
위기관리 및 리스크의사결정에 관한 연구

성경*

*목원대학교

A Study on Crisis management and Risk Decisions

Kyung Sung*

*Mokwon University

E-mail : skyys04@mokwon.ac.kr

요 약

위기는 언제, 어디서 발생 할지 알기 힘들 뿐만 아니라 여러 가지 요인의 상호작용으로 전개양상 또한 복잡하다. 따라서 모든 위기를 정확히 예측하고 이에 대비하기는 사실상 불가능하다. 본 연구에서는 조직이 위기로부터 안정적인 활동을 유지할 수 있도록 위기관리 체제 및 리스크 기반 의사결정 프로세스를 제시하고자 한다.

ABSTRACT

The crisis also complicated where deployment aspects the interaction of several factors, as well as , It is hard to knows anytime anywhere to raise. Therefore, in fact, it is impossible to prepare that accurately predict all the crisis. This research organization to maintain the stable activity from crisis that it is presented to crisis management system and Risk-based Decision Making Process.

키워드

위기, 위기관리, 리스크 의사결정, 리스크 커뮤니케이션

I. 서 론

위기에는 홍수, 태풍, 지진과 같은 자연재난(natural disaster), 구조물 붕괴, 대형사고 등의 인위 기술재난(man-made technological disaster), 그리고 종교적·정치적·이념적인 목적 달성을 위해 인간의 생명이나 재산을 노리거나 사회 질서를 파괴하려는 의도적·고의적인 범죄의 성격 뿐만 아니라 인종적·종교적·지역적 이익을 위한 집단행동으로 인한 우발적 성격의 사회재난(social disaster)이 있다.

그러나 환경의 불확실성으로 인해 언제, 어디서, 어떤 유형의 위기가 발생할 것인지를 예측하는 것이 불가능하므로 위기가 발생하지 않도록 사전에 예방·대비·대응·복구의 위기관리 능력이 요구된다.

이에 본 연구에서는 다양한 자연, 인적, 사회적

재난 등과 경영위기로 인한 비상사태 발생 시 조직의 위기관리 체제를 단계별로 구분하여 살펴보고, 재해·위기 상황에 대한 예방·대비·대응·복구 전 단계에 대한 체계운영 및 관리를 포함하는 포괄적 프로세스 전반에 걸쳐 나타나는 위기관리체제를 살펴보고, 대응 단계에서의 리스크 의사결정 프로세스에 대해서 논하고자 한다.

본 논문의 구성은 I장 서론에 이어 II장에서는 위기와 위기관리에 대한 이론적 고찰과 III장에서는 위기관리 체제하에서 리스크를 근간으로 하는 의사결정 프로세스에 대하여 살펴보고 마지막으로 IV장에서는 최종 결론을 맺도록 한다.

II. 본 론

2.1 위기의 개념 및 특성

일반적으로 위기는 광의의 의미로 “중요한 변

화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 또는 하나의 사건이나 행동과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점"이라고 폭넓게 정의된다[1]. 그러나 이 같은 사전적이고 일반적인 위기의 의미와는 달리 의사결정 맥락에서의 위기 개념은 "의사결정자들을 경악하게 하고, 의사결정 시간에 제약을 가하며, 우선순위가 높은 목표의 달성을 위협하는 상황"이라고 정의를 내릴 수 있다(Herman, 1972:13)

위기관리정책 대상으로서의 위기는 첫째, 위기가 발생하기 이전에 사전예방이나 준비, 대응 노력을 통하여 위기 발생을 예방하거나 사후 대응이 가능하다는 것을 전제로 한다는 점, 둘째, 국가, 사회, 지방정부, 조직, 환경, 생태계 등과 같은 체계 존립을 위태롭게 할 수 있는 성질을 지니는 사건이나 상황으로 그 범주를 제한하여 의미를 파악할 수 있다는 점을 의미한다고 설명하고 있다[1].

위기의 특징은 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

첫째, 위기는 체계의 정상적인 능력으로 해결하기 어려운 상황을 가져온다[2].

둘째, 위기는 사회 구성원 어느 누구도 원치 않는 상황인 것으로서 돌발 사건적 성격과 사회제반가치와 규범·문화 그리고 관계들을 변화시키는 역할을 한다[3].

셋째, 위기 대상은 한정되어 있지 않고 어떤 국가나 사회, 기업, 조직, 가정, 그리고 개인까지도 위기로부터 벗어날 수 없기 때문에 지구상의 어느 곳도 위기로부터 자유로울 수 없다[4].

넷째, 위기는 반복적으로 발생한다는 점을 특징으로 한다. 지속적인 관리가 없을 경우에는 동일 유형의 위기가 반복해서 나타난다[5].

2.2 위기관리의 개념 및 특성

위기관리(Crisis Management)는 "위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호해주고 위험을 극복하기 위한 사업계획을 집행하는 일상화된 과정"으로 정의할 수 있다. 또한 Reilly(1987)에 의하면, 위기관리는 위기로 인해 발생한 불확실성과 변화를 극복하기 위한 사전 준비적 의미를 지니면서, 위기발생 이전의 준비과정을 다루는 위기준비(risk readiness)개념까지도 포함하고 있다.

위기관리가 지니는 보편적·일반적 성격의 의미를 살펴보면,

첫째, 위기관리는 책임에 있어 보편성과 일반성을 지닌다.

둘째, 위기관리는 공공 관리적 성격을 지닌다.

셋째, 현대사회에서는 위기관리의 일상화가 요구된다.

넷째, 위기관리는 인간 생명의 존엄성에 대한 존중을 전제가치로 삼는다.

이상과 같은 성격과 달리 위기관리는 위기발생

영역과 피해 범위, 위기의 강도 등에 있어서 매우 다양하고 포괄적이기 때문에 종합적이고 총체적으로 문제의 본질을 파악하고 해결방안을 모색하는 것이 필요 할 것이다.

즉, 환경의 불확실성과 과학기술의 전문성·복잡성·다양성이 가속적으로 진행되고 있는 한편 위기 발생의 범위·영역·대상이 점차 확대됨에 따라 사회 구성원의 생명과 재산을 보호하고 조직의 목표를 달성하기 위하여 위기관리에 대한 프로그램이 구체적으로 구축되어 있어야 한다.

2.3 위기관리 이론

세 가지 대표적인 이론은 접근 방식에 따라 위기를 이해하는 관점이 다르기 때문에 위기관리에 대한 기본적인 관점도 다르다. 따라서 합리적인 위기관리체계의 구축을 위해서는 각각의 이론의 관점과 초점을 이해하여 논리적으로 종합하는 과정이 필요 할 것이다.

1) 재난배양이론(Disaster Incubation Theory)

Barry Turner의 1978년 저작 「Man Made Disaster」에서 제기된 것으로 위험 발생의 사회적, 문화적 측면에 주목한다. Turner의 주된 관심은 위험이 발생하는 해당 사회의 사전(precondition) 조건들을 규명하는 것이다. 그는 위험이 이미 사회 속에 내재되어 있다는 것을 강조한다. 즉, 위험 발전의 초기 단계인 배양(incubation) 단계에서부터 사회 속에서는 위험이 잠재되어 누적되어 가고 있다는 것이다. 이러한 위험의 배양에 대한 강조는 위험 그 자체보다는 위험을 야기하는 사회적 상황에 대하여 사전적인 관심을 기울여야 함을 의미한다.

2) 정상사건이론(Normal Accidents Theory)

C. Perrow의 1984년 저작 「Normal Accident」에 처음으로 소개되었는데, Perrow는 현대사회의 기술적, 조직적 시스템의 특성을 복잡(complex)하고, 딱 짜여진(tightly-coupled) 것에서 찾는다. 복잡하고 딱 짜여진 기술적 체계는 필연적으로 사고(accidents)를 발생시킬 수밖에 없다는 것이 정상사건이론의 핵심이다. 복잡성 측면에서 체계가 복잡하다는 것은 그 체계를 구성하는 요소들간의 복잡한 상호작용으로 인간이 요소들 간의 상호작용을 정확하게 이해하기 어렵게 되어, 결과적으로 불확실성이 높아지는 것을 의미한다. 또한 체계의 요소들이 다중적인 기능을 하므로 그만큼 실패가 다양하게 나타나게 되면, 요소들 간의 관계도 밀접하므로 실패는 연속적으로 발생하게 된다. 이러한 복잡하고 딱 짜여진 체계에서 예기치 않은 조금만 사건이 발생하게 되면 그것은 곧 가속화의 과정을 거쳐 거대한 재난으로 확대되는 경향이 존재한다. 즉 복잡성과 딱 짜여 짐의 조합은 사고의 발생을 불가피하게 만들며 사고의 확대를

촉진하게 된다는 것이다.

3) 고도신뢰이론(High Reliability Theory)

버클리(Berkely) 학파는 뛰어난 안전 기록을 성취하고 있는 조직들이 지니고 있는 독특한 조직 전략을 연구했다(Robert, 1993). 위험 예방이 가능하다는 전제 아래, 복잡성과 짝 짜여진 체계에서 위험 발생 가능성을 낮출 수 있는 조직의 전략을 발전시킬 수 있으며, 따라서 사고는 예방할 수 있고, 조직의 안전에 관한 신뢰성도 높일 수 있다는 것이 고도신뢰이론의 핵심이다. 고도신뢰 이론의 위기관리 전략은 4가지의 전략으로 나타난다.

가. 가외성의 전략

가외성(redundancy)의 원리란 부분이 실패하더라도 다른 부분이 그 역할을 보충하거나 실패를 막을 수 있도록 하는 전략을 의미한다. 이는 자연스럽게 다양한 관점을 유지하여 의사결정의 분권화를 도모하는 것으로 이어진다.

나. 의사결정의 분권화 전략

기본적인 조직의 목표나 안전의식이 고취된 조직에 있어서의 안전문화, 체계화되어 있는 조직의 위기 대응 등과 같은 의사결정의 전제들 기반 하에 의사결정(decision making)의 탈 집중화 혹은 분권화를 도모하는 것을 의미한다.

다. 관점의 유연화 전략

조직 한 부분의 성급하고 부적절한 의사결정을 제도적으로 막기 위해 조직의 기술체계와 생산과정 등에 대한 다양한 관점과 접근법을 동시에 유지함으로써 문제가 발생했을 때, 강도 높은 토론과 협의를 통해 의사결정을 하는 전략이 관점의 유연화 전략이다.

라. 조직 학습 전략

어떠한 부분조직도 전체 체계의 기술과 생산과정에 대한 완벽한 지식을 가지지 않도록 조직을 설계함으로써 상호조정과 협의를 거쳐 의사결정을 하도록 유도하는 것을 말한다. 장기간의 시도 및 비용을 수반하는 시행착오에 의한 학습, 즉 훈련과 모의실험 등을 통한 학습을 수행하는 것이다.

2.4 위기관리 체제

조직 업무 운영의 연속성을 유지하기 위한 방법론으로서 위기관리 체제는 위기 발생 시 적정 시간 안에 순차적으로 업무 및 서비스를 회복하기 위한 프로세스로서 위기 예방, 대비, 대응, 복구로 구체화한다. 위기관리는 위기발생 전, 위기 발생 동안 그리고 위기 발생 후의 활동을 관리하는데 조직 내 업무 운영의 연속성은 위기 발생 동안과 위기 발생 후의 일들에 포함 된다고 볼 수 있다.

1) 위기 예방(mitigation) 단계

위기 피해저감에 해당하는 중요한 단계로, 해당 조직 내 리스크를 정확히 지정·평가하여 통제방안 및 피해를 최소화 할 수 있는 경감방안 도출을 하는 단계이다.

이 단계에서는 크게 조직과 관련된 취약성 및 리스크 평가, 비즈니스 영향력 분석, 리스크 관리 등을 한다. 첫째 조직과 관련된 위험요소를 규명하고, 취약성을 분석한다. 또한 조직의 자원에 영향을 미치는 리스크를 지정, 측정하여 우선순위 결정 및 관리해야 할 리스크를 도출하는 리스크 평가를 한다. 둘째, 조직이 수행하는 업무 및 서비스를 분석하여 비즈니스 영역 분석 및 비즈니스 프로세스를 정의한다. 이 정의에서 비즈니스(business)는 공공기관, 영리 및 비영리법인을 포함한 조직에서 목적을 달성하기 위해 수행하는 업무와 조직, 개인, 기관, 단체 등을 뜻하는 외부로 제공하는 서비스를 의미한다.

셋째, 리스크에 대한 통제방안 및 모니터링 방안을 결정하는 것으로 수립된 통제방안에 취약성이 있는지, 리스크에 대한 경감전략과 경감방안을 수립하고 방안들에 대한 비용편익 분석을 한다.

2) 위기 대비(Preparedness) 단계

위기 예방단계의 산출된 내용을 바탕으로 조직이 어떻게 위기를 관리할 것인가에 관한 방향 설정 및 계획을 구체화시키고 계획된 내용을 교육과 훈련을 통해 숙지할 수 있도록 실시하는 단계이다. 첫째, 위기 예방단계에서 산출된 내용을 바탕으로 위기 대응과 복구전략, 비즈니스 연속성 전략을 개발한다. 둘째, 개발된 전략을 구체화시킬 수 있는 계획서들을 작성하고 셋째, 수립된 계획서에 따라 교육프로그램 목적 및 구성요소를 정립하고 다양한 교육훈련 방법을 개발한다.

3) 위기 대응(Response) 단계

위기 대응 체제는 긴급으로 대처하는 재난상황에 따른 긴급대응 프로세스와 비즈니스 연속성에 초점을 맞추는 위기대응 프로세스로 나뉜다.

긴급대응 프로세스는 위기 발생 시 비상사태 관리를 위한 지시통제 협의에 대한 조정방안을 도출하고, 그에 따른 의사결정체계를 수립하는 것으로 관련기관과 협조 절차를 정의하고 선정한다.

위기대응 프로세스는 긴급대응 프로세스에서 제공한 상황정보를 바탕으로 비즈니스 연속성 계획에 따라 중요 업무 및 서비스 연속성을 확보하고 지원에 대한 안을 마련한다.

이 두 프로세스는 리스크커뮤니케이션 프로세스와 상호 긴밀한 관련성을 가지고 있다.

4) 위기 복구(Recovery) 단계

조직의 업무 및 서비스 우선순위에 따른 복구 및 운영방안을 도출하고, 조직 및 외부에서 제공하는 업무·서비스를 정상화 하는 단계이다. 또한 피해를 유발한 내용을 조사하고, 평가를 한 결과를 바탕으로 정의되어진 복구계획 절차에 따라 복구계획을 세우고 실행한다.

이들 제 단계는 모두 효과적인 위기관리를 이루는 데 필요하다. 특히 예방과 대비 단계의 기능이 제대로 수행된다면 위기발생 자체를 억제할 수 있지만 위기발생의 예측 불가능성으로 인해 대응 기능이야말로 위기유형에 관계없이 위기관리에 공통적으로 요구되는 것이다. 또한 조직의 비즈니스 연속성 측면에서 위기 대응단계에서의 의사결정자의 의사결정은 의사결정자의 문제분석 능력, 판단력, 직관력, 즉흥적인 대처 능력 등을 요구하게 된다.

이런 측면에서 비일상적인 일로서 위기상황에서의 의사결정자의 의사결정 뿐만 아니라 리스크를 근간으로 한 의사결정이 필요하다.

III. 리스크 의사결정 프로세스

위기는 갑작스러움(suddenness), 불확실성(uncertainty), 그리고 시간압축(time compression)과 같은 특성 때문에 위기상황에서의 리스크를 근간으로 하는 의사결정 프로세스(Risk-based Decision Making Process)가 필요하다.

이런 의사결정은 반복적이면서 끝이 없는 프로세스로서 한정된 자원들을 가지고 위기를 담당하는 관리자에게는 위기관리 활동을 전개하는 데 유용하리라고 본다.



<그림1 > Risk-based Decision Making Process

3.1 목표선정

조직이 위기관리를 위해 설정한 전략으로, 위기관리를 위한 목표들을 발굴하여 조직원들이 공유하도록 발표하는 것이다. 이 단계는 조직 구성원들의 공동의 노력이 요구되며, 일치된 의견을 이루어 해당 목표들을 찾아내는데 있다. 이 단계의 중요한 점은 문제 영역들을 찾고, 밝혀내어 문제점들을 해결하는 이해관계자들의 참여이다. 관계되는 조직이 많을수록 목표의 폭넓은 수용과 적극적 이해와 같은 이득을 가져온다 할 수 있다.

3.2 리스크 평가

잠재적인 위험을 찾고, 조직 내 시스템과 관계된 리스크들에 대해 우선순위를 부여하는 프로세스이다. 또한 비즈니스 영역에 미치는 영향력 분석과 비즈니스 연속성에 중요한 프로세스를 발견하는 단계이다. 또한 위험요소가 발생한다면 미치는 영향들은 무엇인지 그리고 비즈니스 연속성에 가장 민감한 프로세스들은 무엇인가를 규명하는 것이다.

3.3 리스크 관리

리스크 우선순위에 따른 리스크 관리를 위한 행동계획이 개발되는 단계이다. 즉, 리스크 발생 혹은 비즈니스 프로세스 중단 발생 시 무엇을 할 수 있으며, 어떠한 대안들이 가능한지, 그리고 리스크 관점에서 관련되는 효과는 무엇인가 제공할 수 있어야 한다. 또한 위험 발생 저지를 위한 경감방안과 비즈니스 프로세스의 중단 방지를 위한 경감방안은 별도로 계획하는 것이 필요하다.

3.4 영향력 평가

리스크 평가 및 목표 선정을 위한 자료 제공을 위해 지금 사용 중인 리스크 경감 방안에 대해 실행한 효과가 어떠한지를 평가한다. 여기서 리스크 경감 방안은 자연적 위험을 비롯한 기술적 위험, 사회적 위험, 경영 위험까지도 포함하는 위험으로 인한 피해저감 뿐만 아니라 비즈니스 연속성을 위한 경감방안까지 말한다. 이 평가 프로세스에서는 리스크에서 변화들을 찾고 서열화하기 위해 주관적·객관적 방법들이 이용된다. 또한 평가의 결과로 나타나는 시사점들은 비즈니스 연속성계획, 긴급대응 계획, 경감 계획과 행동절차들을 조정하는데 도움을 주며, 조직이 지니고 있는 취약성 평가 및 감소 방법들을 발견하는데 필요하다. 즉, 조직의 전반적인 위기관리 성과 향상에 많은 도움을 준다.

3.5 리스크 커뮤니케이션

리스크 커뮤니케이션은 개인, 그룹, 기관 등 사이에 정보를 교환하는 서로 상호적인 프로세스라고 정의한다. 즉, 리스크의 본질에 관한 의견, 관심, 반응에 대해 이야기할 뿐 아니라 법적·제도적인 협정사항 등을 표현하는 것이다. 효과적인 리스크 커뮤니케이션은 위기 의사결정 프로세스를 구성하는 각 요소와 쌍방향 관계이다. 쌍방향 의사소통이 원활해짐에 따라 상호이해로 인하여 리스크 분석을 위해 좀 더 구체적인 정보, 의견, 관심 등을 제공할 뿐만 아니라 리스크 인식을 높여주며 그로 인한 평가결과도 받아들이게 된다. 그 결과, 리스크를 관리 할 활동들을 유발시키게 된다. 즉, 대비(preparedness)와 대응(response)의

간격을 채우는 것은 의사결정자의 즉흥적인 대처 능력(improvisation)인데, 이런 능력은 리스크의 사결정 프로세스 즉 합리적이고 과학적인 방법에 교육 및 훈련을 받은 의사결정자들이 축적된 지식위에서 더 많이 발휘될 수 있다고 본다.

IV. 결 론

위기관리에 따른 대응기능은 위기 유형에 관계 없이 공통적으로 요구되어지는 것이다. 본 연구에서는 조직의 수준에 적용시켜 대응·복구 단계의 업무 내용은 비즈니스 연속성 대응이라는 위기관리 관점에서 업무 프로세스가 이루어지는 것을 나타냈다. 위기 발생 시 비즈니스 프로세스 연속성을 위해 위기 관리팀은 우선순위에 의한 의사결정, 지휘통제 등 비상관리를 중심으로 대응 계획을 준비한다. 대응 단계에서 필요한 자원의 관리 및 할당, 그리고 진행현황과 피해 집계에 필요한 보고 및 내부공지 기능을 가동한다. 여기에 상호이해를 목적으로 이해관계자들 및 외부기관의 협조를 통해 위기 커뮤니케이션 기능이 추가된다.

리스크를 최소화하기 위한 의사결정자는 커뮤니케이션 시스템을 가능한 이해하고, 효과적인 시스템 이용을 위해 커뮤니케이션 역할에 관한 상세한 지식을 필요로 할 것이다.

책과 인위재난관리정책 비교

- [11] 김명호(2007) 한국의 재해재난 경감정책에 관한 연구
- [12] 효과적 재난관리를 위한 위기관리시스템 형성에 관한 연구 : 대구지하철화재사고 분석을 중심으로

참고문헌

- [1] 이재은(2001) 한국의 위기관리 정책에 관한 연구 - 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로
- [2] 김형렬(1990) 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구, 사회과학논집, 연세대 제18집
- [3] 노화준(1991) 위기발생의 의사결정경로와 위기관리, 행정논총
- [4] Barton, L(1993) Crisis in Organization : Managing and Communicating in the heat of Chaos Cincinnati, OH
- [5] 이상팔(1996) 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석 - 삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로, 한국행정학보
- [6] 양기근(2004) 위기관리 조직학습 체제에 관한 연구 : 한국과 미국의 위기관리 사례 비교 분석을 중심으로
- [7] 이종열(2006) 국가재난관리 조직의 효율적 개편 방안
- [8] 이재은(1997) 우리나라 위기관리 대응기능 개선 방향에 관한 연구
- [9] 류해용(2008) 지방자치단체의 재난관리체계 운영에 관한 연구
- [10] 이재은(2002) 지방자치단체의 자연재해관리정