

연구보고서 (Research Report)

행정마케팅의 도입 방향 및 실행 전략에 관한 연구 - 선거관리위원회 사례를 중심으로

A Study on Introduction and Strategy of Public Administration Marketing
- Focused on National Election Commission

정연승 • Jung, Yeon-Sung, 김대년 • Kim, Dai-Nyeon

1970년대 코틀러(P. Kotler)의 논의 이래로 공공 영역에 마케팅이 필요하다는 시각이 확산되었지만, 행정마케팅의 실제 선례는 매우 부족한 상황이다. 이 가운데 선거관리위원회는 행정에 마케팅 개념을 도입해 꾸준히 실행해 오고 있으며, 최근에는 이를 학문적으로 체계화하려는 노력도 하고 있다. 본 연구에서는 이에 주목하여, 선거관리위원회의 바람직한 홍보평가모델을 수정·정립하는 동시에 향후 선거관리위원회의 홍보 마케팅 전략을 제안하였다. 이를 통해 선거관리위원회와 같이 수요자(국민) 중심 행정을 펼치고 있는 비슷한 유형의 정부 및 공공기관들에게 행정마케팅과 관련하여 다양한 시사점을 줄 것으로 판단된다.

구체적으로 본 연구에서는 2017년 대통령선거 후에 수립된 선거관리위원회 홍보평가모델과 2018년 지방선거 후에 시행된 실제 홍보효과 조사 간 갭(gap)을 분석하였다. 평가모델은 공공기관 PR조직의 성과평가지표 개발 과정을 참조하여 투입(input), 산출(output), 생성(outtake), 결과(outcome) 네 가지 차원으로 구성되었다. 2018년에는 지방선거 홍보효과를 선거 전/후 유권자 변화, 개별 홍보활동에 대한 평가, 전반적 홍보활동에 대한 평가 등을 중심으로 조사하였다. 양자를 살펴본 결과, 실제 홍보효과 조사의 평가항목은 주로 평가모델에 기초하여 작성되었고, 평가모델이 제시한 평가기준을 상당부분 충족하고 있었다. 다만 비용과 자원의 제약으로 인하여 실제 조사에서 평가모델의 기준을 모두 반영할 수는 없었는데, 양자 간 차이를 줄이는 노력을 지속한다면 향후 홍보활동 평가와 홍보전략 수립에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

핵심주제어: 행정마케팅, 중앙선거관리위원회, 홍보활동 평가, 홍보전략 수립, 제19대 대통령선거, 제7회 전국동시지방선거

정연승 | 단국대학교 경영학부 부교수(jys1836@dankook.ac.kr)

김대년 | 중앙선거관리위원회 전 사무총장(soorihol@naver.com)

ABSTRACT

Since Philip Kotler started to discuss the necessity of marketing in the public sector in the 1970s, its necessity has been widely shared and increasingly recognized. However unfortunately we have found few marketing practices implemented in public administration. Despite the lack of concrete action in “Public Administration Marketing”, the National Election Commission (NEC) has continued to adopt the concept of “Public Administration Marketing” and worked hard to academically systemize it in recent years. In this regard, this study aims to establish and modify an evaluation model for public relations (PR) and propose a future PR marketing strategy for the NEC. By doing so, this study is expected to suggest various implications regarding “Public Administration Marketing” for the government and public agencies which provide citizen-orientated services like the NEC.

This study mainly analyzes the gap between the PR evaluation model established after the presidential election in 2017 and the PR effectiveness survey conducted after the local elections in 2018. The PR evaluation model consists of four parts; input, output, outtake, and outcome. In particular, this study examines the effectiveness of PR used during the local elections in 2018 including changes in voters’ consciousness, an evaluation on each individual PR activity as well as the over all PR campaign before and after the elections.

As a result of the study, the subjects for evaluation in the PR effectiveness survey are made mainly based on the PR evaluation model and largely meet the evaluation criteria suggested in the model. However, due to restrictions regarding cost and resources, this study was not able to apply all criteria of the evaluation model. Nevertheless, this study is expected to be helpful to the evaluation of PR activities and the establishment of PR strategies in the future if the efforts persist to minimize the gap.

Keywords: Administration Marketing, National Election Commission, PR Activity Evaluation, Establishment of PR Strategies, The 19th Presidential election, The 7th Nation Wide Simultaneous Local Elections

Yeon-Sung Jung | Associate Professor. Business Administration, Dankook University
Dai-Nyeon Kim | The former Secretary General. National Election Commission

I. 연구의 배경과 목적

현대사회에서 마케팅은 이미 필수가 되었다. 특히 민간 영역의 마케팅은 산업혁명 이후 200년이 넘는 기간 동안 지속적으로 발전을 해왔다. 상품의 대량생산이 가능해진 순간 공급은 증가했고 이는 곧 경쟁으로 이어져 생산자는 고객을 유인해야 하는 다양한 마케팅 기법을 고안하게 되었다. 고객 중심으로의 새로운 변화였다.

이러한 성공은 행정 영역에서의 마케팅 도입을 재촉하는 계기가 되었다. 1970년대 무렵 현대 마케팅의 아버지라 불리는 코틀러(P. Kotler)는 이 부분에 주목했고, 그는 여러 논문을 통해 공공조직(non-business organization)을 위한 마케팅에 대해 논의하기 시작했다. 모든 조직은 마케팅 문제를 가지고 있으며 공공 영역에까지 그 범위를 넓혀야 한다는 것이 그의 주장의 핵심이었다. 이러한 연구는 공공조직을 거쳐 최근에는 행정기관에까지 미치고 있다.

한국에서의 논의 역시 비슷한 지점에서 출발하였다. 특히 1990년대 후반, 정확하게는 IMF 외환위기 이후에 행정마케팅에 대한 논의는 급진전되기 시작했다. 당시 IMF는 구제금융 조건으로 강도 높은 구조개혁을 요구하였고 이 여파는 정부에도 미쳐 작고 효율적인 정부 등으로 연결되었다.

2000년 이후 그러한 흐름은 더욱 분명해졌다. 그리고 공무원들 역시 서서히 그에 적응하기 시작했다. 다만 행정과 마케팅의 연계는 여전히 그들에게 쉽지 않은 일이었다. 꽤 오랜 기간 마케팅은 그저 “광고(advertising)” 정도로 인식되어 왔기 때문이다.

따라서 행정에도 마케팅이 필요하지만 실제 선투는 매우 부족한 상황이다. 물론 행정에서의 마케팅 성공사례로 불리는 것들도 있지만 그것은 그저 일시적인 이벤트이거나 관례적인 행사에 그치는 경우가 대부분이었다.

오랜 기간 체계적, 조직적으로 관리하여 전략을 세우고 효과를 보는 사례는 국내에서 거의 찾을 수 없었다. 그런 의미에서 행정에 마케팅 개념을 도입해 꾸준히 실행해 오고 있는 선거관리위원회의 사례는 굉장히 이례적이라 할 수 있다.

선거관리위원회는 행정마케팅을 실행하는데서 한 발 더 나아가 최근에는 이를 학문적으로 체계화하려는 노력도 하고 있다. 특히 2017년 대통령선거 과정에서는 자체 연구용역을 통하여 홍보평가모형을 제시하였으며, 2018년 지방선거 과정에서는 대규모 설문조사 실시를 통해 실제로 홍보활동을 평가, 분석하기도 하였다.

이에 본 연구에서는 기존에 실시된 2가지 연구결과를 토대로 선거관리위원회 홍보평가모형과 실제 홍보효과 조사 간 갭(gap)을 분석해 봄으로써, 바람직한 홍보평가모형을 수정·정립하는 동시에 향후 선거관리위원회의 홍보 마케팅 전략을 제언해 보고자 한다. 특히 본 연구는 선거관리위원회와 같이 수요자(국민) 중심 행정을 펼치고 있는 비슷한 유형의 정부 및 공공기관들에게 행정마케팅과 관련하여 다양한 시사점을 줄 것으로 판단된다.

II. 행정마케팅의 이론적 고찰

1. 마케팅에 대한 이론적 논의

마케팅 개념의 변화

마케팅 개념은 시간의 흐름에 따라 변화를 이어왔다. 1935년 미국마케팅학회(AMA, American Marketing Association)의 전신인 마케팅 교수 학회(National Association of Marketing Teachers)는 마케팅을 “생산자로부터 소비자에 이르는 재화와 서비스의 직접적 흐름을 지시하는 기업활동(the performance of business

activities that direct the flow of goods and services from producers to consumers)”이라고 공식 정의하였다.

하지만 1969년 Kotler와 Levy는 ‘Broadening the Concept of Marketing’이라는 논문을 발표하며 개념 확장을 주장했고, 이후 이에 대한 많은 논쟁이 진행되었다 (Bloom and Novelli 1981; Lamb 1987; Lovelock and Weinberg 1989; Fine 1990). 주요 논점은 마케팅의 영역을 수익이 발생하는 기업 영역으로 한정할 것인지와 행정 또는 공공영역에 마케팅을 적용하는 것이 가능한가에 관한 것이었다.

그러면서 실제로 대학, 병원, 시민단체 등에서 마케팅 사례가 등장하게 되었다. 이에 미국마케팅학회는 기존 개념을 대폭 수정한 개념을 새로이 제시하였다. 1985년 미국마케팅학회는 마케팅을 “개인이나 조직의 목적을 충족시켜 주는 교환관계를 만들기 위하여 아이디어, 재화 및 서비스의 개념화, 가격결정, 촉진, 유통을 계획하고 수행하는 과정(Marketing is the process of planning and executing the conception, pricing, promotion, and distribution of ideas, goods and services to create exchanges that satisfy individual and organizational objectives)”으로 정의하였다.

그리고 1990년대를 지나면서 고객(customer)에 대한 가치가 중시되기 시작하였다. 이에 2004년 미국마케팅 학회는 그간의 변화를 감안하여 마케팅을 “고객에게 가치를 생성, 소통, 전달하고 조직과 이해 관계자에게 이익이 되는 방식으로 고객 관계를 관리하기 위한 조직의 기능이자 일련의 프로세스(Marketing is an organizational function and a set of processes for creating, communicating, and delivering value to customers and for managing customer relationships in ways that benefit the organization and its stakeholders)”로 재정의하였다.

가장 최근의 정의는 2007년으로 이에 따르면 마케팅은 “고객, 클라이언트, 파트너 및 사회를 위한 가치를 가지고 있는 오퍼링을 생성, 소통, 전달, 교환하기 위한 활동 및 일련의 제도, 프로세스(Marketing is the activity, set of institutions, and processes for creating, communicating, delivering, and exchanging offerings that have value for customers, clients, partners, and society at large)”이다. 이 정의는 현재까지 이어져오고 있다.

마케팅 개념 정의의 특징

미국마케팅학회(AMA)의 마케팅 개념 변화 과정에서는 몇 가지 특징이 있다.

첫째, 마케팅의 적용대상을 기업의 영리활동에 국한시키지 않고 (비영리)조직과 개인의 활동으로까지 확장하였다. 이는 단순히 물건을 팔기 위해 대상을 고객으로 한정하는 마케팅에서 벗어나 사회에서 일어나는 다양한 홍보, 교환 행위들을 포괄하기 위함으로 보인다. Kotler and Levy(1969)는 마케팅의 개념을 과거 기업의 활동 (business activity)에 국한된 개념에서 벗어나 기업이 아닌 조직(non-business organization)에도 적용되고 다양한 활동과 아이디어에도 적용되어야 한다고 강조하였다.

둘째, 마케팅 양태를 기존 생성, 소통, 전달 등의 활동 (activity) 외에 제도와 프로세스, 아이디어까지 포괄함으로써 범주를 넓혔다. 다양한 수단을 인정한다는 것은 그만큼 마케팅의 범주가 확장되었으며, 또한 사회의 여러 영역에 마케팅이 활용되고 있음을 보여주고 있다.

셋째, 마케팅의 방향성이 쌍방향으로 바뀌었다. 전통적인 교환(exchange)을 넘어 공급자와 수요자 간의 관계 (relation)를 강조하기 시작했다. 유필화·김용준·한상만(1988)는 마케팅을 ‘개인 및 조직체의 목표를 만족시키는 교환을 성립하게 하는 일련의 인간활동’으로 정

의하고 있다.

넷째, 고객 가치의 강조이다. 1990년대 이후 등장한 고객 개념은 이후 클라이언트, 파트너 등으로 세분화되었으며 현재도 고객에 대한 여러 접근방식을 통해 다양한 가치를 창조하기 위한 노력을 게을리 하지 않고 있다.

결론적으로 이상의 논의를 고루 종합하면 마케팅이란 “고객 및 사회와 기업 및 조직의 목적을 모두 만족시키는 교환 관계를 생성하기 위한 일련의 활동 및 제도, 프로세스”로 정의할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 이 개념을 사용하려 한다.

2. 행정마케팅 개념

행정마케팅의 발전

앞서 살펴본 것처럼 마케팅 개념은 시대에 따라 변화를 보여 왔다. 그리고 그 내용은 주로 기업과 고객에 치우쳐 있음이 사실이다. 마케팅의 주체는 기업이고 대상은 고객이며 그 거래 및 교환, 관계에 대한 다양한 활동 및 프로세스를 살펴보는 것이 마케팅이었음을 부인하기 어렵다. 따라서 행정마케팅에 대한 다양한 논의를 기대하기는 쉽지 않다.

행정마케팅의 역사는 아직 50년이 채 되지 않았다. 현대 마케팅의 아버지라 불리는 코틀러가 1969년 ‘Broadening the Concept of Marketing’이라는 논문을 발표한 것이 그 시초이다. 그는 이 논문을 통해 비기업적 조직(non-business organization)을 위한 마케팅에 대해 설명하였다. 그는 마케팅이 단순히 치약, 비누, 고철을 파는 행위를 넘어서는 광범위한 사회적 행위라고 주장하였다. 모든 조직은 마케팅 문제를 가지고 있으며 공공 영역에까지 그 범위를 넓혀야 한다는 것이 핵심이었다. 좀 더 구체적으로 사회적 마케팅(Social Marketing)이라는 용어를 사용하기도 하였다(Kotler and Zaltman

1971). 코틀러는 1979년 ‘Strategies for Introducing Marketing into Nonprofit Organizations’라는 논문을 통해 비기업적 조직을 위한 마케팅을 한 번 더 강조하기도 한다.

코틀러의 이러한 학문적 논의를 기반으로 공공 영역의 마케팅은 어느 정도 토대를 마련한 것으로 보인다. 물론 그 당시 논의는 행정 영역(public sector)에 특정하여 진행된 것은 아니고 전체 비영리 조직(Nonprofit organization)을 포괄하는 광의적 의미를 담은 것이었다. 행정마케팅은 주인공이라기보다는 조연에 지나지 않았다.

미국 행정학회에서 행정 영역의 마케팅에 관해 최초로 논문이 발표된 것은 1978년의 일이다. 아마 이즈음 행정 영역에서도 마케팅 논의가 등장한 것으로 보인다. 행정분야에도 세금을 지불하는 국민이라는 고객이 있기 때문에 마케팅의 필요성을 오랫동안 부정하기는 힘들었을 것이다. 하지만 이마저도 학문적인 논의에 그쳤을 뿐이고 실제 행정 영역에서 마케팅을 하는 데는 좀 더 시간이 필요했다.

1990년대 신공공관리론(New Public Management)이 행정학의 주류로 등장하면서 행정에 민간 경영기법을 도입하는 것이 유행처럼 번지게 되었다. 마케팅 역시 중요 경영기법으로 적용되기 시작하였고 2000년 이후에는 학문적, 실제적 논의가 모두 증가하였다. 하지만, 한국은 여전히 행정 마케팅에 대한 논의가 많지 않았는데, 다행히 이번에 한국마케팅학회를 통해 행정마케팅에 대한 선행적 연구가 시도되었다. 중앙선거관리위원회는 2017년 한국마케팅학회에 의뢰하여 ‘선관위 제19대 대선 홍보활동 평가 - 행정마케팅 시각에서’라는 제목의 연구용역을 통해서 행정마케팅의 개념을 밝히고 이를 통해 선거관리위원회의 홍보활동의 방향성을 제시하였다. 또한 중앙선거관리위원회는 2018년에도 한국마케팅학회를 통해서 ‘지방선거 캠페인 홍보효과 조사’라는 연구용역을 진행하는

등 행정마케팅에 대한 연구를 지속적으로 수행하고 있다.

행정마케팅 개념

앞서 마케팅을 “고객 및 사회와 기업 및 조직의 목적을 모두 만족시키는 교환 관계를 생성하기 위한 일련의 활동 및 제도, 프로세스”로 정의한 바 있다. 이러한 정의는 개인 및 집단과 같이 대상이 있는 모든 활동에 적용될 수 있으며 그것의 목적을 만족시키는 대부분의 활동이 포괄되기 때문에 광의의 개념 정의로 볼 수 있다. 따라서 행정 영역에서의 마케팅 역시 따로 정의할 필요 없이 해당 범주 내에 포함될 수 있을 것이다.

물론 Serrat(2010), Day et al.(1998)처럼 행정은 민간과 상품 및 서비스의 성격에 있어 차이가 있기 때문에 마케팅 개념도 달리 정의되어야 한다고 주장하는 학자들도 존재한다. 특히 행정 영역의 재화는 비경합성 및 비배제성(non-rival and non-excludable)의 공공재적 성격을 가지고 있기 때문에 달리 대우해야 한다는 것이다.

전자의 경우 하나의 광의적 개념으로 행정과 민간의 마케팅을 비교할 수 있다는 점에서 장점이 있고, 후자의 경우 행정에 특화된 협의의 개념을 통해 행정마케팅에 대한 좀 더 세부적인 논의를 진행할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 따라서 이는 모두 필요한 의견으로 판단되며 주체와 상황에 따른 선택의 문제로 볼 수 있다.

본 연구는 민간과의 비교연구가 목적이 아니며 행정영역에서의 마케팅을 보다 세부적으로 논의하기 위한 것이므로 후자의 견해와 일치한다. 또한 현재 한국에는 행정마케팅 개념에 대한 연구가 거의 없으므로 이에 대한 논의를 진전시키는 효과도 있을 것으로 생각된다.

다만, 문헌들마다 행정 영역의 마케팅을 가리키는 용어가 다양하다는 점은 인식하여야 한다. 공공 마케팅, 정부 마케팅, 정책 마케팅, 행정서비스 마케팅, 비시장 마케팅, 사회적 마케팅, 비영리 마케팅 등 행정 영역의

마케팅을 지칭하는 용어는 매우 다양하다. 이는 보편적인 개념이 정립되어 있지 않음을 의미하며, 따라서 용어에 국한되지 말고 포괄적 관점에서 행정 영역에서 마케팅 개념을 살펴보는 것이 필요하다.

Kotler and Lee(2007)는 공공마케팅을 “개인, 그룹 및 사회 전체의 이득을 위한 행동을 자발적으로 승인, 거부, 조정, 포기시키기 위해 마케팅 원칙 및 기법을 사용하는 것”이라고 정의하였다.

노시평(2004)은 공공마케팅을 “정부조직이나 정부로부터 재정적 지원을 받는 조직이 소비자를 만족시키는 제품, 가격, 유통, 촉진활동을 계획하고 실행하는 관리과정”이라고 정의한다.

하미승·정재환(2011)는 행정서비스마케팅을 “정부조직이 고객을 만족시키는 서비스의 제공 및 이를 통한 조직목표를 달성하기 위하여 서비스의 아이디어, 가격, 촉진 및 유통을 계획하고 실행하는 일련의 관리활동”으로 정의하였다.

김규현·김광식(2006)은 공공정책 마케팅을 “고객으로서의 국민의 욕구와 편익을 자발적인 가치의 교환을 통해 충족시켜주기 위해 공공정책의 기획, 분석, 집행, 평가의 전 과정에 걸쳐 마케팅의 개념과 기법을 활용하는 것”으로 정의하였다.

정연승·여찬구(2017)는 행정마케팅을 “정부가 시민을 대상으로 한 자발적인 가치 교환 프로그램의 기획, 분석, 집행 및 통제활동”이라고 정의하였다.

위 연구들에서 행정 마케팅 개념의 징표들을 추려보면 다음과 같다.

첫째, 주체는 정부이고 대상은 시민이다.

둘째, 정부의 활동(서비스, 정책 등)을 통해 정부 및 시민 모두의 만족을 목표로 한다.

셋째, 정부의 활동은 시민과의 가치교환 과정이다.

이를 종합하여 볼 때, 행정마케팅은 “정부와 시민 모두가 만족할 수 있는 정부활동을 위한 가치의 교환과정”이라고 정의할 수 있다. 이는 전문적인 마케팅 개념(“고객 및 사회와 기업 및 조직의 목적을 모두 만족시키는 교환 관계를 생성하기 위한 일련의 활동 및 제도, 프로세스”)과 비교해보면 좀 더 개념이 구체화되고 명확해짐을 확인할 수 있다. 본 연구에서는 이 개념을 주로 사용하려 한다.

III. 선거관리위원회 홍보의 역할과 의미

1. 선거관리위원회 일반현황

창설 경과

해방 이후 민주적 선거제도가 도입된 이래 우리나라 최초의 선거관리기관은 내무부 산하 선거위원회였다. 선거위원회는 미군정 시대를 시작으로 제2공화국까지 각종 공직선거를 관리하였다. 제1공화국 당시 자유당정권은 내무부 주도하에 관권선거를 공공연히 자행하였는데 이는 1960년 3월 15일 실시된 정·부통령선거(3·15 부정선거)에서 극에 달하였다. 당시 국민들은 부정선거의 폐해를 직접 경험하며 공명선거 필요성을 절실하게 깨닫게 되었다. 이러한 역사적 교훈으로 제5차 개정헌법(1962. 12. 26. 개정)에서 독립된 선거관리기구의 설치를 명문화하였고 1963년 1월 21일 선거관리위원회가 독립된 헌법기관으로 창설되었다.

주요 임무

선거관리위원회는 선거의 공정한 관리라는 시대적 소명에 따라 창설되었다. 현행 헌법상 선거관리위원회의 임무는 선거와 국민투표의 공정한 관리 및 정당에 관한 사무 처리이다. 헌법에서 구체적인 직무범위 등은 법률로

정하도록 위임하였으며, 「선거관리위원회법」에 따른 직무 내용은 국가 및 지방자치단체의 선거에 관한 사무, 국민투표에 관한 사무, 정당에 관한 사무, 위탁선거에 관한 사무, 기타 법령으로 정하는 사무 등이다. 정당 또는 정치자금사무나 공직선거, 국민투표, 주민투표, 주민소환투표, 기타 위탁선거 등 각종 선거에 관한 사무 등은 해당 법률에서 별도로 규정하고 있다.

홍보 조직

선거관리위원회 홍보는 중앙 홍보국에서 담당하고 있다. 홍보국 아래에는 공보과, 홍보과, 미디어과가 있다. 이 중 언론을 대상으로 활동하는 공보과를 제외한 홍보과와 미디어과가 홍보업무를 담당하고 있다. 홍보과는 선거관리위원회 홍보정책의 수립 및 총괄, 조정의 역할을 담당하는 조직이다. 주요 업무로는 공직선거와 국민투표 등의 홍보, 정책선거 홍보, 정치자금 기부촉진 홍보, 선거관리위원회 기관홍보, 공명선거추진활동, 홍보전문가 양성 및 관리 등이 있다. 미디어과는 선거관리위원회 미디어를 총괄하는 조직이다. 주요 업무로는 선거관리위원회 홈페이지 운영, 한국선거방송 운영, SNS 홍보 등이 있다. 홍보과가 홍보 전체를 총괄한다면 미디어과는 미디어 시대의 특색에 맞추어 온라인, 방송 등 전문적인 홍보를 지향한다는 특징이 있다. 홍보과는 1993년 1월에, 미디어과는 2015년 1월에 정식직제로 편성되었다. 따라서 선거관리위원회 홍보업무는 1993년을 기점으로 보는 것이 타당하다.

2. 선거관리위원회 홍보의 역할과 의미

선거관리위원회 홍보의 역할

선거관리위원회는 ‘엄정중립 공정관리’라는 헌법상의 책무 외에도 국민들이 주권인식을 함양하고 올바르게 권리를 행사할 수 있도록 공명선거의 토대를 마련해야 하는

중요한 임무를 안고 있다. 이를 위해 선거관리위원회는 창설 이후 불법 및 탈법선거운동에 대한 경각심을 고취시키고 그 억지력을 강화하는 홍보 활동을 펼쳐 왔다. 선거관리위원회의 홍보활동은 점차 그 영역과 범위가 확대되어 왔다. 투표참여 독려, 선거관련 각종 정보 제공 등을 통해 보다 많은 유권자가 선거라는 축제에 참여하고, 유권자들이 그 권리를 행사함에 있어 불편함이 없도록 만들기 위해 노력하였다. 뿐만 아니라 이른바 '매니페스토(manifesto) 운동'이라 불리는 정책선거 활성화, 미래 유권자를 포함한 다양한 정치 행위자를 대상으로 민주시민 의식을 함양시키는 민주시민정치교육 등을 통해 바람직한 정치문화 형성에 기여하고 있다. 홍보 수단 에 있어서도 시대 상황에 맞게 신문·방송, 시청각매체, 인쇄물, 시설물 등 다양한 방법을 활용하였다. 최근에는 ICT 기술의 발전으로 인터넷, SNS 등 매체를 다각화하여 홍보 효과의 제고를 위해 노력하고 있다.

선거관리위원회 홍보활동과 행정마케팅

앞서 검토한 바와 같이 선거관리위원회 홍보활동은 영역과 범위, 그리고 수단적 측면 등에서 점차 확장되고 있다. 그러나 유권자들의 가치 정향의 다양화, 이른바 스마트 혁명이라고도 불리는 ICT 발전에 따라 선거 홍보 활동은 보다 더 높은 수준을 요구받고 있다. 민간부문은 일찍부터 환경변화에 대응하여 생존하기 위해 마케팅 기법들을 고도화시켜 왔다. 따라서 이러한 우수한 기법들이 공공부문에 도입될 수 있다면 선거 홍보활동은 한 차원 더 높이 도약할 수 있을 것이다.

그러나 민간부문의 마케팅 기법을 공공부문에 적용하는 것에 대해서는 견해가 나뉜다. Franklin(1994)은 민간 기업은 이윤추구가 목적이기 때문에 그들의 마케팅 기법을 공공부문에 도입하는 것은 위험하다고 하였고, Brown(1992)은 소비자중심주의(consumerism)가 배

태된 서비스 개념을 공공부문에 적용하려면 공공부문의 임무와 사명을 고려해야 한다고 지적한 바 있다.

반면 Mokwa와 Permut(1981)은 공공정책마케팅을 통해 국민의 수요와 욕구를 보다 효과적으로 충족시킬 수 있다고 주장했으며, 최근에는 이러한 견해가 보다 우세한 것으로 보인다(정철현·최미연 2011 외 다수). 결국 민간부문의 마케팅 기법이 공공부문에 부작용 없이 적용되어 잘 작동될 수 있는 조건과 환경을 모색하는 것이 중요할 것이다(정철현 1999; 정철현·최미연 2011).

한편 노시평(2004)은 Graham(1994)이 조직을 이윤동기 및 성격에 따라 분류한 <표 1>을 토대로 공공부문의 마케팅 개념 및 기법 적용가능성을 알아보았다. 이에 따르면 유형 III과 IV에 해당하는 조직은 이윤동기가 결여되어 있어 민간부문의 마케팅 기법을 그대로 적용하기는 매우 어렵고, 성과측정도구 역시 발달되어 있지 않아 마케팅 개념 채택 자체도 쉽지 않다고 하였다.

<표 1> 조직의 유형

	민간(private)	공공(public)
영리(profit)	I	II
비영리(non profit)	III	IV

Source: 노시평 2004, 공공부문의 마케팅에 관한 연구, 한국거버넌스학회보

선거관리위원회 역시 위 <표 1>의 IV 영역에 해당된다고 볼 수 있다. 따라서 조직의 이윤동기 및 성취동기가 존재하지 않고, 성과측정이 용이하지 않아 민간부문의 마케팅 개념과 기법의 적용이 쉽지 않다.

그러나 이는 마케팅을 적용하는 공급자 중심 시각에서 보았기 때문이고, 앞서 논의한 바와 같이 선거 환경변화에 따라 수요자인 유권자 중심으로 살펴보았을 때에는 그 필요성과 적실성이 매우 크다고 볼 수 있다. 이러한 수요자 중심의 시각을 반영하면 <표 1>의 공공부문 영역인

II, IV 영역을 재구성할 수 있는데, 이는 <표 2>와 같다.

<표 2> 공공부문 조직의 유형

성 격 \ 수요자	기관(institution)	국민(people)
영리(profit)	A	B
비영리(non profit)	C	D

위 <표 2>에서 수요자는 해당 조직의 주요 정책대상이다. 이 중 다른 국가기관이나 공공기관을 수요자로 하는 A, C 영역에 해당하는 조직의 경우 상대적으로 마케팅 적용의 당위성이나 필요성이 높지 않다. 이를 테면 C 영역에 해당하는 예산을 담당하는 기획재정부나 조직을 관장하는 행정안전부의 경우, 이들의 정책대상자인 다른 국가기관을 대상으로 마케팅을 논한다는 것은 적실하지 않은 것으로 판단된다. 그러나 앞서 정의한 바와 같이 행정마케팅은 정부와 시민과의 관계에서 비롯되므로, 국민을 수요자로 하는 B와 D의 영역과는 관계가 깊다.

선거관리위원회는 주로 국민을 직접 대상으로 하는 비영리 임무를 맡고 있으므로, D 영역에 해당한다. 국민의 안전을 책임지는 경찰이나 국민의 건강과 복지를 담당하는 보건복지부 등이 해당 영역에 속한다. 이들 기관도 다양한 홍보활동을 하기 위해 노력하고 있는데, 보건복지부의 금연 캠페인이나 경찰청의 SNS를 활용한 소통 등이 이에 해당될 것이다.

더욱이 행정은 국민의 요구에 대해 단순히 대응하는 것이 아니라 능동적인 행위를 통해 그들이 무엇을 원하는 지를 살펴야 한다(Lynn et al. 2001). 이를 위해 국민에게 가치를 제공할 수 있는 행정마케팅의 개념이 필요한 것은 지극히 당연하다.

이상의 논의를 종합하면, 환경변화에 따라 수요자 중심의 관점에서 선거관리위원회 홍보활동을 진화시키기 위해서는 행정마케팅의 적용이 필요하다. 그러나 공공부

문은 공익을 추구하고 따라서 그 성과측정이 모호한 특성을 고려하여 마케팅 개념 적용의 부작용을 통제할 수 있는 조건의 모색이 병행되어야 한다고 볼 수 있다.

IV. 선거관리위원회 홍보평가모델 제시

1. 공공부문의 홍보평가모델 비교분석

선거관리위원회 홍보평가모델 구축을 위해 기존의 주요한 홍보평가모델을 살펴볼 필요가 있는 바 그 중 대표적인 유형은 다음과 같다.

먼저 변화의 단계모형이다(Prochaska et al 1992). 마케팅 커뮤니케이션 캠페인의 실행과정에서 나타나는 중요한 문제 중 하나는 궁극적으로 행동 변화를 유발하는데 있어 장애가 되는 요인들을 극복하기 위해 어떻게 관련성이 높은 커뮤니케이션과 설득, 행동 변화의 기제를 발견하고 이를 효과적으로 캠페인에 적용할 수 있는가이다. 변화의 단계 모형은 이러한 행동의 변화 과정을 보다 더 잘 이해하기 위한 틀로 발전해왔으며, 일반적으로 계획이전(pre-contemplation)단계, 계획(contemplation) 단계, 준비(preparation)단계, 행동(action)단계, 유지(maintenance)단계로 이루어진다.

다음은 성과관리모형이다(조양수·김무근 2016). 공공기관 PR 조직의 성과평가에 대한 주요한 근거가 되는 성과관리모형에서는 4가지 영역(투입, 과정, 산출, 결과)에 대한 통합적인 성과평가를 강조하고 있다. 공공기관 PR 조직에 부합되는 성과평가 지표가 개발되기 위해서는 ① 평가모형의 기본 틀과 구조가 필요하며, ② 평가모형에는 PR 조직의 일상 업무의 특성을 반영한 성과평가 구성요소를 포함해야 한다. 성과관리모형은 PR 조직 구성원들이 발현하는 성과를 측정하고 평가할 수 있

도록 투입(input)부터 활동/과정(activity / process), 산출/결과(output / outcome)까지 이어지는 성과평가 체계의 기본적 틀과 구조를 제공한다. 즉, 성과관리모형의 핵심은 결국 성과를 측정할 수 있는가에 집중되어 있다.

세 번째는 계층분석법(AHP: Analytic Hierarchical Process)을 활용한 공공소통 평가모형이다(황성욱·문빛·이종혁 2014). 계층분석법은 복수기준 의사결정 문제를 계층화하고 체계적으로 단순화하여 합리적 의사결정을 지원하는 도구이다. 공공소통 평가모형은 먼저 전문가 브레인스토밍회의 등을 수행하여 평가요인을 도출하고 도출된 요인의 명칭들이 상호 독립적이도록 구성한다. 그리고 평가요인들을 단계별로 계층구조화한 후 이에 각 세부 측정항목을 통해 성과를 평가하는 방식이다.

마지막은 공공 캠페인 평가 모형이다(홍종필 2010). 공공 캠페인의 평가는 크게 형성(formative) 평가, 과정(process) 평가, 결과(outcome) 평가, 영향력(impact) 평가의 네 가지 유형으로 구분된다. 이러한 네 가지 유형 중 형성 평가는 전단(front-end) 평가에 해당하며, 과정 평가, 성과 평가, 영향력 평가는 후단(back-end) 평가에 해당한다. 해당모델의 특징은 PR에 대한 결과측정이 목표공중의 '인식변화(효과/impact)' 및 '행동변화(결과/effect)' 두 단계로 분리하였다는 점이다. 또한 PR활동의 평가는 상황·케이스·연구문제 등에 따라 달라져야 하고, 방법론에 있어 보편적 법칙이 아닌 케이스별 접근이 이뤄져야 한다고 보고 있다.

2. 선거관리위원회를 위한 적절한 홍보평가 모델의 도입방향 제시

평가모형 선정과 관련한 평가기준

여기에서는 조양수·김무곤(2016)을 참조하여 행정마케팅의 평가모형을 선정하기 위한 평가기준을 제시하고자 한다.

첫 번째 평가기준은 이론적 완결성이다. 평가기준은 PR 활동의 주요 목표의 여러 측면을 모두 아우르는 항목들로 구성되어야 한다. 이는 PR 활동의 가치를 보다 정확하게 판단하기 위한 것으로, PR 평가지표를 위한 성과 측정과 평가범위는 홍보활동의 효율적 측면과 효과적 측면으로 구분해서 평가하여야 한다. 또한 평가지표는 구체적으로 성과의 달성 수준을 측정할 수 있어야 한다. 성과 목표의 달성도를 어떻게 측정하고, 측정 결과를 어떻게 관리할 것인가에 대한 구체적인 방법을 제시하여야 한다.

두 번째 기준은 적합성이다. 평가기준은 PR 활동의 목표를 달성하고 관리하기에 적합한 항목들로 구성되어야 한다. 평가모형에 포함되는 모든 구성요소들은 PR 성과에 대한 양적·질적 특성을 포괄하여야 한다.

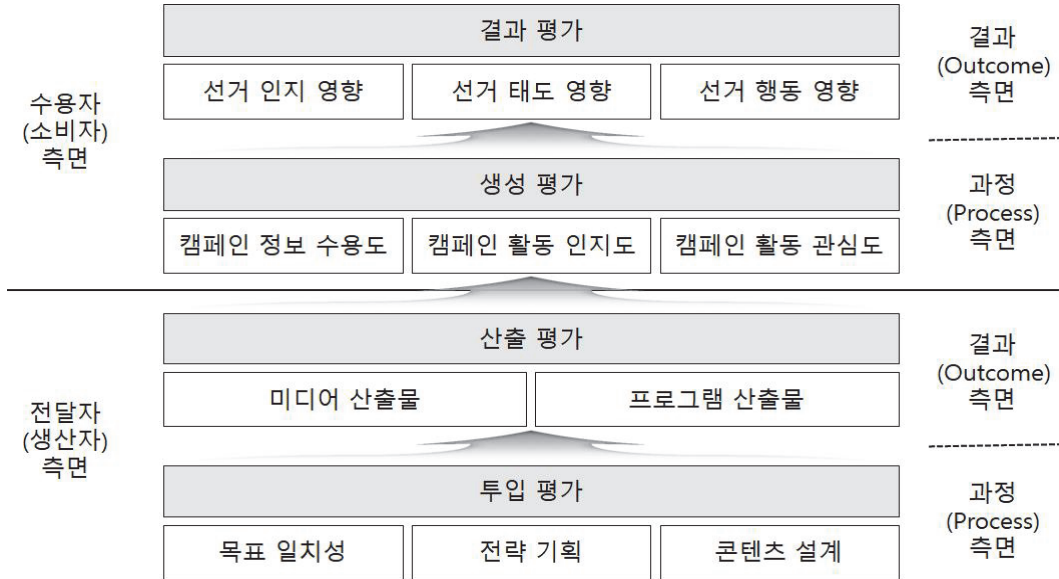
마지막 기준은 실용가능성이다. 평가기준은 PR 활동의 일관성 및 활동조직의 여부에 관계없이 일정한 성과가 담보될 수 있는 항목들로 구성되어야 한다. PR 활동 평가모형의 평가기준은 공공기관의 조직 구성원이 성과 목표를 달성하기 위해 무엇을 어떻게 해야 하는지를 명확하게 알 수 있도록 해야 하며, 평가기관과 상황에 관련 없이 동일한 평가결과가 제시되어야 한다. 성과측정은 사후적 관리가 가능하도록 정량화할 필요가 있다.

본 연구의 평가모형

기존 PR평가 연구들이 제시하듯이 선거관리위원회 홍보 활동에 대한 평가는 다양한 면을 아울러 수행하여야 한다. PR이론과 관련 연구들은 평가 항목들을 체계적으로 평가 요소에 포함시키기 위한 방법들을 PR분야에서 가장 시급한 과제로 추진하여 왔는데, 본 연구에서는 최근 10년 동안 국내외 PR학자들이 보편적으로 채택하고 있는 평가 방법을 적용하고자 한다.

이는 ① 투입(input: process, program quality), ② 산출(output), ③ 생성(outtake: public engagement),

〈그림 1〉 각 평가차원별 관계구조



④ 결과(outcome) 등 4개 분야를 측정하는 것으로, Lindenmann의 이론에 기초하여 만들어졌다. Lindenmann은 기초평가, 중간평가, 진행평가로 구성되는 3단계의 PR 효과척도 모델을 개발하였다. 이 방법은 국내외 여러 학자들에 의해서도 채택되고 있어 본 연구에서도 적용하고자 한다.

첫 번째로 평가에서 가장 먼저 수행해야 할 분야는 투입(input)으로 제대로 된 절차(process)를 밟아 이루어졌는지를 따져보는 것이다. 두 번째 부분은 얼마나 많이 전달했는지 등의 객관적인 수치 정보를 파악하는 산출(output) 차원이다. 세 번째는 생성(outtake) 차원의

로, 주로 프로그램이 끝난 후에 현장에서 공중참여도(public engagement)를 파악하는 것이다. 참여자들이 홍보 프로그램의 목적과 목표를 이해하고 받아들이는지, 얼마나 만족하였는지 등이 이에 해당된다. 마지막으로 결과(outcome) 항목은 정책홍보가 정책 수용자의 지식 정도, 인식, 태도, 행동 등에 어떻게 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것이다.

이를 바탕으로 각 평가차원의 관계를 도출해보면 다음 〈그림 1〉과 같다. 즉, 투입 및 산출 평가차원은 전달자(생산자)와 관계가 깊으며, 생성 및 결과 평가차원은 수용자(소비자)와 관계가 깊다. 홍보활동의 평가를 위해서

〈표 3〉 선거 홍보활동 평가기준

차 원	평가기준
투입 (input)	효과적인 선거 홍보활동을 위한 준비가 제대로 이루어졌는가?
산출 (output)	선거 홍보활동을 위해 만족할 만한 성과물이 도출되었는가?
생성 (outtake)	선거 홍보활동 프로그램 추진 과정에서 의도했던 메시지를 수용자에게 얼마나 전달하였는가?
결과 (outcome)	선거 홍보활동이 목표한 변화를 창출하였는가?

〈표 4〉 평가지표

평가유형	정의 및 목적	질문의 예시	
투입 평가 (input)	목적과의 일치 여부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선거홍보 목적을 염두에 두고 기획, 설계되었는지 여부 ▪ 선거홍보에 대한 인지 제고 및 유권자들의 선거 참여를 독려하는 방향으로 기획, 설계되었는지 여부 	
	전략적 기획	장기적 활용 가능성 여부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 본부조직 입장에서 활용가능성 여부 ▪ 수용자(유권자) 입장에서 활용가능성 여부
	설계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 메시지의 적합성 여부 ▪ 매체 선택의 적절성 여부 (이벤트, 퍼블리케이션, 웹 등) ▪ 콘텐츠 선택의 적절성 여부 (텍스트, 이미지 등) ▪ 목표 공중 선정의 적절성 여부 	
산출 평가 (output)	미디어 산출물	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 산출물(보도 내용, 메시지, 수용자)과 홍보 목적 관련성 ▪ 기사화 건수(매체별, 언론사별): 기자회견/브리핑/인터뷰 ▪ 미디어에 노출된 주요 메시지 전달성 및 크리에이티브 수준 평가 ▪ 선거관련 공식 온라인매체 관련 지표(SNS 게재 건수, 팔로우 수) 	
	홍보 프로그램 (캠페인) 산출물	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 프로그램 참가자 수 ▪ 홍보자료 제작 및 배포 부수 	
생성 평가 (outtake)	선거홍보활동 팩트 수용도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선거홍보 캠페인 인지여부 ▪ 선거홍보 캠페인 주요 메시지 인지여부 	
	캠페인 세부활동 인지 및 관심여부	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 퍼블리시티, 온/오프라인 프로그램 등 캠페인 세부 활동 인지 여부 ▪ 선거홍보 프로그램에 대한 공중의 참여도 평가 	
결과 평가 (outcome)	수용자 인지	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선거 관련 지식 정도 	
	태도 영향	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선거관리위원회에 대한 신뢰도 평가 ▪ 선거에 대한 관심도 평가 	
	행동 영향	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 선거기간 전 행동 영향평가 ▪ 선거기간 중 행동 영향평가 ▪ 선거기간 후 행동 영향평가 	

는 전달자와 수용자 측면을 고루 살펴야 하는 것이 옳다. 다만 수요자 중심의 행정마케팅 관점의 정립을 위해서는 생성 평가와 결과 평가 차원에 좀 더 집중해야 할 것으로 보인다. 전달자 측면에서의 평가는 공공부문에서도 기준에 충분히 시도되고 있기 때문이다.

평가기준에 따른 평가차원 및 평가항목 구성

먼저 이론적 완결성 평가 측면에서는 홍보활동의 효율적 측면과 효과적 측면으로 평가하고자 한다. 이를 위해 목표와 관련된 홍보활동이 기획 및 설계되었는지를 보는 투입측면과 구체적으로 외적 성과의 달성 수준을 확인하는 산출측면, 공공캠페인의 내적 성과의 달성수준을 확인하는 결과측면의 평가차원을 검토하고자 한다. 또한 적합성 평가 측면에서 평가기준은 PR 활동의 목표를 달성하고 관리하기에 적합한 항목들로 구성되어야 한다. 실용가능성 평가 측면에서 평가

기준은 PR 활동의 일관성 및 활동조직의 여부에 관계없이 일정한 성과가 담보될 수 있는 항목들로 구성되어야 한다.

평가차원별 각 측정항목의 선정과 관련하여, 먼저 투입(input) 차원에서는 제대로 된 절차를 통해 달성했는지를 점검한다. 다음으로 산출(output) 차원에서는 얼마나 많이 참여했는지 등의 객관적인 수치 정보를 파악한다. 생성(outtake) 차원은 캠페인 혹은 프로그램 종료 후에 현장에서 공중 참여도를 파악하는 것이며, 참여자들이 홍보 프로그램의 목적과 목표를 이해하고 받아들이는지, 얼마나 만족하였는지 등이 이에 해당된다. 마지막으로 결과(outcome) 차원은 정책홍보가 정책 수용자의 지식 정도, 인식, 태도, 행동 등에 어떻게 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것이다.

이상의 내용을 종합하여 평가지표를 구성하면 〈표 4〉와 같다.

V. 사례분석 : 제7회 지방선거 홍보효과 조사

1. 사례분석 개요 및 절차

이 장에서는 2018. 6. 13. 시행된 제7회 지방선거에서 선거관리위원회가 수행한 홍보활동에 대한 효과를 정연승과 김경호(2018)의 연구(이하 '제7회 지선 홍보효과 조사'라 한다.)를 중심으로 살펴본다. 해당 연구의 목적은 홍보활동 평가의 기준 설정 및 이를 측정할 수 있는 문항의 개발을 통해 객관적 평가의 기반을 마련함과 동시에 선거관리위원회 홍보활동의 효과성 및 효율성을 제고할 수 있는 시사점의 도출이었다.

조사 및 평가는 세 가지 관점에서 진행되었다. 첫째는 선거관리위원회가 수행한 홍보활동에 대한 전반적 평가이다. 여기에서는 홍보의 영향력을 선거에 대한 관심 제고, 투표방법의 교육 등의 측면에서 평가하였다. 둘째는 홍보활동 개별 프로그램 차원에서의 평가로서 TV광고, SNS활동 등에 대한 평가가 이에 해당된다. 셋째는 선거관리위원회가 기관의 신뢰성을 제고하고 민주시민교육을 수행하는 등의 기타 역할에 대한 평가이다.

사례분석은 전국 만 19세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로 하였다. 구조화된 설문지를 이용한 웹 설문조사(온라인 패널 조사)를 실시하였으며, ㈜마크로밀엠브레인의 128만 패널을 활용하였고, 성별, 연령별, 지역별 인구비례할당을 통해 표본을 추출하였다. 사전조사는 2018년 6월 13일 지방선거 이전인 2018년 5월 3일부터 9일까지, 사후조사는 선거일 이후인 2018년 6월 20일부터 27일까지 실시하였으며 표본오차는 95% 신뢰 수준에 $\pm 3.1\%p$ 였다.

2. 제7회 지방선거 홍보효과 조사결과

이하에서는 제7회 지방선거 홍보효과 주요 조사결과를 선거 전/후 유권자 변화, 선거관리위원회 개별 홍보활동에 대한 평가, 선거관리위원회 홍보활동에 대한 전반적 평가 등 세 측면에서 간략하게 살펴보고자 한다.

먼저 선거 전/후 유권자 변화에서는 선거에 대한 관심도와 중요성 인식, 사전투표제도 및 홍보 슬로건 등 선거 제도 관련 인식, 선거관리위원회의 공정성과 정치적 중립성 및 신뢰성 등에 대해 조사하였다. 전반적인 선거 관심도는 83.1%로 상당히 높은 수준이었다. 이는 사전조사 대비 6.5%p 상승한 결과로, 선거관리위원회 홍보활동의 중요성과 성과를 보여준다. 또한 선거 중요성·관련성 인식과 선거관리위원회의 공정성·중립성·신뢰성 인식은 그 절대적인 수치가 높지는 않으나 이 역시 사전 조사 대비 유의미한 상승폭을 보이고 있었다. 한편 모든 문항에 대해 전반적으로 저소득층과 40대 이하 젊은 층의 긍정적 답변 비율이 가장 낮았다. 향후 선거 홍보활동에서 이를 고려할 필요가 있겠다.

다음으로 선거관리위원회 개별 홍보활동에 대한 평가에서는 TV 광고, 라디오 광고, 옥외광고, SNS(Facebook) 광고, 벽보 등 5개 유형을 대상으로 도달(reach) 여부, 정보제공 수준, 선거 관심도·의향에 미친 효과 등을 조사하였다. 도달률은 벽보(88.4%), TV 광고(56.0%), 옥외 광고(34.8%), 라디오 광고(30.2%), SNS 광고(19.1%) 순으로 나타났다. SNS 광고는 30대 이하 연령층에서도 낮은 수치를 보였는데, 이는 SNS 광고 시보다 젊은 층에게 매력적이고 흥미로운 콘텐츠가 제시되어야 함을 보여주었다. 정보제공수준의 경우 이해용이성, 설득력 등을 측정하였는데, TV 광고와 라디오 광고가 전반적으로 높은 순위를 차지하여 역시 전통적인 매체가 강세를 보였다. 한편 SNS 광고는 '선거 관심도에

〈표 5〉 평가모델에 적용한 평가문항

평가유형	정의 및 목적	제7회 지방선거 홍보효과 조사 평가문항
투입 평가 (input)	목적과의 일치 여부	별도 내부평가
	전략적 기획	별도 내부평가
	설계	<ul style="list-style-type: none"> 전반적 홍보활동의 영향력(선거에 대한 관심 정도 등) 개별 홍보활동(프로그램)의 영향력 한국선거방송의 영향력 매체의 효과성
산출 평가 (output)	미디어 산출물	제7회 전국동시지방선거총람
	홍보 프로그램 (캠페인) 산출물	제7회 전국동시지방선거총람
생성 평가 (outtake)	선거홍보활동 팩트 수용도	<ul style="list-style-type: none"> 홍보 슬로건 인지, 적합성, 메시지의 이해도 평가 한국선거방송 인지도, 시청경험 여부
	캠페인 세부활동 인지 및 관심여부	<ul style="list-style-type: none"> TV광고, 라디오광고, 옥외광고, SNS광고, 선거벽보 등 5개 프로그램에 대한 인지 여부, 접촉빈도, 정보제공수준 및 공감도, 이해도, 창의성 등 평가
결과 평가 (outcome)	수용자 인지	<ul style="list-style-type: none"> 사전투표제도 및 방법 인지 여부
	태도 영향	<ul style="list-style-type: none"> 선거관리위원회에 대한 신뢰도, 중립성, 공정성 평가 선거에 대한 관심도, 선거의 중요성 평가, 투표여부 지방분권 필요성 및 지방분권을 위한 지방선거의 중요성 인식
	행동 영향	<ul style="list-style-type: none"> 선거기간 전 행동 영향평가 선거기간 후 행동 영향평가

미친 효과(57.6%)’, ‘선거 의향에 미친 영향(58.6%)’ 항목에서 상대적으로 높은 수준을 보여 도달률과 노출 빈도를 개선할 경우 매우 강력한 영향력을 가질 수 있다는 점을 시사하였다.

마지막으로 선거관리위원회 홍보활동에 대한 전반적 평가에서는 홍보활동에 대한 인식과 영향력, 매체평가 등을 조사하였다. 홍보활동 인식에서는 적합성, 만족도 등을 측정하였는데 100점 환산 점수의 경우 50점대로 ‘보통’ 수준을 보였다. 영향력은 선거 관심도 및 투표 의향 등에 대한 효과성을 측정하였으며, 100점 환산 점수의 경우 약 60점 수준을 보였다. 매체평가에서는 TV나 옥외광고와 같은 전통적 방법이 다수의 유권자에게 정보를 전달하는 효과적 통로임을 보였으며, SNS와 홈페이지 등 새로운 방법은 신규 정보전달의 수단 및 영향력 있는 매체로 활용도를 높이는 것이 필요함을 나타냈다. 라디오와 신문의 경우 그 영향력이 감소함을 고려하여 특정 대상에게 홍보활동을 하는 상황 등에서 제한적으로 활용해야 될 것으로 드러났다.

3. 평가모델과 제7회 지방선거 홍보효과 조사 간 갭(gap) 분석

선거관리위원회 홍보활동을 평가할 때, 평가문항은 평가모델에 기초하여 도출되는 것이 논리적이다. 따라서 이번 제7회 지방선거 홍보효과 조사의 평가문항 역시 기본적으로 제IV장에서 도출한 평가모델에 기반하여 작성되었다.

〈표 5〉는 해당 조사의 평가문항을 제IV장의 모델과 비교한 것이다. 대부분의 영역에서 평가모델에 기초하여 평가문항 작성이 이루어졌음을 알 수 있다. 별도 내부평가가 있었던 것은 평가문항에서 제외하였고, 산출평가의 경우 제7회 전국동시지방선거총람에서 따로 평가하고 있기에 제외하였다.

투입평가 차원에서는 전반적 홍보활동의 영향력(선거에 대한 관심 정도 등), 개별 홍보활동(프로그램)의 영향력, 한국선거방송의 영향력, 매체의 효과성 등을 평가 항목으로 작성하였다. 세부 항목으로는 ‘선생님께서

선거관리위원회의 홍보활동이 이번 지방선거에 관심을 높이는데 효과가 있었다고 생각하십니까?, 선생님께서는 ‘한국선거방송’이 이번 지방선거에서 선생님이 투표할 후보를 결정하거나, 투표를 하는 데에 얼마나 영향을 미쳤다고 생각하십니까?, 선생님께서는 향후 선거관리위원회의 홍보활동이 어떠한 매체를 통해서 하는 것이 좋다고 생각하십니까?’ 등이었다. 제 IV장의 모델에서 요구되었던 메시지의 적합성 여부, 매체 선택의 적절성 여부, 콘텐츠 선택의 적절성 여부, 목표 공중 선정의 적절성 여부 등을 평가하기에 충분하였다.

생성평가 차원에서는 선거홍보활동 팩트 수용도와 캠페인 세부활동 인지 및 관심여부를 평가하였다. 구체적으로는 홍보 슬로건 인지, 적합성, 메시지의 이해도 평가, 한국선거방송 인지도, 시청경험 여부 TV광고, 라디오광고, 옥외광고, SNS광고, 선거벽보 등 5개 프로그램에 대한 인지여부, 접촉빈도, 정보제공수준 및 공감도, 이해도, 창의성 등을 평가항목으로 작성하였다. 세부 항목으로는 ‘선생님께서는 ‘아름다운 선거, 행복한 우리 동네’에 대해 들어보신 적이 있습니까?, 선생님께서는 ‘한국선거방송’이라는 채널을 시청해본 경험이 있으십니까?, 선생님께서는 선거관리위원회의 정책선거 및 투표참여에 대한 홍보활동을 어떤 매체를 통해 습득하셨습니까?, 선생님께서 보거나 들은 적이 있는 홍보활동의 “매체 유형”을 모두 골라 주세요., 선생님께서 경험하신 프로그램에 대해 항목별(전달하고자 하는 내용이 무엇인지 이해하기 쉽다, 설득력이 있다 등)로 어떻게 생각하시는지 평가해주시기 바랍니다.’ 등이었다. 제IV장의 모델에서 요구되었던 선거홍보 캠페인 인지여부, 선거홍보 캠페인 주요 메시지 인지여부, 퍼블리시티, 온/오프라인 프로그램 등 캠페인 세부 활동의 인지 여부 등을 평가하기에 충분하였다.

결과평가 차원에서는 수용자 인지와 태도 영향, 행동

영향을 평가하였다. 구체적으로는 사전투표제도 및 방법 인지 여부, 선거관리위원회에 대한 신뢰도, 중립성, 공정성 평가, 선거에 대한 관심도, 선거의 중요성 평가, 투표여부, 지방분권 필요성 인식 및 지방분권을 위한 지방선거의 중요성 인식 등을 평가항목으로 작성하였다. 세부 항목으로는 ‘사전투표는 관내 선거인과 관외 선거인으로 구분되고 있지만 거주 지역에 상관없이 신분증 제시 후 본인 확인을 통해 투표에 참여 할 수 있습니다. 선생님께서는 이러한 사전투표 방법에 대해 오늘 이전에 알고 계셨습니까?, 선생님께서는 선거관리위원회가 정치적으로 한 쪽에 치우치지 않고 중립을 잘 지키고 있다고 생각하십니까?, 선생님께서는 선거관리위원회의 업무 수행에 대해 얼마나 신뢰하십니까?, 중앙정부에 집중된 권한을 지방에 나눠주어 지역 특색에 맞는 정책을 시행할 수 있도록 하는 것을 지방분권이라고 합니다. 선생님께서는 이와 같은 지방분권이 필요하다고 생각하십니까?’ 등이었다. 제IV장의 모델에서 요구되었던 선거 관련 지식 정도, 선거관리위원회에 대한 신뢰도 평가, 선거에 대한 관심도 평가, 선거기간 전 행동 영향평가, 선거기간 후 행동 영향평가 등을 평가하기에 충분하였다.

생성 및 결과평가 차원을 보다 구체적으로 살펴보면, 해당 조사의 평가문항이 대부분 앞서 도출된 평가모델을 상당부분 포괄하고 있음을 알 수 있다. 홍보활동에 대한 인지도나 수용도를 평가하는 과정 측면의 생성평가와 최종적으로 선거에 대한 태도나 행동을 평가하는 결과 측면의 결과 평가를 단계적으로 수행하여 홍보활동의 효과성을 다층적으로 살펴보았다. 특히 이를 선거기간 전과 선거기간 후로 나누어 평가함으로써 조사의 객관성과 엄밀성을 높일 수 있었다. 물론 보다 정확한 평가를 위해 생성 평가 차원에서 더 많은 세부 프로그램들을 대상으로 평가를 실시하여야 할 것이다. 현재 개별 프로그램의 영향력의 경우 5개의 프로그램(TV광고, 라디오광고, 옥

외광고, SNS광고, 선거벽보)으로 유형화하여 분석을 수행하였다. 수요자의 반응을 더 정확하게 파악하기 위해서는 각 유형보다 각각의 세부 프로그램 자체에 대한 인지도와 수용도 등을 평가하는 것이 필요할 것이다.

선거관리위원회는 홍보활동을 수행함에 있어서 그동안 행정마케팅 관점의 도입을 위해 노력해왔다. 대국민 접점을 늘리기 위한 다양한 매체 활용, 여러 기관·단체·기업들과의 협업 홍보, 전문가와 국민들의 의견 청취를 위한 소통 등 제반 활동들이 바로 그것이다. 이에 더해 앞서 살펴본 평가모델과 평가문항을 연계하여 발전시키는 노력을 병행한다면 국민들에게 새롭고 보다 높은 단계의 가치를 창출해 줄 수 있을 것이다. 물론 조사 설계 과정에서 현실적으로 제IV장 평가모델의 모든 내용들을 평가문항에 빠짐없이 반영하기는 쉽지 않다. 평가자와 피평가자 모두에게 상당한 비용과 노력을 수반하기 때문이다. 하지만 양자 간 차이를 줄이는 노력을 지속한다면 향후 홍보활동 평가와 홍보전략 수립에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

VI. 결론 및 시사점

1. 연구요약

이상에서는 행정마케팅 개념을 도입하여 실행하고 있는 선거관리위원회의 사례를 통해 행정마케팅이 앞으로 나아가야 할 방향과 실행 전략을 도출하였다. 먼저 마케팅의 개념을 바탕으로 행정마케팅을 “정부와 시민 모두가 만족할 수 있는 정부활동을 위한 가치의 교환과정”으로 정의하였다. 한편 1963년 헌법상 독립기관으로 창설된 선거관리위원회는 국민들의 주권의식 함양, 투표참여 독려, 선거관련 각종 정보 제공뿐만 아니라 정책선거 활성화

화, 민주시민교육 등 다양한 홍보활동을 펼치고 있다. 또한 이른바 스마트 혁명으로 불리는 ICT 기술의 발전으로 인터넷, SNS 등 활용 매체를 다각화하여 홍보 효과의 제고를 위해 노력하고 있다.

하지만 민간부문의 마케팅 기법을 공공부문에 적용하는 것에 대한 우려도 존재한다. 이윤추구 성향으로 인해 정치적 합리성이 손상된다는 것이다. 그러나 공공부문의 조직은 영리성 추구 여부와 정책 수요자를 기준으로 유형화할 수 있으며, 이에 따라 행정마케팅의 필요성 정도가 달라진다. 선거관리위원회는 다른 공공기관이 아닌 국민을 대상으로 정책을 펼치고, 또한 비영리를 추구하는 기관이기 때문에 대규모 금연캠페인을 펼치는 보건복지부와 마찬가지로 국민들에게 ‘가치’를 제공할 수 있도록 행정마케팅의 개념을 적용하는 것이 필요하다.

선거관리위원회는 행정마케팅에 대한 노력을 보다 체계화하고 발전시키기 위해 2017년 대통령선거 후에 홍보평가모델을 수립하고 2018년 지방선거 후에는 홍보효과를 조사하였다. 평가모델은 공공기관 PR조직의 성과평가지표 개발과정을 참조하여 투입(input), 산출(output), 생성(outtake), 결과(outcome) 네 가지 차원으로 구성되었다. 이 모델을 바탕으로 2018년에는 제7회 지방선거 홍보효과를 선거 전/후 유권자 변화, 개별 홍보활동에 대한 평가, 전반적 홍보활동에 대한 평가 등을 중심으로 조사하였다. 해당 조사에서는 특히 생성평가와 결과평가 차원에 주목하여 선거관리위원회 홍보활동을 수요자 측면에서 살펴보고자 했다.

2017년 수립된 평가모델과 2018년 시행된 홍보효과 조사 간의 갭(gap)을 살펴본 결과, 실제 홍보효과 조사의 평가항목은 주로 평가모델에 기초하여 작성되었고, 평가모델이 제시한 평가기준을 상당부분 충족하고 있었다. 다만 비용과 자원의 제약으로 인하여 실제 조사에서 평가모델의 기준을 모두 반영할 수는 없었는데, 양자 간

차이를 줄이는 노력을 지속한다면 향후 홍보활동 평가와 홍보전략 수립에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다. 이론적 논의에 기반을 둔 평가모델을 실제 조사 과정에 적용해 보는 노력을 앞으로도 지속한다면 국민들에게 새롭고 보다 높은 단계의 가치를 창출해줄 수 있으리라 생각한다.

2. 향후 선거관리위원회 홍보마케팅을 위한 종합적 마케팅 전략 제언

이상의 논의를 바탕으로 향후 선거관리위원회 홍보마케팅을 위한 전략을 제언하면 다음과 같다.

무엇보다 먼저 행정마케팅의 필요성과 중요성에 대한 공감과 이해가 선행되어야 한다. 선거관리위원회는 현재 행정마케팅 실행을 위해 다각적으로 노력하고 있지만, 공공조직이기 때문에 민간부문의 마케팅 개념을 전폭적으로 도입하는 것에 대한 우려 역시 존재하는 것이 사실이다. 그러나 마케팅은 쌍방 간 가치의 교환이라는 측면에서 소통이 전제되어 있고, 행정은 소통으로부터 시작됨을 상기할 때 이러한 걱정은 기우에 불과하다고 본다.

행정마케팅의 관점이 정립된 후에는 ‘총체적 브랜딩(holistic branding)’ 전략이 필요하다. 브랜드(brand)가 고객의 충성도와 같은 고객과 기업 사이의 긍정적 관계에 큰 영향을 미치므로 국민으로부터 신뢰를 받아야 하는 국가기관에도 마땅히 요구되는 개념이라 생각된다. 선거관리위원회도 ‘공명선거’를 넘어 ‘아름다운 선거’를 브랜딩하기 위해 꾸준한 노력을 기울이고 있다. 이러한 브랜딩을 전사적(全社的)으로 관리하여 모든 부서가 전략의 수립과 시행에 동참하고 그 전략을 각 단위사업과 연계시킬 때 그 효과는 고양될 것이다.

다음으로는 평가방법과 수단의 다양화이다. ‘데이터 주도적(data-driven)’ 마케팅의 중요성은 현대 경영환경에서 아무리 강조해도 지나침이 없다. 최근 4차산업혁명

하에서 빅데이터로 불리는 무수히 많은 정보와 데이터가 쏟아지고 있다. 선거관리위원회 역시 선거 과정에서 발생하는 다양한 데이터와 사회 내 존재하는 수많은 정보를 취합하여 의사결정에 활용할 필요가 있다. 또한 빅데이터에 기반을 둔 정량적 평가뿐만 아니라 스토리텔링 면접 조사와 같은 정성적 평가 방법 역시 필요하다. 이는 양적 평가로 확인할 수 없는 지점을 메꾸려는 시도로써 평가의 적합성을 높일 수 있을 것이다.

궁극적으로 선거관리위원회는 공공 조직이기 때문에 공익과 공공가치를 항상 염두에 두어야 함을 잊어서는 안될 것이다. 공공 조직의 존재 목적인 공익과 공공가치는 그 개념요소가 다층적이고 모호하기까지 하다. 그러나 이는 특정 개인이나 특정 기관의 이익이 아닌 사회와 국가 차원의 이익과 관련됨은 분명하다. 선거관리위원회의 마케팅 정책 역시 우리 사회의 구성원 모두와 관련되어 있다는 점을 염두에 두고 추진되어야 할 것이다.

3. 향후 연구방향과 본 연구의 한계

연구의 한계 및 향후의 연구방향은 다음과 같다.

본 연구에서는 행정마케팅을 선거관리위원회의 사례를 중심으로 그 방향성을 논의하였다. 향후 연구에서는 선거관리위원회나 기타 공공조직에 도입할 수 있는 구체적인 실행방안이나 마케팅 기법에 대한 연구가 더 필요할 것으로 보인다.

또한 선거관리위원회 외에 많은 공공조직들은 공익을 추구하며 그 성과의 측정이 모호하다는 특성이 존재한다. 따라서 행정마케팅 개념 적용의 부작용을 최소화하고 통제할 수 있는 성과측정 방안에 대한 모색이 지속되어야 한다.

그리고 본 연구는 홍보평가모델 구축과 지방선거 조사라는 일회적 연구조사활동에 기반하여 진행되었다. 향후

지속적인 트래킹조사를 통해서 종단적 연구를 진행할 필요성이 있다. 이를 통해 더욱 심도있는 홍보활동과 그 효과에 대한 실증적 고찰과 적용이 가능할 것이다.

마지막으로 본 연구의 대상이 된 제7회 지방선거 홍보 효과 조사는 기본적으로 선거캠페인의 홍보 효과성을 측정하는 것을 목표로 하였기 때문에 선거참여도와 연령 및 성별 투표율 격차 해소 등을 핵심 성과지표로 삼지는 않았다. 향후 본 선거조사와의 통합적 접근이 필요하다.

〈최초투고일: 2019년 1월 9일〉

〈수정일: 1차: 2019년 3월 25일, 2차: 2019년 4월 8일〉

〈게재확정일: 2019년 4월 8일〉

참고문헌

- American Marketing Association, "Releases New Definition for Marketing," 2008. 1. 14.
- Bloom, Paul N. and William D. Novelli(1981), "Problems and Challenges in Social Marketing," *Journal of Marketing*, 45(2), 79-88.
- Brown, Patricia(1992), "Alternative Delivery Systems in the Provision of Social Services," *International Review of Administrative Sciences*, 58, 201-204.
- Butler, Patrick and Neil Collins(1995), "Marketing Public Sector Services : Concepts and Characteristics," *Journal of Marketing Management*, 11, 83-96.
- Cho, Seungwoo(2005), "The Necessity of Introducing Marketing Philosophy in Public Institutions," *Excellence Marketing for Customer*, 39(12), 19-22.
- Cho, Yangsu and Mookon Kim(2016), "A Study on the Development of Performance Evaluation Index for PR Organizations in Public Institutions - Focusing on Expert Delphi Survey," *The Journal of Social Science*, 23(4), 95-120.
- Day, John and Paul Reynolds, Geoff Lancaster(1998), "A marketing strategy for public sector organisations compelled to operate in a compulsory competitive tendering environment," *International Journal of Public Sector Management*, 11(7), 583-595.
- Fine, Seymour H.(1990), *Social Marketing, Promoting the Causes of Public and Nonprofit Agencies*, Boston: Allyn and Bacon.
- Franklin, Bob(1994), *Packing Politics: Political Communications in Britain's Media Democracy*, London: Edward Arnold.
- Governors Association of Korea, "Case Study of the Overseas Administration : New York Tourism Marketing," 2016. 11. 19.
- Graham, Peter(1994), "Marketing in the Public Sector: Inappropriate or Merely Difficult?," *Journal of Marketing Management*, 10(5), 361-375.
- Ha, Meesung and Jaehwan Jung(2011), "A Study on the Determining Factors of the Public Service Marketing : Focused on Event-style Local Festivals," *The Korean Journal of Local Government Studies*, 15(2), 7-33.
- Hong, Jongpil(2010), "Investigation of the Framework for Systematic Development and Evaluation of Public Communication Campaigns," *Health Communication Research*, 2(2), 31-97.
- Hwang, Sungwook, Bitt Beach Moon and Jonghyuk Lee(2014), "Developing the Public Dialogue Evaluation Model for Local Governments based on the AHP Method," *Korean Journal of Journalism and Communication Studies*, 58(5), 255-284.
- Jeong, Cheolhyun(1999), "Public Policy and Marketing Introduction and Overview," *Social Science Review*, 30, 177-201.
- _____ and Miyeon Choi(2011), "Cases of Public Policy Marketing," *Social Science Review*, 42(1), 65-84.
- Jung, Yeonsung and Chankoo Yeo(2017), "Evaluation of the Public Relations in the 2017 Presidential Election : the Concept of Administration Marketing," *Research Project of National Election Commission*

- _____ and Kyungho Kim(2018), "Evaluation of the Public Relations in the 2018 Local Election," *Research Project of National Election Commission*
- Kaplan, Andreas M. and Michael Haenlein(2009), "The Increasing Importance of Public Marketing," *European Management Journal*, 27, 197 - 212.
- Kim, Kyuhyun and Kwangsik Kim(2006), "A Study of Public Policy Marketing Strategies Applied to Seoul's Cheonggyecheon Restoration Project," *Journal of Korea Planning Association*, 41(3), 181-201.
- Kim, Wonho(2012), "Local Festival and Digital Storytelling," *Marketing*, 46(2), 32-42.
- Kotler, Philip(1979), "Strategies for Introducing Marketing into Nonprofit Organizations," *Journal of Marketing*, 43 (January), 37-44.
- _____ and Nacny Lee(2007), *Marketing in the Public Sector: A Roadmap for Improved Performance*, New Jersey: Pearson Education.
- _____ and Sidney J. Levy(1969), "Broadening the Concepts of Marketing," *Journal of Marketing*, 33(January), 10-15.
- _____ and Gerald Zaltman(1971), "Social Marketing: An Approach to Planned Social Change," *Journal of Marketing*, 35, 3-12.
- Lamb, Charles, W. Jr.(1987), "Public Sector Marketing is Different," *Business Horizons*, 30(4), 56-60.
- Lee, Yongjae(2012), "A Study on Marketing Strategies of Public Libraries : Focused on New York Public Libraries," *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 43(4), 113-137.
- Lovelock, Christopher H. and Charles B. Weinberg(1989), *Public & Nonprofit Marketing*, Redwood City: Scientific Press.
- Lynn, Laurence E. Jr., Carolyn J. Heinrich and Carolyn J. Hill(2001), *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Madill, Judith J.(1998), "Marketing in Government," *The Journal of Public Sector Management*, 28(4), 9-18.
- Mokwa, Michael P. and Steven E. Permut(1981), *Government Marketing: Theory and Practice*, New York: Praeger Publishers.
- National Election Commission(2013), *50th Anniversary of National Election Commission*, Seoul: National Election Commission.
- NYC & Company(2017), *Annual Summary 2017*
- Prochaska, James O., Carlo C. DiClemente and John C. Norcross(1992), "In search of how people change: Applications to addictive behaviors," *American Psychologist*, 47(9), 1102-1114.
- Rho, Shipyoung(2004), "A Study on Public Sector Marketing," *Korean Governance Review*, 11(2), 283-305.
- _____ and Heonyoung Cheong(2004), "Marketing on Public Sector," *Winter Conference of The Korean Association for Public Administration*, 831-846.
- Seoul Shinmun, "People do not trust the government," 2017. 12. 5.
- Serrat, Olivier(2010), *Marketing in the Public Sector*, Washington, D.C.: Asian Development Bank.
- The Guardian, "Fat to fit : how Finland did it", 2005. 1. 15.
- Yeo, Woonseung(2007), "Some Problems of the Current Marketing Definition and Alternative Suggestion," *Journal of Korea Marketing Association*, 22(4), 175-195.
- Ye, Jongsuk and Myoungsoo Kim(2005), *New Marketing*, Seoul: Pakyoungsa.
- Yoo, Pilhwa, Kim, Yongjune and Sangman Han(1988), *Modern Marketing*, Seoul: Pakyoungsa.