

기업재난관리표준의 법적성격과 문제점 개선에 관한 연구

A study on the legal status and problem improvement of enterprise disaster management standard

이상수^{a,1}, 정의운^{a,2}, 박정훈^{a,3}, 정중수^{a,*}

Sangsoo Rhee^{a,1}, Uiyun Jung^{a,2}, Jeonghun Park^{a,3}, Chongsoo Cheung^{a,*}

^a Dept. of Business Continuity Management System, Soongsil Univ, 369 Sangdo-ro, Dongjak-gu, Seoul, Republic of Korea

ABSTRACT

Purpose: The purpose of this study is to identify the legal status of enterprise disaster management standards established as part of business continuity management and to ensure resilience, and to improve the problem of application of industry disaster management standards in related industries.

Method: We collected relevant data for the study and conducted a literature review on the logistical definition of laws and academic systems such as constitution and enterprise disaster reduction law, and HLS structure.

Results: It has been confirmed that the enterprise disaster management standards in the Enterprise Disaster Management Standard are higher in the legal status than the ISO 22301: 2012 international standard.

Conclusion: Through this study, it is necessary to establish a development direction of application and related regulations by clarifying the enterprise disaster management standard according to the enterprise disaster reduction law.

KEYWORDS

BCM,
Continuity,
Resilience,
Enterprise Disaster Management Standard
HLS(High level structure)

연구목적 : 본 연구는 자본주의 경제의 한 축을 이루고 있는 기업 재난을 관리하여 사업연속성(Business Continuity)을 확보하고 더 나아가 리질리언스(Resilience, 복원력)를 보장하기 위한 일환으로 제정된 기업재난관리표준의 법적성격을 규명하고, 기업재난관리표준의 관련 산업분야 적용 시 문제점 개선방향을 제안 목적으로 한다.

연구방법 : 연구를 위해 관련 자료를 수집하여 헌법 및 기업재해경감법 등 법령 및 학술적 체계의 논리적 규명, HLS구조 등에 대한 문헌 연구를 수행하였다.

연구결과 : 기업재해경감법상의 기업재난관리표준이 ISO 22301:2012 국제표준보다 법적인 측면에서 위계가 상위에 있다는 것을 확인하였다.

결론 : 본 연구를 통해 기업재해경감법에 따른 기업재난관리표준의 명확한 해석을 함으로써 현업적용 및 관련규정의 발전적 방향을 수립해야 한다.

기업재해경감활동,
연속성,
복원력,
기업재난관리표준,
HLS(High level structure)

© 2018 Society of Disaster Information All rights reserved

* Corresponding author. Tel. 82-2-828-7362. Fax. 82-2-822-8591.

Email. isobcm@gmail.com

1 Tel. 82-2-828-7362. Email. rhhrss55@naver.com

2 Tel. 82-2-828-7362. Email. jeong69@korea.kr

3 Tel. 82-2-828-7362. Email. parkgun97@korea.kr

ARTICLE HISTORY

Received Feb. 19, 2018

Revised Feb. 19, 2018

Accepted Jun. 24, 2018

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

오늘날 발생하는 재난은 복잡하고 다양하게 발생하고 있어서 개인이나 기업의 역량만으로 극복하는 데는 한계가 있으므로 재난(災難)을 예방하고 사후 복구까지도 국가적 차원의 재난관리가 강력하게 요구 되어져 왔다. 이는 국가의 본연의 기능으로써 방재책무(防災責務)로 표현될 수 있다. 재난을 관리하기 위한 방재책무는 법령의 제정과 방재행정의 집행을 통하여 달성된다.

따라서, 우리나라 헌법 제34조 제1항 및 제6항에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리가 있고 국가는 사회보장, 사회복지 증진을 위해 노력할 의무가 있으며 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다”는 국민의 행복권과 국가의무를 명시하고 있다. 재난 및 안전관리 기본법[4]은 위와 같은 헌법정신에 기반하여 국가가 재난 및 안전관리의무를 이행하기 위해 제정된 법률이다. 이와 관련된 법령은 많이 있으나 그 중에서 대표적인 법령은 자연재해대책법, 풍수해보험법, 산업안전보건법, 지진재해 대책법, 재해구호법, 민방위기본법, 수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률, 소방기본법 등이 있다. 이러한 법령을 집행하는 행정작용이 방재행정이다.

본 연구에서는 방재행정의 일분야인 조직의 재난관리를 위한 “재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률(약칭 : 기업재해경감법)에 근거하여 제정 및 개정되어 시행되고 있는 기업재난관리표준의 법적성격에 대하여 규명하는 것을 목적으로 한다.

또한 현업 및 기업재난관리사 시험에 적용 시 논란이 되고 있는 기업재난관리표준과 타 규정(특히, ISO 22301:2012)[16]과의 법적관계를 파악하고자 한다. 그리고 기업재난관리표준의 국제화를 위한 HLS(High level structure)구조[8]로의 전환제안 및 기업재난관리표준의 문제점 및 개선방향을 제시하고자 한다.

2. 본론

2.1 재난관리에 대한 국내 법령의 체계

재난관리에 관한 법령의 체계(體系)는 헌법(제34조 6항), 재난 및 안전관리 기본법 및 기업재해경감법, 자연재해대책법, 산업안전보건법 등을 비롯한 다수의 법령으로 구성되어 있다. 기업재난관리에 관련된 법령(法令)들의 위계(Hierarchy)는 다음과 같다. 우리나라 헌법(제34조제1항, 제6항) ---> 재난 및 안전관리 기본법 ---> 기업재해경감법 ---> 기업재해경감법 시행령 ---> 기업재해경감법 시행규칙 ---> 기업재난관리표준(고시) ---> 기업재해경감활동수립기준(고시)으로 표현 될 수 있다.[1] [2] [3] [4]

2.2 기업재해경감법의 제정 배경

기업재해경감법은 우리나라 경제활동의 주체인 민간기업이 대규모 자연재난으로부터 기업의 안정적인 활동 유지를 위한 예방, 대비능력을 보유하게 하고자 제정되었다.

따라서, 민간기업에 대하여 태풍, 집중호우 등 대규모 자연재난 발생 시에도 기업활동을 중단하지 않고 지속가능 할 수 있도록 민간기업에 대한 재난대비 실태를 분석하고, 선진외국의 민간기업 지원활동 및 제도 등 우리 실정에 맞는 기업재난관리 제도를 도입하여 기업이 자율적으로 재해경감 및 재난대비활동을 할 수 있도록 지원함으로써, 국가의 재난관리 능력을 함양시키기 위하여 이 법안을 제정하게 되었다.

2.2.1 기업재난관리 표준의 목적

기업재난관리표준은 기업재난관리표준 개요, 용어 및 정의, 재해경감활동관리 기획, 재해경감활동계획 수립, 운영 및 실행, 교육 및 훈련, 수행평가, 개선으로 구성되어 있다. 기업재난관리표준의 개요는 표준의 정의와 목적, 재해경감활동관리 모델 및 구성체계, 적용범위 등 일반적 사항을 서술하고 있으며, 실질적으로 기업들이 재해경감활동을 위하여 무엇을 해야 하고,

어떻게 해야 하는 지에 대한 내용은 재해경감활동관리 기획, 재해경감활동계획 수립, 운영 및 실행, 교육 및 훈련, 수행평가, 개선을 통하여 조직의 인명 피해와 재산 손실의 최소화를 목적으로 하는 재해경감활동관리시스템이다.

2.2.2 기업재난관리 표준의 법적성격

기업재해경감법에 대한 소관청인 행정안전부장관이 고시한 기업재난관리표준(행정안전부고시 제2017-1호 2017.7.26, 타법개정)의 법적성격은 기업재해경감법에 하위에 있는 행정규칙으로 파악된다. 또한 기업재해경감활동계획 수립하는 경우 기업재난관리표준을 기업재해경감활동계획 수립기준[2]에 우선하여 적용한다. (기업재해경감활동계획 수립기준 1.4 다른 규정과의 관계). 따라서, 기업재난관리표준에 따른 우수기업인증 신청은 자율적이나 신청 후에는 법적규정을 준수해야하는 의무가 따른다.[1]

2.3 ISO 22301:2012 국제표준의 배경

ISO 22301:2012는 제정배경은 2000.08.12.일 러시아 핵잠수함 쿠루스크호(118명 전원사망)가 바다에 침몰한 것이 계기가 되어, 러시아에서 많은 관심을 불러 일으켰다. 또한, 2001.09.11.일 미국의 세계무역센터 테러로 3000명 이상이 사망하자 국제표준의 필요성이 커지게 되었으며, ISO에서는 러시아를 간사국으로 하여 “Civil defence(민방위)라는 명칭으로 ISO/TC 223이 최초 설립하게 되었다. 이후 4년간 활동이 없다가 2004.12.26.일 인도네시아 쓰나미로 20만명 이상의 사망자가 발생하게 되자, UN이 ISO에 국제표준 제정을 요청하게 되었다. UN의 요청에 따라 ISO에서는 2005년2월 ISO기술이 사회를 열어 간사국을 스웨덴으로 변경 결의하였으며, 이후 본격적인 활동을 시작하여 2012년에 표준을 제정하게 되었다.[11]

2.3.1 ISO 22301:2012 국제표준의 목적

ISO 22301:2012는 조직의 핵심 목표를 달성하기 위한 업무능력의 중단에 대비하여 조직의 탄력성(복원력)을 사전에 개선시키며 업무중단 이후에 합의된 시간 내에 합의된 수준으로 회사의 핵심 제품과 서비스 제공 능력을 복구하는 반복 훈련의 방법론을 갖추며 업무 중단을 관리하기 위한 입증된 능력을 갖추고 회사의 명성과 브랜드를 보호하는 것을 목적으로 하는 비즈니스연속성관리 경영시스템이다.[5]

2.3.2 ISO 22301:2012 국제표준의 법적성격

국제표준화기구(國際標準化機構, ISO)서 제정한 ISO 22301: 2012(Societal security_Business continuity management system_requirement) 국제표준은 민간조직에서 수립하고 채용한 규격이다. 따라서, 국내기업이 사업연속성관리체계(BCMS)에 관한 인증서를 획득하고자 할 때 ISO 22301:2012의 적용여부는 선택적이라 할 수 있다.[13]

2.4 기업재난관리표준과 ISO 22301:2012 국제표준의 법적관계

기업의 재난관리를 위한 기업재해경감법상의 우수기업의 인증(제7조)을 획득하기 위한 컨설팅 및 인증평가에 있어서 기업재난관리표준은 ISO 22301:2012보다 우선적으로 적용되어야 할 것이다. 또한, 행정안전부에서 실시하고 있는 기업재난관리사 자격 인증시험(실무, 대행 및 인증분야)에 있어서도 기업재난관리표준이 ISO 22301:2012보다 상위의 법적성격(法的性格)을 가진다 할 수 있다. 그러므로, 행정안전부에서 발행한 재해경감활동 실무과정, 재해경감활동 대행자과정 및 재해경감활동 인증평가과정의 교재는 ISO 22301:2012를 기반으로 집필되어 있으므로 기업재난관리표준을 상위체계로 한 문제점을 분석하고 이에 대한 개선방향을 제안하고자 한다.

2.5 기업재난관리표준의 문제점 및 개선 방향

2.5.1 기업재난관리표준의 문제점

현행 기업재난관리표준의 문제점은

첫째, 민간부문에의 적용은 근거가 명확하나 공공부문에 적용의 경우는 모호하다. 즉, <기업재해경감활동계획 수립기준 1.3 적용범위 : 모든 기업이란 「재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률」 제2조 제1항에 해당하는 기업을 의미하며, ‘기업’이란 영리를 목적으로 「상법」 제172조에 따라 법인설립등기를 마친 기업 또는 「소득세법」 제168조 및 「부가가치세법」 제5조에 따라 사업자등록을 한 기업을 말한다.

① 상법 제172조에 따라 법인설립등기를 마친 기업.

· 상법의 설립등기는 상행위를 하고자 하는 상인을 대상으로 규정하는 것이고, 공공기관의 경우는 개별법에 규정된 업무를 위해 개별법에서 등기사항을 규정하고 있으므로 공공기관은 미적용.

② 소득세법 제168조에 따라 사업자등록을 마친 기업.

· 부가가치세법에 따라 사업자등록을 마친 자와 면세사업자가 그 대상이며, 소득세법은 부가가치세법의 적용을 받지 아니하는 면세사업자에 대해서도 사업자등록을 규정.

③ 부가가치세법 제5조에 따라 사업자등록을 마친 기업.

· 사업자등록을 마친 모든 공공기관이 해당되며, 사업 목적이 영리이든 비영리이든 관계없이 사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 자 및 재화를 수입하는 자가 해당 “으로 되어 있으나, 기업재해경감법제2조1항을 보면 ” 기업재해경감법 제2조(정의) 1.“기업”이란 영리를 목적으로 「상법」 제172조에 따라 법인설립등기를 마친 기업 또는 「소득세법」 제168조 및 「부가가치세법」 제5조에 따라 사업자등록을 한 기업을 말한다.>라고 규정하고 있어서 상하위 법령이 상충되어서 법적근거가 모호하다.

둘째, 우수기업인증은 기업재해경감법에 의한 인증이므로 국내에서는 효과성과 효율성을 보장할 수 있으나 해외에서는 통용될 수 없는 한계가 있다

셋째, 기업재난관리표준은 ISO22301:2012을 포함한 각종 국제표준 및 단체규격 뿐만 아니라 국내의 규격(KOSHA 18001, ISMS, PIMS, HACCP) 등과의 연계성이 미비하다.

넷째, 국제규격 ISO22301:2012은 미래지향적으로 모든 산업부문의 다른 규격들(예, ISO 9001, 14001, 45001, 37001 등)과의 통일성을 기하고자 HLS(High Level Structure)프레임을 지향하고 있으나, 기업재난관리표준은 그러하지 않다 다섯째, 기업재난관리표준에서 사용하고 있는 개념 및 용어 정의가 불명확하다.

예시: 기업재난관리표준 5.2 (6) 최대허용중단기간(MTPD)내에서 핵심업무의 복구를 위한 복구목표시간(RTO)결정되어야 한다고 되어있으나 이규정의 “내에서” 해석에 논란이 있다. 환언하면 복구목표시간(RTO)가 최대허용중단기간(MTPD)보다 같거나 작은지 아니면 작아야 되는지의 쟁점이 있다.

여섯째, <기업재난관리표준의 2장 용어 및 정의에서

2.27 재해경감활동관리체계

재해경감활동계획을 수립, 실행, 운영, 감시, 검토, 유지관리 및 개선하는 전반적인 경영시스템

“※ 기업재난관리의 표준에서의 기업 재해경감관리체계는 관련 국제 표준에서 정의하고 있는 업무연속성관리체계(Business Continuity Management System)와 위상이 동일함 ” >

이라고 규정하고 있으나, “※기업재난관리~ 위상이 동일함” 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 기업재난관리표준은 기업재해경감법에 근거한 행정규칙이므로 국제민간기구(ISO)에서 제정한 ISO 22301:2012와 위상이 동일하다고 적시한 것은 잘못된 규정이라고 판단된다.

2.5.2 기업재난관리표준의 개선 방향

1. 첫째에 대한 개선방안은

<기업재난관리표준의 1. 기업재난관리표준 개요에서

1.3 적용범위

기업재난관리표준은 재난의 예방, 대비, 대응 및 복구 각 활동에 있어, 계획 수립, 운영 및 실행, 감시 및 검토, 유지관리 및 지속적 개선을 수행하는데 필요한 요구사항들에 대하여 문서화된 관리체계를 규정한다.

다만, 기업의 특성에 따라 재난의 범주에 포함되지 아니하는 업무중단 사고의 경우에도 준용할 수 있다.

본 표준은 「재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률」 제2조 제1항에서 규정하는 모든 기업에 적용 된다.

1.4. 다른 규정과의 관계

재해경감활동계획을 수립하는 경우 이 표준은 기업 재해경감활동계획 수립기준에 우선하여 적용한다. 으로 되어 있으나, 기업재해경감법 제2조 제1항은 “기업이란 영리를 목적으로 상법 제172조에 따라 법인설립등기를 마친 기업, 또는 소득세법 제168조 및 부가가치세법 제5조에 따라 사업자등록을 한 기업을 말한다. > 라고 규정 되어있어 법령간의 상하관계를 정립을 통하여 민간기업 뿐만 아니라 공공기업 및 공공기관, 정부기관(지자체 포함)에 대한 적용을 명확히 하여야한다

2. 둘째에 대한 개선방안은

우수기업에 대한 인증은 국내법에 따른 제도이므로 국제규격(ISO) 및 타 국가와의 상호협력(MOU), 국가 간의 협약(Agreement)을 통한 국제적 범용성을 확보하여야 한다.

3. 셋째에 대한 개선방안은

기업재난관리표준은 ISO22301:2012을 포함한 각종 국제표준 및 단체규격 뿐만 아니라 국내의 규격(KOSHA 18001, ISMS, PIMS, HACCP)등과의 연계성이 필요하다.

4. 넷째에 대한 개선방안은

국제규격 ISO22301:2012은 미래지향적으로 모든 산업부문의 다른 규격들(예, ISO 9001, 14001, 45001, 37001 등)과의 통일성을 기하고자 HLS(High Level Structure)프레임을 지향하고 있으므로 국제화시대에 부응하고 국내 현실을 반영하는 합리적이고 조화로운 규정의 필요성에 따라 HLS(High Level Structure)프레임의 채택이 요구된다.[8]

5. 다섯째에 대한 개선방안은

예를 들면, 기업재난관리표준 5.2 (6) 최대허용중단기간(MTPD)내에서 핵심업무의 복구를 위한 복구목표시간(RTO) 결정 “내에서” 해석에 논란이 있다. 전문용어의 한글사용으로 의미가 불분명 할 경우 한자의 병기가 필요하다. [“내에서” 경우 “내(內)에서” 로 표기] [1] [18]

6. 여섯째에 대한 개선방안은

현행 규정 하에서 기업재난관리표준은 기업재해경감법에 근거한 규정이므로 국제민간협회(ISO)의 ISO 22301:2012 규격 보다 우선적으로 적용되어야 하므로 <기업재난관리표준의 2장 용어 및 정의에서

2.27 재해경감활동관리체계

재해경감활동계획을 수립, 실행, 운영, 감시, 검토, 유지관리 및 개선하는 전반적인 경영시스템

“※ 기업재난관리의 표준에서의 기업 재해경감관리체계는 관련 국제 표준에서 정의하고 있는 업무연속성관리체계(Business Continuity Management System)와 위상이 동일함>이라고 규정하고 있으나,

“※ 기업재난관리의 표준~~~~ 위상이 동일함” 은 법리해석상의 오류이므로 삭제되어야 한다.

이에 따른 관련 교재의 정비, 개념 및 용어정의 수정이 필요하다.

3. 결론 및 제언

상기와 같이 기업의 재난 및 중단적 사고에 대비하기 위한 기업재해경감법에 기반을 둔 기업재난관리표준의 법적성격을 규명하였다. 기업재난관리표준은 민간국제규격인 ISO 22301:2012을 참고규범으로 하여 제정 되었으나, 현행법상에서 상위 법령의 성격을 가지게 되었으므로, ISO 22301:2012 보다 상위의 지위로 전이된다 할 것이다. 따라서, 기업의 재해경감 우수기업인증 획득 및 이에 따른 컨설팅과 관련 콘텐츠, 기업재난관리사 자격인증시험 교재의 재정비, 개념 및 용어정의 등의 수정을 제안한다.

1) 기업재난관리표준의 법적성격은 기업재해경감법에 근거한 행정규칙으로 파악 되었으며, 국제표준화기구(國際標準化機構, ISO)에서 제정한 ISO 22301:2012은 국제민간기구에서 수립 및 채용한 규정으로 기업에 적용여부는 선택적이다.

따라서, 기업 재해경감법상의 우수기업의 인증을 위한 컨설팅 및 인증평가에 있어서 기업재난관리표준이 우선적으로 적용되어야 할 것이다. 또한 기업재난관리사 자격 인증시험(실무, 대행 및 인증분야)에 있어서도 기업재난관리표준이 ISO 22301:2012보다 상위의 법적성격을 가진다 할 수 있다.

2) 따라서, 행정안전부 발행 기업재난관리사의 시험교재(재해경감활동 실무, 대행자 및 인증)에 대한 기업재난관리표준 중심의 전면적인 수정 및 보완이 필요하다. 개념 및 용 정의의 재정립, 불명확한 표현의 수정, 공공부문의 기능연속성계획 [14] [15]의 의무화(재난 및 안전관리 기본법 제25조의2)와 궤를 같이하여 민간 기업부문에 단계적인 재해경감활동계획 수립의 의무화 규정 신설 등이 필요하다.

3) 기업재난관리표준의 국내 통용의 한계를 극복하고 국제표준(ISO 22301:2012)과의 균형을 이루기 위한 HLS프레임워크의 정비가 요구된다.

4) 또한 기업재난관리표준의 범용성 및 국제적 위상을 확보하기 위하여 국제표준화기구(ISO) 및 타 국가와의 양해각서(MOU), 국가 간의 협약(Agreement)을 체결하는 등 정부당국의 적극적 노력 및 지원이 절실하다.

감사의 글

이 논문은 행정안전부의 기업재난관리 전문인력 양성사업으로 지원되었습니다.

References

- [1] Enterprise Disaster Management Standard, (Ministry of Public Administration and Security Notice No. 2017-1, July 27, 2017) P.1 P.11
- [2] Criteria for establishing an activity plan for mitigation of corporate accidents, (Ministry of Public Administration and Security Notice No. 2017-1, July 27, 2017)
- [3] Act on Supporting Autonomous Activities of Enterprises for Mitigating Disasters, (Law No. 14839, July 27, 2017)
- [4] Disaster and Safety Management Basic Law (Law No. 15344, 2018.4.17)
- [5] Disaster relief activity practical teaching material (Ministry of Safety and Security) P.58
- [6] Disaster relief activity agent textbook (Ministry of Public Administration and Security)
- [7] Disaster management theory (Sangnyon Publishing Co., Jongsu Jung and 5 others)
- [8] Understanding quality management system (Korea Quality Agency, Oct. 18, 2016)
- [9] Understanding disaster management (Park Young-jin, Yoon Dong-geun, Hyun-woo Lim,
- [10] Disaster relief activity certification evaluation materials (Ministry of Public Administration and Security)
- [11] Business Continuity Management System Certification Auditor Manual (KSR) P.4
- [12] National Disaster Management Standard Framework Building Strategy (National Institute for Disaster Prevention)

- [13] Accident mitigation excellent enterprise certification evaluation (Ministry of Public Administration and Security)
- [14] Study on introduction plan of public function continuity plan in Korea (National Emergency Management Agency, 2013)
- [15] Understanding the Basic Law of Disaster and Safety Management (Park Kyung-Seo, Kim Chang-Sup, Choi Jae-yong, TOPAMIN)
- [16] ISO 22301:2012, Societal Security Business Continuity Management Systems-Requirements
- [17] ISO 22313:2013, Societal Security Business Continuity Management Systems-Guidance
- [18] A Guide to Implementing Global Good Practice in Business Continuity (2018 Version)
- [19] ISO 9001:2015, Quality Management Systems-Requirements
- [20] ISO 14001:2015, Environmental Management Systems-Requirements
- [21] NFPA 1600:2010 Standard on Disaster/ Emergency Management and Business Continuity Programs
- [22] BS 25999-1:2006 Business Continuity Management Part 1: Code of Practice
- [23] BS 25999-2:2007 Business Continuity Management Part 2: Specification
- [24] 日本 内閣府 BCP Guideline: 2009