

사회복지조직에서 위험관리(Risk Management)의 필요성과 동향

박 경 일(동국대학교)

1. 문제제기

최근 우리 사회에서도 ‘위험관리(risk management), 위기관리(crisis management)’라는 말이 점차 사용되기 시작하는 것 같다. 분명한 사실은 개인이나 국가를 막론하고 어느 누구에게도 위험이 전혀 없는 상태는 존재할 수 없다는 점이다. 위험에 직면하여 그것을 어떻게 처리하고, 극복해 나가는 방법을 모색하는 것이 바로 위험관리의 기본발상이라고 할 수 있다.

위험관리라고 하는 것은 제2차 세계대전 이후의 현상이라 할 수 있으며 1960년 이전의 위험관리는 그 범위가 상당히 좁았다. 우리나라에서 위험관리는 민간 부문 중에서도 영리기관, 즉 기업체나 금융기관을 중심으로 발전되어 왔고 병원이나 학교를 제외하고는 비영리기관만을 대상으로 한 위험관리 연구는 거의 전무하다.

비영리기관의 위험관리 활동 여부는 그 기관의 업무상 위험도와 관련이 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 미국의 경우 의료사고 등의 위험도가 높은 병원들과 일부 공익기관들은 RIMS(리스크관리협회)와 PRIMA(공공리스크관리협회)에 오래 전부터 적극적인 참여를 해 오고 있으며, 사회복지분야에서는 사회복지사의 전문적 책임성(Bernstein, 1981; Weil & Sanchez, 1983; Reamer, 1989; Martin, 2001 등)과 윤리적 기준(Kurzman, 1995; NASW, 1996; Reamer, 2001 등)에 주안점을 둔 위험관리가 이루어지고 있다. 최근 들어 일본에서는 병원이나 간호 분야에서 중요하게 취급되었던 위험관리가 개호보험제도의 도입과 함께 복지시설이나 케어서비스에서도 매우 중요하게 언급되고 있다(厚生省, 2000; 全國社會福祉施設經營者協議會, 2001; 全國老人保健施設協會, 2001; 東京都社會福祉協議會, 2002; 平田 厚, 2002; 高谷よね子, 2004 등).

Tremper & Kostin(1993)에 의하면 인간봉사기관의 위험관리는 책임성이라는 Fashion으로서 재정과 인적자원을 보호하며, 서비스나 산출물을 제공하는 하는 것과 관련되어 있다고 한다. 의료 분야의 위험관리를 참고 해서 정리한 일본의 전국 사회복지시설경영자협의회의 리스크 매니지먼트 검토위원회(2001)에 의하면 리스크 매니지먼트란 「이용자의 안전을 최대의 목적으로 하고, 서비스질의 향상과 이용자 만족도의 향상을 지향하는 활동」이라고 되어있다. 이

와 같이 현재 일본의 사회복지시설경영자 측에서는 조직 관리 측면보다는 이용자의 안전 확보에 의한 서비스 질의 향상이라는 서비스 관리 측면에 중점을 둔 위험관리가 강조되고 있다.

아직까지 우리나라의 사회복지 조직에서는 위험관리에 대한 연구도 잘 이루어지지 않고 있으며 그 필요성조차도 언급되지 않고 있는 실정이다. 사실 우리나라의 많은 사회복지시설에서 다양한 위험요인이 도사리고 있고, 서비스의 제공과정 중에 알게 모르게 사고나 재해들이 발생되고 있다. 그러나 많은 사회복지조직들이 중대한 인명사고나 자연재해와 같은 것을 제외하고는 이러한 위험들에 대해 아무런 대처전략 없이 비공개적으로 넘겨버리는 것이 일상적인 일처럼 되어있는 것 같다.

본 발표는 사회복지분야에서 위험관리(risk management)의 개념과 의의 등을 정리하고, 왜 사회복지분야에서 리스크 매니지먼트가 필요한지, 그리고 현재 미국과 일본의 사회복지 분야에서 위험관리가 어떻게 이루어지고 있는 지 그 동향을 살펴보는 것이다. 그리하여 발표자는 이론적으로 사회복지조직에서 위험관리의 의의와 필요성을 학계에 소개하고 향후 우리나라 공적 장기요양보험제도의 도입에 대비하여 지금부터라도 사회복지조직에서 위험관리에 대한 인식을 고양하며, 나아가 위험관리에 대한 제도론 내지 정책론적인 대응책을 고려해야 할 필요가 있음을 제안하고자 한다.

2. 사회복지조직에서 위험요인과 유형

리스크를 “위험”이라고 말할 때는 다음 3가지 의미를 포함하고 있다. ① 사고 발생의 가능성으로서 인시던트(incident) ② 사고 그 자체로서 액시던트(incident), ③ 사고발생의 조건, 사정, 상황, 요인, 환경으로서 생각하지도 않았던 일들, 우연한 사고 불가항력의 사고 등이 포함된다. 사회복지조직(특히 재가케어)에서 리스크는 위에서 언급한 사고(incident, incident)뿐만 아니라 트러블(trouble)도 생각해 보아야 한다.

사회복지조직에서 발생할 수 있는 리스크는 다음 네 가지 유형으로 구분할 수 있다(增田 雅暢·菊池 馨實 編著, 2003: 49-56). 업무 리스크, 경영리스크, 존속(사회적) 리스크, 재해 리스크이다.

3. 사회복지조직의 환경변화와 위험관리의 필요성

1) 사회복지조직의 환경변화

일본의 경우, 복지시설은 현재 급격한 경영환경의 변화시대를 맞이하고 있다고 한다. 이러한 경영환경의 변화를 상징하는 것이 사회복지기초구조개혁이며 개호보험법의 성립이다. 사회

복지기초구조개혁의 이념 중 하나로 자기결정권의 존중이 있다. 이 자기결정권의 존중을 중시해서 복지서비스의 제공방식을 조치에서부터 계약으로 변경되었다. 복지서비스의 제공방식이 조치에서부터 계약으로 변경되었다는 것은 이용자에게 있어서는 「조치의 대상」에서 「계약의 주체」로 변화되었다는 것을 의미하고, 복지시설은 「조치에 의한 수입기관」에서부터 「계약에 의한 서비스 제공주체」로 된다는 것을 의미한다.

미국의 경우 비영리조직에서 법적인 환경은 많이 변화되었다(Kurzman, 1998: 407). Besharov (1985: 13)에 의하면, “법원은 중앙정부, 행정적 공무원의 면책주의를 없앴다. 그래서 사회복지기관과 그 고용자에 대한 소송이 쉬워졌다. 이와 비슷하게 관대한 면책주의의 폐지로 민간 비영리기관들과 그 고용자들은 더 많은 법적 책임에 노출되었다”고 한다.

현재 우리나라의 경우 사회복지기관이 당면하고 있는 내·외부 환경변화를 살펴보면 내부 환경으로서 시민단체나 종교단체의 경쟁조직이 증가하고 있으며, 재정자원의 제공자는 줄어들고, 프로그램 개발 및 응모를 통한 경쟁의 조장과 비용효율성을 추구하고 있다. 또한 외부환경의 변화를 살펴보면, 사회복지기관 평가를 통한 책임성과 투명성의 증진, 1급 국가고시를 통한 전문성의 확보, 시설 설치의 신고화를 통한 참여의 확대, 프로그램의 특성화를 통한 지역성 중시, 사회복지사무소의 설치, 지역사회복지협의체 조직, 그리고 수혜자 만족도를 통한 서비스 질의 중시 등이 나타나고 있다(박경일, 2004).

전체적으로 볼 때, 국내외의 이러한 사회복지환경의 변화는 향후 사회복지조직에서 서비스 질 향상과 클라이언트의 만족(일본의 경우)을 위해서도, 전문가의 윤리적 기준과 책임성(미국의 경우)을 위해서도, 나아가서는 조직의 운영과 존속(공통)을 위해서도 체계적인 리스크 매니지먼트가 요청되고 있음을 시사해 주는 것이라 하겠다.

2) 사회복지조직에서 위험관리의 필요성

위험관리의 대두배경, 중요성 이점 등을 고려해 볼 때, 위험관리는 다음과 같은 의의를 지니고 있기 때문에 필요하다고 할 수 있겠다.

첫째, 생명을 지키는 것이다. 둘째, 케어의 질, 서비스의 질을 향상하는 것이다. 이것은 후생노동성사회·원호국의 복지기반과에 설치된 복지서비스에 있어서의 위기관리에 관한 검토회의 보고서에 의하면 위기관리(리스크 매니지먼트)는 「Quality Improvement(QI)」의 시점에서 파악하는 일이 매우 중요하다는 것과(橋本 泰子, 2002) 일맥상통한다. 셋째, 신뢰를 쌓는 것이다. 넷째, 복지권의 보장이다. 권리보장의 관점이 필요한 이유 중의 하나는 복지서비스가 헌법에서 규정하는 생존권 이념을 배경으로 하여 상당부분의 재원 공비로 제공되는 구조를 가지고 있기 때문이다. 다섯째, 이용자의 선택과 결정의 중시이다. 개호보험제도의 도입은 사회복지 법인의 「운영(administration)에서 경영(management)으로」의 변화가 나타나게 되었다. 여섯째, 전문성의 확보와 전문가의 윤리적 기준의 실행을 위해서 필요하다. 일곱째, 이용자 만족의 추구이다. 여덟째, 조직(기관) 경영을 유지하고 발전시켜 나가는 것이다.

4. 사회복지조직에서 위험관리의 연구동향

위험관리(Risk Management)란 위험(Risk)을 확인(발견), 분석, 평가하여 최적의 위험 처리 방도를 선택하는 것이다. 우리사회에서 위험관리(Risk Management)와 위기관리(Crisis Management)라는 용어가 혼용되어 사용되고 있다. 일반적으로 위험을 예방·회피하려는 사전적인 대응 활동은 위험관리(Risk Management)이고, 기 현실화된 위험에 대한 사후적인 대응은 위기관리(Crisis Management)라고 지칭하기도 한다. 위기관리 연구는, 그 당초, 군사과학의 발전계보로 개발되었다.

(1) 일본의 경우 한신 대지진 후 高澤武司, 加藤彰彦(2000)은 복지에서 위기관리라는 용어를 사용하고 있으며 위기관리론으로서 복지정책을 언급한 바 있다. 그 후 사회복지기초구조개혁과 개호보험제도와 지원비지급제도의 도입에 의해 사회복지 분야에서도 리스크 매니지먼트의 중요성이 인식되어지게 되었다고 볼 수 있다.

이러한 배경 하에서 일본에서는 개호사고에 관한 조사연구 이루어졌다. 먼저 1999년 민간병원문제연구소가 행한 개호사고에 관한 조사, 2000년 3월 국민 생활 센터의 「개호사고의 실태와 미연방지에 대한 조사연구」가 있다. 그리고 2001년 「복지서비스 사고 사례집」을 발간하였다. 위험관리의 용어에 대한 관점에서 살펴보면, 사회복지법인의 경영에 관한 검토회 보고서(厚生省, 2000)에 의하면 위험관리라는 용어보다 위기관리라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 최근의 많은 일본 서적에서는 Risk Management를 위험관리라고 번역하지 않고 リスクマネジメント로 그대로 사용하고 있는 경향이 있는 것 같다.

(2) 미국의 경우 비영리기관의 리스크관리 활동 여부는 그 기관의 업무상 위험도와 관련이 있는 것으로 보인다. 예를 들면, 의료사고 등의 위험도가 높은 미국의 병원들과 일부 공익기관들은 최근 들어 전문협회의 확산은 주로 이러한 비영리기관과 공공기관들에 의해 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

Kurzman,(1998: 409-413)은 미국에서 비영리기관의 관리자나 행정가에게 위험관리 활동과 대책을 수립하는 것이 덜 강조되었다고 하고, 인간봉사실천에서는 전형적으로 여섯 가지의 위험성이 자주 언급되곤 한다고 하였다. 1976년 캘리포니아 대법원의 Tarasoff 판례는 클라이언트의 폭력행동으로 인하여 잠재적 희생자에 대한 보호를 위해서 치료자는 “합리적 케어를 실천할 의무”가 있다고 판결하였다(Weil & Sanchez, 1983). 결국 Kurzman의 연구는 사회복지사와 클라이언트와의 관계에서 가장 위험한 요소와 조심할 점, 그리고 바람직한 판단 즉 위험관리가 오늘날 비영리기관을 이끌어 나갈 관리자에게 필요하다고 설명하고 있다.

한편 Reamer는 윤리적 기준에 적합한 실천활동을 하는 것을 위험관리라고 보고 있는 것 같다. Martin(2001: 187)은 재정관리의 한 부분으로서 위험관리를 보고 있는 것 같다. 그리고 Vargo(1995: 322)는 위험관리를 조직의 자산을 늘리고, 보호하고 유지하는데 사용되는 일반적인 조직관리 기법 중의 하나로 바라보고 자원봉사조직에서의 위험관리 프로그램의 기본 요소들을 설명하고 있다.

(3) 한국의 경우, 리스크관리에 대한 연구는 기업이나 보험회사, 금융기관 등을 대상으로 한 연구가 현재까지 주류를 이루고 있고, 최근에는 도서관(이순재·이근창, 2002), 학교(지미영, 1999)등과 같은 비영리조직에 대한 연구도 미약하지만 이루어지고 있는 실정이다. 그러나 사회복지 분야에서는 위험관리가 전혀 이루어지지 않고 있으므로 일본과 미국의 연구동향을 기초로 사회보장기본법과 사회복지사업법, 윤리강령에 나타난 내용을 살펴보고자 한다.

먼저 사회보장기본법(2005. 1.28 법률 7378호) 제9조에 의하면 모든 국민은 사회보장에 관한 관계법령이 정하는 바에 의하여 사회보장의 급여를 받을 권리(이하 "사회보장수급권"이라 한다)를 가진다고 복지권 보장을 명시하고 있다. 그리고 사회보장기본법 제35조는 서비스 제공과정에서 발생하는 위험에 대하여 법적 소송이 제기 될 수 있음을 유추해 볼 수 있다. 사회보장기본법 제31조, 사회복지사업법(일부개정 2005. 7. 13 법률 7587호) 제47조, 그리고 사회복지사의 윤리강령에 의하면 클라이언트에 대한 비밀보장과 비밀누설의 금지라는 위험관리가 필요하다고 보겠다.

이외에도 위험관리와 관련하여 사회복지사업법 제34조의2에 의하면 보험가입의무, 제34조의3에 의하면 ① 시설의 안전점검 등이 있다. 그리고 사회복지사의 윤리강령 02 사회복지사의 클라이언트에 대한 윤리기준에 의하면 클라이언트와의 관계에서 8) 사회복지사는 어떠한 상황에서도 클라이언트와 부적절한 성적관계를 가져서는 안 된다는 성희롱과 같은 위험관리도 필요함을 잘 볼 수 있다.

5. 맺음말 : 과제와 시사점

이상으로서 본 발표는 사회복지분야에서 위험관리(risk management)의 개념과 의의 등을 살펴보고, 왜 사회복지분야에서 위험관리가 필요한지, 그리고 현재 미국과 일본의 사회복지분야에서 위험관리가 어떻게 이루어지고 있는 지 그 동향을 살펴보았다. 그리하여 발표자는 사회복지조직에서 서비스 질 향상과 고객만족을 추구하기 위해 위험관리에 대한 연구가 활성화되기 위한 바램으로서 주로 이론적으로 위험관리를 고찰하였다.

사회복지조직에 있어 위험 관리는 단순히 위험을 회피, 제거하는 것뿐만 아니라 사회복지조직이 직면하고 있는 다양한 위험의 실체를 이해하고, 이러한 위험 속에서 최적의 의사결정을 내림으로써 궁극적으로 사회복지조직의 사명과 목적을 효과적이고도 효율적으로 수행하는 일련의 구체적인 프로세스라고 할 수 있을 것이다. 그리하여 위험관리의 궁극적 목표는 보다 질 높은 서비스를 제공하고 질 높은 보살핌(care)으로 이용자만족을 추구하는 것이며 안전한 조직문화를 정착시키는 것이다. 이러한 조직문화를 정착시키는 것은 곧 주민복지에 대한 사회복지조직의 강한 사명감이라고 말할 수 있으며, 통합적이며 체계적인 위험관리 프로그램은 직원과 관리자, 그리고 이용자들이 함께 노력함으로써 만들어 나갈 수 있을 것이다.

향후 우리나라의 비영리조직 즉 사회복지조직에서 위험관리시스템을 도입하기 위한 과제로

서 다음의 요소들을 적극적으로 검토해 나가야 할 것이다.

- 1) 위험요소의 실태조사와 과학적 분석
- 2) 위험관리 매뉴얼의 작성과 배포
- 3) 위험관리조직과 조정기구의 설치
- 4) 위험인지 교육의 전문성 강화
- 5) 최적위험관리에 관한 사례발표
- 6) 위험관리시스템의 단계별 절차 구축
- 7) 위험관리에 관한 시행규칙이나 명령 등 법조항의 정비

〈 참고 문 헌 〉

- 박경일. 2004. “사회복지기관의 서비스 질 관리”. 한국사회복지관협회. 제14회 전국사회복지관세미나 『사회복지환경변화와 사회복지관의 위상정립』.
- 全國社會福祉施設經營者協議會. 2001. 『福祉施設におけるリスクマネジメントのあり方に関する検討委員會検討狀況報告(No2)』.
- 平田 厚. 2004. 『社會福祉法人・福祉施設のための 實踐・リスクマネジメント』. 全國社會福祉協議會.
- 厚生省. 2000. 『社會福祉法人の經營に関する検討會報告書』. 全國社會福祉協議會. 2001. 『月刊福祉』 増刊號 新・福祉システム PARTS. 福祉サービスの質を高める.
- Vargo, Katharine S. 1995. “Risk Management Strategies.” Tracy Daniel Connors, *The Volunteer Management Handbook*, John Wiley & Sons, Inc. pp.322-338.
- Kurzman, P. A., 1998. “Managing Risk in Nonprofit Setting”. Edwards, R. L., Yankey, J. A., & Altpeter, M. A. (Eds.). (1998). *Skills for effective management of nonprofit organizations*. Washington, DC: NASW Press.
- Martin. Lawrence L. 2001. *Financial Management for Human Service Administrators*. Allyn & Bacon.
- Hyman, A. 1994. “The Principles of Risk Management”. *Issues and Options*. 2(10) : 1-15
- Reamer. Frederic, G.(2001). *The Social Work Ethics Audit: A Risk Management Tool*. NASW Press.