

Adopting Disposal Unlearning Theory on Public-private Cooperation System of Disaster Management

Seog Hyun Cho⁺

U1 University, 310, Deahak-ro, Yeongdong-eup, Yeongdong-gun, Chungbuk, Korea

Abstract

This study presents the necessity of introducing unlearning theory to the study of public-private cooperation system of disaster management by showing their similarities and differences in terms of perspective, position, focus, and critical idea. The study subjects were selected by reviewing the structural aspects of public-private partnership system, human management, and problems of learning. The main theoretical viewpoints of public-private partnership system for disaster management focus on uniform conformity to formal procedures and rules, while unlearning theory is based on active inertia of tacit knowledge deeply inside. This study focuses on the failure of public-private partnership system due to the loss of credibility of the organization. It suggests that the knowledge and thought system of unlearning theory, which used to be neglected in public-private partnership system, is rather fundamental and in-depth and could supplement the existing theory. In conclusion, the problem consciousness or tacit approach of unlearning theory can be enhanced or modified for being adopted on public private cooperation system of disaster management.

Key words: disaster management, private-public cooperation, unlearning theory, tacit knowledge

1. 서론

사회가 변화되어 갈수록 더욱 복잡해질 뿐만 아니라 고도의 지식과 전문성을 요구하게 된다. 재해재난도 그 범위와 크기가 점차 확대되고 있을 뿐만 아니라 잠재적 위험 및 새로운 형태의 지식에 대한 요구도 커지고 있다. 지식체계는 그 생명주기가 점차 짧아지고 있으며, 재난 분야의 지식이나 학습 분야에서도 이미 낡고 오해의 소지가 있어 수정이나 보완 및 대체가 불가피한 내용들에 대한 대책이 시급히 요구되고 있는 실정이다. 특

히 최근에 주목을 받고 있는 재난관리 민관협력체계 분야에서 지식에 대한 인식과 발상의 획기적인 전환이 필요하다라는 주장이 있다(Bae & Park, 2014: 536; Yeo, 2014: 443; Lee, 2007: 1; Byeon & Kim, 2014: 133; Lee & Min, 2016: 38-43; Jeong, 2008: 2; Jo, *et. al.*, 2011: 112; Yoo, *et. al.*, 2015: 84; Sung, 2005: 155-156; Cho & Kim, 2014: 407-433). 이러한 시대적 조류와 함께 본 연구는 재난관리의 민관협력 분야의 연구에서 중요하지만 도외시되었거나 소홀히 다루어졌던 측면을 여러 학자들의 저서나 논문 등을 분석하여

⁺ Corresponding author: Seog Hyun Cho, Tel. +82-43-740-1578, Fax. +82-43-740-1179, e-mail. kcsh66@naver.com

도출한 다음, 이를 폐기학습 이론을 적용하여 그 유용성을 찾아보고자 한다. 재난관리 민관협력분야에서 제시된 문제의 원인, 문제의 경과 및 결과를 분석하고 이를 폐기학습 이론의 관점에서 재해석과 재평가를 시도하고자 한다. 즉, 재난관리 민관협력분야의 연구에서 주된 관점과 주장 그리고 입장이나 초점들이 폐기학습 이론과는 어떠한 차별성이 있는지를 비교분석하여 드러내고자 한다. 재난관리 민관협력분야의 연구와 폐기학습 이론의 차별성을 고찰함에 있어서 미세하지만 종전의 재난관리 민관협력체계의 연구 분야에서 미처 다루지 않았거나 소홀히 했던 부분이 부각된다면 본 연구의 가시적 효과가 있을 것으로 판단된다. 따라서 이론적으로나 실무적인 측면에서 폐기학습 이론의 유용성이 확인된다면 재난관리 민관협력체계의 연구 분야에 도입의 정당성이 있을 것이다.

위와 같은 논리적 전개를 위해 본 연구는 재난관리 민관협력체계에 대한 이론과 선행연구, 그리고 폐기학습이 권유하는 활동적 타성과 경로의존성 및 집단사고를 비교분석의 과정을 통해 폐기학습 이론의 도입의 정당성을 모색하고자 한다. 만일 분석한 결과 종전의 재난관리 민관협력체계에 대한 수정이나 보완, 내지는 대체가 가능하다면 폐기학습 이론의 도입의 정당성이 있다는 것이 확인 될 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경과 선행연구 검토

1. 민관협력

1) 재난관리의 민관협력 네트워크

민관협력은 기존에 정부의 행정주체가 단독으로 맡아 하던 업무를 행정주체와 민간이 서로의 장점을 살려 시너지 효과를 창출하고자 하는 것이다(Zhang & Kumaraswamy, 2012: 408). 민관의 협력 네트워크는 정부개혁의 한 방안으로 정부중심의 서비스 의사결정과 대처 방법을 민간의 참여를 통해 고객중심의 관점으로 전환하여 효율성을 제고한다는 의미를 함축하고 있다(Yamamoto, 2007: 81-86).

민관협력의 네트워크의 구성요소에 대해서 Rheem & Lee(2015: 3-4)는 2개 이상의 사회적 주체의 참여, 지속적인 협력과 파트너십, 자원의 공동활용을 위해 상호 제공, 책임의 공유, 공통된 과제, 목적의식의 공유, 상대방의 특성을 인식하고 존중해야 한다고 한다.

재난관리 분야에서 민관협력의 네트워크의 이론적 측면을 살펴보기 위해서는 네트워크의 핵심적인 요소인 사회적 네트워크에 대해 알아볼 필요가 있다. 시대의 흐름에 따라 기술 및 환경의 변화로 인해 많은 정보를 손쉽게 연결하고 소통 할 수 있는 환경에서 사회적 네트워크에 대한 관심이 높아지고 있다. 현대사회에서 관련된 조직 내 인간관계는 개인의 사회적 네트워크를 통해 형성된다고 해도 과언은 아닐 것이다. 사회적 네트워크는 사회적 자본의 핵심적인 요인이며, 개인이나 집단, 또는 조직들 간에 맺고 있는 사회적 관계를 말하고 네트워크 내에 있는 행위자들 간의 반복되고 지속적인 교환 관계이다(Lee, 2007: 10; Sung, 2005: 156). 사회적 네트워크를 통해 조직 구성원들은 적절한 정보를 쉽고 빠르게 획득할 수 있으며 네트워크 내에 있는 사람들로부터 심리적 또는 물리적 지원을 얻을 수 있다(Sung, 2005: 155). 사회 네트워크는 조직의 우수한 인재를 채용하고 유지하는 수단이 되며, 조직이나 과업, 혹은 역할과 관련된 정보를 새로운 구성원에게 제공해주거나 경력 기능과 심리 사회적 기능과 같은 멘토링 기능을 지원해 줌으로써 조직 구성원의 사회화에 기여하기도 한다. 그 밖에도 사회적 네트워크는 정보와 자원이 흐르는 통로가 되므로 네트워크 구조의 형태는 개인이나 집단의 성과, 혹은 조직이나 기업의 성과나 지식창조, 혁신 등에 영향을 미치게 된다(Sung, 2005: 156). 이처럼 조직 구성원들의 사회적 네트워크가 개인의 직무 태도나 수행 뿐 아니라 조직의 성과와 밀접한 관련이 있으며, 그 외에도 정보 습득, 직무 숙달, 승진, 경력 기회, 혁신 등과도 관련되어 있다는 것이 밝혀졌다. 이로부터 사회적 네트워크는 조직 전반에 많은 영향을 미치는 중요한 변수라는 것을 알 수 있다(Lee, 2007: 10-11).

2) 재난관리 민관협력 패러다임의 변화

Rheem & Lee(2015: 4)는 재난관리 분야에서의 민관협력의 필요성을 다음과 같이 언급하고 있다. 재난의 규모와 빈도 및 사회적으로나 물리적으로 폭 넓은 지식, 그리고 자원의 필요성 등으로 협력이 중요하다고 하였다. 재해재난의 위기를 저감시키기 위해서는 다양한 이해관계자들의 참여와 협력이 필수적이며, 학문의 다양성과 함께 폭넓은 이해와 기능적 유대관계기 매우 중요하다 하는 것이다. 이러한 협력 시스템은 비단 국내에만 한정되지 않으며 국가 간에도 매우 긴밀하게 협조가 이뤄져야 한다는 것이다.

현대의 재난 발생 유형은 시간이 지남에 따라 대형화, 복합화 현상을 보이고 있으며, 단순한 관리방식에서 탈피하여 고도의 전문성과 대응성을 요구하고 있다. 즉, 재해재난을 포함한 위기에 대한 안전 확보를 위하여 능동적 관리기능이 요구되어 지고 있다.

2003년에 중증급성호흡증후군(SARS: Severe Acute Respiratory Syndrome)과 2015년 중동호흡기증후군(MERS: Middle East Respiratory Syndrome) 사건을 보면, 사스(SARS)는 국내의 경우 철저한 방역을 통해 환자 4명이 발생했지만 사망자는 1명도 나오지 않은 채 사태 수습을 했다. 정부의 예방에 많은 노력을 기울인 결과로 사스(SARS) 대처의 모범국으로 인정받으며 국가 인지도를 향상 시키는 좋은 사례가 되었다. 그러나 2015년에 발생한 메르스(MERS)는 예방 준비가 되지

않아 재난이 발생하고 대응과 복구 단계를 거쳐 186명 감염, 37명 사망으로 사망률이 19.9%로 마무리되었다. 그리고 이로 인해 해외 관광객의 감소 등 경제적 손실은 엄청난 것으로 판명되었다. 이처럼 재난에 대한 예방이 주는 효과는 실로 엄청나기 때문에 재난관리에 예방중심으로 운영되어야 하는 필요성을 인식하고 있다. 따라서 재난 발생 후 복구 중심의 업무에서 재난 발생을 방지하는 예방과 대비에 더 많은 준비를 하는 인식전환이 되고 있다. 물론 이러한 주장은 상황에 따라서 변화 될 수도 있지만 재난의 경험을 통해 최소한의 얻은 교육은 그렇다는 것이다.

〈Figure 1〉에서와 같이 재난관리는 전통적인 수직적 구조의 지시와 통제보다는 각 단체 간의 자율적, 협력적 관계 형성으로 재난관리를 효율적으로 처리하는 것이 매우 중요하다. 또한 재난관리를 위해 발달하고 있는 정보통신 기술을 활용하는 것은 필수적인 요소로 등장했다. 재난관리를 위해 필요한 하드웨어뿐만 아니라 재난관리를 위한 정보를 신속하게 공유할 수 있는 소프트웨어 시스템 활용이 중요하다. 관료중심의 획일적인 명령·지시·통제·감독의 방식에서 협력·지원·조정·연계의 방식으로 수평적 관계로 패러다임을 변화시켜 나가야 한다(Lee, 2007: 10). 아울러 재난관리는 중앙관리 보다는 발생 지역 현장중심으로 관리되고 운영되어야 한다.

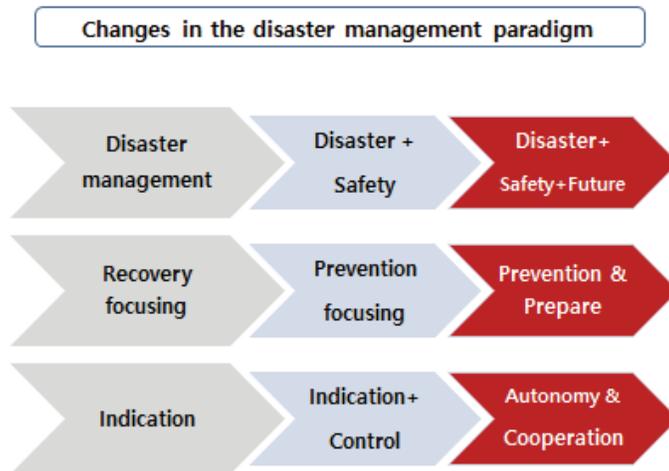


Figure 1. Trends in new paradigm in disaster management

2. 폐기학습 이론

1) 폐기학습 이론의 정의¹⁾

폐기학습이론은 학자들마다 다양한 주장들이 있으나 “시대에 뒤떨어진 틀에 박힌 낡은 지식이나 신념체계를 과감히 탈피하고 버리는 것”이라고 정의한 Akgün, *et. al.*(2007: 795; Cho, 2014: 25)을 대표적인 입장으로 보고 분석을 하고자 한다. 사람들은 경험이나 학습을 통해 다양한 지식들을 축적하여 이를 의식화 내지는 체계화시켜 반복함으로써 자신도 모르게 무의식적으로 습관화된다고 한다(Akgün, *et. al.*, 2007: 795-796). 이와 같은 행동은 학습에서 일반적으로 행해지는 행태이기도 하지만 환경의 급격한 변화 속에서 낡고 관습화된 지식은 더 이상 유용한 가치를 창출하지 못할 수 있다. 그렇기 때문에 변화에 대응하기 위해서는 잘못되거나 낡고 불필요한 기존 지식을 과감히 버리고 새로운 지식을 받아들일 수 있도록 하는 학습이 선행되어야 하는데, 이를 폐기학습(unlearning)이라고 한다(Navarro & Moya, 2005: 163-164; Akgün, *et. al.*, 2007: 795-796; Cho & Kim, 2013: 49-50). 일부의 학자들은 폐기학습을 학습발전에 방해된 이론으로 인식하거나 이를 개념화 및 작동하는데 어려움이 있어 학습의 테스트에 한계가 있다고 보기도 한다(Cho, 2014: 417). 그러나 폐기학습의 올바른 인식과 정의는 과거에 습득한 지식과 사고방식에 집착하는 폐쇄성의 고리를 끊고 스스로를 차별화하려는 노력을 통해 창조적 파괴(creative destruction)나 융합을 자극함으로써 학문의 쇄신에 기여할 수 있다(Cho & Kim, 2014: 409-410; Cho, 2016: 52). 또한 사람들이 자신들의 신념과 방법을 현실에 맞게 변경할 수 있으므로, 잘못된 고정신념과 방법으로 인한 판단력과 행동의 오류 발생을 줄여주는데 기여할 수 있다(Rousseau, 2001: 514; Cho, 2014: 24-27). 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구에서는 폐기학습이론 중에서도 우리나라의 민관협력의 운영과정에서 주된 문제가 될 수 있는 활동적 타성과 경로의존성, 그리고 집단사고를 중심으로 분석하여 대안을 제시해 보고자 한다.

2) 폐기학습 이론의 주된 관점

폐기학습 이론의 관점은 습관기억, 집단사고, 활동적 타성, 사고의 틀, 선택적 지각, 루틴과 신념체계, 암묵지식, 경로의존성, 유형화의 오류(Cho, 2014: 31-41)가 있지만, 본 연구에서는 재난관련 민관협력 체계에 대한 다양한 문헌과 논문을 검토하여 분석한 결과 활동적 타성과 경로의존성, 그리고 집단사고가 연관성이 높다고 판단하여 주된 관점으로 선정하였다. 그 이유는 제시한 세 가지 폐기학습 이론의 관점이 재난관련 민관협력 체계에서 가장 빈번하게 나타나거나 문제시 될 수가 있지만 기존 학자들이 미처 간과하거나 도외시하는 경우가 많아 이를 표출시킴으로써 문제의 주된 논점으로 삼고자 했기 때문이다.

(1) 활동적 타성(성공 이면의 어두운 그림자)

활동적 타성에 대해 Sull(2002: 302)은 환경이 극적으로 변함에도 불구하고 오히려 과거에 했던 활동들을 더 가속화해서 추구하려는 조직의 일반적 성향이라고 정의한다. 활동적 타성의 주된 원인으로는 예전에 성공을 거두었던 방식을 그대로 답습하는 현상에서 비롯되며, 관리자들이 세상 환경이 빠르게 변하고 있는데도 예전에 성공을 거두었던 방식을 그대로 답습하거나 오래된 지식을 새로운 지식으로 대체하지 않으려는 속성 때문이라고 한다(Niri, *et. al.*, 2009: 87-88; Cho, 2016: 53). 이러한 면에서 Sull(2002: 302)은 활동적 타성을 성공 이면의 어두운 그림자로 표현하기도 하였으며, 극복방안으로서 겸손에서 나오는 엄청난 자기절제와 밀려오는 본능적 욕심을 견어내야 하는 끊임없는 비움의 자세를 주장하였고, Niri, *et. al.*(2009: 87-88)은 끊임없는 창조적 파괴를 강조하였다.

(2) 경로의존성

경로의존성(path dependency)은 원래가 미국 스탠퍼드 대학의 폴 데이비드 교수와 브라이언 아서 교수가 주창한 개념인데 이를 좀 더 발전시킨 사람이 로저 마틴

1) The discarded unlearning theory revised and supplemented part of Cho's doctoral thesis (2014).

Table 1. Symptoms of group think

Type 1. Overestimation of the collective capacity	<ul style="list-style-type: none"> • There is no mistaking vulnerability • Belief in the morality of the population
Type 2. Closed Ego	<ul style="list-style-type: none"> • Collective Rationalization • Stereotypes about other groups • Self-censorship
Type 3. Seeking uniform pressure	<ul style="list-style-type: none"> • Illusion of unanimity • Pressure on opponents • A device set to self-regulation
↓	
Decreased probability of successful creation	

※ Source: Janis(1982); Bak(1996) re-use application

(Martin, R)이다. Martin(2008: 9-44)은 자신의 지식 체계가 한 번 일정한 경로에 의존하기 시작하면 나중에 그 경로가 비효율적이라는 사실을 알면서도 여전히 그 경로를 벗어나지 못하는 경향으로 정의된다. 조직이든 개인이든 경로의존성에 빠지게 되면 헤쳐 나오지 못하고 오히려 강화되고 확대되는 속성을 지닌다(Martin, 2008: 9-44; Gibbons, 2010: 340-345; Cho, 2014: 40). 경로의존성은 그 '익숙함'으로 본래의 의미를 상실했음에도 불구하고 그 방법에서 벗어나지 못하기 때문에 발생한다는 것이다(Martin, 2008: 9-44; Akgün, et. al., 2007: 796-800; Cho & Kim, 2014: 419). 폐기학습은 이러한 경로의존성이 강한 잘못된 자신의 지식체계를 새롭게 구성할 필요가 있다고 본다(Martin, 2008: 9-44).

Martin(2008: 9-44)은 경로의존성을 극복하기 위해서는 늘 신선하고 변화지향적인 지식의 수용과 학습하려는 의지를 가지고 노력하는 것이 중요하다고 본다. Gibbons(2010: 340-345)은 새로운 업무를 찾아야 하고 새로운 목표를 설정하여 도전하며, 경쟁을 유발시켜 새로운 환경에 대응해 나가도록 해야 한다고 주장한다.

(3) 집단사고

Janis(1972: 43-46)에 따르면 집단사고(group think)란 응집력이 강한 집단내의 구성원들이 집단의 결속에 너무 치중한 나머지 의사결정과정에서 그들이 지닌 대안의 가정과 내용을 비판적이며 현실적으로 평가하지 못하는 현상이라고 한다. Lightle, et. al.(2009: 568-570)은 상대세력을 무시하는 안이한 태도, 그룹규범 만장일

치의 획일적 사고, 집단착각, 도덕적 환상 등을 대표적인 집단사고의 귀결로 제시하였다. 한편 Nemeth(1986: 23-25)는 집단사고를 외부로부터 전달된 경고신호들을 무시하거나 과소평가하는 경향으로 인해 집단의 도덕성을 과신하거나 책임감을 희석(responsibility dilution)하려는 속성이 있다고 한다. 이와 같은 논의를 정리해보면 <Table 1>과 같다.

집단사고의 극복방안으로서 Nemeth(1986: 23-25)는 자유로운 비판이 가능하도록 하는 리더십의 활성화와 다각도에서 의사결정을 평가하는 제도적 장치가 마련되어야 한다고 주장한다. Lightle, et. al.(2009: 568-570; Cho & Kim, 2013: 51-52; Cho, 2014: 32-34)은 일단 의사결정이 이뤄진 이후라도 다시 점검할 수 있도록 구성원들에게 훈련을 지속화하여야 하고 토의 후 투표방식이 필요함을 주장한다.

3. 선행연구의 검토

1) 재난관리 민관협력

(1) 구조적 측면

Bae & Park(2014: 536)은 2014년 4월 세월호 참사와 관련하여 재난관리의 민관협력을 위해서는 컨트롤 타워와 같은 국가재난대응시스템의 구조적 중요성을 강조하였다. Yeo(2014: 443)는 통합적 재난관리를 통한 정부와 민간의 긴밀한 협조체계의 필요성을 제기하였고, Lee(2007: 1)는 재난관리에서 조정의 가장 큰 문제는 계층제적 관리에서와 같은 명령과 통제를 확보하기 어렵기 때문에 재난관리체계가 효과적으로 작동하기 위해서는 다양한 주체간의 조정과 협력이 중요함으

로 구조적인 측면에서 조정의 모델개발이 필요하다는 점을 강조하였다. Byeon & Kim(2014: 133)은 현장을 가장 우선시 하는 재난관리정책의 방향이 설정되어야 하고 관료적 메커니즘 구조와 준군사적 지휘체계는 불확실하고 복잡한 비선형적인 재난의 특성에 맞서기에는 효율적으로 설계되어 있지 않다는 것을 강조하고 있다. 또한 ‘재난대응 수행원칙’의 이론적 개발의 목적은 거시적인 정책을 앞세우기 보다는 재난현장 관계자들이 원칙을 잘 준수하도록 설계하는 것이 보다 실질적이고 효율적 방안이 될 수 있다고 주장한다.

(2) 인적관리의 측면

Lee & Min(2016: 38-43)은 재해 위험요인과 관련하여 개인이나 집단이 가지고 있는 사회구성주의 외부 상황과 노출-민감성-적응능력 등 내적변수를 사용하고 있어 다양한 접근이 이뤄지지 못하고 있다고 지적하고, 재난관리에 있어 재해발생의 인적환경 취약성에 초점을 맞춰 재난발생에 대한 두려움, 불안 등 심리적 결합과 공공시설물, 대형건물 등 시설물과 정부대응 역량에 대한 인적관리의 중요성을 제시하고 있다. 즉, 재난은 자연적, 물리적 사건 및 위협의 심각성과 인간 활동 관리영역의 취약성이 만나 발생한다는 점을 강조하였다. Lee(2007: 9)은 민관군의 협력적 장애요인을 제거해 나가기 위해서는 의사소통이나 의사결정의 참여가 중요함을 지적하였고, Jeong(2008: 2)은 소방 수요의 증가와 함께 고도로 복잡한 환경의 변화 속에서 적극적으로 재난에 대비해 나가기 위해서는 민관협력시스템의 구축과 함께 소방장비의 첨단화가 필요하다고 주장한다. 특히 민간의 참여 중 의용소방대의 활용을 통해 민관협력의 효율성을 제고할 수 있다고 강조한다. Jo, et. al.(2011: 112)은 재난관리의 민관협력방식에서 다양한 참여자들의 조정을 하기 위해서는 의사소통 및 의사결정 접근법을 제시하고 다양한 구조, 절차, 효과적인 의사소통의 개발 및 공유목표의 확인과 수행을 보장하기 위한 정책을 제시하기도 하였다. Yoo, et. al.(2015: 84)은 해양유류 유출사고 등에서 꾸준히 드

러난 국가재난관리의 역량문제, 지휘체계문제를 제시하고 이를 극복하기 위한 대안으로 사고 발생 후 골든타임 확보차원에서 초동대처의 전문 인력이나 장비를 투입할 수 있는 시스템을 구축해야 한다고 주장한다.

(3) 학습적 측면

Sung(2005: 155-156)은 환경의 속성상 항상 예측 불가능한 위기의 상황이 가장 심화되어 있는 국가재난관리체계의 경우 학습조직으로서의 구조화의 필요성을 강조하였다. 특히 재난이 복잡하고 반복적으로 일어나는 현상이 아니므로 관리조직은 적은 경험으로부터의 많은 교훈을 얻기 위해서는 학습지향성이 높아야 한다고 강조한다. 또한 학습조직을 바탕으로 네트워크의 거버넌스를 통한 민관연계성과 통합성의 실천을 위한 체계가 필요하다고 주장한다. Rheem & Lee(2015: 14-16)는 재난관리의 민관협력의 활성화를 위해서는 시민사회의 자발적 참여의 확보가 요구되고 자원봉사 주체 간의 조정과 연계강화의 중요성을 언급하였다. 또한 교육 훈련 프로그램의 강화와 더불어 정부 책임만을 강조하는 재난관리 분야의 인식변화가 필요하다는 점을 강조하기도 하였다.

2) 폐기학습 이론의 측면

폐기학습 이론과 관련하여 재난관리 연구 분야로는 Cho의 박사학위논문(2014: 21-208)에서 재해재난의 정책대상을 중심으로 폐기학습 이론의 적용이 있고, Cho & Kim(2014: 407-433)의 재해재난관리정책에서 예방계획과 관리원칙에 대한 폐기학습 이론의 적용에 대한 분석이 있다. 또한 Cho(2016: 51-65)의 소방안전관리자 교육에 대한 폐기학습 이론의 적용가능성을 모색해 보는 보완적 연구도 최근에 새롭게 제시되고 있다.

재난관리와는 별도로 폐기학습 이론의 연구로는 Song & Yoo(2008: 29-56)의 자아창조와 공적연대를 지향하는 폐기학습모델에 관한 연구가 있고, Choi의 석사논문(2010: 10-121)에서 창조적 폐기학습 모형 탐색에 관한 연구가 있다. 또한 Cho & Kim(2013: 47-71)

의 의사결정과 리더십 분야에 폐기학습 이론의 도입가능성에 관한 연구가 연구의 주종을 이루고 있다.

폐기학습 이론에 대한 학문적 연구가 한국에서는 초기단계에 있으므로 이에 대한 보완적 연구가 활성화 될 필요가 있다.

3) 선행연구의 한계

국내 재난관리 민관협력체계에 대한 선행연구는 대부분이 국가의 구조적 측면이나 제도적 측면의 문제를 제시하고 있다. 구조나 제도의 보완이나 조정이 잘되면 재난관리의 민관협력 시스템이 잘 작동할 수 있으리라는 확신과 더불어 종전의 문제들은 대부분 사라질 것이라는 믿음이 있는 것 같다. 하지만 재난관리 협력체계에 대한 구조나 제도적 문제와 관련한 수많은 저서와 논문, 그리고 정부정책과 토론 등의 노력에도 불구하고 여전히 민관협력 시스템은 위기 시 잘 작동되지 않고 있으며, 문제 발생 시 모두가 시스템의 탓으로 돌리

에만 급급하다. 대표적으로 2014년 4월 16일 세월호 참사는 컨트롤타워의 부재와 같은 구조적 결함에서 문제의 본질을 찾고자 하지만 좀 더 파헤쳐 들어가 보면 우리사회에 깊숙이 자리 잡고 있는 내면의 암묵적 지식의 결함에서 문제의 본질이 있다는 것을 간과하고 있다.

일부의 학자는 재난관리의 민관협력체계에서 인적관리 문제를 제기하며, 효율적인 인적관리가 이뤄진다면 재난관리의 효율성을 제고할 수 있다는 확신을 가지고 있는 듯하다. 그러나 고도의 전문가를 투입하고 예산을 늘려 인적자원에 대한 관리의 묘미를 살린다고 해서 민관협력 체계가 단기간에 순조로운 항해를 하리라는 보장은 없다. 왜냐하면 재난관리의 민관협력 분야에 많은 전문가를 투입하고 논의가 있어 왔지만 뚜렷한 해결책이나 대안을 제시하기보다는 당위적 차원에서 문제를 찾거나 선진국의 일부사례를 벤치마킹하여 선행적으로 활용하는 경우가 많았기 때문이다.

학습적 차원에서 재난관리의 민관협력의 제고를 위

Table 2. Scholars and contents of previous research

Division		Scholar	Contents
Disaster management public-private cooperation system	Structure Aspect	Bae, Jae Hyun & Young Won Park (2014: 536)	National disaster response system such as control tower required
		Yeo, Cha Min(2014: 433)	Provide the need for integrated disaster management
		Lee, Jae Eun(2007: 1)	Cooperation and coordination among various entities
		Byeon, Sang Ho & Tae Yun Kim (2014: 133)	The principle of disaster response is based on disaster field-centered planning
	Human Resource Management Aspect	Lee, Dong Kyu & Youn Kyoung Min (2016: 38-43)	The importance of human management in the event of a disaster
		Lee, Jae Eun(2007: 9)	Significance of participation in communication or decision making
		Jeong, Yo Ahn(2008: 2)	Strengthening public-private partnership system and upgrading equipment
		Jo, Jong Mok, Sang Il Ryu & Jae Eun Lee(2011: 112)	Develop various structures, procedures, and effective communication
		Yoo, Byung Tae, Keum Ho Oh & Jong Bae Baek(2015: 84)	Expert personnel input at first responding
	Learning Aspect	Sung, Ki Whan(2005: 155-156)	The need for structuring as a learning organization
Rheem, Sang Kyu & Nam Kuk Lee (2015: 14-16)		Need to strengthen training programs	
Unlearning Theory	Disaster Management	Cho, Seog Hyun(2014: 21-208)	Application of disposal unlearning to disaster policy
		Cho, Seog Hyun & Tae Yun Kim (2014: 407-433)	Apply disincentive unlearning to prevention principles and management principles in disaster policy
		Cho, Seog Hyun(2016: 51-65)	Apply disposal unlearning to fire safety manager
	General Aspect	Song, Mi Young & Young Man Yoo (2008: 29-56)	A Study on disposal unlearning model in self-creation and public solidarity
		Chi, So Young(2010: 10-121)	Exploring creative disposal unlearning models
		Cho, Seog Hyun & Tae Yun Kim (2013: 47-71)	Applying discarded unlearning to decision-making and leadership

한 대안으로 선행연구들이 교육시스템의 중요성을 강조하고 있다. 이 대안은 위의 2가지의 방법보다는 좀 더 유용성이 높다고 볼 수 있다. 어떠한 교육 시스템을 채택하여 재난관리에 훈련을 적용하는가가 문제의 본질을 찾아가는 길이라 생각된다. 그러나 교육시스템도 종전의 매뉴얼 방식에서 크게 벗어나지 못하고 있는 것 같다. 획일적인 교육 시스템을 가지고 있기 때문에 상황에 따른 다양한 매뉴얼이나 이미 한물간 것, 또는 쓸모없는 비현실적인 매뉴얼은 과감하게 폐기되어야 하지만 여전히 구시대적 교육방식이 답습되고 있는 것도 문제가 된다.

III. 연구의 분석틀

재난관리 민관협력체계의 기존 이론에 대한 보완적 연구로서 폐기학습 이론의 도입가능성을 모색해 보기 위한 분석틀은 <Figure 2>와 같다.

분석의 주요 대상으로는 재난관리 분야에서 민관협력체계의 문제를 선정하였으며, 분석내용으로는 구조

적 측면, 인적측면, 학습적 측면의 원인, 경과 및 결과를 분석한다. 재난관리의 민관협력의 주된 문제점들에 대한 기존 연구의 입장과 폐기학습 이론의 차원에서 재해석을 시도해 봄으로써 폐기학습 이론에 대한 도입 가능성에 대한 단초를 찾고자 한다. 그리고 문제점에 대한 재난관리 민관협력체계와 폐기학습 이론의 비교를 통해서 어떠한 유사성과 차별성이 존재하는지를 분석하여 논리적 합리성을 모색해 보고자 한다. 만일 분석 결과 기존 연구와 폐기학습 이론의 미세한 차별성과 정당성이 확인이 된다면 재난관리 민관협력체계에서 폐기학습 이론의 도입 가능성에 대한 정당성이 확보 될 수 있을 것으로 판단된다.

IV. 재난관리 민관협력체계의 경향에 대한 해석 : 폐기학습 이론의 차원에서

1. 재난관리 민관협력체계의 문제점 : 해석과 재해석 (재난관리 민관협력체계)²⁾의 주된 문제점의 추출은 이론적 배경을 토대로 하여 구조적 문제, 인적관리 문제,

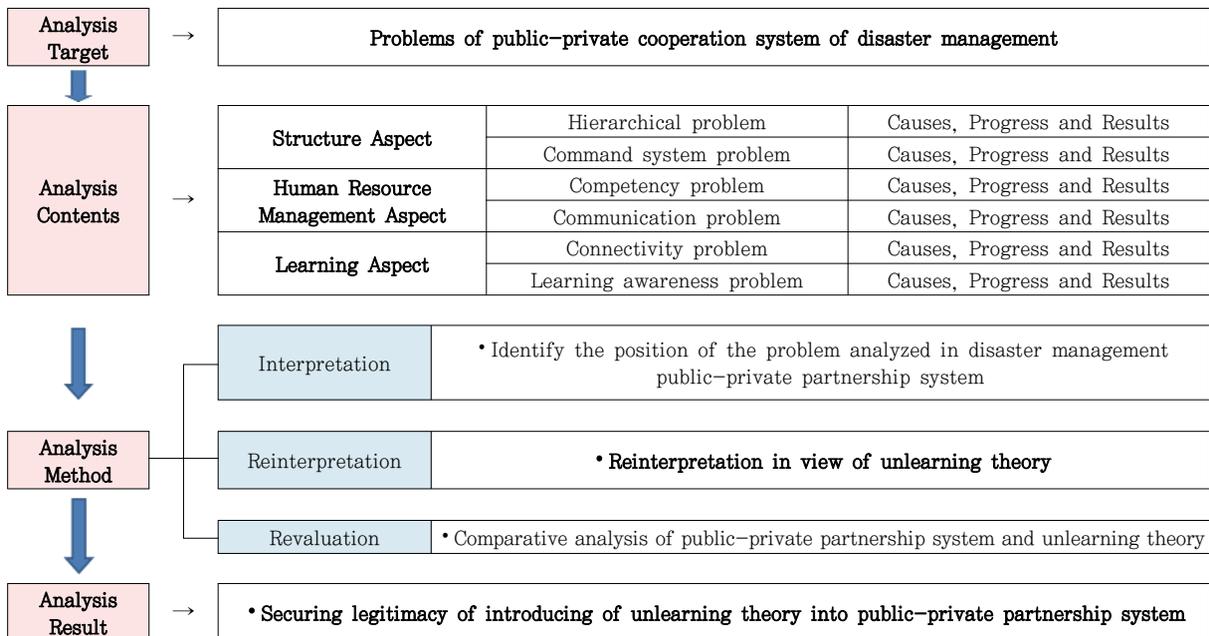


Figure 2. Analysis framework of research

2) 'Public-private cooperation system of disaster management' is abbreviated as 'public-private cooperation system' in the following. In addition, the public-private partnership system discussed here includes the actual situation and the theoretical content of the preceding research.

학습적 문제로 한정하여 재난관리 민관협력 학자들의 해석과 폐기학습 이론의 측면에서 재해석을 하고자 한다.

1) 구조적 측면

재난관리 민관협력체계에서 구조적 문제점으로는 획일적 명령체계, 과거답습주의 시스템, 계층제적 문제를 Bae & Park(2014: 536)은 주로 지적하고 있으며, 이러한 원인으로는 전통적인 관료제적 조직의 행태 때문이라고 한다. Jeong(2008: 3-6)은 조직의 낡은 가치관의 유지, 지휘권자의 과거 답습적인 정형화된 지휘체계의 문제, 경로의존적인 상사의존 문제, 참여를 배제한 폐쇄적 구조를 제시하며, 이러한 주된 원인은 거버넌스적 네트워크 형성의 부재가 주된 원인이며, 그 결과 지속적으로 고착화되어 폐쇄 고리를 단절하지 못하는 자기모순에 빠진다는 것이다. Lee(2007: 2-5)는 계층적인 명령체계의 문제와 조정과 협력의 문제를 제시하고 이러한 주된 원인은 다양한 주체의 참여를 가로막는 관료제적 속성 때문이라고 한다. Byeon & Kim(2014: 116-118)은 관료제적 계층 조직구조로 인한 관리조직의 지식 및 경험의 부족과 계급제로 인한 의사결정의 경직성, 복잡 및 불확실한 현장의 특성에 따른 지휘체계의 왜곡문제를 제시하고 있다. 이와 같은 원인은 재난대응활동에 따른 피드백의 무시 때문이며, 그 결과 현장중심의 규정준수의 미비가 일어나 문제의 재생산과 확대가 지속되고 있다고 한다.

정리해 보면 재난관리의 민관협력체계에서 유독 심각한 구조적 문제점으로는 계층제적 문제와 지휘체계의 문제라고 할 수 있다. 이렇게 두 개가 도출되었던 것은 2000년대 이후 재난관리의 민관협력체계의 논문이나 저서들을 명령체계에 초점을 두고 분석한 결과 학자들이 주장하는 주된 구조적 문제점으로 압축할 수 있었기 때문이다. 기존 연구들이 계층제적 문제와 지휘체계의 문제를 다루기는 하였지만 미처 도외시하거나 간과 했던 부분들이 많았다. 특히 조직 구조의 창의적 관점에서 살펴보면 수정되거나 보완 내지는 대체되어야 하지만 이를 기존 연구들이 대체적으로 무시하거나

소홀히 다루는 경향이 있었기 때문이다.

(1) 계층제적 문제 : 민관협력체계와 폐기학습 이론의 관점들

계층제적 문제란 획일적인 수직적 명령과 통제중심의 재난관리가 이뤄지며, 다양한 형태의 참여가 단절되는 폐쇄적 구조를 말한다(Lee, 2007: 2-4). 재난관리 민관협력체계에서 계층제적 문제는 상사에 대한 의존력의 심화와 규칙 및 절차에 집착하려는 경향 때문이라고 한다(Byeon & Kim, 2014: 116-118). 이러한 원인들은 쉽게 단절되지 않고 강화되는 속성이 있으며, 그 결과 환경의 변화에 둔감하여 탄력적인 재난관리 대응력을 잃고 만다는 것이다(Byeon & Kim, 2014: 116-118).

폐기학습 이론의 관점에서는 과거의 전통적인 계층구조의 성공적 시스템을 답습하려는 활동적 타성, 즉 성공 뒤에 어두운 그림자를 보지 못하는 사고의 경직화에서 계층제적 문제의 원인을 찾고 있다(Sull, 2002: 302). 문제의 원인을 파악함에 있어 재난관리 민관협력체계의 연구는 외형적인 하드웨어와 같은 표피적 측면에서 찾고 있다면 폐기학습 이론은 내면적인 지식의 형태나 경험에서 주된 원인을 찾고 있어 본질적인 의식의 문제와 연동된다고 할 수 있다(Sull, 2002: 302).

(2) 지휘체계 문제 : 민관협력체계와 폐기학습 이론의 관점들

지휘체계의 문제란 재난관리 현장에서 상황 적합적으로 지휘체계가 이뤄지지 못하고 혼선이 빚어짐으로써 민관협력체계의 효율성이 떨어지거나 상실되는 것을 말한다(Byeon & Kim, 2014: 116-118). 지휘체계의 문제는 현장중심의 지휘보다는 피라미드적 조직의 최고층에 형식과 절차에 따른 명령체계의 문제에서 주된 원인을 찾을 수 있다(Byeon & Kim, 2014: 116-118).

폐기학습 이론의 관점에서는 자신의 지식체계가 한번 일정한 경로에 의존하기 시작하면 나중에 그 경로가 비효율적이라는 사실을 알면서도 여전히 그 경로를 벗어나지 못하는 경로의존성의 경향을 지휘체계 문제의

주된 원인으로 접근하고 있다(Martin, 2008: 9-44). 지휘체계의 문제가 전통적인 형식과 절차에 따른 명령 체계의 문제라는 측면도 배제할 수는 없으나, 오랜 기간 잠재되거나 축적되어 있는 무의적인 내면의 사고 작용의 틀로부터 비롯됐다는 해석도 어느 정도 설득력이 있다(Martin, 2008: 9-44).

2) 인적관리 측면

인적관리의 측면에서 재난관리 민관협력체계의 문제를 제시한 Lee & Min(2016: 43)은 구성원의 역량 문제, 의사소통 문제, 적응력의 문제를 제시하고 있으며, 이러한 주된 원인은 재난발생에 대한 두려움, 불안 등 심리적 결함 때문이라고 한다. Yoo, *et. al.*(2015: 84)은 국가재난관리의 역량 문제, 지휘체계 문제, 전문가 문제, 의사소통의 문제를 제시하였으며, 주된 원인으로 방재관련자들의 방재지식의 부족에서 연유된다고 하였다. Jo, *et. al.*(2011: 108-113)은 의사소통 문제와 의사결정 접근법의 문제를 제시하고 이에 대한 주된 원인을 참여자의 부재에서 찾고 있다. 참여자의 부재는 독단적인 의사결정과 소통의 차단으로 이어지며, 결국에는 조직의 신뢰성을 떨어뜨려 재난관리 민관협력의 효율성을 저해하게 된다고 한다.

인적관리의 주된 문제점으로 역량 문제와 의사소통의 문제를 제시한 것은 2000년대 이후 여러 저서와 논문을 검토하여 운영방식에 초점을 두고 분석한 결과 학자들의 주장에서 언급이 많이 되었기 때문이다. 그러나 이러한 언급이 많았음에도 불구하고 그 중요성을 도외시하거나 간과하는 부분이 있어 수정이나 보완 내지는 대체가 가능하다고 판단하여 주요 논점으로 두 가지를 제시하게 되었다.

(1) 역량 문제 : 민관협력체계와 폐기학습 이론의 관점들
역량 문제란 재난관리 민관협력 관련자들의 업무와

관련하여 비전문적이며 일반주의 성향에 치우쳐 대응 능력에 한계를 가지고 있는 것을 말한다(Byeon & Kim, 2014: 116-118). 역량 문제는 계급제 사회의 피터의 원리(Peter Principle)³⁾가 작용하기 때문이라는 것이다(Cho & Lee, 2014: 524; Byeon & Kim, 2014: 116-118). 이러한 피터의 원리로 인한 조직은 계층제의 사회적 부작용을 낳게 되고 환경의 다양한 변화와 요구에 대응하지 못하고 자기 소멸의 길로 치닫게 된다는 것이다(Cho & Lee, 2014: 524). Yoo, *et. al.*(2015: 88)은 재난관리 구성원의 역량부족은 재난관리의 원시적인 방법에 의존함으로써 비난과 함께 효율성을 저해하는 주된 원인으로 작용한다는 것이다.

폐기학습 이론의 관점에서는 응집력이 강한 집단내의 구성원들이 자신의 집단의 결속에만 너무 치중한 나머지 대안 선정과정에서 가정과 내용을 비판적이며 현실적으로 평가하지 못하는 집단사고의 작용 때문에 구성원의 역량 문제가 발생한다고 한다(Nemeth, 1986: 23-25). 이러한 집단사고의 작용으로 상대세력을 무시하는 안이한 태도, 그룹규범 만장일치의 획일적 사고, 집단착각, 도덕적 환상 등은 구성원의 역량을 약화시키는 속성을 지니며, 급기야 소외된 계층의 무능으로까지 귀결된다고 한다(Lightle, *et. al.*, 2009: 568-570).

(2) 의사소통 문제 : 민관협력체계와 폐기학습 이론의 관점들

의사소통의 문제란 재난관리에서 민관협력의 시스템을 구축하려면 정부조직 간의 소통과 정부조직 내에서의 소통이 필요하고 민관의 유기적인 의사전달에 따른 소통, 민간 간의 끊임없는 의사전달이 활발하게 이뤄져야 하지만 단절된 의사전달로 관련자들의 동원적 행태나 획일적 운영이 답습되고 있는 것을 말한다(Jo, *et. al.*, 2011: 112). Lee(2007: 9)는 재난 현장에서 민관간의 원활한 의사소통을 위한 공동의 통신 수단이나

3) Peter's principle is that "in the hierarchy of the bureaucratic hierarchy, all members are promoted to the level of their inability." In other words, the bureaucracy promotes employees by emphasizing their careers, leading to inefficiencies resulting from the inability of the disabled to take over the positions (Cho & Lee, 2014: 524).

의사결정 수단이 미비 되어 있기 때문에 실질적인 협력과 조정이 어렵다고 주장하며, 이러한 이유는 평상시에 재난에 대비한 훈련이나 교육이 이뤄지지 않기 때문이라고 한다.

폐기학습 이론의 관점에서는 관료사회의 습관적 기억과 과거에 고착화된 의식체계가 변화를 요구하고 비효율성이 감지됨에 불구하고 의사소통이 제대로 이뤄지지 않는 경로의존성 때문이라고 한다(Martin, 2008: 9-44). 이러한 경로의존성은 의사소통의 참여와 소통의 중요성이 부각되더라도 구성원들의 익숙함 때문에 폐쇄적 고리에서 벗어나지 못하기 때문이라고 한다(Gibbons, 2010: 340-345).

3) 학습적 측면

학습의 측면을 재난관리의 민관협력체계의 주된 문제점으로 제시한 Sung(2005: 155)은 학습조직의 구조와 문제, 관련 재난관의 연계적 문제, 학습에 부정적인 구성원들의 의식문제, 경험을 도외시 하려는 문제 등을 지적하고 있다. Rheem & Lee(2015: 14)는 Sung(2005: 155)과 어느 정도 궤를 같이하면서도 재난관리와 학습의 연계성문제, 관련자들의 인식문제, 교육훈련 프로그램의 문제를 주된 문제로 지적하였다. 이러한 문제의 속성은 고착화되려는 습성을 지니며, 급기야 이미 한물간 지식이나 낡은 학습에 의존함으로써 창의성에 심각한 위협을 가져온다고 한다(Lee, 2015: 14). Jeong (2008: 9-10)은 재난관리 민관협력체계에서 학습의 문제로 교육의 협력적 문제, 서비스에 대한 욕구충족문제, 현장대응력의 문제 및 교육전문기관과의 연계문제, 교육효과문제 등을 제시하였는데, 주된 원인은 재난관련 협력조직의 이미지 제고 실패와 교육운영의 비효율성 때문이라고 한다. 그 결과 관련 부처나 민관 간의 유기적인 협력시스템이 작동되지 않고 교육에 대한 부정적인 인식만을 키워서 실효성을 떨어뜨린다는 것이다.

정리해보면 재난관리 민관협력체계에서 주된 학습적 문제로는 학습의 연계성 문제와 학습에 대한 인식의

문제라고 할 수 있을 것 같다. 이렇게 두 가지가 도출되었던 것은 2000년대 이후 많은 저서와 논문 등을 검토하여 재난관련자들의 태도에 초점을 두고 분석한 결과 제 학자들이 주장하는 주된 문제점으로 찾을 수 있었다. 기존 연구들이 학습의 중요성을 다루면서 연계성 문제와 인식의 문제를 자주 언급은 하고 있지만 중점적으로 그 중요성에 대해서는 간과하거나 도외시 하는 경향이 있었다. 또한 재난관리의 민관협력체계의 능동적인 현장대응과 쇄신적인 관점에서 살펴보면 기존 이론에 대한 수정이나 보완, 내지는 대체가 이뤄져야 하지만 기존 이론들이 대체적으로 소홀히 다루는 경향이 있었다.

(1) 연계성 문제: 민관협력체계와 폐기학습 이론의 관점들

재난관리 민관협력체계에서 학습의 연계성 문제란 재난관리 관련자들에 대한 다양한 교육 프로그램과 사례들이 소개 되고 체계적인 훈련이 이뤄져야 하지만 일상적인 매뉴얼에 의존하여 유사시 대응능력을 상실하는 학습체계나 태도의 문제가 발생하여 상호 유기적 연대가 이뤄지지 않는 것을 말한다(Jeong, 2008: 9-10). 학습연계의 문제는 학습자들과 피학습자들의 소극적인 태도로 형식적인 교육이나 훈련만 받으면 된다는 안이한 태도가 지속적으로 작용하기 때문이라고 한다(Rheem & Lee, 2015: 14-16). Sung(2005: 156)은 하나의 학습체계가 외부환경에 적응이 가능하다면 관련 학습체제도 모두 환경대응적 능력을 구비해야 하는 필요다양성이 필요한데 이에 대한 결함에서 연계 문제가 비롯된다고 한다.

폐기학습 이론의 관점에서는 연계성의 문제를 종전에 방식대로 학습이 이뤄지더라도 별다른 문제가 없기 때문에 성공 뒤에 어두운 그림자를 보지 못하는 활동적 타성이 작용하기 때문이라고 한다(Niri, *et. al.*, 2009: 87-88). 또한 지식체계가 일정한 패턴과 경로를 벗어나지 못함으로써 다양한 학습이나 지식의 경계를 고집함으로써 비효율적인 행태를 반복하는 경로의존성 때문으로 그 원인을 보기도 한다(Martin, 2008: 9-44). 이러한 활동적 타성과 경로의존성은 변화를 수용하지

Table 3. Interpretation and reinterpretation of disaster management public-private cooperation system and unlearning theory

Problem		Summary	Point of view in disaster management public-private partnership system	Reinterpretation in terms of unlearning theory
Structure	Hierarchical problem	Control-oriented disaster management	The tendency to be obsessed with boss dependence and procedures	Active inertia to follow the system of the past
	Command system problem	Crosstalk due to failure to respond to the situation	Problem of formal command system	The action of thought of path dependence
Human Management	Competency problem	Unprofessional and general tendency	Peter Principles of the Ineffective Bureaucracy	Excessive Group Thinking
	Communication problem	Disconnect communication between related organizations	Lack of common means of communication	Habit memory and path-dependent action
Learning	Connectivity problem	Prepare with daily manual	Formal learning acceptance	The effect of active inertia and path dependence
	Learning awareness problem	Passive attitude to learning	Lack of ownership	Active inertia, path dependence, action of group thinking

않으려는 암묵지식의 고착화가 자리 잡고 있기 때문이라고 한다(Martin, 2008: 9-44; Niri, et. al., 2009: 87-88).

(2) 학습인식 문제 : 민관협력체계와 폐기학습 이론의 관점들

재난관리 민관협력체계에서 학습인식 문제란 위기 시 재해재난에 능동적으로 대응하고 체계적인 행태를 갖는 것은 평소에 잘 습득한 학습에서 비롯되며, 이에 대한 지식이 체화되어 확고한 인식이 구성원에게 제고되어 있을 때 민관협력체계는 잘 이뤄질 것이다. 하지만 이러한 교육프로그램과 학습에 대한 내용이나 방법 등에 대해 형식적인 자세나 무의미한 태도를 보여 피동적인 자세를 갖는 것을 학습인식의 문제라고 할 수 있다 (Rheem & Lee, 2015: 14-16). 학습인식의 문제는 학습자나 피학습자가 주인의식이 없어서 형식적인 매뉴얼대로 정형화된 태도를 갖기 때문이라는 것이다 (Rheem & Lee, 2015: 14-16). Sung(2005: 155)은 변화하는 환경에 스스로 진화하고 발전해 나가려는 학습 능력 시스템이 보장되어 있지 않기 때문에 학습인식의 문제가 발생한다고 한다.

폐기학습 이론의 측면에서 학습인식의 문제는 활동적 타성과 경로의존성 및 집단사고가 모두 작용하기 때문이라고 볼 수 있다. 활동적 타성의 측면에서는 재난관리 민관협동체계의 교육방식이 나름대로 별다른 문

제가 없이 모양을 잘 갖추고 있었기 때문에 구지 새로운 변화를 수용할 필요성이 없다고 판단하는 것이다(Sull, 2002: 302). 경로의존성의 측면에서는 집단이나 개인이 이미 정해진 교육시스템이 바람직하다는 사고를 하고 있어 그 경로를 바꾸지 않으려는 고집스러움 때문이라고 할 수 있다(Gibbons, 2010: 340-345). 집단사고의 측면에서는 소수 엘리트가 정해 놓은 교육프로그램이나 학습방법에 구성원들이 맹목적으로 신뢰를 갖게 됨으로서 새로운 변화에 대한 인식을 제대로 갖지 못하기 때문이라고 할 수 있다(Lightle, et. al., 2009: 568-570).

2. 재난관리 민관협력체계와 폐기학습 이론의 비교: 재평가

1) 구조적 측면

(1) 계층제적 문제의 유사성과 차별성

민관협력체계와 폐기학습 이론은 계층제의 주된 문제점에 대해 다양성을 배제한 획일적인 관료구조에 초점을 맞추고 다양한 참여자들의 배제로 인한 문제의 심각성을 지적하면서 계층체계의 변화에 따른 참여의 필요성을 강조하였다. 그러나 양자는 문제의 원인, 경과 및 결과적 측면에서는 다음과 같은 차별성이 있다.

문제의 원인 면에서 민관협력체계는 조직구조상 자율적이고 개성적이지 못한 구성원의 행태로 인하여 과도하게 상사에게만 의존하는 경향 때문이라고 한다. 폐

기학습 이론은 획일적인 계층제적 조직구조의 행태에서 벗어나지 못하고 활동적 타성에 몰입된 점을 주된 원인으로 분석하고 있다. 문제의 경과 면에서 민관협력 체계는 상사 의존력이 쉽게 사라지지 않고 오히려 강화되는 경향을 강조 하였다면, 폐기학습 이론은 활동적 타성으로 인해 어두운 그림자가 조직에 엄습하여 타성이 강화되는 경향이 있다고 분석하였다. 문제의 결과 면에서 민관협력체계의 초점은 근본적으로 구성원들의 참여의 단절을 가져와서 재난관리 민관협력시스템이 붕괴될 수도 있다고 한다. 폐기학습도 참여의 단절의 문제를 간과하지는 않지만 과거의 관행이 반복되어 새로운 혁신을 추구하기가 어렵다고 분석하였다.

(2) 지휘체계 문제의 유사성과 차별성

민관협력체계와 폐기학습 이론은 지휘체계 문제점의 주된 이유를 부하에 대한 불신과 위계질서의 집착에서 찾고 있는 측면에서 유사하다. 지휘체계의 문제점에 대한 민관협력체계와 폐기학습 이론은 다음과 같은 차별성이 있다.

문제의 원인에 대해 민관협력체계는 제도나 규정에 의한 형식적인 명령체계 때문이라고 한다. 폐기학습 이론은 계급사회의 조직구조에 따라 한번 정해진 지휘체계는 오랫동안 시간이 흘러도 쉽게 바뀌지 않는 경로의 존성 때문이라고 분석한다. 문제의 경과 면에서 민관협력체계는 지휘체계가 계급제하에서 자리를 잡게 되면 정형화가 심화되는 경향이 있다는 측면에 관심을 보였다면, 폐기학습 이론은 주도권을 뺏기지 않으려는 기득권의 지휘체계가 기존경로에 더욱 집착하는 경향이 있다고 분석하였다. 문제의 결과에 대하여 민관협력체계는 지휘 관련자들의 자기모순에 따라 외부로부터 고립을 가져온다고 분석하였다. 폐기학습 이론은 민관협력체계의 분석을 간과하지는 않지만, 경로의존성으로 인해 새로운 지식이나 인재발굴에 실패하고 외부와의 폐쇄적 단절이 되어서 결국에는 무능과 독단의 조직으로 전락하고 만다는 것이다.

2) 인적관리의 측면

(1) 역량 문제의 유사성과 차별성

민관협력체계와 폐기학습 이론은 역량 문제에 대해 재해재난의 발생 시 재난관리 대응능력의 한계에 초점을 맞추고 있다. 문제의 원인, 경과 및 결과에 대한 차별성은 다음과 같다.

민관협력체계의 역량 문제의 주된 원인을 농업사회와 같은 무능관료의 집합체로 파악한 피터의 원리의 작용에서 찾아 분석하였다면, 폐기학습 이론은 엘리트의 집단이 결정한 사항에 대해 관련 구성원들이 맹목적으로 순응하는 집단사고에서 찾고 있다. 문제의 경과 면에서 민관협력체계는 무능관료의 지속적인 유입으로 비전문적인 관료의 양산만을 부추기게 된다고 분석하였으며, 폐기학습 이론은 소수 집단의 맹목적 신뢰가 이어지면서 집단착각이나 집단 환상 및 만장일치의 획일적 사고가 확산되는 경향이 있다고 분석하였다. 문제의 결과 면에서는 구성원들의 역량 문제는 조직 스스로가 자멸의 길로 귀결된다고 분석하였으며, 폐기학습 이론은 전문성과 역량 부족은 새로운 변화에 대응해 나가는데 있어 창의성의 상실을 가져온다고 하였다.

(2) 의사소통 문제의 유사성과 차별성

민관협력체계와 폐기학습 이론은 의사소통의 문제점에 대하여 재해재난에 있어서 의사소통의 차단은 집단 간의 분파나 파벌 및 봉당 등으로 인하여 집단적 할거주의를 초래한다고 하였다. 문제의 원인, 경과 및 결과 면에서는 다음과 같은 차별성이 있다.

민관협력력은 문제의 원인을 모두가 함께 사용하고 통용할 수 있는 공동 통신수단의 미비가 주된 원인이라고 분석하였다. 폐기학습 이론은 종전에도 계층제적 경직성으로 인해 경로의존성 문제가 주된 이유라고 분석하였다. 문제의 경과 면에서 민관협력체계는 제도적 차원에서 형식적 소통이 이뤄진다고 분석하였으며, 폐기학습 이론은 별다른 변화나 대안의 창출 없이 기존 방식에 익숙하여 이를 지속시키려는 경향이 강하다고 분석하였다. 문제의 결과 면에서 민관협력체계는 상호 유기적

인 협력시스템이 단절됨으로써 협력체계가 마비가 되어 무의미한 결과를 초래한다고 분석한 반면, 폐기학습 이론은 대면적 만남의 부재는 물론 각종 의사전달의 수단의 활용이 되지 않음으로 관련 조직들 간의 신뢰성의 상실로 귀결된다는 점을 강조하였다.

3) 학습적 측면

(1) 연계성 문제의 유사성과 차별성

민관협력체계와 폐기학습 이론은 재난관련 학습의 연계성의 부족으로 인하여 학습에 대한 전문성과 Network체계의 부재가 초래 된다고 분석하였다. 문제의 원인, 경과 및 문제의 결과에 대한 차별성은 다음과 같다.

문제의 원인에 대한 민관협력체계는 조직의 요소들이 환경에 적절히 적응하여야 하지만 그러지 못하고 일부는 도태되는 필요다양성을 주된 원인으로 분석하였으며, 폐기학습 이론은 다양성과 변화를 수반하기를 꺼

러하는 활동적 타성을 주된 원인으로 분석하였다. 문제의 경과 면에서 민관협력체계는 학습이 지속성을 갖지 못하고 자주 끊기는 분절된 학습이 자주 일어난다는 점을 강조하였다면, 폐기학습 이론은 폐쇄적 고리를 형성하여 자기만의 지식체계를 지키려는 지식경계의 강화를 강조하였다. 문제의 결과 면에서 민관협력체계는 학습의 상호연계성이 되지 않아 결국은 민관협력의 실패를 가져온다고 하였다. 폐기학습 이론은 외부와의 지식이나 학습의 공유를 망각하고 도외시함으로써 공동체 학습시스템이 붕괴된다고 강조하였다.

(2) 학습인식 문제의 유사성과 차별성

민관협력체계와 폐기학습 이론은 재해재난에서 관련자들이 학습의 중요성을 제대로 인식하지 못하기 때문에 학습이나 교육프로그램에 대해 형식적으로 순응하는 태도를 보인다고 하였다. 문제의 원인, 경과 및 문제의 결과에 대한 차별성은 다음과 같다.

Table 4. Similarity and differentiation between disaster management public-private cooperation system and unlearning theory

Problem		Similarity	Differentiation			
				Problem Cause	Problem Progress	Problem Result
Structure	Hierarchical problem	Exclusion of Participation	Public-Private Partnership System	Dependence on a supervisor	Strengthen of dependency	Participation disconnection
			Unlearning Theory	Active inertia	Dark shadows advent	Repeat of past practices
	Command system problem	Distrust of subordinates and Hierarchy Obsession	Public-Private Partnership System	Formal command system	Strengthen of formalization	Isolated by self contradiction
			Unlearning Theory	Path dependency	Focus on the path	Reproduction of incompetence
Human Management	Competency problem	Disaster response limit	Public-Private Partnership System	Peter's principles	Mass production of incompetence	Organizational annihilation
			Unlearning Theory	Group think	Strengthen of group illusion	Loss of creativity
	Communication problem	Sectionalism of group	Public-Private Partnership System	Lack of common communication means	Formal communication fixation	Loss of cooperation system
			Unlearning Theory	Path dependency	Continuity of familiarity	Loss of credibility
Learning	Connectivity problem	Absence of expertise and network	Public-Private Partnership System	Lack of diversity needed	Fragmented learning	Public-private cooperation failure
			Unlearning Theory	Active inertia	Strengthen of knowledge boundaries	Collaborative learning system collapse
	Learning awareness problem	Formal adaptation of learning	Public-Private Partnership System	Lack of ownership	Strengthen of passive behavior	Separation of learning and practice
			Unlearning Theory	Active inertia, Path dependency, Group think	Implicitly refuse to accede	Loss of subjectivity and efficiency

문제의 원인에 대하여 민관협력체계는 학습이 피동적으로 이뤄지다보니 주인의식이 결여가 되어 소극적인 태도를 가져온다고 한다. 폐기학습 이론은 민관협력체계와 다르지는 않으나 활동적 타성과 경로의존성 및 집단사고의 행태가 주된 원인이라는 측면에서는 차별성이 존재한다. 문제의 경과 면에 대해 민관협력체계는 주인의식의 결여로 피동적 학습행태가 강화되는 속성이 있다고 분석하였으며, 폐기학습 이론은 외형적으로는 학습을 수용하지만 잠재되어 있거나 내면적인 암묵적 측면에서는 학습의 순응이 거부되고 있다고 분석한다. 문제의 결과 면에서 민관협력체계는 습득한 학습과 재난현장에서 요구하는 학습과는 상당한 괴리가 발생한다고 분석하였다면, 폐기학습 이론은 맹목적이고 형식적인 학습의 순응으로 인해 주체성의 상실과 재난관리의 효율성의 저해로 귀결된다는 점을 강조하였다.

3. 재난관리 민관협력체계에서 폐기학습 이론의 도입의 정당성과 한계

본 연구는 재난관리 민관협력체계에서 구조적 측면과 인적관리 측면, 그리고 학습적 측면에 대하여 민관협력체계와 폐기학습 이론의 차별성을 드러내어 폐기학습 이론을 민관협력체계에 도입하는 것을 모색하는데 있다. 폐기학습 이론과 민관협력체계에 대한 비교분석에서 미세하지만 차별성이 존재한다면 연구의 정당성이 어느 정도 있다고 볼 수도 있다. 이에 대한 도입의 정당성과 한계는 다음과 같다.

구조적 측면의 문제점에서 민관협력체계 연구의 주된 관점은 전통적인 조직구조에서 나타나는 상사의 의존이나 형식적인 명령체계에 두고 있다. 조직이 이를 고집할 경우 경직화가 강화되면서 급기야는 참여가 단절되어 조직은 자기모순에 빠져서 외부로부터 고립을 자초할 수 있다는 것이다. 그러다 보니 조직의 계층조직의 효율적인 운영과 지휘체계의 유용성이 중요함에도 불구하고 피동적인 구성원의 행태로 인해 책임회피를 위한 상사의존이나 명령체계의 형식적 순응이 빈번하게 발생된다는 것이다. 이러한 구조적 문제는 위기 시 혼

란과 정체성의 상실을 가져와 재난대응의 실패로 연결될 수 있다는 것이다. 민관협력체계의 연구는 형식적인 순응이라는 인간행태에 초점을 두고 조직의 대응력의 증대한 문제를 진단해 냈다는 측면에서 나름대로 합의를 지니고 있다. 그러나 이러한 행태의 본질이 무엇이나에 대해서는 일정부분 수정이나 보완의 여지를 남겼는데, 그 이유는 내면에 깊숙이 자리 잡고 있는 암묵적 지식이나 의식의 문제를 소홀히 다루었기 때문이다.

폐기학습 이론의 구조적 측면의 문제점에 대한 주된 관점은 조직 구성원의 명령체계에서 상사의존이나 형식적 순응의 문제로 고립을 자초한다는 측면도 중요하지만 성공 뒤에 어두운 그림자를 보지 못하는 활동적 타성과 한번 페이스에 말려들면 그것이 비효율적이라는 사실을 알고서도 빠져나오지 못하는 경로의존성의 문제에 힘으로써 문제의 본질을 암묵지식(tacit knowledge)에서 찾고 있다. 인간은 오랫동안 축적되어온 경험이나 지식이 내면에 쌓여서 외부로 표출이 된다는 것이다. 즉, 내면적 지식의 고착화로 인해 과거 관행이 반복되거나 독단과 아집으로 무능을 자초할 수 있다는 폐기학습 이론의 주장은 문제의 본질이 외면적 행태가 아닌 내면적 암묵지에서 작용한다는 점을 부각시켰다는 측면에서 재난관리 민관협력체계부분에서 합의를 가지고 있다고 볼 수 있다.

인적관리 측면의 문제점에서 민관협력체계 연구의 주된 관점은 무능관료의 지속적인 유입으로 무능이 양산되기도 하며, 상호 유기적인 공통의 통신 수단이 미비되다보니 협력 시스템이 제대로 작동되지 않아 급기야는 조직의 소멸을 초래할 수도 있다는 것이다. 민관협력체계의 연구가 제도나 구조적인 문제에 한정하지 않고 인간의 조직 내 인적관리 행태를 점목시켜 문제의 본질을 찾으려고 노력했다 점에서 연구의 상당한 합의가 있다고 판단된다. 하지만 너무 극단적인 조직소멸의 표현이나 본질적인 내면의 학습이나 경험의 축적에서 우러나오는 행태 등에서는 간과되는 점이 있어 다소 보완적 여지를 남겨 두고 있다.

폐기학습 이론의 인적관리의 측면에 대한 주된 관점

은 민관협력체 연구에서 주장하는 측면에 대해서도 중요하다고 보지만 구성원의 내면에 축적되어 있거나 사고가 고착화 되어 있는 집단사고와 경로의존성의 문제를 보다 중시하고 있다. 구성원들에게 고착되어 있는 집단사고의 착각과 경로의존성은 조직의 루틴이나 신념체계로 이어져 조직의 창의성과 신뢰성을 잃게 된다고 한다. 폐기학습 이론은 인적관리의 문제가 오랫동안 이어져 변화지 않는 내면의 습관화된 조직의 관행이 구성원들에게 작용하기 때문이라고 한다. 민관협력체계의 연구들이 미처 다루지 못했던 집단사고의 작용과 같은 사고의 틀의 문제를 부각시켰다는 점은 민관협력체계의 이론에 보완이나 대체가 가능하다는 점을 보여주는 것이라고 할 수도 있다.

학습적 측면의 문제점에서 민관협력체계 연구의 주된 관점은 외부 환경의 변화에 따라 내부의 인적, 물적 요소도 환경변화에 대응할 수 있는 필요다양성이 요구되지만 이를 갖추지 못한 것과 형식적인 학습운영에 따른 구성원의 주인의식의 문제를 제기하여 민관협력이 실패할 수밖에 없는 이유에 두고 있다. 형식화된 학습은 학습이 연쇄관계를 갖지 못하고 자주 끊기는 분절된 학습과 피동적인 학습의 자세는 재난관리 현장에서 민관협력체계의 모순과 괴리를 가져올 수밖에 없다는 것이다. 이런 측면에서 인간의 의식적인 측면과 외부 환경적 측면을 도입하여 문제를 진단하고 분석했다는 측면에서 상당한 연구의 함의가 있다고 판단된다. 주인의식이라고 하는 인간의의식적인 측면에서 연구의 접근은 다소 의미가 있어 보이지만 좀 더 구체적인 내용을 제시하여 설득력 있는 내용을 담지 못한 점은 향후 수정이나 보완이 필요하다고 할 수 있다.

폐기학습 이론의 학습적 측면에 대한 주된 관점은 학습은 인간의 내면적 의식과 사고가 결부되어 있기 때문에 활동적 타성, 경로의존성, 집단사고가 모두 작용할 수 있다는 입장이다. 이러한 문제의 원인은 지식경계를 더욱 강화하고 암묵적으로 새로운 학습에 대한 수용을 거부함으로써 폐쇄 고리에 갇히게 되어 급기야는 주체

성과 효율성을 상실하는 결과로 귀결된다고 한다. 폐기학습 이론은 학습에 있어 가장 중요한 것이 내면적인 암묵지의 작용이라는 점을 제시하여 학습문제의 본질을 나름대로 드러냈다는 차원에서 민관협력체계 이론의 수정이나 보완 내지는 대체도 가능 할 수 있다는 여지를 보여주고 있다.

폐기학습 이론은 구조적 측면과 관리적 측면, 그리고 학습적 측면에서 기존 재난관리의 민관협력체계가 도외시 하거나 소홀히 했던 내면적인 암묵지의 문제에 초점을 맞춰 중요하다는 점을 보여줬고, 재난관리 민관협력분야에서도 의미가 있음을 제시하였다. 따라서 폐기학습 이론은 추가적인 연구와 분석이 재난관리 민관협력분야의 범주에서 가능하다고 판단되어지기에 폐기학습 이론의 필요성은 어느 정도 설득력이 있다고 여겨진다. 본 연구는 다음과 같은 유용한 대안들을 도출할 수 있었다. 먼저 재난관리 민관협력에서 외형적인 구조나 행태에 너무 집착하지 말아야 하며, 내면적인 암묵지의 내용도 포함시켜 연구할 필요성이 있다는 것이다. 폐기학습 이론은 과거와는 다른 관점이나 인식을 제공할 수 있는 근거가 되지만 여전히 전통적인 위계질서와 유교적문화가 자리 잡고 있어 변화를 수용하지 않으려는 습관적인 태도로 도외시 하려는 경향이 있다는 것을 분석을 통해 알 수 있었다.

재난관리 민관협력체계 분야에서 폐기학습 이론만을 가지고 충분히 문제를 해결할 수 있는 것은 아니라고 판단한다. 보편적으로 관료조직이나 민관협력체계는 폐기학습 이론으로 긍정적 효과가 나타난다고 할지라도 크게 동요하지 않는다는 사실을 알 수 있었다. 그 이유는 당장 자신에게 커다란 이익이나 만족할 수준의 것이 아니기 때문에 변화를 수용하지 않으려는 경로의존성과 활동적 타성이 작용하기 때문이라는 것도 역시 분석을 통해 알 수 있었다. 이러한 측면에서 재난관리 민관협력분야에 폐기학습 이론의 도입에는 일정한 한계가 있을 수 있다는 것을 부인할 수 없다.

V. 결론

재난관리 분야에서 민관협력체계의 연구가 오해가 있거나 잘못된 부분은 수정이나 보완 내지는 대체가 되어야 하지만 여전히 이미 한물간 지식이나 낡은 체계가 폐기수준에 놓여 있지만 여전히 이에 대한 연구에서 이해가 높지 않다는 문제의식에서 본 연구가 시작되었다. 따라서 본 연구는 재난관리 민관협력체계에 폐기학습 이론이 도입되었을 때 그 정당성이 확보될 수 있는지를 확인하는데 있었다. 연구대상으로는 재난관리 민관협력체계에서 중요하지만 쉽게 간과하거나 소홀히 다루어지는 구조적 문제와 인적관리 문제, 그리고 학습적 문제를 선정하여 문제의 원인, 문제의 경과 및 문제의 결과를 폐기학습 이론과 비교분석하였다. 분석 결과 재난관리 민관협력분야에서 폐기학습 이론의 도입이 잘 되지 않는 이유는 민관협력체계의 관련자들의 습관적 역과 형식지에 대한 사고의 고착화로 인해 암묵지식의 변화가 수반되지 않는다는 사실을 알게 되었다. 암묵지식의 수용과 가치관의 변화를 수반하기 위해서는 활동적 타성과 경로의존성 및 집단사고를 탈피해야 함을 제시하였다. 또한 재난관리 민관협력체계에서 외부환경의 수요와 대응력을 제고하기 위한 차별화된 전략을 갖기 위해서는 전통적인 위계질서의 집착과 학습에 대한 형식적 순응 및 외부와 단절적인 폐쇄성의 고리를 탈피해야만 가능하다는 점도 확인시켜 주었다. 이런 측면에서 본 연구는 재난관리 민관협력체계의 연구에서 인식의 전환이 필요하다는 점을 제시하였는데 의미가 있다고 판단한다.

본 연구가 제시한 폐기학습 이론의 논리나 객관적 틀이 제시된다고 하더라도 학습이라는 다소 추상적인 가치문제, 규범문제, 인식문제, 철학적인 문제 때문에 연구의 정당성을 찾으려는 노력에도 불구하고 연구의 효율성에는 일정한 한계가 있을 수 있고 연구자의 편의를 유발할 가능성을 배제하였다고 보기는 어렵다. 이러한 한계점에도 불구하고 기존 연구에서 다루지 못했던 새로운 시관으로 도전하여 이론적으로나 실무적인 차원

에서 함의를 찾을 수 있는 구체적 단초를 제공했다는 측면에서 연구의 의의를 찾을 수 있을 것이다.

References

- Akgün, A. E., G. S. Lynn, J. C. Byrne, and K. Halit. 2007. Organizational Unlearning as Changes in Beliefs and Routines in Organizations. *Journal of Organizational Change Management*. 20(6): 794-812.
- Bae, Jae Hyun and Young Won Park. 2014. Exploratory Discussions on the Redesign of Disaster Safety Management System. *The Korean Association for Policy Studies, Summer Conference Papers*. 1: 541.
- Byeon, Sang Ho and Tae Yun Kim. 2014. Disaster and Emergency Management Policy Is Based on the Reinterpretation of the Derivation of Disaster Response Conducted Principles and Verification: Based on the Analysis of Disaster Response Practices. *Korea Public Administration Review*. 48(2): 109-136.
- Chi, So Young. 2010. A Study on the Search for Creative Disposal Unlearning Model: Based on H. Bergson's Memory Theory. Master's thesis. Hanyang University Graduate School.
- Cho, Seog Hyun. 2016. A Complementary Study on the Educational System for Fire Safety Managers: Focusing on Applicability of the Unlearning Theory. *Crisisonomy*. 12(5): 51-65.
- Cho, Seog Hyun. 2014. Introducing the Unlearning Theory to the Context of Korean Public Administration: An Exploratory Study Focusing on Decision-making, Leadership, and Disaster Policy. Ph.D. Dissertation. Hanyang University Graduate School of Public Administration.
- Cho, Seog Hyun and Tae Yun Kim. 2014. Implications of the Unlearning Theory on South Korea's Disaster Management Policy: Centering Around the Prevention Plan and Management Principles. *Korean Public Administration Review*. 48(4): 407-433.
- Cho, Seog Hyun and Jeong Il Lee. 2014. *The Public Administration*. Chung Hoon Sa.
- Cho, Seog Hyun and Tae Yun Kim. 2013. A Study on 'Unlearning Theory' in the Context of the Public Administration Study

- in Korea : With the Focus on Decision-making and Leadership. *Korean Public Administration Review*. 47(4): 47-71.
- Gibbons Robert. 2010. Inside Organization : Pricing, Politics, and Path Dependence. *Annual Review of Economics*. 2: 337-365.
- Janis, I. L. 1972. Groupthink. *Psychology Today*. 5: 43-46, 74-76.
- Janis, I. L. 1982. *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decision and Fiascoes*(2nd ed). Boston: Houghton Mifflin.
- Jeong, Yo Ahn. 2008. Public-private Partnership Development Plan for the Advancement of the Volunteer Fire Department. *The Korean Crisis and Emergency Management*. 4(1): 1-12.
- Jo, Jong Mok, Sang Il Ryu, and Jae Eun Lee. 2011. The Area between Disaster Management Agencies by Analyzing the Relative Importance for Establishing Cooperation: Focusing on Priorities Determined by the AHP Technique. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 7(1): 107-124.
- Lee, Dong Kyu amd Youn Kyoung Min. 2016. A Study on the Effects of the Human Environment Vulnerability of Disaster on Perception of Social Risk: Centers on the Omnibus Survey of Disaster and Safety Perception. *The Korean Association for Policy Studies*. 25(1): 33-59.
- Lee, Jae Eun. 2007. The Private Sector in Disaster Management, Officials, Military Cooperation Building Measures : Focusing on the Jennings Approach. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 3(1): 1-13.
- Lightle, John P., Kagel, John H., and Arkes, Hal R. 2009. Information Exchange in Group Decision Making: The Hidden Profile Problem Reconsidered. *MANAGEMENT SCIENCE*. 55(4): 568-581.
- Martin, R. 2008. *I Think This Makes a Difference*. Jeong Hye Kim Translation. Seoul: Nomad Knowledge.
- Navarro, J. G. C. and B. R. Moya. 2005. Business Performance Management and Unlearning Process. *Knowledge and Process Management*. 12(3): 161-170.
- Nemeth, C. J. 1986. Differential Contributions of Majority and Minority Influence. *Psychology Review*. 93(1): 23-32.
- Niri, M. B., M. H. R. Mehrizi, and R. H. Atashgah. 2009. *Let's Learn Unlearning: How Top Managers Conceive and Implement Knowledge Active Forgetting*. Department of Management and Soft Technologies. MALEK-ASHTAR University of Technology, Tehran, Iran. 40-48.
- Park, Won Woo. 1996. Comprehensive Empirical Study of Group Think Model. *Korea Academy of Organization and Management*. 20(1): 125-151.
- Rheem, Sang Kyu and Nam Kuk Lee. 2015. Activating the Public Private Partnership in Disaster Management. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 11(1): 1-19.
- Rousseau, D. M. 2001. Schema, Promise and Mutuality: The Building Blocks of the Psychological Contract. *Journal of Occupational & Organizational Psychology*. 74: 511-541.
- Song, Mi Young and Young Man Yoo. 2008. A Study on Learning Model for Self-Creation and Public Solidarity. *Journal of Adult & Continuing Education*. 11(3): 29-56.
- Sull, N. D. 2002. *Laws of Business, Innovation and Turning Crises into Opportunities*. An, Jin Hwan translation. Woongjin Think Big.
- Sung, Ki Whan. 2005. A Study on the Network of Civilian, Enterprise, School and Government Sectors for Disaster Management. *The Korean Society of Safety*. 20(4): 154-161.
- Yamamoto, Hiraku. 2007. Multi-level Governance and Public Private Partnership: Theoretical Basis of Public Management. *Interdisciplinary Information Science*. 13(1): 65-88.
- Yeo, Cha Min. 2014. Analytical Analysis of Integrated Disaster Management: Policy Implications of the Disaster Management System Design. *The Korean Association for Policy Studies*. 23(4): 441-468.
- Yoo, Byung Tae, Keum Ho Oh, and Jong Bae Baek. 2015. A Study on Improved Emergency Management System: Focused on Response to Diffusion of Oil Spilled in Marine. *The Korean Society of Safety*. 30(2): 83-89.
- Zhang, Junqi and Kumaraswamy, Mohan. 2012. Public-Private-People Partnership(4P) for Disaster Preparedness, Mitigation and Post-disaster Reconstruction. *Public-Private-People Partnership(4P) for Disaster Preparedness, Mitigation and Post-disaster Reconstruction Conference Paper*.
- Korean References Translated from the English*
- 마틴(Martin, R). 2008. 생각이 차이를 만든다. 김정혜 역. 서울: 지식노마드.

- 박원우. 1996. 집단사고 모델의 종합적 실증 연구. 한국인사관리학회. 20(1): 125-151.
- 배재현, 박영원. 2014. 재난안전관리체계의 재설계에 관한 탐색적 논의. 한국정책학회 하계학술발표논문집. 1: 541.
- 변상호, 김태운. 2014. 재난과 재난관리정책이 재해석에 기반한 '재난대응 수행원칙'의 도출과 검증: 재난대응 사례에 대한 분석을 중심으로. 한국행정학보. 48(2): 109-136.
- 성기환. 2005. 재난관리를 위한 민관산학네트워크 구축에 관한 연구. 한국안전학회지. 20(4): 154-161.
- 송미영, 유명남. 2008. 자아창조와 공적연대를 지향하는 폐기학습모델에 관한 연구. 성인 및 평생교육 저널. 11(3): 29-56.
- 여차민. 2014. 통합재난관리의 분석적 해석: 재난관리체계 설계에의 정책적 함의. 한국정책학회보. 23(4): 441-468.
- 유병태, 오금호, 백종배. 2015. 재난안전관리체계 개선 방안 연구: 해양오일유출 확산방지기술 중심으로. 한국안전학회지. 30(2): 83-89.
- 이동규, 민연경. 2016. 재난의 인적환경 취약성이 사회위험인식에 미치는 영향: 재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로. 한국정책학회보. 25(1) : 33-59.
- 이재은. 2007. 재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축 방안 : Jennings 접근법을 중심으로. 한국위기관리논집. 3(1): 1-13.
- 임상규, 이남국. 2015. 재난관리분야의 민간부문 활성화 방안. 한국위기관리논집. 11(1): 1-19.
- 정요안. 2008. 의용소방대의 선진화를 위한 민관협력 발전방안. 한국위기관리논집. 4(1): 1-12.
- 조석현, 김태운. 2013. 폐기학습 이론의 한국 행정학에의 도입 가능성에 관한 연구: 의사결정과 리더십을 중심으로. 한국행정학보. 47(4): 47-71.
- 조석현, 김태운. 2014. 폐기학습 이론의 우리나라 재해재난관리정책에의 함의: 예방계획 및 관리원칙을 중심으로. 한국행정학보. 48(4): 407-433.
- 조석현, 이정일. 2014. 행정학개론. 정훈사.
- 조석현. 2014. 폐기학습 이론의 우리나라 행정학에의 도입가능성에 대한 탐색적 연구: 의사결정, 리더십, 그리고 재해재난의 정책대상을 중심으로. 한양대학교대학원 행정학박사학위논문.
- 조석현. 2016. 소방안전관리자의 교육시스템의 보완적 연구: 폐기학습이론의 적용가능성을 중심으로. Crisisonomy. 12(5): 51-65.
- 조종목, 류상일, 이재은. 2011. 재난관리기관간 협력체계구축을 위한 영역별 상대적 중요도 분석: AHP기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로. 한국위기관리논집. 7(1): 107-124.
- 최소영. 2010. 창조적 폐기학습 모형 탐색에 관한 연구: H. Bergson의 기억 이론을 중심으로. 한양대학교대학원 석사학위논문.

Received: Dec. 15, 2016 / Revised: Jan. 11, 2017 / Accepted: Jan. 13, 2017

재난관리의 민관협력체계에 대한 폐기학습 이론의 도입가능성 모색

국문초록 본 연구는 재난관리 민관협력체계의 이론과 폐기학습 이론의 경향성과 차별성을 주요 관점, 입장, 초점 및 문제의식 등의 차원에서 드러내어 폐기학습 이론을 재난관리 민관협력체계 분야에 도입할 필요성을 제기하고자 한다. 분석 대상으로는 재난관리 민관협력체계의 구조적 측면, 인적관리 측면, 학습적 차원의 문제점을 선정하여 분석하였다. 그 결과 재난관리 민관협력체계의 이론적 접근의 주된 관점이 형식지의 절차나 규칙에 따른 획일적 순응에 초점을 두고 있다면 폐기학습 이론은 내면에 깊숙이 자리 잡고 있는 암묵적 지식의 활동적 타성, 경로의존성, 집단사고 등으로 인해 조직의 신뢰성이 상실되어 민관협력체계가 실패한다는 측면에 초점을 두고 있다. 재난관리 민관협력체계에 서 도외시하거나 소홀히 했던 폐기학습 이론의 암묵지의 지식이나 사고체계가 보다 근본적이고 심층적이라는 측면에서 기존 이론체계에 대하여 보완하여 활용이 가능하다는 해석도 할 수 있을 것이다. 본 연구는 폐기학습 이론의 문제의식이나 암묵적 접근 방식이 재난관리 민관협력체계 분야에서 보완이 가능하고 일부는 변경 시킬 수 있다고 결론을 내려 도입을 강조하는 바이다.

주제어 : 재난관리, 민관협력, 폐기학습 이론, 암묵적 지식

Profiles **Seog Hyun Cho** : He received his Ph.D of public administration from Hanyang University, Korea in 2014. He is a professor of the Department of Police & Fire Public Administration at Youngdong University in which he has taught since 2015. His interesting subject and area of research and education is disaster management, crisis & emergency management, unlearning theory. He has published 4 articles in journals and written 14 books(kcsh66@hanmail.net).