 우리나라가 당면한 여러 가지 문제 중 가장 시급히 해결해야 할 것은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 동일한 국가당면 과제를 묻는 질문이 사용되었다. 나머지의 경우 대부분 “차기 대통령이 (혹은 새 정부가) 우선

2) <http://www.gallup.co.kr>

3) 총 40회의 여론조사에 대한 표본오차는 95% 신뢰수준에서 2.2~4.1%(중앙값 2.5%, 평균 2.75%)로 나타났다.

적으로 해결해야 될 문제”와 같이 대통령이나 정부의 해결 과제를 묻는 질문 유형들이 이용되었다. 질문의 구체적인 형식에는 약간의 차이가 있으나 전반적으로 공중의 중요한 사회적 의제를 알아보는 MIP질문으로서의 타당성에는 큰 문제가 없는 것으로 판단된다.

수집된 MIP조사 자료들을 바탕으로 우선 전체 응답자들의 MIP빈도, 그리고 성별, 연령, 교육수준, 경제수준, 거주지역 등 다양한 사회계층별 MIP빈도 분석이 이루어졌다. 또한 조사시기별로 MIP 질문에 대한 매우 다양한 응답들이 관찰되었기 때문에 본 연구에서는 이들을 총 12개의 카테고리(카테고리)로 재분류하였다.⁴⁾ 예컨대, 1990년대 초의 경우 ‘민주화’나 ‘학생데모’와 같은 MIP분류기준이 한시적으로 사용되었으며 2000년대 중반에는 ‘빈부격차’나 ‘복합문제’ 등의 새로운 분류기준이 등장하게 된다. 따라서, 전체 응답들을 아우를 수 있는 포괄적인 MIP분류기준의 제시가 필요한 것으로 판단되었다. 이러한 세부적인 이슈들의 범주화에 대한 신뢰도 검증을 위해 시기별로 임의 표집된 세 개의 여론조사를 바탕으로 코더간 신뢰도분석을 실시하였다. 총 54개 이슈 항목의 범주화에 대한 코더 간 신뢰도(Cronbach's alpha)를 측정한 결과 .973이라는 거의 완벽한 신뢰도지수가 산출되었다.

3) MIP다양성과 H분석(H-statistic)

한편, 공중의 의제일치 정도를 측정하기 위한 의제의 다양성분석을 위해 새논의 H분석(H-statistic, Shannon & Weaver, 1949) 방법이 사용되었다. 일반적으로 이슈의 다양성을 구성하는 두 가지 요소로는 첫째, 얼마나 많은 종류의 이슈들이 설문응답자들에 의해 언급되었는가 하는 이슈 자체의 다양성 정도

4) 모든 MIP 응답은 크게 사회복지, 농수산업 분야, 환경/자원, 노동, 인권/여성/이주외국인, 과학기술, 사회질서, 경제, 외교(북한 관련 이슈 제외), 국방/통일/북한, 정치 관련 이슈, 기타 등의 기준에 따라 재분류되었으며, 이는 미국의 ANES(American National Election Studies)의 MIP 분류기준을 바탕으로, 수집된 한국갤럽자료에 대한 사전조사(pre-test)를 거쳐 수정 및 보완된 것이다.

와 둘째, 이렇게 언급된 이슈들이 얼마나 고른 응답률을 보였는가 하는 각 이슈 응답률의 동등성 정도를 들 수 있다. 즉, 응답된 이슈들의 종류가 많을수록 그리고 각 이슈들이 동일한 응답률을 보일수록 이슈 다양성은 커진다고 할 수 있으며, 반대로 응답된 이슈의 수가 적을수록 그리고 응답률이 하나의 이슈에 혹은 상대적으로 적은 수의 이슈에 집중될수록 이슈 다양성은 줄어들게 되는 것이다. 공중의제의 다양성을 측정하기 위한 H 분석방법은 이슈의 수와 응답비율이라는 두 가지 요소를 동시에 고려한 것으로서, 여러 선행 연구에서 사용되었으며 구체적인 수식은 다음과 같다(Chaffee & Wilson, 1977; Culbertson, 1992; McCombs & Zhu, 1995).

$$H = P_i \sum_{i=1}^n \left(\log_2 \frac{1}{P_i} \right)$$

여기서 P_i 는 i 번째 이슈를 MIP로 응답한 비율을 나타내며 n 은 전체 이슈 카테고리의 수가 된다. 이 수식에서는 밑을 2로 하는 로그리듬(logarithm)이 포함되어 있는데 밑수의 크기는 H 값의 상대적인 크기에 영향을 미치지 않으나 일반적으로 계산의 용이성을 위해 \log_2 를 사용하고 있다. 이 수식으로부터 우리는 이슈 카테고리의 수가 많을수록, 그리고 각 이슈의 응답비율이 유사할수록 H 값이 커짐을 알 수 있다. 따라서 최대의 H 값은 모든 이슈가 똑같은 응답비율을 차지할 때 산출될 수 있는데, 본 연구에서 사용되어지는 이슈 카테고리의 수는 총 11개(기타 제외⁵⁾)이므로 이 경우 최대값(H_{max} ⁶⁾)은 약 3.46이 될 것이다. 반면 이슈다양성의 최소값(H_{min} ⁷⁾)은 하나의 이슈가 100%

- 5) '기타'에 해당하는 응답유형으로는 '무응답' 혹은 '모름'으로 분류되거나 다른 범주에 포함될 수 없는 극소수의 응답들이 혼재되어 있으므로 이 이슈들을 다양성분석의 한 카테고리로 사용하는 것은 적절치 않은 것으로 판단된다. 기타에 해당하는 응답비율은 전체 여론조사평균 7.8%로 나타났다.
- 6) 본 연구의 경우 11개의 이슈가 각각 동일한 1/11의 응답비율을 보이게 된다면 $H = P_i \sum_{i=1}^n \left(\log_2 \frac{1}{P_i} \right) = \frac{1}{11} (\log_2 11) * 11 = 3.459$ 의 최대값을 가지게 된다. 일반적으로 최대값 $H_{max} = \log_2 n$ 으로 표현될 수 있다.

의 응답률을 보일 때 나타나게 되는데, 이 경우 H 값은 0이 된다. 따라서, 본 연구에서 관찰되는 공중의제의 다양성은 이론적으로 최소 0에서 최대 3.46의 값을 가지게 된다. 결국, H 값의 크기는 공중의제의 일치 정도를 나타내는 척도로서 활용될 수 있는데, 이 값이 커질수록 공중의 의제는 보다 다양한 이슈들을 반영하는 것이며 따라서 의제일치 정도는 낮아진다고 볼 수 있다.

5. 연구결과

1) 공중의제의 종류와 분포(연구문제 1)

본격적인 공중의제의 다양성 분석에 앞서 지난 16년간 공중들이 중요한 사회적 의제(MIP)로 응답한 이슈들은 무엇이었으며 이들의 시기별 분포는 어떠한지에 대한 공중의견의 전반적인 흐름을 알아볼 필요가 있을 것이다.

<표 1>은 주요 공중의제들에 대한 평균응답률과 이들이 MIP여론조사에서 1~3위를 차지한 빈도를 보여주고 있다. 우선 평균응답률을 살펴보면, 물가안정이나 경제성장과 같은 경제와 관련된 이슈들이 평균 42.32%로 현저히 높은 공중들의 관심사로 나타났으며, 복지 관련 이슈의 경우 17.26%, 그리고 정치 이슈가 14.62%로 그 뒤를 이었다. 평균응답률이 10%를 넘는 주요 이슈로서의 이 세 가지 의제에 대한 전체 응답률은 74.2%에 달해 우리 국민들의 중요한 사회적 의제는 대부분 이 소수들의 이슈들에 집중되고 있는 것으로 나타났다.⁸⁾ 특히, 경제 관련 이슈는 전체 40차례 중 34번의 여론조사에서

7) 하나의 이슈가 100%의 응답률을 보일 경우, $H_{min} = -\sum_{i=1}^n (p_i \log_2 \frac{1}{p_i}) = 1(\log_2 1) = 0$ 의 최소 값을 가지게 된다.

8) 공중의 주요한 사회적 의제(MIP)에 대한 절대적인 기준을 정하는 것은 여러 가지 사회적·정치적 배경과 문화에 따라 달라질 수 있으나 맥콤스(McCombs, 1997)는 일반적으로 응답률 10%를 주요 이슈로서의 최소응답률로 제시하고 있다. 본 연구에서도 응답률 10%를 기준으로 각 이슈들의 응답률을 관찰했을 때 이 기준 이하의 최대 이슈와 이상의 최소 이슈 간에 상당한 차이를 보이는 것으로 나타났다.

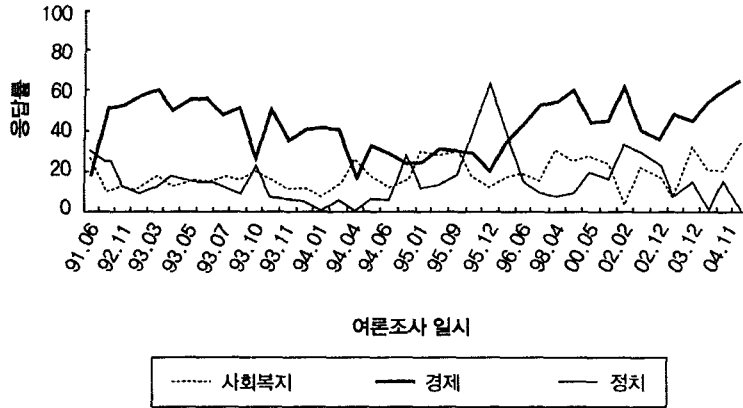
<표 1> 공중의 MIP 빈도 분석: 1991~2006

	평균 응답률	1위 의제빈도	1~3위 의제빈도
MIP			
사회복지	17.26	1	36
농수산업분야	6.91	0	5
환경/자원	3.58	1	4
노동	0.41	0	1
인권/여성/이주외국인	0.02	0	0
과학기술	0.00	0	0
사회질서	2.30	0	0
경제	42.32	34	39
외교(북한 관련 이슈 제외)	0.25	0	0
국방/통일/북한	4.55	0	7
정치 관련 이슈	14.62	4	28
모름/무응답/기타	7.80	0	0

MIP목록 1위에 올라 사회적 MIP로서 거의 절대적인 위치를 차지하는 것으로 분석되었다. 1~3위의 순위를 차지한 의제들의 빈도를 살펴보면 역시 경제 이슈가 39회로 가장 높은 빈도를 보였으며 복지와 정치 관련 이슈가 각각 36회와 28회로 평균응답률의 순위와 동일하게 나타났다. 그 외 농업분야와 환경 및 자원 관련 이슈가 각각 5회와 4회의 1~3위 의제빈도를 보였다.

한편, 세 가지 주요 사회적 의제들의 MIP응답률 추이를 살펴보면 시기별로 상당한 부침의 양상을 보이고 있다(<그림 1>⁹⁾). 먼저 경제이슈를 보면, 시기와 상관없이 대체로 가장 높은 응답률을 보이고 있으나, 이런 경향은 특히 1990년대 초반 및 IMF가 시작된 1997년 말부터 2006년 현재까지 두드러지는 것으로 나타났다. 정치 이슈의 경우, 1995년 6월 지방선거 이후 7월 새천년국민회의의 그리고 12월 신한국당 창당 등과 때를 같이해 동년 12월 여론조사에서

9) 도표에서 분석된 여론조사 시기는 총 40회이나 시각적인 문제로 인하여 총 20회의 날짜만 표기되었다.



<그림 1> 공중의 주요 MIP에 대한 응답률 추이: 1991~2006



<그림 2> 10% 이상 응답률을 획득한 MIP의 빈도: 1991~2006
(M=2.95, SD=0.81)

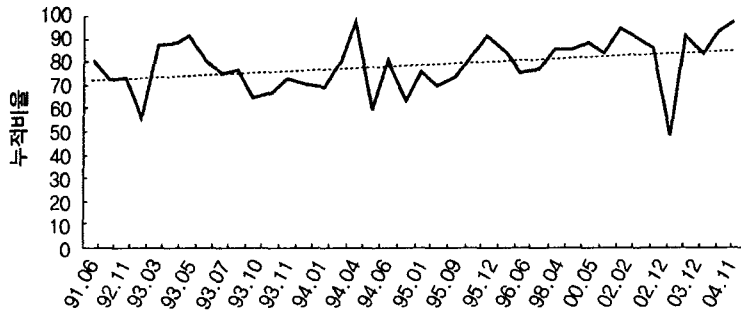
62.7%라는 기록적인 MIP 응답률을 보인 이후 2002년 대통령선거를 전후해 또 다시 상대적으로 높은 응답률을 보인 것으로 관찰되었다. 복지 관련 이슈의 경우 다른 이슈에 비해 보다 꾸준한 응답률을 보인 것으로 판단되며 가장 최근인 2006년 6월 조사에서 가장 높은 32.5%의 응답률을 보였다. 주목할 점은 경제이슈의 경우 1994년 초부터 1996년 중순 사이에서 응답률의 하락세

를 보이고 있는 반면, 같은 기간 복지와 정치 이슈의 경우 상대적인 강세를 나타냈다. 이러한 경향은 사회적 의제들의 상호경쟁성을 강조한 주(Zhu, 1992)의 제로섬(zero-sum) 가설을 어느 정도 뒷받침하는 결과라고 할 수 있다. 실제 해당 이슈들의 응답률 추이 간 상관관계수(Pearson r)를 분석했을 때 모든 경우에서 부정적인 상관관계수가 산출되었으며, 특히 경제와 정치 이슈 간의 부정적 상관관계수($r=-.35$, $p=.027$)는 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 이는 다양한 이슈들이 공중들의 주목을 획득함에 있어 상호 경쟁적인 관계에 있으며 한 이슈의 현저성 제고는 일정 부분 다른 이슈의 현저성 저하로 연결된다는 것을 암시하고 있다. 특히, 경제이슈와 정치 이슈의 이슈 현저성은 상당 부분 상호대체적인 성격을 띠는 것으로 판단된다.

2) 공중의제의 다양성분석(연구문제 2)

그렇다면 사회적 의제의 중요성에 대한 공중의 의견일치는 실제로 어느 정도 이루어지고 있으며 이의 시기별 추이는 어떠한가? <그림 3>은 최소 10% 이상의 응답률을 보인 이슈들의 빈도를 시기별로 보여주고 있다. 적게는 1개에서부터 많게는 5개까지의 이슈들이 10% 이상의 공중들로부터 MIP로 언급되었으며, 전체적으로는 평균 2.95개의 이슈들이 10% 이상의 MIP응답률을 보였다. 또한 최소 10% 응답률을 보인 이슈빈도의 시기별 추이에 대한 회귀분석(OLS)을 보면 시간이 지날수록 이 주요 이슈들의 수가 약간 줄어들고 있는 것으로 나타났으나 통계적 유의미성은 없는 것으로 분석되었다 ($B=-.013$, $SE=.011$, $sig.=.319$).

주요 이슈로서의 MIP빈도는 시간이 흐를수록 다소 줄어든 반면, ‘주요MIP’에 대한 누적응답비율은 오히려 과거에 비해 늘어나는 경향이 발견되었다 (<그림 3>). 이른바 10% MIP들의 응답률의 합을 분석한 결과에서, 시기별 누적응답률은 적게는 48.1%부터 많게는 97.7%까지의 변동 폭을 보이고 있으

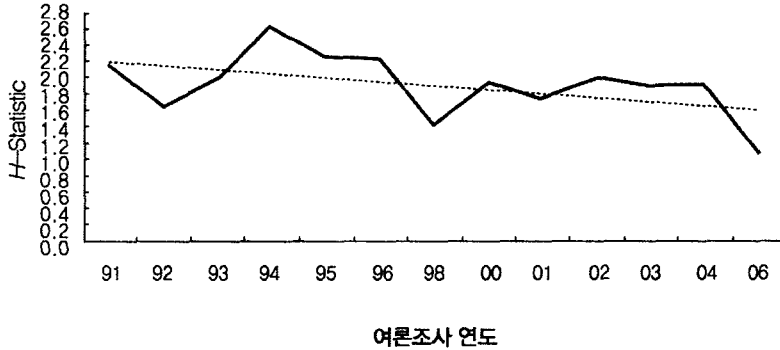


여론조사 일시

<그림 3> 10% 이상의 응답률을 획득한 MIP의 누적비율: 1991~2006
(M=79.29, SD=11.62)

며 전반적으로 점점 많은 공중들이 10% MIP들을 중요한 사회적 의제로 생각하는 것으로 나타났다. 시간의 흐름에 따른 누적비율의 회귀분석은 이러한 뚜렷한 누적비율의 증가세를 뒷받침하고 있다($B=.348$, $SE=.151$, $sig.=.027$). 즉, 주요 MIP의 빈도와 누적응답률분석은 과거에 비해 상대적으로 적은 수의 사회적 의제들에 대해 보다 많은 수의 공중들이 그 중요성에 대한 공적 합의를 이루고 있음을 예시해준다 하겠다. 또한, 누적응답비율의 전체 평균은 79.3%로 주요 이슈들에 대한 한국 공중들의 의제일치 정도는 매우 높은 것으로 나타났는데, 이는 미국의 경우인 평균 2.21개의 10% MIP들에 대한 누적응답비율 57.4%에 비해 상대적으로 높은 수치로 판단된다.¹⁰⁾ MIP의 중요성에 대한 공중의 사회적 합의정도가 심화되어 가는 경향은 연도별 의제의 다양성 분석(H -statistic)에서 보다 구체적으로 나타나고 있다(<그림 4>). 각 여론조사에서 응답된 의제들의 수와 의제 간 응답률의 분포 정도를 바탕으로 하는 H 분석은 얼마나 다양한 이슈가 얼마나 고른 응답률을 보였는가를 측정함으

10) 해당 수치들은 1989년 8월부터 1997년 1월까지 미국 갤럽(Gallup, Inc.)에서 실시한 28번의 MIP여론조사 결과를 토대로 계산한 것이다. 다만, 여론조사 시기 및 MIP항목의 수와 종류에 있어서 일정 부분 본 연구와 차이가 있음은 주지할 필요가 있을 것이다.



<그림 4> 공중의제의 연도별 다양성 추이: 1991~2006
($M=1.89$, $SD=0.40$)

로써 공중들이 가지고 있는 의제의 다양성을 계량화하는 작업이다. 즉, 이슈의 수가 많고 이슈별 응답률의 분포가 고를수록 H 값은 커지며, H 값이 크다는 것은 그만큼 공중들이 보다 다양한 의제들을 가지고 있음을 의미한다. 각 연도 별 H 값의 추이를 파악하기 위해 해당 연도의 평균 H 값을 분석한 결과, 1.03~2.58의 변동 폭을 보였으며, 전체 평균은 1.89로 나타났다. 이는 0에서 1까지의 범위로 표준화시켰을 때 0.55에 해당하는 값이다. 이러한 결과는 비교적 최근인 1980~1994년 사이의 미국 공중을 대상으로 하는 표준화된 다양성지수의 평균인 .84에 비해 상당히 낮은 것으로 판단된다(McCombs & Zhu, 1995). 여론조사의 시기와 구체적인 이슈카테고리에 있어서의 차이가 어느 정도 차별적인 영향을 미칠 수는 있으나, 전반적으로 한국 공중의 의제일치 정도는 미국 공중에 비해 상대적으로 높은 것으로 보인다. 또한 <그림 4>에서 보이듯, 시간이 흐를수록 연도별 H 값은 감소하는 경향을 보이고 있는데($B=-.051$, $SE=.026$, $sig.=0.73$), 이는 한국 공중의 의제 다양성이 과거에 비해서 줄어들고 있음을 의미한다. 중요한 의제에 대한 공중의 사회적 합의가 뉴스미디어의 의제설정 기능에 의해 분명히 영향 받고 있다면, 이상에서 보이는 공중의제의 다양성분석결과는 점점 증대되어 가는 뉴스미디어의

<표 2> 성별, 연령, 교육수준, 경제수준, 거주지역에 따른
공중 MIP의 다양성분석(H-statistic)

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2006	평균
성별	남	2.02	1.71	1.99	2.47	2.24	2.24	1.44	1.94	1.28	1.96	1.58	1.76	1.06	1.82
	여	2.21	1.64	1.92	2.44	2.27	2.16	1.30	1.83	1.66	1.94	1.76	1.79	1.00	1.84
연령	20대	2.08	1.64	1.97	2.44	2.21	2.17	1.26	1.79	1.68	2.01	2.03	1.91	1.08	1.87
	30대	2.04	1.67	1.78	2.38	2.20	2.02	1.34	1.78	1.53	1.81	1.66	1.81	0.96	1.77
	40대	2.10	1.56	1.89	2.64	2.23	2.05	1.35	1.89	1.22	1.90	1.76	1.74	1.06	1.80
	50대 이상	2.18	1.76	2.08	2.48	2.33	2.42	1.53	2.05	1.80	2.04	1.85	1.62	1.01	1.93
교육 수준	초졸 이하	2.18	1.88	2.07	2.36	2.3	2.43	1.56							2.11
	중졸	2.16	1.80	1.97	2.47	2.42	2.27	1.34		1.83	2.06	1.88	1.52		1.97
	고졸	2.13	1.59	1.86	2.42	2.22	1.98	1.27		1.63	1.89	1.84	1.39		1.84
	대재 이상	1.81	1.58	1.86	2.42	2.09	2.10	1.35		1.62	1.93	1.8	1.94		1.86
경제 수준	상층	1.98		1.72	2.46	2.42	1.94		1.67	1.61	0.97	1.67	1.99	0.98	1.76
	중층	2.13		1.75	2.43	2.23	2.00		1.80	1.62	1.18	1.67	1.78	1.08	1.79
	하층	2.25		1.96	2.53	2.34	2.21		2.08	1.85	1.21	1.71	1.69	0.97	1.89
거주 지역	대 도시	2.05	1.16	1.82	2.39	2.09	2.03	1.29	1.76	1.56	1.88	1.89	1.88	0.99	1.75
	중소 도시	2.01	1.21	1.9	2.46	2.14	2.08	1.29	1.84	1.72	1.96	1.77	1.67	1.10	1.78
	읍면	2.19	1.23	2.02	2.39	2.45	2.45	1.53	2.09	1.89	2.07	1.85	1.60	0.94	1.90

사회적 역할에 대한 중요한 단서가 될 수 있을 것이다.

3) 다양한 사회구성원들 간의 공중 의제 일치 정도(연구문제 3)

한편, 다양한 인구학적 변인들에 따른 공중의 의제일치 정도에 대한 분석은

이러한 뉴스미디어의 의제설정 기능에 대한 보다 구체적인 추론을 가능케 한다. 다양한 사회구성원들 간의 공적 의제에 대한 합의가 어느 정도 이루어지고 있는지를 살펴보는 것은 뉴스미디어가 가지는 사회적 역할의 중요성에 대한 간접적인 바로미터가 될 수 있기 때문이다. <표 2>는 공중의제 다양성의 연도별분석을 나타낸 것으로, 성별, 연령, 교육수준, 경제수준, 그리고 거주지역별 H값의 분포를 보여주고 있다. 시기별 여론조사에 따라 특정변인들에 대한 설문이 이루어지지 않은 부분이 있기 때문에 해당 연도에 따라 구체적인 변인별 분석이 일부 생략되었다. 앞선 전체 공중의 집합적 의견에 대한 분석과 마찬가지로, 분석기준에 관계없이 전반적으로 시간이 흐름에 따라 공중의제의 다양성은 줄어들고 있는 것으로 관찰되었다. 우선, 성별 분석에서는 남녀 간 의제의 다양성 차이는 거의 발견되지 않았으며, 연령별 분석에서는 20대와 50대에 비해 30~40대에서 상대적으로 높은 의제일치 정도를 보여 연령수준에 따른 H값의 일차원적인 패턴은 발견되지 않았다.

그러나 교육수준별 분석을 보면, 대체로 학력이 높을수록 MIP에 대한 사회적 합의의 정도가 높은 것으로 나타났다(초졸 이하 2.11, 대재 이상 1.86). 일반적으로 교육수준과 뉴스미디어노출이 높은 상관관계를 가진다고 볼 때(Erbring et al. 1980; MacKuen and Coombs, 1981; Wanta, 1997), 교육수준이 높은 응답자들의 경우 미디어의제에 대한 접근빈도가 높아짐에 따라 보다 강력한 뉴스미디어의 의제설정효과를 경험하는 것으로 보인다. 경제수준별 분석에서도 일정한 패턴이 발견되고 있는데 즉, 경제적 수준이 높아질수록 공적 의제의 중요성에 대한 합의의 수준 역시 높아지는 것으로 관찰되었다(하층 1.89, 상층 1.76). 실질적으로 교육수준과 함께 경제력 또한 미디어 이용에 있어서 중요한 변수로 작용하는데, 경제적 수준에 따른 의제일치 정도의 향상 역시 미디어에 대한 노출과 경제적 수준 간의 밀접한 상관관계에 일정 부분 기인한다고 볼 수 있다. 미디어이용과 경제적 수준 간의 정적 관련성은 일찍이 지식격차이론가들에 의해 널리 검증된 바 있는데, 사회경제적 지위는 뉴스프로그램을 포함하는 다양한 미디어 콘텐츠에 대한 중요한 노출 동인으로 나타나고 있다(Lazarsfeld, 1940; Bishop, Oldendick & Tuchfarber, 1978; Cook et

al., 1975; Tichenor, Donohue & Olien, 1970). 거주지역별 H 값 분석에서도 흥미로운 결과가 도출되었는데, 거주하는 지역사회의 규모가 클수록 공중의 제의 일치 정도는 높아지는 것으로 나타났다(읍면 단위 1.90, 대도시 1.75). 다시 말해, 대도시 거주자들의 경우 중소도시나 읍면 단위 거주자들에 비해 MIP의 중요성에 대한 상대적으로 일치된 의견을 보이고 있는 것이다. 이런 결과는 앞서 이루어진 경제적 수준이나 교육수준별 분석과도 어느 정도 관련성이 있는 것으로 판단되는데, 실제 대도시 거주자들의 경우 중소도시나 군 단위 거주자들에 비해 평균 가구소득이 높았으며, 또한 인터넷과 같은 첨단미디어뿐만 아니라 TV와 같은 전통적인 미디어의 이용 시간도 더 많은 것으로 나타났다(정보통신부, 2003, 2005; 한국방송광고공사, 2006). 본 연구에서는 이러한 여러 가지 인구사회학적 변인 및 미디어 이용 행태에 대한 개인자료(individual level data)의 부재로 인해 이 변인들과 의제 다양성 간의 관련성에 대한 정밀한 통계분석은 이루어지지 않았다. 하지만 이상의 집합자료(aggregate level data)에 대한 분석결과는 공중들이 사회적 의제에 대한 공격합의를 이룸에 있어 다양한 인구사회학적 요인들과 이에 따른 미디어 이용수준이 유의미한 중재변인으로 작용하고 있음을 충분히 암시한다고 하겠다.

6. 결론

본 연구의 주요 목적은 한국 공중의 사회적 의제에 영향을 미치는 다양한 독립변인들에 대한 규명이라기보다는, 한국 공중이 중요하게 생각하고 있는 사회적 의제(MIP)들은 무엇이며, 이러한 MIP의 중요성에 대한 공중의 사회적 합의는 시기별로 그리고 다양한 사회계층들 사이에서 어느 정도 이루어지고 있는지를 알아보기 위한 탐색적 작업이라 할 수 있다. 특히, 본 연구에서는 뉴스미디어가 제공하는 콘텐츠, 즉 뉴스미디어의 의제에 대한 분석이 결여되어 있으므로 사회적 이슈들의 중요성에 대한 공중의 합의가 뉴스미디어에 의한 직접적인 영향의 결과라고 단언하기에는 무리가 따른다. 그럼에도 불구하고

하고 다양한 문화적·정치적·지리적 배경에서 이루어진 수많은 의제설정연구들은 뉴스미디어가 공중의 의제를 설정한다는 공통된 연구결과를 제시해 왔다(James & Dearing, 1996; McCombs, 2004). 따라서 이러한 이론적 배경과 본 연구의 결과들은 뉴스미디어의 순향적 의제설정 기능의 사회적 의미에 대한 조심스런 추론들을 가능케 할 것이다.

우선 연구결과들을 간략히 정리하자면, 한국 공중들의 MIP목록에는 주로 경제, 사회복지 그리고 정치 관련 이슈들이 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 경제이슈는 응답자들의 절반에 가까운 42% 이상이 가장 중요한 국가적 의제로 언급한 것으로 분석되었다. 또한 장기간의 시계열자료를 바탕으로 주요 이슈들 간의 응답률 추이를 분석한 결과 이슈현저성의 제로섬(zero-sum) 현상도 탐지되었다. 공중의제의 일치 정도를 알아볼 수 있는 의제의 다양성분석(*H*-statistic)에서는 일정한 변동의 폭에도 불구하고 장기간에 걸쳐 상당히 높은 의제일치 정도를 보여주었다. 이는 미국 공중의 의제일치 정도와 비교했을 때 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 이뿐만 아니라 한국 공중의 의제다양성은 과거에 비해 어느 정도 줄어들고 있는 것으로 관찰되었으며, 이러한 감소는 다양한 사회계층에서 나타나는 전반적인 현상으로 보인다. 그러나 교육수준, 경제수준, 그리고 거주지역에 따른 여러 사회계층들 사이에서 상이한 의제다양성이 나타난 것은 주목할 만하다. 즉, 교육수준이 증가할수록, 사회경제적 수준이 높을수록, 그리고 거주지역의 단위가 클수록 보다 높은 의제일치현상이 관찰되었다. 이러한 결과는 해당 변인들과 미디어 노출이라는 요인 간의 정적인 관계에 어느 정도 기인하는 것으로 추측된다.

의견의 다양성은 민주주의가 추구하는 핵심적인 가치이다. 하지만 중요한 사회적 이슈들에 대한 합의가 결여된 다양성은 오히려 민주주의의 효율성을 떨어뜨리게 될 것이다. 거트만과 톰슨(Gutmann & Thomson, 2004)이 언급한 민주주의의 결정성(decisiveness) 문제는 민주주의라는 시스템의 효율적 운용에 있어서 사회적 합의 도출의 중요성을 강조한 것이라 할 수 있다. 이러한 결정성의 측면에서 본다면, 본 연구의 결과는 적어도 공적 의제들의 중요성에 대한 한국 공중들 사이에서의 사회적 합의가 원만한 수준에서 도출되고 있음을

나타낸다. 이는 중요한 사회적 이슈들과 관련하여, 정보제공자로서의 뉴스미디어의 사회적 기능과 공중들의 정보 습득 및 상호 커뮤니케이션의 과정이 어느 정도 원활하게 이루어지고 있다는 것을 암시해준다. 그러나 무엇이 중요한 사회적 이슈인지에 대한 사회구성원들 간의 전반적으로 높은 합의수준에도 불구하고, 교육, 경제력, 그리고 거주지역 등에 따른 차별적인 합의의 정도는 공적 이슈에 대한 공중들의 인식에 영향을 미치는 다양한 사회적 요인들에 대한 후속적인 탐구의 필요성을 제기하고 있다. 사회적 여건이 다른 계층들 사이에서 발생하는 공적 의제에 대한 인식의 차이는 보다 바람직한 공공 이슈에 대한 공적 토론과 합의 도출 과정에 있어서 반드시 고려되어야 할 요소인 것이다. 특히, 공중 의제에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 공중들의 뉴스미디어 이용 혹은 정보접근성이 이러한 사회적 요인들과 구체적으로 어떤 관련성이 있는지에 대한 정밀한 분석이 이루어질 필요가 있을 것이다. 이는 뉴스미디어의 의제설정(*agenda setting*)이라는 사회적 기능이 가지고 있는 함의들을 보다 다양한 측면에서 논의할 수 있는 계기가 될 것이기 때문이다.

본 연구의 제한점에 대한 논의 또한 연구결과와 타당한 해석에 있어서 도움이 될 것이다. 우선, 자료 분석에 있어서 구체적인 개인자료의 분석 없이 집합자료의 분석결과에 의존함으로써 공중의제의 다양성에 미치는 영향들에 대한 구체적인 검증이 이루어지지 못했다. 이는 전반적인 공중의제의 분포와 그 다양성의 추이에 대한 분석에도 불구하고 그러한 다양성이 형성 되는 과정에 대한 분석이 결여되었음을 의미한다. 한편, 여론조사 결과에 대응하는 뉴스미디어의 콘텐츠 분석이 이루어지지 않았다는 것 또한 연구결과와 함의를 논함에 있어서 제한점으로 작용하고 있다. 비록 장기간의 공중의제에 대한 자료 분석으로 인해 해당 기간의 뉴스 분석이 현실적으로 많은 노력을 필요로 하지만, 이에 대한 분석은 궁극적으로 공중의제일치에 있어서 뉴스미디어의 사회적 역할에 대한 보다 심도 있는 논의를 가능케 할 것으로 판단된다. 그러나 이러한 제한점들도 불구하고, 본 연구는 16년이라는 장기간의 시계열자료를 바탕으로 하는 한국 공중의 사회적 의제(MIP)에 대한 체계적 분석이라는 점에서 주요 학술적 의미를 지닌다 할 수 있다. 특히 정치커뮤니케이션 및

여론 관련 분야에서 시도되는 탐색적 노력의 일환으로 장기간의 공중의제에 대한 기초자료를 마련하였다는 점은 후속 연구를 위한 중요한 토대가 될 것으로 판단된다.

■ 참고문헌

- 이건호 (2006). 한국 인터넷 매체들의 상호 의제 설정 효과: 8개 온라인 신문의 내용분석을 중심으로. 『한국언론학보』, 제50권 4호, 200~227.
- 이민웅 (2005). 속의민주주의 4차원과 언론 역할. 『한국언론학보』, 제49권 6호, 342~372.
- 정보통신부 (2003). 『2003년 6월 기준 정보화실태조사』.
- _____ (2005). 『2004년 하반기 정보화실태조사』.
- 한국방송공사 (2006). 『2006 소비자 행태 조사(Media & Consumer Research)』
- 황용석 (2000). 중앙일간지의 초판 신문 비교관행에 관한 연구-기사표준화에 미치는 영향을 중심으로. 『한국언론학보』, 제44권 4호, 201~247.
- Althaus, S. L. (1998). Information effects in collective preferences. *American Political Science Review*, 92(3), 545~558.
- Bennet, S. E. (1989). Trends in Americans' political information. *American Politics Quarterly*, 17(4), 422~435.
- Berelson, B. R., Lazarsfeld, P. F. & McPhee, W. N. (1954). *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bishop, G. F., Oldendick, R. W. & Tuchfarber, A. J. (1978). Debate watching and the acquisition of political knowledge. *Journal of Communication*, 28(4), 99~113.
- Breed, W. (1980). *The newspaperman, news and society*. New York: Arno Press Inc.
- Breen, M. J. (1997). A cook, a cardinal, his priests, and the press: Deviance as a trigger for intermedia agenda setting. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 74(2), 348~356.

- Brewer, M. & McCombs, M. (1996). Setting the community agenda. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 73, 7~16.
- Brosius, H. & Kepplinger, H. M. (1992). Linear and Nonlinear Models of Agenda-setting in Television. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 36(1), 5~23.
- Chaffee, S. H. & Wilson, D. G. (1977) Media rich, media poor two studies of diversity in agenda-holding. *Journalism Quarterly*, 54(3), 466~476.
- Cohen, B. (1963). *The Press and Foreign Policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Converse, P. E. (1964). The nature of belief systems in mass publics. In D. Apter (Ed.), *Ideology and discontent* (pp. 206~261). New York: Free Press.
- ____ (1975). Public opinion and voting behavior. In F. I. Greenstein and N. W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, 4. Reading, MA: Addison-Wessley.
- Cook, T. D., Appleton, H., Conner, R. F., Shaffer, A., Tamkin, G. & Weber, S. J. (1975). *Sesame Street Revisited: A Case Study in Evaluation Research*. New York: Russell Sage Foundation.
- Culbertson, H. M. (1992). Measuring agenda diversity in an elastic medium: Candidate position papers. *Journalism Quarterly*, 69(4), 938~946.
- Dearing, J. W. & Rogers, E. M. (1996). *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Delli Carpini, M. X. & Keeter, S. (1993). Measuring political knowledge: Putting first things first. *American Journal of Political Science*, 37(4), 1179~1206.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- ____ (1972). Up and down with the ecology: The 'issue-attention' cycle. *Public Interest*, 28, 38~50.
- Erbring, L., Goldenberg, E. N. & Miller, A. H. (1980). Front-page news and real-world cues: A new look at agenda-setting by the media. *American Journal of Political Science*, 24, 16~49.
- Fishkin, J. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New heaven: Yale University Press.
- ____ (1995). *The voice of the people*. New heaven: Yale University Press.
- Gans, H. J. (1971). *Deciding what's news*. New York: Pantheon Books.
- Grey, D. L. (1996). Decision-making by a reporter under deadline pressure. *Journalism*

- Quarterly*, 43, 419~428.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton Univ. Press.
- Iyengar, S. & Kinder, D. R. (1987). *News that matters: Television and American opinion*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Iyengar, S., Peters, M. D. & Kinder, D. R. (1982). Experimental demonstrations of the “not-so-minimal” consequences of television news programs. *American Political Science Review*, 76, 848~858.
- Ku, G., Kaid Lee, L. & Pfau, M. (2003). The impact of web site campaigning on the traditional news media and public information processing. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 80(3), 528~547.
- Lasorsa, D. L. & Wanta, W. (1990). Effects of personal, interpersonal and media experiences on issue salience. *Journalism Quarterly*, 67, 804~813.
- Lee, B., Lancendorfer, K. & Lee, K. (2005). Agenda-Setting and the Internet: The intermedia influence of internet bulletin boards on newspaper coverage of the 2000 general election in South Korea. *Asian Journal of Communication*, 15(1), 57~71.
- Lim, J. (2006). A cross-lagged analysis of agenda setting among online news media. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 83(2), 298~312.
- Lippmann, W. (1922). *Public opinion*. New York: Macmillan.
- Lopez-Escobar, E., Llamas, J. P., McCombs, M. & Lennon, F. R. (1998). Two Levels of Agenda Setting Among Advertising and News in the 1995 Spanish Elections. *Political Communication*, 15, 225~238
- Lupia, A. (1994). Shortcuts versus encyclopedia: Information and voting behavior in California insurance reform elections. *American Political Science Review*, 88, 63~76.
- Luskin, R. C. (1990). Explaining political sophistication. *Political Behavior*, 12, 331~361.
- _____. (2002). From denial to extenuation (and finally beyond): Political sophistication and citizen performance. In J. H. Kuklinski (ed.), *Thinking about political psychology*. New York, NY: Cambridge University Press.

- MacKuen, M. B. & Coombs, S. L. (1981). *More than news: Media power in public affairs*. Beverly Hills, CA: Sage.
- McCombs, M. & Bell, T. (1996). The agenda setting role of mass communication. In M. Salwen & D. Stacks (eds.), *An integrated approach to communication theory and research*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- McCombs, M. & Shaw D. L. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176~187.
- McCombs, M. & Zhu, J. (1995). Capacity, diversity, and volatility of the public agenda. *Public Opinion Quarterly*, 59, 495~525.
- McCombs, M. (1997). Building consensus: The news media's agenda-setting roles. *Political Communication*, 14, 433~443.
- _____ (2004). *Setting the agenda: The mass media and public opinion*. Cambridge, UK: Polity.
- McCombs, M., Llamas, J. P., Lopez-Escobar, E. & Rey, F. (1997). Candidate image in Spanish elections: Second-level agenda-setting effects. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 74(4), 703~717.
- McCombs, M., Shaw, D. L. & Weaver, D. (1997). *Communication and democracy: Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Merritt, D. (1998). *Public journalism and public life: Why telling the news is not enough*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Miller, G. (1956). The magical number seven, plus or minus two. *Psychological Review*, 63, 81~97.
- Miller, J. M. & Krosnick, J. A. (2000). News media impact on the ingredients of presidential evaluations: Politically knowledgeable citizens are guided by a trusted source. *American Journal of Political Science*, 44(2), 301~315.
- Min, Y., Ghanem, S. I. & Evatt, D. (2007). Using a split-ballot survey to explore the robustness of the 'MIP' question in agenda-setting research: a methodological study. *International Journal of Public Opinion Research*.
- Mullins, L. E. (1977). Agenda-setting and the young voter. In D. L. Shaw & M. E. McCombs (Eds.), *The emergence of American political issues: The agenda-setting*

- function of the press* (pp. 133~148). St. Paul, MN: West Publishing.
- Neuman, W. R. (1990). The threshold of public attention. *Public Opinion Quarterly*, 36, 176~87.
- Popkin, S. L. (1994). *The reasoning voter: Communication and persuasion in presidential campaigns*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Pritchard, D. & Berkowitz, D. (1993). The limits of agenda setting: The press and political responses to crime in the United States, 1950~1980, *International Journal of Public Opinion Research*, 5(1), 86~91.
- Protest, D. L., Cook, F. L., Curtin, T. R., Gordon, M. T., Leff, D. R., McCombs, M. E. & Miller, P. (1987). The impact of investigative reporting on public opinion and policymaking: Targeting toxic waste. *Public Opinion Quarterly*, 51, 166~185.
- Reese, S. D. & Danielian, L. H. (1989). Intermedia influences and the drug issue: Converging on cocaine, in P. J. Shoemaker (Ed.), *Communication campaigns about drugs*. Hillside, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Roberts, M. & McCombs, M. (1994). Agenda setting and political advertising: Origins of the news agenda. *Political Communication*, 11, 249~262.
- Roberts, M., Wanta, W. & Dzwo, T. H. (2002). Agenda setting and issue salience online. *Communication Research*, 29, 452~465.
- Rogers, E. M., Dearing, J. W. & Chang, S. (1991). Media coverage of technology issues: Ethiopian drought of 1984, AIDS, Challengers and Chernobyl. In L. Wilkens & P. Patterson (Eds.), *Risky business: Communicating issues of science, risk and public policy* (pp. 75~96). New York: Greenwood.
- Shannon, C. E. & Weaver, W. (1949). *The mathematical theory of communication*. Urbana University of Illinois Press.
- Shaver, M. A. & Lacy, S. (1999). The impact of intermedia and newspapers. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 76(4), 729~774.
- Shaw D. L. & Martin, S. E. (1992). The function of mass media agenda setting. *Journalism Quarterly*, 69, 902~920.
- Shaw, D. L. & McCombs, M. (1977). *The emergence of American political issues: The agenda-setting function of the press*. St. Paul, MN: West.

- Shoemaker, P. J., and Reese, S. D. (1996). *Mediating the message: Theories of influences on mass media content*. White Plains, NY: Longman.
- Sigal, L. V. (1973). *Reporters and officials: The organization and politics of news making*. Lexington, MA: D. C. Heath and Company.
- Smith, E. R. (1989). *The unchanging American voter*. Berkeley: University of California Press.
- Smith, T. W. (1980). America's most important problem-A trend analysis, 1946~1976. *Public Opinion Quarterly*, 44, 164~180.
- Sniderman, P., Brody, R. & Tetlock, P. (1991). *Reasoning and choice: Explorations in political psychology*. New York: Cambridge University Press.
- Takeshita, T. (1993). Agenda setting effects of the press in a Japanese local election. *Studies of Broadcasting*, 29, 193~216.
- Thomas, P. B. (2001). Intermedia agenda setting in the 1996 presidential election. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 78(1), 26~44.
- Tichenor, P. J., Donohue, G. A. & Olien, C. N. (1970). Mass media flow and differential growth in knowledge. *Public Opinion Quarterly*, 34(2), 159~170.
- Wanta, W. (1997). *The public and the national agenda: How people learn about important issues*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Zhu, J. & Boroson, W. (1997). Susceptibility to agenda setting: A cross-sectional and longitudinal analysis of individual differences. In M. E. McCombs, D. L. Shaw & D. Weaver (Eds.), *Communication and democracy: Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*(pp. 69~83), Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Zhu, J. (1992). Issue competition and attention distraction: A zero-sum theory of agenda-setting. *Journalism Quarterly*, 69, 825~836.

Consensus-Building on Most Important Problems: Analysis of Gallup Data from 1991 to 2006

Sung-Tae Ha

Post-doc Researcher

School of Journalism of Communications, Kyung Hee University

Eui-Hyun Cho

Master's Student

Graduate School of Journalism of Communications, Kyung Hee University

Based on the theory of news media's agenda-setting function, this study analyzed Korean public's most important problems (MIP) and the degree of public consensus on the importance of those MIP's. The analysis was done in terms of both time and social strata. According to the findings, economy, social welfare, and political issues were in the top tier of the MIP list. The analysis of issue diversity (H-statistic) also demonstrated a relatively high degree of agenda consensus among Korean public despite some fluctuation in the consensus level, which appears to be higher than that among the American public. A decrease in the degree of agenda consensus with the passage of time appeared to be a general phenomenon across diverse social strata. However, the degrees of consensus-building were different in light of education, socioeconomic status, and the size of residential area. Those who are more educated, have more economic power, and live in a larger city had more chances to experience agenda consensus. These results seem to be basically attributable to the presumed positive relationship between these demographic variables and media exposure. The different degrees of public consensus according to the different levels of those demographic variables suggest that a closer investigation into the various influences on the importance of public issues among the respondents should be done in future studies.

Key words: agenda setting, MIP, issue diversity, public consensus