

공공외교 위기커뮤니케이션 모델의 개발과 적용

김장열*

(Associate Professor, Colorado State University)

〈 초 록 〉

본 연구는 예고 없이 발생하는 초국가적 위기에 정부가 어떻게 전략적으로 대응하고 커뮤니케이션 할 것인지 공공외교 측면에서 주목하고, 이를 위해 PR 분야에서 발달한 위기커뮤니케이션 연구를 토대로 공공외교 위기커뮤니케이션모델을 개발하고자 하였다. 연구방법으로는 PR 에서 중요한 분야인 위기커뮤니케이션의 대표이론들을 살펴보고 이를 토대로 공공외교 위기커뮤니케이션 모델 개발, 사례연구를 통하여 공공외교 위기 발생시 어떻게 대응전략을 수립하고 이를 커뮤니케이션 해야 할 지 제언하였다. 그 결과 공공외교 학문 및 실무에 활용할 수 있는 공공외교 위기커뮤니케이션 모델 (Public Diplomacy Crisis Communication Model, PDCCM)을 개발하였다. 이 모델은 공공외교 위기커뮤니케이션의 중요한 원칙으로 신속성, 개방성, 일관성, 진정성을 제시하고, 실행 내용으로 상시 소셜리스닝과 소셜모니터링을 통한 위기의 탐지, 위기에 전략적으로 대응하기 위해서 센스메이킹을 활용한 상황분석 및 위기대응목표설정, 네트워크와 메시징을 통하여 상황에 맞는 위기대응전략과 이미지회복전략을 활용하는 것을 골자로 하고 있다.

핵심어: 공공외교, 위기커뮤니케이션, 위기대응전략, SCCT, 이미지회복전략

* 교신저자, 제1저자, jangyul.kim@colostate.edu

1. 서론

급변하는 커뮤니케이션 생태계(communication ecology)로 인해 전통언론 위주의 커뮤니케이션 전략만으로는 부족한 시대가 되었다. 오늘날 더욱 복잡해지고 다양해진 국가 간의 역학관계, 문화적, 종교적 차이로 인한 갈등, 일인미디어의 등장, 소셜미디어를 통한 거짓뉴스의 범람 등으로 인한 새로운 형태의 위기가 끊임없이 발생하고 있다.

과거의 외교가 각국 정부 간에 공식 외교관계를 수립하고, 엘리트 외교관으로 대변되는 정부 관계자들이 자국의 이익과 자국민의 보호를 위해서 활동하는 엘리트 외교를 말하였다면 오늘날의 외교는 엘리트 외교 뿐 만이 아니라 정부와 민간이 협력하여 자국의 소프트파워를 활용한 공공외교(public diplomacy)를 해야 그 목적을 달성할 수 있는 시대이다. 특히 오늘날처럼 전통 언론의 파워가 약해지고 소셜미디어의 활용이 보편화된 시대에서는 한나라의 정부가 종교와 문화도 다르고 지리적으로도 멀리 떨어져 있는 다른 나라의 이해관계자(stakeholders)들에게 어떻게 원하는 메시지를 효과적으로 전달할 수 있는지가 더욱 중요한 시대가 되었다.

위기상황 하에서 국가는 얽히고 설킨 이해관계자들과 불확실한 상황으로 인해 함부로 비난을 할 수도 없고 메시지를 통제할 수도 없는 경우가 많다. 위기상황을 파악해서 정부의 입장을 해외 공중에게 알려야 하는데 국경을 초월해서 발생하는 위기(transboundary crises)의 경우는 이것이 더욱 용이하지 않다. 더욱이 소셜미디어의 보편화로 커뮤니케이션 채널을 통제하는 것은 불가능하다. 이러한 위기 상황에서 정부는 해외의 공중에게 어떻게 위기 커뮤니케이션을 해야 할까?

아직까지 한국정부의 공공외교는 위기커뮤니케이션보다는 한국의 좋은 점들을 해외에 적극적으로 알리는 쪽에 더 비중을 두고 있는 것처럼 보인다. 대한민국 외교부 홈페이지에 소개되어 있는 외국인 대상 공공외교 활동도 한류확산, 한국어/한국학 진흥, 한국주간행사, 스포츠외교, K-pop World Festival, Quiz on Korea Global Contents Contest, 글로벌문화꿈나무 차세대 공공외교캠프, 교육분야협력 청소년 교류 증진 등 소프트한 활동 위주로 소개가 되어있다(외교부, 2022a). 공공외교 주요사이트도 독도, 동해, 반크와 같이 이슈에 대한 사이트도 있지만 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 동북아역사재단, 세종학당재단, 해외문화홍보원 등 주로 문화교류관련 재단 또는 K-pop 콘테스트, 퀴즈온코리아와 같이 소프트한 문화이벤트 위주로 구성되어 있다(외교부, 2022b). 물론 이러한 단체들이 평소에는 우리나라의 좋은 점을 알리는 활동을 주로 하지만 위기가 발생했을 때 전세계에 있는 이해

관계자들에게 우리 나라의 입장을 알리고 중간에서 가교 역할을 하는 경계확장자(boundary spanner)의 역할을 할 것임은 분명하다. 또한 현재 외교부에서 진행하고 있는 각종 프로모션 행사를 통해서 우리 나라에 좋은 인식과 감정을 갖게 된 외국인들이 위기가 발생했을 때 우리나라의 상황을 이해하고 도와줄 수도 있을 것이다. 그렇다면 위기가 발생했을 때 이들을 어떻게 활용할 수 있을까?

기업의 경우 제품을 팔기 위한 판매와 마케팅 활동만 적극적으로 하는 것이 아니다. 위기가 발생했을 때 어떻게 대처할 것인지에 대해서 전사 차원에서 대비하고 이를 위해 이슈모니터링을 비롯, 위기교육훈련, 이해관계자관리, 위기관리 매뉴얼 제작 및 모의훈련 실시 등 평시에 위기에 대비해서 다양한 활동을 하고 있는 것이다.

그렇다면 정부는 어떻게 위기커뮤니케이션을 해야 하는 것일까? 물론 정부가 자국민을 대상으로 재난교육과 훈련을 하는 것은 드문 일이 아니다. 우리나라 정부도 재난방지 또는 위기관리를 위해서 많은 투자를 해오고 있다. 그러나 이는 위기상황 하에서 해외에 있는 이해관계자들과 커뮤니케이션을 잘하는 것과는 별개의 문제이다. 평소에 이에 대한 이해와 준비가 되어 있지 않으면 막상 초국가적 위기가 발생했을 때 신속하게 대응하지 못하고 우왕좌왕할 수 밖에 없다. 이런 맥락에서 본고에서는 PR 에서 중요한 분야인 위기 커뮤니케이션의 대표이론들을 살펴보고 사례연구를 통하여 공공외교에 적용할 수 있는 위기커뮤니케이션 모델을 제안해보고자 한다.

2. 이론적 배경

위기는 어느 개인, 어느 기업, 어느 국가에도 발생할 수 있다. 또한 위기의 원인과 형태도 다양하다. 국가 간의 갈등, 분쟁과 같은 정치적 경제적 이유로 인한 위기, 이상기후로 인한 홍수, 지진과 같은 천재지변 위기, 해외에 나가 있는 외교관의 실수, 해외파병 군인들의 현지 문화를 이해하지 못해서 저지르는 실수로 인한 위기, 대통령 순방시에 발생한 불미스러운 사건 등 크고 작은 다양한 위기가 끊임없이 발생한다. 정부에게 위기는 발생하고 안하고의 문제가 아니고 언제 발생하는가의 문제이다. 또한 위기는 예고없이 찾아오는 경우가 대부분이다. 이러한 위기에 잘 대처하기 위해서는 사전에 위기가 발생할 수 있는 상황을 미리 예측하고, 위기가 될 만한 징조가 있으면 사전에 이를 파악해서 그 원인을 제거함으로써 위기를 예방하는 것이 최선이다. 그렇지 못했다면 이러한 위기가 발생했을 때

초기에 신속하게 대응하여 위기를 진화, 더 큰 위기로 발전하는 것을 막아야 한다. 또한 이렇게 하지 못하게 되면 위기가 더 큰 위기로 확대되고 해당 정부에 엄청난 손실을 입히게 되는 것이다. 나아가서 이 위기는 관련산업과 국민들의 생활에 타격을 미칠 수 있음은 물론이다.

또한 한번 발생한 위기는 언제든지 다시 발생할 수 있다. 정부가 공공외교 위기 대응 경험을 축적하고 이를 자산화해야 하는 이유다. 많은 PR 학자들이 위기커뮤니케이션 연구를 통하여 위기발생전(pre-crisis), 위기발생시(in crisis), 위기종료후(post-crisis)로 분류하고 단계적으로 커뮤니케이션 과정과 전략을 제시하였다(Benoit, 1995; Coombs, 2006, 2019; Fink, 1986; Mitroff, 1994; Wilcox et al., 2015). 본고에서도 효과적인 위기커뮤니케이션을 하기 위해서 위기발생전에 해야 하는 상시모니터링에서 시작해서, 위기 발생시 대응, 즉, 상황분석, 위기대응목표설정, 위기대응 전략개발, 위기커뮤니케이션실행, 그리고 위기 종류 후 결과평가의 과정으로 기존 연구를 살펴보았다.

1) 공공외교 위기커뮤니케이션을 위한 상시 모니터링: 소셜리스닝 및 소셜모니터링

신속하게 위기에 대응하기 위해서는 위기의 징후를 실시간으로, 아니면 최대한 초기에 발견하는 것이 중요한데 이는 상시 모니터링과 리스닝을 통해서 어느 정도 준비할 수 있다. 특히 전통언론 뿐만 아니라 소셜미디어 상에서 포착되는 위기의 징후를 놓치지 말아야 한다.

미디어모니터링은 위기커뮤니케이션의 기본이다. 특히 공공외교 측면에서 보면 세계 각국의 언론에 보도되는 자국 관련 뉴스는 어느 뉴스 하나 소홀히 해서는 안된다. 오늘날 전통언론의 영향력이 과거와 같지 않다고 해도 여전히 언론은 대중의 인식과 생각에 큰 영향을 미치고 있기 때문이다. 특히 세계적으로 영향력이 큰 매체, 영문 매체는 물론, 각국에서 해당국가의 언어로 발행되는 영향력 있는 매체도 주의 깊게 모니터링해야 한다. 과거에는 사람들이 일일이 신문을 읽고 TV 를 시청하면서 모니터링을 했다면 이제는 그렇게 하지 않고 전문 모니터링 업체에 의뢰하여 실시간으로 뉴스를 모니터링할 수도 있다.

위기커뮤니케이션 측면에서 소셜모니터링이란 인터넷 상에서 매일매일 어떤 이슈와 관련된 글이나 댓글들이 올라올 때 이에 응답하고 문제를 해결하는 즉각적이고 단기적인 목적으로 시행하는 모니터링을 말한다(Kuchner, 2021). 예를 들어 해외 공중이 정부의

웹사이트나 소셜미디어 사이트에 질문을 올리거나 문제제기를 했을 때 최대한 신속하게 대응함으로써 불필요한 오해를 방지하고 이들에게 해당 정부의 좋은 이미지를 유지할 수 있다. 이를 위해 정부는 사람이 일일이 대응하게 할 수도 있지만 최근에 민간기업에서 많이 활용하고 있는 AI 나 챗봇(chat-bot) 등을 이용해서 실시간으로 대응할 수도 있다.

반면에 소셜리스닝이란 장기적인 관점에서 인터넷 상에서 정부 또는 특정 이슈에 대해서 어떤 내용들이 포스팅되고 공유되는지에 주목하고 모든 소셜미디어 플랫폼에서 관련된 데이터를 추출하여 여기에서 인사이트를 얻는 것을 말한다(Kuchner, 2021). 정부는 포스팅 되는 글의 양(volume)과 논조(tone)을 분석함으로써 해당이슈에 대해서 국내외 공중들의 인식을 파악할 수도 있고 위기를 초기에 감지할수도 있다. 소셜리스닝 역시 최근 빅데이터와 AI 기술의 발달로 실시간으로 데이터를 수집, 분석하는 것이 가능하다. 또한 이러한 서비스를 제공하는 컨설팅회사들도 많이 있으니 정부에서 직접 할 수도 있고 이러한 컨설팅 업체들을 활용하는 것도 한 방법이다.

이밖에 그루닉의 우수이론(Excellence theory)에서 소개된 환경스캐닝(Environmental Scanning) (Dozier, 1986)은 위기커뮤니케이션에서 꼭 필요한 활동이다. 온라인 상에서 하는 소셜모니터링과 소셜리스닝 외에도 공공외교 위기커뮤니케이션을 잘하기 위해서 정부는 상시 환경스캐닝을 해야 한다. 이는 온라인 뉴스나 소셜미디어 포스팅을 읽고 분석하는 것과는 별개이다. 예를 들어서 현지국에서 개최되는 특정 이슈에 대한 공청회에 참석해서 정보를 얻거나 현지국 사정에 정통한 인플루언서와의 네트워킹을 통해 논란이 될 만한 법안의 제정에 대한 정보를 사전에 입수하고 이에 대비할 수도 있다. 해외공중과 관련된 정보의 경우, 해외언론에 부정적인 기사가 노출된 후에 대응하기보다는 사전에 이러한 정보를 미리 파악해서 조치함으로 부정적인 기사를 방지할 수도 있을 것이다. 효과적인 환경스캐닝을 위해서는 국내외 관련된 단체, 언론, 기관의 인플루언서들과 평상시에 좋은 네트워킹을 해야 하며, 평상시에 수행하는 긍정적인 공공외교활동이 위기에 도움이 될 수 있도록 해야 한다.

2) 상황분석

일단 위기가 발생하면 공공외교 담당자는 위기가 왜 발생했는지 파악하고 이에 맞는 위기대응전략을 수립한 후 이해관계자와 공중들에게 커뮤니케이션해야 한다. 올슨(Olsson, 2013)은 초국가적 위기가 발생하면 정부(와 관련자들, actors)는 센스메이킹과 네트워킹을

통하여 위기상황을 분석해야 한다고 제안한다.

정부는 일단 위기가 발생하면 상시모니터링을 통해서 파악한 위기 현황과 위기원인 등을 최대한 활용하여 왜 그러한 위기가 발생하였는지 파악하는 것이 급선무이다. 올슨은 센스 메이킹에서 제일 중요한 부분 중의 하나가 관련된 이해관계자(stakeholders)들이 누구 인지 파악할 수 있는 능력이라고 주장한다. 특히 일반적인 기업이 겪는 소규모 위기와 달리 초국가적 위기(transnational crises)의 경우 이해관계자는 더욱 복잡해지고 특히 위기관리를 해야 하는 정부의 지식 부족, 채널, 적법성 등의 부족으로 인해서 이해관계자를 파악하는 것이 더욱 어려워지기 마련이다. 나아가서 이들 이해관계자들을 파악했다고 해도 이들에게 접근하고 영향력을 행사하는 것은 더욱 힘들다. 왜냐하면 대부분의 경우 이들 이해관계자들은 이전에는 관계를 맺을 필요가 없었던 이해관계자들이기 때문이다.

이 과정에서 중요한 역할을 하는 것이 평소에 구축해 놓은 네트워크이다. 위기가 안정성을 해치는 이벤트라면 네트워크이란 안전성을 전제로 위기를 타개하기 위한 전략적인 태스크로 볼 수 있다. 특히 위기발생 시 제한된 시간 안에 문제를 파악하고 대응 전략을 수립하기 위해서는 네트워크를 통한 정보수집과 분석이 절대적으로 필요하다.

3) 위기대응목표 설정

일단 공공외교와 연관된 위기가 발생하면 정부는 최대한 신속하게 대응해야 한다. 하지만 급하다고 해서 당황하거나 선불리 대응해서는 안될 일이다. 일단 발생한 위기를 파악하고 위기에 대응하기 위해서 단기적인 목표와 장기적인 목표를 설정해야 한다.

단기적인 목표는 일단 위기에 잘 대응하는 것이다. 즉 위기의 징후를 발견하여 위기가 발생하지 않도록 조치하는 일과 위기가 발생한 후 초기에 즉각 대응하여 위기피해를 축소하고 더 큰 위기로 발생하지 않도록 하는 것이다. 여기에는 무엇보다 위기로 인한 피해자의 심리적 육체적 정신적 안전이 최우선적으로 고려되어야 한다.

반면에 장기적인 목표는 위기로 인해서 추락된 해당정부의 이미지를 회복하는데 초점이 맞춰져야 한다. 이를 위해서는 발생한 위기의 원인을 분석, 이러한 위기가 재발하지 않도록 구체적인 실행계획을 세워야 하며 이 과정과 결과를 피해자, 언론 및 이해관계자들과 공유해야 한다. 제일 중요한 것은 이 계획을 실제로 실행하는 것(walk the talk)이다. 시간이 걸리더라도 이를 실행하고 이를 지속적으로 공유해야 실추된 이미지를 회복할 수가 있기 때문이다.

4) 위기대응전략 개발

위기의 원인을 파악하고 위기대응목표를 올바르게 설정한 후에는 이를 실현할 수 있는 위기대응전략을 세워야 한다. 실제로 이해관계자들과 대중들이 접하는 위기커뮤니케이션 내용은 이러한 전략의 결과물이기 때문이다. 위기대응전략은, 위기의 형태와 규모, 해당 정부의 책임수준 등 상황에 따라 달라져야 한다. 초국가적인 위기일수록 상황에 맞춰 더욱 세밀하고 전략적인 대응이 필요하다.

위기커뮤니케이션 연구에서 가장 많이 인용되고 현장에서도 많이 활용되는 이론이 콤즈(Coombs, 2006, 2019)의 상황적 위기커뮤니케이션이론(Situational Crisis Communication Theory, SCCT)과 브누아¹⁾(Benoit, 1995)와 브린슨, 브누아(Brinson & Benoit, 1999)의 이미지회복이론(Image Restoration Theory, IRT)이다. 콤즈는 SCCT 에서 위기대응원칙(신속성, 일관성, 개방성)을 제시하고 책임수준에 따른 위기대응전략을 제시하였다. 반면에 브누아는 IRT 에서 위기발생 후 추락된 이미지를 회복하기 위한 이미지회복전략을 제시하였다. 본고에서는 기업 위주의 이들 이론을 공공외교 위기커뮤니케이션의 주체인 정부(와 관련자들)에 맞게 일부 수정하였다.

(1) 위기대응원칙: 신속성, 일관성, 개방성, 그리고 진정성(Coombs, 2006, 2019; Kim, 2019)

콤즈(2006, 2019)의 상황적 위기커뮤니케이션이론(Situational Crisis Communication Theory)에서 먼저 공공외교 위기커뮤니케이션에 적용할 수 있는 것은 세가지 위기대응원칙(신속성의 원칙, 일관성의 원칙, 개방성의 원칙)이다.

첫번째 원칙은 신속성의 원칙(be quick)이다. 정부는 위기가 발생하면 글로벌 공중 또는 이해관계자들을 대상으로 최대한 신속하게 커뮤니케이션을 시도해야 한다. 디지털시대를 사는 오늘날, 위기는 발생하는 순간, 그 내용이 곧바로 전세계로 전파된다고 봐야 한다. 그렇기 때문에 위기대응이 빠르면 빠를수록 위기의 확산을 막을 수 있다.

두번째 원칙은 일관성의 원칙(be consistent)이다. 정부는 위기커뮤니케이션을 할 때 일관된 메시지를 전달해야 한다. 그래야 국제사회에서 신뢰를 얻을 수 있다. 특히 공공외교는 하나의 소스를 활용해서 메시지를 전달하는 것이 아니고 정부와 민간, 다양한 공식 비공식

1) Benoit라는 이름의 한글표기는 그동안 여러가지로 표기되었다. 기존 PR관련 연구문헌에서는 알파벳 표기를 그대로 따른 “베노이트”가 가장 많이 사용되었지만 다른 분야에서는 “베노아”, “베노잇”, “브누아” 등도 많이 사용되고 있다. 본고에서는 외래어 한글표기원칙에 따라 원래 발음에 가장 근접하다고 판단된 “브누아”를 사용하였다.

채널을 통해서 메시지를 전달해야 하기 때문에 일관성의 원칙이 더욱 중요하다. 정부가 자국민을 대상으로 내놓는 메시지와 해외공중을 대상으로 내놓은 메시지도 가급적이면 일치시켜야 한다. 중앙정부의 메시지와 해외공관의 메시지 또한 일치해야 한다.

세번째 원칙은 개방성의 원칙(*be open*)이다. 기업은 위기커뮤니케이션을 할 때 기업과 공중의 이익을 위해서 기업의 존폐에 위협이 되지 않는 한 할 수 있다면 모든 정보를 투명하게 공개해야 한다. 그러나 정부의 경우 그만큼 사건이 복잡하고 이해관계자가 많기 때문에 모든 정보를 투명하게 공개한다는 것이 쉬운 일은 아니다. 따라서 모든 정보를 공개하기 보다는 국익을 저해하지 않는 범위 내에서 정보를 공개해야 한다. 위키리크스(WikeLeaks)의 사례에서 보듯이 국민의 알권리와 국가의 이익이 항상 같이 가는 것은 아니기 때문이다.

여기에 한가지 원칙을 더한다면 진정성의 원칙(*be authentic*)이다(Kim, 2019). 진정성이란 정부가 피해자에게 진심으로 사과하고 물질적으로 보상해주고자 하는 자세, 현실적으로 빨리 위기를 수습하여 상황을 정상화시키려는 노력을 하는 자세를 의미한다. 정부가 이해관계자들, 특히 다른 나라의 피해자와 그 가족들에게 이러한 모습을 보여줄 때 위기를 더 빨리 수습할 수 있다.

(2) 책임수준에 따른 위기대응전략(Coombs, 2006, 2019)

쿰즈는 SCCT 에서 위기의 책임수준에 따라 전적으로 사과, 수정행위, 환심사기, 정당화, 용서구하기, 부인 및 공격 이렇게 일곱가지 전략을 제시하였다.

전적사과(*full apology*)전략은 정부가 위기에 대해서 모든 책임을 인정하고 이해관계자들에게 용서를 비는 것을 말하며, 피해자들에게 보상을 하는 것을 포함한다. 이 전략은 위기의 책임이 전적으로 정부에 있을 때에 채택해야 하는 전략이다.

수정행위(*corrective action*) 전략은 이보다는 덜 하지만 여전히 위기의 책임이 정부에 있음을 인정하고, 정부가 위기로 인한 피해를 복구하고 이러한 위기가 다시는 발생하지 않도록 조치를 취하는 것을 의미한다.

환심사기(*ingratiation*) 전략은 정부가 위기의 책임에 대해서 인정하기는 하지만 과거에 해당정부가 현지국에서 행했던 좋은 일들(예: 해당국의 경제발전에 기여)을 이해관계자들에게 상기시키면서 위기를 완화시키려는 전략을 의미한다. 다른 한편으로는 이해관계자들의 환심을 사기 위해 노력하는 일련의 활동을 포함한다.

정당화(*justification*) 전략은 정부가 위기의 피해정도를 축소해서 발표하려는 노력을 의미

한다. 여기에는 피해가 경미한 정도라고 축소하거나 아니면 피해자의 과실로 인해서 위기가 발생하게 되었다고 보는 것이 포함된다.

용서구하기(excuse) 전략은 정부가 위기에 대한 책임을 최소화하려는 전략이다. 위기의 원인에 대해서 고의로 그런 것이 아니라고 하거나 그 위기를 컨트롤할 수 없었다라고 말하는 것이 포함된다. 환심사기, 정당화, 용서구하기 전략들은 정부가 위기의 책임을 일부 인정할 때 채택할 수 있는 전략이다.

반면에 부인(denial) 전략은 정부가 위기에 대해서 위기가 아니라고 주장하거나 책임이 없다고 부인하는 것을 의미한다. 이 경우 정부는 해당국의 이해관계자와 피해자들에게 왜 자신들의 책임이 아닌지 설명할 의무가 있다.

마지막 전략은 공격(attack)전략이다. 정부는 위기에 대한 책임이 없다고 판단하고, 그 상황이 위기라고 주장하는 국가나 그룹에 맞서서 소송을 제기한다든가 하는 전략을 의미한다.

(3) 이미지 회복 전략 (Benoit, 1995; Brinson & Benoit, 1999)

브누아(1995)의 이미지 회복전략에는 원래 다섯 가지(부인, 책임회피, 사건의 공격성 축소, 개선행위, 사과)가 있었으나 이후 브린슨과 브누아(1999)가 공동연구를 하면서 분리 전략을 추가하였다.

첫번째 이미지 회복전략은 부인(denial)전략으로 이는 정부가 위기에 대응해서 그 사건은 자신들이 한 것이 아니다(단순부인) 또는 누군가 다른 사람(조직)이 한 것이다(책임 전가)라고 책임을 부인하는 것이다.

두번째 전략은 책임회피(evade responsibility)전략으로 정부가 위기의 원인에 대해서 인정하지 않고 책임을 회피하는 것이다. 즉, 정부가 누군가가 자신들로 하여금 그러한 잘못된 행동을 하게 했다고 책임을 전가하거나(provocation), 그 상황에서는 그렇게 할 수 밖에 없었다(defeasibility), 사고였다(accident), 그리고 자신들은 원래 좋은 의도를 가지고 한 것이었는데 결과가 좋지 않게 나왔다(good intention)라고 책임을 회피하는 것이다.

세번째 전략은 사건의 공격성 축소(reducing offensiveness of the event)전략으로 정부가 위기의 책임은 어느 정도 인정하지만 위기의 영향이 생각보다 심각한 것이 아니거나 조금이라도 긍정적인 면을 강조하려는 전략이다. 즉, 정부가 기존에 자신들이 한 좋은 행위들을 언급하며 이해를 구하거나(bolstering), 사건 자체가 사소한 것이라고 주장하거나(minimization), 사건의 책임과 해당정부와는 별개라고 차별화하거나(differentiation), 보다 더 큰 대의명분을

위해서 그런 일을 하게 되었다고 변명하거나(transcendence), 사건 관련하여 정부를 비난하는 이해관계자들을 공격하거나(attack the accuser), 피해보상을 약속하는 것(compensation) 등을 포함한다.

네번째 전략은 수정행위(corrective action)전략으로 정부가 위기를 해결하기 위해서 구체적으로 어떤 노력을 하고 있으며 향후 그러한 위기가 다시 발생하지 않도록 어떤 조치를 취하고 있는지 커뮤니케이션 하는 전략을 말한다.

다섯번째 전략은 굴욕감소 또는 사죄(Mortification)전략으로 정부가 모든 잘못을 인정하고 상대국정부와 피해자들에게 사죄하는 전략을 말한다. 여기에서의 사죄는 단순한 사과가 아니라 굴욕을 감소하면서까지 사죄를 하는 것을 의미한다. 피해자에게 보상계획을 밝히는 것은 물론이다.

마지막에 추가된 전략은 분리(separation)전략이다. 정부가 특정 사건의 책임을 해당정부가 아니라 정부조직 내부에 있는 어느 개인이 한 것이라고 책임을 분리시키면서 동시에 그럼에도 불구하고 향후 위기발생을 방지하기 위해서 어떻게 할 것인지를 포함해서 수정행위를 약속하는 것을 말한다

5) 위기커뮤니케이션 실행

정부가 위기대응목표와 전략을 세운 다음에 해야 하는 일은 이해관계자들과 인플루언서들, 그리고 자국과 해당국의 공중들에게 이를 효과적으로 알리고 설득하는 일이다 (Olsson, 2013). 특히 위기상황일수록 사실이 확인되지 않은 정보나 루머, 그리고 악의적인 내용이 많이 유통되기 마련이다 (김장열, 2019; Coombs, 2006, 2019). 피해자에게 직접 다가가서 사과 및 직접 커뮤니케이션을 하는 동시에, 정확한 이해관계자들을 찾아서 가장 효과적으로 설득하고 이해를 구하고 필요하면 위기대응 커뮤니케이션에 도움을 요청하는 것이 중요하다. 그리고 이러한 커뮤니케이션 활동은 전방위적으로 입체적으로 이루어져야 한다.

기존 위기관리 연구들을 보면 이해관계자들을 단일그룹으로 간주하고 수사학적 측면에서 어떻게 메시지를 개발할 것인가에 많이 치우쳐 있는 경우가 많다. 그러나 초국가적인 위기의 이해관계자들은 단일하지 않으며 문화적 종교적 정치적 측면까지 종합적으로 고려해야 한다(Olsson, 2013).

정부는 기본적으로 신문, 방송과 같은 전통언론(traditional media, legacy media) 창구를 통해

위기소통을 할 수 있다. 여기에는 자국과 해당국의 언어로 보도자료 작성 및 배포와 같은 가장 기본적인 활동 외에도 사안에 따라 프레스브리핑, 기자회견 및 주요 매체와의 인터뷰 등이 포함된다. 이러한 활동은 정부 책임자가 직접 또는 대변인을 통해서 해야 하고 할 수 있는 일이다.

또한 그동안 구축해 놓은 국내 및 현지국의 네트워크를 최대한 활용해야 보다 효과적으로 위기커뮤니케이션을 할 수 있다. 앞에서 올슨(2013)이 주장했듯이 정부의 입장에서 위기를 설명하고 도움을 줄 수 경계확장자와 인플루언서들을 적극적으로 활용해야 하며 마케팅에서 많이 활용되는 입소문을 통한 올바른 정보 제공과 확산에도 노력해야 한다. 평소에 민관 협력사업, 교육사업, 문화활동 등 다양한 민간분야의 전문가, 민간단체와의 교류 및 지원 사업을 통하여 구축한 네트워크를 잘 활용하는 것이 중요하다.

동시에 목표공중에게 보다 효과적으로 전달하기 위해서는 전통 언론에만 의지하지 말고 소셜미디어를 적극적으로 활용해야 한다. 정부가 보유하고 있는 각종 소셜미디어 채널을 활용하여 공중에게 최대한 정확한 정보를 직접 전달하도록 노력하면서, 소셜미디어 이용자들이 하여금 그 정보에 동의하고 공유할 수 있도록 해야 한다. 사안에 따라서 노출목적 상 소셜미디어 상에 사과광고를 해야 할 수도 있다. 디지털 마케팅에서 많이 사용되는 용어로 트리플미디어(Triple media) 전략과 PESO 미디어 전략이 있다(김장열, 2019). 두 용어 모두 비슷한 컨셉이지만 약간의 차이가 있다.

트리플미디어전략은 웹사이트나 소셜미디어 사이트와 같이 정부가 보유한 온드미디어(owned media), 네티즌들이 많이 찾는 인기 유튜브 채널, 인스타그램과 같은 소셜미디어에 광고를 게재하여 원하는 공중에게 노출하는 페이드미디어(paid media), 그리고 위의 두 미디어 내용을 네티즌들이 공유하여 다른 네티즌들에게 도달하게 되는 언드미디어(earned media)를 전략적으로 활용하는 것을 의미한다. 따라서 특정 소셜미디어라고 해도 목적에 맞춰서 다르게 활용할 수 있다. 즉, 정부가 운영하는 유튜브채널에 공공외교 내용의 동영상 올리면 온드미디어가 되지만 이 내용을 네티즌들이 공유해서 다른 네티즌들이 보게 되면 이 동영상은 언드미디어가 된다. 반면에 정부가 보유하지는 않았지만 특정 인플루언서가 운영하는 유튜브 채널에 해당 내용의 광고를 하게 되면 이 채널은 페이드미디어가 되는 것이다.

반면에 PESO 미디어 전략은 소셜미디어 뿐만 아니라 전통언론과 블로거, 인플루언스들과의 관계까지 포함한 미디어 전략이다. 즉, 페이드미디어(paid media)와 온드미디어(owned media)는 트리플미디어에서와 같은 의미로 사용되지만 셰어드미디어(shared media)와 언드

미디어(earned media)를 분리한다는 점에서 차이가 있는데 웨어드미디어는 소셜미디어 상에서 공유되는 미디어로 트리플미디어전략에서의 언드미디어에 상응하는 컨셉이다. 대신에 PESO 미디어전략에서 언드미디어는 소셜미디어 사에서 공유되는 결과가 아니라 대언론 활동이나 블로거, 인플루언서들과의 관계를 통해서 얻는 결과를 의미한다(<표 1> 참조).

<표 1> 트리플미디어와 PESO 미디어 전략 비교

Triple Media		PESO Media	
Paid media	Advertising	Paid media	Advertising
Owned media	Websites, social media sites/channels	Owned media	Websites, social media sites/channels
Earned media	Social media sharing (mentions, shares, likes, reposts, reviews, etc.)	Earned media	Social media sharing (mentions, shares, likes, reposts, reviews, etc.)
		Shard media	PR & Publicity – media relations, blogger relations, influencer relations

정부의 공공외교담당자는 트리플미디어 또는 PESO 미디어 전략을 종합적으로 (holistically) 활용해야 한다. 특히 언드미디어(PESO 미디어의 경우 웨어드미디어)는 바이럴을 활용한 정보의 확산에 가장 효과적이며 위기관련 여론의 행방에 결정적인 역할을 할 수 있기 때문에 정부의 공공외교담당자는 이를 항상 목표로 두고 위기커뮤니케이션을 해야 한다. 다만 언드미디어전략이 항상 성공하는 것은 아니기 때문에 온드미디어와 페이드미디어를 함께 활용하는 것이 필요하다.

6) 위기커뮤니케이션 평가

위기가 종결되면 공공외교 커뮤니케이션 담당자는 그동안의 위기커뮤니케이션이 성공적으로 수행되고 목표했던 결과를 거두었는지 평가하여야 한다(Coombs, 2019). 가장 기본적으로 평가해야 하는 것은 위기로 인한 피해자들의 평가이다. 피해자들이 해당정부의 노력을 이해하고 사과 또는 보상규모에 만족했는지, 언론에서 해당정부의 노력을 어떻게 평가했는지, 사과 및 재발방지 약속이 발표한대로 이루어지고 있는지, 실추된 정부의 이미지가 다시 좋아졌는지 설문조사, 인지도조사, 이미지조사 등을 통하여 또는 언론 기사 및 소셜미디어 내용 분석을 통해서 평가해야 한다. 특히 위기가 발생하기 이전의 상시모니터링

결과와 비교해서 이슈와 관련된 내용의 톤이 긍정적인지, 부정적인지, 그 트렌드는 어떻게 변하고 있는지를 분석 평가해서 그 결과를 향후 위기커뮤니케이션 목표와 전략에 반영해야 한다. 위기는 언제든지 발생할 수 있고 또 같은 형태의 위기라고 하더라도 어떻게 대응하는가에 따라 결과가 달라질 수 있는 만큼 정부는 위기대응을 통해서 지식과 경험을 축적하고 향후 유사한 위기가 발생하지 않도록 사전에 예방을 하거나 위기가 발생하더라도 초기에 신속하게 대응해서 위기를 진화하거나 축소시키고, 나아가서 위기에 올바르게 대응해서 위기를 기회로 만들 수 있어야 할 것이다.

3. 공공외교 위기커뮤니케이션 모델 제안

본고에서는 앞에서 살펴본 기존 연구(김장열, 2019; Benoit, 1995; Brinson & Benoit, 1999; Coombs, 2006, 2019; Coombs & Holladay, 2012; Kim, 2014; Olsson, 2013)를 토대로 하여 PR 분야에서 많이 사용되고 있는 위기커뮤니케이션 연구를 공공외교에 적용한 공공외교 위기커뮤니케이션 모델을 제안한다. 이 모델은 위기발생이전에 정부가 상시모니터링 (환경 스캐닝, 미디어 모니터링, 소셜 모니터링, 소셜리스닝)을 통해 위기징후를 탐지하고, 위기가 발생했을 때 상황분석을 통하여 위기의 원인과 이해관계자를 파악, 위기대응의 목표를 설정하고 이를 가장 효과적으로 시행할 수 있는 위기대응 커뮤니케이션 전략을 수립, 이를 시행하고 그 결과를 평가하는 모델이다([그림 1]). 또한 이러한 위기커뮤니케이션은 일회성으로 끝나는 것이 아니라 위기발생여부와 관계없이 항상 준비하고 시행하고 그 결과를 평가해야 하는 과정인만큼 정부에 이러한 위기 커뮤니케이션을 전담할 수 있는 인원 또는 조직이 필요할 수도 있을 것이다.

4. 사례연구를 통한 공공외교 위기커뮤니케이션모델의 적용

이제 공공외교에 위기커뮤니케이션을 어떻게 적용할 수 있는지 사례연구를 통해서 살펴보고자 한다. 사례연구로 덴마크와 스웨덴에서 발생했던 이슬람 예언자 무함마드의 만평

논란²⁾을, 그리고 공공외교위기커뮤니케이션모델의 적용은 아프가니스탄에서 발생한 미군 병사 꾸란 조각 사건³⁾을 선택하였다.

1) 사례연구 1. 덴마크 스웨덴에서의 이슬람 예언자 무함마드 만평 논란

(1) 덴마크에서의 사건

덴마크의 일간지 윌란스-포스텐지(Jyllands-Posten)는 삽화 작가들이 직접 그린 무함마드의 만평을 신문에 실기로 결정하고 삽화작가 라스빌크스(Lars Vilks)가 그린 12 장의 무함마드 만평을 2005 년 9 월 30 일자 신문에 게재하였다. 그런데 문제는 무함마드의 모습이 천국에 도착하는 자살폭탄 테러리스트를 환영하고 머리에 폭탄 모양의 터본을 한 삽화를 비롯, 부정적인 모습으로 그려졌다는 것이었다. 덴마크 내 이슬람 단체들은 포스텐지에 즉각 만평을 삭제하고 무슬림에 대해서 사과할 것을 요구했지만 포스텐지는 이를 거절했다. 그러자 10 월 14 일에는 수천명의 이슬람 신자들이 포스텐지의 코펜하겐 사무실 밖에서 평화시위를 벌였고 10 월 19 일에는 덴마크 주재 11 개 이슬람 국가 대사들과 이슬람 단체대표들이 아네르스 포그 라스무센(Anders Fogh Rasmussen) 덴마크 수상에게 정부의 조치를 요구하며 면담을 요청했으나 라스무센 수상 역시 이 요청을 거절하였다. 논란이 커지면서 무함마드 만평은 유럽 여러 국가들과 미국, 뉴질랜드, 요르단 등 40 여개 나라의 신문에 실리게 되었고, 특히 이슬람 국가들에서 소요사태를 일으키기에 이르렀다. 시리아와 레바논에 있는 덴마크 대사관이 공격받았으며 이란과 사우디아라비아는 몇몇 아랍국가들은 덴마크 소재 자국 대사관을 폐쇄하고 자국대사를 소환하기도 하였다(Olsson, 2013)

(2) 스웨덴에서의 사건

2 년 후인 2007 년 8 월 18 일, 스웨덴의 지역일간지인 네릭스 알레한다(Nerikes Allehanda) 지에 또다시 이슬람 선지자 무함마드의 그림이 게재되었다. 이번에는 이 신문의 사설에 종교를 조롱할 수 있는 권리(The right to ridicule a religion)이라는 제목으로 무함마드가 당시에 스웨덴에서 유행하던 라운드어바웃독(roundabout dog)으로 묘사된 것이다. 라운드어바웃독은 스웨덴 시민들이 로터리 한가운데에 자신들이 나무나 금속으로 만들어서 세워놓은 개모양의

2) 무함마드 만평 논란사례는 올슨(Olsson, 2013)의 사례연구와 기타 자료들을 발췌, 정리한 것임을 밝혀둔다. 보다 자세한 내용은 Olsson (2013, pp. 219-234) 참조.

3) 아프가니스탄 미군병사 꾸란 조각사건은 김장열(Kim, 2014)의 연구를 재구성한 것이다. 보다 자세한 내용은 Kim, J. (2014, pp. 109-130) 참조.

조형물을 의미한다. 곧 이어 스웨덴의 다른 신문들도 무함마드의 그림을 게재하기 시작했다. 이에 대한 무슬림들의 반응은 2 년전 덴마크에서 발생했던 사태와 비슷한 양상을 띠었다. 스웨덴 국내외에서 항의집회를 개최하고, 파키스탄과 이란 정부의 경우 공식항의를 제기했으며 이슬람컨퍼런스기구(Organization of the Islamic Conference)는 해당 신문사를 강하게 비난하면서 스웨덴 정부로 하여금 해당 신문사에 대해 법적인 조치와 함께 공식적인 사과를 하게 하라고 요청하였다(Olsson, 2013)

이 두 다른 일련의 사건은 이슬람 선지자 무함마드의 모습을 부정적으로 그린 삽화에서 비롯되었으나 덴마크와 스웨덴 정부는 대응방식에서 큰 차이를 보였다. 이 두 사건을 올슨(2013)은 위기에 처한 정부가 해야 할 세가지 일, 즉, 센스메이킹, 네트워킹, 그리고 커뮤니케이션 메시징 측면에서 분석하였다.

(3) 센스메이킹

위기에 처한 정부가 해야 할 첫번째 일은 왜 그러한 일이 일어났는지, 위기의 본질이 무엇인지, 관련 이해관계자가 누구이며 그들이 무엇을 원하는지 파악하는 것이다. 월란스포스텐지가 12 점의 무함마드 만평을 게재하기로 결정한 2005 년은 덴마크 무슬림 이민자들에 대한 공개논의가 한참 벌어지고 있었고 덴마크 인구의 4%에 불과한 무슬림 이민자들에 대해서 부정적인 시각을 가진 정치인들이 많이 있던 시기였다. 이 당시 국가적으로 논란이 되었던 이슈는 이민자들과의 갈등 문제가 곧 유럽과 무슬림의 중세적 가치 (medieval values) 사이에 발생하는 문화적 충돌(cultural clash)문제인가 아닌가 하는 것이었다 (Larsson & Lindekilde, 2009).

덴마크 정부는 이 사건을 정부가 지속적으로 개입할 수 있는 좋은 기회로 보았다. 즉, 이 이슈를 표현의 자유에 대한 도전 문제로 규명하고, 이렇게 함으로써 무함마드 만평에 대해서 비난하는 무슬림들에게 보다 엄격한 태도로 대한다는 것이었다. 정부의 판단은 이렇게 함으로써 유권자들의 지지를 받을 수 있다는 것도 고려한 것이었다(Lindholm, 2008). 덴마크 정부가 이처럼 표현의 자유 프레임을 채택한 이유는 만평 문제가 전적으로 국내 문제라고 처음에 판단한 때문이기도 했다. 따라서 이 사건이 이미 무슬림 국가들에서는 주목을 받고 있는 사건임에도 불구하고 정부의 커뮤니케이션은 주로 덴마크 국민들을 대상으로 하고 있었다. 덴마크 정부가 이처럼 무함마드 만평 게재가 야기할 거센 항의에 대해서 인지하지 못한 이유는 이전에 이와 같은 경험을 해본 적이 없기 때문이기도 했다 (Brändström et al., 2004).

이 위기와 관련해서 제일 영향력이 큰 무슬림 단체는 덴마크 이슬라믹 신앙공동체 (Community of Islamic Faith in Denmark)였다. 이 단체는 오랜 기간동안 덴마크 정부가 이슬람에 대한 부정적인 시각을 조성하는데 기여해왔다고 비난해왔다. 따라서 덴마크에 있는 무슬림 국가들의 대사들과 단체들은 이번 만평 사건을 덴마크에 거주하는 무슬림들에 대한 또 하나의 차별로 받아들였다. 이슬라믹 신앙공동체는 당시 덴마크의 브라이언 미켈슨 (Brian Mikkelsen) 문화장관에게 항의서한을 보냈으나 미켈슨 장관은 5 개월동안 여기에 대응하지 않았다. 무슬림 대사들도 이 문제를 상의하기 위해 공식서한을 보내서 덴마크 수상과의 면담을 요청했으나 덴마크 정부는 이를 덴마크 국내 정치에 간섭하려는 의도로 해석하였다. 이처럼 덴마크 정부가 초기에 잘못된 판단을 함으로써 덴마크 정부는 무슬림 이해관계자들과 협상을 통해서 문제를 해결할 수 있는 시기를 놓치고 오히려 위기가 증폭 되도록 한 것이다(cf. Klijn & Koppenjan 2006; Emerson et al., 2011).

덴마크 정부의 이러한 미숙한 판단은 국가의 경제적 손해와 정치적 혼란을 가져왔으며 스웨덴 정부의 대처방향에도 영향을 미쳤다. 스웨덴 정부는 덴마크 정부와는 달리 이 사건의 민감성과 잠재적인 영향에 대해서 초기부터 잘 인지하고 있었으며 스웨덴에 있는 다양한 무슬림 단체들과 커뮤니케이션을 시도하였다. 스웨덴에 있는 무슬림 단체들은 자신들의 종교가 침해받은 것은 유감이지만 이에 대해서 평화적으로 그리고 문명인답게 무슬림의 입장을 전달하자고 무슬림 단체 회원들을 설득하였으며, 무엇보다 이 사건이 이슬람 전체에 대한 공격이 아니라 스웨덴 국내 차원에서 해결될 수 있는 독립적인 이벤트임을 강조하였다. 이에 따라 덴마크에 있는 무슬림 단체들과는 달리 스웨덴 무슬림 단체들은 항의 집회를 열지 않았다. 결과적으로 스웨덴 정부와 무슬림 단체들 공히 이 상황에 대해서 뿐만 아니라 어떻게 해결해야 하는 지에 대해서도 동일하게 인지하고 있었다. 상황에 대해서 정부와 주요 이해관계자들이 공동으로 인식하고 있다는 사실이 위기상황을 타개하는데 결정적인 영향을 미친 것이다.

(4) 네트워킹

정부가 위기를 해결하기 위해서 센스메이킹 다음으로 해야 하는 일이 네트워킹이다. 네트워크를 어떻게 활용하는가에 따라 위기를 빨리 진화할 수 있기 때문이다. 특히 네트워킹에서 중요한 것은 경계확장자(boundary spanners)의 역할이다. 이들은 사람이 될 수도 있고 그룹 또는 조직이 될 수도 있는데 위기상황에서 이들의 역할이 특히 중요하다. 왜냐하면 이들이 정보를 수집하고 해석하기 때문(Dollinger, 1984)이다. 경계확장자들은 또 정부와 이해

관계자들 간의 커뮤니케이션을 촉진하고 조정 또는 중재하는 역할을 하기도 한다.

덴마크와 스웨덴에 있는 무슬림 단체들은 무슬림들과의 네트워크, 이슬람 문화에 대한 이해, 그리고 이들 단체들의 합법성으로 인해서 위기시 경계확장자 역할을 할 수 있는 조직들이었다. 덴마크 정부는 무함마드 만평사건이 발생했을 때 이를 정치적인 이슈가 아니라고 보고 초기에 느슨하게 대응하다가 위기를 키우게 되었으며, 이후 무슬림들이 덴마크 국기를 불에 태우는 사건이 발생하고 나서야 정부 차원에서 적극적인 대응에 나섰다. 덴마크 정부는 뒤늦게서야 이슬람 국가들에 나가 있는 덴마크 대사관들과 커뮤니케이션을 하고 전략을 세우기 위해서 상황센터(situation center)를 세웠으며, 또 국내외 언론들, 소셜미디어에서 발생하는 요청사항들을 후속조치하기 위해서 아랍어 정부 웹사이트를 개설하였다. 또한 덴마크 외교부 내에는 문화적 종교적 문제 전문가가 없는 까닭에 국내외 전문가(특히 영국의 British Foreign and Commonwealth Office)의 도움을 받기도 했다. 이처럼 덴마크 정부는 처음에 만평 위기에 잘못 대응함으로써 발생한 후속 사건들로 인해서 향후 종교문제와 관련해서 더욱 민감하게 반응하게 되었으며, 혹자는 이를 이맘외교(imam diplomacy)⁴⁾의 발전이라고까지 칭하게 되었다(Lindholm, 2008).

반면에 스웨덴 정부는 무함마드 만평사건이 발생했을 때 초기부터 적극적으로 대응하였다. 사건 발생 후 바로 아랍 언론들을 모니터링했으며 스웨덴에 있는 무슬림 단체들과 접촉하여 사건 해결을 위해 노력하였다.

덴마크 정부가 어떻게 느슨하게 대응했나 하면 무슬림 국가들의 대사들, 무슬림 단체 대표들이 덴마크 수상을 만나자고 요청했으나 정치문제가 아니라고 잘못 판단하여 만나주지 않았다. 특히 이집트에서는 심지어 UN 을 동원해서까지 요청이 거세었지만 이 경우에도 덴마크의 수상은 당사국들끼리 해결할 문제이니 양국 관계자가 만나서 해결하자고 하면서 정작 중요한 이슬라믹 신앙공동체와 같은 초국가단체의 영향력에 대해서는 인지하고 못하고 있었다. 사태가 더욱 악화되자 덴마크 정부는 모든 EU 국가는 EU 국가가 테러공격이나 자연재해를 입었을 때 서로 도와주어야 한다는 EU 의 결속조항(Solidarity Clause)를 근거로 EU 를 경계확장자로 활용하여 이 문제에 대응하고자 하였다.

한편 이슬라믹 신앙공동체는 덴마크 정부와 만평을 처음 게재한 월란스-포스텐지의 사과를 요청하면서, 덴마크에 사는 무슬림들로 하여금 항의 서한을 보내도록 했으며 공공장소에서 항의집회개최, 그리고 법원에 제소하는 등 다양한 항의활동을 전개했다. 또한 덴마크

4) 이맘(imam)이란 무슬림에서 기도할 때 인도하는 리더를 말하는데 여기서는 이슬람 커뮤니티의 지도자를 의미함(Britannica, 2023).

정부에서 만나주지 않자, 이집트, 사우디아라비아, 레바논, 시리아, 터키 등에 있는 종교 지도자와 정부의 리더들을 접촉하여 덴마크 정부가 어떻게 대응했는지 그동안의 경과를 설명하고 이들의 동의를 구함으로 덴마크 정부에 타격을 입히게 되었다. 이 단체는 이처럼 다양한 초국가적이고 개인적인 종교적 네트워크를 활용해서 위기를 증폭시키는 데 중요한 역할을 하였다.

반면에 스웨덴 정부는 무함마드 만평 문제가 터지자마자 즉시 스웨덴에 파견되어 있는 무슬림 국가들의 대사들을 만나며 동시에 다양한 무슬림 단체들과 대화를 시도하였다. 덴마크의 사례를 보고서 일찌감치 어떻게 대처해야 하는지 알고 있었던 것이다. 스웨덴 정부는 무함마드 만평문제가 자국에 발생하기 이전에 이미 국내외 이미 무슬림 단체들과 네트워크를 형성하고 있었으며, 이해관계자들을 바로 파악하고 이들과 좋은 관계를 형성하고 있었던 것이다. 예를 들어, 스웨덴의 외교부는 시민봉사자, 언론인, 그리고 무슬림과 스웨덴 이중국적을 보유한 무슬림 지도자들을 포함한 사절단을 활용하여, 필요한 경우 이들이 중동의 다른 나라들과 네트워크를 형성할 수 있도록 하였다. 이 사절단에 포함된 무슬림 지도자들은 이들이 무슬림 커뮤니티에서 가지고 있는 신뢰도를 바탕으로 스웨덴 외교부장관과 인터뷰를 하는 등 사태를 해결하는 데 중요한 역할을 하였다.

한편 덴마크의 사례는 이를 경험한 무슬림 단체들이 심리적 준비와 네트워크 활동을 하는 데에도 많은 영향을 미쳤다. 무엇보다 스웨덴에 있는 다른 무슬림 조직들과 연대하는 것이 중요하다는 것을 알게 되었으며, 전반적으로 스웨덴 정부와 사회와도 지속적인 관계를 유지하는 것이 필요하다는 것을 알게 된 것이다. 이들은 또한 무슬림들은 특정 가치를 존중하지만 그 가치가 공격받았다고 해서 복수를 하지는 않는다는 이슬람의 전통을 알리는 메시지를 전략적으로 구성했으며, 이 메시지를 전달하는 무슬림 지도자들도 금요일 기도회에서 이를 설파하였다. 또한 이 메시지가 일관성을 가질 수 있도록 관련자들이 공동으로 구성하였다. 만평 사건 발생후 스웨덴 국내 뿐만 아니라 국제사회에서의 압력도 거세어지자 이 단체들은 전세계에 있는 무슬림 커뮤니티들과 다양한 채널을 통해서 커뮤니케이션을 시도하였다. 그 메시지의 핵심은 이 문제는 스웨덴 국내 문제이고 따라서 스웨덴 내에서 해결되어야 한다는 것, 그리고 스웨덴에 살고 있는 무슬림들은 스웨덴 정부와 언론과 함께 독립적으로 이 문제를 해결할 수 있으니 다른 나라에 살고 있는 무슬림들이 항의집회를 하거나 스웨덴을 배제하거나 스웨덴 제품 불매운동을 벌이는 행위를 하지 않았으면 좋겠다는 점, 그리고 무엇보다 중요한 것은 그들도 역시 사실상 스웨덴의 일부임을 상기시키고자 하였다. 또한 유럽에 있는 이슬람 조직연합(Federation of Islamic Organizations)을

통하여 전세계에 있는 무슬림들이 이 사건으로 분노하지 말 것을 끊임없이 소통하였다. 이밖에 무슬림 협의회(Muslim Council)도 덴마크, 스웨덴을 비롯, 핀란드, 노르웨이, 아이슬란드 등 노르딕 국가 무슬림 대사들과의 미팅을 주선하여, 무슬림 입장에서 보는 언론의 자유가 어떤 의미인지 이해시키려고 노력하였다 (Olsson, 2013)

(5) 커뮤니케이션 메시지 전략

덴마크와 스웨덴 정부의 가장 어려운 점은 지역적 문화적으로 떨어져 있는 이해관계자들과 커뮤니케이션하는 것이었다. 위기커뮤니케이션 메시지가 성공하려면 그 메시지가 이해관계자의 규범과 가치에 부응하는 방식으로 구성되어야 한다. 메시지는 말 그대로 언어로 구성될 수도 있지만 비언어적 제스처와 이미지를 포함할 수도 있다. 특히 지리적 문화적으로 초국가적인 위기의 경우에는 언어의 장벽을 초월하는 비언어적 상징적 커뮤니케이션이 더욱 중요한 의미를 지닌다. 상징적 측면에서, 위기관리활동은 활동 그 자체로 커뮤니케이션 이벤트라고 볼 수 있다. 즉, 모든 위기관리활동은 그 자체로 중요한 상징적 활동이 될 수 있다는 것이다. 덴마크 정부가 사건 초기에 무슬림 국가 대사들과 이슬람 단체의 대표자와 만남 요청을 거부했다는 사실 자체가 바로 최악의 상징적인 행위였던 것이다.

처음에 덴마크 정부는 언론의 자유를 강조하는 메시지를 더 선호했었다. 정부의 이러한 메시지는 논란을 낳았으나 덴마크 언론의 동의를 얻는 데에는 성공하였다. 이 메시지는 단순 이분법에 근거한 것이었는데, 즉 자유언론을 보장하는 “좋은”나라와 여기에 반대하는 “나쁜”나라라는 프레임인 것이다(Harvik, 2008). 비록 처음에는 이 커뮤니케이션 전략이 덴마크 언론들의 호응을 받았지만 위기가 증폭되어감에 따라 이 프레임이 오히려 덴마크 정부의 발목을 잡게 되었다. 정부의 체면에 손상이 가는 것을 감수하더라도 사과하지 않고서는 이 메시지를 수정할 수도 없게 된 것이다. 결국 덴마크 국기가 성난 무슬림들에 의해서 불에 타고 나서야 덴마크 수상은 처음 메시지 전략이 잘못되었음을 지각하고 성난 무슬림들을 달래기 위해서 이 메시지전략을 수정하였다. 결국 덴마크 수상은 2006 년 2 월 알아라비아(Al-Arabiya)지와 인터뷰를 할 때 덴마크 대사 중 이슬람으로 개종하였으며 아랍어를 구사할 수 있는 덴마크 대사와 함께 이 인터뷰 준비를 하였으며 인터뷰 내용 중에도 무슬림에게 잘 전달될 수 있는 아랍식 은유법을 사용하도록 지도받았다.

반면에 스웨덴 정부는 만평이 발간된 이후 초기에는 이 매체와 관련되어 있다는 오해를 받을까봐 조용히 있었으나 스웨덴 언론, 무슬림 국가들, 무슬림 단체들의 높아지는 비판과

압력으로 인해서 이 사태에 대해서 언급을 하지 않을 수 없게 되었다. 스웨덴 정부의 핵심 메시지는 스웨덴에서 언론의 자유가 헌법으로 보장되어 있지만 마찬가지로 종교의 자유도 보장되어야 한다는 것이었다. 스웨덴 수상이 무함마드 만평으로 인해서 무슬림이 공격받게 되어서 유감이라고 표명하였다. 수상이 취했던 상징적인 행동이 바로 스톡홀름 중심가에 있는 이슬람 사원에서 이슬람 커뮤니티의 대표자들을 만난 것이었다. 이 자리에서 언급한 수상의 메시지가 많은 무슬림 국가의 국민들에게 전달되었음은 물론이다. 스웨덴 수상의 모스크 방문은 스웨덴 정부에서 취했던 가장 중요한 단일 이벤트였다. 수상의 메시지 중 또 하나의 중요한 내용은 그가 이 사태 해결을 위해서 노력해준 국립 이슬람 커뮤니티(National Islamic Community)와 다른 무슬림 조직들에게 고맙다고 표현한 것이었다. 이렇게 함으로써 스웨덴 정부는 이들 무슬림 이해관계자들에게 스웨덴 정부와 무슬림 조직들과의 관계가 상호 존중과 공동의 이해를 바탕으로 이루어진 관계이고 또 그래야 한다는 것을 확인하였다.

(6) 덴마크와 스웨덴의 만평논란 사태에서 찾아낸 세가지 위기관리지침

단일국가 단위가 아닌 여러 국가에 걸쳐서 발생하는 위기(transboundary crises)에 제대로 대처하기 위해서는 기존의 대응방식만으로는 효과적으로 대처할 수 없다. 또한 언론만 상대한다고 해서 되는 것도 아니다. 이러한 위기가 발생하면 정부는 최대한 신속하게 함께 위기를 해쳐 나갈 네트워크를 형성하고 다양한 스테이크 홀더들과 직접 커뮤니케이션을 해야 한다.

커뮤니케이션 측면에서 이러한 국경을 초월하는 위기에 대응하기 위해서는 첫째, 센스 메이킹, 즉 이해관계자의 입장에서 위기를 보아야 한다. 스웨덴의 경우에서 알 수 있듯이 위기상황을 개선하기 위해서는 역지사지, 즉, 이해관계자의 입장에서 사태를 인지 하는 것이 무엇보다도 중요한 것이다. 그래야 경계확장자들을 통해서 효과적으로 이해 관계자들에게 메시지를 전달할 수 있는 것이다.

스웨덴 정부와 덴마크 정부가 위기에 대응하는 방식에 있어서 제일 큰 차이점은 위기에 대한 이해였다. 덴마크 정부는 이러한 위기를 처음 겪는 상황에서 자국민의 입장을 먼저 생각했던 반면에 스웨덴 정부는 덴마크의 사례를 보고서 무슬림 이해관계자들의 이익을 함께 고려해야 함을 깨달았다는 점이다. 반면에 덴마크 정부는 위기가 발생했을 때 이를 국내 문제로 한정하고 덴마크 시민과 언론 표현의 자유를 보장하는 데에만 초점을 맞추으로써 위기를 증폭시켰다. 이로 인해 무슬림 대사들과 단체의 대표들이 합법적인

이해관계자임을 간과하는 실수를 하게 된 것이다. 덴마크 정부는 국내외에 있는 무슬림 이해관계자들이 이 사태로 인해서 감정이 상했는데도 올바른 메시지를 구성하지 못하여 결과적으로 위기를 증폭시키게 되었다.

두번째로, 주요 이해관계자들과 네트워크를 구성함에 있어서 정부는 가능하면 위기발생 초기에 다양한 네트워크를 형성하고 특히 경계확장자들을 활용해야 한다. 위기해결에 있어서 경계확장자들의 역할은 매우 중요하다. 이들은 워킹 그룹처럼 정부와 긴밀하게 협조할 수도 있고 자발적으로 협조하는 느슨한 제휴관계가 될 수도 있다. 스웨덴 정부는 스웨덴에 있는 다양한 무슬림 그룹들과 함께 문제를 해결하려고 했으며, 이들은 다양한 국내외 무슬림 네트워크들에게 스웨덴 정부의 메시지를 전달하는 등 경계확장자의 역할을 훌륭히 수행함으로써 위기를 감소시킬 수 있었다.

반면에 덴마크 정부는 경계확장자들의 중요성을 인지하고 이들을 활용하기 보다는 기존 공식 외교채널을 통해서 사태를 해결하고자 했다. 이처럼 문제를 제대로 인식하지 못하고, 경계확장자들을 참여시키지 못하고, 이해관계자들과 제대로 소통하지 못하게 되면 위기는 증폭되게 되는 것이다. 덴마크 정부는 이 사실을 너무 늦게 인지했다. 무슬림 이해관계자들 사이에 정부의 신뢰도는 이미 추락했고 이들과 네트워크를 형성하는 것 또한 현실적이지 않은 옵션이 되어 버렸다. 여기에서 한가지 주의할 사항은 경계확장자들을 참여시키는 것이 중요하지만 이들에게만 전적으로 의존해서는 안된다는 것이다. 경계확장자들은 정부와 이해관계자들 간에, 자신들의 로열티와 합법성 사이에서 갈등을 겪을 수 있고 균형을 유지하지 못할 수도 있기 때문이다(Olsson, 2013).

세번째로 이해관계자들과 커뮤니케이션할 때 메시지를 어떻게 구성하는가에 따라 위기가 증폭될 수도 있고 감소할 수도 있다. 메시지를 구성할 때에는 어느 한쪽의 입장을 배제하는 것이 아니고 양측의 입장을 다 포함할 수 있는 전략(inclusionary message strategy)이 필요하다. 스웨덴 정부가 표현의 자유와 종교적 자유의 가치를 함께 강조한 것이 이것이다. 뿐만 아니라 언어와 문화의 장벽을 넘기 위해서는 상징적 커뮤니케이션 또한 중요한데 스웨덴 수상이 스톡홀름에 있는 무슬림 사원에서 연설을 함으로써 이러한 메시지를 효과적으로 전달할 수 있었다.

반면에 덴마크 정부는 초기에 표현의 자유를 인정하는 좋은 나라와 이에 반대하는 나쁜 집단이라는 이분법 메시지를 가지고 커뮤니케이션을 하였다. 즉, 덴마크 정부와 무슬림 이해관계자 간에 서로의 가치를 배제한 메시지 전략(exclusionary message strategy)을 채택함으로써 위기를 증폭시킨 것이다. 이후 덴마크 정부의 메시지가 이를 포함하는 전략으로

수정되었지만 추락한 신뢰도를 되돌릴 수 있는 시기를 이미 놓치고 만 것이다. 덴마크 정부가 무슬림 대사들과 단체의 대표자들과의 만남을 거부했다는 상징적 메시지 또한 위기 악화의 원인이 되었다.

2) 사례연구 2. 아프가니스탄에서 미군 병사가 꾸란을 불태운 사건

2012 년 2 월 20 일에 아프가니스탄 주둔 미군 병사 2 명이 미군이 주둔하고 있는 바그람 공군기지에 있는 쓰레기 소각장에서 이슬람 경전인 꾸란을 태운 사건이 발생했다. 이슬람 사회에서 꾸란을 훼손하는 것은 가장 불경스러운 행위로 여겨진다. 수천명의 아프가니스탄인들이 바그람 공군기지 주변에서 항의시위를 벌였으며 화염병을 던지고 새총을 쏘았다. 바그람 뿐만 아니라 아프가니스탄의 수도 카불을 비롯, 여러 도시에서 반미 시위가 계속해서 이어졌다. 항의시위를 진압하는 과정에서 수명의 아프가니스탄인들이 사망했을 뿐만 아니라 미군 사상자도 발생했다. 미국 정부는 신속하게 대처에 나섰다. 존 앨런 아프간 주둔 미군사령관이 방송에 출연하여 “진심어린 사과”를 했으며 미군들에게 “성물의 적절한 취급법”을 교육할 것을 약속하였다. 미국 백악관도 “아주 불행한 사고”라고 사과했다 (김영미, 2012).

김장열(Kim, 2014)은 민간기업에 주로 적용되어 왔던 위기커뮤니케이션 전략들을 공공 외교의 위기커뮤니케이션 전략에 적용하였다. 그는 미군 병사가 아프가니스탄에서 이슬람 경전인 꾸란(Qu'ran)을 불태워서 논란이 되었던 사례를 콧츠(2006)의 위기대응원칙, 브누아(1995)의 이미지회복전략, 그리고 콧츠(2006, 2019)의 책임성에 따른 위기대응전략 세가지 부분에서 적용하였다.

(1) 위기대응전략의 공공외교 적용(1): 위기대응원칙

김장열(Kim, 2014)은 콧츠(2006)의 상황적 위기커뮤니케이션이론(Situational Crisis Communication Theory)에 따른 세가지 위기대응원칙(신속성의 원칙, 일관성의 원칙, 개방성의 원칙)을 공공외교에 적용하였다(<표 2>).

이에 따르면 SCCT 첫번째 원칙은 신속성의 원칙(be quick)이다. 미군이 아프가니스탄에서 꾸란 경전을 불태웠을 때 미국 정부에서 신속하게 취해야 할 행동은 한가지, 사과와 재발방지를 하는 것이었다. 미국정부는 신속하고 책임있게 위기에 대응했다. 심지어 백악관에서 오바마 대통령까지 신속하게 사과하며 사태 진압에 나선 것이다(김영미, 2012).

<표 2> 위기대응원칙(Coombs, 2006)을 공공외교에 적용한 사례

Principle	Crisis response principle - Corporation	Crisis response principle - National government	Application example (to public diplomacy)
Be quick	A corporation should respond quickly when a crisis occurs.	A national government should respond quickly when a crisis occurs, targeting the international public.	When Afghanistan-based American soldiers burnt the Qu'ran, the American government should respond immediately – do apologize.
Be consistent	Consistent messages will increase the credibility of a corporation.	Consistent messages will increase the credibility of a national government.	The American government's position should remain the same regardless of the situation.
Be open	A corporation should disclose full information for the benefit of both the corporation and its public.	A national government may disclose full information as long as it does not hurt the nation's profit.	As demonstrated in the case of WikiLeaks, full disclosure may not be the best policy for the benefit of a nation and the international public.

김장열 (Kim, 2014, p. 118)에서 재인용

두번째 원칙은 일관성의 원칙(be consistent)이다. 공공외교는 하나의 소스가 아닌 다양한 채널을 통해서 메시지를 전달해야 한다. 무함마드 만평 사건에서 보았듯이 정부는 위기 시 다양한 경계확장자들의 도움이 필요하기 때문에 평소에 이들과 소통할 수 있는 커뮤니케이션 채널을 구축하고 정부의 일관된 메시지를 성의 있게 전달해야 한다. 실제로 아프가니스탄 사건의 경우에 미국 정부는 사과와 재발방지 입장을 발표한 이후 다양한 항의와 도전에 직면했다. 아프간 민심은 여전히 냉담했으며 공화당의 롬니 주지사와 샌토럼 상원의원 등의 거센 비난을 받게 된 것이다. 이밖에도 보수적인 기독교 단체의 비난을 받기도 했다. 어느 경우이던 간에 미국정부의 메시지는 일관성을 지니고 있어야 하며 그 메시지는 양측의 입장을 고려한 메시지이어야 한다.

세번째 원칙은 개방성의 원칙(be open)이다. 정부의 경우 그만큼 사건이 복잡하고 이해관계자가 많기 때문에 모든 정보를 투명하게 공개한다는 것이 쉬운 일은 아니다. 따라서 모든 정보를 공개하기 보다는 국익을 저해하지 않는 범위 내에서 정보를 공개해야 한다. 꾸란 사건에 이를 적용해 봐도 마찬가지이다. 이 사건의 핵심은 모든 정보를 공개하는 것 자체보다는 미국 정부가 얼마나 진정성 있게 사과를 하고 재발방지를 위해 노력하는가에 있다. 즉 SCCT 의 세가지 원칙 중에서 개방성 보다는 신속성과 일관성의 원칙이 더 중요한 사례라고 볼 수 있는 것이다(<표 2> 참조).

(2) 위기대응전략의 공공외교 적용(2): 이미지회복전략

김장열(Kim, 2014)은 또한 브누아(Benoit, 1995)의 이미지 회복전략을 공공외교에 적용하였다. 이 전략은 부인, 책임회피, 사건의 공격성 축소, 수정행위, 굴욕감소 또는 사죄, 그리고 분리 전략(Brinson & Benoit, 1999)이다. 이중에서 부인 전략이나 책임회피 전략은 꾸란 소각 사건의 대응전략으로는 적절치 않아 보인다. 그러나 다른 이미지회복전략들은 미국정부에서 성난 아프가니스탄 무슬림들을 대상으로 활용할 수 있는 전략들로 보인다.

<표 3> 이미지회복전략(Benoit, 1995; Brinson & Benoit, 1999)을 공공외교에 적용한 사례

	Crisis response strategies - corporation	Crisis response strategies – national government	Application example (to public diplomacy) - Case: Afghan-based American soldiers burning the Qu’ran
Denial	Organization claims there is no crisis	National government claims there is no crisis	
Evasion of responsibility	Organization attempts to reduce responsibility for the crisis	National government attempts to reduce responsibility for the crisis	
Reducing Offensiveness of the event	Organization makes the crisis appears more positive	National government makes the crisis appear more positive	While the burning of the Qu’ran remains true, it was unintentional and resulted from a mistake (alcohol, carelessness, etc.). The soldiers are deeply regretting such an incident, thus it is unnecessary to escalate the matter.
Corrective action	Organization takes steps to solve the problem and/or prevent a repetition of the crisis	National government takes steps to solve the problem and/or prevent a repetition of the crisis	Prevent any future wrongdoings by Afghanistan-based American soldiers via education, and ensure strict punishment of those soldiers and officials who violate such rules.
Mortification	Organization accepts responsibility and apologizes	National government accepts responsibility and apologizes	The Qu’ran burning by Afghanistan-based American soldiers resulted from the lack of proper education and control of action (was not able to prevent from happening); accepts responsibility and apologizes on behalf of the United States
Separation	Organization explains that the act violated its policies, identifies a separate scapegoat within the organization, and initiates corrective action	National government explains that the act violated its policies, identifies a separate scapegoat from the relative government parties, and initiates corrective action	The identified Afghanistan-based American soldiers are responsible for the burning of Qu’ran. The United States (government and military) respects the culture and religion of Afghanistan, and took necessary educational measures to prevent any acts originated from misunderstanding. In addition, the American government will strengthen its efforts to prevent such violation of policies from taking place in the future.

김장열(Kim, 2014, pp. 121-122)에서 재인용

미국 정부가 채택할 수 있는 “공격성 축소” 전략은 “미군 병사들이 꾸란을 불태운 것은 사실이지만 고의가 아니라 실수로 그런 것이다, 꾸란을 불태운 미군 병사들이 여기에 대해서 깊이 뉘우치고 있으니 더 이상 이 문제(incident)를 확대시키지 않았으면 좋겠다”는 메시지를 전달하는 것이다. “수정행위”전략은 “아프가니스탄 뿐만 아니라 외국에 주둔하고 있는 모든 미군들을 철저히 교육시켜서 더 이상 이런 잘못을 하지 않도록 할 것이며 이번에 잘못을 저지른 미군들은 엄중하게 징계할 것”이라는 메시지를 전달하는 것이다. “굴욕감소” 전략은 “이번에 미군 병사들이 잘못을 저지른 이유는 제대로 된 교육을 받지 못했기 때문이며(미군의 교육훈련 시스템이 잘못된 것임을 시인) 통제도 제대로 되지 않았다(관리에도 실패했음을 인정), 미군이 잘못했고 사죄한다”라고 발표하는 것이다. “분리”전략은 “이번에 일부 미군 병사들이 꾸란을 불태운 것은 유감이다. 미국 정부와 미국군은 아프가니스탄의 종교를 존중하고 있으며 미군 병사들에게도 이를 지속적으로 교육하고 있다. 미국 정부는 이번 사태와 같이 일부 병사들의 잘못된 이해로 인해서 불미스러운 일이 다시는 발생하지 않도록 더욱 노력하겠다”라는 메시지를 내보내는 것이다. 하지만 이 사건과 관련해서 분리전략은 조심해서 사용해야 한다. 차칫 잘못하면 진정성을 의심받을 수 있기 때문이다. 또 한가지 전략만 사용하는 것이 아니라 두세개의 전략을 함께 사용할 수도 있을 것이다. 또한 위기상황은 끊임 없이 변화한다. 정부에서 처음에 파악했던 위기의 원인과 책임이 달라질 수도 있다는 의미이다. 이 경우 정부는 최대한 신속하게 입장을 표명하는 메시지를 발표하여야 하며 가용한 경계확장자들을 활용하여 국가의 입장이 이해관계자들에게 우호적으로 전달될 수 있도록 해야 한다(<표 3> 참조).

(3) 위기대응전략의 공공외교 적용(3): 책임성에 따른 위기대응전략

쿵즈도 브누아와 유사하게 그의 SCCT 에서 위기의 책임성에 따라 전적으로 사과, 수정 행위, 환심사기, 정당화, 용서구하기, 부인 및 공격 이렇게 일곱가지 전략을 제시하였다.

김장열(Kim, 2014)은 쿵즈의 위기대응전략을 꾸란 소각사건을 대하는 미국정부의 위기 커뮤니케이션 전략에 적용해보았다. 전적사과전략은 미국 정부는 사태의 모든 책임이 전적으로 미국 정부에 있다고 인정하고 관련 국제 공중이나 이해관계자들에게 용서를 비는 것이다. 또한 이 사건으로 피해를 입은 아프가니스탄 무슬림들이나 그 지역 주민들에게 어떤 형태로든 보상을 하겠다고 약속할 수도 있을 것이다. 수정행위전략 역시 위기의 책임이 미국 정부에게 있음을 인정하고 이 사건으로 피해를 입은 피해자들에게 정신적 물질적 보상을 해주거나 재발방지를 위한 약속을 하는 것이다.

환심사기전략은 미국 정부가 과거에 세계 평화를 위해서, 특히 아프가니스탄의 평화와 정국 안정을 위해서 얼마나 많은 노력을 했는지 상기시키면서, 양국간에 좋은 관계를 맺기 위해서 이 문제를 넘어가자고 제안하는 것을 의미한다. 용서구하기 전략은 미군이 잘못 하기는 했지만 고의로 그런 것이 아니라 실수로 그런 것이니 용서해달라고 하는 것이다. 이밖에 부인전략이나 공격전략은 명백하게 미군이 잘못된 것이기 때문에 이 사건의 경우에는 해당이 되지 않는다고 봐야 할 것이다.

<표 4> 책임수준에 따른 위기대응전략(Coombs, 2006, 2011)을 공공외교에 적용한 사례

Crisis response strategy	Content	Level of responsibility acceptance	Application to public diplomacy
Full apology	Organization takes full responsibility for the crisis and requests forgiveness from stakeholders. It can also include some form of compensation.	Very high acceptance	National government takes full responsibility for the crisis and requests forgiveness from the international public. It can also include some form of compensation to victims and related stakeholders.
Corrective action	Organization takes steps to repair the crisis damage and/or prevent a recurrence of the crisis.	High acceptance	National government takes steps to repair the crisis damage and/or prevent a recurrence of the crisis.
Ingratiation	Organization reminds stakeholders of past good works by the organization or praises the stakeholders in some fashion	Mild acceptance	National government reminds the international public of past good works by the national government or the friendly relationship between countries.
Justification	Organization tries to minimize the perceived damage related to the crisis. Includes claiming that the damage was minimal or that the victim deserved it.	Mild acceptance	National government tries to minimize the perceived damage related to the crisis. Includes claiming that the damage was minimal or that the victim deserved it.
Excuse	Organization tries to minimize its responsibility for the crisis. Includes denying intent or control over the crisis event.	Mild acceptance	National government tries to minimize its responsibility for the crisis. Includes denying intent or control over the crisis event.
Denial	Organization maintains that no crisis occurred. The response may include efforts to explain why there was no crisis.	No acceptance	National government maintains that no crisis occurred. The response may include efforts to explain why there was no crisis.
Attack	Organization confronts the people or group who say that a crisis exists. The response may include a threat such as lawsuit.	No acceptance	National government confronts the people or groups who claim that a crisis exists. The response may include a threat such as a lawsuit.

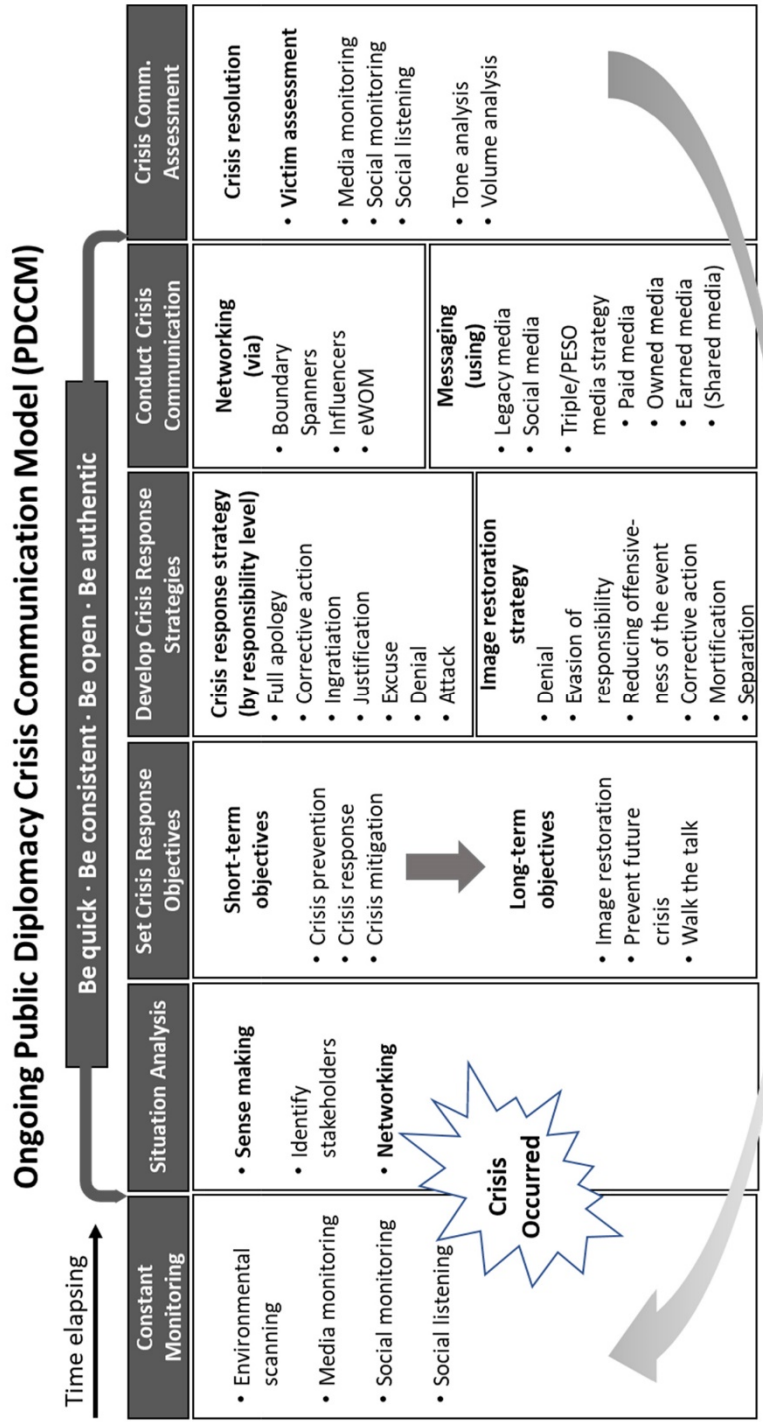
김장열(Kim, 2014, pp. 123-124)에서 재인용

브누아의 이미지회복전략과 마찬가지로 콤즈의 위기대응전략을 정부의 공공외교 위기대응 전략 수립에 적용하더라도 어느 한가지 전략만을 고집할 수는 없다. 위기상황 변화에 따라, 이해관계자의 반응에 따라, 현실적으로는 두세가지 전략을 혼용해서 사용해야 할 것이다. 전략을 세우는 것도 중요하지만 정부의 진정성이 경계확장자들과 이해관계자들에게 전달되어야 이들 전략이 의미가 있게 된다. 그렇지 못하면 오히려 역효과가 날수도 있기 때문이다(<표 4> 참조).

5. 공공외교와 위기커뮤니케이션: 적용과 결론

무함마드 만평사건과 꾸란 소각 사건, 이렇게 두 위기사례를 토대로 국경을 초월한 위기발생시에 정부가 어떻게 커뮤니케이션을 해야 하는지, 위기대응원칙과 관련된 이론을 공공외교에 어떻게 적용할 수 있는지 살펴보았다. 사실 아직까지도 위기커뮤니케이션을 공공외교에 어떻게 적용할 것인지, 반대로 공공외교라는 새로운 영역을 위기커뮤니케이션 연구에 어떻게 추가할 것인지에 대해서 확립된 이론은 없다. 공공외교 측면에서 본다면 위기가 발생했을 때 정부가 PR 분야의 하나인 위기커뮤니케이션이론을 공공외교의 커뮤니케이션 전략으로 활용하는 것이라고 볼 수 있을 것이고, 반대로 PR 측면에서 본다면 위기커뮤니케이션의 영역을 기업의 영역에서 공공외교의 영역으로 확대해 나가는 것이라고 볼 수도 있을 것이다. 분명한 것은 기업에게든 정부에게든 위기는 언제든지 발생할 수 있으며 이 위기에 대응해야만 한다는 것이다. 이런 맥락에서 공공외교 전략수립시 다음 사항들을 고려한다면 초국가적 위기에 보다 잘 대응할 수 있을 것이다([그림 1] 공공외교 위기커뮤니케이션모델 참조).

공공외교 위기커뮤니케이션모델은 시간의 경과에 따라서 위기발생전과 위기발생시, 그리고 위기발생 후에 해당정부 또는 공공외교 담당자가 계획하고 실행해야 하는 위기커뮤니케이션 업무들을 여섯 단계로 나누어 종합적으로 정리한 모델이다. 첫번째 단계는 위기가 발생하기 이전에 평상시에 해야 할 업무, 두번째부터 다섯번째 까지는 위기가 발생했을 때 필요한 대응계획과 전략 및 실행 원칙, 그리고 여섯번째는 위기가 종결된 후 해야 할 후속 업무들에 대한 내용들이다. 이 모델은 콤즈의 상황적 위기커뮤니케이션이론(Coombs, 2006, 2019)과 브누아(Benoit, 1995)와 브린슨, 브누아(Brinson & Benoit, 1999)의 이미지회복이론, 그리고 올슨(Olsson, 2013)의 무함마드 사례 연구를 바탕으로



[그림 1] 공공외교 위기커뮤니케이션 모델(김장열, 2023)

공공외교 위기커뮤니케이션에 활용할 수 있도록 적용하였다.

이 모델의 첫번째는 위기가 발생하기 이전 단계로, 평시에 정부는 상시 모니터링을 통해 사전에 이슈를 탐지하고 이 이슈가 위기로 발전하지 않도록 사전에 진화해야 한다. 이를 위해서 미디어모니터링을 비롯, 소셜모니터링과 소셜리스닝을 병행해야 한다. 또한 환경스캐닝을 통해서 온라인 뿐만이 아니라 오프라인 상에서 발생할 수 있는 이슈를 사전에 파악하고 이에 대응해야 한다. 특히 해외에서 발생하는 이슈를 상시 모니터링할 수 있는 시스템을 구축해야 한다.

하지만 아무리 상시 모니터링을 잘한다고 해도 위기는 발생할 수 있다. 이모델의 두번째 단계로 일단 위기가 발생하면 정부는 위기의 발생현황, 형태, 규모, 피해자, 원인 등에 대한 상황분석을 해야 한다. 상황분석시 모니터링 결과 외에도 센스메이킹과 네트워크를 통하여 올바른 이해관계자를 파악하는 것이 중요하다.

센스메이킹이란 위기가 발생했을 때 위기의 발생원인이 무엇인지, 위기의 피해규모가 어느정도인지, 이해관계자들(stakeholders)이 누구인지, 신뢰할만한 정보원은 누가 있는지, 어떻게 위기를 해소할 수 있겠는지, 누구의 책임인지, 그리고 언론과 소셜미디어상에 이 위기가 어떻게 보여지고 어떤 움직임이 있는지 등을 최대한 신속하게 파악하는 것을 의미한다(Olsson, 2013). 특히 위기를 어떻게 이해하는가에 따라 메시지 프레임이 달라지기 때문에 정부와 이해관계자가 같이 이해하고 공감할 수 있는 부분을 찾아내는 것이 중요하다. 상대방의 입장에서 위기를 이해하려는 노력, 역지사지의 노력이 필요한 것이다.

세번째로 해야 하는 것은 위기대응목표를 설정하는 것이다. 위기대응목표는 위기발생 초기에 즉각 대응하여 위기를 해결하거나 위기피해를 축소하는 단기대응목표와, 이미지회복 및 향후 유사한 위기가 발생하지 않도록 구체적인 계획을 세우고 이를 실행에 옮기는 장기대응목표를 함께 세워야 한다.

네번째는 이렇게 세워진 목표를 달성하기 위한 세부 위기대응전략을 개발해야 한다. 위기대응전략을 수립할 때는 해당정부의 위기 책임수준에 따른 위기대응전략(Coombs, 2006, 2019)과 위기로 인해 실추된 이미지를 회복하기 위한 전략(Benoit, 1995; Brinson & Benoit, 1999)을 함께 고려하되 상황에 따라서 하나의 스탠스만 고집하는 것이 아니고 유동적인 전략을 수립하여야 한다.

예를 들면, 정부는 위기의 책임성에 따라 전적으로 사과하거나 수정행위, 환심사기, 정당화, 용서구하기와 같은 커뮤니케이션전략을 세울 수 있을 것이다. 잘못을 인정하고 수정하거나 굴욕을 감수하고 사죄할 수도 있고 때에 따라서는 책임의 주체를 분리시킬 수도

있을 것이다. 반면에 책임이 없다면 책임을 부인하거나 소송제기와 같은 공격전략을 채택할 수도 있을 것이다. 어떤 전략을 선택하든지 정부의 진정성이 녹아들어가 있어야 한다. 그렇지 않을 경우 근본적인 위기해결이 아닌 미봉책에 불과하게 될 것이며 일시적으로는 위기를 감소시킬 수 있더라도 궁극적으로는 오히려 위기를 증폭시킬 수도 있을 것이다. 정부는 신속성, 일관성, 개방성, 진정성의 원칙에 따라서 정부와 이해관계자가 모두 윈-윈할 수 있는 전략을 찾아야 한다(Coombs, 2019; Kim, 2014).

다섯번째는 이렇게 수립된 위기대응전략에 따라 해당 정부의 입장과 계획을 이해관계자들에게 커뮤니케이션하는 것이다. 이때 전통언론 뿐만 아니라 소셜미디어를 통한 커뮤니케이션, 그리고 네트워크를 활용한 커뮤니케이션을 종합적으로 수행하여야 한다. 소셜미디어 활용시에는 트리플미디어전략, 소셜미디어와 전통언론을 같이 활용할 경우에는 PESO 미디어 전략을 함께 고려하는 것이 효과적이다(김장열, 2019).

정부가 커뮤니케이션 메시지를 어떻게 구성하는가에 따라 위기를 해소할 수도 있고 오히려 위기를 증폭시킬 수도 있다. 메시지를 구성할 때는 정부와 이해관계자 양측의 입장을 다 고려해야 한다. 또한 언어와 문화의 장벽을 넘을 수 있는 비 언어적 상징적 커뮤니케이션도 같이 고려해야 한다. 특히 우리는 선, 너희는 악과 같은 이분법적 논리를 펼치지 않도록 주의해야 한다. 무함마드 만평사건의 경우 덴마크 정부가 무슬림 대표들과의 만남을 거부한 사실이 바로 상징적 메시지로 위기 악화의 원인이 되었다면 스웨덴 정부는 수상이 무슬림 사원에 찾아가서 직접 연설을 하는 상징적 메시지로 위기를 해소할 수 있었던 것이다(Olsson, 2013).

또한 정부의 입장이 정해지면 이를 피해자를 포함한 이해관계자에게 전달하기 위해서 네트워크를 활용해야 한다. 특히 정부와 이해관계자 사이에서 정보를 수집, 해석하고 중간에서 양자 간의 커뮤니케이션을 촉진하고 조정 또는 중재할 수 있는 경계확장자들(boundary spanners)을 최대한 활용해야 한다. 이해관계자 뿐만 아니라 경계확장자들과의 관계 유지를 위해 물리적 이벤트도 필요하지만 소셜미디어를 통한 커뮤니케이션도 함께 활용해야 한다. 평소에 공공외교를 통해서 좋은 관계를 유지했을 때 이들이 큰 힘이 될 수 있는 것이다(Olsson, 2013).

위기가 발생하면 정부는 최대한 신속하게 이해관계자와의 커뮤니케이션을 시도해야 한다. 커뮤니케이션 메시지는 일관성이 있어야 하며 국익을 저해하지 않는 한 모든 정보를 투명하게 공개해야 한다. 또한 진심으로 피해자의 입장에서 접근하고 재발방지약속과 이를 지키려는 노력을 기울여야 한다.

마지막으로 위기가 종결되고 나면 정부는 위기커뮤니케이션에 대한 평가를 수행해야 한다. 위기로 인한 희생자들의 평가를 비롯, 언론과 온라인 상에 나타난 기사들의 톤과 볼륨을 분석하여 향후 위기커뮤니케이션에 활용해야 한다(Coombs, 2006, 2019). 이를 위해 위기 발생 전과 마찬가지로 상시 미디어 모니터링, 소셜모니터링 및 소셜리스닝을 해야 한다.

6. 한계점 및 제언

본고는 공공외교에 적용할 수 있는 위기커뮤니케이션 모델을 제안하였다. 그러나 기존 문헌연구 및 한정된 사례를 바탕으로 했기 때문에 일반화(generalizability)에 한계가 있을 수 있다. 단계별로 정부가 해야 할 위기커뮤니케이션 업무를 제안함에 있어서 실제로 위기관리 및 위기커뮤니케이션 업무를 담당했던 저자의 개인적 경험이 녹아들어가 있어서 잘못된 방향이 제시되어 있을 수도 있다. 또한 기업의 위기보다 훨씬 규모가 크고 복잡한 초국가적 위기가 발생했을 때 본고에서 제안한 모델만을 가지고 대응할 수 없는 상황도 많이 있을 것이다. 이러한 한계는 후속 연구와 동료 연구자들의 비판을 통해서 개선하고자 한다.

그럼에도 불구하고 공공외교 위기커뮤니케이션 모델을 제안한 이유는 본고의 사례는 아니지만 한국 정부도 점점 국제사회에서 새로운 형태의 위기를 겪고 있으며 보다 전략적이고 포괄적인 위기대응을 해야 할 필요가 커지고 있기 때문이다. 공공외교는 위안부 문제, 독도 문제, 강제 징용 배상 등과 같이 한국과 일본간에 해소하기 쉽지 않은 과거의 이슈들을 국제사회에 실상을 알리고 대응하는 형태의 공공외교도 필요하지만, 현재, 그리고 앞으로 위기가 발생할 때 국제사회에서 우리편을 들어줄 수 있는 이해관계자들을 찾아서 이들의 협조를 받는 공공외교 전략 또한 더욱 필요한 것이다. 한국이 피해자인 경우도 있지만 해외에서 한국이 가해자인 경우도 역시 공공외교 위기커뮤니케이션이 필요하다. 우리는 한국의 대통령이 해외순방 중에 발언한 내용이 정부의 위기가 되는 현상을 목격했다. 한 외교관의 실수가 국가의 국격을 떨어뜨리고 비난의 대상이 되는 경우도 있었다. 이 경우 한국 정부가 공공외교 위기커뮤니케이션 원칙을 알고 이를 전략적으로 따랐더라면 위기발생 자체는 막지 못했더라도 위기의 확산은 저지할 수 있었을 것이다.

본고에서 제안한 모델이 공공외교 연구자들 간에 위기커뮤니케이션에 대한 관심을 불러일으키고 보다 실증적인 후속 연구가 이어지길 기대하는 바이다. 또한 공공외교 실무자

들에게도 도움이 되어서 이를 통해 한국의 공공외교가 더욱 발전하고 탄탄해지기를 기대해본다.

참고문헌

- 김영미 (2012). 수난받는 코란, 축구공에서 소각 사태까지. 시사 IN.
<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=12650>
- 김장열 (2019). 디지털 위기 커뮤니케이션, <디지털 PR: 이론과 실제> 269-303 쪽. 한울 아카데미.
- 외교부 (2022a). 공공외교 사업개요. https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22752/contents.do
- 외교부 (2022b). 공공외교 주요 사이트. https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_22722/contents.do
- Benoit, W.L. (1995). *Accounts, excuses, and apologies: A theory of image restoration*. State University of New York Press.
- Brändström, A., Bynander, F., & 't Hart, P. (2004). Governing by looking back: Historical analogies and crisis management. *Public Administration*, 82(1), 91–210.
- Brinson, S.L., & Benoit, W. L. (1999). The tarnished star: Restoring Texaco's damaged public image. *Management Communication Quarterly*, 12, 481-510.
- Britannica (2023). Imam, <https://www.britannica.com/topic/imam>
- Coombs, W.T. (2006). Crisis management: A communicative approach. In C. Botan & V. Hazleton (Eds.). *Public Relations Theory II* (pp. 171-197). Lawrence Erlbaum Associates.
- Coombs, W.T. (2019). *Ongoing crisis Communication: Planning, managing, and responding*. Sage.
- Coombs, W.T., & Holladay, S. J. (2012). *The handbook of crisis communication*. Blackwell Publishing.
- Dozier, D. (1986). The environmental scanning function of public relations practitioners and participation in management decision making. Paper presented at the *Annual Meeting of the Association for Education in Journalism and Mass Communication*, Norman, OK, USA.
<https://eric.ed.gov/?id=ED274978>
- Dollinger, M.J. (1984). Environmental boundary spanning and information processing effects on organizational performance. *Academy of Management Journal*, 27(2), 351–68.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Fink, S. (1986). *Crisis management: Planning for the inevitable*. AMACOM.
- Hervik, P. (2008). Original spin and its side effects: Freedom of speech as Danish news management, in E. Eide, R. Kunelius & A. Phillips (eds). *Transnational media events: The Mohammed cartoons and*

- the imagined clash of civilizations* (pp. 59–80), Göteborg: Nordicom,
- Kim, J. (2014). Application of issues and crisis management to public diplomacy. In S. Yang, G. Golan, & D. Kinsey (Eds.), *Handbook of strategic public diplomacy* (pp. 109-130). Peter Lang Publishing.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2006). Public management and policy networks, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135–58.
- Kushner, J. (2021). What is social media monitoring and listening, and what are the differences? <https://khoros.com/blog/social-monitoring-vs-listening>
- Larsson, G. & Lindekilde, L. (2009). Muslim claims-making in context: Comparing the Danish and the Swedish Muhammad cartoons controversies. *Ethnicities*, 9(3), 361–82.
- Lindholm, K. (2008). Politisk Krishantering i Danmark: Krisen i samband med publiceringen av Muhammedkarikatyrena 2005 och 2006 [Political crisis management in Denmark, the crisis in relation to the publishing of the Muhammad cartoons 2005-2006] (Vol. 37). Försvarshögskolan.
- Mitroff, I. I. (1994). Crisis management and environmentalism: A natural fit. *California Management Review*, 36(2), 101–113.
- Olsson, E. (2013). Public diplomacy as a crisis communication tool. *Journal of International Communication*. 19(2), 219-234
- Wilcox, D.L., Cameron, G.T., & Reber, B.H. (2015). *Public relations: Strategies and tactics* (11th ed.). Pearson.

Abstract

Development of Public Diplomacy Crisis Communication Model and Its Application

Jangyul Kim

(Associate Professor, Colorado State University)

This study finds that the South Korean government's public diplomacy efforts have focused on promotional activities such as the “K-wave” or responses to controversial historical issues. However, the South Korean government needs to be more prepared for strategic responses to unexpected crises and subsequent communications. This paper attempts to apply crisis communication research developed in the field of public relations to public diplomacy. To do so, this research reviewed theories in crisis communication, an essential area of public relations, and developed a crisis communication model. The model was then applied to several crisis case studies to suggest how to develop response strategies and conduct communications. As a result, this research developed an Ongoing Public Diplomacy Crisis Communication Model (PDCCM) that can be applied to public diplomacy research and practice. The model identifies four crisis communication principles (*be quick, be open, be consistent, be authentic*) that should be applied in six phases. Following continuous social listening and monitoring, governments should analyze crisis situations using sense-making, develop short- and long-term crisis response objectives, response strategies, and communication messages depending on the level of responsibility, implement crisis communication, and conduct post-crisis evaluation.

Keywords: *public diplomacy, crisis communication, crisis response strategies, image restoration strategies, South Korea*

투고일: 23. 01. 30.
심사일: 23. 03. 10.
게재확정일: 23. 03. 10.