

선전인가, 공익인가?

우리나라 정부광고 집행의 문제점과 대안

김영옥* 이화여자대학교 언론홍보영상학부 교수

정부광고에 대한 그간의 논의는 효율성과 분배정의에 집중되어온 경향이 강하다. 하지만 정부광고의 근본적인 문제점은 공평한 광고 집행 여부에 있는 것이 아니라, 그 자체로서 민주주의의 발전에 도움이 되는가 하는 여부에 달려있다. 이 연구는 그러한 측면에서 정부광고에서 공익과 선전개념의 대립에 대해서 살펴본 다음, 우리나라의 정부광고 집행 현황과 다른 선진국의 상황을 비교해서 살펴보고, 탐색된 문제점에 대한 정책적인 대안으로서 바람직한 정부광고 집행시스템을 제안하는 것을 목적으로 한다. 문헌과 자료를 살펴본 결과 정파성에 기초한 정부광고를 정부 마음대로 기획 집행할 수 있는 경우는 선진국에서 그 예를 찾아볼 수 없었으며, 의회나 언론으로부터 정부광고의 내용과 관련하여 아무런 견제를 받고 있지 않는 경우 또한 찾아보기 힘들었다. 이러한 상황분석을 바탕으로 정부광고의 집행과정과 관련한 일정한 견제 시스템이나 점검 시스템의 필요성이 제기되었고, 세부적으로 정부광고위원회나 의회의 권한 강화, 언론 자체의 감시시스템 가동, 정부 커뮤니케이션 원칙 수립 등 정부광고의 공익성을 강화하기 위한 장치에 대해서 논의했다. 정부광고가 정파적인 이익을 일방적으로 전달하는 선전의 유혹에서 벗어나지 못한다면 공익성을 담보할 수 없다는 것이 이 논문을 관통하는 주제이다.

키워드: 정부광고, 선전, 공익, 비정파성, 정부광고위원회

*kimyw@ewha. ac. kr

선전은 민주적인 생각뿐만 아니라 행위까지 잠식한다(Propaganda ruins not only democratic ideas but also democratic behavior) (Ellul, 1965, p. 255).

1. 서론

참여정부 하에서 야당인 한나라당 의원들은 특정 언론매체에 정부의 광고가 집중된 것을 문제 삼으면서 정부가 비판적 언론매체를 배제하고 특정 신문사와 특정 인터넷에 광고를 몰아주는 것은 광고접근성과 광고 효율성을 무시한 처사라고 비판했다 (동아일보, 2007년 8월 29일; 세계일보, 2006년 10월 23일). 당시 정부홍보를 담당했던 국정홍보처도 국정브리핑을 통하여 정부광고의 기준은 접근성과 효율성에 있다고 밝히면서, 정부는 효율성 기준을 지키고 있다고 반박했다 (국정브리핑, 2005년 9월 20일). 한편 이명박정부 들어 야당이 된 민주당은 정부가 조선, 동아, 중앙, 문화 등 보수지에 정부광고를 몰아주고 있다고 비판하면서, 이러한 행위는 비판매체를 탄압하고 고사위기에 처해있는 신문산업 전체를 더욱 어렵게 만들고 있다고 비판했다 (뉴시스, 2009년 4월 13일자). 정권이 바뀔 때마다 같은 주장을 서로 다른 측에서 반복하고 있는 것이다.

정부광고에 대한 그간의 논의는 효율성과 분배정의에 집중되어온 경향이 강하다. 특정 언론이나 신문에 광고를 배정하거나 광고효율성이 낮지만 정파적인 성향이 비슷한 언론에 광고를 몰아주는 것 등이 문제가 되어 왔다 (동아일보, 2007년 8월 29일). 하지만 정부광고의 근본적인 문제점은 공평한 광고 집행 여부에 있는 것이 아니라, 그 자체로서 민주주의의 발전에 도움이 되는가의 여부에 달려있다. 집행 형식이 문제가 아니라 내용에 대한 논의가 더 중요하기 때문이다. 만약 정부광고의 내용 자체가 부적절한 것이라면, 그러한 광고를 둘러싼 배분의 문제

는 차후의 문제이다. 따라서 참여정부 시기 이루어졌던 정부 광고를 둘러싼 논란과 현 정부 들어 벌어지고 있는 논란의 핵심은 모두 정부가 사회적인 합의가 이루어지지 않은 사안에 대해서 국민의 세금으로 광범위한 광고캠페인을 펼치는 것이 적절한가의 여부이다. 또한 사회구성원 간의 공정한 커뮤니케이션 경쟁이라는 측면에서 국민의 세금과 무한대의 권력과 금력을 이용한 정부의 광고 캠페인이 여론의 다양성과 속의 민주주의의 가치를 제한하고 있다는 것도 문제로 지적될 수 있다.

최근 현 정부의 정책과 관련하여, 4대강 사업을 둘러싼 대한뉴스광고, 미디어법과 관련한 광고 활동 등 현 정부의 광고 정책과 관련한 사안들이 논란의 대상이 되고 있다. 역대 정부에서 정부광고는 대국민 계도 수단이나 선전 수단으로 인식되어온 경향이 있지만 (김남일, 1993, 박형철, 2004), 이러한 경향은 참여정부 들어 본격화되고 이명박 정부 들어 심화된 느낌이다. 참여정부는 이른바 보수신문으로 일컬어지는 조중동에 맞서 정부의 매체력을 높인다는 나름대로의 주장을 폈지만, 이번 정부 들어서는 소위 보수신문에 대한 견제가 필요 없게 되자 정부광고를 통해 좀더 국민여론을 정파적으로 몰아가고자 하는 시도를 노골화하고 있다. 하지만 정부광고 집행시스템 측면에서 사실상 정부광고와 관련하여 아무런 가이드라인을 갖추지 못한 경우는 선진국에서 찾아보기 힘들다 (김민기, 1991; 오명환, 1991; 한정호, 1991; Gelders & Ilhen, 2010; Treasury Board of Canada Secretariat, 2009, Vos & Westerhoudt, 2008). 따라서 선진국의 예들을 기본으로 우리나라의 상황에 맞는 정부광고의 내용 및 집행과 관련한 견제 시스템을 논의해 보는 것은 시의적절 하다.

이 연구는 우리나라의 정부광고 현황과 다른 선진국의 상황을 비교함으로써 시사점을 도출하고, 이러한 결과를 바탕으로 정책 대안이 될 수 있는 바람직한 정부광고 집행시스템을 제안하는 것을 목적으로 한다. 선전과 공익의 경계선은 모호하며 이를 위한 확실한 보호 장치가 마련되지 않는다면 정부는 정부광고를 통하여 여론을 조작하려는 유혹에 빠

지기를 바란다. 이 연구는 정책적인 제안을 하는 문헌연구로서 실증적인 분석을 하기보다는 정부광고의 실행에서 가장 문제가 되는 공익과 선전이라는 개념의 충돌을 문헌을 통하여 알아보고, 다른 선진국과 우리나라의 상황을 관련기관에서 제공하는 자료와 문헌을 통하여 알아낸 다음, 두 자료로부터 시사점을 도출하고 실제적인 정책 제안을 형성하는 데 초점을 맞추었다. 선진국과 우리나라의 정부광고 집행 실태를 살펴보는 것은 실증적인 분석을 목적으로 하는 것이 아니라 관련 문헌과 자료를 통해 대략적인 상황을 해석하는 데 주안점을 두었다.

2. 정부광고에서 공익과 선전의 대립

정부광고는 공익이라는 이름으로 실행되지만 여론을 조작하기 위한 선전의 수단으로 이용될 가능성이 농후하다 (오명환, 1991; Bernays, 1928). 따라서 대부분의 선진국들이 선전의 요소를 배제하고 순수하게 공익적인 정부광고가 이루어지도록 제도적인 감시와 사회적인 관행을 정착시키려는 노력을 해왔다 (Gelders & Ihlen, 2010; Messina, 2007). 공익에 대한 판단은 자의적이며, 선전의 의도는 언제나 자기중심적이다. 정파적이지 않은 정보전달광고나 설득광고는 공익적인 판단이 쉽지만, 유사 정파적인 광고나 정파적인 광고의 공익성 판단은 자의적인 기준에 맡겨지는 경향이 있다. 따라서 공익과 선전에 대한 명확한 현실 인식이 없으면 한 나라의 정부광고는 선전의 유혹에 빠질 가능성이 농후하다.

정부광고의 공익과는 성격이 다르지만 일반적으로 통용되는 공익의 의미를 살펴보기 위해 공익과 관련한 법률적인 판단을 우선 살펴보면, 사법부가 명예훼손 판결과 관련하여 공익성을 가진다고 판단하는 주제들은 (1) 국가안전보장과 사회질서 유지, (2) 반사회 범죄방지, (3) 대중계몽, (4) 소비대중 이익보호와 사회적 손실방지 등으로 나타났다

(이재진과 이성훈, 2003). 하지만 이들의 주장에 따르면 우리나라의 경우에는 아직까지 공익성에 대한 확실한 기준이 정해져 있지 않으며 독자적으로 공유되는 개념화가 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 사실상 사회질서, 대중계몽, 사회적 손실 방지와 같은 추상적인 개념들은 자의적으로 해석될 수 있고 상대적인 개념이 될 수밖에 없다.

공익광고에서 공익에 대한 논의도 다양하다. 미국의 공익광고 논의는 2차 세계대전 당시의 전시 광고에서 유래했기 때문에 처음에는 선전적인 의미를 포함하고 있었다. 하지만 현재 선진국의 경우에는 정치선전을 목적으로 하는 정부광고를 사용할 수 없기 때문에 공익광고를 정부광고와 유사한 의미로 사용하는 경우도 있다 (오명환, 1991; 이시훈, 2002). 공익광고는 “인간존중의 정신을 바탕으로 사회/공동체의 발전을 위한 의식개혁을 목표로 하여 광고라는 설득 커뮤니케이션을 통하여 제반 사회문제에 초점을 맞추고 국민들의 태도를 공공의 이익을 지향하는 모습으로 변화시키는 것을 목적으로 하며, 휴머니즘, 공익성, 범국민성, 비영리성, 비정치성을 기본 이념”으로 한다 (한국방송광고공사 공익광고협의회 정의, www.kobaco.co.kr). 미국광고협의회의 정의도 비정치성과 공익봉사 측면에서 이와 매우 유사하다 (www.adcouncil.org). 따라서 공익은 기본적으로 사회 공공의 문제를 다뤄야 하며, 당파, 종파 등 어떠한 정파적인 편향성도 가져서는 안 된다. 이와 함께 비상업적인 목적, 공공의 이익 구현 등도 기본적인 공익의 요건이 된다 (이시훈, 2002).

공익과 관련한 논의는 특히 방송의 공익성과 관련하여 많이 논의되어 왔다. 방송공익이 보편적인 도덕 원리로 포장되어 마치 도덕적인 의무인 것처럼 받아들여 왔지만, 이러한 보편성으로 인해 극단적인 상대주의를 낳는 부작용을 가져온 것이 사실이다 (임정수, 2008). 이는 개념의 포괄성으로 인한 합의의 부재와 일맥상통한다 (김진웅, 2003). 또한 공익이 실천적인 방안과 관련하여 구체적으로 논의되기보다는 추상적인 구호로 자리잡아온 것에서 기인하는 바 크다. 하지만 이러한 포괄성에도 불구하고 방송의 공익성에서는 정치적인 독립성과 여론의 다양성

확보가 공익성을 이루는 두 축으로 작용하고 있다 (정용준, 1995; 임정수, 2008). 방송분야에서 논의되는 공익의 의미는 규제완화의 논리에 대응하는 개념으로서 규제의 정당성을 뒷받침하는 논리로 많이 사용되어 왔기 때문에 오히려 공익의 개념을 모호하게 하는 데 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 공익이 반드시 개인의 자유를 규제하거나 효율성을 희생하는 개념으로 단순화될 수는 없기 때문이다. 따라서 공익은 지속적인 개념화 작업을 통해서 사회적인 합의를 이끌어 내는 것이 보다 중요하며 (전영범, 2009; 심미선과 김재영, 2003), 이를 위한 절차적인 민주주의 과정이 필요하다는 것을 알 수 있다. 이러한 절차적인 민주주의의 중요성은 공익을 공론장 확대와 숙의민주주의의 발전 과정으로 보는 시각과 일맥상통한다 (윤영철, 2001; 이상길, 2003; 임정수, 2008; Keane, 1991).

정부홍보에서 공익과 관련한 논의를 살펴보면 분명한 정의가 힘들다는 것을 알 수 있다 (Messina, 2007). 전통적으로 공익의 개념은 크게 네 가지 이론으로 나뉘볼 수 있다. 공익은 (1) 공통적으로 가지고 있는 가치, (2) 현명하고 더 낫다고 생각되는 측면, (3) 도덕적인 우수성, (4) 이해관계의 균형이라는 측면에서 각각 해석될 수 있다 (Cassinelli, 1958; Sorauf, 1957). 하지만 메시나(Messina, 2007)가 정부홍보의 예에서 지적하는 것처럼, 개념들의 포괄성으로 인해서 이러한 네 가지 이론은 모두 결함을 가지고 있을 뿐만 아니라, 누가 정의를 선점하느냐에 따라 유리하게 해석될 수 있는 자의성을 내포하고 있다. 하지만 이러한 공익의 자의적인 특성에도 불구하고 대체적으로 인정받고 있는 공익의 판단기준은 보편성이다 (Flathman, 1966). 따라서 정부홍보와 관련한 공익 논의에서도 선진적인 요소를 견어내기 위해서는 보편성 원칙을 고수하는 것이 필요하다 (Messina, 2007). 어떤 사람에게 공익적이라고 판단되는 정책이 다른 사람에게 공익적일 수 없다면 그것은 궁극적으로 공익이라고 할 수 없다. 정부홍보는 공익을 전면에 내세우기보다는 국민적인 합의와 참여를 이끌어내는 커뮤니케이션 활동으로 이루어지는 것이 무엇보다 중요하다.

공익과 관련한 개념 정의에 비하여 우리나라 커뮤니케이션 연구에서 선전과 관련한 연구는 많지 않다 (김영희, 2008; 박성희, 2009; 유일상, 2001). 그만큼 선전의 개념화가 이루어지지 않았을 뿐만 아니라 막연하게 선전은 나쁜 것이라는 생각을 가지고 있을 뿐, 선전이 공익과 어떻게 대립되는 개념인가에 대한 확실한 구분도 형성되지 않고 있다. 정부 광고에 있어 선전적 의미는 공익적 의미에 대비되는 정파적 이익 추구를 의미한다 (Ellul, 1965). 하지만 선전의 의미가 언제나 명료하게 통일되어 있다고 보기는 힘들다.

선전은 어떤 신념이나 사안을 다른 사람들에게 알리기 위해서 인간 생활에 필요한 기본적인 커뮤니케이션 활동이라고 보거나 광범위한 상징 커뮤니케이션을 통한 메시지의 전달 과정이라고 보는 시각이 있는 반면, 전쟁 상황에서 많이 보는 것처럼 메시지 조작을 통하여 상대방을 최대한 착취하는 수단이라고 보거나 다양하고 직접적인 커뮤니케이션을 통하여 상황의 큰 변화 없이 여론을 조작할 수 있는 수단으로 보기도 한다 (Bernays, 1928; Lasswell, 1927). 선전을 보는 시각은 그만큼 다양하며 상대적이다.

선전과 관련한 논의는 크게 두 가지 대립되는 측면에서 살펴볼 수 있다. 선전이 민주주의의 발전에도 이용될 수 있을 것인가, 아니면 선전은 민주주의에 대립하는 본래의 적(敵)으로 보아야 할 것인가 하는 논란이다. 선전과 관련한 근대적인 의미를 정립한 대표적인 연구자인 라스웰(Lasswell)과 버내즈(Bernays)는 선전이 민주주의의 발전에도 기여할 수 있다는 입장을 보인다 (Lasswell, 1927; Bernays, 1928). 라스웰의 경우, 1차대전에서 사용되었던 선전의 기법을 연구하면서, 전쟁에 대한 죄책감 제시, 목적 설정, 승리에 대한 환상, 적의 사기 떨어뜨리기와 같은 선전 기법들이 연합군의 선전전략에도 그대로 적용되었다고 설명하면서, 미디어 대중을 동원하기 위한 선전의 기법들이 주체와 상관없이 적용될 수 있다고 보았다 (Lasswell, 1927). 즉 조작의 요소에도 불구하고 선전이 현대 민주주의의 불가분의 요소가 될 것이라는 것을

부정하지 않았다.

이러한 선전의 범용성에서 한 발짝 더 나아간 사람이 버내즈였다. 버내즈는 커뮤니케이션 자체에 선전적인 요소가 있고, 선전의 작동원리로 부터 사회가 벗어나기는 힘들다고 보았다 (Bernays, 1928). 따라서 그는 선전이 공익에 반한다는 의견에 반대하면서 민주주의가 원활하게 작동하기 위해서는 불필요한 정보를 정제하고 사회적인 합의를 유도하면서 여론을 형성할 수 있는 사람들이 필요하다고 보았다. 이런 사람들을 그는 공중관계자문가(public relations counsel) 라고 불렀다. 이것이 현대PR의 시초이다. 그는 “선전은 그 자체로서 완벽하게 정당한 인간 행위이다 (Propaganda is a perfectly legitimate form of human activity)”라고 보았다 (Bernays, 1928, p. 49).

한편 선전을 광범위한 사회 현상으로 발전시켜 선전의 특징과 조건, 사회 심리 정치적인 효과를 폭넓게 천착한 엘룰(Ellul)은 선전이 민주주의에 기여할 수 있다고 보는 것은 허구라고 주장한다 (Ellul, 1965). 엘룰이 선전을 광범위한 사회현상으로서 보다 중립적으로 보려고 노력했으며, 불가피하게 사람들에게 필요한 행위라고 주장했다고 해석하는 사람들도 있다(Jowett & O'Donnell, 2006). 하지만 궁극적으로 엘룰은 민주적인 선전이란 있을 수 없다고 주장하는데, 이는 선전은 그 자체로서 일방적인 커뮤니케이션 행위이며 공익에 대한 판단을 스스로 내리며 공중들에게 자신의 판단을 강요하기 때문이다. 엘룰의 주장을 해석해보면 자유주의적인 시각(freedom of expression)에서 누구나 커뮤니케이션할 수 있는 자유가 보장되어야 한다고 하지만, 정부가 힘의 우위를 바탕으로 국민의 세금을 마음대로 사용하여 힘의 불균형을 심화시키는 것은 민주주의에 어떠한 도움도 되지 않는다. 심화된 자본주의 사회에서 누구나 선전의 도구를 보유할 수 있다고 가정하기는 어렵다. 무엇보다도 문제는 선전이 일단 사용되면 민주주의 본질적인 원칙 또한 위협을 받는다는 것이다. 민주주의가 선전에 의존하는 순간 모든 민주주의 원칙은 선전이라는 거대한 효율성 속에서 무너진다 (Ellul, 1965). 선전이

줄 수 있는 손쉬운 편익을 거부할 위정자가 과연 있겠는가?

사람들은 과거 수십 년간의 경험이 말해주듯이 (한번 선전에 발을 들이면) 민주주의가 지켜야 할 조심스러운 원칙과 의미를 저버리고 효과적인 선전 행위에만 몰두하게 될 것이다. 그러한 행위는 이제 더 이상 민주적인 특성을 보유하고 있다고 보기 어렵다 (Ellul, 1965, p. 242).

이러한 선전을 둘러싼 논란에도 불구하고 라스웰, 버내즈, 엘룰 등 선전학자들이 공통적으로 주장한 것은 정파적인 이익에 몰입하는 선전은 전체 사회적으로 도움이 되지 않는다는 것이다. 라스웰의 경우도 강력한 사회 커뮤니케이션 활동인 선전이 평화 시에도 힘이 있고 권력을 잡은 사람들에게 의해서 이용되었을 때 일어날 수 있는 역효과에 대해서 경고한 바 있다 (Lasswell, 1927). 버내즈의 경우도 선전을 하는 사람들의 현명한 판단에 의해서만 선전의 순기능이 발휘될 수 있다고 보았다 (Bernays, 1928).

선전에 대한 부정적인 인식과 정파성에 대한 논의는 정부 커뮤니케이션 활동과 관련해서 두드러진다 (Corner, 2007; Gelders & Ihlen, 2010; Guth, 2008; Liu & Horsley, 2007; Messina, 2007). 특히 수용 가능한 선전과 수용 불가능한 선전을 구분하는 것은 매우 어려우며, 대체적으로 정치적인 담론 형성을 방해하고 정파적인 이익을 추구하는 경향이 강하다고 보았다. 겔더스와 일렌 (Gelders & Ihlen, 2010)의 경우는 선전을 정파적인 이익을 도모하는 커뮤니케이션 행위로 아예 정의한다. 또한 서구 국가의 경우, 국가기구와 세금을 이용한 정파적인 선전을 엄격하게 규제하고 있다고 강조한다. 메시나 (Messina, 2007)의 경우도 선전의 제일 중요한 특성으로 정파성을 꼽았다. 따라서 이 논문에서는 선전을 정부가 정파적인 이익을 달성하기 위해 펼치는 커뮤니케이션 활동으로 보았다.

한편 선전 논의와 관련하여 더욱 큰 문제는 선전의 순기능이 강조될

수록 선전 주체의 자의적인 판단 수위는 높아질 수밖에 없고, 그러한 자의성은 공익에 대한 판단도 스스로 내릴 수 있다는 위험한 자유를 부여한다는 사실이다 (Messina, 2007). 결국 공익이 자의적으로 판단되는 정부광고는 선전의 효율성과 합리화의 함정에 빠질 수밖에 없다. 선전이 무해하고 민주주의를 발전시킬 수 있다는 생각은 전체주의적인 사고로 연결될 개연성을 높인다 (Ellul, 1965). 정파적인 선전이 지향하는 것은 결국 비판적인 사고를 상실한 대중의 획일성이다. 민주주의가 이러한 토양에서 자라기는 점점 어렵게 된다 (Pratkanis & Aronson, 2001).

종합해서 보면 공익과 선전이라는 개념 모두 확실하게 의미 구분이 이루어지지 않고 사용되고 있다는 점이 문제이다 (Guth, 2008; Winseck, 2008). 공익의 개념은 매우 포괄적으로 정의되어 왔기 때문에 (김진웅, 2003), 선전의 의미도 공익 속에서 함께 소화되는 상황이 종종 발생하게 된다 (Bernays, 1928; Bennett & O'Rourke, 2006). 예를 들어 정부의 일방적인 정책을 내세우는 정파적인 정부광고의 경우도 일방적으로 태도변화를 유도한다는 의미에서 선전적인 의미를 내포하지만, 그것이 공익을 위한다는 표면적인 요건을 갖추고 있다면 선전과는 무관한 활동인 것처럼 포장하는 것이 가능해진다. 선진국들의 경우는 이러한 정부광고의 선전도구화 현상을 경계하면서 이러한 현상을 방지하기위해 오랫동안 고민해왔다 (김민기, 1991; 오명환, 1991; 한정호, 1991; Gelders & Ihlen, 2010; Messina, 2007).

3. 선진국 정부광고 집행 실태와 정파성 규제

각 나라의 정부 광고 제도의 장단점을 비교한 연구들을 보면 대체적으로 정부 광고 운영의 시스템은 크게 개별 정부부처가 독자적으로 민간 광고대행사를 통해 광고를 시행하는 시스템과 정부광고를 한 기관에서 통합 관리하는 시스템으로 나눌 수 있다 (윤태일, 김병희와 이정교,

2007). 전자의 경우는 미국이 대표적이고, 후자의 경우는 영국, 일본, 우리나라가 해당된다. 후자의 경우에도 각 정부기관이 강제적으로 통합 시스템을 이용해야 하는 것은 아니지만 자발적으로 통합시스템을 이용한다고 보아야 한다. 미국의 경우, 미국 의회가 각 정부 조직들의 광고 예산을 관리하고, 각 정부 기관들은 광고대행사나 미디어와 계약을 따로 맺어서 정책광고를 시행한다. 각 정부 기관들과 광고대행사, 미디어와의 계약은 총무처(General Services Administration)에서 도와주고 있지만, 개별 정부 조직은 의회의 예산 통제 하에 정책광고를 시행한다(www.gsa.gov 참조). 영국의 정부광고는 중앙공보원(Central Office of Information)에서, 일본의 경우 총리부 안에 설치된 내각 광보실에서 담당한다(오명환, 1991; 윤태일 등, 2007).

미국 정부가 정부홍보와 관련하여 의회의 감시를 받는 것은 The Gillett Amendment 법률안과 관련이 깊다(Wilcox, Ault, Agee & Cameron, 2000). 이 법률안에 따르면 미국 행정부는 국회의 동의 없이는 어떠한 홍보활동과 관련한 예산도 집행할 수 없다고 규정하고 있다. 이는 2차 대전을 겪으면서 선전 활동의 위력을 경험한 미국 국민들이 선전기능을 강화한 행정부가 비대한 힘을 가지게 되는 것을 경계하여 만든 법안이다. 미국 정부 기관들이 public relations라는 말보다는 public affairs 혹은 public information이라는 말을 주로 사용하는 것도 이러한 이유 때문이다. 하지만 실질적으로 보면 정부홍보 종사자들이 가장 많은 나라도 미국인데, 다만 의회의 감시를 받아야 하고 일방적인 선전의 의미를 가장 많이 내포한 광고와 같은 직접적인 커뮤니케이션 수단보다는 언론관계와 국민과 대화의 장을 마련하는 홍보활동에 좀더 치중하고 있다고 할 수 있다.

미국의 정부기관들은 직접적인 정부광고를 하지 못하는 대신 정파성을 배제한 순수한 공익광고의 경우는 광고협의회(Advertising Council)를 통하여 집행하기도 한다(한정호, 1991). 미국 광고협의회는 정치성, 상업성, 편파성을 배제한 공익광고를 심사하여 추천여부를 결정한

다. 언론사의 무료 광고시간 배정과 광고대행사의 무료 봉사(pro bono) 활동을 통해서 진행되는 공익광고는 매우 엄격한 기준에 의해서 공익광고의 주제가 결정된다. 따라서 미국 정부의 경우, 단순히 정책을 홍보하는 정부광고는 없다고 보아야 한다. 또한 미국 정부는 정부홍보 활동에 있어 공무원들의 자율성을 매우 존중하는 편이다. 정치적인 사안에 대한 홍보는 장 차관을 비롯한 별정직 공무원들이 하고, 공무원들은 정책의 고지와 안내와 같은 공익적인 차원의 홍보활동에만 집중한다. 즉 공무원들의 독립성이 보장된다.

일본은 총리부 광보실이 정부광고를 주관한다. 일본의 경우, 정부광고에 대한 감시가 상당하다고 할 수 있다. 정부광고를 둘러싼 논란은 크게 두 가지로 분류해볼 수 있는데, 우선 정파적인 광고 내용이 다양한 여론 형성을 방해한다는 것이고, 또한 국민의 세금으로 일방적인 정책선전광고를 집행하는 것은 예산을 전용한다는 의견이다 (오명환, 1991). 또한 일본에서 문제가 되는 것은 대기업 광고를 가장한 사실상의 정부광고인데, 이는 체제 수호와 국민계도를 위한 정부선전의 의도가 강하게 깔려 있다고 생각하여 매우 경계한다 (오명환, 1991). 따라서 일본의 정부광고에 대한 언론과 야당의 내용 통제는 매우 엄격한 편이라고 할 수 있으며, 정부광고를 담당하는 광보실은 정책홍보를 배제한 순수한 공익광고에 역량을 집중한다고 할 수 있다. 따라서 이러한 비공식적인 규제가 일본의 정부광고 집행에는 정착되어 있다고 보아야 한다.

영국의 경우는 내각장관아래 있는 중앙공보원(Central Office of Information, COI)이 정부의 마케팅과 커뮤니케이션 기능을 담당하고 있다. 중앙공보원은 각 정부기관의 마케팅 커뮤니케이션 활동을 컨설팅하거나 서비스하고, 정부의 언론 서비스를 책임지며, 인터넷을 통한 사회커뮤니케이션과 각종 제작 업무, 커뮤니케이션 인력제공 업무 등을 담당한다 (www.coi.gov.uk 참조: 김남일, 1993; 김민기, 1991). 이러한 정부커뮤니케이션 업무 외에 건강, 교육, 복지와 관련된 이슈에 대

해서 공익정보캠페인을 펼치기도 한다. 영국의 경우, 중앙공보원을 통해서 따로 정부의 정책을 광고하는 기능은 없으며, 모든 국민들에게 보편적으로 도움이 되는 주제에 한하여 공익광고(public service advertising) 캠페인을 다른 개별부처, 공익기관들과 보조를 맞추어 공동으로 실행하고 있다(윤태일, 김병희와 이정교, 2007). 영국의 경우, 모든 국민에게 해당하는 보편적인 문제를 해결하는 공익광고를 제외하고 순수한 정책광고는 없다고 보아야 한다(Turpin & Tomkins, 2006). 정부광고보다는 언론에 대한 서비스, 인터넷 등 사회미디어를 이용한 시민의 참여 등을 통해서 정부 커뮤니케이션 기능을 극대화하려고 하는 것이 영국 중앙공보원의 역할이다.

한편 정부 광고 운영 시스템의 분류는 광고 집행 방법을 둘러싼 표면적인 분류에 불과하다. 정작 중요한 것은 정부 광고가 부처 독자적으로 운영되느냐, 통합적으로 통제되느냐 하는 것이 아니라 정부 광고의 내용이나 주제 선정에 대한 어떠한 사회적인 합의나 가이드라인이 존재하는가 하는 부분이다. 미국의 경우를 보면 주로 군인 모집과 같은 정부 광고가 대부분을 차지하고 있고(한정호, 1991), 광고협회의회를 통한 공익광고 형식으로 무료 캠페인을 일부 운영하고 있다. 영국이나 일본의 경우는 정부시책광고와 기타 홍보 광고를 일부 하고 있지만 내각제의 특성으로 인해 좀더 엄격하게 의회의 감시를 받고 있는 경우라고 할 수 있다(김남일, 1993; 오명환, 1991; 윤태일 등, 2007).

이렇게 본다면 미국의 경우는 군인모병광고와 순수하게 공익을 위한 광고를 제외하고 정부광고의 범위가 현저히 축소되어 있으며, 의회의 견제 하에 정부광고의 내용은 제한되고 있다고 할 수 있다. 영국이나 일본의 경우도 정부광고가 가능하기는 하지만 내각제 정부에 대한 의회의 감시와 야당의 견제를 통하여 광고 내용에 엄격한 제한을 받고 있으며, 정부정책광고에 대한 제한은 비공식적인 차원에서 정착되어 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 내용 측면에서 정부광고의 집행 시스템을 구분해보면, 정부광고의 내용에 일정한 제한을 받는 경우와 제한 없이 정

부광고를 기획 집행할 수 있는 경우로 나누어볼 수 있는데, 미국은 정부광고의 내용에 제도적으로 많은 제한을 받는 경우이고, 영국이나 일본은 미국보다는 상대적으로 덜하지만 내용 제한에 대한 사회적인 합의가 있는 것은 마찬가지라고 할 수 있다. 대부분의 선진국은 이러한 경우에 해당한다고 할 수 있다. 다음 장에서 살펴보겠지만, 이와 비교하여 우리나라의 경우는 정부광고의 내용과 관련하여 일정한 제한이나 사회적인 합의, 통합적인 가이드라인 없이 무제한의 자유를 누리는 사례라고 할 수 있다 (표 3 현황 참조). 이는 대부분의 제3세계 국가나 전체주의 성격의 국가에서나 나타나는 현상이다.

좀더 구체적으로 선진국들의 정부광고 가이드라인을 알아보기 위해서 문헌검색과 인터넷 검색을 실행했다. 주로 정부광고 담당 부서의 홈페이지로 들어가 가이드라인의 유무를 확인하고, 구체적인 가이드라인이 없는 경우에는 존재하는 유사한 원칙들을 탐색했다. 대상국가는 대부분의 관련 연구에서 미국, 영국, 일본의 경우를 인용했기 때문에 (김남일, 1993; 오명환, 1991; 한정호; 1991), 이 연구도 이 세 나라를 기본으로 하고, 검색 가능한 선진국을 추가하는 방법으로 검색을 진행했다. 검색은 검색 가능한 정부광고 가이드라인을 대상으로 편의적인 방법으로 이루어졌다. 그 외 정부광고 집행 원칙과 관련되어 있는 기존 문헌도 참조했다. 미국은 모병광고 등 특수한 경우를 제외하고 정부광고 집행이 따로 없는 반면, 정부가 추진하는 공익적인 주제를 광고협회의 심사를 통해서 집행하기 때문에 광고협회의 공익광고 선별 기준을 정부광고의 기준으로 대치시켜 보는 것이 가능하다. 크게 여덟 가지 가이드라인이 제시된다 (한정호, 1991, p. 70). 이러한 기준 중에서 특히 비정파성, 정책 설득성 배제, 비상업성, 비종파성 등이 핵심적인 요건이라고 할 수 있다 (미국광고협의회, www.adcouncil.org 참조).

〈표 1〉 미국 광고 협의회(Advertising Council) 공익광고 선별 기준

1	언론사의 자발적인 지면 및 시간 할애를 얻어낼 수 있을 정도로 캠페인의 주제가 진지하고 중요할 것.
2	캠페인의 주제가 전 국민적인 관심사 일 것.
3	광고로서 홍보하기에 적합한 주제일 것.
4	비상업적, 비종파적, 비정파적이고 특정법안을 만드는 데 영향을 주지 않을 것.
5	만약 캠페인 주제가 범국민적이고 지역주민들에게도 도움이 되는 경우에는 특정인의 이익을 도모한다고 해도 무방.
6	만약 의뢰기관(Sponsor)이 모금을 위한 기관이라면 캠페인의 주제가 그 기관의 활동을 관장하는 상부기관의 규율에 어긋나는 것이 아닐 것.
7	의뢰기관이 캠페인 주제에 대해 전문성을 인정하는 기관일 것.
8	의뢰기관이 광고가 나갈 각 지역의 언론사와 시민들에게 캠페인 주제에 대해 미리 알릴 수 있을 정도의 전국 조직망을 갖추고 있을 것.

영국 COI가 광고종사자협회(Institute of Practitioners in Advertising, IPA)와 공동으로 발행한 공익광고(Public Service Advertising) 활동 관련 책자를 보면, 공익광고는 긍정적인 행동을 유발하고, 생명을 구하며, 국가의 보건 수준을 높이는 데 기여해야 한다고 주장한다(www.ipa.co.uk 참조). COI 홈페이지에는 다양한 커뮤니케이션 활동을 위한 가이드라인이 규정되어 있지만, 정파성을 조금이라도 떨 수 있는 정부정책광고 활동 자체가 없고 광고와 관련한 특별한 가이드라인 또한 존재하지 않는다. 하지만 주로 실시된 캠페인을 살펴보면, 국민보건, 안전관리, 에너지 효율화 같은 광범위하게 인정받는 공익적인 주제들을 대상으로 하고 있다. 영국 언론 또한 자체적으로 정부광고를 게재하는 데 있어 공익성의 여부를 매우 신중하게 따진다. 영국정부의 커뮤니케이션 가이드라인을 보면, 국민의 세금을 사용하는 정부가 정파적인 이익을 달성하기 위해서 커뮤니케이션 활동을 하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다(Turpin & Tomkins, 2006).

이것은 프랑스의 경우도 마찬가지인데, 프랑스 르피가르지는 정부정

책광고를 아예 게재하지 않는 것을 원칙으로 삼고 있다 (오명환, 1991). 일본 언론의 경우도 정부광고에 대해서 매우 비판적인 입장이다 (오명환, 1991). 국민의 세금으로 반대세력을 무시하고 정부가 일방적인 광고를 하는 것도 이상할 뿐 아니라, 공론의 장을 넓히기 위해 반론광고도 반드시 주어져야 한다고 보기 때문이다. 따라서 일본의 정부광고는 정책광고보다는 모든 사회세력에게 용인될 수 있는 순수한 공익광고의 형태를 더 많이 띠고 있다고 할 수 있다 (김남일, 1993). 특히 아사히신문의 경우 정부와 유사한 노선을 취하는 기업의 공공광고도 게재불가를 원칙으로 하며, 국민의 세금을 쓰는 정부는 정보고지광고 외에는 어떠한 광고형태도 취해서는 안 된다는 입장을 고수하고 있다 (오명환, 1991).

호주의 경우는 구체적인 정부광고의 실행 지침이 잘 정리되어 있다 (Department of Finance and Deregulation, 2008). 정부광고를 제작하는 데 있어 기본적인 원칙은 모든 국민들이 정보에 평등하게 접근할 수 있도록 하고, 정보고지나 교육적인 목적을 위해서 공적인 기금을 쓰는 것이기 때문에 절대로 정파의 정치적인 이익을 도모해서는 안 된다는 것이다. 이와 함께 모든 광고예산의 집행과 관련한 정보는 국민들이 언제나 접근할 수 있도록 관리해야 한다. 세부 가이드라인들을 살펴보면 광고내용의 정부 책임성과 관련하여 논란이 되는 정책 설득 수준의 광고는 존재하기 힘들고 대부분 의회의 승인을 받은 이슈에 대해서 정부광고를 집행하며, 이러한 광고는 대부분 순수한 정보공지의 수준을 벗어나지 않는다.

기본 원칙에서도 강조되었지만 가이드라인 중에서 가장 중요한 항목은 정파적인 이익 배제이다. 정파적인 이익 배제는 아주 엄격한 요건을 지정하고 있는데, 예를 들어 (1) 광고의 내용, (2) 캠페인의 주체, (3) 캠페인의 이유, (4) 캠페인의 목적, (5) 미디어 선택, (6) 캠페인의 타이밍과 지리적 혹은 인구통계적인 목표공중, (7) 캠페인이 커뮤니케이션 되는 환경, (8) 캠페인의 효과 측면에서 한 항목이라도 정파적인 측면과 연결될 수 있다면 배제해야 한다고 정하고 있다. 한마디로 조금이

라도 정파적인 의심이 들거나 정파적인 이익과 관련되어 있다면 정부광고로 만들어질 수 없다. 정부광고는 정부정책이나 정치적인 주장으로부터 자유로워야 한다. 또한 구체적인 실행방안과 관련하여 정부광고는 (1) 정당이나 정파의 이름을 언급해서는 안 되고, (2) 다른 정파나 사람들의 정책이나 의견, 행위를 공격하거나 비판해서도 안 되며, (3) 정파의 정책 슬로건이나 이미지를 포함시켜도 안 된다. 또한 (4) 정파에 대한 사람들의 지지나 선거에 영향을 미칠 수 있어서도 안 되며, (5) 정치인이나 정당의 웹사이트에 연결할 수 있는 정보를 주어서도 안 된다.

캐나다 정부의 광고는 영국 사회주의의 영향을 받아 엄격한 공공성을 기반으로 하며, 매우 복잡한 과정을 거쳐서 제작된다 (권진선, 2008). 캠페인 주제는 각 정부기관이 발의하지만 정부 내 독립적인 광고위원회, 특별자문위원회 등의 엄격한 절차를 거쳐 선정된다. 광고대행기관 관리 및 정부 광고활동 연차보고서 발간 등은 캐나다 공공사업 및 정부 서비스(Public Works and Government Services Canada, PWGSC)에서 담당한다. 캐나다의 광고 주제를 보면 국방부 모병광고가 가장 많은 지출승인을 받았고, 저축장려 캠페인, 청정에너지 캠페인, 세금보고 인터넷 이용 안내, 노인복지, 장애인복지, 고등교육지원, 국민보건 등이 지출을 승인 받았다. 캐나다정부는 공중들에게 신속하고, 정확하며, 객관적이고 완전한 정보를 제공해야 한다는 일반적인 커뮤니케이션 정책을 표방하고 있고, 정부광고와 관련해서는 캐나다 국민들에게 그들의

〈표 2〉 호주 정부캠페인광고 실행 가이드라인

기본원칙	모든 국민이 평등하게 정보에 접근할 수 있고, 정보공지나 교육캠페인을 위해 공적인 자금을 정당한 방법을 통해 사용할 수 있으며, 정부 캠페인은 정파의 정치적인 이익을 추구해서는 안 된다.
가이드라인1	광고내용은 정부의 책임성과 관련이 있어야 한다.
가이드라인2	광고는 객관적이고 공정하며 이해 가능한 형태로 보여져야 한다.
가이드라인3	광고내용은 정파의 정치적인 이익을 도모해서는 절대 안 된다.
가이드라인4	광고는 책임성과 관련하여 비용효율적이고 효과적이며 적절한 방법으로 만들어지고 배포되어야 한다.
가이드라인5	광고는 기본적인 법적 요건을 모두 충족해야 한다.

건강, 안전, 그리고 복지와 관련하여 정보를 제공해 주어야 한다고 못 박고 있다 (PWGSC, 2008).

캐나다 정부의 커뮤니케이션 정책에서 광고 편을 보면 “정부기관은 특정한 정치 정당의 이익을 위해서 공적인 자금을 광고 구매에 사용해서는 안 된다 (Institutions must not use public funds to purchase advertising in support of a political party)”고 못 박고 있다 (Treasury Board of Canada Secretariat, 2009). 광고캠페인의 우선순위로 소개하는 실제 예들도 국토방위, 원스톱행정절차, 건강한 환경, 국민보건 등이다. 광고주제와 실제 집행 내역을 살펴보면, 엄격한 선정절차와 함께 정파적인 광고가 배제되고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 원칙은 다른 선진국의 경우에도 대동소이 한데, 북아일랜드의 정부광고 정의에서도 정부고지광고 외 캠페인성 광고는 음주운전예방 등 국민건강과 안전을 증진시키는 주제로 한정되어 있다 (Office of the First Minister, 2005).

지금까지의 내용을 바탕으로 정부광고에서 정파성은 특정 정치 정당의 이익을 위하여 캠페인 목적, 광고 내용, 광고 효과를 이용하는 것으로 개념 정의할 수 있다. 지금까지 살펴본 선진국들의 정부광고 원칙을 종합해보면 정파적인 의심을 살 수 있는 광고는 최대한 자제하고, 국민 보건과 국민 안전 등 모든 국민으로부터 공익적이라는 판단을 쉽게 도출할 수 있는 주제로 한정하여 정부광고를 운용하고 있음을 알 수 있다. 이러한 자료검색으로부터 정부광고의 비정파성이 선진국의 보편적인 원칙이라는 것을 알 수 있다. 또한 정부광고의 재원과 관련하여, 정부광고는 국민의 세금을 사용하기 때문에 국민이 반대할 수 있는 정파적인 정책을 일방적으로 광고하는 것은 현대 민주주의 정부의 커뮤니케이션 원칙과 배치된다고 보는 것이 일반적이다 (권진선, 2008; Gelders & Ihlen, 2010; Scammell, 1999). 정파적인 정부광고의 집행이 국민의 참여와 토론을 유도해야 하는 투명한 정부 커뮤니케이션 원칙과 배치된다고 보기 때문이다. 따라서 선진국의 경우 분명하게 국민 참여를 도모하고 자유로운 공론장 형성에 기여하지 않는다면 정책적인 의도를 세금을

이용해서 커뮤니케이션 하는 것은 위험하다고 본다 (Gelders & Ihlen, 2010; Guth, 2008; Vos & Westerhoudt, 2008). 미국의 경우 이를 광범위하게 법률적으로 규제하고 있다(Palmer & Cater, 2006; Wilcox, Ault, Agee & Cameron, 2000). 이러한 선진국의 시도는 국민의 세금을 이용한 정부의 커뮤니케이션 활동이 정책에 대해 반대하는 집단의 활동을 위축시켜 민주주의의 발전에 장애가 될 수 있는 너무 강력한 정부를 탄생시킬 수 있다는 우려 때문이다 (Gelders & Ihlen, 2010). 미국 정부의 홍보활동 지출에 의회의 사전 승인을 받게 한 것(The Gillett Amendment)도 이러한 맥락과 궤를 같이 한다 (Wilcox 등, 2000).

4. 우리나라의 정부광고 현황과 내용분석

정부광고는 통상 정부가 광고비를 지불하는 광고를 통칭하지만, 때로는 정부가 국민을 대상으로 펼치는 모든 커뮤니케이션 활동을 의미하기도 한다 (장세창, 1991). 우리나라 정부광고를 독점대행하고 있는 언론재단의 경우, 정부광고를 “정부가 주체가 되어서 행하는 광고로 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관 및 일부 특별법인이 일정한 효과를 야기하고자 아이디어, 정보, 서비스에 관한 메시지를 매체를 통하여 유료로 전달하는 일체의 광고행위”라고 정의하고 있다 (한국언론재단, 2000, p. 11). 정부광고는 정부의 정책에 대해서 국민들의 지지를 확보하고 이해도를 높이기 위해 미디어를 이용해서 펼치는 유료의 광고행위라고 보는 것이 타당할 것 같다. 따라서 모든 정부의 대국민 커뮤니케이션 활동을 정부홍보 활동이라고 통칭하고, 정부광고는 정부홍보의 한 방편으로서 유료로 미디어의 시간이나 지면을 사서 광고를 게재하는 하나의 전략적인 행위라고 분류해 볼 수 있겠다.

정부광고의 내용은 대부분 공익을 주제로 설정하고 있다 (Messina, 2007). 이런 의미에서 정부광고도 넓은 의미에서 공익광고의 범주 안에

든다고 할 수 있다 (조창연, 2006). 하지만 앞에서 살펴보았듯이 공익의 의미는 상당히 주관적이고 자의적이다. 정부 정책을 국민들에게 알리고 동의를 구하는 과정에서 어떤 부분이 공익에 부합하는 지는 정해진 기준이 없다. 정부광고의 목적은 정부의 정책을 알리고 국민으로부터 이해를 획득하기 위한 것(김민기, 1991; 조창연, 2006)이라고 말하지만 정부가 일반 기업들이 제품을 파는 것처럼 정책을 하나의 상품으로 이해해서 국민들에게 무조건 팔려고 한다면 공익 판단 기준은 그 의미를 상실하게 된다. 일단 많이 팔리기만 하는 정책이 공익적으로 우수하다고 볼 수는 없기 때문이다. 결국 공익의 판단은 정부가 자의적으로 하는 것이 아니라 전체 사회가 담당하는 것이 필요하다.

예를 들어 보면, 지난 참여정부 시절, 국정홍보처의 “긍정의 힘” 광고 캠페인은 세간의 많은 주목을 받았다 (이현우, 2006). 하지만 긍정의 힘만이 강조되는 것은 사회의 모순에 비판적인 시각을 가진 사람에게는 하나의 억압으로 다가올 수 있다. 진실과 상관없이 일방적으로 다가서는 애매한 메시지는 일종의 언어폭력으로 변하기도 한다 (Messina, 2007; Shabo, 2008). 또한 정부광고의 기능을 이야기 하면서 정부와 정책에 대한 긍정적인 이미지와 태도 획득, 국민의 지지와 이해의 고양 등을 드는데 (김민기, 1991; 장세창, 1991), 이러한 기능들도 매우 상대적인 가치와 함께 정파성에 함몰될 가능성을 내포하고 있다. 정부 당국의 일방적인 주장이 아니라 국민의 합의를 담보하는 장치가 없다면 정부광고는 세금을 유용한다는 비난에 직면할 수 있다 (Genders & Ihlen, 2010).

하지만 우리나라의 정부광고 현황은 국민적인 합의를 만들어가는 시스템과 일방적인 정부의 목소리를 감시할 수 있는 시스템을 전혀 만들지 못하고 있다. 우리나라 정부광고에 대한 문제점 분석은 주로 대행제도와 같은 절차에 집중되어 있다. 1972년에 제정된 국무총리훈령에 의한 언론재단의 정부광고 대행 독점은 광고 예산 절감과 효율적인 집행이라는 취지하에 시행되고 있지만, 광고 전문성 부족, 크리에이티브의

질적 수준 저하 등이 문제점으로 지적되고 있다(윤태일, 김병희와 이정교, 2007). 정부광고 대행 독점이 지역광고회사의 숨통을 켜다는 비판도 제기되어왔다(대구경북광고업협회, 2007). 이를 해결하기 위해서 민간 광고회사에 정부광고 물량을 개방하거나, 하나의 정부부처에서 총괄하여 관리하는 방법, 전문적인 정부광고대행기관을 만드는 방법 등이 다양하게 제시되어 왔다(윤태일 등, 2007). 하지만 대부분의 정부광고에 대한 논의는 정부광고의 마케팅 효율성과 크리에이티브 차원의 비판에만 머물고 있는 실정이다(전용주, 1994).

정부광고의 문제는 이러한 효율성과 크리에이티브의 문제에만 머무르지 않는다. 대행독점 문제도 광고전문성 측면에서 해결해야 할 문제이지만, 이보다 더 큰 문제는 우리나라 정부광고의 내용 선정과 집행과정에서 아무런 통제도 이루어지지 않는다는 점이다. 정부광고 내용에 대한 어떠한 합의도 없이 시스템만 바꾸자고 하는 것은 문제의 본질을 비껴가는 것이다. 현재 우리나라 정부광고는 어떠한 전문가그룹의 자문과정을 포함한 절차적인 선정과정도 마련되어 있지 않을 뿐 아니라, 정부광고의 내용에 대한 정부 내 점검 장치, 의회의 견제, 사회적인 합의 등이 전혀 이루어지지 못하고 있다. 언론의 경우도 광고 집행의 비용공평성 여부에만 신경 쓸 뿐, 정파적인 의제에 대한 중립성 유지 여부와 관련하여 전혀 주목하지 않고 있다. 따라서 대행독점과 같은 시스템 차원의 문제를 진단하기에 앞서 우리나라 정부광고의 내용에 대해 알아본 다음, 앞서 논의했던 선진국의 비정파성을 중심으로 하는 정부광고 가이드라인과 어떤 차이가 있는지 알아보는 것이 무엇보다 중요해진다.

이러한 목적을 달성하기 위해 연구문제를 “우리나라의 정부광고는 선진국이 공익을 달성하기 위한 보편적인 원칙으로 내세우는 비정파성의 원칙을 얼마나 지키고 있는가?”로 설정하였다. 이러한 연구문제를 알아보기 위해 우리나라 주요정책광고의 내용을 분류하는 방법을 채택하였고, 연구대상 및 범위를 설정했다. 주요 자료소스는 2009년 8월 문화관광부와 한국언론재단이 제공한 국가주요정책광고 집행 자료와 문화관광부 홈페이지

지(www.mcst.go.kr)와 정책TV e-영상역사관(ehistory.korea.kr) 자료를 종합하여 분류하였다. 개별 광고캠페인의 광고량과 기간과 무관하게 광고의 주제별로 분류하였다. 이명박 정부 들어 각 행정부처의 개별 광고들이 많이 늘어났지만 여기서는 국가주요정책광고를 분류한다는 차원에서 부처 개별 광고는 제외하였다. 이와 함께 온라인이벤트 중심으로 이루어진 캠페인도 제외하였다. 정부 내에서도 정확하게 정돈된 자료가 없었기 때문에 광고비와 광고수량에 대한 정확한 데이터를 구성하기는 어려웠고, 분류 가능한 모든 광고를 대상으로 광고주제에 따라 경향성을 파악하는 데 초점을 맞추었다.

관련 연구(박형철, 2004)에서 1992년부터 2003년까지의 정부광고 분석을 했기 때문에, 이 연구에서는 2004년 이후부터 2009년까지의 6년간 광고 자료를 분류하였다. 관련 연구는 문민정부, 국민의 정부, 참여정부의 주요정책광고를 국민계도, 정책홍보, 갈등조정으로 유형화하여 분석하였다. 분석결과를 보면 문민정부 시기는 거의 대부분 국민계도광고였지만, 국민의 정부 들어와서 정책광고 형태가 많이 나타나기 시작하고 이러한 경향이 참여정부 초반에도 이어지는 것으로 나타났다. 하지만 정부광고를 국민계도, 정책홍보, 갈등조정으로 나누는 의미의 경계가 모호하고, 세 가지 유형은 광고주제가 가지는 심층적인 의미를 보여주기에는 부족한 측면이 있다고 판단했다. 예를 들어 참여정부 들어 국정브리핑제 확대 개편과 관련한 광고를 집행하는데 이를 하계유니버시아드대회 광고와 같은 유형의 정책광고로 구분하는 것은 큰 의미를 찾기 힘들다. 좀더 선진국들의 정부광고 집행원칙들을 참조하여 정부광고의 의미를 유형화할 필요가 있다.

따라서 자료 분류를 위해 다른 나라의 정부광고 가이드라인 분석에서 드러났듯이 정파성의 유무가 정부광고에 있어 가장 중요한 변수라는 데 주목하고, 문헌연구에서 개념 정의되었던 정파성의 유무를 중심으로 광고 유형을 조작화 하였다. 일단 정파성은 정파적인 이익을 어떤 식으로든 도모하고 있느냐의 유무로 크게 분류하였다 (Gerliders & Ihlen,

2010). 그런 다음 정파성과는 무관한 광고 중에서 (1) 정보고지광고와 (2) 설득광고로 나누고, 정파성과 무관하지 않다고 판단되는 광고를 (3) 초월적 단서를 이용한 유사정책광고와 (4) 정파적 정책설득광고로 구분하였다 (표 3 참조).

정부광고 중에서 가장 기본적인 형태는 어떠한 정파적인 이해관계 없이 국민에게 필요한 정보를 고지하는 광고이다. 생활정보나 정부시책을

〈표 3〉 정부 주요 정책광고 주제별 현황

연도	비정파적 정보고지광고	비정파적 설득광고	초월적 단서 유사정책광고	정파적 정책설득광고
2004	대통령탄핵담화 공명선거담화	다이내믹코리아 에이즈예방캠페인	변화와 희망 새로운 출발	신행정수도건설 국정브리핑광고
2005	예산낭비신고센터 부모마음학자금	사이버폭력방지 다이내믹코리아 에이즈예방캠페인	경제자신감고취1편 경제자신감고취2편 APEC홍보	신행정수도후속대책 공공기관이전 부동산정책1편 부동산정책2편
2006	제도개선	독감예방캠페인 에이즈편견해소 캠페인	경제자신감고취 국민자신감	한미FTA 한미FTA바로알기1편 한미FTA바로알기2편 비전2030 국가균형발전
2007	사회서비스정책 주민생활서비스	다이내믹코리아 고유가대책 심뇌혈관질환예방	국민자신감고취 6.10민주항쟁 경제지표개선	국가균형발전 개헌홍보
2008	생활공감	다이내믹코리아 장애인올림픽 고유가대책	북경올림픽캠페인 건국60주년캠페인	새정부국정기조 최고기추가협상 건국60주년 건곤감리캠페인 경제위기극복
2009	희망근로1편 희망근로2편 희망근로3편	기부문화 대한민국환경 신종플루예방	힘내라대한민국 대한민국사랑	녹색뉴딜 4대강살리기 미디어법 서민정책 일자리나누기1편 일자리나누기2편

* 각 캠페인의 대표적인 제목만 서술하였음. 광고 내용은 www.mcst.go.kr에서 확인하거나, ehistory.korea.kr에서 대부분 확인할 수 있고, 확인할 수 없는 경우에는 별도 인터넷 내용검색을 통해 내용 확인 후 결정. 2009년의 경우, ‘희망근로’와 ‘신종플루예방’ 광고는 개별부처가 집행했지만, 주요 정부정책을 다루고 있어 별도 포함시킴.

단순히 알리는 광고가 여기에 해당한다. 이와 함께 정파적인 이해관계는 없지만 전체 국민의 보편적인 공익을 위해 설득해야 하는 광고가 있다 (권진선, 2008; Messina, 2007). 각종 질병이나 위험 예방과 관련한 내용을 국민에게 설득하는 광고 등이 여기에 해당한다.

다음 분류는 표면적으로 정파적인 이해관계를 떠나있는 것처럼 보이지만 추상적이고 초월적인 단서를 이용하여 정파적인 이익을 추구하는 정파적 광고와 유사한 효과를 지향하는 유사정파적인 정부광고이다 (Shabo, 2008). 박형철(2004)이 분류했던 국민계도 광고 중에서도 여기에 해당하는 경우가 많은데, 이런 광고들은 애국심, 국민화합과 같은 추상적이고 감성적인 개념을 이용하여 우회적으로 정파적인 이익을 도모하려고 하는 광고이다. 이런 광고들은 주장하려는 실체가 모호하고, 설득하려는 주제도 애매하기 때문에 정파성이 없는 설득광고로 분류하기에는 무리가 있다 (Messina, 2007). 일반적으로 거부할 수 없는 애매하고 추상적인 의미를 사용하여 정파적인 목적을 달성하고자 하는 방법은 대표적인 선전의 기법 (glittering generalities)으로 이미 알려져 있다 (Shabo, 2008). 애국이나 국민화합 등의 추상적이고 초월적인 의미를 이용하여 현재 정권에 대한 지지를 호소하고, 정책의 후원을 간접적으로 호소하는 것이기 때문에 궁극적으로 정파성을 달성하기 위한 목적을 지니게 된다. 또한 초월적 단서를 이용한 정부 커뮤니케이션 활동이 정파적인 선전으로 분류되는 이유는 보편적인 상징을 통하여 국민들의 비판의식을 억누르는 작용을 간접적으로 하기 때문이며, 불명확한 근거를 통하여 토론의 여지를 없애기 때문이다 (Jowett & O'Donnell, 2006; Gouth, 2008; Messina, 2007).

다음 분류는 가장 문제가 되는 광고 형태로서 국민전체의 공익과 상관없는 정파적인 정책광고를 국민의 세금으로 제작하는 것이다. 정파적인 정책을 설득하는 광고는 그 자체로서 대화를 통한 민주적인 합의 절차를 무시하고, 일방적으로 정권의 주장만을 내세운다는 의미에서 비민주적이고 권위주의적이다. 내용분석을 위해 정부광고 유형을 정파성의

정도에 따라서 조작화 하였지만, 연구자의 자의성을 방지하기 위해 조작화 과정과 분류체계를 설명하고 두 명의 대학원생에게 해당 광고를 각각 분류하게 하였다. 그 결과 대학원생 코더 간 신뢰도는 90.70 퍼센트였다. 일치하지 않은 광고는 연구자가 개입하여 합의를 유도하여 확정하였다. 편수가 2편 이상인 광고를 그냥 하나의 캠페인으로 보고 다시 분류하게 했을 때는 코더 간 신뢰도가 94.44 퍼센트 일치했다. 비교적 높은 신뢰도를 바탕으로 우리나라의 정부광고는 선진국에서 지켜지고 있는 비정파성의 원칙이 적용되지 않고 있다는 결과를 도출할 수 있다.

정부광고의 내용 분류 결과를 살펴보면, 참여정부의 광고는 이전 정부(박형철, 2004 참조)와는 확연히 구분될 정도로 정파적 정책선포광고가 많아진다. 이는 정부광고를 본격적인 정부홍보매체로 이용하려는 참여정부의 의지를 보여준다. ‘신행정수도건설’, ‘국정브리핑광고’, ‘부동산정책’, ‘한미FTA’, ‘비전2030’ 등이 대표적인 예이다. 2008년 이후 이명박정부의 정부광고도 이러한 경향을 그대로 이어가면서 더욱 정파적인 광고로 심화되는 경향을 보여준다. 대표적인 예가 ‘4대강 살리기’, ‘미디어법 옹호’ 광고 등이다. 아직 사회적인 논의가 끝나지 않았고, 사회갈등을 현재진행형으로 유발하고 있는 이슈에 대해서 국민의 세금을 사용한 대대적인 광고캠페인을 펼치는 대담성은 절차적인 민주주의를 도입하지 못한 우리사회 전체의 비민주성을 그대로 보여준다. 비정파적인 설득광고인 ‘신종플루예방’ 광고보다 ‘4대강 살리기’와 같은 정파적인 광고가 더 많은 예산을 차지하고 있는 것은 정부광고의 공익성과 관련한 심각한 우려를 단적으로 보여준다 (미디어오늘, 2009년 9월 16일).

참여정부의 정파적인 정책광고는 2005년 들어 이전에 비해 좀더 진화한다. 전혜에 TV광고 없이 시작된 신행정수도건설 정부광고는 대대적인 공중파TV광고와 함께 좀더 노골화한다. 행정중심복합도시로 이름을 바꿔 펼쳐진 ‘토끼와 호랑이’ 캠페인은 광고의 창의성이 얼마나 정파적인 목적을 위해서 효율적인 역할을 할 수 있는지 잘 보여준다. “지금 우리가 무엇을 결정하느냐에 따라 십 년 후의 대한민국은 호랑이가 될 수

도 있고, 토끼가 될 수도 있습니다”라는 광고카피는 정파적인 정책광고를 비정파적인 설득광고로 교묘하게 변화시킨다. 참여정부들어 정부광고는 정파적인 설득 요소가 크게 강화된다. 매우 감성적인 접근을 하면서 초월적인 메시지와 함께 실체가 모호한 광고 주제를 가져가는데, 이는 불분명한 광고목적으로 연결된다. 예를 들어 부동산 정책을 홍보하기 위해서, “희망을 줄 수 있는 대한민국이 되어야 합니다. 흔들리지 않는 대한민국을 짓겠습니다”라고 주장하는 것은 선한 의도만을 강조할 뿐, 실제적인 방법론을 보여주지는 않는다. 이러한 모호하고 감성적인 접근 방법은 2006년 이후 이어진 ‘경제자신감 고취’, ‘한미FTA’, ‘비전 2030’, ‘국민자신감’, ‘국가균형발전’ 광고 등에도 그대로 나타난다. 2008년 이명박 정부 들어서도 그 경향은 그대로 이어진다.

대부분의 유사정파적 광고는 교묘하게 정파적인 정보를 삽입한다. 예를 들어 2004년에 행해졌던 ‘변화와 희망’ 캠페인은 “새벽안개가 짙어 질수록 날씨는 맑아질 것입니다. 우리 대한민국의 내일이 밝아질 것입니다”라고 하면서 참여정부가 시행하는 개혁의 당위성을 간접적으로 표현하고 있다. 2009년에 행해진 ‘힘내라 대한민국’ 캠페인은, “우리가 함께하면 대한민국의 희망에 더 가까워집니다. 위기를 넘어 희망을 향하여, 힘내라 대한민국”이라고 주장한다. 이러한 광고들은 왜 광고를 해야 하는지 뚜렷한 목표를 제시하지 못한 채, 실제 없는 감성적인 접근에 의존하면서, 간접적으로 정파적인 이익을 탐색한다. 한편 2005년부터 사용되어온 ‘다이내믹코리아’ 캠페인은 유사정파적인 광고라고 볼 수도 있지만 국가브랜드를 국민들에게 설득하는 데 초점을 맞추었기 때문에 비정파적인 설득광고로 분류할 수 있다.

실제 광고 내용을 자세히 분석하면 비정파적인 정보고지가 될 수 있는 광고들도 초월적인 단서를 이용한 유사정파광고 혹은 정파적인 정책 설득광고가 된다는 것을 알 수 있다. 예를 들어 2005년 APEC 홍보의 경우, 단순한 행사홍보가 아니라 노무현 대통령의 연설장면을 이용하여 “대한민국은 분명 희망이 있습니다. 자신감을 가지고 힘차게 나갑시다”

라는 카피를 사용한다. 이런 경우, 정파적인 이익이나 우회적인 지지를 호소하고 있다고 보아야 한다.

정부광고의 유형분류에서 초월적 단서를 이용한 유사정파적 광고는 상당한 문제점을 내포한다. 무엇보다도 이러한 광고는 뚜렷한 공익적인 이유가 보이지 않는 상황에서 정부가 초월적 단서를 이용하여 대대적인 광고를 집행해야 할 어떠한 민주적인 이유도 찾아볼 수 없기 때문이다(Shabo, 2008). 만약 뚜렷한 공익적인 요소가 없다면 정부는 마땅히 이러한 유사정파적 광고를 자제해야 한다. 예를 들어 장애인올림픽광고는 이러한 광고를 통해서 장애인과 함께 살아가는 사회라는 따뜻한 메시지를 전달할 수 있기 때문에 공익적이고 국민설득적인 의미를 지닌다. 하지만 북경올림픽 캠페인처럼 단순히 “올림픽을 통한 국민의 애국심 및 공감대 형성”이라는 목적을 달성하려는 것은 국민의 세금을 쏟아 부어야 할 명확한 공익적인 목적을 찾아볼 수 없다. 하지만 초월적 단서를 이용한 유사 정파적 광고를 규제했을 때는 표현의 자유를 위축시킬 수 있다는 우려도 제기될 수 있다. 우리나라의 현재 정서 상 국가의 기능과 관련하여 국민의 자긍심을 높이고 국민화합을 유도하는 것은 당연하다는 반박도 제기될 수 있기 때문이다.

우리나라의 현재 국민감정을 고려하여 비정파적 광고와 함께 초월적 단서를 이용한 유사정파적 광고는 정파성을 최대한 배제한다는 전제 하에서 허용해 볼 수 있다. 물론 이 부분도 공론의 장을 통하여 사회적인 합의를 이루어낼 필요가 있다. 하지만 대신 정파적인 정책선포광고는 엄격하게 규제하는 것이 필요하다. 이는 앞서 살펴본 선진국의 정부광고 가이드라인들이 보여주는 취지와 일맥상통한다. 예를 들어, 참여정부 하의 신행정수도 정책광고와 이명박정부의 4대강 살리기 정책광고와 같은 경우는 정파적인 이익에 경도되어 있고, 공익에 대한 사회적인 합의도 불분명하기 때문에 국민의 세금을 사용하는 것이 마땅히 금지되어야 한다. 한편 이러한 논의는 정부가 실행하는 광고캠페인이 일방적인 선전인가, 아니면 공익적인 목적을 달성하기 위한 것인가 하는 논쟁과

자연스럽게 연결된다. 앞서 논의한 대로 정부의 입장에서는 정파성 주장에 대해서 공익적인 가치를 포장할 가능성이 농후하기 때문이다. 선진국들이 엄격한 제도적인 장치와 가이드라인을 제정한 것은 이러한 자의성을 방지하기 위한 것이다. 결국 우리나라 정부광고의 문제점은 이러한 선전과 공익의 경계선이 불분명하게 설정되어 있다는 것이며, 정부가 제도적인 감시 장치 없이 선전과 공익의 경계를 자의적으로 해석하고 강요할 수 있는 여지가 많다는 것이다.

5. 바람직한 정부광고 집행을 위한 제언

공익과 선전 모두 주관적이고 자의적으로 해석될 수 있는 개념들이기 때문에, 공익과 선전을 나누는 것은 결국 절차적인 민주주의에 의존하는 수밖에 없다 (Messina, 2007). 특히 공익의 정의는 서로 다르고 다양하기 때문에 공익이 일반 국민으로부터 받아들여지기 위해서는 절차적인 민주주의를 준수하는 것이 필요하다. 일반 국민들의 동의 과정을 거쳐 사회적 합의를 이루어내었을 때만 그것이 진정한 공익에 부합한다고 주장할 수 있다. 그러한 절차적인 민주주의를 거치지 않은 주장은 일단 일방적인 선전이라고 보아야 한다 (전영범, 2009). 공익과 선전에 대한 판단은 일반 공중들의 합의를 필요로 하는 사안이다. 따라서 정부가 일방적으로 광고주체의 공익성 여부를 판단하는 것은 대단히 비민주적인 발상이다.

민주적인 절차를 무시한 선전활동이 가져올 폐해는 자명하다. 일단 우리나라처럼 정부광고 내용에 있어 무제한의 자유를 누리게 되는 경우에 생길 수 있는 문제점은 여론의 독점현상이다 (Carey, 1995). 정부가 국민의 세금을 이용하여 일방적으로 당파적인 정부시책을 광고를 통하여 밀어붙일 경우, 소수 의견이나 정당한 반론은 무시되고 정부의도대로 선전활동을 펼칠 수 있는 전체주의적인 특성이 나타날 수 있다

(Gelders & Ihlen, 2010).

가장 정부광고의 입장에서 피해야 할 사안은 사회적으로 논란이 되는 사안이다. 앞서 말했듯이 공익의 기준을 정부가 독점할 수 없고, 전 사회적인 합의를 바탕으로 해야 한다면, 사회적으로 논란이 되는 쟁점에 대해서 정부가 광고를 통하여 한 가지 의견을 주장하는 것은 사회적인 합의 절차를 무시하는 것이다 (Messina, 2007). 많은 선진국들이 정부의 광고활동에 일정한 제약을 가하고 내용과 관련하여 지침을 마련하고 있는 것은 정부가 선전활동을 통하여 공익을 가장한 여론조작에 나설 수도 있다고 보기 때문이며, 정부의 선전전략에 국민의 세금이 투입되는 것은 막아야 하기 때문이다 (Gelders & Ihlen, 2010; Messina, 2007). 또한 거대한 정부의 선전 기능을 고려할 때 정부광고를 마음대로 할 수 있는 상황이 주어지면 여론조작의 유혹을 쉽게 떨쳐버리기 힘들다. 따라서 이러한 상황에 대한 안전 장치가 없다면 민주주의의 기반도 위험하다.

정부광고가 사상과 행동의 자유시장을 왜곡하고 국민의 인권과 이익을 침해하는 파시즘적 폭력을 행사해왔다는 주장은 이 (금연광고) 캠페인에도 적용될 소지가 다분하다. ‘진실’이나 ‘공익’이라는 이름으로 가해지는 은밀한 폭력의 피해자는 조직화되지 못하고 권리의식이 약한 국민 개개인일 수 있기 때문이다. 언어폭력이 위험한 것은 그것을 폭력으로 인식하지 못한다는 데 있다 (이현우, 2006, p. 40).

비록 이 인용은 정부의 금연광고와 관련해서 주장한 것이지만, 전체 정부광고를 보는 시각에도 그대로 적용될 필요가 있다. 정부가 진실과 공익이라는 자의적인 잣대를 가지고 정책을 밀어붙인다면 힘이 없는 국민들은 그것에 대항할 만한 목소리를 내기가 매우 어렵다. 예를 들어 뉴타운건설의 당위성을 정부광고를 통해 대대적으로 홍보한다면, 뉴타운건설로 인해 어려움을 받게 되는 서민의 목소리는 점점 더 사장될 것

이 자명하다. 선전과 공익의 경계가 모호하다는 점과 함께 그것을 점검할 장치를 가지지 못한다면 정부광고의 공익성 주장은 언제든지 선전과 동의어가 될 수 있다 (Corner, 2007).

한편 선진국의 예에서 볼 수 있듯이 정부광고의 내용과 집행과 관련해서 가이드라인의 필요성이 대두된다. 우리나라는 정부 마음대로 정부광고를 집행하고 있으며, 어떤 내용에 대해서 정부광고를 할 수 있는가에 대해서 규정된 것이 없다. 사회적으로 논란이 되고 있는 사안에 과연 정부가 국민의 세금을 투여해도 되는가에 대한 확실한 명문 규정도 마련되어 있지 않다. 따라서 이러한 원칙과 관련하여 호주 정부의 가이드라인 등 선진국의 예를 참조하여 지금이라도 사회적인 합의를 이루어 나가려는 노력이 필요하다. 모든 정부는 선전의 유혹을 떨쳐버리기 힘들지만 사회통합을 위한 대승적인 차원에서 사회적인 합의를 이루어내는 것이 필요하다. 이러한 노력은 장기적으로 정파적인 소모를 줄이고 사회통합을 가능하게 하는 기반으로 작용할 수 있다.

제도적인 측면에서는 정부광고가 선진국 수준의 공익성을 담보하고 국민적인 통합을 이루어내기 위해서는 정부광고의 집행을 둘러싼 중앙통제장치가 필요하고, 이러한 장치를 이용한 사전 심사를 통해서 정부광고 내용의 적절성을 심사하고 유발될 수 있는 갈등을 해소하는 것이 중요하다 (Messina, 2007). “정부광고위원회”와 같은 장치는 당파적인 구성에서 독립되어 개별 정부광고의 내용이 적합한가에 대해서 심의할 필요가 있으며, 전체적인 정부광고 가이드라인을 제시할 필요가 있다. 정부광고의 주를 이루는 공익에 대한 판단도 사회적인 합의를 바탕으로 형성된 가이드라인을 기본으로 광고위원회의 합의를 통해서 만들어져야 한다.

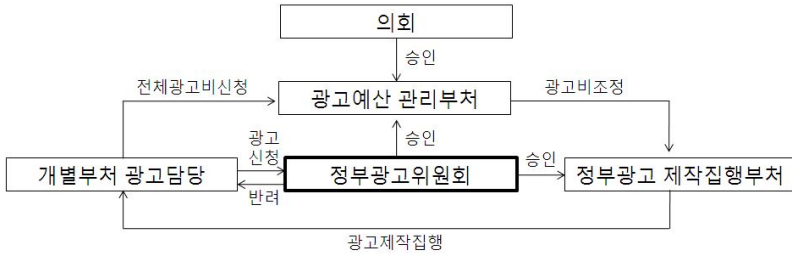
정부제도적인 차원에서 국가기관들이 광고를 개별적으로 집행하거나 혹은 중앙집권적인 광고 집행기관을 통하여 광고를 집행하는 것과 상관없이 정부광고위원회는 광고의 내용을 통제하고, 광고의 집행과 관련한 전체적인 원칙을 제시하는 것이 중요하다 (권진선, 2008의 캐나다 광고

제도 참조). 광고 효율성을 높이기 위한 시스템을 정착시키는 것도 중요하지만 정부광고의 공익성에 대한 사회적인 합의를 바탕으로 정부광고가 국민 모두에게 공익적인 가치를 지닐 수 있도록 만드는 것이 가장 중요하다. 정부광고 집행 시스템 내에서 광고제작 및 집행을 관리하는 기관, 광고예산을 관리하는 기관 등도 정부광고위원회의 지침을 따르도록 제도화하는 것이 필요하다 (중앙집권적인 광고제작집행부처를 상정한 <그림 1> 프로세스 제안 참조). 정부광고위원회의 승인을 받아 일단 광고 제작이 이루어지면 광고제작집행부처는 정부광고 기획과 집행 관련 자료를 기록하여 국민들을 대상으로 연차보고서를 발간해야 한다. 또한 개방적인 정책 기반 하에 모든 관련 자료의 공람을 가능케 하는 서비스를 제공해야 한다.

또한 정부광고의 예산 집행은 의회의 통제를 받는 것이 필요한데, 정부가 전체 홍보예산에서 자율적으로 광고예산을 집행하는 것이 아니라 구체적으로 집행할 정부광고의 내용과 예산에 대해서 사전에 의회의 승인을 받도록 하는 것이 필요하다. 정부기관들이 하부유관기관의 홍보비용을 전용하거나 다른 예산에서 전용하는 것도 감시할 필요가 있다. 정부광고가 사회적인 논란의 중앙에 서서 일방적인 선전 수단으로 이용되지 않고, 진정한 공익을 추구하기 위해서는 이러한 제도적인 보완이 우선되는 것이 필요하다. 또한 정부광고의 집행에 대한 의회의 사후 감시도 중요하다. 정부광고위원회를 통한 정부광고 통제가 원활하게 이루어지고 있는지, 광고내용에 대한 가이드라인이 지켜지고 있는지 의회가 감시할 필요가 있다. 국민의 세금에서 집행되는 만큼 정부광고의 효율성도 중요하다. 마케팅 효율성과 크리에이티브 측면의 효율성도 물론 중요하지만, 무엇보다도 초월적 단서를 이용한 유사 정파성 광고와 같이 광고목적이 막연한 광고들은 자제되는 것이 필요하다.

유사 정파성 광고 대신에 좀더 확실한 국민보건, 안전, 복지와 관련된 광고주제에 집중하여 정부광고의 공익효율성을 최대로 끌어올리는 것이 중요하다.

정부광고의 내용에 대한 내부적인 통제시스템과 함께 국가브랜드를



〈그림 1〉 정부광고 집행 프로세스 제안

제고하기 위한 국제적인 정부광고 노력은 확대될 필요가 있다. 위원회 시스템에서 벗어나 국가이미지와 해외 홍보를 전담하는 정부기구를 다시 설치해야 한다. 해외 홍보 전담 기구는 세계 경쟁 체제 속에서 국가 브랜드를 정립하기 위한 효과적인 전략 설정에 역량을 집중하고, 해외 공중을 대상으로 하는 정부광고 기능에 전략적인 일관성을 유지하는 것이 필요하다. 따라서 해외 홍보를 위한 정부광고는 차별화된 집행 방법과 원칙을 설정하는 것이 좋다.

한편 전체적인 정부 커뮤니케이션 측면에서 국내 정책 홍보는 대표적인 일방향 메시지 전달 수단인 광고에서 벗어나야 한다 (Vos & Westerhoudt, 2008). 앞서 설명했듯이 정책광고는 선전과 공익의 경계가 모호하다. 어떤 사람에게 긍정의 힘이 될 수 있는 것도 다른 사람에게서는 절망의 높이 될 수도 있다. 예를 들어 최근 논란이 되고 있는 미디어법 개정이 마음에 안 드는 사람도 텔레비전을 켜는 순간, 미디어법을 옹호하는 광고를 봐야 한다면 이는 전체주의 국가의 선전과 별 다를 것이 없다. 국민의 세금이 투입되는 정부광고에 정파적인 요소가 개입되어서는 사회통합과 공익성을 달성하기 힘들게 된다. 정책홍보를 위해서는 광고 외에 쌍방향 커뮤니케이션 수단들이 좀더 많이 동원될 필요가 있다. 상호커뮤니케이션을 통해서 문제를 해결하는 것이 일방적인 설득보다는 훨씬 더 민주주의 원칙에 가깝기 때문이다.

많은 선진국의 예를 보면, 사회적으로 논란이 되는 사안들은 의회민

주주의의 틀 속에서 해결되거나 갈등해소를 위한 공론의 장을 형성하는 제도적인 장치를 통하여 합의를 창출하고 타협을 이루어나간다. 정부광고를 통해서만 사회적인 통합을 이루어내기가 불가능할 뿐만 아니라 일방적인 선전의 유혹에 빠지기도 쉽다. 제도적인 장치를 마련하기 위해서 선진국의 경우에서 찾아볼 수 있는 것처럼, 정부의 커뮤니케이션 정책과 원칙이 우선 확정되고 그 안에서 제반 갈등해소 방법들이 논의될 필요가 있다 (Vos & Westerhoudt, 2008). 크게 보면 정부광고도 정부 커뮤니케이션 활동의 일부분이다. 따라서 정부는 큰 틀에서 커뮤니케이션 정책과 원칙을 확정하고 모든 정부 커뮤니케이션 활동을 이러한 원칙에 맞게 집행할 필요가 있다. 이러한 커뮤니케이션 원칙은 사회문제의 해결, 분쟁의 해결, 갈등의 해소, 국민과의 대화 등 각 커뮤니케이션 영역에 직접적으로 적용될 수 있기 때문에, 각 정부기관에서 실행할 수 있도록 공표하고 제도화할 필요가 있다.

정부광고의 공익성을 담보하기 위해서는 우리나라 언론의 편집 방향도 변화를 필요로 한다. 선진국의 예에서 찾아볼 수 있는 것처럼, 언론은 정파적인 정부광고나 기업 등 다른 조직과의 협동을 통하여 정파적인 목적을 달성하기 위한 유사정부광고를 실으려는 시도를 거부할 필요가 있다 (오명환, 1991). 또한 자신의 편집 방향과 맞지 않는 정부광고에 대해서는 광고게재를 자제하는 것이 중요하다. 전혀 다른 내용의 기사와 광고가 함께 게재되는 것은 정부광고의 정파성을 인정하는 결과를 가져올 수도 있다. 정부광고에서 정파성은 인정할 수 없다는 원칙을 언론 스스로 세울 필요가 있다.

6. 결론

우리나라는 정부광고의 천국이다. 해당 자료에 접근이 가능했던 선진국치고 우리나라처럼 정부광고에서 아무런 제한을 받지 않는 나라는

없다. 이는 물론 광고의 문제로 국한되지 않는다. 이러한 현상은 궁극적으로 민주주의의 위협이 되고 있다는 것이 더 큰 문제이다. 물론 진보와 보수가 양 극단으로 치닫고 있는 우리나라 사회의 특수성을 고려한다면 선진국과의 일률적인 비교가 어려운 점은 있다. 하지만 정부가 정부광고를 이용하여 선전기능을 마음대로 발휘할 수 있고, 견제 없이 반대의견을 묵살할 수 있다면 이는 진정한 민주국가라고 하기 어렵다. 이러한 상태에서 공론의 장은 위축되고 여론은 제한될 수밖에 없다. 선전을 통하여 소기의 목적을 달성할 수 있다고 느끼는 정부는 국민과의 진정한 소통을 시도하려는 동기를 가지기 어렵다. 또한 국민의 세금으로 집행되는 정부광고가 보편적인 공익의 원칙을 준수하지 않는 것은 기본적인 문제이다 (Messina, 2007). 따라서 정부광고의 완벽한 공익성 구현이 우리 사회 민주주의의 발전과 직접으로 연결되는 중요한 문제임을 확인할 수 있다.

정파성에 기초한 정부광고를 정부 마음대로 기획 집행할 수 있는 경우는 선진국에서 그 예를 찾아볼 수 없으며 (김민기, 1991; 오명환, 1991; 한정호, 1991; Gelders & Ihlen, 2010; PWGSC, 2008; Vos & Westerhoudt, 2008), 의회나 언론으로부터 정부광고의 내용과 관련하여 아무런 견제를 받고 있지 않는 선진국 또한 찾아보기 힘들다. 정부광고의 내용이나 집행과정과 관련한 일정한 견제 시스템이나 점검 시스템이 갖추어지지 않는 한, 정부의 입장에서 정파적인 이익을 일방적으로 전달하는 선전의 유혹에서 벗어나기 힘든 것이 사실이다. 앞서 제언에서 주장했던 정부광고위원회나 의회의 권한 강화, 언론의 자체 감시 시스템 가동, 전반적인 정부커뮤니케이션 원칙의 확립 등은 정부광고의 공익성을 강화하기 위한 최소한의 장치를 의미한다고 할 수 있다.

정부광고와 관련한 논란은 홍보활동을 둘러싼 해묵은 논란과 맞닿아 있다. 홍보는 공익을 위한다는 명분을 내세우지만, 여론을 조작하려는 선전활동과 다르지 않다는 비판이 항상 따라다닌다. 홍보활동이 이러한 오해를 받지 않기 위해서는 공중과의 대화를 통하여 상호 이해를 형성

할 수 있는 쌍방향 커뮤니케이션이 필수적이다. 정부광고 활동도 정부 홍보활동의 일환으로서 이러한 원칙으로부터 벗어날 수 없다. 대화를 통하여 공익을 함께 정의하고, 모든 국민이 공감할 수 있는 절차를 거치지 않는 한, 정부의 의도와 상관없이 공익은 선전의 한 방편이 된다. 공익과 선전을 구분 짓는 것은 그 내용이 아니라 민주적인 절차이기 때문이다.

이 연구는 정부광고 내용과 관련한 기존의 연구를 찾기가 매우 힘들었기 때문에 관련한 학위논문과 광고잡지에 실린 글들도 일차자료에 포함시켜야 했다. 또한 자료의 탐색도 인터넷을 통해 입수할 수 있는 자료를 우선적으로 인용했기 때문에 자료의 타당성에 대해서 확신하기 어려운 점이 있다. 하지만 되도록 한 가지 자료를 인용하려 하기보다는 여러 소스의 자료를 비교하여 공통점과 경향을 찾으려고 노력했고, 상식적으로 의문이 제기될 수 있는 자료는 되도록 인용하지 않았다. 분명한 것은 선진국은 일정한 가이드라인과 규제가 있다는 것이고 우리나라는 아무런 제한 없이 정부광고가 집행될 수 있다는 것이다.

이 연구에서 제외된 가장 큰 문제는 정부 광고의 독자적인 기능보다도 기업 특히 재벌 집단과 통합적으로 펼쳐지는 캠페인에 대한 분석이 빠져 있다는 것이다. 시장경제에 대한 일방적인 논리를 바탕으로 대안적인 정책을 억압하고 민주적인 절차를 무시하려는 노력은 서구 다른 나라들도 선전 활동의 가장 큰 문제로 지적하여 왔다 (Carey, 1995; Herman & Chomsky, 1988). 많은 사회적인 논의들을 시장경제에 역행한다는 단순논리로 묵살하는 행위는 가장 비민주적인 선전활동이다. 사실상 정부광고의 문제점과 관련해서도 정부 독자적인 광고활동과는 무관하게 기업이나 방송사의 이름을 달고 실행되는 광고들이 더 교묘하게 또한 더 광범위하게 국민의 안방을 찾고 있다. 그런 광고의 내용들은 대부분 간접적으로 정부 정책을 지지하거나 우회적으로 사상의 자유에 억압을 가한다. 정부기관들과 기업, 방송사가 어떤 계약과 결탁을 통하여 광고를 집행하고 있는지 모르는 상황에서 이 연구의 정부광고 분석

은 이제 시작이라고 할 수 있다. 정부, 기업, 언론의 선전 결탁은 분명히 우리나라 사회의 민주주의에 가장 큰 적이며, 그들의 표현대로 “시장경제의 위협”이 되고 있는 것이 분명하다. 향후 연구에서는 광범위한 정부광고 내용분석을 통하여 국가주요정책광고뿐 아니라 개별 부처의 정부광고, 이벤트를 포함한 인터넷광고, 기업과의 연계를 통한 공공캠페인 등에 대한 유형별 분석이 이루어질 필요가 있다. 이러한 확장된 범위에서 이루어지는 선전활동에 대한 고려가 전반적인 정부 커뮤니케이션을 민주화 시키는 데 도움을 줄 것이다.

참고문헌

- 권진선 (2008). 캐나다 정부광고 분석. 『광고정보』, 4월호, 78~81.
- 김남일 (1993). 『우리나라 정부시책광고에 관한 연구: 미국 영국 일본과의 비교를 중심으로』. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김민기 (1991). 정부광고가 나아가야 할 방향: 정부 광고인 머리 맞대고 지혜 모아야. 『광고정보』, 5월호, 43~48.
- 김진웅 (2003). 방송 공익성의 철학적 제도적 분석. 『방송과 커뮤니케이션』, 2003년 12월호, 6~31.
- 대구경북광고업협회 (2007). 『지역소재 광고회사 현황조사: 지역의 숨통을 조이는 정부광고 독점대행』. 한국광고단체인협회보고서.
- 박성희 (2009). 프로파간다의 문법: 버크의 드라마티즘에 기초한 1960년대 <대한뉴스>의 집단 동기분석. 『한국언론학보』, 53권 1호, 324~347.
- 박형철 (2004). 『민주화 이후 정부광고의 변화 추이에 관한 연구』, 연세대학교 언론홍보대학원 광고홍보전공 석사학위 논문.
- 심미선 · 김재영 (2003). 디지털시대 방송공익성 개념에 대한 재정의. 『방송과 커뮤니케이션』, 2003년 12월호, 32~64.
- 오명환 (1991). 일본의 정부광고 현황: 중앙과 지방, 양과 질 균형있게 발전. 『광고정보』, 5월호, 58~64.
- 유일상 (2001). 『선전과 여론설흥』. 서울: 도서출판 아침.
- 윤영철 (2001). 디지털시대 방송의 공익성과 민주주의. 『방송연구』, 여름호, 33~55.
- 윤탈일 · 김병희 · 이정교 (2007). 정부광고 대행제도에 관한 정책연구: 효율화 방안 모색을 위한 전문가 의견조사 및 제안. 『홍보학연구』, 11권 2호, 231~266.
- 이상길 (2003). 공론장의 사회적 구성. 『한국언론학보』, 47권 1호, 5~30.
- 이시훈 (2002). 국내 공익광고 캠페인의 매체 집행 현황과 개선방안. 『언론과 학연구』, 2권 1호, 152~189.
- 이재진 · 이성훈 (2003). 명예훼손 소송의 위법성 조각사유로서의 공익성에 대한 연구. 『한국언론정보학보』, 통권 20호, 141~176.
- 이현우 (2006). “공정”에의 집착과 “진실”의 폭력을 경계하라. 『광고정보』, 8월호, 38~48.

- 임정수 (2008). 방송공익의 개념적 파생에 대한 칸트 윤리학적 논의. 『한국언론학보』, 52권 6호, 282~299.
- 장세창 (1991). 정부광고의 계획 및 방향: 이제 걸음마, 더 많은 예산확보 있어야. 『광고정보』, 5월호, 35~38.
- 전영범 (2009). 융합시대 미디어산업의 공익성과 소유규제 국내 종합일간지와 방송의 교차소유 문제를 중심으로. 『한국언론정보학보』, 통권 46호, 511~555.
- 정용준 (1995). 1990년대 한국방송구조의 공익성에 관한 연구: 국가, 시장, 시민사회의 관계를 중심으로. 『한국언론학보』, 35호, 155~161.
- 조창연 (2006). 정부광고의 방향성: “정책”은 정부가 팔아야 할 “제품”이다. 『광고정보』, 8월호, 43.
- 진용주 (1994). 정부광고가 변화고 있다: 정부광고에 대한 새로운 고찰. 『오리콤사보』, 178호, 5~8.
- 한국언론재단 (2000). 『정부광고실무편람』.
- 한정호 (1991). 미국정부의 PR활동과 공익광고 캠페인: 정부와 업계 역할분담 돋보여. 『광고정보』, 5월호, 65~71.
- Bernays, E. (1928). *Propaganda*. NY : Ig Publishing.
- Bennett, B. S., & O'Rourke, S. P. (2006). A prolegomenon to the future study of rhetoric and propaganda. G. S. Jowett & V. O'Donnell (Eds.). *Readings in propaganda and persuasion: New and classic essays* (pp. 51~71). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Carey, A. (1995). *Taking the risk out of democracy : Propaganda in the US and Australia*. Sydney : University of New South Wales Press.
- Cassinelli, C. W. (1958). Some reflections on the concept of the public interest. *Ethics*, 69(1), 48~61.
- Chen, N. (2003). From propaganda to public relations evolutionary change in the Chinese government. *Asian Journal of Communication*, 13, 96~121.
- Corner, J. (2007). Mediated politics, promotional culture and the idea of 'propaganda'. *Media, Culture & Society*, 29, 669~677.
- Department of Finance and Deregulation. (2008). *Guidelines on campaign advertising by Australian government departments and agencies*. Australian Government.
- Ellul, J. (1965). *Propaganda : The formation of men's attitudes*. NY :

Vintage Books.

- Flathman, R. E. (1966). *The public interest: An essay concerning the normative discourse of politics*. NY: Wiley.
- Gelders, D., & Ihlen, O. (2010). Government communication about potential policies: Public relations, propaganda or both?. *Public Relations Review*, 36, 59~62.
- Guth, D. W. (2008). Black, white, and shades of gray: The sixty-year debate over propaganda versus public diplomacy. *Journal of Promotion Management*, 14, 309~325.
- Herman, E., & Chomsky, N. (1988). *Manufacturing consent: The political economy of the mass media*. NY: Pantheon Books.
- Jowett, G. S., & O'Donnell, V. (2006). Introduction. G. S. Jowett & V. O'Donnell (Eds.). *Readings in propaganda and persuasion: New and classic essays* (pp.ix~xv). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Keane, J. (1991). *The media and democracy*. Cambridge : Polity Press.
- Lasswell, H. D. (1927). *Propaganda technique in World War I*. Cambridge, MA : The MIT Press.
- Liu, B. F., & Horsley, J S. (2007). The government communication decision wheel: Toward a public relations model for the public sector. *Journal of Public Relations Research*, 19, 377~393.
- Messina, A. (2007). Public relations, the public interest and persuasion: An ethical approach. *Journal of Communication Management*, 11, 29~52.
- Office of the First Minister and Deputy First Minister. (2005). *A review of government advertising in Northern Ireland*. Northern Ireland Government.
- Palmer, A. W., & Cater, E. L. (2006). The Smith-Mundt Act's ban on domestic propaganda: An analysis of the Cold War statute limiting access to public diplomacy. *Communication Law and Policy*, 11 (1), 1~34.
- Pratkanis, A., & Aronson, E. (2001). *Age of Propaganda: The everyday use and abuse of persuasion*. New York: A Holt Paperback.
- Public Works and Government Services Canada (PWGSC). (2008). *Annual*

- report on government of Canada advertising activities 2007~2008.*
- Scammell, M. (1999). Political marketing: Lessons for political science. *Political Studies*, 43(4), 718~739.
- Shabo, M. E. (2008). *Techniques of propaganda and persuasion*. Clayton, DE: Prestwick House.
- Sorauf, F. J. (1957). The public interest reconsidered. *The Journal of Politics*, 19(4), 616~639.
- Turpin, C., & Tomkins, A. (2006). *British government and the constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Treasury Board of Canada Secretariat. (2009). *Communication policy of the Government of Canada*.
- Vos, M., & Westerhoudt, E. (2008). Trends in government communication in the Netherlands. *Journal of Communication Management*, 12(1), 18~29.
- Wilcox, D. L., Ault, P. H., Agee, W. K., & Cameron, G. T. (2000). *Public relations strategies and tactics*. NY : Addison Wesley Longman.
- Winseck, D. (2008). Information operations 'blowback': Communication, propaganda and surveillance in the global war on terrorism. *The International Communication Gazette*, 70, 419~441.
- 한국방송공사 공익광고 협의회, www.kobaco.co.kr
- 미국광고협의회, www.adcouncil.org
- 미국 총무처 (General Services Administration), www.gsa.gov
- 영국 중앙공보원 (Central Office of Information, COI), www.coi.gov.uk
- 영국 광고종사자협회 (Institute of Practitioners in Advertising, IPA), www.ipa.co.uk
- 문화관광부, www.mcst.go.kr
- 정책TV e-영상역사관, ehistory.korea.kr

투고일자	2010년 3월 29일
심사일자	2010년 4월 9일
게재확정일자	2010년 5월 28일

abstract

For propaganda or public interest?:

Suggesting a new government advertising system though
problem analyses

Yungwook Kim

Professor

School of Communication, Ewha Womans University

The current government advertising system focuses on efficiency and equal distribution to diverse media. However, the fundamental issue lies in the fact of whether government advertisements can contribute to the advancement of democracy to the meaningful extent or not. This study compared the meanings between public interest and propaganda, which are the main arguments for and against government advertising, and informally analyzed government advertising campaigns in the perspective of partisanship. Also the study compared the government advertising systems between South Korea and other advanced countries and suggested an alternative system that derived from the comparisons. All relevant materials indicated that most advanced countries maintained the no-partisanship policy on government advertising and kept a parliamentary checking system with the media watch dog. The study recommended introducing a nonpartisan government advertising committee that could oversee the execution of government

advertisements in the overall process. The parliamentary audit system, the voluntary media checking system and the establishment of the overall government communication policy were also discussed. If the government cannot distance itself from the so-called “propaganda temptation,” public interest becomes a vain promise.

Key Words: Government advertising, Propaganda, Public interest, Nonpartisanship, The government advertising committee