

국가위기관리의 학문적 체계화의 의의와 필요성

이재은

충북대학교 법학박사

그동안 위기에 대한 논의는 각각의 학문분야별로 흩어져서 논의되어 오기는 했지만 학술적 차원에서 깊이 있는 논의가 체계적으로 이루어져 오지는 못했다. 이 연구에서는 국가위기관리에 대한 학문적 체계화를 이루어 내기 위한 의의와 필요성을 도출하는데 목적을 두고 있다. 이를 위해 먼저, 국가위기의 범위를 크게 전통적 안보 위기, 재난(자연재난과 인적재난) 위기, 국가핵심기반 위기로 유형화하였다. 둘째, 위기관리를 연구의 대상으로 삼는 대상 학문의 범위를 특정 학문 분야에 국한하지 않고 인문사회과학은 물론 자연과학, 공학, 의학 등 제학문적 접근에 입각하였다. 이를 통한 국가위기관리의 학문적 체계화는 국가위기의 발생과 관련하여 국가 사회의 구성원들이 안전한 사회를 만들기 위해 학문적 차원에서 연구·교육·봉사할 수 있는 담론의 장을 만드는 것이라고 정의할 수 있다.

주제어: 위협사회, 국가위기, 국가위기관리

I. 서론

사회 환경의 변화가 매우 빠르게 전개되고 있다. 사회 현상의 급속한 흐름이 끊임없이 이어지고 있는 것이다. 특히, 인간 사회 내부는 물론 외연에 흐르는 변화는 때로는 인간의 인식과 함께 하기도 하고 때로는 인간 인식의 범위를 초월하여 미처 이해와 해석을 뒤로한 채 앞서 나가기도 한다. 이러한 사회 환경의 변화에 대해 인간 사회는 철학적 조망과 인식론적 이해의 폭과 깊이를 변화·확대하고 대처하면서 발전해 오고 있다. 제반 사회 현상의 변화와 변동에 대한 깊은 탐구와 논의는 종종 학문으로 체계화되어 과거의 경험을 바탕으로 현실을 해석하고 이를 통해 미래를 예측할 수 있는 힘을 보여주곤 하였다.

그러나 때로는 너무나 급격한 변화의 물결에 의해 그간의 학문적 전통이나 패러다임은 무너지고 변화되었으며 새로운 학문의 도래를 요구받기도 하였다. 즉 사회 현상의 흐름에 따라 인간의 인식론적 한계와 철학적 성찰이 조화롭게 맞추어지지 않는 경우에는 기존의 학문적 전통이나 체계에 대한 비판과 반성을 통해 새로운 학문의 출현을 기대하였던 것이다. 우리는 산업혁명 이후 인간과 사회에 대한 깊이있는 논의와 토론을 통해 기존 학문의 패러다임 변화(paradigm shift)와 새로운 학문의 출현, 또는 기존 학문체계에서의 영역의 확대 등이 이루어지는 것을 목도해왔다.

거시적 차원에서의 세계체제 변화, 극심한 이념적 대립, 그리고 산업화, 근대화, 도시화 등의 변화는 물론 미시적 차원에서의 환경오염, 교통문제의 대두, 제반 사회적 문제의 출현이 있을 때마다 학문적 논쟁의 격화나 학문적 변화가 함께 해왔음을 보아왔던 것이다.

21세기에 들어서기 이전부터 우리는 우리 주위에서 무엇인가 거대한 변화의 흐름이 끝없이 진행되어 오고 있다는 사실을 미처 눈치 채지 못하였다. 은밀하고도 조용하게 어떤 때는 매섭게 우리를 몰아치고 있는 무엇인가에 대해 단발마적으로 대응하면서 지켜볼 수밖에 없었다. 사실(fact)에 대한 가치(value)의 부여조차 제대로 하지 못한 채 지켜볼 수밖에 없는 안타까움이 지배하였던 것이다. 이를 이해할 수 있는 학문적이거나 논리적 틀이 부재한 탓이었다고 치부할 수도 있다.

Beck(1992)은 이러한 안타까움을 ‘위험사회(Risiko-gesellschaft; Risk Society)’라고 명명하면서 이에 대한 인간 사회의 총체적 대응을 강력하게 요구하기도 하였다. 때로는 인간 사회 외부에서 때로는 인간 사회 내부에서 발생하고 있는 갖가지 위험요소들을 파악하고 해석하며 대처능력을 키우는 것이야말로 시급한 과제라고 주

장하였던 것이다. 위험사회는 비단 어느 한 국가만이 풀어야 할 숙제이거나 문제인 것이 아니라 지구촌 사회가 함께 머리를 맞대고 해결해야 할 과제인 것이다. 이에 서구 선진산업국가에서는 국제적 기준을 정하고 지침을 세우는 한편, 이에 불응하는 경우에는 개발도상국이나 신흥 선진국가로의 도약을 꿈꾸는 나라에 대해서 각종 제재조치나 압력을 가하고 있는 것이 현실이다.

한국의 경우에는 Beck(1992)이 주장하는 위험사회론이 부적절하다는 논의가 있다. 즉 우리나라의 경우에는 그 정도가 더욱 심각하여 단순한 위험사회가 아니라 ‘이중 위험사회(dual risk society)’(김대환, 1998: 28) 혹은 ‘다중 위험사회(multiple risk society)’로 규정될 수 있다. 서구 선진 산업국가는 신중 위험에 노출되어 있는 반면에 우리 사회는 전통적인 위험과 현대 산업사회에서의 신중 위험이 공존하고 있기 때문에 이에 대한 대비가 더욱 요구되고 있음을 지적하고 있는 것이다. 그리고 위험은 더 이상 기술적 문제만이 아니며 오히려 사회제도적, 정치적 문제이다(한상진, 1998: 11).

‘전통적 안보 위기(security crisis)’가 지난 수십 년 동안 우리를 위협해오고 있고, 자연재난과 인적재난 등 ‘재난 위기(disaster crisis)’가 상존하고 있으며, 국가의 경제적·사회적 생존 망을 파괴할 수 있는 ‘국가핵심기반 위기(critical infrastructure crisis)’가 끊임없이 국민과 사회와 국가를 괴롭히고 있다(국가안전보장회의, 2004)¹⁾.

이들 위기를 포함하는 각종 위험에 대해 국가는 그동안 정책적 노력과 실무적 차원의 행정적 노력, 그리고 국민의 대응을 기울여 왔다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 만족할 만한 경험도 현실 문제에 대한 해답도 혹은 미래에 대한 설명도 제시하지 못하고 있다.

그동안 우리나라에서는 이들 제반 위기에 대해 학문분야별 소수 연구자들에 의해 일부 연구가 있어왔다. 그러나 정작 이들 위기에 대해 학술적 차원에서 깊이 이

는 이해와 논의가 체계적으로 이루어지지 못하는 학문적 비판을 면치 못하고 있다. 즉 우리 사회의 제반 위기에 대해 각각의 학문 분야별로 흩어져 논의되고는 있으나 체계적인 논의가 이루어지지 못하고 있는 위기관리에 대한 깊이 있는 성찰적 논의와 학문적 체계화의 필요성이 절박하게 제기되고 있는 것이다.

본 연구에서는 국가위기관리를 학문적으로 체계화하기 위한 의의와 필요성을 도출하는데 목적을 둔다. 이를 위한 연구의 범위는 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 대상이 되는 국가위기의 범위에는 전통적 안보 위기, 자연재난과 인적재난 위기, 국가핵심기반 위기가 모두 포함된다. 그 동안은 재난관리와 위기관리가 구분되어 논의되어 온 경향이 있었다. 그러나 이는 국민의 생명과 재산에 영향을 미친다는 점에서는 동일한 속성을 지니고 있으며, 정부의 일상적 기능만으로는 수습·복구되기 어렵기 때문에 정부의 비상적 기능이 절실하게 요구된다는 특성을 지니고 있다. 따라서 본 연구에서의 대상 범위는 국민의 생명과 재산에 영향을 미치는 전통적 안보위기, 자연 및 인적 재난 위기, 국가핵심기반 위기를 대상으로 한다. 둘째, 학술적 발전의 대상 학문의 범위는 특정 학문 분야에 국한하지 않고 인문·사회과학은 물론 자연과학, 공학, 의학 등 제학문적 접근(interdisciplinary approach)에 입각한다. 따라서 문학, 법학, 행정학, 정치학, 사회학, 토목공학, 화학, 물리학, 심리학, 종교학, 의학 등 모든 학문영역을 그 연구의 대상 영역으로 삼는다. 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 관련 문헌 및 논문, 기타 자료 등에 대한 문헌 분석 방법을 사용한다.

II. 국가위기관리의 의미

1. 일반적인 위기의 개념

일반적으로 위기(crisis)는 사전적 의미로 “중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 혹은 하나의 사건 또는 행동과정이 계속 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

1) 국가안전보장회의는 ‘국가위기관리기본지침’에서 ‘국가위기’를 기존의 군사·외교 등에 한정된 전통적 안보 개념이 아닌 포괄적 안보개념을 적용하여 ‘국가 주권 또는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 정의하고 있다. 이를 통해 과거에는 위기관리에서 다루어지지 않았던 재난, 국가핵심기반 분야 등을 국가 위기관리의 대상에 포함시키게 되었다.

사전적 정의는 너무나 일반적이고 보편적인 정의로서 그 유용성이 떨어진다. 각각의 학문적 관점에서 제기되고 있는 정의를 살펴보면 다음과 같다. 사회체계와의 관계에서 위기는 ‘사회체계 투입에 있어서 발생하는 바람직하지 못한 큰 변화’라고 정의된다(Barton, 1963: 3; Jackson, 1976: 210).

이 역시 매우 광범위한 정의로서 실효성이 떨어진다. 따라서 위기관리와의 유용성 측면에서 살펴보면 다음과 같다(이재은, 2000: 59-63). 첫째, 조직의 생존과 관련하여 위기는 ‘조직의 생존을 위협하는 사건이나 상태’라고 정의할 수 있다(D’Aveni and MacMillan, 1990: 635). 둘째, 의사결정 맥락에서 위기는 ‘의사결정자들을 경악하게 하고, 의사결정 시간에 제약을 가하며, 우선순위가 높은 목표의 달성을 위협하는 상황’이라고 정의할 수 있다(Herman, 1972: 13). 셋째, 체계론적 관점에서 위기는 체계의 영역과 수준에 따라 사건, 사고, 사회적 갈등, 그리고 위기로 구분하여 정의할 수 있다(Pauchant and Mitroff, 1990: 117-134).



자료: Pauchant and Mitroff(1990: 122).

<그림 1> 체계론적 관점에서의 위기

넷째, 위기의 피해 결과 및 영향 차원에서의 위기는 ‘잠재적으로 부정적인 결과를 지니고 있는 예측할 수 없는 큰 사건으로서 조직과 조직 구성원, 생산품, 서비스, 재정 및 조직의 명성에 심각한 손상을 입힐 수 있는 것으로 정의한다(Barton, 1993: 2).

본 연구에서는 학술적 차원에서 위기를 ‘자연현상이나 인간의 실수나 고의, 사회적 상황으로부터 피해를 받는 사회체계의 범위가 지역사회 이상이면서 체계의 존립이나 구성원의 생명·건강·재산에 위협을 가하는 사건이나 상황’이라고 정의한다. 이러한 ‘위기’ 용어는 비상사태(emergency), 재난(disaster, hazard), 위험(risk, danger), 위협(threat), 재앙(calamity, catastrophe), 우발상황(contingency), 사건(incident), 사고(incident) 등의 유사개념을 지니고 있다.

학술적 차원에서 사용하는 자연재난, 인적재난, 사회재난의 의미는 다음과 같다. 첫째, 자연재난은 홍수, 집중호우, 태풍, 지진, 가뭄, 폭염, 냉해, 한해, 우박, 해일, 화산폭발 등과 같이 천재지변이나 일시적 자연현상에 의해 발생하는 재난을 의미한다. 둘째, 인적재난은 대형구조물의 붕괴, 가스폭발, 유해화학물질의 유출, 방사능 오염/유출, 해양오염, 수질오염, 대기오염, 오존층 파괴, 산성비, 핵폐기물 매립 등 인간의 부주의, 무관심, 실수, 사후관리의 불충분함 등으로 인해 발생하는 재난을 의미한다. 셋째, 사회재난은 전쟁, 무력시위, 폭동, 테러(구조물 파괴, 생화학 무기), 사이버 테러, 신종 바이러스(AIDS, SARS), 루머, 폭력적 파업, 국가 기반시설 손상, 요인암살, 대규모 소요사태, 비행기 납치 등, 종교적·정치적·이념적·경제적·인종적인 목적달성(Weinberg and Davis, 1989: 6)을 위해 개인이나 집단 행동으로 인간의 생명과 재산을 위협하거나 사회 질서를 파괴하려는 의도적·고의적인 범죄적 성격의 재난을 의미한다. 다만, 이 같은 학술적 차원에서의 ‘위기’나 ‘재난’ 용어는 상대주의적 관점에서 보아야 한다는 점을 지적한다. 따라서 어떠한 사건이나 사고가 ‘위기’인지의 여부에 대한 판단은 매우 상대주의적인 것이며, 그렇기 때문에 상황주의적 접근이 요구된다고 할 수 있다(김형렬, 2000). 즉 대부분의 경우에 있어서 안전과 위험은 하나의 사물과 실천에 함께 공존하고 있는 것으로 볼 수 있다(Wildavsky, 1988: 5).

그 동안 우리나라의 위기 개념은 자연재난과 인적재난으로 이원화되어 사용되어 왔다. 그러나 지난 2004년 3월 입법화된 재난및안전관리기본법에서는 종전의 개념들을 하나의 용어로 통일하고, 에너지·통신·교통·금융 등 국가핵심기반의 마비로 인한 피해까지 포함함으로써 현재의 사회적 환경이나 과학기술 수준에서 예상하지 못했던 새로운 유형의 재난 발생시에도 유연하게 대처할 수 있도록 확대 일원화된 재난의 개념을 정립하였다.

즉 새로운 ‘재난’의 개념은 기존의 ‘자연재해’ 개념(자연재해대책법, 2002: §2)과 ‘인적재난’ 개념(재난관리법, 2002: §2), 그리고 ‘사회적 재난’(국가핵심기반의 마비)을 합친 것이다. 재난및안전관리기본법에 근거하여 새롭게 정의된 ‘재난’의 하위 개념은 다음과 같다(재난및안전관리기본법, §2). 먼저, ‘자연재난’은 ‘태풍·홍수·호우·

폭풍·해일·폭설·가뭄·지진·황사 그밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해'를 의미한다. 둘째, '인적재난'은 '화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·화생방오염사고 그밖에 이와 유사한 사고로 인한 피해'를 의미한다. 셋째, '사회적 재난'은 '에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해'를 의미한다.

이외에 재난및안전관리기본법에서 사용하고 있는 용어에 대한 정의를 살펴보면 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(재난및안전관리기본법, §3).

2. 국가위기의 개념

대통령령 제124호 국가위기관리기본지침(2004. 7. 12)에 의하면, '국가위기'는 '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 국가위기관리의 학술적 발전 방안의 마련을 위한 본 연구에서는 국가위기의 정의를 보다 풍성하게 확대할 필요성이 제기된다. 즉 학술적 발전을 위해서는 기존의 실무적 관리차원의 개념정의로부터 벗어나 보다 확대된 개념의 재정립이 요구되기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 국가위기의 개념을 '국민의 생명·재산 및 국가의 주권 또는 경제·사회적 생명력과 일체성에 영향을 미치는 일체의 사건이나 상황'으로 재정의하고자 한다. 이 같은 국가위기의 정의가 지니는 의미는 다음과 같다. 첫째, 국가위기가 발생하기 이전에 사전 예방이나 대비 노력을 통하여 국가위기의 발생을 예방하거나 사후 대응 및 복구가 가능하다는 것을 전제로 한다. 둘째, 국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계뿐만 아니라 일반 국민의 생명·재산에 대한 보호에 있어서 국가의 책임이 있음을 전제로 한다. 다만, 국가의 개념에는 중앙정부만을 의미하는 것이 아니라 지방자치단체는 물론 각종 공공기관 및 지방행정기관을 포함한다. 셋째, 국가위기는 국가 사회의 경

제·사회적 생명력과 일체성에 대해 영향을 미치는 요소에 대한 것도 포함한다. 이는 경제·사회적 생명력과 일체성 또한 국가 안보의 차원은 물론 국민의 안위에 지대한 영향을 미칠 수 있는 요소로 인식하기 때문이다. 넷째, 국가위기와 관련하여서는 사건뿐만 아니라 상황도 국가위기의 실체로 파악한다. 지금 당장 뚜렷한 징후를 보이거나 물리적 타격을 가하는 가시적이거나 현재적인 사건은 아니라 할지라도 현재 진행되고 있는 비가시적이거나 잠재적인 상황 또한 국가위기의 실체적 요소로 파악하는 동시에 관리 가능하다는 점을 명시한다. 마지막으로, 국가위기가 영향을 미치는 환경의 범위는 정치, 경제, 사회, 문화 등 일반환경 전반에 포괄적으로 미친다.

3. 국가위기관리의 개념

이상과 같은 국가위기의 개념에 의거하여 국가위기관리의 개념을 정립할 수 있다. 먼저, 대통령령 제124호 국가위기관리기본지침(2004. 7. 12)에 의하면, 국가위기관리란 '국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복귀시키고자 하는 제반 활동'을 말한다.

본 연구에서는 국가위기관리의 학술적 발전을 위한 방안을 마련하기 위한 차원에서, 국가위기관리를 '일체의 국가위기로부터 국민의 생명·재산 및 국가의 주권 또는 경제·사회적 생명력과 일체성을 보호하기 위한 정책 및 계획을 집행하는 과정'으로 정의한다. 이는 기존의 단일한 위기관리 활동이라는 협소한 개념으로부터 벗어나 국가위기관리의 개별 활동들로 구성된 과정(process)의 관점에서 국가위기를 파악하는 것을 의미한다. 따라서 예방 활동, 대비 활동, 대응 활동, 복구 활동은 물론 각각의 단계별 활동을 구성하는 세부 활동 모두를 포함하는 동시에 이들이 유기적으로 연계되는 과정으로서의 국가위기관리를 전제하는 것이다.

따라서 국가위기관리의 과정을 구성하는 예방, 대비, 대응, 복구 단계의 활동을 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 국가위기관리의 예방단계는 국가위기의 발생 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기의 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동으로 이루어진 과정이다. 둘째, 국가위기관리의 대비단계는

국가위기 사건이나 상황하에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획·준비하고 교육·훈련을 실시하여 국가위기기에 대한 대응능력을 제고시키며, 국가위기 발생시 즉각적으로 대응할 수 있는 태세를 강화시켜나가는 일련의 활동 과정이다. 셋째, 국가위기관리의 대응단계는 국가위기 발생시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하는 한편 2차적인 위기의 발생가능성을 감소시키고자하는 실제적인 활동과정이다. 넷째, 국가위기관리의 복구단계는 국가위기로부터 발생한 피해를 국가위기 발생이전의 상태로 항구 복구시키고, 평가를 통해 재발방지를 위한 제도를 개선하거나 운영체계를 보완하는 일련의 장기적인 활동과정이다.

4. 국가위기관리의 영역 : 안보, 재난, 국가핵심기반

본 연구에서의 국가위기관리의 영역은 크게 세 가지 영역을 대상으로 한다. 즉 전통적 안보, 재난(자연재난·인적재난), 국가핵심기반 분야가 그것이다. 첫째, 전통적 안보에 관한 국가위기는 통일, 외교, 군사 분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국 등 외부로부터의 위기로 구분할 수 있다. 먼저, 북한으로부터의 국가위기에는 군사력 사용의 위협, 국지도발, 비군사적 위협, 북한 내부의 급변 사태, 대량살상무기의 개발 및 확산, 기타 국가위기로 발전할 수 있는 각종 사건이나 상황 등이 있다. 다음으로, 외부로부터의 국가위기에는 우리나라와 주변국 및 기타 국가로부터의 군사적 위협이나 도발, 국가 영토의 침범, 갈등·충돌, 테러, 주변국간 충돌·전쟁으로 인한 위협 등이 있다.

둘째, 재난 분야의 국가위기는 자연재난과 인적재난으로 구분하여 논의할 수 있다. 먼저, 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. 다음으로, 인적재난은 안전요인이나 인위적 요인에 의해 발생하는 대규모 피해로서, 대규모 화재, 폭발, 붕괴, 환경오염사고, 교통사고, 화생방사고 등이 있다.

셋째, 국가핵심기반 분야의 국가위기는 테러, 대규모 시위·파업, 폭동, 재난 등의 원인에 의해 국민의 안위,

국가 경제·사회의 생명력과 일체성 및 정부의 핵심기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적·물적·기능적 체계가 마비되는 상황을 의미한다. 국가핵심기반 위기 분야에는 에너지, 식·용수, 보건의료, 정보통신, 사이버, 금융, 수송, 원자력, 주요 산업단지, 정부 중요시설, 국가 주요자산 및 국가 상징물 등이 있다. 이러한 국가핵심기반 위기 분야는 국민의 안위와 국가 경제의 안정성 및 정부 기능을 보장하기 위한 것으로서 테러, 대규모 불법시위·파업, 폭동, 재난 등의 제반 위협 및 위험으로부터 국가핵심기반을 보호하는 것을 의미한다. 이러한 국가핵심기반 위기 분야에서는 최소한의 국가핵심기능의 유지에 필요한 대체자원, 즉 인력, 물자, 장비 등의 활용과 관련된 제반 대책을 강구하는 것이 포함된다.

III. 국가위기관리의 학문적 체계화의 의미와 전략

1. 국가위기관리의 학문적 체계화의 의미

국가위기관리의 학문적 체계화는 실무적 차원에서의 국가위기관리를 다루는 것만으로는 더 이상의 국가위기관리 발전이 없으리라는 판단으로부터 나온 것으로 생각할 수 있다. 즉 실무 전담공무원들과 정부 중심의 논의로는 새로운 위기영역의 예측이나 예상, 다가오는 피해나 결과의 규모에 대한 이해 등이 어렵기 때문이다. 논의의 경쟁과 확산이야말로 모든 분야의 영역과 깊이를 더해 주는 최선의 방법인 것이다. 따라서 국가위기관리의 학술적 발전은 많은 연구자는 물론 실무자, 일반 국민, 각종 NGO 등이 함께 참여할 수 있는 장을 만들어주고 학계와 학계, 학계와 실무계, 실무계와 실무계, 일반국민과 학계·실무계 등 모든 참여자들이 함께 담론의 장을 만들 때 가능한 것으로 판단된다.

이러한 맥락에서 국가위기관리의 학문적 체계화는 다름 아니라 ‘국가위기관리와 관련하여 국가 사회의 구성원들이 학문적 차원에서 연구·교육·봉사할 수 있는 담론의 장을 만드는 것’이라고 정의할 수 있다.

2. 국가위기관리의 학문적 체계화의 특징

지금까지 생소한 분야인 국가위기관리의 학문적 체계화를 다루기 위한 특징적 요소를 도출하는 것이 필요하

다. 이는 국가위기관리의 학문적 체계화에 요구되는 특징적인 요소의 도출을 통해 향후 국가위기관리의 학문적 체계화의 일반화된 논의를 도출하는 것이 가능하기 때문이다.

국가위기관리의 학문적 체계화는 다음과 같은 몇 가지 특징을 지닌다. 첫째, 국가위기관리의 학문적 체계화는 실천적 학문의 성격을 지닌다. 즉 국가위기관리는 국가 사회가 공통적으로 직면하고 있는 현실 문제를 해결하는 데 초점을 맞추기 때문이다. 따라서 이 같은 현실의 문제를 해결하기 위해서 국가위기관리 연구자들은 미래에 닥쳐올 위기를 예견하고 당면한 문제를 정의하는데, 그 해결책은 순수한 학술적 이론이나 모형만으로 창출되기 어렵기 때문에 연구자들은 실증적 연구나 실무에의 직접 참여를 통해 아이디어를 발견하기도 한다. 또한 국가위기관리 연구자들은 이상과 현실 사이에 가교의 역할을 담당하여 양자를 조화시킬 수 있는 이론이나 모형을 추출하고자 한다. 이러한 귀납적 방법으로 연구자들이 발견한 새로운 이론이나 모형은 현실문제를 해결하는데 많은 도움을 준다. 여기에서 강조되어야 할 것은 지식과 행동이 일치할 수 있도록 학자들과 실무자들 사이에 서로 이해와 협조가 있어야 한다는 것이다. 그렇게 하기 위해서는 실무자들에게도 연구 사업에 적극적으로 참여할 수 있는 기회가 제공되어야 한다는 것이다. 예를 들면, 실무자들이 대학에서 국가위기관리에 관한 강의를 담당할 수 있는 동시에 연구자들 또한 국가위기관리정책의 수립이나 집행에 적극 참여하는 경우이다. 이러한 교류는 학계와 실무계 관계가 일방적이 아니라 쌍방향으로 이루어지는 것을 의미한다. 이러한 과정을 통해 학술적 차원에서 국가위기관리는 점진적으로 발전할 수 있다.

둘째, 현실 문제를 해결하는데 역점을 두는 국가위기관리 연구는 주로 제학문적 접근법(interdisciplinary approach) 또는 다학문적 접근법(multi-disciplinary approach)에 의존한다. 여기서 제학문적 접근법이라 함은 각 학문 또는 전공분야가 독자성을 유지하면서 다른 학문 또는 전공분야와 협조 관계를 이루어 어떤 문제를 공동으로 해결하려는 방법을 의미한다. 그리고 다학문적 접근법은 두 개 이상의 학문이 각각 그 독자성을 버리고 융합하여 새로운 학문 또는 전공분야를 형성하여 어떤 문제를 해결하려는 방법을 의미한다(김형렬, 2000).

예를 들면, 1984년 12월 2일 인도 보팔(Bhopal)시에 위치한 세계적인 다국적 기업의 하나인 유니온 카바이드(Union Carbide)사에서 인체에 치명적인 유독가스 누출 사고가 발생하였다. 유독가스 누출사고 자체는 매우 단순한 하나의 사건으로 인식될 수도 있으나, 실제로는 보팔사건과 관련하여 많은 위기 쟁점들이 대단히 복잡하게 얽혀 있었던 것이다. 즉, 법적, 재정적, 기술적, 관리적, 정치적, 의사소통, 그리고 임상 치료상의 쟁점 요소들이 보팔사건과 직접적 혹은 간접적으로 연관되어 있었다. 이러한 위기 쟁점들을 파악하고 극복하기 위해서는 법학, 재정학, 경제학, 철학, 정치학, 사회학, 심리학, 관리과학, 공학은 물론 인류학이나 보건학, 종교 및/또는 신학 등의 다양한 전문영역과 제학문 영역들이 필요로 되었다. 이는 과학기술의 발달과 더불어 위기관리에 있어서도 보다 복잡하고 새로운 기술이 요구되고 있으며, 종합적인 처방을 필요로 하는 위기가 발생하고 있기 때문이다.

그리고 다학문적 접근법은 예를 들면, 정치학과 경제학이 융합하여 정치경제학을 이루어 정치·경제 문제를 같은 시각에서 해결하려는 것이다. 이 같은 경우에는 정치사회학, 사회인류학, 사회복지학, 범죄심리학 등에서 찾아볼 수 있다. 그리고 위기관리학 역시 행정학, 사회학, 법학, 심리학, 의학, 도시공학, 도시계획학, 토목공학, 안전공학 등의 다학문적 접근법이 요구된다고 볼 수 있다. 이 같은 현실에 비추어 보면 오늘날 발생하고 있는 국가 위기를 관리하기 위해서는 제학문적 접근이 필수적으로 요구되고 있는 실정이다. 특히, 오늘날에는 과거와 달리 수많은 재앙적 사건들, 즉 방사능 및 유독성 화학물질 유출사고, 환경오염, 유괴 및 납치사건, 비행기 납치, 공공 및 민간부문의 파업 및 테업, 소비자 불매 운동 등과 같이 국가 사회와 관련된 신종 위기들이 전 세계에 걸쳐서 발생하고 있기 때문에 새로운 해결 방법의 모색이 끊임 없이 이루어져야 하며 다양한 유형의 관리 방법뿐만 아니라 단일 위기에 대해서도 종합적이고 철저한 해결을 위하여 관련 제반 학문 분야의 연구가 절실히 요구되고 있다.

이처럼 제학문적 접근법이나 다학문적 접근법이 현실 문제를 해결하는데 필요한 이유는 산업화된 사회에서 표출되는 갖가지 문제가 너무나 복잡·다양하여 어느 한 분야에만 의존해서 해결하기에는 한계가 있기 때문이다.

따라서 각 분야의 전문가들이 하나의 문제를 여러시각에서 분석하여 그 해결책을 공동으로 모색하는 것이 보다 더 효율적이라고 할 수 있다.

셋째, 국가위기관리 연구는 모든 분야의 개별 위기관리정책 과정에 적용될 수 있는 보편타당한 이론이나 모형을 정립하는데 그 특징이 있다. 그러므로 이러한 국가위기관리의 이론이나 모형은 자연재난관리정책, 인적재난관리정책, 사회적재난관리정책, 안보위기관리정책 등과 같이 모든 분야의 정책을 분석하는데 적용될 것이 기대된다. 이처럼 모든 분야의 위기관리정책에 활용될 원리나 모형을 개발하기 위해서는 무엇보다도 과학적 방법에 근거한 연구가 전제되어야 한다. 어떤 문제에 대하여 원인을 분석하고 그 결과를 예측하는 방법을 위기관리 연구자들이 활용한다면 자연과학적 방법이든 인문사회과학적 방법이든 간에 모두 적절하게 사용될 수 있다. 국가위기관리의 학술적 발전이 궁극적으로 인류의 복지향상이나 인간의 존엄성 증진을 목표로 하고 있다는 것을 전제로 한다면, 우리는 가치에 대한 연구를 도외시할 수는 없다. 과학적 방법은 몰가치적 성향을 지니기 때문에 과학적 방법보다는 가치분석을 더 중요시해야 한다.

넷째, 국가위기관리 연구는 연계성에 역점을 둔다. 여기에서 논의되는 연계성은 시차적·체계적·정책적 관점에서의 긴밀한 관계를 의미한다. 시차적 연계성은 대체로 현재의 위기관리가 과거의 어떤 위기관리와 직접·간접으로 관련되어 있다는 것을 전제로 한다. 그러므로 현재 표출되는 어떤 위기나 쟁점 혹은 문제는 과거의 어떤 사건이나 문제와 맥락을 같이 하는 것으로 파악될 수 있다. 뿐만 아니라 현재의 위기관리는 미래의 위기관리의 기초가 될 수 있다는 관점에서 과거·현재·미래의 시계열적 차원에서 이루어져야 할 것이다.

체계적 연계성이란 어느 한 체계에서 추진되는 위기관리는 동일 체계내의 하위체계 뿐만 아니라 다른 체계에 직·간접으로 영향을 준다는 것을 의미한다. 정책적 연계성은 국가위기관리정책의 형성·집행·평가의 각 단계가 분리된 것이 아니고 서로 연결·의존된 과정임을 의미한다. 아울러 위기관리정책의 평가과정은 결과에 대한 평가뿐만 아니라 형성 및 집행 과정에 대한 평가도 포함하기 때문에 평가 후에 제시되는 정보와 자료는 환류에 의해서 형성 및 집행 과정에 활용될 수 있다.

3. SWOT 분석을 통한 국가위기관리의 학문적 발전전략

1) SWOT 분석의 의의

SWOT 분석은 전적으로 질적 분석(Qualitative Analysis)에 역점을 둔다. SWOT는 조직의 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity) 및 위협(Threat)의 머리글자를 모아 만든 두문자어(Acronym)로서, 조직의 목적과 목표를 효과적으로 달성하는데 유용한 지침으로 인식되고 있다. 즉 조직의 전반적인 상황을 분석하기 위하여 조직 내부의 강점, 약점 요인과 조직 외부 환경의 기회, 위협 요인을 배합하여 활용되는 전략적 기획의 도구인 것이다(김형렬, 2000: 403).

이러한 SWOT 분석은 때로는 상황적 평가(situational assessment)라고도 불리우며, 조직의 강점과 약점에 관한 현재 정보와 전략적 기획에 들어가야만 하는 핵심적인 외부 쟁점(critical external issues)에 관한 정보를 포함한다. 따라서 현재의 조직 프로그램과 과정에서의 효율성과 효과성에 대한 평가야말로 SWOT 분석의 주요 구성요소인 것이다. 이러한 평가는 계량적 자료와 질적 자료에 기초한 과정 평가를 포함해야만 한다(Steiss, 2003: 73-74).

Wehrich는 조직에게 직면하는 강점과 약점, 기회와 위협을 기록하기 위한 Simple Matrix 사용을 제안하고 있다. Matrix 상의 분면은 SWOT분석에 대응하여 채택될 수 있는 초기 전략을 확인하고 기록하는 도구를 제공한다(<그림 2> 참조).

	STRENGTHS (List Strengths)	WEAKNESSES (List Weaknesses)
OPPORTUNITIES (List Opportunities)	기회요인의 이점을 이용하면서 강점요인을 활용	기회요인의 이점을 활용함으로써 약점요인을 극복
THREATS (List Threats)	위험요인을 피하기 위해 강점요인 활용	약점요인을 최소화시키면서 위험요인 피하기

자료: Wehrich(1982: 61).

<그림 2> Wehrich의 SWOT Matrix

결국, SWOT 분석은 조직 내부의 강점과 약점을 외부의 기회요인과 위협요인을 연계하는 전략적 기획 도구이다. 그러므로 만일 관리자가 강점, 약점, 기회, 위협 요인들을 주의깊게 고찰한다면 조직의 성공을 보장하는 유용한 전략이 분명히 나올 것이라는 점을 지적할 수 있다.

(Certo, 1989: 143).

2) 국가위기관리의 학문적 발전을 위한 SWOT 분석

국가위기관리의 학문적 발전과 관련하여 우리나라의 현 상황을 분석하기 위해 SWOT 분석을 실시하면 다음과 같다. 국가위기관리의 현황에 대한 검토를 바탕으로 우리나라 국가위기관리의 학문적 발전 능력에 대한 분석 결과는 다음과 같다(<표 1> 참조).

<표 1> 국가위기관리 학술적 발전능력 분석 (SWOT 분석)

구분	내용
① 강점(strength)	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 주도하에 정규 교육과정 활용을 통해 위기관리 교육 가능 · 국가가 국가위기관리 연구진흥이나 활성화가 가능 · 각급 행정기관 및 연구진흥기관의 활용 용이
② 약점(weakness)	<ul style="list-style-type: none"> · 연구자들 사이에 국가위기관리 영역에 대한 이해도가 낮음 · 국가위기관리의 학문적 체계화 필요성에 대한 의구심 · 국가위기관리에 대한 노조, 언론, 시민사회 단체의 거부반응
③ 기회요인(opportunity)	<ul style="list-style-type: none"> · 학자, 공무원, 국민과 NGO, 산업체 등의 참여 및 활용 가능성이 비교적 높음 · 국가의 지리적 영역내에서 특성별 국가위기 관리대책 수립 용이 · 특정 유형의 위기에 집중적인 관리 노력을 기울이는 것이 가능
④ 위협요인(threat)	<ul style="list-style-type: none"> · 국가위기관리의 시스템 준비의 미비 · 전문적인 지식이나 기술의 종합적 활용 가능성이 낮음 · 국가위기관리에 관한 전문가 부족

첫째, 국가위기관리의 학술적 발전능력의 강점으로는 우선, 국가 주도하에 정규 학교 교육과정 활용을 통해 위기관리 교육이 가능한 동시에 장기적인 관점에서 국가위기관리 연구진흥이나 활성화가 가능하다. 또한 각급 중앙행정기관 및 연구진흥기관의 활용이 가능하고 초창기에 정부 주도하에서 직접 또는 대학을 활용한 간접방식으로 국가위기관리 학술발전이 가능하다.

둘째, 국가위기관리의 학술적 발전과 관련된 약점으로는 먼저, 연구자들 사이에 국가위기관리라는 새로운 영역에 대한 이해도가 낮은 한편, 학문적 체계화의 필요성에 대한 의구심이 남아있다. 또한 국가위기관리에 대한 노조, 언론, 시민사회단체의 거부반응이 남아 있을 가능성이 있어 위협요인으로 작용할 수 있다.

셋째, 국가위기관리의 학술적 발전과 관련된 기회 요인으로 나타나는 것으로는 국가사회를 기반으로 하고 있

기 때문에 학자와 공무원, 국민과 NGO, 산업체 등의 참여 및 활용 가능성이 비교적 높다. 이는 국가의 지리적 경계를 기반으로 하여 우리나라의 특성에 적합한 국가위기관리 대책을 수립하는 것이 용이하다. 따라서 국내에서 발생하였거나 발생할 가능성이 높은 특정한 유형의 국가위기에 대해 집중적인 관리노력을 기울이는 것이 가능하다.

넷째, 국가위기관리의 학술적 발전능력과 관련하여 위협 요인으로 작용하는 것은 현재 국내의 국가위기관리에 필요한 시스템 준비가 제대로 이루어지지 못하였다. 따라서 국내의 국가위기관리 능력이 부족하기 때문에 전국적 또는 광역권별로 종합적이고 체계적인 위기관리체계를 갖추는데 어려움이 나타난다. 또한 국가위기관리에 관한 전문적인 지식이나 기술을 확보하고 있는 전문가가 부족하기 때문에 종합적인 활용가능성이 낮다.

3) SWOT 분석에 의한 학문적 발전전략

이와 같이 국가위기관리의 학술적 발전을 위한 SWOT 분석의 결과를 기반으로 다음과 같은 국가위기관리의 학문적 발전 전략을 제시할 수 있다.

우선, 기회요인의 이점을 이용하면서 강점 요인을 활용하는 전략이다. 즉 우리나라의 기회요인인 학자, 공무원, 국민과 NGO, 산업체 등의 참여 및 활용도를 극대화하고 국가의 지리적 영역내에서 특성별 국가위기관리대책을 수립하며, 특정유형의 위기에 집중적인 관리노력을 기울이는 것이 요구된다. 이를 기초로 평상시 강점요인인 국가 주도하에 정규 교육과정 활용을 통한 위기관리 교육을 적극 활용하고, 국가가 국가위기관리 연구진흥이나 활성화를 직접 도모하며, 각급 행정기관 및 연구진흥기관을 활용하는 것이 필요하다.

둘째, 기회요인의 이점을 활용함으로써 약점요인을 극복하는 전략이다. 즉 기회요인인 학자, 공무원, 국민과 NGO, 산업체 등의 참여 및 활용도를 극대화하고 특성별 국가위기관리대책을 수립하며, 특정유형의 위기에 대한 집중적인 관리노력을 기울임으로써 연구자들 사이에 국가위기관리 영역에 대한 이해도를 높이고, 국가위기관리의 학문적 체계화 필요성을 인식시키는 한편, 국가위기관리에 대한 노조, 언론, 시민사회단체의 거부반응을 감소시켜나가는 것이 필요하다.

셋째, 위협요인을 피하기 위해 강점요인을 활용하는 전략이다. 즉 국가위기관리의 시스템 정비가 미흡하고 전문적인 지식이나 기술의 종합적 활용가능성이 낮으며, 국가위기관리에 관한 전문가 부족 현상이라는 위협요인을 피하기 위해 국가 주도하에 정규 교육과정 활용을 통해 위기관리 교육을 실시하며, 국가가 직접 국가위기관리 연구진흥이나 활성화 방안을 마련하는 한편, 각급 중앙행정기관 및 연구진흥기관을 활용하는 방안이 마련되어야 한다.

넷째, 약점요인을 최소화시키면서 위협요인을 피하는 전략이다. 즉 약점요인인 연구자들 사이에 국가위기관리 영역에 대한 낮은 이해도와 국가위기관리의 학문적 체계화 필요성에 대한 의구심, 국가위기관리에 대한 노조, 언론, 시민사회단체의 거부반응을 최소화시키는 방안을 마련하는 동시에 국가위기관리의 시스템 정비 미흡과 낮은 수준의 전문적인 지식이나 기술의 종합적 활용가능성, 국가위기관리에 관한 전문가 부족 현상 등의 위협요인을 피하는 방안을 마련하는 것이 요구된다.

4) 국가위기관리 학술발전의 장애요인

그 동안 한국은 많은 위기가 발생함에 따라 다양한 위기관리 경험을 지녔음에도 불구하고, 정작 국가위기에 대한 대응 방법에 관해서는 관심이 거의 없었다. 단지 위기가 발생하면, 피해 복구, 사고 수습, 응급구호물자 보급, 관련자 처벌, 향후 대처방안의 반복적 제시 등으로 정부가 할 수 있는 모든 일을 다했다는 모습을 보여주어 왔을 뿐이다.

이 같은 현상이 발생하게 된 이유는 어느 정도 예측가능하고 정부 주도가 가능한 환경에 익숙해 있는 정부의 정책결정 과정과 불확실하고 예측불가능한 위기관리를 연계시키는데 어려움이 있기 때문이다.

정책분석가들에게 있어서 위기관리와 정책결정을 연계시키려는 시도는 많은 어려움이 있다. 이러한 어려움은 국가위기관리의 학술적 발전에도 장애요인으로 작용하고 있다. 즉 위협이나 위기의 일상성과 다양성으로 말미암아 체계적이고 분석적인 접근이 힘들기 때문이다. 따라서 먼저 국가위기관리와 학술적 발전 연계의 어려움을 고찰해 보는 것이 필요하다.

그 동안 국가위기관리 연구와 학술적 발전의 연계가

어려웠던 본질적 속성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가위기의 실체가 시간 경과에 따라 변화하기 때문이다. 즉, 학술적 연구자들이 위기로 파악하고 관리하고자 하는 사건들이 시간의 흐름에 따라 변한다는 점이다. 예를 들면, 과거 기름유출 사건으로 인한 해양 오염이나 환경오염은 국민이나 정책결정자, 학자에게 별다른 관심을 끌지 못하였으나 최근에는 환경에 대한 사회적 관심 고양으로 인해 생태계 파괴 위기로 인식되고 있다.

둘째, 국가위기관리에 있어서 학술적 연구자들이 관리와 통제 의미 정하는데 어려움이 있다. 일반적으로 관리라 함은 원상태로 복귀함으로써 위기를 통제하려는 중앙정부의 노력을 일컫는 것이지만, 만일 위기가 체계에 대해 영속적인 영향을 지니는 경우에는, 원상태가 무엇인지를 밝히는 것이 대단히 어려운 일이다.

따라서 국가위기를 관리한다는 것이 어느 정도 수준에서 행해지는지를 알기 힘들며, 또한 발생한 위기에 대해 대응하는 것이 관리인지, 발생 이전의 통제·예방을 관리라 하는지를 결정하기 어렵기 때문에 학술적 연구의 핵심요소인 개념의 정의와 구분이 어려웠던 것이다.

셋째, 국가 활동의 어느 부분이 국가위기관리와 관련되는지를 결정하기가 어렵다. 국가위기관리 활동은 개인에 대한 것으로부터 시작되어 지역사회, 중앙정부, 국제사회에 이르기까지 점차 확대된다. 이들 모든 국가 정책활동가들의 집합적인 행태가 국가위기관리에 영향을 미치고 있는 반면에, 여기서 관심의 대상이 되는 것은 사건으로서의 국가위기 자체에 대한 분석이라기보다는 국가위기에 대한 관리인 것이다. 국가위기는 단지 국가위기관리를 위한 상황이나 조건을 제시해줄 뿐이고, 국가의 위기 대응은 그 상황에 대한 상호작용, 정책결정자의 개인적 특성, 조직맥락의 결과인 것이기 때문이다.

넷째, 국가가 국가위기에 대응하여 무엇을 언제 할 수 있는가 하는 점이다. 실제로 국가가 위기에 대해 생각하고 해결책을 제시하는데 보낼 수 있는 시간을 확보할 수 있는 것은 위기발생 이전이 아니라, 오히려 위기가 발생한 이후이기 때문이다. 즉 위기가 발생한 후에야 국가는 이에 대한 대응책을 마련하는 데 필요한 예산과 시간을 확보하기가 용이하다는 것이다. 이러한 맥락에서 국가위기관리에 필요한 공공자금을 확보하는 것 역시 위기발생 이전보다는 이후가 보다 더 용이하다.

또한 위기관리를 위한 학술적 발전을 하는 경우 제기될 수 있는 어려움은 각 중앙행정기관장의 위기에 대한 인식에서 나타나는 '흡연자 증후군(Smokers' Syndrom)' 증상에서도 나타난다. 흡연으로 인해 발생할 수 있는 각종 질병이나 폐암 등에 관한 일반적인 증거에도 불구하고 흡연자 본인은 자신이 암에 걸릴 수 있다는 사실을 결코 느끼지 못하는 것처럼, 이와 유사하게 우리들 주위에서 발생하고 있는 각종 위기에 대해서도 불구하고 대부분의 중앙행정기관들은 위기에 대한 우발상황 계획을 개발하려는 노력을 기울이지 않고 있으며 구성원들로 하여금 위기관리를 위한 훈련이나 교육, 연구를 실시하지 않고 있다는 사실에서도 위기관리와 학술적 발전의 연계가 힘들다는 것을 알 수 있다.

이러한 국가위기관리 관련연구는 순수 과학연구이기 보다는 응용연구에 속한다. 따라서 연구예산 역시 정부 정책책임자, 광역·기초지방자치단체장 등 국가위기관리 의사결정권자의 인식과 필요성에 영향을 받게 된다.

그러나 현재까지 이러한 의사결정권자들의 인식미흡으로 국가위기관리 학술연구에 대한 지원은 미흡하였다. 예를 들면, 미국 워싱턴DC 시장은 매년 재난뿐만 아니라 시차원의 중요행사(독립기념일, 국가적 운동경기, 대규모 종교행사 등)를 포함하여 연간 680여 시정부 위기상황(Special Events) 발생시 시정부 위기관리센터(Emergency Management Center)에서 상황을 모니터링하였다. 9.11테러 발생시 뉴욕시장은 WTC현장본부에서 수주일동안 사고수습을 지휘하였다. 이러한 인식을 가진 정부부처 책임자 및 지방자치단체장은 위기관리 연구의 지원에도 적극적이며 정부는 이러한 노력을 평가·지원하고 있다.

학계도 학문의 순수성을 강조하고 학제간 연구에 대한 인식이 미흡한 학계풍토, 다양한 분야의 학계전문가가 공통의 주제를 가지고 함께 논의하는 방식에 익숙하지 않은 학술토론 환경, 이러한 학술토론 환경을 주도할 정부·학술연구지원기관의 노력 미흡 등은 국가위기관리 연구자들의 학술연구 활성화에 장애요인으로 작용하고 있는 실정이다.

4. 소결론

본 장에서는 학술적 발전의 의미와 학문적 발전의 특

징을 살펴보고, 학술적 발전을 위한 현상화에 대한 분석을 시도하였다. 그리고 이를 기반으로 장애요인을 도출하였다.

먼저, 국가위기관리의 학술적 발전은 연구자와 실무자, 일반 국민, 각종 NGO 등이 함께 참여할 수 있는 장을 만들어주고 학계와 학계, 학계와 실무계, 실무계와 실무계, 일반국민과 학계·실무계 등 모든 참여자들이 함께 담론의 장을 만들 때 가능한 것으로 의미를 부여하였다.

이러한 맥락에서 국가위기관리의 학술적 발전은 '국가위기관리와 관련하여 국가 사회의 구성원들이 학문적 차원에서 연구·교육·봉사할 수 있는 담론의 장을 만드는 것'이라고 정의할 수 있다.

국가위기관리학의 발전은 다음의 특징을 지니는 것으로 이해할 수 있다. 첫째, 국가위기관리의 학술적 발전은 실천적 학문의 성격을 지닌다. 둘째, 현실 문제를 해결하는데 역점을 두는 국가위기관리 연구는 주로 제학문적 접근법이나 다학문적 접근법에 의존한다. 셋째, 국가위기관리 연구는 모든 분야의 개별 위기관리정책 과정에 적용될 수 있는 보편타당한 이론이나 모형을 정립하여야 한다. 넷째, 국가위기관리 연구는 연계성에 역점을 두어야 한다.

이러한 국가위기관리학의 특징에 기반하여 현상화를 SWOT 분석을 통해 살펴보았다. 주요 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 국가위기관리의 학술적 발전능력의 강점 요인으로는 우선, 국가 주도하에 정규 학교 교육과정 활용을 통해 위기관리 교육이 가능한 동시에 장기적인 관점에서 국가위기관리 연구진흥이나 활성화가 가능하다는 점이다. 둘째, 국가위기관리학의 발전과 관련된 약점 요인으로는 현재 연구자들 사이에 국가위기관리라는 새로운 영역에 대한 이해도가 낮은 한편, 학문적 체계화의 필요성에 대한 의구심이 남아있다. 또한 국가위기관리에 대한 노조, 언론, 시민사회단체의 거부반응이 남아 있을 가능성이 있다는 점이다. 셋째, 국가위기관리의 학술적 발전과 관련된 기회요인으로 나타나는 것으로는 국가사회를 기반으로 하고 있기 때문에 학자와 공무원, 국민과 NGO, 산업체 등의 참여 및 활용 가능성이 비교적 높다는 점이다. 넷째, 국가위기관리의 학술적 발전능력과 관련하여 위협요인으로 작용하는 것은 국내 국가위기관리에 필요한 시스템 정비가 이루어지지 못하고 현재 진행

중에 있고, 국가위기관리에 관한 전문적인 지식이나 기술의 종합적 활용가능성이 낮으며, 국가위기관리에 관한 전문가가 부족하다는 점이다.

이러한 맥락에서 국가위기관리학 발전의 장애요인으로는 첫째, 국가위기가 지니는 본질적인 한계로서 국가 위기의 실체가 시간 경과에 따라 변화하기 때문에 분석 및 연구의 어려움이 있다. 둘째, 국가위기관리에 있어서 학술적 연구자들이 관리와 통제의 의미를 정하는데 어려움이 있다. 일반적으로 관리라 함은 원상태로 복귀함으로써 위기를 통제하려는 중앙정부의 노력을 일컫는 것이지만, 만일 위기가 체계에 대해 영속적인 영향을 지니는 경우에는, 원상태가 무엇인지를 밝히는 것이 대단히 어려운 일이다. 따라서 국가위기를 관리한다는 것이 어느 정도 수준에서 행해지는지를 알기 힘들며, 또한 발생한 위기에 대해 대응하는 것이 관리인지, 발생 이전의 통제·예방을 관리라 하는지를 결정하기 어렵기 때문에 학술적 연구의 핵심요소인 개념의 정의와 구분이 어려웠던 것이다. 셋째, 국가 활동의 어느 부분이 국가위기관리와 관련되는지를 결정하기가 어렵다. 이는 국가의 활동 자체가 위기관리 속성을 일정부분 지니고 있기 때문이다. 국가위기는 단지 국가위기관리를 위한 상황이나 조건을 제시해줄 뿐이고, 국가의 위기 대응은 그 상황에 대한 상호작용, 정책결정자의 개인적 특성, 조직맥락의 결과인 것이기 때문이다. 넷째, 국가가 국가위기에 대응하여 무엇을 언제 할 수 있는가 하는 점이다. 실제로 국가가 위기에 대해 생각하고 해결책을 제시하는데 보낼 수 있는 시간을 확보할 수 있는 것은 위기발생 이전이 아니라, 오히려 위기가 발생한 이후인 경우가 많기 때문이다.

또한 위기관리를 위한 학술적 발전을 하는 경우 제기될 수 있는 어려움은 대부분의 중앙행정기관들이 위기에 대한 계획을 개발하려는 노력을 기울이지 않고 있으며 구성원들로 하여금 위기관리를 위한 훈련이나 교육, 연구를 실시하지 않고 있다는 사실이다.

이러한 국가위기관리 연구는 주로 순수 과학연구이기 보다는 응용연구에 속하기 때문에 연구 예산 또한 정부의 정책결정자, 광역·기초지방자치단체장 등 국가위기관리 의사결정권자의 인식과 필요성에 거의 전적으로 의존하게 되어 있다. 따라서 안정적인 연구환경의 기반이 이루어지기 어렵다는 현실적 한계에 봉착한다. 학계 또

한 학문의 순수성을 강조하고 제학문적 연구에 대한 인식이 미흡한 실정이며, 다양한 분야의 학계전문가가 공통의 주제를 가지고 함께 논의하는 방식에 익숙하지 않은 환경, 제학문적 학술토론 환경을 주도할 정부 및 학술연구진흥기관 및 연구기관의 노력 미흡 등이야말로 국가위기관리 연구자들의 학술연구 활성화에 장애요인으로 작용하고 있다.

IV. 결론

1. 논의의 요약

이 연구는 아직 학문적으로 미개척지인 위기관리에 관한 학술적 발전을 개념화하고, 실용적으로 적용 가능한 정책 분야로 이끌어내고자 하는데에 연구의 의의가 있다. 위기관리의 학술적 발전의 기초와 과제는 위기관리의 학술문화의 기초를 다지는 길이며, 그 주된 기초는 구조적 측면에서의 위기관리 학술발전 조직구조 유도 및 제도적 측면으로서 학과의 개설 및 교과과정 설정, 위기관리 산업과 직업 창출 정책 및 제학문적 연구기반의 강화 등이며, 이를 위한 구체적인 제도화 작업이 주요과제라고 할 수 있다.

본 연구에서는 국가위기관리의 학술적 발전의 특징으로, 첫째, 국가위기관리의 학술적 발전은 실천적 학문의 성격을 지니는 것이어야 하며, 둘째, 현실 문제를 해결하는데 역점을 두고 제학문적 접근 또는 다학문적 접근에 의존하여야 하며, 셋째, 국가위기관리 학술적 논의는 모든 분야의 개별 위기관리정책 과정에 적용될 수 있는 보편타당한 이론이나 모형을 정립하는데 두어야 함을 분명히 하였다. 그리고 넷째, 국가위기관리 연구는 시차적·체계적·정책적 관점에서의 긴밀한 연계성 확보가 요구된다는 점을 확인하였다. 본 연구에서는 국가위기관리의 학술적 발전을 위한 토대로서 국가위기를 기존의 국가위기관리기본지침에서 규정하고 있는 정의와는 달리 '국민의 생명·재산 및 국가의 주권 또는 경제·사회적 생명력과 일체성에 영향을 미치는 일체의 사건이나 상황'으로 확대 정의하였다. 그리고 이에 따라 국가위기관리를 '일체의 국가위기로부터 국민의 생명·재산 및 국가의 주권 또는 경제·사회적 생명력과 일체성을 보호하기 위한 정책 및 계획을 집행하는 과정'으로 재정의하였다.

이 같은 국가위기 및 국가위기관리에 대한 보다 확대되고 포괄적인 차원에서의 재정의는 실무적 차원에서 정의된 국가위기관리기본지침에서의 정의와는 달리, 학술적 차원에서는 이론적 깊이와 폭이 확대되는 경우에만 보다 폭 넓은 논의가 가능하기 때문이었다.

2. 연구의 함의

기존 학문 분야별 전공 영역을 변경하거나 확대하는 노력은 쉽지 않은 작업이고, 적어도 불가능할 정도의 어려움이 많다는 것은 주지하는 바와 같다. 더욱이 새로운 학문 분야를 개척하는 것은 더더욱 쉬운 일이 아니다. 오히려 기존의 학문적 전통이나 학문적 체계 속에서 수용하거나 포함하려는 반응이 보다 일반적일 것이다. 그러나 때로는 기존 학문적 체계의 틀 내에서 다양한 학문 분야 간에 협력적 네트워크 구축을 통한 담론(discourse)이 새로운 사회 현상을 이해하고 예측하는데 도움이 되기도 한다. 문제에 대한 철저한 인식의 공유(cognitive sharing)와 사실에 대한 새로운 가치 정향성(value orientation)이 유일한 해법으로 제시될 수 있기 때문이다.

경우에 따라서는 불확실성 상황 하에서 점진적 접근법을 활용하여 문제 해결의 단초를 잡고 나아가는 것이 현명할 수도 있다. 복합응용학문으로서의 위기관리학 정립의 경우가 바로 그런 경우라고 판단된다. 본 연구에서 대상으로 삼고 있는 학문의 분야는 ‘전통적 안보 위기’ ‘재난(자연재난, 인적재난) 위기’ ‘국가핵심기반 위기’를 대상으로 하는 관련 학문 분야가 대단히 포괄적이기 때문이다. 즉 위기관리와 관련하여 학술적 논의가 이루어지고 있는 학문분야로 철학, 역사학, 인류학, 법학, 정치학, 사회학, 행정학, 심리학, 신문방송학, 경찰학, 소방학, 사회복지학, 경영학, 경제학, 종교학, 의학, 간호학, 보건학, 기상학, 토목공학, 도시공학, 안전공학, 공공관리 분야 등이 망라된다. 이들 학문 분야에서 소수 연구자들이 별개로 연구를 진행하고 있는 것이다.

이러한 제학문적 혹은 복합학문적 특성을 감안할 때 다음과 같은 향후 연구 주제나 내용을 제시할 수 있다. 첫째, 인간 사회에 대한 깊이 있는 성찰을 기반으로 할 때, 인류와 함께 시작하고 인간 사회 발전의 촉진제 역할을 한 위기의 실체와 의미는 무엇인지에 대해 탐구하는

것이 요구된다. 둘째, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적, 자연적 체계와 관련된 위기에는 어떠한 것들이 있고 이들은 어떤 특성을 지니고 있는지에 대한 실체적 사실을 확인하는 것이 필요하다. 셋째, 인간 사회는 이들 복잡·다양한 위기에 대해 어떤 관점에서 철학적으로 조망해 왔고 어떤 방법론을 갖고 대처하고 관리해 왔는지를 살펴보는 것이 필요하다. 넷째, 순수 기초학문으로서의 특성을 지니고 있는 학문 분야와 사회 응용학문으로서의 특성을 지니고 있는 학문 분야에서 진행되어 온 위기에 대한 학술적 논의와 내용, 접근법, 그리고 방법론이 어떤 것이 있는지를 확인하고 이를 종합하고 정리하는 것이 요구된다. 다섯째, 관리학문으로서의 위기관리학이 구성해야 할 연구의 영역과 관리 기법 및 기술 영역에 대한 학문적 대상의 탐색과 확인이 이루어져야 한다. 여섯째, 위기관리에 대한 학문적 논의가 선진 국가에서는 어떻게 진행되고 있는지 또는 학문적 체계화가 어느 정도 진행되고 있는지에 대한 학술적 차원의 경향성 파악과 연구가 진행되어야 한다. 일곱째, 사회를 구성하고 있는 국가, 시장, 시민 사회 부문을 구성하는 단위 분야별로 위기관리학이 어떻게 응용될 수 있는 지에 대한 논의가 요구된다. 마지막으로, 이들 연구 내용에 대한 종합적인 성찰과 학술적 담론을 통해 위기관리학 정립의 기반을 구축하고 그 방안을 모색하는 것이 필요하다.

<참고문헌>

- ▷ 김대환. 1998. 돌진적 성장이 낳은 이중 위험사회. 계간 사상. 10(3): 26-45.
- ▷ 김형렬. 2000. 정책학. 서울: 법문사.
- ▷ 이재은. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로. 연세대학교 대학원 행정학박사학위논문.
- ▷ 한상진. 1998. 왜 위험사회인가?: 한국사회의 자기반성. 계간 사상. 10(3): 3-25.
- ▷ 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. *Interactive Simulation and Crisis Manage*

- ment Training: New Techniques for Improving Performance. in 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.
- ▷ Charles F. Herman(ed.). 1972. *International Crisis: Insight from Behavioral Research*. New York: Free Press.
- ▷ 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.
- ▷ 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. Threat, Time, and Surprise: A Simulation of International Crises. in Charles F. Herman(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. in 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.
- ▷ Russell R. Dynes. 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Lexington, MA: D.C. Heath and Company.
- ▷ 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(3): 378-397.
- ▷ *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): 112-127.
- ▷ Weihrich, Heinz. 1982. The TOWS Matrix: A Tool for Situational Analysis. *Long Range Planning*. 15(2).
- ▷ 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. in E. L. Quarantelli(ed). *Disasters: Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications Inc.
- ▷ Wildavsky, Aaron. 1988. *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction Books.
- ▷ Zartman, I. William. 1988. Alternative Attempts at Crisis Management: Concepts and Processes. in Gilbert R. Winham(ed.). *New Issues in International Crisis Management*. Boulder, CO: Westview Press, Inc.

李在恩: 2000년 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 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) 등이 있다.(jeunlee@chungbuk.ac.kr)