

재난관리책임기관 기능연속성계획 수립 시행에 따른 안정적 정착방안



정윤한
행정안전부 예방안전과장
acopo@korea.kr

1. 머리말

재난관리책임기관 기능연속성계획 수립 의무화¹⁾에 따라 당장 올 해부터 41개 중앙행정기관, 245개 지방자치단체 및 공공기관 등 기타 재난관리책임기관에서는 기능연속성계획을 수립하여야 한다.

기능연속성 계획²⁾은 재난 발생 시 국가 주요기능을 수행하는 재난관리책임기관의 업무 중단에 대비하여, 기관의 핵심기능을 사전에 파악하고 이를 연속적으로 유지할 수 있도록 수립하는 계획이다.

이 제도는 2013년에 국내 도입방안 관련 정책 연구용역 수행을 계기로 도입이 논의되기 시작하여 2016년 5월 기능연속성계획 수립 제도화 추진 계획이 마련되었다. 이를 기초로 재난 및 안전관리 기본법을 2017년 개정하여 기능연속성 계획을 법에서 정한 해당 기관에서 의무적으로 시행³⁾하게 된 것이다.

법규로 시행의무가 규정되었다고 하여 이 제도를 바로 관계 기관에서 시행할 수 있다고 보지는 않는다. 제도가 안정적으로 정착하기 위해 상황을 파악하고 보다 안전하게 제도가 정착할 수 있는 방안들을 고민하여 대책을 시행하고자 한다.

1) 재난 및 안전관리기본법 제25조의2 ⑤ 재난관리책임기관의 장은 재난상황에서 해당 기관의 핵심기능을 유지하는 데 필요한 계획(이하 “기능연속성계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ⑥ 행정안전부장관은 재난관리책임기관의 기능연속성계획 이행 실태를 정기적으로 점검하고, 그 결과를 제33조의2에 따른 재난관리체계 등에 대한 평가에 반영할 수 있다. ⑦ 기능연속성계획에 포함되어야 할 사항 및 계획수립의 절차 등은 대통령령으로 정한다. <신설 2017.1.17. 시행 2018.1.18>

2) 영문약자로 COOP(Continuity Of Operation Plan)이라 한다.

3) 시행령은 2018년 1월 18일에 개정·시행 되게 되었다. 재난 및 안전관리기본법 시행령 제29조의3(기능연속성계획의 수립 등)

기능연속성 계획의 주요 내용 및 수립절차 예시

| | | | |
|----|----------|---|---|
| 01 | 기능연속성 정책 | <ul style="list-style-type: none"> • 기관장 선언 • 기능연속성 방침 | 기관장을 중심으로 조직구성원 모두가 기능연속성계획의 수립과 운영 과정에 참여할 수 있도록 기관의 목표와 추진방향을 제시 |
| 02 | 기능영향분석 | <ul style="list-style-type: none"> • 기능분류 • 핵심기능 선정 • 자원 분석 | 기관의 기능 중단으로 인한 영향을 파악하여 핵심기능을 식별하고, 기능 수행에 필요한 자원을 분석 |
| 03 | 리스크 평가 | <ul style="list-style-type: none"> • 리스크 평가 방법 결정 • 리스크 평가 기준 결정 • 리스크 평가 수행 • 리스크 처리 | 기능 중단을 초래하는 리스크에 대해 식별 및 분석 가능한 평가방법을 결정하고, 평가를 수행하여 중요한 리스크를 파악한 후에 처리 방안 마련 |
| 04 | 연속성전략 | <ul style="list-style-type: none"> • 자원 대체전략 • 대체시설 이전전략 | 기능영향분석과 리스크 평가 결과를 바탕으로 주요 리스크로부터 핵심기능을 재개하기 위한 방안을 마련 |
| 05 | 연속성절차 | <ul style="list-style-type: none"> • 비상조직, 비상집결지 • 커뮤니케이션 • 연속성계획 • 훈련 | 기능이 중단되는 상황을 관리하기 위한 비상조직의 준비와 비상경보, 대피, 내·외부 이해관계자와의 커뮤니케이션을 위한 방안을 마련하고, 초기 대응부터 연속성 및 복구 계획의 절차를 작성하고 훈련을 수행 |
| 06 | 검토 | <ul style="list-style-type: none"> • 내부 검토 | 각 단계 별 요구사항을 충족하고 있는지 자체적으로 확인하고, 수립된 계획이 기관에서 추구하는 바와 일치 여부와 계획이 수행되기 위해 필요한 자원이 적절하지 확인 |
| 07 | 개선 | <ul style="list-style-type: none"> • 지속적 개선 | 훈련 및 검토 결과에서 발견된 문제를 파악하고 개선하며, PDCA 사이클에 따라 기관 내에서 지속적인 개선을 통해 실행력 있는 계획으로 개선 |

2. 제도 시행을 위한 고려사항

1) 기능연속성계획에 대한 이해

기능연속성계획은 기관 외부 재난상황의 효율적 관리가 아닌 기관 자체의 업무 중단시 기능연속성 확보에 초점을 맞추고 있다. 기존 재난관련 계획과 달리 업무영향분석 및 위험평가를 통한 기관자체의 체계적 대응방안을 모색하는 것이다. 따라서 재난관리 여타 계획과 목표 및 방법론이 상이하여

기능연속성계획에 대한 수립기관이 기능연속성계획과 재난관리계획(매뉴얼 등)을 혼동할 수 있어서 이에 대한 이해를 명확히 하여야 하는데 아직까지도 좀 부족한 실정이다.

2) 기능연속성 계획 수립업무 부담

시범사업⁴⁾ 추진과정에서 기능연속성 계획의 수립과 이를 숙지하기 위하여 전 직원이 참여해야 하는데 이 과정에서 업무 부담을 느낄 수 있고 정확한 자료를 제공하지 못하면 핵심기능에 대한 파악이 잘못될 수도 있다. 또한 사고 발생 시를 대비한 교육훈련에도 참여해서 실제 상황에 대비해야 하는데 이런 일들에 대한 비협조와 소극적 행태로 주관부서에서 업무처리에 곤란을 겪을 수도 있다.

3) 기관 내 담당 부서 역량 강화

기능연속성계획은 기관 내 인력·시설 운영에 대한 사항이 중심으로 되어 있어 총괄 수립 부서의 지정 등에 대하여 문의가 많은 실정이다. 새로운 업무를 어느 부서에서 담당할 것인지는 단순하게 과업 지정만 하면 되는 것이 아니라 소관 부서 선택 시 어려움, 인력 총원, 업무능력 개발 등 새로운 제도 시행에 따른 여러 가지 부담이 증가하게 된다.

3. 기능연속성계획의 안정적 도입방안

1) 연차별 기능연속성계획 운영 수준 고도화

2007년부터 시행하고 있는 재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률에 따라 민간기업에서는 재해경감활동계획을 수립하는 데 이를 민간 부문 업무연속성계획(BCM)이라고 한다. 이 계획을 수립 시 적용되는 성숙도 모델⁵⁾을 참고하여 기능연속성계획의 특징 등을 고려하여 재난관리책임기관의 여건을 고려한 체계적인 도입을 위하여 연차별 단계적 도입 방안을 적용하고자 한다.

1차 년도에는 기관 본부 중심으로 한 기능연속성계획을 마련하여 소속 직원의 역할과 책임 부여 및 내부 교육을 통한 조직 내 이해도를 확대한다. 2차 년도에는 기관 내 전 부처를 대상으로 기능연속성계획을 마련하고 내부 검토를 통한 자체 개선사항을 시행하며 행정안전부 주관 이행 상황을 파악하고 지도할 계획이다. 3차년도에는 기능연속성계획의 실제 운영 훈련을 실시하고 기관 외부에서의 이행실태점검 등 평가를 통한 점검을 실시하고 점검 결과는 재난관리평가에 반영⁶⁾할 계획이다.

4) 경기도 군포시를 대상으로 관련 R&D(재해경감활동관리체계 구축지원 프로그램 및 관리기술 개발, '17) 용역

5) 가트너사(미국 컨설팅 및 연구회사)가 제안한 업무연속성 운영 체계를 도입한 회사의 성숙도(Maturity)를 측정하기 위해 고안한 모델로서 성숙도 단계별 특성을 파악, 부재단계(Non Existent, 수준 0), 초기단계(Initial, 수준 1), 반복 단계(Repeatable, 수준 2), 정의단계(Defined, 수준 3), 관리단계(Managed, 수준 4), 최적단계(Optimized, 수준 5)로 구분하는 방법론



Special Report

| 1차년도 | 2차년도 | 3차년도 |
|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • 본부 중심 계획 수립 • 구성원 명확한 역할 부여 • 내부교육 통한 이해도 확대 | <ul style="list-style-type: none"> • 전 기관 대상 수립 • 내부 검토 및 개선 | <ul style="list-style-type: none"> • 실제 훈련 실시 • 이행실태점검 실시 |

2) 예시 중심의 수립 지침 배포

수립 기관의 작성 편의를 위해 지침 배포시 양식 및 예시를 포함함으로써 기능연속성계획 작성에 대한 업무 부담을 경감시키려고 한다. 주로 군포시의 시범 수립 결과를 바탕으로 충분한 예시를 들어서 제공하면 작성에 많은 도움이 될 것으로 본다. 현재 최종 보완 중이며 가급적 2월 말까지는 작성을 완료할 계획이다.

3) 기관 내 수립 주체(부서) 명확화

기관 전체의 인력·시설 운영에 대한 전반적 사항을 총괄할 수 있는 주관부서에서 연속성계획을 작성해야 하므로 특정부서의 지정이 필요한 실정이다. 주관부서의 지정은 해당 기관 실정에 따라 자체적으로 지정할 사항이나, 재난 및 안전관리업무를 총괄하는 CSO(안전책임관)가 검토 후 주무부서를 지정할 것을 권고하여야 한다. 만일 CSO가 지정되어 있지 않다면 기관 자체 실정에 맞춰 지정해야 한다.

4) 수립 기관 대상 교육 실시

수립 기관의 이해도 제고를 위해 행정안전부 주관 전문가 합동 기관유형별·권역별 교육을 실시할 것이다. 중앙부처를 대상으로는 정책 업무 중심인 중앙부처 실정에 맞는 기능연속성계획 수립을 위한 집합 교육을 실시하고, 지방자치단체는 권역별(중부·세종·남부권 등)로 지방자치단체에서의 기능연속성계획 수립 예시 중심의 교육을 실시할 계획이다. 가급적 사이버 교육이 가능하도록 지방자치단체 인재개발원과 콘텐츠 개발을 협의중이다.

한편, 기타 공공기관·공사를 대상으로는 집행 중심 업무에 맞는 교육을 실시할 예정으로 민방위 재난안전교육원에 기능연속성계획 수립 교육과정을 개설, 재난관리책임기관 종사자들로 교육을 받게 하고 있다.

5) 유사 제도 전문가의 기능연속성계획 참여 방안 검토

BCM의 위험평가, 기능영향분석 및 연속성 전략·절차 등은 공공부문의 기능연속성 계획과 기본적인 내용에 대해 유사성⁷⁾을 가진다.

6) 재난안전법 제25조의2 제6항

7) 기업재난관리표준(행정안전부 고시), ISO 22301(국제표준화기구 BCMS)

이같은 사실에 착안하여 기능연속성계획 도입 초기에는 전문인력이 부족하므로 필요시 기업재난관리사 등을 활용하여 기능연속성 계획의 수립을 지도하거나 이행상황 점검 등에 참여할 수 있는 방안을 검토하고 있다. 기업재난관리사나 ISO 22301 관련 전문 인력이 기능연속성계획 수립지침 교육과정을 이수하면 재난관리책임기관의 기능연속성 계획 작성 현장에서 활동할 수 있게 하는 방안도 검토하는 것이다.

방법론적으로 유사한 기업재해경감활동계획의 기업재난관리사 자격 취득자들은 공식 비공식적 다양한 경로를 통해 재난관리책임기관의 기능연속성계획 수립시 참여를 희망하고 있다. 이같은 요구를 수용하여 보다 많은 사회 각 분야에서 활발히 재난에 대비하는 역량이 키워질 수 있다면 긍정적으로 받아들여야 한다고 본다.

4. 맺음말

재난관리책임기관의 조직 내부에서 핵심기능이 마비되는 상황에 직면 했을 때를 대비하여 충분한 조치를 마련하여야 한다. 교토삼굴⁸⁾의 지혜를 갖게 하는 것 중 하나가 기능연속성계획이라고 생각한다. 이제 전 세계적으로 예기치 않은 재난이 다양하고 더 심각한 규모로 나타나고 있다. 기후 등 자연환경의 변화에 따른 자연재난과 복잡화되어가는 기술 사회가 직면하는 사회재난 등 모든 부문에서 생기는 재난은 심각한 양태를 띠게 될 것이다. 재난관리책임기관의 일차적 목표는 전기, 가스, 도로 등 해당 기관에서 관리하는 시설물이 피해를 입었을 때 이를 신속히 복구하는 일이지만 재난으로 해당 기관 자체의 건물 손실, 정전, 전산시스템의 마비 등의 사태에 직면했을 때 이것을 해결하는 것이 무엇보다도 중요하다. 자체 시스템이 제대로 작동되지 않는데 대 국민서비스가 제대로 될 리 만무하다. 이제 기능연속성계획 수립이 올 해부터 시행해야 하는데 업무담당자를 비롯한 모든 공무원을 비롯한 재난관리책임기관의 구성원들은 사명감을 갖고 조직이 갖고 있는 핵심기능의 신속한 복구를 위한 조치들에 대해 이해하고 훈련을 통해 구체화시켜야 할 것이다.

8) 狡免三窟 '지혜로운 토끼는 굴을 세 개 파 놓는다' 는 뜻으로 현명한 사람은 예기치 않은 재난을 대비하여 늘 준비하는 자세를 갖는다는 뜻.