

환경정책 수용성 제고를 위한 정책 소통 모형 개발 기초연구

Preliminary Study on Communication Model
for Promoting Environmental Policy Acceptance

염정윤 · 정행운

■ 저 자 엄정운, 정행운

■ 연구진

연구책임자 엄정운 (한국환경정책·평가연구원 부연구위원)
참여연구원 정행운 (한국환경정책·평가연구원 연구원)

■ 연구자문위원 (가나다 순)

김형지 (서울대학교 언론정보연구소 선임연구원)
이재혁 (한국환경정책·평가연구원 부연구위원)
이정석 (한국환경정책·평가연구원 연구위원)
정우현 (한국환경정책·평가연구원 연구위원)
정원준 (수원대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)

© 2020 한국환경정책·평가연구원

발행인 윤 제 용
발행처 한국환경정책·평가연구원
 (30147) 세종특별자치시 시청대로 370
 세종국책연구단지 과학·인프라동
 전화 044-415-7777 팩스 044-415-7799
 <http://www.kei.re.kr>
발 행 2020년 10월 31일
등 록 제 2015-000009호 (1998년 1월 30일)
ISBN 979-11-5980-415-1 95530

이 보고서의 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처를 표시해 주십시오.

엄정운, 정행운(2020), 「환경정책 수용성 제고를 위한 정책 소통 모형 개발 기초연구」, 한국환경정책·평가연구원.

요약

■ 연구의 주요 내용

○ 연구의 필요성 및 목적

- 정책 소통이 일방향적인 정보 전달을 넘어 국민의 지지와 신뢰를 얻기 위한 국가 경영 전략이 되기 위해서는 쌍방향적이고 균형적인 소통 방안에 대한 고민이 필요함
- 본 연구의 목적은 이론 기반(theory-driven)의 정책 소통 모형을 구축하고 활용성을 강화할 수 있는 방향을 제시하는 데 있으며, 이를 위해 다양한 학문 분야의 소통 이론을 분석하여 함의를 도출

○ 정책 소통의 개념 및 하위 영역 분류 및 정리

- 정책 소통은 정책 과정이 국민의 동의하에 진행될 수 있도록 관리하는 전략적 커뮤니케이션 활동으로 정책 홍보, 정부 홍보, 행정 홍보, 정책 PR, 행정 PR, 정부 PR 등 다양한 이름으로 표현되고 있지만 커뮤니케이션을 통한 협력과 조정 과정이라는 점에서 공통점을 지님
- 마케팅, 공공 갈등관리, 언론관계, 쟁점관리, 위기관리 등 다양한 커뮤니케이션 활동을 포괄함

○ 인접 분야에서의 활용되는 소통의 정의 및 이론적 모형 탐색

- 사회학: 공론장 이론, 협력 모형에 대한 탐색을 통해 시민 민주주의 실현이라는 주요 개념 도출
- 커뮤니케이션학: 정보 이론, SMCRE 모형에 대한 탐색을 통해 성공적인 정보의 이동이라는 주요 개념 도출
- PR학: 상황 이론, 조직-공중관계성 이론, 상호 지향성 모형에 대한 탐색을 통해 관계의 형성이라는 주요 개념 도출
- 행정학: 협력적 거버넌스에 대한 탐색을 통해 협력을 통한 문제해결이라는 주요 개념 도출

○ 해외 정책 소통 사례 분석을 통한 함의 도출

- 프랑스 국가 공공 토론 위원회의 사례를 통해 시민 참여가 참여 민주주의를 실현하는 기제로 작용할 수 있다는 점을 알 수 있었고, 이를 위해 형평성, 근거기반 주장, 투명성, 중립성이라는 주요 4대 원칙의 준수가 필요하다는 것을 확인하였음
- 영국 국가 소통 서비스 사례를 통해 부처 간의 협력을 이끌어 낼 수 있는 소통 기관의 필요성을 발견하였으며, 홍보만이 소통의 전부라는 인식에서 벗어나 소통 서비스의 전문화를 위해 노력해야 할 것

○ 환경부의 환경 정책 소통 활동 평가 및 제안점 제시

- 환경부는 정책 소통에 큰 관심을 가지고 적극적으로 소통 활동을 진행하는 기관 중의 하나이지만 아직은 사안 홍보 중심의 단기적인 활동들이 주를 이루었음
- 개선을 위해 정책 과정 전반에 걸쳐 이루어지는 소통 활동들에 대해서도 체계적이고 전략적으로 접근할 필요가 있으며 쌍방향적 소통을 강화하기 위한 노력을 지속하여야 함

○ 향후 정책 소통 연구 발전을 위한 개념적 모형 제시

- 정책 소통 모형의 개발은 정책 시행 이전과 이후의 시기를 구분하여 이루어져야 함
- 지속적인 후속 연구를 통해 정교하고 설명력이 높은 모형을 완성해 나가야 할 것

■ 정책 제안

○ 정책 소통은 정부의 생각만을 일방적으로 전달하던 정책 홍보와는 구별되는 활동으로, 정책 집행 단계에서만이 아닌 정책 구상부터 정책 결정, 정책 집행, 정책 평가에 이르는 전 과정에 걸쳐 이루어져야 함

○ 정책 소통은 정책 제정 이전과 이후로 나누어 계획되어야 함

- 정책 제정 이전의 소통은 문제를 의제의 제시와 중요성을 알리는 것을 목표로 함
 - 정책 과정 초기 단계부터 공중의 의견이 반영될 수 있도록 이해관계자를 규명하고 참여시켜야 함
 - 미디어에 의해 매개된 의제설정에만 집중하지 않고 시민들의 직접 참여를 통해 의제를 형성하고 확산할 수 있어야 함
 - 정책이 구체화되지 않은 시점에서조차 정책이 추구하는 가치에 대해서는 공감대를 형성해야 함

- 정책 제정 이후의 정책 대상자와의 관계 구축과 증진을 목표로 함
 - 미디어를 통해 정책 관련 정보를 전달하는 전통적인 방식의 홍보에서 벗어나 정책에 대한 관심과 능력을 갖춘 자생적 조직 내에서 소통이 이루어질 수 있도록 유도해야 함
 - 시민참여를 보장하고 제정된 정책의 운영에 대해 공감대를 형성할 수 있는 대응적 소통이 이루어짐
- 정책 구상 단계에서부터 정책 목표가 추구하는 가치와 이를 달성하기 위한 수단 선택에 작용하는 가치를 명확히 구분해야 함
- 투명성과 접근성 제고를 위한 정책 대화 플랫폼을 구축하고 소통의 체감도를 강화할 수 있는 정책 소통 성과 지표의 재설정을 제안함
- 인간의 합리성에 기반한 소통에는 한계가 존재하기 때문에 어림적 정보 처리 방식인 휴리스틱을 이용한 소통을 고려해 볼 필요가 있음

주제어 : 정책 소통, 소통 사례, 소통 이론, 소통 모형, 정책 수용성

차 례

I. 서론	1
1. 연구의 필요성	1
2. 연구의 목적	2
II. 정책 소통	3
1. 정책 소통의 개념	3
2. 정책 소통의 하위 영역	6
III. 학문 분야별 소통 이론	9
1. 사회학	9
2. 커뮤니케이션학	13
3. PR학	18
4. 행정학	22
5. 종합 논의	24
IV. 정책 소통 사례 분석	26
1. 해외 사례	26
2. 국내 사례: 환경부의 정책 소통 활동	31
V. 결론 및 제언	35
1. 정책 과정에 따른 소통 모형의 제안	35
2. 환경 정책 소통을 위한 고려 사항	36
참고문헌	39

I 서론

1. 연구의 필요성

- 환경부에서 발표한 제5차 『국가환경종합계획(2020-2040)』의 비전은 “국민과 함께 여는 지속 가능한 생태 국가”로 이를 달성하기 위한 대국민 소통을 강조하고 있음
 - 그 일환으로 2019년 환경부는 국민이 직접 환경계획 수립에 참여하는 국민참여단을 운영하여 시민, 지방 정부, 전문가 등 다양한 이해관계자의 소통을 시도하였고 이때 수립된 의견을 『제5차 국가환경종합계획』에 반영한 바 있음
 - 하지만 이러한 시도가 지속되지 못하고 단발성 행사에 머무르는 경우가 많음
 - 소통은 일회적 이벤트가 아닌 장기적으로 계획되고 추구되어야 하는 전략 방향임
 - 또한 소통이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 정책 소통의 과정을 면밀히 이해하고 체계화하여야 함
- 정책 소통은 시민을 대화의 상대로 보고 교류와 협력을 형성해 나가는 것으로써(오두범, 1997, p.169), 국가의 대내외 정책을 효과적으로 입안하고 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 국가 경영 전략임(신호창, 1999, p.87)
 - 과거에는 주로 정부의 정책을 언론을 통해 알리는 공보(公報) 중심의 활동을 지칭하는 용어로 사용되었음
 - 소통의 전략적 가치가 증대됨에 따라 언론뿐 아니라 시민단체, 지역주민, 입법기관, 내부 공중 등 대상(public)이 다변화되고 기능의 측면에서도 위기관리, 쟁점관리, 갈등관리, 마케팅 등 다양한 기능을 포괄하는 개념으로 발전함
- 정책의 궁극적 목표는 공공의 가치를 극대화하는 것으로 국민적 이해와 동의에 기반을 두어야 함
 - 하지만 정책은 가치 배분적이고 강제성을 지니기 때문에, 정책으로 인해 혜택을 보는 개인이나 집단이 존재하는 동시에 혜택에서 소외되거나 손해를 보는 개인이나 집단이 존재할 수밖에 없음

- 즉, 정책 과정은 태생적으로 갈등을 내포함
- 또한 정부와 국민이 선호하는 공공 가치가 상이하기 때문에 이에 대한 합의를 이루지 못하면 정책은 실패하고 막대한 사회적·경제적 손실을 초래함
- 특히 환경 정책은 행위의 결과(이익)가 간접적이고 비가시적이며 행위자와 수혜자가 일치하지 않는 경우도 존재하기 때문에 행동 유발을 위한 정책 소통이 필요함
- 이러한 관점에서 정책 수용성은 정책 수용자가 정책의 목표와 당위성을 이해하고 공감하는 수준을 넘어 이를 체화하고 실행하는 것까지 연결되는 개념으로 확장되어야 함
- 기존의 정책 소통은 정부가 주도하는 일방향적인 정보 전달로 받아들여지는 경향이 있으며 소통 실패의 원인을 기술(technique)의 문제로 돌리는 경우가 빈번함(신호창, 이두원, 조성은, 2011, p.13)
- 하지만 국민의 신뢰와 지지를 얻기 위한 소통은 쌍방향적이고 균형적이어야 함
- 제도적이고 규제 중심의 환경 정책은 환경 문제를 해결하는 데 한계가 있으며 정책 수용자의 자발적인 참여가 필수적임
- 따라서 행동을 유발할 수 있는 환경 정책 소통을 계획하고 수행할 수 있어야 함

2. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 이론 기반(theory-driven)의 정책 소통 모형을 구축하고 활용성을 강화할 수 있는 방향을 제시하는 데 있으며 아래의 내용을 중심으로 연구를 수행함
- 기존 소통 모형에 대한 통합적 분석과 환경 분야 적용을 위한 방안 모색
- 정책 소통 사례 분석을 통한 함의 도출
- 환경 정책 수용성 제고를 위한 소통 전략 제시

II 정책 소통

1. 정책 소통의 개념

- 정책 소통은 국가가 공공문제의 해결을 위해 진행하는 일련의 정책 과정에 국민의 동의를 얻을 수 있도록 관리하는 전략적 커뮤니케이션 활동임
- 정책 소통은 학계와 현장에서 정책 홍보, 정부 홍보, 행정 홍보, 정책 PR, 행정 PR, 정부 PR 등 다양한 이름으로 표현되고 있음
- 주체나 대상, 범위에 따라 조금씩 다른 용어를 사용하고 있으나 커뮤니케이션을 통한 협력과 조정의 과정이라는 공통점을 지님

〈표 2-1〉 정책 소통의 다양한 정의

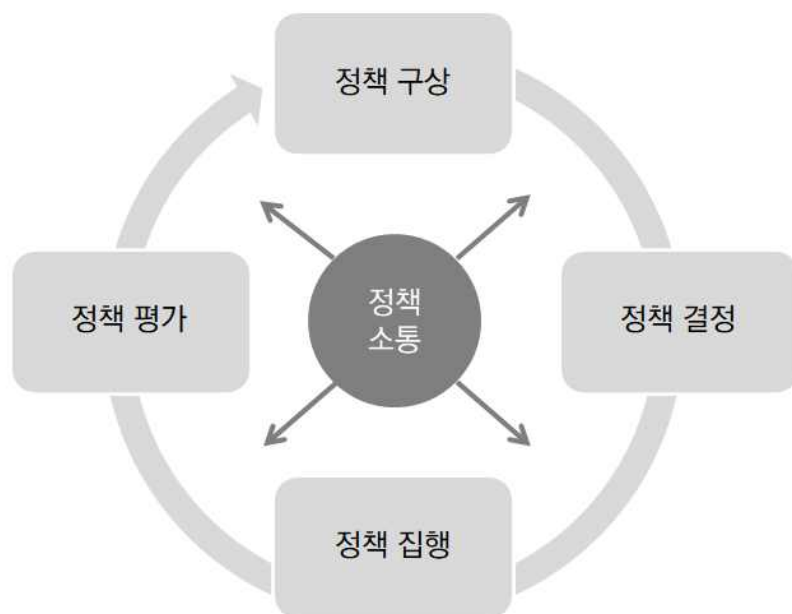
용어	출처	정의
정책 소통	차희원, 김수진(2018)	정부가 정책과 운영에 대해 국민과 상호 소통하는 것
	박관규(2018)	정책의 수립과 집행 과정에서 이해당사자들에게 정보가 공유되고 동의와 협력을 이끌어내는 활동
	김병희, 조삼섭, 김현정(2019)	국민과의 소통을 위해 벌이는 일련의 대국민 관계 활동들
	이두원(2005)	공중 집단의 조사, 공중 집단과의 우호 관계 형성, 공중 집단의 차별화된 커뮤니케이션
정책 홍보	김종호, 김세훈(2006)	정부의 정보 제공과 국민의 참여로 신뢰성 있는 상호 의견이 교환되고 이러한 관계가 수평적·쌍방향적으로 형성되는 것
정부 홍보	신호창(1999)	국가의 대내외 정책을 가장 효과적으로 입안하고 이를 효율적으로 수행하도록 하는 커뮤니케이션 국가 경영 전략
	이준일(1993)	국가 정책을 수립, 집행하는 정부가 정책의 대상이 되는 국민과의 관계를 개선하고자 하는 의도적 행위로, 국민들이 국가와 국가기관에 대하여 관심과 신뢰를 갖도록 하는 커뮤니케이션 행위
행정 홍보	오두범(1997)	행정 기관이 담당하고 있는 업무의 목표, 운영 및 시설이나 프로그램을 홍보하거나 촉진하는 활동
	고영철, 정연우(2001)	이해가 상충되어 갈등이 발생한 집단의 이해와 타협을 이끌어내고 최대한의 공공이익을 창출할 수 있는 정책 대안을 마련함과 동시에 반대자의 이해와 협조를 구하기 위한 능동적·적극적 커뮤니케이션 활동

〈표 2-1〉의 계속

용어	출처	정의
정책 PR	윤정길(2000)	국민의 신뢰와 지지의 협조 관계의 형성
행정 PR	손호중(2007)	특정 정책에 대해 목표공중과 정부의 상호관계에 주목하여 관련 정책에 대한 정보를 제공하고 설득 및 조정을 통해 지지를 유도하는 시도
	이강웅(2002)	국민과 행정 사이의 수평적인 쌍방향 커뮤니케이션
정부 PR	김창룡, 신호창(1998)	민주 행정의 가장 기본적인 핵심을 이루며 민주주의의 발전과 궤도를 같이하는 것으로 동의와 참여의 순환 과정, 민의의 전달, 지지의 공학을 필요로 하는 정치 체계에서 상호 교류의 커뮤니케이션 과정을 관리하는 것

자료: 신호창, 이두원, 조성은(2011), p.21을 바탕으로 저자 재작성.

- 정책은 역동적이고 순환적인 과정으로 정책 소통은 정책의 모든 단계에서 이루어져야 함
- 정책은 공공문제의 해결을 위해 정부가 진행하기로 한 모든 것으로 정책 구상 → 정책 결정 → 정책 집행 → 정책 평가의 순환적 과정을 거침(신호창, 이두원, 2002, p.352)
 - 일반적으로 정책 소통은 정책 집행 과정에서 정책 수용성을 높이고 순응을 이끌어내기 위한 것이라고 받아들여지지만, 사실 정책 소통은 정책의 전 과정에 걸쳐 개입되어야 함



자료: 신호창, 이두원, 조성은(2011), p.16을 참고하여 저자 재구성.

〈그림 2-1〉 정책 과정과 정책 소통

- 국가가 주도하는 활동이기 때문에 과거의 정책 소통은 권위주의적이고 일방적인 특징을 띄어 왔음
 - 학문적으로는 정책 소통의 민주적인 과정과 쌍방향적인 교류가 강조되어 왔지만 실제 진행되는 정책 소통은 일방향적이고 하향식(top-down)으로 이루어지는 경우가 많았음
 - 오랜 기간 동안 국가의 소통을 ‘공보(公報)’라는 용어로 지칭한 데서 알 수 있듯이 듣기(聽)보다는 알리기(報)에 중점을 두었음
 - 따라서 활동의 측면에서도 퍼블리시티(publicity) 중심의 언론 활동에 초점을 맞추어 관련 실무자들이 보도자료 작성과 배포, 기자 관리 등을 담당하고 있는 경우가 대부분이었음
 - 이는 국민의 여론이 언론에 의해 결정된다는 사고에서 비롯된 것으로 언론을 관리하면 정부의 정책을 의도대로 실행할 수 있다고 생각하던 과거의 관행이 이어져온 것임
 - 하지만 매체의 다변화, 교육 수준의 증가, 민주적 절차에 대한 요구 등으로 인해 더 이상 과거 방식의 정책 활동은 불가능함
- 정책 소통에 대한 인식이 개선되고 있으나 개별적이고 단기적 홍보 활동에 치중하는 경우가 많음
 - 2017년 문재인 정부 출범과 함께 청와대 홍보수석실의 명칭을 국민 소통 수석실로 바꾸고 정부 조직성과 지표에 정책 소통·홍보 활동을 포함하는 등 소통에 대한 관심이 증가하고 중요성을 강조하고 있음
 - 소셜 미디어, 블로그, 콘텐츠 커뮤니티¹⁾ 등 다양한 뉴미디어 소통 채널을 운영하며 전통 매체 중심의 활동에서 탈피하고자 함²⁾
 - 의견 조사, 이해관계자와의 커뮤니케이션 등을 통해 정책 구상 및 결정 과정에서 여론을 수렴하려는 움직임³⁾ 역시 쌍방향 소통에 다가가고자 하는 노력의 일환임
- 이러한 변화에도 불구하고 국민이 체감할 수 있는 수준의 소통이 이루어지고 있지 않고 정책 과정에서 국민들의 효능감도 낮은 편임
 - 데이터와 증거에 기반한 과학적 정보 전달과 설득도 중요하지만 국민과의 감정적 공감대를 형성한 후 소통을 시작하는 것이 중요하며, 정책은 매우 공적인 영역이지만 정책과

1) 특정 형식의 콘텐츠를 제작하여 공유하는 커뮤니티로서 대표적인 예로 유튜브(You Tube), 플리커(Flicker) 등이 있음.

2) 문화체육관광부(2013.1.17), “온라인 정책소통 2008-2012”, 검색일: 2020.10.10.

3) 문화체육관광부(2014.8.1), “정책 홍보 매뉴얼”, 검색일: 2020.9.20.

관련된 평가가 항상 공적이고 이성적인 공간에서만 이루어지는 것이 아니기 때문에 사회적 영역에서의 소통에 대해서도 면밀한 관심을 기울일 필요가 있음(정원준 외, 2018, p.15)

- 정책 홍보가 아닌 정책 소통을 통해서만 시민의 정책 수용성을 증대시킬 수 있음
 - 국민에게 일방적으로 이해와 협력을 구하는 정부 주도의 홍보는 더 이상 유효하지 않음
 - 정책 추진 주체와 대상이 협력적 관계 형성을 통해 상호가 만족할 수 있는 대안을 모색해야 하며, 이때 협력적 관계를 구축해 나아가는 과정이 이상적인 정책 소통임

〈표 2-2〉 정책 홍보와 정책 소통의 비교

	정책 홍보	정책 소통
개념	정책 대상 집단의 순응성과 만족도 제고	행정 대응성 제고와 거버넌스 구축
목적	설득을 통한 정책 및 사업 추진	상호 이해를 통한 신뢰 구축
목표	정책 대상 집단의 이해와 동의	협력적 문제 해결
방법	고객 관리	공론장 형성과 합의 형성

자료: 은재호(2016), p.23에서 발췌하여 저자 재작성.

2. 정책 소통의 하위 영역

가. 마케팅(marketing)

- 기업 경영에서의 마케팅은 상품, 가격, 유통, 촉진 등 4P를 활용한 소비 증진 활동이지만 정책 소통에서 마케팅이란 시민들의 정책 인지도를 증가시키고 원활한 정책 시행을 위해 국민들의 태도나 행동에 영향을 미치는 활동들을 의미함
- 기업 마케팅의 목표가 소비자 만족도 제고이듯이 정책 소통의 목표 역시 정책 가치나 정책 서비스에 대한 국민 만족도를 증대시키는 데 있으며 이를 위해 광고, 캠페인, 전시, 시상식, 축제, 체험, 기념일 설정 등 다양한 수단을 활용할 수 있음
- 마케팅 수단이 미디어를 거쳐 대중에게 전파되면 마케팅의 효과는 극대화되나 미디어의 발달로 정보가 범람하는 시대에 소통 대상자의 주의를 끄는 정보를 전달하는 것이 중요함
- 소비자 인식 조사, 행동 심리 분석, 소통 전략 기획 등이 목표 대상자의 특성을 파악하기 위한 마케팅 관련 행위이며 이러한 조사를 바탕으로 다양한 마케팅 수단을 구현해야 함

나. 공공 갈등관리(conflict management)

- 공공갈등이란 중앙행정기관·지방자치단체 또는 공공기관 등이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서, 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌을 의미함⁴⁾
- 소통의 중요성이 강조됨에 따라 갈등관리 패러다임에도 변화가 나타남⁵⁾
 - 공공정책에 대해 결정을 한 이후에 이를 발표하고 반대 의견이나 저항에 방어하는 형태의 결정-발표-방어(DAD: Decide Announce Defend) 방식에서 정책 결정 이전의 참여와 협력을 강조하는 참여-숙의-결정(EDD: Engage Deliberate Decide) 방식으로 갈등을 예방하고자 함
 - DAD 방식은 결정 과정에서 이해관계자가 배제되어 정책 집행 시 저항이나 불응이 발생할 가능성이 높지만 EDD 방식은 일반 시민이나 이해관계자를 적극 참여시키는 협력의 패러다임이라 할 수 있음
- 합의 회의, 시민 배심원제, 시나리오 워크숍, 규제 협상, 공론조사 등 참여 정도와 성격에 따라 다양한 참여적 의사결정 기법을 활용 가능함

다. 언론 관계(media relations)

- 언론은 환경 감시, 환경에 대한 해설과 처방 등의 기능을 하며 정책 과정 전반에서 정책에 대해 국민 여론을 형성하는 창구가 됨
- 환경 감시 기능(surveillance function)은 사회의 특정 사건이나 문제점에 대해 정보를 수집하여 전달하는 기능이고 환경에 대한 해설과 처방 기능(interpretation and prescription function)은 사회 환경을 설명하고 적절한 대응을 할 수 있도록 처방하는 것을 의미하며 언론이 이러한 기능을 갖는다는 것은 언론이 객관적 정보만을 전달하는 것이 아니라 기사를 통해 정책을 판단하는 가치의 틀을 제공한다는 것을 의미함(신호창, 이두원, 조성은, 2011, pp.233-235)
- 민주 사회에서 여론을 무시하여 정책을 수행하는 것은 불가능하기 때문에 언론과의 긍정적인 관계 형성을 통해 정부나 공공기관 등 조직의 가치를 극대화하고자 함

4) 국무조정실(2016), “공공기관의 갈등관리 매뉴얼”, 검색일: 2020.10.27.

5) 한노덕(2014.11.8), “공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안”, 검색일: 2020.10.7.

- 과거 전통적인 정책 소통에서는 언론 관계가 가장 중요한 영역으로 인정받기도 했음
- 하지만 조직에서 제작·배포하는 홍보 메시지가 주요 정보원이었던 과거와 달리 다양한 온라인 매체의 등장과 함께 정보의 생산자와 소비자의 경계가 무너지고 언론의 정보 생산 방식이 크게 변화하면서 언론 관계의 중요도가 변화하고 있음
- 이러한 변화가 언론 관계 자체가 무용해졌다는 것을 의미하는 것은 아니지만 오늘날의 언론 관계는 언론과의 관계가 아닌 “언론 역할과 여론 형성을 둘러싼 관계의 형성”(김영옥, 2011, p.369)으로 재정의 되어야 함

라. 쟁점 관리(issue management)

- 쟁점 관리란 조직의 위기로 발전할 수 있는 문제들을 예방하는 동시에 조직에 유리한 여론이 형성되도록 쟁점을 관리하는 소통 활동임(신호창, 이두원, 조성은, 2011, pp.398-402)
- 조직에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 위기가 발생하기 전에 문제가 될 수 있는 쟁점들을 관리한다는 점에서 사전적 위기 관리 활동이라 볼 수 있음
- 하지만 정책 소통에서의 쟁점 관리란 단순히 위기를 예방하는 것을 넘어 정책 주체가 여론 형성 과정에서 정책 변화를 주도한다는 점이 강조됨(김영옥, 2008, p.286)
- 쟁점 관리는 정책 과정의 초기에서부터 시작되는 소통 활동으로 쟁점의 발견은 빠를수록 좋으며 때로는 정책에 대한 논의가 가시화되기 전에 시작되기도 함

마. 위기 관리(crisis management)

- 위기란 조직의 미래에 위협을 주며 주요 공중과의 관계에 부정적 영향을 주는 사건으로 조직의 일부분에 영향을 주는 갈등과 달리 조직 전체의 존망과 연결이 될 수 있는 중대한 사건임(김영옥, 2008, pp.218-221)
- 전술한 바와 같이 조직은 위기를 예방하기 위해 쟁점을 관리하지만 쟁점이 적절히 관리되지 못한 경우 조직이 위기에 처할 가능성이 높아짐
- 위기는 수명 주기를 가지고 발전해 나가기 때문에 위기 관리는 발전 단계에 따라 적절한 목표와 전략을 수립 하에 전개해야 함(Sturges, 1994, pp.299-238)
- 위기 관리는 사건에 대한 단편적인 대응이 아니라 위기 이후 조직의 명성을 회복하는 데 매우 중요한 활동이기 때문에 전략적이고 체계적으로 이루어져야 하며, 조직은 위기에 대한 책임 정도에 따라 공격, 부인, 변명, 정당화, 환심 사기, 개선, 사과 등의 전략을 구사할 수 있음(Coombs, 1998, pp.177-191)

III 학문 분야별 소통 이론

1. 사회학

가. 공론장 이론(public sphere)

○ 공론장이란 위르겐 하버마스(Jürgen Habermas)가 제시한 국가와 시민을 매개하는 토론의 장(기든스, 셔튼: 김봉석 역, 2018, pp.298-303)

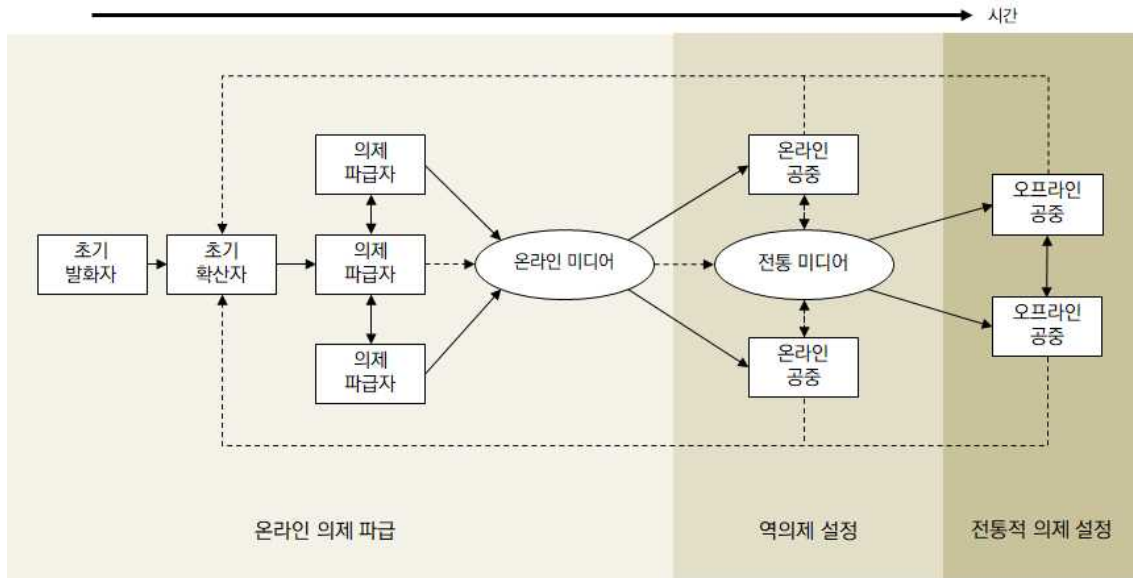
- 여론 형성의 시공간적 조건은 ‘열려 있음(Öffentlichkeit)’으로 의사소통을 통한 입법화가 중요하며 이를 위해 공적인 영역과 사적인 영역을 연결해 주는 공간이 필요함
- 공론장은 사람들의 관심을 끄는 주제가 토의되고 여론이 형성되는 장으로 민주적 참여와 민주적 과정에 필수적임
- 공론장은 이성적 대화와 비판이 가능한 공간으로 문예 토론의 공간이었던 17세기 유럽 살롱을 기원으로 보고, 신문이나 방송 등 미디어의 등장은 개인들의 합리적 토의를 가로막는 공론장의 저해 요소로 평가되기도 하였지만(하버마스: 한승완 역, 2001, pp.293-360) 사회 내의 다양한 토론을 촉진하여 궁극적으로는 더 많은 공적 논쟁을 가능케 한 새로운 공론장이라 평가할 수 있음(기든스, 셔튼: 김봉석 역, 2018, pp.298-303)

○ 시민들이 정치적 대화에 참여함으로써 속의 민주주의의 실현을 기대하며 이를 위해 다음 조건과 같이 참여자들의 성숙한 인식이 갖춰져야 함(박근영, 최윤정, 2014, pp.8-10)

- 이성적 합리성: 양질의 담론 형성과 합리적 의사결정을 위해서는 이성적 근거를 바탕으로 한 토론이 이루어져야 하며 각 토론 주체는 이러한 능력을 갖추어야 함
- 상호 존중: 토론 상대방에 대한 존중과 상대의 의견에 대한 존중으로 나누어지며 상호 존중이 결핍되면 의견을 개진하거나 수용할 의지가 감소하고 반대 의견에 대한 협력을 기대하기 어려움
- 참여의 평등: 누구나 제약 없이 공평하게 의사결정 과정에 참여할 수 있어야 하며 이는 토론의 정당성과 연결되는 요소임
- 의견 조정성: 협력을 통해 다양한 시각을 통합하고 최선의 대안을 찾아가는 과정으로

숙의를 정의하며, 갈등 사안에 대한 자신의 의견과 상대방의 의견을 조정할 수 있어야 함

- 인터넷과 정보 통신 기술의 발달로 현대의 공론장은 온라인 공론장으로 변모하고 진화함
 - 온라인 공론장이 숙의 과정에 얼마나 기여하는가에 대해서는 찬반 의견이 존재하지만 시민들의 접근성을 높이고 참여 비용을 낮춤으로써 참여 기회를 증대시킨다는 데에는 이견이 없음
 - 특히 사회인구학적 격차에 따라 정보화 능력에 차이가 발생하는 디지털 격차도 과거에 비해 줄어드는 추세이기 때문에 온라인 공론장의 가치는 더욱 높아질 것으로 예상함
- 온라인 공론장의 다양한 기능 중 소통의 관점에서 주목할 만한 것은 이견 노출(cross-cutting exposure)과 역의제 설정(reversed agenda setting)임
- 이견 노출은 자신의 의견과 반대되는 의견에 노출되는 것으로 반대 의견에 대한 이해를 높이는 동시에 자신의 의견에 대한 근거와 타당성을 돌아보는 결과를 가져옴(Mutz, 2002, pp.851-852)
 - 온라인 시대 이전에는 정보를 얻는 경로가 제한적이었고 비슷한 생각과 의견을 가진 사람들과만 의견을 교류할 가능성이 높기 때문에 이견 노출 정도가 상대적으로 낮았음
 - 하지만 인터넷은 오프라인으로는 쉽게 만나지 못하는 다양한 계층의 사람들을 연결해 주기 때문에 여러 의견을 접하고 토론을 통해 숙의에 이르도록 도와줌(Papacharissi, 2002, pp.10-12)
- 역의제 설정은 중요한 의제가 신문이나 방송 등의 전통 미디어가 아닌 온라인 공중을 중심으로 확산되는 현상(김성태, 이영환, 2006, pp.196-199)으로 미디어가 선택하여 두드러지게(salient) 부각시키는 의제가 공중의 의제로 전이되는 전통적인 의제 설정과 대비되어 불리는 용어임
 - 전통 미디어의 영향력이 약화되고 일반 시민이 수동적인 정보의 소비자가 아닌 적극적인 정보의 생산자로서 역할을 하게 되는데 온라인 공간이 이를 가능케 하는 공론장의 기능을 함
 - 의제화의 과정에서 시민들은 자유롭게 생각과 정보를 공유하며 해결책을 찾기 위한 집단 지성이 형성되기도 함(박주현, 2014, pp.31-34)



자료: 김성태, 이영환(2006), p.197을 참고하여 저자 재작성.

〈그림 3-1〉 역의제 설정 모델

나. 협력 모형(collaborative model)

○ 정책을 집행함에 있어 공청회, 서면 의견 제출 등 전통적인 대중 참여(public participation) 방법의 실패 경험에서 한계를 파악하고 개선하기 위한 노력이 지속됨

- 대중 참여에는 의사결정에 영향을 받는 당사자들이 정책 결정 과정에 참여해야 한다는 가치가 투영되어 있으며, 환경 분야에서는 오르후스 협약(Aarhus Convention) 이후 환경과 관련된 의사결정에 시민들의 정보 습득과 참여 권리를 보장하고자 하는 움직임이 강화되고 있음
- 대중 참여는 알 권리, 공개적 의견개진권, 법정 제소권 등의 법적 권리와 맞닿아 있으며 정부의 행위가 시민들에게 공개되어야 한다는 투명성, 공공 정책 과정에 시민들이 직접 참여할 수 있어야 한다는 직접 참여, 정치 권력의 행사가 사회의 규범과 기준에 부합해야 한다는 책무성 등과 같은 민주주의의 핵심 원리를 반영하고 있음(Cox, 2013, pp.105-145)
- 하지만 기존의 대중 참여 기법들은 기대와는 달리 형식적이고 의례적인 절차로 머무르는 경우가 많았고 시민들이 정책 결정 과정에 영향력을 행사하기 어려웠음
- Depoe and Delicath(2004, pp.2-3)는 문헌 조사를 통해 전통적인 방식의 대중 참여가 실패하게 되는 원인을 다음과 같이 제시함

- 대중 참여가 합리적 기술 관료 모형(technocratic models of rationality)에 기반을 두어 대중 참여의 목적을 행정 엘리트가 자신의 의사 결정을 대중에게 알리고 타당성을 인정받고자 하는 데 둔
- 대중 참여의 의사결정이 너무 늦게 이루어지는 경우가 많고 정책적 결정이 내려진 후 의사결정이 이루어지기도 함
- 대중 참여 과정이 적대적이고 대립적이며 정부의 입장에서 결정-발표-방어의 양상으로 이루어지는 경우가 많음
- 참여자들에게 충분한 정보가 제공되지 않으며 당사자들 간의 대화가 이루어지기 위한 적절한 토론의 장이 형성되지 않음
- 대중 참여의 결과물이 실제 의사결정에 반영될 수 있도록 보장하기 위한 준비가 부족함
- 이러한 문제인식 하에 시민 자문, 파트너십, 지역 기반 협업 등 새로운 형태의 대중 참여 기법이 도입되고 있으며 이들 기법의 특징은 참여자 간의 협력을 통해 문제를 해결하고자 하는 데 있음

○ 협력(collaboration)은 “대화를 통해 이루어지는 건설적이고 열려있는 시민 커뮤니케이션”으로 “미래지향적이고 학습을 추구하는 공평한 경쟁의 장”(Walker, 2004, p.123)임

- 협력을 기반으로 한 대중 참여는 합의(consensus)를 통해 동의에 이르는데 이때 합의는 대화 참가자 모두가 서로의 차이점을 확인하고 공통의 접점을 찾을 때까지 대화를 종료하지 않는 것을 의미함
- 참여자들의 능동적인 기여를 필수적으로 요구한다는 점에서 중립적 입장의 제3자의 개입이 필요한 중재나 조정과는 구분되며, 소송·공청회와 같이 대립적인 구도를 취하는 참여 방법과도 차이가 존재함

○ Senecah(2004, pp.13-34)는 협력적인 참여 과정을 계획하고 평가하기 위한 이론적 틀로서 접근(access), 자격(standing), 영향력(influence)으로 구성된 참여의 3원칙(Trinity of Voice)을 제안함

- 접근은 시간이나 장소의 쉬운 선택, 이용 가능한 정보의 제공, 이슈를 이해하는 데 필요한 기술적 지원, 지속 가능성 등 시민들이 자신의 참여 기회를 행사하는 데 필요한 최소한의 자원을 의미함
- 자격은 법적 의미가 아닌 이해 당사자의 관점에서 부여되는 시민 정당성으로 접근성과 상호 의존적인 관계임
- 영향력은 정책 결정의 모든 과정에 참여자의 기회가 포함되는 것으로 대중 참여 기법에

서 가장 부족하기 쉬운 요소임

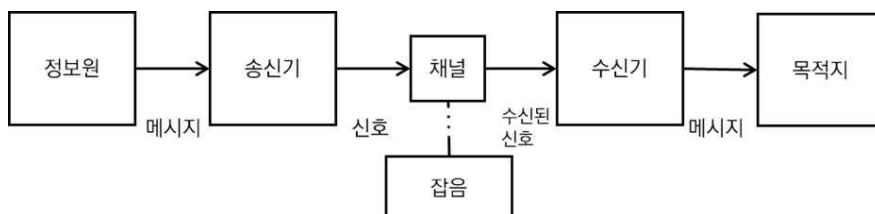
- 이러한 요소들이 충분히 갖추어졌을 때 대중 참여는 소기의 목적을 달성할 수 있으며 중요한 것은 이들에 대한 인식이 주관적이라는 점임
- 법적 절차나 양적 측정에 의해 달성된 기회가 아닌 참여자들이 스스로 경험하고 인정하는 수준이 중요함

2. 커뮤니케이션학

가. 정보 이론

○ 커뮤니케이션을 수학적 모형으로 해석한 모형으로 커뮤니케이션 현상을 체계적으로 제시한 최초의 모형

- 메시지에 포함된 정보의 양적 측정과 발신자와 수신자 사이의 정보의 흐름에 대한 이론으로 다음과 같은 구성 요소를 갖추고 있음(새년, 위버: 백영민 역, 2016, p.96)
 - 정보원: 일련의 메시지 가운데 발신할 메시지를 선택해 생산하는 주체
 - 메시지: 말이나 글, 음악, 그림 등 다양한 형태로 구성
 - 송신기: 메시지를 채널에 맞는 신호로 변환
 - 채널: 송신기에서 수신기로 신호를 보내는 매체
 - 수신기: 신호를 메시지로 변환함
 - 목적지: 메시지를 전달받는 사람 또는 사물
- 소통을 정보원에서 목적지까지 물리적 신호를 전달하는 선형적 과정으로 바라보고, 채널을 통해 최대량의 정보를 효율적으로 전달하는 것이 정보 이론에서 이야기하는 소통의 목표임

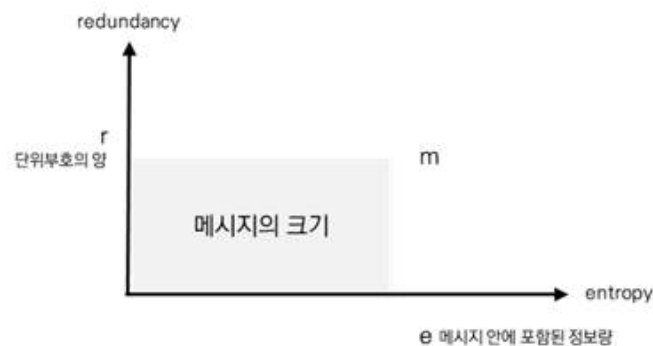


자료: 새년, 위버: 백영민 역(2016), p.96을 참고하여 저자 재구성.

〈그림 3-2〉 정보 이론 모형

○ 엔트로피(entropy)와 중복(redundancy)의 개념으로 메시지의 구성을 설명하며 둘 간의 균형이 유지되어야 효율적이고 성공적인 소통이 가능함(윤석민, 2007, pp.260-269)

- 엔트로피는 전달하고자 하는 정보의 크기로 정보원의 정신적 또는 의식적 작용이고 리턴턴시는 부호화 과정을 통해 정보를 담아내는 언어로 정보가 전달될 수 있도록 해주는 요소임
- 메시지의 크기가 동일한 경우 엔트로피와 리턴턴시는 반비례 관계에 있음
- 전달하려는 정보의 부호의 양을 증가시키면 정보의 해석은 쉬워지지만 메시지 안에 담을 수 있는 전체 정보 양은 감소하여 메시지의 중복성(리턴턴시)이 증가함
- Fiske(1982, pp.9-16)는 엔트로피와 리턴턴시 정도에 따라 커뮤니케이션 상황이 구분될 수 있다고 주장하며 수용자 중심적 메시지(audience-centered message)와 정보원 중심적 메시지(communicator-centered message)의 특징을 정의하였음
 - 수용자 중심적 메시지는 상대적으로 소음이 많은 상황에서 적은 양의 정보를 수용자에게 정확히 전달하고자 하는 상황으로 부호화가 많이 사용되기 때문에 엔트로피는 감소하고 리턴턴시는 증가함. 따라서 메시지 해석은 쉬워지나 메시지 용량 및 채널 용량의 효율은 감소함
 - 정보원 중심적 메시지는 상대적으로 소음이 적은 상황에서 최대한의 정보를 동질적이고 전문적인 수용자에게 전달하고자 하는 상황으로 부호화가 적게 사용되기 때문에 엔트로피는 증가하고 리턴턴시는 감소함. 따라서 메시지 용량 및 채널 용량의 효율은 향상되지만 메시지 해석이 어려워짐
- 이러한 메시지 구분은 절대적인 기준이 있다기보다는 상대적인 개념으로 상황에 따라 적용이 가능하지만 커뮤니케이션의 대상이 세분화될수록 수용자 중심적 메시지에, 커뮤니케이션 대상이 일반화될수록 정보원 중심적 메시지에 속할 수 있음



자료: 윤석민(2007), p.263을 참고하여 저자 재작성.

〈그림 3-3〉 메시지, 엔트로피, 리턴턴시의 관계

- 잡음(noise)은 정보이론의 특징 중 하나로 정보원이 신호를 보내는 과정에 의도치 않게 부가되는 신호를 의미함(Fiske, 1982, p.33)
 - 잡음은 매우 광범위한 개념으로 대면 커뮤니케이션의 대화 이외의 소리, 라디오 신호의 잡음, 텔레비전 화면의 잔상 등 공학적 잡음(engineering noise)과 신호의 내용을 해독하는 것을 방해하는 의미적 잡음(semantic noise)을 모두 포함함
 - 의미적 잡음은 다양하게 발생할 수 있으며 예를 들어 수업을 듣는 도중 다른 생각을 하거나 교실의 의자가 불편한 것 등도 잡음이 되기도 함
- 정보이론은 커뮤니케이션을 선형적인 정보의 전달 과정으로 개념화하여 정보원-송신기-채널-수신기-목적지에 이르는 단계적 과정을 거친다는 관점이 커뮤니케이션학의 지배적인 시각으로 자리잡게 됨(윤석민, 2007, pp.73-77)
 - 이로 인해 커뮤니케이션을 인간의 상호작용이라기보다는 공학적 신호 전달 과정에 한정함으로써 다양한 커뮤니케이션 현상을 설명하지 못하는 한계를 지님
 - 특히 채널을 커뮤니케이션을 가능하게 하는 하나의 요소로 정의하기보다는 신호의 전달을 매개하는 전도체로 국한시켜 커뮤니케이션에 대한 사회과학적 논의를 정체시키는 결과를 초래함(윤석민, 2007, p.76)

나. SMCRE 모형

- Lasswell이 기존 학자들의 연구를 종합하여 정립한 커뮤니케이션 모형으로 커뮤니케이션의 주요 요소로 정보원(source), 메시지(message), 채널(channel), 수신자(receiver)를 제시함(이건호 외, 2013, pp.19-20)
 - SMCRE 모형은 Berlo의 SMCR 모형을 원형으로 하고 있으며 기존의 모형에 커뮤니케이션의 영향력(effect)을 추가하였음
 - 이를 통해 커뮤니케이션 연구는 누가(who) 무엇을(says what) 어떤 채널을 통해(in which channel) 누구에게(to whom) 어떤 효과(with what effects)를 미치는가를 중심으로 발전하게 됨
- 정보원은 메시지를 창출해내는 주체로 특정 목적이나 이유를 달성하기 위해 커뮤니케이션 행위에 참여함
 - 정보원을 구성하는 주요 요소로는 의사소통 능력, 태도, 지식, 사회적 시스템 문화 등이 있음

- 정보원이 커뮤니케이션 효과를 발생시키기 위해서는 정보원의 신뢰도가 중요한데 정보원 신뢰도는 전문성(expertise)과 진실성(trustworthiness)으로 나누어짐
 - 전문성은 정보원이 얼마나 전문적인 지식과 경험을 가지고 있는가에 대한 평가이고 진실성은 정보원이 얼마나 정직하고 진실하게 정보를 전달하는가에 대한 평가임
 - 정보원 신뢰도는 정보원이 지닌 고유의 특질이 아니기 때문에 동일한 정보원의 신뢰도가 상황이나 대상에 따라 다르게 인식될 수 있음
- 메시지는 언어나 비언어를 통해 전달되는 모든 정보로서 내용, 요소, 처리 방식, 구조, 부호화 등을 포함함(Berlo, 1960, p.54)
- 채널은 정보원이 다양한 형태로 제작한 메시지를 수신자에게 전달해주는 운반체로 매체(media)라고 불리기도 함(이은택, 정만수, 2011, pp.87-89)
- McLuhan(1994, pp.22-32)은 매체는 감각기관의 연장으로 우리의 해석 범위를 확장하고 효율성을 증대한다고 주장하며 정보의 양과 선명함(definition)의 정도에 따라 매체를 뜨거운 매체(hot media)와 차가운 매체(cool media)로 구분함
 - 뜨거운 매체는 정보량이 많고 논리적인 정보를 담는 매체로 정보를 해석할 때 수신자의 참여가 개입될 여지가 적은 반면 차가운 매체는 정보량이 적고 불분명하여 수신자가 정보를 적극적으로 해석해야 하는 매체임
 - 정보를 받아들일 때 사용하는 감각이 적을수록 뜨거운 매체, 많을수록 차가운 매체에 속하며 신문, 잡지, 라디오 등이 대표적인 뜨거운 매체, 텔레비전이 대표적인 차가운 매체임
- 수신자는 정보원이 보내는 메시지와 그 외의 자극을 받게 되는 개인이나 집단을 의미함(김정현, 2015, p.229)
- 초기의 커뮤니케이션 이론에서 수신자는 수동적이고 피동적인 존재로 정보원의 메시지를 그대로 받아들인다고 가정함
 - 미디어의 강력한 효과를 주장하는 탄환이론이나 피하주사이론이 이 시기의 주류 이론으로 수신자가 커뮤니케이션 연구의 주요 대상으로 받아들여지지는 않음
 - 하지만 커뮤니케이션 연구에 대한 경험적(empirical) 연구결과가 축적되면서 미디어의 효과가 생각했던 것만큼 강력하지 않은 경우들이 발견되었고 이에 수신자의 능동성에 대해 관심을 가지게 됨

- 미디어를 사용하는 수신자의 욕구(needs)를 설명하는 이용과 충족 이론과 같이 수신자를 목표 지향적인 존재로 인식하고 능동적 수신자의 행동에 주목하는 수신자 연구가 오늘날까지 지속 됨

○ 효과는 메시지를 통해 수신자가 정보원이 목표한 반응을 하는 것

- 커뮤니케이션 효과는 주의(attention)-이해(comprehension)-수용(acceptance)의 단계를 거쳐 이루어짐
- 주의를 외부의 자극을 분류하고 선별하는 감각적 작용으로 인간의 다양한 감각기관을 통해 들어오는 자극 중 특정 자극에 집중하여 정보 처리가 이루어지는 단계임(김정현, 2015, pp.235-242)
- 인간의 주의를 유한한 능력을 분배하여 이루어지는 한계적 작용이기 때문에 많은 자극 중에서 수신자의 주위의 범위 내에 들어가는 것이 커뮤니케이션 효과를 발생시키기 위한 1차적 관문이라 할 수 있음
- 이해는 주의를 통해 유입된 정보를 조직화하고 그 의미를 해석하는 단계로, 이해의 정도는 어휘적, 문장적, 문법적 요인 등의 언어적 요인과 교육수준, 경험, 동기 등의 수용자 요인에 따라 달라짐(김정현, 2015, pp.235-242)
- 수용은 커뮤니케이션의 결과로서 어떠한 주제나 이슈에 대해 태도를 형성하게 되는 것으로 기존의 태도를 강화 또는 변화하거나 완전히 새로운 태도를 형성하는 것을 모두 포함함(김정현, 2015, pp.235-242)

〈표 3-1〉 라스웰의 SMCRE모형에 기반한 커뮤니케이션 연구체계

소통의 구성요소	문제 영역	연구 영역
정보원	누가	통제 분석
메시지	무엇을	내용 분석
채널	어떤 채널을 통하여	매체 분석
수신자	누구에게	수용자 분석
효과	어떤 효과를 가져 오는가	효과 분석

자료: 김정현(2015), p.7에서 인용하여 저자 재구성.

3. PR학

가. 상황 이론(situational theory)

○ 제임스 그루닉(James Grunig)이 제안한 이론으로 공중을 개념화하여 공중(public)을 세분화하고 공중의 행동을 설명하고자 한 PR 분야의 핵심이론임

- 상황 이론에서는 공중을 상황에 따라 지속적으로 변화하는 집단으로 정의하고 이슈나 상황에 따라 발생하고 문제가 해결되면 소멸하는 목적 지향적인 집합체로 개념화함 (Grunig, 1997, pp.3-46)

- 기존 마케팅적 관점에서 공중을 연령, 교육 수준, 직업, 수입 등 인구통계학적 변인을 바탕으로 공중을 세분화하던 것과는 달리 끊임없이 변화하는 상황에 따라 달라지는 공중의 커뮤니케이션 행동을 이해하고자 함(Grunig and Repper, 1992, pp.117-157)

○ 상황 이론은 사람들이 의사 결정시 완벽한 지식을 기반으로 한다는 신고전주의적 경제학(neoclassical economics)의 관점을 비판하며 사람들의 정보 수준이 중요한 것이 아니라 처해진 상황 하에서 달라지는 정보 행동을 파악하는 것이 중요하다고 주장함(Kim and Grunig, 2006, pp.120-123)

- 상황이론에 따르면 사람들의 커뮤니케이션 행동은 상황에 따라 증가하기도 하고 감소하기도 하기 때문에 커뮤니케이션을 변수로 파악하는 것이 바람직함

- 커뮤니케이션 행동에 영향을 미칠 수 있는 동기 요인으로 문제인식·한계인식·관여도를 제시하며 상황에 대한 개인의 인식에 따라 커뮤니케이션 행동이 변화하고 공중의 특성이 정의된다고 봄(표 3-2 참조)

- 문제인식과 관여도가 증가하면 정보 행동이 증가하고 한계인식이 증가하면 정보 행동이 감소함

○ 공중은 특정 상황에 대한 문제인식, 제약인식, 관여도 변인들의 조합에 따라 활동 공중(active public), 인지 공중(aware public), 잠재 공중(latent public), 비공중(nonpublic)으로 나뉘며 공중의 특성에 따라 알맞은 대응이 필요(유재웅, 2014, pp.43-50)

- 활동 공중은 문제인식과 관여도가 높고 한계인식이 낮은 편이라 적극적으로 정보를 추구하고 처리하는 공중임

- 인지 공중은 문제인식은 높지만 관여도가 낮거나 한계 인식이 높아 정보 행위가 적극적

이지 않은 집단으로 당장은 활성화되어 있지 않지만 문제와 관련된 개인적·사회적 환경이 변화하면 활동 공중으로 변할 수 있음

- 잠재 공중은 문제인식이나 참여도가 낮은 동시에 제약인식이 높은 공중이며 비공중은 문제인식, 제약인식, 참여도가 모두 낮아 상황과 관련된 어떠한 행동도 하지 않는 공중임

〈표 3-2〉 문제인식, 한계인식, 참여도에 따른 공중 분류

		문제인식			
		높음		낮음	
		참여도 높음	참여도 낮음	참여도 높음	참여도 낮음
한계인식	높음	인지 공중	잠재 공중	잠재 공중	비공중
	낮음	활동 공중	인지 공중	(일상) 활동 공중	잠재 공중

자료: 유재웅(2014), pp.43-50을 참고하여 저자 재구성.

나. 조직-공중관계성 이론(organization-public relationship)

○ 조직-공중관계성이란 조직이 공중과의 긍정적인 관계를 형성하고 유지하기 위해 노력하는가에 대해 공중들이 가지는 인식(Kim, 2001, pp.800-801) 또는 조직이 이해관계자들과의 전략적인 의사 소통을 통해 장기적이고 상호 호혜적 관계를 발전시켜 나가는 과정(김효숙, 양성운, 2014, pp.494-495)

- PR의 기본 단위는 조직이나 공중, 그들 간의 커뮤니케이션 과정이 아닌 관계성이어야 함(Ferguson, 2018, p.171)
- PR의 목적은 조직의 일방적인 정보 전달이 아닌 공중과의 관계 증진을 위한 전략적 관계 관리(relationship management)로 상호 통제, 신뢰, 만족, 헌신, 교환 관계, 공공 관계 등에 의해 형성되기 때문임⁶⁾
- 대인커뮤니케이션, 심리치료, 조직론, 시스템 이론 등 다양한 분야의 관계성 개념과 연결되며 발전함(Broom, Casey, and Ritchey, 2000, pp.83-98)

○ 관계성 관리는 사회 교환 이론과 불확실성 감소 이론으로 설명됨

- 사회 교환 이론에서의 관계성은 보상과 비용의 관계로 보상보다 비용이 크다고 느끼는 경우 갈등 또는 비협력적 관계가 형성되고 보상이 비용보다 큰 경우 협력이나 장기적 파트너십이 유지될 수 있음

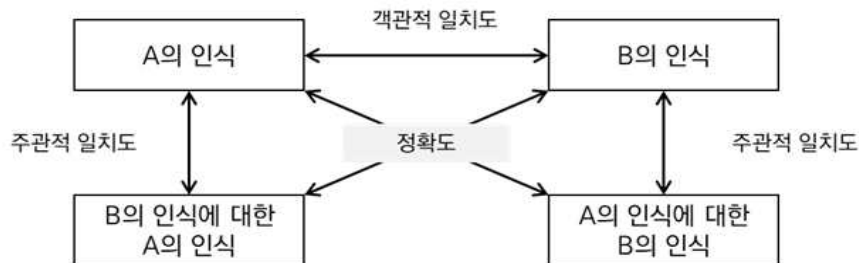
6) Hon and Grunig(1999), "Guidelines for measuring relationships in public relations", 검색일: 2020.10.1.

- 불확실성 감소 이론은 사람들이 모호함을 해소하기 위해 관계를 맺는다고 설명하며 불확실성을 낮추기 위해 커뮤니케이션을 실행
- 조직-공중관계성 연구는 공중관계성의 선행변수, 후행변수, 공중관계성 측정 도구 개발 등 세 갈래가 주를 이루는데 이 중 후행변수 관련 연구에 주목할 필요가 있음
- 후행변수 연구는 공중관계성의 결과물에 대한 연구로 공중관계성의 증가가 가져오는 효과를 확인하는 연구라 할 수 있음
- 선행 연구들은 우호적 공중관계성이 조직의 활동 전반에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보고하고 있으며(예를 들어, Bruning, 2000; Bruning, Castle, and Schrepfer, 2004; Bruning and Lambe, 2002 등) 국내 연구 42건을 메타분석한 연구에 따르면 공중관계성은 조직의 이미지, 만족도, 구매 의도 등 인식적·행동적 결과에 미치는 효과 크기가 $r = .457$ 인 것으로 나타나 상당한 수준임을 알 수 있음(이수범, 김용준, 2016)
- 공중관계성과 정책 수용성 간의 관계를 확인한 연구들이 존재하는데 정책 집행 기관과의 긍정적인 공중관계성은 기관에 대한 신뢰를 증대시켜 정책 수용성을 높이고(정원준, 2017) 공중관계성의 하위 차원인 신뢰성과 헌신성이 공중 성향 변인과 행동 변인을 매개하는 것으로 나타남(김찬석, 황성욱, 2014)
- 갈등 상황에서도 조직-공중관계성은 긍정적인 효과를 주는 것으로 나타남
- Huang(2001)은 조직이 공중과 긍정적이고 쌍방향적인 관계를 형성한 경우, 공중이 갈등을 회피하거나 자신의 이익만을 일방적으로 관철하기보다는 갈등 해결을 위해 조직과 협력하는 것을 확인함
- 한정호, 조삼섭(2009)에서도 기업과 공중의 우호적 관계가 갈등 해소 의지를 증가시키는 것으로 나타남

다. 상호지향성 모형(co-orientation model)

- 이해관계자들 간의 인식과 이해의 일치도와 정확도를 분석함으로써 소통의 질을 향상시키는 것을 목표로 하는 분석틀
- 어떤 대상에 대한 인식은 개인이 지니고 있는 경험이나 지식의 영향을 받기도 하지만 개인이 속한 사회 체계의 맥락이나 구성원들이 가치, 인식, 관계 등에 의해서도 영향을 받음(McLeod and Chaffee, 1973, p.470)

- 성공적인 소통을 위해서는 개인의 인식뿐만 아니라 상대방에 대해 어떻게 추정하는지도 함께 분석할 필요가 있음
- 상호지향성 모형의 핵심 변인은 객관적 일치도(agreement), 주관적 일치도(perceived agreement), 정확도(accuracy) 임(그림 3-5 참조)
 - 객관적 일치도란 대상에 대한 두 집단의 인식이 일치하는 정도를 의미함
 - 주관적 일치도란 대상에 대한 자신의 인식과 (자신이 추정하는) 상대방의 인식이 일치하는 정도를 의미함
 - 정확도란 상대방의 인식에 대한 자신의 추정이 실제 인식과 일치하는 정도를 의미함
 - 소통의 질을 개선하기 위해서는 각 변인에 대한 실증적인 측정을 통해 인식의 간극을 파악해야 하며 정확도가 높을수록 개인 간 인식의 간극이 낮은 것이므로 합의에 이를 가능성이 높아짐



자료: McLeod and Chaffee(1973), p.484를 참고하여 저자 재구성.

〈그림 3-5〉 McLeod and Chaffee의 상호지향성 모형

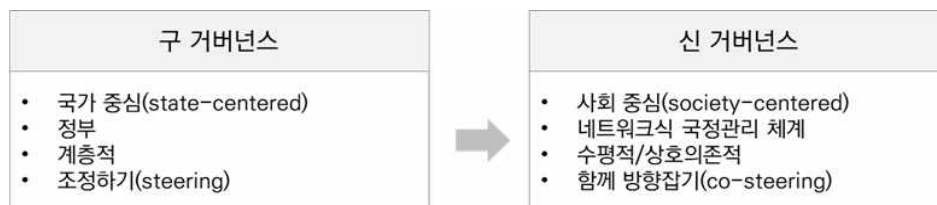
- 일치도와 정확도의 정도에 따라 6개 유형의 상호지향 형태가 나타남(이태준, 2016, pp.41-43)
 - 의견 일치(consensus)는 객관적 일치도, 주관적 일치도, 정확도가 모두 양적 방향인 경우로 상호 인식이 일치하고 그 사실을 상호 이해하기 때문에 가장 이상적인 소통이 이루어짐
 - 의견 불일치(dissensus)는 객관적 일치도, 주관적 일치도는 부적 방향으로 나타나지만 정확도는 양적 방향인 경우로 상호 인식이 일치하지 않고 서로의 인식이 다르다는 걸 인지하는 경우임
 - 무지(ignorance)는 객관적 일치도는 양적 방향으로 나타나지만 주관적 일치도와 정확도가 부적 방향인 상태로 실제로는 상호 인식이 일치하지만 다르게 생각하고 있다고 오해하는 경우임

- 거짓 일치(pseudo-consensus)는 객관적 일치도, 정확도는 부적 방향이지만 주관적 일치도는 양적 방향인 경우로 실제로는 상호 인식이 다르지만 서로 같은 생각을 한다고 착각하는 경우임
- 부분 일치(semi-consensus)는 상호 인식이 일치하나 A나 B 둘 중 하나만 이 사실을 인식하는 경우이고 부분 불일치(semi-dissensus)는 상호 인식이 불일치하나 A나 B 둘 중 하나만 이 사실을 인식하는 경우임

4. 행정학

가. 협력적 거버넌스(collaborative governance)

- 거버넌스란 조직, 사회, 또는 국가적 차원의 문제를 해결하는 다양한 방법을 포괄하는 개념으로 광범위하게 정의됨(이명석, 2002, pp.322-326)
- Pierre(2000)는 거버넌스를 구(舊) 거버넌스(old governance)와 신(新) 거버넌스(new governance)로 구분함
- 구 거버넌스는 정부가 정책 결정이나 집행 과정에서 주도적인 역할을 담당하는 것이고, 신 거버넌스는 정부와 시민 사회의 파트너십에 기반한 네트워크가 주도적인 역할을 담당하는 것을 의미함
- 구 거버넌스가 전통적인 정부 중심의 국정운영이라면 신 거버넌스는 정부의 역할이 축소되고 다양한 사회 주체가 정책 과정에 참여하는 사회 중심적인 국가 운영 방식임(한승준, 2007, pp.101-102)
- 협력적 거버넌스는 사회적 조정 양식으로서의 네트워크를 강조하는 개념으로 조직 간의 협력관계를 중시함(이명석, 2017, pp.177-181)



자료: 한승준(2007), p.102를 참고하여 저자 편집.

〈그림 3-6〉 구 거버넌스와 신 거버넌스의 특징

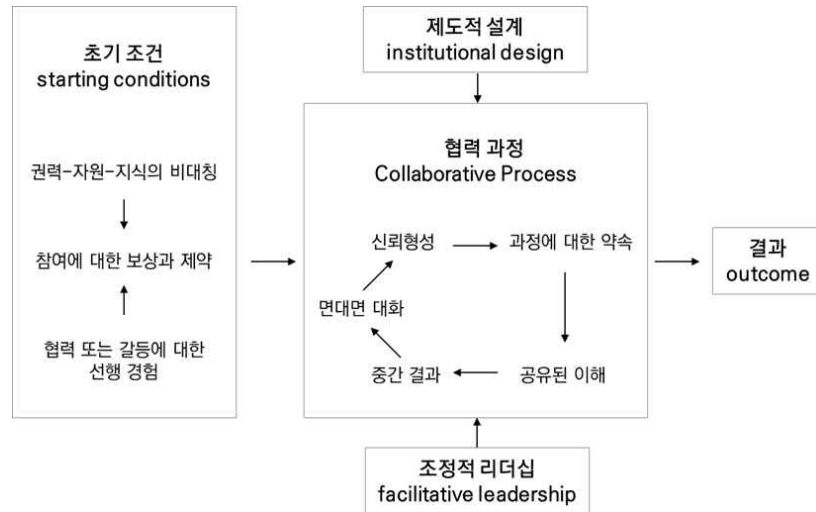
- 협력(collaboration)은 자발적인 참여자와 조직 간의 상호작용을 통해 새로운 공공 가치를 창출하는 것⁷⁾으로 ① 참여자 간의 상호의존성 ② 참여자 간의 의견 차이를 극복할 수 있는 능력 ③ 의사 결정 권한과 책임 ④ 결과에 대한 집합적 책임성 등의 조건을 필요로 함⁸⁾
- 이명석(2017, pp.189-201)에 따르면 협력적 거버넌스는 정부나 개별 조직이 갖추지 못한 전문성을 지닌 다양한 참여자들과의 관계를 통해 문제해결에 전문성을 더하고 이를 통해 신속하고 혁신적인 사회문제 해결이 가능해짐
- 또한 협력적 거버넌스는 변화에 유연하게 대응하게 하며 문제 당사자들에게 밀접하게 접근할 수 있음

○ Ansell and Gash(2008, pp.548-561)는 협력적 거버넌스 관련 연구 137건에 대한 메타 분석을 통해 협력적 거버넌스의 성공을 위한 ‘협력적 거버넌스 모형’을 제시함(그림 3-7 참조)

- 모형은 협력 과정(collaborative process), 초기조건(starting point), 조정적 리더십(facilitative leadership), 제도설계(institutional design), 결과(outcome) 등의 구성 요소로 이루어짐
- 초기조건, 조정적 리더십, 제도설계가 협력 과정에 영향을 미치고 협력 과정을 거쳐 문제 해결에 이르는 결과가 발생함
- 초기조건은 권력과 자원의 불균형, 참여에 대한 보상이나 제약, 협력이나 갈등에 대한 과거 경험 등을 포함하며 협력의 시작 단계에서 참여자들의 협력을 촉진하거나 제약하는 요인으로 작용함
- 조정적 리더십은 참여자들이 협력에 참여하도록 유도하고 협력 과정에서 참여자들을 중재하는 역할로 협력적 거버넌스의 성공을 결정짓는 주요 구성 요소임
- 제도설계는 협력 과정에 절차적 정당성을 부여하는 기준과 규칙을 의미하며 그 내용이 명확해야 하며 제정 과정이 투명해야 함

7) Shergold(2008): 이명석(2017), p.178에서 재인용.

8) Gray(1989): 이명석(2017), p.178에서 재인용.



자료: Ansell and Gash(2008), p.550을 바탕으로 저자 편집.

〈그림 3-7〉 협력적 거버넌스(collaborative process) 모형

5. 종합 논의

- 이상의 논의를 바탕으로 관련 학문 영역에서 소통을 바라보는 관점은 아래 〈표 3-3〉과 같이 정리할 수 있음
- 소통은 학문의 성격, 추구하는 방향성에 따라 소통에 대한 정의가 달라지는 다차원적 개념이기 때문에 어느 한 학문 분야에 국한하여 소통을 이해하는 데는 한계가 존재함
 - 따라서 소통에 대한 초학제적(transdisciplinary) 이해를 바탕으로 소통 모형을 구축해 나가야 함
 - 향후 지속적인 연구를 통해 정책 과정의 각 단계에 따라 적절한 이론을 적용하여 모형을 체계화하고 구체화
- 소통에 대한 다양한 시각과 정의가 존재하는 가운데 모든 학문 분야를 아울러 소통이 추구하는 바는 쌍방향성과 협력임을 알 수 있으며 관(官)중심의 정보 전달이나 설득이 아닌 소통 대상자와의 상호이해를 바탕으로 한 능동적이고 적극적인 대화가 되어야 함

〈표 3-3〉 학문 분야별 소통 개념

분야	소통의 의미	특징	주요 키워드
사회학	시민 민주주의의 실현	- 시민 참여, 사회적 대화, 갈등관리 등 현재 환경 문제의 해결을 위해 활용되는 많은 기법은 사회학적 접근에 기반하고 있음 - 사회학적 관점에서의 소통은 다양한 이해관계자들이 수평적인 위치에서 협력하여 합의를 이끌어 내는 과정임 - 이미 결정된 사항에 대해 동의를 구하고 정당성을 부여하고자 의도하는 '제조된 합의'를 경계해야 함 - 양측의 주장을 공정하게 조율할 수 있는 중립적인 기관의 개입이 필요 - 참여자들의 이성적이고 합리적인 사고가 전제되어야 함	공론장 협력 합의
커뮤니케이션학	정보의 성공적인 이동	- 송신자의 메시지가 수신자에게 전달되어 인지적·태도적·행동적 효과를 유발함 - 소통을 구성하는 각 요소(정보원, 메시지, 채널, 수신자, 효과)에 초점을 맞추어 체계적인 연구영역을 만들어 나가서 이론화가 용이 - 정보의 이동을 선형적인 관계로 설정하기 때문에 송신자와 수신자의 역동적인 상호작용에 대한 이해가 부족할 수 있음	설득 변화
PR학	관계의 형성	- 소통의 대상자로서의 '공중'에 주목하며 우호적인 관계 형성을 소통의 목표로 설정함 - 공중은 대중(mass)과 구분되는, 사안에 따라 역동적으로 변화하는 집단으로 공중의 특성에 따라 접근법을 달리해야 함 - 공감을 강조하는 과정 중심형 소통을 이해하기에 적합함	관계 세분화된 공중
행정학	협력을 통한 문제 해결	- 정책 결정이나 집행 과정이 정부에 의해 주도되던 전통적 거버넌스와 달리 정부와 시민사회의 파트너십으로 이뤄진 네트워크가 중심적 역할을 함 - 정부나 개별 조직이 모든 영역에서 역량을 갖출 수 없기 때문에 필요한 영역의 전문가들의 참여를 통해 전문성을 확보하고 문제해결이 보다 신속하고 혁신적으로 이루어짐 - 변화에 유연한 대응이 가능하며 이해관계자들에게 밀접히 접근하고 긴밀한 관계를 형성할 수 있음 - 거버넌스의 구축과 운영을 위해서는 법적·제도적·행정적 기반이 필수적임	조직 간의 협력 거버넌스

자료: 저자 작성.

IV 정책 소통 사례 분석

1. 해외 사례

가. 프랑스 국가공공토론위원회(CNDP: Commission National du Débat Public)⁹⁾¹⁰⁾

○ 국가공공토론위원회(이하 CNDP)는 환경에 영향을 미치는 국책 사업에 대한 논의에 시민들의 참여를 유도하고 의견을 수렴하는 공공협의 기관으로, 갈등 예방을 위해 정책 결정의 초기 단계부터 공공 참여 및 토론방식을 도입함

- 프랑스는 1980년대 고속철도 건설 프로젝트나 르와르 지방 재개발 사업 등 대형 국책 사업을 정부가 일방적으로 추진함으로써 공공 갈등 문제가 증가하였으며 시민 참여에 기초하는 공론장 형성과 이들과의 의사결정 필요성을 인식함
- 1997년 환경개발부 산하 기관으로 설립되었고 2002년 독립기관으로 인정받아 조직의 구성이나 예산 등에 대해 독립성과 자율성을 강화함
- 정부의 계층적 지배 체계에서 벗어나 정부의 지시나 명령, 조언으로부터 자율적으로 운영됨

○ 공공토론의 대상은 “중대한 사회·경제적 효과를 가지거나, 환경 또는 국토 개발에 중대한 영향을 미치게 되는 국토개발 사업 및 설비사업”(은재호, 2016, p.25)으로 CNDP에서 토론의 대상을 결정하는 것이 아니라 일정 규모 이상의 사업은 모두 대상이 됨

- 소집 대상의 기준은 아래와 같음¹¹⁾
 - 사업과 관련하여 주민 선택권을 반드시 보장해야 하는 경우 높은 기준을 초과하는 사업으로 분류하여 공공토론 절차를 의무적으로 실시함
 - 높은 기준과 낮은 기준 사이의 사업은 사업자, 국회의원 10인, 지방자치단체 및 협력기구, 정부 인가를 받은 환경보호단체 등 5개 행위자 집단이 소집권을 공유하여 공공토론

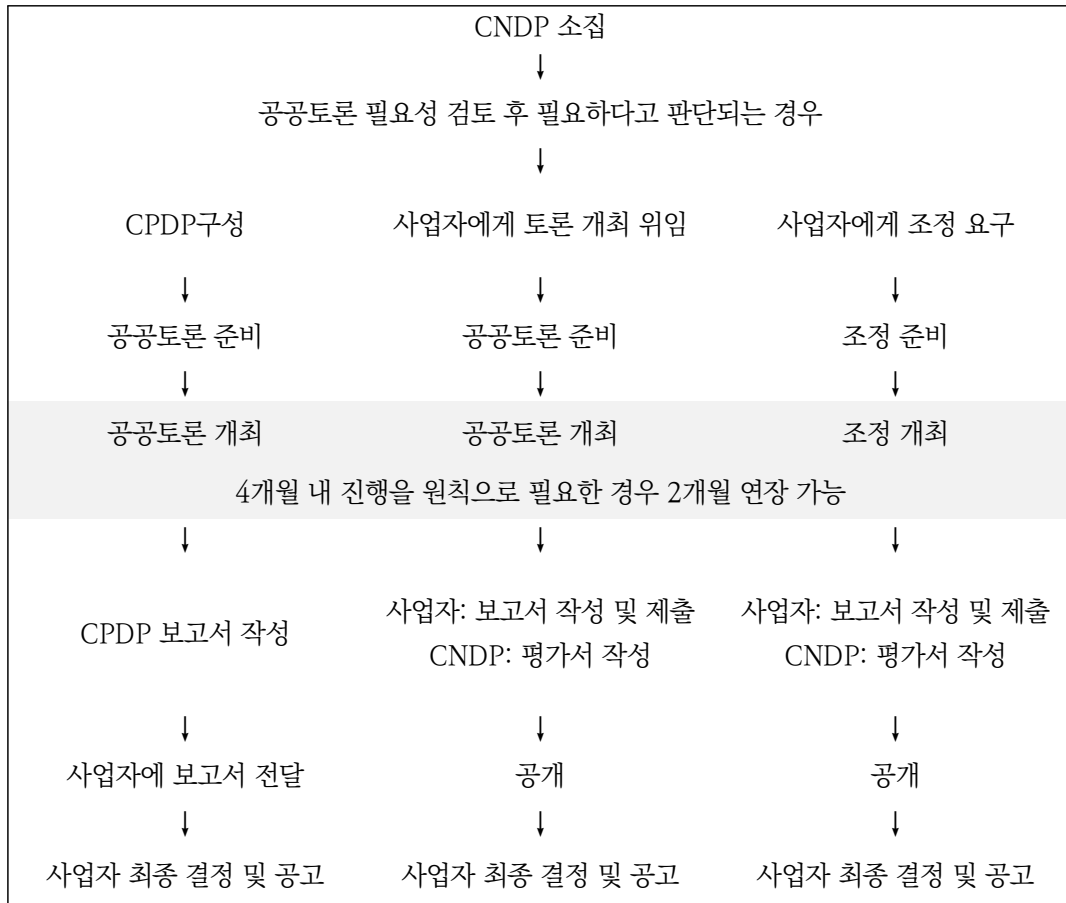
9) 본 절은 은재호, 정명운, 장현주(2012); 박재근, 장현주, 은재호(2014); 은재호(2016)를 참고하여 본 연구에 맞게 정리하였음.

10) 은재호, 정명운, 장현주(2012), “국가공론위원회의 효과적 운영방안 연구”, 검색일: 2020.9.5.

11) 은재호, 정명운, 장현주(2012), “국가공론위원회의 효과적 운영방안 연구”, 검색일: 2020.9.5.

여부를 결정함

- 사업과 관련하여 일반수준의 주민 선택권을 보장해야 하는 경우 낮은 기준 이하의 사업으로 분류하여 환경부장관이 CNDP를 소집할 권한을 보유하며 유관부처 장관이 함께 참여함



자료: 은재호, 정명운, 장현주(2012), “국가공론위원회의 효과적 운영방안 연구”, 검색일: 2020.9.5.

〈그림 4-1〉 공공토론의 결정 및 진행 절차

○ CNDP는 대통령령으로 임명된 위원장 및 부위원장을 포함하여 총 21명의 위원으로 구성

- 위원들은 토론이 객관성 및 형평성을 유지할 수 있도록 관리하며, 나아가 이를 위해 사안별 공공 토론을 진행하는 공공토론특별위원회(CPDP: Commission Particuliere du Débat Public)를 설치할 수 있음
- 특별 위원회는 특정 사안에 대해 토론하고 그 결과보고서를 국가공공토론위원회에 제출하며, 특별 위원회가 구성된 사업의 경우 위원회가 사업의 기획부터 완공까지 제대로 토론이 적절히 이루어지고 있는지 감독할 수 있음

○ 위원회의 결정에 구속력은 없지만 논의 과정을 투명하게 공개하고 모든 참여자에게 발언권을 부여하여 여론의 감시를 받게 함(은재호, 2016, p.25)

- 2002년 이후 토론을 개최한 130건의 사업 중 10개 이상이 전면 취소되고 원안을 수정한 사업은 약 70%에 달함
- 토론의 진행과 결과는 CNDP 홈페이지를 통해 투명하게 공개되며 개별 안전에 대해 직접 참여하는 것도 가능함(그림 4-2 참고)



자료: CNDP, “Commission National du Débat Public”, 검색일: 2020.9.5.

〈그림 4-2〉 Martinique 지역 대중교통 확장 프로젝트 공공토론 진행 상황

나. 영국 정부 소통 서비스(GCS: Government Communication Service)

○ 2013년 출범한 총리실 산하의 커뮤니케이션 전문 기관으로 영국의 25개 정부 부처와 21개 행정 기구, 300개 이상의 공공기관의 소통 전략을 수립하고 전략 수행을 지원함¹²⁾

- 총리실을 위한 홍보 조직이 아니기 때문에 정부 조직들을 연계한 소통 업무가 가능하며 소통의 다양한 영역을 포괄하여 전략을 개발하고 운영
- 행정 관료 및 정부 고위 관리자들에게도 중요하게 인식되는 부서로 정부 내에서 가장 역동적인 곳으로 간주됨
- 교육 과정 개선을 통해 소통 전문 인력 양성에 노력함

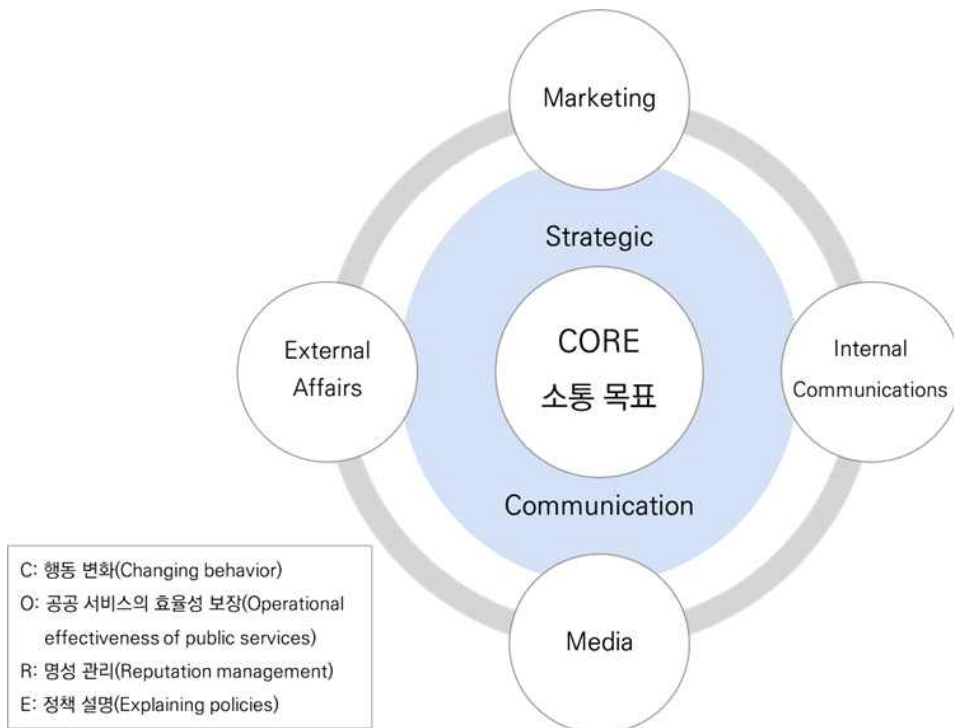
○ 영국의 정부 정보 서비스는 1950~1960년대를 거쳐 점진적으로 발전되어 왔으며 1956년 정부 소통 업무를 담당하고 각 부처와 중앙 정부 간의 활동을 조율하는 소통 시스템을 구축함(Gregory, 2019, p.205)

12) GCS(2020), “About us”, 검색일: 2020.9.30.

- 초기에는 정부의 소통 방식이 매우 느리고 비전문적이었으며 정부 정책이나 활동을 대중에게 알리는 것이 주목적이었음
 - 1970년 중후반에 이르러 처음으로 정부 소통 담당자를 공무원이 아닌 커뮤니케이션 전문가를 고용하는 등의 변화가 이루어졌으며 엄격한 채용과 훈련을 통해 소통 서비스의 전문화를 꾀함
 - 그럼에도 정부 소통은 정부의 정치적 메시지를 전달하는 형태로 진행되었고 시민들의 의견은 간과되는 경향을 보여 왔으나, 2012년 알렉스 아이켄(Alex Aiken)이 정부 소통 서비스 조직의 책임자로 부임하며 정부 소통 체계가 획기적으로 변화함
 - 아이켄은 조직명을 GCS로 바꾸고 2013년부터 2016년까지 4단계에 걸친 조직 개편과 업무 방식 개선을 단행함
 - 이를 통해 각종 의사소통의 통합을 이끌었고, 유연하고 효율적인 업무 환경, 업무 기회 증진과 더불어 만족도가 높아짐
- GCS의 주요 업무 중 하나는 연간 정책 소통 계획(annual communication plan)을 작성하여 관계 기관에 배포하는 것임
- 예를 들어 2019/20년 계획¹³⁾의 경우 브렉시트 이후 경제적 번영과 국민 안전 보장에 최선을 다한다는 의미로 “모두를 위해 일하는 국가(a country that works for everyone)”라는 목표 하에 ‘사람들이 관심 갖는 주제에 대해 알리기’, ‘민주주의 실현을 위한 적절한 조치’, ‘더욱 강하고 공정한 경제’ 등 3개 테마를 강조하였음
 - 이러한 작업은 정부의 정책 소통 우선 순위를 결정하고 정부 부처와 관련 기관들이 통일된 소통 활동이 진행될 수 있도록 도와줌
- 또한 모든 행정조직이 전문적인 소통 역량을 갖추기는 쉽지 않기 때문에 GCS는 전문가들이 개발한 소통 전략과 관련된 툴킷(toolkit)을 제작·배포하여 실질적인 소통 업무 수행에 참고하도록 함
- GCS에서 발간한 소통 실행 모형(MCOM: Modern Communications Operating Model)은 소통 실무 가이드라인으로서 정부 소통의 구체적인 핵심 목표를 제시하여 보다 숙련된 소통 기능을 추구함
 - 가이드라인에서 제시하는 소통의 목표는 다음과 같음

13) GCS(2019), “Government communications plan 2019/20”, 검색일: 2020.10.7.

- C: 시민들이 보다 건강하고 안전한 삶을 추구하도록 돕는 행동의 변화
 - O: 시민들에게 공공 서비스에 대한 정보를 알려 정부 사업의 효율성을 보장
 - R: 영국 지위 강화 및 유지, 위기 대응 및 국제적 관심 증진
 - E: 법적 요건을 명확히 하기 위한 정부 정책 및 프로그램 설명
- 상위 목표 아래 마케팅(정책 정보 전달), 미디어 관계, 외부 이해관계자 관리, 조직 내 소통 등 소통의 세부 분야별 지침과 성공사례들을 소개하고 있음



자료: GCS(2019), "Government communications plan 2019/20", 검색일: 2020.10.7.

〈그림 4-3〉 GCS 소통 실행 모형(MCOM: Modern Communications Operating Model) 개념도

다. 합의

○ 시민 참여의 형태로 구축되어 온 민관 협력 체제는 환경 사업으로 인한 갈등을 예방하기 위해 유용한 제도임

- 하지만 많은 경우 이미 결정된 사항을 공론화함으로써 정당성을 부여하고자 하는 형식적인 이벤트로 활용됨
- 프랑스 CNDP가 참여 민주주의를 실현하는 기제로서 작용할 수 있는 것은 형평성, 근거 기반 주장, 투명성, 중립성 등 4개 원칙을 준수하기 때문임(은재호, 2016, p.27)
- 형평성의 원칙: 모든 참여자는 동등한 발언권을 지님

- 근거기반 주장의 원칙: 모든 의견은 반드시 근거와 함께 제시해야 함
 - 투명성의 원칙: 모든 정보는 공개함
 - 중립성의 원칙: 위원회는 내용에 대해 자기 의견을 표명하지 않으며 어떤 형태의 권고안도 제시하지 않음
 - 근거에 기반한 주장을 강조하는 점은 성공적인 쌍방향 소통을 위해서는 제도적 뒷받침과 더불어 참여자들의 성숙한 인식도 필요하다는 것을 시사하는 대목임
 - 프랑스의 경우 오프라인 형태의 공공토론이 진행되지만, 온라인 네트워크와 정보 기술을 활용하면 보다 효율적이고 광범위한 시민 참여 기법을 개발할 수 있을 것임
- 영국의 GCS 사례는 전 부처를 포괄하는 소통 조직의 필요성을 시사함
- 환경 정책은 주무 부처인 환경부뿐만 아니라 행정안전부, 산업자원부, 국토교통부 등 다양한 부처들과 유기적으로 연결된 경우가 많이 있음
 - 각 부처의 목표와 방향성이 다른 경우가 있기 때문에 동일한 사안에 대해서도 서로 다른 목소리를 낼 수 있음
 - 이런 경우 조직들을 연계하여 소통 활동을 진행할 수 있도록 도와주는 기관이 필요하며 GCS 사례에서처럼 모든 조직이 전문적 커뮤니케이션 능력을 갖추기는 어렵기 때문에 소통 서비스의 전문화를 도울 수 있어야 함

2. 국내 사례: 환경부의 정책 소통 활동

가. 주요 활동¹⁴⁾

- 환경부는 2019년 정책소통 우수 기관으로 정부포상, 온라인 광고상 수상 등 정부 부처 중 우수한 평가를 받고 있음
- 미디어 환경 변화에 민감히 대응하여 뉴미디어를 중심으로 디지털 소통 활동을 활발히 진행함
 - 스튜디오 설치, 전문 인력 확보 등 자체 콘텐츠 제작 역량을 강화하고 다양한 콘텐츠를 제작하고 있음
 - 홈페이지 외에도 공식 블로그, 페이스북, 유튜브 등을 운영하며 미디어의 특성에 따라

14) 본 절은 환경부가 발간한 『2019년 환경정책 종합홍보계획』과 『2020년 환경정책 종합홍보계획』을 참고하여 본 연구에 맞게 정리하였음

- 차별화하여 활용 중이며 특히 유튜브 채널의 경우 장관급 부처 중 구독자수 1위를 점함
- 각 플랫폼 이용자 분석을 바탕으로 콘텐츠를 제작하고 운영 계획을 수립하고 있음
 - 예를 들어, SNS에는 생활형 정책과 메시지를 발굴하여 게재하고 홈페이지에는 환경부에서 직접 작성한 뉴스형 콘텐츠를 게재하여 교육의 역할을 담당(표 4-1 참고)

〈표 4-1〉 채널별 맞춤 콘텐츠 제작 예시

채널	10대 이하	20대	30대	40대	50대 이상	콘텐츠 형식
홈페이지				환경부 뉴스		문자
SNS		트위터	블로그			문자
	인스타그램, 페이스북			카카오 스토리		이미지
	유튜브					영상
언론				신문 기사		문자
				방송뉴스		영상

자료: 환경부(2019), “2019년 환경정책 종합 홍보 계획”, 검색일: 2020.8.1.

- 언론 홍보에도 적극적이며 미디어 관계를 유지하기 위한 기회들을 마련
 - 정책 전달력이 높은 기관장 중심의 대언론 활동을 진행하며 제도·정책 보도자료에 대한 언론 브리핑을 시행함
 - 출입기자를 대상으로 한 에코 스터디 미팅, 기자단 팸투어 등을 통해 제도에 대한 정확한 이해를 도모하고 부정정보를 사전 예방하고 있으며 오보에 적극 대응함으로써 허위 조작정보로 인한 피해를 최소화하고자 함
- 국민 참여 캠페인 및 다양한 환경 모멘텀(세계 물의 날, 환경의 날, 자원 순환의 날 등)을 활용하여 이벤트들을 진행하여 관심과 참여를 유도하고 있음
 - 대국민 정책 제안 공모, 4대강 조사평가단 등 정책 과정에 시민들의 참여 기회 제공
 - 캠페인과 이벤트에 노출됨으로써 환경 인식 및 관심을 높이고 정책 지지를 증대하는 데 기여한다고 판단됨
- 환경부 내의 소통 역량 강화를 위해 지속적인 노력을 기울임
 - 기관 내 인트라넷에 온라인 홍보 소통방을 운영하며 홍보 업무 컨설팅, 우수 사례 공유, 보도자료 작성 등 관련 업무를 지원하고 정기적으로 직원 대상 교육을 실시함
 - 외부 전문가 15명 내외로 구성된 홍보 자문단을 운영하여 환경 정책 및 이슈에 대한 활동 기획 및 전략 자문을 받고 있음
 - 대변인협의회 등 타 부처와의 소통 기회를 통해 환경 현안에 대한 홍보 방안을 논의하고 협업함

나. 평가 및 보완점

- 앞서 밝힌 바와 같이 환경부는 정부 부처 중 우수한 소통 활동을 진행하는 기관 중 하나임
- 미디어 환경 변화에 빠르게 대응하여 온라인 소통 채널을 활발히 사용하고 타깃 맞춤형 소통 전략을 활용함으로써 메시지 효과를 극대화하고자 함
- 특히 기관 차원에서 소통의 중요성을 인식하고 이를 강화하기 위한 적극적인 노력과 투자를 기울이고 있음
- 하지만 아직 소통 활동이 주로 홍보를 중심으로 이루어지고 있고 사안에 따라 단기적인 활동을 진행하다 보니 일회적이고 이벤트성 활동들이 주를 이룸
 - 다양한 채널을 통해 메시지를 전달하고 청중을 고려한 소통 전략을 구사하고는 있지만 관(官) 주도의 일방향적 정보 전달 형태를 크게 벗어나지 못하고 있음
 - 이러한 인식은 정부의 정책소통 업무평가 지표에서도 잘 드러나 있는데 환경부(2019) 자료에 따르면 정책소통 업무 평가는 소통 활동, 소통 성과, 소통 체감도 등 3개 부문을 중심으로 이루어짐(표 4-2 참고)
 - 각 부문에 대한 평가는 주로 콘텐츠 수, 보도 건수, 활동 건수 등 기관의 정보 전달량을 계량적으로 합산하는 정량적 방법으로 이루어지고 있으며 이해관계자의 참여나 호응도, 인식 등에 대한 평가는 부족한 편임
 - 소통 체감도 부문에서 국민 소통 추진 노력과 성과에 대한 만족도 조사를 진행하여 이를 평가 지표화하고 있기는 하지만 비중이 낮음(150점 만점 중 25점)
 - 이러한 평가 지침은 소통 활동을 콘텐츠 생산 중심의 '홍보'에 국한할 수 있으며, 기관의 정책 소통을 일방적인 정보 전달 활동에 머무르게 함

〈표 4-2〉 정부업무평가 정책소통 부문 평가지표

세부부문	평가항목	평가내용
정책 소통 활동 (45점)	정책 소통 기획활동	- 주요 정책과제 소통계획 수립(4점) - 주요 정책과제 사전협의(9점)
	언론 소통 활동	- 정례브리핑 활동(2점) - 일일보도 관리(12점)

〈표 4-2〉의 계속

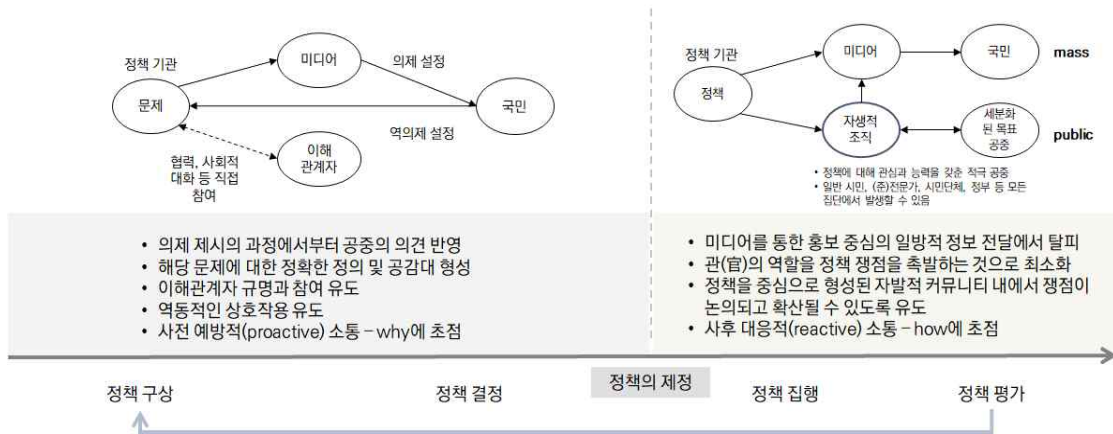
세부부문	평가항목	평가내용
정책 소통 활동 (45점)	온라인 소통 활동	- 기관 SNS 운영(6점) • 기관 및 기관장 SNS 운영(2점) • 기관 SNS 평가 채널 게시 콘텐츠 수(4점) - 온라인 이슈 관리(12점)
	온라인 소통 활동	• 온라인 이슈 대응 건수(4점) • 디지털 콘텐츠 제작 건수(4점) • 온라인 이슈 대응 건수 대비 매체 반영 실적(4점)
정책 소통 성과 (75점)	기관장 정책 소통 성과	- 언론 및 국민소통 성과(11점, 월별평가) • 기관장(정·부)의 방송출연, 인터뷰, 정책현장 설명회 등 언론소통 활동실적 - 위기상황 이슈관리 평가(6점)
	언론 소통 성과	- 방송, 신문, 인터넷 보도성과(7점) - 외신 소통활동 성과(5점)
	온라인 정책 소통 성과	- 기관 SNS 활동성과(20점) • 기관 SNS 활동성과 정량평가(12점, 연간) * 필수채널(유튜브, 페이스북 2개), 선택채널(블로그, 트위터 등 3개)에 대해 기관 스스로 설정한 연간 목표(KPI) 달성도+이용자 반응·상호작용(댓글, 공유 등) 실적을 상대 평가 • 기관 SNS 활동성과 정성평가(8점, 반기) * 전문가 평가단·일반 국민 대상으로 패널(300명)을 구성, 기관에서 운영 중인 SNS 및 블로그 운영성과를 상대평가 - 디지털 캠페인 효과(9점)
	부처 협업 성과	- 보유매체 협업 성과(3점) - 디지털소통 협업 성과(8점)
	정책 소통 기획 성과	- 주요 정책과제 소통계획 이행도(3점) - 정책소통 분기별 우수사례(3점)
정책 소통 체감도 (30점)	소통 만족도 조사	- 소통만족도 조사(25점, 여론조사) • 국정과제 및 주요정책에 대한 국민소통 추진노력 및 성과에 대한 만족도 조사 * 수용도(30점), 만족도(40점), 지지도(30점)
	빅데이터 분석	- 정책여론수렴시스템을 통한 빅데이터 분석(공감도)(5점)

자료: 환경부(2019), “2019년 환경정책 종합 홍보 계획”, 검색일: 2020.8.1.

V 결론 및 제언

1. 정책 과정에 따른 소통 모형의 제언

- 이상의 논의를 통해 정책 소통은 정책 집행 단계가 아닌 정책 구상부터 정책 결정, 정책 집행, 정책 평가에 이르는 전 과정에 걸쳐 이루어져야 함을 알 수 있었음
- 하지만 각 단계에서 필요한 소통의 목적과 방법은 서로 다르며 이를 분리하여 모형을 설계해야 할 것으로 판단됨(그림 5-1 참조)
- 정책 제정 이전의 소통은 문제를 의제로 제시하고 중요성을 알리며 필요한 정보를 제공하는 것을 목표로 함
 - 의제가 제시되는 정책 과정의 초기 단계부터 공중의 의견이 반영될 수 있도록 이해관계자를 규명하고 참여시켜야 하며 의제의 설정은 미디어에 의해 매개될 수도 있지만 사회학 관점에서의 직접 참여를 통해 의제를 형성하고 확산할 수 있음
 - 실제 정책이 구체화되거나 가시화되지 않는 상태임에도 정책이 추구하는 가치에 대해 공감대를 형성해야 함
 - 왜 해당 정책이 필요한가에 대한 정당성을 부여할 수 있는 사전 예방적 소통이 이뤄짐
- 정책 제정 이후의 소통은 정책 대상자와 관계를 구축하고 이를 증진하는 것을 목표로 함
 - 미디어를 통해 정책 관련 정보를 전달하는 전통적인 방식의 홍보에서 벗어나야 함
 - 정부의 주도 하에 정책 쟁점이 형성되고 논의가 이루어지기보다는 자생적 조직 내에서 소통이 이루어질 수 있도록 유도
 - 이때 자생적 조직은 정책에 대한 관심과 능력을 갖춘 적극적인 공중으로 시민, (준)전문가, 시민단체, 정부 등 모든 집단에서 발생할 수 있음
 - 협력적 거버넌스의 관점에서 시민 참여를 보장하고 정부 외의 다양한 조직의 참여를 통해 기관과 다수의 공중을 연결해 주는 네트워크적 매개체로 기능
 - 제정된 정책을 어떻게 정책을 운영할 것인가에 대한 공감대를 형성할 수 있는 사후 대응적 소통이 이루어짐



자료: 저자 작성.

〈그림 5-1〉 정책 과정에 따른 소통 모형

2. 환경 정책 소통을 위한 고려 사항

가. 정책적 고려사항

○ 공공가치의 추구

- 지금까지의 정책 소통에서는 마케팅 전략을 활용하거나 도입하려는 시도가 지속되었지만 정책은 문제에 기반하고, 공공성을 내재하며, 다양한 쟁점을 지니고, 올바른 정답이 존재하지 않는다는 점에서 기업의 소통과 차별점이 있으며 특히 환경 정책은 어느 한 쪽이 옳다고 할 수 없는 공공 가치가 첨예하게 대립됨
- 정책의 결정은 정책 내에 내재된 가치를 평가하고 판단하는 작업을 내포하기 때문에 환경 정책이 추구하는 가치가 규범적 정당성을 얻을 때 사회적 수용성이 증가함
- 특히 동일한 정책에 대한 일관되지 못한 메시지나 수시로 변화하는 메시지는 국민들의 신뢰와 지지를 얻기 어려움
- 정책 구상의 단계에서부터 환경 정책의 목표가 추구하는 가치와 이를 달성하기 위한 수단 선택에 작용하는 가치를 명확히 하고 이를 공감할 수 있도록 소통해야 함

○ 투명성과 접근성 제고를 위한 정책 대화 플랫폼 구축

- 다양한 국민 참여 활동이 전개되고 있지만 이벤트적 성격이 강하고 과정과 결과에 대한 공유가 잘 이루어지지 않음
- 정책 관련 논의에 적극적으로 참여하는 공중뿐만 아니라 시민 누구나 정책 소통의 과정을

확인할 수 있는 채널이 필요함

- 누구나 언제 어디서나 접근 가능한 온라인 플랫폼을 구축(예: 프랑스 공공토론위원회)하여 소통의 투명성을 높이고 시민들의 효능감을 증대시키는 것이 필수적임

○ 정책소통 성과지표의 재설정

- 현재의 소통 성과지표는 공급자 관점에서 소통 활동이나 성과를 양적으로 확인하여 점수화하고 있으며 실제 소통 대상의 체감을 확인하는 것은 매우 제한적으로 이루어짐
- 활동 중심의 평가는 소통을 일방향적인 정보 전달 활동으로 치부하는 결과를 낳음
- 성과지표 중 체감도 분야를 강화하고 이를 측정할 수 있는 방안에 대해 다각도로 고려해야 함
- 성과지표의 양적 측정뿐만 아니라 평가 과정에 시민이 참여하거나 시민 평가단을 조직하는 등 제도를 제정하여 질적인 측정도 시도해 볼 필요가 있음

○ 휴리스틱(heuristics)의 활용

- 휴리스틱이란 시간이나 능력의 부족으로 합리적이거나 체계적인 판단을 하기 어려운 상황에서 신속한 판단을 내리기 위해 어렵적으로 의사결정을 하는 것을 의미함
- 인간의 합리성에 기반한 소통에는 한계가 존재하기 때문에 휴리스틱을 이용한 소통을 고려해 볼 필요가 있음
- 신속한 의사결정이 가능한 어렵적 정보 처리를 ‘오류’나 ‘실수’로 치부할 것이 아니라 환경적으로 긍정적인 의사결정을 유도할 수 있도록 정책적으로 활용해야 함
- 실제 해외의 경우 정책 입안과 집행에 있어 넛지(nudge)를 활용하여 시민 행동에 개입하는 사례들이 존재하며 이를 적극적으로 추진하기 위한 행정 부서를 운영하기도 함

나. 이론적 고려사항

○ 감정에 대한 고려

- 환경 정책의 주요 목표는 환경 문제로 야기되는 위험으로부터 시민을 보호하고자 하는데 있기 때문에 환경 정책 소통은 ‘위험(risk)’과 관련이 높음
- 따라서 환경 커뮤니케이션에서 감정 활용은 두려움(fear)에 기반한 공포 소구가 활용되는 경우가 많음(예: 기후위기)
- 공포 소구는 환경 문제 위험의 심각성과 취약성 인식을 고조시켜 환경적인 인식을 증대

시킬 수 있지만 지나친 공포 소구는 저항감이나 회피를 유발할 수 있음

- 긍정적인 감정에 대한 연구도 필요한 시점이며 이와 관련하여 희망(hope)과 환경 행동의 관계를 살펴 본 연구들이 최근 진행되고 있음(예를 들어, Bury, Wenzel, and Wood yatt, 2020; Chadwick, 2015; Smith and Leiserowitz, 2014 등)
- 이들 연구에 따르면 희망이 성공이나 협력적 행동에 대한 기대를 증가시켜 친환경 행동과 정책 지지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나며, 그 외의 환경 소통과 연결될 수 있는 긍정적 감정 변인에 대한 연구가 필요함

○ 메시지 피로감(message fatigue)에 대한 경계

- 유사한 메시지에 반복적으로 노출됨에 따라 발생하는 심리적 고갈 상태로 메시지에 대한 회피나 저항을 유발할 수 있음(So, Kim, and Cohen, 2017)
- 환경 문제가 심각해짐에 따라 다양한 경로로 관련 메시지들이 범람하고 있기 때문에(예: 미세먼지 경보) 이에 대한 피로감이 발생할 가능성
- 반복의 효과는 역U자의 형태로 나타나기 때문에 과다 노출(over exposure)을 유의해야 하며 새로운 소재와 전달 방법 발굴이 필요

참고문헌

[국내문헌]

- 고영철, 정연우(2001), “지방행정홍보 매체의 현황과 효과에 관한 연구: 제주도 지방을 중심으로”, 「한국광고홍보학보」, 3(2), 한국광고홍보학회, pp.1-25.
- 김병희, 조삼섭, 김현정(2019), “소통연구교육 전문기관 필요성에 대한 정책소통 PR 공무원의 인식에 관한 연구”, 「한국소통학보」, 18(2), 한국소통학회, pp.173-221.
- 김성태, 이영환(2006), “인터넷에 의한 새로운 의제 설정 모델의 적용: 의제 파급과 역의제 설정을 중심으로”, 「한국언론학보」, 50(3), 한국언론학회, pp.175-204.
- 김영옥(2008), 「위험 위기 그리고 커뮤니케이션」, 서울: 이화여자대학교출판부, pp.209-401.
- 김영옥(2011), 「PR 커뮤니케이션: 체계, 수사, 비판 이론의 통합」, 제2판, 서울: 이화여자대학교출판부, p.369.
- 김정현(2015), 「설득 커뮤니케이션의 이해와 활용」, 서울: 커뮤니케이션북스, p.7, pp.229-242.
- 김종호, 김세훈(2006), “고객세분화를 통한 정책홍보 적용 방안 연구: 국정홍보처의 고객맞춤 홍보와 매체 운영을 중심으로”, 「한국행정연구」, 15(3), 한국행정연구원, pp.217-247.
- 김찬석, 황성욱(2014), “정책-공중관계성, 행위변인 간의 PR효과 모형”, 「광고연구」, 102, 한국광고홍보학회, pp.5-34.
- 김창룡, 신호창(1998), 「정부 PR 발전방안 연구」, 한국언론연구원.
- 김효숙, 양성운(2014), “조직-공중 관계성 이론의 발전 과정과 미래 연구 방향에 대한 고찰”, 「홍보학연구」, 18(1), 한국홍보학회, pp.476-515.
- 박관규(2018), “정책 소통이란 무엇이고 왜 중요한가”, 「공공정책」, 157, 한국자치학회, pp.59-61.
- 박근영, 최윤정(2014), “온라인 공론장에서 토론이 합의와 대립에 이르게 하는 요인 분석”, 「한국언론학보」, 58(1), 한국언론학회, pp.36-69.
- 박재근, 장현주, 은재호(2014), “‘국가공론위원회’ 설립에 관한 연구: 프랑스 공공토론위원회(CNDP)의 한국 내 도입을 위한 탐색적 연구», 「한국비교정부학보」, 18(1), 한국비교정부학회, pp.29-254.
- 박주현(2014), 「인터넷 저널리즘에서 의제의 문제」, 서울: 커뮤니케이션북스, pp.31-34.
- 손호중(2007), “행정 PR 행태가 정책순응에 미치는 영향분석: 원전수거물처리장 입지선정사례를 중심으로», 「한국공공관리학보」, 21(4), 한국공공관리학회, pp.97-126.

- 신호창(1999), “정부의 홍보 정책에 대한 고찰 및 발전적 국정 홍보 모델의 제시”, 『홍보학연구』, 3, 한국홍보학회, pp.84-108.
- 신호창, 이두원(2002), 『행정PR원론: 이론과 전략』, 서울: 이화여자대학교출판부, p.352.
- 신호창, 이두원, 조성은(2011), 『정책 PR』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 앤서니 기든스, 필립 서튼: 김봉석 역(2018), 『사회학의 핵심 개념들』, 파주: 동녘, pp.298-303.
- 오두범(1997), “행정홍보의 특성과 과제에 관한 고찰”, 『홍보학연구』, 1, 한국홍보학회, pp.168-186.
- 위르겐 하버마스: 한승완 역(2001), 『공론장의 구조변동』, 서울: 나남.
- 유재웅(2014), 『정부PR』, 서울: 커뮤니케이션북스, pp.43-50.
- 윤석민(2007), 『커뮤니케이션의 이해』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 윤정길(2000), 『관리와 PR』, 서울: 대영문화사.
- 은재호(2016), “프랑스의 ‘국가공공토론위원회’로 살펴본 정책 토론 사례”, 『공공정책』, 130, 한국자치학회, pp.23-27.
- 이강웅(2002), “행정 PR 에 있어서 언론의 역할”, 『한국행정연구』, 11(4), 한국행정연구원, pp.3-37.
- 이건호 외(2013), 『커뮤니케이션과 사회』, 서울: 이화여자대학교출판문화원, pp.19-20.
- 이두원(2005), “국가 정책홍보의 커뮤니케이션 전략 탐색연구: 공중관계 커뮤니케이션의 문제점과 개선방안을 중심으로”, 『커뮤니케이션학연구』, 13(1), 한국커뮤니케이션학회, pp.180-209.
- 이명석(2002), “거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서 거버넌스”, 『한국행정학보』, 36(4), 한국행정학회, pp.95-116.
- 이명석(2017), 『거버넌스 신드롬』, 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이수범, 김용준(2016), “조직-공중관계성의 효과에 대한 메타 분석”, 『광고PR실학연구』, 9(4), 한국광고PR실학회, pp.157-182.
- 이은택, 정만수(2001), 『설득커뮤니케이션』, 서울: 한국방송통신대학교 출판부, pp.87-89.
- 이준일(1993), “정부 홍보의 이론과 실제”, 한국언론연구원 편, 『세계의 공보정책』, 서울: 한국언론연구원.
- 이태준(2016), “과학기술 정책커뮤니케이션에 대한 정책공중간 상호지향성 분석”, 『커뮤니케이션학 연구』, 24(3), 한국커뮤니케이션학회, pp.33-65.
- 정원준(2017), “정책결정과정에서의 커뮤니케이션 요소가 정책수용도에 미치는 영향 연구”, 『한국광고홍보학보』, 19(3), 한국광고홍보학회, pp.99-135.
- 정원준 외(2018), 『국정과제의 국민 체감형 관리 방안』, 정책기획위원회, p.15.

- 차희원, 김수진(2018), “한국 정부-국민 간 정책소통지수 개발 연구: 정책유형별 비교를 중심으로”, 「광고학연구」, 29(3), 한국광고학회, pp.57-90.
- 클로드 새넌, 워런 위버: 백영민 역(2016), 「수학적 커뮤니케이션 이론」, 서울: 커뮤니케이션북스, p.96.
- 한승준(2007), “신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 41(3), 한국행정학회, pp.95-116.
- 한정호, 조삼섭(2009), “기업위기 발생시 기업명성과 공중관계성이 공중들의 위기인식과 결과인식에 미치는 영향에 관한 연구”, 「한국언론학보」, 53(3), 한국언론학회, pp.82-100.

[국외문헌]

- Ansell, C. and A. Gash(1973), “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp.543-571.
- Berlo, D.(1960), *The Process of Communication*. NY: Holt, Reinhart and Winston, p.54.
- Broom, G. M., S. Casey, and J. Ritchey(2000), “Concepts and Theory of Organization Public Relationships”, J. A. Ledingham and S. D. Bruning, Eds., *Public Relations as Relationship Management: A Relational Approach to the Study and Practice of Public Relations*, NJ: Lawrence Erlbaum, pp.3-22.
- Bruning, S. D.(2000), “Examining the Role that Personal, Professional, and Community Relationships Play in Respondents”, *Communication Quarterly*, 48(4), pp.437-448.
- Bruning, S. D., J. D. Castle, and E. Schrepfer(2004), “Building Relationships Between Organizations and Publics: Examining the Linkage Between Organization-Public Relationships, Evaluations of Satisfaction, and Behavioral Intent”, *Communication Studies*, 55(3), pp.435-446.
- Bruning, S. D. and K. Lambe(2002), “Relationship-Building and Behavioral Outcomes: Exploring the Connection Between Relationship Attitudes and Key Constituent Behavior”, *Communication Research Reports*, 19, pp.327-337.
- Bury, S. M., M. Wenzel, and L. Woodyatt(2020), “Against the Odds: Hope as an Antecedent of Support for Climate Change Action”, *British Journal of Social Psychology*, 59(2), pp.289-310.
- Chadwick, A. E.(2015), “Toward a Theory of Persuasive Hope: Effects of Cognitive Ap

- praisals, Hope Appeals, and Hope in the Context of Climate Change”, *Health Communication*, 30(6), pp.598-611.
- Coombs, W. T. (1998), “An Analytic Framework for Crisis Situations: Better Responses from a Better Understanding of the Situation”, *Journal of Public Relations Research*, 10(3), pp.177-191.
- Cox, R.(2013), *Environmental Communication and the Public Sphere*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Depoe, S. P. and J. W. Delicath(2004), “Introduction”, S. P. Depoe, J. W. Delicath, and M. -F. A. Elsenbeer, Eds., *Communication and Public Participation in Environmental Decision Making*, NY: SUNY Press, pp.1-10.
- Ferguson, M. A.(2018), “Building Theory in Public Relations: Interorganizational Relationships as a Public Relations Paradigm”, *Journal of Public Relations Research*, 30(4), pp.164-178.
- Fiske, J.(1982), *Introduction to Communication Studies*, NY: Methuen & Co.
- Gray, B.(1989), *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, CA: Jossey-Bass.
- Gregory, A.(2019), “UK Government Communication: The Cameron Years and Their Ongoing Legacy”, *Public Relations Review*, 45, pp.202-216.
- Grunig, J. E.(1997), “A Situational Theory of Publics: Conceptual History, Recent Challenges and New Research”, D. Moss, T. MacManus, and D. Verčič, Eds., *Public Relations Research: An International Perspective*, UK: International Thomson Business, pp.3-46.
- Grunig, J. E. and F. C. Repper(1992), “Strategic Management, Publics, and Issues”, *Excellence in Public Relations and Communication Management*, 73(1), pp.117-157.
- Huang, Y. H.(2001), “Values of Public Relations: Effect on Organization-Public Relationship Mediating Conflict Resolution”, *Journal of Public Relations Research*, 13(4), pp.265-301.
- Kim, J. N. and J. E. Grunig(2011), “Problem Solving and Communicative Action: A situational Theory of Problem Solving”, *Journal of Communication*, 61(1), pp.120-149.
- Kim, Y.(2001), “Searching for the Organization-Public Relationship: A valid and Relia

- ble Instrument”, *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 78(4), pp.799-815.
- McLeod, J. M. and S. H. Chaffee(1973), “Interpersonal Approaches to Communication Research”, *American Behavioral Scientist*, 16(4), pp.469-499.
- McLuhan, M.(1994), *Understanding Media: The Extensions of Man*, MA: MIT press, pp.22-32.
- Mutz, D. C.(2002), “The Consequences of Cross-Cutting Networks for Political Participation”, *American Journal of Political Science Review*, 96(1), pp.111-126.
- Papacharissi, Z.(2002), “The Virtual Sphere: The Internet as a Public Sphere”, *New Media & Society*, 4(1), pp.9-27.
- Pierre, J.(2000), *Debating governance: Authority, Steering, and Democracy*, UK: OUP Oxford.
- Senecah, S. L.(2004), “The Trinity of Voice: The Role of Practical Theory in Planning and Evaluating the Effectiveness of Environmental Participatory Processes”, S. P. Depoe, J. W. Delicath, and M. -F. A. Elsenbeer, Eds., *Communication and Public Participation in Environmental Decision Making*, NY: SUNY Press, pp.13-34.
- Shergold, P.(2008), “Governing Through Collaboration”, J. O’Flynn and J. Wanna, Eds., *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*, Canberra: ANU E Press, 13-22.
- Smith, N. and A. Leiserowitz(2014), “The Role of Emotion in Global Warming Policy Support and Opposition”, *Risk Analysis*, 34(5), pp.937-948.
- So, J., S. Kim, and H. Cohen(2017), “Message Fatigue: Conceptual Definition, Operationalization, and Correlates”, *Communication Monographs*, 84(1), pp.5-29.
- Sturges, D. L.(1994), “Communicating Through Crisis: A Strategy for Organizational Survival”, *Management Communication Quarterly*, 7(3), pp.297-316.
- Walker, G. B.(2004), “The Roadless Areas Initiative as National Policy: Is Public Participation an Oxymoron?”, S. P. Depoe, J. W. Delicath, and M. -F. A. Elsenbeer, Eds., *Communication and Public Participation in Environmental Decision Making*, NY: SUNY Press, pp.113-135.

[온라인 자료]

국무조정실(2016), “공공기관의 갈등관리 매뉴얼”, <https://www.opm.go.kr/flexer/view.do?ftype=PDF&attachNo=1442>, 검색일: 2020.10.27.

문화체육관광부(2013.1.17), “온라인 정책소통 2008-2012”, https://www.mcst.go.kr/kor/_policy/dept/deptView.jsp?pCurrentPage=1&pType=06&pTab=01&pSeq=1202&pDataCD=0406000000&pSearchType=01&pSearchWord=%EC%86%8C%ED%86%B5, 검색일: 2020.10.10.

문화체육관광부(2014.8.1), “정책 홍보 매뉴얼”, <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=35406>, 검색일: 2020.9.20.

은재호, 정명운, 장현주(2012), “국가공론위원회의 효과적 운영방안 연구”, 온나라정책연구, http://www.prism.go.kr/homepage/theme/retrieveThemeDetail.do?leftMenuLevel=110&cond_brm_super_id=NB000120061201100006252&research_id=1311000-201300013, 검색일: 2020.9.5.

한노덕(2014.11.18), “공공갈등관리제도 실태분석 및 개선방안”, https://www.nabo.go.kr/Sub/01Report/01_01_Board.jsp, 검색일: 2020.10.7.

환경부(2019), “2019년 환경정책 종합 홍보 계획”, <https://www.me.go.kr/home/web/index.do?menuId=10259>, 검색일: 2020.8.1.

환경부(2020.8.4), “2020년 환경정책 종합 홍보 계획”, http://www.me.go.kr/home/web/public_info/read.do?pagerOffset=20&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=10123&orgCd=&condition.publicInfoMasterId=1&condition.deleteYn=N&publicInfoId=507&menuId=10123, 검색일: 2020.10.8.

CNDP, “Commission National du Débat Public”, <https://www.debatpublic.fr/>, 검색일: 2020.9.5.

GCS(2019), “Government communications plan 2019/20”, <https://communication-plan.gcs.civilservice.gov.uk/>, 검색일: 2020.10.7.

GCS(2020), “About us”, <https://gcs.civilservice.gov.uk/about-us/>, 검색일: 2020.9.30.

Hon, L. C. and J. E. Grunig(1999), “Guidelines for measuring relationships in public relations”, http://paineublishing.com/wp-content/uploads/2013/10/Guidelines_Measuring_Relationships.pdf/, 검색일: 2020.10.1.

환경정책 수용성 제고를 위한 정책 소통 모형 개발 기초연구

Preliminary Study on Communication Model
for Promoting Environmental Policy Acceptance



30147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 B동(과학 · 인프라동) 8~11층
TEL. 044-415-7777 FAX. 044-415-7799 <http://www.kei.re.kr>

