

# 연속성 경영시스템 국제표준 ISO22301의 적용과 정착

## 1. ISO22301 런칭과 이후 5년간 국제사회 동향

2007년 Taleb 교수가 블랙스완 이론(2007)을 발표했던 전후 2001년 911 테러, 2004년 남아시아 지진해일, 2005년 허리케인 카트리나, 2008년 미국발 금융위기에 이르기까지 세계 곳곳에서 작은 나비의 날개 짓이 지역은 물론 거대한 글로벌 사회에까지 막대한 피해를 일으키게 된다. 이로부터 국지적인 피해(impact)가 복잡하게 연결된 시장과 사회를 타고 전파되는 가운데 시스템을 붕괴시키는 새로운 리스크로 출현할 수 있다는 가능성에 대해 국제사회는 블랙스완의 특성을 체감하게 된다. 리스크 트렌드 변화에 신속하게 대응하여 영국 BSI의 PAS56 등 블랙스완을 다루기 위한 관리시스템이 등단하더니, 2006년 연속성관리에 관한 국제표준 BS25999가 런칭하기에 이른다. 사고와 재해를 바라보는 시각 역시 90년대 이전 방재(disaster prevention)로부터, 감재(disaster reduction)노력의 성과가 채 이루어지기 이전에 이미



**이 호 준**

㈜시큐리티인사이드 전문위원  
hoz.lee@securityinside.co.kr

그림 1.  
연속성경영시스템  
표준의 발달 과정



전통적 관리시스템의 한계를 느끼고 불확실성에 대한 도전과 모험이 이후에도 계속되는 가운데, 2011년 동일본 대지진과 태국 홍수를 맞이하게 된다. 자연재해로 시작되었으나 글로벌 공급망을 따라 그 영향이 파급, 변이되는 더욱 치명적이고 거대한 재난의 파급을 실감하게 되었다. 거대 자연재해가 주는 즉각적인 피해와 영향을 인식하게 되는 가운데 불확실성에 기인한 현상을 리스크로 관리해야 하는 절대 목표가 되어야 함을 국제사회와 글로벌 사회는 더욱 굳게 인식하게 되었다. 이미 BS25999가 전세계 시장에 파급되어 시장 자율규제조건이던 시기였지만, 그 적용을 위한 노력에 일층 개선이 이루어져 이후 2012년 국제 사회는 연속성 경영에 관한 국제표준 ISO22301을 런칭하기에 이르렀다. 런칭 이후 5년이 지난 지금 글로벌 공급망 관리(global supply chain management)과 자동차, 반도체 등 다수의 협력사와 공급업체가 공동참여하게 되는 전통 제조업은 물론, 제약, 정밀유리 등 고부가가치 산업 및 연구개발에 이르기까지 연속성 경영은 기업이 필요로 하는 필수적 요구조건이 되었다.

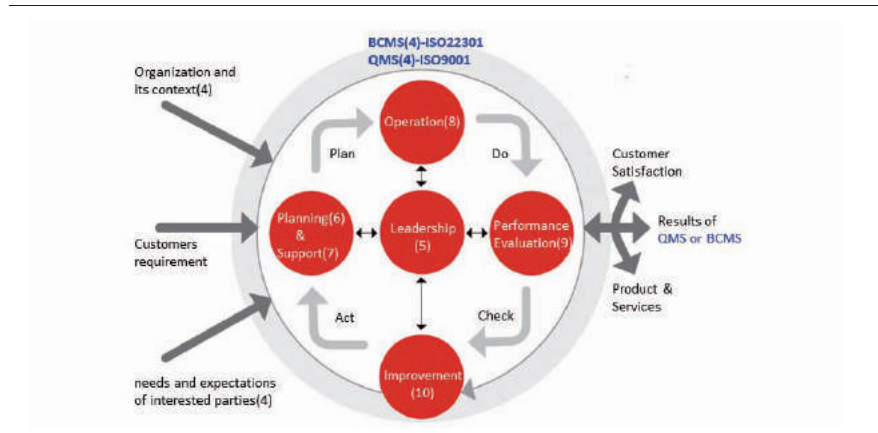
국가차원의 복원력에 연계된 제도 운영도 활발하다. 영국 Cabinet Office는 Civil Contingency Act(2004)를 통해 모든 정부기관의 연속성 확보를 위한 법제화를 이룬 이후, 2007년 대홍수를 계기로 2010년 Sector Resilience Plans를 자연재해 등에 대비하여 상수도, 에너지, 교통, 통신 등 사회 중요 인프라에 대한 회복력 강화노력을 기울여 오고 있으며 중장기 국가 리질리언스 계획을 준비 중에 있다. 미국 역시 2005년 허리케인 카트리나 이후 2009년 국가기반시설방호체계(NIPP; National Infrastructure Protection Plan)를 전면 개정, 이행하고 있으며, 비상상황에 대한 준비와 연속성 확보를 위한 정부공공기관의 기능에 대한 운영연속성계획(COOP; Continuity of Operation)을 수립, 이행하고 있다. 최근 일본 내각부가 추진하고 있는 대규모 화재 또는 지진에 대비하기 위한 국토강인화계획(Resilience Japan)은 동서양 행정체제를 융합한 하이브리드형의 효과적인 정책으로 역시 주목할 만하다.

이러한 능력들은 도시 단위 내에서도 필요하다. 최근 “도시 복원력(city resilience)”에 대한 관심이 높아져 있는 바, 이는 개인, 사회, 기관, 비즈니스 등이 이루는 사회 각 시스템들이 도시 내에서 어떠한 만성적인 스트레스나 치명적 충격을 받더라도 생존하고, 적응하며 성장하기 위한 능력으로 정의된다(UNISDR). 도시 기능의 연속성에 대한 요구와 확산을 위한 노력으로 UNISDR이 실시하는 도시 복원력(city resilience) 캠페인은

낙후된 국가와 지역의 재해 취약성과 그에 따른 도시 복원력을 높이기 위한 노력으로 계속되고 있으며, Rockfellow 재단은 도시 복원력에 대한 프레임워크(city resilience framework)을 통해 100 Resilience city 선정 캠페인을 확장중이다. 올해 유럽 전역을 대상으로 상호 공유되고 있는 복원력에 대한 전략적 접근(Joint Communication on “A Strategic Approach to Resilience in the EU’s External Action”,2017)은 글로벌 사회의 필수적인 요소로 연속성(continuity)가 요구됨을 시사하고 있다. 최근 10년 사이 각국 지역, 정부와 글로벌 사회는 연속성을 목표로 다양한 시도를 수행하고 있으며 그 다양성에 공통 원칙을 부여하기 위한 표준으로서 ISO22301가 기여했다.

경영관리시스템의 프레임워크로서도 ISO22301은 시장에 막대한 영향을 발휘했다. 최근 국내에서 활발한 움직임을 보이고 있는 ISO14001 및 ISO9001 전환 운영이 그 대표적 사례다. ISO가 런칭한 대표적 경영시스템으로서 환경과 품질관리에 대한 국제표준은 연속성 경영과 비교하면 긴 역사 가운데 기술적이고 공학적인 성격의 관리시스템으로 정착되어왔다. 이 두 표준이 2015년 코드를 개선하게 된다. PDCA의 전통적 방식을 고수하는 가운데 그 상위 구조에 변화를 준 것인데, 주목할 점은 적용된 상위 구조가 ISO22301과 동일하다는 점이다. 이에 대해 두 가지 견해의 의견들이 대두되고 있는 바, 첫째는 기술위주의 관리로서 조직 내 전담부서가 운영하고 있던 관리시스템을 조직 전체로 확장하며, 여타의 경영시스템과 같은 프레임워크 내에서 관리, 운영을 요구한다는 점이다. 또한, 표준서 내부에 리스크 중심의 사고(risk based thinking)를 언급하고 있는 바, 리스크와 반대되지만 같은 속성의 단어로서 기회(opportunity)를 동시에 고려해야 함을 의미한다. 경영관리라는 이름으로 독립되어 있는 일상 비즈니스와 평행한 노선 상에서 환경과 품질 이슈를 고려해야 하는 경영요소 일부로 확장한 개념으로 해석할 수 있으며, 그러한 이슈들이 언제 리스크로 또한 언제 기회로 작용할지를 조직 전체가 각자

그림 2.  
ISO경영관리시스템의  
상위구조  
(high level structure) -  
연속성 및 품질경영



위치에서 고려할 수 있는 기회를 부여하는 것도 인상적이다. 분업화되고 나뉘어진 각자의 역할이 새로운 경영관리 개선을 통해 조직 전체에 공유되며, 이를 위한 수평 수직 방향의 소통(communication)과 인지(awareness)를 강화하도록 요구하고 있다.

두 번째로 현존하는 모든 경영관리 시스템이 복원력(resilience) 프레임워크를 통해 집적되도록 유도하고 있음도 알 수 있다. 한 때 굴지의 글로벌 기업들이 사용해 오던 표준 원칙과 절차(standard principle and procedure)의 개념과 유사하다. 정부와 시장이 요구하는 다양한 기존 경영관리시스템들이 기업에게는 막대한 부담으로 작용해 온 것이 사실이다. 오히려 그 효과를 발휘하기 보다는 유지관리 자체가 목적이 되는 등 병폐를 거치면서 실효를 잃어가고 있는 현실이다. 그러나 각 시스템들을 연결해주는 공통의 관리 프레임워크로서 표준 원칙과 절차를 규정한다면, 이를 경영하는 이는 보다 효과적이고 경제적인 경영이 가능하게 된다.

ISO22301 런칭 이후 5년 전세계의 정부, 사회, 기업과 조직들은 새로운 경영관리시스템을 적용하기 위해 노력했으며, 여타의 경영시스템보다 빠른 속도로 정착, 변형, 파급되고 있는 것이 사실이다. 그 이유로 인류가 오랜 기간 경험해 온 안정적 체제를 바탕으로, 리스크 중심의 사고능력과 복원력, 발전가능성을 동시에 포함하고 있는 안정적인 경영시스템이라는 점을 빼놓을 수 없다.

## 2. ISO22301 적용과 문제점 - 기업 적용을 중심으로

전술한 바와 같이 품질, 환경, 안전, 보건, 자연재해 등 다양한 리스크를 관리하는 각각의 섹터에서 볼 때 그 관리 중심은 기술공학에 있다. 리스크를 제어(control)하기 위한 특정 기술이 필요하고 그 적용을 위해서는 엔지니어링 분야의 참여가 필수적이다. 실제 ISO22301 런칭 당시 관심 있게 바라본 이들 역시 기술공학자가 대부분이었으며, 관성적으로 방재기술표준으로 오인해 온 일도 사실이다. 필자는 표준이 런칭하기 이전인 2011년 한국을 찾은 ISO TC223 멤버와 대화를 나눈 적이 있다. 당시 국내에서도 기업재해경감을 위한 법률과 가이드라인 제정이 한창이었던 만큼, TC 멤버는 그에 대해 의아한 표정을 보였다. 그의 의견을 종합해 보면, “연속성 경영에 관한 표준은 국제사회에 이미 집대성되고 완성되었는데 다시 작성할 이유가 있겠는가? 각국 정부와 조직은 오히려 현행 관리체제와 연계하여 완성된 국제표준을 어떻게 적용하고 개선할지 고민해야 한다. 그 만큼 ISO22301 적용은 쉽지 않다.”고 했다. 필자에게도 쉽게 와 닿지 않던 의견이었지만, ISO22301이 원칙과 절차에 철저히 입각한 경영관리 시스템이라는

관점에서 그의 의견을 해석하면 지극히 타당한 일이다. 기업의 경영자가 연속성 경영의 목표와 그 접근에 대한 문제에 직면할 때 마주치게 되는 난제이기도 하다. 표준이 요구하는 복잡한 프로세스를 이해하고 접목하여 정착하기까지는 부담이 클 수 밖에 없다. 이는 결국 표준이 강조하고 요구하는 적격성(competency), 소통(communication)과 인지(awareness)의 문제일 것이다.

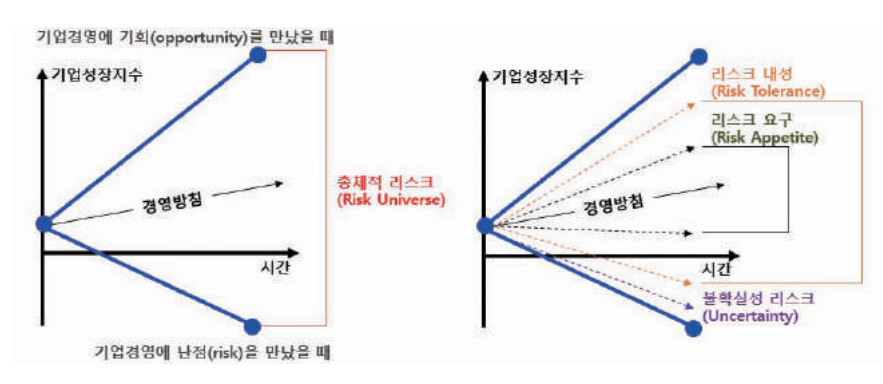
연속성 경영(continuity management)은 기술적 이슈, 재정적 이슈, 운영적 이슈 나아가 전략적 이슈에 이르는 총체적 현상과 문제들을 다룬다. 각 이슈들이 조직 내 적재 적소에 공유되고 운영되는데 있어, 만일의 중단 사고나 재해 이후에도 최소의 경영 목표가 연속적으로 이루어질 수 있도록 자원(resources)을 배치하도록 요구한다. 이때 조직의 업무가 중단된 이후 최대중단허용기간(MAO; maximum acceptable outage) 내에 연속을 위한 최소목표(MBCO; minimum business continuity objective)를 준수하기 위해 조직은 어떤 자원들을 준비해야 하는지 업무영향분석(BIA; business impact analysis)을 통해 분석한다. BIA는 자칫 오용되거나 왜곡되기 쉬운 절차이기도 하다. 언급한 MAO와 MBCO 두 값은 분석을 수행하는 주체가 아닌 중요 이해관계자들이 요구하는 값이다. 기업이 제품을 납품하는 경우라면 고객의 의견일 것이고, 법제도를 준수하기 위해서라면 그 값은 정부와 규제기관이 주는 요구조건을 만족해야 한다. 따라서 같은 기업 내 동일한 제품을 생산하는 두 공장이라 할지라도 고객과 위치한 지역의 법제도가 다르면 MAO와 MBCO는 달리 분석되는 것이 일반적이다. 그 분석 과정을 설명한다면, 두 공장 각각의 이해관계자들이 요구하는 바에 따라 적합한 MAO와 MBCO를 도출하도록 가이드를 부여하면 그만이다. MAO도출을 위해 금전적 영향이든 이미지의 영향이든, 매출이나 수익의 영향이든 어떤 영향을 평가해야 할지를 획일화하지 않으며 또한 그를 도출하기 위한 어떠한 기술적 절차가 반드시 통일된 규정을 강요하지 않는다. 이해관계자가 만족할 수 있는 MAO와 MBCO를 구하기 위해 고유의 연구와 경험을 축적하는 일은 BCMS 시스템을 이행, 정착시키고 고도화하는 중요한 과정이다. 정해진 템플릿이나 양식을 고수하는 일조차 배제하는 것이 일반적이다. 표준은 대신 각 인자들을 도출하는데 고려해야 하는 필수 조건과 요소들을 요구한다. 표준 내에 “shall” 동사를 사용하는 것들이 그러한 조건이며, 그 요소들을 어떤 기술절차를 거쳐 고려하는지는 사용자에게 묻는다. 자율적 기술기준과 측정기준을 사용하되 조직 현황에 입각한 성과의 타당성과 근거를 충분히 확보하라는 이야기다. 그만큼 ISO22301은 전세계 다양한 섹터의 주체들이 활용할 수 있는 범용표준이며 표준의 서두에 위치하는 조직의 현황(context of the organization) 식별결과를 적극 반영하라는 점과도 일맥상통한다.

ISO22301 시스템은 조직 스스로의 지속적인 학습, 개발과 정착을 권장하며,

시스템 구축이행을 위한 경영진의 강력한 리더십(leadership)을 토대로 소요 계획과 지원(planning and support), 구축, 이행에 따른 수행평가(performance evaluation)와 내부심사(internal audit) 그리고 지속적 개선(continual improvement) 등의 이행을 강조한다. 데스크상에서 이루어지는 분석과정보다는 조직 내 실천에 무게를 두고 있는 경영관리 철차임을 무엇보다 강조하고 있다.

중단 요인을 파악하기 위한 절차로 리스크 평가(RA : risk assessment)를 수행한다. 대다수의 기존 경영관리 시스템, 기술기준에 공통적으로 포함되는 리스크 평가는 각 시스템 고유 영역의 리스크를 식별, 평가한다는 점에서는 목적이 같다. 그러나 ISO22301에서의 리스크 평가는 조직의 중요한 업무에 작용하는 중단 리스크(disruption risk)를 철저히 영향(impact) 중심으로 바라본다. 리스크 캐스케이드(risk cascade) 또는 리스크 도미노(risk domino)는 사건 사고의 파급 효과를 의미하는 용어이다. 전통적인 리스크관리 내에서의 원인 중심으로 리스크를 식별, 분석할 경우 이를 통제하기 위해서는 사전 모니터링이나 진단을 통해 중단사고를 일으키지 않도록 예방 대책(proactive measure)과 피해확산 방지를 위한 응급 대응(emergency action)책을 마련하는 전략에 국한되는 것이 일반적이다. 그러나 시스템 자체가 가진 내성이 리스크를 견디지 못하거나 사전에 예측되지 않던 불확실성과 함께 블랙스완의 내습이 우려될 경우 조직이 활동하는 환경 또는 이해관계 구조 내에서 연쇄 사고 또는 복합적 재난으로 이어지기 쉽다. 이 경우에는 중요 업무를 중단시키는 원인과 함께 그 영향의 성격과 범위를 식별하는 것이 중요하다. 여기서 영향의 성격과 범위는 중단원인의 성격, 크기에 따라서도 달라지지만 조직 내, 시장, 공급망, 사회 등 서로 연결된 각 주체들의 어느 영역으로 영향이 확산되는지 그 이해관계에 따라 특성을 달리한다. 따라서 원인 중심의 평가가 특정 분야에 대한 전문지식이나 기술 위주로 이루어지는데 반하여, 영향 중심의 평가는 활동 주체들간의 종속성(dependency)을 이해하고 조직이 갖는 리스크에 대한 요구(appetite) 또는 내성(tolerance)이나 취약성(vulnerability)를 파악하는 일이 중요하다.

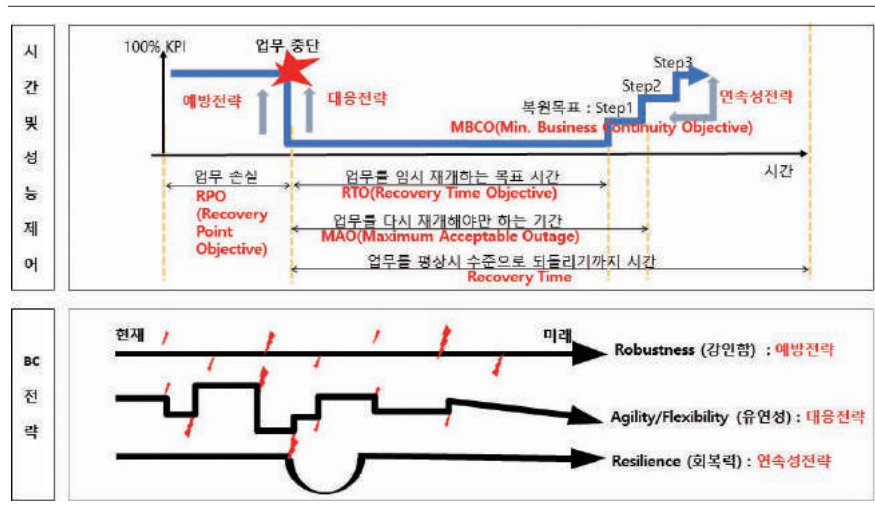
그림 3.  
기업경영에 있어서  
리스크(risk)와 기회  
(opportunity)



여기서 리스크에 대한 요구(appetite)와 내성(tolerance)은 ISO22301 시스템이 가진 리스크 관리의 전형을 의미한다. 조직은 일상 리스크 관리 활동 중에 제품 또는 서비스를 생산하기 위한 중요 프로세스(process)와 활동(activity)에 국한하여 중단 리스크에 대한 가능성을 식별한다. 그리고 어떤 리스크에 대해 중점적 관리 투자를 더할지 또는 관리 투자를 줄일지 리스크의 종류와 범위를 구분한다. 또한, 요구(appetite)에 대해 조직이 갖는 중단 리스크에 대한 내성(tolerance)은 어떤지를 파악한다. 이들을 전략적(strategic)으로 운영, 관리하는 조직은 복원력(resilience) 확보를 위한 기초 능력을 가진 것이며 이는 결국 조직이 생산하는 제품과 서비스에 대한 공급 중단 구조를 파악하고 있음을 의미한다. 구조를 파악한다 하더라도, 리스크의 발생 가능성은 적지만 내성(tolerance)을 크게 넘어서거나 블랙스완이 작용할 때에는 비즈니스 중단이 불가피하다. 중단 또는 불연속 상황에서 최대중단허용기간 내에 연속성 최소 목표를 달성함으로써 이해관계자들의 요구를 만족시키고 조직의 치명적 상황을 회피할 수 있도록 연속성 전략(continuity strategy)를 갖추는 것이 결국 ISO22301의 완성이다. 물론 전략에 이르는 과정도 PDCA 사이클을 통해 조직 내 또는 이해관계 내에서 장기간 학습, 소통, 인지되어야 한다.

조직 현황(context of the organization)과 업무영향분석(business impact analysis) 및 리스크 평가(risk analysis) 결과를 도출하면, 조직이 리스크를 어떻게 관리해야 할지 연속성전략(continuity strategy)수립이 용이해진다. 경영 현황에서 식별된 프로세스와 활동이 리스크 평가로부터 식별, 분석된 중대 리스크에 의해 중단되었을 때, 먼저 그 리스크에 대한 조직의 요구(appetite)과 내성(tolerance)에 따라 소요 수준의

그림 4. BCMS의 시간 및 성능 제어와 BC 전략



예방 대책을 마련한다. 가용한 조직의 자원을 동원하여 피해 확산을 방지하기 위한 대응 전략도 도출한다. 그 영향이 막대한 경우 업무영향분석에서 도출된 최대중단허용기간 내에 연속성 최소목표를 달성함으로써 경영 현황에 함께 하고 있는 이해관계자들의 요구를 만족할 수 있도록 연습, 훈련, 평가, 개선하는 주기적이고 총체적인 PDCA 활동을 연속성 경영이라 정의할 수 있다. 또한, 최대중단허용기간 내에 조직이 비즈니스를 재개하기 까지 복구목표시간(RTO; recovery time objective)을 줄이기 위한 전략의 개선과 반복 연습도 고도화를 위한 중요 과제가 아닐 수 없다.

이렇게 ISO22301이 바라보는 리스크 관리 전략은 예방 위주의 전통적 리스크관리 체제에 더해, 보다 유연(flexible)하고 민첩(agile)한 비상대응체제, 나아가 한정된 시간과 수행능력을 목표로 하는 연속적(continuous)인 경영활동이 가능하도록 조직을 총체적(holistic)으로 결합하고, 각 기능들을 상호 보완적으로 연결하고 있음을 알 수 있다.

최근 국내에서는 자동차 산업을 위주로 연속성 경영시스템 도입이 한창이다. 그 동인이 어떨든 기업이 이를 운영함에 있어 경영상의 프로세스에 최대중단허용기간, 연속성관리 최소목표가 경영지표에 어떤 방식으로 접목되고 있는가에 대한 근거가 보이지 않는다면, ISO22301 과정이 경영에 연계되지 않았을 가능성이 높다. 과거 Toyota사의 적시생산방식(just in time)을 중시하는 동 산업에 있어 중단 사고는 치명적인 결함이 되기 때문에 최대중단허용기간(MAO)과 연속성관리 최소목표(MBCO)는 사실 현업에서는 비계획적이지만 수시로 관리되던 중요한 지표이다. 연속성 경영시스템 도입이 완료된 기업이라면 중단 문제가 발생하기 이전과 발생한 시점에 문제해결을 위해 어떤 계획이 준비되어 있는지 확인해 볼 필요가 있다. 또한, 사고 전후 또는 진행 중에 누가 어느 시점에 누구와 어떤 소통을 통해 사태를 완화할지에 대한 위기관리 커뮤니케이션(crisis communication) 과정이 적절한지 평가해볼 필요가 있다. 이를 위해서는 조직과 소통하는 이해관계자(interested parties)들의 개입도 중요하다. 경영의 논리흐름에 대한 한치의 오차도 허용되지 않는 것처럼 연속성경영도 그 연장선에 있음이 중요하다.

### 3. ISO22301 적용과 문제점 · 정부와 공공기관을 중심으로

필자는 ISO22301 컨설팅을 진행하면서 레고 블록의 규격을 인용하곤 한다. 다양한 색과 모양을 가진 레고 블록은 어느 조합으로도 연결되어 일체화된다. 사회, 국가와 글로벌 시장을 이루는 주체들은 서로 다양한 성격으로 서로 종속(inter-dependent)되어 있다. 정부와 공공기관은 그러한 종속구조의 상류(up stream)에 위치하고 있으며 이하 시장과



기업을 중심으로 하는 하류(down stream)로 연결되어 있다. 대규모 자연재해가 발생할 경우 국가가 존속하기 위해서는 각급 기관의 연속성이 확보되어야 하며, 각 조직은 개성적인 조직 문화에 따라 연속성 경영을 수행하는 가운데 동일한 규격의 채널을 유지하여 상호 연결되고 일체화되어야 한다. BS25999 런칭 이후 정밀전자, 자동차, 제약, 식품, IT, 하이테크 등 다양한 비즈니스에 이르는 연속성 경영 시스템 구축과 이행이 이루어진 반면, 이를 뒷받침해주는 전력, 통신, 가스 등 사회 공공인프라와 정부의 기능은 그들의 연속성이 확보되었음을 가정하거나 지배구조 외부(out of governance) 영역으로 치부하는 경우가 대부분이었다. 공공 인프라 서비스 공급은 기업활동에 기초적이며 필수적이지만 여분의 자원 대체가 불가능한 설비와 시설 또는 특정 기능을 연속화하기 위한 접근의 제약이 따르게 되며, 총체적(holistic)인 관리 시스템 내에서 개별 기능이 연속화되어야 한다. 이러한 요구에 발맞추어 선진국들이 사회 인프라 공급 기능을 보호하기 위한 다양한 제도와 정책을 발표하고 있으며 국내에서도 기능연속성에 관한 법률 등 제도가 뒤따르고 있다. 복원력 강화를 위한 선진국 정부의 노력 가운데 주목할 만한 사례로 일본 내각부의 “국토강인화 계획(Resilience Japan, National Resilience)”을 사례로 들어 본다.

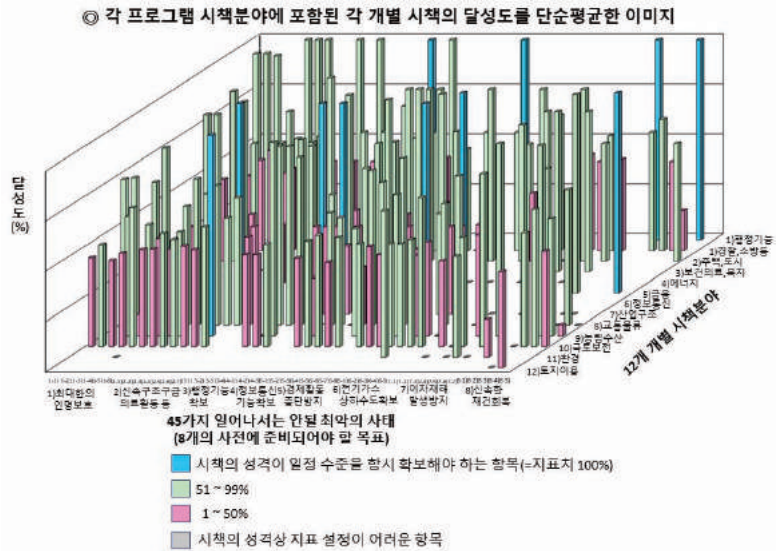
그림 5. 일본 내각부의 국토강인화 계획



국가차원의 기능중단을 상정하기 위해 자연재해 특히 대규모 지진 등 자연재해나 화재에 대비하여 일어나서는 안 될 최악의 상황을 가정한다. 그 가운데 “취약성 평가”는 대규모 자연재해 등에 대한 현대세의 문제점을 조사하고, 평가하는 소위 국토의 건강진단으로 효율적, 효과적인 국토강인화를 추진하기 위해 필요불가피한 프로세스이다. 이는 단지 국토 자체 또는 이를 이루는 시설의 물리적 내구성을 평가하는 것이 아니라, 건전한 국토운영이 이루어지는데 필요한 모든 시책을 대상으로 목표 달성을 위해 무엇이 부족한가에 대해 평가한다. 먼저 사전 준비된 안전(security)에 대한 목표로서

1) 최대한의 인명보호, 2)신속한 구조·구급, 의료활동 등, 3) 행정기능의 확보, 4) 정보통신기능 확보 5)경제생활의 기능마비 방지, 6) 전기, 가스, 상하수도 등 확보, 7) 이차재해 발생방지, 8) 신속한 재건, 회복을 설정한다. 그리고 목표 달성에 위해한 45가지 “일어나서는 안 될 최악의 사태”를 설정한 뒤 각 사태에 따른 정부의 프로그램에 대해 횡단적 평가를 먼저 실시한다. 또한, 각 성청의 고유의 역할과 책임에 따른 의무를 가진다. 행정기능/경찰·소방 등, 주택·도시, 보건의료·복지, 에너지, 금융, 정보통신, 산업구조, 교통·물류, 농림수산, 국토보전, 환경, 토지이용(국토이용) 등으로 구분되어 국정 전반에 걸쳐 있다. 두 번째 평가로 각 시책간의 협업, 시책에 대한 노령화 및 연구개발 상황 등대해 종단적 평가를 실시한다. 종합의 프로그램과 시책의 목표에 대해 정량적 인자들을 도출하고 현 실태를 평가한 결과를 도식화 하면 그림 6과 같다.

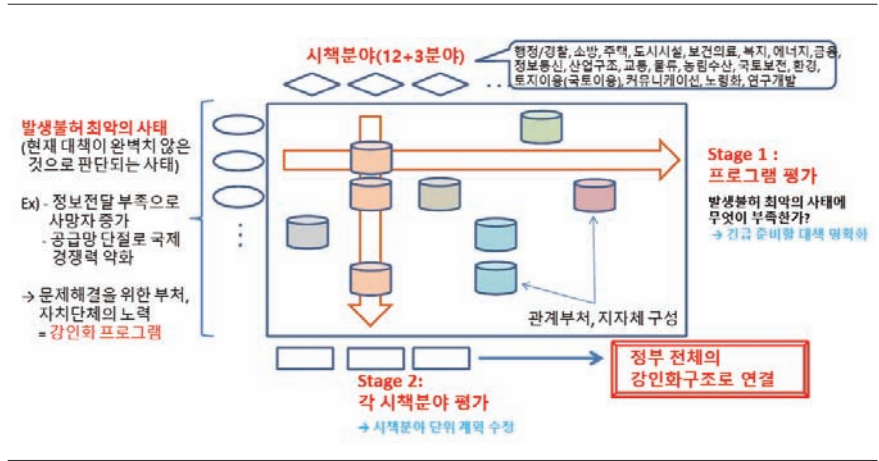
그림 6. 국토강인화 계획에 있어 목표에 대한 각 시책의 달성도 평가 사례



평가결과를 통해 인명의 보호를 최소화하기 위한 전략, 국가 및 사회의 중요한 기능이 치명적인 피해를 받지 않고 유지될 수 있도록 하는 전략 및 국가 재산 및 공공시설의 피해 최소화를 최소화하고 신속히 복구할 수 있도록 하는 전략을 중심으로 모든 정부 부처가 준수해야 하는 국가 최상위 계획을 개선한다. 즉, 구축된 전략은 정부 내 여타의 계획 예를 들면 국토형성계획, 방재기본계획, 환경기본계획, 사회자본정비중점계획 등의 지침에 반영되어 총체적인 국정 최상위 목표로 연결된다.

방재, 감재 등에 기여하는 국토강인화계획에 대해서는 그 성과가 아직 중간단계에 있는 경우가 많다. 현재까지 경험해 온 상정을 초월한 거대 재해와 시책 실시주체들의

그림 7. 국토강인화 계획의 취약성 평가



능력과 소유 자원에 한계가 있기 때문에 국토강인화 계획을 통해 인명을 보호하고 피해를 최소한으로 하며 중요시설이 치명상을 입지 않은 상태를 유지하는 가운데 조기 복구부흥을 실시하는 정부 기능 전체에 대한 연속성 확보가 필요하다. 실시 과정에서 일본정부는 초기에 높은 수준에 오르기 위해서는 시책의 중점화를 실시하는 가운데 구조적 정비와 비구조적 대책의 적절한 조합이 절대 필요함을 교훈으로 시사하고 있다. 또한, 지진 재해에 대해서는 개개 시설의 내진성능을 높인다 하더라도 만전의 대책이라 할 수 없음을 인식한다. 특히, 행정, 에너지, 금융, 정보통신, 교통·물류 등의 분야에 있어서는 시스템 등이 일단 중단되면 그 영향은 막대하고 백업시설 및 시스템의 정비를 통해 대체성(alternative measure) 또는 용장성(fail safe) 등을 확보할 필요가 있다. 따라서 개개 시책의 실시주체는 국가만이 아닌 지방공공단체, 민간사업자 NPO, 국민 등 사회전체가 된다. 국가 이외의 실시주체가 실효적, 실천적으로 시책을 실시하기 위해서는 강인화를 담당하는 인재의 육성 등 지방공공단체 등에 있어 조직체제의 개선, 강화 및 지방정부에 대한 적절한 지원이 필요하며, 각 실시주체와의 철저한 정보제공·공유와 각 주체간의 공조가 불가피하다.

다부처 다조직의 협업을 바탕으로 한 국토강인화계획은 각 부처의 역할 구분에 따라 독립된 수직적 지배구조상의 계획이 아닌 사회 기능을 보호하기 위해 협력해야 하는 수평적 협력 체계상에서 이루어지는 정책이다. 수직적 지배구조가 발달한 일본 사회는 운영상의 소통(communication)과 협업(cooperation)의 어려움을 해결하기 위해, 2004년부터 방재백서는 시민들의 “자조(自助)”, 정부기관의 “공조(公租)” 및 조직 간의 “공조(共助)”라는 “3組”를 추가적인 방재정책기반을 마련하고 있으며, 현재 이는 전체 내각의 협업 기반을 형성하고 있다. 서구와 달리 우리와 사회구조와 유사한 일본의

수범사례라는 점에서 이를 눈여겨볼 필요가 있다. 피해 저감과 복원력 확보를 위한 뚜렷한 목표의 설정과 실천을 정부의 리더십을 통해 천명하고, 지속적인 평가와 개선을 위한 PDCA 사이클의 적극적 이행, 범 정부적인 이해관계 구조 내의 공동참여와 협업을 이루는 거대한 레고 블록 시스템이 요구됨을 시사하고 있다.

#### 4. ISO22301의 정착을 위한 과제

연속성 경영은 일상과 위기시의 자원 관리(resource management)와 유사하다. 고품질의 제품이나 행정서비스 공급을 안정적으로 제공하기 위해 첨단 기술이 접목된다 하더라도 블랙스완을 만나게 되면 그 기술 시스템의 자체가 무너질 수 있다. 비상시에 조직이 어떠한 대체 관리수단이 동원될지 고민해야 하는 것이 연속성 경영의 목표이다. 일상 경영에서 조직의 지배구조와 관리체제가 조직 전반을 다루듯 비상시에도 최소 목표 달성을 위한 조직 활동은 총체적으로 정비되어야 한다. 목표 달성을 위해 조직을 지원하는 전문가나 컨설턴트는 일상을 가정하 기술 베이스의 지식과 경험만을 본 표준에 녹이려 하면 안된다. 복잡하고 급속히 전개되는 글로벌 시장이 가진 불확실성(uncertainty)과 블랙스완을 잠재우기 위한 조치인 만큼 조직을 둘러싼 현황 특히 단일고장점(SPOF:single point of failure)을 식별, 인식하고 표준에 대한 올바른 해석과 그에 근거한 접근 방법을 반영하지 않고서는 효과가 나타나기 전에 실망하기 쉬운 것이 사실이다.

국내에 동 시스템이 도입되기 시작하지 10년이 넘는 현재 많은 기업이 표준에 대한 이해부족이 무용지물의 시스템을 만들어 내고 있으며, 조직 경영에 오히려 부담을 가중하고 있음을 체감하고 있다. 자칫 검증되지 않은 교육 프로그램을 통한 인력의 양적 배출은 동 분야 발전에 기여하지 못한다. 반복 실천을 통한 경험과 체득에 기반한 건실한 사례들을 통해 연속성 경영에 대한 올바른 정체성을 확립과 정착이 필요한 때다. 시장 내에서 획일적, 보편적으로 상품화되어 있는 연속성 경영 솔루션들이 과연 조직 현황을 얼마나 반영하며, 이해관계자들의 요구를 만족시킬 수 있는지 시장 스스로가 진단해 볼 필요도 있다. 건실하게 정착되지 않은 시스템을 개선하기 위해서는 처음의 두 배 이상 큰 에너지를 필요로 하게 됨을 필자의 경험으로부터 이야기하고자 한다.

정부와 공공분야의 연속성은 사회 공급망의 상류에 위치하기 때문에 기능 중단은 거대한 사회 재난을 초래할 수 있다. 이러한 일을 방지하기 위해 이미 선진국에서는 정부와 공공기관에 대한 연속성 유지를 위한 법적 제도적 장치들이 만들어지고 있고 성공적으로 정착되고 있다. 국내에서도 과거 “국가 기반시설 지정 및 관리” 조항 또는 올해 “재난관리

책임기관의 기능연속성”에 관한 조항이 재난 및 안전관리 기본법에 포함되고 내년 시행을 앞두고 있다. 공익을 위해 새로운 조항이 신설된다는 큰 의미를 지니기도 하지만, 새로운 기술을 도입하는 일이 아닌 경영시스템을 바꾸는 작업을 익숙히 받아들이기에는 어려움이 적지 않다. 아직 경험하지 않던 새로운 업무에 대한 지식 체득이 필요하고 본업에 부가하여 수행해야 하는 업무 부담이 따른다. 정부는 이를 지원하기 위해 지침과 가이드라인을 배포하고 있으나, 선진사례에서 이미 경험한 바와 같이 그 내용이 ISO22301의 범주를 벗어날 수 없음은 명확하다. 만약 차이가 발생할 경우 경영시스템의 균형을 잃을 가능성이 높다. 지침이 요구하는 사항이 현재 수행중인 업무와 연결되지 않을 경우 이는 동 시스템의 본질에 크게 위배됨을 의미하기도 한다. 일본 내각부의 국토강인화 계획은 그런 면에서 우수하다는 평가를 받는다. “일어나서는 안될 최악의 상황”을 상정하고 국가 재난 업무를 총체적으로 집적(integration)하여 리스크 요구와 내성(risk appetite and tolerance)을 취약성의 관점에서 종합단 평가, 관리하는 것은 ISO22301 프로세스를 그대로 접목했다기 보다는 기존 본연의 업무에 자연스럽게 녹여 넣은 지능형 정책으로 평가된다. 또한, 제도에 기업경제 분야의 BCMS를 제도가 아닌 절차와 과정으로 자연스럽게 연결시킴으로써 국가 전체를 묶는 가운데 국가 최상위의 기본계획으로 자리매김한다는 점에서도 표준이 요구하는 최적의 거버넌스 또한 구축하고 있다. 기존 업무에 더해지는 단편적 제도로써 아닌 총체적 시스템으로서 국정 전반에 대한 리스크 중심의 사고(risk based thinking)를 실현한다는 점에서도 연속성 정책은 가치가 높다.

ISO22301이 런칭한지 5년이 지난 지금 시장과 정부의 반응에 있어 공통점은, 우선 그 도입에 대한 필요성을 누구나 인식하고 있다는 점이다. 그만큼 복잡한 사회의 리스크 트렌드가 변화했음을 실감하고 있다는 증거다. 그러나 이행에 있어서는 아직 큰 과제가 산적해 있다. 최근 필자가 수행했던 유럽 H 제조사의 BCMS 컨설팅은 국내의 그것과 차이가 있다는 점을 깊이 체감한다. 우선 BCMS가 조직 활동과 동떨어진 새로운 개념이 아님을 경영진과 직원들이 깊이 인식한다. 새로운 기술에 기초하는 일이 아님을 당연히 여기며, 복원력 있는 유연한 조직을 만들기 위해 자신들의 몸에 배어야 하는 원칙(principle)과 절차(procedure)를 습득하려는 노력이 강하다. 도입 후 수년간 시스템 절차가 조직 활동과 멀어지거나 동떨어져 있다면 연속성 경영은 문제를 내포한다고 볼 수 있다. 그만큼 조직에 친숙한 활동으로 자리매김해야 함을 이해할 수 있는 수범 사례로 기억된다.

제도적 측면에 있어서도 연속성 업무가 기본 행정에 부가되는 또 하나의 난해한 업무일 뿐이라면 오히려 기존의 행정을 고도화하는 것이 바람직하다. 원칙과 절차가 요구하는 기본 조건이 부처와 부서간의 협업과 연계활동이다. 국가 종합의 역할의 연계는 비상시 한정된

자원의 효과적 관리에 기여할 수 있다. 같은 문제를 겪고 있던 일본정부가 ISO22301에서 인용한 핵심적인 가치는 실천적 소통(communication)과 인지(awareness)에 기반한 협업(cooperation) 활동일 것이다. 전체가 하나가 되어야 가능한 일이 재난관리 정책이기 때문이다.

## 참고문헌

---

BSI(2006), “BS25999–Business Continuity Management. Code of Practice”

Cabinet Office UK(2004), “Civil Contingency Act 2004”.

DHS(2013), “NIPP-2013–Partnering for Critical Infrastructure Security and Resilience”.

European commission fact sheet(2017), “Joint Communication on “A Strategic Approach to Resilience in the EU’ s External Action”, European Commission.

ISO(2012), ISO22301–Societal Security-BCMS

Nassim N. Taleb(2007), “The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable”

UNISDR, “Making city resilience”, <https://www.unisdr.org/>