

# 국가위기관리의 학술적 발전방안에 관한 비교 연구

미국, 일본, 독일을 중심으로

이재은

포항공과대학교 행정학과

국가위기관리에 대한 우리나라 학계의 연구는 제한적이며 매우 미흡하다. 우리나라 학계에서는 국가위기 관리라는 개념에 대해서도 아직 정립되어 있지 않으며 학계의 논의도 매우 제한적인 실정이다. 이러한 국가위기관리 분야는 단일 학문분야가 주도하기 어려운 학제간 연구 분야로 학문의 순수성을 강조하는 학계의 관행과 정부의 연구비 지원 제도는 여러 학문분야의 공동연구를 통한 전문 인력 교육연구에 제약으로 작용하고 있다. 또한 국가위기관리는 정치, 국방, 행정, 경제, 언론, 산업, 공학, 보건 등의 각 학문 분야 학회의 일부 분과위원회 활동 수준으로 제한되어 있으며, 국가위기관리라는 학문적 분류코드가 부재하여 각 학문분야에서는 부수적인 분야로서 소수의 학자들이 관심을 갖는 연구 분야 정도로 인식되고 있는 실정이다. 그러나 오늘 날과 같이 국민과 국가의 안전을 위협하는 위기가 만연하는 사회에서는 선진화된 위기 관리를 수행하기 위한 기반 구축이 절실한 한편, 그동안 이론적이거나 학문적 차원에서 도외시되어 온 위기관리의 발전을 위한 학술적 차원의 논의가 필요하다. 이러한 맥락에서 이 연구에서는 미국, 일본, 독일 등에 대한 비교를 통해 국가위기관리를 학술적 차원에서 발전시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 목적으로 삼았다.

**주제어:** 국가위기, 국가위기관리, 학술적 발전

## I. 서론

그 동안 우리나라의 위기관리는 실무적 차원에서의 활동을 기반으로 이루어져 왔다. 그러나 본질적인 차원에서 근본적으로 위기관리가 발전하기 위해서는 무엇보다도 학술적인 측면의 논의가 이루어져야 하는 동시에 이론적 토대가 구축되어야 한다. 위기의 개념에 대한 일반 국민, 공무원, 언론, NGO 등을 중심으로 한 국가·사회적 논의가 풍부하게 이루어질 때 비로소 선진화된 위기관리가 가능해질 수 있는 것이다. 그러므로 국가위기관리를 정착시키고 시스템화하기 위해서는 다른 무엇보다도 국가위기관리에 대한 학술적 차원에서의 발전방안에 대한 논의가 절대적으로 요구된다.

오늘 날까지의 인류 역사는 인간 생존을 위협해 온 위기 극복의 역사라고 할 수 있다. 그리고 현대 사회 역시 위험 사회(Beck, 1992)로 규정되는 것과 같이 개인은 물론 조직, 사회, 국가까지도 항상 위기와 공존하면서 살고 있고, 미래 역시 잠재적이거나 현시적으로 위협하는 위기관리의 역사로 규정될 것으로 예측할 수 있다. 그렇기 때문에 인류의 과거, 현재, 미래는 인간 생존을 끊임없이 위협하는 위기로 가득한 위험사회의 역사로 보인다. 이러한 위험사회에서의 생존 전략에는 선진화된 위기관리를 수행하기 위한 기반 구축이 절실한 한편, 그동안 이론적이거나 학문적 차원에서 도외시되어 온 위기관리의 발전을 위한 학술적 차원의 논의가 필요하다.

이러한 맥락에서 이 연구는 국가위기관리를 학술적 차원에서 발전시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 목적으로 한다. 이를 위한 세부 연구 목표는 다음과 같다. 첫째, 국가위기관리의 학술적 발전방안을 도출하기 위한 선행조건으로서 국가위기관리의 개념을 정리하고 학술적 발전의 의미를 모색한다. 둘째, 국가위기관리에 관한 국내·외 학술 동향을 분석한다. 셋째, 국가위기관리의 학술적 발전을 위한 방안과 전략을 탐색한다.

연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 국가위기의 범위에 는 전통적 안보, 자연재난과 인적재난, 국가핵심기반이 모두 포함된다. 그 동안 위기관리와 재난관리는 구분되어 논의되어 온 경향이 있다. 그러나 이들은 국민의 생명과 재산, 국가의 안전에 영향을 미친다는 점에서 동일한 속성을 지니고 있으며, 정부의 일상적 기능만으로는 수습·복구되기가 어렵기 때문에 정부의 비상적 기능이 절실하게 요구된다는 공통의 특성이 있다. 따라서 이 연구는 국민의 생명과 재산은 물론 국가의 안전에 영향을 미치는 전통적 안보 위기, 자연 및 인적 재난 위기, 국가핵심기반 위기를 대상 범위로 한다. 둘째, 학술적 발전 방안을 모색하기 위한 대상 학문 분야는 특정 학문에 국한하지 않고 인문·사회과학은 물론 자연과학, 공학, 의학 등의 제학문적 접근(interdisciplinary approach)에 따른다. 따라서 연구의 대상 영역은 문학, 법학, 행정학, 정치학, 사회학, 경제학, 심리학, 토목공학, 화학, 물리학, 종교학, 의학 등 모든 학문 분야를 포괄한다. 셋째, 국가위기관리의 학술적 발전과 관련된 학술 동향의 검토 대상은 국내 뿐만 아니라 미국, 일본, 독일 등 해외 국가의 학술 동향을 포함한다. 특히 해외 국가위기관리 연구의 특성과 학술 동향을 살펴보는 한편, 그 경향성을 검토한다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해 여기서는 문헌 분석 방법과 실증 분석 방법을 이용한다. 문헌 분석 방법은 관련 문헌 및 정부 자료, 해외 자료, 신문 등을 주로 활용한다. 실증 분석 방법에서는 해외 연구 동향을 검토하고 분석하기 위해 현지 방문을 통한 심층면접 기법을 이용한다.

## II. 국가위기관리의 학술적 발전의 의의

### 1. 국가위기관리의 학술적 발전

#### 1) 위기의 개념

일반적으로 위기(crisis)는 “중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 혹은 하나의 사건 또는 행동 과정이 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점(turning point)”이라고 폭 넓게 정의되고 있다(Webster's Third New International Dictionary, 1966: 537-538). 그러나 위기에 대한 이 같은 사전적 정의는 너무나 일반적이고 보편화된 정의이기 때문에 활용의 유용성이 떨어진다. 이보다 구체적으로 각의 학문적 관점에서의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 사회체계와의 관계에서 위기는 ‘사회체계의 투입에서 발생하는 바람직하지 못한 큰 변화’라고 정의된다(Barton, 1963: 3; Jackson, 1976: 210). 이 또한 매우 광범위한 정의로서 실효성이 떨어진다. 따라서 위기관리와의 유용성 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 조직의 생존과 관련하여 위기는 ‘조직의 생존을 위협하는 사건이나 상태’라고 정의된다(D'Aveneri and MacMillan, 1990: 635). 둘째, 의사결정 맥락에서 위기는 ‘의사결정자들을 경악하게 하고, 의사결정 시간에 제약을 가하며, 우선순위가 높은 목표의 달성을 위협하는 상황’이라고 정의된다(Herman, 1972: 13). 셋째, 체계론적 관점에서 위기는 체계의 영역과 수준에 따라 사건, 사고, 사회적 갈등, 그리고 위기로 구분하여 정의된다(Pauchant and Mitroff, 1990: 117-134). 넷째, 위기의 피해 결과 및 영향 차원에서 위기는 ‘잠재적으로 부정적인 결과를 지니는 예측할 수 없는 큰 사건으로서 조직과 조직 구성원, 생산품, 서비스, 재정, 조직의 명성에 심각한 손상을 입힐 수 있는 것’으로 정의된다(Barton, 1993: 2).

본 연구에서는 위기를 ‘체계의 존립이나 그 구성원의 생명·건강·재산에 위해를 가하는 사건이나 상황’으로 정의한다. 이러한 위기 개념은 안보 위기, 자연재난, 인적

재난, 사회재난의 의미를 모두 포함 한다). 다만, 이 같은 ‘위기’나 ‘재난’의 개념은 상대주의적 관점에서 보아야 한다는 점을 지적한다. 즉 어떤 한 사건이나 사고가 ‘위기’인지의 여부에 대한 판단은 매우 상대주의적인 것이기 때문에 상황주의적 관점에서 접근하고 파악해야 한다. 그리고 재난 및 안전 관리 기본법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다; 먼저, ‘재난관리’는 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다. 둘째, ‘안전관리’는 시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동을 말한다.

## 2) 국가위기와 국가위기관리의 개념

국가위기관리 기본지침(대통령훈령 제124호; 2004. 7. 12)에 의하면, 국가위기는 ‘국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’를 의미한다. 그러나 학술적 측면에서는 국가위기의 정의를 보다 확대할 필요가 있다. 학술적 발전을 위해서는 기존의 실무적 관 차원의 개념 정의와 다른 보다 일반화되고 확대된 개념이 요구되기 때문이다. 따라서 여기서는 국가위기를 ‘국민의 생명·재산 및 국가의 안전에 영향을 미치는 일체의 사건이나 상황’으

로 정의 한다. 이 정의는 다음과 같은 의미를 지닌다. 첫째, 국가위기 발생 이전의 사전 예방이나 대비, 발생 후의 대응과 복구 노력을 통하여 국가위기를 관리하는 것이 가능하다는 것을 전제로 한다. 둘째, 국가의 안전뿐만 아니라 일반 국민의 생명·재산에 대한 보호에 대해서도 국가가 책임이 있다는 것을 전제로 한다. 국가의 개념에는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체, 각급 공공기관 및 지방행정기관을 포함한다. 셋째, 국가위기는 국가사회의 경제·사회적 생명력과 일체성에 대해 영향을 미치는 요소에 대한 것도 포함한다. 이는 경제·사회적 생명력과 일체성이 국가 안보뿐만 아니라 국민의 안위에도 많은 영향을 미칠 수 있다고 인식하기 때문이다. 넷째, 국가위기와 관련된 사건뿐만 아니라 상황 또한 국가위기의 실체로 파악한다. 지금 당장 뚜렷한 발생 징후가 있거나 물리적인 충격을 가하는 가시적이고 현재적인 사건은 아니라 할지라도, 비가시적이거나 잠재적인 상황도 국가위기의 실체적 요소로 인식해야 한다.

이러한 국가위기 개념에 근거하면 국가위기관리 개념을 다음과 같이 정의할 수 있다. 먼저, 국가위기관리 기본지침에서는 ‘국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동’으로 정의하고 있다. 그러나 여기서는 학술적 차원에서 ‘일체의 국가위로부터 국민의 생명·재산 및 국가의 안전을 확보하기 위한 정책 및 계획을 집행하는 일상적인 과정’으로 정의한다. 이는 개별 활동들로 구성된 과정(process)의 관점에서 국가위기관리를 파악하는 것이다. 따라서 위기 발생 이전의 예방, 대비 단계와 위기 발생 이후의 대응, 복구 단계는 물론 각 단계별 활동을 모두 포함하는 동시에 이들을 유기적으로 연계하는 과정으로서의 국가위기관리를 의미한다.

이러한 국가위기관리의 과정을 구성하는 예방, 대비, 대응, 복구 단계를 살펴보면 첫째, 예방 단계는 국가위기 원인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기 발생 차

1) 그 동안 우리나라에서 위기 개념은 안보 위기를 중심으로 이해되어 왔으며, 그 외의 경우에는 자연재해와 (인적)재난으로 이원화되어 사용되어 왔다. 그러나 ‘재난 및 안전 관리 기본법(2004. 3)’은 두 용어를 ‘재난’으로 통일하고, 에너지·통신·교통·금융 등 국가핵심기반의 마비로 인한 피해까지 포함하여 현재의 사회적 환경이나 과학기술 수준에서 예상하지 못했던 새로운 유형의 재난에 대처를 가능하게 해 주었다. 즉 ‘재난’ 개념은 기존의 ‘자연재해’(舊 자연재해대책법, §2), ‘인적재난’(재난관리법, §2), ‘국가핵심기반 마비’를 포함한다. 재난 및 안전 관리 기본법이 규정하고 있는 ‘재난’의 하위 개념은 다음과 같다(§2); 먼저, ‘자연재난’은 ‘태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄·지진·황사 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해’를 의미한다. 둘째, ‘인적재난’은 ‘화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·화생방오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 인한 피해를 의미한다. 셋째, ‘국가핵심기반 마비’는 ‘에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해’를 의미한다.

체를 방지하거나 억제하기 위한 일련의 활동 과정이다. 둘째, 대비 단계는 국가위기 사건이나 상황 하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획·준비하고 교육·훈련·연습 등을 실시하여 국가위기에 대한 대응능력을 제고시키며, 위기 발생 시 즉각적으로 대응할 수 있는 태세를 강화시키는 활동 과정이다. 셋째, 대응 단계는 위기 발생 시 동원 가능한 자원과 역량을 효율적으로 활용하여 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하는 한편 2차 위기의 발생 가능성을 감소시키는 활동 과정이다. 넷째, 복구 단계는 위기로 인한 피해를 위기 발생 이전의 상태로 항구 복구시키고, 평가를 통해 재발 방지를 위한 제도를 개선하거나 운영 체계를 보완하는 활동 과정이다.

3) 국가위기관리 영역

이 연구에서는 국가위기관리 영역을 크게 세 가지로 구분하여 살펴본다. 전통적 안보 위기, 재난 위기, 국가핵심기반 위기 분야가 그것이다. 첫째, 전통적 안보 위기는 통일, 외교, 군사 분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국 등 외부로부터의 위기로 구분할 수 있다. 북한으로부터의 국가위기는 군사력 사용의 위협, 국지 도발, 비군사적 위협, 북한 내부의 급변사태, 대량 살상 무기의 개발 및 확산, 기타 국가위기로 발전할 수 있는 각종 사건이나 상황 등이 있다. 외부로부터의 국가위기는 주변국 및 기타 국가로부터의 군사적 위협이나 도발, 국가 영토의 침범, 갈등·충돌, 테러, 주변국 간 충돌·전쟁으로 인한 위협 등이 있다. 둘째, 재난 위기는 자연재난과 인적재난으로서, 자연재난은 자연현상에 의해 발생하는 대규모 피해로서, 태풍·폭풍·호우·홍수·해일 등으로 인한 풍수해, 폭설·가뭄·적조 등으로 인한 기상재난, 산사태·해안의 침식·지진·화산 등으로 인한 지질재난 등이 있다. 그리고 인적재난은 안전요인이나 인위적 요인에 의해 발생하는 대규모 피해로서, 대규모 화재, 폭발, 붕괴, 환경오염사고, 교통사고, 화재방사사고 등이 있다. 셋째, 국가핵심기반 위기는 테러, 대규모 시위·파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위, 국가 경제·사회의

생명력과 일체성 및 정부의 핵심 기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능적 체계의 마비 상황을 의미한다. 이러한 국가핵심기반 위기 분야로는 에너지, 식·용수, 보건의료, 정보통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 주요 산업단지, 정부 중요시설, 국가 주요자산 및 국가 상징물 등이 있다. 이는 국민의 안위와 국가 경제의 안정성 및 정부 기능을 보장하기 위한 것으로서 테러, 대규모 불법시위·파업, 폭동, 재난 등의 제반 위협 및 위협으로부터 국가핵심기반을 보호하는 것을 의미한다. 국가핵심기반 위기 분야에서는 국가 핵심 기능의 최소한의 유지에 필요한 대체 자원, 즉 인력, 물자, 장비 등의 활용과 관련된 제반 대책을 강구하는 것이 포함된다.

4) 국가위기관리의 학술적 발전의 의미

국가위기관리의 학술적 발전은 실무적 차원에서의 국가위기관리를 다루는 것만으로는 더 이상의 국가위기관리 발전이 어렵다는 판단으로부터 나온 것이다. 즉 실무전담공무원과 정부 중심의 논의만으로는 새로운 위기 영역의 예측이나 예방, 다가오는 피해 및 결과의 규모에 대한 이해 등이 어려운 동시에 거시적 차원의 정책시스템 변화 등의 논의가 나오기 어렵기 때문이다. 논의의 경쟁과 확산이야말로 모든 분야의 영역과 깊이를 더해 주는 최선의 방법이라고 볼 수 있다. 따라서 국가위기관리의 학술적 발전은 많은 연구자와 실무자, 일반 국민, 각종 NGO 등이 함께 참여할 수 있는 장을 만들어주고, 학계와 학계, 학계와 실무계, 실무계와 실무계, 일반국민과 학계·실무계 등 모든 정책 참여자들이 함께 담론의 장을 만들 때 가능한 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 국가위기관리의 학술적 발전은 다름 아니라 ‘국가 사회의 구성원들이 안전한 사회를 만들기 위해 국가위기관리와 관련하여 학술적 차원에서 연구·교육·봉사할 수 있는 담론의 장을 만드는 것’이라고 정의할 수 있다.

2. 국가위기관리의 인식 관점

## 1) 위기관리와 민주주의

위기관리학은 위기관리에 관하여 연구하는 학문으로 개념을 정의할 수 있다. 과거부터 현재까지 동일하거나 유사한 종류의 위기가 발생해왔지만, 오늘 날에 와서 더욱 더 위기관리가 중요시되는 이유는 무엇인가? 바로 민주주의 시대의 도래에서 그 원인을 찾을 수 있다. 즉 민주주의는 국가의 주권이 국민에게 있고 국민을 위하여 정치를 행하는 제도, 또는 그러한 정치를 지향하는 사상을 의미한다. 민주주의는 군주제나 독재체제, 귀족제 등 신분주의에 대응하는 뜻으로서, '국민의 지배'를 의미하는 것으로 이해할 수 있다. '국민의 지배'라는 민주주의는 모든 국민이 다수결의 원칙 아래 정치적 결정에 직접 권한을 행사하는 정부형태를 지니고 있기 때문에 국민의 지지를 얻지 못하게 되면 정권을 놓치게 된다.

과거 군주제나 귀족제 등의 신분사회에서는 경제적·사회적 불평등이 전제되어 있어 군주나 귀족계급은 상대적으로 안전한 지역이나 위치에서 안전한 삶을 영위하였다. 반면에 평민이나 노예, 노비 계급의 경우에는 상대적으로 취약한 지역에서 생활하는 한편, 각종 재난이나 전염병 등의 위기에 대한 노출 정도가 심하였다.

이러한 맥락에서 군주와 귀족 계급은 전쟁이나 치안 등 자신의 안전에 영향을 미치는 위기에 대하여는 사전에 예방, 대비, 대응, 복구 등의 관리 체계를 갖추고 대처한 것을 알 수 있다. 그러나 군주제나 귀족제, 독재체제 하에서는 일반 국민의 안전에 대해서는 커다란 중요성이 부여되지 않은 동시에 주요 관심사가 아니었던 것이다. 그러나 이제 정치 체제가 절대 군주제나 귀족제로부터 민주주의로 전환되면서 일반 국민의 안전에 대한 국가의 관심과 중요성이 더해져진 것으로 이해할 수 있다.

민주주의 관점에서 위기관리와 관련된 논의는 다음과 같다. 첫째, 국민은 1인 1표의 보통 선거권을 통하여 절대 권한을 행사할 수 있어야 한다. 이로부터 국가가 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 최선을 다하는 근원적 힘이 나온다. 둘째, 국가는 국민이 지니는 인간의 존엄성(human dignity)을 보장하기 위해 최선을 다하여야 한

다. 인간으로서의 존엄성은 평상시뿐만 아니라 위기 발생 시 생존과 사후 어느 경우에도 보장되어야 한다. 셋째, 국가는 위기로부터 국민의 기본권 중 하나로 안전권(safety right)을 설정하고 이를 보장하기 위해 최선을 다해야 한다. 즉 국민 기본 생활에 대한 안전권을 최대한으로 보장해주는 동시에 국민의 기본권에 대한 침해를 최소화하는 것이 전제되어야 한다. 다만, 위기상황에서 국민의 기본권을 제약할 수 있는 경우에는 제약 조건을 엄정하고도 명확하게 규정해야 한다. 넷째, 국가는 모든 국민의 자유권을 보장하여야 하는데, 이 자유권에는 언론·출판·결사의 자유가 포함되며 적법절차 없이 국민을 체포·구금할 수 없다. 다만, 위기 및 재난 상황에서 자신은 물론 타인의 생명과 재산을 보호하고 국가의 경제·사회적 안위를 보장하기 위한 부득이한 경우에만 제한될 수 있음을 밝혀야 한다.

민주주의는 공공의 선을 생각한다. 즉 민주주의의 보편적 지표는 우리가 이상으로 하는 민주주의 이념으로서 그 공통점은 앞서 살펴본 바와 같이 인간의 존엄성, 국민주권주의, 법 앞에서의 평등, 참여 민주주의 등이 그것이다.

## 2) 위기관리와 신자유주의

지난 20여 년 동안 서구 선진 산업 국가의 행정 개혁을 주도해 온 주요 이념은 신자유주의(new liberalism)라고 할 수 있다. 제2차 세계 대전 이후 유행했던 수정자본주의 또는 개입주의의 결과로 서구 국가들은 막대한 복지비 지출 부담을 지게 되었고, 많은 국가들이 경제적 위기에 봉착하게 되었다. 경제적 위기 극복을 위해 정부의 역할과 기능을 대폭 축소하여야 한다는 신자유주의는 신고전주의 경제학의 정부실패론을 기반으로 하고 있다. 이는 시장실패를 해결하는 도구인 정부의 실패가능성을 부각시키면서 반정부적(anti-governmental)이고 반관료제적(anti-bureaucratic)인 정서를 전 세계적으로 확산시키고, 신자유주의에 근거한 광범위하고 급진적인 행정 개혁을 추진하게 한 것이다(이명석, 2001: 1-2). 즉 경제

성장과 안정을 추구하는 케인지안적 복지국가는 1970년대의 오일쇼크로 대표되는 자원난 시대에 직면하여 경기침체와 재정적자를 가속화하는 정부실패를 낳게 되고, 거대정부를 대체할 작고 능률적인 정부모형을 모색하게 되었던 것이다(이우권, 2000: 141).

제2차 세계대전 이후의 풍요로운 정부 확대 시기에 들어서는 행정과 공공 관리보다는 국방, 경제 성과, 사회보장 제도, 보건과 안전 등과 같은 정책에 관심과 초점이 두어졌다. 그러나 1970년대 초부터 각국의 경제가 스태그플레이션을 겪고, 관료제에 대한 일반 인식이 점점 더 부정적으로 되어감에 따라 공공관리에서의 정책 변화 가능성이 증가하였다. 그리고 1980년대에 와서 공공관리는 뉴질랜드, 오스트레일리아, 스웨덴 등 수많은 다른 국가에서 정책 결정의 주요 영역이 되었다. 또한 1990년대에서 신공공관리는 미국 클린턴 대통령의 주요 정책의제였다<sup>2)</sup>. 특히 정부 기구 및 인력의 감축, 성과 관리를 통한 책임성의 제고, 가치 부가적 효율성의 제고, 민영화의 확대 및 규제 완화 등으로 특징지어지는 신공공관리적 정부 개혁은 이전까지 정부가 주도해 온 전통적 행정상을 탈피하려는 총체적 움직임으로 평가된다. 즉 행정의 어느 한 부분에서 추진되는 부분적 변화의 시도가 아니라 정부의 기본적 역할 또는 가치관을 비롯한 전반적 변화를 추구하는 움직임이다(이동수, 2000: 141; 이재은, 2003: 135-154). 이러한 신공공관리론의 확산은 선진산업국가로부터 개발도상국에 이르기까지 세계적인 추세이며(Turner, 2002: 1495), 한국도 큰 영향을 받고 있다<sup>3)</sup>.

2) 신자유주의와 비슷한 시기에 민간 분야에서의 경영 기법과 경쟁 도입에 중점을 둔 신공공관리론(new public management)이 나왔다. 공공 분야에 경영 논리와 관리 기법을 도입하여 비능률을 제거하고 서비스를 획기적으로 개선하려는데 목적을 둔 신공공관리는 공공 부문의 능률성과 효과성에 대해서 근본적인 의문을 제기하면서 국제적으로 많은 국가들의 개혁을 촉발시키는데 크게 기여하였다(박해욱, 2002: 54).

3) 이러한 신자유주의와 신공공관리에 영향을 미친 요인 중 하나는 재정적자이다. 1970년대 말부터 세계적으로 많은 국가들이 경제적 불황과 국가재정의 만성적인 적자상태를 벗어나기 위해 노력하기 시작하였고, 재정 궁핍 상황에서 행정의 효율적인 운영에 대한 필요성이 증대되면서 민간 기업의 관리 기법 도입과 운영에 관심을 가지게 되었다. 다음으로 세계화와 국제경쟁 압력의 영향을

국가위기관리 영역 역시 무한경쟁의 논리 속에서 효율적으로 이루어져야 한다. 위기 발생 이후의 위기관리는 비효율적이고 비생산적인 것이다. 그러므로 위기 발생 이후보다는 위기발생 이전에 예방과 대비를 통해 위기 발생 자체를 막고, 피할 수 없는 경우에는 피해를 최소화시키는 방안을 모색하는 것이 요구된다. 위기관리는 그 자체가 국가적인 경제적·재정적 손실을 막고 국제적 경쟁력을 강화하기 위한 선결과제인 것이며, 하나의 산업 영역으로 육성하는 것이 필요하다. 선진국이 될수록, 민주주의가 정착될수록, 산업화와 도시화가 진행되면 될수록 국가위기관리의 중요성과 필요성에 대한 공감대 형성이 중요한 의미를 지닌다. 이를 위해서는 위기 발생 이전의 예방·대비에 대한 사회 각 부문의 적극적인 투자와 위기 발생 후의 대응, 복구의 상호 연계 및 적정 투자를 통해 국가위기관리시스템의 효율화를 추구하는 것이 요구된다.

### 3. 국가위기관리의 학술적 발전의 필요성

국가위기관리의 학술적 차원에서의 논의의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 국가위기관리에 대한 학술적 발전은 선진화된 국가위기관리의 필수조건이다. 이론적으로 체계화되고 논리적으로 일관성이 있으며, 수많은 일반 국민과 전문가들이 공유할 수 있는 국가위기관리가 이루어질 때 비로소 안전한 사회(Safe Society) 건설이 가능하기 때문이다. 따라서 국가위기관리의 학술적 발전을 위한 방안을 다각적으로 모색하는 한편, 국가위기에 대한 개념정의는 물론 국가위기관리의 의미와 영역에 대한 인식의 공유와 함께 연구가 꾸준히 이루어질 때 선진적인 위기관리가 가능하다고 볼 수 있다.

둘째, 선진화된 위기관리는 국민소득 2만불 선진국으로의 도약을 위한 필수 요소이다. 전 세계 200여 국가 중 2002년 현재 국민소득이 2만 달러를 넘는 국가는 총 24

둘 수 있다. 오늘날의 세계화 현상은 사회적 관계가 국민국가의 경계를 넘어서 전 세계로 확장되었기 때문에 더 이상 국내와 국외로 사회·경제적 활동을 나누어 생각할 수는 없게 되었다(Giddens, 1990: 14).

개국에 이르고 있다. 그 중 면적과 인구측면에서 우리나라 규모를 초과하는 국가는 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스, 이탈리아의 6개국에 불과하여 일정규모 이상의 국가가 국민소득 2만 달러를 지속적으로 유지한다는 것이 매우 어렵다는 것을 보여주고 있다. 따라서 우리나라가 국민소득 1만 달러를 넘어서 2만 달러의 경제 선진국이 되기 위해서는 과거와 같은 노동과 자본의 집중투입에 의한 경제성장이 아니라, 근본적인 시스템 개선에 의한 고효율 사회로의 전환이 필요하며 사회시스템이 어떠한 대내·외적 충격에 대해서도 유연하게 대처하여 그 피해를 최소화하는 안정성을 유지하는 것이 필요하다. 그러므로 선진 사회를 추구하는 국가에게 있어서 선진화된 위기관리 행정체계는 국민소득 2만 달러의 안전하고 성숙한 시민사회를 건설하는데 필수요소인 것이다. 그리고 인류역사는 일시적, 지속적으로 이러한 시스템 유지에 실패한 영국이나 아르헨티나의 교훈을 통해 이러한 사실이 불변하는 진리임을 보여주고 있다.

셋째, 위기관리 선진국의 핵심은 일상적인 국가 기능과 비상적인 국가 기능의 균형과 조화이다. 기업, 국가 등 모든 조직은 규모가 커지고 고도화될수록 시스템의 연계성이 높아져 작은 충격에도 큰 피해를 입는다. 따라서 대내·외적 충격을 어떻게 관리하고 대처하는가에 따라 조직의 경쟁력 유지 및 신용도가 결정되며, 이는 대구지하철 참사나 미국 세계무역센터의 붕괴시 정보백업시스템을 갖춘 기업의 사례를 통해 확인할 수 있는 것이다. 따라서 어떤 조직이 선진화되기 위해서는 항상 일상적 기능을 보완하는 비상적 기능이 상시적으로 유지되어야 하며 비상적 기능이 유사시 일상적 기능을 원활하게 대체할 수 있도록 적절한 투자와 주기적인 교육·훈련이 수행되어야 한다. 선진국에서는 이러한 인식에 따라 위기관리 부문에 대한 투자와 행정조직 강화를 지속적으로 추진하고 있으며, 우리나라에서도 국민소득 2만 달러의 선진국을 지향하기 위해서는 다른 무엇보다도 비상적 국가기능의 유지·관리가 비용이라는 인식보다는 국가경쟁력의 핵심요소로서 장기적으로 효과적인 투자라는 인

식을 가지고 지원하여야 한다.

넷째, 선진화된 위기관리는 타 국가에 대한 전략적 수단으로서의 활용적 가치가 높다. 첨단 위기관리와 행정은 소수의 국가만이 보유한 전략적 수단으로서의 기능을 수행한다. 첨단 위기관리와 정보는 정보통신, 생명공학, 환경, 로봇, 해양, 심리 등 다양한 분야의 연구와 기술개발을 바탕으로 축적되며 이를 첨단 하이테크 산업화하여 유사한 위기 발생 국가의 복구사업 또는 기술판매로 고수익을 창출할 수 있는 것이다.

또는 첨단 위기관리 능력을 선진사회형 시민봉사기구로서 유형화·특성화하여 위기발생으로부터 고통을 받고 있는 국가에 대해 인도주의적인 정신을 가지고 제 공함으로써 우리나라의 국제적 위상을 높이거나 국가간 관계증진에 전략적으로 활용할 수 있는 수단으로도 가능할 수 있다.

### III. 국내 학술 동향 분석

#### 1. 국내 학술 연구 동향

국가위기관리에 대한 우리나라 학계의 연구는 제한적이며 매우 미흡하다고 판단된다. 우리나라 학계에서는 국가위기관리라는 개념에 대해서도 아직 정립되어 있지 않으며 학계의 논의도 매우 제한적인 실정이다. 국가위기관리는 단일 학문분야가 주도하기 어려운 학제간 연구 분야로 학문의 순수성을 강조(예를 들어, 교수선발시 학부·석사·박사 동일전공자 선호)하는 국내학계의 관행과 정부의 연구비 지원(학제간 연구지원 인센티브 미흡)은 여러 학문분야의 공동연구를 통한 전문인력 교육·연구에 제약으로 작용하고 있다.

따라서 국가위기관리는 정치, 국방, 행정, 경제, 언론, 산업, 공학, 보건 등의 각 분야에서 단일 학회의 일부 분과위원회 활동으로 제한적으로 진행되고 있으며, 국가위기관리라는 학문적 분류코드가 부재하여 각 학문분야에서는 부수분야로 소수의 연구 인력이 관심을 갖는 연구 분야로 인식되고 있는 실정이다.

이러한 국가위기관리 주관 학회의 부재 또는 학회간 상호협력 미흡 상황에 의해 학술연구에 대한 지원도 미약하고, 관련학위 전공자의 취업도 어려운 현실은 국가 위기관리분야에 대한 연구가 체계적인 국가의 관심과 지원이 아닌 연구자 개인의 관심에 의존하도록 하여 연구 결과가 제한적인 상황이다. 그러나 9.11테러 등 국제테러에 대한 관심 급증, 국가경제 고도화 및 기술발전에 따른 새로운 유형의 위기발생, 이익 집단간 갈등에 의한 위기 발생 등 최근의 환경변화에 따라 관련 연구가 증가하고 있으나 아직 각 학문분야 내로 제한적이며 학계간 연구나 위기요인부터 위기회복 및 시스템 개선까지 전 과정을 상호연계하는 연구는 이루어지고 있지 못하고 있다.

그리고 지금까지 수행된 연구결과도 국가기밀에 속하여 연구주제, 연구자, 연구내용이 공개되지 못하여 학계의 연구결과 검증도 제한적이며 연구가 중복적으로 수행될 가능성이 존재하고 있다고 생각된다. 국가위기관리에 관한 연구는 지구물리, 해양, 기상 등의 자연과학분야, 건축, 토목, 통신, 정보 등의 공학분야뿐만 아니고 사회과학 등 폭 넓은 분야의 관점에서 연구될 필요성이 있다. 즉 각 분야에서의 연구결과를 타분야에서 재평가하며, 공동 연구를 수행하는 것과 같이 다각적 관점에서 종합적으로 추진하는 것이 바람직하다.

우리나라의 국가위기관리 관련 연구는 크게 두 가지 유형으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째는 국립방재연구소 및 각 대학의 유관 연구기관에서의 연구이며, 둘째는 각 학문분야별 개별 학자들에 의한 연구로 구분된다. 국립방재연구소는 엘니노 및 라니냐 현상 등 기상이변으로 인한 재난의 다양화·대형화에 따라 반복적으로 나타나는 재난 피해를 최소화하고 재난을 체계적이고 과학적으로 연구하기 위하여 1997년에 행정자치부 산하에 만들어졌다. 국립방재연구소에서는 우리나라에서 자주 발생하는 재난을 도시호우, 홍수, 연안 방재 구조물 등 9개 분야로 구분하고 분야별로 연구과제를 선정하여 연구를 추진하는 한편, 국가방재 중추 연구기관으로서 우리나라 여건에 적합한 방재정책과 기술을 개발하고 재해영향평가 제도의 연구발전을 통하여 재해경감대책을 제도적으로 보완하는데 초점을 두고 있다. 이와 함께 1993년도에 우

리나라에서 처음으로 만들어진 연세대학교 재해연구소(현재 방재안전관리연구센터)의 개소로 시작된 재해관리와 관련된 국내 각 대학별 유관 연구기관 및 정부출연 연구소의 연구경향이나 주요 연구분야를 살펴보면 다음과 같다. 경북대학교 방재연구소는 공공설비재난, 구조물재난, 지반재난, 기상재난, 홍수 및 하천재난, 연안재난을 중점적으로 다루고 있고, 고려대학교 방재과학기술연구센터에서는 홍수재난, 산사태재난, 한발재난, 수질환경재난을 중심으로 연구하고 있다. 공주대학교 방재연구센터에서는 시설물안전, 도시교통, 산업안전, 홍수가뭇, 지진, 해안 등을 주요 연구분야로 삼고 있다. 대전방재연구소는 재난예측기술, 재난대처방법, 인위적인 재난요소의 제거방법 등을 다루고 있다. 서울대학교지진공학연구센터는 지진지반 진동특성구명파와 건축구조물의 내진설계분야, GIS에 기초한 지진위험관리시스템 등 지진관련 재난대책을 위주로 연구를 수행하고 있으며, 서울대학교 방재안전관리연구센터에서는 자연재난, 환경재난, 사회기반시설 방재 및 안전관리, 산업시설 안전관리 분야를 중심으로 연구를 수행하고 있다. 이와 함께, 서울시립대학교 도시방재연구센터는 공간방재연구평가 및 화재안전, 도시시설물 및 사업시설물, 위기관리계획 등에 대한 연구를 주로 하고 있다. 연세대학교 방재안전관리연구센터는 기상재난, 호우 및 하천재난, 지반 및 사태재난, 환경재난, 구조물재난 등을 주요 연구분야로 설정하여 연구를 수행하고 있다. 인천대학교 환경·방재연구소에서는 환경·방재정책, 응급재난정보, 해양방재 분야에 초점을 두고 있고, 위기관리연구센터가 2005년 개소되었다. 충남방재연구소는 방재정책, 자연재난, 환경재난, 시설안전, 산업안전, 소방안전, 방재정보 등을 연구하고 있고, 홍익대학교 방재연구센터에서는 하천방재, 도시방재, 산사태재난, 구조물재난 등을 위주로 연구하고 있다. 이상에서 살펴본 바와 같이 국내 재난관리와 관련한 각 연구소들은 다양한 분야의 방재연구를 수행하고 있음을 알 수 있다.

그러나 현재 방재연구에 대한 경험이 일천한 상태이며 방재연구에 대한 체계적인 방향이 설정되지 못한채 단발마적으로 연구가 수행되어 정책에 효과적으로 반영되지 못하는 한편, 대부분의 연구가 자연과학과 공학(특히 수문학이나 지질학 등)과 관련되어 이루어지고 있어,

사회과학적 측면이나, 과거 역사적으로 중요한 위기관리에 관한 기초자료의 축적 등은 거의 없는 상태이다.

이와는 달리 국내의 사회과학적 측면에서 위기관리에 대한 연구경향은 다음과 같다. 먼저, 우리나라의 사회과학분야에서 위기관리 분야에 관심을 지닌 학문은 주로 행정학과 사회학을 들 수 있다. 행정학 분야에서는 위기관리정책에 관한 연구, 사회학 분야에서는 일본 고베지진을 사례로 한 지진재난관리연구가 대표적이다. 이외에 사회과학분야에서 개별 학자들에 의해 수행된 연구내용을 주된 관점별로 분류해 보면, 크게 네 가지, 즉 행정제도, 인지학습, 의사결정, 그리고 집행과정 관점으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 행정제도 관점에서 위기관의 목표를 효과적으로 달성하는 데에는 다른 무엇보다도 행정체계를 확립하는 것이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 다음으로, 인지학습 관점에서는 위기관리를 위해서는 무엇보다도 위기에 대한 조직 구성원이나 정책결정자의 인지도와 학습 능력을 파악하고 이를 교정해나가는 노력이 필요하다고 강조하고 있다. 셋째, 위기관리를 위해서는 위기관리 정책결정에 참여하는 조직이나 관료들이 보이는 행태에 초점을 두고 의사결정의 질을 고양시키는 것이 가장 중요하다는 입장을 보이는 경향이 있다. 마지막으로, 위기관의 목표 달성은 궁극적으로 위기관리과정에 달려있다고 보는 입장으로서 설정된 목표를 달성하기 위한 조직이나 체계의 노력들이 실제로 그 과정에서 적절성을 유지할 때 비로소 목표를 달성하는 것이 가능해진다고 주장한다.

이러한 국내의 국가위기관리에 관한 선행연구에 대한 검토를 통해서 알 수 있는 바는 아직도 국가위기관리와 관련하여 학술적 측면에서 발전이 이루어진 것이 아니라 개별 연구자들의 개인적 성향과 선호도에 따라 연구가 이루어졌다는 것이다. 즉 앞서 설명한 국내 선행연구의 분류 역시 본 연구에서 주관적으로 분석한 것으로서, 접근법이나 관점에 관한 제학자간의 체계적인 논의가 없는 실정이다.

## 2. 학술 발전과 관련된 법제도 현황

국가위기관리와 관련된 법률로는 2004년도에 제정된 재난및안전관리기본법이 대표적이다. 재난및안전관리기본법 상에 나타난 국가위기관리의 학술적 발전과 관련된

조항은 다음과 같다. 첫째, 정부는 재난의 예방·원인조사 등을 위한 실험·조사·연구·기술개발 및 전문인력 양성 등 안전관리에 필요한 과학기술의 진흥시책을 강구하여야 한다고 규정함으로써 국가위기관리의 연구진흥을 모색하고 있다(\$71). 또한 이러한 규정에 근거하여 안전관리에 필요한 학술조사·연구 및 기술개발에 필요한 지원을 할 수 있다고 규정하고 있다. 즉 시행령을 통해 학교·학술단체·연구기관 등에 대한 안전기술의 연구지원과 산·학·연·정 협동연구 및 국제안전 기술협력을 촉진할 수 있는 방안 마련을 규정하고 있다. 그리고 이러한 학술진흥과 관련하여 중요한 것은 안전산업의 육성을 지적하고 있다는 점이다. 그리고 재난및안전관리기본법시행령에서는 소방방재청장으로 하여금 국제공동연구를 촉진하기 위하여 안전기술 및 안전산업의 국제협력을 위한 조사·연구, 안전기술 및 안전산업에 관한 인력·정보의 국제교류, 안전기술 및 안전산업에 관한 전시회·학술회의의 개최, 안전기술 및 안전산업의 해외시장 개척, 그 밖에 국제공동연구를 촉진하기 위하여 필요한 사업을 실시하도록 하고 있다.

둘째, 국가위기관리의 학술적 발전이 지속적으로 이루어지기 위해서는 다른 무엇보다도 관련 산업의 육성이 절대적으로 필요하다. 물론 이는 관련산업의 육성을 위해서는 또한 국가위기관리의 학술적 발전이 요구되기도 한다. 이와 관련하여 재난및안전관리기본법에서는 정부는 안전관련산업의 건전한 발전과 육성을 위하여 필요한 시책을 마련하고 이를 시행하여야 한다고 규정하고 있다(제72조). 즉 소방방재청장은 중소기업기본법 제2조의 규정에 의한 중소기업의 안전관리 등과 관련된 기술의 개발·사업화에 대하여 필요한 지원을 할 수 있으며, 이에 의하여 개발한 기술을 사업화하여 매출이 발생한 경우에는 그 사업자로부터 기술료를 받을 수 있도록 하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 소방방재청장은 안전관련산업의 건전한 발전과 육성을 위하여 다음 기관·단체 또는 사업자와 협약을 맺어 안전기술개발사업을 실시할 수 있다. 국·공립 연구기관, 특정연구기관육성법의 적용을

받는 연구기관, 정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법에 의한 정부출연연구기관, 고등교육법 제2조의 규정에 의한 학교, 안전산업을 영위하는 사업자, 중소기업기본법 제2조의 규정에 의한 중소기업 등이 그것이다.

### 3. 연구진흥기관 및 연구기관 현황

국가위기관리의 학술적 발전을 위해서는 무엇보다도 학술적 측면에서 지원 가능한 연구진흥기관 및 연구기관의 존재가 필수적이다. 물론 각 대학 및 학회 또한 절대적인 중요성을 지니고 있는 것은 분명하지만, 대학의 개별 연구자 및 학회는 외부로부터의 지원이 가능한 경우에 연구활성화가 가능하다는 제약점을 지니고 있다.

국가위기관리의 학술적 발전을 위하여 연구지원을 할 수 있는 대표적인 연구진흥기관으로는 교육인적자원부 산하 한국학술진흥재단이 있다. 그러나 한국학술진흥재단의 경우에는 대부분의 연구지원이 공개경쟁을 통한 연구자 선정이 이루어지고 있다. 이는 학술진흥재단이 투명성과 공정성을 확보하기 위한 차원에서의 자구 노력의 일환으로 보여진다. 그렇기 때문에 현실적으로 정책적 특수성을 감안하여 지원하는데는 다소 한계가 있다. 한국학술진흥재단의 국가위기관리 학술적 발전방안으로는 우선, 단기적으로는 정례 학술세미나 개최의 지원이 있고, 향후 학문분류표의 재구성을 통한 위기관리 분야의 선정을 통한 개별 연구자에 대한 연구진흥을 고려할 수 있겠다. 국가위기관리와 관련하여 한국학술진흥재단이 종합적이고 포괄적 측면에서 이루어진다면, 국가위기관리의 관련 분야별 연구진흥기관이 있다. 예를 들면, 국가위기관리 분야중에서 사이버, 정보통신 분야의 경우에는 정보통신부 산하 정보통신연구진흥원이 있다. 그러나 정보통신연구진흥원의 경우에는 특정분야와 관련되어서만 지원이 가능하다는 제약점을 안고 있다. 그 외에도 과학기술 분야, 산업정책 분야 등 제한적 측면에서의 연구진흥기관이 다수 존재하고 있다.

이와는 달리 포괄적이고 종합적 측면에서 국가위기관

리에 관한 직접적인 연구기관은 전무하다고 평가할 수 있다. 물론 국립방재연구소가 자연재난과 인적재난을 중심으로 활발한 연구 활동을 수행하고 있지만 아직까지 포괄적인 종합적 측면에서 명실공히 국가위기관리 분야에 걸친 연구가 수행되는 데는 제약점이 있다. 따라서 국립방재연구소의 경우 역시 그 연구 활동의 범위를 확장하여 자연재난, 인적재난, 국가핵심기반 분야에까지 연구 역량을 확대하는 것이 바람직하다 할 수 있다.

이외에는 한국행정연구원, 한국지방행정연구원 등에서 관련된 연구의 수행이 가능하다. 이중 한국행정연구원의 경우에는 과거에 드문 사례이기는 하나 위기관리에 관한 연구가 수행된 바 있으나 이는 일정한 경향성을 지니지 못하고 단편적인 일회성 연구에 그친 것으로 판단된다. 한국지방행정연구원은 국립방재연구소의 설립 이전에 방재연구센터를 통해 위기관리에 관한 연구를 수행하여 왔으나 현재는 별다른 연구가 진척되지 못하고 있는 실정이다.

국내의 민간 연구소의 경우에는 기업을 대상으로 한 위험관리 및 위기관리 관련 컨설팅 회사 또는 연구소가 다수 있으나 이는 국가위기관리와는 상당한 차이가 나고 있다.

향후에는 국가위기관리와 관련하여 민간 기업연구소의 진출이 가능하도록 하는 것이 바람직하며, 이를 통해 국가위기관리의 산업화 모색도 가능한 것으로 판단된다.

### 4. 대학교육 과정 현황

#### 1) 전문학사과정

우리나라 대학교육에서 개설되어 운영되고 있는 교육 과정은 2년제 또는 3년제의 전문대학과정과 4년제 학부 과정, 그리고 특수대학원 과정 등 다양하다. 많은 수가 공학계열로서 교육내용상 안전관련법에 명시된 10개 분야와 밀접한 관계가 있다. 안전관련법은 시설안전, 교통안전, 소방안전, 전기안전, 에너지, 가스안전, 승강기 안전, 유해물질, 소음진동, 그리고 안전관리 평가분야 등을 포함하는데 과거 산업안전과 유형에서 최근 소방관리과 형

태로 전환되었거나 신설되고 있는 추세이다.

2년제 전문대학과정은 교육목표나 교과과정 내에 재  
난의 예방단계라 할 수 있는 시설 안전에 편중되어 있다.

K C I

<표 1> 재난관리 관련 전문학사과정

기본 학과명	개설 대학	주요개념	유사 학과명	비고
소방 안전 관리과	경동정보대, 김천대, 대구보건대, 성화대, 우송공업대, 창신대, 청양대	소방안전 관리 방재·안전교육	소방과학과(경민대) 소방산업안전과(신성대) 소방시스템과(경원전문대) 안전관리과(경북전문대) 전기·소방계열(성화대) 자치소방행정과(남도대학) 소방안전관리과(군장대학) 소방안전과(양산대학) 소방안전과(충청대)	소방 대원
산업 보건과	안동과학대	안전사고 산업재해	안전보건과(대구보건대) 안전시스템과(서울보건대) 환경안전보건과(양산대), 안전관리과(군장대학)	산업안전 관리자
응급 구조과	가천길대, 광양보건대, 광주보건대, 대원과학대, 대전보건대, 동남보건대, 동아인제대, 미산대, 서강정보대, 서울보건대, 선린대, 성화대, 순천청암대, 전기기전여자대, 제주한라대, 청주과학대	현장구조 응급처치		응급 구조사

소방관리과는 다양한 형태로 해마다 신설되고 있는데, 재난예방과 대응을 위한 이론과 실습교육을 통해 전문방재인을 양성함을 목표로 하고 있다. 주요 교육내용으로는 일반 기계공학, 일반전기공학, 소방학 개론, 소방화학, 안전관리론, 가스공학, 위험물질론, 건축방화론, 화재방어 및 조사, 인명구조장비, 소화시스템공학, 유체역학, 설비 및 배관공학, 법규, 그리고 재난관리론 등을 다루고 있다. 졸업 후에는 소방설비기사, 산업안전기사, 가스기사, 위험물 취급기능사, 방화관리사 등의 자격증을 취득하여 안전시설관련업체 및 소방공무원으로 취업하고 있다.

재난은 다수의 인명피해를 입히게 되고 현장에서의 응급처치와 이송, 통신체계, 그리고 병원진료와의 원활한 연계는 재해 발생 후 인명 피해를 최소화하기 위한 기본적인 구조일 것이다. 우리나라에서는 1994년 응급의료관계법을 제정하고 응급구조사의 양성을 위한 2년제 전문학사과정으로서 응급구조과가 개설되어 전국적으로 16개 대학에서 운영되고 있다.

응급구조과의 주요 교육내용은 해부생리학, 약리학,

병리학, 기본간호학, 임상응급의학, 재해응급의학, 응급의료장비운용, 무선통신학, 구조실무론, 기타 관련 실습 등으로 구성되어 있다. 졸업 후 응급구조사 1급 자격을 취득하여, 119 구급대, 응급의료센터, 헬기 후송 요원 등으로 취업하고 있으며, 최근 대국민 응급처치 교육에도 참여하고 있다.

2) 학부 및 대학원 과정

우리나라 4년제 학부 교육과정 중 재난과 관련된 학과는 그리 많지 않다. 가장 많이 개설된 관련학과는 안전공학으로 일부에서는 산업안전공학으로 개설되어 있으나 교육목표나 내용 면에서 유사하다. 1990년대 하반기에 개설되기 시작한 소방학과는 현재 증가추세에 있다.

안전공학과는 에너지 및 물질의 이동과 관련한 교과목을 기초로 하여 안전심리학, 안전공학, 안전교육학, 설비설계, 전기, 화학, 건설, 폐기물처리, 산업위생학, 방폭공학, 소방설비, 가스, 냉동, 비파괴 검사 등 방재관련의 다양한 교과목을 전공필수 또는 선택교과목으로 개설하고 있다. 안전공학과는 대부분 대학원과정에서도 개설되어 있는데, 인위재난의 예방부분에 치중해 있고 자연재난은 포함하지 않고 있다.

<표 2> 재난관리 관련 학사과정

구분	개설학과	개설대학	계열	비고
소방 관련 학과	소방 방재정보학과	경일대학교	IT계열	
	소방행정학과	초당대학교		유사학과 전공자 편입과정
	소방방재학부 (소방방재학과 , 소방학과)	삼척대학교	공과계열	
	소방행정학과	원광대학교	법과대학	
	소방행정학 전공	호원대학교	문화사회과학대학	
	소방학전공	호서대학교	환경안전공학부	
	소방행정학과	동신대학교	인문사회과학대학	
	소방행정학과	대불대학교	경찰소방대학	
산업 안전 관련 학과	안전공학과	한경대학교 부경대학교 서울산업대학교 충주대학교 세명대학교 충북대학교 인천대학교		충북대학교 (1984) 국내최초 정규대학과정
학점은행제 학사과정	소방공학과	경민대학		최소 6개월만에 졸업 가능

소방학과는 대형화재의 원인과 대책을 규명하고, 예방관리, 긴급구조 및 방재기술을 갖춘 전문 소방인력을 양성함을 목표로 하고 있다. 졸업 후 방화관리사, 소방관리사, 소방설비기사의 자격을 취득하여 일선 소방공무원으로 취업되고 있다.

한편, 전문인력을 양성하는 교육적 접근은 최근 들어 학제의 다양성을 추구하면서 평생교육의 장을 넓히고 있는데, 학점은행제를 적용하여 소방학사과정으로 이끄는 경민대학의 학사보충과정은 좀 색다른 형태라 할 수 있다. 2003년 개설되었으며, 전문학사(80학점 인정) 졸업후 학사(140학점)를 취득을 위한 잔여 60학점 중 자격증으로 학점 대체를 함으로써 한학기만 수강하고도 교육부장관이 주는 소방학사를 취득할 수 있도록 하고 있다. 교과목의 대부분이 교양과목으로서 대학원을 가기위한 중간절차 정도로 운영되고 있는 셈이다.

공학계열의 안전공학과 대학원 과정이 대부분의 안전공학과 학부과정에 연계되어 개설 운영되고 있다. 소방

또는 방재 관련 대학원과정은 대부분 특수대학원 과정으로 개설되어 있으며, 개설이 증가되고 있는 추세이다. 대학원 과정 중 도시과학대학원은 비록 공과대학이나 재난관리에 필수적인 기본 내용을 상대적으로 많이 다루고 있는 편이다. 그러나 대다수 일선 근무자가 공과계열의 학사학위를 갖지 못한 점을 감안하면 소수를 위한 과정일 수밖에 없다.

<표 3> 재난관리 관련 대학원 과정

대학원구분	개설대학	세부전공	교과과정
일반 대학원	충북대학교	행정학 전공	위기관리정책론
방재기술 대학원	삼척대학교	방재설비 재해방재 도시방재전공 광해지질방재전공	
도시과학 대학원	서울시립 대학교	방재공학과	재해통계학, 재해유형론, 재해경 제학, 재해심리학, 재해사례분석 및 안전성능력평가 특론, 소방 방재시스템 엔지니어링 특론, 위 험물관리 방폭공학 특론, 소방방 재정책 특론, 위기관리특론, 재 해정보네트워크 특론, 연소 및 제연공학특론, 국제기준 및 용어 연구, 위험도분석 및 평가특론, 소방방재전술 특론, 인공시스템 및 기반시설 방재특론, 시스템유 지관리 특론, 안전진단론, 내진 구조공학특론, 건설안전관리론, 토질안전공학론

대학원구분	개설대학	세부전공	교과과정
행정 대학원	한양대학교 동국대학교	소방방재행정전공 공인행정학과 (소방행정전공)	소방행정론, 소방정책이슈연구, 지방재정론, 행정이론, 정책이론 소방안전관리론, 소방정책론, 소 방행정론, 소방조직론
안전보건 경영대학원	한성대학교	산업위생공학전공 인간공학전공 안전보건정책전공 안전보건경영전공	
산업정보 대학교	경기대학교	소방·도시방재 전공	소방행정특론, 소방기술기준및법령, 소방유체역학특론, 응용역학특론, 공업재료학특론, 방화공학특론, 열전달특론, 소방전기특론, 화재모델링, 소화설비특론, 경보설비특론, 피난시뮬레이션, 도시방재계획론,재난관리특론, 재연설비특론, 특수공정관리특론, 화재가동, 위험물질특론, 재해-재난사례분석및평가, 위험도 분석 및 평가, 구조물진단특론, 도시방재세미나, 구조구난세미나, 소방정책세미나, 재해영향평가론

국내 재난관리 관련 교육시스템을 전수 파악하였다고

볼 수는 없으나, 이상의 자료에서 살펴보면, 소방관리 관련학과의 증가나 소방관련 대학원과정의 개설 증가는 소방방재청의 출범과 무관하지 않아 보인다. 시대적 요구에 부응한다고 하더라도 교과과정이 소방이상의 방재를 다룰 수 있는 교육과정인가는 의심의 여지가 있다. 실제 교과과정을 들여다보면, 재난대응이나 복구관리 분야에 중시할 전문 인력을 양성하는데 어려움이 있다고 보여진다. 소방의 업무나 기술적 재난에 대한 예방 중심의 교과과정이 그 예라 할 수 있다.

본 연구에 있어서 국가위기관리의 학술적 발전의 측면에서 살펴보면, 현재 국내의 방재 또는 재난관리와 관련된 2년제 이상의 대학교육을 살펴본 결과, 현재까지도 소방중심 혹은 산업체 안전관리, 그리고 일부 재난관리와 관련된 학과나 프로그램은 있으나 국가위기관리 전반에 관한 내용은 나타나지 않고 있는 실정이다.

### III. 해외 학술 동향 분석

#### 1. 해외 학술 연구 동향

외국학계에서는 위기관리 연구분야가 지속적으로 성장하고 있는 추세이며 학제간 연구를 장려하는 환경조성에 노력하고 있다. 특히 미국정부는 연구과제 선정시 학회의 학술발표를 장려하여 계약서에 포함하거나 학회의 학술대회 개최시 위기관리분야 학술분과위원회 구성을 위해 지원금을 제공하여 학술발표를 장려하는 등 위기관리연구의 발표를 강화하고 있다. 또한 대학내 관련 연구소에 대한 정부의 활발한 연구비 지원과 학술과제 평가시 학제간 연구를 장려하는 분위기는 국가위기관리 연구의 발전에 긍정적으로 작용하고 있다. 예를 들면, 미국도시계획학회의 경우 9.11테러에 대한 도시영향을 발표하는 학술대회 분과를 2002년이후 미국정부의 지원으로 개최하고 있고, USC대학교 CREATE센터 선정에도 다양한 학문분야의 포함여부, 학제간 연구 및 연구인력 확보여부가 중요한 평가기준으로 작용한 사례가 있다.

국제적인 학술적 차원에서 학문영역별로 국가위기관

리에 관한 연구들을 살펴보면 크게 심리학적 관점, 사회학적 관점, 정치학적 관점, 그리고 행정학적 관점으로 구분하는 것이 가능하다. 이들 연구 경향은 옹고 그룹의 차원을 떠나 대상이 되는 사건이나 상황의 차이와 관점과 시각의 차이를 반영한 것으로 이해할 수 있다. 다만, 분명한 것은 향후 우리나라에서 위기관리의 학문분야로서의 위치 설정을 위해서는 여러 학문적 관점에서 논의하는 것이 필요하기 때문이다.

첫째, 국가위기관리에 대한 심리학적 관점(Psychological Perspective)의 연구들은 개인에 대해 초점을 두고 있다. 여기서는 주로 위기관리와 관련하여 개인의 의사결정이 어떻게 이루어지는지 또는 위기에 대해 개인이 어떻게 대응하는지를 연구 대상으로 하고 있다. 심리학적 관점에서의 위기관리 연구는 다시 인지적 관점, 심리분석적 관점, 외상후 스트레스 관점에서의 연구로 구분하여 살펴볼 수 있다. 먼저, 인지적 관점에서의 위기 연구에서 연구자들의 기본 가정은 인지적 한계가 개인에게 존재하고 있기 때문에 이들 한계들을 극복하거나 최소화하는 것이야말로 문제를 해결하는 방안이 된다고 주장하고 있다(Stubbart, 1987: 89-99; Smart and Vertinsky, 1977: 640-657; Weick, 1987: 112-127; Sethi, 1987: 101-110). 다음으로, 심리분석적 관점에서는 정신건강과 무의식이 조직 위기를 창출하는데 중요한 역할을 한다는 것을 기반으로 삼고 있으면서, 결국 여기서는 조직 관리자들이 조직 내·외부 요소들의 변화의 심각성을 인식하지 못한다는 점을 조직 위기의 원천으로 지적하고 있다(Schwartz, 1987: 59-67; D'Aveni and MacMillan, 1990: 634-657). 마지막으로, 심리학적 관점에서 위기를 다루고 있는 이들 관점이외에도 외상후 스트레스 관점을 들 수 있다. 이는 관리적 차원에서 위기를 다룬 인지적 관점이나 심리분석적 관점과는 달리 개인이 갑작스런 위기로 부터의 정신적 압박감, 충격, 부정과 부적응에 대처할 때 갖게되는 문제들에 대해 초점을 두는 것으로서 주로 개별 재난희생자들의 심리적 경험에 대해 관심을 지니고 있다(Booth, 1991: 91-92).

둘째, 국가위기관리에 대한 사회학적 관점(Sociological Perspective)에서의 연구들은 여러 가지 위기들 중 특히, 자연재난에 대응하는 지역사회와 집단들에 대해 초점을 두고 있다. 사회학적 관점에서는 주로 재난의 영향에 대한 조직화된 집단의 대응을 기술하고 분석하는 경향을 보이고 있다. 즉, 지역사회나 집단 외부의 위기에 대한 사회적 대응이 네 가지 상이한 수준에서 분석된다. 개인 수준, 조직 수준, 지역공동체 수준, 사회 수준의 네 가지 수준에서 위기관리를 분석할 수 있다고 보면서, 이 중 주로 지역 공동체 수준과 조직 수준의 연구를 대상으로 하고 있다. 예를 들면, 지역공동체를 문제 해결의 실체로 볼 수 있음을 전제로 하여 재난에 대한 지역공동체의 대응을 연구하는 경향이 있고(Wenger, 1978: 17-47), 다음으로는 재난대응 조직을 조직의 과업과 구조를 기준으로 구분하여 연구하는 경향이 있다(Dynes, 1970). 또한 재난에 대한 대응을 강조하는 사회적 관점의 제연구들 중에는 위기관리의 구조를 완화, 준비, 대응, 복구 활동으로 구성된 과업과 지방정부·주정부·연방정부·민간조직으로 구성된 행위자로 구분하여 자연재난과 인적재난에서의 대응을 비교 연구하면서 소개 기능을 공통기능으로 강조하는 경향도 있다. 결국 위기에 대한 사회학적 관점의 연구들은 주로 자연재난을 대상으로 하여 지역공동체 조직들의 대응과정에서의 방법이나 영향을 대상으로 연구하고 있는 것으로 이해가능하다.

셋째, 국가위기관리에 대한 정치학적 관점(Political Perspective)에서의 연구는 크게 두 부분으로 나누어 살펴볼 수 있다. 초기 연구는 주로 국가 간의 국제관계에서 반복적으로 나타나고 있는 위기에 대한 관찰로부터 시작되었다(Herman, 1972: 61). 정치학적 관점에서의 초기 위기 연구들은 대부분 국제적인 위기에 관한 연구들인 것을 알 수 있다. 특히 국제적인 위기관리의 초기 연구는 위기를 갈등과 실증적으로 밀접하게 연관되어 있지만 개념적으로는 구분되는 것으로 보고 있다(Brecher and James, 1988: 426-456). 즉 그들은 국제적 위기는 국제적 갈등과 동의어가 아니라고 하면서 전자는 후자보다 쟁점

에 한정된 것이며 초점의 폭이 좁다고 하는 점을 지적하고 있다. 그리고 이러한 맥락에서 그들은 위기관리란 위기의 시작으로부터 종결에 이르기까지 위기가 발전하는 것을 방지하거나 혹은 위기를 감소시키는데 도움을 주는 것이라고 설명한다. 그리고 이와는 달리 국가 내부에서의 위기관리 과정에서 나타나는 관료정치적인 특성에 초점을 두고 연구하는 경향이 있다(Rosenthal, 't Hart, and Kouzmin, 1991: 211-233). 이 같은 연구 경향의 대표적인 것으로는 1962년 10월 16일부터 28일까지 진행되었던 쿠바 미사일 위기(Cuban Missile Crisis)에 대한 케네디 행정부의 대응에 대한 연구가 있다(Allison, 1971). 그리고 위기 진행과정 동안의 의사결정 과정과 위기결과 사이에 의미 있는 관계가 있는지의 여부를 결정하기 위해 좋은 의사결정 절차가 결함 있는 의사결정 절차보다 더 바람직한 위기 결과를 산출한다는 가설을 탐구하는 연구경향도 있다(Herek, Janis, and Huth, 1971: 203-226). 그리고 기존의 국제 위기관리에 관한 연구에 있어서 위기와 협상을 보다 장기적으로 전개되는 맥락속에서의 중요한 순간으로서보다는 각각의 일시적인 사건으로 현상을 표시해 온 것은 잘못된 것이라고 지적하면서, 위기는 전체과정의 부분으로 이해하고 다루어야만 한다는 점을 강조하는 연구경향이 있다(Zartman, 1988).

이 같은 연구를 통해 국제 위기관리 연구에서는 위기와 위기관리에 대한 개념과 역할을 재정립하려는 시도를 보이고 있다. 정치학적 관점에서의 위기관리에 대한 연구들의 대부분이 국제적 관계속에서의 위기를 대상으로 하고 있는 반면에, 일단의 학자들은 위기를 사회와 제도, 조직의 기본적인 이익과 구조에 대한 심각한 위협으로 보는 동시에 근본적인 가치와 규범이 위협받을 수 있는 경우로 보고 있다. 이들 연구는 자연재난과 기술재난, 시민소요, 테러행위, 첨예한 국제적 갈등과 핵위협 등을 연구의 대상으로 하여 위기에 대한 연구를 하고 있다.

넷째, 국가위기관리에 대한 행정학적(Public Administration) 관점에서의 연구는 다음과 같이 살펴볼 수 있다. 즉 행정학적 관점에서의 위기관리 연구는 시기적으

로 다소 늦게 수행되어져 왔다. 1980년대 이전까지만 해도 위기관리에 관한 연구에 있어서 심리학적 관점, 사회학적 관점, 정치학적 관점에서의 연구들이 대부분이었던 반면에, 위기관리를 위한 정책과 행정에 대한 연구는 거의 없었던 것이다(Mushkatel and Weschler, 1985: 49). 그 후 1980년대 들어서 위기발생의 빈도가 증가하고 위기 결과와 영향의 심각성에 대한 인식이 증대됨으로써 행정학에서의 연구도 증가하여 왔다. 그 동안 역사적으로 주요 재앙 사건들이 있을 경우 위기관리는 공중보건이나 민방위 조직들의 지원을 받는 법 집행 기능이나 소방의 기능으로만 인식되어 왔고, 행정학에서는 위기관리를 행정학의 주류 활동내의 것으로 고려하지 않았던 것이다. 그러나 연방정부 수준이든, 주 수준이든, 지방정부 수준이든 혹은 정부간 활동이든 간에, 위기관리는 행정이나 행정학의 중심적인 활동이 되어야만 한다는 주장이 제기되어 왔다. 이와 함께 1980년대 중반이후 미국행정학회(ASPA: American Society for Public Administration)에서는 위기관리(Emergency and Crisis Management) 분야를 미국행정학회의 20개 특별 관심 영역의 하나로 규정하고 있다.

따라서 자연재난과 인위재난이 주는 영향을 감소시키기 위해서는 통합적이고 총체적인 접근을 통해서 문제와 필요를 정의하는 것이 적절하다. 이 같은 행정학적 관점에서 위기관리에 대한 체계적인 연구내용은 위기관리에 있어서의 위기 규범과 관료 규범 사이의 차이를 통해 위기대응 활동에 대한 성공과 실패를 살펴보는 경우이다(Schneider, 1995). 즉, 위기 대응의 성공과 실패는 재난 희생자의 집합적 행태와 공무원의 관료적 절차사이의 필연적인 격차의 규모에 달려있다고 보는 것이다. 행정학적 관점에서는 상향식 과정을 따르는 정부 대응이야말로 성공을 하기가 가장 쉽고, 혼돈되고 분열된 방식은 혼합된 대응으로 보이며, 하향식 유형을 따르는 대응은 일반적으로 완전한 실패로 인식된다는 점을 지적한다.

## 2. 미국의 학술적 연구 실태와 특징

2001년 발생한 9.11테러는 21세기형 새로운 위기에 대한 미국정부의 취약성을 극명하게 보여주었다. 이러한 국경안보 및 국가핵심기반 보호 실패라는 미국정부의 취약성은 미국민에 대한 교육·홍보, 종합적 위협요소에 대한 정보공유, 필수 위기대처자원(장비, 물품, 인력 등)의 배포와 같은 새로운 위기관리 사항의 강화문제가 사회의 핵심주제로 대두되도록 결과하였다. 9.11테러 이전 위기정보는 다양한 기관을 통해 제공되었다. 그 사례로 공중보건 위기정보는 HHS, FEMA, EPA, GSA, FBI, DOJ, OSHA, OPM, USPS, DOD, USAMRIID, 외과의사협회, 지방정부 등 다양한 기관을 통해 제공되었으며 위기대처방안도 복수의 기관이 제공하였다. 그러나 9.11테러 이후 위기정보는 CIA, NSA, FBI로부터 제공받은 정보를 기초로 국토안보부(DHS) 「정보분석·핵심기반체계 보호본부」 산하의 「위협분석」 부서가 정보를 발효하고, 분석된 정보를 관련기관·국민에게 제공하고 있다. 21세기 국가위기는 신형/휴대용 대량살상무기(dirty bomb, 탄저균 등)와 같은 전통적 안보분야뿐만 아니라 기술발전, 새로운 생물종 탄생 등과 같은 비군사적 요인과 국가·민족·이익집단 등 다양한 대상으로부터 발생 가능한 것이다. 이외에도 국가위기관리와 관련해서는 기관단위별로 연구가 진행되고 있는 바, 가장 대표적으로 미국 연방위기관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)에서는 미국에서 주로 발생하고 있고, 대규모 피해를 내는 태풍, 홍수를 중심으로 연구가 이루어지고 있으며, 9·11 테러이후 현재는 사회적 재난인 테러에 대한 예방과 대응활동에도 특별한 관심을 갖고 연구가 이루어지고 있다.

따라서 미국은 이러한 국가적 위협요인들이 실제적으로(특정시설, 특정산업분야 등) 국가의 포괄적 안보에 미치는 영향을 이해하기 위해 국가의 위기 취약성 분석(vulnerability assessment) 및 위협요인-취약성 통합(threat-vulnerability integration) 기능을 강화하고 있으며 이 부문에 대한 연구예산을 지속적으로 증액하고 있는 실정이다.

그리고 예산자료에서 국토안보부(DHS) 예산뿐만 아니라 포괄적 안보에 관련있는 모든 부서들의 예산도 확대되고 있는 추세를 관찰할 수 있다. 또한 학계의 연구경쟁에 의한 지속적인 학문발전을 통해 고급정보를 생산하고, 이렇게 생산된 정보가 학술세미나 등으로 활발하게 논의·교류되도록 하려는 목적으로 올해 위기관련 대학 연구소들을 대상으로 정부지정 연구소 선정과정을 거쳐 USC대학 CREATE센터를 선정하였다.

미국에서는 사회과학 분야에 있어서 대표적인 재난연구기관인 Disaster Research Center(이하 'DRC')가 1963년 오하이오주립대학교(Ohio State University)에 최초로 설립되었다. 그 후 DRC는 1985년에 델라웨어대학교(University of Delaware)로 옮겨갔고, 현재까지도 재난관리 분야의 대표적인 연구기관으로 활동하고 있다. DRC는 주로 자연재난과 기술재난, 그리고 지역사회와 관련된 위기에 대한 집단·조직·지역사회의 준비, 대응, 복구 활동에 대해 연구하고 있다. DRC에서 활동하는 연구원들은 태풍, 홍수, 지진, 회오리, 유해화학물질 사고, 비행기 사고 등에 대해 체계적인 연구를 진행하고 있다. 또한 DRC의 활동영역은 미국을 포함해서 멕시코, 캐나다, 일본, 터키 등 해외 국가들에게까지 확장되어 있다.

이외에도 자연재난에 관한 연구를 수행하고 있는 대표적인 해외 연구기관으로는 Benfield Greig Hazard Research Centre, 그리고 California State University (Chico)에 있는 Center for Hazards Research, Texas A&M University에 있는 Hazard Reduction and Recovery Center(HRRC), Florida International University에 있는 International Hurricane Center, University of Colorado(Boulder)에 있는 Natural Hazards Research and Applications Information Center(NHRAIC) 등이 있다. 이들 연구기관들은 현재 주로 미국을 중심으로 태풍, 홍수, 지진과 같은 자연재해에 관한 연구를 수행하고 있다.

미국의 연방위기관리청은 날로 증가하는 각종 위기에 대비한 전문 위기관리 인력 양성을 위해 단계별 학부과

정 학습모듈(Prototype Curriculum)을 개발하여 제공하고 있다. 또한 각 대학은 이러한 모듈을 받아들여 재난관리학과 또는 위기관리학과를 개설하여 4년제 과정으로 운영하고 있거나 교양학부과정을 마치고 3, 4학년에서 전공과목을 이수함으로써 학위를 수여하는 학점은행식 운영을 하고 있다. 미국은 현재(2000년 기준), 재난관리학을 학사학위 과정으로 운영하고 있는 대학은 5개 대학이 있으며, associate degree는 8개 대학, 그리고 위기관련 대학원 과정은 16개 대학에서 개설되어 운영되고 있다. 대학원 과정의 경우 일부는 도시공학계열이거나 공과계열, 환경과 에너지 관련 분야이며, 심리학 분야에서도 재난심리학 전공을 두고 있다. 이 점은 위기가 제학문간의 공조에 의해 관리되어짐을 증명하는 부분이기도 하다.

위기관리학과는 최근 들어 단독학과로 개설되기 시작했는데, Arkansas Technology University 대학의 경우 위기행정관리학과(Emergency Administration and Management)를 개설하여 졸업이수단위를 124학점으로 하고, 이 중의 일부는 원격교육이 가능하도록 하고 있다. 주요 교육내용은 일반교양 교과목 37학점, EMI에서 제시한 Technical Specialty 18학점, Interdisciplinary Core 36학점으로 사회학 분야와 환경분야 중에서 선택하도록 하고, 9학점의 선택과목, 9학점의 관련기관 실습(Internship)과 Externship 15학점을 이수하도록 하고 있다.

Technical Specialty는 EMI에서 제공하는 위기관리의 목적과 범위, 위험환경론, 재난기획, 재난사회학, 재난정치학, 재난대응, 지역사회방재론, 재난경제학, 재난관리기술발달론, 재난관리와 윤리, 재난구호와 극복, 재난관리연구 및 분석 등을 포함하고 있다. 졸업 후 진로는 위기관리 능력을 갖추고 연방위기관리청, 산업체의 비상기획담당자 또는 안전관리자로서 일할 수 있으며, 소방관련 업무, 그리고 UN, 적십자사 등의 구호단체 등에 취업할 수 있다.

University of North Texas의 경우 128학점을 졸업이수단위로 하고 있는데, 통합위기관리론이나 위해상황완

화, 소수인구집단론, 집단행동론, 위기관리전산론, 리더십과 조직행동론 등의 교과목이 차별성을 띤다. Arizona State University의 경우 위기관리소방학과(Emergency Management and Fire Science)를 1998년에 개설하였으며, 교과과정 내에 많은 부분을 FEMA에서 제공하는 위기관리 교과목을 포함하고 있다. University of Tennessee at Chattanooga 대학에서는 Bachelor of Science Degree in Human Services Management의 학위과정을 열고, 3, 4학년과정에서 집중적으로 위기관리와 복구 등의 관련과목을 운영하고 있다.

### 3. 일본의 학술적 연구 실태와 특징

일본은 위치, 지형, 지질, 기상 등의 자연조건으로 미루어 볼 때 지진, 태풍, 호우, 화산분화 등에 의한 재해가 발생하기 쉬운 국토이다. 세계전체에서 차지하는 일본의 재난발생율은 매그너튜드 6이상의 지진회수 20.5%, 활화산 수 7.1%, 사망자 수 0.5%, 재해피해액 16.0% 등 세계의 0.25%의 국토면적에 비해 상당히 높다. 일본정부는 1946년 南海(Nankai)지진을 계기로 재해구조법(Disaster Relief Act)을 제정하고, 이어 농림수산업시설재해복구사업비국고보조의잠정조치에관한법률, 공공토목시설재해복구사업비국고부담법이 제정되었다.

대규모 피해를 초래한 1959년의 伊勢灣(Ise-wan)태풍을 계기로 종합적이고 계획적인 방재체제를 정비하고자 하는 인식이 대두되어 치산치수긴급조치법, 1961년 「재해대책기본법」(Disaster Countermeasures Basic Act)이 제정되었다. 이어 1962년에 중앙방재회의를 설치하고, 이듬해에 방재기본계획을 결정했다. 그 후에도 커다란 자연재해나 사고발생을 계기로 방재체제가 강화되어 왔다. 특히 1964년 新潟(Niigata)지진을 계기로 지진보험에관한법률이 제정되고 방재를위한집단이전촉진사업에관한국가배정상의특별조치등에관한법률, 재해조위금의지급등에관한 법률이, 1973년에는 활동화산대책특별조치법이 제정되었다. 더욱이 1976년에 지진학회에서 東海(Toukai)지진발생가능성에 관한 연구발표를 계기

로 대규모지진대책특별조치법이 제정되었다. 최근 1995년 阪神·淡路대지진(Great Hanshin-Awaji Earthquake)으로 인해 과거와는 다른 성질의 재해를 경험하게 됨으로써 지진방재대책특별조치법, 재해대책기본법의 일부개정, 대규모지진대책특별조치법의 일부개정, 특정비상재해의피해자의권리이익보전등을도모하기위한특별조치에관한법률, 밀집시가지에있어서防災街區의정비촉진에관한법률, 피재자생활재건지원법이 차례로 제정됨으로써 국가재난관리에 관한 근본적인 검토 및 체제정비를 도모했다.

또한 1999년 廣島호우재해(Torrential Rains in Hiroshima) 및 JCO臨界사고(JCO Nuclear Accident)를 계기로 토사재해경계구역등에있어서토사재해방지대책추진에관한법률과 원자력재해대책특별조치법이 제정되었다. 일본정부는 2002년 1월 「구조개혁과 경제재정의 중기전망」에서 일본사회가 안고 있는 중기적 과제를 해결하기 위하여 “민간이 할 수 있는 일은 민간이”, “지방이 할 수 있는 지방에서”라는 원칙을 제시하였다.

이에 방재부문에서의 각 주체의 역할을 재인식하고 검토함으로써 주민이나 기업이 평상시부터 재해에 대한 준비를 강화하고, 일단 재해가 발생된 경우에는 자신을 지키고 나아가 서로 협조하는 것을 강조하게 되었다. 즉 향후 방재대책에 있어서 주민·기업이 스스로를 재해로부터 지키는 「自助」와 지역사회가 서로 협조하는 「互助」, 중앙·지방의 행정에 의한 시책을 통한 「公助」의 적절한 역할분담에 의해 주민, 기업, 지역사회·NPO 및 행정부문 각각에 상응하는 역할을 담당할 것을 요구하게 되었다. 이에 따라 중앙정부차원에서는 재해에 대한 강력한 대응을 위해 다음과 같은 요소들을 강화했다.

①수상의 리더십이 발휘되기 쉬운 방향으로 권한이 강화되었다. 현저한 비상재해인 경우에는 閣議를 개최하여 긴급재해대책본부를 설치할 수 있고, 수상에게 중앙정부의 행정기관의 장에 대한 지시권한을 인정하게 되었다. ②방재기본계획의 전반적인 수정 및 충실화를 도모하였다. ③재해대책기본법의 개정에 따라 수상에게 현지

대책본부를 설치할 권한을 부여했다. ④자위대가 방재정책네트워크에 깊이 관여하게 되었다. ⑤정보연락체제를 강화하였다. 예를 들어, 대지진 발생 시에 수상 등에 정보를 전달하는 관저의 창구가 내각정보조사실로 일원화되어 내각정보집약센터가 수상관저별관에 설치되어 24시간체제로 내각정보조사실의 요원 20명이 대응하게 되었다. 또한 시정촌은 도도부현에 피해상황을 보고할 수 없는 경우에는 수상에게 직접 보고할 수 있도록 하는 등 자치단체로부터의 정보전달경로가 복선화되었다. ⑥방재기본계획을 정정하여 해상재해, 항공재해, 철도재해, 도로재해, 원자력재해, 위험물등재해 등 자연재해 이외의 사고재해에 대한 대응을 방재기본계획에 포함시켰다.

이와 같이 새로운 방재기본계획에서는 사고재해의 정보전달경로를 국토청을 경우하지 않고 직접소관관청으로부터 관저에 보고할 수 있도록 함으로써 기존의 정책커뮤니티를 통한 정보전달방식이 채용되었다. 또한 인명구조 등에 관해 소방청·방위청·해상보안청간에 다양한 협정이 체결과 함께 자위대의 재해과견요청은 해상보안청 장관, 관할구역 해상보안본부장, 항공사무소장이 직접 할 수 있도록 하였다. 수상은 필요에 따라 비상재해대책본부를 설치하지만 본부장은 국토청 장관이 아니라 소관부처장이 담당하게 되었다.

또한 지방정부차원에서는 ①지역방재계획의 개정작업에 따른 조정을 통해 방재담당자의 정책커뮤니티가 강화되었다. 특히 도도부현과 시정촌간의 연계를 확실하게 구축했다. ②방재담당자의 정책형성 및 결정능력이 향상하는 등 정책메뉴가 확대되었다. 이는 시정촌 차원에서 중앙·지방자치단체·관계공공기관 및 자치회나 자주방재조직 등 조정해야 할 대상이 확대되고 협의한 결과를 방재계획에 반드시 포함시키도록 하였다. 결과적으로 인재 및 정보자원의 충실화되었다. ③자치단체 내의 공동체제가 강화되었다. 예를 들어 東大阪市の 경우, 모든 직원이 自主召集할 수 있고 인력 및 자원을 非常配備할 수 있는 비상배분 및 비축체제를 구축하였다. 현지정보는 약 200명의 긴급정보조사원이 시내 각 장소에 설치되

어 있는 행정서비스센터를 중심으로 재해정보 및 관계기관·보도기관 등의 정보를 근거로 피해정보지도를 작성한다. 또한 재해대책본부를 보조하는 조직으로 참모기능을 담당하는 사무국, 수집정보의 정리보고를 위한 정보조사부, 직원활동을 파악·직원재배치·방재관계기관 등과의 연락조정을 담당하는 조정부가 설치되었다. ④가장 큰 변화로는 주민을 방재정책네트워크 속에 포함시켰다.

이와 같이 새로운 방재기본계획에서는 방재훈련, 소방단·자주방재조직을 연수·훈련하는 센터정비, 자원봉사단체의 등록·연수제도 등 구체적인 프로그램이 기본계획에 포함시켜 방재관련 예산이 집행되도록 했다. 지역방재계획에 있어서도 방재훈련계획, 자주방재조직의 조직계획, 자원봉사 육성계획 등을 구체적으로 규정하고 있다.

일본의 재난관리 관련 법제도 현황은 다음과 같다. 일본의 재해대책은 재해예방, 재해응급대책 및 재해복구·부흥의 각단계에 따라 이루어진다. 1962년에 제정한 재해대책기본법은 종합적이며 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하는 것이며 일본의 재해대책을 강구하는데 있어서 가장 기본이 되는 법률이다. 재해대책기본법의 주요 내용은 방재책임의 명확화(Definition of jurisdictions and responsibilities for disaster management), 방재체제(Disaster management system), 방재계획(Disaster management plan), 재해예방(Disaster preparedness), 재해응급대책(Disaster emergency response), 재해복구(Disaster recovery), 재정금융조치(Financial measures), 재해긴급사태(State of emergency)를 규정하고 있다. 기본법관계 5개 법률(대규모지진대책특별조치법(내각부, 소방청), 원자력재해대책특별조치법(문부과학성, 경제산업성, 국토교통성), 동남해·남해지진에관한지진방재대책추진에관한특별조치법(내각부, 소방청), 석유컴비나트등재해방지법(소방청, 경제산업성), 해양오염및해상재해방지에관한법률(해상보안청, 환경성), 재해예방관계 16개 법률(하천법, 해안법, 사

방법, 토지함몰등방지법, 급경사지붕괴에의한재해방지에 관한법률, 삼림법, 특수토양지대재해방제및진흥임시조치법, 토사재해경계구역등의토사재해방지대책추진에 관한법률, 활동화산대책특별조치법, 호설지대대책특별조치법, 지진방재대책특별조치법, 태풍상습지대의재해방제에관한특별조치법, 건축기준법, 건축물내진개수축진에관한법률, 밀집시가지의방재기구정비의축진에관한법률, 기상업무법, 재해응급대책관계 3개 법률(소방법, 수방법, 재해구조법), 재해복구·부흥, 재정금융조치관계 24개 법률(극심재해에대처하기위한특별재정원조등에관한법률, 방재를위한집단지전축진사업에관한국가재정상의특별조치등에관한법률, 공공토목시설재해복구사업비국고부담법, 농림수산업시설재해복구사업비국고보조의잠정조치에관한법률, 국립학교시설재해복구비국고부담법, 공영주택법, 천재에의한피해농림어업자등에대한자금융통에관한잠정조치법, 지진방재대책강화지역에 있어서지진대책긴급정비사업에관한국가재정상의특별조치에관한법률, 철도케도정비법, 항공정비법, 피재시가지부흥특별조치법, 피재구분소유건물의재건등에관한특별조치법, 특정비상재해의피해자의권리이익보전등에도모하기위한특별조치에관한법률, 피재자생활재건지원법, 농림어업금융공고법, 농업재해보상법, 삼림국영보험법, 어업재해보상법, 어선손해등보상법, 중소기업신용보험법, 소규모기업자등설비자금조성법, 주택금융공고법, 지진보험에관한법률, 재해위로금지금등에관한법률), 조직관계 5개 법률(소방조직법, 해상보안청법, 경찰법, 자위대법, 일본적십자사법)에 의해 재해대책이 추진되고 있다. 재해대책의 실효를 위해 재해대책기본법에 의해 국가, 지방공공단체, 지정공공기관에서는 방재계획을 책정하고 적절하게 실시할 수 있도록 하고 있다.

재해대책은 중앙정부, 지방공공단체, 공공기관, 주민 등의 협력 하에 종합적이고 통일적으로 실시할 필요가 있다. 이를 위해 중앙정부는 재해대책의 종합성 확보를 도모함과 동시에 방재에 관한 중요사항을 심의하기 위한 조직으로서 재해대책기본법에 의해 중앙방재회의를 설

치하고 있다.

또한 내각부에는 특명담당대신으로 방재담당대신을 두고 있으며, 내각부정책통괄관(방재담당)부국이 대신을 보좌하고, 방재에 관한 기본적인 정책에 관한 사항 및 대규모재해발생 시 등의 해당재해에의 대처에 관한 사항에 대해 기획입안·종합조정등을 소장하고 있다. 더욱이 재해등발생시의 정보수집등의 긴급대응을 내각관방과 긴밀하게 연계하여 일체적으로 대처하고 있다.

도도부현, 시정촌에서는 지방공공단체, 지정지방행정기관, 경찰·소방기관, 지정공공기관 등의 장 또는 지명하는 직원으로 구성되는 도도부현방재회의, 시정촌방재회의가 설치되어 이러한 것이 정하는 지역방재계획등에 의한 각종 재해대책이 실시되고 있다. 더욱이 재해대책기본법에 있어서 독립행정법인, 인가법인, 특수법인 및 민간회사 중에서 내각총리대신이 지정하는 것을 지정공공기관으로 하고 재해대책에 관한 각종 책무를 부과하고 있다.

재해가 발생했을 때의 응급대응조직에 관해서는 재해대책기본법에 의해 시정촌 또는 도도부현에서 각각 시정촌장 또는 도도부현 지사를 본부장으로 하는 재해대책본부, 중앙정부는 방재담당대신을 본부장으로 하는 비상재해대책본부, 또는 내각총리대신을 본부장으로 하는 긴급재해대책본부를 설치하는 것이 가능하며, 재해응급대책의 신속 및 정확한 추진을 도모하도록 하고 있다.

아울러 대규모지진대책특별조치법에 의해 지진재해에 관한 경계선언이 발령된 경우에는 중앙정부 및 관계 지방공공단체는 각각 지진재해경계본부를 설치하고 지진방재응급대책을 실시한다. 더욱이 원자력재해대책특별조치법에 의해 원자력긴급사태선언이 발령된 경우에는 중앙정부는 원자력재해대책본부 및 원자력재해현지대책본부를, 또한 지방공공단체는 재해대책본부를 설치하고 원자력사업자와 함께 긴급사태응급대책을 실시한다.

그리고 총리관저 위기관리센터는 다음과 같다. 신내각총리대신관저의 설치에 따라 2002년 4월에 신관저위

기관리센터(이하 위기관리센터)가 설치 되었으며, 동 센터는 긴급사태 발생 시에는 정부 초동대처의 중핵이 되는 장소로, 언제 어떠한 상황에도 항상 즉시 대처 할 수 있도록 내각관방부장관보좌실(안전보장. 위기관리담당) 직원이 24시간체제로 배치되어 있다. 이러한 관저위기관리센터의 특징은 다음과 같다. 첫째, 다양한 사태에의 유연한 대응을 위하여 ①본부실, 오페레이션룸, 정보수집실, 대책회의 등의 일체적 배치, ②복수사태에 대응 가능한 오페레이션룸이 있다. 둘째, 고도의 정보수집·분석능력을 강화하기 위하여 ①고도로 정보화 된 사무실, ②최신 멀티미디어에 대응한 영상장치·정보통신설비의 배치, ③ 영상정보 등 정보리소스의 다양화가 있다. 셋째, 안전성에 우수한 구조를 확보하기 위해 지하구조의 내진구조화를 하고 넷째, 철저한 비밀 보장을 위해 정보누출 대책, 엄격한 입퇴실 관리를 실시하고 있다. 다섯째, 충실한 지원 기능 확보를 위해 ①전력·NIT 회선 등 라이프라인의 이중화, 무정전설비·자가발전설비, ②가면실, 휴게실, 식량 등 비축창고의 배치를 실시하고 있다. 마지막으로, 내각정보집약센터는 위기사태에 관한 정보에 대하여, 관계성청으로부터 내려온 보고나 메스콤 정보를 수집하여 즉시 내각총리대신 등의 관저간부에게 보고를 하기 위하여 내각정보조사실의 직원이 24시간 체제로 근무하고 있다.

일본의 위기관리의 학술적 발전과 관련된 실태와 관련하여 일본의 안전보장부회는 국가안전보장 및 위기관리에 관한 대학교육을 강화하기 위해 안전보장 과목을 대학교육에 도입하는 것을 요청하는 문서를 각 대학에 전달하고 있다. 다음은 안전보장부회가 각 대학에 안전보장 및 위기관리 과목의 도입을 요청하는 내용이다.

安全保障部會作成第24號, 政府宛要請書通算99號  
(대학교육에 안전보장과목 도입에 관한 요청)

요청의 취지  
21세기를 맞이하는 일본의 평화와 안전보장에 있어 일본헌법의 취지와 같이 일본이 국제사회에 공헌하고 명예있는 지위를 획득해 나가는 것이 중요하다. 이를 위해 전후 50년간의 의식을 변혁할 필요가 있다. 이에 정부는 우선 학교교육, 특히 대학/대학원교육에 있어 안전보장 및 위기관리에 관한 과목을 설치하여 커리큘럼을 편성하고 이 문제를 적극적으로 가르치는 정책을 취해 줄 것을 다음과 같이 바라는 바입니다.  
상세는 이하의 [요청의 내용(이유)]를 살펴보기를 바라며, 그 요지 및 항목을 들면,  
1. 국제사회의 분쟁해결에 기여하고 국가의 위기관리에 도움이 되는 인재를 육성하고자 한다.  
2. 당면목표로서 전국의 국공립대학의 문과 이과를 불문하고 안전보장이나 위기관리 관련과목을 4과목 정도 필수과목으로서 선제해주시기를 바란다.  
3. 더욱이 전국의 대학에 안전보장학과/위기관리학과를 설치해주시기를 바란다.  
4. 안전보장과목/위기관리과목의 교원은 지위관, 경찰관, 해상보안관, 소방관 등의 OB를 활용해주시기를 바란다.

일본의 위기관리와 관련된 학회 및 대학교육 현황을 개관하면 다음과 같다. 첫째, 일본의 위기관리학회로는 ‘일본 Risk Mnagement 학회(Japan Risk Management Society, 1978)’가 있으며, 동 학회는 학회지로 [위험과 관리]를 발행하고 있다. 또한 ‘일본 Risk Professional 학회(2002)’가 있다. 둘째, 대학의 경우에는 Tsukuba(쓰쿠바) 대학의 대학원 박사과정에 있는 시스템정보공학연구과에서 ‘리스크공학전공(都市리스크特論:Urban Risk Management)’ 있으며, 석사과정에 ‘경영·정책과학연구과’에서 위기관리를 다루고 있다. 셋째, 연구소의 경우에는 Meiji(메이지) 대학에 ‘위기관리연구센터(Research Center for Crisis and Contingency Management)’가 운영되고 있으며, 일본 내각부가 인증한 특정 비영리활동법인으로 ‘日本危機管理學總研’이 있다. 이외에 일본의 방재와 관련된 학회로는 ‘토목학회,’ ‘일본지진학회,’ ‘일본건축학회,’ ‘일본재해정보학회’ 등이 있으며, 대학의 방재관련학과로는 경도대학 방재연구소, 동경대학 지진연구소가 있다.

#### 4. 독일의 학술적 연구실태와 특징4)

4) 독일 국가위기관리의 학술 발전 현황에 관한 내용의 대부분은 2004년 12월 3일(09:00-12:50) 독일 내무부 산하 ‘연방 시민 보호 및 재난대응청(BBK)’에서 실시된 회의 내용에 토대를 두고 작성하였다. 당시 독일 BBK의 참석자는 Josef Hornig(Referent Fachbereich Grundsatz), Thomas Mitschke(Regierungsdirektor Leiter des Gemeinsamen Melde- und Lagezentrums von Bund und Ländern), und Ingo Bäumer(Dipl. Geologe, Fachbereich

독일은 지리적으로 유럽의 중부에 위치하고 있으며, 방재선진국으로서 지난 2004년 독일 내무부 산하에 ‘시민 보호 및 재난 대응청(BBK)’을 설치하는 한편, 긴급상황대처정보시스템인 deNIS를 운영하고 있다.

독일은 2001년 9.11 테러이후 테러 및 재난 등으로 인한 국가적 위기 발생시 효율적이고 적시성있게 주민을 보호하기 위한 종합대처기관의 필요성이 제기되어 2002년 6월 연방/주 정부 내무장관 회의시 ‘독일 국민 보호를 위한 신전략’을 채택하였다. 설리 내무장관은 국민보호 업무는 독일 안보 시스템의 핵심이라는 점을 강조하였다.

그리고 2002년 8월 유럽 일대의 다뉴브·엘베강 대홍수를 계기로 연방 각료 회의는 ‘독일 국민 보호를 위한 신전략’의 이행을 위해 연방 ‘시민 보호 및 재난 대응청’ 설립에 관한 법률을 제정하였다. 이 법률이 2004년 5월 1일부로 공식 발효됨에 따라 동 기관이 설치되었다.

연방정부와 하부기관이 동일한 역할을 수행하고 있고, 국민 보호 임무를 모두 똑같은 수준으로 하고 있다. 독일에서는 국가의 모든 목적이 국민을 보호하고 국가를 방어하는데 두고 있다. 따라서 연방정부 뿐만 아니라 주정부 역시 주에서의 홍수, 폭풍우, 대화재 발생시 연방정부와 똑같이 일을 해야 한다. 이와 함께 9.11이후 독일뿐만 아니라 타 국가와 협력해서 일을 해야 한다고 방향을 설정하였다. 독일의 민방위(Civil Defence) 개념은 우리와 같이 정부에 의해 법령으로 조직된 일종의 강제성 개념을 뜻하는 것이 아니라 시민 스스로 재난 등 위기에 대비한 자율적인 자위활동을 의미하며, 정부(주관: 시민 보호 및 재난 대응청)는 이러한 조직들과 수평적 상호협력을 통해 각종 위기에 대한 대처능력을 구비하고 있다.

독일 헌법정신상 평시에 전쟁 등 국가적 위기에 대비한 강제적 국민조직의 결성과 의미부여는 한계가 있어 민간자율적인 위기대처 조직의 육성에 역점을 두고 있다. 전국적으로 민간 자율조직/자원봉사자의 규모는 약 120만명 정도이며, 이중 대표적인 시민 자율 조직으로는

deNIS)이다.

지역 의용 소방대, 퇴직 소방관 조직 등이 있다. 독일의 위기관리 체계는 1990년 10월 3일 역사적 통일이후 그 역할과 내용에 일부 수정이 이루어 졌다. 즉, 독일의 위기관리는 4개의 정부단위로 나뉘어 운영되는데, 연방(Bund)정부, 주정부, 지방자치단체로서 지역(Kreis, 또는 군으로 번역)정부 및 시(市)정부 등이다.

독일은 전시의 국가방위개념의 민방위와 평상시의 응급관리 및 계획을 구분한다. 이러한 구분은 2가지 독립된 법적, 행정적 기초를 가지고 있다. 평시 응급상황관리는 주(Länder)정부가 담당하며 대규모 위기 및 전시에는 연방정부가 그 책임을 맡게 된다. 독일의 위기관리 계획은 크게 전시방어, 비상사태준비 및 대응, 재난경감으로 이루어져 있다. 독일의 위기관리시스템은 지난 2004년 5월 연방 시민 보호 및 재난 대응청(BBK)을 Bonn과 Ahrweiler에 설립하였다. 2004년 12월 현재 총인원 312명, 연간 74,200,000 유로의 예산으로 운영하고 있다. 독일의 국가위기관리는 주로 사고관리 및 국가위기관리 등 5가지 영역에서 이루어지고 있다. 이를 책임지는 독일의 Civil Emergency Planning 기관은 연방정부 수준, 주정부(Länder) 수준, 지방정부 (Regional) 수준, 기초자치단체(municipalities) 수준으로 이루어져 있다.

평화시안에 비상사태 계획은 각 주의 책임으로, 전쟁 발발시, 비상사태 계획은 전적으로 연방 정부의 책임으로 되어 있다. 양자 간의 의견조정은 내무부 내각회의(IMK)에서 이루어지며, 연방 수준에서 시민보호의 책임은 전담기구인 연방 시민 보호 및 재난 대응청(BBK: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Federal Office for Civil Protection and Disaster Relief)에 있고, 각 주는 긴급사태를 다룰 개별적인 기관을 보유하고 있다. 일반적으로 지방정부는 화재, 응급의료/구조, 기술지원 등에 있어서 초동대응의 대응의 책임이 있다. 독일의 위기관리계획의 정비에 대한 시대적 요구로는 우선, 새로운 위협요소로서 정부 및 민간인에 대한 테러, 급격한 기상이변, 공공기반시설의 일시적인 마비이다. 둘째, 새로운 차원의 재난에 의해 대규모 사상자, 급속도로 전역에 번지는 피해규모, 최신기술 및 특수 전문 장비의 필요성, 부처 및 기관 독자적인 대

응 곤란을 들 수 있다. 셋째, 국제화와 세계화로 인해 다 국가간의 국제적인 위기관리의 필요성이 급증한 한편, 유럽연합 및 NATO 등과의 협조 필요성이 제기되었다.

이러한 배경하에서 독일의 국가위기관리의 학술적 발전의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 독일의 경우에는 위기관리시에 응급관리를 위한 재난보호교육센터(Zentrum für Zivilschutzausbildung)가 설립되어 있다. 이곳에서는 국제적인 정보를 수집하고 해결방안을 모색하는데 초점을 두고 있다. 둘째, 위기관리 학술연구교육기관인 AKNZ가 있으며, 이곳에서 위기관리 실무자와 전문가에 대한 교육기능이 수행되고 있다. 즉 아카데미안에 연구팀이 있고, 각각의 국가위기 전문분야에 대한 연구가 이루어지고 있다. 학술세미나 등의 개최를 통해 연구기능을 수행하고 있다. 셋째, 현재 독일의 대학에는 위기관리학과가 설치되어 있지 않은 상태이다. 아직은 대학에 학과가 없으며, 다만 정부가 대학에 위탁하여 진행중인 특별 프로젝트가 진행됨에 따라 학과 설치가 가능할 수도 있다. 현재 진행중인 프로젝트는 국가위기관리에 관한 프로젝트로서 해당 대학의 대학생들은 각자의 전공외에 부전공 등으로 국가위기관리 분야를 대상으로 시범 프로젝트를 실시하고 있다. 이러한 프로젝트의 진행을 통해 프로그램 이수 자격증을 따로 받게 되면 위기관리 관련 일을 할 수 있게 된다. 이외에 독일의 새로운 위기관리계획의 전략에는 일반적인 위험분석, 지방, 국가 및 연방기관 간의 보다 원활한 협력, 보다 개선된 정보 및 의사소통, 새로운 경보시스템, 새롭게 효과적인 도구, 장비의 현대화, 시민의 자력구조역량 강화 등을 특징으로 하고 있다.

## 5. 기타 국가의 학술적 연구 실태와 특징:

### 영국, 대만

#### 1) 영국

영국의 Coventry University에서는 재난관리학 전공의 대학원과정과 학부과정에서의 BSC in International Disaster Engineering and Management와 Development and Health in Disaster Management의 두 분야에서의 학사학위과정을 개설하고 있으며, 전문대학과정인 소방안전과와 연계하여 학부로 편입할 수 있도록 하고 있다.

주요 교육내용에 있어서는 국제학, 재난연구론, 건강학 등이 포함되어 있는 점이 미국의 경우와 다른 점이라 할 수 있다.

#### 2) 대만<sup>5)</sup>

대만은 지리적 특성과 정치적 특수성에 기인하여 위기관리에 관한 정부의 노력과 관심이 높게 나타나고 있다. 특히, 지리적 특성에 기인하여 홍수, 기상, 시스템 등의 분야가 위기관리에 포함되어 있다. 대만의 위기관리 조직으로는 內政府消防署에서 위기관리를 담당하고 있다. 대만의 경우 현재 위기관리의 학술적 발전에 관한 노력이나 계획이 별반 나타나고 있지 못한 실정이다. 또한 대학의 위기관리 관련 학과도 없는 실정이다. 그러나 국립대만대학(National Taiwan University)과 대북기술대학(Taipei Technology University)의 대학원프로그램에서 위기관리 연구와 교육이 실시되고 있다. 그리고 4개의 소방관 대학원프로그램이 중앙경찰대학(Central Police University)과 대만경찰학교(Taiwan Police Academy)에서 운영되고 있다.

그 밖에 미국을 포함하여 많은 대학에서 단기과정으로 재해관련 특별강좌를 개설하여 수료증을 부여하거나 단기보수교육과정으로 운영하고 있다. 그 중 위스콘신 대학은 UNDP로부터 위탁받아 국제구호 및 재난관리 수료과정을 개설하고 있는데, 제시된 교과목을 5년 이내에 60 시간을 이수하여 국제구호요원으로서의 능력을 갖추도록 하고 있다. 또한, 학부과정을 갖지 않으나 대학원과정에서 재해관리학 전공분야를 제시하고 있는 대학이 미국, 영국, 캐나다, 호주 등에서 계속 증가하는 추세이다.

선진외국의 경우 점차 증가하는 위기에 대비하여 예방, 대비, 대응, 복구단계를 연계성 있게 관리하며 지도력을 발휘할 수 있는 위기관리학과와 개설이 증가되고 있는 추세이다. 특히, 미국의 경우 정부차원에서 표준화된 학습모듈을 개발하고 각 대학에서 이를 수용하여 주요

5) 대만 국가위기관리의 학술 발전 현황에 관한 내용의 대부분은 2004년 12월 13일(15:00-16:00) 대만 內政部消防署에서 실시된 회의 내용에 토대를 두고 작성하였다(災難管理組 執行秘書, 陳文龍). 당시 대만의 재난관리를 책임지고 있는 內政部消防署의 참석자는 冷家宇(災難管理組 科長), 鄭惠文(災難管理組 專員)이다.

교육내용으로 하되 약간의 차별성을 두어 운영하고 있는 점은 위기관리가 체계적이고 일관성 있는 통합관리를 지향해야 한다는 점에서 매우 바람직한 교육적 접근이라 할 수 있겠다.

이제 국가위기관리 시스템을 구축하고 있는 우리나라의 현실에서 위기관리의 최일선에서 근무하는 다수의 인력이 표준화된 국가위기관리시스템을 이해하고 전체 국가위기관리 업무를 담당하고 파악하는 것이 중요하다. 국가위기관리 관련 업무에 종사하는 4년제 또는 2년제 전문교육과정 졸업자 또는 이에 준하는 국가기술자격 취득자로서 위기관리학 과정을 이수하여 위기관리학 전공 학사를 취득할 수 있는 교육과정의 개설은 매우 필요하다 할 수 있다.

### V. 학술연구 동향의 시사점

지금까지 국내와 해·외의 국가위기관리에 관한 학술 동향을 살펴보았다. 먼저, 국내의 경우 국가위기관리에 대한 학계의 연구는 매우 제한적이며 미흡한 상태이다. 이는 국내 각 학문분야별 학회의 분과학회 차원에서 일부 논의가 되고 있는 실정이며, 국가위기관리의 전문가 또한 극소수에 불과한 실정이다. 이는 국가위기관리에 대한 연구가 국가의 체계적인 관심과 지원에 의해 이루어지는 것이 아니라, 연구자의 개인적 관심에 의존하고 있기 때문이다. 또한 국내 국가위기관리 연구기관의 현황을 검토해보면, 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반 분야별 연구기관들이 상호 유기적으로 연계되어 국가위기관리 연구가 이루어지지 못하고, 개별적으로 분절되어 별도의 논의와 연구가 진행되고 있어 이를 연계시키는 노력이 필요하다. 그나마 전통적 안보와 자연재난의 경우에는 연구기관이라도 있지만, 인적재난 위기와 국가핵심기반 위기의 경우에는 연구기관조차 없다.

법·제도적 측면에서는 통합적이고 포괄적인 관점에서 국가위기관리를 학술적으로 발전시키고자 하는 규정은 존재하지 않는다고 볼 수 있다. 다만, 재난및안전관리기본법에서는 자연재난, 인적재난, 국가기반체계에 관하

여 국제공동연구의 수행과 안전관련 산업의 발전을 도모하는 내용이 규정되어 있으나 거의 사문화되어 있는 실정이다. 그리고 간헐적으로 이루어지고 있는 국제공동연구의 수행이나 학술대회의 개최 역시 학술적 차원에서라기보다는 실무적 차원에서의 논의 진행으로 판단되고 있다.

또한 국가위기관리의 학술적 발전과 관련 연구진흥기관으로 국내에는 각 중앙행정기관별로 연구진흥기관이 일부 있다. 그러나 국가위기관리학의 학문적 정립을 위해서는 무엇보다도 교육인적자원부 산하의 한국학술진흥재단의 적극적 역할이 필요하다고 판단된다. 따라서 한국학술진흥재단의 단기, 중기, 장기의 계획 하에서 체계적이고 단계적인 방법으로 학술발전을 도모하는 것이 바람직하다. 그리고 이와 함께 국가위기관리학의 학문후속세대 양성을 위해서는 각급 대학의 위기관리학과 개설과 함께 위기관리 관련 산업의 육성이 시급하다 할 수 있다.

해외 학술연구 현황은 대부분 심리학, 사회학, 정치학, 행정학적 관점에서 이루어져 왔다. 그리고 이러한 논의와 함께 공학이나 의학의 지원에 의해 국가위기관리에 관한 학문적 발전이 이루어져 왔다. 이러한 점에서는 공학의 관점에서 먼저 논의가 이루어져 왔고, 인문사회과학의 뒷받침이 없는 우리 현실과는 다른 양상을 보이고 있다.

미국의 경우에는 연방정부 차원에서 연구예산의 지원을 통해 국가위기관리에 대한 학술적 논의가 활발하게 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 학계의 연구 경쟁에 의한 지속적인 학문발전을 통해 고급정보의 생산이 이루어지고, 이러한 정보는 다시 학술세미나 등을 통해 유통·교류되고 있다. 그리고 대학 및 대학원에서는 위기관리학과 또는 재난관리학과나 프로그램 운영을 통해 전문인 양성을 하고 있다.

일본의 경우에는 최근 학회의 설립과 대학 위기관리 과목 요청을 통해 학술적 발전의 토대를 설정하려고 준비하고 있다. 독일 또한 현재 일부 대학에서의 특별 프로

젝트를 통해 위기관리 프로그램을 이수한 대학생에게 자격수료증을 부여함으로써 관련 업무 종사가 가능하게 하려는 동시에 향후 학술적 발전의 토대를 마련하려고 하고 있다.

국가위기의 발생 가능성이 점점하고 있고 피해규모가 대규모화되고 있는 상황에 비추어볼 때 국가위기관리와 관련된 법제도적 정비와 학문적 체계화작업이 절실한 실정이다. 이를 위해서는 미국과 일본, 독일에서 진행되고 있는 국가중심의 지원과 국가의 적극적인 관심과 노력에 의해 국내 연구진흥기관의 활용과 각급 정부연구소의 유기적 연계체계 확보, 학문후속 연구자의 배출이 현시점에서의 주된 과제라고 할 수 있다.

미국과 일본을 포함한 해외 학술적 연구의 실태로부터 얻을 수 있는 시사점을 다음과 같이 도출할 수 있다. 첫째, 국가위기관리와 관련하여 학계의 연구경쟁을 통한 학문발전, 국민에 대한 교육·홍보, 정보의 공유, 위기대비 지원(장비, 물품, 인력 등)의 준비와 같은 새로운 위기관리의 강화노력을 갖추는 것이 필요하다. 둘째, 21세기 국가위기는 전통적인 전쟁이나 무기의 직접적 활용과 같은 군사적 안보 위기뿐만 아니라 생물테러나 전염병 등 비군사적 요인과 국가·민족·이익집단·지역 등에 의한 분쟁 및 갈등으로부터도 발생가능한 것이다. 따라서 이러한 군사적 안보위기 뿐만 아니라 비군사적 안보위기와 재난위기 등에 대한 대처를 위한 연구가 요구된다. 셋째, 학계의 연구 경쟁을 복돋울 수 있는 방안을 마련하는 것이 요구된다. 국가위기 및 국가위기관리에 대한 지속적인 학문발전을 통해 생산된 고급정보는 학술세미나 등에서 활발하게 논의·교류되어 궁극적으로 학문발전과 국가위기관리 실무에 도움이 될 수 있기 때문이다. 넷째, 대학에서의 위기관리학을 학사, 석사, 박사 학위과정으로 운영하는 것이 요구된다. 다만 이러한 학문 분야의 경우에는 단일 학문의 성격이라기 보다는 인문학, 사회과학, 공학, 의학, 법학 등의 제학문적 복합학문의 성격을 지니는 것으로 해야 한다. 다섯째, 위기관리 학문을 공부하고 연구한 후 취업을 위하여 국가 사회의 안전 및

위기 관련 직업에서 활동 할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 다양한 교과목이 구비되어야 한다. 여섯째, 일본의 와세다 대학에 있는 위기관리연구회 등과 같이 위기관리와 관련된 학회, 연구회, 연구소 등 대학 및 민간에서의 학술단체의 경쟁적 연구 분위기 조성이 요구된다.

## VI. 국가위기관리의 학술적 발전 방안

### 1. 정부의 국가위기관리 학술적 발전 방안

#### 1) 장기적인 관점에서의 학술적 발전 계획 수립

국가위기관리의 학술적 발전을 위해서는 무엇보다도 장기적인 관점에서의 목표를 설정하고 특성화할 필요가 있다. 이를 위하여 첫째, 제도적 기반 조성단계, 활성화 단계, 정착 단계로 구분하여 각 단계별 목표와 실행방안을 제시하는 것이 필요하다. 둘째, 관련 법률에서의 학술적 발전 관련 조항을 구체화하고, 국가위기관리 연구를 위한 전문 인력 양성, 관련 연구의 특화 지원 정책의 개발, 국가위기관리 연구의 학문후속세대 양성 및 지원, 강사제도의 개선, 국가위기관리 교육 분야의 정책 과제와 대안, 교과과정 개편, 사회적 활용분야 정책과제와 대안 창출을 모색한다. 셋째, 관련 연구 학회간의 연계를 활성화하고 분야별 전문성이 융합된 연구 공간이 구축되는 것이 필요하다.

#### 2) 법적·제도적 장치 마련

국가위기관리의 학술적 발전을 지속적으로 추진하기 위해서는 법적·제도적 장치가 보완되는 것이 바람직하다. 이를 위한 세부적인 방안으로는 다음과 같은 것을 고려할 수 있다. 첫째, 기존의 재난및안전관리기본법의 개정·보완을 통해 국가위기관리 학술적 발전 방안의 조항을 포함하는 경우가 가능하다. 둘째, 재난및안전관리기본법의 관련된 현행 조항을 두고, 시행령의 개정을 통해 국가위기관리 학술발전의 의미와 실시 주체, 세부시행방안을 규정하는 것이 가능하다. 셋째, 새로운 국가위기관리 학술발전진흥법(가칭)의 제정을 통해 국가 사회 전반

에 한시적으로 집중적인 발전계획을 수립하고 이를 통해 학술발전을 도모하는 방안이 있다. 넷째, 일본의 경우에서 본 바와 같이 정부의 권고안이나 학술진흥재단의 국가위기관리 학술발전 특별지원 사업을 통해 단계별로 발전시키는 안을 제시할 수 있다.

3) 정부산하 연구기관의 위기관리 관련분야의 연구 진흥

기존의 중앙행정기관 및 지방자치단체의 산하 연구기관으로 하여금 소관 영역 범위내에서 관련된 국가위기에 대한 학술적 연구의 수행을 권고하는 것이 요구된다. 즉 연구기관 자체의 인적·물적 연구 역량을 투입함으로써 소관 분야에서 발생하는 국가위기 및 국가위기관리에 대한 학술적 연구의 진흥을 도모할 수 있다. 이를 위해서는 중앙정부 연구기관과 지방자치단체 연구기관, 정부산하 기관 연구단체 등을 활용할 수 있으며, 유관 학회 및 전문가와의 연계를 통해 수행하는 것이 가능하다.

4) 국가위기 발생시 연구자 참여를 통한 위기 원인 및 조치 사항 공동 분석 필요

현재까지도 각종 국가위기 상황이 발생하는 경우에는 일회성의 처방과 대책을 수립한 후 이에 대한 후속작업이 없이 종료되는 경우가 대부분이다. 또한 대부분의 경우 사법적 처리를 통하여 종료되는 경향이 강하다. 그러나 이러한 국가위기관리의 처리와 종료는 학술적 발전에 전혀 도움이 되지 않고 있다. 즉 과거의 국가위기관리에 대한 정확한 원인의 진단과 분석, 교훈의 도출을 통하여 새로운 위기의 유형을 예측하고 대응방법을 개발하는 것이 가능하다. 과거에 대한 자료의 수집과 정리, 분석이 수반되지 않고는 학술적 발전의 발판이나 토대를 만들지 않는 것과 동일하다.

따라서 국가위기관리의 학술적 발전을 모색하기 위해서는 무엇보다도 먼저, 각각의 국가위기 사례에 대한 관련전문가들의 연구와 분석이 함께 수반되는 동시에 관련 자료의 수집, 정리, 보관이 함께 이루어져야 한다.

2. 학계의 국가위기관리 학술적 발전 방안

1) 제학문적(際學問的) 연구기반의 강화와 인력의 양성

국가위기관리의 학술적 발전의 근본적 토양은 일반 국민의 위기에 대한 인식과 사회 운영시스템의 개선, 국가위기관리의 기술발전, 그리고 국가의 정책적 우선순위의 문제이다. 이들을 연계시킬 수 있는 진흥방안으로서 국가위기관리 연구와 사회 운영시스템의 개선, 기술발전을 위한 제학문적 연구의 활성화가 요구된다. 예를 들면, 우주선 챌린저(Space Shuttle Challenger)의 폭발을 연구하려면, 심리학, 행정학, 법학, 정치학, 사회학, 의학, 전자공학, 전기공학, 물리학, 경제학, 경영학 등 제 인문학, 사회과학, 공학, 이학 등의 제학문적 연구의 활성화가 요구된다. 이러한 국가위기관리에 관한 제학문적 연구를 위해서는 대학의 학과이기주의 및 정부부처의 이기주의를 극복해야 하며, 따라서 동일계열의 학점인정과 정부연구개발체제의 통합관리방안이 모색되어야 한다.

이와 함께 국가위기관리의 인력을 양성하기 위해서는 두 가지 차원에서 접근해야 한다. 첫째, 국가위기관리 전문가 육성이다. 이를 위해서는 각급 대학에서 위기관리 학과의 설치와 대학원 운영을 통해 전문 연구자의 육성이 필요하다. 우선, 앞서 논의된 바와 같이 국가위기관리 전공 과목, 교양과목, 유사학과의 관련 과목 이수를 통해 대학 졸업자를 육성한다. 대학 졸업자를 중심으로 대학원 과정에서 국가위기관리를 전공으로 하는 대학원 과정을 운영하고, 실무계와의 연계과정을 통해 석사 프로그램과 박사 프로그램을 운영한다. 둘째, 국가위기관리 일반 교양인을 양성한다. 전문대학 및 종합 대학의 문과 및 이과 대학생 모두를 대상으로 국가위기관리 과목을 개설하고, 위기관리에 대한 대학생들의 인식을 제고하고 향후 사회 각 분야에서의 협력적 지원을 받도록 한다. 일본의 경우, 정부가 학교교육, 특히 대학 및 대학원 교육에 있어 안전보장 및 위기관리에 관한 과목을 설치하여 커리큘럼을 편성하고 이를 적극적으로 가르치는 정책을 취해 줄 것을 요청하고 있다.

일본정부의 요청 배경 및 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국제사회의 분쟁해결에 기여하고 국가의 위기 관리에 도움이 되는 인재를 육성하고자 한다. 둘째, 일본 정부가 설정한 당면목표로는 전국의 국공사립대학의 문과·이과를 불문하고 안전보장이나 위기관리 관련과목을 4과목 정도 필수과목으로 하고자 한다. 셋째, 가능하면 전국의 대학에 안전보장학과 또는 위기관리학과를 설치하고자 한다.

## 2) 국가위기관리 관련 매뉴얼의 이론적 체계화

현재 국가위기관리와 관련하여 각 중앙행정기관 및 지방행정기관, 지방자치단체 등이 활용할 수 있는 매뉴얼 등이 마련되고 있다. 그러나 이 같은 지침 및 매뉴얼은 실무적인 차원에서 업무의 효율성을 도모하고 신속한 대응을 위한 것이다. 이에 대한 학문적 차원의 보완이 함께 이루어진다면 이론적 뒷받침을 받는 표준매뉴얼로서 실무에서의 활용가치가 한층 높은 한편, 학술적으로도 꾸준한 개선 노력 및 연구가 이루어질 수 있다. 정부부문에 의한 지침과 매뉴얼의 활용만으로는 향후의 변화하는 환경에 대한 대응능력을 감소시키는 한편, 개선작업을 더디게 할 수 있다. 따라서 학술적 차원에서 보강된 지침과 매뉴얼이 요구된다고 할 수 있다.

## 3) 국가위기관리의 역사적 자료에 대한 자료실 구축을 통한 DB화

현대의 국가위기관리의 효과성을 확보하고 국가위기관리의 미래를 준비하기 위해서는 과거의 자료에 대한 정리와 분석이 선행되어야 한다. 따라서 현재까지 문헌으로 남아있고 자료 정리 및 분석이 가능한 시기까지 추적하여 자료화하는 것이 필요하다. 예를 들면, 오늘 날 우리나라가 갖고 있는 한반도 기상에 관한 자료는 기껏해야 1908년 이후부터의 자료밖에는 없기 때문에 장기간에 걸친 기상자료로부터 얻을 수 있는 기상의 변화나 이상 기후 현상에 대해서는 대처하기가 어려운 실정이다. 구체적으로 살펴보면, 288년간(1623-1910) 하루도 빠짐없

이 강우량 등의 기상자료를 적어놓은 승정원일기<sup>6)</sup> 기록에 따르면, 한반도의 경우 비가 많이 오는 경우는 짧은 기간에 끝나지만, 비가 적게 오는 가뭄의 경우에는 1880년부터 1900년까지 20년 가까이 지속될 수 있음을 보여주고 있다. 이처럼 기상의 변화나 재난발생의 문제는 오늘날과 같은 첨단과학 기술의 시대에서조차도 장기간에 걸친 위기관리와 관련된 역사적 사실에 대한 자료의 분석에 기초할 때 비로소 위기발생에 대한 예측과 대처가 가능한 것이라고 할 수 있다.

## 4) 대학의 관련 학과 및 연구소의 설립

국가위기관리 분야의 학술적 발전이 지속적으로 이루어지기 위해서는 위기관리를 전공으로 하는 학문후속세대의 배출이 가장 중요하다. 이를 위해서는 관련 위기관리학과와 설치와 이를 통한 졸업생의 배출, 그리고 학문심화과정으로의 연계가 모색되어야 한다. 이와 함께 제 학문적 연구와 학문심화 과정의 교육 및 연구 결과를 집적하고 정리하며 발전시킬 수 있는 전문적인 대학 연구소의 설립과 운영이 필요하다. 구체적으로 살펴보면, 위기관리학과를 이수한 졸업생은 교육부로부터 학사학위를 취득하고, 위기관리사 전문자격증을 취득하도록 제도화 하는 것이 하나의 방안으로 제시될 수 있다.

즉 위기관리학과와 졸업생은 직장에서 위기관리 전문가로서의 위상을 확보하며, 소방방재 관련기관, 시·군·구청 단위의 재난관리과, 대한적십자사, 각 민간 구호단체, 기업의 위기관리과 및 비상기획과 등에 취업하여 역량을 발휘할 수 있다.

## 3. 민간 및 산업계의 국가위기관리 학술적 발전 방안

### 1) 학문 후속세대의 안정적 공급을 창출할 수 있는

6) 조선시대의 승정원 일기는 1623년부터 1910년까지 288년간의 자료로서 3243책에 이르고 있으며, 288년동안의 매일매일의 기상상태와 강우량 수치, 당시 군사의 배치 등 왕권 및 위기관리와 관련된 자료들이 상세하게 기록되어 있다. 이러한 역사적 기록들을 확인하면 삼국시대부터 현대에 이르기까지 국가위기관리의 역사를 파악할 수 있고 이를 통해 미래의 국가위기의 발생을 예측할 수 있다.

위기관리 수요 창출

국가위기관리가 학술적으로 발전하기 위해서는 학문 후속세대의 지속적 수요와 공급이 있어야 한다. 이러한 학문 후속 세대의 지속적인 안정적 공급을 위해서는 인력기반의 확산이 전제되어야 한다. 이러한 인력기반의 확산은 관련 직업의 창출이 있을 때 가능한 것이다. 즉 국가위기관리와 관련된 산업의 발전이 이루어지는 경우에는 학술적 발전 또한 자연스럽게 나타날 수 있다. 방재산업 및 국가위기관리 산업 부문의 발전이 전제되는 경우에만 비로소 위기관리를 전공으로 하는 대학 졸업생의 직업이 창출·확보되며, 이를 통해 사회 각 부문의 위기관리 수요를 창출할 수 있기 때문이다.

예를 들면, 국가위기관리 관련 직업이 창출될 수 있는 산업으로는 다음과 같은 것을 상정할 수 있다. 먼저, 각종 위기관리계획들은 현재 담당공무원의 능력만으로 이루어지기가 어렵다. 이는 방재선진국가의 경우에도 마찬가지이다. 따라서 국가 및 지방, 각급 공공 및 민간의 위기관리계획의 수립 및 작성이 방재산업을 통해 제시될 수 있다. 둘째, 각종 자연재난, 인적재난, 사회적 재난에 대한 위험분석 기능을 제공할 수 있다. 셋째, 방재분야와 관련된 보험 역시 방재산업의 일환으로 볼 수 있다. 즉 자연재난 보험, 인적재난 보험, 사회적 재난 보험 등이 민간분야에서 만들어지는 것이 필요하다. 넷째, 각급 자치단체를 중심으로 홍수지도를 제작 관리하는 것이 방재산업을 통해 가능하다. 다섯째, 재난피해지역에 대한 복구사업의 실시이다. 중앙정부의 예산지원에 의해 지방자치단체가 실시하는 복구사업의 우선순위 결정, 자원의 배분 등을 기초로 민간 기업이 복구를 실시하는 것이 바람직하다. 즉 공무원은 정책의 수립과 집행과정에서의 모니터링에 초점을 두고 실질적인 운영은 민간기업이 하도록 하는 것이 바람직하다. 여섯째, 재난으로부터 발생한 각종 쓰레기, 파손된 구조물, 잔해물 등에 대한 제거는 복구를 하기 위한 전제가 된다. 따라서 민간기업이 계약을 통해 쓰레기 처리가 요구된다. 일곱째, 각급 정부기관 위기관리 담당공무원에 대한 교육훈련 및 교재의 개발, 실질

적인 교육의 실시 등이 민간 기업을 통해 이루어져야 한다. 또한 민간기업 종사자, 비상대비 인적자원, 시민단체 종사자 등에 대한 방재교육 또는 민간기업을 통해 이루어지는 것이 가능하다. 여덟째, 각급 정부기관 및 공공기관 등에 대하여 위기관리분야에서의 정책 자문과 정책개발을 하는 것이 방재산업을 통해 가능하다. 아홉째, 현재 우리나라에서 그나마 활발하게 이루어지고 있는 것이 방재분야에서의 정보화이다. 국가안전관리정보시스템이나 통신체계, 긴급구조시스템 등이 이루어지고 있다. 열번째, 각종 위기관리와 관련된 영향성 평가가 방재산업의 민간기업을 통해 이루어지는 것이 요구된다. 열한번째, 방재산업의 또 하나의 전문적인 분야는 응급의료서비스(Emergency Medical Service) 분야이다. 열두번째, 각종 시설물의 위기관리와 관련된 점검이 요구된다. 민간기업의 활성화를 통해 하는 것이 가능하다. 열세번째, 각 중앙행정기관, 지방자치단체, 민간기업의 Data Backup이 구축되어야 한다. 마지막으로, 위기관리와 관련된 장비의 개발과 판매가 이루어져야 한다. 현재는 소방과 관련된 장비를 생산하는 것이 방재산업이라고 생각하는 경향이 있으나 이는 매우 부족하다.

2) 방재공단(가칭) 설립과 ‘국가위기종합분석센터’ 설립

민간부문의 방재공단 또는 위기관리공단의 설립 이후 산하 ‘국가위기종합분석센터’의 설립을 통해 국가위기로 빈번하게 발생하는 국가위기의 원인분석 및 개선방안, 국가위기관리 자료 종합DB구축, 기술지원 및 지식정보지원 등의 사업을 추진한다. 현재 각종 국가위기에 대한 실무적 차원에서의 위기관리 전문인력의 부족과 국가위기의 원인분석, 향후 대응조치, 관련 산업계의 인식 부족 등에 대한 체계적인 교육 및 훈련, 대안의 마련 등이 미흡한 상태이다.

이러한 제반 인력, 기금, 교육·훈련 등의 문제점을 해소하기 위해 정부산하기관으로서의 공단을 설립하는 한편, 공단을 통해 산업의 육성과 단기적인 전문인력 양성

을 도모하는 동시에 학계·정부·산업·시민사회단체를 연계시키는 센터의 기능을 수행하도록 하고 국가위기 종합분석의 기능을 수행함으로써 향후 국가위기관리의 학술적 발전의 기반을 만들 수 있다.

### 3) 국가위기관리 학술발전 방안의 정책 제언

단기적 차원에서의 국가위기관리 학술발전은 우선, 국가위기관리 관련 학술대회 및 세미나 개최의 지원을 통한 연구 분위기 조성이 요구된다. 이와 함께 국가위기관리와 관련된 학문적 저서나 연구서의 출판에 관련된 지원이 병행됨으로써 연구자들의 관심을 유도하는 한편, 환경 조성에 힘을 쏟는 것이 필요하다. 중기적 차원에서는 국가위기관리를 전문적으로 연구할 수 있는 연구회 및 학회의 설립을 지원하고 국가위기관리 업무를 전담하는 실무공무원들과 학회의 연결을 모색하는 한편, 기존의 학회에는 국가위기관리 연구의 분과학회 및 분과 연구회 결성을 유도하는 것이 필요하다. 장기적 차원에서는 대학에서의 관련 학과 창설 및 교육프로그램 운영을 통한 국가위기관리 전문가 육성이 요구된다. 이와 동시에 모색해야 하는 방안은 국가위기관리 관련 산업의 육성이 이루어져야 한다. 장비, 시스템, 컨설팅, 물자 등과 관련된 국가위기관리 산업의 육성이 무엇보다도 중요하다.

### <참고문헌>

- ▷ 김형렬. 2000. 정책학. 서울: 법문사.
- ▷ 박해육. 2002. 신공공관리에 대한 비판적 고찰. 경기연구. 7: 53-74.
- ▷ 이동수. 2000. 신공공관리의 논리와 한계에 관한 고찰. 사회과학논총(계명대). 19(2): 141-159.
- ▷ 이명석. 2001. 신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁. 사회과학(성균관대). 52: 1-45.
- ▷ 이우권. 2000. 신공공관리론의 행정학적 적용가능성. 전북행정학보. 14(2): 131-149.
- ▷ 이재은. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로. 연세대학교 대학원 행정학박사학위논문.
- ▷ 이재은. 2003. 신공공관리론과 행정개혁에 관한 이론적 고찰. 현대사회와 행정. 13(2): 135-154.
- ▷ 자연재해대책법.
- ▷ 재난관리법.
- ▷ 재난및안전관리기본법.
- ▷ 헌법.
- ▷ Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- ▷ Barton, A. H. 1963. *Social Organization Under Stress: A Sociological Review of Disaster Studies*. Washington: NAS-NRC.
- ▷ Barton, Laurence. 1993. *Crisis in Organizations: Managing and Communicating in the Heat of Chaos*. Cincinnati, OH: South-Western Publishing Co.
- ▷ Booth, Simon A. 1991. Interactive Simulation and Crisis Management Training: New Techniques for Improving Performance. Uriel Rosenthal and Bert Pijnenburg(eds.), *Crisis Management and Decision Making: Simulation Oriented Scenarios*. London: Kluwer Academic Publishers.
- ▷ Brecher, Michael and Patrick James. 1988. Patterns of Crisis Management. *Journal of Conflict Resolution*. 32(3): 426-456.
- ▷ Certo, Samuel C. 1989. *Principles of Modern Management: Functions and Systems(4th ed.)*. Boston: Allyn and Bacon.
- ▷ D'Aveni, Richard A. and Ian C. MacMillan. 1990. Crisis and the Content of Managerial Communications: A Study of the Focus of Attention of Top Managers in Surviving and Failing Firms. *Administrative Science Quarterly*. 35: 634-657.
- ▷ Dynes, Russell R. 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- ▷ Giddens, Anthony. 1990. *The Consequence of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- ▷ Herek, Gregory M., Irving L. Janis, and Paul Huth, 1971. Decision Making During International Crises: Is Quality of Process Related to Outcome? *Journal of Conflict Resolution*. 31(2): 203-226.
- ▷ Herman, Charles F. 1972. *International Crisis: Insight from Behavioral Research(ed.)*. New York: Free Press.
- ▷ Herman, Charles F. 1972. Threat, Time, and Surprise: A Simulation of International Crises. Charles F. Hermann(ed.), *International Crises: Insights from Behavioral Research*. New York: Free Press.
- ▷ Jackson, Robert J. 1976. Crisis Management and Policy-Making: An Exploration of Theory and Research. Richard Rose(ed.), *The Dynamics of Public Policy*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.
- ▷ Mushkatel, Alvin H. and Louis F. Weschler. 1985. Emergency Management and the Intergovernmental System. *Public*

- Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 49-56.
- ▷ Pauchant, Thierry C. and Ian I. Mitroff. 1990. Crisis Management: Managing Paradox in a Chaotic World. *Technological Forecasting and Social Change*. 38(2): 117-134.
  - ▷ Rosenthal, Uriel, Paul 't Hart, and Alexander Kouzmin. 1991. The Bureau-Politics of Crisis Management. *Public Administration*. 69(2): 211-233.
  - ▷ Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc.
  - ▷ Schwartz, Howard S. 1987. On the Psychodynamics of Organizational Disaster: The Case of the Space Shuttle Challenger. *The Columbia Journal of World Business*. 22(1): 59-67.
  - ▷ Sethi, S. Prakash. 1987. Inhuman Errors and Industrial Crises. *The Columbia Journal of World Business*. 22(1): 101-110.
  - ▷ Smart, Carolyne and Ilan Vertinsky. 1977. Design for Crisis Decision Units. *Administrative Science Quarterly*. 22(4): 640-657.
  - ▷ Steiss, Alan Walter. 2003. *Strategic Management for Public and Nonprofit Organization*. New York: Marcel Dekker, Inc.
  - ▷ Stubbart, Charles I. 1987. Improving the Quality of Crisis Thinking. *The Columbia Journal of World Business*. 22(1): 89-99.
  - ▷ Turner, Mark. 2002. Choosing Items from the Menu: New Public Management in Southeast Asia. *International Journal of Public Administration*. 25(12): 1493-1512.
  - ▷ *Webster's Third New International Dictionary*. 1966. Springfield, MA: G. and C. Merriam Co.
  - ▷ Weick, Karl E. 1987. Organizational Culture as a Source of High Reliability. *California Management Review*. 24(2): 112-121.
  - ▷ Weinberg, Leonard, and Paul Davis. 1989. *Introduction to Political Terrorism*. New York: McGraw-Hill Publishing Company.
  - ▷ Wenger, Dennis E. 1978. Community Response to Disaster: Functional and Structural Alterations. E. L. Quarantelli(ed). *Disasters: Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications Inc.
  - ▷ Zartman, I. William. 1988. Alternative Attempts at Crisis Management: Concepts and Processes. Gilbert R. Winham(ed.). *New Issues in International Crisis Management*. Boulder, CO: Westview Press, Inc.

한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 청와대 국가안전보장회의(NSC), 행정자치부, 소방방재청 자문위원으로 활동하고 있으며, 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정보체계 등이다. 주요 논문으로는 “지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교 연구: AHP기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로”(2002), “재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향”(2004), “재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축 방안”(2004), “미래사회의 환경변화와 재난관리시스템 발전전략: 국가핵심기반 위기를 중심으로”(2005), “재난관리 정보공유와 NDMS의 실태분석 및 개선방안”(2005) 등이 있으며, 주요저서로는 “재난관리론”(2006) 등이 있다.(jeunlee@chungbuk.ac.kr)

