

# 대통령의 소통, 어떻게 해야하나?

---

한 규 섭  
서울대학교

2017년 5월

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

**동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)**은

2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이  
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여  
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시 할 시에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“대통령의 소통, 어떻게 해야 하나?”

ISBN 979-11-87558-70-5 95350

**재단법인 동아시아연구원**

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)

Tel. 02 2277 1683

Fax 02 2277 1684



## 대통령의 소통, 어떻게 해야 하나?

한 규 섭

서울대학교

### 1. 문제제기

이 글을 쓰고 있는 지금, 제19대 박근혜 대통령의 탄핵이 헌법재판소에서 확정되어 구속 상태다. 대한민국 대통령 최초의 탄핵 사례가 되었을 뿐만 아니라 전두환, 노태우 대통령에 이어 세 번째로 구속영장이 발부된 대통령으로 남게 되었다. ‘대통령의 성공조건’이라는 주제가 그 어느 때보다 무겁게 다가올 수밖에 없는 이유다. 각종 여론조사에서 박 전 대통령을 “지지하지 않는 이유”로 가장 자주 언급되었던 것이 ‘소통 부족’ 문제다. 일각에서는 ‘소통 부족’은 매우 모호하고 실체가 없는 것이며 오히려 지지율 하락의 결과이지 원인이 아니라고 보기도 한다. 그러나 대통령의 커뮤니케이션 전략이 효율적이지 못하다면 누가 대통령이 되더라도 강력한 리더십을 발휘하기 어렵다는 것을 부인하기 어렵다. ‘소통’의 문제를 어떻게 보아야 할까?

대통령 커뮤니케이션의 측면에서 박 전 대통령의 사례는 많은 시사점을 가진다. 박 전 대통령은 상당히 좋은 여건에서 국정운영을 시작했다고 볼 수 있다. 우선 대다수 국민들이 ‘역사상 가장 위대한 대통령’으로 꼽는 박정희 대통령의 후광이 있었다. 많은 중장년층 유권자들은 한국의 경제 발전을 이끌었으나 비극적인 최후를 맞았던 박정희 대통령에 대한 부채의식이 있었던 것이 사실이다. 또 박 전 대통령 자신도 ‘선거의 여왕’이라는 별명이 보여주듯 위기 때마다 보여준 카리스마가 있었다. 이러한 요건들을 기반으로 ‘정치인 박근혜’로서 구축한 약 30-35%의 ‘콘크리트(Concrete) 지지층’이 있었다.

이러한 호조건에서 국정을 시작한 박 전 대통령이 왜 이런 지경에 이르게 되었을까? 국회에서 탄핵소추안이 통과될 당시 대통령 지지율은 약 5%(한국갤럽 데일리 오피니언 조사 16년 12월 2주)에 불과했으며 탄핵 찬성의견이 무려 81%에 달했다. 심지어 박 전 대통령의 텃밭이라 할 수 있는 대구·경북지역의 유권자들마저 탄핵 소추안이 국회를 통과한지 70여일이 지난 현재까지도 거의 70% 가까이 탄핵에는 찬성하고 있는 상황이다. 어떠한 상황에서도 견고하게 버티 줄 것만 같던 콘크리트 지지층마저 무너져 버린 것이다. 박 전 대통령이 현 상황에까지 이르게 된 기저에는 구시대적 국정운영 및 소통 스타일이 존재한다. 물론 박 대통령 탄핵이 정당인지에 대해서는 이견이 있을 수 있고 특히 탄핵 정국의 계기가 된 언론사의 보도 등에 대해서는 소송이 진행 중이다. 그러나



콘크리트 지지층을 확보했다는 평가를 받던 박 전 대통령의 현재 상황은 잘못된 국정 운영 및 소통 스타일이 어떤 결과를 가져올 수 있는가를 단적으로 보여주는 사례로 우리 정치역사에 기록될 것이다. 또 차기 정부에는 대통령의 소통 스타일이 리더십에 얼마나 중요한 영향을 미치는가를 다시 생각하게 하는 계기가 되어야 한다.

본 글에서는 우선 정치 및 언론환경의 변화에 대해 설명한다. 이를 통해 대통령 국정운영의 제약조건이 과거와 어떻게 달라졌는지, 그리고 이러한 변화한 제약조건하에서 요구되는 국정운영 및 소통방식의 방향은 무엇인지 도출한다. 정치 환경에서 가장 중요한 변화는 정당정치와 보스정치의 약화다. 이는 공천 권력의 약화를 의미하며 당·청 간의 역학관계에 근본적인 변화를 의미한다. 미디어 환경 및 언론시장에도 매우 근본적인 변화가 있었다. 포털 중심의 뉴스유통으로 인해 언론 과잉 현상이 심화되고 있으며 이는 대언론 관계에 근본적인 변화를 요구한다. 이후 박근혜 대통령의 국정운영 및 소통방식을 분석, 어떤 문제점들이 변화한 제약조건에 부합하지 않았는지 살펴본다.

## 2. 정치 및 언론환경의 변화

### (1) 정치환경의 변화

한국정치에 있어 지난 2016년 4.13 총선 결과는 두 가지 의미를 가진다. 첫째, 공천파동으로 인한 새누리당의 총선 참패는 ‘보스정치시대’의 종말을 보여주었다. ‘박근혜’라는 어느 정치지도자보다도 충성도가 높은 지지층을 가진 대통령도 공천 권력을 과도하게 행사할 시에는 4.13 총선에서와 같은 유권자들의 이반현상이 나타난다면 향후 어느 대통령도 이전 보스정치 시대의 리더들과 같은 정당에 대한 영향력을 행사하는 것이 불가능하다는 것을 의미한다.

박정희, 김대중, 김영삼 전 대통령으로 이어져 온 보스정치는 강력한 리더들의 개인적 카리스마에 근거한 리더십을 기반으로 한 정당정치였다. 리더 개인이 곧 정당이며, 모든 정당이 강력한 리더를 중심으로 존재하는 시스템이었다. 그리고 이런 보스정치가 결국 지역구도로 연결되며 지역 정당의 고착화로 이어졌다고 할 수 있다. 적어도 4.13 총선 이전까지의 정당구도는 이러한 틀에서 크게 벗어나지 않았다. 이전에도 이러한 지역정당 구도를 깨보고자 하는 시도들은 있었다. 노무현 대통령 시절 열린우리당이 창당된 것이 대표적인 예다. 그러나 노무현 대통령이 호남기반의 민주당 후보로 당선되었고 결국 열린우리당 실험이 실패로 끝난 것은 그 한계를 보여준다.

걸출한 정치지도자들이 사라진 상황에서 보스정치시대의 종말은 불가피했다. 김영삼, 김대중 전 대통령을 끝으로 더 이상 걸출한 카리스마를 가진 정치인은 없다고 해도 과언이 아니다. 노무현 대통령의 경우, 대중적 인기는 높았으나 이는 노무현 대통령의 소박함과 인간미, 그리고 스타성에 기인한 측면이 크다. 노 전 대통령의 카리스마는 산업화나 민주화를 오랫동안 이끌었던 박정희, 김영삼, 김대중 대통령의 그것과는 비교대상이 되기 어렵다.

이러한 강력한 카리스마를 가진 리더의 부재는 모든 국회의원들을 프리에이전트화(free agent)했다. 즉 모든 국회의원들이 대중에 직접 어필하여 대중적 지지기반을 확보함으로써 경쟁력을 증



명하여야만 공천을 받을 수 있는 정치환경이 조성된 것이다. 유승민 의원의 지역구가 대구임에도 불구하고 대통령과 수직관계로 볼 수 없다. 즉 대통령의 대여당 관계가 이전보다 매우 어려워졌다고 볼 수 있다.

여당과의 관계에서 대통령의 입지는 대통령의 지지율에 따라 결정된다고 해도 과언이 아니다. 대통령 지지율이 높을 때는 모든 여당 의원들이 대통령의 지지를 이끌어 내기 위해 대통령의 정책에 협조적이다. 대통령의 공천권 행사도 대통령 지지율에 영향을 받을 수밖에 없다. 지난 2013년 10.30 재보궐 선거와 2-16년 4.13 총선은 극명하게 대비된다. 10.30 재보궐 선거 당시 경기 화성갑에서는 서청원 새누리당 의원이 공천을 받았다. 당시 서청원 의원이 고령인데다 과거 부패경력이 문제되어 언론의 비판이 많았다. 그러나 당시는 박 전 대통령 임기 초반이고 아직 콘크리트 지지층이 견고하게 버티던 시기였기에 무난히 공천을 받았고 당선도 됐다. 그러나 4.13 총선 당시 대통령 지지율은 39%(한국갤럽 데일리 오피니언 조사 16년 4월 2주)에 머물렀고 유 의원의 지역구가 박 전 대통령의 정치적 고향인 대구임에도 불구하고 무소속으로 당선되었다. 이러한 사례들은 대통령 지지율이 당-청 관계에 미치는 영향을 잘 보여준다.

결론적으로 대통령이 정책을 원활하게 추진하기 위해서는 대통령 지지율을 일정 수준이상으로 유지하는 것이 필수적이다. 만약 지지율이 유지되지 못할 경우 아무리 좋은 정책이라도 추진이 어려워 질 수밖에 없다. 따라서 모든 대통령들은 자신이 추구하는 원칙과 포퓰리즘적 정책 사이에서 고민할 수밖에 없는 국정환경이 조성됐다. 모든 대통령에게 원활한 국정운영을 위해 일정 부분 포퓰리즘적 인기영합주의는 불가피 할 수밖에 없다. 국정철학과 가장 밀접한 관계를 가진 핵심 정책을 추진하기 위해서는 상당수의 포퓰리즘적 정책을 수용할 수밖에 없다.

## (2) 포털 중심의 뉴스 유통

변화한 정치 환경 못지않게 중요한 것이 변화한 미디어 환경이다. 인터넷 시대의 도래와 함께 미디어 시장의 과도한 경쟁은 이미 예견되었던 것이다. 기술적 발전으로 누구든 1인 미디어를 운영할 수 있는 미디어 환경이 도래했고 기성 언론의 뉴스 유통 독점권력과 의제 설정력이 급격히 하락했다.

이러한 글로벌한 현상 외에도 한국은 더 빠른 속도로 기성언론들의 의제설정 독점 권력이 하락했다. 포털 중심의 뉴스유통 때문이다. 한국은 포털을 통한 뉴스 노출이 세계에서 가장 높은 국가라고 해도 과언이 아니다. 『로이터 디지털 뉴스 리포트 2016』에 따르면 2016년을 기준으로 한국 유권자의 60%가 포털을 통해서 뉴스를 접하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 수치는 미국의 30%, 일본의 38%등과 비교하면 매우 높은 수치라 볼 수 있다. 또 조사에 포함된 26개 국의 평균이 약 38.7%인 것을 고려하면 매우 특이한 뉴스유통 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다.

이러한 현상은 포털의 매우 특이한 비즈니스 모델에 기인한다. 현재 국내 유력 포털들은 모두 속칭 ‘가두리양식’ 구조를 가지고 있다. 즉 개별 언론사들과 ‘기사 제휴 계약’ 또는 ‘검색 제휴 계약’을 맺고 콘텐츠 제공에 대한 일정수준의 수수료를 제공하는 구조를 가지고 있다. 현재 국내 최대 포털인 N사의 경우 약 100여개의 언론사와 기사 제휴계약을 맺고 있으며 약 1000개 이상의 언론사와 검색 제휴계약을 맺고 있다. 기사 제휴계약은 언론사마다 다른 가격으로 맺어지는 것으로 알려져

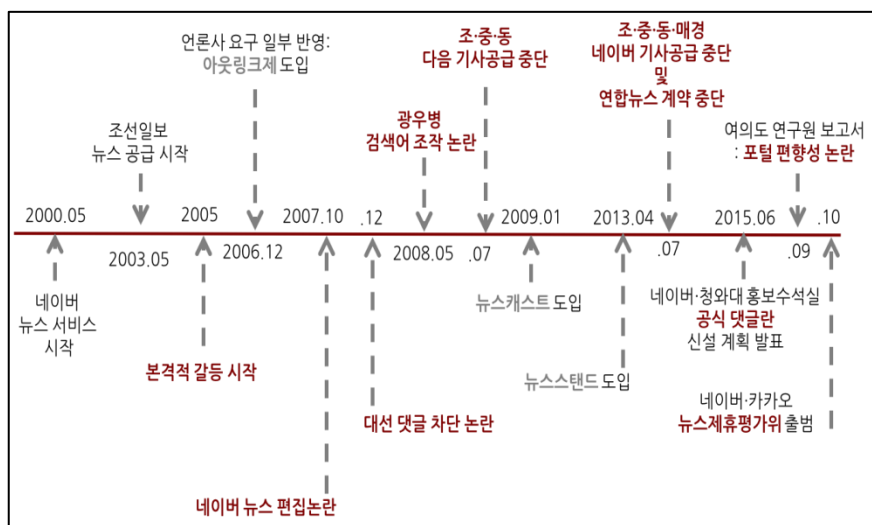


있다. 반면 검색 제휴계약은 검색결과에 포함여부를 결정하는 것으로 무료 계약이다.

포털들은 일단 뉴스 콘텐츠를 통해 트래픽(traffic)을 유입한 후 ‘인링크(in-link)’ 정책을 통해 해당 포털 안에서 계속해서 머무르게 하는 비즈니스 모델을 채택하고 있다. 즉 모든 언론사의 기사는 기사를 작성한 해당 언론사의 사이트로 기사를 클릭한 사용자를 보내는 ‘아웃링크(outlink)’가 아닌 기사가 저장된 포털의 자체 페이지로 보내진다. 이 때문에 뉴스를 보기 위해 일단 해당 포털 사이트에 접속한 사용자는 대부분의 시간을 해당 포털 사이트 내에 머무르게 되는 효과가 나타나게 된다. 반면 기사를 작성한 언론사 페이지로 유입되는 트래픽은 매우 제한적일 수밖에 없다. 이러한 비즈니스 모델은 세계적으로 유래가 없는 우리나라의 특이한 미디어 환경이라 할 수 있다. 반면 대부분의 사용자들은 이미 이러한 뉴스 취득방식에 익숙해져 언론사의 자체 페이지에 직접 접속하는 숫자는 점점 줄어들고 있다. ‘언론수용자 의식 조사 2016’에 따르면 2011년과 2016년 사이, 불과 6년 만에 언론사 홈페이지를 통해 뉴스를 취득하는 사용자의 비율이 30.9%에서 14.6%로 약 1/2 수준으로 줄어들었다. 마찬가지로 종이신문을 읽는 사용자의 비율도 44.6%에서 20.9%로 절반 이하 수준으로 급감했다. 한마디로 인터넷과 소셜 미디어 발달 등으로 세계 모든 언론사들이 어려움을 겪고 있고, 포털 중심의 뉴스 유통으로 인해 우리나라 언론사들의 경영 상태는 더 빠르게 나빠지고 있는 것이다. 언론사들의 기존 비즈니스 모델은 더 이상 유효하지 않은 반면 포털의 독점적 지위로 인해 성공여부가 매우 불확실한 새로운 서비스 개발에 투자하기도 어려운 상황이다.

이러한 미디어 환경의 변화는 유력 언론사들과 포털들 간의 극단 갈등을 초래했다. 조선·중앙·동아 등 주요신문들은 입법을 통해 포털들의 이러한 비즈니스 모델을 규제하려는 움직임을 보였고 연일 포털들을 비판하는 기사를 게재했다. 포털들의 기본적인 비즈니스 모델이 뉴스 트래픽 유입을 기반으로 하고 있기 때문에 이러한 노력들은 한계가 뚜렷할 수밖에 없다. 따라서 지난 2008년과 2013년 사이 메이저 보수신문들을 중심으로 매우 격양된 논조로 포털을 비판하는 목소리를 낸바 있다(그림 1 참조).

[그림 1] 주요 언론사-포털사 간 주요 갈등 연혁



자료: 조화순 외 (2016).

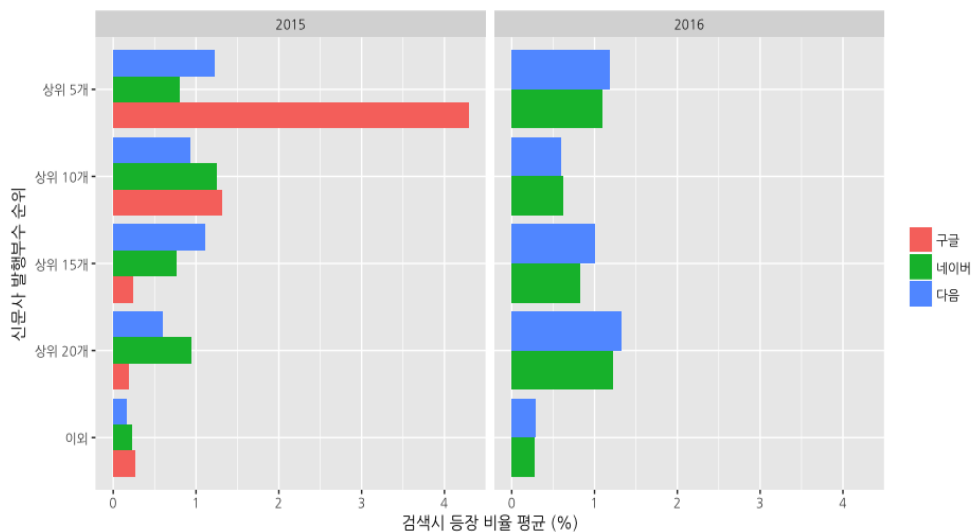


(3) 언론과잉: 1인 미디어 등장과 군소 언론사 난립

이러한 움직임에 포털들은 두 가지 전략으로 대응했다. 우선 주요 언론사들을 달래기 위한 각종 회유책을 내 놓았다. 기사 제휴계약을 위한 계약금을 올려주고 개별 언론사와 공동으로 서비스를 개발하여 포털을 통해 제공하기도 했다. 이러한 움직임들은 일정부분 상생모델을 개발하기 위한 긍정적인 노력으로 평가할 수 있다.

그러나 문제는 포털이 또 다른 대응전략으로 모든 언론사를 1/n화하는 알고리즘을 적용하고 있다는 점이다. 즉 언론사의 명성이나 수준과 관계없이 모든 언론사의 기사가 노출도를 동일하게 만드는 방식으로 뉴스 제시 알고리즘을 디자인하고 있다. 필자가 지난 2015년과 2016년에 매일 올라오는 인기검색어 상위 20개에 대한 검색결과 첫 화면에 올라오는 기사목록을 살펴본 결과, 언론사의 명성과 관계없이 모든 언론사가 1/n로 잡히는 것을 알 수 있었다. 가령 신문사 20개의 매출과 검색결과 첫 페이지에 걸려 나오는 확률을 살펴보면 언론사에 관계없이 거의 동일한 수준이다. 이는 진보, 보수 언론에 관계없이 동일하게 적용되는 기준으로서 정치적 편향성과는 무관한 것으로 나타났다.

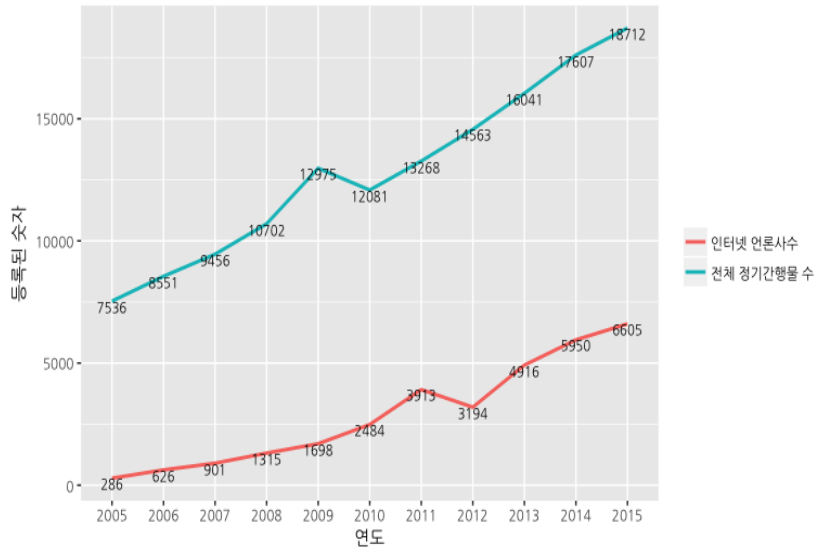
[그림 2] 발행부수 TOP 20 신문사의 뉴스 검색 첫 화면 등장 비율



이러한 포털의 알고리즘 정책은 1인 미디어 등 군소 언론사의 숫자가 급격하게 늘어나는 결과를 가져 왔다. 어느 언론사든 주요 포털과 검색제휴계약 체결에 성공할 경우 일단 뉴스의 유통을 담보할 수 있고 특히 자극적인 소재의 뉴스를 생산할 경우 충분한 트래픽을 유입할 수 있어 바로 광고수입으로 연결될 수 있는 미디어 환경이 조성되었다. 아래 그림에서 볼 수 있듯이 2005년에서 2015년 사이 총 언론사 숫자는 약 7,536개에서 18,712로 250%가 증가했고 인터넷 언론사 숫자는 286개에서 6,605로 무려 2300% 급증했다.



[그림 3] 전체 정기간행물 숫자 등록 현황



반면 뉴스 소비자들은 언론사의 브랜드 파워에 무감각해져 더 이상 유력 언론사의 기사위주로 뉴스를 소비하지 않는다. 필자는 2016년 약 1000여명의 유권자를 대상으로 뉴스 선택 실험을 실시한 바 있다. 이 연구에서 뉴스소비자를 두 그룹으로 무작위로 나누어 같은 기사를 보여주면서 한 그룹은 언론사의 로고를 붙이지 않은 상태에서 제시하고 나머지 한 그룹은 같은 기사에 서로 다른 언론사 로고를 붙여 제시한 후 참여자들에게 어느 기사를 읽을 것인지 선택하도록 했다. 동일한 디자인으로 “정치”·“경제”·“문화”·“사회” 등 4개 영역에서 읽고 싶은 기사를 고르도록 했다. 이를 통해 콘텐츠 차이의 영향을 실험디자인으로 통제된 상황에서 언론사의 브랜드 이미지 또는 명성이 뉴스 선택에 가지는 영향을 추정했다.

[그림 4] 언론사 레이블 효과 vs. 기사 제시 순서 효과







놀랍게도 뉴스 소비자들에게 언론사의 명성은 전혀 영향이 없었던 반면 기사가 제시된 순서는 유의한 영향이 있었던 것으로 나타났다([그림 4] 참조). 즉 유력 언론사 기사인지 여부와 관계없이 검색결과 상단에 위치한 기사들이 클릭을 받을 가능성이 높은 것으로 분석됐다. 즉 포털 중심의 뉴스유통이 시작된 지 약 10여년이 지난 지금, 이미 뉴스 소비자들은 더 이상 유력언론사의 브랜드 파워에 따라 뉴스를 소비하지 않는 것으로 볼 수 있다.

상황이 이렇다 보니 모든 언론사들의 경영상황은 급속도로 악화되고 있다. 이미 언론시장의 포화상태가 극에 달한 반면 광고시장은 더 이상 성장하지 못하고 있는데다 소비자들은 기성 언론에 대한 충성심이 없는 상태다. 유력 언론사들은 양질의 노동력을 바탕으로 한 취재력을 확보하고 있으나 더 이상 유통의 우월성을 담보하기 어려워 경제성이 계속해서 떨어지고 있는 상황이다.

#### (4) 언론의 상업화와 탈이념화

이렇듯 사업성이 악화되다 보니 모든 언론사는 최근 극단적 상업화로 나아가고 있다. 클릭 수를 올릴 수 있는 기사라면 무엇이든 게재할 수 있는 분위기가 조성됐다. 현재 유력 신문 등의 지면에 광고를 하는 것은 더 이상 큰 광고효과를 기대하기 어렵다. 실제로 현재 지면에 광고를 싣는 기업들의 면면을 살펴보면 과거에는 대기업 등이 주류를 이루었다면 이제는 중소기업 위주로 바뀌었다. 이는 광고료가 급감했다는 것을 보여주는 방증이다. 언론사 입장에서는 광고가 채워주지 못하는 부분은 소위 ‘협찬’으로 채워야 하는 상황이다. 국내 대부분의 언론사가 매출의 대부분이 이러한 협찬 또는 행사 등에 대한 협찬으로 채워지고 있다는 것은 공공연한 사실이다. 특히 이런 비율이 광고효과가 미미한 군소 언론사일수록 더 높아지는 것은 당연한 이치다.

상황이 이렇다 보니 언론사의 논조는 이념적 목표를 달성하기 위한 것이라기보다는 상업적 목표를 달성하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이것은 정치적 탈이념화로도 볼 수 있다. 가장 극단적인 예가 JTBC다. JTBC의 경우 2012년 대선 당시에는 TV조선, 채널A 등 다른 종편사와 유사한 논조를 유지하며 보수매체로서 브랜딩 했다. 그러나 대선 이후 보수매체 시장이 포화상태가 되면서 포지셔닝이 어려워지자 손석희 앵커를 영입하여 급격하게 진보성향으로 변화를 꾀했다. 모기업의 오너가 바뀐 것도 아닌 상황에서 이러한 급격한 이념성향의 변화를 보인 것이다. 이는 이러한 변화가 이념적 이유보다는 경제적 고려에 기반한 것이라는 것을 보여준다고 할 수 있다.

이는 두 가지 측면에서 매우 당연한 전략적 선택이라 할 수 있다. 우선 TV조선, 채널A 등과의 시청률 경쟁에서 어려움을 겪고 있던 터라 더 이상 보수매체 시장에서 경쟁이 불가능했다. 더 중요한 이유는 진보적인 논조를 취함으로써 광고주들이 선호하는 시청층에 어필할 수 있어 수익성을 높일 수 있다는 점이다. 대다수의 다른 종편들이 평균 시청률은 오히려 JTBC보다 높은 상황이었지만 시청층이 고연령 시청자들로 구성되어 있어 광고수입에는 도움이 될 수 없었다. 광고주들이 선호하는 25-45세 사이의 시청자들에게 어필하는 것이 중요하기 때문이다. 반면 이 시청층은 대부분 진보적인 성향을 가지고 있다. 이런 시청층을 확보하기 위해서는 브랜드 이미지를 혁신할 필요가 있었다. 이러한 전략이 성공하여 현재 JTBC는 가장 진보적인 언론사로 인식되고 있고 실제로 광고수입에서도 다른 종편들의 두 배 이상을 기록하고 있다.



### (5) 대언론 관계의 속성 변화

이런 정치·언론환경의 변화는 청와대의 대언론관계에도 근본적 변화를 가져온다. 우선 정치환경의 변화로 인해 당·청관계의 성격이 바뀌고 있다. 더 이상 여론의 지지를 받지 못하는 대통령을 지켜 줄 수 있는 여당은 없다. 친박이 2016년 4.13 총선을 통해 임기후반 여당 내 친박세력을 확대해 국정안정을 노렸으나 결국 유권자들이 이를 허용하지 않았고 탄핵으로 가는 시작점이 되고 말았다. 따라서 여야 지도부를 압박하기 위해서는 높은 지지율 유지가 필수적이다. 여·야 지도부도 여론의 지지를 받지 못하는 대통령에게는 아무것도 양보할 이유가 없다. 여론의 지지를 받지 못하는 대통령이 여·야 지도부나 의원들에게 제공해 줄 수 있는 당근은 거의 없기 때문이다. 포퓰리즘에 대한 규범적인 판단은 변론으로 하고 대통령의 입장에서 입법을 통한 원활한 국정운영을 하기 위해서는 철저히 여론의 지지를 바탕으로 여·야를 모두 압박할 수밖에 없다. 자주 여·야 지도부와 만나는 것이 중요하지만 그 목적은 회담 자체에서 결과물을 만들어 내기 위한 것이라기보다는 여·야 지도부 및 의회와 소통하는 대통령의 이미지를 주기 위한 측면이 더 크다.

현재와 같은 언론생태계 상황에서 과거처럼 언론이나 언론인과의 네트워크를 통한 ‘관리홍보’는 더 이상 효율적인 국정홍보 방식이 되기 어렵다. 그러기에는 우선 언론사의 숫자가 너무 많아졌다. 반면 뉴스 소비자들은 유력 언론과 비주류 언론의 신뢰도에 별 차이를 별로 두지 않는다. 이런 언론 환경에서는 유력 언론사 위주의 언론대응은 비효율적일 수밖에 없다. 과거 언론환경에서는 몇 개 주요 언론사와 돈독한 관계를 유지하면 어느 정도 위기관리가 가능했다고 할 수 있다. 반면 지금은 한 언론사가 쓰지 않은 기사를 써 줄 대안적 언론사가 얼마든지 존재한다. 또 기성언론뿐 아니라 인터넷 언론 및 1인 미디어들도 충분히 의제설정을 할 수 있는 정보유통 능력을 가지고 있다. 일반인 또는 일정한 규모의 네트워크를 가진 유력인사들은 페이스북 등 다양한 소셜미디어 매체를 통해 언제든지 1인 미디어로서의 기능을 할 수 있다. 따라서 더 이상 특정 언론의 지면에서 기사를 삭제하는 등의 노력은 큰 의미가 없어졌다. 심지어 지면이 없는 언론사가 언론 시장의 대부분을 차지하고 있다. 최근에는 다양한 대안언론들 중 소위 탐사보도 등을 표방하며 상당한 정도의 취재력을 갖춘 곳이 늘어나고 있다. 또 정치적 목적을 가진 취재원들의 자발적 제보 및 투서 등이 매우 일상화 되어 있는 우리나라의 사회 분위기가 취재력이 과거만큼 큰 의미가 없다. 가령 박근혜 대통령 탄핵정국에서 세계일보가 덴마크에 거주 중이던 최순실을 단독 인터뷰한 사례나 김영환 정무수석 비망록을 처음 입수한 TV조선 등이 좋은 사례로 볼 수 있다. 뉴스타파가 이견희 동영상을 특종 보도한 것 등도 이러한 변화를 보여주는 좋은 사례라 할 수 있다. 따라서 유력 언론사를 ‘관리’하던 과거의 국정홍보 모델은 더 이상 유효하지 않다.

더 중요한 것은 매체환경의 변화다. 모든 언론사가 클릭경쟁을 벌여야 하다 보니 더 이상 정치적 신념이나 이념은 중요치 않다. 그 보다는 클릭수를 늘릴 수 있는 기사가 중요하다. 실제로 많은 언론사에서 기자들이 게재한 기사의 클릭수에 따라 성과급등을 지급하는 인센티브제도를 도입하고 있다. 그렇지 않은 언론사들도 일선 기자들에 대한 압박수위가 상당히 올라가고 있다. 이러한 매체환경에서 더 이상 진보나 보수매체는 없다고 봐도 좋다. 클릭수를 올릴 수 있다면 어떤 논조의 기사도 쓸 수 있다. 따라서 이제는 적과 동지가 분명히 존재하지 않는 언론환경이라 할 수 있다.



이런 변화는 언론보도에 몇 가지 중요한 시사점을 가진다. 우선 ‘유능한’ 언론인이라면 클릭수를 올릴 수 있는 기사를 쓰거나 기획해야 한다. 문창극 총리 지명자에 대한 보수 언론의 논조가 진보언론보다 결코 긍정적이지 않았다는 것은 모두가 다 기억하는 일일 것이다. 심지어 문 총리지명자가 유력 언론사 출신의 유명 언론인이었지만 이 것 또한 기자들의 무차별 공격을 막는데 아무런 도움이 되지 않았다.

다른 한 가지 특징은 모든 언론사가 포털과 뉴스 제휴계약을 맺을 경우 유력 언론사 못지않은 매체 영향력을 확보할 수 있다는 점이다. 포털이 모든 언론사를 1/n화 하고 있기 때문이다. 따라서 극단적인 정치성향을 가진 언론사도 클릭수를 올려 니치마케팅(niche marketing)<sup>1</sup>이 가능한 시장 상황이 형성되고 있다. 즉 과거의 언론사는 대중매체였고 그 속성상 대부분 중도성향의 유권자에게 어필하는 매체가 대부분이었다면 지금은 극우·극좌적 시각을 포함한 모든 시각을 대변하는 언론사들이 존재한다. 이러한 매체환경에서는 어떤 입장을 취하더라도 언론의 공격대상이 될 가능성이 농후하다. 즉 양극단적인 입장을 취하지 않고 매우 중도적인 입장을 취하더라도 양극단에 위치한 언론으로부터 비난을 받을 가능성이 높다.

‘24시간 뉴스’시대의 도래도 중요한 변화다. 포털 중심의 뉴스유통으로 속보성 기사가 거의 실시간으로 게재되는 시대가 도래했다. 포털 중심의 뉴스유통 구조에서는 기존의 마감시간은 거의 의미가 없어졌다. 포털에 게재되는 기사의 약 3-40% 정도는 통신사의 속보성 기사들로 채워지고 있다. 따라서 시간이나 요일에 관계없이 언제든지 기사가 나올 수 있는 상황이다. 대다수 뉴스 소비자들이 뉴스를 포털에서 소비하게 됨으로써 반드시 지면에 반영된 기사가 아니더라도 유권자들에게 대한 영향력이 클 수 있다.

여기에 종합편성채널(이하 “중편”) 등의 등장으로 정치의 일상화가 가속화 되었다. 지난 수년간 미디어 시장에서 가장 큰 변화는 중편의 등장이다. 중편들은 후발주자로서 열악한 제작환경에서 제작비를 최소화하면서 경쟁할 수밖에 없는 상황이다. 여기에 지난 2012년 대선당시 새로운 정치토크형태의 프로그램들이 대대적인 성공을 거두면서 이후 매일 방송시간의 상당부분을 뉴스 및 시사프로그램으로 채우고 있는 상황이다. 중편에서는 대통령의 모든 일상이 뉴스의 초점이 되고 있고 하루종일 분석의 대상이 된다. 기본적으로 자극적인 비판이 시청률을 올리는 가장 손쉬운 방법이라 대통령에 대한 논조는 기본적으로 비판적일 수밖에 없다.

결론적으로 어느 진영의 대통령이 집권하더라도 인터넷과 중편 등을 통해 하루종일 비판적인 뉴스가 쏟아져 나오는 언론환경에서 국정을 수행할 수밖에 없는 상황이다. 유력 언론의 정보유통 독점권력이 약화되고 있는 상황이다. 따라서 군소 언론들이 난립한 상황에서 하루종일 대통령에 대해 비판적인 기사를 쏟아내는 환경이 조성됐다. 이런 상황에서 대통령의 커뮤니케이션은 기존의 그 것과는 근본적으로 달라야 한다.

<sup>1</sup> ‘틈새시장’이라는 뜻을 가진 말로서 시장의 빈틈을 공략하는 새로운 상품을 잇따라 시장에 내놓음으로써, 다른 특별한 제품 없이도 세어(share)를 유지시켜 가는 판매전략



### 3. 박근혜 정부의 소통, 무엇이 문제였나?

본 장에서는 박근혜 정부의 사례를 살펴봄으로써 차기 대통령의 커뮤니케이션 스타일이 어때야 하는지 탐색해 본다. 박 전 대통령은 반면교사의 좋은 사례가 될 수 있다. 앞서 기술한 바와 같이 박 전 대통령이 매우 호조건에서 국정을 시작했음에도 불구하고 탄핵까지 이르게 되었기 때문이다. 또 집권기간 내내 거의 모든 여론조사에서 소통문제를 지적 받기도 했다.

#### (1) 과거 회귀적 홍보수석 인사

박 전 대통령의 인사 스타일은 전반적으로 매우 과거 회귀적이었다고 할 수 있다. 우선 검사출신 이면서 고령(79세)인 김기춘 비서실장을 임명했다. 실제 비서실장으로 통한 김 비서실장이 다양하고 화려한 경력을 가지고 있었다는 점에는 이견이 있을 수 있다. 명문 경남고등학교와 서울법대를 졸업했고 검찰, 청와대, 국회의원 등 다양한 경력을 거치면서 다양한 인맥을 형성하고 있으며 조직 장악력이나 관리능력에서도 탁월한 능력을 가졌다는 것이 주변의 공통된 평이었다. 따라서 과거의 정치·언론환경에는 최상의 비서실장으로 볼 수 있다. 다양한 인맥을 활용, 여·야 지도부와 협상이 가능하고 언론계 인맥을 통해 대통령에게 유리한 언론 보도를 유도할 수 있는 위기관리 능력도 갖추고 있다고 볼 수 있다.

반면 새로운 정치·언론환경에 적합한 비서실장으로 보기에는 무리가 있다. 우선 검사 출신의 비서실장이 변화한 정치·언론환경에 맞는지에 대해 의문이 있다. 우선 검찰은 타 조직에 비해 여론의 영향을 거의 받지 않는다. 법을 다루는 절대권력 기관이며 중요한 정보를 외부에 알리지 않고 처리할 수 있는 특수한 조직이기도 하다. 따라서 언론의 눈치를 볼 이유가 거의 없고 여론에 대한 이해가 가장 부족한 것이 검사출신일 수 있다. 여기에 79세의 고령인 점도 문제다. 우리나라는 고속성장을 거듭해 와 5년, 10년의 연령차에도 매우 큰 문화적, 정서적 차이를 보인다. 79세의 비서실장은 새로운 정치·언론환경에 대한 이해가 매우 부족할 수밖에 없다.

홍보수석 인사도 마찬가지다. 전통적으로 기존의 홍보수석들은 대부분 기성 언론 출신이 많은 경우가 많았다. 실제로 박근혜 정부에서도 홍보수석을 지낸 이남기(KBS/SBS 출신), 윤두현(YTN 출신), 김성우(SBS 출신) 등 모두 50대 중·후반의 유명 언론인 출신이 많았다. 그러나 박 전 대통령은 임기 내내 “소통부족”이라는 비판을 들었다.

왜 이런 현상이 나타날까? 우선 언론계 인맥이 더 이상 홍보라인의 최고 중요 덕목이 아니다. 반면 언론인 출신들은 특히 뉴미디어 환경에서의 정보유통이나 여론형성과정에 대해 문외한인 경우가 많다. 기존 언론들이 대부분 경영악화 일로를 걷고 있는 것은 아직도 언론사 내의 인력들이 이러한 변화한 매체 환경에 어떻게 대처해야 할지 모르기 때문이다. 대다수의 언론인들은 아직도 지면기사나 방송 리포트에 절대적 가치를 두고 있는 경우가 많으며 그 외의 매체를 통해 전파되는 메시지가 여론 형성에 미치는 영향에 대한 이해도가 높지 못하다. 또 유력 언론사 출신의 언론인들은 대개 ‘갑’의 입장에서 언론을 봐 왔다고 할 수 있다. 따라서 ‘을’의 입장에서 언론에 대응해야



하는 홍보라인에 적응이 어려운 경우도 있다.

또 다른 언론 출신 홍보수석들의 문제는 여론형성에 대한 이해가 매우 떨어진다는 점이다. 기사를 작성하고 콘텐츠를 만드는 일에는 매우 익숙하지만 체계적으로 이런 언론의 보도가 유권자들의 의제를 설정하는데 어떻게 영향을 줄 것인지에 대한 이해는 떨어지는 경우가 많다. 따라서 변화한 미디어 환경에서 유력 언론사 출신의 언론인을 홍보수석으로 기용하는 것 또한 과거 회귀적 인사라고 할 수 있다.

## (2) 과거 회귀적 소통 메시지

이러한 홍보수석들이 만들어 낸 홍보 메시지 또한 매우 과거 회귀적이었다. 박 전 대통령의 소통 특성을 살펴보기 위해 우선 2013년 2015년 12월까지 박 전 대통령이 내 놓은 공약집과 국무회의 모두발언의 핵심단어를 분석해 보았다. 이 메시지들은 박 전 대통령의 국정기조와 메시지들을 살펴보기에 적합하다. 우선 공약집은 후보가 집권시 무엇을 할 것인가를 유권자들에게 밝히는 것으로 이를 기초로 많은 선거 메시지들이 생성될 수밖에 없다. 대통령이 국무회의와 수석비서관회의에서 현안 발언을 많이 하는 만큼, 55차례 국무회의와 56차례의 수석비서관회의 머리발언을 분석했다. 박 대통령이 반복해서 언급한 핵심 단어(중심어)를 코레이크 기법(KoRake)<sup>2</sup>에 따라 매년 50개씩을 추출한 뒤 이 키워드들을 ‘교육’·‘복지’·‘경제민주화’·‘경제활성화’·‘외교’·‘문화’·‘정치’ 등 15개 분야로 나눠 재분류했다.

이 기간동안 박 전 대통령의 메시지의 변화는 두 가지 수치로 요약된다. 우선 ‘차별화된 보수’로 자리매김하는 데 일등공신이던 복지와 경제민주화는 공약집에서는 26%의 비중을 차지했지만, 2015년에는 2%로 주요 발언 목록에서 거의 사라졌다. 대신 “일자리 창출”, “경제혁신” 등 ‘경제활성화’와 관련된 발언은 같은 기간 16%에서 44%로 3배 가까이 늘어났다. ‘금수저’ ‘흙수저’ 논란 등 경제·사회적 불평등 심화에 대한 우려가 높아지고 있지만, 박 전 대통령의 레토릭은 ‘성장 제일주의’에 치중했다는 것을 보여준다. 물론 이 자체로 나쁘다고 얘기할 수는 없다. 경제가 잘 되지 않으면 국정운영 자체가 어려워 질 수밖에 없다. 그러나 여론의 의제와는 상당한 거리가 있어 보인다. 즉 대선기간 동안은 중도 유권자들에게 어필할 수 있는 메시지들을 많이 내 놓았으나 집권 이후 전통적인 지지층에게 어필하는 메시지 중심으로 바뀌었다. 또 이는 과거 산업화 시대의 정부 메시지와 매우 흡사한 모습이라 할 수 있다.

좀 더 자세히 들여다보면 박 전 대통령의 대선 공약집에서는 중심어 1~50위 안에 ‘교육’(22%)과 ‘복지’(16%)가 가장 높은 비중을 차지했다. “꿈과 끼를 살리는 교육”이 주요 공약이자 국정목표 중 하나였고 ‘공교육 정상화’, ‘대학입시 개선’, ‘학교폭력 예방’, ‘고등교육 재정 확보’ 등 교육의 공공성 확대에 대한 언급을 많이 했다. 또 ‘공공임대’, ‘차상위계층’, ‘사회서비스’ 등 복지 관련 단어들이 많이 언급되었고 ‘사내 하도급 고용보호’, ‘고통 분담’ 등 ‘경제민주화’(10%)와 ‘정부 기능’(8%), ‘일자리’(8%) 등의 주제가 많이 다뤄졌던 것으로 나타났다. 반면 ‘경제활성화’와 관련된 중심어는 8%에

<sup>2</sup> 전체 텍스트에서 각 단어가 얼마나 중심적 개념적으로 다뤄졌는가에 따라 키워드를 추출하는 전산언어학적 기법

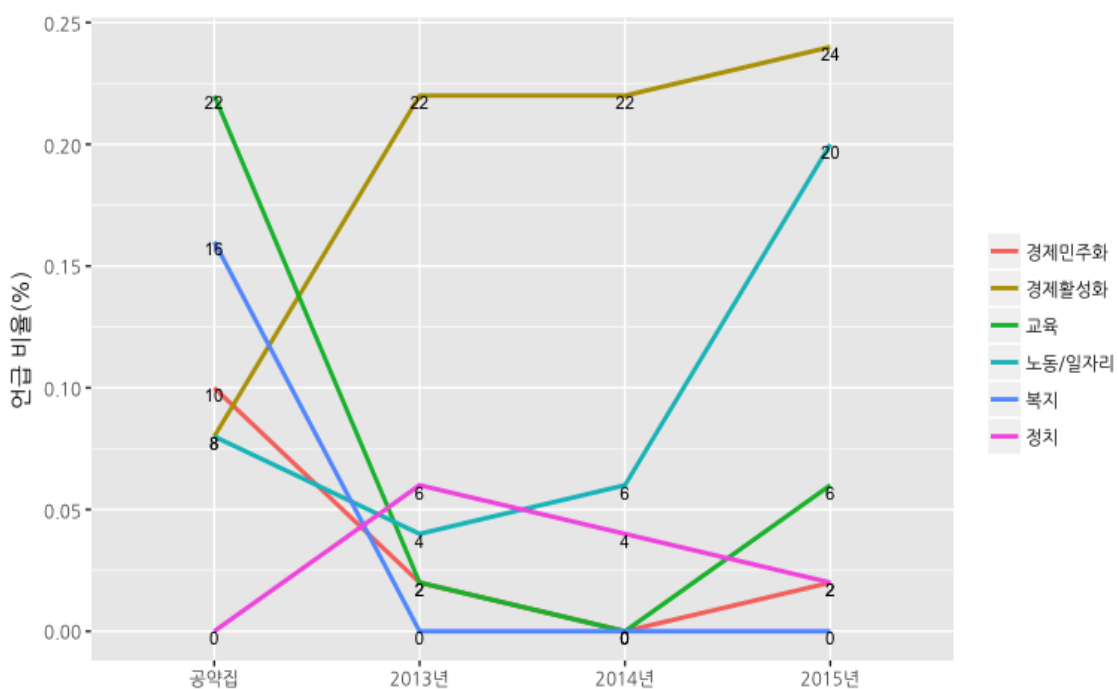


불과했다. 즉 대선 후보 시절에는 박 전 대통령의 메시지가 중도 성향의 유권자층에게 맞춰져 있다는 것을 볼 수 있는 대목이다.

하지만 이러한 기조에는 집권 이후부터 매우 급격한 변화가 나타난다. 우선 집권 1년차부터 ‘경제활성화’와 관련된 단어의 언급이 22%로 급격히 많아졌다. 또 2년차와 3년차에도 ‘경제활성화’ 관련 단어가 각각 22%, 24%의 비중을 차지했다. 또 일자리 관련 발언은 2013년부터 2015년 사이에 4%→6%→20%로 거의 5배 가까이 급증했다. 박 전 대통령의 주요 발언 가운데 ‘일자리 창출’과 ‘경제활성화’ 관련 메시지가 절반에 가까운 44%에 달했다는 것이다. 반면, 후보 시절 강조했던 ‘교육’·‘복지’·‘경제민주화’ 관련 단어의 비중은 취임 첫해부터 2015년까지 각각 0%→0%→6%, 0%→0%→0%, 2%→0%→2%로 매우 미미했다. 이런 메시지들은 선거용이었을 뿐 실제 핵심적 국정과제로 다루어지지 않았다. 이는 박 전 대통령이 선거 때만 이런 메시지들의 중요성을 인식했을 뿐 실제 원활한 국정운영과는 무관한 것으로 간주했다는 것을 보여준다. 이는 변화한 정치환경과는 매우 동떨어진 메시지 전략으로 볼 수 있다.

박 전 대통령 메시지의 변화는 노동 분야에서도 나타났다. 공약집에서는 ‘불법파견’, ‘원청업체 책임’, ‘비정규직 근로자 남용 금지’ 등 진보적 노동 이슈에 중점을 두고 얘기했던 반면, 2015년에 이르러서는 ‘임금피크제 도입’, ‘구조 개혁’ 등에 대해 주로 발언 하는 등 노동 유연화로 ‘급선회’ 했다. 또 ‘관심법안’ 이라는 단어가 많이 등장해 정부주도로 상정된 법안의 처리를 촉구하며 국회와 야당을 비판하는 정치적 메시지가 크게 늘어나기도 했다. 분석대상에 포함된 국무회의·수석비서관회의 머리발언을 분석해보면, 정치권 비판과 경제활성화에 해당하는 어휘가 각각 14%와 36%를 차지해 절반 이상을 차지했다. 이러한 결과는 박 전 대통령의 메시지가 매우 회귀적 성향을 보였음을 시사한다.

[그림 5] 박근혜 전 대통령 국무회의 및 수석비서관 회의 주요 중심어 변화

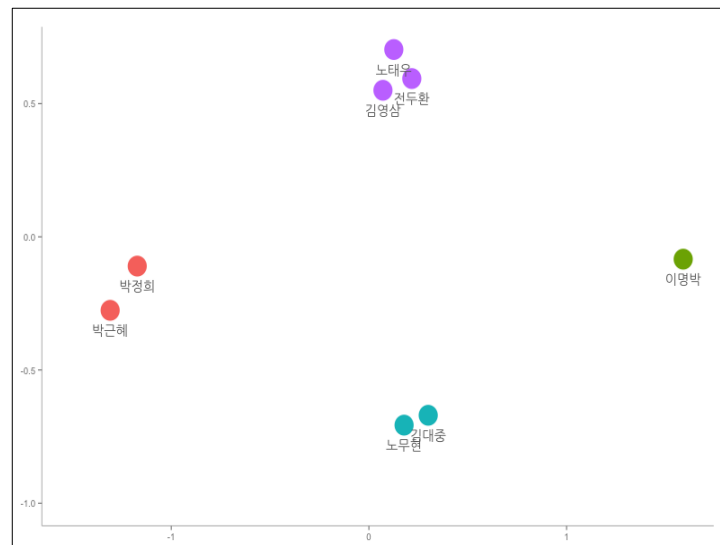




마지막으로 전직 대통령들의 신년사를 분석, 상호비교를 실시했다. 신년사는 각 대통령의 그 해 국정과제 및 기조를 담는 것으로서 대통령이 국민들에게 전달할 메시지가 무엇인지를 요약해서 보여 준다. 본 분석에서는 각 전직 대통령들이 자주 사용한 어휘들을 대상으로 다차원척도법(Multidimensional Scaling: MDS)을 적용, 분석을 실시했다. 이를 통해 사용 어휘에 따라 대통령간의 유사도를 거리의 개념으로 계산할 수 있다.

다차원척도법을 활용 대통령 간의 유사도를 분석한 결과, 대통령들간의 메시지상의 특징이 잘 드러났다. 우선 두 진보 진영의 대통령인 김대중·노무현 전 대통령의 유사도가 매우 높은 것으로 나타났다. 두 전 대통령은 복지·분배 관련 키워드가 ‘경제성장’ 관련 키워드보다 많았던 것으로 나타났다. 진보 진영의 두 전직 대통령이 높은 유사도를 보인 것은 어쩌면 당연한 결과일 수 있다. 반면 김영삼·노태우·전두환 전 대통령은 ‘부정부패 척결’, ‘사회개혁’ 등이 주요 키워드였고 서로 높은 유사도를 보였다. 이는 아마도 시대적 배경이 비슷한 세 전직 대통령이 유사한 어휘를 자주 구사했던 것으로 해석될 수 있다.

[그림 6] 다차원척도법을 활용한 전직 대통령 연설문 유사도 분석



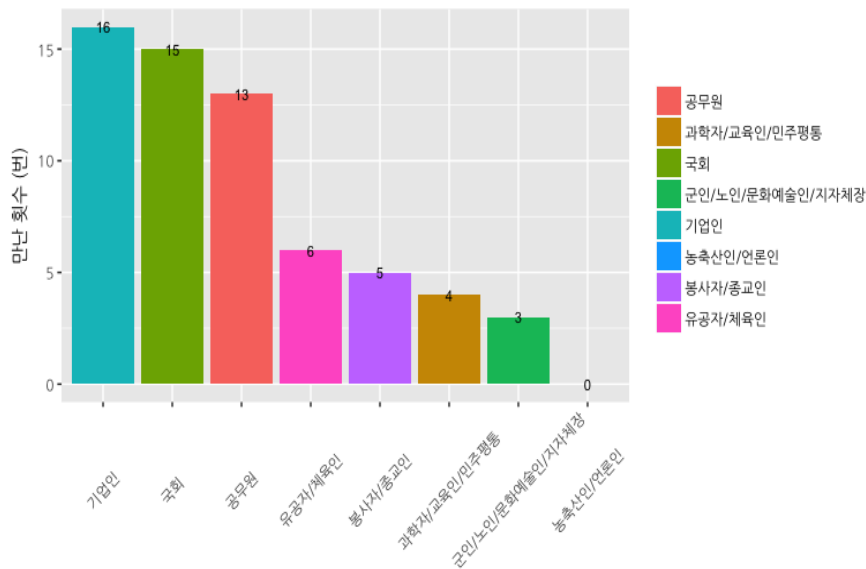
흥미로운 것은 박 전 대통령과 박정희 전 대통령의 유사도가 매우 높게 나타났다는 점이다. 박 전 대통령의 신년사에는 ‘경제성장’과 관련된 핵심 키워드가 20개로 가장 많았고, 박정희 전 대통령 역시 ‘경제성장’(16개) 관련 어휘가 가장 많이 등장했다. 반면 기업인 출신인 이명박 전 대통령은 ‘대외 무역’(13개) 관련 키워드가 가장 많아 박정희·박근혜 전 대통령과는 결이 달랐다. 즉 박 전 대통령의 메시지가 산업화 드라이브를 걸던 박정희 전 대통령 시절의 대국민 메시지와 큰 차이가 없었다는 것을 보여준다. 이는 박 전 대통령이 선택한 국정과제 및 기조가 매우 과거 회귀적이었다는 것을 단적으로 보여준다.



### (3) 과거 회귀적 일정

박 전 대통령의 커뮤니케이션은 메시지뿐 아니라 그 형식에서도 매우 과거회귀적이었다. 박 전 대통령의 커뮤니케이션 방식은 ‘지지자 중심’과 ‘일방향 커뮤니케이션’이라는 두 가지로 특징지어질 수 있다. 이를 살펴보기 위해 박 대통령의 취임 이후 올해 2월3일까지 3년 동안 공개된 일정 468건을 분석했다. 우선 취임 이후 공개적으로 가까이서 면담한 인사들이 누구였는지를 살펴보는 것은 박 전 대통령의 소통 형식을 보여주는 하나의 척도가 될 수 있다. 대통령이 누구를 만나는지는 그 자체로서 중요한 대통령 소통의 방식이며 메시지다. 가령 경제를 중시한다는 메시지를 보내고 싶을 때 대기업 총수들을 만날 것인지, 벤처기업인을 만날 것인지, 아니면 노동계 인사들을 만날 것인지는 국민들에게 주는 매우 다른 메시지가 된다.

[그림 7] 박근혜 전 대통령이 만난 사람들 (2013~2015년)



박 전 대통령의 경우 기업인들과의 만남이 16회로 압도적으로 많았다. 이 중에서도 대기업 총수들과의 만남(9회) 중소기업(7회)보다 많았다. 특히 박 대통령은 2013년에는 중소·중견기업을 4차례, 대기업을 2차례 만났으나, 2015년에는 기업인 만남 6차례 가운데 대기업이 5회를 차지하는 등 ‘대기업 쏠림현상’이 임기 중반에 오히려 더 심화되었다. 박 전 대통령이 강조했던 ‘창조경제’진흥이 창업주도형 경제성장 모델이었으나 실제로는 대기업이 주도하여 전국에 창조경제혁신센터를 만들어 ‘창조경제’를 이끌도록 하는 정책을 폈다. 또 대선 공약을 뒤집고 ‘투자·고용 확대’를 위해 최태원 SK그룹 회장을 사면하기도 했다. 이런 메시지들은 집권 후반기 들어 대기업에 의존한 경제 회복 노력을 이어간 박 전 대통령의 기조가 엿보인다.

기업인들 다음으로는 공무원(15회), 여당 국회의원들(13회)와의 회동이 많았던 것으로 나타났다. 국회의원과 만남 15건 가운데 9건은 여당 의원들이었고 5건은 여·야가 함께 만난 자리였다. 따라서 야당과의 단독 만남은 단 한 차례에 그쳤다. 또한 대기업과 공무원, 여당국회의원들과의 회





등을 모두 합치면 거의 절반(47%)에 육박하는 것으로 나타났다. 이어 국가유공자(6차례), 봉사자·종교인(각각 5차례) 등과의 만남이 뒤를 이었다. 농축산업 종사자, 장애인 등과의 소통은 한 자릿수에 머물렀고, 노동계와의 단독 만남도 한두 차례에 머물렀다.

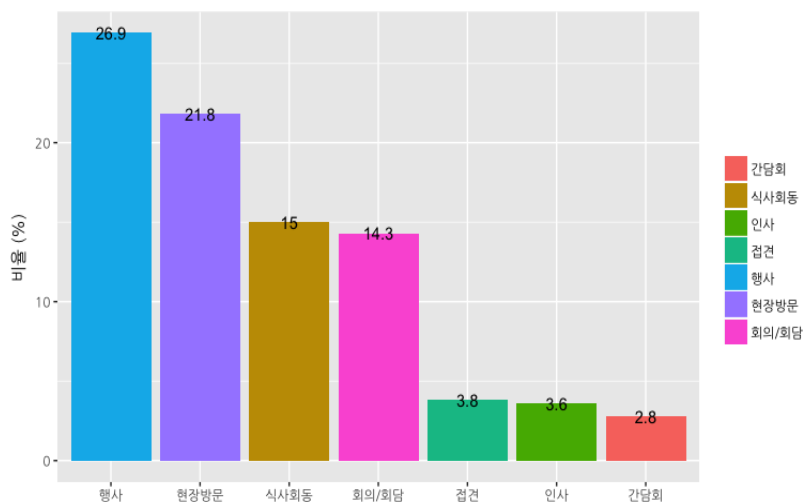
마찬가지로 박 전 대통령은 대선 후보 시절 ‘쌍용차 국정조사’를 약속하고 불법과건 엄단을 강조하는 등 ‘친노동자’ 행보를 보였지만 취임 이후 분석기간 동안 노동계와의 면담은 노사대표 간담회(2014년 9월)와 노동개혁을 위한 노사정 간담회(2015년 9월) 등 두 차례뿐이었다. 또 두 차례 만남도 오랜 시간 대면하는 간담회나 식사회동이 아닌 ‘대화’ 형식이었다. 시민단체와의 만남은 한 차례도 없었다. 또 박 전 대통령은 또 취임 후 첫 3년 동안 일반 시민, 지역 인사들과의 오찬행사를 한 차례씩 열었는데 모두 대구·경북 지역에서 열렸다.

결론적으로 박 전 대통령은 지지층과의 만남을 자주 가진 반면 설득이나 협력해야 할 대상과는 거의 만나지 않은 것으로 나타난 것이다. 즉 자신과 반대 입장을 가진 사람들과의 회동은 거의 가지지 않은 것으로 나타났다. 이러한 행보는 박 전 대통령의 ‘불통’ 이미지를 강화하고 언론에도 비판적인 보도의 빌미를 제공했을 것으로 보인다.

#### (4) 과거 회귀적 소통형식

박 전 대통령이 어떤 형식의 소통방식을 선호했는지 살펴보면 기자회견이나 인터뷰 같은 ‘쌍방향’ 소통은 극히 적었던 반면, 상대적으로 행사나 현장방문 등 언론에 일방적으로 노출되는 방식을 선호한 것으로 분석됐다. 전체 일정 468건 가운데 가장 많은 비중을 차지한 것은 행사(126건·26.9%)와 현장방문(102건·21.8%)이었다. 이어 식사회동(15%)과 회의·회담(14.3%), 간담회(6.2%) 등의 순서였다. 행사와 현장방문은 미리 짜인 일정에 따라 움직이는 만큼, 돌발적 상황이 발생하거나 언론으로부터 돌발적 질문을 받을 가능성이 낮다. 따라서 대통령의 입장에서는 언론에 ‘원하는 방식’으로, ‘통제 가능한’ 상황을 연출할 수 있다는 장점이 있다.

[그림 8] 박근혜 대통령 주요 소통 방식





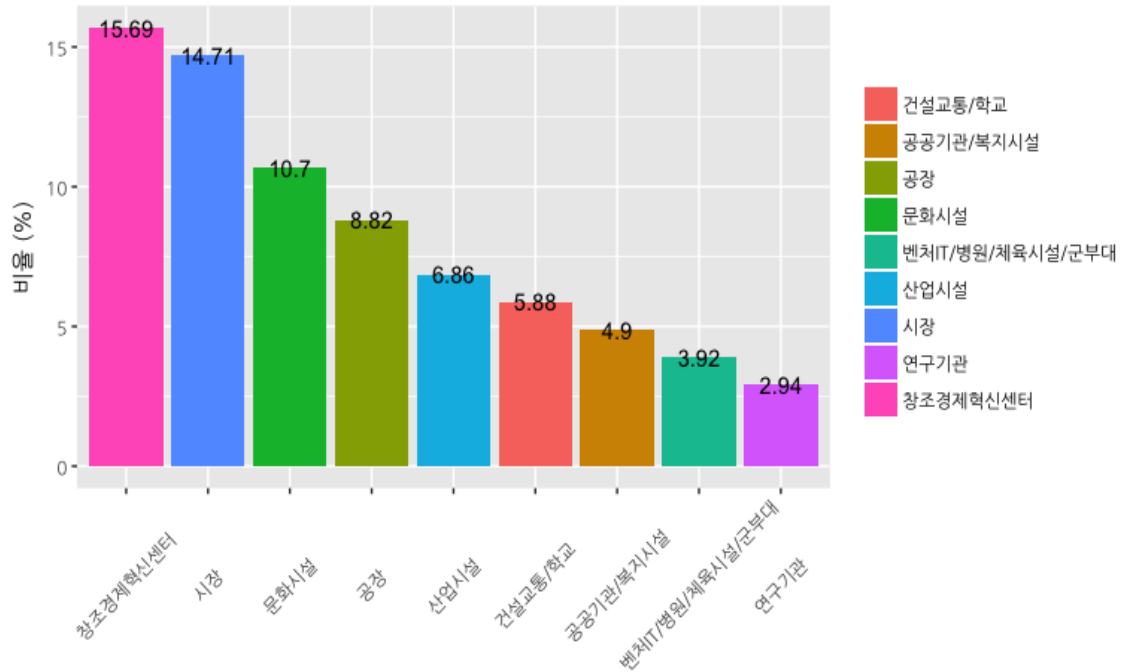
행사나 현장방문은 미리 조율된 일정에 따라 움직이는 만큼, 원하는 모습만 미디어에 노출시킬 수 있다. 반면 즉흥성이 떨어지는 행사나 현장방문 등의 소통 방식은 자칫하면 독립성을 가장 중요한 가치로 여기는 언론의 불만을 사 협력적 관계 형성을 어렵게 만들 소지가 있다. 또 최근 소셜미디어 등을 통해 모든 일정을 실시간으로 생중계하면서 유권자나 기자들과 직접 대화를 나누는 자연스런 장면을 연출하는 홍보방식과는 상당한 거리가 있는 방식이라 할 수 있다. 이러한 소통 형식은 과거 박정희 전 대통령 때 산업시찰이나 순시 등을 연상시키는 매우 과거 회귀적 형식으로 볼 수 있다. 변화한 미디어 환경에서는 이런 쌍방향의 즉흥적인 소통을 잘 할 수 있는 능력이 성공하는 대통령의 필수 조건이 될 수밖에 없다. 그러나 박 전 대통령의 경우 ‘쌍방향’ 소통방식이라 할 수 있는 기자회견 또는 기자간담회 등 언론활동은 분석 기간 3년동안 3차례에 불과했다.

좀 더 자세한 분석을 위해 현장방문 121건을 따로 분석해 보았다. 박 전 대통령은 ‘창조경제혁신센터’를 16차례(15.7%) 찾는 등 가장 자주 방문했다. 이어 시장을 15차례(14.7%) 방문했고 문화시설을 13차례(12.7%) 찾았다. 특이한 점은 박 전 대통령은 임기 첫 3년 동안 전통시장을 15차례 찾는 ‘집중행보’를 보였다. 전통시장은 서민과 가까이한다는 모습을 보일 수 있고, 박 대통령의 불통 이미지를 친근한 소통 이미지로 바꿀 수 있는 곳으로 볼 수 있다. 실제로 이전에도 박 전 대통령은 정치적으로 어려움을 겪거나 국면 전환이 필요할 때마다 전통시장을 방문했다. 가령 2004년 ‘천막당사’ 시절 한나라당 대표로서 포항 죽도시장을 찾은 것이나 2012년 9월 대선을 앞두고 과거사 논란에 휩싸였을 때, 2014년 세월호 참사와 문창극 국무총리 후보자 낙마, 지난해 중동호흡기증후군(메르스) 확산 이후에도 전통시장을 찾은 적이 있다. 그러나 이미 언론은 물론 많은 유권자들이 전통시장 방문을 전략적 민생행보로 보는 시각이 있어 진부한 느낌을 준다.

결론적으로 박 전 대통령의 소통형식은 최근 경향과는 차이가 있어 보인다. 일방적으로 행사에서 사진 찍고 이것이 대대적으로 보도되기를 기대한다든지 하는 것은 거의 불가능한 언론환경이 조성되어 있다. 대부분의 언론은 이런 행사는 뉴스가치가 매우 떨어지는 것으로 본다. 가령 새로운 미디어 환경에 가장 잘 적응한 대통령 중 한명으로 꼽히는 오바마 전 미국 대통령은 직접 페이스북을 하는 것은 물론이고 주커버그(Mark Zuckerberg) 페이스북 창업자와 1대1 대담도 진행한 바 있다. 반면 박 전 대통령은 그 흔한 소셜미디어 계정 하나 가지고 있지 않으며 직접 소통하는 메시지를 한 번도 올린 적이 없다. 또 청와대도 소셜 미디어 계정을 적극 활용하지 않아 왔다. 기껏해야 아무도 들어와 보지 않는 청와대 홈페이지에 대통령 행보 관련 게시물을 올리는 정도에 머물고 있는 것이다. 가장 큰 사회문제가 청년실업인 상황에서 이런 과거 회귀적 소통 방식에 의존하는 청와대의 대통령 홍보는 매우 비효율적일 수밖에 없다.



[그림 9] 박근혜 대통령 현장방문 장소 유형별 분류



#### 4. 무엇을 바꿔야 하나?

본 절에서는 차기 정부에서 원활한 국정홍보와 소통을 위한 실무적 차원의 제언을 한다. 박근혜 정부는 박 전 대통령의 콘크리트 지지율 등을 포함하여 매우 호의적인 환경에서 국정운영을 시작했으나 결국 탄핵이라는 파국적 결말을 맞이했다. 반면 차기 정부는 박근혜 정부보다 훨씬 더 나쁜 상황에서 국정운영을 시작하게 된다. 우선 박 전 대통령 탄핵 등으로 인해 정치적 양극단화가 최악의 상황에 달해 있다. 누가 대통령이 되더라도 매우 빠른 속도로 지지율 하락이 시작될 수 있는 상황인 것이다. 대내외 경제 상황도 만만치 않다. 실제로 많은 경제학자들이 현재의 상황을 위기상황으로 인식하고 있다. 우리 전통적 제조업 경쟁력은 한계에 온 반면 4차 산업혁명 등에서는 중국 등 경쟁국에 뒤지고 있다. 청년 일자리 등의 문제로 차기 정부가 가시적인 해결책을 빠른 시일 내에 내놓지 못할 경우 이미 양극단화 된 유권자층에 더해 급격한 지지율 하락으로 연결될 가능성이 있다. 또한 북한을 둘러싼 한반도 안보상황도 매우 불안하다. 이 문제에 대한 차기 정부의 대응이 대다수 유권자가 만족할만한 것이 아닐 경우 급격한 지지율 하락으로 이어질 가능성이 있다. 더군다나 탄핵의 결과로 차기정부는 인수위가 거의 역할을 하기 어려운 상황이어서 준비가 덜된 상황에서 시작하게 될 가능성이 높다. 역대 정부 중 최악의 상황에서 시작하는 정부라 해도 과언이 아닐 것이다. 이런 위기상황에서는 소통의 중요성이 더욱 커질 수밖에 없다.



## (1) 정책기획과 홍보의 유기적 통합

우선 정책기획과 홍보의 유기적 결합이 필요하다. 이는 역대 어느 정부나 고민해 왔던 부분이다. 원활한 국정운영을 위해 모든 정책기획 과정에는 홍보적 고려가 적극 반영되어야 한다. 그러나 역대 정부에서 잘 되지 못했던 것이 사실이다. 사실 기업에서는 이런 정책기획과 홍보의 유기적 결합은 자연스러운 것이다. 이는 모든 기업의 활동은 이윤을 추구하는데 맞춰져 있고 소비자들이 가진 해당 기업과 상품에 대한 이미지는 기업의 이윤추구와 충돌하는 부분이 없어 어찌면 상품기획이나 기업의 모든 활동에 홍보적 고려는 자연스러운 것이다.

기업과는 달리 정부에서는 바람직한 정책방향이 여론과 다른 경우가 많다. 홍보적 고려는 정부 내에서 무책임한 인기영합주의로 받아들여 질 가능성이 높고 따라서 홍보책임자의 의견은 ‘강경파’의 목소리보다 힘을 얻기 힘들다. 그러나 이 글에서 기술한 바와 같이 아무리 좋은 정책도 홍보측면의 고려 없이 추진될 때는 성공하기 어렵다. 또 이런 상황이 오래 반복·지속될 경우 ‘소통 부족’이라는 오명을 쓰게 됨은 물론 지지율 하락으로 연결되어 전반적인 국정운영 마비로 이어질 가능성이 농후하다. 따라서 좋은 싫든 정책기획 과정부터 홍보측면의 고려가 반영되어야 하며 이에 대한 확실한 인식이 청와대 내에서 공유되어야 한다. 효율적 국정홍보는 정책기획 단계에서 이루어져야 하며 이미 만들어진 정책을 홍보하는 것에 초점을 맞추는 것은 불가능한 목표일 뿐 아니라 효과적일 수 없다.

## (2) 홍보수석의 지위 격상

홍보적 측면이 정책기획에 반영되고 위기관리가 필요한 상황에서 여론에 영향을 미칠 수 있는 사안들에 대해 전략적으로 대응하기 위해서는 홍보수석의 지위가 격상될 필요가 있다. 앞서 기술한 바와 같이 기업과는 달리 정부에서는 강경파의 득세로 홍보적 측면의 고려가 어려워질 가능성이 있다. 이런 상황을 방지하기 위해서는 우선 홍보수석의 위상이 격상되어야 한다. 정책기획과 홍보를 결합하는데 어떤 조직이 더 적합한지는 오랜 논란의 대상이었다. 일각에서는 홍보수석을 따로 두고 정책기획수석과 동등한 지위를 부여하는 편이 낫다고 주장한다. 반면 이는 오히려 정책기획 파트와의 단절을 초래하며 홍보수석을 따로 두는 대신 홍보기능은 정책기획 파트에 통합되어야 한다고 주장한다. 필자의 생각에는 어느 편이 되더라도 반드시 정책기획과 홍보의 유기적 결합을 보장할 수는 없다.

홍보수석의 위상이 격상되는 것은 조직개편보다는 대통령이 홍보수석의 의견을 적극 수용하고 힘을 실어주어야만 가능한 일이다. 홍보수석은 언제나 대통령과 독대가 가능해야 한다. 즉 정책기획 파트의 배척 없이 허심탄회하게 홍보적 측면의 우려 등을 대통령에게 직보할 수 있는 분위기가 마련되어야 한다. 또 대통령이 바뀐 정치 및 언론환경의 시사점을 분명히 이해하고 원활한 국정운영을 위한 지지율 관리의 중요성을 분명히 인식해야 한다. 이러한 대통령의 의지가 청와대 모든 참모진에게 전달되고 공유될 때, 홍보수석의 위상이 올라갈 수 있을 것이며 이를 통해 원활한 대국민 소통이 가능할 것이다.



### (3) 정치·여론·뉴미디어 환경 이해 갖춘 홍보수석 임명

홍보수석의 위상이 높아지는 것 못지않게 중요한 것은 어떤 자격을 가진 홍보수석을 기용할지에 대한 결정이다. 과감하게 지난 정부에서의 전형적인 홍보수석의 프로파일에서 벗어나라고 조언하고 싶다. 앞서 기술한 바와 같이 정치·언론환경이 급변하고 있다. 과거와 같이 언론인 출신 홍보수석을 기용하는 것은 과거 회귀형 인사가 될 가능성이 높다.

그렇다면 변화한 정치·언론 환경에 맞는 홍보수석은 어떤 자격요건을 가져야 할까? 새로운 홍보수석은 언론계 인맥보다는 (1)정치 및 (2)여론형성 과정에 대한 이해를 가지고 있으면서 특히 (3) 새로운 매체환경에 대한 이해도가 높은 인물이어야 한다. 물론 여기에 기성언론에 네트워크도 가지고 있는 후보라면 금상첨화일 것이라 생각하나 모든 요건을 갖췄으면서 언론계에서 네트워크를 가진 인물을 찾는 것은 쉬운 일이 아니다. 기성언론 출신으로 홍보수석을 할 정도의 경륜이 있는 사람은 대개 새로운 매체환경에 대한 이해도가 매우 떨어지는 경우가 많기 때문이다. 반면 기업 홍보분야에서 오래 일해 온 인물은 정치문법에 대한 이해가 낮은 경우가 많다. 또 IT콘텐츠 쪽의 배경을 가진 이들은 정치와 여론형성과정에 대한 이해가 떨어질 수 있다. 따라서 이런 모든 영역에 대한 이해도를 가진 인물을 찾는 것이 매우 중요할 것이다.

실제로 美 백악관에서 가장 실세는 대개 이러한 배경을 가진 홍보수석에 해당하는 인물인 경우가 많다. 가령 조지 W. 부시 대통령 재임 당시 부시 대통령의 의사결정에 가장 큰 영향력을 행사한 인물은 칼 로브스(Carl Roves)라는 선거 캠페인 매니저 출신 인물로 알려져 있다. 마찬가지로 각종 추문에 휩싸여 탄핵 직전까지 갔으나 꽤 높은 지지율을 유지하면서 위기를 극복한 빌 클린턴 대통령 시절, 사실상 대통령의 입으로 불린 조지 스테파노풀리스(George Stephanopoulos)도 캠페인 매니저 출신이었다. 이들은 모두 여론에 대한 이해도가 높으면서 미디어를 잘 활용할 줄 아는 인물들이었다. 이들은 언론과의 네트워킹을 통해 지지여론을 형성하기 보다는 여론에 대한 민감도를 가진 인물들이었다는 점에 주목할 필요가 있다. 이들은 구체적인 정책기획을 담당하는 이들은 아니었으나 특정 정책이 여론시장에서 어떻게 받아들여질 것인지, 그리고 어떻게 프레임 되어야 하는지에 대한 가장 높은 이해도를 가진 이들이었다. 우리 현실에서는 뉴미디어에 대한 이해도가 떨어지고 유명언론인으로서 갑의 위치에서만 있어 보았던 배경을 가진 이들이나 고연령대 홍보 책임자는 좋은 선택이 아닐 가능성이 높다.

### (4) 주기적 여론 모니터링

변화한 정치 및 언론환경에서 주기적이고 체계적인 여론 모니터링 시스템을 갖추는 것은 기본이다. 클린턴 대통령 시절, 백악관에서는 대통령의 여론 휴양지도 여론조사로 결정했다는 일화가 있다. 여론의 추이를 체계적으로 분석하고 매일 대통령에게 직접 보고할 필요가 있다. 대통령이 지지율 변화를 숙지하고 변화의 원인 등에 대해 충분히 이해하고 있어야 정책기획과 실행에 있어 여론을 고려할 수 있다.



이를 위해 세 가지 정도의 조사를 정기적으로 실시할 것을 제안한다. 첫째 이미 존재하는 여론조사 기관 중 정기적으로 실시하는 기관을 골라 원데이터를 받아 분석할 필요가 있다. 이러한 시계열 데이터의 분석을 통해 지지율 변화의 변곡점이 어디인지를 명확히 식별해 낼 수 있다.

둘째, 청와대가 매주 자체 주간조사를 시행하기를 권장한다. 여기서는 조사기관에서 실시하는 여론조사에 포함된 일반적 설문이 아닌 구체적인 대통령의 정책과 이미지 등에 대한 설문을 포함하여 지지율 변화의 원인을 분석하고 기획중인 각종 정책들에 대한 잠재적인 여론 반응 등을 예측해 볼 수 있다. 이러한 자체 여론조사의 결과는 정책을 둘러싼 의사결정 과정에서 실증적 참고자료로 활용될 수 있다. 정책사안 등을 놓고 이견이 존재할 때 이러한 객관적 데이터가 중요한 근거가 되어야 한다.

마지막으로 매주 실시하는 주간 정기조사의 한 부분으로 10여명 정도의 인원으로 포커스그룹(Focus Group Interview: FGI)을 실시하는 것도 고려할 만 하다. 미리 준비된 설문에서 얻기 어려운 다양한 데이터를 얻을 수 있다.

#### (5) 체계적 빅데이터 활용

앞서 기술한 바와 같이 변화한 언론환경의 가장 큰 특징 중 하나는 시간의 개념이다. 홍보적 대응에서는 '실시간'이 중요하다. 더 이상 언론에는 마감시간의 개념이 거의 존재하지 않는다. 언제든 기사를 인터넷에 올릴 수 있고 이를 포털을 통해 유통시킬 수 있다. 이런 인터넷을 통해 유통되는 기사의 노출도가 지면기사 등의 그 것과 큰 차이를 보이지 않는 것도 중요한 변화이다. 상황이 이렇다 보니 뉴스가 여론에 영향을 주는 시간이 매우 짧아졌고 이러한 여론의 빠른 변화를 실시간으로 모니터링하고 이를 의사결정에 반영하지 못하면 효율적인 위기관리가 불가능하다.

문제는 여론 모니터링을 위해 여론조사를 매일 실시하는 것이 불가능하다는 점이다. 이는 단순히 비용의 문제가 아니다. 물리적으로 여론조사에서 유의미한 규모의 표본 숫자를 확보하기 위해서는 최소 며칠의 시간이 소요된다. 반면 홍보적 위기 상황이 발생했을 때 이에 대한 대응과 중요한 의사결정은 몇 시간 이내에 이루어져야 하는 경우가 다반사다. 따라서 일반적인 여론조사로는 이러한 수요를 충족시키는데 한계가 있다.

또 여론조사는 일반적인 경향성을 살펴보는 데는 적합하지만 미리 디자인한 설문에 대한 응답만을 취합할 수 있어 연구자가 이미 생각할 수 있는 의견이 아닌 것을 알려 주지 못한다. 만약 연구자가 미리 생각하지 못한 의견들이 존재한다면 이를 알 수 없다는 문제가 있다. 또 설문 숫자에도 제한이 있기 때문에 연구자가 알고 싶은 모든 것에 대해 질문하기는 불가능하다. 가령 어떤 사안에 대해 유권자들의 사고를 구축하는 프레임이 어떻게 구성되었는지를 보기 위해서는 많은 숫자의 설문이 요구된다. 즉 설문조사는 소위 '롱테일(long tail)'에 존재하는 의견이 무엇인지 알려주지 못한다.

이런 문제 해결 위해 빅데이터의 활용이 필수적이다. 즉 빅데이터를 활용하여 여론조사를 보완할 필요가 있다. 우선 언론의 기사와 이에 대한 댓글을 실시간으로 모니터링 하고 이를 분석할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 언론보도는 여론의 선행지수라 할 수 있다. 현재 포털 등 게재되



는 기사와 숫자만 하루에 수만 개에 이른다. 추가적으로 이 기사에 달리는 댓글도 수집, 분석도 병행되어야 한다. 댓글 분석은 실시간으로 여론동향을 알려주는 지표가 될 수 있어 효과적인 위기관리를 위해 필수적인 요소라 할 수 있다.

마지막으로 빅데이터를 활용할 때 기존의 업체에 맡기기 보다는 정치와 행정에 대한 지식을 가지고 있으면서 분석능력을 가진 팀을 구성할 필요가 있다. 기존 업체들은 이미 구축해 놓은 엔진에 몇 개의 키워드를 추가하여 결과를 도출해 낸다. 따라서 초기 비용이 낮아 많은 정부기관들에서 활용하고 있다. 그러나 이들이 구축해 놓은 시스템의 유연성이 떨어지고 클라이언트에 맞는 분석을 제공하기 어려운 문제가 있다. 또 주 수입원이 마케팅 리서치이다 보니 도출된 결과에 의미 있는 해석을 부여할 전문 인력을 확보하지 못하고 있다. 따라서 분석 능력을 가지고 있으면서 정치와 행정분야의 노하우도 가진 팀을 구성할 필요가 있다. ■



## 참고문헌

- 조화순·한규섭·김정연·장슬길. 2016. 《빅데이터로 보는 한국정치 트렌드》. 서울: 한울아카데미.  
한국갤럽. “한국갤럽 데일리 오피니언 제206호.”  
\_\_\_\_\_. “한국갤럽 데일리 오피니언 제239호.”  
한국언론진흥재단 조사분석팀. 2016. 《2016 언론수용자 의식조사》. 서울: 한국언론진흥재단.  
Newman, Nic, Richard Fletcher, David Levy, and Rasmus Kleis Nielson. 2016. “Reuters Institute  
Digital News Report 2016.” Reuters Institute.





## 필자약력

**한규섭** 서울대학교 언론정보학과 교수. 미국 스탠포드대학교에서 정치 커뮤니케이션 전공으로 박사 학위 취득. *Journal of Politics*, *Political Communication*, *Journal of Communication*, *Communication Research*, *Journal of Applied Statics* 등의 국제학술지에 선거와 캠페인, 언론 관련 논문을 발표한 바 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 본 연구 보고서는 EAI 2017 대통령의 성공조건 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
남지현 연구기획실 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) [jhnam@eai.or.kr](mailto:jhnam@eai.or.kr)