

4P모델 분석을 통한 경찰과 언론의 바람직한 관계 정립 방안

Ideal Relationship between Police and Press through the Analysis of 4P Model

김영식, 유제설
경찰대학 경찰학과

Yong-Sik Kim(young94@naver.com), Jae-Seol You(hapl1@hanmail.net)

요약

이 연구는 4P(Police-Press-Politics-Public) 모델의 분석을 통해 언론과 경찰의 바람직한 관계 정립을 위한 정책적 제언을 목적으로 한다. Jean-Louis Loubet Del Bayle은 4가지 주체인 경찰, 언론, 대중, 정치의 관계에 관하여 정보의 교류와 흐름, 권력관계, 정당성 관계라는 3가지 측면에서 이들 간의 관계 모델을 제시하고 있다. 모델 분석을 통해 알 수 있는 것은 언론과 경찰은 국민과 정치라는 외부 주체와의 관계에서 정당성(Legitimacy)을 부여받고 그 정당성을 바탕으로 정보를 입수하고 상대방에 대한 통제 권한을 행사한다는 것이다. 이렇듯 각자의 사회적 기능과 외부환경과의 관계는 경찰과 언론의 관계를 민감하고 복잡하게 만드는 근본 이유가 된다. 4P모델의 분석을 통해 알 수 있는 것은 언론과 경찰의 균형적 관계 정립은 두 주체의 사회적 기능을 보장하고 정당성 확보의 공통 경로인 국민들의 이익으로 귀결된다는 것이다. 또한, 경찰은 언론과의 균형적 관계 형성을 통해 사회변화의 적응성을 높여 경찰행정발전의 연속성을 확보할 수 있다는 것이다. 그리고 경찰과 언론의 균형적 관계를 위해서는 두 주체에게 공통적으로 적용되는 실질적인 '보도 가이드라인'이 마련되어야 하고, 경찰로서는 언론에 대한 사회적 기능의 이해와 관계 개선을 위해 전문적인 인력으로 구성된 언론 담당 부서를 설치해야 한다.

■ 중심어 : | 경찰과 언론 | 4P모델 | 균형적 관계 |

Abstract

This research analyzes the 4P(Police-Press-Politics-Public) model for establish an ideal relationship between press and police and suggests some practical policies. Through the examination of the relations among 4Ps(Police-Press-Politics-Public), Jean-Louis Loubet Del Bayle proposes 3 models from three aspects : exchange of information, relation of power, relation of legitimacy. The analysis of his models shows that politics and public give social and political legitimacy to police and press which, based on the legitimacy, thereby obtain necessary informations from external entities to fulfil their original functions. On the other hand, the inevitable relation of press and police with politics and public caused from their social functions, in turn, makes the relationship between press and police more complicated and delicate. This research concludes, the relationship between police and press should be well balanced for their successful social functions and benefits of the public. To this end, this study suggests that a specific press guideline which is imposed on press and police, must be prepared and that a specialized press office must be established in the police.

■ keyword : | Police and Press | 4P Model | Balanced Relationship |

1. 들어가며

2007년 12월 12일 자정 무렵 경찰은 경찰청내 기자실의 개인 물품을 모두 빼낸 뒤 자물쇠를 채웠다. 기자실을 전격적으로 폐쇄한 것이다. 경찰은 이어서 서울경찰청 10층 기자실도 폐쇄했다. 당시 경찰청 취재를 맡고 있는 16개 언론사 기자들은 13일 오전 본관 로비 1층 전시공간에 비치된 탁자와 의자에 전원을 끌어와 임시 기자실을 마련한 뒤 취재와 기사 작성을 계속했다. 당시 기자들은 “현 정부와 경찰의 언론 탄압에 끝까지 맞서겠다”고 결의하며 경찰을 비난했다[5].

이 사건은 정권 출범 때부터 언론개혁을 주장해온 참여정부 시절 정부의 ‘취재지원 선진화 방안’의 일환으로 경찰청이 취한 조치였다. 정부 출범 이후 노무현 정부는 신문고시의 강화, 기자단 폐지에 이은 기자실 개방, 브리핑 제도의 도입, 언론과의 ‘거래’단절, 공평한 기사 보급, 공동 배달제 지원, 취재원 접근 제약, 정부 기관의 가관 구둑 폐지, 지방언론육성 등을 내걸고 언론과의 관계를 새롭게 정립하겠다는 의지를 표방했다[3]. 참여 정부와 언론의 관계는 시작부터 첨예한 논쟁과 긴장국면을 갖게 되었고 언론자유주의와 시장주의, 자율규제론을 주장하는 보수언론사와 개혁 반대론자들은 격렬히 정부의 조치들을 비판했다.¹

이러한 언론과의 갈등관계는 비단 정치권력과의 사이에서만 나타나는 것은 아니다. 유력 중앙 언론사에서부터 지방의 소규모 신문사까지 공식적으로 또는 비공식적으로 취재와 관련하여 언론사와 해당 경찰관서가 갈등을 빚는 사례는 어렵지 않게 찾을 수 있다.² 언론과

경찰의 갈등관계는 경찰에 대한 부정적 보도로 나타나게 되고 언론 보도의 타킷이 된 경찰관서의 관련 경찰관들은 직·간접적인 불이익을 받게 된다는 것이 일반적으로 인식되고 있는 사실이다. 실제로 이러한 사례들이 언론을 통해 밝혀지기도 한다. 서울 강남경찰서에서 발생한 경찰과 언론의 비화는 이러한 경찰과 언론의 관계를 적나라하게 보여주고 있다[9].

그런데 언론과 경찰의 긴장관계 또는 갈등관계 조성의 근본 이유는 단지 구성원들 간의 개인적 감정의 문제에 있지 않다. ‘언론과 경찰’의 이런 관계는 두 주체의 사회적 기능과 정당성 확보의 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 현대 민주주의 사회에서 언론은 국민의 알권리 충족이라는 숭고한 임무를 부여 받고 있고 자유민주주의 국가에서는 헌법을 통하여 언론의 자유를 보장하고 있다. 언론은 자신에게 부여된 헌법적 권리를 바탕으로 국민의 이름으로 정치권력과 국가기관을 감시함으로써 이들의 권한 남용으로부터 국민의 자유와 권리를 보호하는 것이다. 이러한 언론의 사회적 기능으로 인해 경찰은 모든 업무에 있어 언론의 감시의 대상이 되는 한편 국민의 알권리를 위한 언론의 취재원으로서 역할을 하게 된다.

경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하고 자유민주주의 법질서를 수호하는 정치적·사회적 정당성을 가진 국가기관이다. 경찰의 주 임무는 현존 사회질서와 정치체제 유지를 위해 사회전체를 대상으로 공공의 안녕과 질서에 대한 위해를 사전에 예방하는 것이다. 경찰은 이를 위해 언론으로부터 사회 각계각층의 정보를 입수하기도 하고 언론 자체를 감시하기도 한다.

1970년대 부패로 얼룩진 영국경찰의 대개혁을 주도하고, 언론에 대한 ‘열린정책(Open policy)’을 최초로 주장하며 적극적인 대언론정책을 펼친 런던수도경찰청장 로버트 마크경(Sir Robert Mark)은 언론과 경찰의 관계를 “단란하고 행복하지는 않지만, 오래 지속되는 결혼생활(an enduring, if not ecstatically happy, marriage)”에 비유했다[16]. 로버트 마크경의 이러한 비유는 언론과 경찰의 복잡 미묘한 관계를 잘 나타내주고 있다.

위에서 언급한 언론과 경찰의 사회적 기능은 현대사

1. 노무현 전대통령은 개인 자격으로 자신과 관련한 오보에 대해 언론 중재위원회에 각기 대통령, 대통령후보, 당선자의 신분으로 중재신청을 낸 최초의 인물이 되었으며, 2003년 8월에는 현직 대통령으로는 처음으로 4개 언론사에 대해 손해배상청구소송을 제기하였다. 이런 사실들은 당시 정부와 언론과의 갈등관계를 잘 보여주고 있다.
2. 2001년부터 2007년까지의 TV, 신문, 인터넷 등 언론매체의 경찰관련 보도를 분석한 연구(이훈재, 2009: 69-75)에 따르면 사건수사와 정책 관련 기사가 가장 많은 비율을 차지하고 있고 그 다음으로 부패·비리관련, 자체사고관련, 타기관과의 갈등관련 보도가 언론매체에 의해 많이 다루어지고 있다. 특히, 2007년도의 경우 위에서 살펴본 정치적 배경과 함께 경찰과 언론과의 갈등 관련 보도가 상대적으로 큰 비중을 차지하였다. 반면, 2007년도 경찰의 선행·미담관련 보도 비율이 3가지 언론매체 모두에서 가장 낮게 나타나고 있는 것은 이러한 갈등관계를 간접적으로 나타내준다고 볼 수 있다.

회에서 국민들의 자유와 권리 보호에 있어 없어서는 안 될 중요한 기능이다. 이들의 갈등 관계 혹은 긴장 관계는 양 주체의 원활한 사회적 기능 수행에 장애가 될 수 있고 결국 국민의 자유와 권리 보호에 지장이 초래될 수 있는 것이다. 이런 점에서 언론과 경찰의 균형적인 관계 설정은 국민들의 이익과 직결 된다고 볼 수 있다.

본 연구에서는 언론과 경찰의 이런 복잡 미묘한 관계의 형성 요인에 대하여 알아보하고자 한다. 이를 위해 '대중'과 '정치'³라는 외부 환경과의 관계 속에서 '언론'과 '경찰'이 각각 어떠한 관계를 형성하고 있고 각각의 주체들 간의 관계 속에서 갈등요인이 무엇인지를 파악할 필요가 있다. '언론과 경찰'의 외부환경(대중과 정치)과의 관계는 Jean-Louis Loubet Del Bayle가 제시하는 '4P(Police-Press-Public-Politics)' 모델을 분석함으로써 각 주체들 간의 관계를 규명해 보고자 한다. 그리고 이를 통해 우리나라에서의 바람직한 언론과 경찰의 관계 정립을 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

II. 언론과 경찰의 관계에 관한 이론적 고찰

1. 언론의 역할

일반적으로 '언론'은 대중매체와 유사한 개념으로 사용되고 있다. 하지만 '언론'이란 개념은 단순히 대중매체를 의미하는 것이 아니라 대중매체가 여론선도를 목적으로, 혹은 정보전달을 목적으로 제공하는 내용 그 자체를 말하는 것이다[10]. 그리고 언론의 전달매체를 언론매체라고 정의 할 수 있는데, 이 매체에는 우리가 일상에서 접하는 방송, 신문, 인터넷, 라디오, 잡지, 책, 음반, 영화 등이 있으며, 이를 매스미디어(Mass Media)라고 한다. 또한, 언론매체로 일컬어지는 방송이나 신문 등을 통해 불특정 다수에게 전달되는 의사소통 행태를 매스커뮤니케이션(Mass communication)이라고 한다[7].

한편, 본 연구에서의 '언론'이라는 개념은 위에서 정

의된 여론선도를 목적으로, 혹은 정보전달을 목적으로 제공하는 내용을 의미함과 동시에 '언론매체' 즉 방송, 신문, 인터넷, 라디오 등 언론의 전달매체를 포함하는 광의의 개념으로 사용하고자 한다.

그렇다면 이러한 언론은 현대 민주주의 사회에서 어떠한 역할과 기능을 수행하고 있는가? 이 물음에 답하기 위하여 언론의 역할과 기능을 사회적 측면과 정치적 측면으로 나누어 생각해 보기로 한다.

우선 사회적 측면에서 언론은 정보 전달의 역할을 한다. 이는 언론의 가장 핵심적인 역할로서 언론은 대중매체를 통하여 사회구성원들 간의 의사전달을 돕고 사회에서 발생하는 주요 사건 및 사실들을 대중에게 전달해 준다[8]. 그러나 대부분 언론의 정보전달 기능은 단편적인 사실의 전달에만 그치지 않고 어떤 사실이나 사건 등의 의미와 중요성에 관한 정보도 함께 제공되는 경우가 많다. 즉, 언론은 수용자인 대중에게 전달하려는 정보에 대한 자신의 분석과 비판을 함께 전달하는 것이다. 이러한 언론의 분석과 비판은 기사의 배치 순서의 조정, 논평이나 해설, 특집기사, 토론 및 시사만화 등을 통하여 이루어지고 있다[4]. 또한, 언론은 정보의 전달, 정보의 분석과 비판을 통해 대중의 관심사를 불러일으키며 많은 사람들의 관심과 참여를 조장하여 사회 공동체가 당면한 문제 등에 대하여 합의를 창출하는 등 여론의 수렴과 형성의 역할을 하기도 한다.

다음으로, 정치적 측면에서의 언론의 역할을 살펴보자. 오늘날 민주국가에서 언론은 정치의 중요한 매개자로서 존재하면서, 기본적인 정치 참여 역할 이외에 많은 정치적 역할과 기능을 수행한다. 무엇보다 언론은 정치의 매개를 통해 공익적 관점에서 또는 특정한 정파적 관점에서 정권이나 정부를 감시하고 비판하는 감시견 역할을 수행한다. 언론은 또 정치에 관한 보도를 통해 사람들로 하여금 정치제도와 정치문화 등 정치에 대해 배우고 주어진 정치적 역할을 수행하도록 하고 투표를 하게하거나 시위에 참여하도록 하는 등 정치적으로 사람들을 동원하는 역할을 하기도 한다(이효성, 2002: 10-11).

3. 여기서의 정치는 현대 민주주의 사회에서 국민들로부터 정당하게 부여받은 정치권력 즉, 정책결정과 사회에 적용되는 강제성을 띤 규칙 제정 등의 권한을 행사하는 권한 뿐만 아니라 그러한 권한을 행사하는 조직 및 권한 행사 시스템을 포괄하는 개념임을 밝혀둔다.

4. 이효성(이효성, 2002: 12-36)은 언론의 정치적 기능에 대하여 <1. 정치의 매개자와 참여자로서의 언론 2. 감시견으로서 언론 3. 정치사회화 기구로서 언론 4. 정치적 동원자로서 언론>으로 구분하고 있다.

언론의 사회적 또는 정치적 기능은 필연적으로 언론으로 하여금 대중과 정치라는 외부 환경과 밀접한 관계를 맺게 한다. 현대 민주주의 사회에서 언론은 시민들의 알권리를 실현시키는 막중한 임무를 담당하고 있고 사회 공동체는 언론의 임무수행을 보장하기 위해 언론의 자유와 독립성을 지켜주고 있다. 이런 이유로 오늘날 언론은 '제4부'라 지칭되는 막강한 영향력의 주체로서 권력으로부터 시민들의 자유와 권리를 보호하는 역할을 수행하는 것이다. 언론의 이러한 역할은 공권력을 대표하는 경찰과의 사이에 상당히 복잡하고 미묘한 관계를 형성하게 된다.

2. 언론과 경찰과의 관계

우리 사회에서 경찰과 언론은 각자의 고유한 사회적 역할을 수행 한다. 경찰의 업무는 범죄를 예방·진압하고, 공공의 안녕과 질서를 유지하는 것이다. 반면, 언론의 책임은 비록 경찰을 난처하게 하거나 때때로 방해하는 것이 될지도 모르지만 진실을 찾아내어 보도함으로써 국민의 알권리를 충족시키고, 국가로부터 국민의 자유와 권리가 침해당하지 않도록 권력을 감시하는 것이다[6]. 언론의 감시자로서의 기능은 종종 경찰과의 관계에 있어 갈등을 빚게 된다. 이러한 갈등으로 양 기관의 구성원은 늘 상대방에 대하여 불만과 비판을 가지고 있다.

언론은 경찰에 대하여 업무의 불투명성과 업무 수행에 있어서의 비밀주의 경향을 지적하며, 경찰관들이 시민의 알권리를 위한 자신들의 업무 수행에 비협조적이라고 비난한다. 언론은 또한 경찰이 언론의 독립성에 대한 이해가 부족하다고 지적한다. 예컨대, 경찰에서 언론의 취재원을 찾아내려고 하거나 수사 목적으로 사진, 동영상 등 언론 자료를 활용하는 경우 언론은 경찰이 자신들의 사회적 기능에 대한 이해 부족이라고 비난하는 일이 비일비재하다. 또한 국가의 정치적 위기 상황에서 언론이 경찰의 감시대상이 되거나 공권력 집행의 대상이 되기도 하는데⁵ 이러한 이유로 경찰과 언론간의 관계가 악화되기도 한다.(Jean-Louis Loubet del Bayle,

2006: 279).

경찰에 대한 언론의 이같은 비난과 불평에 대해 경찰은 언론의 선정주의(Sensationalism)를 꼬집는다. 경찰은 언론이 선정주의로 인해 복잡하고 민감한 경찰관련 주제에 대해 추측성 기사를 쓰거나 보도를 하는 경우가 있고 이런 기사나 보도에 대해 언론이 무책임한 태도를 취한다고 비난한다. 예컨대, 종종 성급한 사건보도로 진행 중인 사건수사에 어려움을 주거나 시위 또는 인질사건에서 수사방향 및 수사기법을 공개함으로써 진압대상인 시위대 또는 범인에게 간접적으로 도움을 주는 경우가 있다. 또한, 단편적이고 지엽적 문제점들을 부각시켜 경찰전체의 구조적 문제로 치부하거나 경찰의 무능력으로 묘사하기도 한다.(Jean-Louis Loubet del Bayle, 2006: 280).

현직 경찰관 1000명을⁶ 대상으로 한 연구조사에 따르면 경찰에 대한 언론보도가 왜곡 또는 부풀려졌다고 느끼는가에 대한 질문에 44.1%(319명)가 '매우 그렇다', 39.3%(284명)가 '그런 편이다'라고 답하였다. 이는 언론에 대한 경찰관들의 인식을 잘 나타내 주고 있다[7].

그러나 언론과 경찰의 외견상의 갈등적 관계는 현실에서는 적대적이기 보다는 협조적 관계를 형성하고 있다. 양자의 협조관계는 비록 기능상 추구하는 목적은 다를지라도 역할 수행에 있어서 경찰과 언론이 공통점을 갖기 때문이다. 즉, 경찰과 언론은 자신들의 역할 수행의 방식에 있어 '정보의 수집'과 '대중과의 관계'라는 공통점을 가지고 있다.

경찰은 사회 속에서 자신의 임무 수행을 위해 필연적으로 사회에 대한 정보를 수집해야 한다. 이 점에서 언론은 매우 소중한 정보원으로서의 기능을 한다. 또한 경찰은 자신의 임무 수행을 위해 종종 대중에게 경찰정책에 대한 홍보를 하거나 사건 수사를 위해 수배를 하고 제보를 요청하기도 한다.⁷ 이를 위해 경찰은 오늘날

5. 우리는 제3, 4, 5공화국 시절 언론매체들이 정보기관과 경찰의 감시 대상이 되고 공권력 집행의 대상이 되었던 시절을 기억한다.

6. 본 설문조사는 서울, 경기, 광주, 전남, 전북지방청 소속 경찰관을 대상으로 2008년 9월 1일부터 9월 30일까지 이루어 졌고, 설문대상자는 근무지별 지방청 300명, 경찰서 300명, 지구대 및 파출소 400명, 직급별 경위이상 200명, 경사이하 800명, 성별 남자 900명, 여자 100명의 분포를 나타낸다.

7. 김영환(김영환, 2006: 468)은 경찰홍보를 "경찰서비스의 고객인 국민에게 경찰의 책무와 활동을 올바르게 인식시키고 국민여론을 수렴해 경찰시책과 활동에 반영함으로써 국민과 보다 나은 관계를 형성하고 이해와 협력을 구하는 모든 활동"이라고 정의하면서 경찰홍보

과 같은 현대 미디어 사회에서 언론과의 관계를 등한시할 수 없는 것이다.⁸ 그리고 오늘날 경찰 임무 수행을 위해 대중과의 신뢰관계 형성의 중요성이 커져가고 있는 상황에서 경찰로서는 여론을 형성을 통해 경찰 이미지에 지대한 영향을 미치는 언론과 적대적 관계를 형성할 수 없는 것은 자명하다.

반면, 언론은 국민의 알권리를 충족시켜 줄 임무를 수행하기 위해 사회의 다양한 현상에 대한 정보를 보유하고 있는 경찰을 잠재적인 취재원으로 여기게 된다. 특히, 언론은 대중들의 호기심을 강하게 유발하는 범죄 관련 사실에 관한 정보를 얻기 위해 경찰과 일정한 우호적 관계를 형성하고 있다. 이런 이유로 전국 어느 경찰기관에서나 매일 아침 언론사 기자들이 찾아와 전날 밤에 있었던 각종 사건사고에 대하여 취재하는 광경을 볼 수 있는 것이다. 각 경찰관서 마다 출입기자 명부를 비치하고 관리하는 것을 어렵지 않게 볼 수 있다.

위에서 알아본 바와 같이 경찰과 언론의 관계는 대중과 정치라는 외부환경과의 관계 속에서 기능적으로는 상호 갈등적 관계를 형성하고 있다고 볼 수 있으나 현실에서는 위의 두 가지 외부환경으로 인해 상호 협조적 관계를 맺고 있음을 알 수 있다. 이하에서는 경찰과 언론이 대중과 정치라는 외부환경과 어떠한 정치적·사회적 관련성을 갖는지 알아보기로 한다. 이를 위해 프랑스 정치학자 Jean-Louis Loubet Del Bayle가 제시하는 '4P' 모델을 분석해보기로 한다. Jean-Louis Loubet Del Bayle은 경찰(Police), 언론(Press), 대중(Public), 정치(Politics)의 관련성에 대하여 4요소간의 정보의 교류, 권력 관계, 상호간의 정당성 관계의 관점에서 각 주체들 간의 관계를 모델화 하고 있다.

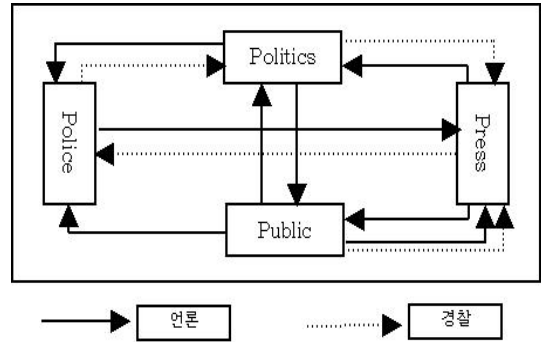


그림 1. 4P 주체간의 정보교류 관계 모델

정보의 교류측면에서 4P 모델 요소들의 관계는 크게 2가지 형태로 구분할 수 있다. 첫째는 언론주도형 흐름(위 그림에서 실선형태)으로 이 형태에서는 언론매체가 정보의 탐색과 배포에 있어 주도적 역할을 담당한다. 둘째는 경찰주도형 흐름(위 그림에서 점선형태)으로 경찰이 적극적으로 언론으로부터 정보를 입수하고 배포하는 형태이다.

언론주도형에서 언론매체는 정보원으로서 경찰에 대하여 많은 관심을 갖는데 이는 경찰기능의 사회적 중요성, 대중과 사회현상에 대한 경찰의 정보능력, 현 정치체제와 관련된 경찰의 업무 등 경찰로부터 많은 정보를 얻을 수 있기 때문이다. 언론매체는 경찰에 대한 감시와 관찰을 통해 확보한 정보와 경찰로부터 요구하여 얻은 정보를 국민들에게 제공함으로써 대중의 알권리를 충족이라는 본연의 임무를 수행하는 것이다. 한편, 언론매체가 수집한 각종 사회현상, 정책 등에 대한 국민여론 등의 정보는 정치권에 전달되어 사용되기도 한다. 이 언론주도형 형태에서는 대체로 경찰은 능동적인 언론매체에 비해 다소 수동적인 역할을 하게 된다. 그러나 범인검거를 위한 수배정보의 전달, 경찰정책 또는 경찰활동의 홍보 등 일정한 경우에는 경찰이 정보의 흐름을 주도하는 경우도 있다(Jean-Louis Loubet del Bayle, 1992: 129).

III. '4P(Police-Press-Public-Politics)' 모델의 분석

1. 4P간의 정보의 교류

의 중요성을 강조하고 있다.
8. 실종아동찾기 캠페인, 엠버경보 발령 등 언론매체를 활용한 경찰활동이 점차 늘어나고 있다.

두 번째 형태인 경찰주도형에서는 경찰이 언론매체로부터 정보를 얻게 된다. 경찰은 언론이 수집한 국민과 사회의 다양한 분야에 대한 정보 또는 정치에 관한

정보에 관심을 갖는다. 또 경찰은 특정한 상황에서 언론매체 자체에 대한 정보를 수집하기도 한다. 경찰은 이렇게 수집한 정보를 자신의 임무수행을 위해 사용하거나 정치권에 제공하게 된다. 경찰주도형에서의 정보 흐름은 주로 Public → Press → Police의 형태로 나타나고 경우에 따라 언론의 정보원으로서 또는 경찰이 언론으로부터 수집한 정보의 수요자로서 정치권이 개입하게 된다(Jean-Louis Loubet del Bayle, 1992: 130).

2. 4P간의 권력 관계

4P간의 위와 같은 정보의 교류 형태는 각 요소들 간의 권력관계로 인해 더욱 복잡해진다. 권력관계는 각 요소들 간의 통제의 문제와도 관련된다. 4P모델에서의 각 요소들 간의 권력관계는 법적으로 규정된 공식적 권력관계와 비공식적인 권력관계로 나누어 볼 수 있다.

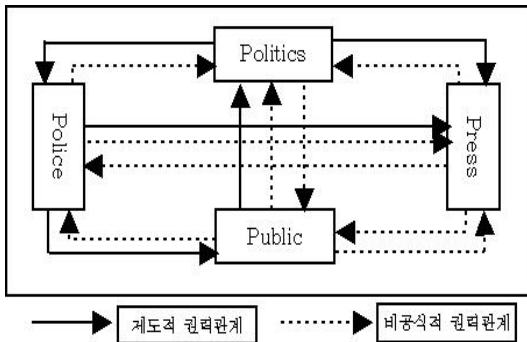


그림 2. 4P 주체간의 제도적·비공식적 권력관계 모델

공식적 권력관계에 있어서 우선 경찰의 정치권력에 대한 종속성을 들 수 있다. 이것은 경찰활동의 정치적 중립성과는 다른 의미로 국가기관으로서의 경찰은 국민에 의해 합법적으로 선출된 정치권력에 대하여 법적인 종속성을 갖는다는 것을 의미한다(Jean-Louis Loubet del Bayle, 1981: 528-529). 경찰은 또 법치주의 기본이념에 따라 모든 임무수행에 있어 법질서에 종속된다. 한편, 경찰과 국민과의 권력관계는 이중적으로 나타난다. 정치권력에 종속하는 경찰은 법집행을 위해 국민을 대상으로 공권력을 행사한다. 따라서 권력관계는 Politics → Police → Public 형태로 나타난다. 그러나

민주주의 헌법에서 정치권력이 선거를 통해 국민에 의해 탄생된다는 면에서 권력관계는 Public → Politics → Police 형태를 띠기도 한다(Jean-Louis Loubet del Bayle, 1992: 131).

비공식적 권력관계는 언론과 대중의 관계가 주축을 이루게 된다. 언론은 사회적·정치적 사실에 대한 정보의 전달, 정보의 전달 방식 또는 그에 대한 논평을 통해 국민 여론에 영향을 미친다. 그리고 정보를 전달 받은 국민은 민주주의 절차에 따라 선거를 통해 공식적 권력을 행사하거나 여론형성, 정책에 대한 지지, 이미지에 대한 긍정적 평가 등 비공식적 권한 행사를 통해 정치 권력 또는 경찰에 대한 통제를 하게 된다(Jean-Louis Loubet del Bayle, 1992: 132).

즉, 언론은 국민을 통해 간접적으로 정치권력과 경찰에 영향력을 행사하는 것이다. 그러나 언론과 대중과의 관계는 일방적인 권력관계가 아니다. 오늘날 언론매체들이 대중의 요구와 정보에 대한 대중의 반응에 따라 보도방식과 내용을 변화시키는 것은 양자의 관계가 일방적이지만은 않다는 것을 보여준다. 경찰도 언론과의 관계에서 언론매체에 대한 법집행과 관련한 공식적 권력행사가 가능하고 4P간의 정보교류와 흐름에서 언급한 것처럼 언론이 필요로 하는 정보의 보유자로서 비공식적 권력행사가 가능하다. 이처럼 비공식적 권력관계는 상호간의 통제와 관련하여 매우 복잡하게 얽혀 있음을 알 수 있다.

3. 4P간의 정당성(Legitimacy) 확보 관계

마지막으로 4P간의 정당성 확보 관계에 대하여 알아보기로 한다. 정당성은 정치적 정당성, 사회적 정당성으로 구분할 수 있다. 4P 요소들의 정당성 관계는 민주국가에서 3P(Politics, Press, Police)의 기능들이 모두 국민(Public)들로부터 정당성을 부여 받는다는 특징이 있다.

민주주의 법치국가에서 경찰 활동의 정당성은 법집행이라는 기능상 법적·정치적 정당성과 관계된다. 국가기관인 경찰의 정치적 정당성은 민주주의 원리에 따라 국민들로부터 민주적 정당성을 부여 받은 정치권력에 바탕을 둔다(Jean-Claude Monet, 1993: 12). 또한 경찰

의 가장 중요한 기능인 국민의 신체와 재산의 보호라는 측면에서 경찰은 국민으로부터 직접 사회적 정당성을 부여 받는다고 볼 수 있다.

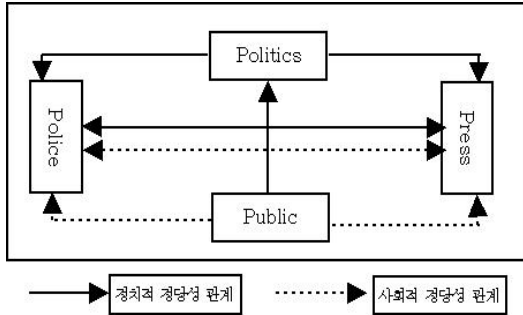


그림 3. 4P 주체간의 정치적·사회적 정당성 관계 모델

언론 역시 스스로 정당성을 갖지 않는다. 언론은 대중으로부터 사회적 정당성을 부여 받는다. 즉, 대중들의 알권리의 충족이 언론의 사회적 정당성의 근거인 것이다. 언론은 대중으로부터의 사회적 정당성과 아울러 정치권력과 경찰에 대한 통제 기능을 통해 정치적 정당성을 부여 받는다고 볼 수 있다.⁹ 정치권력은 민주주의 국가에서 국민의 이익을 대변한다는 정치적 정당성에 기반을 두고 있음은 명백하다(Jean-Louis Loubet del Bayle, 2006: 285).

언론과 경찰의 정당성 관계는 상호 정치적·사회적 정당성을 부여하는 관계로 볼 수 있다. 언론은 경찰에 대한 통제 기능으로서 정치적 정당성을 갖는 동시에 경찰에 대한 정보원으로서 사회적 정당성을 갖는다. 반면, 경찰은 알권리 충족을 위한 언론의 자유의 보호 입장에서 법적·정치적 정당성을 갖고 언론의 정보원으로서 사회적 정당성을 갖는 것이다.

4. 소결

4P모델의 분석을 통해 4가지 요소 ‘경찰, 언론, 국민, 정치’의 상호간 정보의 교류, 권력관계와 정당성 확보관계를 살펴보았다. 이를 통해 우리는 경찰행정이 언론과

정치체제와의 상호 작용 속에서 운용되고 있음을 알 수 있다. 그러나 4P모델은 모든 나라에 일률적으로 나타나는 것이 아니라 그 나라의 정치·사회적 특성에 따라 각 요소간의 상호작용의 정도의 차이를 보이면서 다양한 조합으로 나타나게 된다.

4P모델에서 요소들 간의 정보의 교류와 정보 흐름 형태를 살펴보면 경찰과 언론이 공통된 통로로 사용됨을 알 수 있다. 그리고 경찰과 언론은 상황에 따라 관찰자, 피관찰자 또는 정보원, 정보요구자로 상대적인 역할을 수행 하고 있다는 것을 볼 수 있다. 현실에서 두 가지 형태의 정보의 흐름은 동시에 이루어지고 있다. 그런 이유로 경찰과 언론의 역할 분담과 정보 교환이 조화롭지 않거나 양자 간의 정보의 요구와 정보의 상호 필요성에 일정한 균형이 이루어지지 않는다면 갈등이 발생하는 것이다.

또한 4P 주체들 간의 권력관계와 정당성 확보 관계는 서로 밀접하게 연관되어 있다. 즉, 경찰, 언론, 정치, 대중의 상호간의 권력관계를 통해 ‘언론의 경찰’에 대한 감시와 통제 기능이 Press-Public, Public-Police, Public-Politics의 주체들 간의 상호관계 속에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

결국, 4P모델의 3가지 분석을 통해 4P모델 주체들 간의 상호관계에 있어서의 복잡성을 알 수 있다. 그리고 이러한 복잡성은 3가지 분석 틀(정보의 흐름과 교류, 권력관계, 정당성 확보 관계)이 서로 관련되어 있다는 점에서 한층 더해짐을 알 수 있다. 예를 들어, 4P모델의 각 주체에 의한 정보의 탐색, 확보, 배포, 보유는 해당 주체의 권력의 수단이 되고, 각 주체들의 정당성 확보 과정은 4P모델 주체들의 정보의 활용과 주체들 간의 권력관계를 설명해주며 주체들의 상징적 의미를 강화시키기도 한다.

IV. 나오며 : 언론과 경찰의 관계에 관한 정책적 제언

4P모델의 분석을 통해 알아본 바와 같이 언론과 경찰은 국민과 정치라는 외부 주체와의 관계에서 정당성

9. 언론의 정치권력과 경찰에 대한 통제기능은 국민에 대한 알권리 충족의 입무 수행을 통해서 이루어진다는 점에서 언론의 정치적 정당성과 사회적 정당성은 불가분의 관계에 있음을 알 수 있다.

(Legitimacy)을 부여받고 그 정당성을 바탕으로 상대방에 대한 통제 권한을 행사하거나 상대방으로부터 정보를 입수하게 된다. 이런 과정에서 주체들 간의 관계의 불균형으로 인해 긴장관계 혹은 갈등관계가 발생하는 것이다.

결국 언론과 경찰의 바람직한 관계 설정을 위해서는 양 주체간의 정보의 교류와 권력관계에 있어서 적절한 균형이 이루어져야 한다. 균형이 이루어지지 않을 때 양 주체 간 갈등이 발생하게 되고 사회적, 정치적 정당성을 빌미로 상대방에 대하여 권한을 남용하게 되는 것이다. 두 주체의 갈등은 결국 4P모델의 정당성 관계에서 양측의 공통 경로의인 Public의 피해로 귀결될 수 밖에 없다.

또한 언론과 경찰은 상호간의 사회적 기능을 존중하고 상호간 준수해야 할 원칙의 범위 내에서 균형 잡힌 관계를 유지해야 한다. 어느 일방에 기울어진 관계는 두 주체간의 긴장·갈등관계를 유발하고 결국 두 주체의 사회적 기능을 약화시키는 결과를 초래할 것이다.

정보의 교류에 있어서 양 주체간의 합리적이고 균형적인 관계 설정을 위해서는 모두에게 적용될 수 있는 원칙이 필요하다. 그리고 원칙의 정립에는 헌법적 권리인 국민의 알권리와 인권보호라는 두 가지 요소가 고려되어야 한다.

경찰은 국민의 알권리를 위해 경찰활동과 관련한 사항에 대하여 공개의 원칙을 가져야 한다. 그러나 무제한적인 공개는 경찰의 원활한 업무 수행에 장애가 될 수 있고 관련자들의 인권이 침해될 가능성이 있으므로 일정한 제한이 필요하다. 이런 점에서 경찰관서에서의 언론의 취재원 접근 제한과 정보 공개의 출구 단일화가 필요한 것이다.

언론의 취재원 접근 제한은 경찰에서 수사 중인 사건 보도와 관련하여 논의할 수 있다. TV 또는 신문에서 담당 경찰관 앞에 고개를 숙이거나 옷을 뒤집어쓴 채로 조사 중인 모습을 그대로 보도하는 언론매체를 흔히 볼 수 있다. 그러나 이런 보도 태도는 피의자의 인권침해의 문제와 아울러 수사관인 경찰의 얼굴이 그대로 노출되어 경찰관 개인의 프라이버시가 심각하게 침해되는 것이다. 선진국에서 수사를 담당하는 경찰관들의 얼굴

을 비공개로 하는 보도관행은 우리가 참고해야 할 사항이다.

경찰로부터 입수한 사건정보에 대해 언론은 양날의 검을 지녔다 할 것이다. 언론은 이들 사건 보도를 통해 피해자의 고통을 사회 구성원과 공감하며 범죄예방을 위한 사회적인 공론의 장을 만드는 등의 긍정적인 역할을 수행할 수 있는 반면, 사회 모순에 대한 무고한 희생양을 만들거나 모방범죄를 야기하는 등의 부정적인 영향을 우리 사회에 끼칠 수도 있는 것이다. 특히, 가해자나 피해자에 대한 불필요한 정보를 대중에게 노출시킴으로써 사건 당사자들에게 심리적 피해를 입히는 경우나, 독자들의 흥미에 영합한 자극적이고 선정적인 기사의 폐해는 우리 언론이 경계해야 할 것이다(박형민, 이민아, 2009: 130-131).

이러한 문제를 사전에 예방하기 위해 정책적으로 모든 언론사들이 준수해야 할 '보도 가이드라인'의 마련이 필요하다. 2004년 한국자살예방협회, 한국기자협회, 보건복지부가 공동으로 마련하여 전국의 언론사 및 관련 단체가 실천하도록 권고한 '자살보도 가이드라인'은 좋은 예가 될 것이다.¹⁰ 사건보도와 관련된 보도 가이드라인의 마련과 아울러 언론사들이 가이드라인을 준수할 수 있도록 모니터링을 하고 위반에 대한 제재를 가할 수 있는 제도가 함께 마련되어야 가이드라인의 실효성이 확보 될 것이다. 이를 위해 독립성이 보장된 '보도 가이드라인'심의 위원회를 두어 준수여부에 대한 심사를 한다면 효과적일 것이다.

한편, 경찰은 언론매체의 '보도 가이드라인'의 범위 내에서 취재원의 접근을 허용하여 피의자, 피해자 그리고 관련 경찰관들의 프라이버시가 침해되는 것을 예방하여야 한다. 그리고 원활한 경찰업무 수행의 보장과 '보도 가이드라인'에 따른 취재원 접근 제한을 위해 정보공개와 창구를 단일화해야 한다. 현재 경찰청 및 각 지방경찰청에서 홍보담당관 제도를 운영하고 있으나 비전문가인 경찰관들이 해당업무를 담당함으로써 전문적인 대언론 창구로서는 역부족이다. 기자 및 방송인 출신의 전문 언론인들로 구성된 대언론 부서를 설치하

10 '자살보도 가이드라인'은 언론매체들의 준수 여부에 대한 통제 수단 이 결여되어 유명무실화 되었다는 비판을 받고 있다.

유 제 설(Je-Seol Yu)

정회원



- 1998년 2월 : 경찰대학교(법학과)
- 2007년 2월 : 경북대학교 법의학 교실 수사과학대학원 석사
- 2009년 7월 ~ 현재 : 경찰대학 경찰학과 교수

<관심분야> : 과학수사, 경찰행정