



공공장소 음주규제 정책에 대한 시민반응 : 온라인 기사 댓글 내용분석

이지현^{*}, 김광기^{**}, 제갈정^{***}, 유승현^{*****†}

^{*}서울대학교 보건대학원 보건학과, ^{**}인제대학교 보건대학원, ^{***}이화여자대학교, ^{****}서울대학교 보건환경연구소

Public response to a bill of designating public alcohol-free zones : A content analysis of comments to online news

Jihyun Lee^{*}, Kwang Kee Kim^{**}, JeKarl Jung^{***}, Seunghyun Yoo^{*****†}

^{*}Department of Public Health Science, Graduate School of Public Health, Seoul National University,

^{**}Inje University, ^{***}Ewha Womans University, ^{****}Seoul National University Institute of Health and Environment

Objectives: This study is to analyze public response to a bill of designating public alcohol-free zone expressed in the forms of comments and social endorsement cues of an online news article. **Methods:** The data were 711 valid comments and social endorsement cues on an online article about the proposal of a regulation banning alcohol drinking in public places of Seoul, published on the portal site NAVER and DAUM in June 2016. The comments were analyzed and categorized into four types: supporting the policy, questioning the policy, opposing to the policy, and suggesting policy alternatives. **Results:** As results of the study, 48% of the comments supported a bill of designating public alcohol-free zones, and only 9% of the comments opposed. Specifically, support for policies to regulate harm to others was high, but acceptance of policies that directly restricted drinking, such as alcohol-price increase or restrictions on sales hours and places, was low. **Conclusions:** The results of this study can be used as a basis for the policy to reduce negative effects of drinking in the public place. Alcohol policy should be strengthened to lower the availability of alcohol such as public place drinking regulations.

Key words: alcohol regulation, public place drinking, alcohol policy, content analysis, online news

I. 서론

음주는 개인의 건강에 해로운 영향을 미칠 뿐만 아니라, 사회적으로도 위해성을 갖기 때문에 중요 건강증진 정책 과제로 다뤄지고 있다. 음주 폐해는 음주자에게만 한정되는 것이 아니라 제삼자의 사고나 사망을 초래할 수 있으며 동시에 사회 전체의 경제발전 및 사회발전에 장애가 되는 외부효과가 존재한다(Room et al., 2010). 이런 이유 때문에 개인의 음주 행동과 이를 결정하는 사회적 물리적 환경을 개선하려는 정책 개입이 필요한 것이다. 대표적인 간접 음주 폐해로는 음주로 인한 폭력, 음주운전 교통사

고, 공공장소에서의 소란이나 무질서가 있다. 이외에도 음주로 인한 사회경제적 비용(의료비, 간병비, 교통비, 생산성 손실, 사회 서비스 등 간접비)도 상당한 수준이며 이는 비만이나 흡연의 사회경제적 비용보다도 높고 지속적으로 증가하는 추세이다(National Health Insurance Service, 2015).

음주 폐해 감소를 위한 정책 대안 중 과학적으로 효과가 입증된 것들은 주류의 물리적 이용성 제한, 세금이나 가격에 의한 접근도 제한, 교육 및 설득 전략, 주류 광고 및 마케팅 제한, 음주운전 단속 강화 및 조기진단 치료 등이 대표적이다(Anderson, Chisholm, & Fuhr, 2009; Babor et al., 2010). 세계보건기구(World Health Organization[WHO],

Corresponding author : Seunghyun Yoo

Department of Public Health Science, Graduate School of Public Health, Seoul National University, 1 Gwanak-ro Gwanak-ku Seoul National University Graduate School of Public Health Building 221 Room 318, Seoul, 08826, Republic of Korea

주소: (08826) 서울시 관악구 관악로 1 서울대학교 보건대학원 221동 318호

Tel: +82-2-880-2725, Fax: +82-2-762-9105, E-mail: syoo@snu.ac.kr

• Received: August 18, 2018

• Revised: September 23, 2018

• Accepted: September 26, 2018

2010)에서는 이와 같은 정책대안을 법률이나 제도 또는 개입프로그램으로 시행하고 있는 국가가 음주폐해 수준이 낮다는 점에서 해로운 음주 감소를 위한 정책 대안을 마련하여 회원국에게 제안하고 있다. 이는 회원국이 가지고 있는 특수한 음주 문화나 제도가 구체적으로 고려되지 않은 채 세계적 수준에서 정책의 효과성을 논의하고 있다는 한계가 있으나(Kim, 2015), 가장 보편적으로 활용될 수 있는 최선의 정책(best buys)에는 음주운전 규제, 주류 가격 정책을 포함한 주류의 이용성 제한, 광고나 마케팅 규제 및 선별과 간이 개입이 포함되어 있다(Jernigan, 2017). 우리나라에서도 음주운전으로 인한 폐해에 대해서는 인식이 형성되어 관련 정책을 적극적으로 시행하고 있지만, 주류가격에 대한 정책은 소비자나 생산자, 판매자를 포함한 다양한 이해관계자의 입장과 음주에 관대한 문화로 인해 시행이 어려운 상황이다.

공공장소에서의 음주 규제는 간접 음주 폐해를 감소시킬 수 있는 주류 이용성 제한 정책 중 하나이다. 주류 이용성 제한 정책은 시민의 건강, 안전, 복지를 실현하기 위하여 시민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 국가가 가진 건강에 대한 사회적 책임을 강제하기 위한 사회적 규제(social regulation)이다. 사회적 규제는 기본적으로 개인의 자율성을 침해한다는 비판을 받고 있지만, 공공의 선(common good)이 개인의 자유보다 우선한다는 점과 주류이용성에 대한 규제는 사회 전체의 음주폐해 감소에 효과적이라는 점에서 많은 국가에서 채택되고 있는 정책 대안이다(Anderson, Chisholm, & Fuhr, 2009). 그러나 우리나라에서는 허용적인 음주문화로 인해 주류이용가능성에 대한 규제를 정책적으로 채택하기에는 어려움이 많다. 지역사회 건강증진 정책을 마련하려고 할 때, 정책의 과학적 근거에 기반을 둔 해외 정책 사례나 국제기구의 권고를 참고하는 것이 필요하지만 시민들의 정책수용도를 파악하는 것이 더 중요하다고 볼 수 있다. 특히 음주폐해 예방과 감소에 대한 정책이 그러하다. 음주 폐해 예방과 감소에 효과적이라는 과학적 근거가 있다고 하더라도 정책에 대한 국민적 수용성이 확보되지 않는다면 공중보건 정책으로 채택되기 어렵기 때문이다(Kim et al., 2012).

정책에 대한 국민적 수용성을 파악하는 수단은 여론이며 이는 설문조사와 같은 직접조사와 함께 간접적인 방법으로도 파악할 수 있다(Choi, Choi, & Choi, 2008; Park,

2013). 간접적인 방법의 하나로 온라인 매체에 투영된 여론을 파악하는 방법이 있다. 최근 들어 댓글이 여론형성에서 차지하는 영향력이 확대되면서 댓글은 단순한 의견 표현의 상징을 넘어 여론 형성의 기제 또는 여론 동향의 단서로 여겨지고 있다(Choi et al., 2008). 댓글은 인터넷상에서 타인의 게시물에 대한 자신의 의견을 표현하는 글을 말하는데(Joe, 2007), 댓글이 기사와 더불어 인터넷뉴스 수용자들에게 또 다른 정보원의 형태로 제공될 수 있어 뉴스 수용자에게 더 강하게 영향을 미칠 수 있다. 댓글에는 뉴스와 관련 없는 내용이나 언어폭력, 근거 없는 비판이 난무하기도 하지만(Kim & Kim, 2005), 대부분 온라인 기사를 접하는 사람들은 기사와 기사에 대한 평가를 함께 읽으며 여론의 동향을 파악한다(Lee & Jang, 2009; Lee & Lee, 2008). 이용자들은 댓글 쓰기를 통해 인터넷 기사에 대한 의견을 직접 표출하기도 하고, 댓글을 읽는 과정에서 스스로가 생각하지 못했던 부분에 대해 알게 되거나, 같은 기사를 읽은 다양한 사람들의 관점을 이해하게 될 수도 있으며, 기존의 태도를 강화하기도 한다(Kim & Sun, 2006). 댓글뿐만 아니라 댓글에 대한 ‘추천’이나 ‘좋아요’와 같은 사회적 승인 단서(social endorsement cues)에 따라 그 효과가 달라지기도 한다(Choi & Jeong, 2017). 이와 같은 맥락에서 볼 때, 공공장소 음주 규제 조례에 대한 온라인 기사에 달린 댓글과 더불어 댓글에 대한 찬성 및 반대 표현을 분석하는 것은 음주 정책에 대한 전반적인 여론을 파악하고 건강에 이로운 사회적 환경 조성에 필요한 정보를 확보할 수 있는 중요한 건강증진 정책과제 중의 하나이다. 그럼에도 불구하고 댓글 분석을 통한 정책의 수용성 평가 노력은 지금까지 거의 하지 않았다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 공공장소 음주 규제 정책에 대한 국민적 수용성을 파악하기 위한 대안의 하나로 2016년 6월 서울시에서 공공장소 음주 규제에 관한 조례가 발의된 직후의 단독 기사에 달린 댓글 분석을 통하여, 알코올의 물리적 이용 가능성 제한 중 장소 제한 정책에 대한 지지 정도와 찬성과 반대의 근거가 어디에 있는지와 음주폐해 예방에 관한 대안 정책에 대한 제안을 규명하고자 하였다. 이와 같은 댓글 분석은 우리나라 음주폐해 예방 감소 정책의 과제와 방향 설정에 필요한 기초자료를 제공할 수 있을 것이다.

II. 연구방법

1. 분석대상

2016년 6월 3일 서울시는 「서울특별시 건전한 음주문화 조성에 대한 조례」를 발의하였고 이에 대한 단독머리기사 「서울 공원·놀이터서 술 마시면 ‘과태로 10만원’ 물린다」로 머니투데이 신문 25면에 2016년 6월 14일에 게재되었다. 이 기사는 머니투데이 웹사이트뿐만 아니라 포털사이트 네이버(NAVER), 다음(Daum) 등에 포털되었다. 연구대상 온라인기사는 2018년 8월 10일까지 포털사이트를 통해 뉴스 관련 홈페이지 50개(네이버 5개, 다음 45개)로 확산되었으며, 총 320개의 블로그와 온라인 카페(네이버 238개, 다음 82개)로 확산, 인용되었다. 네이버에서는 온라인 기사를 읽은 후 ‘이 기사를 모바일 메인으로 추천’을 누르면 집계 기간 동안 추천을 많이 받은 기사는 네이버 메인 자동기사배열 영역에 노출될 수 있는 기능이 있는데, 연구대상 온라인기사는 읽은 사람들에게 추천을 받아 모바일 메인 뉴스판에 노출된 이력이 있었다. 이로써 연구대상 온라인기사는 오프라인 신문, 포털사이트, 온라인 홈페이지, 블로그, 온라인 카페뿐만 아니라 모바일로도 확산될 정도의 사회적 관심을 받았던 주제라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 포털사이트인 네이버와 다음에 게재된 연구대상 온라인기사의 댓글과 댓글 의견에 대한 상호작용적인 반응인 덧글, 그리고 댓글과 덧글에 대한 사회적 승인 단서를 분석대상으로 설정하였다. 온라인기사 이용자의 87.2%가 포털사이트를 통해 뉴스를 소비하고, 그들 중 대부분이 네이버(81.9%)와 다음(32.6%)을 이용하기 때문에(DMC Report, 2013; Jwa, Paek, & Seo, 2014 재인용), 본 연구의 분석대상을 두 개의 포털사이트에 게재된 댓글로 한정하였다.

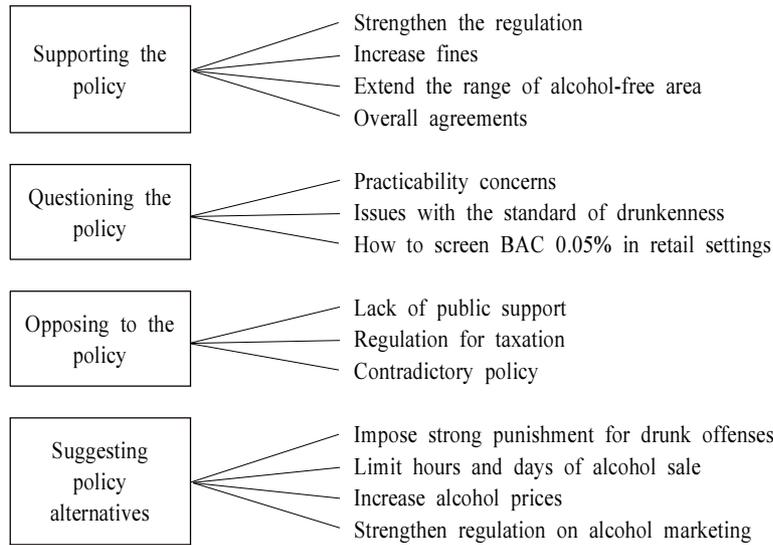
2016년 6월 14일 기사가 게재된 이후부터 마지막 댓글이 달린 2016년 6월 18일까지 네이버와 다음에 달린 모든 댓글은 총 1,246개였으며 네이버에 달린 댓글 수(1,085개)가 다음(161개)보다 많았다. 본 연구에서는 덧글 113개(네이버 108개, 다음 5개)까지 포함하여 총 1,359개의 댓글 및 덧글을 최종 분석대상으로 하였다. 분석 단위는 댓글로 하였기 때문에 댓글과 덧글은 분석에서는 동일한 단위로 취급되었다.

2. 분석방법

1) 댓글 분석

분석대상 전체 댓글을 반복적으로 검토하여, 주장의 정도와 관련성의 정도를 기준으로 댓글의 유형을 귀납적으로 도출하여 내용분석(content analysis)하였다. 내용분석은 현상을 체계적이고 객관적으로 기술하고 정량화하는 연구방법(Elo & Kyngas, 2008)으로 텍스트 자료 내용을 주제나 유형별로 기술하는 방법이라고 할 수 있다(Son, 2017).

연구대상 온라인기사의 댓글의 내용분석에 필요한 유형화(categorization)는 다음과 같이 하였다. 연구자 2명이 전체 댓글 및 덧글을 반복적으로 읽으면서 자료의 전체 의미를 파악한 다음, 의미있는 문장, 단어, 구에 집중하면서 다시 자료를 읽고 코드를 생성하였다. 이후 생성된 코드의 관련성과 차이점을 비교하면서 관련성 있는 코드끼리 그룹을 만들어 분류하여 댓글 유형을 귀납적으로 도출하였다. 최종적으로 도출된 댓글 유형은 ① 정책지지형, ② 정책 의문형, ③ 정책반대형, ④ 대안 정책 제시형, 4가지였다. 기사 내용에 대하여 호의적 태도나 긍정적 평가, 혹은 적극적인 실행 제언의 내용을 포함한 댓글을 ‘정책지지형’으로, 반대나 비호의적 태도를 나타낸 댓글을 ‘정책반대형’으로 정의하였다. 온라인기사에서 제시된 조례의 내용에 대하여 지지와 반대가 아닌 정책의 실효성에 대한 걱정이나 의문을 나타낸 댓글을 ‘정책 의문형’으로 구분하였고, 온라인기사에 대한 직접적인 의견을 제시한 댓글은 아니었지만, 공공장소 음주규제 정책보다 다른 정책이 우선시되어야 한다는 의견을 피력한 댓글을 ‘대안 정책 제시형’으로 분류하였다. 이렇게 분류된 댓글 유형은 보건학 및 사회학을 전공한 교수 3인에 의해 수정되는 과정을 거쳐 타당도를 확보하였다. 온라인기사에 달리는 댓글들은 기사와 무관한 내용이거나 일방적인 주장, 비방성 내용 등 기사에 대한 제대로 된 이해가 이루어지지 않은 채 쓰인 댓글인 경우가 많다(Joe, 2007). 이는 기사에 대한 정확한 의견으로 볼 수 없으므로 댓글 분류 중 기사의 본문과 댓글 간의 비교를 통해 해당 없는 댓글들은 분석에서 제외하였다.



[Figure 1] Classification of comments

개발된 분석유형들에 따라 댓글을 분류하는 작업은 두 명 이상의 코더들이 독립적으로 시행한 후 그 일치도를 평가하는 것이 필요하다(Wimmer & Dominick, 2005). 각 항목에 대한 개념의 이해를 위해 논의한 후, 댓글 코딩에 대한 코더 간 신뢰도를 구하기 위해 한 명의 코더는 전체 댓글(N=1,359)을 모두 분석하였고, 다른 한 명의 코더는 전체 댓글 중 무작위로 선정된 댓글의 약 10%(N=151)에 해당하는 선택된 댓글을 분석하였다. 코더 간 신뢰도는 코헨 카파 계수(Cohen's Kappa)를 활용하여 측정하였으며, .79로 '상당한 일치도'에 해당했다.

댓글의 유형은 다음과 같은 기준으로 분류하였다.

(1) 정책지지형

정책지지형은 음주규제 조례에 수용이나 찬성 및 지지를 표현하는 댓글로 그 내용으로는 법적 구속력 강화, 과태료 인상, 음주규제 확대, 전반적 동조가 있었다. 정책지지형 주장의 예는 다음과 같다.

“제발 철저히 단속 부탁드립니다. 거의 모든 범죄가 술 취해서 일어나는데 단속하는 건 예방 차원에서라도 필요할 듯”

“과태료가 너무 약하다. 기본 백만 원부터 해야 한다. 싱가포르처럼 강하게 해야 그나마 시행할 수 있다.”

“우리 사회가 상식이 통용되지 않기 때문에 법의 보호는 필요하다고 생각합니다. 나의 자유가 소중하면 타인의 자유도 소중한 것입니다. 과도한 음주로 인하여 사회 곳곳에서 사건 사고가 끊이지 않는 현실을 잘 반영한 조치라 생각되네요.”

(2) 정책반대형

정책반대형은 연구대상 온라인기사에서 제시된 조례의 부정적인 측면만을 고려하면서 정부에 대한 비난과 비호의적 태도를 나타낸 댓글로 정의하였다. 정책반대형의 댓글의 예는 다음과 같다.

“자기들의 행동이 잘못되었으면 부끄럽게 생각하도록 사회가 만들고, 그래서 스스로 하지 못하도록 만들어야지 심심하면 벌금이나 내게 하는 것은 국민의 돈을 뜯으려고 하는 것으로만 보인다. 정말 우리 국민이 도덕적으로 짐승과 같은 야만인이 아닌 이상 벌금으로 협박하지 말아야 하지 않나 생각된다”

“정부가 계도하려고는 안 하고 무조건 벌금만 때리는 서민 죽이기 정책만 하는구나. 공원에서 술 먹고 주정 부리고 지하철에서 난동 부리는 거는 당연히 나쁜 일이지만, 먼저 계도하는데 앞장서는 아름다운 정부가 되었으면 하는 바람입니다. 돈에 환장한 정부, 벌금 때리기에 앞장서는 정부, 서민이 붕괴 되는 정부는 되지 맙시다”

(3) 정책 의문형

정책 의문형은 음주규제 조례에 대한 찬성이나 지지를 직접 드러내지는 않으면서 조례의 실행에 대한 의문과 걱정을 나타낸 댓글로 정의하였다. 정책 의문형의 예는 다음과 같다.

“법을 만드는 데에만 신경 쓰지 말고 있는 법을 근거로 단속하는 데에 더 치중해보세요. 6살짜리 제 아들 데리고 근처 공원 가면 장난 아닙니다. 대낮에도 흡연하면 벌금 10만 원이라고 쓰여있는 현수막 바로 밑에서 보란 듯이 담배 피워대고, 밤이면 10대 청소년들이 우르르 몰려와서 술·담배하고. 법을 만들지만 하면 뭐합니까? 현실하고 전혀 따로 노는데.”

“아니, 다 그렇다 치는데 4번째 사안)은 생각이 없는 건가. 술 취한 어른들이 술 달라는데 직원이 ‘0.05% 넘어 보여서 못 드려요.’ 이러면 잘도 ‘아 그렇구나’ 이러겠다.”

(4) 대안 정책 제시형

대안 정책 제시형은 공공장소 음주규제보다 다른 음주 관련 정책이 우선시되어야 한다는 의견을 표현한 댓글로 정의하였다. 대안 정책 제시형에 대한 예는 다음과 같다.

“이것보다 더 시급한 건 음주운전 사고 유발자에 대한 처벌이 시급... 얼마 전 언론에서 음주 사고로 사람이 죽어도 징역 1년이라니 장난치는 법부터 고쳐야 할 듯. 최소 기본 5년 이상 사망자 숫자에 따라 과중 처벌해야 한다.”

“선진국처럼 국가에서 지정장소 외에 술판매를 통제하고 특정 시간 이후에는 술집 영업을 금지하고 집에서 마시게 하면 최소한 지금처럼 지하경제 창출과 사회경제적 낭비를 줄이고 또 음주운전으로 인한 억울한 죽음을 최소화하는데 이바지할 것. 그리고 음주로 인한 각종 사건, 사고가 줄어들으로써 공권력을 범죄 예방에 쏟음으로 시민안전에도 도움을 줄 것.”

(5) 해당 없음

해당 없음은 광고, 루머, 욕설 등을 포함하여 연구대상 온라인뉴스의 내용과 무관하거나 음주 관련 정책에 관한

내용이 아닌 댓글로 정의하였다. 해당 없음의 예는 다음과 같다.

“목줄 안 매고 돌아다니는 개 주인에게도 과태료 듬뿍 부과해주세요.”

“소음도 단속하자. 공원 옆에 사는 사람들 여름 되면 잠 설친다.”

2) 댓글에 나타난 사회적 승인 단서

연구대상 온라인기사의 댓글과 댓글에는 화면 하단부에 달린 추천·비추천, 찬성·반대, 혹은 공감·비공감을 손가락 그림을 사용하여 특정 댓글을 얼마나 지지하는지를 표시할 수 있다. 이와 같은 의사표시는 적극적인 사람만이 댓글을 작성하던 때와 달리 더 많은 사람들이 여론 형성에 참여하게 하는 수단이 되고 있다. 이런 기능은 댓글 작성자뿐만 아니라 댓글 수용자들이 어떻게 댓글을 받아들이는지 반응을 보여주는 수단으로 이용되고, 댓글을 읽는 사람들에게 객관적인 시각을 공유할 수 있게 한다(Park, 2013). 각 댓글에 공감과 비공감의 형태로 나타난 사회적 승인 단서에 대한 찬반 정도를 빈도 분석하였다.

Ⅲ. 연구결과

1. 기초 분석

1) 기사분석

연구대상 온라인기사는 서울시의회에서 서울시 공공장소 음주규제에 관한 조례가 발의된 직후 작성된 단독 기사 형태였다. 이는 특정 입장을 지지하거나 반박하는 내용이 아니고 사실 정보 전달 중심이나 조례에 대한 조항 전부를 기사화한 것도 아닌, 조례 중 과태료를 부과한다는 조항들을 중점적으로 다루고 있었다. 온라인기사에 포함된 주요 내용은 1) 도시공원과 어린이 놀이터, 그 밖에 서울시장 필요에 따라 ‘음주정지지역’으로 지정, 2) 음주정지지역에서 음주할 경우 10만 원 이하 과태료 부과 및 징수, 3) 극장, 음식점, 지하철, 버스 등에서 술에 취해 주정

1) 연구대상 온라인기사에서 말하는 4번째 사안은 혈중알코올농도 0.05% 이상 술 취한 사람에게 주류를 판매해서 사고가 나면 판매자에게도 10만원 이상 과태료 부과한다는 내용이다.

부리는 자에 과태료 5만원, 그리고 4) 혈중알코올농도 0.05% 이상 술 취한 사람에게 주류 판매해 사고 날 때 판매자에게도 10만원 이상 과태료 부과에 대한 4가지 논점이었다.

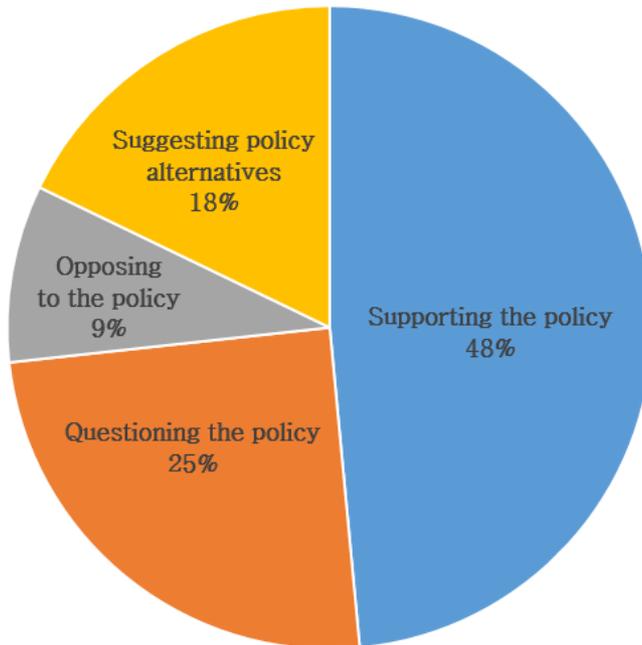
2) 댓글작성자

연구대상 온라인기사가 게재된 포털사이트 네이버와 다음에서는 댓글 작성자의 아이디가 표시되도록 되어 있지만 부분 익명 처리되어(예: abc****) 작성자의 개별적인 인구학적 특성은 알 수 없었다. 다만 네이버에서는 댓글 작성자의 전반적인 성·연령별 분포를 제시하고 있는데, 이에 따르면 네이버에 달린 1,085개의 댓글 참여자 중, 남자가 82% 여자가 18%로 남자가 더 많았으며, 연령대별로

는 10대가 1%, 20대가 19%, 30대가 40%, 40대가 28%, 50대 이상이 12%로 30대의 비율이 가장 높았다. 포털사이트 다음은 댓글 응답자에 대한 인구학적 특성을 제시하지 않아 성·연령별 분포를 알 수 없었다.

2. 댓글 유형별 분석

네이버와 다음에 달린 총 댓글 1,359개 중 ‘해당 없음’으로 분류된 댓글을 제외하고 711개의 댓글을 [Figure 1]에서 제시한 4가지 분석 유형으로 분류하였다. 분석에 사용한 댓글을 유형별로 분석한 결과, 정책지지형이 48%, 정책 의문형이 25%, 정책반대형이 9%, 대안 정책 제시형이 18% 였다.



[Figure 2] Distribution of comments by analysis category

가장 많은 비중을 차지한 정책지지형에 해당하는 댓글 총 374개 중에서 조례 위반 시 부과되는 과태료의 수준이 너무 낮아 지키는 사람이 없을 것이기 때문에 ‘과태료를 인상’해야 한다는 의견이 44%였고 94%가 공감을 표시했다. 주요 내용은 과태료의 수준을 100만원 이상으로 해야

한다는 의견이 대부분이었다. 그 다음으로 많은 수를 차지한 댓글은 공공장소 음주규제를 시행하는 조례의 취지에 공감하며, 적극적으로 시행 바란다는 ‘전반적 동조’가 24%로 89%가 공감을 표시했다. 그 내용은 과도한 음주로 인한 폐해가 점차 증가하고 있으므로 장소와 시간을 제한

하는 음주규제는 필요한 사항이라고 생각한다는 내용과 전반적으로 음주에 관대한 우리 문화가 변화해야 한다는 의견이었다. 그 다음으로는 공공장소 음주규제의 조례를 내가 사는 지역까지 확대했으면 좋겠다는 내용의 ‘음주규제 공공장소 범위 확대’가 22%로, 이 내용에 대해서 95%가 공감을 표시했다. 마지막으로 조례가 아니라 입법화를 통한 ‘법적 구속력을 강화’해야 한다는 내용의 댓글이 10%였으며, 79%의 가장 낮은 공감을 얻었다.

정책지지형 다음으로 높은 비중을 차지한 댓글은 정책에 대한 의문을 나타낸 댓글이었다. 온라인기사에서 나타난 조례의 내용은 도시공원과 어린이 놀이터 등을 음주정지지역으로 지정, 음주정지지역에서 음주할 경우 10만 원 이하 과태료 부과, 극장, 음식점, 지하철, 버스 등에서 술에 취해 주정 부리는 자에 과태료 5만 원, 그리고 혈중알코올농도 0.05% 이상 술 취한 사람에게 주류를 판매해서 사고가 나면 판매자에게도 10만 원 이상 과태료 부과 이상 4가지 논점이었다. 정책 의문형의 댓글은 이러한 공공장소에서의 음주, 술주정, 판매 시 혈중알코올농도 측정을 어떤 기준으로 어떻게 시행할 수 있을지에 대한 의문이나 걱정의 의견을 드러낸 댓글이었다. 정책 의문형에 해당하는 총 191개의 댓글 중 52%가 공원에서 주로 밤에 음주하는 음주자를 누가 어떻게 단속할 것인가 등 조례의 ‘실행가능성에 대한 의문’을 나타냈으며, 97%가 이 댓글에 공감을 표시하였다. 그 다음으로는 술에 취해 주정 부리는 것을 누가 어떻게 판단할 것인가 등의 ‘술 주정의 기준’이 모호하다는 의견이 46%로 이에 대한 공감률이 84%였다. 마지막으로 조례에서는 혈중알코올농도 0.05% 이상 술 취한 사람에게 주류를 판매해서 사고가 나면 판매자에게 과태료를 부과하겠다는 조항이 있는데 이에 대한 ‘판매 시 혈

중알코올농도 측정방법’에 대한 우려를 나타낸 댓글은 2%로 낮았고, 공감은 얻지 못했다.

온라인기사에 보도된 정책에 반대하는 댓글 중 절반을 차지한 부분은 이 조례가 과태료로 조세를 벌어들이기 위한 ‘과세를 위한 조례’라는 비판의 내용이 담긴 댓글이었으나, 이에 대한 공감률은 42%로 낮았다. 그 다음으로 많이 달린 정책반대형의 댓글은 공공장소 음주에 대한 인식개선이나 음주에 대한 계도없이 과태료만 부과하는 것에 대한 비판과 우리 사회의 음주문화를 봤을 때 음주규제를 과태료 부과 방식으로 하는 것은 적절치 않다는 ‘지지여론이 부족’하다는 의견이 28%로 이에 대한 공감률은 74%였다. 마지막으로 과태료 부과 같은 식의 공공장소 음주규제는 이전에 중국인 관광객들의 치맥파티를 허용해준 사례를 볼 때 ‘모순된 행정’이라는 댓글이 22%였으며, 이에 대한 공감률은 93%로 정책반대형 댓글 중 가장 많은 공감을 얻었다.

연구대상 온라인 기사를 읽고 공공장소 음주규제에 대한 직접적인 의견은 아니지만, 음주 관련 정책에 대하여 다른 대안을 제시한 댓글이 전체 댓글의 18%를 차지해 이를 분석해보았다. 그 결과 ‘음주 범죄에 대하여 강력히 처벌’해야 한다는 댓글이 73%로 가장 높았고, 이에 대한 사회적 승인은 80%였다. 해외 나라들처럼 ‘주류판매 장소 및 시간에 대한 제한’이 필요하다는 댓글이 17%였으며 이에 대한 사회적 승인은 79%였다. ‘주류에 대한 마케팅을 규제’해야 한다는 댓글이 10%였고 이에 대한 사회적 승인은 87%였다. 마지막으로 ‘주류가격 인상’에 대한 댓글은 2%에 그쳤으며, 사회적 승인은 48%로 많은 공감을 얻지 못했다.

<Table 1> Types of comments and social endorsement cues

	Comments	Social endorsement cues	
		Upvote	Downvote
	n (%)	n (%)	n (%)
Supporting the policy	374 (100)	8,812 (94)	513 (6)
Strengthen the regulation	37 (10)	91 (79)	24 (21)
Increase fines	166 (44)	2,055 (94)	142 (6)
Extend the range of alcohol-free area	83 (22)	6,269 (95)	298 (5)
Overall agreement	88 (24)	397 (89)	49 (11)

	Comments	Social endorsement cues	
		Upvote	Downvote
		n (%)	n (%)
Questioning the policy	191 (100)	3,969 (96)	184 (4)
Practicability concerns	100 (52)	3,689 (97)	131 (3)
Issues with the standard of drunkenness	87 (46)	280 (84)	53 (16)
How to screen BAC 0.05% in retail settings	4 (2)	0 (0)	0 (0)
Opposing to the policy	68 (100)	526 (84)	100 (16)
Lack of public support	19 (28)	35 (74)	12 (26)
Regulation for taxation	34 (50)	41 (42)	56 (58)
Contradictory policy	15 (22)	450 (93)	32 (7)
Suggesting policy alternatives	138 (100)	933 (79)	241 (21)
Impose strong punishment for drunk offenses	101 (73)	789 (80)	195 (20)
Limit hours and days of alcohol sale	24 (17)	104 (79)	27 (21)
Increase alcohol prices	3 (2)	14 (48)	15 (52)
Strengthen regulation on alcohol marketing	10 (7)	26 (87)	4 (13)

3. 결과 종합

연구 결과를 종합하면, 가장 많은 비중을 차지한 댓글의 유형은 정책지지형으로 공공장소 음주규제 정책에 과태료를 강화하고 공공장소 음주규제의 범위를 다른 지역까지 확대하자는 등 규제를 더 강화해야 한다는 댓글이 주를 이뤘다. 정책 반대형의 댓글은 해로운 음주와 음주로 인한 사회경제적 폐해에 대한 인식개선 없이 과태료만 부과해서 공공장소에서의 음주를 규제하는 조례는 정책입안자들이 우리 사회의 보편적인 음주문화를 이해하지 못하는 것이라는 의견이었다. 그러나 정책지지형이 공공장소 음주규제 조례의 시행에 대한 진전된 실행방안을 제시하는 방향이었다면, 정책반대형은 지방정부에 대한 신뢰성과 관련된 댓글이 대부분으로(과세를 위한 조례 50%, 모순된 행정 22%) 공공장소 음주규제 정책에 대한 직접적인 반대는 적은 편이었다. 전체 댓글의 25%를 차지한 정책 의문형은 정책의 실효성에 대한 의문을 나타낸 댓글이었으며, 전체 댓글의 세부유형 중 가장 많은 사람들이 사회적 공감을 표시했다. 실제로 조례 안만으로는 공공장소 음주를 어떻게 정의할 것인지, 주로 밤늦게 이루어지는 공공장소에서의 음주를 누가 어떻게 단속할 것인지, 주취자나 술주정을 어떤 기준으로 판단할 것인지 구체적인 측정

방법을 제안하고 있지 못하다. 대안정책 제시형에서는 모든 사람에게 음주에 대한 접근 가능성을 낮출 수 있는 가장 효과적이며 적극적인 방법인 술값이나 주세의 인상(Wagenaar, Salois, & Komoro, 2009)에 대해 댓글의 수가 적고 사회적 공감의 수준이 매우 낮았다.

IV. 논의

인터넷 댓글은 정책 옹호활동의 하나로서 그 역할에 대한 관심이 높아지고 있다. 댓글은 이미 여론 형성의 단서로 평가받고 있으며 여론의 동향을 파악하려면 댓글을 분석해야 한다는 주장이 있는가 하면(Choi et al., 2008) 더 나아가 댓글 옹호활동을 통해 필요한 여론을 조성할 수도 있을 정도이다(Kim, 2004; Jeong & Kim, 2006). 댓글이 옹호활동에서 차지하는 이와 같은 기능에도 불구하고 보건 분야에서는 댓글에 관한 관심과 실증 연구는 아직은 부족한 편이다. 이에 본 연구는 서울시 공공장소 음주규제 조례에 대한 온라인기사의 댓글의 내용을 분석하였다.

댓글을 내용적으로 분류해 보았을 때, 정책지지형, 정책의문형, 정책반대형, 대안 정책 제시형 4가지 유형으로 분류될 수 있었다. 가장 많은 비중을 차지한 댓글의 유형(전

체 댓글의 48%)은 정책지지형으로 공공장소 음주규제 정책에 과태료를 강화하고 공공장소 음주규제의 범위를 다른 지역까지 확대하자는 등 규제를 더 강화해야 한다는 댓글이 주를 이뤘다. 이와 같은 지지는 공공장소 음주규제에 관한 여론조사와 맥을 같이 한다. 서울시 공원녹지정책과 (2016)에서 엠보팅(mvoting)을 통해 실시한 「공원 내 음주 문제 시민의견 설문조사」에 따르면, 서울시민 85%가 공원 내에서의 음주는 다른 이용객에게 피해를 줄 수 있으므로 제한이 필요하다고 응답하였으며 법률 개정을 해서라도 제한을 할 필요가 있다는 생각을 가진 시민은 82%로 높은 지지를 보였다. 또한 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 실시한 여론조사결과(Kim et al., 2012)에 따르면, 공공장소의 음주 금지에 대한 정책지지 비율은 81.2%이었다.

공공장소에서의 음주규제에 대한 사회적 수용성이 상대적으로 높다고 하더라도 조례나 법률로서 제도화되려면 규제가 필요한 논리가 분명해야 한다(Kim et al., 2012). 댓글내용에 담겨있는 논리의 핵심은 공공장소에서의 음주는 다른 사람들에게 피해를 주고 있으며 그 정도가 증가하기 때문에 제한해야 한다는 것이었다. 주류의 물리적 이용가능성을 규제하는 공중보건학적 근거는 음주의 간접피해(음주 폭력이나 무질서, 불안감 조성 등의 음주관련 문제)를 효과적으로 차단하기 위한 것(Anderson, Chisholm, & Fuhr, 2009; Campbell et al., 2009; Popova, Giesbrecht, Bekmuradov, & Patra, 2009)이라는 논리를 잘 반영하고 있다는 면에서 이 정책대안의 문화적 수용성은 높다고 볼 수 있다. 기존 여론조사결과와 본 연구의 댓글 내용분석을 종합해 볼 때, 지지율 정도도 높은 편이며 규제해야 할 논리에서도 수용성이 높기 때문이다.

공공장소 음주규제에 대한 문화적 수용성을 더 높일 수 있는 방안도 댓글 분석을 통해 확인할 수 있었다. 전체 댓글의 25%를 차지한 정책 의문형은 그런 정책이 실효성이 있을 것 같지 않다는 의문을 표현한 것이었다. 조례 안에 담고 있는 내용만으로는 공공장소 음주를 어떻게 정의할 것인지, 주로 밤늦게 이루어지는 공공장소에서의 음주를 누가 어떻게 단속할 것인지, 주취자나 술주정을 어떤 기준으로 누가 판단할 것인지 등 구체적인 측정방법을 제안하고 있지 못하다는 점에서 규제가 실효성이 없어 보인다는 주장이었다. 따라서 규제할 행동 및 단속에 대한 내용을 구체적으로 명확하게 하여 실효성을 높일 필요가 있겠다.

어떤 행동(음주, 주류판매나 구매, 술병소지와 같은 행동과 음주결과로 초래될 수 있는 행동인 만취상태, 폭력, 소란, 쓰레기 투기, 타인에 대한 위협행동 등)을 어떤 방식으로 준수여부(단속주체와 단속시간, 단속기준 등)를 확인할 것이며 위반자에 대한 처벌도 세분화한다면 정책 수용성은 더 높아질 것으로 여겨진다.

한편, 정책반대형 댓글의 핵심내용은 해로운 음주로 초래되는 사회경제적 피해에 대한 국민적 인식이 충분하지 못한 상황에서 과태료만 부과해서 음주를 규제하려는 조치는 우리 사회의 보편적인 음주문화를 이해하지 못한 정책입안자들의 탁상공론이라는 의견이었다. 이는 공공장소 음주규제를 제도화하려면 음주폐해에 대한 국민적 인식이 충분히 확보된 상황에서 추진되어야 함을 시사하는 것으로 볼 수 있다. 음주폐해를 예방 감소하기 위한 정책대안 중, 가장 비용효과적인 것은 주세인상과 같은 가격정책이다(Wagenaar, Salois, & Komoro, 2009). 우리나라와 같은 음주문화에서도 이런 정책대안은 효과적일 것이라는 평가를 받고 있다(Kim, 2015). 하지만 댓글 분석에서 관찰된 이 정책대안의 문화적 수용성은 상대적으로 가장 낮은 지지를 보였다. 가격정책을 대안으로 제시한 댓글수가 적었고 이에 대한 공감도 가장 낮은 편이었다. 이런 댓글 반응은 기존의 여론조사 결과(Kim et al., 2012)와도 동일한 것이었다.

본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 분석대상이 되는 기사가 단독 기사였다는 점에서 분석 자료가 제한된 모집단에서만 추출되었다는 한계가 있다. 공공장소 음주규제 정책에 대한 여론을 파악하려는 공공장소 음주규제에 대한 온라인 기사를 다양하게 표현한 기사들을 모집단으로 한 자료를 대상으로 한 연구가 향후 필요할 것이다. 둘째, 공공장소 음주규제와 관련된 기사에 댓글을 게시하고 좋아요/찬성 등의 선호를 표시한 사람들은 전체 국민 여론의 일부일 수밖에 없어서 대표성에서 왜곡(bias)이 있을 수 있다. 이들은 전반적으로 정책에 관심이 많은 사람이거나 관련 이슈를 통해 정치적 의사표현을 하려는 사람들인 경우가 대부분이기 때문에(Joe, 2007) 전체 여론을 반영한 것으로 보기 어렵다. 이와 같은 왜곡이 없는 여론을 보다 체계적이고 심층적으로 파악하기 위한 방안에는 어떤 방법이 있는 지를 후속연구에서는 모색해 볼 필요가 있다. 또한 댓글 내용은 기사가 제공된 시기에 따라

서 내용이나 댓글의 수가 차이가 있을 소지가 있다(Choi, Choi, & Choi, 2008). 음주와 관련된 사건이 연구대상 기사 제공 시기 바로 이전에 있었을 경우에는 많은 댓글이 있을 수 있고 음주폐해 내용에 따라 정책에 대한 지지 정도도 달라질 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 인터넷 기사나 댓글이 게재된 시기의 사회적 맥락에 대한 분석도 추후 연구들에서는 필요하다고 판단된다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 음주폐해 예방과 감소 정책 수립을 위한 옹호활동의 하나로 볼 수 있는 댓글을 국내 최초로 체계적으로 분석한 것이라는 의미를 가진다. 비록 댓글이 일부 사람들의 의견이라는 한계를 가지고 있지만 공공장소의 음주규제라는 건강정책의 문화적 수용성을 평가할 때는 여론조사 결과와 큰 차이를 보이지 않는다는 것을 알 수가 있었으며 어떤 점들이 향후 정책 입법과정에서 보완되면 좋은 지에 대해 시사점도 얻을 수 있었다. 이런 맥락에서 정책옹호활동인 댓글을 분석하는 것은 건강증진 사업 기획에 필요한 중요 정보를 파악하는 한 방법이라고 여겨진다.

V. 결론

본 연구는 서울시의 공공장소 음주규제에 관한 조례를 바탕으로 쓰인 온라인기사의 댓글과 그에 대한 사회적 승인 단서를 통하여 공공장소 음주규제 정책에 대한 여론을 파악하고자 하였다. 연구대상은 조례가 발의된 직후 나온 단독 온라인 기사를 분석대상으로 하였으며, 포털사이트 네이버와 다음에 달린 총 711개의 유효한 댓글을 분류하여 내용 분석하였다. 본 연구결과에 따르면, 공공장소 음주규제 조례를 지지하는 댓글이 48%로 가장 많았으며, 단 9%의 댓글만이 반대하고 있는 것으로 나타났다. 구체적으로 음주의 간접 폐해를 규제하는 정책에 대한 지지는 높았으나, 술값인상이나 판매 시간 및 장소 제한과 같은 음주를 직접적으로 제한하는 정책의 수용도는 낮았다. 인터넷 댓글 분석은 공공장소 음주 폐해를 감소하는 정책의 근거자료가 될 수 있으며, 정책 형성을 위한 옹호활동으로 활용될 소지가 있음도 알 수가 있었다.

References

- Anderson, P., Chisholm, D., & Fuhr, D. (2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. *Lancet*, 373(22), 36-46. doi: 10.1016/S0140-6736(09)60744-3.
- Babor, T. F., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., ... Rossow, R. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity*. New York: Oxford University.
- Campbell, C. A., Hahn, R. A., Elder, R., Brewer, R., Chattopadhyay, S., Fielding, J., ... Middleton, J. C. (2009). The effectiveness of limiting alcohol outlet density as a means of reducing excessive alcohol consumption and alcohol-related harms. *American Journal of Preventive Medicine*, 37(7), 556-569. doi: 10.1016/j.amepre.2009.09.028.
- Choi, D-S, Choi, S-E, & Choi, Y-J. (2008). How do comments affect forming public opinion in Internet portal news?. *Journal of Political Communication*, 8, 311-358.
- Choi, S., & Jeong, S-H. (2017). The influence of news comments on Facebook users' perceived public opinion, attribution, and own policy opinion. *Cybercommunication Studies*, 34(3), 271-313.
- DMC Report (2013). *Online news contents consumption*. Seoul: DMC MEDIA
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107-115. doi: 10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x.
- Gruenewald, P. J. (2011). Regulating availability: How access to alcohol affects drinking and problems in youth and adults. *Alcohol Research & Health*, 34(2), 248-256.
- Jwa, B., Paek, H., & Seo, P. (2014). A content analysis of online news and comments about anti-smoking policy. *Journal of Public Relations*, 18(3), 13-43.
- Jeong, I-K., & Kim, Y-S. (2006). Impact of "Datgeul" of online media on public opinion: an examination of perception of public opinion and third person effect. *Korean Journal of Journalism & Communication Studies*, 50(4), 302-327.
- Jernigan, D. (2017). *Global developments in alcohol policies: Progress in implementation of the WHO global strategy to reduce the harmful use of alcohol since 2010*. Background paper developed for the WHO Forum on Alcohol, Drugs and Addictive Behaviours, Geneva: World Health Organization.
- Joe, S. S. (2007) A content analysis of reply in On-Line newspaper: A type & disposition. *Korean Journal of Communication Studies*, 15(2), 65-84.
- Kim, B-C. (2004). A Study on the effects of interactivity on discussion by internet newspaper users. *Cybercommunication Studies*, 14(2), 147-180.
- Kim, E-M., & Sun, Y-H. (2006). The effect of replies in internet

- news on the audience. *Korean Society for Journalism & Communication Studies*, 50(4), 33-64.
- Kim, K. K. (2015). Effective policy alternatives to reduce harms caused by alcohol use in Korea. *Health and welfare policy forum*, 221, 67-78.
- Kim, K. K., JeKarl, J., & Lee, J. (2016). Drinking behaviors and policies to reduce harms caused by alcohol use and health promotion policy. *Korean Journal of Health Education and Promotion*, 33(4), 21-34. doi: 10.14367/kjhep.2016.33.4.21.
- Kim, K. K., Lee, J. W., Yoo, H. J., & Min, S. H. (2010). Legal policy and registration of alcohol regulation for the national health promotion in the Korea, U.S.A, U.K and France. *Korean Journal of Medicine and Law*, 18(2), 178-200.
- Kim, K. K., Lee J. Y., Jung, Y. H., JeKarl, J., Cho, S. I., Kim H. S., ... Shin, H, B. (2012). *A study on policy strategic direction for prevention and management of health risk factors including tobacco, alcohol, and junk food* (Policy Research Report No. 12-6). Seoul: Korea Health Promotion Institute.
- Kim, K., & Kim J. (2005). Analyzing readers' comments in Internet newspaper Ohmynews. *Korean Journal of Broadcasting and Telecommunication Studies*, 19(3), 7-40.
- Lee, E. J., & Jang, Y. L. (2009). Effects of others' comments on internet news sites on perceptions of reality. Perceived public opinion presumed media influence, and self-opinion. *Korean Journal of Journalism & Communication Studies*, 53(4), 50-71.
- Lee, J. S., & Lee, M. Y. (2008). Research on factors affecting the effects of reading replies. *Korean Journal of Communication & Information*, 42, 249-279.
- National Health Insurance Service. (2015). *Assessing the impact of socio-economic impacts of major health risk factors and evaluation of the effectiveness of regulatory policy*. Seoul: Seoul: Samyoungsa (Korean authors' translation)
- Park, C. H. (2013). An analysis on the pros and cons presented in the responses of replies as intermediated interaction of the Internet. *Discourse* 201, 16(2), 135-164.
- Popova, S., Giesbrecht, N., Bekmuradov, D., & Patra, J. (2009). Hours and days of sale and density of alcohol outlets: Impacts on alcohol consumption and damage: A systematic review. *Alcohol and Alcoholism*, 44(5), 500-516. doi: 10.1093/alcalc/agg054.
- Room, R., Ferris, J., Laslett, A-M, Livingston, M., Mugavin, J., & Wilkinson, C. (2010). The drinker's effect on the social environment: A conceptual framework for studying alcohol's harm to others. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 7(4), 1855-1871. doi: 10.3390/ijerph7041855.
- Son, H-M. (2017). Understanding and application of qualitative content analysis. *Journal of Korean Association for Qualitative Research*, 3, 56-63.
- Sundar, S. S., Knobloch-Westerwick, S., & Hastall, M. R. (2007). News cues: information scent and cognitive heuristics. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, 58(3), 366-378.
- Wagenaar, A. C., Salois, M. J., & Komro, K. A. (2009). Effects of beverage alcohol price and tax level on drinking: A meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies. *Addiction*, 104(2), 167-330. doi: 10.1111/j.1360-0443.2008.02438.x.
- Wimmer, R. D., & Dominick, J. R. (2005). *Mass media research: An Introduction (9th ed.)*. Belmont, CA: Wadsworth.
- World Health Organization. (2010). *Global strategy to reduce the harmful use of alcohol*. Geneva: WHO Press.