

참여정부 정책보고서 목록 (77)

I. 사회·정치개혁 관련 (7)

- 1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
- 1-03 반부패 투명사회 구현
- 1-05 포괄적 과거사 정리
- 1-07 언론분야 개혁
- 1-02 사법제도 개혁
- 1-04 권력기관 제자리 찾기
- 1-06 공공갈등관리시스템 구축

II. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

- 2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
- 2-03 신용불량자 대책
- 2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
- 2-07 차세대 성장동력산업 육성
- 2-09 농업 농촌 종합대책
- 2-11 자율 관리 어업 정책
- 2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
- 2-15 향만인력 공급체제 개혁
- 2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산
- 2-02 금융시장 안정
- 2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
- 2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
- 2-08 글로벌 중소기업 육성
- 2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
- 2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
- 2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
- 2-16 해외자원 확보 경쟁

사회분야 (24)

- 2-18 노인복지 정책
- 2-20 기초생활 보장 강화
- 2-22 주민 서비스 혁신
- 2-24 건강보험 개혁
- 2-26 안정적 자녀 양육 지원
- 2-28 여성인력개발
- 2-30 차별시정 강화
- 2-32 노사관계 개혁
- 2-34 교육격차 해소
- 2-36 사립학교법 개정
- 2-38 2008 대입제도 개선안
- 2-40 아시아문화중심도시 조성
- 2-19 장애인 정책
- 2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
- 2-23 국민연금 개혁
- 2-25 저출산·고령사회 대응
- 2-27 호주제 폐지
- 2-29 성매매 방지
- 2-31 비정규직 보호
- 2-33 일자리 창출
- 2-35 교원평가제 도입
- 2-37 교육정보화시스템(NEIS)
- 2-39 지속가능발전의 확산
- 2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

- 2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
- 2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
- 2-46 국방개혁 2020
- 2-43 남북관계 발전
- 2-45 글로벌정상외교
- 2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

III. 정부혁신 관련 (21)

- 3-01 정부혁신의 확산과 관리
- 3-03 정부 성과관리시스템 혁신
- 3-05 국민참여형 민원제도 개선
- 3-07 기록관리 혁신
- 3-09 참여정부 인사혁신
- 3-11 고위공무원단도입과 공직개방
- 3-13 균형인사 정책
- 3-15 제주특별자치도
- 3-17 교육자치 정책
- 3-19 참여정부의 재정분권
- 3-21 새로운 도전, 국가위기관리
- 3-02 정책품질 관리체계의 마련
- 3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
- 3-06 전자정부시스템의 구축
- 3-08 온나라 정부업무관리시스템
- 3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
- 3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
- 3-14 재정운영시스템 혁신
- 3-16 자치경찰제 추진
- 3-18 주민 직접 참여제도
- 3-20 정책홍보시스템 혁신

IV. 청와대 개혁관련 (2)

- 4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
- 4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

정책홍보시스템 혁신

- 정책홍보의 새로운 지평을 열다 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책 과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전 현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전 현직 장차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여 했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정의 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정의 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁 정책추진 정부 혁신 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전현직 장관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제 1 장 사후 사고관리에서 사전 기획홍보로의 전환	1
1. 시스템 홍보의 개막	1
2. 언론과의 민주적 의제경쟁	2
3. 정책과 홍보의 결합	5
4. 정책발표 사전협의	8
5. 시스템에서 문화로 발전	11
제 2 장 국민과 직접 소통	13
1. 거버넌스 시대의 정책홍보	13
2. 참여정부가 마련한 공론의 장	18
3. 대안매체 만들기 : 네티즌 관리 논란	34
제 3 장 행정정보 공개 활성화	39
1. 열린 정부, 투명한 행정	39
2. 요구하기 전에 공개 : 획기적 정보공개	42
3. 공개청구 증가에 담긴 뜻	51

제 1 장 사후 사고관리에서 사전 기획홍보로의 전환

1. 시스템 홍보의 개막

참여정부 국정홍보의 핵심은 참여민주주의의 확대에 따라 대인(對人)홍보에서 시스템 홍보로 전환한 것이다. 공정성, 투명성, 객관성 등의 원칙하에 실질적 민주화와 새로운 미디어 환경 등 시대적 변화를 고려하면, 인맥이나 인적 관계에 의존하던 대인홍보는 더 이상 효과를 기대하기 어렵기 때문이다.

거짓말로는 국민을 설득할 수 없으므로 사실에 근거해 정책의 필요성과 타당성을 알려야 한다. 언론도 마찬가지이다. 정책에 대해 정확하고 공정하게 보도하고 책임 있게 비판해야 한다. 그래야 올바른 견제와 균형의 관계가 성립한다.

따라서 정책을 갖고 홍보하는 것이 정부가 할 수 있는 최선의 수단이다. 참여정부는 정책고객인 국민과 직접 소통하고 언론과堂堂하게 경쟁하는 정공법을 택했다. 정책홍보시스템은 이러한 노력의 산물이다.

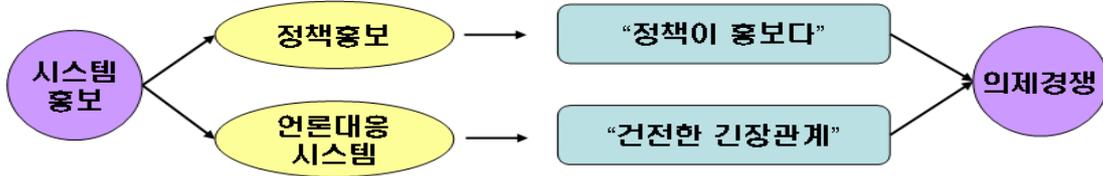
이는 시대 변화에 적극 조응하는 정부혁신의 일환이기도 하다. 우리 사회는 과거의 지시·명령 구조에서 이제는 협의·동의를 시대로 전환하고 있다. 우리 사회에 도래한 ‘거버넌스 시대’에서 정부정책은 국민을 설득해 동의를 구하는 데 그 성패가 달려 있다. 따라서 정책홍보는 정부가 할 수 있는 최선의 수단이다.

노무현대통령은 2004년 10월23일 홍보기획비서관실 정책혁신방안 보고에서 “시대가 변했기 때문에 권력수단도 바뀌어야 한다. 거버먼트(Government)에서 거버넌스(Governance)의 시대로, 지시에서 합의와 동의가 중요한 시대로, 커뮤니케이션이 중요한 시대로 변화하였고, 사회구조도 피라미드형에서 네트워크 시대로 바뀌었다. 이로써 권력수단도 완전히 바뀌게 되었다”며 “이러한 시대변화가 홍보수단 혁신의 필요성을 보여주고 있으며, 이에 따라 설득력 확보를 위한 홍보관리의 필요성이 중요해졌다”고 강조했다.

참여정부는 시스템 홍보를 위해 크게 정책홍보시스템과 정책기사점검시스템으로 나눠 정책을 추진했다. 정책홍보시스템 구축을 위해 조직혁신을 통한 정책홍보관리실을 설치하고 정책발표 사전협의제와 e-PR 등 부처고객 지원시스템, 사이버이슈검색시스템(CISS)을 운영하고 있다. 언론보도에 대한 수용·대응이 이루어지는 정책기사점검시스템은 언론과 건전한 긴장관계 형성을 위한 홍보혁신 프로그램이다.(정

책기사점검시스템은 언론관련 정책보고서에서 상술)

<그림 1-1> 시스템 홍보의 구성도



※ 자료 : 국정홍보처

참여정부는 정책을 있는 그대로 바로 알리고, 잘못된 보도는 정정과 반론을, 타당한 지적은 수용하는 시스템을 체계적으로 구축한 것이다. 자연스럽게 정책과 보도를 둘러싼 정부-언론 간의 유착이나 뒷거래, 강제나 압력이 끼어들 자리는 사라졌다. 정부는 정부의 길로, 언론은 언론의 길로 가는 건전한 긴장관계를 갖추고 언론과 민주적 의제 경쟁을 시작한 것이다.

2. 언론과의 민주적 의제 경쟁

참여정부의 시스템 홍보는 절차적 민주주의 이후 갈등의 조정 및 소통을 위한 민주적 의제 경쟁이 민주주의의 핵심으로 등장한 데 따른 필연적인 것이다. 지역주의와 소수에 의한 의제 독점 등 왜곡된 사회적 담론구조를 바로잡는 것이 주요 과제로 등장한 우리 사회의 정치·경제적 환경변화에 따른 필수적인 방안이다.

<그림 1-2> 사회적 담론구조의 변화 과정



※자료 : 국정홍보처

우리 사회는 국민의 자발적 동의가 정책성공의 결정적 요소로 작용하여 정부가 정책의 필요성과 타당성을 홍보하고 설득하여 광범위한 국민적 동의를 확보하느냐에 정책의 성패가 크게 좌우되는 시대로 들어선 것이다.

가) 물리적 통치에서 담론적 의제관리로

정부와 언론의 관계도 변화하였다. 정부가 언론을 통제하고 장악하던 시대에서 견제와 균형의 시대로 변화함에 따라 정책을 갖고 홍보하는 것이 정부가 할 수 있는 최상의 수단이 되었다. 더구나 몇몇 신문을 중심으로 정부에 무차별적이고 원칙 없는 공격을 일삼는 특수한 상황에서 기존 제도권 신문 중심의 홍보 개념에서 벗어나야 했다. 이에 따라 국정운영 방식도 필연적으로 변화할 수밖에 없었다. 과거의 물리적 권력기구에 의한 국정운영에서 의제관리 중심으로 전환했다.

<표 1-1>과거와 현재 미래의 국정운영방식과 특징

구 분	과 거	현재·미래
국정운영방식	▶ 물리적 권력기구(관료, 군대 등)에 의한 통치	▶ 담론적 기구에 의한 의제관리 중심
특 징	▶ 의사결정권 소수 독점 - 특정 지역·기관·집단의 과도한 영향력 ▶ 의사결정과정 권위적	▶ 의사결정권 다양화 - 의제경쟁관계 정립 ▶ 의사결정과정 투명화 - 시끄러운 논쟁 과정

※자료 : 국정홍보처

이러한 시대적 변화와 언론환경에 능동적, 적극적으로 대처하기 위해 참여정부는 정부의 홍보역량을 강화했다. 노무현 대통령은 2005년 5월20일 정책홍보관리실장과의 오찬간담회에서 정책홍보의 중요성을 다음과 같이 강조했다.

“여러분들이 국정홍보를 하는 데 이것을 정책홍보로 기억하십시오. 정권은 바뀌지 않습니까? 참여정부를 위해서 홍보하지 마십시오. 참여정부의 정책이라도 ‘이거 국민의 정책이다. 우리 국민의 정부의 정책이다.’ 이렇게 홍보해야 되는 것이죠. 참여정부의 성공을 위해서 특별하게 홍보하지 마십시오. ‘이 정책은 정권이 바뀌어도 국민에게 필요한 것이겠다’는 정책들만 열심히 해 줘도 상관없습니다.

더 중요한 것은 한 정권이 미래에 대해 어떤 비전을 가지고 국민의 의사를 형성해 갈 것이냐, 문화를 형성해 갈 것이냐 하는 것입니다. 정치를 한다는 건 공무원들한테 지시해서 정책을 만들어 가는 것이 아니라, 그 과정 속에서 국민이 무엇을 쳐다보게 할 것이냐는 것이죠. 무엇을 가치있다고 생각하게 할 것이냐는 것이죠. 국민적 공감대를 어느 방향으로 형성할 것이냐 라는 것이 정치에서 가장 중요한 것입니다.”

나) 정책홍보는 민주주의 개혁

참여정부는 '투명성 확보' '서비스하는 정부' '효율적인 정부' '분권과 자율' '참여하는 행정'을 정부 혁신의 기본원리로 삼아 가치중립적인 제도개혁을 추진했다. 참여정부는 이를 목표로 홍보가 국정역량 강화작업이며 민주주의 개혁운동임을 내세우며 홍보정책을 정비했다. 정부혁신 차원에서 중립적인 원칙을 가지고 홍보 시스템을 완비시켜 나갔다.

참여정부가 제도개혁을 추진하면서 가장 중요시한 것은 독재시대의 타성에 대한 경계였다. 군인이 통치하는 식민지 시대를 35년 동안 겪었고 해방이후에는 분단과 혼란과 독재 속에 15년을 보내고 4.19혁명을 맞이했으나 또다시 30년간 권위주의 통치를 받아오면서 부패, 부조리, 불합리 등 타성들이 몸에 배어 있었기 때문이다. 이상적이고 합리적이라고 생각하는 사회속에서 배우고 일하고 생각하며 인생관을 형성해 오지 않았던 것이다.

이러한 잘못된 인생관을 바꾸어 나가는 것이 바로 민주주의 개혁이다. 새로운 정책홍보시스템은 과거의 오도된 의식을 바로잡고 민주시민으로 성장할 수 있는 기반을 마련하는 데 중점을 두었다.

다) 의제선점을 통해 사회적 의제 주도

참여정부는 정부의 의제선점을 통해 사회적 의제를 주도해 나가는 데 홍보정책의 중점을 두었다. 언론이 들쭉날쭉하게 만들어 놓은 의제에 끌려 다니지 않고 사전에 홍보해 나가며 우리사회의 엘리트 집단인 공무원들이 커뮤니케이션의 장에서 의제를 주도하도록 한 것이다.

참여정부는 이를 위해 기존의 공보관과 기획관리실을 통합해 정책홍보관리실을 신설했다. 정책홍보관리실에는 정책상황 홍보를 관리하는 임무가 주어졌다. 정책홍보관리실은 사실상 '장관 비서실'의 역할을 하며 정책관련 사전예고 기능을 갖추고 정책의 전체적 진행상황과 장관의 지시사항 및 관심사항을 체크하도록 했다. 홍보는 1차적으로는 정책담당자의 책임이지만, 홍보사령부(정책홍보관리실)는 홍보전략의 기획과 콘텐츠 개발 지원 기능을 갖추도록 한 것이다.

참여정부의 홍보정책에서는 효율적인 의제관리 체제를 무엇보다 중요하게 여겼다. 기획관리실장은 정책품질을 관리하는 차원에서 논리적으로 깊이있게 정책을 기획할 수 있지만, 기획된 정책의 우선순위나 완급, 비중 등을 따져 진행상황을 체크

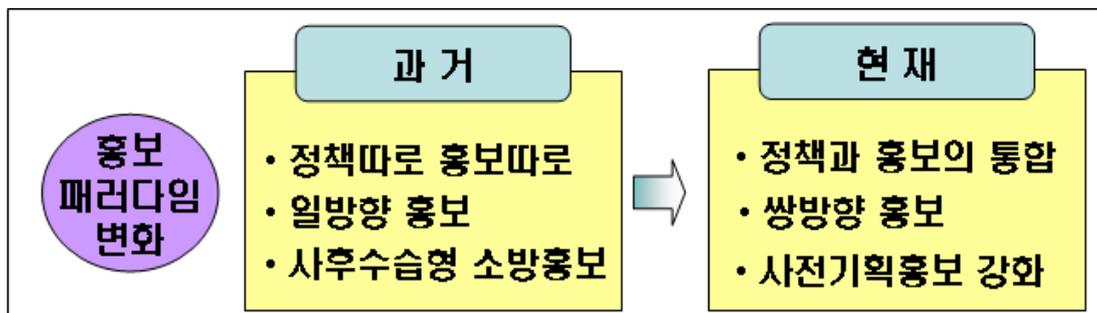
해 가면서 설계하기는 어렵다. 따라서 기획관리실장을 보좌하고 장관의 상황관리를 도우려면 정책과 홍보가 같이 갈 수밖에 없는 것이며, 의제관리는 정책을 수립할 때 홍보 계획을 함께 염두에 두고 정책을 관리해 나가는 개념인 것이다.

3. 정책과 홍보의 결합

참여정부는 2003년 9월부터 국정홍보처를 비롯한 각 부처 관계자들이 참석하는 범정부 차원의 '정책홍보 협의회'를 매주 정례적으로 열어 정책홍보시스템을 가동해 왔다. 개방형 브리핑제도의 전면 실시로 브리핑 업무가 관련 부처로 이관된 것을 계기로 청와대와 정부간 홍보메시지 중복을 피하고 체계적인 정책홍보를 통해 국민과 언론에 대한 서비스를 강화하기 위한 것이었다.

아울러 정책홍보시스템 구축을 위해 정책홍보관리실을 신설하고 정책발표 사전협의제, e-PR 등 부처고객 지원시스템, 사이버이슈 검색시스템(CISS)을 운영하고 있다.

〈그림 1-3〉 과거와 현재의 홍보 패러다임 변화



※자료 : 국정홍보처

가. 정책홍보 전략과 사전 기획기능 총괄

참여정부는 정책홍보 혁신방안의 일환으로 2005년 5월 45개 중앙행정기관에 정책홍보관리실을 설치했다. 기획관리실과 공보관실을 통합하거나 기획관리관을 정책홍보관리관으로 개편한 것이다.

기존 공보관실은 부처 중요정책 입안 및 결정과정에서 사실상 소외돼 기획홍보나 사전홍보가 부실할 수밖에 없었다. 그러다 보니 보도자료 배포라는 일방향 홍보, 사후 사고관리 위주의 홍보라는 한계를 갖고 있었다. 기존의 기획관리실 역시 평면적인 정책 총괄관리에 머물러 국민의 설득과 동의를 구하는 적극적인 홍보로 이어지

지 못했다. 정책홍보관리실은 이러한 문제의식과 평가에 따라 단행한 조직개편이다. 홍보라인이 책임과 권한을 동시에 갖고, 주요정책에 대한 홍보전략과 사전기획 통합 조정, 시스템 및 기법 개발 지원기능을 갖춰 사후 사고관리 위주의 홍보에서 정책홍보 전략 및 사전기획 기능을 총괄하여 국민과 정부간 '설득과 동의'의 소통구조 변화를 능동적으로 주도하도록 한 것이다.

가) 공보관 제도 역사 속으로

조직개편은 2005년 1월29일 대통령 주재로 열린 '2005년 정부혁신추진 토론회'에서 정책홍보 방안의 하나로 구체화했다. 이 자리에서 정책과 홍보의 상호연계를 강화하기 위해 각 부처의 기획관리실과 공보관실을 정책홍보관리실로 통합하고, 정책추진의 효율성과 홍보품질을 높이기 위한 '정책홍보 사전시스템의 체계화'에 의견이 모아졌다.

조직개편은 신속하게 이뤄졌다. 행정자치부는 같은 해 3월 정책홍보관리실 설치계획을 각 부처에 통보했고 이어 4월 각 부처 직제 개정안이 국무회의를 통과했다. 5월에는 각 부처가 직제 개정안에 따라 조직 개편을 단행했다. 이로써 35년 동안 존속해온 공보관 제도가 역사 속으로 사라졌다. 이에 따라 45개 중앙행정기관에 정책홍보관리실이 설치됐고 69명의 외부 홍보전문가가 새로 충원됐다.

정책홍보관리실은 △주요정책의 대국민 홍보계획 수립 및 시행 △정례 브리핑, 보도자료 관리 △주요 현안 및 정책 홍보 상황관리 △정책발표 사전협의제, 정책기사점검 시스템 관리 △부처 홈페이지, 정책고객관리(PCRM) 운영 등을 주요업무로 했다. 새로 충원된 홍보전문가는 주요정책 홍보전략 수립, 사전기획을 통한 의제관리, 콘텐츠 개발 지원, 민간홍보기법 적용 등의 임무를 맡았다.

나) 참여정부 홍보활동 원칙 명문화

정책홍보시스템은 2005년 8월30일 참여정부의 홍보활동 원칙을 명문화하여 국민의 알권리 확대 및 합리적 취재지원 관행의 제도적 기반을 마련한 '정책홍보업무 처리기준'이 제정됨으로써 마무리됐다.

이 기준은 정책홍보관리실이 개방적이고 공평한 정보공개 원칙에 따라 취재지원을 하고 개방형 기자실 운영 및 정례 브리핑 실시, 정보공개를 통한 홍보강화, 취재 응대, 언론보도에 대한 대응 등을 하도록 했다. 특히 정부정책을 악의적으로 왜곡하거나 현저하게 사실과 다른 보도를 지속하는 매체에 대해서는 공평한 정보제공

이상의 특별회견과 기고, 협찬 등 별도의 요청에 응하지 않도록 했다.

다) 대통령, 정책홍보 중간 점검

대통령은 정책홍보시스템이 제대로 수행되고 있는 지에 대해서도 지속적으로 관심을 갖고 각 부처 장관들이 홍보업무를 챙겨주도록 지시했다. 대통령은 2005년 8월9일 국무회의에서 '2005년도 상반기 정책홍보 점검결과를 보고받고 "정책홍보의 성과가 있어야만 성공할 수 있다는 인식을 갖고 장관들이 직접 챙겨주기 바란다"며 "정책의제 관리를 통하여 국민으로부터의 신뢰가 자연스럽게 형성될 수 있도록 언론문화와 보도문화를 건강하게 바로잡아 나가는 큰 틀에서 임해주시기 바란다"고 당부했다.

나. 정책홍보 조율기능 강화

정책홍보관리실이 설치됨에 따라 부처내 정책홍보 조율기능이 강화되는 등 정책 예산 홍보의 결합이 가능해졌다. 또한 보도자료 배포, 사후 사고관리 위주 등의 기존 관행이 상당히 극복됐다.

가) 사전기획 홍보사례 증가

사전기획을 통한 홍보사례도 늘어났다. 2005년 부동산정책, 공공기관 이전, 2006년 부처 업무보고 등이 대표적인 것들이다. 국정브리핑에 게재된 부처의 정책기고는 2005년 4/4분기 76건에서 2006년 1/4분기에만 156건으로 늘었다.

정책홍보시스템은 원활하게 운영됐고 점차 정착돼 갔다. 일례로 2004년 251건이었던 정책기사 수용사례가 2005년 560건으로 늘었고 2006년에는 629건을 기록했다. 오보 등에 대한 정정·반론요청 역시 2004년 244건에서 2005년 442건으로 증가했다. 2006년 1년 동안의 대응현황은 449건에 달했다.

나) 공무원도 기자도 긍정 평가

정책홍보시스템에 대한 현장의 반응은 긍정적이었다. 국정홍보처가 2006년 1월 9~13일 42개 부처 150명 대상 설문조사와 1월23~26일 14개 부처 정책홍보팀장 대상 포커스그룹 인터뷰, 2월3~7일 출입기자 15명 대상 설문조사를 실시한 결과, 주요 정책과정에 홍보팀의 참여가 확대돼 사전홍보협의체제가 효과적으로 가동하고 있다는 의견을 보였다. 정책홍보관리관은 88.6%, 일반부서 78.3%, 홍보부서 66.7%가 효과적이라는 의견이었다. 특히 정책부서 직원의 75.9%는 정책홍보관리실 개편이 정

책홍보에 도움이 된다고 긍정적 평가를 내렸다. 그러나 기자들은 여기에 큰 의미를 부여하지는 않았다.

정책부서 직원의 63.9%는 정책기사점검시스템 등 참여정부 홍보시스템에 대해 이해하고 활용하는 편이었다. 또한 14개 부처 정책홍보팀장은 ‘공무원의 홍보업무에 대한 인식을 높여 홍보기능 강화와 체계적 홍보업무 수행 등 긍정적 변화를 도출하고 있다’는 데 의견을 일치했다. 정책부서에서도 정책 입안 때 홍보대책을 수립한다는 응답도 75.9%에 달했다.

출입기자들 중 66%(10명)는 “대언론 업무가 정책홍보관리실을 중심으로 전개됨으로써 정부-언론 관계가 투명해졌고 공정해졌다”는 의견을 보였다. 다만 기자들은 오보대응은 적절하지만 건전비판 수용은 미흡하다는 의견을 보였다(8명).

이러한 조사 결과는 정책홍보시스템이 범정부적인 제도로 정착되고 ‘정책=홍보’라는 인식이 부처내에 확산되고 있는 점을 보여주고 있다. 특히 정책부서와 원활한 정보교환 및 협조로 정책입안 단계부터 홍보전략 및 홍보계획을 수립함으로써 정책과 홍보의 연계가 강화되고 있음을 보여주고 있다.

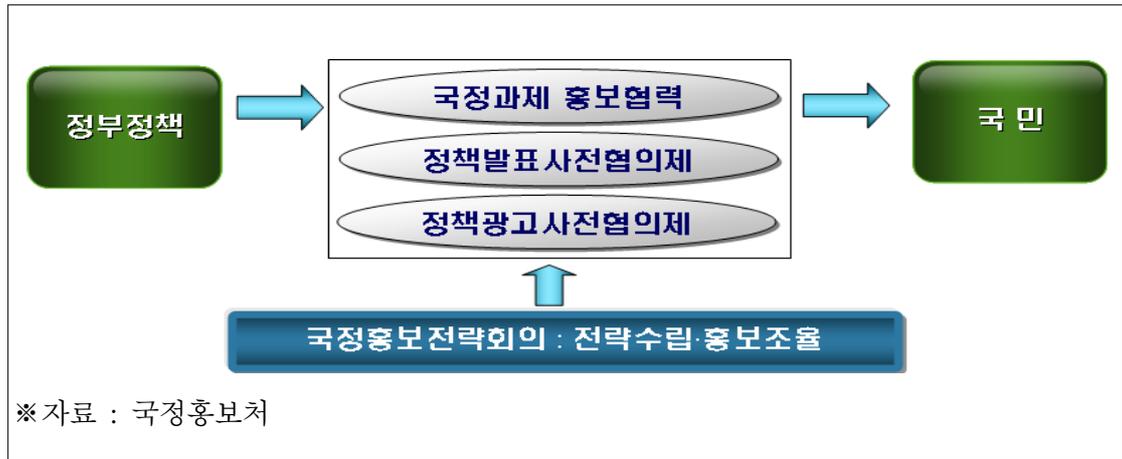
4. 정책발표 사전협의

정책홍보관리실 신설과 동시에 도입된 정책발표 사전협의제는 각 부처가 국무조정실 및 국정홍보처와 사전 협의하여 효율적인 정책조율과 홍보가 이루어지도록 하는 제도이다. 부처간 조정이 이루어지기 전에 정책이 보도되는 문제를 개선하여 부처간 사전협의를 통하여 주요 정책홍보의 일관성 유지 및 대정부 신뢰도를 높이기 위한 것이다.

사전협의 대상정책은 △국민생활과 직결되고 파급효과가 큰 정책 △국가안보·외교통상관련 정책으로 국민적 관심이 큰 정책 △국정과제나 주요 국책사업 등 다수 부처관련 정책으로 논란의 소지가 있는 정책 △정치 경제 사회적 이슈에 대응한 대책 발표 등이다.

이와는 별도로 국정홍보처장 주재로 각 부처 정책홍보관리실장이 참석하는 국정홍보 전략회의도 2006년 1월 신설돼, 정부의 정책홍보를 큰 틀에서 조율하고 있다. 정책발표와 정책광고 등을 사전에 협의하여 정책홍보의 품질을 높이기 위한 것이다.

〈그림 1-4〉 참여정부 정책홍보의 개념도



이와 함께 부동산, 원전센터 건립 등 다수 부처가 관련되고 장기적 홍보가 필요한 11대 주요 국정과제에 대해서는 각 부처 관계자가 참여하는 홍보 태스크포스(TF)를 활성화하고 정책 단계별 전략적 홍보계획을 수립하도록 하고 있다. 또한 민간네트워크 강화를 위해 현안관련 정책 및 홍보 전문가 초청 간담회를 매월 또는 격월 단위로 실시해 상황에 대한 분석과 정책홍보의 대안 도출을 시도하고 있다.

가) 원스톱 업무처리 지원

국정홍보처는 각 부처의 온라인 정책홍보를 통합 관리하는 정책홍보 고객지원사이트인 e-PR을 구축, 운영하고 있다. e-PR에는 정책기사점검시스템, 정책고객서비스(PCRM) 통합관리시스템인 PIMS, 사이버이슈 검색시스템(CISS), 정책발표 사전협의 등을 기능적으로 통합해 원스톱 업무처리를 지원하는 한편, 민간컨설팅, 여론조사, 광고, 간행물, 인터넷 홈페이지 등 홍보협력 내용을 함께 게재함으로써 '정책홍보 혁신포털'의 기능을 담당하고 있다.

또한 정책홍보 담당자들간의 원활한 협력을 위해 블로그, 싸이월드 등을 활용한 정책홍보 커뮤니티를 활성화하고, 정책홍보 콘테스트와 온라인 홍보담당관 워크숍 개최를 통해 각 부처 정책홍보의 모범사례를 발굴, 시상도 하고 있다.

나) 사이버이슈 검색시스템(CISS)

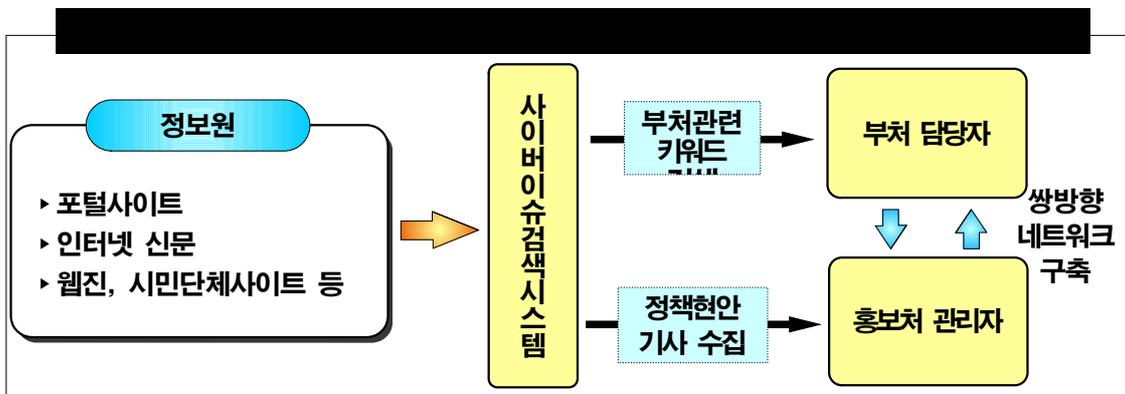
사이버상에서 제기되는 이슈의 조기 발견과 신속 대응을 위한 체제로 구축됐다. 능동 대응시 발생하는 사회적 비용을 최소화하는 등 효과적 의제관리가 목적이다. 부처별로 자체 판단한 키워드를 직접 입력해 실시간으로 검색하는 시스템으로 국정

홍보처에서 경고대상 이슈를 발견하면 이를 해당 부처에 신속하게 통보해 사각지대를 최소화한다.

사이버이슈 검색시스템은 인터넷 포털, 인터넷 신문, 언론사, 정부기관 등 130여 개 주요 인터넷 사이트에 게재되는 정책관련 정보와 네티즌 댓글 등에 대해 실시간 모니터링을 실시해, 정책 입안 단계에서부터 온라인상의 여론을 수집하고, 주요 정책의 인터넷 매체 노출 빈도와 여론 확산 정도 및 홍보효과 측정을 목적으로 한다. 또한 각 부처·청·위원회별로 관련 기사를 검색해, 유관 기관에 실시간으로 이메일, 팝업(Pop-UP), 문자서비스 등을 통해 통보함으로써 경고대상 이슈 발생시 조기경보 기능도 담당하고 있다. 고교생 촛불시위와 국민연금의 8가지 비밀, 제대 후 암 사망 등의 이슈가 이 시스템을 통해 해당 부처에 전달됐다.

아울러 국정홍보처는 온라인 여론에 대한 체계적 모니터링으로 향후 쟁점이 될 수 있는 이슈를 조기에 발견해, 선제적 이슈 관리를 목표로 CISS를 발전시켜 나가고 있다.

<그림 1-5> 사이버이슈 검색시스템의 운영도



※자료 : 국정홍보처

다) 홍보업무 기여도·만족도 90%

2006년에는 8월31일까지 44개 부처에서 1,268건의 사전협의를 있었고, 각 부처를 대상으로 1/4분기와 2/4분기에 만족도 조사를 실시한 결과, 홍보업무 기여도와 전체 만족도가 90% 안팎으로 나타났다.

주요 발표정책의 경우, 국정홍보처가 내부 인력 및 컨설팅 전문가를 활용하여 각 부처의 정책홍보 방안 및 발표자료, 일정 등을 검토하여 지원한다. 국정홍보처는 조

정업무의 효율성을 위해 '정책발표 체크리스트'를 작성하여 활용하고 있다. 또한 협의절차를 간소화하고 시간단축 등의 효율적 운영기반을 위해 2006년 1월1일부터 시스템(www.pr.go.kr)을 운영하고 있다.

5. 시스템에서 문화로 발전

정책홍보시스템이 참여정부 들어 처음 도입된 새로운 홍보방식이므로 운영과정에서 보완해야 할 점이 없는 것은 아니다. 참여정부도 이 시스템이 처음 운영되는 것인 만큼 시행과정에서의 시행착오를 줄여나가는 것을 목표로 하고 있다. 한국언론재단이 2007년 2월6일 주최한 세미나에서 서강수 국정홍보처 홍보분석관은 참여정부 정책홍보시스템이 탄생한 배경으로 △정치·사회적인 환경변화 △민주화로 인한 국민들의 참여욕구 증가 △공공영역에 대한 국민들의 관심 증가 등을 꼽고 “정부는 닫힌 정부가 아닌 열린 정부를 지향하는 있으며 수평적이고 쌍방향적인 소통을 위해 노력하고 있다”고 밝혔다. 서 분석관은 “정부는 정책을 만들어 국민에게 설명하는 과정까지 책임져야 한다고 생각한다”며 “참여정부 정책홍보시스템은 완성된 것이 아니라 발전시켜 나가고 있는 과정에 있다”고 강조했다.

최영재교수가 정부 6개 부처(외교통일부, 행정자치부, 교육인적자원부, 외교통상부, 재정경제부, 산업자원부)의 출입기자 63명과 정책담당자 및 정책홍보관 7명에 대한 심층 인터뷰 결과, 몇 가지 보완해야 할 점을 지적했다.

최교수의 조사에 따르면, 기자들은 정부 부처가 정책을 입안하고 시행하는 과정에서 자율성이 부족해 부처의 취재원에 대해 불신하는 경향이 있다고 지적하는 경우가 많았다. 부처가 정책추진에 대한 결정권을 가질 때 홍보도 힘을 받고, 취재 기자에게도 신뢰를 줄 수 있다. 따라서 정책추진 과정 및 홍보 관리에 대한 부처의 자율성을 확보해야 한다는 것이다.

부처의 주요 이슈를 선택과 집중의 원칙에 따라 치고 나가는 전략이 부족하다는 지적도 제기됐다. 최교수는 “각 부처별로 진행되고 있는 이슈들은 부처 입장에서는 모두 중요하지만 언론이나 국민이 접할 때는 모두 참여정부의 이슈로 해석된다”며 “범정부적인 이슈관리를 위한 중앙의 전략과 부처간 협의체의 원활한 운영이 필요하다”고 강조했다. 광고회사가 신문과 방송, 인터넷매체의 영향력과 광고효과를 계산하여 매체계획을 세우듯이 정부도 공평과 형평성 원리를 지나치게 강조하는 정책에서 탈피하여 효율성을 감안한 합리적인 매체관리 정책을 수행할 필요가 있다는

것이다.

또한 정책홍보관의 전문성은 언론관리를 제대로 할 수 있는 수준에 이르지 못한 것으로 평가됐다. 기자들은 정책홍보관이 이전의 공보관 역할과 크게 다르지 않다고 보고있다는 것이다. 최교수는 “대변인은 장관 이상으로 정책을 이해하며 정책 메시지를 효과적으로 전달할 수 있어야 하며 언론사와 기자를 관리할 줄 알아야 한다”며 “미국식 대변인 제도를 도입하여 체계적이고 능력있는 홍보조직을 뒷받침해야 한다”고 덧붙였다.

이제 정책홍보시스템은 문화로 정착돼야 한다. 새로 도입한 이 시스템은 시행과정에서 수많은 착오도 있을 것이고 공직자와 기자들의 비판도 있을 것이다. 앞서 지적된 것처럼 건설적인 의견은 시행하면서 보완해 나가면 된다. 아직 완결된 시스템이 아니기 때문이다.

이제 공직사회는 물론, 언론도 정확한 보도와 책임있는 비판으로 신뢰를 높이고 잘못과 정당한 비판은 겸허하게 수용하는 태도가 자리잡아야 한다. 대안과 의제를 놓고堂堂하게 경쟁할 때 정부와 언론이 함께 업그레이드되고 우리 사회의 민주주의 수준은 더욱 높아질 것이다.

제 2 장 국민과 직접 소통

1. 거버넌스 시대의 정책홍보

정부가 권력을 독점하고 나라를 마음대로 좌지우지하던 시대는 지났다. 일방 통행식 수직적 사회가 아닌, 수평적이고 상호 소통하는 네트워크 형태의 사회로 전환하고 있다. 이러한 '거버넌스 시대'의 도래는 정책결정에 큰 변화를 가져왔다. 정책은 이제 정부만이 아니라 이해관계가 있는 국민, 경제계, 시민단체, 학계 등이 함께 만들어가야 하기 때문이다. 정부의 정책이 성공하기 위해서는 국민의 의견을 수렴해 정책을 수립하여 추진하고, 그 정책이 국민에게 지지를 받을 수 있도록 사실대로 잘 전달해야 한다. 국민과 대화하고 설득해야 정책의 성공도 보장받을 수 있는 것이다.

노무현 대통령은 2005년 4월25일 국정홍보처 연두 업무보고를 받는 자리에서 '거버넌스 시대'에 국민을 설득하여 동의를 얻을 수 있는 홍보기능의 중요성을 다음과 같이 설명했다. 국민을 설득하는 홍보기능에 대한 대통령의 철학이 깊이 배어 있는 부분이다.

“옛날에는 정부가 가지고 있는 우월적 수단이 많이 있었다. 때로는 독재도 그 중의 하나에 들어간다. 그러나 민주주의가 발전하면서 정부의 신뢰도가 많이 떨어지기도 하여 정부의 정책추진 수단이 많이 제약받고 있다. 더욱이 정부의 정책과 수단은 거의 모두 투명하게 공개된다. 시민사회는 더욱 성장하고 있다. 이런 환경 속에서 국가적 통합을 유지해 가는 방법이 설득이다. 시민의 동의가 없으면 정부는 성공할 수 없기 때문이다. 이제 개별 정책이 성공하지 못하면 전체적으로 정부의 존립 자체가 위협을 받는 것이다. 정책이 성공하기 위한 조건이 국민의 동의이고, 국민의 동의를 받는 것은 결국 설득이다. 거짓말로는 설득이 안된다. 사람의 마음을 열어야 한다. 국민에게 새로운 아이디어를 제공해 주고 국민과 함께 생각을 형성하면서 나가야 한다. 홍보의 중요성은 21세기 전 세계의 일반적 현상이라고 생각한다. 특히 OECD 수준 선진국들의 일반적인 현상이다.”

대통령의 홍보 철학인 국민과의 직접 소통은 참여정부 홍보정책의 기본 목표이기도 했다. 참여정부는 국민과 직접 소통을 위해 많은 노력을 기울였다. 청와대브리핑과 국정브리핑 등을 통해 국정의 기본원칙, 정책의 취지와 내용 등을 정확하고 충실하게 전달해왔으며 정책고객서비스(PCRM)를 통해 주요 정책을 알리고 의견을 수

럼·반영하는 작업도 지속적으로 추진했다. 이와 함께 KTV를 한국정책방송으로 전환시켜 정책중심 방송매체로서의 정체성을 확립시키고 국민과 대화하는 방송으로 정착시켰다.

인터넷이라는 새로운 소통구조의 등장이 이러한 시도를 가능하게 하는 밑바탕이 됐음은 물론이다. 대통령은 대선과정에서 인터넷을 잘 활용한 후보로 꼽혔으며 취임당시에는 외국 언론으로부터 ‘인터넷 대통령’이라는 칭호를 얻기도 했다. 국민과의 직접 소통 철학은 2006년 3월23일 열린 ‘노무현 대통령, 국민과의 인터넷 대화’에서 잘 구현됐다. 이 행사는 대통령이 인터넷을 통해 국민과 직접 대화하는 초유의 장이었다.

참여정부 홍보정책의 중점은 잘못된 정보를 바로잡아 국민의 이해를 돕고 이를 바탕으로 한 정책 결정 및 집행을 지향하는 참여 민주주의, 사이버 민주주의를 실현하는 데 있다. 공공정책에 대해 국민이 직접 의견을 내고 토론하며 활동하는 ‘참여 민주주의’의 확대를 대의 민주주의의 위기를 극복하려는 것이다. 참여 민주주의의 확대는 정보통신기술의 비약적 발전과 함께 국민과 정부가 직접 소통하는 ‘전자정부’ ‘전자민주주의’의 형태로 변화하고 있다. 이런 흐름은 ‘사이버 거버넌스’의 모습으로 우리 눈앞에 현실화하고 있는 것이다.

가. 수평적·쌍방향적 소통 중요

참여정부는 국정운영에서 국민의 참여가 핵심적 역할을 하고 국민과 수평적·쌍방향적으로 소통하는 ‘열린 정부’가 될 것임을 국정비전에 명시했다. 이러한 비전을 제시한 참여정부가 국민을 상대로 한 정책홍보시스템의 체계화에 주력하는 것은 너무나 자연스런 일이다.

대화와 타협에 의한 성숙한 민주주의의 토대는 국민의 참여이다. 그러나 국민의 의식 수준을 형성하는 데 가장 핵심적인 수단은 언론, 즉 미디어이다. 미디어가 왜곡돼 있으면 사회가 왜곡될 수밖에 없지만, 미디어가 정확하고 공정한 사실을 보도하며 사회의 지적 수준을 반영하고 있을 때 그 사회가 성숙하는 것이라고 볼 수 있다.

가) 힘의 원천은 국민... 정책 품질로 동의 얻어야

국민과의 직접 커뮤니케이션은 시대의 변화에 따른 불가피한 요소이다. 민주화가 진척되면서 서슬 퍼렇던 '국가 권력'이 사라지고 공직사회 내부는 물론, 외부 이해 집단들의 저항으로 정책 집행이 어려워진 상황에서 국민의 지지와 동의가 힘의 원천이 되는 것이다.

잘 알려져 있다시피 과거에는 '국가 권력', 다시 말해 정부는 최고의 위세를 떨쳤다. 많은 국민은 '정부 방침' '장관님 뜻' '대통령 뜻'이라면 저항을 포기할 만큼 정부는 절대 권력을 유지하고 있었다. 그러나 민주화한 현재에 이르러서는 정부 정책에 대해 공직사회 내부는 물론, 외부에서도 이해집단들의 반대가 나오고, 언론에 정책 내용이 보도되면서 다양한 방식의 저항이 생기기 시작한다. 그러면 정부에서 책임감과 사명감을 가지고 추진하려던 정책이 표류하기 시작하고 부처간 협의나 국회 심의 등의 과정을 거치며 변화를 겪을 수밖에 없다.

이러한 과정에서 정책 추진에 힘을 주는 것은 결국 국민의 지지라고 할 수 있다. 다시 말해 국민의 공감과 지지, 수용 등이 없으면 정책을 책임있게 추진하기 어려운 것이다. 따라서 힘의 원천은 국민의 동의에 있다고 할 수 있다. 정책을 잘 추진하려면 반드시 국민의 동의를 이끌어내야 하는 것이다.

그러나 모든 정책에 대해 국민의 동의를 받아내기는 어렵다. 정책의 품질이 좋아야 한다. 정책의 품질이 나쁘면 국민의 지지를 받기가 어렵다. 정책 추진의 근거가 정당하고 타당하다면 초기에 엄청난 저항에 부딪치더라도 점차 지지를 얻어갈 수 있다. 반면 일시적으로 국민의 지지를 받던 정책도 문제를 안고 있다면 국민의 동의를 얻기 어렵다. 그러나 정책 품질의 좋고 나쁨을 판단하는 것은 매우 어렵다. 이를 검증해볼 수 있는 통로가 결국 국민과의 커뮤니케이션 과정이다. 물론 당시의 여론만으로 옳고 그름을 결정할 수는 없지만 정책 추진과정에서 많은 국민의 여론을 수렴할 수 있는 것이다.

나) 참여적 홍보의 중요성

참여정부는 국민과의 직접 커뮤니케이션에 대한 중요성을 인식하면서도 무조건 100% 국민의 뜻만을 따라가는 것을 올바른 홍보로 인식하지는 않았다. 올바른 정책을 수행하려면 소신이 있으면서 국민의 뜻을 존중하여 균형점을 찾아갈 줄 아는 능력과 행동, 총체적으로 표현하여 '중용'이 필요하다. 중용을 실천해가려면 많은 사람

들과의 대화를 필요로 한다. 대화를 위한 중요한 방법 중 하나가 바로 커뮤니케이션이다.

역사를 통해 많은 지도자에게 ‘폭군’이나 ‘무능력자’라는 꼬리표가 붙었다. 100% 자기 뜻대로만 한 지도자는 후세에 ‘폭군’이라는 이름이 남았고, 100% 국민의 뜻만 따라 다니던 사람들은 ‘소신 없는 사람’이라는 이름이 남았던 것이다. 따라서 참여 정부는 균형점을 찾기 위해 국민과의 대화를 무엇 보다 중요시했고 이를 위해 국민과의 직접 커뮤니케이션을 위한 홍보정책을 펼쳤다. 정책결정 과정에서 국민과 많은 대화와 토론을 거치는 ‘참여적 홍보’가 성공의 첫 번째 조건인 것이다.

나. 언론과의 의제경쟁 필요

한국의 미디어시장은 다매체시대를 맞아 과거 소수 독점에서 벗어나 다양화하고 담론권력도 언론 일변도에서 벗어나 다원화했다. 정부는 공권력, 언론은 담론권력을 담당하는 이분법이 붕괴되고 정부와 언론간의 특정이슈를 둘러싼 의제경쟁이 자연스럽고 바람직한 현상이 된 것이다. 따라서 정부정책이 많은 사회적 이슈 중의 하나로 표면화하여 의제 경쟁이 벌어지고, 사회적 논란의 중심에 올려져 시끄러운 공론의 장으로 나오는 것은 시대적 흐름에 부합하는 것이다.

가) 언론과 대립하기 위한 것 아니다

참여정부 홍보정책의 중점은 결코 언론과 대립하거나 간섭하기 위한 것이 아니다. 때때로 이렇게 오해를 받게 된 것은 정부의 새로운 홍보정책이나 시스템에 대한 충분한 이해가 없는 가운데 언론이 단편적 사실을 바탕으로 보도하고 이를 그대로 받아들인 많은 국민도 홍보시스템을 제대로 이해하지 못한 데서 기인한다고 볼 수 있다.

참여정부 출범초 정부가 추진하고 있는 시책이 미디어에 의해 왜곡되어 전달되거나 묵살됨으로써 국민에게 잘못 전달되는 것이 3분의 2가 넘는 것으로 자체 조사결과 나타나기도 했다. 하지만 신문과 방송은 나름대로의 문화가 존재하기 때문에 언론과의 대결적 관점에서가 아니라 범정부적으로 올바른 홍보시스템을 만들어야 한다는 데서 홍보정책은 출발했다.

실제로 고속전철과 관련된 보도만 보더라도 그것이 갖는 긍정성이나 근거는 모두 무시되고 언론은 일방적으로 ‘저속철’이라고 보도했다. 이러한 문제는 오보 대응이 아니라 정책고객관리나 정보공개 등 적극적 홍보시스템을 통해 문제를 해결해 나가

도록 했다.

나) 한국의 특수한 미디어환경

참여정부의 언론정책은 언론이 정부정책을 국민에게 전달하고 국민의 여론을 수렴해 정책에 반영토록 하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 판단에 따른 것이다. 세계적으로 보아도 미디어는 정부에 대해 비판적일 수밖에 없다. 하지만 한국의 미디어는 좀 특별한 성향을 가지고 있다. 가장 커다란 문제는 미디어 수용자를 사후에 교정시킬 수 없을 만큼 사실을 충실하게 보도하지 않다는 점이다. 그렇다고 해서 정부는 언론에 대해 간섭할 수 없다. 따라서 참여정부는 국민과의 직접 커뮤니케이션을 통해 정부의 정책을 올바르게 전달하는 방안을 찾아 나선 것이다.

참여정부는 홍보환경의 어려움은 대언론 관계가 나쁘기 때문이 아니고 정치권력과 언론권력 사이의 갈등 때문이라고 보았다. 미디어는 미디어 나름대로 정책을 보는 관점이 있고 나름의 문화를 가지고 있기 때문에 이를 정부가 마음대로 제어할 수는 없다. 신문이나 방송에 종사하는 사람들은 나름대로의 성장배경과 경험이 있기 때문에 정부에 대한 인식과 이를 표현하는 방법도 다를 수밖에 없다. 미디어 자체가 하나의 독특한 문화를 형성하고 있는 것이다. 따라서 미디어의 잘못된 보도에 따른 문제를 해결하기 위한 방안을 스스로 찾아낼 수밖에 없다.

미디어가 보도한 사실이 왜곡돼 있으면 수용자가 이를 쉽게 수정하기 어렵다. 사실을 왜곡시킨 사람들의 의도에서 헤어날 수 없는 것이다. 참여정부가 홍보정책을 수립하면서 가장 커다란 과제는 이러한 현상을 어떻게 극복해 가느냐 하는 것이었다. 국민과 정부 사이의 커뮤니케이션 장애를 제거하는 방안이 바로 이러한 특수한 미디어 환경을 극복하는 방안이기도 했다.

다) 정책배달 서비스의 중요성

참여정부는 한국의 특수한 미디어 환경에서 정부 정책을 국민에게 직접 알리기 위한 방법으로 정책고객 서비스를 창안해 냈다. 특정 정책과 관련된 이해집단을 파악해 정부가 정책을 결정할 때마다 자문 및 홍보를 할 수 있도록 정책별 고객관리 체계를 만들어 적극 관리하는 방법이다. 정책고객 서비스는 '와서 들여다 보라'는 정보공개에서 한발 더 나아가 주요 고객에게 직접 정책배달 서비스를 하는 것이다.

대통령은 2005년 5월20일 정책홍보관리실장과의 오찬 간담회에서 정책 정보를 공개하는 데 그치지 말고 직접 배달하는 것이 필요하다고 강조했다. 대통령은 "아

무리 정보를 찾아보기 쉽게 잘 공개해 놓았더라도 손님이 적으면 효과가 떨어진다고 하며 “찾아오는 손님에게 정보를 공개하는 것이 전략이라면 정보를 배달하는 공개는 홍보”라고 강조했다. 배달하는 홍보와 공개, 이것이 바로 정책고객서비스(PCRM)라는 것이다.

정책고객서비스는 결정적으로 여론이 기울어지는 것을 막을 수 있다는 장점이 있다. 이해관계가 있는 잘 조직된 3명의 집단이 직접적 이해관계가 없는 7명의 여론을 압도하기 마련이다. 따라서 이들 집단간의 여론에서 균형점을 찾아낼 수 있는 방안이 필요하다. 예를 들어 보자. 1999년 교원 정년단축 문제가 사회적 의제로 떠올랐을 때 국민 80%가 지지했지만, 결국 20%도 되지 않는 교사 집단의 격렬하고 완강한 저항에 부닥쳐 무너져 버리고 말았다. 교사 집단을 설득하고 이들 사이에서 상호 견제하는 힘을 찾아내 균형을 잡았더라면 상황은 달라졌을 것이다. 상황을 파악하고 주요 집단의 여론을 잘 관리해 나가지 않으면 여론의 전도현상을 막기 어렵다. 참여정부는 PCRM이라는 수단을 통해 여론을 컨트롤해나갔다. 정책고객을 잘 분류하여 관리하면 숫자는 적더라도 결정적으로 문제되는 여론의 반전은 어느 정도 막아낼 수 있는 것이다

2. 참여정부가 마련한 공론의 장

인수위 시절 ‘인수위 브리핑’이라는 일일 소식지를 총 39회 발간했던 참여정부는 정식출범후 이를 ‘청와대 브리핑’으로 바꿔 인터넷신문 형태로 계속 발간했다. 참여정부는 이어 2003년 9월에는 ‘청와대 브리핑’의 확대판이라고 할 수 있는 ‘국정브리핑’ 서비스를 시작했다. 2005년 1월29일에는 대통령 주재로 열린 정부혁신토론회에서는 정책고객관리서비스(PCRM) 시스템에 따라 정부가 직접 분야별·계층별 정책수요자에게 맞춤형으로 정책소식을 전달하고 이에 대한 반응까지 들을 수 있는 쌍방향 커뮤니케이션을 강화키로 했다. 또한 국정홍보처 소속기관인 국립 영상홍보원이 운영하는 정부채널 KTV를 국정 및 공공정보 프로그램을 방송하는 정책방송으로 전환했다.

가. 참여정부의 창 ‘청와대 브리핑’

대선 후보시절 대통령 당선에 크게 기여했던 ‘노무현 브리핑’은 대통령 당선자 시절 인수위원회 당시에는 ‘인수위 브리핑’으로, 참여정부 출범과 함께 ‘청와대 브리

핑'으로 이어졌다.

2003년 3월3일 첫 호를 낸 청와대 브리핑은 주 5회 PDF 발행체제에서 2004년 5월 14일 261호부터 이메일 뉴스레터로 형식을 바꿨다. 2005년 4월부터 3개월간에는 주간으로 운영했다가 다시 수시 발행체제로 전환했다. 2006년 들어서는 청와대 홈페이지 명칭도 청와대 브리핑으로 통합했다.

2007년 4월 현재 672호까지 발행됐으며 공무원 50여만 명을 포함해 115만여 명에게 서비스되고 있다.

가) 국민과 함께 하는 소통의 장

청와대 브리핑은 참여정부의 창(窓)이다. 발행형식 등에 변화는 있었지만 “대통령의 국정운영 상황에 관한 국민의 알권리를 충족시키고 투명한 국정을 실천하여 ‘국민과 함께 하는 참여정부’의 진면목을 드러내 보이기 위함”이라는 창간 취지는 일관되게 이어졌다.

청와대 브리핑은 초기에 주로 대통령 발언과 주요 정책을 정리하고 공개하는 것이 한 축이었고 잘못된 보도에 대한 대응이 한 축을 이뤘다. 그러나 국정 브리핑이 창간되면서 2005년 하반기부터 청와대 브리핑은 기획 특집 형식으로 쟁점이나 현안을 집중적으로 알리고 언론의 왜곡보도나 잘못된 기사에 대한 바로 잡기와 바로 알리기에 주력했다. ‘진실과 책임’ ‘미디어 다시 보기’ ‘바로 잡습니다’ 등을 통해 언론 보도에 대한 대응을 강화했다. 특히 ‘미디어 다시 보기’ 코너를 통해 현안에 대한 대응보다는 언론의 고질적인 문제점을 지적하고 책임있는 보도를 촉구하는 방향으로 성격을 강화했다. 언론의 무책임한 의혹보도나, 사실보다 주장이 앞서는 보도, 대안 없는 일방적인 비판 등 언론이 갖고 있는 일반적인 문제점을 지적하고 개선을 촉구했다.

청와대 브리핑은 2005년 6월부터는 우리 사회의 가장 커다란 문제였던 부동산 문제를 핵심의제로 부각시켰다. ‘투기 필패 부동산 정책’은 8.31대책 전후로 부동산 문제를 다뤘다. 이어 2006년 5월부터 ‘부동산, 이제는 생각을 바꿉시다’ 시리즈를 통해 부동산 문제를 다시 부각시켰다. 이 시리즈는 이른바 ‘버블세븐’ 논란으로 이어지면서 주목을 받았다. 또한 부동산 값 폭등 문제만이 아니라 주거복지, 주거문화 등에 까지 문제의식을 확장시켰다.

청와대 브리핑은 특히 사회적 공론화를 활성화시키는 매체로서 자리 잡았다. 2006년 2월 시작한 ‘비정한 사회, 따뜻한 사회’ 기획물은 양극화 의제를 선제적으로

제기해 논쟁을 불러 일으켜 사회적 공론화에 이바지했다. 같은 해 3월에는 ‘양극화, 함께 풀어갑시다’로 공론장을 활성화시켰다. 이 주제는 ‘국민과의 인터넷 대화’로 이어졌다.

청와대 브리핑은 이밖에도 ‘참여정부 2년 반’ ‘따져보기 - 참여정부 3년’ ‘독도는 역사의 땅’ ‘전시작전통제권 환수’ ‘북핵과 한반도 평화 번영’ ‘한미 FTA’ 등을 비롯하여 ‘왜 지금 개헌인가’ ‘책임있는 정치, 책임있는 국정’에 이르기까지 우리 사회의 현안이나 미래과제 등에 대해 적극적으로 문제를 제기하고 대안을 제시했다. 특히 필요할 경우 직접 논쟁에 뛰어들면서 국민과의 직접 대화 및 토론을 선도해왔다.

청와대 브리핑은 참여정부의 정책 자료와 국정원리 등을 상세하게 전달하고 있다. 대통령과 함께 읽는 보고서, 정책정보 서비스, 국정과제 자료, 부처 업무보고, 부처 뉴스레터는 물론이고 참여정부의 국정원리와 목표, 12대 국정과제, 정부혁신 등 참여정부의 국정 내용을 가감 없이 보고한다. 물론 대통령의 요즘 생각이나 청와대 사람들의 동정과 소식, 춘추관 브리핑, 국정일기, 동영상, 플래시, 사진 등을 통해 국민과 교감할 수 있도록 했다. 특히 네티즌과의 쌍방향 통신을 위해 네티즌 칼럼과 네티즌 모니터링, 쟁점 토론, 오류신고 등의 코너를 만들어 국민과 직접 소통하는 채널로 활용하고 있다.

나) 동영상 정보 2,800여건 서비스

청와대 브리핑은 또한 노무현 대통령과 권양숙 여사의 동정을 비롯한 발언록 등을 상세하게 소개한다. 대통령에 대해서는 일정과 발언록, 연설문, 사진을 게재하는 것은 물론이고 편지와 기고, 저서, 어록, 이메일, 걸어온 길, 정상외교 등 모든 분야에 걸쳐 상세하게 공개한다. 권양숙 여사의 경우도 새 소식과 연설문, 사진 등을 게재하고 있다.

참여정부는 청와대 홈페이지를 통해 대통령의 동정이나 발언 등을 동영상을 통해 국민에게 직접 전달하고 있다. 국민의 정부시절 신년연설 등 1년에 한두 편 정도, 임기중 10편 안팎의 동영상 정보를 서비스했으나 본격적으로 동영상 서비스를 실시한 것은 참여정부가 처음이다. 참여정부는 홈페이지를 통해 취임일부터 2007년 초까지 2,800여 건의 동영상이 서비스되고 있다. 대통령의 면면을 가능한 한 있는 그대로 국민에게 생생하게 전달하려는 노력이 구체화한 것이다.

홈페이지를 통한 동영상 서비스는 국민에게 사실을 그대로 전달한다는 점에서 높은 호응을 받았다. 언론에서 논란이 됐던 2006년 12월21일 민주평화통일 상임위원

회 연설 동영상은 30만 명 정도가 본 것으로 집계됐다. 당시 언론은 노무현대통령의 발언을 크게 보도했는데, 네티즌은 언론이 대통령의 발언을 왜곡하여 보도했다며 크게 논란을 빚기도 했다. 수많은 네티즌이 대통령의 발언 원본을 보기 위해 청와대 홈페이지를 방문했으며 포털 등으로 동영상을 퍼나르기도 했다. 동영상을 본 네티즌은 대통령의 실제 발언과 언론에 보도된 내용을 비교하여 언론을 비판하는 여론을 형성하기도 했다.

다) ‘속보성 71.3%, 심층성 76.9%’ 유용

청와대 브리핑의 독자들은 대다수가 유용하다는 평가를 내렸다. 2005년 동국대 언론대학원 신문방송학과 박창식의 논문 ‘인터넷을 활용한 정치홍보의 효과에 관한 연구’에 따르면, 독자들의 평가도 긍정적이었다. 청와대 브리핑이 뉴스를 빨리 전달해주는 속보성 면에서 신문이나 방송 같은 다른 매체에 비해 유용하다고 생각하느냐는 질문에 대해 ‘유용하다’는 응답이 71.3%(대체로 유용 51.3%, 매우 유용 20.0%)에 이르렀으며 ‘유용하지 않다’는 응답은 28.7%(별로 유용하지 않다 25.3%, 전혀 유용하지 않다 3.4%)에 그쳤다.

또한 깊이있는 정보를 전달해준다는 심층성면에서도 ‘유용하다’는 응답이 76.9%(대체로 유용 56.6%, 매우 유용 20.3%), ‘유용하지 않다’는 응답은 23.1%(별로 유용하지 않다 19.8%, 전혀 유용하지 않다 3.3%)에 불과했다. 같은 사안을 두고 청와대 브리핑과 일반 언론이 다루는 시각이 다를 경우 어느 쪽을 더 신뢰하느냐는 질문에 대해서는 ‘청와대 브리핑을 신뢰한다’는 응답이 74.4%(전적으로 신뢰 16.6%, 대체로 신뢰 57.8%)로 ‘일반 언론을 신뢰한다’는 응답 25.6%(대체로 22.5%, 전적으로 3.1%)의 3배 가까이 되었다.

또한 2005년 11~12월 청와대 브리핑 독자를 대상으로 한 설문 조사에서 응답자 1,457명 가운데 74.7%가 청와대 브리핑이 여론수렴을 통해 쌍방향적으로 국정을 운영하는 데 ‘도움이 된다’고 평가했다. 대통령이 청와대 브리핑을 통해 자신의 의견을 국민에게 직접 전달하는 방식에 대해서도 85.0%가 ‘좋다’고 응답했다.

나. ‘대한민국 정책포털’로 자리매김한 국정브리핑

국정브리핑은 국정홍보처가 2003년 9월1일부터 인터넷 서비스를 시작한 정책 포털이다. 아무리 좋은 정책을 내놓아도 그것이 제대로 전달되지 않으면 정책이 실패할 수밖에 없다는 대통령의 신념이 구체적으로 실현된 산물이다. 국정브리핑을 통

해 각 부처 담당자들은 정부정책을 설명하고 홍보한다. 사실 관계가 잘못된 기사에 대해서는 반론과 해명이, 타당한 비판과 제언은 정책수용으로 이어진다.

가) 정책정보의 원스톱 서비스

국정브리핑은 인터넷을 통해 정부 정책을 국민에게 직접 홍보하고 정책정보의 원스톱 서비스를 제공함으로써 국민과 정부사이의 쌍방향 커뮤니케이션 실현을 목적으로 한다. 국정브리핑에는 △각 부처 정책 담당자들과 국정홍보처 정책뉴스팀이 공동으로 생산하는 기사인 ‘뉴스’ △언론 보도내용과 부처 의견을 동시에 확인할 수 있는 ‘국내언론 보도종합’ 등이 게재되는 ‘미디어 창’ △국무회의 브리핑 등이 게재되는 ‘자료실’ △국민이 직접 기사를 작성하고, 정책제안을 하면 해당 부처에서 답변하는 ‘넷 포터(네티즌+리포터) 마당’ 등이 있는 ‘오피니언’ △핫 이슈 △정책 아젠다 등의 코너가 있다. 한마디로 정책정보를 전면 공개하고 국민의 참여를 적극 수용해 전자민주주의 실현의 장으로 운영되고 있는 것이다.

대통령은 2005년 11월14일 ‘공무원 여러분께 보내는 편지’와 다음날 열린 정책고객관리 토론회에서 공무원들의 국정브리핑 활용을 독려했다. 대통령은 편지를 통해 “국정브리핑에 자주 오면 나라 돌아가는 모습을 훨씬 정확하게 볼 수 있다”며 자신도 매일 아침 이 사이트에 들어간다고 소개했다. 대통령은 “적어도 공무원이라면 알아야 할 중요한 정책과 현안에 관한 주무부서와 우리 정부의 정확한 의견 정도는 알고, 언제 어디서나 정확하게 말할 수 있어야 하는 것 아니겠느냐”면서 “바로 이곳에 그 답이 있다”고 강조했다.

대통령은 이에 앞서 같은 달 10일 국정홍보처 분석2팀에 근무하는 원수빈씨가 국정브리핑에 기고한 ‘정책홍보, 긍정의 힘을 믿습니다’라는 글에 대해 “우리 끼리만 보기에는 너무 아까운 글입니다. 희망! 이 말은 내가 가장 소중하게 생각하는 말입니다. 언제나 이 글처럼 싱싱하게...”라는 댓글을 달았다. 대통령은 같은 달 3개의 댓글을 올릴 정도로 국정브리핑에 각별한 애정을 표시했다.

대통령은 한 달여 뒤인 2005년 12월에는 국정브리핑에 실린 주거복지지원 정책 관련 기사에 “성심껏 계속해 나가자”는 의견을 단 적이 있다. 이 글을 매개로 하여 해당 정책을 담당하는 청와대 비서관, 건교부 차관과 주거복지팀장, 주택공사 본부장, 일선 담당자와 정책 수혜자까지 관련 보고, 사업비전과 제언 등을 담은 의견이 이어졌다. 대통령과 정책담당자, 일반 국민이 직접 소통하는 정책 포털의 면모를 확인하는 사례이다.

국정브리핑은 47개 정부 부처 뉴스사이트에 있는 모든 콘텐츠를 바로 찾아낼 수 있는 검색시스템을 구축했으며, 정책형성 과정에 대한 공개범위를 더욱 확대하고 있다. 이와 함께 공직자의 정부 정책에 대한 인식 공유를 확산시키기 위해 커뮤니케이션 광장을 구축하고 정부정책 공개창구로서의 위상을 정립시켜 나가고 있다.

국정브리핑은 2006년 6월30일 뉴스서비스 개편을 중심으로 한 1단계 포털 구축사업을 마무리했다. 11월30일에는 통합 정책검색 시스템과 웹 서비스 시스템 등 2단계 구축을 통해 명실상부한 '대한민국 정책포털'로 자리매김했다.

국정홍보처는 이와 함께 각종 정책과 정보를 국민에게 알리는 도구로 국정브리핑 블로그를 함께 운영 중이다. 2005년 9월 서비스를 시작한 '국정브리핑 블로그 - 국민과의 별거벗은 대화'에는 1,000여명이 넘는 공직자들이 블로그를 개설해 활발한 활동을 펼치고 있다.

국정브리핑 블로그 운영은 정부가 정보를 투명하게 공개해 국민과 공유하고, 국민이 그 정보를 이용해 국가 자산을 만들어 낼 수 있도록 해야 한다는 취지에서 시작됐다. 공직자는 블로그를 통해 자신이 하고 있는 일을 국민에게 보고함으로써 보다 책임 있는 자세로 일할 수 있는 것이다. 정부가 국민 또는 주민, 이해관계자, 또는 민원인과 협의해 국가 정책을 결정하는 거버넌스 시대에 국민과 공무원간의 보다 친밀한 커뮤니케이션 공간으로서 국정브리핑 블로그의 활용가치는 더욱 높아지고 있다.

나) 국정브리핑을 만드는 사람들

국정브리핑은 쌍방향통신을 주도하는 인터넷답게 전담팀 외에도, 정부 각 부처의 공무원들, 그리고 국내 전문가들, 순수한 네티즌으로 구성된 넷 포터, 해외 공보관 등이 참여하여 국내외의 각종 현안에 대해 뉴스를 작성하고 편집한다.

① 국정홍보처

- 정책뉴스팀 : 국정브리핑 뉴스 기획과 취재, 기사작성, 편집을 담당하고 있다. 경제, 외교·안보, 사회·문화 파트별로 사무관을 파트장으로 기자들이 해당 부처를 담당, 기사를 작성하고 관련 기획 등을 생산한다. 팀장과 각 파트장 3명, 기자 7명이 활동하고 있으며, 편집담당 사무관과 편집기자 1명(넷 포터 관리 겸임), 사진담당 1명, 그래픽 담당 1명이 일하고 있다.
- 정책 포털 기획팀 : 국정브리핑 정책 포털 등 국정브리핑 운영을 위한 예산 등

행정 지원과 정책포털 시스템의 원만한 운영을 위한 시스템 관리를 담당하고 있다. 행정사무관 1명, 담당자 1명이 행정지원 업무를 담당하고 있으며 통신사무관 1명과 전산 담당 1명이 국정브리핑 정책포털 시스템의 원활한 운영을 위하여 포털 기획·운영 및 사이트 고도화를 추진하고 있다. 5,600여개가 넘는 국정브리핑 블로그를 관리·운영하는 블로그 담당자 1명과 47개 정부 부처 뉴스사이트 운영을 지원하는 부처 뉴스사이트 담당 및 공직마당 콘텐츠를 관리·운영하는 담당자 1명, 국정브리핑 웹 기획을 전담하는 웹 기획자 1명, 국정브리핑 정책아젠다 콘텐츠를 관리·운영하는 직원 1명이 정책포털 기획팀에서 일하고 있다.

② 공무원 : 국정브리핑을 이끌어가는 숨은 공신이다. 정책뉴스 팀원들이 전면에서 국정브리핑을 끌어간다면 전 부처의 공무원들은 여기에 발맞춘 기고와 부처 의견 개진, 블로그 등의 활동을 통해 국정브리핑을 탄탄히 해주는 역할을 담당하고 있다. 공무원들의 참여는 매우 활발하다. 국정브리핑은 서비스 초기부터 공무원들과의 쌍방향 커뮤니케이션을 위해 '공직마당'을 운영해 오고 있으며, 2006년 본격적인 포털 서비스를 시작하며 공직마당을 공직자 웹 진 커뮤니티로 확대했다. 포털로의 서비스 확대와 더불어 '블로그' 서비스를 실시, 이들의 참여를 더욱 활성화시켰다. 또 2007년 2월부터는 '공직자 칼럼'을 신설, 김영주 산업자원부 장관, 유시민 보건복지부 장관, 이용섭 건설교통부 장관 등 11명의 고위공직자가 주 2회씩 칼럼을 연재하고 있다.

③ 넷 포터 : 국정브리핑 창간 이후 2007년 4월말 현재 국정 넷 포터 가입자는 총 11,450명에 달한다. 넷 포터(네티즌+리포터)는 정부정책과 생활현장을 연결하는 국민기자로 정부정책에 대한 제안과 비판뿐만 아니라 일상생활의 화제와 감동도 전한다. 네티즌이 자발적으로 국정브리핑 시스템에 가입, 원고를 작성하면 운영진이 게재 여부를 심사해 사이트에 게재하는 방식으로 운영하고 있다. 특히 쌍방향 커뮤니케이션을 위해 넷 포터가 쓴 정책관련 기사에 대해 정부 부처 담당자가 답변하는 코너인 '제안에 답합니다'를 운영중이다. 국정 넷 포터에 게재된 글에 대해서는 2만원 상당의 문화상품권을 지급하고 있다.

④ 외부전문가 : 국정브리핑은 서비스 초기부터 국내외 다양한 이슈에 대한 진단과 대안 제시를 위해 외부전문가들의 의견을 담은 '칼럼세상'을 운영했다. 공선옥(소설가)의 '살아가는 이야기'를 비롯, △주동황 (광운대 미디어영상학부 교수)의 '말길과 공론' △권영준 (경희대 교수, 경영학)의 '경제정의와 자유' △박호성 (서강대 정

치외교학과 교수)의 '상식론' △류동민 (충남대 교수·경제학)의 '비판 경제학' △손혁재 (성공회대 NGO대학원 교수)의 '세상읽기' 등 연재칼럼은 사회적 이슈 등에 대한 날카로운 비판과 함께 살아가는 이야기를 따뜻하게 담아냈다는 평가를 받았다.

국정브리핑은 2007년 2월부터는 '칼럼세상'을 '오늘의 논단'으로 개편, 이름과 필진을 바꾸고, 새롭게 시작했다. '오늘의 논단'은 월요일, 변창흠 세종대 행정학과 교수, 우천식 한국개발연구원(KDI) 연구원, 이준규 대외경제연구원(KIEP) 미주팀장, 김자봉 금융연구원 연구위원이 경제분야 이슈를 알기 쉽게 분석하고 진단한다. 수요일에는 김경수 명지대 교수, 조성렬 국제문제조사연구소 기획실장, 김근식 경남대 정치외교학과 교수, 김귀옥 한성대 교수가 외교-안보분야 현안에 대해, 금요일에는 최영재 한림대 언론정보학부 교수, 류정순 한국빈곤문제연구소 소장, 최연구 한국과학문화재단 경영혁신실장이 사회문화분야의 다양하고 폭넓은 의견을 제시하고 있다.

⑤ 통신원(해외홍보관) : 일본을 비롯, 중국, 베트남, 인도, 미국, 영국 등에서 현재 33명의 해외 홍보관이 국정브리핑 해외 통신원 역할을 수행하고 있다. 홍보관들은 국정브리핑 '해외 리포트' 코너를 통해 주재국의 정책이나 문화 등을 소개한다. 또 국내외 이슈를 분석, 우리나라 정책 전반에 도움이 될 수 있는 나라별 정책을 소개하는 등 기획물도 연재한다. 대통령 해외 순방 때 성과와 에피소드 등을 실시간으로 전하는 것도 홍보관들의 몫이다. 해외석학들과 연락해 기고 등을 받거나 인터뷰 등을 추진하기도 한다. 지난해 발표된 '비전 2030'과 관련, 해외사례를 소개하는 '미래를 준비하는 나라들'을 기획한 바 있으며, 부산 북항 재개발과 관련해서도 해외사례 등을 소개했다. 또 주요국가의 부동산 정책, 저출산 고령화 정책, 사회양극화 극복을 위한 정책 등 국내 상황과 밀접한 해외의 정책 사례 등을 기획, 소개하고 있다. 해외 홍보관들의 월 평균 기고 수는 0.6건으로 인도와 일본 등 소개할 문화와 정책 등이 많은 곳에서는 월 평균 2건 정도의 글을 국정브리핑에 보내오고 있다.

다) 일일 방문자 8만 명

국정브리핑은 2006년 4월20일 기준으로 일일 방문자는 약 8만 명에 이른다. 고객은 일반 국민은 물론, 공무원과 언론인 등으로 기자들은 기사를 작성할 때 국정브리핑을 참조하고 있다.

국정브리핑은 2004년부터 네이버 등 5개 포털 사이트에 기사 서비스를 시작하는 등 온라인 매체로서 위상을 높여갔다. 한 웹 사이트 분석기관에 따르면, 국정브리핑

의 인터넷매체 순위는 2003년 1,216위에서 2005년 322위까지 상승했다. 랭키 닷컴의 분석에 따르면, 한때는 방문자수에서 296위까지 상승한 적이 있으며, 2006년 11월29일에는 417위를 기록했다. 당시 오마이뉴스는 125위, 프레시안 302위, 세계일보 321위, 문화일보 436위, 국민일보 1,116위, 내일신문 2,181위였다.

2004년 2월 한국기자협회가 기자 300명으로 대상으로 실시한 설문에서 응답자들은 참여정부 언론정책 가운데 가장 잘한 일로 '인터넷 국정브리핑 신설'을 꼽았다. 응답자의 54.6%가 '잘한 편'이라고 평가했다.

다. 거버넌스 시대 주도하는 '공론장'으로

국정브리핑은 정부 정책을 주도해 가는 정책 포털로 자리잡아 부동산정책이나 한미FTA 등 쟁점이 됐던 국정 현안에 대해 날카로운 분석과 종합적인 분석 및 대책을 제시했다. 언론의 잘못된 보도를 날카롭게 지적하는 한편으로 정부의 확실한 대안을 제시했다. 또한 정부 부처 장관을 비롯한 고위 공직자들의 기고를 통해 정책에 대한 풍부한 지식을 전달했다. 이에 따라 국정브리핑은 공직자들은 물론, 국민으로부터 폭발적인 성원을 받았으며 일부 사안에 대해서는 언론과 공직자, 국민의 논쟁으로 비화하여 거버넌스 시대를 주도하는 '공론장'으로서의 역할을 충실하게 수행했다.

가) 날카로운 지적에 폭발적 반응

국정브리핑에 실린 정부 부처 장관 등 고위 공직자들의 날카로운 칼럼은 네티즌으로부터 폭발적인 반응을 얻었다. 천정배 전 법무부 장관의 특별기고에 대해서는 112개의 댓글이 달리기도 했으며 이백만 전 국정홍보처 차장의 정책칼럼 '정책, 아하! 그렇군요'는 9,147회의 조회수를 기록했다. 또한 유시민 보건복지부장관 등이 기고한 '공직자 칼럼'은 언론의 주목 대상이 됐다.

① 천정배 전 법무부장관 특별기고 : 국정브리핑에 2005년 10월19일 게재된 천정배 전 법무부장관의 특별기고 '암흑시대로 다시 돌아갈 수 없습니다'는 각종 포털 사이트 등이 이를 받아 게재하며 이슈로 떠올랐다. 당시 대부분의 언론도 국정브리핑 발로 천 전 장관의 글에 대해 보도했다. 천 전 장관은 당시 강정구 교수 사건에 대한 수사지휘권 발동으로 한나라당이 사퇴를 주장한 것과 관련, 특별 기고를 통해 "반민주·반인권 세력들의 사퇴공세에 결코 물러서지 않을 것"이라고 자신의 입장을 밝혔다. 천 전 장관은 "군사 독재시절 검찰을 무소불위 권력으로 만들고 이 권력을

동원해 인권을 탄압하고 기본권을 유린했던 세력들이 아무런 자기 반성도 없이 낡아빠진 색깔론을 동원해 저를 여론재판으로 몰아가는 행태에 분노한다"며 "검찰 구성원들도 새로운 민주인권의 시대정신에 대한 자각과 의식의 변화를 능동적으로 이뤄나가야 한다"고 요구했다.

천 장관의 글에는 "장관님! 힘 내십시오!"(ID 한국인)라는 댓글을 비롯, "사퇴는 절대 안 됩니다. 당신의 결정이 무엇을 의미하는지 알고 있는 국민이 더 많을 것입니다"(ID 조분날) 등과 "지휘권 행사는 일견 하자 없지만 이로 해서 국민이 겪고 있는 엄청난 갈등과 분란은 득보다 실이 많음을 여실히 보여주고 있습니다"(ID 바보) 등 지지 혹은 반박하는 총 112개의 댓글이 달리며 이슈가 됐다.

② 이백만 전 국정홍보처 차장 칼럼 : 이백만 전 국정홍보처 차장의 정책칼럼 '정책, 아하! 그렇군요'는 당시 논쟁이나 이슈가 되는 정부 정책들을 쉽게 풀어쓰며 인기를 끌었다. 평균 주 1회씩 연재된 칼럼은 2005년 5월23일 첫 회 '정책홍보는 Follow Me 아닌 Love Me'가 조회수 3,641회를 기록하며 선전한 이후 두번째 칼럼 '신군부도 그의 의지를 꺾지 못했다 - 포니 정'과 '긍정의 힘'은 조회수 4,000회를 넘으며 주목을 받았다. 특히 24회 '염소 뿔 오래 묵힌다고 사슴 뿔 되더냐?'(조회수 9,147회), 31회 '6년 후의 한국... "달걀의 깜짝 놀랄 혁명!"'(조회수 8,760회) 등을 기록하며 국정브리핑의 간판 코너로 자리매김했다. '정책, 아하! 그렇군요'는 이후 2006년 1월31일까지 총 32회가 실렸다.

③ 유시민 장관 칼럼 : 정부내 논객들을 초대하는 '공직자 칼럼'이 2007년 2월 신설되며 주목을 받았다. 매주 화·목요일 두 차례에 걸쳐 현 정부의 공직자들이 정책 현안을 국민에게 직접 설명하고 당면한 정책적 이슈에 대한 의견을 풀어가는 공직자칼럼은 국정브리핑만의 코너로 떠올랐다. 김영주 산업자원부 장관, 유시민 보건복지부 장관, 이용섭 건설교통부 장관을 비롯해 이종서 교육부 차관, 김용민 조달청장, 유홍준 문화재청장, 유재웅 국정홍보처 해외홍보원장, 전제국 국방부 정책홍보본부장, 이재영 과학기술부 홍보관리관, 조원동 재경부 차관보, 배종하 농림부 국제농업국장 등이 필진으로 참여했다. 특히 2007년 3월6일 게재된 유시민 보건복지부 장관의 '보수는 보수답게 진보는 진보답게' 칼럼은 대부분의 언론에서 받아쓰며 칼럼이 나간 후 며칠간 화자됐다.

나) 해외 취재까지 나선 이슈 추적

국정브리핑은 국내 정책 현안에 대한 폭넓은 문제를 다뤘다. 그 중에서도 부동산

정책과 한미FTA, 비전 2030은 우리 사회를 뜨겁게 달군 이슈였다. 국정브리핑은 이에 맞춰 '실록 부동산 정책 40년'을 통해 부동산 정책의 역사를 정리했으며 방송사의 한미FTA 편파보도에 대해서는 외국 현지 취재에 나서는 등 적극적으로 나섰다. 비전 2030에 대한 종합적인 보도도 빼 놓을 수 없는 뜨거웠던 이슈 중의 하나였다.

① 실록 부동산 정책 40년 : 부동산은 참여정부 최대의 이슈 중 하나였다. 국정브리핑은 2007년 1월부터 주택도시연구원, 국토연구원, 한국금융연구원과 공동으로 1960년대부터 2007년 1.11정책에 이르기까지 부동산 정책 40년의 역사를 실록 형태로 정리한 '실록 부동산정책 40년'을 연재했다. 총 20회 분량으로 전·현직 부동산 정책 담당자들의 증언과 각종 정부 기록물, 국회 속기록, 학계 연구 보고서와 간행물, 언론 보도 등을 토대로 역대 부동산 정책의 배경과 뒷이야기, 시장반응, 영향 등을 소개했다.

부동산 실록은 1월 29일 첫 회 '부동산 신호등 세우기 40년 걸렸다'가 게재되자마자 언론의 집중 조명을 받았다. '국정브리핑 "DJ때 분양가 자율화로 부동산 과열"(조선일보)'을 비롯, △"임기응변 부동산대책이 정책 신뢰 떨어뜨려"(연합뉴스) △"집값 안정 노력 비판 억울해"... 국정홍보처 '실록 부동산정책 40년' 연재(국민일보) △주택가 최고 상승 '1990년'... 전년비 21%↑(머니투데이) △'실록 부동산 40년' 발간(매일경제) △'40년간 주거복지대책은 단 11건'...왜 그랬나(이데일리) 등 상당수의 언론에서 이 연재물에 대해 관심있게 보도했다.

② 한미 FTA관련 PD수첩 보도와 반박 : 2006년 7월, 한미 FTA에 관한 MBC TV의 PD수첩 보도는 국정브리핑을 토론의 장으로 만들었다. PD수첩은 7월4일과 18일 두 차례에 걸쳐 정부가 추진 중이던 한미 FTA와 관련하여 편파적이고 선정적인 보도를 내보냈다. 당시 PD수첩은 멕시코와 캐나다의 양극화 등 사회 문제가 모두 미국과 맺은 북미자유무역협정(NAFTA) 때문이라고 주장함으로써 나프타 논쟁을 촉발시켰다. 국정브리핑은 보도가 있는 후 바로 다음날인 7월 5일 PD수첩의 '외눈박이 보도'를 시작으로 △한미 FTA, '외눈박이'의 시각을 바로 잡습니다 △'NAFTA 바로알기' 모두 NAFTA 탓? 그건 아니죠!! △멕시코 양극화 원인?... 멕시코판 IMF 사태인가, NAFTA인가 △PD수첩은 누구를 취재했나 △PD수첩은 몰랐나, 목살했나 △PD수첩과 균형 잃은 카메라 등 기사를 통해 PD수첩 보도의 편파성과 부정확성 등을 국민에게 알리기 시작했다.

PD수첩의 왜곡된 보도로 인한 오해를 불식시키기 위한 노력은 현지 취재로까지

이어졌다. 국정브리핑은 보다 생생하고 정확한 정보를 제공하기 위해 칠레와 멕시코, 캐나다 현지를 취재했다. 국정브리핑과 한국정책방송 KTV는 2006년 8월(칠레, 관련 기사 - 칠레가 '남미의 표범'이 되기까지)과 10월(캐나다, 멕시코) 취재를 통해 경제 개방정책의 성과와 문제점을 조목조목 살펴보는 기획기사를 시리즈로 연재했다.

③ 비전 2030 : 2006년 8월 정부는 미래 전략 '비전 2030'을 발표했다. 국정브리핑은 정책 아젠다 섹션에 '함께 가는 희망한국, 비전 2030'을 마련, 비전 2030의 필요성 등을 알리기 시작했다. 관련 뉴스와 정책배경, 추진과정, 의미, 재정전망, 해외사례 등을 알려나갔다.

다) 많은 부처 협조해 정책 포털로 기능

국정브리핑에 실린 정부 부처 고위공무원이 언론 보도를 비판한 기고문이 언론사의 재반박과 다른 관계부처의 이어지는 반박 등으로 보름여 동안 논란이 되었다. 논란에는 기획예산처는 물론 한국은행, 재정경제부까지 이어졌으며 결국 공개토론회로 마무리되었다. 국정브리핑을 통한 부처간 협조가 잘 이뤄진 사례로, 국정브리핑이 정책 포털로서의 기능을 최대한 발휘한 사례로 평가된다.

2006년 4월5일 국정브리핑에는 기획예산처 이창호 재정전략실장의 '중앙일보, 조작된 통계로 국가질서 교란'이라는 제목의 기고문이 실렸다. 이 글에서 이 실장은 중앙일보의 기사에 대해 "악의적 왜곡"이라며 "위조지폐 같은 기사"라고 강하게 비판했다. 중앙일보는 같은 날 '작은 정부론 무색'이라는 기사를 통해 우리 재정규모는 공기업·산하기관을 포함한 국제기준에 맞춰보면 OECD 평균 수준까지 올라가며 그동안 재정당국이 발표한 것과 달리 작은 정부가 아니라고 보도했다. 하지만 이 주장은 자의적 기준에 따라 통계를 비교한 것으로 잘못된 보도였다.

기획예산처에 이어 한국은행, 재정경제부도 중앙일보 보도의 문제점을 지적하기 시작했으며, 국정브리핑에는 중앙일보 보도에 대한 공무원들의 반론기고가 이어졌다. 청와대 윤대희 경제정책비서관, 기획예산처 배국환 재정정책기획관도 조목조목 반박했다. 변양균 기획예산처 장관은 기자회견을 갖고 "사실관계에 관한 불필요한 논쟁을 종식시키고 국민혼란을 줄이기 위해 공개토론회를 열자"고 제안했다.

'정부규모'를 둘러싼 정부와 중앙일보간 논쟁은 보름여 뒤인 4월19일 공개토론회로 이어졌다. 학계와 정부관계자, 중앙일보 기자들은 '재정규모 어떻게 볼 것인가'를 주제로 토론회를 열었으며 100여명이 참석했다.

정부와 언론이 언론보도 내용을 두고 치열하게 논쟁한 것은 유례없는 일이었다.

국정브리핑은 공무원들이 언론의 잘못된 보도에 대해 위축되지 않고 공개적이고 논리적인 방법으로 반론을 펼 수 있는 기회를 제공하고 있는 것이다.

라. PCRM 정책 수립-집행-평가 새 통로 마련

정책고객관리서비스(PCRM)는 말 그대로 보다 특화된 정책정보서비스이다. 정책 입안 또는 시행과정에서 관련 자료를 해당 계층, 전문가, 단체 등에 제공해 여론을 수렴·반영하거나 정책내용을 충실히 알리는 서비스 기법이다. ‘국민=고객’이라는 기본 인식하에 민간의 고객관리기법(CRM)을 도입하여 정책 고객별 수요에 맞춰 세분화한 정책정보를 제공하고 이해관계자의 의견을 수렴하는 것이다.

가) 청와대 정책고객 16만5천여 명

청와대는 당사자의 동의를 얻어 공무원, 언론인, 변호사, 연구원, 정치인, 경제인, 시민사회 관계자, 외교안보 전문가 등의 정책 고객 데이터베이스를 구축, 2003년 8월부터 PCRM을 시행했다.

일반 국민과 여론 주도층을 의미하는 ‘기본 고객’과 정책결정 관련자, 이해당사자, 정책집행기관 등을 ‘특정 고객’으로 구분해, 기본 고객에게는 상시적 정보를 담은 이메일과 뉴스레터 등을 제공하고 특정 고객에게는 특정 정책에 대해 보다 상세하고 전문적인 정책 자료를 제공한다. 예를 들어 청와대 특정 고객의 경우, ‘참여정부 과학기술 정책성과 중간평가’ 제목의 대통령 보고서는 대학교수 중 이공계 교수들과 과학기술부 공무원, 연구기관 연구원에게만 발송하고, 사법개혁비서관이 쓴 사법개혁추진위원회 논의내용과 추진과정을 담은 사법개혁 리포트는 대한변협에 요청해 확보한 변호사 집단을 대상으로 발송하는 것이다.

청와대는 정책고객들에게 대통령 보고서를 비롯한 각종 정책보고서, 회의자료 등을 분야별로 제공해왔다. 2005년 평균 개봉률은 26.4%, 2006년 9월 현재 전체 정책 고객은 16만5천여 명에 이른다.



청와대 정책정보서비스

선진한국 가는 길

CHEONG WA DAE
OFFICE OF THE PRESIDENT

2005년 10월 31일(월)



청와대
본 메일은 청와대 국정홍보실에서 발송한 발신전용 메일입니다. 메일 수신을 원치 않으면 [수신거부]를 눌러 주십시오.

「정책정보서비스(Policy CRM)」 고객이 되어 주십시오!

대통령비서실은 2003년 8월부터 '정책정보서비스(Policy CRM)'를 통해, 각 분야 전문가에게 해당분야별 정책의 수립·집행·평가과정과 주요 국정운영방향에 대한 정보제공 및 의견수렴을 실시하고 있습니다. 11월부터 시스템을 새롭게 개편하여 더 나은 서비스를 제공하고자 합니다. 정책정보서비스를 통해 귀하의 전문분야에 맞는 대통령 보고서와 정책자료 등 정책정보를 서비스하고자 하오니 순낙해 주시기 바랍니다. 원치 않으시는 분은 본 메일 하단의 수신거부를 눌러 주십시오.

대통령보고서 「연구비 관리제도 개선방안」, 의견수렴 결과

※ 지난 9월 정책정보서비스를 통해 대학교수 2만 5천여분께 대통령께 보고된 '연구비 관리제도 개선방안'을 보내드리고 '더 좋은 개선방안'에 대한 의견수렴을 하였습니다. 이에 그 결과를 대학교수 여러분과 공유하고자 본 메일을 드립니다. 당시에 참여하지 않으셨던 분께도 도움이 되길 바랍니다.

바쁘신 와중에도 지난 9월 보내드린 '연구비 관리제도 개선방안'에 보내주신 관심과 다양한 의견에 대해 진심으로 감사드립니다.

청와대 「정책정보서비스」는 국민의 정책참여를 실현하고, 정책형성 초기 과정부터 정책수요자의 의견을 반영하여 정책의 품질과 효과를 높이기 위한 목적으로 실시되고 있습니다.

보고서를 통해 이미 알려드린 것처럼, 저희 정보과학기술 보좌관실을 중심으로 직년 초부터 운영하고 있는 '연구비 관리제도 개선 T/F'에서 여러분들께서 제안해주신 내용을 정리해 정책에 반영하도록 최대한 노력할 것입니다.

아울러 11월 11일에는 의견을 주신 교수님 중 열 분을 모시고 정책간담회를 개최하여 보다 생생한 의견을 들을 계획입니다. 이런 과정을 통해 향후 교수님들이 연구에 전념하실 수 있고, 연구비 사용에 불편함이 없도록 좀 더 현실성 있는 제도를 만들어 나가겠습니다.

앞으로도 국가과학기술정책발전을 위하여 지속적인 관심과 애정 어린 조언을 부탁드립니다.

감사합니다.

대통령비서실 정보과학기술보좌관 박기영

- 연구비 관리제도 개선방안 결과 분석
- 연구비 관리제도 개선방안에 대한 정책간담회 계획(안)
- 연구비 관리제도 개선방안 대통령 보고서(9월 9일 발송)

※자료 : 청와대 홈페이지

나) 정부 정책고객 618만 명

청와대에 이어 정부도 본격적인 PCRM 서비스에 나섰다. 정부는 2004년 2월 정책 고객 DB를 구축해 본격 서비스에 들어갔다. 정부는 이메일을 통해 정책정보와 뉴스레터를 제공하고 이메일을 이용한 여론조사도 실시하고 있다. 정부는 2007년 2월말 기준으로 41개 정부 부처와 기관에 PCRM 통합관리시스템인 PIMS를 개발 보급해 서비스를 실시하고 있다.

김창호 국정홍보처장은 2005년 11월5일 정책고객관리 토론회 주제발표를 통해 “정책고객관리 서비스는 정부가 정책의 입안, 형성, 집행, 평가 과정에 국민과 쌍방향 커뮤니케이션을 유지함으로써 정책 신뢰성 확보, 정책집행 효율성 제고, 정책 품질 향상, 정부 혁신, 정부 신뢰도 제고를 목적으로 하고, 궁극적 목표는 언론과의 담론 경쟁 속에서 의제 주도권을 확보하는 것이다”라고 밝혔다. 대통령도 마무리 발언에서 “의제가 올바르게 설정돼야 사회가 올바른 간다는 차원에서 의제설정 경쟁을 하고, 선제적으로 의제를 제기하는 수준까지 나가야 한다”고 강조했다.

참여정부는 2007년 2월말 현재 618만 여명의 정책 고객을 확보해 2만여 회의 정책 홍보와 3천여 회의 여론조사를 실시했다. 하루 평균 발송횟수는 27회, 개봉률은 24%, 응답률은 29.6%에 달하는 것으로 집계됐다.

정책고객 서비스는 정책수립과정에 국민의 참여를 보장하는 방향으로 발전하고 있다. 정책 수립과정에 국민의 참여가 보장되고 국민과 정부간 쌍방향 소통이 실현돼 정책의 완성도를 제고하는 단계까지 이르면 정보통신기술을 활용한 참여민주주의와 전자민주주의 실현이 한 걸음 더 다가올 것으로 기대된다.

라. 국민의견 '듣는' 방송 KTV

KTV는 국정홍보처 소속기관인 영상홍보원이 운영하는 정부 채널로 다양하고 특화된 국정 및 공공정보 프로그램을 케이블과 위성 인터넷 등 3개 매체를 통해 하루 20시간 동시 방송하고 있다. KTV는 1995년 3월 케이블TV로 출범한 이후 2002년 위성방송과 인터넷방송을 함께 실시하면서 공공채널의 위상을 정립했다. 2005년 2월에는 정책전문방송으로 탈바꿈하면서 정책중심 방송매체로서의 정체성을 확립해가고 있다.

가) 정례브리핑 생중계

KTV는 정부 고위관계자들의 정례브리핑 생중계를 비롯하여 정책 책임자 및 실

무자들이 직접 출연하여 정부 정책을 심도있고 생생하게 전달한다. 또한 다양한 분야의 전문가를 초빙한 강의와 공공목적의 세미나 중계 및 다양한 형태의 경제 관련 프로그램을 방송하는 정부 정책 정보전달 전문채널로 기능하고 있다.

KTV는 2006년 1월부터 뉴스 일일대응 체제로 개편을 단행했다. 뉴스를 하루 90분에서 140분으로 확대하고 시간대별 차별화를 꾀했다. 오전 8시에는 '출발! 국정투데이', 오후 2시에는 '생방송 국정현장', 오후 5시에는 '생방송 국정네트워크', 밤 8시에는 '국정 와이드'를 편성했다. 이와 함께 국정브리핑의 '언론보도 종합' 코너를 활용하여 문제성 보도에 대한 반론 및 해명 뉴스를 강화했다. 뉴스시간 미디어코너에 '언론다시보기'와 '미디어 리뷰'를 정례적으로 내보내고 주간단위로 '미디어이슈 정책&여론'이라는 미디어 대응프로그램을 편성했다. 이와 함께 '순간포착'과 정책관련 화제와 미담현장 등을 소개하여 시청자의 흥미를 유발하는 영상을 확대했다.

KTV는 '대한 뉴스', '기록 영화', '대통령 동정 촬영자료' 등 반세기에 걸친 우리나라 영상자료를 2004년 6월1일부터 국민에게 인터넷을 통해 제공하는 '국가기록 영상관' 서비스를 함께 실시하고 있다. 국가기록 영상관은 2006년 1월 인터넷 서비스를 실시한 '국가기록 사진관'과 함께 우리 정부의 역사와 문화를 영상사진으로 국내외에 알리는 중요한 역할을 수행하고 있다.

KTV는 2006년 4월부터 진행자와 출연자의 DB를 확대 개선하고 출연정보 시스템을 업그레이드하는 등 DB의 내실화를 기하는 작업에 착수하여 같은 해 12월 마무리 지었다.

KTV의 시청자수는 2006년 4월 기준으로 약 54만 명에 이르는 것으로 집계됐다. AGB 닐슨이 표본으로 추출한 전국 2,050가구 중 케이블TV 유료가입 가구(1,530가구)를 대상으로 조사한 결과이다.

나) “KTV 대박 터뜨려야”

노무현 대통령은 KTV에 대해서도 각별한 관심을 가지고 있다. 대통령은 2005년 4월25일 국정홍보처 연두 업무보고에서 KTV는 정체성을 유지하면서 정책분야에서 대박을 터뜨려야 한다고 강조했다. 대통령은 “KTV가 장족의 발전을 한 건 사실이지만, 갈 길이 먼 것 것도 사실이다. ‘20% 향상’을 목표로 내걸었는데 이런 건 아니다. 대박을 터뜨려 버려야지... 전문가나 공무원 등 특별히 정책에 관심을 갖고 있는 사람들의 숫자를 어느 정도 확보해 대박을 터뜨리는 대책을 세웠으면 좋겠다”고 말했다. 대통령은 “필요로 하는 방송이 되면 보는 방송이 된다”며 “정체성을 확실히

히 하고 보는 방송 전략, 필요한 정보를 제공해 주면서 재미있게 하는 방법”이 필요하다고 지시했다.

KTV는 앞으로 영상을 통한 대언론 홍보활동 강화, DMB와 와이브로 등 뉴미디어 영역 진출 확대, 자막방송 확대를 통한 소외계층 대상 홍보 강화 등을 추진하고, 지금까지의 ‘보여주는’ 방송에서 청문회와 공청회 중계를 늘려 국민의 의견을 ‘듣는’ 방송으로서의 자리매김에 역점을 두고 있다.

3. 대안매체 만들기 : 네티즌 관리 논란

참여정부의 대국민 직접 커뮤니케이션 노력에 대해 일부 보수언론과 야당은 끈질기게 비난을 퍼부었다. 국정브리핑에 대해서는 언론의 견제와 검증을 거치지 않고 일방 홍보에 치중한다고 비난했고 정책고객 서비스에 대해서는 정부가 정책정보를 제공한다는 명분 아래 국민에 대해 등급을 매겨 관리하고 있다고 왜곡했다. 그러나, 일부 정치언론의 국정브리핑에 대한 왜곡은 새로운 시대의 커뮤니케이션을 이해하지 못하고 의제 설정은 기존 언론의 몫이라는 특권의식에서 비롯된 것일 뿐이다. 국정브리핑은 거버넌스 시대에 맞는 새로운 형태의 커뮤니케이션 방식으로 구시대적 언론관으로는 규정하기 힘든 인터넷시대에 맞는 ‘국민과의 소통’이다.

가. ‘견제와 검증은 언론 몫’이라는 특권의식

참여정부의 국정브리핑에 대해 일부 신문은 ‘정부의 대안매체 만들기’, ‘권력이 언론이 되려는 시도’라고 주장하거나 ‘유사 언론’, ‘사이비 언론’이라는 감정적인 비난을 퍼부었다. 그러나 국정브리핑과 청와대 브리핑은 국민과 대화하고 소통하기 위한 ‘대안 홍보매체’, 정부 정책과 타당성을 전달하는 홍보매체로서의 위상을 갖췄으며 기존 언론의 시비에 흔들리지 않고 인터넷으로 대표되는 소통구조와 문화의 변화에 맞춰 대국민 정보서비스를 강화하고자 하는 노력을 꾸준히 실행에 옮겼다.

가) 조선·동아일보의 무차별 공격

조선일보는 2006년 5월23일 국정브리핑을 ‘사냥개 언론’이라는 원색적인 표현을 사용해 비난한 뒤 국정브리핑의 즉각 폐간을 주장했다. 조선일보는 이날 자 사설을 통해 “세계 어느 정부도 정부를 비판하는 언론만 물어뜯기 위해 이런 사냥개 언론을 사육하는 나라는 없다”며 “더욱이 이 정권은 공무원들에게 국정브리핑에 언론보

도를 비판하는 댓글과 반박문을 쓰도록 독려하는 공문을 보내고 그 실적을 '혁신' 고과에까지 반영하고 있다. 조지 오웰의 미래소설 '동물농장'에서나 벌어질 일들이 지금 이 땅에서 버젓이 행해지고 있는 것"이라고 비난했다.

동아일보도 국정브리핑에 대해 무차별적인 공격에 나섰다. 동아일보는 같은 달 22일 국정브리핑을 '홍보 차원 넘은 유사 언론'이라며 "언론의 책임엔 무풍지대"라고 깎아내렸다. 동아일보는 "국정브리핑에 게재되는 칼럼은 차분하게 국정 현안을 설명하기보다는 비판 언론을 공격하는 내용이 많다"며 "정부의 부동산 정책과 세금 폭탄을 비판하자 국정브리핑은 '보수 언론들 부동산 거품을 먹고 사나'라는 자극적인 제목으로 언론을 공격했다"고 주장했다. 동아일보는 국정브리핑이 "잘못된 정책을 호도하는 자화자찬의 도구이고 언론의 비판을 틀어막는 공격의 수단일 뿐"이라고 비하했다.

동아일보의 공격은 계속됐다. 다음날인 23일 사설 '무책임한 국정브리핑과 청와대 통계 왜곡'을 통해 "국정홍보처가 꾸리는 국정브리핑은 세계 언론사상 유례없는 실험을 하고 있다"며 "국정브리핑은 자체 취재·편집 직원을 두고 보도와 논평, 그리고 이슈 제기를 한다. 정부 정책에 대해 배경을 설명하고 홍보를 하는 데 그치지 않고 논평가의 역할까지 자임한 것"이라고 몰아 붙였다.

24일에는 '문화부 유권해석 "홍보처 국정브리핑도 언론"', "'국정브리핑도 인터넷 신문' 문화관광부 유권해석', "국정브리핑도 언론' 과장' 등 3쪽지에 걸쳐 문화관광부의 유권해석 기사를 다루며 국정브리핑을 공격했고, 26일에는 '사이비 관영언론 왜 만드나' 제목의 시론을 통해 "사이비 언론, 관영 미디어가 나라를 병들게 하고 있다"고 독설을 퍼부었다.

그러나 한국일보는 중립적인 입장을 보였다. 한국일보는 같은 달 24일 사설을 통해 국정브리핑에 대한 논란은 "정부가 운영하는 특정한 인터넷 매체를 성격상 언론으로 볼 수 있는가 하는 언론학적 논의라기보다는 정부가 왜 격에 맞지 않게 언론의 역할과 자리까지 떠맡으려 하느냐는 비판이라고 볼 수 있다"고 지적했다. 한국일보는 국정브리핑을 홍보매체 이상의 언론으로 생각하거나 국정홍보처가 언론사로 운영하고 있다고 보지는 않는다고 밝혔다.

나) 국정브리핑은 대안 홍보매체

일부 언론은 국정브리핑이 잘못된 언론보도에 대해 반박하는 일부 기능만을 놓고 자신들의 카운터파트로 보는 것 같지만, 국정브리핑의 고객은 공직자와 국민으로

공무원이 흔들리지 않고 공무를 수행할 환경과 능력을 확보하는 것이며 한국사회의 언론과 국민 사이의 왜곡과 정보 불균형을 바로잡는 것이다. 기존 언론들이 빠뜨리고 비틀고 오도하는 정책 정보들을 보충하고 설명하는 매체이다.

정부가 취지와 내용을 충실히 알리고, 왜 이 정책이 필요한 지 국민에게 설득하는 일은 정책 집행의 주체로서 의무이자 책임이다. 잘못된 정보나 보도가 나왔을 때는 곧바로 해명하고 반론하는 것 역시 당연한 일이다. 오해나 왜곡에 대해 설득하고 해명하지 말라는 것은 정책을 추진하지 말라는 말에 다름 아니기 때문이다. 거버넌스 시대에는 정책수립 과정의 참여와 의제 설정의 주체도 다양화할 수밖에 없다. 상호견제나 정책에 대한 감시는 언론만 독점적으로 행사하는 특권이 아니다. 언론도 정부를 비롯한 여러 세력들로부터 견제받고 잘못된 비판받는 것이 당연하다.

청와대 브리핑은 일부 언론과의 논쟁이 벌어지기 훨씬 이전인 2003년 7월31일자 '정책전달 언론 전유물 아니다' 기사에서 "민주사회에서 사실전달이나 의제설정에 관한 독점적 권리는 누구에게도 없고, 정부가 공론의 장에 각종 정책과 현안에 대해 의견을 밝히고 이에 대한 국민적 이해와 동의를 구하는 것이 오히려 적극 권장돼야 한다"고 강조했다.

국정브리핑은 기존 언론의 뉴스전달 경쟁상대가 아니다. 각자의 역할과 기능이 다르다. 국민 입장에서 보면 상호 보완적이다. 국민은 기존 언론과 대안매체인 청와대 브리핑과 국정브리핑 두개의 채널을 통해 더 많은 정보를 더 정확하게 제대로 알게 될 것이다.

국정브리핑은 동아일보의 공격이 계속되던 2006년 5월24일 "구시대적' 언론관으로서는 국정브리핑의 '비전'을 볼 수 없다'는 글을 통해 변화된 언론환경에서의 국정브리핑의 필요성과 역할에 대해 다음과 같이 설명했다.

"기성 언론들이 상상도 못했던 인터넷을 통한 소통, 커뮤니케이션 형태들이 곳곳에서 일어나고 있지요. 콜리엇 같은 메이저 언론의 대안으로 다윗 저널리즘이 개화하고 각광받으면서 기성언론은 곤혹스럽고 심기가 불편할 수도 있습니다. ... 우리의 고객은 공직자와 국민입니다. 흔들리지 않고 공무를 수행할 환경과 능력을 확보하기 위한 것이며 한국 사회의 언론과 국민사이의 정보 불균형을 바로 잡는 것입니다. 기성 언론들이 빠뜨리고, 비틀고, 오도한 정책 정보들을 보충하고 설명하는 매체이지 전통적 의미의 언론(저널리즘)은 아닙니다."

나. 정책서비스의 기본취지 외면한 정치적 해석

정부의 PCRM 고객 확보를 정치적 의도로 해석하는 경우도 적지 않았다. 지지층 결집의 수단이라거나, 오피니언 층을 직접 관리해 정부 비판을 견제하려 한다는 것이다. 그때마다 참여정부는 주요 국정운영 방향에 대한 알림과 참여의 길을 넓힌다는 PCRM의 취지를 적극적으로 설명하고 알렸다.

PCRM에 대한 정치적 시비는 의사소통의 기본 성격을 도외시한 지적이다. 정부가 제공하는 정책정보를 고객들이 일방적으로 받아들이고 수용할 것이라는 전제를 깔고 있기 때문이다. 정책에 대한 지지는 일방적 홍보로 달성되지 않는다.

네티즌을 비롯한 국민은 정보에 직접 접근하고 평가하고 판단할 기회가 있고 그럴 권리도 있다. 이를 바탕으로 정책을 비판하고 제언도 한다. 참여정부는 PCRM만이 아닌 대통령의 국민과의 대화, 블로그 개설, 정보공개 등 다양한 채널을 통해 국민과 소통을 게을리하지 않았다.

정부와 국민의 소통에서 신뢰는 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 기존 언론과의 관계, 언론의 역할이 뒷받침돼야 한다. 기본적인 사실을 두고 소모적인 논란이 되풀이 돼서는 안 되기 때문이다.

진위나 전후관계를 떠나 기본적 사실에 대한 논란은 정부와 언론 모두의 신뢰를 떨어뜨리는 부작용을 낳을 수 있다. 참여정부는 정확하고 공정한 사실과 책임 있는 주장을 위해 정부 정책을 가감없이 알려왔다. 합리적인 공론형성을 위해 정부가 해야 할 일이다.

언론도 마찬가지이다. 사실보도는 언론의 기본이다. 정부 공격, 감시라는 명분에 매달려 기본적인 사실관계를 무시하는 태도는 지양해야 한다. 우리사회의 주요 의제와 대안을 놓고 정부와 경쟁하는 새로운 정·언관계가 자리 잡아야 한다.

국민은 이를 통해 올바르게 정보를 판단하고 문제의식과 미래과제에 대한 안목을 높일 것이다. 궁극적으로 민주주의의 수준을 높이는 길이다. 정부와 언론이 함께 풀어나가야 할 과제이다.

제 3 장 행정정보 공개 활성화

1. 열린 정부, 투명한 행정

단힌 행정에서는 정책에 대한 합리적인 토론도 신뢰도 나올 수 없다. 정보공개는 홍보 차원을 넘어 행정의 투명성과 정당성을 확보하는 필수적인 과정이다. 국정 운영에 국민의 적극적인 참여를 지향하고, 깨끗하면서도 투명한 정부를 실현하여 민주주의 발전에 기여하고자 하는 참여정부의 핵심 국정과제는 '정보공개'에서 비롯됐다. 국민주권주의의 핵심적 실현수단으로서의 '국민의 알권리'는 필수적인 권리가 기 때문에 공공기관의 정보에 대한 국민의 접근권 보장은 반드시 필요하다.

참여정부는 과거 어느 정부보다 행정정보와 정책을 적극적으로 공개해 국민의 알권리와 국정참여 기회를 확대했다. 업무추진비를 비롯한 각종 행정정보와 대통령 보고서, 외교문서에 이르기까지 폭넓게 공개했다. 이와 함께 비공개대상 정보의 축소 등을 명시한 개정 정보공개법을 통해 제도적 기반을 한층 강화했다.

적극적인 정보공개는 국민의 자발적인 참여를 이끌어낸다. 청와대 국민참여 마당, 고충처리위원회에 접수된 국민의 각종 정책제안은 2001년 316건에서 2005년 6,155건으로 20배 가까이 증가했다.

적극적인 정보공개는 무엇보다 균형있고 건전한 공론을 유도하기 위해 정부가 해야 할 중요한 역할이자 책무이다. 정부가 하고 있는 일을 최대한 투명하게 공개하는 것은 사실을 기반으로 한 책임있는 주장과 토론에 기여하는 일이기 때문이다.

참여정부는 정보공개를 통한 투명한 정부의 실현을 국정운영의 핵심적 목표로 삼았다. 이는 국정운영 책임자만 알아야 한다는 생각으로 정보를 통제해오던 독재정권의 관행에서 벗어나, 정책수립 과정에서부터 국민과 정보를 공유하여 국민적 동의를 얻어야 한다는 노무현 대통령의 철학에서 우러나온 것이다. 국민의 동의가 힘의 원천인 참여정부에서는 국민은 알아서는 안 되고 지도자만 알아야 하는 정보는 없다는 것이 정보공개의 기본원칙이다.

가. 정보통제는 독재시대나 가능

대통령은 2005년 4월25일 국정홍보처 연두 업무보고에서 지도자만 알아야 하는 정보는 없다고 선언했다. "국민이 알아서는 안 되고 지도자만 알아야 되고, 그래야 혼란이 없다는 인식으로 시행해왔던 정보통제는 독재정치하에서나 가능하고 필요

한 일이었다. 진정한 의미에서 정책을 수행할 수 있는 힘의 원천이 국민적 동의에서부터 비롯되는 정치체제하에서는 책임자만 알아야 되는 정보는 없다. 전략적 전술적 비밀 이외에는 지도자만 알아야 되는 비밀은 없다. 공개가 최선의 홍보이다.”

참여정부는 이와 함께 정부가 이양된 이후 거의 모든 문서가 폐기돼 버리는 사례를 방지하기 위해 정부 기록을 철저히 관리하고 공개하도록 원칙을 마련했다. 따라서 모든 문서는 다음 정부로 넘어 가게 됐다. 비밀로 분류할 문서의 선별 작업이 어렵기 때문에 모두 폐기하는 사례가 있었지만, 극비 문서만 비밀로 관리하고 모든 문서는 공개하도록 했다.

가) 전략카드 제외하곤 모두 공개

정부가 정책을 홍보하는 과정에서 가장 커다란 애로는 국민에게 잘못 알려진 정책이나 정책 추진 및 수행 과정이다. 물론 국정을 운영할 때 외국과의 협상이나 정책을 추진하면서 협상 카드 등을 미리 보여주면 상대방을 설득하기 어렵다. 사람을 설득하는 데에도 순서가 있는 것이다. 따라서 협상 카드와 협상 전략, 협상 전술 등 전략 카드는 감추어야 한다. 참여정부는 이러한 것들을 제외하곤 모두 공개하는 것으로 원칙을 정했다.

지역개발 정보 등 정부의 개발 정책에 관한 정보는 사적으로 또는 개발업자가 자신의 이익을 위해 악용하는 경우가 많다. 하지만 악용된다고 해서 정보를 통제하기는 어렵다. 모든 정보는 원칙적으로 공개될 수밖에 없기 때문이다. 정책수행 과정에 문제가 생길 수 있다는 판단 때문에 정보를 공개하지 않으려면 비공개 사유를 놓고 상대방과 다투야 한다. 공개여부를 놓고 다투는 과정에서 정보의 본질적인 내용들은 모두 공개돼 버리고 만다. 따라서 국가기밀 등 특수한 정보를 제외하곤 공개할 필요가 있다는 것이다.

참여정부의 정보공개 원칙은 정책수행 과정의 오해에서 비롯되는 소모적인 논쟁을 없애고 정책의 본질에 관한 수준 높은 토론을 유도하기 위한 것이기도 하다. 공무원과 국민이 보는 문서가 똑같으면 인식과 철학의 차이나 가치관의 차이에 따른 이견은 있을지 모르지만 오해에서 비롯되는 싸움은 없을 것이다. 하나의 정보를 놓고 ‘사실이다’ ‘아니다’로 다투는 대신 정책에 대한 의견을 놓고 논쟁하여 공론을 형성하게 된다. 동일한 사안에 대한 해석 차이로 논쟁이 가능해져 문제의 본질에 관한 수준 높은 토론이 가능해진다는 것이다.

나) 홍보적 관점에서 기획공개

참여정부는 정보를 공개할 때 홍보적 관점에서 기획하여 시행했다. 소극적으로 마지못해 정보를 공개하는 것이 아니라, 홍보적 관점에서 기획해서 공개하도록 했다. 다시 말해 시스템을 통해 공개 방안을 기획한 뒤 정보를 공개해나가면서 이를 홍보로 결합시켜 나가도록 하자는 것이다.

참여정부는 또한 보고 싶은 사람이 찾기 쉽고 알아보기 쉽게 문서를 분류하여 정보공개에 대비했다. 서류를 창고에 쌓아 놓은 채 '보고 싶은 사람 와서 보시오'라고 방치해 놓으면 문서를 찾는 데 1년, 문서를 해석하는 데 1년 걸리는 일이 일어날 수 있다. 이렇게 해 놓으면 공개라고 할 수도 없을 뿐더러 별다른 소득도 없다. 원하는 사람이 찾아보기 쉽고 알아보기 좋게 공개해야 한다. 또한 국민이 오해하지 않도록 하기 위해서 사본이나 복사본을 공개하기 보다는 가급적이면 원본을 진실하게 공개하도록 했다.

다) 당당하게 출처 인용 요구

참여정부는 정보 공개를 대언론관계 정상화 방안으로 활용했다. 기자들의 취재가 들어오기 전에 적극적이고 능동적으로 정보를 공개하도록 했다. 똑같은 자료라도 기자들이 취재하여 공개됐을 때 전달되는 이미지와 스스로 공개하고 적극적인 홍보 과정에서 전달됐을 때의 이미지는 전혀 다르다. 정부의 정보 공개 및 홍보 과정을 통해 전달된 사실과 정보를 뽕뽕 숨겨 놔다가 기자의 취재과정에서 발각된 것처럼 보이는 사실은 전혀 다른 이미지를 형성하는 것이다.

참여정부는 과감한 정보 공개시스템을 만들어 공개한 자료는 주소를 붙이고 기자들이 공개한 자료를 보도할 때 자료의 출처를 반드시 인용해 달라고 요구토록 했다.

나. 공개 보고서에 정책추진 배경과 경위도 포함

참여정부는 홍보전략 차원에서 대통령 보고서를 공개하는 시스템을 확립했다. 국정에 대한 국민의 이해 및 정책의 신뢰성을 높이고, 대통령과 참모들의 일하는 모습, 관심사와 다루고 있는 일 등이 담겨 있는 보고서를 국민에게 공개하도록 했다. 보고서 공개의 목적은 정책홍보이다. 작성 배경과 경위가 포함된 보고서를 공개함으로써 국민의 정책 이해도 및 정책의 신뢰도를 제고하고 보고서 및 정책의 품질을 높이자는 취지이다.

가) 참여의 만족감·친근감 주자는 취지

대통령 보고서의 공개는 노무현대통령의 의지에서 출발했다. 대통령은 2005년 3월7일 수석보좌관회의에서 회의 자료도 심사해서 필요시 공개하도록 지시했다. 대통령은 “정책논의 과정이 의미가 있다”며 “우리 나름대로 충분히 검토하고 고심한 것들을 전문가들에게 공개함으로써 그들이 책임있는 글을 쓰도록 할 수 있다”고 밝혔다.

대통령 보고서의 공개는 정책홍보가 가장 중요한 목표이지만, 대통령과 참모들이 일하는 모습, 관심사와 다루고 있는 일들을 보여주고, 대통령이 읽는 보고서를 전문가와 국민이 함께 읽는다는 참여의 만족감, 친근감을 주자는 취지였다.

나) 대통령 보고서는 모두 공개

청와대는 같은 해 4월9일 대통령이 읽는 보고서 종류를 분석하여 공개문서 기준을 만들고 보고서 유형별 공개기준을 제시했다. 홍보효과가 있는 보고서는 원칙적으로 공개하되, 국민의 이해도를 높이기 위해 보고서 작성배경과 경위 등을 추가했다. 또한 회의 자료에는 회의록을 포함시켜 쟁점 도출, 쟁점 논의 및 결론에 이르는 전 과정을 공개함으로써 정책수립 과정에서의 논란과 고민에 대한 국민의 이해를 높이고 공감을 유도하도록 했다.

청와대는 특히 참여정부 정책에 대한 국민의 이해를 증진하고 신뢰를 제고시킬 수 있는 사안과 양극화 등 참여정부의 가치지향과 관련해 국민적 담론을 제기할 수 있는 사안, 사회적 갈등을 완화시키거나 해소시키는 데 도움이 되는 사안에 관한 보고서는 적극적으로 공개했다.

청와대는 공개시스템도 혁신했다. 보고서를 작성할 때 공개를 염두에 두지 않아 메시지 전달과 홍보효과가 미흡하고, 공개한 경우에도 홍보 전략적인 접근보다는 피상적인 자료전달 수준에 머물러 있다는 판단 때문이었다. 모든 보고서는 공개를 원칙으로 하고 문서작성 단계에서부터 공개와 홍보를 염두에 두고 작성했다. 특히 초창기에는 예상보다 공개되지 않는 정책 보고서가 많았기 때문에 대통령의 지시에 따라 대통령에게 참고로 올라오는 보고서는 모두 공개했다.

2. 요구하기 전에 공개 : 획기적 정보공개

참여정부는 청와대의 대통령 보고서 공개는 물론, 업무추진비를 비롯한 각종 행정정보도 공개했다. 정부 부처는 쟁점 정책에 관한 해설 자료와 국감 제출자료 등 국감정보를 홈페이지에 게재하고 있다. 또한 부처 업무보고를 KTV에서 녹화 중계하고 청와대 브리핑을 통해 동영상으로 서비스하고 있다.

참여정부는 이와 함께 관련 법 개정 등을 통해 체계적으로 정보공개 시스템을 강화했다. 특히 오랜 국민적 관심사였던 한일협정, 베트남전 참전 등에 관한 중요 외교문서를 공개해 현대사의 진상규명을 돕는 한편, 객관적인 자료를 제공했다.

가. 대통령 보고서, 국민과 함께 읽다.

청와대는 2004년 11월 26일 홈페이지 개편과 함께 '대통령과 함께 읽는 보고서' 코너를 신설하고 2006년 9월 현재까지 136건의 보고서를 공개했다.

청와대는 정책연구 보고서, 참고용 보고서, 회의 자료 등 대통령에게 보고된 보고서는 작성배경과 경위 등을 포함하여 공개했다. 공개방법은 홈페이지 게재, 정책고객서비스(PCRM), 보도자료 등 다양한 방법을 활용했다. 특히 일반 국민의 이해도를 높이기 위해 필요한 경우에는 프로그램 기획 등을 통해 재가공하여 공개했다.

가) 사후 모니터링 통한 정책 반영

청와대는 보고서 공개를 결정하기 위해 정책홍보기획회의를 구성하여 운영하고 있다. 또한 보고서를 공개하는 데서 그치는 것이 아니라 사후 모니터링을 실시하고 있다. 보고서를 공개한 후 보고서 조회건수, PCRM 고객 반응, 언론 반응 등을 모니터링하고 효과분석을 통해 정책홍보기획회의 운영에 반영하는 것이다.

대통령과 함께 읽는 보고서는 청와대 브리핑의 어떤 게시물보다 인기가 높다. '동반성장을 위한 새로운 비전과 전략' 보고서는 조회수 3만회를 넘었고 '신용불량자 대책회의' 보고서는 2만2,700회를 상회했다. '투기성 외국자본 유입의 영향과 대응방향' 보고서도 2만회를 넘어섰다. '대한민국 희망보고서' 등 국민생활과 밀접한 보고서는 평균 1만회를 상회하는 등 보고서 공개로 인한 정책홍보 효과를 거두었다. 또한 '한국형 경제발전 모델의 변천과 새로운 모색' 보고서, '통신시장의 공익성과 공정경쟁에 관한 보고서' 등 5건의 보고서는 언론에 소개되기도 했다.

청와대는 대통령 보고서를 청와대 브리핑 게재에 앞서 PCRM을 통해 회원들에게

발송해왔다. 또한 2005년 말, 2006년 초부터는 네이버, 다음 등의 포털 사이트에도 제공하고 있다.

나) 보고서 공개의 효율적 사례

대통령 보고서 '연구비 관리제도 개선방안'은 보고서 공개의 긍정적 효과를 거둔 좋은 사례로 꼽힌다. 청와대 정보과학기술보좌관실은 2005년 상반기 사회적 이슈가 되었던 연구비 횡령사건에 대한 제도적 보완책을 마련하여 대통령에게 보고했고, 보고서 공개심의회의에서 이를 청와대 홈페이지에 게재하고 과학기술관련 연구자 그룹에 PCRМ을 시행키로 결정했다. 대학교수 3만7,814명에게 PCRМ을 실시한 결과 2만5,952명에게 발송되었고 이중 9,200명이 개봉했으며(개봉률 35.5%) 이중 378명이 의견을 회신했다.

청와대는 수렴된 378명의 의견을 연구 활동 진흥비 개선 등 15개 항목으로 분류하여 항목별 정책반영 방향을 검토 분석했다. 이들의 의견을 분석한 결과 정부가 마련한 개선안대로 시행하겠다는 긍정적 의사표현이 39건(21.6%), 부정적 시각이 8건(4.4%)였다. 과기보좌관실은 정책제안 및 답신자에 대한 감사 및 향후 정책추진 일정에 관한 이메일을 발송했다.

청와대는 여기에서 그치지 않고 오프라인 정책간담회를 열었다. 과기보좌관실은 2005년 11월25일 응답고객과 관련 전문가를 초청하여 정책간담회를 개최하고 연구비관리제도 개선방안에 대한 의견을 수렴하고 PCRМ에서 제시된 의견 및 관련 개선사항에 대해 논의한 뒤 기타 연구비관리제도에 대해 자유토론을 벌였다. 청와대는 간담회 참석자들이 제기한 '연구비 이월을 전제로 연구비 풀링제도 도입'과 '간접경비 관리에 대한 자율권 확대'에 대해 추가 검토하여 정책에 반영했다.

다) “아주 좋은 발상의 전환”

“아주 좋은 발상의 전환이었네요. 이런 모습을 청와대에서 앞으로 더 많이 보여 주었으면 합니다. 사실 국민은 청와대에서 그런 일을 한다는 것을 잘 모르거든요.” 대통령 보고서를 자기 블로그에 옮겨놓은 한 블로거의 의견이다. 대통령에게 보고한 주요 보고서, 회의자료 공개는 참여정부의 정보공개 의지를 보여주는 대표적인 사례이다.

나. 법·제도 개선... 행정정보 공개 6년간 5배 증가

참여정부는 관련법 개정 등을 통해 체계적으로 정보공개 시스템을 강화해왔다. 2003년 6월 행정정보 사전공표제 도입 등을 명시한 '행정정보 공개 확대를 위한 지침'을 국무총리 훈령으로 제정했다. 같은 해 11월에는 정보공개법 개정안을 확정했고, 이어 12월 국회에서 정보공개법 개정안이 통과됐다. 개정된 정보공개법은 이듬해인 2004년 7월 시행에 들어갔다.

가) 정보공개법의 개정 및 시행

우리나라는 1996년 세계에서 13번째로 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'을 제정했다. 그러나 일부에서는 이 법률이 공공기관이 자의적으로 정보공개 범위를 정할 수 있도록 되어 있어 '정보 비공개법'이나 마찬가지로 비판을 제기했다.

참여정부는 정보공개법의 시행과정에서 드러난 문제점을 보완하고 국민이 보다 손쉽게 공공기관의 정보에 접근할 수 있도록 편의를 증진하기 위해 각계의 폭넓고 다양한 의견수렴 과정을 거쳐 정보공개법 개정안을 마련했다.

개정된 정보공개법은 비공개 대상 정보의 축소, 공공기관의 사전적·자발적 정보공개 의무화, 정보공개위원회와 정보공개심의회의 설치를 통한 정책 수립·집행과정에서 외부 통제 강화 등 정보공개제도의 발전에 필요한 획기적인 사항이 반영됐다.

참여정부는 정보공개법 시행과 함께 범정부 차원의 정보공개운영 촉진을 위해 대통령 소속으로 정보공개위원회를 신설하여 정보공개에 관한 정책 수립 및 제도 개선, 정보공개 기준 수립, 정보공개 운영실태 평가 등을 실시토록 했다. 위원장을 포함한 5명의 민간전문가가 참여한 정보공개위원회는 2003년 이후 기관별 정보공개 혁신의지, 공개인프라 구축 정도, 제도운영의 적절성, 공개서비스에 대한 국민 만족도 등을 점검하고 이를 반영하여 공개서비스의 질적 수준 향상을 모색했다. 또한 2005년 12월에는 판례 분석 및 외국사례 연구 등을 거쳐 각 기관에서 정보공개 업무처리에 공통적으로 활용할 수 있는 정보공개 기준을 찾아내고 이를 업무 유형별, 비공개 조항별로 분류하여 매뉴얼로 편성하여 업무활용의 용이성을 높였다.

나) '한번 비공개는 영원한 비공개'

비공개 정보가 대폭 축소되었지만 공공기관의 자의적인 판단에 따라 정작 중요하고 핵심적인 정보를 공개하지 않는 관행이 사라지지 않았다. 사전 정보공개도 미흡한 수준으로 알맹이없이 양적으로만 늘어난 정보공개, 공공기관이 알리고 싶어하는

정보만 공개하는 홍보성 공개로 진행되고 있다는 지적도 많았다.

공개 여부를 구분하는 구체적 기준이 제대로 갖춰지지 못했다. 비공개 대상 정보의 기준이 추상적이고 광범위하여 실무자의 자의적 판단에 좌우될 가능성이 높았다. 각 부처별로 비공개 대상 정보의 세부기준을 마련했으나 실용성이 부족하다는 지적도 있었다. 또한 비공개 기록의 재분류를 위한 기준 및 절차 규정이 미비하여 ‘한번 비공개는 영원한 비공개’라는 비판과 함께 국민의 알권리를 제약하는 대표적인 사례로 지적됐다.

문서생산 때 설정된 비공개 정보는 비공개 사유 소멸시 재분류를 통해 공개할 것을 의무화하도록 정보공개법에 규정돼(제9조 제2항) 있으나, 구체적인 절차가 규정되지 않아 비공개 기록에 관한 재분류에 소극적이었다. 국가기록원 등의 영구기록관리기관으로 이관된 비공개 기록의 재분류를 위한 기준 및 절차가 미비하여 생산된 지 30년이 넘는 기록도 장기간 비공개되는 사례가 많았다.

정보공개법에는 공개대상 기록의 목록뿐만 아니라 비공개 정보 목록까지 공개하도록 되어 있다. 다만 정보목록 자체에 비공개 대상 정보가 있는 경우만 제외됐을 뿐이다. 정보의 소재를 사전에 국민에게 알림으로써 정보의 부존재로 인한 비공개 결정의 비율을 줄이고, 행정의 투명성을 확보하기 위한 것이다. 그러나 일부 기관은 정보 목록을 문서철 단위로 공개하고 있어 청구하고자 하는 정보파악에 도움을 주지 못하거나, 비공개 기록은 목록조차 접근이 차단되어 정보소재 파악도 어렵게 되어 있었다.

다) 국가기록관리 혁신 로드맵

참여정부는 ‘비공개 정보를 최소화함으로써 국민의 알권리 증진 및 지식정보기반 확대’를 핵심 아젠다로 설정하여 정보공개 제도의 혁신에 나섰다. 2005년 10월4일 국무회의에서 국가기록관리 혁신 로드맵을 확정했다. 이 로드맵에는 기관특성을 반영한 비공개 세부기준의 작성, 기록의 생애주기에 따른 단계별 공개 재분류, 공개기록은 생산 즉시 온라인서비스 제공 등 적극적인 정보공개를 통한 국민 참여를 확대하고 주요 국정 정보를 정책 결정전에 공개함으로써 국민 참여를 유도하는 방안이 반영됐다.

참여정부는 국가기록관리 혁신 로드맵이 확정된 이후 정보공개관련 제도개선 작업에 착수했다. 우선 사전적·적극적 공개 위주로 정보공개의 개념을 전환하여 투명성을 강화하고 국민의 정보접근 편의성을 증대한다는 원칙을 설정했다. 또한 전자

적 형태의 정보로서 공개대상으로 분류된 정보는 온라인을 통해 사전에 공개하는 것을 원칙으로 규정했다. 현행법상 비공개 정보는 사유 소멸시 공개대상으로 규정하도록 되어 있으나 세부절차가 미비해 실효성이 떨어지는 점을 고려하여 기록의 생산 관리 단계에 따라 공개 재분류하는 절차를 제도화했다. 특히 정보공개제도 운영의 자의성을 방지하기 위해 기관별 비공개 세부기준의 수립 및 공개 의무를 명시했다.

이와 함께 공익상 필요한 경우에는 재량에 따라 공개할 수 있도록 규정한 일본의 입법례를 참고하여 비공개 대상 정보이더라도 적극 공개를 위해 공익 차원에서 비교형량 노력을 하도록 공익 검증제도를 도입토록 했다. 또한 국민의 알권리 증진을 위해 정보공개위원회에 심판기능을 부여함으로써 정보공개위원회를 정보공개관련 실효성 있는 구제기관으로 위상을 높였다.

라) 2005년 29만4천 건 공개

정보공개법과 정보공개 제도의 개선으로 행정정보는 5년여 만에 5배가 넘게 공개됐다. 정부의 행정정보 공개는 국무총리 훈령 제정, 개정 정보공개법 시행 등을 계기로 대폭 증가하여 2000년 5,400여건이었던 공개실적은 2005년 29만4,000여건으로 5배가 넘게 늘어났다.

<표 3-1> 연도별 행정정보 공개실적

(단위 : 건수)

2000년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
54,039	72,842	96,538	178,271	269,707	294,434

※자료 : 행정자치부

정보공개 청구건수는 2005년 총 13만841건으로 10만4,024건이 청구된 2004년에 비해 무려 26% 증가했으며, 2001년에 비해서는 259% 늘어난 수치이다. 정보공개법이 처음 시행된 1998년에 비해서는 1,074% 증가된 것으로 공공기관의 정보에 대한 국민의 수요가 급증하고 있음을 보여 주고 있다.

다. 외교문서 공개는 획기적

사회가 다양화하고 민주화가 진전되면서 외교문제에 대한 국민의 관심도 높아지

고 있다. 외교문서 공개는 국민의 알권리를 신장하고 행정의 투명성을 제고하는 측면에서 볼 때 매우 중요한 기능이며 활동이다. 외국과의 교섭을 주로 하는 외교통상부는 업무 특성상 비밀 문건이 많이 생산되기 때문에 문서를 공개하지 않으려 한다는 의구심을 국민으로부터 받아온 것도 사실이다. 참여정부는 2005~2006년 4차례에 걸쳐 외교문서를 공개함으로써 이러한 의구심을 해소하는 데 크게 기여했다.

참여정부의 외교문서 공개비율은 2005년 91.3%, 2006년 94.1%로 과거 10여 년 간 연평균 87.8%에 비해 5%포인트 가까이 증가했다. 외교통상부는 참여정부 이전에는 1994년 1월에 1948년~1959년의 외교문서를 1차 공개한 이후 2003년 1월까지 10차례에 걸쳐 외교문서를 공개해왔다.

가) 외교문서 공개제도

외교통상부는 정보공개법 시행 이전인 1993년 7월 '외교문서 보존 및 공개에 관한 규칙'을 제정하고 생산 접수된 후 30년이 지난 외교문서를 일반에게 공개하는 제도를 도입하여 시행해 왔다. 외교문서는 외교문서 공개심의회에서 공개여부를 결정한다.

정보공개법은 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인정되는 정보와 개인에 관한 정보는 비공개대상으로 분류할 수 있도록 하고 있으며, 외교문서중 현안이거나 협의 또는 교섭이 진행 중인 사안, 상대국에서 비공개를 요청한 경우 비공개토록 되어 있다. 외교문서 공개심의회는 비공개로 결정된 경우라도 5년마다 공개여부를 재심의하여 많은 문서를 공개한다. 심의회에서 공개 결정된 문서는 마이크로필름으로 촬영하여 다음해 3월중 일반인에게 공개되며 일반인은 정해진 수수료를 내고 열람하거나 복사할 수 있다.

나) 2005~2006년 한일협정 관련 등 외교문서 2,474권 공개

외교통상부는 2004년 12월 제12차 외교문서 공개심의회를 열어 1974년도 문서 및 과거 심의회에서 비공개로 분류된 1,063권(11만여 쪽)의 외교문서를 공개하기로 의결하고 2005년 1월 제6~7차(1963~1965년) 한일회담 청구권 관련 문서와 1966년 브라운 각서, 박정희 대통령 저격사건, 대통령 영부인 육영수 여사 장례식, 포드 미 대통령 방한 관련 문서 등을 공개했다. 특히 한일회담 청구권 관련 문서 5권은 2004년 2월 서울행정법원이 개인 청구권과 관련해 공개하라고 판결한 후 항소심에 계류 중인 사안이었음에도 불구하고 적극적으로 공개하기로 결정했다. 같은 해 8월에는 1

월 공개한 청구권 관련 문서철 5권을 제외한 한일협정과 베트남전 관련 문서 총 205권(4만4,000여 쪽)을 전면 공개했다.

이어 2006년 3월에는 제13차 외교문서 공개심의회를 거쳐 1975년도 등의 외교문서 1,206권(11만7,000여 쪽)을 공개했다. 여기에는 1967~1973년도 동백림 사건, 한국의 유엔가입 문제, 주한미군 철수(감축), 북한의 비무장지대 지하터널 구축 관련 문서 등이 포함되었다. 2002년 태평양전쟁 피해 유족회가 공개 청구한 한일협정 관련 문서는 청구권 관련 문서철 등 총 161권(3만6,500여 쪽)의 모든 문서가 전면 공개됐다. 특히 2005년 심사에서는 처음으로 민간전문가 3명이 참여하는 민관 공동 심사반을 구성했으며, 유관 부처간 협의, 한일회담과 협정체결에 관여했던 관계자와의 워크숍 등 여러 차원의 논의를 거쳤다.

한일협정 관련 문서는 1951년 10월 제1차 회담을 시작으로 1965년 6월3일까지 13년 8개월간 7차례에 걸친 한일수교회담 전과정의 관련 문서로 대일청구권과 재일교포 법적 지위, 독도와 간도, 문화재 반환 등 다양한 분야를 망라하고 있다. 이들 문서는 한일협정 교섭과정을 되돌아보고 한일협정 체결과 관련된 진상을 규명하는 데 도움을 줄 것으로 기대된다.

이와 함께 총 49권(7,400쪽)의 베트남전 관련 외교문서도 공개됐다. 베트남전 관련 문서에는 2005년 1월 공개된 '브라운 각서' 관련 교섭과정 및 동 각서에 명기된 미국측의 공약사항(군사경제 원조 16개 항목) 이행실적 등과 함께 베트남전 파병기간중 미국, 베트남 등 관련국과의 외교활동에 관한 문서, 전투병 파병에 따른 대미 군사원조 교섭활동 및 한국군 철수 문제에 관한 내부 검토보고서 등이 포함돼 한국 현대사에서 중요한 부분을 차지하는 베트남전 관련 학술연구에 필요한 객관적 자료를 제공했다.

라) 비공개 외교문서 일괄 심의, 공개

2006년 2월에는 관련 규칙에 따라 생산된 지 30년이 지나 공개돼야 할 문서였으나 비공개 상태로 남아있던 1947~1974년 문서를 일괄 재심의해 191건(1만7,000여 쪽)을 추가로 공개했다.

공개된 외교문서 중에는 1973~1974년 김대중 납치사건, 1973년 민청학련 사건 관련 일본인 구속 및 김대중 문제, 1972~1974년 지학순 천주교 원주교구장 구속사건, 동백림 사건 문서 등이 포함돼 있다.

외교부는 30년이 지났는데도 비공개돼오던 문서를 일괄 심의하여 한일협정 관련

모든 문서와 파월장병의 수당 등과 관련된 베트남전 관련 문서를 공개함으로써 그동안 제기됐던 세간의 의혹과 사실 왜곡 등을 불식시키는 데 그 의미가 있다고 하겠다.

라. 국감자료 공개, 부처업무 최초 공개

참여정부 들어 각종 국정자료를 접할 수 있는 길은 더욱 다양해지고 한결 가까워졌다. 각 부처는 2005년부터 쟁점정책에 관한 해설자료, 국감 제출자료 등 국감정보를 홈페이지에 게시하고 있다. 부처 업무보고의 경우 홈페이지를 통한 공개에서 더 나아가 2005년부터 한국정책방송(KTV)에서 녹화 중계했다. 청와대 브리핑에서도 동영상 서비스를 제공하고 있다.

가) 인터넷 통해 손쉽게 공개

궁금한 정보는 인터넷을 통해 손쉽게 공개를 요청할 수 있다. 기존 인터넷 공개 시스템을 업그레이드한 통합정보공개시스템 '열린 정부'(www.open.go.kr)를 이용하면 된다. 2006년 4월27일 오픈한 '열린 정부'는 정보목록 검색후 공개청구, 이메일과 SMS 메시지를 통한 처리상황 통보 등 일련의 절차를 온라인화한 것이다. 2006년 9월 현재 총 806개 기관의 2158만3,848건의 목록 검색이 가능하다. 36개 기관(중앙 7개, 지방 29개)은 열린 정부 시스템과 목록을 자동으로 연계시켰다.

정부는 정보목록 검색범위를 확대하고 각 기관의 사전공표 정보에 대한 접근체계를 구현하며 온라인 정책참여 채널을 마련하는 등 통합정보공개 시스템 2단계 구축 사업을 추진하고 있다.

나) 유사 이래 처음 업무추진비 공개

중앙행정기관의 자발적인 업무추진비 공개 역시 처음 이루어진 조치이다. 1996년 제정된 정보공개법은 국민의 정보공개 청구권만을 규정하고 있어 업무추진비 등의 정보를 공공기관이 자발적으로 공개한 사례는 없었다. 금액이 너무 많다든지, 집행내역이 부당하다는 이유로 여론의 질타를 받을까 두려웠기 때문이다.

그동안 언론 및 시민단체들은 국가 예산 중에서 업무추진비를 기관장 등이 임의로 사용한다는 뜻에서 '임자 없는 돈' '쌈지 돈' 등으로 비유하는 등 집행의 투명성이 가장 결여된 예산으로 생각하여 예산과목 자체를 없애라고 주장하기도 했다.

참여정부는 업무추진비처럼 국민의 불신을 받고 있는 것은 공개하여 잘못된 점이

있으면 고치겠다는 취지에서 공정성과 투명성을 국정원리로 정한 바 있다. 비록 공개에 따른 국민의 비판이 따라올지라도 내용을 진솔하게 공개하여 질책이 있으면 겸허히 받아들여 개선하겠다는 생각으로 집행내역을 과감하게 공개한 것이다.

2003년 6월19일 국무총리 훈령에 따라 중앙행정기관은 업무추진비 집행내역에 대한 공개방법을 자체적으로 결정해 2004년부터 홈페이지를 통해 이를 공개해왔다. 중앙인사위원회 등 15개 기관은 기관장이 집행한 금액을, 재정경제부 등 30개 기관은 기관장 및 부기관장이 집행한 금액을 공개하고 있다. 또한 교육인적자원부 등 40개 기관은 집행내역을 일자별, 용도 및 금액을 구체적으로 공개하고 있으며, 국무총리실 등 5개 기관은 4~5개 유형별로 집행액을 공개하고 있다.

〈표 3-2〉 2005년도 대통령비서실 업무추진비 집행총액

(단위 : 천원, %)

번호	집행 유형	집행액
1	정책조정 및 현안관련 간담회비 등	1,407,917(30.8)
	- 전문가 자문·간담회비 등	136,737(3.0)
	- 관계기관(단체)정책 협의비 등	806,521(17.6)
	- 민심청취 및 국정홍보경비	464,659(10.2)
2	내외빈 주요인사 초청행사비	937,397(20.5)
3	각계각층 경·조화비 및 기념품비	1,451,895(31.8)
4	비서실 부서운영지원 등 기타경비	734,456(16.1)
5	비서실직원 업무혁신관련경비	36,522(0.8)
계		4,568,187(100)

※자료 : 청와대 홈페이지

청와대도 2004년 11월 '대통령비서실 행정정보 공개지침'을 제정, 2006년 1월26일 최초로 청와대 홈페이지에 업무추진비 내역을 반기별로 나누어 공개했다. 청와대는 참여정부 들어 집행된 업무추진비를 연도별로 구분하여 2003년 40억8,512만원, 2004년 38억9,863만원, 2005년 45억6,819만원이라고 밝혔다. 특히 2005년도 분은 전체 집행총액을 7개 세부 유형별로 구분해 놓았다.

다) ‘기업에도 예산집행 투명성 확보’ 메시지

청와대가 업무추진비를 공개한 데 대해 언론들은 “대통령 비서실이 업무추진비를 공개한 것은 유사 이래 처음이며 앞으로 매년 1월과 7월에 사용내역을 상세히 밝히겠다고 한 것은 매우 의미있어 보인다”고 보도했다. 언론들은 “국민은 오해 소지가 있는 예산에 대해 공개의 원칙을 준수하겠다는 선언으로 받아들일 수 있다”며 “대통령 비서실이 업무추진비를 공개한 것은 상징적인 의미가 있는 것으로서 타행정 부처는 물론 공기업과 사기업에 대하여도 예산을 투명하게 집행하라는 무언의 메시지가 있다”며 긍정적으로 보도했다.

외국의 경우 대부분 보안 등을 이유로 업무추진비는 공개하지 않으며 일부 국가에서는 공개하더라도 세부내역 대신 결산서상에 나타난 집행총액만을 공개한다. 미국 등 선진 35개국의 업무추진비 공개상황을 점검한 결과, 캐나다 등 17개국은 예산항목 자체를 비공개로 하고 있으며, 노르웨이 등 3개국은 타예산 항목에 통합 편성한 뒤 집행내역을 비공개하는 등 20개국은 공개하지 않고 있다.

반면 독일 등 15개국은 전부 또는 부분적으로 공개하고 있다. 오스트레일리아, 브라질 등 8개국은 연 1회 관보 또는 인터넷에 공개하되 세부내역이 아닌 항목별 총액만을 공개하고, 영국 등 6개국은 일반인에게는 비공개하는 대신 의회의 서면질의가 있을 경우 총액 등을 공개하고 있다.

3. 공개청구 증가에 담긴 뜻

행정정보의 공개는 정보공개법 개정 등으로 이전보다 여건이 나아졌다고는 하지만 더 나아가야 한다. 공공기관 정보에 대한 국민의 수요는 계속 늘어나고 있기 때문이다. 앞서 밝힌 것처럼 2005년 정보공개 청구건수는 13만841건으로 2004년 10만 4,024건에 비해 26%나 증가했다.

정보공개 제도는 운영상의 문제 때문에 국민의 불만이 있는 것도 사실이다. 공공기관의 자의적인 판단에 따라 정작 중요하고 핵심적인 정보를 공개하지 않는 관행이 사라지지 않고 있다는 지적이 그것이다. 주요 정보는 행정소송 등의 외부 요구가 있어야 공개하는 등 사전적·적극적 공개가 아직 미흡하다는 평가도 있다. 정부가 개선해 나가야 할 과제이다.

참여정부는 공개가 결정된 정보는 국민이 청구하기 이전에 자발적으로 공개하는 관행을 정착시켜 나갈 것이다. 또한 기관별 업무특성에 맞는 객관적이고 구체적인

정보공개 기준을 수립해 해당 기관의 자의적인 비공개 판단 여지를 최소화하는 것도 필요하다.

우리 사회가 다양화되고 민주화가 진전되면서 외교문제에 대한 국민적 관심이 높아짐에 따라 외교문서 공개의 중요성은 더욱 커질 것이다. 한일수교 교섭, 베트남전 관련 등 우리 외교사의 주요한 사건들과 관련한 외교문서를 적극 공개한 것은 국민적 이해와 지지를 기반으로 국민과 함께 하는 '열린 외교'의 실현으로서 참여정부의 주요 성과중 하나이다. 외교문서 공개제도를 통해 국민에 대한 외교정보 서비스를 강화해 나갈 것이다.

국민의 참여는 민주주의의 수준을 가늠하는 잣대이다. 정부는 공개를 통해 토론과 참여를 보장하고 여기서 나온 국민의 주장과 의견을 충실히 반영해야 한다. 이를 통해 정보공개에 대한 체감 만족도를 높이고 궁극적으로 국민이 정책과 행정의 감시자이자 주체로 자리매김할 수 있도록 해야 한다.

참고문헌

- 남재일 2007. 「취재관행 변화와 향후과제」 『참여정부 정책홍보 시스템 평가와 과제』, 한국언론재단
- 박성호 2006. 「국정홍보와 사이버 거버넌스」 『참여정부 국정홍보 무엇이 문제인가』, 국회 박찬숙의원실
- 박승관 2000. 「숙의민주주의와 시민성의 의미」 『한국언론학보 제45-1호』, 한국언론학회
- 서강수 2006. 「민주주의와 정부 홍보시스템」
- 이진로 2007. 「그루닉의 상황이론에서 바라본 참여정부의 정부-언론관계 평가와 대응 방향」 『참여정부 정부-언론 관계에 대한 대토론회』, 한국홍보학회
- 정연구 2007. 「대언론 관계-수용-대응시스템과 정부-언론 간 의제경쟁」 『참여정부 정책홍보 시스템 평가와 과제』, 한국언론재단
- 최영재 2007. 「참여정부 홍보·언론시스템 평가와 과제」 『참여정부 정책홍보 시스템 평가와 과제』, 한국언론재단
2007. 「언론의 대통령 보도-노무현 대통령」 『신문과 방송』 2월호, 한국언론재단
- 한종호 2005. 「참여정부와 언론정책」 『관훈저널』 봄호, 관훈클럽
- 허훈·고재학 2003. 「사이버 거버넌스의 시민참여를 위한 강남구 사이버 주민자치 시스템 운영 분석연구」 『한국사회와 행정연구』 제14권 1호
2001. 「판매제도와 ABC제도」 『신문개혁을 위한 각국 법제 비교』, 언론개혁시민연대
1999. 『신문개혁 이렇게 합시다』, 언론개혁시민연대

홈페이지

국정홍보처. <http://www.allim.go.kr>

공정거래위원회. <http://www.ftc.go.kr>

문화관광부. <http://www.mct.go.kr>

행정자치부. <http://www.mogaha.go.kr>

외교통상부. <http://www.mofat.go.kr>

청와대브리핑. <http://www.president.go.kr>
국정브리핑. <http://www.news.go.kr>
한국언론재단. <http://www.kpf.or.kr>
신문발전위원회. <http://www.kcfp.or.kr>
신문유통원. <http://www.konecs.or.kr>
지역신문발전위원회. <http://www.cin.or.kr>
한국기자협회. <http://www.journalist.or.kr>
카인즈. <http://www.kinds.or.kr>
언론개혁시민연대. <http://www.pcmr.or.kr>
민주언론시민연합. <http://www.ccdm.or.kr>
미디어오늘. <http://www.mediatoday.co.kr/>
오마이뉴스. <http://www.ohmynews.com/>
열린 정부. <http://www.open.go.kr>