



정부경제정책홍보연구 사례

1993. 3

李 俊 一



국민경제교육연구소

정부경제정책홍보연구 사례

1993. 3

李 俊 一

빈 면

차 례

I. 정부정책홍보의 현황과 중요성	3
1. 정부홍보의 개념과 상황변화	3
2. 정부홍보의 유형과 과학적 홍보관리의 중요성	6
II. 경제정책홍보의 특수성과 경제정책 홍보 유형	9
1. 경제정책홍보의 특수성	9
2. 경제정책홍보 유형	11
III. 경제정책홍보의 현황과 문제점	13
1. 경제정책홍보의 현황	13
2. 경제정책홍보의 문제점	14
(1) 전반적인 문제점	14
(2) 설득을 목적으로 하는 홍보 메시지의 문제점	20
3. 경제정책홍보의 주요내용 검토	25
(1) 경제정책홍보 팜플렛	25
(2) 경제교육용 책자	31
IV. 결론 및 제언	35

빈 면

I. 정부정책홍보의 현황과 중요성

1. 정부홍보의 개념과 상황변화

흔히 정부홍보는 PR(Public Relations)이라는 말과 동일하게 쓰이고 있다. 엄격하게 말하면 PR이란 ‘공시(Publicity)나 기타 합법적인 방법을 통해 공중과의 관계를 증진시키기 위한 일로서 기업이나 공공조직이 자신들의 활동이나 정책을 공중에게 알려 주어 관계공중의 호의적인 여론이나 태도를 형성키 위한 커뮤니케이션 활동’이라고 할 수 있다. 그러나 현대사회에서의 공공관리 중에서도 정부조직이 차지하는 공공관리분야가 막대한 비중을 차지하며, 이들 정부조직은 끊임없이 관계공중인 국민과의 우호적인 관계를 형성해야 하기 때문에 보다 적극적이고 실천적인 홍보활동을 활발히 하고 있는 것이다. 그래서 PR은 마치 정부의 대국민 커뮤니케이션활동과 엇비슷하게 사용되고 있는 것이다.

따라서 정부의 활동은 정책을 통해서 관계 공중인 국민과 조우하게 되고, 제시하는 정책에 대한 반응으로 의도된 정책목표의 실현여부를 가늠하게 되는 것이다. 그러나 일반국민의 일부정책에 대한 반응은 각 계각층의 이해관계가 상충되기 때문에 조정과 협의의 과정을 거친 결과에 따라 무리없는 ‘동의’를 이끌어 내지 않으면 안된다. 이 조정과 협의의 과정을 매개하는 데 필수적인 것이 곧 PR인 것이다. 그러므로 PR은 커뮤니케이션 본질상 당연히 쌍방향(Two-way) 커뮤니케이션에 기초하여 공신력있고 책임있는 활동을 통해 국민여론에 영향을 미치고 나아가 국민 다수의 지지와 협력을 이끌어 내는 촉매제가 되어야 하는 것이다.

이러한 보다 적극적이고 작위적인 정부의 커뮤니케이션활동이 요구

되는 배경은 여러가지를 들 수 있겠으나 다음과 같은 몇 가지 중요한 요인이 있기 때문이다.

첫째, 현대국가는 점차 행정우위의 국가로 바뀌어 가고 있다. 정치·행정이론상 처음에는 정치와 행정은 분리되어 생각할 수 없는 것이라는 이른바 정치·행정 일원론적 입장이 지배적이었으며, 그 후 정치와 행정은 따로 떼어 생각해야 하나 정치가 행정에 상위한다는 정치우위적 이원론이 지배적이었다.

그러나 점차 국가의 통치기능이 복잡해지고 사회가 분화되면서 고도의 관리능력이 요구되며, 행정의 기능이 보다 강화되는 행정우위의 정치·행정 이원론, 즉 신이원론이 주류를 이루고 있다. 물론 이러한 논의는 지극히 고전적인 수준에 있는 것이지만 현대국가에서 행정의 중요성을 이해하는데 중요한 지표가 된다.

둘째, 점차 행정의 기능이 강화되는 소위 행정국가형태로 이행되면서 모든 사회적 정보는 정부의 수중에 귀속되고 정부는 이러한 소유정보를 바탕으로 정책을 결정하고 집행하게 됐다. 따라서 모든 사회적 정보는 정부의 배타적 결정여부에 따라서 공개여부가 결정되게 되었다.

셋째, 어떠한 형태의 정부이든 기본적인 개념은 모든 국민으로 부터 위탁받은 공적관리라는 성격을 벗어날 수가 없다. 즉 체제와 이념을 초월하여 정부가 행사하는 권력의 원천은 국민에게 있고, 단지 행정의 주체는 국민들이 위탁한 권리를 공적으로 행사할 뿐이라는 것이다. 그러므로 행정이란 마치 소유와 경영이 분리된 기업에서 경영자의 위치와 같다는 것이다. 그렇다면 원소유자인 국민은 행정의 주체가 하는 모든 관리과정을 소상하게 알 권리가 있다. 따라서 정부는 자신의 정책결정과정 및 시행결과를 알려야 할 의무를 지게 된다. 이러한 논리에 따르면 현대국가에서 PR은 단순한 자발적 동의를 얻고자 하는 커뮤니케이션행위 이상의 반드시 수행하여야 할 의무의 성격을 동시에

가지고 있다.

이러한 성격을 갖는 정부의 홍보활동이 우리의 경우에는 왜 절대적으로 필요한 것인가? 그것은 이와 같은 일반적인 요인 외에 우리가 처한 특수한 사정과 그러한 사정이 몇 가지의 급격한 변화를 겪고 있다는 이유때문이다.

첫째, 우리나라는 1945년 이후 계속 남북이 갈라져 적으로 대치해 오고 있다. 오늘 현재 지구상 유일한 분단국가로 남아 있다는 상황은 모든 정치 사회적 모순의 뿌리로서 정치행정의 형태를 심하게 왜곡시킨 것이다. 즉 48년 수립된 이승만 정권의 제1공화국에서 오늘 현재 제6공화국에 이르는 동안 모든 정부의 활동은 일단 비밀주의 원칙에 따라 취급되어 온 것이 사실이다. 물론 6공화국에 와서는 이러한 상황이 다소 나아진 것은 사실이나, 근본적인 것은 변화할 수가 없는 것이다. 왜냐하면 아직도 우리는 북한과의 관계속에서 ‘간첩’이란 개념을 지울 수가 없는 환경에 놓여 있다는 사실이 이를 증명한다.

둘째, 거기에 더하여 5·16이후 줄곧 행정을 담당할 주체는 군과 관련된 인사들이 주류를 이루고 있었으며, 이들은 적과 동지를 명확하게 구분하는 이원론적 사고체계를 유지하고 있었기 때문에 일체의 행정과정은 비밀주의에 따를 수 밖에 없었던 것이다.

셋째, 이러한 극단적 비공개 행정은 점차 행정의 객체를 극단적으로 소외시켜 드디어 1979년의 10·26, 1987년의 6월 민중항쟁 등 역시 극단적 반응을 초래하여 자발적 공개보다는 오히려 상황에 굴복한 공개라는 대립상황을 초래하였다.

넷째, 20세기말에서 21세기로 진입하는 현 시점은 정보화사회라는 새로운 사회적 의사소통 상황을 맞고 있다. 이제 물리적 강제에 의하여 국민의 복종을 이끌어 내는 데는 한계가 있으며, 행정과정 역시 무조건적 비밀주의는 그 내용이 곧 드러나게 될 수 밖에 없으며 그러한

비공개 비밀주의를 유지하려는 생각은 곧 행정의 주체에서 밀려날 수 밖에 없는 상황으로 발전하는 것이다.

우리나라의 경우에는 이러한 사회적 의사소통 상황은 88년 서울올림픽 이후 급속한 성장을 하여 과거 정부가 배타적으로 행사할 수 있었던 정보관리능력은 민간의 정보관리능력보다 뒤처지게 됐을 정도로 변화했다.

다섯째, 우리는 모든 정부의 행위를 ‘민주화’란 개념의 당·부당, 효율·비효율성으로 따지기 이전에 정서적으로 민주화란 물결을 거역할 수가 없는 상황을 맞고 있다. 사실상 이러한 무조건적 민주화에 대한 정서적 요구는 과거 무조건적 권위주위가 낳은 또 하나의 병리일 수 있으나 현재로서는 수용가능한 만큼은 수용해야 하는 것이 ‘시대정서’인 것이다.

2. 정부홍보의 유형과 과학적 홍보관리의 중요성

정부의 활동은 인간이 사회활동을 하는 모든 부문에 미친다. 즉 개인이 태어나는 순간에서 죽음에 이르는 동안, 그리고 그 사후관리에까지 행정활동이 따른다. 출생신고에서 묘지관리까지가 그것이다. 따라서 정부홍보 역시 넓게 생각하면 이러한 모든 사회활동과 같은 범위에 이른다. 그러나 모든 정부의 활동을 하나하나 홍보활동과 연결시킬 수는 없는 것이다. 따라서 정부의 홍보활동은 사전계획에 따라 몇 가지의 대분류기준에 따라 이루어져야 할 것이다.

일단 정부의 활동은 크게 사회발전, 공공의 안전, 환경보전, 교육보건, 그리고 경제, 외교국방 등으로 크게 나누어지고 있다. 정부의 홍보활동 역시 이러한 범주에 따라서 이루어지는 것이 보통이다. 그런데 이러한 정부활동은 그 나라가 처한 정치·사회적 상황에 따라서 달라지

게 되겠지만 주로 사회유지 및 안전, 보건, 교육, 경제, 환경보전 등의 순으로 비중을 두고 있다. 그리고 정부의 홍보활동도 이러한 비중에 따라서 행하여지는 것이 보통이다.

참고로 1989년도 미국의 정부광고홍보 차원의 매스미디어활용 예산 비율을 보면 국민보건분야가 40%, 지역사회발전 25%, 공공안전 13%, 교육 11%, 경제 8%, 환경보전 3%의 순으로 나타나고 있다.

그러나 우리의 경우에는 정부의 홍보환경과 실행은 큰 차이가 있다. 무엇보다도 우리의 경우는 경제가 우선하였기 때문에 정부홍보는 주로 경제분야에 치중되어 있었고 나머지 정치사회발전과 관련된 것, 그리고 외교통일분야 특히 과거에는 북한을 의식한 나머지 반공이데올로기를 확산유지하는 홍보활동이 큰 비중을 차지하였던 것이다.

이러한 상황을 놓고 보면 국민보건, 사회안전, 교육, 환경 등에 관한 관심이 상대적으로 소홀하였다고 볼 수 있으며, 이것은 정치 또는 사회제도의 유지에 골몰한 나머지 인간의 기본적인 행복과 관련된 분야에 대한 관심은 낮았다는 사실을 반영한다. 그러나 국민들의 요구는 점차 이러한 제도의 유지보다는 스스로의 행복을 추구하는 쪽으로 욕구가 기울어지게 되었고, 결국 이러한 투입기능은 이에 대한 정책산출을 요구하게 되었다.

따라서 정부는 정치사회제도의 유지, 더 엄격히 말하면 체제유지라는 목적과 국민적 요구의 수용이라는 목적을 동시에 달성해야 하기 때문에 스스로의 일을 국민에게 알리고 이해를 구하는 홍보활동에 있어서 보다 과학적이고 합리적인 실행을 하여야만 하는 것이다.

여기에서 말하는 정부의 홍보활동은 광고이론상 말하는 엄격한 의미의 광고와 홍보를 구분하는 입장보다는 정부가 행하는 대 국민 커뮤니케이션활동으로서 공적인 퍼브리티를 통한 대 국민 커뮤니케이션과, 직접매체의 지면과 시간을 사서 자신의 입장을 적극적으로 알리고자

하는 광고행위를 모두 포함하는 개념으로 이해하고자 한다.

이러한 입장에서 보는 정부의 홍보활동은 첫째 정부가 행하는 각종 정책과 정부에 대한 긍정적 이미지의 개발과 유지, 둘째 국민의 신뢰와 지지를 바탕으로 정부가 향후 추구할 방향의 설정, 셋째 현재 정부의 정책이나 기타활동에 대하여 잘못 이해하고 있거나, 바람직하지 못한 태도, 나아가서는 적대감정을 가진 국민에 대한 설득과 잘못 인식된 내용의 교정 등을 목표로 하는 것이다.

기본적으로 국민은 정부가 정책을 시행하는데 있어서 그 정책의 실행으로 돌아오는 유리한 점에 대해서는 침묵을 지키면서도 그로 인하여 발생한 불이익 또는 불이익의 발생이 예견되는 정책이나 정부활동에 대해서는 적극적인 비판을 가하며 경우에 따라서는 극단적 저항을 하기까지 하는 것이다. 결국 이러한 경우에 지극히 비합리적인 국민을 대상으로 정부의 입장을 알리고 이해를 구한다는 것은 매우 어려운 작업이 아닐 수 없다.

따라서 정부활동을 홍보하는 것은 보다 과학적이며 합리적 설득이 아니면 안된다. 그렇기 때문에 대부분의 정부활동을 담당하는 부서는 국민의 정부와 정책에 대한 의견을 청취하고 방향을 설정하는 여론조사 기능을 함께 하는 것이 보통이다.

II. 경제정책홍보의 특수성과 경제정책 홍보 유형

1. 경제정책홍보의 특수성

현대사회에서 정부는 국민의 생존과 생활에 대한 무한 책임을 지고 있다. 물론 개인의 근면성 또는 능력, 사유재산의 형성 등 국가가 개입할 수 없는 부분을 모두 포함하는 것은 아니지만 개인의 경제활동이 법이 허용하는 범위 안에서 원활히 이루어지도록 돕고, 나아가 개인이 재산을 형성하여 물질적으로 풍요한 삶을 누리도록 하기 위한 각종 정책을 입안하고 시행하게 된다.

그러나 정부의 이러한 경제정책의 수립과 시행은 사회적 가치를 늘리는 정책뿐만 아니라 “제한된 가치를 놓고 마찰없는 분배”를 위한 조정과 규제를 하는 과정도 포함하기 때문에 항상 첨예한 이해관계의 대립선상에 서게 된다. 특히 국민 모두는 국가가 제시하는 경제정책에 따라 현재의 생활수준을 결정, 앞날을 예측하여 설계하고자 하기 때문에 이러한 정책에 대한 국민의 대응은 곧 전체 경제순환과정과 밀접한 관련을 가지게 된다.

이러한 이유로 경제정책에 대한 홍보는 국민보건이나 교육 등의 홍보와는 달리 매우 미묘하며 까다로운 작업에 속한다. 특히 사회계층이 분화되고 이에 따라 각자의 욕구 또한 다양하게 분출되기 때문에 선풍적인 경제정책에 대한 홍보는 공연한 오해와 논란을 불러 일으키며, 경우에 따라서는 정부에 대한 극단적 불신과 저항을 유발하는 원인이 될 수도 있다. 이러한 이유로 경제정책홍보는 매우 특수한 성격을 띠게 되는데 그것은 대체로 다음과 같이 지적되고 있다.

첫째, 경제정책은 국민생활의 거의 모든 분야와 얽히고 설켜 있기

때문에 그 범위가 매우 넓다. 따라서 경제정책홍보 역시 이러한 광범위한 경제정책을 두루 포함해야 하기 때문에 범위가 넓다. 그러므로 평범한 PR전략이나 표현전략 등을 구사하기 어렵다.

둘째, 복잡한 이해관계로 얽혀 있는 경제정책은 입안과정에서부터 복잡다기하다. 따라서 정해진 경로를 순조롭게 따르는 일반적인 커뮤니케이션 시행방식에 비해서는 복잡성을 띤다.

셋째, 경제정책은 경기부양과 활성화를 통해 전체적인 경제를 성장시키는 정책은 물론 현재의 경제구조와 상황을 인위적으로 조정, 조율함으로써 기존 체제에서 이득을 누리는 측과의 필연적 마찰을 수반하기도 한다. 따라서 어떠한 경제정책이든 공표와 홍보의 단계에 이르면 기득권층의 반발을 사게 된다.

넷째, 비슷한 원리로서 최소한의 이익을 누리는 계층이나 개인일지라도 경제정책에 대하여서는 다른 어떤 정책보다도 관심도가 높다. 이러한 높은 관심을 보이는 사안에 대한 의사소통행위는 경우에 따라서는 합리적 설득이 감정적 또는 비이성적 논리에 휘말려 곤욕을 치르는 경우가 허다하다. 경제정책홍보 역시 이러한 상황과 비슷한 것이다.

다섯째, 경제정책은 가장 불확실하면서도 가장 민감한 변화를 감수하면서 미래를 구상하는 것이다. 이러한 상황에서 결정된 경제정책을 홍보한다는 것은 매우 어려운 일이다. 즉 예측성이 낮은 사안을 놓고 국민에게 알리고 설득을 구한다는 것은 어려운 것이며, 자칫하면 지속적인 대 국민 커뮤니케이션 공신력에 크나큰 손실을 가져올 수 있다.

여섯째, 경제정책의 수립과 시행은 그 자체가 최종적인 것일 때 최선의 것이다. 왜냐하면 어떠한 경제관련 사안을 가지고 결코 시험할 수가 없는 것이다. 즉 국민의 이해관계가 걸려 있는 정책을 실험할 대상은 거의 없기 때문이며, 있다면 잘못된 정책의 희생자가 되기 쉽기 때문이다. 그러므로 경제정책의 홍보 역시 이러한 이치를 따를 수 밖에 없다.

2. 경제정책홍보 유형

국민경제제도연구원이 펴낸 “경제정책 PR개요(1991.9)”에서 한정호, 김홍규 두 연구자는 경제정책홍보의 유형을 크게는 4가지로, 작게는 20개 항목으로 세분하고 있다.

첫째는 시기에 따른 분류로서 일정한 시간을 두고 정기적으로 행하는 정례적 PR, 경제정책과 관련이 있는 사건이나 행사를 미리 예측하고 그것을 위한 홍보를 하는 예측성 PR, 경제위기나 정책실패의 징후로 어려움이 닥칠 때 행하는 위기관리형 PR, 그리고 정책의 발표전후 국민들의 정책에 대한 인지도를 높이며 이해를 위한 보충정보를 제시하는 정책지도형 PR이 그것이다.

둘째, 목적에 따른 분류로서 우선 경제정책이 수립, 시행됨을 알리는데 주력하는 고지형 PR, 고지가 끝난 다음 단계에서 이해를 구하는 이해형 PR, 발표전 정책이 국민들에게 다소 거리가 있거나 이해도가 낮다고 판단되는 경우 설득을 위한 PR, 보다 포괄적이고 추상적인 정책이 국민들에게 쉽게 어필될 수 있도록 각종 환경을 조성하는 이미지 고양형 PR, 경제에 대하여 국민들을 교육시키고 장기적으로 태도를 바꾸고자 하는 계몽형 PR, 정부가 행하는 경제정책에 대하여 비합리적 또는 악성루머 등으로 정책자체에 대한 문제가 발생하는 경우 이를 논리적으로 반박하는 PR, 끝으로 긴박한 경제상황의 발생이나 제도의 변경으로 국민의 즉각적인 행동변화를 유발코자 하는 PR 등으로 나누고 있다.

셋째, 홍보대상에 의한 구분으로서 전체국민을 대상으로 하는 홍보활동과 여론선도그룹(opinion leader) 및 언론인 대상의 홍보로 나눌 수 있다. 전체국민을 대상으로 하는 경우는 홍보하고자 하는 정책자체

가 특정분류를 할 필요가 없이 일반적인 경우 대상매체는 포스터, 신문, 방송매체가 일반적으로 사용된다. 그 밖에는 특정한 사안을 우선 여론지도층의 이해를 얻고나서 이들을 통한 확산효과를 얻고자 하는 것으로서 일반적으로는 사회경제적 지위가 높은 계층이 여론선도그룹을 이룬다. 한편 경제정책에 대하여 보도, 해설, 논평을 하는 전문가 그룹이자 홍보매체에 종사하는 언론인을 대상으로 하는 홍보를 따로 들 수 있다.

이러한 일반적인 대상 외에 보다 전문화되고 특수한 경제정책일 경우에는 홍보대상은 보다 세분화되어야 한다. 가장 보편적으로는 인구통계학적인 분류와 지역 및 심리학적 유형에 따라 대상을 정하는 경우도 있다.

넷째, 홍보방법에 따른 구분으로 직접 홍보를 실행하는 방법 또는 표현기법상의 구분을 말한다. 즉 공식적인 정책을 매스컴을 통해 발표하는 발표형, 정부정책에 대한 어려움을 호소하고 동의를 구하는 호소형, 은근히 설득하고 때로는 이해관계의 설명을 통하여 태도변화를 유도하는 유도형, 복잡하고 국민들의 의구심이 가지지 않았다고 판단될 때 행하는 설명형, 불가피하게 시행하여야 할 정책에 대하여 강제적 복종을 유도하고 경우에 따라서는 가치박탈을 예고하는 경고형, 이미 성공한 정책결과를 널리 선전하는 선전형, 특정그룹의 오해나 의도적으로 조작된 악성루머에 대하여 부당성을 직접 반박하는 반박형 홍보로 나눌 수 있다.

Ⅲ. 경제정책홍보의 현황과 문제점

1. 경제정책홍보의 현황

현재 우리나라의 경제정책에 대한 주무부서는 경제기획원이다. 그리고 그 밖의 상공자원부, 재무부, 건설부, 노동부, 농수산부 등 이른바 경제부처들이 분야별 경제활동에 대한 홍보정책을 수립, 시행하고 있다. 제3공화국이 수립된 이후 박정희 정권은 경제기획원을 두고 모든 국가정책에 우선하여 철저한 계획에 따라 경제정책을 수립·시행토록 하였다. 그 결과 한때는 세계의 이목을 집중시키는 놀라운 성장을 이룩하여 오늘과 같은 위치에 올려 놓은 것이다.

그러나 권위주의로 일관한 성장위주의 경제정책은 현 시점에 와서는 수많은 부작용과 문제점을 노출시켰고, 거기에 더하여 세계적인 경제상황은 이러한 성장일변도의 대외의존형 경제정책에 대한 일대 수정을 요구하는 형편에 이르게 되었다. 이러한 가운데 정부는 경제정책을 수립·시행하기가 더욱 어렵게 되었고, 과거 어느 시점보다 국민의 이해와 협력이 더욱 필요하게 된 것이다. 그러한 요청에 부응하는 것이 곧 경제정책 홍보를 보다 적극적으로 수행하는 일이다.

우리의 경우 정부의 경제정책홍보는 경제기획원 경제교육기획국과 국민의 경제교육 및 홍보를 목적으로 설립된 KDI부설 국민경제교육연구소(前 국민경제제도연구원)가 주로 행하고 있다. 제도상 경제기획원 경제교육기획국은 경제정책홍보를 기획하고 실행하는 최종기관이며, KDI부설 국민경제교육연구소가 이에 필요한 연구 및 각종 실무 사업을 담당하고 있다. 실질적으로 경제정책을 홍보하는 것은 미국이나 일본 등과 같이 정부가 직접 매체의 지면이나 시간을 사서 광고하는 경

우보다는 정부경제정책에 대한 관계 공중의 교육, 홍보 팜플렛, 책자 등의 배포 등의 수단을 활용하고 있다.

2. 경제정책홍보의 문제점

(1) 전반적인 문제점

홍보정책의 수준은 사회발전과 밀접한 관계가 있다. 권위주의시대에는 그 시대에 걸맞는 홍보형태가 있기 마련이며, 자유방임의 성격이 강한 사회에서는 이와는 대조되는 형태의 홍보제도와 기법이 발달되기 마련이다. 또한 다원적 민주법치국가에서의 홍보는 더욱 복잡하고 정교한 운용을 필요로 하게 된다.

일반적으로 민주국가에서의 홍보는 네가지의 역사적 기원과 거기에 맞는 모형의 형태를 가지고 있다.

첫째는 언론대행업적 홍보모형이다. 이 홍보모형은 산업의 발달이 시작된 19세기 후반 미국과 유럽에서 시작된 것으로 홍보를 담당한 사람이나 기관이 선전을 목적으로 언론에 정보와 기사를 제공하는 것이었다. 당시 교통 및 통신의 발달이 이루어지지 않은 상황에서 언론사의 취재가 어려운 점을 이용해 홍보하려는 기관이나 사람에 대한 선전적 정보와 기사를 언론사에 무차별적으로 보냈다. 화려하고 과장된 문장으로 가능하면 많은 신문지면을 얻으려는 노력이 홍보의 전부였다.

지금도 이와같은 원시적인 형태의 홍보가 존재하고 있는데 극장, 서커스, 스포츠경기 및 일부제품의 판촉홍보가 그것이다. 다분히 선전적이고 신파조의 내용이 실리게 된다. 이 경우 기사의 게재는 언론사의 아량과 지면의 여유에 의해 결정된다.

둘째는 공공정보모형이다. 20세기 들어 미국에서 발달한 홍보형태로 언론의 허위, 과장기사가 문제시 되고 국민의 알 권리가 중요한 사회

이슈가 됨에 따라 정부기관을 비롯한 많은 기관과 단체들은 자기들이 하고 있는 일에 대한 정보를 국민들에게 알리는 일에 열중하게 되었다. 이 시기에는 사실적인 정보의 공급과 확산이 관건이었다. 홍보전문가들은 일단 정확하고 충분한 정보만 제공된다면 공중은 올바른 결정을 내릴 수 있다는 점을 중요시 했다. 그러나 이 때까지도 홍보의 매체는 언론기관이었으며(주로 신문) 다른 채널을 통해 설득적인 홍보 메시지를 내보내는 시도는 하지 않았다.

셋째는 쌍방불균형 홍보모델이다. 1,2차 세계대전 이후 입증된 심리전과 대중설득 메시지는 강력한 효과성에 힘입어 홍보는 대중의 설득과 호의의 획득이라는 새로운 목표를 지향하게 되었다. 일방적이고 감정적인 선전적 홍보 메시지나 단순한 정보의 양적 확대가 목적이 아닌 정교하고도 과학적인 설득성을 갖춘 홍보 메시지의 제작과 획득이 주된 관심거리가 되었다.

어떻게 하면 대중의 주의를 끌고, 이해도가 높고, 호의를 이끌어내며, 또한 오랫동안 기억에 남을 수 있는 홍보메시지를 만들어 낼 수 있느냐 하는 것이 중요한 이슈였다. 또한 기업과 기업, 정부와 기업, 혹은 단체들 끼리의 경쟁적인 홍보활동이 뒤섞이게 됨에 따라 더욱 치밀한 홍보전략이 필요하게 되었다. 한마디로 대중의 태도를 홍보자가 원하는 방향으로 변화시키려는 조직적인, 그러나 일방적인 설득노력모델이라고 볼 수 있다.

넷째는 쌍방균형모델이다. 20세기 후반들어 고도의 산업화와 정보화가 이루어지고 사회가 다원화됨에 따라 여론의 위력이 커지게 되었다. 공중이 무엇을 원하고 어떻게 생각하고 있는가를 알아내는 것, 그리고 그들의 이해를 얻어내는 것이 홍보의 중요한 개념이 되었다. 조직이 원하는 방향과 공중이 원하는 방향을 수렴시키는 일이 무엇보다 중요하게 되었다. 먼저 공중의 의사를 이해하고 조직의 이익과의 일치여부

를 판단한 다음 장기적인 홍보플랜을 짜야만 했다. 아무리 조직에 이익이 되더라도 공중의 이익과 정면으로 위배되던지 공중의 지지를 얻기 힘든 일은 포기하도록 조직을 설득하는 것이 홍보담당자의 책임이 되었다. 즉, 공중을 단순한 설득대상으로 여기지 않고 대등한 동반자의 관계로 파악하는 것이 이 쌍방균형모델의 요체가 되었다.

이러한 쌍방균형모델에서는 사회적인 기관과 단체들은 사회의 공익을 위해 갖가지 사업을 벌여야 한다. 먼저 베풀어 공중의 호의를 평소에 확보해 놓아야 한다는 것이다. 다양한 의견을 개진하는 이익단체나 집단들이 공존하는 현대사회에서 홍보를 하려는 기관이나 단체는 자기들의 주장을 하나의 사회적 의견으로 내놓고 여론의 장(場)에서 심판을 받아야 한다. 이 쌍방균형모델에서의 홍보전략은 반드시 홍보행위에 대한 국민들의 반응을 체크하는 피드백 과정을 내포해야 한다. 일방적인 설득이나 문제해결이 아니라 의견을 주고받는 지속적인 변화를 감내해야 한다.

이러한 네가지의 홍보모델이 시사하듯 사회의 발달에 따라 사회기관들이 취해야 할 홍보의 형태도 달라져야함은 당연한 이치이다. 선진 자본주의국가에서 쌍방균형모델이 널리 채택되고 있는 것은 오래전부터이다. 홍보의 수단이나 전략보다 의식의 변화가 무엇보다 중요한 것이다. 홍보는 홍보의 주체가 기업기건 정부이건 문제해결의 수단이라는 개념에서 벗어나 사업, 혹은 정책의 일부분이 되어가고 있는 것이다.

우리나라의 경우 많은 기업들이 쌍방균형적 홍보모델로의 전환을 시도하고 있다. 물론 아직도 쌍방불균형모델이나 공공정보모형의 수준을 벗어나지 못하고 있는 기업이나 단체들이 많은 것도 사실이다. 특히 여론의 조작이나 그때 그때의 위기해결에만 주력하는 경우가 많다. 그럼에도 최근 나타나는 여러가지 점에서 민간기업들은 쌍방균형적 홍보모델의 중요성을 인식하고 있는 듯하다. 특히 대기업들의 경우 언론과

여론의 중요성을 인식하고 장기적인 홍보노력을 강화하고 있다. 아직도 선진국의 수준에까지는 미흡한 실정이나 급격한 변화의 움직임이 있는 것은 매우 고무적인 현상이다.

이러한 기준에서 우리나라 정부의 홍보를 평가해보면 상당히 미흡한 수준인 것 같다. 현재 사용하고 있는 가장 전형적인 홍보모델은 제2단계에 불과한 공공정보모형인 것 같다. 정부가 만든 여러 정책과 배경자료의 공급이 주된 홍보의 개념이 되고 있다. 물론 이 공공정보모형은 정부와 같은 공공기관에서 가장 많이 사용하고 있다. 국민들에게 국가의 정책을 잘 알리는 일이 무엇보다 중요하기 때문이다.

그러나 이러한 업무는 적극적인 정부홍보의 기본에 불과하다. 우선 과연 누구에게 어떤 정보나 자료를 얼마나 적재적소에 공급하느냐의 문제를 따져보면 공공정보홍보모형의 미흡함이 밝혀진다. 과거보다는 훨씬 많은 자료를 언론과 기타 다른 채널을 통해 보내고 있는 것은 사실이지만, 우선 공중의 입장에서 누가 어떤 자료를 언제 필요로 할 것인가에 대해 적극적인 고려를 해보는 것이 바로 쌍방균형모델적인 홍보의 개념인 것이다. 새로운 여론지도자와 그룹을 발견하고 그들의 생각을 미리 알아서 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 자료를 미리 보내는 자세도 마찬가지다. 정확하고 충분한 자료를 보내는 것이 공공정보홍보모델의 주요업무라면 수요자의 입장에 서서 새로운 자료를 만들고 그들과 끊임없는 교감을 하는 자세로 자료공급을 하는 것은 쌍방균형모델적 사고라고 하겠다.

이러한 공공정보 홍보모형이외에 최근 정부의 홍보에서 눈에 띄게 달라진 것은 쌍방불균형적 홍보모형의 빈번한 사용이다. 언론의 자유화와 함께 정부의 정책에 대한 공공연한 비판이 이루어지고 또 이러한 비판이 정치적인 쟁점으로 부각되는 사례가 잦아짐에 따라 정부에서도 이를 의식하거나 이에 대항하는 홍보 메시지를 국민들에게 직접 내보

내는 경우가 많아졌다. 특히 사회적 스캔달이 될 수 있는 사건들이 발생하고 이에 따른 야당 및 재야세력의 공세, 그리고 루머의 확산과 함께 정부에서는 위기관리적 측면에서 설득성이 강한 홍보 메시지를 언론 또는 홍보물을 통해 직접 국민들에게 내보내는 사례가 많아지고 있다.

경제정책의 경우 경제기획원과 여러 경제부처에서 물가관리, 임금억제 정책, 재정관리, 에너지 문제 등에 대해 리플렛이나 팜플렛 등을 통해 정부의 입장과 정책의 취지를 직접 알리는 전략을 많이 쓰고 있는 것이다. 또한 신공항건설, 이동통신사업 등의 논란에 대해 정당이 아닌 정부가 직접 신문광고나 해명문 등을 통해 반박하는 사례가 잦아진 것 같다.

이러한 현상은 6공화국의 출범이후 언론의 자유가 급속히 신장됨에 따라 언론의 지나치게 비판적인 보도에 정부가 불만을 가져 정부가 직접 독자적인 채널(각종홍보물, 정책토론회, 광고 등)을 통해 국민들에게 정부의 입장을 알리려는 데서 시작된 것 같다. 또한 사회각층의 욕구가 급속히 분출된 데 따른 위기감에서 나타난 것으로도 볼 수 있다.

물론 이러한 노력도 과거의 권위주의적이고 언론조작적인 정부의 태도에 비하면 크게 진보된 것으로 볼 수 있다. 특히 신문의 지면을 직접 얻거나 텔레비전의 토론프로에 시간을 얻어 정부의 입장을 알리는 경우가 크게 늘어난 것도 매우 고무적인 것이다. 이것은 공공정보모형에서 쌍방불균형모델로의 전환으로 볼 수 있기 때문이다.

그럼에도 불구하고 정부는 빠른 시간내에 본격적인 쌍방균형적 홍보 모형으로의 도약적 전환을 시도해야 한다. 이를 위해서는 우선 다음 다섯가지 사항이 이루어져야 한다고 본다.

첫째, 신문, 방송 등 언론을 비판세력이 아닌 대국민 홍보의 장으로 인식해야 한다. 모든 정책입안자들은 토론의 장에서 이길 수 있는 정책이 성공하는 정책이라는 대전제를 받아들여 언론의 장에 과감하게 뛰어들어 반대의 논리와 부딪치고 국민의 지지를 얻어야 한다. 신문에 대한 기고와 텔레비전 출연을 적극 권장하고 늘려야 한다.

둘째, 홍보를 바로 정책의 일부분으로 인식해야 한다. 정책입안시 반드시 대국민 홍보라는 요소를 포함시켜야 한다. 정책입안시 거론되는 제반문제들을 사전에 국민들에게 노정시켜야 하며 그 각각의 문제들에 대한 국민이나 여론지도자들의 반응을 살펴야 한다. 또한 모든 정책의 입안에 홍보전문가가 정식으로 개입하는 관례를 만들어야 한다.

셋째, 정책이 확실하게 입안되기까지는 홍보를 유보해야 한다. 많은 정부정책이 그 구체적인 내용이 확정되기 전에 홍보에 돌입함으로써 그 정책이 취소되거나 유보될 경우 국민에 대한 설득의 방법이 없어지게 된다. 따라서 수정되거나 바뀐 정책에 대한 홍보는 자연히 위기관리적이거나 일시적 설득만을 목적으로 하게 된다는 것이다. 90년 금융실명제의 경우 이 제도가 국가의 관련 정책부서와 고위 당국자들의 완전한 합의가 이루어지기 전에 몇몇 경제부처위주로 대국민홍보를 실시했으나 이 제도의 전면백지화에 따라 큰 혼란이 야기되고 그후 차선책의 강구조차 어렵게 된 사례가 말해주듯이 정책홍보는 사전 홍보주체자들 간의 합의가 바탕이 되어야 하며 그때까지는 홍보 노력을 자제해야 한다.

넷째, 쌍방커뮤니케이션 체제의 적용을 상식화해야 한다. 쌍방커뮤니케이션 체제란 모든 홍보메시지에 상대방의 의견을 포함시키는 것을 말한다. 이 문제에 대해서는 뒷 부분에서 언급할 것인데 모든 홍보의 출발이 홍보주체가 아닌 홍보의 객체가 됨을 전제로 한다. 정부의 정책홍보 메시지에서 발견되는 가장 큰 맹점은 국민들이 홍보 사안에 대해 가질 수 있는 생각과 반응의 표시가 부족하다는 것이다. 영종도 공항건설이나 고속철전건설 같은 정책의 홍보에서 여실히 나타나듯이 많은 반대논리나 의혹점, 혹은 제시가 가능한 대안에 대한 언급이 부족하다는 것이다.

쌍방커뮤니케이션이란 연설이 아닌 대화적 의사소통이다. 따라서 국민들이 정부의 홍보 메시지를 접했을 때 자신의 생각이 이미 반영되어 있다는 인상을 주는 것이 중요하다.

다섯째, 홍보를 위한 평소의 대민 관계의 개선노력이다. 홍보를 말하

는 영어의 Public Relations는 ‘관계’란 말이 복수로 되어 있는 바 이는 많은 공중관계를 맺는다는 것이다. 모든 행정부처는 평소에 많은 사회단체들, 혹은 계층과 좋은 관계를 맺어놔야 한다는 것이다. 이는 사전 홍보관리로서 언론이나 관계 여론지도그룹 뿐만 아니라 일반 국민계층들과도 많은 관계를 맺어야 한다는 의미이다. 이러한 활동은 정부기관의 이미지의 고양과 심리적 친근감을 가져다 주는 것으로 장기적인 노력이 필요하다. 이러한 노력은 경쟁적인 양상을 띄기 때문에 각 부처나 행정당국간에 차별적 이미지가 형성되는 이유가 된다. 우리나라에서 가장 강성 이미지를 지닌 부처인 국가안전기획부도 장기적인 대민관계개선노력에 의해 얼마든지 그 이미지를 바꿀 수 있다는 사실을 알아야 한다.

(2) 설득을 목적으로 하는 홍보 메시지의 문제점

정부에서는 여러가지 형태의 직접적인 홍보 메시지를 국민들에게 전달하고 있다. 대국민 고지문, 기고기사, 광고, 브로셔, 리플렛, 팜플렛 등이 그 예이다. 이 외에도 대국민 담화문이나 텔레비전에서의 토론 등도 넓은 범주에서의 홍보 메시지라고 볼 수 있다.

최근의 경향을 보면 경제관련 홍보물이 많이 배포되고 있는 것 같다. 그것은 경제정책이 물가, 재정, 에너지, 주택, 교통, 체신, 산업 등 국민의 생활과 직접적인 연관을 가지는 분야를 가장 많이 포함하고 있는 것도 이유이지만 최근 정부의 경제문제에 대한 중시와 경제부처의 활발한 홍보활동 때문이기도 하다.

경제분야에 관한 홍보 메시지는 다음의 다섯가지로 나눌 수 있다. 정책고지, 정책해설, 국민계몽, 국민설득 및 행동촉구, 국민교육이 그것이다. 이 중에서 가장 중요하고도 가장 많은 문제점을 가지고 있는 것이 국민설득 및 행동촉구를 위한 홍보메시지이다. 이러한 설득을 목적으로 하는 홍보메시지는 기본적으로 지켜야 할 몇 가지 원칙이 있음에도 거의 지켜지지 않고 있는 실정이다. 다음은 경제정책관련 홍보메시

지에서 가장 많이 나타나는 문제점들이다.

첫째, 정보원의 문제이다. 즉, 누구의 이름으로 메시지를 만드는 가이다. 대부분의 경우 경제부처나 부처장관의 이름으로 홍보 메시지를 만드는 경우가 가장 많다. 그러나 구체적인 인사의 이름으로 내보내는 것이 유리할 경우가 많다. 정보원을 정하는 데 있어 가장 중요한 요소는 그 정보원의 도덕적 신뢰성, 전문성, 설득의도성 등 세 가지다. 일반적으로 도덕적 신뢰성과 전문성이 높을수록, 그리고 설득의도성이 낮을수록 효과가 높게 나타난다. 중요한 것은 도덕적 신뢰성은 홍보메시지를 접하는 사람이 홍보메시지의 주제에 대해 밀접한 이해관계가 있거나 반대의 입장을 지니고 있을 때 효과적이라는 것이다. 반면 전문성은 홍보메시지를 접하는 사람이 홍보주제에 대해 잘 모르거나 그 내용이 별로 이해관계가 없을 때 효과적이다.

따라서 경제부처는 홍보메시지를 만들 때 신뢰성과 전문성을 잘 고려해야 한다. 만약 물가지수에 대한 설명과 신뢰의 회복을 목적으로 하는 홍보물이라면 이는 대부분 사람들의 이해관계가 높은 것인 만큼 외부인사 중 솔직성 등 도덕적 신뢰감을 주는 인사를 정보원으로 하는 것이 유리한 반면, 고속전철 사업이나 공항건설 등 장기적이고 추상적이고 당장의 이해관계가 높지않은 사안의 홍보에 있어서는 박사학위소지자 등 그 분야에 전문성을 인정받는 인사의 활용이 훨씬 유리하다.

설득의도성은 낮게 느껴질수록 효과가 높게 나타나는 데 당해부처의 공무원은 이 문제에 있어 가장 불리할 수 밖에 없다. 자신의 이익을 위해 국민을 설득하려는 의도가 가장 뚜렷하게 나타나기 때문이다. 예를 들어 할 수만 있다면 외국인의 말을 인용한다든가 한 때 정부의 입장과 반대되는 의사를 가진 것으로 느껴질 수 있는 인사의 활용은 설득의도성을 최소화시키는 좋은 방법이다.

둘째는 주장의 방향에 관한 문제이다. 즉, 일방적으로 주장할 것인가

혹은 양방적으로 할 것인가의 문제이다. 일방적이라 함은 홍보메시지에서 주장하는 바를 단순하게 밀어 붙이는 것이고 양방적이라 함은 자기주장의 다른 면 즉, 반대의견이나 문제점, 약점 등을 미리 밝히면서 결론을 자기에게 유리하게 이끄는 방법이다. 보통의 경우 일방적 주장은 홍보메시지를 접하는 사람이 주제에 대해 잘 모르거나, 처음 듣는 경우, 혹은 큰 이해관계가 결부되어 있지 않을 때 효과적이다. 또한 홍보메시지를 접하는 사람의 학식정도가 낮을 때 효과적이다.

반면, 양방적주장은 홍보메시지를 접하는 사람이 그 주제에 대해 잘 알고 있거나 그 주제가 이미 사회적 논란이 되고 있는 경우, 이해관계가 높은 경우, 그리고 홍보메시지를 접하는 사람의 지식정도가 높은 경우에 효과적이다.

경제관련 문제들은 양방적메시지가 유리할 경우가 상당히 많다. 특히 언론의 자유화와 함께 국민들의 지적수준이 향상되고 정보공급이 많아짐에 따라 더욱 양방적 메시지의 필요성이 커졌다고 볼 수 있다. 정부에서는 아직도 양방향적 홍보메시지의 효과를 느끼지 못하는 듯하다. 논란이 많은 경제정책 문제일수록 그저 정부의 주장을 강하게, 일방적으로 주장하는 경우가 많다. 물론 일방적메시지의 사용이 필요할 때도 있는 것이 사실이나 양방적 홍보메시지의 개발에 보다 더 노력해야 한다.

예를 들어 사회적, 정치적 문제가 된 고속전철건설의 경우 정부는 광고를 통하여 고속전철 사업의 정당성과 필요성에 대해 강하게 역설했으나 이 문제야 말로 전형적인 양방향적 홍보메시지를 필요로 하는 문제였다. 즉, 고속전철건설은 이러 이러한 문제점들이 있을 수 있으며, 또한 반대의견의 타당성도 충분히 있는 것이라는 것을 미리 밝히고, 그러나 정부에서는 그러한 점들을 충분히 고려했고 또한 자체회의에서도 그러한 의견들이 개진되었으며 그래도 최종 결과 그 사업을 추진하는 것이 절대적으로 유리하다는 결론을 내리게 되었다는 것을 알

려야 한다.

세번째는 결론의 유도방법이다. 정부가 주장하는 논리의 귀결로 국민이 어떠한 사고나 행동을 해야하는 가를 분명히 밝혀주는 경우와 중요 정부 및 논리적 요소만을 제공하고 결론은 메시지를 제공받는 사람 스스로 내리게 하는 경우를 생각할 수 있다. 일반적으로 메시지의 수용자(메시지를 전달받는 사람)가 지식수준이 높고 그 주제에 대해 잘 알고 있을 때는 스스로 결론을 유도하게 만드는 것이 유리하며 반면 메시지 수용자의 지식수준이 낮고 그 주제에 대해 잘 모를 경우는 친절하게 결론까지 유도해 주는 것이 유리하다.

환경캠페인이나 에너지 절약 캠페인의 경우 모든 사람들이 그 주제에 대해 쉽게 이해하고 많은 사실을 이미 알고 있기 쉬운데 이러한 경우는 홍보메시지는 중요한 정보나 현황만을 말한 후, 그렇다면 과연 우리는 무엇을 해야 하는가 하는 결론은 메시지 수용자 스스로에게 맡기는 편이 더 설득적이다. 그러나 금리인하조치와 같은 정부의 정책을 주부들에게 설명할 경우 왜 이 조치가 필요하며 어떤 원리에 의해 이 조치가 효과적일 수 있는가를 설명한 다음 따라서 이 정책에 대한 많은 국민의 지지가 필요하다는 결론을 뚜렷하게 내려 주어야 한다. 우리 정부에서 나오는 홍보메시지의 경우 지나치게 결론을 일방적으로 내리는 사례가 많다. 국민 스스로 결론을 내리게 해 보는 과감한 시도가 필요하다.

넷째는 위협성 소구방법이다. 정부의 홍보메시지 중 꽤 많은 경우 어떤 행동을 하거나 혹은 정부의 지시를 어기는 경우 불이익이 생긴다는 사실을 위협적인 어투로 말한다. 불조심을 하지 않을 경우 엄청난 사태가 발생한다든가 과소비의 행태가 오래 계속될 경우 악성 인플레나 과열 경기가 올 수 있다는 등의 위협성 소구를 할 경우 다음의 세 가지 원칙을 지켜야 효과가 극대화된다. 첫째, 결과가 얼마나 끔찍하다

는 것을 보여 주어야 하며, 둘째, 그러한 끔찍한 결과가 일어날 가능성이 있다는 것과 마지막으로 그러나 정부에서 권유하는 조치대로 하면 그러한 결과를 막을 수 있다는 사실을 동시에 다 보여 주어야 한다.

이 세가지는 다 상식적인 것 들이나 어느 하나 빠뜨리기 쉽다. 예를 들어 전력을 아끼지 않으면 전력고갈 상태가 온다는 위험성 소구에서 정전사태가 오고 공장생산이 마비되는 모습을 보여주고 이러한 사태는 얼마든지 발생할 수 있다는 것과 마찬가지로 그러나 정부의 지시대로 일정 수준의 에너지 아껴쓰기만 하면 이러한 사태는 반드시 막을 수 있다는 사실을 분명히 보여 주어야 한다는 것이다.

다섯째는 세부주장의 수이다. 즉, 한가지의 주장을 펴기위해 몇가지의 세부주장을 홍보물에 내포시키는가 하는 문제가 있다. 예를 들어 임금안정을 위해 지나친 임금인상 요구를 자제해야 한다는 주장을 펴에 있어 그 논리적 이유(세부적주장)를 몇 가지나 제시하는 것이 가장 효과적이겠느냐 하는 문제가 생길 수 있다.

이 경우 불가안정, 경쟁력 약화, 과소비 유발 등 여러가지 논리를 제시할 수 있는데 가장 중요한 것은 세부주장의 수가 많을수록 반드시 좋은 것은 아니라는 것이다. 홍보메시지 수용자가 그 내용에 대해 특별한 관심을 기울일 필요가 없을 경우 과감하게 세부주장의 수를 줄여야 한다. 그리고 메시지를 단순화시켜야 한다. 수용자의 메시지 이해와 기억의 능력에 한계가 있기 때문에 주장논리들이 상호 밀접한 연관성이 없는 한 과감한 삭제가 필요하다.

경제정책에 관련되는 정부의 홍보물이나 지나치게 많은 주장논리를 열거하는 경향이 있다. 홍보물의 수용자들은 처음부터 읽기를 거부하거나 도중에서 포기하는 경우가 너무나 많다. 홍보물을 제작하는 사람은 가능하면 많은 주장을 열거해서 설득의 효과를 높이려는 습성에서 벗어나 홍보물 수용자의 입장에서 그 수를 정해야 한다.

3. 경제정책홍보의 주요내용 검토

실제 경제기획원에서 제작 배포한 경제정책관련 홍보물의 분석을 효과성의 측면에서 시도했다. 여기에서 논의하고자 하는 정부의 경제정책홍보 내용은 위 두 기관에서 행한 경제정책홍보를 위한 팸플렛과 경제정책홍보 및 교육용 책자를 중심으로 하고 있다. 따라서 정부가 행한 경제정책홍보를 위한 광고나 기타 공익광고는 제외되었다.

(1) 경제정책홍보 팸플렛

90년 8월에서부터 92년 8월까지의 기간내에 발행된 팸플렛 중 무작위로 뽑은 10가지는 다음과 같은 것이었다.

발행일자	발행처	제목	주요내용	비고
90. 8.10	경제기획원 (경제교육기획국)	정부는 분배구조 개선을 위하여 무엇을 하고 있으며, 과연 최선을 다하고 있는가	6공이후 줄곧 추진한 분배구조 개선에 대한 정부의지가 확고함을 홍보하고 있음	정보제공 설명형
90. 8.13	“	현 경제팀은 중소기업보다는 대기업 위주의 성장정책을 추진하고 있는 것이 아닌가	60~70년대 대기업 위주의 성장정책에 대한 회고 80년대 들어 중소기업육성에 보다 중점을 두는 시책으로 전환 현 경제팀도 중소기업육성에 힘써 대기업과의 균형발전을 도모	해명 설득형

발행일자	발행처	제목	주요내용	비고
90.10.	경제기획원	새해 예산 어떻게 쓰여지나 - 그 내용과 효과	새해 예산에 대한 설명과 용처 제시	정보 제공형
90.11.	경제기획원 동력자원부	석유자금 어떻게 쓰여지나	비축 석유자금용처와 앞으로의 용도에 대한 해명과 설명	기획원과 동자부가 합동으로 행한 오해 불식 및 향후 계획 설명
90.11.	경제기획원 국민경제제도 연구원	정부가 발표하는 물가와 장바구니에 물가상승률은 왜 차이가 나는가	정부발표물가와 국민들이 직접 느끼는 물가와 의 차이에 대한 불만을 인 지한 해명, 설득	해명 설득형
91. 2.	경제기획원	새해 나라경제 어떻게 풀어나갈 것인가	지난해의 나라경제를 회고하고 새해 경제운용방안 및 국민적 당부	설명형
91. 4.	경제기획원 노동부	노사관계의 몇가지 쟁점에 관하여	정부의 입장에 대하여 설득과 호소하며 산업평화를 촉구	설득 호소형
92. 5.	경제기획원 동력자원부	에너지 소비절약 내발동에 떨어진 불입니다	에너지 과다소비에 대한 경고와 절약 호소	설명 호소형

발행일자	발행처	제목	주요내용	비고
92. 8.	경제기획원 국민경제교육 연구소	물가안정 모두가 함께 지켜나가야 합니다	물가가 안정세로 돌아섰음을 고지하 며, 상승위험 경고 및 협력 호소	설명 호소형
92. 8.	“	선진국으로 가는 길목에서 상반기 경제운용 실적과 하반기 정책과제	상반기 경제정책상 어려움을 알리며 향후 경제운용방향 제시	고지 설명형

위 표와 같이 무작위로 뽑은 10개의 홍보팸플렛은 모두가 개별적으로 시기상, 목적상 차이가 나고 있다. 그러나 대부분 정부의 경제정책을 정부의 입장에서 일방적으로 알리고, 설명하고, 호소하는 데 주력하고 있다.

대체적으로 경제에 대하여 무지한 국민을 교육한다는 개념이 많이 들어 있으며, 호소형의 경우에도 구사하는 내용이 진솔하게 어려움을 토로하고 협조를 구한다기 보다는 “이러한 어려움이 있으니 당연히 협조해야 한다”는 논리를 담고 있다. 특히 국민전체를 대상으로 하는 홍보팸플렛이 광고디자인 기법을 소홀히 하여 상징성이 약하며, 좁은 지면에 너무 많은 내용을 담고자 하여 문서나열형이 주류를 이루고 있다. 이제 이러한 홍보팸플렛은 철저한 과학적 광고제작기법을 수용해야 할 것이다.

구체적으로 위의 홍보물들에서 공통적으로 발견되는 문제점들은 다음과 같다.

첫째, 홍보물의 목적이 구체화 되어있지 않다. 홍보물의 목적은 정책에 대한 고지, 이해, 설득, 이미지제고, 계몽, 반박, 행동유발 촉구 등이

다. 물론 이 중 몇가지를 동시에 목적으로 하는 경우도 많다. 그러나 중요한 것은 한 가지의 유형적 틀을 유지해야 한다는 것이다. 목적적 유형에 따라 용어의 선택, 문장유형, 난이도, 분량, 논리의 전개방법 등이 달라야 한다.

분석한 홍보물의 경우 정책당국의 논리를 펴는 데 있어 문장이 지극히 설명적이고 사실나열적인 경향이 있다. 목적이 계몽이건 이해의 계고이건 비슷한 논리전개와 설명방법을 지니고 있다. 이것은 바로 홍보의 목적이 구체화 되어 있지 못하다는 것을 의미한다. 홍보의 목적이 구체화 된다는 것은 이루고자 하는 목적이 한정적이 된다는 것을 의미한다. 하나의 홍보물로 여러가지 사항에 대해 이해를 시키려 한다든가 정책에 대한 고지와 정부부처에 대한 이미지 제고를 동시에 노리는 등의 시도는 바람직스럽지 못하다.

둘째, 양방향적 커뮤니케이션의 절대적인 부족이다. 대부분의 홍보물이 정부가 국민에게 하고 싶은 말을 일방적으로 하는 형태를 띠고있다. 국민들이 생각할 수 있고 보일 수 있는 사항과 반응에 대한 고려가 거의 없다. 대화식 설득방법이 부족하다. 어떤 문제에 대해 국민들이 이리이러한 생각을 하고 있거나 하기 쉬운데 그렇지 않다든가 혹은 실제로 정부의 정책에 대해 이리이러한 오해가 생길 수 있다는 점을 인정해 주는 내용이 포함되어야 한다. 이러한 시도는 사전에 메시지 수용자에 대한 충분한 파악 작업이 이루어져야 한다. 각 홍보메시지에 대해 시험적으로 국민들이 어떠한 반응을 보이고 특히 오해를 할 수 있는나가 사전에 파악되어야 한다. 사전 테스트 과정이 반드시 필요하다.

셋째, 쌍방적 설득방법의 부족이다. 대부분의 경제정책의 경우 찬반, 혹은 장단점이라는 양면성의 논리를 가지고 있는 바, 정부정책의 장단점과 찬반론을 동시에 보여 주는 여유가 필요하다. 이는 앞서 밝힌 쌍방적 설득방법의 중요성과 사용요령에서도 설명한 것이지만 위에서 분

석한 홍보물의 경우 절대적으로 미흡한 부분이다. 특히 요즘 국민들의 지적수준과 정보공급의 수준이 크게 향상된 점을 감안할 때, 이러한 쌍방적 설득방법이야말로 가장 절실한 것으로 보인다.

넷째, 본격적인 광고기법의 도입필요성이다. 정보의 홍수 속에 사는 현대인에게 정부의 홍보물도 이제는 개인의 마음을 움직이려는 하나의 경쟁적 설득 메시지이다. 상품광고의 경우 최소한의 비용으로 최대한의 효과를 얻으려는 노력이 보편화 되어 있다. 광고물의 내용은 물론, 디자인과 편집에 이르기까지 소비자 위주의 메시지 제작에 만전을 기하고 있다는 점을 감안할 때 정부의 홍보물도 이에 버금가는 노력을 해야한다. 우선 중요한 것은 광고대행사의 적극적인 이용이다. 실제 홍보물제작을 담당하는 공무원들은 자신들의 공적인 지위와 자부심 등에 의해 홍보메시지의 내용을 자신들이 다 만들어야 한다고 생각하기 위우나 직업적 전문성이라는 점을 감안하면 결코 이러한 자세는 바람직하지 않다. 홍보메시지에 주목을 끄는 방법, 이미지제고, 반응조사, 매체전략, 비용 등에 있어 그들의 전문적인 지식을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

다섯째, 효과적인 배포방법이다. 정부의 홍보물은 잘 읽지 않는다는 고정관념이 일반국민들은 물론 공무원들에게도 상당히 깊은 듯하다. 그러나 인쇄 광고물의 경우 모두가 비슷한 여건에서 경쟁하기 때문에 이 문제에 대해 미리 실망할 필요는 없다. 가장 중요한 것은 다양한 여론지도층의 파악과 그들에 대한 철저한 서비스이다. 현재 정부의 홍보물은 사회지도층과 공공기관 및 각종단체, 대기업, 은행, 학교 등에 주로 보내고 있다. 일반국민 모두에게 보낸다는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 어쩔 수 없는 조치로 보인다. 배포부수가 한정될 경우 이를 여론지도층에게 우선적으로 보내는 것은 당연한 조치인데 이 여론지도층의 새로운 발견이 필요하다.

현대사회의 특징 중의 하나가 횡적인 여론지도층의 형성이다. 과거 사회여론지도층은 학식, 지위, 경제적인 부를 갖춘 사람들을 의미하나 현대사회에서는 그러한 종적인 구조보다 횡적인 구조에서 출현하는 경우가 두드러진다. 우선 다양한 직업이 발생하고 단체가 형성되며 새로운 문화와 생활을 이끌어가는 사람들이 많아진다. 정부에서는 이러한 변화에 주목해야 한다. 우선 새로 생기는 모든 사회단체들을 파악해야 하며 주부들 중에서도 동창회, 취미생활그룹, 사회봉사활동그룹들이 늘어남에 따라 그러한 모임들과도 커뮤니케이션 할 수 있는 채널을 확보해야 한다.

대학생들이 형성하는 단체와 각종 거주지역에서 활동하는 매체들도 일일이 파악해 그들에게도 홍보물의 배포가 이루어져야 한다. 따라서 정부에서는 그들을 위한 배포리스트를 마련하고 최신화시켜야 한다. 국내에 있는 여러 DM망 회사들과의 연계가 필요한 것은 물론이다.

여섯째는 홍보물을 쉽게 쓰는 훈련과 전문인의 양성이다. 경제정책에 관련되는 홍보물은 그 내용을 아무리 쉽게 쓰려고 해도 워낙 기본 경제용어나 개념들이 어려워 한계가 있는 것이 사실이다. 그러나 같은 내용을 광고인들에게 설명한 다음 그들의 손으로 다시 쓰게 해 보면 엄청난 차이를 발견할 것이다. 그것은 정부의 정책부서, 특히 경제정책 관련 부서에서 오랫동안 일해온 공무원들의 사고가 자기도 모르게 전문화되고 경직화되어 있기 때문이다. 본인은 사안에 대해 누구보다 잘 알아도 일반인들에게 그 문제를 쉽게 설명하기에는 한계가 있기 마련이다. 이러한 문제도 결국 전문성이 요구된다는 사실을 인정하고 일반 국민을 상대로 쉽고 재미있게 쓸 수 있는 담당전문인력을 스스로 양성해야 하며 훈련을 시켜야 한다.

(2) 경제교육용 책자

정부의 경제정책을 교육하고 홍보하기 위하여 경제기획원과 국민경제교육연구소에서 발간한 책자는 가장 간단한 경제개념에 대한 설명책자에서부터 기초적인 경제이론에 입각한 논리적인 지식교육을 통하여 객체의 태도변화 및 행동의 확산을 꾀하는 등 여러가지 형식이 있다. 본 연구에서 분석한 주요책자는 다음과 같다.

발행일자	발행처	제목	
92. 1.	경제기획원	올해 예산 어떻게 쓰여지나	일반홍보용
92. 6.	경제기획원 (경제교육 기획국)	경제뉴스 - 경제뉴스로 본 경제정책 의 배경과 그 내용 -	일반홍보등 (정보제공)
92. 6.	"	알기쉽게 풀이한 경제정책 의 실상	일반홍보용 (팸플렛 모음 설명서)
92. 4.	경제기획원 국민경제교육 연구소	문답으로 알아보는 한국경 제의 좌표	일반홍보용
91. 8.	국민경제제도 연구원	자율화 : 외국의 사례와 우 리의 주요과제	경제해설자료
"	"	토지문제와 토지공개념	"
"	"	경제이해의 첫걸음	학교경제교육 보충자료

발행일자	발행처	제목	
91. 9.	“	미시경제학의 기본개념	“
91.10.	“	거시경제학의 기본개념	“
91.11.	“	과소비, 투기현상과 제조업 투자	경제해설자료
92. 5.	국민경제교육 연구소	한국인의 경제가치관 유형 분석	경제연구자료
92. 4.	“	경기침체하의 물가상승	경제해설자료

우선 소책자의 경우도 앞서 홍보물에서 평가한 문제들이 거의 대부분 적용된다. 이러한 소책자의 경우는 물론 앞서의 홍보물과는 달리 장기적인 관점에서의 국민교육과 경제지식의 향상이란 측면에 더 중점이 주어진다. 그럼에도 불구하고 기본적인 문제점들은 비슷하게 적용된다고 볼 수 있다.

그러나 이러한 소책자들의 평가에서 꼭 추가로 강조할 사항들이 있다. 우선 그것은 자본주의와 경제정책에 대한 자신있는 논리의 전개이다. 대부분의 책자들이 정부의 어떤 당위적 결론을 강변하는 인상을 주는 가운데 실질적으로 중요한 경쟁적 논리의 우월성을 나타내지 못하고 있다.

우리나라의 경제체제는 우리의 여건에 맞게 우리가 발전시켜 온 자본주의 체제인 것이다. 무릇 자본주의적 시장경제체제란 것이 역사적으로나 현실적으로나 많은 문제점을 지녔던 것은 사실이나 그럼에도 불구하고 다른 어떤 경제체제보다도 우월한 것으로 판명된 것이다. 우리의 경제제도나 정책도 많은 문제점을 지니고 있는 것이 사실이지만

그럼에도 불구하고 현재로서는 가장 좋은 대안으로 채택한 것이다.

이러한 기본적인 논리를 가지고 국민들에 대한 경제교육에 임해야 한다. 경제체제나 경제정책은 어떠한 대안이 채택되더라도 문제점과 불만이 있기 마련이고 따라서 모든 것은 선택의 문제로 귀결되는 것인 만큼 선택의 절차와 비교적 우위를 이해시키는 것이 중요하다.

미국정부에서 1970년대 초 경제불황과 노동자의 소요사태가 국가의 경제를 위태롭게 했을 때 국민들에게 내놓은 한 포스터의 내용은 우리에게 필요하고 바람직한 국민경제교육의 방향을 잘 제시하고 있다.

“피아노를 어떻게 조울할 것인가?... 이 피아노는 제대로 소리가 나지 않는다. 그래서 우리는 그 피아노를 부숩버리고 관악기로 바꿔 버리자... 만약 이런 사람들이 있다면 그들은 미친 것이다. 그러나 실제 많은 미국인들이 최근 이러한 생각을 하고 있다. 우리의 미국경제제도는 완전하지 못하다. 물가는 계속 오르고 실업률은 높아지고 있다. 우리는 이 경제제도를 바꾸어야만 한다.

그럼에도 불구하고 우리의 경제제도는 다른 많은 나라들이 가지고 있는 대안보다 훨씬 나은 것이다. 다음의 몇가지 이유로 보더라도 우리의 경제제도가 더 낫다는 것을 알 수 있다. 우리는 보다 창조적이다. 또한 우리는 보다 낮은 가격에 보다 많은 생산을 할 수 있는 기계사용방법을 알고 있다. 우리는 다른 나라보다 더 많은 숙련노동자를 보유하고 있다. 뿐만 아니라 우리는 단체협약의 장점을 믿고 있고 또한 그 제도의 득을 보고 있다. 우리 미국인들은 저축을 하고 있으며 저축한 돈은 새로운 장비와 자재와 보다 나은 기계를 구입하는 데 쓰인다.

바로 이러한 장점때문에 우리의 시간당 생산량과 그에 따른 제품구매력은 세계 어느나라의 국민들 보다 높다. 우리는 우리가 가진 이 경제제도를 더욱 개선시킬 수 있다. 그것은 우리가 합심해서 더 좋은 기계와 수단과 힘과 기술을 사용함으로써 이를 수 있다. 그렇게 함으로써 우리는 임금상승, 물가하락, 노동시간 감축의 혜택을 다같이 누릴 수 있다.

우리의 경제제도는 좋은 것이다. 그리고 더 좋게 만들 수 있다. 우리의 경제제도는 현재로서는 다른나라의 어떠한 경제제도보다도 우월한 것이다.

자, 이제 피아노를 조울하도록 하자. 결코 망가뜨리지 말고.....”

현실을 인정하면서도 정부가 채택한 경제제도와 정책의 비교우위를 이해시키고 현실적 최선책이라는 공감대를 형성하는 경제교육이 무엇보다 중요한 것이다.

둘째, 내용을 재미있게 쓸 수 있는 방법을 찾아야 한다. 경제교육의 최대의 어려움은 경제개념과 원리의 복잡성, 용어의 전문성에 있다. 이러한 문제점은 외국의 경우도 마찬가지이다. 그러나 꾸준한 연구에 의해 이러한 문제점을 해결해야 한다. 국민들의 경제문제 인지와 이해도를 파악해야 한다. 경제문제의 내용을 흥미있게 쓰는 것은 상당한 전문성이 필요하다. 많은 담당공무원들이 각 경제분야의 교육책자를 가장 잘 쓸 수 있는 사람이 본인인 것으로 생각하는 경향이 있으나 그것은 잘못된 생각이다.

최근 정부에서 발행하는 경제관련 책자는 만화나 그림을 넣는 등 가독성을 높이기 위한 노력이 나타나고 있다. 이것은 과거에 비해 상당한 발전을 이룩한 것으로 볼 수 있는 데 이러한 노력은 한층 강화되어야 한다. 그러나 더욱 중요한 것은 국민들의 경제상식 수준을 꾸준히 높여가는 것이다. 이 일은 상당한 시간을 요하는 것이며 전문가에 의해 해결되어야 한다. 각 나라 국민들의 특성에 따라 경제문제에 대한 인식과 수준이 크게 차이가 난다. 경제인지를 테스트하는 많은 과학적 방법들이 개발되고 있는 만큼 적극적인 활용이 필요하다.

IV. 결론 및 제언

서두에서 지적하였듯이 경제정책에 대한 국민의 관심은 매우 높으나 흥미는 그에 못미치는 이율배반적 성격이 있다. 즉, 국민들은 경제정책의 반사적 이해관계 때문에 이에 대한 관심은 매우 높으나 경제정책은 원래 복잡하고 어려운 것이기 때문에 물가나 토지 등에 대한 것을 제외하고는 그다지 알려고 하지 않는 경향이 농후하다.

또한 어떤 경제정책의 경우에는 높은 관여도를 보이는 정책대상들이 있어서 정책에 대한 잘못된 홍보는 때로는 극단적 반응을 일으키는 경우도 종종 있는 것이다. 물론 여기에서 말하는 경제정책홍보란 전체 국민이 대상이 되는 일반적인 경제개념, 상황과 전망, 그리고 특정사안을 시행하기 위한 사전·사후조치를 말한다. 그러나 이러한 가장 평이하고 대상이 넓은 홍보일수록 실행은 더욱 어렵다. 서로 상치되는 변수가 많기 때문이다.

그리고 이해관계에 민감한 공중일수록 논리적이거나 이성적 측면보다는 감정적이고 비이성적 사고를 하는 것이 보통이다. 이러한 대상에 대한 정책홍보는 보다 세심한 요인분석에 따라야 할 것이다.

즉 한국인의 경제가치관은 제1유형으로서 평등추구적 독립형으로서 무엇보다 사회적 형평과 근검을 경제가치의 우선으로 생각하며 자신의 직업이나 일에 있어서도 단순한 보수의 과다보다는 직무만족을 우선시하는 유형으로 대부분 고학력자들이며 합리적 이성적 설득이 수용되는 유형이다.

둘째는 현실향유적 금전추구형으로서 이른바 “천민자본주의”의 병리현상을 보이는 정도는 아니지만 쓰기 위해서 버는 돈이라면 현실적 즐거움을 위하여 소비생활을 즐겨야 한다는 유형이다.

셋째는 가족지향적 실속형으로서 자식들을 위하여 부를 축적하고 가산을 물려 주어야 한다는 생각을 하며, 필요하면 부동산 투자 등도 좋다고 생각하는 유형이며, 정부의 경제개입에 대한 역할과 기대를 가지며 국가목적에 따라 개인의 자유도 희생될 수 있다는 사람들이다. 따라서 이들에게는 아직도 애국심에 호소하는 경제난국타개방안 등을 홍보할 수 있다.

넷째는 관용적 자기노력형으로서 국가에 대한 의무감, 자신의 욕구를 절제하는 금욕성도 가지고 있으나 타인의 경제적 부당성에 대해서는 침묵하는 형이다. 그러므로 이들은 경제정책에 대한 시비나 이해관계에 대해서도 의견표출은 적다. 그러나 이들 역시 나라경제 발전을 위해서는 개인의 욕구나 권리도 제한할 수 있으며, 정부는 경제에 대한 어떠한 역할을 해야 한다는 심리적 동조를 하고 있다.

결국 앞으로의 정부경제정책홍보는 이러한 경제에 대한 국민들의 가치관을 세심하게 고려하여 기획·시행하여야 할 것이며, 과거 3공에서 5공에 이르는 동안의 숫자나열식의 성과성 선전방식은 반드시 지양되어야 할 것이다.

특히 이제 우리 경제정책홍보도 광고홍보전문인력을 수용하는 대국민 커뮤니케이션 전담조직을 갖추고 일할 때이다. 공보와 홍보를 한데 묶는 조직이 필요하다. 그리고 외부의 전문인력을 영입하는 노력이 필요하다. 이제 홍보는 더 이상 수단의 개념이 아니고 목적의 개념이 되어야 한다. 국민에게 경제정책을 알리고, 이해시키고 따라오게 만드는 그 자체가 수단이 될 수는 없기 때문이다. 도리어 홍보가 쉽게 될 수 있는 경제정책을 만들어나가는 일이 더 중요시되는 사회에서 살고 있기 때문이다.

경제정책을 잘 홍보할 수 있다는 것은 결국 그 분야에 대한 투자와 전문인의 양성을 의미하는 것이다. 경제정책만 잘 되면 그 자체가 홍

보라는 고식적인 사고에서 벗어나야 하며, 또한 홍보만 잘하고 넘어가면 성공이라는 안이한 사고도 없애야 한다. 경제정책과 홍보는 한 덩어리이다. 그것은 경제정책 자체가 대국민 홍보의 요소를 포함하고 있기 때문이다.

〈著者略歷〉

李 俊 一

서울大 政治學科 卒
美 시라큐스大 行政學博士
現 中央大 廣告弘報學科 教授

政府經濟政策弘報研究事例

1975年 5月 23日 登錄

登錄番號 第 5-5 號

1993年 3月 日 印刷

1993年 3月 日 發行

發行人 宋 熙 季

編輯人 金 仲 秀

發行處 韓國開發研究院 附設

國民經濟教育研究所

서울市 江南區 道谷洞 951-12

電話 561-1400

印刷處 一 志 社

破本은 바뀌드립니다.

本書의 無斷複製行爲를 禁합니다.