

들어가며

디지털 미디어 시대의 도래는 다양한 서비스와 콘텐츠로 아날로그 수용자를 능동적인 미디어 이용자로 전환시킬 것으로 예견된다. 홍보환경도 아날로그 시대의 미디어의 ‘중재적 기능’에 의존했던 것이 디지털 미디어 시대에는 공중과의 직접-관계설정이 부각되고 있다. 특히, 뉴미디어의 발달은 커뮤니케이션 패턴을 전환시켜서 국가기관으로 하여금 정책홍보 개발전략의 필요성을 주지시키고, 권위주의 시대의 ‘일방’에서 탈피, ‘쌍방’으로 소통하는 환경으로 만들어 놓았다.

참여정부가 미디어의 환경변화에 부응하는 ‘전략’으로 대국민 직접홍보에 예산과 인력, 시간, 노력을 집중한 점은¹⁾ 권위주의 타파와 홍보의 관점변화 측면에서 의미가 있다고 하겠다. 그 예로서 먼저, 권위주의 시대의 홍보방식을 타파하고 개혁적인 합리화 방안들이 추진되었고 공보관실을 폐지하고 홍보조직을 전문화하는가 하면 민간전문가를 충원해서 제도적 장치를 변화시켜서 잘 적응하고 있다.²⁾ 둘째로, 국정홍보처는 향후, TV와 라디오, 뉴미디어까지 홍보매체와분야를 확장시켜서 이들을 연계시키고 개별적으로도 특화해서 정책을 홍보한다는 전략을 세웠으며, 이는 국정홍보처도 ‘기술-사회적 트렌드’에 부합하도록, 공급자 위주 접근에서 탈피해서 세분화된 수용대상을 중심으로 홍보하는 방식으로 전환하는 한편, 자신의 매체를 적극적인 행위자로 등장시키려는 의도를 보이는 것 같다.

1) 참여정부 출범후, 2004년 11월 여성부는 정부 부처로서는 처음으로 미니 홈페이지를 개설하여 여성경제활동과 문제 상담 등에 게시판을 활용하고 있다. 교육부를 비롯하여 16개 부처에서는 SMS 문자서비스를 제공하기 시작했고, 모바일이나 PDA 등 각종 뉴미디어를 이용한 국정홍보 서비스를 운영하고 있다.

2) 정부는 2005년 4월 전 부처에 대한 대규모 직제개편을 단행해 각 부처의 기획관리실과 공보관실을 폐지, 이를 통합한 ‘정책홍보관리실’을 설치했다. 차관보급(1급) 정책홍보관리실장이 정책홍보의 책임을 맡아 정책홍보, 혁신인사, 재정기획, 정보화 등을 총괄하도록 했다.

이러한 정부 초기의 노력들은 비교적 ‘합리적 시도’라는 평가를 받지만 2005년 이후부터는 정부의 합리화 의도와는 별개로, 추진과정 및 실행의 측면에서는 다양한 문제점들이 노출되고 있다.

대표적으로, 정부가 변화한 사이버 디지털 환경에 적응하기 위해서 정부의 다양한 시도를 펼친 바, 정책홍보에 특화된 정부매체를 포털언론으로 발달시켜서 오히려 비판언론에 대응하는 것처럼 비춰지고, 적대적인 언론에 의해서 ‘선행정책’이 왜곡된다는 인식으로 인해서 부처맷글 달기, 사이버 이슈검색시스템(CISS), 과도한 정정보도 요구를 실시한 결과, ‘언론자유 침해’라는 오명을 받기에도 이르렀다.

최근에 발생한 국정브리핑의 기사조작 사건, FTA의 일방홍보의 추진은 환경변화에 적응하려고 하는 체제·구조적 단편이라고 보는 것도 무리가 아닌 것 같다.

위에 언급한 국정홍보의 몇 가지 문제점들을 단서 삼아서 정책을 연구하고 자료집의 본문을 구성을 시작했다. 그러나 매체환경변화에 적응하려는 시도가 모든 결과를 포괄할 수는 없었기에 원인 변수로 단정 할 수는 없었다. 특히 내용 전개에 있어서는 ‘인과 접근법’을 차용했음을 밝혀둔다.

본문의 첫 번째는 문제제기 측면으로, 참여정부의 국정홍보에 대한 전문가 그룹의 인식과 평가를 도출해서 정부홍보의 현주소를 알아보고자 했다.

‘홍보만능’이라는 오명을 안고 있는 국정홍보처의 번지수를 묻는 작업이었는데, 폐지법안을 낼 정도로 야당의 반대에 직면하고, 시민단체와 언론의 반대지적을 받아 왔음을 고려한다면 인식조사가 선행되어야만 할 것 같았다.

둘째로는 체계(system)의 문제를 다루었는데, ‘인사는 만사’라는 명제처럼, 편향홍보와 홍보만능주의가 다른아닌, 참여정부의 태생적 한계인 ‘이념지형의 협소함’이 가져온 ‘코드인사의 편향성’에서 출발한다고 보았다. 이에 정부와 정권홍보 라인의 인사운용 현황을 들여다 보는 작업을 선행했다. 증가된 예산과 강화된 기구의 변화도 살펴보았다.

세번째로는 현실에서 펼쳐지는 행태의 측면을 조사했다. 그러나 단락의 제목을 짓고 결론을 내리는 순간, 자칫하면 국가홍보기구가 ‘과눅티콘(원형감옥)’의 주인, 혹은 ‘조지 오웰’의 소설에 나오는 ‘빅 브라더’가 될지도 모른다는 우려가 들었다. 43개 정부기관이 ‘정책고객관리’(PCRM)라는 명목으로 800여만 명의 국민을 직업을 기준으로 등급을 분류하고 관리하는 한편, 원치않는 정보와 대량의 홍보메일을 발송하고 있었다. 또한, ‘여론사이버 이슈 검색시스템’을 통해서 여론흐름을 실시간으로 통제하고 있었으며, ‘정책홍보관리 평가메뉴얼’을 만들어서 정부 부처가 언론에 대응한 수준과 정권홍보에 동원된 실적을 부처의 주된 홍보역량으로 간주하고 있었다. 정권차원의 편향된 언론관으로 인해서 언론의 취재행위를 정부가 통제하고, 매체를 활용해서 언론에 대적하는가 하면 급기야는 하나의 대안언론처럼 행동하기에 이르렀다. 최근 국정홍보처가 막대한 예비비를 차용하면서까지 FTA의 장점만을 일방적으로 홍보하는데 집중하고 있는데, 실상 이것은 반대여론을 철저히 묵살하기에 일종의 선전이며, 계도차원의 국가사업인 것이다. 정책성공을 위해서 조작 기사를 게재하고 비판언론을 공격하는 일 따위는 더 이상 새로운 일이 아니다.

“홍보가 잘못되어서 정책이 바로서지 못한다”,

“정책이 반드시 구현될 수 있도록 대국민 홍보를 강화해야 한다”

“보수언론의 왜곡보도가 가장 큰 문제, 언론에 확실하게 대처해야 한다.”

참여정부의 인식을 유추한 것이다. 강화와 추진의 방식은 미디어 환경의 변화와 보조를 맞추고, ‘참여와 혁신’의 이념을 가진 인사들이 홍보전반을 주도해야 한다는 엄연한 논리의 체계도 잡혀 있다.

본 자료집은 상기에 언급한 문제점들을 짚어보고, 전문가의 고견과 언론보도, 여론조사, 상임위 활동에서 묻어나온 개선방향을 제시하면서 끝마친다.

결론을 말하자면, 국민의 정치참여 수준에 비례해서, 국정홍보도 홍보기획과 소통전략을 수정할 필요가 있다. 새로운 미디어 환경에 적응하는 것도 중요하지만, 무엇보다도 헌법에서 보장하는 자유민주주의의 기본원리를 수호하는 일이 더 중요하다.

‘홍보만능’에 집착해서 마구잡이식의 과잉홍보 보다는 ‘컨텐츠’ 격인 정책의 현실성과 적실성이 국가차원에서 먼저 생산되어야 할 것으로 보인다.

마지막으로, 이번 정책자료집에는 지난, 8월 23일 본 의원실 주관으로 개최한 <참여정부의 국정홍보, 이대로 좋은가?>라는 전문가 정책간담회시 학계전문가와 언론인들이 발표한 의견과 자료들을 인용되었고 또, 녹아들었음을 밝혀둔다.

I. 정부의 홍보활동 고찰

1. 국정홍보의 의미

1) 국가의 정책홍보란 무엇인가?

정의와 역할

국가홍보(Public Relations in Government)정부가 국민에게 정부시책과 의지를 알림으로 해서 국민들의 지지와 이해, 협력을 구하는 행정과정을 말한다. 특히, 국가홍보는 정부가 주체로서 국민을 대상으로 하는 만큼 PR의 개념과는 다르다고 볼 수 있다. 정부 PR은 정책을 수립하고 국가와 국민의 관계를 개선하고자 하는 인위적인 개념으로 정부의 신뢰를 갖도록 하는 상호교환 행위라고 정의된다. 최근에 들어와서는 정부정책홍보와 구분없이 쓰는 용어로서 정부가 일을 국민들에게 사전에 정확하고 소상하게 알리고 국가 여론을 수렴해 국정에 반영하는 쌍방향 커뮤니케이션으로 정의된다.

또한 정부 PR은 통치자 및 관에 대한 국민의 이해와 지지를 획득하는 데 목적을 두고 있다는 점에서 정치·선거 행위와는 다르다고 볼 수 있다. 또한 정부 PR은 일방적으로 국민을 통제하거나 강제하며 국민의 태도와 행동을 바꾸는 것이 아니라 쌍방향적 커뮤니케이션으로 국민의 이해와 호의를 조성하는 설득 커뮤니케이션 활동이라는 점에서 선전(propaganda)과 구별되어야 한다(이근형, 2000).

이를 토대로 정부 PR에 대한 정의를 종합해 보면, 정부나 행정 기관이 정책을 이행해 나가는 데 있어 소기의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 국민들에게

그 내용을 이해시키고 협조를 구하는 과정 또는 정부와 국민과의 쌍방 커뮤니케이션을 이끌어내기 위한 노력의 과정이라고 표현할 수 있겠다(황선철, 1992). 한편, 정부 PR은 공공의 이익과 그 영향력을 고려해 볼 때, 일방적이고 수직적인 정보 제공이 아니라 대상자인 국민과의 상호 커뮤니케이션을 이끌어낼 수 있어야 하며, 진실된 정보의 제공과 함께 국민에 대한 계몽과 교육적 성격을 가지고 있어야 한다.

따라서 일반 기업의 PR 실무자처럼 정부 PR 실무자도 정부가 하고 있는 일을 다양한 공중에게 알리는 것을 제1의 목표로 한다. 두 번째 목표는 각 부처에 소속된 행정 요원들의 사기를 진작시키는 것이다. 세 번째 목표는 공중으로 하여금 정부의 시책 및 정책을 이해하게 함으로써 이 시책과 정책에 관한 공중의 지지를 확보하는 것이다. 네 번째 목표는 관(官)과 다양한 공중 사이의 쌍방 커뮤니케이션을 도모하는 것이라 할 수 있다(방정배·최윤희, 1989).

국정홍보는 커뮤니케이션을 통한 국가경영 전략이라 할 수 있다. 글로벌 시대에 있어 정부는 국가이미지 제고의 중요한 수단이 되고 있다. 마케팅에 실패한 기업이 그러하듯이 국정홍보에 뒤진 정부는 실패할 수 밖에 없다(신호창, 1999).

결론적으로 국정홍보란 정책입안시 부터 국민의 의견을 수렴하고, 구체적인 행동방향을 결정하는 고도의 국가전략인 것이다.

미디어의 변화, 국가홍보의 전략 변화로

전통적인 홍보방식은 매체를 중심으로하는 일방형이라면, 디지털 시대의 매체는 개별화 되었으면서도 상호작용하는 매체가 주도할 것으로 보인다. 매체 패러다임의 전환에 따라 수용자의 접촉 방식도 변화할 것이다. 구체적으로 언급하면, 디지털 커뮤니케이션 기술의 진화가로 인한 미디어 융합과 통신의 결

합 등 다양한 지형변화가 일어나고 있다. 또한, 디지털 지형의 변화로 쌍방향 커뮤니케이션이 가능한 환경을 창출해서 수용자의 미디어 통제력 증대된다는 점이다.

2) 한국의 국정홍보

역사적 관점 : 해방이후 정부홍보 기구 및 제도, 그리고 특성의 변화

우리나라의 국정홍보기구는 해방후 정부가 수립되고 공보업무를 주관하던 군정청 공보부로부터 유래되었다. 이후 군정청 공보부는 정부가 수립된 이후, '문교부'와 '공보처'로 분리되었는데, 공보처의 업무는 법령공포, 언론정보 수집, 정부홍보, 영화, 출판, 저작권 및 방송을 관장하였다. 1955년, 대통령 직속 공보실로 편제되는데 대통령의 대국민 공포 등의 정치선전에 특화했음을 알 수 있다.³⁾ 2공화국은, 공보국과 방송관리국으로 축소해 기능이 크게 축소되었고 법령의 공포나 정부 시책 발표의 업무에 한정됐다.

군사정권 하에서는 언론통제와 편향적인 정권 홍보 수단으로 활용되었는데,⁴⁾ '공보부'로 발전의 길을 걷게되고, 1968년 7월 24일 문화공보부가 탄생하면서 문화 업무와 공보업무가 21년간이나 통합·지속된다. 권위주의 5공화국의 언론통폐합 조치로 문공부는 정권홍보기구로 동원되기에 이른다. 그1990년에 들어와 문공부가 폐지되고, 우리나라 최초의 문화전담 독립 기구인 문화부가 생겨나면서 공보처가 국정홍보를 담당하게 된다.

특히, 문민정부는 쌍방향적 커뮤니케이션 논의가 본격화되었으며, 국민의 정부 취임과 함께 문화관광부가 신설되면서 공보 기능은 국무총리 산하의 공보실로 이전, 국정홍보 기능이 축소된다. 국민의 정부도 '대국민 서비스' 차원을

3) 문화공보부, 1979

4) 5·16 군사쿠데타 직후인 1961년 6월 22일, 정부조직법이 혁명정부에 의해 개정

중요시 여겼지만, 그 필요성을 느끼고 공보실과 문화관광부 등에 분산되어 있던 국정홍보 기능을 통합하고, 독립기구로 신설한다는 조직개편을 단행하고, 국정홍보처를 신설했다. 최초에 국정홍보처는 문화관광부의 해외 홍보업무를 인수해서 국내외 홍보, 정부내 홍보업무 컨트롤, 여론수렴, 정부발표에 관한 업무를 전담⁵⁾하게 되었다.

2. 참여정부 국정홍보, 어떻게 하고 있나?

1) 제도

한편, 참여정부는 출범이후 ‘국민의 참여가 바탕이 되는 행정문화 조성’을 모토로 국민을 국정운영의 대상이 아닌 파트너로 인식하겠다는 의지를 표명한 바 있다. 이를 위해 국민 참여와 홍보를 결합하는 ‘신 홍보 전략’ 추진, ‘대화 잘하는 정부’ 실천, 정책형성 전과정(결정-집행-평가-피드백)에 대한 홍보, 국민의 적극적 국정참여 유도, 온·오프라인을 아우르는 ‘능동적 홍보’ 등을 주요 과제로 내세워 ‘신뢰받는 정부’의 이미지를 구축하기 위해 노력하고 있다. 또한 참여정부의 국정홍보 시스템은 국정홍보처를 중심으로 이루어지고 있는데, 최근 각 부처의 정책홍보 관리실을 개편하고 민간홍보 전문가를 영입한 바 있다. 또한 현 참여정부의 PR정책의 특성으로 가판구독 금지, 브리핑 제도 실시, 문제 보도에 대한 적극 대응, 정부 부처별 정책고객 관리서비스 (PCRM) 도입 등을 들 수 있는데, 과거 정부보다는 정책홍보 시스템의 체계화와 전문화를 위해 노력하고 있음을 알 수 있다.

국정홍보처는 이러한 새로운 홍보 환경에 대응하기 위해 개방형 기자실 제도를 도입하고, 사전 브리핑을 실시하는 등 변화된 모습을 보여준 바 있다. 아울

5) 국정홍보처의 업무 영역은 홍보 조사 및 기획을 전담하는 홍보기획단, 각 부처의 홍보 업무를 조정하는 홍보협력단, 언론 홍보 및 모니터링을 전담하는 미디어지원단, 포털 뉴스를 담당하는 정책포털운영단 등 크게 4가지 파트로 구분된다. 지난 참여정부 상반기 동안 가장 역점을 두었던 정책홍보 방향은 정책발표 이전에 시행된 대국민 사전 홍보 및 기획 홍보라고 할 수 있겠다.

러 인터넷 국정 브리핑 실시 등을 통해 국민들과의 직접적인 대화채널 확충을 위한 노력을 하고 있다.

2) 특성과 역할 변화

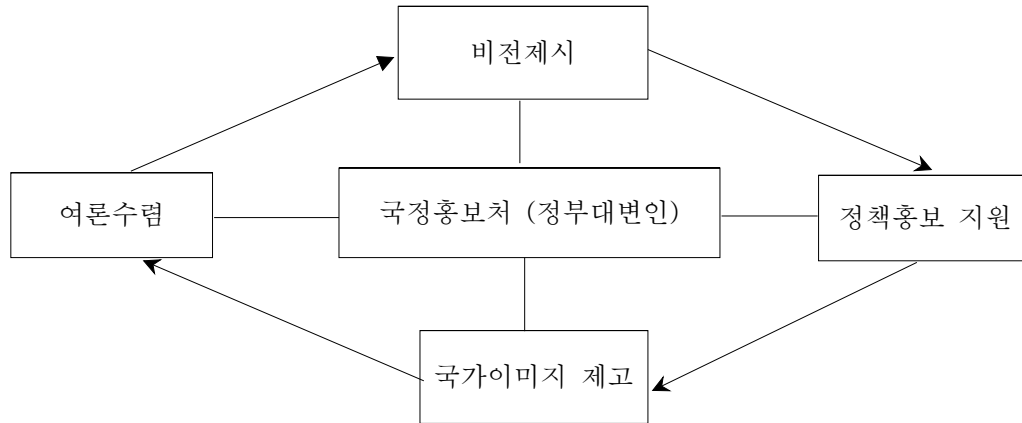
1990년대 들어서부터 한국의 국가홍보활동은 정책을 알리는 ‘공보’(Public Affair-Relations)의 개념에서 탈피하고 국민의 요구사항이 무엇인가를 파악해서 이를 정부정책에 반영토록 하며 시행된 정책의 필요성을 국민에게 설득하는 것으로 의미가 바뀌었다.⁶⁾ 이것은 정부시책을 일방으로 설득하는 단계에서 국민의 의지를 정책에 반영하고 구현에 있어서도, 정부는 최선의 노력을 다하고 있다는 상호소통의 홍보방식을 뜻한다. 따라서 국가의 정책홍보의 목표도 이러한 변화에 따라서 지속적으로 변화하고 있다.⁷⁾

변화된 홍보환경에 부합하는 국정홍보처의 이상적인 역할은 아래에서 볼 수 있다. 정부정책을 홍보하는데 있어서, 여론을 수렴을 바탕으로 비전을 제시하고 적극적으로 국민과 소통하고, 언론관계에 있어서는 정부대변인의 역할을 수행토록 한다. 실제로, 위에 제시한 국정홍보의 3가지의 직무가 가장 잘 드러난 국정홍보는 ‘국가주요정책 집중’의 개념이다. 국가차원의 의제를 집중적으로 홍보함으로써 국민공감대를 형성하고 참여를 장려하며, 국가 주요시책에 대한 지지와 국민통합을 꾀하는 것이다. 이를 위해서, 국정홍보처를 중심으로 부처 간의 의견을 조율하고 홍보를 지원하하는 역할을 하고 정부의 대변인으로 기능하는 것이다.

6) 박현순, 문철수, 박주연, “국정홍보조직과 기능에 대한 정책홍보 담당자의 인식 및 평가,” 『홍보학연구』, 2005년 9-2호, p. 161-164,

7) “2001년도의 국정홍보의 목표는 주로 대정부 국민신뢰구축 및 국민자신감 고취였다면 2003년에는 수용자 중심의 참여홍보 수행, 정확한 민의수렴, 부처간 홍보협력 조율로 변화하였는데 이는 국정홍보가 더욱 쌍방향적인 홍보로 나아가고 있다는 것을 보여주고 있다. 2005년에는 기업홍보와 마케팅 개념을 포함시킨 정책홍보 품질 혁신이라는 더욱 세련된 형태의 목표가 세워졌다.” 차회원, 김영옥, 신호창, “국정홍보처 업무성과지표 개발,” 『이화여자대학교 커뮤니케이션연구소』, 2005년 p. 20.

<국정홍보의 중점역할>⁸⁾



3. 참여정부의 국정홍보 역량을 바라보다.⁹⁾

1) 민간 전문가의 눈, 정부홍보가 희망적?

참여정부의 국정홍보에 대한 민간 PR전문가들의 전반적인 평가는 변화하는 국정홍보 활동에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있다. 정책홍보의 결과를 살펴볼 때 두드러진 점으로 새로운 홍보환경에 적극적으로 대처한 점인데, 개방형 기자실을 설치와 정부브리핑은 ‘탈권위화’와 ‘공개화’ 측면에있어서 두드러진 발전이고 민간전문가를 영입하는 등의 새로운 노력도 긍정적이라는 평가이다. 역대 정부에 비해 홍보에 대한 마인드가 강한 정부라는 것이 일반적인 의견이다.

8) 국정홍보처, “2005년도 주요업무시행계획,”

9) <참여정부의 국정홍보, 이대로 좋은가?> 전문가 정책간담회, “참여정부의 효율적 정책홍보 전략에 관한 연구” 논문 (p4~32, 문철수, 2006. 8) 중에서 ‘전문가 심층인터뷰’의 데이터와 논지를 차용하였다. 문철수 교수가 실시한 전문가 심층인터뷰는 참여한 PR회사마다 연구자들의 방문으로 개별적으로 실시되었고, 진행된 인터뷰는 평균 약 60여분의 시간이 소요되었다. 연구자들은 인터뷰에 앞서 인터뷰의 내용에 대한 요지를 인터뷰 대상자에게 설명하였으며, 사전에 인터뷰의 녹취에 대해 밝혀두었다.

참여정부의 홍보조직과 업무처리는 대체적으로 만족

조직과 업무처리에 대한 전반적인 평가는 대체로 긍정적이다. 홍보관리실로 조직체계가 전문화된 것과 외부전문가가 충원되는 것은 對 국민 직접홍보의 순기능으로 이러질 제도적 보완으로 보고 있다.

그러나 직제 개편만으로는 부족하며 전문인력과 예산, 콘텐츠 기획의 부실이 문제점으로 지적되었다. 가장 큰 문제는 관료주의의 경직성인데, 이를 위해서 부처간 협력과 유연성을 도입해야 한다고 보았다.¹⁰⁾

일방주의 홍보는 국민에 정보전달을 저해하는 요인

정부의 일방적인 전달위주의 홍보방식이 가장 큰 문제점으로 제기되었는데, 브리핑에 있어서도 일방적인 정보 공급자 위주의 정책홍보는 지양되어야 하며, 정책집행 요인별로 여론의 흐름을 반영해서 정책을 진단하고 보완에 나선다면 정책개선의 여지가 충분하다고 보았다.

새로운 매체환경에는 잘 적응했으나, 기존의 언론과는 '적대관계'

참여정부의 다양한 매체활용 시도에 대해서는 매우 긍정적으로 인식하고 있으나, 신문이나 방송 등의 전통적 매체와의 대립관계의 설정은 문제점으로 보고 있다. 매체와의 갈등관계가 '균형유지'라는 긍정적인 측면을 내포하는 반면, 일부 보수언론을 적대시 하는 것은 부정적인 면이다. 전통매체 등 언론과의 새로운 신뢰관계 구축이 관건으로 나타났다.

홍보수용자의 관리 미흡 : 해외홍보의 지원 필요

홍보컨텐츠를 생산하려는 노력 자체에 대해서는 긍정적으로 평가하지만 수용자의 관리 측면에서는 그 접근방식에 있어서는 인식전환이 필요한 것으로

10) 정책홍보조율, 對 언론 신뢰관계 구축, 브리핑 수준의 질의 제고 등이 제안되었다.

보았다. 의제설정기능을 강화의견이 나타났다. 대부분의 홍보가 외부수용자인 일반 국민들을 중심으로 추진되어서 내부 수용자인 공무원들에 대한 홍보수준이 미약했다. 체계적이고 일원화된 해외홍보가 필요하며, 관련 부처와 민간과의 협력을 통해서 역량을 강화해야 한다고 보았다.

국가정책홍보의 컨트롤 타워 기능의 부재 : 국정홍보처의 역할 미흡

국정홍보처에 정책홍보 업무를 총괄관리하는 권한이 부여될 필요가 있으며, 체계적으로 부처의 이견을 조율해야 한다고 보았다. 국정홍보처가 각 부처에 정책입안과 집행에 관한 홍보까지도 확인하고 지원할 수 있는 기능을 강화되어야 한다고 보는데, 국정홍보처가 민간부문의 인력을 재활용하고 교육프로그램을 확장하여 전문성을 제고하는 취지로 전문성을 확보하여야 한다는 의견이 지배적이었다.

단점으로는 국정홍보처가 ‘국정 이미지 홍보’에 지나치게 치중하고 있다는 점이다. ‘국정 이미지 제고’에 집착해서 중요한 정책이 일방적인 형태로 진행되고 있다는 의견이다.

전체적으로 볼 때, 참여정부의 국정홍보 활동은 초기에 비해 홍보에 대한 이해도 및 의식면에서 향상되었고 양적으로도 팽창하였다. 그러나 이러한 국정홍보 시스템의 선진화 노력이 진행되고 있음에도 불구하고 조직체계의 선진화를 주도할 전문 인력이 부족해서 조직체계와 전문홍보 실무 사이에 유기적 연결이 어렵다는 평가가 제기되었다. 또한 현 시점에서 조직과 인력, 예산의 측면에서 질적 제고가 필요하다는 의견도 나타났다.

2) 정부 홍보담당자들의 시각 : 불만족? 또는 미흡하다? 11) 12)

11) <참여정부의 국정홍보, 이대로 좋은가?> 전문가 정책간담회, “참여정부의 효율적 정책홍보 전략에 관한 연

실무자들의 낮은 직무 전문성

현재 정책홍보 실무자들의 업무 전문성은 그리 높다고 볼 수 없으며, 업무 전문성을 높이기 위해서는 순환보직의 문제점 해결과 전문지식 함양, 교육기회의 부여 등을 지원해야 할 것으로 보인다. 정책홍보 실무자들의 업무 전문성에 있어서는 먼저 직무연속성이 크게 저하되는 것으로 드러났다.¹³⁾ 응답자들은 실제로 업무를 수행하는 과정에 있어서 자신들 스스로 홍보기획 및 전략에 대한 전문지식의 부재를 큰 애로점으로 지적하고 있었으며,¹⁴⁾ 홍보관련 전문교육을 필요로 했다.¹⁵⁾

전문성에 비해 높은 만족도, 소속부처에서 차지하는 위상도 높다.

정책홍보 실무자들은 낮은 전문성에 비해서 업무 만족도가 높고 지속적으로 근무할 의향을 보인 것으로 나타났다. 소속 부처 내에서 근무 부서가 차지하는 위상에 대한 질문에 대해서도 대체로 긍정적인 태도를 보였다. 전문지식이나 경험정도는 그리 높지 않지만 현재 담당하고 있는 홍보관련 업무에 대해서는 만족하고 있음을 알 수 있었다. 응답자들은 소속 부처의 홍보정책이 개방적, 기획적, 체계적, 합리적, 일관적, 목표지향적, 뉴미디어 친화적, 수용자 중심적 등 모든 항목에 있어서 긍정적으로 생각하는 경향이 있었다. 소속 부처의 업무에 대한 긍정적 평가나 높은 업무 만족도는 내부 공중의 결속력과 자긍심을

구”, p15~31, 문철수, 2006. 8.

12) 43개 부처의 정책홍보 담당실의 공무원을 대상으로 2005년 5월 30일부터 6월 9일까지 총 11일 동안 온라인 서베이를 실시하였다. 조사 문항은 온라인 서베이 형식으로 작성되었고 이메일로 발송되었고 반복적으로 이메일과 전화로 서베이 요구를 했다. 이메일을 받은 총 190명 가운데 123명이 응답하여 64.7%의 응답률을 확보하였다. <참여정부의 국정홍보, 이대로 좋은가?> 전문가 정책간담회, “참여정부의 효율적 정책홍보 전략에 관한 연구”, 문철수

13) 순환보직에 따른 업무 전문성 결여를 우리나라 정부홍보의 문제점으로 인식하고 있었다. 정책홍보 담당자 중 22.0%가 6년이상 홍보관련 분야의 경력이 있고 60.2%는 홍보업무를 경력이 2년 미만으로 나타났다.

14) 96.7%의 응답자들이 교육이 필요하다고 응답했고 전문교육 참가 의향도 95.1%로 높은 참가 의향을 보였다. 전문성 제고를 위한 교육 여부에서, 52.0%의 응답자가 최근 2년 이내에 홍보 관련 교육을 받은 것으로 응답했다.

높여준다는 관점에서 볼 때, 바람직한 결과라고 생각된다.

새로운 매체활용 전략은 타당하지만, 전문성은 부족하다.

정부 정책홍보 담당자는 다양한 뉴미디어를 활용해서 변화한 환경에 적극적으로 대처하고 있다.¹⁶⁾ 디지털 미디어 환경 안에서 국민들의 미디어 활용 행태의 변화 속도에 국정홍보의 매체 전략도 적절히 적응하고 대응해 나가야 할 필요가 있다. 매체환경 변화에 대한 높은 인식에도 과반수 이상이 뉴미디어 활용에 대한 교육경험이 없었다. 뉴미디어 활용의 실무교육 프로그램이 부재함은 국정홍보 시스템의 문제점으로 지적될 수 있다.

국정홍보처 어떻게 보나?

각 부처는 국가 주요정책 발표 시, 국정홍보처와 사전협의를 대체로 잘 하고 있으며, 업무협조 측면에서도 대체로 만족하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 첫째로, 국정홍보처가 모든 부처의 홍보업무를 총괄하기보다는 협조하기를 원하고 국가이미지 제고나 해외 홍보에 특화될 것을 지적하였다.

둘째로는 정부홍보의 효율성 도모를 위해서 국정홍보처의 위상이 강화되어야 할 필요성도 제기되었다. 국가의 정책홍보를 조율·조정할 뿐만 아니라 해외홍보의 전략, 국가이미지 제고, 국가 아젠다의 기획 및 실행 등은 추후의 과제로 지적되었다.

- 국가홍보의 중심이기엔 너무나 낮은 위상

응답자들 대부분은 국정홍보처의 위상이 낮은 것으로 인식하고 있었다. ‘매우 낮은 편이다’ 14명(11.8%)과 ‘낮은 편이다’ 57명(47.9%)를 포함하면 전체 응답자 중 59.7%가 국정홍보처의 위상이 낮다고 생각하고 있다. 특히, 국정홍보처

16) 부처들은 홈페이지를 가장 많이 활용한다. 국정홍보처의 경우 케이블TV와 KTV를 더 많이 활용하고 있다. 온라인 커뮤니케이션 채널의 경우, 주로 온라인 뉴스레터가 활용될 뿐 웹진, 모바일/PDA 메시지, 블로그, 미니홈피, 온라인카페 등의 활용도는 낮다.

응답자들이 기타 부처의 응답자보다 국정홍보처의 위상이 더욱 낮다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.

- 부처 고유의 영역을 침범하지 말고, 국가 이미지 제고에 집중하라.

국정홍보처가 모든 부처의 홍보업무를 총괄하기보다는 각 부처의 홍보업무를 협조하고, 국가이미지 제고나 해외홍보와 같은 특정 분야에 집중하여야 한다는 인식이 높은 것으로 나타났다.¹⁷⁾

국정홍보처 역할 인식에 대한 부처별 차이를 살펴본 결과, 국정홍보처 응답자들은 국정홍보처가 타 부처의 홍보업무를 총괄해야 한다고 생각하는 반면 타 부처의 응답자들은 국정홍보처가 홍보 업무 총괄보다는 특정분야의 홍보에 집중해야한다고 생각하는 것을 알 수 있다.

- 국정홍보처와 업무협조는 원활, 그러나 위상강화가 절실하다.

타 부처의 응답자들을 대상으로 정책발표시 국정홍보처와의 사전협의 수준과 만족도, 홍보 업무협조 일반에 대한 만족도의 의견을 측정한 결과 주요 정책 발표에 대한 사전협의제는 잘 이루어지고 있으며, 사전협의제에 대해서도 만족하고 있는 것으로 응답되었다. 국정홍보처의 업무협조에 대해서도 대체적으로 만족하는 것으로 나타났다.

대다수는 정부홍보 효율성을 위한 국정홍보처의 위상이 강화되어야 할 필요가 있다고 생각하는 것으로 나타났으며, 전체의 74.5%('필요하다' 44.7%, '매우 필요하다' 29.8%)가 국정홍보처의 거시적 위상이 강화되어야 한다고 보았다.

17) <국정홍보처 역할에 대한 인식>

국정홍보처 역할에 대한 인식	사례수	평균	표준편차
모든 부처의 홍보업무 총괄해야 한다	121	3.12155	1.958
각 부처의 홍보업무를 협조하는 수준이어야 한다	120	5.28	1.701
국가이미지 제고나 해외홍보와 같은 특정 분야에 집중해야 한다	121	5.45	1.853

<참여정부의 국정홍보, 이대로 좋은가?> 전문가 정책간담회, “참여정부의 효율적 정책홍보 전략에 관한 연구”, p15~31, 문철수, 2006. 8.

II. ‘홍보만능주의’, 참여정부의 홍보실태 분석

1. 참여정부의 국정홍보의 시스템 분석

1) 체계의 원리 : 혁신과 진보의 이분법, 이념의 과잉

진보세력을 기반으로 하는 참여정부는 편가르기와 대결구도를 설정하고 동질한 코드집단 위주로 일방적으로 정책을 추진하는 통치를 특징으로 한다. 의회중심주의, 당·청을 분리 원칙을 통해서 정치개혁을 추진하고, 분배 위주의 부동산 정책과 지방분권을 통해서 사회개혁과 경제개혁을 동시에 달성하려는 플랜을 가지고 있었던 것으로 보인다.

진보의 이데올로기는 참여와 혁신을 통해서 권위주의타파에 큰 기여를 한 것으로 간주되고 참여정부 최대의 치적이라고 내세우지만, 강한 신념적 동질성을 바탕으로 하는 이분법적인 발상은 과거의 권위주의와 기득권층을 적대시하는 계량화 정책의 기폭제가 된다는 평가를 받았다.

초기에 충분한 국민적 지지없이 추진된 정책의 동향은 ‘일방’으로 비춰졌을 뿐만 아니라 특히, 집권중반기를 넘어서면서 부터는 사회여론 수렴이 결여되고 현실의 요구와 동떨어진 정책을 강요하는 등, 정책추진의 방식에 있어서 편향과 일방주의로 비춰지고 있다.

문제가 되는 것은 여기서 빚어지는 ‘홍보의 과잉성’을 지적하고 있다. ‘웬 더 도그’란 표현처럼, 국민이 요구하는 정책도출이 수반되지 않는데도, 국

민의 지지없이 이데올로기적 편향성으로 비춰지는 정책을 선전하려고 예산과 인력을 동원해서 홍보에만 매진하는 점은 본말이 전도된 것이며, 이를 지적하는 전문가들의 견해가 많았다.

현정부는 국민의 지지에 기반하도록 정책을 잘 만드려는 것이 아니라 현실과 괴리된 정책에 집착하고 오히려 이를 완성하기 위해서 선전에 몰두하는 소위, '홍보만능'에 사로잡혀 있는 것이다. 홍보만능주의라는 오명의 타당성을 짚어 보고자 한다.

2) 제도, 新-엽관주의 : 홍보만능은 편향인사에서 출발

참여정부의 '엽관제'는 네포티즘만으로는 설명이 불충분하기 때문에 확장시킨 개념으로 정의해야만 설명이 가능할 것 같다. 민주적 선거에 의해서 선출된 대표자가 민의(民意) 구현에 충실한 인사제도를 '엽관'이라고 지칭하지만, 참여정부 홍보분야의 인사행태는 단순한 엽관의 의미로 설명하기란 적절치 않다. 먼저, 인사들이 활동한 집단이 진보매체나 과거의 소수저항매체로서, 특정적이고 한정된 성향의 편향된 스펙트럼의 집단을 형성하고 있으며, 개개인의 신념적 결사의 정도가 비교적 공고하다. 둘째로, 정권에 동원된 동일집단의 이념성은 일종의 '체제적 특성'을 표출하는데, 그 결과 국가정책에 대해서 무조건 동의에 근간해서 '일방홍보행태'에 동원되는 성향이 강하다. 따라서 단순한 논공의 의미를 지닌 '엽관'이라기 보다는 '이념적 네포티즘'으로 보는 것이 적당할 것 같다. 말하고자 하는 바는 이들 신-엽관들이 장악한 국정홍보라인에서 그들이 벌이는 소위 '외눈박이식 홍보' 행태(언론에 대항하고 여론을 주도, 정책선전의 첨병 역할)의 근원을 '낙하산 인사'라고 보고 이를 분석하고자 한다.

청와대와 국정홍보처 : 權 · 言 유착

최근 3년간(2004년~2006년), 정부의 홍보를 담당하는 부서의 예산 증가율은 32%로서 국가예산 증가율 8.7%의 3.7배에 달했다. 인력증가율 22.1%로서 같은 기간 국가공무원 증가율 1.2%의 1.8배 수준으로 참여정부 들어서부터 홍보기구가 커졌다고 볼 수 있다.

<참여정부 출범이후, 3년간 정부 홍보인력 및 예산의 증가>

구 분	예 산	인 력
2004년	559억 5000만원	625명
2006년	738억 6000만원	738명
증 가 율	32.0%	22.1%

또한, 청와대 홍보수석실과 국정홍보처가 일방적인 FTA, 부동산정책을 자신의 의도대로 선전할 수 있는 것은 '수직적 위계질서'를 떠는 관료문화 이외에도, 국정홍보라인의 요직에 포진하고 있는 '新-엽관'들의 활약에 힘입은 바가 크다. 특히, 정권의 홍보기구인 청와대 홍보수석실과 정부대변인인 국정홍보처는 “홍보공화국”의 중심에 있으며, 최근에는 정부의 인사와 정책에까지 개입하고 월권한다는 우려를 사고 있다. 청와대 홍보수석실 인사들은 국정홍보처에 '등지'처럼 터를 잡기도 하고, 반대로 국정홍보처의 고위직은 정권핵심으로 진출하기 위해서 국정홍보처를 자신들의 '참호'로 전략시킨 사례들이 많이 도출되었다.

최근 공기업의 참여정부의 낙하산 감사들이 평균 1억원이 넘는 연봉을 받고 있으며, 보은인사의 비율이 높은 점은 여타의 정부 못지않게 권위주적 구태가 행해지는 증거이다. 청와대 출신 인사가 정부기관에 진출하는 등의 낙하산 인사가 횡행한 사실도 언론의 비판을 받았다. 2003년~2006년 현재, 청와대 홍보

기획실의 경우, 퇴직자들의 70%가 정권에 기여한 대가로 정부부처의 간부와 산하 기관의 감사로 재취업¹⁸⁾했으며, 홍보직무와 무관하게 정부출현기관과 공기업 임원으로 진출해서 고액의 연봉을 받고 있는 것으로 나타났다.¹⁹⁾

둥지(nest) : 청와대 홍보라인들, 퇴직 후 국정홍보처 수뇌부 장악

2006년 8월 대통령실이 제출한 자료에 의하면, 2004년부터 2005년까지 근무하다가 퇴직한 청와대 홍보기획실 행정관급 이상 직원 중 25%는 국정홍보처의 간부직으로 재임용되었고, 한국정책방송(KTV)을 운영하는 영상홍보원의 경우, 2003년 이래 3명의 원장 모두가 청와대 홍보실과 노무현 대선 팀의 홍보담당 출신²⁰⁾인 것으로 드러났다. 즉, 정권창출에 기여한 엽관이나 코드인사들이 청와대 요직에 보임되고 이들이 다시 중앙정부기구인 국정홍보처를 장악하면서 정권의 의도를 반영해서 정부의 목소리를 대변하고 있다.

참호(trench) : 정권홍보라인 근무경력, 공무원 승진의 등용문?

참여정부 출범 이후, 국정홍보처의 내부직원들이 청와대 홍보실의 長으로 영전하거나, 청와대 전출근무 후에 본처에 복귀해서 요직에 보임되는 사례는 2006년 8월 기준으로 총, 5건에 달했다.

18) 홍보기획비서관을 지낸 ‘조광한’씨는 한국가스공사 감사로, 국정홍보모니터 비서관으로 재직하던 ‘곽해곤’씨는 부동산신탁연합회 상근 부의장으로 근무.

19) 노무현 낙하산 감사의 평균연봉은 1억 2천 8백 6십만원으로서 강원랜드가 2억 2천 200만원으로 가장 많음.

20) <역대 정부간행물제작소장, 국정홍보처 영상홍보원장>

성명	임용일	직급	경력
고석만	2003. 1. 1	일반계약직 2급 (2급 상당)	MBC PD, 청와대 행정관
장동훈	2003. 9. 5		노무현 언론특보
정구철	2005.4. 22		청와대 홍보수석실 행정관

- 'L 現 청와대 홍보수석'은 국정홍보처 차장을 거침
- 'Y 해외홍보원장', 80년 5월부터 2004년 9월까지 총4회 가량 청와대에서 전출근무한 경력이 있으며, 대통령비서실 정무, 정책기획 행정관, 홍보 기획비서관 등을 거쳐서 2004년부터 <해외홍보원장>에 보임
- 'H 부이사관(3급)'은 대통령 비서실 공보행정관과 주뉴욕홍보관을 거친 후, 올해부터 <미디어지원단장직>을 수행.
- 'K 서기관(4급)'은 대통령비서실 홍보수석비서관으로 전출 근무한 (04. 3. 22~06. 7. 17)후 본처로 복귀, 금년 8월부터 요직인 <UN대표부 주재관>으로 영전
- 'Y 서기관(4급)'은 대통령비서실 국내언론 행정관으로 근무한 후 현재, LA홍보관을 거쳐서 <외신홍보팀장>으로 근무.

이것은 '실적주의' 관점을 지향하고 직무에 충실해야 할 공무원들이 청와대 근무를 통해서 승진과 출세의 코스로 여기는 데서 이와같은 문제점이 나타난다고 볼 수 있다. 청와대 전출근무를 거친 공무원들은 곧 해외홍보원의 요직으로 발령받거나 본처의 간부로 영전하는 코스를 밟게 되는 비율이 참여정부 출범 이후, 33%에 이를 정도로 특혜를 받고 있다.²¹⁾

권력과 언론의 새로운 유착 '코드'

참여정부 홍보라인 인사는 일부 진보매체에 근무한 코드형 인사들을 청와대 홍보수석실과 국정홍보처의 요직에 전면 배치되었으며, 이들은 서로간의 직제를 맞교환하면서 홍보권력을 구가하는 등 엽관의 폐해를 잘 보여주고 있다.

한 주간지의 특집기사에 의하면, 홍보공화국의 중심에는 홍보수석실이 있으며, 홍보수석실은 <특명전권 수석실>이라고 불릴 정도로 막강한 권력을 누린다고 한다. 정부부처에 대한 문제성 기사나 인터뷰가 나가면 정부관계자의 발언을 일일이 확인하고, 각 부처가 해당 언론사에 '정정·반론문'을 게재토록 요구하기도 한다는 것이다. 이런 홍보수석실과 함께 국정홍보처의 권한이 강

21) 해외홍보원의 22개국 27곳에 주재하는 32명의 재외홍보관중 1/3은 대통령 홍보수석실과 비서실을 거쳤으며 모두 미국과 뉴욕, UN, 캐나다, 일본, 홍콩, 싱가포르, 호주시드니, 베트남, 러시아, 이탈리아 등 요직에 배치된 것으로 알려졌다. 2006년 10월 국회 손봉숙 의원이 해외홍보원으로부터 제출받은 자료임

해지는 것은 당연한 결과다.²²⁾

특히, 권언유착의 시발점은 ‘미디어 오늘’(구 기자협회보)에서 출발한다고 볼 수 있으며, 그 대표적인 인물이 안영배 국정홍보처 처장과 양정철 홍보기획 비서관이다. 이들은 각각 80년대 운동권 출신으로 정권의 적극적인 후원을 받으며, 국정홍보처와 청와대 홍보실 요직을 번갈아가면서 국정의 홍보를 주도하고 있다.

최근 양비서관은 문광부 차관 사임압력설과 함께 불거진 ‘아리랑TV 인사비리’의 핵심인물로 지목되면서 언론으로부터 인사보복 의혹을 받는 한편, 국정감사의 증인으로 출석하기도 했다.

안영배 국정홍보처 차장 청와대 행정관 출신으로 국정홍보처 차장으로 보임되었고, ‘관제언론’이라고 비판받는 국정홍보처를 이끌고 있다.

이를 비롯해서 정권과 코드가 맞는 특정언론사 출신 인사들이 홍보수석실을 장악하고 있는데, 국정홍보파트를 통괄하는 김종민 비서관(내일신문, 시사저널)과 김상철 행정관(경향신문), 백승권 행정관(미디어 오늘), 민형배 행정관(한겨레 신문)등이 있으며, 열린우리당 중앙위원출신의 김희숙 행정관이 새로 합류했다.

사회여론을 수렴하고 공론화하는 언론의 역할을 정부는 중재자의 입장을 고수해야 하나, 정부는 특정언론사 출신의 인사들을 홍보라인에 포진시켜서 이들끼리 요직을 나누어 가지고 정부입장을 강요하는 한편, 비판언론을 탄압하에도 압장서고 있다.

국정홍보처의 ‘무원칙’한 내부 인사운용

최근 언론에서 임기가 보장된 개방형 계약직인 J모 前 영상홍보원장(3급상당)을 사임하도록 압력을 행사했다는 의혹과 신임원장 채용과정도 청와대의 입김

22) 2006년 월간조선 9월호,

이 작용했다는 의혹이 제기됐다. 처장인사와 마찬가지로 국정홍보처 내부의 전문계약직원 채용과정 및 보직에 있어서도 절차적 정당성 문제가 드러났다.

직무와 무관한 서열위주의 보직배치 역시 인사운영의 허점을 반영한다. 전문성을 갖춘 직원을 '적재적소'에 배치하지 않고, 직무연관성이 적은 보직에 임명된 사례가 도출되었다. 'Y'모 방송제작팀장의 경우, 주특기가 해외홍보 분야인데도 1년여 간 본청의 '방송제작팀장'으로 임기를 채우다가 지난 6월, 인도네시아대사관의 주재관으로 나간 바 있다. 방송제작과 무관한 해외홍보통 인사를 '거처가기 식'으로 임명한 사례이다. 국정홍보처의 해외홍보정책과 방송연관성을 도모했다고 답변하지만, 해외주재관의 인사적체를 메우기 위해서 국정홍보처의 빈자리에 직무와는 무관한 인사발령을 하고 있는 실태이다.

국정홍보처는 테스크 포스팀(TFT)과 같은 임시기구를 만들어서 무보직 인사들을 수용하는 등의 위성공무원 양산에 활용하고 있다. 2006년 8월에 한시적으로 운영된 <한·미 FTA 테스크포스 팀>은 직제도 없는 한시적 위원회로서 3급 고위공무원 3명으로 구성되었고, 위원들은 모두 他 보직을 받기 위해서 대기발령 중인 것으로 나타났다. 이 임시기구는 해외홍보원이나 본처에 보직을 못받은 해외주재관들이 영전하려고 잠시 국내에서 대기하고 있는 곳이다. 이는 결국 국정홍보처의 인사운영의 '무원칙한 사례'라고 보이는데, 인력낭비이자 예산낭비와 무관치 않다.

<2006년 국정홍보처의 임시기구, 한·미 테스크포스 팀>

- K모 서기관, <한·미 FTA 테스크 포스팀>에서 근무중하다가 금년 8월 외국주재관으로 발령받은 상태.
- 2명의 서기관(K모, S모)도 특별한 보직없이 TFT 연구관으로 재직

종합해보면, 비전문가를 대거 공기업에 안착시킨 <청와대의 낙하산 인사>는 참여정부의 ‘보은 강박증’이 빚어낸 결과물이며, 정권핵심부로 성장한 청와대 선전기구가 국정홍보처를 장악하면서 별인 원칙없는 코드인사와 전문성 없는 보직배치, 위성공무원, 채용비리 등은 참여정부 인사운영 체계의 취약성을 여지없이 드러냈다고 볼 수 있다.

2. 참여정부 국정홍보의 실태와 현실 : ‘홍보공화국’?, ‘빅 브라더’?

제국주의(帝國主義) 국가의 발달된 국가기구가 신민지 사회에 이식된 결과, 짧은 시간안에 경제개발 또는 근대화달성을 위해서 경찰이나 정보부 등의 억압기구가 발달한 국가사회를 가리켜서 ‘과대성장 국가’라고 한다.²³⁾ 이는 민주화단계에서 경제개발을 위해서 경도된 체제의 부작용을 설명하는데 유용한 용어로 정의되지만, 이를 빗대 참여정부 출범 이후의 정체(政體)의 속성을 표현하자면 ‘이념과잉 국가’라고도 정의할 수 있다고 본다.

이러한 이념과잉에 홍보기구가 결합하게 되면 선전으로 전락하고 만다.

특히 이 과정에서 ‘홍보중시’의 패러다임에 공무원들이 동원되고, 비판언론에 반박할 시스템을 갖추게 되었고, 변화된 디지털 매체환경에 적응하는 방식으로 이루어진 결과는 대량홍보 메일 발송과 개인정보 침해, 과도한 반론보도와 기사조작과 같은 부작용을 낳았다.

다원주의와 참여민주주의를 표방하는 진보적인 민주정부가 ‘고도 정보화 사회’에서 출현하는 통제사회, 감시국가(빅-브라더)로 오인 받는 것은 부끄러운 일이며, 동시에 제도적·의식적으로 수정을 요하는 부분이라 할 수 있다. 좁혀

23) “민주와 이후의 민주주의” 2002. 최장집, 45p “함자 알라비가 탈식민사회의 국가를 분석하는데 사용했던 개념이다.” 같은책, 50p “소수의 엘리트가 중심이 되어 위로부터 국가건설이 추진된 결과 필연적으로 권력의 집중화를 가져오게 된 것으로서 중앙집중화된 관료체제”

들어간다면 ‘언론자유와 국가권력의 자율성’ 사이의 한계범위를 설정하는 일과도 같다.

정부는 인터넷을 통해 소위, 정책고객에게 정책자료를 차등적으로 제공하거나 온라인 여론조사를 실시하고 있는데, 이와 같은 정부의 국정홍보시스템은 본인의 동의 없이 개인의 신상정보를 이용한다는 점에서 문제가 제기되고 있다. 특히 정부가 개인의 이메일 정보를 확보해 등급을 매기고 또 성향을 분석해 정책 홍보를 하는 것은 개인 신상 정보를 보호해야 할 정부가 오히려 개인정보보호법²⁴⁾을 어기고, 국민의 사생활을 침해하는 것이라고 할 수 있다.

더욱이 최근 국정홍보처가 정당이나 시민단체 등의 자유게시판과 주요 사이트의 댓글 등에서 개인 정보를 수집해 개인의 성향을 분석하고 분류할 수 있는 “사이버 경고(Cyber-warning) 시스템”을 구축하는 것은(국정홍보처, 2005년 주요업무계획, 2005 및 동아일보, 2005년 9월 24일자) 정부 홍보의 범위를 벗어나 헌법상 보장된 “통신비밀 보호권”을 침해하고 있다고 할 수 있다. 조지오웰(G. Orwell)이 “1984”에서 지적했듯이 정부가 지식정보사회로 변모해 가는 우리 사회에 “빅브라더”(Big Brother)로 변해가고 있는 것은 아닌지 의구심을 떨칠 수 없다.

사실 정부가 국민에게 사이버 공간을 통해 정책을 알리고 국민들의 의견을 수렴하여 보다 나은 정부 정책을 개발하고 정부 정책을 효율적으로 수행하는 것은 최근 행정학분야에서 부상하고 있는 “사이버 거버넌스”(Cyber governance)의 개념에서 아주 중요한 요소임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 최근 인터넷을 통한 정부의 국정홍보가 국민의 여론을 적극적으로 수렴하기보다는 국민을 성향별, 등급별로 나눈다거나 혹은 일부 여론을 조작해 적극적인 여론형성과 여론 확산에 나선 것은 국민의 기본적 인권을 침해할 소지가 있다

24) 공공기관의 개인정보보호에 관한 법률(법률 제4743호)은 1994년에 제정되어 1999년에 한 차례 개정되었다. 이 법은 국가 주요 업무에 개인정보의 부당한 사용이나 무단 유출 등으로 인한 사생활 침해 등 부작용을 방지하기 위하여 제정되었다.

고 하겠다. 이것은 앞에서 지적한 사이버 거버넌스와는 동떨어진 개념이며, 결국 국정홍보의 실패 원인이 여기서 유래된다고 볼 수 있다.

1) 정책고객관리(PCRM, Policy Customer Relationship Management)²⁵⁾ 시스템의 허구

국정홍보처가 제출한 자료에 의하면, 정책고객관리를 확대하기 위해서 국정홍보처가 PIMS 시스템을 개발해서 정부 43개 부처에 보급해서 총 870만 1,488명의 고객을 등록시켜서 정책 메일을 발송하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이 정책고객관리 시스템 구축의 절차와 운용실태에 있어서는 개인정보를 무단으로 취득하고 국민의 계급화 하는 등 인권침해 소지를 다분히 안고 있을 뿐만 아니라, 운용부서의 전문성마저 떨어진다. 주목할만한 것은수용자인 국민들의 대다수가 정책홍보 메일을 ‘쓰레기 메일’ 취급하는 등 효과의 효용성마저 의문시 되고 있다는 점이다.

계급화

첫 번째 문제는, 정부가 정책수용자인 정책고객을 일반고객과 특정고객으로 분류한다는 발상의 문제다. 정부의 ‘정책고객’이라 함은 엄밀히 말해서 대다수의 국민이라고 볼 수가 있으며, 이를 일반고객과 특정고객으로 분류하는 기준이 있다는 것을 고려할 때, 국가가 직업을 매개로 계층을 만들고 국민을 계급화한 결과를 도출시킨다. 특히, 정책고객관리가 일반을 중심으로 이루어지는 것이 아니라, 각 부처의 직무와 연관된 ‘특정고객’에게 집중된다는 점은 정책

25) PCRM은 정부정책 맞춤형 정책고객서비스를 의미하는 것으로 정책별 전문분야의 지식인 고객 DB 확충 및 타깃별 세분화된 고객에게 국정홍보처의 정책견해를 이메일을 통해서 전달하는 시스템을 말하는데 일반 뉴스레터와는 달리 고객별 차별화된 메시지를 전달하며 정책입안부터 발표 및 사후관리까지 연속적인 서비스를 제공하는 것이 특징이다.

고객관리(PCRM)의 발상이 근본적으로 국가가 주도로 제공매기는 것과 같다.

인권침해

정책고객으로 등록하는 과정에서도 개인정보보호 침해라는 심각한 문제를 내포하고 있다. 정부가 관리하는 정책고객에는 고객으로 등록하는 것에 '동의한 국민'과 '동의하지 않은 국민'들이 포함되어 있다. 현재 PCRM은 시스템은 동의하지 않은 국민에게도 무차별적으로 정책홍보메일을 지속해서 보내고 있다.

이는 정부가 '옵트 아웃 제도'를 도입하고 있는 법률의 허점을 이용해서 거부 의사를 밝히지 않는 한 지속해서 홍보메일을 보내고 있는 것이다.²⁶⁾ 더 큰 논란은 개인의 동의의사를 구하지 않고서, 국가가 개인정보를 수집하고 이를 정책홍보에 이용하는 것인데, 인권침해 논란을 불러 일으키기에 충분하다.

지난 월 위법조항이라(?)는 법제처의 유권해석을 받았으나²⁷⁾ 참여정부는 2006년 10월 현재도 PCRM을 운용하고 있으며, 더 나아가서 부처별로 PCRM을 얼마나 잘 활용했는를 2007년도 <정부부처의 홍보수준²⁸⁾>의 주요항목으로 점수화해서 반영할 계획이다.

효용성

절차적 정당성이 결여된 계량홍보의 결과물인 '정책메일'의 개봉율은 국정홍

26) '정보통신이용촉진 및 정보보호에 관한 법률'에서는 동의하지 않은 이메일을 받고 나서 명백하게 거부 의사를 밝힌 수용자들에게 계속해서 메일을 보낼수 없도록 규제하고 있다. 이를 위해, KISA(한국정보보호 진흥원)에 불법스팸 신고센터가 운용된다. 그러나 대다수의 국민들이 스팸메일 받고서 적절한 대처나 신고를 하는 것은 아니다.

27)

28) '06년 정책홍보관리 평가 매뉴얼', 국정홍보처가 발간한 매뉴얼로서, 각 부처의 정책홍보 능력 평가기준으로 만들었으며, 비판언론을 공격하기 위한 다양한 대응방안을 정부 각 부처에 주문하는 내용 등을 담고 있다.

보처의 경우, 2006년 8월 기준으로 평균 12.5%²⁹⁾로 나타났다. 이런 저조한 수준의 통계결과를 놓고 볼 때, 상당수의 국민들은 참여정부의 정책홍보를 외면하는 것으로 분석할 수 있다.

부처별 PCRM 실시현황

2006.8.31 현재

부처	정책홍보	부처	정책홍보
재정경제부	451	공정거래위원회	230
교육인적자원부	566	금융감독위원회	403
통일부	320	고충처리위원회	391
외교통상부	134	청소년위원회	105
법무부	570	중앙인사위원회	302
국방부	223	국세청	152
행정자치부	396	관세청	796
과학기술부	406	조달청	390
문화관광부	565	통계청	227
농림부	289	대검찰청	71
산업자원부	960	병무청	137
정보통신부	469	소방방재청	459
보건복지부	340	경찰청	1,246
환경부	181	기상청	483
노동부	892	문화재청	432
여성가족부	749	농촌진흥청	161
건설교통부	367	산림청	499
해양수산부	157	중소기업청	377
기획예산처	177	특허청	842
법제처	124	식품의약품안전청	485
국정홍보처	246	해양경찰청	178
국가보훈처	169	계	17,117

2006년, 10월 국정홍보처 제출자료

특히, 참여정부의 국가적 사업인 ‘한·미 FTA’의 경우도 마찬가지로 저조한 개봉율로 나타났으며, PCRM이 본격적으로 구축된 올해 들어서 국정홍보처가 시스템을 적극 활용해서 집중홍보한 것으로서, 농림부와 정보통신부, 노동부 등 총 29개 부처가 680여 만명에게 329회의 홍보성 메일을 발송한 결과, 11.3%에 불과한 779,738명이 메일을 개봉한 결과가 나왔다. 개봉율안에 수신자

29) 국정홍보처의 경우, 2005년부터 PCRM을 실시해온 바, 2006년 8월말까지 총 3,089,945통의 메일을 발송, 이중 404통(0.013%)이 수신을 거부, 387,853(12.5%)이 개봉했다.

의 단순한 메일확인 행위도 비율의 수치로 놓고 본다는 점을 감안한다면, PCRM을 활용한 FTA의 홍보효과 역시 미지수이다.

2006년 부처별 PCRM활용 FTA홍보 종합

연번	기관명	발송횟수(회)	발송인원(명)	개봉인원(명)
1	정 통 부	47	940,904	83,082
2	농 립 부	42	1,656,657	133,527
3	재 경 부	28	1,114,477	59,290
4	외 교 부	25	285,966	28,968
5	특 허 청	21	177,979	45,883
6	중 기 청	20	121,392	34,354
7	법 무 부	17	42,370	5,440
8	소 방 청	16	18,638	9,019
9	해 양 부	15	227,331	28,075
10	과 기 부	11	185,772	37,414
11	공 정 위	11	88,054	32,052
12	복 지 부	11	45,972	18,108
13	건 교 부	10	291,187	59,519
14	교 육 부	7	614,666	39,953
15	산 자 부	7	211,545	26,295
16	농 진 청	7	183,335	25,685
17	문 화 부	5	3,499	834
18	인 사 위	4	236,224	64,371
19	문화재청	4	209,280	13,729
20	국 방 부	2	4,421	378
21	경 찰 청	1	70,112	7,712
22	해 경 청	1	70,000	14,000
23	행 자 부	1	53,788	4,895
24	노 동 부	1	11,030	1,500
25	기 상 청	1	3,294	761
26	고 충 위	1	193	56
27	관 세 청	1	1,059	201
28	검 찰 청	1	10,546	4,440
29	조 달 청	1	868	196
계		319	6,880,559	779,738

2006년, 10월 국정홍보처 제출자료

이러한 결과는 참여정부의 시급한 사이버 홍보의 계량화 시도가 운용인력의 전문성 및 인식의 부족, 미약한 콘텐츠 생산능력, 부처별로 보유한 전산화 홍보체계와의 충돌, 국정홍보처의 강압 등으로 말미암아, 시작단계부터 지속된 불협화음과 운용미숙에 기인한 것으로 드러났다.

국정홍보처가 제출한 PCRM 인력 현황³⁰⁾을 살펴보면, 각각 평균 1명의 사무관급의 전담인력을 보유하고 있으나, 실제로는 기타업무와 겸직하고 있어서 직무전문성이 심각히 저조한 것으로 들어났다. 2005년, 한국생산성 본부가 작성한 <18개 중앙부처 PCRM 시스템 실태조사> 분석에 따르면, 각 부처 PCRM 담당자는 자신들의 전체 업무 중 30% 미만만을 PCRM에 할애하고 있으며, 평균, 10개월 미만의 근무기간인 경우가 많았고, 전체 담당자의 28%가 본인의 역량이 부족하다고 느끼고 있는 등 PCRM의 효과적인 추진에는 한계가 있는 것으로 분석된바 있다. 아울러서, 예산배정 및 인원보강, 교육프로그램의 체계적인 개발을 요망하고, 국정홍보처의 요청업무(실적자료 요구, 연계홍보)의 부담, PIMS의 강요하지 말고 자체홍보 시스템의 자율성을 보장해달라는 의견이 제기되는 결과를 보면 제도와 체계가 현실적으로 자리잡지 못하고 있는 것으로 판단된다.

2) ‘평가 매뉴얼’로 정부부처의 홍보역량을 계량하다.

언론보도에 얼마나 잘 대처하는가!

참여정부는 국무조정실 주관으로 2004년도부터, <정부업무평가>의 한 분야로서 정부기관의 정책홍보관리 수준을 100점중 기본 15점의 배점을 비중으로 평가해왔다.

첫째로, 지난 3년간 <언론보도에 대응하는 수준>의 점수를 100점 만점 중, 평균 19%가량으로 비교적 높게 반영하고 있다. 특히, 금년에 개정된 매뉴얼을 살펴보면, ‘정책홍보 능력 평가’ 기준에서 ‘대응할 기사’라는 세부항목의 평가

30) 43개 부처가 평균적으로 1명의 전담요원을 보유하고 있는데, 소방방재청과 교육부 등은 2명으로 최다 보유 부처이다.

척도는 대응신속성 및 법적대응과 직접대응 등으로 구성되었는바, 국정홍보처가 대응할 기사가 보도되었을 때, 얼마나 신속하게 대응하고 얼마나 강하게 대응하는가에 따라서 점수가 차별화 된다.

둘째로, <정책고객서비스>의 항목인데 이는 PCRM을 활용한 홍보성과를 반영하게 되는데, 지난 3년간 100점 만점 중 평균 15점의 점수가 반영되며 금년의 경우는 13점이 반영되고 있다. 앞서 언급한 PCRM의 효용성의 문제처럼, 세부평가 항목안에 '특정고객 개봉률'과 '국가주요정책 홍보연계 실시율' 점수가 부처별 차별화에 용이한 항목이라고 볼수 있으나, 정부의 특정고객 개봉률이 평균 20%를 밑돌기 때문에 평가 항목은 이미 적실성을 상실했다고도 볼수 있다. 특히, '국가주요정책 홍보연계 실시율'은 금년의 경우 17건 중 금년 후반부는 국정홍보처가 의뢰한 FTA 홍보 2건이라는 점을 감안한다면, 2006년 10월 현재, 모든부처가 FTA 홍보에 집중하고 있으며, 국민적 동의를 불확실한 FTA를 집중해서 홍보를 잘 했는지의 여부가 부처평가를 가름하는 관건인 것이다.

주요정책 연계홍보 실시 현황

o 실시기간 : '05.1.1~'06.09.27(총 17회 실시)

순번	자료제공	내 용	실시일자
1	국세청	현금영수증제도가 1월1일부터 시행	05.02.01
2	광복60주년추진위	광복60주년 계기 삼일절 소개 및 행사안내	05.02.25
3	여성가족부	가족정책 5대 핵심 추진과제	05.04.13
4	농림부	여름휴가 농·산·어촌 고향에서 보내기 캠페인	05.06.29
5	교육부	정부보증 학자금 대출제도 “부모마음” 안내	05.07.14
6	농림부	쌀협상 관련 기고문(1차)	05.07.14
7	국세청	사업자 현금영수증 안내	05.08.05

8	농림부	쌀협상 관련 기고문(2차)	05.08.19
9	여성부	매월6일 “육아데이” 소개	05.09.13
10	농림부	쌀협상 관련 (3차)	05.09.23
11	산림청	소나무재선충 확산 저지	05.11.18
12	농림부	쌀협상 관련 (4차)	05.11.23
13	교육부	사학법 개정 관련	06.01.31
14	교육부	방과후 교실 소개	06.02.28
15	홍보처	5월5일 어린이 정부체험 행사관련	06.04.19
16	홍보처	한·미 FTA 홍보(1차)	06.06.23
17	홍보처	한·미 FTA 홍보(2차)	06.07.21

결론적으로, 참여정부가 평가하는 부처 홍보역량의 수준은 각 부처가 언론보도에 대항하는 강도의 세기, 정권이 할당한 홍보과제를 가지고 실효성 없는 사이버 선전시스템으로 얼마나 잘 활용해서 홍보하는가가 관건이라도 볼수 있다. 또한, 평가점수를 잘 받기 위해서 장관관부터 하위직에 이르기까지 수많은 공무원들이 브리핑에 동원되고 있는 현실이다.

언론의 비판보도, 그냥 넘어갈 수 없다? 대응 시스템을 만들어라!!

국정홍보처는 언론보도의 수용과 반박과 아울러서, 공무원들이 기사를 직접 발굴하기 용이하도록 <정책기사 점검시스템>이라는 전산화 시스템을 도입한 바 있으며, 보다 신속한 언론보도 해명과 설명을 위해서 <사이버 이유 검색 시스템>을 구축한 바 있다. 그러나 이는 모두 본래적 취지와는 달리 정부비판에 보다 효과적으로 대응하려는 시도로 간주되고 있다.

- 언론사를 관리하는 국정홍보처

국정홍보처는 지난해 1월부터 정책보도 모니터링 시스템을 운영하고 있다.

이 시스템은 언론보도를 부처 실무자들이 건전비판, 정책참고보도, 문제보도, 문제성보도 등 4가지로 분류하는 것으로 지난해 8월말까지 차례대로 각각 433건, 379건, 197건, 375건이었다. 건전비판, 정책참고보도, 오보, 문제성 보도 등 4가지로 구분한다.³¹⁾ 언론자유나 취재가 얼마나 압박받고 있는지는 좀 더 고찰이 필요하지만, 정부가 지나치게 대응하는 것으로 비쳐진다. 국정홍보처가 언론보도에 대응한 수준을 기준으로 각 부처의 홍보실적을 매긴다는 점도 부처의 언론에 대한 과잉대응을 부추길 수도 있기 때문에 홍보에 동원화라는 문제점을 안고 있다.

‘댓글 달기’는 그 정점이다. 공무원들을 상대로 국정홍보처 ‘국정브리핑’에 언론보도를 비판하거나 해명하는 댓글달기를 지시한 것이다. 해당 부처 정책 담당자나 공보관 등을 통한 언론 보도에 대한 대응방식에서 보다 적극적인 방식으로 전환한 것이다. 최낙삼 공무원 노조 대변인은 지난 4월 CBS 라디오 ‘시사자키 오늘과 내일’에서 “현안 업무와 관련 있는 경우 언론 담당 부서에서 현안 업무 담당자와 같이 공유해 언론에 적절히 대응”하면 될 일이라며 “댓글 달기에 달라붙는 건 스트레스 과중이고 업무 과중”이라고 지적했다.

기자들도 이에 비판적이다. 한국인터넷기자협회에선 군경의 평택 과잉진압 논란과 관련해 “경찰청 수뇌부의 지시가 계기가 된 것으로 추정될 수밖에 없는 악의적 댓글 테러에 시달리고 있다”고 밝힌 바 있다. 기자들 입장에선 좋은 댓글이 달리든 나쁜 댓글이 달리든 신경을 쓰지 않을 수 없는 대목이다.

이는 노무현 대통령이 “홍보 담당자 차원이 아니라 모든 정책담당자가 책임감을 갖고 좋은 지적은 받아들이고, 오보와 왜곡은 바로잡아야 하며 이를 공식 사회의 문화로 만들어야한다”고 말한 데서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 그래서

31) <경향신문> 2005년 9월21일 치

정부 부처관계들은 밀도 끝도 없는 언론과의 ‘오보전쟁’을 벌이면서 각 언론사의 보도를 분류하고, 댓글을 달고, 열심히 싸운 공직자들에게 포상을 수여하고 있다.

- 정책기사 점검시스템

먼저, 정책기사 점검시스템의 핵심은 ‘수용과 대처’의 조화, 실무자의 직접홍보(man-on the spot)로 요약할 수 있지만, 실제로는 언론보도의 양태를 제대로 파악해서 정부대처의 수준을 결정짓는 기능이 주된 것이며, 특히 국정브리핑 국내언론보도종합 ‘부처의견달기’ 실적관리를 제공한다는 점이 특화되었다는 점이다. 주지하다시피, 부처 댓글달기는 이미 작년부터 공무원들의 승진시 참고점수화되었고 이는 업무 스트레스의 주요인으로, 내부반발을 사고 있다. 언론비판에 반사적으로 역-비판을 가한다는 측면에서 ‘언론자율성’을 침해한다는 비난에도 직면해 있다.

<2006년 45개 정부부처 對 언론보도 대응현황(1월~8월)>

구분	계	대 응 유 형					대 응 결 과						해명
		법적대응			직접대응		진행중	정정보도	반론보도	반론기고	기사반영	무결과	
		정정청	반론신청	소송	정정요청	반론요청							
2006	306	45	31	4	146	80	45	109	81	10	32	29	279
2005	435	74	35	7	188	131	3	134	127	46	76	49	617

2006년, 10월 국정홍보처 제출자료

<2006년 국정브리핑, 부처의견 및 조치 게재 현황(1월~8월)>

구분	수용	부처입장설명	반론	정정	단순해명	검토중	합계
1월~3월	107 (14.7%)	161 (22%)	73 (10%)	13 (1.7%)	377 (51.6%)	8월 신설	731
4월	52	188	26	14	109		389

	(13.4%)	(48.3%)	(6.7%)	(3.6%)	(28%)		
5월	72 (25%)	184 (64%)	20 (6.9%)	7 (2.4%)	5 (1.7%)		288
6월	62 (22.5%)	184 (66.7%)	26 (9.4%)	4 (1.4%)	0 (0%)		276
7월	49 (17.7%)	198 (71.5%)	26 (9.4%)	4 (1.4%)	0 (0%)		277
8월	21 (6.8%)	32 (10.3%)	41 (13.3%)	7 (2.2%)	208 (67.1%)	1 (0.3%)	310
총사례수	363 (16%)	947 (41.7%)	212 (9.3%)	49 (2.2%)	699 (30.7%)	1 (0.04%)	2,271 (100%)

2006년, 10월 국정홍보처 제출자료

- 사이버 이슈검색 시스템(CISS)

다음으로는 국정홍보처가 제출한 '사이버 이슈검색 시스템(CISS)' 이행상황에 따르면, 43개 부처에 시스템을 보급하고 부처가 자율적으로 정책기사 검색과 활용하도록 하는 시스템이라고 설명하고 있으나, 이 시스템의 주된 기능은 국정홍보처가 언론의 이슈화되는 사안에 대해서 관련부처에 통보를 해주는 것이며, 올 1월부터 9월까지 국방부, 재경부, 외교부, 건교부 등에 총 158건의 사안에 대해서 쟁점된 기사를 통보왔던 것으로 알려졌다.

결론적으로, 다른 정부와 비교했을시, 참여정부의 언론보도 대응수치는 월등히 높다고 할 수 있는데³²⁾, 이 또한 특정 언론사에 집중되었으며, 상기에 언급한 언론대응 시스템은 비판여론에 보다 효과적인 대응도구로 활용되고 있음을 지적할 수 있다.

3) 사회의제 설정을 정부가 주도한다? 통제의 사회로?

스스로 언론이 되려는 정부

32) 문화일보, 2006년 9월 18일자 ▲ 참여정부의 부처들은 2일에한번 꼴로 언론중제조정 신청을 주도해 80년대에 비해 76배로 급증했고 ▲ 개인 및 일반단체를 포함해 전체적으로는 7.9배 증가했으며, ▲ 전례없이 대통령이 직접 언론중재를 요청한 경우도 17건에 달한 것으로 보도됐다.

기사조작

“국정브리핑은 6월 14일 한미 자유무역협정(FTA)에 관해 대학생들의 의견을 소개하는 ‘언론도 쟁점만 다루지 말고 객관적 정보 줬으면’ 제하의 기획물에서 연세대 학생들의 인터뷰가 없었음에도 인터뷰를 한 것 같은 내용을 게재했다” 그 기사는 한미FTA에 관해 연세대 정치외교학과 강의실에서 토론하는 연대생들을 스케치, 학생들과 인터뷰한 내용인데, 이런 인터뷰는 없었던 것. 이 기사에 나온 연세대 정외과 강영준 학생은 “2주 전 학과 사무실을 통해 국정홍보처가 한미 FTA에 관심이 많은 학생 4-5명을 추천해 달라고 요청해 와 나를 포함한 학과 친구들의 이름, 연락처를 주었다”며 “그런데 갑자기 케이블 TV인 국정홍보처 산하 한국정책방송(KTV)에서 국정브리핑에 실린 인터뷰 기사를 보고 연락했다며 방송 출연을 요청해 사이트에 들어가 보니 나와 다른 학생들이 하지도 않은 인터뷰 내용이 기사로 올라 있었다”고 말한 것으로 전해진다. 강 씨는 6월22일 기사를 작성한 국정홍보처 국정브리핑에 항의 전화해 자신의 이름을 뺀다. 하지만 이 기사는 발원자만 ‘연대생 강영준’에서 ‘순천향대생’으로 이름만 바뀐 채 동일한 인터뷰 내용으로 게재된다. -

국정브리핑이 지난 6월30일 게시한 사과문의 일부이다. 정권차원의 홍보를 위해서 사실조작도 서슴지 않는 편향홍보의 단편이다. 지난 7월 국정홍보처가 운영하는 국정브리핑에 FTA를 찬성하는 대학생들의 토론내용을 담은 허위기사가 문제가 되어서 기사를 생성한 국정브리핑 기자가 중징계에 처해졌다.

대학생 기사조작으로 촉발된 관제언론의 여론동원은 “국정브리핑”의 여론조작으로 FTA의 부정적 여론을 잠재우기는커녕 “FTA 괴담”과 같은 부정여론을 한층 강화³³⁾시키고 있다.

33) 한미FTA 저지 시청각·미디어분야 공동대책위원회(이하 공대위)는 지난 6월 12일 국정브리핑이

언론처럼 행동 : 포털은 언론인가?

포털화가 진행중인 국정브리핑은 실시간 온라인 매체로서 국정홍보처는 민간 포함 10대 인터넷 뉴스매체로 성장(랭킹닷컴)했다고 성과를 자랑한다. 엄밀히 말해서 국정브리핑은 정부가 운영하는 기관지이지만 신문법상으로는 인터넷 신문으로 규정해야 한다. 제3자의 견제와 감시를 받지 않고 '정권홍보'에 집착한 결과이다.

'국정브리핑'은 100억 여원을 들여서 올해 11월부터 종합포털화를 추진하고 있다. 문제는 국정홍보처의 포털사이트인 '국정브리핑'은 올 11월 구동할 예정인 <국정브리핑 웹메일 시스템>과 언론보도 검색 및 대응시스템인 정책기사 점검시스템과 사이버 이슈검색 시스템(CISS)과 연동해서 운용하는 체제가 될 것 같다. 비판언론에 실시간으로 대응할 대응시스템을 완성했고 정부 측의 반박기사와 댓글달기, 반박보도, 법적대응을 위한 것이다.

이미, 국정브리핑을 비롯한 정부포털은 자체적으로 취재 및 편집인력을 보유하고 각종 사회이슈와 의제설정의 기능을 수행하는 상황이다. '국정브리핑'은 정부가 사이버와 뉴미디어를 중심으로 관제언론을 구축해서, 언론에 대응하는 경보대응체제를 갖추고, 더 나아가 활발한 선전활동으로 정책사안을 중심으로 사회여론형성을 주도하고 개입하려는 양태를 보여주고 있다. 그러나 현행법상 포털은 언론의 범주에 포함되지 않으므로, 반박보도나 정정보도 청구소송의 대상이 아니라는 책임성의 측면이 결여된 것이 사실이다.

작년, 야당을 중심으로 국정홍보처 폐지법안이 발의된 것이나, 포털을 언론으로 보고 법적인 책임을 부과하는 법안을 발의한 것은 적실성을 가진다.

인터뷰를 조작하였다고 주장하고, 국정홍보처장은 한미FTA의 문제점을 담은 <PD수첩>, <KBS 스페셜>을 '황포에 가깝다'는등 언론에 대한 국가검열을 자행하고 있다고 주장하고 있다. 또한 최근 국정브리핑을 통한 한미FTA 연재 글을 통해서 사실과 다른 내용을 유포하고 있다면서, 지난 8월 1일 오전 11시 국정홍보처 앞에서 국정홍보처의 국가검열과 여론조작 선전을 규탄하는 기자회견을 가졌다.

정부와 언론과의 관계 : 反 언론, 反 정부

“권력 견제와 감시는 언론의 주요 기능의 하나다. 기자들의 취재는 이를 실천에 옮기는 가장 중요한 수단이다. 청와대는 권력을 운영하는 최고 핵심기관이다. 그런 기관이 취재를 거부하는 것은 국민의 알권리를 봉쇄하는 것이나 다름 없다. 보도가 악의적이라 해도, 법적 구제 이외에 언론의 자유를 제약하는 조치는 피해야 한다.”³⁴⁾(한겨레 21 2006년 7월호)

참여정부와 언론의 관계는 ‘상생의 관계’가 아닌 ‘적대감정’을 교환한다. 이 같은 현상은 과거 특권을 누려왔던 언론의 ‘사회적 책임’을 요구받는 트렌드의 변화이자 동시에 권·언 간의 동맹을 깨뜨리는 과정에서 나타나는 현상이다.

참여정부는 출범 직후부터 브리핑제와 가판폐지, 관공서를 개방한 조치 등의 제도적·합리적 언론관을 표방했으나 특정언론과 대립하고 정정보도요구나 법적대응을 남발³⁵⁾하는 것은 정부가 비판언론의 지적을 수용하지 않고 변화시키려고 하는 이념적으로 협소함을 엿볼 수 있다. 특히, 일부 이념적 성향이 다른 신문사의 논평을 문제 삼아서 청와대 홍보수석실이 노골적으로 취재협조 거부를 지시한 것은 헌법에서 명시하는 ‘알권리 보장’을 침해하는 것이며, 참여정부의 ‘탈 권위주의’ 언론관과도 정면으로 배치되는 사건이다.

34) 주간 <한겨레> 7월 31일자, ‘청와대의 취재거부는 과잉대응’, 사설 중 일부, 한겨레 21 류이근, <참여정부 국정홍보, 이대로 좋은가?> 국회 박찬숙 의원이 주관한 전문가 간담회, 2006. 8. 23.

35) 청와대가 ‘계류 대통령’(〈조선일보〉 7월28일치 1면 홍준호 선임기자의 정치분석), ‘대통령만 모르는 노무현 조크’(〈동아일보〉 7월27일치 오명철 편집부국장 칼럼), ‘세금 내기 아까운 약탈정부’(〈동아일보〉 7월28일치 김순덕 논설위원 칼럼) 등을 문제 삼아 조선일보와 동아일보를 상대로 취재거부 조치를 취한 것이 ‘과잉 대응’이라는 지적이다. <미디어오늘>은 지난 8월2이치에서 전국단위 종합일간지 7곳과 방송 3사 편집 및 보도 국장들의 의견을 취합해, 청와대의 조치가 “감정적으로 보일 만큼 지나친 대응이라는 평가가 지배적”이라고 보도했다. 이 신문은 한 방송사 보도국 간부의 “보도에 불만이 있거나 잘못된 부분이 있으면 반론을 요구하면 되지 취재거부라는 식으로 가는 것은 분명 오버한 측면이 있다”는 말을 인용했다.

언론에 자주 '시비' 걸기 : 중재소송, 과연 정부는 약자인가?

참여정부가 출범한 이후에, 언론사를 상대로 언론중재 신청건수는 건수총 610건에 이르는 등 지난 80년대에 비해서 76배에 달하고 국민의 정부와 비교할시 6배에 달할 정도로 급증했다. 이중 노무현 대통령이 요청한 건수만도 17건이나 된다. 주목할 점은 중재조정이 조선, 동아, 문화일보와 같은 정부에 비판언론에 집중된다는 점이다.

언론은 '제3의 권력', '국가 4부'로 불리는 만큼 견제와 감시를 받아야 한다. 국가가 언론을 제소하고 법원소송을 제기하는 것도 당연한 권리이다. 그러나 참여정부의 언론을 상대로 한 직접대응과 법적대응을 남발하는 것은 문제가 있다. 언론을 상대로 한 소송의 목적은 본래, 약자의 피해를 최대한 구제하고 왜곡보도에 대응할 기회를 국가가 제도적으로 보장한다는 의도이다. 개혁성과 다원주의 가치와는 별개로, 국가와 언론의 관계에서 볼때에는 결코 긍정적이라고 해석할 수는 없다.

류이근의 지적처럼, '정부 비판이 언론의 기본'이라고 보는 영국의 예를 들어 볼때³⁶⁾, 국가가 언론을 상대로 소송을 많이 하는 것이 순기능이 아니라는 것은 타당하다. 전통적으로 국가는 권력관계에서 우위를 점하고 있기 때문에 약자가 아닌 강자의 입장이고, 언론과의 관계에서도 동일하다.

36) <참여정부의 국정홍보, 이대로 좋은가?> 전문가 정책간담회, 한겨레 21 류이근 기자. “어느 기자의 눈으로 본 참여정부와 언론의 불편한 관계”중, 영국의 최고법원인 The English House of Lords는 Derbyshire County Council v. Times Newspaper LTD.(1993) 사건에서 “정부기관은 선출로 구성되었든 아니든 무제한적인 대중의 비판에 직면하도록 하는 것이 공익에 가장 부합된다. 명예훼손 소송의 위협은 불가피하게 언론자유를 제한하는 효과를 초래 한다”고 판시했다. 정부기관의 명예훼손 소송을 금하는 판례를 내놨다. 구체적으로 그 이유들은 이렇게 받아들여지고 해석되고 있다. △정부에 대한 비판은 민주주의 성공에 중대하고, 명예훼손 소송은 자유로운 토론을 억압한다 △명예훼손 제도는 평판을 보호하고자 하는 것인데 구성원이 계속 바뀌게 되면서 평판이! 달라지므로 정부 당국 자체의 평판을 인정할 수 없다는 것 △정부에게 명예훼손을 허용하게 되면 비판을 봉쇄하기 위해 정부가 자금을 부당하게 사용하게 된다는 점이다.

언론과의 ‘대결’은 참여정부가 보수로부터 갖는 피해의식과 진보이념의 과잉에서 비롯된다고 볼 수 있다. 보수언론과 참여정부는 이념-스펙트럼과 정책을 보는 관점이 근본부터 달랐지만, 보수언론을 권위주의 정권과 동거한 ‘원죄의 산물’로 인식하는 참여정부의 시각도 편협하다. 악의적인 비판보도도 문제지만, 언론의 발목 잡기가 정책실패의 원인이라며 과잉대응 하는 것은 잘못이다.

언론과 정치가 각자의 자율성(autonomy)을 추구하려는 정신은 이상적이다. 언론은 현실을 반영하기에 현실에 비판거리가 적다면 비판수위는 낮아진다. 물질·보수에 기원한 권언유착의 관계가 지금에 와서는 신념·진보의 동거로 변했을 뿐이다. 즉, ‘다수에서 소수’로, ‘보수에서 진보’로 ‘물질에서 정신’으로 전환되었으며, 여기에 정권차원의 홍보과잉이 더해졌다. 국정홍보처가 공보처로 돌아가지 않으려면 언론과의 새로운 관계정립이 요원하다 하겠다. 국가는 언론에 있어서 결코 약자가 아니기 때문이다.

3. 한·미 FTA 홍보를 논하다! : 누가 진정 외눈박이인가!

한미 FTA 추진과 그 ‘편향’의 기원 : 정부독선, 반대여론에 집착

<그림> : 태평양 바다를 가로지르는 장면

<나레이션> : “우리 앞에 일본이 달려갑니다.” “우리 앞에 중국이 달려갑니다.”
“우리 앞에 세계가 달려갑니다.”

<그림> : 각 나라의 미국 내 시장점유율 (일본 8.3%, 중국 14.6%, 캐나다 17.2%)
“한국의 시장점유율 2.6%”

<나레이션>

“이 곳은 세계 최대의 시장 미국. 우리는 이 시장을 넘어 세계로 나아가야 합니다.”
“더 큰 세계로 나아가기 위한 우리의 선택,

한미 FTA. 이제 세계 앞에 더 큰 대한민국이 달려갑니다”

정부시책 광고는 국민들에게 직접적인 정보를 제공해서 합리적 동의를 얻는 것이다. 그러나 이 광고는 그 자체에 문제가 있다. 광고의 플롯은 일본과 중국은 미국과 FTA를 체결하지 않았음에도 이들을 등장시켜서 민족감성을 자극하고 있다. 우리보다 앞서서 미국과 FTA를 체결해 미국시장 점유율을 높인 것처럼 보이게 만든다.

홍보의 기본은 진실을 바탕으로 한 충분한 정보전달이다. 최근의 FTA홍보는 ‘일방적인 장점홍보’, ‘편향선전’이 논란거리가 되고 있다.

국민적 합의가 선행되지 못하고 정부의지로 추진되었다는 이유, 합의체결 후에 발생할 대책 마련이 미흡한 채로 밀실협상을 한다는 주된 반대논쟁이 존재하고, 직접적으로 피해를 보는 집단과 NGO의 격렬한 반대시위는 여론의 단편이다. 이면에는 대다수의 지지를 받지 못하는 여론추이가 협상체결의 걸림돌로 작용한다는 정책입안자의 인식이 저변에 자리잡고 있을 것이다.

1) 총력전 : 시스템과 정부부처를 모두 선전에 동원

FTA 홍보는 참여정부 들어서 국가가 전면에서 총력을 기울이는 분야이다. 국정홍보처를 중심으로 29개의 정부부처가 동원되어서 TV, 케이블, 신문지면, 뉴미디어 등에 예비비를 차용하면서까지 홍보선전을 지속하는 한편, 최근에는 시리즈물로 된 FTA 간행물을 발간하고, 정책고객관리(PCRM)메일과 정부처에 연계홍보로 확대하고 <정책기사 점검시스템>과 <사이버 이슈검색 시스템(CISS)>의 유기체제(homeo-ststics)를 가동하고 있다.

2) 통제와 개입, 조작 : 사전검열, 반박, 압력, 재구성 그리고 왜곡

사전검열

정부의 FTA비판언론에 가해지는 개입도 전략적이면서 치밀하게 진행됐다.

"공영방송으로서 제 역할을 하고 있는지 의구심이 든다, 제작자의 정치적 관점을 과도하게 반영했으며, 이를 제대로 거르지 못하는 시스템에 근본문제가 있다". 6월 4일 방송된 KBS스페셜과 7월 4일 오후 방송할 예정인 MBC의 <PD수첩>에 대해 공정성을 상실하고 편파 방송을 한다³⁷⁾

국정홍보처장이 <PD수첩>에 한 발언은 방송하기 전에 '인터넷에 소개된 내용'으로 판단한 것이며, KBS에 대해서도 "지난 6월 4일 KBS가 멕시코 특집방송을 했는데 다양한 상황을 균형 있게 보도하기보다 제작자의 정치적 관점이 과도하게 담겨진, 걸러지지 않은 방송을 했다"고 발언했다. 국무회의 브리핑 직후 비공식 기자간담회를 자청해서 MBC <PD>수첩과 KBS를 비난한 것은 사전 검열을 했다는 논란의 단초를 제공했다.

또한, 국정홍보처는 지난 8월 중순, FTA의 장단점을 보도하려는 모 방송사의 취재단을 기획단계에서부터 멕시코 대사관을 통해서 행적을 추적하는가 하면 프로그램을 방영한 직후에는 국정브리핑 홈페이지, 중앙일간지의 전면광고를 통해서 '외눈박이 시각'이라는 반박보도를 내기도 했다.

37) 지난 6월 4일, KBS의 <KBS스페셜-FTA 12년 멕시코의 명과 암>에서 멕시코 방영분을 두고 홍보처장이 한 발언이며, MBC <PD수첩> '조작된 미래를 홍보하는 참여정부'는 방영하기 전인 7월 4일 오전 정부 종합청사에서 국무회의 브리핑 직후에 "요새 방송의 FTA 보도에 대해 굉장히 우려하고 있다."는 비난을 하고 났었다.

반박

한편 8월 말에는 국정홍보처가 대응취재팀을 칠레에 급파해서 반박 프로그램을 제작해서 9월 초와 추석 연휴기간에 KTV와 지방의 14개 유력 유선방송을 통해서 수차례 방영하였다. 인터넷 포털, 국정브리핑에 FTA 비판을 다시 반박해서 보도한 자체제작 기사문을 모아서 인쇄물로 출간했다. 특히, 여론형성 층 3만명을 대상으로 집중 배포하는 등 정부는 FTA반대 여론과 전면전을 벌이고 있다. 최근에는 중앙 일간지 11개사³⁸⁾에 동일한 지면 동일한 일시에 전면광고를 내는 등의 파격적인 선전활동인 셈이다.

비판 방송에 이데올로기적 공세를 취하는 것과 관영매체가 나서서 노골적으로 반박 기사를 생산하는 것, FTA 보도를 요구하는 시청자의 반응을 냉소³⁹⁾하는 것은 모두가 시민의 언론자유에 대한 억압이며, 언론통제의 증거이다.

압력, 재구성 그리고 왜곡

김창호 국정홍보처장이 기자간담회에서 한미FTA를 비판적으로 보도한 한 MBC <PD 수첩>, KBS <KBS 스페셜> 등에 대해 "공공방송으로서 제 역할을 하고 있는지 의구심이 든다", "요새 방송의 FTA 보도에 대해 굉장히 우려하고 있다", 등 방송에 대해 공정성을 잃은 편파방송이라고 비난성 발언을 한 것은 정부가 언론보도 활동을 위협하는 것으로써 일종의 언론에 대한 압력 행사로 받아들여 질 수 있다.(류이근, 2006) 최근에는 최장집 교수의 정부비판 인터뷰를 국정홍보처장이 국정브리핑 블로그에 처장명의로 장문의 비난글을 게재한

38) 국정홍보처가 언론제단에 제출한 광고의뢰서에 따르면 11개 중앙일간지를 개별적으로 명시했으며, 금액도 4억 3천만원으로 못박고 있다. 이중 국정홍보처에 비판적인 2개 신문사는 FTA 광고에서 제외시켰다.

39) 2006년 8월 국정브리핑 사설, MBC PD수첩에 대해서 "극단적이고 냉소적인 반응" '냉소와 불안', '집단성토' 등으로 비하함

사례는 더이상 국정홍보처장이 공무원으로서의 중립성을 지키지 않는다는 증거이며, 정권에 비판을 가하는 어떠한 대상과도 적극적으로 대응한다는 참여정부의 언론관을 엿볼 수 있다. 정부인사가 언론과 포털에 특정인사를 지칭해서 공개적으로 비판의 글을 게재하는 일은 정당한 공무행위로 인식하는 것이다.

결국 참여정부는 홍보시스템을 총동원하고, 범정부 차원에서 추진된 FTA 홍보사업은 '국가주요시책 홍보'라는 본래의 취지와는 다르게 국민여론을 수렴하기보다는 왜곡하려는 행위로 비춰지고, 선전선동으로 이끄려는 정책홍보 시스템의 치명적인 단점을 안고 있다고 본다.

대안모색

진보 마인드로 뭉친 정부권력의 과도한 홍보만능주의는, 국민의 정보화 디지털 물결에 적응은 의지가 통해 실시하고 있는 국정홍보의 실태를 사이버관점에서 살펴보고 이에 대한 개선방안을 모색하고자 한다.

1. 국정홍보의 개념을 재정립해야 한다.

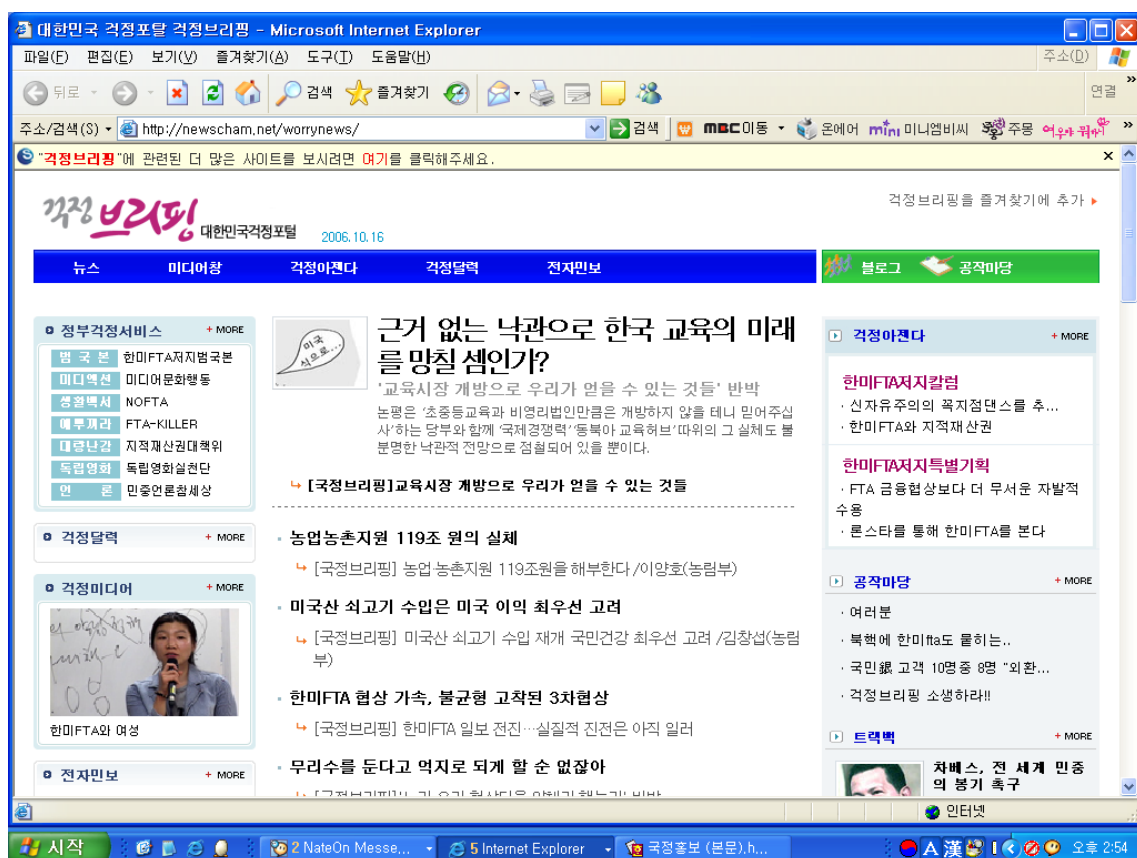
1) 탈 정치화

이분법적 사고에 기반한 진보정권은 소위 코드 인사를 통해서 국정철학을 설파한다는 일종의 체계가 내재되어 있으며, 홍보우선주의를 통해서 대 국민소통과 함께, 보수기득권 세력에도 대항할수 있다는 믿음을 가지고 있다. 여기서 국정홍보의 정치화가 진행되었고, 그 정치화의 관념도 집권여당의 '책임성'보다는 정권핵심부의 '혁신성'을 반영하는 경향이 강하다고 하겠다.

결국, 정권의 개혁이념인 정책을 추진하기 위해서는 지배적 언론, 기업집단, 관료등의 보수체제의 카르텔을 편가르기식 이분법이 친위우선의 인사운용을 잉태했고, 정권 핵심부의 후원을 받은 주도세력이 이들에 의해서 점유되었다고 본다. 따라서 특정한 이데올로기적 편향성이 홍보집행에 있어서도 여과없이 표출되며, 필연적으로 비판적 논조를 보낸 보수언론에 저항과 적대관계가 심화되기 마련이다. 중요한 문제는 이런 정권의 일방주의가 공고화되면서 기존에 우호적 시선을 보내던 진보매체들도 참여정부 홍보라인의 타당성에 의문의 시선을 보내고 있다.

문제는 국민들다. 최근의 ‘한·미 FTA’의 대국민 설득 부족과 핵문제로 악화 된 ‘전시 작통권 환수’ 문제를 정부가 나서서 프로파간다 식으로 일방적인 설득의 결과, 시민과 정부매체의 수용자들에게 ‘과도한 개입’이라는 우려를 낳게 하였다. 심지어는 국정홍보처의 포털을 패러디한 비판 포털이 개설되어서 인기를 구가하고 있다.⁴⁰⁾

<국정홍보처의 ‘국정브리핑’을 패러디한 ‘걱정브리핑’>



출처 : 다음 커뮤니케이션 2006. 10. 16, 걱정브리핑 홈페이지

40) 최근, 일방홍보와 ‘무조건 반대’ 논조로 시민단체와 언론으로부터 많은 비판을 받고 있는 ‘국정브리핑’을 패러디한 ‘걱정브리핑’이 한 진보 시민단체에 의해서 운영되고 있다.

2) “국정홍보와 정권홍보를 구분하라”

보다 근본적인 문제는 정부의 신뢰가 땅에 떨어졌다는 것인데, 그 원인으로 경제 및 사회의 양극화, 경기침체, 협소한 좌파주의, 대통령의 책임회피를 꼽을 수 있겠다. 정부정책이 타당하다면 홍보의 과잉을 지적하지 않을 것이다. ‘정책홍보’의 과잉을 비판하는 목소리는 현실이 만족스럽지 않다는 증거다. 따라서 보다 설득력 있는 홍보로 정부의 목적을 국민에게 알리려고 한다면, 보다 정직한 정책홍보의 마인드를 가져야 한다. 장점과 단점을 모두 설명하고 사안의 의도와 본질의 내용을 여과없이 전달하는 공정한 홍보의 자세가 확립되어야 한다. 달리 말하자면, ‘탈 정치화’가 선행되어야 한다는 것이며, 정부의 통치 수준과 국가운영 능력을 합리적으로 보여주는 과정에서 국민동의와 지지가 수반된다는 점을 강조하고 싶다. 홍보의 기본은 ‘정직함’이며 국가를 홍보해야지 정권을 홍보해서는 안 된다.

2. 정책홍보, 목적에 걸맞는 신중함으로

1) “국가는 국가 본연의 역할로”

국정홍보처는 주요중점사업을 통해서 정책홍보 효과를 구가할 계획이며, 내부 주요정책 관리와 홍보의 품질 제고, 맞춤형홍보 등으로 크게 3가지의 실행분야를 선정하는 한편, 미디어 활용 및 직접홍보와 같은 다양한 방법들을 동원하고 있다.

그러나 매체 환경의 변화에 너무나 집착한 나머지, 국민의 개인정보를 침해하거나 계급화를 부추기는 일, 국가매체가 언론사회와 전쟁을 벌이는 것과 같은

소위 ‘본말이 전도’는 현상이 나타나서는 안 될 것이다. 정부의 신중함이 필요한 대목이다. 국가의 이미지와 정책을 홍보하는 것이 ‘국정홍보처’의 주된 목적임을 감안한다면 국가 언론 간의 ‘영역설정’이 필요하다.

2) “언론과의 적절한 거리를 유지하라”

‘제도와 협약’으로 양자 간의 갈등과 대결을 막을 방도는 없다.

신문법과 방송법 개정의 주요한 의제가 ‘언론의 시장 지배’인데, 이는 언론의 자유와도 연계된다. 언론은 국가가 언론의 구조에 있어서 신-자유주의를 내세워서 언론의 기본적인 소임추구를 방해한다고 보고 있으며, 국가는 언론으로부터 오보와 편파보도를 당한 최대피해자라고 생각한다.

다원화된 정치문화에 사는 오늘날의 한국의 입장에서 보면, 국가와 언론 중에서 누가 우위에 있는가는 그 판단 자체가 논란의 소지가 크다. 국가는 제도화되고 구조화되어 있는 반면, 언론은 비교적 그 실체가 국가사회에 비해서 유약하고 또, 가변적이기 때문이다. 따라서, 비교우위에 있는 정부가 신중함과 절제를 보여야 한다.

특히, 언론의 건전비판을 수용하는 것도 중요하지만 언론이 비판하는 행위 자체를 국가가 간접적으로 방해해서는 안 된다. 양자간의 관계는 하드웨어가 아니기 소프트웨어와도 같다. 언론과의 전쟁에서 항상 이기려고 하지 말고, ‘견제와 균형’을 유지하는 일종의 ‘줄타기’와 같은 상황을 꾸준히 연습해야 한다.

3) 공중과의 관계, “정부와 국민은 수평적 관계로”

정부와 국민간의 ‘수직적 위계질서’는 양자간의 소통방식을 고립된 일-방향의

‘공보(public affair)로 기능하게 한다. 참여정부가 정부 출범시부터 표방해온 탈권위주의와 쌍방향 소통의 관점으로 본다면, 평등의 관계는 적실성을 가진다.

정부의 위기관리와 정책구현의 용이성을 중심에 두고 보더라도 ‘정부의 실패’시 저항을 수반하는 수직체계보다는 조정과 협의가 가능한 다원화 체계가 갈등을 줄이는데 타당하다. 비다 공중관리 측면에서 국정홍보 효과를 극대화 할 수 있는 요건인 것이다. 따라서 시민단체의 의견과 비판보도 역시 겸허하게 받아들여야 하며, 홍보정책 수립시 여론추이를 반영하는 노력이 필요하다.

3. 제도개혁 : 인사와 기구

탈정치화를 달성했다면, 기구와 인사 역시 홍보의 역할에 맞게끔 탈바꿈해야 한다. 정권 친위인사들의 휴식처라고 비판받는 국정홍보처의 경우에는 엽관적인 별정 및 정부 보직을 축소해서 정권과의 유착을 끊어가야 한다. 동시에 외부 전문가 충원을 병행해서 중립적인 국가의 정책홍보 기관으로 발전시켜야 한다. 특히, 중요한 개혁은 청와대 홍보실의 동맹관계를 해체하는 일인데, 이것이 정권홍보와 정책홍보를 혼동하게 만든 근본원인이다.

또한, 참여정부의 경우처럼 집권세력을 수호해 줄 특정 언론사 출신의 인사들이 홍보라인을 독점해서 나타나는 역·작용을 막기 위해서는, 중립적인 인사 등용이 요구되지만, 권력의 속성상 요원한 일로 보인다.

마지막으로, 해외홍보 기구를 강화해야하는데, 국정홍보처의 해외홍보원의 경우, 예산과 조직이 매우 협소함을 알 수 있다. 역시, 해외주제관들이 겪는 인사적체는 사기를 저하시키고 직무에 충실하지 못하게 만드는 요인이다.

결 론

결론적으로, 참여정부의 ‘홍보만능’은 정부와 권력의 특정한 인식론(진보, 저항, 결사체, 평등주의)에서 출발한다. 여기에 홍보선전의 강박증, 매체변화에 과잉 적응, 보수 기득권을 적대시하는 습관, 계도의식 등이 결부되어서 나타난 결과다.

대다수의 수용자들에게 문제로 비춰지는 反언론 관계와 여론조작, 관제포탈 언론생산, 편향와 왜곡보도 등은 어찌보면 필연적인 결과일지도 모른다. 참여정부의 국정홍보의 목적은 정치의 목적과도 같다. 정부의 홍보목적은 홍보를 통해서 정책을 구현하려는 것인데, 최종적으로 유권자로부터 지지를 얻으려는 것이다.

사실 국가정책을 제대로 홍보하려면, 좋은 정책을 많이 만들어야 한다. 그러나 환경과 여건, 능력 등의 부재 때문에 정책적 측면에서 지지를 얻지 못한다면, 국민에게 그 사실을 정확히 전달하고 나서 국가가 좋은 방향으로 이를 진행하려 한다는 ‘선한 의지’(비전)를 내비치라는 점을 강조하고 싶다. 현실만큼 탁월한 기사는 없다. 진실만큼 효과적인 홍보도 없다.