

재난관리론 (Disaster Management)

(13주차)



부산가톨릭대학교
산업보건학과 교수 정두균

PART4. 위기관리 1.재난관리 2.자연재난 3. 사회재난 4. 위기관리

1. 위기의 의미

1) 위기의 개념

가. 위기(Crisis)어원

: 그리스어의 Krinein(분리)유래, **회복과 죽음의 분기점**이 되는 돌연한 결정적 병상(病狀)변화를 시사(示唆)하는 의학용어

나. 사전적 의미

: **어떤 사건의 과정에서 결정적인 시기 혹은 상황, 전환점, 불안정한 상황, 갑작스런 변화, 저항의 긴장상태**라고 정의

다. 위기관

- 보통 어떤 상태의 **안정에 대해 부정적으로 영향을 줄 수 있는 정세의 급격한 변화** 또는 어떤 사상의 결정적 또는 중대한 단계를 보여주는 분수령
- 위기는 **인간 개인의 육체적·정신적인 면을 비롯하여 한 나라의 정치·사회체제, 나아가 국가간의 관계**에서도 발생하며, **각 상황의 변화가 많은 사람을 순식간에 흥분시키거나 물의를 일으키는 형태로 나타내는 말로 쓰이기도 한다.**

라. 시계열적 위기관리 정의

: **사전에** 위험요인을 발견·예방하고, 위기발생위험성에 대비하며, **위기발생 후의** 국가(국민) 또는 지역사회(주민)의 인적·물적 피해를 최소화하고 본래의 일상적 상태로 복귀하기 위한 **모든 측면을 포함하는 총체적 용어**로 정의

마. 현대사회 위기

: **정치, 경제, 사회, 문화 그리고 군사 등 모든 분야에서 사용하게 되었고, 특히 1962년 쿠바 위기** 이래로 매일 생활 속에서 사용되었던 낱말

쿠바 미사일 위기 : 1962년 미국과 소련이 13일간 핵전쟁 일보 직전까지 대치했던 사태

- **발단** : 소련이 중남미 쿠바에 미국 대부분 지역을 공격할 수 있는 중거리 미사일을 설치

- **미국** : 미사일 철수 요구 10월 16일부터 소련이 한발 물러선 그달 28일까지 전 세계가 전쟁공포 상태

위기관리의 의의

2) 위기의 특징

- 가. 위기는 체계의 일상적인 능력으로 해결하기 어려운 상황을 가져오기 때문에 관련된 기관이나 사람들의 협조와 노력이 필요.
- 나. 위기는 사회구성원 어느 누구도 원치 않는 상황으로 돌발 사건적 성격과 사회의 제반가치와 규범·문화 그리고 관계들을 변화시키는 역할을 한다.
- 다. 위기대상은 한정되어있지 않고 어떤 국가나 사회·조직·가정 그리고 개인에 이르기까지 누구도 위기로부터 자유로울 수 없다.
- 라. 위기는 반복적으로 발생하는데 과거에 발생한 위기에 대한 학습과 관리가 미흡할 때 동일 유형의 위기가 발생할 가능성이 높다.
- 마. 위기는 시·공간적인 제약을 받지 않으며, 발생 원인이 복잡·다양하다.

2. 위기관리(Crisis management) 개념의 확대

1) 위기관리 개념

- 정의 : 위기를 사전에 예방하거나 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해의 영향을 최소화 시키고, 조기에 위기 이전의 상태로 복귀시키는 모든 활동

2) 위기경보

- 가. 위기가 발생하면 바로 위기관리가 이루어져야 한다.
- 나. 효과적인 위기관리를 위하여 위기 이전단계부터 그 진행과정을 관찰하는 것이 중요하다.
 - 위기 이전단계부터 위기가 발생되기까지 체계적이고 효과적인 관찰과 대비를 위해서는 위기경보체계가 필요하다.
- 다. 관심은 적정한(Moderate)상태, 주의는 상당한(Substantial), 경계는 극심한(Severe)상태이며 심각은 위기(Critical)상태이다.

위기경보 구분

구분	내용	비고
관심 (Blue)	징후가 있으나 그 활동수준이 낮으며 가까운 기간 내에 국가위기로 발전가능성 낮음	징후 감시 활동
주의 (Yellow)	징후 활동이 비교적 활발하고 국가위기로 발전가능성이 나타남	협조체제 가동
경계 (Orange)	징후 활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성이 현저하여 국가위기발전 가능 농후함	대비계획 점검
심각 (Red)	징후 활동이 매우 활발하고 전개속도, 경향성이 매우 심각하며 위기가 확실시됨	즉각 대응 태세

감염병 재난 위기 경보 수준

코로나19 상황이 안정세를 보이면서 정부는 감염병 위기경보를 현재 최고 수위인 '심각'에서 아래 단계로 조정할지 검토 예정

	해외 신종 감염병	국내 원인불명·재출현 감염병	
관심	해외에서의 신종감염병의 발생 및 유행	국내 원인불명·재출현 감염병의 발생	코로나19 격상 시기
주의	국내 유입	제한적 전파	1월 20일 국내 최초 발생
경계	국내 유입된 감염병의 제한적 전파	지역사회 전파	1월 27일 확진자 4명
심각	지역사회 전파 또는 전국적 확산	전국적 확산	2월 23일 603명

자료/ 질병관리본부

연합뉴스

박영석, 김영은 기자 / 20200505

3) 국가위기의 유형

위기의 기능적 분류

위기 유형	위기 종류	
<ul style="list-style-type: none"> •정치·외교적 위기 •사회·심리적 위기 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 극한적 정치적 대립, 사회적 혼란 및 마비 3. 테러, 폭력 행위, 마약 등을 포함하는 범죄 5. 물가의 폭등, 부정 및 부패 만연 7. 대규모의 지진, 해일, 풍수해, 가뭄 9. 대외적 국가이익 및 정치·외교적 갈등, 역사 왜곡, 사상, 종교, 심리전을 포함하는 간첩 침략 	<ul style="list-style-type: none"> 2. 국가주요시설의 폭파 및 화재 4. 철도, 항공, 선박 등 산업 및 공공기관의 파업 6. 각종 공해 및 환경 파괴, 전염병 만연 8. 심각한 인간기본권 파괴, 대규모 피난민 사태
<ul style="list-style-type: none"> •경제적 위기 •과학기술적 위기 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 식량, 축산, 수산, 식수, 공업용수 부족 3. 경제파탄, 금융 붕괴 5. 핵심 과학기술 해외 유출 및 과학기술력 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 2. 주요 에너지, 자원 부족 4. 컴퓨터, 통신, 방송, 정보체계 마비
<ul style="list-style-type: none"> •군사적 위기 	<ul style="list-style-type: none"> 1. 무력에 의한 직접 침략 	<ul style="list-style-type: none"> 2. 핵무기 및 미사일, 살상무기 개발 및 위협

4) 위협과 위기 형태

위협 대상	위협 내용	위기 형태
국가 존립	정치적 주권상실, 국가안보, 국토 침략 또는 유린, 국민생명 및 재산 침해	전쟁, 점령, 약탈, 테러, 요인 암살
체제 존속	통치이념과 정치체제 부정제도 및 기구전복 시도	내란, 혁명, 폭동
정권 유지	정권의 정통성 시비, 공공정책의 집행 방해	반란, 소요, 과격시위
국가사회 안정발전	식량 및 전략자원 수급실패, 경제성장 둔화, 사회갈등 심화, 인명손실 및 생계유지 곤란	각종 제재, 외교 고립, 실업, 인플레이션, 노사분규, 자연재해, 사고
자연환경보호	생태계의 질서 파괴, 생활공간의 침해	자원고갈, 환경오염
개인 안전 삶의 질	각종 범죄, 마약·약물 해악, 노인·정신질환 문제, 사회복지	비행, 자해(살), 정신병, 마약중독 등

3. 국가의 위기관리 필요성

가. 국가의 위기 정의

: “체제의 존립을 위태롭게 하면서 그 구성원의 건강·생명과 재산에 손상을 줄 수 있는 사건이나 상황”

나. 슈나이더(Schneider : 1995.18) 위기란

: 심각한 사회적 문제야기 경제적·물리적·정서적 비용이 커서 국가는 위기관리를 예방하고 준비하며 대응할 책임이 있다.

다. 위기관리 4단계

: 완화, 준비, 대응, 복구, 많은 자원과 인력의 동원이 필요, 정부는 자원동원 능력과 합법적인 물리적 강제력 필요로 하는 위기관리에 개입해야한다

* 위기는 심각한 사회문제이고 정치적 쟁점이며, 민간의 해결능력 한계가 있기 때문에 위기는 정부권한영역 인식이고 인적·물적 동원 가능성과 위기의 심각성의 증대, 그리고 안전은 사회자산이라는 측면이다

재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운영 (재난 및 안전관리 기본법 2021. 4. 21)

- 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 다음 각 호의 위기관리 매뉴얼을 작성·운영하여야 한다.

1. 위기관리 표준매뉴얼

: 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관의 장이 작성한다

2. 위기대응 실무매뉴얼

: 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성한다. 이 경우 재난관리주관기관의 장은 위기대응 실무매뉴얼과 제1호에 따른 위기관리 표준매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다.

3. 현장조치 행동매뉴얼

: 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성하되, 시장·군수·구청장은 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다.

4. 위기관리의 원칙

-리처드슨(J. K. Richardson)의 7가지 원칙

. 불확실한 상황에서 효과적이고 구체적인 획일화된 위기관리 원칙은 존재하지 않으나 보편적인 입장

1) 다양한 의견수렴

위기상황의 규정과 대응방안 판단을 위해 다양한 의견을 듣고 토론하며 상이한 견해를 조정해나가는 것이 중요

2) 정치적 통제력 발휘

결정한 정책을 집행에 시행착오나 오류가 발생하지 않도록 철저히 통제 필요. 특히 효율적인 정책집행, 단합된 힘을 위해서 강력한 정치적 통제력 요구

3) 명확한 목표 제시

정책결정자 : 분명 구체적인 위기관리 목표를 설정 제시해야 한다. 최적의 선택을 할 수 있게 한다.

4) 유연하고 점진적인 전략 선택

상황에 따라 탄력적인 대응이 필요하고 가능한 범위 내에서 점진적인 위기관리전략이 필요하다

5) 여유 있는 대응책 강구

시간에 쫓겨 대안들을 충분히 검토하지 못한다면 성공적인 위기관리가 될 수 없다

6) 상대방의 의도와 입장 고려

상대방의 의도를 정확히 파악하고 상대방의 관점과 입장을 고려해야 한다

7) 정확한 의사소통

정확한 의사전달과 절차상의 오해방지에 유의해야 한다

* 위기관리는 7가지 원칙 외에 상대의 기득권 인정, 지나친 모험적 행동 자제, 미래지향적인 결정 등이 있다.

5. 위기관리 체제

: 위기가 발생하면 신속하게 국력을 결집하여 효율적으로 대응하여야 하기 때문에 일반 행정체제와는 다른 구조적 특성들을 가질 필요가 있다.

위기관리 체제가 가져야 할 구조적 특성으로 통합성, 유기성, 협력성, 학습성의 4가지 특성을 고려해볼 수 있다.

1) 통합적 구조

전통적인 분산관리방식이 전문성과 합리성을 강조하지만 환경대응이나 중복대응 등의 한계를 극복하지 못하였다.

이러한 단점을 극복하고자 대두된 것이 통합형 관리방식이다.

2) 유기적 구조

번즈와 스토키(T. Burns & G. M. Stalker)는 공식화된 규범이나 중앙집중적 의사체계를 지닌 관료적 특성의 조직을 기계적 조직으로,

중앙집중도나 공식화의 정도가 낮고 구성원의 활발한 참여가 가능한 특성의 조직을 유기적(organic) 조직으로 구분하고 있다.

위기는 그 발생 원인이 상호작용을 갖고 있기 때문에 개별적 파악이 어렵고 예측과 통제가 제한된 불확실 상황에서 발생하는 위기를 관리하기 위해서는

전문화된 직원들의 능동적 활동이 필수적으로 요구된다.

3) 협력적 구조

위기관리는 혼자 힘으로 해결하기가 매우 어렵고 효과적 대응을 위해서는 의사교환이 활발히 이루어져야 한다.

전문요원들과 긴밀한 상시 협조체계를 갖추고 민간단체 및 자원봉사자들의 참여와 활동을 보장할 수 있는 법적·제도적 장치를 마련해야 한다.

4) 학습적 구조

위기관리 체제는 경직과 폐쇄적인 체제를 지양하고 현장과 경험의 축적과 더불어 학습을 통해 새로운 환경에 적응하고,

이를 통제할 수 있는 구조로 발전되어가야 한다.

6. 위기관리 단계

1) 갈등관리 단계 2) 분쟁관리단계 3) 위기관리단계

위기관 갈등현상에서 비롯된다. 갈등이란 어떤 주장, 견해, 이해 등이 복잡하게 뒤엉킨 관계에서 손실이나 위해가 생길 우려가 있는 대립적 위험시기이다.

갈등은 국가, 사회 그리고 조직과 같은 개념과 밀접한 연관성이 있으며, 인간의 사회생활을 이해함에 있어 통합의 개념과 상대되는 내용이 된다.

위기관리의 절차는 상황전개 - 위기평가 - 정책개발 - 정책선택 - 실행계획 수립- 실행 순

(1) 갈등관리의 필요성

갈등의 목표를 달성하기 위해서 갈등관계에 있는 행위자들이 상충된 이익에 대한 대립적·개념적·비가시적 행위로 이루어지기 때문에

그 행위가 **위기로 확대되지 않도록 갈등관리 전략을 적용**해야 한다.

(2) 집단 간 갈등의 원인

공통적·집단적 상호의존성과 순차적 상호의존성, 교호적 상호의존성 및 **목적의 차이, 지각의 차이와 의사소통의 왜곡** 등이 갈등의 주된 원인

(3) 집단 간 갈등의 결과

집단 내부의 변화를 가져오는데, 집단응집력 증가, 독재적 리더의 등장, 활동의 강화, 충성심의 강조 등으로 나타난다.

(4) 집단 간 갈등 해결방안

문제의 **공동해결, 상위목표의 설정, 집단 간 상호의존성 감소**, 자원의 확충, 청원시스템, 공식적인 방법, 상호작용의 촉진, 평가기준과 보상시스템,

갈등집단의 통합, 공동경쟁대상의 설정 등이 있다.

(5) 복수주체 갈등의 해결방안(Simon, March)

집단 스스로 해결하는 복수주체의 갈등해결방안은 **문제해결, 설득, 협상, 정략** 등이 있다.

7. Thomas의 갈등관리전략(대인적 갈등의 해결)

자신의 주장을 충족시키려는 욕구가 **단정적인가 아닌가**,

상대방의 주장을 만족시키려는 욕구가 **협조적인가 아닌가**에 따라 다음 5가지 갈등관리전략을 제시

1. 회피전략

: 갈등상황으로부터 벗어나는 것으로, **사소한 문제이거나 자신의 욕구만족의 기회가 없을 때**

2. 수용전략

: 상대방의 주장을 받아들이는 것으로 **자신의 결정이 잘못되었거나 상대방과 화합하고 조직의 안정과 신뢰를 중요시할 때**

3. 타협전략

: 단정과 협력의 중간수준으로서 **극단적인 전략을 피하는 것이다. 당사자들이 동등한 권력을 보유하거나 시간적 여유가 없을 때**

4. 강제(경쟁)전략

: 자신의 욕구만 충족시키고 상대방의 주장을 일축하는 것으로 **위기상황이나 한쪽의 권한이 우위일 때**

5. 협력전략

: 당사자 모두의 만족을 극대화 전략으로 **갈등을 긍정적인 현상으로 수용. 조직의 목표가 학습에 있고,**

다양한 관점과 정보를 바탕으로 한 통합적인 해결전략이 필요할 때 적합한 전략이다.



위기대응 실무매뉴얼 「감염병 재난」

1 목적

이 매뉴얼은 「감염병 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 발생으로인한 **위기상황 시** 식품의약품안전처 및 소속기관(식품의약품안전평가원, 지방식품의약품안전청)의 **대응절차와 조치사항을 규정**한 것

2 적용 범위

가. (기관범위)

감염병 분야 위기로 인한 국가 위기관리 업무를 식품의약품안전처 및 소속기관(식품의약품안전평가원, 지방식품의약품안전청)의 위기대응 활동에 적용

나. (상황범위)

보건복지부의 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병의 확산 등으로 인한 다음의 위기상황에 적용

(1) 해외 신종감염병이 공항, 항만 등을 통해 국내 유입, 확산되는 경우

- 중증급성호흡기증후군(SARS), 중동호흡기증후군(MERS), 동물 인플루엔자 인체감염증1) 및 신종인플루엔자2), 에볼라바이러스병, 신종감염병증후군 등
- 자체위기평가회의(보건복지부)에서 국가 감염병 위기관리가 필요하다고 판단한 감염병

(2) 국내에서 원인불명 또는 재출현 감염병이 발생 및 확산되어

자체위기평가회의(보건복지부)에서 국가 감염병 위기대응이 필요 하다고 판단되는 경우

(3) 기타 위기 유형에 준하는 사항으로서 자체 위기평가회의에서

국가 위기대응이 필요하다고 판단되는 경우

- * 국내 상시발생 감염병이 통상적인 범위를 벗어나 대규모로 유행하여 전사회적 혼란 우려가 있다고 자체 위기평가회의에서 판단한 경우 등



3 용어의 정의

가. 국가위기

국가 주권, 영토와 국민의 생명·재산 등 국가의 핵심요소와 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태

나. 위기관리

국가위기를 효과적으로 예방·대비하고 대응·복구하기 위하여 국가가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동과정

다. 비상상황

대규모 피해 발생 우려로 일상적 대응보다 훨씬 강화된 조치나 특별한 의사결정이 요구되는 상황

- 결과수습형 : 상황 발생 자체가 이미 대규모 피해로 나타난 유형
- 완만진행형 : 상황이 서서히 진행되면서 심각성도 점차적으로 증가하는 유형
- 순간증폭형 : 발생 초기에는 저강도 비상상황으로 보여지나, 진행과정에서 심각한 상황으로 급변하면서 대응력의 한계가 노정되고 실패시 중대재난으로 귀결되는 유형

라. 재난관리주관기관

재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응·복구 등의 업무를 주관하여 수행하는 기관

마. 유관기관

해당 재난에 대한 정부의 재난관리 활동에 있어 주관기관의 활동을 지원하고 협조하는 중앙행정기관 및 그 소속기관

바. 실무기관

재난관리의 대상이 되는 기능·시설을 직접 관리하거나 그 지역을 관할하는 지방자치단체, 공공기관 및 단체

4. 감염병위기관리 체계
종합체계도

