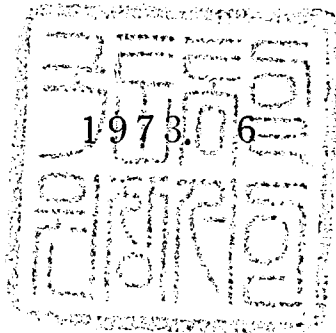


국토 통일원 1973년도 상반기 학술 용역에  
관한 최종 보고서로서 이를 제출합니다.



연구기관 : 한국일보사 통일문제 연구회

연구책임자 : 박 동 운

연구위원 : 최 종 수 이 형 조 순 환  
서 광 운



共産圏과 自由圏의 弘報政策 比較研究

차 례

序 論 (問題提起의 概觀)	3
才一章 弘報活動의 理論과 布石	7
I. 弘報의 概念規定	7
II. 弘報의 機能과 理論的 基礎의 對比	10
III. 弘報活動의 戰略·戰術에 나타난 問題狀況	16
才二章 <커뮤니케이션>制度와 報道論評의 實際	23
I. <커뮤니케이션>制度의 差異	23
II. 共産新聞의 <三大機能>發揮樣相	26
III. 自由國家新聞에서의 弘報의 限界	30
IV. 紙面構成을 통해 본 共産新聞의 報道姿勢	33
V. 論評의 實態에 관한 比較 分析	37
VI. 弘報活動의 強弱點 比較	44
才三章 南北對話開始后 雙方弘報活動의 比較	49
I. 北韓의 對南·對內弘報 變遷過程	49
II. 平壤側 宣傳攻勢의 特徵과 戰術的 打算	58
III. 南北對話에 관한 韓國弘報와 大衆媒體의 動向	61

IV. 言論政策上的 問題点 .....	69
才四章 主要先進국들의 弘報活動現況 .....	74
I. 美 国 .....	74
II. 英 国 .....	81
III. 蘇 聯 .....	88
IV. 프랑스 .....	94
V. 西 独 .....	99
才五章 弘報의 效率性測定에 관한 問題点 .....	105
I. 問題의 提起 .....	105
II. 目的設定과 效率性 .....	106
III. 宣傳·煽動의 系統性에 보는 두가지 類型 .....	111
IV. 大衆觀, 輿論觀과 弘報主体 .....	116
V. 対象의 分析 .....	122
VI. 補 論 .....	126
才六章 結論과 建議事項 .....	128
I. 弘報活動의 基本着眼点 .....	128
II. 对決狀況속의 새弘報方法에 관한 提言 .....	130

## 序 論

南北對話 開始以後 韓半島情勢의新局面은 「對話있는 對決」의開幕으로 풀이되고있다. 그目的은 世界的인 緊張緩和 趨勢속에 民族自主意識을 일깨워 同族相殘의 戰爭再發을 豫防하고 分斷苦痛을 輕減하는 동시에 巨觀적으로 平和統一을 達成하는데 이바지 하려는 指向이라고 알려져있는 것이다.

韓國의 「이니셔티브」로 시작된 이 南北對話는 두말할것없이 拳族的인 歡迎과 期待, 그리고 國際輿論의 鼓舞的인 反應을 자아내게하였다. 그러나 아직은 緊張緩和의 定着, 分斷苦痛의 輕減 내지 平和統一의 接近에 걸쳐 對話의 具體的 成果가 客觀된바 없다.

뿐더러 그將來 展望에 관해서도 지금껏 不確定要因이 적잖게 觀測되고 있는 형편이다.

애당초 「對話」自体는 「對決」의 解消를 意味하지는 않았다. 오직 그對決의 樣相과 方式에 質的인 轉換이 招來되리라는 期待可能性이 일단 成立되었을 뿐이다.

당장 두가지 새問題提起를 正視해야 할것이다. 우선 對話의 開始와 相互往來로 말미암아 休戰線이라고 일컫는 南北간의 障壁을 깨뜨고 작건 크건 交流의 通路가 열리게된다. 그것은 두體制사이에 異質的인 影響力이 相互 浸透할 可能性을 想定케한다. 消極的으로는 體制維設, 積極的으로는 相對方 地域에 대한 自家宣傳이 構想되게 마련이다. 벌써부터 放心못할 몇가지 徵兆가 나타나고

있다.

가령 南北調節委員會의 第2次共同委員長會議 11月2日字 共同發表文은 「1972年11月11日 零時를 期하여 對南, 對北放送과 軍事分界線에서의 接声器에 의한 對南·對北放送, 相對方 地域에 대한 비라 撤布를 그만두기로 하였다」고 다짐했었다. 하지만 北韓측의 「매스·미디어」(大衆媒体)는 그후에도 南韓에 대한 中傷誹謗을 間歇的으로 되풀이해 왔다.

다음으로 들어야 할 問題提起는 雙方이 그外交와 海外弘報活動에서 南北對話를 서로 다른 立場에서 活用하고있다는 事實이다.

例컨대 1973年 春季의 關心事였던 國際議員聯盟(IPU) 내지 世界保健機構(WHO)와 같은 國際機構에 대한 北韓의 新加入運動에 즈음한 相互応酬를 想起하게 된다. 그경우에 韓國代表團은 南北對話라는 새 事態發展에 비추어 그것을 國際機構가 介入하는양 다루어서는 안되며 自主的 對話를 좀더 두고 봐야 할것이라고 立論했다. 한편 北韓측과 그背景國의 代表團은 南北 同等待遇야 말로 對話促進에 利로울것이라고 主張하면서 結果的으로보아 韓國의 國際地位를 相對的으로 弱화시킬 것을 노렸던 것이다.

뿐만 아니라 北韓측은 韓國의 自由友邦國에 浸透하려는 外交的 迂回工作에서 잘못 反韓的 弘報活動을 일삼아 왔다. 심지어는 友邦國에 居留하는 우리의 各界各層 韓僑에 대해서까지 對話開始以前과 本質的으로 別差없는 各種弘報·宣傳活動을 持續하고 있다. 그러한 活動을 前記한 南北調節委 共同委員長會議의 合意書에 다짐한바

「對外活動에서 南北이 共同步調를 취하여 單一民族으로서 民族的 矜持를 宣揚」하리라는 趣旨와는 根本적으로 違背된다고 指摘하지 않을수 없다. 더 나아가서 그와같은 一聯의 事態展開는 南北對話가 結果적으로 果然 어느측에 一方的 利得을 주고 있는가에 대한 省察을 낳게 한다는지 모른다.

澈然한 現實이 보여주는 以上과 같은 새問題提起는 南北對話의 進行에도 不拘하고 共産圈과 自由圈, 특히 南과 北의 弘報政策 比較研究를 迫切한 研究課題로 「클로즈·업」시키고있다.

이 研究論文은 그問題意識에 立脚하여 對決하는 두개의 弘報政策을 理論的基礎에서 現狀分析 및 効率測定에 이르기까지 比較研究의 方法에서 「어프로우치」하려는 것이다. 끝으로 結論을 대신하여 우리政府에 대한 몇가지 建議事項을 일단 整理키로 하였다.

그集体研究의 参与者들은 일부 学界出身者들을 包含하지만 大部分이 言論界에 多年間 投身해온 才一線幹部들이다. 一般的으로 「저널리즘」의 使命은 当面한 變化와 混線속에 뒤늦지않은 判斷및 表現을 통해 讀者(視聽者) 즉 公衆의 環境認識과 環境適應을 돕는 일이라고 알려져있다. 한편 「아카데미즘」은 比較的으로 長期的인 眼目에서 資料·經驗의 觀察을 系統化하는 가운데 客觀的 法則性을 探求한다는 것이다.

물론 우리는 各者分担執筆分을 綜合·体系化하는 過程에서 學術的 水準의 調利를 期해보려고 했으나 時間과 資料面의 制約을 非一非再하게 느꼈다. 뿐더러 社會科學的 「어프로우치」를 理論과 歷史

및 政策의 三分野로 区分한다고 할적에 이러한 研究物은 본시 政策的인것이며 따라서 集体研究의 系統化作業도 이力点에 따라 当面 需要를 勘案하는 特殊한 構成이 可能할 것이다. 어차피 이러한 主題의 研究는 問題提起의 流動性에따라 持續적으로 다루어 나갈수 밖에 없으리라고 생각된다.



## 第一章 弘報活動의 理論과 布石

### I. 弘報의 概念規定

모든國家가 그들나름의 弘報活動을 展開한다. 다만 그類型은 오늘날 自由圈( 내지 非共產圈 )의 것과 共產圈의 그것으로 二大別된다.

이 경우에 弘報活動이란 簡略히 말해서 國家機關水準의 情報撒布活動이다. 그目的은 自体의 肯定的 存在意義를 公衆에게 周知시킴으로써 相應한 協調達成 또는 關係改善에 이바지하려는데 있다.

共產圈에서는 弘報活動에 對應하는 用語가 「宣傳·煽動」이지만 活動對象이 自由圈 또는 非共產圈인 경우에는 그用語가 풍기는 不美한 印象을 勘案해야하기 때문에 이러한 다른 語彙를 代用한다.

弘報活動의 概念規定에 있어서는 그것이 英語의 I.S( Information service ) 즉 情報奉仕活動과 P.R( Public relations ) 즉 公衆關係業務를 包括한다는 점에 留意하게된다. 前者는 自体를 理解시키는데 必要한 事項을 公開하며 資料를 提供한다. 后者는 一般적으로 보다 積極적으로 自体의 長點을 浮刻시키려는 것이라고 알려져 있다. 물론 有利한 輿論形成 혹은 大衆把握에 作用하려는 데 歸一된다.

그러나 共產圈과 自由圈의 弘報活動은 接近의 姿勢와 方法에서 뚜렷한 對照를 發見케한다. 우선 共產圈의 것은 「教化」( Indoc-trination )를 基調로 삼지만 自由圈의 것은 公衆의 自主의 判斷

즉 対象의 心理的 「이니 서어티브」를 尊重해야한다. 그것은 教条集團과 民主社會의 生理差 때문에 不可避하다. 만약에 어느편 이진 相對方의 姿勢를 模倣하려 들다가는 自家撞着과 混亂의 自招를 免치못하게 될것이다

그래서 自由圈의 弘報는 資料源을 取扱할적에도 各異한 것을 公正히 紹介하려고한다. 예컨대 韓半島情勢를 다루는 경우 「南」의 소리에 優先順位를 賦与한다 해도 「北」의 소리도 伝達한다.

다른 한편 共產圈은 原則적으로 一方的인 「北」의 伝聲管구실에 沒어있으려 하며 假使 「南」의 断片的談句를 引用한다해도 그것은 原形이 아니라 「消化된것」 또는 그들이 「解釈한것」에 嚴格히 局限시키고 있다.

그와같은 實情은 各領 南과 北의 海外弘報 競争에서 어쩔수없이 北韓측에 一方的利得만을 주게 될듯이 보이기도한다. 하지만 特定한 政治弘報의 成功案은 開放社會가 競争場인 경우에도 ① 個別的인 対象者群의 性質 ② 時期性에 어울리는 機動力있는 呼訴의 選択등 弘報活動의 巧拙에 의하여 크게 左右된다. 더 나아가서 共產圈과 같은 閉鎖社會도 異質社會와의 交流擴大, 그들内部의 民度 및 生活水準向上에 따라 날로 우리의 소리가 伝達될 새可能性이 열리기 시작하였다. 그것 역시 必然的趨勢이다.

어쨌든 「對話있는 對決」은 非軍事의對決이며 이경우의 弘報活動은 共產圈으로부터의 挑戰의 性質을 勘案하더라도 当面한 安保와 巨觀的인 統一接近을 念頭에 둔 政治宣傳 또는 心理戰爭의 觀點을

벗어날수없다. 政治宣傳이란 一定한 政治的目標의 達成에 이바지하도록 特定한 認想, 感情, 判斷, 關心을 不特定多數人에게 普及하여 그들의 行動과 態度에 바람직한 傾向성을 造成하는 活動이다.

이 宣傳은 一般的으로 狹義의 「大衆操作」 (Mass manipulation) 과 區別되는데 后者는 執權層이 그統治下의 民衆으로부터 自發的服從을 調達하는 巧妙한 心理的技法의 指稱이라고 理解되고 있다. 한편 「心理戰爭」이란 非軍事的 對決狀況에서 特定集團의 意識形態를 우리측의 優位定立에 有利하도록 誘導하려는 努力의 概稱이다. 지난날에는 그心理戰爭이 軍事作戰의 補完物처럼 看做된바 있었으나 熱戰을 回避하는 現段階에서는 달리 理解되어야하며 對決의 主要形態로서 再評價되어야할 情形이다.

南北對話의 開幕은 國土兩斷의 障壁에 비유하자면 구멍이 뚫린 격의 새變化를 惹起시킨 것이다. 그구멍을 통해 우리는 「自由의 바람」 北韓측은 「革命의 바람」을 각각 相對方地域에 스며들게하려는 참이다. 그러나 이와같은 競爭의 無台는 韓半島만에 局限된 것이 아니다. 南과 北의 새 對決樣相은 世界를 舞臺삼고 있다. 政策論的 觀點에서의 弘報活動도 狀況變化에 따른 새時代의 要請에 副應하는것으로 되어야 한다.

그런데 앞서 指摘한 몇가지 關聯用語의 概念規定은 우리와 共產圈의 對照에서 顯著한 差異를 드러낸다. 그것은 弘報活動의 理論的基礎에 대한 進一步한 比較研究를 催促한다.

## Ⅱ. 弘報의 機能과 理論의 基礎의 對比·省察

오랜 期間을 두고 弘報媒體의 으뜸가는 것으로 新聞이 指摘되어 왔다. 그리고 現代共産主義의 理論과 實踐을 結合시킨 代表的人物이라고 하는 「레닌」은 「新聞은 集團的 宣傳者 및 集團的 煽動者일 뿐만 아니라 集團的 組織者이기도 하다」는 有名한 提綱을 남겼다.

즉 「레닌」에 의하면 新聞의 3大機能은 ① 宣傳 ② 煽動 ③ 組織이라고 한다. 나아가서 共産黨에서는 新聞뿐만 아니라 「라디오」 및 TV放送과 雜誌, 映畫, 出版物등 은갖 大衆媒體의 機能을 그렇게 보는데 이르렀다.

「레닌」은 또 그의 著書 「무엇을 할까」에서 宣傳과 煽動을 分別하는 古典的 概念規定을 보였다. 즉 「宣傳者」는 <많은 思想>을 그思想全體를 總體的으로 把握할수 있는 少數의 사람들에게 줄수있어야 한다. 다른한편 煽動者는 同一한 問題를 다룬다해도 널리 알려진 顯著한 實例 가령 失業者家族의 餓死라든지 거지의 增加등 事實을 들어서 오직 하나의 思想 즉 財富의 增大와 貧困의 增大는 不条理하다는 思想을 大衆에게 주는데 全力을 다함으로써 大衆속에 그와같은 不公平에 대한 不滿과 憤激을 불러일으킨다. 하지만 이矛盾에 대한 完全한 證明은 宣傳者에게 맡겨야하는 것이다. 그리하여 宣傳者는 印刷된 言語로 煽動者는 身 言語로 活動한다. 宣傳者에 要求되는 資質은 煽動者에 要求되는 資質과 同一하지않다」는 것이다.

共産主義者들의 그장황한 說明을 要約한다면 「宣傳」이란 「마르크스·레닌」主義思想体系의 傳達과 解説, 講義를 의미하며 公衆의 思想, 意見 및 思考方式을 共産黨 總路線에 合致시킨다는 뜻이다.

한편 「煽動」이란 目前에 提示된 当面課題의 遂行에 大衆을 推動한다는 것이다. 그리고 「組織」이란 共産黨의 唯一한 領導体制下에 大衆이 網羅되어 協同關係에 들어가서 指示된 地位와 役割에 服從하게끔 하는것을 가리키는 말이다.

共産 大衆媒体에 賦課된 그 3大機能은 한마디로 「党性」의 原則이라고 불리워진다. 이를 實踐하자니 共産弘報活動(또는 思想事業)은 그 「피라미드」型 權力構造의 各段階 指導者의 直接管轄로 되며 결코 首長이 一部의 担当者에게 내맡겨버리는 事項으로는 되지 않는다. 周知하는바와 같이 共産黨의 新聞, 通信社의 모든 幹部들은 中央黨 또는 地方黨委員會에 의하여 任命된다. 또 各級 新聞의 論說은 各級黨委의 委員長 혹은 宣傳煽動部長에 의하여 直接執筆되거나 詳細히 指導되고 있는 形편이다.

그러한 實情과 對比할적에 自由圈의 新聞을 비롯한 大衆媒体의 機能은 「党性」대신 客觀性을 崇尚하는데 立脚한 ① 報道 ② 論評 ③ 教育 ④ 娛樂등으로 要約된다.

이경우에 「報道」란 讀者 즉 國民의 環境認識에 寄与한다는 뜻과 더불어 公衆을 대신한 事態進行의 監視라는 意義가 強調되며 한마디로 國民의 「알 權利」에 奉仕한다는 것이다. 「論評」은 自主的 環境適應의 支援이며 客觀的 事實에 立脚함은 물론 特定立

場에 偏向되지 않은 公正中立性이 必須的 要請이다. 「教育」이란 社會的 遺産의 傳達이라는 뜻으로 解釋되며 단순한 注入은 嚴格히 排斥된다.

「娛樂」은 「레저」 (余暇) 時代의 「리크리에이션」 (再創造) 에 奉仕한다고 한다.

물론 그와 같은 理想的인 社會的機能이 高루 實踐된다는 保障은 없으나 여하한 紛件에 즘음해서건 「좋은 新聞을 갖기 위해서는 나쁜 新聞의 自由도 尊重되어야 한다」는 社會通念은 明白히 普及되어 있음을 본다.

그리하여 宣傳, 煽動 등 印象은 自由圈에서 빈축되는 바이고 「党性」 대신 中立性, 그리고 新聞製作者에 대해서는 「政治的 信賴性」 대신 職業的 信賴性이 期待 된다.

다음으로 自由圈과 共產圈은 「뉴스」에 대한 取扱姿勢와 基本要請에서도 對照된다. 一般的으로 自由圈의 「뉴스」報道는 방금 일어난 事件을 재빨리 客觀的으로 많은 사람들에게 알리는 것이라고 알려져 있으나 共產圈에는 그러한 意味의 「뉴스」報道는 存在하지 않는다.

共產圈 大學의 新聞學部 講義에서는 「뉴스」에 대하여 이른바 「眞實性」과 「能動性」의 原則이란것이 強調된다. 事實이라는 말과 區別되는 「眞實性」이라는 말의 뜻을 풀이하면서 「모스크바」大學의 「쁘르잔킨」教授는 「어떤 事象을 正確히 把握하고 政治的으로 正當히 解明하려면 단순히 그事象의 外面的이고 皮相的인 相

異를 研究하는데 그칠 것이 아니라 마르크스·레닌主義에 立脚하여 그內面的인 本質을 研究해야한다」고 했다. 두말할것 없이 그러한 「眞實性」은 党性을 떠날수 없을 뿐더러 그研究에 時間이 걸리게 될것이다. 결국 犠牲되는 것은 速報性이며 또 넓은 視野일수 밖에 없다.

그리고 「能動性」이란 「날카로운 問題提起, 指摘된 欠陥의 重大性과 害惡性的 暴露, 欠陥을 除去하는 具體的 手段方法의 提示」라고 한다. 말하자면 「党的 利益」이라는 色眼鏡, 共產主義教祖들이 가르친 理論的指針에 따라 報道內容인 事件자체로 料理되어야 한다는 투이다.

이와같은 「뉴스」의 料理 또는 加工은 自由圈의 良識있는 사람들 사이에 厭症을 일으키기 쉬울 것이다. 報道와 論評은 嚴格히 分別되어야 한다고 믿고있기 때문이다.

以上에서 對照된 報道觀의 差異는 讀者觀 또는 公衆觀의 相違에 緣由된다.

自由民主主義의 哲學的 背景을 構築한 17·8世紀의 啓蒙哲學은 人間의 理性에 대한 信賴에 立脚한 自由思想을 鼓吹하였는데 그것은 必然코 宗教信仰의 自由와 더불어 言論의 自由를 強調할 論理 發展의 契機를 內包하고 있었다. 「칼·베커」教授는 「美國式 生活樣式에서의 自由와 責任」에서 그점에 關하여 다음과 같이 말한다. ………

「言論과 新聞의 自由에 관한 民主 主義 原則은 一定한 假設위

에 서있다. 그하나를 人間은 眞理를 알고자 하며 그眞理에 따르고자한다는 것이다. 둘째는 眞理에 到達할수있는 唯一한 方法은 결국 公開的市場의 意見의 自由로운 競争外에 單徑이 없다는 점이다. 셋째로 各者의 意見이 서로 다르기 때문에 人間은 모두 他人에게도 같은 權利를 認定하는 條件에서 自己의 意見을 自由롭고 忌憚없이 主張하도록 許容되어야 할것이라는 점이다」

「젼스·브라이스」는 또 「近代民主 政治」에서 「人間은 요컨대 非理性的인 動物이 아니다. 設令 利己, 無知, 偏見 등의 障壁이 오래 繼續되는 限이 있더라도 早晚間에 眞理는 끝내 勝利를 獲得하게 된다」고 말하였다.

自由圈의 그樂觀的人性論은 人間尊重의 理念에 直結된다. 나아가서 弘報政策에서도 公衆의 自主的判斷을 위한 구김새없는 資料提供을 으뜸가는 要請으로 삼게 한 것이다.

다른한편 共產主義는 그理論과 實踐에서 本質적으로 悲觀的人性論이다. 人間性的인 自然스러운 流露에 대한 不信으로하여 결국은 人權유린과 注入式 「思想教育」이나 「人間改造」등이 提唱되는데 이르렀던 것이다.

물론 共產主義者들도 입으로는 「群衆路線」을 말하고 있지만 이는 大衆의 心理的動員을 위한 技巧에 지나지 않으며 黨建設에서 基調를 이루는 「前衛隊」理論은 전혀 單判이다. 예컨대 「레닌」은 「무엇을 할까」에서 「榮動運動의 自然發生性에의 扞跪」를 痛烈히 排斥했다.



역시 代表的 「마르크스」主義者인 「카우츠키」는 「科學의 担当者  
는 프롤레타리아트가 아니며 부르조아·인테리겐차이다」라고 했으며  
「社會主義意識은 프롤레 타리아트 階級鬪爭이 밖으로부터 導入된  
것이지 이階級鬪爭속에서 自然發生的으로 出生한것이 아니다」고 強  
調했다. 「레닌」은 「카우츠키」의 그主張을 가리켜 「지극히 正  
當하며 또 重要的 말」이라고 높이 評價했던 것이다. 그런데 大  
衆이 獨自的인 「이데올로기」를 形成할수 없다면 그것은 「밖으로  
부터」 「前術隊」( 즉 共產黨 )이 注入할수밖에 없다는 結論이 導  
出된다. 더 나아가서 모든 真理의 깨우침은 사람들의 自主的判斷에  
期待할바가 아니라 밖으로부터 「階級的」觀點에서 資料를 고르고  
判斷을 달아 提供해야한다는 弘報活動의 基調가 設定되게 마련이다.

共產黨의 그러한 思考方式은 一面의 現實味를 內包한것 같으면서  
도 獨斷的 教條의 注入이라는 印象때문에 自主的인 思考能力을 갖  
춘 사람들에게 잘 먹혀들지 않는다는 根本的 弱點을 冒免할수 없  
는 것이다.

한편 自由圈의 弘報活動 基調에 보는 弱點은 人間心性의 非合理  
的 側面을 看過하기 쉽다는 安易한 思考方式의 發露에 찾아볼수  
있다. 예컨대 대부분의 人間은 「듣고자 원하는 말」을 들을 적  
에 拍手喝采를 보내는 性向이 있기 때문에 弘報活動에서는 그들의  
各異한 立場과 先入見같은것을 考慮에 넣어야 한다. 또 欲求不滿  
에 가득찬 過激한 사람들은 명백한 「憎惡의 對象」을 指摘해 줄  
것을 바란다. 때로는 그 憎惡의 對象을 攻擊함에 있어 虛偽事實

을 動員한다해도 介意치않는 사람들마저 發見되는바 있다.

물론 客觀的 事實의 傳達에 따른 公信力的 維持·確保라는 自由圈 弘報의 長點은 줄기차게 堅持해 나가야 할것이다. 그러나 各異한 弘報對象을 分別할줄 알아야하며 때로는 正義의 말에도 表現의 技法이 效果的으로 配合되어야 하는것이다.

### Ⅲ. 弘報活動의 戰略·戰術에 나타난 問題狀況

이主題에 관한 比較觀察에서 自由圈은 共產圈보다 相對的으로 未洽한바 많음을 指摘하지 않을수없다.

1972年의 경우 中共의 對美·對日接近活動은 北京의 心理作戰이 그戰略的目標의 達成에서 辟많은 利得을 거둔 反面 自由圈에서는 美·日간의 相互不信 助長과 韓國에 대한 莫重한 衝擊등 弘報政策上 커다란 混線을 招來하는 것으로 나타났다.

世稱「美·中共接近」은 1972年 2月 「닉슨」美國大統領의 北京訪問으로 具體化되었던 것이다. 그前夜에 1971年에 中共은 大衆宣傳的 水準에서 所謂「핑퐁」外交로 美國市民들간에 對中共警戒心理를 緩和시켰으며 동시에 政府間外交水準에서는 美國의 「키신저 外交」에 便乘, 秘密接觸을 進行시켰던 것이다. 그리하여 71年 7月 15日 美·中共頂上會談計劃이 公表되자 日本人들은 盟邦이라고 믿어왔던 美國人에 의한 「머리 넘어 흥정」에 一種의 背信을 당한것 같은 衝擊을 威觸케 되었다. 또 그輿論은 「自主外交」의 展開로 美國보다도 빨리 中共과 더불어 正式國交를 設定해야한다는 方向으

로 集約된 것이다. 이結果로 72年 9月 「다나카」 (田中) 日本首相의 北京訪問을 거쳐 日·中共간에 国交正常화가 이루어지자 이번에는 美國人들 간에 日本의 独走에 대한 警戒心이 漸高하는데 이르렀다. 잇따라 国府中国 (台灣) 의 孤立化傾向은 加一層 深刻성을 띄게 되었다. 韓國에 대한 衝擊의 余波가 만만치 않았던 것도 周知의 事實이다.

中共으로 말하면 이렇다할 代価의 支払없이 종전에 줄곧 敵對視해오던 美·日兩國을 離間시키는 契機를 捕捉했으며 아울러 国府中国 (台灣) 을 窮地에 몰아넣게 되었던 것이다. 그러한 事態進行에 便乘하여 北韓의 对西方国接近이 急進展을 보였던 것도 周知의 事實이다.

1973年 5月 17日 「유엔」傘下 國際機構인 世界保健機構 (WHO) 才 26次年例總會는 韓國측의 反對를 무릅쓰고 北韓을 새로 加入시켰다. 이것은 東西和解·緊張緩和 「協商時代」 進入등을 追求하는 國際輿論의 新趨勢탓도 있으려니와 덧붙여 北韓이 끈덕지게 벌여온 对西方国接近을 위한 一聯의 弘報·外交政策이 一定한 成果를 거두게 된 것이라고 觀測되었던 것이다.

그런데 韓國은 北韓加入審議 1年延長案을 骨子로한 WHO會員국에 보낸 覺醒등 弘報活動에서 모처럼 南北對話가 進入中이니 自体解決의 經過를 두고보아야지 國際的인 関与印象은 도리어 그 對話에

「마이너스」가 될것이라고 主張했다. 다른 한편 北韓加入을 支持하는 共產圈과 一部中立國들은 南과北에 대한 均等 待遇야말로 南

北對話를 進展시키는데 이바지 할것이라고 主張했던 것이다. 이에 앞서 WHO는 東獨을 加入시킨바 있었다. 結局은 自由圈(西方國들)의 적잖은 나라들이 韓國支持로부터 脆落함으로써 北韓加入이 實現되고 만것이다.

韓國으로 말하면 그外交·弘報活動에 있어 종전의 慣例的 主張內容을 되풀이 했을뿐 그立論이 國際情勢의 趨移로 이루어 限界點에 到達했으며 더이상 多數 確保의 說得力을 지닐수없다는 점을 옮겨 測定하지 못했던 것이다. 그래서 外務官僚들은 北韓加入 沮止에 대한 根柢없는 希望的인 「絶對 自信」이나 되풀이 말하고 있었다.

結局 그「自信」이 무너졌음이 判明되자 外交的失敗의 嚴然한 証拠를 눈앞에 본 國內의 失望과 挫折感은 대단히 컸다. 이에 韓國의 一部當局者들은 當황을 금치못했음인지 國內, 對外弘報面에서 또한번 큰「미스테인크」를 저질르게 되었다.

例컨대 外務部代辯人은 5月18日字 談話에서 北韓의 WHO加入에 遺憾을 表明, 北韓은 「두개의 韓國」을 固着化시키려 한다고 非難하였다. 아마도 外交的失敗에 대한 國民의 批判을 北韓에 대한 非難으로 外轉시킬것을 構想한것 같다. 그러나 곧바로 自家撞着이 잇따라왔으며 적잖은 識者들이 當局의 그러한 弘報戰術에 疑義를 던지는데 이르렀다.

왜냐하면 정녕 北韓이 「두개의 韓國」을 固着化시키려 한다고 判斷된다면 韓國은 北韓측의 南侵可能性을 걱정할 必要가 없었기 때문이다.

그리하여 對內的으로는 總力安保를 다짐하는 立脚點이 弱화되고 對外的으로는 또 美國에 대해 韓國軍裝備現代化 援助를 要請하는 論拋가 무너질까 憂慮되었던 것이다.

본시 北韓의 對西方國接近과 國際機構에의 同時加入追求의 目的은 전혀 單面인 것으로 測定되어야만 올랐던 것이다.

그들은 결코 「두개의 韓國」固着化를 構想한 것이 아니라 所謂 「南朝鮮革命」을 통한 赤化統一을 노리는데서 「革命情勢」造成에 狂奔해 왔던 것이다.

그 目的 設定에 따라 戰略目標을 韓國의 國際地位弱화 내지 孤立化와 美國의 後退에 두고 이를 위한 戰術로서 迂回的인 外交, 弘報活動을 展開해 왔다고 보아야한다.

그런데 北韓의 中立國抱撰과 西方國浸透을 위한 弘報活動의 戰術的 表現形態에는 다음과 같은 諸局面이 觀察된다.

우선 中立國 (A.A.L.A 新生國)抱撰에서는

- ① 反植民主義, 民族解放鬪爭에 대한 連帶性 表明. 機會있을때마다 支援電文을 發送하며 또는 支持聲明을 發表하여 歛心を 산다.
- ② 「아시아」, 「아프리카」, 「라틴 아메리카」諸國의 指導者와 輿論形成層을 北韓에 招請하여 극진한 待遇를 베푼다.  
그들로하여금 歸國後에 北韓을 위한 弘報, 宣傳活動을 퍼게 만든다.
- ③ 親善使節團의 派遣등 訪問外交와 이에 附隨되는 弘報活動을 廣汎히 展開한다.

④ 그러한 招請, 訪問外交의 成果에 立脚하여 親善協善 또는 文化協會등을 創設한다.

이러한 機構가 弘報資料撒布를 担当케 한다.

⑤ 文化交流의 本格化, 예컨대 芸術團 公演, 作品의 相互交換, 展覽會의 交換開催, 放送資料 및 映畫「필름」의 交換, 體育交流 등

⑥ 經濟·技術援助의 提供등 實利賦與를 통한 自家宣傳

⑦ 独自の인 발판을 마련하기 어려울 경우에는 우선 中共의 外交「루트」를 活用한다든지 現地の 「進歩的 文化人」을 買収하여 그들을 통해 弘報資料를 対象地域에 撒布한다.

한편 西方國(日本包含) 浸透에서는

① 政府「레벨」에 대해서는 北韓의 平和受好「이미지」를 浮刻시키며 一般世論에 대해서는 反美·反韓感情을 鼓吹시킨다.

北韓의 南北平和協定 提議나 相互減軍呼訴등은 對南用이기 보다는도 對西方國用의 宣傳的 標榜이라는 점에 留意할 必要가 있다.

② TV製作者와 週刊畫報의 編輯者등 大衆媒体 幹部들의 好奇心을 刺戟하여 그들을 北韓에 招請하고 取材케 함으로써 歸國

后 北韓에 관한 弘報에 이바지 하게 한다.

(3) 西方國의 民主主義와 開放性에 便乘, 現地의 左傾團體로 하여금 親北韓的 弘報을 展開케 하며 또는 北韓 측 弘報人員을 招請케 한다.

(4) 日本의 実情에 보듯이 朝總聯의 機關紙와 그 傘下의 書店 (九月書房, 學友書房 등) 혹은 通信社 (朝鮮通信社 등) 을 直接 運營하기도 한다.

(5) 「進步的 文化人」들에게 接近하여 各種 親北韓團體 (日朝協會 등) 를 만들게 하고 또 北韓과의 文化交流을 提唱, 實踐케 한다.

(6) 貿易振興이라는 標榜下에 經濟人들을 誘引한다.

(7) 才三國의 親北韓的 左傾人物을 迂回的으로 投入하여 그들로 하여금 平壤에 有利한 弘報活動을 展開케 한다.

이 경우에 北韓의 「自主路線」을 유난이 浮刻시키는 反面 韓國의 「이미지」를 混濁케 한다.

(8) 平壤의 短波放送을 큰出力을 통해 効果的으로 傳播시키도록 애쓴다.

一 以上에 보듯이 北韓을 包含한 共産圈의 弘報活動은 ① 戰略

에 服從한 戰術의 一系不亂한 系列性 (2)戰術의 多樣性을 뒷받침하  
는 出血的 資金投入 (3) 現地の 力量을 國際主義的 標榜으로 引入  
할수있는 諸條件의 整備등 그들나름의 理點이 있다.

그러나 共産圈 弘報活動에는 우선 그 지나친 政治性과 教條主義  
및 單調로운 劃一主義등 弱點이 따르고 있다.



## 第二章 「커뮤니케이션」制度和 報道·論評의 實際

### 1. 「커뮤니케이션」 制度의 差異

첫째로 들것은 共產陣營의 「매스·미디어」는 前述한 바와같이 党이나 國家에 의해서 一元的인 統制를 받는데 비해 自由陣營에서는 原則적으로 政府로부터 獨立的位置에 있기 때문에 自由롭다는 점이다.

共產諸國의 「매스·커뮤니케이션」組織을 보면 거의 모두가 蘇聯을 「모델」로 하고 있어 「피라밋」의 頂점에 共產党中央委員會機關紙(例컨데 蘇聯의 「프라우다」, 中共의 「人民日報」, 北韓의 「勞動新聞」 따위)가 있다. 그 밑으로 부채꼴의 行政機構에 對應해서 末端的인 市와 地區黨委員會機關紙, 더 下級機關으로 工場이나 農場의 下級新聞에 이르기까지 整然한 「피라밋」이 形成되고 있다.

한편 放送에 있어서도 中央에 政府機關인 國家放送委員會에 依해서 運營되는 國營의 中央放送局이 있는 地方에는 또한 거기에 相應하는 地方政府放送委員會에 依해서 運營되는 地方放送局이 있고 그것이 中央放送局的 下部構造로 되어 있어 또한 整然한 「피라밋」을 이루고 있다.

그러나 自由諸國의 「매스·미디어」는 下部分이 商業的利潤을 追求하는 獨自的인 路線을 保持하기 때문에 政府의 一元的인 統制는 通하지 않을 뿐 아니라 또한 法律로도 그렇지 못하도록 規制하고 있다. 따라서 「미디어」自体는 中央에 있건 地方에 있건간에

「미디어」相互關係는 어디까지나 水平的이고 平等하다. 다만 國民全體의 福祉를 위해서나 國家의 安全保障에 關係되는 國防上의 機密에 관한 問題에 있어서는 政府는 「매스·미디어」에 直接 또는 間接적으로 干与 혹은 統制하는 경우는 있다. 본시 言論의 自由란 根本적으로는 「뉴스·소스」에의 自由로운 接近과 「뉴스」를 印刷할 수 있는 自由를 뜻하는 것이다. 따라서 그것이 他人에 명예를 훼손하거나 의설에 害를 念慮가 있을 때나 또는 國家利益을 損害할 우려가 있을 때에는 政府는 干与하게 된다. 이런 경우를 除外하고는 政府는 系則적으로 「매스·미디어」의 內容을 規制하거나 그들의 獨立을 統制하지 않는다. 다만, 放送의 경우는 電波의 有限性때문에 放送用周波數를 配定하고 동시에 放送局들이 公共의 便宜와 必要에 맞도록 運營되고 있는가를 監視하는 것이다.

둘째로 共産國家에서의 「매스·미디어」는 그 存在形態自体에도 獨自의인 特徵이 있다. 즉 新聞에는 壁新聞, 放送에는 有線放送, 黨機構에는 口頭煽動者라는 것이 있어 後述하겠거니와 이러한 變則的 媒介物들이 國家의 統制平段을 強化해주는 한편 弘報活動의 效能을 提高시켜주고 있다.

壁新聞은 工場의 作業班이나 農場이나 住宅地區에서 發行되는 低價의 手書新聞이고, 有線放送은 地方放送局보다 더 下部의 機構로서 中繼局으로부터 各 家庭이나 生産現場을 有線으로 統合하여 中央이나 地方의 無線에 의한 放送을 中繼局이 有線으로 轉換하여 흘러 보내는 「라디오」放送이다.

口頭煽動者란 党機構의 中央委員會로부터 末端의 地區委員會에 이르기까지 各級党機關에는 저마다 宣傳煽動部가 있어서 言論活動의 監督實施를 責任지고 있으며 거기에 所屬되고 있는 煽動者가 情報의 傳達에 있어서 아주 重要한 役割을 遂行하고 있다. 口頭煽動者는 人間이기 때문에 機械的道具인 「매스·미디어」라고는 할수 없지만 情報의 傳達이라는 機能에서는 「매스·미디어」와 똑같은 役割을 遂行하고 있어 情報의 傳達에 있어서 이러한 人間的 「미디어」가 重視되고 있다는것 自体가 共產主義 「커뮤니케이션」의 하나의 커다란 特徵이 되고 있는 것이다.

自由國家에서는 이러한 特殊한 強化裝置가 없기때문에 弘報活動을 빈틈없이 遂行할 수는 없으나 그렇다고 政府가 「매스·미디어」에 接近하는 길이 막혀있는 것은 아니다. 國家官吏들은 必要에 따라서는 記者會見을 召集할 特權을 가지고 있으며 記事資料를 配布하고, 演說을 行하고, 報告書를 提出하고, 「라디오」나 「텔레비죤」에 나갈 權利를 가지고 있다. 실지로 일부 官吏들은 이러한 「미디어」를 有利하게 利用하기도 한다. 다만 共產諸國에서처럼 一元的인 強制나 統制가 通하지 않을 뿐이다.

세째로 共產國의 「커뮤니케이션」組織은 重層的 構造를 이루고 있다는 점을 指摘해둘 필요가 있다. 다시 말하면 「매스·커뮤니케이션」과 「퍼스널·커뮤니케이션」이라는 橫軸과 公式「커뮤니케이션」과 非公式「커뮤니케이션」이라는 縱軸이 서로 重疊되어 있다는 것이다. 그러나 이중에서 共產國家에서는 非公式 「커뮤니케이션」

網은 極度로 強壓 禁止되어 機能을 거의 發揮 못하고 있으므로 결국은 3개의 「커뮤니케이션」網만이 交絡하고 있다고 보아야 한다.

이에 비해 自由國家의 「커뮤니케이션」網의 構造는 實질 單純하다. 왜냐하면 公式 「커뮤니케이션」과 非公式 「커뮤니케이션」과의 區別이 거의 없다시피하고 「매스·커뮤니케이션」과 「퍼스널·커뮤니케이션」과의 區別은 「오피니언·리더」를 媒介로 하여 連絡되어 있기 때문에 共産國家에서처럼 뚜렷한 區別을 지을 수 없기 때문이다.<sup>3)</sup>

어떻게든 自由·共産陣營의 弘報活動이 「매스·미디어」를 主軸으로 展開되는 만큼 여기에서는 「매스·미디어」의 主宗이라고 할 수 있는 新聞의 機能이 어떻게 다른가를 比兼함으로써 그 宣傳方式의 差異를 檢討하고자 한다.

## II. 共産新聞의 「三大機能」 發揮樣相

共産主義國家의 新聞은 共産黨이나 소비에트政府의 手中에 있고 大衆을 組織하고 教育하고 共産主義적으로 教養하기 위한 手段으로 看做한다는 것은 이미 說明한바 있다. 즉 「레닌」이 規定한 세 가지 「카테고리」 煽動·宣傳·組織-안에 蘇聯新聞의 모든 機能과 活動은 集約되고 있다.

첫째로 煽動者로서의 新聞의 機能을 보면 어떤 意味에서는 新聞에 掲載되는 모든 記事는 「볼셰비키」式 定義의 煽動 會에 해당된다고 볼 수 있다. 즉 하나의 單純한 觀念을 多數의 사람들에게

伝播시킨다는 性格을 띠우고 있는 것이다. 그래서 蘇聯新聞의 主要 機能의 하나는 党이나 政府의 基本的인 法令이나 決定을 当局의 註 釈이나 說明을 붙여서 大衆에게 伝하는 일이다. 蘇聯新聞뿐 아니라 共産黨新聞의 어느것을 보더라도 党이나 政府의 重要的 決定에 관한 文書, 法令, 심지어는 表彰이나 勳章을 받은 사람의 자세한 名單까지 가 全 紙面의 大部分을 차지하고 있다. 西歐新聞에서의 「뉴스」的 事件은 比較的 過小評價를 받고 浮대접받는 셈이다.

그런데 新聞이 담당하는 煽動에도 政治煽動과 生産煽動 두가지가 있다. 8)

政治煽動으로서는 党的 活動이란 것이 重要的 決定이나 声明의 發表에 局限되는 것이 아니다. 党은 人民의 政治的態度的 形成에 까지 直接影響을 주려하기 때문에 新聞에게 市民의 意識을 變容시키는 일까지 맡기고 있다. 따라서 新聞에서 取扱되는 記事는 그 内容이나 出處가 어떻든간에 보통 하나의 基本的인 「타입」으로 取扱된다.

거기에는 반드시 蘇聯制度和 그것이 낳은 成果에 대한 稱讚과 讚美가 있고 훌륭하게 達成한 成功에도 不拘하고 아직도 存在하고 있는 여러가지 欠陷에 대한 批判이 있으며 마지막으로 加一層의 努力과 「소비에트」體制에 대한 確固한 支持를 要請하는 勸告가 따르게 된다. 그리고 掲載되는 記事는 그 題材가 무엇이던 거기에 使用되는 材料는 항상 「소비에트」體制의 強化라고 하는 一般的目標과 그 土臺가 되는 大衆의 支持에 特別히 貢獻하도록 取扱되어야 하는 것이다.

한편 蘇聯新聞에 있어서의 生産增強의 煽動은 政治煽動과 마찬가지로 한 種類의 新聞記事에 의해서 나타나는 것이 아니라 여러가지 素材와 그것들의 取扱方法의 複合的인 形態로 나타난다. 이러한 責任을 遂行하기 위해 新聞은 黨이나 政府가 採用한 經濟的 措置를 農村이나 工場의 従事者들에게 說明하고 그 正当性を 提示하고 國家의 經濟的達成에 대해서 一般國民의 注意를 促求하면서 그것을 讚美하고 民衆에 대해서는 加一層의 努力을 勸告하도록 期待되고 있다. 가장 흔한 例는 成績이 좋은 工場 또는 農場의 經驗이나 技術, 그리고 가장 우수한 勞動者나 農民에 관한 상세한 情報를 公表하는 일이다. 具體적으로 말하면 어떤 工場의 勞動者가 어떻게해서 普通量의 2倍에 해당하는 機械를 運轉管理하고 있는가를 자세하게 紹介한다든가, 또는 어느 地方의 工場에서 두개의 틀린 作業場이 競争한 結果 獲得한 成果에 관해서 報告한다든가 하는 生産增加를 煽動하는 要素를 包含하지 않은 記事는 完全한 것이 아니라고 看做되는 形便이다. 이처럼 新聞은 우수한 勞動者나 農民의 經驗이나 方法을 一般大衆에게도 利用할 수 있도록 하라는 命命을 遂行하고 있는 것이다.

둘째로 宣傳者로서의 新聞의 機能은 共產黨員 또는 共產主義社會의 指導層 「에리트」에 共產主義 理論을 注入시키고 그들을 訓練시키는 手段으로서의 役割을 뜻한다. 따라서 新聞의 論說面 같은 데는 가장 優秀한 宣傳者에 의해서 쓰여진 「마르크스·레닌」主義에 관한 理論的 問題의 解說이나 講義를 系統的으로 揭載하도록

命令받고 있다. 黨員이나 政府 勞組 등의 指導級 人士들이 党的 政策을 正確하게 把握하고 그것을 遂行할 수 있을만큼 충분한 理論的 訓練을 지니고 있어야 하는것이 党이나 國家指導에 不可決한 일이다. 그러나 共產國家에서는 이러한 政策이 尙 急速하게 變化되고 있기 때문에 당초에 받은 「맑스」主義 敎育만으로는 充分 치않은 것이다. 旧要員이 党線에서 뒤떨어지지 않게 하고 새로 責任있는 자리에 옮긴 사람이 거기에 適應케하기 위해서는 党은 中央과 이들과의 사이에 規則的인 直接的 「커뮤니케이션」 通路를 가지고 있어야만 된다. 이러한 役割을 新聞이 담당하고 있는 것이다. 이러한 「宣傳」用 記事의 內容은 讀者全部를 對象으로한 것이 아니고 黨員이나 指導級人士들을 相對로 한 것이다. 이들은 아무리 좁은 範圍의 讀者라 하더라도 「그 讀者」가 重要하다고 생각한다면 當局은 언제든지 讀者의 規模나 範圍를 犧牲하고서라도 가장 必要한 領域에서 가장 有效한 「커뮤니케이션」을 行하게 하는것이 共產國新聞의 하나의 큰 特徵이 되고 있다.

세째로 組織者로서의 新聞의 機能을 보면 蘇聯의 新聞은 가장 優秀한 勞動者나 農民의 經驗技術을 廣範圍한 讀者에게 利用케 함으로써 一種의 職業新聞으로서 役割을 담당케할 뿐 아니라 政府나 党에 대해서는 家具와 같은 구실을 한다.

이러한 意味에서 新聞은 集團의 組織者로 看做되고 있다. 新聞은 經濟·統治, 文化 등의 生活面을 담당하고 있는 職員이나 專問家들과 定期的으로 會晤를 열어서 그들과 함께 社會主義建設의 實際問題

를 論하고 이러한 會合에서 얻어진 結果를 新聞紙上을 通해서 一般에 利用되게끔 할것을 要請받고 있다. 물론 新聞紙上에서의 이러한 議論은 往往 一般讀者의 關心을 넘어선 技術的인 것이다. 때문에 組織者로서의 新聞은 宣傳者로서의 新聞의 경우처럼 一部 讀者의 關心을 이끌뿐 大部分의 讀者로부터 疎外당하는 結果를 가져온다. 그러나 黨이 必要하다고 認定하는 경우라면 讀者의 範圍는 전혀 考慮의 對象이 되지 않는다.

以上에서 說明한 바와같이 共產主義新聞의 宣傳・煽動・組織 등 三大機能은 한마디로 말해서 共產黨이 大衆을 發動시킴에 있어서 新聞이 黨의 手足으로 되어야 한다는 政治的 要請에 지나지 않는다.

이와같은 「党性」의 原則은 共產體制下의 嚴格히 統制된 新聞과 非共產國家의 民間新聞을 區別하는 第一次的인 基準<sup>9)</sup>이라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 自由國家新聞에서의 弘報의 限界

共產世界의 新聞과 對比해서 自由世界의 新聞의 主流를 形成하고 있는 民間商業紙의 機能은 보통 報道的機能, 指導的機能, 娛樂的機能, 廣告的機能, 收益的機能 등 五大機能으로 分類되고 있다.<sup>10)</sup>

이러한 五大機能은 新聞의 基本原理인 公共性和 商業성에 터전을 둔 것이다. 共產新聞은 그들 나름의 公共性(즉 「党性」)만을 尊重하고 商業性を 全적으로 無視하는데 비해 自由新聞은 公共性和 商業性的의 均衡을 取하는것을 理想으로 하나 實際에 있어서는 商業성을



더 重視하는 傾向으로 흐르기 쉽다. 어떠한 自由國家의 大部分의 範圍인 商業紙들은 政府의 所有가 아니라 民間人의 所有이고 따라서 利潤의 追求를 本質로 삼기 때문에 政府目的 遂行의 手段으로서의 役割보다도 新聞自體의 收益에 보다 關心을 갖게 된다. 따라서 뉴스의 取扱에 있어서도 最大多數讀者의 關心을 考慮하지 않을 수 없다. 이 때문에 政府가 國民에게 「커뮤니케이트」하는 手段으로서의 弘報活動은 新聞에 대한 一方的인 強要를 通해서가 아니라 有利한 輿論의 形成을 通한 間接的인 方法에 依存하게 된다.

여기에서 輿論形成에서 가장 強力한 武器 또는 手段이 되고 있는 新聞에 대해 政府가 關心을 갖는 것은 당연하다고 할 수 있는데 新聞도 또한 政府活動을 國民에게 正確하게 傳達報道하기 위하여 政府를 最大의 取材對象으로 삼고 있음으로 必然的으로 政府와 新聞은 密接한 關係를 갖는 것이다.

美國처럼 國會의 權威 및 特權이 옛부터 確立되어 있는 國家에서는 政府가 國民을 對象으로 하는 公報活動에는 對國會 關係로 一定한 制約이 있기 때문에 이 國會權威에 挑戰하여 그 特權을 뺏는 印象을 주는 弘報手段을 취하기는 어렵다. 그래서 美國에서는 오늘날에도 國民에 對한 政府의 重要政策에 대한 發表는 꼭 國會壇上에서 行해지며 國會를 제쳐놓고 新聞記者會見에서 重要政策을 發表하는 일은 거의 없다. 하기야 美國에서는 政府가 直接國民에게 PR를 하는데는 거의 制限이 없기 때문에 大統領이나 國務長官이 定例的인 記者會見에서 重大뉴스를 發表하는 경우도 드물

지 않다. 그 밖에 政府는 自己所屬下의 PR機關을 創設하여 政府가 意圖하는 PR를 展開하는 경우도 있다. 이것은 대부분의 自由國家에서 찾아볼 수 있는 國立放送局 또는 政府經營 내지 半官半民 言論機關을 통해서 이루어지는 것이다. 그러나 政府가 스스로 이와같은 媒體를 創設하거나 그와같은 機關에 贊助金を 提供하여 그 方針과 方向에 影響을 끼치는 것은 民主主義의 健全한 發展을 妨害한다는 主張과 批判이 없는것도 아니다.

그래서 最近에는 政府가 그와같은 自己 公報機關으로서의 媒體를 所有 또는 支配하는 것이 바람직하지 못하다고 생각하여 政府의 弘報活動을 위해서 一般的인 「매스·미디어」를 間接적으로 利用하는 方法이 盛行하고 있다. 그것은 政治家 혹은 高位官吏들이 「뉴스」를 은밀히 特定한 記者들에게 提供하여 「消息通에 의하면」 또는 「政府高位層이 말한바에 의하면」하는 形式으로 記事의 出處를 감추고 쓰게하는 方法이다. 重要的 政策이나 問題에 관해서 責任있는 官吏가 正式公表 形式이 아니라 그 背景事情을 非公式적으로 「부리핑」해주는 경우이다.

그리고 또한가지 自由障營에서의 特異한 現象은 弘報活動에 대한 政府의 思考方式 또는 目的과 新聞이 생각하는 그것과는 相馳되는 경우가 많다는 점이다. 新聞記者는 원래 여러가지 宣伝, PR, 혹은 歪曲된 內容속에서 眞價를 캐내는 것을 任務로 생각하고 있으며 어떤 다른 宣伝活動같은데 利用되는 것을 極度로 싫어하기 때문에 「宣伝」에 對해서는 말하자면 本能的인 警戒心을 갖고 있다. 때로는

政府의 宣傳을 도왔다는 印象을 받지 않으려고 積極的으로 政府의 弘報活動에 대한 協力을 拒否하는 경우도 생기게 된다. 특히 一部 國家에서는 新聞은 으레히 野黨精神을 갖는것이 眞實한 新聞의 姿勢라고 생각하는 傾向이 있기 때문에 政府施策을 無條件 贊同하는 것을 계속 꺼려하는 일이 많다.

新聞의 立場에서 보면 政策決定過程을 國民에게 일일히 傳하여 國民의 反映에 따라 景終政策이 形成되어야 한다고 主張하게 된다.

그러나 政府가 大組織化되고 官僚化되는데 따라 혹은 外交·國防上 問題等으로 因하여 政府는 끝까지 秘密主義를 固守하려 한다. 이처럼 新聞側이 그의 職業上 義務感和 特權意識에서 追求하는 目的과 政府의 弘報目的과는 一致시킬수 없는 점이 있기 때문에 兩者의 行動에 蹉跌이 생길수도 있다. 新聞은 때로는 政府 弘報의 內容을 否定하는 記事도 실게된다. 이렇게되면 政府의 弘報의 目的은 하나도 達成할 수 없는 結果를 가져올 수도 있으므로 어느 自由國家에서도 新聞에 無制限의 自由를 許容하는 경우는 있을수 없고 外交國防등 國家의 安全保障을 威脅하거나 國家利益을 障礙하는 경우에는 아무리 眞實한 報道라도 制限을 받게된다.

#### IV. 紙面構成을 통해본 共產新聞의 報道姿勢

自由世界에서 「뉴스」라면 주로 事件과 同意語이며 時事的인 事件이나 人物에 관계된 것이다. 事件에는 하잘것없는 것도 있고 重要한 것도 있으나 어쨌든 興味의 中心은 事件이다. 그런데 共產世

界에서의 뉴스의 概念은 전혀 다르다는 점에 注意하지 않으면 안 된다. 거기에서는 事件이 아니라 社会的過程이 뉴스로서 取扱되고 社会過程이 뉴스의 價値를 갖는 것으로 看做되는 것이다.<sup>12)</sup> 어떤 事件이던 그것이 社会主義建設에 어떤 意味가 있을 때에만 「뉴스」로 보아지는 것이다. 이렇게 事件보다도 社会的過程을 重視하는 結果 共産新聞은 뉴스를 時事的인 基準에 맞출 必要가 없다. 따라서 生々한 事件이 發生했다하더라도 党이나 政府에 의한 特別한 長官의 決定이 나올 경우에는 며칠이라도 그것이 消化될때까지 기다렸다가 뒤늦게 發表되는 경우는 얼마든지 있다. 그대신 勞動者의 生産成果라든가 党的 「이 데 오르기」教育등의 宣傳・煽動記事가 紙面の 大部分을 차지하게 된다. 이와같은 報道實態를 具體적으로 檢討하기 위해서 共産新聞들이 紙面構成을 살펴볼 必要가 있다.

蘇聯의 代表的新聞인 「프라우다」와 「이스베치아」紙의 紙面構成을 檢討해보면 다음과 같다.<sup>13)</sup>

紙面構成에는 「레닌」時代, 「스타린」時代, 「후루시초프」時代에서 큰 變化를 보이고 있는데 「레닌」時代에는 第1面に 國際뉴스가 있었으나 1929年부터 國內의 生産關係記事가 제1면에 掲載되게 되어 國際「뉴스」는 제4면에 쫓기어 前後가 뒤바뀌었다. 제1차 5個年計劃의 發足(28年)부터 國內의 生産關係 뉴스를 重視할 必要가 있긴 했으나 新聞은 常識을 벗어나면서 까지 國際「뉴스」를 經祝하고 國內의 生産關係「뉴스」를 重視한 스탈린政策의 特徵이 잘 나타난다. 그것이 「후루시초프」時代に 와서는 다시 國際關係

記事가 제 1면에 나타나게 되고 현재도 역시 重要度에 應해서 제 1면에는 國內「뉴스」와 國際「뉴스」가 함께 掲載되고 있다. 그리고 제 1면에서 注目할만한 欄은 社說이다. 한 「페이지」 全体가 6단으로 나누어져있었는데 社說은 大體로 2段전부가 매꾸어질 정도의 길이를 가진다. 또한 重要事項에 관한 特別한 大社說이 掲載되는 경우에는 한 「페이지」의 切半정도를 차지하는 수도 있고 또는 中央委員會總會가 열릴 경우에는 그 記事에 양보하고 社說이 실리지 않는 날도 있다. 그밖에 党大會의 開催中에는 報告者의 演說로 꼭 매꾸어져 面數도 12「페이지」 또는 16「페이지」로 增面되는 수가 있다.

제 2면은 大體로 「党生活」欄, 「新聞展望」欄, 「編輯者에의 便紙」欄 署名된 論文등으로 매꾸고 있다. 「党生活」欄이란 것은 제 8차 党大會(1918年)의 決議에 의해서 設定된 것으로 各下級党機關의 活動狀況을 報告시키고, 下級機關을 指導하는 欄이다. 또한 「新聞展望」欄도 下級党機關紙를 定期的으로 展望하여 欠陷을 批判하고 下級新聞을 指導하는 欄이다. 이와같은 欄들은 앞서 說明한 宣傳者로서의 新聞의 機能을 遂行하는 欄이다. 「編輯者에의 便紙」欄의 特徵은 投書에 의해서 어떤 不滿이나 欠陷이 暴露되면 거기에 대해 新聞編輯部의 調査結果나 「코멘트」가 붙는 경우가 많은 事實이다. 그리고 그러한 投書에 의해서 攻擊받은 機關들은 數日後에 「編輯者에의 便紙에 關聯하여」라는 欄을 통해 自己批判을 하는것이 慣例로 되고있다. 6「페이지」新聞의 경우에는 제 3

면과 제 4 면에는 投稿의 特輯, 예를들면 「大衆의 統制下에」라는 題下의 特輯이 제법 빈번하게 나타나고 있으며 한 「페이지」 全部를 메꾸는 수가 많고 文學關係의 읽을거리가 掲載되는 수도 적지 않다. 또한 國際問題에 대한 解說이나 西方側의 國際「뉴스」가 掲載되기도 한다.

제 5면 ( 4 「페이지」 짜리의 경우는 제 3면 )은 전적으로 國際「뉴스」에 配當된다. 제 6면은 「스포츠」, 映画, 演劇의 案内 展示會 등의 行事 「라디오」, 「테레비」의 「프로그램」이 掲載되는 外에 때때로 調和的인 社會批評이 掲載되어 가장 軟派에 屬하는 「페이지」이다.

한편 北韓의 新聞도 大體로 蘇聯新聞과 類型을 같이하는 紙面構成을 보여주고 있다. 하루 4면씩 發行하는 日刊新聞의 제 1면은 黨과 政府의 決定·法令·政會의 公布 또는 政策과 施策에 대한 課題와 그 鬭爭方法등을 掲載한다. 물론 金日成의 演說이나 發表文 또는 動靜이 있으면 例外없이 모든 新聞에 대문짝같이 큰 寫真과 더불어 제 1면 「톱」으로 掲載된다. 제 2면에는 政治的, 經濟的指導記事등 所謂 共產主義의 宣傳 教養에 應當된다. 제 3면은 煽動에 해당되는 것으로 工場, 農場등에 있어 生産活動을 促求하는 內容들이고 同時에 南韓의 어두운面만을 誇張 날조하는 記事를 실는다. 제 4면은 國際뉴스인데 주로 이른바 「美帝國主義」를 非難하고 歪曲된 內容만을 歪曲造作하고 共產陣營의 發展을 一方的으로 宣傳하는 內容이다.<sup>14)</sup>

## V. 論評의 實態에 관한 比較 分析

自由國家新聞과 共產國家新聞의 論評(社說)의 實態를 比較한 文獻으로서는 東京大學의 辻村教授가 共產黨의 代表的인 新聞的이라고 할 수 있는 蘇聯의 「프라우다」紙와 日本의 「朝日新聞」의 社說內容을 比較分析한 結果를 들수 있다.<sup>15)</sup>

여기에서는 그 結果中 必要한 部分만을 간추려서 檢討해 보고자 한다. 同調査의 첫째 課題는 兩紙의 社說이 取扱하고 있는 問題가 國內問題와 國際問題中 어느것을 더 많이 다루고 있는가를 比較하는데 있었다. 兩紙는 모두 國內問題를 圧倒的으로 많이 다루었지만 「朝日」은 國內問題가 約70%를 차지하고 있는데 「프라우다」는 約85%를 차지하고 있다. 이렇게 보면 「프라우다」가 國內問題를 더욱 重視하고 있다고 할것인데 그 理由는 무엇일까?

그것은 取扱된 「테마」의 內訳을 檢討해 보면 多少 解明된다. 國內問題를 다시 細分하여 政治, 産業, 經濟, 文化, 社會의 세가지 「카테고리」로 設定해보면 제1表와 같다. 「朝日」은 3개分野에

<제1표> 社說테마의 內訳 (國內問題, 1953年)

	프라우다	朝 日
政 治	18 (18.1)	34 (34.0)
産業, 經濟	47 (47.4)	35 (35.0)
文化, 社會	34 (34.3)	31 (31.0)
計	99 (100)	100 (100)

平均해서 分布되고 있는데 비해 「프라우다」는 「政治」의 不足한  
몫만큼 「産業・經濟」에 配當되고 있으며 國內問題의 거의 切半이  
「産業・經濟」로 되어있다.

蘇聯이 얼마나 「産經」에 重点을 두고 있는가를 알수있다. 뿐  
만아니라 「政治」가 줄어지고 「産經」이 늘었다는 事實은 意味深  
長하다. 특히 國家의 根本的인 政治形態나 最高指導方針등에 관해  
서는 全然 論及이 없다는 것이다. 「民衆으로부터 政治를 빼앗는  
것은 政治權力者에 있어서는 權力的 安泰를 意味하는 것이고 民衆  
에게 「産業・經濟」를 力說하는 것은 國家의 經濟的繁榮에 資하는  
手段이므로 「政治」를 줄여서 「經濟」를 늘이는 것은 政治指導者  
에게는 權力的 安泰에 一石二鳥의 効果가 있는 것이라고 辻村教授  
는 解説을 내리고 있다.

원래 「레닌」은 일찍이 1920年 「生産宣傳에 관한 테제」에서  
新聞은 政治에 配當하는 面을 縮少하고 生産宣傳의 部分을 擴張해  
야되며 「政治」가 全體의 4분의 1을 넘지 않도록 要請한바 있다.<sup>16)</sup>

이것이 前例가 되어 蘇聯의 新聞은 이 傳統的인 規則을 忠實하  
게 固守해오고 있는데 이와같은 傾向은 論說分野에서도 例外일수는  
없다. 또하나의 全般的인 傾向으로서 指摘할 수 있는 것은 「産  
經」中에서도 「프라우다」가 「農業問題」를 圧倒的으로 많이 拳論  
하고 있는 것이 「朝日」과 對照를 이루고 있다는 것이다. 또한  
「文化, 社会」에 있어서는 「프라우다」가 「言論」關係 즉 「매스  
미디어」의 任務를 빈번히 言及하고 있는데 反해 「朝日」은 營利



企業이기 때문인지 新聞自體의 使命을 自面自贊하는 것은 적다는 傾向을 보이고 있다고 한다. 다음으로 國際問題는 全體的으로 「 샘플」數가 적기 때문에 그 內訳을 分析해보아도 特別히 顯著한 特徵을 붙잡을 수가 없다고 했다.

둘째번의 課題는 論旨의 方向이다. 같은 問題라도 그것을 拳論하는 角度에 따라서 전혀 別個의 뜻을 갖게된다. 따라서 論旨의 方向이 「플러스」인가 「마이너스」인가를 究明해야 된다. 제 2 表를 보면 「프라우다」에서는 어떤 問題에 關해서 「稱讚한후 批判」

<第 2 表> 社說論旨의 方向 (1953)

	프 라 우 다	朝 日
稱 讚	27 (23.0)	1 (0.7)
批 判	20 (17.0)	68 (47.5)
稱讚 + 批判	57 (48.7)	4 (2.7)
說 明	13 (11.1)	64 (45.4)
感 謝	0 (0)	4 (2.7)
哀 悼 祈 願	0 (0)	2 (1.4)
計	117 (100) %	143 (100) %

이라는 形式이 圧倒적으로 많은데 대해서 「朝日」에서는 「批判辨」과 「説明」이 圧倒적으로 많다. 「稱讚한후 批判」이라는 것은 一部分의 것은 稱讚하고 다른 一部分의 것은 批判한다는 形式과 같은 對象에 대해서 이제까지 일해온바를 칭찬하면서 아직 不充分하다고 批判하는 形式과를 包含하고 있으나 「프라우다」는 이 形式을 매우 즐겨 使用하고 있다. 「朝日」는 批判했다고 하면 거의 전적으로 批判으로 그치고 만다. 또한 「朝日」에는 「説明」이 많은 것이 特徵인데 이것은 價值判斷을 될수 있는대로 排除하고 複雜한 問題를 客觀적으로 解明하려 하는 中立的 姿勢여서 資本主義社會의 大新聞에 支配的인 樣態인 것이다.

세번째의 課題는 兩紙社說의 稱讚 또는 批判의 對象이 무엇인가를 알아본 것이다. 稱讚의 對象으로는 「朝日」의 경우 「아리슨」駐日美國大使에 대한것 單 한件뿐이었다 「프라우다」에서는 稱讚의 對象이 共産黨의 指導方針이나 黨의 最高幹部 또는 人民民主主義諸國으로 아주 寬이 박혀져 있다. 한편 批判의 對象은 各樣各態여서 어떠한 階層에 批判이 集中되고 있는가를 檢討하는 것은 그나라의 社會狀況을 把握하는데 重要的 指針이 된다. 「稱讚한후 批判」은 결국 批判이므로 「批判」과 합해서 그 對象을 分類하면 제3表와 같다. 「프라우다」의 下級機關이라는 「카테고리」속에는 黨의 下級機關이나 政府의 下級機關이나 各生活分野에서의 地方指導機關도 모두 들어있다. 蘇聯에서는 어떤 領域의 것이나 모두 黨의 監督을 받기 때문에 黨機關으로부터 分離해서 別途의 下級機關

<第3表> 社説에 있어서의 批判의 対象 (1953年)

프 라 우 다		朝 日	
蘇 聯 全 体	1	日 本 全 体	2
民 衆 一 般	0	民 衆 一 般	1
党 最 高 指 導 者	0	政 党	10
下 級 機 関	55	政 府	31
政 府 機 関	11	官 庁	7
芸 術 家	2	国会 (代議員)	4
劳 組	1	劳 組	7
抗 夫	1	医 師	3
反 逆 者	1	財 界	4
帝 国 主 義 者	5	外 国	4
		其 他	4
計	77	計	77

으로 分類해 보아도 별뜻이 없기 때문이다. 그렇기 때문에 一括해서 下級機關으로 取扱한 것이지만 機關이 다를지라도 共通点은 모두 下級指導層이기 때문에 無妨하다고 본다. 批判이 있다는 것은 現狀에 欠陥이 있기 때문인데 그 欠陥의 責任은 「民衆一般」에 돌리는 것이 아니라 거의가 下級指導機關에 돌려지고 있다. 「党最高指導者」도 전연 批判에서 除外되고 있는데 蘇聯서는 頂点과 底辺은

批判에서 모면되고 그中間에 위치한 下級指導層이 전적으로 批判의 對象이 되고 있다.

이에 比해서 「朝日」에서는 「政府」라는 頂点이 가장 頻繁히 批判되고, 中間段階的인 「官庁」쪽이 적다. 底辺의 「民衆」은 「朝日」에 있어서도 거의 批判의 對象이 되지않고 있는 것을보면 新聞이 너무 「民衆」에게 아부하는것 같다. 「프라우다」에서는 批判이 中間段階에 集中하고 있고 「朝日」에서는 頂点에 集中하고 있다는 事實은 新聞과 政治權力과의 距離性에서 빛어진 新聞의 「페턴」을 鮮明히 들어낸 것이다.

그러면 國際問題와 國內問題를 다룸에 있어서 論旨의 方向에는 어떠한 特徵이 있는 것일까? 제 4 表에 의하면 「프라우다」, 「朝日」 兩紙는 다같이 國際問題에서는 說明이 꽤 많으나 「朝日」에서는 近 80% 정도가 「說明」으로 되어있다. 「프라우다」에서는 「稱讚」이 가장 많고 人民民主義諸國에 대한 聲援이 그 主流를 이루고 있다. 國內問題에 있어서는 「프라우다」는 圧倒적으로 「稱讚한후 批判」形式을 취하고 「朝日」에서는 「批判」이 圧倒적으로 많다. 결국 全体를 통해서 「프라우다」는 對外的으로는 「稱讚」, 對內的으로는 「稱讚한후 批判」이고 한편 「朝日」은 對外的으로는 「說明」, 對内外으로는 「批判」으로 되어있다. 말하자면 「朝日」는 對外的으로는 겁쟁이 이면서 對內的으로 嚴해서 「방안 통수」格이라고 하겠다.

以上과 같은 分析을 통해서 「프라우다」社說의 特質을 辻村教授

<第4表> 社說테마別 論旨의 方向 (1953年)

	프 라 우 다		朝 日	
	國際問題	國內問題	國際問題	國內問題
稱 讚	10 (55.6)	17 (17.2)	1 (2.3)	0 (0)
批 判	1 (5.5)	19 (19.2)	6 (14.0)	62 (62.0)
稱 讚 한 후 批 判	0 (0)	57 (57.6)	0 (0)	4 (4.0)
說 明	7 (38.9)	6 (6.0)	34 (79.1)	30 (30.0)
其 他	0 (0)	0 (0)	2 (4.6)	4 (4.0)
計	18 (100) %	99 (100) %	43 (100) %	100 (100) %

는 다음과 같이 要約하고 있다. 한마디로 말해서 「프라우다」의 社說은 宣傳이라고 할수 밖에 없다. 이러한 宣傳은 반드시 나쁜 뜻은 아니다. 宣傳의 是非를 떠나서 다만 善과 惡의 二分法 심한 「스테레오 타이프」 斷呼한 語調 行動의 要請 같은 事實의 反復 「카리스마」의 威光의 利用, 國際問題의 輕祝, 政治의 輕祝 따위가 두

드러지다는 事實을 지적할 수 있다. 이러한 「프라우다」社說의 諸特徵은 다름아닌 宣傳을 有效하게 하기 위한 必要條件의 形成을 指向하는 것으로 觀察된다.

## VI. 弘報活動의 強弱點 比較

以上에서 우리는 自由圈과 共產圈에 있어서의 宣傳 또는 弘報 方式의 異同과 報道·論評의 實際樣相을 比較檢討해 보았다. 여러 가지 局面에서 兩陣營間에는 相當한 差異가 있음에도 不拘하고 國家弘報活動의 手段으로써 「매스·미디어」가 가장 核心的인 役割을 담당하고 있다는 점에서는 共通性이 있다는 것을 알 수 있다. 그것은 「매스·미디어」가 國家意識의 鼓吹, 國家發展에의 國民의 積極的인 參與, 國家目標設定에의 國民的合意등에 決定的인 仲介的役割을 담당하고 있기 때문이다.

그러나 兩陣營은 經濟·社會體制가 根本적으로 다르고 따라서 「매스·미디어」의 所有形態나 「커뮤니케이션」制度自体가 다르기 때문에 國家의 弘報活動을 위한 「매스·미디어」의 利用方式과 그 效果에는 큰 差異가 있다.

첫째로 共產國家의 「매스·미디어」는 모두 國家의 所有이기 때문에 國家의 政治的統制手段으로 또는 國家發展의 遂行에 主要한 推進體로서 動員的 役割遂行이 可能한 것이다. 따라서 政府에 反對하는 內容이나 政府政策에 非協調的인 「메시지」는 얼마든지 抹殺할 수 있으며 國家의 強力한 統制에 의해서 社會主義體制強化에 阻

害의인 內容은 大衆에 傳達될 수 없게 만들 수가 있다. 그러나 自由主義國家에 있어서는 新聞의 大部分이 民間所有인 데다가 傳統的으로 政府로부터 獨立的이어야 한다는 原理上 新聞을 公公然하게 國家機關의 統制下에 들 수 없다. 때로는 兩者의 目的과 利害關係가 相反되는 경우도 있을 수 있다. 따라서 政府는 「매스·미디어」를 國家目的遂行에 效率적으로 作用하도록 強要할 수만은 없고, 때때로 「매스·미디어」는 國家計劃의 推進에 沮害的要素로 作用할 수도 있으며 社會的 混亂이나 紛糾를 挑發할 수 있는 「메시지」를 民衆에게 傳達하는 경우도 있는 것이다.

둘째로 共產主義國家의 「커뮤니케이션」制度에는 自由世界에서 볼 수 없는 방대한 宣傳煽動機構와 人員을 動員하여 한편으로는 共產主義 理論을 침투시키면서 다른 한편으로는 特정한 行動을 취하도록 說得함으로써 「매스·미디어」의 宣傳煽動과 煽動員의 口頭說得으로 結付시키고 있다. 즉 各級 共產黨 宣傳煽動部의 指導下에 있는 煽動員들은 集團說得 個人說得을 통해 黨과 政府의 政策을 說明하고 實踐을 監視하는 것이다.

그러나 自由主義國家의 「커뮤니케이션」制度에는 「매스·커뮤니케이션」網은 잘 組織되어 있는 便이나 共產國家에서 볼 수 있는 바와 같은 組織的인 宣傳 煽動員이 制度化되어 있지 않기 때문에 「매스·커뮤니케이션」과 「퍼스널·커뮤니케이션」이 有機적으로 結付되어 있지 않는 것이다. 社會心理學者들의 研究結果에 의하면 「매스·미디어」는 그 自体만으로는 受容者의 注意·趣味·情報·이미지

등은 受容시키는데 効力を 發生할 수 있지만 態度・意見・行動등을 受容시키는데는 「퍼스널・커뮤니케이션」이 決定的인 役割을 한다는 것이다. 물론 自由國家에 있어서도 「오피니온・리더」를 仲介로 하여 情報가 二段階로 흐름으로서 「매스・미디어」의 効력이 受容者의 態度・意見・行動의 變容에 미치는 경우가 없는것은 아니나, 「오피니온・리더」가 共產主義體制下的 口頭煽動者처럼 組織的으로 制度化되어 있지 않기 때문에 그 效果에 있어서는 그렇게 強力하지 못한 것이다.

세계로 弘報活動의 方向을 監視하고 그 成果를 批判하는데 있어서 兩陣營의 「매스・미디어」의 役割에는 本質的인 差異가 있음을 指摘하지 않을 수 없다.

共產國의 新聞은 黨이나 政府에 의해서 내려진 批判的決定을 앞서 指摘한 바와같이 그 紙面의 대부분을 割當해서 掲載함으로써 이 役割을 遂行하고 있다. 이러한 活動은 또한 新聞에 掲載된 社說이나 論評에 의해서도 遂行된다. 新聞編輯者와 그에 對應하는 같은 水準의 黨組織과의 사이에는 密接한 連絡이 있어서 이러한 社說이나 論評은 黨組織으로부터 直接 내려오는 指令과 똑같은 偉力を 發揮한다. 그래서 共產國新聞에 있어서 「위로부터」의 批判의 影響力은 一般的으로 西歐新聞에 있어서의 그것보다 훨씬 強力하다. 共產新聞에서 어떤 官吏나 組織을 批判한다면 그것은 그 나라의 最高權力 즉 共產黨을 代身할것에 지나지 않기 때문이다.

다른 한편 自由國家新聞에 있어서의 批判은 때로는 民衆의 憤激



을 利戰하여 큰 힘을 發揮할 경우도 있지만 一般的으로는 私的  
批判의 性格을 띠기 때문에 默殺되어 버리는 수가 더 많은 것이  
다. 自由主義國家의 新聞이 政府나 公共機關의 職員이나 活動에  
대해 항시 監視의 눈을 돌리고 있고 官吏의 不法行爲나 腐敗 및  
反民主的行動을 暴露하는 것을 하나의 傳統으로 삼고 있는것은 말  
할나위도 없다.

그러나 西歐新聞이 公共의 利益의 監視者로서 批判의 機能을 遂  
行할 경우 무엇이 公共의 利益인가를 決定하는 것은 共產主義에  
있어서 처럼 黨이나 政府가 아니라 私的인 新聞의 編輯者이기 때  
문에 新聞에 따라 判斷의 基準과 批判의 角度가 다를수도 있는  
것이다.

이러한 差異는 또한 國家政策의 施行을 돕는 「매스·미디어」의  
役割에서도 마찬가지다. 共產圈에서의 黨이나 政府의 決定은 「매  
스·미디어」 自体로서는 批判의 余地없이 그대로 받아들여지고 그것  
을 遂行하는데 一糸不乱하게 總力を 기울이게 되나 自由圈에서의  
政府의 決定은 「매스·미디어」의 個性에 따라 評価를 달리 하기  
때문에 모든 경우에 國家의 弘報가 뜻한바대로 效果를 나타낸다고  
는 말할수 없는 형편이다.

<註> (第2章)

1. Lenin, Collected Works, IV. 1902. p. 114
2. 金日成, 金日成選集 제4권 p. 562
3. 辻村明, 大衆社会と社会主義社会 1968, pp. 130-31
4. 朴東雲, 北韓統治機構論 1970. pp. 167-8
5. 電通, PR (広告読本シリーズ) 1962. p. 24
6. Charles S. Steinberg, The Mass Communicators, 1958 p. 357
7. Alex Inkeles, Public Opinion in Soviet Russia, 1950 p. 1
8. Inkeles, 前掲書 pp. 152-156
9. 朴東雲, 前掲書 p. 168
10. 小山栄三, 比較新聞学, 1956, pp. 2 - 17
11. 朴権相, 共産主義新聞의 機能, 新聞研究 1972 共号 p. 36
12. Inkeles, 前掲書 p. 128
13. 辻村明, 前掲書 pp. 140-1
14. 朴権相, 前掲書 p. 39
15. 辻村明, 前掲書 pp. 147-166
16. 辻村明, 前掲書 p. 149
17. Lenin, 生産宣伝に関するテーゼ, シーニン全集, 大月書店刊 第31巻  
p. 407
18. 辻村明, 前掲書, p. 158

### 第三章 南北對話開始後 雙方弘報活動의 比較

#### I. 北韓의 對南·對內 弘報 姿遷過程

1972년 11월 10일의 저녁 江華島 건너편의 休戰線 이북 對南放送「스피커」가 애환어린 목소리로 되풀이 했다.

「남한동포 여러분! 본 방송도 오는밤 12시를 기해 중지됩니다. 이 조치는 역사적인 7·4 공동성명에 따른 것이며 그동안 청취해 주시어서 고맙습니다. 동포 여러분 그러면 부디 안녕히 계십시오.」

1953년 7월 27일의 軍事停戰協定締結이후 출공 大韓民國과 國軍에 대한 비방을 일삼아온 「北韓人民軍」의 煽動방송이 마침내 입을 다문 것이다.

7·4 공동성명에서 제시된 바 「쌍방은 南北사이의 긴장상태를 완화하고 信賴의 분위기를 조성하기 위하여 서로 상대방을 中傷誹謗하지 않으며, 크고 작은 것을 막론하고 武裝挑釁을 하지 않으며 不意의 軍事的 충돌사건을 방지하기 위한 적극적인 조치를 취하기로 합의한」 대목이 前線에서 具體化한 한가지 實例였다.

「서로 상대방을 반대하는 武力行史에 의거하지 않고 平和的方法으로 統一을 이룩하자」는 원칙이 확인됨에 따라 「노동신문」은 7월 5일자 社說에서 재빨리 다음과 같은 政治的인 基本路線을 밝혔다.

「南北사이의 접촉결정은 歷史的인 里程碑이다. 韓民族이 서로

얼굴을 맞대어 誤解와 不信을 제거하고 共通點을 발견하여 함께 統一을 이룩할 수 있다는 것을 나타낸 것이다. 北韓最高人民會議 委員들과 韓國國會사이에서 會談을 갖을 것을 提議한다. 이러한 會談은 南北의 政黨 및 社會團體사이의 會談과 함께 크게 성공을 거둘 수 있을 것이다.」

대략 이와 같은 社說에서 과거에 남용했던 「괴뢰도당」과 같은 협상국은 상투어를 쭉 빼버리고 온건한 말투로 탈바꿈 했던 것이다.

南北접촉의 「이니시아티브」를 先取하려는 北韓의 試圖는 계속되어 얼마후에 ( 1972. 8. 29 ~ 9. 2 ) 平壤에서 열린 제 1차南北赤十字會談에서 한결 具體化되었다.

즉, 南韓이 諮問委員으로서 學界와 言論界 출신자를 참가시킨 데 비해 北韓은 政黨·社會團體의 代表들을 참석시키고 1차 本會談에서 祝賀演說을 하게 했다.

順序대로 보자면 尹基福(朝鮮勞動黨), 김태식(朝鮮民主黨), 한의섭(天道敎育友黨), 고성일(朝鮮職業總同盟), 장학련(朝鮮農業勤勞者同盟), 민병록(社勞靑), 이정순(朝鮮民主女性同盟), 金炳植(朝總聯) 등의 祝賀演說에 이어 各界의 祝電이 다음과 같은 순서로 낭독되었다.

千里馬회차전工作機械工場 종업원一同, 兩江道부령 5號 綜合農場 농민회一同, 金日成綜合大學 敎職員 學生一同, 朝總聯 中央會위원장 韓德銖, 「알제리」민주인민공화국 赤十字會代表委員長 「느드드몰라이안」

외에도 北韓內 각 기관으로부터 5천 5백건, 朝總聯산단체로부터 2천 5백 52건, 국제민주단체로부터 1백 5건이 들어왔다고 소개되었다.

北韓의 동원력을 誇示한 이 자리에서 30일 北赤團長 金泰禧는 南北赤十字會談이 열리게 된 經緯에 붙여 北韓측의 「正統性」을 다음과 같이 暗示하려고 했다.

「특히 지난해(71년) 歷史的인 8·6일 演說<sup>1)</sup>에서 천명된바 있는 民主共和黨을 포함한 南朝鮮 모든 政黨, 社會團體들 및 개별적 人士들과의 접촉과 협상을 시작한데 대한 획기적인 祖國統一方案은 온 人民들 속에서 커다란 波紋을 불러 일으키고, 祖國統一을 위한 우리 人民의 거족적인 運動에 새로운 국면을 열어 놓았읍니다. 諮問委員 尹基福도 다음과 같이 말하였다.

「敬愛하는 首領 金日成동지께서 지난해 8월 6일 연설에서 새로운 平和統一 방침을 제시하신후 南北對話의 첫발자국을 띤 南北赤十字會談은 이제 본격적인 단계에 들어서게 되었습니다.

아울러 이들은 「유서 깊은 혁명의 수도 平壤」 「영광스러운 祖國의 수도 平壤」이라고 連發함으로써 「正統性」을 확립하고 主導的 자세를 내세우려고 안간힘을 썼다.

北韓측은 시종 分斷國의 人道主義문제 해결의 열쇠는 民族統一문제와 직결되어 있다고 주장하면서 「先統一·後人道」식 입장을 강력히 내세웠다.

政治的인 해결을 앞세우는 北韓측의 主張은 제 2차 南北赤十字 會

울會談(1972. 9. 12 ~ 9. 16)에서도 尹基福이 演說<sup>2)</sup> 한바 外勢를 배격하고 民族主体의 힘으로 통일하자는 내용에서 더욱 두드러지게 나타났다.

제 2 차 서울會談에 앞서 「로동신문」은 1972년 9월 12일자 제 5면 報道記事에서 「평양에서 열렸던 제 1 차회의에서처럼 훌륭한 성과를 거두고 돌아오기를 바란다」는 제목하에 근로자들의 代表團 歡送장면을 묘사했다. 그러면서도 같은面 下段의 8段記事로 <본사기자 이학실>의 이름으로 「남조선의 自由民主主義가 가져온 것은 썩은 미국식 민화와 왜색 왜풍이다」라고 비방하고 있다.

그러면서도 9월 15일자 「평양신문」은 서울발 중앙조선통신 인용기사로 「현충사를 돌아 보았다」는 제목하에 다음과 같이 自主路線을 강조하고 있다.

「현충사는 임진조국전쟁시기에 왜적의 침략을 반대하여 싸운 이순신장군의 활동을 보여주는 곳이다.

현충사를 돌아 보면서 우리 대표단의 대표, 자문위원, 수원, 기자들은 南北겨레들의 단합된 힘으로 우리 조국의 절반 땅을 강점한 美帝를 몰아내고 日本軍國主義의 재침채동을 분쇄하며 나라의 통일 위업을 하루 빨리 이룩할 마음의 결심을 더욱 굳게 하였다.

우리 대표단이 현충사에 가고 오는 도중 저녁의 각계각층 인민들은 길가에 밀려나와 우리 대표단을 공식사절로서 열렬히 환영하였으며 南北으로 흩어진 겨레들의 고통을 덜어주며 분열된 우리 조국의 통일을 앞당기기 위한 우리 대표단의 적극적인 활동에 굳

은 믿음을 표시하였다.

이날의 「평양신문」은 제 2차 南北赤會談 合議書를 제 1면 아래 쪽에서 本文 2段 14行으로 보도하면서도 顯忠詞기사는 제 3면에서 3段 10行으로 大衆의 눈에 띄게 다루고 있다.

시종일 관하여 政治優先을 내세우고 있는 北韓의 主張은 1972년 11월 3일자 「로동신문」 3면에 실린 南北調節委 共同委員長 제 2차 平壤會議 宴會에서 한 朴成哲제 2부수상의 연설(요지)에서 더욱 구체화되고 있다.

北과 南의 經濟, 文化, 軍事등 각 분야에서 合作을 이룩한다면 서로 誤解와 不信을 해소하고 끊어진 民族的 紐帶를 회복할 수 있으며 복잡한 國際情勢하에도 民族의 利益을 굳건히 지키고 나라의 통일위업을 순조롭게 이룩할 수 있습니다.

우리들의 南北調節委員會를 하루 빨리 構成하고 北과 南사이에 다방면적인 合作을 실현하여 南北關係를 근본적으로 개선하며 北과 南 사이의 聯邦制와 같은 획기적인 조치를 취함으로써 조국의 自主的平和統一을 결정적으로 앞당겨야 할 것입니다.

이같은 主張은 그 후에도 되풀이 되었다.

한편 南韓에서 발행되고 있는 것처럼 꾸며진 이른바 統一革命黨 中央委員會 기관지 「혁명전선」은 北韓의 海外宣傳用으로도 쓰이는 旬刊紙이다.

「혁명전선」은 1972년 12월 1일자 제 6면과 7면에서 「南北合作은 平和統一에로의 지름길」이라는 제목하에 南北調節委제 3차서울

會議와 南北赤제 4 차 서울會談을 보도했다.

그 보도에 의하면 「朴成哲제 2 부수상은 祖國統一의 영광된 길은 오로지 南北사이의 對決과 競爭에 있는 것이 아니라 合作과 團結에 있다고 하면서 南北사이에 對決, 競爭, 分裂이 아니라 團結, 合作, 統一을 이룩하는데서 중요한 것은 불신임을 없애고 호상신뢰의 분위기를 조성하는 것이며 이것은 오늘 민족적대 단결과 自主的平和統一을 이룩하느냐, 못하느냐를 결정하는 관건이라고 할 수 있다고 말했다.

또한 그는 호상신임의 뚜렷한 표시로서 경쟁과 武力증강을 그만두는 것이 좋을 것이라고 하면서 南北이 호상신임하고 민족의 大業을 위해 함께 손잡고 나가자고 한다면 어떤 형태로든지 서로 겨룰 것이 아니라 합작과 단결을 도모하는 길로 나가야 한다고 강조했다는 것이다.

이제는 만찬회에서 연설한 朴成哲의 意圖가 軍事合作에 주안점을 두고 있는 사실이 뚜렷해졌다.

「혁명전선」은 아울러 제 7 면의 「北赤代表團 工場等 參觀」이라는 記事속에서 金泰禧團長의 말을 인용 보도하고 있다.

「11월 23일 상오 北赤代表團 일행은 水原市 정자동에 있는 鮮京합섬공장을 참관했다. 공장노동자들은 끝없는 흥분과 감격속에서 그들을 맞이했다.

이날 회사용접실에서 北赤代表團은 설비, 원료 등을 美國・日本・영국・서독 등에 의거하고 있는 이 공장 형편에 대해 설명을 들



었다. 金團長은 사람이 事大主義를 하면 머저리가 되는 것처럼 經濟에서도 自立하지 않으면 결국 나라가 망하고 먹히우고 만다고 말했다.

이날 北赤 백남준 자문위원도 자기의 소감을 피력했는데 그는 경애하는 首領 金日成同志께서 최근 남북조절위원회 남조선측 공동위원장을 만나시고 하신 말씀대로 하루빨리 남북간의 모든 분야에서 合作을 실현하여 설비와 원료를 日本이나 서독, 영국, 미국과 같은 다른나라의 것을 쓸 것이 아니라 南北이 서로 교류해서 써야하겠다는 것을 더욱 강렬히 느꼈다고 했다.

「혁명신문」은 바로 이 記事뒤에 꼬리를 붙이고 「歡迎宴에 參加, 韓赤側의 비열한 行爲 또 露露」라는 제목으로 映画 「八道江山」의 내용이 이북을 중상 비방하기 위해 反共, 대결의 구호 밑에 「실력배양」과 「勝共統一」을 선동함을 목적해서 만들어진 것이라고 비난하는 일을 잊지 않았다.

「北赤代表團이 서울 체류기간 한국의 신문, 방송, 통신들이 비열하게도 이북측에 대한 비방중상을 일삼는 기사, 보도를 퍼뜨린 것은 회담의 분위기를 흐리게 하고 회담의 진전에 장애를 조성하는 행위」라고 北赤 金泰禧團長이 板門店서 談話를 발표했다고 덧붙이고 있다.

1972년 12월 11일자 「혁명전선」은 제6면에서 다시 「對決아닌 合作을! 分裂아닌 團합을!」이라는 제목하에 朴成哲제 2부수상의 内外記者들과 會見내용을 수록했는데

「그는 진정으로 남북공동성명을 이행하고 조국통일을 이룩하려는 입장에만 선다면 인도적 문제로부터 정치문제에 이르기까지 어느 분야에서나 다 合作할 수 있다고 강조하고 政治, 經濟・文化・軍事와 外交등 모든 分野에서 合作을 실현하는 것을 늦추어야 할 아무런 근거도 없다고 말했다.」

또한 서울에서 발행되는 것처럼 꾸며진 海外宣信用 月刊誌 「靑脈」(統刊號 1, 1972. 9. 1 발행)은 「統一促進의 南北合意」라는 제목하에 金英鎬의 이름으로 다음과 같이 지적하고 있다.

「南北高位級政治會談의 실현과 7・4 共同聲明의 발표가 國內外에 준 충격은 참으로 컸다.

무엇보다도 世界의 耳目을 놀라게 한것은 27年동안이나 얼어붙어온 南北간의 접촉이 단꺼번에 쌍방 高位屬의 政治的 次元의 협상으로까지 도약하였고 거기에서 이룩된 合意들로 統一實現의 民族史的대 사변이 현실화되기 시작하였다는 사실이었다.

지금까지 韓國政府가 주장해온 이른바 <統一의 3段階(人道的접촉, 非政治的접촉, 政治的접촉)接近法>에 비추어 본다면 南北의 對話는 접근의 1段階(例컨데 그 시작으로서의 南北赤十字에 비회담)가 채 마무리 되기도 전에 사실상 정치적 접촉의 가장 높은 段階에로 뛰어오른 셈이었던 것이다.

이와 함께 南北合意事項들의 실현을 위하여서는 그것의 중요한 장애요인들로 작용할 國內體制内部的 일련의 反民主的 措置들이 조속히 是正되는 것이 필요하다.

反民主的措置들의 시정에서는 무엇보다도 「反共法」 「國家保安法」의 폐기와 「國家非常事態의 철회가 가장 긴급한 문제라고 할 수 있다.」

同 「靑脈」은 같은 號 38 면에서 「平和統一의 論理」라는 제목 하에 金珠東의 이름으로 分斷의 永久化위험성을 지적하고 있다.

「닉슨 美大統領의 中·소방문이래 南北分斷관계를 영구화 또는 공식화함으로써 韓半島를 완충지대로 하여 소·中과의 새로운 관계를 확립하려는 정책이 추구되고 있음을 볼 수 있는 것이다.

「유엔」에의 南北同時加入문제가 미국의 발의로 국제정치사회에서 거론되기 시작하였다는 사실에서만도 미국의 그러한 정책추구의 일단을 엿볼 수 있다.

또한 「통일은 70년대 후반기에나」라는 표현 밑에 통일을 기약없는 먼 훗날에 떠밀어 버리고 이른바 「近代化」를 포방한 「先建設·後統一」이라는 政策表現이 나온 것도 미국의 그러한 南北分斷永久化정책의 韓國的 표현이었다고 볼 수 있는 것이다.

이러한 論擲가 무색해 지도록 金日成은 「혁명전선」(1973.1.1)에 실린 新年辭 가운데서

「우리는 올해에도 全軍幹部化, 全軍現代化, 全人民武裝化, 全國要塞化를 기본내용으로 하는 黨의 군사노선을 철저히 관철하여 나라의 방위력을 더욱 강화해야겠다」고 역설하고 있다.

## Ⅱ. 平壤側 宣傳功勢의 特徵과 戰術的打算

以上 살펴본 바와 같이 北韓의 新聞과 通信을 통한 弘報活動은 시종일관 「레닌」이 지적한바 「宣傳, 煽動, 組織의 武器」로서 강력히 작용하고 있음을 알 수 있다.

그들은 7·4 공동성명의 정신을 自主, 平和, 民族的大團結의 3대 원칙이라고 말하면서 마치 金日成이 창안한 것처럼 선전하고 있다. 對內的으로는 그러한 主張이 南韓의 국민들 사이에서 척척 맞아 들어가는양 報道를 꾸며내고 對外的으로는 韓國에서 「유엔」軍을 철수시키고 「언커크」를 해체시키는 공작을 서두르고 있다.

그러한 일련의 潛在的意圖아래 金日成은 特定한 外國記者들의 北韓訪問을 허용하고 北韓의 實情과 意向을 해외에 유리하게 반영시키려고 애썼다.

1972년 봄부터 「마크·게인」, NYT 편집국장 「솔즈버리」와 「존·티」기자 그리고 WP紙東京지국장 「해리슨」 등에 이어 日本의 毎日新聞편집국장, 敎養잡지 「世界」편집장 등이 차례로 北韓을 방문하였으나 「마크·게인」은 金日成을 「마지막으로 生存해 있는 「스탈린」主義者」라고 평하고 「솔즈버리」는 「자기와 金日成이 한번도 나란히 선적이 없는데 北韓新聞들은 일방적인 희견 기사를 실되 자기와 金日成이 나란히 서있는 날조된 사진을 게재하더라」고 비웃기도 했다.

「1966년에는 金日成의 신분지칭에 장황한 직함을 修飾語로 나열하기 시작하더니 1967년 「9·9節」이후 본격화된 金日成偶像

化政策은 드디어 지극한 정도로 定立되었다.

金日成의 이름앞에서 <4천만 朝鮮人民의 위대한 首領> <鋼鐵의 領將> <絶世의 愛國者> <天才的 戰略家> <民族의 太陽> <맑스·레닌主義의 탁월한 繼承者> 등등의 그를 위해 부연할 수 있는 온갖 修飾語를 빠짐없이 부쳐지게 되어 幼兒들까지도 자기 친부모의 이름보다도 金日成의 찬양문구를 외우는 것을 우선해야 하는 事態가 전개되었다. 3)

그리하여 1970년에 이르러 「金日成家系」의 神聖化작업까지 시작되었는데 「술즈버리」의 사진날조쯤이야 對內的으로 金日成을 偶像化시키기 위한 慣例에 지나지 않았을 것이다.

「敬愛하는 首領 金日成同志」 <永生不滅의 主体思想을 자기의 집념으로 삼는 우리黨> 등등을 南北赤계 2차서울會談에서 자문위원 尹基福이 서슴없이 말했을 때 個人崇拜에 생소한 南韓의 청취자들의 빈축을 여지없이 산 일이 있다.

그들은 또 <不世出의 英雄 金日成同志> <民族의 太陽이시며 革命의 偉大한 首領 金日成主席> <民族의 아버지> 등의 個人崇拜에 그치지 않고 <평양은 세계에서 보기 드문 아름다운 대도시> <리상적인 도시> <조선 민주주의인민공화국의 영광스러운 수도 평양> 등으로 自畫自讚하고 있다.

孔子의 伝記를 쓴 「헤틀리·그레스너·크빌」教授 4) 에 의하면 「孔子自身은 貴族을 改革하는 일보다는 洗練된 廷臣이 준비한 宮廷에서 庶民을 가장 分守를 지킬 수 있는 紳士로 만들어 내는데

關心이 컸다」고 한다.

李朝 官僚政治를 통하여 임금에게 할 때 <아뢰옵기 죄송하오나>  
<은혜가 망극하오니>등등 官用語가 따로 있었던 것처럼 北韓新聞,  
통신, 방송들이 조작하는 상투적 官用語의 남용은 對內的인 威脅수  
단으로 간주될 수 밖에 없다.

또 한가지 注目할 만한 事實은 서울에 온 北韓대표단들이 党派  
의 團結心을 상징하는 金日成배지를 가슴에 달고 있었던 반면에  
平壤으로 간 南韓대표단에게는 少年團員의 옷차림을 상징하는 「빅  
카칩」 이른바 「빅타이」를 매어준 것이다.

그리고선 아주 古典的인 宣傳方式인 「빵과 구경거리」로 南韓대  
표단을 대접하되 北韓신문들은 회담보도와 거의 비슷한 「스페이스」  
를 주어가면서 宴會를 베풀었다는 記事를 상투적으로 보도하고 어  
디를 求景했다고 선전하고 있다.

「나폴레옹」이 1796년 「이탈리아」遠征을 갔을 때 新聞記者에  
게 명령한 적이 있다. 「우리의 勝利에 관한 記事속에서 오로지  
내 舉動만을 報道해 달라. 오로지 나 혼자 말이다. 알아 듣겠어  
?」.

나중에 그가 皇帝가 되었을 때 1809년 12월 12일 議會에서  
「新聞은 一種의 兵器庫이다. 이것은 아무도 利用할 수 없다.  
나는 新聞業을 매우 重要視하는 까닭에 政府가 믿을 수 있는 쪽  
에게만이 新聞을 내맡길 생각이다」고 연설한 일이 있다.

「理念은 宣傳을 필요로 하지 않을 정도로 決코 훌륭한 것이

아니며, 또한 宣傳은 값어치 없는 理念에 영속적으로 效果를 안겨 줄만큼 훌륭한 것은 아니다」<sup>5)</sup> 라는 歷史의 敎訓도 있다.

오늘날 金日成 偶像崇拜를 打破할 수 있다는 證明은 北韓의 體制속에서 당장에는 兇見할 수 없는 것이다. 다만 打破할 수 있다는 證明은 그와 相異한 體制속에서 可能한 따름이며 南北對話 이후 曲折이야 어쨌든 이는 加速되고 있음이 分明하다.

### Ⅲ. 南北對話에 關한 韓國弘報와 大衆媒體의 動向

「4半世紀에 걸친 南北간의 장벽은 온갖 民族悲劇의 源泉이며 특히 離散家族들의 비극은 今世紀 인류의 상징적 悲劇입니다」라고 崔斗善 韓赤총재는 선언하면서 1천만 이산가족의 悲劇을 덜어주기 위해 南北赤會談을 北赤에 제의했다.

1971년 8월 11일의 일이다. 韓赤총재의 記者會見을 지켜보는 市民들은 마치 날벼락이라도 맞은듯 놀라움을 감출 수가 없었다.

여태까지 「타부」로 되어온 對北접촉을 금하는 反共法과 國家保安法의 自意識이 도사리고 있었기 때문이리라.

이러한 韓赤提議가 단 이틀만인 8월 14일 北赤中央委員會에 의 해 수락되었을 때 市民들은 다시 한번 놀랜 표정이었다. 그리하여 豫備접촉을 위해 板門店으로 가는 韓赤代表團의 車陣을 지켜보는 市民들의 표정인즉 회담이 성공하기를 진심으로 바라는 동시에 한편으로는 共產主義者들이 과연 이산가족을 자유롭게 만나게 해줄까 하는 의구심이 완전히 가시지는 않고 있었다.

南北赤회담 1년동안에 예비접촉 5회, 예비회담 25회, 실무회의 16회 등 46차례의 회담끝에 1972년 8월 30일 평壤에서 南北赤 1차本会谈을 열고 9월 13일에 서울에서 2차 本会谈을 열기로 合意를 보았다.

그동안 全國의 新聞들은 계속 北韓特輯을 보도하였고 朝鮮日報는 「北行7百里」의 제목하에 1972년 8월중 서울에서 평壤까지의 沿道「스캐치」를 연재하기도 했다.

板門店에서 열린 예비회담이 公開되었을 때 이를 지켜보는 市民의 好奇心은 더할 나위없이 感激的이었으나 회담이 지지부진하여 非公開 実務者會議로 옮겨가자 관심이 덜해진 것만은 사실이다.

南韓의 新聞들은 그래도 宗教, 文化, 社会, 觀光, 産業, 伝說등 온갖 分野에 걸쳐 感傷的인 北韓解剖記事를 실어왔다.

금기야 1972년 7월 4일의 南北共同聲明으로 国内的인 충격은 8  
• 15解放에 못지 않는 精神的 긴장을 단번에 풀어주었다.

당황한 国会가 金鍾泌국무총리를 불러 事態進展과 展望을 따지고 있는 동안 李厚洛조절위원장은 南北赤本会谈대표단의 신변보장을 8월 22일에 선언하고 장차 서울에 올 北赤代表團을 同胞愛로 환영한다고 밝혔다.

애당초 韓赤은 国内報道記者의 수를 60명 내외로 주장했으나 北赤은 20명으로 제한하였고 게다가 韓赤자문위원 金喜鍾의 현직이 「以北五道중앙연합회장」임을 트집잡아 그 경질을 집요하게 요청함으로써 처음부터 트집잡기 作戰을 벌이기 시작했다.



実務障에서는 8월 18일 상오 10시 33분 27년만에 처음으로 서울-平壤 사이에 직통전화 20회선이 가설되어 南北赤本會談의 報道 및 連絡用으로 준비되었다.

그중 新聞과 通信用으로 2회선, 放送用으로 1회선이 할당되었는데 이 보도용 회선을 통해 서울의 南山 大韓赤十字社 2層에 마련된 「프레스센터」와 平壤의 숙소 및 회담장을 연결, 記事를 보내기로 했다.

南山「프레스센터」에서는 각 신문사나 방송국, 통신사 간에 설치된 直通電話를 이용 平壤에서 들어온 記事를 각각 本社에 송고하고 또 平壤의 회담장 및 숙소와 기자실에 「텔레타이프」를 한대씩 두었다.

그러나 이들 「텔레타이프」는 모두 동시에 사용할 수 없으므로 사실상 한대나 마찬가지로이며 이를 受信하는 「텔레타이프」가 역시 韓赤「프레스센터」에 마련되었다.

送稿시간은 「스트레이트」記事의 경우 상오 10시 30분, 11시 30분, 낮 12시 30분, 하오 3시, 5시, 11시로 하루 여섯차례였고 「스케치」記事는 수시로 송고됐다. 寫眞의 경우 「스틸」사진은 東洋通信 사진부에서 平壤에서 電送해온 것을 各社에 (서비스)하고 이를 위해 東洋通信社는 휴대용 16 S 電送機와 이동암실을 平壤으로 가져갔다.

이 전송기는 UPI가 연구 개발한 것으로 有線 및 無線을 이용한 사진전송은 물론 電話用으로도 쓸 수 있는 多目的전송기로 전

화가 있는 곳에서는 이디에서나 사용할 수 있다.

平壤에서 서울까지 사진 한장을 전송해 오는데 걸리는 시간은 7분. 그리고 전송사진 外에 平壤에서 板門店을 거쳐 매일 하오 1시와 6시 두차례 「파우치」(행낭) 편으로 記事와 사진을 보내왔다.

여기서 特記할만한 일은 이처럼 보내온 사진은 일단 會談事務局이 인수해서 文公部 사진계에서 50장씩을 현상, 하오 2시와 7시계 各報道機關에 배포했다. 또한 記者들이 개별적으로 촬영한 사진은 이 행낭을 이용할 수 없었고 歸京後에 文公部가 이를 회수해서 각사에 공동배포하는 方式을 취했다.

5個官民營「라디오」放送에서는 平壤에서 열리는 本會談개막실황만을 現地에서 남북간전화선으로 서울의 KBS 주조정실로 보내 각 방송국에 연결 生放送으로 합동중계하고 民放의 경우 板門店으로 갈 때는 TBC가 돌아올 때는 DBS가 맡았다.

또 행낭을 통해 보내온 녹음「테이프」는 KBS에서 각 방송국에 동시에 배포하고 방송기사는 매일 상오 7시, 낮 12시, 3시, 7시, 9시등 다섯차례 송고하되 방송시간은 기사송고후 한시간 뒤에 각각 10분동안으로 제한되었다.

3개 TV의 경우 녹화「필름」이 행낭편으로 수송해 오면 會談事務局이 이를 引受하여 국립영화제작소에서 현상한 뒤 각 TV 방송국에 배포했다. 따라서 하오 1시 행낭편으로 온 것은 하오 2시 30분부터 3시 사이에 하오 6시분은 하오 7시 30분부터 8

시 사이에 각 TV 방송국에 전해져 수시로 放映하는 方式을 취했다.

그리고 제 1차 平壤會談을 위한 取材記者수는 총 20 명으로서 그 名單은 다음과 같다.

李炯來, 金春彬, 秦哲洙(團長), 李振義, 鄭道鉉, 李光杓, 金容泰, 金昌悅, 金承男, 孔大植, 宋庸植, 李相仁, 李貞錫, 朴商壽, 金光男, 高相哲, 沈海圭, 朴季雄, 朴億奉, 金云潁 등이었고 제 2 차 서울會談을 위한 北韓 取材記者의 名單은 다음과 같다.

고명철, 한영일, 이형구, 김병두, 오기옥, 이종해, 김천만, 김유, 전경호, 최봉만, 김성철, 강철수, 최영철, 신남호, 최일수, 이성복, 차남진, 유철, 전영호, 김동일 등 20 명이었다.

이처럼 구성된 取材記者團 특히 南韓記者들은 행낭에 넣는 사진이나 녹음「테이프」 「필름」등을 記者團長의 승인을 거쳐 심중하게 다뤘다.

記者들이 平壤에서 27 년만에 목격한 거리의 풍경은 국민학교학 등에서 市民들에 이르기까지 集團化되고 組織化된 인상을 두두러지게 안겨주었다.

北韓에서는 公正히 信仰을 고백하는 敎會가 하나도 없다는 사실이 실지로 재확인되었는가 하면 赤十字代表團 일행과 함께 平壤을 방문했던 南韓記者들의 北韓 滯留生活마저 單調롭고 規制받은 生活이라는 것이 널리 알려지기도 했다.

「노동신문」은 이같은 報道姿勢를 가리켜 中傷과 <비열한 날조 행위>라고 탄핵했다. 北韓의 「뉴스」機關들은 「어리석은 허튼

수작>이라고 했으며 「상호간의 허위선전과 상호비방을 하지 말자는 쌍방협정을 위반하는 것」이라고 비난했다.

「본대로 들은대로 느끼는 대로」 事實을 보도하는 南韓의 新聞記者들이 「言論自由」는 勞動黨의 待女로서 黨政策을 「선전·선동」하는 구실에만 매달리고 있는 「로동신문」記者들의 눈에 뚜렷이 거슬린 모양이었다.

제 2 차서울本會談의 動靜을 취재·보도한 南韓의 新聞들이 「시시콜콜한 문제」로 會談의 展望을 흐리게 하고 있다고 비난한 北韓側의 태도는 「위커·힐」에서 무용을 관람했을 때의 北韓대표단의 눈초리가 사뭇 好奇心에 차고 있었다는 描寫로 폭발점에 달하고 말았다.

이러한 神經戰을 거쳐 南北赤本會談은 제 3 차平壤會談부터 비공개로 진행되고 南北調節委員會도 비공개로 진행되었다.

「南朝鮮위정자들이 비방중상을 하지 말자고 먼저 제기하고는 그것을 위반하였기 때문에 우리가 이번에 每日新聞기자들과의 담화에서 그에 대하여 언급하였더니 최근에 李厚洛의 이름으로 統一에 방해되는 말을 하지 말아달라는 것을 南朝鮮言論界에 부탁하는 「서한」을 발표하였습니다.

이것이 요술인지 무엇인지 모르겠습니다. 만약 이것이 진짜라고 하면 우리도 좋게 대하려고 합니다.」고 金日成은 1972년 10월 6일 日本의 「世界」誌 편집국장과의 회견에서 밝혔다. 7)

그런데 1972년 9월 28일 南北調節委 공동위원장 李厚洛중앙정보

부장이 言論界에 보낸 公開書翰의 全文을 참고삼아 수록하면 다음과 같다.

「平壤과 서울에서 번갈아 열린 1·2차 南北赤十字會談은 國民의 關心과 支持, 그리고 聲援속에 무사히 끝났습니다. 이번 두차례의 南北赤十字會談은 분명 4半世紀를 넘긴 우리 分斷民族史에 하나의 轉機를 劃한 民族의 快舉이자 겨레의 잔치였습니다.

7·4 南北共同聲明에 依拠하여 充足한 南北調節委員會 共同委員長으로 南北關係改善의 重責을 맡고 있는 本人은 南北赤十字本會談의 훌륭한 出発을 可能케 해준 우리 國民의 勇氣와 知慧 그리고 透徹한 同胞愛에 새삼 敬意를 表하면서 이로써 새로운 黎明期를 맞게 된 民族의 앞날에 온 國民과 함께 希望찬 期待를 거는 바입니다.

특히 本人은 이번 두차례의 本會談을 통하여 會談의 經過를 昭詳하게 報道하여 南北間의 理解를 促進시키는 데 큰 寄與를 해주신 言論界 諸賢에게 深甚한 謝意를 表해 마지 않습니다.

그러나 이제 두차례의 本會談을 成功的으로 마무리하고 會談의 보다 알찬 前進를 摸索하는 마당에서 本人은 南北調節委員會 共同委員長의 立場에서 그 동안 本人이 느낀 所感을 바탕으로 言論界 諸賢에게 몇말씀 苦言을 드리고 이에 대한 깊은 理解와 協調를 求하고자 합니다.

이번 平壤과 서울에서 열린 두차례의 南北赤十字本會談으로 말미암아 우리가 지금 始作하고 있는 南北對話에는 비단 흩어진 家族을 다시 찾으려는 1천만 離散家族의 悲願뿐 아니라 分斷4半世紀

의 祖國을 다시 하나로 합칠것을 渴望하는 5천만民族의 念願이 함께 담겨있다는 事實이 뚜렷하게 立證되었습니다. 바로 이러한 離散家族의 悲願, 分斷된 民族의 念願때문에 오늘의 南北의 對話는 單純한 「商業的저널리즘」의 領域안에서 다루어지기는 어려운 民族的 課業으로 浮刻되어 있는 것입니다.

周知하시는 바와 같이 南北赤十字本會談이 결국 열리기까지 1年에 걸친 豫備會談過程에서 大韓赤十字社 代表團은 刻苦의 忍耐와 誠意가 밑거름이 되고 나서야 本會談은 겨우 實現되기에 이르렀던 것입니다.

이러한 這問의 事情을 念頭에 두고 있는 本人은 이제 막 序章이 펼쳐지고 있는 새로운 南北關係의 前進을 爲해 南北問題에 關해서만은 보다 大局的이고 昇華된 次元에서 取材하고, 企劃하고, 編輯하여 報道함으로써 不必要한 感情의 誘發로 對話가 沮害되는 不幸한 結果가 發生하지 않도록 하는데 最善의 協調를 다해주실 것을 言論界 諸賢계 懇曲히 당부하고자 합니다.

本人은 그동안 두차례의 本會談過程을 지켜보는 동안 實際로는 落穂에 不過한 어떤 個個人의 私私로운 말꼬리나 失手를 잡아 興味爲主의 記事로 脚色報道하는 事例가 없지 않았음을 보아 왔으며, 때문에 보다 큰 大義를 爲해 이러한 報道傾向만은 止揚해주십사 하는 것을 付託드리는 것입니다.

雙方代表 또는 南北間의 感情의 刺戟을 招來할 「고시프」爲主의 編輯, 報道는 會談을 통한 南北의 對話를 前進시켜 나가는데 決코

도움이 될 수 없다고 생각합니다.

우리는 지금 이 南北의 對話를 所重하게 가꾸고 키워 結果로 이 끝음으로써 1千萬 離散家族의 애끓는 悲劇이 解消되고 分斷된 祖國이 平和的으로 統一되는 날을 앞당기기 爲해 서로 自重自愛해야 할 時點에 와있는 것입니다.

本人은 祖國의 歷史的現實을 直視하는 本人의 이러한 想念이 本人이 尊敬하는 言論界 諸賢의 時局觀과 共通된 것이라 믿어 疑心치 않는 바이며 本人이 드리는 苦言에 對해서도 充分한 理解와 協助가 있을 것으로 믿어 疑心치 않는 바입니다.

尊敬하는 言論界諸賢의 大安하심과 自由言論의 보다 빛나는 앞날을 祝願하는 바입니다.

1972年 9月 日

南北調節委員會 共同委員長

李 厚 洛

#### Ⅳ. 言論政策上的 問題點

그후 李厚洛 共同委員長은 平壤에서 열린 제2차공동위원장회의 (1972. 11. 2)에서 귀경하자 11월 4일 記者會見을 가졌다.

△問=北韓「매스컴」의 大大的인 보도는 李위원장이 우리 「매스컴」에 보낸 公翰이 奏効했기 때문이라고 보는가.

△談=北韓「매스컴」의 보도는 그들 勞動黨의 自律的인 行動에 의한 것으로 안다.

제 2 차공동위원장회의에서 調節委의 機能, 構成, 運營방안 등에 합의  
의를 보고 제 3 차공동위원장회의를 11월 30일부터 서울에서 열고  
南北調節委를 정식으로 발족시키는 동시에 幹事會議과 共同事務局  
설치에 합의를 보았다.

그러나 1973년 3월 14일부터 平壤에서 열린 南北調節委員會  
제 2 차會議은 순조롭지가 못했다. 「平壤發=大韓民國共同取材團」의  
記事에 의하면

「平壤에서 열렸던 제 2 차南北調節委員會의는 南北間에 상당한 견해  
차이가 있어 뚜렷한 合意를 이루지 못했으나 兩側이 구체적인 제  
안을 각각 내놓아 前에 비해 가장 알맹이 있는 會議이 되었다.

15일에 있었던 會議에서 우리側공동위원장 李厚洛부장은 平壤側  
에 대해 經濟分科委員會와 社會分科委員會를 비롯 ① 경제인의 교류  
②물자의 교류 ③경제생활의 어떤 부문에서는 合同으로 開發  
하고 또 合同으로 作業한다. ④예술단 歌舞團의 교류공연 ⑤체육  
교류 ⑥학술단체간의 교류 ⑦사회각 단체간의 교류 ⑧  
이상의 문제가 成果있게 진전되어 서로 信賴의 바탕이 마련되면  
그 후에 政治, 軍事문제를 토의한다는 案을 제시했다.

이에 北韓側은 다음과 같이 제의했다. 平壤側은 軍備축소와  
平和協定체결 그리고 南北調節委안에 政治·軍事·外交·經濟·文化등  
5個分科委를 동시에 발족시킬 것을 제의했다.

이 記事에 依하면 제 2 차調節委員會의는 共同發表文이 없으므로 적  
극적인 成果를 거두지 못한채 1973년 6월 15일의 제 3 차서울會議로



案件이 넘어간 셈이다.

南韓의 新聞은 南北對話의 報道에 관한限 自律的인 判斷과 더불어 當局의 統制를 받고 있는 것은 事實이다. 애당초 南北赤平壤 會談의 報道작전을 지레대로 해서 統制가 關係化되고 말았는데 이는 言論機關 사이의 과열된 競爭을 막고 「풀」制로 한다는 구실 하에 이루어졌다.

北韓의 「로동신문」이 「求心的이요 演釈的」이라고 한다면 南韓의 新聞은 自由民主主義의 生理와 構造上 「遠心的이요 歸納的」인 面이 強하다.

李厚洛조절위원장은 1973년 5월 10일 北赤대표단을 초청한 三淸閣 만찬회에서 「北韓에 左傾盲動分子가 있다」고 강경하게 지적하면서 武裝共匪를 침투시키는 흉악한 指命을 중지하라고 촉구했다.

軍縮이나 平和協定은 말로만 하는 것이 아니라고 경고한 李厚洛 조절위원장의 北韓記者와의 對話內容은 南韓신문에는 충분히 보도되었으나 「로동신문」은 이를 묵살하다 싶어 했다.

본디 自由民主主義體制下에서의 言論의 自由는 ①取材의 自由와 ②報道의 自由가 충족되는 데서 비롯한다. 取材의 自由는 곧 出入과 旅行의 자유요, 報道의 自由는 한마디로 해서 自律性있고 公正한 言論機關으로서 獨自的인 判斷을 피력할 수 있는 自由이다. 그런데 南北對話가 시작된 후 서울·平壤을 번갈아가며 어느 정도의 旅行의 自由는 있으나 出入의 자유는 非公開會談이나 會議로

저해되고 있다.

李厚洛조절위원장이 公翰에서 종용한바 言論機關은 國家利益을 앞세워야 할 것이라고 역설하고 있는데 國家利益은 건전한 言論이 獨自의인 구실을 함으로써 政府施策과 表裏를 함께 할때 가장 生産的으로 발전할 수 있을 것으로 생각된다.

그러한 方法의 하나로서 南北對話나 共嗟圈관계 報道를 위해 當局은 새로운 次元에서 「專門記者」 또는 「判斷記者」를 양성하여 言論統制의 誤解를 解消시키는 동시에 自由民主主義的 遠心 取材와 報道를 暢達시켜야 할 것으로 안다.

< 註 > ( 第 3 章 )

- 註 1) 71.8.6 金日成의 「시아노크」 歡迎群衆(平壤)에서 행한  
演說.
- 註 2) 赤十字會談事務局 발행 「發言對比」( 제 2 차會談 ) 참조.
- 註 3) 北韓言論에 關한 研究( 研究論叢 제 20 호, 極東問題研究所刊 )  
pp. 88
- 註 4) 孔子로부터 毛沢東까지의 中國思想( NY 再版, 1960 ) p.p.  
32
- 註 5) 世界政治宣傳史( A. 슈텔민거著. 高仲陽造決. 岡倉書房 1943 )  
p.p. 20
- 註 6) 金日成 偶像崇拜( NYT Magazine, October, 1. 1972 )
- 註 7) 「혁명전선」( 1972. 12. 21일자 제 3 면 ) 참조

## 第四章 主要先進國들의 弘報活動現況

戰後 4半紀동안의 冷戰時代가 終歪을 告하고 對決의 時代에서 對話의 時代로-, 그리고 共存의 時代에서 協力の 時代로 世界史의 潮流가 「새로운章」으로 突入하고 있다. 이러한 世界情勢 變貌속에서 모든 國家들은 自國의 利益과 生産을 위해 腐心하고 있으며 그 過程에서 外交와 弘報活動의 比重이 더욱 커지고 있다.

뿐만아니라 政府의 弘報活動이 強化됨에 따라 그리고 「매스·컴뮤니케이션」의 影響力이 擴大됨에 따라 이들 兩者간의 摩擦도 특히 美國같은 國家에서 顯在化되고 있다.

여기에서 우선 世界 各國의 公報活動과 「매스·컴뮤니케이션」과의 關係가 어떻게 形成되어 있는가 하는 것을 考察해 보는 것이 重要한 意味가 있을 것이다.

共產主義 國家들의 公報政策과 言論과의 關係는 그것이 政府의 專制的인 統制下에 놓여있기 때문에 어느 共產國家나 거의 劃一的으로 동일함으로 蘇聯의 경우로서 餘他 共產國家들의 言論을 설명하고자 한다. 이것과 比較해서 美國을 비롯한 西方主要國들의 言論을 概括하기로 한다

### I. 美 國

美國은 크지만 오늘에 와서는 美國이라는 國家的 限界線을

넘어선 것도 사실이다. 이제 國家性과 世界性의 틈바구니에서 새로운 座標를 設定해야 하는 것이 美國의 고민이기도 하다.

「유니온·잭」으로 말하면 大英帝國의 화려한 榮華가 스러져간 이래 본래의 英國으로 돌아갔다. 「유니온·잭」을 대신해서 나타났던 後繼者가 星條旗다.

「歷史를 거쳐간 수많은 國家들이 있다. 美國의 繁榮보다 더 큰 繁榮을 누렸고 활기찬 美國의 創造力보다 더 힘찬 生命력을 가지고 歷史를 주름잡던 強國들이 사라져 버렸다. 그러나 이 많은 國家들 가운데 지구상의 공동 번영을 위해 熱情을 기우렸던 國家는 거의 없다. 이러한 歷史의 敎訓은 美國이 記憶해야 할 敎訓이기도 하다」 이말은 「우드루. 윌슨」이 역설한 것이다. 이 「윌슨」의 말은 美國의 星條旗가 世界倒廻에서 나부끼기 시작할 때 부터 政策 깊숙히 자리잡고 顯在化되었던 것을 지적할 수 있다. 그러기에 美國의 国力과 星條旗와 世界的 貢獻은 函數關係를 지녀왔다. 이러한 函數關係를 對外的으로 弘報하고 더욱 強化시켰던 것이 公報活動이라고 볼 수 있다.

新生美國이 強大國으로 되는 것과 함께 美國의 弘報活動은 世界的規模로 拮延되어 나갔다. 그러면 美國의 弘報活動은 어디에 다 출발점을 그을 것인가.

최초의 弘報활동은 美國의 獨立戰爭當時 커다란 役割을 한 「벤자민·플랭크린」에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 美國 最初의 弘報官이라고 불려워지는 「플랭크린」은 新生美國의 政策과

目標에 대한 國民의 지지와 大衆의 認識을 獲得하기 위하여 新聞, 小冊子, 郵便物 等を 利用했다.

그러나 本格的인 弘報政策이 確立되고 그것이 体系的으로 定立된것은 第1次大戰을 통해 시작된 戰時弘報活動이다.

1917년 「우드로·윌슨」大統領은 戰爭 遂行을 위해 國家的 結束과 國民의 支持를 얻고 獨逸에 對抗하기 위해 世界的 輿論 造成을 目的으로 弘報委員會(Committee on Public Information)다. 「크릴」委員會(Creel Committee)를 設立했다. 이것이 美國最初의 國際情報關係機關이었다.

1920년대와 1930年代를 거쳐오는 동안 學者들 사이에서도 弘報政策 연구가 활발해 지기 시작했다.

1次世界大戰이 종식된후 美國과 美洲의 여러國家간의 關係를 더욱 緊密하게 發展시키기 위해 科學文化協力을 위한 各部間委員會(Interdepartmental Committee for Scientific & Cultural Cooperation)와 國務省內에 文化協力局을 設置했다.

1941년에 이르러 이 文化協力局은 美洲諸國問題調整局(Office of the Coordination for Inter-American Affairs)으로 代替되고 美國의 弘報활동은 廣範圍하고 組織的으로 되기 시작했다.

1941년 「히틀러」의 「나치즘」이 世界를 경악시키고 世界는 또 하나의 가공스런 戰爭의 渦中속에 빠져들기 시작하자 「루즈벨트」大統領은 大統領令으로 두개의 弘報機關을 構成했다. 그 하나가 統計弘報局(Office of Facts and Figures)으로 國防計

劃을 國民들에게 理解시키기 위한 것이었고 다른 하나가 情報調整局 (The Coordinator of Information) 으로 海外宣傳活動을 遂行했다. 情報調整局이 活動은 1941년 日本의 真珠灣 奇襲으로 急進展했다. 그리고 1942년 2월 24일 放送史上 처음으로 對外宣傳을 目的으로 하는 「美國의 소리」(VOA) 放送을 시작했다.

「우리는 매일 매일 美國에서 일어나는 일들과 戰爭의 상황을 보도해 드리겠습니다. 「뉴스」는 기쁜소식도 슬픈소식도 있는 것입니다. 그러나 우리는 眞實을 報道해 드리겠습니다.」라고 시작 美國의 소리는 美國의 海外弘報活動에 至大한 貢獻을 했고 弘報發展에 커다란 업적을 남겼다.

더욱 強力한 戰爭公報活動을 担当하기 위해 「루즈벨트」行政府는 國內외의 모든 弘報活動을 效果的으로 統合해서 調整할 戰爭情報局 (Office of War Information) 을 設立했다. 이것을 관장한것이 「엘마 · 데이비스」라는 言論人이었다. 이 「OWI」은 4개의 자유를 主唱해서 많은 共感을 불러일으킨 大西洋憲章을 發表하는 것을 비롯해서 「나치」獨逸 및 軍國主義 日本과 對抗해서 싸운 聯合軍을 勝利로 이끌기 위해 至大한 貢獻을 남겨 世界弘報活動史에서 가장 光榮할만한 業績을 남겼다. 나아가서 이 機構는 美國의 弘報政策의 發展에 母태가 되었다.

1945年 戰爭이 끝나고 OWI는 解体하게 되었다. 이 당시 OWI는 1만3천여명의 종사원이 일한 방대한 機構였다.

新聞記者로부터 廣告專門家, 과학스런 才能人 등에 이르기 까지 社会機能은 縮少化시킨 能力集團이었다. 이들에게는 政治的 野心 이나 個人的인 名聲이 念頭에 없었다. 그 弘報活動은 오로지 國家의 運命과 世界의 自由를 의식하고 모든 힘을 結集시킨 가장 熱誠的인 것이었다. 특히 OWI가 遂行했던 「美國의 소리」 放送은 1주일에 3천 2백회에 이르는 生放送을 40個國語로 伝 했었다.

戰爭이 끝나자 OWI가 도맡았던 弘報活動은 主로 國務省에 移管되고 國際情報文化局이 設立되었다. 하기에 戰後弘報政策은 큰 비중을 차지 못하고 부진한 상태였다. 그러나 蘇聯과의 關係가 벌어지기 시작하고 國際情勢가 다시 複雜하게 되자 弘報活動의 改善이 거듭 要求되었다. 특히 戰後復旧에 많은 援助를 하기 시작한 美國은 美國政策의 올바른 認識과 說明이 必要했다 이러한 目的으로 1947년 美國 議會는 Smith-Mundt Act를 立法化하게 되었다. 美公法 第402호로 制定된 이 Smith-Mundt 法은 美國對外 弘報의 根幹이 되고있다.

이러한 美國의 公報活動에 促進劑가 된것이 「베르린」封鎖事件 國府軍의 敗走, 「체코」의 「쿠데타」였고

큰 영향을 미친것이 韓國의 6.25 動亂이었다.

이렇게 해서 1953年 8月1日 大統領의 機構改編計劃 第8号 에 의하여 美國公報處(USIA:States Information Agency)가 設立되었다.



이것을 통해 U S I A 는 美国行政政府의 30 個에 이르는 獨立機關 중의 하나로 되었다. U S I A 는 國家安全保障會議를 통하여 大統領에게만 責任을 진다. 그리고 U S I A 의 處長은 國家安全保障會議 부속의 企劃機關인 對外活動調整委員會의 委員인바 이 委員會는 U S I A 에 特別任務를 부과하며 國家安全保障會議의 指示가 적절히 計劃되고 遂行되는가를 監視한다.

1953 年 U S I A 設置直後에 「아이젠하워」大統領은 聲明을 통해 그 目的과 機能을 밝혔다.

이 內容을 보면 U S I A 는

- ① 美国의 政策과 目標를 外國人에게 周知시킨다.
- ② 美国의 政策과 世界 餘他國民사이의 合法的 利害關係를 구체화시킨다.

③ 美国의 目的과 政策은 挫折시키거나 歪曲하려는 敵對的인 試圖를 排擊하고 暴露한다.

④ 美国政府의 目的과 政策의 理解를 促進시키는 美国國民의 生活과 文化의 重要한 局面을 描写한다.

海外에 있는 美公報院은 다른나라 國民과의 個人的 接觸을 獎勵하고 있다. 大部分의 海外公報院은 일반에게 公開하는 圖書室, 열람실, 講義室, 小劇場等의 施設을 具備하고 있으며 英語教授에게는 資料提供등 廣範圍한 活動을 展開하고 있다. 수많은 移動圖書館 이외에 70 個國에서 1백 80 餘個의 U S I S (美公報院)의 圖書館을 運營하고 있다.

이밖에 美國務省이 計劃하고 있는 學生交換業務를 支援하는 등 美國의 海外弘報活動의 대부분을 占하고 있다.

그러면 이렇게 방대한 世界 指導國의 任務를 遂行하고 있는 美國 自體의 弘報活動은 어떠한가.

「아메리카」大陸은 反抗者들이 일군 땅이다. 그들의 핏속에는 淸教徒의 純血이 흐르고 있다. 國民들을 하나로 總體化시키는 國敎나 絶對權力이 없지만 그들은 「메이·플라워」를 타고온 祖上들의 開拓精神과 「플로테스탄트니즘」이 자리잡고 있는 것이다. 이것이 美國의 짧은 歷史를 長久한 歷史로 만들었고 오늘의 自由와 繁榮을 가져다 주었다. 美國國民들은 自由를 사랑했고 自由를 아는 國民들이다. 美國에서는 다른 國家에서 볼 수 있는 執權層의 過剩 P.R의 実効性이 없다. 그렇기 때문에 政府의 弘報活動은 言論과의 關係改善에 主力하고 있다. 본시 한 政權의 弘報活動의 成敗与否는 言論과의 關係가 어떻게 形成되었느냐 하는 것이 가름한다고 해도 過言이 아니다.

言論이 누리고 있는 自由의 幅과 質이 크기때문에 美國의 對外政策에 言論은 커다란 影響을 끼친다. 일반적으로 이러한 言論의 役割을 셋으로 나누고 있다. 즉「업저버」役割, 「参与者」役割 「觸媒者」役割이다.

「업저버」役割은 美國의 政策을 包括적으로 說明하고 言論나름대로의 主張을 나타냄으로써 一般國民과 政府에게 政策을 決定하고 判斷하는 「데이터」를 提供하는 것을 말한다.

다음으로 言論이 參與者의 役割을 할 경우에는 政策決定이전에 直接的, 積極的으로 그 問題를 다루어 政府의 政策決定에 影響을 주는 것을 뜻한다.

觸媒者로서의 役割은 國民과 政府와의 사이에서 國民(讀者)들에게 意識的으로 어떤 事件을 集中的으로 問題化하여 國民들의 輿論을 비등케 하여 政府의 政策決定에 影響을 끼치는 것을 말한다.

1971年 「다니엘·엘즈버그」가 일으킨 「國防省機密文書暴露事件」, 그리고 「뉴욕·타임즈」紙가 美國의 越南政策計劃과 介入過程을 國民들에게 暴露함으로서 美國의 越商政策 遂行에 큰 影響을 준것은 좋은 例라고 할 수 있다.

合衆國이란 이름을 가진 美國의 國名처럼 美國은 複合的이다. 雜多한 人種과 雜多한 集團의 利害關係를 極으로 相衝시키지 않고 最大公約數를 찾는 것이 美國의 政策方向이며 이러한 集團을 代辯하는 言論의 百家爭鳴을 調和시키는 것이 美國의 言論政策인 동시에 公報政策의 基準일 것이다.

## II. 英 國

英國政府는 公共政策과 弘報는 分離될 수 없다는 基本的인 原則에 입각하여 弘報政策을 수행해 나가고 있다.

各 長官은 議會에 대해 自己部處의 政策施行에 關해서 責任을 질뿐 아니라 이를 國民에게 어떻게 주지시키느냐는 점까지도 責任을 지고 있다.

바로 이러한 理由때문에 平和時에 政府의 弘報活動이나 政府와 新聞 및 放送局과의 關係를 홀로 責任질 公報局 ( Ministry of Information ) 과 같은 独立的인 機關은 存在하지 않았다.

그대신 首相室을 비롯한 行政府內 重要部處는 独自の인 弘報担当者를 두어 施策과 業積을 發表하고 言論 및 放送機關과의 友好 關係를 維持하며 새로운 政策決定을 내렸을 때 國民의 反應이 어떠한지를 調和, 分析하고 있다.

海外弘報는 주로 外務省, 聯邦關係省, 植民省 및 通商省에서 管掌하고 있으며 英國放送公社 ( B B C ) 와 英國理事會 ( British Council ) 등 機構와 密接한 關係를 맺고있다.

英國에서는 弘報政策에 관한 窮極的인 責任은 各 長官이 지게 하고 있다.

그러나 國家의 目的이 擴大됨에 따라 弘報活動에는 高度의 專門的 技術이 必要하게 됐고 또 各 部處間의 弘報計劃을 統制하고 綜合하여 經濟的이고 合目的的인 公報活動을 보이기 위해 中央公報室 ( Contral Office of Information ) 을 두고 있다.

C O I 는 英國 國內 및 海外에서의 弘報活動에 쓰일 弘報資料의 製作과 技術에 關係 助言하며 「서어비스」를 提供하는 各 部處 共通의 奉仕機構이다.

英國政府가 公的으로 弘報活動을 시작한것은 1911年 保險法이 通過된뒤 官吏들을 全國으로 派遣하여 經營主와 從業員에게 이法을 說明토록 한것 부터이다.

그러나 戰爭은 항상 한 政府가 弘報活動分野에 새로운 轉換點을 마련하도록 動機를 주어왔고 이는 英國에 있어서도 例外가 아니었다.

1914年 第1次 世界大戰이 勃發하자 外務省에 「戰爭宣傳局」이 設置되었다.

그리고 終戰이 가까워진 1918년에 이르러서는 弘報關係 機關이 擴張을 거듭하여 對外心理戰을 展開하는 公報省이 設立됐고 한편 對內 心理戰을 主管하는 「戰爭目的全國委員會」등의 機關이 활발한 活動을 했다.

戰後에는 이들 機關들이 解体 또는 大幅 縮少되고 그 業務는 대부분 外務省으로 移讓되었다.

한편 航空省은 1919年 創設初부터 公報官을 두었고 1932年 首相室에 公報連絡官職制가 생겼으며 1933년에는 通信省을 필두로 社會福祉關係의 여러 政府機關과 國務省을 비롯한 3軍에 公報局이 設置됐다.

그리고 1934년에는 英國理事會가 設立되어 外國과의 教育, 文化交流關係를 專担하게 되었다. 1938年 2次世界大戰이 벌어지자 弘報關係機關은 또 한차례 非正常的인 팽창을 보였다.

公報省이 復活됐고 또 政治戰爭委員會가 創設되었다. 이 委員會는 陸軍省, 海軍省, 外務省 및 公報省의 代表로 構成됐고 全分野에 걸친 對外宣傳의 政策立案과 調整을 總括하고 있었다.

戰爭이 끝난후 公報省은 다시 格下되어 政府의 다른 機關으로 吸收됐다. 公報機關의 組織過程중 1946年 效果的이고 經濟的인 弘報活動을 위해 COI가 發足했다.

英國 國內에서 COI 는 對內弘報활동의 主된 「채널」인 新聞, 라디오, TV 등 「매스·미디어」에 실리는 政府의 廣告를 管掌하고 政府의 施策과 業績을 알리는 內容을 담은 映面, 展示場등 各地 弘報物을 製作했다.

COI 는 또 對外用으로도 新聞, 라디오, TV 報道資料, 書籍, 地圖, 雜誌, 小冊子, 写真등을 製作 配布하고 英國의 新聞이나 雜誌등 定期刊行物및 書籍의 海外販賣促進策을 請究했다.

또 COI 는 海外駐在大使, 公使, 高等辯務官등에게 展示會用 資料를 提供하고 美國에 公式的으로 紹請된 訪問客들에 대한 案內의 業務를 맡고 있다.

COI 는 公報關係의 高度の 技術을 갖고 있는 職員 약 1천 5백名을 거느리고 있다.

이 가운데는 言論人을 비롯하여 凶書編輯人, 芸術家, 映画製作者, 廣告技術者, 라디오, TV 「인터뷰」担当者, 研究調査者등 約 6백 50名의 專門家들이 包含되어 있다. COI 는 25個省山 公報關係 業務에 協助한다.

COI 의 協助下에 各 部處가 實施하는 對內弘報 業務에 主로 다음과 같은 두가지 類型이 있다.

- ① 世險, 醫療, 道路交通 等 生活과 密接한 社會的 分野에 관한 新規 및 改正法의 說明.
- ② 國民 또는 國民들의 일부에 대해 特別한 일을 鼓舞시키는것. 예를 든다면 軍警등의 公共活動에 支援토록 運動을 벌이고 道路安

全守則을 가르치며 새로운 技術을 使用하도록 進과하는일.

海外公報활동은 外務省, 聯邦關係省 및 通商省, 英國理事會, BBC가 關望하고 있다.

外務省은 美國을 紹介, 理解시키는 公報活動을 하고 聯邦關係省은 各 聯邦간의 糾帶강화를 위한 公報業務, 그리고 通商省은 美國의 通商利益을 保障하도록 海外의 商業界, 實業界에 대한 公報活動을 한다.

美國 外務省은 現條約 60 個國 이상에 公報官을 派遣하고 있다 이들 公報官은 海外駐在 美國使節團의 正職 職員으로 勤務하고 있다. 公報官을 두지않을 경우에는 使節團 所屬의 다른 職員으로 하여금 그 業務를 代身케 하고 있다.

또 일부 英領 保護國 政府가 英國의 對外弘報業務를 代行해 주는 例도 있다.

이 모든 경우를 통털어 COI는 1백개 이상의 國家 및 地域에 있는 3백 이상의 英國의 海外駐屯機關에 대해 公報資料를 提供하고 있다. 그러나 COI는 一線 公報 遂行機關이 아니기 때문에 海外에 職員을 두지 않는다.

海外公報 활동은 各各의 主務部處의 政策決定 方針에 따라 決定되고 行해진다.

各種 情報源으로 부터 流入되는 情報가 COI에 보내져 綜合分析되고 이것이 首相室을 거쳐 다시 새로운 政策으로서 各部處에 下達되는 경우 이외의 대부분의 公報活動은 各部處의 裁量에 맡겨지

고 있다.

英國은 주로 美國 理事會를 통해 美國의 文學이나 藝術을 海外에 말기고 있다.

英國 理事會는 세계 60 개국 이상에 1백 20 個 이상의 圖書館을 運營하고 있으며 그 規模를 擴張해 나가고 있다. 이 理事會는 指導的인 美國의 例倣, 「프로듀서」, 劇團, 音樂家, 「오케스트라」, 「오페라」, 「발레」團의 海外流行을 마련하고 英國의 藝術活動에 관한 海外展示 및 演說, 그리고 國際展示會에의 出品活動등을 조장하고 있다.

BBC 와 英國 理事會는 國庫補助金등을 活用하고 있다.

BBC 와 英國 理事會는 國庫補助金을 財政的 뒷받침으로 하고 있으나 広範圍한 自治權을 享有하고 있는 法人體이다.

BBC는 1927년 設立됐으며 현재 2 개의 TV局, 4 개의 라디오局을 수용하고 있다. 職員數는 2만 4천명에 달한다.

BBC는 매일매일의 放送에 獨立權을 가지나 政府는 BBC에 대한 窮極的인 統制權을 保有한다.

BBC의 業務는 크게 對 國內放送, 對 海外放送으로 나눌수가 있다. 72~73年度의 경우 國內放送을 위해 1억 2천 2백만 파운드, 그리고 海外放送을 위해 1천 5백만 파운드의 豫算을 策定했다.

BBC는 세계 거의 모든 國家를 대상으로 전파를 보내고 있다. BBC의 海外放送의 主目的은 「뉴스」를 提供하고 英國의 意見을 反映시키며 또 英國人의 생활양식과 文化를 알리는데 있다.



어떤 言語로 放送을 하고 그 放送時間을 얼마큼 割愛하느냐 하는 것을 政府가 規定한다. 그러나 BBC는 스스로 放送運營에 全적인 責任을 지고 있으며 獨自的으로 뉴스와 기타 프로그램의 內容을 決定한다. 이상에서 英國에서 弘報政策을 살펴보았다.

「유니온. 제」의 威力消滅과 함께 英國의 對外弘報活動도 빛을 잃는 것이 사실이다. 大英帝國의 화려한 過去를 이은 것이 美國이고 보면 英國과 美國의 弘報政策 方向에서도 이러한 国力과의 函數關係를 읽을 수 있다.

弘報의 歷史를 보더라도 英國이 1911년으로 美國의 1917년보다 앞서있다. 兩次 世界大戰을 통해 美·英의 對外弘報活動은 加速적으로 發展했으나 2次大戰을 基點으로 英國은 과거의 世界國家로서의 弘報政策을 바꾸어 自國中心의 英國弘報 政策을 指向하고 있다. 이에 反해 美國은 自由民主主義 領域의 보호者로서의 責任을 認定하고 西方側의 夜警國家 役割을 해왔다. 이에 따라 弘報政策도 美國 自體보다 對外的으로는 커다란 力點을 두고 發展해왔다.

이러한 視點에서 볼때 英國의 COI (中央公報室)와 美國의 USIA (美公報處)는 각기 유사한 性格을 가지고 運營되고 있음에도 海外에서 받아들이는 인상과 立場은 다른 것이다.

舞臺會가 끝나갈쯤 손님들을 더 오래 머물게 하도록 腐心하는 主人의 모습을 英國의 弘報政策에서 窺見할 수 있다면 한창 絶頂에 달한 舞臺會 霧囂氣를 지속시키려는 主人의 모습을 美國의 弘報政策에서 窺見할 수 있을것 같다.

그리고 英國과 美國은 모두 世界에서 선두를 달리는 言論의 自由를 滿喫하고 있다. 英國의 新聞들이 保守的이고 英國의인 品位를 유지하는 無氣力한 인상인데 비해 美國의 言論은 도전적이고 새로운 것을 創造하려는 生氣있는 言論으로 받아들여지고 있다.

최근에 「위더케이트」事件은 美國言論의 現住所를 某界에 알려준 것이다.

美國과 英國一國民의 特性에서 무수한 同質性을 가졌음에도 엄청난 差異를 顯在化시키고 있다. 그것에 對한 깊은 研究의 해답이 美國과 英國의 弘報活動의 類似點과 差異點을 말해 줄 것이다.

### Ⅲ. 蘇 聯

共産主義 「콤무니·케이션」에 관한 理論은 歷史에 있어서 극히 짧은 것이며 실제에 있어서 1917年 10月の 蘇聯革命後에 共産主義 建設의 道具로 急造된 것이다. 이점 漸進的으로 數百年間에 걸쳐 發展해온 自由主義 理論과는 歷史的인 沿革에 있어서도 큰 대조를 이루고 있다.

共産主義의 公報活動 내지는 「콤무니·케이션」에 對해 理解하기 위해서는 共産主義 그 自體의 理論을 展開해 놓은 「칼·막스」理論의 核心을 파악해 두어야 할 것이다. 思考의 核心은 역시 절대주의 테두리를 벗어나지 않았고 다만 모든 社會的 人間活動을 經濟的인 것을 基礎로 해서 說明할 수 있다고 생각한 것이 특이한 것으로 풀이된다.

「民主主義는 人間 相互間이 또는 宗教에 對해서 一致할 必要가 없다는 人間의 權利를 고집한다」는 主張에 自由主義 價値의 核心

이 있는데 反하여 「마르크스」主義者들은 統一·劃一이라는데 그 絶對的인 價値를 賦与한다. 말하자면 勞動階級の 統一, 党的 統一, 公共利益의 價値觀에 對한 統一 등 그 劃一性은 이루 말 할 할수없이 모든 것에 作用된다.

權威主義 理論과 共產主義 理論은 弘報活動과 言論機關을 國家가 統制하고 國家와 政府의 目的과 그 目標達成의 道具로 使用한다는 데는 비슷한 점이 있다. 그러나 權威主義 體制아래서는 個人이 言論機關을 所有할 수 있고 營利目的으로 運用할수 있는데 對하여 共產主義 理論 아래서는 一切 「매스·컴유니케이션」媒体는 國家機關 또는 公共團體만이 獨點·所有, 經營한다.

그리고 일체의 商業主義를 배격하고 순전히 國家目的에 隸屬시킨 다는데 根本的인 差異가 있다.

權威主義 理論이 西歐新聞의 發生初에 싹텃고 오늘날 「아시아」·「아프리카」·「라틴·아메리카」등 廣範한 地域에서 適用되고 있는데 反하여 共產主義 理論은 「마르크스」主義의 소산으로 1917年 「소비에트」聯邦共和國에서 처음으로 實踐되어 共產世界 10억 人구를 支配하고 있다는 歷史的·現實的인 側面에서 서로 다르다.

「슈탐」은 한 蘇聯사람이 「만일 나쁜 편이 得勝하는 일이 있다면 당신네 나라의 選舉라는 것이 어찌 自由로울 수 있을까요」라고 묻은 것을 指摘했다. 이 한마디가 「마르크스」主義의 長短點을 充分히 시사해 주고 있다.

무엇보다도 自由主義者들은 人間이란 서로 다른 思想과 價値를 갖기 마련이며 또 가져야 한다고 생각하는 反面 「마르크스」主義者는 「人間은 相異한 見解를 가져서는 안된다」, 「妥協은 不可하다」는 등 「마르크스」主義者들이 解釋하는 真理만이 宣伝되고 強制되어야 한다는데 根本的인 差異點이 있다.

「마르크스」는 弘報活動과 新聞의 機能에 言及하여 「社會主義制度의 永統과 擴大에 있다」고 비교적 그 存在目的을 明白히 밝혔다.

「레닌」은 흔히 引用되는 말이지만 「新聞은 集團的 宣伝者요, 集團的 組織者이다」고 말했으며 西方新聞에 대해 「資本主義는 新聞을 갖고 있다. 그러나 그것은 富裕階級の 利潤追求를 위한 道具요 그들을 위한 情報 娛樂道具로서 勤勞大衆을 欺瞞하고 弄樂하는 道具다」라고 극단적으로 酷評했다.

「스탈린」은 蘇聯社會에서 公報活動에 關해 「新聞은 黨이 매일 매시간에 不可欠의 言語로 勤勞階級과 얘기하는 主要手段이다. 黨과 階級을 맺는 精神的인 紐帶를 짜내기 위해서는 이처럼 적절한 手段이 없고 이처럼 融通性있는 道具가 없다는 것은 本質的으로 명백하다」고 말했다.

共產主義 教祖들이 내린 新聞의 定義는 오늘에 이르기 까지 적어도 共產主義者들에게 있어서는 不變의 真理로 살아있다.

「후루시초프」는 新聞은 「우리 「이데올로기」의 主要武器」라고 主張하고 「軍인이 武器없이 싸울 수 없듯이 黨은 新聞과 같이 날

카롭고 戰鬪的인 武器없이 成功的으로 싸울 수 없다」고 1957年에 말했다.

이와같은 共產主義 指導者들의 發言에서 엿볼수 있듯이 共產主義 社會에서 新聞은 黨과 政權의 道具로서 大衆을 組織하고 教育하는 手段이며 共產主義 社會로 하여금 社會目標에 到達케 하는 手段이다.

「소비에트 大百科辭典」은 新聞의 基本課業이 다음에 5가지라고 明示하고 있다한다.

즉 ①大衆의 教育, ②黨과 政府의 政策을 說明, ③共產主義 建設에의 大衆動員, ④批判과 自己批判의 展開, ⑤戰爭商人의 暴露.

「레닌」은 「소비에트」體制가 強制와 說得의 均衡을 토대로 하고 있다」고 말하여 黨과 新聞과의 關係에서도 基本指針을 指摘했다. 모든 사람들에게 한편으로는 暴力을 行使하면서도 다른 한편으로는 大衆說得으로 人間의 行動을 統制한다는 뜻이다.

蘇聯의 公報關係 專門家 「구즈미·체브」는 다음과 같이 말했다. 「報道의 目的은 「뉴스」를 商業化하는데 있지 않으며 勤勞大衆을 教育시키는데 있으며 명백히 策定된 目的에 따라 黨의 指示下에 그들을 組織하는데 있다. 報道는 階級戰爭의 道具의 하나이지 階級戰爭을 그대로 反映하는 것일 수 없다.」

한때 「타스」通信의 支配人이었던 「구노프」는 1956年 「모스크바」新聞大學院에서 「뉴스」가 순수한 情報性格을 가질 수 있다는 것을 단호히 부정하고 다음과 같이 말했다.

「뉴스」는 組織되어야 한다. 그렇지 않으면 그것은 單純한 事件 또는 일어난 일에 「뉴스」에 그치고 만다. 「뉴스」는 어떠한 事實이나 事件을 報道하는데만 관련시켜서는 안된다.

「뉴스」는 일정한 目的을 追求하는 것이라야 한다. 「뉴스」는 事實을 통한 煽動이어야 한다. 「뉴스」는 敎示的이어야 하고 訓示的이어야 한다」.

自由世界의 新聞이나 放送의 경우는 農村의 農營方式의 改革을 「캠페인」한다 하더라도 「캠페인의 對象이 되는 農民들에게 과연 그 情報가 도달하느냐 혹은 「매스.미디어」가 到達한다 하더라도 대다수 農民들이 그들에 必要한 「메시지」를 吸收 消化하느냐 하는것은 별개의 問題다.

그러나 共產體制下에서 新聞을 읽는다는것. 그리고 放送을 듣는다는것은 選擇이 아니라 政治的인 義務이고 課業이다. 이 義務와 課業을 다하지 않는한 協同員이 臨席하는 討論下에서 批判을 받아야 하고 결국 反動으로 낙인 찍혀야만 되는 것이다.

「후루시초프」의 사위인 「알렉세이.아주베이」가 「青年 프라우다」紙의 主筆이 되었을 때 共產新聞에서는 상상할 수 없는 闊직한 題目, 대담한 사진, 그리고 심지어는 人間興味 記事거리까지를 揭載하여 讀者들의 人氣를 끈바 있었다.

1958年 그가 政府機關紙 「이스베스차」紙 主筆이 되자 가장 無味乾燥한 「이스베스차」紙는 눈부신 變化를 가져 왔다.

「헤드라인」은 커졌고 記事는 잘막해 졌으며 놀라운게도 「家

庭欄」이 생겼으며 写真 使用이 頻번해 졌다.

5年 동안에 部數는 배로 늘어나 6백만이 되어 党機關紙 「프라우다」와 맞서게 되었다. 64年 「후루시초프」의 실각은 곧 「아주베이」의 追放을 초래했다. 그럼에도 不拘하고 「아주베이」改革은 계속 効力을 지니고 있다.

結局 共產主義 新聞은 大衆의 慾求를 채우지 못하고 있다는 것을 단적으로 말해주는 것이다.

이상에서 共產世界의 支配國인 蘇聯의 弘報政策을 原則面에서 살펴 보았다.

「뉴스」의 순수성을 否定하고 「뉴스」는 組織되어야 하고 敎示的이야 한다는 데서 自由世界의 생각과는 根本부터 다른點에서 出發하고 있다. 이렇게 볼때 共產世界에서는 弘報活動이 있다기 보다는 國民들로 하여금 政府政策을 받아들여야 한다는 強制性과 一方性과 劃一性만이 있는 뿐이다.

國民들에게 自己에게 맞는신발을 選擇하도록 하고 어떤 신발이 좋을 것인가 하는 情報과 知識을 提供하는 것이 아니라 商人이 멋대로 신발을 골라놓고 이것이 당신에게 가장 잘맞는 신이라고 우격하는 다짐이 順理로 통하는 社會이다. 그리고 신발값을 強要하는 것이다. 自由世界에서 볼 수 있는 분명한 討論이나 끊임 없이 새것을 創造하려는 불붙는 熱情이 없고 보면 兩陣營의 弘報政策은 한마디로 「進歩」와 「靜滯」, 「自由意志」로 비교 할 수 있는 것이다.

新聞은 黨과 政權의 道具라고 認識되는 공산권에서 「위터케이 트」戰爭을 하고 있는 美國의 新聞을 어떻게 받아들일 것인가. 이것에 대한 解答은 「이데올로기」研究家들이 도와야 할것이다.

#### IV. 프랑스

西歐에서 점차 發言權을 높이고 있는 「프랑스」의 主産業은 農業으로 되어 왔지만 農民은 20%에 못미치고 있다.

西歐 先進國 가운데 보기 드물게 變化가 잦았며 「프랑스」는 그들 固有의 民主的 傳統이 脈絡을 잇고 있다.

그러나 「프랑스」인들이 받아들이는 「民主」라는 意味는 西歐 다른 國家와 다소 差異가 있는 것도 사실이다.

「프랑스」에는 國民 大多數를 支配하는 宗教는 없지만 「드 골」執權에 큰 影響力을 行使했던 「카톨릭」의 印記가 아직 크다.

宗教로 인해 「프랑스」國民들의 總和에 不協和音을 이루는 경우는 별로 없지만 그들이 教育에 미치는 影響 때문에 어느정도 問題點이 있다.

人口가 增加하고 教育 그 自体의 規模가 擴大됨에 따라 「카톨릭」系統의 私立學校 施設에 힘입지 않을 수 없고 이것으



로 인해 教育 분위기에 다소 「카톨릭破냄새를 가지게 되고 이것은 「프랑스」 國民들의 思考 形成에 어느정도 作用을 하게 된다.

「프랑스」에서 言論自由는 가장 優先的인 基本權으로 받아 들여지고 있지만 實際에 있어서는 라디오나 TV가 政府独占이란 點을 감안해야 하는 것이다.

國民들의 대부분의 関心事는 역시 經濟問題와 直結되고 있으며 이들의 生活水準이 向上됨에 따라 勞動階級은 점차 「브르조아」化하여 中産層에 編入하고 있으나 아직까지 住宅難은 심각하고 「파리」都心層과 기타 外廓地域과의 乖離는 深大한 것이다.

이와함께 「프랑스」 國民들의 精神的 背景에 커다란 자리를 차지하는 個人主義와 懷疑主義를 무시할 수 없다.

個人主義의 두꺼운 壁은 「프랑스」 國民들이 어떤 問題에 있어서 그가 屬해 있는 集團의 見解에 별로 아랑곳 하지 않고 自己대로의 意見을 固守하게 한다.

그리고 懷疑主義의 思考方式 때문에 눈앞에 展開되는 現象的인 일들에 介意치 않고 理性의 반쪽에 没入하는 경향이 있다.

이상에서 모든것과 같은 體質을 가진 「프랑스」에서 弘報政策은 여러가지 어려움을 內包하고 있다.

2次大戰後 부터 고개를 들기 시작한 P R問題는 政府關係者들과 各 企業 등 여러 分野에 研究對象이 되었으나 큰 進展은 보지는 못했다.

그러나 政府關係者들이 漸次 弘報活動의 重要性을 認識하게 되고 1964年 10월 23日 公報省에서 弘報關係 法令을 만들게 됨에 따라 弘報政策의 重要性은 그 位置를 굳혀가고 있다.

弘報活動에 큰 役割을 担当하는 「미디어」의 重要手段인 라디오, T V가 政府獨占으로 運營되고 政府의 손길이 主要新聞에 보이지 않는 손으로 作用하고 있다.

言論機關들은 稅制上的 特別 配慮와 함께 기타의 特惠를 받고 있는데 收入의 約50%는 廣告에 依存하고 있다.

政府당국자의 經濟弘報 活動이 不振한것에 論者들은 批判을 모아 왔는데 이때문에 政府의 經濟開發計劃에 蹉跌을 일으키기도 했다. 라디오, TV를 政府의 經濟開發計劃에 利用하는 弘報活動문제도 아직 研究課題이다.

政策決定과 輿論造成에 큰 役割을 담당해서 弘報活動에 影響을 미치는 것이 勞動組合이다. 그러나 「프랑스」의 勞動組合은 큰 勢力을 가지지 못하고 있는데 4개의 勞動組合중 共産黨이 가장 큰 勞動組合을 支配하고 있다.

그리고 勞動組合의 중견간부나 執行委員들의 公式的인 영향력은 별로 크지 못하지만 그들의 發言權이 점차 重要視되어 脚光을 받기 시작하고 있다는 傾向을 看過할수는 없다.

西歐 各國들이 共通的인 현상이지만 「프랑스」에 있어서도 有能한 弘報關係者들이 不足함으로 인해서 現, 前職 言論人, 大企業의 公報担当者, 기타 私設 弘報機關 從事者들이 弘報活動에 參與하고 있다.

「팜프레트」, 「도큐멘터리」, 映画등에서 특별히 「프랑스」의인 것을 強調할 必要性은 없으나 技術分野, 經濟分野등의 資料와 冊字들은 좀더 簡略하고 알기쉽게 編輯하는 것이 要求되고 있다.

「파리」와 地方都市와의 커다란 間隔을 認識하고 地方実務者들이나 地方人들이 어떤 挫折感이나 劣等意識을 느끼지 않도록 中央과 近밀한 接觸을 시키는 것이 必要하다.

商工会議所나 「로터리 클럽」, 「라이언즈 클럽」등에 地域關係者

들이 參與하는 것이 큰 도움을 주고 있다.

「프랑스」政府는 經濟的 社会的 問題에 力點을 두고 한편 偉大한「프랑스」의 꿈을 버리지 못하고 있다. 이러한 政策目標을 達成하기 위해 國民輿論을 어떻게 結集시키고 그것을 어떻게 誘導할 것인가 하는 문제가 다른 國家에서와 마찬가지로 「프랑스」의 問題이기도 하다.

위에서 본바와 같이 「프랑스」의 弘報政策은 별로 두드러진 것이 없다. 더우기 美國이나 英國과 비교한다는 것은 너무도 많은 거리를 느낀다. 위대한 「프랑스」의 욕심을 實体化시키기 위해서는 「프랑스」의 對外弘報活動에 翻期的인 轉換이 要求되는 것이다.

지금까지의 「프랑스」 弘報政策은 그들 国力이 가리켰던 것처럼 自體內的 整地作業에 불과했다. 「드골」의 窺김이 자기도취의 오만에서 맴돌았기 때문에 增加하는 「프랑스」国力만큼 弘報活動이 活潑하지 못했던 것도 사실이다. 이제 西歐의 指導國이 되고 싶어하는 「프랑스」로서는 海外弘報 活動에 注力하게 될 것이고 이런 현상이 이미 나타나고 있다. 「프랑스」의 文化公報館의 숫자가 世界 各國에서 增加되고 그들의 活動도 英國이나 美國못지 않게 두드러져 가고 있다. 그리고 國際文化交流分野의 活動에서는 「프랑스」가 傳統的인 強點을 保有하고 있는데, 이 局面에 관한 研究는 別途의 課題라고 생각되기 때문에 서술을 省略한다.

## V. 西 独

「메이드·인·저머니」의 商票가 世界 市場에서 認定을 받고 国家的 声價가 世界 2次大戦前 이상으로 높아진 西独은 現在 거의 完全雇傭의 繁榮을 누리고 있다.

1955年 5月 5日, 「본」協定이 正式으로 効力を 發生함으로써 西独을 西歐世界의 一員으로 發言權을 갖게 되었다.

民主主義 歷史는 짧지만 현재 民主路線을 扞하고 있는 西独은 上院과 下院을 가지고 있는 兩院制下的 聯邦共和國이다.

西独의 標準語는 「하이·저먼」을 扞하고 있으나 아직 「바베리안」, 「쉬바비아」등 雜多한 方言이 남아있고 各地域마다 各기 雜多한 獨特한 生活樣式과 傳統文化를 지니고 있다.

西独의 21세 이상 成人들 가운데 文盲者는 1~2%에 불과하고 高度로 發展된 教育制度를 가진 國家이다.

오늘날 西独의 兩大 宗教인 「캐톨릭」과 「프로테스탄트」가 大衆生活과 慣習에 相當히 큰 影響을 미치고 있다.

이러한 背景을 가진 西独에서 弘報問題는 그 概念에서부터 多樣하게 풀이되고 있으며 言論人들 사이에도 적지않은 混亂을 일으키고 있다.

그리고 대부분이 PR을 企業經營概念으로 받아들이고 있어 政府機關은 큰 關心을 기울이지 않고 있는 實情이다.

각 政府機關, 部処, 大都市 등은 公報部를 가졌으나 關係當局이 必要的 것을 整理, 發表하는데 그치고 있다.

現在 西獨을 253 個의 公報關機 會員들을 가진 弘報協會가 있으나 대부분 企業家들의 企業活動에 그치고 있어 그 認識이 그리 크지 못한 實情이다.

그리고 665 個의 日刊新聞이 약 2 千萬의 讀者를 包容하고 있는데 政府가 이들을 直接 統制하는 例는 없으며 주로 政黨들이 新聞社 高位幹部職에 影響을 미치는 間接的인 方法을 취하고 있다.

西獨의 兩大 TV 放送網은 公社로 되어있는데 政治, 勞動, 企業, 敎會, 大學 등의 代表者들이 執行部의 一員으로 運營에 參與하고 있다. 여기에서도 運動資金을 支援하는 政黨의 입김을 排除할수는 없다.

오늘의 西獨은 거의 完全한 表現의 自由를 享有한다고 볼수 있으나 아직도 많은 사람들, 특히 旧世代들이 執權層에 대해 무조건적인 敬畏心을 갖고 있어 그들의 自由는 受動性을 면치 못하고 있다. 물론 이러한 傾向은 젊은 世代에서는 사라지고 있다.

西獨에 있어서 勞使關係는 원만한 便이어서 階層間의 敵對感은 거의 없는 상태이다. 勞使 紛糾가 있어도 政府는 中立的인 立場을 取하며 兩側이 協力에 이르지 못할때에 한해 介入한다.

그러한 경우에도 政府가 어떤 措置를 취하는 것이 아니라 仲裁者를 任命하는데 그친다. 仲裁者는 주로 輿論을 喚起시키는 著名한 經濟學 敎授나 은퇴할 長官, 上院議員 등이 된다.

仲裁者의 決定은 勞使 雙方에게 拘束力을 가진다.

그리고 西獨의 聯邦政府나 州政府는 상당히 複雜한 機構를 가졌

는데 이들 中央機構와 地方 官署의 원활한 「커뮤니케이션」을 위해 各地域의 風俗, 習慣을 認知시키는 努力이 必要한 実情이다.

이와같이 PR活動에 적잖은 制約性을 지닌 西獨은 戰後 美國에서 輸入한 PR技術과 전반적으로 큰 차가 없다.

問題가 되는것 가운데 하나가 有能한 弘報專門家를 찾기 힘들다는 것이다.

首腦陣에 諮問하는 有能한 人士는 있으나 實際活動을 担当할 30 ~ 40 代가 부족하다. 여기에는 弘報委員 養成施設이 未備하다는 問題가 따른다.

各 地域의 弘報活動을 全体的으로 統合하는 努力이 必要하다. 이것을 위해 가장 우선적으로 研究해야 할 重要한 것으로 「責任과 情報의 차드」를 作成하는 것을 들수 있다. 이것은 企業PR에 관한 方法이라고 생각할수 있으나 政府PR政策에도 도움을 줄 것이다.

누가 弘報企劃을 担当하느냐에서부터 海外에 알리기 위한 번역을 담당할 사람, 이것을 發表하는 사람에 이르기까지 責任分野를 明確히 設定함으로써 効果적인 弘報活動을 할수 있을 것이다.

이러한 責任分担 概念은 複雜하게 混어져 있는 西獨의 行政組織에서 더욱 큰 意味를 가지는 것이다.

企業의 PR担当者가 歐美 各地域의 情報를 充分히 蒐集하고 事態 發展 趨移를 銳意注視해야 하는데는 通信制度가 重要한 役割을 한다.

政府弘報活動도 마찬가지다. 中央과 地方의 通信連絡이 원활해야 한다는 것이다.

또 弘報活動을 시작하기 위해서는 각 地域 및 中央当局간의 定期的인 相互情報교환이 이루어져야 한다. 西獨에서는 진정한 意味에 있어서 首都가 없다고 말할수 있다. 따라서 主要 都市에서 影響力을 發揮하는 核心集團을 찾아내는 것이 必要하다. 물론 이것은 대단히 어려운 일이다.

大學이나 기타 公共機關을 통해 弘報教育을 뒷받침 하려면 그것을 中途에 拋棄하지 않도록 지속적인 資金支援과 持續的인 努力이 要請된다. 아울러 「地域的인 協議」를 마련하는 것이 必要한데 이것을 위해서는 勞動組合, 企業家聯合, 敎會, 政黨등의 代表를 網羅해서 諮問委員會를 構成하는 方法을 模索할 수 있다. 이러한 地域的인 協議體를 통해 地域社會의 多樣性이 綜合되게 되는 것이다.

여기서 重要的인 것은 이러한 協議體에서 어느 特定 階層의 利害關係를 主張해서는 内部 反目을 초래하게 되고 이것은 所期의 目的을 達成할 수 없게 하고 만다.

그리고 여기에 參與하는 사람들은 단지 參加하는데 그칠 것이 아니라 地域社會를 위해 積極的으로 뛰어드는 成就慾求가 있어야 한다는 것이다.

어떤 地域社會에 있어서 輿論을 이끌어 가는 指導者들을 찾아내는 문제는 꽤 어려우며 많은 시간과 努力을 要한다.

地域社會의 勢力圖를 精確히 그려내는 것이 弘報活動에 있어서



가장 重要한 問題 가운데 하나라고 볼수 있다. 이것은 한번 이루어 놓으면 弘報活動을 원활히 遂行하는데 큰 도움을 줄 것이다.

西独은 美国에 비해 情報交換의 機動性이 많이 뒤진 상태에 있다.

그러나 地域社会의 輿論 主導者를 찾아내는 것만으로는 不足하다. 「누가 누구다」하는 것은 別意味가 없고 「누가 무엇을 원하는가」하는 것과 「누가 누구에게 무엇을 원하는가」하는 問題를 考察하는 것이 必要하다.

여기에는 時間과 忍耐, 研究, 믿을만한 助言者의 評價와 協助가 要求되는 것이다.

西独은 美国이나 英国과 같이 弘報政策이 수십년의 歷史를 갖지는 못했으며 또 그것이 体系化되지 않았기 때문에 現狀分析 보다는 問題點을 짚어보는 데서 西独의 弘報政策을 살폈다. 이점은 「프랑스」에서도 마찬가지였다. 그러나 「프랑스」와 西独의 弘報政策 方向에는 커다란 着異點이 있다고 볼수 있다. 「프랑스」가 野心에 찬 支配慾求를 가지고 弘報政策을 수립하고 있는 것에 反해 西独은 過去의 아픈 상처부터 매만지는 弘報政策을 遂行하는 동시 새로운 獨逸의 「이미지」를 부각시키려는데 力點을 둔다고 볼수 있다. 西独은 1955년에야 正式으로 西歐의 一員이 되었는데 시간적인 制約性에서만 아니라 政治大國보다는 經濟大國의 指向에서 對外弘報 活動이 활발하지 못한 一面을 찾을 수 있다. 그러나 經濟大國이 늘 그자리에서만 머무를수 없는 것이 國際政治 力學의 ABC라고 생각할 때 앞으로 西独의 對外弘報活動 方向을 많은 關心을 일으키는 問題 提起라고 할 것이다.



## 第五章 弘報의 效率性測定에 關한 問題點

### 1. 問題의 提起

弘報活動의 效率性은 對象인 大衆의 弘報內容에 對한 反應度에 의해서 決定된다. 어떤 特定한 目的을 가진 弘報內容이 大衆으로부터 받는 支持나 共感의 크기와 그것이 行動으로 表示될 경우 그表示되는 行動의 強度가 곧 弘報政策의 效率度를 나타내는 것이며 이것은 또 그 政策이 定한 目的의 達成도와도 같다.

弘報內容에 對한 大衆의 反應은 여러가지 要因에 依해서 左右된다. 우선 弘報政策의 目的을 어디에 두느냐에 따라 弘報活動의 方式이 달라질 것이고 이는 그 弘報政策을 樹立 傳達하는 主体의 性格이 어떤 것인가에 주로 달려있다.

弘報主体가 屬해있는 政治體制는 말할것도 없거니와 그들이 弘報의 傳達對象으로서의 大衆을 어떻게 보고있고 그 大衆이 保持하는 集合的 意見으로서의 輿論을 어떻게 보고있느냐하는 그들의 弘報定策의 方向과 目的을 設定함에 있어 不可欠한 要素가 될 것이다. 또 그들 主体가 제각기 내리는 宣傳과 煽動의 定義라던지 「매스, 미디어」觀등도 弘報活動의 方式과 媒體의 機構政府에 의한 大衆操作의 程度등을 가름하는데에 큰 影響을 끼칠 것이 分明하다.

한편 傳達되는 弘報內容을 어떻게 받아드리며 消化하느냐 하는 問題는 弘報對象의 受容態勢와 特質能力등에 의하여 定해진다.

主体가 能動的으로 大衆의 反應度 決定에 作用하는 것과는 달리

対象은 그들이 所属해있는 社会体制나 階層에 따라 變動的으로 弘報主体의 目的과 方法 決定에 影響을 주고 反應의 強度 表示에서 스스로 나타내게 되는 것이다.

따라서 弘報主体와 対象의 正確한 分析없이는 反應의 正確한 內容 判斷도 있을수 없게 된다.

이와같이 弘報活動의 効率을 比較 測定함에 있어서는 測定の 基準이될 몇가지 問題点부터 먼저 分析할 必要가 있다. 弘報의 目的과 方法 그리고 弘報活動의 主体와 対象의 分類 把握이 要求되는 理由가 여기에 있는 것이다.

## II. 目的設定과 効率性

「레닌」의 말을 빌리자면 共產体制는 強制와 說得의 「발란스」 위에 서있다고 한다. (1) 勿論 어느 社会나를 莫論하고 얼마정도까지는 強制와 說得이 다같이 社会秩序 維持에 必要하기 마련이지만 우리가 使用하는 強制와 說得의 뜻과 「레닌」이 말한 強制와 說得의 뜻 사이에는 적지않은 차이가 있는 것이다. 흔히 우리가 強制라고 말할때엔 犯法行爲를 한 어떤 個人을 두고 官憲이 行使하는 強制的인 手段의 發動을 뜻하는 것이 되고 說得의 경우 역시 어떤 個人을 相對로 그가 既存하는 社会的 價值觀에 順應하도록 納得시키는 事實을 가리킨다. 그러나 「레닌」이 말하는 強制는 모든 階層의 大衆에 對한 官權의 暴力 適用을 意味하며 또

---

註. 1) 「레닌」全集 才2版「모스크바」1927~1930 才26 卷32

說得이라는 말도 社会的 集團을 對象으로 그 態度를 變化시키거나 行動에 影響을 주기 위한 組織的이며 統一的인 工作을 뜻하고 있는 것이다.

傳統的인 西歐式 自由主義體制가 個個人的 信念과 良心을 바탕으로한 社会的 規範을 強調하고 政府에 의한 強制와 說得을 最少限으로 만드는 것을 理想으로 하고 있는데 반하여 革命이라는 急激한 社会變化로 이룩된 共產體制는 전혀 새롭고 단 社会的 規範을 만들어 그것을 確保하기 위한 수단인 하나로서 政府에 의한 大規模的인 強制와 大衆說得의 必要性을 느끼게 되는 것이다. (2)

이러한 基本的인 價值觀 哲學觀의 差異는 自由主義 體制와 共產主義體制下에서의 弘報政策의 目的을 判異한 것으로 만들어 놓고 있다. 自由主義 體制아래서의 弘報政策은 個人 스스로가 그 社会的 既存하는 價值에 順應해서 行動할수있도록 社会的 規範의 테두리를 提示하고 比較的 自由로운 意思의 소통으로 弘報對象체와의 理解促進을 도모할것을 그 目的으로 하고 있는데 이와는 正反對로 共產體制下에서의 弘報政策의 目的은 言論統制라는 強制手法을 방패로 삼고 集中的인 宣傳과 煽動을 통하여 統治者가 願하는 方向으로 被統治者의 思考方式과 行動을 變化시키려는데에 中點을 두고 있는 것이다.

「인켈리스」教授의 말과 같이 共產體制下의 弘報의 主要項目은

---

註 2) Alex. INKELES. Public Opinion In Soviet Russia-A Study In Mass Persuasion Harvard Univ. Press. 1958. P1~3

社會主義 建設의 過程 卽 共產社會를 建設하기 위한 一般的인 努力 그 自体이며 (3) 그 結果 모든 弘報活動의 指針과 目標은 全的으로 社會主義 建設運動의 主導體인 黨에 의해서 마련된다. 「매스 미디어」는 政治的 独占物로서 廣範하게 政治的 目的追求를 위해 統制되고 黨이 決定한 特定方向으로 方向이 固定됨으로써 形式的으로나 內容的으로나 劃一化될 수밖에 없다.

例컨데 北韓에서는 일단 弘報에 關한 基本政策이 「조선로동당 정치위원회」에서 確定되면 黨 中央委員會 宣傳煽動部는 卽刻 그 具體的인 弘報方式을 作成 傘下 各媒體에 이를 指示하고 그 執行狀況을 監視한다. (4) 말할 것도 없이 政府政策의 主要方針을 反對하거나 批判하는 일은 있을 수 없으며 指示事項에 對한 獨自的인 解 釈이나 補充的 取材活動의 餘地조차 許用되지 않는다. 黨이 定한 宣傳 煽動의 目的을 위해서 全弘報機構가 하나같이 同一方向으로 움직이는 것이다. 當然히 이와같은 機構의 計劃된 活動은 사람들의 思考나 行動에 큰 影響을 줄 수 있고 또 주고 있는 것이 事實이다. 어떤 目的이 明確한 理論에 바탕하고 그것을 國家와 法이 뒷바침 해준다면 그 目的達成을 위한 努力이 效率的인 것은 정한 이치이기 때문이다.

---

註 3) 右同 139 頁

4) 金 昇 「北韓에 있어서의 宣傳煽動機構와 對南政策概要」 共產主義問題研究 才 4 卷才 1 号 1969 年 9 月 95 頁

그럼에도 不拘하고 이러한 劃一的인 弘報活動은 모든 弘報內容을 千篇一律的인 單調로운 것으로 만들어서 大衆한테 興味를 주지 못하고 있다고 그곳의 弘報傳達者 自身들이 批判을 하고있다. 卽 自主的인 取材의 缺如와 紙面의 制約等은 各弘報媒體의 特色을 없애는 結果를 가져온다는 것이다.

이와같은 批判은 金日成한테서도 나온일이있다. 그는 지난 1958年 「당 선전 선동 동무일꾼 앞에서한 연설」에서 여러신문들이 모두 중앙통신사에서 나오는 전포를 받아가지고 보도하여 그런지 또 어떤 신문은 지면이 적어서 그런지 신문들의 특색이 없는것이 큰 결함입니다. 여기에는 形式主義와 教조주의가 많이 표현되고 있습니다. 이에 대하여 심각한 검토가 있어야 하리라고 생각합니다 라고 지적한 事實이 있는것이다.

金日成의 指摘은 그러나 두터운 制度上의 壁으로 말미암아 形式的이고 單調롭다는 그곳 媒體의 결함을 고칠수 있는 아무런 代案도 提示하지 못하고 말았다.

目的追求에 너무 執念한 나머지 재미없는 新聞 雜誌나 만 媒體를 만드는 것은 비단 北韓에 限한것 만은 아니다. 朝鮮의 政府當局이나 「프라우다」紙의 社說도 數次에 걸쳐서 이 問題를 拳論하고 自我批判을 게을리하지 않고 있다. 1954年 5월에 나온 「프라우다」의 社說은 新聞에 실리우는 材料는 內容에 깊이가 있고 또 재미있어야만 必要的인 影響을 줄수가있다 -- 灰色的이고 재미없는 -- 形式的인 傾向은 그 新聞 雜誌의 能動性을 알리고 紙面을

따분하고 感銘주지 못하는 것으로 만든다」<sup>(6)</sup> 라고 論評하였다.

그런 自我批判을 하는 「프라우다」自身 그와같은 形式的이며 따분한 新聞製作에서부터 아직껏 解放되지 못하고 있는 것이다. 이것은 共產體制下의 모든 弘報 媒体가 갖는 自己矛盾이며 體制의 改革없이 는 벗어날수없는 그들의 運命이기도 하다.

한편 모든 報道가 比較的 自由롭게 許用되는 自由主義 體制속에서는 여러가지 弘報活動의 影響이 어느정도 서로 相殺하는 傾向을 가진다. 실사 이러한 體制아래서 어떤 종류의 한 「미디어」가 劃一性을 지니는 경우가 있다하더라도 全体로서의 「매스. 미디어」가 比較的 拘束되어 있지않는 상태에 머무르는限 그 影響力은 個人의 自体内 影響에 依해서 減殺되어버리고 만다. 특히 政府가 한가지 目的을 追求할 량으로 動員할수 있는 모든 媒体를 使用하는 경우에 있어서도 그効力은 共產體制下에서의 弘報活動이 가지는効力에 멀리 미치지 못한다. 그 理由는 自由社會의 全体 「미디어」가 政府가 바라는 그 한가지 目的만을 위해서 集中的으로 同時作用하지 못하도록 되어있기 때문에 다시 말해서 自由로운 立場에 있는 「미디어」는 政府가 가진 目的外的 다른 各가지 目的도 同時에 追求할수 밖에 없기때문에 政府가 바라는 弘報活動의 集中的 効果는 도저히 이루어질수가 없다는 것이다. 대신 多目的化된 「미디어」가 報道 編輯의 多樣性으로 因해서 政府의 弘報內容도

---

註 6) 辻村明 「大衆社會와 社會主義社會」 203 頁에서 轉用 原文  
1954年 5月5日 「프라우다」紙 社說



多角的으로 또 客觀的으로 다루어질수있고 따라서 無味乾練함으로 免할수있는 長點을 지녔다고 말할수가 있겠다. 그러한 點에서 自由主義 體制下에서의 弘報政策은 劃一的인 集中報道가 가질수없는 다른 效果를 가지게 되는 것이다.

### Ⅲ. 宣傳과 煽動의 系統性에보는 두가지 類型

自由主義 諸國의 通念으로는 宣傳과 煽動을 굳이 區別하지않고 또 明確한 區別을 짓는것이 거의 不可能한 것으로 되어있다. 이런 問題에 對한 權威者 「라스웰」教授도 煽動을 宣傳이나 非暴力의 強制로부터 區別하는데에 무슨 一致된 見解가 있는것은 아니라고 말하였다. (7)

一般的으로 自由陣營의 學者들은 宣傳이라는 말을 「심볼(象徵)을 操作하여 사람들의 意見이나 態度에 影響을 주는 모든 行動이라는 概念으로 把握하고 있으며 煽動도 그중의 한 形態로 보는 傾向이 있는것이다. 그래서 「라스웰」은 宣傳을 「意見이 對立되는 論爭的인 問題에 關하여 그에대한 態度에 影響을 주는 手段으로서 象徵을 巧妙히 操作하는것」으로 定義내렸다. (8) 萬若 구태여 宣傳과 煽動을 區別하자면 宣傳이란 理論이나 觀念을 流布注入시키는 것이고 煽動이란 사람으로 하여금 自發的인 行動을 하도록 刺戟하

---

註 7) Encyclopedia of Social Sciences I pp 487-88

8) H.D. Lasswell, "Communications Research and Politics" Print, Radio, and Film in a Democracy, ed by Douglas Waples, Chicago, 1942, p 106

는 것이라고밖에 따로 區別할 도리가 없다.

이에 反해서 「볼셰비키」의 理論과 實踐을 宣傳과 煽動을 明白히 区分하여 特히 煽動의 機能을 매우 重視한다. 「쏘비에트」大百科 辭典에 依하면 「宣傳이라는 말은 깊고 詳細한 解説을 必要로 하는 많은 觀念, 理解, 教義의 普及을 뜻하는 것이며 <sup>(9)</sup> 따라서 党的 宣傳은 「口頭 내지 印刷에 의한, 「만스레닌」主義의 觀念과 共產 党的 政策解説 및 普及을 意味하는 것이어서 말하자면 理論的 教育活動을 指稱하는 것으로 規定되고 있다.

또 煽動이란 「一定한 觀念과 「스르간」의 普及에 의하여 広範한 大衆意識과 感情에 影響을 주는것을 目的으로한 政治的活動」 <sup>(10)</sup> 이고 党的 煽動은 「쏘비에트」共産党及 政府의 政策을 明白히 하고 國民經濟의 諸計劃을 普及大衆을 共産主義 社会의 建設이라는 課題의 훌륭한 遂行에 動員한다—」 <sup>(11)</sup> 고 되어있다. 그래서 「쏘비에트」体制아래서의 宣傳은 少数者를 相對로 많은 觀念을 가르키는 理論的 活動이라 할수있으며 煽動은 大衆을 相對로 少数의 觀念과 實際的 政策을 가르키는 實際的인 活動이라고 區別지을수가 있겠다. 「쓰지무라」教授의 解釈과 같이 「쏘비에트」의 宣傳은 오히려 自由主義諸国에서 말하는 教育에 가깝고 自由主義諸国의 宣傳은 「쏘비에트」에서는 煽動에 가까운 것이 될것 같다. <sup>(12)</sup>

---

註 9) 쏘비에트 大百科辭典 才35卷 70頁 「宣傳」 1955年

10) 右同 才1卷 295頁 「煽動」 1949年

11) 右同

12) 前出 112頁

그러나 問題는 宣傳과 煽動을 어떻게 區別하고 定義내리느냐하는데 있는것이 아니라 어째서 共產體制아래서는 이 宣傳과 煽動問題를 自由主義 諸國에서 보다는 훨씬 더 徹底히 그리고 綿密히 따지느냐 하는데 있다. 이에대한 解答은 바로 自由·共產 兩陣營의 弘報政策을 認識하는 根本的인 態도와 그 弘報方法의 差異點을 明白히 해주고 그러한 態도와 方法의 差異點을 通하여 效率性까지를 推定할수있게 만든다는 點에서 큰 意義를 가지는 것이다.

事實 共產體制에서 말하는 宣傳과 煽動은 共產主義의 基本的 理論과도 直接連關되어있다. 「맑스·레닌主義를 하나의 哲學體系 科學的 原理의 體系로 規定짓는 共產社會에서는 그 主義에 立却한 革命의 效果的인 遂行을 爲하여 指導的 機能을 다할 少數의 前衛分子들을 必要로 한다. 이 前衛分子들은 「맑스·레닌」主義의 理論으로써 完全武裝되어 있어야하기 때문에 그主義를 充分히 理解할때까지 不斷한 學習을 받지않으면 안된다. 이러한 學習의 過程을 그들은 「맑스레닌」主義 宣傳이라고 부르고 그 教育을 行하는 者를 宣傳者라고 부른다. 宣傳者로부터 받아 理解的인 武裝이된 者들은 다시 大衆을 教育하고 指導할 任務를 지녔다. 이들이 廣汎한 大衆한테 「맑스·레닌」主義의 原理와 精神을 가르키고 黨의 活動을 說明하는 것은 煽動이라 불리운다. 이들은 곧 大衆에게는 煽動者이고 教師이면서 同時에 宣傳者들 한테는 學生인 것이다. 그러니까 宣傳은 곧 煽動者를 養成하는 役割을 맡고 煽動은 곧 이들이 「불세비키」의 理論과 黨의 「메시지」를 大衆한테 傳하는

役割을 맡고 있다.

以上에서 說明에서도 알수있듯이 宣傳과 煽動으로 表現되는 共產體制下的 弘報政策은 그自体가 바로 政治이며 思想의 傳播手段이기도 하다. 「레닌」이 政治的 煽動을 가리켜 「프로레타리아」 政治教育의 切實한 利益과 社会發展의 一切 그리고 全人民의 切實한 利益들이 合致되는 焦点 (13) 이라고 한것이다. 「스타린」이 「政治的 煽動이야말로 党的 死活의 問題」 (14) 라고한 말들로 미루어 보더라도 共產體制下的 弘報政策이 自由主義體制下的 弘報政策보다 全般的인 政府施策 面에서 얼마나 莫重한 比重을 차지하고 있는지 理解가 갈것이다.

弘報活動의 全体에서 占하는 比重이 크면 클수록 活動을 뒷바침할 機構와 豫算도 커질것이며 그와 比例해서 成果도 커질것이 틀림없겠다. 그러나 成果의 크기만을 가지고 一律적으로 兩體制가 가지는 弘報政策의 效率性을 따지는 것은 危險한 일이다. 더우기 「매스. 커뮤니케이션」의 特徵이 한쪽은 多元的이며 大衆에 의해서 自由로히 造成. 組織 되었고 또 한쪽은 一元的이며 國家와 黨에 의해서 統制됨으로써 큰 差異를 나타낼때 成果에 基準을 둔 效率性의 比較測定은 때로 無意味해질 경우가 많다.

---

註 13) 「マルクス・レーニン」主義研究所 レーニン全集刊行委員会訳  
レーニン全集(5卷) 東京大書店 365頁 1962年

14) 스탈린 全集刊行委員会訳 스탈린 全集2卷 東京大書店  
222頁 1953年

서로 追求하는 目的이 다르면 그것이 期待하는 結果도 다를수 있을것이고 成果自体에 대한 評價의 基準도 다를수 있을것이다. 例컨데 自由主義體制下의 弘報政策이 同質的인 하나의 與論形成을 爲하여 努力하는 것과 共產體制下의 宣傳 煽動이 2個의 異質的인 與論의 形成을 目的으로 하는 것과는 弘報政策의 性格自体부터가 다르게 되는 것이다. 共產體制속에서의 宣傳과 煽動의 區別이 말 해주듯이 그곳에 있어서의 與論의 形成은 두가지 判異한 側面을 包含하고 있다.

即 하나는 指導的인 立場에 있는 사람이나 「그들」間에 있어서의 與論의 形成에 다른 하나는 이들 與論 指導者格인 사람들에 의해 서 만들어지는 大衆의 與論이다. 따라서 共產社會에서의 傳宣自体 도 2個의 各기 다른 機能을 가지게 된다.

첫째 機能은 주로 黨과 大衆과의 關係에 있어서 重要한 것이며 둘째것은 黨自体의 内部에 있어서의 活動에 決定的인 意義를 가지 는 것이다. 따라서 共產體制에서 말하는 宣傳의 가장 알기쉬운 機能은 煽動을 成功시키기 爲한 先決條件이라는 것이고 나아가서는 黨에 의한 大衆의 指導에 도움이 되도록 한다는 것이다.

共產體制가 가진 弘報政策中에서 主要한 位置를 占하는 煽動만 하더라도 결코 自由主義體制가 常識的으로 理解하고 있듯이 散發的 이거나 一時的인 것이 아니라 繼續的이며 高度로 組織化되어있는 活 動이어서 煽動者라는 特別히 訓練된 前衛分子 이른바 「에리트」의 養成을 必要로 한다.

이런 점에서 共產體制안에서의 新聞製作者 著述家 放送關係者 映画製作者 藝術家들은 모두가 煽動者의 役割을 맡고있다고 보아도 無妨할 것이다. 이러한 煽動者의 概念은 自由主義體制에서는 전혀 想像도 할수없는 概念이다.

共產體制가 가지는 以上과 같은 特殊性을 考慮에 넣지않고 自由, 共產 兩體制의 弘報政策의 效率性을 比較할수는 없는 노릇이다.

#### IV. 大衆 및 輿論觀과 弘報主体

弘報政策을 樹立하는 主体가 弘報活動의 対象이 될 大衆을 어떻게 보며 그들이 形成하는 輿論을 어떻게 보느냐 하는問題는 政策自体의 特性을 究明하는데 매우 큰 役割을 한다.

「맑스·레닌」主義가 大衆의 未組織性 非啓蒙性 後進性을 強調하고 있는것은 周知의 事實이다. 「레닌」이 共產主義『「인터네이셔널」 才2回大會의 基本的 任務에 関한 「태제」』에서 말한 大衆의 概念 即 「大衆이란 --- 가장 組織되어 있지않고 啓蒙되어있지 않고 가장 抑壓되어있는 그러면서도 組織에 가까워지기 어려운 分子들을 가리킨다」(15) 라고한 말은 바로 共產體制의 弘報政策이 어떤것이어야 하는가를 明示한 方向의 提示이며 對答이었다.

歷史의 潮流에서 언제나 뒤떨어져있는大衆을 뒤떨어져있는채로 放置해 둘수없 탐고 생각하는 思考方式이 自然히 黨과 前衛分子들에 의 한 大衆啓蒙과 指導의 必要性을 闡明 하는 것이다.

---

註 15) 前出レニ全集才31卷185頁

「社会民主主義의 任務는 政治적으로 힘이 없는 大衆의 꿈무니를  
어정어정 따라가는 것이 아니라 大衆의 政治意識을 發達시키는 것이  
다」 (16) 그래서 그들은 大衆의 後尾에 따라가는 傾向을 追從主  
義라고 해서 排打한다. 自由主義社会가 輿論에 큰 價值를 부여하  
고 그것을 基盤으로해서 統治行爲를 펴가는데 比해서 얼마나 根本  
的으로 다른가 하는 것을 直感할수 있을것이다.

大衆한테 따라가는 것을 追從主義라고 排打하는 것은 大衆을 統治  
하는 者가 이끌어 주어야만 되는 無力한 對象의 毒박는 것이며  
이는 大衆說得에 있어서의 強制手法使用을 正当化시키려는 方便이기  
도 하다.

그렇다고 共產體制가 大衆의 소리를 全적으로 無視한다는 것은 아  
니다. 強制手法이 併用된 說得이라 할지라도 大衆을 說得해야할  
必要性을 더느끼는 것은 오히려 自由主義 體制보다 共產主義體制인  
것이다. 「레닌」의 말에도 大衆과 結付되지 않는 政治는 危險主  
義的 政治이다」 (17) 라는 말이 있고 「스타린」도 「黨은 大衆의  
鬪争의 實踐을 研究해서 그다음에 自己의 政策의 옳고 그른것을  
點檢해야 한다. 따라서 黨은 大衆한테 가르킬뿐만 아니라 또  
大衆으로부터 배우기도 해야되는 것이다」 (18) 라고 말하였다.

---

註 (16) 右同 才4 卷中 「信仰의 告白」について 307 頁

(17) 右同 才20 卷中 「冒險主義 について」 383 頁

(18) 前出 스타린 全集才8 卷 「レニン主義 の 問題によせて」 63 頁

그러나 이들이 말하는 大衆과의 接觸이라는 것은 大衆의 態度에서 情報를 얻고 그것을 利用해서 보다 效果있는 實踐的 政策을 만들기 爲한것으로서 말하자면 戰術的인 配慮에 의한 것이지 自由主義 體制에서 처럼 大衆의 생각에 施政者의 政策을 맞추어 가려는 것은 아닌 것이다.

共產體制가 보는 大衆觀은 그들의 與論觀과도 連結되어있다. 그들이 大衆을 볼때 階級的인 区分을 따지면서 보듯이 輿論을 規定하는데 있어서도 階級的인 分類方式을 버리지 못한다.

그들에 의하면 輿論에도 「부르도아」的 輿論과 「프로레타리아」的 與論의 두가지가 있어서 「부르조아」的 輿論은 拒否되어야 할 對象이고 「프로레타리아」的인 輿論만이 肯定의 對象이 된다.

그리고 그 肯定되는 輿論만이 重視되는 것이다. 少謂 그들이 말하는 輿論의 무엇인가를 아는 것은 그들의 弘報政策이 무엇을 目的하고 模索하는가를 밝히는데 도움을 준다.

「스탈린」은 1928年 「--- 黨의 넓은 輿論 勞働者階級の 넓은 輿論이야말로 큰 權威를 가진 指導者가 黨의 信賴, 勞働者階級の 信賴를 保持하려고 願할때 當然히 注意깊게 그소리에 귀를 기울이지 않으면 안되는 산 監視的인 精神的 統制力인 것이다」<sup>(19)</sup>라고 말하였다. 그러나 一般的인 뜻에서의 輿論을 認定하지 않고 몇가지 特別히 概念化시킨 輿論中에서 自己들이 必要한 단 하나만을

---

註 19) 右同 才 11卷 「中央委員會 中央統制委員會 4月合同總會 活動  
12345 36頁



認定한다는 相對主義는 結局 各個人이나 集團이 自己의 主張을 合理化 시키기 위해 만들어낸 「말의 才操」에 不過하다. 그 좋은 例로서 가령 「레닌」이 「우리들에겐 --- 革命家社會의 階 發達된 그리고 오랜 歷史를 가진 輿論이 있어서 同志關係의 義務에 조금이라도 벗어나는 者는 容赦없이 嚴罰에 処하고 있다」<sup>(20)</sup> 고 말했을 때의 輿論은 黨權力의 処置의 正當性을 合理化하기 위한 手段에 不過한 것이다.

한가지 재미있는 일은 이렇게 輿論의 概念을 相對的으로 使用하면서도 國際的 次元의 問題에 대해서는 흔히 階級的인 分類方式을 떠난 輿論의 概念을 쓰고 있다는 事實이다. 「스타린」이 「스타린」憲法 草案에 대한 世界의 反響에 言及해서 「---아무튼 世上에는 輿論이라는 것이 있으며 事實에 대하여 眞實을 알려고 願하는 讀者가 있고 살아있는 사람이 있어 이러한 사람들을 오랫동안 欺瞞이라는 기둥에다 묶어두지는 못하는 일」<sup>(21)</sup> 라고 말했을 때의 輿論의 概念이라던지 「파시즘」에 言及해서 「現時期에 있어서 --- 輿論을 告慮하지 않고 --- 戰爭으로 곧장 突入하는 것은 쉬운 일이 아니다 --- 「파시스트」의 「보스」들은 戰爭에 突入하기 前에 적당한 方法으로 輿論을 만들어내는것 다시 말해서 輿論을

註 20) 才 5卷「なにを なすべきか」518 頁

21) 스탈린「레닌主義의 諸問題」中 「쏘同盟憲法草案에 對하여 모스크바版日訳 1009 頁

誤導해서 그것을欺瞞할것을決意했던 것이다」(22)라고 말했을 때의輿論의概念은分明하,自由主義社會에서通用되는輿論概念에 가까운 것이 되는 것이다.

아무튼輿論이라는概念을 이렇게恣意的으로使用하고 있다는自体부터가輿論을重視하지 않는다는証拠가 될 것이며 설사 어떤側面에서輿論을重視한다 하더라도 그것은 어디까지나戰術的인配慮에不過하다는 것을 알수있다.

한말로 말해서共產主義體制下에 있어서는輿論보다 오히려輿論에作用하는宣傳,煽動쪽이重要的位置를占하고 있는것이다.

世界的인解氷「무드」가造成된以來 朝鮮에서도輿論調査 같은것이實施되고輿論에 대해서 생각하는方式에도 다소變化를 가져왔지만 아직도弘報政策이對象으로 하는「輿論」의概念에는 이렇다할變化가 없다고 보는것이 옳겠다.

自由主義體制와共產主義體制間的輿論觀의差異는兩側의弘報政策의性格을 전혀異質的인 것으로 만들고 있다.

自由主義體制의弘報政策이 주로政府의하는일을大衆한테알리고 그에대한理解心を促進시키되最終的判斷을大衆 스스로에게 맡기는데 반하여 共產主義體制의弘報政策은政府의하는일을大衆이支持하고 따르도록輿論을造成하는데注力한다. 前者가向上

---

註 22) 右同 「쏘同盟共產黨中央委의活動에關한才18回黨大會에 있어서의報告演說」 1093頁

的인 輿論形成을 重視하는 方法이라면 後者は 下向의 傳達에 置重한 方法이다. 또 共產體制는 비단 그러한 輿論의 造成에만 힘을 쓰는 것이 아니라 「人民大衆이 政府의 政策을自自己의 政策으로 보고 實行하도록」強制하는 方法까지를 弘報政策의 一環으로 삼고 있는 것이다. 이렇게 하기 위해서는 必然的으로 政府에 의한 이른바 「大衆操作」이 따르지 않을 수가 없다.

大衆操作의 手法은 自由主義 體制下에서도 小規模的으로 使用되고 있는 것이기는 하지만 政治體制自體의 維持를 目的한 大規模的인 것은 獨裁體制만이 즐겨쓰는 手法이라 할 수 있겠다. 華麗하고 抽象的인 描写나 公約으로 宣傳者의 特殊利益이나 目標을 隱蔽하면서 大衆의 支持를 얻으려는 手法이나 大衆이 나쁜 先入感을 가지고 있는 名詞를 攻擊對象에게 붙이므로써 大衆에게 政治的 反對勢力의 印象을 나쁘게 주려고 하는 手法等이 (23) 모두 이러한 大衆操作에 屬하는 것으로써 共產主義 體制의 弘報活動이 실지로 많이 使用하고 있는 것들이다.

以上에서 論한바와 같이 大衆觀과 輿論觀에 對한 自由主義 體制와 共產主義 體制間의 見解差異는 弘報政策의 效率性을 比較 測定하는데 共通되는 基準을 가지지 못하게 만들고 있다. 上向的인 弘報媒介體를 통한 弘報活動의 長點이 下向的인 弘報媒介體를 통한

---

註 23) 朴東雲 「北韓의 大衆操作」 高麗大 亞細亞問題研究所 共產圈室編 「北韓共產化過程研究」中에서 39 頁參照

弘報 活動의 長點과 比較될수가 없고 마찬가지로 理由로 前者의 短點이 後者의 短點과 比較될수가 없기 때문이다.

#### V. 對象의 分析

人間의 行動이 環境에 依해서 規制받는다든 것은 누구나가 알고 있다. 그러나 人間을 規制하는 이와같은 環境은 우리들을 실지로 둘러싸고있는 直接的인 現實環境이 아니라 그것을 받아들인 個人이 일단 自己의 個人的 「이미지」로 轉換시킨 所謂擬似化된 環境이라는 것이다.

人間은 이 擬似環境을 통해서 現實環境에로의 適應行動을 취한다는 說이 이른바 「리프만」의 擬似環境說인데 (24) 日本의 「매스컴」理論學者인 「후지다께」(藤竹) 教授는 이를 다시 두가지로 分類한다. 即 그는 앞에서 말한 廣汎한 環境의 擬似現象外에 自己가 直接 經驗하지않는 間接的인 環境을 認識하는 「프로세스」로서 다른 또 하나의 擬似化 現象으로 主張하는 사람이 방대한 量의 間接環境을

받아드렸을 경우 그는 自己가 處理可能한 單純한 「모델」로 이를 再構成해서 象徵化된 擬似環境으로 붙잡게 된다는것이 그의 說이다. (25) 그런데 間接環境의 擬似化는 그것을 傳達하는 媒体에 의해서 큰 影響을 받게된다. 媒体가 間接環境의 「이미지」를 自己나를 대로 潤色 歪曲해서 傳達한다면 그것을 받아들이는 個人은 潤色.

註 24) Water Lippmann Public Opinion 1922

25) 藤竹 「現代 커뮤니케이션의 理論」 日本放送協會刊 pp24~27  
1968 年

歪曲된 그대로를 받아 處理를 하게 마련이다. 萬若 媒体가 單一化되어 있지 않고 複數의 「채널」이라면 여러 「채널」을 통해서 들어오는 間接環境을 受信者가 「체크」해서 潤色·歪曲된 部分을 修正할 可能性도 있지만 「채널」이 오직 하나밖에 없을 경우에는 그러한 修正이 매우 어렵거나 不可能하게 되는 것이다.

自由主義體制下에서의 弘報對象이 複數의 「채널」을 가진 경우에 該当된다면 共產主義 體制下에서의 弘報對象체는 單數의 「채널」을 가진 경우에 該当된다. 複數의 媒体를 가진 弘報對象者와 그렇지 못한 弘報對象은 弘報內容을 받아들이고 그것을 消化하는데 있어 큰 差異를 보일것이 當然하다. 주어진 環境에 對한 修正 「매카니즘」의 作用이 다르기 때문이다. 前者는 일단 주어진 弘報內容을 單 「채널」을 통해서 얻은것과 比較 分析해보고 自己의 判斷에 의해서 그 內容을 修正接受할 길이 있지만 後者는 주어진 그대로를 修正할 機會조차 얻지 못한채 固定시켜버릴수 밖에 單 길이 없는 것이다.

純全히 이러한 現象만을 前提하고 弘報政策이 所期한 目的達成의 度를 따진다면 自由主義 體制下の 弘報政策의 效率性이 共產體制下の 效率性보다 얕을 것은 말할 나위도 없다.

그러나 弘報政策의 效率性은 弘報對象의 質에 의해서도 多分히 左右되는 것이다. 이와같은 弘報 對象의 質을 따지는것은 어떤 弘報內容에 對한 大衆의 支持나 共感의 바탕을 檢討하는것과 같다고도 할수있다.

大衆 即 弘報對象의 階層別 分析을 統計的으로 調查研究한 專門 學者들의 見解를 綜合해보면 對象體의 質的 階層은 大體로 다음 세가지로 나누어진다. 첫째는 媒體利用者의 約 60%를 차지하는 層으로써 一次的인 關心을 興味꺼리에 두는 部類이다. 이들에게는 딱딱한 內容이 主가 되어있는 弘報資料가 어떤 強制手段을 隨伴하지 않는限 큰 反應을 이르킬 可能性을 갖지못한다.

共產主義 體制下에서의 煽動이 效果를 견울수있는 좋은 對象은 되지만 自由主義 體制下에서는 與論形成에 별로 寄與하지 못하는 層이 바로 이層이다. 둘째가 全體利用者의 約 30%쯤되는 層으로써 當面問題에 關心을 가졌으며 「뉴스」를 願한다. 大體로 이들은 주어진 體制속에서 그體制가 提示하는 「現實」을 그대로 믿고 따라가는 傾向이 있다.

當面問題에 關心은 있으나 그를 批判할 생각이나 能力은 없으며 때때로 單純한 意見 정도를 開陳할수 있을 따름이다.

自由主義體制 아래서 이 層은 與論形成에 積極的인 參與는 하지 않지만 現實維持에 贊成하고 있다는 點에서 積極的으로 이바지하고 있다고 보아야할 것이다. 共產主義 體制下에서는 煽動對象으로서 安성마춤의 存在이다. 強制性이 없는 說得으로도 곧잘 煽動內容을 받아들이고 指示如何에 따라서는 行動으로써도 이에 應할수 있는 層 것이다. 마지막 남은 階層이 나머지 10%에 該當하는 소위 「知性人」層이다. 이들은 「뉴스」뿐만 아니라 意見도 所持하고 있다. 當面한 時事問題나 哲學的인 思惟에도 關心이 있지만

어느쪽이나하면 「일어나는일」보다 「생각」을 더 重要視 한다. 이들은 남의 意見을 批判없이 받아들이는 法이 없고 自己가 가진 意見을 社會에 反映시켜보려고 試圖하는 層이기도 하다. 自由主義 體制속에서의 輿論은 事實上 이들 10%가 形成한다고 해도 過言이 아닌데 政府의 弘報活動이 가장 效果를 올리기 힘든 對象도 바로 이 階層에 屬한다.

共產主義 體制下에서 이 階層은 두 「그룹」으로 나누어진다고 볼 수있겠다. 하나는 宣傳과 煽動을 맡아보는 體制贊成派 「엘리트」 群이고 다른 하나는 沈黙을 지키면서 抵抗을 버리지 않는 知性人들이다. 狹義의 意味에서 이들 모두가 弘報活動의 좋은 對象으로 는 適合하지 않다고 보아야 할것이다.

弘報對象의 階層에 關해서 지금까지 論한바를 綜合해 본다면 弘報政策의 效率性을 比較 測定하는데 參考가 될수있는 몇가지 事實을 發見할수가 있다.

共產主義體制가 採択하고 있는것과 같은 強制性을 띤 弘報方式을 使用할 경우 弘報對象體의 數가 越等히 많아진다는 것이 그 첫째이고 自由主義 體制下에서 實質적으로 弘報活動의 效果를 견울수있는 弘報對象體의 數는 不過 全體人口의 三割남짓이라는 것이 그 둘째이며 與論形成에 主導的인 役割을 하는 知性人에게 弘報活動에 대한 너무 지나친 反應을 期待하기는 어렵다는 것이 그 셋째이다.

弘報政策의 效率性은 이와같이 弘報對象이 處해있는 環境이나 傳達된 弘報內容을 變容하는 그들의 能力에 따라 懸著히 달라질수

있는 것이다. 따라서 主觀이 많이 作用될 弘報對象의 反應을 가지고 客觀性 있는 效率性을 測定한다는 것은 至難의 일이 아닐수 없다.

## VI. 補 論

지금까지 叙述한바와 같이 弘報政策의 效率性은 弘報對象인 大衆의 弘報內容에 대한 反應者에 의해서 決定되고 이 反應者는 다시 弘報政策을 樹立하는 弘報主体의 特性과 對象의 特質, 弘報政策의 目的, 方法等 여러가지 要素에 따라 左右된다.

政府에 依한 大規模의인 体制과 大衆說得이 併用되는 共產体制下에서의 弘報政策은 그 劃一的이며 集中的인 宣傳方式으로 말미암아 一見 큰 效果를 견우고 있는것 처럼 보이지만 千篇一律의이고 形式的인 單調로움 때문에 說得의 效果가 크게 줄어들고 있다는 것도 否認하지 못할것이다. 反對로 自由主義体制下的 弘報政策은 弘報內容의 多樣性和 多元的인 媒介體의 存在로 因하여 劃一的인 宣傳, 煽動이 가질수 없는 다른 效果를 가지게 한다.

自由. 共產 兩体制를 弘報活動의 對象體인 大衆을 어떻게 보느냐 하는 大衆觀이나 그大衆이 保持하는 集合的 意見으로서의 與論을 어떻게 보느냐 하는 與論觀에서도 根本的인 見解의 差異를 드러낸다. 그리고 이와같은 見解의 差異는 兩体制間의 弘報政策의 效率性을 比較 測定하는데 必要한 共通된 基準의 設定마저를 不可能하게 만들고 있는 것이다.



內  
6  
k

한편 弘報定策의 效率性은 弘報對策이 如何인 環境이나 傳達된 弘報內容을 變容 消化하는 그들의 能力에 따라서도 顯著히 달라질 수가 있다. 주어진 弘報內容에 對한 對象體의 反應에는 客觀的인 判斷보다 오히려 主觀的인 判斷이 더 크게 作用하고있기 때문이다.

요컨대 自由·共産 兩體制가 가지는 弘報政策의 效率性의 比較, 測定은 그測定을 可能케 만드는 共通된 基準의 設定부터가 至難한 일로 되어있다.

물론 比較, 測定을 위한 共通尺度가 좀처럼 發見되지 않는다는 事情 자체는 결코 弘報活動의 改善, 強化를 위한 方向設定이 不可能하다는 뜻은 아니다. 이러한 局面에 關해서는 結論에서 다시 論及코자 한다.

## 第六章 結論과 建議事項

### I. 弘報活動의 基本着眼点

對決狀況 속의 弘報活動이라 해도 그것은 謀略이나 灰色 내지 黑色 宣傳이 아니며 그活動의 基調로 될것은 첫째로 眞實性的 周知이다. 그러나 眞實性은 傳達의 努力없이 海外에 周知되지 않는다.

다음으로 強調될것은 弘報가 對象의 態度 및 行動에 影響주도록 指向하는것은 사실이라해도 결코 對象의 마음가짐을 變化시킬수있다고 自信할수는 없다는 限界性 認識이다. 본시 人間의 世界觀과 思惟構造 그選択性向은 社会的經驗과 生活条件, 利解關係 家庭環境 내지 學校, 社会教育等에 크게 左右되는 것으로 일단 定立되고나면 좀처럼 變化하지 않는 法이다.

결국 우리는 弘報를 통해 眞實을 傳達, 理解시키면서 상당수 對象이 自然스럽게 同調하거나 支持하도록 하는 心理的 雰圍氣를 造成하며 그條件形成에 이바지하는수 밖에 없다.

이경우에 国内, 海外를 막론하고 弘報對象인 不特定多數人은 다섯 가지 類型으로 分別된다.

- ①同調者
- ②動搖하는 同調者
- ③어떻게 되든 아랑곳없다는 사람
- ④反對者
- ⑤動搖하는 反對者

그가운데서 弘報活動의 力點은 ②와 ⑤에 設定되어야 한다.  
確固하지 못한 우리편을 敵에게 뺏기지 않기 위해서이고 또 中絶의 反對勢力中 動搖하는 層을 새로 우리편에 끌어들이기 위해서이다.  
한편 어떻게 되든 아랑곳없다는 頹廢的人間이나 「롬펜. 프롤레타리아」階層에 대한 弘報的 投資는 浪費에 그치고만다.  
흔히 同調者와 反對者에 대해서도 弘報는 不必要한 것인양 看做되고 있다. 하지만 同調者라해도 放置해두다가 疎外感을 느끼게 하고보면 敵측의 「潤色된 弘報」만이 一方的으로 傳達되는 가운데 不知不識 간에 그들의 韓半島情勢觀이 그릇된 「이미지」形成으로 이끌리게 될는지 모른다.

나아가서 反對者의 경우 徹底한 信念体系의 所有者는 우리의 弘報에 接한다해도 그 信念을 變化시키지는 않을듯이 보인다.  
또 現段階에서는 어쩔수 없는 일임이 判明되기도 한다.  
그러나 긴 眼目에서 앞으로의 狀況的與件 자체의 變化可能性을 내다 본다면 若干 投資를 통한 將來 布石은 있어 마땅한 것이다. 더구나 徹底한 反對者와 動搖하는 反對者를 区分하기가 매우 어렵다는 事情을 念頭に 두어야 할 것이다.

弘報, 宣傳을 主要手段으로하는 心理戰의 경우에도 以上과 같은 對象分別이 매우 重視되는 것이다. 그래서 才2次 世界大戰當時 聯合軍의 心理戰은 그目的을

①敵國民의 士氣沮喪 ②敵治下 住民들에 대한 希望의 賦與와 抵抗의 助長 ③中立國의 支持傾向增大 ④聯合國의 各成員간에 紐帶意

識 維持 ⑤我軍측의 士氣 鼓舞로 設定했던 것이다.

그러기에 우리의 弘報活動은 長期信賴關係 定立을 위한 眞實性과 더불어 弘報對象의 拡張을 위한 普遍성을 原則으로 삼아야 한다. 다만 그活動 力點이 「動搖하는」 同調者 및 反對者에 指向되어야 할 따름이다.

## II. 對決狀況속의 새弘報方法에 關한 提言

(1) 「群象路綫」에 맞서야하는 「市民接觸」. 南과 北의 對話 있는 對決에서 그 弘報活動의 主舞台는 바야흐로 自由世界 開放社會이라고 觀察됨으로써 深刻한 問題提起를 느끼게 한다.

그런데 開放社會에서는 弘報의 「커뮤니케이션」이 各階各層 個人에게 辟 自由로이 到達된다.

또 「開放社會」에는 意見의 多樣성이 許容된다. 뿐만아니라 民主政治의 循環속에 「아래로부터의 소리」가 輿論의 方向設定에 커다란 比重을 차지한다.

바로 그特徵을 감안하면서 共產측의 弘報는 이른바 「群象路綫」을 宣場하려고 한다. 大衆相對의 公演을 機會삼는 PR弘報라든지 疎外圈「인테리」들에 對한 弘報的侵透가 그實例이다. 中共의 경우는 그外交官이 滯留했던 「호텔」의 從業員에 대해서도 繕物을 주거나 「파티」를 베풀면서 弘報活動을 展開한다.

이에대해 우리측 外交 弘報人員은 主로 「名士」나 「要人」만을 相對하려는 偏向이 적지 않았다. 權威主敎的 「上意下達」思考方式

에 사로잡혔으니 輿論形成에의 作用이 効率的으로 될수 없었던 것이다. 앞으로 우리의 海外弘報活動은 각종 媒体 및 方法을 總動員한 市民接觸에 보다더 精力的이어야 할것이다.

### (2) 新生中立國에 대한 弘報에서의 「主体性」問題

一般的으로 A. A. L. A地域의 新生獨立國에서는 「反帝·反植民」感情이 普遍的이다. 그리하여 北韓은 이러한 나라들에 대한 弘報에서 「主体」와 「自主路線」을 팔고 있으며 그것을 韓國에 대한 惡宣傳에 結附시키는 形편이다.

이에 대해 우리는 韓半島의 民族的 主体力量이 어디까지나 大韓民國임을 說得시켜야 한다. 종전에는 그方法이 「유엔」에서의 唯一正統性 主張으로 풀이 되었으나 國際社會의 「두개韓國」 趨勢에 비추어 그것이 限界點에 到達했으니 우리의 「이슈」選擇도 轉換되어야 하는것이다.

### (3) 弘報活動의 多樣化와 分工

우리의 弘報對象은 한결같지 않다. 그리하여 海外弘報에서는 劃一性대신 多樣性, 「合唱」印象대신 分工이 일깨워져야 한다. 이점 參考될것은 日本의 实例이다. 日本은 与, 野 各政黨 내지 社會, 文化團體別로 그接近, 弘報對象이 分別되어있고 결국은 國家利益에 歸一한다. 活動은 多樣化하되 그것이 總體的인 國家利益線에서 調整되어야 한다.

### (4) 社會, 文化團體들의 弘報위한 新設支援 및 育成

弘報의次元에서는 各國別 또는 分野別로 專担團體가 新設되어야된

다. 그점 北韓이 「朝鮮·프랑스文化協會」 내지 「에스페란트學會」 등을 設置 活用하고 있음에 注意해야 한다.

우리의 경우 蘇聯·東歐圈對象의 研究團體, 文化交流協會 등의 新設을 促求할 段階에 이르렀다.

#### (5) 弘報陣容의 再整備強化와 보다 많은 弘報投資

弘報關係人選에서는 그分野의 未經驗者와 官僚型人物의 登用을 嚴戒해야 한다. 동시에 對象國별로 多様な 語學人材를 國費, 또는 獎學金制로 培養해두어야 한다.

弘報投資는 北韓과 對比해 볼적에 劃期的인 增額이 要請된다고 할 것이다.

때마침 1973年 6月 23日 字로 朴正熙大統領의 새 「平和統一外交政策」이 特別聲明으로 公表되었다. 그內容은 ①平和統一努力의 堅持 ②韓半島의 平和維持 위한 不干涉, 不侵略의 促求 ③南北對話의 繼續 ④北韓의 國際機構 同時參與 不反對 ⑤南과 北의 國際聯合에서의 同時招請, 同時加入 不反對 ⑥共產圈 諸國과의 積極的關係 改善을 뜻하는 相互間的 門戶開放 ⑦友邦들과의 既存紐帶 強化로 要的된다. 두말할것없이 外交政策轉換의 새里程標라고 볼것은 제 4항과 제 5항 그리고 6항이다.

이는 종전의 韓國外交가 唯一正統性主張을 弘報하는데 立脚했던것을 想起할적에 실로 劃期的인 政策轉換이 도래했음을 느끼게 한다.

이제 韓國의 弘報도 主体的인 體制整備와 對象의 分別, 그리고 方法의 活氣찬 多樣化에 걸쳐 一大轉機를 맞이한 셈이다. 弘報政

策樹立의 旧穀脱皮와 新境地開拓은 우리의 当面 時急한 課題中の 하나이다.

