

석사학위논문

지방자치단체의 정책과정에  
지방언론이 미치는 영향 연구

- 제주도를 중심으로 -



제주대학교 행정대학원  
행정학과 지방자치전공  
김 대 희

2005년 7월

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 문제제기 .....	1
제2절 연구의 목적 .....	3
제3절 연구의 범위와 방법 .....	4
1. 연구의 범위 .....	4
2. 연구의 방법 .....	5
제2장 이론적 고찰 .....	7
제1절 지방자치단체의 정책과정 .....	7
1. 지방자치시대의 정책의 의의와 중요성 .....	7
2. 지방정부 정책과정의 흐름 .....	8
3. 지방정부의 정책과정 참여자 .....	12
제2절 지방언론의 사회적 기능과 역할 .....	16
1. 지방언론의 개념과 발달 .....	16
2. 지방언론의 역할 .....	17
제3절 정책과정과 지방언론과의 관계 .....	20
1. 정책과정에서의 언론의 영향력 작용과정 .....	20
2. 언론의 영향력 전제조건 .....	24
3. 정책결정에 있어서 언론의 역할변수 .....	25
제4절 선행연구 .....	29
1. 국외의 선행연구 .....	29
2. 국내의 선행연구 .....	30
제3장 연구의 설계 .....	37
제1절 조사설계 .....	37
1. 조사표본의 선정 .....	37
2. 설문지 구성 .....	37
3. 조사시기 및 분석방법 .....	38

제2절 연구의 분석틀 .....	39
1. 분석틀의 구성요소 .....	39
2. 연구의 분석틀 .....	41
<b>제4장 실증분석 .....</b>	<b>43</b>
<b>제1절 공무원에 대한 조사결과 분석 .....</b>	<b>43</b>
1. 응답자 특성 .....	43
2. 언론에 대한 인식 .....	43
3. 언론보도의 행태 .....	46
4. 정책과정에 대한 언론의 영향력 .....	52
<b>제2절 언론인에 대한 조사결과 분석 .....</b>	<b>57</b>
1. 응답자 특성 .....	57
2. 언론에 대한 인식 .....	57
3. 언론보도의 행태 .....	60
4. 정책과정에 대한 언론의 영향력 .....	63
<b>제3절 공무원과 언론인에 대한 비교·분석 .....</b>	<b>67</b>
1. 언론에 대한 인식 차이 .....	68
2. 언론보도의 행태에 대한 인식 차이 .....	70
3. 정책과정에 대한 언론의 영향력에 대한 인식 차이 .....	71
<b>제5장 요약 및 결론 .....</b>	<b>75</b>
참고문헌 .....	77
Abstract .....	81
부록1 - 설문지(공무원) .....	85
부록2 - 설문지(언론인) .....	89

# 표 차례

<표 1> 선행연구의 접근방법 .....	35
<표 2> 공무원의 응답자 비율 .....	43
<표 3> 언론보도의 공정성 (공무원) .....	44
<표 4> 언론의 역할 (공무원) .....	45
<표 5> 언론의 지역기여도 (공무원) .....	46
<표 6> 언론의 책임성 (공무원) .....	46
<표 7> 정책에 대한 여론수렴 방법 .....	47
<표 8> 하루 평균 TV 시청시간 .....	47
<표 9> 업무와 관련된 정보 획득 TV 프로그램 .....	48
<표 10> 하루 평균 읽는 신문의 수 .....	48
<표 11> 하루 평균 읽는 지방신문의 수 .....	49
<표 12> 하루 평균 읽는 중앙일간지의 수 .....	49
<표 13> 하루 평균 인터넷 언론 접속시간 .....	49
<표 14> 하루 평균 업무상 만나는 기자의 수 .....	50
<표 15> 지난 한달 동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수 .....	50
<표 16> 언론보도시 우선순위 (공무원) .....	51
<표 17> 정책에 대한 언론보도의 영향 (공무원) .....	53
<표 18> 정책과정에 대한 영향 (공무원) .....	54
<표 19> 정책 변화 정도 (공무원) .....	55
<표 20> 지방언론에 대한 공무원의 인식 .....	56
<표 21> 언론인의 응답자 비율 .....	57
<표 22> 언론보도의 공정성 (언론인) .....	58
<표 23> 언론의 역할 (언론인) .....	59
<표 24> 언론의 지역기여도 (언론인) .....	59

<표 25> 언론의 책임성 (언론인) .....	60
<표 26> 언론의 지역주민의 여론 반영 정도 .....	60
<표 27> 취재활동 관련 공무원의 태도 .....	61
<표 28> 언론보도시 우선순위 (언론인) .....	62
<표 29> 정책에 대한 언론보도의 영향 (언론인) .....	63
<표 30> 정책과정에 대한 영향 (언론인) .....	64
<표 31> 정책 변화 정도 (언론인) .....	65
<표 32> 지방언론에 대한 언론인의 인식 .....	66
<표 33> 지방언론에 대한 공무원과 언론인의 인식 차이 .....	67
<표 34> 언론보도의 공정성에 대한 인식 차이 .....	68
<표 35> 언론의 역할에 대한 인식 차이 .....	69
<표 36> 언론의 지역기여도에 대한 인식 차이 .....	69
<표 37> 언론의 책임성에 대한 인식 차이 .....	70
<표 38> 언론보도시 우선순위에 대한 인식 차이 .....	71
<표 39> 정책에 대한 언론보도의 영향에 대한 인식 차이 .....	71
<표 40> 정책과정에 대한 영향에 대한 인식 차이 .....	72
<표 41> 정책 변화 정도에 대한 인식 차이 .....	73

## 그 립 차 례

<그림 1> 정책과정 .....	9
<그림 2> 정책결정에 언론의 영향력이 미치는 과정 .....	23
<그림 3> 연구의 분석틀 .....	41

# 제1장 서론

## 제1절 문제제기

지방자치단체의 정책과정에는 국회의원을 비롯한 국가 공무원, 해당 자치단체 공무원, 지방의회의원, 시민·사회단체, 이해관계자, 지역주민, 언론기관 등이 다양한 형태로 참여한다.

언론은 정책에 대한 보도 그 자체로 정책과정에 참여하기도 하지만 국회의원, 지방의회, 시민·사회단체에 대한 보도로 정책과정에 막강한 영향력을 행사한다는 점에서 다른 어떤 구성원보다 중요한 역할을 담당한다.

언론은 지역주민들의 여론을 반영하기도 하지만 여론을 형성하는 역할을 하기도 한다. 아무리 좋은 정책도 신문이나 방송, 인터넷 언론 등에서 비판적인 보도가 반복되면 지역주민들의 지지를 받기가 쉽지 않게 되는 것이다. 반대로 나쁜 정책도 호의적인 보도가 계속해 보도되면 그 자체가 여론으로 굳어지기도 한다.

특히 지방자치단체장이 임명제에서 선출직으로 바뀌면서 자치단체에 대한 언론의 영향력은 더욱 커지고 있다. 지방자치단체 정책에 대한 평가는 곧 단체장에 대한 평가로 이어지고, 이는 다시 단체장 선거에 많은 영향을 미치기 때문이다.

이 때문에 지방자치단체마다 좋은 지역주민을 위한 각종 정책개발에 열성을 보이고 있다. 관선 시대에는 정책은 뒷전이였다. 주민을 위한 정책보다는 중앙정부 또는 상급자치단체에 잘 보이기 위한 정책이나 시책이 우선이었다. 그러나 지방자치가 실시된 지 10년이 지나면서 지역주민의 뜻에 반하는 정책의 결과는 곧 단체장에 대한 평가로 이어진다는 사실을 실감할 수 있게 되었다.

지방자치단체는 또 정책의 잘 잘못을 떠나 언론에 보도자료를 제공하면서 좋은 보도를 이끌어 내기 위해 많은 노력을 기울이고 있는 것이 현실이다. 정책의 성공과 실패는 여론의 영향을 많이 받기 때문이다.

언론은 행정, 입법, 사법부에 이어 제4부라고 하기도 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 여론화 되는 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 소중하다고 판단된다. 그러나 이론적인 측면에서 아직 지방자치단체의 정책수행에 지방언론이 어떤 역할을 어느 정도 잘 수행하고 있는지에 대한 연구는 그 중요성과는 별개로 일천한 편이다.



## 제2절 연구의 목적

본 연구는 지방자치단체의 정책과정에 지방언론이 어떤 역할을 수행하고 있으며, 자치단체 공무원과 언론인은 언론에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 연구하고자 한다.

따라서 본 연구의 목적은 다음의 3가지로 구체화 할 수 있다.

첫째, 지방자치단체 공무원은 지방언론을 어느 정도 접착하고 있으며, 어느 정도 수용하고 있는지에 대해 고찰하고자 한다. 즉, TV, 지방신문, 인터넷 언론의 접착 빈도와 지방자치단체의 정책에 대한 여론수렴 경로를 살펴본다.

둘째, 지방자치단체 공무원은 언론과 언론인을 어느 정도 신뢰하고 있으며, 언론인 스스로의 평가와는 어떤 차이가 있는지에 대해 고찰하고자 한다. 지방언론이 역할, 언론보도에 대한 책임감, 지역사회에의 기여도를 측정하고, 각 언론매체, 즉 TV, 지방신문, 인터넷 언론의 보도에 대한 공정성 정도를 측정한다.

셋째, 지방자치단체 정책과정에 지방언론이 어느 정도 영향을 미치고 있으며, 공무원과 언론인의 인식의 차이를 고찰하고자 한다. 정책과정의 문제인지단계, 정책개발단계, 정책결정단계, 정책평가단계에 지방언론이 미치는 영향의 정도에 대한 인식을 측정하고, 실제로 정책이 수정, 보류, 취소된 정도와 언론인들이 느끼고 있는 인식의 정도를 측정한다.

넷째, 공무원의 언론인 접착 및 대화의 정도에 따라 정책과정에 미치는 영향력에는 어떤 차이가 있는지에 대해 고찰하고자 한다. 즉, 공무원들이 언론인을 접착하거나 대화한 정도에 따른 언론의 역할, 언론보도의 공정성, 언론의 책임감, 언론의 지역기여도 등을 측정함으로써, 궁극적으로 정책과정에 언론이 미치는 영향에서의 차이를 살펴본다.



## 제3절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

#### 1) 연구의 대상

본 연구는 제주도의 지방언론을 중심으로 지방자치단체의 정책에 대한 언론의 영향을 고찰하기 위해 설문조사를 실시하고자 한다. 설문대상은 제주도 본청에 근무하는 공무원과 제주지역 언론기관에 근무하는 언론인을 대상으로 선정한다.

공무원은 제주도 본청에 근무하는 공무원 중 5급 이상으로 한정한다. 정책의 입안에서부터 추진, 평가에 이르기까지 주도적인 역할을 하는 계급이 5급이기 때문이다. 이러한 이유로 정책의 수립보다는 집행기관 성격이 강한 사업소에 근무하는 공무원은 대상에서 제외한다.

언론인은 제민일보, 제주일보, 제주타임스, 한라일보 등 일간지와 KBS제주방송총국, 제주MBC, JBS, KCTV제주방송, CBS 등 방송사, 연합뉴스와 뉴시스 등 통신사, 서귀포·남제주신문, 여성신문 등 주간지, 미디어제주, 제주의소리, 제주투데이 등 인터넷신문에 종사하는 언론인을 대상으로 한다.

#### 2) 연구의 내용

본 연구에서는 지방언론이 지방자치단체 정책과정에 미치는 영향을 분석하기 위해 정책과정과 언론에 대한 이론적 고찰하고 선행연구를 살펴보기로 한다. 또한 이를 통해 도출된 분석틀을 중심으로 지방언론에 대한 공무원과 언론인에 대한 인식을 분석하기 위해 실증분석을 실시한다.

구체적인 내용을 장(章)별로 살펴보면 다음과 같다.

제2장에서는 지방자치단체의 정책의 개념 및 중요성, 정책과정의 흐름, 지방의 정책참여자와 지방언론의 개념 및 발달, 그리고 그 역할과 기능에 대해 살펴보기로 한다. 또한 정책과정에 대한 지방언론의 영향력 작용과정 및 전제조건, 역할 변수 등을 중심으로 정책과정과 지방언론의 관계를 살펴보기로 한다.

제3장에서는 지방언론에 대한 공무원과 언론인의 인식을 알아보기 위한 조사를 설계함에 있어, 조사표본의 선정, 설문지 구성, 분석 방법을 정리하고, 주요 설문내용을 중심으로 분석틀을 도출한다.

제4장에서는 앞에서 논의된 사항을 중심으로 공무원과 언론인에 대한 실증분석을 실시하고, 특히 공통문화에 대한 비교·분석을 통해 공무원과 언론인의 언론에 대한 인식의 차이를 살펴보기로 한다.

제5장에서는 결론적으로 본 연구에서 나타난 핵심내용을 정리하고, 본 연구의 한계와 향후 관련 연구의 진행 방향에 대해 언급하기로 한다.

## 2. 연구의 방법

본 연구는 지방언론이 지방자치단체의 정책결정과정에 어떤 형태로 영향을 미치고 있는지를 연구하기 위해 관련 선행연구를 살펴보고 분석틀을 도출하여, 지방언론에 대한 공무원과 언론인을 대상으로 설문조사를 실시한다.

지방자치단체 공무원들을 대상으로 한 설문에서는 크게 5가지 측면을 중심으로 조사한다.

- 첫째, 정책에 대한 여론수렴 방법 및 언론매체 접촉 정도
- 둘째, 언론보도의 공정성 정도 및 언론의 역할
- 셋째, 언론인과의 접촉 및 대화 정도
- 넷째, 정책과정에 미치는 언론의 영향력
- 다섯째, 언론인과 언론에 대한 일반적인 평가

언론인들을 대상으로 한 설문에서는 크게 4가지 측면을 중심으로 조사한다.

- 첫째, 언론의 여론반영 정도 및 언론취재에 대한 공무원의 태도
- 둘째, 언론보도의 공정성 정도 및 언론의 역할
- 셋째, 정책과정에 미치는 언론의 영향력
- 넷째, 언론인 및 언론에 대한 일반적인 평가

이 중에서 공통적인 내용, 즉 언론보도의 공정성 정도 및 언론의 역할, 정책과정에 미치는 언론의 영향력, 언론인 및 언론에 대한 일반적인 평가에 대한 공무원과 언론인의 인식의 차이를 상호 비교·분석하고자 한다.

## 제2장 이론적 고찰

### 제1절 지방자치단체의 정책과정

#### 1. 지방자치시대의 정책의 의의와 중요성

1995년, 1998년, 2002년의 통합지방선거를 통하여 단체장과 지방의회가 민선으로 구성됨으로써 지방자치가 본격화되고 있다. 이러한 지방자치제 시행의 궁극적 목적은 주민의 복지를 증진시키는 데 있다.

지방정부는 정책결정을 통하여 주민복지의 증진을 위하여 노력하여야 한다. 물론 그러한 노력에는 일정한 한계가 있다. 그것은 지방정부가 주민복지와 관련된 모든 정책결정을 하는 것은 아니며 지방정부가 결정하는 정책의 범위는 중앙정부에 비하여 상대적으로 제한되어 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 지방정부는 주민과 가까운 거리에서 자신의 결정권한 범위 내에서의 정책결정을 통하여 주민의 복지 수준에 상당한 정도로 영향을 미친다. 예컨대, 지방정부는 주택, 의료, 보건, 상하수도, 쓰레기 처리, 교육, 방재문제 등 주민의 일상생활과 밀접하게 관련되어 있는 많은 공공문제에 대하여 결정을 내림으로써 주민복지에 적지 않은 영향을 미치는 것이다. 더욱이 중앙정부가 내리는 정책결정도 대부분 정책수행과정에서 지방정부의 정책결정을 필요로 하게 되므로 지방정부의 정책결정은 그만큼 중요하다. 생활보호자에 대하여 정부가 지급하는 급부수준은 중앙정부가 결정하지만 실제로 생활보호대상자를 선정하고 급부를 시행하는 결정은 지방정부가 담당하게 되는 것이다. 뿐만 아니라 앞으로 지방자치가 보다 활성화되면서 지방정부의 결정권의 범위는 점차 확대되어 나갈 것으로 예상된다는 점도 아울러 고려한다면, 중앙으로부터의 제약에도 불구하고 지방정부는 정책결정을 통하여 주민복지수준에 상당한 영향을 미친다고 하겠다.

이렇듯 주민의 일상생활과 밀접한 관계 속에서 결정되어지는 정책은 다음과 같이 여러 가지 중요한 요소들이 포함되어 있다.<sup>1)</sup>

1) 한국선, “지방자치단체 정책수행에 있어서 지방신문의 역할”, 경운대학교 산업정보대학원 석사학위논문, 2002년, pp.4~5.

첫째, 정책은 정책목표를 지닌다는 것이다. 비록 그 내용이 분명하지 않거나 표면상으로는 보이지 않는 경우가 있지만, 원칙적으로 정책은 정책을 통해서 달성하고자 하는 목표를 지니고 있다.

둘째, 정책목표를 달성하기 위한 정책수단이 정책의 또 다른 구성요소이다.

셋째, 정책목표와 정책수단의 세밀한 부분까지 정책 속에 구체화되는 경우도 있지만, 이는 원칙적으로 정책의 집행과정에서 일어나는 현상이다.

넷째, 정책은 권위 있는 지방정부기관에 의해서 결정된 것이며, 보통의 경우에는 공식적으로 천명된 것이다.

이러한 정책결정은 기본적으로 지방의 정책결정자에 의하여 이루어지도록 되어 있다. 그러나 지방의 정책결정자는 진공상태에서 독자적인 정책결정을 하는 것은 아니며 주민, 이익집단, 정당, 언론 등 다양한 외부 참여자로부터의 끊임없는 영향력 하에서 정책결정을 하게 된다. 더욱이 지방의 정책결정자 역시 단일의 균질적인 집단은 아니며 최소한 선출직인 공무원(단체장, 지방의원)과 임명직 공무원으로 이원화되어 있다. 결국, 지방의 정책결정과정은 이들 지방정부내부의 공식적 정책결정자집단과 외부의 이해관련 집단과의 역동적인 교호작용 속에서 이루어지게 되는 것이다.<sup>2)</sup> 그리고 이러한 참여자간의 교호작용의 결과에 따라 정책의 내용이 결정되고 이에 따라 결국 누가 무엇을 차지하는가(who gets what)라는 사회적 가치의 배분문제에 관한 공공의사결정이 내려지게 되는 것이다.<sup>3)</sup>

## 2. 지방정부 정책과정의 흐름

라스웰은 정책담당기구와 기능에 대한 조사와 정책적 관심을 기울이기 위한 하나의 틀로서 정보의 수집 및 처리, 동원, 처방, 행동화, 적용, 종결, 평가 등 의사결정과정의 7단계 모형을 제시하였다.<sup>4)</sup> 이러한 모형이 구체화되고 최적화되면서 현재에 이르러서는 정책과정의 기본과정이 정책형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가의 4단계로 분류되었다.

<그림 1>은 정책의 4단계와 각 단계에서의 정책산출물을 형상화한 것이다. 물

---

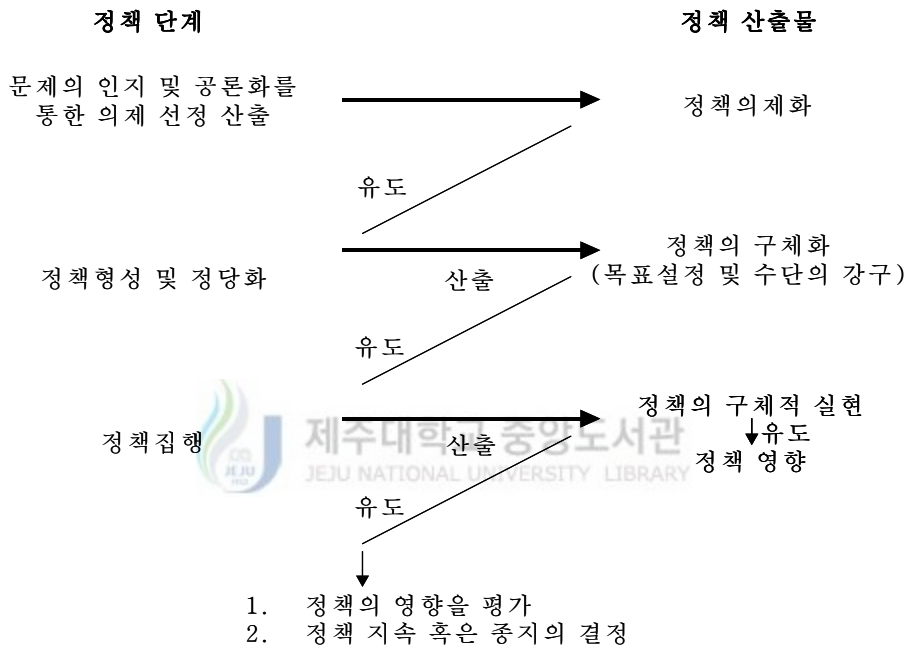
2) 이종수, 「지방정부이론: 이론화를 위한 비교론적 분석」, (서울: 박영사, 2002), p.129

3) 이승중, 「지방자치론」, (서울: 박영사, 2003), pp. 343~344

4) Harold D. Lasswell, *The Structure and Function of Communication*, (New York: Free Press, 1965).

론, 현실 세계에서 의 정책 과정은 <그림 1>이 암시하는 것처럼 항상 질서 정연하게 순차적으로 이루어지는 것은 아니다. 그러나 <그림 1>은 복잡다단한 실제 정책 과정을 단순화하여 공공정책의 형성 및 집행 과정을 체계적으로 보여 준다는 장점이 있다.

<그림 1> 정책 과정<sup>5)</sup>



출처 : Ripley & Franklin(1982), p.2를 재구성.

## 1) 정책의 형성

정책형성(policy formulation)이란 공공의 문제를 해결하기 위하여 지방정부가 장래의 행동지침을 선택해 가는 합목적적 과정을 뜻한다. 지방정부 내외의 정책 집단들이 당면한 문제의 해결을 위하여 대안들을 제시하고 정부는 이들 중 가장 적합하다고 여기는 대안을 정책으로서 공식화한다. 정책은 일반적으로 법, 행정 명령, 혹은 규칙의 형태로 구체화된다. 정당성의 확보란 지방정부가 해당 정책의

5) Ripley, Randall B, & Grace A. Franklin, *Bureaucracy and policy Implemetation*, (Homewood, III: Dorsey Press, 1982), p.2

이해 당사자들로부터 당위성을 확보하는 것(majority building)을 의미한다.<sup>6)</sup>

정부가 성안하여 시행하고 있는 각종 법 규정과 규제 수단들이 정책형성의 구체적 산출물이다. 우리나라의 경우 관료집단이 다른 정책집단에 비하여 상대적으로 막강한 권한을 갖고 있어 정책형성시 높은 자율성을 유지하였을 뿐만 아니라 다소 폐쇄적 정책 과정을 유지하였다. 이는 정책의 정당성을 약화시키는 요인으로 작용하여 왔다. 사회가 갈수록 민주화되어 가고 정책과정의 공개와 참여에 대한 시민의 목소리가 높아지면서 정책의 정당성을 확보할 것인가가 큰 과제가 될 것으로 예상된다.

## 2) 정책결정

정책과정과 흔히 혼용되는 것으로 정책결정과정과 의사결정과정이다. 정책결정과정은 넓게 세 가지의 서로 다른 의미로 사용된다. 첫 번째가 넓은 의미의 정책결정과정, 즉 정책과정이다. 이것은 정책과정과 같은 뜻으로 쓰이는 경우이다. 해결할 정책문제를 논의하기 위해서 의제를 설정하는 단계도 정책결정의 시작단계로 볼 수 있다. 또 정책집행단계도 결정된 정책의 내용을 구체화시키는 활동이 그 핵심부분을 이루고 있기 때문에 집행단계를 통해서 정책의 내용은 구체적으로 확정된다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 정책집행 후에 이루어지는 정책평가 단계에서도 평가의 결과에 따라 정책의 내용을 수정하거나 집행전략을 변경하게 되면 이것도 모두 정책의 '실질적 결정'에 해당되기 때문이다.

두 번째는 정책결정의 인지적 과정, 즉 의사결정과정이다. 이것은 정책결정과정을 의사결정과정과 같은 뜻으로 쓰는 경우이다. 이것은 의사결정이 정책결정에서 이루어지는 핵심적인 인지적 또는 지적활동을 의미한다. 정책결정에서 해결할 정책문제를 파악하여 달성할 정책목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 정책대안을 탐색하고, 정책대안을 비교·평가하여 최선의 정책대안을 선택하는 활동은 일반적인 의사결정과정과 완전히 동일하다. 정책문제의 파악에서부터 최선의 정책대안을 선택할 때까지의 과정은 합리적·분석적 정책결정의 단계로 알려져 있다.

일반적인 의사결정은 정책문제의 해결만을 위해서가 아니라 조직운영상의 문제, 개인의 사적인 문제 등의 해결을 위해서 인간이 내리는 결정이다. 그리고 의사결정과정은 주로 이러한 의사결정에서 밟아나가는 지적·인지적 절차를 의미한다.

---

6) 이에 관한 논의는 James E. Anderson, *Public Policy-making*, (New York: Praeger Publishers, 1975).

세 번째는 정책결정의 정치적 절차이다. 정책결정을 위해 공식적으로 참여하는 자들이나 기관들 사이에서 결정이 이루어지는 절차를 정책결정과정이라고 부르는 경우가 많다. 한마디로 정부 내에서의 의사결정절차를 의미한다.<sup>7)</sup>

### 3) 정책집행

정책집행(policy implementation)이란 정책목표를 달성하기 위하여 강구된 제반 정책 수단을 옮기는 과정을 의미한다. 정책집행이 이루어지는 과정은 i) 세부 지침의 결정, ii) 집행에 필요한 자원의 확보 및 조직화, 그리고 iii) 정책의 전달로 세분화할 수 있다.<sup>8)</sup> 그러나, 위에서도 설명하였듯이 정책집행을 이렇게 서로 분리된 여러 단계의 집합으로 보기보다는 그 나름의 역동성을 지닌 진화(evolution)의 과정으로 보아야 한다. 이는 정책집행을 통해야만 비로소 정책목표가 명확해지기도 하고 심지어는 바뀌기까지 한다는 것을 의미한다.<sup>9)</sup>

정책집행의 성공 여부는 세부지침이 얼마나 실질적인가 혹은 형식적인가, 집행에 필요한 충분한 자원은 확보되었는가, 건전한 환경관을 지닌 전문인력은 확보되었는가, 정책결정자의 정치적 지지는 확고한가, 정책 전달이 어느 정도의 적극성을 가지고 실행되는가 등에 따라 좌우된다. 리플리와 프랭클린은 정책집행에 영향을 미치는 변수들로서 i) 다양하고 수많은 참여자들, ii) 다양한 정책목표와 정책에 관한 기대, iii) 정책의 과다와 복잡성, iv) 중앙정부와 지방정부 간의 관계, v) 통제 불가능한 외부 변수 등을 들고 있다.<sup>10)</sup>

### 4) 정책평가

정책평가란 정책의 내용이나 집행 그리고 그 효과 등을 평가하고 측정하며 사정(査定)하는 것을 의미한다.<sup>11)</sup> 일반적으로 정책평가는 정책집행의 결과에 대한 사후적 효과를 측정하는 의미로 사용되기도 하나 보다 넓게는 그에 대한 해결방

---

7) 한국선, 전제논문, 2002.

8) 유훈, 「정책학원론」, (서울: 법문사, 1997) pp.281~284.; 정정길, 「정책학원론」, (서울: 대명사, 2003) p.464.

9) J. Pressman & A. Wildavsky, *Implementation*, (Berkeley: University of California Press, 1984) Chapter 6.

10) Ripley, Randall B, & Grace A. Franklin, op, cit.

11) Anderson, J. E. *Public Policy-Making*, (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1984)

법까지도 제시하는 것으로 이해될 수 있다.<sup>12)</sup>

정책과정은 순환적 성격을 띠고 있으므로 정책에 대한 결정은 사업계획을 통하여 구체화되고 달성된 결과를 평가한 정보에 따라 환류 되면서 다음의 사업계획이나 정책을 수립하게 되며 이로써 행정활동의 일관성과 합리성이 확보되는 것이다. 따라서 정책평가는 정책과정의 필수적 단계라고 할 수 있다.

이러한 의의를 가지는 정책평가가 지향하고 있는 목적 내지 가치를 정리해보면 다음과 같다.<sup>13)</sup> 첫째, 정책목표의 달성도를 측정할 수 있다. 둘째, 정책에 대한 국민의 욕구충족 정도와 국민의 만족도를 평가할 수 있다. 셋째, 합리적인 정책결정을 위한 다양한 정보를 제공해 준다.

요컨대, 정책평가는 계획된 프로그램과 집행결과의 대국민적 영향, 목표달성에 기여한 효과, 능률에 대한 정보 등을 산출하여 정책결정자들에게 환류시킴으로써 정책의 수정·보완·결과와 자원의 재분배 등 결정을 내리는데 필요한 정보를 제공해 준다.<sup>14)</sup>

### 3. 지방정부의 정책과정 참여자



#### 1) 공식적 참여자

##### ① 자치단체장

지방정부에서의 정책참여자 가운데 지방자치단체의 장이 가장 영향력이 크다. 지방자치단체는 지방의회와 집행부가 서로 견제와 균형의 관계로 운영된다. 하지만 우리나라의 지방자치 특성상 지방행정에서 정책결정은 집행부의 비중이 매우 높다. 더욱이 국가위임사무가 많아 지방의회가 개입할 여지는 상대적으로 적은편이며, 의회에 대한 조직권과 직원에 대한 인사권까지도 자치단체장이 가지고 있다. 조례에 대한 거부권은 물론이고, 거부 사유도 법령 또는 공익을 현저히 저해했을 때라는 매우 추상적이고 광범위하게 확대함으로써 의회에 대한 통제를 강화하고 있다.

12) 안해균, 「정책학원론」, (서울: 다산출판사, 2000), p.232.

13) 노화준, 「정책평가론」, (서울: 법문사, 2002), pp.79~80.

14) 박연호, 「행정학신론」, (서울: 박영사, 2003), p.257



## ② 지방의회

지방의회도, 입법부가 현대 사회에서 기능이 약화되고 있듯이, 그 기능과 권한이 약화되고 있다. 그것은 현대의 지방자치의 쇠퇴화와 더불어 지방의 통치가 중앙의 주도 아래 지방자치단체의 집행기관을 통해 행정 계통적으로 수행하는 경향이 늘고 있기 때문이다. 다만, 국회와 마찬가지로 지방의회도 지방행정 과정의 정책결정과 집행, 그리고 평가과정에 의미 있는 정도의 통제 기능은 수행할 수 있다.

## ③ 지방공무원

여기서의 지방공무원이란 지방자치단체에서 근무하는 공무원을 말한다. 모든 국가정책은 실질적으로는 지방에 근무하는 공무원에 의해 구체화된다고 해도 과언이 아니다. 지방공무원은 정책집행의 현장에서 주어진 업무를 구체화하면서 정책을 구현한다.

분권적인 정부 운영 기조에서는 일선관료로서 지방공무원의 정책집행 재량이 확대되는 경향이 있다. 또한 지식기반 학습행정 체제에서는 중앙의 전략기획을 효과적으로 추진하기 위해서는 현장의 실천 단계에서 지역 실정에 적합한 세부 계획들을 수립·집행하는 과정에서 의사교류와 환류를 통한 상호 학습이 결과지향적인 정책효과창출을 위해 중요하게 부각된다. 이와 같은 정책환경 변화에 따라 지방공무원들의 실질적인 정책참여 정도가 상대적으로 높아지고 있다.

## ④ 국가 일선행정기관

중앙의 여러 부처들은 자기의 독립된 일선 지방행정기관을 가지고 있는데 이것이 바로 특별지방행정기관이다. 현재 우리나라는 재정경제부, 농림부, 건설교통부, 환경부, 법무부, 정보통신부 등 여러 중앙부처들이 일선행정기관을 설치하여 정책집행 기능을 수행하고 있다.

# 2) 비공식적 참여자

## ① 이익집단

이익집단은 특정 문제에 관해 직·간접적인 이해관계 및 관심을 공유하고 있는 사람들의 자발적인 집단을 말하며, 압력단체라고도 한다.<sup>15)</sup> 이익집단이 정책

과정에 영향을 미치는 전략은 다양하다. 우선 이익집단은 정책결정 과정에서 자신들의 제안을 성공시키기 위해 다양한 방법을 동원한다. 경우에 따라서는 무의사결정(non-decision making)을 유도하기도 한다. 정책집행 과정에서도 최초 의도한 정책의 목표가 자신들의 이해관계와 다를 경우 집행을 왜곡시키기도 한다.

## ② 전문가집단

정책 아이디어와 정책자문의 중요한 원천 중의 하나가 전문가집단이다. 전문가들은 사회구성원들이 미처 생각하지 못하는 사회문제를 검토하여 그 사회문제가 정책의제화 하도록 영향을 미친다. 하지만 정책과정에서 전문가들의 역할이 두드러지게 나타나는 것은 문제의 해결이나 정책대안을 제시하는 지적·분석적 작업을 수행하는 것이다. 전문가집단은 정책대안의 탐색과 개발에 필요한 풍부한 전문지식과 정보를 보유하고 있기 때문이다.

## ③ 시민단체

최근 정책과정에서 공익을 지향하는 시민단체의 참여가 비약적으로 증가함으로써 정책과정에 큰 변화가 초래되고 있다. 경실련, 참여연대, 환경운동연합과 같은 시민단체들은 시민여론을 동원해 정책의제 설정에 영향을 미칠 뿐만 아니라 정책대안의 제시, 집행활동의 감시 등을 통해 정책과정 전반에 걸쳐 상당한 영향력을 행사하고 있다. 이들의 활발한 활동은 사적 이익의 극대화를 목표로 하는 특수 이익집단의 횡포 가능성을 상당히 줄이는 데 기여하고 있다. 뿐만 아니라 이들은 정부기관의 행정 비리나 부조리를 감시하거나 예산집행의 감시, 정부의 정책활동 결과에 대한 평가 등을 통해 정책 내용은 물론 정책담당자에 대한 비판과 감시활동을 수행하고 있다.<sup>15)</sup>

## ④ 언론

언론은 대중매체를 통하여 사회구성원들 간의 의사전달을 돕고 사회에서 발생하는 주요 사건들을 구성원들에게 알려준다. 이러한 역할 때문에 정책과정에서도 중요한 역할을 한다.

첫째, 정책의제설정과정에서 언론은 여론의 형성을 통하여 결정적인 역할을 한

15) 박동서, 「인사행정론」 제5전정판, (서울: 법문사, 2001), p.194

16) 이종수·윤영진 외, 「새 행정학」, (서울: 도서출판 대영문화사, 2005), pp.270~272.

다. 사회의 일부에서 발생한 문제를 일반대중에게 알려서 그들의 관심을 끌도록 하는 것이 여론형성의 출발이 되는데, 언론이 이를 담당하는 것이다. 즉, 문제가 확산되어 공중의제화 하는데 언론이 결정적 역할을 하는 것이다. 어떤 문제를 보도하면 그것은 바로 그 문제해결을 주장하는 여론형성에 결정적인 영향을 주는 것이다.

둘째, 정책평가단계에서는 언론이 중요한 역할을 한다. 정책집행결과상의 문제를 언론기관이 보도하게 되면 여론을 불러일으키거나, 여론화되지는 않더라도 묻혀지기 쉬운 문제점이 노출될 수 있다. 이것은 정책집행과정에서 발생하는 부정·부패·비리를 파헤치는 경우도 마찬가지이다. 이 역할은 행정통제의 일 측면인데 후진국에서는 특히 중요하다.

셋째, 정책결정이나 정책집행상의 중요결정에서는 언론의 영향이 비교적 약하다. 특정한 분야의 전문지식이 있어야만 문제해결을 위한 정책대안의 지시와 대안들 간의 비교평가를 할 수 있는데, 언론은 이런 역할을 해내기 어렵기 때문이다. 그러나 정책공동체에서 전문가들 사이에 논의되고 주목받고 있는 중요한 대안들을 소개하고 일반대중이나 중요 정책결정자에게 알려서 정책결정에 간접적인 영향을 미치기는 한다. 시간과 능력이 부족하고 정보의 홍수 속에서 시달리는 정책결정자들은 믿을 만한 언론기관이 보도하는 정책대안들과 이들의 비교·평가내용을 주의해서 검토하게 된다.

후진국에서는 집권자나 정부가 언론의 중요성 때문에 언론기관을 통제하려고 노력한다. 그러나 일단 언론에 보도된 것은 여론의 악화를 막기 위해서 대책을 세우려고 노력한다. 그래서 집행상의 부패·부정·비리를 보도기관이 폭로하는 것은 강력한 통제기능을 수행한다. 특히 후진국에서는 관료조직에 의한 하의상달이 커다란 제약을 받고 있을 뿐만 아니라 언론기관이나 여러 가지 의사전달매체가 제 기능을 수행하지 못하기 때문에 고위정책결정자는 정책과정에서 일어나는 여러 가지 사건에 의하여 공개되는 사실들은 커다란 주목을 받게 되고 이 때문에 언론은 정책과정에서 간접적이긴 하지만 중요한 영향을 미치는 것이다.<sup>17)</sup>

---

17) 한국선, 전개논문, p.15

## 제2절 지방언론의 사회적 기능과 역할

### 1. 지방언론의 개념과 발달

광의의 개념으로서의 지방언론은 일정한 지역사회에서 교류되는 모든 커뮤니케이션 현상을 포함하며, 협의의 개념으로서는 일정한 지역을 단위로 활동하는 지방언론매체를 말한다. 협의적 의미의 지방언론은 중앙과 지방을 막론하고 지역 공동체들이 갖는 언론매체들이 모두 포함된다.<sup>18)</sup>

언론을 그 대상 지역에 따라 서울을 중심으로 행해지는 중앙언론(중앙방송과 중앙지)과 지방언론(지방방송과 지방지)으로 구분될 수는 있으나, 정치·경제·사회·문화 등이 모두 중앙에 집중되어 있어 지방언론의 발전은 미흡한 실정이다.

그간 지방언론은 지역적인 범위에서 중앙언론의 내용을 중계 전달하는 정도일 뿐 지역사회에 공헌하는 진정한 언론으로서의 역할을 수행하지 못했다. 현재 지방신문과 방송에 대한 여러 비판에서와 같이 앞으로 지방화시대와 지방자치를 성공적으로 이끌어가기 위해서는 한국의 언론은 그 내용, 기구뿐만 아니라 언론 제도까지 새롭게 변화되어야 한다.

지방자치가 실시되면서 지방언론도 새로이 개념정립이 되어야 할 것이다.

1987년 「언론기본법」이 폐지되고 「정기간행물등록에관한법률」이 대신함으로써 지방에도 크고 작은 각종 언론매체들이 등장하게 되었다.

특히, 소규모 지역신문<sup>19)</sup>의 출현은 그 동안 전국지 성격의 중앙지와 도 단위를 대상으로 하는 지방지로 이원화되어 있던 우리 언론체계의 고정관념을 바꾸는 역할을 하였다.

지역미디어가 발달되었는지 여부는 세 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다.<sup>20)</sup>

첫째, 미디어의 양적인 차원으로써 1인당 미디어의 이용량 또는 지역전체의 미디어 이용량이 얼마나 되는가, 둘째, 지역미디어의 다양성인데 여러 종류의 미디어

18) 유일상, “지방자치시대의 언론윤리”, 「지방자치와 언론」, (한국언론연구원, 1990), p.455.

19) 지방신문을 뜻하는 영어를 보면 local newspaper, community newspaper, neighborhood newspaper, suburban newspaper, small-town newspaper, nonmetropolitan newspaper 등 참으로 다양하다.

박기순, “주간이 주중인 미국신문”, 「신문과 방송」, (한국언론연구원, 1986), p.48.

20) 小玉美意子, 「지역미디어의 비교론」, (일본평론사, 1983), pp.81~82.

어가 복합적으로 사용되고 있는가, 셋째, 지역미디어에 알맞은 내용적 성숙도의 문제로 형식적으로는 지역미디어이지만 내용적으로는 지역적인 독자성이 없거나 지역의 발전에 기여하지 못하는 내용만이 전달된다면 그것은 내용적으로 미성숙적인 것이라 하겠다.

이들 모두가 나름대로 지역미디어 발달에 기여하지만 어느 한 조건이 빠질 경우 다른 조건들이 그것을 보충할 수 있을 만큼의 조건을 구비하고 있으면 그 지역의 미디어는 발달할 수 있다. 정치적 측면에서 보면 우리나라처럼 고도로 행정 권력이 집중된 나라에서는 지방의 독자적인 정보의 수요도 낮다.

따라서 중앙지의 정보의존도가 높아져 지방신문이 발달하지 못하였다. 지방신문이 발달하려면 정치·사회·경제·지리적 여건 등이 갖추어져야 한다. 사회적·지리적 여건에서는 우리나라나 일본이나 동양 사회적 전통과 좁은 국토 등으로 큰 차이가 나지 않는다.

다만 정치적·경제적 수준차를 반영하여 일본의 경우는 도 단위의 대규모 지방신문이 발달되었고 또 시·읍 단위에 다수 향토지가 지역에 뿌리를 내리고 발전해 왔다. 앞으로 우리도 지방자치화 및 고소득 수준시대를 맞아 이런 지방지와 향토지가 어느 정도 내실화될 여건이 되었으며, 지금은 그 전환기라고 할 수 있다.

## 2. 지방언론의 역할

지방자치체가 발전하기 위해서는 지역주민들이 공동체 의식을 가지고 스스로의 문제를 이성적으로 해결할 수 있어야 하며 지방언론은 이를 조성하고 촉진시키는 역할을 수행하여야 한다.

만약 지역의 언론매체들이 정보전달의 제한을 받는다면 지역주민은 자연히 정보부족으로 인하여 상호논의의 마당에 참여할 수가 없고, 나아가 이성적 판단의 상실까지 초래한다. 그러므로 지역주민이 공동체 의식을 가진 지역공중이 되는 언론활동의 긴요성은 절실하고, 지역주민이 지역공중으로 가능해질 때 지역자치체의 이성적 자율정신도 구현된다.<sup>21)</sup>

언론활동이 활발하게 이루어짐으로써 얻는 것이 반드시 지역주민의 정보접근이 자유롭게 된다는 것만을 의미하지는 않는다. 정보의 자유로운 유통은 나아가 지역 사회 내에 존재하는 각종 집단들끼리의 상호이해도 가능하게 만든다. 다시 말해서 공동체

21) 안수근, “한국의 지역방송에 관한 연구”, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 1988, p.37.

의식을 가능하게 하는 전제조건인 서로간의 이해를 실현하게 된다는 점이다.<sup>22)</sup>

그런데 현대와 같은 복합적 구조를 형성한 사회에서는 사상의 공개시장 원리가 원활하게 이루어지기 위해서 몇 가지 전제 조건이 필요하다. 다시 말해서 지역내 언론체제의 활동이 완전히 보장되어야 한다는 점이다.

또한 현대인의 소외감은 언론이 차단과 왜곡으로부터 오는 경우가 많다. 옛날에는 사랑방, 시장, 마당, 공회당과 같은 구두 커뮤니케이션을 통한 친화력이 소규모 지역 내의 언론매체의 장(field)이 되었지만 오늘날에는 대중매체가 이러한 역할을 해야 한다.<sup>23)</sup>

지방언론의 역할은 첫째, 지방적 특수 이익을 보호하고 증대시키는데 지방언론이 기여해야 한다. 둘째, 지역사회를 발전시키는 견인차 역할을 해 나가야 한다. 지방언론은 지역사회 개발의 모태가 되어야 한다. 셋째, 지방언론은 지역사회 구성원의 인간화에 기여해야 한다. 인간존중을 실천하고 지역주민의 인격과 인구의 신장에 앞장서야 한다. 특히, 다큐멘터리와 토크프로그램이 여기에 큰 기여를 할 수 있을 것이다. 넷째, 지방언론은 풀뿌리 여론을 수렴하는 지방자치를 정착시키고 민주화의 선봉이 되어야 한다. 다섯째, 중앙집중에서 지방분산화를 이루어 나가고 지방문화를 창달하기 위해서 무엇보다 지방언론이 활성화되어야 한다. 활성화란 지방언론의 수적 증가뿐만 아니라 지역사회의 미디어로서 고유한 기능을 할 수 있게 됨을 의미한다.<sup>24)</sup>

지방언론의 기본정신은 사상의 공개시장원리에 적용시켜 볼 때 다양성과 지역 정보를 연결시켜 줄 상호 연계 매체가 그 기능을 제대로 작동할 때만 가능하며, 또한 그런 조건 하에서 진실된 결론에 도달할 수 있는 커뮤니케이션 통로가 열려 있어야 한다.<sup>25)</sup> 결국 언론자유가 단순히 언론인의 활동에 국한 되는 것이 아니라 하나의 지역사회가 민주적 공동선을 성취할 수 있는 유일한 길이다.

이상의 논의를 종합하여 지방언론이 갖는 역할과 기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째 지방언론의 형성과 수렴을 위해 공론장으로 기능해야 한다. 또한 지방행정과

---

22) Kim Hak Soo , "Coorientation and Communication", in B Dervin and M. J. Voight(eds), *Progress in Communication Sciences*, Vol.7, (Norwood, N.J.: Ablex, 1986).

23) 안수근, 전계논문, p.38.

24) 김우룡, "지방자치제와 지역방송", 「신문방송 대학원보」 제4호, (중앙대학교, 1988), p.4.

25) Mcquail, Dennis, *Mass Communication Theory*, (Bererly Hill, CA: Sage, 1983), pp.87~90.

의정활동에 대한 감시자·비판자로서 지역주민의 여론을 대변하는 역할을 해야 한다.

둘째, 지역경제를 보호·개발함으로써 지역사회의 이익을 대변하고 종합적인 지역발전에 기여해야 한다.

셋째, 지방관심사에 대한 토론의 장이 됨으로써 주민의 참여의식을 고취시키고 지역사회 발전의 동인이 되어야 한다.

넷째, 지방문화의 건전한 육성과 개발에 앞장서 지방문화 활동을 촉진해야 한다. 또한 지역사회의 문화재 보전과 발굴 등을 통해 문화창달에 힘써야 한다.

다섯째, 지역주민의 공동체 의식제고, 개개인 인격 함양과 올바른 가치관의 형성에 기여하여 지역문화에 대한 문화적 주체성을 유지·발전시켜야 한다.



## 제3절 정책과정과 지방언론과의 관계

### 1. 정책결정에 대한 언론의 영향력 작용과정

언론이 정책결정에 영향을 미치는 메카니즘을 명확하게 규명하기란 쉽지 않다. 정책의 구체적인 유형에 따라 그 메카니즘이 상당한 변이(variation)가 있을 수 있기 때문이다. 여기서는 환경정책을 중심으로 언론이 정책결정에 미치는 영향력 메카니즘을 살펴보고자 한다.

#### 1) 촉발기제(사건의 발생)

우선 언론은 정책결정에 직접 또는 간접적으로 영향을 미치게 되는데 정책결정에 영향을 미치는 촉발기제는 사건(event)이나 현상(phenomenon)의 발생이다. 사건이나 어떤 현상이 발생하지 않은 경우도 환경정책결정에 영향을 미칠 가능성도 있지만 그 근원을 추적해보면 사건의 발생이 누적되어 왔음을 알 수 있다. 대부분의 경우 사건이 발생한 연후에 언론이 관심을 가지는 경우가 많다. 예를 들어 91년 3월의 대구 '폐놀오염'사건을 계기로 언론이 집중적으로 보도한 경우가 있으며 그 후에 '영향권별 수질관리'원칙이 발표된 경우가 있다.

언론이 정책문제에 개입하는 내용을 구체적으로 분류하면 다음과 같다. i) 정부공직자의 성격, 명성 또는 채용이나 파면(personalities, reputations, hiring and firings), ii) 어떻게 조직활동이 이루어지고 있으며 어떤 과정을 거쳐 정책이 결정되는가의 문제(how the organization worked and how policy was made), iii) 현재 긴급하게 논의되고 있는 정책문제(immediate policy issues), iv) 그리고 장기적인 정책문제(long-term problem) 등이다.<sup>26)</sup> 그런데 사건이나 사고가 발생하지 않는 경우도 언론이 영향을 미칠 수 있는 정책문제의 유형은 다른 유형보다 특히 2번째 및 4번째 유형으로 정부 또는 민간조직의 활동이나 정책결정과정과 관련한 문제와 장기간에 걸쳐 나타날 수 있는 문제를 들 수 있다.

---

26) Linsky, Martin, *IMPACT : How the Press Affects Federal Policymaking*, (W.W. Norton & Company, 1986), p.141.



## 2) 언론의 보도

아무리 사건이나 사고가 발생되더라도 언론에 보도되지 않으면 사건 그 자체가 정말 일어났는지 알 수가 없으므로 언론을 통해 정보를 제공받아야만 정책에 영향을 미치는 계기가 되는 것이다.

모든 사건이나 사고가 언론에 보도 되지는 않는다. 언론에 보도되기 위해서는 여러 가지 조건(condition)이 충족되어야만 가능하다. 언론이 정책결정에 결정적으로 영향을 미칠 수 있는 조건(conditions)은 논자에 따라 다양하게 제시할 수 있지만 대체로 i) 누가 정책결정에 참여하는가, ii) 어떤 부처에서 정책결정을 담당하는가, iii) 정책결정의 어떤 단계에서 언론이 개입했나, iv) 언론이 관심을 가지고 있는 내용이 개인의 성격(personalities)인가 아니면 문제(issue) 또는 과정(process)인가, v) 언론이 어떤 사실을 부정적으로 보느냐 또는 긍정적으로 보느냐에 따라 상이하다.<sup>27)</sup> 따라서 그 조건은 언론사에 따라 다르겠지만 다음의 몇 가지를 그 조건으로 볼 수 있을 것이다.

첫째, 언론사의 이해관계와 일치해야 한다는 것이다. 언론사의 이익에 배치되는 사건이나 보도자료는 사장될 수 있다. 둘째, 신문의 보도로 독자들에게 반응이 있어야 한다는 것이다. 이 조건은 언론사는 여차피 이유를 확보하는 것이 그 어떤 명분보다도 우선되는 것이기 때문에 독자들로부터 외면당할 우려가 있는 내용은 아예 보도가 되지 않을 가능성이 큰 것이 사실이다. 셋째, 당시 상황이나 여건에 일치하거나 역행하여야 한다는 것이다. 예를 들면 노무현 대통령이 취임한 2003년 2월의 참여자치정부의 출범구호는 탈권위와 분권화인데 이러한 상황에 일치하는 사건이 발생되거나 이에 역행하는 사건이 발생할 경우 언론에 보도될 가능성이 크다고 할 것이다.

언론의 보도대상은 대체로 다음의 5가지로 나누어 볼 수 있다.<sup>28)</sup> i) 캠페인(the campaign), ii) 사회현실이나 사회규범의 규정(the definition of social reality and social norms), iii) 즉각적인 반응(the immediate response or reaction), iv) 제도변화(institutional change), v) 문화와 사회의 변화(change in culture and society)가 그것이다.

---

27) Ibid., p.119.

28) McQuail, Denis, "The Influence and Effects of Mass Media In Graber", D.A. ed, *Media Power in Politics*, (Washington, D.C.: CQ press, 1984), pp.40~46.

### 3) 정보의 획득

언론의 보도로 정보가 생산되면 정책결정에 참여하는 각 행위자들(actors)들은 그 정보를 획득(gathering)하는 단계를 거치게 된다. 물론 언론을 통해 특정한 정보가 생산되어 전달된다 하더라도 자동적으로 정책결정참여자들이 그 정보를 획득하게 되는 것은 아니다. 그렇지만 현재 정책결정과정에 참여하는 정책결정자들은 대부분 언론의 보도내용에 대해 민감하게 받아들이고 있는 사실을 감안하면 거의 자동적으로 정보를 획득하게 된다고 할 수 있을 것이다.

언론을 통해 정보를 획득하게 되는 정책결정자들을 개괄적으로 보면 정책의 내용에 따라 차이가 있다. i) 단체장, ii) 시·도의회, iii) 국가일선 행정기관, iv) 공무원, v) 이익집단, vi) 전문가집단, vii) 시민단체이다.

### 4) 정보에의 반응 및 언론에 의한 환류

각 정책참여자들은 정보를 획득하게 되면 어떤 형태로든지 그 정보에 대해 반응(response)을 보이게 된다. 그 반응양태는 참여자에 따라 매우 다양할 것이다. 예를 들어 어떤 형태로든 반응을 보일 수도 있고 반응을 보이지 않을 수도 있다. 반응을 보일 경우도 i) 언론의 보도내용을 전반적으로 수용하면서 보도내용대로 반응을 보일 경우도 있고, ii) 언론의 보도내용을 대체로 부정적으로 수용하는 반응을 보일 경우도 있을 것이다. 그리고 정책결정자, 특히 행정가들의 경우 언론에 보도된 내용의 성격에 따라 상이할 것이다. 특히 환경정책 중에서도 상수원 수질 오염과 같은 보도내용은 상당히 예민하게 받아들여 경우에 따라서는 어떤 정책을 입안할 수도 있으며, 수정, 보류 및 취소와 같은 반응을 보일 수도 있을 것이다.

여기서 특히 중요한 사실은 정책결정자들이 정보에의 반응양태가 언론에 다시 한번 보도된다는 것이다. 반응양태에 대한 언론의 보도는 정책결정참여자들의 입장에서 보면 중요한 정보이므로 이에 의거하여 정책이 수정, 보류, 취소까지 다양한 반응을 한다는 것이다.

언론에 의한 정보의 전달 및 환류정보의 제공은 바로 언론이 정책결정의 촉매 작용 내지 상승작용을 하게 하는 근원이라 할 수 있다. 이러한 정보의 전달 및 환류정보의 제공은 그 어떤 매체에 의해서도 어렵고 언론이 가지는 특성<sup>29)</sup>으로

29) 언론매체의 특성으로는 i) 계속적으로 정보 또는 메시지를 제공할 수 있는 누적성(累積性), ii) 누구나 언론을 소유할 기회가 많다는 측면에서의 편재성(pervasiveness), iii) 신문이나 텔레비전등 서로 다른 언론들에서 공통적인 이슈를 제공한다는 일치성, iv) 언론의 전문성과 정치성(가치판단성), v) 정보전달의 신속성 등을 들 수 있다.

인해 가능하다고 할 수 있다.

### 5) 정책결정

언론에 의해 제공된 정보를 바탕으로 각 정책결정자들이 반응을 보이게 되고 그 반응양태를 언론에서 다시 피드백 정보형태로 제공하는 과정을 거치게 된다.

이러한 과정을 통해 시기적으로 볼 때 신속하게 어떤 정책이 결정되기도 하고 경우에 따라서는 루프(loop)형식으로 언론에 의해 피드백정보를 제공하는 것을 반복하다가 일정한 순간에 정책이 결정되기도 한다. 결국 각 정책결정자들의 정보에의 반응과 언론에 의한 환류는 정책결정과 어떤 형태로든 연결되게 된다. 정책결정에 언론이 미치는 과정을 그림으로 나타내 보면 다음과 같다.

<그림 2> 정책결정에 언론의 영향력이 미치는 과정



## 2. 언론의 영향력 전제조건

앞서 살펴본 대로 언론은 정책결정에 영향을 미친다. 그러나 언론이 정책결정에 영향을 미치기 위해서는 대체로 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

### 1) 정책결정과정과 관련한 정보의 획득 및 문제제기 가능성

언론이 정책결정에 영향력을 행사하기 위해서는 우선 관료제 내부의 정책결정과 관련한 정보를 획득하여야 한다. 그리고 그 정보를 분석하여 일반정보수용자들에게 문제제기할 만한 이슈가 되어야 한다.

### 2) 문제된 이슈의 애매모호성

문제가 된 이슈가 애매모호해야 하며 구체성(concreteness)을 덜 띠어야 한다. 어떤 이슈가 애매하게 정의될수록 많은 사람들이 관심을 가지게 되고 언론의 역할이 발생하는 것이다. 예를 들면 어느 정도의 노출이 건강에 해로운 것인가의 문제 또는 어느 정도의 상수원오염이 식수에 영향을 직접적으로 영향을 미치는가의 문제와 같이 덜 구체적이어야 한다는 것이다.

### 3) 시기적절성

시기적으로 적절해야 한다. 언론이 문제를 제기를 함에 있어 시기적으로 적절하지 않을 때는 많은 사람의 공감을 얻기 어렵고 그 만큼 언론의 영향력이 감소하게 될 것이다.

### 4) 문제의 복잡성

문제가 복잡해야 한다는 것이다. 문제가 비기술적(nontechnical)일수록 언론의 영향력이 증대된다. 예를 들어 상수원의 오염이 각 가정에 보급되는 물의 오염정도, 그 물의 오염이 건강에 미치는 정도 등과 같이 문제가 복잡할수록 언론의 영향력이 증대된다.

### 5) 문제해결경험의 전무(全無)

문제해결의 경험이 이전에 없어야 한다. 정부가 어떤 환경오염문제에 대한 경

힘이 있으면 그에 따른 이해나 대응을 하면 되므로 언론이 영향력을 행사할 가능성이 줄어든다.<sup>30)</sup>

## 6) 보도방향과 요구방향의 일치

언론의 영향력을 위해 필요한 전제조건은 언론의 보도방향과 주민의 요구방향이 가급적 일치하여야 한다는 것이다. 만약 언론의 보도방향과 주민의 요구방향이 일치하지 않으면 여론형성이 어렵고 그만큼 정부의 정책결정에 영향을 미치는 데에는 한계가 있게 된다.

## 3. 정책결정에 있어서 언론의 역할변수

언론이 정책결정과정에서 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 보전부처나 또는 건설부 등 개발부처나에 따라 상이할 것이다. 또한 직접적인 환경정책결정을 하는 주체는 아니지만 간접적

30) Linsky에 의하면 언론이 정책결정에 결정적으로 영향을 미칠 수 있는 조건으로 다음의 5가지 관점에서 파악하고 있다.

- i) 누가 정책결정에 참여하는가: 환경정책과 같이 여러사람과 관련되거나 공공부문과 관련될 때 언론이 정책결정에 많은 영향을 미친다.
- ii) 어떤 부처에서 결정하는가: 행정가들이 언론이 중요하다고 판단하는가, 언론이 특정문제와 관련하여 어느 정도 보도되었는가. 정책영역(policy area)에 어느정도 개입했는가에 의해 달라진다. 행정가들이 언론이 중요하다고 생각하며 환경문제에 초점을 두고 1년 이상 보도되었다면 언론이 정책결정에 많은 영향을 미친다.
- iii) 정책결정의 어느 단계에 개입했는가: 대체로 정책을 정책결정단계, 정책집행단계 및 정책평가단계로 나눌 때 정책평가단계에서 가장 많은 영향을 미친다고 한다.
- iv) 언론이 긍정적으로 보도하는가 또는 부정적인 시각에서 보도하는가: 주로 언론은 긍정적인 보도보다는 부정적인 보도가 정책결정에 더 많은 영향을 미친다고 한다.

Linsky, op. cit., pp.119~147.

인 주체라 할 수 있는 환경운동단체 또는 시민단체나 아니면 기업이나에 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 하위직보다는 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)<sup>31)</sup>에 따라 달라질 수 있다. 환경문제라 할지라도 그 특성이 상이하게 때문이다. 국내 환경문제이나 또는 국제환경문제이나에 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 문제이나에 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

---

31) 정책결정과정에서 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., *Public Analysis: An Introduction*, (Prentice-Hall international, Inc., 1994), pp.142~144.

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 지칭한다. 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 폐놀오염사건 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.<sup>32)</sup> 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.<sup>33)</sup>

그러면 몇 번 정도 보도해야 정책결정에 영향을 미치는가? 몇 달 정도 보도해야 정책결정에 영향을 미칠 수 있는가? 이에 대한 답은 일률적으로 할 수는 없

32) 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.

33) Linsky, op. cit., pp.135~140.

고 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 정책결정과정에서 영향을 미칠 수 없을 것이다. 피드백정보의 경우도 마찬가지이다.





## 제4절 선행연구

### 1. 국외의 선행연구

Siebert(1949)는 정부와 신문의 관계를 i) 구속기관으로서의 정부, ii) 조정기관으로서의 정부, iii) 조성기관으로서의 정부, iv) 참여기관으로서의 정부로 구분하였다. 그러나 이러한 분류는 표면상 정부와 언론의 관계가 많은 경우 통합과 협력의 관계로 이해될 소지가 있기 때문에 약간의 설명이 필요하다. 즉 조정기관으로서의 정부와 조성기관으로서의 정부 및 참여기관으로서의 정부라는 언론과 정부의 관계설정은 반드시 통합과 협력관계만을 의미하는 것이 아니라는 것을 지적하고 싶다. 물론 그러한 관계는 두 제도 사이의 상호의존적이며 보완적인 성격을 잘 드러낸 것이지만 또한 갈등이 발생할 여지도 배제할 수 없다는 점에 유의해야 할 것이다. Siebert의 정부와 언론의 관계에 대한 전통적인 관점은 대체로 ‘대립적 관계’ 내지 ‘견제적 관계’로 결론지을 수 있을 것이다.

또한 정부와 언론의 관계에 대한 고전적인 연구로는 Rivers와 그 동료들의 연구(1975)를 들 수 있다. 그들은 정부와 언론의 관계를 규정하는 요인으로 정부의 언론에 대한 영향력과 정부의 정보체계, 언론의 정부에 대한 영향력, 언론의 성격 등 네 개 범주로 나누고 41개 변수를 제시하고 있다. 이와 같은 연구설계는 기존의 중요한 연구를 종합해 정부와 언론의 관계에 영향을 미칠 수 있는 요인을 거의 빠짐없이 정리하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 연구는 각 영역별 요인들을 평면적으로 나열하고 있을 뿐 어떤 요인이 가장 중요한 영향을 미치는지, 영향력의 정도에 차이가 있다면 어떤 상황에서 그러한 차이를 보이는지 등에 대한 연구는 부족한 실정이다.

이 같은 비판은 그 이후의 연구들에서 다소 보완이 이루어지고 있는 것을 발견할 수 있다. 후속 연구의 몇 가지 특징적인 경향은 첫째, 공직자 및 언론인의 개인적 속성과 태도보다는 언론조직과 그 조직을 둘러싼 사회적 환경으로 논의의 중심이 옮겨졌다는 것이다. 둘째, 사회체제와 그 지배 이데올로기의 영향을 다룬 연구도 비판 언론학 영역에서 활발하게 전개되었다는 것이다. 셋째, 방법론 상으로도 내용연구는 물론 정부와 언론의 상호영향을 추적한 사례연구도 있었다는 것이다. 넷째, 뉴스의 내용구성과 관련된 종합적인 이론 모델의 구성에 관한 시도도 있었다는 것이다.

Fishman(1980)은 언론이 시간상의 고려와 경제적인 고려 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 연구검토가 있어야 할 것이라고 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.

## 2. 국내의 선행연구

여기에서는 본 연구와 관련되는 내용의 연구 동향에 대한 이해 차원에서 최근에 연구되어 온 주요내용과 시사점을 본 연구자 수준에서 연구에 필요하다고 판

단되는 내용을 종합정리하고 주요내용의 연구 모델을 중심으로 연구방법을 간략히 검토해 보려고 한다. 본 연구에 관련되는 대부분의 선행 연구의 접근 방법은 설문조사, 기사분석, 문헌연구, 사례분석을 이용하였다. 연구의 접근방법별로 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 설문조사를 활용한 선행 연구의 사례 중 김일근의 “지방자치와 언론의 역할에 관한 연구”(계명대학교 정책개발대학원 석사학위논문, 1992)는 연구의 목적으로 한국사회에서 지방자치의 성공적인 정착을 위하여 언론이 수행해야 할 바람직한 역할은 어떠한 것인가를 살펴보고, 이것을 토대로 지난 일년간의 지방자치제도의 시행과정에서 이러한 역할을 언론이 실제로 수행해 왔던가를 분석함으로써 지방자치시대에 걸 맞는 언론의 역할 규범을 도출하고자 하였으며, 연구의 방법으로는 경험적 자료의 수집을 위해서 설문면접 조사방법을 사용하였는데 그 대상으로는 주민 60명과 대구시의회 의원 28명 및 지방언론(신문과 방송)의 기자 30명으로 하였다.

연구의 시사점으로 언론의 역할 중에서 선거교육의 기능은 제대로 하였지만 선거보도의 기능과 선거 환경감시의 기능은 매우 미진한 것으로 분석되었으며, 의회운영 사항을 활발하게 전달해 왔음에도 불구하고 의회운영 과정에 대한 주민들의 관심을 유발시키는데 실패하여 결과적으로 주민들의 의사와 요구를 공론화 하는 의제개발의 기능도 미진한 것으로 분석되었다. 그러나 행정오류의 시정에 있어서 탁월한 기능 수행을 한 것으로 나타났다.

정은영의 “지방자치 발전과 지방신문의 역할”(계명대학교 정책개발대학원 석사학위논문, 1996)에서는 연구의 목적으로 지방자치시대에 중앙정부와 지방정부, 각 사회단체간의 대립되는 이익을 통합 조정하고 감시하는 지방언론의 역할을 제시하고 이러한 역할을 수행해 건전한 지방자치발전에 맞는 언론의 역할을 제시하고자 하였다.

연구의 방법으로는 경험적 자료의 수집을 위해서 지방자치제 시행에 있어서 주체라고 할 수 있는 주민과 울산시 의원, 울산시 공무원을 그 대상으로 택하여 설문조사하였다. 그 인원은 주민 30명, 시의원 60명, 공무원 30명이다. 연구의 시사점으로 언론의 보도기능은 언론의 역할 중에서 보도의 공정성과 지방정부에 대한 보도, 주민 참여에 관한 보도 기능은 매우 미약한 것으로 나타났으며, 교육 기능은 지방정부와 관계자들에 대하여 부정적인 것으로 나타났고, 공무원들이나 시의원들이 스스로 지방신문을 불신하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 신문의

지방정부에 대한 비판기능 역시 소홀히 취급된 것으로 분석되었다. 이를 개선하기 위해서는 보도의 공정성과 지역문제에 관심을 심층보도 등을 통해 정확히 전달할 수 있어야 한다고 주장하고 있다.

장태근의 “지방언론이 지방자치단체에 미치는 영향에 관한 연구”(광주대 경영대학원 행정학과 석사학위 논문, 1998)는 연구 목적으로 지방언론이 지방자치단체 정책결정에서 차지하는 위치와 맥락적 의의를 정립하고, 지방언론을 지방자치단체 정책결정의 한 참여자로 그 위치를 설정하는 것과 지방자치단체 정책결정에 있어서 지방언론의 중요성을 부각시키고자 하는 것과 지방언론이 지방자치단체 정책결정에 중요한 작용을 하고 있다는 것으로 삼았다. 연구의 방법은 광주광역시청 및 서구청, 광산구청, 전라남도 도청 및 강진군청, 해남군청의 공무원 대상과 광주지역 언론사인 광주 MBC, 광주 KBS, 광주CBS, 광주일보, 광주매일, 무등일보 등을 대상으로 설문조사를 실시하고 분석하였다.

이 연구에서는 TV에서는 뉴스, 신문은 정치면에서 가장 많은 여론을 접하여 지방자치단체 정책에 반영하고 있는 것으로 나타났으며 지방언론이 정책에 미치는 영향력은 지대하며 정책결정과정에서 다소의 영향력을 주고 있으나 정책의 입안 및 변경에 있어서는 영향력이 미치지 못하는 것으로 나타났다. 또한 공무원들은 정책과정에 대한 감시와 견제를 낮게 생각하고 있었으나 언론인들은 중요하다는 의견으로 인식 차이를 보였다.

둘째로 기사 분석을 활용한 선행 연구 중 안성규의 “교육정책과정과 언론의 보도태도에 관한 연구”(서울대 행정대학원 석사 학위 논문, 1985)에서는 교육정책의 전 과정에 걸쳐 현실 인식의 매개 수단으로써 기능하는 언론을 대상으로 경험적 분석을 시도하였고 정책관련집단으로서 언론은 정부에 대한 통제기능과 의제설정 기능을 중심으로 교육정책의 제 과정에 걸쳐 언론이 기능을 어떻게 수행하고 있는 가를 목적으로 하였다.

연구의 방법으로는 내용분석과 문헌조사를 병행하였으며 문헌조사는 관련문헌을 주로 하였고 내용분석은 동아일보, 조선일보, 서울신문의 TOP 기사를 위주로 주제에 의한 카테고리(subject matter category), 속성에 의한 카테고리, 방향 카테고리(direction category)로 구분하였으며 주제에 의한 카테고리는 기사나 사설이 교육정책에 관한 것인지 여부, 정책과정 가운데 어느 과정에 관한 것인지의 여부를 분류하였고, 속성에 의한 카테고리는 분석의 대상이 기사인가 사설인가에 따라 분류하였으며 또한 방향카테고리에서는 기사와 사설의 태도·가치를 분류

하였다. 이 연구에서는 언론의 기능적인 사회문제의 제시에는 큰 역할을 하고 있지 못하며 관심이 정부의 정책체계에 집중되어 있고 그것도 사실 보도에 치우쳐 있으며 과정별로 보면 정책을 형성하는 과정보다 집행에 관한 보도의 비중이 압도적인 것으로 나타났다.

또한 기사의 태도는 여론 형성에 있어 언론의 문제의 제시와 대립의견의 표명이라는 본래적 기능에 비추어 생각할 때 크게 미흡하다고 보았다.

조창학의 “정책결정과정에서 여론 형성과 언론의 역할에 관한 연구”(건국대 행정대학원 석사학위 논문, 1992)는 정책결정과정에 영향을 미치는 여론의 투입 및 형성에 대해 문제의식을 가지고 접근하여 여론과 언론의 상호 작용을 규명하면서 정책결정에 영향을 미치는 언론의 역할에 관해서 사례연구를 통한 정책결정과정의 각 단계별로 분석하여 보다 바람직한 정책결정, 나아가서 정책발전에 기여하는데 목적을 두었다. 사례로는 근래에 발생한 사건에 대한 기사를 대상으로 하였다. 이 연구에서는 언론이 여론 형성에 있어 선도자의 역할을 함으로써 일반 대중에게 미치는 효과는 개인내부에 잠재되어 있는 요인을 현재화시키는 활성작용이고 개인의 의견상태나 태도를 근본적으로 변화시키는 진행작용을 한다고 하는 것을 연구의 주요 시사점으로 보았다.

이중수의 “정책형성과 언론”(서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1997)연구는 국회의 사회안전법의 입법 과정을 분석해 봄으로써 한국의 입법정책결정과정 및 구조의 특성을 살펴보고 그중에서도 특히 입법 정책결정과 언론과의 관계에 대해 실증적 분석을 시도하는데 목적을 두었다. 연구의 방법은 사회안전법이 국회에서 심의 통과되기까지의 과정을 신문에 나타난 기사 및 사설 등을 주요일간지 가운데 5개 신문(동아일보, 조선일보, 서울신문, 중앙일보, 한국일보)에서 추출하여 그 내용을 분석하였다.

이 연구에서 시사하는 점은 언론의 정책결정 기능을 살펴보면서 한국신문 모두가 주어진 문제점은 깊이 있게 분석하고 현실성 있는 구체적인 정책대안을 제시하고 있지는 못하며, 사회 각 부문의 여론을 충실히 반영하고 있지 못하다는 사실을 발견했으며 이에 따른 역할을 다하기 위해서는 무엇보다도 객관적으로 분석, 비판하고 현실성 있는 정책대안을 제시할 수 있는 전문언론인의 양성이 시급하다는 점을 제시하고 있다.

셋째로 문헌연구를 활용한 선행연구 중 이승재의 “공공정책결정과정에서 언론의 역할에 관한 연구”(동국대 대학원 행정학과 석사학위논문, 1990)는 정책결정

과정에 있어 언론이 독립적으로 존재하는 상황과 종속변수로 존재하는 상황을 고찰하여 바람직한 언론의 역할을 연구하고 언론이 정치적 성격을 띤 정책에 어떠한 효과를 나타내는가를 알아보기 위하여 각종문헌 및 논문, 그리고 통계자료를 활용하였다. 이 연구는 언론이 정부정책을 홍보 혹은 대중확산 전략에 충실한 역할을 다했으며 공공정책 결정에 국민참여가 제대로 이루어지려면 언론은 여론을 반영하면서 동시에 형성하는 역할을 수행하여야 한다고 주장한다.

정영희의 “정책결정과정에서 언론 참여에 관한 연구”(경남대 행정대학원 석사학위 논문, 1995)는 정책결정체계에 있어서 언론이 차지하는 위치와 맥락적 의의를 정립하고 언론이 정책환경으로부터 여러 가지 기능을 하고 있다는 것을 밝히는데 연구의 목적을 두었으며 연구방법은 실증적인 기법을 사용하지 않고 각종 문헌을 활용하였다. 이 연구의 시사점은 정책결정자들이 매스컴의 자문에 대해 무관심하고 있다는 반응을 보이므로 매스컴은 진정한 내용, 정확한 보도를 하여야 하고 매스컴이 정책대안을 내놓지 못하는 것은 능력의 한계도 있겠지만 정치적인 문제도 있어 매스컴의 자율성을 보장해 주어야 한다. 정책결정은 고도의 전문성과 기술성, 합리성을 추구하므로 언론계는 사실보도에만 급급하지 말고 더욱 연구하여 합리적 보도에 관심을 가져야 한다고 제시하고 있다.

넷째로 사례분석을 활용한 선행연구 중 이기식의 “환경정책결정과정과 언론의 역할”(고려대 대학원 박사학위 논문, 1994) 연구는 정부의 정책결정이 언론에 민감하다는 것을 누구나 언급하지만 구체적으로 연구된 것은 부족한 실정으로 환경정책결정에 있어서 언론이 어떤 역할을 하는지를 팔당호 골재채취 환경영향 평가라는 사례를 통하여 분석하고 언론의 역할을 규명하고자 하였다. 연구의 목적을 달성하기 위하여 환경정책결정에 언론이 영향을 미칠 수 있는 가능영역 탐색, 언론의 역할 분석, 언론의 역할 메카니즘을 분석하는 것을 주요내용으로 하였다.

연구의 시사점으로는 환경정책결정과정에서 개방되면 언론, NGO 등의 정부외부 집단의 역할이 상대적으로 커지기 때문에 환경처는 소극적 자세를 취한다. 환경정책 가운데서 국민생활과 직접적으로 관련되는 환경문제의 해결에 있어서는 언론이 상당한 역할을 수행한다. 환경문제 해결을 위하여 언론에 대해 소극적이고 부정적인 자세를 취할 것이 아니라 그 역할을 인정하고 이에 대응해 나가야 한다는 점을 제시하고 있다.

본 연구 또한 상기의 여러 연구에서 제시된 언론의 역할, 중요성등에 대해 제주지역의 관점에서 살펴보고자 하였다. 섬이라는 제주의 지리적 특성상 타지역과

다른 발달과정을 거쳐 온 제주지역의 언론에 대해 공무원과 언론인들의 인식을 조사하였다. 이를 통해 궁극적으로 제주도내 지방언론이 지방자치단체의 정책과정에 얼마나 큰 영향력을 미치고 있는지를 알아보고자 하였다.

<표 1> 선행연구의 접근방법

접근방법	선행연구	연구목적
설문조사	김일근(1992)	설문면접 조사방법(주민, 시의원, 지방언론기자)을 통한 지방자치시대에 걸 맞는 언론의 역할 규범을 도출하고자 함.
	정은영(1996)	설문조사(주민, 시의원, 공무원)방법을 통해 지방자치시대에 각 단체간의 대립되는 이익을 통합, 조정, 감시하는 지방언론의 역할 제시 및 역할 수행을 통한 지방자치발전에 기여도 분석
	장태근(1998)	설문조사(지방공무원, 지방언론사)방법을 통해 지방언론이 자치단체 정책결정에 차지하는 위치, 맥락적 의의정립, 참여자로서의 위치 설정 및 정책결정에 있어서의 중요성을 부각시키고 정책결정에 중요한 작용을 하고 있음을 알아보고자 함.
기사분석	안성규(1985)	내용분석과 문헌조사를 병행하여 언론이 정부에 대한 통제기능과 의제설정기능을 중심으로 교육정책의 제 과정에 어떻게 수행하고 있는가를 알아보고자 함.
	조창학(1992)	사례연구를 통해 정책결정, 정책발전에 언론을 통한 여론형성이 일반대중에게 얼마나 큰 힘을 발휘하고 있는 가를 알아보고자 함.
	이종수(1997)	실증적 분석방법으로 통해 언론이 주어진 문제점에 깊이 있게 분석하고 주체적인 정책대안을 제시하며 각 부문의 여론을 충실히 반영하고 있는지를 알아보고자 함.
문헌연구	이승재(1990)	각종 문헌 및 논문, 통계자료 분석을 통해 언론이 정치적 성격을 띤 정책에 어떠한 효과를 나타내고 있는가를 알아보고자 함.
	정영희(1995)	각종 문헌 분석을 통해 언론이 정책환경으로부터 여러 가지 기능을 하고 있음을 밝히고자 함.
사례분석	이기식(1994)	사례분석을 통해 정부의 환경정책결정에 있어서 언론의 역할을 규명하고자 함.

# 제3장 연구의 설계

## 제1절 조사설계

### 1. 조사표본의 선정

공무원에 대한 조사대상의 선정은 제주도 본청에 근무하는 공무원 중 정책과정에 직접 관여하는 5급 이상으로 한정했다. 이러한 이유로 정책의 수립보다는 집행기관 성격이 강한 사업소에 근무하는 공무원은 대상에서 제외했다.

언론인에 대한 조사대상의 선정은 제민일보, 제주일보, 제주타임스, 한라일보 등 일간지와 KBS제주방송총국, 제주MBC, JIBS, KCTV제주방송, CBS 등 방송사, 연합뉴스와 뉴시스 등 통신사, 서귀포·남제주신문, 여성신문 등 주간지, 미디어제주, 제주의소리, 제주투데이 등 인터넷신문에 종사하는 언론인으로 한정했다.

### 2. 설문지 구성



본 연구는 지방언론이 정책과정에 미치는 영향에 관하여 공무원과 언론인의 인식의 차이를 분석하고자 언론에 대한 일반적 평가 이외에 언론보도의 공정성, 언론의 역할, 정책과정에 미치는 언론의 영향력, 언론인과 언론에 대한 일반적인 평가 등에 대해 각각 문항을 도출하였다.

공무원들에게는 개인신상자료를 포함한 21개항, 언론인에게는 개인신상자료를 포함한 16개항에 대한 설문조사를 실시함으로써, 지방언론이 정책결정에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 그리고 공무원과 언론인의 인식의 차이를 비교·분석하는 설문문항에 대해서는 ①~⑤까지의 '리커트' 5점 척도 방식을 취했다.



### 3. 조사시기 및 분석방법

설문지는 본 연구자가 직접 2005년 4월 4일부터 16일까지 5급 이상 공무원 143명, 언론인 194명을 대상으로 배포하였다. 이 중 5급 이상 공무원 대상 설문지는 104부가, 언론인 대상 설문지는 113부가 회수되었다. 회수된 자료는 실증연구의 통계적 분석방법인 SPSS/PC 10.0 프로그램을 사용하여 분석하였다. 자료의 분석은 크게 조사자료의 일반적 특성 및 기초분석을 위해 기술적 통계분석인 빈도분석을 실시하였다.

본 연구는 지방자치단체 공무원과 지방언론 기자들을 대상으로 한 설문에 따른 실증적인 방법을 통하여 지방언론이 지방자치단체 정책과정에 미치는 영향에 대한 공무원과 언론인의 인식을 정확히 비교·분석하기 위해 동일한 설문문항에 대해서는 집단간 평균분석을 중심으로 양 집단간 인식의 차이를 보여주고자 한다.

그리고 공무원을 대상으로 한 설문분석에서는 개인신상자료 이외에 언론인과의 접촉정도를 묻는 설문을 독립변수로 하여 교차분석을 실시하였으며, 이를 통해 공무원과 언론인간의 의견 교환이나 접촉 정도에 따른 인식의 차이를 분석하였다.



## 제2절 연구의 분석틀

여기에서는 이러한 이론적 논의를 바탕으로 본 연구의 실증분석을 위한 분석틀을 구성하고자 한다.

본 연구의 가설적 전제는 공무원과 언론인의 언론에 대한 인식이 궁극적으로 지방자치단체의 정책과정에 영향을 미친다는 것이다. 따라서 본 연구의 분석틀을 통해 언론에 대한 인식의 정도와 언론보도의 행태, 그리고 정책과정에 대한 지방언론의 영향력의 정도를 도출하고자 한다.

### 1. 분석틀의 구성요소

#### 1) 언론에 대한 인식

##### ① 언론의 역할

지방자치단체와 관련하여 공무원과 언론인이 가장 중요하게 생각하는 언론의 역할에 대해 분석하고자 한다. 언론의 역할 중 정확한 사실 보도, 정책에 대한 문제제기와 대안 제시, 부조리 등에 대한 감시, 지역주민의 이익과 여론 대변 역할을 중심으로 두 집단의 중요도 인식 정도를 측정하고자 한다.

##### ② 언론보도의 공정성

대표적인 지방언론 매체, 즉 지방방송, 지방신문, 인터넷 언론의 보도에 대해 공무원과 언론인이 어느 정도 공정하다고 느끼고 있는지 분석하고자 한다.

##### ③ 언론의 책임성

지방언론 기자들이 기사작성시 보도내용에 책임감을 느끼고 있는지에 대해 공무원과 언론인의 인식을 분석하고자 한다.

##### ④ 언론의 지역기여도

지방자치단체의 정책 추진과 관련하여 지방언론의 보도가 지역주민에게 어느 정도 도움을 주고 있는지에 대해 공무원과 언론인의 인식을 분석하고자 한다.

## 2) 언론보도의 행태

### ① 언론과의 관계

우선 지방언론이 지역주민의 의견을 어느 정도 반영하고 있는지와 지방언론의 취재활동과 관련하여 공무원들의 어느 정도 협조하고 있는지에 대해 언론인의 의견을 확인하고자 한다.

그리고 공무원이 TV의 어느 프로그램에서 가장 많은 정보를 얻고 있고 하루에 어느 정도 시청하고 있는지, 하루에 구독하는 중앙신문 및 지방신문은 어느 정도인지, 인터넷 언론을 하루에 평균적으로 어느 정도 접속하고 있는지에 대해 확인하고자 한다. 마지막으로 공무원이 하루에 평균적으로 업무상 접촉하는 기자의 수와 공무원이 지난 한달 동안 기자 및 언론인과 1시간 이상 대화한 횟수를 확인하고자 한다.

### ② 언론보도시 우선순위

지방자치단체 정책에 관한 언론보도시, 지역주민의 이익, 공무원의 입장, 언론사 경영진의 입장, 기자 개인의 이해관계, 광고주와의 관계, 중앙정부의 입장 등의 요인을 어느 정도 고려하는지에 대해 공무원과 언론인의 의견을 분석하고자 한다. 여기에서 측정된 각 요인들에 대한 우선순위를 살펴봄으로써 정책과정에 대한 언론의 영향력 정도를 고찰하고자 한다.

## 3) 정책과정에 대한 언론의 영향력

### ① 정책과정에 대한 영향

우선 지방자치단체의 정책에서 언론보도가 어느 정도 영향력을 행사하고 있는지에 대해 공무원과 언론인의 인식을 분석하고자 한다. 그리고 지방언론의 보도가 정책과정 중에서 문제인지단계, 정책개발단계, 정책결정단계, 정책평가단계 등의 각 단계별로 어느 정도 영향력을 행사하고 있는지에 대해 공무원과 언론인의 인식을 분석하고자 한다.

## ② 정책 변화 정도

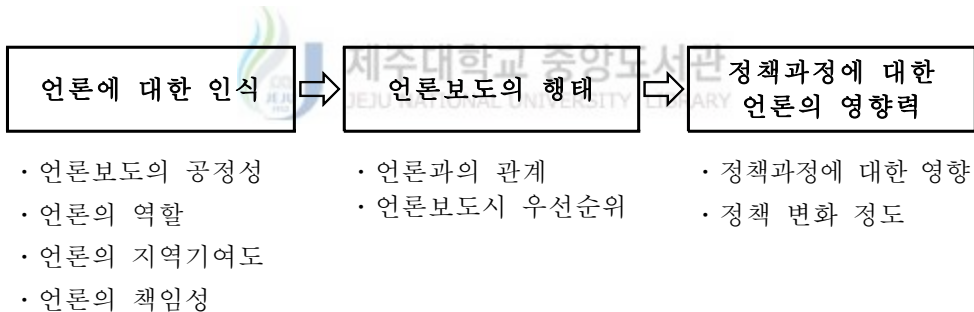
지방자치단체의 정책에서 지난 1년간 언론보도로 수정, 보류, 취소된 사례가 어느 정도 있는지에 대해 공무원의 의견을 확인하고, 언론인들이 느끼고 있는 정책의 수정, 보류, 취소에 대한 인식의 정도를 측정하고자 한다.

## 2. 연구의 분석틀

또한 본 연구는 언론에 대한 공무원과 언론인의 인식의 차이, 즉 언론보도의 공정성 정도 및 언론의 역할, 정책과정에 미치는 언론의 영향력, 언론인 및 언론에 대한 일반적인 평가에 대한 인식 차이를 중심으로 정책에 대한 언론의 영향력을 도출하는 연구방법을 채택하였다.

이상에서 논의한 내용을 종합하여 본 연구의 분석틀을 도출하면 다음과 같다.

<그림 3> 연구의 분석틀



## 제4장 실증분석

### 제1절 공무원에 대한 조사결과 분석

#### 1. 응답자 특성

제주도 본청에 근무하는 5급 이상 공무원 143명<sup>34)</sup>을 전수조사하였으며, 이 중 104부가 회수되었다.

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 2> 공무원의 응답자 비율

	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

#### 2. 언론에 대한 인식

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

34) 3급 7명, 4급 32명, 5급 104명.

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

<표 3> 언론보도의 공정성 (공무원)

(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 기자/언론인 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	

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.

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 4> 언론의 역할 (공무원)

(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 기자 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/언론인과의 대화 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)

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

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

<표 5> 언론의 지역기여도 (공무원)

(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

<표 6> 언론의 책임성 (공무원)

(단위 : 명)

		기자가 자신이 보도한 내용에 대해 얼마나 책임감을 느끼고 있다고 생각하십니까?					평균 (5점만점)
		거의 없다	없다	보통	많다	매우 많다	
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

### 3. 언론보도의 행태

본인이 추진하고 있는 정책에 대한 여론을 어디에서 가장 많이 접하느냐는 설문에서는 'TV'와 '지방신문'이 높은 비율의 응답을 나타냈다. 직급별로는 5급 공무원



원은 '인터넷 언론'을 통한 여론수렴을 많이 이용하고, 4급 이상 공무원은 '유관기관·단체', '전문가그룹'을 통한 여론수렴을 많이 이용하는 특성을 나타내고 있다.

<표 7> 정책에 대한 여론수렴 방법

(단위 : 명, %)

		본인이 추진하는 정책에 관한 여론을 어디에서 가장 많이 접하십니까?								
		지방신문	중앙일간지	TV	라디오	인터넷언론	유관기관/단체	전문가그룹	주변사람	일반대중
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)	-

공무원들의 하루 평균 TV 시청시간을 보면, '30분~1시간' 44.1%, '1시간~2시간' 38.2%로 응답하여, 전체 응답자 중 82.3%가 하루 평균 '30분~2시간' 정도 TV를 시청하고 있는 것으로 나타났다.

<표 8> 하루 평균 TV 시청시간

(단위 : 명, %)

		TV를 하루에 평균 어느 정도 시청하십니까?			
		30분 미만	30분~1시간	1시간~2시간	2시간 이상
직급	5급	11 (13.6)	36 (44.4)	30 (37.0)	4 (4.9)
	4급 이상	2 (9.5)	9 (42.9)	9 (42.9)	1 (4.8)
합계		13 (12.7)	45 (44.1)	39 (38.2)	5 (4.9)

업무와 관련된 정보를 얻는 TV 프로그램을 묻는 설문에서는 '뉴스'가 83.7%로 대부분을 차지하고 있으며, '시사 프로그램'이 14.4%를 차지하고 있다. 즉, 정책 관련 공무원들이 주로 뉴스와 시사 프로그램을 통해 업무 관련 정보를 얻고 있다는 것이다.

<표 9> 업무와 관련된 정보 획득 TV 프로그램

(단위 : 명, %)

		어떤 TV 프로그램에서 업무와 관련된 정보를 얻습니까?				
		뉴스	시사 프로그램	다큐멘터리	오락	기타
직급	5급	68 (82.9)	12 (14.6)	- -	- -	2 (2.4)
	4급 이상	19 (86.4)	3 (13.6)	- -	- -	- -
합계		87 (83.7)	15 (14.4)	- -	- -	2 (1.9)

공무원들이 하루 평균 읽는 신문의 수를 보면, 지방신문은 '3종류' 38.8%, '4종류 이상' 45.6%로 대부분을 차지하고 있으며, 중앙일간지는 '1종류' 41.8%, '2종류' 34.7%로 대부분을 차지하고 있다.

또한 직급별 특성을 보면, 지방신문에서는 4급 이상 공무원들의 71.4%가 '4종류 이상'을 읽는다고 응답하였으며, 중앙일간지에서는 5급 공무원들은 '1종류', 4급 이상 공무원들은 '2종류'를 가장 많이 읽는다고 응답했다.

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 10> 하루 평균 읽는 신문의 수

(단위 : %)

		신문을 하루에 평균 몇 종류를 보십니까? (스포츠신문 제외)				
		보지 않음	1종류	2종류	3종류	4종류 이상
지방신문	- -	3 (2.9)	13 (12.6)	40 (38.8)	47 (45.6)	
중앙일간지	2 (2.0)	41 (41.8)	34 (34.7)	13 (13.3)	8 (8.2)	

<표 11> 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)

<표 12> 하루 평균 읽는 중앙일간지의 수

(단위 : 명, %)

		중앙일간지를 하루에 평균 몇 종류를 보십니까?				
		보지 않음	1종류	2종류	3종류	4종류 이상
직급	5급	1 (1.3)	38 (49.4)	21 (27.3)	10 (13.0)	7 (9.1)
	4급 이상	1 (4.8)	3 (14.3)	13 (61.9)	3 (14.3)	1 (4.8)
합계		2 (2.0)	41 (41.8)	34 (34.7)	13 (13.3)	8 (8.2)

<표 13> 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)

하루 평균 업무상 만나는 기자의 수를 묻는 설문에서는 5급 공무원들은 ‘거의 없다’ 28.4%, ‘1~2명’ 65.4%로 나타났으며, 4급 이상 공무원들은 ‘1~2명’ 72.7%, ‘3명 이상’ 22.7%로 나타났다. 즉 직급이 높을수록 하루에 업무상 만나는 기자의 수가 많다는 것을 보여주고 있다.

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 14> 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)

<표 15> 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)

언론에서 지방자치단체의 정책 관련 보도를 할 때, 고려하는 사항들에 대한 정도를 묻는 설문에서는 전반적으로 ‘지역주민의 이익’, ‘공무원의 입장’, ‘중앙정부의 입장’은 다소 낮게 나타난 반면, ‘언론사 경영진의 입장’, ‘기자 개인의 이해관계’, ‘광고주와의 관계’는 다소 높게 나타났다.

<표 16> 언론보도시 우선순위 (공무원)

(단위 : 명)

			언론에서 지방자치단체 정책 관련 보도를 할 때, 다음의 요인들에 대해 어느 정도 고려한다고 생각하십니까?					
			매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)
직급	5급	지역주민의 이익	6	14	33	25	4	3.09
		공무원의 입장	13	42	23	4	-	2.22
		언론사 경영진의 입장	4	13	29	31	5	3.24
		기자 개인의 이해관계	2	11	28	35	6	3.39
		광고주와의 관계	5	14	30	27	4	3.14
		중앙정부의 입장	10	38	31	3	-	2.33
	4급 이상	지역주민의 이익	1	4	7	8	1	3.19
		공무원의 입장	4	11	5	1	-	2.14
		언론사 경영진의 입장	-	1	8	9	2	3.60
		기자 개인의 이해관계	-	4	6	9	2	3.43
		광고주와의 관계	1	5	6	7	1	3.10
		중앙정부의 입장	5	7	7	1	1	2.33
하루 평균 업무상 만나는 기자 수	거의 없다	지역주민의 이익	1	5	12	6	-	2.96
		공무원의 입장	5	14	4	1	-	2.04
		언론사 경영진의 입장	2	2	10	9	1	3.21
		기자 개인의 이해관계	1	4	8	10	1	3.25
		광고주와의 관계	1	5	11	5	1	3.00
		중앙정부의 입장	3	11	9	1	-	2.33
	1~2명	지역주민의 이익	5	9	26	24	4	3.19
		공무원의 입장	11	33	20	4	-	2.25
		언론사 경영진의 입장	2	9	22	29	5	3.39
		기자 개인의 이해관계	1	9	23	29	6	3.44
		광고주와의 관계	4	12	22	26	2	3.15
		중앙정부의 입장	9	30	25	3	1	2.37
	3명 이상	지역주민의 이익	1	4	1	3	1	2.90
		공무원의 입장	1	5	4	-	-	2.30
		언론사 경영진의 입장	-	2	5	2	1	3.20
		기자 개인의 이해관계	-	2	2	5	1	3.50
		광고주와의 관계	1	2	2	3	2	3.30
		중앙정부의 입장	3	4	3	-	-	2.00

<표 16> - 계속

(단위 : 명)

			언론에서 지방자치단체 정책 관련 보도를 할 때, 다음의 요인들에 대해 어느 정도 고려한다고 생각하십니까?					평균 (5점만점)
			매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	
지난 한달 동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수	없다	지역주민의 이익	1	4	10	9	-	3.13
		공무원의 입장	3	14	5	2	-	2.25
		언론사 경영진의 입장	1	2	11	8	2	3.33
		기자 개인의 이해관계	1	6	6	8	3	3.25
		광고주와의 관계	1	7	8	6	1	2.96
		중앙정부의 입장	4	9	9	2	-	2.38
	1~3회	지역주민의 이익	3	8	22	18	4	3.22
		공무원의 입장	11	28	13	3	-	2.15
		언론사 경영진의 입장	3	8	16	23	4	3.31
		기자 개인의 이해관계	1	5	23	23	3	3.40
		광고주와의 관계	4	9	20	19	1	3.08
		중앙정부의 입장	8	26	19	1	1	2.29
	4~6회	지역주민의 이익	3	4	5	4	1	2.76
		공무원의 입장	2	7	8	-	-	2.35
		언론사 경영진의 입장	-	2	6	8	1	3.47
		기자 개인의 이해관계	-	2	3	10	2	3.71
		광고주와의 관계	1	1	5	7	3	3.59
		중앙정부의 입장	2	6	8	1	-	2.47
7회 이상	지역주민의 이익	-	2	2	2	-	3.00	
	공무원의 입장	1	3	2	-	-	2.17	
	언론사 경영진의 입장	-	1	4	1	-	3.00	
	기자 개인의 이해관계	-	2	1	3	-	3.17	
	광고주와의 관계	-	2	2	2	-	3.00	
	중앙정부의 입장	1	4	1	-	-	2.00	

#### 4. 정책과정에 대한 언론의 영향력

지방자치단체의 정책에 언론보도가 미치는 영향에 대해 묻는 설문에서는 ‘매우 영향을 미친다’ 37.9%, ‘조금 영향을 미친다’ 52.4%로 나타나, 언론보도가 지방자

치단체의 정책에 영향을 미친다는 응답이 매우 많았다.

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

지방자치단체의 정책결정 및 추진과정에 언론보도가 미치는 영향을 묻는 설문에서는 전체적으로 ‘정책인지단계’가 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로는 ‘정책결정단계’, ‘정책평가단계’, ‘정책개발단계’의 순으로 나타나고 있다.

지방자치단체의 정책이 언론보도로 수정·보류·최소된 사례를 묻는 설문에서는 평균점수의 중간값이 3점임을 감안할 때, 전반적으로 매우 낮게 나타나고 있는 것으로 나타났다.

<표 17> 정책에 대한 언론보도의 영향 (공무원)

(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)

<표 18> 정책과정에 대한 영향 (공무원)

(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 기자 의 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



<표 19> 정책 변화 정도 (공무원)

(단위 : 명)

			지방자치단체의 정책이 언론보도로 수정되거나 보류, 취소 등 변경된 적이 어느 정도 있었습니까?					
			매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)
직급	5급	수정	36	30	13	3	-	1.79
		보류	51	23	7	1	-	1.49
		취소	62	15	4	1	-	1.32
	4급 이상	수정	7	8	6	1	-	2.05
		보류	12	8	2	-	-	1.55
		취소	15	6	1	-	-	1.36
하루 평균 업무상 만나는 기자 의 수	거의 없다	수정	9	11	4	-	-	1.79
		보류	14	9	1	-	-	1.46
		취소	17	6	1	-	-	1.33
	1~2명	수정	31	24	11	3	-	1.80
		보류	46	17	5	1	-	1.43
		취소	56	9	3	1	-	1.26
	3명 이상	수정	2	3	4	1	-	2.40
		보류	2	5	3	-	-	2.10
		취소	3	6	1	-	-	1.80
지난 한달 동안 기자/언론인과 1시간 이상 대화한 횟수	없다	수정	9	10	5	-	-	1.83
		보류	15	7	2	-	-	1.46
		취소	18	4	2	-	-	1.33
	1~3회	수정	25	20	6	4	-	1.80
		보류	36	15	3	1	-	1.44
		취소	44	9	1	1	-	1.25
	4~6회	수정	5	5	7	-	-	2.12
		보류	7	6	4	-	-	1.82
		취소	9	6	2	-	-	1.59
	7회 이상	수정	3	3	1	-	-	1.71
		보류	4	3	-	-	-	1.43
		취소	5	2	-	-	-	1.29

<표 20> 지방언론에 대한 공무원의 인식

(단위 : 점)

직급	언론보도의 공정성			언론의 지역 개여도	언론의 책임성	언론보도시 우선순위							정책과정에 대한 영향				정책 변화 정도	
	TV 보도	지방 신문 보도	인터넷 언론 보도			지역 주민의 이익	공무원 의 임장 의 임장	언론사 경영진 의 임장	기자 개인의 이해관 계	광고주 와의 관계	중앙 정부의 임장	문제인 지단계	정책제 발단계	정책결 정단계	정책평 가단계	수정	보류	취소
5급	3.04	2.85	3.09	3.49	2.84	3.09	2.22	3.24	3.39	3.14	2.33	3.72	3.33	3.52	3.40	1.79	1.49	1.32
	4급 이상	3.09	2.77	2.64	3.36	3.19	2.14	3.60	3.43	3.10	2.33	3.86	3.18	3.55	3.45	2.05	1.55	1.36
하위 평균 업무상 만나는 기자의 수	거의 없다	2.92	2.71	3.08	2.42	2.96	2.04	3.21	3.25	3.00	2.33	3.67	3.29	3.42	3.25	1.79	1.46	1.33
	1명 ~2명	3.07	2.88	3.01	3.57	3.19	2.25	3.39	3.44	3.15	2.37	3.75	3.29	3.54	3.45	1.80	1.43	1.26
지난 한달 동안 기자/ 언론인과 한시간 이상 대화한 횟수	3명 이상	3.10	2.70	2.50	3.10	2.90	2.30	3.20	3.50	3.30	2.00	4.00	3.40	3.70	3.50	2.40	2.10	1.80
	없다	3.04	2.79	3.08	3.50	2.46	3.13	2.25	3.33	3.25	2.96	2.38	3.71	3.29	3.38	3.25	1.83	1.46
1회 -3회	3.04	2.85	3.04	3.53	3.07	3.22	2.15	3.31	3.40	3.08	2.29	3.82	3.36	3.56	3.49	1.80	1.44	1.25
	4회 ~6회	2.94	2.76	2.76	3.18	2.88	2.76	2.35	3.47	3.71	2.47	3.53	3.00	3.41	3.06	2.12	1.82	1.59
7회 이상	3.29	2.86	2.71	3.43	3.33	3.00	2.17	3.00	3.17	3.00	2.00	4.00	3.57	4.00	4.14	1.71	1.43	1.29
	합계	3.05	2.84	2.99	3.46	2.91	3.11	2.20	3.31	3.40	3.13	2.33	3.75	3.30	3.53	3.41	1.85	1.50

\* 응답에 관한 평균값 (5점만점)

## 제2절 언론인에 대한 조사결과 분석

### 1. 응답자 특성

언론기관에 근무하고 있는 언론인 194명<sup>35)</sup>을 전수조사하였으며, 이 중 113부가 회수되었다.

<표 21> 언론인의 응답자 비율

		빈도 (명)	퍼센트 (%)
< 성별 >	남자	93	82.3
	여자	20	17.7
< 연령 >	20대	25	22.1
	30대	53	46.9
	40대	29	25.7
	50대	6	5.3
< 근무지 >	방송사	29	25.7
	중앙일간지	13	11.5
	지방일간지	56	49.6
	주간지/인터넷신문 등	15	13.3
< 직급 >	기자	69	61.1
	차장	17	15.0
	부장	17	15.0
	국장	10	8.8

### 2. 언론에 대한 인식

지방자치단체의 정책에 대한 지방언론 보도의 공정성을 묻는 설문에서는 응답자들은 본인이 근무하는 언론에 대해서는 높은 평가를 내리고 있는 것으로 나타

35) KBS 16명, MBC 15명, KCTV 14명, JIBS 10명, CBS 4명, YTN 1명, 제민일보 32명, 제주일보 36명, 한라일보 34명, 서귀포·남제주신문 4명, 여성신문 2명, 미디어제주 4명, 제주투데이 3명, 제주의소리 3명, 연합뉴스 4명, 뉴시스 4명, 기타 중앙일간지 8명.

났다. 특히, 근무지별 분석에서는 방송사, 중앙일간지, 지방일간지 근무자가 인터넷 언론 보도에 가장 낮은 평가를 내리고 있고, 직급별 분석에서는 직급이 높을수록 인터넷 언론 보도에 대한 불신을 나타내고 있다.

<표 22> 언론보도의 공정성 (언론인)

(단위 : 명)

			지방언론이 지방자치단체 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?					
			매우 불공정	불공정	보통	공정	매우 공정	평균 (5점만점)
근무지	방송사	TV 보도	-	2	11	16	-	3.48
		지방신문 보도	-	7	14	8	-	3.03
		인터넷 언론보도	-	7	20	2	-	2.83
	중앙일간지	TV 보도	1	2	9	1	-	2.77
		지방신문 보도	1	2	8	2	-	2.85
		인터넷 언론 보도	1	3	8	1	-	2.69
	지방일간지	TV 보도	-	5	37	11	3	3.21
		지방신문 보도	1	4	29	18	4	3.36
		인터넷 언론보도	3	16	28	9	-	2.77
	주간지/인터넷신문 등	TV 보도	-	1	10	4	-	3.20
		지방신문 보도	-	1	10	4	-	3.20
		인터넷 언론 보도	-	4	4	7	-	3.20
직급	기자	TV 보도	-	3	42	21	3	3.35
		지방신문 보도	1	7	39	18	4	3.25
		인터넷 언론보도	3	13	37	16	-	2.96
	차장	TV 보도	-	5	11	1	-	2.76
		지방신문 보도	1	2	10	4	-	3.00
		인터넷 언론 보도	-	7	9	1	-	2.65
	부장 이상	TV 보도	1	2	14	10	-	3.22
		지방신문 보도	-	5	12	10	-	3.19
		인터넷 언론 보도	1	10	14	2	-	2.63

지방자치단체와 관련하여 가장 중요하게 생각하는 언론의 역할을 묻는 설문에서는 ‘정책에 대한 문제제기와 대안 제기’가 52.3%로 가장 높게 나타났으며, ‘정확한 사실 보도’ 30.6%, ‘지역주민의 이익과 여론 대변’ 9.9%, ‘부조리 등에 대한 감시와 견제’ 7.2%의 순으로 나타났다.

<표 23> 언론의 역할 (언론인)

(단위 : 명, %)

		지방자치단체와 관련, 가장 중요한 언론의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?			
		정확한 사실 보도	정책에 대한 문제제기와 대안 제시	부조리 등에 대한 감시와 견제	지역주민의 이익과 여론 대변
근무지	방송사	8 (29.6)	16 (59.3)	1 (3.7)	2 (7.4)
	중앙일간지	1 (7.7)	8 (61.5)	3 (23.1)	1 (7.7)
	지방일간지	20 (35.7)	29 (51.8)	2 (3.6)	5 (8.9)
	주간지/인터넷신문 등	5 (33.3)	5 (33.3)	2 (13.3)	3 (20.0)
직급	기자	19 (27.9)	35 (51.5)	7 (10.3)	7 (10.3)
	차장	7 (41.2)	8 (47.1)	-	2 (11.8)
	부장 이상	8 (30.8)	15 (57.7)	1 (3.8)	2 (7.7)
합계		34 (30.6)	58 (52.3)	8 (7.2)	11 (9.9)

지방자치단체의 정책과 관련된 언론보도가 지역주민에게 어느 정도 도움을 주고 있는지를 묻는 설문과 언론보도에 대한 기자의 책임감 인지 여부를 묻는 설문에서는 전반적으로 매우 높은 평가를 내리고 있는 것으로 나타났다.

<표 24> 언론의 지역기여도 (언론인)

(단위 : 명)

		지방자치단체의 정책과 관련된 언론보도가 지역주민에게 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?					평균 (5점만점)
		전혀 도움이 안됨	도움이 안됨	보통	도움이 됨	매우 도움이 됨	
근무지	방송사	-	1	6	21	1	3.76
	중앙일간지	-	1	6	5	1	3.46
	지방일간지	1	1	16	34	4	3.70
	주간지/인터넷신문 등	-	1	5	6	3	3.73
직급	기자	1	2	20	38	8	3.72
	차장	-	-	8	9	-	3.53
	부장 이상	-	2	5	19	1	3.70

<표 25> 언론의 책임성 (언론인)

(단위 : 명)

		기자가 자신이 보도한 내용에 대해 얼마나 책임감을 느끼고 있다고 생각하십니까?					
		거의 없다	없다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)
근무지	방송사	-	4	6	17	2	3.59
	중앙일간지	-	2	6	4	1	3.31
	지방일간지	1	5	18	28	4	3.52
	주간지/인터넷신문 등	2	2	1	7	3	3.47
직급	기자	2	8	19	31	9	3.54
	차장	-	2	6	9	-	3.41
	부장 이상	1	3	6	16	1	3.48

### 3. 언론보도의 행태

언론이 지역주민의 여론을 어느 정도 반영하고 있는지 묻는 설문에서는 전반적으로 높은 평가를 내리고 있는 반면, 중앙일간지에 근무하고 있는 응답자들은 다소 낮은 평가를 내리고 있다. 이는 중앙일간지 근무자들이 전체 언론에 대한 여론 반영정도를 평가한 것이 아니라 중앙일간지가 지역주민의 여론을 많이 반영하지 못하고 있다는 것을 평가한 것으로 보인다.

<표 26> 언론의 지역주민의 여론 반영 정도

(단위 : 명)

		언론이 지역주민의 여론을 어느 정도 반영하고 있다고 생각하십니까?					
		매우 불충실	불충실	보통	충실	매우 충실	평균 (5점만점)
근무지	방송사	-	4	15	9	1	3.24
	중앙일간지	-	3	8	2	-	2.92
	지방일간지	1	4	25	24	2	3.39
	주간지/인터넷신문 등	-	2	8	4	1	3.27
직급	기자	1	6	38	21	3	3.28
	차장	-	2	8	7	-	3.29
	부장 이상	-	5	10	11	1	3.30

기자들의 취재활동과 관련한 공무원들의 협조 여부를 묻는 설문에서는 주간지 및 인터넷 언론과 지방신문 근무자들이 방송사와 중앙일간지 근무자들보다 다소 높은 평가를 내리고 있다.

<표 27> 취재활동 관련 공무원의 태도

(단위 : 명)

		취재활동과 관련하여 지방자치단체 공무원들의 태도는 어떠하다고 생각하십니까?					
		매우 비협조적	비협조적	보통	협조적	매우 협조적	평균 (5점만점)
근무지	방송사	-	7	12	10	-	3.10
	중앙일간지	-	2	7	4	-	3.15
	지방일간지	-	3	29	22	2	3.41
	주간지/인터넷신문 등	-	-	7	8	-	3.53
직급	기자	-	7	32	29	1	3.35
	차장	-	4	9	3	1	3.06
	부장 이상	-	1	14	12	-	3.41

언론에서 지방자치단체의 정책 관련 보도를 할 때, 고려하는 사항들에 대한 정도를 묻는 설문에서는 ‘지역주민의 이익’을 가장 많이 고려한다고 응답하고 있으며, 그 다음으로는 ‘공무원의 입장’, ‘언론사 경영진의 입장’ 등을 많이 고려한다고 응답하고 있다.

<표 28> 언론보도시 우선순위 (언론인)

(단위 : 명)

		언론에서 지방자치단체 정책 관련 보도를 할 때, 다음의 요인들에 대해 어느 정도 고려한다고 생각하십니까?						
		매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)	
근무지	방송사	지역주민의 이익	-	-	5	20	4	3.97
		공무원의 입장	2	11	12	4	-	2.62
		언론사 경영진의 입장	7	6	8	7	1	2.62
		기자 개인의 이해관계	4	13	11	1	-	2.31
		광고주와의 관계	11	4	8	6	-	2.31
	중앙정부의 입장	12	3	10	4	-	2.21	
	중앙 일간지	지역주민의 이익	-	-	6	4	2	3.67
		공무원의 입장	-	3	5	4	1	3.23
		언론사 경영진의 입장	1	2	3	4	3	3.46
		기자 개인의 이해관계	2	2	3	6	-	3.00
		광고주와의 관계	2	3	2	4	1	2.92
	중앙정부의 입장	2	-	8	2	1	3.00	
	지방 일간지	지역주민의 이익	1	-	16	29	10	3.84
		공무원의 입장	1	16	32	6	1	2.82
		언론사 경영진의 입장	4	14	19	15	4	3.02
		기자 개인의 이해관계	7	19	18	11	1	2.64
		광고주와의 관계	10	17	17	9	3	2.61
	중앙정부의 입장	18	17	16	3	2	2.18	
	주간지/인터넷신문 등	지역주민의 이익	1	3	4	7	3	3.80
		공무원의 입장	1	3	9	2	-	2.80
언론사 경영진의 입장		2	2	6	4	-	2.86	
기자 개인의 이해관계		3	4	6	2	-	2.47	
광고주와의 관계		-	3	9	3	-	3.00	
중앙정부의 입장	6	6	1	2	-	1.93		
직급	기자	지역주민의 이익	1	1	17	37	13	3.87
		공무원의 입장	3	22	30	13	1	2.81
		언론사 경영진의 입장	5	17	20	20	6	3.07
		기자 개인의 이해관계	3	26	28	11	1	2.72
		광고주와의 관계	11	14	24	16	4	2.83
	중앙정부의 입장	23	17	23	4	2	2.20	
	차장	지역주민의 이익	-	-	7	8	2	3.71
		공무원의 입장	-	6	10	1	-	2.71
		언론사 경영진의 입장	3	3	6	4	1	2.82
		기자 개인의 이해관계	5	5	3	4	-	2.35
		광고주와의 관계	6	6	1	4	-	2.18
	중앙정부의 입장	7	5	3	2	-	2.00	
	부장이상	지역주민의 이익	-	-	7	15	4	3.88
		공무원의 입장	1	5	18	2	1	2.89
		언론사 경영진의 입장	6	4	10	6	1	2.70
기자 개인의 이해관계		8	7	7	5	-	2.33	
광고주와의 관계		6	7	11	2	-	2.35	
중앙정부의 입장	8	4	9	5	1	2.52		



#### 4. 정책과정에 대한 언론의 영향력

지방자치단체의 정책에 언론보도가 미치는 영향을 묻는 설문에서는 ‘매우 영향을 미친다’ 12.7%, ‘조금 영향을 미친다’ 73.6%로 나타나, 언론보도가 지방자치단체의 정책에 영향을 미치고 있다는 응답이 매우 높게 나타났다.

지방자치단체의 정책결정 및 추진과정에 언론보도가 미치는 영향을 묻는 설문에서는 전반적으로 ‘문제인지단계’와 ‘정책평가단계’에 ‘정책개발단계’, ‘정책결정단계’보다 언론보도가 영향을 많이 준다고 응답하고 있다. 그러나 직급별 분석에서는 직급이 높을수록 ‘정책평가단계’보다는 ‘정책개발단계’에 언론보도가 영향을 많이 준다고 응답하고 있다.

지방자치단체의 정책이 언론보도로 수정·보류·취소된 사례를 묻는 설문에서는 전반적으로 낮은 평가를 내리고 있으며, ‘수정 → 보류 → 취소’의 순으로 언론보도의 영향을 평가하고 있다.

<표 29> 정책에 대한 언론보도의 영향 (언론인)

(단위 : 명, %)

		언론보도가 지방자치단체의 정책에 영향을 미친다고 생각하십니까?			
		매우 영향을 미친다	조금 영향을 미친다	별로 영향을 미치지 않는다	전혀 영향이 없다
근무지	방송사	3 (10.7)	23 (82.1)	2 (7.1)	-
	중앙일간지	2 (15.4)	8 (61.5)	3 (23.1)	-
	지방일간지	8 (14.8)	40 (74.1)	5 (9.3)	1 (1.9)
	주간지/인터넷신문 등	1 (6.7)	10 (66.7)	3 (20.0)	1 (6.7)
직급	기자	10 (14.9)	46 (68.7)	9 (13.4)	2 (3.0)
	차장	1 (6.3)	13 (81.3)	2 (12.5)	-
	부장 이상	3 (11.1)	22 (81.5)	2 (7.4)	-
합계		14 (12.7)	81 (73.6)	13 (11.8)	2 (1.8)

<표 30> 정책과정에 대한 영향 (언론인)

(단위 : 명)

			지방자치단체의 정책결정 및 추진과정에 언론의 보도가 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?					평균 (5점만점)
			매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	
근무지	방송사	문제인지단계	-	2	6	12	9	3.97
		정책개발단계	-	4	17	8	-	3.14
		정책결정단계	3	2	12	10	2	3.21
		정책평가단계	-	6	12	10	1	3.21
	중앙 일간지	문제인지단계	-	1	1	10	1	3.85
		정책개발단계	-	3	5	5	-	3.15
		정책결정단계	1	2	4	6	-	3.15
		정책평가단계	-	2	5	6	-	3.31
	지방 일간지	문제인지단계	1	3	10	23	19	4.00
		정책개발단계	2	9	19	21	5	3.32
		정책결정단계	1	8	24	19	4	3.30
		정책평가단계	3	4	23	19	7	3.41
	주간지/인터넷신문 등	문제인지단계	1	1	4	8	1	3.47
		정책개발단계	1	3	7	4	-	2.93
		정책결정단계	-	3	10	2	-	2.93
		정책평가단계	1	2	8	2	2	3.13
직급	기자	문제인지단계	1	3	13	35	17	3.93
		정책개발단계	2	13	31	18	5	3.16
		정책결정단계	4	6	28	25	6	3.33
		정책평가단계	3	6	27	25	8	3.42
	차장	문제인지단계	-	2	3	9	3	3.76
		정책개발단계	-	4	6	7	-	3.18
		정책결정단계	-	4	8	5	-	3.06
		정책평가단계	-	4	8	3	2	3.18
	부장이상	문제인지단계	1	2	5	9	10	3.93
		정책개발단계	1	2	11	13	-	3.33
		정책결정단계	1	5	14	7	-	3.00
		정책평가단계	1	4	13	9	-	3.11

<표 31> 정책 변화 정도 (언론인)

(단위 : 명)

			지방자치단체의 정책이 언론보도로 수정되거나 보류, 취소 등 변경된 적이 어느 정도 있었습니까?					
			매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)
근무지	방송사	수정	1	1	23	3	1	3.07
		보류	2	6	16	5	-	2.83
		취소	10	7	11	1	-	2.10
	중앙 일간지	수정	2	5	4	2	-	2.46
		보류	3	3	6	1	-	2.38
		취소	3	7	2	1	-	2.08
	지방 일간지	수정	3	10	21	20	1	3.11
		보류	4	14	24	12	1	2.85
		취소	9	22	23	1	-	2.29
	주간지/인터넷 신문 등	수정	3	5	4	1	1	2.43
		보류	4	4	4	2	-	2.29
		취소	7	1	4	2	-	2.07
직급	기자	수정	5	15	28	16	3	2.96
		보류	9	15	26	16	1	2.78
		취소	18	20	24	5	-	2.24
	차장	수정	1	4	7	5	-	2.94
		보류	1	7	8	1	-	2.53
		취소	4	9	4	-	-	2.00
	부장 이상	수정	3	2	17	5	-	2.89
		보류	3	5	16	3	-	2.70
		취소	7	8	12	-	-	2.19

<표 32> 지방언론에 대한 언론인의 인식

(단위 : 점)

	언론보도의 공정성			언론의 지역 기여도	언론의 책임성	언론보도시 우선순위										정책과정에 대한 영향			정책, 변화 정도	
	TV 보도	지방 신문 보도	인터넷 언론 보도			지역 주민의 이익	공무원의 입장	언론사 경영진의 입장	기차 개인의 이해관계	광고주와의 관계	중앙정부의 입장	문제 인지 단계	정책 개발 단계	정책 결정 단계	정책 평가 단계	수정	보류	취소		
연령	20대	3.48	3.32	3.04	3.72	3.36	3.88	2.56	3.04	2.64	2.56	2.00	3.88	3.04	3.20	3.36	3.17	3.00	2.29	
	30대	3.15	3.15	2.83	3.66	3.45	3.79	2.92	3.06	2.70	2.75	2.21	3.87	3.25	3.32	3.43	2.90	2.63	2.15	
근무처	40대 이상	3.17	3.17	2.69	3.71	3.51	3.91	2.83	2.71	2.34	2.44	2.49	3.97	3.26	3.06	3.09	2.83	2.66	2.17	
	방송사	3.48	3.03	2.83	3.76	3.59	3.97	2.62	2.62	2.31	2.31	2.21	3.97	3.14	3.21	3.21	3.07	2.83	2.10	
	중앙 일간지	2.77	2.85	2.69	3.46	3.31	3.67	3.23	3.456	3.00	2.92	3.00	3.85	3.15	3.15	3.31	2.46	2.38	2.08	
	지방 일간지	3.21	3.36	2.77	3.70	3.52	3.84	2.82	3.02	2.64	2.61	2.18	4.00	3.32	3.30	3.41	3.11	2.385	2.29	
직급	주간지/인터넷신문	3.20	3.20	3.20	3.73	3.47	3.80	2.88	2.86	2.47	3.001	1.93	3.47	2.93	2.93	3.13	2.43	2.29	2.07	
	기자	3.35	3.25	2.96	3.72	3.54	3.87	2.81	3.07	2.72	2.83	2.00	3.93	3.16	3.33	3.42	2.96	2.78	2.24	
	차장	2.76	3.00	2.65	3.53	3.41	3.71	2.71	2.82	2.35	2.18	2.00	3.76	3.18	3.06	3.18	2.94	2.53	2.00	
합계	부장 이상	3.22	3.19	2.63	3.70	3.48	3.88	2.89	2.70	2.33	2.35	2.52	3.93	3.33	3.00	3.11	2.89	2.70	2.19	
	합계	3.23	3.19	2.83	3.69	3.50	3.85	2.81	2.95	2.58	2.62	2.25	3.90	3.20	3.21	3.31	2.94	2.72	2.19	

\* 응답에 관한 평균값 (5점만점)

### 제3절 공무원과 언론인에 대한 비교·분석

본 연구에서 조사한 지방자치단체 공무원과 언론인을 대상으로 한 설문에서 공통문항들에 대해 상호 비교·분석하는 것은 본 연구를 진행함에 있어 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다.

이는 지방자치단체의 정책과정에 대한 지방언론이 미치는 영향의 정도를 분석함에 있어, 지방자치단체의 정책에 직접 관여하는 공무원 당사자와 언론보도를 하는 언론인들의 인식을 비교·분석하는 것이 매우 중요함을 나타내는 것이다.

이에 여기에서는 두 가지의 설문조사에서 나타난 동일 문항에 대한 분석결과를 빈도분석 및 교차분석, 그리고 집단간 평균분석을 통하여 지방언론이 지방자치단체의 정책과정에 미치는 영향에 대해 공무원과 언론인의 인식 차이를 살펴보았다.

<표 33> 지방언론에 대한 공무원과 언론인의 인식 차이

(단위 : 점)

		공무원	언론인
언론보도의 공정성	TV 보도	3.05	3.23
	지방신문 보도	2.84	3.19
	인터넷 언론 보도	2.99	2.83
정책과정에 대한 영향	문제인지단계	3.75	3.90
	정책개발단계	3.30	3.20
	정책결정단계	3.53	3.21
	정책평가단계	3.41	3.31
정책 변화 정도	수정	1.85	2.94
	보류	1.50	2.72
	취소	1.33	2.19
언론의 지역기여도		3.46	3.69
언론의 책임감		2.91	3.50
언론보도시 우선순위	지역주민의 이익	3.11	3.85
	공무원의 입장	2.20	2.81
	언론사 경영진의 입장	3.31	2.95
	기자 개인의 이해관계	3.40	2.58
	광고주와의 관계	3.13	2.62
	중앙정부의 입장	2.33	2.25

\* 응답에 관한 평균값 (5점만점)

## 1. 언론에 대한 인식 차이

지방언론 보도의 공정성을 묻는 설문에서는 공무원과 언론인의 인식 차이가 매우 확연히 나타나고 있다. 즉, 전반적으로 언론인들의 언론보도에 대한 평가가 지방자치단체 공무원들의 평가보다 높게 나타나고 있다.

그러나 인터넷 언론보도에서는 공무원들의 평가가 언론인들의 평가보다 높게 나타나고 있다. 이는 앞서 분석결과에서도 나타나듯이, 언론인들의 근무지별 분석에서 방송사, 중앙일간지, 지방신문 근무자들이 인터넷 언론보도에 대한 공정성을 낮게 평가하는 데서 그 원인을 찾을 수 있다.

이처럼 인터넷 언론에 대한 평가가 엇갈리는 것은 최근 몇 년 사이 도내 인터넷 언론의 영향력이 확대되면서 경쟁관계에 있는 기존 매체 종사자들의 견제심리가 작용하고 있는 것으로 보인다.

<표 34> 언론보도의 공정성에 대한 인식 차이

(단위 : 명)

		지방언론이 지방자치단체 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?					
		매우 불공정	불공정	보통	공정	매우 공정	평균 (5점만점)
공무원	TV 보도	1	15	66	22	-	3.05
	지방신문 보도	1	28	62	13	-	2.84
	인터넷 언론보도	2	21	57	24	-	2.99
언론인	TV 보도	1	10	67	32	3	3.23
	지방신문 보도	2	14	61	32	4	3.19
	인터넷 언론 보도	4	30	60	19	-	2.83

가장 중요한 언론의 역할에 대해 묻는 설문에서도 지방자치단체 공무원과 언론인의 인식 차이가 확연히 나타나고 있다. 공무원들은 언론의 역할 중 ‘정확한 사실 보도’에 가장 높은 응답을 나타낸 반면, 언론인들은 ‘정책에 대한 문제제기와 대안 제시’에 가장 높게 응답을 나타내고 있다. 특히, 언론인들은 언론의 역할 중 ‘지역주민의 이익과 여론 대변’, ‘부조리 등에 대한 감시와 견제’에도 상대적으로 높은 응답을 나타내고 있다.

이 같은 소속에 따른 입장 차이는 어쩌면 당연한 것으로 보인다. 언론의 경우 기사의 영향력을 확대하려면 단순한 사실보도 행태에서 벗어나야 한다. 정책의 문제점을 지적하고 부조리 등을 파헤쳐 보도하는 것이 단순한 사실보도보다 사회에 미치는 영향이 크기 때문이다.

당연한 논리로 공무원들은 자신의 치부를 언론에서 파헤치는 것을 경계한다. 이런 심리 때문에 ‘부조리 등에 대한 감시와 견제’에는 단 한명의 공무원도 언론의 중요한 역할에 동의하지 않는 것으로 보인다.

<표 35> 언론의 역할에 대한 인식 차이

(단위 : %)

	지방자치단체와 관련, 가장 중요한 언론의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?			
	정확한 사실 보도	정책에 대한 문제 제기와 대안 제시	부조리 등에 대한 감시와 견제	지역주민의 이익과 여론 대변
공무원	60.6	35.6	-	3.8
언론인	30.6	52.3	7.2	9.9

지방자치단체의 정책과 관련된 언론보도가 지역주민에게 어느 정도 도움을 주고 있는지를 묻는 설문에서는 언론인들의 언론보도에 대한 평가가 공무원들의 평가보다 높게 나타나고 있다.

언론의 기여도에 대한 공무원과 언론인의 인식이 전반적으로 비슷하게 나타난 것은 지방자치시대에 있어서 지방언론의 중요성과 정보의 제공자로서의 언론의 역할에 대해 인정하고 있는 것으로 보인다.

<표 36> 언론의 지역기여도에 대한 인식 차이

(단위 : 명)

	지방자치단체의 정책과 관련된 언론보도가 지역주민에게 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?					평균 (5점만점)
	전혀 도움이 안됨	도움이 안됨	보통	도움이 됨	매우 도움이 됨	
공무원	1	15	31	49	8	3.46
언론인	1	4	33	66	9	3.69

또한, 언론보도에 대한 기자의 책임감 인지 여부를 묻는 설문에서도 언론인들의 책임감 인지에 대한 응답이 공무원들의 생각하는 평가보다 높게 나타나고 있다.

언론의 책임성에 대한 인식의 차이가 크게 나타난 것은 지역사회 내에서 종종 일어나는 민감한 사안에 대한 보도로 인해 공무원들이 갖는 피해의식에 기인한 것으로 보인다. 이는 공무원들의 입장을 제대로 파악하지 않고 있는 그대로의 사실에 기인한 보도를 하고 있는 언론에 대한 불신의 양태로 볼 수 있다.

<표 37> 언론의 책임성에 대한 인식 차이

(단위 : 명)

	기자가 자신이 보도한 내용에 대해 얼마나 책임감을 느끼고 있다고 생각하십니까?					평균 (5점만점)
	거의 없다	없다	보통	많다	매우 많다	
공무원	8	27	40	22	6	2.91
언론인	3	13	31	56	10	3.50

## 2. 언론보도의 행태에 대한 인식 차이

언론에서 지방자치단체의 정책 관련 보도를 할 때, 고려하는 사항들에 대한 정도를 묻는 설문에서는 공무원들은 ‘기자 개인의 이해관계 → 언론사 경영진의 입장 → 광고주와의 관계’의 순으로 응답한 반면, 언론인들은 ‘지역주민의 이익 → 언론사 경영진의 입장 → 공무원의 입장’의 순으로 응답하였다.

특히, ‘지역주민의 이익’, ‘공무원의 입장’, ‘기자 개인의 이해관계’의 측면에서는 공무원과 언론인간의 인식 차이가 확연히 나타나고 있다.

이 같은 현상은 언론에 대한 공무원들의 부정적인 사고를 반영한 것으로 풀이된다. 87년 언론자유화 이후 일간지, 방송사, 주간지 등이 난립하고 최근 들어서는 인터넷신문까지 가세하면서 언론 보도로 인한 피해를 호소하는 공무원들이 늘어나는 것과 무관지 않은 것으로 보인다.



<표 38> 언론보도시 우선순위에 대한 인식 차이

(단위 : 명)

		언론에서 지방자치단체 정책 관련 보도를 할 때, 다음의 요인들에 대해 어느 정도 고려한다고 생각하십니까?					
		매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)
공무원	지역주민의 이익	7	18	40	33	5	3.11
	공무원의 입장	17	53	28	5	-	2.20
	언론사 경영진의 입장	4	14	37	40	7	3.31
	기자 개인의 이해관계	2	15	34	44	8	3.40
	광고주와의 관계	6	19	36	34	5	3.13
	중앙정부의 입장	15	45	38	4	1	2.33
언론인	지역주민의 이익	1	1	31	60	19	3.85
	공무원의 입장	4	33	58	16	2	2.81
	언론사 경영진의 입장	14	24	36	30	8	2.95
	기자 개인의 이해관계	16	38	38	20	1	2.58
	광고주와의 관계	23	27	36	22	4	2.62
	중앙정부의 입장	38	26	35	11	3	2.25

### 3. 정책과정에 미치는 언론의 영향력에 대한 인식 차이

지방자치단체의 정책에 언론보도가 미치는 영향에 대해 묻는 설문에서는 ‘영향을 미친다(매우 영향을 미친다+조금 영향을 미친다)’라는 응답이 공무원은 90.3%, 언론인은 86.3%로서, 전반적으로 높게 나타났으며, 공무원과 언론인간의 인식에서도 그다지 많은 차이를 나타내고 있지는 않는 것으로 나타났다.

<표 39> 정책에 대한 언론보도의 영향에 대한 인식 차이

(단위 : %)

	언론보도가 지방자치단체의 정책에 영향을 미친다고 생각하십니까?			
	매우 영향을 미친다	조금 영향을 미친다	별로 영향을 미치지 않는다	전혀 영향이 없다
공무원	37.9	52.4	8.7	1.0
언론인	12.7	73.6	11.8	1.8

지방자치단체의 정책결정 및 추진과정에 언론보도가 미치는 영향에 대해 묻는 설문에서는 공무원들은 ‘문제인지단계 → 정책결정단계 → 정책평가단계 → 정책개발단계’의 순으로 응답한 반면, 언론인들은 ‘문제인지단계 → 정책평가단계 → 정책결정단계 → 정책개발단계’의 순으로 응답했다.

전반적으로 ‘문제인지단계’를 가장 높게, ‘정책개발단계’를 가장 낮게 응답하고 있으나, 상대적으로 공무원들은 ‘정책결정단계’에, 언론인들은 ‘정책평가단계’에 언론보도의 영향이 많이 미친다고 응답하고 있다.

이와 관련하여 장태근의 연구에서 나타난 결과를 비교해 보면, ‘문제인지단계’를 가장 높게, ‘정책개발단계’를 가장 낮게 응답한 것은 비슷하나, ‘정책결정단계’와 ‘정책평가단계’에서 공무원들은 ‘정책평가단계’에, 언론인들은 ‘정책결정단계’에 언론보도의 영향이 많이 미친다고 응답해 차이를 보이고 있다.<sup>36)</sup>

<표 40> 정책과정에 대한 영향에 대한 인식 차이

(단위 : 명)

 지방자치단체의 정책결정 및 추진과정에 언론의 보도가 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?							평균 (5점만점)
		매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	
공무원	문제인지단계	4	8	23	44	25	3.75
	정책개발단계	2	21	34	38	9	3.30
	정책결정단계	1	10	37	45	11	3.53
	정책평가단계	8	8	38	33	17	3.41
언론인	문제인지단계	2	7	21	53	30	3.90
	정책개발단계	3	19	48	38	5	3.20
	정책결정단계	5	15	50	37	6	3.21
	정책평가단계	4	14	48	37	10	3.31

지방자치단체의 정책이 언론보도로 수정·보류·취소된 사례를 묻는 설문에서는 평균점수(5점만점)에서 중간값이 3점임을 감안하면 공무원과 언론인의 응답이 전반적으로 낮게 나타났다고 할 수 있다.

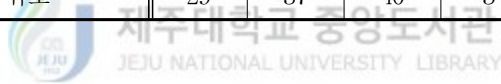
36) 장태근, “지방언론이 지방자치단체 정책에 미치는 영향에 대한 연구”, 광주대학교 경상대학원 석사학위논문, 1998, pp.64~65.

그러나 실제로 지방자치단체의 정책을 담당하고 있는 공무원의 응답보다 언론인의 응답이 높은 것은 지역여론의 형성자로서의 지방언론의 보도가 지방자치단체의 정책과정에 영향을 미치고 있을 것이라는 언론인들의 인식이 반영된 결과라고 보여진다.

<표 41> 정책 변화 정도에 대한 인식 차이

(단위 : 명)

		지방자치단체의 정책이 언론보도로 수정되거나 보류, 취소 등 변경된 적이 어느 정도 있었습니까?					
		매우 적다	적다	보통	많다	매우 많다	평균 (5점만점)
공무원	수정	43	38	19	4	-	1.85
	보류	63	31	9	1	-	1.50
	취소	77	21	5	1	-	1.33
언론인	수정	9	21	52	26	3	2.94
	보류	13	27	50	20	1	2.72
	취소	29	37	40	5	-	2.19



## 제5장 요약 및 결론

본 연구에서는 제주도내 지방언론이 지방자치단체의 정책과정에 미치는 영향에 대해 살펴보고, 정책과정과 지방언론의 관계를 고찰해 보고자 하였다. 이를 위해 제주도 공무원과 언론인을 대상으로 지방언론에 대한 인식을 알아보고자 설문조사를 실시하였는데, 그 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 제주도 공무원들은 정책에 대한 여론수렴 방법으로서 TV와 지방신문을 많이 이용하고 있는 것으로 나타났다. 또한 TV 프로그램 중에서도 뉴스와 시사 프로그램을 주로 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 유관기관 및 단체, 전문가그룹을 통한 여론수렴도 상대적으로 많이 이용하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 언론보도의 공정성에 대해서는 대체로 높은 평가를 내리고 있었으며, 특히 언론인의 평가가 전반적으로 높게 나타났다. 다만 인터넷 언론 보도에 대한 평가에서는 공무원의 평가가 높게 나타났다.

셋째, 가장 중요한 언론의 역할에 대한 인식에서는 공무원들은 ‘정확한 사실 보도’ 측면을 강조한 반면, 언론인들은 ‘정책에 대한 문제제기와 대안 제시’ 측면을 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 언론인들은 ‘부조리 등에 대한 감시와 견제’, ‘지역주민의 이익과 여론 대변’에 대한 측면도 상대적으로 중요하게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

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.

다섯째, 언론보도로 인한 정책의 수정·보류·취소 사례는 낮은 것으로 나타났다. 특히 공무원이 인식하고 있는 정책의 수정·보류·취소에 대한 인식이 언론

인의 인식보다 낮게 나타났다.

여섯째, 언론보도의 지역주민에 대한 도움의 정도와 언론보도에 대한 기자의 책임감 인지 여부에 대해서는 대체로 공무원의 평가보다 언론인의 평가가 높게 나타나고 있다.

일곱째, 정책 관련 언론보도를 할 때 고려하는 사항에 대한 인식에서는 공무원과 언론인의 인식 차이가 매우 크게 나타났다. 공무원들은 ‘지역주민의 이익’보다는 ‘언론사 경영주의 입장’이나 ‘기자 개인의 이해관계’가 많이 반영된다는 의견을 보였으며, 반면에 언론인들은 ‘지역주민의 이익’과 ‘공무원의 입장’을 많이 고려한다는 응답을 보였다. 특히 ‘지역주민의 이익’, ‘공무원의 입장’, ‘기자 개인의 이해관계’ 부분에 대한 공무원과 언론인의 인식 차이가 상당히 크게 나타났는데, 이는 공무원과 언론인의 서로에 대한 이해의 부족과 불신으로 인한 결과라고 판단된다.

위에서 보는 바와 같이, 공무원과 언론인의 지방언론에 대한 인식은 차이가 큰 것으로 나타나고 있다. 이러한 평가의 차이는 직·간접적으로 지방자치단체의 정책수행에 부정적인 요인으로 작용할 가능성이 크다.

지방화, 세계화 등 급변하는 시대 환경 속에서 언론의 역할과 중요성이 증대되고 있음을 부정할 수 없을 것이다. 그러나 실제로 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 아니다. 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.

# 참고문헌

## 1. 국내문헌

### 가. 단행본

- 김신자 외, 「교육방법 및 교육공학」, (서울: 교육과학사, 1998).
- 김영기, 「지방자치행정론」, (서울: 대영문화사, 1999).
- 김영호, 「현대사회와 지역언론」, (서울: 나남, 1995).
- 노화준, 「정책평가론」, (서울: 법문사, 2002).
- 박동서, 「인사행정론」, (서울: 법문사, 2001).
- 박연호, 「행정학신론」, (서울: 박영사, 2003).
- 안해균, 「정책학원론」, (서울: 다산출판사, 2000).
- 유 훈, 「행정학원론」, (서울: 법문사, 2000).
- , 「정책학원론」, (서울: 법문사, 1997).
- 이대희, 「정책가치론」, (서울: 대영문화사, 1991).
- 이상희, 「권력과 언론」, (서울: 정우사, 1983).
- 이승중, 「지방자치론」, (서울: 박영사, 2003).
- 이중수, 「지방정부이론: 이론화를 위한 비교론적 분석」, (서울: 박영사, 2002).
- 이중수·윤영진 외, 「새 행정학」, (서울: 도서출판 대영문화사, 2005).
- 이철형, 「고시정치학」, (서울: 법지사, 1985).
- 장을병, 「커뮤니케이션과 정치발전」, (서울: 범우사, 1981).
- 정정길, 「정책학원론」, (서울: 대명출판사, 2004).
- 최창호·정세욱, 「행정학」, (서울: 법문사, 1986).
- 한국지역개발학회(편), 「지역개발학원론」, (서울: 법문사, 1999).

### 나. 논문

- 권오인, “지방신문이 지역사회발전에 미치는 영향에 관한 연구”, 한남대학교 지역개발대학원 석사학위논문, 2003.
- 김우룡, “지방자치제와 지역방송”, 「신문방송 대학원보」 제4호, (중앙대학교, 1988).

- 김종호, “지역개발정책 형성과정에 있어서 참여자에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 1998.
- 김홍식, “정책이슈의 특성에 따른 언론보도 행태와 영향력에 관한 연구”, 청주대학교 대학원 석사학위논문, 2003.
- 박권상, “근대화와 언론의 역할”, 「자유언론의 명제」, (서울: 전예원, 1984).
- 박기순, “주간이 주종인 미국신문”, 「신문과 방송」, (한국언론연구원, 1986).
- 박성용, “정책결정과정에서 언론의 보도태도에 관한 연구”, 상지대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001.
- 박성현, “지방분권과 지역언론의 역할에 관한 연구: 광주지역언론을 중심으로”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 박정규 외, “지역신문이 나아갈 길”, 「신문과 방송」, (한국언론연구원, 1970).
- 박홍수, “지방자치시대의 언론의 역할”, 「신문과 방송」, (한국언론연구원, 1986).
- 송승호, “지방자치시대의 지방신문 역할 연구: 부산광역시 시의원 및 구·군의원들의 지방신문 역할 등에 대한 인식을 중심으로”, 동아대학교 언론홍보대학원 석사학위논문, 1999.
- 신두범, “행정과 환경”, 「고시계」 1984년 3월호.
- 안수근, “한국의 지방방송에 관한 연구”, 중앙대학교 대학원 석사학위논문, 1988.
- 안영은, “지방언론사 기자들의 직업의식에 관한 연구: 전북지역 신문사 기자들을 중심으로”, 전북대학교 대학원 석사학위논문, 2003.
- 원우현, “한국언론제도의 구조에 관한 서술적 고찰”, 「매스미디어와 문화발전」, (서울: 범우사, 1984).
- 위성춘, “광주·전남 시·도의원들의 지방신문 역할에 대한 인식”, 광주대학교 언론홍보대학원 석사학위논문, 2002.
- 유일상, “지방자치시대의 언론윤리”, 「지방자치와 언론」, (한국언론연구원, 1990).
- , “신문과 선전에 관한 연구”, 「매스미디어와 문화발전」, (서울: 범우사, 1984).
- 장태근, “지방언론이 지방자치단체 정책에 미치는 영향에 대한 연구”, 광주대학교 경상대학원 석사학위논문, 1998.
- 정영희, “정책결정과정에 있어서 언론참여에 관한 연구”, 경남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995.
- 최남식, “지방방송이 지역발전에 미치는 영향에 관한 실증적 연구”, 청주대학교 행정대학원 석사학위논문, 1988.
- 한국선, “지방자치단체 정책수행에 있어서 지방신문의 역할”, 경운대학교 산업정보대학원 석사학위논문, 2002.

## 2. 외국문헌

- Anderson, James E, *Public Policy making*, (New York: Praeger Publishers,1975).
- Davison, W. Phillips , *International Political Communication*, (New York: Fredrick Praeger, Publisher, 1965).
- Dunn, W.N., *Public Analysis: An Introduction*, (Prentice-Hall international, Inc., 1994).
- Harold D. Lasswell, *The Structure and Function of Communication* (New York: Free Press, 1965).
- Janis, Irving L, *Crucial Decisions : Leadership in Policy-making and Crisis Management*, (New York/London: The Free Press, 1989).
- Linsky, Martin, *IMPACT : How the Press Affects Federal Policy-making*, (W.W. Norton & Company, 1986)
- Mcquail, Dennis, *Mass Communication Theory*, (Bererly Hill, CA: Sage, 1983).
- McQuail, Denis, "The Influence and Effects of Mass Media In Graber", D.A. ed. *Media Power in Politics*, (Washington, D.C. CQ press, 1984).
- Dennis, E, & Memill, J, "Media Debates:Issues in Mass Communication", (New York: Longman, 1991).
- Anderson, J. E, *Public Policy-Making*, (New York: Holt. Rinehart & Winston.1984).
- Kim, Hak Soo , "Coorientation and Communication", in B Dervin and M. J. Voight(eds), *Progress in Communication Sciences*, Vol.7, (Norwood, N.J.: Ablex, 1986).
- Kingdon, John, *Agenda, Alternative and Public Policies*, (Haper Collins: College Publishers, 1995).
- Pressman, J. & A. Wildavsky, *Implementation*, (Berkeley: University of Califonia Press, 1984), Chapter 6.
- Ripley, Randall B, & Grace A. Franklin, *Bureanocracy and policy Implemetation*, (Homewood, III: Dorsey Press, 1982).
- 小玉美意子, 「지역미디어의 비교론」, (일본평론사, 1983).



# Abstract

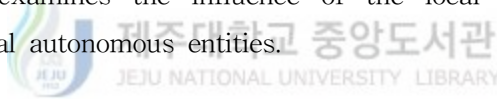
## Research on the influence of the local press on the policy process of the local autonomous entities -The case of Jeju Provincial Government-

Dae-hee Kim

Graduate School of Public Administration  
Cheju National University

Supervised by Professor Duk-Soon Yang

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 and reporters of the press in Jeju Island. The research method is questionnaire analysis.

In the policy process of the local autonomous entities, public officials at the central government, lawmakers, local assembly members, citizens, social organizations, interest groups, journalists, and residents as well as public officials of the local autonomous entities participate in various ways. Among them, the press is significant in that it affects other factors which influence the policy of the local autonomous entities.

For the analysis of the influence of the local press on the policy process of the local autonomous entities, the contact frequency between public officials at the local autonomous entity and the press, the method to collect public

opinion on the policy implementation, and the degree of contact between public officials and reporters were first analyzed.

Moreover, the degree of recognition of public officials about 8 factors was analyzed. The 8 factors include: a) the fairness of the press, b) the role of the press, c) the influence of the press on their work, d) the influence of the press on the problem recognition phase, the policy development phase, the policy making phase, and the policy evaluation phase, e) the cases of the policy change, reservation, and cancellation by the press, f) the degree of contribution of the local press to residents, g) the sense of responsibility of the press, and h) the awareness of the article writing of journalists.

The same questionnaire was given to journalists to analyze the gap of viewpoint on the press between public officials and journalists.

In particular, by analyzing the degree of contact between public officials and the press, the influence of sufficient information about the press and journalists on the policy implementation of public officials was analyzed.

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.

However, the cases of the policy change, reservation, and cancellation were small.

The evaluation of the press was analyzed mostly negative. The fairness of the press was analyzed high. However, many respondents said that in article writing, the interest of owner or reporter himself rather than that of residents are reflected.

This evaluation shows a large gap compared to that of journalists. Most journalists showed more positive evaluation than public officials. In terms of the influence on policy, the evaluation of public officials was lower than that of journalists. This evaluation gap may directly or indirectly affect the policy implementation of the local autonomous entity as a negative factor.

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. However, in the degree of change, reservation, and cancellation, there was no certain pattern. The group with very long meeting time (more than 7 meetings for more than 1 hour per month) just showed relatively lower cases of change, reservation, and cancellation than other groups.



Therefore, the results of this research can be summarized as follows.

First, on the policy process, public officials at the Jeju Provincial Government are highly influenced by the press.

Second, the recognition of public officials of the local press is relatively negative. In particular, the evaluation gap between them and journalists is high.

Third, the degree of influence depends on the meeting frequency and meeting time.

Fourth, the recognition gap between public officials and journalists may affect the policy implementation of the local autonomous entities as a negative factor. Therefore, the measure to resolve this is needed.

## 부록1 - 설문지(공무원)

안녕하십니까.

본 설문지는 지방언론이 지방자치단체 정책결정 및 집행과정에 미치는 영향에 관한 논문 작성 자료를 수집하기 위한 것입니다.

선생님이 평소 직무수행 과정에서 느끼는 언론에 대한 생각을 솔직하게 대답해 주시기 바랍니다.

본 설문은 모두 익명으로 처리되기 때문에 철저하게 비밀이 보장됩니다.

본 연구의 취지를 이해하셔서 협조해주시면 대단히 고맙겠습니다. 감사합니다.

2005년 3월

제주대학교 행정대학원 김대회 올림

전화 064-710-2016 / 010-4699-3396



제주대학교 행정도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

- 아래 보기 중 하나만 선택하여 주십시오.

1. 성별

① 남                      ② 여

2. 연령

① 30대            ② 40대            ③ 50대

3. 직급

① 5급            ② 4급            ③ 3급

1. 선생님은 자신이 추진하는 정책에 관한 여론을 어디에서 가장 많이 접하십니까? 2가지만 선택해 주십시오.

- ① 지방신문                      ② 중앙 일간지                      ③ TV                      ④ 라디오  
⑤ 인터넷 언론                      ⑥ 유관 기관·단체                      ⑦ 전문가 그룹  
⑧ 친구, 친지, 가족 등 주변사람                      ⑨ 일반 대중(목욕탕, 시장, 이발소 등)

2. 선생님은 하루에 TV를 어느 정도 시청하십니까?

- ① 30분 미만                      ② 30분~1시간                      ③ 1시간~2시간                      ④ 2시간 이상

3. 선생님은 TV 어떤 프로그램에서 업무와 관련된 정보를 얻습니까?

- ① 뉴스                      ② 시사 프로그램                      ③ 다큐멘터리                      ④ 오락                      ⑤ 기타

4. 선생님은 TV가 지방자치단체가 추진하는 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?

- ① 매우 공정                      ② 공정                      ③ 보통                      ④ 불공정                      ⑤ 매우 불공정

5. 선생님은 신문을 하루에 평균 몇 종류를 보십니까? (스포츠신문 제외)

- 5-1. 지방신문                      ① 보지 않음                      ② 1종류                      ③ 2종류                      ④ 3종류                      ⑤ 4종류 이상  
5-2. 중앙일간지                      ① 보지 않음                      ② 1종류                      ③ 2종류                      ④ 3종류                      ⑤ 4종류 이상

6. 선생님은 신문이 지방자치단체 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?

- ① 매우 공정                      ② 공정                      ③ 보통                      ④ 불공정                      ⑤ 매우 불공정

7. 선생님은 인터넷 언론을 어느 정도 접하십니까?

- ① 전혀 안본다                      ② 10분 미만                      ③ 10분~30분                      ④ 30분~1시간                      ⑤ 2시간 이상

8. 선생님은 인터넷 언론이 지방자치단체 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?

- ① 매우 공정                      ② 공정                      ③ 보통                      ④ 불공정                      ⑤ 매우 불공정



14. 지난 1년 동안 선생님이 담당하는 업무가 언론 보도로 수정되거나 보류, 취소 등 변경된 적이 어느 정도 있었습니까?

구분	① 매우 많다	② 많다	③ 보통	④ 적다	⑤ 매우 적다
수정					
보류					
취소					

15. 선생님이 추진하는 정책과 관련한 지방언론의 보도가 결과적으로 지역주민에게 도움이 되었다고 생각하십니까?

① 매우 도움이 됨 ② 도움이 됨 ③ 보통 ④ 도움이 안됨 ⑤ 전혀 도움이 안됨

16. 선생님은 기자가 자신이 보도한 내용에 대해 얼마나 책임감을 느끼고 있다고 생각하십니까?

① 매우 많다 ② 많다 ③ 보통 ④ 없다 ⑤ 거의 없다

17. 선생님은 언론에서 지방자치단체 정책 관련 보도를 할 때 다음의 요인들에 대해 어느 정도 고려한다고 생각하십니까?

구분	① 매우 많다	② 많다	③ 보통	④ 적다	⑤ 매우 적다
지역주민의 이익					
공무원 입장					
언론사 경영진의 입장					
기자 개인의 이해관계					
광고주와의 관계					
중앙정부의 입장					

## 부록2 - 설문지(언론인)

안녕하십니까.

본 설문지는 지방언론이 지방자치단체 정책결정 및 집행과정에 미치는 영향에 관한 논문 작성 자료를 수집하기 위한 것입니다.

선생님이 평소 직무수행 과정에서 느끼는 점에 대해 솔직하게 대답해 주시기 바랍니다.

본 설문은 모두 익명으로 처리되기 때문에 철저하게 비밀이 보장됩니다.

본 연구의 취지를 이해하셔서 협조해주시면 대단히 고맙겠습니다. 감사합니다.

2005년 3월

제주대학교 행정대학원 김대회 올림

전화 064-710-2016 / 010-4699-3396



- 아래 보기 중 하나만 선택하여 주십시오.

1. 성별

① 남                      ② 여

2. 연령

① 20대              ② 30대              ③ 40대              ④ 50대 이상

3. 근무지

① 방송사              ② 중앙일간지              ③ 지방일간지              ④ 주간지, 인터넷신문 등

4. 직급

① 기자              ②차장              ③부장              ④ 국장 이상



1. 선생님은 언론이 지역주민의 여론을 어느 정도 반영하고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 충실      ② 충실      ③ 보통      ④ 불충실      ⑤ 매우 불충실

2. 선생님의 취재활동과 관련 지방자치단체 공무원들의 태도는 어떠하다고 생각하십니까?

- ① 매우 협조적      ② 협조적      ③ 보통      ④ 비협조적      ⑤ 매우 비협조적

3. 선생님은 TV가 지방자치단체가 추진하는 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?

- ① 매우 공정      ② 공정      ③ 보통      ④ 불공정      ⑤ 매우 불공정

4. 선생님은 신문이 지방자치단체 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?

- ① 매우 공정      ② 공정      ③ 보통      ④ 불공정      ⑤ 매우 불공정

5. 선생님은 인터넷 언론이 지방자치단체 정책에 대해 얼마나 공정하게 보도한다고 생각하십니까?

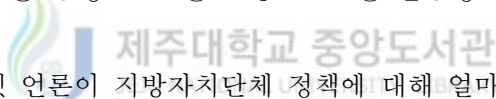
- ① 매우 공정      ② 공정      ③ 보통      ④ 불공정      ⑤ 매우 불공정

6. 선생님은 지방자치단체와 관련, 가장 중요한 언론의 역할은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 정확한 사실보도      ② 정책에 대한 문제 제기와 대안 제시  
③ 부조리 등에 대한 감시와 견제      ④ 지역주민의 이익과 여론 대변

7. 선생님이 자신이 취재 보도한 내용(내근의 경우 소속회사 보도 내용)이 지방자치단체의 정책에 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

- ① 매우 영향을 미친다      ② 조금 영향을 미친다  
③ 별로 영향을 미치지 않는다      ④ 전혀 영향이 없다



8. 선생님은 정책 결정 및 추진과정에 언론(다른 기자를 포함해서)의 보도가 얼마나 영향을 미친다고 생각하십니까?

구분	① 매우 많다	② 많다	③ 보통	④ 적다	⑤ 매우 적다
문제인지단계					
정책개발단계					
정책결정단계					
정책평가단계					

9. 지난 1년 동안 선생님의 보도(소속회사의 보도 포함)로 지방자치단체의 정책이 수정되거나 보류, 취소 등 변경된 적이 어느 정도 있다고 생각하십니까?

구분	① 매우 많다	② 많다	③ 보통	④ 적다	⑤ 매우 적다
수정					
보류					
취소					

10. 언론의 자치단체 정책 관련 보도가 결과적으로 지역주민에게 어느 정도 도움이 된다고 생각하십니까?

① 매우 도움이 됨 ② 도움이 됨 ③ 보통 ④ 도움이 안됨 ⑤ 전혀 도움이 안됨

11. 선생님은 기자들이 자신이 보도한 내용에 대해 얼마나 책임감을 느끼고 있다고 생각하십니까?

① 매우 많다 ② 많다 ③ 보통 ④ 없다 ⑤ 거의 없다

12. 선생님은 기자들이 지방자치단체 정책 관련 보도를 할 때 다음의 요인들이 어느 정도 영향을 미치고 있다고 생각하십니까?

구분	① 매우 많다	② 많다	③ 보통	④ 적다	⑤ 매우 적다
지역주민의 이익					
공무원 입장					
언론사 경영진의 입장					
기자 개인의 이해관계					
광고주와의 관계					
중앙정부의 입장					