

An Exploratory Research on the National Emergency Management Capability

Sangkyu Rheem⁺, Bo Ram Seo, Woo Jung Choi

National Disaster Management Institute, 365 Jonga-ro, Joong-gu, Ulsan, Korea

Abstract

Both private and public sectors focus on securing capability for survival and competitiveness of their organization in the era of unlimited competition. Some developed countries, such as the United States, Australia and New Zealand, have tried to develop and strengthen their capabilities on emergency management for building a resilient society. And they also have developed their own emergency management strategies including capabilities. The South Korean government is also trying to improve the emergency management system in response to repeated major disasters, but it has not yet clearly defined the concept of capability on emergency management from a practical and academic perspective. In this study, we aim to find out the implications for developing appropriate emergency management capabilities in South Korea by reviewing the examples from other countries and international organizations.

Key words: core capability, capacity, national preparedness

1. 서론

무한 경쟁체제로 표현되는 최근의 사회에서 개인과 조직의 역량을 높이는 캐치프레이즈는 익숙한 구호가 되었다. 기업이나 공공부문 모두 개인이나 조직의 핵심역량을 발굴·개선하여 다른 경쟁 기업과의 차별성과 경쟁우위를 확보할 수 있다는 인식 하에 핵심역량 개발에 주력하고 있으며, 이를 개선하기 위한 직장 내 교육의 혁신을 도모하고 있다(Oh, 2007).

이러한 사회적 변화요구에 따라 재난관리 분야에서도 역량에 대한 관심이 매우 높아져 가고 있다. 특히, 미국, 호주, 뉴질랜드 등 해외 주요국은 이러한 상황변화에 맞

춰 역량 중심형 재난관리체계를 구축·운영하고 있다. 미국은 2011년 대통령 명령(PPD-8: Presidential Policy Directives-8)으로 핵심역량(core capability) 중심의 재난관리체계의 구축 및 운영을 요청하였으며, 뉴질랜드와 호주 등은 회복력 강한 지역사회(resilient community)의 구축이라는 목표를 달성하기 위한 구체적인 방안으로 역량을 강조하고 있다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 재난관리 분야의 역량에 대한 개념정의를 위한 학문적, 실무적 차원의 시도가 매우 부족한 상황이다. 즉, 일부 개별 국가들의 실무적 필요성에 의해 그 개념을 구체화하기 위한 노력은 있으나, 학문적 차원에서 이를 개념화하려는 시도는

⁺ Corresponding author: Sangkyu Rheem, Tel. +82-52-928-8154, e-mail. rsk0115@gmail.com

아직까지 미진한 상황이다.

미국, 호주, 뉴질랜드와 같은 국가들은 우리나라와는 다르게 공무원이 수행하는 직무의 곤란성과 책임성에 맞춰 관리하는 직위 분류제를 운영하고 있다. 그렇기 때문에 재난관리자의 직무에 필요한 필수역량을 구체화하고 맞춤형 관리계획을 수립하고 운영할 수 있다. 그러나 우리나라는 계급제 중심의 인사·행정체제이기 때문에 관련 직무에 관해 구체적이고 세부적인 기준을 제시하지 않고 있다. 또한 우리나라 공무원 인사제도의 중요한 특징 중에 하나인 순환보직제로 인해 중앙부처를 포함한 지방자치단체의 재난관리 업무 담당자들의 근무경험이 길지 못하고 짧을 수밖에 없다. 또한 재난의 유형별 재난관리책임기관이 있는 우리나라의 환경에서 통합적인 재난관리역량의 강화를 기대하기에는 현실적으로 어려울 수밖에 없다. 물론 최근 들어 방재안전직렬의 신설과 함께 전문직 공무원 신설을 위한 직제개정의 노력은 상당히 고무적으로 볼 수 있다.

이러한 대내·외적인 인적자원관리분야의 환경변화에 맞춰 재난관리분야의 역량 강화를 위해 해외 주요국의 재난관리역량의 활용사례를 분석하여 우리나라의 환경에 적합한 역량의 의미를 파악하고 정책적 제언을 하고자 한다.

II. 역량에 관한 선행연구

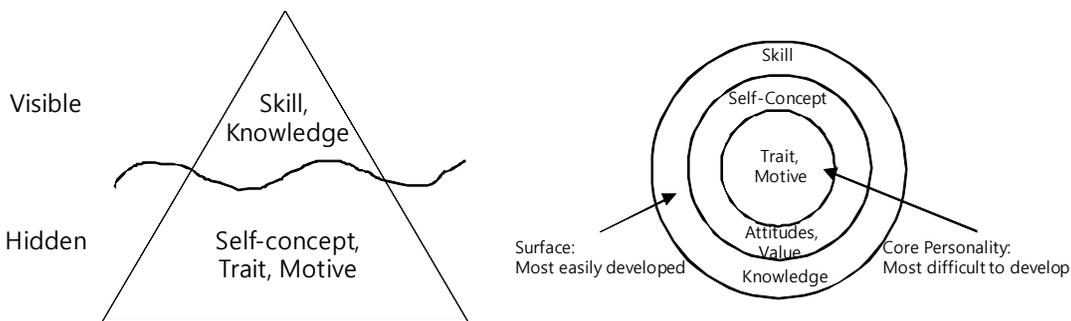
1. 역량의 개념

역량(capability, capacity, competency, skill,

etc)의 개념은 활용되는 분야와 상황 등에 따라 경영학, 교육학, 기업 및 공공분야 등 굉장히 다양한 개념으로 연구자 마다 다양하고 광범위하게 사용되고 있다. 표준국어대사전에 기술된 역량의 정의는 “어떤 일을 해낼 수 있는 힘”으로 설명하고 있다.

역량이라는 용어를 처음 사용한 White(1959)는 역량을 “환경과 효과적으로 상호작용하는 능력”으로 정의하였다. 심리학자인 McClelland(1973)에 의해 기업분야에 적용되었으며, “기존의 지능과 지식의 한계를 극복하기 위한 개념으로, 동기와 특질, 자아개념, 태도나 가치, 지식과 인지적 행동기술 등”으로 역량을 설명하였다. 이후 역량에 대한 연구는 기업의 교육 및 인사관리 분야에 적극 도입되었다. Boyatzis(1982)는 “어떤 임무를 수행함에 있어 효과적이고 높은 성과를 달성하기 위해 필요한 개인의 내재적 특성”으로 정의하고, 그 특성을 우수성과자와 평균 성과자, 그리고 낮은 성과자의 차이를 구분 짓는 지식(Knowledge), 기술(Skills), 자질(Trait), 동기(Motive), 자기 이미지(Self-image), 사회적 역할(Social role)로 제시하였다. Spencer & Spencer(1993)는 역량을 “특정한 상황이나 직무에서 효과적이고 우수한 수행의 원인이 되는 개인의 내적인 특성”으로 정의하였다.

〈Figure 1〉과 같이 빙산모형과 중심 및 표면역량모형을 통해 역량의 구성요소를 지식(Knowledge), 기술(Skill), 자기 개념(Self-concept), 자질(Trait), 동기(Motive)의 5가지로 구분하였다. 또한 역량을 중심역량과 표면역량으로 구분하고 중심역량은 동기, 자질 등



※ Source: Spencer & Spencer(1992: 11).

Figure 1. The iceberg model and central and surface competencies

으로 개발이 어려운 특징으로, 표면역량은 지식과 기술로 역량 구성요소 중 가장 개발하기 쉬운 것으로 설명하였다.

국내 연구에서는 Ryu, *et. al.*(2004)는 역량을 “한 개인의 성공적인 수행능력을 예측하기 위해서 일상적 삶의 다양한 국면에서 요구되는 최소한의 기본 능력 수준으로 지식, 기술, 태도를 포함하는 복합적, 종합적 능력”으로 정의하였다. Park(2006)는 “조직성과 향상에 필요한 조직의 제반능력”으로 조직역량을 정의하고 있다. So(2007)는 “21세기 사회에서 개인이 성공적으로 자신의 삶을 영위하는데 필요한 능력”으로 설명하였다. Choi(2012)은 정부의 역량에 대한 다차원적 개념으로 “개인수준의 역량, 조직수준의 역량, 네트워크 수준의 역량, 정부수준의 역량”으로 구분하여 설명하고 있다. Cho & Kim(2007)은 수준별 역량 개념을 제시하면서 “개인수준에서의 역량, 조직 수준에서의 역량, 국가수준에서의 역량”의 개념으로 분류하고 있다. 개인수준의 역량은 사람중심의 정의와 직무중심의 정의로 구분하며, 개인이나 조직의 구성원으로 분석하고자 하였다. 조직수준의 역량에 대한 개념은 조직이 행동의 주체이며 학습의 주체가 될 수 있다는 조직행태론과 조직학습 등과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 마지막으로 국가수준의 역량의 개념은 개인역량과 조직역량의 개념에 비해 실질적인 연구가 많이 이루어지지 않았으며, 개인과 조직의 역량의 개념적 확산에 따른 암묵적인 이해의 수준으로 설명하고 있다. 다만, 공식적인 국가의 목표를 효율적으로 현실화 시킬 수 있는 실행능력 등으로 구체화하였다(Cho & Kim, 2007: 107-111).

국내·외 역량에 관한 내용을 정리하여 보면, 역량의 개념은 행동주체가 달성하고자 하는 목표를 효과적으로 달성하기 위해 필요한 종합적인 능력으로 설명하고 있다. 행동의 주체가 개인에서 조직, 국가까지 확대되기도 하며, 종합적인 능력의 구성요소는 해당 조직과 환경 등에 맞게 제시하고 있다.

2. 재난관리분야의 역량

재난관리분야에 있어 역량에 대한 개념은 아직까지 학문적으로 명확하게 정의되지 않았다. 다만 실무분야에서 그 필요성에 대해 활발하게 논의가 이루어지고 있다. 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등의 국가에서 회복력 강한 지역사회(resilient community)를 구축하기 위해 필요한 구체적인 방안으로 재난관리분야의 역량을 설정하고 이를 강화하기 위한 제도를 도입하여 운영하고 있다.

먼저 미국은 2011년 오바마 정부시절 재난관리분야의 역량을 5개 재난관리단계¹⁾와 32개의 핵심역량(core capability)으로 정의하고 운영하고 있다. 미 국토안보부(DHS)는 성공적인 재난관리를 위해 필수적인 구성요소가 핵심역량이라고 설명하며, 개별 핵심역량은 상호 독립적이고, 노력을 조정하고 교육훈련을 통해 개선시키고 혁신시켜 나가야 한다고 주장한다. 또한, 핵심역량은 재난대비를 위한 도구이며, 집행을 위한 수단으로 작동한다(DHS, 2015: 1).

호주의 재난관리를 책임지는 법무부는 주정부, 지방 정부 및 국제 협력기관들과 자금 및 역량 개발행위를 지속적으로 확립하고 지원하는 것으로 국가적 차원의 재난관리 역량을 규정하고 있다. 보다 구체적인 역량의 개념은 개별 주에서 고유한 재난관리전략에 근거하여 제시하고 있다. 먼저, 빅토리아 주 재난관리청(Victorian Emergency Management)에서 규정하는 개념으로 capability는 재난의 발생 전부터 이후까지 재난의 발생 가능성과 그 결과를 감소시킬 수 있는 집합적인 능력으로 규정하고 있다. 또한 capacity는 재난의 발생 전부터 이후까지 지속될 수 있는 역량(인력, 자원, 거버넌스, 그리고 프로세스)의 일정한 수준으로 설명하였다(VEM, 2017: 7).

뉴질랜드 내무부는 2008년 국가민방위재난관리전략(National civil defence emergency management strategy)에서 역량을 두 개의 개념으로 나누어서 설명하고 있다. 먼저 capability는 재난상황 시 기관간의 자

1) 5개 재난관리단계(5 mission areas)는 prevention, protection, mitigation, response, recovery의 5 단계로 나누어 핵심역량을 구성하고 있다.

원 배분의 협력과 조정을 효과적으로 운영하는 것으로 설명하였으며, capacity는 수량의 개념으로서 자원의 타당성과 인력, 장비, 시설 및 재원의 적합성으로 규정하였다(MCDEM, 2008: 15). 즉, 역량의 개념을 자원의 타당성과 적합성의 개념과 다양한 기관간의 협력과 조정의 개념으로 설명하였다.

호주와 뉴질랜드의 경우 역량의 개념을 capability와 capacity로 나누어서 구체화하였으나 구별 상의 구체적인 실익보다는 운영상의 편의를 위한 것으로 보인다.

앞에서 논의한 역량의 개념과 해외의 재난관리 분야 역량의 개념을 종합하여 보면 “재난관리업무의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 필요한 개인, 조직, 국가의 종합적인 능력 또는 그 능력의 합”으로 정의할 수 있다. 재난관리 분야의 역량에 대한 개념적인 논의를 포함한 보다 구체적인 활용사례는 다음 III장에서 보다 자세히 다루고자 한다.

III. 재난관리역량의 활용사례

1. 미국

2011년 3월 미국의 버락 오바마 대통령은 대통령명

령 8호(Presidential Policy Directive-8: PPD-8)에서 21세기의 국가 안보를 위협하는 테러, 사이버 공격, 전염병 그리고 대규모 재난 등의 위협으로부터 보다 체계적인 대비를 통해 국가를 지키기 위한 국가대비태세(National preparedness)를 발표하였다. 미 국가대비태세는 국가대비목표(National Preparedness Goal: NPG)를 최상위 목표로 제시하고 이의 달성을 위한 전달 수단을 32개의 핵심역량(Core Capability: CC)으로 구체화하였다.

미국 재난관리체계의 기본 원칙은 재난 발생 시 1차적인 책임은 지방자치단체가 가지며, 초기 대응을 통해 2차, 3차 피해를 방지하고 그 피해를 최소화해야하기 때문에 지역의 재난관리역량을 무엇보다 강조하고 있다. 핵심역량(CC)은 재난관리 단계별로 공통 핵심역량과 고유 핵심역량으로 구성되어 있으며, 개별 기관의 역할과 기능이 보다 모든 지역사회의 노력의 집합으로 이해해야 한다(Choi, et. al., 2016: 11).

핵심역량은 <Table 1>과 같이 5개 재난관리단계별로 공통적인 핵심역량과 고유한 핵심역량으로 구성되어 있으며, 각각의 핵심역량의 측정을 통해 현 수준을 진단하고 개선책을 마련하는 기준으로 활용하고 있다.

Table 1. 32 core capabilities of USA

Prevention	Protection	Mitigation	Response	Recovery
		• Planning		
		• Public Information and Warning		
		• Operation Coordination		
• Intelligence and Information Sharing	• Access Control and Identity Verification • Cyber security • Physical Protective Measure • Risk Management Programs and Activities • Supply Chain Integrity and Security	• Community Resilience • Long-term Vulnerability Reduction • Risk and Disaster Resilience Assessment • Threats and Hazard Identification	Infrastructure System • Critical Transportation • Environmental Response /Health and Safety • Fatality Management Services • Fire Management and Suppression • Logistics and Supply Chain Management • Mass Care Services • Mass Search and Rescue Operations • On-scene Security, Protection, and Law Enforcement • Operation Communication • Public Health, Healthcare, and Emergency Medical Services • Situation Assessment	• Economic Recovery • Health and Social Services • Housing • Natural and Cultural Resources
• Interdiction and Disruption				
• Screening, Search, and Detection				
• Forensic and Attribution				

※ Source: DHS(2015: 3).

Table 2. Victorian state's core capabilities

Mission Areas	core capabilities
Before, During and After	Planning / Community Information And Warnings / Operational Management / Intelligence And Information Sharing / Public Order And Community Safety / Building Community Resilience
Before and During	Fire Management And Suppression
During and After	Fatality Management / Critical Transport / Logistics And Supply Chain Management / Impact Assessment
During	Search And Rescue / Health Protection / Health Emergency Response / Relief Assistance / Environmental Response
After	Economic Recovery / Natural And Cultural Heritage Rehabilitation

※ Source: VEM(2017: 10).

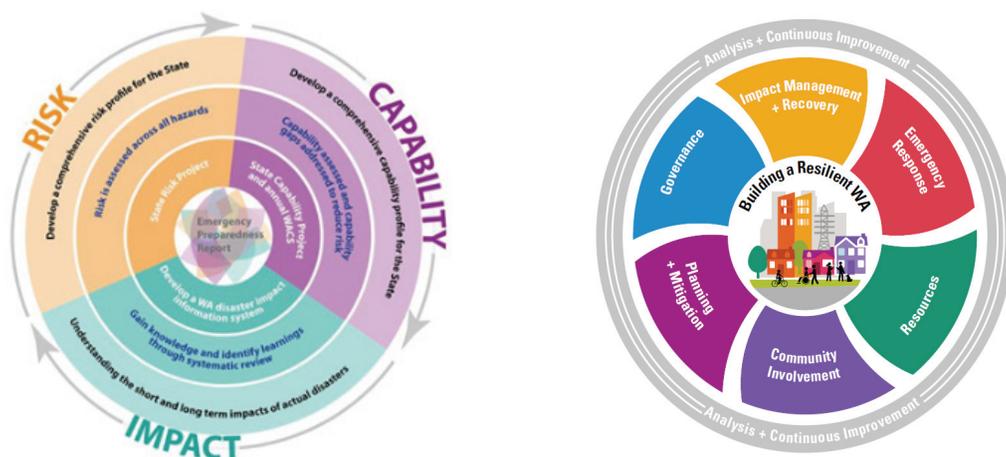
2. 호주

1989년 최초로 호주비상매뉴얼 시리즈(AEM: Australian Emergency Manual Series)를 발간한 이후 포괄적인 범위에서 재난 및 비상관리의 원칙과 집행 기준을 확대해 나가고 있다. 호주의 매뉴얼 체계는 재난의 유형별 위기관리 기준을 제시하는 우리나라의 매뉴얼 체계와는 상이한 특징을 지니고 있다. 매뉴얼 시리즈는 크게 핸드북과 매뉴얼로 구분되며, 핸드북은 총 9개권으로 구성되어 있으며 보다 개괄적이며, 큰 틀로서의 재난대비에 관한 내용을 담고 있다. 매뉴얼은 다시 두 가지 기준으로 나뉘어지며, 첫째, 재난관리의 원칙과 참고사항을 담은 시리즈 30권과, 비상 업무를 수행하는 인력의 기술적인 세부사항을 설명하는 12권의 매뉴얼로 구성되어 있다.

이러한 원칙과 세부사항을 바탕으로 개별 주 별로

재난대비계획을 수립·운영하고 있다. 이들 중 역량을 강조하는 빅토리아 주(Victorian state)와 서호주주(Western australia state)의 사례가 특징적이다. 먼저, 빅토리아 주는 재난관리분야의 핵심 역량을 <Table 2>와 같이 재난관리 단계를 기준으로 다섯 단계의 21개 핵심역량으로 나누어 설명하고 있다.

서호주주는 2016 재난대비보고서(2016 emergency preparedness report)에서 2015년 호주에서 발생한 자연재해의 경제적 피해가 90억 호주달러를 능가하였으며, 앞으로 악천후, 산불 그리고 지리적인 특수성에 기인한 다양한 사건의 발생을 예견하고 있다. 서호주주 재난관리 위원회(SEMC: State Emergency Management Committee)에서는 지역주민의 삶과 사회적인 상황의 참살이를 위한 핵심적인 성공요인 6가지²⁾를 제시하고 있다.



※ Source: SEMC(2016: 16, 42).

Figure 2. Western Australian emergency management framework

2) people, economy, infrastructure, social setting, government, environment

Table 3. Core capabilities of Western Australian emergency management

	core capabilities
Governance	legislation, policies, em plans
Analysis and continuous improvement	Risk assessment, horizon scanning, lessons management
Community involvement	Public information, risk awareness and understanding, shared ownership, sector information sharing
Planning and mitigation	Land-use planning, ecosystem management, infrastructure protection, essential services protection, minimise single points of failure, remoteness planning, business planning, business continuity planning, community activities
Resources	People, volunteering, finance and administration, equipment/critical resources
Emergency response	Command, control and coordination, situational assessment, evacuation, public protection, agency interoperability, mass casualty management
Impact management and recovery coordination	Mass fatality management, welfare, impact assessment, recovery coordination and rehabilitation

※ Source: SEMC(2016: 148-151).

또한 재난관리업무의 주요 핵심 영역으로 위험(risk), 역량(capability), 영향(impact)을 제시하고 영역간의 상호연관성을 강조하였다. 이러한 3개 영역간의 연관성에 대한 것은 <Figure 2>로 구체화하여 설명하고 있다. 회복력 있는 서호주주의 건설을 위한 역량을 7개 분야 32개 핵심역량으로 구체화하였다.

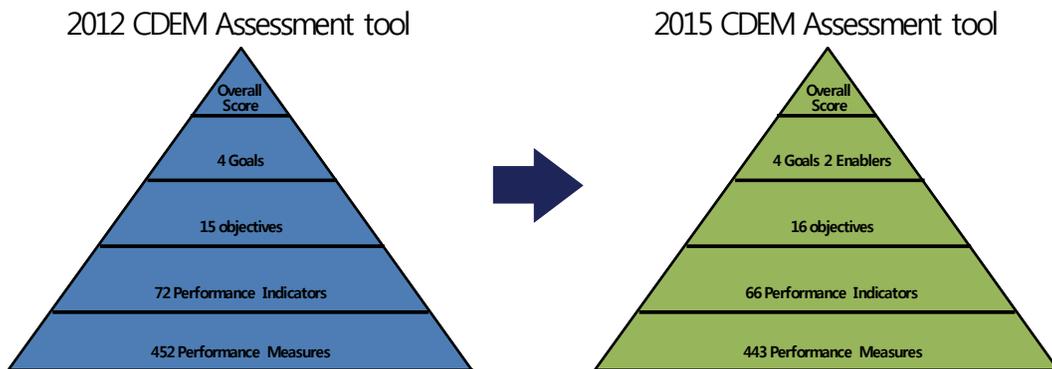
3. 뉴질랜드

1983년에 제정된 민방위법(The civil defence act)을 2002년 민방위재난관리법(The civil defence emergency management act)으로 개정 후 공공의 안전과 삶의 질의 손실에 공동대응하기 위한 역량체계를 강조하였다. 특히, 뉴질랜드의 재난관리 법체계는

삶의 질 관점에서 재난 및 비상사태를 규정하는 것이 특징이다.

뉴질랜드 정부는 4R(Reduction: 저감, Readiness: 준비, Response: 대응, Recovery: 복구)을 통해 회복력이 강한 지역사회(Resilient Communities)를 이루겠다는 청사진을 제시하였다. 또한 역량(being capable)은 모든 비상상황에서 가능한 최대 범위의 기능을 발휘할 수 있는 것으로, 필수 민방위재난관리 행위의 지속적인 운영이나 서비스를 제공할 수 있는 능력으로 규정하고 있다.

뉴질랜드 민방위 및 재난관리부는 2009년부터 민방위·재난관리 역량 검토 및 평가(Civil Defense and Emergency Management Capability Assessment)를



※ Source: MCDEM(2012: 16; 2015: 10).

Figure 3. New Zealand's CDEM capability assessment framework

Table 4. National civil defence and emergency management capabilities

	Goal 1	Goal 2	Goal 3	Goal 4	Enabler 1	Enabler 2	Sum
2015	72.4	69.7	72.2	58.8	77.5	66.2	70.3
2012	62.9	57.6	67.5	46.8	58.1	-	58.8

Goal 1	Increasing community awareness, understanding, preparedness and participation in civil defence emergency management
Goal 2	Reducing the risks from hazards to New Zealand
Goal 3	Enhancing New Zealand's capability to manage civil defence emergencies
Goal 4	Enhancing New Zealand's capability to recovery from civil defence emergencies
Enabler 1	Governance and management arrangements support and enable civil defence emergency management
Enabler 2	Organisational resilience supports effective crisis management

※ Source: MCDEM(2015: 14).

실시하고 있다. 2015년에 수행된 평가체계는 4개의 상위목표와 2개의 성공요인, 16개의 목표, 66개의 성과지표, 443개의 세부성과지표체계로 구성되어 있다. 443개의 세부성과지표는 각각 총 6단계(0~100%까지 20% 편차)로 평가하여 합산한다. 2015년 보고서에 따르면 뉴질랜드의 민방위 및 재난관리 역량은 58.8점에서 70.03점으로 개선된 것으로 보고 있다(MCDEM, 2012: 16; MCDEM, 2015: 10).

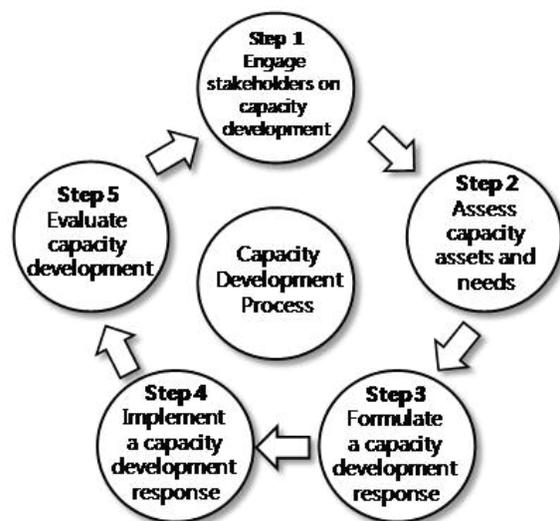
4. UN Cadri(재난경감계획을 위한 역량:

Capacity for Disaster Reduction Initiative)

UN Cadri는 UNDP, OCHA, UNISDR의 공동발의로 2007년 UN과 기타 ISDR(ISDR)의 구성원들이 재난의 위험을 완화하고, 재난대응을 위한 대비체계를 갖추기 위한 개별 국가별 고유 역량을 개발하고 집행할 수 있도록 지원하기 위해 설치되었다. UNISDR은 역량의 개념을 “공통의 목표 달성을 위해 사용될 수 있는 지역·사회 또는 조직 내 동원 가능한 모든 능력, 태도 그리고 자원의 결합”으로 설명한다(Cadri, 2011: 9).

UNDP(2008)는 역량을 환경, 조직, 개인의 3단계의 수준으로 설명하고 있다. 먼저 환경(enabling environment level) 단계는 개인과 조직의 기능이 작동 가능할 수 있도록 포괄하는 개념으로, 정책, 입법, 권력관계, 사회적 규범과 같은 것을 의미한다. 둘째, 조

직(organizational level) 단계는 조직이 운영되며, 목표달성을 위해 모든 개인의 역량을 모아 함께 일할 수 있는 조직 내부적 정책 및 절차를 의미한다. 마지막으로 개인(individual level) 단계는 개인이 지닌 기술, 경험 그리고 지식을 의미한다. 개인의 역량 중 일부는 공식적인 교육 및 훈련을 통해 얻어질 수 있으며, 업무의 수행이나 경험 등을 통해 획득할 수 있다. 또한, 이러한 역량의 개발과정을 <Figure 4>와 같이 다섯 단계로 설명하였다. 역량의 개발과정은 하나만의 개별 과정이 아닌, 반복적이고 되풀이되는 과정으로 설계-적용-학습-조정 의 연속 과정이다(UNDP, 2008: 5-16).



※ Source: UNDP(2008: 8).

Figure 4. UNDP capacity development process

Table 5. EU capacity types

Type	capacity development
Individual Capacities	Improving the knowledge, skills, attitudes, and motivations of individuals
Organizational Capacities	Developing management capacities and networks, sharing formal/scientific and non-codified/local knowledge and motivation, responsibilities, and ownership)
Institutional Capacities	Developing the regulatory and legal enabling environment for DRR/CCA ³⁾
Technical Capacities	Developing bio-physical infrastructure
Financial Capacities	Including incentives, public and private funds as well as insurance policies

* Source: Jasper, *et. al.*(2013: 31).

5. 유럽연합(EU)의 CATALYST 프로그램

유럽연합(EU)은 재난으로부터의 위험경감 및 적응을 위한 역량개발 프로젝트인 CATALYST 프로젝트를 자연재난의 위험경감 및 적응과 관련된 이해당사자들의 역량 개발을 목적으로 추진하고 있다. 자연재해의 피해가 심한 4개 지역(중앙아메리카·캐리비안, 동·서아프리카, 유럽지중해국가 및 서남아시아)의 취약성 평가 및 주요위험으로부터의 피해대비를 위한 역량의 공백을 분석하며, 재난위험경감을 위한 새로운 지식의 개발목적이 아닌, 지역전문가의 지원을 받아 재난위험경감에 필요한 지식을 축적, 분석 활용하는 것을 목적으로 추진하고 있다.

본 프로그램의 주요 목적으로는 재난위험경감 및 기후변화적응을 위한 지식 전달, 지역기반 싱크탱크를 위한 네트워크 구축, 재난위험경감 및 기후변화적응과 관련된 워크숍의 추진, 마지막으로 지식 및 정보의 공유를 위한 웹사이트 구축 및 제공이다. CATALYST 프로그램에서는 역량을 <Table 5>와 같이 5개로 구분하여 제시하고 있다. 해당 역량별 평가는 효과성, 부작용, 비용대비효과, 만족도의 네 가지 기준을 통해 측정하고 있다.

IV. 해외 주요국의 역량관리사례의 시사점과 국내 적용방안 검토

1. 국내 재난관리평가의 역량평가 모형

우리나라도 해외 주요국의 사례와 마찬가지로 역량중심형 재난관리평가체계를 운영하고 있다. 2005년 지

방자치단체의 평가를 필두로 하여, 2007년 10개 중앙행정기관을 추가적으로 평가하였다. 이후 모든 재난관리책임기관의 재난관리 역량강화를 목표로 지속적인 평가대상 확대를 통해 2017년 현재 19개 중앙행정기관, 55개 공공기관 그리고 모든 지방자치단체를 평가하고 있다.

재난관리평가는 「재난및안전관리기본법」 제33조의 2(재난관리체계 등에 대한 평가 등)에 근거하여 각 기관에 대한 재난관리 목표제시, 현 상태 진단 및 평가결과 환류를 통한 재난관리책임기관의 재난관리 역량강화를 목표로 실시되고 있다. 재난관리 프로세스, 안전관리체계, 재난대응조직 구성 등에 대한 개인·부서·기관·네트워크 역량 및 주요 재난안전정책 추진 실적을 내용으로 평가를 실시하며, <Table 6>과 같이 총 31개 지표로 평가하고 있다. 평가방법은 기관의 자체평가 실시 후 상위평가를 통해 객관성을 높이기 위해 노력하고 있다. 평가 결과에 따라 우수·보통·미흡의 3등급으로 구분하고 있으며, 그 성과에 따라 미흡 등급 해당기관 및 신규평가기관을 대상으로 하여 컨설팅을 수행한다(MPSS, 2016: 3).

<Table 6>과 같이 우리나라의 재난관리분야 역량평가체계는 4개로 구분되어 있다. 개인, 부서, 네트워크, 기관의 범주로 나누어 구분하고 있으며, 그중 부서의 역량, 기관 역량, 네트워크 역량의 순으로 강조하고 있다. 개인의 역량에 대한 평가 비중이 작은 것이 특징으로 전체 평가 점수 비중으로 10% 미만인 것으로 나타나고 있다. 전체적인 구성으로 그 의미를 찾아보면, 협력

3) DRR: Disaster Risk Reduction, CCA: Climate Change Adaptation

Table 6. 2017 Disaster management evaluation model

		contents							
capabilities	Capabilities (Individual, Division, Network, Organization), Organizational Characteristics Capability, Group Capability								
score	Central Governments	Ministries				Agencies			
		290				220			
	Local Governments	Si, Do				Si, Gun, Gu			
		315				320			
measures		Ministries		Agencies		Si, Do		Si, Gun, Gu	
	Sum	nums	scores	nums	scores	nums	scores	nums	scores
		31	290	27	220	40	315	39	320
	Individual	2	15	2	15	3	26	3	19
	Division	13	110	9	75	15	97	15	119
	Network	4	40	3	25	8	63	8	60
	Organization	7	75	7	75	11	129	10	122
	add/deduction	2	±20	2	±20	3	±30	3	±30
	Characteristic/Group	3/0	50	1/1	10/20				

※ Source: MPSS(2016a: 6; 2016b: 3).

적 재난관리역량을 개인의 역량보다 강조하는 것으로 이해할 수 있다.

III장에서 다룬 해외 주요국의 역량관리 사례와 비교해 보면 그 차이점은 더욱 확연히 드러나는 것을 확인할 수 있다. 미국과 호주 그리고 뉴질랜드 등은 구체적인 핵심역량을 개발하고 측정하여 개선방안을 모색하고 있다. 이에 반해 국제연합(UN)과 유럽연합(EU) 그리고 우리나라의 역량체계는 세부적인 역량을 개발하여 운영하고 있지 않다. 국제연합과 유럽연합의 경우 다수의 국가에 적용시켜야 하기 때문에 보다 포괄적인 개념을 제시할 수밖에 없을 것으로 보인다. 우리나라의 재난관리평가도 역량기반의 평가형태이며, 국제연합과 유럽연합 등에서 사용하는 모형과 유사한 형태로 운영되고 있다.

2. 재난관리 역량 개념의 도입을 위한 소고

국내외 상황을 고려하여 보면, 재난관리역량의 개념은 아직까지 초기 도입단계로 볼 수 있다. 먼저, 역량의 개념을 적용시킨 국가들의 공통적인 특징은 직위분류제라는 인사관리제도를 운영하는 국가로서, 재난관리업무

를 담당하는 공무원의 직무와 필수 역량을 해당 수요에 맞춰 운영한다는 점이다. 특히, 재난관리 분야에서만 근무하는 특징으로 인해 길게는 20여 년 동안 재난관리 업무를 수행하는 직원들의 경험은 큰 도움이 될 것이다.

그러나 안타깝게도 우리나라 지방자치단체의 재난관리업무 담당자들에게 구체적인 직무와 필수 역량을 포괄할 수 있는 역량을 개발하기에는 많은 한계점이 있을 것이다. 이는 우리나라의 공무원 인사제도의 특수성에 기인한 것으로 보인다. 계급제는 직위분류제와 다르게 개별 직위별로 구체적인 업무와 필수역량을 규정하고 있지 않기 때문에 구체적인 역량을 도출하기 어려운 환경이다. 또한, 순환보직제의 운영으로 구성원의 경험과 업무지식의 축적 및 확산 또한 용이하지 않기 때문에 역량을 구체화하고 운영하기에 많은 한계점이 나타난다.

이러한 환경적 제약으로 인해, 국내 현실에 적합하지 않는 해외의 역량체계를 국내에 도입하여 운영하기 보다는 중·장기적인 관점에서 국내 재난관리평가체계에서 활용하고 있는 역량체계(〈Table 6〉)를 보완하고 확대 적용시키는 것이 좋은 대안이 될 것이다.

이와 더불어 우선적으로 국내 재난관리체계의 미래 청사진을 제시할 수 있는 전략계획을 개발해야 할 것이다. 아직까지 우리나라는 중장기적인 관점에서 재난관리체계의 개선을 위한 청사진을 제시하고 그에 따라 개혁해나가지 못해왔다. 향후 중장기적인 차원에서 재난관리 업무의 역량을 개발하고 그 역량을 개선시키기 위한 구체적인 세부전략이 포함되는 전략계획이 마련되어야 할 것이다.

해외의 재난관리체계 개선을 위한 전략수립의 대표적인 사례로 2011년 3월 미국의 오바마 대통령명령(PPD-8)을 들 수 있다. 국가대비태세(National preparedness) 구축을 위해 국가대비목표(National preparedness goal)를 수립하고 재난관리단계를 4단계에서 5단계로 개편하며, 핵심 역량(Core capabilities)을 개발하는 등의 재난관리체계 개선을 위한 중장기적 전략계획을 수립하고 운영하였다.

마지막으로 현행 인사제도상의 한계점을 장기적으로 개선시켜야 할 것이다. 현행 순환보직제도 하에서 개별 재난관리 담당자들의 역량을 지속적으로 향상시키기에는 한계가 있기 때문이다. 방재안전직렬이나 전문직위제 같은 제도의 확대적용을 통해 재난관리담당자의 오랜 경험이 축적되고 이들의 노하우가 사장되지 않고, 조직학습으로 지속되어야 할 것이다.

V. 결론

기상이변과 도시화, 지구온난화 등 자연재해 피해의 확산과 기존에 경험해보지 못했던 다양한 사회재난이 발생하는 현재의 상황에서 해외 주요국은 재난관리체계 개선의 핵심 과제로 역량에 주목하고 있다. 재난관리 분야의 역량을 구체화하고 이에 대한 지속적인 교육·훈련을 통해 개인적인 역량강화를 조직적인 역량강화로 연계시키고 있다. 미국을 포함한 호주와 뉴질랜드 등이 가장 대표적이며, 국제연합(EU)과 유럽연합(EU) 역시 이러한 추세에 발맞춰 역량을 개발하고 강화하는 전략을 구체화하고 있다.

우리나라는 구체적인 역량체계를 구축하고 있는 국가들과는 상이한 계급제 중심의 인사행정체제를 운영하고 있다. 이는 재난관리자의 임무와 역할을 구체화하지 못하는 또 하나의 문제점이기도 하다. 재난관리업무의 핵심역량을 도출하기 위해서는 실제 그들의 직무를 명확히 파악하고 있어야 하지만 그렇지 못하다는 점이다. 또한, 재난관리체계 역시 재난의 유형별 대응체계를 운영하고 있기 때문에 각각 재난의 유형별 재난관리 책임기관이 상이하다는 점 또한 구체적이고 표준화된 직무를 분석하기 어려운 점이기도 하다.

미국, 호주, 뉴질랜드 등은 또한 통합적 재난관리체계를 운영하고 있다. 재난의 유형별 상이한 대응과정이 아닌 표준화된 통합적 재난관리체계를 운영하는 것이 특징이다. 그로 인해 업무가 표준화되고 구체화되어 있어 구체적인 역량을 개발하고 운영할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 앞에서 조사한 사례 중 UN과 EU의 역량 분류체계는 구체적이기 보다는 포괄적인 개념으로 접근하고 있다. 이는 국가별 구체적 내용이 아닌 다양한 국가와 지역에서 공통적으로 활용되기 위한 역량구분체계로 이해할 수 있다. 현재 우리나라의 재난관리평가체계가 UN의 분류체계와 유사하게 운영되고 있다.

향후 전문직 공무원의 확산을 통한 방재안전직렬과 같은 재난관리전문가를 지속적으로 키워내고, 분산된 재난관리업무를 통합하는 노력을 병행하여 우리나라의 환경에 적합한 재난관리 역량의 개발이 필요하다. 본 연구를 출발점으로 하여 재난관리역량의 체계적인 구성과 진단체계에 대한 추가적인 연구가 이루어져야 할 것이다.

References

- Boyatzis, E. R. 1982. *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*. New York: J. Wiley.
- CaDRI. 2011. *Basics of Capacity Development for Disaster Risk Reduction*.
- Cho, Dae Yeon and Jae Hyun Kim. 2007. Development of National

- Level of Competency through Social Capital: Focusing on NHRD. *The Korean Journal of Human Resource Development*. 9(2): 105-122.
- Choi, Sang Ok. 2012. The Research on the Quality of Government. *The Journal of Governmental Studies*. 18(2): 77-97.
- Choi, Woo Jung, Sangkyu Rheem, Chan Jae Kwak, Young Ju Kim, Sung Hee Chang, Hyun Seung Cho, Mi Jung Ko, Bo Ram Seo, and En Ok Lim. 2016. *Developing Techniques for Enhancing Target-Based Local Disaster Management Capability: Focusing on Disaster Response*. NDMI.
- DHS. 2015. *National Preparedness Goal*. Department of Homeland Security.
- Jaspers, Fons, Hare Matt, Bers Caroline Van, Keurs Peter van der, Luther Jochen, Calliari Elisa, and Daniels Humaira. 2013. *Report on Capacity Development on Disaster Risk Reduction*. UNDP.
- McClelland, D. G. 1973. Testing for Competence rather than for "Intelligence". *American Psychologist*. 28(1): 1-14.
- MCDEM. 2002. *An Introduction to the Civil Defence Emergency Management Act 2002*.
- MCDEM. 2008. *National Civil Defence Emergency Management Strategy*.
- MCDEM. 2012. *CDEM Capability Assessment Report: Part 1*.
- MCDEM. 2012. *CDEM Capability Assessment Report: Part 2*.
- MCDEM. 2015. *CDEM National Capability Assessment Report*.
- MPSS. 2016a. *2017 Central and Public Organization Disaster Management Evaluation Guideline*.
- MPSS. 2016b. *2017 Local government Disaster Management Evaluation Guideline Workshop*.
- Oh, Hun Seok. 2007. Analysis of Critiques and Critical Issues on Competency-based Human Resources Development. *The Journal of Business Administration Education*. 47: 191-214.
- Park, Sauk Hee. 2006. Performance Management Systems and Organizational Competence in the Public Sector: An Empirical Analysis of 13 Korean State-Owned Enterprises. *Korean Public Administration Review*. 40(3): 219-244.
- Ryu, Hyun Sook, Nam Hee Kim, An Na Kim, Tae Joon Kim, Man Hee Lee, and Soo Myung Jang. 2002. *The Research on the National Studies of Life Skill and Quality Management for Learning System*. KEDI.
- SEMC. 2016. *2016 Emergency Preparedness Report*.
- So, Kyung Hee. 2007. 'Competency' in the Context of Schooling: It's Meaning and Curricular Implications. *The Journal of Curriculum Studies*. 25(3): 1-21.
- Spencer, Lyle M. Jr. and Spencer M. Signe. 1993. *Competence at Work: Model for Superior Performance*. John Wiley & Sons, Inc.
- UNDP. 2008. *Capacity Development Practice Note*.
- VEM. 2017. *Victorian Preparedness Framework*. Victorian Emergency Management.
- Wang, Li and Wang Hongmei. 2007. Developing Competency Model for Middle Managers in Medium-sized Manufacturing Sector. *Proceedings of International Conference on Management Science and Engineering*. Aug: 774-778.
- White, R. W. 1959. Motivation Reconsidered: The Concept of Competence. *Psychological Review*. 66(3): 297-333.

Korean References Translated from the English

- 국민안전처. 2016a. 2017년도 중앙·공공기관 등 재난관리평가 지침. 국민안전처.
- 국민안전처. 2016b. 2017년도 지방자치단체 재난관리평가 지침 설명회. 국민안전처.
- 박석희. 2006. 공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증분석. *한국행정학보* 40(3): 219-244.
- 소경희. 2007. 학교교육의 맥락에서 본 '역량'(competency)의 의미와 교육과정적 함의 연구. *교육과정연구*. 25(3): 1-21.
- 오현석. 2007. 역량중심 인적자원개발의 비판과 쟁점 분석. *경영교육논총*. 47: 191-213.
- 유현숙, 김남희, 김안나, 김태준, 이만희, 장수명. 2002. 국가 수준의 생애능력 표준 설정 및 학습체제 질 관리 방안 연구(I). 한국교육개발원.
- 조대연, 김재현. 2007. 사회적 자원을 통한 국가수준의 역량개발 가능성 탐색: 국가인적자원개발을 중심으로 인력개발연구. 9(2): 105-122.
- 최상욱. 2012. 정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰. *정부학연구*. 18(2): 77-97.

국가재난관리의 새로운 핵심, 재난관리역량 개념의 탐색적 연구

국문초록 무한경쟁체제 속에서 조직의 생존 및 경쟁력 확보를 위해 민간부문과 공공부문 모두 역량을 강조하고 있다. 특히, 미국, 호주, 뉴질랜드 등의 국가들은 복원력 강한 사회(Building a resilient society)를 구현하기 위한 구체적인 대안으로 국가적 차원의 재난관리 역량(capability of emergency management)에 초점을 맞추고 이를 개발하고 강화하는 노력을 기울이고 있다. 그리고 그들만의 방식으로 역량을 포함한 재난관리전략체계를 구축하고 지속적으로 개선시켜 나가고 있다. 우리나라도 반복되는 재난 속에서 공공부문과 민간의 재난관리역량 강화의 목소리를 높여가고 있으나, 재난관리 분야의 역량이 무엇인지에 대해서 실무적으로나 학문적으로 아직 규정하지 못하고 있다. 이에 본 연구에서는 해외 주요국 및 국제기구에서 규정하고 있는 재난관리 분야의 역량을 보다 구체적으로 검토하고 국내 상황에 맞는 역량체계의 개발을 위한 시사점을 모색하고자 한다.

주제어 : 핵심역량, 재난관리 핵심역량, 국가대비태세(National Preparedness)

Profiles **Sangkyu Rheem** : He received his Ph.D. from Yonsei University, Korea in 2011. He is a senior research officer of the division of Disaster Prevention Research at National Disaster Management Institute. The areas of his research interest are crisis and emergency management, organization studies and e-government. The recent research articles are “A Cooperative Emergency Response System based on the Disaster Response Activity Plan(2016)”, “Exploratory Study on Developing Cooperative Disaster Response Capabilities(2015)”, “Smart Disaster Management Strategies Utilizing Big Data(2014)”, and “A Study on the Relationship between Urban Decline and Disaster(2013)”(rsk0115@gmail.com).

Bo Ram Seo : She holds master's degrees from Myongji University in Seoul. She is working for National Disaster Management Research Institute. Area of her interest are disaster management assessment, disaster management capability, national policy for disaster management. The recent research articles are “An Approach to Disaster Management Assessment with Consulting Method for Strengthening Capability(2017)”, “Improvement Plan to Disaster Management Assessment with Consulting Method(2017)”(maroboes0120@korea.kr).

Woo Jung Choi : He received his Ph.D. from Kookmin University, Korea in 2008. He is a senior research officer of Disaster Prevention Research division at National Disaster Management Research Institute. The areas of his research interest are disaster management framework and flood mitigation. The recent researches are “Developing Techniques for Enhancing Target-Based Local Disaster Management Capability(2016)”, “A strategy for building a standardized framework of national disaster management (2015)” (cwj3464@gmail.com).