

공무원에 대한 언론의 부정적 보도: 대통령의 '공직사정' 의제 및 대중의 인식과의 상관관계를 중심으로

신현기*

최정민**

〈目 次〉

- | | |
|-------------|------------|
| I. 서론 | IV. 연구결과 |
| II. 선행연구 검토 | V. 결론 및 토론 |
| III. 연구방법 | |

〈요 약〉

본 연구는 민주화 이후 급격히 악화된 공무원의 이미지에 언론보도가 적지 않은 영향을 미쳤을 것이라는 가정에 근거해 민주화 이후 공무원에 대한 언론보도가 어떻게 변해왔는지를 분석했다. 이를 위해 김영삼-이명박 대통령(1993-2012) 기간 4개 신문을 대상으로 공무원을 다룬 사실을 내용분석했다. 분석 결과, 공무원을 부정적으로 다룬 사실이 전체의 85.3%에 달했다. 또한 김영삼, 김대중 시기에는 공직부패 등과 관련된 윤리성 범주 보도가 가장 큰 비중을 차지했지만, 노무현 이후부터는 능력과 성과, 민주성 범주 보도가 크게 증가했다. 정치·사회적 민주화의 진척으로 부패 통제가 어느 정도 성공하면서 상대적으로 민주적이고 참여적인 행정과 정책에 대한 요구가 높아졌기 때문으로 분석된다.

특히 공직부패에 대한 보도는 대통령이 주기적으로 제기하는 '공직사정' 의제, 그리고 그에 대한 대중의 인식과 밀접히 연관돼 있었다. 그러나 공직부패에 대한 언론보도, 대통령의 의제, 대중의 인식은 모두 실제 현실에서 일어난 공무원 범죄의 증감과 무관했다. 이는 공무원에 대한 대중의 인식은 객관적 현실을 반영하기 보다는 대통령과 언론 등의 영향을 강하게 받으며 형성됐음을 시사하는 것이다.

【주제어: 언론보도, 대통령의 의제, 대중의 인식】

* 서강대학교 공공정책대학원 시간강사(nollstshin@gmail.com)

** 서강대학교 공공정책대학원 대우교수(mingg11@gmail.com)

논문접수일(2016.7.25), 수정일(2016.9.2), 게재확정일(2016.9.7)

I. 서론

한국의 공무원은 권위주의 발전국가체제에서 국가주도 경제성장을 성공시킨 주역으로 높은 평가를 받았지만, 1987년 민주화 이후 온갖 불신과 부정적 인식의 대명사로 전락했다. 1987년 민주화를 계기로 정치엘리트집단이 민주화세력으로 교체되자 과거 권위주의 정치세력의 비호를 받았던 공무원 집단은 그들에게 기생한 부패하고, 권위주의적인 세력으로 인식되면서 청산의 대상이 됐다. 뒤이어 10년의 시차를 두고 IMF외환위기가 발생하자 공무원은 사상 초유의 국가부도 사태를 촉발하거나, 혹은 그것을 방지한, 무능하고 비효율적인 집단으로 지목됐다. 이때를 전후해 신자유주의와 신공공관리론에 입각한 행정개혁 프로그램이 본격 추진되면서 공무원은 개혁의 첫 번째 타겟으로 선정됐고, 공무원의 이미지는 부정부패, 복지부동, 무사안일, 보신주의, 무능력, 비효율 등 온갖 관료제적 병리현상(bureaupathology)을 함축한 스테레오타입(stereotype)으로 고착됐다.

이러한 스테레오타입의 형성은 두 가지 인식작용과 관련이 있다. 첫째, 어떤 대상을 언급할 때, 구체적인 사람이나 조직이 아니라 이들을 뭉뚱그린 전체로서 과잉 일반화(over-generalization)하는 경향이다(Allport, 1958). 예컨대 사람들은 일상생활에서 만나는 공무원 개인이나 개별 정부조직에 대해서는 호감을 표시하면서도, 공무원 집단 전체 또는 정부조직 일반에 대해서는 부정적으로 반응하는 경향이 있다(Goodsell, 1994; Dinsdale and Marson, 1999). 둘째, 스테레오타입에 부합하는 정보는 적극적으로 수용하지만, 그것에 배치되는 정보는 의도적으로 무시하거나, 예외적인 현상으로 간주하는 선택적 정보처리 경향이다. 예컨대 2014년 발생한 세월호 참사는 관료제적 병리현상에 완벽히 부합하는 것으로 인식돼 기존의 스테레오타입을 강화하는 정보로 처리되지만(최창현, 2014), 재난현장에서 종종 발견되는 일선공무원들의 헌신과 희생은 예외적인 정보로 간주돼 기존의 스테레오타입을 바꾸지 못한다.

흥미로운 사실은 민주화 이후 새 정부가 들어설 때마다 행정개혁, 행정쇄신, 정부혁신 등 다양한 이름으로 개혁이 추진됐지만, 그럴수록 공무원에 대한 부정적 스테레오타입은 오히려 강화됐다는 점이다. 이는 역대 정부가 추진한 행정개혁이 소기의 목적을 달성하지 못하고 실패했기 때문일 수도 있지만, 다른 한편으로 역대 정부에서 행정개혁의 정당성 확보를 위해 공무원의 부정적 측면을 부풀리고, 적극적으로 유포하는 방식으로 기존의 스테레오타입을 확대재생산했기 때문일 수 있다(임도빈, 2010; 박종민·윤견수, 2015). 미국에서도 카터 대통령과 레이건 대통령 시절처럼 반정부 레토릭(anti-government

rhetoric) 또는 공무원 때리기(bureaucracy bashing)가 극성을 부릴 때, 공무원은 국민 위에 군림하면서 세금을 낭비하는, 무능한 악당(villain)의 이미지로 묘사되곤 했다(Hubbell, 1991; Terry, 1997). 이것이 함의하는 바는, 공무원에 대한 스테레오타입은 현실적 근거가 전혀 없는 것은 아니라 하더라도, 한국의 경우 민주화 이후 지속된 정치·사회적 개혁의 맥락 속에서 형성된 사회적 구성물(social construction)일 수 있다는 점이다.

문제는 공무원에 대한 부정적 스테레오타입이, 실재론적인 것이든, 구성주의적인 것이든, 그것이 실제로 현실에 부정적 영향을 미친다는 점이다. 공무원에 대한 부정적 스테레오타입은 개인적 차원에서 공무원들에게 좌절감을 안겨줄 뿐 아니라, 자신들을 희생양으로 삼는 정치인이나 정치체제에 대해 적대감을 갖도록 한다. 또한 정부 조직 차원에서 공무원의 사기 저하와 공직으로의 우수한 인재의 유입을 가로막아 정부의 경쟁력을 떨어뜨린다. 나아가 정책 차원에서 공무원에 대한 부정적 스테레오타입은 대중들의 정부 불신을 강화해 효율적인 정책 집행을 어렵게 한다 (박천오, 1999; Garrett et al, 2006; 임도빈, 2009).

본 연구는 민주화 이후 공무원에 대한 부정적 스테레오타입의 형성에는 대통령과 언론의 영향력이 컸을 것이라고 가정한다. 민주화 이후 대통령의 경우 임기 초반에는 과거 정부와의 단절, 그리고 새 정부의 개혁과제 달성을 명분으로, 또 임기 중반에는 느슨해진 관료제 통제의 수단으로 공직부패 척결, 공직기강 확립을 들고 나왔다. 또 언론의 경우 이같은 대통령의 주기적인 '공무원 때리기'에 적극 호응하면서 공무원에 대한 부정적 스테레오타입의 형성에 기여했을 것으로 판단된다. 그리고 이러한 대통령과 언론의 상호작용이 공무원에 대한 대중의 인식에도 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 판단된다.

본 연구는 공무원에 대한 언론의 부정적 보도가 대통령의 공직사정 의제, 그리고 대중의 인식 등과 각각 어떻게 연관돼 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위해 민주화 이후 언론에 표상된 공무원의 부정적 이미지는 무엇이고, 이러한 부정적 이미지가 대통령에 따라 어떻게 변해왔는지를 분석할 것이다. 이어 공무원에 대한 언론의 부정적 보도가 대통령의 '공직사정' 의제, 그리고 공무원에 대한 대중의 인식과 서로 밀접히 연관돼 있음을 경험적으로 분석할 것이다. 이는 민주화 이후 형성된 공무원에 대한 대중의 부정적 인식에 대통령과 언론이 어떤 영향을 미쳤는지를 이해하는데 단초를 제공할 것이다.

II. 선행연구 검토

1. 공무원에 대한 부정적 인식과 원인

민주화 이후 공무원은 시대에 뒤떨어지고, 개혁에 저항하는 무능한 집단으로 매도되기 시작했다. 최초의 문민대통령인 김영삼은 ‘신한국 창조’와 ‘국가경쟁력 강화’를 목표로 공무원에 대한 대대적 사정에 착수했다. 특히 대통령으로부터 시작된 공직자 재산공개를 계기로 고위 공무원들의 부정축재와 도덕적 해이가 만천하에 드러나면서 공직부패에 대한 비난 여론이 들끓었다. 이와 함께 대통령 주도의 공직사정이 가속도를 내면서 공무원들의 업무기피 현상, 이른바 ‘복지부동’ 현상도 나타났다. 이에 대해 김호정(1994)은 복지부동은 갑자기 나타난 현상이 아니며, 과거부터 지속되어 온 공무원의 병리적 행태들이 당시의 사정, 개혁, 그리고 민주화현상으로 인해 더욱 두드러지게 나타난 것에 불과하다고 분석했다.

이처럼 대통령이 주도하는 공직개혁에 의해 그동안 잠복해 있던 공직부패와 관료적 병리현상이 잇따라 부각됨에 따라 공무원에 대한 국민들의 부정적 인식은 극에 달했다. 1996년 1월, 심야영업 단속을 나갔던 공무원 20여 명이 술집 종업원에게 집단구타를 당하고 감금까지 당했다가 구출된 사건은 당시 공무원에 대한 국민들의 인식이 어떠한지를 상징적으로 보여준다. 이 사건에 대해 당시 한 일간지는 “공권력의 권위가 이렇듯 실추된 것은 결국 공직사회의 해묵은 부조리와 부패에 원인이 있다”고 지적했다(경향신문, 1996. 1. 7).

IMF외환위기의 와중에 집권한 김대중은 당시의 위기를 행정개혁의 명분으로 삼아 시장주의나 신공공관리론에 근거한 개혁을 밀어붙였다(정광호, 2005). 특히 이 시기 추진된 인력감축, 성과급제, 목표관리제, 개방형직위제도 등의 개혁조치는 공무원들의 신분보장을 약화시키고, 공공부문의 기능 위축을 초래할 것이라는 우려에도 불구하고, 위기 극복을 위한 행정개혁이라는 명분 아래 일사천리로 추진됐다(박천오, 2002). 무엇보다 당시의 개혁조치들은 공무원에 대한 사회적 신망을 떨어뜨렸을 뿐 아니라, 공무원 당사자들에게도 적지 않은 위기감과 자괴감을 심어줬던 것으로 보인다. 당시 중앙부처에서 근무하던 관리직 공무원은 개혁으로 추락한 공무원의 위상을 다음과 같이 고백했다.

“조국 근대화의 깃발 아래, 자랑스러운 새마을 역군으로 초가집도 없애고, 마을길도 넓히고…, 마침내 세계교역 11대국으로까지 오르는데 우리 공무원은 정말 감동적인 노력을 기울였었다. IMF시대라는 누란의 국가 위기를 맞음에 그때 그 기억과 경험을

되살려 다시 열심히 해 볼려 하나, 오히려 지금은 공무원이 앞서서 무엇 하는 걸 규제
니 감독이니 하며 개혁의 걸림돌 보듯이 한다” (허명환, 1999: 146)

이처럼 민주화 이후 불어닥친 민주화 개혁, 그리고 IMF외환위기를 계기로 본격화된 신자유주의적 신공공관리 개혁을 거치면서 공무원에 대한 사회적 인식은 매우 극적으로 악화됐다. 관료제적 병리현상은 과거부터 존재했던 것이지만, 민주화 이후 지속된 개혁과 위기로 인해 공무원을 바라보는 사회적 시각은 부정부패, 복지부동, 무사안일, 보신주의, 무능력, 비효율 등 부정적 스테레오타입으로 고착됐던 것이다.

권향원(2015)은 이러한 부정적 스테레오타입을 민주화 이후 행정개혁의 명분을 제공했던 '반관료제 정서'(anti-bureaucratic sentiment)라고 규정하고, 이를 능률성, 윤리성, 실존성, 권력성 등 4가지 측면에서 분석했다. 즉 능률성 측면에서 공무원은 경직된 규칙과 무사안일로 인해 비능률을 발생시켜 조직실패를 야기하며, 윤리성 측면에서 무비판적으로 상부의 명령을 수행함으로써 악행을 저지를 수 있는 존재로 비판받는다. 또한 실존성 측면에서 공무원은 거대조직의 나사바퀴로 전락한 관료제적 소외의 주인공이며, 권력성 측면에서 국가권력의 지배도구로 기능하는, 부정적 존재로 인식된다는 것이다. 이러한 분석은 민주화 이후 형성된 공무원에 대한 스테레오타입이 반관료제 정서(또는 담론)라는 보편적 현상의 한국적 발현임을 시사하는 것이다.¹⁾

또한 박천오(1999)는 공무원에 대한 부정적 인식을 ①정책과정상의 대응성 ②정책의 소망성과 정책 적용의 공정성 ③능력과 성과 ④윤리성 등 4가지로 범주화했다.²⁾ 즉 공무원에 대한 부정적 인식은 정책과정에 다수 시민들의 요구가 반영되지 않거나('정책과정상의 대응성'), 실현가능성이 없는 정책을 추진하고, 다른 한편으로 정책의 일관성이 없거나 정책이 공정하게 적용되지 않아 시민들이 피해를 입는데서 비롯된다('정책의 소망성과 정책 적용의 공정성'). 또한 사회문제를 해결할 공무원의 역량과 의지가 현저히 떨어져 효과성과 능률성이 부족하고('능력과 성과'), 부패와 정실주의, 사익추구 등('윤리성')으로 인해 공무원을 부정적으로 인식한다는 것이다.

그렇다면 이러한 공무원에 대한 부정적 인식을 촉발하는 원인은 무엇인가. 이에 대해

-
- 1) 또한 민주화 이후 개혁과 위기의 과정에서 형성된 공무원에 대한 부정적 인식을 토대로 진행된 행정 개혁으로 인해 한국의 관료제는 기존의 직업관료(career bureaucrat)에 더해 민주화 개혁에 따른 정치관료(political bureaucrat), 그리고 신자유주의적 신공공관리에 의한 전문관료(professional bureaucrat) 등으로 분화되는 구조변동이 일어났다(박종민·윤건수, 2015).
 - 2) 원래 박천오(1995)는 공무원에 대한 부정적 인식의 원인으로 위의 4가지 외에 ⑤서비스 행태 ⑥시민들의 가치관 등 총 6가지를 꼽았다. 그러나 ⑤⑥은 부정적 인식의 원인에 해당하고, 위의 4가지는 부정적 인식의 범주에 해당된다고 판단됐기 때문에 본 논문에서는 위의 4가지만을 인용했다.

다양한 의견이 제시되고 있으며, 여기서는 크게 3가지로 정리했다.

첫째, 공무원에 대한 시민의 인식과 기대감의 괴리이다. 즉 정부에 대한 만족도를 정부에 대한 인식 / 정부에 대한 기대 라고 표현했을 때, 정부에 대한 부정적 인식이 강화되는 동시에 비현실적인 기대감이 커지는 것이 정부 업무를 담당하는 공무원에 대한 부정적 인식이 심화되는 원인이라는 것이다. 인식 측면에서 시민들은 정부의 올바른 기능과 역할에 대해 거시적·본질적으로 이해하려고 하기 보다는 비능률, 부패 등과 같은 부정적 측면에 더욱 주목하는 경향이 있다. 이와 함께 기대감 측면에서 시민들은 정부가 개인의 사적 영역으로까지 확장되는 것을 우려하면서도 주거, 복지, 교육 등 다양한 영역에서 더 많이 개입하고, 더 큰 역할을 해줄 것을 희망한다. (박천오·박경효, 2002).

둘째, 정권의 개혁 신드롬이다. 새 정부가 집권하면 개혁의 정당성을 명분 삼아, 그리고 정부가 위기에 처하면 느슨해진 국정운영의 주도권을 잡기 위해 공무원을 희생양으로 삼는 관행이 공무원에 대한 부정적 인식을 심화시킨다는 것이다. 이러한 관점에서 임도빈(2010)은 한국 관료제 혹은 공무원의 문제는 ‘관리의 문제’라기 보다는 ‘권력의 문제’라고 비판했다. 같은 맥락에서 마이어(Meier, 1997)는 현재 미국이 직면한 문제는 공무원이 해결할 수 없는 정치적인 문제인데도 이것을 공무원에게 해결하라고 요구하는 것은 어불성설이라며, 진짜 문제는 관료제가 아니라 선거에 의해 선출되는 정치제도(electoral institution)라고 주장했다. 또한 1980년대 미국에서 극성을 부렸던 공무원 때리기(bureaucracy bashing)는 관료제의 문제에서 비롯된 것이 아니라, 정당 간의 이념적 갈등, 즉 정치적 요인에서 비롯된 것이라는 분석도 있다(Wildavsky, 1988).

셋째, 언론의 보도 경향이다. 언론은 공무원의 선행이나 모범사례보다는 스캔들, 비리 등과 같은 선정적이고 부정적인 뉴스에 더 높은 뉴스가치를 부여하는 경향이 있다 (Goodsell, 1994; Orren, 1997). 예컨대 언론이 정치현상을 부정적으로 다룰수록 시민들은 ‘정치란 그렇고 그런 싸움일 뿐’이라는 반정치 편견(antipolitics bias)을 강화함으로써 결국 정치에 대한 혐오와 냉소주의를 갖게 된다(Patterson, 1993; Cappella and Jamieson, 1996). 같은 논리로 언론이 공무원의 부정부패, 무능력, 무사안일, 보신주의 등 부정적인 행태만을 부각시킬 경우 시민들은, 스테레오타입 이론(Allport, 1985)이 시사하는 것처럼, 공무원에 대한 과잉 일반화와 선택적 정보처리를 통해 기존에 갖고 있던 공무원에 대한 부정적 인식을 더욱 강화시킬 것이다.

2. 언론의 부정적 보도 경향

언론은 정치현상이나 정부 활동을 매우 부정적으로 다루는 경향이 있다. 예컨대 언론의 선거보도는 좋은 측면보다는 부정적인 측면을 강조하는 부정적 보도, 제도보다는 인물을 강조하는 개인화보도, 정치를 경마경기나 전략게임으로 보도하는 경쟁보도 경향이 두드러진다(신현기, 2016). 이 가운데 정부에 대한 부정적 보도는 정부에 대한 불신을 조장하고, 더 나아가 정부활동에 대한 무관심과 냉소주의 등을 불러일으킨다(권혁남, 2014). 예컨대 김성태·이창호(2007)는 수돗물에 대한 부정적 사건폭로형 기사가 증가함에 따라 수돗물에 대한 국민들의 불신이 증가했다는 점을 실증적으로 밝히고 있다.

그런데 이러한 언론보도 경향은 기자들 개인의 가치나 철학, 언론 조직의 문화와 관행, 정치경제 권력 등 다양한 요인의 영향을 받는다. 이 가운데 언론의 정파성(혹은 이념성)은 다양한 사건과 대상에 대한 관점을 제시하고, 해석을 하는데 편향적 시각을 갖도록 하는 주요 요인이다(Gentrzkow and Shapiro, 2013).

특히 한국 언론의 경우 민주화 이후 이념적 분화가 진행되면서 언론의 정파성이 매우 두드러진 것으로 평가된다(강명구, 2004). 김동윤 외(2013)는 각 신문사의 의견지면을 통해 한국 신문의 정파성을 담론생산자, 담론의 내용, 담론의 제시방식 등의 측면에서 분석했다. 그 결과 담론생산자 간 차이는 나타나지 않았지만 뉴스 의제와 규범적 가치에 대한 신문의 정파성은 신문사별, 이데올로기별, 소유구조에 따라 달랐다. 특히 신문의 소유구조(가족소유형, 우리사주형, 법인소유형)에 따라 담론전략의 차이가 분명했다. 또한 최현주(2010)는 보수-진보로 알려진 신문들의 이슈에 따른 보도 성향을 분석했는데, 이들 신문 모두 다양한 관점 제시, 다양한 취재원 사용과 같은 내적 다양성이 낮았다. 다시 말해, 보수 신문은 친정부적이고, 친기업적인 관점의 뉴스 프레임을 강조하는 반면 진보 신문은 반정부적이고 반기업적인 프레임을 부각하는 등 등 언론의 정파성에 따른 차이가 두드러졌다(임봉수 외, 2014).

이상의 논의가 함의하는 바는, 언론은 정부와 시민을 연결하는 주요 통로이지만, 그 통로를 통해 전달되는 정보는 언론의 정파성에 의해 다분히 편파적으로 재구성된 현실일 가능성이 있다는 점이다. 여기에 언론 고유의 부정주의가 결합될 경우 그러한 언론보도를 접한 대중은 정부 활동이나 공무원을 실제보다 부정적으로 인식할 가능성이 높다. 예컨대 김병철 등(2009)은 2000-2007년까지 조선, 중앙, 동아일보 등 보수성향 신문에서 정부의 대북정책에 대해 '퍼주기'라는 용어를 사용해 보도하는 빈도가 증가할수록 한 달 정도의 시차를 두고 대북정책 지지율 및 국정운영 지지율이 하락하는 현상을 발견했다.

이를 고려할 때, 언론이 정부 또는 공무원을 어떻게 다뤘는지에 대해 의문을 가질 만 한데도, 지금까지 이를 본격적으로 다룬 연구는 많지 않다. 기존 연구는 주로 정책 혹은 정책과정에 대한 언론보도(이병국, 2011; 박성태, 2012; 문성준 외, 2014), 그에 대한 언론 프레임(이준웅, 2004; 이현우·이병관, 2005; 이민규·김수정, 2006; 박정래·이준웅, 2009; 이석능, 2011; 우지숙·최정민, 2015), 그리고 언론보도에 나타난 조직의 위기관리 전략 분석(김영옥 외, 2002; 김영옥, 2006; 나재훈·윤영민, 2008) 등에 초점을 맞추고 있다.

따라서 본 연구는 한국의 언론이 민주화 이후 이념적으로 분화됨으로써 강한 정파성을 띠는 점을 고려해 대통령에 따라 공무원에 대한 언론보도가 어떻게 달라졌는지를 분석하고자 한다. 이에 따라 다음의 첫번째 연구문제를 제기한다.

연구문제1: 민주화 이후 언론보도에 나타난 공무원의 부정적 이미지는 대통령에 따라 어떻게 달라졌는가?

3. 언론보도와 대통령 의제 및 대중인식 간의 상호작용

언론보도에 영향을 미치는 또 다른 주요 요인은 대통령 등과 같은 정치엘리트집단이다. 특히 대통령은 정부 정책이나 자신의 국정의제에 대한 대중의 지지를 확보하기 위해 언론에 영향력을 행사한다. 그러나 대통령만이 언론에 일방적으로 영향력을 행사하는 것은 아니고, 역으로 언론 의제가 대통령에게 영향력을 행사하기도 한다. 따라서 대통령과 언론 중 누가 의제설정의 주도권을 갖는가라는 문제는 한 쪽이 일방적 우위에 있다기 보다는 이슈화의 방법(Cobb et al, 1976) 또는 이슈의 특성(Wanta and Foote, 1994; EdwardsIII and Wood, 1999) 등에 따라 달라진다. 예컨대 외교정책처럼 정부가 관련 정보를 독점하는 경우에는 의제설정의 영향력이 대통령 > 정치엘리트집단 > 언론 > 대중 순으로 위계화돼 있으며, 이 위계의 순서에 따라 마치 폭포수가 흘러넘치듯이 대통령의 의제(또는 프레임)가 정치엘리트집단, 언론, 대중 등으로 확산된다. 엔트만(Entman, 2004)은 이런 식의 의제(혹은 프레임) 확산과정을 폭포수 모형(cascade model)이라고 불렀다.

이러한 폭포수 모형은 민주화 이후 대통령이 주도하고, 언론이 호응하는 방식으로 형성된 공무원의 부정적 이미지를 설명하는데 적합한 모형으로 판단된다. 이는 민주화 이후 대통령들이 임기 초반에는 과거 정부와의 단절 및 새 정부의 개혁과제 달성을 명분으로, 그리고 임기 중반에는 느슨해진 관료제 통제를 목표로 주기적으로 공직부패 척결과 공직기강 확립을 위한 '공직사정' 의제를 제기했고, 언론이 이에 적극적으로 호응하면서

공무원에 대한 부정적 이미지가 형성됐을 가능성이 높기 때문이다.

특히 민주화 이후 대통령들이 주기적으로 '공직사정' 의제를 제기한 것은 민주화 이후 대통령과 관료제와의 관계 변화, 그리고 5년 단임제라는 한국 대통령제의 제도적 특성과 깊은 관련이 있다. 과거 권위주의 시절에는 대통령을 포함한 정치엘리트와 관료가 이념적, 인적 네트워크 측면에서 높은 동질성을 보였지만, 민주화 이후에는 대통령과 내각으로 구성된 '선출된 정치권력'과 '관료제'의 구분이 명확해졌으며, 전자에 의한 후자의 통제가 중요해졌다(강원택, 2014). 이런 상황에서 대통령은 관료제 통제 수단으로 청와대로의 집권화(centralization), 정치적 임명(Moe, 1985; Aberbach and Rockman, 1988) 외에도 주기적으로 '공직사정' 의제를 들고 나오으로써 관료제를 통제하고자 했다. 특히 민주화 이후 대통령은 재선의 기회가 없는 데다 5년이라는 제한된 시간 안에 산적한 국정현안들을 처리해야 했기 때문에 효과적인 관료제 통제의 필요성이 더욱 컸다고 할 수 있다.

이와 함께 민주화 이후 대통령은 국정 통제력이 약화되기 시작하는 임기 중반 이후부터는 관리 위주의 국정운영으로 전환해야 했다. 김영삼정부에서 정무·홍보수석을 역임했던 주돈식은 5년 단임 대통령의 국정운영 주기를 이렇게 말했다.

“5년 단임제의 한계를 극복하기 위해 2년 안에 모든 개혁내용을 제도화하지 못하면 통치에 어려움이 올 것...취임부터 2년 간은 강력한 장악, 개혁의 제도화와 완성 등으로 지지를 확보하고 신뢰를 구축하는 기간으로 삼고, 다음 2년은 일관성 위에서 안정을 다지는 시기로 한다. 마지막 1년은 후계자와 야당에게 참여 지분을 인정해 퇴임 후의 안정을 이룩하는 것이 필요하다” (주돈식, 1997).

여기서 취임 직후 2년을 개혁기로 본 것은 대통령이 취임해 국정목표를 법안으로 만들어 국회를 통과될 때까지 대략 2년의 시간이 소요되기 때문이다 (신현기, 2013). 이렇게 임기 초반 2년의 '개혁기'를 보내고 나면, 대통령의 국정운영은 '관리 단계'로 진입한다. 이 시점이 되면, 대통령이 새로운 개혁과제를 추진하기에는 시간이 부족하고, 자원도 넉넉치 않다. 특히 공무원 집단 내부에서는 재선의 기회가 없는 현직 대통령과 차기 권력 사이를 저울질하는 기강 해이 조짐이 나타날 개연성이 높아진다. 이런 상황에서 민주화 이후 대통령은 임기 3년차에 느슨해진 관료제를 통제하고, 국정 주도권을 확보하기 위한 수단으로 다시 '공직사정' 의제를 들고 나왔다.³⁾

임기 3년차의 '공직사정' 의제는 부패척결과 범죄 소탕을 통한 사회기강 확립을 명분

3) 아래의 <표>는 민주화 이후 대통령이 임기 3년차에 제기한 '공직사정' 의제를 정리한 것이다.

으로 삼았지만, 실제로는 이완된 관료조직에 대한 통제와 국정주도권 장악을 통한 레임덕 차단이 목표였다. 특히 부패적결은 주로 권력형 비리와 고위층을 타겟으로 했기 때문에 여론의 전폭적 지지를 받았으며, 대통령은 이를 통해 정치적 자본을 재충전했다. 대통령의 ‘공직사정’ 의제는 정치권, 고위층, 공무원 등에 대한 감찰과 고강도 사정의 형태로 진행됐으며, 이를 위해 경찰, 검찰, 국세청과 같은 권력기관이 대거 동원됐다.

이처럼 민주화 이후 대통령들은 임기 1년차에 새로운 국정과제의 추진, 그리고 임기 3년차에 공직기강 확립을 명분으로 주기적으로 ‘공무원 때리기’에 나섰던 것이다. 그리고 이러한 대통령의 ‘공무원 때리기’에 언론이 적극적으로 호응하면서 공무원에 대한 부정적 보도가 증가했을 것으로 추측된다 (Wanta and Foote, 1994; Edward III and Wood, 1999).

한편 공무원에 대한 언론의 부정적 보도는, 폭포수 모형이 가정하는 것처럼, 대중의 인식에도 적지 않은 영향력을 행사했을 가능성이 높다. 이는 미디어효과 이론이 가정하는 것처럼, 언론은 뉴스 선택과정을 통해 적극적으로 사회적 현실을 재구성하며 (Tuchman, 1978; Iyengar & Kinder, 1987; Goffman, 1974), 이를 통해 대중의 인식에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 언론은 의제설정이론의 주장처럼 특정 의제를 반복적으로 보도함으로써 대중들로 하여금 관련 의제가 중요하다고 생각하게 하거나, 혹은 프레임 이론이 함의하는 것처럼 일정한 틀에 따라 뉴스를 제시함으로써 대중이 그 틀에 따라 메시지를 해석하고 평가하도록 만든다(김성태·이창호, 2007).

특히 정부 정책의 속성상 일반 시민들이 관련 정보에 접근하는 것이 쉽지 않고, 언론이 사실상 유일한 정보원이라는 점을 고려할 때, 언론이 정부 정책과 그 일을 수행하는 공무원을 어떻게 표상하는지에 따라 정부 정책과 공무원에 대한 시민들의 인식과 태도가 달라질 것이다(박치성 외, 2009).

본 연구는 지금까지 살펴본 언론보도에 대한 대통령의 영향력, 대중에 대한 언론의 영향력 등을 고려해 다음의 두 번째 연구문제를 제기한다.

	임기 3년차 연도	‘공직사정’ 의제	임기 3년차에 발생한 주요사건
노태우	1990	범죄와의 전쟁	3당 합당, 전노조 출범, 보안사 민간인 사찰
김영삼	1995	역사바로세우기	이형구 노동부장관 수리사건
김대중	2000	병무비리 척결	진승현게이트, 이용호게이트
노무현	2005	과거사정리와 부패청산	철도공사 유전개발 게이트, 행담도개발의혹
이명박	2010	공정사회	영포라인 의혹
박근혜	2015	공직기강 확립	4자방(4대강, 자원외교, 방위산업) 비리

* 신문기사 참조해 재구성

연구문제2: 민주화 이후 공무원의 부정부패 등을 다룬 언론보도는 대통령의 '공직사정' 의제, 그리고 공무원에 대한 대중의 인식과 각각 어떤 관계를 맺고 있는가?

Ⅲ. 연구방법

1. 자료의 수집

본 연구는 민주화 이후 공무원에 대한 언론보도를 분석하기 위해 김영삼-이명박 대통령의 재임기간(1993-2012)을 대상으로 4개 신문사의 사설을 수집했다. 민주화 이후 대통령 중 노태우는 권위주의 체제와 민주화 체제의 과도기에 위치하기 때문에 제외했다(강원택, 2012).

분석대상 신문은 신문사의 이념적 차이를 고려해 경향, 동아, 조선, 한겨레신문을 선정했다. 분석대상 지면으로 사설을 선택한 것은, 사설의 경우 신문사의 정치적 입장이나 의견을 공개적으로 드러낼 수 있도록 허용된 지면이어서 공무원에 대한 평가적 입장을 분석하기 용이하기 때문이다. 또한 모든 신문이 매일 3개의 사설을 게재하기 때문에 일부 신문에 대한 과대 또는 과소 표집을 방지할 수 있는 장점도 있다.

신문 사설은 한국언론진흥재단의 기사통합검색 시스템(www.kind.or.kr)에서 키워드로 '공무원', 또는 '공직'을 입력하고, 검색된 모든 사설을 수집했다. 조선일보의 경우 조선닷컴(www.chosun.com/)에서 동일한 방법으로 사설을 수집했다. 이런 방식으로 수집된 사설의 분포는 아래의 <표1>과 같다.

<표1> 자료의 분포

	경향	동아	조선	한겨레	합계
김영삼	139	144	30	91	404
김대중	99	109	112	45	365
노무현	84	90	50	55	279
이명박	59	96	69	43	267
합계	381	439	261	234	1315

2. 분석방법

수집된 신문 사설에 대해 연구자 2인이 분담한 뒤 내용분석(content analysis)을 실시

했다. 먼저 공무원에 대한 평가방향을 측정했다. 사실을 읽은 뒤 코딩항목 ①긍정 ②부정 ③중립 중 한 곳을 체크했다.

이어 평가 방향과 관계없이 사실이 표상하는 공무원의 이미지가 무엇인지를 개방형으로 코딩했다. 2인의 연구자가 각자 사실을 읽은 뒤 상호토론을 거쳐 키워드를 선정하고, 각 키워드에 해당하는 이미지에 이름을 붙이는 방식으로 모두 12개의 이미지를 추출했다. 이어 12개의 부정적 이미지를 박천오(1999)가 제시한 4개의 부정적 인식 범주로 재분류했다(아래의 <표2> 참조).

<표 2> 사실의 키워드를 통한 공무원의 부정적 이미지와 부정적 인식범주

부정적 인식범주	부정적 이미지	키워드
정책과정의 민주성	권력남용	민간인 사찰, 월권, 독직, 불법, 제식구 감싸기 (특히 권력형 비리에 대한 청와대의 은폐 등)
	권위주의	국회비협조, 권위주의 행태, 비민주성, 인권 역주행, 비공감, 비대응성, 비판차단, 가혹행위, 인권 경시, 향응, 갑을관계, 언론비판 무시, 특권, 특권의식
	비밀주의	불투명, 비밀주의, 정보공개 거부, 언론제한, 언론자유 침해
정책내용의 소망성과 정책적용의 공정성	규제만능	과도한 규제, 큰 정부
	정치종교적 편향성	정치적 중립 위반, 정치적 보복, 공무원 노조 탄압, 이념투쟁, 정치투쟁, 정치활동, 선거개입, 전교조 탄압, 정치편향, 법관 임용탈락, 종교편향
	정실주의	금융기관 취업, 유관기관 재취업, 낙하산인사, 인사잡음, 공정성, 대형로펌, 유착
능력과 성과	기강해이	안전불감증, 감시소홀, 직불금, 공무원 품위손상, 공직기강, 영터러 유공자, 하드디스크 훼손, 상습도박, 품위손상, 윤리붕괴, 상하이 스캔들, 허술한 보안의식, 부적절한 처신, 공직저항
	기회주의	코드맞추기, 자리보전, 정치적 기회주의, 권력굴종, 무소신 (특히 검찰의 무소신, 꼬리자르기, 권력형비리 비호 등)
	무사안일	복지부동, 무사안일, 솔선수범 없음. 대총대총 행정, 정책방향 없음, 책임감 부재, 낯은관행, 비효율
	예산낭비	세금, 예산절감, 예산낭비, 예산전용
윤리성	도덕적 해이	도덕적 해이, 준법정신 미비, 방만경영, 조직증원, 위장전입, 부동산투기, 주식신탁, 재산등록 (특히 인사청문회 고위공무원에 많이 적용)
	부정부패	공직비리, 부패, 스폰서, 횡령, 복지급여 가로챈, 매관매직, 뇌물, 부당수령, 인사청탁

본 연구의 두 번째 연구문제인 “민주화 이후 공무원의 부정부패 등을 다룬 언론보도는 대통령의 ‘공직사정’ 의제, 그리고 공무원에 대한 대중의 인식과 각각 어떤 관계를 맺고

있는가?"에 답하기 위해 대통령의 공직사정 의제와 대중의 인식을 각각 측정했다.

첫째, 대통령의 공직사정 의제는 대통령의 연설문을 통해 측정했다. 대통령의 의제를 연설문을 통해 측정하는 기존 연구방법(Cohen, 1995)을 따라 대통령별 취임사와 연도별 시정연설문을 수집했다. 취임사는 임기 1년차의 국정의제를, 그리고 대통령이 연말에 국회를 대상으로 다음해의 예산계획을 설명하는 시정연설문은 다음해의 국정의제를 밝히는 것으로 가정했다. 특히 대통령이 어떤 의제를 강조할수록(즉 그 의제의 우선순위가 높을수록) 그에 대한 언급이 많을 것이기 때문에 연설문에서 해당 의제 관련 문장의 비율로 의제의 우선순위를 측정했다. 다시 말해, 취임사와 시정연설문에서 대통령이 부패 척결, 공직기강 확립 등을 언급한 문장 수를 센 뒤 이를 인사말과 마무리말을 제외한 전체 문장의 수로 나눈 비율을 구했다. 이런 식으로 공직사정 의제에 대한 연도별 우선순위를 측정했다.

임기 연차에 따른 공직사정 의제의 평균 우선순위는 1년차 6.6%, 2년차 1.3%, 3년차 4.4%, 4년차 3.5% 5년차 1.1%였다. 앞서 언급했듯이, 임기 1년차와 3년차에 평균적으로 공직사정 의제의 우선순위가 상대적으로 높음을 알 수 있다.

둘째, 공무원에 대한 대중의 인식은 국제투명성기구(TI)가 1995년부터 매년 발표하는 부패인식지수(CPI)로 측정했다⁴⁾. 이 지수는 10개 이상 기관의 설문조사결과를 바탕으로 대중들이 공무원과 정치인들이 얼마나 부패했다고 느끼는지를 측정한 지표이다 (김미경 외, 2008). 이 지수는 가장 청렴하고 느끼는 상태를 10점, 가장 부패했다고 느끼는 상태를 0점으로 처리하기 때문에 본 연구에서는 10점에서 연도별 부패인식지수를 뺀 값을 활용했다. 따라서 이 값이 높을수록 대중들은 공공부문의 부패 정도가 심하다고 느낌을 의미한다.

이와 함께 공무원에 대한 언론의 부정적 보도가 실제 발생한 공무원 범죄를 반영한 것인지를 분석하기 위해, 김영삼-이명박 대통령 기간 연도별 공무원 범죄 건수를 한국행정연구소 연구보고서(임성근, 2014)에서 구했다. 이 자료에서 공무원 범죄는 직무와 관련된 범죄로써, 직무유기, 직권남용, 수뢰, 증뢰 등 4가지가 포함된다.

4) 부패와 관련해 공무원에 대한 대중의 인식을 측정한 지표로는 국제투명성기구의 부패인식지수(CPI), 국민권익위원회의 '부패인식도', 한국행정연구원의 '정부부문 부패인식조사' 등이 있다. 그러나 뒤의 두 자료는 2000년 초반부터 조사가 시작됐기 때문에 1990년대의 측정지표가 없는 것이 약점이다. 이에 비해 국제투명성기구의 부패인식지수는 1995년부터의 자료를 활용할 수 있다. 그러나 부패인식지수는 공무원 외에도 정치인에 대한 인식이 포함돼 있는 것이 약점이다. 그러나 정치적 행정부(political executive)를 구성하는 고위공직자는 사실상 정치인이라는 점, 국제투명성기구 역시 해당 지수를 공공부문에 대한 부패 정도를 측정하기 위한 것으로 개발했다는 점에서 공직(또는 공공부문) 부패에 대한 대중의 인식을 측정하는 지표로서 해당 지수를 활용해도 무방할 것으로 판단했다.

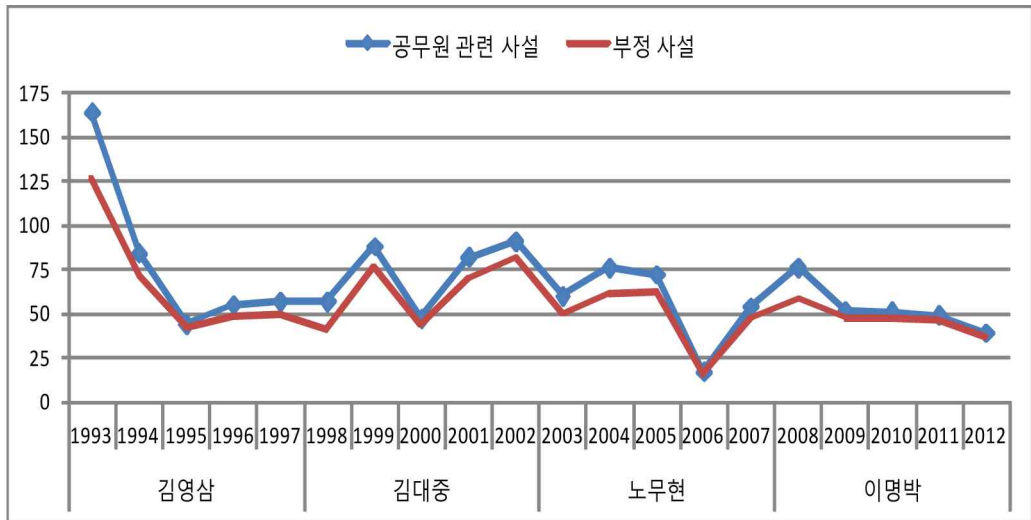
이상의 자료를 바탕으로 공무원의 부정부패 등을 다룬 언론보도가 대통령의 공직사정 의제, 그리고 공직부패에 대한 대중의 인식 등과 각각 어떤 관계를 맺고 있는지 분석했다. 또한 이들 3가지 변수들이 실제 현실에서 일어난 공무원의 직무 관련 범죄와 각각 어떤 관련이 있는지를 분석했다.

IV. 연구결과

1. 공무원에 대한 부정적 보도의 대통령별 변화

민주화 이후 공무원에 대한 언론의 보도 경향을 분석하기 위해 김영삼-이명박 대통령 기간 공무원을 다룬 신문사설의 연도별 추이를 살펴봤다(그림 1) 참조).

〈그림 1〉 민주화 이후 공무원 관련 신문 사설의 연도별 추이



이 기간 공무원 관련 사설은 총 1315개였다. 이 가운데 고위공무원을 다룬 사설의 비율은 31.8%였다. 기관별로는 국회 2.8%, 사법부 3.1%, 행정부 94.1%로, 대부분의 사설이 행정부 소속 공무원에 관한 것이었다.

특히 공무원에 대한 평가방향과 관련해 전체 사설의 85.3%가 부정적 사설이었다. 이러한 결과가 언론의 부정주의 탓인지, 실제 현실에서 발견되는 공무원의 부정적 행태

타인지는 분명치 않지만, 민주화 이후 공무원에 대한 언론보도는 부정적 보도가 절대적으로 많음을 알 수 있다.

또한 공무원을 부정적으로 언급한 사설은 대통령별로(김영삼 83.7%, 김대중 85.5%, 노무현 84.6%, 이명박 88.4%), 그리고 신문별로(경향 82.2%, 동아 86.3%, 조선 91.2%, 한겨레 82.1%) 큰 차이가 발견되지 않았다. 이는 공무원에 대한 부정적 보도는 대통령이 누구인지, 신문사의 이념이 무엇인지에 관계없이 일관된 현상임을 의미한다.

이번에는 언론에 비친 공무원의 부정적 이미지가 무엇인지를 분석했다. 공무원을 부정적으로 다룬 사설 1122개만을 대상으로, 개방형으로 코딩한 결과 아래의 <표 4>와 같이 총 12개의 이미지가 도출됐다.

<표 4> 신문에 비친 공무원의 부정적 이미지

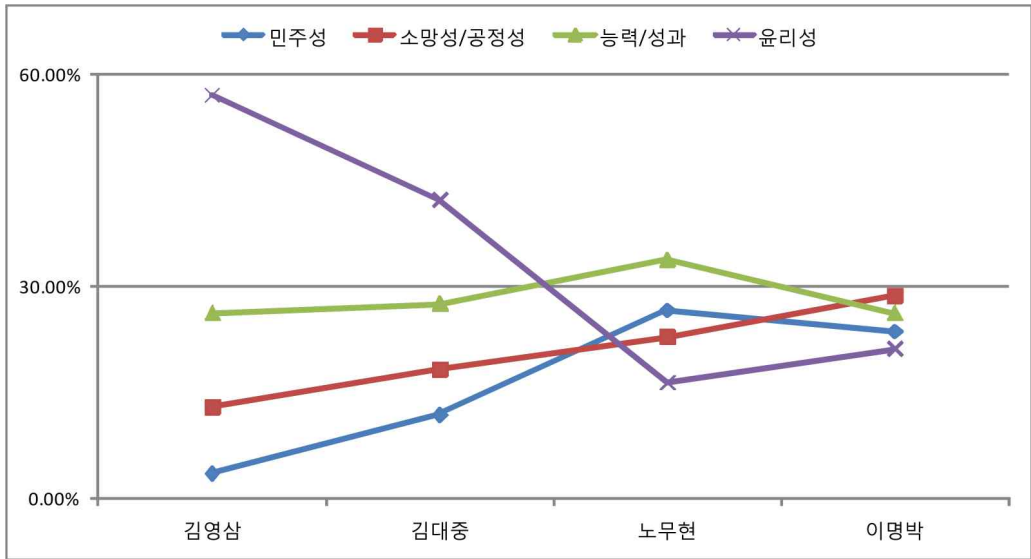
순위	부정적 인식	빈도 (%)	순위	부정적 인식	빈도
1	부정부패	215 (19.2)	7	권력남용	65 (5.8)
2	도덕적해이	199 (17.7)	8	권위주의	59 (5.3)
3	무사안일	195 (17.4)	9	비밀주의	44 (3.9)
4	정실주의	103 (9.2)	10	기회주의	41 (3.7)
5	정치종교적 편향	100 (8.9)	11	규제만능	20 (1.8)
6	기강해이	66 (5.9)	12	예산낭비	15 (1.3)
				합계	1122 (100)

공무원의 부정적 이미지는 부정부패가 19.2%로 가장 많고, 다음으로 도덕적 해이 17.7%, 무사안일 17.4%, 정실주의 9.2%, 정치종교적 편향 8.9%였으며, 이상의 상위 5개의 부정적 이미지가 전체의 72.4%를 차지했다.

이를 앞서 밝힌 박천오(1999)의 4개의 부정적 인식 범주로 재분류하면, 도덕적 해이, 부정부패 등이 포함된 '윤리성 범주'가 36.9%로 가장 많았다. 공무원에 대한 언론의 부정적 보도는 주로 윤리성에 대한 부정적 평가에서 비롯됨을 시사하는 것이다. 다음으로 공무원에 대한 부정적 인식은 '능력 및 성과' 28.3%, '정책 내용의 소망성 및 정책 적용의 공정성' 19.9%, '민주성' 15.0% 등 순이었다.

다음으로 이러한 4가지 부정적 인식 범주를 기준으로 대통령에 따라 각 범주의 비중이 어떻게 변하는지를 살펴봤다. 아래의 <그림 2>에서 각 범주의 합이 100%이기 때문에 각 범주의 추세선은 대통령에 따라 해당 범주의 비중이 어떻게 달라졌는지를 보여준다.

〈그림 2〉 부정적 인식 범주의 비중 변화 추이



위의 〈그림 2〉을 보면, 김영삼과 김대중은 부정적 인식 범주의 비중 순위가 윤리성 > 능력 및 성과 > 소망성 및 공정성 > 민주성 순으로 동일하다. 이 시기에 언론은 공무원의 부정부패, 도덕적 해이 등 윤리성 범주를 가장 부정적으로 인식했음을 의미한다.

그러나 윤리성 범주의 비중은 노무현, 이명박 시기에 들어 최하위로 떨어진다. 이는 전자정부 등 정보화에 따른 행정의 투명성 제고(임도빈, 2007), 공무원 보수의 현실화(안병영, 1998) 등으로 인해 실제 공무원 범죄가 감소했기 때문일 수 있다. 그러나 언론에 대한 대통령의 영향력을 고려할 때, 대통령이 공무원집단에 요구하는 우선순위가 바뀌었기 때문일 수도 있다. 윤리성 범주 보도의 하락이 실제 현실의 변화때문인지, 대통령의 우선순위 변화때문인지 현재로는 단정하기 힘들다. 이에 대해서는 뒷부분에서 좀 더 정밀하게 분석할 것이다.

노무현 시대 들어 눈에 띄는 또 다른 특징은 능력과 성과, 그리고 민주성 범주의 비중이 높아졌다는 점이다. 이들 범주에 대한 언론의 부정적 인식이 커졌다는 것으로, 그만큼 능력과 성과, 민주성에 대한 불만 또는 개선 요구가 많아졌음을 의미한다. 그렇다면 왜 노무현 시대 들어 공무원의 능력과 성과, 그리고 민주성 범주에 대한 불만이 커졌을까.

먼저 공무원의 능력과 성과에 대한 불만과 관련해서는 신공공관리개혁의 실패에 따른 공무원의 전문성 하락(임도빈, 2007), 민주적 합의형성 기능의 부족으로 인한 거버넌스의 효과성 하락(정광호, 2005) 등으로 해석할 수 있다. 또한 민주성 범주에 대한 불만은

민주화의 진척에 따라 민주적 행정과 정책과정에 대한 요구가 더욱 높아졌기 때문으로 해석할 수 있다(김창수, 2008).

이명박 시대의 가장 특징적인 현상은 '정책 내용의 소망성과 정책 적용의 공정성' 범주가 차지하는 비중이 가장 커졌다는 점이다. 그만큼 이에 대한 불만이 커졌음을 의미한다. 역시 민주화가 진척됨에 따라 행정·정책과정에서 시민참여와 공정성에 대한 요구가 커진 결과로 해석할 수 있다. 또 다른 해석으로는 이 시기에 정치종교적 편향성, 정실주의 등의 부정적 행태들이 많이 나타났기 때문일 수도 있다.

2. 윤리성 보도, '공직사정' 의제, 대중인식 간의 상관관계

앞의 <그림 2>에서 봤듯이, 공무원의 부정부패 등 윤리성 범주에 관한 언론의 부정적 보도는 민주화 이후 극적으로 변화했다. 김영삼, 김대중 시절에는 공무원의 부정부패에 대한 보도가 가장 큰 비중을 차지했지만, 노무현 이후 그 비중은 최하위로 낮아졌다.

이러한 보도량의 변화가 어디에서 비롯됐는지를 분석하기 위해 윤리성 보도, 대통령의 공직사정 의제, 대중의 부패인식, 공무원 범죄 간의 상관관계를 분석했다. 특히 윤리성 보도 외의 다른 범주의 보도를 통제해야 하기 때문에 이들 변수를 통제한 편상관관계 분석을 실시했다 (<표5> 참조).

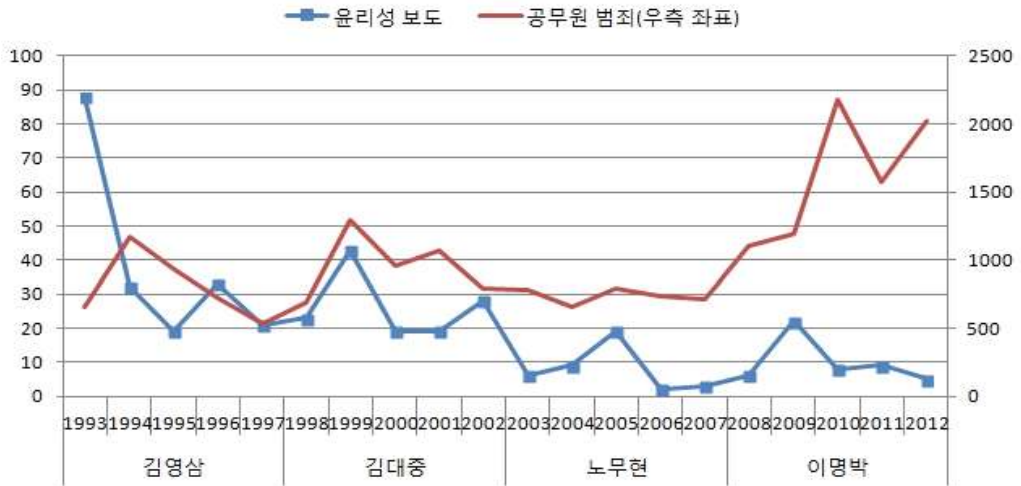
<표 5> 공직사정 의제, 윤리성 보도, 대중의 부패인식 간의 편상관관계 분석

	공직사정 의제	윤리성 보도	대중의 부패인식	공무원 범죄
공직사정 의제	1			
윤리성 보도	.779**	1		
대중의 부패인식	.624*	.526*	1	
공무원 범죄	-.251	-.147	-.419	1

**p<.01, *p<.05

위의 <표 5>를 보면, 공무원의 부정부패 등을 다룬 윤리성 보도는 대통령의 공직사정 의제, 그리고 대중의 부패인식과 통계적으로 유의한 수준에서 양의 상관관계가 있었다. 그러나 윤리성 보도는 실제 현실에서 발생한 공무원의 직무관련 범죄와는 통계적으로 유의한 상관관계가 발견되지 않았다. 실제 아래의 <그림3>에서 보는 바와 같이, 윤리성 보도와 공무원 범죄의 변화 추이는 반대방향으로 움직이는 것을 알 수 있다.

〈그림 3〉 윤리성 보도와 공무원 범죄의 추이

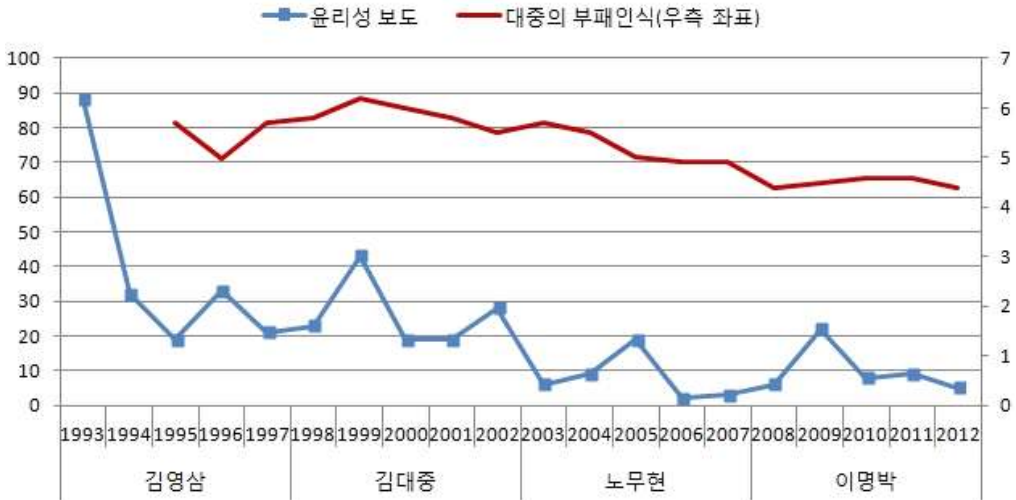


즉 민주화 이후 공무원에 대한 부정적 보도는 현실에서 일어난 공무원들의 직무 관련 범죄와는 무관했으며, 대통령의 공직사정 의제와 더욱 밀접히 연관돼 있었다. 이를 통해 다음과 같은 추론이 가능할 것이다. 첫째, 언론의 부정적 보도가 공무원 범죄의 증감과 무관했다는 결과는 부정적 보도가 전혀 실재적 근거가 없는 것은 아니더라도, 다분히 구성주의적일 수 있음을 암시하는 것이다. 둘째, 언론의 부정적 보도가 대통령의 공직사정 의제와 밀접히 연관돼 있다는 결과는 대통령의 의제가 언론의 의제에 영향을 미치는 방식으로, 언론보도에 대통령이 영향을 미쳤을 가능성을 암시하는 것이다(Wanta and Foote, 1994; Edward III and Wood, 1999).

이번에는 공직부패에 대한 대중의 인식을 중심으로 살펴보자.

대중의 인식은 대통령의 공직사정 의제 및 언론의 윤리성 보도와 각각 통계적으로 유의한 수준에서 양의 상관관계가 있었다. 이는 대통령이 공직사정 의제를 강하게 제기할수록, 또는 공무원의 부정부패 보도가 증가할수록 ‘공무원은 부패했다’는 대중의 인식이 강화됐을 가능성을 암시하는 것이다(아래의 〈그림4〉 참조). 물론 상관관계분석만으로 이들 3개 변수 간의 인과관계를 확정할 수는 없지만, 앞서 말한 폭포수 모형에 근거한다면, 대통령 → 언론 → 대중의 위계에 따라 영향력이 행사됐을 가능성이 있다.

〈그림 4〉 윤리성 보도와 대중의 부패인식의 추이



또한 공직부패에 대한 대중의 인식은 실제 현실에서 발생한 공무원의 직무관련 범죄와는 통계적으로 유의한 관계가 발견되지 않았다. 이는 공직부패에 대한 대중의 인식은 객관적 현실을 반영하기 보다는 대통령과 언론 등의 영향에 의해 형성됐을 가능성이 있음을 시사하는 것이다.

V. 결론 및 토론

한국의 공무원은 개발연대의 경제성장을 이끈 주역으로 각광받았다(Lee & Lee, 2014). 그러나 민주화를 거치면서 그 위상이 급전직하였다. 정부 및 공무원에 대한 불신이 대부분의 나라에서 공통적으로 나타나는 현상이라고 하더라도, 한국의 경우는 그 양상이 매우 드라마틱한 만큼 그러한 변화의 양상과 원인에 대한 체계적 분석이 필요하다. 본 연구는 이러한 문제의식에 근거해 공무원에 대한 부정적 인식을 조장하는 주요 원인으로 지목된 언론보도 경향을 분석했다.

민주화 이후 공무원에 대한 언론보도 경향은 매우 부정적이었다. 부정적 보도의 비율은 전체의 85.3%에 달했고, 이는 언론사의 이념성향, 대통령에 따라 큰 차이가 없었다.

특히 언론에 비친 공무원의 부정적 이미지는 대통령에 따라 달라졌다. 김영삼, 김대중 시기에는 공직부패 등과 관련된 윤리성 범주의 보도가 가장 큰 비중을 차지했지만, 노무

현 이후부터 그 비중이 크게 감소했다. 대신 노무현 이후부터 능력과 성과 및 민주성 범주 보도가 크게 증가했다. 이는 정치사회적 민주화가 진척되면서 부패 통제가 어느 정도 성공한 동시에 상대적으로 민주적이고, 참여적인 행정과 정책에 대한 시민의 요구가 증대된 결과로 해석할 수 있을 것이다.

이러한 언론의 부정적 보도는 대통령의 ‘공직사정’ 의제, 그리고 공직부패에 대한 대중의 인식과 통계적으로 유의한 수준에서 각각 양의 상관관계가 있음이 발견됐다. 이는 공무원에 대한 부정적 보도는 대통령이 주도한 ‘공무원 때리기’에 언론이 적극적으로 호응한 결과임을 시사하는 것이다. 또한 언론보도가 공무원에 대한 대중의 인식에 영향을 미쳤을 가능성을 시사하는 것이기도 하다.

그러나 공무원에 대한 언론의 부정적 보도는 현실에서 일어난 공무원 범죄와는 별다른 상관관계가 없었다. 또한 공직부패에 대한 대중의 인식도 공무원 범죄의 증감과는 무관했다. 이는 민주화 이후 공무원에 대한 언론의 부정적 보도가 다분히 구성주의적일 수 있으며, 이렇게 구성된 현실에 의해 공무원에 대한 대중의 인식이 형성됐을 가능성을 시사하는 것이다.

17년 전, 박천오(1999)는 한국 관료제에 대한 향후 연구과제로 “정치인과 언론이 정부 관료제에 대한 시민의 불신을 조장하는 데 실제로 얼마나 기여하고 있는가?”라는 질문을 제기했었다. 본 연구의 의의는 민주화 이후 언론이 공무원을 어떻게 표상했으며, 이러한 언론보도가 정치권력 그리고 대중의 인식과 어떻게 상호작용했는지를 분석했다는 데 있을 것이다.

그러나 본 연구는 정치권력, 언론보도, 대중의 인식 간의 통계적 상관관계만을 분석하는데 그침으로써 이들 3개 변수 간의 인과관계를 좀 더 분명하고, 엄밀하게 확정하지 못한 한계를 갖는다. 앞으로 보다 엄밀한 연구설계를 통해 정치권력, 언론보도, 대중의 인식 간의 인과적 관계, 그리고 공무원에 대한 대중의 인식에 정치권력 및 언론보도가 어떻게 영향을 미치는지를 분석해야 할 것이다.

본 연구의 또 다른 한계는, 언론에 나타난 공무원의 부정적 이미지가 대통령에 따라 변하는 구체적인 이유와 맥락에 대해 분명한 답변을 제시하지 못했다는 점이다. 이러한 변화에는 민주화 이후 각 정부들이 추진했던 행정개혁의 구체적 내용과 성과, 대통령의 국정운영 스타일, 한국 공무원집단의 내부적 변화 등 다양한 요인이 영향을 미쳤을 것이다. 앞으로 이에 대한 보다 정치한 역사적 연구가 필요하리라 생각된다.

참고문헌

- 강명구 (2004). 한국 언론의 구조변동과 언론전쟁. 「한국언론학보」, 48(5): 319-346.
- 강원택 (2012). 노태우 리더십의 재평가. 강원택 편. 「노태우 시대의 재인식- 전환기의 한국사회」. 서울: 나남.
- _____ (2014). 한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료제를 통제할 것인가. 「역사비평」, 65-90.
- 경향신문 (1996. 1. 7). 몰매맞는 공권력
- 곽정래·이준웅 (2009). 김대중·노무현 정부시기 탈북자 문제에 관한 언론의 프레임 유형 연구 : 『조선일보』·『한겨레』 등 5대 일간지 사설을 중심으로, 「한국언론학보」, 53(6): 196-217.
- 권향원 (2015). 관료제의 이론적-철학적 변호: 반관료주의(신자유주의) 행정개혁 담론의 극복과 제언. 「정부학연구」, 21(1): 41-81.
- 권혁남 (2014). 정치의 미디어화와 선거보도 특성 변화에 관한 연구. 「방송문화연구」, 26(2): 7-32.
- 김동윤·김성해·유용민 (2013). 의견지면을 통해 본 한국 신문의 정파성 지형 : 공정한 중재자인가, 편파적 대변자인가. 「언론과학연구」, 13(3): 75-122.
- 김미경·신 열·홍수정 (2008). 「부패 국제비교에 의한 우리나라 부패의 원인 분석」. 감사원 감사연구원 연구용역 보고서.
- 김병철·김재준·류근관. (2009). 미디어 유행어와 여론의 그랜저 인과관계: 정부의 대북정책에 대한 국내 일간지의 '퍼주기' 언급 분석. 「한국언론학보」, 53(1), 412-436.
- 김성태·이창호(2007). 공적 이슈에 대한 미디어 보도 분석: 수돗물 관련 기사를 중심으로. 「한국언론정보학보」, 39: 40-69.
- 김영욱·박송희·오현정 (2002). 행정기관 이미지 회복 전략의 수사학적 분석: 경기도 교육청 입시 재배정 파문을 중심으로. 「홍보학연구」, 6(2): 5-42.
- 김영욱 (2006). 우리나라 조직의 사과 수사학: 신문에 난 사과광고문의 내용과 수용여부 분석. 「광고학연구」, 17(1): 179-207.
- _____ (2009). 위기 커뮤니케이션과 언론보도 프레임: 수사학적 체계 중심으로. 「수사학」, 10: 45-85.
- 김지윤·성민정(2009). 언론보도에 반영된 조직의 위기관리 전략 분석: GS칼텍스 개인정보 유출 사건을 중심으로. 「언론과학연구」, 9(3): 37-69.
- 김창수 (2008). 관료제와 민주주의의 딜레마: 천성산 원효터널 분쟁의 프레임 분석. 「지방정부연구」, 12(1): 61-86.
- 김호정 (1994). 한국 관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인. 「한국행정학보」, 28(4): 1255-1277.
- 나재훈·윤영민 (2008). 軍의 이미지 회복 전략과 언론보도 연구: 'GP 총기 사고'를 중심으로. 「한국언론학보」, 52(5): 160-185.
- 문성준·채기태·박선홍·장우식·신민아·김인희 (2014). 대북긴장 언론보도에 대한 남성과 여성의

- 차이: 남성과 여성의 대인 커뮤니케이션 관점 연구. 「한국방송학보」, 28(5): 46-73.
- 박성태 (2012) 반값등록금 정책의제설정에 미치는 언론보도 내용 분석 : 조선일보, 중앙일보, 한겨레신문 보도내용을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 26(3): 235-260.
- 박종민·윤건수 (2015). 민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속. 「정부학연구」, 21(3): 35-63.
- 박천오 (1999). 정부 관료제에 대한 시민의 불신 원인과 처방에 관한 이론적 고찰. 「행정논총」, 37(2): 47-71.
- _____ (2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 개혁의 장기적 정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구. 「한국행정연구」, 11(3): 111-139.
- _____ 박경효 (2002). 「한국 관료제의 이해」. 서울: 법문사.
- 박치성·남기범·오재록 (2009). 관료권력과 언론보도의 상관관계에 관한 탐색적 연구 : 정부부처들의 실제 업무관계와 언론보도에 나타난 업무관계 비교 분석. 「한국정책연구」, 12(2): 147-165.
- 신현기 (2013) 대통령 정책의 법제화 소요시간. 「한국행정학보」, 47(2): 31-54.
- _____ (2016) 2012년 대선 보도에 나타난 '미디어 개인화'에 관한 연구: '개인화 보도'와 '사인화 보도'를 중심으로. 「정치커뮤니케이션 연구」, 40: 5-44.
- 안병영 (1998). 세계화의 도전과 민주주의. 「사회과학논집」, 29: 37-61.
- 우지숙·최정민 (2015). 공기업에 대한 언론의 프레임 유형 연구: 5개 일간지 사설 분석을 중심으로. 「행정논총」, 53(2): 315-343.
- 이민규·김수정(2006). 호주제 폐지에 대한 뉴스 프레이밍 비교 연구: 조선일보, 국민일보, 한겨레신문을 중심으로. 「한국언론정보학보」, 34: 132-160.
- 이병국 (2011). 새만금사업에 대한 언론보도성향 및 국민선호도 변화추이 연구. 「한국정책연구」, 11(3): 195-213.
- 이석능. 2011. 국책사업 입지선정 관련 중앙·지역 신문 간 기사프레임 비교. 「한국콘텐츠학회논문지」, 11(8): 488-498.
- 이준웅 (2004). 김대중 정부의 통일정책에 대한 여론의 이중성 : 원칙과 정책에 대한 의견의 괴리. 「한국언론정보학보」, 26: 291-326.
- _____ (2005). 갈등적 사안에 대한 여론 변화를 설명하기 위한 프레이밍 모형 검증 연구: 정부의 통일 정책에 대한 뉴스 프레이밍의 형성과 해석적 프레이밍의 구성을 중심으로. 「한국언론학보」, 46(1): 441-482.
- 이현우·이병관 (2005). 부안 원전수거물 관리시설 유치 쟁점에 대한 언론보도 프레임 분석. 「언론과학연구」, 5(3): 516-547.
- 임도빈 (2007). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제. 「한국행정학보」, 41(3): 41-65.
- _____ (2009). 관료제를 위한 변론: 한국 관료제의 성과제고 방안. 「한국조직학회보」, 6(3):

173-209.

- _____ (2010). 관료제 개혁에 적용한 신공공관리론, 무엇이 문제인가. 「한국사회와 행정연구」, 21(1): 1-27.
- 임봉수·이완수·이민규 (2014). 뉴스와 광고의 은밀한 동거: 광고주에 대한 언론의 뉴스구성. 「한국 언론정보학보」, 66: 133-157.
- 임성근 (2014). 「공직윤리제도가 공직자의 비리예방에 미치는 효과성 연구」. KIPA연구보고서.
- 정광호 (2005). 노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 평가. 「행정논총」, 43(2): 301-349.
- 주돈식 (1997). 「문민정부 1천2백일: 화려한 출발, 소리없는 실종」. 서울: 사람과책.
- 최창현 (2014). 정부 관료제의 문제점 분석과 대책: 세월호 참사를 통해 본 국정관리력, 정치력, 그리고 기관실패 분석. 「한국공공관리학보」, 28(3): 55-84.
- 최현주 (2010). 한국 신문 보도의 이념적 다양성에 대한 고찰 : 6개 종합일간지의 3개 주요 이슈에 대한 보도 성향 분석을 중심으로. 「한국언론학보」, 54(3): 399-426.
- 허명관 (1999). 「관료가 바뀌어야 나라가 바로선다」. 한국조세신문사.
- Aberbach, J.D. and B.A. Rockman. (1988). Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State. *Public Administration Review*, 48(2): 6056-612.
- Allport, G. W. (1958). *The Nature of Prejudice*. New York: Doubleday.
- Cappella, J. and K.H.Jamieson. (1996). News Frames, Political Cynicism, and Media Cynicism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 546: 71-84.
- Cobb, R.W., J.K. Ross, & M.H. Ross. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1): 126-138.
- Cohen, J. E. (1995). *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*. The University of Michigan Press.
- EdwardIII, G. C., & Wood, B.D. (1999). Who Influences Whom? The President, Congress, and the Media. *The American Political Science Review*, 93(2): 327-344.
- Entman, Robert M. (2004). *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago: The University of Chicago.
- Garrett, R. S., J.A. Thurber, A.L. Fritschler, and D.H. Rosenbloom. (2006). Assessing the Impact of Bureaucracy Bashing by Electoral Campaigns. *Public Administration Review*, 228-240.
- Gentzkow, M. and J. Shapiro. (2013). Ideology in the news media. *NBER Reporter* 2, 14-16.
- Goffman, E. (1974). *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Goodsell, Charles T. (1994). *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Catham House.
- Hubbell, L. (1991). Ronald Reagan as Presidential Symbol Maker: The Federal Bureaucrat as Loafer, Incompetent Buffoon, Good Ole Boy, and Tyrant. *American Review of Public*

- Administration*, 21(3): 237-253.
- Iyengar, S. & D.R. Kinder. (1987). *News that matters: Television and American opinion*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lee, Soo-Young & Lee, Seulki (2014). Civil Service Reforms and the Development of Korea, *Korean Journal of Policy Studies*, 29(1): 47-67.
- Meier, K. J. (1997). The Case for More Bureaucracy and Less Democracy. *Public Administration Review*, 57(3): 193-199.
- Moe, T. M. (1985). The Policitized Presidency. in J.P. Pfiffner (eds). *The Managerial Presidency*(2nd.). Texas: A&M University.
- Orren, G. (1997). Fall from Greace: The Public's Loss of Faith in Government in J.S.Nye. (eds). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Petterson, T. E. (1993). *Out of Order*. New York : Alfred A Knopf.
- Terry, L. D. Public Administration and the Theater Metaphor. The Public Administrator as Villain, Hero, and Innocent Victim. *Public Administration Review*, 57(1): 53-61.
- Tuchman, G. (1978). *Making news: A study in the construction of reality*. New York: Free Press.
- Wanta, W., & J. Foote. (1994). The President-News Media Relationship: A Time Series Ananalysis of Agenda-Setting. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 437-448.
- Wildavsky, A. (1988). Uniquitous Anomie: Public Service in an Era of Ideological Dissensus. *Public Administration Review*, 733-755.

ABSTRACT

Media's Negative Portrayal of Bureaucrats: The Relationship of Media Coverage with Presidential Bureaucracy-Bashing and Public Perception

Hyunki Shin & Jeong-Min Choi

This study aims to analyze how the media's portrayal of bureaucrats has changed in Korea since the democratization of 1987. To this end, the authors conducted a content analysis of editorials focused on bureaucrats. The sample was from the editorials of four newspapers issued from the Kim Young-sam Administration to the Lee Myung-bak Administration (1993-2012).

It was found that 85.3% of bureaucrat-focused editorials described bureaucrats in a negative way. It was also found that coverage concerning corruption in officialdom was most common in the Kim Young-sam and the Kim Dae-jung Administrations, but that coverage related to bureaucracy's capacity, performance, and responsiveness have gradually increased since the Roh Mu-hyun Administration. This indicates meaningful interpretations that, while the corrupt practices of government officials gradually decreased since democratization, citizens' demands for getting involved in the public policy process increased.

In addition, it was found that the coverage concerning corruption in officialdom was related to president-initiated 'bureaucracy bashing' and the public perception of corruption among public officials. This may suggest that president-initiated 'bureaucracy bashing' influences press reports, which also negatively affect public perception of officials. It was also found that the three variables, president-initiated 'bureaucracy bashing,' media's negative portrayal of officials, and negative public perception of officials, were not related to real changes in corrupt practices by government officials. These findings may suggest that the negative image of officials is socially constructed.

【Keywords: media coverage, presidential agenda, public perception】