

광의와 협의의 위험, 위기, 재난관리의 범위

The Scope of Risk, Crisis, and Disaster Management in Wide and Narrow Sense

정지범*

Chung, Ji Bum

Abstract

This study examines the definitions and the scopes of risk, crisis, and disaster management in narrow and wide sense. Generally, the meanings and the scopes of these terms have been used in a very confused manner, and that is the main reason of the difficulty of interdisciplinary approach to disaster related study. In a practical manner, these terms needs to be defined more correctly, for the effective communications among various fields of academic and professional disciplines. This study tries to divide the meanings and the scopes of risk management, disaster management, and crisis management in narrow and wide sense, to define them in a more elaborate manner. Though these three terms can be distinguished in narrow sense, they have almost same meanings when we use them in wide sense.

Key words : risk, crisis, disaster, risk management, crisis management, disaster management

요 지

본 연구에서는 위험, 위기, 재난 관리에 대한 협의 그리고 광의의 정의와 이 용어들이 포괄하고 있는 범위를 다루고자 한다. 일반적으로 이러한 용어들은 매우 혼란스럽게 사용되고 있으며, 이러한 혼란은 다양한 학제 간의 연구를 어렵게 하는 근본적인 원인이 되고 있다. 따라서 다양한 학문 및 현장에서의 효과적인 의사소통을 위하여, 이러한 용어들은 보다 명확하게 정의될 필요가 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 위험관리, 위기관리, 재난관리의 의미와 범위를 광의와 협의의 차원으로 나누어, 보다 엄밀한 의미적 구분을 시도하고자 한다. 관리의 과정 측면에서 이 용어들을 분석할 때, 협의적으로는 세 용어의 차이를 확인할 수 있지만, 광의로 정의할 경우 그들은 거의 같은 의미로 사용된다고 볼 수 있다.

핵심용어 : 위험, 위기, 재난, 위험관리, 위기관리, 재난관리

1. 서 론

일반적으로 “위기(crisis)”라는 단어는 “더 좋게 되거나 더 나쁘게 되는 갈림길”이라고 정의되곤 한다. 따라서 위기는 어떤 중대한 사안에 대해 최종적인 결정을 내려야 할 상태를 표현하며, 이 의미에는 위태롭다는 말(danger)과 기회라는 말(chance)이 합쳐져 있다는 것을 알 수 있다. 같은 맥락에서, 이종열 등(2004)은 위기(危機)를 “중요한 변화가 절박하게 요구되는 불완전한 상태이거나 혹은 하나의 사건 또는 행동과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점”으로 정의하였다.

그러나 일반적으로 위기라는 단어는 “위험한 고비나 시기”라는 의미로 나쁜 상황을 초래할 수 있는 위급한 상황을 가리키는 경우가 더 많다(이연, 2003). 실제로 위기라는 단어는 태풍·폭설·홍수 등의 자연재해, 폭발·교통사고·붕괴 등 인적·기술적 재난, 테러리스트들의 공격, 북한 및 외교관계

의 실패, 각종 정책의 실패, 기업·가계·국가의 경제적 어려움, 범죄, 질병의 확산, 각종 스캔들 등 다양한 상황에서 포괄적인 위험 상황을 의미하곤 한다.

이러한 일반적 의미를 넘어서 보다 학술적, 전문적 접근을 한다면 위기의 개념이 학문분과 별로 또는 정책영역 별로 다양한 의미를 내포하고 있으며, 이로 인한 혼란이 종종 발생한다는 것을 쉽게 알 수 있다. 특히 최근과 같이 다양한 학문 분과들 사이의 학제 간 연구가 활성화되면서 이러한 혼란은 각 학문 분과 간 의사소통에 큰 장애가 되곤 한다. 따라서 이러한 용어상의 혼란을 보다 명확히 정리하는 것은 의미가 있는 일일 것이다.

본 연구에서는 다양한 용어 중에서도 특히 주로 사용되고 있는 위해, 위험, 위기, 재난 등과 함께, 이를 관리하는 위험관리, 위기관리, 그리고 재난관리 등의 정의와 범위를 보다 구체적으로 구분하여 학제 간 의사소통을 효과적으로 하는데 도움이 되고자 한다.

*정회원 · 한국행정연구원 연구위원 (E-mail: chung.jibum@gmail.com)

2. 개념적 측면에서의 구분 : 위해, 위험, 위기, 재난

관련 산업계와 학계에서는 인류의 생명과 재산상에 피해를 주는 요인, 그 가능성, 그리고 그러한 상황을 지칭하는 다양한 단어들(위험, 위기, 재난)이 사용되고 있으며, 대표적으로 사고(incident), 위해(hazard), 위험(risk), 위기(crisis), 비상사태(emergency), 재난(disaster), 재앙(catastrophe) 등을 예로 들 수 있다. 본 논문에서는 이 중에서 특히 자주 사용되며 혼돈이 많은 위해, 위험, 위기, 재난의 개념과 각 개념이 가지고 있는 함의를 살펴보고자 한다. 이러한 용어들에 대하여 다양한 기관과 학자들이 수많은 정의를 하고 있으며, 이중 특히 많이 인용되는 몇 가지 정의들을 살펴보면 표 1과 같다.

2.1 단계적 구분

이러한 정의들을 살펴보면 각 정의가 가지고 있는 각각의 함의를 볼 수가 있는데 이를 간략히 정리해 보면, 다음과 같다. 먼저, 위험(risk)¹⁾은 어떠한 결과(재난의 결과로서의 피해)를 불러일으킬 수 있는 가능성(재난 발생의 확률)에 중점을 두고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 위험의 개념은 일반적으로 어떠한 상황의 발생 전에 예방적인 목적을 두고 사용되는 경우가 많다(그림 2의 상황 발생 전). 그리고 위기(crisis)는 표 1의 정의를 놓고 보면 급박함, 전환점(갈림길), 위협의 함의를 가진 것을 알 수 있다. 그림 2에서 제시된 바와 같이 이는 상황이 발생하고 있는 바로 그 시점이며, 이 때 조직의 활동 수준은 극심한 혼란 상황을 겪곤 한다. 반면 재난(disaster)은 실질적인 피해라는 함의를 가진 것을 알 수 있으며, 결과로서 상당한 정도의 피해를 당한 경우에 한하여 재난이라는 단어를 사용하는 것이 일반적이다.²⁾ 따라서 본 연구에서는 이러한 함의를 바탕으로, Boin(2005)의 의견을 받아들여, 위험(risk)의 개념은 “가능성의 의미를 가지고 있는 위기의 배아(胚芽)”로, 위기(crisis)의 개념은 “위험 요인이 현실화 된 인지된 혼란의 상황”으로, 그리고 재난(disaster)은 “결과론적 함의를 가진 것으로 그 결말이 부정적인 위기”로 정의하고자 한다.³⁾

한편 위해의 개념은 표 1에서도 알 수 있듯이 인간의 공동체를 위기 혹은 재난 상황으로 몰아넣을 수 있는 외부 요인으로 볼 수 있다. 즉 태풍, 지진 등과 같은 자연의, 혹은 다양한 형태의 인간과 기술의 위협 요인들을 위해로 정의할

수 있고, 이러한 위해에 적절하게 대응하지 못하는 경우, 인간 공동체는 위기 혹은 재난을 맞이하게 된다는 견해이다. WHO를 비롯한 다양한 기관들은 재난의 발생은 외인으로서의 위해와 공동체 자체가 가지고 있는 취약성(vulnerability)을 함께 고려해야 한다고 주장한다. 그림 1은 위해와 취약성의 결합으로서의 재난의 발생 구조를 형상화 한 것이다.

2.2 대상적 구분

재난은 광의로 보느냐, 협의로 보느냐에 따라 매우 다른 양상을 보인다. Quarantelli(1998)는 재난(disaster)을 광의로 볼 경우 개인이나 그룹에 괴로움(stress)을 주는 모든 상태라고 매우 넓게 정의할 수 있다고 주장한다. 반면 협의로 볼 경우에는 테러, 폭동, 전쟁 등과 같은 인간에 의한 갈등 상황(conflict situation)은 배제할 수 있다고 주장하면서도 AIDS나 광우병 등 새롭게 등장하고 있는 사회현상에 대해서는 애매한 입장을 보이고 있다. 유럽을 중심으로 한 사회학자들 사이에서는 재난이 무엇인가(what is a disaster?)에 대한 논쟁이 다양한 학자들을 중심으로 (Perry, Quarantelli, Alexander, Gilbert, Dombrowsky 등) 매우 활발하게 논의되고 있다. 이러한 논쟁의 시사점을 종합하고 국내에서 암묵적으로 동의되고 있는 개념을 추론하면, 다음과 같은 특징을 엿볼 수 있다. 즉, 재난의 개념은 위기와는 달리 일반적으로 국가의 안보에 대한 군사적 내용을 포함하지 않는다. 대신 자연재난이나 인위적 재난과 같이 그 대상이 보다 구체적이라는 특징을 갖는다고 볼 수 있다. 따라서 일반적으로 비군사적, 대내적 영역이 재난이 포괄하고 있는 분야라고 볼 수 있을 것이다. 이런 성격을 반영하여 국내의 「재난 및 안전관리기본법」 3조 1항 상의 재난에 대한 정의도 이루어지고 있다.⁴⁾

2.3 위기의 사회적 구성

위기나 재난은 객관적 사실이기도 하지만 우리나라가 경험한 2008년의 미국산 쇠고기 수입 사태와 관련하여 생각하면 이들은 사회적으로 구성될 가능성도 매우 높다고 볼 수 있다. Drennan와 McConnell (2007)은 무엇이 위기(crisis)를 구성하는지에 대하여 다음의 네 가지 시각을 제시하고 각 시각이 가진 특징과 함의를 밝혔다.

① 위기는 자명하다(crisis is self-evident)

이 견해는 다소 직관적이지만, 우리가 언론에서 쉽게 발견

1)일반적으로 위험은 어떠한 바람직하지 않은 현상의 발생 가능성과 그에 따른 피해를 나타내곤 한다. 따라서 공학적으로 정량화를 시도할 경우에는 “위험도 = (발생 가능성)×(발생 시 예측되는 결과)”로 나타내는 것이 일반적이다.

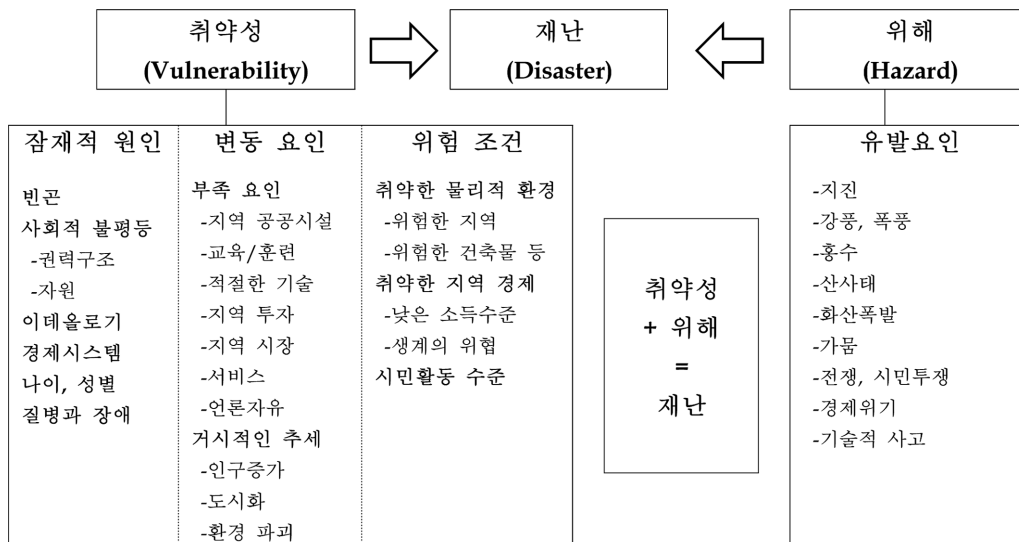
2)이러한 단어의 정의를 어떠한 사고 상황을 예를 들어 설명한다면 보다 이해가 쉬울 것이다. 항공기 사고의 경우, 정상 상태에서 운항되고는 있지만, 테러범에 의한 하이재킹의 가능성이 있다는 것을 인지하였을 경우, 우리는 일반적으로 항공기 하이재킹의 위험에 대비하여야 한다고 이야기 한다. 만일 이러한 위험이 실제로 발현되어, 항공기가 하이재킹 되었다면, 이 상황은 위기의 상황이며, 극도의 혼란을 동반하게 된다. 그러나 관계 당국의 효과적인 대응에 의하여 인질과 비행기가 모두 안전하게 되고, 테러범이 검거된다면, 우리는 슬기롭게 위기를 극복한 것이고, 이러한 상황은 일반적으로 재난으로 불리지는 않는다. 그러나 만일 서투른 대응으로 비행기가 추락하여 엄청난 인적·물적 피해가 발생했다면, 이러한 상황은 재난으로 명명되곤 한다.

3)Crisis... pertains to the process of perceived disruption; disaster applies to the collectively arrived-at appraisal of such a process in negative terms. In this perspective, a disaster is a crisis with a bad ending (Boin, 2005, 163p).

4)“재난”이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각목의 것을 말한다.
가. 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·가뭄·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
나. 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해
다. 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해

표 1. 위해, 위험, 위기, 재난의 다양한 정의

용어	정의
위해 (Hazard)	취약 지역에 재난을 일으킬 수 있는 위험한 자연 및 인위 현상 (D&E Reference Center 1998)
	인명 및 재산 피해, 기반시설의 파괴, 농업의 손실, 환경 피해, 사업의 중단 등을 유발시킬 가능성이 있는 사건 혹은 상황 (FEMA 1997, xxi).
	재난 상황을 유발할 정도로 인류의 생명과 재산, 각종 활동에 부정적 영향을 주는 자연 혹은 인위 현상 (WHO, 2002)
	주어진 시간과 장소에 피해를 줄 가능성이 있는 위협 요인 (U.N. 1992, 4)
위험 (Risk)	어떤 목적에 영향을 줄 수 있는 일이 발생할 가능성. 결과와 발생가능성으로 측정한다 (Aus/NZ Standard).
	비랍적이지 않은 결과가 발생할 확률 또는 이 확률을 높일 수 있는 요소 (WHO World Health Report 2002)
	행동이나 사건이 긍정적 기회가 될지 부정적 위협이 될지 결과가 불확실한 상황. 이것은 발생가능성과 결과의 결합이며, 지각된 중요성도 포함한다 (UK Government Handling Risk Report).
	주어진 환경에서, 일반적으로 부정적인 어떤 결과가 발생할 확률 (US Presidential/Congressional Commission)
위기 (crisis)	자연 혹은 인위적 위해(hazard)와 취약성의 상호작용의 결과로 발생하는 부정적 결과나, 예상되는 손실 (사망, 부상, 생계, 경제활동, 혹은 환경에 대한) (UN Living with Risk Report)
	짧은 시간의 극한 위험, 중대한 비상사태 (D&E Reference Center 1998)
	어떤 일이 극적으로 (보통 부정적인 방향으로) 변화하는 결정적인 순간 혹은 전환점 (Webster's New World Dictionary)
	어떤 집단의 위기는 다음의 세 가지 조건이 결합될 때 나타난다. (1) 조직의 가치를 포함한, 어떤 종류의 위협, (2) 예상치 못한 사건의 갑작스러운 발생, 그리고 (3) 집단적으로 대응할 필요성, 그렇지 않으면 결과는 더욱 부정적으로 보일 수 있다. (Quarantelli, 1998).
재난 (disaster)	커다란 피해를 입힐 수 있는 사건. 심각한 혹은 갑작스러운 불행. 참사(calamity). 재난은 재산과 인명 손실을 유발하는 거대하고 갑작스런 불행 (Webster's New World Dictionary).
	공동체에 재산의 손실 혹은 인명 피해를 불러일으키는 사고 (FEMA)
	피해를 당한 공동체 스스로의 힘으로는 극복할 수 없는 광범위한 인명, 재산 혹은 환경 피해를 불러일으키는 심각한 사회 기능의 붕괴(disruption) (UN Glossary, 1992)
	재난은 위기상황에 대한 대처 시 대응 수요(demand for action)가 능력을 초과할 때 발생한다 (Quarantelli, 1985). (1)외부의 작용, (2) 사회적 취약성, 혹은 (3) 불확실성의 결과 (Gilbert, 1991)



(source: WHO/EHA(2002)수정)

그림 1. 위해와 취약성으로 인한 재난의 발생

할 수 있는 견해이다. 즉, 승려문 방화 사건이나, AI의 전국적 확산, 혹은 미국산 쇠고기 고시에 대응하는 촛불 시위를 보면서 언론은 쉽게 위기라는 단어를 사용했고, 이는 너무도 자명하기 때문에 어떠한 복잡한 논쟁이 필요 없다는 견해이다.

② 위기는 객관적인 현상이다(crisis is objective phenomenon) 이 견해에서는 위기를 직관적으로 받아들이는 행태는 결국

이 단어를 너무도 광범위하고 무차별적으로 사용하게 만들고, 이로 인한 혼란을 불러일으킬 수 있다고 주장한다. 따라서 보다 객관적인 시각이 필요하고, 이를 위하여 다음과 같은 요소를 만족해야 한다고 주장한다.

- 심각한 위협(severe threat)
- 높은 수준의 불확실성(high levels of uncertainty)
- 실행에 대한 긴급한 필요성(urgent need for action)

③ 위기는 개인적인 지각의 문제이다(crisis is a matter of individual perception)

이 견해에서 위기는 상대적이다. 즉, 위기를 누구나 인정하는 객관적 현실로 인정하는 시각에 반하여, 어떤 사람들에게는 위기일 수 있는 것이 다른 어떤 사람들에게는 위기가 아닐 수도 있다는 주장이다. 실제로 쇠고기 고시에 반대하는 촛불시위를 어떤 이들은 국가체제의 위기라고 바라보지만, 다른 이들은 직접민주주의 발전의 기회로 보는 식이다.

④ 위기는 사회적 구성물이다(crisis is a social construction)

이 견해는 두 번째 시각과 세 번째 시각의 중간 정도에 위치한다고 볼 수 있다. 이 견해에서는 개인들이나 조직들이 무엇이 정상이 아닌지에 대하여 쉽게 알 수 있다고 가정하고, 그렇기 때문에 그들은 심각한 위협과 함께 정보가 매우 부족하지만, 빠른 의사결정을 강요받는 상황, 즉 객관적 위기 상황을 경험하곤 한다고 주장한다. 하지만 이 견해에서는 개인이 느끼는 지각에 대한 중요성도 함께 인정하여, 일부의 사람들은 이 견해에 대해 다른 관점을 가질 수 있다는 점을 인정한다. 예를 들어 미국산 쇠고기가 수입되는 사태에 대하여 많은 국민들은 먹거리 안전에 대하여 심각한 위협을 느꼈지만, 정보가 매우 부족하여 불확실한 상황이라는 점을 알고 있었다. 하지만 쇠고기 고시가 너무도 급히 이루어졌기 때문에 어떤 행동에 대한 - 예를 들어 촛불시위 - 의사결정을 급하게 내려야만 하는 객관적 위기 상황에 놓였다고 믿었다. 이러한 상황은 개인의 견해라기보다는 사회적으로 구성되었다. 하지만 일부의 국민들은 값싼 쇠고기가 들어왔기 때문에 보다 싸게 쇠고기를 구입할 수 있는 기회가 생겼다고 믿는 경우도 있었다. 즉, 위기는 사회적으로 구성되지만, 일부는 여기서 다른 의미를 발견할 수 있다는 주장이다.

위기에 대한 개념에 혼란이 생기는 것은 위에서 제시한 세 번째 시각, 위기는 개인적 지각에 의해 결정된다는 것에 의한 것으로 볼 수 있다. 즉, 어떤 이들에게 한 현상은 매우 자명한 위기상황으로 비추어질 수 있지만, 다른 사람들에게는 전혀 그렇지 않은 경우가 발생할 수 있고, 이러한 현상이 위기의 개념을 모호하게 만들곤 한다. 하지만 학술적이고 엄밀한 접근을 위해서는 위기를 바라보는 객관적 시각을 가져야 할 필요도 있을 것이다. 따라서 위기를 사회적 구성물로 보고 개인적인 지각의 차이를 포괄하고 있는 네 번째 시각을 위기에 대한 기본 관점으로 삼는 것이 혼란을 피할 수 있는 길이라 판단된다.

3. 관리적 측면에서의 구분: 위험관리, 위기관리, 재난관리

3.1 단계적 구분

Petak(1985)은 1985년 미국행정학보(Public Administration Review)의 재난관리에 대한 특별호를 통하여 현재 미국의 FEMA와 한국의 소방방재청 등에서 정형화된 재난관리 과정을 제시하였다. 그는 재난관리 과정을 재난의 진행과정과 대응활동에 따라서 재난 이전과 이후로 구분하고 이에 따른 과정을 시계열적으로 배치하여 재난에 대한 예방단계

(prevention and mitigation), 대비단계 (preparedness and planning), 대응단계(response), 복구단계(recovery)를 정립하였다.

위기관리를 재난관리 중심으로 볼 때에 위기관리의 영역은 재난이라는 위기상황의 발생을 중심으로 상황 발생 이전의 관리와 이후의 관리로 구분된다. 통상적인 재난으로서의 위기관리의 4단계는 재난의 발생을 예방(prevention)하며, 위기상황발생에 대한 평상시 대비(preparation)체제를 구축하고, 재난 발생 시 대비하고 있는 시나리오에 맞추어 적절하게 긴급한 대응(response)을 통하여 재난이 초래하는 피해를 최소화하고, 상황종료 후 피해를 복구(recovery)하는 모든 과정을 포함하고 있다.

위험관리, 위기관리, 재난관리 프로세스를 위험이 위기로, 위기가 재난으로 발전하는 단계에 따른 조직활동의 수준과 함께 비교하면 그림 2와 같이 정리가 가능하다.

그림 2에서 알 수 있듯이 위험(risk)의 개념은 가능성의 의미를 가지고 있는 위기의 배아(胚芽) 상태로서, 위험은 아직까지 위기로 현실화된 상태가 아니기 때문에 조직의 활동 수준은 평상시 상태가 유지되며, 이때의 조직의 활동은 위험을 관리하는 예방적 활동(prevention)으로 정의가 가능하다.

그러나 이러한 위험 상황은 외부의 어떤 요인(hazards; 위해)과 그 조직이 가지고 있는 취약성(vulnerability)에 의하여 위기(crisis)로 진화하게 되며, 이때의 위기는 위험 요인이 현실화 된 인지된 혼란의 상황으로 정의가 가능하다. 이 상태에서 조직은 혼란의 상황을 겪게 되며, 만일 이 위기의 상황을 슬기롭게 극복한다면 조직의 활동 수준은 정상을 찾을 수 있게 된다. 그러나 만일 이 위기를 극복하지 못한다면 조직의 활동 수준은 급격하게 저하하게 되며, 결국 재난으로 진화하게 된다. 이러한 위기의 발발 바로 전에 위기의 대응을 위한 사전 운영 능력을 개발하는 활동을 대비(preparedness)라고 일컬으며, 위기가 실제로 발생한 경우의 조직의 활동을 대응(response)으로 볼 수 있다.

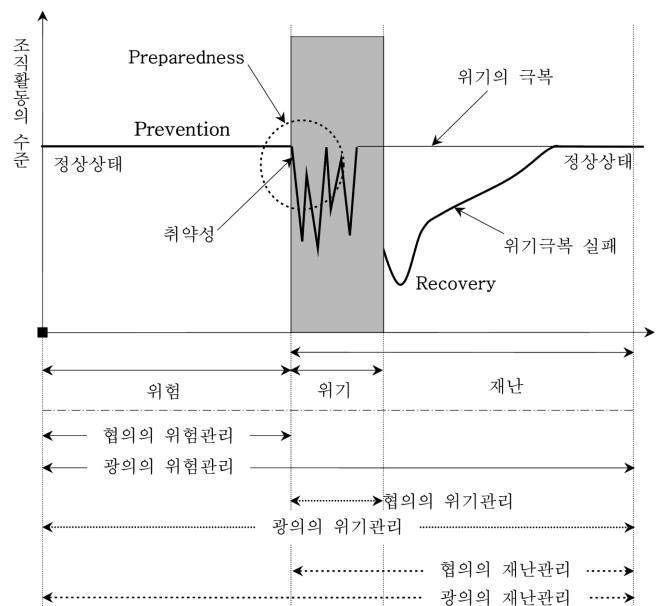


그림 2. 위험관리, 위기관리, 재난관리의 과정적 정의

위기가 재난으로 발전한 후에는 조직의 활동 수준은 급격히 하강하게 되며, 이를 회복시키고자 하는 노력을 복구(recovery)로 볼 수 있다. 즉 복구는 재난이 발생한 후부터 피해지역이 원상으로 회복되는 장기적인 과정이다.

3.2 대상적 구분

재난이나 위기와 같은 용어들의 혼란과 마찬가지로 위기관리(Crisis Management)도 여러 가지 의미를 가지는 경우가 많으며, 유사 용어로서 비상관리, 안전관리, 보안관리, 위험관리, 재난관리 등 다양한 용어들이 각각의 대상과 실무 현장에서 약간씩 다른 함의를 가지고 사용되고 있다.

비상관리(Emergency Management)라 함은 “기존의 일반 행정조직이나 인적, 물적 조건으로는 외부적 또는 내부문제를 해결할 수 없을 때나 비능률적인 상황에 신속하게 적응하여 문제를 해결하기 위하여 특별한 담당인력을 조직하여 대응하는 일련의 노력 및 과정”을 의미한다(성기환, 2006). 이러한 의미에서 우리나라의 소방방재청(National Emergency Management Agency: NEMA)이나 미국의 FEMA(Federal Emergency Management Agency)는 일반 행정조직이 담당할 수 없는 각종 비상사태에 대응한다는 의미에서 Emergency Management라는 용어를 조직의 이름으로 사용하고 있다.

보안관리(Security Management)는 안보, 보안, 경호의 개념이 포함되어 있으므로, 일반적으로 외교나 국방 분야에서 많이 사용되며, 또한 정보보호의 의미를 가지고 있기 때문에 정보통신 분야에서도 많이 사용되고 있다(정지범, 2009).

위험관리(Risk Management)는 실제 상황(위기나 재난)의 발생 전, 혹은 선택의 상황이라는 개념이 포함되어 있다. 따라서 불확실성과 확률에 대한 대응이 필수적인 보험이나 투자와 같은 금융 분야에서(Financial risk management 등) 많이 사용되며, 행정학을 제외한 사회학, 자연과학, 공학 분야 등에서도 폭넓게 사용된다. 위험관리는 일반적으로 위험요소 식별, 위험분석, 위험대처의 과정과 이를 사후 평가하고 피드백하는 일련의 절차로 구성된다(정지범, 2009).

안전관리(Safety Management)의 용어는 주로 산업 현장에서 많이 사용되며, 사업의 운영에 수반되는 산업재해의 근절을 위하여 경영자가 행하는 합리적이고 조직적인 계획, 조직, 시행, 협조, 통제 및 조정하는 일련의 과정을 의미한다(성기환, 2006). 또한 우리나라의 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제4항에서는 안전관리를 “시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동”이라고 정의하고 있다.

재난관리(Disaster Management)는 재난을 감소시키기 위한 계획과 활동, 그리고 대응하고 복구하기 위한 모든 절차를 의미한다(D&E Reference Center 1998). 성기환(2006: 31)은 협의의 재난관리를 “재난발생 시 피해를 최소화하기 위해 혼돈된 상황에 질서를 부여하는 과정으로 일상적 비상대응기관들의 자원을 관리하고, 조직 간의 의사소통을 원활히 하며 체계적인 사고지휘체계를 구성함으로써 인적, 물적 피해를 최소화하기 위한 일련의 과정”으로, 그리고 광의의 재난관리는 사전에 재난을 예방하고 대비하며, 재난 발생 후 그로 인한

광의와 협의의 위험, 위기, 재난관리의 범위

표 2. 위기관리의 대상적 구분

구분	내용	산업 및 학문 분야
비상(emergency) 관리	평상시 상황이 아닌 비정상 상황의 관리	소방, 응급
보안(security) 관리	안보, 보안, 경호 등 보호	외교, 국방, 정보통신
위험(risk)관리	미래의 불확실성에 대한 대응	금융, 보험, 과학기술
안전(safety)관리	산업, 노동, 생활 등에서의 인명, 재산의 안전	산업, 노동
재난(disaster)관리	자연재난, 인위적재난, 사회적재난의 관리	소방, 방재
위기(crisis)관리	재난 및 전쟁, 테러 등 폭넓은 상황의 관리	행정, 국방

인적, 물적 피해를 최소화하고 본래의 상태로 복구하기 위한 모든 측면을 포함하는 용어라고 정의하고 있다. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제3항에서는 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동”이라고 정의하여 광의의 재난관리의 정의를 따르고 있다.

위기관리(Crisis Management)는 위의 다양한 용어들 중에서 일반적으로 가장 폭넓게 사용되는 것으로 보이며, 특히 행정학 분야에서는 광의의 재난관리라는 함의를 가지고 위기관리를 사용하는 경우가 많다. 이종열 등(2004)은 위기관리를 바람직하지 않은 사건의 통제에 대한 좀 더 넓은 접근 방법을 의미하는 것으로 인식하고, 민간부문에서 위기관리의 목적은 순수 손실의 최소화를 의미하는 것이며, 공공부문에서의 위기관리는 사회에 악영향을 줄 수 있는 자연적, 인위적 사건의 위험을 인지하고 통제하는 것이라고 주장하였다. Drennan과 McConnell(2007)도 위기관리의 과정을 재난관리의 과정과 동일시하여, 예방(prevention), 대비(preparation), 대응(response), 복구(recovery)의 모든 과정을 위기관리의 구성요소로 인식하였다.

또한 국가적 차원 보았을 때, 위기관리는 재난관리에서 관리의 대상인 자연재난과 인위적 재난 같은 재난 위험뿐만 아니라, 전쟁이나 테러 등 안보의 위협도 고려해야 하는 폭넓은 개념으로 인식된다. 우리나라의 국가위기관리기본지침 대통령 훈령 제124호에서는 국가위기관리를 “국가위기를 사전에 예방하고 발생에 대비하며 위기 발생 시에는 효과적인 대응 및 복구를 통하여 그 피해와 영향을 최소화함으로써 조기에 위기 이전상태로 복구시키고자 하는 제반 활동”으로 정의하고 있다. 표 2는 앞에서 제시한 다양한 용어들이 관리하고자 하는 주 대상과 주로 사용되는 산업 및 학문 분야를 나타내었다.

4. 결론 및 시사점

일반적으로 위험관리, 위기관리, 재난관리 용어의 사용에 혼란이 많은 것은 그 대상 영역에 있어 미묘한 차이가 있기 때문이기도 하지만, 그보다 더욱 큰 원인은 각각의 용어 사용에 있어 협의의 정의와 광의의 정의가 혼동이 되기 때문이

다. 즉 가능성에 중점을 두고 있는 위험관리의 경우 사태의 발생 전, 즉 평상시의 예방이 중점이 되지만, 학자에 따라서는 이를 광의로 정의하고 예방-대비-대응-복구의 전과정을 포괄하기도 한다. 위기관리의 경우도 마찬가지여서, 엄밀하게 위기관리라고 협의로 정의할 경우에는 위기의 발생으로 인하여 조직 활동에 혼란이 있는 바로 그 시기를 의미하지만, 역시 광의로 정의할 경우에는 예방-대비-대응-복구의 전 과정을 포괄한다. 재난관리의 경우에는 협의로 정의할 경우, 위기의 발생과 이에 대한 대응, 그리고 이후의 복구의 과정을 포괄하는 대비-대응-복구의 과정을 포함하지만, 이 역시 광의로 정의할 경우에는 예방과정까지 포함하는 예방-대비-대응-복구의 전 과정을 의미하게 되며, 이는 우리나라의 「재난 및 안전관리기본법」에서 포괄하는 범위를 이루게 된다. 따라서 광의로 정의할 경우 위험관리, 위기관리, 그리고 재난관리는 관리의 과정 측면에서만 본다면 거의 같은 의미로 사용된다고 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 학문 분과별, 그리고 실제 업무상의 차이에 따른 용어 사용을 무조건적으로 통일하려는 시도는 현실적으로 쉽지도 않을뿐더러, 바람직하지도 않은 것으로 보인다. 다만 각 학문 분야별로 사용되고 있는 용어의 정의와 범위에 대한 이해가 본 연구와 같은 기초적인 연구를 통하여 넓어질 수 있다면, 향후 학제적 연구에 많은 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다. 보다 실질적인 관점에서는, 학제간 연구 혹은 과제를 진행할 경우, 사전에 각 분야에서 주로 활용하는 용어와 그 정의를 서로 확인하고, 과제의 범위에 합당한 용어의 정의를 합의하는 과제 내에서의 용어 표준화 작업을 과제의 시작점으로 삼는 태도를 가질 필요가 있을 것이다.

감사의 글

본 연구는 2008년 한국행정연구원에서 수행한 “자연재해 및 국가위기 발생 시 국가적 종합위기 관리방안 연구”의 연구 결과 중 일부를 재정리한 것임.

참고문헌

- 성기환 (2006) 재난관리와 파트너십. 한국학술정보.
 이연 (2003) 위기관리와 커뮤니케이션. 학문사.
 이종열, 박광국, 조경호, 김옥일 (2004) 국가위기관리 통합적 체계구축에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 제15권, 제2호.
 정지범 (2009) 국가종합위기관리 이론과 실제. 법문사.
 Boin, R.A. (2005) From Crisis to Disaster: Toward an Integrative Perspective, in Perry, R. and Quarantelli, E.L. (Eds). *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*, Xlibris Press., Philadelphia., pp. 153-172.
 Drennan, L. and McConnell, A. (2007) *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. NY: Routledge.
 Petak, W. (1985) *Emergency Management: A Challenge for Public Administration*. Public Administration Review 45, pp 3-7.
 Quarantelli, E.L. (1987) An analysis of the social historical factors affecting the development of research in the area. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, Vol. 5, pp. 285-310.
 Quarantelli, E.L. (ed.) (1998) *What is a disaster?: perspectives on the question*. London: Routledge.
 WHO/EHA (2002) *DISASTERS & EMERGENCIES DEFINITIONS*. Training Package, Panafrican Emergency Training Centre, Addis Ababa.

◎ 논문접수일 : 09년 05월 04일
 ◎ 심사의뢰일 : 09년 05월 12일
 ◎ 심사완료일 : 09년 06월 24일