

# 인식상대주의 관점에서 위기관리에 대한 방법론:

## 체계적 · 상황적 접근법을 중심으로

김령렬

한국조חק연구원

이 논문은 인식상대주의 관점에서 위기를 효과적으로 관리할 수 있는 접근법을 모색하는 데 그 목적이 있다. 국가의 기본임무가 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이 라면, 국가안전이 전제되지 않고는 국민의 자유가 보장 될 수 없다. 이러한 의미에서 위기관리는 국정운영의 최 우선적 과제가 되며, 정책패러다임에 기본전제가 된다. 위기는 예방 · 준비 · 처리과정으로 관리될 수 있는데, 위 기의 특성상 각 과정이 분리되어 취급되기보다는 상호 연계된 관점에서 총체적으로 접근할 필요가 있다. 이 논 문에서 필자는 위기관리에 대한 여러 가지 접근법을 검토하면서 인식상대주의에 바탕을 두고 체계적 접근법과 상황적 접근법을 중심으로 위기문제에 대한 해결방안을 논의하고 있다. 국가운영의 총체적인 관점에서 위기관리 는 효율성 제고를 위해 정책과정의 일환으로 취급될 필 요가 있다. 이를 위해 필자는 구조적 · 절차적 · 관리적 · 행태적 · 정치적 · 사회적 · 체계적 · 비교적 · 직관적 · 접근법을 제시하였다. 이들은 각각 그 유용성과 한계성 이 있기 때문에 이들의 유용성을 수용하여 상승효과를 달성한다는 관점에서 상황적 접근법의 효과성을 논의하 였다. 이 논문에서 제시된 상황적 접근법은 체계적 접근 법을 기본으로 하여 다른 접근법을 가미시켜 활용하는 것이다.

**주제어:** 위기개념, 인식상대주의, 위기관리 방법론, 체계적 접근법, 상황적 접근법

### I. 머리말

인류역사를 도전과 응전(Toynbee, 1961: 254)의 과정 으로 본다면 도전을 위기로, 응전을 위기관리로 해석할 수 있을 것이다. 위기는 시·공간을 초월하여 인류사회에 끊임없이 존재해 왔고 미래에도 지속적으로 표출될 수 있기 때문에, 위기관리 방안을 찾기 위해 학문적으로나 실무적으로 많은 연구가 진행되어 왔다. 하지만 완벽한 해결방안은 아직 제시되지 못하고 있으며, 이에 따라 수 많은 사람들의 노력이 요청된다.

이러한 맥락에서 이 논문은 위기를 효과적으로 관리 할 수 있는 방법론<sup>1)</sup>을 고찰하는 데 그 목적이 있다. 연구 의 범위는 국가위기에 국한되지만, 이를 논의하는 과정 에서 연관되는 지역적 · 국제적 위기도 포함된다. 방법론 에서는 사회과학적 방법론에 바탕을 두고 인식상대주의 관점에서 위기관리에 대한 접근법에 초점을 맞춘다. 이 연구를 위해 필자는 문헌조사와 질적 분석을 통해 연역 적 · 귀납적 방법에 의존한다. 논리적 전개를 위해 필자

1) 사회과학적 방법론(methodology)에는 질적 분석, 양적분석, 비교 분석, 체계분석, 사례분석 등을 포함하여 각종 모형(model), 접근법(approach), 패러다임(paradigm) 등이 제시되고 있다. 필자는 위기관리에 대한 문헌분석과 사례연구를 통해 폭넓은 접근법이 비교적 오류가 적다고 판단하여 이 연구에 접근법을 사용하게 되었다. 사회과학적 연구방법론에 관해서는 다음의 문헌을 참고할 것. Sanford Labovitz and Robert Hagedron, *Introduction to Social Research* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1971); Charles A. Lave and James G. March, *An Introduction to Models in the Social Sciences* (New York: Harper & Row, 1975); Anselm L. Strauss, *Qualitative Analysis For Social Scientists* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); Charles C. Ragin, *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley, CA: The University of California Press, 1987).

는 먼저 인식상대주의와 위기의 개념을 정의한 후, 위기 관리 과정을 검토하고, 이를 연구함에 있어서 효과적으로 접근할 수 있는 방법을 논의한다.

## II. 인식상대주의와 위기

### 1. 인식상대주의(cognitive relativism)

위기는 사람들의 인식에 따라 동일한 사건에 대해서 위기라고 느끼는 반면, 그렇지 않게 느끼는 경우<sup>2)</sup>가 있기 때문에 인식상대주의 개념이 위기관리에 적용될 필요가 있다. 상대주의는 시·공간을 초월한 보편타당한 진리를 부정하지는 않지만, 모든 사람들이 인정할 수 있는 절대적인 단일의 진리를 추구하지도 않는다(Krausz and Meiland, 1982: 2). 상대주의는 개인이나 사회 또는 어떤 개념들이나 방법론에 따라 진리가 여러 가지로 인지될 수 있다는 것을 전제로 한다. 인지의 다양성으로 상대주의자들은 보편타당한 진리를 추구하려고 하지 않으며, 그 가능성에 대해서도 회의론을 가진다. 이러한 입장은 회의주의자(skeptic)들의 입장과 비슷하지만, 후자가 절대적인 진리를 부정하려는 데 반해, 전자는 이를 부정하지 않는 데 차이가 있다. 또한 상대주의자들은 진리에 대한 어떠한 주장도 허위성을 내포할 수 있다는 것을 부인하지 않는다. 상대주의는 지식에 관련된 인식상대주의와 도덕상대주의로 분류된다(Krausz and Meiland, 1982: 3). 도덕상대주의는 시기, 문화, 지역, 집단구성원의 가치관 등과 같은 변수에 따라 도덕적 판단기준이 달리 적용될 수 있다는 것을 전제로 한다(Bidney, 1968: 544-545). 도덕상대주의자들은 시·공간을 초월한 보편타당한 도덕적 기준을 추구하려 하지 않으며, 다양한 도덕규범의 존재를 인정한다(Harmon, 1975: 3-22).

인식상대주의는 어느 개인이나 집단이 지닌 개념들이나 이론에 따라 진리에 대한 인지가 해석이 달라질 수 있

다는 것을 전제로 한다. 일반적으로 인식상대주의는 주관적·객관적·개념적·사회적 상대주의로 구분될 수 있다(Mandelbaum, 1979: 403-423; Muncy and Fisk, 1987: 23-30). 주관적 상대주의는 진리 또는 진리에 대한 평가는 개인의 신념과 가치체계에 한정되어야 한다는 것을 전제로 한다(Mandelbaum, 1979: 36). 객관적 상대주의는 이론가의 연구목적과 그가 처해 있는 위치에 따라 이론에 대한 평가기준이 달라진다는 것을 전제로 한다(Mandelbaum, 1979: 37). 개념적 상대주의는 진리란 어떤 개념들을 통해 추출되는 것이기 때문에 그 틀 속에서만 인지·평가될 수 있다는 것을 전제로 한다(Muncy and Fisk, 1987: 24). 사회적 상대주의는 과학의 사회적 성격과 연관되는 것으로서 진리 또는 진리에 대한 평가는 특정한 사회적 상황에 따라 상대적이라는 것을 전제로 한다(Anderson, 1983: 24-25).

비록 사회적 상대주의가 과학철학에서 주류를 이루지 못하고 약세를 보이고 있지만, 이러한 개념이 점차 확산되고 있음(Anderson, 1983: 25)은 다양한 가치를 추구하는 후기현대사회(the post-modern society)에서 어려운 문제를 해결하는 데 길잡이가 될 수 있다. 주관적 상대주의는 체계구성원의 주관적 판단에 따라 위기 여부를 인지하거나 위기의 강도를 판단하는 데 근거를 제공한다. 객관적 상대주의는 학자들의 견해에 따라 위기에 대한 인지가 예방·준비·처리과정에 대한 견해를 제시함에 있어서 여러 가지로 표출될 수 있다는 것에 타당성을 제공한다. 개념적 상대주의는 정책분석가들의 개념들에 따라 위기를 평가하는 데 차이가 있을 수 있다는 이론을 제시해 준다. 사회적 상대주의는 위기가 발생하는 사회에 따라 위기에 대한 인식이나 처방 및 평가가 달라지는 것에 대해 길잡이가 될 수 있다. 인식상대주의에 대한 다양한 해석은 위기관리 연구에 다양한 접근법이 적용될 수 있음을 시사한다.

2) 김영평, 최병선, 소영진 및 정익제에 따르면, 객관적 위험성과 주관적 인지 사이의 불일치는 다양한 요인에 의하여 영향을 받게 되는데, 개인적 요인으로 인간의 인지능력의 한계가 있기 때문이다. 객관적 위험성과 주관적 인지 사이의 불일치를 '개인적 요인', '집단적 요인', '사회문화적 요인'으로 설명할 수 있지만 다양한 위험에 내재하는 위험의 특성 그 자체가 위험인지에 영향을 갖는다고 볼 수도 있다. 이에 관해서는 다음 논문을 참고할 것. 김영평·최병선·소영진·정익제, "한국인의 위험인지와 정책적 함의", 한국행정학보, 제29집 제3호(1995), 935-954쪽.

### 2. 위기(emergency)의 정의와 특성

사전(辭典)에 따르면 위기(危機)는 "위급한 시기로 위험이 절박함"을 뜻한다(신기철·신용철, 1981: 2562). 동의어로 위험(危險)은 "[좋지 않은 일이 있어] 위태하고 험악함"을 의미한다(신기철·신용철, 1981: 2572). 학술적으로는 역사학자, 사회학자, 심리학자, 의학자, 정치학

자, 행정학자, 경영학자 등 여러 분야의 학자들이 위기에 대해 논의해왔는데, 이들은 위기를 긴박감, 공포, 참사, 피해, 폭동과 같은 개념과 동일시한다(Robinson, 1968: 510). 이처럼 위기는 여러 가지 의미를 지니지만, 넓은 의미에서 그것은 체계에의 투입요소에 나타나는 불길한 큰 변화라고 정의될 수 있다(Jackson, 1976: 210). 이 정의를 받아들인다면, 각 체계에서 표출되는 위기는 여러 가지 있다. 이를테면, 문화체계에서의 위기는 외부로부터 들어오는 새로운 사조(思潮)나 풍습 및 새로운 기술이나 발명품으로 인한 생활양식과 가치관의 급격한 변화로 인한 문화의 혼란된 상태를 의미한다(Niebuhr, 1954: 33). 문화체계에서 뿐만 아니라 정치·경제·사회·자연체계에서 투입되는 다양한 위기가 있을 수 있다.

위기는 투입 요소에서 뿐만 아니라 체계의 전환 과정에서 발생하는 경우가 있기 때문에 앞에서 제시된 정의에는 한계가 있다. 따라서 좀 더 포괄적인 정의를 모색한다면, 위기는 일정한 시·공간에서 체계에 위협과 손실을 주어 체계의 목표달성을 어렵게 만드는 사건이라고 하겠다. 이와 같이 목표달성에 지장을 받는 상태라고 한다면, 그 체계는 존립하기가 어렵고 시간의 흐름에 따라 파멸의 위기에 직면하게 될 것이다. 거시적으로 볼 때 우주의 종말이나 지구가 파멸할 사건이 터진다면, 온 지구인은 공포와 위기감에 사로잡히게 될 것이다. 이보다는 규모가 작게 국제간의 분쟁으로 지역전쟁이 일어난다면, 당사자들은 위기에 직면하게 될 것이다. 또한 경제공황으로 어느 한 기업체가 불황의 늪을 헤어나지 못한다면, 그 조직은 도산될 위기에 놓일 것이다. 이처럼 위기는 체계에 위협을 주는 중대한 변수로서 이를 효율적으로 처리하지 못하면 체계의 존립이 위태롭게 될 것이다.

위기는 몇 가지 특성을 지닌다. 첫째, 위기는 체계의 정상적인 능력으로 해결하기 어려운 특수한 상황이다. 따라서 이에 관련된 모든 사람들의 노력과 협조가 요구된다. 둘째, 위기는 체계로부터 긴급한 대응책을 필요로 한다. 셋째, 위기는 체계에 부정적 또는 긍정적 결과를 초래한다(Robinson, 1968: 510). 넷째, 위기 시에는 적절한 정보가 부재하여 불확실성을 고조시킨다(서정우·김동진·이완규, 1986: 123-141). 다섯째, 위기는 조직원들 사이의 관계를 변화시키며 긴박감을 상승시킨다(Hermann, 1963: 70-73). 여섯째, 위기는 조직 내외의 통

제기능에 변화를 일으킨다(Robinson, 1968: 510). 일곱째, 위기는 상대성을 지닌다(Muncy and Fisk, 1987: 20-33). 동일한 위기라고 할지라도 사람에 따라 그 긴급성을 다르게 느낄 수 있기 때문에, 위기 대응책은 상황에 따라 다양하게 마련될 필요가 있다. 또한 위기의 결과는 체계의 대처능력에 따라 적극적 또는 부정적으로 나타날 수 있다. 이러한 특성은 어느 체계에나 해당될 수 있기 때문에, 우리는 위기를 효과적으로 관리하기 위해 몇 가지 과점으로 나누어 논의하고자 한다.

### III. 위기관리 과정과 상호연계성

어느 조직에서나 관리과정에는 일반적 원리가 적용(Gulick, 1937: 13; Drucker, 1954; Heracleous, 2003)될 수 있지만, 위기관리에는 보편타당한 원리가 그대로 적용되기 어려운 한계가 있다. 이러한 한계를 보완한다는 의미에서 위기는 완화, 준비, 대응 및 회복이라는 네 과정으로 나누어 관리(Petak, 1985: 3)될 수 있는데, 필자는 이 글에서 논의의 편의상 대응과 회복을 처리로 합하여 세 과정 즉, 예방, 준비 및 처리로 나누고, 세 과정의 상호연계성<sup>3)</sup>을 다루고자 한다.

#### 1. 위기관리 과정

예방은 위기가 발생하지 않도록 위기촉발 요인을 완전히 제거하거나 그 요인을 완화하고 최소화하는 과정이다. 가장 바람직한 것은 위기가 발생하지 않도록 위기촉발 요인을 완전히 제거하는 것이지만, 이것은 지극히 어려운 일이다. 위기의 내용에 따라서는 어떤 것은 그 촉발 요인을 완전히 제거할 수 있는 반면에 그렇지 못한 경우도 있다. 천연재해를 예방한다는 것은 인간의 능력으로는 아마도 불가능에 가까운 일일 것이다.<sup>4)</sup> 그러므로 우

3) 연계성(contextuality)은 변수 간에 규칙적·일방적 관계를 의미하지만, 상호연계성 또는 간연계성(intertextuality)은 변수 간에 불규칙적·다방면적 관계를 나타낸다. Pauline Marie Rosenau, *Post-Modernism and the Social Sciences* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992), p. 176.

4) 2004년 12월 27일에 인도네시아 Sumatra 섬 근처에서 발생한 쓰나미(Tsunami) 지진해일은 1000여년 만에 표출된 것으로서 40여만 명이 사망한 것으로 보도되었다. 이 사건은 자연재해에 대처함에 있어서 인간의 능력에 한계를 보여준 사례라고 하겠다. *The*

리는 위기축발 요인을 통제할 수 있는 것과 통제할 수 없는 요인으로 구분하여, 전자에 대해서는 최대한 제거하는 노력이, 후자에 대해서는 위기요인을 최대한 억제하는 대책이 필요하다(Petak, 1985: 4). 위기요인이 인적 요소일 경우에 이해당사자들의 불만을 최대한 해소하게 하며,<sup>5)</sup> 협상전략을 통해 사전에 위기를 완화시키는 것이다.<sup>6)</sup> 반면에 위기요인이 자연적 요소일 경우에 대형건물의 구조강화,<sup>7)</sup> 토지정리, 재난지역에 대한 예방조치 등으로 위기축발 요인을 완화시킬 수 있다(Godschalk and Brower, 1985: 64-71). 예방과정에서 유의해야 할 것은 위기축발 요인을 진단하는 일과 다수의 위기축발 요인에 대해 우선순위를 정하는 일이다. 이에 대해서는 인식상 대주의 관점에서 다양한 의견이 제시될 수 있다. 그런데 여기에서 전제되어야 할 것은 정확한 정보와 자료의 확보이다. 만일 정확한 정보와 자료가 없다면, 주어진 여건에서 위기에 대한 우선순위를 정해 놓고 이를 계속 수정·보완해 가는 노력이 필요하다.

준비는 위기가 발생할 것에 대비하여 초단기·단기·중기·장기·초장기 계획<sup>8)</sup>과 실제상황에 적용할 행동

계획(scenario)<sup>9)</sup>을 마련하는 과정이다. 준비는 행동계획에 따라 훈련을 실시<sup>10)</sup>하여 실제 상황에 대응하는 준비가 완료된 상태를 의미한다(Petak, 1985: 3). 준비는 단순히 유비무환(有備無患)이라는 개념을 벗어나 모든 준비가 완료된 상태 즉, 행동으로 즉시 전환할 수 있는 상태를 의미한다. 만일 능력의 한계로 준비가 완료되지 못하였다면, 미래완료 시각(이한빈, 1982: 15)에서 대비책이 요구된다. 준비는 인적·물적·재정적·기술적 동원의 총체적인 것으로서 위기상황이 시시각각으로 변화하는 경우에 준비도 수시로 수정·보완될 수 있어야 한다. 위기관리에서 예방과정에서와 같이 완벽한 준비는 사실상 어려운 것이다. 여기에는 정보와 자료의 한계 그리고 자원동원 능력의 한계 등으로 준비에는 제한이 있을 수밖에 없는데, 이러한 경우에 시간적 차원에서의 준비에 대한 우선순위를 어디에 두느냐 하는 문제가 제기되기 쉽다. 위기는 사람들의 생명과 재산을 보호하기 위해 분초를 다투는 상황에 관련되는 것으로서 초단기 내지 단기 준비에 우선순위를 두어야 함은 물론, 이것이 장기 또는 초장기와 연관될 경우에 체계의 능력에 맞추어 그 우선순위를 정할 필요가 있다. 위기상황이 닥치면 집행자는 scenario에 따라 즉시 처리과정에 돌입하게 된다.

처리는 위기가 발생하였을 때 행동으로 대응하고, 위기가 지나간 후에 원래의 상태로 복구하는 과정이다. 이것은 마치 신체에 병이 생겼을 때 치료를 받고 회복하는 과정에 비유되는 것이다. 대응과정은 최대한의 신속성과 정확성을 요구한다. 인명피해를 최소화하기 위해서는 시분을 다투는 신속성을 요구하며, 피해의 가능성을 줄이고 회복과정에서의 문제를 최소화해야 한다(Petak, 1985: 3). 위기가 지나간 후에 복구과정에서는 체계구성원들이 심리적으로 안정을 찾고 정상적인 생활을 할 수 있을 때까지 물적·재정적·관리적·심리적 지원을 지속적으로 도움을 주도록 해야 한다(Petak, 1985: 3).

## 2. 상호연계성(intertextuality)

효과적인 위기관리를 위해 앞에서 논의한 세 과정의

*Korea Herald*, December 27, 2004, p. 1; 동아일보, 2005년 1월 1일, A19.

5) 노동조합의 과업으로 경제위기가 생길 경우에 파업이 일어나지 않도록 노사 간에 협상으로 위기를 극복하는 방안을 생각할 수 있다. Joel M. Douglas, "State Civil Service and Collective Bargaining: Systems in Conflict," *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2 (1992), pp. 162-172.

6) 전쟁발발 위기 시에는 당사국 간에 협상을 통해 위기를 완화 내지 해소할 수 있다. Nimet Beriker Atiyas, "Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 542 (November 1995), pp. 185-201; Susan Peterson, *Crisis Bargaining and the State: The Domestic Politics of International Conflict* (Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1996).

7) 한국에서 대부분의 빌딩과 지하철 시설이 지진에 무방비 상태인 것으로 보도되었다. *The Korea Herald*, March 31, 2005, p. 3. 이러한 의미에서 한국에서의 재해예방 체계는 너무나 허술하다는 지적이 나오고 있다.

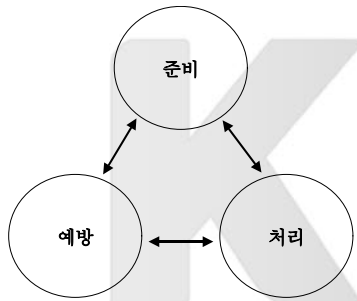
8) 초장기는 20년 이상의 기간을, 장기는 6년 이상에서 20년 미만의 기간을, 중기는 3년 이상에서 6년 미만의 기간을, 단기는 3년 미만의 기간을 각각 나타내며 초단기는 1주일 이내의 시분을 다투는 급박한 상태를 의미한다. 김형렬, *정책결정론* (서울: 대영문화사, 1997), 230쪽.

9) 핵전쟁에서는 선제공격에 대한 대응 시간이 몇 분에 불과하기 때문에 치밀한 scenario가 요구된다.

10) 한국에서 실시하는 민방위훈련이나 일본에서 실시하는 지진대피훈련은 위기에 대비한 훈련사례이다.

상호 연계성을 논의할 필요가 있는데, 이를 <그림 1>로 표시할 수 있다. 이 세 과정은 시간적·공간적·내용적으로 상호 연계된다.

시간적으로 위기관리는 예방→준비→처리→예방이라는 관점에서 단일방향으로 이루어지지만, 갑자기 닥친 위기에 준비가 전혀 없었다면 처리를 한 다음에 체계의 능력에 따라 준비를 하거나 예방에 치중하게 될 것이다. 즉, 처리→준비→처리→예방, 또는 처리→예방→준비→처리 등과 같이 여러 방향의 과정이 표출될 수 있다. 위기관리는 <그림 1>에서 보는 것처럼 단일과정이지 아니라 여러 과정, 즉 예방⇄준비⇄처리⇄예방으로 이루어진다. 만일 완전한 예방이 이루어진다면 준비·처리과정은 불필요할 것이다. 예방이 부분적이거나 전혀 없을 경우에 준비·처리 과정은 상대적으로 그 비중이 커질 것이며, 준비 과정이 철저하다면 처리과정은 상대적으로 덜 비용이 소요될 것이다.



<그림 1> 위기관리 과정과 상호연계성

공간적으로 어느 한 지역에서 발생하는 위기는 다른 지역으로 확산될 가능성이 있기 때문에 다른 지역에서 발생하는 위기에 대한 정보의 수집·분석이 요구된다. 위기는 그 내용에 따라서는 지역적·범국가적·국제적·세계적 성격을 가질 수 있다. 지역적 위기가 국가적 위기로 전환될 수 있으며, 국가적 위기가 곧 지역적 위기로 전환될 수 있다. 아울러 국가적 위기가 국제적 위기로 확산될 수 있으며, 지역적 위기가 세계적 위기로 촉발될 수 있다. 거시적으로 세계적 위기가 국제적 위거나 국가적 위기로 전환될 수 있다. 이러한 과정은 일정한 공식으로 정형화되기 어렵고, 위기의 내용에 따라 여러 가지로 나타날 수 있기 때문에 위기분석사는 그 성격을 다각도로 분석·종합할 수 있어야 할 것이다.

내용적으로 위기가 자연재해일 경우에 그것이 인위재해로 전파될 수 있으며, 그 반대현상이 일어날 수 있다. 아울러 정치적 위기가 경제적 위기로 표출될 수 있으며, 그 반대 현상이 일어날 수 있다. 같은 맥락에서 사회적 위기가 경제적 위기를 초래할 수 있으며, 특히 기술체계에서 발생하는 초대형위기는 경제적·사회적 위기로 과급되어 국가적 위기를 촉발시킬 수 있다.

상호연계성이라는 관점에서 위기관리의 출발점을 어디로 정하느냐 하는 것은 위기의 성격, 정보의 확보 정도, 체계의 자원동원 능력, 정책담당자의 가치관 등에 따라 그 대답이 달라질 수 있다. 가장 바람직한 것은 앞에서 지적한 대로 예방을 완벽하게 하는 것이지만, 이것은 현실적으로 지극히 어려운 일이다. 체계가 발달할수록 예방에 역점을 두는 한편, 준비 및 처리과정에 치중하게 될 것이다. 개발도상국에서는 예방이나 준비는 생각하기 어렵고, 처리에도 능력이 부족할 것이다. 아마도 중진국에서는 그 중간 정도의 형태로 예방은 생각하기 어렵고, 대체로 준비과정과 처리과정에 역점을 두게 될 것이다.

#### IV. 위기관리에 대한 접근법

위기관리는 정책과정의 일환으로 취급될 수 있다는 관점에서 우리는 위기관리를 정책집행과 연결하여 그 접근법을 모색하려고 한다. 정책집행론에서 제시된 접근법에는 구조적 접근법, 질차적·관리적 접근법, 행태적 접근법, 정치적 접근법, 사회적 접근법, 체계적 접근법 등이 있다(Smith, 1973: 197-209; Schneider, 1982: 716-717; Hogwood and Gunn, 1984: 209-218). 이에 더하여 위기관리의 특성을 생각하여 이들을 보완할 수 있는 관점에서 우리는 비교접근법, 직관적 접근법 및 상황적 접근법을 추가하고자 한다

##### 1. 구조적 접근법

어느 체계에서나 정책을 지속적으로 집행할 수 있고 그 효율성을 높이기 위해 조직구조를 마련하는 것은 필수적이다. 이러한 관점에서 효율적 위기관리를 위해 국제적·국가적·지역적 조직화가 필요하다.

1) 국제적 기구

지난 500여 년 간 근대화 과정에서 발생한 위기는 자연재난, 전쟁, 전염병, 대형화재 등과 같은 전통적 위기에 국한하였지만, 최근에는 새로운 위기가 도래하면서 국제적·글로벌 성격을 지니게 되었다. 따라서 인류가 공존하기 위해서는 글로벌 대책이 필요하다. 즉, 위기는 글로벌 관점에서 접근해야 한다는 의미에서 국제기구가 상실될 필요가 있다. 핵전쟁 예방, SARS와 같은 전염병 방역, 석유위기(Krapels, 1980), 사이버테러(cyberterrorism), 바이오테러[bioterrorism (Wood, 2002)], 핵테러(nuclear terrorism)<sup>11)</sup> 등과 같은 새로운 테러(Jones, 2004)에 대비할 국제적 기구의 설치가 요청된다. 유엔 안전보장이사회(U. N. Security Council)가 대표적 조직이라고 하겠다. 세계보건기구(WHO)는 전염병 확산으로 인한 국제적 위기를 예방하고 처리하는 데 중요한 역할을 한다.<sup>12)</sup> 국제적인 지역안보를 위해 지역적 기구<sup>13)</sup>나 핵확산을 막는 안보협약체와 같은 조직이 개발될 필요가 있다.

2) 국가적 기구

한 국가의 안보와 위기관리를 위해 나라마다 국가안보보장회의를 설치하고 있는 경향이다. 대표적으로 미국에는 위기관리를 위해 미국 대통령 직속으로 설치된 국가안보보장회의(NSC)와 연방위기관리처(FEMA)가 설치되어 있다.<sup>14)</sup> 하지만 2001년 9·11 테러<sup>15)</sup>를 당한 미국은 정부조직의 취약성을 인식하고(Comfort, 2002: 98),

11) 2005년 4월에 UN총회는 테러목적으로 방사능 물질이나 무기를 소유하는 것을 범죄행위로 규정하는 글로벌조약을 통과시켰다. *The Korea Herald*, April 15, 2005, p. 5.  
 12) World Health Organization은 2003년에 발생한 SARS (Severely Acute Respiratory Syndrome)의 확산 위기를 공표하고 이에 관련된 정보를 전파하는 데 중요한 역할을 하였다. *The Korea Herald*, May 9, 2003, p. 1.  
 13) NATO(North Atlantic Treaty Organization)이 한 예라고 하겠다.  
 14) 안전보장회의(National Security Council)는 1947년에 국가안보보장법(The National Security Act)에 의해 설립되었고, 1979년에는 카터(Carter)대통령의 행정명령(Executive Order)에 의해 연방위기관리처(Federal Emergency Management Agency)가 설치되었다.  
 15) 7천여 명의 사상자를 발생케 한 9·11테러는 미국 역사상 최악의 테러사건이었다. *Time*, October 8, 2001, p. 21.

국가위기의 예방 차원에서 조직의 효과성을 재평가할 필요성을 강조하게 되었다(Durant, 2002: 115-116). 그 결과로 새로운 조직의 필요성을 인정하여(Newmann, 2002: 126-137), 연방정부 안에 국토안전부(Department of Homeland Security)를 설치하였다.<sup>16)</sup> 루스벨트(F. Roosevelt)대통령 이후 50여년에 걸친 조직개편에 따라 FEMA가 창설된 것(McLoughlin, 1985: 167)에 우리가 주목할 필요가 있다. 앞으로 미국에서는 국가위기관리를 위해 정부조직개편이 계속 이루어질 것으로 예측된다.

한국에서는 대통령 직속으로 국가안전보장회의가 있으며, 국무총리 직속으로 재난방지를 위한 방재청이 설치되어 있다. 국가위기의 개념이 재난위기, 인위적 위기, 국가기반위기, 안보위기 등을 포괄하고 각각의 위기가 상호 연계된다는 것을 전제로 한다면, 최고통치자 직속으로 국가위기회의(National Emergency Council)의 설치 필요성에 대한 연구가 필요한 시점이라고 본다. 조직기구는 시대의 흐름과 상황적 변수에 따라 계속 발전하기 때문에 글로벌시대에 호응하면서 분단된 한국적 상황에 맞게 NSC를 기능적으로 개편하는 방안을 고려해볼 만 하다. 아울러 학계와 실무계의 연대를 통해 국가위기를 효율적으로 관리할 수 있도록 국가위기자문기구를 범정부 차원에서 활용할 필요가 있다.

3) 지역적 기구

위기는 지역적으로 발생하는 경우가 있기 때문에 지방정부 차원에서 위기관리를 위한 조직이 필요하다. 이러한 조직은 위기의 예방·준비·처리과정에서 중앙정부와 유기적인 관계를 지속적으로 유지할 수 있어야 한다. 미국의 경우, 위기관리를 위한 역할 분담을 위해 각 주정부와 지방정부에서도 위기관리에 관한 조직이 설치되어 있다(May, 1985: 40-41). 국가마다 정부조직의 특수 사정이 있기 때문에 미국의 모형을 그대로 수용하기는 어렵다 하더라도 역할 분담과 협조체계 등의 기구를 참고할 필요가 있다고 본다.

최근에 사이버테러(cyberterrorism)에 따른 위기발생 가능성<sup>17)</sup>이 높아짐에 따라 이에 대한 예방책이 필요한

16) U. S. Department of Homeland Security는 각종 terrorism에 대비한 기구로, 특히 cyberterrorism에 역점을 두고 있다. *The Korea Herald*, May 27, 2003, p. 17.

데, 여기에는 전문요원을 배치할 사이버 조직이 필요하다. 미국의 델라웨어(Delaware)주는 9·11 테러 이후 주 정부 차원에서 안전방위부(Department of Safety and Homeland Security)를 설립하였다. 이 기구는 주민의 생명과 재산을 보호하는 데 그 목적을 두면서 여러 가지 세부적 업무를 추진하고 있다. 위기관리 사업을 집행과정에서 위기는 인접지역과 직·간접으로 연계되어 있다는 것을 전제로 한다면 권역별 위기관리 협의체(이재은, 1998: 248)가 필요하다.

#### 4) 협동기구

효과적인 위기관리를 위해서는 한 국가 안에서의 협조체계뿐만 아니라 국제기구와의 유기적인 협조체계가 형성되어야 한다. 아울러 국내·외적 NGO와 정부와의 협조체계가 유지될 필요가 있다. 이것은 Internet을 통해 가능하다고 본다. 즉, 위기관리를 위한 Internet Network이 필요하다. 위기관리를 위한 국제적·국가적·지역적 기구는 상호 협동체계를 이룰 수 있는 기구가 필요하다. 여기에는 위기에 대비가 최우선시 되어야 할 것이다. 그 다음이 위기에 대한 준비과정이며, 일단 위기가 발생하면, 이를 효율적으로 처리할 수 있는 상호 공조체계를 유지할 수 있는 상설기구가 필요하다. 이러한 관점에서 국제적·국가적·지역적 협동기구는 위기에 대한 예방·준비·처리차원에서 설치될 필요가 있다. 이상과 같은 여러 기구가 설치되고 동시에 조직을 효과적으로 운영할 수 있는 절차 및 관리양식이 요구된다.

## 2. 절차적·관리적 접근법

위기관리를 위해 우선 요구되는 것이 계획이다. 즉, 예방·준비·처리라는 각 과정에서의 계획이 필요하다. 시간적 차원에서의 계획은 초단기적·단기적·중기적·장기적·초장기적 계획으로 구분할 수 있다. 어느 기간을 우선적으로 계획해야 하느냐 하는 문제는 위기가 처한 상황에 따라 달라질 수 있다. 당장 위기를 처리해야 한다면 초단기적 내지 단기적 계획에 역점을 두어야 할 것이다. 그런데 위급을 다루는 초단기적 계획이나 단기적 계

획을 집행함에 있어서 제기될 수 있는 쟁점이 시민의 자유를 제약할 수 있다는 것이다(Lewis, 2005: 18-19; Gould, 2002: 74-79). 만일 이 계획이 법률상에 문제가 생긴다면 응분의 보상과 더불어 계획을 변경해야 할 것이다. 따라서 이러한 실수를 피하기 위해서는 세밀한 행동 계획(scenario)과 표준절차(SOP)가 마련되어야 한다. 아울러 위기는 조직 내외의 통제기능에 변화를 발생시키기 때문에(Robinson, 1968: 510) 위기처리에 효율적인 통제절차에 대한 연구가 필요하다.

급박한 상황이 아니라면 예방차원에서 장기적·초장기적 계획이 필요하다. 예컨대, 홍수와 같은 초대형 재난을 예방하기 위해 20년 이상 소요되는 댐건설사업계획과 같은 관리목표가 필요하다. 아울러 불확실한 상황에서 긴급히 전개되는 정치적·경제적 위기를 극복하기 위한 전략적 기획에 따른 SWOT 모형의 활용도 도움이 된다(Quinn, 1980: 155-162). 이러한 절차는 모두 단일 조직 안에서 이루어지는 것이지만, 실제 상황에서는 각 기구 간에 협력으로 이루어지는 경우가 많기 때문에 협력절차가 마련되어야 한다. 미국에서 테러를 처리하는 과정에서 연방정부와 주정부간의 협조에 문제가 발생한 것에 비판이 일어나기도 했다(Kincaid and Cole, 2002: 80-85). 이러한 경험을 통해 터득한 현장지식을 바탕으로 국제 간·지방정부 간 협력절차가 개발될 필요가 있다.

## 3. 행태적 접근법

행태적 접근법에서는 위기관리에 관련된 개인 및 집단구성원의 가치관과 행동에 초점을 맞춘다. 소극적으로는 위기를 발생케 하는 행동과 태도를 분석하여 위기 예방에 역점을 둔다. 위기예방에 대한 학습은 정규교육과정을 통해서 뿐만 아니라 일상적인 생활에서 실천할 수 있도록 홍보 프로그램이 개발되어야 한다. 재난사고의 예방단계에서 정부조직학습(이상팔, 1995: 1335-1361)에 행태적 접근법이 적용될 필요가 있다. 이를테면, 노조원들이 파업을 일으키지 않도록 그들의 불만을 해결해주는 기제가 필요하다. 적극적으로는 위기관리 과정에 동기부여를 통해 이해당사자들이 위기관리 과정에 적극 참여하는 일이다. 이러한 과정에서 국제적으로 가장 중요한 역할을 하는 사람은 최고통치자(CE)이며, 각 조직에서는 최고집행자(CEO)이다.

17) 미국의 ex-CIA chief Robert Gates는 cyberterrorism에 대해 경고한 바 있다. *The Korea Herald*, December 7, 2004, p. 18.

한 국가를 통치하는 최고통치자는 국가의 백년대계에 대한 비전을 제시해야 한다. 이 비전은 국가안전망 구축이라는 기본틀 속에서 제시되어야 한다(Donley and Pollard, 2002: 115). 그는 국민이 생명과 재산을 안전하게 유지할 수 있다는 신념을 가질 수 있도록 구체적인 정책과 사업을 추진해야 하며, 부정부패는 국가위기를 초래하는 근본 원인이라는 점을 홍보하여 투명하고도 강한 국가를 형성할 수 있도록 국민적 단결을 유도해야 한다. 이러한 관점에서 한 조직의 CEO도 조직의 비전을 제시하고 위기를 예방 하고 준비하는 데 리더십을 발휘해야 한다.

최고통치자나 최고집행자를 보좌하는 일선 및 중견 관리자들은 위기극복이 곧 조직의 성공이라는 사명감을 갖고 일을 처리해야 한다.<sup>18)</sup> 공직자들은 “국민의 생명과 재산의 수호자”라는 자긍심과 더불어 ‘국가·명예·의무’라는 가치관을 내면화하여 공무를 집행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 위기관리에 관련된 교육·훈련 과정이 마련되어야 한다. 결국 위기관리는 실천적 행동이 요구되기 때문에 집행자들의 행태가 위기를 준비하고 처리하는 데 적극적으로 표출될 수 있도록 해야 한다.

국민은 위기관리의 수익자라는 관점에서 각 개인은 위기관리 과정에 적극 참여함으로써 그 효과성을 높일 수 있다. 이러한 참여를 지속적으로 촉진시킬 수 있는 기제가 필요하다(Kirlin and Kirlin, 2002: 80-85). 뿐만 아니라 위기관리를 위한 각종 기금이나 세금에 대해 국민들이 적극 호응할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 특히 국민의 자원봉사 역할이 위기의 대응 및 회복 과정에 유용하다. 이를테면, 비상대피 훈련 시에 마치 실제 상황을 당한 것처럼 긴장된 상태로 행동계획(scenario)에 따라 훈련에 임해야 한다. 또한 위기는 조직원들 사이의 관계를 변화시키며 긴박감을 상승시킨다(Hermann, 1963: 70-73)는 관점에서 위기상황에서의 행태변화에 대한 연구가 필요하다.

위기축발의 원인을 부정부패라고 한다면<sup>19)</sup> 행태적

접근법의 적용은 국민이나 공직자나 기업인 등 모든 사람들이 부정부패를 척결하는 데 집중해야 할 것이다. 대형 안전사고, 경제적 위기, 파업위기 등 인위적 재난 위기가 인간에 연유하기 때문에 인성교육에서부터 언론매체에 따른 홍보확대와 감사체계의 강화 등으로 그 해결책을 찾아야 할 것이다.

한편, 행태적 접근법을 활용함에 있어서 유의해야 할 것은 위기관리 과정에서 개인의 사생활 침해 가능성을 어떻게 최소화 하느냐는 문제이다. 즉, 공공의 이익을 보호·증진하기 위해 개인의 사생활이 침해될 때를 대비하는 방안이 고려되어야 한다(Nelson, 2002: 44-62).

#### 4. 정치적 접근법

정치는 권위 있는 가치배분 과정으로서 타협과 협상(Hopmann, 1995: 24-47)으로 문제를 해결하는 기제가 된다. 정부는 강제성과 자원동원 능력을 가지기 때문에 타협과 협상으로 위기를 극복하지 못할 경우에는 강제력에 의존하여 자원을 동원하지 않을 수 없다. 아마도 국가 위기 가운데 가장 심각한 것 가운데 하나가 전쟁발발 위기라고 할 것이다. 전쟁방어준비도 중요하지만 전쟁이 일어나지 않도록 예방차원의 노력이 더 중요하다. 남북한 사이의 당사자간 협상이 미국, 중국, 일본, 러시아를 포함한 6자협회는 한반도에서의 긴장완화라는 전쟁예방 차원의 노력으로서 정치적 협상을 위한 장치가 될 수 있다. 아울러 전쟁이 발발하면서 연합군을 형성하는 일도 정치적 접근이라고 하겠다. 제 2차대전 시에 구구연합군을 창설한 일이나 한국전에서 유엔군이 참전한 것도 정치적 접근의 활용이다. 전쟁이 끝난 후에 복구과정에서도 정치적 접근은 중요하다.<sup>20)</sup> 이처럼 전쟁위기 외에, 석유위기, 무역전쟁 등과 같은 국제적 분쟁이 표출되는 경우에 양자 간 또는 다자 간 협상(Hampson and Hart, 1995)은 필수적이다. 국내적으로 대형 노사분규로 인한

라고 할 수 있다. 이상엽, “조선후기 지방행정에 있어서 이서(吏胥)의 역할과 부패유발요인,” 한국행정학보, 제 36집 제 3호 (2002), 19-37쪽.

20) 2003년 3월20일 미국의 주도로 시작된 이라크 전쟁은 불과 20일 만에 끝났지만, 그 복구 기간은 엄청나게 길어지고 있다. 다국적 군대와 더불어 한국은 복구사업에 참여함으로써 국제간 협력에 적극 동조하고 있다. *The Korea Herald*, March 21, 2004, p. 1; *Ibid.*, November 14, 2003, p. 4.

18) 9-11 테러 당시 뉴욕시 소방관들이 구조작업에서 보여준 사명감에 넘친 활동은 감격스러운 일이었다. Seok-Hwan Lee and Dorothy Olshfski, “Employee Commitment and Firefighters: It’s My Job,” *Public Administration Review*, Vol. 62 (September 2002), pp. 108-114.

19) 이조선(李朝鮮)의 멸망요인 가운데 하나가 관료들의 부정부패

경제위기나 안보위기가 발생할 가능성에 대해 노사협상 또는 노사정(勞使政)협상전략이 요청된다.

### 5. 사회적 접근법

인류역사 발전과정에서 사회변화가 급격하게 이루어질 때 사회 안에 긴장이 고조되어 사회구성원들의 불만을 유발하여 갈등과 각종 위기를 촉발하게 하는 경향이 있다. 이러한 경향은 특히 중진국이나 개발도상국에서 나타나기 쉽다(Smith, 1973: 197-198). 사회적 긴장과 갈등은 입법과정에서 국민의 요구를 제대로 수용되지 못하여 파행적인 정책과정이 이루어지기 쉬운데,<sup>21)</sup> 집행과정에서 국민의 요구를 최대한 반영하여 사회적 긴장을 완화하여 위기촉발 요인을 제거할 수 있게 하는 사회제도가 필요하다. 이를테면, 주민자치센터를 통한 지역사회구축이 긴장완화의 한 방안이 될 수 있다(하미승·강황선, 2002: 47-74). 후진국에서 근본적인 위기촉발 원인을 부정부패에 있다면, 부패를 통제할 수 있는 시민단체의 역할을 강화할 필요가 있다(전영평, 2003: 95-116).

위기관리는 모든 사람들에게 해당될 수 있다는 관점에서 사회적 접근법은 선진국에도 유용하게 적용될 수 있다. 시민들의 경각심을 일으키고 교육·홍보하는 의미에서 위기에방을 위해 NGO의 역할은 유용하다. 미국에서 9·11 테러 이후 지방정부 차원에서 자원봉사단체들의 역할이 강화된 것(Gazley and Brudney, 2005: 131-142)은 다른 나라에 시사하는 바가 있다. 전통적인 구호단체들이 자발적으로 위기처리 과정에 역할을 담당할 수 있는 제도가 필요하다.<sup>22)</sup> 위기관리를 위해 NGO의 역할(최병대·김상구, 2004: 217-240)을 수용할 수 있는 제도적 장치가 개발될 필요가 있으며, 시민 개인이 위기관리 과정에 인터넷을 통해 참여할 수 있는 기제(조화순·송경재, 2004: 197-214)가 마련되어야 한다.

위기대응 과정에서도 시민단체들이 자원봉사 활동을

추진하거나 기부금을 모금하는 역할을 할 수 있다. 궁극적으로 사회적 접근법에서는 위기관리를 위해 시민과 정부의 연계를 강화하는 방안(Kirlin and Kirlin, 2002: 80-85)이 개발되어야 한다. 사회적 접근법은 넓은 의미에서 일반체계 안에 속하기 때문에 체계적 접근법과 연계해서 취급될 필요가 있다.

### 6. 체계적 접근법

체계적 접근법은 일반 체계적 관점(Boulding, 1956: 197-208)에서 질적 분석과 체계에의 투입과 산출이라는 관점에서 양적 분석을 함께 적용하는 방안이다. 거시적인 질적 분석에서 정치적·경제적·사회문화적·과학기술적·자연적 체계의 상호작용과 이들 간의 균형유지에 관한 문제를 다루게 된다. 아울러 그것은 체계의 투입과 산출의 관점에서 비용·편익을 분석하게 함으로써 정책 결정과 집행과정에 도움을 준다. 체계분석에서 먼저 해야 할 것은 체계의 목적과 목표를 설정하는 작업이다.

#### 1) 국가목표와 위기관리 목표

국가목표가 무엇인가에 관한 답이 먼저 결정되어야 한다. 국가목표에는 국방, 외교, 무역, 복지, 환경, 교육, 과학기술, 환경, 보건 등 다양하게 있다. 하지만 어떠한 정책목표가 제시되든 그 기본 틀에는 위기관리가 전제되어야 한다. 위기가 없는 안정된 체계 속에서 정책목표가 달성될 수 있다는 것을 전제로 한다면, 위기관리정책은 최우선시 되어야 할 것이다. 달리 말해, 정책과정에는 포괄적 위기관리가 기본이 되어야 하며, 이 바탕 위에서 정책의 패러다임이 구축되어야 그 효과성을 달성할 수 있다(McEntire, Fuller, Johnston and Weber, 2002: 40-48). 이러한 관점에서 위기관리정책은 국가의 최우선 목표가 된다.

#### 2) 체계간 위기의 연계성

위기관리를 위한 일반체계의 분류를 <표 1>에서 볼 수 있는 것처럼 정치적·경제적·사회문화적·과학기술적·자연적 체계로 한다면, 각 체계에서 표출하는 위기는 동일 체계 안에서 하위 체계에 영향을 줌은 물론 다른 체계로 전파하는 경향이 있다. 이를테면, 경제위기가 정

21) 필리핀에서 국민의 불만으로 말미암아 발생한 사회변동과 정치변동에 관해서는 다음의 논문을 참고할 것. 박기덕, “필리핀의 정치변동과 시민사회의 역할: 호혜적 포섭, 전략적 동원 그리고 민주적 참여,” 한국정치학회보, 제36집 제 1호 (2002), 263-285 쪽.

22) YMCA, YWCA, 적십자사, 병원협회, 종교단체 등과 같은 봉사단체들이 자발적으로 위기관리에 협력하게 할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

치적·사회적 위기로 전과되고,<sup>23)</sup> 자연재난위기가 경제 위기를 초래하면서 사회적 위기로 전환될 수 있으며, 테러에 따른 경제적 위기가 사회적 위기 및 국제적 위기를 초래할 수 있다(Suder, 2004). 따라서 위기분석사는 체계 간에 위기의 상호영향 분석을 바탕으로 예방·준비·처리 과정에서의 관리방안을 마련할 수 있어야 한다.

〈표 1〉 위기관리를 위한 체계간 연계성

위기관리 체계	예방	준비	처리
정치체계			
경제체계			
사회문화체계			
과학기술체계			
자연체계			

3) 위기관리의 우선순위

갓가지 위기 가운데 어느 것이 가장 위험한 것인가에 대한 해답을 찾기는 어렵다. 왜냐하면 인식상대주의 관점에서 시·공간에 따라 위기의 내용을 여러 가지로 해석될 수 있기 때문이다. 하지만 체계 구성원의 합의에 따라 체계안정에 위협을 주면서 회복하기 어려운 위기변수를 제 1순위로 결정해야 할 것이다. 국가의 존립에 위협을 주는 안보위기는 해결해야 할 최우선적 위기라고 할 수 있다. 하지만 안보에는 전혀 관련이 없는 국가에서는 재난위기나 국가기반 위기가 최우선적 위기가 될 수 있다. 이러한 관점에서 위기의 우선순위는 인식상대주의 관점에서 결정되어야 할 것이다.

그러면 위기관리의 예방·준비·처리 과정에서 어디에 최우선 순위를 두어야 하는가는 문제가 제기될 수 있다. 이론적으로는 위기의 예방과정이 최우선순위가 되는 것이 바람직하지만, 여기에 여러 가지 제약이 있을 수 있다. 위기에방을 치중하는 과정에서 예측하기 어려운 돌출적 위기상황이 발생한다면 현재 진행 중인 예방사업을 중단하고 즉시 당면한 위기를 처리하는 데 총력을 집중해야 할 것이다. 따라서 우선순위 결정에는 상황적 변수

23) 인도네시아에서는 1997년에 경제위기를 필두로 위기가 모든 영역에서 동시 다발적으로 폭발함으로써 경제위기와 더불어 심각한 정치적·사회적 위기를 형성하게 되었다. 이동윤, “경제위기와 정치적 선택: 인도네시아 사례를 중심으로,” 한국정치학회보, 제 39집 제 1호 (2005), 282쪽.

를 우선적으로 분석해야 할 것이다. 아울러 비용·편익 측면에서 위기의 우선순위가 결정될 수 있다. 만일 예방 사업에 비용이 체계의 능력 이상으로 소요된다면, 처리 사업에 역점을 둘 수밖에 없을 것이다.

4) 비용·편익 및 효과 분석

체계접근법에서 계량적인 비용·편익분석이나 비용·효과분석은 기본적 방법이다. 체계의 안정이라는 측면에서 비용·효과성<sup>24)</sup>이 우선시되어야 한다. 즉, 비용·편익 관점에서 비율이 낮더라도 효과성이 높으면 체계의 안정을 위해 효과성에 역점을 두어야 할 것이다. 남북한 통일 비용이 얼마나에 따라 위기극복 방안이 달리 산정될 수 있겠지만, 여하한 대가를 치루더라도 통일하지는 국민의 의견이 압도적이라면 비용·효과성에 역점을 두어야 할 것이다.

아무리 비용이 소요되더라도 위기 예방에 역점을 두어야 한다면 준비나 처리 과정에 드는 비용은 상대적으로 낮아지거나 전혀 없을 수 있다. 하지만 돌출적 위기상황이 있을 수 있기 때문에 완전한 예방은 있을 수 없다는 것을 전제로 해야 할 것이다. 그렇다면 위기 준비에 대한 비용을 얼마로 설정해야 하는가는 문제는 체계의 능력에 좌우될 수밖에 없다. 그 능력에 따라 비용과 편익을 계산하여 위기준비의 우선순위가 결정되어야 할 것이다. 복구과정에서도 체계의 능력, 특히 재정적 능력(Donahue and Joyce, 2001: 728-740)을 고려하여 비용·편익에 따라 우선순위가 결정되어야 할 것이다. 일반적으로 체계 분석에서는 각 체계 간과 하위체계 간에 균형유지가 과제이기 때문에 위기관리에서도 균형적 시각이 요구된다.

5) 균형유지

어느 체계에서나 위기에방 사업은 수없이 제시될 수 있는 데, 어느 한편에 치우침은 바람직하지 않다. 국방에 총력을 집중하다가 경제적 위기가 초래할 수 있다. 그러므로 자원을 여하히 균형 있게 배분하는가는 문제를 해결할 수 있어야 한다. 같은 맥락에서 위기준비과정에서

24) 비용·편익과 비용·효과 분석의 적용에 관해서는 다음 논문을 참고할 것. R. D. Peterson, “The Anatomy of Cost-Effectiveness Analysis,” *Evaluation Review*, Vol. 10, No. 1 (1986), pp. 29-44.

나 처리과정에서도 균형적 관리가 필요하다. 그런데 위 기라는 특성과 인식상대주의의 관점에서 불균형적 관리에 치우치는 경우가 많기 때문에 이에 대한 해답은 비교접 근법에서 찾을 수 있다.

## 7. 비교접근법

전통적으로 비교접근법은 비교정부(Macridis, 1954), 비교정치(Almond and Powell, 1966) 및 비교행정(Siffin, 1957)에서 많이 활용된 것으로서 정책이 정치와 행정의 가교적 역할을 하거나 양자를 조화시킨다는 관점에서 비교정책연구가 많이 이루어져왔다(Heidenheimer, Hecl, and Adams, 1975; Henderson, 1981: 356-364). 최근에는 세계화 과정이 활발하게 이루어지면서 거시적 차원에서 국제간의 비교연구가 많이 진행되어 왔다. 아울러 비교 접근법은 중범위적 차원에서 조직의 비교, 행태적 비교, 관리적 비교, 엘리트 비교, 리더십 비교, 사회정책 비교, 복지정책 비교, 여성평등정책 비교, 과학기술정책 비교, 연구개발정책 비교, 지방재정정책 비교, 정책집행 비교, 도시 거버넌스 비교, 분권화정책 비교 등 다양한 측면에서 이루어져왔는데,<sup>25)</sup> 이러한 연구는 위기관리 정책의

비교연구에 길잡이가 된다.

### 1) 국제적 비교

위기관리를 위한 국제적 비교는 선진국 간 비교, 중진국 간 비교 및 후진국 간 비교라는 관점에서 협력적 국제기구 비교(남궁근, 1995: 957-981), 위기관리 전략, 최고통지자의 리더십, 재난방재 예방사업, 재난준비사업, 재난대피훈련 비교, 위기 교육 및 훈련 내용 등에 대해 연구를 추진함으로써 자국의 정책과정에 길잡이가 되게 할 수 있다. 이러한 비교는 국제적 공조체계를 마련하는 데 도움이 된다. 선진국은 중진국이나 후진국의 위기관리 문제를 파악함으로써 자국에 피해가 과급되는 것을 최소화하는 전략을 구상할 수 있으며, 중진국이나 후진국은 선진국의 위기관리정책을 참고하여 자국의 위기관리에 길잡이가 되게 할 수 있다. 이를테면, 일본의 한신 대지진에 대한 일본정부의 대응과정(이시원 · 김찬동, 1996: 177-190)은 다른 나라에 시사하는 바가 있다. 아울러 선진국의 위기관리에 대한 후진국의 학습노력은 위기발생 시, 선진국으로부터 지원을 받는 데 기초가 될 수 있다.

### 2) 국내적 비교

국내적 비교는 중앙정부 차원과 지방정부 차원으로 구분될 수 있다. 중앙정부차원에서는 시기별 또는 최고통치자별로 위기관리 정책을 비교함으로써 위기관리에 대한 발전추세를 파악할 수 있다. 지방정부에서는 위기관리정책을 상호 비교함(이재은, 2002: 165-185)으로써 해당 정부의 정책을 추진함에 참고가 되게 할 수 있다.

25) 중범위적 차원에서 적용되어온 비교접근법에 관해 다음 문헌을 참고할 것. Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates* (New York: The Free Press of Glencoe, Inc., 1961); William H. Starbuck, "The Efficiency of British and American Retail Employees," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 11, No. 3 (1966), pp 345-385; John H. Kautsky, "Revolutionary and Managerial Elites in Modernizing Regimes," *Comparative Politics*, Vol. 1, No. 4 (1969), pp. 441-467; Stanley M. Davis, *Comparative Management: Organizational and Cultural Perspectives* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc., 1971); John P. Kotter and Paul R. Lawrence, *Mayors in Action: Five Approaches to Urban Governance* (New York: Wiley- Interscience, 1974); Barbara N. Rodgers, Abraham Doron and Michael Jones, *The Study of Social Policy: A Comparative Approach* (London: George Allen & Unwin, 1979); Alexander M. Hicks and Duane H. Swank, "Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82," *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 3 (1992), pp. 658-674; Alena Heitlinger, Women's Equality, *Demography and Public Policies: A Comparative Perspective* (New York: The Macmillan Co., 1993); John A. Rohr, *Founding Republics in*

*France and America: A Study in Constitutional Governance* (Lawrence, KS: The University Press of Kansas, 1995); Sheila Jasanof, ed., *Comparative Science and Technology Policy* (Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing LTD, 1997); George M. Guess, "Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines," *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 2 (2005), pp. 217-230; 홍성걸, "한국과 대만의 연구개발 투자의 부담원 비교: 반도체 산업을 중심으로," 한국정책학회보, 제 2집 (1993), 252-272쪽; 박찬욱, "미국과 영국 의회의 정책집행 감독활동 —," 한국정치학회보, 제 29집 제 3호 (1995), 467-491쪽; 신승춘 · 소순창 · 안성률, "한국과 일본의 지방정부 재정정책 결정에 관한 비교연구: 영향력 관계와 사회복지비의 결정을 중심으로," 한국정책학회보, 제 9집 제 2호 (2000), 67-94쪽.

비교연구는 비교되는 당사국이나 정부에 유용한 길잡이가 되는 것으로서 이것이 효과성을 유지하기 위해서는 관련된 정보와 자료가 충분히 있다는 것이 전제되어야 한다. 자국의 이익만을 증진하기 위해 정보와 자료를 제공하지 않을 경우에는 비교연구의 실효성을 기대하기 어렵다.

## 8. 직관적 접근법

직관적 접근법은 정보와 자료가 확보되지 않은 불확실한 상황이나 긴박한 상황에 적용되는 방법이다. 여기에 긴박하다는 말은 정책결정자가 정책결정에 필요한 정보와 자료를 수집·처리할 시간적 여유가 거의 없다는 것을 의미한다. 일정한 시·공간에서 어떤 정책이나 사업이 결정되지 않으면 안 될 시점 즉, 마감시간이 지극히 짧아 정책결정자가 충분한 정보를 갖고 체계적인 분석을 시도할 시간이 없을 뿐만 아니라, 전례를 검토할 시간이 없는 경우가 있다. 이러한 경우에 정책결정자는 극히 제한된 시간 안에 그가 일생 동안 축적한 지식, 경험, 정보 및 지혜를 총동원하여 주어진 문제를 해결하려고 하기 때문에 이러한 과정에서 직관적 접근법이 유용하다. 일반적으로 정책결정자의 순간적인 판단력과 정신적인 순발력은 어느 체계에서나 정책과정에 필요한 것이다(Rowan, 1986: 57-66). 직관적 접근법은 정책형성과정에 뿐만 아니라 집행과정에도 적용되는데, 특히 후자의 경우에 긴박한 상황적 변화에 따라 정책이 수정·보완되어야 할 때 그것은 더욱 요구된다.

위기상황이 발생하면 긴박한 사태를 의미하는 것으로서 집행자는 당면한 사태에 신속히 대응해야 한다. 이를테면, 9·11 테러는 전혀 예측할 수 없는 상황이었다(Cohen and Horan, 2002: 24-32). 따라서 9·11 사건에 대한 위기관리는 이와 유사한 사건의 scenario를 적용할 수 없는 사례로서 직관에 의존하여 처리할 수 밖에 없는 상황이었다(Harque, 2002: 170-180). 처리과정에서 국민의 인권이 침해되거나 자유가 위축되었다고 생명과 재산을 보호하기 위한 안전이 최우선이기 때문에 평화 시에서의 가치관은 일시적으로 유보되지 않을 수 없다.

## 9. 상황적 접근법

앞에서 논의한 여러 접근법들은 각각 그 유용성과 한

계가 있다. 구조적·절차적·관리적·행태적·정치적·사회적 접근법은 각각 위기관리의 일부분만을 다루고 있는 반면에 체계적 접근법과 비교접근법은 전체를 접근할 수 있지만, 불확실성을 다루기 어려운 한계가 있다. 이들이 다루지 못하는 측면을 직관적 접근법이 보완할 수 있지만, 이 접근법 역시 제한된 범위 안에서 적용될 수 있다. 따라서 위기관리를 포괄할 수 있는 접근법을 모색하기 어렵다는 전제 하에 이 글에서는 상황적 접근법을 제시하는 것이다. 상황적 접근법은 여러 분야에서 연구대상이 되어왔다. 이를테면, 상황적 부처편성,<sup>26)</sup> 상황적 리더십,<sup>27)</sup> 상황적 동기부여론,<sup>28)</sup> 노사관계에 상황적 접근법(Goodman and Sandberg, 1981: 145-154), 에너지 정

26) 부처편성(departmentalization)에 관해 5~6명과 같은 일정한 원칙이 있는 것이 아니라, 직무의 성격, 조직의 크기, 활용되는 과학기술 등과 같은 변수에 따라 그 수가 달라 질 수 있다는 것이다. Gerald G. Fisch, "Stretching the Span of Management," *Harvard Business Review*, Vol. 28, No. 5 (1963), pp. 74-84; C. W. Barkdull, "Span of Control - A Method of Evaluation," *Harvard Business Review*, Vol. 15, No. 3 (1963), pp. 25-32; Jon G. Udell, "An Empirical Test of Hypotheses Relating to Span of Control," *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 3 (1967), pp. 420-439.

27) 리더십에 관해서는 권위주의적 리더십과 민주주의적 리더십 중 어느 것이 더 효과적이냐에 관한 연구가 이루어져 왔다. R. M. Stogdill, "Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature," *Journal of Psychology*, Vol. 25 (January 1948), pp. 35-64; Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1960); Robert Tannenbaum and Warren H. Schmidt, "How to Choose a Leadership Pattern," *Harvard Business Review*, Vol. 36, No. 2 (1958), pp. 95-101; Robert R. Blake and Jane S. Mouton, "Breakthrough in Organization Development," *Harvard Business Review*, Vol. 42, No. 6 (1964), pp. 133-155; Fred E. Fiedler, "Engineer the Job to Fit the Manager," *Harvard Business Review*, Vol. 43, No. 5 (1965), pp. 115-122

28) 동기부여는 지도자의 가치관, 일의 성격, 조직원의 가치관, 관리자의 성격, 조직문화 등 여러 요인과 관련되는 것으로 조사되었다. Rensis Likert, *New Patterns of Management* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1961); Clayton P. Alderfer, *Existence, Relatedness and Growth* (New York: The Free Press, 1972); David C. McClelland and David H. Burnham, "Power Is Great Motivator," *Harvard Business Review*, Vol. 54, No. 2 (1976), pp. 100-110; William Ouchi, *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge* (Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co., 1981).

책결정의 상황적 접근법(김형렬, 1984: 97-120), 정책평가에 인식상대주의 적용(Alexander, 1986: 259-280), 인식상대주의 관점에서 유통학(Muncy and Fisk, 1987: 20-33), 상대성과 정책연구(Gregware and Kelly, 1990: 29-40), 보직변경의 상황적 방안(Druckman, 1995: 61-80), 문화정책의 상황론적 집행론(박광국, 1999: 5-24), 상황맥락적 인력관리(최성욱, 2003: 147-167) 등과 같이 여러 분야에 상황적 접근법이 적용되어 왔다. 이러한 문헌조사를 바탕으로 필자는 위기관리에 있어 상황적 접근법에 고려될 수 있는 주요 변수로서 정보와 자료, 시간, 체계의 능력 및 기타 변수를 추출하였다.

### 1) 정보와 자료

상황적 접근법을 적용함에 있어서 우리가 유념해야 할 것은 위기에 대한 정보와 자료가 어느 정도 확보되어 있느냐 하는 것이다. 완전한 정보와 자료가 확보되어 있다면 완전한 합리성(perfect rationality)에 근거하여 체계적 접근법을 활용하는 것이 이상적이다. 또한 어떤 특정한 분야에 완전한 정보와 자료가 있다면 비교접근법의 적용도 가능하다. 그러나 현실적으로 위기와 관련하여 완전한 정보와 자료를 확보할 확률은 0에서 1 사이로 다양하다고 하겠다.<sup>29)</sup> 만일 제한된 정보와 자료만이 허용된다면 제한된 합리성(bounded rationality)에 바탕을 두고 만족할 만한 수준(Simon, 1976: 80-96)으로 위기관리를 해야 할 것이다. 여기에서 만족할 만한 수준은 이해당사자들의 인식 수준에 달려 있는 것이다. 체계구성원들의 만족수준을 유지하기 위해서는 정치적 접근법에 의존하기 쉽다. 반면에 예측불허의 사건이 일어나듯 정보가 거의 없는 상황에서는 일을 즉시 처리해야 하는 경우라면 직관적 결정이 나오기 쉽다. 즉, 논리적 단계를 거치는 합리성에서 벗어나 탈합리성(non-rationality)에 의존하여 일을 처리하지 않을 수 없다(김형렬, 1997: 42).

### 2) 시간

위기관리에 시간이 얼마나 허용되느냐에 따라 각 과정에 적용될 접근법이 달라질 수 있다. 위기에 대한 준비시간이 무한하다면 체계적 접근법이 유용한 반면, 아주

제한적일 경우에는 정치적 접근법이나 직관적 접근법이 효과적일 수 있다. 특히 처리 시간이 긴박하다면 직관적 접근법이 유리하다. 위기에 대한 준비시간이 아주 충분하다고 인식된다면 체계적 접근법에 의존될 수 있는 반면에 준비시간이 제한적이라면 정치적 접근법이나 비교 접근법에 의존할 수 있다. 한편 피해복구에 대한 마감시간을 정하지 않고 완벽한 회복을 목표로 한다면 체계적 접근법이 유용하다. 한편 임시적인 복구라도 당장 일을 처리하자면 직관적 접근법에 의존하게 된다. 하지만 이해당사자들의 만족수준을 유지하려고 한다면 정치적 접근법이 효과적일 것이다. 결국 이러한 수준의 결정은 체계구성원들의 담론과정에서 찾을 수 있다.

### 3) 체계발달수준

일반적으로 체계를 선진국형, 중진국형 및 후진국형으로 구분한다면 선진체계에서는 체계적 접근법이, 후진체계에서는 직관적 접근법이 활용되는 반면에 중진체계에서는 체계적 접근법을 위시하여 직감적 접근법과 정치적 접근법 등의 혼합된 접근법이 활용될 가능성이 크다.

체계가 발달할수록 위기관리에 있어 예방에 치중하게 될 것이다. 위기의 성격에 따라 예방 수준도 달라질 수 있다. 가장 심각한 위기 가운데 하나인 국방위기는 예방차원에서 여러 가지 방안이 마련될 수 있다. 핵전쟁예방책으로 비핵지대와 같은 핵무기억제책(Stegenga, 1983: 127)이 이상적이지만, 이것이 실현되기는 어렵다. 1970년대에 미국과 구소련 사이에 추진된 핵무기감축회의(SALT)는 핵전쟁가능성을 예방하는 좋은 선례가 되고 있다(Kintner and Pfaltzgraff, 1973).

위기준비과정에서도 체계발달수준에 따라 준비수준에 차이를 보일 수 있다. 미국정부가 구소련과의 냉전체제에서 핵전쟁준비는 체계적 접근법에 근거한 완벽한 것이었다(Time, 12/09/1991: 34-37). 그것은 현재 준비완료의 완벽한 본보기였다. 미국의 시스템이 발달하였기 때문에 그러한 준비완료가 가능하였다고 본다. 만일 여러 가지 제약으로 현재완료가 어렵다면 미래완료를 추진해야 할 것이다. 현재준비완료는 발달된 체계에서는 완벽하게 이루어질 수 있으나, 중진국이나 후진국에서의 위기대처준비는 체계의 능력 한계로 제한적이거나 속수무책일 수 있다.

29) 복구과정에서 완전한 정보와 자료가 있을 수 있다.

위기처리과정에서도 체계 발달 수준에 따라 처리수준도 달라진다. 선진체계에서는 인명 및 재산 피해가 최소화될 수 있는 시스템이 준비되어있기 때문에 체계적 접근법에 따라 위기처리가 이루어질 수 있는 반면에 후진체계에서는 직관적 접근법에 의존될 수밖에 없다. 한편 중진체계에서는 정치적 접근법에 따라 주어진 시스템의 능력 안에서 이해당사자들의 만족수준을 유지하는 정도로 위기처리가 이루어지기 쉽다.

일단 위기상황이 지나 회복과정에서 자원이 허락한다면 완벽한 복구를 추진할 수 있다. 그러나 중진국이나 후진국에서는 자원의 한계로 만족할만한 수준에서 복구를 완료하거나 부분적인 복구로 끝나거나 복구를 아주 포기하는 경우도 있을 수 있다. 위기처리과정에서 복구를 하는 경우에 국민의 여론 수렴이 중요하다(Lewis, 2000: 201-210). 파괴된 것을 원상으로 복구하느냐 아니면 새로운 가치를 창조하느냐의 문제는 이해당사자의 여론에 따라 해결되는 것이 효과적이다.

#### 4) 기타 변수

위기관리에 영향을 주는 또 다른 주요 변수로 과학기술을 생각할 수 있다. 인간이 만들어낸 과학기술은 위기를 촉발시키기도 하지만, 위기를 관리하는 데 필수적 수단이 된다. 과학기술은 완전한 합리성을 제공함으로써 체계적 접근법으로 위기를 관리할 수 있는 기제를 제공한다. 과학기술의 발달로 지진 예측이 가능하다면 지진 지역에서의 위기관리는 훨씬 쉬어질 것이다.<sup>30)</sup> 조기경보체계(AWACS)는 전쟁도발 예측을 가능하게 함으로써 위기관리에 도움을 준다. 지진피해나 전쟁복구과정에서 로봇이 활용된다면 복구과정은 훨씬 유리해 질 수 있다. 따라서 과학기술 체계를 발달시키고 이를 위기관리에 활용할 있도록 체계적 접근법이 이용되어야 할 것이다.

30) 2005년 3월 28일에 인도네시아 수마트라(Sumatra)섬 연안에서 발생한 강진을 일본의 지진학자 와타루 아즈마는 지진발생 수 시간 전에 강진 발생을 경고하였는데, 그 예측이 정확하였다. 또한 영국의 지진학자 존 맥클로스(John McClosky)는 수마트라섬 지역에서 다시 강력한 지진이 발생할 것이라는 것을 발생 2 주전에 정확히 예측 했다. 동아일보, 2005년 3월 30일, A4.

## V. 맺음말

국가의 기본임무가 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이라면, 국가안전이 전제되지 않고는 국민의 자유가 보장될 수 없다. 이러한 의미에서 위기관리는 국정운영에서 최우선적 과제가 되며, 정책패러다임에 기본전제가 된다. 위기는 예방·준비·처리과정으로 관리될 수 있는데, 위기의 특성상 각 과정이 분리되어 취급되기보다는 상호 연계된 관점에서 총체적으로 접근할 필요가 있다. 이 논문에서 우리는 위기관리에 대한 여러 가지 접근법을 검토하면서 인식상대주의에 바탕을 두고 체계적 접근법과 상황적 접근법을 중심으로 위기문제 해결방안을 논의하였다.

국가운영의 총체적인 관점에서 위기관리는 효율성 제고를 위해 정책과정의 일환으로 취급될 필요가 있다. 이를 위해 우리는 구조적·절차적·관리적·행태적·정치적·사회적·체계적·비교적·직관적 접근법을 제시하였다. 이 접근법들은 각각 그 유용성과 한계성이 있기 때문에 이들의 유용성을 수용하여 상승효과를 달성한다는 관점에서 상황적 접근법의 효과성을 논의하였다. 이 논문에서 제시된 상황적 접근법은 체계적 접근법을 기본으로 하여 다른 접근법을 가미시켜 활용하는 것이다.

체계적 접근법은 일반 체계적 관점에서 질적 분석과 투입-산출이라는 관점에서 양적 분석을 함께 적용하는 방안이다. 질적 분석에서 정치적·경제적·사회문화적·과학기술적·자연적 체계의 상호작용과 이들 간의 균형 유지에 관한 문제를 다루게 된다. 아울러 체계에 대한 투입-산출의 관점에서 비용·편익을 분석함으로써 정책결정과 집행과정에 도움을 준다. 체계분석에서 먼저 해야 할 것은 체계의 목적과 목표를 확인하는 작업이다.

위기관리를 위한 예방·준비·처리과정에서 어디에 최우선 순위를 두어야 하느냐는 문제가 제기되는데, 이론적으로는 위기에방 과정이 최우선순위가 되는 것이 바람직하지만, 여기에 여러 가지 제약이 있을 수 있다. 정보와 자료의 미비, 자원의 한계, 시간의 제약, 그리고 위기예방을 치중하는 과정에서 표출되는 갖가지 위기변수에 따라 현재 진행 중인 예방사업을 중단하고 즉시 당면한 위기를 처리하는 데 총력을 집중해야 할 것이다. 그러므로 위기관리에 대한 우선순위는 상황적 변수를 고려하여 결정되어야 할 것이다. 아울러 비용·편익 측면에서 위

기의 우선순위가 결정될 수 있다. 만일 예방사업을 위한 비용이 체계의 능력 이상으로 소요된다면 처리사업에 역점을 둘 수밖에 없을 것이다.

비용·편익분석이나 비용·효과분석을 적용하는 경우에 체계의 안정이라는 측면에서 비용·효과성이 우선시되어야 한다. 즉, 비용·편익 관점에서 비용이 낮더라도 효과성이 높으면 체계의 안정을 위해 효과성에 역점을 두어야 할 것이다. 아무리 비용이 소요되더라도 위기 예방에 역점을 두어야 한다면, 준비나 처리 과정에 드는 비용은 상대적으로 낮아지거나 전혀 없을 수 있다. 위기 준비에 관해서는 비용을 얼마로 설정해야 하는가는 문제가 제기될 수 있는데, 이는 체계의 능력에 좌우될 수밖에 없다. 그 능력에 따라 비용과 편익을 예측하여 위기준비의 우선순위가 결정되어야 할 것이다. 복구과정에서도 체계의 능력, 특히 재정적 능력을 고려하여 비용·편익에 따라 사업의 우선순위가 결정되어야 할 것이다. 일반적으로 체계분석에서는 각 체계 간 및 하위 체계 간에 균형유지가 과제이기 때문에 위기관리에서도 균형적 시각이 필요하다. 위기관리를 위해 질적 분석을 하는 양적 분석을 하는 체계적 접근법의 적용에는 불확실성이 개입될 수 있는데, 이에 대한 취약성은 상황적 접근법으로 보완될 수 있다.

상황적 접근법에 준거될 수 있는 주요 변수에는 정보와 자료, 시간의 한계, 체계발달수준, 과학기술수준 등이 있다. 위기관리에 정보와 자료가 얼마나 확보되었느냐에 따라 그 접근법도 달리 적용되는 것이 효과적이다. 완벽한 정보와 자료가 확보되었다면 완전한 합리성에 근거한 체계적 접근법의 활용이 효과적이지만, 현실적으로 이것은 지극히 어렵다. 반대로 정보와 자료가 전혀 없다면 탈합리성에 바탕을 둔 직관적 접근법에 의존할 수밖에 없다. 대체로 위기에 대한 정보와 자료의 확보가능성에 대한 확률은 0에서 1미만이기 때문에 제한적 합리성에 근거한 접근법의 활용이 현실적으로 유용하다. 특히 인식상대주의가 위기관리의 각 단계에 적용된다는 것을 전제로 하여 어느 특정 접근법에 의존하기보다는 체계적 접근법을 기본으로 하여 상황적 변수에 따라 앞에서 제시된 접근법 가운데 하나나 둘 또는 그 이상을 혼용하여 적용하는 것이 좀 더 효과적이라고 하겠다. 이를 위해 위기관리에 대한 사례연구가 활성화될 필요가 있으며, 이로

부터 추출되는 각종 지식이 실무계에서 활용될 수 있어야 한다. 아울러 연성과학(soft science)과 경성과학(hard science)의 연계된 학제간 연구와 학계와 실무계가 상호 연계된 유기적 연구가 필요하다. 이렇게 함으로써 현장 지식이 이론과 연계되어 지식의 상승효과를 기대할 수 있으며, 위기관리학이 체계화하는 데 기초가 될 수 있다.

### <참고문헌>

- ▷ 김형렬. 1997. 정책결정론. 서울: 대영문화사.
- ▷ 김형렬. 2000. 정책학. 개정판. 서울: 법문사.
- ▷ 신기철·신용철. 1981. 새우리말 큰사전. 서울: 삼성(三省)출판사.
- ▷ 이한빈. 1982. 미래원료의 시관. 서울: 보이스사.
- ▷ Alderfer, Clayton P. 1972. *Existence, Relatedness and Growth*. New York: The Free Press.
- ▷ Almond, Gabriel A. and G. Bingham, Powell, Jr. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown & Co.
- ▷ Davis, Stanley M. 1971. *Comparative Management: Organizational and Cultural Perspectives*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- ▷ Drucker, Peter F. 1954. *The Practice of Management*. New York: Harper & Row, Publishers.
- ▷ Etzioni, Amitai. 1961. *A Comparative Analysis of Complex Organizations: On Power, Involvement, and Their Correlates*. New York: The Free Press of Glencoe, Inc.
- ▷ Farazmand, Ali, ed. 2001. *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- ▷ Galbraith, John Kenneth. 1977. *The Age of Uncertainty*. Boston: Houghton Mifflin Co.
- ▷ Gulick, Luther, and Lyndall Urwick, eds. 1937. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- ▷ Hampson, Fen Osler, and Michael Hart. 1995. *Multilateral Negotiations: Lessons from Arms Control, Trade and the Environment*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- ▷ Heidenheimer, Arnold J., Hugh Hecl, and Carolyn T. Adams. 1975. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in Europe and America*. New York: St. Martin's Press.
- ▷ Heitlinger, Alena. 1993. *Women's Equality, Demography and Public Policies: A Comparative Perspective*. New York: The Macmillan Co.
- ▷ Heracleous, Loizos. 2003. *Strategy and Organization: Realizing Strategic Management*. Cambridge: Cambridge University

- Press.
- ▷ Hogwood, Brian W. and Lewis A. Gunn. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press.
- ▷ *The International Encyclopedia of the Social Sciences*. 1968. Vol. 3. New York: The Macmillan Co.
- ▷ Jasanof, Sheila, ed. 1997. *Comparative Science and Technology Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing LTD.
- ▷ Jones, David Martin, ed. 2004. *Globalisation and the New Terror: The Asia Pacific Dimension*. Cheltenham, Glos, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- ▷ Kintner, William R., and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., eds. 1973. *SALT: Implications for Arms Control in the 1970s*. Pittsburgh, PA: The University of Pittsburgh Press.
- ▷ Kotter, John P., and Paul R. Lawrence. 1974. *Mayors in Action: Five Approaches to Urban Governance*. New York: Wiley-Interscience.
- ▷ Krapels, Edward N. 1980. *Oil Crisis Management: Strategic Stock-piling for International Security*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- ▷ Krausz, Michel, and Jack W. Meiland, eds. 1982. *Relativism: Cognitive and Moral*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- ▷ Labovitz, Sanford and Robert Hagedron. 1971. *Introduction to Social Research*. New York: McGraw-Hill.
- ▷ Lave, Charles A., and James G. March. 1975. *An Introduction to Models in the Social Sciences*. New York: Harper & Row.
- ▷ Likert, Rensis. 1961. *New Patterns of Management*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- ▷ MacKillop, Andrew. 1983. *The Oil Crisis and Economic Adjustments: Case Studies of Six Developing Countries*. New York: St. Martin's Press.
- ▷ Macridis, Roy C. 1954. *The Study of Comparative Government*. New York: Random House.
- ▷ McGregor, Douglas. 1960. *The Human Side of Enterprise*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- ▷ Nagel, Stuart S., ed. 1990. *Policy Theory and Policy Evaluation*. New York: Greenwood Press.
- ▷ Ouchi, William. 1981. *Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge*. Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co.
- ▷ Peterson, Susan. 1996. *Crisis Bargaining and the State: The Domestic Politics of International Conflict*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.
- ▷ Quinn, James B. 1980. *Strategies for Change: Logical Incrementalism*. Homewood, IL: Richard D Irwin, Inc.
- ▷ Ragin, Charles C. 1987. *Ragin, The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: The University of California Press.
- ▷ Rodgers, Barbara N., Abraham Doron, and Michael Jones. 1979. *The Study of Social Policy: A Comparative Approach*. London: George Allen & Unwin.
- ▷ Rohr, John A. 1995. *Founding Republics in France and America: A Study in Constitutional Governance*. Lawrence, KS: The University Press of Kansas.
- ▷ Rose, Richard, ed. 1976. *The Dynamics of Public Policy*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.
- ▷ Rosenau, Pauline Marie. 1992. *Post-Modernism and the Social Sciences*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- ▷ Rowan, Roy. 1986. *The Intuitive Manager*. Boston: Little, Brown & Co.
- ▷ Siffin, Willaim J., ed. 1957. *Toward the Comparative Study of Public Administration*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- ▷ Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behavior*. 3rd ed. New York: The Free Press.
- ▷ Strauss, Anselm L. 1987. *Qualitative Analysis For Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ▷ Suder, Gabriele, G. S. 2004. *Terrorism and the International Business Environment: The Security-Business Nexus*. Cheltenham, Glos, UK: Edward Elgar Publishing Ltd.
- ▷ Toynbee, Arnold J. 1961. *A Study of History, Vol. 12, Reconsiderations*. London, New York & Toronto: Oxford University Press.
- ▷ Wood, M. Sandra, ed. 2002. *Bioterrorism and Political Violence*. Binghamton, NY: The Haworth Press, Inc.
- ▷ 강민 · 김옥경. 2000. 한국에서 금융위기관리 거버넌스의 딜레마. 한국정치학회보. 34(3): 83-102.
- ▷ 김석준. 1991. 국가위기 이론의 적실성과 제6공화국 국가위기의 경험적 분석. 한국정치학회보. 25(1): 207-235.
- ▷ 김시윤 · 김정렬. 2002. 한국 경제위기와 정부-기업관계: 자동차산업과 전자산업의 비교. 한국정치학회보. 36(2): 133-152.
- ▷ 김영평 · 최병선 · 소영진 · 정익재. 1995. 한국인의 위험인지와 정책적 함의. 한국행정학보. 29(3): 935-954.
- ▷ 김형렬. 1984. 정책결정에 있어서 상황접근법에 관한 연구 - 특히 에너지 정책과 관련하여 -. 사회과학논집(연세대). 15: 97-120.
- ▷ 김형렬. 1987. 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구. 사회과학논집 (연세대학교). 18: 65-87.
- ▷ 김형렬. 1993. 시간적 차원에서의 정책결정에 관한 연구. 한국정책학회보. 2: 115-142.
- ▷ 김형렬. 2002. 효과적인 정책분석을 위한 총합적 패러다임의 탐색적 연구 - 간연계적 패러다임(Intertextual Paradigm)을 중심으로 -. 한국정책논집. 2: 1-15.
- ▷ 남궁근. 1995. 재해관리 행정체제의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로. 한국행정학보. 29(3): 957-981.

- ▷ 노회준. 1991. 위기발생의 의사결정 경로와 위기관리. *행정논총*. 29(1): 122-145.
- ▷ 박광국. 1999. 문화정책의 상황론적 집행이론 구축을 위한 한·미간 비교연구. *한국정책학회보*. 8(1): 5-24.
- ▷ 박기덕. 2002. 필리핀의 정치변동과 시민사회의 역할: 호혜적 포섭, 전략적 동원 그리고 민주적 참여. *한국정치학회보*. 36(1): 263-285.
- ▷ 박찬욱. 1995. 미국과 영국 의회의 정책집행 감독활동 -. *한국정치학회보*. 29(3): 467-491.
- ▷ 백종국. 1998. 「동아시아 모델 위기론」에 대한 비판적 고찰: 한국의 외환위기를 중심으로. *한국정치학회보*. 32(3): 95-116.
- ▷ 서정우 · 김동진 · 이규완. 1986. 위기상황에 관한 뉴스의 전파 연구 - 「김일성 사망설」 보도를 중심으로 -. *사회과학논집(연세대)*. 17: 123-141.
- ▷ 신승춘 · 소순창 · 안성률. 2000. 한국과 일본의 지방정부 재정정책 결정에 관한 비교연구: 영향력 관계와 사회복지비의 결정을 중심으로. *한국정책학회보*. 9(2): 67-94..
- ▷ 안승국. 1999. 한국에 있어서 포드주의의 위기에 관한 정치경제적 재성찰: 조절이론의 접근을 중심으로. *한국정치학회보*. 33(2): 93-113.
- ▷ 유현석. 2000. 경제위기와 노동조합운동: 한국사례분석을 위한 연구 전략의 모색. *한국정치학회보*. 34(1): 135-153.
- ▷ 윤태영. 1999. 한 · 미 동맹체제 하에서 한국의 대북한 위기관리, 1968 ~ 1983. *한국정치학회보*. 33(2): 349-368.
- ▷ 이동윤. 2005. 경제위기와 정치적 선택: 인도네시아 사례를 중심으로. *한국정치학회보*. 39(1): 277-298.
- ▷ 이상엽. 2002. 조선 후기 지방행정에 있어서 이서(吏胥)의 역할과 부패유발요인. *한국행정학보*. 36(3): 19-37.
- ▷ 이상팔. 1995. 도시재난사고의 예방단계에서 정부조직학습 - 삼풍백화점 붕괴사고 사례를 중심으로 -. *한국행정학보*. 29(4): 1335-1361.
- ▷ 이상팔. 1996. 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전 · 후의 제도변화를 중심으로. *한국행정학보*. 30(2): 113-127.
- ▷ 이상팔. 1998. 위기관리체계에서 영역초월학습(crossover learning)의 촉진 · 방해요인 분석. *한국행정학보*. 32(4): 59-75.
- ▷ 이상환. 2002. 동아시아 경제위기와 그 해법: 한국 말레이시아 사례에 관한 비교연구. *한국정치학회보*. 36(2): 223-244.
- ▷ 이시원 · 김찬동. 1996. 한신 대지진에 대한 일본정부의 대응과정분석. *한국행정학보*. 30(1): 177-190.
- ▷ 이재은. 1998. 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구: 위기관리 조직과 법규 분석을 통해. *한국정책학회보*. 7(2): 97-113.
- ▷ 이재은. 2000. 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법. *한국정책학회보*. 9(1): 51-77.
- ▷ 이재은. 2001. 한국의 인위재난 관리정책 개선방향에 관한 연구: 정책내용과 업무관계 분석을 중심으로. *한국정책논집*. 창간호: 97-113.
- ▷ 이재은. 2002. 지방자치단체의 자연재해 관리정책과 인위재난 관리 정책 비교연구: AHP 기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로. *한국행정학보*. 36(2): 165-185.
- ▷ 임혜란. 1999. 한국과 대만의 산업화 패턴과 경제위기: 산업정책과 정치연합. *한국정치학회보*. 33(1): 269-288.
- ▷ 전영평. 2003. 시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석. *한국행정학보*. 37(3): 95-116.
- ▷ 정윤수. 1994. 긴급구조와 위기관리. *한국행정연구*. 3(4): 67-85.
- ▷ 정익재 · 정창우. 1996. 재난의 유형과 재난관리: 신문사설 내용분석. *한국행정학보*. 29 (1): 93-112.
- ▷ 정준금. 1995. 사회적 위기에 대한 정책대응 과정분석. *한국행정학보*. 29(1): 23-46.
- ▷ 조화순 · 송경재. 2004. 인터넷을 통한 시민 정책참여: 단일 이슈 네트워크 운동의 정책결정과정. *한국행정학보*. 38(5): 197-214.
- ▷ 최병대 · 김상구. 2004. 정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구 - 관련집단의 인식을 중심으로 -. *한국정책학회보*. 13(1): 217-240.
- ▷ 최성욱. 2003. 상황맥락적 인적자원관리: HRM과 조직문화간의 상호 적합성 가능성을 중심으로. *한국행정학보*. 37(4): 147-167.
- ▷ 하미승 · 강향선. 2002. 정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구 -주민자치센터를 통한 지역사회구축(communitiy building) 방안-. *한국정책학회보*. 11(4): 47-74.
- ▷ 한세익. 2002. 지능적 행정조직의 탐색과 실행: 재난행정 사례를 중심으로. *한국행정학보*. 36(1): 139-158.
- ▷ 홍성걸. 1993. 한국과 대만의 연구개발 투자의 부담원 비교: 반도체 산업을 중심으로. *한국정책학회보*. 2: 252-272.
- ▷ 황윤원. 1989. 돌발사고에 대한 위헌대비행정의 분석. *한국행정학보*. 23(1): 149-173.
- ▷ Alexander, H. A. 1986. Cognitive Relativism in Evaluation. *Evaluation Review*. 10(3): 259-280.
- ▷ Anderson, Paul F. 1983. Marketing, Scientific Progress, and Scientific Method. *Journal of Marketing*. 47 (Fal1): 24-25.
- ▷ Atiyas, Nimet Beriker. 1995. Mediating Regional Conflicts and Negotiating Flexibility: Peace Efforts in Bosnia-Herzegovina. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. 542 (November): 185-201.
- ▷ Barkdull, C. W. 1963. Span of Control - A Method of Evaluation. *Harvard Business Review*. 15(3): 25-32.
- ▷ Bidney, David. 1968. Cultural Relativism. in *The International Encyclopedia of the Social Sciences*, op. cit. 544-545.
- ▷ Blake, Robert R., and Jane S. Mouton. 1964. Breakthrough in Organization Development. *Harvard Business Review*. 42(6): 133-155.
- ▷ Boulding, Kenneth E. 1956. General Systems Theory - The Skeleton of Science. *Management Science*. 2(3): 197-208.
- ▷ Cohen, Steven, William Eimicke, and Jessica Horan. 2002. Catas-trophe and the Public Service: A Case Study of the Governmental Response to the Destruction of the World Trade

- Center. *Public Administration Review*. 62 (September): 24-32.
- ▷ Comfort, Louise K. 2002. Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events. *Public Administration Review*. 62 (September): 98-107.
- ▷ Donahue, Amy K., and Philip G. Joyce. 2001. A Framework for Analyzing Emergency Management with an Application to Federal Budgeting. *Public Administration Review*. 61(6): 728-740.
- ▷ Donley, Michael B., and Neal A. Pollard. 2002. Homeland Security: The Difference between a Vision and a Wish. *Public Administration Review*. 62 (September): 138-144.
- ▷ Douglas, Joel M. 1992. State Civil Service and Collective Bargaining: Systems in Conflict. *Public Administration Review*. 52(2): 162-172.
- ▷ Druckman, Daniel. 1995. Situational Levers of Position Change: Further Explorations. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. 542 (November): 61-80.
- ▷ Durant, Robert F. 2002. Whither Environmental Security in the Post-September 11th Era? Assessing the Legal, Organizational, and Policy Challenges for the National Security State. *Public Administration Review*. 62 (September): 115-123.
- ▷ Fiedler, Fred E. 1965. Engineer the Job to Fit the Manager. *Harvard Business Review*. 43(5): 115-122.
- ▷ Fisch, Gerald G. 1963. Stretching the Span of Management. *Harvard Business Review*. 28(5): 74-84.
- ▷ Gazley, Beth, and Jeffrey L. Brudney. 2005. Volunteer Involvement in Local Government after September 11: The Continuing Question of Capacity. *Public Administration Review*. 52(2): 131-142
- ▷ Godschalk, David R., and David J. Brower. 1985. Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45 (January): 64-71.
- ▷ Goodman, Jon Prooslin, and William R. Sandberg. 1981. A Contingency Approach to Labor Relations Strategies. *Academy of Management Review*. 6(1): 145-154.
- ▷ Gould, Jon B. 2002. Playing with Fire: The Civil Liberties Implications of September 11th. *Public Administration Review*. 62 (September): 74-79.
- ▷ Gregware, Peter, and Rita Mae Kelly. 1990. Relativity and Quantum Logics: A Relational View of Policy Inquiry. in Nagel, *op. cit.*: 29-40.
- ▷ Guess, George M. 2005. Comparative Decentralization Lessons from Pakistan, Indonesia, and the Philippines. *Public Administration Review*. 65(2): 217-230.
- ▷ Gulick, Luther. 1937. Notes on the Theory of Organizations. in Gulick and Urwick, *op. cit.*: 3-50.
- ▷ Harmon, Gilbert. 1982. Moral Relativism Defended. *Philosophical Review*. 84(1):3-22. reprinted in Krausz and Meiland, *op. cit.* 189-204.
- ▷ Harque, M. Shamsul. 2002. Government Responses to Terrorism: Critical Views of Their Impacts on People and Public Administration. *Public Administration Review*. 62 (September): 170-180.
- ▷ Henderson, Keith M. 1981. From Comparative Public Administration to Comparative Public Policy. *International Review of Administrative Sciences*. 47(4): 356-364.
- ▷ Hermann, Charles F. 1963. Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*. 8(1): 70-73.
- ▷ Hicks, Alexander M., and Duane H. Swank. 1992. Politics, Institutions, and Welfare Spending in Industrialized Democracies, 1960-82. *American Political Science Review*. 86(3): 658-674.
- ▷ Hopmann, P. Terrence. 1995. Two Paradigms of Negotiations: Bargaining and Problem Solving. *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*. 542 (November): 24-47.
- ▷ Jackson, Robert J. 1976. Crisis Management and Policy-Making: An Exploration of Theory and Research. in Rose, *op. cit.*: 209-235.
- ▷ Kautsky, John H. 1969. Revolutionary and managerial Elites in Modernizing Regimes. *Comparative Politics*. 1(4): 441-467.
- ▷ Kincaid, John, and Richard L. Cole. 2002. Issues of Federalism in Response to Terrorism. *Public Administration Review*. 62 (September): 80-85.
- ▷ Kirlin, John J., and Mary K. Kirlin. 2002. Strengthening Effective Government-Citizen Connections through Greater Civic Engagement. *Public Administration Review*. 62 (September): 80-85.
- ▷ Lee, Seok-Hwan, and Dorothy Olshfski. 2002. Employee Commitment and Firefighters: It's My Job. *Public Administration Review*. 62 (September): 108-114.
- ▷ Lewis, Carol W. 2000. The Terror that Failed: Public Opinion in the Aftermath of the Bombing in Oklahoma City. *Public Administration Review*. 60(3): 201-210.
- ▷ Lewis, Carol W. 2005. The Clash between Security and Liberty in the U. S. Response to Terror. *Public Administration Review*. 65(1): 18-30.
- ▷ Mandelbaum, Maurice. 1979. Subjective, Objective, and Conceptual Relativism. *The Monist*. 62(4): 403-423. reprinted in Krausz & Meiland, *op. cit.*: 36.
- ▷ May, Peter J. 1985. FEMA's Role in Emergency Management: Examining Recent Experience. *Public Administration Review*. 45 (January): 40-48.
- ▷ McClelland, David C., and David H. Burnham. 1976. Power Is the Great Motivator. *Harvard Business Review*. 54(2): 100-110.

- ▷ McEntire, David A., Christopher Fuller, Chad W. Johnston, and Richard Weber. 2002. A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide. *Public Administration Review*. 45 (January): 40-48.
- ▷ McLoughlin, David. 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administrative Review*. 45 (January): 165-172.
- ▷ Muncy, James A., and Raymond P. Fisk. 1987. Cognitive Relativism and the Practice of Marketing Science. *Journal of Marketing*. 51(1): 20-33..
- ▷ Nelson, Lisa. 2002. Protecting the Common Good: Technology, Objectivity, and Privacy. *Public Administration Review*. 62 (September): 44-62.
- ▷ Newmann, William W. 2002. Reorganizing for the National Security and Homeland Security. *Public Administration Review*. 62 (September): 126-137.
- ▷ Niebuhr, Reinhold. 1954. The Cultural Crisis of Our Age. *Harvard Business Review*. 32(1): 33-38.
- ▷ Petak, William J. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45 (January): 3-7.
- ▷ Peterson, R. D. 1986. The Anatomy of Cost-Effectiveness Analysis. *Evaluation Review*. 10(1): 29-44.
- ▷ Robinson, James A. 1968. Crisis. *The International Encyclopedia of the Social Sciences, op. cit.*: 510-514,
- ▷ Schneider, Anne L. 1982. Studying Policy Implementation: A Conceptual Framework. *Evaluation Review*. 6(6): 716-730.
- ▷ Smith, Thomas B. 1973. The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*. 4(2): 197-209.
- ▷ Starbuck, William H. 1966. The Efficiency of British and American Retail Employees. *Administrative Science Quarterly*. 11(3): 345-385.
- ▷ Stegenga, James A. 1983. Nuclear Deterrence: Bankrupt Ideology. *Policy Sciences*. 16(4): 127-145.
- ▷ Stogdill, R. M. 1948. Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature. *Journal of Psychology*. 25 (January): 35-64.
- ▷ Tannenbaum, Robert and Warren H. Schmidt. 1958. How to Choose a Leadership Pattern. *Harvard Business Review*. 36(2): 95-101.
- ▷ Udell, Jon G. 1967. An Empirical Test of Hypotheses Relating to Span of Control. *Administrative Science Quarterly*. 12(3): 420-439.

### 3. 정기간행물

- ▷ 동아일보. 2005년 1월 1일. A19.
- ▷ 동아일보. 2005년 3월 30일. A4.

- ▷ *The Korea Herald*. May 9. 2003. p. 1.
- ▷ *The Korea Herald*. May 27. 2003. p. 17.
- ▷ *The Korea Herald*. March 21. 2003. p. 1.
- ▷ *The Korea Herald*. November 14. 2003. p. 4.
- ▷ *The Korea Herald*. March 21. 2004. p. 1.
- ▷ *The Korea Herald*. December 7. 2004. p. 18.
- ▷ *The Korea Herald*. December 27. 2004. p. 1.
- ▷ *The Korea Herald*. March 31. 2005. p. 3.
- ▷ *The Korea Herald*. April 15. 2005. p. 5.
- ▷ *Time*, December 12. 1991. pp. 34-37.
- ▷ *Time*, October 8. 2001. pp. 21-25.

---

**金炯烈**: The University of Maryland에서 Development Administration: The Case of South Korea With Reference to the Agricultural Development Program, 1962-1973으로 행정학 박사학위를 취득하고, The University of the District of Columbia 조교수(1974-1979)로 재직하였으며, 연세대학교 행정학과 교수(1980-2003), 한국정책학회 회장을 역임(1995) 하였으며, 현재 한국정책포럼 회장(2000-2005)으로 활동 중이며, (사)한국정책연구원의 원장 직을 맡고 있다. 관심분야는 정책이론, 상황적 정책형성, 정책집행이며 주요저서로 정책학, 정책결정론 등이 있으며, “정책은 철학이다” 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구“ 등 다수의 논문이 있다. (hyk1938@hanmail.net)