

지방자치단체의 경험적 조직학습이 위기관리에 미치는 영향에 관한 연구*

The Impact of Empirical Organizational Learning on the Crisis Management in Local Government

Chang Kil Lee**, Sangkyu Rheem***

Department of Urban Policy and Administration, Incheon National University,

119, Academy-ro, Yeonsu-Gu. Incheon, Korea

National Disaster Management Institute, 136 Mapo-daero, Mapo-Gu, Seoul, 121-719, Korea

Abstract

This empirical study aims to address a concern that theoretical and practical lessons of the local governments from a series of disasters have not been reflected into their disaster management policies. We reviewed and analyzed the literature for the past 10 years and explored a trend of the changes in typical types of disasters such as fire accidents and traffic accidents. The data analysis did not support the roles of accumulated knowledge or experiences as a determinant of the organizational learning. This study highlights an importance of operating the on-scene disaster management, facilitating research activities on disaster prevention and mitigation, improving the on-scene professionalism, developing the disaster management plans based on the local contexts, and involving the public into local disaster management governance and capacity building.

Key words: crisis management, disaster management, organizational learning, theory and experience.

* 이 논문은 인천대학교 2013년도 자체연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** The 1st author. Tel. +82-32-835-8739. Fax. +82-32-835-0796. E-mail. changkillee@inu.ac.kr

*** Corresponding author. Tel. +82-2-2078-7839. Fax. +82-2-2078-7789. E-mail. rsk0115@paran.com

Submission & Publication Process

Received: Aug. 29, 2015 / Revised: Sep. 16, 2015 / Accepted: Sep. 20, 2015

국문초록

본 연구는 현재 반복되고 있는 재난은 이론과 실제적인 측면의 경험적 학습이 관리정책에 제대로 반영되고 있지 않다는 문제의식에서 시작되었으며, 주민의 생명과 재산을 보호하는 중요한 역할을 하는 지방정부의 재난관련 지식정보와 경험이 실제로 위기해결에 어느 정도 영향을 미치고 있는지에 대한 재검토와 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 과거 10여년의 주요 학술연구를 종합·분석하고, 대표적 재난의 증감률을 중심으로 경험의 영향을 유추하여 탐색적인 결론을 도출하고자 하였다. 분석은 경험적 조직학습이 지방자치단체의 재난관리 모습에 어떠한 영향을 주었는지에 대하여 지식을 쌓고 적용하는 이론적 경험과 재난피해의 증감률의 영향을 중심으로 한 실제적 경험으로 나누어 살펴보았다. 연구 결과 지식축적, 실제적 체험에 의한 경험적 조직학습 모두 인상적인 영향을 주거나 인과성을 찾기가 어려운 것으로 판단할 수 있었다. 실제적으로 재난피해 노력이 나타나지 않고, 반복적 문제점이 나타나는 바 조직학습이 제대로 이루어지고 있다고 긍정적으로 평가할 수는 없을 것이다. 향후 지방자치단체의 조직학습이 실패하지 않기 위해서, 또한 그 성과를 도출하기 위해서는 현장중심의 재난관리 체계 운영, 재난예산 활용과 예방적 연구활동 역량 강화, 통합운영시스템 구축과 현장관리 전문성 강화, 지역 특성에 맞는 재난관리계획 구축과 운영 등에 초점을 두어야 하며 또한, 시민과 함께하는 거버넌스 구축을 위한 역량강화에도 조직학습이 이루어져야 할 것이다.

주제어: 위기관리, 재난관리, 경험적 조직학습, 지방자치단체, 이론과 실제적 경험

1. 서론

우리나라는 국민의 생명과 신체, 재산에 위협과 피해를 주는 거대하고 반복되는 재난들을 경험하여 오면서 조직학습을 통한 위기관리 영역의 변화와 혁신을 지속적으로 강조하여 왔다. 이러한 과정에서 재난의 발생을 최소화하기 위한 예방활동, 발생한 재난에 대한 신속하고 효과적인 대응조치, 정상적인 삶으로의 복귀를 위한 복구지원 등에 있어서 지속적이며 실천적인 제도개선 노력을 기울여 왔다. 구체적으로 “재난 및 안전관리기본법”을 제정하였고, 재난관리 전담기구인 소방방재청이 만들어졌으며, 박근혜 정부도 행정안전부를 안전행정부로 개칭하고 국민안전을 위한 국정과제를 추진하고 있다. 그러나 2014년 발생한 세월호 참사는 우리나라의 국가위기관리체계를 전면적으로 수정하여야 함을 다시 한번 절실히 깨닫게 하였다.

공공조직에 있어서 일반적으로 조직학습은 오랜 기간 강조하여왔던 변화와 혁신의 주제이다. 그럼에도 조직학습이 원만하게 이루어지고 조직구성원의 경험과 지식을 공유하며 학습의 결과를 실천하는 조직은 찾기가 쉽지 않다. 재난관리에 있어서 대비, 대응과 복구 등에 대한 학습이 새로운 시도와 실패의 반복을 통해서 이루어지는 것은 위험한 일일 것이다. 그러나 지금까지 거의 매년 대규모 자연재난과 크고 작은 인적재난들을 경험하여 왔으며, 이로 인해 많은 인명 피해와 재산 손실이 발생해온 상황에서 이제는 최소한의 피해로 줄어아만 하는 재난관리 조직학습 성과를 기대해야 할 것이다.

또한 반복되는 지방자치단체 재난대응체계의 미흡함은 현재의 위기관리 정책 및 행정의 효과성에 관한 의문을 가지게 한다. 유사한 사고가 계속 반복되는 것은 사고로부터의 경험적 학습이 지방자치

단체의 재난관리 정책에 제대로 반영되지 않고, 또한 재난관리에 대한 중요한 전략적 방향에 문제점이 있다는 사실을 말해주는 것이다.

그동안 지방정부 재난관리에 대해서 연구자들은 다양한 시각과 방향을 표출하여 왔다. 많은 재난관리 전문가들은 세월호 참사를 지켜보면서 관련기관 재난관리 담당자들의 행정역량 부족, 미흡한 초동대처의 혼란한 체계, 만연한 책임회피와 부정부패, 중앙정부와 지방정부의 역할갈등, 총책임을 지고 지휘할 컨트롤타워의 부재, 협력 네트워크의 부재 등을 성토했으며 신뢰하지 못하는 정부를 외치고 있다. 그러나 이러한 학문적 견해들이 현장에서 접목되어 실행되기에는 한계가 있었으며, 재난관리에 관한 학문적 가치정향에 대한 논의만 반복되고 있는 실정이다.

이에 본 연구는 과연 지방자치단체의 반복적인 이론과 실제에 관련된 경험이 실제로 재난관리체계에 어떠한 영향을 미치고 있는가에 대한 의문에서 시작하였다. 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하는 재난관리업무가 지방자치단체의 중요한 책임과 의무이며 큰 과제라 할 수 있으므로 이를 이행하기 위한 지방자치단체는 매년 축적하여온 재난의 지식정보와 경험이 조직학습을 통해서 성실히 적용되어 왔는지에 대한 검증이 필요하다고 생각된다.

이에 본 연구의 목적은 지방자치단체의 재난관리 이론과 실제에 관한 경험적 학습이 실제로 지방자치단체의 위기 해결능력에 어떠한 영향을 미쳤는가를 검증하며, 이를 통하여 현재 다시 한번 재인식하여야 할 논의의 핵심은 무엇이며 가장 기본이 되는 변화방향에 대해서 재검토하여 제시하는 것이다.

이를 위하여 본 연구는 이론적 경험의 측면에서 최근 10여 년 동안 주요학술지와 학회에서 발표된 논문을 분석하여 지방정부 재난관리연구의 주요 핵심적인 시사점을 재정리하여 제시하였으며, 실제적 경험 측면에서는 위기관리 영향을 분석하기 위하여 대표적인 재난인 화재 및 교통사고의 과거경험이 현재 미치는 영향을 중심으로 분석하여 결과를 도출하였다. 조직학습이 지식의 습득에서 활용에 걸친 능력을 중심으로 정의하는 바, 두 가지 측면에서 경험적 측면을 포괄할 수 있는 대표성에 있어서 제한되지만 탐색적 연구의 성격을 가지고 현실적인 결과를 도출하고자 하였다.

II. 조직학습에 관한 논의

1. 경험적 조직학습의 개념

세계화와 과학기술의 발전 및 정보화로 인한 지식 정보사회의 출현은 조직의 환경을 급속하게 변화시키고 있다. 조직들은 무질서와 예측할 수 없는 불확실성의 상황 하에서 단지 생존하기 위해서 뿐만 아니라, 무한한 성장을 위하여 노력해야 한다. 그러므로 조직들은 모든 운영방법들을 제고해야 하고 새로운 방법론을 모색해야 하는 시대적 환경에 직면하게 되었다(Oh & Kim, 2002: 208; Kim, 2006: 67). 이렇게 격변하는 시대에 새로운 차원의 조직혁신의 전략이자 조직변화의 기본요건으로 등장하고

있는 모형이 바로 조직학습(organization learning)이다. 외부환경 변화에 능동적으로 대처하고 핵심역량을 키우며 조직의 경쟁력을 갖출 수 있는 능력은 조직의 전 구성원이 학습할 수 있는 능력을 지니고 있느냐에 따라 결정되기 때문이다. 그러므로 조직이 어떻게 학습되고 어떻게 변화해 가는지를 이해하는 것이 매우 중요하다(Lee, 1996: 173).

<Table 1> Definitions of Organization Learning

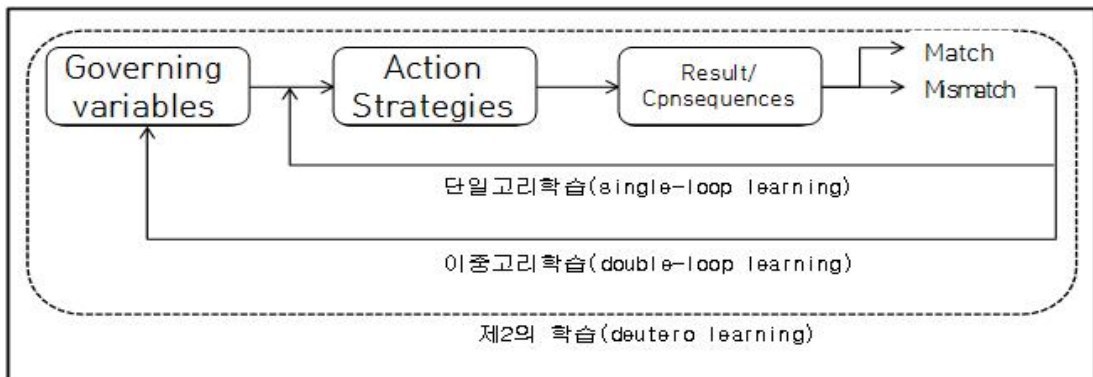
Scholar	Definition
Argyris(1977)	To keep their own organization's features, changing their mechanisms of operation and adapting process of internal and external circumstances.
Duncan & Weiss(1979)	The process of knowledge improvement by relationship between activity and result depending on circumstances.
Fiol & Lyles(1985)	The process of improving organizational behavior by knowledge and understanding.
Garvin(1993)	The process of changing organizational behavior by creating, accepting and changing the knowledge.
Senge(1993)	It is critical to find out their learning capability and contribution in every stage of organization.
Marquardt & Reynolds(1994)	The process of acquisition of personal knowledge and changing their behavior by the personal learning.
Goh(1998)	It is needed to secure the contribution and efforts for long term activity for competitive ascendancy, and the organization needs to preserve and share the knowledge for competitive ascendancy.
Dixon(1997)	Organizing the meaning by collection of information.
Yang, G. G(2004)	The process for improving the ability of understanding, coordinating, managing the organizational environment.

조직학습이란 기본적으로 조직도 개인처럼 학습할 수 있는 능력을 지니고 있다는 가정 하에서 출발하며, 새로운 지식을 습득하고 공유하는 과정을 통해서 그 지식을 내재화하고 조직의 행태를 변화시켜 나가는 것으로 정의될 수 있다. 결과적으로 급변하는 환경 속에서 조직의 대응력을 높일 수 있는 조직역량강화에 초점을 맞추고 조직학습이 이루어져야 한다.

본 연구에서의 경험적 조직학습의 개념은 조직학습에서 강조하는 지식을 경험을 통하여 획득하고 활용하는 것이라 할 수 있다. 즉, 조직의 위기관리 문제를 해결하기 위하여 다양한 학술적 연구에서 지식을 도출하여, 실제적 업무에 활용하여 재난의 위협에 대처하고, 예방중심적인 적극적이고 선제적 대응이 가능하게 하는 재난관리체계를 구축하는 것이 필요함을 강조하는 것이다.

2. 조직학습의 과정과 구성요인

조직학습과정을 단계별로 규명해 놓은 Huber(1991)의 연구가 대표적이다. 그의 연구결과에 따르면 조직학습의 단계는 크게 네 단계로 나뉜다. 즉, 지식의 획득(knowledge acquisition), 지식의 확산(knowledge distribution), 지식의 해석(knowledge interpretation)과 지식의 내면화(organization memory) 단계로 구성되어 있다. 첫째, 지식의 획득은 조직이 새로운 지식을 획득하게 되는 경우 다른 조직을 통하거나, 혹은 새로운 조직구성원들을 영입함으로써 가능해진다. 그러나 어떤 조직이나 개인이 스스로의 경험으로부터 발휘하게 되는 지식창출능력은 제한적인 인식능력의 한계 때문에 제한적일 수밖에 없다. 따라서 조직학습과정에서 지식획득을 촉진하기 위해서는 무엇보다도 공개성과 다양성의 가치가 중요하다. 둘째, 지식의 확산은 조직이 지식을 조직 내 부서 간, 개인 간 공유하는 과정을 의미한다. 이로써 조직은 학습을 유도하고 새로운 지식의 창출을 기대할 수 있다. 셋째, 지식의 해석이다. 정보가 조직 구성원간, 부서 간 공유되기 위해서는 반드시 정보는 구성원들 사이에서 해석의 단계를 거쳐야 한다. 이러한 해석의 단계를 거치는 동안 조직학습의 정도가 결정된다. 만약 조직 내 흡수된 새로운 정보가 조직 내 존재하는 관행이나 일상적인 업무행태를 변화시킨다면 이러한 수준의 학습은 단일고리학습이며, 새로운 정보가 조직의 지배적 가치와 규범들을 본질적으로 변화시켰다면 이러한 수준의 학습을 이중고리학습이라고 부른다. 넷째, 지식의 내면화는 습득된 지식이 조직내부에 앞으로의 용도를 위해서 저장되어 있는 상태를 의미한다. 물리적으로 볼 때 정보통신 기술의 비약적인 발전은 조직의 지식저장 및 분석능력을 크게 제고했다고 할 수 있다(Kang, 2003: 124-127).



※ Source: Argyris & Schon(1996), Kwon(2009).

<Figure 1> Process of Organization Learning

Argyris & Schon(1996)은 조직학습의 가장 이상적인 학습은 생산적 학습(productive organization learning)이라고 하면서, 학습의 차원에 따라 단일고리학습(single-loop learning)과 이중고리학습(double-loop learning), 제2의 학습(deutero learning)으로 구분하였다. 단일고리학습은 조직의 기존 틀을 그대로 유지하면서, 조직 내 발생한 오류들을 보완하고 개선해 나가는 가장 하위수준의 학습형태이다. 이중고리학습은 조직의 오류가 발생되면 조직의 신념, 조직구조를 개편하는 등의 적극적이고 능

동적인 학습형태이다. 제2의 학습은 단일고리학습과 이중고리학습을 승화시킨 것으로, 이 두 차원의 학습방법에 대한 학습을 의미한다(Kwon, 2009: 4).

조직학습의 구성요인은 조직학습이 지닌 다양성으로 인해 공통적으로 합의된 이론이 제시되지 않고 있다. 그러나 본 연구에서는 조직학습의 가장 대표적인 Senge의 이론을 중심으로 살펴보고자 한다.

Senge(1993)는 “구성원이 실제로 원하는 결과를 얻을 수 있는 능력을 키우고, 새롭고 확대 가능한 사고의 패턴을 성숙시킬 수 있는 조직은 그 구성원이 함께 학습할 수 있는 방법을 지속적으로 학습해야 한다”고 주장하였다. 즉, 개인적인 학습에서 멈추지 말고 구성원이 함께 학습할 수 있는 조직으로 거듭나야 한다고 강조하였다.

또한 조직학습의 실패에 대해서는 다음의 세 가지로 설명하였다. 첫째, 사건의 고착화(Fixation on events)이다. 오늘 발생한 사건은 체계적이고 구조적인 관리에 의한 것이 아닌 새롭게 생성된 사건으로 규정하는 것이다. 지속적이거나 반복적인 사건의 실패도 새로운 사건으로 인지하여 연속적인 학습을 방해하는 것이다. 둘째, 경험을 통한 학습의 기만(Delusion of learning from experience)이다. 오늘 발생한 사건의 결과가 시공간에 걸쳐 확산될 때 의사결정의 해석을 왜곡할 수 있다는 것이다. 셋째, 관리팀의 신화(Myth of the management team)이다. 부서 간 영역다툼, 부정적인 평가만을 피하려는 행태, 팀의 그늘로 숨으려는 태도가 조직학습의 실패로 나타날 수 있다는 점이다.

우리나라 지방자치단체에서 발생하는 재난의 모습을 살펴보면 반복된 피해가 고착되는 현상, 경험을 통한 학습의 지식으로의 활용 미흡, 중앙과 지방의 역할갈등과 재난대응에서의 책임갈등, 혼돈 등이 나타나는 것으로 보아 실제적으로 조직학습의 실패를 조심스럽게 제기할 수 있을 것이다.

Senge(1993)는 이와 더불어 장기적인 생성적 학습(Generative learning)에 필요한 5가지 원리를 설명하고 있다. 첫째, 개인적 학습(Individual learning)이다. 개인적 학습만으로는 조직학습의 충분조건이 될 수는 없으나 반드시 필요한 조건이다. 개인의 숙달(Personal mastery)은 개인적인 목표와 비전에 대한 지속적으로 집중하는 원리로서, 개인의 비전과 성과사이에서 발생하는 간극을 채우려는 건설적인 자극제 역할을 수행한다. 둘째, 정신적 모델(Mental models)이다. 정신적 모델은 지속적으로 우리의 사고와 행동이 친숙하고 익숙한 방식으로 진행되도록 제한하는 추상적인 사고체계이다. 이에 이세상이 어떻게 움직이는지에 대한 개개인의 인식을 평가하고 향상시키는 것을 장려한다. 정신적 모델 원리는 개방성에 초점을 맞추고 개개인들이 더욱더 넓은 시각으로 세상을 바라보는 것을 권한다. 셋째, 공유된 가치(Shared Value)이다. 공유된 가치는 우선 순응과 그 의미를 구별해야 한다. 조직학습에서 비전공유는 공동체 의식을 만들고, 다양한 활동에 대한 일관성을 주고, 조직이 수행하는 모든 행동에 대한 목적의식을 제공한다(Bae, K. H., 2006: 9). 넷째, 팀 학습(Team learning)이다. 팀의 구성원이 진정으로 원하는 목표를 이루어내기 위해 팀의 능력을 개발시키는 과정이다. 팀 학습에서 또한 중요하게 고려해야 하는 점은 구성원간의 일상적인 대화가 아닌 토론이다. 토론을 통해 개인의 가치가 그룹 전체에게 받아들여짐으로써 조직내 확산을 도모할 수 있다. 마지막으로 가장 중요한 요인으로서 체계적인 사고(System thinking)이다. 사건의 과정을 선형의 일차적인 인과관계로 보기 보다는 상호

관계로서 바라보는 마음의 전환으로서 단발적인 사건이 아닌 지속적인 변화과정으로 이해해야 한다. 또한 체계적 사고 원리에서 개인의 이해와 학습은 개개인들이 속해있는 체계와는 분리될 수 없다는 것을 의미한다. 체계적 사고는 조직의 한 부분에서 조직 전체를 바라보는 것을 의미한다(Bae, K. H., 2006: 9). 지방자치단체의 재난관리과정에서 개인의 학습과 공유된 가치, 개방된 시각, 역할분담과 학습의 확산, 체계적인 재난의 변화에 대응역량 강화 등은 조직학습을 통하여 개선되어야 할 중요한 과제일 것이다.

III. 경험적 조직학습의 지방자치단체 재난관리로의 적용

1. 이론에 관한 경험적 학습연구 분석

본 연구는 지방정부 재난관리체계의 주요한 문제점과 이슈를 도출하기 위하여 연구된 과거 10여년의 논문들을 분석하여 실제로 지식을 쌓아서 적용하는 이론과 연계된 경험적 조직학습의 모습이 지방자치단체의 재난관리체계에 도움을 주었는가 하는 결과를 도출하고자 하였다. 그 결과 과거 10년 이상 넘도록 유사하고 동일한 문제에 관하여 초점을 맞추고 있는 연구가 진행되었으며, 반복적인 논의를 되풀이 하고 있음을 인지할 수 있었다.

이론적 학습을 대표할 수 있는 선행연구는 첫째, 해외 지방정부 사례에 관한 연구, 둘째, 지방정부 예방·대비·대응·복구 등 정책 추진과정에서의 법·정책, 대응능력, 조직체계 문제점 및 개선방안 연구, 셋째, 재난관리과정에서의 시민참여에 관한 연구로 구분할 수 있으며, 본 연구에서는 이를 종합하여 재분석하였다.

<Table 2> Current Issues and Lessons in Advanced Countries

	Issues	Lessons
USA	<ul style="list-style-type: none"> • FEMA's Regional Office (Region's needs, activities by feature) • CERT operation by Volunteer • Local government's EOC 	<ul style="list-style-type: none"> • Standardization by Volunteer • Information sharing by Disaster Management System • Linking with Disaster Management System and ICS
Japan	<ul style="list-style-type: none"> • Government support for voluntary organization • Disaster experiment facility • Coordination by Fire Administration • Risk management organization and Expert training 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoting voluntary organization and support • Disaster management governance between Central and local government • Improvement of disaster professionalism • Expansion of disaster experiment
United Kingdom	<ul style="list-style-type: none"> • Regulate by local government law • Distribution of affairs between central and local government 	<ul style="list-style-type: none"> • National risk management plan focused on local government's feature • Clear distribution of affairs

	Issues	Lessons
Germany	<ul style="list-style-type: none"> • Same organization of emergency situation • German Emergency Act 	<ul style="list-style-type: none"> • Department of Civil defense coordinate 7 related organization • Integrated emergency management system

※ Source: Lee & Kim(2008), Yang(2011), Park, *et. al.*(2012), An & Park(2008), Lee(2006), Lee(2006), Lee(2011).

<Table 3> Current Problems and Learning Points in Korea

	Law·Policy	Capability	System	
Current Problems	Protection	<ul style="list-style-type: none"> • Divided by disaster related law • Deficiency of disaster related budget 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiency of Integrity • Deficiency of emergency expert 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiency of chief of local government • Deficiency of personnel on emergency expert
	Preparedness	<ul style="list-style-type: none"> • Unclear of distribution of affairs • Deficiency of disaster related law's expertise 	<ul style="list-style-type: none"> • Focused on fire exercise • Deficiency of training and education program 	<ul style="list-style-type: none"> • Duplication of disaster management affairs • Deficiency of expertise
	response	<ul style="list-style-type: none"> • Incident Command System's level of hierarchy • Deficiency of voluntary organization 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of Roles and Responsibility of emergency center • Problem on information sharing 	<ul style="list-style-type: none"> • Dichotomy of permanent and temporary organization • Hierarchy organization culture
	recovery	<ul style="list-style-type: none"> • Depending on central government 	<ul style="list-style-type: none"> • Insufficient relief kit 	<ul style="list-style-type: none"> • Duplication of disaster management organization
Improve Direction	Protection	<ul style="list-style-type: none"> • Unification of disaster related law • Empowerment for local government's support 	<ul style="list-style-type: none"> • Reinforcement for expert research 	<ul style="list-style-type: none"> • Integration of affairs and personnel • Adaptation of emergency expert
	Preparedness	<ul style="list-style-type: none"> • Self-organizing voluntary organization • Integration of emergency reporting system 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrating the risk assessment system • Repeatedly training and education 	<ul style="list-style-type: none"> • Strengthen the linkage between related organization
	response	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperative relationship between central and local government 	<ul style="list-style-type: none"> • Using social media service • Leadership for executives 	<ul style="list-style-type: none"> • Field oriented response • Integration of field
	recovery	<ul style="list-style-type: none"> • Support of buget • Revitalize natural disaster insurance 	<ul style="list-style-type: none"> • Feedback of cases • Improvement of disaster relief kit 	<ul style="list-style-type: none"> • Revitalize an emergency meeting • Plan developing

※ Source: Kwon(2005), Kwon(2012), Park(2012), Ju & Park(2007), Lee & Kim(2008), Choi & Kim(2012), Kim(1999), Kim(2008), Ryu(2007), Choi(2005), Cho & Ryu(2009). Kim(2005), Cho(2010), Cho(2011).

이론적 조직학습 내용 중 현재 재난관리체계에서는 시민단체의 역할과 비중이 증가된 형태로 정책의 형성과정, 시민생활과 연관된 분야에 대한 참여기능 등을 뒷받침하는 거버넌스 이론이 논의되고

있으며(Lee & Yang, 2004: 57), 과거의 권위적인 명령과 통제, 중앙집권적인 대응위주의 대처방식에서 벗어나 보다 공공과 민간부문의 협력적·신뢰적·전략적 재난관리 거버넌스 체계 구축의 필요성과 중요성이 증대되고 있다(Jung, 2007: 2-3).

재난관리 거버넌스는 공공부문과 민간부문, 그리고 다양한 시민사회의 조직들이 자발적으로 상호 의존 및 협력하는 통치방식 혹은 네트워크 체계라 정의할 수 있으며, 지역사회 시민의 안전한 생활을 실현하고자 다양한 행위주체들이 의사결정권을 가지고 서로 정보를 공유하고 협력하여 문제를 해결하는 방식을 의미한다(Jung & Kim, 2009: 148-149; Lee, 2006: 60-63). 이러한 재난관리 거버넌스의 예는 재난사고에 민간조직들이 참여하는 NGO 협력체계, 지역주민들이 참여하는 의용소방대 협력체계 등이 있다(Yoon, 2003: 75; Chae, 2009 : 49-50; Han, 2006 : 38-39). 재난관리 과정에서의 시민참여연구는 일본사례와 비교분석한 논문이 많았으며, 이에 대한 정리한 내용은 다음과 같다.

<Table 4> Citizen Participation in Crisis Management Process

	Japan	Korea
Protection	<ul style="list-style-type: none"> Disaster response knowledge acquisition and sharing based on history and cases Standardization based on related organization's cooperation 	<ul style="list-style-type: none"> Pre-perception activity by a volunteer fire department
Preparedness	<ul style="list-style-type: none"> Training and education for NGOs Building linkage between NGOs Education for kids 	<ul style="list-style-type: none"> Deficiency of Citizen participation Deficiency of cooperation between NGOs
Response	<ul style="list-style-type: none"> Activities of NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> Government based NGO activities
Recovery	<ul style="list-style-type: none"> Recovery activities based on NGOs 	<ul style="list-style-type: none"> Citizen participation based on media

※ Source: Lee(2006), Jun(2007), Yoo(2012), Sung(2006), Nemoto(2013).

2. 실제적 경험을 통한 조직학습 분석

지방자치단체가 체감하고 있는 재난피해를 중심으로 실제적인 경험적 조직학습이 위기관리에 미치는 영향을 분석하기 위해 16개 광역자치단체의 대표적인 재난피해인 화재 및 교통사고 피해 결과를 분석하였다. 연구의 시간적 범위는 2006년부터 2013년까지로 설정하였다. 지방자치단체의 경험적 조직학습의 성취 여부에 대해서는 보다 다양한 고려가 이루어져야 하겠으나, 본 연구에서는 자료수집의 한계로 인해 대표적인 인적 재난인 화재발생증감률, 화재인명피해증감률, 교통사고 발생증감률, 교통사고 사망자수 증감률의 결과를 통해 경험적 조직학습의 여부를 측정하였다. 인적 재난의 경우 보다 조직학습 경험을 통한 피해를 줄일 수 있는 여지가 많다고 판단할 수 있을 것이다.

16개 광역자치단체의 연도별 재난피해 증감률을 살펴보면 <Table 5>와 같다. <Table 5>의 증감률을 살펴보면 통계적으로 검증된 것은 사항은 아니지만, 전년도에 높은 증가율을 보인 경우 그 다음 해에는 증감률이 줄어드는 것을 확인할 수 있다.

<Table 5> Crisis Damage Variations(increase and decrease)(%)¹⁾

Year	Variables	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Seoul	The rate of fire	-1.36	3.58	3.85	-15.78	-6.14	0.49	36.50	-1.78
	The rate of fire victim	-15.88	40.61	-14.35	-10.51	-24.41	-18.27	25.68	-1.49
	The rate of traffic accidents	-3.40	0.93	-2.91	-6.00	12.60	2.94	-0.76	-0.48
	The rate of traffic-related death	-10.85	-2.53	1.40	-14.37	12.58	-0.45	-7.07	2.78
Busan	The rate of fire	0.35	-6.84	3.41	-18.29	-4.26	10.23	58.62	-8.35
	The rate of fire victim	-39.58	64.10	6.36	-42.71	32.41	-4.61	-0.65	-11.05
	The rate of traffic accidents	-14.44	6.05	0.33	-1.67	36.67	-21.06	8.03	0.47
	The rate of traffic-related death	-6.99	0.88	-6.97	-2.79	-9.71	-1.42	-3.09	-2.35
Daegu	The rate of fire	-12.46	-11.71	3.48	-15.73	-7.95	4.56	143.68	-5.81
	The rate of fire victim	78.13	-40.19	27.38	-3.45	-13.00	14.94	-10.31	-38.61
	The rate of traffic accidents	-5.15	-1.75	0.54	1.30	8.04	3.58	7.01	6.74
	The rate of traffic-related death	-20.67	28.40	-13.37	-13.02	13.16	-9.52	-1.41	-4.91
Incheon	The rate of fire	-2.05	-13.13	6.01	-8.35	-10.94	-0.83	33.81	3.00
	The rate of fire victim	-15.39	-15.74	35.00	-27.27	-5.98	3.54	5.61	-6.14
	The rate of traffic accidents	-7.86	-3.36	-2.03	-6.40	1.74	-3.58	-6.26	-3.60
	The rate of traffic-related death	-21.89	23.31	-23.11	13.98	2.20	-8.08	-11.21	-6.70
Gwangju	The rate of fire	0.36	-9.71	-3.77	-17.34	-9.99	23.45	75.00	3.39
	The rate of fire victim	69.23	-10.35	-6.45	-34.04	-30.88	100.00	-40.35	35.71
	The rate of traffic accidents	-6.56	3.27	-6.36	-3.56	17.02	-1.50	2.91	-5.45
	The rate of traffic-related death	-2.63	0.89	-10.32	4.13	-20.40	15.15	32.00	-27.01
Daejeon	The rate of fire	-8.86	2.66	-5.98	2.94	-9.87	2.65	71.59	-1.12
	The rate of fire victim	76.60	11.91	-23.64	-43.30	6.59	42.19	-7.25	30.19
	The rate of traffic accidents	-3.00	-7.11	3.27	-34.81	67.80	-1.02	1.48	-6.18
	The rate of traffic-related death	-25.20	7.90	4.59	-17.42	0.00	14.78	10.58	6.12
Ulsan	The rate of fire	10.37	-15.95	7.44	-10.14	-10.97	1.77	51.29	-10.59
	The rate of fire victim	-13.08	38.96	4.05	5.71	-4.11	21.67	-14.29	37.26
	The rate of traffic accidents	1.46	0.75	-3.04	-3.56	13.26	3.11	4.34	-4.39
	The rate of traffic-related death	15.32	4.72	3.92	-12.07	12.62	-8.04	4.67	12.63
Gyeonggi	The rate of fire	-10.93	1.40	7.49	-11.05	-4.04	1.26	40.40	-0.95
	The rate of fire victim	-11.07	25.97	8.12	-22.34	-25.90	29.59	16.53	-15.07
	The rate of traffic accidents	-1.93	2.54	-0.70	1.29	4.57	-8.60	-3.87	-11.30
	The rate of traffic-related death	-8.95	4.95	-1.20	-7.05	-7.23	-4.75	11.52	-4.29
Gangwon	The rate of fire	-12.73	0.17	-1.28	-11.96	7.98	4.03	60.17	-1.29
	The rate of fire victim	-26.90	90.00	-15.09	1.92	5.05	-4.81	-19.38	0.00
	The rate of traffic accidents	-4.79	-2.69	1.99	-5.02	42.97	3.15	2.71	-13.13
	The rate of traffic-related death	-13.98	6.08	-1.50	-6.97	93.92	2.78	-13.77	-7.22
Chungbuk	The rate of fire	-2.32	0.07	1.85	-6.38	-4.94	2.99	20.23	5.06
	The rate of fire victim	-16.80	32.98	8.05	-32.56	-5.15	15.25	10.28	13.83
	The rate of traffic accidents	-1.56	-0.69	1.46	-0.13	55.50	-17.03	-6.16	-0.49
	The rate of traffic-related death	2.14	5.66	1.15	-3.68	140.71	-31.93	-0.60	-3.47
Chungnam	The rate of fire	-17.46	4.21	3.17	2.29	0.97	7.45	98.82	-1.38
	The rate of fire victim	-4.95	-18.55	-8.15	-3.57	15.70	17.48	17.05	2.33
	The rate of traffic accidents	-2.89	-7.91	-4.84	5.57	60.91	3.04	-28.58	-15.17
	The rate of traffic-related death	0.72	-6.53	-11.38	-0.40	86.99	-14.60	-3.96	-1.21
Jeonbuk	The rate of fire	2.08	-1.60	-5.90	0.61	-13.88	3.29	23.01	0.67

1) 16개 광역자치단체를 대상으로 하여, 그 표본의 수가 통계적으로 부족하기 때문에 증감률의 개념을 적용하여 2006년부터 2013년까지의 증감률을 표본으로 구성하여 총 144개의 표본으로 재구성하였다.

Year	Variables	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
	The rate of fire victim	-12.50	52.38	-14.87	-22.11	-24.60	27.27	7.61	-14.82
	The rate of traffic accidents	-5.03	-2.41	-2.48	-1.57	23.60	6.15	-3.24	1.99
	The rate of traffic-related death	1.98	0.86	-16.07	3.99	75.11	-16.12	-8.08	13.36
Jeonnam	The rate of fire	2.27	18.12	12.68	-20.47	-6.76	5.14	67.77	3.96
	The rate of fire victim	81.82	26.23	-4.69	-53.62	0.73	-11.61	66.67	13.42
	The rate of traffic accidents	-1.11	1.19	-8.03	-2.70	25.84	1.36	-1.22	-10.42
Gyeongbuk	The rate of traffic-related death	0.66	10.92	-5.29	-10.31	148.72	0.00	0.52	-6.28
	The rate of fire	-3.73	-12.01	9.27	-9.85	4.33	5.29	56.42	0.42
	The rate of fire victim	46.00	-28.06	-7.33	-22.68	18.29	26.15	4.84	0.81
Gyeongnam	The rate of traffic accidents	-2.10	1.84	-7.17	-1.70	-5.55	-1.69	14.99	-16.16
	The rate of traffic-related death	-6.15	-4.85	-4.17	-9.43	44.14	5.29	-8.28	6.68
	The rate of fire	-3.80	-2.47	8.98	-15.80	-9.59	3.56	56.56	-7.23
Jeju	The rate of fire victim	5.26	9.02	-18.67	-21.05	-7.77	8.42	39.71	-21.39
	The rate of traffic accidents	-3.62	2.92	-2.89	-5.58	37.79	0.81	-21.57	1.77
	The rate of traffic-related death	-0.21	-0.83	-1.23	-9.48	67.60	5.59	-5.00	-2.44
	The rate of fire	6.95	-12.64	15.14	-14.76	23.05	-2.96	18.21	-1.21
	The rate of fire victim	165.22	-11.54	-16.13	-13.89	-18.18	-21.43	80.65	-16.22
	The rate of traffic accidents	11.19	11.85	-4.37	-0.36	15.75	-4.27	3.47	-4.09
	The rate of traffic-related death	16.30	-13.21	4.95	60.32	-37.00	-7.41	0.00	18.68

본 연구는 과거의 피해결과가 현재의 피해에 영향을 미치는가를 파악하여, 과거의 경험적 조직학습이 미래의 재난피해에 영향을 미치는지 단순선형회귀분석(simple linear regression)을 통해 살펴보았다. 실증분석에 활용한 변수는 <Table 6>과 같다.

<Table 6> Variable definition

Independent variable	Dependent variable
Two years ago the rate of fire	Previous year the rate of fire
Two years ago the rate of fire victim	Previous year the rate of fire victim
Two years ago the rate of traffic accidents	Previous year the rate of traffic accidents
Two years ago the rate of traffic-related death	Previous year the rate of traffic-related death

<Table 5>와 같이 8년간의 재난발생 증감률 변화를 토대로 가설을 수립하면 다음과 같다. 전년도에 높은 재난발생피해 이후 차년도의 재난발생이 음의 값으로 변화하는 결과를 확인할 수 있다. <Table 5>의 음영처리 된 부분이 전년도 재난발생 증감률이 양의 값으로 높게 나타난 경우 차년도 재난발생 증감률이 음의 값으로 변화하였다. 전년도의 재난발생에 대한 경험적 조직학습이 이루어졌다면, 차년도의 재난발생에 “음”의 영향을 미칠 수 있을 것이다. 이를 통해 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다. 이러한 가설의 검증은 화재와 교통사고의 실제적 경험이 조직학습으로 나타났는가를 방증하는 의미를 지니고 있다고 할 수 있을 것이다. 이렇게 수립된 가설은 아래의 총 4개의 가설로 정리될 수 있다.

가설 1. 전전년도·전년도 화재발생 증감률은 전년도·당해년도 화재발생 증감률에 영향을 줄 것이다.

가설 2. 전전년도·전년도 화재인명피해 증감률은 전년도·당해년도 화재인명피해 증감률에 영향을 줄 것이다.

가설 3. 전전년도·전년도 교통사고 발생 증감률은 전년도·당해년도 교통사고 발생 증감률에 영향을 줄 것이다.

가설 4. 전전년도·전년도 교통사고 사망자수 증감률은 전년도·당해년도 교통사고 사망자수 증감률에 영향을 줄 것이다.

지방자치단체 위기관리분야의 경험적 조직학습을 측정하고 분석하기 위해서는 다양한 변수의 탐색이 필요하겠으나, 본 연구에서는 전년도의 재난피해를 지방자치단체의 경험으로 간주하고 이 경험이 차년도의 재난발생에 영향을 미치면 경험적 조직학습이 이루어진 것으로 판단하고 분석하였다. 조직학습과 경험에 의하여 큰 변화를 줄 수 있는 대표적인 인적재난을 중심으로 분석하였으므로, 자료의 한계를 보완할 수 있을 것이다. 2006년부터 2013년까지 통계 값을 가지고 단순회귀분석을 실시하여 도출한 결과는 아래의 <Table 7>과 같다.

<Table 7> Regression Analysis Model

Model	Dependent Independent	Model	Unstandardized Coefficients		Standardized	t	Sig.
			B	Std. Error	Beta		
1	Dependent	Two years ago the rate of fire	-0.004	0.083	-0.04	-0.049	0.961
	Independent	Previous year the rate of fire					
2	Dependent	Two years ago the rate of fire victim	-0.333	0.085	-0.311	-3.904	0.000*
	Independent	Previous year the rate of fire victim					
3	Dependent	Two years ago the rate of traffic accidents	-0.114	0.077	-0.123	-1.471	0.143
	Independent	Previous year the rate of traffic accidents					
4	Dependent	Two years ago the rate of traffic-related death	-0.183	0.083	-0.182	-2.210	0.029**
	Independent	Previous year the rate of traffic-related death					

※ *: p<0.00, **: p<0.05

도출된 결과를 살펴보면 우리나라의 광역자치단체의 조직학습이 영향을 미친 변수는 전전년도 화재 발생 인명피해 증감률과 전전년도 교통사고 인명피해 증감률로 나타났다. 흥미로운 점은 화재발생 건수와 교통사고 증감률은 통계적으로 유의미하지 않다고 나타났다는 점이다. 다소 보수적인 해석이 필요하겠지만, 인명피해가 갖는 의미가 재난발생 건수 보다 더 큰 의미를 지니기 때문에 유관기관에서 보다 많은 노력을 기울이기 때문에 이러한 결과가 나타나는 것은 아닌가 생각해볼 수 있다.

본 실증모형을 통해 가설 2 “전전년도·전년도 화재인명피해 증감률은 전년도·당해년도 화재인명피해 증감률에 영향을 줄 것이다.”와 가설 4 “전전년도·전년도 교통사고 사망자수 증감률은 전년도·당해

년도 교통사고 사망자수 증감률에 영향을 줄 것이다.”는 채택되었다. <Table 5>에서 살펴본 것과 같이 인명피해가 크게 증가한 해의 다음해에는 그 결과가 “음”의 값으로 떨어진 것을 확인할 수 있었다. 이 점은 과거의 인명피해가 크게 증가한 해의 다음해에는 조직학습의 효과로 인해 그 피해가 줄어든 것으로 이해할 수 있다.

IV. 지방자치단체 경험적 조직학습 역량 확보를 위한 제언

1. 경험적 학습역량 제고를 위한 선결 문제

지방정부에의 재난관리체계에서 이론과 연계된 경험적 조직학습과 실제적 경험에 의한 조직학습의 영향이 불명확하고, 동일한 재난이 반복되어 발생하고 있는 점은 다음과 같은 문제점이 존재하기 때문이다.

첫째, 재난관련 법률들이 혼재되어 있으며, 중앙과 지방과의 사무구분이 불명확하게 이루어져 있어 책임과 권한의 소재가 불분명하다. 둘째, 현실적으로 재정자립도가 낮은 대부분의 지방자치단체들은 예방을 위한 예산을 충분히 편성하고 있지 않다. 실제로 복구예산 중심으로 편성되어 있어 근원적 해결이 아닌 사후복구 중심의 비효율적 예산집행이 반복되고 있다. 셋째, 재난관련 전문 조직과 인력이 부족하다. 공무원 사회에서는 일반행정전문가 양성을 목적으로 순환보직이 이루어지고 있고, 재난관리 부서에 근무하는 공무원 대다수가 비전문인력이며, 재난관련 행정매뉴얼 또한 상급책임자의 의도에 따라 수시로 변화하기 때문에 전문성을 확보할 수 있는 시간적 충분성이 없다. 무엇보다 전문성을 지닌 전담인력이 부족하며, 이를 양성하기 위한 교육훈련 프로그램이 부족한 상황은 현실을 더욱 안타깝게 한다. 마지막으로 재난에 관한 정보교류가 이루어지지 않으며, 재난발생시 신속하게 상황을 통제·관리하는 역할을 수행하기가 역부족하다.

우리나라 재난관리과정에서의 시민참여는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 재난관리과정에서 시민참여는 재난예방을 위한 감시활동, 현장봉사와 구호물품의 지원 등으로 이루어진다. 미국의 경우 자원봉사자들을 활용한 지역긴급대응팀이 운영되어 효과적 재난대응의 한 축이 되고 있으며, 일본은 민간중심의 자주적 방재조직에 대한 정부지원이 활성화되어 있다.

지금까지 우리나라의 재난관리과정에 시민참여는 다양한 분야에서 활성화된 모습을 보여주지 못하고 있다. 사전감시활동은 자율방범대 등의 제한된 부분에서 일부 이루어지고 있으며, 시민을 대상으로 한 재난교육의 참여도가 매우 낮다. 재난교육의 운영도 정부주도로 이루어지며 이 또한 홍보와 관심 부족으로 활성화되지 못하고 있다. 재난의 대응과정에서는 정부주도의 구조 및 구호활동이 이루어지며, 시민단체가 중심이 아닌 언론보도에 따라서 시민의 참여활동이 전개되는 경향을 보인다. 우리는 시민참여에 의한 대응활동이 재난현장과 복구과정에서 매우 큰 힘이 된다는 것을 잘 알고 있으며 경

협하고 있다. 2007년 허베이스피리트호 기름유출 사고 당시에 많은 시민들이 방재복구에 참여하였고, 이번의 세월호 참사에도 자발적인 구호의 손길이 재난현장에 큰 도움이 되었다. 그러나 아직 많은 재난의 현장에서 시민들의 참여를 기다리고 있다.

2. 지방자치단체 재난관리체계 조직학습 중점 변화방향

지방정부의 재난관리체계는 변화하여야 하며, 튼튼한 기반이 되는 주춧돌부터 다시 쌓아가야 한다. 지금까지 중앙의 권한과 역할을 강화시키면서 재난과 가장 접하여 있는 지방정부의 재난관리역량강화를 위한 노력은 부족하였다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 지방자치단체가 효과적 재난관리역량 강화를 위한 조직학습에 중점을 두어야 하는 부분은 다음과 같다. 많은 학자들의 연구와 실무담당자들의 견해를 종합하면 첫째, 재난피해의 예방, 신속한 대응과 복구를 위해서는 재난현장과 근접한 지방자치단체의 역할이 중요하며, 미래의 위기관리 선진화의 모습은 중앙정부 차원의 다양한 행·재정적 지원과 제도적 권한분배가 명확하게 이루어지며, 지방정부 차원의 전문성 있는 재난예방과 대응, 복구 활동이 전개되는 것이다. 둘째, 과거의 권위적인 명령과 통제, 중앙집권적인 대응위주의 대처방식에서 벗어나 보다 공공과 민간부문의 협력적·신뢰적·전략적 재난관리 거버넌스체계 구축의 필요성을 깊이 인식하고 실천하여 나가야 할 것이다.

무엇보다 지방정부의 재난관리 역량을 높이기 위한 조직학습은 다음과 같은 부문에 중점을 두어야 한다. 첫째, 현장 중심의 재난 관리체계가 운영될 수 있도록 권한과 책임의 소재, 사무배분 등을 명확히 하고, 중앙정부와 지방정부 간의 수평적 협력체계를 제도화하고 이를 활용할 수 있는 역량강화에 초점을 두어야 한다. 둘째, 지방정부에 재난예방예산을 별도 편성할 수 있는 재정적 지원이 필요하며, 이러한 재원을 적절히 활용할 수 있는 전문적 연구 활동, 즉 위험요인을 사전에 분석·연구하여 조치할 수 있는 역량 교육이 이루어져야 한다. 땀질식 사후처방방식이 아니라 사전적·예방적 대안을 마련할 수 있는 지방자치단체가 되어야 하는 것이다. 셋째, 재난관리 정보 표준화와 공유체계가 기반이 된 통합운영시스템을 구축하여 현장지휘체계와 원활한 정보전달이 이루어질 수 있도록 하는 학습이 이루어져야 한다. 현장지휘체계는 현장에서 가까운 기관(소방, 경찰 등)이 맡아야 하며 해당 지방정부의 재난관리 전담조직이 지원을 하여야 할 것이다. 마지막으로 중앙정부 차원의 획일적인 계획이 아니라 지역에 특성에 맞는 재난관리계획을 갖출 수 있는 특화된 체계를 구축·운영하는 기능을 갖추어야 한다. 이러한 기반계획을 바탕으로 재난 시에 즉각적인 반응을 할 수 있는 반복적이고 체험적인 교육훈련이 이루어져야 한다.

3. 시민과 함께하는 협력적 거버넌스에서의 재난관리 조직학습 강조점

재난관리의 경험적 조직학습은 재난관리 협력적 거버넌스의 가장 중요한 하나의 축이 되어야 하는 주민이 포함되어야 한다. 시민참여의 협력적 거버넌스 기반 재난관리체계 구축을 위해서는 무엇이 이루어져야 하는가? 첫째, 시민이 참여할 수 있는 공식적이며 정부에 의해서 재정적·물적 자원이 지원되는 비영리 상설 민간재난관리조직의 설립·운영이 확대되어야 한다. 뿐만 아니라 시민에 의해서 제안된 재난관리 개선방안의 적극적인 정책반영이 이루어져야 하며, 시민의 접근성이 확보된 지식축적과 공유를 위한 통합관리 정보시스템 구축 등이 필요하다. 둘째, 정부주도의 재난예방교육은 시민들의 관심과 호응을 이끌어내기에는 한계가 있으므로, 재난훈련을 민간이 주도할 수 있도록 지원하여 교육의 장을 만들어주어야 할 것이다. 시민의 내생적 학습역량을 이끌어낼 수 있는 지원자의 역할, 울타리의 역할을 정부는 수행하여야 하는 것이다. 또한, 교육은 유치원, 초등학교 등 어린 나이에서부터 아이들이 몸으로 체득할 수 있도록 진행되어야 할 것이며, 다양한 재난체험 교육시설 마련 및 정규교육과정 편성과 전문교육과정 개발이 필요하다. 셋째, 상설되는 민간의 재난대비 및 대처조직의 활동영역을 넓혀주어 복구활동, 구호활동, 주변지원활동, 보상활동 등 활발한 대응활동을 전개할 수 있어야 하며, 정부는 전문성을 갖출 수 있도록 신뢰를 바탕으로 교육기회와 장소 등을 지원해 주어야 한다. 마지막으로 시민참여의 지속성을 유지할 수 있도록 협력 네트워크를 구축 하여야 한다. 단편적이고 임시적인 재난조직은 재난피해에 신속히 대처할 수가 없다는 점은 많은 재난사례에서 볼 수 있다. 시민단체는 이와 함께 시민들이 재난에 대한 관심을 유지할 수 있도록 정보의 제공과 참여의 중요성을 일깨우는 활동을 강화하여야 할 것이다.

협력적 거버넌스체계 구축을 위하여 재난관리 조직학습에서 강조하여야 하는 점은 다음과 같다. 우선 선진국의 시민참여는 단순히 공공부문의 참여형 프로그램 운영을 넘어 자치형 활동에 기반하고, 시민들이 자기 생활에 기초하여 대안을 만들어나가고 있음을 인지하여야 한다. 협력적 거버넌스가 정착되기 위하여 지방자치단체에 필요한 역량은 이해관계자들을 설득할 수 있는 대인관계역량과 협상역량, 새로운 문제해결방법을 찾아내는 창조와 혁신역량, 위험을 극복할 수 있으며 새로움을 추진할 수 있는 기업가역량, 문제의 확산으로 인한 사회적 손실을 선제적이며 능동적으로 관리할 수 있는 갈등관리역량 등일 것이며 이를 위한 조직학습체계 구축이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 현재 반복되고 있는 대형화되고 지능화되고 있는 재난이, 결국 지방자치단체의 역량강화를 위한 이론과 실제적인 측면의 경험적 학습이 관리정책에 제대로 반영되고 있지 않다는 문제의식에서 시작되었으며, 주민의 생명과 재산을 보호하는 중요한 역할을 하는 지방정부의 재난관련 지식정보와 실제적 재난경험이 재난관리 결과에 어느 정도 영향을 미치고 있는지에 대한 재검토와 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 바탕으로 재난관리를 위한 조직학습의 전략적 방향을 도출하여 제

시하고자 하였다. 연구는 과거 10여년의 주요 학술연구를 종합·분석하고, 대표적 재난의 증감률을 중심으로 경험의 영향을 유추하여 탐색적인 연구로 진행하였다. 분석은 첫째, 경험적 조직학습이 지방자치단체의 재난관리 정책과정에 영향을 줄 수 있는 지식을 쌓고 적용하는 이론적 경험, 둘째, 경험적 효과가 가장 잘 나타나는 인적재난 피해의 증감률을 중심으로 한 실제적 경험으로 나누어 살펴보았다.

그 결과 조직학습에 관한 선행연구에서 지적하는 실패요인인 반복된 피해가 고착되는 현상, 경험을 통한 학습의 지식으로의 활용 미흡, 중앙과 지방의 역할갈등과 재난대응에서의 책임갈등, 혼돈 등이 나타나고 있는 것으로 조심스럽게 문제를 제기할 수 있을 것이다. 이론적 경험인 연구결과들을 종합하면 관련기관 재난관리 담당자들의 행정역량 부족, 미흡한 초동대처의 혼란한 체계, 만연한 책임회피와 부정부패, 중앙정부와 지방정부의 역할갈등, 총책임을 지고 지휘할 컨트롤타워의 부재, 협력 네트워크의 부재 등이 문제점으로 지적되고 개선되어야 할 점으로 제기되었으나, 현재에도 반복되고 있는 것을 볼 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 지방자치단체가 효과적 재난관리역량 강화를 위한 조직학습에 중점을 두어야 하는 부분은 첫째, 현장 중심의 재난 관리체계가 운영될 수 있도록 권한과 책임의 소재, 사무배분 등을 명확히 하고, 중앙정부와 지방정부 간의 수평적 협력체계를 제도화하고 이를 활용할 수 있는 역량강화, 둘째, 지방정부에 재난예방예산을 별도 편성할 수 있는 재정적 지원이 필요하며, 이러한 재원을 적절히 활용할 수 있는 전문적 연구활동, 즉 위험요인을 사전에 분석·연구하여 조치할 수 있는 역량 교육, 셋째, 재난관리 정보 표준화와 공유체계가 기반이 된 통합운영시스템을 구축하여 현장지휘체계와 원활한 정보전달이 이루어질 수 있도록 하는 학습, 마지막으로 중앙정부 차원의 획일적인 계획이 아니라 지역에 특성에 맞는 재난관리계획을 갖출 수 있는 특화된 체계를 구축·운영하는 기능 등이다. 이러한 기반계획을 바탕으로 재난 시에 즉각적인 반응을 할 수 있는 반복적이고 체험적인 교육훈련이 이루어져야 한다. 또한 재난관리에서 강조하고 있는 협력적 거버넌스를 위해서 통합관리 정보시스템 구축, 민간주도의 재난관리 교육의 장 마련을 통한 내생적 학습역량과 다양한 교육과정 개발, 시민과의 지속적인 협력 네트워크 구축 등이 이루어져야 하며, 이를 위해 지방자치단체 재난관리 조직학습에서 대인관계역량, 협상역량, 창조와 혁신역량, 기업가역량, 갈등관리역량 등의 강화에 중점을 두어야 할 것이다.

또한, 대표적 인적재난인 화재와 교통사고의 증감률을 중심으로 분석한 결과 인상적인 인과성을 찾기가 어려웠다. 지방자치단체의 재난피해 경험이 일회성 사건으로 끝나는 것인지 아니면 실질적인 조직학습으로 이어져 위기 해결능력에 영향을 미치는지를 실증적으로 분석해보았다. 이를 위해 총 4개의 변수를 활용하여 분석하였고, 이 중 과거의 화재발생으로 인한 인명피해 증감률과 교통사고로 인한 인명피해 증감률은 당해년도 증감률에 “음”의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 통해 인명피해를 동반한 재난의 경험은 조직학습이 이루어져 그 피해를 경감시키기 위한 노력이 이루어지는 것으로 판단할 수 있으나, 그렇지 않은 경우에는 조직학습이 이루어지지 않는 것으로 이해할 수 있다.

본 연구의 기대효과는 첫째, 탐색적인 연구이나 기존의 지방자치단체의 위기관리에 관한 연구는 주로 대형 재난피해 사례 중심의 문제점 개선방안 제시와 추상적인 정책대안 제시에 머무르고 있는 상황에서 실증적 연구는 과거의 연구와는 차별적인 자료로 활용될 수 있을 것이다. 둘째, 지방자치단체의 조직학습 효과를 살펴봄으로써 위기관리의 실패로 인한 정책실패를 예방할 수 있는 구체적인 변화 전략을 제시하며, 셋째, 위기관리 담당 공무원의 전문성을 높이고, 조직학습 전략을 새롭게 제시할 수 있는 내용구성의 기초적인 자료로 활용될 것이다. 그러나 인적재난 중심으로 분석을 진행하여 실제적 경험의 대표성은 있다고 판단되나, 관련 데이터의 한계로 인해 다양한 변수를 고려하지 못하였다는 점이 연구의 한계일 것이다. 이에 향후 보다 충실한 실증조사와 분석을 통해 조직학습에 관한 후속적인 연구가 나오기를 기대한다.

우리는 지금까지 연구되고 논의되었던 많은 결과물들을 다시 한번 되새겨보며 기초부터 변화하여야 한다. 즉, 안전한 사회의 튼튼한 기반이 되는 주춧돌부터 다시 쌓아가야 한다. 이를 위해 지방자치단체의 재난관리 역할확대와 시민참여 거버넌스 구축을 위한 조직학습이 그 어느 때보다 중요할 것이다. 지방자치단체는 이제 사회의 모든 구성원들이 신뢰와 협력을 통해 재난의 위기를 극복할 수 있는 역량창출과 동기부여를 위한 울타리가 되기 위한 변혁적 리더십을 조직학습부문에서 적극 발휘하여야 할 때이다.

References

- Kwon, Gun Ju. 2005. A Study on the Efficient Disaster Management Organization of Local Government: Focusing on the Case of Samcheok City. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 1(2): 79-92.
- Kwon, Gun Ju. 2012. Analysis on the Disaster Management System Status of Local Governments and Improvement: Approach Focusing on Cities, Provinces and Boroughs. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 8(5): 15-32.
- Kwon, Soon Ae. 2009. A Study on the Application of Organizational Learning for Outcome-based Program Planning and Management: Focusing on D Social Welfare Agency Case. *Social Science Research*. 25(1): 145-165.
- Kim, Kyoung-ho. 2010. A Study on the Disaster Control System of the Improvement Plan by Stage of the Local Government: The Case of Daegu Metropolitan City. *Korea Public Administration Quarterly*. 22(1): 151-180.
- Kim, Seung-kwon. 2005. Disaster Relief in Korea: Problems and Ways for Improvement. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 1(2): 61-77.

- Kim, Yong-hoon. 1999. Improving Regional Research Center(RRC) Program. *Korean Society and Public Administration*. 10(1): 99-112.
- Kim, Jong Seong. 2008. The Construction of Emergency Management Organization in Local Government. *Korea Local Administration Review*. 22(1): 3-33.
- Masatsugu Nemoto. 2013. Role and Support System of Social Economic Organization in Disaster Recovery Process -Focused on Flow of Relief Funds for Great East Japan Earthquake. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 9(8): 1-20.
- Park, Dong. Kyun., Gi Geon Yang, and Sang Il Ryu. 2012. The Strengthening Efficiency Measures for Disaster Management System in Local Government. *Korean Local Government Review*. 13(4): 131-154.
- Park, Dong. Kyun., Gi Geon Yang, Sang Il Ryu, and Yong Suk Kang. 2012. The Disaster Management System of Local Government in Europe Countries : the Characteristics and its Implications of U.K and Germany. *Journal of Korean Public Police and Security Studies*. 8(4): 55-76.
- Lee, Byong GI and Kun Wee Kim. 2008. A Study on the Development of Emergency Management System in Korea Local Government. Korea Research Institute for Local Administration.
- Lee, Jae Eun and Gi Geon Yang. 2004. Enhancing the Disaster Management Effectiveness. *Modern Society and Public Administration*. 14(3): 53-81.
- Lee, Ho Dong. 2011. A Study on the Building of Crisis Administration Capacity in Local Government of Korea: The Case of Japan and the Insights. *Korean Review of Crisis & Emergency management*. 7(3): 25-48.
- Jung, Chan Kwon. 2007. A Study on NGO's Active Participation for National Crisis Management Affairs. *Korean Review of Crisis & Emergency management*. 3(2).
- Cho, Nam Hong and Won Ho Chai. 2008. Building the Governance System for the Effective Disaster Management of Local Government: Focusing Buchon City. *Korean Policy Sciences Review*. 12(4).
- Cho, S. J. 2010. The Study on the Improvement of the Law and System about Emergency-safety Management. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 6(2): 1-18.
- Cho, Jong Mook, Sang Il Ryu, and Jae Eun Lee. 2011. Analyzing the Order of Priority on the Cooperative Factors of Agencies in Disaster Management: by Using the Analytic Hierarchy Process(AHP). *Korean Review of Crisis & Emergency management*. 7(1): 107-124.
- Ju, Sang Hyeon and Key Young Park. 2007. Development Plan of the Disaster Management

- Organization in Local Government. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 11(3): 111-132.
- Choi, H. J. and Kim, J. U. 2012. A Study on the Crisis Management System of Local Government in Korea and Japan: Focus on Business Continuity Plan(BCP). *Korean Review of Crisis & Emergency management*. 8(2): 48-71.
- Han, Dong Woo. 2006. Disaster Relief System in Korea: Problems and Tasks. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 2(2): 36-51.
- Akhtar, Naveed and Rashid A. Khan. 2011. Exploring the Paradox of Organization Learning and Learning Organization. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*. 2(9): 257-270.
- Dixon, Nancy M. 1997. The Hallways of Learning. *Organization Dynamics*. Spring. 25(4): 23-34.
- Fiol, C., L. Marlene, A. Majorie. 1985. Organization Learning. *Academy of Management Review*. 10(4): 803-813.
- Garvin, D. 1993. Building a learning organization. *Harvard Business Review*. 71(4): 78-92.
- Giuffrida, Louis O. 1985. FEMA: Its Mission, Its Partner. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan):2.
- Goh, S. C. and G. Richards. 1998. Benchmarking the Learning Capacity of Organizations. *European Management Journal* 15(5): 575-583.
- Huber, G. P. 2001. Organizational Learning: the Contributing Processes and the Literatures. *Organization Science*. 29(1): 88-115.
- Marquardt, M. and A. Reynolds. 1994. *Global Learning Organization*. New York: Irwin.
- Petak, William. H. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan): 3-7.
- Senge, P. M. 2000. The Leader's New Work: Building Learning Organizations. *Sloan Management Review*. fall: 7-23.
- Senge, P. M. 1993. *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.

Korean References translated from the English

- 권건주. 2005. 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안 : 삼척시 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 1(2): 79-92.
- 권건주. 2012. 한국 지방정부 재난관리체제 실태분석 및 개선방안 : 시·군·구를 중심으로. 한국위기 관리논집. 8(5): 15-32.

- 권순애. 2009. 성과중심 프로그램 기획 및 관리를 위한 조직학습 적용 연구: D사회복지기관 사례를 중심으로. 사회과학연구. 25(1): 145-165.
- 김경호. 2010. 지방자치단체 재난관리체계의 단계별 개선방안에 관한 연구: 대구광역시 사례를 중심으로. 한국행정논집. 22(1): 151-180.
- 김승권. 2005. 한국 재해구호의 현황 및 문제점과 발전방안. 한국위기관리논집. 1(2): 61-77.
- 김용훈. 1999. 지역 협력 연구 센터 육성 방안 연구. 한국사회와행정연구. 10(1): 99-112.
- 김종성. 2008. 지방재난관리조직의 바람직한 구축방안. 지방행정연구. 22(1): 3-33.
- 네모토 마사쓰구. 2013. 재난복구시 사회적 경제조직의 역할과 지원방안 : 동일본 대지진피해지역의 공적자금과 민간자금 흐름을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(8): 1-20.
- 박동균, 양기근, 류상일. 2012. 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. 한국지방자치연구. 13(4): 131-154.
- 박동균, 양기근, 류상일, 강용석. 2012. 유럽 지방자치단체의 재난관리 시스템 : 영국과 독일 사례의 특징과 시사점. 한국치안행정논집. 8(4): 55-76.
- 이병기, 김건위. 2008. 지방자치단체 재난관리체계의 개선방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 이재은, 양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고방안: 시민참여와 거버넌스. 현대사회와 행정. 14(3): 53-81.
- 이호동. 2011. 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안 : 일본의 지방위기관리체계 사례분석과 시사점. 한국위기관리논집. 7(3): 25-48.
- 정찬권. 2007. 국가위기관리분야에 시민단체(NGO) 참여 확산 방안 연구. 한국위기관리논집. 3(2).
- 조남홍, 채원호. 2008. 지방정부 재난관리 거버넌스 구축 연구: 부천시를 중심으로. 한국정책과학회보. 12(4):
- 조성재. 2010. 재난 및 안전관리와 관련한 법·제도 개선에 관한 연구. 한국위기관리논집. 6(2): 1-18.
- 조종목, 류상일, 이재은. 2011. 재난관리기관간 협력체계구축을 위한 영역별 상대적 중요도 분석 : AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로. 한국위기관리논집. 7(1): 107-124.
- 주상현, 박기현. 2007. 지방정부 재난관리체계 구축 방안. 지방정부연구. 11(3): 111-132.
- 최현재, 김종업. 2012. 한·일 지방정부의 위기관리 체계에 관한 연구 : 업무연속성계획(BCP)을 중심으로. 한국위기관리논집. 8(2): 48-71.
- 한동우. 2006. 우리나라 재해구호체계의 문제점과 해결과제 : 재난 피해자들에 대한 실질적 지원과 민간 부문의 구호체계 네트워크. 한국위기관리논집. 2(2): 36-51.

이창길: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 받고, 현재 인천대학교 도시행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 성과관리, 정책분석 및 평가, 인사행정, 문화정책 등이며, 주요 논문으로는 “도시의 쇠퇴현상과 재난발생

과의 관계분석(2013)”, “지방공기업 조직, 인사 및 노사관리 부문 경영평가의 실효성 확보방안(2013)”, “도시의 위기관리 변화와 발전전략에 관한 연구(2013)”, “도시의 문화정체성 위기극복을 위한 정책방안에 관한 연구(2014)”, “지방정부 재난관리시스템 요구역량과 복원력에 관한 연구(2014)” 등이 있다(changkillee@inu.ac.kr).

임상규: 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문제목: 우리나라 중앙정부와 지방정부 성과의 영향요인에 관한 연구)를 취득하고, 현재 국립재난안전연구원에 근무하고 있다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 성과관리, 전자정부 등이다. 주요논문으로 “성과에 대한중앙정부와 지방정부 공무원의 인식의 차이에 관한 연구(2012)”, “지방공기업 조직, 인사 및 노사관리 부문 경영평가의 실효성 확보방안(2013)”, “도시의 쇠퇴현상과 재난발생과의 관계분석(2013)”, “빅 데이터를 활용한 스마트 재난관리전략에 관한 연구(2014)”, “협력적 재난대응역량 강화를 위한 시론적 연구(2015)” 등이 있다(rsk0115@gmail.com).