「한국지방행정학보」 제3권 제2호(2006. 12): 87-108

언론이 지방정부 정책과정에 미치는 영향 분석

-제주도 공무원 인식조사를 중심으로-

Research on the Influence of the Local Press on the Policy Process of the Local Autonomous Entities

-The Case of Jeju Provincial Government-

김 대 희 (전 제주도청 정책특보)
양 덕 순 (제주대학교 행정학과 조교수)

This research examines the influence of the local press on the policy process of the local autonomous entities. The range of this research is public officials higher than the fifth grade at the Jeju Provincial Government. The research method is questionnaire analysis.

The results show that public officials at the Jeju Provincial Government depend on the press for public opinion collection about the policy. Also, they are highly influenced by the local press in problem recognition, policy development, policy making, and policy evaluation.

This research also analyzed the difference in the influence of the press based on the meeting frequency and meeting time between public officials and journalists. As a result, it shows that the more and longer they met, the more they are influenced.

키워드 : 지방자치, 지방정부, 정책과정, 지방공무원, 지역언론

Key Words : local self-government, provincial government, policy process, local pubic officials, local press

Ⅰ. 문제 제기

지방자치단체의 정책과정에는 국회의원을 비롯한 국가 공무원, 해당 자치단체 공무원,

지방의회 의원, 시민·사회단체, 이해관계자, 지역주민, 언론기관 등이 다양한 형태로 참여한다. 특히 언론은 정책에 대한 보도 그 자체로 정책과정에 참여하기도 하지만 국회의원, 지방의회, 시민·사회단체에 대한 보도로 정책과정에 막강한 영향력을 행사한다. 이런 점에서 다른 어떤 정책과정 참여자보다 중요하다. 또한 언론은 지역주민들의 여론을 반영하기도 하지만 여론을 형성하는 역할도 수행한다. 아무리 좋은 정책도 신문이나 방송, 인터넷 언론 등에서 비판적인 보도가 반복되면 지역주민들의 지지를 받기가 쉽지 않게 된다. 반대로 나쁜 정책도 호의적인 보도가 계속되면 그 자체가 여론으로 굳어지기도 한다. 특히 지방자치단체장이 임명제에서 선출직으로 바뀌면서 자치단체에 대한 언론의 영향력은 더욱 커지고 있다. 이 때문에 자치단체마다 언론에 보도자료를 제공하면서 좋은 보도를 이끌어내기 위해 많은 노력을 기울이고 있는 것이 현실이다. 지방자치단체 정책에 대한 평가는 곧 단체장에 대한 평가로 이어지고, 이는 다시 단체장 선거에 많은 영향을 미치기 때문이다.

언론은 행정, 입법, 사법부에 이어 제4부라고 한다. 언론의 영향력이 그만큼 크다는 뜻이다. 이런 언론의 영향력은 지방자치단체라고 예외는 아니다. 오히려 국가 단위보다 지방자치단체가 더 언론에 민감하다고 할 수 있다.

지방자치단체 공무원들은 언론을 통해 정책에 대한 아이디어를 얻기도 하고, 정책에 대한 지역주민의 여론을 언론을 통해 파악한다. 이 같은 과정을 통해 정책을 수정하거나 보류 또는 포기하기도 한다. 때로는 언론보도가 잘못됐다고 느끼면서도 언론에 보도된 내용을 무시할 수만도 없다. 잘못된 보도가 여론화되는 경우도 있기 때문이다.

지방자치단체의 정책은 지역주민에게 직접적인 영향을 미친다. 지방언론의 보도는 보도 그 자체로서만이 아니라 지방자치단체 정책의 변경, 수정, 보류 등의 형태로 영향을 미치기도 한다. 이런 측면에서 지방자치단체의 정책과정에 언론이 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 연구는 중요하다고 판단된다.

이런 문제의식 아래, 본 연구는 지방자치단체의 정책과정의 어떤 단계에서 영향력을 미치고 있으며 그 강도는 어느 정도인지에 대해서 공무원의 설문을 통해 분석하는데 목적이 있다.

Ⅱ. 이론 및 선행연구 고찰

1. 지방자치와 지방언론과의 관계

지방자치는 민주주의 풀뿌리를 이루는 주요한 역할을 담당한다. 현대의 민주정치를 여론에 의한 간접정치라고 정의한다면, 여론형성의 기능을 담당하고 있는 언론의 역할이

중시되고 특히 주변화된 지역주민의 의사를 대변하여 여론정치를 가능하게 해주는 지방언론의 역할은 아무리 강조하여도 지나치지 않다.(박홍수, 1986: 33) 이런 점에서 지역주민들의 의사를 반영하여 지역문제를 결정하는 주민참여에서의 지방언론의 역할은 매우 중요하다.

지방언론은 지역정보를 원활하게 유통시켜 주민들의 공감대를 확산하고, 그에 기초하여 의견과 여론을 형성하며 마침내 지역주민을 지방정치에 능동적으로 참여시킨다. 지방자치제가 제대로 실시되기 위해서는 지역사회의 여러 부문을 소통시키고 지역여론을 형성하는 강력한 지방언론의 출현이 동반되어야 한다.(유일상, 1999: 452~453)

지방자치제는 지역주민 스스로가 자기 지역의 문제에 대해 참여하고 결정 내리는 과정이기 때문에, 자신들의 의사를 반영하여 지역문제를 결정하고 집행해 나가는 주민의 정치참여가 최대로 보장된 시민민주주의이다. 따라서 지방자치제가 성공하자면 지역주민들이 하나의 공동체 의식을 가지고 스스로의 문제를 이성적으로 해결할 수 있는 지역공중(community public)으로 발전하여야 한다. 이와 같은 지역공중이 되기 위한 필수적 조건이 지방언론의 활동이다.(김영호, 1995: 209~210)

이와 함께 지방자치의 민주성 제고를 위해서는 행정정보의 주민에 대한 공개가 필수적인 요건이 된다. 자치행정에 대한 정보가 없는 상태에서 주민은 무엇을 위하여 어떻게 참여해야 하는지 알기 어려우며, 자치행정에 대한 주민여론 역시 부정확하거나 왜곡된 것일 수밖에 없다.

이에 따라 행정정보의 공개는 국민의 알 권리라는 측면에서 절대 필요한 것이며, 그 알 권리는 주로 언론에 의해 제공되고 있다. 국민의 알권리를 충족시키기 위해서는 언론은 '알릴 권리'로써 정보를 수집하고 제공할 권리를 가지며 이에 따라 국민은 정보를 수령할 수 있는 권리를 갖는다.

지방언론은 이와 같은 민의에 토대를 둔 여론형성의 주도적 기관이다.(박정규외, 1970: 3~5) 그러나 현대와 같은 대중사회적 환경에서 그 규모가 작다고 해도 지역주민이 그 지역에서 일어나는 일에 대해 매스컴을 통하지 않고 정보를 획득하여 의견을 형성하기란 결코 쉬운 일이 아니다. 그리하여 지방언론은 지방자치의 기능과 활동을 신속하게 전달하는 '거울의 역할'을 수행하고 있다. 더 나아가 적극적으로 지역사회의 발전과 관련된 문제들을 찾아내어 지역 주민의 관심을 유발시키는 토론의 광장을 마련함으로써 참여민주주의의 이념을 실현시킬 수 있다. 진정한 의미의 지역발전은 지역주민이 자신들의 문제해결을 위한 정채결정에 자유롭게 참여할 수 있는 지방자치제도가 정착될 때 비로소 가능하게 될 것이다.

특히 지역문제에 대해서는 그 사안이 꼭 중요해서가 아니라 바로 자기의 문제라는 주인의식을 갖도록 관심을 유발시키고 참여시키는 것이 바로 지방자치를 성공적으로 이끄

는 길이라 하겠다.

정부(정치)와 언론의 관계는 협조관계에 있어야 하느냐, 견제관계에 있어야 하느냐에 대해서는 많은 논쟁이 있다. 정부와 언론은 기본적으로 적대관계에 있다고 볼 수 있다. 행정적 차원에서 지방자치 시행은 지방언론에게 지방행정의 지도와 감시 및 비판에 보다 적극적인 역할을 부과하고 있다고 할 수 있다. 이런 점에서 지방언론은 종래와 다른 차원의 지방자치행정의 지도와 감시 및 비판의 기능이 기대된다고 할 수 있다. 이와 같은 의미에서 지방언론은 지방자치행정과 상호견제와 균형(check and balances)관계에 있다고 할 수 있다.

궁극적으로 양자의 존재 이유는 전체사회의 공동목표를 달성하는데 있기 때문에, 일차적으로는 조화(협조) 관계에 있어야 한다. 하지만 양자는 서로 그 사회 내에서의 역할이나 입장을 달리하고 있음으로 때로는 견제 관계에 있을 수도 있고, 또 그럴 필요성도 있다.

따라서 지방언론은 정확한 정보제공을 통하여 정책을 올바르게 세우도록 지원해 줄 책임이 있을 뿐 아니라, 그 정책의 집행과정을 감시하고 비판할 의무도 있다고 할 것이다.

2. 정책과정상 언론의 역할

1) 여론 형성

여론이 성립되던 초기에는 주로 시민계급을 중심으로 형성되었다. 당시 시민계급은 기본적으로 이해관계를 같이 하는 동질적 집단이었고 사회구조도 크게 복잡하지 않았기 때문에 여론이 형성이 어려운 문제는 아니었다. 그러나 오늘날에 이르러는 여론의 주체인 대중이 상호이질성을 띠고 있으며, 사회의 구조는 이전에 비할 수 없이 복잡해졌다. 따라서 전과 같이 자유로운 토론을 통한 여론의 형성은 말할 것도 없거니와 문제발생에 대한 인식조차 하기 어려워졌다.

이러한 상황에서 신문을 비롯한 매스미디어는 우선 여론형성의 계기가 될 문제점을 제기해 주며, 이에 대해 대중의 관심을 끌어들이며, 이를 둘러싼 여러 정보를 제공함으로써 개인들의 의견이 형성되도록 도와준다. 오늘날처럼 여론의 주제가 되는 사회문제가 일반대중의 개인적인 감각적 차원을 넘어 전국민적 혹은 전국가적 차원으로 확대되고 있는 상황 하에서 신문을 비롯한 매스미디어가 이를 전달해 주지 않는 한 올바른 여론의 형성은 어렵게 된다.(장을병, 1981: 239) 사회문제에 대한 여론은 사람들이 일정한 문제에 관해서 다른 사람들이 지니고 있는 태도를 자신들도 함께 하고 있고 이러한 합의가 그들의 행동을 이루는 데나 그들의 의견을 발전시키는 데에 있어서 고려되기 시작한다고 느낄 때 형성된다.[1] 따라서 언론은 첫째, 개인 내부에 잠재화되어 있는 요인을 현재화

(顯在化)시키는 활성화이다. 둘째, 특정한 잠재적 요인을 일방적으로 강화시키는 보강작용(reinforcement)이다. 셋째는 개인의 현존상태나 태도를 근본적으로나 부분적으로 변화시킨 전향(conversion)작용 등(W. Phillips Davison, 1965: 67)을 수행한다. 요컨대 신문을 비롯한 매스미디어[2]는 여론형성 과정에서 일반대중에게 정보를 제공하고 의견을 매개하는 기능을 할 뿐 아니라, 대중의 의견을 지도하고 일정한 방향으로 유도하는 기능까지 하고 있다. 특히 신문을 중심으로 한 해설적 기능을 일반대중이 이해하지 못하는 문제들을 풀이해서 글들로 하여금 의견을 형성하게 하는 역할도 하고 있는 것이다.

반면 매스커뮤니케이션은 매스미디어의 제작자들이 근대적 기술 수단을 통하여 다수의 독자, 청취자, 관객 즉 대중에게 대량의 정신내용을 전달하는 현상이다. 이 때문에 매스커뮤니케이션은 퍼스널커뮤니케이션과 성격을 달리하게 된다. 즉 매스 커뮤니케이션은 일방적 커뮤니케이션이라는 특징을 갖게 된다. 1대1의 퍼스널 커뮤니케이션에서는 송신자와 수신자간에 상호자극이 존재하며 역할 교환이 자유로와 의문, 이론(異論), 타협, 동의 등이 가능하지만 매스커뮤니케이션에서는 송신자측 매스미디어와 수신자측 대중간에 역할의 교환이란 불가능하고 방대한 언론기관이 원자화(原子化)한 개개인에 정신내용을 일방적으로 전달뿐이며, 근대사회에서 살고 있는 한 매스커뮤니케이션의 그러한 일방적 자극을 면할 길이 없는 것이다. 이 때문에 여론형성에 있어서 언론의 역할은 독점적이란 말로 표현될 수 있을 것이다.(박권상, 1984: 88~90)

2) 정책관련집단으로서의 언론

정책관련집단이란 개별적 이익의 집합체로서 자신들의 이익에 유리한 특정의 정책을 유도하거나 자신들의 이익에 불리한 특정의 정책이 만들어지지 못하도록 각종의 정책과 관련되어 활동을 벌이는 단체를 말한다.[3] 이런 이익집단의 성격은 주된 수혜자가 누구인

---

1) 여론의 본질에 대해서는 여러 저의가 있다. 우선 J. Brycce는 「여론이란 사회에 영향을 주고 또 이해관계가 있는 문제에 관해서 사람들이 갖는 의견의 총체를 뜻하는 것으로 사용되어 왔다」라고 했다. L. W. Doob는 「여론이란 동일한 사회집단의 성원일 때 어떤 문제에 관한 그들의 태도」라고 했으며, N. J. Powell은 「특정한 때와 장소에 있어서 사람들의 집단이 지니는 판단·태도 및 신념」을, C. D. MacDougall은 「이해관계 집단 안에서의 논란점에 관한 표현」을 여론이라고 했다. 한편 H. H. Turner와 L .M Killan은 여론을 「공중의 의견」이라고 규정하고 있다. 이렇듯 여론이 무엇인가에 대해서는 보는 관점에 따라 다르다. 여기서는 공통된 문제에 직면한 다수의 사람들이 이에 대한 정책을 둘러싸고 논의를 함으로써 생기는 의견으로 본다. 따라서 여론의 개념은 정책의 형성과 집행 공히 적용될 수 있다.(장을병, 1981: 224~230).

2) 매스미디어는 기술적 도구를 이용하여 대규모이고 이질적인 그리고 멀리 분산된 수용자들에게 메시지를 전달하는 전문화된 집단으로 구성원 제도 및 기술을 의미한다. 기술적 도구란, 신문, 라디오, 텔레비전, 영화 등을 지칭하여 왔으며 이질적인 대중에게 전달하는 것이 매스미디어로 정의되어 왔다. 그러나 최근 멀리 사용하고 있는 컴퓨터 공학의 발달과 정보공학·통신기술의 발달은 뉴미디어(new media)라는 새로운 개념을 탄생시켰다.(김신자외, 1998: 135)

3) 이익집단이 정책에 영향을 미치는 방법으로는 집단의 대표로 하여금 국회의원이나

가에 따라 결정된다. 그것은 첫째, 혜택을 많이 받는 수혜자가 그 조직에 대해 가장 많은 관심을 갖게 될 것이며, 따라서 그들의 조직에의 참여도가 높을 것이며, 조직이 당면한 주요문제의 해결에 가장 적극적인 자세를 보일 것이기 때문이다. 즉, 조직에 대한 가치 주입이나 수혜자간의 감정의 강도, 조직 내의 계층관계는 이 수혜자들에 의해서 좌우되게 된다. 둘째로는 주된 수혜자가 받는 수혜의 대상이 무엇인가에 따라서 그 조직의 대사회적 기능이나 조직과 환경과의 관계, 조직 활동의 내용 및 조직 구성원간의 상호작용의 방향도 결정될 것이기 때문이다.(원우현, 1984: 117~118) 여기서는 언론기관의 주된 수혜자를 일반 대중으로 본다. 따라서 언론기관을 공기(公器)로 파악하여 공익 조직으로 보기도 한다.[4)]

(1) 통제기관으로서의 언론

역사적으로 보면 언론의 일차적 기능은 권력을 감시하는데 있었다.(이상회, 1983: 18~19) 그것은 정치적 성격의 통제로서, 민중(민주통제) 통제의 한 유형이었다. 제1차 세계대전을 전후하여 대두된 직능 국가는 필연적으로 행정권의 확대강화를 초래하였고, 이에 따라 전통적인 3권 분립제도가 흔들림으로서 행정권에 대한 민주통제의 조건이 특별히 강구되지 않는 한 행정부의 독선을 방지할 수 없게 되었다. 따라서 오늘날에는 민주통제의 필요성은 날이 갈수록 증대하고 있다.(최창호외, 1986: 681~693)

현대와 같이 매스컴이 발달 보급되어 있는 상황에서는 이러한 것은 매스미디어의 기능에 주로 의존하고 있다. 특히 현대행정의 주된 업무가 공공정책에 관련되는 제업무라고 할 때, 언론의 이러한 기능은 정책의 형성, 결정 및 집행의 전 정책과정에 대한 감시, 비판 및 평가 등에 나타나고 있다.(신두범, 1984: 147~148)

(2) 투입기관으로서의 언론(의제상정기관으로서의 언론)

언론기관이 정책과정에서 지니는 의의는 보도할 사건의 선별 및 이에 대한 해설, 나아가 정보의 제공 및 여론형성과 정부에의 요구 투입을 담당하는 소위 여론지도자(opinion leader)로서 사회문제의 집결 및 표명의 대표적 장치라는 점에 있다. 언론은 단순히 밖으로 표명된 현재적 여론(overt public opinion)의 취재, 보도에 그치는 것이 아니라 표명되지 않은 잠재적 여론(latent public opinion)을 경험적으로 추출하여 이를 표면화 조직화함으로써 사회문제를 정책 문제화하여 정부기관에 효과적으로 투입하는 기능도 담당하고

고위관료에게 압력을 가하거나 정당에 자신들의 의견을 반영시키는 방법이 있으며, 또한 정책결정자들이 필요로 하는 표를 동원한다거나 연합세력을 형성함으로써 영향을 미치도록 한다.

4) 반면 Peter M.Blau 나 W. R. Scott, Richard H. Hall을 비롯한 미국의 학자들은 신문사나 방송국을 일반사회와 같은 사업조직으로 분류한다.(원우현, 1984: 118).

있다.

또한 대중매체가 어떤 문제와 그 해결을 요하는 문제에 대해 얼마만큼, 어느 정도의 지속적인 관심을 표명하는가, 또는 얼마나 중요성을 강조하는가에 크게 영향을 받게 된다. 일반대중의 의견이 이에 대해 긍정적인 반응을 어느 정도 계속해서 나타내는가 하는 것들로 정책의 성공적 형성 및 집행을 좌우하게 되며 대중매체들은 이와 같은 대중들의 의견에 선택적으로 작용할 수 있게 되는 것이다.(원우현, 1984: 314~320)

일반대중과 정치엘리트로 하여금 사회・경제적 변화를 인지하도록 해주는 기능을 담당하고 있기 때문이라는 점과, 언론에서 일반적으로는 특정의 문제를 집중적으로 보도한 후 곧 다른 성격의 주제로 관심을 변화시킴으로써, 대중의 관심을 전환 내지 유도시킬 수 있기 때문이다. 요약하면 ① 문제의 제기 내지 제시화, ② 토론의 매개라는 몇 가지 측면에서 매스미디어는 중요한 기능을 하고 있다. 즉, 여론은 그 계기가 되는 문제가 발생하고, 그것이 어떤 사회적 결정에 의하여 해결되기에 이르는 사이에 대립된 의견들이 상호 영향을 주고 의견의 수정 변화가 부단히 반복해서 이루어지는 것으로서 그 과정은 문제 발생, 문제 해결이라는 형태로 다이나믹 하게 발전해 나간다고 할 수 있다.

3. 정책결정에 있어서 언론의 역할 변수

언론이 정책결정과정에 영향을 미친다는 점은 인정한다고 해도 그 영향의 방향과 정도는 가변적이라고 할 수 있다. 그것은 언론과 정책결정과정과의 사이에 조직(문제해결자)의 특성, 이슈의 특성, 문제맥락(problem context)의 특성이 개재하기 때문이다. 여기서는 언론이 정책결정에 미치는 역할의 개연성에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

1) 문제해결자의 특성(조직의 특성)

언론이 정책결정에 미치는 방향과 정도가 일률적인 것이 아니고 가변성을 띠고 있는데 그 요인 중의 하나가 바로 정책결정을 하는 조직의 특성(characteristics of organization)이다. 예를 들면 환경부 등 보전부처냐 또는 건설부 등 개발부처냐에 따라 상이할 것이다. 또한 직접적인 환경정책결정을 하는 주체는 아니지만 간접적인 주체라 할 수 있는 환경운동단체 또는 시민단체냐 아니면 기업이냐에 따라 언론의 역할에 개연성이 존재한다는 것이다. 각 조직들은 각자 자신의 조직의 생존과 번영을 위해 노력하며 이러한 관점에서 언론의 역할을 조명할 수 있을 것이다.

언론이 정책결정에 영향을 미치는 정도와 관련하여 생각할 수 있는 것은 정책결정자가 어떤 배경(background)을 가지고 있느냐 하는 것이다. 예를 들어 공직자의 경우 하위직

보다는 상위직에 있는 사람이 언론의 영향을 더 크게 받아들일 가능성이 크다는 것이다.

대체로 각 조직의 생존(survival)과 번영의 관점에서 언론이 기능을 한다고 판단할 경우 언론이 정책결정에 미치는 영향의 방향은 순기능적이며 그 정도는 크다고 할 수 있을 것이다. 그렇지 않을 경우 그 방향은 역기능적이며 그 정도는 작거나 거의 무시당할 수준일 것이다.

2) 문제의 특성

언론이 정책결정에 미치는 역할은 문제의 특성(characteristics of problem)[5]에 따라 달라질 수 있다. 환경문제라 할지라도 그 특성이 상이하게 때문이다. 국내환경문제이냐 또는 국제환경문제이냐에 따라 언론의 영향이 상이할 수 있으며 국내환경문제인 경우에 있어서도 대기오염, 수질오염, 소음진동, 원자력, 오수 및 축산폐수, 유해화학물질, 폐기물의 문제 중 어떤 문제를 다루느냐에 따라서도 언론이 미치는 영향이 상이할 수 있을 것이다. 또한 국제적 환경문제인 경우에 있어서도 국제협약에 관련된 문제, 지역적 협력(regional arrangements)에 관련된 문제이냐에 따라서도 언론의 영향이 서로 다를 것이다.

특정 이슈가 얼마나 많은 사람들에게 관심사가 될 것인가, 즉 이슈확산의 잠재력에 따라 언론의 보도행태가 달라질 수 있다. 또한 이슈의 전개과정에서 벌어지는 대립하는 집단들의 주장이 공익을 둘러싸고 벌어지는가 사사로운 이익의 대립양상이 주도하는가에 대해 언론보도의 반응이 달라질 수 있다고 본다. 즉 정책이슈의 이슈확산의 잠재력이 전국적인가 지역적인가 그리고 이익대립의 양상이 공익적이냐 사익적이냐에 따라서 언론보도양태가 달라지고 이어서 정책결정에 대한 영향력도 달라질 것이다.

3) 문제의 사회적 맥락의 특성

언론이 정책결정에 미치는 개연성 가운데 하나는 문제맥락의 특성이다. 즉 환경문제를 해결할 때, 그 당시 환경문제를 둘러싸고 진행되었던 맥락(context)이 어떤가에 따라 언론이 환경정책결정에 미치는 영향이 상이하다는 것이다. 흔히 문제의 맥락이라 함은 조직의 맥락과 사회적 맥락으로 대분할 수 있을 것이다. 그런데 조직의 맥락은 조직의 특성에서 언급했으므로 여기서의 문제의 맥락이란 사회적 맥락(social contexts)을 지칭한

---

5) 정책결정과정에 있어서 문제의 맥락 또는 문제의 성격은 중요하다. 정책결정이란 문제해결이라고 할 수 있기 때문에 문제 그 자체는 정책결정과정의 성격을 결정하는 제요인중에서 가장 중요한 역할을 한다. 흔히 정책문제는 그 속성으로 공공성, 다양성, 복잡성과 상호작용성을 들고 있다. 정책문제의 유형 및 계층개념은 Dunn에 의해 제시되고 있다. 그는 정책문제를 ⅰ) Minor issues, ⅱ) Functional issues, ⅲ) Secondary issues, ⅳ) Major issues의 4가지로 나누고 Major issues로 넘어올수록 전술적 결정보다는 전략적 결정이 필요하다고 한다. (Dunn, W.N., 1994: 142~144)

다. 사회적 맥락이란 특정 조직과 사회전체와의 관계에 대한 개념으로 문제해결조직이 속해있는 사회전체의 정치, 경제 및 문화가 어떠한 특성을 가지고 있는가하는 것을 말한다.

특히 환경문제의 맥락과 관련해서는 그 당시 환경사건(environmental events)이 발생했느냐의 여부가 중요하다. 예를 들면 환경사건이라 할 수 있는 낙동강 페놀오염사건 등의 발생은 언론이 환경정책결정에 미치는 개연성을 증가시켰다고 볼 수 있다.

4) 보도횟수

언론이 환경정책결정에 영향을 미치며 따라서 일정한 역할을 한다는 것은 사실이지만 우리가 간과하지 말아야 할 점은 어느 정도 언론이 보도해야 정책결정에 영향을 미치는가 하는 점이다.[6] 한번 정도 언론에 보도된다고 해서 곧바로 정책결정에 연결된다고 보기는 어렵기 때문이다. 물론 경우에 따라서는 단 한번의 보도로 정책결정자 특히 고위 정책결정자들이 관심을 가지게 함으로써 정책결정되는 경우가 전혀 없는 것은 아니지만, 주로 언론의 보도는 여러 번에 걸쳐 반복적으로 보도하는 경우에 한해 상당한 영향을 미치는 것으로 보고 있다.(Insky, 1986 :135~140)

그러면 몇 번 정도 보도해야 정책결정에 영향을 미치는가? 몇 달 정도 보도해야 정책결정에 영향을 미칠 수 있는가? 이에 대한 답은 일률적으로 할 수는 없고 문제의 특성이나 맥락 및 문제해결자에 따라 상이할 것이다. 다만 환경정책 그 중에서도 상수원 수질오염의 경우를 예로 든다면 시민들의 관심이 많기 때문에 다른 정책보다 쉽게 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.

5) 정보(피드백정보 포함)의 질과 양

언론이 정책결정에 미치는 역할의 개연성의 변수의 하나로 언론의 정보제공의 질과 양을 들 수 있다. 언론이 제공하는 정보가 어느 정도 믿을 만하며 그리고 얼마만큼 제공받느냐에 따라 정책결정에 미치는 역할이 상이하다는 것이다. 예를 들어 언론이 제공하는 정보가 믿을 수 없을 경우 언론은 정책결정과정에 영향을 미칠 수 없을 것이다. 피드백 정보의 경우도 마찬가지이다.

4. 선행연구 고찰

외국의 연구 동향을 고찰하면, Fishman(1980)은 언론이 시간상의 고려와 경제적인 고

6) 정책결정에 있어서의 언론의 역할변수요인 가운데 간과해서는 안 될 부분은 보도매체가 라디오인지 TV인지 신문인지 통신인지 그리고 보도한 언론사의 TV시청률과 신문구독률이 어느정도인지, 평상시 사회적 영향력이 얼마나 되는 지도 고려돼야 된다는 점이다. 또한 언론논조가 적극적인지 소극적인지 중립적인지도 역할과 영향력에 상당히 작용할 것이다.

려 등 정보입수의 효율성을 위해 출입처 취재체제를 운용하고 있는데 이러한 취재관행은 정보원의 관료구조에 언론의 편입을 초래한다고 언급하였다. 그는 이로 인해 기자가 취재하는 정보의 종류와 범위, 그리고 해석의 방향도 크게는 관료조직의 필요성에 의해 영향을 받는다고 지적하였다. 이후 Linsky(1986)는 3단계 연구를 수행하였는데, 제1단계에서는 정부의 각종정책결정 과정에 참여하는 여러 분야의 고위공직자를 상대로 조사(survey)를 수행하였다. 제2단계에서는 소수의 공직자와 언론인에 대한 심층인터뷰를 수행하여 공직자와 언론인의 실제 상호작용과정에서 있었던 그들의 구체적인 행동을 추적하였다. 제3단계는 과거 20년간 언론의 보도에 의해 각기 다르게 영향을 받았던 6건의 사안에 대한 사례연구를 수행하였다.

그는 이 연구를 통해 현대사회의 언론은 정보의 단순한 전달자 또는 분석비판자가 아니라 공공정책의 결정과정에 중대한 영향을 미치는 참여자로 역할하고 있다는 점을 밝혀내었다. 또한 이러한 연구 결과를 바탕으로 공직자들은 언론이 정책의 개발과 결정과정에서 건설적인 역할을 한다는 점을 인정해야 한다고 지적하고 있다. 언론인들도 그들이 정부정책의 결정과정에 실질적인 참여자로서 역할한다는 것을 이해하는 것이 필요하다고 강조하였다. 이 연구는 이어 ⅰ) 언론을 잘 관리하는 공직자일수록 그들의 공직임무를 더 성공적으로 수행했으며, ⅱ) 언론은 정부에 대한 재래식의 본능적인 대립적 접근방식을 극복하여 그들의 역할에 상응하는 책무에 대해 진지한 연구검토의 필요성을 강조하였다.

Lambeth(1986)도 정부와 언론간의 관계를 대립적으로 파악한 것은 사실을 왜곡한 것이며, 유해한 용어의 선택이라고 지적하고 대립적 관계의 신화는 정보원과의 유착에 대한 죄의식을 피하기 위한 언론의 방어수단이라고 비판하였다. 그러나 Linsky는 대립적 관계의 신화는 정부와 언론 모두에게 편리한 점도 있다면서 정부는 언론의 무책임성을 공격할 때 그 신화가 필요하고 언론인은 그들의 독립성과 객관성을 내세울 때 필요하기 때문에 그 신화는 좀처럼 사라지지 않을 것이라고 지적하였다.

반면에 국내의 연구동향은 접근방법에 따라, 설문조사, 기사분석, 문헌연구, 사례분석의 네범주에서 진행되었다. 첫째로 설문조사를 활용한 선행 연구의 사례 중 장태근(1998)는 “지방언론이 지방자치단체에 미치는 영향에 관한 연구”에서 광주광역시청 및 서구청, 광산구청, 전라남도 도청 및 강진군청, 해남군청의 공무원과 광주지역 언론사인 광주 MBC, 광주 KBS, 광주CBS, 광주일보, 광주매일, 무등일보 등을 대상으로 한 설문조사를 통해 지방언론이 정책에 미치는 영향력은 지대하며 정책결정과정에 있어 다소의 영향력을 주고 있으나 정책의 입안 및 변경에 있어서는 영향력이 미치지 못하는 있다고 했다.

둘째로 기사 분석을 활용한 연구이다. 이종수(1997)는 “정책형성과 언론”연구에서, 사회안전법이 국회에서 심의 통과되기까지의 과정을 신문에 나타난 기사 및 사설 등을 5개 신문(동아일보, 조선일보, 서울신문, 중앙일보, 한국일보)에서 추출하여 내용을 분석하여

한국언론은 현실성 있는 구체적인 정책대안을 제시하고 있지는 못하고, 사회 각 부문의 여론을 충실히 반영하고 있지 못하고 있다면서 현안을 객관적으로 분석, 비판하고 현실성 있는 정책대안을 제시할 수 있는 전문언론인의 양성을 주장했다.

셋째로 문헌연구를 활용한 선행연구 중 이승재(1990)는 “공공정책결정과정에서 언론의 역할에 관한 연구”에서 언론이 정부정책을 홍보 혹은 대중확산 전략에 충실한 역할을 다했으며 공공정책 결정에 국민참여가 제대로 이루어지려면 언론은 여론을 반영하면서 동시에 형성하는 역할을 수행하여야 한다고 주장하였다.

넷째로 사례분석을 활용한 선행연구 중 이기식(1994)는 “환경정책결정과정과 언론의 역할” 연구에서 팔당호 골재재취 환경영향 평가라는 사례분석을 통해 환경정책결정과정이 개방되면 언론, NGO 등의 정부외부집단의 역할이 상대적으로 커지기 때문에 공무원은 언론에 대해 소극적이고 부정적인 자세를 취할 것이 아니라 그 역할을 인정하고 이에 대응해 나가야 한다고 했다.

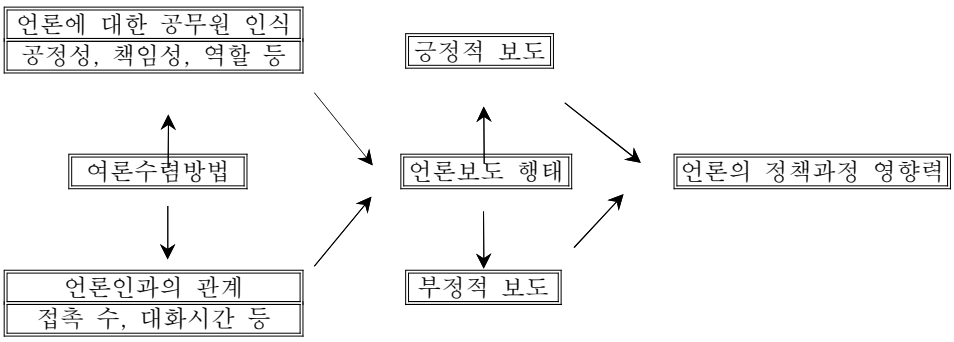
Ⅲ. 분석의 틀 및 조사설계

1. 분석의 틀

본 연구는 공무원을 대상으로 한 인식조사를 통해 지역언론의 정책과정에 어떤 영향력을 미치는지에 대해서 분석하는 것이다. 일반적으로 지방언론의 보도행태는 공무원과 지역언론인과의 관계, 공무원의 언론에 대한 인식에 의해 결정된다. 공무원의 언론에 대한 인식이 언론보도에 영향을 주는 것은 공무원들이 지역언론의 역할을 어떻게 바라보느냐에 따라 정책자료에 대한 공유정도가 달라지기 때문이다. 여론선도 및 의견수렴창구로 생각한다면 적극적으로 정책정보를 공유하게 되고 이것은 언론이 객관적 사실에 근거하여 보도하는 행태로 나타날 수 있기 때문이다.

또한 공무원들은 정책아젠다를 발굴하고 정책화하는 과정에서 지역주민들의 의견을 어떤 방법으로 수렴하느냐에 따라 언론에 대한 공무원의 인식 또한 달라진다. 이는 현실적 한계상 지역주민에 대한 직접적 의견수렴보다는 대중매체를 통한 의견수렴이 불가피하기 때문이다. 또한 활용한 매체의 공정성 여부가 또한 공무원의 언론에 대한 인식 변화를 초래한다. 따라서 여론수렴방법 의존에 따라 언론인과의 관계와 언론에 대한 인식이 형성되고 이것은 언론의 보도행태에 영향을 줌으로써 정책과정에 영향을 미친다고 할 수 있다.

<그림 1>분석의 틀



2. 조사설계

1) 조사대상 및 자료수집방법

본 연구는 지역언론이 지방자치단체의 정책과정에 미치는 영향력을 조사하기 위해 제주도청 본청에 근무하고 있는 5급 이상 공무원[7]을 대상으로 설문조사하였다. 설문지는 2005년 4월 4일부터 16일까지 5급 이상 공무원 143명을 대상으로 배포, 이중 회수된 설문지 중 불성실한 설문지 39부를 제외한 104를 대상으로 SPSS(statistical package for the social science) 프로그램을 활용, 분석하였다.

2) 응답자의 일반적 특성

성별로 보면, 남자 응답자가 94.2%로 대부분을 차지하고 있으며, 연령별로 보면, 40대 32.7%, 50대 65.4%로 40~50대가 대부분을 차지하고 있다. 또한 직급별 응답자 비율도 5급 공무원이 78.8%로 대부분을 차지하고 있다.

<표 1> 응답자의 일반적 특성

		빈도 (명)	퍼센트 (%)
< 성별 >	남자	98	94.2
	여자	6	5.8
< 연령 >	30대	2	1.9
	40대	34	32.7
	50대	68	65.4
< 직급 >	5급	82	78.8
	4급	19	18.3
	3급	3	2.9

7) 정책의 수립보다는 집행기관 성격이 강한 사업소에 근무하는 공무원은 조사대상에서 제외했다

3) 설문지 구성

설문지는 크게 네가지 영역으로 구성하였다. 첫째는 언론매체를 통한 여론수렴방법이다. 세부항목으로는 의견수렴의 주 언론매체, 공무원의 1일 지방신문 구독 수, 1일 인터넷 언론 접촉시간 등이다. 둘째는 언론인과의 관계이다. 세부항목으로는 공무원의 1일 접촉 기자의 수, 지난 1달간 언론인과의 1시간 이상 대화횟수 등이다. 셋째는 언론에 대한 인식이다. 세부항목으로는 기자의 보도내용에 대한 책임성, 보도의 공정성 여부, 가장 중요한 언론의 역할, 언론의 지역기여도 등이다. 넷째는 언론의 정책과정에 대한 영향력이다. 세부항목으로는 정책과정 단계별 언론 영향력 정도, 정책과정에 대한 종합 영향력 등으로 구성했다.

<표 2> 설문내용 구성

조사항목	.세부항목
정책에 대한 여론수렴방법	-의견수렴 주 언론매체 -공무원의 1일 지방신문 구독수 -1일 인터넷 언론 접촉시간
언론인과의 관계	-공무원 1일 접촉 기자의 수 -언론인과의 1시간 이상 대화횟수
언론에 대한 인식	-기자의 보도내용에 대한 책임성 -보도의 공정성 여부 -가장 중요한 언론의 역할 -언론의 지역기여도
언론의 정책과정 영향력	-정책과정에 대한 종합적 영향력 -단계별 정책과정상의 언론 영향력

Ⅳ. 분석결과 및 시사점

1. 분석결과

1) 공무원의 정책에 대한 여론수렴방법

(1) 의견수렴 주 언론매체

본인이 추진하고 있는 정책에 대한 여론을 어디에서 가장 많이 접하느냐는 설문에서는 ‘TV’와 ‘지방신문’이 높은 비율의 응답을 나타냈다. 직급별로는 5급 공무원은 ‘인터넷 언론’을 통한 여론수렴을 많이 이용하고, 4급 이상 공무원은 ‘유관기관・단체’, ‘전문가그룹’을 통한 여론수렴을 많이 이용하는 특성을 나타내고 있다.

<표 3> 정책에 대한 여론수렴 방법

(단위 : 명, %)

		본인이 추진하는 정책에 관한 여론을 어디에서 가장 많이 접하십니까?								
		지방 신문	중앙 일간지	TV	라디오	인터넷 언론	유관 기관/단체	전문가 그룹	주변 사람	일반 대중
직급	5급	61(41.8)	4(2.7)	30(20.5)	1(0.7)	26(17.8)	9(6.2)	8(5.5)	7(4.8)	-
	4급 이상	17(44.7)	-	6(15.8)	1(2.6)	3(7.9)	6(15.8)	5(13.2)	-	-
합계		78(42.4)	4(2.2)	36(19.6)	2(1.1)	29(15.8)	15(8.2)	13(7.1)	7(3.8)	- -

(2) 공무원의 1일 지방신문 구독 수

공무원들이 하루 평균 읽는 신문의 수를 보면, 지방신문은 '3종류' 38.8%, '4종류 이상' 45.6%로 대부분을 차지하고 있으며, 또한 직급별 특성을 보면, 4급 이상 공무원들의 71.4%가 '4종류 이상의 지방신문'을 읽는다고 응답하였다.

<표 4> 하루 평균 읽는 지방신문의 수

(단위 : 명, %)

		지방신문을 하루에 평균 몇 종류를 보십니까?				
		보지 않음	1종류	2종류	3종류	4종류 이상
직급	5급	-	3(3.7)	12(14.6)	35(42.7)	32(39.0)
	4급 이상	-	-	1(4.8)	5(23.8)	15(71.4)
합계		-	3(2.9)	13(12.6)	40(38.8)	47(45.6)

(3) 1일 인터넷 접촉시간

하루 평균 인터넷 언론에 접속하는 시간을 묻는 설문에서는 5급 공무원들의 91.5%가 '1시간 미만' 접속한다고 응답한 반면, 4급 이상 공무원들의 81.8%는 '30분 미만' 접속한다고 응답했다.

<표 5> 하루 평균 인터넷 언론 접속시간

(단위 : 명, %)

		인터넷 언론을 하루에 평균 어느 정도 접하십니까?				
		전혀 안본다	10분 미만	10분 ~30분	30분 ~1시간	1시간 이상
직급	5급	-	9(11.0)	31(37.8)	35(42.7)	7(8.5)
	4급 이상	-	4(18.2)	14(63.6)	3(13.6)	1(4.5)
합계		-	13(12.5)	45(43.3)	38(36.5)	8(7.7)

2) 언론인과의 관계 여부

(1) 공무원 1일 접촉 기자의 수

하루 평균 업무상 만나는 기자의 수에 대해 5급 공무원들은 '거의 없다' 28.4%, '1~2명' 65.4%로, 4급 이상 공무원들은 '1~2명' 72.7%, '3명 이상' 22.7%로 나타났다. 즉 직급

이 높을수록 하루에 업무상 만나는 기자의 수가 많다는 것을 보여주고 있다.

<표 6> 하루 평균 업무상 만나는 기자의 수

(단위 : 명, %)

		업무상 하루에 평균 몇 명 정도 기자와 대화(전화 포함)를 나누고 있습니까?		
		거의 없다	1~2명	3명 이상
직급	5급	23(28.4)	53(65.4)	5(6.2)
	4급 이상	1(4.5)	16(72.7)	5(22.7)
합계		24(23.3)	69(67.0)	10(9.7)

(2) 지난 1달간 언론인과 1시간 이상 대화횟수

지난 한달 동안 기자 및 언론인과 1시간 이상 대화한 횟수를 묻는 설문에서도 4급 이상 공무원이 5급 공무원보다 기자 및 언론인을 만나는 횟수가 다소 많게 나타났다.

<표 7> 지난 한달 동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수

(단위 : 명, %)

		지난 한달 동안 기자 또는 언론사 관계자와 1시간 이상 대화(식사 등 포함)를 한 횟수는 얼마나 됩니까?			
		없다	1~3회	4~6회	7회 이상
직급	5급	21(25.9)	46(56.8)	13(16.0)	1(1.2)
	4급 이상	3(13.6)	9(40.9)	4(18.2)	6(27.3)
합계		24(23.3)	55(53.4)	17(16.5)	7(6.8)

3) 언론에 대한 인식

(1) 기자의 보도내용에 대한 책임성 정도

언론보도에 대한 기자의 책임감인지 여부를 묻는 설문에서는 직급에 따른 분석에서는 직급이 높을수록, 언론인과의 접촉·대화 정도에 따른 분석에서는 언론인과 접촉·대화의 빈도가 높은 공무원일수록 높게 나타나고 있다.

<표 8> 언론보도에 대한 기자의 책임감 인지 여부

(단위 : 명)

		기자가 자신이 보도한 내용에 대해 얼마나 책임감을 느끼고 있다고 생각하십니까?					
		거의 없다	없다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)
직급	5급	8	23	30	16	5	2.84
	4급 이상	-	4	10	6	1	3.19
하루 평균 업무상 만나는 기자의 수	거의 없다	5	8	7	4	-	2.42
	1~2명	3	17	28	14	6	3.04
	3명 이상	-	2	4	4	-	3.20
지난 한달동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수	없다	5	7	8	4	-	2.46
	1~3회	2	15	21	11	6	3.07
	4~6회	1	5	6	5	-	2.88
	7회 이상	-	-	4	2	-	3.33

(2) 보도의 공정성 여부

지방언론 보도의 공정성을 묻는 설문에서는 전체적으로 'TV 보도'에 대한 공정성이 가장 높게 나타났으며, '지방신문 보도'에 대한 공정성이 가장 낮게 나타났다.

직급별로 보면, 5급 공무원들은 '인터넷 언론보도'의 공정성에 상대적으로 높게 평가한 반면, 4급 이상 공무원들은 '인터넷 언론보도'의 공정성을 상대적으로 매우 낮게 평가하고 있다.

언론인과의 접촉·대화 정도에 따른 분석에서는 언론인과 접촉·대화의 빈도가 높은 공무원일수록 '인터넷 언론보도'에 대한 공정성이 낮게 나타나고 있으며, 'TV 보도'에 대한 공정성은 전반적으로 높게 나타나고 있다.

<표 9> 지방언론 보도의 공정성

(단위 : 명)

			지방언론이 지방자치단체 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?					
			매우 불공정	불공정	보통	공정	매우 공정	평균 (5점만점)
직급	5급	TV 보도	1	12	52	17	-	3.04
		지방신문 보도	1	22	47	12	-	2.85
		인터넷 언론보도	1	13	46	22	-	3.09
	4급 이상	TV 보도	-	3	14	5	-	3.09
		지방신문 보도	-	6	15	1	-	2.77
		인터넷 언론 보도	1	8	11	2	-	2.64
하루 평균 업무상 만나는 기자의 수	거의 없다	TV 보도	-	7	12	5	-	2.92
		지방신문 보도	1	8	12	3	-	2.71
		인터넷 언론보도	-	4	14	6	-	3.08
	1~2명	TV 보도	1	7	47	14	-	3.07
		지방신문 보도	-	17	43	9	-	2.88
		인터넷 언론 보도	1	14	37	17	-	3.01
	3명 이상	TV 보도	-	1	7	2	-	3.10
		지방신문 보도	-	3	7	-	-	2.70
		인터넷 언론 보도	1	3	6	-	-	2.50
지난 한달 동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수	없다	TV 보도	-	5	13	6	-	3.04
		지방신문 보도	1	6	14	3	-	2.79
		인터넷 언론보도	-	2	18	4	-	3.08
	1~3회	TV 보도	1	8	34	12	-	3.04
		지방신문 보도	-	16	31	8	-	2.85
		인터넷 언론 보도	1	14	22	18	-	3.04
	4~6회	TV 보도	-	2	14	1	-	2.94
		지방신문 보도	-	5	11	1	-	2.76
		인터넷 언론보도	1	3	12	1	-	2.76
	7회 이상	TV 보도	-	-	5	2	-	3.29
		지방신문 보도	-	1	6	-	-	2.86
		인터넷 언론 보도	-	2	5	-	-	2.71

(3) 가장 중요한 언론의 역할

공무원들이 생각하는 가장 중요한 언론의 역할을 묻는 설문에서는 '정확한 사실 보도'

60.6%, '정책에 대한 문제제기와 대안 제시' 35.6%로 나타나 응답이 대부분을 차지하고 있다.

<표 10> 가장 중요한 언론의 역할

(단위 : 명, %)

		지방자치와 관련, 가장 중요한 언론의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?			
		정확한 사실 보도	정책에 대한 문제제기와 대안 제시	부조리 등에 대한 감시와 견제	지역주민의 이익과 여론 대변
직급	5급	48(58.5)	31(37.8)	-	3(3.7)
	4급 이상	15(68.2)	6(27.3)	-	1(4.5)
하루 평균 업무상 만나는 기자의 수	거의 없다	13(54.2)	10(41.7)	-	1(4.2)
	1~2명	44(63.8)	23(33.3)	-	2(2.9)
	3명 이상	6(60.0)	4(40.0)	-	-
지난 한달동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수	없다	12(50.0)	11(45.8)	-	1(4.2)
	1~3회	36(65.5)	18(32.7)	-	1(1.8)
	4~6회	12(70.6)	5(29.4)	-	- -
	7회 이상	3(42.9)	3(42.9)	-	1(14.3)
합계		63(60.6)	37(35.6)	-	4(3.8)

(4) 언론의 지역기여도

지방자치단체의 정책과 관련된 언론보도가 지역주민에게 주는 도움의 정도를 묻는 설문에서는 도움이 된다는 응답이 전반적으로 다소 높게 나타났다.

<표 11> 언론보도가 지역주민에게 주는 도움의 정도

(단위 : 명)

		지방자치단체의 정책과 관련된 언론보도가 지역주민에게 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?					
		전혀 도움이 안됨	도움이 안됨	보통	도움이 됨	매우 도움이 됨	평균 (5점만점)
직급	5급	1	11	25	37	8	3.49
	4급 이상	-	4	6	12	-	3.36
하루 평균 업무상 만나는 기자의 수	거의 없다	-	5	10	6	3	3.29
	1~2명	1	8	16	39	5	3.57
	3명 이상	-	2	5	3	-	3.10
지난 한달 동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수	없다	-	4	6	12	2	3.50
	1~3회	-	8	16	25	6	3.53
	4~6회	1	2	7	7	-	3.18
	7회 이상	-	1	2	4	-	3.43

4) 언론의 정책과정에 대한 영향력 인식

(1) 단계별 정책과정상의 언론 영향력

지방자치단체의 정책결정 및 추진과정에 언론보도가 미치는 영향을 묻는 설문에서는 전체적으로 '정책인지단계'가 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 '정책결정단계', '정책

평가단계', '정책개발단계'의 순으로 나타나고 있다.

<표 12> 정책결정 및 추진과정에 언론보도가 미치는 영향

(단위 : 명)

			지방자치단체의 정책결정 및 추진과정에 언론의 보도가 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?					
			매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)
직급	5급	문제인지단계	3	6	20	35	18	3.72
		정책개발단계	2	15	26	32	7	3.33
		정책결정단계	1	7	31	34	9	3.52
		정책평가단계	5	8	31	25	13	3.40
	4급 이상	문제인지단계	1	2	3	9	7	3.86
		정책개발단계	-	6	8	6	2	3.18
		정책결정단계	-	3	6	11	2	3.55
		정책평가단계	3	-	7	8	4	3.45
하루 평균 업무상 만나는 기자의 수	거의 없다	문제인지단계	1	2	5	12	4	3.67
		정책개발단계	1	2	10	11	-	3.29
		정책결정단계	1	1	12	7	3	3.42
		정책평가단계	2	3	9	7	3	3.25
	1~2명	문제인지단계	3	5	16	27	18	3.75
		정책개발단계	1	16	22	22	8	3.29
		정책결정단계	-	7	24	32	6	3.54
		정책평가단계	4	5	27	22	11	3.45
	3명 이상	문제인지단계	-	1	1	5	3	4.00
		정책개발단계	-	3	1	5	1	3.40
		정책결정단계	-	2	1	5	2	3.70
		정책평가단계	2	-	2	3	3	3.50
지난 한달 동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수	없다	문제인지단계	1	1	5	14	3	3.71
		정책개발단계	1	1	12	10	-	3.29
		정책결정단계	1	1	11	10	1	3.38
		정책평가단계	2	2	10	8	2	3.25
	1~3회	문제인지단계	3	4	10	21	17	3.82
		정책개발단계	1	12	15	20	7	3.36
		정책결정단계	-	6	19	23	7	3.56
		정책평가단계	3	5	20	16	11	3.49
	4~6회	문제인지단계	-	3	5	6	3	3.53
		정책개발단계	-	7	4	5	1	3.00
		정책결정단계	-	3	6	6	2	3.41
		정책평가단계	3	1	7	4	2	3.06
	7회 이상	문제인지단계	-	-	2	3	2	4.00
		정책개발단계	-	1	2	3	1	3.57
		정책결정단계	-	-	1	5	1	4.00
		정책평가단계	-	-	1	4	2	4.14

(2) 언론의 정책과정에 대한 종합적 영향력

지방자치단체의 정책에 언론보도가 미치는 영향에 대해 묻는 설문에서는 '매우 영향을

미친다' 37.9%, '조금 영향을 미친다' 52.4%로 나타나, 언론보도가 지방자치단체의 정책에 영향을 미친다는 응답이 매우 많았다.

<표 13> 정책에 대한 언론보도의 영향력

(단위 : 명, %)

		언론보도가 지방자치단체의 정책에 영향을 미친다고 생각하십니까?			
		매우 영향을 미친다	조금 영향을 미친다	별로 영향을 미치지 않는다	전혀 영향이 없다
직급	5급	30 (37.0)	42 (51.9)	8 (9.9)	1 (1.2)
	4급 이상	9 (40.9)	12 (54.5)	1 (4.5)	- -
하루 평균 업무상 만나는 기자의 수	거의 없다	6 (25.0)	14 (58.3)	3 (12.5)	1 (4.2)
	1~2명	28 (40.6)	35 (50.7)	6 (8.7)	- -
	3명 이상	5 (50.0)	5 (50.0)	- -	- -
지난 한달동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수	없다	7 (29.2)	12 (50.0)	4 (16.7)	1 (4.2)
	1~3회	23 (41.8)	27 (49.1)	5 (9.1)	- -
	4~6회	6 (35.3)	11 (64.7)	- -	- -
	7회 이상	3 (42.9)	4 (57.1)	- -	- -
합계		39 (37.9)	54 (52.4)	9 (8.7)	1 (1.0)

언론인과의 접촉·대화 정도에 따른 분석에서는 언론인과 접촉·대화의 빈도가 높은 공무원일수록 언론보도가 지방자치단체의 정책에 영향을 미친다는 응답이 높게 나타나고 있다.

2. 요약 및 해석

제주도내 지방언론이 지방자치단체의 정책과정에 미치는 영향에 대해 공무원인식 조사를 통해 살펴본 결과는 다음과 같다. 첫째, 제주도 공무원들은 정책에 대한 여론수렴 방법으로서 TV와 지방신문을 많이 이용하고 있는 것으로 나타났다. 여기에서 주목할 만한 사실은 실제적으로 정책 관련 실무를 담당하고 있는 5급 공무원들이 인터넷 언론 이용률이 높다는 것이다. 이는 인터넷 언론 접속시간에서도 5급 공무원의 접속시간이 4급 이상 공무원보다 많다는 점에서도 단적으로 나타나고 있다. 반면에 4급 이상 공무원들은 유관

기관 및 단체, 전문가그룹을 통한 여론수렴도 상대적으로 많이 이용하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 언론보도의 공정성에 대해서는 TV 보도에 대한 공정성은 높게 평가한 반면, 지방신문 보도에 대한 공정성은 낮게 인식하고 있다. 이는 TV는 시간상의 한계로 인해 세부적인 사항에 대한 보도보다는 개괄적 보도에 치중하는 경향이 있는 반면, 일간지는 좀 더 구체적인 사실에 대한 보도를 하는 경향에서 비롯된 측면도 있다. 특히 공무원들이 비밀주의로 인해 일선 기자들이 충분한 정책자료를 제공하지 않고 감추는 경향을 가지고 있다. 특히 정책형성과정 중에 있는 자료에 대해서는 더욱 그러하다. 사실 주민참여는 정책의 전과정에 대한 참여가 전제되어야 한다. 그러기 위해서는 정책자료에 대한 공유가 필요한 것이다. 따라서 공무원들은 자료 제공에 대한 적극성을 가져야 하고 조직문화도 개방적으로 전환되어야 할 것이다.

셋째, 가장 중요한 언론의 역할에 대한 인식에서는 공무원들은 '정확한 사실 보도' 측면을 강조하고 있다. 이 것은 앞서 분석된 보도의 공정성과도 상통하는 것이다. 공정치 못한 보도가 발생되는 이유에 대한 분석이 필요하다. 원인은 정치적 관계, 자료의 불충분, 시각의 차이 등이 있을 수 있다. 이 중 자료의 불충분에 의한 문제는 공무원의 비밀주의가 청산되어야 할 것이다. 또한 이런 비밀주의는 언론에 대한 공무원의 피해의식에서 비롯되고 있다. 상호간의 불신이 형성되어 있는 것이다.

넷째, 지방자치단체의 정책과정, 즉 문제인지에서부터 정책개발 및 결정, 평가에 이르기까지 지방언론의 영향을 많이 받고 있는 것으로 나타났다. 특히 직급이 높을수록, 기자 및 언론인과 접촉, 대화 빈도가 많을수록 정책과정에 대한 지방언론의 영향력을 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이는 상위직일수록 정책을 결정할 위치에 있고 지역주민들의 의견을 수렴하기 때문이다. 특히 언론집단은 지역발전에 대한 종합적 접근을 시도할 수 있는 몇 안되는 지역의 전문가 집단이기도 하다.

다섯째, 언론보도의 지역주민에 대한 도움의 정도와 언론보도에 대한 기자의 책임감인지 여부에 대해서는 직급이 높을수록 높게 나타나고 있다. 지방자치시대에 지역주민들이 지역정책에 대한 접근통로가 신문에 한정되어 있고 따라서 신문의 보도형태가 지역주민의 여론 형성에 상당한 영향을 미치고 있기 때문이다.

V. 결 론

지방화, 세계화 등 급변하는 시대 환경 속에서 언론의 역할과 중요성이 증대되고 있음

을 부정할 수 없을 것이다. 그러나 실제적으로 지방자치단체의 정책을 담당하고 있는 공무원과 지역주민의 여론을 대변해야 하는 언론인간의 서로에 대한 이해 부족과 불신은 궁극적으로 지역주민의 삶의 질을 저해시키는 결과를 초래할 것이다. 또한 이러한 문제가 해결되지 않는다면 지역의 발전을 저해시키고 다른 지역과의 경쟁에서도 뒤쳐질 것이다.

물론 본 연구에서 나타난 결과만이 전부는 아닐 것이라 믿는다. 그러나 공무원과 언론인의 서로에 대한 이해를 증진시키고 불신 및 갈등을 해소하는 것은 지역의 발전과 지역주민의 삶의 질 향상을 위해서 반드시 해결해야 하는 문제이다. 이를 위해서는 본 연구를 비롯한 이와 관련된 기존의 연구에서 지적하고 있는 여러 문제들을 해결하기 위한 공무원, 언론인, 지역주민들의 자구적인 노력이 반드시 필요하다.

<참 고 문 헌>

박권상. (1984). 「근대화와 언론의 역할」. 서울: 전예원.

박정규 외. (1970). 지역신문의 나아갈 길. 「신문과 방송」. 한국언론연구원.

박홍수. (1986). 지방자치시대의 언론의 역할. 「신문과 방송」. 한국언론연구원.

신두범. (1984). 행정과 환경. 「고시계」, 3월호.

김영호. (1995). 「현대사회와 지역언론」. 서울: 나남.

원우현. (1984). 「매스미디어와 문화발전」. 서울: 범우사.

유일상. (1990). 지방자치시대의 언론윤리. 「지방자치와 언론」. 한국언론연구원.

이상회. (1983). 「권력과 언론」. 서울: 정우사.

장을병. (1981). 「커뮤니케이션과 정치발전」. 서울: 법무사.

최창호 외. (1986). 「행정학원론」. 서울: 법문사.

한국지역개발학회 편. (1999). 「지역개발학원론」. 서울: 법문사.

이기식. (1994). 환경정책결정과정과 언론의 역할. 고려대학교 박사학위논문.

이승재. (1990). 공공정책결정과정에서 언론의 역할에 관한 연구. 동국대학교 석사학위논문.

이종수. (1997). 정책형성과 언론. 서울대학교 석사학위논문.

Dennis, E. & Memill, J. (1991). *Media Debates: Issues in Mass Communication*. New York: Longman.

Dunn, W.N. (1994). *Public Analysis: An Introduction*. Prentice-Hall international, Inc..

Linsky, Martin(1986). *IMPACT: How the Press Affects Federal Policy-making*. W.W. Norton & Company.

W. Phillips Davison. (1965). *International Political Communication*. New York: Fredrick Praeger, Publisher.