

碩士學位 請求論文
指導教授 金正鐸

위기관리 원칙을 중심으로 분석한
정부 위기관리 커뮤니케이션
- 연평도 포격 사태를 중심으로 -

成均館大學校 大學院
新聞放送學科

邊 榮 均

碩士學位 請求論文
指導教授 金正鐸

위기관리 원칙을 중심으로 분석한
정부 위기관리 커뮤니케이션

- 연평도 포격 사태를 중심으로 -

A Study on Crisis Management Strategy utilized by
South Korean Government following North Korea's
Military attack on Yeon-pyeong-do

이 論文을 言論學 碩士學位請求論文으로 提出합니다.

2011 年 5 月 日

成均館大學校 大學院

新聞放送學科

邊 榮 均

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 문제제기	1
제 2 절 연구목적	3
제 2 장 이론적 배경	5
제 1 절 국가 위기의 개념 및 영역	5
1. 위기의 개념과 특성	5
2. 국가위기의 개념 및 영역	7
제 2 절 국가 위기관리 PR	10
1. PR의 개념	10
2. 국가 위기관리 PR의 정의	12
3. 국가 위기의 원인과 위기관리의 중요성	14
4. 국가 위기관리에서 대국민 커뮤니케이션 부재의 문제점	15
제 3 절 국가 위기 커뮤니케이션의 기본 원칙과 대응 전략	16
1. 국가 위기 커뮤니케이션의 기본 원칙	16
1) 신속성의 원칙 : 최대한 빨리 대응한다.	17
2) 일관성의 원칙 : 한 목소리로 말한다	18
3) 개방성의 원칙: 열린 커뮤니케이션 체계를 운영한다	19
4) 공감성의 원칙 : 희생자에 대한 동정심과 유감을 적극적으로 표현한다.	22
5) 신뢰성의 원칙: 조직의 최고 책임자를 개입시킨다.	22
2. 국가 위기 커뮤니케이션의 사례 : 미국 9.11 테러 사건을 중심으로	23
3. 국가 위기 대응 전략	28

제 4 절 국가 위기 PR 관련 선행연구	32
1. 위기관리 원칙을 다룬 연구	32
2. 위기 대응 전략을 다룬 선행 연구	33
제 5 절 연평도 포격 사태	33
1. 연평도 포격사태의 개요	33
2. 연평도 포격사태로 인한 우리나라 측 피해 상황	34
3. 사건의 원인과 배경	35
제 3 장 연구 문제 및 연구 방법	41
제 1 절 연구 문제	41
제 2 절 연구 모형	43
제 4 장 연구 방법	45
제 1 절 연구 대상	45
1. 분석 대상	45
2. 분석 기간	45
제 2 절 자료수집 및 측정항목	46
1. 기사 추출 방법	46
2. 분석 유목	47
제 3 절 분석방법	52
제 5 장 연구 결과	54
제 1 절 연평도 포격 사태에 대한 정부의 위기관리 원칙	54
1. 신속성	54

2. 일관성	60
3. 개방성	63
1) 은폐 유형	63
2) 은폐 주체자	64
3) 정부 은폐 의혹 사례	65
4. 공감성	68
1) 동정	68
2) 관심	73
5. 새로운 주제	77
1) 안심시키기와 단결	77
2) 이상적인 반응자에 대한 칭찬	81
3) 위기 개시자에 대한 처벌	85
제 2 절 연평도 포격 관련 비판 및 논란과 정부 대응	90
1. 정부의 연평도 포격 사건 관련 논란 및 비판 내용	90
2. 정부의 연평도 포격 사건 관련 비판 및 논란 유형	92
3. 정부의 연평도 포격 사건 관련 의혹 및 논란에 대한 대응 전략	94
4. 정부의 연평도 포격 사건 관련 논란 및 비판에 대한 대응 사례	96
5. 연평도 포격에서 나타난 정부 관련 논란과 위기관리 원칙간의 관계	99
1) 신속성	99
2) 일관성	100
3) 개방성	100
4) 공감성	101
5) 새로운 주제	102
제 6 장 결 론	104

참고문헌	109
1. 국내문헌	109
2. 국외 문헌	112
3. 기타	115
부 록	121

표 목차

<표 1> 위기 발생 영역 및 위기 유형의 분류	8
<표 2> 체계별 위기 유형	9
<표 3> 정부 은폐 수준에 따른 사례 분류	21
<표 4> 콤즈의 위기 유형 분류	29
<표 5> 콤즈의 위기 대응 전략	30
<표 6> 콤즈의 위기 유형에 따른 위기 대응 커뮤니케이션 분류	31
<표 7> 연평도 포격 후 북한의 주요 반응	38
<표 8> 정부 위기관리 원칙 분석 유목	50
<표 9> 정부 위기관리 원칙 분석 유목	52
<표 10> 청와대 측의 첫 공식 브리핑 전문	55
<표 11> 사건 발발(2010년 11월 23일)후 정부의 최초 대응 내용	58
<표 12> 사건 발발(2010년 11월 23일)후 군의 최초 대응 내용	59
<표 13> 연평도 포격 발발 후 10일간 정부측 정보원 유형 분석 결과	60
<표 14> 국면에 따른 정부측 정보원 유형 변화	61
<표 15> 정부 은폐 유형별 분석 결과	63
<표 16> 국면에 따른 정부 은폐 유형별 분석 결과	64
<표 17> 정부 은폐의 주체자 분석	64
<표 18> 국면에 따른 정부 은폐의 주체자 분석	65
<표 19> 정부측 동정 표시자	68
<표 20> 국면에 따른 정부측 동정 표시자	69
<표 21> 정부측 동정 표시내용	70
<표 22> 국면에 따른 정부측 동정 표시 내용	71
<표 23> 정부측 관심 표시자	73

<표 24> 국면에 따른 정부측 관심 표시자	74
<표 25> 정부의 관심 표시 내용	74
<표 26> 국면의 흐름에 따라서 분석한 정부측 관심 표시 내용	75
<표 27> 정부의 안심시키기와 단결 표시자	77
<표 28> 국면의 흐름에 따른 정부 측 안심시키기와 단결 표시자 분석	78
<표 29> 안심시키기와 단결 내용 분석	78
<표 30> 국면의 흐름에 따른 안심시키기와 단결 내용 분석	79
<표 31> 정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자	81
<표 32> 국면의 흐름에 따른 정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자 분석	82
<표 33> 정부가 제시한 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용	82
<표 34> 국면에 따른 정부가 제시한 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용	83
<표 35> 위기 개시자에 대한 처벌 표시자	85
<표 36> 국면의 흐름에 따른 정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시자	86
<표 37> 정부측 위기 개시자에 대한 처벌 표시 내용 분석	87
<표 38> 국면의 흐름에 따른 정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시자	88
<표 39> 정부의 연평도 포격사건 관련 논란 및 비판 내용	90
<표 40> 국면의 흐름에 정부의 연평도 포격사건 관련 논란 및 비판 내용	92
<표 41> 정부의 연평도 포격 사건 관련 비판 및 논란 유형	93
<표 42> 국면의 흐름에 따른 정부의 연평도 포격사건 관련 논란 및 비판 유형	94
<표 43> 정부의 연평도 포격 사건 관련 의혹 및 논란에 대한 대응 전략	95
<표 44> 정부의 연평도 포격 사건 관련 논란 및 비판에 대한 대응 전략	96

그림 목차

<그림 1> 연평도 포격 사건 경과 지도	37
<그림 2> 연구 구성도	44
<그림 3> 정부 및 군 측의 정보원 변화	62

논문 요약

위기관리 원칙을 중심으로 분석한 정부 위기관리 커뮤니케이션 - 연평도 포격 사태를 중심으로 -

현대 사회의 복잡성과 예측불가능성은 국가에 빈번한 위기를 가져다 준다. 위기는 조직의 물질적 손실, 이미지나 명성 등 정신적 손실, 그리고 공중과의 관계 악화 등 조직에 부정적 영향을 미치는 사건이라고 정의할 수 있으며, 이러한 위기를 제대로 극복하지 못할 경우 정부는 자칫 국민들의 신뢰를 잃어버릴 수 있다. 따라서 국가와 정부는 위기를 슬기롭게 극복하기 위해 적극적인 위기관리 PR 활동을 펼쳐 국민들의 신뢰를 얻을 수 있어야 한다. 성공적인 위기관리 PR을 위해 정부는 사건 발발 초기에 정보 전달의 신속성, 일관성, 개방성을 확보해야 하며, 위기로 인해 발생한 희생자들에게 적극적인 공감을 표시하고, 새로운 주제를 제시하여 국가의 분위기 전환을 모색해야 한다. 이러한 원칙이 제대로 지켜지지 않을 경우 정부를 겨냥한 비판 및 논란이 발생할 수 있으며, 이는 정부를 또 다른 위기 상황으로 몰아넣을 수 있다. 따라서 이러한 논란과 비판에 대한 대처 또한 매우 중요하다고 할 수 있다. 본 연구는 국가 위기 시 우리 정부가 실시하는 위기관리 커뮤니케이션을 분석하고, 정부를 겨냥한 비판 및 논란에 어떻게 대처하는지 고찰하기 위해 지난 2010년 11월 23일 발발한 연평도 포격 사건을 대상으로 선정하여 연구를 실시했다. 2010년 11월 24일부터 2010년 12월 3일까지 조선일보와 경향신문에 게재된 519개의 기사를 내용분석 한 결과 정부는 사건이 발발한 후 1시간 10분 만에 대통령의 최초 지시를 발표하는 등 신속하게 정보를 전달했지만 대변인을 통한 공식적인 발표가 아닌 청와대 일반관계자를 통해 정보를 전달했으며, 그 내용이 와전되어 대통령 첫

지시의 진위여부에 대한 논란을 불러일으켰다. 또한 우리 군이 대응 포격 시 실제로 사용한 K-9 자주포가 4문인데도 불구하고 6문으로 발표하는 등 일부 사항에 대해 정보 전달의 개방성이 미흡한 것으로 나타났다. 공감성의 경우 정부는 군 측 희생자들에 대한 공감을 적극적으로 표시했지만 민간인 희생자들에 대한 공감을 적극적으로 표시하지 않은 것으로 나타났다. 또한 정부는 북한에 대한 강력한 응징 의지를 표명했지만 이에 대해 ‘말뿐인 응징’이라는 비판이 다수 관찰되었다. 정부를 겨냥한 비판 및 논란에 대해 정부는 시정조치 및 사과와 같은 수용적인 전략보다 부인과 정당화와 같은 방어적인 전략을 주로 사용했다. 우리 군 대응 포격의 적절성 관련 비판과 같은 정부의 책임성이 높은 비판의 경우 한·미 연합해상훈련이 종료된 2010년 12월 1일 이후에도 높은 빈도가 측정되어 정부의 방어적인 전략이 효과적이지 못한 것으로 나타났다. 하지만 예비군 훈련 동원 루머와 중복세력의 악의적인 모함의 경우 정부가 공격과 같은 방어전략을 사용하여 효과적인 대응을 한 것으로 파악되었다.

주제어 : 위기관리 PR, 위기관리 원칙, 연평도 포격 사태, 위기대응 전략,
내용분석

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기

현대 사회의 복잡성과 예측불가능성은 국가를 빈번하게 위기상황에 몰아넣고 있다. 정부와 각 정부 부처는 이러한 위기를 해결하기 위해 다각도로 해결방안을 모색하며, 또 새로운 해결방안을 개발하는 노력을 기울인다. 하지만 매우 다양하고 복잡한 현대 사회 위기의 특성상 위기에 대한 적절한 해결방안의 개발 및 제시는 매우 어려운 것이 현실이다. 특히, 불가항력으로 인하여 발생한 위기의 경우 그 예측이 매우 어려우며, 거기에 따른 대응 또한 어느 정도 사전에 예측 가능한 위기 보다 까다롭다고 할 수 있다.

2010년 11월 23일에 발발한 연평도 포격 사건은 불가항력으로 인하여 발생한 위기의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 또한 이 사건은 한국전쟁 이후 북한군이 우리나라 영토에 직접적인 포격을 가한 첫 사건이기 때문에 국민이 느끼는 불안감은 어떠한 위기상황보다 심각하다고 할 수 있다. 이러한 불안감이 커질 경우 국민들의 삶의 질은 떨어질 수 밖에 없고, 국민의 삶을 책임지고 있는 정부에 대한 불신 정도가 커질 수 밖에 없으며, 이는 심각한 국가위기로 확장될 수 있다. 따라서 정부는 국민들의 불안감을 해소하고 신뢰성을 제고하기 위해 적절한 위기관리 커뮤니케이션을 실시해야 한다.

위기관리 커뮤니케이션은 “조직이 위기에 대처하여 조직에 바람직하지 못한 결과를 최소화시키고 그에 따른 신속한 조치를 취하는 일이며, 아울러 위험에 대한 확인, 측정, 통제를 통해 최소한의 비용으로 위험에 따르는 불이익을 극소화하는 것”(최윤희, 1994)으로 정의할 수 있다. 이러한 위기관리 커뮤니케이션의 원활한 실행을 위해서 정부는 ‘위기에 신속하게 대처해야 하고, 일관된 목소리로 메시지를 전달해야 하며, 개방적인 커뮤니케이션 체계를 운영해야 하고, 희생자의 처지에 공감

하는 자세를 표출해야 하며, 조직의 최고 책임자를 개입시켜 신뢰성을 확보해야 한다(이명천·박기순, 2001). 미국 정부는 지난 2001년 9.11테러 발생 직후, 언론을 통해 위기관리 커뮤니케이션 원칙을 충실히 따르면서 대국민 커뮤니케이션 전략을 진행해 테러로 인해 공황상태에 빠진 국민을 빠른 속도로 안심시켰다(Tritz, 2002).

9.11테러 사건의 경우 한 국가의 영토가 적 세력에 의해 물리적 타격을 받았다는 점에서 최근 우리나라에서 발생한 북한의 연평도 포격 사건과 유사하다고 할 수 있다. 따라서 우리나라 정부의 경우, 9.11테러 사건 직후 미국 정부가 실행했던 위기관리 커뮤니케이션 전략을 적용했을 때 빠른 속도로 국민의 불안감을 가라앉힐 수 있을 것이다.

하지만 이러한 위기관리 PR의 원칙이 제대로 지켜지지 않을 경우, 정확하지 않은 정보가 유통될 수 있으며, 이는 정부에 대한 비판 및 각종 논란으로 이어질 가능성이 농후하다. 정부에 대한 적대적인 비판과 논란은 정부의 신뢰성을 떨어뜨릴 수 있으며, 정부를 '또 다른' 위기 상황에 빠지도록 할 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 따라서 이러한 논란과 비판에 대한 적절하고 발 빠른 대응 또한 정부가 성공적인 위기관리 커뮤니케이션을 진행하는데 있어 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

쿵즈(Coombs, 1999)는 위기의 유형을 조직에 관한 거짓 정보가 유포되는 '루머', 기후나 천재지변에 의해 조직이 피해를 입는 '자연재해', 외부인이나 적대자들이 조직에 대해 악의적인 모함이나 분노를 표출하는 '악의', 기술적 문제, 인적 문제 등 조직 내부의 사고로 인해 발생한 위기를 일컫는 '사고', 스테이크 홀더를 해치거나 위협에 빠뜨릴 수 있음을 알면서도 충분한 사전주의 없이 조직이 그러한 행동을 취할 경우 발생하는 위기인 '위반'으로 나누었다. 쿵즈는 조직의 책임성 정도가 루머의 경우 가장 낮은 수준이며, 위반의 경우 조직의 책임성 정도가 가장 높다고 말하였다. 쿵즈(Coombs, 1996)는 조직의 책임성이 높은 위기일수록 사과나 시정조치 같은 수용적인 전략을 사용할 것을 권고한다. 반면 루머와 같은 조직의 책임성이 낮은 위기일수록 위기에 대한 부인이나 위기 제기자에 대한 공격과 같은 방어적인 전략을 사용하는 것이 효과적이라고 말한다. 따라서 우리 정부의 경우 닦칠 수 있는

논란 및 비판의 유형에 맞는 전략을 사용하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

이에 따라 본 연구는 미국 정부가 9.11테러 사건의 위기관리 커뮤니케이션 전략에 적용한 위기관리 커뮤니케이션 원칙을 우리나라 정부가 사건발발 초기 단계에서 충실히 적용하여 커뮤니케이션 전략을 진행하고 있는지를 살펴보았다. 또한 또 다른 위기로서 다가올 수 있는 정부를 향한 비판과 논란의 내용과 유형은 어떠한지에 대해 살펴보고, 정부가 이러한 비판과 논란을 극복하기 위해 어떠한 전략을 사용하였으며, 이러한 비판 및 논란이 정부가 실시한 위기관리 커뮤니케이션과 어떠한 관계가 있는지 살펴보았다.

제 2 절 연구목적

성공적인 위기관리를 위해서 주체인 정부는 관련 이해관계자라고 할 수 있는 국민에게 이해와 협력을 구해야 한다. 국민들의 이해와 협력을 구하기 위해 가장 효과적인 방법은 적절한 위기관리 PR(Public relations)의 실행과 구축이라고 할 수 있다. 이를 위해 효과적인 위기관리 PR의 원칙을 충실히 지키는 것이 중요하다고 할 수 있다.

이현우는 Coombs(1999)가 제시한 위기관리 원칙을 토대로 효과적인 위기관리 PR을 위해 국내외 조직이 지켜야 할 원칙을 제시한다(이명천·박기순, 2001). 위기관리 원칙에 따르면 가장 먼저 재빠른 초기 대응을 통해 신속성을 확보해야 하고, 통일된 창구를 통해 일관적인 메시지를 전달해야 하며, 열려진 커뮤니케이션 체계를 통한 개방성의 확보로 은폐의혹과 거짓말에 대한 의혹이 확산되지 않도록 해야 하고, 희생자에 대한 적극적인 동정과 관심을 표시해 공감성을 확보하며, 조직의 최고 책임자를 개입시켜 국민들에게 신뢰를 얻어야 한다. 이러한 위기관리 원칙이 제대로 실행되지 않을 경우, 각종 논란과 의혹, 그리고 비판이 확산되어 정부에 대한 신뢰가 급감하는 또 다른 위기를 맞을 수 있다.

연평도 포격 사건과 같은 위기 상황에서는 위기관리 주체인 정부의 발 빠른 대처가 성과를 좌우한다고 할 수 있다. 따라서 위기관리 PR의 초기 대응은 대부분 언론을 통해 이루어지며, 이에 따라 연평도 포격 사건의 위기관리 PR을 분석하려면 관련기사에 대한 분석이 효과적이라고 할 수 있다.

따라서 본 연구의 경우 연평도 포격 사건에 대한 정부의 위기관리 PR 분석을 위해 2010년 11월 23일부터 2010년 12월 2일까지 10일의 기간 동안 조선일보와 경향신문의 관련 기사를 수집해 이를 분석해보는 연구를 실시했다.

따라서 본 연구의 구체적인 연구목적은 먼저 정부가 앞서 언급한 위기관리 PR의 기본 원칙을 충실히 지키고 있는지의 여부에 대한 분석이다. 더불어 사건발발 초기에 발생한 비판과 논란의 유형 및 내용을 살펴보고, 정부가 이에 대해 어떠한 전략을 주로 사용하여 논란 및 비판에 대응하는지를 파악하며, 이러한 비판 및 논란이 정부가 실시한 위기관리 커뮤니케이션과 어떠한 관계를 갖는지를 살펴보는 것이라고 할 수 있다.

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 국가 위기의 개념 및 영역

1. 위기의 개념과 특성

말코니(Marcony, 1992 / 2009)는 아무리 좋은 조직이라도 위기를 맞게 된다고 말한다. 국가 또한 일련의 조직으로서 위기를 맞을 가능성이 농후하다. 실제로 매일 다양한 국가 위기 관련 소식이 매스 미디어를 통해 제공되고 있다.

이러한 위기에 대한 개념은 매우 다양하게 찾아볼 수 있다. 먼저 레슬리(Lesly, 1986 / 2002)의 경우 위기를 "개인이나 조직의 미래에 결정적인 영향을 미치는 중요한 변화과정"이라고 정의했다. 또한 편-뱅크스(Fearn-Banks, 1996 / 2002)는 위기를 "공중, 상품, 서비스, 명성 등 조직에 부정적 결과를 초래하는 주요 사건이라고 정의한다. 러빈저(Lerbinger, 1997 / 2002)는 위기를 "조직의 미래 성장과 이익, 혹은 생존에 위협을 가할 가능성이 있는 사건"으로 정의 한다(차희원 2002). 로빈슨(Robinson, 1972 / 2007)은 위기란 "시간적 급박함과 상황적 위태로움을 특징으로 하는 중대한 전환기적 상황"이라고 정의했으며, 홀스티(Holsti, 1977 / 2007)는 위기를 "중요한 가치에 대한 고도의 위협과 공포, 그리고 의사 결정 시간의 촉박함으로 특징지을 수 있는 상황들"이라고 정의했다. 하지만 이러한 일련의 학자들의 견해를 종합해보면, 위기란 "조직의 물질적 손실, 이미지나 명성 등 정신적 손실, 그리고 공중과의 관계 악화 등 조직에 부정적 영향을 미치는 사건"이라고 정의할 수 있다(임지원, 2007).

학자들이 제시하는 위기에 대한 속성 또한 매우 다양하다. 헤르만(Hermann, 1969 / 2010)은 위기에 대한 3가지 특성을 제시한다. 첫째, 의사 결정단위의 최우선 목표가 위협을 받고 있다(high threat). 둘째, 결정을 내리기 전에 반응을 취하는데

소요되는 시간이 제한되어 있다(Short time), 셋째, 위기 발생으로 작게는 정책 결정자들, 그리고 크게는 일반 대중들이 놀라게 되는 상황발발의 충격성 내지는 돌발성을 갖고 있다는 것이다.

최윤희(1998)에 따르면 위기는 급작성(Suddenness), 불확실성(Uncertainty), 시간 제약성(Time compression)등의 세 가지 속성을 지닌다. 먼저 급작성은 위기가 갑자기 발생한다는 특성에 근거한 것으로서, 위기에 대한 사전 감시와 예방이 중요하다는 사실을 말해준다. 위기 징후가 사전에 포착될 경우, 위기를 예방할 확률이 높아 지지만 자연재해와 같이 위기 징후의 포착기간이 짧고 예고 없이 닥치는 경우 위기 준비활동이 중요해진다고 할 수 있다(최윤희 1998).

불확실성은 위기에 대한 예측이 매우 어렵다는 점을 말해준다. 따라서 위기가 발생하는 예상 범위를 넓혀야 한다고 할 수 있다. 특히 국가와 같은 큰 조직의 경우 위험 발생요소를 철저히 관리하기 힘든 경우가 많다. 또한 일어날 가능성이 높은 사건만을 생각하고 확률이 낮은 사건을 신경 쓰지 않다 보면 예상치 못한 곳에서 대형사고가 발생할 가능성이 매우 높다. 즉, 어떠한 중대한 위기가 닥칠 경우, 해당 안전에만 매몰되어 있을 경우, 또 다른 위기가 닥칠 수 있는 가능성이 존재한다고 할 수 있다.

마지막으로 시간 제약성은 위기와 관련된 시간이 매우 급박하게 돌아간다는 것으로서, 이러한 시간의 제약이 빠른 결정을 필요로 하는 위기의 해결에 매우 큰 걸림돌로서 작용한다는 것이라고 할 수 있다. 따라서 위기를 사전에 포착할 수 있는 체계적인 시스템과 위기에 대한 철저한 준비가 필수적이라고 할 수 있다.

위기와 위험은 비슷해 보이지만 엄연히 다른 개념이다. 위기란 한 행위자가 자신이 위협을 받아 위험한 상황에 처했음을 인식하고 즉각적인 대응책을 강구해야 할 필요성을 느끼는 상황을 말하는 것으로서, 당면한 상황에 대한 행위자의 '주관적인 인식과 판단'이 개입된다는 측면에서 객관적인 상황을 설명하는 위험과는 구분된다고 할 수 있다(이동훈, 1999).

2. 국가위기의 개념 및 영역

앞서 언급한 위기의 다양한 특성을 종합해보면 위기는 “예측하기 못한 상황에서 발생한 사건이며, 잘못 대처할 경우 조직 또는 여러 이해관계자들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 중대한 위협”이라고 정의내릴 수 있다(이명천·박기순, 2001). 이러한 위기에 대한 정의를 국가 위기에 대입하면 국가 위기란 ‘예측하지 못한 상황에서 국가에 발생한 사건으로서, 잘못 대처할 경우 국가 또는 여러 이해관계자들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있는 중대한 위협’이라고 정의 할 수 있다.

국가위기는 그 구성요건으로 볼 때 시간의 촉박성, 위협 또는 사태의 심각성 및 파괴적 속성을 고려해야 한다. 또한 위기는 여러 분야에 걸쳐 그 위기원인과 유형 및 결과 면에 있어서 다양한 형태로 발생한다(길병욱·허태희, 2003). 전통적으로 국가위기는 국지전을 포함한 전쟁 및 불가항력적인 천재지변 등에 국한 되었으나, 최근의 경우 대형 재난재해를 포함한 극심한 국제 정치사회적 혼란과 공공시설 파괴 및 사이버 테러까지 포함하여 그 범위가 확대되는 추세이다. 따라서 효과적인 위기 관리체계의 수립을 위해서는 다양한 위기 유형의 분류와 그 성격을 명확하게 규정하는 것이 중요하다.

길병욱과 허태희(2003)는 위기 발생 영역별 위기 유형을 대외적인 분야와 대내적인 분야로 구분하였다. 연평도 포격 사건의 경우 대외적인 분야에 속할 수 있으며, 북한군이 우리나라 영토에 물리적인 타격을 가한 사건이기 때문에 대북관계 영역의 군사적 영역에 포함될 수 있다.

<표 1> 위기 발생 영역 및 위기 유형의 분류

위기 발생 영역		위기 유형의 분류	
대외적 영역	대북관계영역	군사적 영역	위기유형 1: 전면전 발발위기 위기유형 2: 북한의 국지 도발 위기유형 3: 무장병력의 침투 위기유형 4: 특정 목표에 대한 북한의 공격 및 위협태세 위기유형 5: 남북한 군사력 균형상태에 대한 심각한 위협 위기유형 6: 북한과 주변국간의 군사적 충돌
		비군사적 영역	위기유형 7 : 북한내 정치적 급변 위기유형 8 : 북한 내 심각한 사회적 혼란 사태 위기유형 9 : 집단탈북자 또는 대량 난민의 대남 유입 위기유형 10 : 북한역내 아국민 자산에 대한 테러, 역류 및 구금 위기유형 11 : 돌발적인 북한의 대외정책 및 대남정책 변화 위기유형 12 : 우리측 국민이나 자산에 대한 북한측의 테러
	대주변국가관계영역	군사적 영역	위기유형 13 : 주변국의 대북 핵심 전략 무기 지원 위기유형 14 : 지역에서 대량 살상무기의 확산 위기유형 15 : 해상 또는 공중에서 주변국과 우발적 군사적 충돌 위기유형 16 : 주변국의 아국에 대한 의도적 군사압력 / 도발행위
		비군사적 영역	위기유형 17 : 주변국들간의 전략적 균형관계 급변 위기유형 18 : 주변국들의 대한반도 정책 급변사태 위기유형 19 : 동북아 이외 지역에서 주변국들과 전략적 이해상충
	대국제관계영역	군사적 영역	위기유형 20 : 동북아 이외 지역에서 군사적 개입 불가피 사태 위기유형 21 : 미국의 대한군사지원 역량상 중대결함 초래사태 위기유형 22 : 해상 및 공중 수송로상 위해사태
		비군사적 영역	위기유형 23 : 국제적 경제위기로 인한 안보상 위협발생 사태 위기유형 24 : 국제교역상의 심각한 경제적 충돌 위기유형 25 : 초국가집단에 의한 불특정 혼란사태
대내적 영역	군사적 영역	위기유형 26 : 불순세력에 의한 군사 쿠데타 위기유형 27 : 국내 무장 봉기	
	비군사적 영역	위기유형 28 : 극심한 국내 정치·사회적 혼란사태 위기유형 29 : 요인암살 등으로 인한 돌발적인 안보취약 사태 위기유형 30 : 사이버테러 및 정보체계 교란 위기유형 31 : 국내 미확인 주체에 의한 공공시설 파괴 위기유형 32 : 생태계·환경파괴 및 심각한 에너지 문제 위기유형 33 : 천재지변 및 대형 재난 재해	

출처 : 길병욱, 허태희(2003), 국가 위기관리체계 확립방안 및 프로그램 개발에 관한 연구

또한 이종열 외 3명(2004)은 국가 위기를 정치체계, 경제 기술 체계, 사회화 체계, 자연체계 등 위기 발생 체계 별로 분류하였다. 연평도 포격 사건의 경우 북한이 우리 영토에 직접적인 포격을 가했기 때문에 전쟁, 혹은 무력시위에 해당할 수 있으며 이는 체계별 위기 유형의 '정치체계'에 속할 수 있다.

<표 2> 체계별 위기 유형

체 계	위기 종류
정치체계	전쟁, 무력시위, 쿠데타, 테러 및 파괴 활동, 비행기 납치
경제·기술체계	위험물질 유출, 해양오염, 수질오염, 대기오염, 오존층 파괴, 방사능 오염·유출, 산성비, 일반·핵폐기물 매립, 구조물 붕괴, 폭발
사회·문화체계	인종, 민족·지역 간 폭력적 갈등, 전염병·피질의 출현, 폭력적 파업, 폭동
자연체계	홍수, 태풍, 지진, 가뭄, 폭염, 냉해, 한해, 우박, 해일, 화산폭발

출처 : 이종열·박광국·조경호·김옥일(2004), 국가위기관리 통합적 체계구축에 관한 연구

제 2 절 국가 위기관리 PR

1. PR의 개념

위기관리 PR를 살펴보기에 앞서 위기관리의 근간을 이루고 있는 PR에 대해 고찰해 볼 필요가 있다. PR(Public relations)은 여러 학자로부터 다양한 형식으로 정의되었다. 커트립과 센터(Cutlip & Center, 1982 / 2009)는 이러한 PR을 "상호만족할 만한 쌍방향 커뮤니케이션을 기초로 사회적으로 책임 있고 수용될 수 있는 행동을 통해 여론에 영향을 미치기 위한 계획된 노력"이라고 정의한다. 또한 하로우(Harrow)는 "PR이란 사회적 책임을 완수하고 성공에 필요한 공중의 인정과 지지, 협력을 얻기 위한 인식적인 시도로 공중에 대하여 더욱 책임 있는 행동을 하게끔 모든 이익 단체의 필요와 욕망을 분석하는 과정"이라고 정의 내린다. 또한 국제 PR 협회(IPRA)에서는 "PR이란 사적 및 공적인 조직체와 그 조직체와 그 조직체가 관계하거나 또 관계할 수 있는 사람들의 이해와 동조를 유지하는 지속적이고 계획된 성격의 경영기능"이라고 정의하였다(김정기, 1981).

국내 학자들 또한 각자의 성향에 따라 다양한 PR에 대한 개념을 제시한다. 윤정길(2002)은 "PR이란 PR의 주체가 그 객체로부터 신뢰관계, 선린관계를 형성, 유지, 강화하여 설득 커뮤니케이션 과정을 통한 지지 협조관계를 끌어들이는 관리활동"이라고 정의한다. 김정현(2007)의 경우 "PR 주체인 조직의 생존과 불가분의 관계를 갖는 PR객체인 공중과의 호의적인 관계를 설득적 커뮤니케이션 기술을 통해 증진시켜 조직을 유지, 발전시키려는 관리 전략"이라고 PR을 규정한다. 문철수(2002)는 PR을 "PR의 주체가 그 조직이나 집단의 목표를 보다 효과적으로 수행해 나가는데 있어, 대중으로부터 지지나 호의를 이끌어내는 과정이며, 궁극적으로 유리한 공중관계를 이끌어내는 적극적인 활동"이라고 규정한다. 오두범(1995)은 "조직과 공중사이의 호혜를 목적으로 상용되는 조직자체의 제반 커뮤니케이션 활동과 그를 대행하

거나 조력하는 제반활동"으로서 PR을 정의한다.

이렇듯 각각의 학자 마다 자신 고유의 PR에 대한 정의를 내리고 있지만 모든 PR개념에서 공통적으로 다루는 부분은 공중으로부터의 "협력"이라고 할 수 있다. 즉, PR주체자가 공중으로부터 협력과 이해를 구하기 위한 일련의 활동을 종합해서 PR이라고 할 수 있다. 따라서 PR 활동의 대상이라고 할 수 있는 공중에 대한 파악 또한 매우 중요하다고 할 수 있다.

블루머(Blumer)는 공중의 특징으로 크게 세 가지를 들고 있다. 첫째, 이슈에 직면해 있다. 둘째, 그 이슈에 응하는 방법에 관한 그들의 아이디어들이 분열되어 있다. 셋째, 그 이슈에 관한 토론에 참여한다. 듀이(Dewey) 또한 유사한 방법으로 공중을 정의한다. 듀이는 공중이란 "유사한 문제에 직면해 있고, 그 문제가 존재한다는 것을 인정하며, 그 문제에 관하여 어떤 일을 하기 위해 조직화하는 집단"이라고 정의했다(유재웅, 박현유, 2008).

그루닉(Grunig, 1984 / 2008)은 이러한 듀이의 세 가지 공중조건(동일한 문제 직면, 문제 존재의 인지, 문제에 대해 어떤 일을 하기 위한 조직화)을 토대로 네 가지 유형의 공중을 제시하였다. 먼저 '비공중(non-public)'은 듀이가 제시한 세 가지 조건 중 한 가지도 적용되지 않는 집단이라고 할 수 있다. 둘째, '잠재적 공중(latent public)'은 조직의 영향으로 야기된 어떤 똑같은 문제에 직면해 있으나 그 문제를 발견하지 못한 집단이라고 할 수 있다. 셋째, '자각적 공중(aware public)'은 잠재적 공중을 이루는 구성원이 직면한 문제가 무엇인지 인지할 경우 형성하는 공중이라고 할 수 있다. 넷째, '활동적 공중(active public)'은 공중이 문제에 관하여 토론하기 위해 조직화 할 경우 형성되는 공중 형태라고 할 수 있다(유재웅, 박현유, 2008).

할라한(Hallahan, 2000)은 그루닉과는 달리 지식과 관여도를 기준으로 공중을 분류했다. '지식'은 공중의 공통 주제 혹은 쟁점에 대하여 개인들이 가지고 있는 신념, 태도, 전문성 등을 가리키며, '관여도'는 개인이 어떤 대상, 사람, 상황 혹은 조직에 대해 개인적으로 관련이 있거나 혹은 중요성을 가지고 있다고 생각하는 정도라고 할 수 있다(차동필, 2002).

할라한은 이러한 지식과 관여도에 따라 공중을 비활동적 공중(inactive public), 환기된 공중(aroused public), 인지적 공중(aware public), 활동적 공중(active public), 비공중(non public)의 다섯 가지로 나누었다. '비활동적 공중'은 조직의 쟁점이나 어떤 주제에 대하여 지식과 관여도가 모두 낮은 특징을 지니고 있고, '환기된 공중'은 쟁점 혹은 조직 내 어떤 주제에 관한 지식은 높지만 쟁점 혹은 잠재적인 문제에 대한 관여도가 낮다고 할 수 있다. '인지적 공중'은 어떤 주제에 관한 지식은 높은 편이지만 관여도가 낮은 공중을 가리킨다. '활동적 공중'은 어떤 주제 혹은 쟁점에 관해 지식과 관여의 수준이 높은 집단의 구성원이라고 할 수 있다. 이렇듯 PR에 있어 공중의 파악과 더불어 이들과의 상호 호혜적인 관계유지는 필수적이라고 할 수 있다. 본 연구에서 다루는 위기관리 또한 PR의 주요 영역인 공중관계 관리가 핵심적이기 때문에 PR의 영역에 포함된다고 할 수 있다(백진숙, 2010). 즉, 조직이나 국가가 당면한 위기를 극복하기 위해 대상 공중과의 상호호혜적인 관계 성립을 도모하는 것이 위기관리 PR의 핵심 과제라고 할 수 있다.

2. 국가 위기관리 PR의 정의

앞서 언급한대로 위기관리 또한 PR의 주요 영역인 공중관계 관리가 핵심적이기 때문에 PR의 영역에 포함된다고 할 수 있다(백진숙, 2010). 콤즈(Coombs, 1999)는 위기관리가 위기상황에 대응하고 위기에 의해 야기되는 실제적인 피해를 줄이는 광범위한 활동이며, 조직 차원의 문화 및 구조 등과 연결된 장기적이고 일관성 있는 활동이라고 정의하면서 쟁점관리(issue management), 리스크관리(risk management), 공중관계관리(stakeholder management) 모두가 위기관리에 포함된 개념이라고 정의하였다. 또한 펀뱅크스(Fearn-Banks, 1986 / 2010)는 위기관리를 조직에 부정적인 영향을 주는 사건들의 위험성과 불안 요인을 감소시키고 조직이 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 전략적인 계획이라고 규정했다. 또한 리틀존(Littlejohn, 1983 / 2010)은 비상사태를 피하기 위해 노력하고, 위기 발생에 대비하

여 계획하며, 필요할 때에는 그것을 실행에 옮기는 다각적인 조직 차원의 노력으로 위기관리를 정의한다(백진숙, 2010).

이러한 위기관리 PR을 한 문장으로 요약하면 “조직이 위기에 대처하여 조직에 바람직하지 못한 결과를 최소화시키고 그에 따른 신속한 조치를 취하는 일이며, 아울러 위험에 대한 확인, 측정, 통제를 통해 최소한의 비용으로 위험에 따르는 불이익을 극소화하는 것”이라고 할 수 있다(최윤희, 1984).

국가적 차원에서의 위기관리는 대체로 세 가지 형태로 나눌 수 있다. 첫째, 전쟁 및 내란에 대비하는 ‘비상대비 동원 체제’ 수립의 형태이다. 둘째, 체제·정권유지, 사회 안정, 국가존립 등에 관련된 위기와 그 대응으로서 국가안녕 질서유지를 위한 각종 ‘치안 및 안전관리’정책과 조치가 있다. 셋째, 각종 자연적·인위적 재난재해에 대비하는 ‘긴급재난관리체제’ 수립이다(이동훈, 1999).

이러한 위기관리의 형태와 개념을 토대로 봤을 때, 위기관리 PR활동이란 조직에 위기를 발생시킬 수 있는 사건이 벌어질 경우, 그 충격을 최소한으로 줄이고, 관련 이해관계자들의 이해를 돕기 위하여 위기상황을 관리하는 활동이라고 할 수 있다. 위기관리는 위기발생시 조직의 운영관리를 가급적 원상태로 유지하면서 그 조직의 생존과 재건에 그 목적이 있기 때문에 언어적·비언어적 커뮤니케이션 수단이 총동원 되어야 한다. 선진국들의 경우 위기관리 PR를 ‘숨기면 작은 것도 커지고 밝히면 큰 것도 작아진다’는 원칙에 바탕을 두고 실행하면서 언제 발생할지 모르는 대형사고 혹은 재난에 대비해 위기관리 매뉴얼 제작, 대처훈련 등의 사전 위기관리와 사건 진상 분석 및 공개 등의 사후 위기관리 방안 등 적극적인 대처방안을 개발해 이해관계자들과 상호 호혜적인 관계를 유지한다(성균관대학교 미디어문화 콘텐츠 연구소, 2009).

3. 국가 위기의 원인과 위기관리의 중요성

‘위기’라는 개념은 구체적으로 규정하기 매우 어렵다고 할 수 있다. 이는 위기

자체가 정상을 벗어난 특수한 상황이기 때문에 상황에 따라 예측 불가능한 모습으로 나타날 수 있고, 따라서 제도적으로 고려하기가 사실상 불가능하기 때문이다. 정부위기의 경우, 우리의 경우 재난이나 방재 등 형식적인 정도의 현상을 위기로서 규정하지만 서구의 경우 형식적이고 양적인 것뿐만 아니라 실질적이고 질적인 것까지 포함해 사회 시스템의 급속한 변화와 발전까지 위기의 범주에 포함시키고 있다(문철수, 2009).

이러한 위기상황을 관리하고 해결하는 활동으로서 정부의 위기관리란 국가 경영 차원에서 발생할지 모르는 제반 위험과 위기 상황의 발생을 예방하고, 위기 발생 시 그 피해를 최소화하기 위한 다양한 대응조치 활동을 의미한다고 할 수 있다(문철수, 2009).

특히 위기를 재난 이상의 차원으로 이해할 경우, 정부의 위기관리는 주로 언론을 포함한 이해관계자들을 대상으로 한 PR가 주를 이루게 되며, 이러한 활동을 통해 위기의 자체적인 해결과 더불어 언론을 통해 이해관계자들과의 관계를 상호 호혜적으로 유지하는 것이 매우 중요하다.

정부 위기관리의 구체적인 필요성을 정리해보면 다음과 같다(문철수, 2009).

- 첫째, 시민사회의 발달로 각종 사회단체들의 집단적 활동성 증대.
- 둘째, 언론매체의 발달로 대내외적인 위기 발생 시 노출 가능성의 증대.
- 셋째, 정보화나 세계화 등 사회 환경 변화로 인한 위기확산 속도의 가속화.
- 넷째, 위기요소의 대부분은 발생 이전의 체계적 대비 활동을 통해 발생을 미연에 방지하는 것이 가능함
- 다섯째, 위기관리는 최초 위기 발생 후 초기에(약 24시간 이내) 성패가 결정됨
- 여섯째, 부정적 기사 및 언론보도의 대부분은 정확한 커뮤니케이션 활동을 통해 완화

정부의 위기관리는 크게 두 가지 범주로 구분할 수 있다. 먼저 위기관리를 협의로 이해하여 잠재적이며 측정 가능한 위험만을 관리하는 것을 의미하는 경우와 위

기관리를 광의로 이해하여 정부의 목표를 달성하는데 있어 부정적 영향을 끼치는 모든 위협을 관리하는 것을 의미하는 경우이다. 특히 광의의 위기관리는 객관적으로 측정 가능한 위기뿐만이 아니라 측정 불가능한 위기까지도 그 대상으로 한다(문철수, 2009).

4. 국가 위기관리에서 대국민 커뮤니케이션 부재의 문제점

정부는 대국민 커뮤니케이션을 통해 위기에 따른 대응을 실행하겠다는 약속을 한다. 국민은 정부의 이러한 정책 실행에 대한 혜택을 받는 것과 동시에 정책에 대한 평가를 함으로써 정부와 긴밀한 관계를 맺는다. 따라서 정부는 정책 홍보 대상인 국민과 상호 호혜적인 관계를 유지해야 하며 이를 위해 일방향적인 커뮤니케이션 대신 쌍방향적 커뮤니케이션을 도모하여야 한다. 만일 정부가 국민을 대상으로 한 커뮤니케이션 활동에 소홀히 한다면 국민들로부터 신뢰를 받기 어렵고, 향후 위기 극복 방안 설립과 실행에 있어 큰 위기를 맞이하게 될 공산이 크다.

구체적으로, 대국민 커뮤니케이션이 원활히 이루어지지 않을 경우 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다(문철수, 2009).

첫째, 대체로 국민들이 정부기관에 대해 비판적 사고와 의식을 가지고 있다는 사실에 유념해야 할 것이다. 그렇기 때문에 솔직한 대국민 커뮤니케이션 활동이 결여된다면 이러한 성향은 더욱 강하게 나타날 수 있다.

둘째, 현대국가에서 정부 차원의 행위나 정책은 사실상 매우 포괄적이고 복잡적이어서 국민들이 간단히 이해하기는 무척 어렵다는 점이다. 더욱이 국민들은 국가 정책 취지에 대해 아는 지식이 매우 적다는 점이다. 결국 ‘얕’은 동조나 신뢰로, 그리고 무지는 거부나 부정으로 귀착된다는 PR의 기본 원리를 감안할 때, 대국민 커뮤니케이션의 결여는 정부에 대한 불신과 맹목적 비판으로 이어질 수 있다.

셋째, 매스 미디어를 비롯한 각종 개인 미디어를 통해 전달되는 정보들이 대체로 정부 정책에 대해 비판적이거나 부정적인 내용들이 많다는 점이다. 따라서 대국

민 커뮤니케이션 활동이 미미할 경우 국민들의 올바른 판단을 돕기 어려울 뿐만 아니라, 알 권리 역시 제한될 수 있다.

넷째, 국가 정책 수행의 일선에 근무하는 공무원들에 대해 국민들은 다소 거부감을 갖는 것이 현실이다. 따라서 대국민 커뮤니케이션이 원활하게 진행되지 않을 경우 이러한 이미지는 정부 자체에 대한 부정적 이미지로 확대될 수 있다. 이를 방지하기 위해 국민들과의 다양한 커뮤니케이션 방법을 통해 실질적으로 공무원과 국민들이 평등한 위치에 있다는 것을 보여줌으로써 정부에 대한 긍정적 이미지를 이끌어 낼 수 있을 것으로 본다.

제 3 절 국가 위기 커뮤니케이션의 기본 원칙과 대응 전략

1. 국가 위기 커뮤니케이션의 기본 원칙

위기 상황에서 커뮤니케이션은 정상적으로 이루어지기 어렵다고 할 수 있다. 이는 위기가 발생한 후 해당 조직은 짧은 시간 내에 엄청나게 많은 정보를 처리해야 하고(커뮤니케이션 메시지 과부하(overload)), 위기상황에서 수집된 정보들은 사실과 유언비어가 서로 뒤섞여 불확실한 정보가 될 가능성이 크기 때문이다(이명천·박기순, 2001). 또한 심각한 위기가 초래하는 혼란과 흥분은 사람들의 이성적 판단을 흐리게 만들 여지가 있어 제공된 정보를 올바르게 인식하지 못할 가능성 또한 존재한다. 이러한 이유 때문에 위기 상황에서 효과적으로 커뮤니케이션하기란 매우 어려운 작업이다.

이현우에 따르면 이러한 상황에 대비해 국내외 조직들은 위기 발생 시 콤즈(Coombs, 1999)가 제시한 위기관리 원칙을 토대로 위기관리 커뮤니케이션을 실시하고 있다. 이러한 기본 원칙을 정리하면 다음과 같다(이명천·박기순, 2001).

1) 신속성의 원칙 : 최대한 빨리 대응한다.

위기 커뮤니케이션에서 ‘신속함’이란 위기 발생 후 조직의 대변인이 언론에게 첫 성명서를 제공하기까지의 시간을 의미한다. 현재의 일반적인 지침은 조직의 위기가 언론에 알려진 후 3시간 내에 초기 대응을 실시하는 것이다. 최근에는 인터넷 등의 커뮤니케이션 매체의 발달로 인해 시간과 장소의 제약이 줄어들면서 미디어가 위기를 보도하는 시간이 과거에 비해 짧아졌다. 이로 인해 조직의 공식적인 대응시간 역시 더욱 빨라져야 하는 시대가 도래 했다. 위기 발생 후 초기에 위기 커뮤니케이션 활동이 성공할 경우 정부는 언론을 비롯한 이해관계자들에 대한 주도권을 가질 수 있고, 상황을 통제할 수 있다는 점에서 신속한 대응은 매우 중요하다고 할 수 있다.

위기 커뮤니케이션 원칙 중에서도 신속성은 매우 중요하다고 할 수 있는데 이는 위기 상황에 대한 이해관계자들의 정보 욕구 때문이다. 이해 관계자들은 해당 조직과 밀접한 관련이 있고, 조직의 성과에 직접적으로 영향을 받기 때문에 조직으로부터의 정보에 민감할 수밖에 없다. 만일 조직이 이러한 이해관계자들의 정보 욕구를 충족시켜주지 못할 경우 각종 논란과 비판에 직면할 수 있는 위험이 있다.

특히 최근의 경우 인터넷의 발달로 인해 소수만이 정보를 통제하는 환경으로부터 벗어나 누구나 정보를 자유롭게 생산하고 유통시킬 수 있는 가능성이 생김으로써, 확인되지 않은 내용에 기초한 추측성 정보들이 인터넷을 통해 빠르게 확산될 수 있다. 또한 위기와 관련된 논란의 대부분은 조직에 적대적인 내용이 대부분이기 때문에 초기에 이러한 논란을 진압하지 못한다면 조직의 위기는 자칫 해결 불가능한 상황으로 까지 변질 수 있다. 따라서 침묵은 매우 위험한 위기 대응 전략으로, 신속한 초기 대응으로 위기 대응의 ‘첫 단추’를 잘 끼우는 작업이 매우 중요하다.

하지만 사건관련 논란의 경우 신속성만의 문제가 아니며, 정보의 적절하고 정확한 제공이 생명이라고 할 수 있는 위기 커뮤니케이션 원칙 중 하나라도 잘 못 될 경우 발생할 수 있는 가능성이 농후하다.

2) 일관성의 원칙 : 한 목소리로 말한다

정부 위기 상황 속에서 언론이나 국민들을 대상으로 일관된 메시지를 전달하는 것은 매우 중요하다. 일관성 확보를 위해 한 사람의 대변인이 커뮤니케이션 창구를 독점하는 것이 관례인데, 보다 중요한 것은 언론에 대해 훈련되지 않은 조직원(공무원)들이 위기 상황에서 조직의 비공식적 대변인 역할을 수행할 가능성이 높다는 점이다. 비교적 대언론 관계 커뮤니케이션 훈련이 잘 되어 있는 대변인과는 달리 이러한 비공식적 대변인들에게서 메시지의 일관성이나 정확성을 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 그러나 위기관련 정보를 조직 구성원들과 충분히 공유한다면 이들은 비공식적 대변인의 역할을 충실히 수행해 나갈 수 있다.

이들을 통하여 조직은 잘못된 정보, 불확실하거나 애매모호한 정보, 그리고 각종 논란의 확산을 방지할 수 있을 뿐 아니라, 위기상황에서 한 목소리를 내는 것은 조직이 제공하는 메시지의 신뢰도를 확보하는 좋은 방법이 될 수 있다.

3) 개방성의 원칙: 열려진 커뮤니케이션 체계를 운영한다

위기상황에서 개방성은 다양한 개념으로 해석되고 있다. 보다 구체적으로 미디어의 이용 가능성, 정보의 공개성, 그리고 정직성 등의 개념을 통해 개방성의 원칙을 설명할 수 있겠다. 먼저, 이용 가능성 차원에서의 개방성은 미디어의 정보욕구 충족을 위한 시설제공과 커뮤니케이션 채널 제공을 의미한다. 즉, 기자실을 설치하여 전화, 팩스, 통신 등의 기본 커뮤니케이션 시설을 제공함은 물론이고, 미디어의 추가정보 요구에 신속하게 대응하는 커뮤니케이션 채널을 가동해야 한다.

정보의 공개성 차원에서의 개방성은 조직의 관점과 PR적 관점 사이의 딜레마를 내포하고 있다. 정보의 완전한 공개가 보다 바람직한 원칙이라는 점에 대부분의 PR 전문가들이 동의하고 있지만 조직의 입장에서 볼 때, 정보의 완전한 공개가 현실적

으로 항상 가능하거나 긍정적인 결과를 보장하지는 않기 때문이다. 따라서 위기관리팀은 정보의 완전한 공개가 초래할 수 있는 모든 결과를 면면이 분석한 후에 정보공개 수위를 결정할 필요는 있지만, 그럼에도 불구하고 조직이 정보 공개를 꺼리고 있다는 인식을 주어서는 안 된다.

마지막으로 정직성인데, 특히 정부 위기 시 언론이나 국민을 대상으로 거짓말을 하지 말라는 것이다. 국민들의 경우 정부나 국가 위기 자체보다도 정부가 자신들에게 거짓말을 한 것에 더욱 분노한다고 한다. 정부 위기 커뮤니케이션에 있어 분명히 기억해야 할 것은 정직성의 결핍이 정부와 국민 사이의 관계를 악화시킬 뿐만 아니라 쉽게 회복될 수 없는 신뢰감의 상실을 가져온다는 점이다.

개방성의 결여는 정부로 하여금 정보의 공개를 꺼리는 인상을 주어 정부의 ‘은폐의혹’에 대한 논란을 만들어낼 수 있다. 박홍식(1998)은 이러한 정부은폐를 공익과 절차의 위반에 기반하여 4가지 수준으로 분류하였다. 먼저 불법적 은폐는 법률의 위반이자 사익적인 경우로서 정부 은폐 문제의 가장 극단적 형태이다. 이때 정부 은폐의 목적은 관료적 이익이고, 정보의 비공개는 법적인 절차의 위반이라고 할 수 있다. 이러한 불법적 은폐는 불법이나 정부의 잘못을 숨길 목적으로 또 다른 형태의 부정을 추가적으로 저지르거나 직무상 보고 의무나 절차 등의 위반 형태로 나타난다. 둘째, 비윤리적 은폐가 있다. 비윤리적 은폐의 경우 법률의 위반은 아니지만 사익적인 은폐라고 할 수 있다. 정부은폐가 공익 기준을 위반하고 있으나 비공개 절차는 재량적 판단에 관한 경우이다. 하지만 정부가 이러한 재량을 이용하고자 의적으로 자신들의 이익을 추구하는 것은 도덕적 비난을 면하지 못한다. 이러한 비윤리적 은폐는 정부가 불리한 정보를 공개할 수도, 그냥 그대로 둘 수도 있는 상태에서 비공개 결정을 내리는 경우이다. 셋째, 윤리적 은폐가 있다. 윤리적 은폐는 공익적 은폐이나 법률의 위반은 아닌 경우이다. 이는 재량적 판단의 문제와 관련해 정부가 공익을 목적으로 비공개를 결정하는 경우이며, 정부가 갈등적 이익을 고려하는 과정에서 이러한 비공개가 나타난다. 윤리적 은폐의 경우 정부의 정책적 판단에 의한 은폐지만 여론으로부터의 도덕적 비난과 의혹에 그대로 노출되는 부담을

피할 수 없는 것이 문제이다. 마지막으로 법률적 은폐의 경우 공익적 은폐이나 적법한 경우가 해당된다. 법률이 공익을 목적으로 관련 정보의 공개를 금지하는 경우가 전형적이라고 할 수 있다. 이 경우 정부만이 이러한 정보를 독점적으로 이용할 수 있으며, 은폐에 대한 책임도 없을뿐더러 가장 정당한 방법의 은폐라고 할 수 있다. 이러한 4가지 수준의 정부은폐의 사례는 다음과 같다.

<표 3> 정부 은폐 수준에 따른 사례 분류

은폐유형	사 례	정당화 가능성
불법적 은폐	<ul style="list-style-type: none"> · 한국전력은 고리 원자력 발전소 방사능 누출 사고를 한 달이 넘도록 감독 기관에조차 보고하지 않았다 · 군 당국은 사병의 죽음을 단순 사고사 또는 자살로 처리했다. 그러나 가족들의 집요한 문제 제기에 의한 재조사 결과 고참병의 구타에 의한 사망의 은폐로 나타났다. · 경찰관이 투표 용지 분실을 보고하지 않았다. 법원은 직무유기죄를 적용했다. 	낮음
비윤리적 은폐	<ul style="list-style-type: none"> · 군 당국은 조사 과정에서 북한 무장 잠수함에 미국 구호단체가 북한에 지원했던 통조림이 실려 있었다는 것을 발견하지 못했으나 뒤늦게 미군 당국의 통보를 받고 알았다. 그러나 군 당국은 이러한 사실을 공개하지 않기로 방침을 정했던 것으로 밝혀졌다. · 정부는 고속철 부실 사례를 보고하면서 일부를 그 내용에서 누락시켰다. · 경찰은 절도단의 한 사람이 경찰이었다는 사실을 공개하지 않았다. 	
윤리적 은폐	<ul style="list-style-type: none"> · 과학기술처는 남부 지방에서 발생한 지진의 진앙지가 경주 남동쪽 6킬로 지점이라는 것을 알고도 지진의 진앙지 주변에는 원전이 6기가 이미 들어서 있고 또 2기가 추가로 건설중이어서 만일 사실대로 발표했을 때 그것이 국민에 주는 충격과 혼란을 우려해 이를 공표하지 않았다. · 환경부는 화학공장의 저장탱크에서 샌 기름으로 인해 주변 토양이 심하게 오염됐다는 내용이 담긴 보고서를 토양환경학회로부터 넘겨받았으나, 이 보고서가 공장 파산, 주변 땅값 폭락, 지역 경제에 대한 악영향 등의 혼란을 초래할 것이 분명해 표현을 모호하게 하는 방법으로 공개를 하지 않았다. 	
법률적 은폐	<ul style="list-style-type: none"> · 정보통신부는 개인휴대통신(PCS) 사업자 선정 발표 열흘 후 심사 과정을 2급 비밀로 분류, 외부 공개를 막았다. 당락 업체가 뒤바뀌자 정부가 사업자 선정 과정에 관한 자신의 비리를 은폐하고자 이것을 비밀로 분류했다는 비난을 받았다. 	높음

4) 공감성의 원칙 : 희생자에 대한 동정심과 유감을 적극적으로 표현한다.

대개의 위기상황에서 희생자가 발생된다. 위기의 희생자는 위기로 인해 육체적, 정신적, 재정적 고통을 당하는 사람을 일컫는다. 이러한 희생자의 존재 유무는 조직이 최초 커뮤니케이션의 내용과 형식을 결정하는데 중요한 전략적 시사점을 지닌다. 특히 정부와 관련된 위기로 인해 희생자가 발생했다면 정부는 국민을 대상으로 희생자에 대한 관심과 동정을 적극적으로 표현해야 한다. 즉, 애도를 통해 희생자들의 입장을 공감하는 자세를 취해야 하고, 희생자들의 물질적·정신적 피해에 대한 보상을 통해 희생자들의 상황에 관심을 기울이는 모습을 보여줘야 한다고 할 수 있다.

콕즈(Coombs, 1999)는 동정이 관련 공중으로 하여금 조직을 믿을 수 있도록 해 준다고 언급하면서 희생자에 대한 관심과 동정 표현의 중요성을 역설했다. 희생자에 대한 적극적인 관심 표명은 정부의 신뢰성 회복의 일환으로 국민들에게 받아들여질 것이다.

5) 신뢰성의 원칙: 조직의 최고 책임자를 개입시킨다.

앞에서 반복적으로 지적되었듯이 위기 커뮤니케이션의 핵심은 조직의 신뢰성을 회복하는 것이다. 특히 돌발적 사고로 인해 심각한 피해가 발생했을 경우 정부나 민간을 막론하고 조직의 신뢰성 회복을 위해 초기에 최고 책임자를 가시적으로 개입시키는 것이 바람직한 방안이다.

지난 2000년 2월에 발생한 미8군의 독극물 방류 사건에 대한 공식사과 과정에서 미군이 주한미군 사령관(대장)이 아닌 미8군 사령관(중장)의 이름으로 사과문을 작성했으며, 더군다나 사과문을 미8군 사령관이 아닌 공보실장(대령)이 대신 발표하는데 대해 시민단체들이 크게 반발하여 주한미군에 대한 부정적 여론이 더욱 악화된

사례가 있다.

현대사회는 이미지 시대이기 때문에 조직의 상징이라 할 수 있는 최고 책임자가 위기 극복에 적극적으로 개입하고 있다는 인식을 통해 조직의 위기관리 통제력에 대한 신뢰성을 구축하는데 노력해야 할 것이다.

2. 국가 위기 커뮤니케이션의 사례 : 미국 9.11 테러 사건을 중심으로

1) 사례의 개요 및 특징

2001년 9월 11일 오전 8시 45분(한국시간 18시 45분)경 이슬람 과격 단체의 민간 항공기 납치에 의한 자살테러로 항공기 2대(UA175편, AA11편)가 미국 뉴욕의 110층 쌍둥이 빌딩 2동 및 수채의 부속 건물로 구성되어진 세계무역센터(World Trade Center)에 정면충돌하면서 쌍둥이 빌딩 2동이 완전히 붕괴되었다. 이어서 오전 9시 40분 경, 또 한 대의 비행기(AA77편)가 워싱턴의 국방부 건물과 충돌하였고, 오전 10시 3분경에 또 다른 비행기(UA93편)가 피츠버그 동남쪽에 추락하였다. 이 사고로 인해 4대의 항공기에 탑승한 승객 266명이 전원 사망하였고, 워싱턴 국방부 청사 쪽에서 발생한 사망자와 실종자가 125명에 달했으며, 세계무역센터 쪽에서 발생한 사망자와 실종자가 2500~3000명에 달하였다.

경제적인 피해의 경우 세계무역센터 건물의 가치가 약 11억 달러, 테러 응징을 위한 긴급지출안이 400억 달러, 재난 극복 연방 원조액이 111억 달러로 그 외에 각종 결제 활동이나 재산상의 피해를 더하면 화폐가치로 환산하기 어려울 정도이다 (위키피디아, <http://ko.wikipedia.org/wiki/9.11>).

이렇듯, 어마어마한 피해를 입었지만 미 국방부와 정부는 앞서 언급한 위기관리 PR의 기본원칙을 충실히 따르면서 위기 사태의 확산을 막고자 노력했다. 9.11 테러 사건과 관련하여 미 국방부와 정부의 위기관리 PR를 요약하면 다음과 같다.

2) 미 국방부와 정부의 위기관리 전략¹⁾²⁾

(1) 신속성 : 빠르고 신속한 응답

미 국방부와 정부는 초기에 위기 상황에 대하여 매우 신속하게 대응했을 뿐만 아니라, 테러 공격 이후 10일간 시의 적절한 정보를 제공함으로써 미디어와 국민의 정보 욕구를 충족시켰다. 도널드 럼스펠드(Donald Henry Rumsfeld) 미 국방장관은 9.11테러 발생 9시간 후의 성명을 통해 테러에 대한 다양한 안보 방어 태세가 준비되었다고 미국을 안심시켰다.

9.11테러 사건과 관련된 정보 또한 적시에 제공되었다. 정부의 홍보담당자들은 위기 상황에 신속히 대응하면서, 위기로 인해 발생한 정보의 공백을 사실들로 채웠다. 이러한 대응은 매우 효과적이었다. 만일 정부가 침묵으로 일관하여 정보의 공백이 발생할 경우, 국민 전체가 공포와 혼란에 빠질 수 있기 때문이다(Tritz, 2002).

럼스펠드 미 국방장관은 사건 발생 당일인 9월 11일 오후 6시 42분에 국방부가 아직 정확한 사상자 규모를 파악하지 못했다고 인정하는 한편, “우리는 미래 어느 시점에 관련 정보를 얻을 것이며, 가능하면 최대한 빨리 그것을 구해서 여러분께 알려줄 것이다”라고 덧붙였다(Tritz, 2002).

1) 성균관대학교 미디어문화콘텐츠 연구소(2009), 『정부의 위기관리 현황과 그 대안』 세미나 자료집에서 발췌 후 재구성.

2) Trina Wolosek Tritz(2002), Crisis management strategy utilized by the United States Department of Defense following the terrorist attack on America : A case study에서 발췌 후 재구성

(2) 일관성 : 중앙 대변인

럼스펠드 미 국방장관은 9.11테러로 인한 위기 상황 내내 위기 대응의 전면에 서서 활약했으며, 그 뒤에는 오직 대통령만이 존재 했다. 또한 럼스펠드 장관은 해군, 육군, 그리고 백악관 당국자들로부터 정보를 제공받아 이를 공중에게 알렸다. 럼스펠드 미 국방장관은 30여회의 미디어 등장 시 거의 절반 이상에서 주요 대변인 역할을 수행했다(Tritz, 2002). 미 국방부의 최고권위자인 럼스펠드 미 국방장관의 중앙 대변인으로서의 확고한 역할 실시는 메시지의 일관성을 부여했고, 이러한 일관된 메시지의 제공은 신뢰성 낮은 메시지의 확산을 막았다고 할 수 있다.

(3) 개방성 : 공개되고 지속적인 정보의 흐름과 정직한 메시지의 제공

9.11 테러 발발 이후 10일간 미 국방부는 11번의 뉴스 브리핑과 15번의 인터뷰, 그리고 미디어 이벤트를 위한 4개의 미디어 메시지를 제공했다. 미디어를 포함한 이해관계자의 경우 이메일, 전화, 또는 웹사이트를 통해 국방부 구성원들과 직접적으로 연락할 수 있는 기회를 부여받았다. 또한 테러 공격의 희생자들에게는 최신 정보의 브리핑을 위해 매일 연락이 취해졌다(Tritz, 2002).

또한 미 국방부와 정부는 ‘정직한’ 대응을 통해 국민과 소통했다. 테러의 경우, 사건의 성격상 보안이 필요한 정보가 많기 때문에 사건 초기의 경우 관련 정보가 전무할 수 있다. 실제로, 9.11테러 사건 발생 직 후 몇 시간 동안은 관련 정보의 제공이 전무했다. 이러한 상황에 대해 럼스펠드 미 국방장관은 “나는 여러분들이 사상자 규모에 관심이 있다는 것을 알지만, 현재 말할 수 있는 것은 정확한 사상자 규모를 파악하는 게 불가능하다는 겁니다”라고 말했다(Tritz, 2002).

때때로 정보가 제때에 제공될 수 없다는 것은 분명했다. 초기 몇 번의 브리핑에서, 럼스펠드 전 장관은 기밀 정보를 요구하는 질문에 대해 “우리는 지금 정보수집 문제를 토의하지 않는다,” 그리고 “그와 같은 것을 토의하는 것은 적절하지 않다”라

고 대답하면서 정직하게 대응했다. 또한 2001년 9월 15일에는 미 국방부의 주요 구성원들의 브리핑을 통해 펜타곤 테러 장면을 담은 6분짜리 비디오테이프가 국민에게 공개되었다(Tritz, 2002).

(4) 공감성 : 동정심 나타내기

펜타곤 폭격 후 첫 브리핑에서, 럼스펠드 전 장관은 그의 동정심을 표현하는 여러 진술을 했다. 럼스펠드 전 장관은 "오늘은 우리 국가의 비극적인 날이다. 우리의 마음과 기도가 부상자, 그들의 가족과 친구들에게 향하고 있다"고 말하면서 시작했다. 그는 또 "우리는 전 세계로부터 그들의 동정심과 여러 방식으로 진정한 도움을 주려는 전화를 받았다"고 말했다. 9월 12일 오후에, 럼스펠드 전 장관은 "나는 이번 테러 공격으로 상처를 받은 분들의 가족, 친구와 동료 여러분들에게 다시 한 번 조의를 표합니다."고 덧붙였다(Tritz, 2002).

(5) 새로운 주제 (New Themes)

미국 정부와 미 국방부는 국민들을 안심시키고 위기상황에 빠진 국가의 분위기를 전환을 위해 사건과 관련된 '새로운 주제'를 국민에게 제시했다. 미국 정부와 미 국방부가 제시한 '새로운 주제'를 나열해 보면 다음과 같다.

① 안심시키기와 단결

9월 11일 첫 번째 브리핑 초반에, 럽스펠드 전 장관은 국방부가 "더 이상의 공격을 막고, 누가 책임이 있는지 밝히기 위해서 신중한 조치를 취했다"고 언급했다. 그는 또한 미 국방의 심볼인 펜타곤은 "우리 국가를 해하는 이러한 행위의 전면에서 기능을 하고 있었고... 브리핑도 이곳 펜타곤에서 진행되고 있다. 펜타곤은 잘 기능하고 있다. 내일이면 정상으로 돌아올 것이다"라고 분명히 했다.

국방부는 미국을 단결시키면서, "적(the enemy)"과 구분되는 가장 명백한 특성을 신속하게 확인했는데 그것은 바로 자유(freedom)다. 성명서는 테러 공격 이후 10일 동안 지속적으로 발표되었는데, 주로 이번 위기가 "우리를 직접 가격한 공격이다. 우리는 자유인이다."라는 점을 공인했다. 럽스펠드 전 장관은 이러한 점을 여러 인터뷰에서 반복해서 강조했다(Tritz, 2002).

② 이상적인 반응자 칭찬하기

테러 공격에 의한 황폐화가 다양한 행위의 영웅적이고 애국적인 행동에 영감을 주었다. 국방부의 대변인은 위기상황에서의 바람직한 반응을 인정하고, 헌신과 애국심의 행동을 더욱 촉진하기 위한 노력으로, 개인적인 필요를 제쳐 두고 국가를 돕기 위해 노력한 국민들을 신속하게 치하했다. 럽스펠드 전 장관은 9월 11일에 수많은 자원봉사자에 대한 고마움을 표하면서 그들을 치하했다(Tritz, 2002).

③ 위기 개시자 처벌하기

테러 공격 발생 후 5일이 지나고 며칠 후, 국방부는 명백한 보복의 메시지를 내보내기 시작했다. 이러한 새로운 주제는 테러 공격 바로 다음날부터 암시되었다. 예를 들어, 9월 11일에 상원의원 칼 레빈(Carl Levin)은 "더 이상의 공격을 막기 위한

우리의 결단은 오직 테러리스트와 그들을 지원하고 은신처를 제공하는 국가를 철저히 조사하고, 뿌리 뽑고, 그리고 끊임없이 추적함으로써 실현된다"라고 발언했다. 이후 테러 공격을 개시한 개인을 처벌하려는 바람의 표현은 군사와 정보 전술의 메시지에서 나타났다. 국방부는 보복의 목표를 명시했고, 보복이 실현될 때까지 노력하겠다고 약속했다. 9월 16일 인터뷰에서, 린스펠드 전 장관은 "테러리스트를 몰아내기 위해 정치적, 외교적, 금융적, 경제적, 군사적인, 그리고 비 관습적인 미 정부의 모든 수단을" 사용하는 것에 관에 발언했다(Tritz, 2002).

3. 국가 위기 대응 전략

이현우에 따르면 위기의 경우 가변적인 경향이 강하기 때문에 위기에 대응하는 것은 쉬운일이 아니다. 또한 심각한 위기가 초래하는 혼란과 흥분은 사람들의 이성적 판단을 흐리게 만들 여지가 있어 제공된 정보를 올바르게 인식하지 못할 가능성 또한 존재하며 이는 많은 논란과 의혹, 혹은 불만을 불러일으킬 수 있다(이명천·박기순 2001). 박종민(1991)은 정부성과에 불만이 있는 개인들은 만족하는 개인들보다 정부에 대해 신뢰가 낮고 불공정하며 정직하지 못하다고 인식하였다. 이러한 점에 비추어볼 때 정부에 대한 비판과 불만이 많을수록 정부에 대한 신뢰는 떨어질 수 있으며, 위기가 조직의 미래 성장과 이익, 혹은 생존에 위협을 가할 수 있는 사건(김정미 외 2명, 2006)이라는 점에서, 정부에 또 다른 위기로서 다가올 수 있는 가능성을 가져다준다.

따라서 정부의 경우 이러한 비판과 논란에 대해 효과적으로 대응해야 하며, 이는 곧 정부의 신뢰 회복으로 이어진다고 할 수 있다. 콤즈(Coombs, 1999)의 경우 위기를 위기관리 주체자가 갖는 책임성의 정도에 따라 루머(Rumor)부터 조직의 범죄 및 위반(Organizational misdeeds)까지 5가지 유형으로 분류하였다. 루머의 경우 위기관리 주체자가 가장 낮은 책임성을 지니는 위기 유형이며, 조직의 위반은 위기관리 주체자가 가장 높은 책임성을 지니는 유형으로 그들이 취하는 행동이 이해관

계자들에게 상처를 주거나 위협에 처하게 할 수 있음을 알면서도 적절한 예방책 없이 행동을 취해 발생하는 위기의 한 유형이라고 할 수 있다(coombs, 1999, 이현우 외 2명, 2006). 이러한 콤즈의 분류는 다음과 같다.

<표 4> 콤즈의 위기 유형 분류

위기 유형	내 용	책임성
루머	조직에 관한 거짓 정보가 유포되는 경우	낮음
자연재해	조직의 기후나 천재지변에 의한 피해를 입는 경우	
악의	외부인이나 적대자들이 조직에 대해 악의적인 모함이나 분노를 표출	
사고	기술적 문제, 인적 문제 등 조직 내부의 사고로 인해 발생한 위기	
위반	스테이크홀더를 해치거나 위협에 빠뜨릴 수 있음을 알면서도 충분한 사전주의 없이 조직이 그러한 행동을 취하는 경우	높음

콤즈는 조직의 위기에 대한 책임성에 따라 공중의 인식이 바뀔 수 있음을 귀인이론을 통해 증명하였다. 귀인이론은 사람들이 특정 사건, 특히 부정적이거나 예기치 못한 사건에 대한 원인을 찾는다는 것을 그 기본가정으로 하고 있다(Weiner, 1985). 위기의 원인이 해당 조직에 있다고 판단할 경우, 즉 조직의 위기에 대한 책임성이 높을수록 사람들은 조직에 대해 부정적인 감정을 가질 수 있다(이현우 외 2명, 2006).

쿵즈는 이에 따라 책임성에 따른 위기의 유형을 분류하고, 각각의 유형에 부합하는 위기관리 전략을 제시하였다. 쿵즈는 베노이트(Benoit, 1995)가 제시한 위기 대응유형과, 책임성에 따른 방어적, 수용적 전략을 적용한 7가지 위기관리 전략을 제시했으며, 이는 다음과 같다.

<표 5> 쿵즈의 위기 대응 전략

위기 대응전략	내 용	책임성 정도
공격	위기가 존재한다고 주장하는 사람 또는 그룹에 맞서는 전략을 의미	낮음
부인	위기가 존재하지 않는다고 주장하는 전략	
변명	위기에 대한 조직의 책임을 최소화하는 전략	
합리화	위기로 인하여 발생된 피해가 대수롭지 않다는 인식을 형성	
환심사기	조직의 과거 선행을 공중에게 상기시켜 조직이 오랫동안 공중을 위한 관심을 기울여왔다는 사실을 상기	
시정조치	위기로 인한 피해를 회복하고, 위기 재발을 방지하기 위한 조치를 약속하는 방법	
사 과	위기에 대한 전적인 책임을 지며, 위기에 대한 용서를 구하는 방법	높음

먼저 공격전략(Attack the accuser)은 위기가 존재한다고 주장하는 사람 또는 그룹에 맞서는 전략을 의미하며, 조직의 책임성이 가장 낮을 때 적합한 전략이다. 둘

째, 부인전략(Denial)은 위기가 존재하지 않는다고 주장하는 전략을 뜻하며, 루머나 도전과 같은 위기에 적합하다고 할 수 있다. 변명(Excuse)은 위기에 대한 조직의 책임을 최소화하려는 전략을 말한다. 즉, 조직이 위기를 유발한 사건에 대해 통제력이 전혀 없었다고 주장하거나, 부정적인 결과에 대한 조직의 의도성을 부인하는 방법이다. 넷째, 합리화 전략(Justification)은 위기로 인하여 발생된 피해가 대수롭지 않다는 인식을 형성하는 전략이다. 즉, 위기로 인해 심각한 피해나 부상자가 존재하지 않는다고 말하거나 희생자들이 희생당할 만한 이유가 있다고 주장하는 방법이 있다. 다섯째, 환심사기 전략(Ingratiation)은 조직의 과거 선행을 공중에게 상기시켜 조직이 오랫동안 공중을 위한 관심을 기울여왔다는 사실을 상기시키는 방법이다. 여섯째, 시정조치 전략(Corrective action)은 위기로 인한 피해를 회복하고, 위기 재발을 방지하기 위한 조치를 약속하는 방법이다. 마지막으로 사과전략(Full apology)은 위기에 대한 전적인 책임을 지며, 위기에 대한 용서를 구하는 방법으로 조직이 위기에 대한 책임성이 가장 높을 때 사용할 수 있는 방법이라고 할 수 있다. 이러한 위기 대응 커뮤니케이션 전략을 위기의 유형에 부합시키면 다음과 같다.

<표 6> 콥즈의 위기 유형에 따른 위기 대응 커뮤니케이션 분류

	방어적			수용적			
위기유형	루머	자연재해		악의		사고	위반
위기 대응 커뮤니케이션	공격	부인	변명	정당화	환심사기	개선	사과
책임성 정도	낮음						높음

이렇듯 다양한 유형에 부합하는 위기 커뮤니케이션 전략이 존재하지만 국내 연구결과의 경우 위기의 유형과는 상관없이 ‘사과 전략’이 매우 유용한 전략이라고 보고하고 있다(이현우 외 2명, 2006). 이명천과 이상경(2006)은 기업의 제품 관련 위기

유형과 대응 전략별 효과에 관한 연구에서 콤즈가 제시한 위기의 책임별 유형 여부와 상관없이 '사과' 전략이 가장 유용한 위기 대응 전략으로 나타났다고 명시했다. 또한 무대응과 부인의 경우 오히려 조직에 대한 신뢰도를 해치는 것으로 나타나 콤즈의 연구와 상이한 점을 보였다. 즉, 미국과 다르게 국내의 경우 대체적으로 방어적인 전략보다 수용적인 전략이 매우 유용하였다.

제 4 절 국가 위기 PR 관련 선행연구

1. 위기관리 원칙을 다룬 연구

정부 위기관리와 관련하여 위기관리 원칙을 중점적으로 다룬 연구는 트리츠(Tritz, 2002)의 연구가 대표적이다. 트리츠는 지난 2001년 9월에 발생한 미국 9.11 테러에 따른 미국 정부의 위기관리를 연구하면서 콤즈(Coombs, 1999)가 제시한 위기관리 원칙을 적용하였다. 트리츠는 신속성, 일관성, 개방성, 공감성, 새로운 주제를 기반으로 미 정부의 9.11 테러사건에 대한 위기관리를 분석하였다. 그 결과 미국방장관은 9.11테러 발생 9시간 후의 성명을 통해 테러에 대한 다양한 안보 방어 태세가 준비되었다고 미국을 안심시켰고, 대변인의 역할을 충실히 수행했다. 또한 사건 발발 후 10일 동안 30개에 달하는 미디어 성명을 실시하여 개방성을 확보하였으며, 새로운 주제를 제시하여 위기에 대한 국면을 바꾸었다(Tritz, 2002). 커프만(Kauffman, 2000)의 경우 아폴로 1호 추락 사건에 대한 나사(NASA)의 위기관리 연구에서 나사가 사건에 대해 너무 늦게 사건을 보도했으며, 잘못된 정보의 제공으로 논란과 루머를 방치했다고 보고했다. 또한 나사의 이러한 잘못된 커뮤니케이션이 나사에 대한 신뢰성과 이미지에 큰 타격을 입혔다고 보고했다(Kauffman, 2000). 파이어스(Pious, 2001)는 1962년 쿠바 미사일 사태를 다룬 연구에서, 정부의 위기관리 커뮤니케이션이 매우 효과적으로 작용했으며, 매우 성공적이었다고 다루었다(Pious, 2001).

2. 위기 대응 전략을 다룬 선행 연구

위기커뮤니케이션 전략을 소재로 한 연구의 경우 위기관리 원칙을 소재로 한 연구보다 그 수가 많다. 최정옥(2005)은 참여정부의 위기 커뮤니케이션 전략을 분석한 연구에서 참여정부가 여타 다른 정부와 달리 수용적인 전략이 많았다고 보고하고 있다. 또한 이상경과 이명천(2006)은 기업의 제품 관련 위기 유형과 대응 전략별 효과에 관한 연구에서 콤즈(Coombs, 1999)가 제시한 위기전략 방법 중 위기 유형을 막론하고 사과를 비롯한 수용적 전략이 효과적이라는 결론을 제시했다.

제 5 절 연평도 포격 사태

1. 연평도 포격사태의 개요

지난 2010년 11월 23일 오전에 북한(조선민주주의인민공화국)측은 대한민국 국군이 지상과 공중·해상을 무대로 하는 전구급 합동훈련인 호국훈련(공감 코리아, 2010)을 실시하는 것에 대해 우리나라 측이 자국에 공격을 가하려는 것이 아니라며 훈련 중단을 요청하는 전통문을 발송했다. 하지만 국방부에서는 호국훈련이 1996년부터 시행되어왔으며 2008년부터는 육·해·공군 상호간 합동 전력 지원과 합동성 증진에 주안을 두고 진행되어온 연례적인 훈련이라는 점을 들어 북한의 요청을 거절하고 예정대로 훈련을 진행하였다.

하지만 호국 훈련 종료 한 시간 후인 2시 30분경, 북한은 76.2mm 평사포, 122mm 대구경 포, 130mm 대구경 포 등을 이용해(한겨레신문, 2010년 11월 23) 연평도 군부대 및 인근 민가를 향해 개머리 해안부근 해안포기지로부터 포격을 감행하였다. 이에 대해 대한민국국군은 첫 타격에서부터 약 13분 후 K-9 자주포를 무도포진지에 50발, 개머리 포진지에 30발 등 총 80여발을 발사하였다(뉴시스, 2010년 11

월 24일).

이 사건으로 인해 우리나라 정부는 긴급 안보관계장관회의를 소집하였으며, 이명박 대통령은 25일 안보경제점검회의에서 “교전수칙을 수정하여 민간인이 공격 받을 시 더욱 강력한 대응방안을 강구함과 동시에 서해 5도의 군전력을 증강하라”고 지시하면서 국방력 강화를 통해 국민보호에 만전을 가할 것을 주문하였다(SBS뉴스 2010년 11월 25일).

이 사건의 경우 과거 1950년에 발발한 한국전쟁 이후 우리나라 영토에 북한이 선제 군사적 타격을 가한 최초의 사건이다. 또한 지난 이에 따라 우리나라 국방력에 국민들의 전쟁 발발에 대한 불안감이 매우 커져가고 있는 실정이다.

2. 연평도 포격사태로 인한 우리나라 측 피해 상황

이 사건으로 인해 우리나라의 경우 연평도에 거주하는 민간인 3명과 해병대원 16명이 중경상을 입고, 해병대원 2명(故 문광욱 일병, 故 서정우 하사)이 전사하고 민간인 2명이 사망하였다. 또한 포격에 의한 화염으로 연평도의 가옥들이 포에 파손되고 불에 탔으며, 산불이 발생했다(뉴테일리, 2010년 11월 23일).

현재, 연평도 일대는 전기가 끊긴 상태로, 통신을 비롯한 모든 연락망이 두절된 상태이다. 연평도 주민 1700여명은 총 3개 대피소로 나누어 대피하였으며, 미처 대피하지 못한 주민들의 경우 정부에서 마련해준 선박을 타고 인천 내륙 지방으로 피난하였다(연합뉴스, 2010년 11월 23일).

25일 연평도에 잔류하는 주민들은 모두 인천으로 떠나기로 합의하였다. 또한 인천시 교육청은 연평도 지역 유치원과 초·중·고등학교 학생 143명 가운데 거주지를 정한 121명에 대해 인천과 경기 지역의 각 학교에 배치하여 학업을 이어갈 수 있도록 조치하였다(YTN, 2010년 11월 25일).

이후 2010년 11월 27일 오전 10시 국군수도병원에서 전사한 서정우 하사와 문광욱 일병의 장례가 해병대장으로 치러졌다. 이에 대해 국내 연예인을 비롯한 유명인

사들과 국민들이 애도와 안타까움을 표하고 있는 바이다(KBS 뉴스광장, 2010년 11월 27일).

대한민국 경제 또한 북한의 도발로 인해 많은 영향을 받았다. 포격 당일 소식이 알려진 것은 코스피 장이 마감된 이후였기 때문에 직접적인 주가가 영향을 받지 않았지만, 미국 현지에서 거래되던 환율의 경우 40원이나 폭등하기도 했다(한국일보, 2010년 11월 23일).

3. 사건의 원인과 배경

북한측의 이번 도발은 우발적으로 이루어졌을 가능성은 매우 적으며, 철저한 계획 아래 실시되었다는 분석이 우세를 이룬다. 대한민국 국군은 서해상의 훈련에 대해 북한에 사전에 통보를 한 바 있기 때문에 김정일의 동의하에 이루어졌을 가능성이 높다는 것이다. 북한 측이 도발을 하게 된 정확한 이유는 밝혀지지 않았으나 몇 가지 추측이 제기된다. 가장 유력한 이유로 김정은 후계 구도를 더욱 확립하기 위한 것이라는 분석이 제기된다. 그동안 북한 측이 대한민국에 끌려가는 모습을 보였으며, 이번 사건을 주도하여 대화국면을 이끌어내 주도권을 쥐기 위한 이유라는 분석도 제기되었다(MBN, 2010년 11월 23일). 또한 지난 11월 22일에 우라늄 농축 시설을 공개하면서 대화국면을 유도했으나, 이에 실패하면서 좀 더 강한 도발을 통해 국면을 전환하겠다는 전략이 있었다는 분석이 제기되고 있다(SBS, 2010년 11월 23일). 또한 호국 훈련에 대한 단호한 대응 의지를 보이기 위한 것이라는 분석과 더불어 서해 북방한계선(NLL)을 무력화하겠다는 의도도 있었을 것으로 분석된다(연합뉴스, 2010년 11월 24일). 마지막으로 천안함 침몰 사건 이후 고립된 상황을 돌파하기 위해 한국과 미국을 겨냥해 강온양면 전술을 사용해왔던 북한이 마지막 카드를 꺼낸 것이라는 추측도 제기되고 있다(테일리안, 2010년 11월 24일).

북한이 군사적 타격 지점으로 연평도를 선정한 것에 대해서도 많은 분석과 추측이 이어졌다. 아래의 <그림 1>과 같이 서해 NLL의 경우 북한의 영토와 매우 가깝

계 위치한 곳으로서, 북한이 보유한 서해안포를 이용해 타격하기 용이한 지점이며, 그에 따른 과급력이 매우 크다는 점을 이용한 것으로 분석된다. 또한 내륙지방을 공격하는 것에 비해 확전 가능성이 비교적 적다는 점을 고려하여 연평도를 타격지점으로 선택하였을 것이라는 추측이 제기된다(SBS 2010년 11월 23일).

<그림 1> 연평도 포격 사건 경과 지도



출처 : 위키피디아 (<http://ko.wikipedia.org/>)

북한은 연평도 포격에 대해 우리나라의 도발로 인해 포격을 가했던 것이라고 주장했다. 북측 유엔대사인 박덕훈은 “남측이 먼저 우리 영해에 포탄을 발사했다”면서 “이번 조치는 자위적 조치”였다고 주장했다(연합뉴스, 2010년 11월 23일). 또한 “괴뢰(우리나라 측 군)들의 이번 군사적 도발은, 이른바 ‘어선단속’을 구실로 해군함정을 우리 측 영해에 빈번히 침범시키면서 ‘북방한계선’을 고수해보려 했던 악랄한 기도의 연장”이라고 주장하였다. 또한 조국평화통일위원회는 “우리의 영해에 직접적으로 불질을 한 괴리군 포대를 정확히 명중타격”하였다며 남측의 선제공격을 주장하

였다(연합뉴스, 2010년 11월 23일). 민간인들의 피해에 대해서도 “민간인 사상자가 발생한 것이 사실이라면 지극히 유감스러운 일”이라면서도 “포진지 주변에 민간인을 배치해 인간 방패를 형성한 남측의 비인간적인 처사”에 있다고 비난했다. 또한 ‘이번 사태에서 교훈을 찾지 않고, 또 도발을 걸어온다면 우리의 보다 강력한 군사적 타격을 면치 못할 것이다. 영해를 침범하는 도발책동에 대해 무자비한 군사적 대응타격을 가 할 것’이라면서 우리나라 측에 군사적 위협을 가하고 있다. 연평도 포격 후 북한의 주요 반응을 정리하면 다음의 <표 7>와 같다.

<표 7> 연평도 포격 후 북한의 주요 반응

정보원	반응 날짜	반응 내용
인민군 최고사령부 보도문	11월 23일	“남조선 괴뢰들이 우리측 영해에 군사적 도발을 감행해 단호한 군사적 조치를 취했다. 서해에는 오직 우리가 설정한 해상군사분계선만이 존재할 것이다. 우리 군대는 빈말을 하지 않는다.”
북한 외무성 대변인 담화	11월 24일	“유엔군이 일방적으로 그어놓은 ‘북방한계선’ 때문에 초래된 위험천만한 사태발전이며, 우리는 자위적 조치를 취했다. 우리는 지금 초인적인 자제력을 발휘하고 있지만 우리 군대의 포문은 아직 열려있는 상태다”
조국평화통일위원회 웹사이트 ‘우리민족끼리’ 논평	11월 24일	“남조선 당국이 진정 북남관계 개선에 관심이 있다면 부당한 구실에 매달리지 말고(금강산)관광 재개를 위한 회담에 나와야 한다. 우리는 대화와 관계 개선의 문을 열어놓고 있다”
인민군 관문점대표부 통지문	11월 25일	“벌어진 사태는 정전협정의 위반자가 남조선이고, 서해에 분쟁의 불씨를 삼은 것은 미국이라는 사실을 보여주고 있다. 남조선이 또 군사적 도발을 하면 주저없이 2차, 3차로 물리적 보복타격을 가할 것이다”
조국평화통일위원회 대변인 성명	11월 26일	“우리의 영해에 직접적으로 불질을 한 괴뢰군 포대를 정확히 명중타격하여 응당한 징벌을 가하였다. 대결을 강요하면 굳이 피할 생각이 없다. 말로 경고하던 때는 이미 지나갔다”
조선중앙통신 논평	11월 27일	“민간인 사상자가 발생한 것이 사실이라면 지극히 유감스러운 일이다. 미국이야말로 이번 사태를 의도적으로 계획하고 배후조종한 장본인이다”
노동신문 논평	11월 28일	“이번 사태에서 교훈을 찾지 않고, 또 도발을 걸어온다면 우리의 보다 강력한 군사적 타격을 면치 못할 것이다. 영해를 침범하는 도발책동에 대해 무자비한 군사적 대응타격을 할 것”

출처 : 경향신문, 2010년 11월 28일

이에 대해 우리 정부와 해외 정부는 이번 연평도 포격이 ‘북한의 명백한 선제 공격’이라며 북한에 대해 대대적으로 규탄하고 있다. 국내 정부의 경우 여야를 불문하고 북한의 무력 도발에 대해 비난하고 있다. 한나라당 안상수 대표는 국회에서 열린 긴급 의원총회에서 모두발언을 통해 “분기마다 실시하는 정상적이고 통상적인

우리 군의 훈련에 대해 북한이 계획적인 도발을 한데 대해 우리는 단호히 대응해야 할 것”이라고 말했다(MBC, 2010년 11월 26일). 또한 한나라당 김장수 의원은 “북한이 포격하면 우리는 전투기·야포 등의 각종 수단으로 해안포진지를 불바다로 만들어야 한다”면서 강력한 대응을 촉구했다(국민일보, 2010년 11월 29일). 진보신당 김종철 대변인은 논평을 통해 “북한 정권은 군사 도발로는 목적을 달성할 수 없다”고 밝혔고(노컷뉴스, 2010년 11월 23일), 대한민국 제 14대 대통령인 김영삼 전 대통령은 “김정 일이라는 자는 인간이 아니다”며 “절대 믿을 수 없고 무슨 짓을 할지 모른다”고 매우 강한 어조로 북한과 북한 정권을 비판했다(뉴시스, 2010년 11월 25일).

각국 해외 정부 또한 연평도 포격 사태와 관련하여 매우 강한 어조로 북한의 도발을 비판하면서 한편으로는 전쟁 발발에 대한 우려를 표명했다. 기도 베스트벨레 독일 외무장관은 성명을 통해 “북한의 연평도 포격은 매우 우려스럽다”며 “북한의 군사 도발은 한반도 평화를 위태롭게 하고 있다”고 발표했다(아시아경제, 2010년 11월 24일). 또한 미국의 경우 오바마 대통령은 “중국이 북한에 대해 분명한 태도로 임해야 한다”고 지적하며 “중국이 대북관계에 있어 협력을 같이해야 된다고(중국측에) 통화하겠다”고 말했다(연합뉴스, 2010년 11월 23일). 영국의 데이비드 캐머런 총리는 “북한이 응분의 책임을 져야하고, 북한의 행동은 국제사회로부터 지탄을 받아야 한다. EU 모든 나라가 영국과 같은 생각이다”고 말했다(미디어다음, 2010년 11월 23일).

이렇듯 국내외에서 북한을 지탄하고, 우려를 표명하는 상황에서 국내 여론 또한 국민들이 전쟁에 대해 매우 불안한 상태임을 말해준다. 동아시아연구원과 한국리서치가 27일 성인남녀 800명을 대상으로 실시한 전화 여론조사 결과에 따르면 현 안보상황에 대해 “매우 불안하다”고 답한 응답자의 경우 39.4%, “약간 불안하다”고 답한 응답자의 경우 46.6%에 달해 안보상황에 대해 불안해 하는 대답이 81.5%에 달했다. 또한 정부의 대응 중 잘한 것을 묻는 질문의 경우 26.1%에 달하는 응답자가 “없다”라고 대답했고, 잘못된 대응을 묻는 질문의 경우 36.5%에 달하는 응답자가 정부의 “위기관리 시스템”을 꼽았다(프레이션, 2010년 11월 29일). 이러한 국민 여론

을 살펴보았을 때, 국민들은 연평도 포격사건으로 인한 확산에 대해 매우 불안해하고 있으며, 사태 해결을 위한 정부의 위기관리에 대해서 부정적인 입장을 가지고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 정부의 경우 국민들의 불안감을 잠재우고, 정부에 대한 신뢰도를 제고하는 적절한 위기관리 PR를 통해 사태를 원만히 해결할 필요가 있다.

제 3 장 연구 문제 및 연구 모형

제 1 절 연구 문제

연평도 포격 사태의 경우 국가 위기 유형 중 군사적 영역에 속하는 위기 사태라고 할 수 있다. 즉, 우리나라 영토에 대한 군사적인 타격이 오고간 상태이기 때문에 ‘재난 이상’의 매우 심각한 위기라고 할 수 있다. 따라서 정부는 이러한 심각한 위기 상황을 해결하기 위해서 정부는 무엇보다 위기관리 PR원칙을 충실히 따름으로써 적절하고 정확한 정보를 국민에게 전달할 필요가 있다.

미국의 9.11 사태의 사례에서도 나타났듯이 일반적으로 어떠한 위기가 ‘재난 이상’으로 인식될 경우 이에 대한 정부의 위기관리 PR는 언론을 통해 이루어지는 경우가 많다. 따라서 정부의 위기관리의 추이를 분석하는 데는 언론의 관련 보도를 살펴보는 것이 가장 효과적일 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 사건이 발발한 2010년 11월 23일부터 12월 2일까지의 신문기사를 대상으로 정부가 위기관리 원칙을 충실히 따르는지의 여부를 살펴보고자 내용분석을 실시하였다. 또한 위기와 관련하여 발생하는 각종 논란과 비판에 대해 정부가 어떠한 전략을 사용하여

신문기사 분석을 위한 유목의 경우 트리츠(Tritz, 2002)가 미국 9.11테러 사태 위기관리 분석을 위해 사용한 5가지 위기관리 원칙(신속성, 일관성, 개방성, 공감성, 새로운 주제)을 선정하여 연평도 포격 사건에 대한 정부의 위기관리 현황을 살펴보았다. 또한 콤즈(Coombs, 1999)가 제시한 위기의 유형과 위기관리 전략을 적용하여 정부의 신뢰성을 떨어뜨릴 수 있는 논란 및 비판에 대해 정부가 어떠한 전략을 써서 대응하고 있는지의 여부 또한 살펴보았다. 추가적으로 시간에 따른 변화를 알아보기 위해 사건 발발 후 정부의 1차 대책 제시까지의 기간(2010년 11월 23일부터 2010년 11월 25일까지)을 1차 국면으로, 한미 연합 해상 훈련과 이명박 대통령의 대국민 담화가 실시 된 기간(2010년 11월 26일부터 11월 30일까지의 기간)을 2차 국

면으로, 마지막으로 한미 연합 해상 훈련이 종료된 2010년 12월 1일부터 12월 3일
까지의 기간을 3차 국면으로 나누어 각 유목과의 교차분석을 실시했다.

본 연구의 연구 문제는 다음과 같다.

**연구 문제 1. 연평도 포격 사태 위기를 극복하기 위해 실시하는 정부는 위기관
리 원칙은 어떠한가?**

**연구문제 1-1) 연평도 포격 사태 관련 기사에서 나타난 정부 위기관리의 신속성
은 어떠한가?**

**연구 문제 1-2) 연평도 포격 사태 관련 기사에서 나타난 정부 위기관리의 일관
성은 어떠한가?**

**연구 문제 1-3) 연평도 포격 사태 관련기사에서 나타난 정부 위기관리의 개방
성은 어떠한가?**

**연구 문제 1-4) 연평도 포격 사태 관련기사에서 나타난 정부 위기관리의 공감
성은 어떠한가?**

**연구 문제 1-5) 연평도 포격 사태 관련 기사에서 정부는 국면을 전환하기 위해
'새로운 주제(New theme)'를 제시하고 있는가?**

연구 문제 2. 연평도 포격과 관련하여 초기에 나타난 정부 관련 논란은 어떠한가?

연구문제 2-1) 연평도 포격과 관련된 정부 관련 논란의 유형은 어떠한가?

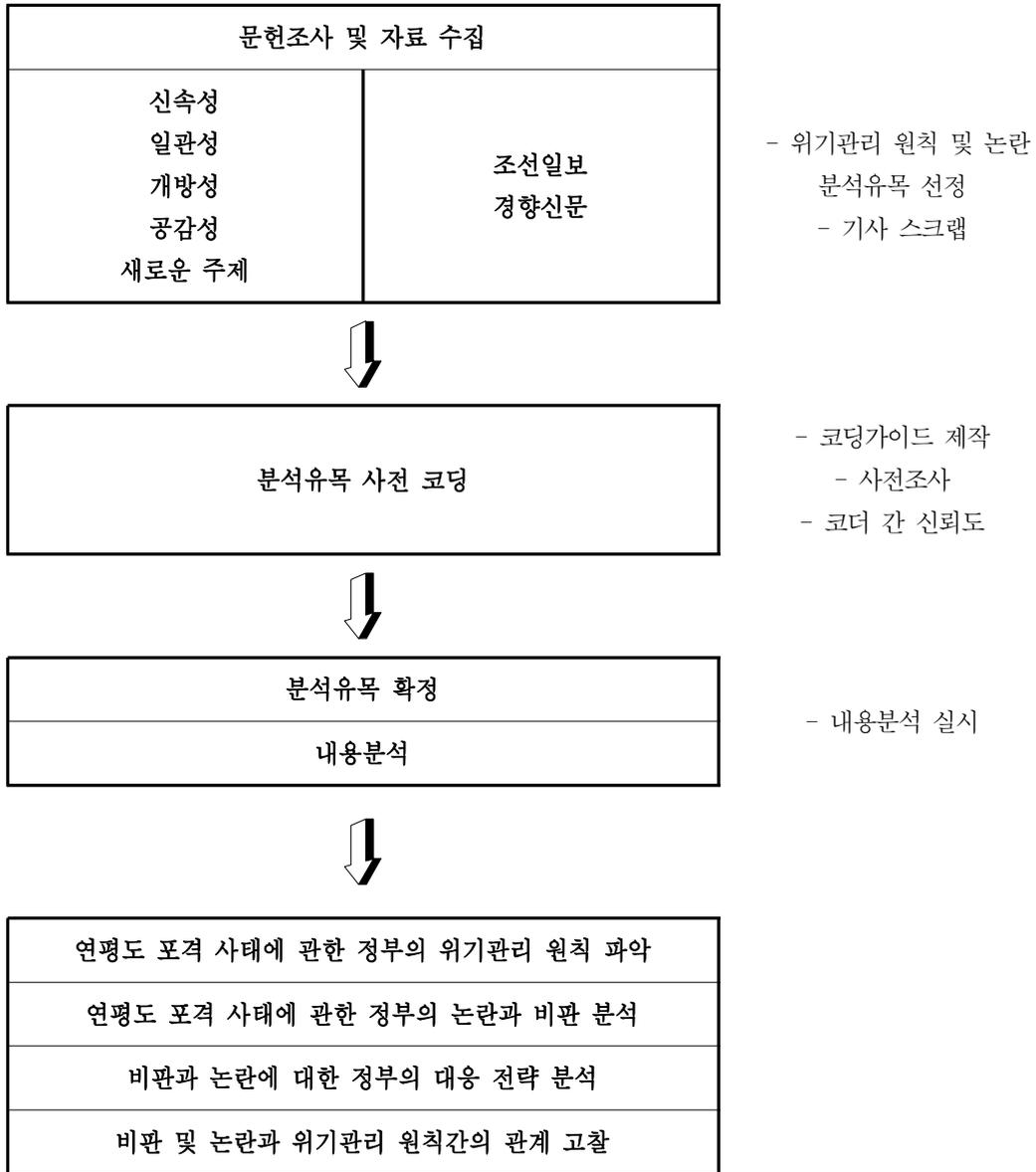
연구문제 2-2) 연평도 포격과 관련하여 정부는 초기에 나타난 논란에 어떠한 전략을 써서 대응하고 있는가?

연구문제 2-3) 연평도 포격에서 나타난 정부 관련 비판 및 논란은 정부가 실시한 위기관리 원칙과 어떠한 관계를 갖는가?

제 2 절 연구 모형

본 연구의 목적은 연평도 포격사태와 같은 국가 위기상황에서 정부가 위기관리 커뮤니케이션 전략을 올바르게 수행하는지 살펴보고자 함에 있다. 더불어, 정부의 위기관리 커뮤니케이션과 관련된 논란과 비판을 살펴보고, 정부가 이에 대해 어떠한 전략을 사용하여 대응하고 있는지 파악하는 것이다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위한 본 연구의 연구 모형을 종합해 보면 다음과 같다.

<그림 2> 연구 구성도



제 4 장 연구 방법

제 1 절 연구 대상

1. 분석 대상

신문 기사 분석의 경우 본 연구는 분석대상으로 한국의 2개 종합일간지인 『조선일보』와 『경향신문』을 선정하였다. 2개 신문사를 분석대상으로 선정한 이유는 『조선일보』가 보수적 성향을 띄고 있으며, 『경향신문』의 경우 중도 진보적 성향을 띄고 있기 때문이다. 이렇듯 뚜렷하게 다른 성향을 띤 일간지를 분석 대상으로 선택한 이유는 기사가 다루고 있는 보수적인 보도와 진보적인 보도를 모두 살펴 보아 정부의 위기 대응 방식을 최대한 객관적으로 보고자 함에 있다.

2. 분석 기간

본 연구의 신문기사 분석에서 분석단위는 연평도 포격사건 보도기사를 구성하고 있는 개별 단락(paragraph)이다. 분석단위로 단락을 선정한 이유는 기사의 맥락을 분석하는데 있어, 개별 문장의 분석으로는 기사가 포함하고 있는 핵심적인 내용을 파악하기 어렵다는 판단 때문이다.

본 연구의 분석 대상 기사의 개제 기간은 2010년 11월 23일부터 12월 2일 까지이다. 연평도 포격 사건 이후 10일 동안의 기간에 개제된 신문기사를 분석 대상으로 선정한 이유는 미국 정부와 국방부가 9.11 테러사건 직후 10일 동안 언론을 통해 위기관리 커뮤니케이션을 실시하여 성공적으로 국민을 안심시킨 사례에서 기인한 것이다. 또한 위기관리 커뮤니케이션의 경우 사건 발발 초기에 신속한 대응이

매우 중요한 만큼 연평도 포격 사건 발발 이후 10일의 기간을 분석기간으로 선정했다.

각 분석 유목들의 시간에 따른 변화를 알아보기 위해 연평도 포격 발발 후 10일간의 기간을 3개의 국면으로 분류하였다. 1차 국면의 경우 사건이 발발한 2010년 11월 23일부터 정부가 서해 5도 전력 증강 및 교전 규칙 수정을 다룬 1차 대책을 제시한 2010년 11월 25일까지의 기간으로써, 대책이 마련되기 전인 사건발발의 초기를 의미할 수 있다. 2차 국면의 경우 1차 대책 제시 후인 2010년 11월 26일부터 한미 해상 연합훈련이 마감하는 2010년 11월 30일까지의 기간을 선정했다. 이 기간의 경우 포격이 발발한 후 한미 연합 해상훈련 준비로 인한 북한의 추가적인 포격이 우려되었던 시기라고 할 수 있으며 국민들의 불안이 극에 달했던 시기라고 할 수 있다. 3차 국면의 경우 한미 해상 연합훈련이 마감된 이후인 2010년 12월 1일부터 2010년 12월 2일까지의 기간을 선정했다.

제 2 절 자료수집 및 측정항목

1. 기사 추출 방법

연평도 포격사건과 관련된 신문기사의 경우 『조선일보』는 조선일보 아카이브를 이용하여 수집할 것이며, 『경향신문』의 경우 한국 언론재단이 제공하는 기사 검색 데이터베이스 시스템인 KINDS를 이용하여 수집할 것이다. 검색어는 제목과 본문을 대상으로 ‘연평도’의 단어를 입력하여 검색 후 수집하였다. 분석의 편의상 본 연구의 관련 주제와 무관하다고 판단되는 기사(예 : 연예인의 입장 표명 기사)와 반복되는 기사의 경우 제외하도록 할 것이다.

2. 분석 유목

1) 정부 위기관리 원칙

정부 위기관리 원칙 분석에서 본 연구의 분석 유목은 Fritz(2002)가 미국 9.11 테러 위기를 다룬 연구에서 사용한 5가지 원칙(신속성, 일관성, 개방성, 공감성, 새로운 주제)에 입각하여 설정하였다. 본 연구가 정부 위기관리 원칙 분석 시 사용할 분석 유목은 다음과 같다.

① 신속성

정부의 공식적인 초기 대응의 경우 위기가 언론에 알려진 후 3시간 안에 이루어져야 하며, 이러한 초기 대응이 부족할 경우 이해관계자들의 정보 욕구 충족에 문제가 발생할 가능성이 있다. 따라서 본 연구에서는 연평도 포격사건의 최초 대응 날짜 및 시간을 파악하고 그 내용이 무엇이었는지 살펴보았다.

② 일관성

국가 위기 상황 속에서 위기관리와 관련하여 일관된 메시지를 전달하는 것은 매우 중요하다. 이러한 일관성을 확보하기 위해 한 사람의 대변인이 커뮤니케이션 창구를 독점하여 메시지를 전달하는 체계가 갖추어져 있어야 한다. 따라서 연평도 포격 사태와 관련하여 정부가 일관된 메시지를 전달하기 위해 단일한 창구를 통해 메시지를 전달하는지의 여부를 살펴볼 필요가 있다. 이 경우 신문기사에서 정부 측 메시지를 전달하는 정보원이 누구지를 분석하는 것이 효과적일 수 있다. 따라서 본 연구에서는 연평도 포격사건과 관련하여 정부 측 정보원 유형을 분석 유목으로 설정해 신문기사에서 다루고 있는 메시지의 출처를 분석하였다.

③ 개방성

개방성은 크게 정보의 공개성 차원에서의 개방성과 정직성 차원에서의 개방성이 있다. 정보의 공개성 차원에서 개방성은 정부가 위기와 관련한 정보를 ‘얼마나 공개하는가’의 여부와 연관이 있다. 정부가 위기와 관련하여 정보를 숨기고 있다는 인식을 제공할 경우 정부가 어떠한 사실을 은폐하고 있다는 의혹을 불러일으킬 수 있다. 정직성 차원에서의 개방성은 정부가 위기상황을 모면하기 위해 ‘거짓말’을 하지 말아야 한다는 것이다. 이현우에 따르면 국민들의 경우 정부나 국가 위기 자체보다도 정부가 자신들에게 거짓말을 한 것에 더욱 분노한다(이명천·박기순, 2001). 따라서 정부가 위기를 효과적으로 극복하기 위해서 개방성의 확보는 매우 중요하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 박홍식(1998)이 제시한 정부 은폐의 4가지 수준을 분석 유목으로 선정하여 정부의 개방성을 분석하였다.

④ 공감성

위기상황이 발생했을 경우 거기에 따른 희생자가 발생할 수 있다. 위기에서 희생자는 위기로 인해 육체적, 정신적, 재정적으로 고통 받는 사람들이라고 할 수 있다. 희생자가 발생했을 경우 원활한 위기 극복을 위해 조직은 희생자에 대한 관심과 동정을 표하는 자세를 보여주는 것이 중요하다. 동정의 경우 애도 및 슬픔을 공감하는 메시지이며, 관심은 희생자들의 피해에 대한 보상 여부라고 할 수 있다.

국가적인 피해로 인한 희생의 책임은 정부에 있다고 할 수 있다. 따라서 정부는 국가적인 피해로 인해 발생한 희생자에 대해 관심과 동정 의사를 반드시 표현할 필요가 있다. 본 연구에서는 연평도 포격 사건과 관련된 희생자들에 대한 정부의 관심과 동정의 표시 여부를 유목으로 선정해 연평도 포격 사건 관련 신문기사에서 이러한 내용이 다루어졌는지의 여부를 분석하였다.

⑤ 새로운 주제

9.11 사태의 위기관리 PR에서 미국 정부가 위기를 극복하기 위해 새로운 주제를 제시한 것은 국면을 전환하고 미국 국민을 안심시키는데 매우 효과적이었다. 위기 상황에서 정부가 제시한 새로운 주제의 제시는 안심시키기와 단결 (Reassurance and Unity), 이상적인 반응자 칭찬하기 (Commending Ideal Reactors), 위기 개시자 처벌하기 (Punishing the Crisis Initiator)였다. 따라서 본 연구에서는 미국 정부가 실시한 안심시키기와 단결, 이상적인 반응자 칭찬하기, 위기 개시자 처벌하기를 분석유목으로 선정해 신문기사에서 이러한 내용이 나타났는지의 여부를 분석하였다.

정부의 위기관리 원칙을 분석하기 위해 본 연구가 사용한 분석 유목을 정리해보면 다음의 <표 8>과 같다.

<표 8> 정부 위기관리 원칙 분석 유목

구 분	항 목	측 정
신속성	최초 대응 날짜 및 시간	정부 최초 대응 날짜, 시간, 대응 내용
일관성	정부측 정보원 유형	대통령, 청와대 대변인, 청와대 소속 관계자, 청와대 익명 관계자, 국방부 장관, 군 소속 관계자, 군 익명 관계자, 군(합참, 해병대 등), 청와대, 기타, 없음
개방성	은폐 유형	불법적 은폐, 비윤리적 은폐, 윤리적 은폐, 법률적 은폐, 기타, 없음
	은폐 주체자	정부, 정부 산하기관, 군, 군 산하기관, 기타, 없음
공감성	동 정	전사자에 대한 동정, 전사자 유족에 대한 동정, 참전 군인에 대한 동정, 참전 군인 가족에 대한 동정, 민간인 사망자에 대한 동정, 민간인 생존자(연평도 주민)에 대한 동정, 기타, 없음
	관 심	전사자에 대한 보상, 전사자 유족에 대한 보상, 참전 군인에 대한 보상, 참전 군인 가족에 대한 보상, 민간인 사망자에 대한 보상, 민간인 생존자(연평도 주민)에 대한 보상, 기타, 없음
새로운 주제	안심시키기와 단결	국가 안전에 대한 안심을 다룬 멘트, 군에 대한 안심을 다룬 멘트, 국민의 화합과 협력에 대한 멘트, 기타, 없음
	이상적인 반응자에 대한 칭찬	참전 군인에 대한 칭찬, 국민 반응에 대한 칭찬, 정부 관계자에 대한 칭찬, 기타, 없음
	위기 개시자에 대한 처벌	북한에 대한 규탄, 북한 도발에 대한 응징 표출, 해외 정부에 대한 규탄, 기타, 없음

2) 정부의 사건 관련 논란 및 비판

① 정부의 사건관련 논란 및 비판 내용

정부의 사건관련 논란 및 비판의 경우 정부 및 군의 최초 대응 관련 비판, 정부 및 군의 지시사항 불일치 관련 비판, 사건 발발 시 우리 군 대응의 적절성 논란, 사건과 관련된 정부의 은폐 및 축소, 희생자 처우 및 대우 관련 논란, 사건과 관련된 불안감 표출, 정부에 대한 악의적인 모함, 확인되지 않은 루머, 정부 대책에 대한 부정을 분석유목으로 선정하였다.

② 정부의 사건 관련 논란 유형

정부의 사건관련 논란 및 비판 유형의 경우 콤즈(Coombs, 1999)가 제시한 정부 위기의 유형에 근거하여 구성하였다. 정부의 사건관련 논란 유형을 분석하기 위해 선정한 유목은 정부의 비리, 정부의 사고, 악의적인 모함, 확인되지 않은 루머이다.

③ 사건 관련 비판 및 논란에 대한 정부 대응 전략

사건 관련 비판 및 논란에 대한 정부 대응 전략의 경우 콤즈(Coombs, 1999)가 제시한 위기관리 전략에 따라 논란에 대한 단순 부인, 논란 제기자에 대한 공격, 논란에 대한 변명, 논란에 대한 정당화, 환심사기, 시정조치, 사과로 나누어 분석했다.

이러한 정부의 사건관련 논란 및 비판과 대응 전략 분석의 분석 유목은 다음의 <표 9>와 같다.

<표 9> 정부 위기관리 원칙 분석 유목

구 분	측 정
정부의 사건관련 논란 및 비판 내용	정부 및 군의 최초 대응 관련 비판, 정부 및 군의 지시사항 불일치 관련 비판, 사건 발발 시 우리 군 대응의 적절성 논란, 사건과 관련된 정부의 은폐 및 축소, 희생자 처우 및 대우 관련 논란, 사건과 관련된 불안감 표출, 악의적인 모함, 확인되지 않은 루머, 정부 대책에 대한 부정, 기타, 없음
정부의 사건 관련 논란 유형	정부의 비리, 정부의 사고, 악의적인 모함(근거 없는 위협), 확인되지 않은 루머, 기타, 없음
사건 관련 비판 및 논란에 대한 정부 대응 전략	논란에 대한 단순 부인, 논란 제기자에 대한 공격, 논란에 대한 변명, 논란에 대한 정당화, 환심 사기, 시정 조치, 사과, 침묵, 기타, 없음

제 3 절 분석방법

본 연구의 분석방법은 대표적인 비개입적 연구인 내용분석(content analysis)이다. 내용 분석은 ‘말이나 글로써 표현된 인간의 의사가 말하는 사람과 듣는 사람간의 문화적 배경, 맥락, 시간, 언어 등의 상이한 요소 때문에 왜곡될 수 있다는 가능성을 전제로 애매한 내용에 대한 인상적인 판단보다는 수적 용어를 사용하여 보다 간명하게 내용을 구분하는 방법’이라고 할 수 있다(Krippendorff, 1980, Weber,

1985).

내용분석은 ‘누가, 무엇을, 누구에게, 무슨 이유로, 어떤 방법으로, 어떤 효과를 노리고 말하는 가?’하는 문제에 대한 해답을 찾아준다고 할 수 있다(Earl Babbie, 1999). 따라서 이러한 형태로 구성된 텍스트를 대상으로 분석할 경우 내용분석은 매우 효과적인 연구 방법이 될 수 있다. 신문기사의 경우 6하원칙을 기반으로 작성되는 대표적인 텍스트라고 할 수 있으며, 신문기사를 연구 대상으로 삼는 본 연구의 경우 내용분석을 통해 연구하고자 하는 바를 알아낼 수 있을 것이다. 또한 내용분석을 위해 앞서 제시한 연평도 포격 사건 보도 유목 분류를 기반으로 제작한 코딩지와 코딩 지침서에 따라 두 명의 코더에게 코딩에 대한 지침을 설명하고 교육을 마친 후 코딩을 실시하였다. 코더 선정의 경우 사전 인터뷰를 통해 정부에 대해 최대의 중도적인 성향을 가진 코더들로 선별하였으며, 전체 기사(519개 중) 10퍼센트에 달하는 52개의 기사를 대상으로 코더 간 신뢰도를 검증한 후 코딩을 실시하였다. 본 연구의 코더간 신뢰도(inter-coder reliability)는 코더 간 분류점수가 일치하는 항목을 계산하는 방법으로 일반적으로 쓰이고 있는 홀스티(Holsti) 신뢰계수법³⁾을 사용하였고, 코더간 신뢰도는 최고 98%에서 최저 92%의 분포를 보이고 있어 분석에 적합한 것으로 판단되었다.

3) 홀스티(Holsti) 신뢰계수법은 신뢰도(R)=2n/n1+n2(n은 두명의 코더간 일치한 항목 수, n1은 첫 번째 코더가 코딩한 항목, n2는 두 번째 코더가 코딩한 항목수).

제 5 장 연구 결과

제 1 절 연평도 포격 사태에 대한 정부의 위기관리 원칙

1. 신속성

보도에 따르면 1차 포격 직후인 오후 2시 40분, 이명박 대통령은 청와대 지하에 설치된 벙커에 마련된 국가 위기관리 센터에서 연평도 포격사건 관련 회의를 진행했다. 회의 시작 1시간 10분 만인 오후 3시 50분 쯤 청와대 관계자를 통해 “확진되지 않도록 관리를 잘하라”라는 이명박 대통령의 첫 지시가 기자들에게 전달되었다. 하지만 정부는 오후 4시 30분에 대통령의 지시를 “단호히 대응하라. 상황이 악화되지 않도록 만전을 기하라”는 내용으로 정정하였다(조선일보, 2010년 11월 24일).

청와대 측에서 실시한 사건발발 후 최초의 공식 성명은 오후 6시에 실시한 공식 브리핑이다. 첫 공식 브리핑의 내용은 이명박 대통령의 북한에 대한 규탄 및 응징이 주요한 내용으로 파악되었다.

<표 10> 청와대 측의 첫 공식 브리핑 전문

北韓의 연평도 포격행위는 대한민국에 대한 명백한 무력도발이다.
더욱이 민간인에 대해서까지 무차별 포격을 가한 것은 결코 용납할 수 없다.
우리군은 이러한 북한의 도발에 대해 교전수칙에 따라
즉각 강력히 대응하였으며, 북의 피해상황은 아직 확인되지 않았다.
우리군은 북한의 추가 도발 시에는 단호히 응징할 것이다.
북한 당국은 이번 사태에 대해 응분의 책임을 져야 할 것이다.

* 출처 : 청와대 홈페이지(<http://www.president.go.kr>)

청와대 홍상표 홍보수석은 공식 브리핑을 발표하는 자리에서 발표 전에 있었던 대통령 지시에 대한 해명 또한 덧붙였다. 홍상표 홍보 수석은 “확전 자제와 같은 지시는 처음부터 없었다. 실무자가 잘 못 전한 것”이라며 “오히려 당시 이 대통령은 ‘상황에 따라 북한 미사일 기지를 타격하라’는 지시도 했었다. 북한이 쏜 포의 수를 보고 받고 ‘그 몇 배로 응징하라’는 지시도 내렸다”고 해명했으며, “단호하게 응징해야 한다는 자세를 초지일관 유지 했다”고 강조했다(경향신문, 2010년 11월 24일).

이와 별도로 김희정 청와대 대변인은 공식 브리핑 실시 1시간 후, 추가브리핑을 통해 “이 대통령은 포격이 시작된 직후 위기관리센터로 이동해 화상회의 시스템으로 실시간 현장 상황을 보고 받았다. 합참의장 등 군 지휘부의 의견을 듣고 군사 작전과 관련된 지시를 직접 내렸다”면서 이명박 대통령이 “몇 배로 응징하세요”라고 합동참모부의장에게 지시했다고 발표했다(조선일보, 2010년 11월 24일).

보도에 따르면 추가적으로 이명박 대통령은 오후 8시 40분 용산에 위치한 합동참모부 지휘통제실을 불시에 방문하여 북한의 추가 도발 시 강경대응을 주문했다. 이명박 대통령은 이 자리에서 “군은 성명이 아니라 행동으로 대응해야 한다”고 말

했다. 또한 “아직도 북한이 공격태세를 갖추고 있음을 볼 때 추가도발도 예상된다”면서 “몇 배의 화력으로 응징한다는 생각을 가지라 다시는 도발할 수 없을 정도의 막대한 응징을 해야 한다”고 강조 했다(경향신문, 2010년 11월 24일). 나아가 “민간인에게 무차별 폭격하는 데에는 교전 수칙을 뛰어넘는 대응을 해야 한다”면서 강경한 대응과 북한에 대한 강력한 응징을 표출했다.

군의 경우, 오후 4시 10분에 이루어진 브리핑에서 “오후 2시 34분~2시 55분 사이 북한의 화력도발이 있었고, 3시 10분~3시41분 사이 수습 발이 간헐적으로 떨어지고 있다. 우리 쪽에서도 수습 발의 추가 대응사격을 했다”고 발표했으며, “오후 3시 41분에 실시한 우리군의 대응사격 이후 북한의 해안포 사격이 1시간여 동안 중단된 상태”라고 밝혔다. 또한 이 자리에서 합참은 오후 3시 55분경 우리 군이 남북 장성급 회담 남측 대표 명의로 북측 단장에게 ‘도발행위를 중단하라, 다시 도발할 경우 단호하게 대응하겠다’는 내용이 포함된 통지문을 보냈다고 밝혔다.

이흥기 합참 작전본부장(육군 중장)은 오후 6시 40분에 이루어진 브리핑에서 아군 피해자가 추가 발생해 해병대 장병 18명(전사 1명)이 사상(死傷)했고, 민간인도 3명 경상을 입은 것으로 파악됐다고 밝혔다(조선일보, 2010년 11월 24일). 또한 합참은 “북측에 대해서도(해안포를 발사한) 도발 원점(原點)에 대해 집중사격을 가해 상당한 피해가 예상된다”고 밝혔다.

하지만 사건이 발발한 11월 23일에 군 최고권위자라고 할 수 있는 김태영 국방부 장관의 입장 표명 및 성명은 찾아볼 수 없었다. 국방부 장관이 입장을 표명한 최초의 자리는 사건 발발 하루 후인 11월 24일로 파악되었다. 이날 김태영 국방부 장관은 국회 국방위에 참석해 북한의 포격행위에 대해 F-15기로 폭격했어야 한다는 한나라당 의원의 질의에 “현재 교전규칙에는 적 사격 시 대등한 무기체계로 2배로(대응)하도록 돼 있다”, “앞으로 교전규칙을 수정 보완해 강하게 할 수 있도록 하겠다”고 언급했다(조선일보, 2010년 11월 25일). 또한 군의 대응사격이 ‘능장대응’이었다는 지적에 대해 “포탄이 떨어진 시점부터는 대피해야 하고, 대피 상태에서 남서쪽이던 포를 다시 전방으로 바뀌어야 하며, 포를 준비해서 사격하는 데 시간이 걸

릴 수 밖에 없다”고 해명했다. 또한 “북한이 도발해올 것을 명확히 생각하지 못했던 게 불찰”이라며 “미흡한 부분이 있었던 것은 사실”이라고 지적을 수렴하는 발언을 했다(경향신문, 2010년 11월 25일).

<표 11> 사건 발발(2010년 11월 23일)후 정부의 최초 대응 내용

대응 시간	대응 주체자	대응(발언) 내용
오후 2시 40분	이명박 대통령	· 청와대 지하 병커에 마련된 국가위기관리센터에서 사건 관련 긴급회의 진행
오후 3시 50분	청와대 관계자	· 이명박 대통령의 지시사항 전달 “확전되지 않도록 관리를 잘하라”
오후 4시 30분	청와대	· 이명박 대통령 지시에 대한 정정 “단호히 대응하라. 상황이 악화되지 않도록 만전을 기하라“
오후 6시	홍상표 청와대 홍보수석	· 공식 브리핑을 통한 이명박 대통령의 지시 전달 · 확전 자제 지시 논란에 대한 대응 “확전 자제와 같은 지시는 처음부터 없었다. 실무자가 잘 못 전한 것”
오후 7시	김희정 청와대 대변인	· 추가 브리핑 실시 “이 대통령은 포격이 시작된 직후 위기관리센터로 이동해 화상회의 시스템으로 실시간 현장 상황을 보고 받았다. 합참의장 등 군 지휘부의 의견을 듣고 군사 작전과 관련된 지시를 직접 내렸다”
오후 8시 40분	이명박 대통령	· 합동참모부에게 강경 대응 주문 “군은 성명이 아니라 행동으로 대응해야 한다” “몇 배의 화력으로 응징한다는 생각을 가지라 다시는 도발할 수 없을 정도의 막대한 응징을 해야 한다”

<표 12> 사건 발발(2010년 11월 23일)후 군의 최초 대응 내용

대응 시간	대응 주체자	대응(발언) 내용
오후 4시 10분	합동참모부	<ul style="list-style-type: none"> · 사건 현황에 대한 발표 <p>“오후 2시 34분 ~ 2시 55분 사이 북한의 화력도발이 있었고, 3시 10분~3시41분 사이 수습 발이 간헐적으로 떨어지고 있다. 우리 쪽에서도 수습 발의 추가 대응사격을 했다”</p>
오후 6시 30분	이흥기 합참 작전본부장	<ul style="list-style-type: none"> · 추가 브리핑 실시 · 군 사상자 수 및 북한 피해 수준 예측 <p>“아군 피해자가 추가 발생해 해병대 장병 18명(전사 1명)이 사상(死傷)했고, 민간인도 3명 경상을 입은 것으로 파악됐다”</p> <p>“북측에 대해서도(해안포를 발사한) 도발 원점(原點)에 대해 집중사격을 가해 상당한 피해가 예상된다”</p>
11월 24일	김태영 국방장관	<ul style="list-style-type: none"> · 국회 국방위 참석 후 군 대응 관련 지적에 대한 해명 <p>“현재 교전규칙에는 적 사격시 대등한 무기체계로 2배로(대응)하도록 돼 있다”, “앞으로 교전규칙을 수정 보완해 강하게 할 수 있도록 하겠다”</p> <p>“포탄이 떨어진 시점부터는 대피해야 하고, 대피 상태에서 남서쪽이던 포를 다시 전방으로 바뀌어야 하며, 포를 준비해서 사격하는 데 시간이 걸릴 수 밖에 없다”</p>

2. 일관성

연평도 포격사건 발발 후 10일 동안 정부가 실시한 커뮤니케이션의 일관성을 살펴보기 위해 신문기사에 나타난 정보원의 유형과 인용횟수를 분석하였다. 그 결과 총 311개의 정부(군 포함)측 메시지가 기사에 인용되었다. 정부 측 정보원 유형은 대통령(52건), 군(국방부, 합참 해병대 등)(46건), 군 익명 관계자(39건), 청와대 관계자(31건), 정부 익명 관계자(30건), 군 관계자(24건), 청와대(15건), 국방부 장관(12건), 청와대 대변인(10건) 순으로 나타났다.

<표 13> 연평도 포격 발발 후 10일간 정부측 정보원 유형 분석 결과

정보원	빈도	비율
대통령	52	17%
청와대 대변인	10	3%
청와대 관계자	31	10%
국방부장관	12	4%
군관계자	24	8%
정부 익명 관계자	30	10%
군 익명 관계자	39	13%
군(합참, 해병대)	46	15%
청와대	15	5%
기타	52	17%
합계	311	100%

일관성의 경우 무엇보다 하나의 창구를 통해 메시지를 전달하는 것이 중요하다. 특히 훈련된 대변인을 통해 메시지를 전달할 경우 공식성을 담보할 수 있어 매우 효과적이라고 할 수 있다. 하지만 분석 결과 정부 측의 경우 대통령을 제외하고 청와대 일반 관계자와 정부에 소속된 익명 관계자로부터 제공된 메시지가 매우 많았으며, 청와대 대변인의 경우 그 수가 가장 적었다. 군 또한 국방부 장관이 아닌 일반 군 관계자로부터 전달된 메시지가 많았다.

이러한 정부 및 군의 정보원 유형을 국면에 따라 분석하면 다음의 <표 14>과 같다.

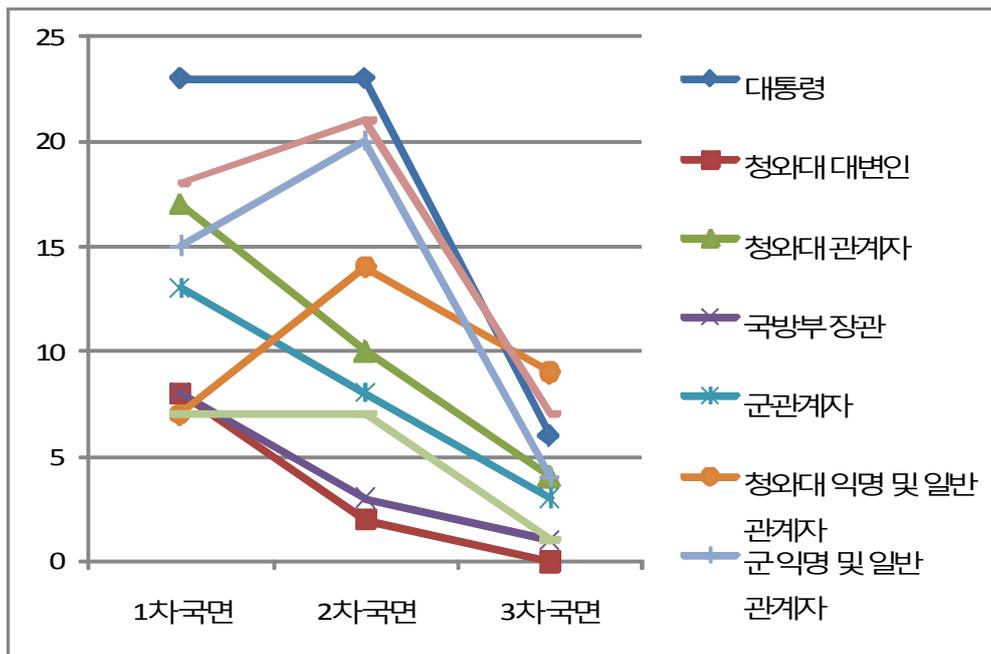
<표 14> 국면에 따른 정부측 정보원 유형 변화

정보원	1차 국면 (빈도/비율)		2차 국면 (빈도/비율)		3차 국면 (빈도/비율)		합계 (빈도/비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
대통령	23	17%	23	18%	6	13%	52	17%
청와대 대변인	8	6%	2	2%	0	0%	10	3%
청와대 관계자	17	12%	10	8%	4	9%	31	10%
국방부 장관	8	6%	3	2%	1	2%	12	4%
군관계자	13	9%	8	6%	3	7%	24	8%
정부 익명 관계자	7	5%	14	11%	9	20%	30	10%
군 익명 관계자	15	11%	20	16%	4	9%	39	13%
군(합참, 해병대 등)	18	13%	21	17%	7	15%	46	15%
청와대	7	5%	7	6%	1	2%	15	5%
기타	22	16%	19	15%	11	24%	52	17%
합계	138	100%	127	100%	46	100%	311	100%

정부측 정보원의 변화를 살펴보면 대통령의 경우 1차 국면과 2차 국면에서 메시

지 인용 횟수의 변화가 없다. 하지만 청와대 대변인 및 청와대 관계자의 경우 메시지 인용 횟수가 줄어들었다. 오히려 정부 소속의 익명 관계자의 메시지 인용횟수가 증가했다. 군 측의 변화 또한 이와 매우 유사하다. 군 또한 국방부 장관 및 군 소속 관계자의 메시지 인용 횟수는 감소한 반면 소속이 분명하지 않은 일반 관계자의 인용횟수는 오히려 증가했다. 이러한 변화는 9.11 테러 당시 럼스펠드 미 국방 장관이 30여회의 미디어 등장 시 거의 절반 이상에서 주요 대변인 역할을 수행했다는 점에 비추어 볼 때 우리 정부의 경우 정보 전달의 일관성 유지가 비교적 떨어졌다고 유추할 수 있다.

<그림 3> 정부 및 군 측의 정보원 변화



3. 개방성

1) 은폐 유형

연평도 포격사건 발발 후 10일 동안 기사에서 제기되었던 은폐 의혹은 519개 기사 중 21건으로 분석되었다. 그 중 정부의 비리 혹은 거짓말로써 파악된 ‘불법적 은폐’의 경우 총 8건이 파악되었고, 정부가 불리한 정보를 공개할 수도 그냥 둘 수도 있는 상태에서 비공개를 결정한 비윤리적 은폐의 경우 총 2건이 파악되었다. 반면 윤리적 은폐 및 법률적 은폐는 내용분석 결과 0건으로 파악되었으며, 기타의 경우 11건으로 파악되었다. 이러한 정부의 은폐 유형별 분석 결과는 다음의 <표 15>과 같다.

<표 15> 정부 은폐 유형별 분석 결과

은폐유형	빈도	비율
불법적 은폐	8	38%
비윤리적 은폐	2	10%
기타	11	52%
합계	21	100%

정부 은폐의 경우 정부의 1차 대책제시를 기준으로 한 1차 국면에 해당하는 기간에서 10건으로 가장 많이 나타났다. 한미 연합 해상 훈련과 이명박 대통령의 대국민 담화가 실시된 2차 국면에서 정부의 은폐의혹은 4건을 파악되었으며, 한미 연합 해상 훈련이 마감된 12월 2일 이후(3차국면), 7건으로 재 증가 했다. 이러한 정부 은폐 의혹을 각 국면에 따라 분석한 결과는 다음의 <표 16>과 같다.

<표 16> 국면에 따른 정부 은폐 유형별 분석 결과

정부 은폐 유형	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	불법적 은폐	3	30%	1	25%	4	57%	8
비윤리적 은폐	1	10%	0	0%	1	14%	2	10%
기타	6	60%	3	75%	2	29%	11	52%
합계	10	100%	4	100%	7	100%	21	100%

2) 은폐 주체자

정부 은폐 주체자의 경우 군이 9건으로 나타났으며, 정부가 7건, 정부 산하기관이 6건, 군 산하기관이 1건으로 나타났다. 이러한 정부 은폐의 은폐 주체자 별 분석 결과는 다음의 <표 17>과 같다.

<표 17> 정부 은폐의 주체자 분석

은폐 주체자	빈도	비율
정부	7	30%
정부 산하기관	6	26%
군	9	39%
군 산하기관	1	4%
합계	23	100%

정부 은폐의 주체자는 1차 국면의 경우 정부와 군이 각각 5건으로 파악되었고, 2차국면의 경우 군 2건 정부 1건으로 파악되었다. 3차 국면의 경우 정부 산하기관이 6건, 군이 2건, 군 산하기관과 정부가 각각 1건으로 파악되었다. 3차 국면에서 은폐의 주체자로 지목된 정부 산하 기관은 국가 정보원으로 나타났다. 이러한 정부 은폐 주체자는 다음의 <표 18>과 같다.

<표 18> 국면에 따른 정부 은폐의 주체자 분석

은폐 주체자	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
정부	5	50%	1	33%	1	10%	7	30%
정부산하기관	0	0%	0	0%	6	60%	6	26%
군	5	50%	2	67%	2	20%	9	39%
군 산하기관	0	0%	0	0%	1	10%	1	4%
합계	10	100%	3	100%	10	100%	23	100%

3) 정부 은폐 의혹 사례

기타를 제외하고 정부가 지적받은 가장 많은 정부 은폐의 유형은 ‘불법적 은폐’라고 할 수 있다. 불법적 은폐는 정부의 잘못을 숨길 목적으로 또 다른 형태의 부정을 추가적으로 저지르는 정당화 가능성이 가장 낮은 은폐 유형이라고 할 수 있다. 연평도 포격 사건 발발 후 10일 동안 정부 및 군은 2010년 11월 23일부터 11월 25일까지(1차국면)의 기간 동안 3건, 한미 해상 연합 훈련이 종료된 2010년 12월 1

일부터 12월 2일까지(3차국면)의 기간 동안 4건의 은폐의혹을 받았다.

보도에 따르면 김태영 국방부 장관은 2010년 11월 24일에 실시된 국회 국방위원회에 출석해 “대통령의 첫 지시가 무엇이었느냐”는 한나라당 유승민 의원질문에 “단호하지만 확산되지 않도록 하라는 걸 곁해서 (지시) 말씀했다”고 답변했으며, 재차 확인하는 질문에도 “도발이 있을 때 가장 적합한 조치”라며 “나라도 그렇게 지시했을 것”이라고 언급했다(조선일보, 2010년 11월 25일). 하지만 청와대에서 밝힌 대통령의 첫 지시는 “단호한 대응”이었다. 청와대는 사건 직후 실시한 브리핑에서 이명박 대통령이 “확산되지 않도록 하라”는 지시를 내렸다고 브리핑 했다가 나중에 “그런 지시는 한 적이 없다. 단호한 대응만 주문했다”고 정정했다. 하지만 사건 다음날에 이루어진 국회 국방위원회에서 국방부 장관이 대통령의 ‘확산 자제’ 지시를 다시 한 번 확인시켜줌으로써 청와대가 사실을 조직적으로 은폐 했다는 의혹을 불러일으켰다(조선일보, 2010년 11월 25일).

북한의 포격에 대한 우리 군의 대응 보고에 대해서도 불법적 은폐 의혹이 파악되었다. 국방부와 합참은 공식적인 첫 대응 포격 시간을 해병대가 보고한 오후 2시 49분보다 2분 이른 2시 47분으로 발표해 조작 의혹을 받았다(경향신문, 2010년 11월 24일). 또한 국방부는 사건 당일 대응사격에 동원된 K-9 자주포의 수가 6문이라고 발표했다. 24일 국회에 출석한 김태영 국방부 장관 또한 오전에는 “자주포가 6문이고 1대당 48발씩 288발까지 발사가능하다”고 발표했지만 “두 문이 고장나지 않았느냐”는 지적에 대해 곧바로 4문으로 정정했다(경향신문, 2010년 11월 26일).

한,미 해상 연합 훈련이 종료된 12월 2일에도 은폐 의혹이 관찰되었다. 보도에 따르면 원세훈 국정원장이 국회 정보위원회에서 ‘우리는 북한 도발 정보를 입수해서 청와대와 군에 다 전했다’고 보고한 일에 대해 청와대 관계자는 “국정원에서 그런 내용을 따로 보고한 적이 없다”면서 이를 부인했다(조선일보, 2010년 12월 3일).

불법적 은폐보다 비교적 정당화 가능성이 높은 비윤리적 은폐의 경우 2건이 파악되었다. 대표적으로 국회 정보위원들이 12월 2일 국회 정보위에서 우리군 대응사격의 정확성에 대한 의문을 제기하면서 군사용 위성사진 공개를 요구했지만 군이

“군사용 위성사진은 공개할 수 없다”는 입장을 고수한 것이 있다.

마지막으로 기타로 파악된 은폐의혹의 경우 군의 취재접근 불가 방침이 파악되었다. 보도에 따르면 합동참모본부는 포격 당일부터 내·외신기자들의 연평도 현장취재 요청을 거부했으며, 공식브리핑 때도 질문이 다 나오기도 전에 일방적으로 답변을 중단하고 철수했다(조선일보, 2010년 11월 25일).

4. 공감성

1) 동정

① 정부측 동정 표시자

정부 측에서 희생자들에게 애도와 동정을 표시한 표시자의 경우 다음의 <표 19>와 같다. 대통령의 경우 4회로 가장 많은 횟수의 동정을 표시했으며, 국방부 장관의 경우 1회, 군 관계자의 경우 1회로 나타났으며, 기타로 분류된 정부 측 동정표시자의 동정 표시는 4회로 나타났다. 기타로 분류된 정부 측 동정표시자는 김문수 경기도 지사와 김황식 국무총리로 파악되었다.

<표 19> 정부측 동정 표시자

동정표시자	빈 도	비 율
대통령	4	40%
국방부 장관	1	10%
군 관계자	1	10%
기타	4	40%
합계	10	100%

비정부측 동정 표시자를 국면의 흐름에 따라서 분석한 결과 사건 발발 직후부터 정부의 1차 대책 제시까지의 기간(2010년 11월 23일부터 11월 25일까지)인 1차 국면 기간 동안 군 관계자(1회)와 기타의 정부 관계자(4회)가 희생자들에게 동정을 표시한 것으로 분석되었다. 한미 해상 연합 훈련과 이명박 대통령의 대국민 담화가 이루어진 2차 국면 기간의 경우 대통령(4회)과 국방부장관(1회)이 희생자들에게 애도를 표시한 것으로 분석되었다. 특히 대통령의 경우 사건이 발발한지 3일 만인 2010년 11월 26일에 최초로 희생자들에 대한 애도를 표시한 것으로 나타났다. 한미 연합 해상 훈련이 종료된 2010년 12월 1일 이후에는 정부측 동정 표시자가 나타나지 않았다.

<표 20> 국면에 따른 정부측 동정 표시자

동정 표시자	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
대통령	0	0%	4	80%	0	0	4	40%
국방부 장관	0	0%	1	20%	0	0	1	10%
군 관계자	1	20%	0	0%	0	0	1	10%
기 타	4	80%	0	0%	0	0	4	40%
합 계	5	100%	5	100%	0	0	10	100%

② 정부측 동정 표시 내용

정부 측에서 제시한 희생자에 대한 동정 표시 내용은 다음의 <표 21>과 같다. 전사자에 대한 동정이 가장 많이 파악되었고(9회), 전사자 유족에 대한 동정(3회), 참전 군인에 대한 동정(1회)이 파악 되었다.

<표 21> 정부측 동정 표시내용

동정 표시 내용	빈 도	비 율
전사자에 대한 동정	9	69%
전사자 유족에 대한 동정	3	23%
참전 군인에 대한 동정	1	8%
합 계	13	100%

정부 측 동정 표시 내용을 국면의 흐름에 따라서 분석한 결과 사건 발발 직후부터 정부의 1차 대책 제시까지의 기간(2010년 11월 23일부터 11월 25일까지)인 1차 국면 기간 동안 전사자에 대한 동정(5회)만이 관찰되었다. 한미 해상 연합 훈련과 이명박 대통령의 대국민 담화가 이루어진 2차 국면 기간의 경우 동정 표시 메시지의 내용은 전사자에 대한 동정(4회), 전사자 유족에 대한 동정(2회), 그리고 참전 군인에 대한 동정(1회)으로 나타났다. 마지막 3차 국면 기간의 경우 동정 표시 메시지의 내용이 나타나지 않았다.

<표 22> 국면에 따른 정부측 동정 표시 내용

동정 표시 내용	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
전사자에 대한 동정	5	100%	4	57%	0	0	9	75%
전사자 유족에 대한 동정	0	0%	2	29%	0	0	2	17%
참전 군인에 대한 동정	0	0%	1	14%	0	0	1	8%
합계	5	100%	7	100%	0	0	12	100%

③ 정부 측 동정 표시 사례

정부 측에서 최초로 동정을 표시한 표시자는 김문수 경기도 지사로 나타났다. 보도에 따르면 김문수 경기도 지사는 사건 발발 하루 후인 2010년 11월 24일 북한의 연평도 포격으로 전사한 故 서정우 하사와 문광욱 일병이 안치되어 있는 성남 국군 수도병원 합동 분향소를 찾았다. 김문수 경기도 지사는 이 자리에서 “고귀한 두 분에 명복을 빈다”며 “경기도는 최전방 지역이 많다. 민·관·군이 합동으로 방위 태세를 갖추 수 있도록 하겠다”고 말했다(조선일보, 2010년 11월 25일). 이에 앞서 김문수 경기도지사는 사건 발발 당일인 2010년 11월 23일 자신의 트위터에 “연평도에 대한 북한의 도발은 반드시 응징해야만 합니다. 서정우 병장과 문광욱 이병의 명복을 빕니다”라는 내용의 글을 게재했다(조선일보, 2010년 11월 25일).

김문수 경기도 지사가 분향소를 방문한지 하루 후 인 2010년 11월 25일 김황식 국무총리는 전사자 합동 분향소를 찾아 “대한민국은 고 서정우 하사와 문광욱 일병

의 고귀한 희생을 영원히 기억할 것입니다”며 두 전사자의 명복을 빌었다(조선일보 2010년 11월 26일).

이명박 대통령의 경우 사건 발발 3일 후인 2010년 11월 26일 전사자의 빈소를 찾았다. 보도에 따르면 이명박 대통령은 전사자 유가족을 위로함과 동시에 “귀한 희생이 대한민국의 강한 안보의 초석이 되도록 하겠다”고 말했다(경향신문, 2010년 11월 27일). 또한 이명박 대통령은 사건 발발 6일 후인 2010년 11월 29일 대국민 특별 담화를 발표하면서 “참으로 안타깝고 송구스럽다”는 희생자에 대한 위로의 뜻을 전했다(경향신문, 2010년 11월 30일). 또한 이명박 대통령은 이 자리에서 “국민의 생명과 재산을 지키지 못한 책임”, “목숨을 잃고 삶의 터전이 파괴된 것”에 대해 사과하고 안타까움을 표했다(경향신문, 2010년 11월 30일).

하지만 정부의 경우 민간인 희생자에 대한 동정을 표시한 이가 아무도 없었다. 특히 이명박 대통령의 경우 군 사망자의 빈소를 방문했지만 민간인 사망자의 빈소는 찾지 않아 민간인 사망자 유가족들의 비판을 불러일으켰다. 민간인 사망자 유족은 “이명박 대통령이 군인 빈소는 찾고 민간인 희생자는 찾지 않은 것은 민간인들의 죽음을 헛되이 여기는 것 같아 매우 불쾌하다”고 말하면서 대통령 미 방문을 질타했다(경향신문, 2010년 11월 27일).

2) 관심

① 정부측 관심 표시자

정부 측에서 희생자들에게 관심을 표시한 표시자의 경우 다음의 <표 23>과 같다. 관심의 경우 정부측에서 대통령과 청와대가 각각 1회 씩 표시했으며, 기타로 분류된 정보원이 3회 표시한 것으로 나타났다.

<표 23> 정부측 관심 표시자

관심 표시자	빈 도	비 율
대통령	1	20%
청와대	1	20%
기타	3	60%
합계	5	100%

정부측 관심 표시자를 국면의 흐름에 따라서 분석한 결과 사건 발발 직후부터 정부의 1차 대책 제시까지의 기간(2010년 11월 23일부터 11월 25일까지)인 1차 국면 기간 동안 청와대(1건)와 기타(1건)가 각각 1건씩 표시하였다. 한미 해상 연합 훈련과 이명박 대통령의 대국민 담화가 이루어진 2차 국면 기간의 경우 대통령(1회)과 기타(1회)가 희생자들에 대한 관심을 표시한 것으로 분석되었다. 한미 연합 해상 훈련이 종료된 2010년 12월 1일 이후에는 기타(1회)만이 희생자들에 대한 관심을 표시한 것으로 나타났다.

<표 24> 국면에 따른 정부측 관심 표시자

관심 표시자	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	대통령	0	0%	1	50%	0	0%	1
청와대	1	50%	0	0%	0	0%	1	20%
기타	1	50%	1	50%	1	100%	3	60%
합계	2	100%	2	100%	1	100%	5	100%

② 정부측 관심 표시 내용

정부측에서 제시한 희생자에 대한 관심 표시 내용은 다음의 <표 25>와 같다. 분석 결과 민간인 생존자에 대한 보상(4회)과 민간인 사망자에 대한 보상(1회)이 파악되었다.

<표 25> 정부의 관심 표시 내용

관심표시 내용	빈도	비율
민간인 사망자에 대한 보상	1	20%
민간인 생존자에 대한 보상	4	80%
합계	5	100%

정부 측 관심 표시 내용을 국면의 흐름에 따라서 분석한 결과는 다음의 <표 26>과 같다. 분석 결과 1차 국면의 경우 민간인 사망자에 대한 보상과 민간인 생존자에 대한 보상이 각각 1회씩 파악되었다. 2차 국면의 경우 민간인 생존자에 대한 보상이 2회 나타났지만 민간인 사망자에 대한 보상은 나타나지 않았다. 3차 국면의 경우 민간인 생존자에 대한 보상만 1회 파악되었다.

<표 26> 국면의 흐름에 따라서 분석한 정부측 관심 표시 내용

관심표시 내용	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	민간인 사망자에 대한 보상	1	50%	0	0%	0	0%	1
민간인 생존자에 대한 보상	1	50%	2	100%	1	100%	4	80%
합계	2	100%	2	100%	1	100%	5	100%

③ 정부 측 관심 표시 사례

가장 먼저 희생자들에 대한 보상을 제시한 정부 부처는 행정안전부이다. 행정안전부는 사건 발발 하루 후인 2010년 11월 24일 “주택·자동차·선박이 망가진 연평도 주민이 2년 안에 새것을 구입하면 취득·등록·면허세 등을 면제해주고, 필요한 경우 치료비도 일부 지원하겠다”고 밝혔다(조선일보 2010년 11월 25일). 또한 안양호 행정안전부 2차관은 26일 “연평도가 북한의 공격을 받은 준전시 상황인 만큼 ‘민방위 기본법’에 의해 피해 주민들의 주택 복구비용과 부상한 주민의 치료비 전액을 지원하고 사망자에게는 위로금을 지급할 방침”이라고 밝혔다(경향신문 2010년 11월 27

일). 이명박 대통령의 경우 2010년 11월 29일에 실시한 대국민 담화에서 “연평도 주민들을 위한 종합 대책 수립을 약속드린다”고 밝히고, “서해 5도 지역 주민 안전 대책을 종합적으로 점검해 개선하겠다”고 희생자들에 대한 관심을 표시하였다(조선일보, 2010년 11월 30일).

5. 새로운 주제

1) 안심시키기와 단결

① 정부의 안심시키기와 단결 표시자

정부측에서 제시한 안심시키기와 단결 표시자는 다음의 <표 27>와 같다. 정부측에서 국민에 대한 안심과 단결을 표시한 자는 대통령(5회)과 군 관계자(1회)로 나타났다.

<표 27> 정부의 안심시키기와 단결 표시자

안심시키기와 단결 표시자	빈도	비율
대통령	5	83%
군 관계자	1	17%
합계	6	100%

정부의 안심시키기와 단결 표시자를 국면의 흐름에 따라서 분석한 결과 사건 발발 직후부터 정부의 1차 대책 제시까지의 기간(2010년 11월 23일부터 11월 25일까지)인 1차 국면 기간의 경우 정부측에서 제시한 안심시키기와 단결 표시가 나타나지 않았다. 하지만 한미 해상 연합 훈련과 이명박 대통령의 대국민 담화가 이루어진 2차 국면 기간의 경우 대통령이 4회, 군관계자가 1회 안심시키기와 단결을 표시한 것으로 나타났다. 한미 연합 해상 훈련이 종료된 2010년 12월 1일 이후에는 대통령(1회)만이 국민에 대한 안심시키기와 단결 메시지를 전달한 것으로 나타났다.

<표 28> 국면의 흐름에 따른 정부 측 안심시키기와 단결 표시자 분석

안심시키기와 단결 표시자	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
대통령	0	0%	4	80%	1	100%	5	83%
군 관계자	0	0%	1	20%	0	0%	1	17%
합계	0	0%	5	100%	1	100%	6	100%

② 정부의 안심시키기와 단결 내용

정부가 제시한 안심시키기와 단결 내용을 분석한 결과 국민 화합과 협력에 대한 멘트가 5회로 나타났고, 군에 대한 안심을 다룬 멘트가 1회 제시된 것으로 파악되었다.

<표 29> 안심시키기와 단결 내용 분석

안심시키기와 단결 내용	빈도	비율
군에 대한 안심	1	17%
국민의 화합과 협력	5	83%
합계	6	100%

정부의 안심시키기와 단결 내용을 국면의 흐름에 따라 분석한 결과는 다음의 <표 30>과 같다. 정부의 안심시키기와 단결 메시지는 2차 국면에서부터 나타나기 시작했으며, 이 기간 동안 정부는 군에 대한 안심을 다룬 멘트를 1회 제시했고, 국민의 화합과 협력을 다룬 메시지를 4회 제시했다. 3차 국면의 경우 국민의 화합과 협력을 다룬 메시지를 1회 제시한 것으로 파악되었다.

<표 30> 국면의 흐름에 따른 안심시키기와 단결 내용 분석

내 용	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
군에 대한 안심	0	0	1	20%	0	0%	1	17%
국민의 화합과 협력	0	0	4	80%	1	100%	5	83%
합계	0	0	5	100%	1	100%	6	100%

③ 정부의 안심시키기와 단결 메시지의 사례

정부가 국민을 안심시키기 위해 메시지를 전달한 최초의 날짜는 2010년 11월 26일이다. 한미 해상 연합 훈련 하루 전 북한의 추가 도발에 대한 우려에 대해 합참 관계자는 “조지워싱턴호가 훈련에 참가한다는 사실만으로도 북한군은 신경쇠약에 걸릴 정도일 것”이라며 “북한의 반발은 그만큼 한미 연합훈련이 무섭다는 것의 방증일 것”이라고 언급했다(조선일보, 2010년 11월 27일). 또한 합참 관계자는 ‘한·미 연합군은 현재 위기관리체제를 가동해 북한의 일거수 일투족을 감시하고 있다’면서 “현재 북한의 특이 동향은 전혀 없다”고 말하면서 군에 대한 안심을 다룬 메시지를 전달했다(조선일보, 2010년 11월 27일). 하지만 이 메시지를 제외하고는 군에 대한

안심을 다른 메시지를 찾아볼 수 없었다.

반면 국민의 화합과 협력을 도모하는 메시지의 경우 이명박 대통령의 대국민 담화에서 발견되었다. 이명박 대통령은 2010년 11월 29일에 발표한 담화문에서 “국민 여러분, 지금은 백 마디 말보다 행동으로 보일 때”라며 “정부와 군을 믿고 힘을 모아 달라. 하나 된 국민이 최강의 안보”라고 강조하면서 국민의 단결을 요구하는 동시에 협력을 부탁했다(경향신문 2010년 11월 30일).

또한 이명박 대통령은 연평도 포격 사건과 관련하여 중국과의 걸끄러운 관계에 대해, 중국을 무조건 북한편으로 기정사실화 하는 것은 전략적으로 옳지 못하다고 하면서, “이럴 때 일수록 냉철한 자세로 지혜를 모아야 한다. 항상 무엇이 국익에 유익한지 생각해야 한다”고 국민들의 지혜로운 판단을 부탁했다(조선일보, 2010년 12월 2일).

2) 이상적인 반응자에 대한 칭찬

① 정부측 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자

정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자는 다음의 <표 31>과 같다. 분석 결과 대통령(1회)과 군 관계자(2회)의 메시지가 관찰되었다.

<표 31> 정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자

이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자	빈 도	비 율
대통령	1	33%
군 관계자	2	67%
합 계	3	100%

정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자를 국면의 흐름에 따라서 분석한 결과 1차 국면 기간의 경우 군 관계자를 통해 이상적인 반응자에 대한 칭찬 메시지가 전달되었다(1회). 한미 해상 연합 훈련과 이명박 대통령의 대국민 담화가 이루어진 2차 국면 기간의 경우 대통령과 군 관계자가 각각 1회씩 이상적인 반응자에 대한 칭찬 메시지를 전달한 것으로 나타났다. 한미 연합 해상 훈련이 종료된 2010년 12월 1일 이후(3차국면)에는 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자가 관찰되지 않았다.

<표 32> 국면의 흐름에 따른 정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자 분석

칭찬 표시자	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	대통령	0	0%	1	50%	0	0	1
군 관계자	1	100%	1	50%	0	0	2	67%
합계	1	100%	2	100%	0	0	3	100%

② 정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용

정부가 제시한 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용의 경우 참전 군인에 대한 칭찬이 2회로 나타났고, 국민 반응에 대한 칭찬이 1회로 나타났다. 정부가 제시한 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용의 분석은 다음의 <표 33>과 같다.

<표 33> 정부가 제시한 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용

이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용	빈도	비율
참전 군인에 대한 칭찬	2	67%
국민 반응에 대한 칭찬	1	33%
합계	3	100%

정부가 제시한 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용을 국면의 흐름에 따라 분석한

결과는 다음의 <표 34>와 같다. 정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 메시지는 1차 국면부터 나타나기 시작했으며, 참전 군인에 대한 칭찬이 1회 파악 되었다. 2차 국면의 경우 참전 군인에 대한 칭찬과 국민 반응에 대한 칭찬이 각각 1회씩 파악 되었으며, 3차 국면의 경우 정부가 제시한 이상적인 반응자에 대한 칭찬이 관찰되지 않았다.

<표 34> 국면에 따른 정부가 제시한 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용

칭찬 내용	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
참전 군인에 대한 칭찬	1	100%	1	50%	0	0	2	67%
국민 반응에 대한 칭찬	0	0%	1	50%	0	0	1	33%
합 계	1	100%	2	100%		0	3	100%

③ 정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 사례

정부의 이상적인 반응자에 대한 칭찬 중 대표적인 것으로 북한의 포격에 용감히 대응한 해병대 병사를 칭찬한 사례가 관찰되었다. 유낙준 해병대 사령관은 방탄모에 불이 붙은 줄도 모른 채 북한의 포격에 대응사격을 가한 임준영 해병대 상병의 수훈에 대해 “포격과 화염의 공포 앞에서도 굴하지 않고 해병대의 감투 정신을 발휘한 임 상병의 방탄모를 해병대 정신의 귀감이 되도록 영원히 해병대 박물관에 진열하라”고 지시했다(조선일보, 2010년 11월 26일).

또한 해병대 관계자는 북한의 포격에 맞아 큰 부상을 입은 병사를 응급치료 받

을 수 있도록 신속하게 옮긴 동료 병사들에 대해 “자칫 큰 피해가 날 수 있었던 상황을 온 몸을 던져 막아낸 이들의 헌신과 전우애가 있었기에 피해가 적었다”고 병사들을 칭찬했다(조선일보, 2010년 11월 27일).

국민 반응에 대한 칭찬의 경우 이명박 대통령은 2010년 11월 29일에 실시한 대국민 담화에서 관찰되었다. 이명박 대통령은 담화 발표 자리에서 “이번 위기 상황에서도 국민들은 애국심과 의연함을 보여주셨다. 사병들 빈소를 찾은 신세대 청년들, 성금 모금에 나선 시민들, 흔들림 없이 제자리를 지킨 국민들이 있기에 대한민국은 건재하다”면서 국민 반응을 칭찬함과 동시에 감사를 표시했다(조선일보, 2010년 11월 30일).

3) 위기 개시자에 대한 처벌

① 정부측 위기개시자에 대한 처벌 표시자

정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시자는 다음의 <표 35>와 같다. 분석 결과 대통령이 가장 많은 위기 개시자에 대한 처벌을 표시했으며(28회), 청와대 관계자가 3회, 군(합참, 해병대 등)이 3회, 군 관계자가 2회, 기타 관계자가 2회, 군 익명 관계자가 1회 위기 개시자에 대한 처벌을 표시했다.

<표 35> 위기 개시자에 대한 처벌 표시자

위기 개시자에 대한 처벌 표시자	빈도	비율
대통령	28	72%
청와대 관계자	3	8%
군 관계자	2	5%
군 익명 관계자	1	3%
군(합참, 해병대 등)	3	8%
기타	2	5%
합계	39	100%

정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시자를 국면의 흐름에 따라서 분석한 결과 1차 국면 기간의 경우 대통령이 16회로 가장 많았고, 군(합참, 해병대 등)이 3회, 청와대 관계자가 2회, 군관계자와 기타가 각각 1회로 파악되었다. 2차 국면 기간의 경우 역시 대통령이 총 10회로 가장 많았고, 청와대 관계자, 군 관계자, 군 익명 관계

자 그리고 기타가 각각 1회로 파악되었다. 3차 국면 기간의 경우 대통령(2회)을 제외한 정부측 처벌 표시자가 관찰되지 않았다.

<표 36> 국면의 흐름에 따른 정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시자

처벌 표시자	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
대통령	16	70%	10	71%	2	100%	28	72%
청와대 관계자	2	9%	1	7%	0	0%	3	8%
군관계자	1	4%	1	7%	0	0%	2	5%
군 익명 관계자	0	0%	1	7%	0	0%	1	3%
군(합참, 해병대 등)	3	13%	0	0%	0	0%	3	8%
기타	1	4%	1	7%	0	0%	2	5%
합계	23	100%	14	100%	2	100%	39	100%

② 정부측 위기 개시자에 대한 처벌 표시 내용

정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시 내용 분석 결과는 다음 <표 37>과 같다. 분석결과 북한에 대한 응징 표출이 31회로 가장 많았으며, 북한에 대한 규탄이 9회, 해외 정부에 대한 규탄이 2회로 파악되었다.

<표 37> 정부측 위기 개시자에 대한 처벌 표시 내용 분석

정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시 내용	빈도	비율
북한에 대한 규탄	9	21%
해외정부에 대한 규탄	2	5%
위기 개시자에 대한 응징 표출	31	74%
합계	42	100%

정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시내용을 국면의 흐름에 따라서 분석한 결과 1차 국면 기간의 경우 북한에 대한 응징(20회)와 북한에 대한 규탄(4회)이 관찰되었다. 2차 국면 기간의 경우 1차 국면 기간과 마찬가지로 북한에 대한 응징이 10회로 가장 많이 관찰되었다. 북한에 대한 규탄과 해외정부에 대한 규탄의 경우 각각 3회와 2회 표시된 것으로 나타났다. 3차 국면 기간의 경우 북한에 대한 규탄이 2회, 북한에 대한 응징 표출이 3회로 나타났다.

<표 38> 국면의 흐름에 따른 정부의 위기 개시자에 대한 처벌 표시자

처벌 표시 내용	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
북한에 대한 규탄	4	17%	3	20%	2	67%	9	21%
해외 정부에 대한 규탄	0	0%	2	13%	0	0%	2	5%
북한에 대한 응징	20	83%	10	67%	1	33%	31	74%
합 계	24	100%	15	100%	3	100%	42	100%

③ 정부의 위기 개시자에 대한 처벌 사례

분석 결과 정부의 경우 북한에 대한 응징 표출 횟수가 많았으며, 대통령이 적극적으로 위기개시에 대한 처벌 관련 메시지를 전달한 것으로 나타났다. 이명박 대통령은 사건 발발 후 합동 참모부와의 화상 회의에서 교전 상황을 실시간으로 보고 받으면서 “몇 배로 응징하세요”라고 합참의장에게 지시했다(조선일보, 2010년 11월 24일). 또한 사건 발발 당일인 2010년 11월 23일 오후 8시 37분 합동참모부를 불시에 방문해 “북한이 다시는 도발할 수 없을 정도로 막대한 응징을 해야 한다”면서 “아직도 북한이 공격태세를 갖추고 있음을 볼 때 추가도발도 예상되므로 몇 배의 화력으로 응징해야 한다는 생각을 가져야 한다”고 말했다(조선일보 2010년 11월 24일).

대통령의 이러한 강경한 응징 표출은 2010년 11월 28일에 실시된 중국의 다이빙

귀 외교담당 국무위원과의 면담에서도 나타났다. 이 자리에서 이명박 대통령은 북한의 고농축 우라늄 프로그램 공개와 연평도 포격을 ‘중대한 사태의 변화’로 규정함과 동시에 추가 도발에 ‘강력 대응’하겠다는 뜻을 밝혔다(경향신문, 2010년 11월 29일). 또한 이명박 대통령은 2010년 11월 29일에 실시된 연평도 포격 사건 관련 대국민 담화에서 “앞으로 북한의 도발에는 반드시 응분의 대가를 치르게 할 것”이라면서 “이제 북한 스스로 군사적 모험주의와 핵을 포기하는 것을 기대하기 힘들다는 것을 알게 됐다. 그동안 북한 정권을 옹호해 온 사람들도 이제 북한의 진면목을 깨닫게 되었을 것으로 생각한다”고 말하면서 북한에 대한 규탄과 더불어 강력한 응징 의지를 표출했다(경향신문, 2010년 11월 30일).

제 2 절 연평도 포격 관련 비판 및 논란과 정부 대응

1. 정부의 연평도 포격 사건 관련 논란 및 비판 내용

정부의 연평도 포격 사건 관련 논란 및 비판의 내용 분석은 다음의 <표 39>와 같다. 분석 결과 사건 발발 시 우리군 대응의 적절성 논란(42건)이 가장 많이 나타났다. 사건과 관련된 불안감 표출(28건), 정부 및 군의 지시사항 불일치(27건), 희생자 처우 및 대우(24건), 정부 대책에 대한 부정(17건), 정부의 은폐 및 축소(14건), 확인되지 않은 루머(9건), 악의적인 모함(7건), 정부 및 군의 최초 대응 비판(2건)의 순으로 나타났다.

<표 39> 정부의 연평도 포격사건 관련 논란 및 비판 내용

정부의 연평도 포격사건 관련 논란 및 비판 내용	빈도	비율
정부 및 군의 최초 대응 관련 비판	2	1%
정부 및 군의 지시사항 불일치 관련 비판	27	16%
사건 발발 시 우리 군 대응의 적절성 논란	42	25%
사건과 관련하여 정부의 은폐 및 축소	14	8%
희생자 처우 및 대우 관련 논란	24	14%
사건과 관련된 불안감 표출	28	16%
악의적인 모함	7	4%
확인되지 않은 루머	9	5%
정부 대책에 대한 부정	17	10%
합 계	170	100%

정부를 향한 연평도 포격 사건 관련 비판 및 논란 내용을 국면의 흐름에 따라 분석한 결과는 다음의 <표 40>과 같다. 분석 결과 1차 국면기간의 경우 사건 발발 후 우리 군 대응의 적절성과 관련된 비판 및 논란이 가장 많이 나타났고(22건), 정부 및 군의 지시사항 불일치 관련 비판(11건), 사건과 관련된 불안감 표출(11건), 희생자 처우 관련 비판(8건), 확인되지 않은 루머(6건), 사건과 관련된 정부의 은폐 및 축소(6건), 악의적인 모함(3건), 정부 및 군의 최초 대응 관련 비판(1건)의 순으로 나타났다. 2차 국면기간의 경우 논란 및 비판은 희생자 처우 및 대우 관련 논란(13건), 사건과 관련된 불안감 표출(13건), 정부 및 군의 지시사항 불일치(10건), 사건 발발 시 우리 군 대응의 적절성(7건), 정부 정책에 대한 부정(5건), 정부의 은폐 및 축소(4건), 악의적인 모함(2건), 정부 및 군의 최초 대응 관련 비판(1건), 확인되지 않은 루머(1건)의 순으로 나타났다. 마지막 3차 국면에서는 사건 발발 시 우리군 대응의 적절성 관련 논란 및 비판이 가장 많이 나타났으며(13건), 정부 및 군의 지시사항 불일치 관련 비판(6건), 정부의 은폐 및 축소(4건), 사건과 관련된 불안감 표출(4건), 희생자 처우 및 대우 관련 논란(3건), 정부 정책에 대한 부정(3건), 악의적인 모함(2건), 확인되지 않은 루머(2건), 정부 및 군의 최초대응 관련 비판(0건)의 순으로 나타났다.

<표 40> 국면의 흐름에 정부의 연평도 포격사건 관련 논란 및 비판 내용

논란 및 비판 내용	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
정부 및 군의 최초 대응 관련 비판	1	1%	1	2%	0	0%	2	1%
정부 및 군의 지시사항 불일치 관련 비판	11	14%	10	18%	6	16%	27	16%
사건 발발 시 우리 군 대응의 적절성 논란	22	29%	7	13%	13	35%	42	25%
사건과 관련하여 정부의 은폐 및 축소	6	8%	4	7%	4	11%	14	8%
희생자 처우 및 대우 관련 논란	8	10%	13	23%	3	8%	24	14%
사건과 관련된 불안감 표출	11	14%	13	23%	4	11%	28	16%
악의적인 모함	3	4%	2	4%	2	5%	7	4%
확인되지 않은 루머	6	8%	1	2%	2	5%	9	5%
정부 대책에 대한 부정	9	12%	5	9%	3	8%	17	10%
합 계	77	100%	56	100%	37	100%	170	100%

2. 정부의 연평도 포격 사건 관련 비판 및 논란 유형

정부의 연평도 포격 사건 관련 비판의 유형에 대한 분석은 다음의 <표 41>과 같다. 분석 결과 정부의 사고(138건)로 분류된 비판 및 논란이 가장 많은 것으로 나타났다. 정부의 비리(17건), 확인되지 않은 루머(9건), 악의적인 모함(7건)의 순으로 나타났다.

<표 41> 정부의 연평도 포격 사건 관련 비판 및 논란 유형

비판 및 논란 유형	빈도	비율
정부의 비리	17	10%
정부의 사고	138	81%
악의적인 모함	7	4%
확인되지 않는 루머	9	5%
합계	171	100%

정부를 향한 연평도 포격 사건 관련 비판 및 논란 유형을 국면의 흐름에 따라 분석한 결과는 다음의 <표 42>와 같다. 1차 국면에서 나타난 비판 및 논란 유형의 경우 정부의 사고(62건)가 가장 많이 나타났으며, 정부의 비리(8건), 확인되지 않은 루머(6건), 악의적인 모함(3건)의 순으로 나타났다. 2차 국면에서 나타난 비판 및 논란 유형의 경우 정부의 사고(49건)가 가장 많이 나타났으며, 정부의 비리(5건), 악의적인 모함(2건), 확인되지 않은 루머(1건) 순으로 나타났다. 마지막 3차 국면의 경우 역시 정부의 사고(27건)가 가장 많이 관찰 되었으며, 정부의 비리(4건), 악의적인 모함(2건), 확인되지 않은 루머(2건)의 순으로 관찰 되었다.

<표 42> 국면의 흐름에 따른 정부의 연평도 포격사건 관련 논란 및 비판 유형

비판 및 논란 유형	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	정부의 비리	8	10%	5	9%	4	11%	17
정부의 사고	62	78%	49	86%	27	77%	138	81%
악의적인 모함	3	4%	2	4%	2	6%	7	4%
확인되지 않는 루머	6	8%	1	2%	2	6%	9	5%
합 계	79	100%	57	100%	35	100%	171	100%

3. 정부의 연평도 포격 사건 관련 의혹 및 논란에 대한 대응 전략

연평도 포격 사건 발발 후 10일간 정부를 향한 비판 및 논란에 대해 정부가 사용한 대응전략은 다음의 <표 43>과 같다. 분석 결과 정부의 대응전략은 논란에 대한 정당화(14건)가 가장 많이 나타났고, 이후 논란에 대한 변명(13건), 논란에 대한 단순 부인(12건), 시정조치(11건), 논란 제기자에 대한 공격(8건), 환심사기(1건), 사과(1건)의 순으로 관찰되었다.

<표 43> 정부의 연평도 포격 사건 관련 의혹 및 논란에 대한 대응 전략

정부 대응 전략	빈도	비율
논란에 대한 단순 부인 전략	12	20%
논란 제기자에 대한 공격	8	13%
논란에 대한 변명	13	22%
논란에 대한 정당화	14	23%
환심사기	1	2%
시정조치	11	18%
사과	1	2%
합계	60	100%

연평도 포격 사건 관련 비판 및 논란에 대한 대응을 국면의 흐름에 따라 분석한 결과는 다음의 <표 44>와 같다. 분석 결과 1차 국면의 경우 논란에 대한 정당화(11건)가 가장 많이 나타났으며, 이후 논란에 대한 변명(8건), 시정조치(8건), 논란 제기자에 대한 공격(5건), 논란에 대한 단순 부인(5건), 사과(1건), 환심사기(0건)의 순으로 나타났다. 2차 국면의 경우 역시 논란에 대한 정당화(3건)가 가장 많이 나타났으며, 논란에 대한 단순 부인 전략(2건), 논란 제기자에 대한 공격(2건), 시정 조치(2건), 환심사기(0건), 사과(0건)의 순으로 나타났다. 3차 국면의 경우 논란에 대한 단순부인(5건)이 가장 많이 나타났으며, 이후 논란에 대한 변명(4건), 논란 제기자에 대한 공격(1건), 환심사기(1건), 시정조치(1건), 논란에 대한 정당화(0건), 사과(0건)의 순으로 나타났다.

<표 44> 정부의 연평도 포격 사건 관련 논란 및 비판에 대한 대응 전략

정부 대응 전략	1차 국면 (빈도 / 비율)		2차 국면 (빈도 / 비율)		3차 국면 (빈도 / 비율)		합계 (빈도 / 비율)	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
논란에 대한 단순 부인 전략	5	13%	2	20%	5	42%	12	20%
논란 제기자에 대한 공격	5	13%	2	20%	1	8%	8	13%
논란에 대한 변명	8	21%	1	10%	4	33%	13	22%
논란에 대한 정당화	11	29%	3	30%	0	0%	14	23%
환심사기	0	0%	0	0%	1	8%	1	2%
시정조치	8	21%	2	20%	1	8%	11	18%
사과	1	3%	0	0%	0	0%	1	2%
합계	38	100%	10	100%	12	100%	60	100%

4. 정부의 연평도 포격 사건 관련 논란 및 비판에 대한 대응 사례

통계분석 결과 정부를 향한 논란 및 비판의 경우 정부의 비리와 사고 같은 책임성이 높은 유형이 많았지만 이에 대한 정부 대응은 논란 및 비판에 대한 변명과 정당화, 부인과 같은 다소 방어적인 전략을 많이 쓰고 있는 것을 살펴볼 수 있었다.

연평도 포격 후 10일 동안 정부가 대면한 가장 큰 비판은 우리 군 대응의 적절성과 관련된 비판이라고 할 수 있다. 우리군은 북한이 첫 포격 도발을 시작한 오후 2시 34분으로부터 13분만인 오후 2시 47분 북한군 해안포 진지를 향해 첫 반격 포

격을 시작했다. 하지만 이와 관련하여 우리군의 대응이 너무 늦은 것 아니냐는 비판이 제기되었다. 이에 대해 합참과 해병대는 “당시 우리 포병의 대응은 빠르고 정확했다”고 반박했으며, “적 포격을 받을 때는 일단 전투력 보존을 위해 피하는 것이 기본”이라며 “이때는 다른 지역의 포병이나 공군력 등을 이용해 적을 무력화해야 하는 것”이라고 정당화를 시도했다(조선일보, 2010년 11월 25일). 또한 김태영 국방부 장관은 2010년 11월 24일 긴급 소집된 국회 국방위원회에서 이러한 능력 대응 의혹에 대해 “쉽게 생각해서 스타크래프트처럼(상대방이)쏘면 우리도 바로 사격하는 것이 만만한 일이 아닙니다”면서 “포탄이 떨어진 시점부터는 대피해야 하고, 대피 상태에서 남서쪽이던 포를 다시 전방으로 바꿔야 하며, 포를 준비해서 사격하는데 시간이 걸릴 수밖에 없다”고 정당화를 시도했다(경향신문 2010년, 11월 25일).

북한이 170여발의 포사격을 가했는데도 우리 군의 대응 사격이 80발에 그쳤다는 점 또한 논란이 되었다. 외견상 80발 대응 포격은 군이 통상적 작전지침으로 적용하는 ‘같은 종류의 화력으로 2배 대응한다’는 비례성의 원칙을 위반한 경우이기 때문이다. 이에 대해 군은 ‘변명 전략’을 사용하여 대응 했다. 신현돈 합참 작전본부 작전기획부장(육군소장)은 “다량의 포탄이 여러 군데서 분산이 돼 사격이 됐기 때문에 포탄 발 수를 단시간에 예측하거나 예단할 수 없었다”고 밝혔다(경향신문, 2010년 11월 25일).

정부 및 군의 지시사항 불일치 관련 비판 또한 상당 수 관찰 되었다. 대표적으로 대통령의 최초 지시사항에 대한 진위 논란이 있다. 정부는 대통령 최초 지시 관련 진위 논란에 대해 철저히 부인하는 전략을 펼쳤다. 정부는 사건 발발 후 청와대 관계자를 통해 최초의 대통령의 지시가 “확전되지 않도록 만전을 가하라”(경향신문, 2010년 11월 24일)고 밝혔다가 얼마 후 이를 번복하고 “그런 지시는 한 적이 없다. 단호한 대응만 주문했다”고 발표했다. 하지만 김태영 국방 장관은 2010년 11월 24일에 실시된 국회 국방위원회에서 대통령의 첫 지시에 관한 질문에 “단호하지만 확전되지 않도록 하라는 걸 곁해서 말씀 했다”고 답변했다(조선일보 2010년 11월 25일). 하지만 이어서 청와대 홍상표 홍보수석은 브리핑을 통해 “김 장관의 말은 그런

취지가 아니었다. 오후 국방위 회의 때 해명할 것”이라고 했다. 또한 전날 상황실에 대통령과 함께 있었던 관계자들은 “내 양심을 걸고 대통령은 ‘확전 자제’ 발언을 하지 않았다”라고 했다(조선일보, 2010년 11월 25일). 김태영 국방장관은 2010년 11월 25일 결국 사의가 수용 되었는데 청와대가 공식적으로 언급은 없지만 사건 발발 다음날 국회에 출석해 “대통령으로부터 ‘확전자제’지시를 받았다”고 한 것도 전격 경질의 요인이 된 것으로 파악되었다(조선일보, 2010년 11월 26일). 청와대 관계자들에 대해 “국방장관이 국회에서 그렇게 답변하면서 많은 국민은 대통령이 실제 그런 지시를 내린 것으로 믿게 됐다”며 “그 결과 정권에 큰 부담이 갈 정도로 큰 여론의 비판을 청와대가 받게 되었다”고 말하면서 책임을 회피하는 듯한 인상을 주었다(조선일보 2010년 11월 26일).

확인되지 않은 루머의 경우 정부는 루머 제기자에 대한 처벌과 같은 공격 전략을 사용했다. 특히 정부는 ‘예비군 동원령이 내려졌다’는 내용이 담긴 허위 문자를 보낸 이들을 즉시 검거하는 등 발 빠른 대응을 한 것으로 나타났다. 보도에 따르면 허위사실 유포로 적발된 48명 중 43명이 국방부나 병무청 등 국가기관 전화번호를 가장해 ‘예비군·민방위 징집령이 내려졌다’는 내용의 허위 문자메시지를 보낸 것으로 조사되었으며, 나머지 5명은 인터넷 사이트를 통해 ‘연평도 포격 사건은 남한의 자작극’이라는 메시지를 유포한 것으로 드러났고, 경찰은 이들 중 23명을 전기통신 기본법 위반 혐의로 검거했다(조선일보 2010년 11월 27일).

악의적이고 근거 없는 모함에서 또한 정부는 모함 제기자에 대한 처벌과 같은 공격전략을 사용했다. 악의적이고 근거 없는 모함은 친북, 중북세력의 발언에서 찾아볼 수 있었다. 보도에 따르면 불법 방북해 북한체제를 찬양한 혐의로 구속기소돼 재판관을 받은 진보연대 상임고문인 한상렬씨의 법정 증인으로 나온 민족화해협력범국민위원회 공동의장 조성우씨는 북한의 연평도 도발에 대해 “정부 관계자들이 범죄자고, 한상렬씨는 애국자”라는 취지로 발언했으며(조선일보, 2010년 12월 1일), 조국통일범민족연합(범민련)은 2010년 11월 25일 성명을 통해 “남측 군대가 포 사격훈련을 벌여 북측이 대응 사격을 하면서 사태가 발생했다”고 발표했다(경향신문, 2010

년 11월 30일). 경찰은 범민련에 대해 국가보안법을 위반한 혐의가 있다고 보고 이 단체의 이규제 의장을 소환 조사하였다(경향신문, 2010년 11월 30일). 악의적인 모함(4%)과 확인되지 않은 루머(5%)의 경우 여타의 논란에 비해 매우 낮은 비율로 나타나 이러한 정부의 공격적인 전략이 비교적 효과적인 것으로 파악되었다.

수용적인 전략이라고 할 수 있는 시정조치와 사과의 경우 우리군의 대응의 적절성 비판에서 찾아볼 수 있었다. 정부는 대응 포격과 관련된 비판 중 일부에 대해 책임을 통감하는 시정 및 사과 전략을 펼쳤다. 군 관계자는 북측에 비해 서해 5도 지역을 방어하는 우리 군의 능력이 북측에 비해 상대적으로 취약한 것이 아니냐는 지적에 대해 “서해 방어의 경우, 지금까지 우리 군이 연평해전과 같은 함정 간 전투나 섬·해안에 대한 침투 저지에 초점을 맞춰왔던 건이 사실”이라며 “적의 포 공격은 충분히 인식하지 못했던 것 같다”고 말했다(조선일보, 2010년 11월 25일). 이에 대해 김태영 국방부 장관은 향후 대책과 관련하여 백령도에 있는 K-9 자주포를 6문에서 12문으로 늘리고, 사거리가 짧아 적의 해안포·곡사포에 맞서 대응사격을 할 수 없는 105mm 견인포는 155mm 자주포로 바꾸겠다고 밝혔다.

5. 연평도 포격에서 나타난 정부 관련 논란과 위기관리 원칙간의 관계

① 신속성

연평도 포격과 관련하여 정부를 향한 비판과 논란 중 최초로 관찰된 것은 정부 및 군의 지시사항 불일치와 관련된 비판이었다. 정부는 사건이 발발한 후 약 1시간 10분만인 2010년 11월 23일 오후 3시 50분 경 청와대 관계자를 통해 “확전되지 않도록 관리를 잘하라”는 대통령의 첫 지시를 전달했다(조선일보, 2010년 11월 24일). 이 경우 사건 발발 후 3시간 내에 초기 대응이 이루어졌기 때문에 정부의 대응은 매우 신속했다고 볼 수 있다.

② 일관성

최초 보고에서 정부는 매우 신속하게 정보를 전달했다. 하지만 청와대는 최초 발표 실시 약 30분 후 발표 내용을 “단호히 대응하라. 상황이 악화되지 않도록 만전을 기하라”는 내용으로 정정하였으며, 오후 6시에 홍상표 홍보수석을 통해 “확전 자제와 같은 지시는 처음부터 없었으며, 이는 실무자가 잘 못 전한 것”이라고 해명했다(조선일보, 2010년 11월 24일). 하지만 사건 발발 하루 후인 2011년 4월 24일에 국회에서 김태영 국방장관이 “확전되지 않도록 하라”는 대통령의 지시가 있었다고 언급하면서 대통령의 최초지시가 무엇이었느냐는 의혹을 불러일으켰다(조선일보, 2010년 11월 25일). 대통령 첫 지시의 경우 매우 신속한 전달이 이루어졌지만 정보가 공식적이고 일관된 통로가 아닌 청와대 일반관계자를 통해 언론에 전달되었고, 실제로 이러한 정보가 정확하게 전달되지 않고 왜곡되었다는 점에서 정보전달의 일관성에 문제가 드러났다고 할 수 있다.

③ 개방성

개방성과 연관된 사건 관련 은폐 및 축소 논란은 약 8퍼센트에 달하는 14건이 관찰되었다. 이러한 은폐 및 축소 의혹의 경우 또한 사건 발발 후 실시한 정부의 최초대응과 연관되는 것으로 나타났다. 앞서 언급한대로 청와대는 사건발발 직후 대통령이 ‘확전 자제’를 지시했다고 했지만 이내 이러한 확전자제 발언이 없었으며 ‘단호한 대응’이 대통령의 최초 지시 내용이라고 전했다. 하지만 사건발발 다음날 김태영 국방장관이 대통령의 ‘확전 자제’ 지시가 있었다고 언급하였으며, 이러한 정부의 엇갈린 발표로 인해 청와대가 사실을 조직적으로 은폐하고 있다는 논란이 발생했다(조선일보, 2010년 11월 25일). 군과 관련된 비판에서 또한 은폐의혹과 관련된 것들이 관찰되었다. 대표적으로 국방부와 합참은 우리군의 공식적인 첫 대응 포격 시간을 해병대가 발표한 시간보다 약 2분정도 앞당긴 시간으로 발표했고, 자주

포 6문이 동원되었다고 발표했지만 고장에 대한 지적을 받고 4문으로 정정했다(경향신문, 2010년 11월 26일).

④ 공감성

희생자에 대한 공감의 경우 사건발발로 인해 발생한 희생자에 대한 유감표시와 적절한 보상이 될 수 있으며, 이에 대한 비판을 살펴봄으로써 정부가 희생자들에게 적극적인 공감을 피력했는지를 파악할 수 있다. 희생자 처우 및 대우 관련 비판과 논란의 경우 특히 민간인 희생자들에 대한 처우 관련 비판이 다수 관찰 되었다. 연평도 포격 사건으로 갈 곳이 없어진 주민들은 인천에 마련된 찜질방으로 대피하게 되었는데, 이 과정에서 정부가 제대로 정보를 전달하지 못했다는 비판이 발생했다. 연평도 주민 중 한명은 정부가 “찜질방 등으로 가야 한다는 정보를 제대로 전달해 줘야 한다”면서 “인구주택조사 했을 때 연락처도 파악했으면서 활용도 안했다”고 말했다(경향신문, 2010년 11월 25일). 주민들이 구성한 자체 비상대책 위원회 위원장은 “많은 사람들이 한 장소에 너무 오래 머물고 있다”면서 “노약자와 어린이를 위해 미분양 아파트나 임대아파트 등에 거처를 마련해 달라”고 요구했다(조선일보, 2010년 11월 27일).

연평도 포격으로 발생한 민간인 사망자에 대한 대우 또한 큰 논란으로 다가 왔다. 특히 사건이 발생한지 나흘이 지나도록 영결식 일정을 잡지 못했으며(조선일보, 2010년 11월 29일), 빈소가 군인 전사자들의 빈소와는 비교도 안 될 만큼 좁은 것으로 나타났다(경향신문, 2010년 11월 27일). 하지만 이러한 민간인 사망자 대우 논란과 관련하여 큰 비판으로 나타난 것은 대통령이 민간인 사망자 빈소를 찾지 않았다는 점에 따른 비판이다. 대통령은 2010년 11월 26일 아침 민간인 희생자 빈소인 인천 길병원과 군인 희생자 빈소인 국군수도병원을 잇달아 찾아 조문할 계획이었으나 민간인 사망자 조문을 전격 취소한 뒤 군인 빈소만 찾았다(경향신문, 2010년 11월 27일). 이에 대해 민간인 희생자인 김치백씨의 동생인 김치중씨는 “이명박 대통령이

군인 빈소는 찾고 민간인 희생자는 찾지 않은 것은 민간인들의 죽음을 헛되이 여기는 것 같아 매우 불쾌하다”고 말하면서 정부의 무관심을 비판했다(경향신문, 2010년 11월 27일). 이러한 일련의 비판을 살펴보았을 때 연평도 포격사건으로 발생한 희생자 중 특히 민간인 희생자에 대한 공감 표시에서 정부가 문제를 드러냈다고 할 수 있다.

⑤ 새로운 주제

새로운 주제의 제시는 국민들을 안심시키고 위기상황에 빠진 국가의 분위기 전환을 위해 실시하는 커뮤니케이션 전략이라고 할 수 있으며, 안심시키기와 단결, 이상적인 반응자에 대한 칭찬, 위기 개시자 처벌 표출 같은 방법이 주로 쓰인다고 할 수 있다. 이러한 점에 비추어 보아 연평도 포격 후 10일 동안 정부의 새로운 주제와 관련된 비판 및 논란의 경우 국민의 사건에 대한 불안감 표출에서 찾아볼 수 있다. 사건에 대한 불안감 표출의 경우 한미 연합 해상훈련이 실시된 2차 국면에서 가장 높은 빈도를 기록하였다. 보도에 따르면 북한이 항공모함이 참여하는 한미 연합 군사훈련에 대해 ‘물리적 보복타격’을 주장하면서 사회 일각에 “훈련이 시작되는 28일 무슨 일이 생기는 것 아니냐”는 불안감이 퍼졌다(조선일보, 2010년 11월 27일). 또한 서해 5도 인근 주민들의 경우 이러한 부담감이 더욱 가중되는 모습을 보였다. 백령도에 거주하는 한 주민은 2010년 11월 26일 “주민들이 28일 교전이 또 있을 것이라고 말하면서 술렁이는 분위기”라고 말했다(조선일보, 2010년 11월 27일).

정부의 새로운 주제 제시에 따른 비판 및 논란은 정부의 북한에 대한 강한 응징 표출에서도 찾아볼 수 있었다. 제 2 연평해전 전사자 유족은 연평도 포격 사건을 접하고 “정부는 연평해전이나 천안함 폭침사건이 터질 때마다 북한의 도발에 대해 교전수칙에 따라 철저히 응징하겠다고 말했지만 말 뿐이었다”라고 정부를 비판했다(조선일보, 2010년 11월 24일). 또한 이명박 대통령의 강경 발언이 정치적 포석 때

문이라는 비판이 있었다. 즉, 천안함 사건 이후 또다시 느슨한 대응을 보였다가는 핵심 지지층인 보수층이 이탈할 수도 있다는 판단 때문에 강경한 대응을 촉구한다는 비판이 있었다(경향신문, 2010년 11월 25일). 이에 대해 보수층은 “이 대통령이 말로만 전쟁을 한다”고 비판했다(경향신문, 2010년 11월 25일).

제 6 장 결 론

본 연구는 지난 2010년 11월 23일에 발발 한 북한의 연평도 포격 사건에 대해 사건 발발 후 최초 10일간 정부가 실시하는 위기관리는 어떠한 원칙을 지키는지 살펴보고, 정부에 또 다른 위기로서 다가올 수 있는 각종 논란과 비판의 내용과 유형은 어떠한지 정부가 이러한 논란과 비판에 어떻게 대응하였는지 파악하기 위해 실시되었다. 또한 앞서 언급한 논란과 비판이 정부의 위기관리 PR에서 나타난 위기관리 원칙과 어떠한 관계를 갖는지 고찰하였다.

위기관리 원칙에 대한 분석의 경우 트리츠(Tritz, 2002)가 미국 9.11 테러 위기에 따른 미 정부의 위기관리 커뮤니케이션을 다룬 연구에서 사용한 5가지 원칙에 입각하여 실시하였다. 5가지 원칙 중 신속성은 사건 발발 후 정부의 초기 대응이 매우 신속해야 함을 의미하며, 일관성은 일관된 메시지 전달을 위해 위기 발발 후 한 사람의 대변인이 커뮤니케이션 창구를 독점하여 메시지를 전달하는 체계가 갖추어져 있어야 함을 의미한다. 개방성은 정부가 위기와 관련된 정보를 숨기고 조작한다는 인식 없이 정직한 정보를 전달해야 함을 의미하며, 공감성은 위기에서 발생한 희생자들에게 적극적인 관심과 공감의지를 표현해야 함을 의미한다. 마지막으로 새로운 주체의 제시는 국면을 전환하기 위해 정부가 국민을 안심시키고, 이상적인 반응자를 칭찬해야 하며, 위기 개시자에 대한 처벌과 응징을 적극적으로 표시해야 함을 의미한다.

이러한 위기관리 원칙을 정부가 제대로 지키지 않을 경우 정부를 겨냥한 논란과 비판이 발생할 수 있으며, 적절한 대응을 통해 이러한 논란과 비판이 정부에 있어 또 다른 위기로서 작용할 수 있는 가능성을 억제할 수 있다. 따라서 본 연구는 콤즈(Coombs, 1999)가 제시한 위기유형과 대응전략을 근거로 연평도 포격 사건 발발 후 정부를 향한 비판과 논란의 내용 및 유형을 분석하고 그에 따른 정부의 대응을 살펴보았다. 또한 비판과 논란의 사례를 분석하여 정부가 실시한 위기관리 커뮤니

케이션 원칙과 어떠한 관계를 갖는지 살펴보았다.

분석을 위해 본 연구는 조선일보와 경향신문에서 추출한 519개의 기사를 대상으로 내용분석을 실시하였다. 그 결과 정부는 연평도 포격 사건 발발 후 약 1시간 10분만인 2010년 11월 23일 오후 3시 50분에 “확전되지 않도록 관리를 잘하라”라는 대통령의 첫 지시를 언론에 제공했지만 이후 4시 30분에 이를 “단호히 대응하라. 상황이 악화되지 않도록 만전을 기하라”는 내용으로 정정하였으며 오후 6시, 홍상표 홍보 수석의 브리핑을 통해 “확전 자제와 같은 지시는 처음부터 없었다. 실무자가 잘 못 전한 것”으로 못 박았다. 최초 대응 시각만을 고려했을 때 정부의 사건발발 후 첫 정보전달은 신속했지만 일관적이지 못했다고 할 수 있다. 즉, 공식적이고 일관된 정보원이 아닌 정부의 일반 관계자들로부터 정보의 전달이 일어났기 때문에 정보의 왜전이 발생한 것을 파악할 수 있었다. 이러한 일관성의 부재는 대통령 최초지시에 대한 논란으로 이어졌으며, 김태영 국방장관 사임의 간접적인 원인으로 작용했다는 의혹을 낳았다. 이는 국가 위기 발발 시 신속하고도 일관된 정보의 전달이 얼마나 중요한가를 보여주는 사례라고 판단된다.

연평도 포격 사건 발발 후 10일 동안 정부 위기관리의 개방성과 연관된 사건의 은폐 및 축소 의혹은 불법적 은폐가 많이 관찰되었다. 불법적 은폐는 정당화 가능성이 가장 낮은 은폐 유형으로, 정부의 잘못을 숨기기 위해 의도적으로 또 다른 비리를 저지르는 행위라고 할 수 있다. 우리 군이 대응 포격 시 실제로 사용한 K-9 자주포가 4문인데도 불구하고 6문으로 발표한 것이 대표적인 불법적 은폐에 해당하는 사례라고 할 수 있다. 또한 국정원의 경우 지난 2010년 8월 입수한 북한 도발 정보를 청와대와 군에 모두 전달했다고 주장했지만, 청와대가 국정원에서 그러한 내용을 보고한 적이 없다고 부인하면서, 청와대 혹은 국정원 중 한쪽이 사실을 은폐하고 있다는 의혹을 불러일으켰다. 정부의 사건에 대한 은폐 및 축소 의혹의 경우 앞서 언급한 대통령 최초지시 관련 논란 또한 포함된다. 보도에 따르면 2011년 11월 24일에 열린 국회 국방위원회에서 김태영 국방부 장관은 대통령의 최초 보고에 대해 “단호하지만 확전되지 않도록 하라는 걸 겸해서 (지시) 말씀했다”고 답변하였

다. 이는 청와대가 대통령의 확진자제 지시가 없었으며 단호한 대응만을 주문했다는 발표와 엇갈리는 것으로서, 청와대가 사실을 조직적으로 은폐했다는 의혹을 불러일으켰다. 이러한 사례는 사건 발발 후 정부에서 실시한 최초의 대응에서 발생한 오류가 와전되어 커진 사례로서, 사건 발발 후 정부의 최초 대응에서 정보 전달의 신속성과 정확성의 중요성을 다시 한번 확인 시켜준 사례라고 할 수 있다.

공감성의 경우 먼저 정부는 전사자에 대한 동정과 전사자 유족에 대한 동정을 표했지만 민간인 희생자에 대한 동정 표시가 미흡했던 것으로 파악 되었다. 연평도 포격 사건으로 거처가 없어진 주민들은 인천에 마련된 썬질방으로 대피하게 되었는데 이 과정에서 정부가 제대로 정보를 전달하지 못해 주민들이 혼돈을 빚는 사태가 발생했고, 썬질방에 머무르는 기간이 길어지자 희생자들로부터 “많은 사람들이 한 장소에 너무 오래 머물고 있다”, “노약자와 어린이를 위해 미분양 아파트나 임대 아파트 등에 거처를 마련해야 한다” 등의 비판이 발생했다.

민간인 사망자에 대한 대우에서 또한 문제점이 발견되었는데, 특히 대통령의 경우 기존의 일정에 포함되어 있던 민간인 사망자 빈소 방문을 돌연 취소하였고, 군 전사자의 빈소만 방문 했다. 그 후 대통령은 결국 민간인 사망자 빈소에 나타나지 않았고, 민간인 사망자 유족으로부터 강한 질타를 받았다. 이는 위기 발발 시 주요 희생자에 대한 공감만을 표하는 것이 아닌 사건과 연관된 모든 희생자 집단에 대한 적극적인 공감이 중요함을 보여준다고 할 수 있다.

새로운 주제의 경우 정부는 한미 해상 연합 훈련이 실시되는 2차 국면 기간에 합동참모부 관계자를 통해 “조지 워싱턴호가 훈련에 참가한다는 사실만으로도 북한군은 신경 쇠약에 걸릴 정도일 것”이라며 훈련으로 인한 추가 도발 우려에 대해 국민을 안심시켰다. 하지만 한미 연합 훈련이 실시되는 시기와 맞물려 국민과 주민들의 불안이 극에 달했다는 점으로 볼 때 정부가 이러한 안심의 메시지를 좀 더 일찍 제공해줄 필요가 있었다고 판단된다. 이상적인 반응자에 대한 칭찬의 경우 방탄모에 불이 붙었음에도 불구하고 용감히 대응사격을 실시한 참전군인에 대한 칭찬이 대표적이었다. 이명박 대통령의 경우 대국민 담화에서 흔들림 없이 제자리를 지킨

국민들 덕분에 대한민국이 건재한 다고 하면서 국민의 반응을 칭찬하는 발언을 했다.

하지만 대통령은 누구 보다 위기 개시자 에 대한 강경한 처벌을 요구하는 발언을 많이 했다. 대통령의 위기 개시자에 대한 응징 표출은 사건 발발 당일부터 계속되었다. 대통령은 사건이 발발한 2010년 11월 23일 오후 8시 40분쯤 합동 참모부를 불시에 방문해 북한이 다시는 도발할 수 없을 정도의 막대한 응징을 해야 한다고 주장하는 한편 대국민 담화를 통해서도 “앞으로 북한의 도발에는 반드시 응분의 대가를 치르게 할 것”이라면서 북한에 대한 응징 의지를 표출했다. 하지만 이러한 응징표시가 정치적 의도로 보인다는 비판과 함께 일각에서는 정부가 과거 북한의 도발이 있을 때 마다 교전수칙에 따라 철저히 응징하겠다고 말했지만 말뿐이었으며 연평도 포격 또한 마찬가지일 것이라는 비판이 존재했다. 이러한 비판은 정부가 아무리 적에 대한 응징 의사를 표출해도 실질적인 움직임이 없을 경우 정부의 메시지에 부정적인 수용이 일어날 수 있다는 것을 시사해 준다고 할 수 있다. 말과 행동의 일치, 즉, 언행(言行)일치가 이루어져야만 말에 대한 신뢰도 따르는 것에 대한 사례라고 할 수 있다.

이러한 정부를 겨냥한 비판에 대해 정부는 대부분 사과 및 시정과 같은 수용적인 전략보다 정당화와 부인, 공격과 같은 방어적인 전략을 사용하여 대응하였다. 무엇보다 정부의 책임성이 높다고 할 수 있는 정부의 사고(81%)와 정부의 비리(10%) 같은 유형의 비판이 많았다는 점으로 볼 때 방어적인 대응전략의 사용은 다소 부적절한 것으로 나타났다. 대표적인 사례로 북한이 170여발의 포사격을 가했는데도 우리 군의 대응 사격이 80발에 그쳤다는 점에 대한 논란이 있다. 이는 군이 통상적 작전지침으로 적용하는 ‘같은 종류의 화력으로 2배 대응한다’는 비례성의 원칙에 맞지 않은 것이기 때문에 논란에 대한 정부의 책임이 높은 경우라고 할 수 있다. 이에 대해 군은 대부분 변명 전략과 같은 방어적인 전략을 사용하여 대응 했다. 그 사례로 신현돈 합참 작전본부 작전기획부장(육군소장)이 비판에 대해 “다량의 포탄이 여러 군데서 분산이 돼 사격이 됐기 때문에 포탄 발 수를 단시간에 예측하거나

예단할 수 없었다”고 밝힌 사례가 있다. 하지만 이러한 해명에도 불구하고 우리 군 대응의 적절성 관련 비판은 여타의 비판과 논란보다 많은 42회가 파악되었으며, 대부분의 비판과 논란이 감소한 3차 국면에 접어들어 오히려 증가하는 추세를 보여줌으로써 이에 대한 정부의 대응 전략이 그리 효과적이지 않음을 보여주었다.

하지만 정부는 사건 관련 루머와 악의적인 모함의 경우 방어적인 전략을 사용하여 효과적으로 대응한 것으로 나타났다. 정부는 ‘예비군 동원령이 내려졌다’는 내용이 담긴 허위 문자를 보낸 이들을 즉시 검거하였고, “남측 군대가 포 사격훈련을 벌여 북측이 대응 사격을 하면서 사태가 발생했다”는 중북 세력의 성명에 대해 국가보안법 위반 혐의로 단체의 의장을 소환조사하는 등 ‘공격 전략’을 주로 사용하였다. 실제로 악의적인 모함의 경우 전체 논란 중 4퍼센트의 비율로 나타났고, 확인되지 않은 루머의 경우 전체 논란 중 5퍼센트의 매우 낮은 비율로 나타나 방어적인 정부의 대응이 비교적 효과적이었음을 알 수 있었다.

본 연구를 진행하면서 본 연구가 가지는 한계점을 살펴보았다. 먼저 본 연구의 경우 ‘신문기사’만을 연구 대상으로 선정하여 기타 언론매체를 통한 분석이 이루어지지 않아 정부가 기타의 언론매체를 통하여 전달한 위기관리 메시지를 파악하는데 한계가 존재했다. 또한 분석 유목 또한 서양의 연구에 기초한 것들이 많아 우리나라의 사례를 적용하는 데에 있어 한계점이 존재했다. 대표적으로 위기관리 원칙이 제시하고 있는 위기 개시자에 대한 처벌의 경우 정부가 강력한 처벌을 처음부터 주창했으나, 오히려 ‘말뿐인 응징’이라는 비판을 받았다. 동양의 경우 말보다는 행동을 통해 그 품은 바 뜻을 몸소 실천하는 언행(言行)일치를 중시하는 경향이 강하다. 이러한 경우 언어를 통한 메시지 전달과 더불어 이를 행동으로 옮길 경우 효과적인 커뮤니케이션이 가능할 것이다. 이러한 동 서양의 차이를 고려하여 우리나라의 사례에 좀 더 효과적으로 적용할 수 있는 분석 유목의 개발이 후속 연구에서 필요하다고 할 수 있겠다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 길병옥·허태희 (2003). 국가 위기관리체계 확립방안 및 프로그램 개발에 관한 연구, 한국국제정치학회. 『국제정치논총』, 43권 1호, 339-359.
- 김영옥, 차희원 (2002). 문화와 변화의 충돌 : 한국형 Public Relations(공중관계)의 모색. 『한국언론학보』, 46권 5호, 5-42.
- 김정기 (1981). 『새PR원론』. 서울 : 탐구당.
- 김정미·김재화·원광재 (2006). 역대 정부의 위기 커뮤니케이션 전략 비교 연구. 『정치커뮤니케이션연구』, 6권, 81-117.
- 김정현 (2007). 『현대 행정 PR론』. 서울 : 형설출판사.
- 문철수 (2002). 우리나라 정부PR의 상징성에 관한 연구. 『홍보학연구』, 6권 1호, 158-189.
- 문철수 (2009). 정부PR 요소가 내재된 '이명박 정부' 정책의 정치적 상징성 연구. 『정치커뮤니케이션 연구』, 15권, 147-186.
- 박종민 (1991). 정책산출이 정부신뢰에 주는 영향. 『한국정책학회보』, 25권 1호, 291-305.

- 박흥식 (1998). 정부은폐. 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 543-556.
- 방정배·최윤희 (1989). 『여론과 정치 설득』. 서울: 나남.
- 백진숙 (2010). 위기관리 연구의 흐름과 동향 : 최근 10년간의 학위논문 분석.
『한국위기관리논집』, 6권 4호, 17-28.
- 손호중·채원호 (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구 : 부안군 원전수거물처리장
입지사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 39권 3호, 87-113.
- 오두범 (1995). 『PR커뮤니케이션론』. 서울 : 나남.
- 유재웅 (2010). 『정부 PR』. 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 유재웅·박현유 (2008). 미국산 쇠고기 수입논란에 대한 정부의 위기극복 메시지와
공중 반응. 『홍보학연구』, 12권 2호, 108-134.
- 윤정길 (2002). 『관리와 PR』. 서울: 대영 문화사.
- 이동훈 (1999). 『위기관리의 사회학』. 서울 : 집문당.
- 이명천·이상경 (2006). 기업의 제품 관련 위기 유형과 대응 전략별 효과에 관한 연구.
『한국 광고 홍보 학보』, 9권 3호, 186-218.

- 이종열·박광국·조경호·김옥일 (2004). 국가위기관리 통합적 체계구축에 관한 연구.
『한국 사회와 행정 연구』, 15권 2호, 347-367.
- 이종혁·황성욱 (2010). 유연성이론에 기초한 국내 Public relations의 실존적 개념
탐색. 『광고학연구』, 21권 2호, 201-225.
- 이명천·박기순 (2001). 『PR캠페인』. 서울 : 한울아카데미.
- 이현우·김소윤·손승우 (2006). 기업 위기 상황에서의 환심사기 전략의 효과.
『홍보학연구』, 14권 1호.
- 임지원 (2007). 정부의 위기관리 PR에 관한 연구 : 방폐장 선정 사례를 중심으로.
전북대학교 대학원 석사학위 논문
- 차동필 (2002). 쟁점 유형별 공중의 문제인식 및 정보추구행동에 미치는
매스미디어의 영향에 관한 연구. 『한국방송학보』, 16권 2호.
458-489.
- 최윤희 (1994). 『기업의 위기관리와 PR 전략』. 서울 : 한국 경제 신문사.
- 최윤희 (1998). 『현대PR론(개정판)』. 서울 : 나남.
- 최윤희 (2000). 『"위기관리", PR 전략론』. 서울 : 책과 길.

2. 국외 문헌

Babbie. E. (2001). *The practice of social research* (9th Ed).
New York, NY: Wadsworth.

Coombs, W. T. (1999). Ongoing crisis communication : Planning, managing and responding. 이현우 역 (1999). 『위기관리 커뮤니케이션』 .
서울 : 커뮤니케이션북스.

Coombs, W. T., & Holladay, S. J. (1996). Communication and attributions in a crisis : An experimental study in crisis communication. *Journal of Public Relations Research*. 8, 279-295.

Coombs, W. T. (1999). Information and compassion in crisis responses : A test of their effects. *Journal of Public Relations Research*. 11, 125-142.

Fearn-Banks, K. (1996 / 2002). *Crisis communications: A casebook approach*.
Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Grunig, J. E., & Hunt. T. (1984). *Managing public relations*. 박기순·박정순·최윤희 역 (2004). 『현대PR의 이론과 실제』 . 서울 : 커뮤니케이션 북스.

- Hermann, F. (1969 / 2010). "International crisis as a situational variable," in N. Rosenau (Ed.). *International politics and foreign policy: A reader in research and theory*, 409-421. New York, NY: The free press.
- Hallahan, K. (2000). Inactive publics: The forgotten publics in public relations. *Public Relations Review*. 26. 499-515.
- Holsti, O. R. (1977 / 2007). *International Politics*, NJ: Prentice-Hall.
- Kauffman, J. (1999). Adding fuel to the fire: NASA's crisis communications regarding Apollo. 1. *Public Relations Review*. 25, 421-432.
- Krippendorff, K. (1980). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Lerbinger, O. (1997 / 2002). *The crisis manager : Facing risk and responsibility*. Mawha, NJ: Earbaum.
- Marcony, J. (1992 / 2009). *Crisis marketing : When bad things happen to good companies*, Chicago, Probus.
- Pious, R. M. (2001). The Cuban missile crisis and the limits of crisis management. *Political Science Quarterly*. 6, 81-105.

Robinson, J. A. (1972 / 2007). "Crisis : An appraisal of concepts and theories,"
in Hermann, F. ed., *International Crisis Insights from
Behavioral Research*, New York, NY: The Free Press.

Tritz , W. (2002). Crisis management strategy utilized by the
United States Department of Defense following the terrorist attack
on America: A case study. Faculty Sponsor: Douglas Swanson,
Department of Communication Studies.

Weber, R. P.(1985 / 2009). Basic content analysis. Beverly Hills, CA: Sage.

Weiner, B. (1985). Spontaneous' causal thinking. *Psychological Bulletin*. 97,
74 - 84.

3. 기타

경향신문(2010년 11월 24일). 『북한 연평도 포격 / 긴박한 병커회의...이 대통령
‘단호한 대응’지시』

경향신문(2010년 11월 24일). 『이 대통령 “몇 배로 응징하라”』

경향신문(2010년 11월 25일). 『북, 연평도 도발 파장 / 점점 세지는 MB발언
뽀족수 없는 ‘정부 딜레마’』

경향신문(2010년 11월 25일). 『북, 연평도 도발 파장 / 김 국방 “스타크래프트 게임
이 아니라서...”』

경향신문(2010년 11월 25일). 『북, 연평도 도발 파장 / 여당, MB의 ‘확전 방지’
발언 놓고 와글 “조언한 정부 참모들 청소해야”』

경향신문(2010년 11월 25일). 『북, 연평도 도발 파장 / “갈 데 없어 방황...뉴스
보고 나서 짬질방 찾아와”』

경향신문(2010년 11월 26일). 『북, 연평도 도발 파장 / 허술한 조치·말바꾸기·은폐...
정부, 군 대응 도마에』

경향신문(2010년 11월 27일). 『북, 연평도 도발 파장 / 문제는 ‘확전 방지’ 발언
아닌 ‘정부의 무원칙’』

경향신문(2010년 11월 27일). 『북, 연평도 도발 파장 / 민간 희생자 또 ‘찬밥’』

경향신문(2010년 11월 27일). 『북, 연평도 도발 / 반복되는 미 항모 배치, ‘일상적 도발’ 방지엔 한계』

경향신문(2010년 11월 30일). 『“연평도 사태 책임 통감 북 핵포기 기대 힘들어” 이대통령, 대국민 담화』

경향신문(2010년 11월 30일). 『북, 연평도 도발 / 국민엔 몸 낮추고 北엔 강공 천명...‘안보무능론’ 불끄기』

국민일보(2010년 11월 29일). 『김장수 한나라당 의원 인터뷰... “北이 또 도발땀 우리가 불바다로 만들어야”』

노컷뉴스(2010년 11월 23일). 『민노당 ‘북한의 연평도 포격’ 관련 논평』

뉴데일리(2010년 11월 23일). 『북(北) 연평도 포격 사상자 명단』

뉴시스(2010년 11월 24일). 『김(金) 국방 “13분 후(後) 대응, 훈련 잘 됐을때 가능”』

뉴시스(2010년 11월 25일) 『김영삼 “김정일 인간 아냐. 중국도 믿을 수 없는 집단”』

데일리안(2010년 11월 24일). 『‘연평도 피습’ 말로만 응징 되풀이한 자업자득』

미디어다음(2010년 11월 23일). 『롤라 “북(北) 도발은 주권침해 행위”』

아시아경제(2010년 11월 24일). 『북, 돌연 ‘금강산 관광’ 재개 회담 요구』

연합뉴스(2010년 11월 23일). 『軍 “호국훈련 아니었다..北 의도적 도발”』

연합뉴스(2010년 11월 23일). 『북한 해안포 사격 당시 연평도 모습 CCTV 공개』

연합뉴스(2010년 11월 23일). 『北, "남측이 먼저 도발"...또 책임 전가』

연합뉴스(2010년 11월 23일). 『백악관 북(北) 연평도 포격 관련 성명 전문』

연합뉴스(2010년 11월 24일). 『北 연평도 도발..NLL 무력화 의도 '확연'』

조선일보(2010년 11월 24일). 『北, 응분의 책임 져야』

조선일보(2010년 11월 24일). 『李대통령·정부 대응』

조선일보(2010년 11월 25일). 『대한민국이 공격당했다. 논란 ② '13분 만에 대응' 양호하다?』

조선일보(2010년 11월 25일). 『대한민국이 공격당했다. 논란 ① 李대통령 '확전 자제' 지시 있었나』

조선일보(2010년 11월 25일). 『대한민국이 공격당했다. 각계각층 조문 줄이어』

조선일보(2010년 11월 25일). 『"북한 도발 강력한 현장 대응조치 필요』

조선일보(2010년 11월 25일). 『대한민국이 공격당했다. 군, 이번에도 '언론 통제'... 정치인 동행 취재는 허용, 기자 현장 접근은 봉쇄』

조선일보(2010년 11월 26일). 『대한민국이 공격당했다. "평생 연평도 살았는데』

어디 가겠나...제발 안전대책 좀 세워달라』

조선일보(2010년 11월 26일). 『대한민국이 공격당했다. 국방장관·국방비서관
전격 경질 배경은?』

조선일보(2010년 11월 26일). 『李대통령 “서해 5도, 세계 최고 장비 갖춰 철저하게
대응하라”』

조선일보(2010년 11월 26일). 『이어지는 조문 행렬_하토야마 전 일본총리·샤프
주한미군 사령관도 분향소 찾아』

조선일보(2010년 11월 26일). 『방탄모 불 모른채 용감히 대응사격한 해병, “해병대
정신 귀감”...불 탄 방탄모 전시키로』

조선일보(2010년 11월 27일). 『대한민국이 공격당했다. 4일째 찜질방에서 생활하는
연평도 주민 300여명』

조선일보(2010년 11월 27일). 『대한민국이 공격당했다. 내일부터 한미 연합훈련...
“큰 일 터지나” 불안감 확산』

조선일보(2010년 11월 27일). 『대한민국이 공격당했다. 백령도·대청도·소청도
주민까지 육지로』

조선일보(2010년 11월 27일). 『대한민국이 공격당했다. 과편 맞아 중상인데도
“다른 부상자 먼저...”』

조선일보(2010년 11월 30일). 『대한민국이 공격당했다.李大통령 ‘北 연평도 포격’
대국민 담화』

조선일보(2010년 12월 2일). 『중국을 북한편으로 못박으면 국익에 도움 안된다』

조선일보(2010년 12월 3일). 『연평도 포격 당시 아군 K-9 자주포 대응사격 정확도
논란』

프레시안(2010년 11월 29일). 『국민 72% “정부, 연평도 포격 대응 잘못했다”
안보상황 불안” 81.5%…MB 지지율 소폭 하락』

한겨레신문(2010년 11월 23일). 『76.2mm 평사포, 122mm 대구경 포, 130mm 대구경 포
대응사격 13~15분 늦어…군 “사격승인 절차 때문”』

한국일보(2010년 11월 23일). 『역외시장 환율 한때 40원↑… “이번엔 충격 다르다” 우려』

KBS 뉴스광장(2010년 11월 27일). 『연평도 전사 장병 오늘 영결식…현충원 안장』

MBC(2010년 11월 26일). 『北, 남쪽 내부 동요 노렸나?』

MBN(2010년 11월 23일). 『북한 의도 어디에…다목적 카드 분석』

SBS뉴스(2010년 11월 23일). 『가 나 다 북한, 또 꺼내는 ‘도발 카드’…그 노림수는 무엇?』

SBS뉴스(2010년 11월 25일). 『이"민간인 공격시 강력 대응"...교전교칙 전면 개정』

YTN뉴스(2010년 11월 23일). 『해병대 1명 사망·13명 부상...전군 경계태세』

YTN뉴스(2010년 11월 25일). 『남은 연평도 주민 모두 떠나기로』

위키피디아(<http://ko.wikipedia.org/>)

위키피디아(<http://ko.wikipedia.org/wiki/9.11>)

청와대(<http://www.president.go.kr>)

부 록

<부록 1> 정부 위기관리 원칙 분석 코딩 지침서

1. 기사번호

총 분석 표본 기사 일련번호 (3번째 기사일 경우 “003”으로 기입) _____

2. 보도매체

① 조선(조선 아카이브) ② 경향(카인즈)

3. 보도일자

(2010년 11월 23일 -> 101123) _____

4. 기사제목

5. 편집 섹션

① 정치 ② 사회 ③ 문화 ④ 경제 ⑤ 과학/정보통신 ⑥ 의료 ⑦ 종합 ⑧ 생활/여성
⑨ 특집 ⑩ 국제/외신 ⑪ 사람 ⑫ 여론/독자 ⑬ 지역 ⑭ 기타 ()

6. 신속성 : 최초 대응 날짜 및 시간 및 대응내용 / 비 내용분석 유무

7. 일관성 : 정보원 유형

1) 정부 측 정보원 유형

- ① 대통령 ② 청와대 대변인 ③ 청와대 관계자(소속 유) ④ 국방부 장관
- ⑤ 군 관계자(소속 유) ⑥ 청와대 익명 관계자 ⑦ 군 익명 관계자
- ⑧ 군(합참, 해병대 등) ⑨ 청와대 ⑩ 기타() ⑪ 없음

8. 개방성 : 사건관련 정보에 대한 정부의 은폐 여부

1) 은폐 유형

① 불법적 은폐

정부의 잘못을 숨길 목적으로 또 다른 형태의 부정을 추가적으로 저지르거나
직무상 보고 의무나 절차 등을 위반

예) 국방부는 교전규칙에 명시된 사항에 따라 북한의 공격에 대응했다고 발표했지만
확인결과 교전규칙보다 9분이나 늦은 대응이었다.

② 비윤리적 은폐

정부가 불리한 정보를 공개할 수도 그냥 그대로 둘 수도 있는 상태에서 비공개
결정을 내림

예) 정부는 연평도 포격 한 달 전 북한의 공격신호를 감지했으나 이러한 사실을
공개하지 않기로 방침을 정했다.

③ 윤리적 은폐

재량적 판단의 문제와 관련해 정부가 공익을 목적으로 비공개를 결정하는 경우이다

예) 정부는 연평도 포격으로 인해 북한의 새로운 무기체계를 발견했으나 이를 사실대로 발표했을 때 국민에 주는 충격과 혼란을 우려해 이를 공표하지 않았다.

④ 법률적 은폐

적법한 공익적 은폐

예) 국방부는 우리나라 국방의 무기 공급 체계를 2급 비밀로 분류, 외부 공개를 막았다.

⑤ 기타()

⑥ 없음

2) 은폐 주체자

① 정부 ② 정부 산하기관 ③ 군 ④ 군 산하기관 ⑤ 기타 ⑥ 없음

9. 공감성 : 사건 희생자에 대한 동정 및 관심 표시 여부

1) 정부측 동정 표시자

① 대통령 ② 청와대 대변인 ③ 청와대 관계자(소속 유) ④ 국방부 장관
⑤ 군 관계자(소속 유) ⑥ 청와대 익명 관계자 ⑦ 군 익명 관계자
⑧ 군(합참, 해병대 등) ⑨ 청와대 ⑩ 기타() ⑪ 없음

1-1) 정부측 동정 표시 내용

- ① 전사자에 대한 동정 ② 전사자 유족에 대한 동정 ③ 참전 군인에 대한 동정
- ④ 참전군인 가족에 대한 동정 ⑤ 민간인 사망자에 대한 동정
- ⑥ 민간인 생존자(연평도 주민)에 대한 동정 ⑦ 기타() ⑧ 없음

2) 정부측 관심 표시자

- ① 대통령 ② 청와대 대변인 ③ 청와대 관계자(소속 유) ④ 국방부 장관
- ⑤ 군 관계자(소속 유) ⑥ 청와대 익명 관계자 ⑦ 군 익명 관계자
- ⑧ 군(합참, 해병대 등) ⑨ 청와대 ⑩ 기타() ⑪ 없음

2-1) 정부측 관심 표시 내용

- ① 전사자에 대한 보상 ② 전사자 유족에 대한 보상 ③ 참전 군인에 대한 보상
- ④ 참전 군인 가족에 대한 보상 ⑤ 민간인 사망자에 대한 보상
- ⑥ 민간인 생존자(연평도 주민)에 대한 보상 ⑦ 기타() ⑧ 없음

10. 새로운 주제 : 안심, 칭찬, 처벌 등에 대한 멘트

1) 안심시키기와 단결 표시자

- ① 대통령 ② 청와대 대변인 ③ 청와대 관계자(소속 유) ④ 국방부 장관
- ⑤ 군 관계자(소속 유) ⑥ 청와대 익명 관계자 ⑦ 군 익명 관계자
- ⑧ 군(합참, 해병대 등) ⑨ 청와대 ⑩ 기타() ⑪ 없음

1-1) 안심시키기와 단결 내용

- ① 국가 안전에 대한 안심을 다룬 멘트 ② 군에 대한 안심을 다룬 멘트
- ③ 국민의 화합과 협력에 대한 멘트 ④ 기타() ⑤ 없음

2) 이상적인 반응자에 대한 칭찬 표시자(정부측)

- ① 대통령 ② 청와대 대변인 ③ 청와대 관계자(소속 유) ④ 국방부 장관
- ⑤ 군 관계자(소속 유) ⑥ 청와대 익명 관계자 ⑦ 군 익명 관계자
- ⑧ 군(합참, 해병대 등) ⑨ 청와대 ⑩ 기타() ⑪ 없음

2-1) 이상적인 반응자에 대한 칭찬 내용(정부측)

- ① 참전 군인에 대한 칭찬 ② 국민 반응에 대한 칭찬 ③ 정부 관계자에 대한 칭찬
- ④ 기타() ⑤ 없음

3) 위기 게시자에 대한 처벌 표시자(정부측)

- ① 대통령 ② 청와대 대변인 ③ 청와대 관계자(소속 유) ④ 국방부 장관
- ⑤ 군 관계자(소속 유) ⑥ 청와대 익명 관계자 ⑦ 군 익명 관계자
- ⑧ 군(합참, 해병대 등) ⑨ 청와대 ⑩ 기타() ⑪ 없음

3-1) 위기 게시자에 대한 처벌 내용(정부측)

- ① 북한에 대한 규탄 ② 해외정부에 대한 규탄 ③ 위기 게시자에 대한 응징 표출
- ④ 기타() ⑤ 없음

11. 정부의 사건 관련 논란 및 비판

1) 정부의 사건관련 논란 및 비판

- ① 정부 및 군의 최초 대응 관련 비판(예 : 뒤늦은 공식 발표)
- ② 정부 및 군의 지시사항 불일치 관련 비판(예 : 확산 방지 vs 적극적 대응)
- ③ 사건 발발 시 우리 군 대응의 적절성 논란(예 : 교전 규칙과 다른 능력 대응)
- ④ 사건과 관련하여 정부의 은폐 및 축소(예 : 피해 규모 및 북한에 대한 공격규모 축소)
- ⑤ 희생자 처우 및 대우 관련 논란(예 : 전사자들에 대우에 대한 논란, 피해자들의 불만 표출)
- ⑥ 사건과 관련된 불안감 표출(예 : 전쟁 발발에 대한 불안감 표출)
- ⑦ 악의적인 모함(예 : 정부에 대한 악의적인 헐박)
- ⑧ 확인되지 않은 루머(예 : 예비군 소집명)

- ⑨ 기타()
- ⑩ 없음
- ⑪ 정부 대책에 대한 부정(예 : 말뿐인 강한 응징 등)

2) 정부의 사건관련 논란 유형

- ① 정부의 비리 ② 정부의 사고 ③ 악의적인 모함(근거없는 위협 등)
- ④ 확인되지 않은 루머 ⑤ 기타() ⑥ 없음

3) 정부의 사건 관련 의혹 및 논란에 대한 정부 대응 전략

- ① 논란에 대한 단순 부인 전략(예 : 논란 및 의혹이 존재하지 않는다고 주장)
- ② 논란 제기자에 대한 공격(예 : 논란 제기자와 비난자에 대한 비판 및 공격)
- ③ 논란에 대한 변명(예 : 예상치 못한 사고로 인해 논란이 발생했다고 주장)
- ④ 논란에 대한 정당화 (예 : 대의적인 의도로 의혹을 불러일으킬 만한 행동을 감행했다고 주장)
- ⑤ 환심 사기(예 : 과거의 선례를 통해 긍정적 감정을 강화)
- ⑥ 시정 조치(예 : 논란에 따른 해명, 수정 및 변화를 약속)
- ⑦ 사과(예 : 논란에 대한 잘못에 용서를 비고 책임을 지는 행위)
- ⑧ 침묵
- ⑨ 기타()
- ⑩ 없음

ABSTRACT

A Study on Crisis Management Strategy utilized by South Korean Government following North Korea's Military attack on Yeon-pyeong-do

This study was conducted to analyse crisis management strategy utilized by South Korean government following North Korea's military attack on Yeon-pyeong-do for first 10 days. For the research, the researcher conducted content analysis on the news of 2 major press of Korea(Chosun Ilbo and Kyonghyang shinmoon). As a result, Korean government showed quick movement on sending the very first message of president to the public. However, the very first message was not sent by the official spokesman, so it produced criticism on the inconsistency of the government's transmission. The government sent message showing compassion to military casualties. However they did not actively show compassion to civilian casualties. This produced criticism on government's unconcern of civilian casualties. The criticism on the openness was also found, because of invention of information about Korea's counter attack on North Korea. Korean government also showed the attitude of punishment to North Korea. However, it produced criticism that government is only focusing on showing the message of punishment but not on the actual revenge.

Key words : crisis management, crisis public relations,
North Korea's military attack, content analysis