

對外弘報政策의 效果的인 展開方案

1973. 11.



THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHILOSOPHY DEPARTMENT

PHI 101: INTRODUCTION TO PHILOSOPHY

2024

LECTURE 1

101-101

101

이 보고서를 국토통일원 73년도 하반기 학술용역에 관한
최종보고서로 제출합니다.

1973년 11월 일

연구기관 동 아 일 보 사
안보·통일문제조사연구소

연구위원

책임자	宋	建	鎬
위원	鄭	亨	壽

1. 1990年12月31日以前
2. 1991年1月1日以后

3. 1992年1月1日以后

4. 1993年1月1日以后

5. 1994年1月1日以后

6. 1995年1月1日以后

7. 1996年1月1日以后

目 次

序 言	3
第一章 对外弘報의 必要性和 範圍	7
1. 現代 世界와 对外弘報의 必要性	7
2. 对外弘報 · P.R · 宣伝 · International Communication 心理戰의 概念上的 区别	11
3. 对外弘報의 手段과 美 · 蘇의 对外宣伝 組織	19
第二章 对外弘報의 効果에 関한 考察	27
1. 効果의 測定	27
2. 对外弘報 (宣伝) 에 作用하는 諸要因	29
3. 効果的인 커뮤니케이션의 条件	32
A) 送信者의 性格과 効果	33
B) 커뮤니케이션 内容과 効果	35
C) Media 와 그 効果	39
D) 커뮤니케이션 狀況과 効果	41
E) 受信者의 性格과 커뮤니케이션 効果	42
4. 弘報效果의 沮害要因과 그 限界性	44
第三章 韓國의 对外弘報와 北韓의 对外宣伝	47
1. 切實한 对外弘報	47
2. 韓國 对外弘報의 現況	49
A) 海外弘報館	51
(1) 海外 弘報用 刊行物의 發刊	54
(2) 海外 言論人들을 통한 弘報	56

(3) 海外 Mass Media 의 利用	56
B) 大韓貿易振興公社	58
3. 北韓의 對外宣傳의 現況	61
A) 北韓의 對外宣傳 遂行機構	61
(1) 外務省	63
(2) 對外文化連絡協會	63
(3) 貿易省	64
(4) 國際貿易促進委員會	64
(5) 中央通信社	64
(6) 朝總聯	64
B) 北韓 對外宣傳 樣相의 變化	65
第四章 韓國 對外弘報의 問題點과 改善方案	69
1. 機構 組織上의 問題	69
2. 弘報專門家의 養成과 그 充員問題	71
3. 戰略 및 弘報內容上의 問題	73
4. 統一弘報問題	75
5. 預算上의 問題	76
6. 僑胞들에 對한 弘報 및 地域別弘報問題	77
第五章 結 論	79

序 言

韓國은 強大國이 아니면서도 對外弘報를 遂行하는데 있어서는 自由世界의 強大國과 마찬가지로 兩面弘報를 遂行해야하는 어려운 位置에 있다. 韓國은 分斷이라는 逆境속에서 더욱이 共產世界에서도 類例없는 閉鎖社會인 北韓과 休戰戰으로 대치하고 있는 것이다. 이 같은 狀況속에서 北韓은 共產主義宣傳 特有의 強烈하고 大量的인 宣傳을 벌이고 있으므로 韓國은 北韓의 宣傳을 威壓할 수 있는 強力한 對抗宣傳을 벌여야하고 한편으로는 自由世界는 물론 共產主義 國家에 대해서도 韓國의 國家威信을 높이고 새로운 韓國의 이미지를 심기爲해 끊임없는 對外弘報活動을 展開해야 한다. 여기에 韓國對外弘報의 二面性이 있는 것이다.

美國과 같은 強大國은 對外弘報에 莫大한 豫算을 投入할 수 있고 効率的이고 방대한 對外弘報組織을 갖추고 있는데다가 많은 對外弘報專門家를 갖고 있어「美國을 世界最大의 民主國家로 同一視시켜 世界의 리더쉽을 意識케하고 美國의 政策을 挫折시킬려는 外部의 企圖를 露出시킬수」있으나 韓國은 그렇지 못하다. 그러면서도 韓國은 美國에 못지않은 強力한 對外弘報를 벌여야만 하는 것이다.

韓國은 現在 北韓과 對話있는 對決을 벌이면서 對內的으로는 經濟建設과 함께 政治的 安定을 爲해서 끊임없는 努力을 傾注하는 한편 韓國의 自由民主主義體制가 北韓의 共產主義體制보다 優越하고 緊張 緩和・平和共存에 기여하고 있음을 國際社會에 弘報해야하는 것이다.

한편 北韓도 끊임없이 對外宣傳을 벌이는 한편 南北韓會談을 이용, 그들의 國際的인 地位를 向上시키고 있으며 특히 1973年 UN에 代表部를 設置, UN을 北韓의 對外宣傳의 「場」으로 利用할려 하는등 그들 나름대로 國際的인 合議(International Consensus)를 얻으려고 努力하고 있다.

이같은 時点에서 韓國의 對外弘報는 國家利益을 追求하기위한 보다 効率的인 方向으로 展開하지 않을 수 없게 되었다. 특히 對外弘報는 科學的으로 遂行되어야하고 長期的으로 遂行되어야 하기 때문에 우리는 어떻게하면 北韓의 對外宣傳을 威圧할 수 있고 한편으로는 國家의 威信을 높이고 좋은 이미지를 심어 國家利益을 追求하는데 必要한 Global한 國際的인 合議를 얻을 수 있을 것인가를 다시 한번 再檢討해야할 것이다.

그러기 爲해서 現在 주어진 政治的·經濟的 与件에서 對外弘報의 方向을 設定하고 問題를 提起해야할 것이다. 對外弘報는 한나라가 처해있는 國際的立場(政治的·經濟的·文化的立場)에 따라 現實的인 目標도 多樣한 形態를 취하고 그 与件이 變化될때마다 目標도 끊임없이 修正·補完되어야 하기때문이다.

韓國처럼 分断되어 있고 強大國도 아닌 國家가 對外弘報를 效果的으로 遂行해 나가는데는 많은 隘路가 있다. 왜냐하면 一般的으로 國際社會에서 強力한 影響力을 發揮하는 強大國일수록, 즉 国力에 比例해서 그 國家의 對外弘報도 強力하고 積極的이며 큰 效果를 얻고 있는 것이다. 이 점은 바로 韓國의 對外弘報의 어려움

을 말해주고 있는 것이다.

韓國이 對外弘報를 展開해 나가는데 가로 놓여있는 많은 隘路는 着實하고 진지한 態度로 하나하나씩 除去해 나가야할 것이다. 對外弘報란 短時日의 事業이 아니고 오랜 時間과 忍耐를 必要로하는 것이다.

여기에서는 오늘 韓國에 있어서 對外弘報의 必要性을 다시 한번 強調하고 韓國의 對外弘報의 現況을 概觀한다음 어떻게 하는것이 現在의 韓國의 效果的인 對外弘報일수 있을것인가를 살펴보려 한다. 對外弘報의 必要性을 다시한번 強調하는 것은 아직도 우리나라의 一部 政策決定者들 가운데는 對外弘報의 必要性을 正確하게 認識하고 있지 못하는듯한 人像을 주고 있기때문이다. 이같은 實情은 對外弘報의 충분한 豫算을 確保하는데 어려움을 겪고 있는것을 보아도 알수 있을것이다.



第一章 對外弘報의 必要性和 範圍

1. 現代 世界와 對外弘報의 必要性

交通 및 通信手段의 急激한 發達은 相對的으로 地球를 縮少시켜 놓았다. 백년 전만해도 알려지지도 않았고 또 알려졌다 하더라도 우리의 생활에 아무런 影響을 미치지 않았던 사실이나 사건의 발생이 이제는 ~~彼岸~~의 불길어 될 수 없는 것이 현대 사회이다.

그만큼 世界는 政治的 經濟的 文化的으로 緊密하게 連結되어 있다. 이제 世界는 하나의 巨大한 社會로서 各國의 이해가 복잡하게 얽혀 있어서 하나의 문제를 해결하는데 다시 말해 한 국가와 다른 한 국가간에 야기된 문제를 풀어나가기 위해서도 당사국들만의 의견 일치로는 충분하지 못한 경우가 많다. 따라서 이같은 사실은 世界라는 커다란 社會속에서 한 국가나 민족이 存続해 나가기 위해서는 여러가지 面에서 國際間的 理解와 協調없이 는 더욱 어려워 지고 있음을 意味한다. 各國이 世界라는 한 社會를 구성하는 集團으로서 긴밀하게 연결되고 서로의 접촉과 커뮤니케이션이 빈번해지는 그만큼 서로의 利害가 충돌할 가능성 역시 커지게 되었다고 할 것이다. 人類의 協助와 相互理解를 增進시키고 福利에 기여하는 科學技術의 發展이 오히려 國際분쟁을 深化시키는 觸媒역할을 하기도 한다는 科學技術發達에 따른 逆機能을 強調하고 一部の 主張을 이런 視角에서 보면 수긍이 갈법도 한것이다.

한 국가가 독립된 政府로서 그 地位를 維持하려면 政治的 經濟的 文化的으로 孤立되어서는 안된다. 적극적으로 國際社會라는 무대에 뛰어 들어 자신의 存在를 알리고 어떤 힘과 影響력을 발휘

하지 않으면 다른 國家들의 利害關係에 말려 들며, 終局에는 國際政治의 脈絡속에서 脫落, 經濟的, 政治的, 文化的으로 外面 당하게 되고 그 存在마저 잊혀 질수도 있다.

이같은 理由로 한 國家는 國際社會라는 現實속에서 存続하기 위해 어떠한 形態로는 자기의 存在를 알리고 그 영향력을 유지 補強하려 한다. 따라서 한 國家의 對外弘報는 거의 필수적인 活動이라고 할 수 있는 것이다. Oren Stephen은 그의 「Facts To a CANDID WORLD」에서 美國의 對外弘報機構인 USIA (United States Information Agency)의 設置目的을 說明하면서 '外國民의 輿論은 美國의 政府가 對外政策을 樹立하고 發表하고 施行하는데 있어서 반드시 考慮에 넣어야 할 要素이기 때문에 設置한 것'이라고 지적하고 있다.¹⁾ 미국의 對外政策 집행의 一線에서 일한 바 있는 Paul H. Nitze는 오늘날 한 國家의 威信(Prestige)은 外交政策上 가장 重要한 道具로 등장하게 되었다고 말하고 威信을 두가지로 分析했는데 그 첫째는 어떤 國家가 자기들의 중대한 意圖나 목적으로 내세운 것이면 무엇이든지 해낼 수 있는 意志와 能力을 가지고 있다고 다른 國家(혹은 國民)가 믿는 것을 말하며 다른 하나는, 어떤 國家의 政策(對外政策)의 基底에 깔려 있는 意圖나 目的에 대한 다른 國家 및 國民이 보여 주는 信賴와 同意로 설명했다. 그는 이 國家的인 威信이 國際問題를 해결하는데나 外交的인 거래, 흥정, 협상에 얼마나 重要한 役割을 하는가를 강조하고, 매스 커뮤니케이션과 輿論의 時代라 할 수 있는

註 1) R. E. ELDER
THE INFORMATION MACHINE(SYRACUSE UNIV. PRESS,
1969) P. 3. 에서 再引用

現代에 있어서는 國際輿論이 더욱 크게 作用한다고 말하고 있다.²⁾
따라서 對外弘報란 國際輿論에 영향을 주고 國家的인 威信(National Prestige)을 높이기 위해 벌이는 對外活動이라고 말할 수 있으며 對外弘報의 目的은 國際社會라는 무대에서 有利한 立場을 차지하기 위하여 他國(民)에 대한 自國의 威信을 높이는데 있는 것이라고 지적할 수 있다. 一部에서는 對外弘報의 目的을 政治·外交的인 側面에서만 불러고 하는 傾向을 나타내고 있으나 國家利益(National Interest)이 반드시 政治·外交的인 側面에서만 볼 수 없으며 현재 世界 各國은 經濟的으로도 치열한 경쟁을 벌이고 있고 어떤 점에서는 오늘날의 國際紛爭의 큰 原因 가운데 하나가 經濟的 利害關係에서 비롯되고 있기 때문에 對外弘報의 主要目的의 하나로 自國의 經濟的 利益을 증진시키는데도 있는 것으로 보아야 한다.

물론 經濟的 利益은 여러 가지 方法으로 얻을 수 있으나 自國의 商品을 海外에서 消費시킨다거나, 外國에 資本을 投資하여 利潤을 取한다거나 用役을 提供하여 그 代價를 支拂받을 수도 있을 것이므로 이와같은 活動을 원활하게 하기 위해서는 좋은 싫든 相對國(民)과 友好的인 紐帶關係를 맺어야 하고 그러기 위해서도 對外弘報가 必要함은 말할 것도 없을 것이다. 現實적으로 世界의 貿易量을 비롯한 經濟的 交流는 계속 증가하고 있으며 이에 比例하여 그 경쟁도 치열해 가고 있다.

이 方面의 弘報活動은 주로 貿易振興機關같은 團體, 民間企業체에

註2) P. H. Nitze

'The Secretary and Foreign Policy' in D.K.Price
(ed.) THE SECRETARY OF STATE(Columbia Univ., 1960)
P. 15-17 참조

의해서 수행되는 廣告와 海外 P.R의 범주에 속하는 것으로 되어 있으나 政府의 強力한 뒷받침을 필요로 하고 國家 全體의 利益과 直結되는 性質의 것이기 때문에 政府의 對外弘報에서 취급해야 할 것이다.

外國으로부터 好意的인 反應을 얻고 友好的인 關係를 維持하는데 文化的 交流活動도 매놓을 수 없는 對外弘報의 한 分野이다. 對外弘報를 통해 自國의 歷史的 文化遺産을 紹介하여 理解시키고 그 固有性을 主張함으로써 國家의 威信을 高揚할 수 있기 때문이다.

學問, 藝術등의 紹介와 理解 增進은 他國民의 自國에 對한 好意的인 態度를 形成시켜 政治的인 혹은 經濟的인 國家利益을 追求하는 手段으로 利用하기도 하지만, 그것 자체를 弘報의 目標로 삼을 수 있다.

이상에서 보아온 對外弘報의 一般的인 目的은 그 나라가 처해 있는 국제적 立場(정치적·경제적·문화적 立場)에 따라 現實的인 目標도 多樣한 形態를 취하고 또 그 여건이 變化될때 마다 끊임 없이 修正·補完될 수 밖에 없는 것이다. 일반적으로 國際社會에서 강력한 영향력을 발휘하는 國家일수록 對外弘報가 強力하고 積極的이며 반대로 國力이 약한 國家일수록 소극적인데 상대적으로 劣勢에 있는 國家라 하더라도 오히려 바로 그 이유때문에 강력하고 積極적인 對外弘報가 要請된다. 따라서 問題는 國力이 약한 國家가 어떻게 効率的인 弘報活動을 展開시킬 수 있는가 하는 點으로 集約된다고 하겠다.

對外弘報는 利害가 對立하는 國家의 對外弘報로부터 保護하기 위해서도 必要하다는 點도 看過해서는 안된다. Kennedy 前 美大 統領이 USIA의 주요 기능의 하나로 美國의 政策과 目的을 歪曲

挫折시키려는 敵對的인 企圖에 대한 폭로와 대결을 들고 있는 것은³⁾ 소련을 中心으로 하는 共產 블럭의 對外宣傳을 염두에 두고 말한 것임은 의심할 여지가 없다.

특히 國際社會에서 北韓과 對決하고 있는 韓國에 있어서는 北韓의 對外宣傳에 대항하는 對抗宣傳(Counter Propaganda)도 함께 수행해야 하는 것이 對外弘報의 가장 主要한 目的의 하나이기 때문에 여기에 韓國對外弘報의 特殊性이 있는 것이다.

2. 對外弘報 · P.R. · 宣傳 · International Communication · 心理戰의 概念上的 區別

弘報(Publicity) 혹은 公報라는 말은 널리 使用되면서도 그 뜻이 明確하게 定義되지 않는 것 중에 하나이다. 事實상 弘報라는 말은 廣告, 宣傳, P.R 등과 서로 혼동되어 使用되기 때문에 弘報의 범위가 어디에 까지 미치는가를 말하기 힘들 정도이다.

弘報 · P.R. , 宣傳 등은 모두 合目的的인 커뮤니케이션(Communication) 活動이고 그것이 어떤 한 個人에 依하여 행해지지 않는다는 공통점을 가지고 있다. 그러나 성취하고자 하는 바 궁극적인 目的과 사용되는 技術 등에 있어서 구분되어질 수 있다.

註 3) R. E. ELDER

上揭書 P. 4.

Kennedy 大統領은 1963년 2월 5일 그 당시 USIA의 Director Murrow에게 USIA의 기능을 ① 外國民의 態度에 영향을 미치게 하는것 ② 미국의 대외정책 수립에 필요한 정보 제공 ③ 타국의 악선전에 대한 대항 등으로 본다는 요지의 메모를 보냈다.

대부분의 커뮤니케이션 행동은 어떤 목적을 가지고 있다. 그 최종 목표가 受信者에게 알리는 것으로 그치는 경우도 있고 때로는 送信者가 의도하는 방향으로 送信者의 태도나 행동을 變更시키거나 維持・補強시키고자 하는 것도 있다. 앞의 경우를 보통 Informative Communication (情報的 커뮤니케이션) 이라하고 뒤의 것을 Persuasive Communication (說得的 커뮤니케이션) 이라고 부르는데 弘報・P.R. 宣傳 廣告는 근본적으로 설득적 커뮤니케이션 活動이라고 볼 수 있다.

위에 네가지 活動중에서 가장 쉽게 区分해 낼 수 있는 것은 역시 廣告인데 廣告는 보통 商品의 生産者가 所費者의 購買動機를 자극하여 자기들의 商品을 사들이고 소비하도록 하므로써 利潤을 극대화 시키려는 經濟的인 행동으로 經濟主体가 經濟的인 目的을 달성하기 위하여 行하는 커뮤니케이션 活動이다. P.R도 역시 經濟主体에 의하여 經濟的 目的을 위하여 수행되는 경우가 많다.

그러나 P.R이 經濟主体에 의하여 이뤄진다 하더라도 상품판매만을 위해서 이루어진 점에서 구별된다. B.R. Confield는 "P.R이란 일반 공중의 이익에 奉仕하는 것으로서 자신을 理解시키고 우호적인 관계 (goodwill) 를 確保하기 위해서 일반공중에게 행해지는 커뮤니케이션 活動이다" ⁴⁾ 라고 규정하고 있다. 따라서 廣告가 직접적이고 즉각적인 效果만을 노리는 반면 P.R은 간접적이고 長期的인 效果를 노리는 것이라고 말할 수 있다. 뿐만 아니

註 4) B.R. Canfield, PUBLIC RELATIONS, 1964. P.5.

라 廣告가 주로 經濟的인 目的을 위해서 實施되는 것이지만 P.R은 經濟外的인 目的을 위해서 행해지는 일이 많다. 政府가 벌이는 P.R 活動을 經濟的인 目的을 가진 것으로 볼 수 없기 때문이다.

한편 P.R 과 宣傳을 혼동하여 사용하는 일이 흔히 있는데 宣傳 (Propaganda)는 가장 넓은 意味로 해석하여 言語, 記號, 그림, 음악등 여러가지 Symbol 을 使用하여 다른 사람들의 信念, 가치觀, 行爲 (Behaviors) 에 관한 생각 (thoughts) 과 行動 (action) 을 操作 (Manipulation) 하므로써 궁극적으로 사람들의 顯在的 行動을 一定한 豫期된 方向으로 誘導하는 것을 목적으로한 教化 (Indoctrination)를 위한 意圖의 行爲라고 定義할 수 있다. (이 操作은 비교적 신중하게 계획된다.)⁵⁾ 즉 선전은 P.R 과는 달리 宣傳者의 利益을 위해서 意圖的으로 행해지는 說得的 커뮤니케이션이다. 宣傳은 보통 對立하는 다른 宣傳者를 對稱으로 하지만 P.R 은 그렇지 않다.

즉 逆宣傳 (Counter propaganda) 은 있지만 逆 P.R 은 있을 수 없으며 逆 P.R 은 이미 하나의 宣傳이 되기 때문이다. 또한 宣傳은 그 操作的인 面에서도 P.R 과 區別한다. 즉 宣傳에는 黑色 宣傳, 灰色 宣傳이 있지만 黑色 P.R 이나 灰色 P.R 은 그 存在를 認定받을 수 없는 것이다.

弘報는 주로 公益을 우선으로 하며 公共組織體가 행한다는 점에서 다른 說得的 커뮤니케이션과 구별된다. 政府機關에서 벌이는 P.R 活動은 政府弘報活動에 包含되지만 私企業體에서 시행하는 P.R

註 5) B.L. Smith

INTERNATIONAL ENCYCLOPEDIA OF SOCIAL SCIENCES.
(Macmillan, 1968) P. 579

까지도 弘報活動이라고 볼 수 없으며 弘報가 주로 公共團體에 의해 계획·실시되는 것에서 알 수 있듯이 어디까지나 公益優先이다. 또 公益을 앞세우기 때문에 受信者에의 接近方法이 廣告 및 宣傳과 같지 않다. 廣告나 宣傳이 때로는 일시적 感情이나 欲求를 자극하기 위해 送信者側에게 유리한 면을 과장하며 심지어 歪曲까지를 서슴치 않기도 하지만 弘報에 있어서는 이러한 方法보다는 理性에 호소해야 하는 倫理的인 限界性을 가지고 있다.

이상에서 본 것처럼 흔히 쓰이고 있는 弘報라는 말은 P.R에 가장 가까운 公共的이고 長期的이며 間接的인 說得的 커뮤니케이션이며 극히 포괄적인 개념중에 하나이다. 또 그 구체적인 실시방법도 다양하며 廣告, P.R, 宣傳등이 使用하는 모든 Channel을 利用할 수 있다. 個人 對 個人(face-to-face)의 說得, 講演會, 公聽會, 展示會, Pamphlet·書籍 等의 配布, 라디오, 텔레비전을 통한 放送 等 그 範圍가 아주 넓다.

弘報活動이 外國民을 상대로 이뤄질때 對外弘報(International Publicity, Overseas Publicity)라고 말할 수 있다. 또 이 對外弘報는 國際的인 場에서 이뤄진다는 점에서 國際 커뮤니케이션(International Communication)이다.

G. Maletzke는 이 國際커뮤니케이션을 文化間 커뮤니케이션(Intercultural Communication)과 區別하여 國家 間에 이뤄지는 一切의 커뮤니케이션을, 즉 국경을 넘어서서 행해지는 모든 커뮤니케이션 活動을 지칭한다고 말하고 있다. 6) 이러한 國際커뮤니케이션은

註 6) G. Maletzke, "Intercultural and International Communication", H. Fischer, J.C. Merrill(ed.) P. 478

여러 종류의 사람(個人)들과 集團에 依하여 이루어지며 서로 다른 영토에 있는 두 개인 간에 성립되는 편지, 전화, 전보 등 이른바 Point-to-Point Communication 에서부터 國家 단위의 公式的 커뮤니케이션에 이르기까지 그 형태가 아주 다양하다. 그 內容에 있어서도 사사로운 안부의 通信교환도 있고 知識 및 情報, 意見, 思想 등의 交換도 있다. 뿐만 아니라 그 Media 사용도 각양각색이다. 文書, 書籍, 雜紙, 新聞 등의 印刷 媒体, 電信, 電話 등의 有線 通信網, 라디오, 텔레비전 등의 無線通信, 通信衛星, 필름, 音盤, 写真 등을 통해 끊임없는 文化的 交流가 이뤄지고 있다. 이처럼 다양한 國際 커뮤니케이션이 그대로 對外弘報의 範圍에 넣을 수 있다.

對外弘報는 國家단위로서 積極的으로 展開하는 커뮤니케이션 活動이며 이상 言及한것을 理論的(學術的)인 레벨에서 要約하면 첫째 對外弘報란 概念은 對外宣傳(International Propaganda 또는 International Political Propaganda)에서 抽出된 것이다. 宣傳은 宣傳하는 宣傳主体(Propagandist)와 宣傳客体(Propagandee)로 大別되는데 宣傳主体에 따라 政治宣傳, 廣告로 나누어지고 政治宣傳은 对内宣傳과 對外宣傳으로 나눌 수 있다. 2次大戰 直後까지 빈번히 사용되어오던 對外宣傳이란 用語는 그말이 풍기는 紐앙스때문에 1950年代부터는 점차 기피하는 경향을 보이게 되는데 이는 1950年代부터 International Communication 研究가 活潑해지면서 對外宣傳을 그 범주에 넣으려는 움직임을 보여왔다. 왜냐하면 對外宣傳이란 用語를 使用할 경우 그 紐앙스에서 第2次大戰때의 나찌 獨逸의 強烈하고 大量的인 宣傳을 聯想하기 때문이었다. 따라서 對外弘報는 International Communication 에서

抽出된 것이라고 말할 수 있다. International Communication 이 広範圍하게 사용되어지자 對外弘報라는 用語의 意味에서 한 國家가 다른 國家나 國民을 상대로 政策에 대한 理解를 求하려 한다는 점을 暗默的으로 意味하려는 意圖가 作用하고 있다고 보면 될 것이다. 그러나 다른 國家가 自國을 向해 행하는 對外弘報는 對外宣傳으로 부르는 경향이 있다. 이는 그 國家의 宣傳目的을 看取하려는 意圖가 內在하고 있기 때문이다. 7)

여기에서 對外弘報의 概念을 다음과 같이 要約할 수 있을 것이다. 「① 對外弘報는 한 政府가 다른 國家(國民)을 상대로 적극적으로 전개하는 커뮤니케이션 活動이며 ② 國家의 利害에 直結되는 커뮤니케이션이고 ③ 通信手段의 急激한 發達로 可能하게된 現代의 엄청난 뉴스의 흐름(News Flow)이나 私信 科學 情報의 交換 行爲를 弘報라고 말할 수 없으나 이를 政府가 政治的 意圖, 目的을 가지고 動員하고 操作하면 効果的인 弘報 方法이 될 수도 있다. 소련을 비롯한 共產國家에서 모든 情報의 흐름을 장악하고 自國의 政治的 目的에 利用하는 등, 對外弘報는 國際的인 場에서 P.R 보다는 宣傳이 가지는 性格을 強하게 띠운다.

그럼에도 불구하고 弘報活動은 一般的 國際커뮤니케이션의 理想的인 目的에서 벗어나지 않아야 하는 倫理的 限界를 要求받고 있으며 이러한 要求에 最大限으로 應하는 方向으로 이뤄져야 한다고 主張되어지고 있다. R.C. Angell 은 國際커뮤니케이션의 目的에서 (A) 文化的 差異에도 不拘하고 그 밑바닥에 깔려있는 共通의 人間

註 7) 北韓의 對外宣傳에 관한 研契(國土統一院 發行, 東亞日報社 安保·統一問題研究所編), P. 8

屬性(human quality)을 充分히 認識시키는 것, (B) 다른 文化的 中核의인 價值를 理解시키는 일, (C) 世界 各 民族의 상이한 價值 體系가 서로 完全히는 竝立할 수 없다는 契機라도 普遍的 人間屬性과는 竝立할 수 있도록 실현시키는 것에 두고, 이 方面의 문제에 관한 研究를 촉진시키고 국제컴뮤니케이션의 흐름을 증가시키며, 국제컴뮤니케이션 기능을 遂行하는 사람들이 보다 큰 國際的 責任感을 가질 수 있도록 해야하고, 文學作品의 상호교환을 촉진하며, 學生, 教授 및 專門家の 交流를 증진시키고 이런 活動을 담당하고 있는 UNESCO 같은 국제기구를 보조해야 할 것이라고 提言하고 있다. 이상과 같은 目的의 設定이나 提言이 비록 理想的인 것이라고는 하나 弘報對策의 樹立過程에서나 執行過程에서 빠뜨릴 수 없는 要素임은 부인할 수 없다.

앞에서 지적한 바와 같이 對外弘報는 對外宣伝이 추구하는 目的을 달성하기 위한 보다 합리적이고 間接적인 방법이라 할 수 있다. 그러나 일단 國際的 緊張이 高調되고 國家間의 利益이 銳利하게 맞서게 될 때 弘報는 宣伝으로 다시 말의 戰爭(War of Words) 이라고도 부르는 心理戰(Psychological Warfare)으로 展開된다.

心理戰은 「어떤 目的을 效果的으로 達成하기 위해 相對方 또는 第3者를 構成하는 因子가 自기의 目的에 맞는 態度·行動을 取하겠끔, 혹은 自기의 目的에 위배되는 態度·行動을 取하지 않겠끔 積極적으로 벌이는 緻密한 計劃的 努力」으로 定義할 수 있는데 그 目的에 따라 友好心理戰, 中立心理戰, 敵對心理戰, 戰略心理戰, 戰術心理戰, 戰場心理戰 등 여러가지로 나눌 수 있으며 國家心理戰,

企業心理戰, 對人心理戰으로까지 나눌 수 있다. 8)

心理戰의 定義나 宣傳의 定義가 비슷한 것이 事實인데 心理戰을 宣戰과는 엄격하게 區別하고 弘報, 宣傳을 위해 心理戰이 행해지는 것이 아니고 오히려 心理戰을 수행하기 위해 弘報, 宣傳을 心理戰의 一手段으로 불러는 강한 경향이 있다. 9)

그렇다고 對外弘報活動이 달성코자 하는 목표는 반드시 組織된 公式的인 機構에 의해서만 이뤄지는 것은 아니다. 한 國家에 對한 다른 國民들이 Image와 태도는 政府機關의 活動과 그 政府가 提供하는 커뮤니케이션 내용만을 통하여 형성되는 것은 아니기 때문이다.

Mass Media 를 거쳐 흘러들어오는 情報, 教育을 통해서 얻은 知識 (때로는 편견에 불과한 것도 있지만) 非政治的인 영역에서의 他國民과의 接觸, 文學作品을 비롯한 藝術作品의 鑑賞 등은 한 個人의 他國에 對한 態度나 Image 形成에 決定的인 役割을 하기도 한다. 심지어 外國으로 부터 輸入된 商品까지도 한 國家의 国力을 가늠하는데 좋은 尺度가 되고 그 나라의 모든것을 理解하는 手段으로까지 利用된다. 즉 經濟的 接觸과 文化的 接觸은 그것들이 弘報의 本來的인 領域은 아니라 할지라도 結果的으로는 弘報活動의 無視할 수 없는 領域이 되는 것이다. 商品販賣를 促進시키기 爲하여 벌이는 廣告, 大企業이 海外市場을 開拓·確保하기 爲하여 벌이는 對外 P.R 活動도 그 國家의 對外弘報에 크게 寄與하기도 하고 文學作品의 번역출판, 自國語의 教育, 專門職業人(Pro-

註 8) 岩島久夫, 心理戰爭, 講談社, 1968. P. 38

註 9) 上掲書, P. 40

professionals) 나 教授, 新聞記者와 같은 報道業務 종사자 등의 知識人 派遣은 물론 觀光과 같은 一時的인 海外旅行까지도 廣義의 弘報活動에 包含된다. 또 對外弘報라고 해서 外國의 領土안에서만 可能한 것이 아니다. 自國을 방문한 - 그 目的이 어디에 있든지 - 外國人의 눈에 비친 영상은 오래동안 生생하게 남아있기 마련이고 이것은 다른 사람들의 인식 및 態度에 至大한 影響을 미치게 되는 것이다. 特히 訪問客이나 旅行者가 다른 사람들의 態度 및 行動 決定에 큰 影響력을 미칠 수 있는 職業 - 이라면 신문편집인이나 時事評論家 - 의 사람일 때 더욱 그렇다.

이처럼 對外弘報는 그 概念의 包括的인 것과 마찬가지로 그 領域이나 範圍가 넓고 多樣하다. 問題는 實際 場面에서 對外弘報活動을 어떻게 組織하고 運用하느냐 하는 데에 있는 것이다.

3. 對外弘報의 手段과 美·蘇의 對外宣傳組織

對外弘報의 廣範한 性格은 實際的인 場面에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데 이는 對外弘報가 多邊化되고 複雜하게 된 것은 交通 및 通信手段의 발달이 國家 間의 接觸을 促成한 것처럼 Media의 발달과 이에 의한 국제적 교류의 증가때문으로 볼 수 있을 것이다.

1959년 아이젠하워 大統領은 一團의 학자들에게 미국의 對外弘報活動에 관하여 調査를 의뢰한 적이 있었다. 이 연구팀의 일원으로 참가했던 Mansfield D. Sprague는 報告書¹⁰⁾에서 美國의 對外

註10) 이 報告書는 美國務省會報에 呈제되었고 (1961년 2월 6일) Urban G. Whitaker(ed.)의 PROPAGANDA AND INTERNATIONAL RELATIONS(Chandler Publishing Co., 1962), pp. 38-61에 요약, 수록되어 있다.

弘報의 諸般活動을 망라하여 열거하고 評價를 加하고 있는데 그가 지적한 對外弘報活動으로는 첫번째로 教育 및 文化 交流活動을 들고 있다. 이 안에는 海外教育開發, 國際的인 文化行事와 會合 및 賞의 주관, 英語教育, 專門家의 交換등이 포함되어 있으며 두번째로 經濟, 軍事 및 科學의 支援을 들고 세번째로 民間團體의 國際的인 活動에 대해서 言及하고 있는데 이 안에는 私企業의 海外 P.R, 勞動組合의 國際活動, 大學의 學門活動, 民間人의나 團體에서 設立한 財團活動, Sports의 國際的 交流, 通信社 新聞, 放送, 書籍雜誌의 海外配布 등을 열거하고 있다. 여기서 한 國家의 對外弘報活動이 外國과 接觸하는 모든 分野의 모든 活動에 펼쳐있다는 것과 모든 Media가 動員·使用될 수 있다는 것을 알 수 있다. Heinz-Dietrich Fischer는 國家間 커뮤니케이션의 形態와 機能을 論하는 글에서¹¹⁾ 커뮤니케이션의 모든 可能한 手段과 形態를 다음과 같이 열거하고 있다.

A. 本來的인 커뮤니케이션

1. Signals(Symbol·旗, Sign)
2. 言語와 音響(말, Slogan, 音響效果, 流言)
3. 編成(會合, 儀式, 展示)

B. 媒介的 커뮤니케이션

4. 印刷物(Pamphlet, bill, 신문, 잡지)

註 11) Heinz-Dietrich Fischer "Forms and Functions of Supernational Communication" in Heinz-Dietrich Fischer(ed.) INTERNATIONAL COMMUNICATION (Hasting House, 1970.), pp. 5-14

5. 그림 (繪画, 만화, 포스터, 사진)
6. 放送 (Radio, Television)
7. Film(Documentary, Newsreel, 영화)
8. 演劇 및 文學 (政治劇, Cabaret, 政治的 文學, 政治的인 노래)

Sprague 의 지적이 實際的인 水準에서의 活動自体에 力점을 둔 것이라 한다면 Fischer 의 分類는 Media 와 手段에 초점을 둔 것이라고 하겠다.

어떻든 對外弘報를 非人間的인 Message 의 傳達, 즉 Media 가 介在되는 커뮤니케이션에 局限시킬 수 없다는 것만은 틀림없는 事實이다. J.D. Ratcliff 는 國際博覽會에서 美國과 共產 Bloc 과의 政治宣傳戰이 얼마나 치열하게 전개되고 있는가를 생생하게 보고해주고 있다. 12) 또 한 國家의 對外弘報政策樹立에서 民間人이나 團體의 海外活動을 무시해서도 안되는 것은 물론 政府의 積極적인 支援이 必要하다.

이처럼 広範하게 進행되는 對外活動은 國家利益에 반드시 기여하는 방향으로 이루어지지 않는다. 때로는 정부 각기관에서 수행하는 對外活動이 統一性和 一貫性を 잃게 될 때도 있다. 이러한 위험을 최대한으로 縮小시키고 效果的인 弘報活動을 벌이기 위해 各國은 그들 나뉠의 弘報機構를 가지고 있다.

초기의 對外弘報는 宣傳으로 대표되었는데 이 對外宣傳의 必要性은 비단 現代國家에만 요구되어 온 것은 아니다. 하나의 國際

註 12) J.D. Ratcliff, "The USA Goes to the Fair" in U.G. Whitaker(ed.) 上掲書, pp. 62 ~ 66

社会單位로서 국가가 형성되고 다른 나라와 접촉하고 충돌하던 때부터 이미 宣傳이 行해져 왔다. 이것이 절실한 문제로 등장하고 學門的인 關心을 모으게 된 것은 一次大戰時로 보는 사람들이 많다. 그러나 對外宣傳의 重要性을 認識하고 가장 일찌기 독립된 宣傳機構를 政府組織의 上部에 編入시킨 나라는 蘇聯이라고 볼 수 있을 것이다. 蘇聯은 그 나라가 처하고 있던 政治·社會的인 條件과 共產主義가 갖는 國際的 性格때문에 그럴 수 밖에 없었기 때문이다. 帝政러시아의 부패와 국제적 혼란을 틈타 최초의 共產主義 革命을 성공시키는데 主導的인 역할을 맡았던 Lenin은 中央集權的인 政權을 세우고 지탱해 나가기 위한 手段으로 宣傳을 가장 유효적절하게 구사한 사람중에 한사람이다.

共產主義 國家들의 모델이라고 할 수 있는 蘇聯의 宣傳機構는 보통 AGITPROP이라고 하는 煽動·宣傳局으로서 中央黨委員會(CPSU)에 직속된다. CPSU에서 그 長이 임명되고 長은 다시 보통 3人의 諮問人에 의하여 이루어진 기구의 통제를 받는데 이 AGITPROP이 전세계에 共產主義 思想을 침투시키는 활동을 위해서 조종하는 中央政策組織으로서 가장 主要한 黨機構에 직속된다.

AGITPROP은 비밀조직으로 그 要員은 좁게로 들어나지 않으며 이 AGITPROP 산하에 宣傳, 煽動, 地方新聞, 中央新聞, 藝術, 文化啓蒙, 學校, 出版, 映畵, 라디오, 小說(Fiction), 科學, 大衆煽動, 그리고 VOKS의 各部 및 課를 설치하고 있다. 이중 對外宣傳을 맡는 것은 VOKS(All-Union Society for Cultural Relations with Foreign Countries)로서 形式上 AGITPROP과는 獨立되어 여러 가지 刊行物을 配布하고 있다. 이 VOKS는 世界平和委員會(World Peace Council), 國際平和硏究會(International Institute for

Peace), 世界勞動組合聯合(World Federation of Trade Union), 世界民主主義青年聯合(World Federation of Democratic Youth), 國際學生聯盟(International Union of Students), 國際民主主義女性聯合(Women's International Democratic Federation) 등등 헤아릴 수 없는 많은 조직체를 필요에 따라서 수시로 설치했다가 해체시키며 어느 곳이나 적절한 명령을 붙인 組織을 만들고 주로 젊은 층에게 접근한다. 日·蘇協會는 그 활동면이나 영향력에 있어 크게 성공한 예로 꼽을 수 있다. Media도 아주 융통성있게 活用한다.

蘇聯의 對外宣傳조직의 典型이라면 美國의 그것은 自由陣營의 典型이라고 볼 수 있다. 美國도 對外宣傳의 必要성과 미치는 바 그 영향력을 認識하고 高度로 組織化된 U.S.I.A 体系를 完成시켰다. 美國에서 이 方面에 깊은 関心을 가지고 본격적인 弘報機構 組織作業에 들어간 것은 蘇聯의 對外宣傳이 노골화하고 對美誹謗을 始作한 1945년말 이후로 볼 수 있다. 初期의 美國의 對外宣傳은 蘇聯에 비하여 여러 機關에 分散되어 있어서 그 業務의 統一을 기하기가 어려웠고 따라서 그 效果가 蘇聯의 그것에 미치지 못하는 형편에 있었다. 더구나 蘇聯의 집요한 선전공세로 인하여 戰後의 美國의 對外政策 遂行이 많은 차질을 빚어내고 결과적으로 美國의 國威에 타격을 입게 되었다. 이에 따라 蘇聯의 宣傳에 對抗해야할 效率적인 組織의 設置가 絶실하게 요구되었으며 이러한 努力의 結果로 나타난 것이 바로 美國公報處(USIA)다. USIA는 기왕의 여러 기구와 조직을 흡수하고 그 行政上의 地位를 昇格시키는 등 전면적인 보완을 加하여 1957년에 發足を 보게 되었다. 오늘날 USIA는 약 万名에 이르는 職員을 거느리고 1년에 1億

7千萬달러의 예산을 집행하는 大機構로 발전하였다. USIA 는 그 重要性에 비추어 大統領에게 직접적인 責任을 지는 독립기구로 발족되었고 最高責任者인 그 (處長은 國家安保會議의 正會員으로 參席하게 되어 있으며 各種 大統領 諮問委員會의 會員이 된다. 그러나 政府 各部處에 속한 弘報기구와 구별되며 다음과 같은 산하 기구를 관장한다. ① 政策調查局 (The Office of Policy and Research) 이 기구는 주로 弘報政策을 立案한다. 監查局 (The Office of Inspector General) 이 있어서 弘報業務의 評價 및 調査를 담당한다. ② 與論局 (The Office of Public Information) 국내 여론의 파악과 Media 관계업무를 맡는다. ③ 地域局 (Area Direction) 各地域 (6個地域으로 나누어져 있음)에 알맞은 활동을 벌일 수 있도록 자료를 수집하고 운영한다. 이밖에 USIA 는 VOA 등의 對外放送業務도 관장하며 情報局 (The Information Center Service), 映画, T.V, 出版의 제작 및 배포를 맡는다. 무엇보다도 美國의 海外駐在公館이 있는 곳에 美公報院 (USIS) 을 두고 美國의 政策을 現地民에게 소개하는 제반업무와 文化活動에 必要한 여러 가지 資料와 기재를 제공하는 일을 맡는다.

한편 USIA 는 다른 美國政府機關의 활동을 돕고 보조를 받는 등 긴밀하게 연결되어 있다.

美國의 USIA 가 이처럼 高度로 體系化되어 있으나 蘇聯처럼 모든 對外宣傳業務를 관장하고 처리하도록 되어있지 않는데 그 理由는 美國이 蘇聯과는 달리 모든 海外活動을 統制할 수 없는 自由主義 國家이기 때문이다. 이점은 蘇聯에서처럼 迅速하게 상황조건에 대처하는 效率的인 對外宣傳을 못하는 弱點으로 지적되기도 한다.

蘇聯과 美國의 對外宣傳組織을 놓고 볼때 弘報組織은 政治體制에 따라 여러가지 형태를 취할 수 밖에 없지만 効率的인 組織을 위해 다음과 같은 몇가지 원칙을 지적할 수 있을 것이다.

① 弘報組織은 무엇보다도 上部의 弘報政策이 迅速하게 반영될 수 있도록 짜여져야 된다. 時時刻刻으로 변모하는 사태에 적응하지 못하는 對外弘報는 그 存在價值마저 없고 때때로 부작용을 수반할 수도 있다.

② 對外弘報組織은 대상 國民과 밀접하게 접촉할 수 있어야 한다. 허용된 범위안에서 많은 要員이 깊히 침투하는 것이 필요하다.

③ 對外弘報組織은 다른 對外活動과 調和를 이룰 수 있도록 다른 對外組織과 緊密한 關係를 유지할 수 있어야 한다.

弘報組織은 一線에서 생기는 狀況變化와 이에 따른 問題點이 即時 傳達될 수 있도록 짜여져야 한다.

④ 對外弘報組織은 各種 Media 를 가장 効果적으로 이용할 수 있도록 이루어져야 되며 무엇보다도 能力있는 專門家로 構成되어야 한다. 우선 現地의 事情에 밝아야 하고 綜合的 判斷能力을 가지고 융통성있게 상황에 대처할 수 있어야 하기 때문이다. 그러기 위해서 對外弘報의 一線에서 활약하는 要員의 再教育도 꼭 必要하다. 앞서 引用한 바 있는 Sprague 委員會 報告書는 " 要員訓練 Program 의 擴大는 基本的인 要件의 하나이며 經濟, 軍事, 外交 및 科學 등 政策遂行의 心理的 方面에 忠實한 資質을 갖춘 要員을 확보하는 것이 가장 중요한 일의 하나라고 지적하고 長期的인 努力으로 이러한 諸般教育은 Foreign Service Institute 에서 실시하는 것도 중요한 일이며 이 分野의 教育訓練은 大学院

에서의 연구를 통해서, 그리고 政府人事와 學者 弘報專門家들이
週期的으로 모여 討論하거나 Seminar 를 개최하므로써 개선될 수
있을 것이다. 13) 라고 권고하고 있다. 이러한 必要性은 美國에
만 該當되지 않고 우리에게도 좋은 示唆가 될 것이다.

註 13) M.D. Sprague. 上揭報告書, U.G. Whitaker (ed.)
上揭書, P. 46

第二章 對外弘報의 效果에 관한 考察

1. 效果의 測定

위에서 본 것 처럼 對外弘報는 범위가 방대하고 반드시 Media를 使用하는 커뮤니케이션만을 홍보활동의 영역이라고 말할 수는 없다. 홍보활동 안에는 커뮤니케이션이 아닌 다른 활동이 포함되는 것이 보통이지만 弘報는 커뮤니케이션이 그 主軸을 이루고 있고 또 이 커뮤니케이션도 상대방을 의도하는 방향으로 유도하려는 說得的 커뮤니케이션임에는 틀림없다. 弘報效果는 이 說得的 커뮤니케이션이 의도하는 결과를 가져 왔느냐 그렇지 못하느냐 하는 성공여부를 말하는 것이다. 보통 效果라고 할때 커뮤니케이션 행위가 행해진 후 그 결과로서 나타나는 모든 變化를 말하는 것으로 이 중에는 送信者(Communicator)가 원하지 않는 결과도 포함되기도 하지만 일반적으로 送信者가 바람직하다고 보고 얻고자 하는 변화만을 效果라고 본다.

對外弘報의 경우 그 效果를 따지는 것은 용이한 작업이 아니다. 지금까지의 커뮤니케이션 研究는 주로 이 커뮤니케이션 效果에 관한 것이었다. 또 그 研究業績도 어떤 內容을 어떤 사람에게 傳達할 때 가장 큰 效果를 거둘 수 있겠는가 하는 質問에 대한 解答이라고 말할 수 있다. 이러한 方向에서 이루어진 研究는 그것이 점차 實証科學的인 方法을 導入하고, 實證적으로 個人心理學的水準으로 환원시켜 測定하게 됨에 따라 커뮤니케이션 특히 매스·커뮤니케이션은 큰 效果를 발휘하지 못한다는 悲觀論까지 퍼져 있었다. 더구나 對外弘報는 그 效果의 研究에 있어서 다음과 같은

이유때문에 복잡화되고 곤란하게 되었다.

첫째, 커뮤니케이터의 진정한 의도를 명확하게 규정할 수 없다는 점이다. 송신자 자신, 즉 홍보업무의 일선에서 일하는 사람 자신도 자기가 취할 행동의 최종적인 목표가 무엇인지 모르는 경우가 있다.

둘째, 송신자는 수신자로부터 동시에 여러 가지 반응을 얻고자 한다는 점이다.

셋째, 對外弘報(宣伝)는 研究者가 그 効果を 측정 평가할 수 있도록 짜여져 있지 않다는 점이다.

네째, 이런 종류의 커뮤니케이션은 그 受信者가 명확하게 규정되어 있지 않고 여러 가지 장벽이 가로놓여 있어서 연구자가 그 効果を 측정하기 위해 접근하기 어렵다는 점이다.

마지막으로 그 효과를 평가할 수 있는 명료하고 단순한 基準이 미흡하다는 점이다. 1)

이상의 여러 가지 문제는 비단 學問的인 研究領域에서만 關心을 가지고 해결해야 할 課題가 아니다. 弘報担当者 역시 보다 効率的인 弘報政策과 方案을 세우기 위해서 부단히 홍보활동의 結果를 검토·분석해야 할 것이다.

그러나 위에서 지적한 여러 문제점을 통해서 効率的인 弘報方案을 수립하는데 좋은 示唆를 얻을 수 있다. 첫째, 受信者인 外國民이 거부반응을 보이지 않는 한도 내에서 정책목표를 설정하고 명확하게 천명해야 한다는 점이다. 둘째는 한가지 홍보활동이 달성하는

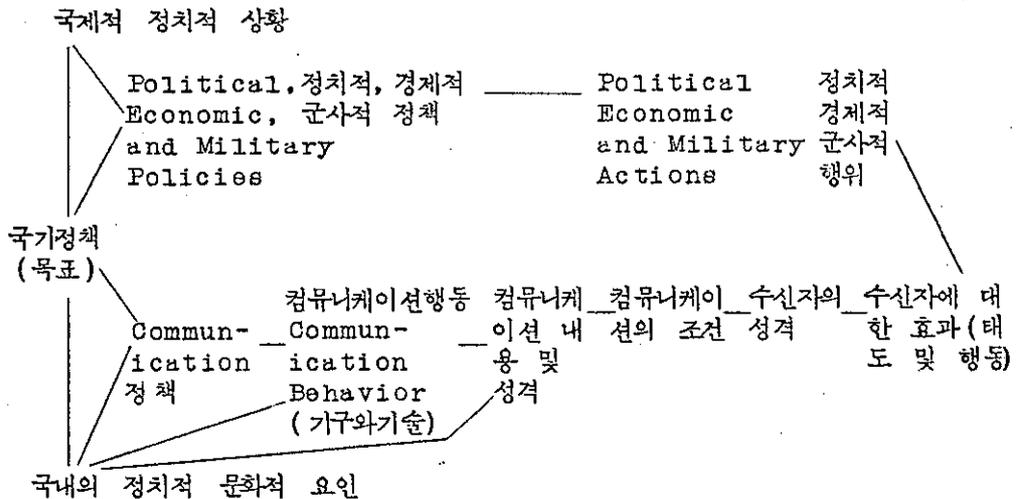
註 1) W.P.Davison, A.L.George, "An Outline for the Study of International Political Communication".
PUBLIC OPINION QUARTERLY, 1952.

목표를 여러가지로 잡는것 보다는 단순화시키는 것이 좋다는 것이
 다. 목표를 여러가지로 잡을 때 그 활동이 지리멸렬하게 될 위험
 이 그만큼 커지게 되기 때문이다. 세계, 그 효과를 즉시 평가할
 수 있도록 조직과 체계를 세워야 한다는 점이다. 세계는 그 효
 과를 정확하게 파악할 수 있는 능력있는 인원을 확보하고 필요에
 따라 현지에 보낼 수 있어야 한다는 점이다.

어떻게 對外弘報의 効果는 항상 예상했던 것처럼 크지 못하고
 그 평가도 복잡하고 곤란한 작업이다. 이것은 이런 종류의 커뮤니
 케이션의 과정은 다른 커뮤니케이션이 거치는 과정보다 훨씬 복
 잡하고 장애 요소가 많기 때문이다.

2. 對外弘報(宣傳)에 作用하는 諸要因

W.P.Davison 과 A.L.George 는 국제적인 커뮤니케이션에 作用
 하는 要因들과 그 關係를 다음과 같은 圖表로 作成하였다.²⁾



註 2) Ibid, Wilbur Schramm (ed), THE PROBLEMS AND EFFECTS OF MASS COMMUNICATION (Univ. of Ill. Press 1965) P. 437.

이 表에서 볼 수 있는 것처럼 국제 커뮤니케이션에는 여러 가지 요인이 복잡하게 얽혀서 최종적으로 그 効果에 作用한다. 또 이 도표에 모든 요인이 다 들어가 있는 것도 아니다. 그러나 여기서 對外弘報(宣傳)의 概觀을 파악할 수 있고 다른 여러 가지 요인도 미루어 생각해 낼 수 있다.

어떤 국가든 국제사회에서 추구하는 목표가 있고 그 목표는 自國의 정치적 문화적 요구의 소산이라고 말할 수 있다. 그러나 이 목표가 자국의 요구에 일치할 수는 없는 것이다. 국제사회의 상황과 그 변화에 대처하기 위해서는 여기에 알맞게 修正하고 변모시킬 수 밖에 없는 것이다. 더구나 그 對象이 外國民인 對外弘報의 경우는 국내 정책이나 國內公報에서 보다 훨씬 더 국제적인 움직임이나 여건에 민감하게 반응하지 않으면 안된다. 다행히 국제적인 상황 여건과 국내의 정치적, 경제적, 문화적 요구가 어떤 一致點을 얻을 수 있게 되면 별로 큰 問題가 없지만, 그렇지 못할 때에는 복잡한 문제가 발생된다. 이런 때에 對外弘報와 對外弘報 사이에 간격이 생기고 그 効果(對內든 對外든)가 절감되기도 한다. 따라서 對外弘報라고 해서 國內事情과 전혀 別個의 것으로 취급되어서는 안되며 수시로 수정하고 보완해야 할 필요가 있다. 그렇다고 국제적인 여건의 변화에 즉시 즉시 대응조치를 취하여 내용과 전략을 자꾸 變改시켜서는 안된다. 中核的인 目標(戰略)을 固定시켜 놓고 이 目標에서 벗어나지 않는 한도내에서 수정·보완하는 정도에 그쳐야 한다.

여기에는 對外弘報政策 樹立者의 긴 안목과 상황판단 능력이 절대적으로 요청된다. 弘報政策이 變更되는 경우 그 機構와 戰術도 修正되고 變更되어 人事移動이 일어나고 기구가 축소 혹은 확장된다.

이런 변화는 신속하게 취해지는 것이 좋다. 蘇聯이 美國의 對外宣傳에 앞서게 된 것은 美國이 그만큼 對外宣傳機關의 擴張에 많은 시간을 썼하도록 정치구조가 짜여 있기 때문으로 해석되어지고 있다. 美國에서 對外公報 기구를 개편하기 위해서는 議會에서 논의할 해야 하는 등 여러 가지 절차를 거치도록 政治制度가 짜여져 있기 때문이다.

對外弘報의 內容이나 性格은 國內의 政治, 文化的 要因, 더 구체적으로 말하여 이데오로기 價值觀등의 영향을 받는다. 물론 政治經濟, 軍事面의 對外政策과 弘報政策과 戰略에 맞추어 편성되지만 對外弘報는 그것이 對外活動인 만큼 그 內容이나 性格이 받아들이는 側을 중심으로 짜여져야 한다. 어떻게 自國의 政治적 Ideology를 손상하지 않으면서 外國民이 쉽게 받아들일 수 있게 Message를 꾸미느냐 하는것 역시 해결해야 할 주요한 문제중에 하나고 또 이 문제를 해결하기 위해서는 부수적인 수많은 문제를 해결해야 한다.

구체적인 커뮤니케이션 내용은 國內외의 政治·경제·문화 및 군사적인 활동과 보조를 맞추지 않으면 안되므로 이 두가지 방면의 활동이 一致되지 않고 진행될 때 홍보활동은 물론 他方의 활동까지 그 신뢰성을 잃게 되고 所期의 효과를 거둘 수 없게 된다.

이런 경우 短期的으로는 의도하는 반응을 얻어낼 수 있을지 모르나 장기적인 안목에서 볼때 이런 宣戰 전술은 피해야 한다.

國際的인 信望과 지지를 잃게 되고 이것은 다음의 활동에 악영향을 미치게 될 것이기 때문이다. 또 對外弘報는 對外政策을 說明하고 이해시키는데 공헌해야 하고 반면 구체적인 행동은 이것을 뒷받침 할 수 있도록 긴밀하게 연결되어 있어야 한다.

이상은 주로 對外弘報를 행하는 國家를 中心으로 그 政策, 組織 및 戰略에 關係 살펴 본 것이다. 이제 커뮤니케이션이 이루어지는 條件과 受信者의 特性에 이르게 되면 문제는 더욱 복잡하게 된다.

이 점은 송신자 측이 직접적으로 관여하고 변경시킬 수 없는 영역으로 受信者의 條件 자체를 먼저 변경시켜 놓고 效果를 바랄 수는 없는 것이다. 주어진 조건안에서 특정한 대상에게 어떤 내용의 Message를 어떻게 전할 때에 가장 좋은 結果를 얻을 수 있는가 하는 문제는 弘報政策, 戰略, 組織에도 關係되지만 홍보활동의 일선 즉 커뮤니케이션 현장에 참가하는 사람들의 능력에 의하여 크게 좌우되어 지기도 한다.

受信者의 性格 결정에 作用하는 社會학적 요인은 수없이 많아 열거할 수 없을 정도이며 個人心理學的인 수준에까지 내려가서 그 效果를 따진다는 것은 여기에서 별 의미를 갖지 못할 것이다.

3. 效果的인 커뮤니케이션의 條件

앞서 지적한것 처럼 效果的인 커뮤니케이션 方法을 연구하는 것이 커뮤니케이션 연구 업적의 대부분을 차지하고 있다. 몇가지 중요한 연구결과를 살펴봄으로써 說得的인 커뮤니케이션으로서의 홍보활동이 效果를 발휘할 수 있는 지침을 찾아 보기로 한다.

커뮤니케이션 행동의 要素를 보통 다음과 같이 요약하고 있다. 즉 H.D.Lasswell의 "누가(Who) 누구에게(Whom), 어떤 채널을 통해(through what channel), 무엇을(What), 어떤 效果를 가지고

(with what effect) 말하는가³⁾에서 送信者, 受信者, Media, 内容(Content), 그리고 効果(Effect)가 그 分析의 対象이 된다.

그러나 이상의 5개의 變數의 分析은 독립해서 行해질 수 없을 만큼 서로 밀접하게 연결되어 있고 특히 効果(Effect) 分析은 送信者, 受信者, 媒体, 内容等에 관한 分析없이는 그 意味가 없는 것이다. 실제적으로 다른 變數(變素)의 分析은 주로 이 效果分析을 위한 예비단계로써 行해진다. 이 效果分析에 있어서 첨가시켜야 할 요소는 커뮤니케이션이 이뤄지는 상황(circumstances)와 送信者の 意圖(purpose)를 들 수 있다.

그렇다면 어떤 弘報가 가장 큰 效果를 거둘 수 있는가?

지금까지의 연구결과를 개략적으로 종합하면 다음과 같다.

A) 送信者の 性格과 效果

커뮤니케이션 效果에 影響을 미치는 送信者の 性格變數에 送信者の 信賴度(Credibility)가 있다. 여기서 말하는 信賴度는 受信者가 送信者에 對하여 가지는 평가에 關連되는 것으로 좀 더 구체적으로 말하면 送信者の 威信(Prestige)이라고 할 수 있다.

일반적으로 送信者가 높은 信賴度를 가지고 있을 때에 說得을 容易하게 만들어주고 반대로 信賴度가 낮을 때에는 최소한 커뮤니케이션 自体에 많은 헨너캠을 형성한다. 受信者는 送信者の Prestige가 높고 믿을만 하며, 能力이 있고 자신들과 가까운 사람이면 특별한 關心을 가지고 커뮤니케이션 장면에 뛰어 들게 된다. 이 방

註3) H.D. Lasswell "The Structure and Function of Communication in Society", Wilbur Schramm(ed.)
MASS COMMUNICATION, P. 117.

면에 대한 연구로서 예일大學의 커뮤니케이션 연구팀 (Hovland 와 Weiss)의 것을 들 수 있는데⁴⁾ 이 연구에서 높은 信賴度를 가진 Source로부터 나오는 커뮤니케이션에 의하여 보다 쉽게 說得되고 의견 및 태도의 변화까지 일어날 수 있다는 사실이 입증되었다. 이와 비슷한 종류의 실험조사는 반복되어 시행되고 위의 결과가 수정, 보완되었지만 높은 信賴性을 가진 送信者에 의한 커뮤니케이션의 효과가 相對적으로 높다는 기본적인 命題는 변함없이 입증되었다. 二次大戰中 美國의 Kate Smith에 의한 公債販賣가 성공할 수 있었던 것은 Smith 個人에 대한 大衆의 信賴度가 아주 높았기 때문이라는 것이 발견되었다. 그렇다고 送信者의 높은 信賴度만으로 모든 說得과 행동변화를 가져올 수 없음은 물론이다. 그 內容 自体에서 說得的인 요소를 충분히 가지고 있을 때에 한한다. 다만 상대적으로 높은 信賴度를 가진 送信者의 커뮤니케이션이 좋은 효과를 가져올 수 있을 뿐이다.

여기서 效果的인 對外弘報를 기할 수 있는 몇가지 지침을 구할 수 있다.

첫째, 弘報業務의 一線에서 現地民과 直接 접촉하는 人員은 현지민으로부터 信任을 받는 사람이어야 한다는 것이다.

둘째, 對相國民에 대해 높은 Prestige를 가진 국가일수록 그 弘報효과가 크다는 것이다. 따라서 모든 弘報活動은 長期的인 目標을 가지고 좋은 이미지를 심어 주고 어떤 Stereotype을 形成시킬 수 있도록 해야 한다는 것이다. 결정적인 시기에 友好的인

註 4) C.I.Hovland, W.Weiss 'The Influence of Source Credibility on Communication Effectiveness' PUBLIC OPINION QUARTERLY, vol XV.(1951) pp.635-50

반응을 구하기 위해서라도 꾸준하게 弘報活動을 벌이고, 여러 가지 活動(經濟 및 文化 協助)으로 뒷받침 해주는 것이 必要하다.

다시 말해서 国力은 National Prestige에 作用하고 이것은 다시 弘報活動의 效果를 증가시켜 주게 된다는 것이다. 반면 상대적으로 国力이 열세에 머물러 있는 나라의 弘報活動은 강대한 나라의 그것에 눌리게 된다는 것이다. 따라서 열세의 국가는 이런 惡循環을 벗어날 수 있는 방안을 강구하는 것이 절실히 요청된다고 하겠다.

B) 커뮤니케이션 內容과 效果

다양한 種類의 方式, 技術 등이 說得的인 커뮤니케이션에 利用된다. 여기서는 6개의 方式을 效果에 관련시켜 살펴 보기로 한다.

첫째 측정 Issue에 대하여 좋은 面만을 전하느냐 아니면 부정적인 측면까지 언급하는 것이 좋은가 하는 것이다. 이 점에 관해서는 2차 대전중 미국 국방성의 情報 및 教育課(Information and Education Division of the War Department)에 의하여 실시된 일련의 실험조사가 좋은 해답을 제공해 준다. 이 조사결과에 의하면 일반적으로 兩面的인 제시방법이 教育水準이 높은 사람에게서는 크게 appeal하는 반면, 教育水準이 아주 낮은 사람들에게 대해서는 一面的인 提示方法이 보다 效果的이라는 것이다.⁵⁾

한편 이미 특정 커뮤니케이션에 대해 호의적인 傾向을 가지고 있는 사람들에게 있어서는 一面的인 커뮤니케이션이 보다 效果的이

註 5) Hovland, A.A. Lumsdaine, F.D. Sheffield,
EXPERIMENTS ON MASS COMMUNICATION, VOL. III.
(princeton univ. press, 1949)

고, 補強의 기술로 利用될 수 있다. 그렇다고 해서 偏頗性을 完全히 배제할때 최선의 效果를 거둘 수 없다. 특히 이러한 경우에 소위 Boomerang 現象을 유발할 危險性이 농후해지기 때문이다.

즉 兩面的 內容이 效果이나 아니면 一面的인 內容이 效果的이나 하는 것은 受信者의 性格에 크게 左右되는 것이므로 對外弘報가 그 實效를 거두기 爲해서는 受信者의 性格을 正確하게 把握하고 선전 대상에 알맞게 그 內容을 꾸며야 된다는 것을 알 수 있다.

대개의 宣傳 및 弘報活動은 敵對的인 逆宣傳으로부터 보호해야 할 必要가 있는데 이런 경우를 對備하기 爲해서라면 兩面性을 지닌 內容을 伝하는 것이 보다 效果的이라고 밝혀졌다.⁶⁾ 여기서 이미 우호적인 關係를 樹立한 弘報 대상에게는 적대적인 선전으로부터 보호하기 爲해서 兩面的인 內容의 홍보활동을 벌이는 것이 보다 效果的이라는 것을 알 수 있다.

둘째는 커뮤니케이션의 意圖하는바 結論을 明確하게 밝히는 경우와 수신자로 하여금 結論을 끄집어 내게 하는 경우, 어느 쪽이 보다 效果的인가 하는 문제이다. 이 방면에 대해서는 여러 학자들의 실험조사 및 檢證결과, 結論을 明確하게 해주는 것이 暗示만하고 수신자에게 結論을 말기는 경우보다 훨씬 效果的이라는 사실이 밝혀졌다. 즉 效果的인 弘報內容은 意圖하는 바 結論을 明確하게 밝혀두는 것이어야 한다는 것이다. 이는 모든 人間은 思考의 勞動을 피하려 하는 性向을 가지고 있기 때문인 것으로 지적되고 있다.

註 6) A.A.Lumsdaine, L.I.Janis... 'Resistance to 'Counter Propaganda': Produced by One-sided and Two-sided 'Propaganda' Presentation'
PUBLIC OPINION QUARTERY, XVII(1953). pp.311-18

세번째로 문제가 되는 것은 威脅的인 appeal의 効果이다. 여기에 대해서는 Janis와 Feshbach의 실험연구가 좋은 해답을 주고 있다. 7) 그들은 고등학교 학생들을 3個 Group으로 나누고 口腔衛生에 대한 강의를 했는데 각각 구강위생을 소홀히 할때 오는 무서운 결과를 서로 다른 정도로 강조하며 강의를 실시하고 그 効果를 상당기간이 경과한 후에 조사해본 결과 위협적인 내용을 강의한 쪽으로 갈수록 태도의 변화가 적게 일어났다는 것이 증명되었다. 이후에 이와 비슷한 조사가 여러 학자들에 의하여 실시되었는데 역시 威脅의 정도가 높아질수록 그 効果가 낮아진다는 것이 確實해졌다. 우리는 여기서 어떠한 경우에 있어서라도 위협적인 내용의 弘報나 宣伝을 하지 않도록 해야 한다는 것을 알 수 있다. 설사 실제의 정치적 행동이 적대적인 것이라 하더라도 홍보내용에 있어서만은 위협적인 요소를 제거하고 그 행동을 이해시키는 方向으로 이끌도록 해야 한다는 것이다.

네째, 같은 내용을 자주 反復하는 것과 變化시켜 제시하는 것의 어느 쪽이 더 効果的인가 하는 점이 실제적인 문제로 등장할 때가 있다. 일반적으로 反復 그 자체가 說得을 성공시키는데 크게 도움이 된다는 의견이 지배적이다.

Thorndike 心理学의 철저한 信奉者인 유명한 나찌獨逸의 Goebbels는 이 反復의 効果를 最大限으로 구사한 사람이다. 그러나 어떤 사람도 앵무새 처럼 反復하는 宣伝을 받아들이는데도 한도가

註 7) I. L. Janis, S. Feshbach 'Effects of Fear-Arousing Communication'.

JOURNAL OF ABNORMAL NALITY AND SOCIAL PSYCHOLOGY, -XIVIII
pp. 78-92.

있는 법으로 反復을 하되 그中 변모시키지 않고 다양하게 꾸며서 反復할 때 즉 다양한 戰術로 反復할 때 더 큰 效果를 나타내고⁸⁾ 또 실험에 의하여 입증되었으며 유명한 Kate Smith 戰時公借 캠페인에 적용되어 큰 성과를 거두었다. 즉 弘報의 內容을 끊임없이 反復하되 여러 가지 측면에서 해석하여 여기에 접촉하는 사람들이 싫증을 느끼지 않도록 다양하게 변모시켜 제시할 때 가장 큰 效果를 거둘 수 있다는 것이다. 反復은 결국 접촉을 極大化시키는 것이므로 여기에는 계속적인 홍보자료의 배포나 전달이 요청되고 아울러 一貫性있는 홍보정책이 밀받침되어야 한다는 것을 알 수 있다.

다섯째, 커뮤니케이션 내용이 좋은 效果를 얻기 위해서는 새로운 欲求를 개발시키는 것 보다는 既存의 欲求를 만족시킬 수 있어야 된다는 것이다. 새로운 商品을 판매하게 될 때, 소비자의 새로운 消費欲求를 刺戟시키는 것보다는 既存의 欲求에 연결시키는 것이 보다 效果的이라는 것은 널리 알려진 사실이고 또 實務에 자주 이용되는 방법중에 하나이다. 이러한 原理를 宣傳에 導入한 사람이 바로 Goebbels 다. 그는 既存하는 受信者의 態度는 그 既存 態度와 깊히 관련된 (聯想할 수 있는) 말을 사용하므로써 새로운 對象으로 同하게 할 수 있다는 점을 그의 유명한 Manuscript 에 지적하고 있다.⁹⁾

마지막으로 順序, 強調, 組織等에 關한 問題인데 이층에는 說得的

註 8) F.C.Bartlett, POLITICAL PROPAGANDA(Cambridge Univ. Press, 1940) p.69

9) L.W.Doob 'Goebbels Principles of Propaganda' PUBLIC OPINION QUARTERY X IV. pp.419-42.

인 내용의 커뮤니케이션을 어디에 놓으면 효과적인가(前, 後, 中間) 어디에) 하는 것이다. 主張의 순서(강하게 시작해서 약하게 혹은 약하게 시작해서 강하게 끝냄), 提示의 形態(이른테면 한사람이 말하는 식으로인가 아니면 對話를 통해서인가), 그 구성을 논리적으로 잘 조직하는 것이 좋은가 아니면 영성하게 조직하는 것이 좋은가 하는 問題인데 여기에 대해 많은 실험조사가 실시되었으나 아직까지 일관된 체계를 세우지 못하고 있다.

이상으로 그 內容에 따른 커뮤니케이션의 效果를 살펴 보았다. 여기서 어떤 內容이 가장 效果的이라고 말할 수는 없으니 그 效果는 受信者의 性格과 커뮤니케이션이 이뤄지는 상황에 따라 크게 달라진다는 사실을 알 수 있다.

C) Media 와 그 效果

Media의 發達은 人間의 커뮤니케이션 行動에 거의 革命的인 變化를 일으켰다. 초기의 커뮤니케이션 學者들은 Mass Media를 통해 선전활동을 펴게될 때 거의 全能의 위력을 발휘할 것으로 예상하고 이에 대한 많은 연구가 이뤄졌다. 실제에 있어서도 Mass Media가 대량선전의 무기로 활용되기 시작하였고 국제적인 宣傳은 Mass Media 없이 不可能하게 되었다고 볼 것이다. 新聞, 小冊者 戰單, 書籍등의 印刷 媒体와 라디오, 텔레비전 등의 전파미디어, 그리고 영화, 필름, 사진등의 映象 미디어가 對外宣傳 手段으로 動員되고 있다. (아직도 텔레비전은 國際的인 宣傳 및 弘報手段으로 사용될 수 있을 만큼 普遍化되지 못한것 같다)

위에 열거한 各種의 Media는 여러 사람들에 의하여 독특한 利點을 가지고 있다고 주장되고 있다. 그렇지만 이 주장들이 모두 다 實證的으로 証明된 것은 아니다. J.T.Klapper는 여러가지

實驗結果를 綜合하여 다음과 같은 一般化를 내리고 있다. 10)

a) 印刷媒体 : 이 종류의 Media 는 읽는 사람으로 하여금 접촉의 페이스(pace)와 접촉의 시기를 마음대로 정할 수 있도록 허용하고, 원하기만 하면 계속해서 다시 접촉이 可能하며, 오래 두고 다룰 수 있는 Media 다. 모든 매스 미디어 중에서, 少数集團의 觀點에 대하여 견해 표명하는데 있어서 가장 저항이 적은 Media 이며, 특별히 이러한 의견 표명을 위한 간행물은 가장 效果的인 說得手段(agents)이 된다. 이러한 매체가 效果를 발휘하기 위해서는 受信者의 文學解說能力이 進제되어야 하고 사실상 高度의 教育을 받은 사람들에게는 전파매체보다 더 效果的이다.

b) 라디오 : 라디오는 電波를 利用하기 때문에 다른 Media 가 미칠 수 없는 곳에 까지 도달되고 文學解說能力이 없는 사람도 이에 露出될 수 있다는 利點을 가지고 있다. 文化水準이 낮은 사람들에게 큰 效果를 갖는 것으로 알려졌다. 라디오는 함께 듣는 사람들로 하여금 放送되고 있는 실제적인 사건에 어느 정도의 참여를 可能케 한다. 즉 面接的인(face-to-face) 접촉으로 발전시킬 수 있다 또 특정 내용을 가장 먼저 전달하는 미디어이고 집단적인 감정을 유발시킬 수 있으므로 독특한 能力을 갖는다는 주장이 있지만 실증적으로 確定되지는 않았다.

c) 영화 : 영화는 음향은 물론 영상까지 전할 수 있다는 利點 때문에 아주 특별한 說得效果를 발휘하는 것으로 믿어지고 있다.

특히 感情的으로 appeal 하는 能力을 가지고 있어서 영화를 통

註 10) J. T. Klapper, "The Comparative Effects of the Various Media", W. Schramm (ed.) "THE PROCESS AND EFFECTS OF MASS COMMUNICATION. (University of Ill. press, 1965). pp. 104-105

해서 전해진 내용을 무조건 받아 들이는 경우도 있다.

d) 그러나 무엇보다도 面接的인 커뮤니케이션이 가장 効果的이다. 이때에는 雙方的인 커뮤니케이션이 可能하고 人格的인 關係가 成立될 수 있기 때문이다.

e) 미디어를 이용하여 가장 큰 効果를 거두기 위해서는 Personal Communication과 연결시키는 것이 좋다. 이러한 주장을 여러 實驗調査에서 立証되었고 實際에 있어서 共產國家의 국내 선전이 성공을 거둔 것은 바로 면접적인 커뮤니케이션과 매스·커뮤니케이션을 効果적으로 이용한 때문이다. B. Berelson도 커뮤니케이션이 輿論에 미치는 影響을 다룬 글에서¹¹⁾ Media가 보다 Personal한 것일수록 그 効果가 크다는 가설을 내세우고 있다.

그럼에도 불구하고 어느 Media가 對外弘報에 보다 効果的인가 하는 점은 一括하여 답할 수 없는 문제다. 첫째 위에서 본 것처럼 受信者의 性格에 따라 각 Media가 발휘하는 効果가 다르고, 둘째, 가장 効果的인 Media를 정할 수 있다고 하더라도 그것을 마음대로 使用할 수 없는 여러가지 경제적, 정치적 制限을 피할 수 없기 때문이다.

D) 커뮤니케이션 狀況과 効果

커뮤니케이션이 이뤄지는 모든 狀況이나 條件을 분류하고 열거할 수는 없다. 여기서는 다만 의견의 지배적인 분위기가 커뮤니케이션 効果를 어떻게 左右하는가 하는 점만을 살펴 보기로 한다.

이 점에 관해서는 Wheeler와 Jordan(1929) Sherif(1936),

註 11) B. Berelson, "Communication and public Opinion"
W. Schram(ed.) 上掲書, pp. 342-356.

Asch(1952) 등의 心理學者들에 의한 연구를 꼽을 수 있다. 이들의 연구결과는 지배적인 의견의 분위기에 부합되는 커뮤니케이션은 다른 커뮤니케이션보다 큰 說得效果를 가져 온다는 점에 일치한다.

이러한 현상을 樂隊車 効果(Band wagon Effect)라고 하는데 하나의 유력한 宣傳技法으로 널리 使用되어 왔다. Hovland는 이처럼 樂隊車 效果가 나타나는 것은 支配的인 意見에 同調하므로써 '社会的인 認定(social approbation)이라는 賞이 예상되기 때문'이라고 설명하고 있다. 12)

그렇다고 해서 이 樂隊車 效果가 절대적인 것은 아니다. 支配的인 意見에 對하여 이미 反對의견을 보인 사람들에게는 오히려 그 態度를 強化시키는 결과를 가져 온다는 것이 最近의 研究에 의하여 밝혀졌다.

對外弘報라는 現實的인 次元에서 생각해보면 弘報活動의 Target이 어디에 있느냐에 따라 Band Wagon 方式을 구사해야 한다는 것을 알 수 있다.

Ⅱ) 受信者의 性格과 커뮤니케이션 效果

效果的인 說得을 위하여 어떤 內容을 어떻게 構成하여 어느 Media를 使用하여 提示하는 것인가에 대하여 살피는 가운데, 그 受信者의 性格에 따라 內容, Media 및 使用技術이 달라져야 한다는 것을 알 수 있었다. 13)

註 12) C.I.Movland "Effects of the Mass Media of Communication", Lindzey, Gardner(ed.) HANDBOOK OF SOCIAL PSYCHOLOGY(Addison-Wesley, 1954) II, pp. 1962-103

13) B. Berelson, 上揭論文, p. 350

컴퓨터 커뮤니케이션의 효과는 각각의 변수가 独立的으로 作用하여 決定되는 성질의 것이 아니다. 여러 가지 변수가 複合的으로 作用하는 것이기 때문에 一律的인 法則을 세운다는 것은 상당한 研究業績의 蓄積없이는 不可能에 가까운 일이다.

20世紀 初半에 Mass Media와 宣傳에 관한 研究가 활발했던 것은 그 당시의 不安한 世界情勢와 人間理性에 對한 깊은 悲觀때 문이었다고 볼 수 있다. 당시에는 Mass Media의 偉력에 모든 人間은 거의 無防備 狀態인 것으로 묘사되었었다. 그러나 그뒤 계속된 연구로 매스 커뮤니케이션 過程에서 人間이 차지하는 比重이 얼마나 큰 것인가 하는 點이 들어나기 시작하였다. 그 하나가 人間은 어떤 커뮤니케이션에 對하여 (Media에 對하여) 아주 選擇的으로 露出·認知하며 그 영향의 폭이 아주 비좁고 다른 하나는 모든 Mass Communication에 의한 영향은 한 사회 혹은 집단 的인 有力者에 依하여 크게 左右된다는 것이다. 이른바 Personal Influence에 크게 左右되고 이 Personal Influence는 그 사람이 갖는 社會的 威信에 의해 결정된다는 것이다. 아울러 情報의 二 段階的 흐름이 밝혀지게 되었다. 14)

이러한 研究結果는 弘報의 實務에 좋은 方案을 提示해 주었다. 對外弘報의 效率을 最大化시키기 위해서는 對象 國民의 輿論形成에 있어서 中核的인 역할을 하는 Opinion Leader에게 傳達될 수 있어야 하기 때문이다. 이 Opinion Leader의 分布에 일종의 專門化가 이뤄져 있으며 따라서 弘報內容 (Issue)에 準하여 적절한 Opinion Leader에게 傳達되는 것이 重要하다. 이러한 效率的인

註 14) 이점에 관해서는 S.K. Bigman, "Prestige Personal Influence, and Opinion", W. Schram 上掲書 pp. 402~410 참조

컴퓨터네이션은 그 사회에 대한 명철한 지식없이 는 不可能하므로 弘報対象国에 대한 학문적 연구도 크게 要請된다.

4. 弘報効果의 沮害要因과 그 限界性

하나의 Message가 送信者로부터 나와 受信者에게 어떤 영향을 일으키게 하는데는 복잡한 과정을 거치며, 반드시 送信者가 意圖하는 意見, 態度의 變化나 行動을 誘導해 주지는 못한다. 이 복잡한 過程에는 많은 心理的, 社会的 沮害要因이 介在하기 때문이다. 자기가 좋아하는 Media에 접촉하고, 자기의 기호에 맞는 내용에만 관심을 보이며 받아 들이기 때문이다.

어떤 내용은 기억하고 어떤 내용은 금방 잊어 버린다. 따라서 설득적인 컴퓨터네이션에 의하여, 전면적인 態度의 變化나 行動의 發生은 個人心理學的 次元에서는 거의 不可能한 것으로 까지 主張되는 실정이다. 그러므로 說得的 컴퓨터네이션의 成敗는 이러한 沮害要因들의 제거 여부에 달려 있다고도 말할 수 있는 것이다.

對外弘報가 부딪치는 장애는 이런 心理學的인 것보다는 社会, 文化的인 요인이 더 크다. D.Lerner는 a) 受信者의 注意를 끌 수 있어야 하고 b) 受信者로부터 信賴를 얻을 수 있어야 하고 c) 受信者의 先行傾向(Predisposition)에 그 宣傳目的이 어느 정도 調和를 이룰 수 있어야 하고 d) 受信者가 處한 환경은 宣傳에 의한 行爲變化를 가능토록 되어야 한다는 效果的인 宣傳의 條件을 提示하고 있는데, 이러한 條件의 형성은 바로 心理的, 社会·文化的 저해요소들의 제거를 뜻하는 것이라 하겠다.

巨視的인 観点에서 볼때, 첫째, 相異한 言語는 宣傳을 비롯한 모든 國際 커뮤니케이션의 가장 큰 장애가 되고 있다. 言語는 人間의 가장 主要한 文化的 産物인 반면에 人間의 思考構造를 規定하는 힘을 갖는다. 특정 言語가 사용되는 국가에서 살지 않으면 完全히 그 言語를 구사할 수 없는 것처럼 한 民族의 모든 文化遺産이 그 안에 스며 들어 있다. 效果的인 對外弘報는 이 言語의 障壁을 최대한으로 줄일 수 있도록 해야 함은 물론이다. 둘째로 弘報活動이 침투하기 어려운 것은 政治的 이데오로기를 달리하기 때문이다.

셋째, 모든 사람은 좋은 싫든 한 국가에 대한 先入觀을 가지기 마련이다. 이러한 National Stereotype은 단기간에 형성된 것도 아니고 또 단기간에 變化시키기 힘든 先入觀이다.

네째로 들 수 있는 것은 현실적인 外交關係이다. 外交關係가 원만하게 이뤄지고 있는 상태라면 문제가 될 것이 없지만 만약 아무런 交流가 없을 때 국제무대에서 대립하는 입장에 있게 될때 적극적인 弘報活動을 벌일 수 없을 뿐만 아니라 전파 미디어를 통한 宣傳攻勢도 별 效果를 거둘 수 없다.

이밖에 상대 국가의 민족이 가진 慣習, 價值觀 등은 實際的인 弘報活動속에서 상당한 장애요인으로 作用할 때가 있을 것이다.

이상에서 열거한 몇가지 文化的, 政治的 差異는 弘報活動을 통해서 變化시킬 수 없는 요소들이다. 다만 效果的인 弘報活動을 벌이기 위해서는 그 社會의 文化를 깊이 理解하고 주어진 限度內에서 일정한 政策目標에 기여하는 方向으로 展開해 나가는 수 밖에 없는 것이다.

두 國家의 利害가 正面으로 충돌할 때 逆宣傳을 벌이게 되는데

이 역선전은 때로 自國民의 對內宣傳에 對한 防禦手段으로 利用되고 따라서 상대국 선전에 대한 두꺼운 장벽을 쌓게 되는 결과를 초래한다.

이처럼 弘報活動은 넘어설 수 없는 障壁을 가지고 있으며 Goebbels 가 말한것 처럼 어디까지나 對外政策을 뒷받침하는 手段이지 그 目的은 될 수 없는 것이다.

第三章 韓國의 對外弘報와 北韓의 對外宣傳

1. 切實한 對外弘報

어느 시대의 어느 나라이건 국제사회의 일원으로서 존속하기 위해서 대외홍보는 불가피한 국가정책의 하나임은 앞서 지적한 바이지만 韓國은 다음과 같은 몇가지 特殊한 입장때문에 그 必要性이 더욱 절실히 要請되고 있다.

첫째 韓國은 國土가 분단되고 분단된 南과 北이 전혀 이질적인 社会体制를 지니며 이 이질적인 두 社会体制의 우열을 판가름하는 결전장이 되어왔다는 점이다. 따라서 치열한 宣傳과 逆宣傳이 오고 가며, 그러면서도 最少限 軍事的 衝突事態를 피할 수 밖에 없기 때문에 자연히 이러한 對立은 국제무대로 옮겨질 수 밖에 없는 것이다. 즉 두개의 이질적인 이데올로기가 韓半島 내에서 軍事的 충돌-전쟁이라는 형태로 나타났다가 이제는 세계무대에서의 宣傳戰의 형태로 나타난 것인데 이같은 現實은 중든 삶든 엄연한 현실로 받아들일 수 밖에 없고 이 대결에서 패배해서는 안된다. 軍事的 對峙狀態가 終決되지도 않고 있으면서 外交上的 對立과 투쟁, 經濟上的 경쟁이 국제 무대에서 전개되고 있는 것이다. 아직도 南의 正統性(Legitimacy)은 北의 Illegitimacy를 意味하고, 한쪽의 성공은 다른 쪽의 패배를 뜻한다. 이러한 상태에서 對外弘報는 절대적인 중대성을 갖는다. 이상의 대립상태를 종결하기 위한 조치로서 南北赤十字會談이 시도되고 南北調節委員會도 構成이 되었다. 그러나 역설적으로 最近의 이러한 움직임 때문에 國際輿論의 比重이 더 커지게 되었고 이 國際輿論을 有理한 方向으로

誘導하려는 對外弘報活動의 重要性도 그만큼 커지게 된 것이다.

한편, UN 을 主舞台로 전개되는 국제외교에서 자기들의 比重을 자각한 중립국들이 대거 진출하여 국제적 여론조성에 무시할 수 없는 존재로 등장하게 되었다. 이제 한국의 문제는 美國과 蘇聯을 구심점으로한 Bloc 外交만으로 타결을 볼 수 없게 되었고 따라서 美國의 支援만으로는 우리에게 만족할만한 결과를 얻어낼 수도 없게 되었다. 外交의 폭을 넓혀야 하고 따라서 폭넓은 對外弘報가 切實한 問題로 提起될 수 밖에 없는 것이다.

對外弘報의 切實성은 政治外交的인 분야에서만 요청되고 있는 것은 아니다. 경제적인 국민소득수준의 향상을 위해서 立案된 經濟開發計劃은 단순한 國內問題로 국한시킬 수 없는 만큼 큰 문제이며 급속한 경제성장에는 海外資本의 誘致가 不可避하게 되었고 이를 위한 對外弘報도 필요하게 되었다. 또 이와 함께 輸出增大를 위한 對外弘報도 必要하게 되었다는 점이다. 輸出市場의 擴大와 人力 및 技術, 資本의 積極적인 海外進出은 단순한 商品 廣告나 商談만으로 그 소기의 목적을 달성할 수 없고 이러한 活動을 뒷받침해주는 對外弘報가 切實하게 요청되는 것이다.

在外同胞가 여러나라에 산재하고 있다는 事實도 對外弘報의 必要性을 높혀주고 있으며 어느 面에서는 문제를 복잡하게 만들고 있다. 특히 일본과 같은 곳에서의 對外弘報는 在外同胞가 전혀 없거나 몇명되지 않는 곳에 비하여 해결해야 할 문제가 산적해 있다. 外國同胞가 많은 곳에서 해결해야 할 여러가지 문제가 생기는 것은 한국과 매결하고 있는 北韓의 對外宣傳이 그만큼 치열하게 전개되기 때문이며, 이들의 宣傳 活動에 대응하는 보호조치와 積極적인 對抗방안이 마련되어야 하기 때문이다. 어떤 점에서

특정지역에 있는 동포들을 그 影響力圈에 두느냐하는 것은 国力의 바로미터가 된다고 볼 수 있기 때문이다. 北韓의 敵對的인 宣傳活動은 비단 在外同胞가 常住하고 있는 곳에만 있는 것이 아니며 기회만 있으면 한국측과 이미 善隣의 關係를 맺고 있는 나라에 대해서도 宣傳活動을 통하여 이를 離間시키려는 工作을 획책한다. 韓國은 北韓의 이러한 책동으로 부터 보호하기 위해서라도 적극적인 弘報活動을 벌이지 않으면 안된다.

이상의 여러가지 여건은 한국으로 하여금 보다 적극적인 對外弘報活動의 心要性을 더욱 절실하게 만들고 그 폭을 넓힐 것을 요구하고 있다. 이러한 추세는 南北間의 對立關係가 完全히 解消되지 않는한 변함이 없이 더욱 高調될 것이라는 점은 再言의 여지조차 없다. 이런 時点에서 對外弘報의 相對的인 劣勢는 바로 外交의 失敗 때로는 모든것의 失敗와로 직결된다고 보겠다.

2. 韓國 對外弘報의 現況

日帝에서 해방되고 國土分斷과 民族相殘의 비극을 겪으면서 韓國의 對外關係는 美國과 蘇聯을 양극으로 하는 Bloc 外交의 一環으로서 이루어져 왔다. 따라서 그때는 對外弘報의 心要性이 크게 문제시 되지 않았다. 對外弘報는 自由友邦에 대한 鄰維持의 補助手段으로 밖에 생각되지 않았고, 반면 휴전선을 두고 政治宣傳만이 치열하게 오고 가는 것이 고작이었다. 즉 對外弘報라면 주로 對北放送을 통한 정치선전에 그치는 정도였다고 보겠다. 그러나 Bloc 外交體制가 무너지고 60年代 후반에 들어오면서 美蘇關係改善과 美中共間의 接近에 따라 國際政治의 潮流는 平和共存·現狀維持·

分争의 平和的인 解決이라는 多辺化되는 過程을 겪게 되었다. 따라서 Bloc 外交時代의 對外弘報는 그 體質改善이 必要하게 된 것이다. 弘報對象國의 擴大와 弘報活動의 多樣化가 현실문제化 되었다. 이에 따라 對外活動은 外務部의 全担分野였고 弘報活動 역시 外務部의 責任下에 놓여있었던 때에서 점점 다른 기관이나 단체로 分化되는 過程을 겪게 되는 것이다. 5.16 以後에 더욱 活潑해진 經濟交流에 힘입어 經濟部와 經濟團體 그리고 民間企業體의 對外活動의 폭이 넓어지게 되었고 많은 國內人 및 外國人의 出入이 빈번하게 되었는데 이는 그만큼 對外弘報活動의 範圍가 넓어졌다는 것을 뜻한다. 現在의 對外弘報는 그만큼 多元化되고 활발해졌다고 봐야 할 것이다. 그렇다면 현재의 한국의 對外弘報는 누구에 의해 어떻게 이루어 지고 있는가?

첫째 對外弘報는 아직도 外務部에서 그 一部를 담당하고 있다. 外務部에서는 주로 對外關係의 政治的 妥決에 힘을 기울이고 있지만 政府 部處中 가장 많은 人員을 파견하여 外國人과 접촉함으로써 韓國政府의 立場을 說明하고 政策을 이해시키는 일에 임하고 있다. 1973년 11월 현재 51個處의 大使館, 5個處의 代表部, 21個處의 總領事館, 7個處의 領事館, 2個處의 出張所에 總 349 名의 外務部 職員이 派遣되어 現地에서 일하고 있다. 1)

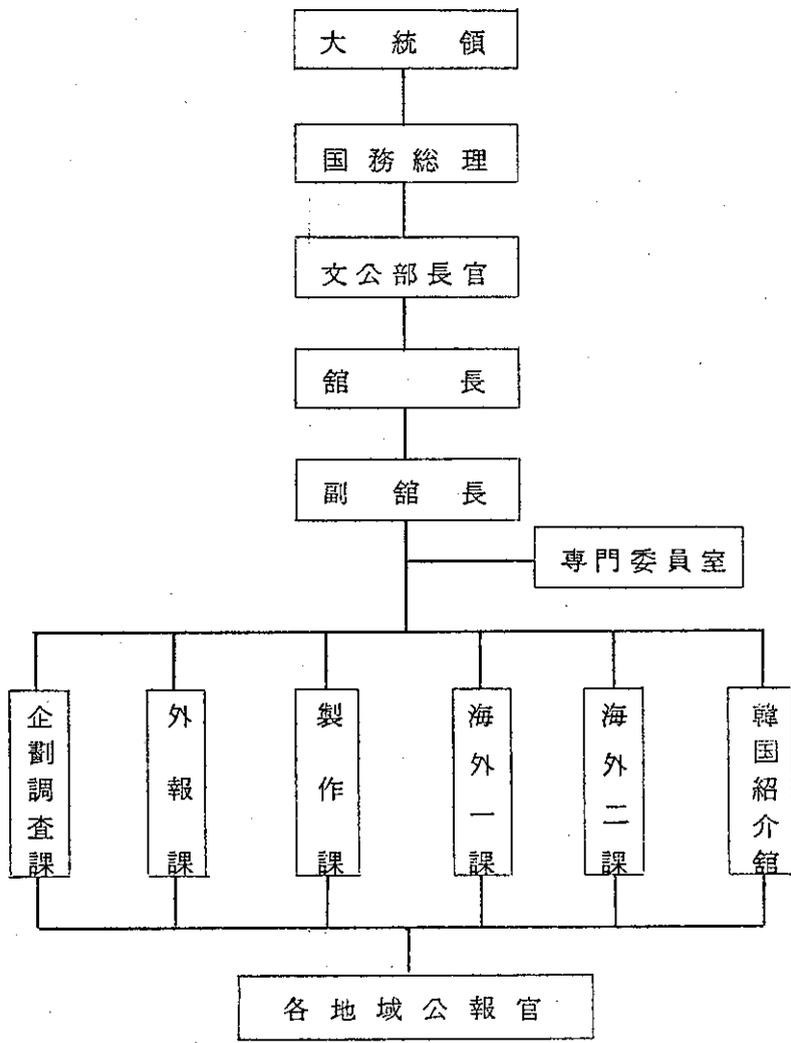
그러나 역시 對外弘報의 大宗은 文化公報部이다. 특히 海外公事館은 對外弘報를 專担하는 中樞機構이다.

註 1) 外務部 人事課 提供資料

A) 海外弘報館²⁾

위에서 말한 것처럼 韓國의 對外弘報活動은 1961년까지 對北放送과 外交活動을 통하여 이루어져 왔고 이업무는 各各 公報部와 外務部의 管轄이었다. 이처럼 두개의 기관에서 對外홍보활동을 담당할 때 생기는 문제를 해결하기 위해 外務部의 對外宣傳業務를 文化公報部(當時 公報部)가 引受하여 文化公報部 文化宣傳局에 宣傳課로 설치했다. (1961年 10月 2日), 1961年 12月에는 法律 第 846 号 "公報館設置法" 公布에 따라 최초로 日本, 美国, 仏蘭西에 公報館을 설치하기에 이르렀으며 1963年 9月에 文化宣傳局 宣傳課에서 文化宣傳局 海外課로 改稱되었다가 公報部가 文化公報部로 改編됨에 따라 公報局 海外課로 다시 改稱되었다. 1971年 12月 文公部 海外公報館으로 擴大發足を 본 후 요늘에 이르고 있다. 그동안 월남에 韓國公報館을 新設하고 (1966年), 멕시코, 独逸 (1968. 3. 12), 英国, 泰国, 버마, 印度, 印尼, 스웨덴, 알젠틴, 統一아랍공화국, 튀니시아 (1970. 9. 18), 홍콩, 뉴욕, 레바논, 오스트리아, 이태리, 캐나다, 싱가포르 (1971. 12. 31) 에 公報官을 파견하는 등 그 활동범위를 넓혀 오면서 必要에 따라 그 職制를 改編 擴張하여 1973年 12月 現在 5課, 1館, 44 公報官과 41 名의 本部職員을 거느리는 機關으로 발전되었다. 그 機構를 보면 (表)와 같다.

註 2) 海外弘報現況, 海外公報館編 (1973年 9月 現在)



31個 地域에 흩어져 있는 44 名의 海外駐在公報官은 現地語로 印刷弘報物을 発刊하고 現地の 輿論에 영향력을 미치고 있는 言論界 人事나 기타 다른 분야의 人事와 접촉하여 韓國에 유리한 방향으로 여론을 이끌 수 있도록 도우며 때로는 國內招請을 斡旋하는

일도 한다. 가능하면 現地에서 各種 行事를 開催하여 韓國을 소개하고 이해시킬 수 있도록 하며 現地の 매스미디어를 이용하기도 하는 등 弘報業務의 일선 업무를 담당한다. 각종의 情報를 수집하여 本部에 報告함으로써 弘報政策에 必要한 새로운 資料를 提供하는 業務도 매놓을 수 없는 重要한 機能이다.

이상에서 알 수 있는 것처럼 海外公報館은 어디까지나 文化公報部의 傘下機關으로서 長官과 國務總理를 거쳐 大統領과 연결되고 있다. 따라서 職員의 職級은 다른 政府部處의 局과 大差가 없다. 海外公報館이 文公部 산하의 한 독립기관으로 발족한 후, 급변하는 국제정세에 대응하기 위해서 또한 北韓의 宣傳攻勢에 대응하여 韓國의 이미지를 海外에 널리 宣揚하여 韓國에 有利한 國際輿論을 造成하며 韓國의 經濟的 發展과 民族文化藝術의 우수성을 알리고 北韓의 國際的 政治 進出을 封鎖하려는 지침을 정하고 있다.

1973년 예산을 통해서 海外公報館의 活動分野를 살펴보면 韓國對外弘報의 實態를 비교적 잘 이해할 수가 있다. 이 기관의 활동은 크게 國內活動과 海外活動으로 大別할 수 있다. 固有業務로서 對外弘報 活動中에는 在外公報官에 對한 財政 및 技術上의 支援, 在外公報官에 對한 出張指導, 公報員의 教育, 資料의 提供, 弘報物의 制作 등이 있다. 이밖에 本部는 海外駐在 公報官을 돕는 補助業務 外에 海外弘報의 一線에서 外國의 Mass Media에 종사하는 사람들의 國內取材나 製作을 도우며 때에 따라서는 적극적으로 外國의 新聞記者나 텔레비전 製作者를 초청하여 활용한다. 또 言論人등 Mass Communication 활동에 종사하는 사람들 뿐만아니라 국민여론조성에 영향을 미치는 사람들이면 이들을 초청하고 뿐만아니라 韓國에 駐在하고 있는 外國의 公報關係人事도 對外弘報의 좋은 對象이 되기 때문에

이들에 대해서도 특별한 관심을 지불한다. 本部에서는 海外 Media 와 直接 와 直接的으로 접촉하여, 特輯記事를 作成하여 보내기도 하고, 그밖에 放送局(海外韓國語 放送局)에 各種 Package Program 을 支援해주는 업무도 담당하는데 Slide 나 映画等の Film 을 공급하고 韓國弘報協會등의 活動을 지원한다. 그밖에 外國學術機關 이 나 學校, 圖書館 등에 대한 書籍配布, 博物館에 대한 文化財 提供 등 그 범위는 多様하다. 海外에 駐在하는 公報官은 이러한 本部의 活動을 現地民과 Media 에 연결시키는 業務를 맡고 주로 弘報 活動에 必要할 여러가지 情報와 資料를 蒐集하여 本部의 要請에 応하고 있다.

지난 1973 년도 1월부터 8月末까지 8 개월 동안 海外公報館에서 벌인 여러가지 活動을 종합하면 다음과 같다.

(1) 海外 弘報用 刊行物の 發刊

a) 本部發行: 18 種으로 總 417,350 部가 發刊·配布되었다. 이 중 한가지가 英·日·仏·西班牙의 四個國語로, 11 種이 英·日의 二個國語로, 3 種이 英語로 一種이 日語로, 나머지 한 종류가 한글로 발행되어 배포되었다.

이상의 서적들은 주로 韓國의 發展相과 南北韓 關係에 있어서의 韓國의 입장을 밝히는 것들로 韓國의 文化 및 藝術에 関한 學術的인 價值가 있는 것은 찾아보기 힘들다. 어쨌든 이러한 이상의 서적 발간·배포도 장족의 進歩라 할 수 있다. (表) 참조

年 度	種 類	部 數	年 度	種 類	部 數
1967	8	260,000	1971	7	734,000
1968	8	308,000	1972	11	524,250
1969	6	259,500	1973	18	417,350
1970	7	1,046,000	(8月末현재)		

b) 在外公報官 現地語 刊行物

綜合画報	7 種	114,000 部
時事評論	8 "	96,000 "
Bulletin	28 "	59,000 "
總	43 "	272,700 "

이들 刊行物을 發刊地別로 그 種類를 보면 다음과 같다.

국가별	종류수	부 수	국가별	종류수	부 수
미 국	4	156,000	영 국	1	800
카 나 다	1	1,000	불 탄 서	3	26,800
멕시코	1	3,200	독 일	2	4,200
브 라 질	1	800	스 웨 덴	2	2,800
늘 웨 이	1	400	버 마	2	18,400
벤 막	1	400	인도지나	1	5,000
오스트리아	1	2,200	말레시아	1	900
벨 지 음	1	400	싱 가 폴	1	2,400
일 본	3	61,400	태 국	1	2,400
월 남	2	17,400	인 도	2	12,400
홍 콩	3	27,400	파키스탄	1	900
호 주	1	900	터 어 키	1	1,200
에 집 트	1	2,400	레 바논	2	22,400
알 쟌 틴	1	3,600			

이상의 간행물 발간을 볼 때, 그 部數는 결코 충분하다고 볼 수 없다. 또 발간된 간행물이 적절한 장소에 配布·備置되지 않는다

면 그 効果는 극히 미미하다고 할 수 밖에 없을 것이다.

(2) 海外言論人들을 통한 弘報

여기에는 外國의 著名 言論人들을 초청하거나 取材등의 目的으로 한국을 방문하는 言論人들과 접촉하는 방식, 국내에 常住하는 駐韓特派員들에게 적극적으로 弘報활동을 벌이는 方式등이 있다. 첫째 지난 8개월 동안 10 個國으로 부터 31명의 言論人을 초청하였는데 주로 대상은 日本人이었으며 (14名) 상당수의 在日韓国人도 초청되었다. 非招請 來韓言論人은 17 個國으로 183名인데 이러한 형태의 弘報 活動이 보다 큰 效果를 거두기 위해서는 人事의 選定이 무엇보다도 重要하다고 생각된다. 韓國에 대하여 이미 좋지않은 편견을 가지고 있는 사람들에게는 오히려 逆效果를 가져올 공산이 크기 때문이다.

한국에 상주하는 外國言論人들에 어떤 영향을 미치려 하는 홍보 활동도 신중을 기해야 할 방식으로 간주된다.

그밖에 한국에 대한 國際的인 輿論에 영향을 미칠만한 人事들을 초청했는데 同 期間 中 7 個國으로부터 77名을 초청했으며 미국인이 그 과반수를 차지하고 (47名) 다음으로 日本 사람들 (17名) 이 초청되었다. 물론 미국과 日本이 한국분제에 관하여 국제여론에 중요한 비중을 차지한다 하더라도 좀더 그 범위를 넓혀 中立國 人士에 처한 초청에도 큰 비중을 두어야 할 것이다.

(3) 海外 Mass Media 의 利用

외국의 Mass Media 의 활용은 주로 新聞에 소정의 계제료를 지불하여 계제케 하는 방식이 쓰여진다. 同期間동안 韓國特輯 記事를 14 個國 23 個 新聞에 31회에 걸쳐 계제하였다. 그 對象國家는 比較的 多様하고 적절하게 설정되었다고 생각되지만 그

매체선정에 보다 과감한 움직임이 요청된다고 본다. 그 내용에 있어서 너무나 短期的인 効果에만 치중해서는 안될 것이고 작은 記事를 反復하여 게재하는 방식이 보다 効果적일 것으로 본다. 이러한 요청은 雜誌 利用에도 해당된다고 할 것이다. 잡지의 경우는 同期間 中 5個國의 8個誌에 8回를 게재토록 하였는데 잡지의 독자가 신문의 경우보다 높은 知識水準을 가진 사람들이라는 점을 감안하여 그 내용을 보다 장기적인 안목에서 설정하고 文化 藝術면에 가장 큰 比重을 두어야 할 것이다. 가장 짧은 時間에 가장 넓은 계층의 사람들에게 침투할 수 있는 Media는 역시 라디오와 텔레비전이다. 지난 8개월 동안 11개국의 11個 Channel을 통하여 19回 放送되었는데 주로 텔레비전이 이용되었다.

이 매체의 사용은 다른 어느 매체보다 이용하기가 힘들지만 그만큼 큰 효과를 갖는 것으로 이 方面에는 文化交流의 目的에서 이루어지는 方向으로 노력해야 할 것이고 따라서 그 내용은 보다 非政治的인 것이어야 할 것이다.

미디어의 이용은 弘報資料를 제공하는 것을 통해서도 이루어지고 있다. 同期間에 總 63篇의 Film이 995번 提供되었는데 이것들이 얼마나 效率的으로 使用되었는지는 밝혀지지 않고 있다. 이밖에 홍보용 package program이 25組 제공되었고 공예품, 모형文化財 등도 홍보물로 使用되었다. 그러나 그 數量에 있어서 극히 미흡한 상태로서 文化的인 面의 弘報活動이 아주 소홀히 되고 있는 듯한 느낌을 준다. 文化的 面의 對外弘報活動의 落後性은 學術書籍의 提供에서 가장 여실히 증명되고 있는데 同期間 中 배포부수는 3,512部에 不過하다. 文化公報部에서 이 方面에 관한 서적을 발행할 수 없다 하더라도 서적을 구입하여 외국으로 배포하는 일을

소홀히 해서 안될 것이다. 學術書籍, 特히 社会科学 서적은 일종의 長期的인 政治宣傳의 가장 효율적인 도구라는 점을 생각한다면 3,512部는 너무나 미미한 업적이라 아니할 수 없다.

海外에 비교적 많은 수의 在外同胞들이 상주하고 있고 이들이 故國에 對하여 깊은 관심을 가지고 있기 때문에, 또 이들의 취하는 政治的 立場이 국제여론에 미치는 영향이 그만큼 이들에게 대한 弘報活動은 중요한 意義를 갖는다. 이들에 대한 弘報는 한국어 放送時間이 確保된 미국과 캐나다, 독일, 월남등지에서는 放送을 통하여서 행해지고 몇가지 放送資料가 제공되고 있다.

이밖에 文化方面의 弘報는 美国, 日本, 仏, 獨逸, 말레시아, 스위스, 알제틴, 캐나다, 호주, 멕시코, 오스트리아, 중화민국, 이스라엘, 스웨덴, 인도, 크메르, 핀란드, 페루, 타일랜드, 브라질, 괌島 等地의 21個國에 설치된 民俗館의 경영과 민속무용 공연, 映寫會등을 中心으로 하는 行事的 主權을 들 수 있다. 이러한 종류의 弘報活動이 즉각적인 效果가 없다고 하더라도 모든 弘報活動이 가장 效果的으로 이루어질 수 있는 밑바탕을 마련하고 韓國에 對한 좋은 이미지의 부각에 가장 重要한 方便이 된다. 이런 점에서 韓國關係 文獻의 오류를 시정하는 것도 빠뜨릴 수 없는 公報活動의 領域이다. 아직도 韓國에 대한 여러가지 統計資料, 歷史的인 記錄등에 많은 오류가 남아 있다는 것으로 알려지고 있는데 이러한 점에도 좀 더 깊은 관심을 기울여야 할 것으로 생각된다.

B) 大韓貿易振興公社

大韓貿易振興公社는 商工部가 수출진흥정책을 效率化하기 위해서 설치한 機構이다. 「貿公」은 輸出商品의 販路開拓을 위해서

独自の으로 对外弘報活動을 벌이고 있다. 세계 44 個国 63 個
 지점에 114 名의 駐在員을 두고 販路開拓과 拡張에 임하고 있다.
 뿐만 아니라 Korea Trade, Korea Business 의 二個 月刊誌를
 영어로 印刷하여 각 지점망을 통하여 배포하고 있는데 그 部數는
 各各 月 27,000 부 18,000 부에 이르고 있다. 그밖에 매년
 20,000 부의 Korea Brochure 를 日·英·獨·仏·스페인語로 발행
 하고 Photo Diary 를 10,000 부 가량 배포하고 있다.³⁾ 한편 不
 定期的으로 여러 가지 상품 Catalogue 를 비롯한 여러 가지 홍보물
 을 배포하고 있는데 이러한 組織網과 弘報物의 發刊이 商業上의
 目的을 위한 것이라고 하더라도 大局的인 側面에서 國家 对外公報
 에 重要한 役割을 담당하고 있다고 볼 것이다. 貿公의 組織網은
 对外弘報의 專担機構인 海外弘報館보다 광범위하고 깊히 침투해 있기
 때문에 对外弘報에 크게 기여할 수 있다. 이 貿公의 活動이 政
 治宣傳面에서 어떤 效果를 미치는지는 알 수 없지만 여기서 발행
 하는 간행물의 내용으로보아 經濟弘報 以上の 效果를 거두는 것으
 로 생각된다. 「Korea Business」의 內容을 分析한 結果에 의하
 면 非經濟的인 主題의 P.R 이 21.6%에 이르고 있는 것으로 밝
 혀졌다. ⁴⁾ 貿公이 벌이는 各種 展示會와 박람회 참가에는 반드시
 이에 수반하여 弘報活動을 벌이고 있는데 주로 新聞을 비롯한
 라디오 텔레비전 등의 Media 를 이용한다. 1972 年 한해 동안
 25 個處에서 각종 전시회를 독자적으로 개최하면서 廣告, 特輯記事
 의 게재, 弘報物의 배포등으로 对外활동에 임해왔다. 때로는 記者

註 3) 大韓貿易振興公社 弘報課 提供

註 4) 金圭煥, 輸出振興政策과 그에 따른 弘報活動에 관한 研究
 (1970 年度 文教部 學術조성비에 의한 研究報告書)

들을 초치하여 경제발전을 중심으로 한 국위선양에 많은 공헌을 하였다. 박람회 개최되는 곳에서도 이와 비슷한 弘報活動을 벌인다.

이러한 經濟弘報는 일면 政治的인 宣傳이 갖지 못하는 利點을 가지고 있다. 첫째 이데올로기 상의 장벽을 뛰어넘을 수 있다는 점이고 둘째가 一般國民과 직접적인 접촉을 가짐으로, 個人心理的인 宣傳의 受容態勢을 어렵지 않게 형성시킬 수도 있다는 점이다.

이를 政府의 對外弘報政策과 적절하게 연결시킨다면 어떤 相乘效果를 얻을 수 있을 것이다. 이밖에 政府機關에서 行하는 弘報活動으로서 文敎部가 外國學生에게 소정의 장학금을 지원하여 韓國에 留學시키는 것이나 海外弘報協會의 活動등을 들 수 있겠다.

이밖에 民間 私企業體, 특히 최근에 활발해진 建設業體의 外國進出도 韓國의 이미지를 外國民에게 심어주는 데 큰 寄與를 하고 있으며 스포츠의 國際進出, 藝術活動, 國際學術會議에의 참가, 映画의 海外市場進出등도 韓國에 대한 外國人의 認識에 상당한 영향을 미치리라고 생각된다. 이러한 文化面의 對外進出은 非政治的인 性格을 갖는 것으로 받아들여 진다는 점에서 앞에서 言及한 政府의 對外活動이 갖지 못하는 利點을 가지고 있다. 政府는 이러한 諸般活動을 적극 지원하고 對外弘報에 적절하게 動員함으로써 國際的인 여론에 좋은 영향을 미칠 수 있어야 할 것이다.

3. 北韓의 對外宣傳의 現況 5)

北韓의 對外宣傳의 目的도 對外宣傳의 一般的인 目標을 追求하는데 있음은 말할것도 없으며 共產主義體制의 宣傳機構·組織으로 宣傳活動에 임하고 있다.

北韓은 조선노동당 規約前文에서 「조선노동당의 당면목적은 공화국북반에서 사회주의의 完全한 승리를 보장하며 전국적 범위에서 반제·반봉건적 민주주의 혁명의 과업을 수행하는데 있으며 최종 목적은 우리나라에 공산주의 사회를 건설하는데 있다」고 規定하고 있다. 다시 말해서 北韓의 당면목적은 韓半島 全体를 共產主義로 통일하는 共產主義社會의 實現인 것이다. 이러한 北韓의 基本立場으로부터 出發한것이 北韓의 對外宣傳의 基本原則인 것이다. 이러한 基本原則 밑에서 즉 南韓을 赤化統一하기 위한 諸般條件造成的의 하나로 國際社會에 있어서 北韓의 地位를 向上시키고 相對的으로 韓國의 地位를 下落시키는 것이다. 따라서 北韓의 外交目標을 要約하면 ① 韓半島 赤化統一의 기반조성 ② 國際社會主義 革命力量 強化 ③ 國際的 地位 獲得으로 나눌 수 있다.

A) 北韓의 對外宣傳遂行機構

北韓의 對外宣傳 遂行機構는 蘇聯과 마찬가지로 黨의 嚴格한 統制를 받으며 對外宣傳機關들은 黨의 一元的 統制와 指導를 받으면서 黨이 指向하는 宣傳政策을 遂行하는 것이다. 北韓의 對外宣傳活動을 考察하기 위해서는 共產主義 宣傳活動의 本山인 蘇聯의

註 5) 北韓의 對外宣傳에 관한 研究 (東亞日報社 安保·統一問題 研究所編, 국토통일원 발행)

宣伝活動 및 宣伝機構를 分析할 必要가 있음은 앞에서도 지적했는데 北韓의 對外宣伝機構體系는 蘇聯의 그것과 類似하다.

北韓의 對外宣伝機構는 便宜上 計劃機關, 執行機關, 支援機關으로 나눌수 있으나 「公職者는 누구든지 宣伝者이다」라는 스토전처럼 모든 段階에서 宣伝活動이 展開되고 있음을 간과할 수는 없다.

北韓의 對外宣伝政策은 對內宣伝과 마찬가지로 노동당 중앙위원회에서 決定하여 중앙당 선전선동부가 선전에 관한 세부계획을 수립하여 당 중앙위원회의 통제를 받은후 예하 각급 선전부서에 하달하고 계획에 의한 正確한 집행 여부를 確認 감독한다.

여기에서 對外宣伝의 中樞的 役割을 遂行하는 노동당 선전선동부에 대해 간단히 살펴 보기로 하겠다.

北韓 노동당의 선전선동부도 蘇聯에서 빌려온 機構이다. 선전선동부는 당 指導部가 決定한 大局的인 目標 및 당면의 目標를 有效하게 달성하기 위해 輿論을 形成하고 動員하는 責任을 갖고 있다. 선전선동부는 黨 政府 및 黨의 감독아래에 있는 公共機關이 輿論을 움직이기 위해 행하고 있는 廣泛하고 多樣的 諸活動을 統一하고 그것에 中心的 方向을 주는 것이다. 선전선동부는 黨 중앙위원회에 의해 採用되는 黨의 政策決定範圍안에서 모든 對內, 對外的 宣伝活動에 대해 一般的인 方針과 特定の 行動方向등을 決定한다. 그러나 선전선동부는 宣伝의 執行機關은 아니며 어디까지나 政策의 設定과 그 政策이 黨과 政府에 의해 또는 매스 미디어를 실제로 운영하는 公共機關에 의해 실시되어지도록 하는 것이다. 선전선동부의 活動은 광범위한 視野를 갖고 對內宣伝에 있어서는 全國的인 水準에서, 對外宣伝에서는 國家利益을 追求하는 水準에서 이루어지고 있으나 그 영향력은 사소한 것에 이르기까지

나타나고 있다.

노동당 중앙위원회의 선전정책에 따라 作成한 노동당 선전선동부의 計劃은 北韓의 內閣을 통해 집행되어 진다. 對外宣傳은 특히 党 國際部와 緊密한 유대아래에서 活動이 이루어지며 「党 國際部는 對外宣傳을 總 指揮하는 位置」에 있다.

對外宣傳의 執行機關의 주요한 것은 다음과 같다.

(1) 외무성

외무성은 省의 首位로서 외무상이 있으며 외무상은 내각의 成員인 동시에 직무상 내각에 복종하도록 되어 있다. 또한 相은 자기 권한 안에서 필요한 省令 또는 規則을 공포할 수 있다. 외무성은 일상적인 活動안에서 항상 노동당 국제부의 긴밀한 連結 아래에서 党的 지시와 統制를 받는다. 외무성은 民間外交·非政治的인 對外活動을 전담하고 있다. 외무성은 相 1名, 副相 若干名, 10局, 2處, 2部로 조직되어 있다.

(2) 對外文化連絡協會

1956年4月 党 및 內閣의 의관단체로 창설되었다. 北韓은 1955年4月の 반동회의를 계기로 對공산국 일변도의 外交를 지양하고 中立国 또는 新生国들과의 연계를 맺는 多邊外交로 전환했는데 1956年2月 蘇聯이 第20次 党大会에서 平和共存路線을 採択하자 적극적인 多邊外交로 전환했다. 이러한 政策전환에 따라 정부간의 접촉에 앞서 民間外交 또는 친선단체들의 交流, 文化活動 등을 主任務로 하고 있으며 對象国은 國交관계가 이루어지지 않는 나라들을 主對象으로 하고 있다. 이 協會는 위원장 1명, 若干名의 부위원장이 있고 그아래 실무기구가 있는데 이 協會는 各 「친선협회」를 관장하고 있으며 72年末 現在 이 협회 산하의

친선협회는 30개인 것으로 알려지고 있다.

(3) 무역성

공산권 國家와의 經濟的 協同精神으로 무역관계의 發展과 調節, 對中立國에 대한 政治的 經濟的 침투 그리고 對西方에 대해 經濟的 利害關係를 앞세운 무역관계의 개선 내지 拔勢를 도모하는 임무를 맡는다. 여기에서는 주로 經濟的 침투를 위한 手段으로서 對外宣傳을 수행하는 것이다.

(4) 國際貿易促進委員會

對外經濟委員會의 實質的인 執行機關으로 알려져 있으며 주로 北韓과 正식의교기관이 없는 國家들을 對象으로 하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이 위원회는 무역관계개선, 무역회담, 상품전시회개최, 參加海外貿易業체와 北韓內의 貿易상사와의 업무연락등을 하고 있다.

(5) 中央通信社

北韓의 유일한 通信社로 內閣直屬機關이며 對外的으로는 蘇聯의 타스通信, 中共의 新華社通信과 송수신 계약을 맺고 있다. 北韓의 對外·對內宣傳政策을 報道하는 가장 중요한 미디어이며 선전선동부에서 실시하는 宣傳政策의 전파에 중요한 一翼을 담당하고 있다. 여기에서는 日刊 朝鮮중앙통신사, 사진통신, 영문통신, 英語와 露語로된 조선소식을 발행하고 있으며 「조선중앙연감」도 여기에서 발행하고 있다. 중앙통신사의 기구중에 海外支社, 海外特派員을 담당하는 副社長이 있으며 對外報道編輯局은 副主筆이 장악하고 있다.

(6) 朝總聯⁶⁾

北韓이 在日僑胞 60萬을 對象으로 광범위한 支持勢力을

註 6) 上掲書, pp. 43 ~ 82

조성해 나가고 北韓의 「人民外交」를 추진하기 위해 日本내에서 다양한 활동을 벌이기 위한 基地가 朝總聯이다. 日本과의 外交관계가 수립되어 있지 않기 때문에 北韓의 對日宣傳政策은 그것이 곧 그들의 外交政策이라고 말할 수 있다.

金日成은 朝總聯의 活動을 73年 1月 1日 新年辭를 통해 다음과 같이 評價했다.

『……今年에는 總聯組織과 在日朝鮮同胞가 主体思想의 革命的 기치를 높여 民主主義的 民族權利를 지키고 祖國의 自主的 統一을 促進하기 위해 日本人民을 비롯하여 世界各國人民과의 國際的 連帶를 強化하기 위하여 계속해서 強力히 鬪爭하지 않으면 안됩니다. 在日朝鮮同胞는 反動分子들의 그 어떤 破壞策動도 철저히 分쇄하여 總聯組織을 한층 더 견고히 하여 總聯을 中心으로 굳게 團結하여 서로 돕고 이끌어주어 鬪爭을 벌여 나가야 하겠읍니다……』

비록 國交는 없으나 北韓은 日本과 政治·經濟·社會·文化面에서 사실상 활발한 接觸을 해 왔으며 최근에 이르러서는 國際的 緊張緩和의 물결을 타고 雙方의 接近은 더욱 密接해 지고 있는 경향이다. 이들의 관계는 美·中共間의 和解의 계기가 된 「닉슨」美大統領의 北京訪問을 前後해서 부각된 列強의 平和共存摸索과 때를 같이 하여 本格化하고 있는 現狀固定化라는 새 現象에 크게 자극을 받아 더욱 긴밀화에 박차를 가하고 있는 것 같다.

B) 北韓對外宣傳樣相의 變化

北韓의 對外宣傳의 基本政策은 韓半島의 궁극적인 共產化를 위한 客觀的 條件을 造成하려는 外交目標에 귀일시키는데 있다고 보겠다.

그래서 北韓은 이러한 目標實現을 위해 ① 共產 및 中立諸國과 反帝·反植民主義를 내세워 유대 관계를 強化하고 自由陣營國家들에 대해서는 底辺으로 부터 파고 들어가는 소위 人民的團結을 강화하는 原則下에 宣傳指針을 策定하고 있으며 ② 該当地域 國家의 특수한 情勢發展을 감안하여 그에 편승 容納하며 ③ 北韓의 發展相과 平和 이미지 扶植에 注力하는 對外宣傳政策을 採択하고 있다.

그런데 北韓의 對外政策의 基本戰略이 변모됨에 따라 北韓의 對外宣傳의 樣相도 변화를 일으키고 있는것 같다.

특히 7.4 共同聲明發表를 계기로 北韓의 對外宣傳方式에 變化를 窺볼 수 있는데 그 몇가지 경우를 살펴본다.

(1) 金日成 個人的 偶像化宣傳이 7.4 以後에 현저히 減少되었다. 그래서 金日成의 平和三原則과 社會主義體制의 優越性宣傳에 置重하게 되었다.

金日成 個人偶像化宣傳은 특히 先進 民主國家 國民들에게 잘 理解가 안될뿐더러 그와같은 獨裁者에 대한 個人崇拜宣傳은 오히려 圧症과 嫌惡感마저 자아내게 하여 逆效果를 낸다는 點을 認識하게 됨으로써 그와같이 宣傳方案을 轉換하게 된것으로 짐작된다.

결국 이것은 金日成에 대한 偶像化 宣傳이 對內用과 對外用으로 區別되게 되었다는 點을 의미하는 것이기도 하다.

(2) 北韓은 7.4 以後에 平和宣傳에 또한 力點을 두고 있는데 以前엔 非現實的인 平和統一方案을 계속 되풀이 宣傳해 왔었지만 強大國間의 勢力均衡속에서 現狀維持를 基반으로 하는 世界秩序가 定着되어가는 추세속에서 그와같은 實現가능성이 없는 상투적인 統一論이 國際社會 특히 韓國의 有關強大國들에게 說得力을 발휘할 수 없게 되었다는 事實을 깨닫게 되자 이젠 南北對話를 계기로

南北間의 잠정적인 平和共存을 뜻하는 聯邦制, 相互減軍, 平和協定締結등을 主張하면서 한편으로는 北韓의 好戰的 侵略的 인상을 불식하고 平和志向的인 人상을 扶植하려 하고 있다.

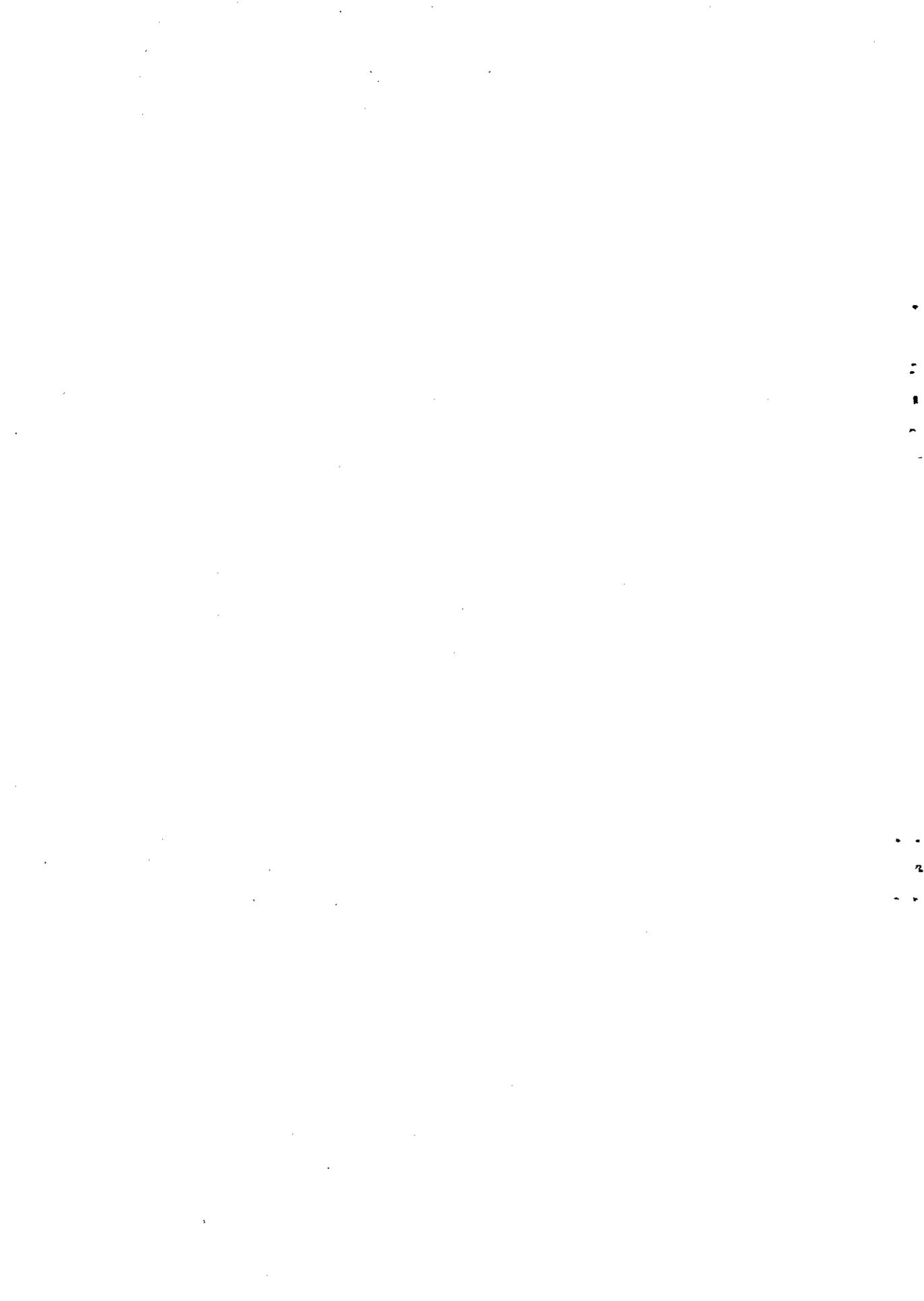
(3) 7.4 声明직후 한국에 대한 誹謗이 감소되는 듯 했으나 최근에 다시 非방을 재개했는데 이는 韓國의 非방을 통한 韓國의 政治, 社会現實을 不安定한 것으로 誇대선전하고 그 逆으로 北韓의 政治·社会가 安定되고 優越하다는 것을 선전할려 들고 있다.

(4) 對美, 對「유엔」姿勢에 伸縮性을 보이고 있다는 點

北韓의 宣傳文句 自体에 있어서는 역전히 對美非難에 별로 두드러진 變化를 찾아볼 수 없지만 具體的 事例를 통하여 對美姿勢에 있어 유연성을 보이기 시작했다.

그 가장 두드러진 例가 美國의 言論人을 招請하여 그들로 하여금 美國社会에 北韓의 實情을 소개토록 하고 있다는 사실이다.

「유엔」에 대해서는 從前엔 「유엔」이 美國의 強占機關이라고 非방, 「유엔」의 權能을 거의 否認했으나 이젠 「유엔」의 機能을 部分的으로나마 認定하는 態度로 나오게 되었는데 이는 「유엔」의 決議에 依한 韓國의 唯一合法性을 取消시키고 「유엔」內의 支持 同調勢力을 擴大시켜 可能하면 「유엔」을 그들의 政治目的을 追求하는 「場」으로 利用할려 하고 있기 때문이다.



第四章 韓國 對外弘報의 問題點과 改善方案

韓國은 國土가 分斷되어 南北이 軍事的 思想的으로 對立關係에 놓여 있으며 이 對決이 국제무대의 場에서 이뤄지고 있기 때문에 국제적 여론은 중요한 의의를 지니며 이 國際輿論에 影響을 미치는 對外弘報는 그만큼 絶실한 과제로 등장하게 되었음은 앞에서 지적했다. 또 南北間의 關係에서 일어나고 있는 一聯의 최근 사태는 對外弘報의 重要性을 더욱 加重시키고 있으며, 在外同胞의 思想的 未統一狀態, 經濟的인 海外進出과 국제적 교류의 功實性도 對外弘報의 重要性을 加重시키는 要因이라고 지적했다. 따라서 무엇보다도 北韓의 露骨的인 대대적 宣傳攻勢에 對抗하기 위해서는 지금까지의 弘報活動을 더욱 強化시키고 效率化시켜야 할 必要性이 크게 要請되어 지는 것이다.

이러한 絶실한 현실적 요구에 부응하여 韓國은 對外弘報機構를 擴張 整備하는 움직임을 보이고 있고 그 具體的인 결과로 海外公報館의 設立과 그 活動의 補強을 들 수 있다. 그러나 이러한 일련의 움직임을 현실적인 요구를 完全히 충족시켜 주지 못하고 있는 것은 부인할 수 없는 事實이다. 우리는 그 조직 및 活動 現況을 살피는 가운데 몇가지 問題點을 指摘하였는데 여기서 다시 機構, 組織面 弘報 專門家의 養成과 그 充員, 弘報戰略 및 內容 予算 問題등으로 나누어 살피 보고자 한다.

1. 機構, 組織上의 問題

北韓의 對外宣傳은 다른 共產主義國家와 마찬가지로 黨의 嚴格한 統制를 받으며 對外宣傳機關들은 黨의 一元的 統制와 指導를 받으면서 黨이 指向하는 宣傳政策을 遂行하는 것이다.

北韓의 對外宣傳은 노동당 중앙위원회에서 決定하여 중앙당선전선동부가 宣傳에 관한 세부계획을 수립하여 당 중앙위원회의 통제를 받은후 예하 각급 宣傳部署에 下達하고 計劃에 따른 精確한 執行 여부를 확인 감독한다.

北韓의 선전 선동부는 黨, 政府 및 黨의 감독아래에 있는 公共機關이 輿論을 움직이기 위해 행하고 있는 廣範圍하고 多樣한 諸活動을 統一하고 그것에 中心的 方向을 주는 것으로 선전선동부는 당 중앙위원회에 의해 採用되는 基本的인 政策決定 範圍안에서 모든 對內, 對外의 宣傳活動에 대해 一般的인 方針과 特定の 行動方向등을 決定하는 것이다.

이같은 선전선동부의 活動은 對外宣傳에 있어서 國家利益을 追求하는 水準에서 이루어지고 그 영향력은 사소한 것에 이르기까지 미치지므로 北韓의 對外宣傳에 비교적 一貫性을 부여하고 戰略的宣傳과 戰術的宣傳이 聯關性을 갖게 되며 政府 各 機關의 協助가 비교적 잘 이루어지게 된다고 볼 수 있다.

北韓이 共產主義 特有的인 強烈한 宣傳活動을 벌일 수 있는 것도 一元化된 強刀한 組織을 갖고 있는데 있다고 볼 수 있다. 앞에서 美國의 경우를 例를 들어 지적한 바 있지만 自由世界에는 共產主義 國家들처럼 그런 組織은 가질 수 없지만 韓國의 憲法이 許用하는 한도안에서 강력한 조직을 가질 수 있을 것이다. 우리의 경우 海外公報館의 法的 地位가 비교적 짧은 기간 동안에 크게 높아진 것만은 否認할 수 없는 사실이지만, 한마디로 아직도 政府編制上 차저하는 위치가 너무 미미하다고 볼 수 밖에 없다.

海外公報館의 責任者인 館長은 文化公報部長官 밑에 屬해 있고 다시 總理를 거쳐 國家元首인 大統領에 연결된다. 이러한 職制上的

位置는 美国의 USIA와 좋은 对照를 이루고 있는데 미국은 앞서 말한 것처럼 바로 大統領의 지휘통솔을 받는 大統領 直屬 槓構로서 国家政策決定의 中枢에 直結되고 있다. 對外弘報가 차지하고 있는 比重으로 보아서 國家安保政策決定에 깊히 參與할 수 있는 方案이 制度的으로 마련되어야 할 것으로 생각된다. 對外弘報政策은 急變하는 국제정세에 신속하게 대처할 수 있어야 한다는 점에서 海外駐在 公報官의 報告가 迅速하게 전달되어 上部의 政策決定에 반영되며 活動指針과 戰略이 빠른 時間에 전달될 수 있는 通路가 制度的으로 마련되어야 할 것으로 생각된다.

韓國의 對外弘報가 北韓의 政治宣傳을 意識하지 않을 수 없으므로 이들의 宣傳操作에 가장 效果的인 대응조치를 취하기 위해서라도 이러한 커뮤니케이션 通路를 마련하여야 할 것으로 생각된다.

한편 橫的으로도 海外公報館 職員の 職위가 향상되어 弘報活動에 關한限 他 部如보다 優位에 설 수 있도록 해야 할 것이다. 한 예로 商工部에 속한 貿易振興公社의 弘報活動을 政治的으로 勳員하기 위해서는 보다 큰 弘報組織의 영향아래 두고 어느 정도 이 분야에 발언권을 갖도록 해야 할 것이다. 政府 組織上的 地位 向上은 그 規模의 擴張이 뒤따르기 마련이다. 현재의 總人員 95名으로 증가일로의 弘報業務를 감당하기 힘들 것으로 생각된다.

2. 弘報專門家の 養成과 그 充員問題

모든 커뮤니케이션이 가장 큰 效果를 얻기 위해서는 Media를 통한 커뮤니케이션과 Personal Communication이 연결되어야 한다고 말했다. 즉 많은 人員의 弘報 agent가 現地에 派遣되어 現地の Opinion Leader나 國民들을 상대로 對人關係를 가질 수 있다면 對外弘報의 效果가 크게 向上될 수 있을 것이다.

海外公報館에서 現地에 派遣한 公報官은 모두 合하여 44名에 不過하다는 것은 尙급히 改善되어야 할 問題가 아닐 수 없다.

31個 地域에 大部分 한명씩 나가 있는데 이들이 과연 얼마만큼 対象 國民들에게 깊히 침투하고 접촉을 가질 수 있는지는 극히 의심스러운 일이다. 물론 이 사람들만이 그곳에 나가 弘報活動에 임하고 있지는 않다고 하더라도 그렇다면 이들 다른 사람들을 尤 效 적절하게 弘報活動으로 이끌어 나갈 수 있는 能力과 權限이 부여되어야 할 것으로 생각된다.

海外에 駐在하여 現地民과 接觸하는 一線 公報官은 다른 모든 外交官들이 必要로 하는 모든 能力 즉 言語, 風俗 등의 文化一般과 歷史 등에 對한 体系的 知識과 高度의 適應 能力을 所持해야 한다.

海外弘報館에서는 特別한 專担 教育 프로그램을 갖지 못하기 때문에 주로 外交官 出身의 人士와 現地에 派遣되었던 國內의 言論 人士들을 公報館으로 任命하여 이 업무에 임하게 하고 있다. 이러한 人士들도 상당한 능력과 적응력을 가지고 있으리라고 생각되지만 專門家를 임명하고 專門家를 養成한다는 것은 時急한 것으로 판단된다. 弘報는 長期的으로 수행되어야 하기 때문에 더욱 必要한 것이다. Daniel Lerner는 우수한 宣傳家의 資格으로 ① Communication의 社会的 基盤에 對한 精確한 理解 ② Communication에 發展되고 있는 動向의 精確한 把握 ③ Communication Process에 對한 体系的인 認識 ④ 意思形成의 心理的·文化的 Process에 對한 体系的인 認識 ⑤ 政治的 感覺 ⑥ 자기가 맡은 일에 對한 情熱 信念 등을 具備해야 한다고 지적한 바 있는데 이 같은 전문가를 양성해야 하는 것이다. 前職이 外交館이나 言論人이라고 하더라도 弘報專門家일 수 없으며 1週日 内外의 訓練過程

만으로는 아무래도 부족하다. 아직은 이 기관이 初創期를 벗어나지 못하고 있고 그 人員이 적기 때문에 전담 교육기관이 아직은 절실하게 요청되지 않는다고 하더라도 이 훈련 및 교육에 좀더 많은 관심이 기울여져야 할 것이다. 教育프로그램 중에는 일선 홍보 담당자로서 갖추어야 할 宣傳 및 說得技術을 익힐 수 있도록 하는 科目이 必要할 것이고 무엇보다도 이 教育프로그램은 각 지역의 公報官들이 한자리에 모여 서로의 問題點을 提示하여 討論하는 形式으로 이끌어 나가는 것이 가장 바람직하다고 본다. 또 對外弘報의 重要性과 그 擴張의 절실함에 비추어 人力確保에 관한 方法의 하나로 홍보의 대상지역에 거주하는 在外同胞들중에 必要한 人員을 뽑아 思想과 弘報에 대한 教育을 철저하게 시켜 홍보요원으로 임명할 수도 있을 것이다.

3. 戰略 및 弘報 內容上的 問題

韓國은 北韓의 宣傳攻勢에 對備하고 그들의 一面 即興的인 宣傳策略에 적절한 對應措施를 取하지 않으면 안된다는 現實 때문에 對外弘報 역시 短期的인 效果를 무시할 수 없는 입장이지만 보다 長期的 眼目的 弘報政策도 결코 소홀히 할 수 없는 것이다.

어떻게 보면 그 出發에서부터 不利한 상태에 처해 있다고 말할 수 있는 것이다. 문제는 단기적 효과를 겨냥하는 政治宣傳으로 北韓의 宣傳攻勢에 맞서야 하느냐 아니면, 北韓의 선전에 대하여 對항선전을 덮어 두고 장기적인 효과를 노리는 홍보활동에 전념해야 하느냐 혹은 北韓의 선전에 對항선전을 벌이면서 장기적인 홍보 활동을 전개하느냐로 나누어 생각할 수 있으나 현재로서는 北韓의 선전에 對항선전을 벌이면서 장기적인 홍보활동을 전개하는 것이 바람직한 것일 것이다.

첫째로 長期的인 效果를 일단 보류하고 北韓의 宣傳에 즉각적으로 대항하는 기본전략을 취할 수 있으나 이와같은 방법은 모든 면에서 기민하게 國論을 決定할 수 있는 1人 체제의 利點을 지니고 있는 북한에 비하여 여러가지 對外政策의 결정에 상당한 시간을 요하는 政治體制를 갖고 있는 것이 한국의 실정이므로 오히려 北韓에 많은 逆宣傳의 資料를 제공해 주는 결과를 초래할 가능성이 크다.

둘째로 短期的인 対応策은 一切 無視해 버리고 長期的인 안목에서 홍보정책을 수행해 나가는 경우는 國際的 地位나 國력에 있어서 월등하게 앞서지 않으면 그 實效를 거두기가 힘들다. 따라서 이상의 두가지 基本戰略을 並行시키는 방법밖에 없다는 結論에 이르게 된다. 두가지 方向에서 弘報를 전개시킬려면 調和의 問題에 부딪친다.

여기에는 高度의 政策的 眼目과 正確한 情勢判斷이 必要하다. 이것은 비단 對外政策의 場에서만 해결될 수도 없을 뿐만 아니라 國內의 政治情勢에 얽매어 해결하려 해서도 안될 것이며 결국 이 問題는 對內弘報와 對外弘報의 一貫性 있는 수행여부에 달려 있다고 할것이다.

어쨌든 長期的인 效果를 얻기 위해서 文化的인 측면의 弘報와 經濟弘報등 非政治的인 홍보활동과 政治宣傳을 並行시킬 수 있어야 하는데 현재 外國에 配布되고 있는 刊行物을 보면 그 大部分이 韓國政府의 對外政策을 천명하고 일단 취해진 행동을 설명하는 종류의 것들이고 또 北韓의 宣傳을 그대로 반박하는 식(弘報의 테벨이라고 하기 보다)의 간행물이 상당수를 차지하고 있다. 이러한 內容의 刊行物이 어떤 사람들에게 읽혀지고 있는지 자료의 부

족으로 알길이 없지만 오히려 이러한 내용의 弘報는 現地の Media를 利用하는 것이 보다 効果的이라고 생각된다. 印刷Media 製作·配布는 보다 多樣性있게 이루어져 最小한 現地民이 사용하는 言語로 製作되는 程度에는 이르러야 할 것으로 생각된다. 韓國의 固有文化, 藝術, 科學, 學問등에 대한 서적을 配布하여 知識層에 韓國의 이미지를 심어 주는 일은 아주 중요하다. 學問上的 必要에 따라 읽게 될 학술서적 중에서 받은 韓國의 이미지는 知識層에게 큰 影響을 줄 것이다. 現地에서 정기적으로 時事評論이나 Bulletin의 種류의 刊行物도 독자의 흥미를 자극할 수 있고 어느 정도 知的欲求를 충족시킬 수 있는 내용이 반드시 게재되지 않으면 안될 것이다. 이같은 원칙은 모든 弘報物에 그대로 적용할 수 있다.

한편 홍보물의 質的 向上과 改善도 문제이지만 量의 增加도 절실하다. 양의 증가와 적절한 배분에는 무엇보다도 많은 예산을 必要로 하지만 대상선전에 좀더 유의해야 할것이다. USIS의 경우 발간물의 배포 대상자 선정에 크게 유의, 해마다 체크하고 있는 것으로 알려지고 있다.

4. 統一弘報問題

韓國의 對外弘報의 戰略 및 內容에 있어서 現在 가장 중요시 되고 있는것 가운데 하나가 어떻게 統一에 關한 弘報를 効果的으로 遂行해 나가느냐에 있다. 南北對話, 「7.4 共同聲」, 「6.23 宣言」 등은 우리의 統一方案이 어떤 것인가를 밝힌 것인데 특히 「6.23 宣言」은 北韓의 對抗宣傳으로 가끔 우리의 意圖와는 어긋나는 反應이 들려 오고 있으므로 적절한 弘報活動을 계속하지 않을 수 없게 만들고 있다.

「6.23 宣言」은 平和的 統一이 우리 民族의 至上 課業이므로 緊張緩和와 國際協調에 도움이 되는한 北韓이 우리와 같이 國際機構에 참여하는 것을 반대하지 않으며 韓國은 互惠平等의 原則아래 모든 國家에게 門戶를 개방할 것이며 韓國과 理念體制를 달리 하는 國家에도 門戶를 개방하도록 促求하는 것으로 이는 어디까지나 統一을 向한 원대한 政策이라는 것을 弘報해야 한다.

우리는 지금까지의 北韓과의 關係로 미루어 相互 不信을 없애고 信賴의 터전을 마련하는 것이 急先務이며 그러기 위해 段階的인 方法으로 統一을 모색하고 있으며 이에 따라 人道主義的 接觸, 非政治的인 交流, 政治的 對話라는 三段階 統一接近方式을 追求하고 있음을 알려야 한다. 한편으로는 北韓이 提議하고 있는 南北聯邦制 大民族會議 平和協定등의 虛構性과 底意를 폭로해야 하는 것이다.

5. 予算上的 問題

지금까지 우리가 아무리 對外弘報의 理論, 組織, 專門家의 養成, 弘報內容의 問題등을 지적해 보아야 予算上的 충분한 뒷받침이 없는한 砂上樓閣에 不過하다. 1971年의 北韓의 對外宣傳予算이 2천2백만 달러인데 비해 韓國의 경우는 1972년도 예산이 7億원 상당으로 알려져 있으며 對外弘報의 범주안에 넣을 수 있는 政府 各 部處, 그 산하 단체의 모든 活動費까지 합해서 55億원 내지 60億원 規模로 알려지고 있다.

對外弘報 活動의 予算에 制限을 가하고 있는 要因으로 ① 國內事情에서 오는 制限 ② 予算上的 制限 ③ 政治的인 制限등을 들 수 있는데 現在와 같이 積極的인 韓國의 對外弘報活動이 요청되고 있는 때가 없으므로 政策 立案者나 決定者들은 對外弘報活動의 충분한 予算確保를 위해 最善을 다해야 할 것이다. 심한 例로 韓

국이 政治적으로 安定되고 經濟적으로 번영하고 있는데도 이를 弘報하지 않으면 우리가 追求하는 國際적인 合議를 얻는데 많은 어려움을 겪어야 할 것이다. 對外弘報는 重化學工業 建設과 마찬가지로 아니 그 이상 重要한 것이다.

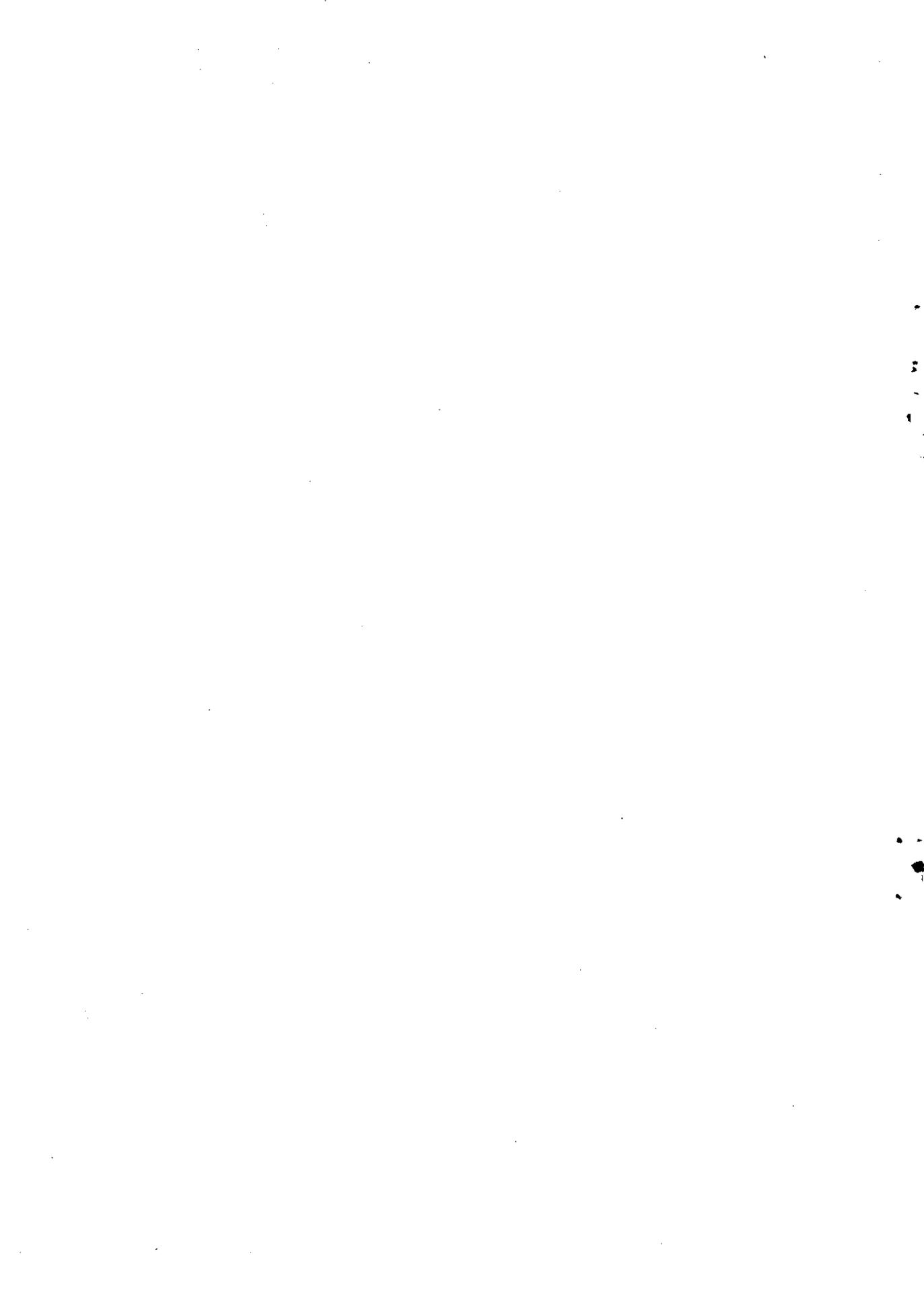
6. 僑胞들에 대한 弘報 및 地域別 弘報問題

僑胞들에 대한 弘報問題도 시급히 해결해야될 問題의 하나이다. 그들은 生活은 異國에서 하고 있지만 마음은 항상 故國에 있는 것이다. 따라서 僑胞들의 조직화는 어떤 面에 있어서는 간단하다고 볼 수 있다. 현재 교포들은 230만명이 각국에 산재해 있는 것으로 집계되고 있는데 이들에게 積極적인 관심을 표명 조직화 해야 한다. 교포들은 살고 있는 그나라에서 韓國의 이미지를 심어 주고 있기 때문에 그들의 이미지가 그 나라 國民의 韓國(民)에 대한 性格, 態度形成에 크게 影響을 미치는 것이다.

만일 韓國에 대한 나쁜 態度가 形成되었다면 弘報는 效果的일 수 없다. 왜냐하면 앞에서 지적한것 처럼 사람들은 한번 形成된 價值觀이나 信念, 態度등을 쉽게 變化시키려 하지 않기 때문이다.

韓國은 현재 對外弘報에 必要한 予算의 不足, 組織등으로 충분한 地域別 弘報活動을 벌일 수 없으므로 우선은 교포가운데서 能力있는 人士를 골라 一定한 訓練을 거쳐 弘報要員으로 임할 수 있게 할 수 있을 것이다. 현재 많은 교포들은 교민회를 갖고 있으므로 이 組織을 살릴 수 있을 것이다. Canada Vancouver의 경우 그쪽 교민회에서는 모국어 신문발행을 서둘러고 있으며 Canada 政府까지 한국어 신문발행에 적극 협조적이라는 것이다.

따라서 僑胞 및 地域別 弘報問題도 弘報의 能率化에 따른 組織, 專門家の 養成, 予算의 뒷받침이 있으면 可能한 것이다.



結 論

對外弘報(宣傳)의 基本은 事實(facts)을 바탕으로 이루어져야 한다고 볼 수 있다. 오늘날 처럼 科學의 發達에 따른 通信技術의 發達은 특히 國家的인 次元에서 볼때 世界에서 일어나고 있는 事件은 거의 빠짐없이 即刻的으로 알 수 있다. 따라서 지난날 처럼 虛偽宣傳은 오래 지속될 수 없고 곧 밝 혀지기 마련이며 이는 오히려 對抗宣傳의 資料를 提供해 주는 結果를 招來할 可能性만 크게 해주게 된다.

린컨大統領이 지적한 「모든 사람들을 어떤 期間동안은 속일 수 있을런지 모른다. 또 몇사람을 永久히 속일 수 있을런지 모른다.

그러나 모든 사람을 永久히 속일수는 없다」라는 말을 오늘날에 있어서도 그대로 妥當하기 때문이다.

우리는 效果的인 對外弘報를 展開하기 위해 ① 致密하고 一元化된 對外弘報 機構와 組織을 가질것 ② 弘報專門家를 養成할것 ③ 効率的인 弘報活動을 遂行할 수 있는 充分한 予算編成 ④ 北韓의 對外宣傳에 대한 正確한 把握 및 宣傳理論에 對한 계속적이고 깊이 있는 研究 ⑤ 對外弘報의 基本方向의 定立등으로 생각할 수 있다고 본다.

(1) 致密하고 一元化된 對外弘報 機構와 組織

對外弘報機構의 致密하고 一元化된 對外弘報를 效果的으로 遂行하기 위한 첫째 條件이다. 韓國에는 現在 海外弘報館이 있으나 이 機構만으로는 不足하며 大統領 直屬檢閱으로 보다 效果的인 對外弘報 遂行檢構와 같은 것을 創設하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다. 美國의 USIA같은 檢構는 必要한 것이다.

그리하여 對外弘報의 執行機關 및 支援機關의 効率的인 調整으로 對外弘報 效果의 極大化를 가져올 수 있도록 해야 한다. 對外弘報의 Content에서 統一되지 않으면 効率的인 宣傳의 效果를 기대할 수 없고 오히려 逆機能으로 作用하며 組織이 體系化되지 않고는 正確한 Content로 繼統的이고 大量的인 弘報活動을 遂行할 수 없다. 對外弘報體系의 能率化를 위해서도 體系化는 시급하다.

한 國家의 對外弘報機構나 組織이 아무리 致密하고 精巧하게 짜여져 있다고 하더라도 政治, 經濟, 軍事 및 文化의 各 分野에서 일어나는 對外接觸을 管掌하고 對外弘報의 目標에 알맞도록 調整할 수는 없을 것이다. 民間人이나 民間團體의 對外接觸과 活動을 規制하기 힘든 自由世界 國家에서는 더욱 그렇다. 따라서 政府가 이들의 活動을 國家 全體의 利益이나 政策目標에 尙當하게 誘導하고 造成하는 것도 必要的인 것임을 말할 것도 없다.

(2) 弘報專門家の 養成

좋은 弘報機構를 갖는다고 해서 반듯이 效果的인 對外弘報를 遂行할 수 없으며 그 機構를 効率的으로 運用할 수 있는 人材들이 必要하다. 특히 對外弘報는 커뮤니케이션의 理論에 관한 끊임 없는 研究를 必要로 함으로 그 方面의 專門家の 確保도 시급하다.

Daniel Lerner가 지적한 Propagandist의 6개의 要件은 弘報專門家는 어떠한 사람이어야 하는가를 說明해 주는 좋은 指針이 되고 있다.

(3) 効率的인 弘報活動을 遂行할 수 있는 充分한 予算編成

우수한 組織, 우수한 宣傳者, 우수한 宣傳研究者를 確保하고 效果的인 對外弘報를 수행하기 위해서는 充分한 予算의 뒷받침이 있어야 한다는 것은 두말할 必要가 없을 것이다. 그러나 韓國에

는 아직까지 對外弘報의 必要性이 제대로 인식되어지지 않아 充分한 予算을 確保하는데 많은 애로가 있음이 사실인데 이는 하루 빨리 시정되어져야 할 것이다.

(4) 北韓의 對外宣傳에 대한 正確한 把握 및 宣傳理論에 대한 계속적이고 깊이 있는 研究

北韓의 對外宣傳은 強力하고 지속적이며 狀況에 따른 變化에 빠르다. 北韓이 이같은 宣傳活動을 벌일 수 있는 것은 共產主義 國家라는데서 오는 一元화된 組織에 있다고 할 수 있을 것이다.

北韓의 선전선동부는 蘇聯의 선전선동부에서 본딴 것인데 共產主義의 宣傳이 強烈하게 보이는 理由의 하나가 이같은 效率的이고 統一된 宣傳組織을 갖고 있기 때문인 것으로 說明할 수 있을 것이다.

一般的으로 共產主義의 對外宣傳이 効果的인 것으로 받아들여지고 있는 理由로 다음 세가지를 지적할 수 있다.

① 送出하는 NetMessage를 받을 수 있도록 하기 위해 社会的, 政治的, 經濟的 不條理를 NetMessage에 담는다. 특히 對自由世界를 對象으로 할 경우 民主主義의 多樣性을 不條理로 歪曲시킨 NetMessage를 내보낸다.

② 共產主義의 全体性으로 軍隊의 指揮命令과 같이 劃一的인 統制된 宣傳活動을 벌일 수 있고 効果的인 組織을 가질 수 있으므로 大量宣傳을 할 수 있고 強烈한 宣傳을 할 수 있다.

③ 即刻的인 對抗宣傳을 벌일 수 있다.

우리는 이같은 共產主義 宣傳理論에 대한 계속적이고 깊이 있는 研究를 하는 한편 北韓의 宣傳內容에 대한 正確한 分析을 통해 北韓의 宣傳에 對항해야 할 것이다.

(5) 對外弘報의 基本方向 定立: 自由民主主義制度가 共產主義制度보다 優越하다는 根本 原則 아래 對外弘報의 基本方向이 定立되어져야 한다. 우리는 共產主義者들과의 對抗宣傳을 벌이고 있으므로 對抗宣傳에 이기기 위해서는 自由民主主義의 長點을 強調해야 하는 것이다. 北韓은 韓國을 誹謗하는 宣傳活動을 벌이고 있는데 宣傳의 原則에 따라 北韓의 韓國 誹謗 宣傳이 虛偽宣傳이라는 점을 對抗宣傳할 수 있는 方向으로 定立해야 한다. 왜냐하면 北韓의 對外宣傳이 虛偽인 것으로 밝혀질 때 全体宣傳이 說得刀을 잃기 때문이다. 그리고 對外宣傳이 事實을 뒷받침 하지 않을 때는 生命이 없을뿐 아니라 相對方의 強力한 反撥과 저항을 초래하기 때문이다. 宣傳은 reinforcement의 機能을 함으로 오히려 信念과 態度를 固定시킨다.

우리의 對外弘報의 基本目標은 韓國은 自由民主主義 國家이고 北韓보다 모든 面에서 優越하다는 이미지를 扶植하여 國際的인 信賴度를 높이는 한편 平和를 사랑하고 항상 國際的 紐帶를 公公히 하는 國家임을 알리는데 있다.

對外弘報의 一般的인 原則이 國家가 다른 國家나 國民을 相對로 자기 國家·國民의 이미지를 定立하고 政策에 대한 理解를 얻기 위한 것이라면 國家間의 紛爭의 理由의 하나가 無知와 誤解에서 오는 것을 볼때, 그리고 無知와 誤解가 서로를 理解하는데 必要的인 正確한 知識의 欠如에서 오는 것이라면 우리의 對外政策을 效果的으로 遂行하기 위해 效果的인 對外弘報를 展開하는 것이 시급한 것이다.

韓國 海外弘報의 方向은 韓國 對外弘報의 基本目標에서 導出되는

것이지만 韓國 對外弘報의 基本方向을 다시 한번 定立해 보면 앞서 지적한 目標를 土臺로 北韓의 새로운 宣傳樣相에 대한 機敏하게 対応할 수 있는 多樣하고 彈力性있는 弘報戰略을 樹立하는데 있다고 볼 수 있을 것이다.

