

# 재정정책에 대한 국민공감대 확산방안 정책연구

2006.12

서울대학교 행정대학원

## [ 제출문 ]

기획예산처 장관 귀하

위 보고서를 「재정정책에 대한 국민공감대 확산방안 정책연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2006. 12

서울대학교 행정대학원 원장 이달곤

## 연구진

연구책임자 | 오연천 교수 (서울대학교 행정대학원)  
연구원 | 진재완 (서울대학교 행정대학원)  
연구보조 | 오영민 (서울대학교 행정대학원)  
최사라 (서울대학교 행정대학원)

# [ 목 차 ]

제1장 서론 .....	7
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	7
제2절 연구방법 및 추진체계 .....	9
제2장 재정정책 국민공감대 확산 방안 .....	11
제1절 재정정책의 국민공감대 확산의 의의와 필요성 .....	11
1. 정책 홍보의 개념과 의의 .....	11
2. Vision 2030, 국가재정법의 국민공감대 확산 방안 수립의 필요성 .....	14
3. 연구의 진행 방향과 목표 .....	18
제2절 정책 홍보에 관한 이론적 배경 .....	20
1. 정책 홍보의 의사결정 과정 .....	20
2. 정책 홍보의 목표 .....	23
3. 정책홍보의 범위와 점검사항 .....	25
4. 정책 홍보의 수단 .....	29
5. 정책 홍보의 대상 .....	32
6. 정책 홍보의 반응(target response) .....	38
7. 우리나라 정책 홍보의 문제점 .....	40
제3절 영국의 PR 전략 .....	46
1. 영국정부의 4가지 PR모델 .....	46
2. 영국공보 정책의 방향과 흐름 .....	47
제3장 Vision 2030과 국가재정법에 관한 인식 실태 분석 .....	49
제1절 Vision 2030과 국가재정법에 관한 언론 태도 분석 : 주요 일간지를 중심으로 ..	49
1. 분석의 목적과 방법 .....	49
2. 신문기사의 내용 분석 .....	51

제2절 Vision 2030, 국민공감대 확산방안 전문가 토론 .....	61
<b>제4장 재정정책의 국민 공감대 확산을 위한 커뮤니케이션 전략 .....</b>	<b>65</b>
제1절 국민 공감대 확산의 방향과 아젠다(agenda) .....	65
1. 국민 공감대 확산의 방향 .....	65
2. 국민 공감대 확산 방안을 위한 아젠다(agenda) .....	66
제2절 국민 공감대 확산 전략 .....	68
1. 정책홍보의 종합기본계획(master plan) 및 추진단계별 홍보전략 구축 .....	68
2. 공중 세분화 및 메시지 차별화 전략을 통한 공중 관계 커뮤니케이션 강화 .....	69
3. 쟁점관리 모니터 시스템의 구축 .....	71
4. 언론관계(media relations)를 통한 여론형성 네트워크 구축 .....	72
5. 온라인 정책 홍보 활동의 강화 .....	74
6. 사회적 마케팅 전략을 통한 공중의 참여 프로그램 확대 .....	76
7. 감성적 의사소통의 실행 .....	79
<b>제5장 결론 및 요약 .....</b>	<b>81</b>
<b>[부록] 기획예산처 재정정책 사례 .....</b>	<b>85</b>
제1절 Vision 2030 .....	85
제2절 4대 재정혁신 .....	108
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>139</b>
국내문헌 .....	139
외국문헌 .....	141

## [ 표목차 ]

〈표 1〉 정책 단계별 홍보 업무 점검사항 .....	28
〈표 2〉 홍보 매체의 유형별 특성 .....	31
〈표 3〉 대중과 공중의 차이 .....	33
〈표 4〉 온라인 공중의 분류 .....	37
〈표 5〉 Vision 2030에 관한 신문사별 추출된 기사의 수 .....	51
〈표 6〉 온라인 정책 홍보 담당관에게 필요한 기본 업무 지식 및 내용 .....	74
〈표 7〉 소득불평등도 추이 .....	86
〈표 8〉 상대적 빈곤율 비교 .....	86
〈표 9〉 기존패러다임과 동반성장 패러다임의 비교 .....	91
〈표 10〉 Vision 2030의 50대 핵심과제 .....	96
〈표 11〉 Vision 2030의 주요 투자계획 .....	103
〈표 12〉 국가재정운용계획의 특징 .....	109
〈표 13〉 주요분야별 자원배분추이 .....	124
〈표 14〉 장기배분구조의 전망(KDI) .....	125
〈표 15〉 디지털예산회계시스템의 추진개요 .....	135
〈표 16〉 품목별 예산제도와 프로그램 예산제도의 비교 .....	137
〈표 17〉 현금주의·단식부기 vs 발생주의·복식부기 회계제도 비교 .....	138

## [ 그림목차 ]

〈그림 1〉 정책홍보의 언론관계와 여론형성의 상호작용 .....	13
〈그림 2〉 재정제도 개혁과 국민공감대 확산의 인과지도(causal loop diagram) ....	16
〈그림 3〉 정책 홍보 수행과정 .....	21
〈그림 4〉 정책 홍보의 범위 .....	27
〈그림 5〉 언론의 Vision 2030에 대한 시각 .....	52
〈그림 6〉 Vision 2030 기사의 목적 분류 .....	57
〈그림 7〉 정책홍보의 쟁점관리 .....	71
〈그림 8〉 산업·기업·지역, 고용·소득의 연결고리 .....	87
〈그림 9〉 시대별로 본 한국의 합계출산율 .....	88
〈그림 10〉 총인구·생산가능인구 및 노인부양인원 전망 .....	88
〈그림 11〉 연도별로 본 우리나라 경제성장률 .....	89
〈그림 12〉 패러다임 전환 매커니즘 .....	90
〈그림 13〉 3대 목표 상관관계 .....	92
〈그림 14〉 Vision 2030의 비전체계도 .....	94
〈그림 15〉 연도별로 본 미래 한국의 모습 .....	95
〈그림 16〉 제도혁신과 선제적 투자의 도식 .....	105
〈그림 17〉 1인당 GDP 및 공공사회지출 규모의 국제비교 .....	106
〈그림 18〉 복지부문 재정규모추이 및 재원배분 구조 .....	110
〈그림 19〉 교육부문 재정규모추이 및 재원배분 구조 .....	111
〈그림 20〉 수송·교통 및 지역개발분야의 재정규모의 추이와 재원배분 구조 ...	112
〈그림 21〉 농림해양수산분야의 재정규모추이와 재원배분구조 .....	113
〈그림 22〉 산업·중소기업분야의 재정규모추이 및 재원배분구조 .....	114
〈그림 23〉 환경보호분야의 재정규모추이와 재원배분구조 .....	115
〈그림 24〉 문화·관광분야의 재정규모추이 및 재원배분구조 .....	116
〈그림 25〉 국방분야의 재정규모추이와 재원배분구조 .....	117

〈그림 26〉 공공질서 및 안전분야의 재정규모의 추이 및 재원배분구조	118
〈그림 27〉 통일·외교분야의 재정배분구조	119
〈그림 28〉 일반공공행정분야의 재정규모추이와 재원배분구조	120
〈그림 29〉 R&D분야의 재정규모추이 및 재원배분구조	121
〈그림 30〉 정보화분야의 재정규모추이 및 재원배분구조	122
〈그림 31〉 지방재정 재정규모추이 및 균특회계 배분구조	123
〈그림 32〉 장기분야별 지출비중	125
〈그림 33〉 2006년~2010년 분야별 지출규모	126
〈그림 34〉 성과관리제도의 기본구조	130
〈그림 35〉 성과관리제도의 기본구조	133
〈그림 36〉 디지털예산제도의 도입으로 인한 관리대상	136
〈그림 37〉 디지털예산제도의 체계 및 사례	137





# 제1장 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

저성장, 고령화 등 대내외 환경변화에 따라 점점 어려워지고 있는 재정여건 하에서 지속적인 경제성장을 뒷받침하고 국민 삶의 질을 높이는데 재정혁신은 필수적이다. 재정의 혁신을 위해서는 조직개편, 내부 성과관리시스템 구축 등 조직역량 제고를 위한 내부혁신 추진뿐만 아니라 대외적으로 재정운용에 대한 국민신뢰를 확보하는 것이 필요하다.

현재 기획예산처에서 추진 중인 4대 재정혁신(국가재정운용계획, 예산 총액배분 자율편성제도, 재정사업 성과목표관리제도, 디지털 예산·회계시스템)과 「Vision 2030」추진은 기존의 단년도 예산과의 연계강화 및 전략적 재원배분을 가능하게 할 뿐만 아니라 재정의 건전성 및 투명성을 확보하여 예산낭비를 없애 정책의 효율성을 극대화하고 국민의 신뢰성을 증대시킬 것으로 기대된다.

하지만 정부가 추진하는 많은 정책사업이 일반국민, 시민단체, 정치계 등 각종 참여자들의 이해부족으로 정책을 추진하면서도부터 어려움을 겪어 기대한 정책효과를 나타내기 어려운 사례가 적지 않다.

이러한 관점에서 국가의 ‘정책홍보’는 민주행정의 가장 기본적인 핵심을 이루며 민주주의의발전과 궤도를 같이하고 있다. 민주주의가 ‘동의(agreement)’와 ‘참여(participation)’의 순환과정이며 민의의 전달, 지지의 공학을 필요로 하는 정치체계라고 할 때, 민주정부는 상호교류의 커뮤니케이션 과정을 관리

하는 ‘홍보(Public Relations, 공중관계)’에 의존하지 않을 수 없기 때문이다.  
(김창룡, 1998)

이에 기획예산처가 추진하는 주요 재정정책에 대한 국민, 전문가 및 관계 부처의 공감대 확산방안 마련이 필요하며 재정정책에 대한 국민공감대 확산 방안의 마련을 위한 정책연구를 통해 현재 추진 중이고, 앞으로 추진 될 정부정책에 대한 신뢰도를 높이고, 동 계획의 시행에 따른 성과를 극대화하기 할 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 기획예산처가 추진 중인 재정정책을 살펴보고, 국민의 공감대 확산방안을 모색해 보고자 한다.

## 제2절 연구방법 및 추진체계

본 연구는 기획예산처의 재정정책 내용을 중심으로 재정정책 국민공감대 확산 방안을 모색하고자 한다.

제2장에서는 정책홍보의 이론적 배경과 우리나라 정책홍보 현황 및 영국의 홍보현황에 대해 살펴보고자 한다.

제3장에서는 기획예산처에서 추진 중인 「Vision 2030」과 국가재정법에 대해서 어떻게 평가하고 있는지 살펴보기 위해 2006년 10월 신문구독률을 참고로 하여 7개 신문(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레, 매일경제, 서울신문)에 보도된 내용을 바탕으로 실태조사를 하였다. 3장에서는 각 언론 기관의 기사내용을 바탕으로 추진하는 재정정책에 대한 평가를 살펴봄으로써 국민들이 Vision 2030과 국가재정법에 대해서 어떻게 생각하고 있는지에 대해서 추론해 보는 기초로 삼고자 한다.

제4장에서는 재정정책 국민공감대 확산을 위한 효율적 활용방안을 모색하기 위해 개별면접과 전문가 토론을 통해 나온 의견들을 바탕으로 공감대 확산전략을 다양한 이해관계자들을 중심으로 살펴보고자 한다.

제5장에서는 연구를 통한 시사점 및 한계를 살펴보고, 향후의 연구방향을 제시해 보았다.



## 제2장 재정정책 국민공감대 확산 방안

### 제1절 재정정책의 국민공감대 확산의 의의와 필요성

#### 1. 정책 홍보의 개념과 의의

현대 사회를 규정할 때 많은 학자들이 손꼽는 것이 정보사회이다. 특히 정보사회가 이전 산업사회와는 다른 특징을 가지고 있다는 것은 크게 두 가지이다. 첫째는 정보의 전달방식이 과거와는 판이하게 다르다는 것이며 둘째, 사회적 환경이 복잡해짐에 따라 사회적 네트워크도 국가, 지역, 단체, 계층, 개인들간에 개방적(open)이고 참여적(participatory)인 네트워크로 변화하였다는 것이다. 그 결과 정보의 교류와 상호 연결성이 급속히 증가하였다.

뿐만 아니라 과거 정보 접근성에 대한 제한과 통제에 의해 생산되었던 ‘권력’도 급속히 분산되고 있다. 정보화 사회에서는 모든 업무의 절차가 투명해지고 있으며 자료의 저장과 송수신이 간편해지는 만큼 ‘밑살’과 ‘소수의 독단’과 같은 권위적인 정책결정 체제는 생각할 수조차 없게 되었다. ‘투명성’, ‘공개’, ‘열린 행정’ 등 개방적인 커뮤니케이션에 입각한 정책결정 체제가 수립되고 실현되고 있다. 바람직한 점은 개방적 정보와 지식 기반 중심 사회로 접어들면서 구성원간의 입장과 시각이 다양해지고, 각각 다른 이해관계로 인하여 동일 사안에 대한 다양한 정보와 의견, 대안과 정책 등이 자유롭게 표출·교환되고 있다는 것이다.

그러나 이와 동시에 서로 다른 입장과 시각에서 발생하는 사회적 갈등과 대립의 위기도 급속도로 우리 사회에 노정되어 오고 있으며 공동체 인식의

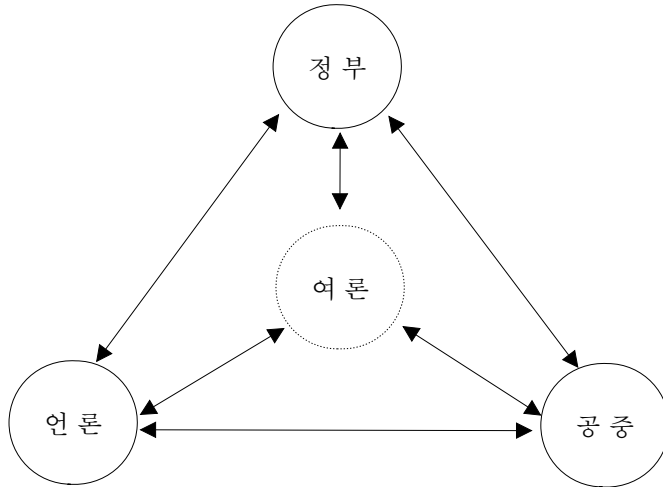
들이 허물어져가고 있다. 이러한 공동체의 위기를 해결할 수 있는 대안으로써 정부의 역할이 재정립되고 있으며 공동체의 발전을 위해서 노력하고 있다.

이러한 맥락에서 모든 민주주의 정부는 추진하고 있는 정책의 성공을 위하여 대국민 커뮤니케이션(communication) 능력의 강화를 추진하고 있다. 이처럼 국가의 '정책 홍보'는 민주 행정의 가장 기본적인 핵심 사항일 뿐 아니라 민주주의의 발전과 공동체의 번영과 그 궤를 함께한다고 볼 수 있다. 민주주의가 참여와 동의의 순환적 과정이며, 민의의 전달과 지지의 공학을 필요로 하는 정치체계라고 할 때, 국민과 정부간의 상호교류의 커뮤니케이션 과정을 관리하는 공보(public relations) 기능은 매우 중요하다 하겠다.

민주주의 사회에서 여론의 형성은 정부, 언론, 시민이라는 세 주체들의 힘의 형평을 추구하면서, 상호작용을 통해 이루어진다. 아래의 <그림 1>은 여론의 형성 주체들의 상호작용을 나타내고 있다. 그림에서 여론이 점선으로 표시된 이유는 이것이 항상 유동성을 갖고 있으며, 그 실체를 파악하기가 매우 어렵다는 것을 내포하는 것이다. 반면 실선으로 표시된 정부, 언론, 시민은 상대적으로 고정적인 실체를 갖고 있다고 볼 수 있다(이두원, 2005 : 201~202).

민주주의 사회에서 올바른 여론은 정부와 언론과의 상호작용, 언론과 시민의 상호작용, 시민과 정부의 상호작용 속에서 역동적으로 정보와 의견이 교환되면서 형성되는 것이며 새로운 여론이 형성되기도 하고, 기존의 여론이 방향을 바꾸거나 소멸되기도 한다. 그러므로 정부 정책에 대한 여론이 어떻게 형성되느냐에 따라 국민들이 올바른 이해와 정책에 대한 동의와 지지를 보낼 것인지가 결정이 된다고 할 수 있다. 결국 정책의 성공 여부와 정책 홍보는 밀접한 상호 관계를 가진다고 말할 수 있다.

〈그림 1〉 정책홍보의 언론관계와 여론형성의 상호작용



자료 : 이두원(2005), p. 201

개념적으로 ‘정책 홍보’란 정부 또는 행정기관이 정책수행과 직·간접적으로 관련된 공중(public) 집단을 조사, 파악하고 각 집단과의 관계를 관리하는 커뮤니케이션 활동’으로 규정할 수 있다(이두원, 2005: 184). 또한 정책 입안 단계부터 여론을 수렴하여 정책에 반영하고, 사전에 정책 홍보 전략을 구상하여 정책 발표 전부터 홍보 활동을 수행함으로써 국민들과 이해 당사자들의 이해와 지지를 구하고 국가 정책 수행에 차질이 없도록하는 고도의 국가 경영 전략으로 정의내릴 수 있다(신호창, 1999).

또한 미국의 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)에 따르면 행정 홍보는 ‘행정기관이 담당하고 있는 업무의 목표, 운영 및 시설이나 프로그램을 홍보하거나 촉진하는 활동’이라고 정의하고 있다. 행정홍보의 용어로는 영어의 ‘Government Public Relations’가 여기에 해당하고, 미국에서는 행정홍보의 담당자를 공보관(Public Information Officer), 공공문제 담당관



(Director of Public Affairs), 언론담당관(Press Secretary), 정무보좌관(Administrative Aide), 정책분석관(Government Program Analyst)라고 부르고 있다(오두범, 1997 : 169).

종합하면 정책 홍보는 국가 기관의 사무 영역과 관련된 시책이나 계획을 관계 주민들의 협조와 참여 속에 효율적으로 집행하고 달성하기 위해 해당 기관의 시책이나 방침, 관련된 각종 정보를 사전에 전달하고, 이에 대한 반응을 흡수하여 정책에 반영토록 하는 제반 커뮤니케이션 활동이라고 할 수 있다. 특히 정책홍보의 핵심활동은 정책수행 과정에서 이해관계가 발생하는 공중 집단들과의 관계(relations)를 우호적으로 유지·관리하고 각 공중 집단에 대한 ‘차별화’된 커뮤니케이션 전략과 기술을 개발·실천함으로써 사실에 입각한 진실된 정보의 제공과 함께 국민들로부터의 정보도 수렴하는 쌍방향 커뮤니케이션이라고 할 수 있다.

## 2. Vision 2030, 국가재정법의 국민공감대 확산 방안 수립의 필요성

우리는 국가 비전과 재정제도의 개혁이 의미하는 바를 국민의 삶의 질 향상이라는 틀에서 이해할 필요가 있다. 모든 정부활동은 국민의 생활과 직접적으로 연결되어 있다. 특히 정부가 미래를 구상하고 이를 달성하기 위한 제도적·정책적 변화를 모색하는 것은 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대에까지 광범위한 영향을 미치기 때문에 더욱 중요성이 크다.

이러한 측면에서 기획예산처가 발표한 Vision 2030과 신설 국가재정법은 국가의 미래를 구상하고 정부가 이를 현실화하는 비전이면서 동시에 이를 달성하기 위한 기본적인 틀이므로 국민들이 적극적으로 공감하고 애정을 갖는 이상(理想)과 제도가 되어야 한다. 즉, 바람직한 비전이 수립되고 이를 뒷받

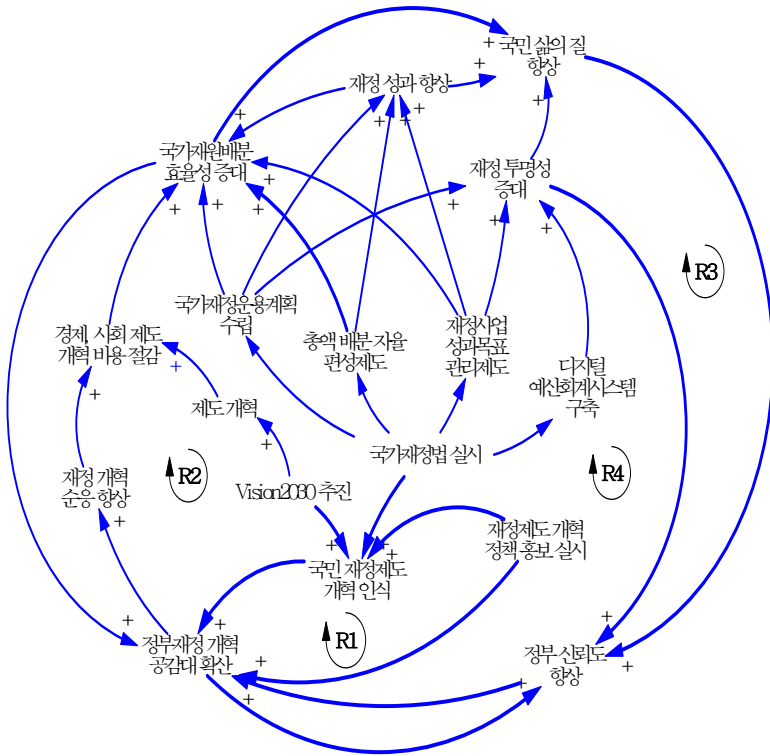
침하는 제도개혁이 제대로 추진되어야 국민의 삶의 질 향상이라는 목표가 달성될 수 있는 것이다.

다시 말하면 단순히 국민의 대표자들인 국회의원들의 동의(국가재정법과 재정제도 개혁 방안)나 이 분야의 전문가들이 내놓은 정책 아이디어의 종합(Vision 2030)이라는 좁은 이해의 영역에서 벗어나 국민들이 애정과 관심을 가질 수 있도록 적극적으로 홍보하고 국민적 이해를 구함으로써 국가운영 주체들과 국민들 모두에게 지지받는 비전과 재정 제도개혁이어야 한다는 시대적 의미를 부여할 수 있다.

이러한 배경에서 우리는 국민 삶의 질 향상이라는 목표와 Vision 2030과 국가재정법의 관계를 그려볼 수 있다. 이를 구체화한 그림이 아래의 <그림 2>의 인과지도(causal loop diagram)이며, 비전 수립과 재정제도 개혁 그리고 정책홍보의 상호관계를 보여주고 있다.

먼저 인과지도에서 재정제도 개혁은 국가재정법의 틀에서 설명하고 있다. 세부적으로는 크게 네 개의 재정제도 개혁 프로그램으로 표현하고 있는데 국가재정운용계획수립, 총액배분자율편성제도, 재정사업성과목표관리제도, 디지털예산회계시스템이 그것이다. 이들 재정 개혁 프로그램은 각각 하위목표로서 국가적 재원 배분의 효율성을 향상시키고, 재정 성과를 극대화하며, 재정 수립 및 운용의 투명성을 높이고자 만들어졌다. 결국 궁극적으로 재정제도 개혁은 국민의 삶의 질을 향상시키는 데 기여할 것이다.

〈그림 2〉 재정제도 개혁과 국민공감대 확산의 인과지도(causal loop diagram)<sup>1)</sup>



1) 사회시스템에 대한 상호 연관관계를 선과 부호를 통해서 그려놓은 것을 인과지도 (causal map or causal loop diagram)이라고 한다. 인과지도는 나열된 변수들의 상호관계를 설정하는 단계로서 이때 변수의 상관관계(correlation)보다는 인과관계(causality)를 바탕으로 연결된다. 인자들 간의 영향관계를 표시하기 위하여 화살표(→)를 사용하게 되며 A→B라는 표현은 A라는 요인이 B에 영향을 미친다는 표현이다. 이들의 관계는 정(正)적으로 영향을 미칠 수 있거나 부(否)적으로 영향을 미칠 수 있는데, 정적으로 영향을 미칠 때에는 화살표 끝에 플러스(+) 표시를 하고 부적으로 영향을 미칠 때에는 마이너스(-)를 표시한다. 본문의 [그림 1]에서 자원봉사의 순환관계를 표시하기 위하여 강화 순환고리(positive loop 또는 reinforcing loop)와 균형 순환고리(negative loop 또는 balancing loop)를 사용하였다. 강화루프는 계속 증가하거나 계속 감소하는 관계를 형성하며 균형루프는 시스템의 균형점으로 수렴시키려는 성격을 갖는다. 양자의 구별은 루프에서 마이너스 기호(-)의 수로 구별하는데 마이너스 기호(-)가 홀수이면 균형루프이며 그 이외에는 강화루프가 된다.

한편 Vision 2030이 그리는 미래상은 25년 후의 한국의 모습이며 이를 위해서는 경제, 사회 부문의 제도개혁이 필요하다. Vision 2030의 본문에서도 지적된 것처럼 경제, 사회적 제도 개혁은 바람직한 미래에 도달하는 과정에서 수반되는 사회적 비용을 줄여줄 것이다. 절감된 비용은 시간이 가면서 국민의 삶의 질에 긍정적인 기여를 할 것이며 후 세대가 지불해야 할 막대한 비용을 제도의 효율적 설계와 운용으로 충당되도록 함으로써 국가재원의 효율적 이용을 가능하게 할 것이다.

한편 Vision 2030이 발표되고 국가재정법의 개혁 프로그램이 시행되는 것과 국민들이 이러한 변화에 대해서 인식하고 이해하며 지지를 보내는 것은 다른 차원의 것이다. 즉, 재정개혁과 함께하는 적극적인 정책 홍보가 있어야만 국민들이 재정개혁을 이해하고 공감대를 형성할 수 있다는 사실이다. 이러한 공감대의 형성 노력이 수반되어야만 비전을 달성하는 과정에서 발생하는 많은 제도적 변화와 희생 그리고 비용을 기꺼이 지불하고자하는 자발적인 동의가 생기는 것이다.

물론 바람직한 비전의 제시와 타당한 제도적 설계가 있어야만 정책 홍보의 기여도가 크겠지만, 만일 정책 홍보가 없거나 부적절하다면 장기적인 관점에서 국민들에게 비전과 제도에 대한 이해와 동의를 구하지 못하고 사회적 갈등만을 야기하다가 비전과 개혁의 추진력을 점차적으로 상실할 것이고 정권이 바뀌면서 비전의 정신과 제도 개혁의 노력은 사라지게 될 것이다. 이것은 단지 Vision 2030과 국가재정법에만 국한되는 것이 아니라 정부가 추진하고 있는 대부분의 정책과 제도개혁에 적용할 수 있는 정책 홍보의 중요성이라고 말할 수 있다. 실제로 Vision 2030에 대한 언론의 부정적인 평가와 국가재정법 통과에 있어 국회심의 과정의 진통을 감안해 본다면 국민적 이해(understanding)와 합의(agreement)가 이루어지지 못할 경우 자못 불필요한

사회적 갈등과 국력의 손실을 가져오게 될 것이다.

정부가 새로운 비전과 정책 그리고 프로그램을 제시할 때 적극적인 홍보와 사실적·객관적 정보전달이 되지 않아 정책이 오랫동안 표류하고 귀중한 국민적 에너지가 손실되는 많은 사례를 볼 수 있다. 대표적인 예로서 신행정수도건설사업, 경부고속철도 천성산 구간의 사업, 새만금개발사업, 원전수거물센터부지선정사업 등 대규모 국책사업들이 그러하다. 그러므로 Vision 2030과 국가재정법도 이러한 대규모 국책사업과 같은 실수를 되풀이하지 않고 국민들이 이에 대한 올바른 이해와 적극적인 동의와 지지를 가질 수 있도록 정부는 적극적인 홍보 노력과 아울러 체계화된 홍보체계와 쟁점사항에 대한 대응능력을 갖추는 것이 필요하다.

### 3. 연구의 진행 방향과 목표

‘정보의 홍수’ 시대에 적극적이고 창의적인 정책 홍보가 아니면 국민들에게 정책을 효과적으로 인식시킬 수 없다. 그러므로 재정 정책의 주요 공중들을 식별하여 차별적인 정책 홍보를 추진해야 한다. 특히 최근에 국가채무, 정부 규모 논쟁 등을 거치면서 재정에 대한 국민들의 관심도가 높아졌기 때문에 재정제도 개혁에 대한 바람직하지 않는 여론이 형성되지 않도록 정책 단계별로 종합적이고 체계적인 정책 홍보계획과 프로그램이 짜여져야 할 것이다.

다행이도 참여정부는 ‘국민의 참여가 바탕이 되는 행정문화 조성’을 기조로 국민을 국정운영의 대상이 아닌 파트너로 인식하겠다는 의지를 표명하였다. 이를 위해 국민참여와 홍보를 결합하는 ‘신 홍보 전략’을 추진하고 ‘대화 잘하는 정부’를 실현하고자 하였으며, 정책의 전과정(결정-집행-평가-환류)에서

홍보를 실시하는 것을 원칙으로 제시하였다. 그 결과 국민의 적극적 국정참여를 유도하고, 온·오프라인을 아우르는 ‘능동적 홍보’ 등을 주요 과제로 내세워 ‘신뢰받는 정부’의 이미지를 구축하기 위해 노력해 왔음은 매우 고무적인 일이다.

뿐만 아니라 국정홍보 시스템을 국정홍보처를 중심으로 수행되도록 하였으며 각 부처의 정책홍보관리실을 개편하고 민간홍보 전문가를 영입하여 정책 홍보 업무의 전문성을 제고하고자 하였다. 또한 기관구독 금지, 브리핑 제도 실시, 문제 보도에 대한 적극 대응, 정부 부처별 정책 고객관리 서비스(PCRM) 도입 등을 특징으로 볼 수 있으며 과거 정부보다 정책 홍보 시스템의 체계화와 전문화를 위해서 노력하고 있다.

본 연구는 기획예산처에서 추진 중인 4대 재정혁신(국가재정운용계획, 예산 총액배분 자율편성제도, 재정사업 성과목표관리제도, 디지털 예산·회계시스템)과 「Vision 2030」추진 등 기획예산처가 추진하는 주요 재정정책에 대한 국민, 전문가 및 관계부처의 국민공감대 확산방안 마련을 위한 정책연구를 통해 현재 추진 중이고, 앞으로 추진 될 정부정책에 대한 신뢰도를 높이고, 동 계획의 시행에 따른 성과를 극대화하기 하기 위한 방향모색을 하고자 한다.

## 제2절 정책 홍보에 관한 이론적 배경

정책 홍보는 정부 정책과 계획을 국민들의 협조와 참여 속에 효율적으로 집행하고 달성하기 위하여 해당 기관의 시책이나 방침, 관련된 각종 정보를 사전에 전달하고 이에 대한 반응을 흡수하여 정책에 반영토록 하는 제반 커뮤니케이션 활동이라고 할 수 있다. 또한 공공의 이익과 그 영향력을 고려할 때, 일방적이고 수직적인 정보 제공이 아니라 국민과의 상호 커뮤니케이션을 이끌어낼 수 있어야 하며, 진실된 정보의 제공과 함께 국민에 대한 계몽과 교육적 성격을 가지고 있어야 한다.

### 1. 정책 홍보의 의사결정 과정

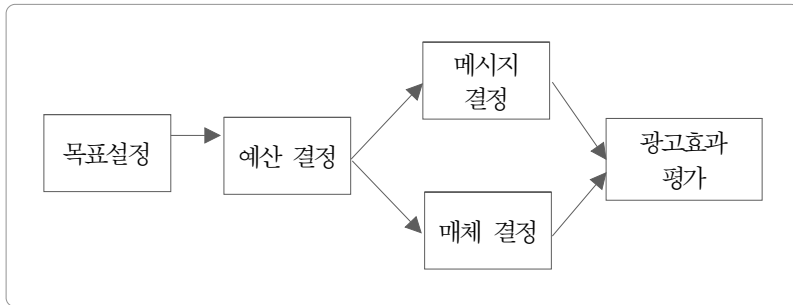
정책 홍보 담당자가 홍보 프로그램을 개발하기 위해서는 다섯 가지의 중요한 의사결정을 해야 한다. 다음 <그림 3>은 이러한 주요 의사결정 단계를 보여주고 있다.

첫째, 정책 홍보 담당자가 가장 먼저 해야 할 일은 홍보의 목표를 설정하는 일이다. 목표는 홍보 프로그램의 전반적인 방향을 제시해 줄 뿐만 아니라, 그것을 달성하기 위해 구체적으로 어떠한 일을 어느 정도로 해야 하는지를 확정할 때 지침의 역할을 수행한다. 뿐만 아니라 이후에 측정하게 되는 홍보 효과를 평가하는 기준이 된다.

홍보 목표를 설정함에 있어서 고려해야 할 사항은 홍보 대상을 누구로 할 것인가 하는 표적 청중(target audience)을 선택하는 일이다. 표적 청중은 공공 서비스의 잠재적 구매자, 혹은 이해관계자일 수도 있으며, 개인일 수도 있고, 집단 혹은 특정 공중 또는 일반국민일 수도 있다. 홍보 담당자가 누가,

무엇을, 어떻게, 어디에, 언제 홍보해야할 것인가 등에 대한 의사결정을 할 때, 가장 결정적으로 영향을 미치는 것이 바로 표적 청중이다.

〈그림 3〉 정책 홍보 수행과정



출처 : 노시평 등(2000), 행정서비스마케팅, p. 383.

둘째, 홍보의 목표가 결정되면 여기에 투입될 예산을 결정해야 한다. 홍보비의 지출은 비용이라기보다는 투자로 부는 것이 타당하다. 왜냐하면 정책 홍보비의 효과는 장기간에 걸쳐서 나타나며, 홍보는 국민 또는 표적 청중들이 갖는 호감이라는 눈에 보이지 않는 가치를 창출하기 때문이다. 예산을 결정할 때 주의해야 할 사항은 광고에 투입될 전체 예산의 규모를 파악하는 것도 중요하지만, 이 예산이 어떻게 세분화된 시장, 지리적 영역, 시기에 할당할 것인지를 결정해야 한다. 최적의 홍보 효과를 가져 올 수 있는 의사결정이 이루어져야 한다.

셋째, 메시지의 작성과정이다. 우선, 홍보하고자 하는 메시지를 작성해야 하는데, 홍보 담당자는 메시지의 내용, 구조 및 형태를 결정해야 한다. 메시지의 내용은 공중들에게서 원하는 반응을 이끌어내기 위해서 크게 세 가지의 방향으로 내용을 구성할 수 있다. 즉, 이성애 호소하는 방법(rational appeal), 감정에 호소하는 방법(emotional appeal), 도덕심에 호소하는 방법(moral



appeal)이 그것이다. 각각의 방법들은 공중들에게서 이끌어내고자 하는 반응과 밀접하게 연관되어 있으므로 선택적으로 사용하여야 한다.

한편 메시지의 구조는 세 가지의 문제를 염두해 두어야 한다. 즉, 정책 홍보에 명확한 결론을 제시할 것인가의 여부, 홍보의 주장에 일면적 주장(장점만 제시)만 포함할 것인가 또는 양면적 주장(장점과 단점 모두 제시)도 포함할 것인가의 여부, 핵심 메시지를 홍보물의 첫 부분에 넣은 것인가 아니면 끝부분에 넣을 것인가의 여부를 결정해야 한다.

홍보 메시지의 형태는 어떻게 표현할 것인가에 대한 사항이다. 메시지의 효과는 무엇을 말하는가에 의해서 뿐 아니라, 그것을 표현하는 방법에 의해서도 영향을 받는다. 기본적으로 동일한 특성을 가진 정부 조직이 제공하는 홍보물이 다른 효과를 가지는 것은 어떻게 전달했는가에 달라지는 것이다. 효과적으로 메시지를 표현하기 위해서는 적절한 표현스타일, 어조, 용어, 순서 등을 갖추어야 한다.

넷째, 홍보 메시지가 결정되면 이것을 효과적으로 전달할 매체를 결정해야 한다. 매체를 결정하는 것은 홍보의 효과와 직접적으로 관련되므로 전달 매체를 어떤 것으로 해야하는지에 대한 구체적인 내용 따로 짚을 만들어서 설명한다.

다섯째, 정책 홍보의 효과적 활용을 위한 마지막 단계로서 본래 의도한 목표를 달성했는지의 여부를 평가하는 단계이다. 정책 홍보에 들어간 비용이나 전략 그리고 영향력의 중요성으로 보아 평가회의, 여론조사 등을 통해 정책 홍보에 대한 성과를 분석하고 미흡한 부분에 대해서는 후속대책을 마련하는 과정이 필수적으로 수행되어야 한다.

## 2. 정책 홍보의 목표

정책 홍보를 하는 목표는 여러 가지이다. 첫째, 정부의 정책 홍보담당자는 정부가 하고 있는 일을 공중에게 알리는 것을 제1의 목표이다. 둘째 각 부처에 소속된 행정 요원들의 사기를 진작시키는 것이다. 셋째, 공중으로 하여금 정부의 시책 및 정책을 이해하게 함으로써 이 시책과 정책에 관한 공중의 지지를 확보하는 것이다. 넷째, 정부기관과 다양한 공중 사이의 쌍방향 커뮤니케이션을 도모하는 것이다(방정배, 최윤희, 1989).

정책홍보의 구체적인 실천목표는 정책별 사안의 특성, 및 추진단계별 제반사항에 따라 다르게 나타날 수 있지만, 일반적으로 국가·정부의 정책홍보는 일곱 가지의 목표를 내포하고 있다. 첫째, 공중(public) 집단의 조사과약이다. 정책홍보의 커뮤니케이션 활동에서 대상이 되는 공중집단이 누구인지를 파악하는 것이 가장 먼저 선행되어야 할 과제이다.

정책홍보에서 공중은 직접적 이해관계가 발생하는 특별공중과 불특정 다수의 국민으로 구성된 일반적 공중으로 나누어 볼 수 있다. 우리가 관심을 기울이고 있는 Vision 2030과 국가재정법은 대체로 일반적 공중이 정책홍보의 대상이라고 할 수 있다. 또한 정책에 대한 노출 및 관여정도에 따라 잠재적 공중, 인식적 공중, 활동적 공중으로 분류할 수 있다. 정확한 공중 집단의 조사과약은 커뮤니케이션에서 '상대가 누구이며, 어떤 입장과 시각을 갖고 있는가를 알아내는 과정이다.

둘째, 맞춤형 정보제공이 목표이다. 정보 제공은 정부가 국민에게 제공하는 가장 기본적인 서비스이다. 따라서 정보제공이란 국민들에게 정책과 관련된 다양한 정보를 체계적으로 제공함으로써 국민의 알 권리를 충족시키는 것은 물론이고, 더 나아가 다양한 이해공중 집단들에게 차별화된 '맞춤형' 정보

를 제공하는 것을 의미한다.

셋째, 이해공중의 이해(understanding)와 동의(agreement) 획득이다. 국가는 정책수행에 있어 모든 국민의 동의를 얻어낼 수는 없지만 정책홍보를 통하여 이해를 얻어낼 의무는 갖고 있다. 여기서 ‘이해공중’은 정책수행 과정에서 이해관계가 발생하는 특별공중(special public)으로서, 정부의 정책수행 과정에서 적극적인 ‘지원세력 또는 행위적 반대세력’으로 출연하기 때문에 이들을 ‘설득’하기에 앞서 정책의 수립 배경에 대한 객관적 자료제공과 함께 ‘이해’시키는 노력이 필요하다.

넷째, 지지자 및 후원집단의 획득이다. 정책수행이 지역주민이나 이해집단의 반대로 어려움을 겪을 때, 정부는 정책홍보를 통하여 지지기반을 마련하고, 정부와 반대집단 사이의 갈등을 조정하고 완화해줄 수 있는 적극적인 후원자 그룹을 획득하는 활동이 필요하다. 또한 이해공중 집단에게 객관적 가치판단의 준거 틀로 작용하는 ‘범국민적 분위기’를 조성하는 과정에서도 지지자 및 후원집단의 획득은 매우 중요한 기능을 수행한다.

다섯째, 입법에 대한 영향이다. 일반적으로 정부의 정책은 수립에서부터 실천과정에 이르기까지 입법기관의 지지와 협력이 절대적으로 필요하다. 따라서 정책홍보는 입법에 ‘직·간접적인 영향’을 미칠 수 있으며, 지속적인 후원을 획득하는 수단이 되기도 한다. 국회 또는 지역의회에 대한 직접적인 정책홍보를 통하여 정책에 대한 입법기관의 지지기반을 유지, 관리하는 노력이 필요하다.

여섯째, 정부의 권위(authority) 획득이다. 권위는 정부의 존립 및 유지와 밀접한 관계를 갖고 있으며, 국민의 인정과 위임에서 이루어져야 한다. 따라서 정책홍보를 통하여 국민이 자발적으로 정부의 정책수행에 동의하고 추종

하도록 국민들의 신뢰와 믿음을 확보할 필요가 있다. 특히, 이해공중 집단의 경우 정부는 정책결정 전·후, 이해공중에게 정책내용과 추진 및 변화과정을 지속적으로 알리고 그 정책의 필연성을 이해시키는 정책홍보 활동을 통하여 ‘권위’를 획득하여야 한다.

일곱째, 사회통합 및 국민통합의 분위기 조성이다. 정부는 정책과 관련한 개별 이해 관계 공중집단들 간 이질적이고 혼란스러운 이해관계의 충돌과 갈등을 조정하고 통합하기 위해, 정책의 ‘보편적 이익’의 관점에서 ‘개별적, 부분적, 개인적 이익’의 후퇴를 유도하는 다양한 정책 홍보 활동을 수립하고 실천해야 한다.

### 3. 정책홍보의 범위와 점검사항

정책 홍보의 범위는 정책 구상단계에서부터 정책 평가단계까지이며 이러한 관계를 나타낸 것이 다음 <그림 4>이다. 한편, 정책홍보의 범위를 홍보의 목표와 기능적 측면에서는 언론관계(Media Relations), 지역사회 관계(Community Relations), 갈등적 쟁점을 조사·추적·관리하는 쟁점관리(Issue Management), 갈등 집단 및 반대세력에 대한 집중적 의사소통 기능을 수행하는 위기관리(Crisis Management) 등으로 분류할 수 있다.

구체적인 정책홍보 범위를 정책 과정적 측면에서 살펴보면 첫째, 정책 구상단계에서 홍보 커뮤니케이션 활동은 조사연구와 여론수렴에 초점이 맞추어진다. 정책에 대한 충분한 여론 수렴 및 예상되는 쟁점에 대한 충분한 조사·분석, 그리고 전문가의 자문 등이 주요 커뮤니케이션 활동이 된다.

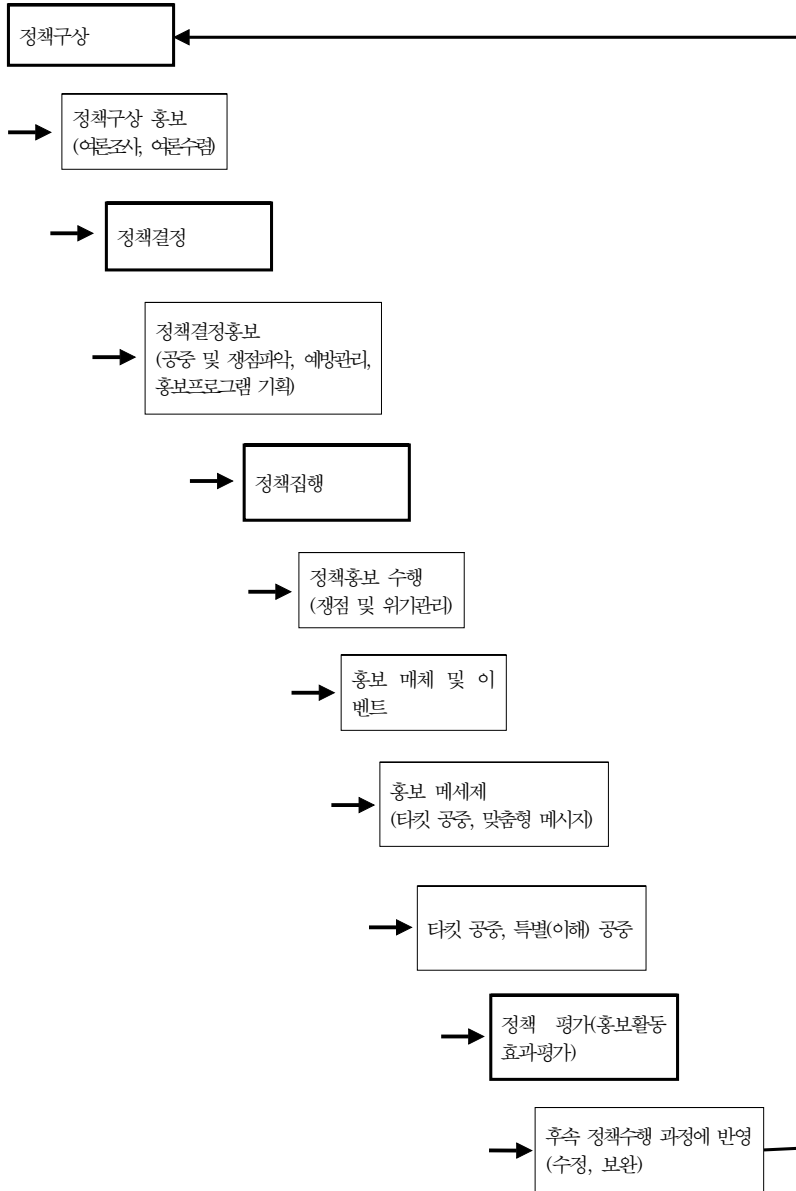
둘째, 정책결정단계에서 홍보커뮤니케이션 활동은 공중 및 쟁점파악, 예방관리, 홍보 프로그램 기획 등에 초점이 맞추어진다. 이해관계를 갖고 출현

할 것으로 예상되는 공중집단들과 갈등적 쟁점사항을 관리하며, 정책에 대한 국민적 합의와 공감대를 형성할 수 있는 홍보프로그램의 시간과 예산 등을 계획하는 홍보이다.

셋째, 정책 집행단계에서 홍보커뮤니케이션 활동은 타깃 공중을 대상으로 맞춤형 메시지를 개발하고, 정책집행에 대한 홍보, 위기관리, 홍보 매체 및 이벤트 활동전개 등을 수행하는데 초점이 맞추어 진다. 정책 홍보의 조직운영, 정책부서의 메시지 일관성 준수, 효율적인 미디어 및 이벤트 활용, 갈등집단에 대한 위기관리 등을 수행하는 커뮤니케이션 활동을 포함한다.

넷째, 정책 평가단계에서 홍보커뮤니케이션 활동은 공중의 태도 변화를 포함한 정책홍보 효과의 평가에 초점이 맞추어 진다. 이 단계에서는 매체 및 이벤트의 노출효과, 홍보메세지의 인지도 및 태도변화 조사, 쟁점 및 위기관리 수행에 대한 결과분석 등을 시도하고, 그 결과를 후속 정책 및 정책 홍보수행과정에 반영할 수 있도록 기록·제안하는 활동을 전개한다.

〈그림 4〉 정책 홍보의 범위



자료 : 이두원(2005), p. 187.

〈표 1〉 정책 단계별 홍보 업무 점검사항

정책단계	점검사항
정책구상	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 쟁점진단 : 문제의 현상, 원인분석을 위한 자료수집</li> <li>◦ 이해집단 파악 및 의견수렴 : PCRM 및 여론조사 활용</li> <li>◦ 언론, 시민단체, 일반 공중의 여론분석</li> <li>◦ 사전홍보 필요성 검토 : 국정브리핑, PCRM, 공청회 등 활용</li> <li>◦ 정책 필요성에 대한 여론 조성</li> </ul>
정책확정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 해당 정책의 대국민 커뮤니케이션 전략 수립               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전체 커뮤니케이션 목표 및 정책수립 단계별 목표와 전략 수립</li> </ul> </li> <li>◦ 정책목적 공유 및 홍보계획수립을 위한 관계부처와 사전 조정회의 실시</li> <li>◦ 홍보계획 수립 및 사전 준비               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍보 목표 및 전략에 따른 홍보프로그램 마련</li> <li>- 언론, 이해관계자 사전홍보방안 강구 : 언론간담회, 방송과 신문</li> </ul> </li> <li>◦ 기획프로그램, 이해관계자들과의 간담회 등 활용 사전 공감대 형성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이해당사자, 일반국민, 여론 등 홍보타킷별 홍보대책 마련(PCRM 및 여론조사를 통한 타킷 분석)</li> <li>- 각종 매체계획 수립 : 정책별 가장 효과적인 매체 운영 및 방송, 인터넷, 신문, 모바일, 전광판, 무가지 등 다양한 매체 활용</li> <li>- 장관 홍보일정 마련 : 방송출연, 기자간담회, 이해관계자들과의 만남 등</li> </ul> </li> <li>◦ 상황변화에 따른 돌발 이슈관리 대책 마련               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예상 문제제기에 대한 답변 준비</li> <li>- 핵심 홍보논리 마련</li> </ul> </li> </ul>
정책발표 및 집행	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 부처 정책간 상호출동 요인과 국정목표와의 연계홍보 대안 검토</li> <li>◦ 발표자 선정 및 발표시기, 발표 방식, 발표사항의 적정성 검토 및 관계기관 협의(정책 발표 체크리스트 작성, 국정 홍보처, 국조실 송부)</li> <li>◦ 발표문, 보도자료 작성</li> <li>◦ 정책 발표 : 가장 적합한 발표 형식 검토(장관의 기자브리핑, 현장에서 발표 등)</li> <li>◦ 정책 발표 후 보도내용 확인(국정홍보처로부터 분석자료 입수)</li> <li>◦ 구체적 홍보계획 실행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국정 브리핑 게재</li> <li>- PCRM을 통해 보도자료 및 추가 보충설명자료 발송(여론 환류)</li> <li>- 방송, 신문을 통한 홍보 추진</li> <li>- 인터넷 포털사이트 배너 광고 및 기사 게재 등</li> </ul> </li> <li>◦ 건전비판 수용을 위한 정책 보완</li> </ul>

정책단계	점검사항
	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 오보, 왜곡 보도에 대한 대응조치</li> <li>◦ 언론보도 및 정책 대상별 반응 수시 파악, 이를 통한 정책의 보완, 수정</li> <li>◦ 중대 변경사항이나 수정사항이 있는 경우 설득논리를 마련하고 대 언론 설명회 등을 통해 적극적 홍보 추진</li> </ul>
정책평가 및 사후관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 여론조사 등을 통한 정책의 효과성 측정 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온라인 의견분석(PCRM, 국정브리핑, 각 부처 홈페이지 활용)</li> </ul> </li> <li>◦ 정책 평가 결과 사후 관리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보도자료, 브리핑, 정책고객서비스 등 활용</li> <li>- 홍보사례를 분석, 향후 정책참고자료로 활용</li> <li>- 필요시 추가 홍보계획 수립, 집행</li> </ul> </li> <li>◦ 정책성과 및 여론 반응을 국무회의 등에 보고 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보고 전 국정홍보처에 송부, 홍보적 의견 청취</li> </ul> </li> </ul>

출처 : 기획예산처(2006). 매뉴얼로 시작하는 정책홍보, p. 7-8.

#### 4. 정책 홍보의 수단

정책 홍보의 수단은 매우 다양하다. 신문, 방송, 라디오, 인터넷 등 다양한 대중매체를 활용할 수도 있고, 기자회견이나 각종 행사, 여론조사 등을 실시하기도 한다. 사실 홍보의 수단은 올바르게 메시지를 전달해 주기만 한다면 제한 없이 이용될 수 있다. 정부에서 사용할 수 있는 홍보 수단은 다음과 같다(특허청, 2005 : 5~6).

##### 가. 광고

- 신문, 방송, 잡지, 극장, 지하철 등 교통수단
- 옥외광고 및 전광판, 인터넷, 전화번호부, 전화카드, 담뱃갑, 기념품 등

##### 나. 자료제작



- 정기간행물, 단행본, 팜플릿, 리플릿, 홀더
- 화보, 뉴스레터, 반상회보, 포스터 등

#### 다. 여론조사

- 전화, 면접, 델파이, 전문가그룹 등

#### 라. 토론회 등

- 학술세미나, 교차토론회(이해집단), 공청회, 교육 등

#### 마. 이벤트

- 기념식, 보도대회(평가대회, 경진대회), 현장토론, 전시회, 로드쇼, 기획 이벤트 등

#### 바. 현장홍보

- 안보시설, 산업시찰, 방문

#### 사. 조직활동

- 관계자회의, 협의회, 국민홍보위원(자문위원), NGO

#### 아. 언론협조

- 캠페인, 시책해설홍보(보도자료, 브리핑, 기자회견, 간담회, 방송출연)
- 독자투고(기고), 자막 표출

#### 자. 자문 등

- 컨설팅, 청문(자문), 논리개발, 브레인스토밍 등

정책 홍보 수단의 유형이 결정되면 비용 및 효과의 측면에서 가장 바람직한 매체 수단이 선정되어야 한다. 가령 잡지를 매체유형으로 선정하고, 구체적인 매체 수단을 선정해야 할 경우 홍보 담당자는 다양한 정보들을 고려해야 한다. 이 때 고려되는 정보로는 잡지의 발행 부수와 광고물의 크기 등이 이에 해당된다. 이 외에도 잡지의 신뢰성, 권위, 독자의 지역적 분포와 직업별 분포, 편집분위기 등도 고려해야 한다. 홍보 기획자는 이러한 요인들을 고려하여 지불하는 비용에 비해 도달범위와 빈도 및 효과, 강도면에서 가장 우수한 매체수단을 선택해야 한다. 다음 <표 2>는 광고매체의 유형별 특성을 정리한 것이다.

<표 2> 홍보 매체의 유형별 특성

매체	유형	장점	단점
TV	위성, 유선 전국, 지역	높은 영향력 빠른 전달력 광범위한 시청층 전국적인 광고가 가능	비용이 많이 소요 노출시간이 짧음 광고변경이 불가 청중선별 불가 복잡한 정보전달 불가
라디오	AM, FM	비용이 적게 소요 지역적, 인구통계적 선택력 빠른 전달력 광고변경이 용이	청각적 메시지만 전달 짧은 메시지 수명 청취자 집중률 떨어짐
잡지	일반, 전문분야별	지역적, 인구통계적 선택력 긴 광고 수명 광범위한 독자층 반복 광고 가능 높은 신뢰성과 권위 복잡한 정보의 전달가능	적시 광고가 곤란 느린 독자층의 형성 일부 부수의 낭비
신문	중앙, 지역 조간, 석간 주간	광범위한 독자층 신속한 광고 많은 양의 정보제공 가능 높은 신뢰성	짧은 광고수명

매체	유형	장점	단점
옥외 광고	포스터, 광고게시판	광범위한 도달범위 높은 노출빈도 광고의 낮은 낭비 가능성 지역적 선택성 비용이 적게 소요	깊이있는 메시지의 전달 곤란 좋은 위치선정의 어려움 청중의 비선택성 창의적 메시지 개발의 제한 비용이 많이 소요
직접 우편	편지, 카탈로그, 엽서, 브로셔, 달력, 쿠폰	광고의 낮은 낭비가능성 광고효과의 측정이 비교적 용이	쓰레기 우편물(junk mail) 문제

출처 : 노시평 등(2000), 행정서비스마케팅, p. 391.

## 5. 정책 홍보의 대상

### 1) 정책 홍보의 대상으로서 공중(public)의 개념

공중이란 단어는 PR(Public Relations)이라는 용어를 구성하는 두 단어가운데 한 단어일 정도로 PR에 있어서는 매우 중요한 개념이지만 혼동되는 경우가 많다. 특히 대중(mass)과 상호 교차하면서 쓰이는 경우가 많은데 대중은 비동질적인데 비해, 공중은 문제나 이슈를 중심으로 동질적이다. 따라서 공중은 다음과 같은 특성을 지닌 사람들의 집단이라고 말할 수 있다. 첫째, 공중은 어떤 이슈에 직면해 있다. 둘째, 공중은 이슈에 대응하는 방법에 관한 그들의 생각이 확일적이지 않고 다양하게 분열되어 있다. 셋째, 공중은 그 이슈에 관하여 토론한다(조계현, 2005 : 48~49). 이러한 측면에서 여론은 곧 공중(public)의 의견(opinion)이다. 공중과 대중의 개념적 구분은 다음 <표 3>에서 나타나있다.

〈표 3〉 대중과 공중의 차이

구분	공중	대중
의견 표시자와 수렴자의 비율	양측이 거의 동수	수렴자가 압도적 다수
피드백의 가능성	가능성 크다	가능성 적다
의견과 행동과의 관계	의견이 행동으로 실현되기 쉽다	권위에의 통제로 쉽지 않다
권위로부터의 자율성	비교적 자율적이다	자율성이 근절되고 있다.

자료 : 윤정길(2000), *관리와 PR*, p. 155.

문제인식과 제약 인식에 따른 공중의 커뮤니케이션 행동상황과 관여도에 따라 공중들을 분류할 수 있는데, 활동적 공중, 자각적 공중, 잠재적 공중, 비공중이 그것이다. 활동적 공중은 문제에 직면하여 문제를 인식한 공중들이 그 문제에 대한 관여도가 높고 제약에 대한 인식이 적을 경우를 말하며, 자각적 공중이란 문제에 대한 관여도가 낮고 제약인식이 높은 경우를 말하며, 잠재적 공중이라 동일한 문제에 대해 인식하지 못하거나 인식이 낮은 경우를 말하며, 비공중이란 문제에 대해 무관심한 경우를 말한다(조계현, 2005: 59). 온라인 공중을 구분할 때도 이러한 범주를 사용한다.

## 2) 목표 공중(target audience)

정책 홍보는 특정되는 홍보 대상자가 있어야 한다. 물론 전 국민을 대상으로 하는 정책이 있지만, 선택과 집중의 과정을 통해 홍보할 정책과 아이টে들을 목표가 되는 공중에 맞게 시행해야만이 효율적이고도 효과적인 홍보가 될 것임으로 자명하다. 즉, 수용자 층의 입장에서 체감도가 높은 홍보 방식과 내용을 선택함으로써 공감대를 형성하는 것이 중요한 것이다.

예를 들어, 방사성폐기물처분장 설치를 위한 입지를 선정하기 위해서 정

부가 고심할 때 정책 홍보 전략은 어떻게 나타날 수 있을까. 가장 먼저 해당 지역 주민의 반발정도에 대한 조사가 선행되어야 하며, 그 정도에 따라 공중을 세분화하여 접근방식을 달리해야 한다. 즉, 목표가 되는 공중을 선정하고 각각 다른 홍보 전략을 사용해서 정부 정책에 대한 이해를 구해야 한다.

### 3) NGO(Non Governmental Organization)

시민사회의 활성화는 NGO가 정부 및 기업 홍보의 성공적인 운용에 있어 주요 공중으로 부각되었다. NGO는 하나의 독립된 영역으로서 제3영역인 시민사회의 중요한 단위로 등장했으며, 국내의 다양한 NGO 역시 기업과 정부 활동의 감시자로서 책임을 수행하고 있다. 특히 인터넷을 통해 NGO는 다양한 영역에서 활발하게 영향력을 행사하고 있으므로 NGO가 정책 홍보 활동의 중요한 주체인 것이다.

NGO는 공익 활동이나 정책의 전 과정에 걸쳐 이의제기, 여론형성이나 주도, 자문 또는 압력행사의 역할을 수반하고 있으며 전문가들은 공중관리에 있어서 NGO에 대한 관심을 더욱 기울여야 한다는 의견을 제시하고 있다(박주연, 문철수, 박현순, 2005 : 48~49).

### 4) 공무원

공무원은 정책 홍보의 주체이자 대상이기도 하다. 즉, 국민을 대상으로 직접 정보전달과 홍보에 나선다는 점에서 PR의 주체이다. 한편 내부적으로 공무원 집단 전체를 놓고 봤을 때 고위 공무원 일각에서 추진되는 주요 정책결정에 대해 대다수 공무원 집단에게 먼저 이해를 시키고 확신을 갖게 해야 한다는 점에서 역시 정책 홍보의 대상이다.

대부분의 정책 홍보가 외부 중심이라서 내부 공중인 공무원에 대한 홍보가 국정브리핑 이외에는 매우 미흡한 것으로 평가되고 있으며, 내부공중에 대한 홍보활동도 강화해야 할 필요가 있다. 또한 각 부처간에 상관관계가 있는 정책별로 홍보전략을 공유하고 있지 않기 때문에 내부 공중도 대중매체를 통해 내용을 접하게 되는 경우가 많으므로 정부 부처 내부의 공중들에 대한 홍보도 필요하다고 지적되고 있다.

## 5) 기업

국가 경쟁력을 제고하기 위해 기업의 경쟁력 확보는 전제조건이다. 각 기업에 대한 정부의 믿을 수 있는 경제지원정책과 이를 자세하고 신속하게 전달하는 것은 언론이 아니라 정부 PR 정책의 결과물이다. 정부의 대내외 경제정책이 기업으로부터 외면 받거나 실효성이 떨어진다는 평가를 받게 되면 정부의 홍보는 설자리를 잃게 된다. 그만큼 앞서가는 기업을 지원하고 설득하기 위해서는 정부도 앞서가는 정책을 내놓고 적극적으로 홍보함으로써 지원해야 한다.

## 6) 언론

정부와 국민을 이어주는 최대, 최고의 커뮤니케이션 수단은 바로 신문, 방송 등 언론매체다. 우리나라 정부는 그동안 정부 PR을 언론보도에 거의 의존해왔다고 할 수 있을 정도로 언론의 영향력을 막강하였다. 즉, 언론이 어떻게 보도하느냐에 따라 정책이 중단되기도 하고 변경되기도 하며 확대, 추진되기도 하였다. 그러나 그것이 다수 여론에 따른 정확한 진단의 결과라면 문제가 없을 것이지만, 일부 언론의 자기중심적인 보도의 결과라면 문제가 된다. 따라서 잘못된 보도에 따른 정책 혼선을 막기 위해서 적극적으로 대처해 나갈 필요가 있다.

## 7) 온라인(on-line) 공중

온라인상에서 나타나는 공중들은 정책에 대한 의견개진과 대응행동 양식에 따라 활동 영역 및 특성에 있어 차이를 보인다. 이러한 차이점은 다양한 정책홍보의 상황 속에서 타깃 공중을 선정하는데 도움을 줄 수 있다. <표 4>는 온라인 공중을 적극적 공중, 자각적 공중, 잠재적 공중 그리고 비공중으로 분류해 보고, 각각의 특성을 나타낸 것이다(정책홍보혁신포럼, 2006 : 10).

온라인 공중의 4대 특징은 참여성, 즉각적인 반응, 감성적인 집단행동, 오프라인까지 이어지는 결집력 등의 특성을 지닌다. 첫째, 쟁점이 발생할 경우, 참여를 통해서 자신의 정책성을 표출하는데 쟁점 관련 홈페이지, 포털사이트의 게시판, 인터넷 신문의 댓글 등에 자신의 의견을 개진하고 쟁점 관련 각종 토론 및 온라인 서명 운동에 참여함으로써 의미 있는 공중으로서의 자신의 정체성을 표출한다.

둘째, 쟁점이 발생할 경우, 즉각적으로 반응하는 경향이 있다. 논란의 소지가 있는 쟁점이 발생하면 곧바로 홈페이지, 각종 게시판, 블로그, 개인 미니홈피 등에 그 쟁점에 대한 기사 및 개인의 생각을 표출한다. 신속성에 민감하다 보니 쟁점을 왜곡시키거나 피상적인 이미지에 집착하는 부작용을 초래하기도 한다.

셋째, 쟁점에 ‘이성과 감성적 요소가 복합된 집단행동’으로 대응하는 경향이 있다. 쟁점 관련 토론이 과열될 경우에 감정에 치우치게 비난 한다. 넷째, 쟁점에 대한 온라인 시위 및 논란이 확대되면 네티즌들의 활동이 인터넷상에 제한되지 않고, 오프라인까지 확장되어 온라인과 오프라인을 넘나드는 활동을 한다.

〈표 4〉 온라인 공중의 분류

구분	특성	포털 사이트	온라인 신문	정부 웹사이트 게시판	안티 사이트	블로그	패러디/댓글
적극적 공중 (active public)	- 정책 쟁점 문제에 관하여 활발히 토론하고 문제 해결을 위해 조직화 시도	- 적극적인 정책 쟁점 관련 정보 검색 후, 문제 해결 위한 행동 모색 - 온라인 커뮤니티에 자신의 의견 표출	- 정책 쟁점 관련 기사에 즉각적인 반응 표시 - 독자투고 등을 이용한 의견 개진 - 토론방 개설	- 관련 게시판에 항의 글 올리거나 이메일 발송 - 토론방 개설 및 진행 - 온라인 서명 운동 진행	- 온라인 서명 운동, 항의 이메일 발송 등 - 오프라인까지 온라인 시위 확장	- 정책 쟁점 문제에 대한 정보 수집 및 스크랩 - 자신의 경험 및 생각을 솔직히 표현	- 비판적인 시각으로 정책 쟁점 문제 회화화 - 커뮤니티 등 다른 온라인 매체에 개제 - 남의 의견에 비판 혹은 보완하기 위한 댓글 게재
자각적 공중 (aware public)	- 직면한 정책 쟁점의 문제가 무엇인지 알고 있으나 의견표출에는 소극적인 공중	- 정보 검색 - 커뮤니티 게시판 의견 보기	- 관련 기사 읽고 정책 쟁점 전개 과정 이해 - 게시판 의견 보기	- 관련 게시판 의견 보기	- 안티사이트 존재여부만 파악	-	-
잠재적 공중 (latent public)	- 정책 쟁점으로 야기된 어떤 문제에 직면해 있지만 그 문제를 인지하지 못하고 있는 공중	- 포털 사이트 뉴스 기사를 통해 정책 쟁점 문제 인지 가능	- 관련 기사에 노출될 수록 문제 인지 가능	-	-	-	-
비공중 (non-public)	- 현 시점에서 정부와 비공중 사이에는 서로 영향을 미칠 문제나 쟁점이 존재하지 않음	-	-	-	-	-	-

자료 : 정책홍보혁신포럼(2005), 이젠 정책e 홍보다, p. 10



## 8) 해외공중(해외 홍보)

해외홍보는 국가 이미지 차원에서 중요하다. 그러나 인력과 예산이 부족하고 해외 홍보 추진기구와 주관 부처가 통일되어 있지 못하고 해외홍보 사인이 여러 부처에서 각기 진행되어 하나의 국가 이미지를 만들어 나가는 데 장애요인으로 작용하고 있기도 하다. 따라서 국가이미지를 관리하기 위한 종합적인 홍보체제와 계획이 수반되어야 한다고 지적하고 있다.

## 6. 정책 홍보의 반응(target response)

목표 공중이 결정되면 정책 홍보 담당자는 이들로부터 얻어내고자 하는 반응이 무엇인가를 규정해야 한다. 대부분의 경우에 목표 공중으로부터 궁극적으로 요구되는 반응은 행동(behavior)이다. 그러나 행동은 최종적으로 나타내는 결과이다. 따라서 홍보 담당자는 공중이 여러 단계의 의사결정 단계에서 현재 어느 단계에 있는지, 그리고 어떤 위치로 단계의 진전시킬 필요가 있는지를 알아내는 일이다. 일반적으로 다음 여섯 단계(인식, 숙지, 호의, 선호, 확신, 실행) 중에 한 단계에 있게 된다(노시평 외, 2000 : 384~386).

첫째, 인식(awareness)단계로서 이 단계에서 정책 홍보의 공중들은 특정의 정책이나 제도 변화에 대해서 알지 못한다. 즉, 공중들은 요구되는 행동 혹은 제공되는 정책과 제도에 대해서 전혀 모를 수도 있고, 이들 중에서 한 두 가지는 알고 있을 수도 있다. 만약 대부분의 공중이 이에 대해 깨닫지 못하고 있다면, 홍보 담당자가 해야 할 첫 번째 일은 부처가 제공하는 정책과 제도의 존재에 대해서 그들에게 인식시키는 일이다. 이 경우에는 정책과 제도의 명칭을 반복하는 것과 같은 단순한 메시지가 요구된다.

둘째, 숙지(knowledge)단계로서 이 단계에 있는 공중들은 조직이 제공하

는 정책과 제도 또는 요구되는 행동 등에 대해서 어느 정도 알고는 있으나, 많은 것을 알지 못한다. 이러한 경우에 홍보 담당자는 이들에게 구체적인 정보를 제공하는 일이다. 표적 청중이 정책과 제도에 대해 마음속에 그리고 있는 신념체계를 이미지(image)라고 하는데, 홍보 담당자는 주기적으로 공중들의 이미지를 평가해야 한다.

셋째, 호의(liking)단계로서 이 단계에 있는 공중들은 조직에서 제공하는 정책과 제도 그리고 행동 등에 대해서 잘 알고 있으나 아직 우호적인 감정이 형성되어 있지 않은 단계이다. 만약 표적 청중의 구성원들이 부처의 정책이나 제도변화 혹은 행태변화에 비우호적인 견해를 가지고 있다면, 홍보 담당자는 이의 원인을 찾아내어 우호적인 감정이 형성될 수 있도록 적극적인 홍보 노력을 기울여야 한다.

넷째, 선호(preference)의 단계로서, 이 단계의 공중들은 부처가 제시하는 정책과 제도에 대해서 호의적인 감정을 가지고 있지만 다른 것을 더 좋아할지도 모른다. 즉 그것은 몇 개의 받아들일 수 있는 여러 대안들 중의 하나일지도 모른다. 이 경우 홍보 담당자가 해야 할 일은 공중의 선호를 세우는 일이다. 즉 정책과 제도의 가치와 타당성, 효과성 및 기타의 속성들을 강조해야 할 것이다. 홍보 담당자는 공중의 선호가 좀더 강화되었는지를 알기 위하여 이들을 대상으로 서베이조사를 계속적으로 실시해 봄으로써 홍보의 성공 여부를 체크해 볼 수 있다.

다섯째, 공중들은 조직이 제공하는 정책과 제도를 선호할지도 모른다. 그러나 그것에 따른 행동의 변화를 할 것인지에 대한 확신(conviction)이 서 있지 않을지도 모른다. 따라서 홍보 담당자는 공중이 그러한 정책과 제도 변화에 따른 행동변화가 옳은 결정이라는 확신을 심어주는 역할을 해야 한다.

마지막으로, 공중들이 정책과 제도에 대해서 확신은 있으나 이를 실행(action)에 옮기지 못하는 경우도 있다. 즉, 공중들이 더 많은 정보를 획득하기 위하여 기다리거나, 일정 시간 후에 행동할 계획을 세우고 있을 수도 있다. 이러한 경우, 이들을 행동단계로 이끌기 위해서는 정책과정에 참여할 수 있는 기회를 제공하고 적절한 인센티브를 부여해야 한다.

## 7. 우리나라 정책 홍보의 문제점<sup>2)</sup>

### 1) 이해 공중에 대한 조사, 파악 및 이해 부족

정책의 수행과정에서 개인이나 집단의 종류는 매우 다양하며 이들은 서로 상이한 이해관계와 입장 그리고 시각을 가지고 있다. 정책 홍보의 기획단계에서 정책사안에 무관심한 잠재적 공중, 사안의 중요성을 인식하기 시작한 인식적 공중, 사안에 대해 조직적인 활동을 전개하고 있는 활동적 공중에 대한 체계적인 파악이 필요하다. 더 나아가 이해관계집단의 존재 및 각 공중의 갈등요인과 욕구에 대한 파악이 실패할 경우 정책 홍보의 '방향'이 잘못 선정되는 원인이 된다.

이에 대한 해결방안의 하나로 세부사업에 대한 「성별영향평가」를 고려해 볼 수 있다. 먼저, 광범위한 국민 인식 조사를 통하여, 해당 정책에 대한 성별 수요와 만족요인이 어떻게 다른지 파악하여야 한다. 단순히 기존 설계된 조사 결과의 성별 분석이 아니라, 성인지 요인을 고려한 설문 구성과 조사방법을 통하여 세밀하게 접근하는 것이다.

성별영향평가는 「성인지예산」과 연계되어야 하며, 이는 차별화된 맞춤형

---

2) 이 부분에 대한 상세한 설명은 이두원(2005)의 논문(p.188~196)을 참고하시오.

성과 목표로 구체화될 수 있다. 예를 들면, 조세저항의 문제, 연금개혁, 주택 정책 등이 모두 성별영향평가와 「성인지예산」 구축에 따라 세부계획안과 정책 순응에 차이를 보일 수 있음

「Vision 2030」의 경우, 우선 해결과제(기관 및 국민 수요조사)로 노후생활보장, 고용안전, 학교교육정상화 등을 제시하고 있으나, 세밀한 성별영향평가에 따라 효과적인 성과계획과 목표, 집행결과의 만족도 등은 달라질 수 있다. 더욱이 성별·계층별·지역별 수요에 따라 재정계획에 반영할 필요가 있다.

디지털예산회계의 경우 등 광범위한 재정개혁(안)의 경우에도 국민들을 대상으로 할 경우에 여성과 남성이 인지하는 홍보효과는 차이가 크다. 이런 차이를 고려하여 남성의 경우 구체화된 수치를 통해 홍보하며, 여성의 경우에 시청각자료활용하는 것이 홍보효과에 도움이 될 것이다.

## 2) 사전(事前) 정책홍보 미흡과 시기를 놓친 후속적 정책홍보

정책 홍보는 정책의 수명주기에 따라 각 실행시기에 적합한 홍보 커뮤니케이션을 맞추어야 효과를 극대화할 수 있다. 시기를 놓친 정책 홍보는 국민에게 정부의 ‘궁색한 변명’이나 ‘일방적 주장’으로 비추어져 홍보효과를 얻기 힘들다. 사전 정책홍보는 정책이 집행되기 이전 단계 즉, 정책 수립 단계에서 실행되어야 하는 홍보활동이다. 정책과 관련된 왜곡된 정보가 여론을 장악하기 전에 정부가 충분한 사실을 국민에게 미리 홍보하는 것이 중요하다. 특히 반대 공중들의 의견이 국민여론으로 자리 잡기 전에 정부의 입장이 국민 및 지역주민에게 충분히 전달되도록 하는 것이 필요하다.

### 3) 정책 홍보 내용(content)의 일관성 결여

정책 홍보에서 메시지의 일관성 결여는 여론의 눈치를 보며 정책수행이 불안정한 이미지를 생성하여 궁극적으로 국민의 불신을 초래하게 된다. 이러한 일관성의 결여는 근본적으로 정책수행의 일관성 결여와 직결된다. 따라서 홍보의 차원에서 메시지 일관성 결여에 대한 관리는 세 단계로 나누어 진행될 수 있다.

첫째, 이해공중 집단의 쟁점에 대한 충분한 사전조사를 실시하고 그 결과 및 사후 예측상황을 정책집행자에게 알리는 업무이다. 둘째, 메시지의 창구를 일원화하여 적절한 시기에 정확한 정보를 공중에게 알리는 업무이다. 셋째, 홍보 메시지에 대한 사후관리로서 전달된 메시지에 대한 사후관리로서 전달된 메시지에 대한 반응, 오해, 갈등 상황 등을 미디어 모니터링 및 여론 조사를 통하여 파악하고 진실이 왜곡된 경우 이를 적극적으로 대처해나가는 업무이다.

### 4) 휴먼 커뮤니케이션의 능력부족으로 인한 공중의 오해와 갈등증폭

정부는 정책수립의 의사결정에 대해 ‘과정’을 배제한 ‘결과’만을 발표함으로써 정부의 행동이 차갑고 비인간적이며 더 나아가 특정한 집단의 이익을 위한 정책이라는 의혹을 증폭시키게 된다. 그 결과 해당 정책의 반대집단으로부터 정책의 당위성에 대한 불신감도 함께 증폭된다. 많은 국책사업의 진정성을 국민들에게 전달하는 것이 실패한 것은 인간적인 고뇌와 ‘합리적·민주적인 의사결정 과정’을 전달하는데 실패하였기 때문이다.

정책 홍보에서 ‘휴먼 커뮤니케이션 능력’이란 정책의 수립에서 시행에 이르는 과정에서 ‘특과 실 사이에서 고민하는 인간적인 측면’과 ‘다수의 보편적

이익을 추구하기 위한 의사결정 과정을 국민, 특히 이해공중에게 전달하는 능력이다. 더나가 대면(face-to-face) 커뮤니케이션에서 요구되는 불확실성에 대한 인내력, 이질적 시각과 입장에 대한 수용력, 양보와 타협을 이끌어내는 협상력 등을 포함한다. 정책홍보의 메시지를 ‘결과’중심으로 발표하게 되면 공중을 설득하지 못하고, 정책결정자들에 대한 인간적·인정적 차원의 ‘이해’를 국민들로부터 얻는데도 실패하게 된다. 특히 대인(inter-personal) 커뮤니케이션의 효과를 얻기 위하여 좌담·토론프로그램 등에 정책 담당자가 출연하여 정책의 수립 및 의사결정 ‘과정’의 상세한 정보를 감성적 측면에서 국민에게 전달하는 지혜가 필요하다.

#### 5) 공중의 참여유도 및 관여도 향상 실패

메시지의 원천이라 할 수 있는 정부 입장에서의 정책 도입에 대한 필요성보다는 공중과 직접 관련된 주요 관심사를 갖고 공중과 커뮤니케이션을 시도하는 것이 효과적이다. 즉, 공중에게 이 정책이 얼마나 유용하고 적합한지를 알리고, 정보의 중요성(saliency), 즉 ‘이 정책 안에 나를 위한 것을 무엇인가’를 생각하도록 유도하는 등 정책홍보는 정책과 공중이 공유하고 있는 가치를 중심으로 이루어져야 한다. 특히, 공중의 참여를 촉진시키는 방법은 공중들이 쉽게 반응하고 대화에 참여할 수 있는 채널을 제공하는 것이며, 그 예로 무료전화, 설문조사, 인터랙티브 웹 사이트, 인터넷 Q&A 등을 활용할 수 있다.

#### 6) 언론 관계관리 능력 부족

국내의 정책홍보 역사를 보면 언론관계(Media relations)가 가장 중심적으로 실천되어온 것이 사실이지만 그럼에도 불구하고 정책홍보의 문제점으로

끊임없이 지적되고 있는 영역도 언론관계 영역이다. 특히, 정부가 정책사안에 대한 시각을 마치 언론의 '자유'에 맡겨놓은 듯한 무관심과 수동적 독자의 입장을 취함으로써 언론의 편파적·선정적 보도를 방임하고, 객관적인 사실 전달보다는 '무정부상태'라는 선정적 여론조성을 초래하는 결과를 낳았다

언론사와 적절한 커뮤니케이션을 하지 않을 경우 정부가 의도하지 않았던 의제가 설정이 되고, 사회적으로 큰 파장을 일으킬 만큼의 쟁점이 확대·과장 보도되어 정부의 정책실행을 어렵게 하는 상황이 발생할 수 있다. 특히, 정책 홍보에서 언론이 보도하지 않을 수 없는 '뉴스가치'가 있는 홍보 콘텐츠(contents)의 생산 및 제공이 중요하다. 이것은 정책홍보의 사회적 마케팅 능력이며, 다양한 MPR(Marketing Public Relations) 전략과 이벤트 프로그램의 기획 및 실천 능력을 포함한다.

## 7) 쟁점 및 위기관리 능력의 부족

정책홍보에서 쟁점관리는 미래에 위기를 불러일으킬 가능성이 있는 쟁점을 미리 진단하고 사전에 예방, 준비하는 활동이다. 따라서 위기에 이르기 전에 쟁점을 최대한 빨리 파악하여 위기를 예방할 수 있다면, 가장 효율적인 쟁점 관리로 평가할 수 있다. 왜냐하면 사전에 인지하고 관리하지 못하여 공중들의 인식이 확정된 후에는 이를 우호적으로 변화시키기가 매우 어려워질 뿐만 아니라 '위기'로부터 초래되는 '비용'도 극대화되기 때문이다.

따라서 정책홍보에서 쟁점관리 활동은 위기관리와 연계되어 실행되며, 쟁점의 발전단계별(수명주기별) 대응전략을 수립하고 그 결과를 즉시 다음 관리 단계에 반영하는 민첩성이 요구된다. 예를 들어, 언론이 제기한 국가 채무 논쟁에 대해서 해당 부처가 사전적으로 대비하지 못할 경우, 국민들이 느

끼는 위기감은 날로 증폭될 것이다. 이에 대해 부처는 사전에 언론이 제시하는 국가 채무의 범위가 국제적으로 인정, 권고되는 기준보다 넓다는 사실을 국민들에게 알리고 국가 채무를 적정수준으로 관리하겠다는 정책 프로그램을 제시하여야 한다. 이러한 과정은 홍보 부서가 단독으로 준비하여야 할 것이 아니라 부처의 핵심 주무부서에서 협력적으로 해결해나가야 하는 것이다. 불필요한 위기의식은 사회적으로 낭비고 정부는 이러한 쟁점 관리를 통해서 안정적인 국정 운영을 할 필요가 있다.



## 제3절 영국의 PR 전략

### 1. 영국정부의 4가지 PR모델<sup>3)</sup>

영국은 언론의 독립성과 자율성에 높고 정부가 이에 개입을 스스로 자제하는 나라로 유명한 나라이다. 그러나 이면을 들여다보면 정부차원에서 언론을 통한 정책 홍보가 다양하게 구사되고 있는 것을 알게 된다. 영국 정부는 시안에 따라 정부 내부적으로 크게 네 가지 차원에서 정부 PR전략을 구사해 왔다. 영국 정부가 사용하고 있는 4가지 정책 홍보 모델은 다음과 같다.

모델1. 정책의 단순홍보나 선전

모델2. 정책에 관한 정보제공과 함께 부분적 여론수렴

모델3. 여론의 변화를 부분적으로 반영하기 위한 정보채널 확보

모델4. 여론의 추이를 정책에 반영하기 위해 조직적인 쌍방대화채널 구성

모델 1과 2의 경우 정부와 대중이 수직적 관계에서 이루어지는 정책 홍보 방식을 일컫는다. 흔히 '탑다운(Top-down)'방식으로 상호의견수렴과 조정이라기보다는 일방적 메시지 전달방식이 주를 이루는 식이다. 반면에 모델 3과 4의 방식은 보다 적극적으로 여론의 의사를 반영하는 방식이다.

이러한 정부의 4가지 PR모델에서 빠져있는 것은 바로 정보PR국에서 여론에 영향을 주기 위해 시도하는 '뉴스 조정 테크닉'(news management techniques)부분이다. 여기서 '뉴스조정'의 의미는 기자나 언론사가 취재하는 내용에 대해 조직적으로 영향을 미치는 다양한 시도를 말한다. 여기에서 기

---

3) 이 부분은 김창룡(1998)의 정부 PR 발전방안 연구에서 영국PR 전략(pp.60~65)을 요약한 것이다. 자세한 내용은 원문을 참고하시오.

획된 정보를 제공하거나 이벤트를 연출하는 경우도 포함된다. 혹은 취재기자나 언론사 주요간부들과 정밀한 교분을 쌓아두는 것도 전제조건이 된다.

이러한 측면에서 영국정부의 전형적인 미디어를 통한 대중접근은 바로 독특한 ‘로비시스템’이다. 국가 고급 정보의 접근이 주어지는 대가로 정부의 의지에 맞춰 정보를 해석하고 이용하는 일군의 로비스트들을 이용하는 방식이다. 의회중심주의 국가 영국에서 이런 정보통제시스템은 모든 정책분야에서 의사당 로비스트들을 적극 활용하는 전략으로 추진됐다. 이런 로비시스템에 대해 언론의 비판이 있었지만 영국정부는 로비시스템을 버리지 않았다.

## 2. 영국공보 정책의 방향과 흐름

영국 정부의 조직적인 뉴스 조정 전략은 제1, 2차 세계대전을 거치며 국가의 인적, 물적 자원을 정부의 의도에 맞춰 가동시킬 필요성을 깨닫고 난 뒤에 확고하게 갖춰졌다. 모리슨경은 대략 6가지로 정부의 공보정책의 방향을 제시했다.

첫째, 전시와 마찬가지로 평화 시에도 영국정부의 해외공보활동은 지속되어야 한다. 둘째, 정부에 의한 국내 홍보서비스의 남용에 대한 문제점은 경계되어야 한다. 셋째, 각 부처 장관들은 부처별 대국민 PR을 책임져야 한다. 그러나 공보관의 수는 엄격히 제한하지만 질적인 전문성과 높은 보직은 보장되어야 한다. 이것은 각 장관과 부처가 국민과 긴밀하게 연계되어 국정홍보를 추진하는 밑바탕이 된다. 넷째, 각 부처별 공보관이 있지만 전체적으로 단일 중앙공보시스템이 필요하다. 중앙공보처는 일별(daily) 홍보는 각 개별부처의 책임에 맡기지만 전체적인 책임은 중앙부처가 져야 한다. 다섯째, 국내외 국정홍보를 조정할 기구가 필요하다. 그래서 부처별 불협화음이 해외에까지 전

달되지 않도록 한다. 여섯째, 경제적 정치적 이유로 각종 정부의 홍보에 지출된 경비에 대한 대폭적 삭감이 이루어져야 한다.

한편 영국에서는 공보관들의 지위향상과 최고위급 정책회의의 참석을 요구하고 있다. 공보관들이 만약 장관이나 주요 정책결정권자들과 접근이 되지 않거나 정책결정과정에서 배제되면 그들의 업무는 제대로 수행될 수 없다. 공보관들의 기능은 이중적이라는 사실을 명심해야 한다. 그 이중적 기능이란 주요 정책을 결정하는 전후에 걸쳐 국정을 국민에게 전달, 설명하는 기능과 국정에 대한 국민의 감정을 역으로 전달, 해석하는 기능을 말한다. 영국의 각 부처 공보관들은 대변인을 겸하고 있는 경우가 대부분이다. 기자들의 보충질의 등에 대해 답변을 한다. 영국의 공보관들은 정책결정자들의 접근권을 보장하고 있으며 정책결정과정에서 처음부터 참여하도록 하고 있다. 그래서 정책이 어떤 과정을 거쳐 입안됐는지 그 내용이 지향점에 대해서 보다 구체적인 배경지식을 지니고 있는 셈이다.

‘영국병’을 치료하기 위한 마거릿 대처 전 총리의 개혁에서 핵심은 민영화에 있었는데 이 과정에서 정부는 PR전문가를 십분 활용했다. 마거릿 대처 전 총리 시절의 유명한 공보실장 버나드 잉햄은 자신의 업무를 이렇게 묘사했다. “(나의 일은 대중을 상대로) 뉴스나 의견을 일방적으로 전달하기도 하지만 정부와 언론 사이에서 교량역할(bridge)을 하며 정보를 전달, 수렴하는 일도 한다. 이처럼 영국이 언론의 자유가 보장되고 정부의 개입을 자제하는 국가이지만 여전히 정부의 수행하는 일과 미래 계획에 대한 정보 제공으로서 정책 홍보는 정부 부처의 핵심기능으로 자리매김한 것을 알 수 있다.

# 제3장 Vision 2030과 국가재정법에 관한 인식 실태 분석

## 제1절 Vision 2030과 국가재정법에 관한 언론 태도 분석 : 주 요 일간지를 중심으로

### 1. 분석의 목적과 방법

#### 1) 언론 분석의 목적

Vision 2030과 신설 국가재정법은 국가의 미래를 구상하고 정부가 이를 현실화하고자 하는 비전이면서 동시에 이를 달성하기 위한 기본적인 틀이다. 이상이 현실이 되기 위해서는 국민들이 애정과 관심을 있어야 한다. 또한 국민들의 애정과 관심을 얻기 위해서는 비전의 목적과 목표에 도달하는 방법에 대해서 국민들이 잘 알고 수긍할 필요가 있다.

2장에서 살펴보았듯이, 국민적 여론은 언론의 영향을 받는 유동적인 것이다. 즉, 언론이 비전과 개혁안에 대해서 어떠한 관점에서 바라보고 있는지 그리고 이에 대해 어떠한 평가를 내리고 있는지에 따라서 여론의 내용과 흐름은 결정적으로 좌우되며 변화시킨다. 언론은 민의의 대변자로서 Vision 2030과 국가재정법과 같은 국가 정책과 제도의 개혁에 대한 평가를 내리는데 적극적인 역할을 수행하고 있으므로 여론은 항상 유동적이다.

그렇다면 언론은 Vision 2030과 국가재정법에 대해서 어떻게 평가하고 있을까? 본 연구에서는 재정개혁과 국가 비전에 대한 각 언론 기관의 평가를

살펴봄으로써 국민들이 Vision 2030과 국가재정법에 대해서 어떻게 생각하고 있는지에 대해서 추론해 보는 기초로 삼고자 한다.

## 2) 언론분석의 방법

본 연구에서 수행하고자 하는 언론분석은 내용 분석(contents analysis)으로서 주요 일간지에서 Vision 2030과 재정개혁에 관하여 다룬 주요 사실과 칼럼 그리고 평가 기사를 토대로 이루어졌다. 내용분석법은 인간의 상징적 기호로 표현된 의사소통의 기록물의 내용적 특성들을 체계적으로 기술하고, 나아가 동기(motive)와 원인·결과, 영향을 체계적으로 추리하려는 사회과학의 분석기법이다. 그 분석의 절차는 누구나 동일 방법을 쓰면 같은 결과를 가져 올 수 있다는 뜻의 객관적 분석을 전제한다. 덧붙여 그 결과를 가능하면 통계적으로 처리할 수 있도록 수량화하는 기법을 선호한다.

그러나 내용분석은 평정자의 주관적 판단에 의지해야 하는 것이므로 갖가지 편의(bias)가 계통적으로 또는 우연히 개입할 소지가 많다. 따라서 이러한 주관적 판단으로 인한 편의를 막기 위해서 연구자 3인이 동일한 사실과 칼럼에 대해 평가하였고 연구자간에 시각적 차이가 크게 발생하는 부분은 평가대상에서 제외하였다.

연구 대상으로서 기사는 Vision 2030의 경우 비전이 발표된 2006년 8월부터 12월 현재까지의 시간적 범위에서 추려졌으며 대략 700여개의 기사가 수집되었다. 그 중 국민들이 선호하는 (6대 일간지<sup>4)</sup>)를 선정하여 202개의 기사로 압축하였다. 이 기사들 중에서 사실과 칼럼에서 추려낸 50개의 기사가 최종적인 분석대상이다. 반면에 국가재정법에 관한 기사는 동일한 방법으로 수

---

4) 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 매일경제, 한겨레, 서울신문

집하였음에도 불구하고, 기사화된 것이 적었기에 최종적으로 수집된 칼럼과 기사는 8개에 불과하였다. 따라서 본 연구에서는 Vision 2030에 대한 분석을 주로 다루고 후반부에 국가재정법에 대한 분석을 간략하게 수행한다.

〈표 5〉 Vision 2030에 관한 신문사별 추출된 기사의 수

신문사 명	동아일보	매일경제	서울신문	조선일보	한겨레	중앙일보	경향신문	계
기사 수 (개, %)	10(20%)	9(18%)	6(12%)	8(18%)	6(12%)	7(14%)	4(8%)	50(100%)

## 2. 신문기사의 내용 분석

### 1) Vision 2030에 대한 언론의 평가

#### (1) 전반적인 언론의 평가

Vision 2030이 발표된 8월 말, 언론은 Vision 2030에 대한 기사를 발표하면서 이 보고서가 25년 뒤 국가의 미래를 장기적으로 그려냈다는 점을 시대적인 의미로 평가하면서도 이를 도달하기 위한 방법과 과정에서 많은 문제점을 제기하였다. 특히, 1100조원에 달하는 천문학적인 재정 수요를 어떻게 마련할 것인지와 왜 정권의 후반부에 이러한 비전을 제시하는지에 대한 의구심을 나타내었다.

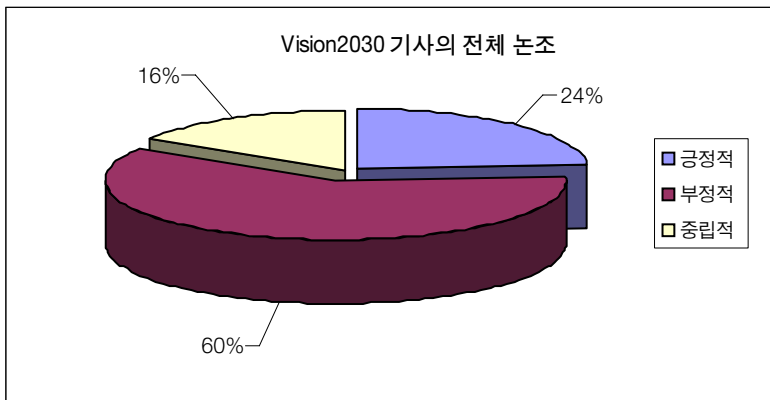
이러한 언론의 반응에 대응이라도 하듯이 정부는 Vision 2030이 국가운영의 패러다임을 전환하는 국민적 논의의 소재와 출발점이 되기를 원하였다. 그러나 언론의 시선은 친정부적인 언론사를 제외하고는 대부분 ‘공허한 청사진’, ‘추상적 미래’, ‘소셜 같은 비전’이라는 제목 하에 시설과 칼럼을 쓰면서

Vision 2030을 곱지 않은 시선으로 바라보았다.

다음 <그림 5>는 Vision 2030을 다룬 기사들의 전체적인 논조에 대한 비율을 나타내고 있다. 크게 기사의 논조는 Vision 2030을 바라보는 시각에서 3가지로 구분되었다. 즉, 긍정적으로 보는가, 부정적으로 보는가, 중립인가의 기준을 적용하여 Vision 2030에 대한 언론사의 시각을 알 수 있었다.

<그림 5>에서 보듯이 Vision 2030에 대해서 긍정적으로 평가한 기사는 12건(24%)이었으며, 부정적으로 평가한 기사는 30건(60%), 중립적 기사는 8건(16%)이었다. 즉, 절반이상의 기사에서 Vision 2030을 부정적인 시각에서 접근하고 있다는 것을 알 수 있었다. 특히, 정부와 대립하는 모습을 자주 보이는 언론사의 경우에는 대부분의 기사에서 Vision 2030에 대해서 부정적인 평가를 내리고 있었다. 반면에 한겨레와 서울신문, 경향신문의 경우에는 비전을 긍정적 또는 중립적으로 평가하고 있었다.

<그림 5> 언론의 Vision 2030에 대한 시각



우선, Vision 2030에 대해서 긍정적인 논조를 제기한 언론사들의 평가를 보면 Vision 2030이 장기적인 비전을 제시한 최초의 국가 보고서라는 점과 국가 발전 패러다임이 성장에서 분배를 고려한 균형성장으로 전환되었다는 점을 높이 사고 있다.

정부가 ‘Vision 2030-함께가는 희망한국’이라고 이름붙인 국가 장기 종합전략을 내놓았다. ....(중략). 두 가지 점에서 의미가 크다. 단편적 계획을 짜던 수준을 넘어 처음으로 종합 전략을 세웠다는 게 첫째다. 국민에게 미래상을 제시하는 건 국가가 당연히 해야 할 책무라는 점에서, 그간 이런 비전조차 만들지 않은 걸 오히려 나무라야 할 일이다. 성장 일변도에서 삶의 질을 살피며 가겠다는 패러다임 전환이 또 하나다. 성장이나 분배냐를 놓고 논란이 있었지만, 균형성장 쪽으로 가닥을 잡은 것이다. 복지가 제대로 이뤄지지 않으면 지속 가능한 발전도 어렵다는 정부 인식은 바람직하다.

한겨레. 2006.8.31자 사설

반면에 Vision 2030에 대해서 비판한 언론사들은 크게 세 가지 차원에서 문제를 제기하였다. 첫째, Vision 2030이 만들어진 의도에 대한 것파 둘째, Vision 2030이 제시하는 목표를 달성하는 방법과 자원조달에 대한 비판, 셋째, Vision 2030을 만드는 방법에서의 비판이 그것이다. 우선, Vision 2030이 만들어진 의도를 정치적 측면에서 해석하는 사실을 살펴보자.



정부가 2030년까지 1100조원을 쏟아부어 우리 복지제도를 선진국 수준으로 끌어올리겠다고 발표했다. ....(중략). 몇 달 지나 올해를 넘기면 이 정권은 파장이다. ‘파장정권’이 아무렇지도 않게 1100조원짜리 복지 프로젝트를 내놓는 것부터가 뭔가 미심쩍다. 그래서 정권재창출 프로젝트가 또 하나 나오는구나 하는 말이 나오는 것이다.

조선일보, 2006. 8. 31자 사설

이러한 사설은 Vision 2030의 만들어진 목적이 정치적인 것으로 해석하고 있는 대표적인 기사이다. 물론 Vision 2030은 정치권의 요구에 의해서 만들어졌지만, 국가의 미래를 구상해보고, 실천적인 대안을 마련하는 단초와 공론의 장을 제시했다는 측면에서 Vision 2030의 작성 목적은 바람직한 것이다. 비전이 만들어진 목적 자체가 의심받는다면 더 이상 국민들의 지지를 얻기가 힘든 것이다. 작성 목적의 순수성을 지키고 국민들에게 알리는 것이 정부가 해야 할 정책 홍보의 첫 발자국일 것이다.

Vision 2030을 비판적으로 평가하는 근본적인 이유는 Vision 2030이 제시하는 목표를 달성하는데 소요되는 비용에 대한 것이라고 말할 수 있다. 정부는 2030년의 목표를 달성하기 위해서는 1100조원의 조세수입이 추가적으로 필요하고, 만일 국채로 이 비용을 충당한다면 이자 비용 500조원을 포함하여 총 1600조원이 필요하다고 추산하였다. 결국, 이러한 비용을 어떻게 감당할 것이냐의 문제가 제기되는 것이다. 다음 기사는 목표 달성을 위한 비용조달에 대한 문제를 제기하고 있다.

Vision 2030은 노무현 정부의 분배정책을 망라한 계획이다. 그러나 이 계획은 먼 미래 세대의 일인 데다 재원 조달이 불투명하기 때문에 장밋빛 선거공약과 다르지 않다. ....(중략). 기획예산처가 밝힌 필요 예산은 세금을 통해 조달할 경우 1100조원이지만 이를 국채 발행 등으로 조달할 경우는 이자 부담 때문에 1600조원으로 늘어난다. 어느 경우든 증세의 필요성에 대한 논란을 불러올 사안이다. ....(중략). 정부는 돈을 어떻게 마련할 것인지에 대한 구체적 계획은 세우지 못했다고 밝혔다. 그러면서도 이런 비전을 내놓은 것이다. 이에 따라 이번 비전 발표가 국면을 전환하기 위한 목적이거나 대통령의 분배정책에 대한 집착 때문이라는 지적이 나오고 있다.

중앙일보, 2006. 8. 31자 기사

위의 기사와 마찬가지로 Vision 2030에 대한 비판적 기사들의 대부분은 어떻게 비전을 달성할 재원을 마련할 것인지에 초점을 맞추고 있다. 즉, 교육과 노동에서 발목을 잡혀 성장잠재력이 점차 떨어지고 있는 현실에서 이러한 재정지출 소요를 정부가 충당하기 위해 국민들에게 제시할 수 있는 카드는 조세를 더 걷는다는 것과 국채를 발행해서 미래세대로 비용 부담을 전가하는 것이다.

Vision 2030은 이에 대해 어떤 구체적인 방안이 좋다, 바람직하다는 결론은 내리지는 않고, 국민적인 합의와 토론이 필요하다는 선에서 보고서를 마무리하였다. 결국, 멋진 비전을 달성하기 위한 실천적인 방안도 제시되지 않았다. 대충 목표만 보여주고만 셈이어서 정부에 비판적인 언론으로서는 비판 대상이 생긴 것이고 비전을 만든 목적마저도 의심받게 된 것이다.

마지막으로 Vision 2030에 대한 부정적 평가를 가져온 것은 비전을 만든

방법과 시계(time-horizon)가 잘 못되었다는 것이다. 즉, 어떤 근거에서 결과를 도출했는지, 어떤 방법으로 보고서를 만들었는지에 대한 것과 25년의 장기적 미래는 불확실성이 너무 많기 때문에 2020년 정도로 맞춰져야 한다는 주장이다.

“2030년 이후의 미래를 전망하는 것은 비현실적이다.” .....(중략)  
이런 기준을 적용할 때 “미래 전망은 15년 정도 앞을 내다보고 하는 것이 원칙”이라고 유엔미래포럼 한국본부는 지적했다. ....(중략)  
Vision 2030은 방법론상으로도 문제가 있다는 지적을 받는다. 어떤 연구방법으로 보고서를 만들었는지에 대한 상세한 설명이 없는데다 과거의 어떤 자료를 근거로 분석했는지에 대한 설명이 빠져 있다는 것이다.

중앙일보, 2006. 8. 31자 기사

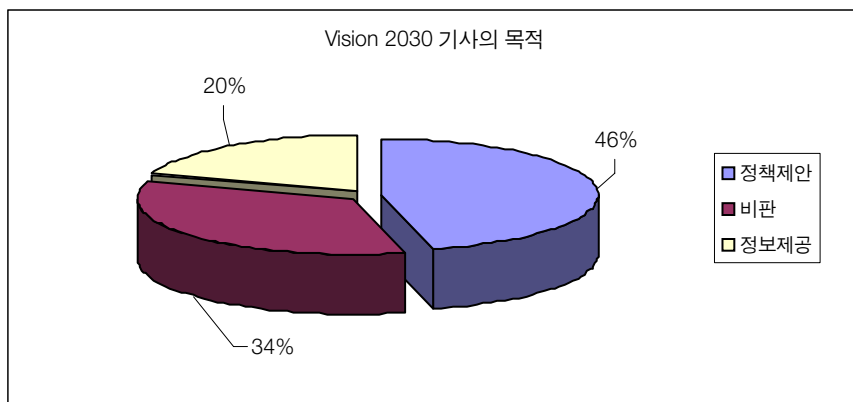
종합하면, Vision 2030에 대한 언론의 평가는 ‘작성 목적이 의심스럽다’, ‘도달하는 방법과 자원조달이 비현실적이다’, ‘작성 방법이 잘못되었다’로 압축할 수 있다. 이러한 평가가 Vision 2030을 부정적으로 바라보게 하는 이유라고 할 수 있다. 그러나 논조가 부정적이라도 건설적인 정책 제안을 제시하는 경우도 있다. 다음 절에서는 언론이 제시하는 정책 대안이 무엇인지를 살펴본다.

## (2) 언론의 정책 제시

언론의 사회적 기능 중에서 정부 정책에 대한 비판만 있는 것이 아니라

새로운 길을 제시하고 대안을 찾는 것도 중요한 언론의 기능이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 Vision 2030에 대한 언론의 정책 대안에 대해서 정부는 귀담아 들을 필요가 있다. 물론 비판을 주목적으로 기사가 작성되는 경우도 있다. 다음 <그림 6>은 기사의 목적을 추론하여 분석 대상 기사 중에서 건설적인 대안을 제시한 기사의 비율과 그렇지 않은 기사의 비율을 계산해 보았다.

<그림 6> Vision 2030 기사의 목적 분류



위의 그림에서 보듯이 분석 대상 기사 중에서 46%는 Vision 2030에 대하여 건설적인 대안을 제시하고 있었다. 반면에 34%에 해당하는 기사들은 비전에 대하여 비판만을 한 기사들이다. 그 나머지인 20%는 객관적인 정보만 제공하는 기사였다. 적극적인 대안을 제시한 기사들은 분배보다는 경제성장 동력을 확충하는 방향으로 비전이 제시되어야 한다는 주장이 가장 많았다. 또한 규제개혁과 투자활성화 등을 현 정부가 적극적으로 추진해야 함을 역설하고 있다.

우리 정부는 장기비전 뿐 아니라 내년 예산안에서도 성장 동력 확충 보다는 복지 확대에 치중했다. 글로벌 인재 양성과 직결되는 교육비 투자, 신기술을 위한 연구개발(R&D) 투자는 미흡하다. 사회간접자본(SOC) 투자는 제자리걸음이다. 그런데 복지예산은 10% 늘리겠다고 한다. ....(중략). 우리 경제는 4년째 잠재성장률에 못 미치고 있다. 내년에는 성장률 4%를 이루기도 힘들다. ....(중략). 장기 비전이나 내년 예산안도 성장엔진을 다시 점화시키는 방향으로 수정해야 한다. 그래야만 소외계층에 돌아가는 열매도 커질 수 있다.

동아일보, 2006. 9. 1자 사설

또한 목표달성을 위한 재원조달 방안을 제시하기도 하고 Vision 2030을 정치적 쟁점으로 하기 보다는 국민적 합의와 설득이 필요하다는 제안도 주목할만하다.

정부는 2030년까지 추가로 필요한 재정이 1100조원에 이를 것으로 보고 있다. 국내총생산의 2%만큼 국민들이 더 부담해야 한다. 감당할 수 있는 수준으로 평가되나, 국민적 합의 도출이 관건이다. ....(중략). 다음 정권으로 미룬들 출발점이 달라질진 없다. 증세 논란부터 펴는 것은 본말을 바꾸는 것이다. 정치적 색안경을 끼고 보기보단 국가 대계를 짚는 생각 아래, 잘못된 건 바로잡고 구체성이 없는 건 보완하는 건설적 논의가 이뤄지길 바란다.

한겨레, 2006. 8. 31자 사설

경제전문가들은 Vision 2030과 같은 중장기 국가계획의 필요성에 대해선 의의를 달지 않았지만 국민들에게 '신뢰'를 주기에는 부족한 점이 많다고 밝혔다. 전문가들은 구체적인 실행방안을 제시해 믿음을 주고 공감대를 형성할 필요가 있다고 조언했다.

매일경제신문, 2006. 9. 1자 기사

언론 기관은 Vision 2030과 정권에 대한 시각이 부정적일지라도 본연의 사회적 책임을 다할 필요가 있다. 즉, 단순히 문제점과 비판만을 제시하여 정치적인 해석만을 유도하는 것보다는 비전 달성 과정에서 일어날 수 있는 불의의 장벽을 제거하는 방법에 대해서 건설적인 대안을 제시할 필요가 있는 것이다. 결국 Vision 2030을 반대하는 언론이나 추진하는 정부 모두 국가발전과 국민의 편익을 극대화함으로써 삶의 질을 높이는 것이 궁극의 목적이기 때문에 건설적이고 창의적인 대안의 제시에 노력을 다할 필요가 있다.

## 2) 국가재정법에 대한 언론의 평가

국가재정법에 대한 언론의 평가는 Vision 2030에 비해 상당히 적은 편이다. 그 이유를 추론해 보면, 국가재정법이 국민에게 직접적인 영향을 덜 끼치는 정부 내부 개혁의 문제였기 때문이라고 생각했을 수 있으며, 쟁점으로 삼을 만한 부분이 없기 때문이었을 수도 있다.

그러나 국가재정법에 대한 사회적 논란이 된 부분이 있었는데, 그것은 헌법기관들이 독자적인 예산 편성권을 국가재정법에 포함하여 처리하려고하는 과정과 그 의도가 사회적 이슈가 된 적이 있었다. 국회는 국회, 대법원, 헌법재판소 등 헌법상 독립 기관에 자체 예산 편성권을 부여하는 내용의 국가재

정법 제정안을 국회 운영위원회 법안심사소위에서 비공개로 수정 통과한 사실이 알려졌기 때문이다. 이러한 국회의 행태에 대해서 각 언론사들은 한 목소리로 비판하였다.

국회 대법원 헌법재판소 중앙선거관리위원회 등이 자체 예산 편성권을 갖겠다며 관련법 개정을 추진 중이라 한다. 이 일은 국회사무처가 중심이 돼 움직이고 있는 모양이다. 이토록 중요한 사안에 대해 국민적 동의를 전혀 구하지 않고 50일 전인 지난 4월 24일 몰래 운영위원회 소위를 통과시켰다니 국민을 너무 얕잡아 본 처사다. 절차상으로는 운영위 전체회의에서 기획예산처 동의를 구하는 조건을 남겨두었다고 하지만 '삼권분립'이라는 헌법정신을 해치는 위헌적 발상을 하는 걸 보면 이제 무소불위식으로 막가겠다는 것인지 묻고 싶다.

매일경제신문. 2006. 6. 14자 사설

결국 국민적 비판과 여론의 공세는 여야 합의로서 자체 예산편성권에 관한 사항은 국가재정법 제정안에서 제외시켰다. 물론 그 이유로 정치인들은 헌법상의 예산편성권이 행정부에 있다는 사실에 정면으로 배치되기 때문이라고 주장한다. 그러나 현실적으로 국민과 언론의 신임을 잃어서 발생하는 손실에 비하면 국회 자체 예산편성권을 포기하는 것이 유익하다는 정치체제에 합의 때문이라고 판단된다. 만일 국회의 제안이 통과되었으면 국가재정법의 제정 의의는 퇴색될 것임은 자명하다.

## 제2절 Vision 2030, 국민공감대 확산방안 전문가 토론회<sup>5)</sup>

### 의견 ① 재정정책 제시 재정건전성 부문이 확보되어야

- 참여정부가 여러 가지 개혁을 중 재정에 관한 입법관련 내용에서 국민연금뿐만 아니라 특수직 연금문제, 더 나아가 의료보험을 위시한 4대 보험문제의 통합문제를 고려해야 할 것으로 판단된다는 의견이 있었음
- 의료보험의 경우 적자의 요인이 상당수 존재하는데, 과잉진료, 과잉청구 등에 대한 복지부의 개선 노력과 이에 대한 기획예산처의 지속적인 관심과 협력이 필요하다는 의견이 있었음
- 대폭적인 조세감면에 대한 검토를 통하여 국민들에게 공평과세에 대한 신뢰가 형성되도록 하는 조세행정 및 시스템 개선이 필요하다는 의견이 있었음. 기본적으로 선진국에서는 탈세하는 경우가 거의 없고, 세금을 제대로 낸 사람을 국가에서 대우해주는 시스템을 구축하고 있음. 지속적이고 안정적인 세원확보를 위해서 공평과세에 대한 국민적 인식이 확산되고 조세저항을 최소화 할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다는 의견이 있었음
- 이와 더불어 2007년 1월 시행 예정인 디지털회계예산시스템에 대한 국민들의 관심을 유도함으로써, 시스템이 성공적으로 정착될 수 있도록 해야 할 것임. 현재 운영주체에 대한 논의가 분분하지만, 예산의 결산의 내용뿐만 아니라 예산의 전 내용이 DB화 되기 때문에 당연히 기획예산처가

---

5) 일시 : 2006년 12월 4일(월) 4시~8시(만찬포함), 장소 : 팔레스 호텔 12층 라일락룸,  
참석자 : 기획예산처 자체평가위원 등 총 16명 참석, 회의내용을 재정리한 것으로 발언자의 내용과 다를 수 있습니다.



운용의 주체가 되어야 한다는 의견이 있었음

### 의견 ③ 전문가 그룹을 위한 뉴스레터가 개발이 되어야

- 기획예산처 차원에서 재정개혁내용을 정리·홍보하고, 자체평가가 이루어져야 한다는 의견이 제시되었음. 자체평가에 있어서도 향후, 외부전문가의 평가가 필요할 것으로 판단된다는 의견이 있었음
- 기획예산처에 대한 단순한 홍보보다 재정사업에 대한 비판적 시각을 가진 전문가 집단을 대상으로 한 코너가 필요하며, 재정에 대해 중립적이고 비판적인 시각을 가진 뉴스레터의 개발이 필요하다는 의견이 있었음. 물론 단기적인 관점에서는 효과가 미미할 것으로 예상되지만, 기대 효과가 큰 만큼 장기적인 관점에서 추진하는 것이 좋을 것이라는 의견이 있었음

### 의견 ④ 세대별 다양한 홍보방향을 갖고 접근해야

- 홍보대상을 하나의 대상으로 한정하기 보다는 집단간, 세대간, 남성/여성 등으로 구분하고 차별적인 접근이 이루어져야 할 것임. 남성에게는 통계나 그래프 등을 통한 홍보가 필요하며, 여성에게는 시청각 효과를 통한 접근이 이루어지는 것이 좋을 것임
- 비전 캐릭터를 만들어 「Vision 2030」의 실행계획에 맞게 제대로 키워나가서 인터넷에 홍보하는 것이 바람직함. '비전'이라는 브랜드 캐릭터를 만들고, 2030년 25세 성인이 된 '비전'을 만들어 입체적으로 홍보할 경우 홍보의 효과가 높아질 것임

- 「Vision 2030」은 현재의 정책이지만 미래세대를 위한 정책이기 때문에 학생들에 대한 홍보도 중요한 요소임. 최근 모 기관에서 어린이들을 위한 경제교실을 열었는데 좋은 반응을 얻었음. 이에 Vision 2030에 대한 교실을 마련하여 운영할 경우 국민들에게 좋은 반응을 얻을 수 있을 것으로 판단됨
- 매년 기업의 연구소에서 대학생들을 대상으로 논문경진대회를 열기도 하는데 「Vision 2030」에 대해 <대학생논문경진대회>를 열어 지도교수와 함께 논문을 작성하여 학생뿐만 아니라 전문가집단까지 포함하여 정부정책에 대해 직·간접적으로 알게 하는 기회를 갖는것도 좋겠다는 의견이 있었음.
- 이와 함께 정책에 대한 이해를 높이기 위해 30~40대의 경우 만화를 통한 정책 소개로 정책에 대한 이해를 높힐 필요가 있다는 의견이 있었음



# 제4장 재정정책의 국민 공감대 확산을 위한 커뮤니케이션 전략

## 제1절 국민 공감대 확산의 방향과 아젠다(agenda)

### 1. 국민 공감대 확산의 방향

기획예산처가 발표한 Vision 2030과 신설 국가재정법은 국가의 미래를 구상하고 정부가 이를 현실화하는 비전이면서 동시에 기본적인 틀이므로 국민들이 적극적으로 공감하는 이상(理想)과 제도가 될 필요가 있다. 왜냐하면 미래를 구상하고 이를 달성하기 위한 제도적·정책적 변화를 모색하는 것은 현 세대 뿐만 아니라 미래 세대에까지 광범위한 영향을 미치기 때문이며 바람직한 비전이 수립되고 이를 뒷받침하는 제도개혁이 제대로 추진되어야 국민의 삶의 질 향상이라는 목표가 달성될 수 있는 것이다.

그러나 Vision 2030이 발표되고 국가재정법의 개혁 프로그램이 시행되는 것과 국민들이 이러한 변화에 대해서 인식하고 이해하며 지지를 보내는 것은 또 다른 차원의 것이다. 다시 말하면 재정개혁과 함께하는 적극적인 정책 홍보가 있어야만 국민들이 재정개혁을 이해하고 공감대를 형성할 수 있는 것이다. 이러한 공감대의 형성 노력이 수반되어야만 정부가 제시하는 비전을 달성하는 과정에서 발생하는 많은 제도적 변화와 그에 따른 희생 그리고 비용을 기꺼이 지불하고자하는 마음이 생기는 것이다.

불가피한 선택으로 인한 피동적인 순응보다 적극적이고 진취적인 비전의

실현은 질적으로 다른 것이며 그 과정에 수반되는 많은 희생과 비용이 단순한 물질적인 수준을 달성하기 위해서 써버린 것이 아니라 장기적인 국가 비전을 달성하기 위해서 국민적 역량과 에너지를 모아 바람직한 결과를 얻기 위한 투자(investment)한 것으로 받아들여져야 한다. 그러므로 정부가 제시하는 Vision 2030과 재정개혁은 국민들의 애정과 관심을 가질 수 있도록 적극적으로 홍보하고 국민적 이해를 구함으로써 국가운영 주체들과 국민들 모두에게 지지받는 비전과 재정 제도개혁일 필요가 있다.

이처럼 Vision 2030과 국가재정법의 국민 공감대를 확대하는 것은 ‘정책홍보’ 능력 여부에 따라 사회가 ‘건전한 토론과 협의’를 통한 ‘성숙한 민주사회’로 승화될 수도 있다는 이유 때문이기도 하다. 정책에 대한 사회적 갈등이 다양한 영역에서 나타나고 있는 현실에서 정부의 정책 공감대 확산 능력은 ‘국민의 이해와 협력을 얻어낼 수 있는 대국민 의사소통 능력(communicative competence)’으로서 시간과 노력이 많이 소요지만 바람직한 사회를 만들기 위한 기반이 됨으로서 민주주의의 원칙에 입각하여 ‘정책홍보’를 통한 대국민 설득작업과 공감대 형성을 하는 것이 무엇보다 중요하다.

## 2. 국민 공감대 확산 방안을 위한 아젠다(agenda)

국민이 피부로 느낄 수 있도록 재정 정책의 과제를 제시하고 이를 기반으로 삼아 적극적인 대국민 홍보가 전개되어야 한다. 예를 들어, 재정 건전성 확보를 위해 시급히 해결해야 할 재정적자 요인 해소방안을 적극적으로 제시해야 한다. 또한 국민들이 관심을 갖고 있는 국민연금 개혁 방안, 특수직연금(공무원 연금, 군인 연금 및 사학 연금) 개혁 방안, 국민건강보험 적자 해소 방안, 4대 사회보험 효율화 방안 등에 대해 국민들이 납득할 수 있는

대안을 가지고 적극 홍보에 임해야 한다.

또한 재정정책에 대한 국민적 공감대를 이루기 위해서는 그 전제조건으로서 공평과세가 실현된다는 믿음이 국민들에게 심어져야 한다. 이를 위해 세금 감면을 대폭 축소하면서 ‘소득이 있는 곳엔 세금 있다’는 국민인식이 확산되어야 하며, 지속적인 세원 발굴 확보 방안이 마련되어야 한다. 결국 국민의 세금이 공공부문에서 효율적으로 지출되도록 다각적인 노력이 전개되고 있음을 널리 알려야 한다.

그리고 공공부문 재정지출 효율화를 위한 정책과제 제시 및 홍보가 필요하다. 첫째, 4대 재정혁신과제(예산 총액배분 자율편성, 국가재정 운용계획 수립, 성과관리 강화 및 디지털 예산회계 시스템 구축)가 성공적으로 정착되고 있음을 홍보해야 한다. 둘째, 공공기관 지배구조가 공공기관 운용에 관한 법률 제정을 계기로 개선되고 있다는 점이 주지되어야 한다. 셋째, 사회 갈등 비용(social conflict cost) 최소화를 위한 갈등 관리 시스템이 구축되어야 한다. 넷째, 지방자치계층 축소 및 시군통합 등 지방 행정체계의 개편이 마련되어야 한다. 다섯째, 전자정부 구현을 통한 공공부문 투명성 확보와 국민 서비스 효율화 방안이 마련되어야 한다.

## 제2절 국민 공감대 확산 전략

### 1. 정책홍보의 종합기본계획(master plan) 및 추진단계별 홍보전략 구축·실행

정책 추진에는 항상 정책 홍보가 그림자처럼 뒤따라야 한다. 즉 정책의 형성, 집행, 평가 등 모든 과정에서 홍보를 전략적 수단으로 활용해야 하는 것이다. 특히, Vision 2030과 국가재정법과 같은 장기적인 영향이 있는 재정 정책의 경우 국민적 이해와 협력을 얻어야 할 필요가 있다. 이를 위해서 ‘대 국민 홍보 커뮤니케이션 계획’은 그 내용과 범위가 광범위한 것임으로 이를 감안하여 홍보 계획도 단기, 중기, 장기별로 나누어 실천되고 평가 되어야 한다.

초기단계에서 수립하는 재정정책 홍보의 종합기본계획(master plan)이 중요한데 이 종합기본계획에는 단기, 중기, 장기 목표를 설정하고, 각 단계별 정책홍보의 실행목적, 중점추진과제, 기대효과, 추진주체 및 협력기관 실행 프로그램(action plan), 사후 평가방법, 소요자원, 재정보호 방안 등에 대한 상세한 내용이 포함되어야 한다. 또한 업무 주기와 연계하여 중장기적 시계에서 홍보계획을 수립할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 주간 홍보계획과 월간 홍보계획이 연계되도록 홍보 계획이 마련되어야 하며 보도 자료의 사전검토를 통해서 오보 가능성을 제거하고 홍보효과를 높일 수 있도록 하여야 한다.

또한 홍보 계획안에는 각 이슈별, 공중별로 전략을 수립해야하며, 언론과 재정전문가 등에 대한 사전 관리도 강화해나가야 한다. 이를 위해서 부처 출입기자를 대상으로 한 간담회, 재정전문가 포럼 등 정기적인 커뮤니케이션

채널을 확보할 필요가 있다. 또한 예산낭비대응, 공공기관 CEO 혁신 연찬회, Vision 2030, 사회서비스분야 좋은 일자리 창출대회, 2007년 예산안 등 주요 정책에 대해서는 소관부서와 홍보관리관실이 협조하여 홍보 전략을 공동으로 마련함으로써 위기사항과 쟁점관리에 만전을 기할 필요가 있다.

## 2. 공중 세분화 및 메시지 차별화 전략을 통한 공중 관계 커뮤니케이션 강화

모든 공보(public relations) 활동에서 공중(public)의 파악은 가장 먼저 선행되어야 하는 작업이며 공중 파악의 핵심은 공중의 속성과 이해(利害) 쟁점에 따른 ‘세분화’ 작업이다. 민주주의 사회에서 공중은 이해관계(利害關係)에 따라 급속히 하나의 압력집단, 갈등집단, 대치집단 등으로 출현하게 되고, 다양한 양태의 실력을 행사할 수 있기 때문이다. 이해공중(利害公衆) 집단을 파악하는 작업은 정책의 수립단계부터 세밀하게 파악하고, 각 집단별 쟁점을 파악한 후 그 결과를 바탕으로 메시지를 차별화하는 커뮤니케이션 전략을 가능하게 해준다.

한편 재정정책에 관련된 정책 고객(policy customer)은 상당히 다수일 뿐 아니라 그 수가 많다. 따라서 이들을 개별적으로 접촉해서 관리하는 것은 이제 거의 불가능한 시대가 되었다. 따라서 포괄적으로 이들 모두를 대상으로 하는 재정정책이 홍보는 효과를 거두기가 쉽지 않다. 따라서 마찬가지로 재정정책의 공중들을 세분화함으로써 메시지의 내용과 전달 방식들을 달리하는 것이 필요하다. 특히, 재정정책의 개혁과 비전을 적극적으로 반대하거나 반대할 것으로 예상되는 이해 공중 집단의 쟁점을 가능한 사전에 조사·파악하고 설득 전략을 구축하는 작업이 필요하다.

가장 훌륭한 정책 홍보 활동은 위기상황으로 발전하기 이전에 쟁점을 파



악하여 위기요인을 사전에 대응·관리하는 것이다. 일단 갈등집단이 결성되고, 정책사업에 대처하기 시작하면 ‘대 국민설득’ 홍보는 매우 어렵게 된다. 따라서 세분화된 이해공중별로 이해 관련 쟁점들을 사전에 파악하고, 각 사안별 시급성 및 중요성에 따라 우선순위를 정하여, ‘집단별 이해관계’보다 ‘국가와 국민의 보편적 이익’을 대변하는 설득논리를 개발하는 정책홍보 활동이 전개되어야 한다.

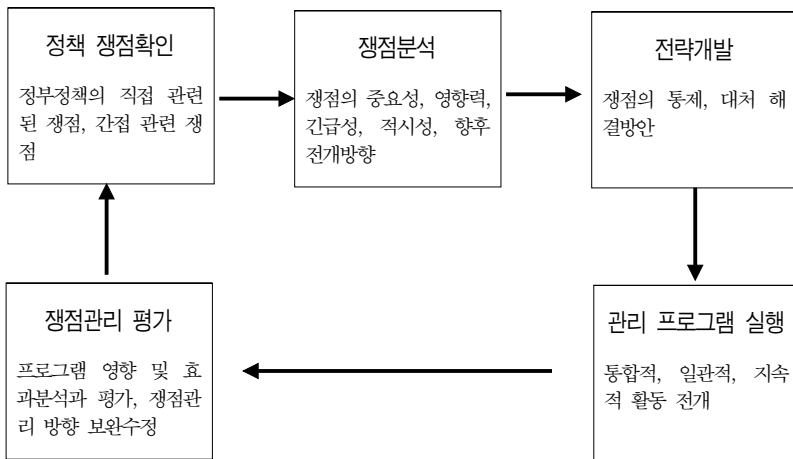
그렇다면 어떻게 공중을 세분화하는 것이 홍보 효과를 가장 높일 수 있을 것인가. 가장 바람직한 구분은 공공부문의 관심도와 적극성을 기준으로 나누는 것을 제시할 수 있다. 즉, 적극적 공중(active public), 자각적 공중(aware public), 잠재적 공중(latent public), 비공중(non-public)으로 구분하는 것인데 이들의 활동성과 적극성을 고려하여 적합한 홍보 메시지와 정보제공 채널을 통해서 정책정보와 정책과정에 참여할 수 있는 인센티브를 제공하는 전략을 추진하는 것도 고려해볼직하다.

한편 기획예산처의 PCRМ 정책 고객이야말로 Vision 2030과 재정개혁에 대한 홍보를 1차적으로 수행해야할 핵심적인 인사들이다. 이들 대부분은 사회 각계의 리더들이며 여론을 주도적으로 이끄는 사람들이다. 따라서 차별화된 방식으로 이들 정책 고객을 관리함으로써 홍보 효과를 제고해야 한다. 즉, 정책 형성에서부터 사후관리까지 정책의 전 과정에 대한 서비스를 제공하고 고객의 수요를 고려한 콘텐츠를 개발함으로써 기관의 고객으로서 만족할 수 있도록 노력해야 한다. 뿐만 아니라 정책 이해집단, 시민단체, 언론계 등 정보 네트워크를 구성하여 원활한 정책 홍보가 이루어질 수 있도록 유기적인 협력체계를 구축해야 한다.

### 3. 쟁점관리 모니터 시스템의 구축

정책 홍보에서 쟁점 관리(issue management)란 정책사업의 추진과정에서 대내외적으로 당면하고 있는 주요 쟁점들을 파악하고, 그 쟁점들에 대하여 조직적으로 대처하는 과정이라고 할 수 있다. 예를 들어, 일부 언론에서 제기하여 국민들의 관심을 끈 국가채무나 정부 규모에 관한 논쟁은 잠재적으로 쟁점이 될 가능성이 높은 이슈였다. 따라서 사전에 미리 정책 부서의 준비와 대응 방안이 마련되어야 했으며, 실제 이러한 이슈에 대해서 부정적인 인식이 확산되기 이전에 홍보 부서와의 공동의 대응 노력이 필요한 것이다.

〈그림 7〉 정책홍보의 쟁점관리



자료 : 이두원(2005), p. 199.

급변하는 정책 환경 속에서 체계적인 정보와 상황의 관리가 필요하다. 왜냐하면 현안 이슈를 신속하게 발견하지 못하면 효과적인 정책 대응방안의 수립 및 집행이 어렵기 때문이다. 따라서 해당 정책 담당 부서의 현안과 쟁점에 대한 인식을 제고하는 것이 필요하다.

쟁점관리 과정은 잠재적 쟁점들의 조기진단, 이들 쟁점에 대한 커뮤니케이션 전략 개발, 원활한 정책 수행을 위한 홍보 프로그램 개발 및 실행, 이해공중과의 의사소통, 쟁점관리 프로그램의 효과평가 등을 포함한다. 따라서 우선 효과적이고 신속한 정보의 수집이 선행되어야 한다. 현재 부처에서 수집되는 정보 수집의 양과 범위를 점진적으로 증대시켜 나갈 필요가 있으며 온라인으로 상시적인 모니터링을 실시함으로써 정보 수집의 효율성을 높여나가야 한다.

또한 신속한 대응 체제를 유지하기 위하여 매일 언론에서 제기하고 있는 의제에 대해서 검토하고 대안을 마련하는 공동의 노력이 필요하다. 여기서 공동의 노력이라 함은 현안에 대한 정보와 상황을 상위 부처와 유관부처와 공유함으로써 지혜를 모으는 것이 필요하다. 가능하다면 정책홍보 부서에 위기 커뮤니케이션 전략 개발팀을 구성하여 쟁점관리 모니터 시스템을 운영함으로써 조기에 쟁점을 조사, 파악함으로써 다양한 선택적 대안을 개발하고 선택할 수 있는 여건을 조성해야 한다.

#### 4. 언론관계(media relations)를 통한 여론형성 네트워크 구축

언론은 정부 개혁의 동반자이며 재정개혁과 Vision 2030의 확산을 위해서 가장 중요한 주체이다. 따라서 대 언론관계 능력과 기법을 지속적으로 개발해나갈 필요가 있으며 가능하다면 미디어 트레이닝도 받아야한다. 정부는 언론을 적대시할 것이 아니라 민의의 대변자로서 바라보고 정부 운영과 정책 관리를 안정적으로 수행하고 있음을 보여줌으로써 일 잘하고 충직한 국민의 봉사자로서의 이미지를 새길 필요가 있다.

물론 언론이 정부와 정책에 대한 선입견 또는 전문지식과 정보의 부족에

서 오는 오보의 가능성도 상존한다. 뿐만 아니라 언론취재의 방식과 압축적인 보도 관행으로 앞 뒤 이어지는 맥락 없이 축약된 내용만 보도됨으로써 사실을 왜곡시키는 경우도 있다. 이 경우에 정부는 언론과의 충분한 대화와 설명을 통해서 사실의 진정성을 밝히고 명확한 의사전달이 이루어지도록 관련 정책 이슈의 자료와 사전 준비를 철저히 하는 자세를 갖는 것이 중요하다.

그럼에도 불구하고 허위보도나 편파보도, 과장된 보도나 현행법을 어긴 보도의 경우에는 정정·반론보도를 요청하거나 언론중재위원회 조정신청과 법원에 소를 제기하여 문제를 해결할 수 있다. 그러나 언론에 대한 대응은 신중해야 하며 국가적 이익, 공동의 이익이 어떤 것인지를 탄력적으로 고려해야 한다.

한편 정책 홍보 실무자는 정부와 언론의 상호작용 속에서 다음과 같은 언론관계 가이드라인을 준수하여야 한다. 첫째, 언론에 항상 문을 열어 놓는다. 둘째, 정책추진기관이 정책수행에 대한 정보를 정리하여 기자들이 원할 때마다 적극적으로 제공한다. 셋째, 부정적 위기사안일수록 정확한 정보를 신속하게 언론에게 제공한다. 넷째, 정책 및 추진기관에 대한 왜곡된 보도가 나가더라도 위협이나 도움요청이 아닌 기자의 실수를 정정할 수 있도록 추가 정보를 제공한다. 다섯째, 자화자찬하는 보도 자료를 지양하고, 사회적으로 가치 있는 사안, 뉴스가치가 있는 사안을 발굴, 개발하여 보도 자료를 제공한다.

## 5. 온라인 정책 홍보 활동의 강화

온라인 정책 홍보란 국민들의 사람에 영향을 미칠 수 있는 정치적, 법적, 사회적, 문화적 쟁점들을 파악한 후, 쟁점들에 담겨 있는 국민들의 정책에 대한 수요를 분석하여 국민의 의사를 최대한 반영하는 정책을 수립하고 집행하며 평가하는 활동 중에서 쌍방향 커뮤니케이션을 지향하는 온라인 매체를 활용하는 홍보 활동을 의미한다(정책홍보혁신포럼, 2005: 14). 온라인 정책홍보 매체는 사이버 공간에서 국민들의 여론형성에 직, 간접적으로 영향을 미치는 매체도구로서 인터넷 매체군, 개인화된 매체군, 사이버 공간의 각종 커뮤니티 등을 포함한다.

온라인 정책 홍보를 담당하는 조직은 정책 및 쟁점 관련 정보의 신속한 모니터링으로 여론을 수렴하며, 정책에 대한 오해와 온라인상에서의 왜곡을 방지하기 위해 적극적인 홍보활동을 전개해야 한다. 즉, 국민적인 동의를 얻을 수 있도록 정책의 본질을 제대로 전달할 수 있어야 한다. 다음 <표 6>은 부처의 온라인 정책 홍보 담당관이 수행해야할 5대 기본 업무 및 지식을 보여주고 있다.

<표 6> 온라인 정책 홍보 담당관에게 필요한 기본 업무 지식 및 내용

5대 기본 역할	역할 수행을 위한 기본 업무 지식 및 내역 항목
온라인 여론 모니터링 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 탐색적 조사, 기술적 조사, 인과적 조사에 대한 기본적 이해</li> <li>- 사이버위닝 시스템 메커니즘과 활용 방안에 대한 이해</li> <li>- 온라인 여론조사 시 설문 관리 및 응답자 선정에 대한 이해</li> <li>- 외부 리서치 기관 관리</li> </ul>
기관 보유 온라인 정책홍보 매체의 관리와 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관 정책 포털사이트 구축 및 활용 방안에 대한 이해</li> <li>- 정책 고객 서비스의 활용 분야 확대</li> <li>- 민간 포털사이트 제공 서비스 벤치마킹을 통한 각 기관 보유 온라인 정책 홍보 매체 발전</li> </ul>

5대 기본 역할	역할 수행을 위한 기본 업무 지식 및 내역 항목
정책 부서 및 오프라인 매체와 연계한 온라인 홍보 방안 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책 부서의 의사 결정 과정에 대한 이해</li> <li>- 정책 부서와의 정기적인 커뮤니케이션을 통한 정책 결정 과정에의 참여</li> <li>- 타깃 고객의 매체 이용 습관에 관한 외부 연구 기관의 자료 확인후 적절한 미디어 믹스 전략 수립</li> <li>- 이벤트 실행 방안, 이벤트를 통한 데이터베이스 구축 방안, 데이터베이스 활용 방안에 대한 연구</li> <li>- 외부 광고 대행사 및 이벤트 대행사 관리</li> </ul>
네티즌 성향 및 신규 매체 동향 파악 결과를 온라인 홍보에 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 네티즌 성향 파악을 위해 온라인 트렌드세터(trend-setter) 집단과의 포커스 그룹 인터뷰(focus-group interview)를 정기적 실시</li> <li>- 사이버워닝(cyber warning) 시스템, 정책 고객 서비스 피드백을 통한 네티즌 성향 파악</li> <li>- 신규 매체의 기술적 특성에 관한 이해를 통해 온라인 정책 홍보 활용 가능성 연구</li> </ul>
부처의 온라인 구전 마케팅 활동 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민간 부문의 구전 마케팅 사례 분석 및 벤치마킹</li> <li>- 사이버워닝 시스템, 정책고객서비스, 포커스 그룹 인터뷰 등 다양한 방법을 통한 각 정책 분야 영향력자 파악</li> <li>- 영향력자 간 네트워크 구축</li> <li>- 영향력자의 소속 네트워크 내 활동 지원</li> </ul>

자료 : 정책홍보혁신포럼(2005), 이젠 정책 e 홍보다, p. 24.

이들의 역할은 보유한 온라인 여론을 모니터링하는 역할과 기관이 보유한 온라인 정책 홍보 매체의 관리와 활용 그리고 정책 부서 및 오프라인(off-line) 매체와 연계한 온라인 홍보 방안 수립, 네티즌 성향 및 신규 매체 동향 파악 결과를 온라인 홍보에 환류하여 적용하는 역할, 마지막으로 각 기관의 온라인 구전 마케팅 활동에 대한 자문 등의 역할을 수행함으로써 네티즌들의 적극적인 정책 동의를 이끌어내야 한다. 예를 들어, 국가채무, Vision 2030의 재원 조달 방안에 관한 논쟁은 온라인을 뜨겁게 달군 쟁점 이슈였다. 그러므로 온라인 홍보 담당관은 사전에 미리 네티즌의 성향과 정책 지향을

고려하여 부정적인 인식이 확산되기 이전에 홍보 부서와의 공동의 대응 노력을 해야 하며 상시적으로 온라인의 여론을 모니터링 할 필요가 있다.

이러한 측면에서 기획예산처가 구축한 정책고객관리(policy customer relationship management, PCRМ) 시스템과 혁신정책홍보관리시스템(public reputation index management system, PRIMS)은 온라인 정책 홍보를 구체화, 현실화할 수 있는 기본적인 바탕이 될 수 있다. 왜냐하면 정책 고객들의 평가가 정책 발전과 쟁점 관리에 기여하고 고객과의 비전 공유는 정책의 성공가능성을 제고시키기 때문이다. 그러므로 진성 고객을 중심으로 주기적으로 정책 고객을 관리하고 의견과 아이디어를 제공하는 고객에게는 ‘정책 정보 프리미엄 서비스’를 제공하여 이들에 대한 적극적인 관리를 해 나가야 한다.

## 6. 사회적 마케팅 전략을 통한 공중의 참여 프로그램 확대

정부나 공공기관이 정책의 효율적인 수행이나 사회적 문제의 해결을 위하여 홍보와 마케팅의 프로모션 전략을 조합하여 다양한 이벤트와 커뮤니케이션 프로그램을 개발, 실천함으로써 이해 공중들과의 친화적 관계를 구축하는 것이 ‘사회적 마케팅’ 전략이라고 부른다.

정책 홍보에서 이러한 사회적 마케팅 전략을 수립하고 실행하는데는 두 가지 의의가 있다. 첫째, 사회적 마케팅은 그 사회의 ‘규범적 가치’와 ‘보편적 이익’을 우선순위로 추구한다. 따라서 정부는 추진정책에 이해관계가 얽힌 이해공중 집단을 설득할 수 있는 ‘준거 틀’을 제공받게 된다. 둘째, 사회적 마케팅은 이해공중 집단이 자발적으로 참여할 수 있는 다양한 이벤트와 커뮤니케이션의 장을 기획, 제공함으로써 추진정책에 대한 시민의 자율적 참여와

체험의 기회를 제공한다.

따라서 정책홍보에서도 기업이 구사하고 있는 다양한 MPR(marketign PR) 전략<sup>6)</sup> 프로그램들을 도입하거나 응용하는 지혜가 필요하다. 예를 들어 콘테스트, 고객초청행사, 특별행사, 박람회, 페스티벌(축제), 서포터 그룹운영, 공익연계마케팅, 스포츠 이벤트, 후원, 시사회, 세미나, 기자회견, 언론인 초청 행사 등이 있다.

정책 홍보의 사회적 마케팅 전략에서 홍보 메시지는 항상 개별 이해 공중 집단에게 맞추어 개발되어야 하며 창의적인 이벤트가 함께 수반되어야 한다. 특히 추진정책의 반대 공중에게 접근하기 위한 이벤트 프로그램은 매우 다른 시각에서 기획되어야 하며, 기대효과도 '설득'보다는 '이해'를 구축하는 것으로 한 단계 낮게 설정하는 것이 바람직하다. 또한 이해공중으로 하여금 정책사업의 추진과정에 관여하게 하고 그들의 관심분야를 포착할 수 있도록 다양한 정보를 제공하는 것이 중요하다. 이러한 프로그램은 뉴스가치를 창출하여 대중의 관심을 불러일으키고 정책에 대한 우호적 여론을 형성하는데 기여하게 된다.

이러한 맥락에서 재정정책에 대한 제도 개혁의 국민적 공감대를 확산하기 위한 방안으로서 제시할 수 있는 것이 첫째, 대학생(대학원생) 논문 현상 공모를 들 수 있다. 지적인 활동이 가장 왕성하고 공공 부문의 참여 의지가 높

---

6) 기업은 시장(market)에서 자신이 판매하는 제품이나 서비스의 소비촉진을 극대화하기 위하여 마케팅과 홍보전략을 조합한 MPR(Marketing PR) 전략을 수립하고 실천한다. 노련하고 경험이 풍부한 홍보전문가들은 여론에 지대한 영향을 줄 수 있는 현안·쟁점들을 포착하는데 익숙해져있다. 홍보실무자들은 소비자의 여론과 행동에 영향을 미친다. 반면 마케팅 실무자들은 PR의 전략적(계획수립, 쟁점확인, 위기관리등) 측면보다는 마케팅의 기술적(정보전달, 이벤트, 광고, 프로모션 등) 측면에 초점을 맞춘다. 따라서 홍보(PR)의 전략적 강점과 마케팅의 기술적 강점을 짐작시킨 것이 바로 MPR 전략이라고 할 수 있다.



은 대학생들을 대상으로 재정정책과 재정개혁 그리고 국가 비전에 대한 새로운 틀을 모색하도록 하는 것은 적은 비용으로 큰 홍보 효과를 가져다 줄 수 있다.

이러한 방식은 반드시 학술적인 논문의 형식을 빌리지 않더라도 조그마한 개선방안과 아이디어에서도 적용할 수 있다. 급진적인 개혁 아이디어가 많으면 많을수록 공감대를 얻기가 용이한 것이 답보상태에 있는 공공부문 개혁이므로 이들의 아이디어를 적극 수용할 필요가 있다. 이러한 아이디어를 사장하지 말고 유지하는 방법으로 온라인상의 정책 아이디어 제공 코너를 상시적으로 열어놓고 월별, 분기별, 연도별 시상을 할 수 있으며 이들 자료를 취합해서 공개하는 것이 바람직하다.

둘째, 학생들을 대상으로 재정 개혁과 국가비전에 토론회를 개최할 수도 있다. 타 부처의 경우 예를 들어, 통일부의 경우 정기적으로 전국적인 토론회를 개최하고 잘된 대학팀에게는 상을 수여함으로써 학교와 개인의 명예를 높임으로써 이 분야의 지속적인 관심을 유도하고 있다. 이러한 것은 공공 부문의 개혁에도 동일하게 적용이 가능하다. 특히, 국가 부채나 연금 개혁의 문제, 국민건강 보험, 조세 정책 등 국민들이 직접적으로 당면한 과제로 제시되고 있는 부분이 많다. 기획예산처가 주체가 되어 주제를 발굴하고, 지원 방안을 마련함으로써 정기적인 토론회를 개최한다면 국민공감대를 형성하기가 용이하다고 판단된다.

셋째, 정부에서 발간하는 보고서 중 기획예산처가 배포하는 보고서와 자료집은 내용이 매우 충실하고 교육적이다. 따라서 이들 자료들을 교육용 자료로서 배포하는 것도 좋은 방법이다. 물론 대부분의 보고서는 인터넷에서 자료를 내려받아서 쓸 수 있지만 이러한 소극적인 홍보 방법보다는 이 분야

에 관심을 표명하는 고등학교와 대학 등을 선별해서 자료를 전달하는 것이 더욱 바람직하다. 특히 Vision 2030과 같은 보고서는 국가적으로 매우 중요한 보고서이고 이해하기 쉽고 논리적으로 잘 만들어져 있기 때문에 학생들의 교육용으로도 적극적으로 홍보하고 알리는 것이 필요하다. 언론 기관의 부정적인 기사만을 접해본 학생들은 정부가 고민하여 만든 Vision 2030을 보고 자신의 미래를 예상해보는 것만으로도 정책 홍보의 효과는 달성된 것이다.

## 7. 감성적 의사소통의 실행

정책 홍보에서 대면접촉을 통하여 이해공중 집단과의 인간적 관계를 구축하는 것은 매우 중요하다. 휴먼 커뮤니케이션(human communication) 능력은 정책의 수립에서 시행에 이르는 과정에서 ‘득과 실 사이에서 고민하는 인간적인 측면’과 ‘다수의 보편적 이익을 추구하기 위한 의사결정 과정’을 국민과 이해공중에게 전달하고 설득하는 능력이다.

공중의 설득은 논리적, 감상적, 윤리적 도구를 통하여 접근할 수 있으며, 그 동안 정부의 설득은 논리적이고 객관적인 정보에만 초점이 맞추어져 온 것이 사실이다. 그러나 인간 커뮤니케이션의 기능이 ‘내용의 전달’보다 관계의 구축에 기여한다는 사실은 많은 연구 결과를 통하여 이미 잘 알려진 사실이다. 이제 정책홍보의 설득 커뮤니케이션에서도 인간의 느낌과 열정에 초점을 맞추는 감성적 호소(emotional appeals)와 다수의 보편적 이익에 초점을 맞추는 윤리적 호소(ethical appeals)의 활용이 필요하다.

특히, 정책홍보의 커뮤니케이션에서 다음 네 가지 기본원칙을 지키는 것이 필요하다: ① 신뢰성의 원칙: 공중관계(public relations)에서 신뢰를 형성한다.(인간적 접촉의 원칙). ②공공성의 원칙: 타겟공중의 이해와 이익을 도

모한다. ③ 쌍방향 원칙: 지속적인 쌍방향 커뮤니케이션을 활용한 대화관계를 유지시킨다. ④진실성의 원칙: 공개하는 커뮤니케이션 내용은 진실성이 뒷받침되어야 한다. 특히 일관성 있는 메시지를 전달하려면, 메시지가 사실과 진실에 근거하여야 하며, 여기서 진실이나 사실이라 함은 ‘이해공중’의 ‘시각’과 ‘입장’에서 충분하고 균형있는 정보를 의미한다.

이러한 측면에서 그간의 Vision 2030과 국가재정법에 대한 언론의 보도는 결과에만 초점을 맞춰져 있었고 논조는 다분히 이성적이고 논리적이었으며 비판적이었다. 그 이유를 추론해보면 Vision 2030과 국가재정법이 만들어진 과정에 대한 구체적인 설명이 빠져있기 때문에 그렇다고 생각된다. 즉, 이 국가 비전과 재정 개혁 방안이 만들어진 과정에 대한 ‘다수의 보편적 이익을 추구하기 위한 의사결정 과정’에 대한 고민이 생략된 채 결론으로서만 국민들에게 비춰졌기 때문에 애정과 관심을 이끌어낼 수 없었던 것이다. 국민들이 회구하는 미래상과 그것을 달성하기 위한 과정을 그려낸 것에서도 만드이의 고민하는 자세, 노력하는 모습이 담겨져 있어야 하는 것이다. 국민은 정부의 고객이다. 고객은 만든 사람의 고뇌와 노력에도 감동을 하게 마련이다. 따라서 재정 정책에 대한 국민적 공감대를 얻기 위해서는 사회 공학의 관점에서 접근하기 보다는 휴먼 커뮤니케이션의 관점과 틀에서 정책 홍보가 이루어져야 한다.

## 제5장 결론 및 요약

국민의 삶의 질 향상은 모든 정부의 목표이며 제도 개혁의 지향점이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서 정부는 미래에 대한 비전을 제시하고 제도적·정책적 변화를 모색하였다. 이러한 측면에서 기획예산처가 발표한 Vision 2030과 신설 국가재정법은 국가의 미래를 구상하고 정부가 이를 현실화하는 비전이면서 동시에 이를 달성하기 위한 기본적인 틀이다. 이상이 현실이 되기 위해서는 국민들이 애정과 관심을 가져야 한다. 이를 위해서 정부는 적극적으로 홍보하고 국민적 이해를 구함으로써 국가운영 주체들과 국민들 모두에게 지지받는 비전과 재정 제도개혁이어야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 Vision 2030과 국가재정법 제정에 따른 재정혁신 프로그램을 중심으로 어떻게 국민들에게 제대로 알릴 것인지에 대해서 살펴보았다. 특히 4대 재정혁신(국가재정운용계획, 예산 총액배분 자율편성제도, 재정사업 성과목표관리제도, 디지털 예산·회계시스템)과 Vision 2030에 대한 심층적인 연구를 진행하였고 이 분야의 전문가들의 자문과 조언을 통해 재정혁신 추진 등에 대한 국민의 신뢰확보와 공감대 확산을 위한 방안을 마련하였다.

본 연구에서 제시하는 공감대 확산 방안은 크게 일곱 가지이다. 첫째, 정책홍보의 종합기본계획(master plan)과 추진단계별 홍보전략을 구축하여 실행하는 것이다. Vision 2030과 국가재정법과 같은 장기적인 영향이 있는 재정정책의 경우 국민적 이해와 협력을 얻어야 할 필요가 있다. 이를 위해서 '대국민 홍보 커뮤니케이션 계획'은 그 내용과 범위가 광범위한 것으로 이를 감안하여 홍보 계획도 단기, 중기, 장기별로 나누어 실천되고 평가되어야 한다.

둘째, 공중을 세분화하고 메시지를 차별화하는 전략을 채택함으로써 공중 관계 커뮤니케이션을 강화해야 한다. 재정정책의 공중들을 세분화함으로써 메시지의 내용과 전달 방식들을 달리하는 것이 필요하다. 특히, 재정정책의 개혁과 비전을 적극적으로 반대하거나 반대할 것으로 예상되는 이해 공중 집단의 쟁점을 가능한 사전에 조사·파악하고 설득 전략을 구축하는 작업이 필요하다.

셋째, 쟁점 이슈를 관리하고 상시 모니터링하는 시스템을 구축해야 한다. 언론에서 제기하여 국민들의 관심을 끈 국가채무나 정부 규모에 관한 논쟁은 잠재적으로 쟁점이 될 가능성이 높은 이슈였다. 따라서 사전에 미리 정책 부서의 준비와 대응 방안이 마련되어야 하며 실제 이러한 이슈에 대해서 부정적인 인식이 확산되기 이전에 홍보 부서와의 공동의 대응 노력이 필요하다.

넷째, 언론관계(media relations)를 통한 여론 형성 네트워크를 구축해야 한다. 언론은 정부 개혁의 동반자이며 재정개혁과 Vision 2030의 확산을 위해서 가장 중요한 주체이다. 따라서 대 언론관계 능력과 기법을 지속적으로 개발해나갈 필요가 있으며 언론을 민의의 대변자로서 바라보고 정부 운영과 정책 관리를 안정적으로 수행하고 있음을 보여줌으로써 일 잘하고 충직한 국민의 봉사자로서의 이미지를 새길 필요가 있다.

다섯째, 온라인 정책 홍보 활동을 강화해야 한다. 온라인 홍보 담당관은 사전에 미리 네티즌의 성향과 정책 지향을 고려하여 부정적인 인식이 확산되기 이전에 홍보 부서와의 공동의 대응 노력을 해야 하며 상시적으로 온라인의 여론을 모니터링 할 필요가 있다.

여섯째, 사회적 마케팅 전략을 통한 공중의 참여 프로그램을 확대해야 한다. 참여 프로그램으로서 대학생(대학원생) 논문 현상 공모와 재정 개혁과

국가비전에 관한 토론회를 개최하는 방법과 Vision 2030과 같은 보고서를 학생들의 교육 참고용으로도 활용하는 방안을 제시하였다.

일곱째 국민과의 감성적 의사소통을 실행하라. Vision 2030과 국가재정법이 만들어진 과정에 대한 구체적인 설명이 빠져있기 때문에 결론으로서만 국민들에게 비춰져서 애정과 관심을 이끌어낼 수 없었다. 따라서 비전과 제도를 만든 이들의 고민하는 자세, 노력하는 모습이 담겨져 있도록 휴먼 커뮤니케이션의 관점을 정책 홍보에 부가할 필요가 있다.



## [ 부록 ] 기획예산처 재정정책 사례

### 제1절 Vision 2030

#### 1. Vision 2030의 추진배경

우리나라는 그 동안의 눈부신 경제발전을 통해 1962년 경제개발계획을 실시한 이래 33년만인 1995년에 1인당 국민소득 1만불을 달성하였다. 하지만 2006년 현재까지도 1만불에서 발전하지 못하고 있으며, 복지수준은 경제규모에 비하여 더 낮은 수준이다. 이러한 상황에서 대내적으로는 양극화 및 저출산·고령화가 급속히 진행되고 있고, 성장잠재력은 점점 저하되고 있으며 대외적으로는 중국, 미국, 프랑스 등 선진국들이 급부상하면서 세계화·정보화가 빠르게 진행되고 있다. 이러한 도전적 환경에서 정책시차 등을 감안해 볼 때, 기존의 부분적·단편적 현안해결의 대응방식에서 향후 10~15년간의 국민적 합의를 통한 장기적·총체적 비전제시와 실천력 있는 정책들이 필요하게 되었다. 참여정부 출범이후 다양한 논의와 의견수렴을 거쳐 「Vision 2030」이 수립<sup>7)</sup>되었다.

우선 「Vision 2030」을 추진하게 된 대·내외적 환경변화를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 양극화 현상의 대두이다. 전 세계추세이기는 하나 우리나라의 경우 외환위기 이후 급격히 악화되었고, 선진국에 비해 그 정도가 심한편

---

7) 2005년 7월에 정부는 장기·구조적 문제에 체계적으로 대처하기 위해 본격적인 비전작업을 착수하였다. 작업단에는 KDI, 조세연구소, 대학교수 등 전문가 60여명으로 구성된 민간작업단이었으며, 크게 ①비전총괄팀, ②성장동력팀, ③인적자원팀, ④사회복지팀, ⑤사회적 자본팀, ⑥국제화팀, ⑦장기재정전망팀으로 나누어 분야별로 분석·연구되었다.



이라는 점에서 문제가 심각하다. <표 7>은 97년부터 2005년까지 소득불평등 추이이며 <표 8>은 OECD각국과 비교한 상대적 빈곤율이다.

<표 7> 소득불평등도 추이

	1997	1998	1999	2002	2003	2004	2005
지니계수 (도시근로자 가구 기준)	0.283	0.316	0.320	0.312	0.306	0.310	0.310
소득5분위 비율(%)	4.49	5.41	5.49	5.18	5.22	5.41	5.43

출처: 통계청, 가계조사연보

<표 8> 상대적 빈곤율\* 비교

한국 <sup>1)</sup>	미국	일본	영국	독일	스웨덴	OECD 평균
18.0	17.1	15.3	11.4	9.8	5.3	10.2 <sup>2)</sup>

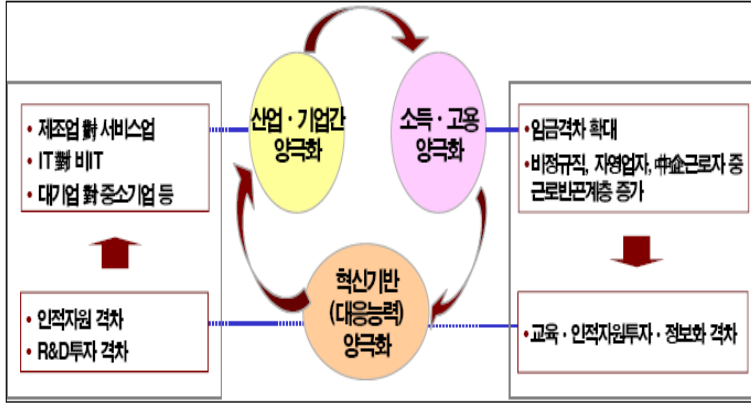
<sup>1)</sup> 한국은 '05년을 기준으로, 다른 나라는 '00을 기준으로 작성됨

<sup>2)</sup> OECD는 25개국 평균

\* 중위소득 50%이하인 가구/전체가구, \* 통계청('05년) 및 OECD data('05)

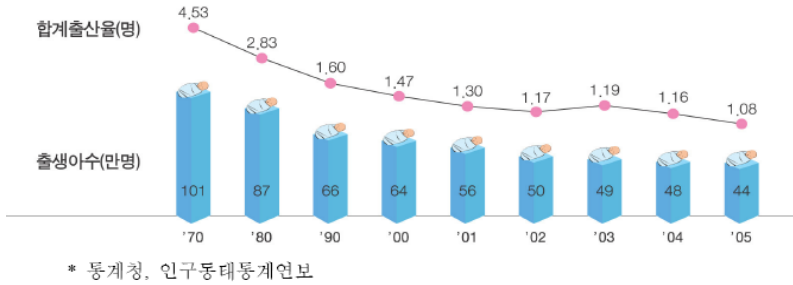
또한 산업간, 업종간, 수출-내수간 양극화가 심화되고 있으며 외환위기 이후 대기업-중소기업간, 정규직-비정규직간 임금격차 확대 등 고용과 소득의 양극화가 진행되면서 사회적 이동성(Social Upward Mobility)의 기회가 줄어들면서 빈곤의 악순환이 지속될 경향이 높아지는 점이다. <그림 8>은 산업-기업-지역, 고용-소득의 연결고리를 나타낸 것이다.

〈그림 8〉 산업·기업·지역, 고용·소득의 연결고리



둘째, 저출산·고령화의 급격한 진행이다. 1960년대 6.0에 달하던 합계 출산율이 2005년에는 1.08명으로 줄어 세계 최저수준을 나타내고 있으며, 2000년 전체인구 중 65세 이상 노인인구 비율이 전체인구의 7%가 넘어서는 고령사회(aged society)에 진입하였으며, 2026년에는 65세 이상 노인의 비율이 20%가 넘어가는 초고령사회(super-aged society), 2050년에는 세계 최고령국가 될 전망이다. 급격한 인구구조의 변화는 생산인구의 저하를 가져와 경제의 역동성 저하를 보이며, 노인인구증가로 인한 연금·의료 등 사회보험의 재정지출 등이 압박 요인으로 작용할 전망이다.

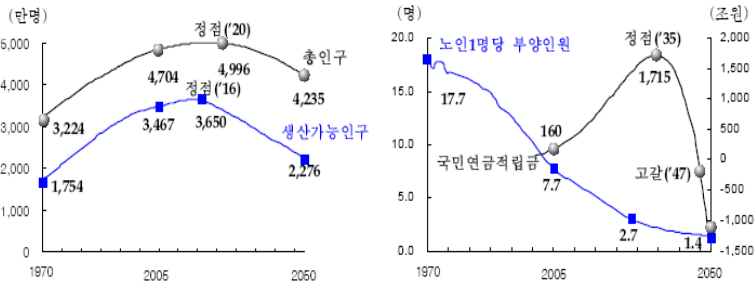
〈그림 9〉 시대별로 본 한국의 합계출산율



〈그림 10〉 총인구·생산가능인구 및 노인부양인원 전망

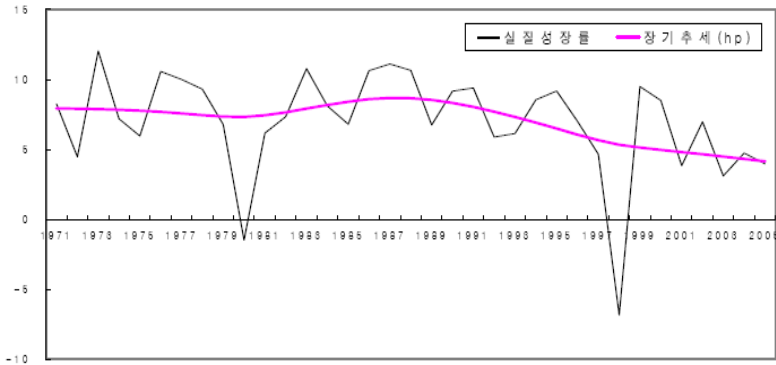
< 총인구·생산가능인구 전망 >

< 국민연금적립금·노인1명 부양인원 전망 >



셋째, 우리 경제의 저성장문제이다. 과거 6~8%를 보이던 경제성장률이 1990년대 이후 점진적 하향세를 보이며 2000년대 중반에는 4% 중반으로 하락하고 있다는 점이다. 산업구조 고도화, 저출산·고령화로 인해 이러한 상황은 더욱 심해질 전망이다. 우리나라의 잠재성장률은 갈수록 둔화되고 자칫하면 저성장이 고착될 위기이다.

〈그림 11〉 연도별로 본 우리나라 경제성장률

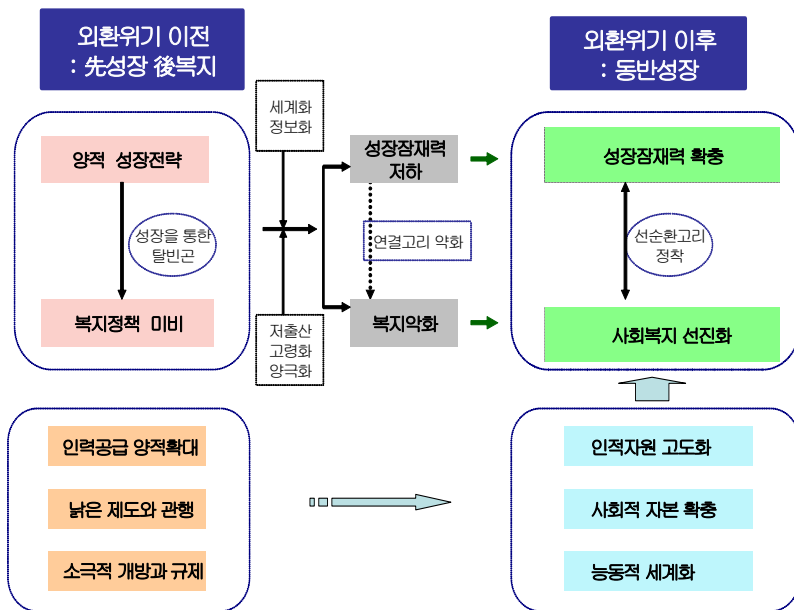


넷째, 세계화·정보화의 급진적이다. 현재 세계화 및 지역경제통합이 활발히 진행되고 있으며, 과학기술 발전에 따라 정보화가 급속히 전진되고 있다. 무역·투자자유화, 다국적기업의 세계화 전략 등으로 전 세계 모든 국가가 단일시장으로 통합되어 가는 추세이다. 이로 인해 금융의 국제적 동조현상이 심화되고 세계경제의 불안정성이 증대되며, 기업은 무한경쟁에 직면하게 되었다. 또한 지식을 창출하고 활용하는 능력이 각 국의 경제성장을 좌우하며, 국가 간, 기업 간, 개인 간의 정보화 격차(digital divide)로 인해 기존 산업사회와는 다른 패러다임이 대두되게 되었다.

이러한 급격한 대·내외적 환경변화로 인해 참여정부는 다양한 논의와 의견수렴을 통하여 비전제시와 실천력 확보를 위한 전략마련의 방법으로 「Vision 2030」의 대안을 개발하게 되었다. 기존에는 성장을 국가발전의 최우선 과제로 설정하고 양적투입 위주로 정부주도의 정책이 주를 이루고, 복지문제는 국민 개인의 가족공동체에 의존한 측면이 큰 先성장 後복지 패러다임이었다. 이러한 기존 패러다임의 한계를 극복하고 새로운 도전에 대응하기 위해 성장과 복지가 함께 가는 수평적·균형적인 성장·복지 동반패러다임의 모색

을 하게 된 것이다. 성장을 통해 일자리가 창출되어 국민소득의 기회가 높아져 개인의 경제적 기회를 확대하며, 복지수준의 향상을 꾀하고, 이러한 복지수준의 향상은 경제적 안정성과 사회적 이동성 제고를 통해 생산요소의 질과 양을 높여 성장에 기여한다는 것이다. <그림 12>는 기존패러다임과 동반성장 패러다임의 내용을 비교한 것이며, <표 9>는 기존패러다임과 동반성장 패러다임의 비교한 것이다.

<그림 12> 패러다임 전환 매커니즘



〈표 9〉 기존패러다임과 동반성장 패러다임의 비교

	기존 패러다임	동반성장 패러다임
추진 배경	탈빈곤, 성장과 분배의 고리 작동	양극화 심화, 성장과 분배의 고리 약화
정부 역할	성장에 집중	성장과 복지의 조화
성장 전략	양적 투입위주·불균형 성장, 정부 주도	혁신주도형·균형 성장, 시장 주도
복지 전략	가족·공동체에 의존, 구호적 복지	정부의 역할 제고, 미래를 위한 투자
투자 중점	物的 자본	人的·社會的 자본

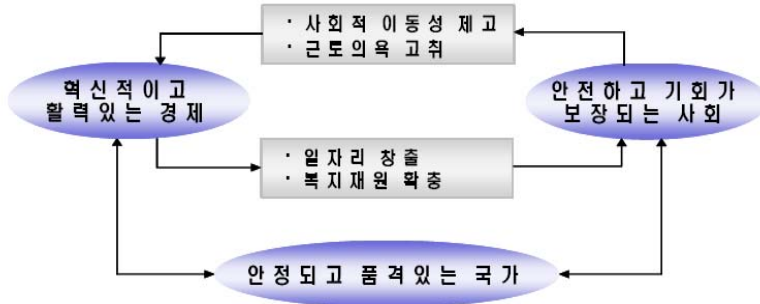
## 2. Vision 2030의 목표 및 전략

「Vision 2030」은 성장과 복지의 선순환구조 복원을 통한 동반성장을 지향하고 있으며 국민 누구나 희망을 갖는 기회의 나라를 만들기 위해 내놓은 국가 미래전략이다. ‘Vision 2030’에서 지향하는 비전(슬로건)은 ‘함께가는 희망한국’이다. 함께가는 희망한국이란 성장과 복지의 선순환 구조가 정착되어 국민 누구나가 희망을 갖는 ‘기회의 나라’를 의미한다. Vision 2030에서 목표는 다음의 3가지이다.

첫째, 혁신적이고 활력 있는 경제추구다. 핵심인력으로 성장잠재력이 확충되고 기술혁신과 인재양성으로 지속적인 성장이 이루어지는 경제를 추구한다. 둘째, 안전하고 기회가 보장되는 사회추구다. 다양한 기회가 공평하게 제공되고 국민모두가 희망을 갖는 ‘더불어 잘 사는 사회’를 만드는 것이다. 셋째, 안정되고 품격 있는 국가를 만들어가는 것이다. 경제뿐만 아니라 정치·사회·문화 등 다양한 방면에서 세계적으로 인정받는 나라가 되는 것이다. 기존의 사회문제를 갈등과 대립으로 끝나는 것이 아니라 대화와 타협, 신뢰

를 바탕으로 해결되는 안정된 나라 또한 국제사회에서 책임과 의무를 다해 다양한 분야에서 벤치마킹되는 나라가 되는 것이다. <그림 13>은 3대 목표를 제시하고, 이들의 상관관계를 나타낸 것이다.

〈그림 13〉 3대 목표 상관관계



이러한 3대 목표를 달성하기 위해 제시한 5대 전략은 지속적인 성장을 위한 성장동력 확충, 국민의 삶의 질 제고를 위한 사회복지 선진화를 두 축으로 하고, 성장과 복지의 선순환구조를 연결하는 핵심요소인 인적자원의 고도화, 우리사회의 물적·인적 자원의 효율성을 제고하고 사회통합을 추진하는 사회적 자본 확충, 전략적·적극적 세계화를 통해 국가 이미지와 경쟁력을 제고하는 능동적 세계화를 통해 희망한국을 건설하는 것이다.

각 부문별 전략내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, ‘성장동력 확충’은 성장 선도부문과 성장 지체부문의 동반성장 기반을 구축하고, 혁신주도형 산업 구조를 실현하는 전략이다. 구체적으로 살펴보면 선도 대기업·혁신형 중소기업이 성장과 혁신을 주도할 수 있는 시장경쟁 환경을 조성하고, 부품소재 기업을 육성하며 핵심자본재 수출국과 동북아의 서비스업 강국으로의 입지를 확보하는 전략이다.

둘째, ‘인적자원 고도화’는 잠재 인적자원의 활용도를 제고하고 교육시스템의 효율화를 달성하는 전략이다. 유망 선도분야 및 기초 학문분야의 고급 인적자원 육성 기반을 마련하며, 대학구조조정 등 교육개혁을 통한 교육시스템의 효율화를 추진한다. 또한, 교육복지 확충 등을 통해 균등한 교육기회를 제공하여 교육 양극화를 해소하고, 여성 등 잠재 인적자원의 활용도를 제고하는 등 고용서비스를 선진화하는 세부전략이 포함된다.

셋째, ‘사회복지 선진화’는 기본수요 충족과 균등한 기회제공으로 함께 누리는 복지사회를 구현하는 전략이다. 공공부조 제도개선을 통해 기초수요별로 급여를 세분화하고 근로유인을 강화하며, 다양한 사회서비스 제공을 통해 일자리를 창출한다. 또한, 공적연금·건강보험·의료급여 등 개별 복지프로그램의 효율성을 제고하여 세대 간 형평과 지속가능성을 확보하는 과제가 포함된다.

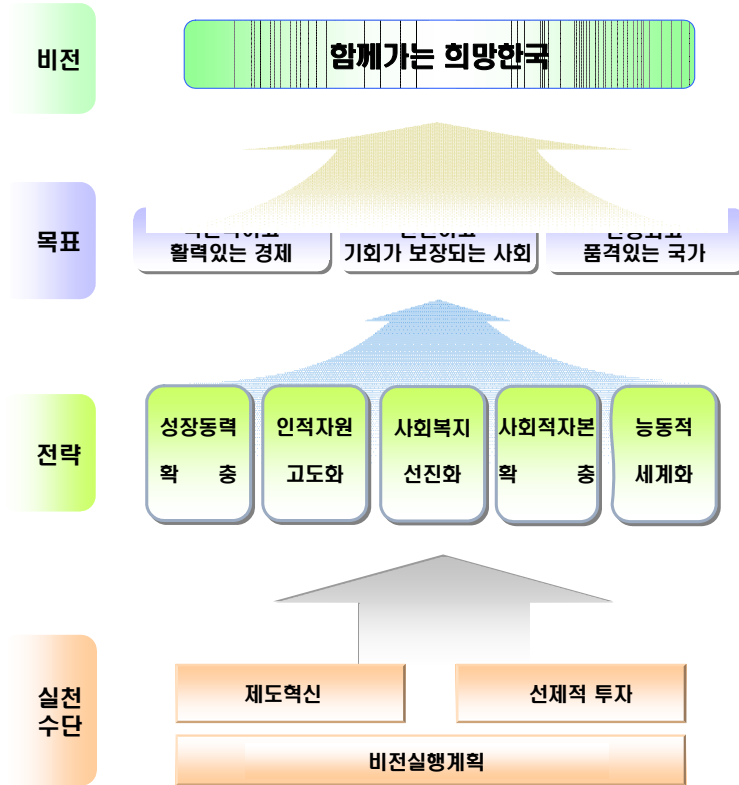
넷째, ‘사회적 자본 확충’은 합리적이고 신뢰할 수 있는 공적제도와 규범을 토대로 사회 전반의 투명성·신뢰성을 제고하는 전략이다. 구체적으로는 사회적 비용 최소화를 위한 합리적 갈등조정체제를 확립하고, 공공기관의 지배구조를 개선하며, 정부 인력을 서비스 위주로 배치하여 공공제도 선진화를 통한 신뢰를 제고하는 전략이다. 그리고 자발적 복지체제 구축을 통하여 공공 복지체제를 보완하는 것도 주요한 내용이다.

다섯째, ‘능동적 세계화’는 사회·문화의 폭넓은 개방을 통해 돈·사람·정보가 자유롭게 넘나드는 열린사회를 조성하는 것이다. 동 전략은 FTA체결확대 및 경제자유구역 활성화를 통해 능동적인 국제사회 참여를 통한 동북아 중심국가로의 발전뿐만 아니라 ODA 규모 확대를 통한 국제적 위상제도 및 동북아 번영 및 동북아 경제통합 등을 통해 구체화 되는 것이다. 아래의 <그



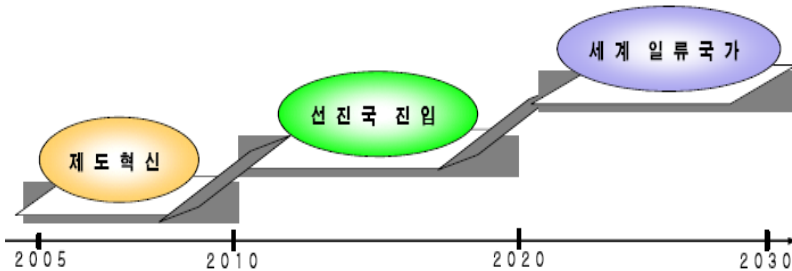
림 14)는 「Vision 2030」의 비전 체계도를 나타낸 것이다.

〈그림 14〉 Vision 2030의 비전체계도



이러한 목표달성을 통해 2005년, 2020년, 2030년의 한국의 모습은 다음의 〈그림 15〉에서와 같이 조망해 볼 수 있다. 2005년부터 2010년까지는 제도혁신을 통해 국가발전의 기반이 되는 주요 사회·경제 제도의 혁신을 추구하며, 2010년부터 2020년까지는 지속적인 성장 및 사회적 안전망 구축을 통해 선진국에 진입하며, 2020년부터 2030년까지는 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 성숙한 선진국으로 나아가는 것이다.

〈그림 15〉 연도별로 본 미래 한국의 모습



### 3. Vision 2030의 달성방안

Vision 2030에서 정부가 제시하는 목표를 달성하기 위한 핵심수단은 「제도혁신」과 「선제적 투자」이다. 제도혁신이란 경제·사회시스템을 업그레이드하여 효율성을 제고하고, 재정의 지속 가능성을 위협하는 요인을 사전에 제거하는 것으로 향후 수요가 크게 증가하는 분야에 대해 예방적 차원에서 미리 투자하는 것이다. 제도혁신의 방안은 크게 세 가지다.

첫째, 글로벌 경쟁력을 제고하고 생애생산성을 극대화하기 위한 전략으로 서비스 산업 경쟁력 강화, 정년조정 및 임금 피크제 확대, 학제개편 등이다. 둘째, 재정의 위험가능성을 제거하고, 복지체감도를 증진시키기 위해 추진되는 것으로 국민연금·지역연금 개혁, 주민생활서비스 전달체계 개편 등이다. 셋째, 공적제도에 대한 신뢰확보를 위해 갈등관리시스템 구축을 통한 사회적 갈등의 합리적 해결, 공공기관 지배구조 개선 등이 핵심추진과제이다.

선제적 투자란 향후 재정투자가 크게 증가할 것으로 예상되는 분야에 전략적으로 투자하여 최소의 비용으로 최대의 성과를 도모하는 것으로 국민의 삶의 질 향상, 경제성장, 양극화 해소를 목표로 하고 있다. 예상되는 국가안전, 치안뿐만 아니라 예상치 못한 통일대비까지 선제적 투자를 통해 급격한

환경변화로 인한 재정지출을 피해 보다 나은 재정활용을 대비함이다. 이러한 선제적 투자는 국가재정운용계획과 매년도 예산을 통해 제도적으로 뒷받침되는 것이다.

아래의 <표 10>은 기존 정부에서 추진 중인 장기계획과 여론조사를 통해 선정된 200여개 과제 중 중요성, 시급성을 기준으로 50개 핵심과제를 정리한 것이다.

<표 10> Vision 2030의 50대 핵심과제

	제도혁신	선제적 투자
성장 동력확충 (9개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·서비스 산업 경쟁력 가화</li> <li>·중소기업 지원체계 정비</li> <li>·한류 등 문화산업 진흥기반구축</li> <li>·행정중심복합도시 및 혁신도시 건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·사회서비스 일자리 확대</li> <li>·R&amp;D 투자 확대 및 효율성 제고</li> <li>·에너지 확보 및 효율화 대책 시행</li> <li>·차세대 성장동력 사업 투자 확대</li> <li>·부품소재 산업전략적 육성</li> </ul>
인적자원 고도화 (9개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·대학평가제도 혁신</li> <li>·국립대 통폐합·특수법인화</li> <li>·정년조정 및 임금피크제 확대</li> <li>·학제개편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·적극적 고용전략(Job Strategy) 추진</li> <li>·대학별 특성화 및 산학연 연계 강화</li> <li>·청년 인적 자원의 효율적 활용</li> <li>·지자체의 교육복지 투자 확대</li> <li>·해외 고급인적자원의 효율적 활용</li> </ul>
사회복지 선진화 (18개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국민·지역 연금개혁</li> <li>·건강보험개혁</li> <li>·주민생활지원서비스 전달체계 개편</li> <li>·의료급여제도 개편</li> <li>·비정규직 대책</li> <li>·사회보험적용·징수체계 효율화</li> <li>·기초생활보장제도 급여체계 개선</li> <li>·부동산 가격 안정화</li> <li>·영세 자영업자 대책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·방과 후 활동 확대</li> <li>·보육서비스 확대</li> <li>·식품안전보장 강화</li> <li>·근로장려세제(EITC)도입</li> <li>·장애인복지 종합대책 수립추진</li> <li>·주거복지확충</li> <li>·노인수발보험제도 도입</li> <li>·쾌적한 생활환경과 환경보건 강화</li> <li>·농어촌 활력증진</li> </ul>

	제도혁신	선제적 투자
사회적 자본 확충 (8개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·갈등관리시스템 구축</li> <li>·사법제도 개혁</li> <li>·공공기관지배구조개선</li> <li>·지방행정체제 개편</li> <li>·지역공동체 등 자발적 복지체계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국방개혁</li> <li>·전자정부구현</li> <li>·정부인력의 서비스 위주 재배치</li> </ul>
능동적 세계화 (6개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·FTA체결확대</li> <li>·경제자유구역 활성화</li> <li>·외국인력정책마련</li> <li>·동북아 금융·물류허브 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·ODA규모확대</li> <li>·통일인프라 구축</li> </ul>

성장동력 확충분야의 제도혁신부문은 다음과 같다. 서비스산업 경쟁력 강화는 영세 자영업 중심의 개인서비스업 위주에서 교육, 의료, 관광 등 지식 기반 서비스업 위주로 개편하는 것이다. 중소기업지원체계정비는 융자 등 금융지원 중심의 지원에서 경영컨설팅, 인력양성 등 콘텐츠 중심 지원으로 전환하는 것이다. 한류 등 문화산업 진흥기반구축은 해외시장 진출을 적극 지원하고, 문화콘텐츠 창작역량 강화 및 산업인프라를 구축을 의미한다. 행정중심복합도시 및 혁신도시 건설이란 수도권 인구집중 완화 및 균형발전을 위해 행정중심복합도시 및 혁신도시건설을 말한다.

선제적 투자 부문에서는 사회서비스 일자리 확대는 보육, 간병, 방과 후 활동 등 사회서비스 일자리 적극 창출을 통해 선진국 수준의 사회서비스를 제공하는 것이다. 이를 위해 2006년 7월 사회서비스 향상기획단이 설치되었다. R&D투자 확대 및 효율성 제고는 성과평가제도 등 연구개발사업 관리책의 개선 및 정부·민간 간 역할분담 원칙성정립 등 효율성 제고노력을 강화하는 것이다. 에너지 확보 및 효율화 대책은 해외 자원개발을 통해 에너지의 안정적 공급기반을 확충하고 에너지 고효율 산업구조로 전환하는 것이다. 차세대 성장동력 사업투자확대 과제는 전략적 기술개발투자를 통한 성과창출의

가속화 및 조기 산업화의 기반을 확충하는 것이다. 부품소재산업 전략적 육성 대책은 핵심기술 확보업체의 지원, 선진기업 유치 지원 등을 통하여 산업 연관 효과가 큰 업종을 중심으로 적극 육성하는 것이다.

인적자원고도화 부문에서 제도혁신 분야의 내용은 다음과 같다. 대학평가 제도혁신은 독립적인 범부처 차원의 통합 평가기관을 설립하여 평가정보 통합DB구축 등 평가시스템을 전면 개편하여 고급인적자원 육성의 기반을 마련하는 것이다. 국립대 통폐합·특수법인화는 대학 간 통·폐합, 정원감축 등 구조조정을 강력히 추진하고 가능한 대학부터 특수법인화 전환을 유도하여 교육시스템의 효율화를 추구하는 것이다. 정년조정 및 임금피크제 확대는 중·고령자 인력활용의 확대를 통해 능력있는 한 평생 일할 수 있는 안정적 근로조건을 마련하여 국가의 복지 부담을 줄이고 개인의 만족을 높이는 것이다. 학제개편은 학급별한 수업연한 조정(5-3-4제, 6-4-2제 등) 및 가을학기제를 도입 등 탄력적으로 교육운영체계시스템을 갖춰 보다 효율적으로 운영되도록 하는 것이다.

선제적 투자부문은 다음과 같다. 적극적 고용전략이란 고용유발형 성장 및 사회통합을 위해 여성, 중·고령자 등 고용취약계층을 최대한 활용하고 고용의 질 개선을 통하여 고용서비스의 선진화를 이루는 것이다. 대학별 특성화 및 산학연 연계강화는 대학별 강점분야 중심의 구조개혁, 성과관리체계 구축을 통하여 대학교육의 산업현장 적합성을 제고하는 것이다. 청년인적자원의 효율적 활용은 청년인력의 노동시장진입을 앞당겨 생산가능인구 감소에 대응하고 생애 근로기간을 확대하는 것이다. 기존의 취학·입대연령을 하향조정하고, 학제개편 등을 통하여 언제든지 대학진학이 가능한 교육시스템을 구축하는 것이다. 지자체의 교육·복지투자확대는 교육·인센티브가 많은 지자체에 교부세·교육교부금을 배부하여 인센티브를 부여하는 것이다. 해외 고급

인적자원의 효율적 활용이란 해외 인적자원 활용을 위한 인프라를 구축하고 외국 고급인력유치를 위한 제도적·환경적 기반을 마련하는 것이다.

사회복지선진화 부문에서 제도혁신분야의 내용은 다음과 같다. 국민·지역 연금의 개혁이란 적정부담·적정급여를 통해 국민연금 재정을 안정화하고, 지역연금은 특수성과 재정의 지속가능성을 검토하여 개혁을 추진하여 세대 간 형평과 지속가능성을 확보하는 것이다.. 건강보험개혁이란 포괄수가제, 선별적 약제등록방식, 건강보험공단 구조조정을 복지프로그램의 효율성을 제고하는 것이다. 주민생활지원서비스 전달체계의 개편이란 주치의 제도, 총액계약제 및 본인부담 등을 통해 의료급여 지출의 효율화를 꾀하는 것이다. 비정규직 대책은 비정규직 관련 입법 마무리를 통해 공공부문 비정규직 종합대책을 마련하며, 교육훈련을 강화하는 것이다. 현재 비정규직의 임금은 (2005년 8월 통계청 기준) 정규직 대비 62.6%에 지나지 않는다. 사회보험의 적용·징수체계효율화는 4대 사회보험 부과기준·징수방법 일원화 및 적용·징수업무 통합을 통해 관리운영의 효율성을 제고하는 것이다. 기초생활보장제도란 합급여방식을 생계, 의료, 주거, 교육급여로 분리 지원하는 것이다. 부동산 가격안정화는 기존의 「8·31」대책을 견지하면서 장기적으로 부동산 시장의 건전화를 위한 제도개혁을 추진하는 것이다. 영세자영업자 대책은 지역·업종별 상권정보의 제공, 컨설팅-교육-자금의 연계지원 등 직접 지원보다는 자생할 수 있는 인프라 조성에 집중하여 근로유인을 강화하며 일자리를 창출하는 것이다.

선제적 투자부문의 내용은 다음과 같다. 방과 후 활동 확대는 방과 후 학교 등 활성화로 교육양극화·사교육비 문제를 완화하는 것이다. 보육서비스의 확대는 일부 고소득층을 제외한 모든 아동에게 보육료 지원을 확대하여 부모의 육아부담을 완화하는 것이다. 식품안정보장강화는 식품안전관리 체계를

일원화시키고 안전기준 설정 및 위해성 평가 강화를 통해 관리 사각지대를 해소하는 것이다. 근로장려세제(EITC)도입은 근로 빈곤층의 근로유인제고와 일을 통한 빈곤탈출을 유도하는 것으로 현재 입법상태이며, 2007년부터 실시할 계획이다. 장애인복지 종합대책 수립·추진은 장애수당의 인상, 특수교육의 지원확대, 의무고용제도 개선 등 기존의 복지대책에서 장기적·종합적인 장애인 대책을 추진하는 것이다. 주거복지확충은 공공임대주택의 확충, 주택바우처의 도입 등을 통해 다양한 주거서비스를 제공하는 것이다. 노인수발보험제도는 치매, 중풍노인(2030년 전체노인의 12.1%로 추정)에 대한 개인, 지자체, 국가 공동책임의 수발보험제도를 2008년부터 도입하는 것이다. 쾌적한 생활환경과 환경보건의 강화는 수도권 대기총량관리제의 단계적 시행을 통하여 수생태계와 국민건강 중심의 물 관리 및 환경보건증진을 추진하는 것이다. 농어촌 활력증진은 농어업경쟁력 향상, 소득 안전망 구축, 복지·교육지원 강화 등을 통해 살기좋은 농어촌을 구현하는 것이다.

사회적자본확충분야의 제도혁신부문은 다음과 같다. 갈등관리시스템의 구축이란 합리적 갈등조정체제를 구축하여 사회적 갈등비용을 최소화하고 합리적 조정체제를 확립하여 사회응집력을 제고하는 것이다. 사법제도의 개혁이란 사법서비스 체계를 개편하여 사법제도에 대한 신뢰를 제고하는 것이다. 공공기관지배구조 개선이란 공공기관의 도덕적 해이방지 및 자율책임경영체제 확립을 위한 운영시스템의 개선으로 공공제도의 선진화를 구축하는 것이다. 지방행정체제의 개편이란 자치계층의 축소, 광역·기초간의 기능분리, 시·군 통합체제 방안 등을 검토하여 효율적 기능분담이 이루어지도록 하는 것이다. 지역공동체 등 자발적 복지체제는 가족·시민·지역 등 공동체의 기능회복을 통해 공적 복지지원의 체제를 보완하고 마련하는 것이다.

선제적 투자부문에서 국방개혁은 병력위주의 양적성장을 추구한 국방구조

를 정보중심의 기술집약형 군구조의 전환을 의미한다. 전자정부는 기존의 공급자·기관중심의 서비스 위주에서 수요자 중심의 통합서비스를 제공하는 것이다. 정부인력의 서비스 위주 재배치는 불필요하거나 기능이 쇠퇴한 분야의 인력을 대국민서비스분야로 재배치하여 인력배치의 효율성 및 불필요한 인력 낭비를 없애는 것이다.

능동적 세계화분야의 제도혁신부문은 다음과 같다. FTA 체결은 기존에 추진 중이 체결 외에도 지속적인 확대를 통해 국내 산업의 경쟁력을 제고하며, 경제·사회 시스템의 선진화 등 선진 통상국가기반을 마련하는 것이다. 경제자유구역활성화는 경제자유구역내 외국인 투자유치활성화를 통해 우리나라를 글로벌 일류기업의 비즈니스·물류거점으로 육성하는 것이다. 외국인인력정책은 통제중심의 외국인력 관리에서 각종차별을 해소하며 권익의 증진에도모하는 열린사회를 조성하는 것이다. 동북아 금융·물류허브의 구축은 고부가가치형 금융·물류 허브 구축을 통해 국가 경쟁력을 강화하고 신 성장동력으로 육성하는 것이다.

선제적 투자부문은 다음과 같다. ODA 규모확대는 경제적 위상에 걸 맞는 ODA증액을 통한 국제 신인도 향상 및 국제사회 참여도를 제고하는 것이다. 통일인프라 구축은 남북경영공동체 형성과 한반도 평화체제 구축을 위해 단계별 지원을 다양화하는 것이다.

#### 4. Vision 2030의 재정조달방안

이러한 목표와 전략을 통해 성장과 복지의 동반성장을 추구하기 위해 선제적 투자를 중점에 두면서 제도혁신을 통해 지출증가를 최소화하더라도 계획 중인 정책을 추진하기 위해서는 추가적인 재원이 필요하다. 「Vision 2030」



을 추진할 경우 향후 25년간 GDP의 2% 수준에 해당하는 재원이 추가로 소요될 것으로 전망된다. 2010년까지는 제도개혁이 주로 이루어지는 단계라 추가재원의 소요가 미비하지만, 2011년 이후에는 어느 정도의 국가발전·삶의 질·복지수준을 얼마만큼의 국민부담으로 추진할 지에 대한 국민적 논의가 필요하다.

### 1) 재정조달의 전제방안

Vision 2030의 목표와 내용이 달성되기 위한 재정조달계획은 다음과 같은 재정전망이 전되었다. 잠재성장율은 2010년까지 4.9%, 2020년대에는 4.3%, 2030년대에는 3.8%로 전망하였다. 또한 인구는 2016년에는 생산가능인구의 감소가 시작되며, 2020년에는 총인구가 정점에서 점차 감소할 것으로 예상된다.

### 2) 재정조달의 기본방향

앞에 논의한 바와 같이 「Vision 2030」의 재정투자방향은 다음과 같이 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 사회복지선진화부문 투자이다. 근로장려세제(EITC, '07년 도입), 노인수발보험제도('08년), 주택 바우처 등 새로운 사회복지 제도를 함은 물론이고, 기존의 보육지원 및 노인·장애인에 대한 간병·재활서비스 확대를 통하여 사회서비스를 확충하며, 4대 공적연금 재정안정화 개혁을 통해 건강보험 보장을 확대 및 지출효율화를 추진하는 것이다. 둘째, 동반성장을 위한 선제적 투자에 중점을 둔다. R&D투자 확대 등을 통해 차세대 성장 동력을 확충하고 규제개혁을 통해 신서비스 산업을 육성하는 성장잠재력의 확충, 시장에서 공급이 가능한 금융지원, 수익시설 등은 민간의 역할을 강화하며, 대학별 특성화 및 산학협력 촉진 등 대학의 교육역량을 강화하

기 위한 재정투자를 하는 것이다. 셋째, 사회적 자본 확충 및 능동적 세계화 부문 투자이다. 점진적인 병력감축, 복무여건 개선 및 전력투자 강화 등 국방개혁뿐만 아니라 남북협력 강화 및 기반시설 확충 등을 통한 통일인프라 구축으로 통일 이후 재정부담을 완화하며, 경제규모에 상응한 ODA 증액을 통한 국제 신인도 향상 및 국제사회 참여도를 제고하는 것이다. 넷째, 재정 혁신 및 지출구조조정부문에 대한 투자이다. 연금개혁, 건강보험 효율화 등 제도혁신 및 경제분야 세출 구조조정 노력을 통해 지출소요를 최소화하는 것이다. 이러한 재정조달의 기본방향을 바탕으로 Vision 2030의 주요 투자계획은 다음의 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 Vision 2030의 주요 투자계획

부문	내용	현 제도 유지	Vision 2030
사회복지 선진화	공적 연금	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 소득대체율 현행유지</li> <li>· 국민연금 60%</li> <li>· 직역연금 70%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공적연금 개혁</li> <li>· 소득대체율 하향 조정</li> <li>· 보험료를 상향 조정</li> </ul>
	건강 보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보장성 현행유지(65%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 보장성 확대(85%)</li> </ul>
	기초 생보	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 통합급여방식</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 개별급여 방식</li> </ul>
	근로장 려세제	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 미도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 전체 가구의 21.2%까지 단계적 확대</li> </ul>
	보육	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 육아비용 부모부담을 '10년 수준(42%)유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 육아비용부모부담을 37%로 축소</li> </ul>
	사회 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ '10년 수준유지(0.02%)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 장애인 재활서비스 등 사회 서비스 확대</li> </ul>
	노인수 발보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 미도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 노인인구 12.1%까지 적용확대</li> </ul>

부문	내용	현 제도 유지	Vision 2030
성장기반 강화	R&D	◦ 점진적 확대 (‘04)GDP대비 2.9%→ (‘30)4.0%	◦ 세계 최고수준의 R&D기반 확보 (‘04)GDP대비 2.9→(‘30)5.3%
	초중 등교육	◦ 취학인구 감소에 따른 투자 규모 축소	◦ 취학인구 감소효과+교육복지 ·환경개선 투자 확대 (‘30년 GDP 대비 0.37%)
	고등 교육	◦ ‘10년 투자수준 유지 (‘05)GDP대비 0.4%→ (‘30)0.4%	◦ 대학별 특성화, 산학협력 촉 진 등 투자확대 (‘05)GDP대비 0.4%→ (‘30)1.0%
	평생 교육	◦ ‘10년 투자수준 유지 (‘04)GDP대비 0.04%→ (‘30)0.03%	◦ 평생학습 증진을 위한 인프라 구축확대 (‘04)GDP대비 0.04%→ (‘30)0.10%
세계화	외교	◦ ‘05수준유지 (‘04)GDP대비 0.15%→ (‘30)0.15%	◦ ODA대폭확대 (‘04)GDP대비 0.15%→ (‘30)0.29%
	통일	◦ 소폭확대 (‘04)GDP대비 0.1%→ (‘30)0.4%	◦ 통일인프라 충실화 (‘04)GDP대비 0.1%→ (‘30)1.0%

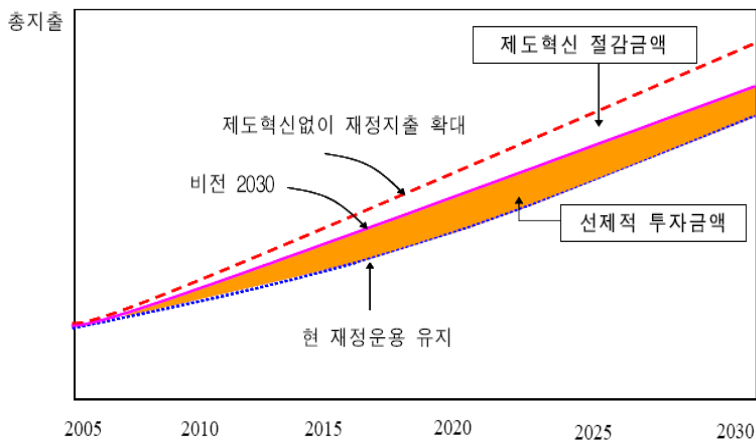
### 3) 재정전망

Vision 2030을 추진시에 추가재원은 총 GDP의 2%수준으로 예상된다. 재정대책은 2010년까지는 증세없이 세출구조조정, 비과세·감면축소 및 과세투명성 제고 등을 통해 재원을 마련하며, 2011년 이후에는 추가재원 마련에 대한 국민적 논의가 필요할 것으로 예상된다. 추가재원 조달방식은 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 국가채무로 조달하는 방식이다. 일본의 경우 장기불황을 탈출하기 위해 경기부양책의 재원을 주로 국채를 조달하였으나 이 방식은 국가채무의 누적과 재정의 지속가능성을 약화시키며 현 세대 부담없이

미래 세대에 부담을 전가하는 방식으로 판단된다. 둘째, 조세로 조달하는 방식이다. 세율인상 또는 새로운 세목의 신설을 통해서 재정을 조달하는 방법으로 예로는 뉴질랜드의 경우를 볼 수 있다. 뉴질랜드의 경우 국가채무비율을 30%수준으로 유지하면서 세금위주의 재원조달을 하고 있다. 셋째, 국채와 조세를 나누어 충당하는 방식이다. 전적으로 조세에 의존하지 않기 때문에 세율의 인상폭은 적으나 국가채무가 늘어나 미래세대의 부담은 증가할 수 있다. 독일의 경우 통일 전에는 국가채무를 40%수준으로 유지하였으나 통일 후, 소요재원을 국가채무와 조세로 조달하였다.

복지 지출(GDP대비 공공사회지출)을 현재 OECD국가 최하위 수준에서 2020년경에는 '01년의 미국과·일본의 수준으로 2030년경에는 '01 OECD 평균수준 도달을 목표로 하고 있다. <그림 16>은 제도혁신을 통한 선제적 투자의 경우 기존의 재정지출금액을 절감할 수 있다는 내용을 보여준다.

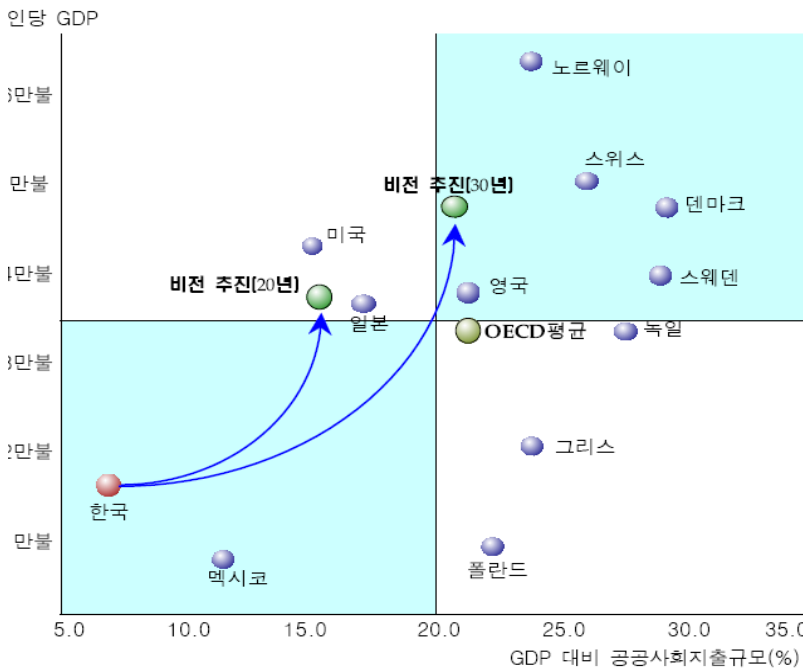
〈그림 16〉 제도혁신과 선제적 투자의 도식



「Vision 2030」의 추진이 성공적 결실을 맺을 경우 2030년 1인당 GDP는 2005년 1만 6천불에서 2030년경에 4만 9천불로 증가할 전망이다. 또한 복지 지출규모는 2005년 8.6%(잠정추계)에서 2030년 21%수준으로 증가할 전망이다. <그림 17>은 1인당 GDP 및 공공사회지출 규모를 다른 국가들과 비교한 것이다.

<그림 17> 1인당 GDP 및 공공사회지출 규모의 국제비교

< 1인당 GDP 및 공공사회지출 규모의 국제 비교 >



\* 1인당 GDP('05년 기준 ; IMF, World Economic Outlook('06.4))  
공공사회지출규모('01년 기준 ; OECD, Social Indicators('05))

이상에서의 내용을 바탕으로 「Vision 2030」의 주요특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, Vision 2030은 한 세대 앞을 내다보는 최초의 국가 장기종합 전략이다. 현재 5년 단위의 국가재정운용계획을 넘어서 최소 20년에서 30년까지 내다보는 장기종합전략이다. 둘째, 성장과 분배가 함께 가는 「동반성장」정책이다. 기존의 정책은 성장과 복지를 동전의 양면관계로 인식하여 ‘성장 없는 복지’라는 말도 있었지만, Vision 2030은 복지정책을 성장전략의 하나로 접근하여 장기계획을 수립한 것이다. 복지지출이 2030년경에는 OECD 평균 수준(2001년 기준)에 근접하게 되는 것이다. 이러한 성장·복지의 동반성장을 뒷받침하기 위해 인적자원의 고도화, 사회적 자본의 확충, 능동적 세계화의 추진 등 다양한 국가발전계획을 수립하였다. 셋째, 제도혁신을 전제로 투자를 확대한 것이다. 잘못된 국가정책의 경우 지속적으로 재정을 투입해도 정책의 효과는 불분명한 경우가 많았다. 하지만, Vision 2030의 경우 2010년까지는 국가발전의 기반이 되는 주요 사회·경제제도의 혁신을 통해 실질적으로 재정이 투입되는 것이다.

## 제2절 4대 재정혁신

### 1. 재정혁신의 추진배경

우리나라의 경제가 고도성장에서 안정성장으로 전환되면서 세수증가율이 낮아진 반면 인구고령화 등으로 재정수요가 크게 증가하고 있다. 이에 따라 재원의 효율적 관리를 위한 재정혁신의 필요성이 높아지게 되었다. 우리나라 일반회계는 예산규모면에서 2006년도 예산이 144.8조원으로 예산회계법이 제정되던 해인 1961년에 비해 2006년도 예산은 약 2.5배 정도 증가하였다. 이와 더불어 재정규모의 증가율과 경상 GDP성장률 간에도 1990년대 이후 재정증가율이 GDP 경상성장율을 초과하게 되어 재정지출의 효율성 증진을 위한 대책이 필요하게 되었다. 이에 참여정부는 국가재정운용계획 및 총액배분 자율편성예산제도를 도입함과 동시에 성과관리시스템을 강화하고 디지털 예산·회계 시스템을 구축하는 등의 제도혁신을 추진하게 되었다.

### 2. 재정혁신의 내용

#### 1) 국가재정운용계획

##### (1) 국가재정운용계획의 필요성

중장기적 시계에서 국가재원을 보다 전략적으로 배분하여 국정과제의 추진을 체계적으로 뒷받침하기 위해 국가재정운용계획이 마련되었다. 참여정부가 추진하는 국가재정운용계획은 추상적인 투자방향만을 제시하는 종래의 중기계획과는 달리 재정수지·국가채무 등 총량목표와 구체적인 재원배분계획을 제시하고 있으며 중기계획이 재정운영이 참고자료로만 활용되는 관행에서 벗

어나 단년도 예산 및 기금운용계획의 기본 틀로 활용되기 시작하였다. <표 12>는 국가재정운용계획의 특징을 나타낸 것이다.

〈표 12〉 국가재정운용계획의 특징

구분	중래의 중기계획	국가재정운용계획
목적	재정운용 방향제시	투자방향+총량목표+구체적인 재원배분계획
실효성	재정운용 기초자료로 활용	단년도 예산 및 기금 운용 계획의 틀로 활용 (부처별 지출한도로 활용)
수립방식	재정당국 중심	관계부처, 지자체, 연구소 등 관계자의 폭넓은 참여
법적근거	임의 규정	수립과 국회제출 의무화

## (2) 국가재정운용계획의 내용 및 특징

「2006~2010년 국가재정운용계획」은 전년도에 수립된 5년 단위의 「2005~2009년 국가재정운용계획」을 사회·경제적 여건 변화를 반영하여 수정·보완한 연동계획이다.

주요 분야별 재원배분 계획은 다음과 같다.

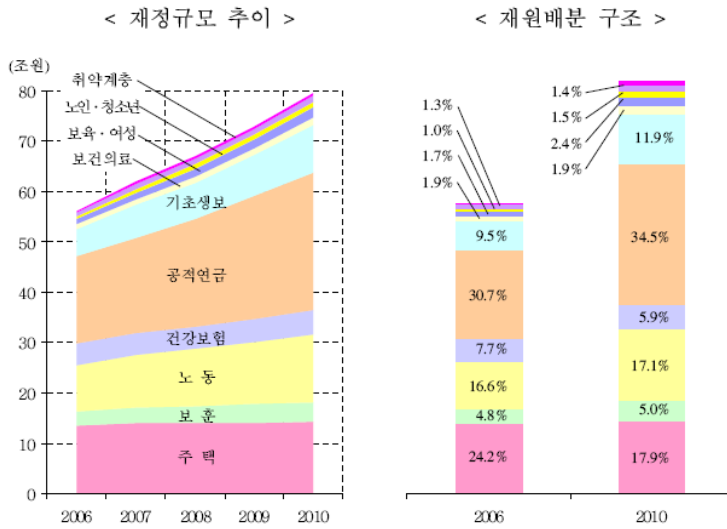
### 가. 사회복지·보건분야

참여복지를 구현하며, 저출산·고령화 대비 등을 위해 사회복지·보건분야 재정투자를 큰 폭으로 확대하는 것으로 목표로 하고 있다. 기본적으로 사회안전망 확충을 통해 복지사각지대를 축소해 나가고, 보육·취약계층 지원·고용안전 분야의 투자비중 확대를 목표로 하고 있다. 또한 사회복지 전달체계



의 개선과 개개인의 소득과약 및 사회적 인프라의 강화, 복지분야의 성과관리체계 구축을 통해 복지프로그램의 효율성을 제고해 나가려고 한다. <그림 18>은 복지부문의 재정규모 추이와 재원배분의 구조를 나타낸 것이다.

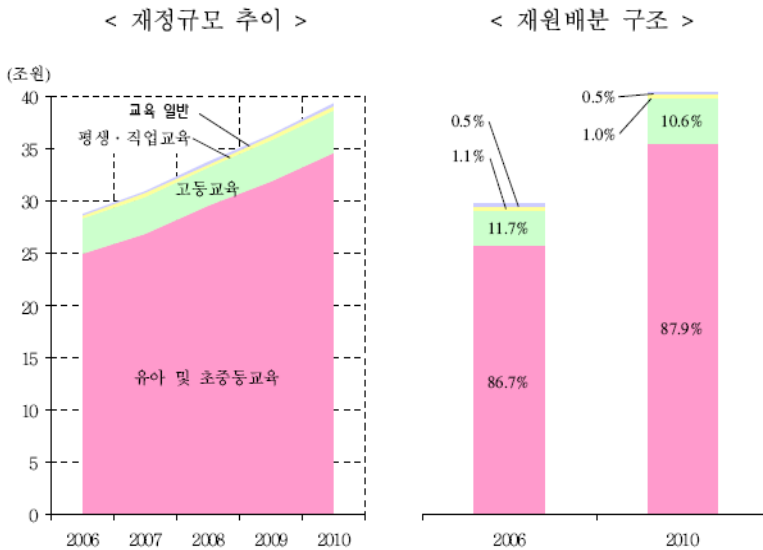
<그림 18> 복지부문 재정규모추이 및 재원배분 구조



## 나. 교육분야

국제경쟁력을 갖춘 인적자원 양성을 위해 교육부문에 대한 투자를 연평균 8.1%씩 증가할 계획이다. 중앙정부와 지자체의 역할을 나누어 중앙정부는 고등교육의 경쟁력 강화에 중점 투자하면서, 대학의 학술연구의 역량 강화 및 대학의 특성화·다양화에 중점을 둔 개발을 하며 지자체는 지방교육재정교부금 확충으로 유아·초등교육의 내실화에 중점을 두어 초·중등교육에 대한 책임과 역할을 강화하는 것이다. <그림 19>는 교육부문 재정규모의 추이와 자원배분 구조를 나타낸 것이다.

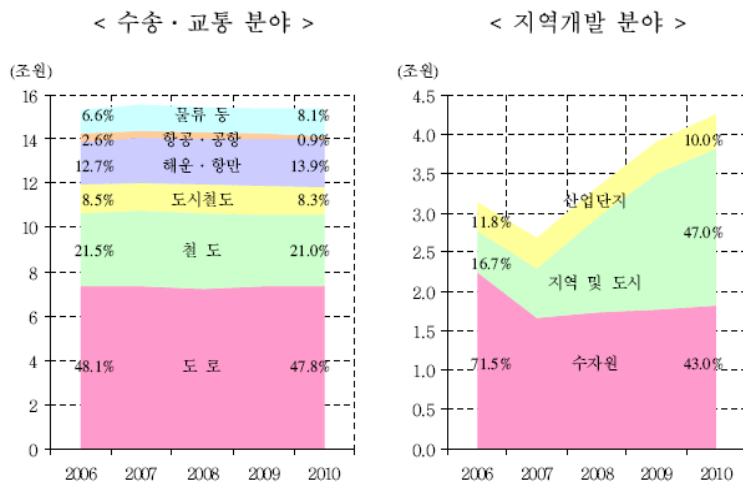
<그림 19> 교육부문 재정규모추이 및 자원배분 구조



### 다. 수송·교통 및 지역개발 분야

국가가 직접 나서서 투자를 하기보다는 적정수준으로 조정하고 민간자본·공기업 등 투자재원의 다변화로 수송·교통 및 지역개발분야의 시설을 확충하고자 한다. 수익성 있는 고속도로, 항만 등에 민간자본을 유치하며 공기업의 투자를 강화하는 것이다. 「선택과 집중」에 따라 현재 추진 중인 사업을 조기에 완공하며 일반국도·철도 등에 대한 완공위주 지원으로 국민의 편익을 증진하는 것이다. 뿐만 아니라 동북아 경제중심 등 성장잠재력 확충과 지자체간 균형발전을 위한 사업을 계속 지원할 예정이다. <그림 20>은 수송·교통 및 지역개발분야의 재정규모의 추이와 재원배분 구조를 나타낸 것이다.

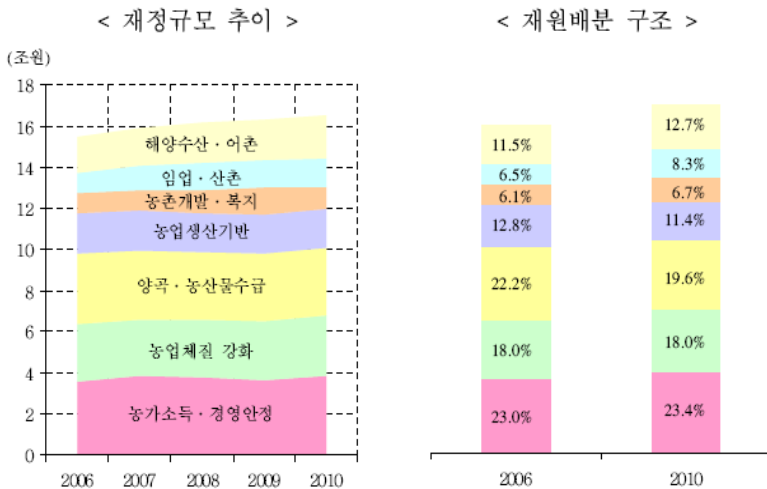
<그림 20> 수송·교통 및 지역개발분야의 재정규모의 추이와 재원배분 구조



## 라. 농림해양수산분야

현재 한·미 FTA 등 급격한 환경변화를 겪고 있는 농림해양수산분야의 경우 2004년부터 2013년까지 132조원의 농어촌 투융자계획의 효율적 추진뿐만 아니라 3년 단위의 성과평가 등 여건변화를 반영하여 투융자계획을 보완할 예정이다. 농업인의 삶의 질 향상 및 농어촌 지역의 활력증진에 역점을 두어 농민의 소득과 복지뿐만 아니라 도농복합공간 조성을 중점 지원할 예정이다. <그림 21>은 농림해양수산분야의 재정규모추이와 자원배분구조를 나타낸 것이다.

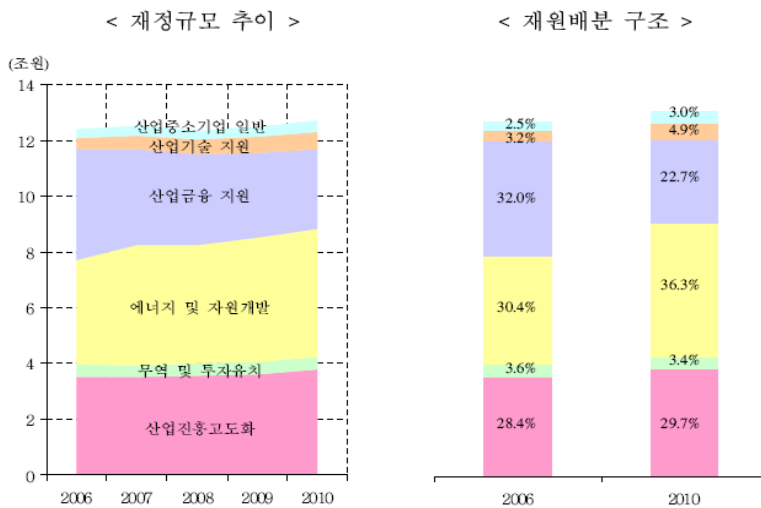
<그림 21> 농림해양수산분야의 재정규모추이와 자원배분구조



### 마. 산업·중소기업 분야

미래 성장동력 산업을 중심으로 한 부문에 집중 투자·지원하고, 민간부문의 역할을 강화할 예정이다. 금융지원은 시장 친화적 제도개선과 함께 창업·기술개발기업 지원 등 민간금융시장의 이용이 어려운 분야를 우선으로 지원하며, 부문별로는 혁신형 중소기업 육성을 위한 기술개발, 안정적인 에너지 공급기반 구축, 지역전략산업 진흥에 중점 투자할 예정이다. <그림 22>는 산업·중소기업분야의 재정규모추이와 재원배분구조를 나타낸 것이다.

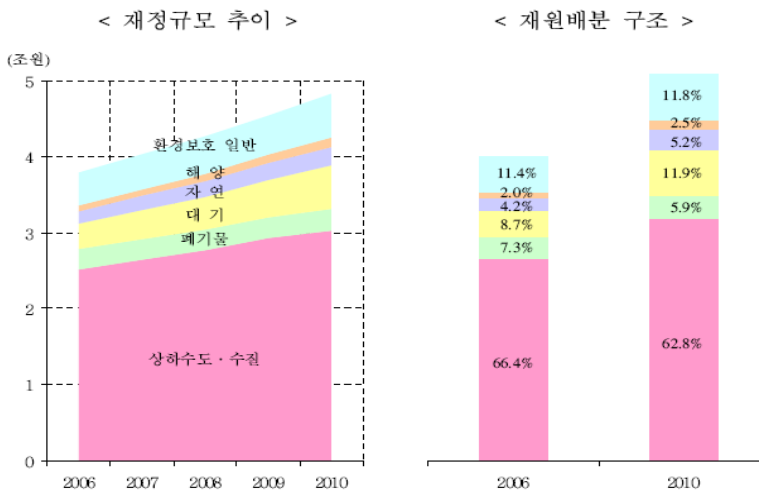
<그림 22> 산업·중소기업분야의 재정규모추이 및 재원배분구조



## 바. 환경보호분야

환경과 경제가 상생하는 지속가능한 발전을 통해 국민이 체감하는 생활환경개선을 지원하는 것이다. 하수처리시설의 확충 및 상수원 수질개선을 지원하거나 사업장 총량관리제 도입 등을 통한 수도권 대기환경 개선을 추진하거나 자연보전, 환경보건 및 폐기물 재활용 기반강화 등이 주요 내용이다. <그림 23>은 환경보호분야의 재정규모추이와 자원배분구조를 나타낸 것이다.

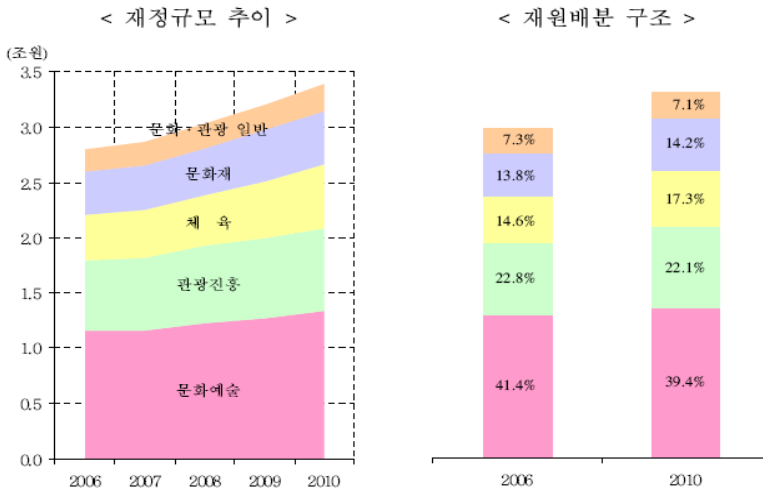
<그림 23> 환경보호분야의 재정규모추이와 자원배분구조



## 사. 문화·관광분야

국민소득의 증대와 주5일제의 확산으로 국민들의 문화수요에 대한 욕구가 증대됨에 따라 문화예술의 창작기반을 확충할 뿐 아니라 소외계층에 대한 문화생활지원으로 문화생활의 격차를 해소하고자 한다. 또한 한류의 지속적인 확산을 통해 영화산업 지원 등 다양한 문화정책을 통해 문화산업의 경쟁력을 강화하고 관광·레저 기업도시 건설 및 국제적 수준이 관광 인프라 구축을 통해 관광을 육성·지원하고 한다. <그림 24>는 문화·관광분야의 재정규모추이와 자원배분구조를 나타낸 것이다.

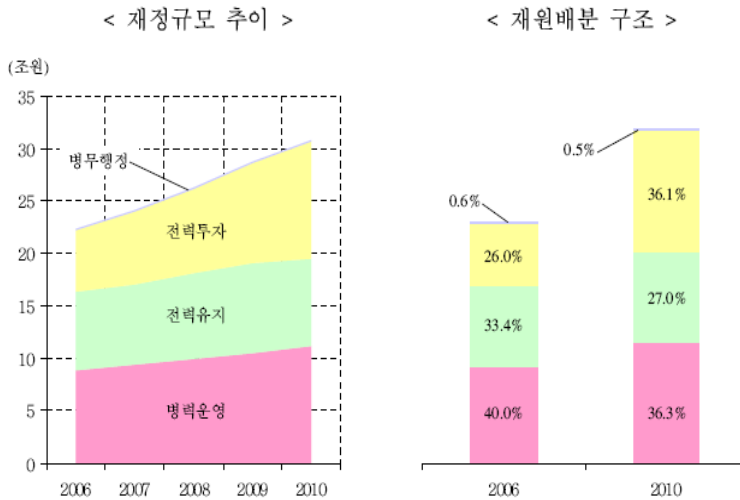
<그림 24> 문화·관광분야의 재정규모추이 및 자원배분구조



## 아. 국방분야

일반회계 기준으로 연 9.0%의 증가를 보이는 국방예산은 군 구조개편 등을 통해 인건비 및 경상운영비를 줄이고 전력 증강을 위한 투자에 중점 배분하여 국방개혁을 추진하고자 한다. 병력운영, 전력유지, 병무행정의 기본적 지원 외에도 전력투자에 중점을 두는 것이다. 장병 사기복지 증진 및 군 복무여건 개선도 확대 지원할 예정이다. <그림 25>는 국방분야의 재정규모추이와 재원배분구조를 나타낸 것이다.

<그림 25> 국방분야의 재정규모추이와 재원배분구조

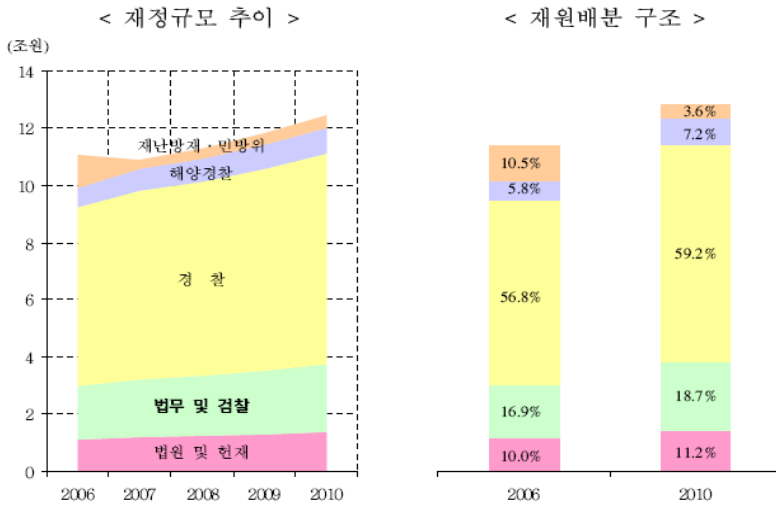




## 자. 공공질서 및 안전분야

대내적으로는 사회·경제적 약자에 대한 법적 보호 및 치안역량을 강화하며 대외적으로는 해양주권강화를 위해 대형함정의 건조, 노후함정의 조기교체 등 해양치안역량을 지속적으로 확충할 계획이다. 사회·경제적 약자를 위해서는 국선변호·법률구조 확대 등 소외계층에 대한 인권보호를 중점을 두며 과학수사장비 확충 드응로 수사의 과학화·정보화를 지원할 예정이다. 또한 체계적 재난관리를 위해 재해위험지구를 정비하며, 방재관련 R&D 등 재해 예방투자를 확대할 계획이다. <그림 26>은 공공질서 및 안전분야에 대한 재정규모의 추이 및 재정배분구조를 나타낸 것이다.

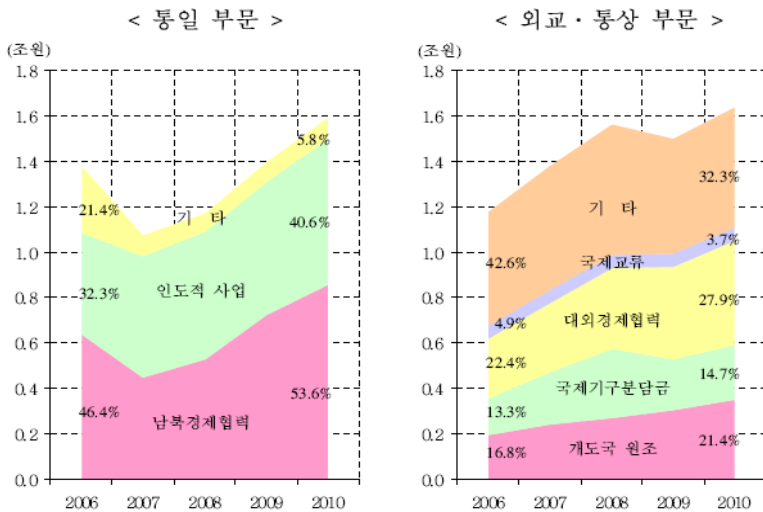
<그림 26> 공공질서 및 안전분야의 재정규모의 추이 및 자원배분구조



### 차. 통일·외교분야

통일부문의 경우 남북경협 및 인도적 지원을 통해 남북교류협력 활성화를 도모하고자 한다. 이를 위해 개성공단 등의 지속적인 개발, 5대 신경협 사업 등을 지원하며, 비료, 의약품, 식량 등 인도적 지원을 지속적으로 지원할 예정이다. 외교분야에 있어서는 국제기구분담금 및 대외원조 확대 요구에 적극 대응하며 개방화시대 FTA협정체결 등을 적극 추진할 예정이다. <그림 27>은 통일·외교분야의 재정배분구조를 나타낸 것이다.

<그림 27> 통일·외교분야의 재정배분구조

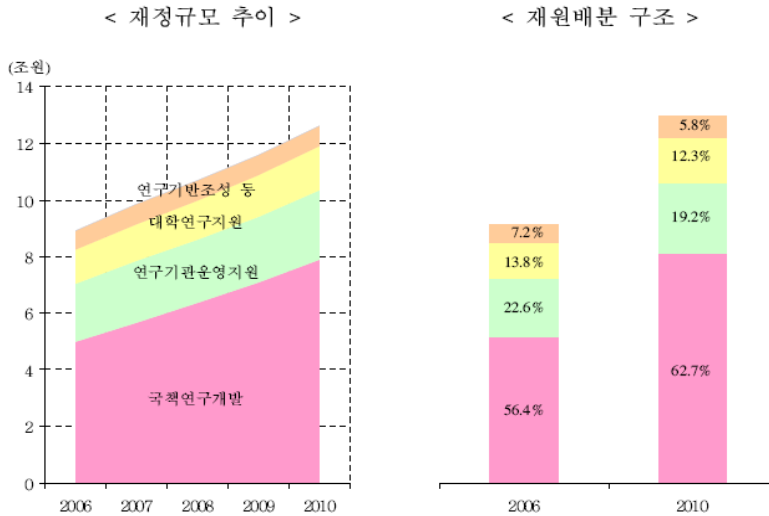




## 타. R&D 분야

미래 성장동력 확충을 위해 R&D분야에 대한 투자를 지속적으로 확대하면서 투자효율성 제고에도 역점을 두고자 한다. 각 부처간 유사·중복사업의 경우 정책집행의 효율적 투자를 유도하며 성과평가 등을 통하여 자원배분간 연계노력을 강화할 예정이다. 그리고 민간투자가 부족한 기초·원천 연구 및 지방의 혁신역량 확충을 통해 민간이 선도하는 미래 유망기술개발 등 시장보완적인 부문을 집중 육성·지원할 예정이다. <그림 29>는 R&D분야의 재정규모추이와 자원배분구조를 나타낸 것이다.

<그림 29> R&D분야의 재정규모추이 및 자원배분구조

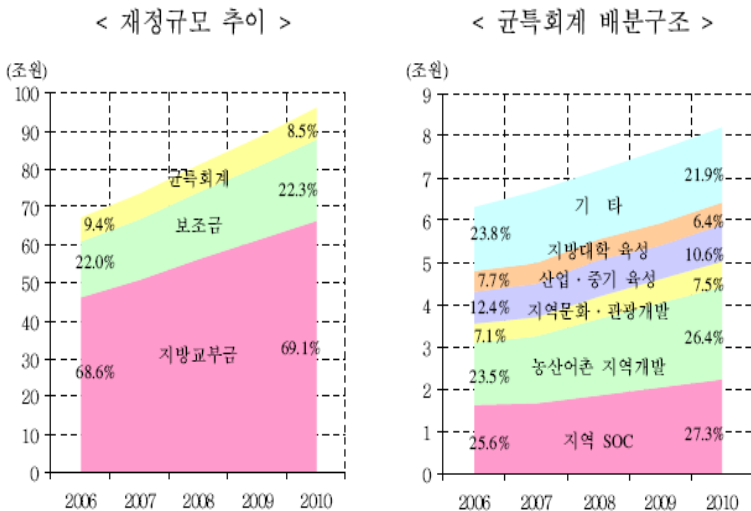




### 하. 지방재정확충 및 국가균형발전분야

지방재정확충을 위해 지방재정지원을 확대하며, 더불어 재정운용의 자율성도 지속적으로 확대하고자 한다. 2006년 67조원의 지방재원지원규모를 2010년까지 96조원으로 증가시키며, 균특회계의 규모도 2006년 6.35의 지원규모를 2010년까지 8.2조원으로 지원을 증가시키고자 한다. 그리고 지자체의 자율성 확대에 상응한 책임성 확보 확보 및 시스템 강화를 위해 지방재정운영성과를 평가·공시하며 지역주민의 자율통제 기반을 확충함은 물론 재정운용 실적에 대한 평가를 토대로 차등지원하여 지자체의 역량을 강화하고자 한다. 또한 재정의 균형발전효과를 제고시키기 위해 균형발전적 재정운용체계를 구축하고자 한다. 이를 위해 재정사업별 균형지표를 개발하고 「균형발전영향평가제도를 도입」함은 물론 균형발전을 위한 재정집행을 유도하고 균형발전지수 개발을 통해 균형발전정책의 효과 측정 및 재평가하고자 한다. <그림 31>은 지방재정분야의 재정규모추이 및 균특회계 배분구조를 나타낸 것이다.

<그림 31> 지방재정 재정규모추이 및 균특회계 배분구조



다음의 표는 국가재정운용계획의 부문별 투자에 대한 주요분야별 자원배분추이를 표로 정리한 것이다.

〈표 13〉 주요분야별 자원배분추이

구분	2006	2007	2008	2009	2010	연평균
1. 사회복지보전	56.0	61.8	66.9	72.9	79.4	9.1
2. 교육	28.8	30.9	33.7	36.4	39.3	8.1
3. 수송교통지역개발	18.4	18.2	18.8	19.3	19.6	1.6
4. 농림해양수산	15.5	15.9	16.2	16.3	16.5	1.6
5. 산업중소기업	12.4	12.5	12.4	12.5	12.8	0.7
6. 환경보호	3.8	4.0	4.3	4.5	4.8	6.2
7. 문화관광	2.8	2.9	3.0	3.2	3.4	4.9
8. 국방비(일반회계)	22.5	24.7	26.9	29.2	31.8	9.0
9. 공공질서안전	11.0	10.9	11.3	11.8	12.5	3.1
10. 통일·외교	2.6	2.5	2.7	2.9	3.2	6.0
11. R&D	8.9	9.8	10.7	11.6	12.6	9.1
12. 국가균형발전 (균특회계)	6.3	6.7	7.2	7.7	8.2	6.8

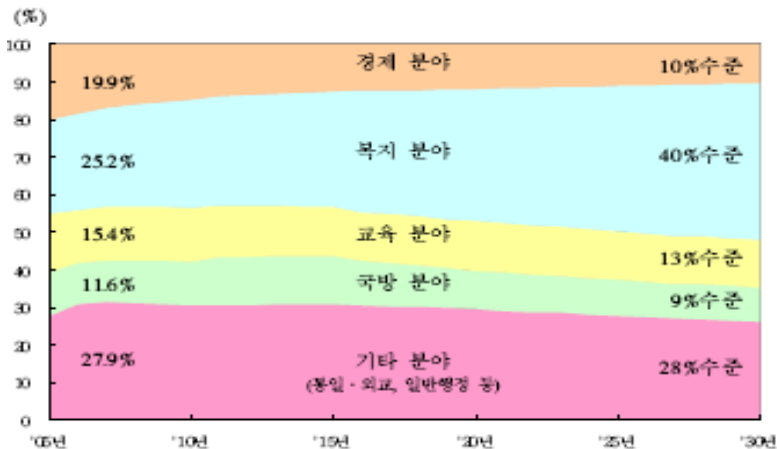
### (3) 국가재정운용계획의 의의

재원배분의 방향은 다음과 같이 정리할 수 있다. 선진국형 재정지출구조로의 전환을 위해 복지분야는 사회통합을 통해 경제성장의 에너지를 확대 재생산 하도록 단계적으로 확대해 나가는 한편, 이로 인한 국민부담 증가를 최소화하기 위해 경제분야는 민간의 역할을 강화하면서 재정투자를 내실화하는 등 구조조정을 추진해 나가는 것이다. 이를 통해 재정은 민간의 혁신능력 및 지식창출 역량을 확충해 나가는데 지원에 중점을 두고 있다. <표 14>는 복지과 경제의 장기재원배분구조를 전망한 것이다. <그림 32>는 장기분야별 지출비중을 나타낸 것이다.

<표 14> 장기배분구조의 전망(KDI)

	2005년	2030년	OECD평균
복지/전체지출(%)	25.2	40수준	54.7
경제/전체지출(%)	19.9	10수준	9.1

<그림 32> 장기분야별 지출비중



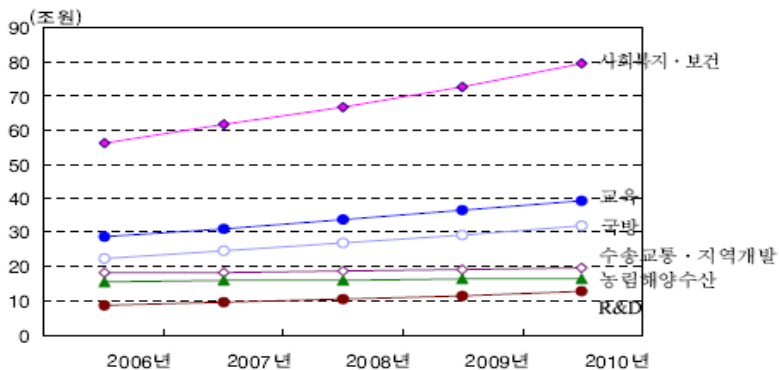


이러한 복지·경제 지출을 바탕으로 국민의 역할과 지원이 필요한 분야에 재원배분을 하고 있다. 국민의 기본적 수요충족을 통해 국민들에게 최소한의 기본생활을 보장하는 것이다. 사회안전망을 확충하고, 계층간 이동성 제고 등을 통해 양극화를 해소하고, 육아부담을 완화하고, 노인생활시설 확충 등을 통해 저출산·고령화시대에 대응하는 것이다. 또한 사회복지·보건, 교육, 문화 등의 사회서비스 공급이 부족한 분야에 사회서비스 공급을 확대할 계획이다.

이뿐만 아니라 R&D, 인적자원개발 등 미래 성장동력 확충을 중점 지원하여 지속적인 성장을 통해 보다 나은 미래의 삶을 제공해 나갈 계획이다. 차세대 핵심기술 개발 등 R&D 투자를 확충하되, 투자의 효율성을 제고할 계획이며, IT·BT 등 전문분야의 고급인재 및 산업인력을 적극 양성할 계획이다.

또한 국가안전, 위기관리 등에 대한 공공서비스를 확대하여 행정에 대한 국민의 신뢰와 만족도를 높여나가며, 병력위주의 군 구조를 첨단기술군으로 개편하기 위해 국방개혁을 적극 추진하고, 재해 사전 예방투자를 강화하여 국민들의 인명 및 재산피해를 최소화할 계획이다. <그림 33>은 2006년부터 2010년까지의 분야별 지출규모를 예상한 그림이다.

<그림 33> 2006년~2010년 분야별 지출규모



## 2) 예산총액·배분자율편성

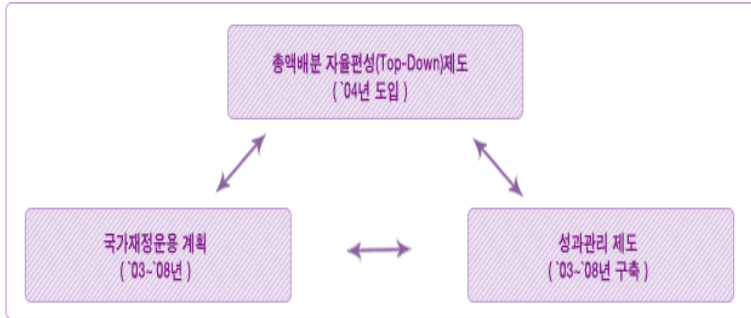
### (1) 예산총액·배분자율편성의 필요성

그 동안 우리나라는 각 부처의 예산요구에 따라 세부 사업별로 재정당국이 적정성을 검토하여 내역을 조정하고, 그 결과를 쌓아서 부처별·분야별 지출규모 및 총지출규모를 결정하는 방식으로 예산을 편성하였다.

이러한 상향식(bottom-up)예산편성은 불필요한 예산낭비를 억제하고 세입 여건에 따라 지출규모를 신중적으로 결정할 수 있도록 하여 재정의 건전성 확보에 기여한 측면이 있다. 그러나 정보의 비대칭성으로 인해 각 부처의 필요이상의 예산을 “과다요구”하기도 하였고, 재정당국은 “대폭삭감”하는 등 악순환이 반복되었다. 이에 재정당국과 부처간 불필요한 갈등과 마찰이 반복되어 행정력의 낭비를 초래하였다.

이에 재정당국은 집권적이고 미시적인 통제를 기초로 이루어지는 상향식 예산편성방식은 정책과 예산의 연계가 어렵기 때문에 국가발전의 장기비전 및 국정 우선순위에 입각한 전략을 통해 부처별·분야별 한도를 사전에 제시하고, 이에 근거하여 각 부처가 전문성을 살려 자율적으로 예산을 편성하는 총액배분자율편성제도를 도입하게 되었다.

총액배분·자율편성(Top-down)제도는 현재의 단년도 예산편성방식으로는 중기적 시각의 재정운영이 곤란하고, 현행 개별사업 검토중심의 예산편성과 예산투입에 치중한 재정운영으로는 국가적 우선순위에 입각한 거시적 재원분석과 재정지출의 사후 성과관리가 어렵다는 지적이 제기됨에 따라 재정운영의 틀을 근본적으로 혁신하기 위하여 다음 3대 재정개혁과제의 일환으로 추진되었다.



## (2) 예산총액·배분자율편성의 내용 및 특징

첫째, 정책의 우선순위에 입각한 전략적 자원배분방식이다. 현행 단년도 예산편성방식과 달리 재정당국이 경제사회 여건변화와 국가발전전략에 입각한 5개년 자원배분계획(국가재정운용계획)에 근거하여 연도별 재정규모, 분야별·중앙관서별·부문별 지출한도를 제시하여 정책과 우선순위에 입각한 전략적 자원배분을 도모한다.

둘째, 지출한도는 일반회계·특별회계·기금을 포괄하여 설정되며 다음과 같이 5가지로 나누어 볼 수 있다. ①분야별 지출한도이다. SOC, 농어촌, 교육, 환경, 중소기업 등 국가재정운용계획의 대분류로 활용된다. ②중앙관서별 지출한도이다. ③중앙관서별 지출한도로 국가재정운용계획의 중분류로 활용되는 것이다. 예를 들자면 SOC분야의 도로, 철도, 지하철, 항만, 공항, 주택, 수자원 등이다. ④ 중앙관서 내 회계별·기금별 지출한도이다. ⑤ 거시전망 등 총액배분 이후 예측 곤란한 상황에 대비하기 위한 조정재원이다. 교부금, 인건비, 재해복구비 및 이자율·환율 변동에 따른 추가소요 증당에 사용되며, 각 부처의 특정사업 부족소요 증당에는 사용할 수 없다.

### (3) 예산총액·배분자율편성의 의의

예산총액·배분자율편성으로 인해 다음과 같은 기대효과를 얻을 수 있다.

첫째, 국정의 우선순위에 따라 한정된 재원을 배분할 수 있게 되었다. 주어진 지출한도 범위 내에서 각 부처가 자율적으로 예산을 편성하게 됨에 따라 예산을 과도하게 요구할 유인이 사라져 “과다요구·대폭삭감”의 불합리한 관행이 개선되고 있다. 또한 부처별로 우선순위가 높은 사업위주로 반영을 하고 그 외 사업의 규모는 줄이게 됨에 따라 예산의 구조조정이 자율적으로 일어나게 됨으로써 재원배분의 효율성을 높일 수 있게 되었다.

둘째, 분야별 지출규모가 국무위원재원배분회의 등을 통해 논의된 국가재정정책 우선순위에 따라 배분되고, 부처별로 지출한도 내에서 자율적으로 사업을 추진할 수 있게 되어서 주요 국정사업을 안정적으로 추진할 수 있게 되었다.

셋째, 각 부처, 민간전문가, 일반국민 등 다양한 이해관계자의 의견을 반영하여 확정된 국가재정운용계획을 기초로 하여 단년도 예산을 편성하게 됨으로 국가정책의 투명성과 예측가능성을 높일 수 있게 되었다.

넷째, 총량배분은 기획예산처가, 개발 사업은 내용을 잘 아는 주무부처가 피서를 주도하게 됨에 따라 부처의 전문성을 살릴 수 있게 되고 예산을 심의하는 과정에서 행정낭비를 최소화 할 수 있게 되었다.

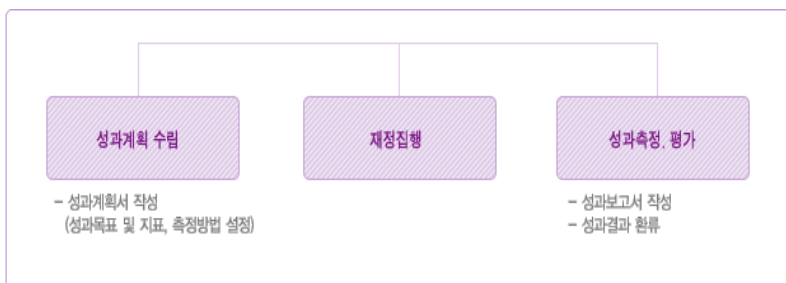
### 3) 성과관리에산제도

#### (1) 성과관리에산제도의 필요성

그 동안의 재정운영은 투입단계인 예산편성에 치중하여 사후적 성과관리 및 처방적 조치가 미약하였다. 이로 인해 한번 투입된 예산은 성과와 상관없이 매년 지속적으로 방만하게 운용되어 재정운영의 문제로 지적되었다. 이에 따라 참여정부 출범과 함께 재정·세정개혁과제의 일환으로 「재정사업성과관리제도」의 도입을 추진하게 되었다. 성과관리에산제도는 각 부처의 예산편성 자율권이 대폭 확대됨에 따라 이에 상응하여 재정운영에 대한 각 부처의 책임성을 제고하기 위한 수단으로 활용됨으로써 앞으로 재정운영의 효과에 개선할 수 있을 것으로 보인다.

성과관리제도는 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가 결과를 재정운영에 반영하는 제도로서 일정 재정사업(또는 사업군)을 통해 달성하고자 하는 성과목표를 사전에 설정하고, 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화 된 성과지표를 개발하여 성과목표와 사업시행결과를 지표에 의해 비교·평가하여 그 결과를 재정운영에 환류하는 제도이다. 성과관리제도의 기본구조는 <그림 34>와 같다.

<그림 34> 성과관리제도의 기본구조



참여정부에서 성과관리제도는 재정개혁을 위한 주요과제로서 국가재정운용계획 및 총액배분자율편성(Top-down)제도 도입으로 각 부처의 예산편성 자율권이 대폭 확대됨에 따라 이에 상응하는 재정집행에 대한 부처의 책임성을 제고하기 위해 도입된 제도가 성과관리 예산제도이다.

이미 미국, 영국, 호주, 스웨덴, 노르웨이 등 OECD 다수의 선진국에서 구체적인 형식은 국별로 다르지만 재정적자의 확대에 대처하여 정부지출을 삭감하고 정부지출의 효율성을 증대시키기 위하여 성과관리에산제도를 도입한 것이다. 우리나라의 경우 외화위기 이후 증가한 국가부채, 저출산 고령화 시대를 대비하기 위한 정부지출의 효율성을 제고하기 위해 성과관리를 도입하였으며 성과관리에산제도는 이러한 성과관리를 바탕으로 한 내용이다.

이제까지의 예산이 주로 투입·통제위주의 제도였다면 성과관리제도가 정착된 이후에는 국민이 세금을 투입하여 추진한 사업이 최종성과를 관리토록 하는 것이다.

## (2) 성과관리에산제도의 내용 및 특징

성과주의 예산제도는 성과계획서와 성과보고서를 기본골격으로 하여 효율적인 재정운영에 목적을 둔 제도이다. 성과계획서에는 각 단위 사업별로서 목표체계를 가지고 있으며, 해당기관이 성과계획서에 제시한 성과목표의 달성 정도에 대한 체계적인 기술은 성과보고서에 나타난다. 성과목표관리는 예산편성-집행-결산의 예산주기와 같이 3년의 주기로 '성과계획서 작성-당해연도 사업집행-성과보고서 작성'의 과정으로 이루어진다. 즉, (Y-1)년도에 성과목표와 성과지표를 주요 내용으로 하는 성과계획서를 작성하고 Y년도에 재정을 집행하여 (Y+1)년도에 집행결과를 성과보고서로 작성하게 되는 것이다.

이러한 정부지출의 성과를 관리하는 과정은 다음의 두 단계로 나눌 수 있다.(최용선, 2006) 첫째는 예산사업의 성과를 보여줄 수 있는 의미있는 성과정보를 생산하고 평가하는 일이다. 두 번째는 성과정보를 활용하여 의사결정을 내리는 일이다. 첫 번째 일의 경우 의미있는 성과정보를 생산하는 일은 재정지출의 효율성을 향상시키기 위한 하부구조를 구축하는 작업이다. 예산사업의 성과를 판단할 수 있는 정보가 없는 사업운영의 개선, 사업의 구조조정, 책임성 강화 등 효율성을 향상시키는 조치를 취할 수 없기 때문이다. 예산사업의 경우도 결과에 대한 성과정보 없이 경험을 통해 평가할 수 없기 때문에 예산사업에 관한 성과정보를 생산하고 평가하는 일은 예산사업의 효율성을 향상시키기 위한 것이다.

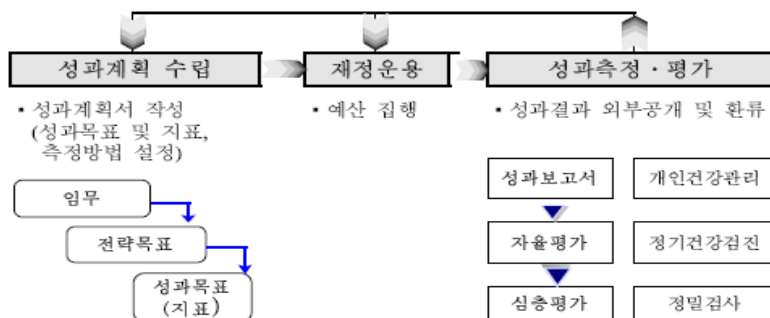
이러한 성과관리예산제도의 도입을 통해 성과를 중심으로 제정사업을 평가할 수 있는 기초가 마련되었으나 성과목표 달성정도 외에 성과지표만으로는 파악하기 어려운 예산집행 및 모니터링 실태, 타사업과의 중복성 등 개별 사업에 대한 구체적이고 체계적인 정보의 부족 등으로 인해 성과와 예산을 직접적으로 연계시켜 활용하는 데에는 한계가 있었다. 이에 따라 미국에서 정부성과 및 결과법(GPRA)이 성과관리를 보완하기 위해 시행하고 있는 사업평가기법(Program Assessment Rating Tool : PART)을 참고하여 우리나라의 여건에 적합한 「재정사업 자율평가제도」를 도입하게 되었다.

자율평가제도는 각 부처의 전체 재정사업을 매년 1/3씩 부처 스스로 평가하는 제도로써 기획예산처가 사업별 평가항목과 평가기준 등에 관한 지침을 사전에 부처에 제시하고 각 부처는 동 지침에 따라 자율평가하게 되며, 기획예산처가 다시 그 평가결과를 확인·점검하는 방식으로 운영된다. 평가결과는 우수, 다소우수, 보통, 미흡 등 4단계로 등급화되며 이는 예산편성, 제도개선 등의 기초자료로 활용된다.

자율평가제도는 부처가 결과지향적 성과지표를 개발하고 성과지표의 목표치를 의욕적으로 설정하도록 평가기준으로 마련함으로써 성과목표관리제도가 실질적인 성과를 거둘 수 있도록 하고 있다. 즉 성과목표관리제도는 자율평가제도의 기초가 되고 자율평가제도는 이를 보완·발전시키는 관계라고 할 수 있다.

또한 자율평가결과는 사업의 성과에 대한 조기경보(Early Warning)기능을 수행함으로써 필요시 「개별사업 심층평가제도」를 활용한 보다 전문적인 사업평가(Program Evaluation)를 실시하여 사업방식개선 등을 통해 사업의 성과를 제고하는 데도 기여할 수 있다. <그림 35>는 이러한 성과관리제도의 구조를 나타낸 것이다.

〈그림 35〉 성과관리제도의 기본구조



### (3) 성과관리예산제도의 의의

성과주의 예산제도를 실시의 의의는 다음과 같다. 첫째, 재정의 책임성을 강화한다. 성과목표를 제시하고 성과평가 결과를 공개함으로써 행정의 투명성을 유인하고 정부에 대한 국민의 신뢰를 확보할 수 있다. 둘째, 재정지출



의 효율성을 높일 수 있다. 지원사업, 지원규모 등을 사업 평가결과와 연계하여 결정함으로써 사업의 불필요한 지출 및 낭비를 줄이며, 재정지출의 효율성을 제고하게 된다. 셋째, 행정서비스의 만족도가 높아진다. 각 부처가 스스로 목표의식을 갖고 목표를 설정하며, 자율과 책임원칙을 바탕으로 사업을 추진하게 됨으로써 각 부처의 자율성확대 및 행정의 탄력성이 확보된다. 이로 인한 고객중심의 행정서비스의 질적 향상을 가능하게 한다. 그러나 현재 성과주의 예산제도 시범사업이 ‘성과관리’로 추진되고는 있으나, 현실에서는 제도에 대한 인식부족으로 참여가 미흡하고 성과관련제도간의 연계성 미흡으로 어려움을 겪는 과정에 있기도 하다.(이남국, 2003)

#### 4) 디지털예산회계시스템

##### (1) 디지털 예산회계시스템의 필요성

디지털 예산회계시스템이란 “예산편성·집행·회계결산·성과관리 등 재정활동 전 과정에서 정보가 관리되는 재정정보시스템이며, 다양한 분석기준에 의해 투명하고 정확하게 관리되는 성과관리회계시스템이다. 기존의 재정정보 시스템은 중앙과 지방, 예산과 결산 정보가 각기 분리되어 시스템이 구축·운영되고 있으며 이로 인해 국가재원을 효율적으로 배분하지 못하고 필요한 통합 정보가 제공되지 못하고 있다. 또한 현재 기획예산처가 추진 중인 국가재정운용계획, 총액배분자율편성제도, 성과관리제도, 프로그램예산제도, 복식부기·발생주의 회계제도 등 혁신된 재정제도를 뒷받침하기 위한 재정정보시스템이 필요성으로 2004년 시스템 구축전략을 마련하여 2005년 시스템 추진기반을 마련하고, 2006년 디지털예산회계시스템을 구축하였다. 2007년부터 가동될 예정이다. <표 15>는 디지털예산회계시스템의 추진개요를 정리한 것이다.

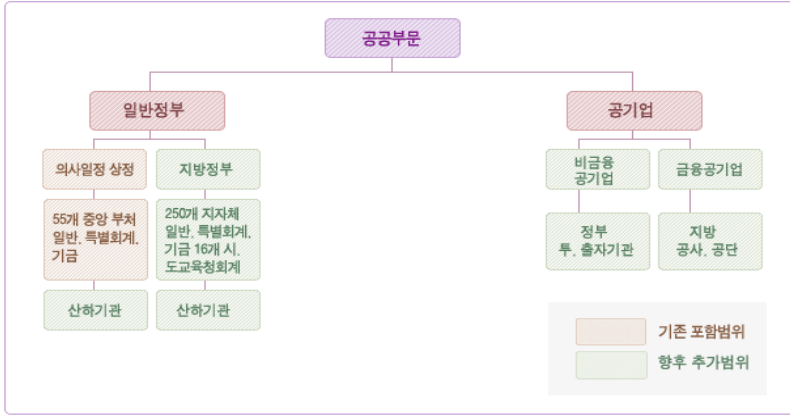
〈표 15〉 디지털예산회계시스템의 추진개요

1단계 (2004년~2005년)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시스템 구축기반마련</li> <li>- 디지털 예산·회계시스템 구축을 위한 마스터플랜 수립</li> <li>- 프로그램예산도입 등 관련·회계제도 개혁</li> </ul>
2단계 (2006년 까지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시스템 구축</li> <li>- 업무재설계(BPR), 정보전략계획(ISP)을 통한 시스템 구축 및 시범운영</li> <li>- 관련 법령 등 제도정비 및 사용자 교육</li> </ul>
3단계 (2007년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 시스템 운영 및 안정화</li> <li>- 디지털 예산·회계시스템의 가동 및 안정화</li> <li>- 디지털 예산·회계시스템의 정보분석기능 보강(Data Warehouse)</li> </ul>

## (2) 디지털 예산제도시스템의 내용 및 특징

종래의 예산정보관리시스템(FIMS)과의 차이점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재정범위의 확대이다. 현행 재정범위는 중앙정부의 일반회계, 특별회계, 기금만으로 한정되어 있기 때문에 전체 재정규모의 파악 및 관리가 곤란하고 국가간 비교가 어려웠으나 디지털 예산회계시스템(NaFIS)을 통해 국제기준의 수준에 맞춰 지방정부, 국민연금관리공단 등 산하기관, 한국도로공사 등 공기 업까지 포함한 공공부문(Public Sector) 전체가 국가재정관리시스템에 포함된다. 이러한 재정범위 확대에 따라 국가재정의 정확한 규모와 현황파악은 물론 이를 토대로 적정한 재정정책을 시행할 수 있으며, 국가 간 재정운용의 효율성을 동일한 기준으로 상호 비교할 수 있다. 〈그림 36〉은 디지털 예산 제도의 도입으로 향후 예산관리에 추가되는 조직을 나타낸 것이다.

〈그림 36〉 디지털예산제도의 도입으로 인한 관리대상

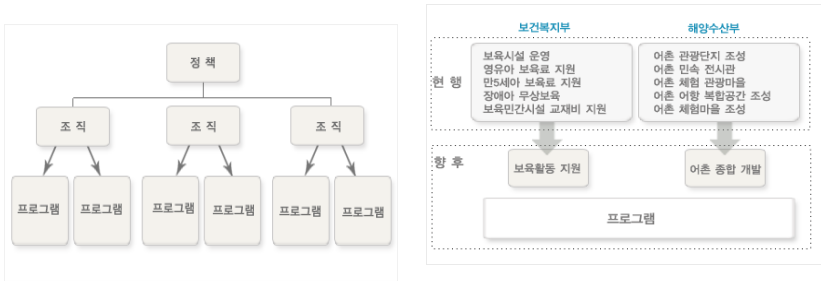


둘째, 성과중심의 예산프로그램제도의 도입이다. 현행 품목별 예산제도는 개별사업의 성과와 결과보다는 사업 내 단위 품목에 대한 투입과 통제를 중심으로 하고 있는 제도지만 디지털 회계시스템은 ‘자율과 책임’이라는 거시적 성과관리를 기본으로 하여 개별프로그램이 예산의 전 과정(편성·집행·결산)에 걸쳐 예산관리의 중심역할을 수행하게 되는 것이다. 이러한 프로그램 예산제도는 예산의 기본구조가 정책→조직→프로그램 순으로 정리되어 정책추진부처와 어떻게 추진되고 있는지 투명성을 제고하며, 사업의 효율성을 높이게 된다. 〈표 16〉은 기존의 품목별 예산제도와 프로그램 예산제도를 비교한 것이며, 〈그림 37〉은 새롭게 도입될 예산제도의 체계를 및 일반사례를 나타낸 것이다.

〈표 16〉 품목별 예산제도와 프로그램 예산제도의 비교

	현행(품목별 예산제도)	향후(프로그램 예산제도)
기본구조	품목중심(인건비, 물건비 등)	프로그램(정책수행 최소단위)
관리목적	투입관리, 통제	성과, 자율
우선가치	규정 및 감사	자율, 책임
성과관리	구조적 제약	제도도입의 목적

〈그림 37〉 디지털예산제도의 체계 및 사례



셋째, 중장기적 재정수요의 예측이 용이해진다. 디지털회계예산시스템은 발생주의회계와 복식부기회계제도의 도입으로 재정의 수입·지출뿐만 아니라 자산·부채의 변동, 원가정보까지 다 포함되는 정부관리방식으로 중장기적 재정위험을 총체적으로 진단 예측할 수 있다. 뿐만 아니라 회계장부는 기록의 이중성 원칙에 따라 자체 검증되므로 예산의 내부통제기능을 강화하게 된다. 〈표 17〉은 현행 회계원칙과 도입될 발생주의·복식주의 회계원칙을 비교한 것이다.

〈표 17〉 현금주의·단식부기 vs 발생주의·복식부기 회계제도 비교

구분	현행(현금주의·단식부기)	향후(발생주의·복식부기)
산출회계정보	수입·지출의 단편적 정보	수익·비용, 자산·부채 등 다양한 정보
우선가치	통제와 감사	효율성 및 성과평가
정보신뢰성	회계기록 누락 가능성	대차대조표에 의한 자기감증
재정위험관리	현시점만 가능	중장기 예측·진단 가능

### (3) 디지털회계예산시스템 도입의 의의

디지털회계예산시스템의 도입 의의는 다음과 같다. 첫째, 주요 경제요인의 변화로 인한 예산의 체계적 대응이다. 국제기준에 의한 다양한 재정통계를 통해 환율, 유가, 물가, 금리 변화가 재정수지에 미치는 영향뿐만 아니라 경제성장 전망에 따른 세수 증감효과 및 재정수지의 영향을 예측할 수 있으며, 또한 개별법령의 제·개정 및 정책변화가 국가채권·국가채무 등 재정상태에 미치는 영향을 알아볼 수 있다. 둘째, 재정위험관리를 현시점뿐만 아니라 미래의 재정예측 및 부담능력이 측정가능재정의 체계적 관리를 통해 재정의 효율성을 증대할 수 있다. 셋째, 개별사업을 예산의 집행부터 결산까지 관리가 가능하므로 예산낭비를 줄이며, 정책의 효과를 증대할 수 있다. 넷째, 예산투자가 성과에 미치는 영향을 분석하여 향후 정책개발 및 집행에 국민의 대응력을 높인다. 다섯째, 사업위주의 예산편성과 원가관리까지 가능한 예산시스템으로 정부운용의 효율성을 높인다. 예를 들자면 전산시스템을 직접 관리·운영에 들어가는 비용과 아웃소싱을 통한 운영·관리비용의 비교가 가능하기 때문에 정부의 예산 및 인력을 효율적으로 집행할 수 있다.

## 참 고 문 헌

### [ 국내문헌 ]

- 공병천 (2004), 「평가와 예산부문의 성과관리 연계」, 한국정책학회보 제13권 2호, 한국정책학회
- 국정홍보처 (2004), 「정책성공을 위한 홍보메뉴얼」, 서울 : 국정홍보처.
- 기획예산처 (2006), 「메뉴얼로 시작하는 정책홍보」. 서울 : 기획예산처
- 기획예산처(2006), 「국가재정운용계획」, 기획예산처
- 기획예산처(2006), 「Vision 2030 최종보고서」, 기획예산처
- 김창률 (1998), 「정부PR 발전방안 연구」, 서울 : 한국언론연구원.
- 노시평, 박희서, 신문주, 오세윤 (2000), 「행정서비스마케팅」, 서울 : 법문사.
- 박기순 (2000), 「기업, 문화, 커뮤니케이션 : 21세기 새로운 PR을 위하여」, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 박성호 (2002), 「인터넷 미디어의 이해와 활용」, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 박주연, 유선영, 문철수, 박현순 (2005), 정부부처의 효율적인 정책 홍보 전략에 관한 연구, 광고학연구, 제16권 4호.
- 방정배, 최윤희 (1989). 「여론과 정치설득」, 서울 : 나남.
- 신호창 (1999), 정부의 홍보 정책에 대한 고찰 및 발전적 국정 홍보 모델의 제시, 홍보학 연구, 제3권 2호.
- 신호창, 이두원 (2002), 「행정PR 원론」, 서울 : 이화여자대학교 출판부.
- 오두범 (1997), 행정 홍보의 특성과 과제에 관한 고찰, 홍보학 연구, 창간호.
- 유재천 외 (2002), 「매스커뮤니케이션의 이해」, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 윤정길 (2000), 「관리와 PR」, 서울 : 대영문화사.

- 윤희중, 신호창 (2000), 「PR 전략론」, 서울 : 책과길
- 이두원 (2005), 국가 정책홍보의 커뮤니케이션 전략 탐색연구, 커뮤니케이션 연구, 제13권 1호.
- 정수경 (1999), 「인터넷 PR론」, 서울 : 진리탐구.
- 정책홍보혁신포럼 (2005), 「이젠 정책 e 홍보다」, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 조계현 (2005), 「PR실전문」, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 최용선(2006), 「결과중심의 예산사업 성과관리」, 재정포럼
- 최윤희 (1998), 「현대 PR론」, 서울 : 나남
- 특허청 (2005), 「정책홍보 매뉴얼」. 서울 : 특허청

## [ 외국문헌 ]

- Baskin, O. & Aronoff, C. (1988), *Public Relations : The profession and the Practice*, Dubuque, Iowa : Wm. C. Brown Publishers.
- Berkowitz, D & K, Turnmire. (1994), "Community relations and issue management : An issue orientation approach to segmenting publics", *Journal of Public Relations Research*, 6(2), pp.105-123.
- Caywood, Clarke L. (1997). *the Handbook of Strategic Public Relations & Intergrated Communications*, NY : McGraw-Hill.
- Center, A. & Jackson, P. (1995), *Public Relations Practices : Managerial Case Studies and Problems*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall.
- Farinelli, Jean L. (1995), *Public Relations : Getting set for What's Ahead*, 16th Public Relations Institute of Australia & 10th Public Relations Institute of New Zealand National Conference, Sydney, Australia.
- Garnett, James L. (1992), *Communicating for Results in Government : A Strategic Approach for Public Managers*, C. A. : Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Henry, Jr., R. A. (1995), *Marketing Public Relations : The Hows that Make It Work*, Ames, Iowa : Iowa State University Press.
- Kendall, R. (1996), *Public Relations Campaign Strategies : Planning for Implementation*, New York : Harper Collins.
- Ray, Hiebet et al. (1988), *Precision Public Relations*, Longman.
- Ross, R. (1977), *The Management of Public Relations : An Analysis and Planning External Relations*, New York : A Wiley-Interscience Publication.
- Shenkar, Oded & Yuchtman-Yaar. E. (1997), "Reputation, Image, Prestige



and Goodwill : An Interdisciplinary Approach to Organizational Standing", *Human Relations*, Vol. 50, No.11, pp. 1361-1381.

White, J & Mazur, L.(1995), *Strategic Communication Management : Making Public Relations Work*, Workingham, England: Addison-Wesley.