

[기 고 2]

도시방재와 리스크 매니지먼트



정광제 | 협회 위험조사부
차장

대구지하철 참사를
계기로
도시방재의 대상,
도시방재의 문제점과
책임 등에 대하여
방재시스템 12월호
(일본방재시스템협회)의
내용을 발췌, 요약
소개한다.

1. 머리말

도시방재는 지금도 중요한 테마로 되어 있다. 도시, 방재의 범위를 명확히 하고 도시방재의 책임자(대표)가 그 방침을 분명히 할 필요가 있다. 또한 그 방침을 기초로 조직을 구성하고 그 조직 목적을 효율적, 효과적으로 수행할 수 있는 인재(리스크 매니저)를 등용하며 도시방재시스템을 구축하여야 한

다. 그리고 나서 대표가 주도권을 쥐고 리스크 매니지먼트의

일환으로서 도시방재시스템을 유지해 나갈 필요가 있다.

본 고에서는 재해 리스크와 도시방재의 대상범위, 리스크 매니지먼트에서 도시방재의 위치와 문제점, 도시방재력의 평가 및 도시방재에 대한 장의 책임 등에 대해 간략하게 기술하고자 한다.

2. 재해 리스크와 도시방재의 대상범위

가. 일본 재해대책기본법에서의 재해 정의

재해란 「폭풍, 호우, 대설, 홍수, 고조(高潮), 지진, 해일, 분화 기타의 비정상적인 자연현상 또는 대규모 화재 및 폭발, 방사성 물질의 대량 방출, 많은 사람의 조난을 수반하는 선박의 침몰, 기타 대규모 사고」로 정의하고 있다.

나. 도시방재의 대상으로 추가하는 재해의 범위

(1) ABCD의 리스크

한신대지진(고베대지진, 1995), 지하철 사린가스 사건(1995년 동경지하철에서 사린가스살포로 12명 사망, 4,000여명 부상)을 계기로 위기관리에 관심을 가지게 되었다. 지하철 사린가스 사건은 테러리즘이고, 「기타의 대규모 사고」에 들어간다.

위기 리스크로서 ABCD의 위기 리스크 - A(atomic-핵병기), B(bio-생물병기), C(chemical-화학병기), D(disaster-자연재해)가 인식되게 되었다. 2001년 9월 11일 미국의 동시다발 테러사건은 이에 대한 도시방재의 필요성을

시사했다. 테러리스트는 ABC를 대량 무차별의 파괴·살인수단으로 사용하는 것이 명백해졌다. 미국의 반테러리즘 방침(1995년 6월 21일자 대통령령 제39호(PDD-39))에 기초한 『미국대테러현장대응심득』(방재연구회 監譯, 교-세이 2002년)에서는 생물병기(Biological), 핵병기(Nuclear), 방화(Incendary), 화학병기(Chemical), 폭발물(Explosive) 등 5개의 테러행위를 대상으로 B-NICE로 인식시키고 있다. 도시방재의 문제는 대상범위에 이들 ABCD 또는 B-NICE가 전부 들어가는지 아닌지 이다. 그것에는 도시재해의 대상으로 하는 범위를 명확하게 할 필요가 있다.

(2) 사회과학에서의 재해개념

A.H. 버튼은 「재해란, 어느 사회시스템의 input에서 갑작스럽고, 규모가 크며, 원치 않는 변화」이고 「집합 스트레스 상태라 하는, 보다 큰 카테고리의 일부이다. 집합 스트레스는 사회시스템 중의 다수가 그 시스템에서 기대하는 생활조건을 얻는 것이 불가능해 졌을 때 일어난다.」라고 설명한다. 그 정의에서도 재해는 반드시 자연재해나 사고로 한정되지 않는다(秋元律郎, 재해연구의 방법과 과제, 1983년).

(3) 도시방재의 대상에 추가할만한 재해는 무엇인가.

지하철 사린 사건과 같은 자연현상도 아니고 사고라고도 부를 수 없는 인위적 행위가 증가하고 있다. 문제는 테러라는 새로운 유형의 전쟁은 도시방재의 범위인 것인지, 국가방재인 것인지, 그렇지 않으면 연결되어 있는 것인지 의문이 생긴다. 사건으로는 전술과 같은 인위적, 생물학적 원인에 의한 것은 도시방재에 포함된다고 여겨진다.

3. 리스크 매니지먼트에서 도시방재의 위치와 문제점

가. 방재와 손실제어(Loss Control)

‘방재’에 대하여 리스크 매니지먼트에서는 리스크 컨트롤 중 하나의 기술-손실제어(로스 컨트롤)-로서 위치하고 있다. 따라서 도시 리스크 매니지먼트에서의 도시방재는 리스크 컨트롤의 하나의 기술, 즉 손실제어(로스 컨트롤)이다. 손실제어(로스 컨트롤) 기술은 손실이 생긴 경우 그 손실규모(금액)을 저감할 것인가, 혹은 손실발생 확률을 적게 할 것인가에 따라 리스크에 대처하는 것이다.

손실제어는 도시를 구성하는 조직에 리스크를 만들어 내는 활동을 개시 또는 계속하는 것을 허락하면서 개개의 조직 및 사회 쌍방에 있어서 손실 리스크를 방지 또는 저감한다고 하는 독특한 기능을 가지고 있다. 손실제어 기술에는 주로 4가지 분류방법이 있다.

- (1) 방재수단인지 리스크 저감수단인지에 의한 분류,
- (2) 방지하려고 하는 재해원인에 의한 분류,
- (3) 변경하려고 하는 조건의 소재에 의한 분류 및,
- (4) 시기에 의한 분류 등이다.

나. 손실제어의 책임은 누구에게 있는가

손실제어에 대한 최종적 또한 주요한 책임은 개개의 조직 자신에게 있다. 도시의 리스크 매니지먼트에

서의 방재책임은 그 도시의 대표에게 있다. 도시방재 활동은 도시 리스크 매니지먼트의 하나의 기능으로 간주하는 것이 적합하고 도시 리스크 매니지먼트의 책임은 명백히 대표에게 있기 때문이다. 그러나 도시조직의 리스크 매니지먼트 부문(혹은 리스크 매니저)은 아직 확실한 형태로 존재하고 있지 않는 것이 현실이다.

미국의 안전문제에 대해 권위 있는 Dan Petersen은 매니지먼트의 실패를 '사고의 5대 요소'라고 말한다. 즉, 모든 상해의 책임이 경영자의 실패에 의한 것이라는 말이다. 리스크 매니지먼트와 같이 도시방재에 대해서도 대표가 책임을 인식하고 방침을 명확하게 하는 것이 필요하다.

4. 도시방재력의 평가

도시방재와 리스크 매니지먼트의 성과, 즉 “도시방재력”은 어떻게 평가해야 하는지에 대한 평가기준은 다음의 2가지로, 이 기준에 의해 평가해야 한다.

- (1) 도시방재 또는 손실제어(로스 컨트롤)에 의해 재해 리스크의 코스트가 감소했는가?
- (2) 리스크 매니저가 제안한 도시방재 안전정책인 손실제어(리스크 컨트롤)의 계획과 그 절차가 지켜져 있는가?

재해 리스크 코스트의 변화는 보험료 또는 손실지불자금, 기타 재해 리스크의 금전 코스트, 손실빈도 및 손실심각도의 변화에 의해 측정할 수 있다. 도시방재 담당자는 이런 변화를 전체적으로 조직별로 그리고 위기 리스크가 되는 도시재해 리스크의 유형에 의해 분석해야 한다. 그 의미부터 리스크 매니지먼트는 도시방재에 대해 중요한 공헌을 한다. 그 중에서도 특히 손실 제어 방재와 손실방지는 도시의 리스크 매니지먼트의 중추적 역할을 완수하게 되기 때문에 “도시방재력”의 평가를 엄정하고, 정기적으로 해야 한다.

5. 도시방재에 대한 장(長)의 책임

가. 매니지먼트의 실패

미국의 안전문제에 대해 권위 있는 Dan Petersen은 ‘매니지먼트의 실패’를 사고의 5대 요소라고 최초로 얘기하고 있다. 즉, 모든 상해 책임은 매니지먼트-경영자(탑 매니지먼트, 대표)의 실패에 의한 것으로 된다. 리스크 매니지먼트에 대한 것과 같이 도시방재에 대해서도 대표가 책임을 인식하고 방침을 명확하게 하는 것이 필요하다.

나. 도시방재에 관한 방침규정서

도시방재를 효과적으로 하기 위해 대표는 이사회나 국장회의 승인을 받은 「리스크 매니지먼트 방침규정서」(그 중에 “손실제어(리스크 컨트롤) 또는 방재에 관한 방침규정서”를 포함)를 전 직원들에게 철저하게 주지하는 것이 바람직하다. 방재의 방침규정서에는 다음 8가지 항을 포함해야 한다.

- (1) 대표의 도시방재에 관한 의도는 무엇인가?
- (2) 어떤 활동을 대상으로 하는가?
- (3) 도시방재의 책임자는 누군가, 어떤 책임을 누가, 어디까지 지는가?
- (4) 집행권한은 누구에게 있는가, 권한의 범위는?
- (5) 도시방재의 전문직(방재 담당관, 위기담당관, 리스크 매니저 등)의 역할은 무엇인가?
- (6) 만일 도시방재위원회가 있다고 하면 그 역할은 무엇인가?
- (7) 도시방재에 대해 기대되는 달성기준은 무엇인가?
- (8) 달성기준이 채워졌는지의 평가방법을 어떻게 결정할 것인가?

다. 대표에게 인식을 재촉하는 방법

하나의 조직에서 리스크 매니지먼트에 관한 대표의 이해를 재촉하고 그들의 의사결정을 거치고, 실시에 옮겨지는 것이 순서로서 필요하다. 그럼 이와 같은 도시방재방침규정서를 만들 필요가 정말로 있는가를 대표에게 이해시키려면 어떻게 하면 좋은가?

우선 첫째로, 대표가 도시방재에 진지한 배려를 해야 할 경제적, 법률적, 사회적 이유를 설명한다. 경제적 이유는 재해의 hazard와 손실을 제어하면, 경영효율과 세금 거수력이 높아진다. 법률상의 이유는 일정 손실제어 수단을 강구하지 않는 대표에 대해 벌금이나 경우에 따라서는 금고형까지도 처벌해지게 되어 있기 때문이다.

두 번째로 다음 3개의 “도시방재(리스크 컨트롤) 또는 방재에 관한 방침규정서”의 아래와 같은 이점을 대표가 이해할 필요가 있다.

- (1) 대표가 도시방재의 성질과 중요성을 인식한다.
- (2) 그들이 관여하는 것에 따라 도시방재의 전문직(리스크 매니저, 위기 관리자, 방재 담당자)이 다른 직원을 설득하고, 행동으로 묶는 효과를 높인다.
- (3) 대표에게는 도시방재가 어느 정도 효과적으로 행해져 있는지를 재는 기준이 될 수 있다.

6. 맺음말

본 고의 포인트는 단 한가지이다. 도시방재와 리스크 매니지먼트의 통합은 위기관리상 대표에게 있어서 본인이 해야 할 공적책임이고, 꼭 해야만 하는 필요하고도 중요한 업무라는 것이다. ☞