



원자력 정책과 위기 관리 커뮤니케이션(Ⅱ)

한동섭

한양대학교 신문방송학과 교수

김형일

극동대학교 방송영상학부 교수

원자력 정책과 위기 관리

현대 사회에서 위기(crisis)는 피할 수 없는 현실이다. 모든 개인과 조직이 위기와 함께 살아가고 있다 고 해도 과언이 아니다. 하물며 원자력산업과 같이 사회적으로 민감하고 다양한 이해 당사자(stake holder)가 존재하는 사안에서 위기 발생은 불가피하다.

국가의 에너지 정책 당국은 물론, 원전의 건설 및 운영을 담당하는 산업체, 원전의 안전성을 규제하는 감독 기관, 원자력 관련 시설이 입지한 지역 주민, 환경 단체를 비롯한 많은 개인과 조직의 이해관계가 얹혀있는 상황에서, 이들간의 갈등이 임계점을 넘으면 위기로 발전하는 것이다.

그러나 다행스럽게도 위기에는 관리할 수 있는 부분이 존재한다.

위기는 어느 날 갑자기 독자적으로 발생하거나 무작위로 일어나는 것이 아니다(김영숙, 2002). 크건 작건 위기를 유발하는 어떤 원인이 존재한다는 것이다.

처음에는 조그만 일로 시작하지만 그것이 차곡차곡 쌓여서 위기 상황을 몰고 온다. 그렇기 때문에 위기가 발생하기 전에 그 징후를 포착하고 대응할 수 있는 관리 체계를 갖춘다면 극복할 수 있는 것이다.

원자력과 관련해서 발생할 수 있는 위기는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 원자력 정책의 추진과정에서 발생하는 위기이고, 다른 하나는 원자력 관련 시설의 운영 과정에서 일어나는 위기이다.

전자는 정책 추진을 방해하는 요인으로 인해 원자력 정책이 제대로 수행되지 못하는 상황에 직면하는 경우를 의미한다. 이러한 위기의 사

례는 상당히 많이 있다. 지금까지 추진된 여러 원자력 관련 정책들이 지역 주민들의 저항이나 국민들의 반대로 좌초하는 경우가 많았다.

지난 2003년 전북 부안군 위도를 원전수거물관리시설 후보 부지로 선정하려는 정책이 부안 주민들의 격렬한 반대로 무산된 것이 가장 최근의 위기 사례이다.

원자력 관련 시설의 운영 과정에서 발생하는 위기의 전형적인 사례는 원전에서 사고나 고장이 발생하는 경우라고 하겠다.

원전 사고나 고장은 현장의 작업자나 주변 지역 주민들에게 직접적인 피해를 입힐 가능성이 크기 때문에 이에 대비한 위기 관리 체계가 비교적 잘 갖추어져 있다.

사고나 고장이 발생하면 IAEA의 국제 원자력 사고·고장 등급 분류 체계(INES)에 따라 등급이 분류되

〈표 1〉 부안 위기 관련 일지

7/11	부안군수, 부지 유치 신청 선언
7/15	부지 유치 신정 미감(부안군 단독 신청)
7/16	부안군민 시위
7/21	부안군 의회, 군수 사퇴 권고 결의
7/24	산자부, 위도 부지 선정 결정
7/26	산자부, 행자부 장관 기자 회견
7/29	부안군 대책위, 촛불 집회 시작
8/24	부안군 초·중·고교생 등교 거부 투쟁
9/8	부안군민, 군수 폭행 사건 발생
10/3	부안군민 - 정부간 대화기구 구성 합의
10/6	부안군 초·중·고교생 등교 재개
10/16	부안지역 현안 해결을 위한 공동협의회 구성 합의
11/7	부안군민 행진중 폭력 사태 발생
11/17	정부, 연내 주민투표 불가 발표
11/19	부안군민, 서해안 고속도로 점거
12/10	산자부, 부지 선정 보완 방안 발표
12/12	산자부 장관 사퇴

고 이에 따른 조치가 취해진다.

특히, 사고·고장에 대한 일반 국민들의 우려를 불식시키기 위해 '원전 사고·고장 정보 공개 지침'을 마련하여 필요에 따라 언론 혹은 인터넷을 통해 관련 정보를 공개하도록 되어 있다.

이처럼 원자력 관련 시설에 대한 일상적 안전 감시나 사고·고장 등의 위기 발생에 대비한 대응 체계는 비교적 잘 갖추어져 있지만, 정책 추진 과정에서 발생하는 갈등 상황에 대비한 위기 관리 전략은 제대로 수립되어 있지 않은 실정이다.

그 이유는 여러 가지로 분석할 수 있지만 근본적으로 정책 당국이 이러한 상황을 위기로 생각하지 않거나

나, 그 원인을 내부가 아니라 외부에서 찾고 있기 때문으로 보인다.

즉, 정책에 대한 주민들의 반발을 일종의 집단 이기주의(NIMBY)에서 비롯된 일탈 행위로 본다는 것이다. 그러다 보니 위기의 발생 가능성을 염두에 둔 사전 대책을 전혀 마련하지 않고 문제가 발생해야 비로소 대응하는 소극적인 태도를 보이고 있는 것이다.

그러나 이러한 위기에 제대로 대처하지 않을 경우 정책 당국에 대한 근본적인 불신을 초래함으로써 원전 사고나 고장으로 인한 것보다 더 심각한 결과를 초래한다.

원전수거물관리시설 관련 정책을 보면, 지난 1984년 안면도에서부터

시작해서 지금까지 수차례 정책을 추진해왔지만 주민들의 저항으로 번번이 실패하고 말았다.

이러한 정책 실패가 반복되면서 정부의 정책 추진 능력이나 추진의지에 대한 불신감은 물론, 과연 정책이 필요한 것인가 하는 의구심마저 드는 실정이다.

지난 2003년 전북 부안군 위도를 원천수거물관리시설 후보 부지로 선정하는 과정에서 촉발된 위기도 마찬가지였다.

부안 위기는 2003년 7월 15일 김종규 부안군수가 산업자원부에 원천수거물관리시설 유치를 신청하면서 시작되었다. 유치 신청 직후부터 부안군민들의 반대시위가 시작되었고 군 의회에서는 군수에 대한 사퇴 권고 결의안까지 나왔다. 위기의 징후가 이미 나타나고 있었던 것이다.

그럼에도 불구하고 산자부는 별 다른 대책없이 7월 24일 위도를 후보 부지로 선정한다고 발표했다. 이 때부터 지역 주민들의 저항이 격렬해졌다. 연일 반대시위가 이어졌고 관내 초·중·고등학교 학생들도 등교를 거부하고 시위에 참가하였다. 주민들을 달래기 위한 각종 대책들이 나왔지만 오히려 주민들을 달래기 위한 미봉책으로 간주되었다. 급기야 시위 군민들이 부안군수를 폭행하는 사건까지 발생하였다.

거의 두 달 이상 겉잡을 수 없이

번져가던 사태는 현안 해결을 위한 공동협의회를 구성하기로 합의하면 서부터이다. 그러나 11월 7일 경찰이 시위를 과잉 진압하면서 사태는 다시 악화되었다. 결국 정부는 12월 10일 부지 선정 보완 방안을 발표함으로써 부지 선정이 사실상 백지화되었고 그 책임을 지고 산자부장관이 사퇴하고 말았다.

원전수거물관리시설 부지 선정을 둘러싸고 벌어진 부안 사태는 비선호 시설 입지를 둘러싸고 정책 당국과 지역 주민간에 일어나는 전형적인 정책 갈등의 한 사례라고 할 수 있다.

그러나 문제는 이러한 갈등 국면에서 나타난 정책 당국의 대처 방식이 문제의 해결에 기여하기보다는 또 다른 갈등을 야기하는 경우가 많았다. 그 결과 정책의 실패라는 심각한 위기를 맞게 된 것이다.

예컨대, 부안군수는 주민들의 생존과 직결된 중요한 사안임에도 불구하고 주민의견을 수렴하지 않은 채 일방적으로 유치 신청을 함으로써 주민들의 반발을 자아냈다.

이로 인한 주민들의 동요가 있었음에도 불구하고 산자부는 성급하게 후보 부지 선정을 결정했다. 주민들의 반대를 피해 보상 차원에서 이해하는 경향도 강했고, 그러나마도 부처별로 다른 보상안을 경쟁적으로 내놓는 등 일관성 없는 행동을 보였다.

〈표 2〉 원자력 정책 관련 단계별 위기 상황

	사전 위기 단계	위기 발생 단계	사후 위기 단계
지역 주민	<ul style="list-style-type: none"> - 원자력 위기 예방을 위한 커뮤니케이션 채널 부재 - 원자력에 대한 올바른 인식을 도모하는 적절한 메시지 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부대 주민간 커뮤니케이션 채널부재로 갈등 증폭 - 적절한 메시지 미비로 인한 상황 인식의 왜곡 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부대 주민간 커뮤니케이션 간극 더 벌어짐 - 위기 상황의 고착화
일반 국민	<ul style="list-style-type: none"> - 원자력의 사회적 수용성 높이는 채널과 메시지 부족 - 원자력 정책에 대한 왜곡되고 부정적 인식 	<ul style="list-style-type: none"> - 원자력 정책에 대한 국민적 합의 실패로 혼란 기증 	<ul style="list-style-type: none"> - 추후 원자력 정책 진행에 차질 발생
언론 및 환경 단체	<ul style="list-style-type: none"> - 대국민 커뮤니케이션을 위한 과학적·체계적 자료 제공 미비 - 일상적인 커뮤니케이션 네트워크 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 언론 및 환경 단체가 위기 발생 후 사회적 의제 주도 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 당국에 대한 신뢰도 저하

그간 유사한 상황이 수차 반복되었음에도 불구하고 이에 대비한 아무런 위기 관리 대책을 수립하지 않은 채 정책을 진행함으로써 또 다시 실패를 반복하는 결과를 빚은 것이다.

이처럼 반복적으로 나타나는 정책 실패의 악순환을 끊기 위해서는 보다 체계적이고 조직적인 위기 관리 커뮤니케이션 전략을 수립할 필요가 있다.

그렇다면 위기 관리(crisis management)란 무엇인가? 여러 가지 개념 정의가 있어왔다.

예컨대, Fearn-Banks(1996)는 “조직에 부정적인 영향을 주는 사건들의 위험성과 불안 요인을 감소시키고 조직이 능동적으로 대처할 수 있도록 하는 전략적 계획”이라고 했고, Littlejohn(1983)은 “조

직에 미칠 위기 상황을 찾아내고 (identifying) 그 것의 예방 (preventing)과 발생시의 위기 극복(coping)을 총체하는 장기적인 조직 차원의 노력”이라고 했다. 한편, Coombs(2001)는 “다양한 위기에 적절하게 대응하는 지침을 제공함으로써 위기로 인한 위협을 감소시키거나 피하게 만드는 활동”이라고 다소 광범위하게 정의하고 있다.

이들 연구자들의 개념 정의를 살펴보면, 위기 관리는 위기가 발생한 특정한 순간만이 아니라 위기가 발생하기 이전부터 시작해서 위기 상황이 끝난 이후까지의 전 과정에 걸쳐서 수행되어야 하는 단계적인 활동임을 알 수 있다.

이를 단계별로 구분하면 위기가 발생하기 전에 위기로 발전할 가능



성이 있는 징후를 탐색하고 예방하고 대비하는 사전 위기 단계(pre-crisis stage), 실제 위기가 발생할 경우 대응하는 위기 발생 단계(crisis stage), 그리고 상황이 종결된 후 그간 수행된 위기 관리 활동에 대한 평가와 다음에 발생할 위기에 대한 대응 체계를 향상시키는 사후 위기 단계(post-crisis stage)로 나누어 볼 수 있다 (Coomb, 2001).

위기 관리의 3단계 모델에 입각해서 지난 부안 사태와 같이 원자력 관련 시설 후보 부지 선정 과정에서 발생할 수 있는 위기의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

사전 위기 단계에서는 일차적인 이해 당사자인 지역 주민들과의 커뮤니케이션 채널을 갖추지 못한 상태에서 정책이 추진됨으로써 위기에 대한 예방이나 대비가 불가능했다.

특히 이들에게 원자력에 대한 올바른 인식을 갖게 하는 적절한 메시지가 제대로 구비되지 않았던 것도 사실이다.

일반 국민들과의 커뮤니케이션 관계도 부족했다. 원자력의 사회적 수용성을 높이기 위한 커뮤니케이션 채널이나 메시지가 부족했고, 결과적으로 정책에 대한 왜곡되고 부정적인 인식이 팽배했던 것이다.

특히 정책 당국과 지역 주민 혹은 일반 국민과의 커뮤니케이션을 매

개하는 데 중요한 역할을 수행하는 언론 및 환경 단체에 대한 관심도 제대로 이루어지지 않았다.

대국민 커뮤니케이션을 위한 과학적·체계적인 자료 제공이 미흡했으며, 위기 발생에 대비한 언론 및 환경 단체와의 일상적인 커뮤니케이션 네트워크도 갖추지 않았던 것이 현실이다. 그 결과 사전에 위기에 대처할 수 있는 아무런 제도적 장치가 마련되지 않았던 것이다.

다음으로, 위기가 실제로 발생했을 경우의 대처 상황을 살펴보면 다음과 같은 문제점이 드러난다.

정책 수행의 결과가 지역 주민들에게 지대한 영향을 미칠 수 있는 것임에도 불구하고 민주적인 절차나 과정을 거치지 않은 일방적인 정책 추진이 이루어졌다.

이러한 상황에서 정책 당국과 지역 주민을 연결하는 커뮤니케이션 경로는 존재하지 않으며, 일단 갈등이 발생하면 급격히 증폭되고 마는 실정이다.

결국 지역 주민들은 정책 당국이 아닌 다른 정보원을 통해 관련 정보를 입수하는데, 이 과정에서 상황에 대한 인식이 왜곡되곤 하는 것이다.

한편, 일반 국민들에게도 사안에 대한 정확한 정보가 전달되지 않고 겉으로 드러난 갈등적 요소만 강조됨으로써 정책에 대한 회의나 의구심을 갖게 되고, 결과적으로 국민적 합의를 도출하기 어렵게 된다.

결국 지역 주민들이나 일반 국민들이 정책 당국보다는 언론 및 환경 단체를 신뢰하게 되면서 이들이 위기 상황에서의 사회적 의제를 주도하게 되는 것이다.

정책 당국이 위기 상황의 통제자가 아니라 관련 이해 당사자로 전락하고 마는 것이다.

위기가 종결된 이후에는 위기 관리 활동에 대한 평가와 학습이 필요하다. 위기의 발생을 근본적으로 차단할 수는 없지만 이를 통해 추후 유사한 위기의 발생 가능성을 대폭 낮출 수 있기 때문이다.

그러나 지금까지는 심각한 사회적 후유증을 낳은 위기조차도 일단 마무리된 후에는 정책 당국의 대응 조치에 대한 사후 평가가 제대로 이루어지지 않았다. 이 때문에 위기가 반복되어 발생했던 것이다.

문제는 위기 관리의 실패로 이해 당사자들과의 관계가 한 번 악화되면 회복하기 어렵다는 것이다. 이 경우 정책을 추진할 때마다 위기가 재발하게 된다. 한 마디로 위기가 고착화되는 것이다.

이렇게 반복되는 위기를 지켜보는 국민들 역시 정책 자체에 대한 회의를 갖게 된다. 결국, 정책 실패의 악순환이 계속 되는 것이다.

위기 관리 전략의 원칙과 방향

원자력과 관련해서 발생할 수 있

는 여러 가지 위기들은 상황에 따라 달라지지만 다음과 같은 공통된 속성을 갖고 있다.

첫째, 급작성(suddenness)이다. 대부분의 위기는 갑자기 발생한다. 물론 위기 자체가 갑작스러운 것은 아니며, 대부분은 발생 전에 그 징후를 포착할 수 있다. 위기의 징후를 사전에 포착하면 이를 예방 할 확률이 그만큼 높아진다. 따라서 위기가 일어날 것을 전제하고 미리 위기 관리 전략을 수립하는 것이 중요하다.

둘째, 불확실성(uncertainty)이다.

사전에 아무리 철저히 예방해도 위기 발생을 완전히 차단할 수는 없다. 또 발생 가능성성이 높은 위기만 신경쓰고 확률이 낮은 사건을 무시 하다보면 예상하지 못했던 곳에서 대형위기가 발생하곤 한다.

셋째, 시간 제약성(time compression)이다.

위기와 관련한 시간은 언제나 급박하게 돌아가며, 빠른 결정을 요구하기 마련이다. 또 한 번 내려진 결정은 돌이킬 수 없는 결과를 초래하기도 한다.

이처럼 위기의 발생은 필연적이지만 언제 어떻게 발생할지 또 어떤 양상으로 전개될지 모른다. 그럼에도 불구하고 위기가 발생할 경우에는 신속한 결정을 내려야 하는 것이다.

바로 이 때문에 위기 발생시 수행 해야 하는 구체적인 행동 지침과 대응 조치를 담은 위기 관리 커뮤니케이션 전략 매뉴얼이 중요한 것이다.

이 매뉴얼은 구체적인 수행 방식을 담고 있기 때문에 발생한 위기의 특성에 따라 달라진다.

그러나 발생 가능한 위기의 유형을 이 연구에서 모두 다룰 수 없기 때문에 위기의 진행 단계에 따라 필요한 관리 전략의 원칙과 방향을 언급하는 차원에서 논의를 전개하고자 한다.

는 탐색의 대상이 되는 정보원 (information source)을 규명해야 한다. 정보원은 위기로 발전할 가능성이 있는 위험 요소들에 대한 사전 점검을 가능케 한다.

나아가 이들은 실제 위기가 발생 했을 경우에도 관련 정보의 습득 및 위기 회복을 위한 정보 제공 경로로 활용될 수 있다는 점에서 의미가 있다.

원자력 위기와 관련한 주요 정보원에는 우선 지역 주민들을 꼽을 수 있다.

그러나 이번 조사에서는 지역 주민들간에도 이해 관계에 따라 다소 다른 입장을 보이고 있음을 발견할 수 있었다. 특히 시설 입지로 인한 피해를 직간접적으로 보상받는 해당 지역 주민과 달리 시설 입지로 인한 손실을 감수해야 하는 인접 지역 주민들이야말로 위기징후 탐색을 위한 핵심 정보원이 될 수 있다.

또 환경 단체, 특히 지역 이슈를 중심으로 활동하는 환경 단체 역시 위기 관리 대상이 된다. 미디어는 위기징후 탐색에 직접적인 도움을 주지는 못하는 것으로 보인다. 그러나 직접적인 위험(risk) 평가에는 적합하지 않으나 사회 전반의 쟁점(issue) 평가에는 유용성이 있는 것으로 보인다.

특히 전통적인 오프라인 미디어와 달리 온라인 미디어의 영향력이 증대되고 있으며, 원자력 관련 이슈

1. 사전 위기 단계 (pre-crisis stage)

위기는 발생하지 않는 것이 가장 바람직하다. 어떤 수준이건 위기는 관련 조직이나 이해 당사자에게 피해를 입히기 때문이다.

따라서 위기가 발생하기 전에 수행하는 사전 위기 단계의 전략이 가장 중요하다. 이 단계에서는 위기로 발전할 가능성이 있는 여러 징후들을 탐색하고, 이렇게 해서 발견한 징후가 위기로 발전하지 않도록 예방해야 한다.

그러나 모든 위기의 징후가 발견되거나 예방될 수 있는 것은 아니기 때문에 위기 발생시 대처하기 위한 구체적인 행동 전략을 수립해야 하는 것이다.

가. 징후 탐색

위기의 징후를 탐색하기 위해서



에서도 온라인 미디어는 지역 주민과 환경 단체를 끌어주는 중요한 네트워크로 작용하고 있는 것으로 나타났다.

이들 정보원을 대상으로 징후 탐색을 위한 정보를 얻기 위해서는 이들과의 커뮤니케이션 경로가 제대로 형성되어 있어야 한다.

커뮤니케이션 경로는 쌍방향적이어야 하고, 또 지속적인 정보 교류가 있어야 한다.

그러나 지금까지 정책 당국과 이들 주요 정보원들간의 커뮤니케이션 경로는 제대로 마련되지 않았고, 설령 있다 하더라도 이슈가 발생했을 때 일시적으로 작동하는 경우가 많았다.

정보의 흐름도 상호간에 필요한 정보를 주고 받는 쌍방향적인 경로가 아니라 주로 정책의 당위성이나 지침을 일방적으로 하달하는 경로로 이용되었을 뿐이다. 결국 이러한 경로를 통해서 위기 징후를 탐색하는 것은 불가능했다.

정보원과의 접촉을 통해서 습득된 정보는 그 자체로서 정보 가치를 갖지 못한다. 정보에 대한 과학적 분석을 통해 위기 발생의 가능성을 탐지해야 한다.

흔히 위기 발생 가능성을 측정하는 데는 두 가지 지표가 사용된다 (Heath, 1988). 개연성(likelihood)은 관련 징후가 위기로 확산될 가능성을 의미한다. 영향력

(impact)은 위기가 어느 정도나 부정적인 영향을 미치는지를 의미한다.

이렇게 습득된 위기의 징후는 위기 예방의 우선 순위를 정하는데 도움이 된다.

나. 위기 예방

위기 예방은 위기 징후가 탐색되었을 경우 이에 적절히 대응함으로써 위기 발생을 억제하는 단계이다.

위기 예방 프로그램은 대응 조치와 모니터링이라는 두 가지 기본 구성요소를 갖는다. 대응 조치는 위기 징후가 위기로 발전할 가능성을 제거하거나 약화시키는 것이다. 모니터링은 앞의 대응 조치가 효과적인지를 알려주는 기능을 한다.

모든 대응 조치가 항상 긍정적인 결과를 가져온다고 볼 수 없다. 어떤 조치는 아무런 효과도 없고 오히려 위기로의 발전을 촉진시킬 수도 있다.

위기 예방은 위기로 발전할 가능성 있는 쟁점(issue)이나 리스크(risk)에 대한 관리와 더불어 이해당사자들과의 관계 형성을 통해 가능하다.

우선 쟁점에 대한 관리란 관련 쟁점이 위기가 아닌 방식으로 해결되도록 유도하는 것이고, 리스크 관리란 맞닥뜨리고 있는 리스크를 경감시키기 위한 노력을 의미한다 (Smallwood, 1995).

원자력과 관련한 문제는 사실

(fact)의 문제라기보다는 이를 받아들이는 국민들의 주관적 감정에 기인한 것이다. 그렇기 때문에 원자력과 관련한 논의는 그 자체가 민감한 사회적 쟁점이 될 수밖에 없다.

더욱이 원자력 관련 시설은 사실상 비선호 시설로 인식되기 때문에 특정 후보 지역을 거론하는 것 자체가 그 지역 주민들을 자극함으로써 저항을 야기할 수 있는 리스크가 된다.

한편, 관련 이해 당사자들과의 우호적 관계 형성도 중요한 위기 예방 전략이 될 수 있다. 이해 당사자들과의 관계가 우호적일 경우 위기 발생의 가능성을 현저히 줄일 수 있다. 또 위기가 발생했을 경우에도 그 확산을 막을 수 있다.

다. 위기 대비

잠재적 위기에 대한 정보를 수집하는 것은 위기 대비를 위한 토대가 된다. 여기서는 불가피하게 발생할 수밖에 없는 위기에 대한 준비 태세를 갖추어야 한다.

현대 사회에서 모든 조직은 다양한 위기에 노출되어 있다. 그러나 조직은 이 가운데서도 특정한 위기에 대해 취약점을 가지고 있다. 이러한 취약점은 조직이 속하는 산업, 규모, 위치, 인력, 리스크 요소들에 따라 달라진다.

원자력의 경우 고장이나 사고로 인한 방사능 누출에 대비해야 함은 물론, 원자력 시설 입지와 관련한

지역 주민과의 갈등에 취약하다.

위기 대비는 이러한 특정한 취약점을 진단한 후 주요 위기 유형별로 위기 관리를 위한 매뉴얼을 작성하는 것이다.

위기는 빠른 대응이 요구되는 시간을 다루는 사건이다. 위기 관리 매뉴얼은 위기 상황이 요구하는 정보를 사전에 수집하고, 책임 소재를 사전에 규정하고, 위기 상황에서 필수적으로 수행해야 할 업무를 각 담당자에게 할당함으로써 위기에 대한 대응 시간을 단축하는 데 도움을 준다.

위기가 발생했을 때 배경 정보를 찾고 누가 무엇을 어떤 순서에 따라 대응할 것인지를 결정하는 데 시간을 낭비해서는 안 된다.

위기에 대한 신속한 대응과 함께 위기 관리 매뉴얼은 효율적이고 조직화된 대응도 가능하게 한다.

위기 관리 매뉴얼은 위기의 각 단계별로 필요한 정보를 제공하고 구체적인 행동 지침을 내리기 위한 것이다.

우선, 개요 부분에서는 위기 관리의 필요성을 인식하도록 하고, 위기 관리 매뉴얼에 따른 가장 최근의 훈련 상황, 위기 관리팀의 조직 구성, 그리고 위기 발생시 비상 연락망을 기록한다.

사전 위기 단계에서는 위기의 징후를 탐색하는 방법 및 수집된 정보의 분석 방법, 위기 징후가 발견되

〈표 3〉 위기 관리 매뉴얼

I. 개요 <ul style="list-style-type: none"> 1. 원자력 위기 관리의 필요성 2. 최종 훈련 상황(일자, 참여 인원 등) 3. 원자력 위기 관리팀 조직 구성(임무, 연락처) 4. 위기 발생시 비상 연락망
II. 사전 위기 단계 <ul style="list-style-type: none"> 1. 원자력 위기 징후 탐색 방법 및 분석 2. 원자력 위기 징후 보고 체계 3. 원자력 위기 취약도 분석
III. 위기 발생 단계 <ul style="list-style-type: none"> 1. 원자력 위기 발생 보고 체계 및 정보 취합 요령 2. 원자력 위기 통제 센터 발동 요령(장소, 연락처, 집기 등) 3. 관련 사건일지 작성 4. 행동 요령 및 기밀정보 설정 5. 원자력 위기 커뮤니케이션 전략 6. 원자력 관련 이해 관계자 접촉 리스트 7. 원자력 관련 이해 관계자 접촉 일지 8. 언론 관련 정보 제공 자료 9. 위기 회복 방안
IV. 사후 위기 단계 <ul style="list-style-type: none"> 1. 원자력 위기 평가 방법 2. 원자력 위기 관리 계획 수정 절차

있을 경우 보고 체계, 그리고 조직 내외부의 위기에 취약한 부분에 대한 분석이 이루어진다.

관련 위기의 유형은 ‘발생 가능성’과 ‘피해의 규모’에 대한 정량적 평가를 통해 우선 순위를 정한다.

위기가 발생했을 경우 위기 발생 보고체계 및 정보 취합 요령, 위기 통제 센터의 발동 요령을 구체적으로 제시한다.

위기 발생 시점부터 주요한 사건의 일지를 작성할 수 있도록 하고,

조직원 행동 요령 및 외부에 유출되어서는 안 되는 기밀 정보를 선정한다.

다음으로 위기와 관련한 정보를 효과적으로 제공할 수 있는 위기 커뮤니케이션 전략을 수립하는데, 주로 언론에 대한 대응 전략을 중심으로 이루어지게 된다.

위기 발생시 접촉해야 하는 주요 이해 관계자의 리스트를 준비하고 실제 접촉 상황을 기록하도록 한다.

언론에서 필요로 하는 정보를 사전에 준비하는 것도 중요하다.



위기가 종결될 경우 일상 업무를 재개하기 위한 방안을 제시한다.

위기가 종결된 후에는 발생한 위기 및 위기 관리 전략에 대한 평가를 시행한다. 평가 결과에 따라 위기 관리 계획을 어떻게 수정해야 하는가에 대한 절차를 마련한다.

위기 관리 매뉴얼은 위기에 대비하기 위한 효과적인 방안의 일환이지만 다음과 같은 한계를 갖고 있음을 인정해야 한다.

첫째, 위기 관리 매뉴얼은 일반적인 가이드 라인이다. 따라서 이를 그대로 따라 하는 것은 위험하다. 위기 상황에 맞게 적용할 수 있어야 하며, 매뉴얼에 포함되지 않은 다른 요소들도 고려해야 한다.

둘째, 위기 관리 매뉴얼은 살아 있는 문서이다. 조직도 변하고 조직의 환경도 변하고 조직의 인적 자원도 변화하기 때문에 위기 관리 매뉴얼도 정기적으로 갱신해야 한다.

셋째, 위기 관리 매뉴얼은 실제 훈련을 통해 그 유용성이 검증되지 않으면 아무런 가치도 갖지 못한다. 훈련을 통해서 실제 위기가 발생하기 전에 매뉴얼의 문제점이나 약점을 찾아 보완해야 한다.

2. 위기 발생 단계 (crisis stage)

위기 발생 단계는 위기를 촉발하는 사건에서 시작하여 위기가 해결된 것으로 간주될 때 끝난다.

위기 사건 동안 위기 관리자들은 조직이 위기 상황에 놓여 있다는 사실을 잊지 말아야 하며, 매 국면마다 적절한 대응 조치를 취해야 한다. 이 단계에서는 위기와 관련한 이해 당사자들과의 커뮤니케이션이 가장 중요하다.

가. 위기에 대한 인지

위기는 정보 부재의 상황이다. 전형적인 위기 상황은 초기 단계에서 정보 부재의 현상을 보이기 때문에 빠른 시간 내에 막대한 양의 정보를 수집해야 한다.

위기는 급박하게 변화하는 상황이고, 또 위기 상황에서의 변화는 예측할 수 없을 정도로 무작위로 진행되기 때문에 정보를 얻기가 어렵다.

따라서 위기 상황에 대한 효과적 대처를 위해 신속하고 정확한 정보를 수집하는 것도 위기 관리의 중요한 부분이다.

위기에 대한 미지(unknown)의 상태에서 인지(know) 상태로 변화시키기 위해서는 위기와 관련된 정보를 수집해야 한다.

위기 관련 정보는 위기에 대한 기초 데이터를 말한다. 이 정보가 유용하게 사용되기 위해서는 반드시 처리 과정을 거쳐야 한다.

그리고 처리된 정보에 기초해서 위기에 어떻게 대응하며, 이해 당사자들과 어떻게 커뮤니케이션할 것인가에 대한 결정을 내려야 한다.

문제는 위기 상황과 같이 급박한 상황에서 정보의 수집과 분석이 말처럼 쉬운 일이 아니라는 점이다.

실제로 많은 커뮤니케이션 연구자들은 정보의 수집과 처리를 방해하는 여러 가지 문제점들을 지적하고 있다(Pace & Boren, 1973; Stohl & Redding, 1987).

첫째, 정보가 여러 경로를 거쳐서 전달될 경우 정확성이 떨어질 가능성이 있다. 이러한 메시지 왜곡 현상을 순차적 재생산 오류(serial reproduction errors)라고 하는데, 최종 목적지에 도달하기 전에 메시지가 더 많은 경로를 거칠수록 왜곡 가능성이 높아진다(Daniel et al., 1997). 위기 상황에서 부정확한 정보는 심각한 문제를 야기할 수도 있다.

둘째, 짧은 시간에 너무나 많은 정보를 수집할 경우 메시지 과부하(message overload)가 발생하기도 한다(Stohl & Redding, 1987). 위기 상황은 정보의 부재 혹은 진공 상태이기 때문에 정보 과부하의 문제가 더 쉽게 발생한다.

셋째, 정보 수집 시의 편향성 (information acquisition biases)도 위기 관리에 있어 위험 요소가 될 수 있다. 이러한 편향성은 사람들의 정보 처리 과정에서 발생하는 선택적 지각(selective perception)으로 인한 것이다. 즉, 위기 상황의 초기 단계에서 습득한

정보를 중심으로 이를 뒷받침하는 정보는 받아들이는 반면, 그렇지 않은 정보는 무시하는 경향이 나타난다는 것이다. 이로 인해 정작 위기 해소에 필요한 중요 정보를 놓칠 우려가 있다.

위기 관련 정보를 수집하는 과정에서 발생할 수 있는 이러한 오류를 피하는 것이 위기 관리의 관건이라고 할 수 있다.

그러나 이를 해결하기 위해서는 평상시에 정보수집을 위한 네트워크가 제대로 구비되어 있어야 한다. 또 이러한 네트워크가 제대로 작동하는지 정기적으로 체크할 필요가 있다. 한편, 수집한 정보를 분석하는 역량을 키우는 것도 중요하다.

나. 최초 대응

위기 발생시 관련 정보의 수집에 못지않게 중요한 것이 위기에 대한 ‘최초 대응’(initial response)이다.

통상 위기에 대한 최초 대응은 위기와 관련해서 조직의 대변인이 공중에 제공하는 첫 번째 발표 형식으로 이루어지며, 거의 대부분 매스 미디어를 통해 전달되기 때문에 위기 관리에 있어서 미디어 관계가 중요하다.

위기에 대한 최초 대응은 위기에 대한 이해 당사자들의 첫 인상을 결정하며, 이렇게 형성된 첫 인상은 위기가 진행되는 동안 지속적으로 유지된다. 따라서 최초 대응은 신속

성·일관성·개방성을 갖추어야 한다.

첫째, 미디어 기술의 발달에 따른 정보 확산의 가속화로 인해 위기에 대한 신속한 대응이 아주 중요해졌다.

미디어는 위기에 대해 아주 신속하게 보도한다. 심지어 조직이 알기도 전에 공중이 미디어를 통해 위기 를 먼저 인지하기도 한다. 물론 신속한 대응은 그만큼 부정확한 정보 제공의 가능성을 증대시킨다.

1982년 미국 존슨 앤 존슨사는 독극물이 주입된 타이레놀을 복용한 사람들이 사망하는 위기에 부딪혔을 때 기자들에게 부정확한 정보를 제공함으로써 위기 대응에 상당한 어려움을 겪기도 했었다.

그러나 신속한 대응은 부정확한 정보 제공으로 인해 발생할 수 있는 위험보다 더 많은 이점을 가져다준다.

위기 상황에서는 조직만 아니라 미디어나 공중들도 정보 공백 상태에 빠지게 된다. 미디어는 그 특성상 정보 공백을 어떻게든 채우려 하며, 공중들은 위기에 대한 최우선 정보원으로 미디어를 택하게 된다.

만일 조직이 미디어에 위기 관련 정보를 신속하게 제공하지 않으면 다른 누군가가 정보를 제공하게 되며 이러한 정보는 대부분 사실이 아닌 루머나 추측으로 채워지고 만다. 신속한 대응은 또한 조직이 위기

상황을 통제하고 있다는 인상을 준다(Kempner, 1995; Mitchell, 1986). 통제는 신뢰도에 있어서 중요한 요소이다. 반대로 늑장 대응이나 침묵은 조직을 무능하게 보이게 한다.

둘째, 위기와 관련한 일관성 있는 메시지를 전달해야 한다. 위기 상황에서 공식적 대변인이 필요한 것은 이 때문이다. 가능한 위기 관련 정보는 공식적 대변인을 통해서 제공해야 한다.

그러나 다른 조직 구성원들을 통한 정보 제공을 완전히 차단할 수는 없으며, 외부에서 볼 때는 이들도 비공식적이지만 조직의 대변인 역할을 하게 된다.

여기서 위기가 발생하기 전에 이에 대비한 매뉴얼을 준비하고 모든 조직 구성원들에게 이를 숙지하게 하는 것이 중요한 이유를 발견하게 된다.

일관성은 커뮤니케이션에 있어서 신뢰도를 구축하는 데 가장 핵심적인 부분이다.

셋째, 개방적인 커뮤니케이션이 필요하다.

미디어는 물론 위기에 관심 있는 모든 사람들이 필요한 정보에 접근할 수 있어야 한다. 물론 모든 정보를 공개할 수도 없고 바람직한 것도 아니다. 때문에 사전에 공개할 수 있는 정보와 공개할 수 없는 정보를 구분해서 그 목록을 갖추어야 한다.



3. 사후 위기 단계 (post-crisis stage)

위기가 종결되었다고 판단될 경우 다음과 같은 행동을 취해야 한다. 즉, 위기 관리에 대한 평가를 통해 향후 위기에 보다 잘 대비할 수 있도록 준비하고, 이해 당사자들이 조직의 위기 관리 노력에 대해 긍정적인 느낌을 가지도록 하며, 위기가 확실하게 종결되었는지를 확인하는 작업을 해야 한다.

위기 관리 사후 평가의 핵심은 위기 관리 체계의 개선에 있다. 위기 관리 과정의 개선은 바로 위기 관리 노력 중에서 무엇이 옳고 무엇이 잘못 되었는지를 점검하는 것이다.

실제 위기 상황은 위기 관리 학습을 위한 가장 좋은 기회라고 할 수 있다. 학습은 위기 관리 노력에 대한 평가를 통해 이루어진다.

평가는 두 가지 측면에서 접근할 수 있다.

첫째는 조직이 어떻게 위기에 대처했는가에 대한 평가, 즉 위기 관리 실행을 평가하는 것이다. 위기 관리 실행에 대한 평가는 위기 관리 매뉴얼의 유효성과 매뉴얼 집행의 유효성을 검토하는 것이다(Barton, 1993; Newsom et al., 1996).

둘째는 위기의 영향력에 대한 평가이다. 위기 영향력 평가는 위기로 인해 발생한 실제 피해를 확인하는 것이다(Sen & Egelhoff, 1991).

이 두 가지 평가 방법은 상호 연관성을 갖는다. 위기 관리 노력들이 효과적이었다면 실제 피해는 예상보다 적을 것이다.

맺는 말

이상에서 살펴본 위기 관리 전략의 원칙과 방향에 입각해서 지난 2003년 부안 사태를 분석해 보면 여러 가지로 문제점이 나타나고 있음을 알 수 있다.

우선적으로 지적할 수 있는 사항은 위기의 발생 징후를 사전에 탐색하지 못한 것으로 평가된다. 부안군수의 유치 신청을 군민의 뜻으로 받아들이고 초기 단계에 지역 주민들의 저항이 있었음에도 심각하게 받아들이지 않았던 것이다.

부안 위기가 실제로 발생했을 때 이를 위기로 인식하지 못함으로써 대응이 늦어진 경향이 있었다. 또한 위기를 통제할 수 있는 기구가 일원화되지 않았다.

실제로 원자력 관련 사안의 경우 정책의 수립과 집행은 과학기술부나 산업자원부에서 담당하지만, 이로 인한 갈등이나 분쟁이 발생할 경우 경찰 혹은 행정자치부가 관여함으로써 관리 체계가 이원화되고 마는 것이다. 부안에서도 같은 현상이 발생했다가 뒤늦게 총리실이 관여함으로서 대응이 늦어진 것이다.

무엇보다 가장 큰 문제는 위기가

종료된 이후에 위기의 발생 원인이 나 정부의 위기 관리에 대한 사후 평가가 이루어지지 않고 있다는 점이다.

부안 위기의 경우도 적법한 절차에 따라 이루어진 후보 부지 선정 자체가 취소되고 주무부처인 산업자원부 장관이 사퇴하는 등 정책이 실패로 끝나는 심각한 결과를 초래했음에도 불구하고 사태의 전후 과정에 대한 면밀한 후속검토의 흔적이 보이지 않았다.

이렇게 될 경우 앞으로도 1983년 안면도 사태 이후 지금까지 반복되어 온 정책 실패를 되풀이하게 될 가능성이 크다.

이 연구에서 원자력 관련 갈등 및 위기 발생시에 활용할 수 있는 위기 관리 매뉴얼을 부안 위기를 사례로 하여 제시한 것은, 앞으로 원자력 정책을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 유사한 위기를 되풀이하지 않도록 하기 위함이다.

정책이 실패하는 위기의 반복은 단순히 정책 추진이 늦춰지는 것으로 끝나는 것이 아니라 정책 추진 주체에 대한 불신 심화, 정책 추진력의 약화로 이어질 수 있다. ☺

〈참고 문헌〉

Anderson, J. E.(1984), Public Policy-Making(3rd ed.), New York: Holt, Rienhart and Klinston.

Barton, L.(1993), Crisis in

- organizations: Managing and communicating in the heat of chaos, Cincinnati, OH: College Divisions South-Western
- Cook, F. L. et al.(1983), Media and Agenda Setting: Effects of the Public, Interest Group Leaders, Policy Makers and Policy, Public Opinion Quarterly, 47(1)
- Coombs, F.(1981), The Bases of Noncompliance with a Policy, in J. G. Grumm & S. L. Wasby(eds.), The Analysis of Policy Impact, Lexington: Lexington Books
- Coombs, W. T.(1999), Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding, Sage (이현우 역, 2001, 커뮤니케이션북스)
- Daniels, T. D., B. K. Spiker & M. J. Papa(1997), Perspectives on organizational communication(4th ed.), Dubuque, IA: Brown & Benchmark
- Dear, M.(1992), Understanding and Overcoming the Nim by Syndrome, Journal of American Planning Association, 58(3), 288-300
- Duncan, J. W.(1981), Organizational Behavior(2nd ed.), Boston: Houghton Mifflin
- Company
- Fearn-Banks, K.(1996), Crisis communication: A casebook approach, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum
- Gervers, J. H.(1989). The NIMBY Syndrome: Is It Inevitable? Environment, 29: 18-39.
- Graber, A.(1989), Mass Media and American Politics, Washington: C. Q. Press
- Heath, R. L.(1988), Integrating issues management and strategic planning, in R. L. Heath(ed.), Strategic management, San Francisco: Jossey-Bass
- Herman, E. S. & N. Chomsky(1988), Manufacturing Consent, N. Y.: Pantheon
- Kempner, M. W.(1995), Reputation management: How to handle the media during a crisis, Risk Management, 42(3), pp.43-47
- Kunreuther, H. & D. Easterling(1992), Gaining Acceptance for Noxious Facilities with Economic Incentives, in D. W. Bromley(ed.), The Response to Environmental Risk, Massachusetts: Kluwer Academic Publishers, 151-186.
- Littlejohn, R. F.(1983), Crisis management: A team approach, New York: American Management Associations
- Mazmanian, D. & Morell(1990), The NIMBY's Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse, in N. J. Vig & Michael(eds.), Environmental Policy in the 1990s, Washington D. C.: C. Q. Press, 123-143.
- Mazmanian, D. A. & P. A. Sabatier(1981), Effective Policy Implementation, MA: Health.
- Mitchell, T. H.(1986), Coping with a corporate crisis, Canadian Business Review, 13, pp.17-20
- Newsom, D., J. Turk & D. Kruckeberg(1996), This is PR: The realities of public relations(6th ed.), Belmont, CA: Wadsworth
- O'Hare, M., L. S. Bacow & D. Sanderson(1983), Facility Siting and Public Opposition, N. Y.: Van Nostrand Reinhold Company
- Pace, R. W. & R. Boren(1973), The human transaction, Glenview, IL: Scott, Foresman
- Parenti, M.(1986), Inventing Reality, N. Y.: St. Martin's



Portney, K.E.(1984), Allaying the Nimby Syndrome: the Potential for Compensation in Hazardous Waste Treatment Facility Siting, *Hazard Waste*, 1, 411-421

Resenbaum, W. A.(1995), *Environmental Politics and Policy*(3rd ed.), Washington, D. C.: CQ Press

Rodgers, H. R. & C. S. Bullock III(1976), *Coercion to Compliance*, Lexington Books

Sellers, M. P.(1993), *Nimby: A Case study in Conflict Politics*, *Public Administration Quarterly*, 16, 460-462

Stohl, C. & W. C. Redding(1987), *Message and message exchange processes*, in F. M. Jabling, L. L. Putnam, K. H. Roberts & L. W. Porter(eds.), *Handbook of organizational communication: An interdisciplinary perspective*, Beverly Hills, CA: Sage

Switzer, J. V.(1994), *Environmental Politics: Domestic and Global Dimensions*, N. Y.: St. Martin's Press

Wells, D.T.(1996), *Environmental Policy: A Global Perspective for the 21st Century*, Prentice-Hall

Young, O. R.(1979), *Compliance & Public Authority*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.

강제상, 김종래(1996), 수질규제 정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구, *한국정책학회보*, 5(2)

김길수(1997), 핵폐기물처분장의 입지선정에 있어서 주민저항의 원인, *한국정책학회보*, 6(13), 174-203

김도희(2001), 지방정부와 주민 간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구, *한국정책학회보*, 10(1), 165-188

김영욱(2002), 위기 관리의 이해, 책과길

노화준(1995), 정책학원론, 박영사

박용치(1998), 현대행정학원론, 경세원

배병룡, 이시원(1988), 정부불신의 원인과 결과, *한국행정학보*, 22(2)

변동건(2000), 한국의 핵에너지 정책과 핵폐기물정책의 문제점, 정책분석평가학회보, 10(2)

오을임, 이계만, 김석배(1990), 정책대상집단의 정책순응에 관한 연구, *사회과학연구*, 제13집, 조선대학교 사회과학연구소

유해운(1996), 비선호 시설 입지에 대한 주민반발요인에 관한 연구: 원자력관련 시설 입지를 중심으로, *광운대학교 행정학과 박사학*

위논문

이상팔(1995), 지역 주민의 위험 정책 수용에 관한 연구, 고려대학교 박사학위논문

이연(2003), 위기 관리와 커뮤니케이션, 학문사

이종렬(1995), 핵폐기물처리장 입지선정과 주민갈등-울진사례를 중심으로, *한국행정학회보*, 29(2)

이종엽(1997), 입지정책의 결정과 집행과정에서의 정책수용성에 관한 연구: 협오시설 입지선정 사례를 중심으로, 충남대학교 박사학위논문

이준범(2002), 정책대상집단의 정책불응요인 분석-금융소득종합과세 사례를 중심으로, 서울대학교 석사학위논문

정정길(2001), 정책학원론, 대명출판사

최미옥(1997), 핵폐기물처분장 입지선정 과정상의 주민반응과 정책수용방안에 관한 경험적 연구: 덕적, 장안 지역을 중심으로, 국민대학교 박사학위논문

최미옥(1999), 핵폐기물처분장 입지정책 수용방안과 주민저항요인에 관한 실증적 분석: 위험인지, 정부 불신, 반핵주의를 중심으로, *한국정책학회보*, 8(1), 47-66

최연홍, 오영민(2004), 정책수용성의 시간적 변화-위도 방사성폐기물 처분장 입지갈등 사례, *한국정책학회보*, 13(1)