

# 行政環境變化에 따른 國政弘報體制的 再構成\*\*

——民主化·地方化 및 情報化時代에 대응해서——

安 海 均\*

〈目 次〉	
I. 序 論 II. 우리나라 國政弘報體制的 實態 III. 主要國家의 國政弘報體制 및 活動	IV. 環境變化에 따른 國政弘報 行政의 位相 再定立 方向 V. 國政弘報體制的 效率化 方案 VI. 結 論

## 〈要 約〉

본 論文에서는 民主化·地方化·情報化로 집약되는 行政環境의 變化양상에 대응한 國政弘報體制的 改編方向을 탐색해 보았다. 우선 서두에서 우리나라 國政弘報體制的 운용방식을 살펴본 후, 주요 國家의 國政弘報體制 및 活動 내용을 살펴봄으로써 政策的 示唆點을 도출하였다. 이어서 公報行政分野가 직면하고 있는 環境의 變動양상을 民主化·地方化·情報化의 관점에서 살펴 보았다.

공보행정 이 본연의 기능을 얼마나 효과적으로 수행할 수 있느냐의 여부는 변화되는 環境에 적합한 對應 양식을 얼마나 잘 設計할 수 있느냐에 의해 결정된다. 이런 점에서 볼 때 향후 國政弘報活動의 효과성을 확보하기 위해서는 「共同主體性」에 입각한 공보활동을 전개하는 가운데 政策情報의 公開擴大 및 弘聽機能의 강화, 地域間·階層間 情報隔差의 해소, 弘報活動의 專門化·體系化·綜合化의 실현, 客觀性 및 中立性의 확보, 技術의 革新을 수용한 새로운 弘報技法의 開發·活用 등의 노력이 전개되어야 할 것으로 판단된다. 그리고 地方自治의 실시와 더불어 地域單位에서의 國政弘報通路를 확보하고, 地域間 情報隔差의 해소 등을 도모하기 위하여 假稱「國政情報센터」와 같은 지방단위의 국정홍보조직의 설계가 필요한 것으로 판단된다.

## I. 序 論

이제 民主화된 政治·行政體制下에서 國家가 시행하는 어떠한 事業과 政策도 國民의 理解와 支持를 받지 못하면 원만한 施行을 기대할 수 없는 狀況에 직면

\* 서울대학교 行政大學院 教授

\*\* 이 연구는 1991년도 서울대학교 대학발전기금의 연구비지원에 의하여 이루어졌음.

하고 있다. 이러한 점에서 「個人과 集團의 信賴와 政策에 대한 理解와 支持를 추구하여 行政機關과 이들과의 意見 및 態度的 統合을 전제로 한 總和의 確保」를 基本理念으로 하는 公報行政의 올바른 役割定立의 필요성과 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 公報行政分野에 부과되고 있는 이러한 役割과 期待를 효과적으로 受容하기 위해서는 그동안 國民을 상대로 한 一方的・下向的 意思傳達活動으로 認認되어온 弘報活動에서 벗어나는 가운데 弘報活動의 理想과 概念을 새롭게 도출하여야 할 것으로 판단된다.

이에 本研究는 現行 國政弘報行政의 실태와 문제점을 확인하는 가운데 公報行政分野가 直面하고 있는 環境의 變動樣相을 구체적으로 파악함으로써 國政弘報活動의 役割再定立의 방향을 도출하고, 이러한 役割再定立의 방향에 기초하여 國政弘報體制의 效率化를 도모하기 위한 改編代案을 모색해 보고자 한다.

本研究는 基本的으로 우리나라의 國政弘報行政을 대상으로 하여 研究를 進行하였다. 따라서 國政弘報活動을 담당하고 있는 모든 中央政府와 地方自治團體의 해당 部署들이 研究對象에 포함된다. 아울러 本研究에서 比較分析의 對象으로 선정된 日本, 英國, 프랑스, 美國 등 主要 先進國家의 國政弘報行政活動도 넓은 의미에서 本研究의 分析對象의 범주에 포함된다고 할 수 있다.

本研究는 文獻調査, 서베이조사, 比較分析方法 등을 活用하여 수행되었다.

첫째로 本研究는 기존의 각종 研究論文 및 報告書, 統計資料 등 文獻調査를 통하여 現行 國政弘報體制의 현황 및 문제점을 확인하였다. 둘째로 重點分析對象機關으로 선정된 公報處, 內務部, 서울시, 京畿道廳, 原州市, 原州郡 등은 現地訪問을 통한 基礎資料蒐集 및 담당공무원과의 面談 등을 통하여 國政弘報活動의 實態를 확인하고자 노력하였다. 마지막으로 우리나라와 外國의 國政弘報體制의 比較分析 등을 통하여 國政弘報體制의 改編代案 探索에 참고하였다.

## II. 우리나라 國政弘報體制의 實態

### 1. 中央政府의 弘報體制

#### (1) 公報處의 組織體制와 活動

공보처는 급변하는 國內外 環境에 대응하여 국민에게 國政에 관한 情報를 효과적으로 제공하고, 국민의 요구를 수렴하여 政府政策에 반영하는 공보행정 of 전문화화를 도모코자 중전의 文化公報部로부터 분리・독립된 기관이다.

현행 公報處 조직체계는 2室 3局 11擔當官 16課와 2개의 소속 機關으로 구성

되어 있다. 그중에서도 특히 公報官, 非常計劃官, 監查官, 企劃管理室, 公報政策室, 弘報調查局, 媒體局, 廣告進興局 등이 주요한 弘報擔當機關이다. 公報處의 근무 인원은 1990년 7월 현재 기준으로 본부에 속한 291명을 포함해서 총 626명에 달하고 있는 바, 이중 절반이 넘는 235명이 海外公報官이나 在外公館 또는 映畫製作所 등에 소속되어 있다.

과거의 文化公報部로부터 분리되어 일친한 역사를 갖고 있는 公報處는 그 업무영역과 기능면에 있어서 아직도 미흡한 점이 없지 않지만 최근 국민의식 수준의 향상과 사회 각 부문의 民主化 추세, 그리고 情報化 時代의 도래에 발맞추어 국민에게 國政에 관한 情報를 제공하고, 그에 따른 국민의 의견과 요망사항을 청취하여 國政에 반영시키고자 하는 노력이 전개되고 있음은 고무적인 일이라고 하겠다.

公報處의 公報活動을 국내 弘報機能을 중심으로 제시하면 다음과 같다.

① 企劃弘報體制를 확립하고, 定例 記者會見 및 브리핑 제도를 활성화하며 白書를 발간한다.

② 言論의 자유를 활성화시키고 언론의 國際化를 지향하는 업무를 수행한다.

③ 약 50개소의 似而非 言論 申告 고발센터를 설치 운영하고 있고, 허위, 歪曲報道 등에 의한 국민들의 被害救濟機能을 수행한다.

④ 教育放送을 독립시키고, 民營放送의 설립을 추진하는 등 放送制度의 개편을 통해 보도의 공정성 향상을 추구하고 있다.

⑤ 진인성과 과학성, 국제성을 향상시키기 위한 廣告進興政策을 추진한다.

## (2) 其他 中央部處

### 1) 公報體系의 概觀

公報處와는 달리 여타 中央部處에서의 公報行政은 部處固有業務를 능률적으로 수행하고, 政策決定 및 執行의 효율성을 달성하기 위해서 활용되는 수단으로서의 의미를 갖는다.

현재 각 部處는 크게 2개의 틀로써 公報體系를 유지하고 있다. 즉, 모든 부처가 획일적으로 장관을 보좌하는 幕僚機關으로서의 公報官制度를 채택하고 있고, 또 한편으로는 政策形成과 決定過程에서 政策의 합리성을 제고하고 政策執行過程에서 政策對象集團의 順應을 확보하기 위하여 각 局課別로 비체계적으로 公報行政을 수행하고 있다.

그런데, 현재로서는 각 부처 公報官室 구성원의 전문성이 확보되지 않고 있는 상태에 있기 때문에 능동적인 公報政策의 立案·施行보다는 각 부처의 代辦

人室의 역할수행에 머무르고 있다. 그리고 각 局課別로 행해지는 공보활동도 經濟企劃院, 國防部, 外務部, 統一院, 內務部와 같이 체제유지의 역할을 담당하는 부처들에서만 어느 정도 이루어지고 있을 뿐이다. 그나마 주로 이미 결정된 政策의 정당성을 일반 국민에게 주지시키는 정도에 머무르고 있고, 政策議題形成段階 이전에 관련국민의 참여를 확대시킴으로써 政策의 정당성을 확보하려는 노력은 미흡한 실정이다. 그의 農水産部나 科學技術處, 體育靑少年部, 法務部, 財務部, 保社部, 商工部 등의 공보행정은 상대적으로 소홀히 취급되고 있다.

## 2) 公報活動

각 部處에서 수행하고 있는 公報活動은 다음과 같다.

### 가. 對民弘報 및 國政反應調查

각 部處의 政策弘報를 國務總理行政調整室 또는 內務部 장관의 협조를 얻어서 서울特別市, 直轄市 및 道, 그리고 市·郡 등의 各級 地方行政組織을 통해서 실시하고 있다. 그러나 각 部處의 施策에 대한 여론조사(國政 모니터)는 각급 地方行政組織을 통해서 內務部와 總理室에서 접수 정리하여 해당 부처에 통보하고 있는 실정이다.

### 나. 公報資料의 製作과 配布

각 部處는 부처별의 필요에 따라서 週刊, 月刊, 年刊, 不定期的 잡지를 비롯한 公報관련자료를 발간하고 있다.

### 다. 政策決定을 위한 基礎調查 및 輿論收斂

현재 대부분의 中央部處가 政策執行機能보다는 政策決定機能을 갖고 있음에도 불구하고, 올바른 政策決定의 토대가 되는 기초조사 및 여론수렴, 부처간 前協議 調整方法의 제도화가 이루어지지 않고 있다. 이미 法律案이 立案되었거나 정책이 완성된 연후에 立法豫告制 등을 통해서 政策對象集團의 의견을 참작하여 일부를 수정하는 방식을 취하고 있다. 더구나 여러 部處에 상호 관련되는 업무의 경우에 部處間 事前調整이 충분하게 이루어지지 못한 상태에서 國務會議에 법안이 상정됨으로써 국무위원들간에 불협화음을 노정하는 경우가 허다하다.

## 2. 各級 地方政府 國政弘報體制 및 活動

### (1) 中央政府와 地方政府의 關係

國政弘報活動과 관련된 中央政府와 地方政府間의 관계는 내무부와 지방정부,

공부처와 지방정부의 二元化된 체제를 유지하고 있다.

우선 지방정부의 監督機關으로서의 內務部는 다음과 같은 3가지 방법에 의해 地方政部와 弘報體制의 관계를 유지하고 있다.

첫째, 公報室을 통해 國政弘報內容을 지시하는 방법.

둘째, 中央部處와 關聯이 있는 각 局들이 中央部處의 요청에 따라 각 弘報 내용이나 弘報物을 산하 地方政部の 關係局에 지시하거나 전달하는 방법.

셋째, 內務部 地方行政局의 行政課를 통해 中央部處가 각 地方團體로 지시나 공문의 형태로 홍보하는 방법.

다음으로 公報處와 地方政府의 관계를 보면, 自治團體에 대해 위임한 國家事務의 처리에 대해 지휘·감독하거나, 자료를 요구할 수 있는 권한을 부여받은 公報處는 國政의 홍보대상이 되는 내용들을 획일적으로 제작해 弘報物의 형태로 전달하고 있다. 그러나, 下意上達의인 홍보의 흐름이 무시되고 있어 評價와 還流機能이 미흡한 편이다.

## (2) 廣域地方自治團體

광역 자치단체를 구성하고 있는 서울특별시, 직할시, 도자치단체의 국정홍보 체제 및 활동을 살펴보면 다음과 같다.

서울市的 경우 홍보조직 構成上 公報官 밑에 弘報企劃 擔當官을 두고 그 밑에 課가 없이 곧바로 係로 이어지고 있는데, 조직의 전문성이라는 측면에서 상당한 문제점을 내포하고 있다. 서울特別市の 國政弘報活動의 실태를 조직관계의 측면에서 살펴보면 公報處와의 관계와 여타 中央部處와의 관계로 나누어 볼 수 있는데 서울市的 소극적으로 弘報物을 중간에서 전달하는 역할만 수행하고 있는 실정이며 輿論調査나 모니터 등을 통한 下意上達의인 홍보체제활동은 미흡하다.

直轄市도 서울市와 마찬가지로 전문성이 떨어지는 조직구성과 미흡한 예산확보가 문제이지만, 서울市에 비해서 下意上達方式으로 피전달자들의 意思를 수렴하는데 보다 많은 활동을 보이고 있다는 점이 특색이며, 新聞·放送 등의 언론매체를 통한 弘報活動과 弘報物을 이용한 홍보활동이 상당히 활발하게 이루어지고 있는 편이다.

도자치단체의 경우에는 京畿道를 例로 들어 살펴보기로 한다. 경기도의 홍보 체제를 조직구성의 측면에서 보면 公報官 밑에 弘報企劃係와 弘報 1係, 弘報 2係 3係를 두어 機能의 전문화를 꾀했지만 3년 미만의 在職者가 거의 대부분을 차지하고 있는 것으로 드러났다. 京畿道는 道の 各室, 局, 院長 등을 포함하

는 弘報企劃團을 설치 운영하고 있다는 점이 특색이지만, 言論媒體들의 서울로 중화 경향에 따라 실제 활동은 내용면이나 효과면에서 대단히 취약한 실정이다.

### (3) 基礎自治團體

기초자치단체의 홍보활동체제는 강원도 원주시와 원주군을 사례지역으로 선정하여 살펴보기로 한다.

原州市의 경우 文化公報擔當官 밑에 公報系와 文化系를 두어 二元的 조직구조를 마련하고 있으나, 人事의 전문성이 떨어지고, 예산의 지원이 미흡한 실정이다. 基礎自治團體인 市의 경우, 公報處나 기타 中央部處와는 직접적인 관계를 맺지 않고 거의 道の 弘報室이나 地方課를 통해 國政弘報의 내용이 전달되고 있는 실정이다. 實際的 弘報活動에 있어서는 지역여건상 街頭放送을 통한 弘報가 상대적으로 많다는 것이 특징이고, 弘報物의 이용은 미흡하지만 民防衛敎育, 새마을敎育, 班常會 등을 통한 직접적 敎育이 상당히 이루어지고 있다.

基礎自治團體인 원주군의 경우에는 弘報體制로서 文化公報室을 거의 갖추고 있지만 人事의 전문성이 떨어지고, 機能의 분화가 이루어지지 못하고 있다. 郡의 弘報活動은 公報處에서 직접 전달되는 홍보물도 있지만 주로 內務部의 公報室이나 內務課를 통해 公報指針이라는 형식을 빌어 전달되고 있는 실정이다. 언론매체를 통한 홍보활동은 미흡하지만 ٱ프시절을 통한 地域間 弘報가 용이하다는 점과 里長會議를 통한 下意上達의 體制가 상당히 활성화되어 있다는 점이 특징이다.

## Ⅲ. 主要 國家의 國政弘報體制 및 活動

### 1. 日本의 國政弘報體制 및 活動

日本의 國政弘報組織은 內閣官房內閣廣報官室과 內閣總理大臣官房廣報室로 대별할 수 있다. 內閣官房廣報官室은 1973년 5월에 설치된 것으로 日本의 國政弘報를 체계적·효율적으로 추진하기 위해서 각 省·廳의 공보관련 업무를 종합적으로 調整·企劃하는 기능을 담당하고 있다.<sup>1)</sup> 內閣官房內閣廣報官室은 우리나라의 청와대 公報秘書官室에 해당하는 것이다.

그러나, 內閣官房廣報官室은 그 성격상 參謀 또는 協議機構로서의 역할을 수행하고 있을 뿐이고 실질적인 홍보업무는 內閣總理大臣官房廣報室에서 전담하

1) 日本에서는 弘報라는 用語 대신에 廣報라는 用語를 使用하고 있다.

고 있다. 內閣總理大臣官房廣報室은 1949년 4월에 설치된 總理廳官房審議室이 발전된 것으로 총 10개 과로 구성되어 있다.<sup>2)</sup>

內閣總理大臣官房廣報室에서 담당하고 있는 홍보활동의 기본목표는 政府施策에 대한 국민의 이해와 협조를 얻고, 국민의 國政에 대한 意見과 要望事項을 파악하기 위한 것이다. 이러한 기본목표를 추구하기 위하여 수행되는 활동내역은 다음과 같다.

① 內閣 및 각 省·廳과의 연락과 협의를 통하여 情報弘報에 대한 調査 및 企劃業務를 담당한다.

② 출판물 및 방송 등과 같은 각종 매체를 이용한 홍보활동을 실시한다.

③ 홍보 및 공청관계 資料의 모집과 더불어 이들 자료들을 국민에게 제공하며, 각종 政府刊行物의 보급을 촉진한다.

④ 國政弘의 효과적 수행을 위하여 地方自治團體 및 弘報關聯團體 등과 협조 및 연립업무를 수행한다.

⑤ 政府施策에 대한 國民輿論을 파악하기 위하여 國政모니터制度 및 輿論調査를 수행한다.

한편 政府刊行物 管理制度를 살펴보면 일본의 경우 특별한 법의 규정이 없어 정부간행물을 종합적으로 관장하는 機構를 규정하기는 어려우나 총리부내각관방공보실의 定期刊行物 普及協議會와 大藏省의 印刷局에서 중요한 기능을 수행하고 있다. 그러나 이곳에서는 政府刊行物의 인쇄, 발행, 판매업무만을 담당하고 있으며, 원고작성과 편집 등은 각 해당기관에서 수행하고 있다.

政府刊行物 普及協議會는 각 省·廳의 관계관으로 구성되어 있으며, 정부간행물의 발간여부 및 보급에 관한 사항을 결정하고 있다. 그리고 大藏省印刷局은 각 발행기관에서 작성한 원고를 받아 印刷, 刊行, 販賣하는 기능을 수행하고 있는 바, 이곳에서 발행되는 약 350종의 간행물은 유가로 판매되고 있다. 각 간행물의 발행부수는 大藏省이 독립채산제로 운용되기 때문에 적자가 나지 않은 범위내에서 자율적으로 결정한다. 따라서 각 省·廳에서 무료로 배포할 필요가 있을 경우에는 해당 省·廳의 예산으로 구입하여 배포하여야 한다.

政府刊行物의 판매는 별도의 대형기구를 통하여 이루어지는데 전국에 설치되어 있는 9개의 大藏省 印刷局 직영 政府刊行物 서비스센터와 55개의 관보 판매소, 144개소의 정부간행물 상비기탁서점에서 배포되고 있다. 政府刊行物의 판

2) 이하의 내용은 (日本) 內閣官房內閣廣報官室, 『業務便覽』, 1988을 참조한 것임. 그리고 기타 관련 자료는 공부처에서 제공한 자료임.

매 기구중 大藏省 印刷局 직영의 서비스센터에는 공무원을 파견하여 운영하고 있지만 그 외의 판매는 민간에 일임하고 있다.

## 2. 英國의 國政弘報體制 및 活動

英國의 國政弘報活動은 中央公報處(Central Office of Information)에서 담당하고 있다. 이외에도 수상실 공보수석비서관을 비롯하여 각 부처 公報擔當機關에서 國政弘報活動의 일부를 담당하고 있기도 하다. 中央公報處는 정규모의 부서 3 아니지만 國稅廳・郵政廳과 비슷한 중앙정부조직으로 처장은 차관급으로 수상이 임명한다. 중앙공보처의 직원은 준공무원 대우를 받고 있으며, 특히 幹部職은 언론학을 전공했거나 광고, 방송, 신문, 영화, 전시, 시장조사, 출판, 통신, 사진분야 등 홍보관련 전문분야에 종사했던 경험이 있는 자를 충원토록 함으로써 홍보의 전문성을 높이도록 하고 있다.

중앙공보처의 예산은 원칙적으로 각 省・廳의 지원에 의존하고 있는 바, 弘報事業費는 홍보를 의뢰한 각 部處가 전액부담하고 있다. 또한 중앙공보처는 인쇄, 필름제작, 디자인, 전시 등에 필요한 장비나 시설을 직접 보유하지 않고 약 7,000여개의 업체와 供給契約을 맺어 업무를 수행하고 있다.

중앙공보처의 조직은 크게 전국단위의 中央政府 弘報活動을 수행하고 있는 國政弘報部와 지역단위에서의 국경홍보활동을 수행하고 있는 地方公報室, 그리고 海外弘報部, 映像媒體部, 고객부 등의 조직체제를 갖고 있다. 국내홍보부에서는 정부 각 부처 및 공공기관으로부터 對國民 홍보사업을 의뢰받아 이의 기획 및 弘報物 製作, 弘報事業의 效果性・妥當性 評價 등의 업무를 수행하고 있다. 지방공보실은 뉴우케슬, 맨체스터, 캠브리지 등 런던 이외의 7개 지역에 설치되어 있으며, 중앙정부를 대신하여 지역내 언론기관, 행정기관 및 유관단체 등에 정보서비스를 제공하고 있다.

한편, 政府刊物의 배포책임도 원칙적으로 中央公報處에서 담당하고 있으며, 국내용인 경우에는 7개 地方公報室과 The Majesty's Stationary Office에서 판매하고 있다. 그러나 해외용인 경우에는 각 대사관 등에서 배포하고 있다. 간행물의 유가·무가 여부는 국내용인 경우에는 홍보물이 각 정부기관의 요청에 의해 제작되기 때문에 해당 정부기관이 결정하며, 海外弘報用인 경우에는 원칙적으로 무료로 배포하지만 생산원가가 비싼 일부의 홍보물에 대해서는 유가로 판매한다.



### 3. 美國의 國政弘報體制 및 活動

美國의 경우에는 聯邦政府 산하의 종합적인 弘報機能은 존재하지 않고 美議會의 GPO (Government Printing Office)에서 전담하고 있다. GPO의 장은 상원의 동의를 얻어 大統領이 임명한다. GPO는 議會, 司法府, 行政府의 각 부서 및 공공관공기관에서 발행하는 각종 간행물을 印刷, 製作, 配布, 販賣하고 있다.

세계최대의 인쇄시설을 갖추고 있는 GPO는 각 정부기관으로부터 요청을 받아 弘報物을 제작하고, 이를 大統領관저, 一般調達本部, 상·하원도서관, 公使館, 領事館, 外國公館 등에 배포하고 있다. 일단 발행된 간행물은 5부 이내를 보관하며, 각 行政部署와 정부관공기관이 우송목록을 작성하여 GPO에 보내면 이를 토대로 배포한다. 그리고 國際交換用으로 議會圖書館과 스미소니언에 일정 부수를 제공한다.

### 4. 프랑스의 國政弘報體系 및 活動

프랑스의 國政弘報體系는 政府刊行物을 관리하는 Direction de la Documentation Française에서 전담하고 있다. DDF는首相室 소속의 政府機構로서 資料調查部, 圖書 및 媒體分析部, 行政 및 出版部, 普及 및 販賣促進部의 4부와 90여개의 地方事務所로 구성되어 있다. 이 기관은 자체 印刷施設과 國立印刷所를 이용하고 있으며, 이 외에 특수인쇄물을 인쇄할 때에는 민간인쇄소를 이용하기도 한다.

간행물의 원고작성과 편집은 원칙적으로 각 정부기관에서 담당하고 인쇄와 판매는 DDF에서 수행하고 있다. 資料調查部는 정부간행물의 발간과 관련된 각종 자료를 수집하는 것을 주된 임무로 하고 있으며, 정부관련 자료를 비치하여 일반인에게 제공하는 활동 및 행정정보와 생활정보에 관한 문의에 응하는 활동도 수행하고 있다. 圖書 및 媒體分析部는 각종 도서 및 매체를 분석하고 있으며, 주요 지역과 전문분야별 정보분석을 담당한다. 普及 및 販賣促進部는 정부간행물의 보급과 판매를 위하여 對言論 및 섭외활동을 담당한다. 아울러 간행물의 定期購讀者 및 放送室을 관리하고 있으며, 간행물의 원활한 판매를 위해 파리 1개소(지역)와 지방 1개소의 8개의 연락처를 두고 있다. 이들 판매소를 통해 판매되는 간행물은 유가판매가 원칙이지만 일부 간행물에 대해서는 무료로 제공하기도 한다.

## 5. 政策的인 示唆點

以上에서 간략하게나마 日本・英國・美國・프랑스 등 주요 先進國家에서의 國政弘報體系 및 활동내용을 살펴보았다. 이들 國家의 國政弘報體系로부터 얻을 수 있는 政策的인 示唆點은 다음과 같다.

첫째, 각국 공히 공보활동의 기본목적을 政府施策에 대한 국민의 이해와 협조를 구하고, 국민의 國政에 대한 의견과 요망사항의 파악에 두고 있다는 점이다. 이러한 사실은 그동안 政府施策을 합리화하거나 옹호하는 가운데 국민에 대한 일방적인 意思傳達의 성격을 띠고 있던 우리나라 國政弘報行政의 향후 활동방향을 설정하는데 많은 示唆點을 제공해 주는 것이다.

둘째, 地方自治의 전통이 오래된 英國과 中央集權的 전통이 강하게 남아 있는 프랑스에서 공히 주요 지역을 중심으로 「地方公報室」을 설치·운영하고 있다는 사실은 地方自治實施에 따른 國政弘報體制的 設計方向을 모색하여야 하는 우리에게 많은 政策的 暗示를 제공해 준다고 하겠다.

셋째, 英國의 國政弘報體系를 살펴보면 國政弘報活動의 능률성과 효율성을 도모기 위해 中央政府의 對國民 弘報窓口를 「中央公報處」로 一元化하는 가운데 정부 각 부처의 의뢰에 의거하여 對國民弘報內容의 企劃 및 홍보물의 제작활동을 전담하고 있는 바, 이러한 운용방식은 각 부처로 다기화되어 있는 우리나라 중앙정부 國政弘報體制的 合理的 改編方案 탐색에 많은 참고가 될 수 있을 것으로 판단된다.

넷째, 각국 공히 정부간행물의 제작·배포관리를 일원화하는 가운데 일반 국민에 대한 보급활동을 적극 전개하고 있다. 이러한 사실도 政府刊行物의 보급활동을 각 부처별로 개별적으로 수행하고 있으며, 일반국민에 대한 보급활동에 소극적인 태도를 벗어나지 못하고 있는 우리에게 많은 점을 시사해 주고 있다.

## Ⅳ. 環境變化에 따른 國政弘報行政의 位相 再定立 方向

### 1. 國政弘報行政의 環境 變化

#### (1) 國民의 意識變化와 國政弘報

國政弘報를 통한 情報의 제공은 기본적으로 국민의 필요를 바탕으로 하여 이루어지는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 왜냐하면 國政弘報의 기본 목적이 國家의 政策에 대한 국민들의 이해의 범위를 넓힘으로써 국민의 동의와 협조를

구하고, 이를 통하여 政策의 效果를 높이는데 있다고 한다면, 국민이 실제 必要로 하는 情報需要를 파악하여 이를 바탕으로 하여 公報行政을 전개하여야만 그러한 목적에 효과적으로 접근할 수 있다고 판단되기 때문이다.

그런데 그동안 우리나라는 官尊民卑思想, 權威主義的 政治·行政體制의 傳統으로 인하여 政府는 국민들을 統制와 動員의 대상으로 생각하는 시각이 존재하는 가운데 국민들은 政府를 統治主體로서 인식하는 측면이 있었다. 이로 인해 政府의 입장에서는 자발적으로 住民의 편익에 관한 情報를 제공해야 한다는 義務感을 별로 느끼지 못하고 있었고, 국민들의 입장에서 이 이러한 기대감을 별로 가지 못하고 있었다고 할 수 있다. 그러나, 그동안의 權威主義的 政治體制 속에서도 民主主義에 대한 教育과 訓練, 국민의 主權意識과 主人意識의 함양은 점차 국민들의 意識과 行態의 변화를 가져오게 되었다고 할 수 있다.

첫째, 情報의 均霑 欲求가 증대하고 있다. 특히 「地方化 時代」의 전개와 더불어 地域住民들의 情報均霑欲求도 점차 증대되어 가고 있다.

둘째, 行政情報公開에 대한 欲求가 증가하고 있는 결과 行政情報의 공개 필요성에 대한 인식이 높아지고 있다. 최근에 情報化社會의 효과적인 추진방향의 모색과 관련하여 수행된 일련의 設問調查 결과에 의하면 行政情報의 적극적인 公開의 필요성을 주장하는 국민들의 의견이 매우 높은 것으로 밝혀지고 있다.

셋째, 국민들의 參與欲求가 증대하고 있다. 국민들의 參與意識의 증대는 곧 情報 需要에 대한 증대로 연결된다고 할 수 있다. 住民參與에 대한 가장 큰 制約要因 중의 하나로서 주민이 행정에 대한 충분한 情報를 가지고 있지 못하다는 점에서 行政情報의 확대는 주민의 自發的 參與를 도모할 수 있으리라는 사실을 쉽게 짐작할 수 있다.

## (2) 政治·行政의 民主化 展開와 國政弘報

1987년 6월의 汎市民的 民主化運動을 계기로 우리 사회에도 民主化라는 새로운 時局이 열리게 되었다. 民主化 時代에 있어서 政治·行政體制는 국민에 대한 대응성의 제고, 參與의 開放, 국민의 自律性 伸張 등의 과제에 직면하고 있다.

장기한 과제들은 公報行政과도 밀접한 관계를 맺고 있는 바, 國政弘報를 통한 行政情報의 공개는 국민의 참여를 제고시키는 가운데 공무원들의 對民서비스의 質을 높이고 국민의 批判과 要求에 대한 感受性을 높임으로써 행정의 책임성을 제고시킬 수 있는 것으로 평가되고 있다. 弘聽 등을 통하여 行政過程에 국민들의 의견을 적극적으로 투입할 수 있도록 함으로써 일반국민과 각종 사회 집단의 自律性을 신장시킬 수 있는 기회를 부여함과 동시에 국민의 요구에 대

한 行政의 對應性을 신장시킬 수 있을 것이다. 특히, 政府의 政策執行에 대한 還流情報의 蒐集 측면에서 政策執行機關이 동시에 情報蒐集機關인 경우에는 政策 오류나 오차가 是正되기 힘들기 때문에 이런 상황에서 公報行政機關의 還流情報 蒐集機能의 중요성이 부각되어야 한다.

### (3) 地方自治制의 실시와 國政弘報

地方自治制가 실시되는 상황하에서 地方政府와 中央政府는 상하의 支配服從關係에서 벗어나 상호 독립적인 관계를 바탕으로 하여 기능적인 協力關係를 유지하게 된다. 이런 점에서 그동안 中央集權體制下에서 地方自治團體를 中央政府의 下位團體로서 단순히 「地域의 區劃 分割」 또는 일선기관이라는 인식을 바탕으로 하여 수행되어 오던 中央政府의 제반행정활동은 전면적으로 수정되어야 할 상황에 놓여있다. 國政弘報活動도 이러한 상황에서 예외가 아니다.

國政弘報活動의 경우 그동안의 中央集權的 行政體制下에서도 지방단위에서는 효과적으로 이루어지지 못하고 있었다. 즉, 地方自治團體 弘報組織의 비전문성, 地方事務 위주의 홍보활동의 전개, 關係部署間 유기적인 협조체제결여 등의 제반요인이 결합되어 地方自治團體의 弘報機關이 國家의 政策事項 및 기타 行政(中央行政)弘報를 지역주민들에게 제공하는 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 그동안의 中央集權的 行政體制下에서도 이와 같은 어려움에 직면하고 있었다는 사실을 감안할 때 地方自治가 실시되는 現狀況下에서는 지방단위의 國政弘報 活動의 취약성이 더욱 두드러질 것으로 예상된다.

이런 점에서 中央政府의 公報活動을 담당하고 있는 公報處는 地方自治의 실시에 대응하여 지방단위에서의 公報活動의 통로를 어떻게 확보할 것인가에 대한 중요한 고려가 요망되고 있다.

### (4) 情報化社會의 展開와 國政弘報

公報行政이 직면하고 있는 또 다른 환경변화의 하나로서 情報化 현상의 급속한 확산을 들 수 있다. 情報化는 인간 상호간 또는 組織間에 어떠한 情報를 어떠한 媒體(media)를 통해서 전달하느냐 하는 문제로 귀착된다. 情報化 및 行政情報化의 확산이 公報行政에 미치는 영향은 다음과 같은 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다.

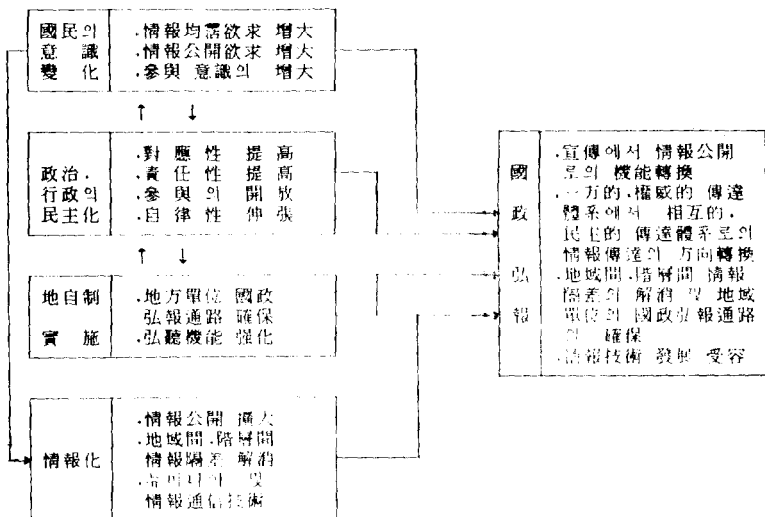
첫째, 行政情報化가 情報民主主義에 기초하여 전개되어야 한다는 점에서 공보행동이 이러한 情報民主主義의 실현에 一助하여야 한다는 것이다. 國政弘報(公報行政)를 통하여 시민들에게 行政情報를 공개함으로써 국민의 알권리를 충족시켜야 한다.

둘째, 靑報通信技術의 신속한 발전을 公報行政에 능동적으로 수용하여야 한다는 점이다. 뉴미디어 및 새로운 靑報通信技術을 적극 수용하여 弘報技法을 혁신하여 公報活動의 능률성과 효과성을 도모하여야 한다.

2. 國政弘報行政의 位相 再定立 方向

國政弘報活動이 閉鎖體制 속에서 이루어지는 것이 아닌 이상 이러한 환경의 변화에 대한 상호작용의 과정을 거쳐 公報行政이 추구하는 理想에 근접할 수 있도록 그 위상을 재정립해야 할 필요성이 높다고 하겠다. 政府의 對外的 公報活動의 基本理念이 개인과 여러 집단의 신뢰와 政策에 대한 이해와 지지를 촉구하여 行政機關과 이들과의 의견 및 태도의 통합을 전제로 하는 총화의 확보에 있다고 한다면, 國民意識의 향상 및 期待欲求의 변화, 政治·行政環境의 변화에 대응하는 公報活動의 위상이 재정립되어야 할 것이다. 특히, 그동안의 公報活動이 權威主義的 政治·行政體制下에서 행정과 국민의 支配-服從의 권위주의적 관계를 전제로 국민에 대한 일방적·하향적 靑報傳達의 성격을 띠고 있었을 뿐 아니라 권력엘리트의 정권창출과 政策의 실패나 오류를 감추기 위하여 국민을 상대로한 行政機關의 일방적 설득과 象徵操作活動으로서의 성격마저도 띠고 있었다는 批判을 겸허하게 받아들이면서 政治·行政의 民主化에 상응하는 役割再定立 노력이 수반되어야 할 것이다.

[그림 1] 環境變化에 相應한 國政弘報行政의 位相 再定立 方向



위에서 언급한 行政環境의 변화에 상응하는 國政弘報活動의 위상 재정립방향은 [그림 1]에 표시된 바와 같다. 그러면 이하에서는 [그림 1]을 중심으로 하여 國政弘報行政의 위상 재정립방향을 설명하기로 한다.

### (1) 公報行政의 概念 再定立

公報行政의 位相 再定立은 公報行政에 대한 概念再定立에서 부터 출발하여야 한다. 일방적·하향적인 公報活動은 근본적으로 權威主義의인 官治行政에서 연유하는 것이라고 할 수 있다. 公報行政이 국민의 의식수준의 향상과 기대욕구의 변화에 부응하고 政治·行政의 民主化 실현에 一助할 수 있도록 하기 위해서 「民主的 公報行政」의 概念定立이 선행되어야 한다. 民主的 公報行政의 가장 중요한 특징은 「共同主體性」에 있다고 할 수 있다. 즉, 弘報活動은 정부의 公報機關과 일반국민의 수평적 관계 및 共同意思決定의 관계속에서 이루어지는 것이라고 할 수 있다는 것이다. 이런 점에서 國政弘報를 이해할 경우, 弘報行政은 일반국민에 대한 일방적인 情報傳達이나 宣傳에서 탈피하여 情報의 공개화 속에서 相互的·水平的 意思傳達關係가 형성될 수 있도록 그 機能이 전환되어야 할 것이다. 즉, 公報行政의 기능이 中央政府의 政策情報公開活動으로 전환되어야 한다. 국민들의 다양한 情報需要 및 필요에 부응하는 신뢰성있는 情報供給을 뒷받침할 수 있는 制度的 補完裝置가 마련되어야 한다. 아울러 政策情報의 公開活動으로서의 機能轉換에 수반하여 情報公開 및 國政弘報의 共同主體性의 实效性을 확보하기 위해서는 國政弘報의 還流機能, 즉 「弘聽機能」이 강화되어야 한다.

이러한 「共同主體性」의 개념에 입각한 公報활동을 전개할 경우 다음과 같은 장점을 얻을 수 있다.

① 그동안 간과되어 왔던 一般國民의 意思를 수렴하는 弘聽機能 및 還流機能이 活性化된다.

② 弘報過程을 통하여 政策情報가 공개됨으로써 국민의 「알 權利」를 충족시키게 된다.

③ 公開된 政策情報에 대한 시민들의 반응투입과정에서 政策에 대한 誤謬是正의 기회가 확보됨으로써 行政能力을 제고할 수 있다.

④ 國民의 共感帶 형성을 넓히는 동시에 자발적인 協調 확보가 용이하게 됨으로써 政策의 성공을 높일 수 있다.

### (2) 地域間·階層間 情報隔差의 解消

국민들의 情報均霑欲求에 효과적으로 대응하고 내실있는 地方化 時代의 전개

를 뒷받침함으로써 地域間 均衡發展을 도모할 수 있도록 하기 위한 지역간 정보격차의 해소노력이 국가적인 政策課題로 부각되고 있다.

이런 점에서 향후의 國政弘報活動은 地域間·階層間 정보격차를 해소할 수 있는 방향에서 전개되어야 할 것이다. 즉, 國政弘報活動을 통한 情報公開가 지역적·계층적으로 공정하게 배분될 수 있도록 하여야 하며, 이를 제도적으로 보장하기 위한 改善方案이 모색되어야 할 것이다. 지역간 정보격차의 해소를 도모하기 위해서는 「地域單位」에 있어서의 효율적인 國政弘報通路의 확보방안이 모색되어야 할 것이며, 階層間 情報隔差의 해소를 위해서는 모든 시민들이 쉽게 접할 수 있고 이해할 수 있는 情報傳達手段의 開發 및 活用努力이 전개되어야 할 것이다.

### (3) 國政弘報活動의 專門化·體系化·統合化

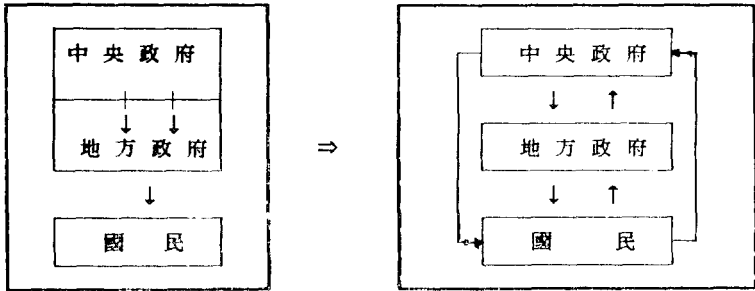
기존의 國政弘報活動 展開過程에서 발견되는 중요한 문제점으로서 弘報擔當部署의 전문성 결여, 弘報活動의 體系性 및 統合性의 결여 등이 제시되고 있다. 이와 같이 弘報活動의 전문성과 체계성·통합성이 결여됨으로써 弘報活動이 효과적으로 이루어지지 않고 있을 뿐 아니라 비능률과 낭비가 초래되고 있다. 아울러, 국민의 입장에서 보면 弘報活動이 다기화된 통로로 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 결과 유사한 弘報內容을 반복적으로 접하게 될 뿐 아니라 경우에 따라서는 서로 상충되는 홍보내용에 접하게 될 수도 있다.

따라서 國政弘報活動의 合理化·效率化를 도모하기 위해서는 우선 國政弘報기관의 전문성을 제고하는 가운데 기존의 多岐化된 弘報業務를 체계화·통합함으로써 弘報活動의 일관성 유지 및 關聯機關間의 유기적 協調·調整노력이 전개되어야 할 것이다. 이런 점에서 中央部處 公報活動에 대한 公報處의 統合調整機能의 강화가 요망됨과 아울러 「地域單位」에서 다양한 行政機關에 의해 전개되는 각종 홍보활동의 체계화 및 통합화 방안이 강구되어야 할 것이다.

### (4) 分權的 權力構造를 前提로한 國政弘報體制的 設計

地方自治의 실시로 집약되는 政府機能의 分權化가 진행됨에 따라 公報行政의 역할과 통로도 전환되어야 할 것이다. 기존의 集權的 權力構造下에서는 中央政府와 地方政府의 구별자체가 그렇게 의미있는 것이 아닌 결과 中央政府의 의사가 바로 地方政府 意思決定의 기준이 되었다는 점에서, 中央政府로 표현되는 國家나 국민이라는 단일의 대상을 놓고 下向的 公報行政을 수행하였다고 할 수 있다. 그러나, 分權的 權力構造下에서는 中央政府가 地方政府와 국민을 별개의 통로를 통하여 意思傳達에 주력해야 하는 책무를 띠게 된다는 점에 주목할 필

[그림 2] 分權의 權力構造하에서 國政弘報體制 設計의 基本方向  
 [執權의 權力構造下의 國政弘報體制] → [分權의 權力構造下의 國政弘報體制]



요가 있다. 이런 점에서 地方自治의 실시에 대응하여 지방단위에서의 국정홍보 통로를 확보하는 것이 중요한 정책과제로 부각되고 있다.

分權의 權力構造下에서의 國政弘報體制 設計의 기본방향을 圖式化해서 나타 내다! [그림 2]와 같다.

(5) 새로운 弘報技法 및 方法의 開發·活用

國政弘報活動分野에 기대되는 上記 役割 및 機能을 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 새로운 弘報方法의 개발 필요성이 높게 인식된다. 최근에 새로 등장하고 있는 각종 情報通信技術의 활용은 기존의 情報傳達媒體의 불안 전성을 상당수준 극복하고 情報傳達의 능률성과 효과성을 높여줄 것으로 기대 된다. 따라서 향후 弘報機關은 이러한 情報通信技術의 적극적인 수용 및 활용 노력을 전개하여야 할 것이다.

V. 國政弘報體制的 效率化 方案

1. 中央政府 國政弘報體制的 改編方案

( ) 政策情報의 公開 擴大

二 方案의 中央政府 弘報活動은 국민의 관심사항을 事前에 적극적으로 알리기 보다는 문제가 제기되었을 때 이를 합리화하고 옹호하는 일명 「火災鎮火式」 홍보 형태를 유지하고 있었다. 그러나 政治·行政體制的 民主化 진전과 더불어 홍보 활동 동도 政策情報의 公開活動으로써 기능이 전환되어야 한다.

國政弘報를 통한 行政情報의 공개는 國民의 參與欲求 및 「알 權利」를 충족시키는 가운데 공무원들의 對民 서비스의 질을 높이고 국민의 비판과 욕구에 대한 感受性을 높임으로써 行政의 책임성을 제고할 수 있다. 公報活動을 통한 政



策(行政)情報의 公開活動은 정보화사회의 전개와 더불어 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 情報化社會의 전개에 대응한 행정정보화의 전개방향이 情報民主主義에 기초하여 설정되어야 한다는 점에서, 국민들의 情報使用權, 情報源의 관리와 주요 政策決定에 참가를 보장하는 情報參加權을 실효성있게 뒷받침하기 위해서는 弘報活動을 통한 政策情報의 對國民公開가 광범위하게 이루어져야 할 것이다.

弘報活動 擔當機關인 公報處나 各部處의 公報組織에서는 이러한 政策情報의 공개를 단순히 형식적 의무로서만 인식할 것이 아니라 情報公開活動이 가져오는 順機能的 波及效果를 올바르게 인식함으로써 보다 능동적이고 적극적인 자세를 견지하여야 할 것이다. 즉, 行政情報의 公開를 확대함으로써 국민들의 이해와 협조를 용이하게 얻을 수 있음으로써 政策과 事業의 實現可能性을 높이게 되며, 行政의 책임성 제고에도 긍정적으로 기여하게 된다는 인식을 갖고 行政情報의 公開 活動을 적극적으로 전개하여야 한다는 것이다. 특히, 정부에서 산출한 政策의 결과만 공개할 것이 아니라 그러한 政策이 형성된 배경도 公開함으로써 국민들이 政策의 실상을 파악토록 하는 것이 바람직하다.

## (2) 「弘聽」 및 還流機能의 強化

현재 제도 국민의 관심사항을 파악하기 위해 輿論調査 실시 및 모니터요원제도 등이 부분적으로 이루어지고 있으나 그 機能이 취약한 수준을 면치 못하고 있으며, 주요 政策事案에 관한 국민의 輿論反映裝置인 公聽會 등도 일방적 설득과 합리화 과정으로서의 성격을 띤 나머지 「弘聽機能」이 취약한 수준을 면치 못하고 있다. 그러나, 國政弘報活動을 통한 政策情報의 公開擴大와 병행하여 공개된 政策情報에 대한 국민들의 反應投入活動의 강화 필요성이 높게 認識되고 있다. 즉, 「共同主體性」에 입각한 「民主的 弘報活動」이 실효성있게 전개될 수 있도록 하기 위해서는 국민의 의사를 집약하고 이를 政策過程에 還流하는 역할이 보다 강화되어야 한다. 이런 점에서 公聽會制度의 內實化 및 시민 참여의 개방, 弘報行政의 調査機能 擴充方案이 모색되어야 할 것이다.

이러한 還流機能의 강화는 국민의 요구에 대한 行政의 對應能力(responsive capability)을 제고시켜 증과 동시에 政策誤謬의 是正機會를 넓혀주게 된다. 아울러 情報의 供給 확대와 국민의 반응투입 기회의 확장은 政府와 行政, 政策에 대한 국민의 신뢰성제고에도 一助하게 될 것이다.

국민의 요구에 대한 反應投入機會의 확대와 더불어 弘報活動의 성과를 批判的으로 分析·評價하는 기회도 마련하여야 할 것이다. 즉, 弘報活動에 대한 還

의 情報을 능동적으로 調査·蒐集함으로써 弘報活動의 脆弱點을 개선하는 노력  
이 전개되어야 한다는 것이다.

### (3) 弘報活動의 中立성과 客觀性 確保

國政弘報活動過程에서 政策情報의 公開活動과 弘聽 및 還流機能이 제대로 이루어지기 위해서는 弘報活動의 中立성과 客觀성의 확보라는 전제조건이 충족되어야 할 것으로 판단된다. 弘報過程을 통해서 공개되는 資料가 情報로서의 가치를 발휘하기 위해서는 국민으로부터의 신뢰성을 얻어야 한다. 그동안 弘報活動을 통해 국민에게 전달되는 정보가 선전적 요소가 강한 特定 政權擁護 내지는 과장된 業績情報, 사실을 은폐하기 위한 정보로서의 성격을 띠는 경우가 있어 政府의 弘報活動에 대해 부정적 시각을 갖고 있는 국민이 상당수 있다고 할 수 있다. 弘報活動이 국민으로부터 불신을 받는 상황하에서는 政策情報의 公開活動 내지는 국민의 반응투입이라는 還流機能이 제대로 이루어 질 것으로 기대되지 않는다. 따라서 그동안 형성된 公報活動에 대한 불신을 불식시키기 위해서라도 公報活動은 中立적이고 客觀적인 立場에서 이루어져야 할 것이다. 中立적이고 客觀적인 立場에서 弘報活動을 전개하는 것이 政府立場을 일방적으로 옹호하는 홍보활동에 비해 궁극적으로 시민의 이해와 협조 및 行政機關과 시민의 總和確保에 보다 효과적이라고 할 수 있다.

한편, 公報處가 다중양부처의 政策執行 결과에 대한 還流情報의 蒐集機能을 수리하는데 있어서도 中立적이고 客觀적인 자세를 견지하여야만이 국민이 반응 및 政策成果를 정확하게 파악할 수 있을 것이고, 수집된 情報에 대한 해당 部處의 수용성을 높이는 데에도 一助하게 될 것이다.

#### (1) 部處間 統合調整機能의 強化 및 制度化

현행 中央政府 弘報活動體系를 살펴보면 公報處 외에도 각 部處別로 별도의 弘報組織을 갖추고 對國民·對言論 弘報活動이 전개되고 있다. 아울러 각종 弘報印刷物 및 統計資料 등 政府刊行物의 發刊 및 보급활동도 각 부처로 분산된 채, 원고작성 및 인쇄, 배포 등이 개별적으로 이루어지고 있다. 이와 같이 弘報活動 및 政府刊行物의 발간·배포활동이 다기화되고 분산되어 있음에도 불구하고 조직 상호간의 일관성 유지를 위한 統合·調整의 役割은 미진한 수준을 벗어나지 못하고 있다. 현행 公報處의 業務分擔體系에 의하면 公報政策室에서 각 部處間 弘報活動의 企劃調整 및 分析活動을 수행하도록 되어 있으나 현재 일부 비공식적인 調整活動이 이루어지고 있는데 불과하고 제도화된 企劃調整 및 分析의 통로가 마련되어 있지 않다. 아울러 政府刊行物의 경우 公報處가 관

장하고 있는 「政府刊行物調整審議委員會」에서 政府 및 政府投資機關 등에서 발행하는 刊行物에 대한 發行與否 決定 및 調整審議의 役割을 수행하고 있으나 非常設委員會組織의 특성상 그 기능이 그렇게 활성화되지 못하고 있다.

이런 점을 감안할 때 향후 國政弘報活動의 합리화·효율화를 도모하기 위해서는 분산된 國政弘報活動의 統合調整機能의 보완 및 강화 필요성이 높게 인식되고 있다. 國政弘報活動의 統合調整機能의 강화방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 統合調整의 政策機能이 강화되어야 한다. 즉, 公報處 公報政策室에서 수행해야 하는 각 部處의 弘報活動의 調整企劃 및 分析機能을 뒷받침할 수 있는 공식적인 제도화 노력이 전개되어야 한다.

둘째, 政府刊行物 등 각종 弘報油印物의 作成·配布·管理機能의 통합화 方案이 모색되어야 할 것이다. 제Ⅲ장에서 서술한 外國의 國政弘報體制 및 活動을 통해서 확인한 바와 같이 주요 先進國家에서는 공히 政府刊行物을 통합관리하고 있다. 이러한 주요 國家의 사례나 현행 分散管理體制의 문제점을 지적할 때 각종 情報刊行物 및 弘報油印物의 제작 및 배포·관리활동을 統合體制로 전환하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 즉, 현재 각 부처에서 개별적으로 발행하고 있는 政府刊行物 및 弘報資料를 公報處에서 일괄적으로 統合하여 발간하고 관리하는 체제로 전환하는 것이 管理의 效率性이나 弘報活動의 일관성 및 체계성 유지, 홍보활동의 전문화 측면에서 바람직하다는 것이다. 이러한 統合體制하에서는 公報處의 擔當部署에서 전문적인 行政分野의 原稿作成을 제외한 나머지 모든 분야의 弘報資料의 원고작성, 편집, 인쇄, 배포, 판매, 보관관리, 外國과의 자료교환 등 總括的 機能을 수행하게 될 것이다. 이러한 統合管理體制로의 전환을 도모하기 위해서는 기존의 「政府刊行物調整審議委員會」를 폐지하는 대신에 同 機能을 전담하는 系線組織이 公報處內에 설치되어야 한다.

#### (5) 弘報方法의 改善

최근에 새로 등장하는 CATV, 비디오텍스, 音聲情報서비스 등 각종 뉴미디어 및 DM망, 각종 데이터베이스 등 情報通信網이 효율적 활용방안을 강구함으로써 弘報活動의 성과를 높이도록 함과 동시에 국민이 필요로 하는 資料를 체계적으로 分析·整理하여 供給함으로써 資料의 活用成果를 높이려는 노력을 경주하여야 할 것이다.

한편, 階層間 情報利用隔差 해소에 一助할 수 있는 弘報方法의 탐색도 중요한 政策課題의 하나라고 할 수 있다. 이러한 政策課題에 대응하여 한글세대 및 庶民層을 대상으로한 弘報需要調査를 실시하고, 이러한 조사결과를 바탕으로

이들 계층에서 요구되는 情報을 지속적으로 供給하는 方案이 마련되어야 할 것이다. 특히, 이들 계층이 필요로 하는 情報을 전달하는 과정에서는 쉽게 접할 수 있고, 이해가 용이한 情報傳達媒體를 활용하는 세심한 주의가 요망된다. 아울러, 일반대중이 弘報資料에 쉽게 접할 수 있도록 하기 위한 방안의 하나로서 많은 사람이 모이는 공항·버스터미널·지하철역·은행 등의 장소에 弘報資料를 배포하는 方案도 적극 활용할 필요가 있다고 보겠다.

## 2. 「地方單位」의 國政弘報通路의 確保方案

### (1) 「地方單位」의 國政弘報通路의 確保 必要性

中央集權의 政治·行政體制와 결부되어 그동안 우리나라는 中央과 地方間 物財的 便益施設의 격차 이상으로 情報隔差 현상이 심화되어 왔었다. 그러나 1980년대 중반 이후 제창되고 있는 「地方化 時代」의 전개노력과 더불어 종전의 物財的 便益施設 중심의 地域間 均衡開發 노력이 점차 「삶의 질」을 개선하고 情報의 혜택이 골고루 배분될 수 있도록 하는 方向에서 모색되고 있다.

情報化現狀이 우리 사회에서도 빠른 속도로 진행되고 있다. 經濟開發推進過程에서 야기된 지역간 불균형 발전의 누를 반복하지 않기 위해서라도 情報化社會의 推進過程에서는 地域間 情報隔差의 발생을 방지하기 위한 세심한 노력이 모색되어야 한다. 情報化社會에서는 情報資源이 物質 資源보다 더 중요하게 인식되는 사회이다. 따라서 情報化社會에 있어서 지역의 균형있는 발전을 도모하기 위해서는 인간의 삶에 관련되는 교육, 문화, 행정, 직업, 부의 증식 등에 관한 모든 정보를 서울과 지방의 주민들이 공유하게 함으로써 情報利用의 便益이 공정하게 배분될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 중앙과 지방의 주민들에게 동등적 行政情報에 대한 接近機會를 공정하게 부여하는 동시에 情報次元의 分散政策을 과감히 펼쳐나가야 할 것이다.

한편, 地域間 情報隔差의 해소문제가 중요한 國家의 政策課題로 부각되고 있음에도 불구하고 현재 지방단위에서 中央政府의 行政情報 또는 政策情報의 供給役割을 담당하고 있는 地方自治團體 公報機關의 활동은 미진한 수준을 면치 못하고 있는 실정이다. 지방단위의 國政弘報活動이 현재의 中央集權의 權力構架下에서도 이와 같은 어려움에 직면하고 있다는 사실을 감안할 때 地方自治가 실시되는 상황하에서는 地方單位の 國政弘報活動의 취약성이 더욱 두드러질 것으로 예상되며, 이는 곧바로 地域間 情報隔差의 심화현상으로 연결될 것으로 여겨진다. 왜냐하면 地方自治制의 基本理念이 지방정부와 지역주민들의 相互作用

用과 相互 調整過程에 있다는 점에서 地方自治團體 公報 活動의 일차적인 관심은 自治團體의 固有事務에 주어질 것이며, 地方自治團體에 自治權이 부여됨으로써 中央政府의 地方自治團體에 대한 調整과 統制의 수단이 약화되어서 國政 弘報活動과 관련된 業務協調가 용이하지 않게 될 것이기 때문이다. 현실적으로도 현재의 같은 비전문적이고 취약한 組織構造를 前提로 地方自治團體 公報機關에 효과적인 國政弘報活動을 기대할 수도 없는 실정이다.

이상의 논의에 비추어 볼 때 각 地域單位에서 효과적인 國政弘報活動을 전개하기 위해서는 기존의 地方自治團體의 弘報機關과는 별도의 「地域單位」 中央政府 弘報組織의 設計 필요성이 높게 인식된다. 즉, 分權화된 權力構造下에서 中央政府의 行政 및 政策情報를 지역적으로 균형있게 공급함으로써 行政情報의 地域間 隔差를 해소할 수 있도록 하기 위해서는 中央政府가 地方政府와 국민을 별개의 통로를 통하여 意思傳達에 주력해야 하는 책무를 지니게 된다는 것이다.

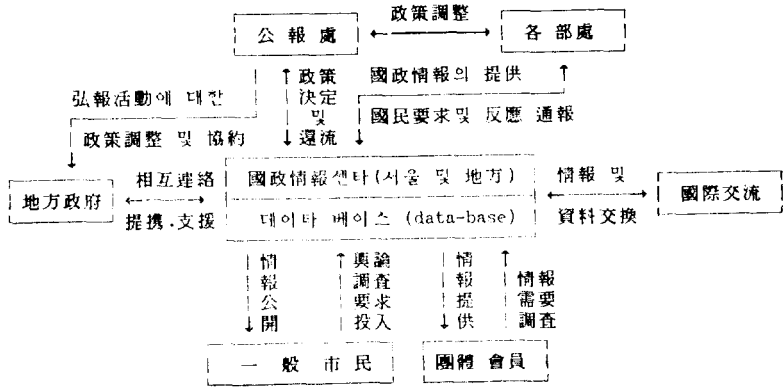
上記한 논거에 비추어 볼 때 지방자치의 실시에 따라 「地域單位」, 즉 전국의 주요 지역에 별도의 中央政府 國政弘報機能을 수행하는 기관의 설치가 필요하다는 판단하에 동 기관의 설계방향을 탐색하고자 한다. 여기서는 이러한 별도의 지방단위 國政弘報機關을 假稱 「國政情報센터」(이하 國政情報센터)라고 칭하기로 한다.

우선 國政情報센터의 機能은 다음과 같이 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다

- ① 中央政府 行政(政策)情報에 관한 종합센터
- ② 政府刊行物の 統合제작 및매포·판매
- ③ 弘聽 및 還流情報의 調査
- ④ 地域內 言論機關 및 行政機關과의 協調·調整
- ⑤ 각종 弘報理論 및 弘報方法의 開發 및 供給
- ⑥ 홍보성 행사 주관
- ⑦ 기타 서비스 제공

다음으로 國政情報센터와 公報處·각급 中央部處 및 地方自治團體와의 관계는 다음과 같은 방향에서 설정할 수 있을 것이다. 우선 국정정보센터는 현재 국정정보활동을 수행하고 있는 弘報調査局 直屬機關으로 설치하거나 아니면 公報處의 海外公報官이나 國立映講製作所 등과 같이 公報處長官의 直屬機關으로 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 만일 국정정보센터가 설립될 경우 기존에 中央部處에서 수행하던 國政弘報活動의 執行機能은 상당부분 「國政情報

[그림 3] 「國政情報센터」의 位相



센터]에 이양될 것으로 기대된다. 地方自治團體와 「國政情報센터」와의 關係에 있어서는 國政情報센터가 전문적인 弘報活動機關으로서 地方自治團體弘報機關에 대하여 각종 弘報理論 및 弘報技法을 개발하여 제공하고, 國政情報를 적극적으로 供給하는 등 각종 支援機能을 수행함과 동시에 地方自治團體와의 원활한 協調關係를 유지하여 地域單位에서의 國政弘報活動의 성과를 높일 수 있을 것이다.

국정정보센터가 수행할 것으로 기대되는 기능과 각 관련기관과의 관계를 중심으로 하여 「國政情報 센터」의 위상을 간략하게 圖式化해서 나타내면 [그림 3]과 같다.

## VI. 結 論

본 연구에서는 民主化·地方化·情報化로 집약되는 行政環境의 變化樣相에 대응한 國政弘報體制의 改編方向을 탐색해 보았다. 공보행정이 본연의 기능을 얼마나 효과적으로 수행할 수 있느냐의 여부는 변화되는 환경에 적합한 대응양식을 얼마나 잘 설계할 수 있느냐에 의해 결정된다. 이런 점에서 볼 때 향후 國政弘報活動의 효과성을 확보하기 위해서는 「共同主體性」에 입각한 공보활동을 전개하는 가운데 政策情報의 공개확대 및 弘聽機能의 강화, 地域間·階層間情報隔差의 해소, 弘報活動의 전문화·체계화·종합화의 실현, 객관성 및 中立性의 確保, 技術의 혁신을 수용한 새로운 弘報技法의 개발·활용 등의 노력이 전개되어야 할 것으로 판단된다. 그리고 地方自治의 실시와 더불어 地域單位에

서의 國政弘報通路를 확보하고, 地域間 情報隔差의 해소 등을 도모하기 위하여 假稱 「國政情報센터」와 같은 지방단위의 국정홍보조직의 설계가 필요한 것으로 판단된다.

본 연구에서는 국정홍보체계의 효율화를 도모하기 위한 政策方案을 개략적으로 제시하고 있을 뿐이다. 따라서 이러한 政策方案의 타당성에 대한 합의를 도출하고, 합의에 도달한 政策方案의 具體的 實踐代案을 마련하는 노력이 추가적으로 이루어져야 할 것으로 생각한다.