

재난관리 효과성 제고를 위한 재난관리 PR체계 개선방안 -소방방재청 ‘월간재난종합상황 분석 및 전망’의 내용 분석-

Improving the PR System of the Disaster Management

-Contents Analysis of 'Monthly Publication of the Disaster Analysis & Prospect'in NEMA-

이예종*, 이주호*, 변성수**, 이재은***

충북대학교 국가위기관리연구소*, 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원**, 충북대학교 행정학과***

Ye-Jong Lee(yjstyle112@hanmail.net)*, Ju-Ho Lee(ejuho@chungbuk.ac.kr)*,
Sung-Soo Byun(bss@chungbuk.ac.kr)*, Jae-Eun Lee(jeunlee@chungbuk.ac.kr)**

요약

본 논문은 소방방재청 「월간재난종합상황 분석 및 전망」을 중심으로 하여 재난위기관리 PR 매체에 대한 내용분석을 실시하고, 이 과정에서 미국의 DHS TODAY와의 비교를 통해 재난위기관리 PR 매체의 문제점과 재난위기관리 PR의 개선방안을 도출하였다. 본 연구의 내용분석은 양적분석을 중심으로 하되 질적 내용분석을 병행하는 질층적 내용분석을 이용하였다. 또한, 양적 내용분석의 경우 한국어 내용분석 소프트웨어인 krkwic 프로그램을 사용하였다. 본 연구에서 제시하고 있는 재난관리 PR의 개선방안은 그 중요성에 비해 상대적으로 소홀히 다루어지고 있어 재난관리 PR의 발전에 미약하나마 일조할 수 있으리라는 정책적 함의를 갖는다.

■ 중심어 : | 재난관리 커뮤니케이션 | 재난위기 정보 | 재난관리 PR | 월간 재난종합상황 분석 및 전망 |

Abstract

The purpose of this article is improving the PR System of the Disaster Management. For achieving the purpose, this article deals with Monthly Publication of the Disaster Analysis & Prospect pressed by the NEMA and DHS TODAY pressed by the DHS and use to contents analysis as methodology. This study selects sorts, management steps, and learning of disaster which are useful in analyzing contents by the krkwic program. This study suggests how to improve PR System of disaster management focusing on contents of the PR media.

■ keyword : | Contents Analysis by the Krkwic Program | Disaster Information | PR for the Disaster Management | Monthly Publication of the Disaster Analysis & Prospect in NEMA |

I. 서론

한국사회는 비슷한 유형의 재난이 반복되고 있다는 점에서 ‘예방과 대비가 가능한 위기 또는 재난’이라는 특징을 갖는다. 그러나 한국사회의 재난관리는 기술력과 하드웨어에 기반 한 관리체계에도 불구하고 재난관

리 자체를 재난 발생 후의 사후조치로 인식하는 경향과 재난관리 주체들 간의 조정 실패 및 사회적 소통체계의 왜곡 등 커뮤니케이션(communication) 문제로 인해 한계를 드러내고 있다. 특히, 이러한 재난관리 커뮤니케이션을 통한 관계관리의 선상에서 요구되는 것이 PR(Public Relation)이다. 이는 관련 정보의 제공을 기

접수번호 : #101102-007
접수일자 : 2010년 11월 02일

심사완료일 : 2010년 12월 08일
교신저자 : 이재은, e-mail : jeunlee@chungbuk.ac.kr

반으로 하여 조직 내외의 쌍방향적 관계를 조직의 환경에까지 확대시켜 진실한 환류(feedback)를 통해 정책을 추진하기 때문에 통합적인 재난관리를 가져다 줄 수 있다는 점에서 그 중요성이 높다.

이에 본 연구는 재난관리 PR매체의 내용분석을 통해 정부가 제공하는 정보가 재난관리의 주요 요소들을 포함하고 있는가라는 문제를 제기하고, 효과적인 재난관리를 위한 재난관리 PR의 개선방안을 제시하고자 하였다. 특히, 본 연구는 분석의 대상을 소방방재청의 '월간재난종합상황 분석 및 전망'을 대상으로 미국의 'DHS TODAY'와 구성체계를 비교하였으며, 내용분석은 양적분석을 중심으로 하되 질적 내용분석을 병행하는 절충적 내용분석을 이용하였다. 또한, 양적 내용분석의 경우 한국어 내용분석 소프트웨어인 krkwic 프로그램을 사용하였다.

II. 재난관리 PR의 의의와 필요성

1. PR 및 재난관리 PR의 개념

PR 개념은 일의적으로 정의하기 난해한 측면이 있으나, PR연구 초기의 전통적 관점과 현대적 관점의 PR 개념으로 나누어 살펴볼 수 있다[1]. 우선, 미국의 독립전쟁 직후인 19세기 후반에 이르러 PR의 개념과 기술이 발전하기 시작하였으며, 일방적인(one-way) 설득적 커뮤니케이션의 일종으로서 “공중에게 일방적으로 영향을 미치기 위한 활동”으로 이해되었다. 그러나 PR 개념에 관한 연구는 현대에 이르러 쌍방향적인(two-way) 설득적 커뮤니케이션 행위 및 상호관계의 조직행동 개념 등을 수용하였다. 이렇게 볼 때, PR은 조직과 이에 영향을 미치는 공중(public)간의 쌍방향·상호적 커뮤니케이션 행위로서 상호이해와 수용 및 협력을 도모하고 유지하는데 도움을 주어 조직의 성장발전을 위한 중요한 관리활동으로 볼 수 있다.

한편, 일단 발생한 재난에 대해서 당면한 상황에 대한 준비와 대응의 여하에 따라서 재난에 대한 피해는 최소화시킬 수도 있다. 그러므로 재난은 상대적으로 더 나은 방향으로 관리될 수 있는 방법이 있으며, 그 방법

을 모색하고 실행해나가는 것이 재난관리의 핵심이다. 따라서 재난발생 이전에 재난을 미연에 방지하기 위한 수단의 개발 및 재난발생 이후에는 적극적인 대응·복구를 위한 수단을 강구해야 한다.

이에 본 연구에서는 재난관리 PR을 “재난을 보다 효율적으로 관리하기 위한 재난관리의 모든 과정에서 정보의 제공 및 공유를 중심으로 하여 정부부문, 민간부문, 시민사회 등 사회의 주체들이 상호이해와 수용 및 협력의 호의적인 관계를 구축·유지·촉진하는 커뮤니케이션 활동”으로 정의하고자 한다.

2. 재난관리 PR의 필요성

재난관리 PR은 재난 정보의 정확한 수집 및 제공, 재난관리의 현실화, 서비스 공급체계와 수요체계의 격차감소, 국민의 신뢰 확보 등에 있다. 이러한 차원에서 재난관리 PR은 첫째, 정확한 정보의 공유차원에서 필요성이 제기된다. 즉 재난관리의 수단 개발에서 가장 시원적인 것은 재난상황리 께소하고, 문제를 해결하는 데 있어서 결정적인 자료가 되는 정확한 정보의 수집이라고 할 수 있으며, 정보의 수집은 가능한 모든 네트워크를 총동원해서 조직적이고, 고도의 전문필요로 하는 커뮤니케이션 활동을 전개할 때, 보다 정확한 정보의 수집이 가능할 수 있게 된다[2]. 정확한다원화된 현대사회에서는 재난에 따른 공황으로 인해 사회 일면의 위기가 국가차원의 위기로 심화될 가능성이 상존하므로 이에 대한 적절한 행동절차나 재난관리계획의 정확한 정보 제공 등으로 재난의 심화를 방지할 수 있다. 둘째, 재난관리 PR은 공중과의 관계관리와 정보교환리 바탕으로 재난관리의 현실필리 높일 수 있다. 셋째, 기존의 정부차원의 PR은 재난관리 PR뿐만 아니라, 전반적인 행정 PR측면에서도 일방적인 선전과 홍보 위주로 PR활동을 하고 있어, 공중으로부터 PR에 대한 불신을 초래하고 있으며, 이는 전달자(communicator)와 피전달자(communicatee)간의 격차(gap)의 심화로 귀결되어왔다. 그러나 재난상황에 따른 재난관리 정책의 성패는 정부기관의 관료규범(bureaucrat단 개념)과 국민들에게 영향을 미치는 위기규범(emergent개념)과의 격차를 해소하는 정도에 달려 있다. 특히, 관료적 규범

omwing규범간의 격차로 인한 갈등은 특정 위기상황에 대한 국민의 대응을 예측할 수 없게 하는 문제를 초래하게 되므로[3], PR을 통한 재난관리 서비스 공급체계와 수요체계의 규범간 격차를 줄이는 관계관리가 요구된다고 할 수 있다.

3. 선행연구 검토

우리나라는 공공영역에 PR 도입의 역사가 짧아 재난관리 PR에 관한 선행연구는 다소 부족한 실정이라고 할 수 있다. 여기에서는 재난관리 PR에 관한 국내외의 선행연구를 간략히 제시하고 선행연구들의 시사점을 도출하고자 하였다.

Fink(1986)는 위기 발생시 실행할 위기관리 커뮤니케이션에서 가장 중요한 것으로 경고 신호를 강조하고 있으며, 위기관리 커뮤니케이션 계획에 포함될 사항으로 9가지를 제시하고 있다[4].

Sturge(1994)는 위기 생존 주기의 각 단계마다 다른 유형의 커뮤니케이션이 강조된다고 주장하였다. 즉 신호 탐지, 탐사 및 예방, 피해 억제, 회복, 학습 등 5단계를 제시하였다[5].

Coombs(1999)는 위기관리 커뮤니케이션을 전체적인 위기상황을 조정하고 공중에게 정확한 정보를 전달함으로써 공중과의 관계를 형성하는 기능이라고 보았다. 그는 위기의 단계를 3단계로 구분하여, 각 단계별 위기관리 커뮤니케이션이 포함하여야 할 활동들을 제시하였다[6].

안철현(2008)은 공공기관의 PR 특성과 위기관리 커뮤니케이션 현황 연구를 수행하였으며, 우수성 연구(excellence study)를 적용하여 논의하였다[7].

김영옥(2004)은 PR 커뮤니케이션을 통한 상호작용적 측면에서 위기관리 조직과 일반 공중들과의 관계를 파악하였다. 위기관리에서 가장 중요한 것은 국민과의 우호적인 관계 형성이며, 이는 위기관리 PR 커뮤니케이션 시스템과 밀접한 관련이 있다. 김영옥은 위기관리 PR 커뮤니케이션 시스템을 두 가지 루트(예방루트와 봉쇄루트), 세 가지 단계(탐색준비단계, 집행단계, 평가단계), 여섯 가지 활동(위기징후 탐지, 위기인식, 위기준비, 위기예방, 위기봉쇄 및 회복, 위기학습)으로 구성하

였다[8].

위와 같은 선행연구의 검토를 통해 이론적 탐색 및 사례분석을 통한 재난관리 PR의 의의 및 중요성과 다양한 개선방안들이 제시되었다. 그러나 기존의 선행연구는 PR의 주요 개념 중 하나인 PR 매체에 대한 연구와 논의가 다소 부족하였으며, 특히 PR 매체에 관한 내용분석을 시도한 연구는 거의 전무한 실정이라고 할 수 있다. 일반적으로 매체는 정보전파 기능을 하는 것으로 간주되어 왔으나, 현대사회에서의 매체는 다양한 경제적·사회적·정치적 요인들, 사회의 사건·사고, 공중 등과 상호작용하는 전사회적인 복잡한 매트릭스의 일부이라고 할 수 있다[9]. 따라서 본 연구에서는 재난관리 PR 매체에 중점을 두어 아래와 같이 재난유형, 재난관리단계, 재난학습으로 연구의 분석틀을 도출하고자 하였다.

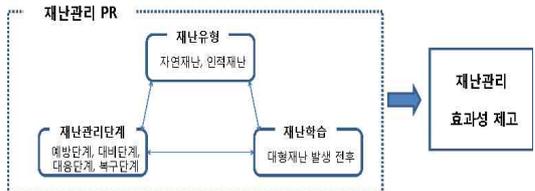


그림 1. 연구의 분석틀

III. 내용분석의 설계 및 분석결과

1. 분석설계

재난관리 PR 매체에 관한 내용분석은 재난관리를 담당하는 정부부문의 PR 매체를 모집단으로 하고 있다. 그러나 재난관리 PR 매체의 경우, 모든 기관을 대상으로 하기에는 한계가 있어 우리나라의 재난관리를 전담하고 있는 소방방재청의 간행물인 「월간 재난종합상황 분석 및 전망」만을 분석대상으로 삼았다. 또한, 시간적으로는 2004년 10월부터 2007년 10월까지 수집된 자료 37부를 표본으로 하였고, 「월간재난종합상황 분석 및 전망」의 참고자료·부록 등을 제외한 본문만을 분석대상으로 하였으며, 「월간재난종합상황 분석 및 전망」의 구성 체계에 관한 합의를 얻기 위해 미국 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)의

간행물인 DHS TODAY와 비교분석을 하였다. DHS TODAY는 2004년 11월 11일부터 2005년 7월 29일(한국시간 기준)까지 미국 국토안보부가 'Homeland Security Partner'들에게 발송한 이메일을 대상으로 하였다.

표 1. 분석유목

분석유목	세부유목	분석단위
재난유형	자연재난, 인적재난, 세부적인 재난유형	목차, 지면, 단어
재난관리 단계	예방, 대비, 대응, 복구	구성 체계, 단어
재난확습	대형재난 전후	메시지의 변화

2. DHS TDDAY와의 비교분석

미국의 DHS(Department of Homeland Security)가 간행하는 DHS TODAY와의 비교를 통한 구성적인 측면의 함의로는 첫째, 주요 정보의 신속한 전달을 위해 전체 간행물의 내용을 간략히 요약한 요약문을 서두에 제시하여 전반적인 상황을 제시, 둘째, 위협 수준에 대한 제시가 이루어지지 않고 있으나, 「국가위기관리기본지침」에서 관심(Blue), 주의(Yellow), 경계(Orange), 심각(Red) 등 4단계의 위기경보 제도를 도입하고 있는 만큼, 이를 쉽게 체감할 수 있도록 제시하는 것이 요구, 셋째, 통계적인 수치를 제시하는 것도 유용하지만 이에 더해 재난상황 관련 시각자료(그림 및 사진)를 보다 활용할 필요성이 제기되는 것으로 판단하고, 이에 기초하여 소방방재청의 「월간재난종합상황 분석 및 전망」 구성 체계의 현황 및 문제점을 분석하고자 한다.

표 2. 한국과 미국 PR 매체의 목차구성 비교

매체	「월간 재난종합상황 분석 및 전망」	DHS TODAY
분석 대상 기간	2004년 10월 ~ 2007년 10월	2004년 11월 11일 ~ 2005년 7월 29일
목차 구성	1. 재난분석 및 전망 1) 자연재난 분석 및 전망 2) 인적재난 분석 및 전망 3) 화재 분석 및 전망 2. 주요 언론보도 사항	DHS News Press Release(보도자료) Upcoming Events(사건전망) Threat Level(위협수준)

특이 사항	·목차의 구성에서 알 수 있듯이 화재를 인적재난과 별도로 하여 다룸. ·주로 과거의 재난발생 및 피해에 관한 통계와 서술 위주로 내용을 전개하고 있으며, 별도의 정보제공시 '재난관리 정보마당'이라는 부분을 삽입하여 특별 이슈를 다룸.	·주요 내용의 요약문 제시, 위협수준(Threat Level) 제시, 재난상황 관련 다양한 시각자료(사진, 그림) 제시 등으로 수용자 입장에서 단시간 내에 많은 정보를 받아들일 수 있으나, 통계적 수치를 다룬 표의 제시는 다소 부족함.
-------	---	---

3. 「월간재난종합상황 분석 및 전망」의 내용분석

3.1 재난 유형별 분석

여기에서는 재난의 유형별 분석을 하였으며, 자연재난과 인적재난의 분석에 있어서는 분석단위를 목차, 지면의 수로 하였고, 재난의 세부 유형별 분석에 있어서는 단어의 수를 분석단위로 하여 분석하였다.

우선, 소방방재청 「월간재난종합상황 분석 및 전망」에서 자연재난을 다루고 있는 부분은 구성적인 측면에서 2004년 10월부터 2005년 12월까지의 간행물과 2006년 1월부터 2007년 10월까지의 간행물로 분류하여 살펴볼 수가 있다. 소방방재청 「월간재난종합상황 분석 및 전망」목차의 구성을 살펴보면 각 월보별로 조금씩 변화하는 양상을 보이고 있는데, 대동소이한 변화를 제외하면, 크게 이원적으로 분류할 수 있다. 2004년 10월부터 2005년 12월까지의 간행물의 경우에는 '기상분석 및 전망'과 '자연재난분석 및 대책'을 통해 자연재난 관련 정보를 제공하고 있는데, 2006년 1월부터 2007년 9월까지의 간행물의 경우에는 '기상분석 및 전망'을 '자연재난분석 및 대책' 부분에 병합하여 관련정보를 다루어 자연재난 부분 목차의 구성은 2006년 1월 이후에 상대적으로 축소되었음을 알 수 있다. 또한, 소방방재청 「월간재난종합상황 분석 및 전망」에서 나타난 인적재난 부분의 목차구성을 살펴본 결과 인적재난과 관련된 내용을 다루고 있는 목차는 용어의 변화는 다소 있지만, 대체로 '인적재난분석 및 대책'과 '화재분석 및 전망'으로 구성되며, 인적재난 중에서도 화재를 별도로 구성하여 다루고 있다는 점에서 상대적으로 화재와 관련된 정보를 중시하고 있음을 알 수 있다. 이러한 인적재난 부분 목차의 구성은 다음의 [표 3]과 같다.

표 3. 재난유형 목차구성 비교

분석 대상 기간	2004년 10월 ~ 2005년 12월	→	2006년 1월 ~ 2007년 10월
목차 구성의 변화	1. 기상분석 및 전망 2. 자연재난분석 및 대책 3. 인적재난분석 및 대책 4. 화재분석 및 대책	→	1. 재난분석 및 전망 1) 자연재난분석 및 대책 (1) 기상분석 및 전망 (2) 자연재난분석 (3) 자연재난전망 2) 인적재난분석 및 대책 3) 화재분석 및 대책
특이 사항	·자연재난 부분의 목차구성은 '기상분석 및 전망'과 '자연재난 분석 및 대책'으로 구성되었으나, 2006년 1월부터 '자연재난 분석 및 대책'으로 병합하여 구성하였음. ·인적재난 부분의 목차구성은 자연재난 부분 목차와는 달리, 기간에 따른 변화가 거의 발생하지 않았으나, 인적재난의 유형인 화재를 별도로 구성하여 보다 중점적으로 다루고 있음.		

다음으로, 소방방재청 「월간재난종합상황 분석 및 전망」에서 자연재난을 다루고 있는 지면의 수와 인적재난을 다루고 있는 지면의 수를 분석한 결과, 자연재난과 인적재난의 지면 수에 관한 분석 결과는 [표 4]와 같다.

표 4. 자연재난과 인적재난의 지면의 수 비교

기간	자연재난 지면 수	인적재난 지면 수	합계
총합계	180(34.5%)	341(65.5%)	521
평균	4.864	9.216	14.081
표준편차(σ)	1.686	2.992	3.209

한편, 자연재난의 세부 유형은 「재난및안전관리기본법」 제3조의 규정에 따라, 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·가뭄·지진·황사·적조로 분류하였다. 단어의 수를 분석단위로 하여 자연재난의 세부 유형에 관한 양적 내용분석을 실시한 결과는 전체 958개의 자연재난 관련 단어 중에서 태풍은 202개(21.1%), 호우는 169개(17.6%), 대설은 128개(13.4%), 지진은 110개(11.5%), 황사는 105개(11.0%), 강풍은 104개(10.9%), 풍랑은 72개(7.5%)로 나타났다. 반면에 가뭄은 28개(2.9%), 해일은 26개(2.7%), 홍수는 13개(1.4%), 적조는 1개(0.1%)로 상대적으로 낮은 빈도를 나타내 자연재난에 있어서도 태풍, 호우, 대설이 재난관리의 주된 내용이 되고 있음을 알 수 있었다.

또한, 인적재난의 경우에도 「재난및안전관리기본법」 제3조의 규정에 따라서 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고로 분류하여 양적 내용분석을 실시한 결과, 전체 1257개의 인적재난 관련 단어 중에서 화재는 724개(60.0%), 붕괴는 131개(10.9%), 폭발은 149개(12.3%), 교통사고는 166개(13.8%), 화생방사고는 11개(0.9%), 환경오염사고는 26개(2.2%)로 나타났다. 특히, 인적재난은 세부 유형 중에서도 화재가 60.0%로 가장 중요하게 다루고 있었다. 반면, 붕괴·폭발·교통사고의 경우가 일반적 지면 구성 내용으로 다루어지고 있으며, 화생방사고와 환경오염사고는 상대적으로 비율이 매우 낮아 소홀히 다루어지고 있는 것으로 나타났다.

3.2 재난관리 단계별 분석

재난관리 단계를 중심으로 내용분석을 실시하기 위한 분석단위는 단어의 수로 하였고, 나타난 단어들 중에서 [표 5]와 같이 예방단계, 대비단계, 대응단계, 복구단계와 관련된 내용을 포함하고 있는 단어의 수를 추출하였다. 이를 토대로 한 분석결과는 [표 6]과 같다.

재난관리 단계를 중심으로 하여 분석한 결과, 재난관리 단계 관련 단어의 수 분석에서 예방단계, 대비단계, 대응단계, 복구단계의 순으로 비중을 차지하고 있었으며, 재난발생 이후의 단계인 대응단계와 복구단계에 비해 상대적으로 재난발생 이전의 단계인 예방단계와 대비단계가 보다 빈번하게 다루어지고 있는 것으로 나타났다.

표 5. 재난관리 단계별 관련 단어

재난 관리 단계	관련 단어
예방 단계	예방, 발생위험감소, 예방대책, 소방검사, 예찰, 재난예방대책, 위험지역 확인, 재난취약지역 확인, 캠페인, 홍보, 예보, 경보 등.
대비 단계	대비, 준비, 재난시책, 개선대책, 훈련, 단속, 대치요령, 재난대비 안전대책, 유관기관(유관단체) 협조, 자원 확보 등.
대응 단계	대응, 구조, 구급, 대피, 재난대처, 재난수습 등.
복구 단계	복구, 복구비, 이재민 지원, 재해·재난구호, 피해지역 봉사 등.

표 6. 재난관리 단계 관련 단어의 수

기간	예방단계	대비단계	대응단계	복구단계	합계
2004.10	29(38.7%)	24(32.0%)	13(17.3%)	9(12.0%)	75
2004.11	29(35.4%)	30(36.6%)	18(22.0%)	5(6.1%)	82
2004.12	24(37.5%)	20(31.3%)	19(29.7%)	1(1.6%)	64
2005.01	39(54.2%)	6(8.3%)	24(33.3%)	3(4.2%)	72
2005.02	48(45.3%)	36(34.0%)	16(15.1%)	6(5.7%)	106
2005.03	37(45.1%)	19(23.2%)	25(30.5%)	1(1.2%)	82
2005.04	37(50.0%)	13(17.6%)	21(28.4%)	3(4.1%)	74
2005.05	30(50.8%)	13(22.0%)	12(20.3%)	4(6.8%)	59
2005.06	51(63.8%)	13(16.3%)	15(18.8%)	1(1.3%)	80
2005.07	43(43.9%)	28(28.6%)	21(21.4%)	6(6.1%)	98
2005.08	31(43.7%)	17(23.9%)	15(21.1%)	8(11.3%)	71
2005.09	27(37.0%)	25(34.2%)	16(21.9%)	5(6.8%)	73
2005.10	27(31.0%)	30(34.5%)	25(28.7%)	5(5.7%)	87
2005.11	22(27.2%)	34(42.0%)	20(24.7%)	5(6.2%)	81
2005.12	24(38.1%)	22(34.9%)	14(22.2%)	3(4.8%)	63
2006.01	36(30.5%)	44(37.3%)	34(28.8%)	4(3.4%)	118
2006.02	32(30.2%)	37(34.9%)	26(24.5%)	11(10.4%)	106
2006.03	25(27.8%)	26(28.9%)	34(37.8%)	5(5.6%)	90
2006.04	46(34.8%)	51(38.6%)	33(25.0%)	2(1.5%)	132
2006.05	41(49.4%)	19(22.9%)	17(20.5%)	6(7.2%)	83
2006.06	39(36.4%)	39(36.4%)	19(17.8%)	10(9.3%)	107
2006.07	37(34.9%)	36(34.0%)	25(23.6%)	8(7.5%)	106
2006.08	27(31.8%)	16(18.8%)	30(35.3%)	12(14.1%)	85
2006.09	29(32.2%)	25(27.8%)	23(25.6%)	13(14.4%)	90
2006.10	39(33.3%)	52(44.4%)	17(14.5%)	9(7.7%)	117
2006.11	46(34.3%)	38(28.4%)	27(20.1%)	23(17.2%)	134
2006.12	24(29.6%)	35(43.2%)	18(22.2%)	4(4.9%)	81
2007.01	40(40.0%)	19(19.0%)	28(28.0%)	13(13.0%)	100
2007.02	28(34.1%)	26(31.7%)	26(31.7%)	2(2.4%)	82
2007.03	40(41.7%)	34(35.4%)	20(20.8%)	2(2.1%)	96
2007.04	39(44.3%)	28(31.8%)	18(20.5%)	3(3.4%)	88
2007.05	54(46.2%)	25(21.4%)	31(26.5%)	7(6.0%)	117
2007.06	36(48.0%)	16(21.3%)	20(26.7%)	3(4.0%)	75
2007.07	23(37.1%)	23(37.1%)	14(22.6%)	2(3.2%)	62
2007.08	49(49.5%)	23(23.2%)	22(22.2%)	5(5.1%)	99
2007.09	29(39.7%)	26(35.6%)	15(20.5%)	3(4.1%)	73
2007.10	41(44.6%)	29(31.5%)	15(16.3%)	7(7.6%)	92
합계(%)	1298(39.3%)	997(30.2%)	786(23.8%)	219(6.6%)	3300
평균	35.08	26.95	21.24	5.92	89.19

3.3 재난학습 분석

소방방재청 「월간재난종합상황 분석 및 전망」에 나타난 대형재난 전후의 메시지의 비교 분석을 통해 재난 학습을 살펴보고자 하였다. 이를 위한 사례는 비교적 최근인 2006년에 발생한 태풍 에위니아(Ewinia)를 대형재난 사례로 선정하여 재난의 발생 전후 메시지를 분석하였으며, 결과는 다음의 [표 7]과 같다.

표 7. 태풍 에위니아 발생 전후 비교분석표

시점 항목	에위니아 발생 이전		에위니아 발생 직후		에위니아 발생 1년 후			
	양적 구성	글자	933개	1108개	1448개	단어	228개	282개
	지면	2면	3면	3면				
주요 내용	· 1975년 부터 2004년까지 재산 피해 상위 5개 태풍에 관한 피해 통계를 제시. · 1995~2004의 자연재난 분석 및 전망을 통해 태풍 및 호우로 인한 피해를 재조명.		· 에위니아와 집중호우로 인한 인명피해, 이재민, 재산피해 제시. · 집중호우의 원인을 기상이변과 배수로의 이물질 유입 등으로 보았으며, 이로 인한 피해현황 제시.		· 최근 20년간 연평균 월별 태풍 발생 현황 및 2007년 태풍 발생현황 제시. · 1997~2006 7월의 자연재난 발생 현황 및 1904~2004 우리나라에 영향을 미친 태풍 현황 제시. · 태풍의 월별 경로 등 일반적인 진행양상 제시.			
중점 추진사항 및 특이사항	· 각급 기관장과 간부급 공무원의 피해 최소화에 대한 관심 제고, 각종 상황전파 시스템의 최적 가동상태 유지, 주말휴무 재난대비 대응태세 강화 등 공무원의 역할과 장비점검을 강조.		· 에위니아로 인한 피해현황을 보다 자세히 다루었으며, 태풍 및 집중호우 대비 액션 플랜(action plan)의 수립에 관한 내용 등을 다룸.		· 저지대, 상습침수 지역, 쓰레기 매립장 유실방지, 해안가 저지대, 미완공 복구공사장 등 보다 구체적인 표현을 사용.			

IV. 재난관리 PR의 문제점 및 개선방안

1. 재난관리 PR의 문제점

분석결과를 종합하여 보면, 우리나라 재난관리 PR매체의 경우, 구성 체계상에 있어, 일반 국민의 수용성과 관련하여 문제점을 지적할 수 있다. 소방방재청의 「월간재난종합상황 분석 및 전망」 경우 그림 및 사진 등 시각적 자료의 제시가 없이 통계를 바탕으로 한 표와

그래프, 재난상황에 대한 서술 위주로 작성은 전문가나 실무가 등을 대상으로 하는 PR일 경우에는 문제시되지 않지만, 일반 국민의 입장에서는 다채로운 정보에 대한 수용 시간에 있어 상대적으로 번거로움과 시간적 제약이라는 문제가 존재할 것으로 판단된다.

또한, 특정 재난 유형 및 재난관리 단계를 중심으로 구성하고 있는 바 자연재난 보다는 인적재난 특히, 화재에 대한 지면 할애가 많아, 우리나라에서 발생하는 다양한 재난 유형과 신종재난 등에 정보를 충실히 제공하지 못하고 있어 내용 구성의 필요성이 제기된다. 아울러, 재난관리 단계에 있어서도 예방단계와 대비단계에 치중해서 다루고 있는 반면에 상대적으로 대응단계 및 복구단계에 관한 내용은 부족한 것으로 나타나고 있다. 재난관리의 각 단계는 어느 단계 하나 소홀히 다룰 수 없고, 각 단계별 의의가 있는 단계이므로 재난관리 PR에서도 재난관리의 각 단계를 균형 있게 다룰 필요성이 있으며, 실제 재난관리 활동에 대한 정보가 함께 이루어질 때 재난 현장에서의 국민의 적절한 대응과 행동이 가능하다는 점에서도 단계별 재난관리 정보를 충분히 다룰 필요가 있다.

다음으로 기관간 연계성 부족의 문제가 지적된다. 우리나라에서 발생하는 재난의 경우, 정부부문은 물론 민간부문과 시민사회 등 다양한 주체들이 참여하고 있으며, 부서간에도 긴밀한 네트워크의 형성과 연계활동이 강조되고 있다. 그러나 현재 소방방재청의 PR매체의 경우 소방방재청 재난전략상황실에서 추진한 업무 결과물을 바탕으로 작성하고 있기 때문에 재난관리 책임기관의 단일 부서에서 작성되는 만큼 책임기관 및 유관기관간의 연계성이 부족할 수밖에 없다고 판단된다. 또한, 소방방재청이 실시한 설문조사에서도 재난상황 수록 전, 관련 유관기관에게 사전에 정확한 정보를 확인할 필요성과 업무 한계가 불분명하다는 점, 이미 지난 사항으로 별도의 조치가 불필요한 내용을 수록하고 있다는 점, 현실적인 구체적 업무방향 제시, 모범적인 시·군·구의 활동 제시 등이 내부적으로 지적되고 있는 것 또한 간과할 수 없는 부분이다[10].

마지막으로 재난 학습의 부재와 구체적인 대응전략의 미흡이다. 즉 대형재난(테풍 에위니아) 이후에도 불

구하고, 이에 대한 구체적인 대응전략이 제시되지 않는 등 질적인 측면에서 다소 미흡한 양상을 보였다. 이는 곧 기존의 재난으로부터 재난의 원인과 시스템 상의 결합, 기존의 문제점 등을 규명하는 재난 학습의 부재상 태라고 할 수 있다. 유사한 유형의 재난이 재발하는 것은 이미 발생한 재난의 경험으로부터 위기 학습(crisis learning) 및 사회적 학습(social learning)이 제대로 이루어지지 않는 것에서 비롯된다.

2. 재난관리 PR의 효과성 제고방안

내용분석 결과를 통해 드러난 우리나라 재난관리 PR 매체의 문제점 극복과 효과성 제고를 위한 대안은 크게 다음의 네 가지 차원으로 집약된다고 할 수 있다.

첫째, 체계적·통합적인 재난관리 PR 행정체계를 마련한 시스템 상의 개선이 우선적으로 필요하다. 둘째, 재난관리 PR의 가이드라인을 개발하여 재난유형별 동태적인 정보의 제공, 재난관리 단계별 PR의 내실화, 수용자를 고려한 정보의 제공 방법 등을 마련하여야 할 것이다. 셋째, 재난관리 PR 거버넌스의 구축이다. 앞서 논의한 바와 같이 재난관리 PR 매체가 제공하는 정보의 수집과 전달은 재난관리에 관계하는 공공부문, 민간부문, 시민사회 등이 적극적으로 활용할 수 있고, 의사를 전달할 수 있는 자료로서의 역할을 충실히 할 필요성이 있다. 이는 또한, 정부부문만으로 대응하기 어려운 재난환경 변화에 따라 다양한 주체들이 수평적 관계 속에서 상호의존하고 효과적으로 재난 상황에 대응하기 위해서도 그 필요성이 강조된다. 넷째, 조사 연구의 활성화이다. PR을 연구한 다수의 학자들은 환경의 중요성을 강조하여 왔으며, 생태학적 관점(ecological perspective)에서 PR 활동은 조직이 공중의 행태에 관한 예측 및 분석을 기초로 환경에 적응하는 방식의 일종이라고 볼 수 있다[11]. 이러한 점에서 볼 때, 최근의 지식혁명에 의한 환경의 변화로 인해 재난관리 PR의 필요성과 목적 및 공중의 수용태도와 해석 등 환경에 의한 변화 양상을 보여야 한다고 판단되며, 재난관리 PR의 주된 역할 중 하나는 재난관리 관련 각종 정보에 대해 최대한 방대한 자료를 집약적으로 전달하는 것이라고 할 수 있으므로 급변하는 현대사회와 폭발적으로

증가하는 정보를 다루기 위해서는 조사 연구가 활성화 될 필요성이 있다.

V. 결론

본 논문은 소방방재청 「월간재난종합상황 분석 및 전망」을 중심으로 하여 재난관리 PR 매체에 대한 내용분석을 실시하였으며, 이 과정에서 미국의 DHS TODAY와의 비교를 통해 재난관리 PR 매체의 문제점과 재난관리 PR의 개선방안을 도출하였다. 재난관리 PR의 개선방안으로는 첫째, 난립하고 있는 PR 창구를 집적화한 체계적·통합적인 재난관리 PR 행정을 제시하였다. 둘째, 재난관리 PR의 가이드라인 개발을 제시하였다. 가이드라인의 세부 예시로는 재난유형별 동태적인 PR, 재난관리 단계별 PR의 내실화, 수용자를 고려한 PR 등을 논의하였다. 셋째, 정부부문은 물론 민간 부문과 시민사회 등 다양한 주체들이 참여, 그리고 각 부서간 긴밀한 네트워크의 형성과 연계활동 필요성을 논의하였다. 넷째, 조사 연구의 활성화를 제시하였으며, 구체적으로는 재난관리의 조사 연구 및 PR 매체에 관한 조사 연구의 활성화 등을 제시하였다.

본 연구에서 위와 같이 제시하고 있는 재난관리 PR의 개선방안은 그 중요성에 비해 상대적으로 소홀히 다루어지고 있는 재난관리 PR의 발전에 미약하나마 일조할 수 있으리라는 정책적 함의를 갖는다. 다만, 본 연구는 단일 재난관리 기관의 단일 PR 매체에 대한 내용분석을 실시하였기 때문에 보다 다양한 기관의 PR 매체들을 살펴보지 못했다는 한계점과 재난관리 PR의 개선방안을 제시하고는 있으나, 구체적인 실행방법을 세밀하게 제시하고 있지 못하는 한계를 지니고 있다. 따라서 재난관리 PR의 효과성 제고 및 발전을 위해서는 보다 체계적이고 다각적인 후속연구가 진행되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

[1] 김정현, 현대 행정 PR론, 서울: 형설출판사,

pp.14-15, 2007.

[2] 이연, 재난발생시 매스 미디어의 역할, 방재연구, Vol.8, No.2, pp.56-63, 2006.

[3] S. K. Schneider, Governmental Response to Disasters: The Conflict between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms. Public Administration Review, Vol.52, No.2, pp.135-145, 1992.

[4] S. Fink, Crisis Management: Planning for the Inevitable. New York, AMACOM, 1986.

[5] D. C. Sturges, Communication through Crisis. Management Communication Quarterly, Vol.7, No.3, pp.297-316, 1994.

[6] I. I. Mitroff, Crisis Leadership: Planning for the Unthinkable. 2006; 씨알인스(역), 서울: 법한서적(주), 2006.

[7] T. Coombs, On-going Crisis Communication: Planing, Managing and Responding, 1999; 위기 관리 커뮤니케이션, 이현우(역), 서울: 커뮤니케이션북스, 2001.

[8] 안철현, 공공기관의 PR 특성과 위기관리 현황 연구: 우수성 연구(Excellence Study)의 적용, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2008.

[9] 김영옥, 위기관리 모델과 커뮤니케이션: PR측면의 기본적 이해, 방재연구, Vol.6, No.4, pp.79-95, 2004.

[10] Littlejohn, Stephen W. Theories of Human Communication. 4th ed. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co. p.348, 1992.

[11] 소방방재청, 상황보고서 활용에 대한 설문조사, 2005.

[12] Dougall, Elizabeth. Revelations of an Ecological Perspective: Issues, Inertia, and the Public Opinion Environment of Organizational Populations, Public Relation Review, 31. pp.534-535, 2005.

저자소개

이예종(Ye-Jong Lee)

정회원



- 2008년 2월 : 충북대학교 일반대학원 행정학과(행정학석사)
- 2006년 11월 ~ 현재 : 충북대학교 국가위기관리연구소 연구원

<관심분야> : 조직이론, 위기관리

이주호(Ju-Ho Lee)

정회원



- 2007년 2월 : 충북대학교 일반대학원 행정학과(행정학석사)
- 2010년 8월 : 충북대학교 일반대학원 행정학과(행정학박사)
- 2006년 11월 ~ 현재 : 충북대학교 국가위기관리연구소 선임연구원

<관심분야> : 조직이론, 위기관리, 재해복지정책

변성수(Sung-Soo Byun)

정회원



- 2006년 2월 : 충북대학교 대학원 행정학과(행정학석사)
- 2010년 2월 : 충북대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2011년 3월 ~ 현재 : 연세대학교 빈곤문제국제개발연구원 전문연구원

<관심분야> : 정책집행, 조직이론, 위기관리, 갈등관리.

이재은(Jae-Eun Lee)

정회원



- 2000년 2월 : 연세대학교 행정학과(행정학박사)
- 현재 : 충북대학교 행정학과 부교수

<관심분야> : 위기관리, 조직이론, 정책집행