

국가재해재난관리체계의 당위적 구조 The Normative Structure of the National Disaster Management System

김주찬 · 김태윤*†

Ju-Chan Kim · Tae-Yun Kim*†

경상대학교 행정학과 교수, *한양대학교 행정학과 교수
(2001. 01. 20. 접수/2002. 02. 08. 채택)

요 약

본고는 국가재해재난관리체계의 당위적인 구조를 이론적으로 고찰해보고자 한다. 기존의 국가재해재난 관리체계에 관한 국내 문헌이 대부분 정부조직개편과 관련된 단편적인 입장에 입각해 왔거나, 선진국의 역사적, 사회적, 문화적, 경제적 배경과 토대에 대한 깊은 이해가 결여된 가운데 표피적인 현상과 사실만을 일관하여 단편적인 벤치마킹을 시도했다는 비판에 주목하여, 국가재해재난관리체계의 구축방안의 세부적인 사항에 몰두하기보다는 국가재해재난관리체계가 어떠한 조직과 구조적 속성을 갖추어야 하는가에 대하여 다양한 관련 이론을 종합, 정리하는데 초점을 두고자 한다. 이러한 문제의식 하에서 본고는 우선 정책대상으로서의 재해재난의 특성을 살펴보고, 재해재난의 원인과 관리에 대한 대표적인 이론들을 정리한다. 이러한 이론의 토대 위에서 본고는 국가재해재난관리체계가 구조적으로 통합성, 유기성, 학습성, 협력성을 갖추어야 함을 밝혔다.

ABSTRACT

This paper discusses the theoretical arguments regarding the structure of the national disaster management system. This paper is motivated by the criticisms that the Korean literature on the national disaster management system treats the issue in the limited context of the structural reform of the government and that in such process it confines itself to the production of very practical solutions based on partial observation on the national disaster management system of advanced countries without proper treatment of the peculiar political, socio-economic, cultural backgrounds of such countries. Therefore, this paper provides thorough theoretical review on the structural characteristics of the national disaster management system, which is pursued on the basis of the constructs of the systematic understanding of the characteristics of disaster itself as a policy subject. As a result this paper shows that the national disaster management system requires structural characteristics of integration, organic nature, learning organization, cooperativeness.

Keywords : National disaster management system, Disaster, Disaster management

1. 도 입

한국사회는 복합형 위험사회의 안전권을 보장하고 특유의 후진국형 인재(人災) 증후군을 퇴치할 수 있는 재해재난정책을 구축하기 위해 발상과 인식의 전환이 필요한 전환점에 놓여 있다. 최근 급속한 도시화와 첨

단기술의 발달로 인하여 건축물의 대형화, 고층화, 밀집화, 복잡화, 지하화 현상이 두드러지게 나타나고 있고, 산업의 발전에 따라 전기, 유류, 가스, 화공약품, 원자력 등의 에너지 수요가 급격히 늘고 있다. 아울러 이러한 위험물질의 취급에서 비롯한 폭발성 화재 등 재해의 발생이 증가하고 있으며 무분별한 개발정책에 기인한 홍수해나 최근 들어 그 잠재성이 논의되고 있는 지진과 같은 자연재해의 피해 역시 심각한 수준에 이르고 있다. 그리고 대규모 사건이나 사고가 발생하였

† E-mail: jckim@nongae.gsu.ac.kr,
tykim1004@hanyang.ac.kr

을 때마다 지나치게 단선적이고 단기적인 안목에서 여론을 무마하는 식의 대응이 이루어짐으로써 국가 차원에서의 재해재난관리에 대한 전문적·균형적·총체적 접근을 어렵게 할 우려도 있다.

본고는 국민의 안전과 직결되어 있는 이러한 재해재난을 국가가 어떻게 관리하여야 할 것인가에 대한 질문 하에서 특히 국가재해재난관리체계의 구조를 이론적으로 고찰해보고자 한다. 즉 국가적 차원에서 안전이라는 공공재를 가장 효율적이고 공정하게 공급할 수 있는 정부 메커니즘을 그 구조의 차원에서 검토해 볼 것이다. 특히 기존의 국가재해재난관리체계에 관한 국내 문헌이 대부분 정부조직개편과 관련된 단편적인 입장에 입각해 왔거나, 선진국의 역사적, 사회적, 문화적, 경제적 배경과 토대에 대한 깊은 이해가 결여된 가운데 표피적인 현상과 사실만을 일람하여 단편적인 벤치마킹을 시도했다는 비판에 주목한다. 따라서 본고는 국가재해재난관리체계의 구축방안의 세부적인 사항에 몰두하기보다는 국가재해재난관리체계가 어떠한 조직과 구조적 속성을 갖추어야 하는가에 대하여 다양한 관련 이론을 체계적으로 종합, 정리하는데 초점을 두고자 한다. 재해재난의 양태와 그 피해상황에 관한 한 후진국의 수준을 못 벗어나고 있는 현실을 생각해볼 때 다소 이론 감이 없지 않으나 이론적 토대를 확보하고 공유하게 된다면, 그간의 불필요한 기관간의 갈등과 혼선들이 오히려 쉽게 해소될 수 있으리라 기대해 본다.

이러한 문제의식 하에서 본고는 우선 정책대상으로서의 재해재난의 특성을 살펴보고, 재해재난의 원인과 관리에 대한 대표적인 이론들을 정리한다. 이러한 인식에 기초하여 국가재해재난관리체계의 당위적 모습을 체계 구조의 차원에서 살펴본다.

2. 재해재난의 특성

국가재해재난관리체계와 관련되어 있는 환경, 즉 재해재난은 다른 조직이나 체계의 대상과는 달리 독특한 특성을 지니고 있다. 따라서 국가재해재난관리체계는 그러한 재해재난의 특성을 잘 고려해서 설계되어야 한다. Comfort(1988)는 재해재난의 특성을 상호작용성, 불확실성, 복잡성 세 가지로 나누어서 고찰하였다. 그 중에서 인간에게서 비롯된 요인과 그렇지 않은 요인들 각각 또는 상호간의 관계를 증시하는 상호작용성은 재해재난의 과정에서의 요인들이 서로 직·간접적으로 영향을 미침을 강조하는 복잡성의 개념과 중복되는 점이 있으므로 본 연구에서는 복잡성을 다루면서 상호작

용성을 언급하기로 한다.

본고는 이에 덧붙여 재해재난을 자연재해와 인위적인 재해로 최초로 구분한 Turner(1978)의 논의에서 재해재난의 비가시적인 특성을 나타내는 누적성을 추가하고 그 누적성에서 비롯된 인지성을 좀 더 세분하여 논의하기로 한다.

2.1 누적성(cumulativity)

재해재난을 배양(incubation)의 과정의 시각에서 인식한 Turner(1978)가 밝힌 바와 같이 재해재난은 가시적 발생 이전부터 오랜 시간 동안 누적되어온 위험요인들이 특정한 시점에서 표출된 결과이다. Turner는 위험요인에 대한 조직문화의 경시, 부적절한 정보, 잘못된 의사소통 체계, 안전 규제준수의 실패 등의 조직적, 인지적 패턴을 재해재난의 발생요인으로 들고 있다. 즉 비가시적으로 누적되고 있는 위험발발요인이 재해재난을 발생시키는 중요한 요인이라는 것이다. 그의 MMD(Man-Made Disaster)모형에 의하면 기술적·사회적·제도적·행정적 장치들이 재해를 발생시키게 된다. 이는 우리나라의 삼풍백화점 붕괴사건이나 성수대교사건에서 전형적인 예를 찾을 수 있다. 또한 비가시적으로 누적되고 있는 위험발발요인은 단순히 재해재난의 발생에만 작용하는 것은 아니며 전개과정에서도 작용할 수 있다. 예를 들어 전형적인 자연재해인 지진이나 태풍의 경우에도 그 피해의 규모는 자연재해의 강도·규모 등뿐만 아니라 예측능력의 부족, 관리체계의 구조적인 결함, 위험에 대한 개인·조직의 타성에 기인한 위험에 대한 낮은 수준의 인지도 등에 의해 결정된다.

특히 Turner는 자신의 MMD모형을 인지적인 것이라고 했는데 이런 인지적인 것에 대한 강조는 최근 사회적 인지 혹은 문화적 접근으로 발전되었다. Pidgeon(1997)의 경우 MMD모형에서 나타나는 위기상황에 대한 내재적인 문화적 맹목성에 주목하고 문화와 조직학습은 안전에 있어 매우 중요하다고 강조하고 있다. 이런 인지적인 특징은 크게 보면 누적성에 포함될 수도 있으나 최근 조직문화와 학습의 중요성이 부각되고 있다는 점에서 항을 바꿔 자세히 살펴보기로 한다.

2.2 인지성

인지적인 문제는 언어학적으로는 의미장(meaning field)의 문제와 관련이 된다. 예를 들어 계단을 '비상계단'으로 이해하는 경우도 있지만 '단순한 계단'으로 이해하는 경우도 있다. 그리고 동일한 재난을 위기관리자는 단순한 '기술적인 사고'로 여기는데 비해 그 재

난의 피해자들은 '대재앙'으로 인식하는 것도 한 예가 될 수 있을 것이다. 우리나라의 경우, 씨랜드 사건에서 사고가 난 건물을 숙소가 아니라 단지 비나 눈을 막아주는 구조물 정도로 인식한 것으로도 볼 수 있다. 이렇듯 언어는 실체를 표현하기보다는 실체를 만들어 내는 것이며, 언어에 내재된 모호성으로 인해 재난의 배양에 있어 정보수집과 의사소통의 어려움이 발생하게 되고 그에 따라 위험발발요인이 축적되게 된다.¹⁾

이런 인지적인 차이는 두 가지 차원에서 파악될 수 있다. 우선 정치적인 면이 배제된 경우인데 일반적으로 공중은 재해재난에 대해 시간·효과의 측면에서 모두 제한적이고 피해 역시 쉽게 회복이 가능하며 재해재난은 정의와 통제가 가능하다고 본다. 즉 공중의 재해재난에 대한 시각은 장기적인 시계가 부족한 것으로 평가된다.²⁾ 이처럼 정치성이 배제된 경우의 인지적인 차이는 '위험의 객관적인 사실과 주관적인 인지의 불일치'(How safe is safe enough?)³⁾, '객관적인(정량적) 차원과 주관적(정성적) 차원간의 불일치'⁴⁾ 등으로 표현된다.

반면 재해재난은 한편으로는 어떤 집단에게는 기회를 제공할 수 있으나 기존의 어떤 공동체의 파괴를 야기하거나 전혀 다른 행동양식을 가진 외부인의 개입을 불러올 수도 있다. 이런 재해재난의 정치적인 면을 중시하여 정치성에 의한 인지적인 차이를 강조하는 입장도 있다. 예를 들어 최병선(1994)은 정치성을 인정하여 위험의 일상성과 한정된 자원배분의 효율성간의 불일치에 기인한 위험인지는 절대적인 안정성이나 무해성을 기준으로 할 수 없고 기회편익이나 사회적 순편익을 기준으로 할 수밖에 없다고 한다.

2.3 불확실성(uncertainty)

재해재난의 불확실성은 거의 모든 문헌에서 확인된다. Hills는 냉전시대 핵전략의 용어로 사용된 바 있는 상승작용 개념을 재해재난의 전개과정에 적용하여 재해재난에 대한 기존의 분명한 특성(the defining feature)이 변할 수도 있고 그에 따라 위기관리조직도 정상적인 대응의 단순한 확대를 넘어서 선례가 없는 조치들을 취할 수밖에 없게 될 지도 모른다고 하면서, 재해재난은 선형적(linear)·기계적(mechanical)인 과정만을 따르는 것이 아니라 비선형적(non-linear)·유기적 혹은 진화적(organic, evolutionary)인 과정을 따를 수도 있다고 하고 있다.²⁾

또한 미국내의 재해재난에 대한 대응에 있어 나타나는 특성을 네 가지로 분류하고 있는 Drabek(1985)에 따르면 비교적 분권화가 잘 이뤄진 미국의 경우 지방

정부의 역할이 중요하고, 불확실성으로 인해 표준화가 어렵다. 즉 연방·주·시 정부에 따라 대응의 양상이 다르며 또한 각각의 정부가 재해재난에 대해 계획을 세우나 매년 이를 점검하지는 못한다. 또한 다양한 기관이 참여하게 된다. 즉 재난이 발생하면 법집행기관, 소방기관, 군·경찰과 같은 다른 공공기관뿐만 아니라 자원집단들도 참여하게 되고 그에 따라 재난발생전의 위기관리조직의 권한·범위를 넘어서 대안적인 역할 정의가 요구된다. 마지막으로 위의 세 가지 특성으로 인한 파편화의 특징이 있다. 즉 수직적·수평적으로 파편화가 발생한다. 그에 따라 위기관리조직은 많은 잠재적인 긴장을 내재하게 되고 참여한 많은 기관과의 협력이 어렵게 된다.

국내 문헌 역시 불확실성을 재해재난의 주요한 특성으로 들고 있다. '위험의 사전적(辭典的) 의미로서의 불확실성'⁴⁾, '위험의 가장 주된 내재적 속성 혹은 인간의 예측능력의 한계'⁵⁾, '위기발생의 예측불가능성'⁶⁾, '위기관리조직의 경계성'⁷⁾ 등이 그것이다.

또한 불확실성은 누적성이나 복잡성과는 달리 재해재난관리 전 과정에 걸쳐 나타난다는 점이 중요하다. 즉 재해재난 발생전의 경우 비가시적인 요인들이 누적되고 배양되면서 발생가능성이 커지는데 이때 이런 요인들간의 상호작용은 예측할 수 없고 또한 재해재난 자체가 언제 어디서 발생할지 정확하게 예측할 수도 없게 된다. 또한 재해재난의 발생 후에는 재해재난 자체가 기존의 기술적·사회적 장치와 맞물려 어떻게 전개될지 알 수 없을 뿐만 아니라 위기관리 조직 외의 다른 기관들의 참여로 인해 기관간의 권한과 범위 설정이 새로이 요구되고 그에 따라 대응·복구단계의 진행방향 또한 정확하게 예측할 수 없게 된다. 결국 불확실성은 재해재난 발생 전에는 '누적성'과, 발생 후에는 '복잡성'과 함께 작용하면서 재해재난 상황을 특징짓게 된다고 할 것이다.

2.4 복잡성(complexity)

복잡성은 재해재난 자체의 복잡성과 재해재난의 발생 후에 관련된 기관들간의 관계에서 야기되는 복잡성으로 나뉘어서 살펴볼 수 있다. 우선 재해재난 자체의 복잡성의 경우 세 가지 측면 즉, 재해재난의 강도, 규모, 그리고 최초 사건과 관련된 다른 재해재난의 발생으로 나누어 볼 수 있다.²⁾ 예를 들어 지진의 경우 지진의 강도와 규모뿐만 아니라(여진(餘震)도 포함) 지진으로 인한 전염병의 창궐 같은 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 재해재난의 복잡성의 원인중의 하나는 재해재난이 상호작용성을 지닌다는 것이다. 재해

의 발발은 대체로 단일한 원인에 기인하지 않는다. 물론 어떤 특정한 결정적인 원인이 있다고 하더라도 그것은 또 다른 요인들과 재해의 발발을 향해 상호상승 작용을 하는 것이다. 따라서 Turner(1978)는 상호작용의 사회심리학적 요인의 중요성을 강조하고 개인과 조직의 의사결정 관계를 관찰할 필요가 있다고 한 바 있다. 그에게 있어서 상호작용은 배양과정의 핵심에 있다고 할 수 있다. 발생 이후에도 재해재난은 피해주민의 반응, 피해지역의 기반시설 등의 요인들과 계속된 상호작용을 동반하면서 진행해 나간다. 결국 이러한 상호작용에 의해 총체적으로 피해의 강도와 범위가 정해지는 것이다.

이는 재해재난이 발생한 후엔 과거 재해 경험에서 이해할 수 있는 그런 전통적인 재해가 아니라 새로운 형태 혹은 새로운 지리적 위치에서 예기치 못한 일련의 위기가 이어질 수도 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 어떤 자연재해는 국제정치적 위기를 야기할 수도 있고 민족적 갈등을 야기할 수도 있다. 이에 따라 복구단계는 인식가능한 어떤 현존 질서에서의 복귀라기 보다는 단지 어떤 안정적인 형태를 의미하게 된다. 특히 복구 과정에서 원상태로의 완전한 복구가 어렵다는 점에서 비가역적이다.²⁾ 또한 각각의 재해재난은 서로 다르며¹⁾ 그에 대한 대응과정에서 조직내의 갈등뿐만 아니라 조직간의 갈등이 야기된다.³⁾

특히 사회적으로나 물리적 환경의 심대한 혹은 급격한 변화가 있을 때, 예를 들어 어떤 지역이 통신수단이나 교통수단이 두절되어 고립되는 상황하에선 재해의 영향을 받은 주민들간에는 새로운 상호작용이 발달하게 된다. 예를 들어 단순화되고 불완전하며 심지어 부정확한 정보에 근거한 소문속에서 주민들은 나름대로의 특정한 것을 선택하게 되는 것이다. 이처럼 재해재난의 상황하에선 기존의 관료적 규범과는 다른 새로운 규범이 생기게 된다.⁸⁾

또한 재해재난의 발생이후의 관련기관들간의 관계에서 비롯되는 복잡성도 있다. 우선 재해발생이전과 비교할 때 재해발생이후의 단계에서 재해관리행정의 경계자체는 확대되지만⁹⁾ 기존의 위기관리조직의 개입범위는 축소된다.¹⁰⁾ 즉 예방·완화단계에서와는 달리 복수의 기관이 참여하게 되고 그에 따라 관련기관들간의 권한 설정, 역할분담, 조정의 문제가 야기된다.

과거 전통적인 재난관리연구에서는 재해재난이 가지고 있는 이러한 특성 요인들을 심각하게 고려하지 않았다. 과학기술에 대하여 지나치게 낙관적이었던 분위기로 인하여, 국가재해재난관리체계의 구조도 ‘예측 가능한 재난 대응’ 중심으로 짜여졌던 것이 사실이다. 그

러나 현대의 고도 산업사회는 전통적인 시각에서 인지할 수 없는 새로운 사회적 위험을 내포하게 되었다. 그렇다면 누적성, 인지성, 불확실성, 복잡성의 특징을 띄는 현대의 재해재난을 적절하게 관리해 나가기 위해서 필요한 관리시스템은 어떠한 구조와 기능을 지니고 있어야 하는 것인지를 파악하기 위해서 우선 재해재난의 발생원인에 대한 보다 체계적인 이론적 접근을 살펴보기로 한다.

3. 재해재난이론

재해재난 발발의 원인과 배경에 관하여는 세 가지 대표적인 이론적 접근이 있다. 각각의 이론적 접근이 재해재난을 이해하는 관점이 조금씩 다르기 때문에 재해재난관리에 대한 기본적인 관점도 다르다. 따라서 합리적인 국가재해재난관리체계의 구축을 위해서는 각각의 이론의 관점과 초점을 이해하여 논리적으로 종합하는 과정이 필요하다고 보여진다.

3.1 재난배양이론(Disaster Incubation Theory)

이 이론은 Barry Turner의 1978년 저작<Man Made Disaster>에서 제기된 것으로, 주로 재난 발생의 사회적, 문화적 측면에 주목한다. Turner의 주된 관심은 재난이 발생하는 해당 사회의 사전 조건들을 규명하는 것이었다. 그는 재난이 이미 사회 속에 내재되어 있다는 것을 강조한다. 즉, 재난 발전의 초기 단계인 배양 단계에서부터 사회 속에 재난이 잠재되어 누적되어 가고 있다는 것이다. 이러한 재난의 배양에 대한 강조는 재난 그 자체보다는 재난을 야기하는 사회적 상황에 대하여 사전적인 관심을 기울여야 함을 의미한다.

재난의 사전적 배양에 대해 관심을 기울이는 것이 재난의 발생 이후의 준비나 대응단계에서 위험을 측정하고 대처하는 것 자체를 소홀히 한다는 것은 아니다. 다만 문제는 소위 ‘위험평가’에서 흔히 무시되었던 사회 문화적인 조건들을 제대로 인식하고, 위험과 관련된 조직문화의 맹점, 부적절한 정보, 의사소통의 문제점, 오차수정의 실패, 안전규제 도입의 실패 등을 성찰해야 한다는 것이다. 즉, 조직의 문화, 정보를 수집하고 처리하는데 있어서의 애매성, 복잡성 등으로 야기되는 불확실성 등을 심각하게 다루어야 한다는 것이다.^{11),12)} 이와 관련하여 Turner는 위험 관리는 학제적 사고와 다양한 기술의 복합적 사용을 필요로 하고 다양한 관점에서 고찰되어야 한다고 말하고 있다. Perrow는 이후에 이러한 인식을 더욱 발전시켜서 후술하는 정상사건이론을 구상하였다.

3.2 정상사건이론(Normal Accidents Theory)

정상사건이론은 C. Perrow의 1984년 저작<Normal Accident>에 처음으로 소개되었다. Perrow는 현대사회의 기술적, 조직적 시스템의 특성을 복잡하고, 짝 짜여진(tightly-coupled) 것에서 찾는다. 복잡하고 짝 짜여진 기술적 체계는 필연적으로 사고를 발생시킬 수밖에 없다는 것이 정상사건이론의 핵심주장인데 우선 복잡성의 문제를 살펴보자. 체계가 복잡하다는 것은 그 체계를 구성하는 요소들간의 복잡한 상호작용으로 말미암아 요소들간의 상호작용을 정확하게 이해하기 어렵게 되어, 결과적으로 불확실성이 높아지는 것을 의미한다. 또 체계의 요소들이 다중적인 기능을 하기 때문에 그만큼 실패가 다양하게 나타나게 되며, 요소들간의 관계가 밀접하기 때문에 그러한 실패는 연속적으로 발생하게 된다. 한편 ‘짝 짜여진 체계’란 단일성이 높고, 변형이 적으며, 시간 의존적인 생산과정을 거치는 체계를 의미한다. 흔히 전문가 집단으로 구성되어 있고, 각각의 구성요소들의 대체가 쉽지 않은 속성을 지닌다. 이러한 체계는 체계 내에 안전기제가 내장되어 있지만, 그 개선이 용이하지 않다는 문제가 있다.¹³⁾

이러한 복잡하고 짝 짜여진 체계에서 예기치 않은 조그만 사건이 발생하게 되면 그것은 곧 가속화의 과정을 거쳐 거대한 재난으로 확대되는 경향이 있다. 즉 복잡성과 짝 짜여짐의 조합은 사고의 발생을 불가피하게 만들며 사고의 확대를 촉진하게 된다. Perrow는 이렇게 발생하는 사고를 ‘정상’ 사고(normal accident)라고 명명하였다.¹⁴⁾ 이러한 견해는 재해재난의 발생의 필연성을 강조하는 것으로 그 관리에 대하여는 일종의 비관적 자세를 취하는 입장이다.

3.3 고도신뢰이론(High Reliability Theory)

이러한 정상사건이론의 관점과는 조금 다르게 Berkely 학파는 뛰어난 안전 기록을 유지하고 있는 조직들의 독특한 조직 전략을 연구했다.¹⁵⁾ 사고 예방이 가능하다는 전제 아래, 복잡성과 짝 짜여진 체계에서 사고 발생 가능성을 낮추는 조직의 전략을 발전시킬 수 있으며, 따라서 사고는 예방할 수 있고, 조직의 안전에 관한 신

뢰성도 높일 수 있다는 것이 고도신뢰이론의 핵심이다. 고도신뢰이론은 정상사건이론의 비관적 측면에 대한 반발과, 과거 결정론적인 세계관에 근거한 합리적 의사결정의 전통에 대한 수정을 근간으로 한다. 고도신뢰 이론의 위기관리 전략으로는 구체적으로 ① 가외성 전략, ② 의사결정 분권화 전략, ③ 관점의 유연화 전략, ④ 조직 학습 전략 등이 있으며, 이들은 현대 재해재난관리의 핵심적인 내용을 구성하고 있다.¹³⁾

가외성의 전략이란, 만약 한 부분의 실패가 발생하게 되면 다른 부문에서 이를 뒷받침하거나 한 개인의 실수를 다른 조직원이 보완할 수 있는 형태를 의미하는 것으로서 잠재된 위험은 다양한 채널을 통해 감지될 수 있다는 것이다. ‘가외성’이라는 수단을 통해 연속적 실수의 가능성은 줄어들게 된다. 두 번째로 고도신뢰조직(High Reliability Organization, HRO)은 의사결정의 분권화 전략을 유지하게 되는데 문제발생 지점으로부터 가장 근접해 있는 부서가 문제해결을 담당토록 하기 위해서이다. 즉 의사결정 분권화를 통해 신속한 문제해결을 추구한다. 관점의 유연화란, 다양한 이론을 조직의 기술과 생산과정에서 동시에 수용하는 것을 의미하며 긴밀한 토론과 협상을 거친 이후에 조직의 최종 행동양식을 결정하는 것을 의미한다. 이를 통해 한가지 관점을 고집할 때 간과할 수 있는 복잡한 상호작용의 반영이 가능해진다. 조직학습 전략이란, 고도신뢰조직은 학습과정을 통해서 신뢰도가 높은 성취를 이루게 된다는 것이다.

4. 재해재난관리체계의 바람직한 구조

재해재난의 일반적 속성과 그 발발의 원인과 배경에 관한 세 가지 대표적인 이론적 접근을 종합하여 재해재난관리체계를 설계함에 있어 그 구조적 당위성을 추출해 보면, 조직구조의 ① 통합성 ② 학습성 ③ 협력성 ④ 유기성을 들 수 있다. 이러한 네 가지 구조적 속성들을 어떻게 활용해야 하는지 그 이론적인 배경과 경험적인 문제의식을 고찰하면서 좀 더 자세히 살펴보도록 하자.*1)

*1) 국가재해재난관리체계의 활동은 재해의 주기에 따라 “예방 및 완화(prevention and mitigation)”, “준비(preparedness)”, “대응(response)”, 그리고 “복구(recovery)”의 네 과정으로 이루어진다(McLaughlin, 1985: Petak, 1985). 실제로 각 과정들은 매우 밀접하게 관련되어 있어서, 현실상황에서 각각을 분리시켜서 독립적으로 사고하는 것은 무의미하기 때문에 국가재해재난관리체계를 설계함에 있어서도 각 과정 모두를 전체적으로 고려하여 체계를 구축해 나가는 것이 필수적이다. 그럼에도 불구하고, 각 단계별로 특성이 존재하는 것 또한 사실이며, 따라서 전체적이고 체계적인 국가재해재난관리체계의 설계를 위해서도 각 단계별 특성들을 고려하여 사고할 필요가 있다. 지금까지 위에서 살펴본 국가재해재난관리체계의 활동단계에 관하여 과거의 기존 연구자들은 재난활동국면.예방, 준비, 대응, 복구-이 존재한다는 것을 인정하고, 그러한 활동단계가 선형적이고 상호배타적인 경향이 있다고 보고 있다. 그러나 최근의 연구는 이렇게 활동단계들을 선형적 상호배타적인 것으로 가정하는 경향에 대하여 심각한 의문을 제기하고 있다(Neal, 1995). 위에서 제시하는 활동국면은 기간

표 1. 재해재난관리체계의 구조적 속성 및 그 전략적 효과

구조적 속성	전략적 효과
통합성	통합화, 효율화, 체계화, 통합된 중재 기능
학습성	지식축적 기반 확충, 상황 중심적 대응력 향상
협력성	수평적 협력체제, 외적 협력 Network 구축, 복합 협력적 관리지향
유기성	중첩화, 분권화, 몰입감 및 책임감 강화, 내부 요소간 소통 활성화

4.1 통합적 구조(integrative structure)

대체로 재해재난에 대한 관리는 분산형 관리와 통합형 관리의 두 가지 방식으로 나눌 수 있다. “분산형 관리”는 재난의 유형별 특징을 강조하는 것으로, 1930년대 전통적인 조직이론의 등장과 함께 합리성과 전문화의 원리를 강조하는 이론적 분위기에서 나온 것이다. 그러나 분산형 관리방식은 재난 시 유사기관간의 중복 대응과 과잉대응의 문제를 야기하였다. 또한 난해한 계획서의 비현실성과 다수기관간의 조정, 통제에 대해 반복되는 문제도 심각한 것이었다.¹⁶⁾ 이러한 분산형 관리의 문제점을 극복하고자 대두된 것이 소위 “통합적 접근법(Comprehensive Emergency Management)”이다. 이는 재난유형의 차이에도 불구하고, 심각한 인위적 재난에서 수행되어야 할 많은 일들이 주요 자연재해에서 취해져야 할 일들과 크게 다르지 않다는 것이다. 미국 FEMA(Federal Emergency Management Administration) 창설의 이론적 근거로 제시된 통합관리방식은 재난관리의 전체 과정(예방-준비-대응-복구)을 “종합적으로” 관리한다는 의미를 지닌다. 그것은 모든 재난은 피해범위, 대응자원, 대응방식에 있어서 유사하다는데 그 이론적 근거를 삼고 있다. 여기서 통합관리의 개념은 모든 자원을 통합-관리한다는 의미가 아니라, 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정, 통제한다는 의미이다.

이러한 맥락에서 통합적 구조는 재해재난관리체계가 궁극적으로 지향하는 조직체계의 구조적 특성이다. 특

히 조직간의 관계가 문제된다. 예를 들어 재해재난관리과정 중 복구단계에서는 기존의 위기관리 조직의 역할은 최소화되고 다른 조직(즉 군, 의료기관, 민간 등)의 역할이 증대되게 된다.¹⁰⁾ 그에 따라 새로운 역할분담과 권한설정이 요구되는데 그런 조정이 잘 이뤄지지 않을 경우엔 재해재난에 적극적으로 대처하지 못하고 갈등상황에 처하게 될 수도 있다.

구체적으로 조직간의 협조적인 관계가 어려운 이유는 크게 두 가지로 나뉘볼 수 있는데 우선 부적절한 의사소통이다. 이는 단순한 정보 부재(不在)의 문제가 아닌 정보 처리 능력이 한정되어 있어 발생하는 문제이다. 또한 재해재난관리 네트워크 내의 수평적 혹은 수직적 분열이 생긴 경우, 네트워크 내의 정보의 흐름을 구조화·통제·규제할 권위를 가진 단일한 관리기관이 부재한 경우에도 의사소통이 어렵게 된다.¹⁰⁾ 둘째, 전체를 보는 시각의 부재이다. 그러나 이런 시각의 부재는 실제 아예 인식조차 안되기 때문에 전체를 보는 시각의 부재보다는 의사소통의 어려움이 조직간의 협조가 이뤄지지 않는 주된 이유로 논의되고 있다.

Comfort(1985)는 재해의 범위가 넓고 영향력이 크고 관련 인원이 많아질수록 적절한 의사결정을 위한 정보의 중요성이 더욱 증대된다고 하면서 효율적인 의사소통을 위한 통합된 재해재난관리체계의 구축을 강조하고 있다. 그는 통합된 위기관리체계의 특성을 다음과 같이 들고 있다. 통제보다는 혁신, 현존 질서의 재강화보다는 학습, 권력에 대한 탐색보다는 정보에 대한 지속적인 탐색이 그것이다. 특히 Comfort에 의하면 이런 통합된 재해재난관리체계의 구축에는 조직구조의 개편이나 막대한 자원의 배분·할당을 필요로 하지 않는다. 단지 조직우선권의 재개념화, 조직기능의 재설계, 시간의 재할당(정보검색·분석·의사소통), 그리고 개인 및 조직학습과정의 인식과 그런 과정의 결과에 근거한 행동에 대한 지지가 요구된다.

현실적으로 국가재해재난관리체계는 재해재난의 환경적 특성상 다양한 수준과 차원에서 여타의 정부기

을 기준으로 구분하고 있는데, 그러한 기간에 따른 구분은 임의적이며 단지 한 기간동안에 행해지는 주요 활동을 구별할 때에만 유용한 것으로 본다. 왜냐하면 어떤 한 국면의 재해재난활동이 갑자기 중지하거나 다른 형태의 활동으로 대체되는 것이 아니라 다른 국면의 재해재난활동들이 동시에 이루어지는 것이 보편적인 현상이기 때문이다. 예를 들면 재해재난 활동 중 세부적으로 대응과 복구활동을 살펴보면 재난활동들은 대응에서 복구활동으로 이동하기는 하지만 어떤 특정날짜에 대응국면이 끝나고 복구국면으로 시작하는 선형적인 과정은 아니다. 이를테면 처음 이들은 대부분(모두는 아님) 집중적으로 대응활동이 이루어지고 다음 셋째 날과 넷째 날 동안은 대응과 복구활동이 함께 이루어지며 다섯 여섯째 날은 대부분 복구활동이 이루어진다. 그러나 대응과 복구활동은 상호배타적으로 발생하는 것이 아니며 대응기간 동안 복구활동도 이루어지고 반대로 복구기간 동안 대응활동도 발생한다. 따라서 대응과 복구활동은 동시에 발생하지만 한 국면에 관련된 활동들은 다른 국면의 활동에 직접적으로 영향을 미친다.

관, 지방자치단체, 시민단체^{*2)} 등과의 조직적, 기관적 연계활동을 모색해야 한다. 위기관리 조직을 '임시통합된 조직', '수평적 조정을 중심으로 임시적으로 상호관련된 기관들끼리 협조-조정하여 위기를 해결하는 조직', '재해에 즉각적인 대응행동을 취하기 위하여 상호유관한 기관들끼리 협조와 상호조정을 통하여 이 문제를 해결하려는 임시적 성격을 가진 조직'이라고 이해하는 이유가 그것이다.^{17),18)}

이러한 FEMA의 기본적인 조직원리에 한가지 더 추가하여 통합형 조직의 당위성을 보완한다면 재해재난의 누적성과 상호작용성을 들 수 있다. 즉 모든 재해재난이 상호작용하는 수많은 요인들이 누적된 결과로 발생한다면, 각각의 요인들을 책임지고 관리하는 개별적인 부처들의 관찰만으로는 재해재난의 발생을 예측하는데 어려움이 있으리라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 따라서 재해재난관리의 포괄적 책임을 지는 특정 정부조직이 개별적인 관리주체와 적극적인 정보교류를 통해 재해재난의 누적을 모니터링할 수 있게 해야 한다.

4.2 학습적 구조(learning structure)

하나의 개방시스템으로서의 조직은 유기체와 같은 역할을 한다. 이때 유기체를 둘러싼 환경의 특성이 복잡하고 불안한 경우에는 환경을 능동적으로 설정함으로써 적응하는 학습 과정이 필요하다. 시스템으로서의 조직은 지능적이며 자기규제적인 일종의 사이버네틱스라고 할 수 있다. 사이버네틱 시스템은 학습능력을 필요로 하게 되는데, 이는 환경의 중요한 측면을 감지, 조정, 탐색하는 능력, 그러한 정보를 시스템 행동을 안내하는 운영규범과 관련시킬 수 있는 능력, 규범으로부터의 심각한 이탈을 찾아내는 능력, 차이가 발견되었을 때 이를 수정할 수 있는 행위를 즉각 실행할 수 있는 능력 등을 의미한다.¹⁹⁾

조직환경과 조직학습의 관계를 설명하기 위하여 많은 연구에서 빈번하게 사용하는 개념이 바로 위기(crisis)이다. 과거에 위기는 조직에게 있어 회피해야 할 대상이었다. 대부분 위기와 조직 행동과의 관계에 대

한 연구들에서 사용하는 위기란 기껏해야 현상을 설명하기 위한 메타포어에 불과했다. 그러나 최근 조직학습을 연구하는 학자들은 위험 자체에 안전이 존재한다는 적극적인 사고를 바탕으로 '창조적 긴장', '창조적 혼란' 등의 개념으로 위기를 조직학습 활동을 촉진하는 핵심변수로 인식하고 있다.²⁰⁾ 즉 위기는 오히려 조직에게 학습을 할 수 있는 동인을 제공하는 것이며 어떠한 조직이든 간에 위기를 경험하지 않으면 학습할 유인을 가지지 못한다. 이는 위기(危機)의 한자(危險과 幾回)에 대한 서구학자의 관심에서도 드러난다.¹⁾

따라서 환경의 속성상 늘 예측불가능한 위기의 상황이 가장 심화되어 있는 국가재해재난관리체계의 경우 이러한 학습조직으로의 구조화는 필수불가결한 것이다. 즉 학습을 통해 새롭게 펼쳐지는 환경에 적응하며 환경을 제어해 나가는 능력을 구비하도록, 즉 학습에 유리하도록 조직의 구조를 변화시켜야 한다.³⁾ 특히 재해재난이 복잡하고 또 반복적으로 일어나는 현상이 아니므로 관리조직이 적은 수의 경험으로부터 많은 교훈을 도출하고자 하는 학습지향성이 높아야 한다. 또한 낡은 행동패턴에 내재된 의미의 재검토 없이는 낡은 행동패턴을 바꾸거나 새로운 행동을 창안할 수 없기 때문에, 학습이라는 의식적인 과정이 없이는 조직구성원 개인의 행동은 기존의 그것과 동일할 가능성이 크고 나아가 이런 학습이 없다면 행태에 있어 아무런 변화도 발생하지 않고 조직행태도 변화를 모색하지 않게 될 것이다. 조직에서 학습이 일어나지 않게 되는 원인은 여러 가지가 있을 수 있으나 Stern(1997)은 조직은 실수나 위기가 발생했을 때 반성과 자아성찰을 통해 새로운 방향을 모색하는 학습성을 고양하기보다는 그들의 잘못된 결정을 합리화하기에 급급한 방어성과 실패는 감추고 성공은 극대화하려는 기회주의적 속성에 의해 학습성이 저해되기 쉽다고 보고 있다. 따라서 기존의 일상적인 여러 조직과 관할권간의 연계를 넘어서 활성화된 정보검색과 대응과정에서의 네트워크를 기반으로 하여 조직구성원의 행동에 내재된 의미의 재검토가 이뤄져야 한다.²¹⁾ 이처럼 정보검색과 대응과정에서

*2)1999년 경기도 북부지역 수해원인 분석과 개선방안을 제시한 <1999 정기국회 국정현안분석집>에서 민간조직을 활용하고 조직화해야 한다는 당위성을 제기하고 있다. 예를 들면 우선 수해조사의 지원을 위하여 민간조직과 인접 자치단체를 활용해야만 지나치게 짧은 법정 조사기간에 발생할 수 있는 부조리 등을 배제한 가운데 조사가 가능하다. 둘째 자원봉사자들을 체계적으로 조직화할 수 있는 조직과 네트워크가 필요하다. 셋째 아마츄어 무선사(HAM), 스쿠버팀, 언론 등의 특수 민간단체와의 협조체계의 구축이 시급하다.

*3)Lagadec(1997)은 학습에 유리한 조직의 구조를 다음과 같이 구체화하고 있다. 즉 조직의 지도부에서 위기의 가능성과 위기 발생시의 가능한 피해의 규모, 그리고 위기 대응절차에 대한 인식의 공유가 있어야 하며 과거의 경험으로부터 건설적인 학습이 이루어질 수 있어야 한다. 상황적응능력의 향상을 위해 예외적 상황에 직면했을때를 대비한 대처 훈련이 실시되어야 한다. 또한 최고 의사 결정자 그룹에 대해서는 별도의 훈련이 필요하며 다양한 수준의 행위자들이 간여하는 학습조직이 되어야 한다.

의 네트워크가 갖춰지고 학습조직이 구축되면 다음과 같은 효능이 생기게 된다. 우선 여러 조직과 여러 수준의 정부에 의한 즉각적인 정보검색이 가능해져서 정보의 신뢰성이 고양되고 그에 따라 신속한 오류수정이 이뤄진다. 둘째 위기가 일어난 후에 대응하는 것이 아니라 실제 위기발생 전에 어려움을 예상하고 정확한 수단을 조처하게 된다(proactive rather than reactive). 셋째 조직 내 학습뿐만 아니라 조직간 학습이 이뤄질 경우엔 정보획득에 있어 광범위한 참여를 통해 문제해결에의 관심이 증대되고 위협에 대한 인지능력이 향상된다.

국가재해재난관리체계의 운영에 있어서 재해재난 사후의 분석과 성찰이 이후의 예방과 준비의 계획에 실효성 있게 환류되는 것이 대단히 중요하다. 왜냐하면 재해재난이라는 경험, 즉 학습의 재료가 그 질과 양에 있어서 다양하지도 충분하지도 않지만, 우리는 그로부터 가능하면 많은 교훈을 얻어 향후의 재해재난관리에 반영해야 하기 때문이다. 그러나 재해재난관리에 관한 현재로서는 단순한 단일고리학습조차 제대로 이루어지고 있지 않는 것이 사실이다. 따라서 앞으로 계속해서 성찰과 학습의 질을 높여서 이중고리학습과 제2의 학습 수준에까지 오르도록 해야 한다.*4)

그러나 위기시의 경험은 미래의 위기에 대한 적용에 있어 장애요인이 될 수 있다는 지적도 있다. 왜냐하면 동태적인 사회환경 하에서는 과거 위기에서 배운 지식에 집착할 경우에는 오히려 새로운 상황에 대한 적응을 방해할 수 있기 때문이다. 또한 학습에 대한 잠재력을 창조했던, 위기 때 분출된 강력한 심리적·정치적 힘은 나중에는 자기 중심적이고 이익추구적인 행태로 귀결될 수도 있다. 따라서 편견을 버리는 것은 학습 그 자체보다도 오히려 더 어려운 과제일 수 있는 것이다.²²⁾

따라서 재해재난관리체계는 보다 고차원의 다양한 학습을 통해서 새롭게 펼쳐지는 환경에 대응해야 할 필요가 있다. 결국 재해재난관리체계는 하나의 경직되고 폐쇄적인 행정체계가 아니라 현장과 경험이 축적되

는 가운데 계속해서 체계가 발전되어 가야 한다는 것이다. 즉 학습을 통해 새롭게 펼쳐지는 환경에 적응하며 환경을 제어해 나가는 능력을 구비하도록, 즉 학습에 유리하도록 조직의 구조를 변화시켜야 한다. 재해재난은 불확실하고 또 반복적으로 일어나는 현상이 아니므로, 관리조직은 적은 수의 경험으로부터 많은 교훈을 도출하고자 하는 스스로의 학습지향성을 높여야 한다는 것이다.

4.3 협력적 구조(Cooperative Structure)

환경이 극도로 복잡하고 예측불가능한 속에서는 어떤 단일 조직의 고립된 대응은 오히려 실효성이 떨어진다. 현실적으로 국가재해재난관리체계는 그것이 처한 환경적 특성상 다양한 수준의 조직적, 기관적 연계 활동을 통해서 그 목적을 성취할 수 있다. 대체로 위기관리 조직을 임시통합된 조직, 수평적 조정을 중심으로 임시적으로 상호관련된 기관들끼리 협조-조정하여 위기를 해결하는 조직, 결정적인 변화를 유발할 가능성이 있는 자연·인공재해에 즉각적인 대응행동을 취하기 위하여 상호유관된 기관들끼리 협조와 상호조정을 통하여 문제를 해결하려는 임시적 성격을 가진 조직이라고 이해하는 이유가 그것이다.^{17),23),18)} 따라서 효과적인 위기대응을 위해서 위기관리를 담당하는 조직과 각 수준의 정부 및 여타 유관 기관들 사이에 위기와 관련된 정확하고 시의적절한 정보의 교환이 활발히 이루어져야 한다.

또한 신속하고 정확한 정보 및 자원 전달 네트워크의 마련이 필요하고 예방단계에서부터 지역 내에서 유관기관들의 참여구조를 마련해야 한다. 재난발생 이후에도 다각적인 구호와 협력의 체계를 마련해야 한다. 이는 비단 정부기관만의 일이 아니고 최근 제5의 권력 기관으로 주목받고 있는 NGO들의 활동도 필요한 부분이다. 국가재해재난관리체계의 임시조직들은 임무가 완료됨과 동시에 팀이 해체되거나 원래의 조직이나 집단으로 되돌아가게 된다. 그 존속기간은 잠정적인 형태를 취하고, 신속한 행동이 중요하며, 정책결정과 집

*4)Argyris와 Schon(1996)은 개인이나 조직의 학습과정에서 나타나는 패턴의 특성을 단일고리학습, 이중고리학습, 제2의 학습 등으로 나누어서 설명한다. 오늘날의 조직에 있어서 가장 일반적인 학습형태인 단일고리학습은 기존 시스템을 안정시키고 유지하기 위한 정보의 획득에 중점을 두고 있다. 여기에서의 핵심은 오차의 탐색과 수정이다. 이중고리학습은 좀 더 심화된 모습이며, 애초에 왜 오차가 발생했는지를 묻고 시스템 자체에 대해 의문을 제기하는 것이 포함된다. 본 학습은 좀 더 깊이 있는 조직의 표준형과 구조를 고찰하며, 조직과 행위 및 결과의 관점에서 그 타당성에 대해 의문을 제기한다. 이 학습은 오차와 실수를 드러내는 성격을 가지고 있어서 많은 조직과 개인들이 이중고리학습에 참여하는 것을 꺼려 한다. '학습에 관한 학습'인 제2의 학습은 조직이 당연시하는 가설에 대한 숙고로부터 학습이 시작되는데 한 조직이 제2의 학습에 참여할 때 조직 구성원들은 사전 배경에 대해 학습을 하게 된다. 각 구성원들은 자신들의 행위가 학습을 소홀히 하거나 방해했다는 것을 깨닫고, 학습을 위한 새로운 전략을 세우고, 그 동안 생산해 온 것에 대해 평가하고 일반화시켰다는 사실들을 발견한다. 그 결과 조직학습의 실행이 수정되고 반성되는 것이다.

행이 분리된 이중구조를 지니게 된다. 이때 정책결정은 물론이고 집행에서도 한 기관에 의해서 결정된다고 보다는 복수기관의 협동에 의해서 해결된다.²⁴⁾

4.4 유기적 구조(Organic Structure)

통합된 조직 구조를 통한 통합적 기능의 실현은 내적으로 유기적인 시스템의 분권적 기능화를 통해 구체화될 수 있다. Burns & Stalker는 기술적 환경과 조직 구조를 관련시켜 “유기적(organic) 구조”와 “기계적(mechanic) 구조”라는 개념을 내 놓았다. 이들은 공식화된 규범이나 중앙집중적 의사체계 및 위계구조를 지닌, 보다 관료적인 특성을 지니는 조직을 기계적 조직이라고 유형화하고, 중앙집중도나 공식화의 정도가 낮고 구성원의 활발한 참여가 이루어지는 특성의 조직을 유기적 조직이라고 명명했다.²⁵⁾ 진행과정에 있어 기계적인 성격보다는 유기적·진화적 성격을 지닌 재해재난은 매우 불확실한 시계하에서 급격하고 복잡하게 전개된다. 이런 상황에선 관리체계의 신속적이고 유기적인 적응력이 필요하다. 즉 갑작스러운 재해재난이 발생한 경우 보다 섬세하고 적응적인 정보검색과 그에 기초한 정책결정이 요구된다. 또한 재해재난 발생전의 예방·완화단계에서 발생가능성을 감소시키기 위해서는 조직간의 연계성이 요구되게 된다. 따라서 재해재난 관리체계에서 요구되는 유기적인 적응력은 기본적으로 즉각적인 정보검색과정을 전제로 하며,²¹⁾ 조직의 영속성에 대한 합리적인 회의와 그에 근거한 임시직 인원의 채용 및 조직에 있어서의 일불법적 개념의 도입²⁶⁾ 등을 그 내용으로 하고 있다. 특히 정책문제의 분화와 조직간의 의존성이 증대됨에 따라 이런 문제를 개선하기 위한 가상조직의 개념이 이용될 수 있을 것이다. 유기적 조직에 있어서 과제들의 수행방식, 임무 또는 권위관계 등의 공식적 규정은 매우 약하다. 따라서 그것은 과제를 수행하는 과정에서 다른 사람들과의 밀접한 상호작용에 의해 끊임없이 재규정된다. 상호작용은 수직적으로 뿐만 아니라 수평적으로도 활발히 이루어지며, 상이한 위계구조상의 구성원들 간의 의사소통방식도 수직적 명령하달식이라기보다 수평적 자문과 유사한 방식으로 이루어진다.²⁵⁾

학습적인 조직구조와 관련하여 유기적 구조는 두 가지 점에서 의미를 갖는다. 우선 유기적 조직의 중첩성이다. 이는 고도신뢰이론의 관점을 가지고, 개인과 조직의 학습능력을 높이기 위해 그 구조를 중첩화한 것을 의미한다. 즉 다소 비효율적으로 보이지만 중첩적인 구조를 만들어서 오히려 가외적 장치를 적절하게 활용하는 것이다.^{11),27)} 또한 중첩적인 조직구조는 하나

의 조직에만 국한되는 것이 아니라 조직간의 관계에서도 적용될 수 있다. 이렇게 되면 다양한 원천에 의한 다양한 정보의 흐름과 그에 기반한 다양한 관점이 양립가능하고 조직구성원들도 문제해결과 지식창출에 보다 적극적으로 참여하게 된다. 둘째 유기적 조직의 분권성이다. 분권화가 될수록 조직구성원들의 활동 몰입도를 향상시키고 업무에 대한 강한 책임감을 유도한다. 왜냐하면 개인이 갖는 몰입은 개인이 문제해결에 참여하고 업무에 대한 강한 책임감에 의해 좌우되므로 분권화된 조직구조를 가진 조직에서 구성원들은 높은 몰입수준을 보이고, 따라서 조직수준의 학습이 활발하게 이루어지기 때문이다.²⁰⁾ 결과적으로 재해재난이라는 그 본질이 예측과 통제가 극히 제한적인 정책대상을 환경을 관리하는 데에는, 그에 가장 적절하게 적용하며 조직의 목표를 기능적으로 올바르게 구현해 내는 전문화된 구성원들의 능동적인 활동이 필수적이다. 상명하달식의 폐쇄적인 체계, 경직되고 복잡한 관료제의 시스템으로는 이러한 기능을 충실히 수행할 수 없다.

5. 맺음말

본고는 재해재난관련 이론의 토대 위에서 국가재해재난관리체계가 구조적으로 통합성, 유기성, 학습성, 협력성을 갖추어야 함을 밝혔다. 물론 이러한 본고의 논의는 보편타당한 규범적인 것에 불과하며, 우리나라의 현실에 보다 적합한 합리적인 국가재해재난관리체계를 구축하기 위한 가장 기초적인 출발점에 불과하다. 그러나 본고에서 개발된 틀에 입각하여 선진국가들의 국가재해재난관리체계를 보다 분석적으로 이해함으로써 진정한 의미의 벤치마킹이 가능해질 것으로 기대한다. 즉 국가재해재난관리체계의 가장 기본적인 규범적인 틀을 제시함으로써, 선진국가들의 재해재난관리체계를 이해할 수 있는 이론적 준거를 제시하고 궁극적으로는 우리나라의 국가재해재난관리체계의 구축을 위한 논의의 객관적인 단초를 제시하였다는 데에서 본 논문의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 다만 국가재해재난관리체계와 관련하여 실무적인 차원에서 함의를 찾을 수 있는 보다 구체적인 논의는 이제부터 시작이며, 선진국가들의 경험을 보다 체계적으로 분석하고, 우리나라의 현실적인 상황을 보다 분석적으로 파악해내는 후속 연구들을 기대해 본다.

참고문헌

1. Gherardi, Silvia, “A Cultural Approach to Disasters”,

- Journal of Contingencies and Crisis Management, 6(2), (1998).
2. Hills, Alice., "Seduced by Recovery: The Consequences of Misunderstanding Disaster", Journal of Contingencies and Crisis Management, 6(3), (1998).
 3. Petak, William J., "Emergency Management: A Challenge for Public Administration", Public Administration Review, Vol. 45(1985).
 4. 정익재, "위험의 특성과 예방적 대책", 「한국행정연구」, 3(4), (1994).
 5. 최병선, "위험문제의 특성과 전략적 대응", 「한국행정연구」, 3(4), (1994).
 6. 이재은, "우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구: 위기관리 조직과 법규 분석을 통해", 「한국정책학보」, 7(2), (1998).
 7. 김영평, "현대사회와 위험의 문제", 「한국행정연구」 3(4), (1994).
 8. Schneider, Sandra K., "Governmental Response to Disaster: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms", Public Administration Review 52(1992).
 9. 남궁근, "재해관리행정체계의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로", 한국행정학보, Vol. 29, No. 3(1995).
 10. Drabek, Thomas E., "Managing the Emergency Response", Public Administration Review 45(1985).
 11. Turner, B. A., "Man-Made Disasters", Wykeham Science Press, London(1978).
 12. Short, Jame F, Rosa, Eugene A., "Organizations, Disasters, Risk Analysis and Risk: Historical and Contemporary Contexts", Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 6, No. 2(1998).
 13. Rijpma, Jos A., "Complexity, Tight-Coupling and Reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory", Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5, No. 1(1997).
 14. Perrow, C., "Normal Accidents: Living with High Risk Systems", Basic Books, New York(1984).
 15. Roberts, K. H., "Introduction", Roberts (ed.), New Challenges to Understand Organizations, Macmillan, New York(1993).
 16. 유충, "재난관리론", 신문사(1993).
 17. Thompson J. D., "Organization in Action", New York McGraw Hil Sitkin, S.B., New York(1958).
 18. 이상팔, "위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로", 「한국행정학보」, 30(2), (1996).
 19. Morgan, Gareth, "Images of Organizations", Sage Publication Inc, Beverly Hills, Ca(1986).
 20. Senge, P. M., The 5th Discipline : The Art and Practice of the Learning Organization, Doubleday Currency(1990).
 21. Comfort, Louis K., "Integrating Organizational Action in Emergency Management; Strategies for Change", Public Administration Review 45(1985).
 22. Stern, E., "Crisis and Learning; A Conceptual Balance Sheet", Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5, No. 2(1997).
 23. 이종범, "학습이론에 의한 역할행태분석", 「법률행정논집」, 13(1976).
 24. Simon, M. E., "Matrix Management at the U. S. Consumer Product Safety Commission", PAR July-August(1967).
 25. Burns, Tom & Stalker G. M., "The Management of Innovation", Tavistock, London(1961).
 26. Peters, G., "The Policy Capacity of Government", Canadian Center for Management Development, Ottawa: Canada(1997).
 27. Weick, K. E., "Organizational Culture as a Source of High Reliability", California Management Review, Vol. 29, No. 2(1987).
 28. Comfort, Louis K., "Designing Policy for Action: The Emergency Management System", L. K. Comfort (ed.), Managing Disaster, Dorham, Duke University Press, North Carolina(1988).
 29. Pidgeon, Nick, "The Limits to Safety? Culture, Politics, Learning and Man-Made Disasters", Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5, No. 1(1997).
 30. FEMA, "Role in Emergency Management : Examining Recent Experience".