

정책 PR 네트워크 모형을 통한 정책 관계관리에 관한 연구: 정책·PR·네트워크 이론의 학제간 접근을 중심으로

박치성* · 명성준**

<目 次>

- I. 서론
- II. PR 커뮤니케이션 관계 모형과 공중세분화 모형
- III. 정책, PR, 네트워크의 상호관계
- IV. 공공정책 관리를 위한 새로운 접근: PR 관리 네트워크 모형 제안
- V. 결론

<요 약>

다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 정책과정을 관리하기 위한 이론적 노력으로서 본 연구는 기존의 연구에서 다루지 않았던 정책학, PR(Public relations), 네트워크 이론의 상호관계에 대한 논의를 통한 학제간 접근을 시도한다. 이를 바탕으로 공공정책관리를 위한 새로운 접근법인 정책 PR 네트워크 모형을 제시한다. 정책 PR 네트워크 모형은 실무차원에서 전략적으로 사용할 수 있는 중범위 수준에서의 이론적 틀로서, 공중들의 특성(공중세분화)과 네트워크 속성기준(밀도와 상호관계정도)에 따라 세 가지 네트워크 지역으로 나뉜다. 본 논문은 각 네트워크 지역의 특성, 구성원, 그리고 네트워크 관리의 측면에서 세 가지 지역에 대한 논의를 하였다. 마지막으로 본 연구의 한계 및 미래연구에 대하여 논의하였다.

【주제어: 정책 PR 네트워크 모형, 공중세분화, 학제간 접근】

I. 서론

PR(public relations)은 주로 협의로 해석되어 홍보 또는 언론을 통한 정부정책의 공시(publicity)를 지칭하였기 때문에(한정호·김홍수, 1991), 정부가 국민에게

* 서울대학교 행정대학원 BK21 사업단 박사후 과정 연구원(csp7111@gmail.com)

** 중앙대학교 국가정책연구소 전임연구원(mwmpsr@naver.com)

단순히 정보를 제공하는 일방향적(one-way) 관계를 의미해 왔다(김주환, 2004). 이러한 정의는 다양성과 복잡성이 내재된 오늘날의 정책환경에 맞지 않는 것으로 PR을 단순한 정보제공에서 확대하여, 다양한 공중들과 정부 간의 “관계관리”로서 이해하는 것이 바람직하다. Cutlip, Center와 Broom(2006: 5)은 공중관계 측면에서 PR을 “조직과 그 조직의 성패에 영향을 미치는 공중 간에 상호이익이 되는 관계를 수립하고 유지하는 관리기능”으로 정의하고 있다. 이에 따라 PR은 여러 집단들 간의 상호관계를 통하여 공공정책의 복잡성 관리라는 측면으로 해석될 수 있다.

현대정부의 정책이슈들은 어느 한 부서나 정책분석가가 처리할 수 있는 단순한 것이 아니라 다양한 고객집단들 사이에서 형성된 복잡한 구조를 통해 정책 과정에 반영되고 있다. 또한 전통적인 계층제적 접근에 의한 관리보다 시장에 의한 접근법이 지배적으로 됨에 따라 정부조직내의 일선 관료들뿐만 아니라 고객으로서 국민의 정책과정에 참여가 매우 높아지고 있다. 이러한 이유들 때문에 정책과정 관리에 있어서 네트워크를 통한 조직간 수평적 커뮤니케이션 관계관리의 필요성이 더욱 커지고 있다(Peters, 1998).

본 연구의 목적은 복잡한 정책과정에서 효과적인 커뮤니케이션 관리를 위한 중범위 수준의 모형제시를 하고 이를 통하여 효과적인 PR 실행을 위한 규범적 길잡이를 하는 것이다. 이를 위하여 본 연구는 첫째, 현재 정책학분야에서 많이 논의되지 않았던 PR 커뮤니케이션 모형과 공중세분화 모형을 소개한다. 이를 바탕으로 학제간(interdisciplinary) 접근을 통해 공공정책, PR, 그리고 네트워크 간의 상호관계를 고찰하여, 정책 PR 네트워크 모형을 제시한다. 정책 PR 관리 네트워크 모형을 통하여 실질적으로 정책과정에서의 정책이해공중들을 세분화하는 기준과 이들의 커뮤니케이션 관계의 차이에 따른 전략적 관리방법을 네트워크 관리를 통하여 제시한다.

II. PR 커뮤니케이션 관계 모형과 공중세분화 모형

현대 행정에 있어 PR은 기획, 예산, 인사와 더불어 4대 관리기능으로 다루어지며(유종해, 1985; 윤정길, 2000), 국가의 전략적 경영에 있어서도 정책PR은 매우 중요한 위치를 차지한다. 또한 PR은 민주주의의 발전을 위한 보이지 않는 힘(unseen power)으로서 정부와 국민을 연결하여주는 매개체 기능을 수행한다(Cutlip, 1994).

1. PR의 커뮤니케이션 관계 모형: 협력적 옹호를 통한 커뮤니케이션의 유형

PR커뮤니케이션의 관계에 대한 모형은 Grunig과 Hunt의 4모형이 가장 널리 인용된다(Grunig & Hunt, 1984). 이들의 모형은 PR이론 모형들 중 최초의 것으로서 PR이 어떻게 사용될 수 있는지를 보여주고 있다.

〈표 1〉 Grunig과 Hunt의 PR 커뮤니케이션 4모형

특성	모형			
	언론대행/홍보	공공정보	쌍방불균형	쌍방균형
목적	선전	정보의 확산	쌍방불균형	쌍방균형
커뮤니케이션의 본질	일방: 완벽한 진실이 필수는 아님	일방: 진실이 중요함	쌍방: 균형 잃은 효과	쌍방: 균형 잡힌 효과
커뮤니케이션 모형	정보원→수신자	정보원→수신자	정보원←수신자피드백	집단←집단

자료: Grunig & Hunt (1984), 박기순 외 옮김, (2006): 33쪽 일부 발췌.

첫째, 언론대행/홍보 모형은 선전기능을 중심으로 하며, 불완전하거나 왜곡된 정보를 이용하여 조직의 신념을 배포하는 것이 목적이다. 커뮤니케이션 유형은 PR 주체조직으로부터 공중으로의 일방적이기 때문에 수신자인 공중으로부터 피드백은 중요하지 않다. 둘째, 공공정보 모형은 객관적인 정보의 배포가 주 임무이다. 커뮤니케이션 유형은 수신자의 피드백을 고려하지 않는 일방적 커뮤니케이션이지만 정보를 진실 되게 제공해야 할 의무를 가진다. 셋째, 쌍방불균형 모형은 비록 과학적인 설득이 목적이지만, 공공정보 모형과 비슷한 기능을 한다. 공공정보 모형과 다른 점은 커뮤니케이션이 쌍방으로 작용한다는 것이다. 그러나 PR 주체 조직을 우선으로 하여 PR의 효과가 발생하기 때문에 불균형적인 커뮤니케이션이다. 즉 PR주체조직은 피드백을 통하여 조직을 변화하려는 노력 없이 공중의 태도와 행위만을 변화시키려 한다. 넷째, 쌍방균형모형의 목표는 조직과 공중간의 상호이해이며, 설득보다는 대화를 통하여 상호학습을 추구한다. 상호학습의 결과 공중과 조직 모두 상호보완적으로 변화를 도모한다. 커뮤니케이션을 하고 있는 집단들(조직과 공중)은 정보원에서 수용자로, 다시 수용자에서 정보원으로 신속하게 역할을 바꾸며 상호작용하기 때문에 정보원과 수용자를 구별하는 것은 별 의미가 없다.

그러나 현실에 있어서는 하나의 커뮤니케이션 유형만 존재하는 것이 아니라, 앞에서 논의한 일방향, 쌍방 균형/불균형 모형이 공존한다. 특히 쌍방균형과 불균형이 동시에 혼재하게 되는 커뮤니케이션 유형이 존재한다. 즉, 쌍방균형모형은 순수한 협력 상황에서만 가능하기 때문에 현실에서의 실현 가능성이 희박하다. 따라서 Grunig의(2002)는 PR 우수이론(excellence theory)을 통하여 PR 4모형

의 단점을 보완하는 혼합동기(mixed motive)모형을 제시하였다. 혼합동기 모형에 따르면 완전한 협력이나 완전한 옹호(비협력)라는 게임은 항상 승자와 패자가 나타나는(win-lose) 게임이 되는 반면, 협력적 옹호(collaborative advocacy)에서는 상대방이 참아 줄 수 있는 정도까지의 완충지대에서 상호간의 균형을 찾아감으로써 쌍방승리(win-win)가 발생할 수 있다(김영욱, 2003). 이러한 측면에서 협력과 비협력이라는 두 가지의 동기가 혼합되어 나타날 때 PR활동이 더욱 우수한 결과를 가져온다는 것이다. 정치적 성격이 강한 정책결정 및 집행과정은 완전한 협력이나 완전한 갈등의 상태보다는 정책공중들 간의 혼합된 동기를 통한 협상 게임으로 설명하는 혼합동기 PR모형이 더 높은 설득력을 보인다.

2. 전략적 관계관리를 위한 공중의 분류

전략적 공중관리를 위하여 이해관계자들을 특성에 따라 세분화하는 것은 필수적이다. 많은 사람들을 대상으로 하는 PR의 경우 관계관리의 대상인 공중이 모호하기 때문에 특정이슈와 이해관계가 큰 목적 공중(target public)을 설정하여 관리하는 것이 효율적이다(성민정, 2006; 신호창, 1999; 차동필, 2002). 본 논문은 기존의 PR이론에서 많이 인용되는 Grunig과 Hunt(1984)의 공중세분화를 발전시킨 Hallahan(2000)의 공중세분화에 대한 논의와 경영학에서 사용되는 이해관계자 분석 모형을 접목시킨 Rawlins(2006)의 공중세분화 모형을 중심으로 살펴본다.

Hallahan(2000)은 공중의 잠재적 가변성에 초점을 맞춰 공중세분화 모형을 제시하였다. 이를 위하여 Hallahan은 정책에 대한 지식의 정도와 정책상황에 대한 관여의 정도에 따라 공중을 다섯 부류로 세분화하였다. 지식은 개인의 능력과 관련된 요인으로 어떤 주제에 관해 사람들이 기억 속에 가지고 있는 신념, 태도, 그리고 전문성을 지칭한다. 지식수준이 높은 개인은 어떤 주제에 관한 정보를 처리하고 논의하는 능력이 뛰어나며, 지식수준이 낮은 개인일수록 이러한 능력이 떨어진다. 관여는 동기(motivation)와 관련된 변수로써, 어떤 주제에 관심을 가지고 의사소통하려는 개인성향(predisposition)을 의미한다. 지식과는 달리 개인이 어떤 대상, 사람, 상황, 혹은 조직에 대해 개인적으로 관련이 있거나, 혹은 중요성을 가지고 있다고 자각하는 정도이다.

〈표 2〉 Hallahan의 공중세분화 모형

	저관여	고관여
높은 지식수준	자각적 공중	활동적 공중
낮은 지식수준	비활동적 공중	한기된 공중
비공중(지식/관여도 없음)		

자료: Hallahan, K. (2000): 504. 차동필 (2003): 108 재인용.

첫째, 비활동적 공중은 어떤 주제에 대한 지식수준과 참여도가 모두 낮은 집단의 구성원으로 이러한 공중은 정부정책이나 정책의 결과물에 대하여 잘 알지 못하거나, 무관심한 사람들로 구성된다. 비공중의 경우에는 지식수준이나 참여도가 전혀 없는, 즉 특정정책과 전혀 관계가 없는 사람들인데 비해, 비활동적 공중은 정책에 대한 최소한의 지식이나 이해관계는 존재하는 사람들의 집단을 의미한다.

둘째, 환기된 공중은 어떤 주제에 대한 지식수준은 낮지만, 잠재적인 문제나 쟁점을 인식하고 있는 참여도가 상대적으로 높은 사람들의 집단이다. 이들은 동기화되어 있기는 하지만, 조직화되어 있지 못한 특징이 있다. 따라서 추가적인 동기만 부여된다면, 환기된 공중은 정보추구(information seeking)를 통하여 활동적 공중으로 발전될 가능성이 높다. 이들의 중요한 정보원들은 미디어, 친구와의 토론, 사회단체들이 만들어낸 쟁점의 노출 등이 있다.

셋째, 자각적 공중은 어떤 주제에 대하여 지식수준은 높은 편이나 참여도는 낮은 집단의 구성원을 의미한다. 조직이 하는 일들은 잘 알고 있으나, 이로부터 직접적인 영향을 받거나 주지 않는 사람들로서 대표적인 예는 사회적 위치나 교육수준이 높은 여론주도자이다.

넷째, 활동적 공중은 어떤 주제에 대하여 지식과 참여의 수준이 모두 높은 집단이다. 따라서 정책문제해결을 위하여 조직화하는 성향이 있는 사람들로서, 사회운동단체나 특별이익집단의 지도자들 또는 핵심 지지자들이 이에 속한다.

Grunig과 Hunt의 공중세분화 PR모형과 경영학의 이해관계자 분석 모형을 혼합하여 Rawlins(2006)는 이해관계자 우선순위(prioritizing stakeholder) 모형을 제시하였다. 이를 바탕으로 Rawlins는 이들을 전략적 커뮤니케이션 관리의 측면에서 우선순위공중을 세 부류로 분류하였다. 세 가지 우선순위공중은 다음과 같다. 첫째, 조직과 이해관계가 직접적이며, 조직화와 활동성이 매우 높은 주요공중(key publics), 둘째, 주요공중 및 여러 잠재적 공중들에게 정보를 전달역할을 하는 언론 등의 전달공중(intervening publics), 마지막으로 높은 지식수준을 가지고 조직으로부터 나오는 정보를 비판적으로 검증하고, 해석하여 다른 공중들에게 알려주는 역할을 하는 영향력 있는 공중(influentials)이다.

공중세분화 모형으로부터의 함의는 PR 활동을 하기 전에 사전적으로 공중을 그들의 속성과 이해관계에 따라 세분화하여야 한다는 것이다. 특히 정책에 반대할 가능성이 있는 잠재적인 이해집단을 사전에 파악하여, 이들과 문제발생이전에 사전 상호커뮤니케이션을 통하여 설득 또는 가능하다면 이들의 이해관계가 정책에 반영될 수 있도록 하는 것이 민주적인 정책과정인 것이다.

Ⅲ. 정책, PR, 네트워크의 상호관계

본 장에서는 지금까지의 정책PR 연구 문헌분석을 통하여 기존연구의 한계에 대하여 논의하고, 이를 보완하기 위하여 PR과 정책학, 그리고 PR과 네트워크의 상호관계를 차례로 논의한다.

1. PR문헌에서의 정책PR 연구

우리 정부는 전통적으로 일방적 정보제공이나 선전의 성격이 강한 공보에 치중한 정책PR을 해왔다(신호창·이두원, 2002). 참여정부 들어와서 정책PR에 대한 중요성이 크게 부각되었으나, 정부, 국회, 언론, 전문가 등의 PR에 대한 인식부족으로 인하여 일방향적 공보의 성격으로서 정책PR에 그치고 있는 실정이다(신호창, 2005; 채원호·손호중, 2004). 또한 정책PR은 정책이슈에 관련된 커뮤니케이션 관계를 창출 유지하는 것인데, 커뮤니케이션을 할 대상에 대한 정확한 세분화에 대한 연구가 부족하였다. 기존연구들은 다음과 같은 다섯 가지 측면에서의 연구로 정리된다.

첫째, 정부부처의 효과적인 정책PR 활동을 위한 개선방안을 제시하는 연구가 있다(장지호·박종민·오미영, 2003; 박주연·문철수·박현순, 2005). 이러한 연구들은 소수의 전문가를 대상으로 한 설문조사의 결과를 가지고 정책PR 개선방안을 제시하였다. 장지호외(2003)는 국정홍보처의 해외홍보원의 홍보실무를 Hutton의 3I PR모형을 통하여 분석하였으며, 해외홍보원은 국가 이미지와 명성관리 성격의 홍보업무는 잘 수행하고 있지만, 옹호와 공익관련 PR 활동은 미흡하기 때문에, 이 부분이 개선되어야 할 것으로 보았다. 박주연외(2005)의 연구에서는 정부의 정책 PR 활동의 개선을 위하여 첫째, 정책PR 조직체계의 선진화, 둘째, 커뮤니케이션 방식에 있어서 일방적인 전달방식 지양 및 인터넷의 활용, 셋째, 공중세분화를 통한 목표공중 설정 등을 제안하였다.

두 번째, 정책사례분석과 이를 통한 커뮤니케이션 전략에 대한 개선점을 제시하는 연구들이 있다(성지은·김주환, 2005; 손호중·채원호, 2005; 채원호·손호중, 2004; 최영출, 2006).

채원호외(2004)는 부안군 방사능 폐기물 입지 선정 사례분석을 통하여 정책PR 문제점과 개선방안을 제시하였다. 문제점으로는 아직까지도 국가정책사업에 있어서 정부와 정책공중간의 쌍방향 의사소통의 부재가 심각한 수준임을 지적하였으며, 이에 대한 개선방안으로 정부 리더의 정책PR에 대한 인식제고¹⁾가 있

1) 아직까지도 정책PR이라는 용어에 대한 인식이 정책공중에 대한 일방적인 공보나 광고에 머물러 있는 것이 큰 문제점이기 때문이다.

어야 하며, PR 담당기관의 신뢰성 제고, 균형감각을 가지는 언론의 중요성, 홍보일변도의 PR프로그램의 내용개선 등을 제시하였다.

최영철(2006)은 새만금 사례의 정책과정을 네 가지 정책단계로 나누고 각각의 단계에 대한 정책PR 평가분석을 하였다. 새만금 사례에서 가장 큰 문제점은 정부가 잠재되어 있던 갈등상황을 사전에 관리하지 못하였기 때문에, 이것이 표출되어 정부정책의 실패하였고 중국적으로 정부 신뢰성의 저하로 귀결되고 있다는 것이다.

성지은 외(2005)는 청계천 복원 사업의 정당성을 확보하기 위한 정책 PR활동에 대한 분석을 하였다. 청계천 복원 사업에 있어서 정책 PR 활동은 과거의 다른 국책사업의 정책 PR에 비하여 다음과 같은 발전된 모습을 보여주었다. 공중을 네 가지의 목표공중으로 나누어(핵심우호층, 우호층, 잠재층, 비우호층) 각 대상의 특성에 맞는 커뮤니케이션 전략을 사용하였으며, 핵심이해관계자들인 상인들의 의견을 적극적으로 수렴하였다. 그러나 대부분의 정보를 보유하고 있는 청계천추진본부는 유리한 정보만을 선별적으로 홍보하는 과거의 일방향적 홍보 모형을 벗어나지 못한 한계가 있다고 지적하고 있다.

세 번째, 주민인식도 조사를 통한 PR 관계성 분석이 있다. 김정현(2005)은 대구와 경상북도 지방자치단체와 이 지역의 주민들 간의 관계성 분석을 통하여 자치행정 PR 전략의 수립을 위한 개선점들을 도출하였다. 효과적인 PR전략수립을 위해 시민참여 기회의 확대, 공개행정, 행정서비스의 신속·정확한 처리 등이 노력이 필요하다고 처방하고 있다. 이러한 PR 연구를 통한 개선책들은 모두 어떠한 사항(issue)들을 개선할 것을 강조할 뿐, 정책 PR이 효과적으로 운영될 수 있는 규범적, 처방적 논의는 부족하다.

네 번째, 정책과정에 따른 정책PR 모형제시에 관한 연구이다(신호창·이두원, 2002; 신호창, 1999, 2005; 신호창·이두원·김정선, 2006). 정책구상단계에서는 정책결정이전에 국민의 의견을 수렴하는 사전홍보를 해야 하며, 정책입안 및 결정 단계에서는 정책집행시 발생할 수 있는 위기와 문제상황을 예방할 수 있도록 정책내용에 대한 홍보를 해야 한다. 정책발표 및 집행단계에서는 효과적인 정책집행에 도움이 되는 홍보를 해야 하며, 마지막으로 정책평가 및 사후관리 단계에서는 홍보에 대한 효과를 평가하여야 한다. 이러한 연구들이 보여준 발전된 모습은 정책PR이란 모든 정책과정을 관리하는 방향으로 발전되어야 한다는 점과 사전 정책PR과 예방차원의 정책PR의 강조이다.

다섯 번째, 김세훈(2006)과 김규현·김광식(2006)은 정책PR에 경영학의 마케팅 개념을 도입한 정책마케팅을 통해 공중을 마케팅의 대상으로 간주하고 마케팅 믹스²⁾에 초점을 맞추어 정책홍보를 분석하였다. 하지만 행정학의 시각에서 정

2) 마케팅 믹스(Marketing mix)란 조직이 표적시장에서 원하는 반응을 얻기 위해 사용하

책문제와 관련된 다양한 집단들과 이들 간의 관계를 구분하는 것에 대한 전략적인 논의 및 공중들의 복잡한 관계를 관리하여 적절한 의사결정을 하고, 정책 집행에 있어 효과성을 추구할 수 있는 공중들 간의 갈등 관리를 어떻게 할 것인가에 대한 논의가 없었던 것이 사실이다.

이상의 정책 PR 기존연구의 한계는 다음의 두 가지로 정리된다. 첫째, 실증적 연구분석 결과 우리나라 정부의 정책PR 시각이 여전히 일방향적인 선전, 홍보에 머물러 있다. 둘째, 기존의 연구의 대부분은 커뮤니케이션 PR학자의 시각으로 공공정책에 접근한 연구들이거나, 단순히 PR모형을 정책사례에 적용시킨 연구들로서, 미시적인 측면에서 정책 PR 활동에 대한 개선방안들을 나열식으로 제시하였다. 따라서 정책학의 입장에서 이러한 개선방안들을 성취하기 위하여 실제적으로 어떻게 공식, 비공식 커뮤니케이션 관계 관리를 할 것인가 하는 것에 대한 중범위 수준의 이론적 모형의 개발에 대한 논의가 적다.

2. 정책 PR: 공공정책과 PR의 상호관계

공공정책이란 “한 세트의 상호관련된 의사결정들”이다(노화준, 2003; 5). 정책과정의 결과물들인 정책형성과 집행이라는 것은 하나의 통합된 정책행위자가 홀로 선택하여 이루어진 것이 아니라, 독립된 정책행위자들의 독립된 이해, 목표, 전략에 따른 상호작용의 결과이다(Scharpf, 1978). 또한 다양한 이해관계를 가지는 행위자 간의 상호작용의 결과로서 나타나는 정책결정과정에서의 복잡성에 대한 논의는 전통적으로 정책학이론의 주요 관심사였다(Allison, 1971; Cohen, March, & Olsen, 1972; Kingdon, 1984; Sabatier, 1988).

실질적으로 공공정책에는 다양한 정부부처가 포함되게 되며, 정책에 의하여 직·간접적으로 이익을 보거나 손해를 보는 이해관계자가 생기기 마련이다. 또한 이러한 이해관계자들은 항상 정부와 공식적인 관계만 갖는 것은 아니기 때문에, 비공식적인 관계를 맺는 이해관계자들도 공공정책에 중요한 요소이다.

민주주의 사회에서 공공정책의 지향점은 다양한 이해관계를 조율하고, 협의하여 사회구성원 전체가 수용할 수 있는 공동의사결정(joint decision making)을 이끌어내는 것이다. 즉 정책결정과정은 정책을 둘러싼 다양한 정책공중들 간의 상호작용을 통해 합의를 이끌어 내려는 민주적인 정치적 선택이다. 그러나 민주주의적 정책결정이라는 목표를 가지는 정책학은 현재 민주주의 정책학으로 발전되고 있기 보다는 “거대한 기술관료중심 행정을 지원하는 도구로 전략할 위험에 처해있다”(노화준, 2003; 29).

는 통제 가능한 전술적인 마케팅의 수단, 또는 변수들의 집합을 의미한다. 마케팅 믹스는 4P(product, price, place, promotion) 그리고/또는 3P(processes, people, physical evidence)에 초점을 맞춘다.

커뮤니케이션 관계 관리 기법인 PR은 현재 정책학이 가지고 있는 위와 같은 문제점을 해결하는데 도움을 줄 수 있다. PR커뮤니케이션은 커뮤니케이션을 통한 정보(정책자원)의 공유를 통하여 다양한 이해관계를 가지는 공중들과의 관계 창출 및 유지에 목적을 두기 때문이다(김영욱, 2003). PR의 커뮤니케이션 관계 모형과 공중세분화 모형은 복잡한 정책과정을 분석하는데 적용 가능한 것으로, 정책과정 중 이해관려자들(또는 정책공중)과 이들의 커뮤니케이션 관계를 전략적으로 관리할 수 있는 틀을 제공한다. 구체적으로 PR은 정책학에 다음과 같은 함의를 제공한다.

첫 번째 정책학의 가장 큰 특징은 학제간 접근이다. 정책학은 다양하고 복잡한 사회현상을 다양한 시각에서 적절히 분석을 하기 위하여 다양한 사회과학의 관점을 받아들인다(노화준, 2003). 이러한 측면에서 복잡한 의사소통 관계를 관리하는 방법으로서 PR의 정책학에의 도입은 매우 시의적절하다.

두 번째, 공중세분화를 통하여 정책과정의 복잡성을 줄일 수 있다. 왜냐하면 공중세분화를 통하여 잠재적으로 정책과정에서 문제를 발생시켜, 정책실패를 가져올 수 있는 공중을 미리 파악하여 그들과의 관계를 효과적으로 관리할 수 있기 때문이다.

그러나 정책학의 측면에서 정책 PR을 도입하여 논의한 연구는 매우 미비하다. 정책학의 측면에서 정책PR은 정책집행에 있어서 효율성을 높이기 위한 부수적인 요소로 파악된다(김형렬, 1993). 즉 정책집행의 효율성을 높이고 장기적으로 조직의 인상을 제고시키기 위한 측면에서의 관계관리에 국한된다. 이러한 연구는 정책 전 과정에 있어서 민주성을 담보할 수 있는 정책 PR 활동을 너무 집행부분에만 한정시켜 보았다는 한계를 가진다.

3. PR 네트워크: PR과 네트워크의 상호관계

네트워크 관리는 현재 공공정책 및 행정분야에서 큰 반향을 일으키고 있다 (Agranoff & McGuire, 2003; Goldsmith & Eggers, 2004; Mandell, 2001; Meier & O'Tool, 2003; O'Tool & Meier, 1999; Provan & Milward, 1995, 2001). 특히 정책 네트워크는 다양한 정책 이해관계자들의 복잡한 상호관계를 설명하는데 적합한 모형이다. 네트워크를 통한 정책과정 관리는 오랜 동안 많은 학자들을 통하여 논의되었으며³⁾, 최근에 들어서는 정책결정과정에서 정책 네트워크 논의와 더불어 정책집행과정에서 논의를 통하여(고길곤, 2007) 그 중요성이 더욱 높아지고 있다.

네트워크 이론과 PR이론이 상호 교차하는 지점은 관계성 관리이다. Ferguson (1984)의 논문을 시작으로 PR연구에 있어서 관계성(relationship)의 중요성은 계속

3) 이에 대한 자세한 논의는 Klijn(2005), Rhodes(2006) 등을 참조하시오.

강조되고 있으며, 이에 따라 최근 PR이 관계성의 관리라는 새로운 패러다임에 의하여 재구성되어야 된다는 논의가 이루어지고 있다(Leichty & Springston, 1993; 최윤희, 2001). PR 주체로서 정부조직은 정책공중들로부터 정책의 정당성 및 민주성을 담보 받아야 하며, 정책공중의 경우 정책을 통한 이익을 향유하려 하는 상호간의 상호의존성이 존재하기 때문에, 관계성을 상호의존성(interdependency)으로 이해하는 네트워크 이론은 PR에 있어서 관계성을 설명하는데 매우 유용하다.

PR 커뮤니케이션 관계는 공식적인 통로를 통해 이루어지기도 하지만, 많은 경우 비공식적 접촉을 통하여 이루어진다. 이때 비공식적 커뮤니케이션 활동의 대부분이 보이지 않는 부분이며, 전혀 관리가 되지 못하고 있다(신호창·이두원, 2002: 21). 네트워크 모형은 이러한 보이지 않는 다양한 커뮤니케이션 관계를 시각적으로 표현할 수 있으며, 이들 간의 구조적 관계유형을 밝혀낼 수 있다(Wasserman & Faust, 1994). 예를 들어, 네트워크 분석은 어떤 정책공중에게 정보가 과중되어 있는지, 또는 어떤 정책공중들과 다른 주요 정책공중들 간에 커뮤니케이션 관계가 잘 연결되어 있는지, 많은지 등을 밝혀낼 수 있다. 따라서 네트워크 모형은 정책공중들 간의 커뮤니케이션 관계의 연결정도(connectivity) 및 그 구조를 파악하는데 유용하다(Cross & Parker, 2004).

두 번째, 네트워크 관리모형은 정책PR을 둘러싸고 있는 현대사회의 특징인 복잡성과 역동적인 상호의존성을 효과적으로 반영하는 모형이다. 오늘날 정책PR의 주체와 정책공중들은 전통적인 조직구조인 계층제가 아니라 상호간의 수평적 관계를 갖는다. 네트워크 모형은 전통적인 계층제나 시장체제와 달리 분권화(decentralization) 또는 평면적 구조로서 변화에 유연한 모형이기 때문에(Powell, 1990; Rhodes, 1996) 정책PR에서 보여지는 다양한 유형의 커뮤니케이션 관계를 관리하는데 이상적이다. 또한 네트워크 관리는 네트워크에 참여하는 구성원들 간의 관계를 원활하게 하여, 이들 간의 관계를 지속시키므로(Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997) 정책PR의 측면에서는 정책공중 간 의사소통을 원활하게 하여 궁극적으로 민주적인 정책형성·결정과 효과적인 정책집행을 가능케 한다.

그러나 복잡한 관계관리에 가장 유용한 분석틀이자 처방적 모형인 네트워크 모형을 PR과 접합하여 논의한 연구는 전무한 실정이다.

IV. 공공정책 관리를 위한 새로운 접근: PR 관리 네트워크 모형 제안

정책네트워크 문헌에 따르면 복잡한 정책환경에서 바람직한 정책결과를 산출하기 위해서는 전략적인 네트워크 관리가 필수적이다(Klijn, 2005). 또한 효과적인 행정서비스를 제공하기 위해서는 정책PR이 단순히 정책의 정당성(legitimacy) 획득의 수단으로 이용되는데 그치는 것이 아니라, 국민이 직접 정책과정에 참여할 수 있는 길을 열어주는 기능까지 해야 한다. 본 연구는 이러한 가능성을 높여줄 수 있는 새로운 접근방법으로 정책 PR 네트워크 모형을 제시한다.

1. 정책 PR 네트워크의 특성과 구성

정책 PR 네트워크는 정책학, PR, 네트워크라는 세 가지 이론의 학제간 접근을 추구한다. 복잡한 정책환경의 전략적인 관리를 위하여 정책공중을 그 특성에 따라 세분화하고, 이들과의 전략적인 관계관리를 위하여 네트워크 관리를 이용한다. 따라서 정책 PR 네트워크의 궁극적인 목적은 상호의존관계를 기반으로 하는 양방향적 커뮤니케이션을 통하여 상호학습을 이룩하고, 이를 바탕으로 민주적인 공동정책결정을 이룩하는 것이다.

정책 PR 네트워크의 특성은 다음과 같이 논의될 수 있다. 첫째, 정책 PR 네트워크에는 앞 장에서 논의된 여러 가지의 커뮤니케이션 관계유형들이 혼합되어 나타난다. 따라서 정책공중의 특징에 따라 커뮤니케이션 관계관리 전략을 세울 수 있는 것이다. 일방향, 양방향 균형, 양방향 불균형, 또는 혼합동기 모형에 따른 관계는 공식, 비공식 커뮤니케이션 관계로 표출된다. PR 주체로서 정부의 입장에서 보면 정책공중과의 공식적 관계로서 공청회, 주민투표, 전문가를 포함시키는 조사위원회 등이 있을 수 있고, 비공식 관계로는 여론형성 및 정책이해 관계자 집단과의 접촉 등이 있을 수 있다.

둘째, 정책 PR 네트워크는 수평적인 네트워크이다. 수직적인 네트워크 관계는 돈의 흐름이나 정부의 규제와 규제를 받는 행위자 간의 관계에서 나타나는 반면, 수평적인 네트워크 관계는 정책형성이나 정책을 둘러싼 정보교환이나 협상(negotiation)의 관계에서 나타나기 때문이다(Klijn, 2005). 수평적 네트워크 관계의 장점은 복잡한 상황에서 공동의사결정(joint decision making)을 원활하게 해준다는 것이다. 일반적으로 정책주체인 정부조직과 정책공중들 간의 공식적인 공동의사결정 체계가 구축되어 있는 경우는 드물다. 이런 경우 정책결정에 관련된 집단 간의 수평적(lateral) 관계의 창출은 공동의사결정 과정을 원활하게 해준다(Galbraith, 1973). 이러한 의미에서 정책과정에서 정책PR의 역할은 공동의사결

정을 가능하게 해주는 정책공중간 커뮤니케이션 관계관리이고, 수평적이고 비공식적인 관계관리에 가장 적합한 네트워크라는 관리도구를 통하여 관리될 것이 요구된다.

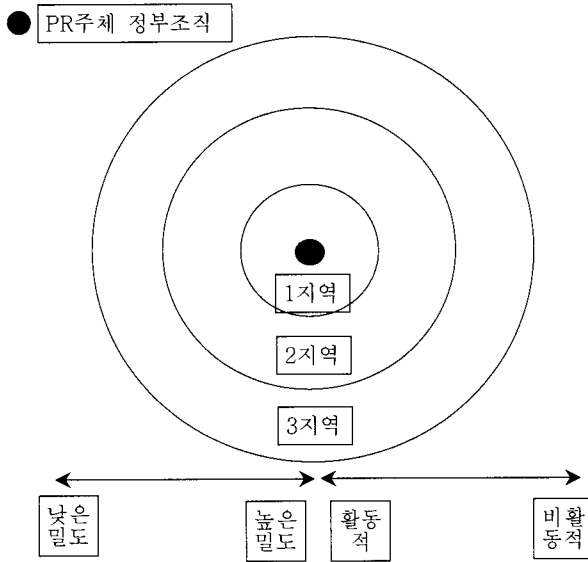
셋째, 정책 PR 네트워크 분석을 통하여, 현재 논의되는 정책문제가 정책의제로 발전되어야 하는가에 대한 분석을 할 수 있다. 즉 정책문제에 직·간접적으로 관련되는 공중들의 범위를 알아봄으로서, 만약 특정 정책문제에 관련된 정책공중들의 범위가 작으면, 정부의 입장에서 굳이 이 문제를 정책 이슈화시킬 필요가 없는 것이다.

넷째, 네트워크 분석을 통하여 효과적인 정책공중 관리가 가능하다. 정부부처와 간접적이고 비공식적으로 연결되어 있기 때문에 파악이 어려운 잠재적 정책공중들을 파악하여 관리할 수 있는 도구가 네트워크 모형이다. 또한 네트워크 분석은 상호 이해관계가 같거나 신념체계를 공유하는 정책공중들을 단결되어 있는(cohesive) 하위집단(sub-group)들로 구분하여준다. 일단 개별 정책공중 대신 이들의 집합인 하위집단으로 정책공중들이 정리가 되면, 정부조직은 모든 개별 정책공중들과 개별적인 커뮤니케이션 관리를 하기 보다는 각 하위집단에서 가장 영향력이 큰 조직과 관계관리를 통하여 정부의 자원을 절약할 수 있다. 마지막으로 블록모델(blockmodeling)을 통하여 네트워크에서 서로 같은 구조적 역할을 하는 공중들을 파악할 수 있다(Wasserman & Faust, 1994; Doreian, Batagelj, & Ferligoj, 2005). 예를 들어 Hallahan의 다섯 가지 공중도 네트워크상에서 서로 다른 구조적 역할을 하는 행위자로 파악되기 때문에, 블록모델을 통하여 이들을 구분해내고, 구조적 관계관리에 이용할 수 있다.

다섯째, 시각적 표현을 통하여 정책 PR 네트워크 모형은 정책을 둘러싼 모든 이해공중들을 눈에 보이는 네트워크 지도로 표시할 수 있다는 장점이 있다. 시각적으로 정책 PR 네트워크를 표시하면 아래의 그림 1과 같으며 크게 세 가지 지역으로 나뉜다. 세 지역은 네트워크 특성(밀도⁴) 또는 상호의존관계)과 PR 공중 세분화 특성에 따라 나뉜다.

4) 네트워크 밀도는 실제로 네트워크에 존재하는 관계와 네트워크에 존재할 수 있는 모든 관계간의 비율이다. 행위자간에 아무런 관계가 존재하지 않을 때 밀도는 0이며, 모든 행위자가 다른 모든 행위자들과 가능한 모든 관계를 가지고 있으면 밀도는 1이다 (Wasserman & Faust, 1994).

<그림 1> 정책 PR 네트워크 모형



정책 PR 네트워크 모형의 1지역에는 PR 주체인 정부조직, 그리고 정부조직과 직접적인(adjacent) 관계를 맺고 있는 정책공중들이 가장 안쪽의 원 안에 위치한다. 이 지역은 상대적으로 네트워크 밀도가 높으며, 정부조직과 공중들 간의 관계가 강하다. 즉 정책에 대한 지식이 높고, 적극적으로 정책과정에 참여하려는 공중들로 구성된다. 이 지역에 속하는 조직과 공중들은 대개 공식적 커뮤니케이션 관계 및 비공식적 관계를 동시에 가지고 있으며, 정책자원의 측면에서 상호의존성이 존재하기 때문에 PR 커뮤니케이션 모형의 측면에서 살펴보면, 쌍방향형 모형에 가까운 커뮤니케이션 관계를 가지게 된다. 2지역인 두 번째 원 안에 위치하는 공중들은 정부조직과 직접적인 관계는 없지만 간접적인 관계로 연결되어 있는 정책공중들이다. 즉 1지역에 속하는 민간단체와 연결되어 있는 다른 민간단체들이나, 전문가집단, 시민단체, 인근주민, 학자 등이다. 이 지역에 속하는 공중들은 1지역의 공중들과 대개 쌍방향불균형 커뮤니케이션 관계를 가지기도 하나, 쌍방향형, 일방향 모든 유형 역시 존재한다. 이 지역에서의 네트워크 밀도는 1지역보다 낮으며, 관계의 강도 역시 약하다. 마지막으로 3지역인 가장 바깥쪽 원안에 위치하는 공중들은 언론을 제외한 다른 정책공중들과 관계를 맺지 않고 있는 공중들로서, Hallahan이 말하는 비공중이다. 이들은 정책에 대한 지식이나 참여도가 매우 낮거나 없는 공중들로서 이들은 언론이나 대중매체를 통한 일방적인 커뮤니케이션 관계(정보수용)만을 유지한다. 네트워크의 성격으로 보았을 때, 이 지역에 속해 있는 공중들은 앞에서 설명한 네트워크내의 공중들과 매우 약한 관계(weak tie) 내지 비공식적 관계로 연결되어 있는 공중들이다.

<그림 2> 소시오그램(sociogram)을 통한 PR 정책 네트워크의 시각화 예

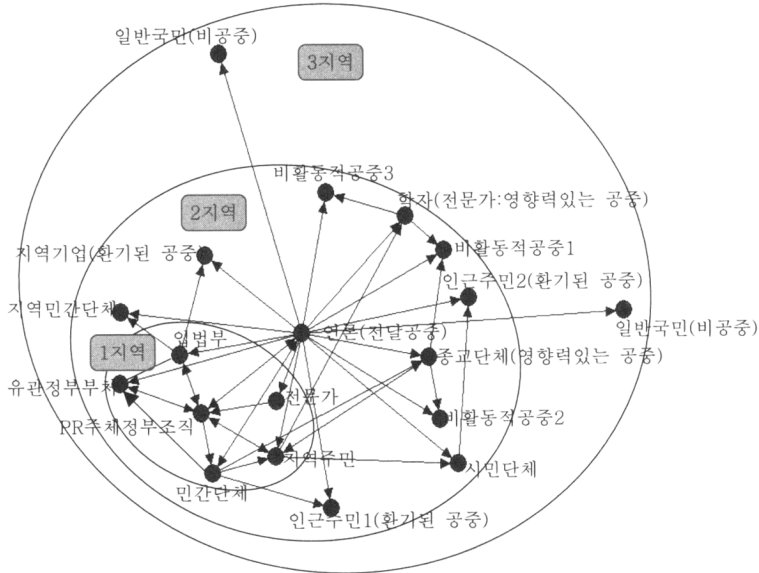


그림 2의 예에서 나타난 바와 같이 전달공중으로서 언론은 정책 PR 네트워크에서 매우 중요한 위치를 가진다. 왜냐하면 언론은 정책을 둘러싼 모든 공중뿐만 아니라, 비공중에게까지도 간접적으로(일방적인 정보제공으로서) 연결되어 있기 때문이다. 따라서 정책 PR에 있어서 언론의 역할은 매우 중요하며, 정부는 언론과의 관계를 잘 관리하는 것이 무엇보다 중요하다(이강우, 2002).

정책 PR 네트워크 모형에서 전략적인 관리의 초점은 1지역과 2지역에 맞추어진다. 구체적으로 정책 PR 네트워크 1지역의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 네트워크의 가장 안쪽에 위치하며, PR주체인 정부조직을 중심으로 매우 긴밀하게 관계가 연결되어 있다. 1지역은 네트워크 이론의 시각으로 파악할 때 정부조직을 중심으로 하는 자아 네트워크(ego network)이다. 자아 네트워크에 속하는 행위자들은 상호의존관계가 매우 높은 상호작용을 하게되며, 이에 따라 네트워크 규칙(rules)이 형성한다. 이들은 이러한 규칙을 통하여 다른 이해관계를 가지는 공중이 진입하는 것을 자연스럽게 배제하기 때문에(Klijin, 2005), 자아 네트워크에 진입장벽이 생기게 된다. 따라서 이 1지역은 상대적으로 닫힌 네트워크(closed network)로 파악된다.

1지역에 속하는 공중은 활동적 공중으로서, 정책에 직접 영향을 받는 주민, 시민단체(민간 비영리단체), 유관정부부처, 입법부 등이 정책 주관부처와 직접적인 PR 관계를 가진다. 이 지역에 속하는 활동적 공중을 청계천 사업의 예를 통

하여 보면 다음과 같다. 서울시 정부가 주도로 하여 만들어진 청계천 추진본부(집행기관)와 청계천복원지원연구단(연구기관), 청계천복원시민위원회(심의기관)가 PR주체로서 정부이며, 활동적 정책공중으로 첫째, 청계천 복원반대단체인 청계천 상권수호대책위원회, 의류상가대책위원회, 도깨비노점상연합회, 전국노점상연합, 청계천노점상생존권사수투쟁위원회 등 민간단체가 있고, 둘째, 교통문제와 관련하여 중앙정부부처인 경찰청, 문화재 관련 중앙정부부처인 문화관광부 등이 있다. 이외에 언론과 일부 전문가 집단 역시 정부와 직접적 관계를 가진다. 이들은 다른 잠재적 공중인 비활동 공중과 환기된 공중을 정부 또는 다른 활동적 공중들과 연결시켜주는 다리 역할을 한다.

1지역에서 커뮤니케이션 관계를 가지는 정부와 공중은 상호의존관계가 매우 높다. 정부의 입장에서는 특정정책에 관련된 이해관계자들의 참여를 통한 민주적인 정책과정을 이룩함으로써 정책의 정당성을 담보 받아야 할 필요성 때문에 정책공중들과의 관계가 필요하다. 반면에, 활동적인 정책공중들은 특정정책을 통하여 자신들이 미래에 향유할 수 있는 이익을 가져오도록, 또는 최소한 피해를 보지 않도록 정책결정 및 집행이 이루어지기를 원하기 때문에 정부와 관계를 가지게 된다.

즉 이 지역에 속하는 정책공중들은 대부분 활동적 공중으로 지식의 수준, 관여도가 매우 높기 때문에 자신들의 이익을 대표할 수 있게 조직화가 잘 되어 있다. 정책공중들은 많은 경우 지지연합의 형태로서 조직화된다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). 정책공중들은 정책과정에서 자신들의 규범적, 정책적 신념에 따라 지지연합을 형성하고, 서로 전략적인 상호의존관계를 유지하게 된다. 상황에 따라 지지연합들은 협력을 통해 공생을 추구하는 상호의존적 관계(symbiotic interdependency)를 유지하기도 하며, 또 다른 상황에서는 유한한 희소자원을 놓고 경쟁을 하는 상호경쟁관계(competitive interdependency)를 가지는 것이다(Febger & Klok, 2001: 159). 이러한 상호의존 및 경쟁관계는 정책공중들과 정부조직 간에 복잡하게 얽혀있는 커뮤니케이션 네트워크를 형성한다.

제2지역의 특성은 다음과 같다. 2지역은 네트워크의 핵심지역인 1지역의 주변부에 위치하며, PR주체인 정부조직과 직접적인 관계를 가지지 않는 공중들이 포함된다. 이들은 다른 정책공중들을 매개로 정부조직과 간접적인 관계를 가지고 있거나, 이미 형성되어 있는 정책 PR 네트워크에 새로이 진입하고자 하는 정책공중들이다. 네트워크의 특성으로 보았을 때, 1지역의 네트워크가 확장되어 있는 형태의 네트워크로서, 정부조직(ego)과 간접적으로 연결되어 있는 조직들을 포함하는 네트워크이다.

공중세분화에 따르면 이 지역에 있는 공중들은 다음의 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 자각적 공중으로 활동적 정책공중들에게 전문적 정보를 제

공하는 역할을 하는 전문가 공중이 있으며, 둘째, 환기된 공중들로서 정책에 대하여 이해관계가 있어 정책에 관여도는 높으나, 지식수준이 낮은 공중들이다. 이들은 대개 정책에 대하여 지식수준이 낮기 때문에, 실제로 정책이 자신들에게 어떠한 영향을 줄 것인지에 대하여 제대로 인지하지 못하며, 때로는 1지역의 중요 이해관계와 상충되기 때문에 정부가 알아차리기 전에 1지역의 공중들에 의하여 진입이 막힐 수도 있다. 마지막으로 지식수준과 정책에 대한 관여도가 모두 낮은 비활동적 공중들이 있다. 환기된 공중과 비활동적 공중은 동기만 부여된다면, 활동적 공중으로 발전될 가능성이 매우 높은 공중들이다.

대형국책사업에서 이러한 2지역에 속한 잠재적 공중들의 사전 관리를 하지 않아서 정책실패를 가져온 경우가 많다. 예를 들어 전북 부안 원전 수거물 센터 건립시 정부는 위도주민만을 직접적 영향을 받는 주요 공중으로 파악하여 이들과의 관계관리(금전적 보상)에 주력하였다. 그러나 잠재적 공중으로 분류될 수 있는 부안군민은 관계관리의 고려대상이 아니었다. 하지만 종교 및 시민단체 등을 매개로 하여 이들의 지식수준이 높아지면서 매우 중요한 활동적 공중으로 발전하였고, 결국 부안 문제에 있어서 가장 중요한 공중으로 부상하였다.

2. 커뮤니케이션 조정(coordination)을 통한 정책 PR 네트워크 관리

네트워크 관리란 내 네트워크 행위자들의 행동을 조정(coordination)하여서 원활한 상호관계 유지 및 공동의사결정이 일어나도록 해 주는 것이다. 네트워크 관리자가 원활하게 자신의 역할을 수행하였을 때만이 양질의 네트워크 산출물을 생산할 수 있는 것이다.

우수이론에 따르면 PR관계는 완전한 협력도, 완전한 비협력도 아닌 혼합된 동기에 의하여 맺어지는 상황변이적 관계로서, 협력과 갈등이 혼재된 관계이다 (Grunig, Grunig, & Dozier, 2002). 또한 PR 네트워크에 참여하는 정책공중들이 전체 네트워크를 대상으로 PR활동을 하는 경우와 자신과 직접적으로 인접한 정책공중들만을 대상으로 PR활동을 하는 경우에 따라 네트워크 관리전략이 달라진다. 이렇듯 현대의 복잡 다양한 정책공중들의 조율 및 관리를 통해 합의를 도출하기 위해서는 다양한 정책공중들의 성격을 파악하고, 그들 간 이해관계를 조정하는 중재자의 역할이 중요하다. 정책 PR네트워크 관리는 크게 다음의 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 1지역 네트워크 관리: 갈등관계 조정의 역할

PR 주체조직을 중심으로 이와 직접적으로 연결되어 있는 조직들과의 관계에 한정하여 논의하는 자아 네트워크에서는 PR 주체조직과 인접 조직들 간의 관계가 협력적 관계로만 관리된다면 별다른 중재자가 필요 없다. 그러나 직접적 관

계를 갖는 조직들이 서로 갈등관계일 경우에는 갈등해결에 도움을 줄 수 있는 중재자의 역할이 중요하다. 정책PR에서 나타날 수 있는 갈등관계 당사자는 정부조직-정부조직, 정부조직-민간정책공중(사기업과 시민단체 포함), 민간정책공중간, 세 가지 관계 유형으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 갈등당사자 간의 갈등조정은 당사자 간 조정과 제3자에 의한 조정 두 가지로 나누어 볼 수 있으며, 제3자가 중재역할을 할 경우, 중재역할을 할 수 있는 조직은 정부조직과 민간단체, 또는 이 둘이 혼합된 조정심의위원회 내지 조정협의체 등이 있다. 정부 간 갈등시에는 대개 공식제도를 통하여 갈등이 조정·중재된다. 즉, 다른 정부조직, 또는 조정위원회를 통하여 갈등이 중재된다. 예를 들어 지방자치단체간 갈등중재기관은 중앙분쟁조정위원회, 그리고 중앙정부와 지방자치단체간 갈등 중재기관으로서 행정협의조정위원회가 있다.

본 연구는 정책PR의 주체인 정부조직과 민간단체를 정책 PR 네트워크에서 참여하여 갈등을 일으키는 당사자로 다루고 있다. 정부조직과 민간단체가 갈등상황일 때에는 공식적인 제도가 미흡하다. 최근 연구에 따르면 민간정책공중과 정부 간의 갈등상황시 민간비영리단체가 중재자의 역할을 하였을 때 갈등해결이 더 잘 되었다는 연구도 있으나, 전반적으로 정부조직과 정책공중인 민간단체 간의 협의를 이끌어낸 공식적인 제도가 불충분한 것이 사실이다(하혜영, 2007). 1지역 네트워크 내에서 갈등을 중재하기 위하여 중재자 조직은 다음의 두 가지 조건을 갖춰야 한다.

첫째, 중재자로 참여하는 조직은 갈등 당사자의 중립적인 중간 다리 역할을 하여야 한다. 즉, 중재 조직의 중립성에 대해 갈등 당사자들이 합의할 경우에만 갈등 중재 역할을 할 수 있는 것이다. 둘째, 중재자가 될 수 있는 조직은 갈등 당사자들과는 직접적인 관계를 가지고 다리 역할을 하는 동시에, 갈등관계를 일으킨 정책문제와 직·간접적인 이해관계가 있는 모든 정책공중들에 대한 정보에 쉽게 접근할 수 있어야 한다. 왜냐하면 네트워크 특성상 근접중심성(closeness centrality)이 가장 큰 조직이 전체 정책 PR 네트워크 내의 정보에 가장 신속하게 접근할 수 있기 때문에, 갈등 중재를 위한 다양한 정보를 가장 빠른 시간 내에 조달하고, 정책네트워크 내 정책공중들의 여론을 가장 효율적으로 파악하여, 이를 바탕으로 갈등을 중재할 수 있기 때문이다. 다양한 정책공중들의 여론을 정확히 파악하는 것은 갈등 상황에서 서로 협상을 시작할 수 있는 기초적인 정보로 사용될 뿐 아니라, 갈등 당사자들이 협상할 수 있는 기준과 범위로 사용될 수 있는 것이다.

2) 2지역 네트워크 관리: 전체네트워크 상에서의 중재자 역할

이해관련자들이 직·간접적으로 연결되어 있는 전체 네트워크(global network)

측면에서 보면, 많은 구조적 사회적 자본을 가지는 중재자와 접근성이 높은 근접중심성이 높은 조직이 정책 PR 네트워크의 관리자 역할을 할 수 있음을 알 수 있다(박치성, 2006). 첫째, 정부이외의 공중이 네트워크 관리의 역할을 하게 되는 경우는 Burt가 지칭하는 네트워크 중재자의 위치에 있을 때이다. 네트워크에서 구조적 사회적 자본을 많이 보유하는 중재자는 다른 행위자들 간의 다리 역할을 하는 중간자 위치를 차지하기 때문에 정보를 확보하는데 있어서 상대적 우월성을 가진다(Burt, 1992). 즉, Burt의 중재자는 다양한 정책공중들과 중복되지 않는(non-redundant) 커뮤니케이션 관계를 유지하기 때문에, 다른 정책공중들보다 다양한 정보를 접할 수 있다. 동시에 정보 흐름의 중간에 위치하기 때문에, 정보 통제라는 역할까지도 가능하다(Burt, 1992). 이러한 구조적 위치를 가지는 정책공중의 예는 그림 2의 언론이다.

Burt의 네트워크 중재자는 네트워크내의 다른 행위자들에 비하여 배타적으로 많은 정보를 보유할 수 있는 위치에 있다. 따라서 Burt의 중재자는 전체 네트워크의 이익보다는 중재자 개인의 전략적인 이익에 초점을 맞춘 개념이다. 개인의 측면에서 전략적으로는 중요한 위치가 될 수 있으나, 전체 네트워크관리의 측면에서는 정보를 효율적으로 신속하게 접근할 수 있는 행위자가 더 중요하다. 이는 네트워크내의 모든 정보를 다른 행위자들보다 더 빨리 접하고, 중요한 정보와 그렇지 못한 정보를 구분하여 네트워크 내의 다른 모든 행위자들에게 신속하게 전파하는 것이 PR관리의 관점에서 더욱 중요하기 때문이다.

둘째, PR 주체인 정부조직이 네트워크의 관리자를 할 수 있는 구조적 위치는 근접중심성이 가장 클 때이다. 중재자의 역할 중 하나는 영역 확장자(boundary spanner)인 만큼(성민정, 2006) 정책주체로서 정부는 다양한 정책공중에게 그들이 필요로 하는 정보를 적시에 제공해야 한다. 정보전파의 효율성의 측면에서 보면, 가장 많은 관계를 유지하여 연결중심성(degree centrality)과 근접중심성이 높은 행위자가 이러한 역할을 할 수 있다. 이때 전략적인 측면에서 PR주체로서 정부는 근접중심성이 높은 위치를 갖는 것이 더 바람직하다. 전체 네트워크 관리의 측면과 관계관리의 효율성⁵⁾ 측면에서 보았을 때 정부가 모든 정책공중들을 개별적으로 관리하는 것은 비효율적이며, 바람직하지도 않기 때문이다. 따라서 정부는 전략적으로 많은 정책공중들 중 연결중심성이 높아 커넥터의 역할을 할 수 있는 소수의 정책공중과의 커뮤니케이션 관리에 초점을 맞추어야 한다. 커넥터는 마당발이라 불릴 만큼 많은 사람 및 집단과 교류관계를 맺고 있는 네트워크 행위자를 지칭하는 단어로써(Gladwell, 2000), 소수의 커넥터를 통하여 간접적으로 연결되어 있는 수많은 정책공중들의 의견과 정보를 접할 수 있게

5) 연결중심성과 근접중심성 간의 효율성에 관한 논의는 Ko, Lee & Park(2007)을 참조하십시오.

되기 때문이다.

V. 결 론

본 논문은 복잡한 정책과정을 관계관리의 측면에서 살펴보았다. 구체적으로 학제간 접근을 통하여, 정책학, PR커뮤니케이션 및 네트워크 이론이 가진 상호 관계를 파악하는데 중점을 두었다. 이를 바탕으로 복잡한 정책과정의 관계관리 모형으로서 정책 PR 네트워크 모형을 제시하였다.

본 논문이 제시하는 중요한 함의는 정책문제를 다루는 실무자들이 정책과정 관리에서 사용할 수 있는 틀을 제공하는 것이다. 현재 공공정책 관리에서 중요한 분야로 부각되고 있는 관계관리를 논의하기 위하여 PR, 네트워크 이론, 정책학을 종합하여 정책공중들을 파악하고 관리대상 지역을 세 가지로 나눔으로서 전략적인 정책관리를 계획할 수 있는 뼈대(framework)를 제공하였다.

정책 PR 네트워크를 통하여 다음과 같은 실익을 증진시킬 것으로 기대된다. 첫째, 정부조직은 가장 적극적이고, 중요한 공중인 활동적 공중만을 대상으로 관계관리에 주력해 왔다. 그러나 중·장기적 관점에서 보았을 때 환기된 또는 비활동적 공중들로 분류되는 2차적인 공중들 역시 정책과정에서 세분화하여서 적극적으로 관계관리를 해야 한다. 왜냐하면, 만약 정부의 사전 관계관리가 없는 상태로 환기된 공중이 활동적 공중으로 발전하게 되면, 활동적 공중으로서 정부와 새로운 갈등상황을 만들어 낼 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 정책 PR 네트워크 관리에서 실질적으로 이용될 수 있는 중재자에 대한 분류 및 논의를 하였다. 중재자는 정보의 소유자로서 또 영역확장자로서 다양한 정책공중들이 원활한 의사소통을 통해 문제를 해결할 수 있게 해준다. 네트워크 지역을 상호의존관계와 공중의 특성에 따라 구분함으로써, 각 지역에 적당한 관리역할을 구조적 속성을 중심으로 논의하였다.

하지만 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 본 논문에서 제시한 정책 PR 네트워크 모형은 이론적인 논의를 통하여 구성된 모형이기 때문에 실증연구를 통하여 본 모형의 적실성 및 모형의 일반화에 대한 심도 있는 연구가 뒤따라야 할 것이다. 특히 본 연구에서 제시한 정책공중 세분화는 이론적인 측면에서 행한 것이기 때문에, 구체적인 특정 정책에서는 본 연구에서 제시한 공중세분화를 그대로 적용하기보다는 정책의 구체적인 상황에 맞추어 재구성하는 것이 바람직할 것이다. 마지막으로 실증연구를 통하여 구체적인 정책 PR 네트워크 관리 기법들 역시 더욱 개발되어야 할 것이다.

둘째, PR이론의 내재적인 한계로부터 나오는 연구한계점이다. 정책공중과의

관계관리라는 측면에서 보았을 때, 관계관리라 함은 정책과정 관리이지, 정책결과물에 대한 관리가 될 수는 없다(Grunig, 2006). 따라서 정책PR에 있어서는 정책관계 관리가 얼마나 정책결과물에 대한 영향을 미쳤는가에 대한 간접적인 분석만이 가능하다. 따라서 실제 PR활동으로 인해 만들어지는 성과물을 계량적으로 측정하는 것이 어렵다.

세 번째, 조정의 수단으로 교섭(bargaining)이나 협상(negotiation)을 사용하는 정책 PR 네트워크 모형에서는 조정 거래비용이 중앙통제식 조정기제인 하향식 계층제나 제도주의보다 더 많이 소요된다(Peters, 1998). 또한 정책 PR은 증장기적 관점에서 전략적으로 관계를 신장하는데(cultivating)에 초점을 맞추고 있다(Grunig, 2006). 이러한 이유 때문에 시급한 정책문제에서의 적용가능성이 낮다.

마지막으로 본 연구에서 논의한 정책PR 네트워크 관리는 현재 널리 논의되고 있는 거버넌스의 한 측면으로서 그 의미가 클 것으로 기대된다. 그러나 아직까지 실증적으로 정책PR이 거버넌스 체제 확립에 얼마나 영향을 끼치는가에 대한 연구가 전무하다. 따라서 향후에는 국가 거버넌스 체제의 일부분으로서 정책PR에 대한 실증적 연구가 계속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 고길곤. (2007). 정책네트워크 연구의 유용성과 사회연결망 이론 활용 방법의 고찰. 『행정논총』, 45(1): 137-164.
- 김규현·김광식. (2006). 서울시 청계천 복원사업에 적용된 공공정책 마케팅 전략에 관한 연구. 『국토계획』, 41(3): 181-201.
- 김세훈. (2006). 「공공부문의 고객지행성 확보를 위한 정책마케팅: 공공임대주택사업을 중심으로 한 적용 방향」. 경기도 파주: 한국학술정보.
- 김영욱. (2003). 『PR커뮤니케이션: 체계, 수사, 비판 이론의 통합』. 서울: 이화여자대학교출판부.
- 김정현. (2005). 지방정부와 시민간의 관계성측정과 자치행정PR전략. 『지방정부연구』, 9(3): 267-289.
- 김주환. (2004). 『PR의 이론과 실제』. 서울: 학현사.
- 김형렬. (1993). 『정책학』. 서울: 법문사.
- 노화준. (2003). 『정책학원론』. 서울: 박영사.
- 박주연·문철수·박현순 (2005). 정부 부처의 효율적인 정책 홍보 전략에 관한 연구. 『광고학연구』, 16(4): 31-54.
- 박치성. (2006). 비영리-정부조직간 공식계약관계에 대한 연구: 미국 피츠버그시 사회

- 서비스 공식계약 연결망을 중심으로. 『행정논총』, 44(4): 231-258.
- 성민정. (2006). 전략적 PR관리에 있어서 PR 담당자의 통합자적 역할: Insurance X 사례 연구를 중심으로. 『한국광고홍보학보』, 8(3): 271-307.
- 성지은·김주환. (2005). 청계천 복원사업에 나타난 상징정책 분석. 『한국행정학보』, 39(1): 261-285.
- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 39(3): 87-113.
- 신호창. (1998). 제2의 건국, 개혁을 성공시키기 위한 PR전략과 기술. 『정치정보연구』, 1(2): 33-51.
- 신호창. (1999). 정부의 홍보 정책에 대한 고찰 및 발전적 국정 홍보 모델의 제시. 『홍보학 연구』, 3: 83-108.
- 신호창·이두원. (2002). 『행정PR원론』. 서울: 이화여자대학교 출판부.
- 신호창·이두원·김정선. (2006). 정책홍보 수행과정 모델에 따른 정책홍보 수행 현황과 모델 충실도 연구. 『정치·정보연구』, 9(2): 19-38.
- 유종해. (1985). 『현대행정학』. 서울: 박영사.
- 윤정길. (2000). 『관리와 PR』. 서울: 대영문화사.
- 이강웅. (2002). 행정PR에 있어 언론의 역할. 『한국행정연구』, 11(4): 3-36.
- 이두원. (2005). 국가 정책홍보의 커뮤니케이션 전략 탐색연구: 공중관계 커뮤니케이션의 문제점과 개선방안을 중심으로. 『커뮤니케이션학 연구』, 13(1): 180-209.
- 장지호·박종민·오미영. (2003). 해외홍보원과 국가이미지 위원회의 홍보실무 연구: 허튼(Hutton)의 PR모델 적용. 『한국행정학보』, 37(2): 421-444.
- 차동필. (2002). Grunig과 Hallahan의 공중 분류 모델 비교 연구. 『홍보학 연구』, 6(2): 96-127.
- 채원호·손호중. (2004). 혐오시설 입지결정과 정책PR: 방사능 폐기물처리장 입지결정 사례를 중심으로. 『정책분석평가학회보』, 14(2): 185-208.
- 최영출. (2006). 정책과정에서 정책홍보의 특징과 과제: 새만금 사례를 중심으로. 한국 정책분석학회 추계학술대회 발표논문.
- 최윤희. (2001). 『PR의 새로운 패러다임: 관계성의 관리』. 서울: 커뮤니케이션북스
- 하혜영. (2007). 정부의 공공갈등 관리방식에 대한 실증분석. 『행정논총』, 45(2): 309-330.
- 한정호·김홍규. (1991). 『경제정책PR 개요』. 서울: 국민경제제도연구원.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Burt, R. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge,

- MA: Harvard University Press.
- Cross, R. & Parker, A. (2004). *The Hidden Power of Social Networks: Understanding How Work Really Gets Done in Organizations*. Boston, CT: Harvard Business School Press.
- Cutlip, S.M. (1994). *The Unseen Power: Public Relations: A History*. Hillside, NJ: LEA.
- Cutlip, S.M., Center, A.H., & Broom, G.M. (2006) *Effective Public Relations*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Doreian, P., Batagelj, V., & Ferligoj, A. (2005). Positional Analyses of Sociometric Data. In P.J. Carrington, J. Scott, & S. Wasserman (eds.), *Models and Methods in Social Network Analysis*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Febger, M., & Klok, P. (2001). Interdependence, beliefs and coalition behavior: a contribution to the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*. 34(2): 157-170.
- Ferguson, M.A. (1984). Building theory in public relations: Interorganizational relationships as a public relations paradigm. Paper presented to the Public Relations Division, Association for Education in Journalism and Mass Communication Annual Convention, Seattle, WA.
- Galbraith, J. (1973). *Designing Complex Organizations*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Gladwell, M. (2000). *Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Grunig, J.E. (2006). Furnishing the Edifice: Ongoing Research on Public Relations As a strategic Management Function. *Journal of Public Relations Research*, 18(2): 151-176.
- Grunig, L.A., Grunig, J.E., & Dozier, D. (2002). *Excellent Public Relations and Effective Organizations: A Study of Communication Management in Three Countries*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Grunig, J. & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. NY: Holt, Rinehart & Winston. 박기순·박정순·최윤희 옮김. 'PR의 역사와 개념'. 서울: 커뮤니케이션 북스.
- Hallahan, K. (2000). Inactive Publics: The Forgotten Publics in Public Relations.

- Public Relations Review*. 26(4): 499-515.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E., & Koppenjan, J.F.M. (1997). (eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for Public Sector*. London: Sage Publications.
- Klijn, E. (2005). Networks and Inter-organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management. in Ferlie, E., Lynn, Jr., L.E., & Pollitt, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press: 257-281.
- Leichty, G. & Springston, J. (1993). Reconsidering Public Relations Models. *Public Relations Review*. 19(4): 327-339.
- Mandell, M.P. (2001). *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books.
- Cohen, M.D., March, J.G., & Olsen, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Meier, K.J., & O'Toole, L.J. (2003). Public Management and Educational Performance: The Impact of Managerial Networking. *Public Administration Review*. 63(3): 689-699.
- O'Toole, L.J., & Meier, K.J. (1999). Modeling the Impact of Public Management: Implications of Structural Context. *Journal of Policy Analysis and Management*. 9(4): 505-526.
- Peters, B.G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration*. 76(Summer): 295-311.
- Powell, W.W. (1990). Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In B. Staw & L.L. Cummings, (eds.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press
- Provan, K.G., & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 61(4): 414-423.
- Provan, K.G., & Milward, H.B. (1995). A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*. 40: 1-33.
- Rawlins, B.L. (2006). Prioritizing Stakeholders for Public Relations. Published by the Institute for Public Relations, March 2006. Available at the website: www.instituteforpr.org
- Rhodes, R.W.A. (2006). Policy Network Analysis. In M. Moran., M. Rein., & R.E.

- Goodin. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 46: 652-667.
- Sabatier, P. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*. 21: 129-168.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In P. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Scharpf, F.W. (1978). Interorganizational Policy Studies: Issues, Concepts, and Perspectives. In K. Hanf & F.W. Scharpf (eds.). *Intergovernmental policy making*. London: sage.
- Vercic, D. & Grunig J. (2000). The Origins of Public Relations Theory in Economics and Strategic Management. In D. Moss, D. Vercic, & G. Warnaby (eds.). *Perspectives on Public Relations Research*. New York: Routledge.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social Network Analysis: Methods and Applications*. New York: Cambridge.

Abstract

A Study of the Policy PR Network Model: An Interdisciplinary Approach of Policy Science, Public Relations, and Network Theory

Chisung Park · Sung-Jun Myung

This study examines public policy through an interdisciplinary approach using three theories policy science, PR communication, and network theory. Theoretical discussions of interrelations between the three theories result in the policy PR network model which is a new approach to complex policy processes. The policy PR network model is composed of three regions that are divided into two criteria. The first criteria is network density or the degree of interdependency from the network model and the second is the property of public policy from the public segmentation model. This paper also proposes characteristics of the new model and its practical implications in terms of network management strategies according to the specific regions. Finally, this study ends with the limitations of the study and implications for future studies.

【Key words: Policy PR network model, Public segmentation, Interdisciplinary approach】