

미디어정치 시대의 전략적 홍보 : 경기도의회의 미디어분석을 중심으로

이희복 / 상지대 언론광고학부 교수

신명희 / 경희대 언론정보학부 강사

1. 서론

지난 1991년 중앙집권적 형태를 벗어나 정치, 경제, 사회, 문화적으로 지방의 권한과 역할 확대라는 목표 하에 풀뿌리 민주주의로 상징되는 지방자치체가 30년 만에 부활되었다. 지방자치체가 형식적 기반을 마련한 현 시점에서, 이제 내용적으로 진정한 의미의 지방분권을 확립하기 위해서는 지방의회의 활성화에 관심을 두어야 할 것이다. 참여민주주의의 실현이라는 차원에서 본다면 대의민주주의를 특징으로 하는 의회정치는 지역민의 관심과 참여가 지방자치의 성패를 좌우한다고 해도 과언이 아니므로, 지방자치에 대한 지방의회 활동을 지역민에게 적극적으로 알려 관심과 참여를 유도해야 한다. 이를 위해 자유롭고 건전한 언론활동이 뒷받침되어야 하는데, 이 과정에서 지역의 문제를 파악하고 해결책을 제시할 수 있는 메커니즘으로서 언론이 중요한 역할을 수행하게 된다. 지방의회의 활동이 활성화되어도 언론에 제대로 보도되지 않으면 지역민들은 지방의회가 어떤 일을 하는지 정확히 알 수가 없다. 따라서 언론은 지방의회 활동을 견제·감시하고 지역주민의 입장에서 지방의회활동에 대한 정보를 제공해야 하는 책임을 다해야 할 것이며, 지방의회 또한 지역민들이 지방의회활동에 대해 제대로 알 수 있도록 적극적인 홍보활동을 실행해야 할 것이다.

본 연구는 이제까지의 지방의회 활동에 대한 미디어의 보도특성을 분석해서 그 양자의 관계가 어떻게 정립되어 있으며, 문제점은 무엇이고 또한 어떻게 하면 그 관계를 보다 건설적인 방향으로 개선해 나갈 수 있는지를 파악해 봄으로써 지방의회의 홍보전략을 위한 방향 설정에 도움을 주는 데 목적이 있다. 이러한 목적 하에 본 연구는 지방의회 활동에 대한 언론보도의 특성에 대해 분석하고자 한다. 특히 지방의회 활동에 관한 언론보도와 관련한 선행 연구가 이론적이고 추상적인 측면이 많았다는 점을 극복하기 위해 실제 언론에 보도된 기사에 대한 분석을 실시함으로써 언론보도의 특성을 종합적으로 밝히고자 한다. 이를 바탕으로 지방의회가 지방자치 활성화를 위한 언론의 기능에 대해 이해하고 이를 적극 활용하여 지역민에게 지방자치활동에 대한 정보를 제공할 수 있도록 하고자 하였다.

2. 문헌연구

1) 지방의회와 언론

지방의회 활동에 대한 언론보도의 기능은 지역언론의 역할 비중이 가장 크다 할 것이다. 지역의회활동과 관련해서 대부분의 중앙일간지들이 지방자치 문제에 대한 취급을 의도적으로 기피하고 있는데 비해, 지역언론은 어느 정도의 관심은 보이고 있다. 지역신문은 서울에서 발행되는 전국지 성격의 중앙지도 아니고, 정작 어느 특정 지역 주민들이 필요로 하는 생활권 중심의 지역문제나 지역정보를 충분히 제공할 수도 없는 어중간한 상태에서 정보유통의 불균형 현상을 초래함으로써 주어진 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 구조적 모순에도 불구하고, 현 시점에서 볼 때 지방자치제의 실시를 통해 지역주민의 의식을 선도할 수 있는 매체로서 지역신문이 매우 중요하다고 할 수 있다(김세철, 1995). 따라서 지역언론은 다양한 견해들이 전달되고 용해되는 중요한 매개기능을 수행하는 것이다. 결국 언론의 활동이 없이는 지역주민의 집단들 사이는 물론 지역주민과 지방의회 간의 상호 이해가 불가능할 뿐만 아니라, 지방의회가 진정으로 지역주민을 대표하여 본래의 기능들을 제대로 수행할 수도 없는 것이다(김학수, 1987). 그러나 현실적으로 지역언론이 활성화되지 않은 상태에서 민의가 제대로 언론에 보도될 리가 없고, 그렇게 됨으로써 공론의 형성이란 더욱 어려울 수밖에 없다. 현재 한국의 지역언론은 중앙집중화 현상에 따른 사회구조 및 환경적 측면에서의 제약조건이나 재정의 상대적인 영세성과 인적 자원의 결핍 등 대내외적으로 너무 많은 문제들을 안고 있다. 더구나 아직도 상존하고 있는 지방의회 활동이나 지방자치에 대한 언론의 보도태도에서의 문제점으로는 무엇보다도 언론사와 언론인들의 지방자치제에 대한 역사, 이념과 본질, 가치와 한계, 내용과 경향 및 방향 등에 대한 기본적인 인식부족과 우리나라 상황에서 자치제도에 대한 보도자세의 기본철학이 정립되어 있지 않음이 지적되고 있다(최봉기, 1993).

일반적으로 지방자치와 지방언론의 역할은 다음과 같이 정리할 수 있으며, 이는 지방언론에만 국한된 것이 아니라 일반적인 언론의 역할이라고 할 수 있다(박태희, 2003). 첫째, 지방언론은 지방의회가 지역주민의 공론을 인지할 수 있게 하여야 한다. 지방언론은 지역주민들의 민의가 주민들의 집단민원적 차원으로 시사성을 띠고 있을 때는 물론 지역에서 시사성을 갖지 않은 지역주민들의 민원 또한 공론화시켜야 한다. 지역주민들의 다양한 의견이 억제되지 않고 표출되고 수렴될 때에 비로소 지방은 물론 중앙에까지 전달될 수 있으며, 다양한 의견들이 개선되어 합의점을 도출할 때 지역주민들의 의견은 응집력을 갖게 된다. 그리고 응집력을 갖게 된 지역주민들의 합의는 지방정치체계의 체계능력을 향상시킨다고 볼 수 있다. 따라서 지방언론은 지역주민들의 의견이 자유롭게 그리고 충분히 개선될 수 있도록 하여야 한다. 지역주민들의 의견이 지방의회에 충분히 전달될 수 있게 할 때에 지방언론은 지방의회의 지역민의 수렴에 이바지하게 된다. 둘째, 지방언론이 지방의회의 의결권 행사에 이바지하기 위해서는 지방의회 의결권 행사에 관하여 깊이 있고 광범위한 지식을 갖추어야 한다. 지방의회 의결사안에 대한 전반적인 지식의 축적 없이 의결권의 역할에 접근하면 단순한 결정에 한정하여 보도하게 되며, 심층 분석적 보도는 어렵게 된다. 따라서 지방언론은 단순한 의결권의 행사에 수동적으로 사후 보도에만 치중하지 말고 사전 및 사후에 깊이 있는 보도를 하여야 한다. 이러한 지방언론의 지방의회 의결권의 발전에 관한 역할은 지방의회의 경솔한 의결을 미연에 방지하여, 좀 더 깊이 있고 미래지향적 결정이 되도록

하며, 또한 지방의원은 물론 지역주민들에게 관심을 고조시켜 바람직한 지역적 정책결정이 되도록 한다(김환열, 1994). 셋째, 지방언론은 지방의회의 감시·비판자 역할을 해야 한다. 지방의회는 지방정부를 어떻게 견제하는가, 즉 의 보도지방정부가 상호보완적으로 지방자치를 실시하는가, 아니면 지방정부의 독주를 방관하는가, 혹은 지역적 사업이체대로 이루어지 지역할 심을로 지방정부를 무조건적으로 견제하는가를 언론은 항상 지역주민들에게 알려줘야 한다. 언론기관@깊이 있고 홍보에 협력하는 한편항상 지역주민들사를 행정에 반영심을로 지역주민을 대신하여 환경감시와 합의조정 기능을 수행하여야 한다. 넷째, 지방언론은 지방의회가 자율성을 확보할 수 있도록 보호하는데 앞장서야 한다. 지방의회가 자율성을 확보하기위해서는 중앙의 예측에서 벗어나야 하며, 자치역량을 배양해야 한다. 이를 위해 언론은 지방의회가 외부의 간섭과 내부의 담합 없이 민주적 의사결정을 통해 운용될 수 있도록 공론형성을 해야 한다. 이상의 논의를 토대로 볼 때 광역의회와 언론은 불가분의 관계를 갖고 있다. 광역의회는 의회 활동을 위한 주민여론 수렴은 물론 의회활동을 주민들과 공유하기 위하여 언론과 긴밀한 관계를 유지하여야 하며, 언론은 광역의회가 자신의 역할에 충실하게 활동할 수 있도록 감시와 견제 그리고 협조를 아끼지 말아야 할 것이다.

2) 지방의회 활동에 대한 언론보도 실태 선행연구

부산·경남지역 광역의회 의원을 대상으로 광역의원들의 지방신문에 대한 인식 및 이용 행태, 의정활동 홍보 실태, 오보 피해에 따른 대응방안에 관한 연구(박희란, 2000)에서는 광역의원들은 의정활동 자료수집을 위해 지방신문을 가장 많이 활용하고 있으며 지방신문에 대하여 신뢰하고 의정활동에 도움이 된다고 인식하고 있었다. 그러나 지방의회 관련 보도가 너무 빈약하며 갈등중심으로 보도하고 있고, 의원간 편중된 보도가 많으며, 나아가 신문의 오보로 인한 피해를 입었다는 광역의원이 37.1%나 되는 것으로 나타났다. 경상남도 도의회 활동에 대한 지역언론보도의 특성에 관한 연구(박태희, 2003)에서는 회기 중 1일 평균 1.7개의 기사가 보도되었으며, 관련 기사 가운데 보도자료(press release)에 의존한 기사가 63.4%로 나타났다. 의원들의 63.7%가 지방언론이 지방자치 발전에 중요한 역할을 하고 있으며, 의정활동이 언론을 통해 지역주민들에게 전달되고 있으나 보도량을 더 늘려야 한다고 생각하는 것으로 나타났다. 대구·경북지역의 지방의회 활동에 대한 지역신문의 보도실태에 관한 김세철(1995)의 연구에서는 분석대상기간 중 지방의회 활동에 관한 보도 가운데 해설기사가 차지하는 비중은 《매일신문》이 146건 중 23건, 《영남일보》가 162건 중 22건으로 지역언론이 내용면에서 지방의회 활동을 뉴스가치로서 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다.

지역신문 보도의 유용성 문제는 실제로 신문기사를 통해서 확인하기는 어렵다. 첫째, 신문지면에 대한 독자 혹은 지역주민의 반응이 간접적이고 지연적인 형태로 나타날 뿐만 아니라, 또한 신문에 기사화되지도 않기 때문이다. 우선 지역신문이 지방의회의 문제점을 제기하고 지적하고 있지만, 이에 대한 대안을 제시하지 못하거나 소홀히 다루고 있다. 문제의 지적만으로는 지방자치단체의 발전에도 기여할 수 없고 지역민의 욕구에도 부합될 수 없다. 대부분 단순한 일정과 행사의 설명에 그치고, 의회활동의 진정한 의미나 사회적 이슈에 대한 입장을 찾아볼 수 없다. 둘째, 지역신문의 지방의회 활동에 대한 보도가 독자나 지역민들에게 실질적인 도움을 주지 못하고 있다. 지자체뿐만 아니라 지방의회 활동에 대해서 홍보가 전혀 이루어지지 않음으로써 독자와

지역민의 관심을 끌지 못하고 있다. 셋째, 대체로 의원 동정란은 상대적으로 비중 있게 다루어지고 있지만, 그 내용은 의원들의 부조리나 가십성 기사와 같이 부정적인 것이 아니면, 대체로 의원들의 미담이나 선행 등 개인홍보 기사로 채워짐으로써 지면을 비효율적으로 이용하고 있다는 느낌을 갖게 한다. 의원들의 활동내용에 대해 매우 비판적인 논조들은 대체로 그들의 무능력함을 지적할 뿐 지역언론 자체가 지녀야 할 지역민에 대한 지자체의 교육적 역할이나 참여에 관한 적극성을 찾아볼 수 없다. 또한 의원들의 의회에서의 활동이나 주장들은 보도되지 않고, 그저 그들의 선물증정이나 방문 등의 사사로운 행동을 증명사진과 함께 긍정적으로 보도함으로써 개인 PR에 들러리를 서주는 느낌을 지울 수가 없다. 이 같은 사실은 지역민의 관심과 참여를 유발시키는데 도움을 주지 못할 뿐만 아니라, 주민과 의회를 연결시킬 수 있는 지역신문의 효율성 부분에 대해서도 부정적인 평가를 내릴 수밖에 없다(김세철, 1997).

3. 연구문제 및 연구방법

1) 연구문제

본 연구는 미디어가 선택과 배제, 혹은 강조를 통해 구성해 내는 언론보도 프레임에 따라 수용자들이 평가하는 의회정치에 대한 인식에 차이가 날 수 있다는 점을 고려하여, 지방의회 활동에 대한 언론보도가 구체적으로 어떻게 나타나고 있는가를 실증적으로 밝힘으로써 의회활동에 대한 언론보도의 특성을 규명하여 지방분권 활성화를 통한 국가발전과 지방분권시대 지방의회 활동에 대한 언론보도 및 홍보활동의 바람직한 방향을 찾고자 한다. 즉, 언론을 통해 수렴된 지역민의 여론이 지방의회 정책에 어느 정도 반영되고 있는지를 알아보고, 지방의회의 정책이나 활동 등이 언론을 통해 어떻게 나타나고 있는지를 분석해 봄으로써, 지방의회와 언론의 관계 및 그에 따른 구조적인 문제점들을 개선하고 양자간에 주어진 역할을 재정립하며 지방의회가 의회의 활동을 적극적으로 알리기 위해 어떠한 노력을 해야 하는지에 대한 제언을 하고자 한다. 이와 같은 목적을 위해 본 연구에서는 지방자치와 지방의회 및 언론의 기능에 대한 이론적 배경을 검토하고, 지방의회 가운데 경기도의회를 대상으로 하여 경기도의회활동과 관련한 미디어 보도 특성을 살펴보고자 하였다. 연구목적에 의해 구체적으로 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

〈연구문제 1〉 경기도의회의 홍보활동 현황은 어떠한가?

〈연구문제 2〉 경기도의회에 대한 미디어 보도 특성은 어떠한가?

2) 연구방법

경기도의회의 홍보활동에 대한 현황은 17대 의회를 중심으로 공보담당관실의 조직 구성 및 현재까지의 홍보활동 현황을 분석하였다. 경기도의회에 대한 미디어 보도 특성은 경기도의회 관련 보도를 검색, 수집하여 분석하고자 한다. 분석대상으로 전국지(경향신문, 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레) 및 지역지(경기일보, 경인일

보, 중부일보)를 대상으로 선정하였다. 특히 지역일간지는 지역주민의 여론을 대변하는 향토언론의 역할이라는 측면에서 경기지역 주민들과 친숙한 신문으로 전국지와 비교하여 상대적으로 경기도의회의 활동을 가장 많이 보도할 가능성이 높은 지역일간지를 분석대상 매체로 선정하였다. 자료수집은 한국언론재단 뉴스데이터베이스 및 언론사 웹사이트를 이용하였다.

본 연구의 목적이 경기도의회의 활동에 대한 언론보도의 특성을 파악하는 것이므로 분석기간은 언론의 보도가 상대적으로 많고 최근 경기도의회 활동에 대한 평가를 중점적으로 반영하고자 제7대 경기도의회 회기 기간 중 최근 1년인 2008년 9월 1일부터 2009년 8월 31일까지로 정하였다. 구체적으로 해당 기간의 정기·임시회의 기간을 세부기준으로 하여 시기별 보도특성에 차이가 있는지도 살펴보고자 하였다.

연구에서는 내용을 수치로 환산하는 형식적 분석의 정량분석과 보도내용에 대한 주관적인 관점에서의 내용 및 담론분석의 정성분석을 실시하고자 한다. 보도량, 보도유형, 취재유형, 이슈주체, 보도내용, 보도성향, 편집 특성, 지방의회에 대한 민의수렴기능에 대한 인식, 언어적 프레임을 분석항목으로 설정하였다.

3) 분석방법

본 연구에 사용된 보도 분석방법은 문헌연구방법의 대표적인 유형의 하나로 미디어 보도내용을 연구하기 위한 저널리즘(journalism) 연구자들에 의해 시작되었으며(김렬, 1999), 기록된 정보에 대한 체계적인 절차라 정의되는 내용분석(Content Analysis) 방법(Wimmer & Dominick, 1995)이다. 내용분석에 대한 신뢰도를 높이기 위하여 몇 차례의 예비조사를 통해 유목과 항목을 구성할 예정이며, 분석항목에 대한 코딩작업은 2명의 코더가 분석유목에 대한 설명에 대한 코더교육을 실시할 예정이다. 이 결과를 토대로 신뢰도를 측정하여 신뢰할만한 신뢰도계수(coefficient of reliability)가 얻어지면 분석대상 전체에 대한 본격적인 분석을 실시하고자 한다. 자료처리의 객관성과 보편성을 확인하기 위해 전체 연구 대상 모두를 각자 분석하게 하도록 하였다. 본 연구는 경기도 의회 관련 뉴스 및 기사를 바탕으로 주요 미디어에서 경기도 의회에 대한 미디어 프레임링을 분석하고자 한다. 이를 위해 TV, 신문, 인터넷 미디어를 중심으로 경기도 의회에 대한 보도의 형식적 측면의 프레임과 내용적 측면의 프레임 구성을 분석하고 각 미디어별 주요 특징 및 미디어간 차이를 검증하고자 한다. 각 미디어의 미디어 노출량, 기사유형, 논조 및 보도성향, 주제 및 이슈주체 등을 중심으로 한 정량분석과 정성분석 결과를 바탕으로 이슈별, 매체별, 기간별, 주제별, 중앙지 대 지역지별 교차분석 실시하여 통합적인 분석결과를 도출하였다.

참고문헌

- 김 렬 (1999). 『사회과학조사방법론』. 서울: 박영사.
 김세철 (1995). 지방의회 활동에 대한 지역신문의 보도실태에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로. 『한국언론학보』, 제33호, 73~105.
 김학수 (1987). 『한국 의회정치와 언론역할 연구』. 서울: 나남.
 김환열 (1994). 지방의회 발전을 위한 지방신문의 역할 연구. 경북대학교 석사학위 논문.

- 박태희 (2003). 지방분권시대 광역의회 활동에 대한 지역언론보도의 특성 연구: 경상남도 도의회 경우를 중심으로. 동아대학교 석사학위논문.
- 최봉기 (1993). 지방의회의 효율적 운영을 제약하는 요인의 모색. 『관송 김규정 교수 화갑기념논문집』 .
- Wimmer, R. D., & Dominick, J. R. (1994). Mass Media Research: An Introduction. CA: Wadsworth Publishing Company.