

지방자치단체의 위기 유형화 및 대응전략에 관한 연구*

- 수원시, 성남시, 고양시, 용인시를 중심으로 -

신명희, 백진숙, 곽선헌

본 연구는 지방자치단체의 위기유발자, 위기유형, 위기대응전략이 어떠한지를 살펴보기 위한 탐색적 목적의 연구를 전제로 한다. 지자체 위기사례 분석을 위해 보도된 경기도의 4개 지자체(수원시, 성남시, 용인시, 고양시)에 대한 KBS, MBC, SBS, 조선일보, 동아일보, 중앙일보, 경향신문, 한겨레의 뉴스보도 3,708건을 수집하고, 위기관련 뉴스 507건을 분석에 이용하였다. 위기유형화 단계에서 위기유발자는 조직 내부 및 외부, 그리고 조직인지 구성원인지로 분류하였으며, 위기내용은 인적 차원, 사회환경적 차원, 자연환경 및 사건 차원으로 분류하였다. 분석 결과, 위기유발자는 조직 내부에 존재하는 경우가 대부분으로, 지자체 자체가 위기유발자인 경우가 90%에 달했다. 위기내용에서는 사회환경적 차원이 가장 큰 요인이었다. 위기에 대한 대응으로는 공격, 변명, 시정조치가 주로 사용되었다. 결론적으로 지자체에는 그 원인이 지자체 외부로부터 유발되기 보다는 대부분 조직 내부에 내재하고 있음을 알 수 있었고, 드러난 위기대응전략은 매우 단조로운 양상으로 나타나고 있었다.

주제어: 지방자치단체, 위기유형, 위기대응전략, 위기유발자

1. 문제 제기 및 연구 목적

성남시가 지난 7월 지방자치단체 중 최초로 ‘모라토리엄’을 선언했다. 당시 성남시는 수도권외의 대표적인 귀족 지자체로 주목 받아왔지만 구도심 재개발 사업 추진 과정에서 막대한 보상비 지원과 성남 판교지구 택지개발 사업 등 크고 작은 개발 사업에 뛰어들면서 결국 모라토리엄을 선언하게 된 것이다. 이처럼 최근 호화청사 건립과 생색내기용 행사, 불필요한 축제, 마구 퍼주는 주민복지 등으로 빚더미에 올라앉은 지자체들이 증가하고 있다. ‘모라토리엄(지불유예, moratorium)’¹⁾은 흔히 국가 또는 지방자치단체(이하 지자체)가 막대한 채무상환을 유예하기 위한 수단으로, 개인이나 기업의 파산과 달리 지자체의 경우 여러 차원에서 심각한 후유증을 동반할 수 있다. 지자체 위기는 지자체 주민들의

* 본 논문은 2012년 국가위기관리학회 동계학술대회에서 발표되었던 논문을 수정 보완한 것입니다.

1) 전쟁·천재(天災)·공황 등에 의해 경제계가 혼란하고 채무이행이 어려워지게 된 경우 국가의 공권력에 의해 일정기간 채무의 이행을 연기 또는 유예하는 일(출처: 두산세계대백과).

생활은 물론, 지역을 기반으로 하는 기업, 나아가 관련 기관에까지 확대될 수 있어 사태의 심각성을 더하는 것이다. 또한 지자체의 경제적 위기는 예산의 수립 및 집행과 관련해서 지방의회와의 갈등으로 이어져 지자체 운영 자체에 큰 타격을 줄 수도 있다.

지자체의 위기는 모라토리엄과 같은 경제적 차원에서만 위기가 발생하는 것은 아니다. 자연재해를 포함, 각종 사건·사고, 범죄, 비리 등 지자체가 직면하고 있는 위기가 복잡하고 다양해지고 있다. 따라서 이제 지자체도 위기를 관리하고 해결하기 위해 기업들이 노력을 기울이는 것과 같이 위기관리를 위한 기획과 전략수립이 필요한 시점이다. 기업은 위기관리 전략 수립과 기획에서 현재 시점의 국제 정세, 환율, 금리, 물가 등 사용 가능한 모든 정보를 분석의 자료로 활용하며, 단기적 미래예측, 장기적 미래예측까지 위기가 발생하지 않도록 또는 위기에 대비하는 노력을 강화하고 있다. 여러 가지 이유들로 인해 다양한 위기에 직면하게 된 지자체들도 위기를 방지하고 극복하기 위해 기업들이 해온 위기관리 경영 관점으로서의 인식전환이 필요하다 할 것이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 지자체의 위기가 어떠한 양상으로 나타나고 있는지를 알아보고자 하였다. 연구의 목적을 위해 지자체 중 경기도 수원·성남·고양·용인시 등 4개 도시를 선정하여 지자체에 어떠한 위기가 발생하고 있고, 위기유발자 및 위기내용, 위기대응전략이 어떻게 나타나고 있는지를 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 위기의 정의 및 위기유형화

위기는 예측할 수 없으며, 위기를 불러온 사건의 의도성에 따라 정도가 달라지지만 피해규모는 누구도 예상하기 힘들다. 이러한 예측 불가능성은 위기발생의 불가피성과 같은 의미이다(Coombs, 1999). 또한 개인이나 조직 등 당사자의 중요한 가치나 이미지가 위협받는다. 위기상황은 당사자나 조직의 의도대로 통제될 수 없고, 위기는 정보의 공황상태를 몰고 와 관계를 악화시키며, 대처방안을 결정하거나 대응할 시간이 촉박하다. 이처럼 위기는 갑자기 불확실한 형태로, 시간의 압력을 받기 때문에 통제 불가능한 상황으로 급변하기 쉽다. 결국 공중과의 호의적인 관계를 유지하지 못할 경우 위기를 확대시켜 위기관리 자체를 어렵게 할 가능성이 크다. 위기관리가 어려운 또 다른 이유는 조직이 직면할 수 있는 위기는 다양한 형태로 나타나므로 모든 종류의 위기에 대해 미리 대비한다는 것은 사실상 불가능하다는 것이다. 그러나 다양한 위기상황을 공통적인 특성이나 분류기준에 따라 묶어 위기를 유형화하면 효율적으로 위기에 대응할 수 있다. 따라서 조직의 특성을 반영한 위기유형 분류 체계를 마련하는 것은 발생 가능한 위기의 대비차원에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

위기관리를 위한 위기유형 분류에 대해 연구자들은 각기 다른 기준으로 유형화하고 있다.

Fink(1986)는 위기로 인한 피해 정도 및 위기발생 가능성의 두 가지 차원을 이용하여 적색위기, 황색위기, 회색위기, 녹색위기의 네 가지 유형으로 분류하였으며, Winner(1987)는 위기유형 기준으로 조직의 가치를 위협하는 정도, 위기대응을 위한 시간, 위기에 대한 예측가능성, 위기의 원인이 조직 내부에 있는지 외부에 있는지에 따라 분류하였다. Meyers & Holusha(1986)는 위기원인 및 위기대응의 유사성에 따라 공중의 인식, 시장의 변화, 제품결함, 경영승계, 재정위기, 관계위기, 적대적 인수합병, 국제적사건, 규제와 탈규제로 분류하였다. Pauchant & Mitroff(1992)는 위기의 유형을 기술·경제적인 문제, 인간·사회적 문제의 차원으로 분류하고, 해당위기가 심각한 상태인가 일상적인 상태인가에 따라 여섯 가지로 규정하였다. Mitroff & Pearson(1993)은 위기에 속해 있는 집단과 위기가 잠재적으로 존재하는 집단으로 분류하고, 위기유형 세분화를 위해 가로축은 위기의 정상성과 비정상성, 세로축은 기술·경제적인 측면 및 인간·사회적인 측면으로 구분하였다. Coombs, Hazleton, Holladay & Chandler(1995)는 외적통제성과 인적통제성 차원을 기준으로 제품훼손, 자연재해, 위반, 사고로 위기를 유형화하였으며, Fearn-Banks(1996)는 위기의 발생가능성과 피해의 심각성에 따라 인수합병, 파산, 지진, 화재, 태풍, 오염물질, 유출, 오염, 교통사고, 폭발, 뇌물수수, 횡령, 알코올중독, 마약 거래 등 41개 종류의 위기를 제시하였다. Coombs(1999)는 조직의 책임성을 기준으로 구분하여 책임이 강한 순서에서 약한 순서로 비행, 사고, 외부의 악의에 의한 위기, 자연재해, 루머로 구분하였다. Mitroff & Anagnos(2001)는 기업이 직면할 수 있는 위기를 경제적, 정보적, 물질적, 인적, 평판 관련, 정신 이상적, 자연재해의 7가지 유형으로 분류하였다.

<표 1> 위기유형 분류 및 내용

연구자	분류 기준 및 유형		내용
Mitroff & Anagnos (2001)	경제적		파업, 주가하락, 노동시장 불안, 시장 불안, 수입 감소 등
	정보적		비밀정보 유출, 잘못된 정보 입수, 전산 정보사고 등
	물질적		장비 및 공급물자의 손실/가동 불능, 공장파손 등
	인적		경영진손실, 핵심조직원손실, 결근증가, 조직원에 의한 파괴행위, 작업장 폭력 등
	평판		가십, 루머, 명예훼손, 기업평판손실, 기업상징물훼손, 기업 희화화 등
	정신 이상적		제품 훼손, 납치, 인질극, 테러 등
	자연재해		지진, 화재, 홍수, 범람, 폭발, 태풍, 허리케인 등
Coombs (1999, 2000)	책임성 상황적 요인	루머	기업이나 그 제품에 대한 거짓 정보가 퍼져 기업의 호의도가 낮아짐으로써 기업의 평판에 손실을 입게 되는 경우

		자연재해	지진과 폭풍, 홍수 등 기업이 통제하는 것이 불가능한 자연 재해로 피해를 입는 경우	
		악의적 사건	기업에 반대하는 외부 세력 등이 기업에 대한 적대적 감정을 표출하는 것으로 상품을 오염시키는 행위, 악의적인 소문 퍼뜨리기 등의 극단적인 수단을 사용하는 것	
		기술적 문제	산업현장사고, 소프트웨어 작동실패, 제품리콜 등	
		도전	강한 반항, 재정적 중요, 약한 반항 및 공격자 확인/미확인	
		사고	경미한 손해	
			심각한 손해 및/ 혹은 과거 위기 전력 및 재정적으로 중요함	
비행	심각한 손해 및/ 혹은 과거 위기 전력 및 재정적으로 중요치 않음	이해관계자들에게 상처를 주거나 위험에 처할 수 있는 행동		
Mitroff & Pearson(1993)	위기에 속해 있는 집단 위기가 잠재해 있는 집단	기술·경제적인 문제 VS 인간·사회적 문제 위기의 정상성 VS 비정상 : 심각한 상태일상적인 상태인가		
Fink(1986)	발생가능성, 피해 정도	회색위기, 적색위기, 녹색위기, 황색위기		
Coombs 외 (1995)	통제성 원인소재	외적통제성 인적통제성	자연재해, 사고, 제품훼손, 위반	
Winner (1987)	위협정도	조직의 최우선적 가치를 위협하는 강·약의 정도		
	대처시간	발생한 위기에 대처하기 위한 시간적 장·단		
	예측가능성	위기에 대한 예측 가능성이 있는지 없는지		
	위기원인	조직 내부 원인, 조직 외부 원인		

2. 위기관리를 위한 커뮤니케이션 전략

위기관리는 위기로 인한 부정적인 결과를 예방하거나 최소화함으로써 위기의 피해로부터 보호하는 것을 목표로 하기 때문에 장기적인 공중관계를 중심으로 한 위기관리가 이루어져야 한다. 그래서 위기관리에서는 공중의 의견이 보다 존중되는 쌍방향 커뮤니케이션이 더욱 중요한 의미를 갖는다.

위기상황에서의 커뮤니케이션은 스테이크홀더의 지각에 영향을 주며, 위기의 특성도 커뮤니케이션 전략을 선택하는데 많은 영향을 미친다(Benoit, 1995). 이러한 전략은 조직이 위기에 대응하기 위하여 사용하는 실제적인 행동을 말한다(이현우, 2001). 가장 흔히 발견되는 것은 공중의 공격으로부터 조직의 평판을 방어하기 위한 커뮤니케이션인 ‘자기 방어를 위한 사과문(apologia)’(Ware & Linkugel, 1973)이거나 타인의 공격을 받을 때 자신의 행동을 설명하기 위해 사용하는 메시지로 조직의 평판을

보호하는 역할을 하는 ‘이유달기(accounts)’(이현우, 2001)가 대부분이다.

Coombs(1999)는 책임성 기준을 두고 위기 유형과 전략을 설명하고 있는데, 책임성이 있느냐 없느냐는 위기대응전략에서 매우 중요한 틀로 적용되고 있다. 앞서 말한 다른 연구자들이 단지 유목화를 한 것에 비하면 위기의 책임성과 관련한 Coombs의 논의는 이론의 발전을 꾀했다고 볼 수 있다(김영욱, 2003).

<표 2> Coombs의 위기 커뮤니케이션 전략 유형

유형	정의
공격 (attack the accuser)	· 위기를 주장하는 사람이나 조직에 맞서는 전략 · 조직을 비난하는 사람들을 대상으로 법적 소송을 불사하겠다고 위협하는 식의 대응
부정 (denial)	· 위기가 존재하지 않는다고 주장하는 전략 · 위기가 존재하지 않는 이유를 설명하는 행동이 동반됨
변명 (excuse)	· 조직의 책임을 최소화하려는 전략 · 조직이 유발한 사건에 대한 통제력이 없었다고 주장하거나 부정적 결과에 대한 의도성을 부인하는 방법
정당화 (justification)	· 위기로 발생된 피해가 대수롭지 않다는 인식을 형성하기 위한 전략 · 심각한 피해나 부상자가 존재하지 않는다고 말하거나 희생자들이 희생당할 만한 이유가 있다는 주장하는 방법
환심사기 (ingratiation)	· 스테이크홀더를 칭찬하거나 조직의 과거 선행을 상기시키는 방법
시정조치 (corrective action)	· 위기로 인한 피해를 회복하기 위한 방법을 찾거나 재발방지를 위한 조치를 취하는 방법
사과 (full apology)	· 위기에 대한 전적인 책임을 지며, 용서를 구함 · 금전이나 원조와 같은 보상을 제공하는 방법을 사용

※ Coombs(1999)에서 재구성.

위기유형과 관련한 위기커뮤니케이션 전략을 설명한 <그림 1>을 보면 Coombs(1999)는 가장 책임성이 높은 위기상황은 조직의 비행이며, 다음으로 사고(기술적인 문제, 현장에서의 범죄 등), 악의적인 모함, 자연재해이고, 책임성이 가장 낮은 위기는 루머라고 구분하였다. 또한 조직의 책임성이 낮은 경우 방어적인 ‘공격자공격’이나 ‘부정’이 바람직하며, 책임성이 높은 경우에는 수용전략인 시정조치나 사과를 사용할 수 있다고 하였다.



<그림 1> Coombs의 위기소재 차원에 따른 위기커뮤니케이션 전략

김영욱(2001)은 Benoit(1995)의 위기상황의 3개 변인인 심각성(seriousness), 규범성(normativeness), 책임성(responsibility)을 연구에 이용하였는데, 위기의 책임성과 심각성에 따라 효과적으로 대응 가능한 이미지회복 전략을 제시했다는 점에서 의의가 있다. 또한 조직은 위기가 발생할 경우 최우선적으로 위기상황의 심각성과 조직의 책임 여부를 결정하는 것이 가장 중요하며, 이후 이미지회복 전략을 선택해야 효과적임을 보여준다.

<표 3> 위기의 심각성과 책임성에 따른 이미지회복 전략

구분		심각성	
		낮음	높음
책임성	낮음	공격자공격 / 부정	변명
	높음	정당화 / 환심사기	시정조치 / 사과

최근에는 연구의 정교화를 위해 공중의 반응 측정을 위해 실험연구가 시도되고 있다. 위기 시 메시지에 대한 개인이나 조직의 신뢰도와 평판에 관한 측정연구인 Ware & Linkugel(1973)의 사과이론을 이용한 백진숙(2006)의 연구에서는 ‘의도부정’의 사과광고가 효과적인 것으로 나타났다. 또한 조수영·이민우(2009)는 4가지 위기유형(자연재해, 제품훼손, 위반, 사고)에 따라 어떠한 종류의 사과광고 메시지가 가장 적절한지 알아보았다. 결과에 따르면, 공중은 나쁜 의도의 부인과 위기통제의 어려움, 그리고 사후대책에 대한 언급이 조합된 사과문(절대전략)을 가장 진실하고, 효과적인 사과문으로 수용했다. 위기별로 살펴보면, 자연재해와 제품훼손 위기의 경우 효과적인 사과전략의 순서가 서로 비슷하게 나타났으나, 사고와 위반은 사과전략 선호의 순서가 다소 다르게 나타났다. 이는 위기유형에 맞는 사과전략을 구성하는 것이 타당하다는 주장을 뒷받침한다.

김영욱(2006a)의 연구에서도 신문의 사과광고 연구를 통해 기업들은 정당화전략을 가장 선호하는

것으로 나타났다. 또, 김영욱(2006b)은 황우석 사건을 사례로 한 실험연구에서 황우석 방어 커뮤니케이션은 커뮤니케이션 논리의 불일치 문제로 공중에게 수용될 수 있는 메시지 진실성을 획득하지 못했다고 제시했다. 유종숙·정만수·조삼섭(2007)의 연구에 의하면 커뮤니케이터는 사과광고나 언론 기사를 통한 메시지 제시보다 제3자 진술(third party endorsement) 출처라 할 수 있는 정보원을 통해 객관적 정보가 우선시됨을 밝혀냈다.

이현우·손승우·김소윤(2010)의 연구는 서로 다른 위기 유형과 이에 대응하는 커뮤니케이션 전략이 위기 후의 기업평판과 기업의 메시지 수용성, 기업에 대한 잠재적 지지 행동의도에 영향을 미치고, 특히 ‘환심사기전략’에서 기업평판과 위기관리의 중요한 연결고리를 발견했고, 위기유형이 루머일 때 효과가 극대화되며, 기업의 위반으로 인한 위기상황에서도 사과전략 못지않은 효과를 보이고 있다고 결론지었다. 이영한·서연경·남호영·황고은·성민정(2012)의 연구에서는 수용전략이 방어전략보다 높은 수용성(진실성, 신뢰성, 설득성)을 유발하였으며, 매체유형(신문, 인터넷뉴스, 기업 블로그, 기업 트위터)은 위기커뮤니케이션 전략(수용-방어)과의 상호작용을 통해 전략의 수용성(진실성, 신뢰성, 설득성)에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

3. 지자체 관련 위기관리 연구

지자체의 위기와 관련한 연구는 매우 한정적이다. 학위논문의 경우는 위기유형을 재정적 위기에 한정하고 있다. 최준환(2011), 정대욱(2005)의 경우가 그러하며, 장시성(2009)의 연구에서 한국의 재난관리체제 구축에 관한 연구가 시도되었다. 장시성(2009)의 연구에서는 재난관리제도 측면에서 현 제도상 문제점으로 재난관계 법령의 다원화 및 중앙정부와 지방정부간 재난관리조직의 불일치 문제를 들었다. 이는 관련부처 간에 중복에 따른 업무 혼선과 책임소재 불분명, 재난상황에서 신속하고 효과적인 재난관리 활동 저해 등의 문제가 발생하게 되기 때문에, 미국, 일본 등 선진외국의 입법 사례를 참고하여 재난과 위기관리 통합 법령의 제정 및 명실상부한 국가의 재난 및 위기관리 전담기관의 설치가 필요하다고 강조했다. 또, 재난관리체제의 구조적 측면에서 통합성과 학습성, 유기성과 협력성 등의 부재로 재난대응 체제상 문제가 제기되고 있는데, 이를 해결하기 위해서는 재난대응 기관 간 협조체제 구축 및 수평적 역할분담 강화, 선진형 정보체제 구축 및 민간 네트워크 구축을 활용한 거버넌스 전략을 제시했다. 재난관리 인력 측면에서 재난관리 전문인력 확보와 전문화를 위한 교육·훈련의 강화가 필요하다고 하였다.

지자체의 위기관리 역량 강화 및 체계에 관한 연구는 최근 한국 위기관리학회 학술회 및 한국 위기관리논집에서 제안되고 있다. 정찬권(2010, 2012)의 연구에서는 지자체 위기관리체계 발전 방안에 대해서 가칭 “국가위기관리기본법”을 제정하고, 헌법과 지방자치법 등 관련 법령을 개정하여 지자체가 책임감을 갖고 위기관리를 하도록 여건을 보장할 것과 중앙정부-지자체간, 지자체 상호간 조직을 연

계하여 효율성과 협조가 원활하도록 현재 복잡한 조직을 일원화 내지 통합해야 한다고 하였다. 또, 지자체장들의 위기관리역량을 선거시 제시한 공약과 재임 간 위기관리 업무 수행정도를 주민들이 평가하고 그 결과에 대해 정치적, 업무적 책임을 물을 수 있도록 제도화해야 하며, 지방정부에 위기관리전문 인력의 부족을 해소하기 위해 정부는 물론 민간대학에 위기관리 교육과정을 개설하여 전문인력을 양성하고, 수요에 따라 공급하는 시스템을 구축할 것과 위기의 이해상관자인 지역주민이나 NGO 등이 지자체와 협력하여 위기대비와 대응을 할 수 있도록 협력체제를 구축할 필요가 있다고 강조했다. 이호동(2011), 김형권(2009)의 연구는 각각 일본의 사례분석과, 부산광역시의 사례를 다루었으나 결론은 정찬권의 연구와 비슷하게 제안되었다. 다만 최현재·김종업(2012)의 연구에서는 업무연속성계획(BCP: Business Continuity Plan)의 도입과 구축 등을 제안했다.

III. 연구문제 및 연구방법

1. 연구문제

본 연구는 지자체의 위기가 어떻게 나타나고 있고, 유형화 할 수 있으며, 위기의 유형은 어떠한 양상으로 나타나고 있는지를 살펴보기 위한 것이다. 즉 지자체의 위기에서 위기유발자 및 위기내용, 위기대응전략을 유형화하고, 위기사례에서 위기유발자, 위기내용, 위기대응전략은 어떻게 나타나고 있는지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

<연구문제 1> 지자체에서 발생하는 위기는 어떠한가, 위기는 어떻게 유형화할 수 있는가?

<연구문제 2> 지자체의 위기에서 위기유발자, 위기내용, 위기대응전략의 유형은 어떠한가?

2. 분석대상 선정 및 자료수집

본 연구에서는 지자체 위기사례 분석을 위해 경기지역 지자체에 관심을 두고 대상을 선정하였다. 경기도는 하부 지자체의 수가 많고, 인구 및 지리적 속성이 다양한 대표적 광역지자체라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체 위기 유형 분석 대상으로 적합하다고 판단되었고, 그에 따라 경기도 하부 지방자치단체 가운데 거주 인구수 상위 4개 지자체(수원시, 성남시, 용인시, 고양시)를 분석대상으로 선정하였다. 분석대상 지자체의 위기사례는 뉴스보도를 중심으로 수집하기로 하였으며, 이를 위해 신문기사 및 텔레비전 뉴스 보도 데이터베이스를 활용하였다. 사례수집을 위한 미디어는 신문사(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 경향신문, 한겨레)와 지상파 텔레비전(KBS, MBC, SBS)으로 정하였다. 분석기간

은 2011년 9월 1일 - 2012년 8월 31일로 정하고 해당기간 각 지자체명이 기사제목 및 본문에 포함된 뉴스보도 3,708건의 기사를 수집하였으며, 최종 507건이 분석에 이용되었다.

3. 분석절차 및 분석방법

수집된 뉴스보도물을 대상으로 선행연구에서 나타난 위기유발자, 위기내용, 위기대응전략이 적용될 수 있는지를 살펴보았다. 첫 번째 단계에서는 선행연구의 위기유형 가운데 수집된 사례에 적용 가능한 유형을 선별하였다. 두 번째 단계는 위기유형 추가단계로, 수집된 자료를 살펴보면서 국내 지자체의 위기유형화에 추가될 항목을 작성하였다. 마지막 단계에서는 각 유형이 망라적이고 배타적으로 구성될 수 있도록 세부항목들을 수정하였다.

위기유형화 작업을 거친 후에는 우리나라 지자체의 위기가 어떠한 양상을 나타내는지를 살펴보기 위해 위기사례에 대한 내용분석을 실시하여 위기유발자, 위기내용, 위기대응전략이 어떠한 양상을 나타내고 있는지를 살펴보았다.

IV. 연구결과

<연구문제 1>의 결과

<연구문제 1>에서는 선행연구의 위기유형 선별, 수집된 자료를 바탕으로 한 위기 유형 추가, 유형의 정교화를 위한 세부항목 수정 단계를 거쳐 우리나라 지자체의 위기 유형화를 시도하였다. 위기유발자 및 위기내용은 선행연구의 유형을 그대로 적용하기에는 한계가 있어 유형추가 작업을 진행하였다.

위기유발자는 두 가지 기준을 적용하였는데, 위기유발자가 조직 내부에 존재하는지 외부에 존재하는지를 기준으로 하였으며, 다른 하나는 위기유발자가 조직인지 인적 요인으로서 조직의 구성원인지를 구분하였다. 두 가지 기준을 바탕으로 수집된 자료에 나타난 위기유발자 및 발생가능한 위기유발자 유형을 확정하였다.

위기 내용은 인적 차원, 사회환경적 차원, 자연환경 및 사건 차원으로 구분하였다. 인적 차원은 미디어 보도에서 이해관계 당사자가 대립 및 갈등이 가시화되어 있고, 위기유발자 유형을 반영하여 분류하였다. 사회환경적 차원은 지자체의 운영으로 행정업무 및 주민생활과 관련한 내용으로 유형화하였다. 마지막으로 자연환경 및 사건 차원은 재해, 위법적 행동, 물질 및 정보적 위기와 관련한 사고와 범죄로 유형화하였다.

위기대응전략은 기존 유형 가운데, Coombs(1999)의 유형을 적용하기로 하였으며, 발생빈도가 낮은

위기에 대해서는 기타 항목으로 통합하였다. 위와 같은 과정을 거쳐 최종 확정된 지자체의 위기유형은 다음과 같다.

<표 4> 지자체 위기유발자 유형

유형		예			
내부	조직	지자체	시		
		시의회	시의회		
		공공기관	경찰서, 소방서, 학교 등		
		시민단체/종교단체/정치단체	환경운동단체, 교회, 정당 등		
		기업	기업		
		기타	문화/예술/스포츠단체 등		
	구성원	지자체 단체장	시장		
		지자체 공무원	시청 직원		
		지자체 주민	주민		
		공공기관 기관장	경찰서장, 공사 사장 등		
		공공기관 공무원	경찰관, 소방관, 교사 등		
		정치인	국회의원, 시의원 등		
		시민단체/종교단체/정치단체 단체장	단체장 등		
		시민단체/종교단체/정치단체 구성원	시민운동가, 종교인, 정당인 등		
		기업 대표	사장		
		기업 구성원	기업 임직원		
		기타	비정규직 노동자 등		
		외부	조직	정부/공공기관	행정부 및 공사 등
				지자체	도청, 시청 등
시민단체/종교단체/정치단체	환경운동단체, 교회, 정당 등				
기업	기업				
기타	문화/예술/스포츠단체 등				
구성원	정부 및 공공기관 기관장			경찰서장, 공사 사장 등	
	정부 및 공공기관 공무원		경찰관, 소방관, 교사 등		
	정치인		국회의원 등		
	지자체 단체장		시장		
	지자체 공무원		시청 직원		
	지자체 주민		주민		
	시민단체/종교단체/정치단체 단체장		단체장 등		
	시민단체/종교단체/정치단체 구성원		시민운동가, 종교인, 정당인 등		
	기업 대표		사장		
	기업 구성원		기업 임직원		
	기타		비정규직 노동자 등		
	기타		기타	기타	

<표 5> 지자체 위기내용 유형

유형		예	
인적 차원	갈등 및 대립	지자체 주민	지자체 주민
		지자체 공무원	지자체 공무원
		시의회 및 시의원	시의회 및 시의원
		시민단체/종교단체/정치단체	성직자, 정당원
		타 지자체 및 구성원	지자체, 단체장, 주민
		정부/공공기관 및 구성원	기관, 기관장 및 공무원
		기업	지자체내 거주기업
		기타	기타
사회 환경적 차원	행정	시정 운영	예산, 시설관리, 사업인허가, 환경훼손
		대민 업무	대민 행정업무 지연/차질/중단
		기타	기타
	주민 생활	주거환경	주거환경/부동산/토지/교통/물가/전력/교육/소음/상수도
		인권 및 복지	인권/장애인권리/건강/실업/다문화
		기타	기타
자연환경 및 사건 차원	사고	화재/폭발/정전/단수	화재/폭발/정전/단수
		사망 및 자살	사망, 자살, 자해소동
		자연재해	홍수, 태풍 등
		정보관리	기밀정보/중요문서/개인정보 등의 유출 및 분실
		파업/태업/항의	파업, 태업, 항의
		기타	기타
	범죄	뇌물수수 및 비리	뇌물수수, 비리, 향응제공
		폭행 및 살해	폭행, 성폭력, 살해
	기타	기타	기타

<연구문제 2>의 결과

<연구문제 2>는 <연구문제 1>의 위기유형화를 바탕으로 5개 지자체에 대한 보도 가운데 위기사례에 해당하는 보도에 대한 내용분석을 실시하여, 현재 우리나라 지자체의 위기가 어떠한 형태로 나타나고 있는지를 살펴본 것이다.

위기유발자에 대한 분석에서는 위기유발자가 조직 내부에 존재하는 경우가 대부분이었다. 조직 내부의 위기유발자로 지자체인 사례가 452건(89.15%)으로 가장 많았으며, 지자체 사례 중 세부적으로 보면 지자체가 187건(36.9%)로 가장 많았고, 지자체의 구성원인 주민이 유발한 위기(62건, 12.2%), 지자체 내의 공공기관 공무원이 유발한 위기(57건, 11.2%), 지자체에서 활동하는 기업(44건, 8.7%)의 순으로 나타났다. 위기유발자가 지자체 외부에 존재하는 경우는 정부 및 공공기관이 38건(7.5%)으로 가장 많았다.

<표 6> 위기유발자 유형별 빈도

유형			빈도 (%)			
내부	조직	지자체	187	(36.9%)	264 (52.07%)	452 (89.15%)
		기업	44	(8.7%)		
		시민단체/종교단체/정치단체	16	(3.2%)		
		공공기관	13	(2.6%)		
		의회	4	(0.8%)		
	구성원	주민	62	(12.2%)	188 (37.08%)	
		공공기관 공무원	57	(11.2%)		
		지자체 단체장	24	(4.7%)		
		지자체 공무원	12	(2.4%)		
		시민단체/종교단체/정치단체	11	(2.2%)		
		정치인	10	(2.0%)		
		시민단체/종교단체/정치단체 구성원	9	(1.8%)		
		공공기관 기관장	2	(0.4%)		
기타	1	(0.2%)				
외부	구성원	공공기관 기관장	1	(0.2%)	1 (0.2%)	50 (9.86%)
	조직	정부/공공기관	38	(7.5%)	49 (9.66%)	
		지자체	5	(1.0%)		
		기타	6	(1.2%)		
기타	기타	5	(1.0%)	5 (1.0%)	5 (1.0%)	
전체			507 (100.0%)			

위기내용에 대한 분석에서는 사회환경적 차원이 245건(48.32%)로 가장 많았으며, 다음으로 인적 차원(136건, 26.82%), 자연환경 및 사건 차원(126건, 24.85%) 순이었다. 세부유형별 빈도를 살펴보면, 사회환경적 차원에서는 예산편성, 시설관리, 사업허가 및 관리 등을 내용으로 하는 행정업무 관련 위기가 150건(29.6%)로 가장 많았으며, 정부 및 공공기관과의 대립 및 갈등(72건, 14.2%), 물가, 교통, 전력과 관련된 주거환경(69건, 13.6%), 뇌물 및 비리(59건, 11.6%) 순이었다.

위기에 대한 지자체의 대응전략은 뉴스보도에서 지자체의 행동 및 관계자의 발언 등이 있는 120건(23.67%)에 대해서만 분석하였다. 분석결과 위기를 주장하는 사람이나 조직에 맞서는 공격 전략이 36건(7.1%)로 가장 많았으며, 변명(31건, 6.1%), 시정조치(30건, 5.9%), 정당화(9건, 1.8%), 부정(6건, 1.2%), 사과(6건, 1.2%), 환심사기(2건, 0.4%) 순으로 나타났다.

<표 7> 위기대응전략 유형별 빈도

유형		빈도 (%)		
대응전략 보도내용 있음	공격	36	(7.1%)	120 (23.67%)
	변명	31	(6.1%)	
	시정조치	30	(5.9%)	
	정당화	9	(1.8%)	
	부정	6	(1.2%)	
	사과	6	(1.2%)	
	환심사기	2	(0.4%)	
대응전략 보도 내용 없음		387	(76.3%)	387 (76.3%)
전체		507	(100.0%)	

위기유발자별 위기내용을 살펴보면, 지자체의 시정 운영 관련 위기가 123건으로 가장 많았다. 다음으로 공공기관 공무원과의 대립 및 갈등 45건, 지자체 주민생활 29건, 주민의 폭행 및 살해 범죄 27건, 지자체 단체장의 뇌물수수 및 비리 16건순이었다.

위기유발자별 대응전략을 살펴보면, 공공기관 공무원이 유발한 위기에 대해서는 변명 및 시정조치가 사용되었으며, 지자체 주민이 유발한 위기에 대해서는 공격대응이 사용되었고, 지자체 단체장의 유발한 위기에 대해서는 시정조치, 공격, 변명이 사용되었다. 지자체 내의 공공기관이 유발한 위기에 대해서는 변명이 주로 사용되었으며, 기업이 유발한 위기에 대해서는 공격전략을 사용하고 있었다. 이와 비교해 지자체에서 유발한 위기에 대해서는 시정조치가 가장 많은 가운데, 공격과 변명 대응이 비슷한 수준에서 사용되고 있는 것으로 나타났다. 지자체 외부에서 위기가 유발된 경우에는 정부 및 공공기관이 유발한 위기에 대해 공격 대응전략의 사용이 가장 많은 것으로 나타났고, 다음으로 변명, 시정조치 및 정당화 순이었다.

위기내용별 대응전략을 살펴보면, 기업, 시의회 및 시의원, 지자체의 주민, 타 지자체 구성원과의 대립 및 갈등 위기에서는 공격전략이 주로 나타난 반면, 지자체 공무원과의 대립 및 갈등에서는 사과 및 시정조치가 주로 사용되고 있었다. 사회환경적 차원에서 주거환경과 관련된 위기에서는 변명과 시정조치가 주로 사용되었으며, 시정 운영과 관련된 문제에서는 시정조치, 변명, 공격 등 대응전략 유형이 다양하게 나타났다. 자연환경 및 사건 차원에서는 화재, 폭발, 정전, 단수 등의 위기에서 변명 대응전략이 주로 사용되었으며, 범죄와 관련된 위기에서는 시정조치가 주로 사용되었다.

<표 9> 위기유발자별 대응전략 유형별 빈도

대응전략	내부													외부				기타
	구성원								조직					구성원	조직			기타
	공공 기관 공무원	공공 기관 기관장	시민/ 종교/ 정치 구성원	정치인	주민	지자체 공무원	지자체 단체장	기타	공공 기관	기업	시민/ 종교/ 정치	의회	지자체	공공 기관 기관장	지자체	정부/ 공공 기관	기타	기타
공격	1	1	0	1	6	2	1	0	0	5	1	2	11	0	0	5	0	0
변명	3	1	0	0	3	0	1	0	4	2	2	1	11	0	0	3	0	0
부정	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0	0	0	0	0
사과	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	5	0	0	0	0	0
시정조치	2	0	0	0	4	2	2	0	1	1	2	0	14	0	1	1	0	0
정당화	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2	0	4	0	0	1	0	0
환심사기	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0
없음	50	0	20	9	49	7	20	1	8	34	8	1	136	1	4	28	6	5

<표 10> 위기내용별 대응전략 유형별 빈도

대응전략	인적차원							사회환경적 차원				자연환경 및 사건 차원							
	대립 및 갈등							주민생활		행정		사건/사고					범죄		
	기업	시민/ 종교/ 정치	시의회 및 시의원	정부/ 공공기 관 구성원	지자체 공무원	지자체 주민	타 지자체 및 구성원	인권 및 복지	주거 환경	대민 업무	시정 운영	사망 및 자살	자연 재해	정보 관리	파업/ 태업/ 항의	화재/ 폭발/ 정전/ 단수	기타	뇌물 수수 및 비리	폭행 및 살해
공격	2	1	9	2	0	5	6	0	1	0	9	0	0	0	0	1	0	0	0
변명	0	1	2	2	0	2	0	0	8	0	10	0	0	0	0	6	0	0	0
부정	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0
사과	1	0	0	0	2	0	0	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
시정조치	0	2	0	1	2	2	1	0	5	1	14	0	0	0	0	0	0	2	0
정당화	0	2	0	0	0	1	0	0	2	0	3	0	0	1	0	0	0	0	0
환심사기	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
없음	1	6	5	66	0	3	6	11	52	13	109	10	1	2	4	8	2	56	32

V. 결론 및 제언

본 연구는 지자체의 위기유발자, 위기유형, 위기대응전략이 어떠한지를 살펴보기 위한 탐색적 목적의 연구를 전제로 한다. 따라서 두 가지 연구문제 즉, 지자체에서 발생하는 위기에 대해 유형화하고 이를 바탕으로 지자체의 위기에서 위기유발자, 위기내용, 위기대응전략이 어떠한 형태로 나타나는지를 살펴보았다. 먼저 <연구문제 1>의 결과로, 위기유발자는 두 가지 기준을 적용하였다. 첫 번째는 위기유발자가 조직 내부와 외부 중 어디에 존재하는지를 기준하였으며, 두 번째는 위기유발자가 조직 및 인적 요인으로서 조직 구성원으로 구별하였다. 위기유발자 유형은 대분류(3)-소분류(4)-세부분류(33)로 나타났다. 위기의 내용은 인적 차원, 사회환경적 차원, 자연환경 및 사건 차원으로 구분하여, 인적 차원은 미디어 보도에서 이해관계 당사자가 대립 및 갈등이 가시화되어 있고, 위기유발자 유형을 반영하였다. 사회환경적 차원 지자체 운영으로 행정업무 및 주민생활과 관련한 내용으로 유형화하였으며, 자연환경 및 적 사건 차원은 재해, 위법적 행동, 물질 및 정보적 위기와 관련한 사고와 범죄로 유형화하였다. 숫자적으로 파악하면 대분류(4)-소분류(5)-세부분류(23)로 나타났다.

두 번째, 지자체의 위기에서 위기유발자, 위기내용, 위기대응전략의 유형의 검토를 위한 <연구문제 2>의 결과는 다음과 같다. 위기유발자에 대한 분석에서는 위기유발자가 조직 내부에 존재하는 경우가 대부분이었다. 즉, 지자체의 위기는 밖에서 촉발된다기 보다는 조직 내부에서 비롯되어 외부로 확대되는 경우가 대부분을 차지한다는 것이다. 빈도분석 결과, 위기유발자로 지자체인 사례가 452건(89.15%)으로 나타나 10개 중 9개는 지자체 자체가 위기의 원인이 되었다. 세부적으로 보면 지자체가 187건(36.9%)으로 가장 많았으며, 지자체의 구성원인 주민이 유발한 위기(62건, 12.2%), 지자체 내의 공공기관 공무원이 유발한 위기(57건, 11.2%), 지자체에서 활동하는 기업(44건, 8.7%)의 순으로 나타났다. 위기유발자가 지자체 외부에 존재하는 경우는 정부 및 공공기관이 38건(7.5%)으로 가장 많았으며, 내용은 중앙정부와 지자체 간의 갈등과 대립의 경우가 대부분이었다.

위기내용에 대한 분석에서는 사회환경적 차원이 가장 많았으며, 예산편성, 시설관리, 사업허가 및 관리 등을 내용으로 하는 행정업무에서 발생하는 위기가 150건(29.6%)으로 가장 많았으며, 정부 및 공공기관과의 대립 및 갈등, 물가, 교통, 전력과 관련된 주거환경, 뇌물 및 비리 순으로 나타났다. 위기유발자별 위기내용을 살펴보면, 지자체가 많은 위기발생 대상이므로 결과적으로 시정 운영 관련 위기가 123건으로 가장 많았다. 다음으로 공공기관 공무원과의 대립 및 갈등 45건, 지자체 주민생활 29건, 주민의 폭행 및 살해 등 범죄 27건, 지자체 단체장의 뇌물수수 및 비리 16건순이었다.

위기에 대한 지자체의 대응전략은 뉴스보도에서 지자체의 행동 및 관계자의 발언 등이 있는 사례에 대해서만 분석하였다(120건, 23.67%). 위기 사례에 비해 대응메시지가 없는 것은 매체의 게이트키퍼(gate-keeping) 기능에 의해 지자체의 대응전략이 노출되지 않았거나, 또는 지자체가 대응하지 않는 것으로 파악되어, 대응전략 자체는 분석하기에는 수량적으로 미비했다. 분석결과 위기를 주장하는 사

람이나 조직에 맞서는 공격 전략이 36건(7.1%)으로 가장 많았고, 변명(31건, 6.1%), 시정조치(30건, 5.9%), 정당화(9건, 1.8%), 부정(6건, 1.2%), 사과(6건, 1.2%), 환심사기(2건, 0.4%) 순으로 나타났다. 이러한 결과는 위기의 책임성이 높은 경우보다 낮은 경우의 대응전략이 보다 활발하다는 것을 알 수 있다. 즉, 방어전략인 공격과 변명, 부정이 사과나 시정조치보다 훨씬 두드러져, 위기의 책임성이 높은 경우에 외부의 의견을 수용하는 대응은 회피하고 있음을 알 수 있다.

위기유발자별 대응전략을 살펴보면, 공공기관 공무원이 유발한 위기에 대해서는 변명 및 시정조치가 사용되었으며, 지자체 주민이 유발한 위기에 대해서는 공격대응을 사용되었고, 지자체 단체장의 유발한 위기에 대해서는 시정조치, 공격, 변명이 사용되었다. 지자체 내의 공공기관이 유발한 위기에 대해서는 변명이 주로 사용되었으며, 기업이 유발한 위기에 대해서는 공격전략을 사용하고 있었다. 이와 비교해 지자체에서 유발한 위기에 대해서는 시정조치가 가장 많고, 공격과 변명 대응이 비슷한 수준에서 사용되고 있는 것으로 나타났다.

위기내용별 대응전략에서는, 기업, 시의회 및 시의원, 지자체의 주민, 타 지자체 구성원과의 대립 및 갈등 위기에서는 공격전략이 주로 나타난 반면, 지자체 공무원과의 대립 및 갈등에서는 사과 및 시정조치가 주로 사용되고 있었다. 사회환경적 차원에서 주거환경과 관련된 위기에서는 변명과 시정조치가 주로 사용되었으며, 시정 운영과 관련된 문제에서는 시정조치, 변명, 공격 등 대응전략 유형이 고루 나타났다. 범죄와 관련된 위기에서는 시정조치가 주로 사용되었다. 전반적으로 위기대응 전략은 위기유형의 다양성에 비하면 지자체의 대응체계와 전략에 한계가 있는 것으로 보이며, 위기에 대해 책임을 지고 외부의 의견을 수용하는 사과전략은 매우 부족하다. 김영욱·박송희·오현정(2002)의 연구에서도 행정기관의 특성상 책임성 문책의 대응전략을 보여준 것으로 분석하였는데, 비슷한 결과로 보인다. 이는 지자체 단체장이나 공무원에서 초래된 위기에 무응답이거나 변명(위기의 책임성 낮음) 및 시정조치는 사과 및 시정조치전략으로 전환되어야 하며, 화재, 폭발, 정전, 단수 등의 위기에서 변명대응보다는 마찬가지로 사과 및 시정조치가 적당하다. 또, 지자체 주민이 유발한 위기에 대해서는 지자체가 구성원을 별개로 보는 관점보다는 함께 책임을 지는 전략이 필요하며, 따라서 공격하는 전략보다는 수용하는 사과전략이 바람직하다.

결과적으로 지자체에는 다양한 위기유형이 나타나지만 그 원인이 지자체 외부로부터 유발된다기 보다는 대부분 지자체 내부에 존재하고 있음을 알 수 있으며, 반면 드러난 위기대응전략은 매우 부족하거나 또는 왜곡되어 나타나고 있다. 지자체는 지자체 구성원이 있기 때문에 존재하며, 구성원과 공동의 책임을 갖는다는 본원적 의미로 보아도, 지자체의 위기관리 커뮤니케이션에 대한 준비와 체계적 실행은 매우 시급하다고 할 수 있다.

본 연구에는 두 가지 한계점이 있다. 우선, 경기도 내 4개 지자체를 대상으로 최근 1년 동안의 위기만을 살펴보았기 때문에 연구의 결과를 우리나라 지자체의 사례로 일반화하기에는 다소 어려움이 있다. 또한 매체의 게이트키퍼를 통해 걸러진 보도내용으로 위기사례와 대응전략을 분석하였기 때문에, 실제 지자체의 대응전략 및 실행과는 차이가 있을 수 있다. 향후 연구에서는 이러한 점을 보완하여

보다 정교한 연구가 이루어지길 기대한다.

참고문헌

- 김영옥. 2006a. 우리나라 조직의 사과수사학: 신문에 난 위키커뮤니케이션 메시지의 내용과 수용여부 분석. 광고학연구. 17(1): 179-207.
- 김영옥. 2006b. 공격과 방어의 수사학: 황우석 사건 위키커뮤니케이션 분석. 한국언론학보. 50(4): 5-32.
- 김영옥, 박송희, 오현정. 2002. 행정기관 이미지회복 전략의 수사학적 분석: 경기도 교육청 입시 재배정 파문을 중심으로. 홍보학연구. 6(2): 6-37.
- 유종숙. 2002. 한국 100대 기업의 위기관리 현황에 관한 연구. 한국광고홍보학보. 4(1): 33-62.
- 유종숙, 정만수, 조삼섭. 2007. 위기시 기업커뮤니케이션 메시지 형태 비교 연구. 한국광고홍보학보. 9(3): 104-128.
- 이상경, 이명천. 2007. 기업의 제품 관련 위기 유형과 대응 전략별 효과에 관한 연구. 한국광고홍보학보. 9(3): 186-218.
- 이영한, 서연경, 남호영, 황고은, 성민정. 2012. 커뮤니케이션 전략과 매체에 따른 공중의 위키커뮤니케이션 수용 정도. 홍보학연구. 16(1): 35-77.
- 이현우, 손승우, 김소운. 2010. 기업 위기 상황에서의 환심사기 전략의 효과. 홍보학연구. 14(1): 5-32.
- 이호동. 2011. 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안: 일본의 지방위기관리체계 사례분석과 시사점. 한국위기관리논집. 7(3): 25-48.
- 장시성. 2009. 한국의 재난관리체계 구축방향에 관한 연구: 재난관리 담당공무원 인식을 중심으로. 명지대 박사학위논문.
- 정대욱. 2005. 지방정부의 재정위기와 재정관리제도 개선에 관한 연구. 동아대 석사학위논문.
- 정찬권. 2010. 지방정부의 위기관리체계발전 방안에 관한 연구. 국가위기관리학회 동계학술대회 자료집.
- 정찬권. 2012. 지자체 위기관리체계 발전 방안에 관한 연구. 한국치안행정논집. 9(2): 121-141.
- 조수영, 이민우. 2009. 위기 유형에 따른 사과문 선호도 연구. 홍보학연구. 13(2): 99-132.
- 차희원, 양정은. 2004. PR과 기업 명성의 관련성에 대한 연구: PR의 개념, 기능 및 PR팀 역할을 중심으로. 홍보학연구. 8(1): 216-253.
- 최준환. 2011. 지자체의 재정위기와 관리방안. 군산대 석사학위논문.
- 최현재, 김종업. 2012. 한·일 지방정부의 위기관리 체계에 관한연구: 업무연속성계획(BCP)을 중심으로. 한국위기관리논집. 8(2): 48-71.

- Benoit, W. L. 1995. *Accounts, Excuses, Apologies: A Theory of Image Restoration Strategies*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Coombs, W. T., V. Hazleton, S. J. Holladay, & R. C. Chandler, 1995. *The Crisis Grid: Theory and Application in Crisis Management*. In L. Barton, ed. *New Avenues in Risk and Crisis Management 4*: 30-39. Las Vegas, NV: UNLV Small Business Development Center.
- Coombs, W. T. 1999. *On Going Crisis Communication: Planning, Managing and Responding*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Coombs, W. T. 2000. *Designing Post-crisis Messages: Lessons for Crisis Response Strategies*. *Review of business*. 21: 37-41.
- Coombs, W. T. 2001. Teaching the Crisis Management: Communication Course. *Public Relations Review*. 27: 89-101.
- Fearn-Banks, K. 1996. *Crisis Communication: A Casebook Approach*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Fink, S. 1986. *Crisis Management: Planing for the Inevitable*. New York: AMACOM. 최양호, 이명천 역 2006. 위기 PR: 위기를 어떻게 관리할 것인가?. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Grunig, J. E. 1993. Image and Substance: From Symbolic to Behavioral Relations. *Public Relations Review*. 19(2): 80-98.
- Hainesworth, B. E. 1990. The Distribution of Advantages and Disadvantages. *Public Relations Review*. 16: 33-39.
- Harrell, J., B. L. Ware, & W. A. Linkugel. 1975. Failure of Apology in American Politics: Nixon on Watergate. *Speech Monographs*. 42: 245-261.
- Meyers, G. C. & J. Holusha. 1986. *When It Hits the Fan: Managing the Nine Crises of Business*. Boston: Houghton Mifflin.
- Mitroff, I. I., & G. Anagnos. 2001. *Managing Crisis before They Happen: What Every Executive and Manager Needs to Know about Crisis Management*. New York: AMACOM.
- Pearson, C. M. & I. I. Mitroff. 1993. *From Crisis Prone to Crisis Prepared: A Framework for Crisis Management*. *The Executive*. 7: 48-59.
- Pauchant, T. C. & I. I. Mitroff. 1992. *Transforming the Crisis-prone Organization: Preventing Individual, Organizational, and Environmental Tragedies*. San Francisco: Jossey-Bass
- Winner, P. 1987. *Effective PR Management: A Guide to Corporate Survival*. London:

Kogan Page Ltd.

Ware, R. E. & W. A. Linkugel. 1973. They Spoke in Defense of Themselves: On the Generic Criticism of Apologia. *Quarterly Journal of Speech* 59: 273-288.

申明姬: 경희대 신문방송학과에서 인터넷뉴스그래픽의 메시지 효과를 주제로 한 논문으로 언론학박사 학위를 취득하고, 현재 에이엠피알 M&C연구소 소장으로 재직 중이며, 상지대 언론광고학부 겸임교수로 광고PR 및 뉴미디어 과목을 강의하고 있다. 최근 논문으로는 소셜미디어 이용자 유형 및 활용에 관한 연구(2012), 외국인 이주민의 소셜미디어 이용과 인식 연구(2012), 간접광고 시행에 대한 지상파방송사와 독립제작사의 인식 연구(2011), 인터넷 광고의 선정성에 관한 연구(2011), 지방의회 홍보활동과 미디어 보도 분석(2010), 스포츠이벤트 스폰서십광고와 매복광고 캠페인 전략(2010) 등이 있다(shin@ampr.co.kr).

白珍淑: 경희대 신문방송학과에서 위기관리 커뮤니케이션을 주제로 한 논문으로 언론학박사 학위를 취득하고, 현재 안양대 신문방송학과 겸임교수로 광고 및 PR 과목을 강의하고 있다. 청와대 국가안전보장회의(NSC) 위기관리센터 자문위원을 역임했다. 최근 논문으로는 위기관리 담당자들의 업무 만족도 및 능력향상 방안(2012), 위기관리 연구의 흐름과 동향(2010), Benoit의 관점에서 본 '미디어법'에 대한 정당의 위기관리커뮤니케이션(2010) 등이 있다(jeanniepr@hanmail.net).

郭璇滢: 경희대언론정보학과에서 영상으로 역사쓰기를 주제로 한 논문으로 언론학석사 학위를 취득하고, 현재 경희대 언론정보학과 박사과정에 있다. 최근 연구로는 다이어트 행동 요인에 관한 연구: 계획된 행동이론을 중심으로(2012), 서울이라는 공간이 가지는 상징성(2012), 조선시대 PR매체 '신문고'에 대한 연구: 조선왕조실록을 중심으로(2011) 등이 있다(tiny800326@hanmail.net).

투 고 일: 2013년 01월 04일

수 정 일: 2013년 03월 26일

게재확정일: 2013년 03월 29일

The Typological Classification of Crisis and Response Strategies of Local Governments in Korea

: Focused on Suwon, Sunghnam, Goyang, and Yongin City

Myoung Hee Shin, Jin Sook Paek, Sun Hye Kwak

The purpose of the present study is to explore crisis causer, crisis type, and crisis response strategy in the local government in Korea. To accomplish this purpose, 3,708 news articles on Suwon, Sunghnam, Goyang, and Yongin City on three major broadcasting companies such as KBS, MBC, and SBS and five major national newspapers such as Chosun daily, Donga daily, Joongang daily, Kyunghyan daily and Hankyoreh daily were collected and 507 news articles were analyzed. Crisis causer was classified into internal or external, and organization or person. Crisis Content was classified into person factor, social environment factor, natural environment and accident factor. As a result, most of crisis causer is internal factor, and the local government was found in approximately 90% Of the cases. Social environment was the greatest factor in crisis content. It was found three major response types 'attack the accuser, excuse, corrective action'. In conclusion, crisis in the local government occurred from internal factor rather than external factor, and crisis response strategy was not various.

Key words: local governments, crisis type, crisis response strategy, crisis causer