

정부 홍보책임자 개방직 도입과 인크로치먼트의 상관관계 연구*

이완수**

(고려대학교 언론학부 대학원 박사후보)

조정렬***

(숙명여대 언론정보학부 교수)

이 연구는 인크로치먼트(encroachment) 개념을 적용해 한국 정부조직의 전문성 수준을 실증적으로 측정해 보기 위해 시도됐다. 구체적으로 한국의 중앙정부, 지방자치단체 조직의 PR 업무 연관성의 정도와 조직 내 PR 책임자의 업무 지향성과, 전문성을 계량적으로 측정하였다. 이 연구는 특히 지난 2004년 연구 결과와 비교해 3년이 지난 2006년 현재 시점에서 한국 정부조직 홍보 책임자의 업무 지향성, 전문성, 스키마 수준의 진화 정도를 구체적으로 보여주하고자 하였다.

이를 위해 중앙정부 19곳, 지방자치단체 16곳의 홍보 책임자를 대상으로 심층 설문조사를 통해 한국 정부조직의 홍보 업무에 대한 지형구조와 의식의 단면을 계량적으로 측정하였다. 분석결과 ① 한국 정부 조직 내 홍보 책임자의 업무 전문성 정도를 보여주는 인크로치먼트는 여전히 심각 수준이었으며, ② 한국 정부조직의 PR 업무는 주변적이고, 보조적이며, 기술적인 위치에 머물러 있는 것으로 나타났다. 그러나 ① 정부 조직 내 홍보 업무의 인크로치먼트가 심각한 수준이긴 하지만, 홍보 업무의 효과적인 수행을 위해 직무 또는 연수교육이 활발해지고 있는 등 업무의 인크로치먼트를 줄여 나가려는 시도가 이루어지고 있으며,

* 이 연구는 2006년도 숙명여자대학교 교내학술 연구비 지원을 받아 이뤄졌다. 이 논문은 2006년도 한국언론학회 가을 정기학술대회에 홍보(PR) 분과위원회에서 발표됐으며, 수정 보완을 거쳤다. 이 과정에 논문의 약점을 메워주신 동국대 김무곤 교수님, 서강대 윤각 교수님, 세명대 박진서 교수님, 고려대 윤영민 교수님, 청주대 김찬석 교수님에게 고마운 뜻을 전한다. 특히 논문을 더욱 충실하게 해 주신 세분의 익명 심사위원들에게도 깊은 감사를 드린다.

** ws895676@yahoo.co.kr

*** jojungyul@sookmyung.ac.kr

② 홍보업무는 전공교육이나 관련 경험을 필요로 하는 전문 영역이며, 전문기적 소양이나 직무능력을 갖춘 사람이 맡아야 한다는 의지나 신념이 강화되고 있음이 발견됐다.

주제어: PR 지향성, 전문성, 스키마, 인크로치먼트, PR 테크니션, PR 매니저

1. 문제제기 및 연구목적

PR 커뮤니케이션 환경의 빠른 변화는 세계적 추세로 보인다. 미국, 유럽, 아시아 각지에서는 PR 관련 인력의 수요가 급증하고 있고, 대학 강좌 개설이 산업과 학생들의 요구를 충분히 수용하지 못할 정도다. 한국의 상황도 마찬가지로 최근 전문 PR 시장구조가 이전의 미디어 관계 중심에서 컨설팅 중심 전문서비스의 영역으로 옮겨가는 등 양적 질적으로 크게 팽창하기 시작했다.

한 가지 흥미로운 사실은 한국의 경우, 민간부문 못지않게 공공부문, 특히 정부가 PR 시장의 성장과 변화를 주도한다는 점을 꼽을 수 있겠다. 지난 2001년 200억에 불과하던 정부 홍보예산이 2006년에는 무려 900억 수준으로 크게 늘어났다(기획예산처, 2006). 하지만 공식 집계되지 않는 각 부처의 실제 홍보재정과 기타 공공기관, 지방자치단체까지 포함하면 그 규모는 훨씬 클 것으로 추산된다.

예산규모뿐 아니라 PR 정책이나 전략 측면에서도 변화의 조짐이 보인다. 국정홍보처는 지난 2004년부터 컨설팅 파트너를 지정하고, 각 부처 정책홍보의 개선 방향과 전략을 수립하는데 관심을 기울여 왔다. 이런 움직임은 2005년부터 전 부처로 확산되고 있는 추세를 보여 왔으며, 정부 PR의 새로운 현상이라는 점에서 주목할 만하다. 정책홍보 커뮤니케이션에 대한 한국 정부의 변화는 노무현 정부 출범을 계기로 두드러지기 시작했다. “정책이 홍보다”, “정책의 절반은 홍보”와 같은 슬로건에서 알 수 있듯이 참여정부는 정책의 성공과 정책 커뮤니케이션의 성공을 따로 떼어내 볼 수 없다는 점을 특별히

강조해 왔다. 이런 과정에서 정부 PR 예산이 크게 늘어나고, 정부의 정책을 알리기 위한 다양한 PR 커뮤니케이션 전략도 생겨났다.

그 가운데 개방형 브리핑제 도입이나, 정부의 모든 부처 홍보 책임자를 민간전문가로 채용기로 한 결정은 한국 정부 PR의 일대 변화였다. 외부에는 잘 알려져 있지 않지만, 주요 정책을 발표할 때 관계 부처 간에 사전협의를 거치거나(사전협의제), 해방이후 이어져온 기획국장 중심의 부처 조직을 정책 홍보실 구조로 개편한 점은 이전에는 상상할 수 없는 변화이기도 하다. 이는 곧 정부 PR문화가 크게 바뀌었다는 점에서 뿐만 아니라, 정부 PR의 중요성이 한층 커졌다는 의미도 지닌다.

효과적 정책 커뮤니케이션을 위한 한국 정부의 새로운 실험은 제도적인 면에서만뿐만 아니라 홍보기법과 방법론에서도 발견된다. 대표적 사례가 2006년 모든 부처에서 추진하고 있는 ‘정책의 브랜딩’ 작업이다. 마케팅의 기법인 브랜딩을 정책커뮤니케이션에 도입한 것은 세계적으로 유례를 찾기 어려울 뿐 아니라, 그 성공과 장단점 여부를 떠나 독특한 방향인 것 만 은 분명하다.

요컨대, 21세기 첫 번째 정권인 노무현 정부에서는 효과적 정책홍보를 위해 전례가 없는 다양한 실험이 진행되고 있다고 해도 과언이 아니다. 문제는 이러한 실험이 정치적 공방의 대상이 되고 있기는 하지만, 학술적 분석을 시도하는 작업으로는 이어지지 못했다. 실제로 참여정부의 커뮤니케이션 전략을 PR 커뮤니케이션의 이론적 관점에서 검증한 학술 논문은 거의 없다. 민간부문과 함께 정부가 PR 환경의 변화를 주도하고 있고, 공공커뮤니케이션이 지니는 특성과 중요도를 감안할 때 정부 등 공공 PR에 대한 연구는 절실하다.

따라서 이 연구는 ‘인크로치먼트(encroachment)’ 개념을 활용해 정부 조직 내 홍보부서의 전문성과 역할에 대한 검증을 시도하고자 한다. 인크로치먼트는 PR관련 전문교육이나 경험이 없는 사람이 조직내 PR 업무를 책임지는 일종의 ‘업무영역 침해’ 행위로 볼 수 있는데 PR 커뮤니케이션에 대한 조직의 이해수준과 태도, 그리고 업무의 효율성을 판단하는 유용한 기준으로 활용된다.

특히 이 연구는 정부의 개방형 브리핑제 도입을 계기로 진행된 ‘인크로치먼트를 통해 본 한국 정부 홍보 책임자들의 전문성 연구’(조정열, 2004)에 대한 후속 연구에 해당된다. 이번 연구는 1차 연구 시점과 비교해 3년여 정도 시간이 흘렀고, 그 사이에 중앙정부 및 지방자치단체 홍보 책임자가 민간인 전문가로 개방 채용되는 등 내부적으로 큰 변화가 있었다는 점에서 정부 조직의 인크로치먼트를 시계열(time-series)적으로 살펴 볼 수 있는 좋은 기회이기도 하다. 사실 PR에서의 인크로치먼트 연구는 장기적이고, 주기적인 관찰을 필요로 한다(조정열, 2004).

이 연구의 목적은 급변하고 있는 한국정부 홍보조직과 홍보 업무환경을 학술적 개념에 접목해 직접 측정해 봄으로써 정부 PR의 진화 과정과 문제점 그리고 발전적 대안을 함께 찾아보는데 둔다.

2. 기존 연구 및 이론적 배경

1) 인크로치먼트의 개념 및 속성

PR의 원래 기능은 조직 상층부의 입장을 전달하는데 있을 뿐만 아니라, 조직을 둘러싸고 있는 공중을 비롯해 주변 환경과 효율적인 쌍방향 커뮤니케이션을 하는데 목적을 둔다(조정열, 2004). 하지만 대부분 조직의 PR 기능은 지금까지 단순히 자신들의 입장을 발표하는 창구로써 또는 조직 내 최고 책임자의 이미지를 관리하는 주변적이고도 보조적인 역할을 하는 수준에 머물러 왔다.

이처럼 PR 기능이 주변적 또는 보조적 기능에 머문다는 지적이 일면서 PR의 인크로치먼트에 대한 논의가 PR 연구 분야를 중심으로 많이 제기돼 왔다. 인크로치먼트는 앞서 지적한 대로 PR 관련 전문 교육이나 경험이 없는 사람이 PR 부서의 업무 운영과 책임을 맡게 되는 경우를 말한다(Lauzen, 1992; Dozier, 1988).

인크로치먼트를 업무의 영역권 측면에서 나아가 커뮤니케이션의 관리 관점에서 설명한 사람은 룰러와 랑지(Ruler & Lange, 2003)였다. 이들은 인크로치먼트를 조직 내 다른 부서가 커뮤니케이션 전문가로써 대행하거나, 커뮤니케이션 관리에 책임을 지는 개념으로 간주했다. PR이 조직간 또는 조직과 공중 간 쌍방향 커뮤니케이션에 있다는 점에서 인크로치먼트를 커뮤니케이션 침해 행위로 보았다. 이에 반해 켈리(Kelly, 1994)는 인크로치먼트 개념을 세 가지 유형으로 나눠 보다 구체적으로 설명했다. 즉, ① PR 업무를 PR과 관련 없는 사람에게 맡기는 개인의 업무 침해, ② PR 부서를 다른 부서 아래에 두는 구조적 업무 침해, ③ 업무의 기능이 중복되는 기능적 업무 침해로 구분했다.

지금까지 PR 인크로치먼트는 어떤 분야에 의해 침해되는지에 대한 관점에서 주로 연구가 진행돼 왔다. 인크로치먼트를 일으키는 영역으로는 마케팅 업무(Broom & Tucker, 1989; Lauzen, 1991/1992; Lauzen & Dozier, 1992; Spicer, 1991), 자금 모금 업무(Kelly, 1993/1994) 그리고 법률 업무(Fitzpatrick, 1995/1996; Fitzpatrick & Rubin, 1995) 등이 꼽혀 왔다. 이들 연구를 보면 PR 경험이 없는 사람이 조직 내 PR 업무를 책임지는 기능적 업무 침해가 다른 유형 보다 상대적으로 많다는 점이 공통적으로 발견된다(Lee, Jares & Heath, 1999).

라우젠(Lauzen, 1991)에 따르면 마케팅 부서가 전통적인 PR 업무에 관련되면 될 수록, PR 담당 부서 사람이 아닌 다른 부서 사람이 PR 업무에 관여하는 경향을 보였다. 조직에서 인크로치먼트가 커지면 커질수록 PR 기능은 떨어지고, 외부 환경의 변화에 적절히 대처하지 못하는 등 효율적인 커뮤니케이션이 어렵게 된다(조정열, 2004).

이론적으로 PR 책임자가 조직 안에서 자기에게 주어진 역할을 하지 못하면 ‘권력 공백(power vacuum)’이 빚어지고, 그 부서는 업무의 효율성을 발휘하지 못한 채 곩돌게 된다(Lauzen, 1991). 인크로치먼트는 특히 생산적인 커뮤니케이션을 하고자 하는 PR 기능에서 보면 비효율적이라고 볼 수 있다(Laborde & Pompper, 2006). 조직의 PR 기능이 비효율적이라는 사실로 드러나면 PR과

관계없는 부서나 PR과 유사한 부서의 사람이 PR 업무를 대신 맡게 될 개연성이 높아진다(Lee, Jares & Heath, 1999).

이는 조직이 외부 공중과 효율적인 쌍방향 커뮤니케이션을 하고자 하는 PR 고유 기능이 비전문가에게 빼앗기게 되는 이른바 인크로치먼트 현상이 심화될 수 있음을 의미한다. 인크로치먼트의 이런 속성으로 인해 PR 책임자들은 지나치게 성과 중심적(results-oriented)으로 업무를 처리하는 문제를 드러내기도 한다. 심지어 그들의 상사들에게 PR의 가치가 중요하다는 점을 심어 주는데 많은 시간을 허비한다는 주장까지 있을 정도다(Pinsdorf, 2000).

조직 내 PR 책임자들의 이런 경향에도 불구하고 그동안 PR과 관련된 전문적 지식이나 경험이 전혀 없는 회계 전문가, 재정 담당자, 변호사, 엔지니어, 영업 사원 등이 PR 관련 업무를 주로 맡아 왔다(Lindenmann & Lapetina, 1981). 즉, 조직 안에서 기술상 또는 업무 성격 등을 고려해 마케팅, 인사, 법률 담당 부서 등이 PR 업무를 대신 맡거나(Cutlip, Center & Broom, 1985), 심지어 마케팅을 PR과 같은 개념으로 받아들였다(Lauzen, 1991). 실제로 이윤 창출을 목적으로 하는 기업의 PR 프로그램 평가와 인크로치먼트 효과를 연구한 라보르테와 폼퍼(Laborde & Pompper, 2006)에 따르면 PR 담당자들은 대부분 업무를 수행하는 과정에 인크로치먼트를 경험했으며, 마케팅 담당 부서나 법률 담당 부서 사람들을 PR의 ‘업무 침해꾼(encroacher)’으로 여겼다(77~79).

라우젠(Lauzen, 1991)은 PR 업무가 다른 관련 부서에 의해 고유 영역을 빼앗긴다는 의미의 ‘인페리얼리즘(imperialism)’이라는 개념으로 PR 업무의 인크로치먼트 현상을 설명하기도 한다. 마케팅 부서가 PR 기능의 독립성을 침해한다는 사실을 밝힌 그는 권력의 통제 관점에서 ‘인페리얼리즘’과 ‘인크로치먼트’ 개념을 설명하고자 했다. 다시 말하면, 조직 내 역학구도에서 업무의 목적 등 성격은 비슷하지만, 상대적으로 힘이 강한 부서가 힘이 약한 부서의 업무를 침해하게 되고, 이를 한 대상이 다른 대상의 업무 영역을 침해하는 의미의 ‘인페리얼리즘’으로 정의했다.

PR이 이처럼 보조적 기능을 하는 수준에 머물면서 결국에 PR은 상대적으로 ‘힘없는 부서(powerless department)’로 전락되고, 조직의 효율적인 커뮤니

케이션이 이뤄지지 못하게 된다. 심지어 PR 부서가 인크로치먼트에 의해 정상적인 기능을 하지 못하는 사례로 PR 부서에 여성들이 지나치게 많은 점이 지적되기도 한다(Grunig, et al., 2001). 말하자면, PR 부서는 업무적으로 뚜렷한 전문성을 갖추지 않은 여성 직원이 많아도 큰 무리가 없고, 이것이 곧 조직 내에 널리 퍼져 있는 PR 인크로치먼트 현상의 대표적 사례로 보았다.

연구자에 따라 인크로치먼트는 조직의 커뮤니케이션 행위과정에 전문성을 위협하는 주요 요소의 하나로 여겨지기도 한다(Ruler & Lange, 2003). PR 부서가 보조적이 아닌 중심적 조직이 되면 다른 부서에서는 감히 넘볼 수 없는 기술, 제품, 서비스 등을 제공하는 부서로서 위치를 되찾게 되지만(Lauzen, 1991), 반대로 주변적이고 보조적인 위치에 놓이면 인크로치먼트는 상대적으로 심해진다. PR 부서의 역할이나 기능에 따라 인크로치먼트 발생 가능성은 줄어들기도 하고, 늘어나기도 하는 셈이다. 이에 대해 조정열(2004)은 PR 부서의 책임자가 조직 전체의 전략적 기획이나 결정 과정으로부터 유리돼 조직의 정보가 공중에게 제대로 전달되지 못할 경우 인크로치먼트 가능성이 증가한다고 보았다.

2) PR 책임자의 기능과 인크로치먼트

정부, 기업, 비영리단체, 교육기관 등 대부분 조직에 있어 PR은 보조적 기능을 하는데 불과하다는 생각이 적지 않았고, 심지어 PR은 공식적인 관련 교육이나 기술을 필요로 하지 않는 주변 업무로 여겨졌다. 그런 결과로 PR 책임자들의 수준이나 조직 내 위상도 높지 않았다.

미국 사우스캐롤라이나(South Carolina) 지역 교육 분야 PR 담당자들의 특성을 조사 연구한 조크(Zoch et al., 1997)에 따르면 응답자의 34%가 PR과 관련된 어떤 경험도 갖고 있지 않았으며, 61% 정도가 커뮤니케이션이나 PR과 관계없는 비전공자였다. 미국 경영커뮤니케이터국제협회(IABC)가 1989년 실시한 조사에서도 비슷한 결과를 보여 준다. 이 조사에 따르면 조직의 PR 책임자들 가운데 단지 44%만이 대학을 졸업했고, 이 가운데서도 절반만이

저널리즘, 커뮤니케이션 그리고 PR 관련 전공자였다.

최근 들어 PR의 중요성이 커지면서 ‘능력 있는 사람’을 PR 책임자로 발탁하는 추세이긴 하지만, 최고 책임자들은 여전히 PR 담당자들이 조직 내 리더로써 필요한 기능을 할 수 있는 교육적 배경이 부족하다는 점을 시인한다(Lindenmann & Lapetina, 1981). PR 책임자들의 특성에 대한 최근 연구 역시 과거의 연구 결과와 크게 다르지 않다.

한국 18개 중앙정부 및 16개 지방정부의 조직 내 PR 인크로치먼트의 정도를 분석한 조정열(2004)은 PR 책임자들 가운데 대학에서의 관련 전공자는 한 명도 없었으며, 업무 수행에 필요한 전문 직무교육을 받은 사람도 매우 드물다는 사실을 지적하였다. 다만 신호창·윤희중(1992)의 연구는 정부 조직의 PR 책임자를 조사한 조정열의 연구와는 좀 다른 결과를 보여준다. 한국PR협회 회원을 대상으로 실시한 이 연구에서는 PR 실무자의 73%가 광고나 언론사 경력을 갖고 있다고 답해 PR 관련 경험자가 PR 실무를 맡았다. 하지만 이런 직업적 배경에 관계없이 PR 책임자들은 서베이(survey) 연구, 주주 관리, 정부 관리와 접촉, 기금모금 등 과학적이고 적극적인 PR 활동은 적다고 밝혀, PR 전문성에 대한 인식은 여전히 낮았다.

PR에 대한 이런 전문적인 훈련이나 교육 부족은 PR 담당자 자신이나 다른 사람들이 PR 업무에 대한 견해에서도 잘 드러난다. 이들은 PR 업무를 다른 업무를 보조하거나 기술적으로 뒷받침하는 역할을 하는데 지나지 않는다는 생각들을 많았다(Lauzen, 1991). 이런 경향은 한국의 PR 실무자들 사이에도 비교적 뚜렷하게 발견된다. 한국 PR 실무자들은 ‘전문 PR인의 양성, PR 실무의 과학화, PR 기능의 중요성’의 필요성을 지적한 점에서(신호창·윤희중, 1992), 또 “홍보 업무를 전문직이라기보다는 기술직의 성격으로 이해”(박종민, 2001)한다는 점에서 PR 업무는 다분히 주변적이고 보조적인 기능으로 인식돼 왔다. 박종민의 연구에서는 특히 정부 PR 실무자들이 연구조사와 분석력을 높이는 전문가적 PR 업무의 필요성이 많다고 밝혀, 한국 정부 조직의 PR 업무가 외부 부서에 의해 침해될 가능성을 시사한다.

또한 기업인들이 정부 PR 업무를 부정적으로 보고 있다는 사실(박종민,

2001)에서 볼 수 있듯이 정부 PR의 기능은 인크로치먼트로부터 매우 취약한 구조를 지녔다고 하겠다. 조직 안에서 인크로치먼트가 생기면 PR 실무자들은 기술적, 보조적 기능을 할 뿐, 통합적 관리 기능을 하지는 못한다. 어떤 조직 안에서 PR 담당자들이 의사결정에 참여할 때 우리는 성공적인 PR로 이해한다 (Grunig & Hunt, 1984).

이런 이유로 라우젠(Lauzen, 1992)은 인크로치먼트 발생 요인을 외부 요인 보다 PR 실무자 자신의 태도나 능력에서 찾았다. 그는 PR 실무자들이 높은 열정(aspirations)과 전문성(competencies)을 갖추면 인크로치먼트가 줄어든다고 보았다. 가령, 조직이 위기 상황에 놓였을 때 PR보다 법률 전문가가 보다 중요한 역할을 하는 경우가 좋은 사례다. 라우젠(Lauzen, 1996)은 미국 PR소사이어티(PRSA) 회원 1,000명을 무작위 샘플로 뽑아 조사한 연구를 통해 변호사가 PR 업무를 침해하는 경향이 있다는 사실을 직접 확인했다.

이런 과정에 보다 영향력 있는 부서 사람들이 전통적으로 영향력이 덜한, 즉 PR 부서의 업무를 대신 떠맡음으로써 이들이 마치 ‘전문가(expert)’ 행세를 하는 경향마저 나타나게 된다. 이는 결과적으로 조직의 최고 책임자가 전문성이 떨어지는 이들 ‘전문가’들에게 PR 업무를 대신 맡기고 운영케 함으로써 인크로치먼트를 조직 내부적으로 조장하는 측면도 없지 않다(Lauzen, 1991). 인크로치먼트가 발생하면, PR 업무는 보조적, 기술적 역할로 제한되고, 경영의 중심부에서 멀어지게 된다(Zoch et al, 1997). 조직 내 기능도 정보를 제공하고 발표하는 단순 업무를 하거나, 최악의 경우 다른 부서와 업무가 통합되는 위기 상황을 맞기도 한다(조정열, 2004).

3) 역할 이론 관점에서의 인크로치먼트

일부 연구자들은 PR 업무의 인크로치먼트를 역할 이론(role theory)적 관점과 연결 지어 설명하고자 했다(Broom & Smith, 1979; Broom, 1982). 이들은 PR의 역할을 전문가(expert prescriber), 커뮤니케이션 테크니션(communication technician), 커뮤니케이션 촉진자(communication facilitator), 문제해결 과정 촉

진자(problem-solving process facilitator) 등 네 가지 관리자 유형으로 구분했다. 브룸(Broom) 등은 이 가운데 PR 업무의 전문성을 갖췄는가, 커뮤니케이션 중재자로서 적극적으로 참여하는가, 조직의 문제해결을 얼마나 잘 이끄는가를 통해 PR 책임자의 위상을 분석했다.

이에 반해 도지어와 브로디(Dozier & Brody, 1983/1985/1986)는 브룸의 네 가지 PR 유형을 다시 매니저(manager)와 테크니션(technicians)으로 분류한 뒤, 매니저를 정책 결정에 참여하고, PR 성과에 대해 책임을 직접 지는 사람으로 설명했다. PR 매니저는 자신뿐만 아니라, 다른 조직 사람들에 의해 PR 전문가로 인정받으며, 동시에 조직 안에서 중요한 위치를 차지하게 된다. PR 매니저는 브룸이 개념화한 전문성, 커뮤니케이션 중재 능력, 문제해결 능력을 갖춘 경우에 해당된다.

반면에 테크니션은 다른 사람이 만들어 놓았거나 결정한 정책이나 커뮤니케이션 상품을 단순히 전달하는 ‘낮은 수준’의 업무를 이행하는 보조 기능에 머문다(p.14). 테크니션의 이런 기능은 정책 결정에 참여하지도 못하고, 어떤 책임도 지지 않는다. 결과적으로 조직 안에서 PR 책임자가 매니저로서 역할을 부여 받으면, 조직 전체의 전략적 결정에 관여하고, 조직 안에서 일정한 권력이나 영향력을 행사하지만(조정열, 2004), 테크니션의 역할에 머물면 조직 안에서 의사결정에 참여할 수 없을 뿐 아니라, 어떤 책임도 지지 않는다. 물론 권력이나 영향력도 행사하지 못한다. 이를 연극에 비유하면 매니저는 주연이고, 테크니션은 조연인 셈이다.

역할 이론에 근거할 때 PR 책임자의 권한은 어떤 역할이 주어지느냐에 따라 이처럼 달라진다. 예컨대, PR 책임자가 매니저의 역할을 하느냐, 아니면 테크니션의 역할을 하느냐에 따라 다른 사람에 미치는 권한의 범위나 정도는 다르다(Dahl, 1957). PR 담당자는 조직 내부적으로 단순 업무를 처리할 수도 있고(Johnson & Acharya, 1982), 때로는 대외적으로 중요한 전략적 의사결정을 하기도 한다(Lauzen, 1992). PR 담당자가 내부적으로 행정 업무만 맡으면, 대외적으로 미칠 수 있는 권한은 제한적이 되지만, 조직의 중요한 이슈를 판단하는 전략적 의사결정을 할 수 있는 역할이 주어지면 대외적으로 장기적

이고, 환경 감시와 같은 폭넓은 권한을 행사할 수 있게 된다.

말하자면, 전략적 의사결정을 할 수 있는 PR 담당자들은 단순히 PR 부서의 일원으로서의 역할을 넘어 전체 조직 속에서 비중 있는 역할을 맡게 된다. 이는 결국 PR 부서나 담당자가 조직 내부에서 또는 조직 외부와의 관계에서 비중 있는 위치를 차지할 뿐 아니라, 적극적이고 자신 있는 커뮤니케이션을 할 수 있는 기회가 주어진다.

4) 전략적 상황 이론 관점에서의 인크로치먼트

힉슨(Hickson et al., 1971)은 전략적 상황 이론(strategic contingency theory)에 근거해 PR 담당자들의 역할과 기능에 대해 보다 구체적으로 설명했다. 전략적 상황 이론은 중심성(centrality), 대체성(substitutability), 불확실성(uncertainty)이라는 관점에서 PR 책임자가 상황에 따라 조직 안에서 어떤 위치를 차지할 수 있는지를 보여주는 이론의 하나다.

이 이론에 따르면 PR 책임자가 의사 결정 과정에 참여할 수 있으며, 조직 안에서 누구도 자신의 업무를 대행할 수 없는 핵심(central)적인 기능을 하게 된다. 브룸과 도지어(Broom & Dozier, 1986)도 조직 내 PR 책임자의 위상을 의사결정 과정에 참여하는지의 여부로 판단했다(p.42). 만약 PR 책임자들이 의사결정 과정에서 배제되면, 낮은 차원의 보조 기능을 할 수 밖에 없게 되지만, 반대로 중요한 의사 결정을 하는데 관여하면, 조직 안에서 영향력을 행사할 수 있는 매니저의 지위를 갖게 된다. 조직의 의사 결정과정에 PR 담당자가 테크니션이 아닌 매니저로 참여할 수 있다는 사실은 곧 PR 부서가 조직 안에서 중요한 역할을 할 수 있는 힘을 지녔음을 뜻한다.

힉슨 등(Hickson et al., 1971)은 PR이 다른 부서에서 ‘대신 할 수 없는지(nonsubstitutability)’, 아니면 ‘대신 할 수 있는지(substitutability)’에 따라 PR 책임자의 위상이나 역할이 결정된다고도 보았다. 다른 사람이나 부서가 업무를 대신할 수 있다는 생각이 강하면 강할수록, PR 부서나 책임자들의 영향력은 떨어지는 경향을 보인다. 실례로 마케팅이나 법률 전문가가 조직 안에서

종종 PR 업무를 대신 맡은 배경에는 PR를 다른 분야가 대체할 수 있다는 이른바 ‘역할 바꾸기’ 인식이 자리 잡아 왔다(Fitzpatrick, 1996; Lauzen, 1991). PR 책임자가 남들이 쉽사리 갖지 못하는 정보를 통제하고, 주변의 변화 상황을 감시할 수 있게 되면, 조직 안팎에서 보조적이 아닌 중심적인 역할을 맡게 된다. PR 책임자가 만약 매니저의 역할을 할 수 있게 되면 조직 안팎에서 강력한 영향력을 행사할 수 있지만, 보조적인 테크니션 역할 밖에 하지 못하면 당연히 영향력은 줄어든다.

조직의 불확실성(uncertainty)을 얼마나 줄일 수 있는지의 여부도 PR 책임자들의 역할이나 힘을 결정하는데 중요한 지표가 된다. PR 책임자는 조직의 현재 위기를 관리해야 하기도 하지만, 앞으로 벌어질 수 있는 위기나 문제를 사전에 예방하는 책임도 진다. 그런 점에서 PR 책임자가 미래에 일어날 수 있는 사건에 대한 정보가 충분치 않거나, 대안이나 결과를 예측할 수 없으면 조직의 불확실성은 커지게 된다(Hickson et al., 1971). 이는 바꿔 말하면 불확실성을 줄일 수 있는 능력을 갖춘 사람은 조직 내에서 더 많은 힘을 갖는 동시에 외부 부서에 의한 인크로치먼트를 막을 수 있지만, 그렇지 않으면 그 반대의 상황에 놓이게 된다. 즉, PR 매니저가 정책결정 과정에 참여하고 자신들만의 고유한 환경 감시를 통해 불확실성을 줄일 수 있게 되면 상당한 ‘전략적 힘(strategic power)’을 지니게 되고 결국 조직 내 인크로치먼트는 줄어든다.

5) 인크로치먼트에 영향을 미치는 요인

Lauzen(1992)은 PR 책임자의 열정, 전문성, 신념 등이 조직의 인크로치먼트에 미치는 중요한 요소로 보았다. 가령, PR 책임자가 열정, 전문성, 역할, 스키마를 갖고 있으며 PR 부서의 영향력은 커지는 반면, 인크로치먼트는 줄어들게 된다. PR 책임자들의 태도나 신념은 이처럼 인크로치먼트의 정도와 밀접한 관련성을 지닌다고 볼 수 있다(p.61).

여기서 말하는 PR 책임자들의 태도나 신념은 체르니스(Cherniss, 1980)가

주장한 직무 정향성(career orientation)의 의미와 비슷하다. 직무 정향성은 곧 개인이 일과 관련해 지니는 목표, 가치, 전망, 열정 등을 말한다. 라우젠(Lauzen, 1992)과 도지어와 고테스만(Dozier & Gottesman, 1982)은 이런 개념에 근거해 지향성(aspiration)이 강한가, 강하지 않은가에 따라 조직이 인크로치먼트에 의해 영향을 받을 수 있다고 보았다. 지향성은 개인이 자기 분야에서 이루고자 하는 의지나 신념으로 이것이 강하면, 문제해결이나 정책결정에 관심을 갖고 책임 있는 자세로 일한다(조정열, 2004). 말하자면 앞서 설명한 PR 매니저로서 자신의 일에 대한 적극적인 목표 의식을 갖게 된다. 하지만 PR 담당자들이 모두 지향성이 강한 PR 매니저와 같은 태도나 행동을 보이는 것은 아니다.

문제를 전략적으로 수립하고 해결하기 보다는 단순한 커뮤니케이션 기술자로서 역할을 하는 경향을 보이기도 한다. 즉, 대외적인 PR 활동보다는 내부 조직의 테크니션으로서의 기능을 하는 낮은 수준에 역할을 하는데 머문다. 요약하면, PR 매니저 지향성은 전략적 계획이나 정책결정을 하는 책임 있는 역할을 하는 반면에, PR 테크니션 지향성은 기술적인 커뮤니케이션 행위나 미디어 대응 전략을 하는 단순 PR 활동을 하는데 그친다.

PR 담당자들의 행동이나 태도를 결정하는 또 다른 요소로는 전문성(competency)이 꼽힌다(Shein, 1978). 전문성은 PR 업무를 수행할 수 있는 능력, 재능, 지식으로 교육이나 경험 등이 모두 여기에 해당된다. 전문성은 전략적 기획, 문제 해결 능력, 그리고 외부 공중을 상대로 하는 일과 관련을 지닌다(조정열, 2004). 전문성은 PR 담당자들이 의사결정이나 문제 해결 능력에 영향을 미친다. 켈리(Kelly, 1993)는 PR 책임자가 환경을 감시하거나, 전략적 계획을 수립할 수 있는 전문성을 지니지 못하면, 다른 부서가 PR 업무를 침해할 개연성이 상대적으로 높아진다고 주장했다.

PR 담당자들이 자신의 업무에 대해 갖는 생각과 행동을 의미하는 스키마(schema)도 인크로치먼트에 영향을 줄 수 있는 요소의 하나로 꼽힌다. 스키마가 강한 사람은 자신의 업무가 조직에서 아주 중요하다고 보는데 반해, 스키마가 약한 사람은 자신의 업무를 주변적이고, 다른 사람에 의해 대체 가능하다고

본다(Grunig, 1990). 스키마가 강한 사람은 PR 업무를 잘 수행하기 위해서는 직무 교육과 전문성이 필요하다고 생각하는 경향을 보인다(Lauzen, 1992; 조정열, 2004).

라우젠과 마찬가지로 조정열(2004)도 PR 부서의 인크로치먼트에 영향을 미칠 수 있는 직접적인 요소로 지향성, 전문성, 스키마로 보고, 이들 개념을 사용해 한국 중앙정부 및 지방정부의 PR 실무자들의 전문성을 측정했다. 연구 결과 지향성, 전문성, 스키마 등이 전반적으로 낮았으며, 특히 조직의 정책결정 과정에 참여하는지에 대한 척도에서는 10점 만점에서 6점에 불과해, 인크로치먼트의 정도가 심했다(조정열, 2004).

인크로치먼트에 영향을 미칠 수 있는 요인은 이밖에도 많다. 예컨대, 연구자에 따라 성, 경력, 전문성(Fitzpatrick, 1996; Lauzen, 1993), 업무의 유사성, 자원 의존도, 훈련 및 교육(Lauzen, 1993), 환경의 불확실성 및 여론의 변화 감지력(Lauzen & Dozier, 1992), 의사 결정력(Fitzpatrick, 1995) 등이 조직 내 PR의 업무 침해에 영향을 미칠 수 있는 요소로 파악했다.

위의 문헌검토를 기초로 한국 정부 홍보조직의 인크로치먼트와 전문성 문제를 살펴보기 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

연구문제 1: 한국정부 조직 내 홍보부서에 인크로치먼트는 2004년과 비교해 어떻게 변화하고 있는가?

연구문제 2: 한국정부 조직 내 홍보 책임자들이 가지는 지향성, 전문성, 스키마는 인크로치먼트와 어떤 연관성을 지니는가?

3. 연구 방법

먼저 설문문항을 확정짓기 위해 정부 중앙부처의 정책홍보관리관 4명을 대상으로 2006년 7월 24일과 25일 사전조사를 실시했다. 최종 설문에는 첫째, 인크로치먼트의 발생과 정도가, 둘째, 지향성, 전문성, 스키마를 검증하는

<표 1> 조사 대상 중앙 부처와 지방 광역 단체

중앙정부부처	재정경제부, 교육인적자원부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부, 해양수산부, 기획예산처 (19개)
지방자치단체	서울특별시, 인천광역시, 대전광역시, 대구광역시, 광주광역시, 울산광역시, 부산광역시, 경기도, 강원도, 충청남도, 충청북도, 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도, 제주도 (16개)

* 최종 인터뷰에 참여한 중앙 부처와 지방 광역 단체는 밑줄로 표시됨. 익명을 요구한 7곳은 표시에서 제외됨.

문항들이 각각 포함됐다. 마지막으로 외부전문가로 채용된 정책홍보팀장에 대한 평가, 홍보 부서의 조직 내 위상, 예산의 독립성, 부서 규모, 부서원 중 여성의 수, 현직에서의 재직 기간 등 정부 PR조직의 기술적인 내용이 포함됐다. 이 조사는 2006년 8월 1일에서 16일까지 2주간에 걸쳐 중앙 정부 19개 부처와 16개 지방 광역 단체의 홍보 업무 책임자를 대상으로 사전에 준비된 설문지를 갖고 전화 인터뷰로 이뤄졌다. 조정열의 2004년 조사와 비교하면 기획예산처가 중앙부처 대상에 추가됐고, 여성부가 여성가족부 부처 이름을 바꾼 점이 다르다.

이 연구를 위해 설문문항에 지향성, 전문성, 스키마의 세 개념은 다음과 같이 정의했다.

· 지향성

내(홍보 부서의 책임자)가 조직 전체에서 홍보 상황에 대한 최고의 전문가여야 한다.

내(홍보 부서의 책임자)가 조직 전체를 위한 커뮤니케이션 정책결정에 책임을 져야 한다.

· 전문성

내(홍보 부서의 책임자)는 내 조직과 관련 있는 사회 각 분야의 변화와 추세를

종합/분석한다.

내(홍보 부서의 책임자)는 조직의 전략적 정책 결정 과정에 주요 일원으로 참여한
다.

· 스키마

홍보 업무는 전공 교육이나 관련 경험을 필요로 하는 전문 영역이다.

홍보 업무는 전문가가 아니면 할 수 없는 조직의 운영의 핵심 경영 기능이다.

한국 정부의 홍보환경은 노무현 정부 들어 그 양과 질에서 해방 이후 가장 큰 변화를 겪어왔다. 정부 차원에서 홍보업무의 중요성을 강조하고 이를 반영하는 노력이 조직구성, 인력, 예산, 업무처리 등 다방면에 걸쳐 시도됐다. 국회 예산정책처의 자료에 따르면 2006년 중앙정부 각 부·처·청의 홍보담당 조직 공무원 수는, 2004년 348명에서 31%나 늘어난 459명에 달했다. 지난 2001년 200억이었던 홍보 예산비용은 2006년 900억으로 무려 300%가 늘어났다.¹⁾ 과거와 달라진 가장 큰 인력운용상의 변화는 정책홍보팀장과 담당사무관의 외부 채용과 대폭적인 예산증가였다. 전 부처에 거의 예외 없이 운영되던 공보관제도가 폐지되고 정책홍보실, 기획홍보실, 공보지원팀 등 조직개편이 이뤄졌는데, 그 가운데 가장 주목할 만한 변화는 기획업무와 홍보업무의 통합이었다.

기획국장이 사라지고 그 자리가 정책홍보관으로 바뀐 이런 구조변화는 공공조직의 경직성을 고려할 때, 정부 정책홍보환경을 변화시킨 결정적인 계기가 됐다(<표 2> 참조). 이와 같은 양적인 변화 외에도 부처 간 커뮤니케이션 오류를 줄이기 위해 정책홍보사전협의제, 위기관리커뮤니케이션 시스템구축 등 전략적 홍보를 위한 업무처리의 질적인 개선도 함께 추진됐다.

한국 정부조직의 엄청난 홍보환경변화가 각 정부부처 홍보책임자들에게는 어떤 의미로 받아들여지고, 평가되고 있는지를 살펴보고자 시도된 이 연구는 정부중앙부처 19곳, 지방자치단체 16곳을 그 대상으로 했다. 전체 조사대상

1) 국회예산정책처, 『최근 3년간 정책홍보관리조직의 형성 및 공무원현황과 동 조직 운영예산』, 2006.

<표 2> 정책홍보관리조직의 신설·변동·폐지 내역

기관	내역
재정경제부	2005년 4월: 정책홍보관리실 신설. 정책홍보관리실 산하 정책기획실 소속에 정책상황팀, 종합민원실 신설. 종전의 경제홍보 기획과와 경제홍보지원과를 각각 홍보기획팀, 교육홍보팀으로 개편하여 정책기획실 소속으로 둠.
교육인적자원부	2005년 4월: 기획관리실을 정책홍보관리실로 개편. 공보관을 기획홍보관리관으로 개편하여 정책홍보관리실 소속으로 둠. 정책홍보담당관실(과 단위)을 신설하여 정책홍보관리실 소속으로 둠. 2005년 8월: 정책홍보관리실로 지방교육재정담당관 이관 및 정책홍보관리실 산하에 정책상황팀 신설
과학기술부	2005년 4월: 기획관리실을 정책홍보관리실로 개편. 공보관을 폐지하고 및 정책홍보관리실 산하 홍보관리관 내에 정책홍보담당관 신설.
통일부	2005년 4월: 공보관을 홍보관리관으로 개편하여 기획관리실로 편입. 기획관리실을 정책홍보관리실로 개편. 정책홍보관리실 내에 홍보기획팀과 공보지원팀을 신설.
외교통상부	2005년 4월: 공보관을 홍보관리관으로 개편하고, 그 소속으로 정책홍보팀을 신설(홍보관리관은 외교정책홍보실 소속) 2005년 12월: 홍보관리관실을 대변인 소속으로 변경. 홍보관리관실 소속으로 공보팀 신설.
법무부	2005년 5월: 기획관리관실과 공보관실을 통합하여 정책홍보관리실 설치. 공보관실을 홍보관리관실로 개편하고, 홍보관리관실 내에 정책홍보담당관실 설치.
국방부	2004년 3월: 공보관실 신설. 2005년 4월: 정책실을 정책홍보실로 개편하고, 공보관실을 홍보관리관실로 개편하여 정책홍보실 소속으로 둠. 홍보관리관실 내에 공보담당관실, 정책홍보팀을 설치. 2006년 1월: 정책홍보실을 정책홍보본부로 개편. 공보담당관실을 공보팀으로 변경.
행정자치부	2005년 3월: 공보관실을 정책홍보관리본부 소속의 홍보관리관실로 개편. 2005년 5월: 홍보관리관실 내에 홍보관리팀 신설. 2005년 12월: 홍보관리관실 내에 기획홍보팀 신설.

기관	내역
문화관광부	2005년 3월: 기획관리실과 공보관실을 통합하여 정책홍보관리실 신설. 공보관실을 홍보관리관실로 개편하고 정책홍보팀을 산하에 둠.
농림부	2005년 4월: 기획관리실을 정책홍보관리실로 개편. 홍보관리관실을 정책홍보관리실 소속으로 변경하고, 홍보관리관실 내에 정책홍보팀 신설. 2006년 3월: 정책홍보팀을 홍보기획팀과 홍보지원팀으로 개편.
산업자원부	2005년 4월: 기획관리실과 공보관실을 통합하여 정책홍보관리실 신설. 정책홍보관리실 소속으로 홍보관리관을 설치하고, 홍보관리관 소속으로 홍보기획담당관 신설.
정보통신부	2005년 4월: 공보관실과 기획관리실을 통합하여 정책홍보관리실 신설. 정책홍보관리실 산하에 공보관실을 홍보관리관실로 개편하여 설치.
보건복지부	2003년 5월: 참여복지홍보사업단 신설. 2005년 8월: 참여복지홍보사업단과 공보관실을 통합하여 정책홍보담당관실로 변경. 2005년 11월: 정책홍보담당관실에서 정책홍보팀으로 명칭 변경.
환경부	2005년 4월: 공보관실과 기획관리실을 통합하여 정책홍보관리실 신설 (기존 공보관실을 폐지하고 정책홍보관리실 내에 홍보관리관 신설). 2005년 5월: 홍보관리관실 내에 정책홍보담당관실 신설.
노동부	2005년 4월: 기획관리실을 정책홍보관리실로 개편하고, 공보관실을 홍보관리관실로 변경하여 정책홍보관리실 소속으로 둠. 홍보관리관 소속 정책홍보팀 신설. 2005년 9월: 정책홍보관리실을 정책홍보관리본부로 변경. 정책홍보팀을 홍보기획팀으로 변경.
여성가족부	2005년 4월: 공보관실과 기획관리실을 통합하여 정책홍보관리실 신설. 공보관실을 홍보관리실로 개편하여 정책홍보관리실 소속으로 둠. 2005년 6월: 정책홍보관리실 내에 정보화팀 및 협력지원팀 신설. 2005년 12월: 정책홍보관리실을 정책홍보관리본부로 개편.
건설교통부	2005년 4월: 공보관실과 기획관리실을 통합하여 정책홍보관리실 신설. 공보관을 홍보관리관으로 변경하여 정책홍보관리실 소속으로 둠.

기관	내역
	2005년 9월: 홍보관리관실 내에 홍보기획팀, 홍보지원팀 신설.
해양수산부	2005년 5월: 공보관실을 홍보관리관실로 개편하고, 홍보관리관실 내에 정책홍보팀, 홍보협력팀 신설. 2005년 7월: 홍보협력팀을 정보상황팀으로 개편.

모집단 35곳 중 25곳의 홍보책임자들이 설문에 응답해 전체 모집단 대비 71%의 참여율을 보였다. 이 중 중앙부처는 13명, 지방자치단체는 12명이 전화설문에 응답했다. 전화응답자의 익명성을 보호하기 위해 설문시작 전에 신원공개 여부에 대한 의견을 물었으며, 조사에 응했지만 신원비공개를 희망한 경우는 전체설문 참여자의 28%인 7명이었다. 여성가족부 홍보관리관 조성은 씨 한 명을 빼고는 응답자 전원이 남성이었다.

4. 분석 결과

1) 여전히 심각한 인크로치먼트

홍보 업무 최고 책임자들을 대상으로 조사한 한국 정부 조직 안에서의 홍보 기능은 전략적 정책을 기획하고 결정하는 정부의 경영활동으로부터 여전히 일정 거리가 존재하는 것으로 나타났다. 인크로치먼트의 발생과 수준을 알아 본 결과는 그 거리를 명확하게 드러냈다.

조사결과 전문성과 상관없는 타 분야로부터 홍보 부서 책임자가 충원되는 인크로치먼트는 중앙정부와 지방자치단체 모두 여전히 심각한 수준으로 폭넓게 발생하고 있었다. 한 마디로 2004년 연구결과와 큰 차이를 보이지 않았다. 이전에 어떤 형태로든 홍보 관련 업무 경험이 있는 경우는 조사된 25명 중 17명(68%)에 불과했다. 지난 2004년 결과(71%)에 비할 때 거의 변화가 없다고 볼 수 있겠다. 홍보책임을 맡기 전 근무부서 역시 노무, 정무, 기획,

혁신, 감사, 정보 등 일정한 유형 없이 다양했다. 또한 홍보 업무와 직접적으로 연관이 있는 자리에서 이동해온 경우가 거의 없어 인사기준에 업무수행의 전문성을 반영했다고 보기도 어려웠다.

대학에서의 전공 역시 신문방송학, 언론정보학, 광고홍보학 등 관련 분야를 전공한 경우는 전무했다. 단일 전공으로는 행정학(52%)이 가장 많았고, 그 외는 법학, 경제학, 토목학 등 다양했다. 고시출신이 업무 분야와 무관하게 고급 공무원의 독점적 충원 창구역할을 하는 한국 정부의 인력 수급 구조와 관련 전공들이 대학에 설치된 역사가 그렇게 길지 않은 점을 고려하면 어쩔 수 없는 결과이기도 하다.

조사에 참여한 한 정책홍보관리관은 “상급자인 정책홍보실장이 정책과 홍보를 함께 관장하기 때문에 홍보부서가 독립적이었던 때 보다 오히려 업무가 위축되는 측면이 있다”는 답변을 할 정도였다.

그러나 이번에 확인된 한국 정부 조직 안에서 폭넓게 퍼져 있는 인크로치먼트를 켈리(Kelly, 1994)의 분류에 근거해 살펴보면, 기능형이나 구조적 성격의 업무침해 유형이라기보다는 PR과 관련 없는 사람에게 업무를 맡기는 개인차원의 인크로치먼트로 보인다. 왜냐하면 앞에서 밝힌 대로 지난 몇 년간 유래를 찾기 힘들 정도로 홍보조직의 확대와 업무의 전문성 강화를 위한 다양한 조치들이 취해져 왔기 때문이다. 결국 업무전문성이 부족한 사람이 홍보조직의 책임을 맡는 인크로치먼트의 발생은 국가고시라는 독특한 공무원 충원구조를 갖고 있는 한국 정부의 채용방식이 그 원인으로 보인다. 따라서 조직의 홍보업무를 진단하는 기준으로서 인크로치먼트를 측정하는 일은 한국 정부의 경우 고급공무원의 채용방식이 바뀌지 않는 한 일정한 효용성을 지니기 힘들어 보인다. 이와 관련, 3급 이상 고급공무원들을 업무전문성과 수행능력에 따라 소속부처와 무관하게 임용하도록 한 ‘고위공무원단체도’가 앞으로 홍보부서의 인크로치먼트에 어떻게 작용할지는 눈여겨볼 만하다.

2) 홍보환경의 변화 조짐

조사대상을 막론하고 광범하게 발생하고 있는 인크로치먼트는 여전히 심각한 수준이었지만, 지난 2004년 연구결과와 달라진 점도 상당부분 확인됐다. 무엇보다 효과적인 홍보를 위한 직무교육이나 연수기회가 크게 확대된 점이 눈에 띈다. 중앙정부의 거의 모든 응답자가 업무전문성을 높이기 위한 교육 참여가 늘고 있다고 밝혔으며, 이는 직무교육이 전혀 없던 3년 전과 비교해 볼 때 상당한 변화다. 하지만 중앙정부와 지방자치단체 간의 상황은 많이 달랐다. 중앙정부의 경우 교육기회가 크게 늘어난 반면, 지방의 경우는 조사에 참여한 11곳 중 2곳을 제외하면 직무와 관련한 연수기회가 한 번도 이뤄지지 않았다(카이제곱=9.000, sig.=.003).

교육기회와 더불어 두드러진 차이 중 하나는 정책결정과정에 대한 참여 여부였다. “조직 전체를 위한 전략적 정책 결정 과정에 주요 일원으로 참여”하는지를 묻는 질문에 대한 응답의 평균값이 3년 전 6.00에서 7.84(10점 척도)로 크게 올랐다($t=.331$, sig.=.024). 또한 “과거에 비해 홍보부서의 위상과 역할이 강화되고 있다”는 문항에도 응답자들의 동의여부는 평균 8.36(10점 척도)으로 매우 높았다.

무엇보다 외부 채용이 제도화됨으로써 중앙부처에 새로 들어온 홍보전문가들의 존재는 급변하고 있는 정책홍보환경을 대변해주고 있다고 해도 과언이 아니다. 외부전문가로 채용된 정책홍보팀장의 업무수행능력과 태도에 대해서는 전반적으로 만족감을 표시했는데(6.76점), 이는 정책홍보팀장의 외부 채용을 앞으로도 계속해야 한다는 의견에서도 잘 나타난다(6.87점).

마지막으로 정부부처들이 홍보에 더 많은 관심을 기울이고 있다는 사실은 외부전문대행사의 고용이 크게 확대된 데서도 확인할 수 있었다. 국회예산정책처의 자료에 따르면 2002년 2억에 못 미치던 중앙부처의 홍보 관련 외부자문 및 컨설팅 예산규모가 2006년에는 12억을 웃돌 정도로 규모가 확대됐다. 조직규모도 2006년 현재 중앙기관 홍보담당 직원이 모두 459명으로 2004년 비교해 31%나 늘어났다.

3) 지향성, 전문성, 스키마와 인크로치먼트

지향성, 전문성, 스키마는 서로간의 상관관계 속에서 홍보부서 책임자가 조직 내 핵심 경영 기능으로서 홍보에 대해 갖는 심리적, 행태적 특징을 말한다. 이 세 가지 특징은 인크로치먼트에 직접적으로 영향을 주고, 또 영향을 받는다. 홍보부서의 운영자가 책임 있는 자세로 경영에 참여하고(지향성), 업무의 숙련과 이해도가 높은 전문성을 가지고 있으며(전문성), 업무를 남이 대신할 수 없는 조직의 핵심 기능이라고 믿으면(스키마) 인크로치먼트가 발생할 가능성이 줄어든다는 사실은 기존연구에서 여러 차례 입증된 바 있다. 당연히 이와는 반대로 인크로치먼트가 심각한 조직의 홍보책임자는 이에 비례하는 낮은 수준의 지향성, 전문성, 스키마를 지니게 된다.

안타깝게도 연구 문제 “한국 정부 조직 내 홍보 책임자들이 가지는 지향성, 전문성, 스키마는 인크로치먼트와 어떤 연관성을 가지나?”에 대한 검증은 무의미했다. 인크로치먼트가 너무 심각해 지향성, 전문성, 스키마와의 상대적 연관성을 알아보려는 시도는 쉽지 않았다.

<표 3>은 세 가지 항목에 대한 인터뷰 참여자들의 응답 수준을 보여 준다. 여기서 흥미로운 발견은 2004년의 경우 지향성의 첫 번째 문항, “내가 조직 전체에서 홍보 상황에 대한 최고의 전문가여야 한다(8.3점)” 항목이 가장 높은 동의수준을 보였는데 반해 이번 조사에서는 스키마의 두 번째 문항, “홍보업무는 전문가가 아니면 할 수 없는 조직운영의 핵심기능이다”에 대한 동의수준이 8.4점으로 가장 높아진 점이였다. “홍보업무는 전공교육이나 관련경험을 필요로 하는 전문영역”이라는 생각도 많아져 그 동의수준이 6.0점에서 7.0점으로 높아진 점도 눈에 띈다.

무엇보다 지향성의 첫 번째 문항을 제외할 때, 모든 항목에서 동의수준이 높아졌다는 사실은 정부정책홍보환경의 변화가 담당자들의 인식변화로 이어지고 있다는 주장을 뒷받침한다. 특히 조정열의 2004년 연구에서 지향성 첫 번째 문항이 신뢰도의 문제를 안고 있어 최종분석에서 제외됐던 점을 감안하면 이 점은 더욱 분명해진다.

<표 3> 지향성, 전문성, 스키마 항목에 대한 동의 수준

	인터뷰 내용	점수(SD)	
		2004	2006
지향성1	내가 조직 전체에서 홍보 상황에 대한 최고의 전문가여야 한다.	8.3(1.9)	7.8(1.5)
지향성2	내가 조직 전체를 위한 커뮤니케이션정책을 결정하고 책임져야 한다.	6.3(2.2)	7.8(1.4)
전문성1	나는 조직관련 사회 각 분야의 변화와 추세를 종합, 분석한다.	6.9(1.9)	7.1(2.1)
전문성2	나는 조직의 전략적 정책 결정 과정에 주요 일원으로 참여한다.	6.1(2.4)	7.8(1.7)
스키마1	홍보 업무는 전공 교육이나 관련 경험을 필요로 하는 전문 영역이다.	6.0(2.0)	7.0(1.6)
스키마2	홍보 업무는 전문가가 아니면 할 수 없는 조직 운영의 핵심 경영 기능이다.	6.0(2.6)	8.4(1.3)

* 응답 점수는 10점 척도로, 10이 가장 강한 긍정, 숫자가 작아질수록 약한 긍정을 의미한다.

지향성, 전문성, 스키마 세 항목 간에 상관관계를 살펴 본 결과 모든 조합에서 통계적으로 주목할 만한 연관성이 발견됐다(<표 4> 참조). 일면 당연하다고 볼 수 있는 이 결과 중 가장 강한 상관관계는 지향성과 전문성($r=.386$, $sig.=.006$) 사이에서 나타났고, 전문성과 스키마($r=.324$, $sig.=.025$), 그리고 지향성과 스키마($r=.318$, $sig.=.028$) 그 뒤를 이었다. 즉, 홍보책임자의 지향성이 강한 경우 전문성과 스키마 역시 높은 수준을 보였다. 비록 인크로치먼트의 연장선상에서 설명력을 검증하는 데에는 실패했지만, 지향성, 전문성, 스키마 사이에 상당한 상관관계를 발견함으로써 이 연구에서 시도한 이론적 개념들이 일정한 유용성을 가질 수 있음을 확인할 수 있었다.

지향성, 전문성, 스키마가 갖는 개념적 유용성은 인터뷰에 포함된 다른 변수들과의 상관관계에서도 확인됐다. 지향성, 전문성, 스키마와 통계적으로 유의미한 수준의 상관관계가 발견된 변인들은 연령, 언론홍보비 비중, 외부대행사 고용빈도 등이었다. 반면 조직의 특성과 관련 있는 예산이나 조직원

<표 4> 지향성, 전문성, 스키마 상관관계

	지향성	전문성	스키마	연령	언론홍보비중	외부대행사 고용빈도
지향성	1.000					
전문성	.386**	1.000				
스키마	.318*	.324*	1.000			
연령	-.620**	-.576**	-.337	1.000		
언론홍보비중	-.377	-.515**	-.180	.456*	1.000	
외부대행사 고용빈도	.221	.300	.263	-.336	-.449*	1.000

* p.<05, ** p<.01

규모와는 별다른 연결고리를 찾을 수 없었다. 연령은 낮을수록, 언론홍보의 비중은 낮을수록, 그리고 외부대행사 고용빈도는 잦을수록 홍보책임자는 강한 지향성, 전문성, 스키마를 보여 주었다. 달리 말하면 나이가 많을수록, 언론홍보에 주력할수록, 외부대행사와 함께 일한 경험이 적을수록, 홍보업무의 중요성에 대한 스스로의 자각이나 자부심을 느끼지 못하고 책임지려는 태도도 약하다고 볼 수 있겠다.

4) 중앙정부와 지방자치단체 간의 차이

조정열의 2004년 연구결과와 달리 예산편성 규모나 독자적 집행여부에는 중앙정부와 지방자치단체 간에 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 지향성, 전문성, 스키마를 통해 본 인식의 측면 역시 지방자치단체의 응답자들이 상대적으로 부정적인 태도를 가지고 있었지만, 이는 통계오차범위를 넘지 않는 수준이었다. 과거에 비해 홍보부서의 위상과 역할이 강화되고 있다는 사실에서도 참여자들 간에 의견이 다르지 않았다.

반면, 중앙부처와 지방자치단체의 홍보책임자들 사이에서 발견한 차이점으로는 조직의 규모, 연령, 언론홍보의 비중, 업무관련 교육/연수 기회, 그리고

<표 5> 중앙정부와 지방자치단체 비교

	중앙	지방	t	sig.
지향성	8.15	7.50	1.079	.292
전문성	8.07	7.58	.729	.474
스키마	7.08	6.91	.256	.800
조직규모(명)	13.8	27.3	5.116	.000
책임자연령(세)	49.1	53.9	3.031	.006
언론홍보비 비중(%)	56.9	74.6	2.827	.010
업무관련 교육/연수(회/년)	.25	.84	3.597	.002
외부대행사 고용(회/년)	2.54	1.67	2.232	.036

외부대행사의 고용여부였다. 먼저 중앙부처에 비해 거의 두 배에 가까운 규모의 조직을 거느리는 지방자치단체의 홍보부서 책임자들은 연령이 평균 다섯 살 정도 많은 것으로 밝혀졌다. 중앙부처 응답자들의 평균연령은 49세였던 반면 지방자치단체는 평균 나이가 54세로 조사됐다($t=3.03$, $sig.=.006$). 부서의 규모는 지방정부조직이 중앙부처의 14명보다 두 배가 많은 27명 정도로 선출직 단체장이라는 조직 특성이 반영된 것으로 보였다($t=5.11$, $sig.=.000$). 특히 서울시의 경우는 100명이 훨씬 넘는 거대 홍보조직을 보유하고 있어 흥미로웠다.

중앙정부와 비교해 지방정부가 주력하는 홍보업무의 내용은 단연 언론홍보가 많았다. 평균 57% 정도가 언론관련 업무라고 답변한 중앙부처에 비해 지방자치단체들이 담당하고 있는 언론홍보의 비중은 전체업무에서 75%나 차지해 뚜렷한 차이를 보였다($t=2.83$, $sig.=.010$). “지방 언론사의 각종 협찬 요구 대응”에 대한 고충을 토로하는 응답자들이 많아 중앙과 지방의 상이한 미디어 홍보환경을 엿볼 수 있었다.

외부전문회사를 고용하는 빈도는 조직 내 업무추진의 전문성 측면에서 긍정적 변화로 평가할 수 있는 주요 항목 중 하나다. 조정열의 2004년 조사를 보면 중앙정부보다 지방자치단체들이 외부전문대행사의 고용에 더 적극적이고 이를 실행에 옮기고 있었다. 하지만 3년이 지난 이번 조사에서는 정반대로

지방보다 중앙부처가 외부대행사를 더 많이 활용하고 있는 것으로 나타났다 ($t=2.23$, $sig=.036$). 이는 국정홍보처가 최근 몇 년간 4~6개사의 커뮤니케이션 컨설팅 회사들과의 계약을 통해 다양한 부처들에 서비스를 제공토록 한 정책에서 비롯된 변화로 여겨진다. 하지만 이런 변화는, 국정홍보처와는 별개로 독자적 계약을 통해 전문서비스를 받으려는 부처들의 움직임이 늘고 있는 점을 고려할 때 앞으로 더 확산될 가능성이 높아 보인다.

5. 결론 및 논의

이 연구는 인크로치먼트 개념을 적용해 한국 정부조직의 전문성 수준을 실증적으로 측정해 보기 위해 시도됐다. 구체적으로 한국의 중앙정부, 지방자치단체의 PR 업무 연관성의 정도와 조직 내 PR 책임자의 업무 지향성과, 전문성을 계량적으로 측정하는데 목적을 뒀다. 이 연구는 특히 지난 2004년 연구 결과와 비교해 3년이 지난 2006년 현재 시점에서 한국 정부조직 홍보 책임자의 업무 지향성, 전문성, 스키마 수준의 진화 정도를 구체적으로 보여 주고자 하였다.

이를 위해 중앙정부 19곳, 지방자치단체 16곳의 홍보 책임자와 설문지를 이용한 심층 인터뷰를 통해 한국 정부조직의 홍보 업무에 대한 지형구조와 의식의 단면을 계량적으로 측정하였다. 한국 정부조직의 홍보환경 변화와 홍보 책임자의 업무 전문성에 대한 분석결과를 요약하고, 그 의미를 논의하면 다음과 같다.

첫째, 한국 정부 조직 내 홍보 책임자의 업무 전문성 정도를 보여주는 인크로치먼트는 여전히 심각 수준임이 드러났다. 즉, 업무와 직접적인 관련성이 없는 사람이 홍보 책임을 맡는 일종의 ‘업무영역 침해’가 2004년 연구와 비교해 큰 차이가 없을 정도로 폭넓게 발견됐다. 홍보 업무의 인크로치먼트 상황을 가장 잘 보여주는 업무 경험이나 교육배경에 대한 조사결과 10명 가운데 7명이 관련 분야와 무관했다. 이러한 결과는 지난 2004년의 연구당시

와 비교해 거의 변화가 없었다. 이는 한국 정부조직의 PR 업무가 적어도 일정수준 여전히 주변적이고, 보조적이며, 기술적인 위치에 머물러 있음을 보여준다. 나아가 조직내부에서 전략적 계획이나 정책 및 의사결정에 참여가 여의치 않은 테크니션이나 조연자의 역할을 벗어나지 못하고 있음을 시사한다. 특히 참여정부가 야심적으로 추진한 민간홍보전문가들은 PR의 기능적인 전문성은 갖췄으나, 정책이나 업무에 대한 구체적인 전문성이나 이해가 부족한 게 사실이기도 하다. 이 때문에 PR 전문가로 채용된 민간홍보책임자들이 오히려 조직 내 인크로치먼트의 정도를 높이는 역기능을 한다는 지적마저 있을 정도다.

물론 한국 정부조직의 고위 공무원 충원구조가 주로 행정고시 등 국가고시를 중심으로 이뤄지는 점을 고려할 때 처음부터 업무나 전공과의 직접적인 관련성을 갖기는 쉽지 않다. 하지만, 노무현 참여정부 들어 정책의 브랜드화, 개방형 브리핑제 도입, 홍보직의 민간인 개방 등 정부 홍보업무의 전문성을 특별히 강조해 온 점에 비춰 볼 때 의외의 결과로 받아들여진다. 적어도 이 연구결과만 놓고 보면, 참여정부 조직의 홍보업무는 여전히 중심적이지 못하며, 비전문가에 의해 언제라도 대체될 수 있는 주변적이고, 보조적인 업무영역의 성격이 강하다.

둘째, 이미 밝힌 대로 정부 조직 내 홍보 업무의 인크로치먼트가 심각한 수준이긴 하지만, 홍보 업무의 효과적인 수행을 위해 직무 또는 연수교육이 활발해 진점은 주목할 만하다. 중앙정부 조직의 홍보 책임자의 대부분이 업무 전문성을 높이기 위해 직무 교육을 받는다고 밝혀 3년 전 조사와 비교해 크게 개선된 모습을 보였다. 중앙정부의 이런 내부적 변화는 정부홍보 조직이 부분적으로나마 전문성을 확보함으로써 인크로치먼트를 점차 줄여 나가는 과도기 현상으로 해석해 볼 수 있겠다. 나아가 현재 논의되고 있는 홍보 관련 정책에 대한 기본적인 홍보용어의 통일, 각 부처별 특성이 반영된 교육과정 설계, 효과적인 커뮤니케이션을 위한 PR 연수프로그램의 수립 등은 정부 조직의 업무 전문성을 높이는데 일정부분 기여하리라고 본다.

이 연구에서 발견된 한 가지 흥미로운 사실은 정부 조직 홍보 책임자들이

스스로 “전략적 정책 결정 과정에 주요 일원으로 참여한다”, “홍보부서의 위상과 역할이 강화됐다”는 긍정적인 스키마를 갖기 시작했다는 점을 꼽을 수 있겠다. 사실 과거 정부 조직의 홍보(혹은 공보) 책임자들은 PR업무를 ‘누구나 할 수 있는 업무’로 여기거나, ‘더 영향력 있는 부서로 가는 징검다리’쯤으로 여기는 분위기가 적지 않았다. 그러나 이 연구에서는 정부 조직의 홍보 책임자들 사이에 상당부분 PR를 중요한 업무영역으로 여기는 직무 정향성(caree orientation)이 강화되고 있음을 발견했다. 즉, 한국 정부조직 PR 책임자들도 이제 PR를 단순히 기술적인 커뮤니케이션이나 미디어 대응을 하는 차원을 넘어, 문제를 전략적으로 수립하고 해결하는 동시에 누구나 쉽게 대체할 수 없는(nonsubstitutability) 전문영역으로 여기고 있음을 보여준다.

그러한 연장선상에서 노무현 정부 들어 처음으로 시도된 민간인 출신의 정책홍보팀장의 업무 수행능력과 태도에 대해서는 내부적으로 비교적 높은 만족도를 보였다. 이는 인크로치먼트를 줄여야 할 필요성이 제기되고 있는 정부 PR 부서의 위상 강화와 업무 전문성 측면에서 바람직한 현상으로 받아들여진다.

셋째, 정부 PR 조직의 인크로치먼트 정도가 여전히 심각한 수준임에도 불구하고 정부 PR 책임자들의 업무 지향성, 전문성, 스키마에 대한 인식에 큰 변화가 확인됐다.

지난 2004년 연구 당시 업무 지향성과 관련, 정부 조직 홍보 책임자들은 “내가 조직 전체에서 홍보 업무에 대한 최고 전문가여야 한다”는 항목에 가장 높은 동의를 했으나, 이번 연구에서는 “홍보 업무는 전문가가 아니면 할 수 없는 조직 운영의 핵심기능이다”는 항목에 가장 높은 동의 의사를 밝혔다. 이는 곧 정부 조직 홍보 책임자들이 스스로 “홍보업무의 최고 책임자여야 한다”는 다소 막연하고 추상적인 차원에 머물러 있는데 반해, 이번 연구에서는 “전문가가 홍보 업무를 책임져야 한다”는 보다 구체적인 당위성을 제시했다는 점에서 주목된다.

정부 조직의 홍보 전문성에 대한 필요성은 전공이나 관련 업무의 경험에 대해 공감한데서도 잘 드러난다. 즉, “홍보업무는 전공교육이나 관련 경험에

필요로 하는 전문 영역이다”는 항목에 대해 높은 동의수준을 보인 데서 알 수 있듯이 전공과 경험 등 전문성을 수용하는 자세를 보였다. 결론적으로 정부 홍보 책임자들은 홍보업무는 전문가적 소양이나 직무능력을 갖춘 사람이 맡아야 한다는 의지나 신념이 보다 강화돼 나타났다.

“내가 조직 전체에서 홍보 업무에 대한 최고의 전문가여야 한다”는 지향성 1 항목을 제외하고는 “내가 조직 전체를 위한 커뮤니케이션 정책을 결정하고 책임져야 한다”(지향성 2), “내가 업무와 관련, 사회 각 분야의 변화와 추세를 종합하고 분석한다”(전문성 1), “나는 조직의 전략적 정책 결정과정에 주요 일원으로 참여한다”(전문성 2), “홍보업무는 전공 교육이나 관련 경험을 필요로 하는 전문 영역이다”(스키마 1), “홍보업무는 전문가가 아니면 할 수 없는 조직 운영의 핵심 경영 기능이다”(스키마 2) 등의 항목에 대한 동의 수준은 모두 2004년 연구와 비교해 높아졌다. 이런 결과는 정부 조직 PR 책임자들이 스스로 업무의 전문성을 갖추고, 커뮤니케이션 중재능력이 있으며, 문제해결 능력을 지녔다는 믿음을 갖기 시작했음을 뜻한다. 아울러 조직 내부적으로는 전략적 의사결정 권한을 갖고 있으며, 대외적으로도 장기적이고 환경감시를 할 수 있는 PR 매니저로서의 지위를 스스로 부여하는 인식의 단면을 드러내는 것이기도 하다.

특기할 만한 사실은 지향성이 높을수록, 전문성, 스키마 역시 높다는 점을 꼽을 수 있겠다. 즉, 조직 내 커뮤니케이션 정책을 결정하고 책임져야 한다는 의식이 강할수록, 스스로 전문성을 갖고 업무를 수행한다고 느끼고 있으며, 또한 홍보 업무 자체를 전문성을 필요로 한다고 보았다. 예컨대, 연령이 낮을수록, 미디어 홍보가 적을수록, 외부 전문 대행사의 고용 빈도가 잦을수록 업무의 지향성, 전문성, 스키마가 강하게 나타났다.

그러나 중앙정부와 지방자치단체 간에는 조직의 규모, 홍보 책임자의 연령, 미디어 홍보 의존도, 직무교육, 외부 대행사 고용 정도 등에서 전반적으로 차이를 보였다. PR 조직의 규모는 지방조직이 큰 반면 미디어 홍보 의존도, 직무 교육 빈도, 외부 홍보 대행사 고용 등에서는 중앙정부가 지방자치단체와 비교해 모두 높았다. 그리고 PR 책임자의 나이도 중앙정부가 지방정부에 비해

비교적 통계적으로 유의미할 정도로 젊었다. 이런 결과에 비춰 볼 때 지방자치 단체의 일부 변화에도 불구하고 여전히 과거의 PR업무 관행을 벗어나지 못한 반면, 중앙정부는 정책 개발 및 홍보 전략, 홍보의 전문성을 높이기 위한 직무교육 그리고 업무 이벤트의 성격에 따른 외부 대행사 이용 등 다양한 커뮤니케이션 전략을 구사하려는 노력을 하고 있음을 보여준다.

물론 이 연구에서는 중앙정부와 지방자치단체 홍보 책임자의 업무 지향성, 전문성, 스키마를 비교분석하지는 않았다. 하지만, 연령이 높고, 미디어 홍보 의존도가 높고, 외부 전문 대행사의 고용 사례가 많지 않은 지방자치단체 PR 책임자가 중앙정부에 비해 상대적으로 업무 지향성, 전문성, 스키마가 떨어지리라는 짐작은 어렵지 않다.

이 연구는 몇 가지 점에서 한계를 지닌다. 앞서 밝힌 대로, 경직된 관료적 층위구조와 보직임명체계를 가진 한국정부와 같은 조직에서 인크로치먼트라는 개념이 갖는 설명력의 한계를 먼저 밝히지 않을 수 없다. 단순히 교육과 경력의 잣대만으로 인크로치먼트의 발생과 변화 여부를 판단할게 아니라, 앞으로는 업무의 이해도나 성과 그리고 공중과의 커뮤니케이션 기술 등 다양한 요소를 고려한 검증방법이 필요하리라고 본다.

또한 고위공무원이라는 신분상 제약을 고려할 때 응답자들이 스스로 솔직하게 조사에 응했는지도 의문이다. 이런 점에서 정부정책과 변화에 대한 자료를 전화조사를 통해 수집함으로써 생길 수 있는 신뢰도의 문제 역시 이 연구의 한계로 지적될 수 있겠다. 또 다른 방법론과 기준으로 향후 정부조직의 인크로치먼트 연구를 진행할 경우 이 논문에서 밝히지 못한 새로운 사실이나 관점이 드러날 가능성을 배제할 수 없다.

향후 관련 연구에서는 기업, 대학 등 민간부분을 포함한 다양한 특성의 조직들과 정부조직을 비교해보는 시도가 있었으면 한다. 참여정부 이후에도 정부 조직의 인크로치먼트의 진화과정을 지속적으로 추적하는 통시적 연구가 이뤄져야 하리라고 본다.

■ 참고문헌

- 기획예산처 (2006). 『예산 내역서』.
- 박종민 (2001). 한국 홍보실무자들의 전문성 기준 연구. 『한국언론학보』, 45권 3호, 107~148.
- _____ (2005). PR 실무자들의 심리적 계약 상황과 관계자 관계 성향(LPS)이 조직 충성도, 직무 몰입도, 직업 만족도에 미치는 영향 연구. 『홍보학 연구』, 제9-1호, 170~209.
- 신호창·윤희중 (1992). 한국 PR 실무자들의 역할과 전문화에 대한 고찰. 『한국언론학보』, 27권, 2호, 283~308.
- 조정열 (2004). 인크로치먼트를 통해 본 한국 정부 홍보책임자들의 전문성 연구. 『홍보학 연구』, 제8-1호.
- Broom, G. M. (1982). A Comparison of Sex Roles in Public Relations. *Public Relations Review*, 8, 17~22.
- Broom, G. M. & Dozier, D. M. (1986). Advancement for Public Relations Role Models. *Public Relations Review*, 12, 37~56.
- Broom, G. M. & Smith, G. D. (1979). Testing the Practitioner's Impact on Clients. *Public Relations Review*, 5(3).
- Broom, G. M. & Tucker, K. (1989). An Essential Double Helix. *Public Relations Journal*, 45(11), 39~40.
- Cherniss, C. (1980). Professional Buyout in Human Service Organizations. New York: Prager.
- Cutlip, S. M., Center, A. H. & Broom, G. M. (1985). *Effective Public Relations*(6th ed). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dahl, R. A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Science*, 2, 201~215.
- Dozier, D. M. (1988). Breaking Public Relations' Glass Ceiling. *Public Relations Review*, 14, 6~13.
- Dozier, D. M. & Gottesman, M. (1982). Subjective Dimensions of Organizational Roles among Public Relations Practitioners. Paper Presented at the Meeting of the Public Relations Division, Association of Education in Journalism,

Athens, OH.

- Fitzpatrick, K. R. (1995). The Guidelines for Reducing Legal Risks in Crisis Management. *Public Relations Quarterly*, 40(20).
- _____ (1996). Public Relations and the Law: A Survey of Practitioners. *Public Relations Review*, 22(1), 1~8.
- Fitzpatrick, K. R. & Rubin, M. S. (1995). Public Relations vs. Legal Strategies in Organizational Crisis Decisions. *Public Relationships Review*, 21.
- Grunig, L. A., Toth, E. L., Hon, L. C. (2001). Women in Public Relations. How Gender Influences Practice, New York: The Guilford Press, 181.
- Grunig, L. A. (1990). Power in the Public Relations Department. In L. A. Grunig & J. E. Grunig (Eds.), *Public Relations Research Annual*(pp. 115~155), 2, Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Grunig, L. A. & Grunig, J. E. (1992). Models of Public Relations and Communication. In J. E. Grunig (Ed.), *Excellence in Public Relations and Communication Management to Effective Organizations*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Grunig, J. & Hunt, T. (1984). Managing Public Relations. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Hickson, D. J., Hinings, C. R., Lee, C. A., Schneck, R. E. & Pennings, J. M. (1971). A Strategic Contingency Theory of Intraorganizational Power. *Administrative Science Quarterly*, 16, 216~229.
- Johnson, D. J. & Acharya, L. (1982). Organizational Decision Making and Public Relations Role. Paper Presented at the Meeting of the Public Relations Division, Association of Education in Journalism, Athens, OH.
- Kelly, M. (1993). Public Relations and Fund-Raising Encroachment. *Public Relations Review*, 19(4), 349~365.
- Kelly, K. S. (1994). Fund-Raising Encroachment and the Potential of Public Relations Department in the Nonprofit Sector. *Journal of Public Relations Research*, 6, 1~22.
- Laborde, E. J. & Pompper, D. (2006). Public Relations Program Evaluation and Encroachment Effect in the For-Profit Sector. *Public Relations Review*, 32, 77~79.

- Lauzen, M. (1991). Imperialism and Encroachment in Public Relations. *Public Relations Review*, 17(3), 245~255.
- Lauzen, M. M. (1992). Public Relations Roles, Intraorganizational Power, and Encroachment, *Journal of Public Relations Research*, 4, 61~68.
- _____ (1992). Effects of Gender on Professional Encroachment in Public Relations. *Journalism Quarterly*, 69.
- _____ (1995). Public Relations Manager Involvement in Strategic Issues Diagnosis. *Public Relations Review*, 21(4). 287~304.
- Lausen, M. & Dozier, D. (1992). The Missing Link: the Public Relations Manager Role as Mediator of Organizational Environment and Power Consequences for the Function. *Journal of Public Relations Research*, 4.
- Lee, J., Jares, S. M. & Heath, R. L. (1999). Decision-Making Encroachment and Cooperative Relationships between Public Relations and Legal Counselors in the Management of Organizational Crisis. *Journal of Public Relations Research*, 11(3), 243~270.
- Lindenmann, W. & Lapetina, A. (1981). Management's View of the Future of Public Relations. *Public Relations Review*, 7(3).
- Pinsdorf, M. K. (2000). Doing Public Relations by the Number: Little Mac or Big Mac, *Public Relation Review*, 26(3), 261
- Ruler, B. & Lange, R. (2003). Barriers to Communication Management in the Executive Suite. *Public Relations Review*, 29. (in press).
- Shein, E. H. (1978). *Career Dynamics*, Reading, MA; Addition-Wesley.
- Spicer, C. H. (1991). Communication Functions Performed by Public Relations and Marketing Practitioners. *Public Relations Review*, 17.
- Zoch, L., Patterson, B. & Olson, D. (1997). The Status of the School Public Relations Practitioners: A Statewide Exploration. *Public Relations Review*, 23(4), 361~375.

(최초 투고 2006.12.1, 최종 원고 제출 2007.1.31)

A Longitudinal Study Of Korean Government's New Communication Policy and Encroachment

Wan-Soo Lee

Ph.D. Candidate

Dept. of Mass Comm., Korea Univ.

Jung-Yul Jo

Professor

School of Comm., Sookmyung Women's Univ.

Since 2003, Korean government went thru biggest and the most significant 'innovation' communicating the government itself as well as its policies. Following Jo's research design conducted in 2003 (published in 2004), this study adopted a longitudinal design to see how Korean government agencies have been changed by the president 'Noh' administration.

The concept, 'encroachment' has been utilized to measure professional level of public relations departments of Korean government agencies. 'Encroachment' occurs when a communication department is managed by a person without proper experience or education/training in the field of public relations. After interviewing public relations managers (19 from central agencies, 16 from local government), encroachment has been found to be 'almost not changed' while, opportunities for professional 'on the job' training increased to a certain level.

Key words: Policy communication, Encroachment, Professionalism