

커뮤니케이션이 정책 이해에 미치는 영향: 미디어 이용 및 토론 참여를 중심으로*

우지숙**

〈目 次〉
I. 서 론
II. 이론적 배경 및 선행연구 검토
III. 연구문제와 방법
IV. 연구결과
V. 결론 및 토론

〈요 약〉

시민들이 정부정책에 대한 충분한 정보와 이해를 바탕으로 합리적인 의사 결정을 내리고 있는지 여부는 민주주의의 성폐를 가늠하는 중요한 요건이다. 본 연구는 정부 정책에 대한 이해도에 영향을 미치는 요인으로서 미디어 이용과 토론에 대한 참여의 문제를 살펴보았다. 1,215명의 전국 성인남녀를 대상으로 한국정책지식센터가 조사한 시민인식도 자료를 사용하여 분석한 결과, 일단 성, 연령, 교육정도, 정치성향, 정부신뢰가 정책이해에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 남성일수록, 연령이 많을수록, 교육수준이 높을수록, 보수적일수록, 정부를 신뢰할수록 정책이해도가 높았다. 또한 정책에 대한 이해는 TV나 인터넷과 같은 뉴미디어 또는 영상 미디어의 이용보다는 신문읽기를 통해 증가하는 경향을 보였다. 인터넷 토론 공간에 참여한다고 해서 정책에 대한 이해가 많아지지는 않은 반면, 가족, 친구, 직장동료 등 주변사람들과 사회문제에 대해 자주 이야기를 나눌수록 정책 이해도가 높았다. 인터넷 토론 공간에의 참여가 아니라 주변 사람들과 대인간 커뮤니케이션이 정책에 대한 이해와 관계가 있는 것으로 나타난 것이다. 본 연구의 결과는 숙의 민주주의

* 이 논문은 “2009년도 재단법인 서울대학교발전기금 연구비” 지원을 받아 연구되었습니다. 이 글은 정보공유 라이선스 2.0 개작금지 조건과 크리에이티브 커먼즈 저작자표시-변경금지 대한민국 2.0 라이선스에 따라 이용할 수 있습니다. 자세한 내용은 http://freeuse.or.kr/html/license_result_gg.php 와 <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/2.0/kr/> 에 있습니다. 데 이터의 분석에 도움을 주신 서울대학교 언론정보학과 이준웅 교수님과 서울대학교 행정대학원 석사과정 나현수 군에게 감사드립니다.

** 서울대학교 행정대학원 부교수(jisuk@snu.ac.kr).
논문접수일(2009.4.21), 게재확정일(2009.5.25)

의 본질적인 조건인 커뮤니케이션의 양방향성 및 의견을 달리하는 사람들과의 대화가 정책 이해도를 높이는 데에도 중요한 역할을 한다는 점을 시사한다.

【주제어: 정책 이해, 정책 지식, 숙의민주주의, 미디어, 커뮤니케이션, 대화, 토론, 인터넷】

I. 서 론

이 연구는 미디어 이용 및 온라인, 오프라인에서의 토론과 대화가 정부의 정책에 대한 이해에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 시민들이 정부정책에 대한 충분한 정보를 바탕으로 합리적인 의사결정을 내리고 있는지 여부는 참여 민주주의의 성패를 가늠하는 핵심적인 사안이다. 시민들은 여러 가지 채널을 통해 정부 정책에 대한 정보를 얻을 뿐 아니라 정책에 대한 의견을 제시하고 표현한다. 가장 공식적인 채널인 투표를 통해서나 집회, 시위에 참가함으로써 정책에 대한 입장을 밝히기도 하고, 자발적인 건의를 통해 정책에 대한 의견을 제공하거나 여론조사의 대상이 됨으로써 정책에 대한 입장을 밝히기도 한다. 또한 최근 들어서는 온라인 공간을 통해 정책에 대한 입장을 표현하는 경우도 많아졌다. 이렇게 표현된 의견들은 직간접적으로 정부 정책의 수행이나 향후 방향에 영향을 미치기도 하고, 다른 국민들의 의견 형성에 영향을 미치기도 한다(강미은, 2000; 정일권·김영석, 2006; Gunther and Christen, 2002). 여론이나 시민의 의견 표명과 정책 간의 관계는 오랫동안 연구의 대상이 되어 왔고 아직도 그 관계의 구체적인 형태와 조건을 밝혀가고 있는 상황이지만(Page and Shapiro, 1983), 정책에 대한 시민의 의견이 갖는 중요성은 규범적, 이론적, 경험적 측면에서 모두 크다고 볼 수 있다. 그렇다면 정책에 대한 시민의 의견과 입장들이 정책에 대한 보다 구체적이고 정확한 이해에 바탕을 두고 만들어지는 것이 보다 바람직 하리라는 것은 당연하다.

정책에 대한 이해는 시민들의 복지와 평등의 차원에서도 중요하다. 정책을 얼마나 이해하고 있는가에 따라 개인이 정책과정에 효율적으로 참여할 수 있는 기회가 달라지게 되고 정부로부터 받을 수 있는 혜택 역시 달라지기 때문에, 정책이해도의 차이는 곧 정책 참여와 정책혜택의 불평등으로 이어질 수 있다는 것이다(정광호, 2008). 또한 정책에 대한 무지는 자신의 이해관계를 대변하는 정책을 효과적으로 식별하여 합리적 판단을 할 가능성을 떨어뜨릴 뿐 아니라, 정책에 대한 신뢰마저 떨어뜨려 정책효과성에도 문제가 생길 수 있다고 지적되고 있다(Delli Carpini and Keeter, 1996).

이렇게 정부정책에 대한 이해가 민주주의의 이론적, 실증적 차원에서나 시민의 복지와 평등의 차원에서 중요한 것임에도 불구하고 지금까지 정부정책에 대한 이해의 정도 및 정책이해도에 영향을 미치는 요인 등에 대한 연구는 많이 이루어지지 않았다. 행정학 분야에서는 주로 사회인구학적 요인들과 시민참여활동이 정부정책의 이해도에 미치는 영향을 보거나, 정책 이해도와 정부신뢰간의 관계 등을 주로 살펴보았다(박순애, 2006; 정광호, 2008). 기존 연구는 나이나 성별, 교육 정도, 정치적 성향 등 이미 정해져 있거나 쉽게 바꾸기 어려운 요인들을 제외한다면 시민참여의 기회를 많이 제공하는 것이 정책에 대한 이해도를 높이기 위한 중요한 방안이 될 것이라는 점을 시사하였다(정광호, 2008).

한편 근대사회에서 정책에 대한 정보를 얻게 되는 주된 통로는 신문, 방송 등의 대중매체이며 최근 들어서는 전통적인 매체뿐 아니라 인터넷 등 뉴미디어를 통해 정책관련 정보를 접하는 경우도 많아지고 있다. 그렇다면 시민의 정책관련 관심과 이해를 높이는 데 미디어의 역할이 중요할 것이라고 추측할 수 있다. 그런데 이러한 매체 이용과 정책 이해도 간의 관계를 살펴본 연구는 거의 없다. 또한 미디어를 통한 정보 습득이나 인터넷 토론장 참여보다는 주변 사람들과의 토론이나 대화 등이 정책 관련 이슈들을 이해하는 데 도움을 준다는 이론도 있다(Fishkin, 1991). 대화와 토론의 경험을 통해 지식이 증가할 뿐 아니라 토의하고 심사숙고하는 과정을 통해 정책에 대한 이해도가 더 높아진다는 것이다. 그러므로 본 연구에서는 미디어 이용 및 사회 문제에 대한 토론과 대화의 정도가 정부 정책에 대한 이해도에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

정부정책에 대한 이해가 민주주의와 시민복지의 근간이 되는, 정보에 근거한 의미있는 의사결정의 전제조건이라고 볼 때 이러한 정책 이해도에 영향을 미치는 요인을 밝히는 것은 학문적, 실제적 함의를 갖는 중요한 연구 대상이라고 하겠다. 본 연구에서는 기존의 연구에서 별로 다루어지지 않은 요인들로서 신문, 방송, 인터넷 등 미디어의 이용 정도가 정부정책에 대한 이해도와 어떻게 연관이 되어 있고, 또한 사회 문제에 대한 토론과 대화의 정도가 정부정책에 대한 이해도와 어떻게 연관이 되어 있는지를 분석함으로써 정부정책에 대한 이해에 영향을 미치는 요인들을 좀 더 심층적으로 분석하고, 나아가 정책이해도를 높일 수 있는 방안에 대한 시사점을 제공해 보고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 정책에 대한 이해와 민주적 시민성

숙의 민주주의의 기본 입장은 민주주의의 실행 여부는 관여적이고(engaged) 정

보를 갖고 있는(informed) 시민의 존재에 달려있다는 것이다(Barber, 1984; Fishkin, 1991).¹⁾ 시민성을 구성하는 요인은 여러 가지가 있지만, 많은 학자들은 정치적, 시민적 활동에 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 것(Delli Carpini and Keeter, 1996), 그리고 정책에 대해 일관되고 확고하게 형성된 의견을 가지는 것 등을 강조해 왔다(Zaller, 1992). 민주주의와 참여의 관계는 더 말할 필요도 없이 많이 논의가 되었지만, 최근 들어 참여 민주주의의 이념들과 숙의 민주주의의 이념들이 서로 상충한다는 주장이 제기되고 있다. 머츠(Mutz, 2006)는 사람들의 참여가 활발히 이루어지는 참여적 환경과 다양한 사람들이 서로 다른 의견에 대해 함께 토론하는 환경이 일치하지는 않는다는 경험적 근거를 제시한 바 있다. 적극적으로 참여하는 사람들은 자신의 의견을 설파하고 다른 사람을 설득하는 데에는 큰 노력을 기울이지만, 이들의 토론은 주로 비슷한 의견을 가진 사람들 가운데에서 활발히 일어나는 것이지 의견을 달리하는 사람들과 대화하고자 하는 것은 아니라는 것이다(Mutz, 2006). 이러한 양극화의 모습은 온라인상에서도 역시, 때로는 더 심하게 나타나는 것으로 지적되었다(Adamic and Glance, 2005; Sunstein, 2007).

머츠는 숙의의 환경을 만들어내기 위해서는 사회적 상호작용을 가능하게 하는 실천적 기술들이 가장 필요하다고 하였고, 여러가지 대화의 세팅에서 나와 다른 의견을 어떻게 다루어야 하는지에 대한 규범이나 지침들이 부재한 것이 숙의민주주의가 자리잡지 못하는 가장 큰 이유라고 보았다. 따라서 어린 시절부터 사적 대화와 일상적 토론의 과정에서 자신의 생각과 다른 의견을 경청하는 방법을 배우는 것이 중요하다는 것이다. 박승관(2000) 역시 숙의를 구성하는 가장 본질적인 조건으로서 양방향적 커뮤니케이션의 과정을 들었다. 즉, 숙의 과정의 참여자는 화자(speaker)인 동시에 청자(listener)로서 행동해야 하고, 말하기 뿐 아니라 듣기의 과정을 통해 자신의 의견을 정교하게 조직할 뿐 아니라 타자의 입장에 관한 이해를 높여야 한다는 것이다. 이렇게 최근의 민주주의 관련 논의들은 자신의 의견을 확고히 하고 적극적으로 논의와 결정에 참여하는 것 뿐 아니라 상대방과 외부에 대한 이해를 높이는 것을 강조하고 있다.

그러나 기존의 연구들은 이러한 “이해의 질”에 관심을 갖기 보다는 시민들 자신의 “의견의 질”에 집중해 왔다. 정보에 근거를 둔 결정(informed decision)을 하기 위해서는 관련된 이슈에 대한 충분한 지식, 정교화된 의견, 비판적, 합리적 토론이나 대화의 기회 등이 필요하다는 점이 지적되었고(Moy and Gastil, 2006), 이 중 특히 의견의 질에 대한 많은 연구가 있었다. 의견의 질을 구성하는 요소로서 내적 일관성이나 통합성, 의견의 분화, 안정성 등 의견의 정교화(sophistication)와

1) 숙의민주주의에 대한 자세한 이론적 검토는 본 연구에서 다룰 수 있는 범위를 넘어선다. 다만, 전략적으로 수행된 투쟁의 결과로서의 이해관계의 조정에 중점을 두는 자유주의적 모델에 반하는 이론으로서, 합리적 토의와 공적 논증을 거친 이성적 의사결정을 지향하는 것을 숙의민주주의 모델의 개념으로 보고자 한다(Calhoun, 1992).

관련된 문제들에 관심이 집중되었고, 정교한 의견을 형성하는 데에는 미디어의 이용이나 정치적 대화가 도움을 준다는 점도 연구되었다(Kim et al., 1999). 그런데 의견의 질을 구성하는 요소로서의 기본 지식이나 관련 이슈에 대한 이해도를 실제로 측정한 경우는 많지 않다. 참여나 선호, 논리 등과 다른 인지적 개념으로서의 정치 지식은 초기에는 연구의 대상이 되었으나 최근에는 공론조사 등 특정한 연구 분야에서만 다루어지고 있다(Fishkin and Luskin, 1999, Fishkin, 1991). 더욱이 정치적 측면과 다소 상이하다고 할 수 있는 정부 정책에 대한 지식이나 이해는 시민들이 정보에 근거한 결정을 하는 데 더 중요한 역할을 할 수 있음에도 불구하고 별로 연구된 바가 없다.

공적 이슈에 대한 이해를 바탕으로 한 합리적 토론은 숙의 민주주의 이론의 핵심이라고 할 수 있다(Habermas, 1989). 하버마스의 논의에서 공론장으로 기능했던 카페와 커피하우스 등은 정치신문의 발달과 맥락을 같이 하고 있다. 즉, 여론과 공중의 의견을 형성하는 전 단계에서 사회적 이슈에 대해 같은 정보를 얻어야 이에 대해 토론할 수 있다는 것이다(Habermas, 1989). 이렇게 정보를 습득한 시민(informed citizen)의 존재는 민주주의에 핵심적인 역할을 할 수 있음에도 불구하고 그동안 학자들은 시민의 지식수준이나 이해도에 대해 관심을 별로 갖지 않았고, 지식수준을 측정한 연구들은 시민들의 지식 정도나 이해도가 상당히 낮다는 점을 밝혔다(Delli Carpini and Keeter, 1996). 그렇다면 어떻게 하면 정책에 대한 이해를 높일 수 있을 것인가를 생각하기 위해 정책이해도와 연관된 요인들이 무엇인지 살펴볼 필요가 있다.

2. 정책이해도와 관련된 요인들

1) 인구사회학적 요인과 시민활동 및 정부신뢰

정책이해도에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구로서 정광호(2008)가 정책 리터러시의 개념을 사용하여 8가지 정책영역에 대한 이해수준에 미치는 영향요인을 탐색한 바 있다. 이 연구의 결과는 성별, 교육, 소득, 직업, 거주지역, 행정서류 신청 경험, 시민활동 등이 정책이해도에 영향을 미친다는 것이다(정광호, 2008). 즉, 여성보다 남성이, 교육과 소득수준이 높을수록, 그리고 관리사무직을 직업으로 하는 경우와 행정서류 신청의 경험이 있는 경우 그렇지 않은 경우보다 정책이해도가 높은 것으로 나타났다. 또한 지역사회의 공공모임이나 행사, 그리고 동호회 등 각종 모임에 대한 참석 및 지역사회 활동 등 시민활동을 활발히 할수록 정책이해도가 높은 것으로 나타났다. 정광호(2008)는 이 연구에서 특히 교육과 시민활동의 정도가 정책이해도의 격차에 미치는 영향이 크다는 점을 강조하면서, 정책 리터러시의 배양을 위해 기존의 정규교육 강화를 통한 방법과 함께 각종 시민활동의 장이나 기회를 마련해주는 것이 필요하다고 지적하였다.

또한 정책이해도가 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴본 연구가 있다. 박순애(2006)는 대학생을 대상으로 한 설문조사를 이용하여 정부신뢰에 영향을 미치는 요인을 설명하였는데, 정부에 대한 지식수준이 높아질수록 정부의 절차적 공정성과 도덕성에 대해서는 긍정적으로 평가하지만 반대로 정부의 능력에 대해서는 비판적 인식이 강해지는 것으로 나타났다. 또한 정부 신뢰가 정치참여에 영향을 미친다는 연구도 있다. 김대우·이승종(2008)의 연구는 정치효능감, 정치적 성향, 사회조직 관여²⁾ 등의 다른 변수들과 함께 정부에 대한 신뢰도가 집회 및 시위에 대한 참여와 같은 비제도적 참여에 영향을 미친다는 점을 밝혔다. 한편 젤러(Zaller, 1992)는 공공이슈에 대한 시민들의 지식의 폭과 깊이는 정보 습득 행위와 큰 연관이 있는데 이 때 정보는 주로 대중매체로부터 나오는 것이라고 보았다. 다음 장에서 미디어와 정책이해 간의 관계를 살펴보기로 한다.

2) 미디어 이용

시민들은 정책과 관련한 정보를 주로 미디어에서 얻고 있지만 미디어 요인과 정책이해도 간의 관계를 살펴본 경우는 거의 없다. 연관된 연구들로는 언론학과 정치학 분야에서 이루어진, 미디어 이용의 정치적 효과에 대한 연구들이 있다. 미디어 이용이 정치 신뢰, 언론이나 사회에 대한 신뢰, 정치 효능감, 정치에 대한 관심, 정치 참여, 투표 등의 정치적 행위 등에 미치는 영향을 연구한 경우가 많았는데(강내원, 2004; 김민하·신윤정, 2008; 민영주·의현, 2007; 성동규 외, 2007; 송종길·박상호, 2005; 한혜경 외, 2006; 황용석, 2001). 이를 연구에서 미디어 이용의 정치적 효과는 대체로 정적인 것으로 나타나는 경우가 많았으나, 신문, 방송, 인터넷 등 매체별로, 또한 장르별로 차이가 있었고, 개인이 가진 정치적 요인들이 함께 영향을 미치는 경우도 많았다.

한편 정책 이해와 보다 가까운 개념이라고 할 수 있는 정치지식의 차원에 대한 연구들을 살펴본다. 국내의 실증연구는 미디어 이용이 전반적으로 정치지식의 증가에 기여한다는 것을 밝혀왔다(강내원, 2006; 이효성·김인영, 2003). 연구자들은 미디어 간의 상대적 효과에도 관심을 가졌는데, 텔레비전보다는 신문을 통한 뉴스의 이용이 정치지식과 더 연관성이 있다는 결과도 있고(이효성·김인영, 2003), 반대로 신문보다 텔레비전이 국내 정치지식을 증가시킨다는 결과도 있다(강내원, 2006). 이철한·현경보(2007)의 연구도 신문, 텔레비전, 인터넷 뉴스 모두 정치 지식을 증가시킨다는 결과와 함께, 상대적으로는 TV 뉴스의 효과가 더 크다고 밝혔다. 그러므로 미디어 이용과 정치지식의 습득은 대체로 정적인

2) 김대우·이승종(2008)의 연구와 정광호(2008)의 연구는 같은 데이터를 분석 대상으로 하였으며, 전자의 연구에서 사용된 사회조직관여 변수와 후자의 연구에서 사용된 시민활동 변수는 같은 설문문항들로서 측정된 것이다.

관계를 보이지만 연구에 따라 또 매체에 따라 다른 결론이 도출되기도 하는 경향을 보인다. 이러한 연구들은 정책에 대한 이해가 아닌 정치 관련 지식을 연구의 대상으로 하였고 주로 선거의 맥락에서 관련 지식을 측정하거나 정치인에 대한 인지 정도 등을 측정하였으므로, 연구의 결과들이 정책과 관련한 지식에 대해서 어느 정도 연관성을 가지는지를 가늠하기는 어려운 측면이 있다.

한편 미국에서도 많은 학자들이 선거와 관련된 맥락에서 미디어 이용의 효과를 연구하였다. 미디어 이용은 전반적으로 정치 지식을 증가시키는 것으로 나타났는데, 매체 중에서는 신문이 정치지식 습득에 가장 크게 기여하는 매체라고 밝힌 경험적 연구들이 많았다(Eveland and Scheufele, 2000; Patterson, 1980; Robinson and Davis, 1990). 이러한 연구들은 이론적 논의에 의해서도 뒷받침되었는데, 감성적 차원이 아닌 인지적 차원에서의 관여는 TV에 비해 신문에서 더 많이 일어나기 때문에 정보를 습득하고 지식을 축적하는 데 신문이 더 도움이 된다는 것이다. 게다가 신문읽기는 정치효능감 및 정치참여 등 다른 정치적 요인과도 정적인 관계에 있음이 밝혀진 경우가 많았다(McLeod and McDonald, 1985; Miller and Reese, 1982). 반면 영상과 청각적 설명 등을 동반하는 TV가 더 정보습득을 도울 수 있다는 주장도 제기되어(Graber, 2001), TV가 정치지식의 습득에 미치는 영향에 대해서는 서로 불일치하는 주장들이 존재한다. 주로 선거와 관련한 정치지식을 연구의 대상으로 한 이러한 연구들을 자세히 살펴보면, 선거의 과정에서 정치인의 개인적 특성과 정책관련 이슈들이 함께 논의되는 미국 정치의 성격상 신문과 TV가 정치관련 지식의 습득에 미치는 상대적 영향력이 서로 다르리라고 추측할 수 있다.³⁾ 즉, 일반적인 정책 관련 이슈의 경우에는 신문의 영향력이, 당시의 특정한 사건이나 정치인의 개인적 특성과 관련된 이슈의 경우에는 TV의 영향력이 더 클 것으로 추정할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 본다면 정부정책에 대한 일반적인 이해도의 경우에는 신문으로부터 더 많은 영향을 받게 되지 않을까 추측할 수 있다. 본 연구에서는 신문, TV, 인터넷 각각의 매체가 정책이해도와 어떤 연관성을 갖고 있는지 살펴보기로 한다.

한편 최근 들어 인터넷 매체의 지식 습득 효과에 대해서도 연구가 되기 시작하였는데, 단순한 인터넷 이용만을 측정한 연구보다는 인터넷상 토론 참여나 의견 게시, 또는 다른 사람들의 의견을 읽음으로써 참여하는 경우 등에 대한 다양한 연구가 진행되어 왔다. 대체로 토론판 및 온라인 포럼에서 의견을 개진하거나 타인의 의견을 읽는 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 시민 참여와 정치

3) 미국의 정치에 대해서는 그 어느 나라보다도 이미지 선거가 심각하다는 비판이 제기되기도 하지만, 정책 관련 이슈가 선거 관련 정보의 중요한 부분을 차지할 뿐 아니라 유권자의 선택 역시 정책 이슈에 의해서도 상당 부분 설명되는 측면이 있어서 우리나라에 비해서는 상대적으로 정치 지식과 정책 지식을 구성하는 요인이 더 많이 겹친다고 볼 수 있겠다.

참여를 더 많이 하는 것으로 나타났다(Bimber, 1998; Weber and Bergman, 2001). 국내의 연구에서도 신문 열독량이 많을수록 정치적 관심이 증가할 뿐 아니라 인터넷을 통한 토론 및 의견 게시 등의 활동에 적극적일수록 정치적 관심이 증가하였고, 정치신뢰와 정치참여의 전반적인 영역에 긍정적인 효과를 보이는 것으로 나타났다(민영·주익현, 2007). 반면 게임, 드라마, 영화 등을 즐기기 위한 인터넷 이용은 정치적 관심을 오히려 저하시켰다(민영·주익현, 2007). 이렇게 인터넷 토론 공간에의 참여와 정치 참여 간에는 긍정적인 관계가 존재하는 듯한데, 인터넷 토론 참여가 관련 지식이나 이해도에 미치는 영향이 있는지는 명확하지 않다.

한혜경(2005)은 온라인 토론 공간에 참여한 경험이 자율성, 공동체의식, 관용, 신뢰의 네 가지 시민적 자질과 어떻게 연관되어 있는지를 분석하였는데, 어떤 방식으로든 참여한 경험이 있는 사람들은 전반적으로 시민적 자질 수준이 더 높은 것으로 나타났다. 그런데 흥미로운 것은 글을 올리는 사람과 읽는 사람간의 차이이다. 자율성과 공동체 의식, 관용 등이 높은 사람들은 글을 많이 읽는 경향을 보인 반면, 글을 자주 올리는 사람들은 오히려 자율성과 관용이 낮은 사람들인 것으로 드러났다. 이에 대해 한혜경(2005)은 인터넷 공간에서의 글쓰기가 합리적이고 이성적인 의견제시 수단으로 적합하게 활용되지 못하고 있을 가능성을 시사하는 것으로 해석하였다. 또한 이 연구에서는 사람들이 가상공간의 토론게시판 등에 글을 올리는 것보다는 다른 사람들의 의견을 접하는 방식으로 참여하는 경향이 더 강한 것으로 나타났는데, 그럼에도 불구하고 의견이 새롭게 생성되거나 변화되기 보다는 기존 의견이 강화되는 경우가 더 많았다. 즉, 다른 사람들의 의견을 접하더라도 자신의 의견이 변화하지 않는 경우가 많았다는 것이다. 지식이나 이해의 측면에도 이러한 경향이 적용된다면, 인터넷 토론 참여는 이미 알고 있는 지식을 확인하는 데에는 도움이 되겠지만 새로운 지식을 습득하거나 이해도를 높이는 데에는 덜 도움이 될 것이라고 예측할 수 있다.

이해도와 연관이 되는 변인을 사용한 실증연구들을 보면, 먼저 송현주 외(2006)의 연구에서는 인터넷 게시판에서 자신과 상반되는 의견을 많이 읽은 사람일수록 자신의 견해와 자신과 상반된 견해 모두에 대한 논변구성이 강화된 것으로 나타났다. 즉, 자신의 견해에 대한 근거와 함께 자신과 상반되는 의견에 대한 근거 역시 더 많이 제시할 수 있게 된 것이다. 이는 이전 읽기가 타인에 대한 이해 수준을 높일 것이라는 기존의 상식적인 입장을 뒷받침한 것인데, 새로운 정보에 대한 습득이나 정책에 대한 이해도를 높이는 차원에도 적용이 될 수 있을지 연구해 볼 필요가 있을 것이다. 또한 김은미·이준웅(2006)도 인터넷 토론에서는 혼히 소수의 쓰는 사람과 다수의 읽는 사람의 상호작용으로 이루진다고 보고 17대 총선 정국의 인터넷 토론장에서의 읽기와 쓰기에 대한 연구를

수행하였다. 이 연구에서는 정치적 사실관계에 더 많은 지식을 갖고 있는 사람들일수록 인터넷에서의 읽기 활동을 활발하게 수행한 반면 쓰기 활동과는 관계가 없는 것으로 나타났다. 신문열독 역시 마찬가지로 읽기활동과만 연관이 있는 것으로 나타났다. 즉, 정치 지식이나 정보습득은 인터넷 토론장에서의 쓰기보다는 읽기와 관련이 있다는 점을 보인 것이다.

뿐만 아니라 김은미·이준용(2006)의 연구에서는 많이 읽는 토론자들이 그렇지 않은 사람들에 비해 의견이 다른 타인에 대한 관용도 더 높은 것으로 나타났다. 대통령 선거 시기에 유권자들을 대상으로 한 패널면접조사를 분석한 연구에 의하면, 댓글을 많이 읽을수록 정치현안에 대한 지식이 높아졌으나, 댓글쓰기가 정치지식에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않았다(나은경 외, 2008). 이는 온라인상 글쓰기보다는 글읽기의 측면이 시민성의 함양에 도움이 되고 새로운 지식을 습득하는 데 도움이 되지 않을까 하는 기존의 예측과 합치되는 결과를 보인 것이다. 다만, 댓글을 쓰는 사람들이 이미 정치지식의 수준이 높은 사람들이었기 때문에 지식에 미치는 영향이 적게 나타났을 가능성도 배제할 수는 없다. 그러므로 기존 연구들의 결과로 댓글의 쓰기와 읽기 간의 차이에 대해서 결론을 내리기는 아직 어려운 상황이지만, 인터넷 토론 공간에의 참여가 관련 이슈에 대한 지식을 높일 수 있다는 가능성은 제기하였다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 인터넷 토론 공간에의 참여와 정부 정책에 대한 이해도가 어떠한 연관성을 갖고 있는지 살펴본다.

3) 대인 커뮤니케이션으로서의 대화와 토론

한편 앞서 살펴본 숙의 민주주의 이론에서는 공공 의제에 관한 토론 과정에 공중의 자유롭고 평등한 참여가 실현되면 의사결정 과정과 의견의 질이 보다 나아진다고 보고 있다. 커뮤니케이션 이론 및 연구 분야에서도 주변 사람들과 정책, 정부, 사회이슈 등에 대해 토론하는 것이 정치지식을 높이고 보다 정교화된 의견을 형성한다는 점을 보여 왔다. 미국의 학자들은 지역 커뮤니티에서 이루어지는 공공이슈에 대한 토론장에서의 집단적 토론의 효과를 연구해 왔는데, 공공포럼에서 집단 토의과정에 참여하는 것이 정치지식을 높인다는 연구결과가 있고(Fishkin and Luskin, 1999), 국가이슈포럼(National Issues Forums)에 참여하여 집단 토의과정을 거친 후에 이전에 비해 더 세분화되고 통합적인 의견을 형성하게 되고 의견의 불안정함도 덜해진다는 연구 결과도 있다(Gastil and Dillard, 1999).

그런데 이러한 연구들은 대인간 커뮤니케이션의 유형 중 보다 공식적인 상황에서 이루어지는 집단 토론을 대상으로 한 것이다. 어떠한 종류의 토의가 민주주의적 가치를 가지는지에 대해서는 학자들 간에 이견이 있어 왔다. 샷슨

(Schudson, 1997)은 정치적 대화를 두 가지 종류로 나누어 보았는데, 대화 그 자체를 즐기는 사교적 대화는 민주주의에 도움이 되지 않는 것이고, 법칙중심적(rule-oriented)이고 문제해결적(problem-solving) 대화만이 공적 원칙과 민주적 원칙들을 시행하는 도구가 될 수 있다고 주장하였다. 다른 학자들도 이러한 개념을 받아들여 문제해결적 대화와 사교적 대화를 구분하여 문제해결적 대화에 중점을 두어 연구하였다(Moy and Gastil, 2006). 반면 정치적 대화나 토론을 이렇게 도구적 시각으로 보는 시각을 비판하고, 이러한 시각이 전제하고 있는, 합리적 선택을 위해 필요한 것들을 이미 다 알고 있는 이성적 시민의 존재에 대해 의문을 제기하는 학자들도 있다(김주환, 2005; Wyatt et al., 2000). 이들에 의하면 대화를 통해서 합리적 의사소통이 가능하다기보다는 대화를 통해서 합리적 의사소통의 선행조건인 자아가 형성될 수 있다는 점을 더 고려해야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 비목적적인, 의사소통행위로서의 사적 대화야말로 이상적 토론의 모습이 될 수 있다고 강조하였다(김주환, 2005). 같은 맥락에서 하버마스의 이성 중심주의를 비판하며 일상적 대화의 역할에 대한 강조한 타르드(Tarde, 1898)의 논의에 주목할 필요가 있다. 타르드는 유용성 없이 주고받는 이야기, 끝없이 되풀이되는 다양한 말의 교환이 바로 여론의 보이지 않는 원천이라고 주장하였다.

몇몇 학자들은 경험적 연구를 통해 사적인 가정에서의 대화는 실제로 많은 부분 공적이거나 정치적 이슈에 대한 것이고, 개인이나 가족 관련 이야기보다 교육이나 범죄와 같은 이슈에 대해 오히려 더 자주 대화를 나눈다는 것을 보이기도 하였다(VanLear, 1987; Kim et al., 1999). 또한 이러한 보다 사적인 개인간의 대화는 공공 포럼 참여에 영향을 미치고 다른 종류의 정치적 참여도 복동계 된다는 것이다(Kim et al., 1999). 특히 현대와 같이 정치가 대중매체와 인터넷에 의해 매개되어 있는 상황에서는 사적 영역에서의 정치적 대화가 갖는 중요성은 더해진다는 것이다(김주환, 2005). 이러한 주장들을 우리나라의 상황에 적용해 보면, 온라인 토론 게시판이나 오프라인에서의 공청회 등의 다소 공식적인 토론과 가족이나 주변 사람들과의 대화는 서로 다른 의미를 가질 것이라고 추측해 볼 수 있다. 본 연구에서는 온라인 토론 게시판을 통한 토론 참여와 주변사람들과의 대화를 통한 토론 참여를 각각 따로 살펴볼 것이다.

대인 커뮤니케이션의 영향에 대한 경험적 연구들을 보면, 김주환(2001)은 공적이슈에 대한 대화의 빈도가 높을수록 선거 관련 이슈에 대해 보다 확고한 견해를 갖게 되며, 정치적 참여행위도 더 많이 한다는 점을 밝혔다. 김현주(1999)는 미디어와 대인채널의 차이점에 관심을 갖고, 유권자들이 대통령 후보에 대한 정보를 얻을 때 인성이나 신상처럼 인품 요인에 관련된 정보는 대인채널로부터 얻고 국정수행 능력이나 정책과 같은 능력 요인에 관련된 정보를 얻는 데는 미

디어 채널이 도움을 줄 것이라는 가설을 검증하였다. 선거와 관련된 사회적 의사소통 과정에서 미디어와 같은 공식적 커뮤니케이션 채널 못지않게 대인 접촉과 같은 비공식 채널의 역할도 중요할 것이라는 점을 보인 것이다. 나은경 외(2009)도 대인간 대화의 영향에 관심을 갖고 이러한 대화가 정책에 대한 인지적, 정서적 판단에 어떻게 영향을 미치고 나아가 대통령에 대한 평가에 어떻게 연결되는지를 보았다. 이 연구에서는 정치정보원으로서 가족/친지, 친구/선후배, 직장동료 등의 대인 커뮤니케이션 채널을 많이 이용할수록 의견이 분화되면서 정책 및 대통령에 대해 부정적 평가를 하는 경향이 나타났다. 대인 커뮤니케이션이 지식의 증가나 관련 이슈에 대한 이해에 미치는 영향은 커뮤니케이션의 2 단계 유통이론에서 공중이 신문을 읽은 후 주변 사람들과의 대화를 통해 뉴스 매체로부터 영향을 받는다는 것을 주장한 이후 반복적으로 연구되고 있다고 볼 수 있다(Katz and Lazarsfeld, 1955). 그렇다면 이러한 대인 커뮤니케이션의 요인이 정부 정책에 대한 이해도에는 어떠한 영향을 미칠 것인지를 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 공공이슈에 대한 다른 사람들과의 대화가 정책이해도와 어떻게 연관되는지를 살펴볼 것이다.

III. 연구문제와 방법

1. 연구문제

본 연구는 미디어 이용 및 토론과 대화가 정부 정책에 대한 이해에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고자 한다. 선행연구에서 정책 이해도에 영향을 미치는 것으로 밝혀진 인구사회학적 변인과 정치 성향 및 정부신뢰의 요인을 통제한 후에도 미디어 이용과 토론 및 대화의 영향이 지속되는지를 살펴본다.

연구문제 1: 신문 읽기, TV 시청, 인터넷 이용은 정책이해도에 어떠한 영향을 미치는가?

연구문제 2: 인터넷 토론에 대한 참여는 정책 이해도에 어떠한 영향을 미치는가?

연구문제 3: 다른 사람과 사회문제 및 지역문제에 대해 이야기하는 정도는 정책 이해도에 어떠한 영향을 미치는가?

2. 연구방법

1) 자료수집 및 표본의 특성

본 연구는 서울대학교 행정대학원 정책지식센터가 한국갤럽과 공동으로 수행

한 1,215명의 전국 성인 남녀 조사 자료를 사용하였다. 모집단은 전국 19세 이상 남녀이며 조사 대상 표본 추출은 지역별 충화 후 다단계 집단추출법을 사용하였다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±2.8%이다. 조사는 2007년 11월 12일부터 2007년 11월 27일 까지 구조화된 설문지를 바탕으로 한 방문조사 방식에 의해 수행되었다. 응답자 특성을 보면 남성이 50.6%, 여성이 49.4%였으며, 연령별로는 20대가 24.0%, 30대가 24.9%, 40대가 24.8%, 50대 이상이 26.3%였다.

2) 변인의 측정

(1) 종속변인

정책이해도는 설문에 포함된 공공정책 이해도 문항들을 사용하였다. 공공정책 이해도는 외교·안보·통일, 교육, 보건의료, 복지, 환경, 부동산(토지, 주택), 문화예술, 노동(노사관계 등), 경제(물가/일자리 등), 과학기술, 조세의 11개 정책영역에 대해 “귀하께서는 평소 정부가 시행하는 아래 항목의 공공정책 분야 내용들을 얼마나 잘 이해(파악)하고 있다고 생각하십니까?”를 질문하여 “전혀 이해 못함(1점)”에서 “거의 모두 이해(5점)”의 5점 리커트 척도로 측정하였다. 11개 정책의 이해도를 합산한 점수를 종속변인인 정책이해도 변인의 값으로 삼았다.⁴⁾ 정책이해도의 평균은 55점 만점에 28.23점으로 절반을 약간 넘는 값으로 나타났다.

(2) 독립변인

미디어 이용 변인들로서 신문읽기, TV시청, 인터넷 이용 변인을 사용하였다. “귀하께서는 신문을 하루 평균 얼마나 보십니까?”, “귀하께서는 TV를 하루 평균 얼마나 보십니까?”, 그리고 “귀하께서는 인터넷을 하루 평균 얼마나 사용하십니까?”의 질문에 대해 “00시간 00분”으로 응답하도록 한 후, 이를 분단위로 코딩하였다.

인터넷 공개 토론은 “귀하께서는 인터넷의 정치/공공이슈에 대한 공개토론이나 토론회시판에 얼마나 자주 참여하십니까?(‘참여’에는 공개토론장에 들어가 토론내용을 읽기만 하는 것도 포함됩니다)”의 질문에 대해 “전혀 참여하지 않는다(1점)”에서 “매일 참여한다(5점)”로 응답하도록 하여 측정하였다. 인터넷 토론의 경우 “전혀 참여하지 않는다”고 응답한 사람이 전체의 80.7%에 이르렀고, “1주일에 1~2회 참여한다”고 응답한 경우가 16.0%, 그보다 더 자주 참여한다고 응답한 경우가 3.4%에 불과하였다. 따라서 전혀 참여하지 않는 응답자와 가끔

4) 각 분야의 정책이해도를 베리맥스 회전방식(verimax rotation)을 활용하여 탐색적 요인 분석을 실시한 결과 하나의 요인으로 나타났다. 11개 설문의 크롬바 알파(Cronbach's alpha) 값은 0.929로 나타났다.

이라도 참여하는 응답자의 두 그룹으로 나누어 보는 것이 타당하다고 판단되어 인터넷 토론에 참여하는 경우와 그렇지 않은 경우의 더미변수를 만들었다. 공적 이슈에 대한 사적 대화는 사적대화형 토론이라는 변인으로 설정하였는데, “가족, 친구, 직장동료 등 다른 사람들과 사회문제 및 지역문제들에 대해 얼마나 자주 이야기하십니까?”를 질문하여 “전혀 얘기하지 않는다(1점)”에서 “매일 얘기한다(5점)”로 응답하도록 하여 측정하였다.

(3) 통제변인

정치적 성향과 정부에 대한 신뢰도 등 정부 정책에 대한 개인의 인지적, 감정적 입장과 연관이 있을 것으로 판단되는 다른 요인들을 통제하고자 하였다. 정치성향은 “귀하께서는 스스로의 정치성향이 진보적이라고 생각하십니까? 혹은 보수적이라고 생각하십니까?”의 질문에 대한 응답을 “매우 진보적이다(1점)”에서 “매우 보수적이다(5점)”의 5척도 리커트 방식으로 측정하였다. 정부신뢰도는 중앙행정부처, 검찰, 국세청, 경찰, 입법부 각각에 대하여 “귀하께서는 다음 기관들에 대하여 신뢰하고 계십니까? 혹은 신뢰하지 않으십니까?”의 질문에 대해 “전혀 신뢰 않음(1점)”에서 “전적으로 신뢰(5점)”의 5점 척도 리커트 방식으로 응답한 것의 합으로 측정하였다.⁵⁾ 주요 변수의 기술적 통계량은 <표 1>과 같다. 이 밖에 외생변수로서 사회인구학적 배경 요인들을 추가하였다. 성별, 연령과 함께 교육 정도는 정규교육을 받은 연수에 대해 응답한 것을 사용하였고, 소득수준은 가정의 한 달 총수입을 월평균으로 계산하여 응답한 것을 사용하였다.

<표 1> 주요 변수의 기술적 통계량

변수명	관찰수	최대값	최소값	평균	표준편차
정치 성향	1215	1	5	3.02	0.83
정부 신뢰	1215	6	28	14.19	3.95
신문 읽기	1215	0	300	40.37	41.53
TV 시청	1215	0	720	136.32	94.31
인터넷 이용	1215	0	720	88.30	107.75
인터넷 공개토론	1215	0	1	0.13	0.34
사적대화형 토론	1215	1	5	1.96	0.77
정책 이해	1215	55	11	28.23	8.29

5) 베리맥스 회전방식(verimax rotation)을 활용한 탐색적 요인분석 결과 다섯 문항이 하나의 요인으로 판단되었다. 다섯 개 질문 항목의 설문간 크롬바 알파(Cronbach's Alpha) 값은 0.823으로 나타났다.

3) 분석 방법

본 연구는 미디어 이용 및 토론 참여와 정책이해도 간의 관계를 살펴보기 위해, 종속변인을 정책이해도로 하고 독립변인을 신문을 읽는 시간, TV 시청 시간, 인터넷 이용 시간, 인터넷 공개토론에 참여하는지 여부, 다른 사람들과 사회 문제 및 지역문제들에 대해 이야기하는 정도로 정하였다. 인구사회학적 변인과 정치성향, 정부신뢰도를 통제한 후에도 독립변인과 종속변인과의 관계가 유지되거나 살펴보기 위해 위계적 회귀 분석(hierarchical regression analysis)을 실시하였다(<표 2> 참조). 먼저 인구사회학적 변인과 정치성향 및 정부신뢰도 변인이 포함된 통제변인 집단을 바탕으로 정책이해도를 예측하는 회귀분석 모형을 구성한 후, 미디어 이용 변인을 추가로 투입한 회귀분석 모형을 구성했다. 마지막으로 토론 변인을 투입하여 최종 회귀분석 모형을 구성하였다.

<표 2> 정책 이해에 미치는 영향을 측정하기 위한 연구모형

변수 기능	변수군	변수이름
외생변수	사회인구학적 배경	성별
		연령
		교육정도
		소득수준
통제변수	정치 및 신뢰	정치 성향
		정부 신뢰
독립변수	미디어 이용	신문 읽기
		TV 시청
		인터넷 이용
	토론 참여	인터넷 공개토론 사적대화형 토론
종속변수	정책 이해	정책 이해

IV. 연구결과

1. 미디어 이용이 정책 이해에 미치는 영향

분석결과를 보면 먼저 배경변수들 중에서는 성, 연령, 교육정도가 정책이해에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. <표 3>. 즉, 남성일수록, 연령이 많을수록, 교육수준이 높을수록 정책이해도가 높았다. 이러한 효과는 정치성향과 정부

신뢰의 변수가 투입된 후에도 유의미하게 남았으며, 미디어 이용 및 토론의 변수들이 투입된 마지막 모형에서도 계속 유의미하였다. 정책에 대한 이해의 정도가 성, 연령, 교육정도 등의 외생변수로부터 지속적인 영향을 받는다는 것을 보여준다.

통제변수인 정치 성향과 정부신뢰는 각각 정책이해도와 유의미한 연관이 있는 것으로 나타났다. 즉 보수적일수록 정책이해도가 높았고, 정부에 대한 신뢰도가 높을수록 정책이해도가 높았다. 또한 정치성향과 정부신뢰는 미디어 이용 변인과 토론 변인이 투입된 이후에도 지속적으로 유의미한 관계를 보였다.

다음으로 이러한 변수들의 효과를 통제한 후에 미디어 이용이 정책이해도에 미치는 영향을 보았다. 세 개의 미디어 이용 변수 중 신문읽기만이 유의한 효과를 보였다. 즉 하루 평균 신문을 읽는 시간이 많을수록 정책에 대한 이해도가 높았다. 반면 TV 시청 시간이나 인터넷 이용 시간은 정책이해도와 유의한 관계를 보이지 않는 것으로 나타났다. 신문을 많이 읽는 사람들이 높은 정책이해도를 보인다는 것은 아마도 정책 관련 정보는 선거 관련 정치 지식이나 정치인에 대한 지식에 비해 감정적 관여보다는 인지적 차원의 관여를 통해 습득되는 경향이 있고, 그렇기 때문에 TV보다는 신문을 통해 더 많이 습득되기 때문이라고 해석될 수 있을 것이다. 또한 인터넷 이용시간이 많은 사람들의 정책이해도가 인터넷 이용 시간이 적은 사람들에 비해 더 높게 나타나지 않았다는 결과 역시 단순한 인터넷 이용량이 정치지식이나 관심도를 높이지는 않는다는 기존의 연구 결과와 일치하는 것이다.

〈표 3〉 미디어 이용 및 토론 참여가 정책 이해에 미치는 영향

	정책 이해			
	모형1	모형2	모형3	모형4
성별	-.116***	-.118***	-.100**	-.092**
연령	.132***	.156***	.138***	.121**
교육정도	.188***	.185***	.150***	.142***
소득수준	.027	.031	.027	.032
정치성향		-.080**	-.078**	-.077**
정부신뢰		.206***	.208***	-.213***
신문 읽기			.099***	.089**
TV 시청			-.030	-.029
인터넷 이용			.006	-.007
인터넷 공개토론				.017
사적대화형 토론				.080**
R ²	0.053	0.101	0.110	0.117
R ² 증가량		0.048***	0.010***	0.006**

***p<.001 **p<.01 * p<.05

2. 인터넷 공개토론 참여가 정책 이해에 미치는 영향

인터넷 공개토론 참여 여부와 정책이해도 간에는 유의미한 관계가 나타나지 않았다. 즉, 인터넷 공개 토론이나 토론게시판에 참여한 사람들이 전혀 참여하지 않은 사람들보다 더 높은 정책이해도를 보이지 않은 것이다. 이는 인터넷 토론 공간에서 의견을 개진하거나 타인의 의견을 읽는 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 정치적 참여에는 더욱 적극적이지만, 이들이 반드시 정치적 지식이 더 풍부하거나 관련 이슈를 더 많이 이해하고 있다고 보기는 어렵다는 기존의 연구결과와 일치하는 것이다. 인터넷 토론 게시판에 글을 올리거나 읽는 것이 새로운 의견을 생성하거나 변화시키기 보다는 기존 의견을 강화하는 경향을 보였듯이(한혜경, 2005), 인터넷 공개 토론에 참여한다고 해서 참여하지 않은 사람들보다 정책에 대해 더 많은 지식을 습득하거나 더 많이 이해하게 된다고 기대하기는 어려운 듯하다.

3. 공적 이슈에 대한 사적 대화가 정책 이해에 미치는 영향

사회문제 및 지역문제에 대한 주변사람들과의 대화는 정책이해도에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 사회문제 및 지역문제에 대해 가족, 친구, 직장동료 등 다른 사람들과 자주 이야기하는 사람일수록 정책에 대한 이해가 높게 나타난다는 것이다. 이러한 효과는 성별과 연령, 교육수준 등의 배경변수와 정치성향 및 정부신뢰의 통제변수, 미디어 이용 변수와 인터넷 토론 변수를 모두 통제한 후에도 유의미하게 나타났다. 이는 공식적인 토론 상황에서뿐 아니라, 또는 공식적인 토론 상황에서보다, 사적 영역에서의 일상적인 정치적 대화가 중요하다고 주장한 학자들의 입장을 뒷받침하는 결과이다(김주환, 2005; Kim et al., 1999). 또한 사적 영역에서의 대인 커뮤니케이션이 정치적 참여도를 높일 뿐 아니라 정치적 지식을 높이기도 하고 의견의 세분화를 이끌기도 한다는 기존의 연구(김주환, 2001; 나은경 외, 2009)가 정책 이해도의 차원에도 적용될 수 있음을 보여주기도 한다. 주변 사람들과 사회적 이슈에 대해 이야기함으로써 정책에 대한 새로운 정보를 얻거나 이미 알고 있는 정책에 대한 이해도가 높아질 수 있다는 것은, 미디어를 통한 매개 커뮤니케이션이 심화된 현대에도 대인 커뮤니케이션이 갖는 역할이 중요하다는 점을 시사한다.

V. 결론 및 토론

정부의 정책에 대한 시민의 의견과 입장, 그리고 이러한 의견에 영향을 미치

는 요인은 오랫동안 학자와 실무가들의 관심의 대상이 되어 왔다. 사회의 민주화와 행정의 민주화가 진행되면서, 시민의 의견을 알고자 하는 노력들도 더 많아졌다. 그런데 이러한 시민의 의견이 얼마나 정부의 정책에 대한 이해에 바탕으로 두고 있는지는 별로 논의되지 않았고, 정책 이해에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 더욱 적었다. 정부 정책의 수립과 시행 과정에서 정책에 대한 시민의 이해 정도는 매우 중요한 의미를 갖는다. 본 연구는 정부 정책에 대한 이해도에 영향을 미치는 요인으로서 미디어 이용과 토론에 대한 참여의 문제를 살펴본 것이다.

정책에 대한 이해는 TV나 인터넷과 같은 뉴미디어 또는 영상 미디어의 이용보다는 신문읽기를 통해 증가하는 경향을 보였다. 인지적 관여를 촉진하는 매체로서의 신문의 역할이 아직 크다는 점을 보여주는 것이다. 그러나 이 연구의 보다 핵심적인 발견은 인터넷 공개토론판에의 참여가 아니라 주변 사람들과의 사적 대화가 정책에 대한 이해에 영향을 미치는 것으로 나타났다는 점이다. 인터넷 공개토론에 참여한다고 해서 정책에 대한 이해가 많아지지는 않은 반면, 가족, 친구, 직장동료 등 주변사람들과 사회문제와 지역문제에 대해 자주 이야기 할수록 정책 이해도가 높아진 것이다. 이러한 결과는 공중이 대중매체로부터 사회현실에 대한 정보를 얻은 후 주변 사람들과의 대화를 통해 영향을 받는다는 커뮤니케이션 2단계 유통이론을 뒷받침하는 결과이다. 또한 이러한 대인간 커뮤니케이션의 효과가 의견의 형성이나 정교함의 차원 뿐 아니라 정책 관련 이해의 차원에서도 나타날 수 있음을 보인 것이다. 비공식적이고 사적인 대화가 오히려 정책 이해도에 영향을 미치는 것으로 나타났다는 것은 정책 과정에서도 사적 커뮤니케이션이 중요한 역할을 담당할 것임을 시사한다. 한국 사회의 커뮤니케이션 구조에서는 공식 채널과 비공식 채널의 상호작용이 두드러진다는 박승관(2000)의 지적이나 선거와 같은 사회적 의사소통 과정에서도 대인 커뮤니케이션이라는 비공식 채널의 역할이 있다는 점을 밝힌 김현주(1999)와 나은경(2009)의 연구가 정책 과정의 차원에서도 의미를 갖는 것으로 보인다. 향후 정책 관련 분야에서 대인간 대화의 역할에 대한 연구와 심층적인 분석이 요구된다.

한편 이러한 결과를 온라인 커뮤니케이션과 오프라인 커뮤니케이션의 차이로 보고자 할 수도 있겠으나, 본 연구에서 질문의 대상으로 한 것이 온라인 공개토론과 토론게시판에 대한 참여였기 때문에 매체의 차이라기보다는 토론의 성격의 차이에 기인한다고 보는 것이 더 적절할 듯하다. 오프라인에서 일어나는 사적 대화를 온라인에 비교한다면 본 연구에서 측정한 인터넷 공개 토론이나 토론게시판 참여보다는 이메일이나 사회적 네트워크 공간에 더 가까울 것이기 때문이다. 인터넷 공개토론이나 토론 게시판에서의 토론은 정도의 차이는 있으나 셜슨(Shudson, 1997)이 민주주의를 위해 필요한 종류의 토론이라고 주장한 법칙

중심적이고 문제해결적인 특성을 갖는 토론에 더 가까울 것이다. 비목적적이고 친밀한 대화가 전혀 일어나지 않는 아니지만, 보다 공개된 세팅에서 상대적으로 더 정해진 이슈에 대하여 정해진 규칙에 의해 토론하는 것으로 볼 수 있다. 공적, 사회적 주제에 대한 논의가 주로 이루어지고 아무리 느슨한 형태라도 규칙과 제한을 받을 가능성이 많은 것이다. 반면 주변 사람들과의 대화는 보다 사적이고 비공식적인 특성을 갖는다. 정해놓은 시간에 정해놓은 공간에서 미리 정한 주제에 대한 토론이 이루어지기 보다는 일상적이면서 즉흥적인 형태로 이야기가 전개될 가능성이 많다. 또한 특정한 규칙에 의해서보다는 예의와 관행에 의해서 이야기를 나눌 가능성이 더 많다. 그러므로 본 연구는 공식적이고 공개된 토론의 상황보다는 아는 사람들과의 의사소통의 과정에서 일어나는 사적 대화에서 공적 이슈에 대해 이야기하는 것이 이슈에 대한 이해도를 높이는 데 도움이 될 것이라는 점을 시사한다고 볼 수 있다. 토론의 공개성이나 공식성, 또는 함께 토론하는 대상과의 친밀함 등이 정책이해도에 미치는 영향을 더 치밀하게 밝히기 위해서는 온라인과 오프라인에서 각각 사적 대화와 공개적 토론을 비교하는 모델이 필요할 것이다.

또한 토론의 성격이 얼마나 양방향적인지를 기준으로 하여 연구의 결과에 대한 해석을 시도할 수 있다. 인터넷 공개토론은 양방향적인 특성과 일방향적인 특성을 함께 갖는다. 특히 실시간 토론이 아니라 토론페이지판에 글 게시와 댓글 등을 통하여 하는 토론의 경우 자신의 생각을 외부로 발화하는 것에 더 집중되는 경향이 있다. 글을 읽는 사람의 입장에서도 자신의 의견과 일치하는 글과 일치하지 않는 글들을 자유롭게 훑어볼 수 있으며, 이 과정에서 자신이 불편하게 느끼는 글을 회피할 수 있는 기회는 많다. 반면 주변 사람과의 대화는 일방향이기가 어렵다. 인간적 관계에 부정적 영향을 주지 않고서는 대화를 일방적으로 끌고 가거나 회피하는 것이 상대적으로 어렵다. 특히 공식적 토론이 아니라 가족, 친구, 직장동료 등 주변사람들과의 일상적 대화의 주제로서 사회문제나 지역문제를 이야기하는 것이라면 더더욱 양방향적인 의사소통일 가능성이 높다. 이러한 특성 때문에 주변사람들과 공적 이슈에 대해 자주 이야기하게 되면 새로운 지식을 습득하거나 모르고 있던 것에 대한 이해를 높이게 될 가능성이 커지는 것은 아닌가 추측해 볼 수 있다.

그러므로 숙의를 구성하는 본질적인 조건으로 양방향적인 커뮤니케이션과 의견을 달리하는 사람들과의 대화를 들었던 박승관(2000) 및 멀츠(Mutz, 2006)의 주장을 되새겨 볼 필요가 있다. 정보에 근거한 결정(informed decision)을 하기 위해서나 정보를 습득한 시민(informed citizen)이 되기 위해서는 자신의 의견을 정교하게 하거나 확고히 하는 것보다 타인이나 외부에 대한 이해를 높이는 것이 필요한 것인지도 모른다. 그러므로 향후의 연구 역시 의견의 정교화 또는 의

견의 질이라는 측면보다는 이해의 차원에 초점을 두어 이루어질 필요가 있다. 본 연구는 정부정책에 대한 이해라는 고전적인 목적을 위해 신문, TV, 인터넷과 같은 매체, 그리고 이러한 매체를 둘러싸고 이루어지는 커뮤니케이션이 어떠한 역할을 하는지 가늠해 보고자 하였던 것이다. 향후 커뮤니케이션과 정책 이해 간의 관계를 보다 심층적으로 분석하기 위해 인터넷 토론의 성격을 글을 읽음으로써 참여하는 경우와 읽음으로써 참여하는 경우로 구분하여 살펴볼 필요가 있을 듯하다. 인터넷 토론 공간에서의 참여를 글을 쓰기로써 자신의 의견을 적극적으로 개진하는 사람들과 글을 읽음으로써 타인의 견해를 듣는 사람들 간의 차이에 주목한 연구들은 주로 읽기와 쓰기가 자신의 의견 변화나 타인의 의견에 대한 관용 등에 서로 다른 영향을 미친다는 점에 주목하였지만, 정책 관련 이해의 정도에도 서로 다른 영향을 미치고 있을 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

마지막으로 정책 과정에서 시민의 이해도 및 이에 미치는 영향에 대한 연구를 더 심층적으로 하기 위해서는 정책 이해도에 대한 측정을 다양한 방법으로 시도할 필요가 있다. 이 연구에서는 정책의 이해도를 측정하기 위해 각 정책분야의 내용들을 얼마나 잘 이해하고 있다고 생각하는지에 대한 자기 보고에 의존하였다. 그러므로 자신이 이해하는 정도에 대해 관용적인 응답을 한 사람과 그렇지 않은 사람 간에 체계적인 차이가 존재할 가능성을 염두에 두고 결과를 해석할 필요가 있다. 향후 연구에서는 특정 정책의 내용에 대한 인지 여부 등을 조사하여 정책 지식을 객관적으로 측정하는 것도 필요할 듯하다.

참고문헌

- 강내원. (2004). 인터넷과 대중매체 이용이 참여에 미치는 영향에 관한 연구: 세대 집단간 비교. 「한국언론학보」, 48(3): 116-143.
- _____. (2006). 뉴스 이용이 국내외 정치사회적 관여에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국언론학보」, 50(6): 277-304.
- 강미은. (2000). 선거 여론조사 결과 발표가 투표의향에 미치는 영향에 관한 연구: 개인의 정보처리 동기와 능력을 중심으로. 「한국언론학보」, 44(2): 5-39.
- 김대욱·이승종. (2008). 정부신뢰의 참여에 대한 효과. 「한국사회와 행정연구」, 18(4): 43-62.
- 김민하·신윤정. (2008). 언론매체의 이용패턴과 언론에 대한 태도가 수용자들의 정치 행태에 미치는 영향. 「커뮤니케이션학 연구」, 16(1): 25-48.
- 김은미·이준웅. (2006). 읽기의 재발견: 인터넷 토론공간에서 커뮤니케이션의 효과. 「한국언론학보」, 50(4): 65-94.

- 김주환. (2001). 뉴스매체의 사용과 정치에 대한 사적 대화가 정치과정에서 차지하는 역할에 대한 연구. 「한국언론학보」, 45(2): 86-116.
- _____. (2005). 민주주의에 있어서 대화의 중요성: 공론장에서의 의사소통행위로서의 정치적 대화. 「언론과 사회」, 13(1): 75-99.
- 김현주. (1999). 대통령 후보에 대한 이미지 형성과 커뮤니케이션. 「한국방송학보」, 12: 45-74.
- 나은경·이강형·김현석. (2008). “이게 다 노무현 때문?” : 대통령에 대한 평가의 사회 정서적 근원과 미디어 이용 및 대화 요인. 「한국언론학보」, 52(4): 299-323.
- _____. (2009). 댓글 읽기/쓰기를 통한 온라인 소통이 대의민주주의 사회에서 갖는 의미: 인터넷 뉴스 댓글 이용과 사회신뢰, 정치신뢰, 언론신뢰, 그리고 정치의식. 「한국언론학보」, 53(1): 109-131.
- 민영·주익현. (2007). 사회자본의 민주주의 효과: 미디어 이용과 사회자본이 정치적 관심과 신뢰 및 참여에 미치는 영향. 「한국언론학보」, 51(6): 190-217.
- 박선희. (2004). 인터넷 정치뉴스의 이용: 이용패턴과 이용자 특성. 「한국언론학보」, 48(3): 436-463.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(2): 73-97.
- 박승관. (2000). 숙의 민주주의와 시민성의 의미. 「한국언론학보」, 45(1): 162-194.
- 성동규·양소정·김양은·임성원. (2007). 온-오프라인 정치참여에 대한 미디어 영향력 비교 연구: 뉴스이용 미디어에 따른 수용자 세분화를 중심으로. 「사이버커뮤니케이션학보」, 24: 5-50.
- 송종길·박상호. (2005). 정치적 불만과 미디어 이용이 투표행위에 미치는 영향에 관한 연구: 17대 총선의 정치행태를 중심으로. 「한국언론학보」, 49(3): 207-233.
- 송현주·신승민·박승관. (2006). 인터넷 게시판에서의 의견 읽기가 논변구성과 정치적 관용에 미치는 영향. 「한국언론학보」, 50(5): 160-183.
- 윤영철. (2000). 온라인 게시판 토론과 숙의민주주의: 총선연대사이트의 게시판 분석. 「한국방송학보」, 14(2): 109-150.
- 이상길. (2003). 공론장의 사회적 구성: 가브리엘 타르드의 논의를 중심으로. 「한국언론학보」, 47(1): 5-30.
- 이철한·현경보. (2007). 유권자의 미디어의 이용이 정치지식, 정치효능감, 정치불신감에 미치는 영향. 「언론과학연구」, 7(4): 112-142.
- 이효성·김인영. (2003). 텔레비전, 신문, 인터넷 이용이 유권자의 정치의식, 16대 대선관심, 정치활동 참여에 미치는 영향 분석. 「커뮤니케이션학 연구」, 11(2): 29-63.
- 정광호. (2008). 정책 리터러시(policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로. 「행정논총」, 46(4): 73-104.

- 정일권·김영석. (2006). 온라인 미디어에서의 댓글이 여론에 미치는 영향에 관한 연구: 여론동향 지각과 제 3자 효과를 중심으로. 「한국언론학보」, 50(4): 302-328.
- 한혜경. (2003). 인터넷 이용자의 여론지각과 의견표현: 현실공간과 사이버공간의 비교. 「한국언론정보학보」, 23: 189-222.
- (2005). 인터넷 이용자의 시민적 자질들과 가상공간의 숙의 경험의 관계에 관한 연구. 「한국방송학보」, 19(4): 604-643.
- 한혜경·이상기·오창호. (2006). 지역 뉴스 이용과 지역 정치 참여: 지역 뉴스 주목도와 신문 구독 유형이 부산 시민의 정치참여에 미치는 영향. 「한국언론학보」, 50(5): 384-408.
- 황용석. (2001). 인터넷 이용과 정치참여에 관한 탐색적 연구: 제 16대 총선기간 동안 인터넷 정치사이트 이용을 중심으로. 「한국언론학보」, 45(3): 421-456.
- Adamic, L. A. & Glance, N. (2005). The Political Blogosphere and the 2004 U.S. Election: Divided They Blog. *International Conference on Knowledge Discovery in Data Mining: Proceedings of the 3rd international workshop on Link discovery*. August 21-25, 2005, Chicago, IL: 36-43.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics in For a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bimber, B. (1998). The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism. *Polity*, 31(1): 133-160.
- Calhoun, C. (1992). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.
- Delli Carpini, M. X. & Keeter, S. (1996). *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. New Haven and London: Yale University Press.
- Eveland Jr. W. P., & Scheufele, D. A. (2000). Connecting News Media Use with Gaps in Knowledge and Participation. *Political Communication*, 17(3): 215-237.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and Deliberation*. Yale University. (김원용 역, 「민주주의와 공론조사」, 이화여자대학교출판부)
- Fishkin, J. S. & Luskin, RC. (1999). Bringing Deliberation to the Democratic Dialogue. In McCombs, M. & Reynolds, A.(eds.) *The Poll with a Human Face*, 3-38. Mahwah: Lawrence Erlbaum Associates.
- Graber, D. A (2001). *Processing Politics : Learning from Television in the Internet Age*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gastil, J. & Dillard, J. P. (1999). Increasing Political Sophistication Through Public Deliberation. *Political Communication*, 16(1): 3-23
- (2004). Adult Civic Education Through the National Issues Forums:

- Developing Democratic Habits and Dispositions through Public Deliberation. *Adult Education Quarterly*, 54(4): 308-328.
- Gunther, A. C. & Christen, C. T. (2002). Projection or Persuasive Press?: Contrary Effects of Personal Opinion and Perceived News Coverage on Estimates of Public Opinion, *Journal of Communication*, 52(1): 177-195.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society* (Translated by Burger, T. with the Assistance of Lawrence, F.). Cambridge: MIT Press.
- Katz, E. & Lazarsfeld, P. F. (1955). *Personal Influence: The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Kim, J., Wyatt, R., & Katz, E. (1999). News, Talk, Opinion, Participation: The Part Played by Conversation in Deliberative Democracy. *Political Communication*, 16(4): 361-385.
- McLeod, J. & McDonald, D. G. (1985). Beyond Simple Exposure: Media Orientations and Their Impact on Political Processes. *Communication Research*, 12: 3-33.
- Miller, M. & Reese, S. D. (1982). Media Dependency as Interaction: Effects of Exposure and Reliance on Political Activity and Efficacy. *Communication Research*, 9: 227-248.
- Moy, P. & Gastil, J. (2006). Predicting Deliberative Conversation: The Impact of Discussion Networks, Media Use, and Political Cognitions. *Political Communication*, 23: 443-460.
- Mutz, D. C. (2006). *Hearing the Other Side: Deliberative versus Participatory Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Page, B. I. & Shapiro, R. Y. (1983). Effects of Public Opinion on Policy. *The American Political Science Review*, 77(1): 175-190.
- Patterson, T. E. (1980). *The Mass Media Election: How Americans Choose Their President*. New York: Praeger Publishers.
- Robinson, J. P. & Davis, D. K. (1990). Television News and the informed public: An Information-Processing Approach. *Journal of Communication*, 40: 106-119.
- Schudson, M. (1997). Why Conversion is not the Soul of Democracy. *Critical Studies of Mass Communication*, 14: 297-309.
- Sunstein, C. R. (2007). *Republic.com 2.0*. Princeton: Princeton University. .
- Tarde, G. (1898). *Opinion and Conversation in Gabriel Tarde on Communication and Social Influence* (1969), (ed, Clark, T.) : 297-318. Chicago: University

of Chicago Press

- Vanlear Jr, C. A. (1987). The Formation of Social Relationships A Longitudinal Study of Social Penetration, *Human Communication Research*, 13(3): 299-322.
- Wyatt, R., Katz, E. & Kim, J. (2000). How Feeling Free to Talk Affects Ordinary Political Conversation, Purposeful Argumentation, and Civic Participation. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 77(1): 99-114.
- Weber, L. & Bergman, J. (2001). Who Participates and How? A Comparison of Citizens 'Online' and the Mass Public. *Annual Meeting of the Western Political Science Association*, March 15-17, 2001, Las Vegas, NV.
- White, C. S. (1997). Citizen Participation and the Internet: Prospects for Civic Deliberation in the Information Age. *Social Studies*, 88(1): 23-28.
- Zaller, J. R. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

Abstract

Policy Understanding through Communication: the Influence of Media Use and Discussion

Jisuk Woo

This study examines the relationship between the level of policy understanding and media use and discussion. This study analyzes factors that influence the level of policy understanding using the Citizen Perception Survey of Knowledge from the Center for Public Administration and Policy. It was found that gender, age, education, political inclination, and trust of government influences the level of policy understanding, as expected. In addition, the time spent reading a newspaper, but not that watching TV or using the Internet, influences the level of policy understanding in a positive way. Participation in Internet discussion groups was not found to be related to the level of policy understanding. The frequency of being engaged in private conversation with friends, family, and co-workers, however, was found to positively influence the level of policy understanding. The findings of the study demonstrate the importance of private, face-to-face communication in policy-related processes.

[Key words: Policy Understanding, Deliberative Democracy, Media, Communication, Conversation, Discussion, Internet]